

# WTO《农业协议》下的粮食安全

## ——基于发达与发展中国家博弈的思考

张晓京

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

**摘要** 国家粮食安全的本质要素决定了发达与发展中国家的博弈,但两者实力的悬殊导致 WTO《农业协议》对粮食安全作出了不平衡的规定,这严重限制了发展中国家粮食安全的政策空间。多哈农业谈判也不能根本改变这一现状。因此,对于发展中国家而言,保障粮食安全不能仅依赖于贸易,而应从两方面着手:一是从公平贸易出发,争取农业发展的有利外部环境;二是从开放与保护相结合出发,加强国内政策对粮食生产的支持。

**关键词** 粮食安全;《农业协议》;发达与发展中国家博弈;国内支持;出口补贴;市场准入

**中图分类号**:D F74 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2012)02-0091-07

“粮食安全”这一概念,自联合国粮农组织(Food and Agriculture Organization, FAO)于 20 世纪 70 年代提出以来,其内涵处于不断的发展变化之中,迄今其定义已达 200 多个,但广为接受的还是 FAO 提出的概念。

1972—1974 年,连续的自然灾害造成粮食减产,出现了二战以来最严重的世界性粮食危机。为此,联合国于 1974 年 11 月在罗马召开了第一次世界粮食首脑会议。大会将粮食安全首次定义为“保证任何人在任何时候都能得到为了生存和健康所需要的足够食物”,并要求各国政府以扩大粮食生产、保证谷物库存来保障粮食安全<sup>[1]-2</sup>。

到 20 世纪 80 年代,人们发现世界性粮食短缺现象基本解决,一些粮食供给不足的发展中国家及最贫穷的非洲国家,主要是外汇的短缺和购买力的不足。因此,1983 年 4 月,FAO 总干事爱德华·萨乌马提出了粮食安全新概念,即“粮食安全的最终目标是确保所有的人在任何时候既能买得到又能买得起所需要的任何食物”<sup>[1]3</sup>。“买得到”指粮食的供给状况,“买得起”指人们的购买能力,只有这两者同时满足,才能实现粮食安全。

面对饥饿人口的日益上升,1996 年第 2 次世界粮食首脑会议对粮食安全做了第 3 次阐述,将其界定为:“只有当所有人在任何时候都能在物质上和经济上获得足够、安全、富有营养的食物来满足其积极

健康的膳食需要及食物喜好时,才实现了粮食安全”<sup>[2]</sup>。该表述包含 4 个方面的要求:(1)强调粮食生产;(2)强调增加收入,提高粮食购买力;(3)提出通过贸易实现粮食安全的途径;(4)在质量层次提出新的要求。

综观 FAO 粮食安全概念的发展,可以发现粮食安全的本质在于既要保证粮食的供应充足又要确保有能力得到足够的粮食。在国家层面,粮食安全的保障取决于该国的粮食生产量和粮食的进口能力。

然而,对于发展中国家而言,由于粮食生产水平低,导致其粮食的生产能力差,仅依赖自身的粮食生产量基本无法满足其消费需求。据 FAO 统计,全球共有 108 个发展中国家,其粮食供给量占全球粮食供给量的比重大部分时间都维持在 40%~50%,而其总人口占全球总人口的比重,自 20 世纪 80 年代以来已经超过了 3/4,并且还在逐渐增加,加上日益严峻的气候危机,如温度上升带来的粮食减产,有的地方干旱洪涝等灾害导致的颗粒无收,有的地方严重的病虫害使得大面积粮食绝产等等,这样一来,就使得发展中国家必须大量进口粮食。但世界粮食供应集中于少数发达国家,发展中国家的粮食进口主要依赖于这些发达国家。这决定了发达与发展中国家在粮食进出口贸易中必然存在博弈。本文试图探讨这种博弈带来的后果及其影响,并寻找保障发展中国家粮食安全的策略。

