

多哈回合棉花动议：谈判进展、各方立场与相关贸易争端

何树全

(上海大学 经济系, 上海 200444)

摘要: 棉花是国际贸易中的重要商品, 棉花部门也是主要的就业领域。但是, 某些发达国家的国内补贴扭曲了棉花生产和贸易。在 WTO 贸易谈判中, 非洲四国提出棉花动议, 要求完全取消对棉花生产和出口的支持措施。经过多年的谈判, 该议题在 2005 年的 WTO 香港部长会议上达成了共识, 之后的谈判进一步明确了具体的措施。WTO 对美国高地棉花补贴案的裁决, 对棉花动议的谈判起了较大的促进作用。发达国家棉花出口补贴的取消将有利于中国棉花产业的发展。

关键词: 农业谈判; 棉花; 贸易争端; WTO; 多哈回合

中图分类号: F744

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)01-0014-05

Doha Cotton Initiative: Progresses, Standing Points and Related Trade Disputes

HE Shu-Quan

(Department of Economics, Shanghai University, Shanghai 200444, China)

Abstract: Cotton is an important commodity traded internationally as well as a major employment generator. However, domestic subsidies in certain developed countries distort cotton production and trade. During the WTO trade negotiation, four African countries proposed the cotton issue, which has come to an agreement during the WTO Hong Kong Ministerial in 2005 after years of negotiation. The negotiations that followed further specify the discipline. The ruling in the US Highland Cotton Subsidy played a relatively important role to the consensus on this issue. The elimination of domestic support for cotton in the developed economies will contribute to the development of Chinese cotton industry.

Key Words: agricultural negotiation; cotton; trade dispute; WTO; Doha Round

棉花是国际贸易中的重要商品, 棉花部门也是主要的就业领域。2005年12月18日, WTO第六次部长会议在香港闭幕, 会议虽然没有就多哈回合的农业谈判取得一致意见, 但在诸多方面, 如农业问题的三大支柱(出口补贴与竞争、国内支持、市场准入)取得了可喜的进展。会议宣言称, 各方一致同意以平行方式在2013年之前完全取消农业出口补贴, 对国内支持采用三个等级(three bands)的削减模式, 在市场准入方面采用四个等级(four bands)的形式对关税进行削减, 决定在2006年4月30日之前完成模式谈判, 在2006

年7月31日前提交基于该模式的农业减让表草案^[1]。但是, 农业谈判取得最大进展的是棉花动议。棉花的出口补贴削减提前到2006年, 在新农业协议下的棉花国内补贴的削减要大于和快于总体水平^[2]。

那么, 棉花动议究竟是怎么回事? 为什么会单独将棉花提出来进行谈判呢? 笔者拟就棉花在农业贸易中的重要性、棉花动议的提出、谈判的进展、棉花争端等问题进行阐述。

一、世界棉花生产和贸易

2001年, 服装贸易附加值为195亿美元, 而棉花原材料的贸易达到了63亿美元。据国际棉花咨询委员会(ICAC)估计, 全球有10000多个农业单位直接从事棉花生产。棉花的主要生产经济体是中国、印度、美国、欧盟、中亚和非洲国家。随着生物技术和WTO纺织品和服装协议的实施, 世界棉花产量以年均1.5%的速度增长, 到2010年将会达到650万吨^[3]。

棉花最终产品需求的增长主要发生在发达国家,

收稿日期: 2008-12-29

基金项目: 国家社会科学基金“发达国家跨国公司史研究”(05BJL049), “健全农业补贴制度及对农民直接补贴政策研究”(07CJY041); 上海市高校选拔培养优秀青年教师科研专项基金(17054); 上海大学文科“跨越”发展基金(07KYY009)

作者简介: 何树全(1972-), 男, 瑶族, 湖南江永人, 经济学博士, 副教授, 硕士生导师。研究方向: 世界经济理论与政策、中国经济、农业与资源产品贸易、经济一体化。

