

关税优惠及其流失

该《框架协议》强调了解决优惠流失问题的必要性。许多发展中国家享受贸易和关税优惠。通过这类优惠，发展中国家的某些产品出口可以按低于其它出口国的关税税率（最惠国税率）获准进入发达国家市场。在某些情况下汇率可能降为零，如欧盟倡议的适用于最不发达国家的“除武器外的一切商品”（EBA）的提案。优惠可以是互惠的，也可以是非互惠的。互惠型优惠是两个国家之间相互给予的贸易让步，其它国家不得享受。非互惠型的贸易互惠是一个国家单方面向一个或多个其它国家做出贸易让步的贸易安排。对于许多最贫穷国家或最脆弱发展中国家而言，非互惠型贸易优惠是重要的。大约有80个最不发达国家和发展中岛国（SIDS）从非互惠型优惠安排中受益，尽管这些国家在世界农业出口贸易中总共只占不足2%。

所谓优惠是指需要缴纳的关税低于来自其它国家的进口。两种税率之间的差额是优惠差数。在同提供优惠的国家进行贸易时，享受关税优惠的发展中国家从自己的贸易中获得更高的出口量和价值。原则上，这应有助于这些国家的增长和发展。对于来自享受优惠国家的每一单位的进口，提供优惠的国家承受相当于优惠差数的关税收入损失。由于来自享受优惠国家的进口

商品可以在优惠给予国的国内市场与来自其它国家的商品同价出售，享受优惠国家的出口可获得高于世界的价格——同样，其额度也相当于优惠差数。因此，从优惠差数构成进口国未实现的关税收入角度讲，存在由优惠给予国的预算向出口国潜在的转移支付。但是，这一收入转移未必能够到达那些享受优惠的发展中国家的生产者和出口商手中。该项转移可能在进口国由出口商、销售商和消费者构成的价值链以及在出口国由出口商、销售商和生产者构成的价值链的各个环节分享。具体如何分享取决于各种因素，包括价值链中各个方面的相对市场能力、来自不同出口方面的产品的差异，以及具体的市场形势。

在农业领域，上述安排对少数国家以及数量有限的一些产品来讲是非常重要的。²对于享受优惠的国家，贸易优惠被看作是提供向发达国家市场的准入，并使其产品实现出口量及价值的提升。如果没有这类优惠安排，它们的产品可能无法进行有竞争力的交易。对于发展中岛国来说，由于国内市场狭小限制了它们实现规模经济和多样化的机会，其资源基础有限又使它们难以实现并维持竞争力，此类安排具有特殊的价值。优惠安排可以通过

² 关于世贸组织谈判涉及的农产品优惠的进一步讨论，见粮农组织，2005g。



维持就业、收入和经济增长，增加这些国家人民的福祉。同时，由于覆盖产品有限，在利用优惠安排方面的行政制约（诸如关于原产地的复杂规定），遵从技术、卫生及植物检疫等方面的规定所带来的高成本，以及有些国家面临的国内供应方面的问题，限制了许多优惠享受国充分利用贸易优惠安排的能力。此外，即使能够发挥预期作用，向享受优惠的产品的生产商提供的激励可能会降低向其它具有竞争性部门投资的激励。因此，在为优惠享受国的长期增长和发展做出贡献方面，优惠安排是否起作用已受到置疑。

优惠安排对优惠享受国和其它发展中国家给予不同等待遇，为后者的发展前景带来潜在的制约。实际上，在全球农产品出口总额中，优惠贸易所占的相对份额在过去十年里呈下降趋势，表明优惠安排并没有对第三国的市场机遇造成大的损失。在世界贸易组织内，有一项“授权条款”作为法律基础，允许偏离世贸组织成员之间非歧视原则，向发展中国家提供贸易优惠安排。但是，该条款要求在提供贸易优惠安排时，在发展中国家中间不得有歧视，针对其中最不发达国家的特殊待遇除外。个别发达国家有时向数量有限的一些发展中国家群体提供具体的优惠安排，其中包括一些不属于最不发达国家的发展中国家。欧盟根据《科托努协定》向非洲、加勒比海和太平洋（ACP）国家提供的优惠安排，就是一个例子。该协定向ACP共77个国家提供免税准入欧盟市场的优惠

