

多哈回合 Cairns 集团农业贸易政策演变分析

陶红军

(福州大学 管理学院,福建 福州 350108)

摘要: 描述了 Cairns 集团农产品出口及结构,解释了该集团积极推动完全自由的农业多边贸易体系的原因。以时间为主线,整理了 Cairns 集团关键年份农业贸易政策提案。研究发现,随着多哈回合农业谈判逐步推进,Cairns 集团农业贸易政策也逐步细化。我国可以接受该集团市场准入和出口竞争提议,但是应坚持农业支持微量标准,并优化绿箱补贴支出结构。

关键词: Cairns 集团; 多哈发展议程; 农业谈判; 协调

中图分类号: F323.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-6924(2014)01-0091-09

Evolution of Cairns Group's Agricultural Trade Policy in Doha Development Agenda

TAO Hong-jun

(School of Management, Fuzhou University, Fuzhou 350108, China)

Abstract: The paper introduces agricultural trade and trade structure of the Cairns Group, which lays a solid foundation in understanding the group's proposals in the new round of agriculture negotiations. Agricultural trade proposals of the Cairns Group from different years are sorted out and explained. Possible areas of agricultural trade policy compromise between the Cairns group and China are discussed. It is obvious that agricultural trade proposals of the group are consecutive but stated in details year by year in the Doha round of agriculture negotiations. China may agree with market access and export competition proposals of the Cairns Group, but insist on retaining de minimis and Green Box domestic support.

Key words: Cairns Group; Doha Development Agenda; agriculture negotiations; compromise

一、Cairns 集团基本立场

WTO 多哈回合农业谈判过程中,成员国分裂成 16 个利益集团,其中 Cairns 集团是农业贸易自由化的最积极推动者。1986 年 Cairns 集团成立于澳大利亚 Cairns 小镇,最初有澳大利亚、巴西等 14 个成员国。南非于 1998 年,玻利维亚、哥斯达黎加和危地马拉于 1999 年,巴基斯坦于 2005 年先后加入 Cairns 集团,使该集团成员增加至 19 个。1998 年,Cairns 集团发表其参与农业谈判的愿景:取消出口补贴,约束政府农业出口信贷支持;农产品贸易应该建立在商业可行的基础上,市场准入条件与非农产品应该无差异;降低关税,取消关税高峰和关税升级;取消一切非关税壁垒,关税配额不应降低市场规模;取消扭曲贸易的国内支持、价格支持和收入支持;国内支持政策需要有针对性、透明并且与产量和出口量无关。

本文的结构安排如下:第一部分简要介绍多哈回合农业谈判僵局背景下 Cairns 集团基本农业贸易

收稿日期:2013-09-28 修回日期:2013-12-07

基金项目:国家自然科学基金项目(70371025)和福建省社会科学规划重点项目(2012A021)

作者简介:陶红军(1973—),男,副教授,博士,主要从事农产品国际贸易研究,E-mail:1602696171@qq.com。

政策;第二部分描述 Cairns 集团农业生产和农业贸易基本情况,说明其坚持农业贸易自由化政策的原因;第三部分以时间为主线,梳理 Cairns 集团关键年份农业谈判提案;第四部分介绍中国和 Cairns 集团农业贸易发展,探讨双边农业贸易政策协调的可能领域;第五部分是结论。

二、Cairns 集团农产品出口及结构

(一) 农产品出口

2011 年,Cairns 集团农产品出口额超过 100 亿美元的国家有 9 个,巴西和加拿大农产品出口额甚至超过 600 亿美元。印度尼西亚、泰国、阿根廷、马来西亚、澳大利亚和新西兰农产品出口额超过 200 亿美元,居于农产品出口第二层级。其余 11 国农产品出口额都在 100 亿美元之下,居于第三层级。

2011 年,巴西农产品贸易顺差 728.76 亿美元,居于 Cairns 集团首位。阿根廷、泰国、印度尼西亚、加拿大和澳大利亚农产品贸易顺差高于 200 亿美元,新西兰、马来西亚和智利农产品贸易顺差超过 100 亿美元。巴基斯坦和菲律宾农产品贸易逆差额分别为 18.03 亿美元和 16.09 亿美元。