## 一、发达与发展中国家的博弈导致 WTO《农业协议》对粮食安全作出了不平衡的规定

任何规则的制定,都离不开谈判各方力量的博弈。规则的公平与否,取决于博弈各方的力量是否均衡。然而,乌拉圭回合农业谈判的整个进程实际上为发达国家所主导,发展中国家在博弈中的话语权有限,因此《农业协议》主要体现的是发达国家的主张和利益。发达与发展中国家博弈力量的悬殊最终决定了《农业协议》对粮食安全作出了不平衡的规定。

### 1. 《农业协议》关于国内支持行为的分类管理规则事实上在发达国家和发展中国家之间设置了双重标准

国内支持是指政府通过各种国内政策,以农民和农业为扶持对象所进行的各种财政支出措施,包括对农产品的价格支持、直接支持以及其他补贴形式在内的国内保护措施。其政策目标是保障本国粮食安全、维持农产品价格稳定和保障农民收入<sup>[3]</sup>。由于许多国内支持妨碍了自由贸易,《农业协议》对于国内支持措施的总体思想是进行削减。但国内支持措施的种类繁多、作用不同,因此《农业协议》根据国内支持对贸易的扭曲程度,将其分为“黄箱”“绿箱”和“蓝箱”,并对不同的支持实施不同的规则。

“黄箱”支持(“黄箱”政策)是指那些对生产和贸易产生扭曲作用的政策措施。按照《农业协议》的规定,需要以 1986—1988 年(基期)国内支持的年均水平为基础,进行国内支持总量(aggregate measurement of support, AMS)的削减。其中,发达国家在 6 年内平均削减 AMS 的 20%,发展中国家在 10 年内平均削减 AMS 的 13%。如果综合支持量占农业生产总值的比例很小,则不需要纳入 AMS 的计算和削减,其中发达国家的微量允许水平为 5%,发展中国家为 10%。这就意味着如果 1 个成员方在基期内没有采取“黄箱”支持,他们以后也不能采用,除非在微量允许的标准之下。而那些在基期内采取了“黄箱”支持的成员方,除需履行削减义务外,仍然可以对农业维持相当程度的补贴。事实上,长期以来能对国内农业提供巨额补贴的主要是发达国家,发展中国家由于历史上一直采取农业歧视的做法,其 AMS 很低,甚至为零或负数。因此,《农业协议》实际上限制了发展中国家使用“黄箱”政策的权利,从

而制约了其选择有利于粮食安全的政策空间。由于 AMS 的削减承诺并不彻底,实际上也给发达国家预留了巨大的农业补贴空间,对国际农产品贸易仍会产生较大扭曲作用。

“绿箱”支持是免于削减义务的措施,指的是对贸易没有扭曲作用、对生产没有影响,或只有最小限度的扭曲作用和影响的国内支持措施。它包括与生产脱钩的对农民的直接补贴、收入安全网计划、作物保险计划等。虽然这些支持和农产品价格并不直接相关,但却为农民提供了额外收入,从而间接地补贴了农业生产<sup>[4]</sup>。正如经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)所指出的那样,任何影响生产者财产、资金流动和对风险态度的支付转移都会间接影响农业生产,为农民提供比市场更多的支持。实际上,国内支持措施不可能完全与生产和贸易无关,并因此具有非扭曲性<sup>[5]</sup>。因此,“绿箱”支持仍对生产和贸易存在一定的扭曲作用,但“最小限度的扭曲作用和影响”的底线是什么,《农业协议》并没有确立任何判断标准,导致“绿箱”支持的范围失之过宽,面临不断被滥用的危险。如美国、欧盟等发达国家为规避 AMS 的削减承诺,经常将“黄箱”支持转化为“绿箱”支持。据统计,在 1986—1988 年和 1995—1998 年之间,OECD 国家的“黄箱”支持下降,但“绿箱”支持却翻了 2 倍<sup>[6]</sup>。然而,对于发展中国家而言,实施“绿箱”支持远远超出了其技术、财政和管理的能力,所以实际上“绿箱”支持最大的受益者仍是发达国家的生产者。

