

金砖国家农业国内支持政策及其国际合作路径

——基于 WTO 农业治理框架

何燕华¹, 杨炼²

(1.湖南师范大学法学院, 湖南 长沙 410081; 2. 湖南省行政学院法学部, 湖南 长沙 410006)

摘要: 金砖国家作为新兴经济体代表, 虽同为 WTO 成员国, 但在 WTO 《农业协定》规制下, 各个国家农业支持规则和承诺有较大的差异。根据新一轮多哈回合谈判最新文本草案, 金砖国家按所承担的削减义务可分为两个群体: 巴西和俄罗斯群体, 中国、印度和南非群体。金砖国家农业支持政策目标具有相似性, 但各个国家在农业支持的类型和支持水平上差异较大, 在 WTO 农业治理框架内, 无疑将缺少协调一致的国际立场, 影响到金砖国家在 WTO 框架下的农业合作。金砖国家要实质性参与 WTO 框架下的农业治理, 革新多边贸易规则, 提升和稳固自身实力, 应正视各自农业利益的分歧, 加强实质性的沟通和有效合作, 并在二十国集团内加强与其他成员的合作; 完善内部农业治理, 调整农业经济结构和转变发展方式。

关键词: 金砖国家; WTO 框架; 农业合作; 农业支持政策

中图分类号: F310

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2014)03-0039-07

BRICS' agricultural domestic support policy and the international cooperation path: Based on the WTO agriculture global governance

HE Yan-hua¹, YANG Lian²

(1.Law School, Hunan Normal University, Changsha, Hunan 410081, China; 2. Department of Law, Hunan Administration Institute, Changsha, Hunan 410006, China)

Abstract: BRICS is now the representative of the world's largest emerging economies. As the members of the WTO, under the *Agreement of Agriculture*, there is much large difference on the perspective of the agriculture domestic support system and the commitments. Under the Doha proposal, the BRICS is divided into two groups, one is Brazil, Russia, and the other is South Africa, India and China. The goals of the support are similar in BRICS, but as in the types of agricultural domestic support and the support level, each country has its own characteristics, which would lead to a lack of coordinated international position and influence the agricultural cooperation in WTO agriculture global framework. In the future, BRICS should face up to their agricultural interests differences, strengthen internal substantial communication and effective cooperation; strengthen the cooperation with other members in the G20, improve internal governance agriculture, adjust the agricultural economic structure and transfer the mode of development.

Key words: BRICS; WTO framework; agricultural cooperation; agricultural policy support

随着 2012 年 8 月俄罗斯正式加入 WTO, 作为新兴经济体代表的金砖五国(巴西、俄罗斯、印度、中国、南非, 缩写为 BRICS)均成为 WTO 成员国。

目前, WTO 多哈回合谈判依然未能达成最终协议, 农业成了阻碍谈判进程的关键性议题。对于同为发展中国家的金砖五国来说, 农业的地位至关重要, 农业国内支持政策不仅影响着国内农产品市场和粮食安全, 同时对全球农产品市场和粮食安全也影响深远。在 WTO 农业治理框架下, 金砖国家农业合作面临着挑战, 也影响着未来 WTO 农业治理的走向。