他们每年要从发展中国家进口大量的服装和纺织品。发展中国家特别是亚洲的工业化发展中国家的棉花原材料进口在不断的增加。尽管棉花原材料的贸易主要是从发达国家出口到发展中国家,但是,发展中国家之间的贸易也在不断增长。非洲的贝宁、布基纳法索、马里、埃及、苏丹、津巴布韦和坦桑尼亚的棉花出口增长较快。非洲的棉花出口占国际棉花贸易的20%,亚洲的发展中国家占棉花进口的55%,剩余的份额主要为欧盟所有,墨西哥也是主要的棉花进口国。

某些发达国家的国内补贴扭曲了棉花生产和贸易。占世界棉花产量25%和棉花出口35%的美国和欧盟对其棉花生产者实施支持,鼓励他们多生产多出口,压制了国际价格。发展中国家的棉花生产者遭遇受限制的出口市场和低额回报。根据国际棉花咨询委员会的资料,1999年,美国的棉花生产者获得了40亿美元的补贴,欧盟的棉花生产者获得了8亿美元的补贴。这些补贴和其他发达国家的补贴使国际棉花价格下降了20%,给非洲的棉花出口国造成了3亿美元的损失。

二、棉花动议的提出

棉花问题是四个非洲国家提出来的^②。2003年4月30日,这四个国家写信给WTO总干事素帕差,描述了他们所认为的富国棉花补贴给他们造成的损害,要求取消这些补贴,并对他们给予赔偿以弥补补贴所带来的经济损失,同时,建议启动“有利于棉花的部门行动”(Sectoral Initiative in Favour of Cotton)。之后,他们向WTO谈判委员会和农业委员会联合提交了“减少贫困:有利于棉花的部门行动”的建议。这一建议在6月10日的贸易谈判委员会和7月1日和18日的农业委员会特别会议(即谈判会议)上得到了讨论。

在2003年6月10日的WTO谈判委员会会议上,布基纳法索的国家总统代表非洲四国进行发言。他们提交的建议和代表国的发言,提到了棉花对于他们以及发展中国家的战略意义和减贫工作的重要作用,某些国家对棉花的生产和出口补贴对他们造成的损害。

棉花在西部和中部非洲国家(WCA)的经济发展中起着根本性的作用。棉花生产占贝宁、布基纳法索、乍得、马里和刚果各国GDP的5%~10%,在对外贸易中亦占有重要的地位,棉花出口占全部出口收入的30%,占农产品出口收入的60%。该地区有1000多万人口直接依赖于棉花生产生活,另有几百万人受到棉花部门所面临的问题的间接影响。

这些国家的棉花生产者下了大力气以使他们的生产具有竞争力,他们生产1公斤棉花的成本要比其他棉花生产国低得多;并且各国按照WTO的要求对经济进行了调整,取消了对棉花生产的补贴,以符合WTO的目标。但是,中西非国家的这些调整却因为某些成员国继续实施扭曲国际市场价格、违背WTO基本目标的农业支持措施而没有实际的效果。2001年,富国给予农业生产者的补贴是他们提供的发展援助的几倍,分别是3110亿美元和550亿美元。同一年,马里获得了3700万美元的援助,却由于其他国家对棉花的补贴导致的出口收入低而损失了4300万美元。此外,富国提供给棉花生产者的补贴高出布基纳法索GDP的60%^[4]。这些措施和行为使得富国农业生产者具有发展中国家农业生产者不具备的竞争优势。这些补贴导致了非洲棉花生产国经济和社会危机。结果,在2001年,马里的GDP和出口收入分别损失了1.7%和8%,贝宁损失了1.4%和9%(WTO, 2003a)。

鉴于多哈发展议程是为了建立公平和以市场为导向的贸易体制,并且承诺考虑发展中国家特别是穷国的需要与利益,非洲四国提出以棉花问题作为多哈目标的实际表现。在建议中,他们要求认识棉花在最不发达国家发展和减贫中的战略作用,完全取消对棉花生产和出口的支持措施,在坎昆会议上建立逐步完全取消棉花支持的机制,在棉花生产和出口支持措施完全取消之前,为最不发达国家的棉花生产者提供补偿以抵消其收入损失^[5]。