待遇；其包括若干议定书，对来自某些ACP国家的香蕉、食糖、水稻和朗姆酒予以相当大的优惠。该协定过去曾被认为不符合授权条款，需要世贸组织成员同意不坚持现行规则才得以在一个特定的时期内继续。但世贸组织最近一次上诉裁决表明，为某些不属于最不发达国家类别的发展中国家提供特殊照顾的安排可能是符合授权条款的，前提是这类安排满足授权条款提及的条件，并向具有同等地位的所有发展中国家提供。

在优惠安排下交易的商品与特殊和敏感产品有一些共同的特点和关注。但是，尽管发展中国家可能从优惠安排中获益，考虑到优惠安排是发达国家提供的，这类安排会带来某些特别的复杂问题。此外，这类安排还可能附属于发达国家给予本国农业部门的支持和保护，例如欧盟在食糖贸易问题上。在提供优惠的国家里，对此类产品的支持政策一直是最具限制性的，并在世贸组织中受到挑战。在世贸组织

中涉及优惠贸易安排的挑战获得胜利，突出的案例是欧盟的香蕉和食糖贸易，这两方面的贸易构成优惠贸易的很大部分。欧盟的共同市场组织就食糖贸易做出重点调整——这意味着欧盟对食糖的支持价格将有大幅度下降。不久前，欧盟农业部长已就此达成一致。除欧盟食糖生产者之外，这项改革还将对依赖优惠待遇并由此为对欧盟食糖出口获得更高价格的发展中国家和最不发达国家产生影响。优惠待遇是与欧盟食糖支持价格挂钩的。关于香蕉贸易，在世贸组织做出一系列裁决后，以前适用的欧盟关税配额体制已在2006年为关税唯一的体制所替代。欧盟从某些ACP国家的香蕉进口优惠安排中也因此受到影响。将在以后部分中对这两个案例予以详细阐述。

所有发展中国家，包括享受某些产品优惠安排的发展中国家，都应从普遍的最惠国待遇关税削减中获益；这方面的措施将有助于发展中国家更方便实现对发达国家市

2000-02年糖和香蕉的出口及优惠：来自若干国家的数值

	出口占 农业出口 的百分比	出口占 总商品出口 的百分比	占国内 生产总值 的百分比	优惠值占 国内生产总值 的百分比
糖				
斐济	55	20	6.3	3.5
圭亚那	41	20	14.0	9.3
牙买加	26	4	0.9	0.7
毛里求斯	74	6	5.7	4.6
香蕉				
圣卢西亚	68	65.0	4.3	0.71
圣文森特	50	38.6	4.6	0.94
多米尼加	63	26.0	4.7	0.71

资料来源：粮农组织，2004b。

场的准入。随着最惠国待遇关税削减，优惠差数将下降，优惠贸易安排中的受益方所能获取的相对收益也将随之下降。围绕这种消长现象进行的经济分析表明，就总体而言，多边关税削减所带来的收益不仅可以充分补偿优惠流失所导致的损失，而且还将超出。然而，有一些国家，尤其是、但也不仅限于发展中小岛国，高度依赖某些优惠安排下的商品出口，如香蕉和食糖。这类商品出口在其出口收入总额、收入和就业中，占相当大的比重。因此，优惠流失会带来潜在的严重经济后果。对上述国家来说，多边关税削减所能带来的收益不足以补偿优惠安排方面的损失。谋求实现更大程度贸易自由化的各方表示忧虑，担心优惠安排的继续存在可能导致无法按预期程度实现贸易自由化。其原因在于，享受优惠的国家无意促成对最惠国关税的雄心勃勃的削减，而提供优惠的国家可能将优惠安排做为维护对其本国农业的支持与保护的理。同时，随着多边谈判的进行，新的双边与区域性贸易协定的签署，以及发达国家涉及优惠安排的政策在世贸组织中受到挑战，优惠侵蚀似乎是无法避免的。主要问题是，优惠安排的损失将带来多大的经济伤害，以及应采取何种行动来加以缓解。如何回答上述问题，将决定是否能够在世贸组织新的关税削减问题上达成一致。