收稿日期: 2013 - 12 - 25

基金项目: 教育部人文社会科学青年基金项目(11YJC820035); 湖南省社会科学基金项目(2010YBA161); 湖南省重点学科建设项目

作者简介: 何燕华(1975—), 女, 湖南益阳人, 博士研究生, 讲师, 主要研究方向为国际经济法。

一、WTO 框架下金砖国家农业国内支持经受的约束

1. 《农业协定》对金砖国家农业支持政策的要求

WTO 框架下的农业国内支持规则较为复杂。根据《农业协定》的相关规定,农业国内支持指“一国(或地区)政府或公共机构以农业和农民为资助对象所提供的不以出口为目的的各种财政支出,包括扭曲贸易的支持措施和不扭曲或扭曲作用很小的支持措施”^①,前者通常以“黄箱支持、蓝箱支持、发展性支持和微量支持”表示,后者通常以“绿箱支持”表示,可免于削减。黄箱支持需作出削减承诺,绿箱支持、蓝箱支持、发展性支持和微量支持则可免于削减。协定要求各成员以1986—1988年作为基期,计算综合支持总量(Total AMS)在这个基准上,分期削减,到实施期末,达到综合支持总量最终约束水平(ceiling commitment, Bound Total AMS)。金砖国家中,巴西是少数几个在基期内提供了黄箱范围国内支持的发展中国家之一,因而在黄箱范围内有综合支持总量的削减承诺。而中国、印度和南非在1986—1988年间,像大多数发展中国家一样对农业都是处于负支持状态,属零综合支持量,因此在减让表中没有作出综合支持总量的承诺,不能提供黄箱支持^②。为了给予成员一定的灵活性,《农业协定》规定政府可以提供黄箱范围内不超过农产品生产总值一定比例的国内支持,不计入当期综合支持总量(Current Total AMS)中,也不需要削减,被称为“微量允许”(de minimis),其标准是:发达成员为5%,发展中成员为10%。巴西、印度和南非按发展中国家标准定为10%,中国在入世谈判时协定为8.5%,俄罗斯为5%(按发达国家标准)。

因此,金砖五国在《农业协定》规制下的农业支持规则和承诺具有较大的差异,在WTO规则的适用上存在着区别。这一方面缘于各个国家加入WTO的进程不同。巴西、印度、南非早在1995年便成为WTO成员国,中国2001年正式加入;而俄罗斯虽然是个经济大国,但直到2012年8月才正式加入WTO,在这个全球最重要的多边贸易体制外游离了十八年之久^③。各个国家加入WTO的进程不同导致各个国家适用的农业国内支持规则不同,在国内支持承诺中所能享受到的灵活性也各有区别。另一方面由于早些年各个国家在农业支持上的

量不同,影响到综合支持总量的最终约束水平。

2. 多哈谈判对金砖国家农业支持政策的影响

新一轮的多哈回合谈判中,农业谈判的目标之一便是重新审定农产品国内支持规则和承诺,实质性地削减给生产和贸易带来扭曲的的农业国内支持。2004年形成了新的框架协议,但随之而来的谈判中,成员方在一些细节问题上未达成一致,经时任农业委员会特别会议主席几经调解,2008年12月形成《多哈农业模式草案》(WTO: TN/AG/W/4/Rev.4),成为了以后谈判的蓝本。该草案对给贸易造成扭曲的国内农业支持作出了严格的规定,影响着成员国农业政策的制定。草案对扭曲贸易的国内总支持(Overall Trade-distorting Domestic Support, OTDS)、综合支持总量(AMS,也即“黄箱”)、微量允许和“蓝箱”(Blue Box)分别以分层削减的模式予以约束,对特定农产品的综合支持总量进行封顶,对“绿箱”标准进行审议和澄清^[1]。那些在过去给予最大国内支持量的成员国,相应地要承担更多的削减承诺,因此,相对高农业补贴的发达成员如美国、欧盟、日本等来说,多哈提案对金砖国家的影响要小得多。据测算,新提案实施后,发展中国家在OTDS承诺水平上整体上比发达国家高,而随着农业产值的提高,发展中国家的“微量支持”水平在其承诺范围内将有更大的空间^[2]。

对金砖国家来说,印度、中国和南非将不受新草案OTDS削减要求的影响,但其特定产品综合支持水平必须保持在“微量允许”承诺范围内。由于这三个国家在过去没有提供特定产品的黄箱支持,因此,对特定产品的支持空间与巴西和俄罗斯以及发达国家相比,是非常有限的。而中国入世谈判时已放弃基于《农业协定》第6条第2款下针对发展中国家的“特殊与优惠待遇”,且微量支持水平低于其他发展中国家,需要在“绿箱”结构下和“新蓝箱”条款下寻求扩充空间^[3]。俄罗斯早些年没有较多的特定产品综合支持量,其在OTDS范围内的特定产品综合支持将受到限制,长远地看,俄罗斯可能会像一些发达国家一样,势必在微量允许范围内大幅度提高非特定产品综合支持水平,某些特定产品综合支持水平将超过微量允许范围^[4]。巴西的OTDS削减承诺为37%,最终约束水平为83亿美元,最终综合支持总量削减30%,微量允许水平削