三、棉花动议的谈判进展与各方的立场

(一) 谈判进展

1. 棉花分委员会成立前的谈判(2003年9月——2004年8月)

2003年非洲国家提出棉花动议之后,各方都做出了反应。棉花问题列在2003年9月WTO坎昆部长会议的议程上,题为“减少贫困:有利于棉花的部门行动——贝宁、布基纳法索、乍得和马里的联合建议”。

但是,对于是否应该将棉花问题作为农业补贴和国内支持的一部分还是应该作为一个特殊的问题进行谈判,各国持不同的意见。对于赔偿问题,有不同的看法,如何支付赔偿,谁来处理赔偿等等。坎昆会议没有就此达成一致,2004年,各国就包括棉花问题在多哈发展议程中的结构位置在内的一些问题继续争论。

成员国从贸易和发展两个角度认识到了棉花对发展中国家所具有重要性。棉花动议在2004年8月的《多哈工作规划》(August 2004 Framework)中与农业、非农产品市场准入、服务贸易、贸易便利化和发展等议题以平行的形式出现,要求对棉花动议给予“适当的”优先权并独立于其他部门动议。同时也确定棉花动议的贸易相关方面将在农业谈判中协商。农业框架强调棉花动议要“在农业谈判内进行热切、迅速和明确的处理”^[6],并决定成立一个分委员会,定期举行会议。因此,棉花动议仍然是在农业的框架内进行谈判的。

2. 棉花委员会成立到WTO香港部长会议的谈判(2004年11月—2005年12月)

2004年11月,WTO正式成立棉花分委员会处理非洲四国提出的棉花动议。2005年4月,非洲集团^②提出了一个具有建设性的建议,主要包括改善最不发达国家棉花出口的市场准入、2005年9月21日前取消棉花生产补贴、2005年7月1日前取消各种形式的棉花出口补贴以及建立紧急援助基金以赔偿有关国家的损失^③。对非洲集团的建议,许多成员只是口头表态,没有书面的回复。

非洲国家和古巴对非洲集团的建议表示完全支持,巴拉圭、阿根廷、巴西和中国则对提案的大部分内容表示支持。欧盟则重申了从新农业协议生效的第一天开始就取消出口补贴和削减贸易壁垒与国内支持的棉花“快车道”,以及其他行动由成员国自愿采取的立场。

2005年4月29日,欧盟发表了一个正式的声明,内容包括将棉花的关税约束为0,取消出口补贴等内容。美国列举了它所采取与“巴西诉美国高地棉花补贴案”(见下一节)裁决一致的行动,包括三大农业出口信用保证计划的管理改革,向立法机构建议改变或废止这些计划等。但是,美国对非洲集团的建议提出了反对意见。

到2005年7月,棉花动议的谈判仍然没有取得进展。非洲国家对此感到不满,并警告说,非洲33个棉花生产国不会让棉花动议从香港会议中溜走。2005年10月,棉花动议的谈判取得了一定的进展。11月,棉花分委员会讨论了由非洲四国和欧盟提出的两个建议。非洲四国的建议提出了取消补贴和削减国内支持的具体时间表。欧盟则建议对棉花制定比整个农业谈判更大胆和更快的承诺,并表示,欧盟可以自愿做到

这一点。

经过近一年的协商与沟通,农业委员会主席在2005年11月提交给谈判委员会的报告中称,各方对取消棉花出口补贴没有异议,但取消的时机和速度还有待确定。WTO香港部长会议的《多哈工作规划:部长文件(草案)》对棉花问题要求在农业谈判的框架内对三大支柱中影响该部门(棉花部门)的所有贸易扭曲政策进行谈判。会议承诺对棉花问题要有一个基于“早期收获”(early harvest)的明确决定^[7]。