表 1 2009—2011 年 Cairns 集团成员国农产品出口额和贸易差额 亿美元

序号	国家	2009 年		2010 年		2011 年	
		出口额	贸易差额	出口额	贸易差额	出口额	贸易差额
1	澳大利亚	234.92	137.01	270.48	159.63	340.49	205.20
2	巴西	576.59	494.51	685.85	578.26	864.58	728.76
3	加拿大	436.79	152.33	521.28	201.59	601.44	236.97
4	阿根廷	281.82	262.43	346.43	325.11	452.62	427.11
5	智利	143.11	108.81	157.46	111.49	190.66	130.74
6	哥伦比亚	59.71	21.97	57.57	12.71	70.59	13.41
7	秘鲁	48.60	21.55	59.35	23.35	78.74	33.81
8	巴基斯坦	32.09	-17.16	39.40	-27.97	55.50	-18.03
9	玻利维亚	10.82	6.52	10.89	6.29	12.00	5.14
10	哥斯达黎加	31.01	18.48	33.72	19.68	38.45	20.44
11	危地马拉	34.35	17.14	39.17	18.94	46.51	22.19
12	印度尼西亚	252.64	139.13	359.57	203.13	481.43	257.32
13	马来西亚	208.61	85.42	288.69	128.16	389.02	177.58
14	新西兰	154.04	124.94	195.65	161.89	240.68	199.36
15	巴拉圭	28.08	21.93	40.11	32.02	48.28	38.40
16	菲律宾	31.74	-24.27	41.29	-26.94	54.17	-16.09
17	南非	66.79	19.48	78.66	24.44	88.68	18.14
18	泰国	280.04	186.40	351.36	231.51	476.01	324.06
19	乌拉圭	39.56	31.13	48.32	37.95	57.96	43.77

数据来源:WTO Merchandise Trade by Commodity。

1986—2011 年期间,巴基斯坦农产品贸易一直呈现逆差状态。作为发展中成员,巴基斯坦可以通过 Cairns 集团表达多边农业贸易体系应给予发展中国家更多特殊和差别待遇的诉求。20 世纪 80 年代中期至本世纪初期,菲律宾未能很好发挥其地理区位和农业资源禀赋的优势,农产品贸易由顺差逐步转变为逆差。在多哈回合开始的 2001 年,菲律宾农产品贸易逆差已经高达 11.29 亿美元。作为农产品贸易逆差国,菲律宾留在 Cairns 集团的意义不大。

(二) 农产品出口结构

将 FAOSTAT 农产品贸易数据中 326 种植业产品和 90 种畜牧业产品(包括活动物)贸易额剥离,分别加总计算得到 2010 年 Cairns 集团成员国种植业产品和畜牧业产品出口额。

2010 年,巴西种植业产品出口额 460.16 亿美元,排名第一位。印度尼西亚、阿根廷、加拿大、马来西

亚和泰国种植业产品出口额超过 200 亿美元,同属第二层级。巴西畜产品出口额 160.84 亿美元,位居 Cairns 集团第一位。澳大利亚、新西兰畜产品出口额分别为 124.21 亿美元和 123.81 亿美元,分列第二、三位。加拿大林产品出口额 322.36 亿美元,排名第一位。巴西、印度尼西亚林产品出口额分别为143.03 亿美元和 122.09 亿美元,同样分列第二、三位。整体上看,Cairns 集团成员国水产品出口额都不大,玻利维亚和巴拉圭甚至没有水产品出口。泰国水产品出口额 71.28 亿美元,位居集团第一位。加拿大和智利水产品出口额分别为 38.47 亿美元和 34.01 亿美元,位居第二层级。

表 2 2010 年 Cairns 集团成员国农产品出口结构 亿美元

序号	国家	种植业产品	畜产品	林产品	水产品
1	澳大利亚	142.04	124.21	29.57	9.42
2	巴西	460.16	160.84	143.03	2.18
3	加拿大	269.67	77.36	322.36	38.47
4	阿根廷	282.63	45.18	11.61	13.46
5	智利	85.12	3.06	75.56	34.01
6	哥伦比亚	54.68	0.82	5.60	1.80
7	秘鲁	30.24	1.70	1.69	25.32
8	巴基斯坦	11.17	1.83	0.53	2.28
9	玻利维亚	10.24	0.40	0.82	0.00
10	哥斯达黎加	29.95	1.98	0.86	1.05
11	危地马拉	36.91	0.90	0.85	0.98
12	印度尼西亚	295.36	11.86	122.09	25.62
13	马来西亚	239.25	19.87	43.23	8.25
14	新西兰	42.27	123.81	36.92	10.72
15	巴拉圭	27.09	7.41	0.93	0.00
16	菲律宾	31.06	2.57	2.76	6.39
17	南非	54.58	6.58	24.34	5.66
18	泰国	217.11	41.84	34.49	71.28
19	乌拉圭	18.68	17.07	16.50	1.87

数据来源: FAOSTAT 数据库。由于数据来源不同,本表与表 1 数据稍有出入。

Cairns 集团农业贸易以种植业为主。2010 年 Cairns 集团成员国中有 17 个国家种植业产品出口额在 4 类农产品中比重最高,有 14 个成员国种植业产品出口比重超过了 50%。阿根廷、哥伦比亚、玻利维亚、哥斯达黎加、危地马拉种植业产品出口额比重甚至超过 80%。新西兰畜产品出口比重为 57.93%,超过其他 3 类产品出口比重之和。澳大利亚畜产品出口比重为 40.69%,仅落后种植业产品出口比重 5.84 个百分点。加拿大林产品出口比重为 45.54%,高于种植业产品出口比重 9.44 个百分点。秘鲁水产品出口比重为 42.95%,位居 Cairns 成员国第一位。

