

论乌拉圭回合对国际农业贸易的影响

滕 家 国

作 者 滕家国，武汉大学经济学院博士研究生；武汉，430072

关键词 乌拉圭回合 国际贸易规则 农业贸易

提 要 乌拉圭回合对国际农产品贸易非关税壁垒的关税化，对现行农业关税的约束承诺，以及对农产品贸易的边界保护、出口补贴和国内支持等保护性措施的限制等改革，都不同程度地推动了国际农业贸易中保护关税的下降和保护模式的变化，从而有利于国际农业贸易的自由化发展。但是，由于目前国际农业贸易中实际存在的较高的关税等量及潜在的关税保护水平和上限税率，乌拉圭回合对国际农业贸易自由化的作用是有限的，未来的自由化历程还有一段很长的路要走。

一、乌拉圭回合对国际农业贸易保护关税的影响

乌拉圭回合协议有关农业贸易的一项重要进展，就是在管理农业贸易规则上实行包括对未来农产品贸易保护设置上限关税约束在内的根本性改革，以及对农产品贸易的边界保护、出口补贴及国内支持等保护措施实行限制。其中，最重要的是对所有农业贸易的非关税壁垒实行关税化，并对全部农业关税实行约束；对以前属于禁止进口或限制进口的农产品提出最低市场准入承诺；禁止对新的农产品实行出口补贴，并对现有出口补贴的数量和总价值进行约束。这些改革与调整无疑会对农业贸易的关税保护产生较大影响。

(一) 乌拉圭回合在农产品贸易的市场准入、出口补贴和国内支持等方面的改革 为了实现“建立一个公平的、以市场为导向的国际农业贸易体系，扭转保护主义，消除农业贸易中的贸易扭曲”目标^①，乌拉圭回合对管理农业贸易的规则进行了一系列根本性的改革。其中最重要的一项就是有关农产品贸易的市场准入规则的改革。根据新的规定：（1）除“特殊待遇”国家外，协议参加方应将各自的非关税壁垒转换成约束性关税（即关税化），并不得采用新的非关税措施；工业化国家和发展中国家必须逐步降低约束关税，对于新的约束关税和过去通过谈判已约束的关税，其简单平均幅度工业化国家要求在6年（1995—2000年）内应至

少分别下降 13% 和 36%, 发展中国家相同类别的约束关税要求在 10 年内 (1995- 2004 年) 应至少分别降低 10% 和 24%^②。(2) 为了与给予发展中国家“特殊的和有差别的”待遇相一致, 新规则允许发展中国家对在乌拉圭回合开始时属于非约束关税的商品进行上限约束; 对于最不发达国家, 给予在农产品贸易上提出关税上限约束的灵活性, 并以此代替降低关税承诺。(3) 参加方的最终关税水平由各成员方按附属于协议的关税安排自行报价确定和承诺, 这些承诺将作为最终协定的一部分为各国相互接受。(4) 考虑到参加方的发展水平和乌拉圭回合开始时的农业关税和进口限制的特征, 新规则在确定关税等量上提供了一定范围的选择。(5) 在农产品市场准入的程度上, 对于关税化商品, 出口方将获得“最低准入承诺”。

管理农业贸易规则的另一项重要改革是对农产品出口补贴的限制。由于乌拉圭回合以前的国际贸易政策体系未能对农产品补贴出口数量进行有效的限制, 导致了世界农产品出口市场的不确定性和价格波动, 制约了国际农业贸易的竞争性扩大。尤其是, 长期以来世界农产品出口中, 出口补贴最多的商品主要集中在谷物、牲畜产品和食糖等几种主要产品上, 从而较严重地扭曲了农产品贸易价格。因此, 乌拉圭回合协议的达成, 可以说是自关贸总协定成立以来第一次对农业出口补贴进行有效的纪律约束。但是值得注意的是, 本回合关于出口补贴的新规则并未象其它一些规则那样出现较大力度的改革。其主要进展是在允许出口补贴存在的前提下, 要求参加方对出口补贴实行限制。参加方应对出口的最大补贴进行约束承诺, 同时降低出口补贴消费和补贴数量。新规则要求在实施期内工业化国家的出口补贴消费和补贴数量分别下降 36% 和 21%, 发展中国家则分别下降 24% 和 14%^③。协议同时要求参加国不能将出口补贴扩大到在基期内其他非补贴的商品。