2005年12月18日在香港闭幕的WTO第六次部长会议,在棉花动议上达成了一致。香港会议通过的部长宣言规定,发达国家对棉花所有形式的出口补贴在2006年取消,在新农业协议的执行期内,发达国家对最不发达国家(least-developed countries, LDCs)的棉花出口给予免关税和免配额的准入。会议宣言敦促,WTO总干事进一步加强与议题争论的双方(指美国和非洲四国)、与多边及区域机构的咨询努力(consultative efforts),促进协调、增强执行,以建立解决棉花部门收入下降的机制;部长宣言敦促各方促进和支持南南合作,包括技术转移^[1]。

3. 香港会议到多哈回合谈判中止(2005年12月—2006年7月)

2006年1月,最初提出棉花动议的“棉花四国”(Cotton Four)就国内支持提出了新的建议,并在3月份对该建议进行了详细的阐述,提出对棉花生产支持的削减公式、呼吁在4月底以前就取消各种贸易扭曲补贴的时间达成一致^[8]。非洲集团对此完全支持,巴西、中国、欧盟、澳大利亚、新西兰等国家基本同意该建议。美国则声明,必须等到了了解了建议将对农业产生什么影响以及看到建议的英文版本才开始进行实质性的讨论^⑤,对棉花生产国内支持的大幅度削减要求对农业的三大支柱进行大幅度削减。

4. 多哈回合谈判恢复后的谈判

多哈回合谈判中止半年之后,2007年2月,WTO宣布多哈回合谈判已全面恢复^⑥,各方都在进行积极的磋商,棉花动议的谈判也取得了一定的进展。农业谈判委员会主席多次发布农业协议草案文本^⑦。在棉花动议上,这些草案文本基本上是对香港会议宣言的具体化,并且基本采纳了非洲国家的建议:1)对棉花生产国内补贴的取消采用了“棉花四国”提出的公式;2)对来自最不发达成员的棉花进口,从协议开始生效起,发达成员及部分发展中成员应给予免关税和免配

额的待遇,其他发展中成员亦应当为最不发达成员提供更多的机会;3)新的农业协议一开始执行,发达成员就应当取消各种形式的棉花出口补贴,而发展中成员也应当在一定的时间内取消类似的补贴^[9-11]。

(二) 主要方的立场

1. 非洲集团的立场

2005年4月,非洲集团提出的建议包括四个方面:

1) 最不发达国家出口棉花及其副产品时,进口国取消关税和配额;2) 扭曲支持最迟在2005年9月21日前取消;3) 各种形式的棉花出口补贴在2005年7月1日之前取消;4) 建立经济支持基金以补偿非洲棉花生产国在过去三年棉农的收入损失,经济随着补贴和支持的取消而减少^{⑧[12]}。

非洲集团在2005年11月建议中,要求在2005年年底前取消出口补贴,80%的国内扭曲贸易支持在2006年年底前取消,其余的20%分别在2007年和2008年各取消10%,只允许保留或批准的国内支持,改善市场准入,为最不发达国家的棉花和棉花产品的出口提供免关税和免配额的机会,建立紧急基金以处理受压制的国际棉花价格,为非洲的棉花部门提供技术和帮助。

在WTO香港部长会议的磋商中,非洲集团放弃了建立紧急基金的要求,最终促成了棉花动议共识的达成。

2. 美国的立场

美国强调其处理棉花问题的承诺,但是棉花问题应当是多哈谈判单一计划(single undertaking)以及农业全面框架的一部分。美国认为,棉花部门的“早期收获”(early harvest)将会破坏多哈回合和农业谈判“全面削减”的方式。稳定的紧急基金是不会有作用的,是反竞争的。美国主张,除了贸易改革和提高非洲棉花生产率以外,应该把努力放在刺激低迷的棉花产品的需求和农业的全面谈判上。美国还用经济分析表明其立场,认为即使是扭曲补贴被取消,棉花的长期价格也不会有太多的提高,因为短期的价格上涨将会使供应增加。随着WTO对巴西诉美国高地棉花补贴案裁决的生效,美国逐步改变了原先强硬的立场,做出了一定的让步,为WTO香港部长会议就棉花动议取得一致起到了关键的作用^⑨。