“蓝箱”支持是价格支持的特例,是乌拉圭回合农业谈判中美国和欧盟最后妥协的结果。它允许根据农产品市场价格和政府制定的目标价格之间的差额对生产者予以补贴,实际上是变相地承认了扭曲生产和贸易的国内支持政策的合法性。尽管这些支持不能用于扩大生产,受限于固定的面积和产量或牲畜头数或确定的基期水平,但是它仍然违反了自由贸易原则,并且构成对发展中国家的歧视。根据《农业协议》第 6.5 条的规定,“蓝箱”支持只有在符合限产要求的前提下才免于削减,即按固定面积和产量给予,或享受补贴的产品不超过基期(1986—1988 年)平均生产水平的 85%,或按固定的牲畜头数所提供的补贴。由于固定的面积和产量、牲畜头数、基期水平由“蓝箱”支持国来确定,因此这赋予了他们执行该政策额外的灵活性。依据“蓝箱”支持,

欧盟共同农业政策改革计划下实施的补偿支付免除削减承诺,美国的差价支付计划也得到豁免。事实上,“蓝箱”支持并未起到限制生产的作用,无法避免对生产和贸易的扭曲效应。理论上尽管所有 WTO 成员都能使用“蓝箱”支持,但由于其只能在限产计划下适用,而发展中国家多数面临农业生产的不足,因此,该规定是为发达国家量身定做的。

《农业协议》关于国内支持行为的分类管理规则事实上在发达国家和发展中国家之间设置了双重标准,它为发达国家保留了充裕的支持空间,而发展中国家却无法利用“黄箱”和“蓝箱”支持,也无财力去填充“绿箱”,因此缺少保障本国粮食安全、促进农村发展的充足政策空间。

## 2.《农业协议》的出口补贴安排实际上允许发达国家向发展中国家倾销粮食,必然致使发展中国家粮食生产能力、进口能力下降

出口竞争规则主要涉及到如何减少农产品的出口补贴。所谓“出口补贴”是指依出口实绩而给予的补贴。与国内支持相比,出口补贴对贸易的扭曲更加直接、严重,且更容易产生不公平的竞争环境。因此,在乌拉圭回合农业谈判中出口补贴成为谈判的焦点,最终达成的妥协方案确立了 2 项基本准则:凡在基期内(1986—1988 年)未对农产品提供补贴者,今后也不得对农产品进行补贴;凡在基期内已对农产品提供补贴者,今后可继续对相关产品进行出口补贴,但补贴支出和受补贴产品应在基期水平的基础上作一定比例的削减<sup>[7]</sup>。事实上,农产品出口补贴主要集中于少数几个发达国家,在 WTO 成立之初的 135 个成员中,只有 25 个成员有权使用出口补贴,其中欧盟、美国、瑞士、挪威 4 个 OECD 成员 1995—1999 年间对农产品的补贴支出额占总支出额的 98.9%<sup>[5]</sup>。因此,该准则意味着发达国家可以继续对农产品提供出口补贴,只要其执行削减承诺,而发展中国家对农产品提供出口补贴的权利却受到限制。

基于出口补贴的减让承诺,发达国家的确在实施期内减少了对农产品出口的补贴。然而,出口竞争规则的不健全同时又为发达国家规避出口补贴的义务提供了契机。《农业协议》第 10.4 条要求提供国际粮食援助的成员方保证粮食援助与商业性农产品出口无直接或间接关联,并以赠与的方式进行。但该规定往往因不具操作性而被成员方所忽视。一些主要粮食出口国借粮食援助之名大量倾销剩余食

品,据统计,美国有近一半的面粉是通过粮食援助的方式出口的。同时,出口信贷也因缺乏相应规则约束,而被发达国家用来规避出口补贴的义务。美国是出口信贷的最大使用者,年提供信贷达 30 亿美元。因此,《农业协议》关于出口竞争的规则未能对发达国家所有形式的出口补贴形成有效的约束。