改革的第三方面是对农产品出口的国内支持水平的约束。新规则中对国内支持的限制和约束以各参加方的总体国内支持措施为基础, 同时包括通过关税和出口补贴方式采取的边界价格支持。以 1986- 1988 年基期确定的外部价格为基础, 协定对参加方总体支持措施予以确定和载明, 并要求参加方在实施期间将各自的总体支持措施下降 20%^④。

(二) 乌拉圭回合农产品贸易市场准入、出口补贴和国内支持改革的实际效果 从总体上看, 乌拉圭回合对市场准入、出口补贴和国内支持三方面的改革, 主要是通过对国际农业贸易中现存的和未来的农产品贸易的非关税壁垒、保护关税分别进行关税化和关税约束, 以实现降低国际农业贸易中的关税保护和贸易扭曲的目的。非关税壁垒的关税化增加了国际农业贸易保护的透明度、可预见性和可控制能力, 减少了农业贸易的歧视性行为。同时它将有损于参加国的国内市场竞争和根据世界市场变化不断调整贸易政策。约束关税的实施规定了一国边界保护的最大关税范围, 并将未来农业贸易的全部商品纳入约束关税的管理范围, 既限制和降低了农产品贸易的国内保护, 同时也使得对国际农业贸易的壁垒和市场的预期的稳定性增加。

但从具体情况看, 乌拉圭回合在市场准入、出口补贴和国内支持上的改革所取得的成果是有限的。从市场准入方面看, 首先, 在所有情况下, 市场准入的规定并未形成“无条件”的关税化。特殊待遇条款允许部分国家在特殊条件下对某些农产品在一段时期内推迟关税化; 允许进口国在国内进口剧增或面临较低的世界价格时使用保护及防范规定; 对于属于关税化商品的新增关税以外的商品, 进口国在进口超过特定的基期水平或进口价格降至特定的触发价格以下时, 可以对进口农产品征收额外关税。因此, 乌拉圭回合的关税化改革是不完全的。其

次，尽管约束关税规定了一国边界保护的最大关税范围，但如果参加方将关税约束在较高水平上，使得乌拉圭回合之后的适用税率仍具有禁止性影响，或者使约束水平内的关税范围出现较大的差距，那么关税化的效果将会下降。另外，成员方可以在与其内部价格相联系的约束范围内按不同的关税水平设置农业关税，这实际上仍类似于可变征税或某种最低价格的设置。第三，尽管参加方对最低准入按协议要求进行了普遍承诺，但由于部分发展中国家的一些商品不属于关税化范围，从而不必按最低准入或普遍准入作出承诺，这实际上等同于允许部分未达到最低准入程度的商品进口保护的存在。而且，在当前的农业贸易体制下，最低准入下的进口是没有保证的。它们只是鼓励对配额内的进口实行降低的关税，而在出口商于以前已获得优惠的市场准入或达成自动出口限制协议的情况下，其准入机会服从普遍准入规定。此外，本轮协议允许部分国家（主要是工业化国家）将过去配额体系下的贸易安排作为最低准入标准，这种做法使得最低准入制度对农产品市场的开放和贸易的扩展不会产生很大的积极作用。

从出口补贴方面看，尽管乌拉圭回合协议对农产品出口的国内补贴进行了限制，但它并未明示出口补贴为一种违背贸易规则的行为，而只是对出口补贴的程度和水平进行承诺和控制。因此，新规则对出口补贴进行约束引起的出口补贴下降的最终效果，将取决于受约束的商品数量、补贴出口占农产品贸易总量的份额，以及在实施期内各成员方所作的政策调整。世界银行对参加国关于降低出口补贴的一项分析显示，尽管乌拉圭回合对补贴的数量和补贴支出的约束可能对贸易流动和农产品价格产生较大影响，尤其是那些进出口占世界农产品贸易份额很大的商品，但是保留下来的部分农产品的出口补贴仍显示出世界农产品贸易的较大扭曲^⑤。

