

2006

农产品市场状况



第一部分

发展中国家、农产品贸易 和多哈回合



解决多边农产品贸易谈判中有关发展的关注问题

扩大农产品贸易具有对减少贫困和粮食不安全做出极大贡献的潜力。个例研究中的证据表明，增加农产品的出口能提高农民收入，对扶贫和加强以农产品出口为导向的区域粮食安全做出了贡献（粮农组织，2003年；2006a）。

然而，农产品贸易的扩大受到一些因素的制约，尤其是各种贸易壁垒和贸易扭曲的补贴，其主要但不是全部地由发达国家所设置。发展中国家平均要比发达国家面临更高的关税。同时，也是世界贸易快速增长组成部分的发展中国家之间

的“南-南”贸易前景受到了来自发展中国家对彼此产品设置进口关税的制约。总而言之，旨在减少这类壁垒的多边贸易谈判受到欢迎，并也作为一种扩大世界贸易的潜在的激励。

尽管在其他经济领域对减少这类曲解水平取得了重大进展，但多边谈判发现，农产品在连续的贸易谈判回合中仍然是这一进程中的绊脚石。直到乌拉圭回合采取的重要步骤，才将农产品置于国际贸易规则中，并减少了贸易壁垒。2006年中期的多哈回合的搁浅，在很大程度上是由于对所要达成协议上的困

国际农业贸易谈判

有关农业的一系列多边贸易谈判的历史是非常坎坷的。直到1994年乌拉圭回合结束时，才将贸易置于关税与《贸易总协定》（GATT）纪律的管理之下。在那一时刻之前，农业一直作为《关贸总协定》规则中的一系列例外的案例。《关贸总协定》成员，即那些拥有可以那样做的财政资源，利用这些例外，对出口进行补贴，并设置进口数量上的限制，这些都作为对它们国内农业进行支持的附加政策。这些措施造成的扭曲导致了世界粮食市场的“紊乱”，随后的始于乌拉圭回合的多边贸易谈判开始寻求解决措施。在1986年开始的《埃斯特角城宣言》制定了谈判议程，目的

是减少进口壁垒并限制直接或间接影响农业贸易的补贴。后者包括了导致一系列国内支持政策的现实情况。一些国家不情愿做出让步，延误了在结束乌拉圭回合谈判中最终达成《农业协定》，但即使是这样的协议，也允许使用相当水平的国内和出口补贴。

《乌拉圭回合农业协定》还包括以下承诺，即重新开始谈判和进一步削减对农业的保护和对贸易扭曲上的支持。结果，农业一直作为始于2001年的多哈回合谈判的核心部分。虽然原定的时间表在2005年结束，但是，在2006年中期一段时间里被终止的谈判回合已经进入第五个年头。农业仍然是主要的绊脚石。



难造成的，协议是要进一步削减对农业部门支持的程度。

发展中国家（与发达国家一样）愿意真正看到遏止它们扩大农产品出口的扭曲能够得到减少。发展中国家的农产品贸易量不足，这将限制发展中国家获得扩大出口创汇所得到的利益，而且这些利益能支持它们的经济发展。虽然多边谈判证明是困难的，但仍然对创造更少制约的贸易环境上提供了有前途的机遇。

尽管在寻求这一进程中，相关国家应考虑如何更好地制定贸易规则，除了要取得能普遍地消除对扩大贸易的障碍目标，还要向发展中国家提供足够的灵活性，以便使其以一种可以减缓对它们的粮食安全和经济发展构成威胁的途径去执行农产品贸易政策，并允许采用与支持它们的农业和发展努力相协调的贸易政策（将进一步讨论这些问题，见粮农组织，2006b）。

搁浅的多哈回合就重新考虑农业谈判所采取的措施提供了机会。重新考虑这些措施是否是迄今为止最为适宜的，尤其在取得发展回合目标上。此项措施明确地寻求减少农产品贸易中的扭曲，这些扭曲是来自国内支持性偿付、出口补贴和进口关税——即所谓的国内支持“三大支柱”、出口竞争和市场准入。这些措施可能比较适宜地抑制对农业的过度支持和保护，这也导致了一些发达国家过度的生产。但是，对许多发展中国家而言，问题不是过度生产，而是对提高生产力水平和对国内粮食生产没有足够的支持。尽管作为农产品出口国的

发展中国家可能从更高的国际价格和扩大的市场机会中受益，但还有一种合乎常理的担忧，即不应牺牲其他发展中国家为履行在经济发展和提高粮食安全作用上援助农业部门的能力。在反映目前回合的多边贸易谈判中面临的困难时，有必要认识和了解各国的困难形势和要求。