《农业协议》关于出口补贴的安排实际上允许了发达国家继续在国际市场上进行粮食倾销,这必然导致部分发展中国家农产品出口萎缩,外汇收入下降,粮食生产、进口能力也相应遭到削弱,从而使其粮食安全受到更大的威胁。

## 3.《农业协议》的市场准入规则实际上并没有打开发达国家的市场,反而使发展中国家的市场更加开放

市场准入规则规定了 WTO 成员国如何向外国农产品开放的有关措施。关税化是农产品市场准入的一个核心措施,旨在建立农产品市场的“单一关税制度”,即把各种非关税措施转化为保护程度相等的关税措施。尽管关税化后贸易保护程度并没有发生变化,但这有助于增加贸易保护的透明度。执行关税化的关键是进行关税等值的计算。然而,各国在折算过程中尽可能选用对自己有利的价格数据,极力扩大一些敏感产品的关税等值水平,加上计算关税等值的基期(1986—1988 年)内国内价格和国际价格的差额达到最高值,因此,一些国家实际计算出的关税率高达百分之几百,大大提高了原有保护程度。不少学者将这一过程斥为“肮脏的关税化”。利用这一过程,发达国家在维持其高关税保护水平的前提下实现了政策转变,而发展中国家由于长期实行农业歧视政策,加之经历了结构调整计划,其关税等值大多为负值,因此只能选择使用“上限约束”的方式约束关税。实际上,关税化对于发展中国家毫无意义,它最终沦为发达国家提高约束关税的一种工具,这难免会削弱关税减让的价值。

关税化后,农产品市场准入的问题就转化成关税减让的问题。根据《农业协议》,成员方必须约束所有关税,并在约束税率的基础上进行关税减让。但是减让承诺只限于所有农产品平均关税,并非针对每一产品的关税减让。这就使得各国对进口数量多或本国生产的农产品保持高关税税率,而对一些本国不生产的产品降低关税。选择性的关税削减不可避免地形成了关税高峰。发达国家利用关税高峰阻碍发展中国家主要粮食产品的出口。同时,发达

国家也利用关税减让的机会,提高原材料的关税削减比例,压缩加工产品的削减比例,通过关税升级压制发展中国家高附加值农产品的出口,进而影响其产业升级。关税高峰和关税升级严重地限制了发展中国家的粮食产品进入发达国家市场。

由于一些成员在实施非关税措施的关税化方面存在困难,《农业协议》允许其保留某些产品的非关税措施,但这些产品必须实行关税配额制度。各成员方应以相对较低的关税进口一定数量(配额量)的农产品,确保有效市场准入不受侵蚀。然而,《农业协议》对于配额的管理和分配至今缺少明确具体的规则。因此,成员方对于贸易配额的管理拥有较大的自主权。利用这种自主权,欧盟、美国等发达国家参照以往的进口构成情况,将配额分配给传统供应商,以延续特定国家之间过去存在的特惠贸易安排,这一配额管理模式明显具有歧视性,发展中国家因此被排除在特惠安排之外,一些对其具有重要出口利益的产品也被征收高关税。事实上,关税配额制度在改善市场准入方面并未发挥有效作用,反而弱化了最低限度的市场准入。

为避免关税化的结果可能使原先受非关税措施保护的国内农产品直接受到国际市场价格波动及过量进口的冲击,《农业协议》规定了关税化的例外条款——特殊保障措施,即在特定产品进口数量大增,或进口价格跌至规定水平时,成员方可以征收一定的附加关税,以保护国内相关产业。按照《农业协议》第5条规定,实施特殊保障措施的农产品必须经历关税化过程。由于绝大多数发展中国家没有进行关税化,因此失去使用特殊保障措施的权利。加之该措施适用的技术门槛高,导致即使有权使用该措施的发展中国家也不能频繁地对其加以利用。2003年行动援助报告指出,在允许使用特殊保障措施的6072项关税税目中,67.2%适用于发达国家,31.8%适用于发展中国家。一份WTO刊物统计数据也显示,在1995—2008年有权使用特殊保障措施的22个发展中国家之中,仅有6个国家实际援用。

