

进口激增、市场受到破坏以及特殊保障机制

贸易自由化不仅仅使发展中国家的农业部门面临来自进口的更加强劲的竞争，还将加剧面对突然出现的短期进口涌入——进口激增——的脆弱性。进口激增可以破坏国内粮食市场和生产。对于那些正在致力于开发自己的农业潜力、实现多样化生产的发展中国家来讲，这种脆弱性是特别值得关注的问题。

进口激增以及进口价格低迷对国内市场稳定造成威胁，这已经不再是一个有争议的问题。关于发展中国家，尤其是低收入缺粮国（LIFDCs），遭遇越来越多的各种粮食产品进口激增问题，已经有许多报道，尤为突出的是上世纪90年代中期关税壁垒降低之。粮农组织对102个发展中国家1980至2003年粮食进口数据的分析已证实了这一点，其发现共发生了7000多例进口激增，1994年之后发生的频率加快（粮农组织，2005f）。对国内生产、产业及就业产生的负面影响亦被提出。

进口激增——一个普遍发生的现象

粮农组织分析表明，不论从地理角度还是从商品角度，进口激增现象都是普遍存在的，但某些类产品和某些地区受到的影响要更大。在粮食类别中，最受影响是植物油、肉类和粗粮。如果使用“进口

激增”为高出过去三年平均进口水平的30%或更多这一定义，其发生率最低为谷物，在10%以下（大约每10年发生一次），最高的为植物油，为21%（或每5年发生一次）。至于具体商品，最容易出现进口激增的有猪肉与禽肉、棕榈油、食糖和禽蛋，其发生率均在20-23%之间。所有国家都经历过进口激增问题，但某些国家经历的似乎要比其它国家更多：在亚洲，有孟加拉国和印度；在非洲，有加纳、肯尼亚、马拉维、尼日利亚和津巴布韦；在拉丁美洲，有厄瓜多尔和洪都拉斯。在该项分析所涉及的23年期间，大约有50个国家（或该分析涵盖国家总数的将近一半）遭遇过70例以上的进口激增现象。

引发进口激增现象的因素包括具体国别因素，诸如天气变化，汇率起伏，贸易政策调整，国内市场自由化，以及与粮食贸易有联系的外国直接投资。然而，进口激增也可能由政策或市场驱动的临时性外部因素造成，后者可能导致世界商品价格急剧下跌。由此产生的进口激增可能对国内产业造成严重伤害，影响到该部门的短期利润率和长期投资，并可能在有些情况下对就业、农村贫困和粮食安全产生负面影响。由于气候变化造成短期国内生产不足，可能导致进口激增；从维护消费者能够以可接受的价格

获得供应角度看，此类额外供应是必不可少的。但是，有无数的实例表明，发展中国家兑现关税削减承诺时，相伴而来的是频繁的进口激增问题，其对本来具有生命力的国内生产造成伤害、或构成伤害危险或取而代之，结果是对就业、农村贫困和粮食安全产生负面影响。

保护的必要 — 特殊保障机制

有关进口激增及其对发展中国家当地市场的破坏和对当地生产者的伤害的报道，越来越频繁地在媒体上出现，凸现出发展中国家缺少有效保障手段的问题。基于这方面的经验，在2004年7月框架中达成了协议，即将为发展中国家建立一个特殊保障机制（SSM），其包括一项附加关税以便抵御进口激增。该文书应是简而有效的。

根据现有协议，许多国家都不掌握有效的保障手段，因此并不愿意将约束关税削减至妨碍它们为保障目的而调整实际关税的水平之下。拟定适宜的贸易补救措施有可能解决发展中国家在进口激增方面的关注，但是，要实施任何贸易限制措施以抵御对自己造成伤害的进口激增现象，都需要以对影响进行的研究为基础，尤其是对所造成的对国内农业的扰乱和伤害的研究。在没有证明伤害性影响的情况下，随意使用保障措施将限制其它相对更具生命力的国内产业可获取的资源，对经济增长和消费者利益产生负面影响。

为发展中国家设立一个特殊保障机制的基本思路是一种积极的

态势，因为它解除了对自由化的忧虑，并为应对进口激增问题提供了具体的手段。尽管在特殊保障机制的某些要素方面，已经达成一致，围绕其它一些难度更大的要素的讨论仍在继续进行之中，诸如触发和补救措施（即在出现进口激增时所采取的额外贸易限制的种类与规模）。所面临的挑战是拟定适宜的触发和补救措施，以期使特殊保障机制所要维护的受到攻击的各种利益处于均衡，同时也避免在市场准入方面伤害出口方的进取利益。