冲突的模式

在寻求农产品谈判时，一些国家建议，削减它们自己高水平的对贸易扭曲的支持和政策是临时性的，这要根据其他国家削减它们自己关税的水平来确定（尽管在比例上只占很小的部分）。它们的案例又得到以模式为导向的调查结果的支持，结果表明，更加自由的农产品贸易，不仅仅要削减发达国家对农业的支持和保护，更重要的是发展中国家要更大程度地开放其农产品市场，这样会使发展中国家从中极大地受益。

最近，有关贸易改革收益的观点被严重质疑，特别是涉及到世界贸易组织谈判的收益问题。全球贸易模式的结果不仅仅由于缺少一系列技术的原因而没能得到保护（见粮农组织，2005a）——最近旨在克服这些限制而开展的研究表明，收益是非常小的，甚至在一些案例中对发展中国家是没有任何收益的——但是，我们越来越认识到，要使谈判对发展做出积极的贡献，需要对发展中国家的农业有一个更微妙和更切实际的观点。

发展中国家对农产品贸易各

有各自的担忧。作为农产品出口国，它们出口一系列的农产品。一些国家出口基本的热带产品，而进入这些发展中国家市场的壁垒预计是较低的。因此，进一步的关税削减可能会导致更加有限的额外市场准入。那些依赖于出口关税已经很低的热带产品的国家，将不会感到目前拟议的关税消减会对它们出口需求产生任何影响。通常地，这些国家也面临供应上的限制，这会阻碍对调整由贸易改革可能带来的加工和附加值产品新的市场机会（预计将会受到更强的保护）。对另外一些发展中国家来说，它们出口一些基本的温带产品，诸如糖或棉花，将会面临极大的壁垒。减少壁垒领域的收益预计是最大的。

此外，各国的生产者经常面临进入同一出口市场的各种壁垒。最不发达国家（LDCs）以及一些其他发展中国家就进入同一市场而言，它们目前享有优惠进入发达国家的市场并且它们所付的进口关税比其他国家所付的最惠国（MFN）的关税还要低。并且，属于后者的国家能够从贸易的自由化中受益，而那些属于前者的国家可能由于优惠流失而遭受损失。

特别是另一些国家，但也不全是发展中小岛国（SIDS），它们高度依赖于优惠安排下的一些产品的出口，即香蕉和糖。这些占它们出口创汇总额、收入和就业很大的比例，所以，优惠的流失会产生严重的经济后果。对于它们来说，多边关税的削减不会抵消优惠流失的损失。

优惠的流失

对于一些发展中国家来说，主要的问题是贸易自由化普遍降低了关税，造成贸易优惠的流失。鉴于贸易的优惠，出口一定数量产品的发展中国家获得进入发达国家市场的税率比其他出口国享有最惠国待遇的税率还低。

为出口国提供关税率级差，能产生极大的额外出口创收。欧洲共同体（EC）与非洲、加勒比海地区和太平洋地区（ACP）国家集团以及美国《非洲成长及机遇法案》（AGOA）达成的贸易优惠包括《科托努协

定》。在一些情况下一例如，在“除武器外的一切商品”（EBA）提案项下来自最不发达国家的出口——优惠关税降为零。优惠对最贫困的和最脆弱的发展中国家是重要的，特别是发展中小岛国。然而，这类优惠的收益却因为多边贸易自由化带来的最惠国关税的降低而流失了，因而减少了从额外出口中的收入，特别是香蕉和糖。这些产品的优惠也遭到一些国家起诉的攻击，原因是将世贸组织政策强加给了这些国家。

粮食进口

发展中国家是重要的农产品进口国。很多发展中国家是粮食的进口国，而且数量会不断增加。它们从高水平的供应和国际市场较低的温带农产品价格中受益。这也是发达国家对生产和农产品贸易进行补贴的结果。鉴于这种支持将得到削减，预计价格上升，这样将使那些依赖粮食进口的发展中国家的粮食进口支出上升。很多国家对粮食进口有很高的依赖性，因为它们受到资源的限制（例如，近东和北非的一些国家）。这些粮食产品进口国家面临相对较低的壁垒，它们可能担忧国际市场粮食价格的上涨将会损害它们消费者的利益，因为这些上涨会转嫁到国内市场。