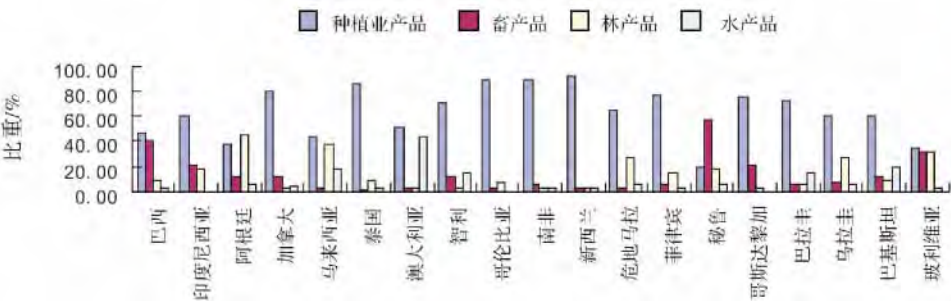


图 1 2010 年 Cairns 集团成员国各类农产品出口额占比(数据来源: FAOSTAT 数据库)

三、Cairns 集团农业谈判提案整理

伴随着 WTO 农业谈判进程,Cairns 集团在关键年份就农产品市场准入、国内支持和出口竞争等议题向 WTO 农业谈判委员会提出了建议。

(一) 2000 年提案

1. 农产品出口竞争提案(2000 年 6 月 16 日)

Cairns 集团寻求彻底取消农产品出口补贴的方案,提议:(1) WTO 所有成员国一致同意取消和禁止各种形式的农产品出口补贴。(2) 取消农产品出口补贴的日期有待通过谈判确定。(3) 多哈农业协议执行阶段第一年农产品出口补贴削减不少于 50%,剩余补贴削减速度还要加快,直至削减至零。(4) 发达国家和发展中国家分别从 2000 年和 2004 年年末开始削减农产品出口补贴上限。(5) WTO 需要加强出口补贴纪律,防止出口信贷、出口信贷担保、出口信贷保险和非商业性交易等出口补贴形式的滋生。(6) 农业协议 9.4 条款对发展中国家的特殊和差别待遇延长至农业出口补贴完全取消为止。

2. 农业生产国内支持提案(2000 年 9 月 22 日)

农业仍然是 WTO 多边贸易体系中补贴最严重的部门,乌拉圭回合确定的农业支持总量 AMS 测算、蓝箱措施和绿箱措施纪律没有能够避免农业国内支持对农业生产和贸易的扭曲。Cairns 集团提议:(1) 应使用新的农业支持总量 AMS 和蓝箱补贴削减公式,最终取消农业国内支持。(2) 通过谈判确定削减扭曲贸易和生产的农业国内支持时间期限。(3) 多哈回合农业协议执行期第一年农业国内支持削减不少于 50%。(4) 国内支持削减公式应细分到具体农产品。(5) 重新审视乌拉圭农业协议附件 2 有关免于削减承诺的绿箱标准,确保此类补贴不会或尽可能小的扭曲农业贸易和生产。(6) 发展中国家可以保留最小补贴数量、农业投资和生产投入补贴豁免。鼓励从毒品种植向非毒品种植的补贴适用特殊和差别待遇。

3. 农产品出口限制提案(2000 年 12 月 21 日)

Cairns 集团注意到,第三方市场关税升级阻碍了发展中国家食品加工业的发展,使其不能获得更多的农产品出口价值增值。为了应对第三方市场的关税升级,一些发展中国家开始限制农业原材料产品的出口,使得国际市场不能为最不发达国家和食品净进口国提供食品安全保障。应加强农产品出口限制和出口关税纪律,取消关税升级。保留乌拉圭回合农业协议第 12.2 条款,保障最不发达国家和食品净进口国食品安全的合法权益。

(二) 2002 年提案

1. 农产品市场准入提案(2002 年 9 月 12 日)

(1) 采用瑞士农产品关税削减公式。为确保所有农产品关税税率都得到削减,并解决关税高峰和关税升级问题,Cairns 集团建议采用瑞士农产品关税削减公式(Swiss Formula):

最终关税税率 = (初期关税税率 $\times a$) / (初期关税税率 + a)

对于发达国家,系数 a 为 25%。发展中国家农产品进口关税税率取值分为 3 种情形:如果农产品初期进口关税税率介于 0%~50%之间,系数 a 为 50%;如果农产品初期关税税率介于 50%~250%之间,削减至 50%;如果农产品初期关税税率高于 250%,削减至 125%。