通过肮脏的关税化、选择性的关税削减、弱化最低限度的市场准入、战略性的使用特殊保障措施等手段,发达国家极力规避市场准入的义务,因此《农业协议》市场准入规则实际上并没有打开发达国家的市场,反而使发展中国家的市场更加开放。这严重削弱了关税在保障粮食安全方面的作用。

综上所述,《农业协议》确立的国内支持、出口补

贴和市场准入规则在发达国家和发展中国家之间具有严重的不平衡性。它允许发达国家通过出口补贴继续在国际市场上进行粮食倾销,同时却要求发展中国家逐步开放国内粮食市场;它为发达国家的国内支持保留了充裕的空间,却令发展中国家与农业补贴失之交臂。这在发达国家与发展中国家之间造成了不公平竞争的合法化,严重地限制了发展中国家促进粮食安全的政策选择。因此,现行的《农业协议》规则很难有效保障发展中国家的粮食安全。

## 二、多哈回合农业谈判中发达与发展中国家的博弈使粮食安全目标进展维艰

### 1. 提案、磋商阶段,发达与发展中国家粮食安全立场迥异

为纠正《农业协议》规则的失衡,多哈农业谈判将包含粮食安全在内非贸易关注作为单独的议题加以考虑。围绕该议题,许多成员方提交了提案,阐明其粮食安全立场。各成员方均认为粮食安全至关重要,尤其对发展中国家,但就如何解决粮食安全问题上,立场迥异。

以美国为代表支持农业贸易自由化的国家认为,自由贸易将稳定全球市场价格,同时增加贸易收益、促进经济发展、提高购买力,从而有助于粮食安全,因此自由贸易和市场导向是实现粮食安全的主要路径<sup>[8]</sup>。以欧盟、日本为代表的坚持农业贸易保护的国家则强调国内农业生产对粮食安全的重要作用,主张一个理想的国际框架应充分考虑农业的多功能性和粮食安全的需要,给予国家农业政策设计足够的灵活性和回旋余地<sup>[9]</sup>。鉴于现有农产品制度安排的不公平性及南北国家在农业竞争力上的悬殊,发展中国家认为解决粮食安全的关键是在WTO谈判中争取相应的政策空间,保护和促进本国农业和粮食生产,保障农民的收入。为达到上述目的,他们均强调终止“蓝箱”、改革或移除“绿箱”,消除发达国家的关税高峰、关税升级,取消发达国家的出口补贴。同时,他们强调特殊和差别待遇对发展中国家的粮食安全和农村经济发展的重要意义,建议创建“发展箱”和“粮食安全箱”。无论是“发展箱”还是“粮食安全箱”,均要求允许发展中国家重新评估和调整关税水平,提高主要粮食产品的约束关税,减少OECD国家的关税高峰、关税升级和高额补贴,提高发展中国家的微量允许水平,禁止发达国

家使用特殊保障措施,确立发展中国家的特殊保障机制。

## 2. 框架模式阶段,发达与发展中国家围绕粮食安全展开激烈博弈

粮食安全立场的分歧,导致发达与发展中国家在框架模式谈判中展开激烈博弈。2003年3月,农业委员会主席哈宾森提出了第一份谈判模式草案(《哈宾森文本》)。哈宾森提议对《农业协议》的“三大支柱”进行全面改革,规定发展中国家基于粮食安全和农村发展的需要,可以指定部分产品作为战略性产品(又称“特殊产品”),履行较低的削减义务。同时哈宾森要求发达国家停止使用特殊保障措施,发展中国家可以建立特殊保障机制以保障粮食安全和生计。但特殊产品的范围、特殊保障机制的适用条件,尚需留待将来适当的阶段作为技术细节进一步考虑。《哈宾森文本》并没有全面考虑发展中国家提案的要求,距离发展中国家的要求仍有差距。