对于至少某些能被证明产生相当大的净收益、为有关国家实际需要（否则其出口就不具备竞争力）的优惠安排，有些方面就如何维持并改进提出了建议。重点可以放在

维持那些能为确有需要的少数国家提供明显市场准入让步的“深幅度”优惠安排，而不是面向全体发展中国家的“浅幅度”优惠安排。这里的困难在于就如何确定国家和产品的标准达成一致，以及优惠削减的程度。也有方面建议，通过将有关商品视为特殊商品的办法，至少可以暂时维持优惠安排带来的收益。通过限制此类产品的关税削减幅度，或者推迟和延长其削减的实施时间表，都可以减少优惠流失程度。在发生优惠流失并使某一国家因此蒙受经济损失的情况下，提出了就补偿问题进行谈判的建议。

从根本上来讲，为应对贸易优惠大幅度减少，目前的优惠安排受益方将需要援助来进行调整，以提高其对优惠安排有依赖性的农产品部门的生产率和竞争力，或帮助它们实现多样化，实现从有依赖性的部门退出。对许多享受优惠安排的发展中国家而言，在它们增强自己的供应能力及竞争力之前，或参与与发达国家的互惠型优惠安排之前，它们将承受最惠国关税进一步削减所带来的损失。享受优惠安排的国家要通过进一步的贸易自由化来实现扩大市场准入，前景是有限的，因为受益国已经在享受低水平关税。

贸易优惠的流失 — 加勒比海地区的香蕉

香蕉可以作为一个很好的例子，来说明优惠流失为小规模脆弱经济体所带来的问题。

香蕉在所有的热带地区生长，从数量和价值角度讲，也是最大宗



的出口鲜果，其在ACP国家向欧洲出口的新鲜水果和蔬菜总额中占一半以上。在许多低收入缺粮国家，包括喀麦隆、科特迪瓦、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯和菲律宾，香蕉出口带来的收入在经济中占有相当大的比例。在欧盟海外领地，如法属安的列斯群岛、马德拉岛和加那利群岛，香蕉是至关重要的作物。在某些加勒比海地区发展中小岛国——特别是牙买加和温德华群岛——香蕉也对经济有重大意义，是主要的出口农产品；就业和收入中的相当大的份额都是由此生成的。然而，如果没有欧盟为某些ACP国家提供的贸易优惠安排，加勒比的出口就不具备竞争力。欧盟的优惠安排为这些国家通过配额以高于世界价格的价位占据部分市场提供了保障。地理、气候和农业结构意味着香蕉生产成本相对较高，而可以耕种的替代出口作物又是有限的。

由于优惠安排带来的收益，温德华群岛和牙买加对欧盟市场有很强的依赖性。欧盟有25个国家，有4.5亿平均收入较高的消费者，是香蕉出口的最大市场，占世界进口的44%。在其国内消费中，仅有16%是在自己的领土上（主要是海外领地）生产的，消费的主要部分依靠来自拉丁美洲、非洲和加勒比海地区的进口。因此，欧盟对香蕉贸易的政策和对欧盟市场的准入条件，对世界市场以及对所有这些区域的出口国的前途，有着重大影响。

直至2005年12月，欧盟通过一项复杂的关税配额制度来限制来自不同供应方群体的香蕉进口。为某些ACP国家——主要有喀麦隆、科特迪

2005年和2006年欧盟香蕉进口体系的主要特征

产地	2005			2006		
	配额 (吨)	关税 (欧元/吨)	超过配额关税 (欧元/吨)	配额 (吨)	关税 (欧元/吨)	超过配额关税 (欧元/吨)
所有第三国家	3 113 000	75	680	none	176	-
ACP国家	750 000	0	380	775 000	0	176

资料来源：粮农组织。

瓦和牙买加——和温德华群岛安排了75万吨的配额，可免税进口；为其它拉丁美洲国家安排了310万吨配额，但须按每吨75欧元征税。超出上述配额的进口要面对大幅度提升的“抑制性”关税。由于进口总量受到配额限制，欧盟市场上的香蕉价格被维持在高于其它国家的水平上，如在美国。更高的价格，以及配额安排，意味着加勒比的香蕉生产者可以将自己的产品出口到欧盟，尽管他们的生产成本处于较高水平。