减至 6.7%。尽管这样,巴西在非特定产品与特定产品支持上依然有足够的空间,但支持总量受制于削减承诺,因此在特定产品支持措施方面需谨慎^[5]。

由此,在多哈提案下,金砖五国所应承担的削减义务可分为两个群体:一个群体为巴西和俄罗斯,这两个国家在基期内提供了特定产品“黄箱支持”,新提案下的特定产品综合支持水平将高于其他三个国家,但有最终 OTDS 水平的限制;而对中国、印度和南非三个国家来说,其快速增长的农业支持水平将逐步减小约束水平(特别是中国,微量支持水平为 8.5%,低于其他发展中国家)和实际支出水平之间的差距,因此,新一轮规则将会是影响这三个国家农业政策制定的重要因素。

二、金砖国家农业支持政策目标及水平

1. 巴西

巴西拥有全球第四大农业面积,农业在巴西经济中占有举足轻重的地位。根据《世界银行发展指数》,2011 年,尽管巴西农业部门占 GDP 比重(为 5%)相对较少,但与农业部门相关的经济活动贡献了 22% 的 GDP。农业部门吸收了国内 15.7% 的劳动力^[6]。此外,巴西农业在保持其贸易顺差方面也起了关键性的作用,2012 年,在其他行业贸易收支恶化的情况下,农业部门的贸易平衡达到了历史新高,农产品占出口总额的 39.5%,只有 7.4% 的进口。巴西还是全球农业产品贸易的主要参与者,2011 年,其农产品出口占全球 7.3%,仅次于欧盟和美国,位居第三^[7]。

和许多其他国家一样,巴西农业发展主要依靠国内各种类型的农业支持政策,其农业支持政策的目标主要体现在三个方面:改善资源配置、减少收入波动,以及确保粮食安全^[8]。

巴西农业人口可分为两种类型:商业型农户和家庭型农户。目前,巴西农业支持政策的两大支柱为:一是适用于所有农户的“农村信贷”项目(主要是优惠利率)。该项目以不同的利率和付款条件为农业提供融资,旨在以低于市场利率提供农业信贷来刺激农村投资。二是针对特定产品的“收入支持”项目(主要提供最低价格保证)。该项目旨在避免国内农产品价格巨大的波动,保证农户最低收入以及国内食品供应,对有些商品(如食用豆类、小麦、玉

米、大米、大豆)的支持仅面向商业型农户。此外还有近些年才开始实施的“农村保险”项目、中等规模农业生产者支持项目,以及低碳农业项目^[8],以此帮助农民有效地应对农业风险。

巴西“绿箱支持”有四种类型:政府一般服务、公共粮食储备、国内粮食援助和农业保险,其中,针对穷人的国内粮食援助为主要的支持类型。2007 年到 2009 年,巴西的绿箱支持水平分别为 23.45 亿美元、32.97 亿美元、35.79 亿美元,整体呈增加的趋势。在符合特定产品综合支持的价格支持中,巴西通过政府收购价格机制支持幅度最大的为小麦或棉花,1998 年以来,其支持量经常超过巴西 10% 微量允许的范围。另外还有一系列其他产品的支持,但没超过微量允许水平。同时,巴西还利用 WTO 对发展中国家的特殊差别待遇,使用“产品信贷”、“投资信贷”、“输入补贴”等财政支出项目支持农业^[9]。

2. 印度

印度是一个人口超过 12 亿的人口大国,仅次于中国排全球第二。农业人口占人口总数的 68.8%。印度总理曾声称印度境内 50% 的儿童处于体重不足和营养不良状态,事实上,印度也是世界上贫困人口和营养不良人口最多的国家^[10]。因此,自印度独立以来,有效控制粮食价格、确保粮食安全成了印度农业政策的主要目标。其农业国内支持政策也是这个目标的体现,主要集中在三个方面:粮食安全、粮食自给自足以及农民收入支持^[11]。

印度农业国内支持政策中,最低价格支持(minimum support price, MPS)和投入补贴(Input subsidies)为两大支柱,同时大量使用关税和关税配额来保护国内农业。最低价格支持针对的是部分主要农产品,如谷类、豆类、油籽类及一些商业农作物。投入补贴适合于一般农业生产者,属于非特定产品支持,由化肥支持、电力支持、灌溉支持、信贷支持及少量的种子、保险补贴组成。

根据印度提交的通告^④,其绿箱支持水平在 1995 年到 2003 年之间,从 21.96 亿美元增加到了 58.53 亿美元,分别占当年国内农业生产总值的 3% 和 7%。由于印度在 WTO 成立后将 80% 的化肥补贴、水电补贴转移到基于《农业协定》第 6 条第 2 款对发展中国家“特殊与差别待遇”项目下,所以,“特殊和差别待遇”项目支持水平增长最大。1995 年为