尽管《哈宾森文本》与发展中国家的要求相距甚远,但欧盟和美国仍然拒绝接受,并于2003年8月,提出《欧美联合文本》。该文本旨在打开发展中国家的市场而继续保护发达国家的市场,因此,在国内支持方面,文本仅要求削减最具贸易扭曲的“黄箱”支持,而保留“蓝箱”支持,并取消其限产要求;在出口竞争问题上,文本仅要求在一定期限内取消对发展中国家具有特殊意义的产品的出口补贴;在市场准入方面,文本提出了混合式的关税削减公式,即部分产品(敏感产品)关税按乌拉圭回合的简单平均公式削减,部分产品按瑞士公式削减。这种削减方式既能保证欧盟继续维持对发展中国家极为重要的出口产品的高关税,又能避免发展中国家通过高关税保护其国内农业市场。至于对保障发展中国家粮食安全具有重要作用的特殊和差别待遇,文本均将其列入“未决问题”<sup>[10]</sup>。尤其对于《哈宾森文本》提议的特殊产品和特殊保障机制,联合文本根本未予考虑。

《欧美联合文本》完全无视发展中国家对粮食安全的关注,遭到了发展中国家的结盟应对。20国集团(G20)于2003年8月20日提出了替代方案,呼吁WTO应促进一项真正的自由贸易议程,解决目前《农业协议》中的南北不公平和不平等问题。该方案要求规范或削减“绿箱”,降低发达国家的微量允许支持;削减所有扭曲贸易的具体产品的国内支持;终止“蓝箱”支持;粮食援助改革;使用混合公式对高关税产品进行大幅削减;停止特殊保障措施。为保

障发展中国家的粮食安全,G20要求扩大《农业协议》第6.2条(即“发展性支持”)的范围,并维持现有的微量允许支持标准;在关税削减方面,发展中国家应采用简单平均削减公式,享受更低的削减幅度和更长的实施期,并建立有关特殊产品的安排;在出口补贴方面,《农业协议》第9.4条关于发展中国家出口补贴的特殊安排应予以保留。除G20的提案外,许多关于框架模式的提案都带有集团化的色彩,这反映了《欧美联合文本》出台后新形势下发展中国家农业谈判力量的重新组合。如代表大多数发展中国家小农的利益的33国集团(G33),集中力量争取有关特殊产品和农产品特殊保障机制方面的框架安排,寻求保障粮食安全的政策空间;又如非洲联盟、非加太国家以及最不发达国家结成了90国集团(G90),为解决最不发达国家和粮食净进口国的粮食安全问题而奔走。

发展中国家的结盟,增强了他们在粮食安全问题上讨价还价的能力。坎昆会议上,全球南方联盟明确拒绝《欧美联合文本》。南北双方的严重对峙,最终导致了坎昆会议无果而终。

## 3. 具体模式阶段,发达与发展中国家的博弈使得发展中国家粮食安全目标进展维艰

坎昆会议的破裂,使美欧不得不正视发展中国家的力量,调整谈判策略,他们通过“分而治之”的策略以瓦解发展中国家的结盟。2004年4月,美国、欧盟、澳大利亚、巴西、印度组成了一个谈判集团——利益相关五方(FIP)主导今后谈判,许多发展中国家被“密室会议”排除。自此,发展中国家一直遭遇发达国家的分化策略,无论是利益相关五方部长会议,还是四方(美国、欧盟、巴西、印度)、六方(美国、欧盟、巴西、印度、澳大利亚、日本)、七方(美国、欧盟、巴西、印度、澳大利亚、日本、中国)部长会议,广大发展中国家均被排除在外,失去谈判的话语权。程序上的不公平注定发展中国家关于粮食安全的关注难以得到根本的考虑。