针对这种制度的一系列起诉被提交到世贸组织。从根本上讲，反对意见认为，由于向ACP国家提供了贸易优惠，这种制度对拉丁美洲供应方实行歧视，限制了它们对欧盟市场的准入。2006年1月，欧盟对其进口制度进行了简化，将关税配额制度改为关税唯一制度。关税被确定为每吨176欧元。ACP免税进口被限制在77.5万吨。对ACP国家的贸易优惠依然存在。从原有制度转到现行制度，尤其是关税水平的确定，在政治和经济层面引发了相当大的讨论和争议（见粮农组织，2005h）。拉丁美洲供应商要求将关税确定在一个较低的水平上。在ACP供应商中间，尽管西部非洲的

生产者在176欧元的优惠差数情况下仍具有竞争力，加勒比海地区的生产者仍认为如此的关税水平不足以补偿其更高的生产成本。

新的进口制度取代了对第三国进口的配额，改为每吨征收176欧元关税，数量限制被取消。对来自ACP国家的香蕉进口则保留了免税配额。新的进口制度还对不同ACP国家所占的市场份额产生影响，尤其对加勒比与西部非洲生产者之间的均衡产生影响。在1993至2005年间实行的原有制度下，为这些国家保留的免税进口配额的分配基础是：某一特定参照期内的进口数量（“历史参照”）。配额的一半以上分配给加勒比供应方，特别是温德华群岛和牙买加，其余部分在非洲供应方中间分配。但是在1993-2005年间，温德华群岛和牙买加的出口出现下滑，而来自喀麦隆和科特迪瓦的出口大幅度上升。于是就出现了这样一种情况：由于采用了历史参照制度，温德华群岛和牙买加从欧盟得到的配额权超出了它们的出口量，而喀麦隆和科特迪瓦的处境则恰恰相反，不得不从这两个出口国购买配额权。实行新的贸易制度后，情况发生了变化。现

在，进口配额的60%在“先到者先享受”的基础上分配。喀麦隆和科特迪瓦的香蕉产业认为现行制度更加公平，因为它能够更好地反映两国对其它ACP国家的竞争力。与此相反，温德华群岛和牙买加则担心现行制度将严重压低它们的出口，并提出自己国家的香蕉产业需要出卖未使用的配额权所带来的收入，以抵消本国更高的生产成本。

《欧盟-ACP科托努协定》将在2007年底到期。加勒比的香蕉出口国还担心在此之后它们出口的香蕉所享受的免税准入待遇的前途。欧盟已经表示了这样的意愿：与ACP每一个国家就经济伙伴协议（EPAs）进行单独谈判，并以此来代替《科托努协定》。在经济伙伴协议下，欧盟是否将继续提供类似的贸易优惠，目前还不明朗。世贸组织成员是否会对《关贸总协定》规则予以必要的豁免，也不清楚。“除武器外的一切商品”的倡议，最终将允许最不发达国家的香蕉不受限制地免税进入欧盟。这是加勒比出口国的又一关注，因为它们不是最不发达国家。

欧盟香蕉进口制度的调整带来的优惠程度的降低使得加勒比产业具有易受害性。除此之外，如果加勒比生产者根据先到者先享受制度无法与西非生产者竞争许可证，它们的优惠差数将完全消失。优惠程度的降低是必须遵守世贸组织对欧盟原有香蕉进口制度所做裁决的结果。问题的出现并不是因为在多边贸易谈判中商定的关税削减，尽管上述谈判很可能导致最惠国关税削减。后一种可能性已经使加勒比生

产国要求欧盟将香蕉确定为敏感产品，以便限制将来可能出现的关税削减以及优惠差数的进一步缩水。加勒比香蕉产业的易受性突出地反映出这样一个问题：如果要经受住优惠差数任何新的降低，迫切需要提供提升生产率和竞争力的可能性进行研究。为此，欧盟已经根据其《香蕉支持计划》和《特别框架援助》提供了援助。