2.54 亿美元, 2003 年达到了 90.26 亿美元, 分别占当年国内农业生产总值的 0.3% 和 10.8%, 而相应的非特定产品的综合支持量从 1995 年占农业生产总值的 7.5% 降到 2005 年的 1%, 扩大了微量允许的政策空间。根据可得到的数据, 印度特定产品综合支持量方面, 2005 年以前均是负数, 这是由于印度以 1986 年到 1988 年农产品价格作为外部参考价格, 而以后的政府最低支持价格在特定产品上均低于这段时间的水平^[12]。

3. 中国

中国是个人口大国, 占世界人口的近 20%, 但耕地面积仅占世界耕地的 8%。2011 年, 中国的农村人口比重为 49.5%, 农业部门从业人员占总就业人数的 35%, 对国内生产总值的贡献达 10%。这表明, 中国的农业生产力较低, 只有其他经济部门的五分之一。农业生产力低导致农村人均收入较低, 仅为城市地区人均收入的三分之一左右。与其他经济部门相比, 农业与全球市场的融合程度较低, 农业出口仅占中国出口总额的 2.3%, 农业进口占进口总额的 5.1%。中国已经成为农产品净进口大国, 特别是大豆、棉花、食用油和糖。农作物生产以小的家庭农场为单位, 平均每户只有 0.6 公顷农田^[13]。

加入 WTO 以来, 中国农业发生了很大的变化, 也越来越受到重视。农村经济是中国第十二个五年计划(2011—2015 年)的核心。2006 年农业税的废除, 标志着中国农业政策开始向补贴农业转变。中国农业支持政策目标是: 集中力量解决当前农业发展的突出矛盾和关键问题, 保障粮食安全和提高农民收入; 同时, 兼顾长远和最终目标, 即实现农业的可持续发展^[14]。因此, 中国农业支持政策目标是渐进式的。

近十年来, 中国已逐步建立和完善了以粮食直补、农资综合补贴、农机具购置补贴、良种补贴四大补贴为核心的农业支持政策, 先后出台了稻谷、小麦的最低收购价制度以及玉米、大豆、油菜籽等重要农产品的临时收储政策, 以及为实现农业可持续发展的环境保护政策, 形成了与中国入世承诺和 WTO 规则保持一致的农业支持政策体系。

根据中国向 WTO 提交的通告^⑤, 中国绿箱支持水平从 1999 年的人民币 1 843 亿元增长到 2008 年的 5 930 亿元, 每年逐步增加, 2008 年占当年农业

总产值的 11%, 且基础设施比重最大, 达 53%。非特定产品的黄箱支持从 2002 年占农业产值 0.01% 增长到 2008 年占农业产值 1.49%, 距 8.5% 的水平还有较大的利用空间。特定产品黄箱支持主要用于小麦、水稻、玉米、大豆、棉花、油菜籽和生猪等 7 个产品, 2008 年, 除小麦支持为负值外, 其他 6 个产品支持量水平分别为 53 亿元、22 亿元、4 亿元、28 亿元、9 亿元、52 亿元, 各占该产品年产值的 1% ~ 3% 不等。

根据 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development, 经济合作与发展组织)的测算, 2010—2012 年, 随着 GDP 的强劲增长, 中国对农业的总支持增加到了 GDP 的 2.3%, 大大高于 OECD 国家 0.88% 的平均水平。“生产者支持等值”水平 2010—2012 年为 15%, 越来越接近经合组织 19% 的平均数^[13]。

因此, 虽然中国对农业的投入整体上不断增加, 但总体水平不高, 相对于中国庞大的农业人口来说, 人均支持水平低。中国特定产品和非特定产品支持水平离 WTO 承诺上限还有较大的空间, 且没有蓝箱支持。今后随着经济的增长和综合国力的提升, 农业支持力度将进一步加大。