首先,发达国家高额的农业补贴不可能得到实质性的削减。(1)国内支持总量削减仅减少了贸易扭曲的水分。2008年7月案文规定,扭曲贸易的国内支持总量(overall trade-distorting domestic support, OTDS)的削减是以约束水平为基础,而不是以其实际支付水平。由于约束水平是以1995—2000年为基期,该时期发达国家不仅在蓝箱、微量允许方面都有大量的支付,而且还有很高的AMS

约束水平,这意味着 OTDS 的约束水平要远远高于其实际支出水平。因此,在约束水平基础上削减国内支持仅仅是削减了扭曲贸易的国内支持的水分,并不能真正达到实质性削减的目的。如美国目前 OTDS 允许空间上限为 482 亿美元,2006 年实际 OTDS 为 110 亿美元,2007 年为 70 亿美元,即使按照 2008 年 7 月文本规定的削减幅度将 OTDS 允许空间上限降至 145 亿美元,也无法达到“对发达国家 OTDS 进行大幅度实质削减”的效果。(2)利用“箱间转移”规避削减义务仍然得不到禁止。《框架协议》改革了“蓝箱”政策,规定“蓝箱”按农业总产值的 5% 进行封顶,将“蓝箱”标准从原来的“限产”扩大到“不对生产进行要求”。这一变革扩大了“蓝箱”的使用范围,增加了一些国家使用“蓝箱”支持的空间。由此,具有 AMS 削减义务的高补贴国家,可以通过“箱间转移”(从“黄箱”移到“蓝箱”)来调整现行的农业支持政策,规避削减义务,如美国 AMS 承诺水平为 191 亿美元,2001 年实际使用量为 144.13 亿美元,比较接近承诺水平。但是,目前美国农业总产值在 2 000 亿美元左右,按 5% 的封顶要求,美国将有 100 亿美元的“蓝箱”使用空间。这意味着如果取消蓝箱的“限产”要求,美国只需将一部分措施从“黄箱”转入“蓝箱”便可大大缓解削减压力,甚至可以不作任何削减。

其次,发展中国家关于特殊产品和农产品特别保障机制的要求受到严重阻碍。(1)特殊产品。特殊产品的指定直接关系到发展中国家的粮食安全,因此发展中国家要求按全部农产品总数的 20% 指定特殊农产品,豁免关税减让义务,实行最低关税削减或零削减。该要求一直未引起主要谈判方的重视。2008 年 7 月案文虽允许发展中国家以粮食安全、生计安全和农村发展为基础自行指定特殊产品,但特殊产品的数量严格限制在总税目的 10%~18% 之间,关税平均削减幅度需达到 10%~14%。发展中国家认为,如果要求特殊产品至少做出 10% 至 20% 的削减,那么特殊产品和一般产品的本质区别就难以体现,发展中成员在粮食安全、生计安全和农村发展上的目标也就难以实现。(2)特殊保障机制。特殊保障机制是给予发展中国家的优惠政策,在进口产品数量激增或进口产品价格锐减的情况下,发展中国家可以启动这一机制,提高关税壁垒,以此来保障农民的生存、农业的发展和粮食安全。G33 是特别保障机制最积极的捍卫者。他们主张在

农产品进口量超过正常年份的 5%、10% 和 30% 并造成国内价格下跌时,就可采取追加不同比例关税的特殊保障措施,而且程序应简单、易行。美国等粮食出口国则坚持只有当某种农产品进口突然增至比 40% 还大规模的时候,“受害国”才能启动特别保障机制,提高关税。最终,美国以必须界定该机制使用的合法性和防止滥用为由,没有作出让步,直接导致 2008 年谈判破裂。

发达国家高额补贴的继续,发展中国家特殊产品和农产品特别保障机制建立的受阻,使得发展中国家的粮食安全目标进展维艰。尽管 2008 年谈判破裂之后,农业委员会于 2009 年、2010 年又组织多次谈判,但均无实质进展。2011 年伊始,农业委员会主席沃克提出预计在年终结束谈判。然而情况并不乐观,WTO 大使们一致认为,各项议题在年内不太可能达成一致。目前,代表们选择了分阶段完成的妥协方案,其中农业问题被列为“慢速通道”。