从国内支持方面看，首先，新规则中对国内支持的约束采取对总体措施而不是针对特定商品的支持的限制，这为某些农产品持续获得国内支持和有关政策的优惠提供了较大的余地。而且，对单个农产品支持政策约束的缺乏，势必导致商品之间日益增加的政策扭曲。其次，“绿色盒子”（一种不影响生产和价格的农产品补贴）将允许一些支持政策在参加国中继续维持不变。第三，总体支持措施是以 1986—1988 年的开支为基础，而历史上这一时期正是农产品的世界价格相对较低，即农产品获得国内支持相对较高的时期，这意味着对国内支持约束的实际承诺的降低。第四，本轮协议将欧洲联盟补偿支付和美国差价补贴示为生产中性而免除降低国内支持的承诺，这对于其它参加国也是不公平的。

（三）乌拉圭回合农产品贸易壁垒关税化和关税约束的实际效果 乌拉圭回合最终文件规定，参加方初始的基础关税（特定的或实际的）应确定在与 1986—1988 年基期等量保护水平上。但将各国确定的基础关税等量与 1986—1988 年边界保护措施的关税等量的估计值的比较表明，许多国家在其承诺安排中确定的特定的或实际关税，大大高于基期实际的国内价格与世界价格之差，这意味着新确定的关税比 1986—1988 年提供了更高的保护^⑥。而且，由于包括 1986—1988 年在内的近几十年世界农产品价格一直处于低水平，乌拉圭回合所选择的关税化基期正是在工业化国家存在相对较高的农业国内支持和保护的时期。因此，这一选择无异于为工业化国家提供更高的关税保护水平。事实上，工业化国家的多数商品在乌拉圭回合之后的基础关税等量大大高于 1986—1988 年基期的价差水平。从发展中国家的关税约束情况看，由于发展中国家可以对以前不属于约束关税的商品自由选择约束上限，使得乌拉圭回合

前后的关税情况差异较大。但与工业化国家情况类似的是,发展中国家对一些主要商品提供了较高的基础关税,部分对主要粮食作物保持进口补贴或出口征税的国家也设置了较高的关税上限约束。因此,从近期的发展情况看,乌拉圭回合的关税化和关税约束的实际效果是不理想的。

二、乌拉圭回合对国际农业贸易保护模式的影响

国际农业贸易长期逃离关贸总协定规则和纪律的约束,促进了工业化国家以贸易限制和直接价格支持为国内生产者提供保护,以及发展中国家通过出口征税和汇率高估实行有效征税农业为特征的国际农业贸易政策的形成与发展。在80年代,尽管许多发展中国家面临来自外部的日益加大的贸易自由化压力,而大多数工业化国家实际上保留甚至增加了对农业的保护。对农业贸易的一些有限改革主要集中在国内支持的机制上,且主要是对出口补贴、进口税和其它技术壁垒的降低。

(一) 乌拉圭回合对工业化国家农业贸易保护模式的影响 尽管农业贸易非关税措施向关税的转换将使农产品贸易规则与关贸总协定其它产品的贸易规则趋于一致,但乌拉圭回合确定的农业贸易的关税化进程,降低了多数成员方许多商品的预期自由化程度。实行关税化后的基础关税的高水平不仅是由于基期农业保护的现实高水平,而且是由于在建立与基期一致的关税等量时使用的选择价格。另外,相对于目前农业贸易政策所产生的保护率,新规则确定的基期关税约束水平也是十分高的,这对工业化国家农业贸易保护模式会产生一定的影响。

欧洲联盟:在乌拉圭回合开始以前,欧洲联盟的农业贸易保护模式是通过一种综合的支持机制对国内农业市场提供保护;通过可变征税限制农产品进口,同时利用国内价格支持(担保的干预价格)使国内价格维持在大大高于世界价格的水平上。当世界农产品价格低于欧盟制定的门槛价格时,则对进口农产品实行征税,其大小为世界价格与门槛价格之差。此外,欧盟获保护的农产品数量也一直是很大的。在乌拉圭回合谈判期间,欧盟开始通过降低农产品价格的支持水平和对农场主提供直接收入补偿支付,改革其共同农业政策。这些改革与世界农产品价格的上涨相结合,促进了欧盟自基期以来大多数农产品保护率的下降。乌拉圭回合结束后,欧盟的农业保护模式将主要取决于世界价格水平和关贸总协定允许采用的最高关税。同时,根据最终协定的特殊保护措施,欧盟在国际农产品市场出现较低的世界价格时可以针对任何进口商品采取额外保护措施。此外,欧盟以与干预价格有关的最大应征价格形式对其谷物关税提出了附加承诺,只要关税征收不超过约束水平,欧盟可以在其共同农业政策中根据门槛价格征收关税。也就是说,在世界价格很低的时期,欧盟可以在不超出关税约束范围的同时征收较高的关税,而在世界价格很高时,则征收较低的关税,并维持在共同农业政策改革中确定的门槛价格水平。