发达国家农产品关税税率削减期限为 5 年,第 1 年实现 50%的削减,剩余 4 年每年实现 12.5%的均等削减。发展中国家农产品关税税率削减期限为 9 年,每年实现 11.11%的均等削减。进口国设置的额外税收、进口费用、提高进口价格等措施都要计算进初期关税税率,同时须将非从价税税率转换成从价税率。

(2) 扩大农产品关税配额。农业谈判的目的是最终取消农产品进口关税配额。多哈回合农业协议执行期 5 年内,发达国家将农产品进口配额数量增加至国内消费量的 20%,第 1 年进口配额实现 50%的增长,剩余 4 年均等增长 12.5%;发展中国家在 9 年内将农产品进口配额增加至国内消费量 14%,每年实现 11.11%的均等增长;制定国内消费量计算指南,确保能够准确计算进口国农产品国内消费量;配额内关税税率应该逐步取消或降低。

关税配额管理应该透明且可预测,确保贸易决策建立在商业可行基础上;鼓励 WTO 成员国充分使

用关税配额数量,禁止拍卖关税配额;关税配额中不能有转口要求;当关税配额包含多种农产品时,不能把配额分配给特定产品;不能设置产品规格、定价和包装等对出口商不利的商业条款;不能设置关税配额的限制期限;禁止将 WTO 成员国关税配额转让给非成员国。

2. 农业国内支持提案(2002 年 9 月 27 日)

(1) 黄箱和蓝箱政策。多哈农业协议达成后发达国家 5 年内,发展中国家 9 年内将现行减让表中农业支持总量 AMS 削减至 0,并且削减须建立在单个产品基础上;取消乌拉圭农业协议 6.5 豁免条款;发达成员国执行期第 1 年实现黄箱和蓝箱补贴 50% 削减,剩余 4 年每年均等削减 12.5%;保留乌拉圭农业协议 6.4(b) 发展中国家最小补贴条款,逐步削减 6.4(a) 条款中发达国家最小农业国内支持;避免单个农产品国内支持被当作一般支持对待。

(2) 绿箱政策。修改乌拉圭农业协议附件 2,确保绿箱标准清晰准确,且不扭曲生产和贸易。该附件中生产者直接补贴条款 5(A) 增加“享受豁免的农业直接补贴基期应明确”;5(B) 增加“享受豁免的农业直接补贴应该建立在固定和不变的历史基期基础上”。收入支持削减条款 6 中增加:6(E) “单个生产者收入支持不超过 3 年,补贴后不能重复支持”;6(F) “收入支持和产量脱钩”。

政府参与的农民收入保险和收入安全网 7(B) 修改为“政府支持的农业收入保险计划不能使农民收入超过正常农业收入的 70%”。“政府支持的农作物保险计划中,只有灾害引起的农业损失超过正常农业收入 30% 的农民才能享受政府绿箱补贴”。政府农业产业结构调整补贴 9(B) 和 10(D) 条款中增加“农业产业结构调整支出必须有时间限制”;11(A) 增加“不利的农业产业结构必须明确说明”;11(B) 增加“农业产业结构支持不应与农业生产要素投入挂钩”。农业环境保护支出 12(B) 修改为“农业环境补贴支出应该小于满足政府环境规制的额外成本,并且不与产量挂钩”。

3. 农产品出口竞争提案(2002 年 11 月 20 日)

(1) 削减出口补贴。多哈回合农产品出口补贴政策仍然以乌拉圭回合农业协议 9.1 条款覆盖范围为准。保留成员国减让表第四部分第二类有关产品分类、计算基期和定义。成员国在多哈农业协议生效的当日削减农产品出口补贴 50%,发达国家和发展中国家分别在 3 年和 6 年内将剩余 50% 出口补贴均等削减至零。

(2) 严格出口信贷纪律。政府出口信贷本金和利息的归还日期不得超过 180 天。政府对农业资本品(如种畜、农业和蔬菜繁殖材料)出口信贷补贴期限可以延长,但是不能超过 3 年。政府农产品出口信贷的利息应该建立在风险评估基础上,并能弥补贷款机构运营成本。

(3) 规范食品援助。将乌拉圭农业协议第 10 条款修改为“国际食品援助不应违背出口补贴纪律,成为处理剩余农产品的借口。食品援助项目可以包括响应联合国或其他国际和地区组织号召提供的现金或紧急实物食品援助;通过世界粮食计划署或其他国际和地区组织提供的食品援助;食品捐赠国提供现金援助,不要求受援国从捐赠国购买食品;受援国不能将接受援助的食品再出口;捐赠国应该每年将受援国、援助途径、援助类型、农产品种类、援助量、农产品来源、援助日期和装船日期通知 WTO 农业谈判委员会”。Cairns 集团建议 WTO 加强与 FAO 农产品剩余处置委员会合作,提高自身对食品援助的监督能力。