### 三、结论与启示

WTO 农业规则的制定始终离不开发达国家与发展中国家利益的博弈,两者实力的悬殊决定了规则的不平衡,这严重限制了发展中国家粮食安全的政策空间。多哈农业谈判也不能根本改变这一现状。因此,对于发展中国家而言,保障粮食安全不能仅依赖于贸易,而应从两方面着手:

一是从公平贸易出发,争取农业发展的有利外部环境。农业是发展中国家粮食安全的根本保障,发展中国家应加强结盟,防止发达国家的分化,利用尚未结束的多哈农业谈判继续要求发达国家大幅度削减其实际补贴水平,同时建立自己的粮食安全保护机制——特殊产品和特殊保障机制。

二是从开放与保护相结合出发,加强国内政策对粮食生产的支持。农业贸易自由化是大势所趋,发展中国家不可能完全置身之外,但农业贸易自由化也是一个逐步发展的过程,因此,发展中国家应充分利用 WTO《农业协议》预留的政策空间,加强国内农业政策对粮食生产的支持。

### 参 考 文 献

- [1] 卢良恕,王健. 粮食安全[M]. 浙江:浙江大学出版社,2007:1-3.
- [2] Food and Agriculture Organization of the United Nations(FAO). Rome declaration on world food security and world food summit

- plan of action[C]. Rome:FAO,1996.
- [3] 王传丽. WTO 农业协定与农产品贸易规则[M]. 北京:北京大学出版社,2009:29.
- [4] JEFFREY S. The problem child of world trade :reform school for agriculture[J]. *Global Trade*,1995(4):357.
- [5] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation[EB/OL]. (2001-09-09) [2011-09-10]. [http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policies-in-oecd-countries-2001\\_agr\\_oecd-2001-en](http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policies-in-oecd-countries-2001_agr_oecd-2001-en).
- [6] DIMITRIS D. The uruguay round agreement on agriculture in practice:how open are OECD markets? [EB/OL]. (2001-07-23) [2011-09-10]. <http://www.oecd.org/dataoecd/54/61/2540717.pdf>.
- [7] 龚宇. WTO 农产品贸易法律制度研究[M]. 厦门:厦门大学出版社,2005:255.
- [8] World Trade Organization. “Non-trade” concerns: agriculture can serve many purposes[EB/OL]. [2011-08-18]. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negs\\_bkgnd17\\_agri\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgnd17_agri_e.htm).
- [9] World Trade Organization. Negotiation proposal by Japan on WTO agricultural negotiation, G/AG/NG/W/91 [EB/OL]. (2000-12-21) [2011-08-18]. <http://docsonline.wto.org/DDFdocuments/t/G/AG/NGW91.doc>.
- [10] World Trade Organization. Negotiations on agriculture: first draft of modalities for the future commitments, TN/AG/W/1 [EB/OL]. (2003-01-12) [2011-08-18]. [http://www.wto-center.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document\\_id=14717&action=content](http://www.wto-center.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=14717&action=content).

## Food Security under WTO Agreement on Agriculture

——Based on Game between Developed and Developing Countries

ZHANG Xiao-jing

(Law School, Wuhan University, Hubei Wuhan, 430072)

**Abstract** The fundamental elements of national food security determine the game between the developed and developing countries, but unequal game power has led to the imbalanced rules made in *Agreement on Agriculture* on food security, which has severely limited the policy space of developing countries on food security. Doha negotiations on agriculture can not fundamentally change this situation. Therefore, developing countries should not rely solely on trade to achieve food security, but should adopt approaches from two aspects. First, developing countries should fight for external environment favorable for agricultural development proceeding from fair trade; Second, developing countries should strengthen domestic policy support on food production proceeding from openness and protection.

**Key words** food security; *Agreement on Agriculture*; game between the developed and developing countries; domestic support; export subsidies; market access

(责任编辑:刘少雷)