设计特殊保障机制

从一开始，关于特殊保障机制的谈判就包括了机制四项关键要素，或“设计”方面：¹哪些国家可以获得？哪些产品可以被覆盖？机制是如何被触发的？补救措施是什么？到《2005年12月世贸组织部长级宣言》（世贸组织，2005年）发表时，已经就其中两项要素达成一致：所有发展中国家均可利用特殊保障机制，并将设定价格和进口量两种触发。其它问题尚待决定。

商品适用性

对于是否将特殊保障机制限制于某些产品，或是对所有税目适用，《2004年7月框架协定》保持了沉默。在谈判过程中，若干想法被提出，从以某些条件为基础限制产品适用，到不做任何限制。由40多个发展中国家组成的33国集团持后一种意见。阿根廷、巴拉圭、美国和乌拉圭则主张做出某些限制。这其中包括：仅限于根据标准关税

削减公式进行了完全关税削减的产品；新的、削减后的约束关税低于近期实际税率的产品；以及可在国内生产的产品，或是可在国内生产的产品的接近替代品。

触发

在设定价格与进口量两种触发方面，已经达成一致。其后的谈判是关于在什么条件下可以允许一个国家触发特殊保障机制。

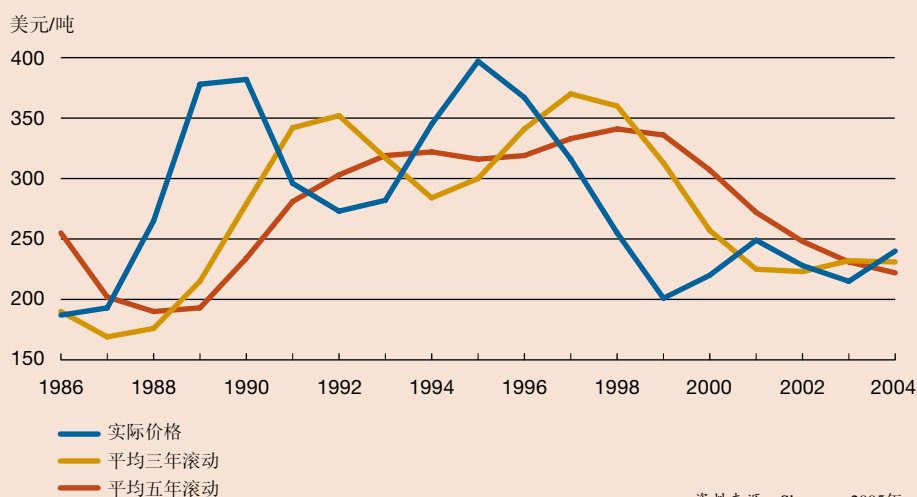
价格触发

乌拉圭回合的农业特殊保障（SSG）中的价格触发，是以一基准期内的固定参照价格为基础的。一旦当前进口价格跌落至固定参照价格以下，特殊保障将被触发。33国集团主张，参照价格应是三年动态平均进口价格。其它一些国家则建议采用动态平均与固定参照价格的某种结合。在上述两种情况下，一旦当前进口价格跌落至参照价格之下，特殊保障机制将被触发。关键在于，考虑到目标是简易和有效，这两种参照价格之间，哪一种更好些。食糖的当前价格与动态平均价格的变动情况，在下页的图中作了介绍。

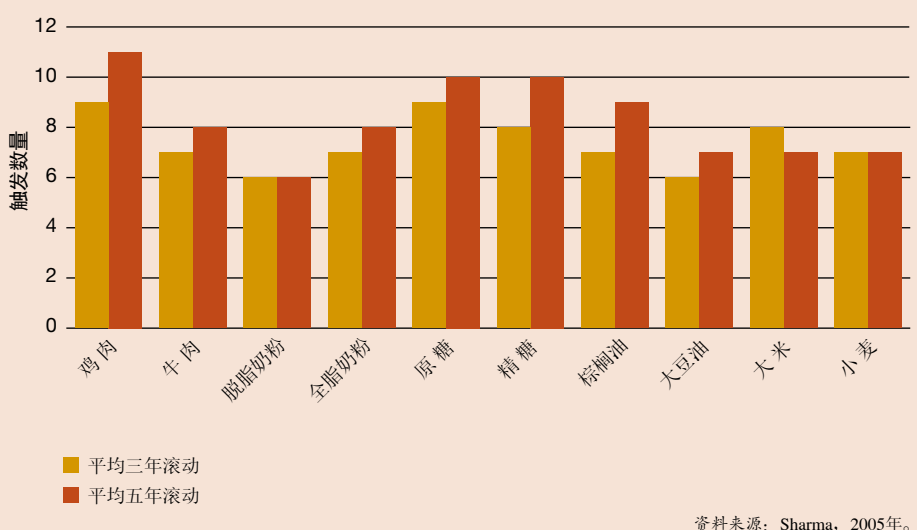
固定参照价格方案的主要优势在于它简易，需要数据较少。其不利之处是，除非定期更新，固定价格不能包容关于价格的近期信息。在这种情况下，如果当前价格对较长期趋势有大的偏离，保障措施可能被不适当地触发。粮农组织根据