表 3 Cairns 集团和农业贸易 20 国集团建议的农产品出口补贴削减时间表

序号	实施时间	乌拉圭回合承诺 预算支出削减比重 / %	乌拉圭回合承诺 补贴额削减比重 / %	累计 比重 / %
1	2008 年 1 月 1 日	50.0	50.0	50.0
2	2009 年 1 月 1 日	10.0	10.0	60.0
3	2009 年 12 月 31 日	10.0	10.0	70.0
4	2010 年 12 月 31 日	10.0	10.0	80.0
5	2011 年 12 月 31 日	6.7	6.7	86.7
6	2012 年 12 月 31 日	6.7	6.7	93.4
7	2013 年 12 月 31 日	6.6	6.6	100.0

(三) 2006 年提案

1. 全面取消农产品出口补贴(2006 年 5 月 16 日)

Cairns 集团和农业贸易 20 国集团提议在 2013 年年底之前平行取消一切形式的出口补贴和出口措施纪律。按照乌拉圭农业协议 9.1 条款,所有出口补贴都要归入承诺减让表,并按年度逐步削减。多哈回合农业协议执行期第 1 年农产品出口补贴至少削减 50%,到 2010 年结束之前再削减 30%,剩余部分在 2013 年之前削减完毕。

2. 市场准入补充提案(2006 年 6 月 2 日)

多哈农业协议执行期内发达国家取消所有配额内关税,包括敏感产品;废除乌拉圭农业协议第 5 条特殊保障机制,因为其已经成为永久性市场准入壁垒。同时考虑发展中国家特殊和差别待遇。简化关税税率,所有非从价税都要转化成从价税;支持其他成员国有关避免关税升级的提议。

(四) 2007 年提案

1. 热带农产品及替代品提案(2007 年 3 月 16 日)

Cairns 集团建议对 134 种 HS6 位编码分类的热带农产品及替代品实施更自由的贸易政策。热带农产品及替

替代品关税削减应该建立在最惠国基础上,发达国家需要在减让表中具体列出热带农产品及替代品关税削减承诺。同时,发达国家不能将热带农产品及替代品设为敏感性产品,关税削减的执行期也应该更短。

2. 出口融资(2007 年 5 月 22 日)

出口信贷利息不包括保险和担保费用或者相关银行费用,也不包括进口国相关税收;出口信贷利率应为同期伦敦银行间拆解利率(Libor) + 50 个基点的固定出口信贷管理费率;出口信贷融资风险费用应该能够覆盖可能的信贷风险、足够支付运行费用和损失;出口信贷融资风险费用在出口信贷合同签署当日支付,或者不迟于实现出口后第二个月支付;出口信贷融资风险费用不能退回;出口融资不能超过出口额 95%;出口融资项目应该能自我运行和维持,能够支撑 2 年内所有运行成本和损失;除非经过多边磋商,出口信贷融资债务不得重组。

3. 国际食品援助(2007 年 5 月 21 日)

在受援国农业生产允许的情形下,鼓励捐赠国从受援国购买食品进行援助;非紧急情形下的国际食品援助需要由多边政府间组织或联合国相关机构提供援助必要性评估报告;食品援助应该针对特定的弱势群体,目的是满足特定的营养需求;禁止食品援助货币化,以免造成商业性替代和对当地生产的困扰;如果受援国政府、联合国秘书长、世界粮食计划署、国际减灾联动机制、国际红十字会和国际红新月联合会发表食品危机紧急申明,可以启动紧急国际食品援助。

4. 提高监督水平(2007 年 6 月 13 日)

Cairns 集团认为乌拉圭农业协议 18.2 条款和通报协议 G/AG/2 没有得到很好执行,为此提议:(1) 农业协议 18.2 条款中通报日期和通报间隔应该固定;(2) 增加农业协议 18.2 和 18.3 条款的通报范围;(3) 制定清晰的通报提纲,确定通报信息水平和类型;(4) WTO 农业委员会应该定期审议成员国通报义务履行情况;(5) 应该给成员国参与通报义务履行审议留有充足时间,以便能够更好的提出审议意见。(6) 如果被审议国没有能够提供有深度的通报义务履行报告,农业委

表 4 Cairns 集团对发达国家热带农产品及替代品进口关税削减建议

层级	关税税率门槛 / %	具体产品线性削减比例 / %
1	$0 \leq t \leq 25$	100
2	$t > 25$	85

表 5 Cairns 集团草案模式需要的数据清单提案

支柱	数据清单
出口竞争	出口补贴,包括预算和数量承诺
国内支持	贸易扭曲总量支持
	最终约束农业支持总量
	具体产品支持总量
	蓝箱支持总量限额
	具体产品蓝箱支持限额
市场准入	配额外约束关税税率
	现有关税配额,包括配额内关税税率
	多哈回合关税配额,包括配额数量和配额内税率
	特殊保障措施