3. 欧盟的立场

欧盟在2005年4月29日发表了一个正式的声明,建议将棉花的关税约束为0,取消出口补贴,大幅度

削减国内扭曲支持——所有这些都从相信谈判结果执行的第一天开始,成员国也可在农业谈判结束前自愿采取行动。随着谈判的进展,欧盟建议在三大支柱上对棉花执行比农业整体更大幅度的减让,欧盟愿意从最终协议生效的第一天起,取消所有关税、来自所有国家产品的配额和其他数量限制、综合支持量(AMS)、所有的出口补贴,约束蓝箱补贴。欧盟还向棉花生产国保证,欧盟已经准备从2006年开始履行所有的这些承诺。

4. 中国的立场

中国支持非洲四国和非洲集团要求全面削减棉花国内支持和出口补贴的建议,但是中国认为,三大支柱的削减不应适用于发展中国家,并表示反对将诸如纺织品等棉花副产品包含进来,因为这些应当是非农产品市场准入(non-agricultural market access, NAMA)谈判的内容。

具体来讲,中国首先强调了WTO棉花委员会的权限仅仅在于棉花贸易和棉花生产发展领域的谈判,而不应包括以棉花为原料的非农产品问题的谈判;其次,中国支持非洲国家所提出的取消发达国家棉花出口补贴的主张;再次,中国强调了应特殊对待发展中国家棉花生产国内支持问题,认为由于发展中国家棉花生产的国内支持非常低,不会对国际市场价格具有任何扭曲作用,因而削减棉花生产国内支持应针对那些对贸易具有扭曲作用的国内支持;此外,中国多次强调了棉花生产对于中国棉农生命安全、减少贫困、农村就业、甚至社会稳定的重要性^[13]。

加入WTO后,中国取消了所有的棉花补贴政策,因而没有削减棉花国内补贴的义务。对于一个没有棉花生产国内支持,甚至,没有符合“绿箱”支持政策的发展中国家而言,中国不用担心非洲国家所提议案对于国内正在实施的各种棉花补贴政策的不利影响。相反,降低发达国家的棉花生产国内支持总量,却能够显著的提高世界棉花市场的价格,进而会提高中国国内棉花市场价格,促进国内棉花生产的发展。中国棉农的生产决策行为主要依赖于市场的价格,如果上年市场价格提高1%,则当年度棉花播种面积将会提高0.36%^[14]。因此,棉花市场价格的提高将会进一步扩大中国棉花的种植面积,促进中国棉花生产的发展。

四、巴西诉美国高地棉花补贴案

2002年9月,巴西要求与美国就美国对高地棉生

产者、使用者和出口商给予的补贴和相关法律法规进行磋商。巴西认为这些措施的行为违背了美国在GATT相关规定中的义务^⑩。2003年2月,巴西请求WTO争端解决机构(DSB)成立专家小组(panel),遭到拒绝;在巴西的再次请求下,2003年3月,WTO争端解决机构决定成立专家小组负责此事。阿根廷、澳大利亚、贝宁、加拿大、乍得、中国、中国台北、欧盟、印度、新西兰、巴基斯坦、巴拉圭和委内瑞拉保留了作为第三方参与专家小组裁决过程的权力。在巴西的请求下,WTO总干事确定了专家小组的组成人员。

2004年9月8日,专家小组向成员国分发了小组调查报告。专家小组认为并裁决:1) 农业出口信用保证受到WTO出口补贴的纪律(disciplines)约束,美国的出口信用保证计划是不受“和平条款”(peace clause)^⑪保护的被禁止的出口补贴,因而,违背了上述约束纪律;2) 美国还给予棉花其他禁止性的补贴;3) 美国对棉花的国内支持计划不受“和平条款”保护,某些计划以压制国际市场棉花价格的形式损害了巴西的利益;4) 美国在专家小组报告获得采纳的6个月内或者2005年7月1日之前(两者取时间较早的一个)取消这些补贴^[15]。