¹ 关于特殊保障机制关键要素的详细情况，见粮农组织，2005c。

白糖三至五年滚动的平均价格



参考进口的平均水平, 模拟各种商品三至五年滚动的总触发数量, 1986-2004年



世界市场价格对10种粮食产品进行的研究, 证明了这一点。

如果参照价格以动态平均做基础, 就可以避免这方面的不足。同一项研究表明, 在价格低迷时触发保障措施方面, 三年动态平均参照价格有好的表现 (绝大多数时间里是如此)。但是, 在低迷价格持续的时期, 这一项参照价格就被忽略了 (也就是说在这些时间里没有触发)。另

一方面, 五年期动态平均参照价格即使在这类情况下也能触发保障措施, 因此可能是更为有效的。

进口量触发

乌拉圭回合特殊保障进口量触发的公式主要以过去三年的进口水平为基础, 并根据前一时间段的进口渗透度和消费变化进行修正。33国集团关于特殊保障机制的



建议与此相近，但仅建立在过去三年进口水平的基础上。如果当前进口量超出触发水平，保障措施将被触发。

对1990-2004年间10个案例的不同触发机制的研究表明，动态平均进口参照（三年期和五年期）在60%的情况下触发保障措施。至于这一水平的保障是大致适宜的，还是过高的，各方看法存在分歧。

对进口激增的补救措施

“补救”一词，指的是触发现象发生后所采取的调整措施。同特殊保障条款一样，特殊保障措施关系到征收附加关税。问题在于，应该征收多少额外关税？

根据现行的特殊保障条款规定，当触发价格发生时，应参照在固定触发水平基础上的价格下降程度来确定不同的附加关税幅度。特殊保障条款应对的设计是为了仅抵消部分价格下降。例如，当价格下降幅度为20%时，附加关税调整幅度为4%；当价格下降幅度为50%时，附加关税调整幅度为28%；价格下降幅度为80%时，附加关税调整幅度为70%。如果发生价格滑落幅度超出80%的情况，附加关税调整幅度将攀升。至于以进口量计算的触发，特殊保障条款规定，附加关税调整幅度的上限为采取行动的当年的有效关税的三分之一。

2006年早些时候提出的33国集团的案文，建议对两类触发规定做出修订。关于价格触发条款，附加关税最高调整幅度可完全抵消参照进口价格与实际进口价格之间的差

1990-2004年三至五年滚动平均参考进口水平的总触发数量

进口国	产品	触发数量	
		MA-3	MA-5
喀麦隆	鸡肉	8	8
加纳	鸡肉	11	11
牙买加	鸡肉	6	7
塞内加尔	奶粉	6	5
斯里兰卡	奶粉	8	10
喀麦隆	稻米	12	13
洪都拉斯	稻米	12	13
尼加拉瓜	稻米	8	7
喀麦隆	精糖	12	11
坦桑尼亚联合共和国	精糖	9	8
	总计	92	93
	触发百分比	61	62

注：MA-3和MA-5分别为三年和五年滚动的平均值。

资料来源：粮农组织。

额。与此相比，在世界贸易组织中提出的另外两项建议仅仅能够部分抵消这一差额。阿根廷、巴拉圭和乌拉圭提出的联合建议就是如此。该建议提出了附加关税调整幅度表，调整幅度根据价格下降程度而变化（在这一点上与特殊保障条款相同），但仅仅部分抵消价格方面的差额。在美国提出的建议中，附加关税与差额之间没有联系，而是根据一种以现行的和乌拉圭回合的约束关税为基础的公式来确定。的确，没有简单的方法来确定一种最佳补救水平，对所有国家、对所有产品均具有最好效果。但是，主要问题似乎在于抵消程度方面，即是完全抵消，还是部分抵消。

针对进口量增长的补救措施，33国集团提出了一项附加关税幅度表建议，调整幅度依进口量增长幅度而异，进口水平高，则附加关税

水平提高。相比较之下，阿根廷、巴拉圭和乌拉圭三国提出的联合建议将附加关税调整幅度确定为现行约束关税的20%。如前所述，美国建议中的补救措施则与价格触发情况相同。有关贸易理论提及一种针对具体的进口增长水平确定附加关税适宜调整幅度的方法，但在谈判中似乎并不实用，因为该公式的基础是诸如产品的需求弹性等参数，而这类参数是很难准确掌握的。