4. 南非

南非是非洲大国, 也是一个上中等收入国家, 但依然存在贫困, 并且收入极不平衡。农业在经济中的地位相较于其他金砖国家最低, 2011 年, 仅占 GDP 总量的 2.4%, 农业部门从业人员只占总就业人口的 5%^[15]。南非是一个农产品及粮食净出口国, 2011 年, 农产品及粮食出口占当年出口总量的 10%, 而粮食进口占当年进口总量的 7%。南非农业结构具有高度的二元性: 一方面, 商业农场非常成熟, 且极具国际竞争力; 另一方面, 却存在着大量的小型农户^[6]。

南非实施农业支持的历史相对较早。1937 年南非颁布的《市场法案》明确提出针对商业农场生产的食糖、葡萄酒等产品实行价格支持, 这标志着南非农业支持政策的开始。随后经过了近 60 年的发展, 特别是 1996 年新《市场法案》取代 1937 年的原有法案后, 南非的农业支持政策发生了较大的调整, 支持对象由以商业农场为主转向以家庭农场为主^[16]。南非农业政策目标是: 追求农业部门的统一

和繁荣,支持农业可持续发展和农村发展^[17]。

目前,政府通过废除价格控制,对进出口进行数量限制,大幅减少了政府对农产品市场的干预,进口关税是唯一国内农产品价格支持措施,没有出口补贴。南非最近一次向 WTO 提交通告时间是 2012 年 12 月,通告年份为 2010 年。据此,从 2001 年废除特定产品的综合支持到 2010 年,南非在 WTO 框架下的农业国内支持主要体现在绿箱支持上,且逐年增加,2010 年达 129.3 亿兰德(南非币),是 2001 年的 4 倍多。绿箱支持集中在一般服务、国内粮食援助、自然灾害补贴、区域援助项目上。OECD 数据显示,2010 年到 2012 年,南非政府一般服务支持在绿箱支持中比重最大,达到了 40%。一般服务由以下部分组成:信息和知识管理、技术和咨询援助及监管服务、培训及能力建设服务、营销和商业发展服务、农业基础设施和生产投入支持、金融援助。南非还实施了针对农村地区小型农业生产者、小型农业企业和新兴农民的“小额信贷计划”。

因此,南非农业国内支持水平相对较低。根据 OECD 测算,2010 年到 2012 年间,南非“生产者支持等值”水平为 3%,仅占 GDP 的 0.2%^[15]。与 OECD 国家平均水平相比,南非差距很大,在 WTO 框架下的政策空间也很大。

5. 俄罗斯

俄罗斯是世界上国土面积最大的国家,其自然资源、经济和社会存在着相当大的多样性。人口约 1.4 亿,其中 26.2% 为农村人口。2011 年,农业占 GDP 比重为 4%,农业部门从业人员为总人口的 8%。俄罗斯是肉类和糖类的进口大国之一,自 2000 年以来,是小麦的出口大国。近几年来,由于连续干旱,农业总产值有所下降。在农业结构上,商业型农户与家庭型农户并存^[6]。

俄罗斯“国家农业发展多年计划”是农业支持政策的主要框架,目前执行的是“2013—2020 年农业发展计划”,该计划大部分延续了 2013 年结束的“2008—2012 年农业发展计划”,将实现农产品自给自足作为首要目标,包括促进农村可持续发展、提高农民生活水平。新的计划还体现了国内政策与 WTO 承诺的接轨,增加了一系列新的农业政策目标,如农产品市场基础设施建设、改进国家对农业

的治理、改善动植物卫生体系和农业环境保护。但总的来说,还是着眼于刺激农业生产、增产和确保自给自足^[18]。

根据 OECD 提供的数据,2010—2012 年,俄罗斯的农业支持水平有所下降,平均占 GDP 的 1.1%。“生产者支持等值”水平分别为:22%、15% 和 13%,对生产者的支持 60% 由市场价格支持组成,而市场价格支持在 WTO 框架下属于特定产品综合支持范围。超过农业支持总量的五分之四通过各种投入补贴和投资补贴等措施用于对生产者的补贴,其他的用于政府一般服务。

根据“2013—2020 年农业发展计划”,俄罗斯农业支持政策主要集中在五个方面。第一项为“信贷优惠补贴”,占整个支出的四分之一;第二项为“主要经济区域联合援助计划”,占 17%;第三项为“地区农作物生产商支付”,占 11%;第四为“每公升牛奶支付”,占 5%;第五是针对农业灾害而提供的“保费补贴”,占 3%。其中第三项和第四项为加入 WTO 后新的支持计划。另外还有 43% 的支出,主要以投资的形式用于农村发展和农地改良^[18]。因此,虽然目前还不太明确俄罗斯更具体的支持政策将什么时候通过,但必将受制于俄罗斯在 WTO 框架下的承诺。