委员会应该成立工作组,准备该国通报义务履行情况报告。

5. 农产品进口特殊保障机制(2007 年 6 月 15 日)

2007 年 4 月 30 日 WTO 农业委员会主席报告允许农业特殊保障机制继续存在,Cairns 集团对此提出反对意见,要求取消乌拉圭农业协议 5.9 条款。该集团坚持认为,乌拉圭回合农业协议 5.9 条款和 4.2 条款相互冲突,因为后者明确要求禁止数量限制和其他类似关税措施。农产品特殊保障机制实际上是增加的关税,数量触发关税税率为 33%,价格触发关税税率更高,使得约束关税毫无意义。由于敏感性产品可以享受较低的关税削减和关税配额增加待遇,与农产品特殊保障机制的作用存在重复。

(五) 2009 年提案

2009 年至今,WTO 农业委员会就 2008 年达成的农业贸易草案模式进行谈判,议题集中在数据获取和计算上。Cairns 集团于 2009 年 9 月 25 日提出农业草案模式所需要的数据清单。

四、我国与 Cairns 集团双边农业贸易政策协调必要性及可能领域

(一) 我国与 Cairns 集团双边农业贸易额巨大

2008—2012 年期间,我国对 Cairns 集团农产品出口总额为 417.14 亿美元,进口总额为 2 080.06 亿美元,累计逆差 1 662.92 亿美元。2012 年我国向 Cairns 集团成员国出口农产品 110.98 亿美元,比 2008 年出口额增加 55.77 亿美元,年均递增 19.80%。同年,我国从 Cairns 集团成员国进口农产品 586.87 亿美元,比 2008 年进口额增加 332.14 亿美元,年均递增 15.34%。5 年时间内,危地马拉、巴拉圭、玻利维亚与我国双边农产品贸易额增长速度最快,年均递增分别高达 67.14%、62.94% 和 54.89%。2012 年危地马拉、巴拉圭、玻利维亚与我国双边农产品贸易额分别为 7 081.1、1 765.0 和 851.3 万美元,是 2008 年双边贸易额的 5.32、4.13 和 4.46 倍。期间,我国与阿根廷双边农产品贸易额下降,年均降幅分别为 1.42%。Cairns 集团成员国中,我国农产品出口目的地前三位分别是马来西亚、印度尼西亚和泰国,5 年累计出口额分别为 83.75、76.80 和 65.55 亿美元。农产品进口来源地前三位分别是巴西、阿根廷和澳大利亚,累计进口额分别为 622.40、281.49 和 232.00 亿美元。

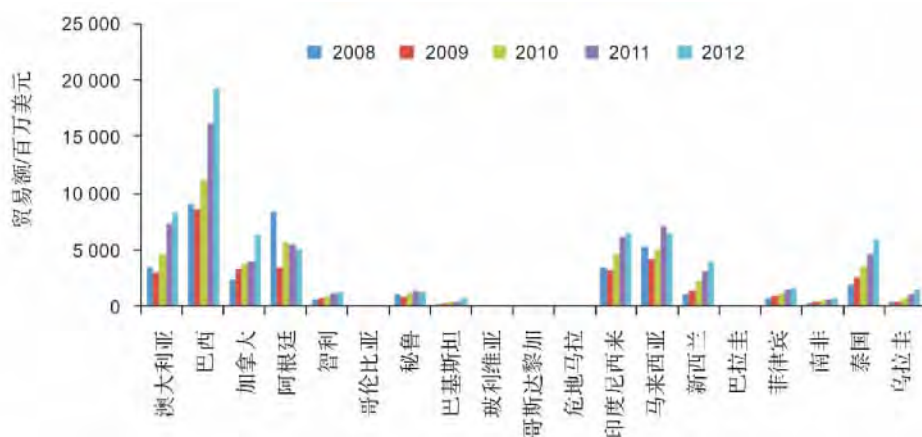


图 2 2008—2012 年我国与 Cairns 成员国双边农产品总贸易额(数据来源:商务部对外贸易司农产品贸易统计月报)

2012 年我国向 Cairns 集团出口了 110.98 亿美元农产品,占全部农产品出口额的 17.76%。同年,我国从 Cairns 集团进口了 586.86 亿美元农产品,占全部农产品进口额的 52.66%。对于 Cairns 集团而言,中国是重要的农产品出口目标市场,我国农产品进口市场准入程度的提高可以增加对其农产品需求。同时,随着我国城市化进程的推进及城乡居民收入水平的提高,我国对 Cairns 集团农业贸易依存度还将上升。因此,我国和 Cairns 集团就农业贸易政策进行协调是符合双方利益的。