日本:在乌拉圭回合以前,日本的固定的和可变的关税综合体系使日本的农产品国内价格大大高于世界价格。日本对所有主要商品提供的保护主要通过以关税和进口限制维持的管理价格来实现。乌拉圭回合开始后,日本对部分主要农产品的保护呈现明显下降的趋势,但日本在乌拉圭回合之后对少数农产品的关税等量仍保持在类似于禁止进口的水平。在乌拉圭

回合中，日本同意将除大米以外的所有农产品非关税壁垒转换成关税，推迟大米的关税化时间，同时对大米的进口提供一个相对较高的最低准入承诺。

北美：在美国，关税化主要对牛肉、糖和日用品等农产品的保护政策产生影响。美国对糖和牛奶的保护主要通过管理价格予以支持，而管理价格则通过关税和进口配额支持。肉类进口法和自动进口限制安排一直是美国牛肉行业的主要保护来源。对于出口的主要农产品，则通过出口增长计划提供的出口补贴加以保护。乌拉圭回合之后，美国的进口配额的实际基础关税等量仍高于 1986—1988 年的保护水平。在加拿大，乌拉圭回合之前的牛奶、日用品、家禽肉和鸡蛋等农产品的生产是通过稳定计划、运输补贴和数量性进口限制提供的支持而获得较大保护。乌拉圭回合之后，加拿大的保护程度未出现明显下降。

(二) 乌拉圭回合对发展中国家农业贸易保护模式的影响 乌拉圭回合谈判为发展中国家更加广泛地加入国际贸易体系提供了机会。发展中国家作为整体，通过乌拉圭回合的关税化进程，受关税约束的农产品类别比率由过去的 18% 增至目前的 100%^①。但是，由于经济发展水平和农业贸易方式的差异，发展中国家的关税约束程度和由此产生的自由化模式在商品和国别上出现了较大的差异。其中一部分国家选择利用本回合锁定或进一步巩固其近期在单边或双边贸易上的自由化成果，而其它一些国家，特别是最不发达国家，则没有对农业贸易的自由化作出实质性承诺。在乌拉圭回合农业贸易协议中，发展中国家可以只对以前属非约束关税的农产品提出关税上限约束，并被给予在相对较长的过渡期（10 年）内承诺相对较少的关税降低义务的优惠。发展中国家针对食品安全、农业投资、运输和营销等的农业补贴不属于降低关税之列。此外，发展中国家农业贸易中被认为是最普遍的贸易扭曲，即：进口补贴、出口税、国家对贸易进口的垄断等，不受本回合规则的约束。

拉美国家：拉美地区的大多数发展中国家在 80 年代末和 90 年代初开始实行贸易自由化和单边贸易改革，并且在降低关税和非关税壁垒方面超出了乌拉圭回合的进程。自 80 年代中期以来，阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、墨西哥、秘鲁和委内瑞拉等国的农业关税有了明显的下降。在乌拉圭回合中，这些国家进一步巩固了前期的自由化成果，并对部分商品的非关税措施实行了关税化。其中少数国家还对部分商品的关税作出进一步降低的承诺。但是，乌拉圭回合之后，拉美地区仍有一些发展中国家将其约束关税率设置在高于当前适用的水平，从而有可能使得乌拉圭回合之后拉美国家总体的适用边界保护程度增加。在墨西哥，国内的价格支持、进口控制和许可，为生产者提供了对大多数农产品的较高保护。虽然部分商品的保护有所下降，但另一些商品的保护则进一步加强。对于在乌拉圭回合以前不受关税约束的商品，部分国家在回合之后的约束关税承诺出现了高于初始关税的情况。