三、基于农业国内支持政策的金砖国家国际农业合作路径

粮食安全和农村发展是金砖五国农业支持政策所追求的共同目标,尽管各个国家农业发展环境不同,但所面临的问题具有类似性,这为金砖国家在 WTO 框架下的农业合作提供了现实的可能性。总的来说,作为近十年经济飞速发展的金砖五国,其农业国内支持水平总体上是上升的,但在 WTO 框架下的农业支持政策存在着极大的差异性:在绿箱支持上,中国和印度的支持水平随着国内农业产值的连年增长而增加;巴西和南非只有近几年才在绿箱支持方面表现出上升趋势;俄罗斯新的农业发展计划表明,为了符合 WTO 承诺,部分非特定产品综合支持项目将会转向绿箱支持项目,为特定产品的综合支持留出政策空间,因此,绿箱支持结构将会更进一步扩大。在投入补贴和投资补贴类型上,印度利用 WTO 对发展中国家特殊与优惠政策

将其归入“发展计划”中,支持水平相对较高;巴西的信贷计划使近几年来对非特定产品综合支持量水平提升;中国在入世谈判中放弃发展中国家应享有的特殊与优惠政策,其非特定产品综合支持水平主要由投入补贴构成。在支持水平上,巴西和俄罗斯相对高于其他三个国家,这两个国家支持结构也较为多样化,而其他三国在绿箱支持的结构上较多使用的是“政府的一般服务”措施,对生产者的“直接支付”措施使用得较少。由此,金砖五国农业支持政策的差异直接影响其在WTO谈判中的利益选择,将导致缺少协调一致的国际立场,也挑战着五个国家在WTO框架下的农业合作。

金砖五国作为新兴经济体的代表,近十多年来在国际经济中的发展与合作影响着全球治理格局。农业是各个国家经济的命脉,也关乎着各个国家独立自主发展经济的能力,而长久以来,WTO多边贸易体制下农产品贸易由发达国家主导的事实越来越阻碍着新兴经济体的发展。根据2013年12月举行的WTO第九届部长级会议成果,在农业议题上,早在2005年香港部长级会议中确定的政策“2013年取消农产品贸易中所有形式的出口补贴与出口贸易中所有等效效果”仍没能得到实现,只在本次部长级会议上以“强大的政治声明”重新提出“确保(农产品)出口补贴和其他类似效果的措施很低”^[19]。这不得不说是大遗憾。这种由发达国家造成的由来已久的扭曲,发展中国家要想根本改变过去六十多年来在农业贸易领域方面权力的不对称任重而道远^[20]。作为新兴经济体代表的金砖国家要革新多边贸易规则,提升和稳固自身实力,提高集体参与WTO框架下农业治理的话语权,应该从多方面着手,扩大和深化合作方式和途径,选择正确有效的合作路径,推动农业治理向更合理公正的方向发展。

首先,应正视各自农业利益的分歧,加强内部实质性的沟通和有效合作,在WTO框架内构建常设性协调机制。对金砖国家来说,农业发展目标和经济功能相似,农业合作在金砖国家合作框架里是个重要的议题,迄今为止,金砖国家已召开了三次农业部长会议^⑥,共同商讨五国在农业和农村地区发展领域的合作机制,应对世界粮食安全和气候变化问题,以促进农业可持续发展^[21],这为金砖国家农业合作打下了良好的基础。2013年3月26日在南非德班举行的金砖国家第三次经贸部长会议

上,加强在世贸组织多哈回合以及涉及贸易投资问题的其他多边场合的协调^⑦已成为共识。但在WTO农业治理框架下,金砖国家尚没有发出一致的声音。在12月召开的第九届部长级会议上,金砖国家甚至没有发表共同声明^⑧。在最近一次的部长级会议上,也没有针对农业谈判议题提出议案。因此,金砖国家应该正视各自农业利益的分歧,整合各自的立场与诉求,创新合作思维,破解内部合作上深层次的障碍,加强富有前瞻性的制度设计,在WTO框架下形成常设性的协调机制。