在 Cairns 集团 19 个成员国中,我国对哥伦比亚、玻利维亚、哥斯达黎加、菲律宾农产品贸易存在少量顺差,对其他 15 国农产品贸易均呈现巨大逆差。2012 年,我国从巴西进口农产品 186.85 亿美元,逆差高达 180 亿美元;我国对印度尼西亚、马来西亚和泰国农产品出口额分别达到 18.76、21.64 和 20.45 亿美元,存在 27.45、21.34 和 18.47 亿美元逆差,双边农产品贸易明显不平衡。

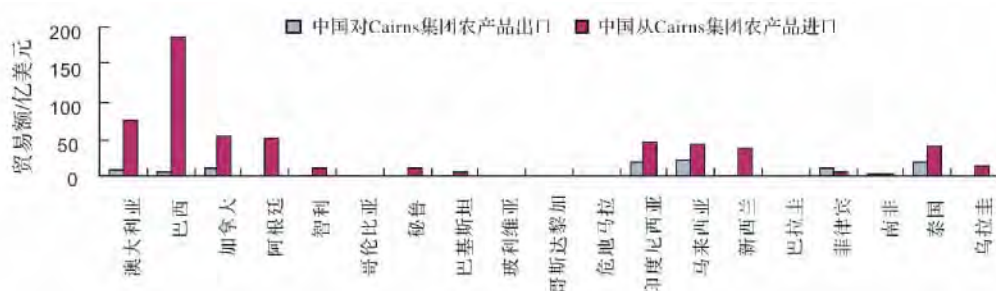


图 3 2012 年中国和 Cairns 成员国双边农产品贸易额(数据来源:商务部对外贸易司农产品贸易统计月报)

短期内来看,我国从 Cairns 集团进口的大豆、豆油、玉米、羊毛等农产品进口额的增加会给国内同类竞争企业和农户带来竞争压力。我国农业生产结构急需向技术、资本密集型农业转型,才能与 Cairns 集团农业生产结构形成互补,减少农产品贸易带来的农户收入分配损失。

(二) 双边可以协调的农业贸易政策领域

我国与 Cairns 集团农业贸易政策存在诸多相同之处,但是尚不能完全满足 Cairns 集团农业国内支持方面的要价。

1. 优化关税配额管理

我国对关键农产品进口实行配额管理。2013 年我国农产品进口关税配额数量及关税税率见表 6。

表 6 2013 年我国农产品进口关税配额

商品类别	配额数量/万 t	配额外最惠国税率/%	配额内税率/%	国营贸易比重/%
小麦	963.6	65	1~10	90
玉米	720.0	20~65	1~10	60
大米	532.0	65	1~9	50
糖	194.5	50	15	70
羊毛	28.7	38	1	0
毛条	8.0	38	3	0
棉花	89.4	40	1	33

表中大米配额 532 万 t,包括长粒米 266 万 t,中短粒米 266 万 t。我国对配额外进口的一定数量棉花,适用滑准税形式暂定关税。

整体而言,我国农产品进口配额内关税税率不高,取消之后对国内市场和政府财政收入不会造成大的影响。配额外最惠国关税税率相对较高,还有下降的空间。我国农产品进口配额占国内消费量的比重较低,配额数量还可以增加。此外,我国关税配额更多地分配给了国有外贸企业,可以考虑适当增加民营企业配额分配比重,增加市场竞争程度,为消费者带来实实在在的福利。

2. 优化国内农业支持结构

Cairns 集团主张取消蓝箱补贴,严格审议绿箱补贴,反对农业多功能性补贴。对此,我国应该理性陈述本国农业的弱质性,坚持发展中国家微量支持标准。同时,我国应适应农业贸易自由化趋势,不断优化国内农业支持结构。我国蓝箱补贴微乎其微,远没有达到农业总产值 5% 水平。中国可以和 Cairns 集团一起提出蓝箱补贴封顶标准,使其从农业总产值 5% 标准削减到更低水平。

我国应该坚持发展中国家农业补贴微量许可,拒绝 Cairns 集团大幅削减国内农业生产直接补贴提议。2012 年中国政府粮食直接补贴 151 亿元,农资综合补贴 1 078 亿元,良种补贴 220 亿元,农机购置补贴 200 亿元,畜牧良种补贴 11.9 亿元,渔业柴油补贴 171.65 亿元。与 2012 年第一产业增加值 52 377 亿元相比,我国农业生产直接支持总量并不大。同时,我国应继续实施主要粮食品种政府收购价格制度,稳定农民产粮积极性。毕竟,粮食安全比农业贸易自由化更重要。

总体上看,我国绿箱补贴还存在历史欠账,与 Cairns 集团严格审议绿箱补贴的要求没有冲突。在农业资源保护、农业生态环境建设、落后农村地区发展、农民人力资本建设等领域我国仍需要继续增加绿箱补贴投入。