2004年10月和11月,美国和巴西分别就专家小组对相关法律和规定的解释以及某些裁决向WTO上诉机构(the Appellate Body)提起上诉。2005年3月3日,WTO上诉机构公布了裁决报告。报告维持了绝大多数专家小组报告中的法律解释和事实及损害认定,对少数裁决做了修改,驳回了美国和巴西的某些上诉请求。例如,上诉机构的报告维持了专家小组裁决的美国生产灵活性合同(production flexibility contract, PFC)支付和直接支付不符合乌拉圭农业协议的绿箱政策规定,修改了专家小组对农业协议第13条(和平条款)第2款B项的解释,不能裁定巴西认为的价格补贴是美国提高其高地棉国际市场份额的手段^[16]。

2005年3月21日,WTO争端解决机构接受了上诉机构的报告和经过修改的专家小组报告。4月20日,美国表达了尊重其WTO义务,采取与争端解决机构判决和建议一致的措施的意愿。

由于美国未能执行案件的裁决,2006年8月18日,巴西根据争端谅解备忘录第21条第5款之规定请求WTO成立执行专家小组对美国的执行情况进行评估。2007年12月18日,专家小组发布最终报告,裁定美国的相关政策不符合WTO以及争端解决专家小组原

裁决的裁定^[17]。

五、结语

棉花动议作为WTO多哈农业谈判中取得的早期收获成果,本身是农业谈判的一大进展,同时也反映了多哈发展议程关注发展中国家的需要和利益的目标。各方在棉花动议谈判过程中表现出的立场,反映了各自的利益与对整个农业谈判态度。中国作为棉花生产大国和棉花主要净进口国,在谈判中保卫了自身的利益。美国高地棉花补贴案的裁决体现了WTO建立公平和以市场为导向的贸易体制的目标,是发展中国家利用WTO规则捍卫自身利益的例证。该争端的裁决结果对棉花动议的谈判具有较大的促进作用,使得美国改变了强硬的立场。棉花动议共识的达成将有利于农业谈判的进一步发展。尽管目前为止的谈判表明,多哈回合的结束并非指日可待,但对于棉花贸易而言,公平的贸易体制即将诞生^[18]。发达国家棉花出口补贴的取消将有利于中国棉花产业的发展。

注释:

- ① 这些最终未能够实现,但是,这对香港会议后的农业谈判起到了巨大的推动作用。时至今日(2009年1月),WTO仍然未能结束多哈回合。
- ② 这四个国家是贝宁、布基纳法索、乍得和马里。
- ③ 非洲集团不是提出棉花议题的四个非洲国家,而是在农业谈判中持有共同立场的41个非洲国家组成的团体。
- ④ 这一日期与WTO对“巴西诉美国高地棉花补贴案”裁决内容的时间一致。
- ⑤ 该建议原始版本的语言是法语。
- ⑥ Lamy: “We have resumed negotiations fully across the board”, http://www.wto.org/english/news_e/news07_e/gc_dg_stat_7feb07_e.htm
- ⑦ 截至2009年1月的最新文本是2008年12月发布的。
- ⑧ 关于这些日期,非洲集团解释说,这是与WTO争端解决机构对“美国高地棉花补贴案”(见下一节)的裁决一致的。
- ⑨ 但美国没有很好地执行裁决。
- ⑩ 这些规定包括: 补贴与反补贴(SCM)协议的条款5©, 6.3(b), 3.1(a), 3.1(b)和3.2; 农业协议的条款3.3, 7.1, 8, 9.1和10.1, 以及GATT1994的第3条第4款。
- ⑪ “和平条款”(peace clause), 即乌拉圭农业协议的第13条。该条款规定了《补贴与反补贴措施协定》的例外情形。

参考文献:

- [1] WTO.DOHA WORK PROGRAMME: Ministerial Declaration, WT/MIN(05)/W/3/Rev.2[EB/OL]. [2005-12-18].<http://www.wto.org>
(下转第61页)