贸易自由化与优惠贸易协定 — 糖

对欧盟糖市场的优惠准入包含在制定已久的《糖议定书》（SP）和《特殊优惠糖协议》（SPS）之中。上述文件根据配额向原产自非洲、加勒比海和太平洋国家的糖提供免税准入。自1975年制定以来，上述协议一直以维护发展中国家及最不发达国家的就业与收入为目标。在这些国家中，有许多是依赖糖生产和出口的发展中小岛国。除这些协议之外，欧盟的“除武器外的一切商品”举措于2001年开始生效。该举措通过向源自最不发达国家的除武器和弹药之外的所有进口提供免税准入的安排，对这些国家予以特殊照顾。在这项举措下，糖进口需遵从关税配额制度，配额内进口享受免税，对配额外进口的征税则在2009年前逐步削减。贸易自由化将对上述协议产生什么影响，以及后来的削减将导致受益国享受的优惠价值下降问题，引起了许多关注。更为重要的是，欧盟糖政策的重大调整将导致现行干预价格在始于2008年的四年内下降36%。这将影响到ACP国家出口的价格，



对其优惠差数造成流失，并因此导致出口收入下降。考虑到该类国家中，有许多国家依赖糖生产，糖出口在其出口收入中占很大比例，这方面的改革将对它们的经济产生负面影响。

最不发达国家的贸易制约

对于自2009年起享受欧盟糖市场完全免税准入的最不发达国家来说，欧盟在糖部门进行的共同农业政策改革将导致优惠差数降低。尽管如此，这些国家将从“除武器外的一切商品”举措中受益，因为世界价格与欧盟价格之间的差距可能依然是相当大的。最不发达国家面临的一个重要问题是，它们是否有能力利用“除武器外的一切商品”举措所带来的市场准入机遇，因为贸易成本限制糖出口的大幅度增长。总体而言，这方面的成本由距离、基础设施与通讯技术决定，其包括货运成本、信息成本、履行合同成本、货币兑换成本、库存与仓储成本以及规章成本。考虑到许多最不发达国家落后的基础设施，以及在“除武器外的一切商品”举措下的严格出口规章要求，这类成本对最不发达国家来讲可能是过高的。在“除武器外的一切商品”举措下进行的贸易可能要受到相对严格的规定的制约，由此导致无法充分利用优惠安排。这种规定提出了具体的要求，其涉及源自最不发达国家产品的运输方式，以及来自非最不发达国家的进口在最不发达国家需要一定幅度的增值，以将它们按源自最不发达国家的产物来对待。

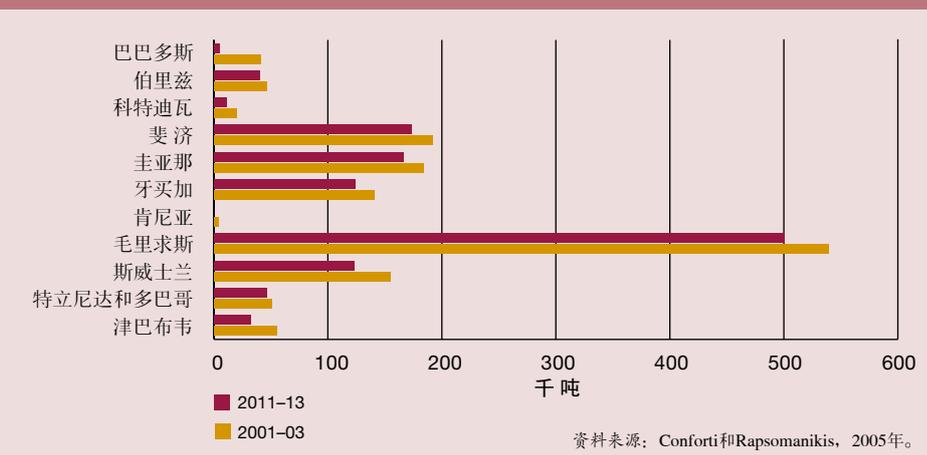
对政策调整的影响做出估计

粮农组织不久前的一项研究集中在以下问题：欧盟糖政策调整对属于《糖议定书》和特殊优惠糖协议签署国的ACP国家优惠差数及其所获得的出口收入的影响；“除武器外的一切商品”举措对最不发达国家的影响，考虑到这些国家可能面对的贸易成本（Conforti和Rapsomanikis, 2005年）。对于享受欧盟市场优惠准入的国家，该项研究将它们分成三类：ACP发展中国家；能够在《糖议定书》和“除武器外的一切商品”举措下出口的