3. 规范出口竞争政策

Cairns 集团主张取消一切形式农产品出口直接补贴,农产品出口融资支持应该建立在商业可行基础上。取消特殊保障措施,规范食品援助。对此,我国同样可以给予支持。同时,我国应该改革农产品出口融资补贴制度。我国许多地方政府给予出口龙头企业和出口优势农产品贴息一般性贷款和优惠贷款等扶持,如 2011 年浙江省乐清市为市级农业龙头企业提供贷款贴息补助共 150 万元。虽然农产品出口融资补贴有利于降低企业出口风险,稳定农产品出口数量,但是毕竟违背了公平竞争原则,应该予以取消。

我国可以接受 Cairns 集团加强食品援助纪律建议。2005 年中国从粮食受援国转变为捐赠国,2011 年中国对非洲粮食援助总额达到 4.432 亿元,已成为世界第三大粮食捐赠国。我国可从受援国或其邻国购买粮食进行援助,也可以将实物粮食直接提供给联合国世界粮食计划署,避免食品援助对国际市场和受援国农业生产的干扰。

五、结 论

除了菲律宾、巴基斯坦之外,Cairns 集团成员国农业资源禀赋充裕,具有巨大的农产品出口利益,是农产品贸易自由化最积极的推动者。伴随着 WTO 农业谈判进程,Cairns 集团农业贸易政策逐步具体化。该集团主张大幅削减农产品进口关税税率,取消关税高峰、关税升级以及各种非关税壁垒,提高市场准入机会。大幅增加关税配额数量,严格关税配额管理,削减配额内关税。重新审查绿箱标准,严格绿箱中直接支付方式的纪律,取消蓝箱政策。同时,Cairns 集团主张发达国家取消所有出口补贴。支持发展中国家的粮食安全和农村发展目标,但反对农业多功能性的观点。

我国对 Cairns 集团农产品贸易依存度大,协调双边农业贸易政策十分重要。我国应该支持 Cairns 集团提出的市场准入和出口竞争政策提议,为尽早建立自由农业贸易体系做出贡献。同意该集团取消或削减蓝箱补贴的建议。坚持发展中国家农业补贴微量许可的权利,坚持农业生产直接补贴、农资补贴以及农产品价格支持政策,配合农业和农村经济发展实际改革农业绿箱补贴方向。

参考文献:

- [1] 朱满德,程国强.多哈回合农业谈判:进展与关键问题[J].国际贸易,2011,(6):42-47.
- [2] 林学贵.WTO 多哈回合谈判破裂对中国农业的影响[J].国际贸易,2009,(2):34-38.
- [3] WTO Committee on Agriculture Special Session.Cairns Group proposal on export restrictions and taxes [R].G/AG/NG/W/93,December 21,2000.
- [4] WTO Committee on Agriculture Special Session.Cairns Group negotiating proposal on domestic support [R].G/AG/NG/W/35,September 22,2000.
- [5] WTO Committee on Agriculture Special Session.Cairns Group negotiating proposal export competition [R].G/AG/NG/W/11,June 16,2000.
- [6] WTO Committee on Agriculture Special Session.Cairns Group negotiating proposal on domestic support [R].September 27,2002.
- [7] WTO Committee on Agriculture Special Session.Cairns Group negotiating proposal on market access [R].September 12,2002.
- [8] WTO Committee on Agriculture Special Session.Cairns Group negotiating proposal on export competition [R].November 20,2002.
- [9] WTO Committee on Agriculture Special Session.Schedule for the elimination of all forms of export subsidies-joint G-20 and Cairns Group contribution [R].JOB(06)/148,May18,2006.
- [10] WTO Committee on Agriculture Special Session.Other market access elements [R].JOB(06)/167,June 02,2006.
- [11] WTO Committee on Agriculture Special Session.Cairns Group proposal on export credits,export credit guarantees or insurance programs [R].JOB(07)/69,May 22,2007.
- [12] WTO Committee on Agriculture Special Session.Cairns Group proposal on food aid [R].JOB(07)/68,May 22,2007.
- [13] WTO Committee on Agriculture Special Session.Cairns Group proposal on improving monitoring and surveillance [R].JOB(07)/88,June 13,2007.
- [14] WTO Committee on Agriculture Special Session.Special agricultural safeguard of articles 5 of the agreement on agriculture (SSG)-Reasons for its immediate implementation in developed members [R].JOB(07)/90/Rev.1,June 15,2007.
- [15] WTO Committee on Agriculture Special Session.Cairns Group proposal on tropical and alternative products [R].JOB(07)/31,March 16,2007.
- [16] WTO Committee on Agriculture Special Session.Non-exhaustive list of elements in the draft modalities text (TN/AG/W/4/REV.4): That need to be scheduled in accordance with final agreed modalities [R].JOB(09)/110,September 25,2009.

(责任编辑:黄平芳,英摘校译:吴伟萍)