其他国家由于一系列的原因，对进口粮食的依赖性很高。许多国家，尽管它们的农业资源相当丰富，但是欠发达并无力满足国内对粮食的需求。很多这样的国家，

特别是那些处于农业发展早期的国家，认为有必要维持关税和其他形式的边境保护措施，并提高国内农产品价格和为农业发展提供激励（见粮农组织，2006b）。这些国家已经制定了相关政策（或将要制定），对本国的生产者提供一定水平的保护，同时对提高生产力和改进技术进行投资。行政和财政方面的限制通常极大地妨碍了执行对这些国家农业生产者提供支持的政策。发达国家和比较先进的发展中国家也都为执行边境保护措施提出了合乎情理的理由。其他替代政策，如向农民提供直接的收入补助，易于在这些国家中执行，但边境保护措施是否对取得这些目标是最为适宜的干预，仍具有争议。

对国内粮食生产的威胁

多边贸易改革意味着发展中国家将不得不削减它们的进口关税。这种削减的真正影响将根据“约



束”关税率究竟有多高——这是属于世贸组织谈判内容的最高许可关税——也是目前实际使用的关税。除了关税税收有明显的削减外（占政府税收的比例很高），降低关税将加具进口粮食对国内农业部门的竞争。降低关税还对来自“进口激增”的竞争增加了国内生产的易受伤害性。已经报道了一系列案例，其中，发展中国家的农业生产很显然受到这种突发、粮食进口短期增长的负面影响。

进口增长对国内粮食生产的威胁取决于国内生产竞争力如何。一些发展中国家可能不具备竞争力，原因是供应方面和基础设施上的制约，而产品多样化的可行性也非常有限。这些国家担心，如果贸易自由化在这些制约因素消除之前执行的话，那将会损害它们国家的宏大发展目标及其粮食安全。收集了个别国家进行的贸易改革对粮食安全影响方面的资料，尽管还不是最终的结果。一些研究表明，贸易自由化可以扶贫并促进粮食安全，然而其他人却持相反的观点。粮农组织最近的一项研究（粮农组织，2006a）证明，对于那些处于发展初期的国家，如果一揽子旨在提高生产力和维持就业的政策没有到位的话，贸易改革会在短期到中期内就对粮食安全造成损失。

谁受益？

发展中国家继续对乌拉圭回合谈判失望，它们仍然关注，多哈回合应适当考虑它们的特殊情况和需求。《关于非洲商品的阿鲁沙宣

言》很好地总结了贫困发展中国家这方面的关注。主要的关注是，如果非洲国家的农业部门不具竞争力的话，关税的降低会增加进口的竞争，这将极其不利地影响农业的增长、粮食安全、收入和就业。鉴于这些实际的风险，贸易自由化的收益看来是不明显的。对于许多发展中国家而言，乌拉圭回合几乎没有产生有益的效果，根据各种模式研究，大部分的进一步收益都有可能使发达国家和较大的、富裕的发展中国家获益无穷。

在参加目前回合谈判中，发展中国家要求承认这样的事实，即它们各自国家的农业部门发展应根据不同的形势采取不同的措施，而且谈判应通过在执行贸易改革中提供更高灵活性水平来反映出这种关注。

发展阶段

农业发展战略必须认识到，农业在经济增长和减少贫困中的作用是随着国家的发展而变化的。在发

展的早期阶段，农业在国内生产总值（GDP）中占有很大的比例，就业比例甚至更大。在这种情况下，提高农业生产力是必须的——首先，对农业进行资本投资，然后允许劳务和资本向经济的其他领域释放。随着发展的推进，农业部门在国内生产总值中所占的比例越来越小，当然，农业可以继续作为就业的主要行业。

鉴于在发展的早期阶段提高农业生产力至关重要的，各国政府都非常希望在各项支出中对农业给予明确的优先重点，并积极激励和协助农业的发展。那些已经取得阶段性的农业持续增长的国家，应逐步对继续的增长解除限制，从最具约束力的领域开始。同时，进行干预并创造有利的经济环境——而不是采取自由政策立场，包括从最开始阶段的贸易政策。