亚洲国家：经过乌拉圭回合之后，亚洲国家农业贸易自由化程度在商品和国别上也存在较大的差异。从总体上看，亚洲国家的许多农产品边界保护的降低是有限的，这主要表现在当一些收入较高的亚洲国家承诺进一步调低对部分主要农产品边界保护的同时，其它一些国家，尤其是南亚国家，则没有对农业贸易自由化作出实质性承诺。像其它欠发达地区一样，亚洲地区的一些欠发达国家允许在设置高出历史保护水平的总的或特定的关税约束上具有灵活性，而本地区的多数欠发达国家也都将其关税约束在较高水平上，或者仅仅降低当前的约束税率。在许多情况下，这些约束税率仍高于当前的适用税率。

非洲和中东国家：大多数非洲国家的农业贸易体系，是通过明确控制国内价格低于世界

价格或隐含地给予农业较高的保护等方式形成征税农业。对于不同的商品, 征税模式不尽相同。但在传统上, 非洲国家给予食用农作物生产者的保护高于经济农作物生产者, 后者往往被征税。非洲国家在 80 年代出现的贸易政策改革, 主要集中在取消配额与许可证限制和改变关税结构上。农产品出口激励政策主要包括出口税和配额的削减、汇率改革, 以及给予出口商免税进口津贴和实行出口补贴。参加乌拉圭回合后, 非洲国家对其农业关税项目进行了 100% 的约束, 大多数国家同时承诺对全部农产品采取统一的关税上限约束, 以代替减税承诺。然而, 从目前情况看, 非洲地区的大多数发展中国家的关税约束水平很高, 并且大大超出乌拉圭回合以前大多数食用农作物的关税水平。在中东和北非地区, 部分国家自 80 年代中期开始实行由对农产品征税过渡到对农业部门实行补贴的改革。在乌拉圭回合之前, 多数国家普遍采用诸如禁止进口或限额进口、进口许可证、国家垄断, 以及其它类似非关税壁垒限制农产品进口。部分国家则通过管理价格、国家垄断和进口限制措施, 鼓励对一些普通的主要食品实行自给自足。在近几年, 多数国家开始向自由化贸易发展, 逐步降低对农业投入和消费的补贴。但是, 中东和北非的几乎所有国家在乌拉圭回合中对大多数农产品没有作出进一步自由化的承诺, 并且在乌拉圭回合之后, 多数国家继续对一些主要农产品的国内生产者提供较大的保护和支持。

综上所述, 从乌拉圭回合对农业保护关税以及对大多数工业化国家和发展中国家农业贸易保护模式的影响来看, 其作用主要表现在对农业贸易非关税壁垒的取消和实行更为灵活有效的自由化农业贸易政策上, 这对国际农业贸易自由化的长远发展是十分必要的。但是, 乌拉圭回合关税化和关税约束的实际结果却实为参加国提高其约束关税水平提供了机会。与此同时, 乌拉圭回合所产生的高水平的关税约束, 可能在相当长一个时期内对国际农业贸易产生不利影响。首先, 从近几年国际农业贸易的发展状况看, 乌拉圭回合的最终结果在实践上对工业化国家和发展中国家的农业贸易自由化的影响不大。而且, 关税约束付诸实施后造成的农产品贸易实际保护水平的提高, 不利于农业贸易的扩展和市场的进一步扩大, 农业贸易扭曲现象仍严重存在。其次, 关税承诺的高水平削弱了关贸总协定关于取消诸如可变征税等非关税壁垒的初始努力。参加国在低于约束水平的范围内, 仍可根据国内控制价格征收不同比率的关税。而且, 只要适用税率不超过约束税率水平, 关税可以设定在国内价格与世界价格的差距上, 这种方式实际上类似于可变征税, 而这是关贸总协定所不允许的。第三, 关税约束的高水平和可变征税的存在, 削弱了增加农业贸易保护透明度的目标。最后, 由于大多数国家的大多数商品的约束税率设置在较高水平上, 关税化和关税约束的最终结果很难为市场准入的安全便利提供可靠保证。

注 释:

- ①②③④⑤⑥⑦ 英格柯 (M. D. Ingo), 《乌拉圭回合中的农业贸易自由化: 前进一步, 后退一步?》, 载《世界银行政策研究报告》, 1995 年 8 月, 第 1500 期。

(责任编辑 邹惠卿)