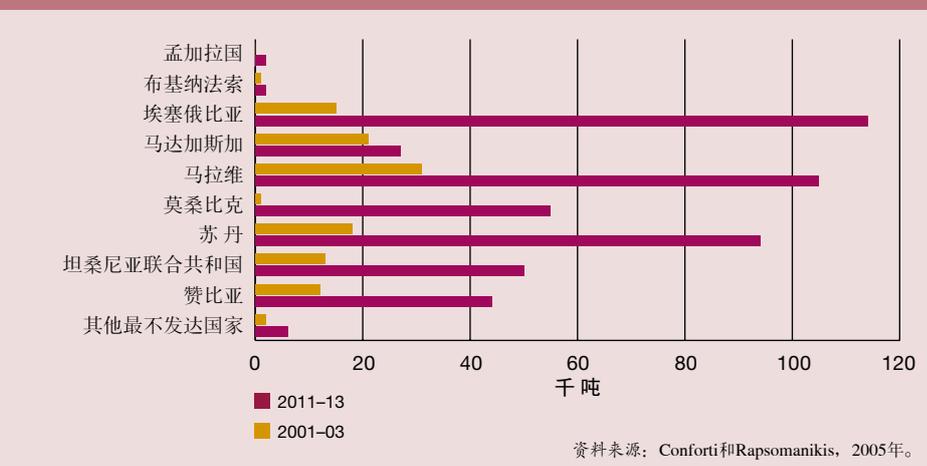
ACP最不发达国家；只能在“除武器外的一切商品”举措下出口的最不发达国家。

对于目前根据《糖议定书》和《特殊优惠糖协议》享受优惠准入的ACP发展中国家，由于后者被取消，欧盟的支持价格也被削减，预计它们对欧盟的出口将缩减。后一项措施对生产成本相对高的生产方，诸如巴巴多斯，将有相当大的影响；预计将导致对欧盟出口出现大幅度下滑。《特殊优惠糖协议》的取消将对生产成本相对较低的某些ACP生产国，诸如科特迪瓦、斐济、牙买加、毛里求斯、

来自ACP非最不发达国家的糖出口量



最不发达国家对欧盟的糖出口量



斯威士兰和特立尼达和多巴哥，产生负面影响。

对于那些在现阶段享受按《糖议定书》和《特殊优惠糖协议》向欧盟出口、并已经为促进贸易建立起基础设施的ACP最不发达国家，“除武器外的一切商品”举措将意味着对欧盟市场逐步扩大的免税准入，2009年以后将不再受任何限制。例如，马拉维和坦桑尼亚联合共和国预计将大幅度扩大对欧盟出口。不属于《糖议定书》和《特殊优惠糖协议》签署国的最不发达国家将从“除武器外的一切商品”举措中获得相当大的收益。在这类最不发达国家中，有一些是重要的糖生产国，诸如埃塞额比亚、莫桑比克和苏丹。预计这些国家将大幅度扩大其对欧盟出口。来自其它最不发达国家的对欧盟糖出口，诸如乍得、马里、毛利塔尼亚和塞拉利昂，估计也会出现增长，但幅

度会小一些。这些国家并不是主要的糖出口国，但近年来一直向欧盟出口少量糖。

从整体上讲，只要优惠差数维持在高水平，估计欧盟政策改革并不会改变最不发达国家对欧盟的出口趋势。但是，世界糖价近期上扬可能对贸易趋势产生影响，因为贸易成本在决定贸易流量方面有重要作用。从理论上讲，在“除武器外的一切商品”举措下对欧盟市场的无限制免税准入，使最不发达国家可以将全部国内生产出口到欧盟，同时再按世界市场价格进口加工食糖以满足国内食品消费需求。但是，研究表明，在中期，最不发达国家对欧盟出口的增长率将受到它们克服贸易成本的能力的影响。从长远看，基础设施改善、更好的运输网络、信息技术和服务可能导致运输成本下降，使最不发达国家对欧盟的糖出口出现新的增长。