许多国家认为重要的是达成一项协议，该协议将会创造一个较少扭曲的农业贸易环境并找到走出目前困境的出路。本期的《农产品市场状况》进一步审议了灵活性的主

《阿鲁沙宣言》和《非洲商品行动计划》

在非统贸易部长商品会议上通过的《阿鲁沙宣言》的第14段及《非洲商品行动计划》（坦桑尼亚阿鲁沙，2005年11月21-23日）强调：

虽然目前的“多哈发展回合”为减少国际农产品市场的扭曲提供了机会，这也是通过进一步加强对贸易扭曲支持和保护的纪律，需要适当考虑贸易规则项下的特殊

和差别待遇对发展和我们人民的粮食安全的需求。世界各国在世贸组织多边贸易谈判规则中需要灵活性和政策空间，选择适合我们形势的最为有效的战略。发达国家有效和快速地削减对发展中国家有意义的棉花、糖和所有其他商品的补贴，将是受欢迎的举动，同时要考虑到优惠获得国家的利益。

资料来源：联合国非洲经济委员会，2005年。



要内容，这些内容可能缓解发展中国家对贸易的作用是否能提高农业部门的竞争力的关注。

特殊和差别待遇的必要性

给予发展中国家的“特殊和差别待遇”（SDT）的程度是一种手段。通过这种手段，多边贸易谈判能够解决获得政策灵活性的问题；这些问题是关于发展目标和贸易自由化对一些发展中国家的农业生产、贸易和粮食安全产生潜在的负面影响。达成的广泛一致是，国际贸易体系规则应认识到粮食安全和

发展的需求以及发展中国家的优先重点。

特殊和差别待遇将对执行贸易规则及制定更能有利于促进发展目标的国内政策上提供了灵活性。如果能够恰当地制定的话，这种待遇制度能够有助于缓解进口增长的竞争和进口激增所带来的不利影响，并有利于调整新市场形势。在多哈回合的谈判中有许多关于就如何获得这项目标的最适宜手段的讨论。

从2001年的《多哈宣言》开始，一直强调应将发展中国家的特殊和差别待遇纳入谈判的主流，从有效执行的角度，了解发展中国家

特殊和差别待遇

特殊和差别待遇（SDT）长期以来一直能确定多边贸易体系的特征。特殊和差别待遇所描述的优惠条款只适用于发展中国家（DCs）和次类别的最不发达国家（LDCs），不包括发达国家成员。世界贸易组织协定将特殊和差别待遇确定为三种类别。第一种措施，允许不同类别成员做出不同的承诺。例如，《乌拉圭回合农业协定》中规定，发达国家用6年时间将它们的约束性关税削减36%，而发展中国家则用10年时间削减24%的约束性关税。在多哈回合中，最不发达国家免除进一步削减约束性关税。有关“特殊产品”和“特殊保障机制”的条款只适用于发展中国家。第二种关于贸易优惠条款，最为知名的是普惠制（GSP）规定，来自发展中国家的产品被允许以较低的关税水平出口到发达国家。第三种有大量的宣言，其呼吁发达国家对发展中国家和最不发达国家在它们执行新的贸易规定上提供支持，以此减轻贸易自由化

所造成的不利影响。这些条款被称之为“尽最大努力”条款；但这些条款很具争议，因为发展中国家和最不发达国家认为它们普遍被发达国家所忽视，原因是这些条款没有法律约束。

关于特殊和差别待遇的争论仍在继续，发展中国家和最不发达国家仍然不满意发达国家就帮助它们提高贸易的能力建设和执行贸易的相关规定所做的应对。《多哈宣言》（世界贸易组织，2001年）了解到这些关注，并包括了有关谈判的特殊条款，以便改进特殊和差别待遇的措施。第44段呼吁审议所有特殊和差别待遇条款，“目的是改进这些条款，使它们更加确切、有效和可操作”（世贸组织，2001年）。谈判人员面临的主要挑战是如何执行特殊和差别待遇，尽管发展中国家成员的要求有极大的差异。在机构制度环境下，没有意愿再设立新的成员类别。因而，这种差异就是特殊和差别待遇的最实质性问题（详情见粮农组织，2005b）。

的发展需求，包括粮食安全和乡村发展。虽然特殊和差别待遇是市场准入、国内支持和出口竞争“三大支柱”的一个组成部分，但是，在市场准入支柱项下的特殊和差别待遇在2004年7月签署的《框架协议》中得到强调。

2004年7月商定，发展中国家能够指定一些对它们的粮食安全和长期经济和社会发展关键的产品作为“特殊产品”，对这类产品不全部实施商定的关税削减。在《框架协议》中，世贸组织成员接受了对这类产品差别待遇的重要提案，并商定，根据三种标准（粮食安全、生活保障和乡村发展需要），发展中国家成员在指定适宜数量特殊产品时应具有灵活度。尽管指定特殊产品的广义标准涉及粮食安全、生活保障和乡村发展这方面是明确的，但确切的执行定义和决定特殊产品的标准却是困难重重。这些特殊产品将属于有限的关税削减承诺。这样，它们将避免激烈的进口竞争并受到保护（参照“新生工业”类型的争论）。

应当注意的是，就所有国家应被允许指定一些产品作为“敏感产品”也达成了一致。有别于特殊产品，在确定“敏感”产品上没有明确的标准；做出选择将由主观意志和一个国家的特殊兴趣来决定。关于特殊产品，有必要对指定的一些产品设置一定的限制。然而，虽然考虑到发展中国家在相关产品的世界贸易中所占的份额很小，从而特殊产品的关税免除对世界市场价格的影响有限，但指定一部分的产品为敏感产品仍会极大地减少全球

贸易改革所带来的利益。奶制品的案例尤为如此（将在本报告其它部分加以阐明）。

《框架协议》还提议，向所有发展中国家提供特殊保障机制（SSM），以便克服萧条的进口价格和进口激增。特殊保障机制不应像特殊产品那样，将一定的产品免除关税削减，而是要暂时提高关税，以遏制进口、避免价格萧条以及对国内生产可能造成的损害（有关特殊保障机制的关键部分的详尽情况在粮农组织，2005c中得到阐述）。目前正在执行的特殊保障机制基本上或者未有向所有发展中国家提供，或者被视为太复杂以至无效。

特殊产品条款和特殊保障机

制将被用于解决各种关注的问题。前者所提供的灵活性可以恰当地用于目前不属于竞争类别、但对实现经济和社会发展目标至关重要的产品。相反，特殊保障机制可能对那些具有竞争力的产品提供适当的保护水平，但由于在市场欠发达的国家中风险管理制度的资源有限，特殊保障机制可能受到萧条的国际价格或进口激增造成的短期扰乱。

然而，除了特殊产品和特殊保障机制产生的灵活性和保护之外，很多发展中国家还将要求提供帮助，克服在生产、销售和贸易上的供应限制。诸如特殊产品地位和特殊保障机制的措施并不是解决发展中国家可能面临的长期缺少竞争力

2004年7月框架协议

2001年世界贸易组织多哈回合第四届部长级会议上制定了一个重要日期，即2003年3月31日就国家承诺的公式和其它“模式”达成协议，作为2005年1月1日结束多哈回合谈判的第一步。结果，2003年3月的最后期限错过了，世界贸易组织成员又将它们的注意力转向达成一个模式提纲或“框架”。在墨西哥坎昆第五届部长级会议的僵局之后，最终于2004年8月1日达成了协议。

被普遍称之为《7月框架》或“套案”（世贸组织，2004年）的协议是根据整合世贸组织成员立场的情况达成的。协议案文包括主要领域的“框架”，诸如农业和工业市场准入，这被认为是为集中更完全“模式”的谈判提供基础，该模式包括关税削减的完整公式。

农业框架附件的篇幅达7页，包括削减进口壁垒、出口补贴和国内支

持的公式提纲，作为“模式”中的实质性和完整的公式。

《框架协议》还囊括了在一些支柱项下做出的相关决定，诸如在规定期限内取消所有形式的农业出口补贴和极大地降低对农业贸易扭曲的支持。案文还对所谓的“平行性”明确了语言定义，确保消除直接出口补贴与消除出口信贷、粮食援助和国有外贸出口企业补贴成分相互匹配。棉花上也取得了一些进展，条款规定了在第一年的首期付款中，对贸易扭曲的国内支持“削减”20%。

在解决很多发展中国家的申诉上也取得了进展。申诉包括了发达国家和发展中国家之间对条款细节的解释严重不平衡，包括“敏感产品”（在当时的文本草案中有一些详尽的描述），但提交给发展中国家的条款就被描述成“特殊产品”（当时没有详尽的描述）。



和供应限制的方案。如果穷国经受住进口的竞争并得益于来自贸易自由化的贸易机会的话，必须创造一种资源重新配置的环境；这些资源可以用于更具生产力的活动，并且通过提供更好的基础设施，诸如道路、市场、港口设施和多样化发展，克服销售方面的问题。目前仍然需要解决供应上的限制问题，需

要国际上的援助。在该背景下，令人鼓舞的是以贸易换援助的举措是为解决供应上的限制问题。根据宏伟的发展目标，指定特殊产品和提供特殊保障机制可以产生保护的因素；在保护因素范围内，为现代农业部门提供激励，能继续保持乡村收入、就业和粮食安全。