其次,应在二十国集团内加强与其他成员的合作。在WTO农业谈判中,二十国集团是构建农产品谈判模式案文的主要力量,WTO前总干事拉米将二十国集团比作一个合法代表发展中国家成员利益的贸易工会^[22]。2008年7月至12月农业谈判的失败表明,二十国集团在协调联盟内部利益交换和严格纪律方面还应付出更多的努力。金砖国家作为二十国集团中最富代表性的新兴经济体,应与二十国集团内其他发展中国家加强建设性的接触,更有效地设置议题,处理其成员的需求及实现各个成员间的利益交换,在农业议题上发出一致的声音。在谈判中的进攻利益方面,要求对发达成员的绿箱和蓝箱条款制定严格的标准,促使发达成员对OTDS和支持总量进行实质性削减;坚持遏制发达国家高水平的国内支持,以改善发展中成员的农产品贸易和产业安全。防守利益方面,应坚持灵活性和例外规则,保持并改进发展中成员的特殊和差别性待遇,支持低收入或资源匮乏的农民;同时,减少发展中成员的蓝箱限制,绿箱标准应该考虑发展中成员的特殊情况,使之成为发展中成员有效利用,阻止发达国家将“黄箱”并入“绿箱”以规避削减义务以及创造新的关税配额。通过WTO这个平台,推动新兴经济体与发展中国家合作,以更深层次地推进农业治理的革新。

再次,应完善内部农业治理,调整农业经济结构和转变发展方式。金砖国家的快速崛起很大程度上仍是低水平的,金砖国家成员国仍处于中等收入国家水平,印度甚至尚未进入中等收入国家行列,几乎所有金砖国家都面临着可持续发展和贫富不均的挑战。而当代的国际领导力和竞争力越来越体现为综合实力或者软硬力量结合的巧实力的较量,金砖国家完善国内治理、提升国内生活的品质将会有助于提升其国际领导力^[23]。金砖国家内部农业发展的极不平衡也是影响这个联盟有效合作的障碍

之一,因此,各个经济体还应适时调整自己的农业经济结构和转变发展方式,充分利用 WTO 承诺中的政策空间,加强制度上的学习与创新,改善内部农业治理政策,充分发挥农业在国民经济中的作用,提高国民生活水平和综合国力,这样才能有效地参与全球农业治理。

注 释:

- ① 包括但不限于 WTO《农业协定》序言第 4 段、第 3 条、第四部分(包括第 6 条和第 7 条)以及附件 2、附件 3 和附件 4。
- ② WTO《农业协定》第 7 条第 2 款(b)项。
- ③ 俄罗斯从 1993 年 6 月起正式申请加入世界贸易组织的前身关贸总协定。
- ④ 印度提交 WTO 的最新通告时间为 2011 年 6 月,关于农业国内支持情况报告年份为 1998—2004 年。参见 WTO: G/AG/N/IND/7, 9 June 2011。
- ⑤ 中国提交 WTO 的最新通告时间为 2011 年 10 月,关于农业国内支持情况报告年份为 2005—2008 年。参见 WTO: G/AG/N/CHN/21, 13 October 2011。
- ⑥ 召开金砖国家农业部长会议是 2009 年俄罗斯叶卡捷琳堡“金砖四国”峰会达成的共识之一。首届金砖国家农业部长会议于 2010 年 3 月在俄罗斯首都莫斯科举行,第二届于 2011 年 10 月在四川成都召开,第三届于 2013 年 10 月在南非比勒陀利亚召开。
- ⑦ 参见《金砖国家贸易投资合作框架》第一条第一款。
- ⑧ 金砖国家仅于 2011 年 WTO 第 8 届部长级会议前发表宣言,强调农业领域高额补贴是造成贸易保护主义最大的危害之一。参见 WTO: WT/MIN(11)/18, 16 December 2011。

参考文献:

- [1] WTO . Committee on Agriculture Special Session , Revised Draft Modalities for Agriculture[EB/OL]. (2012-10-20). http://www.wto.org/english/res_e/res_e.htm .
- [2] Lars Brink . WTO Constraints on Domestic Support in Agriculture : Past and Future[J] . Canadian Journal of Agricultural Economics , 2009 (57) : 1-21 .
- [3] ICTSD . 2008 年 12 月农业模式草案对中国的影响[R]. ICTSD programme on Agricultural Trade and Sustainable Development , June 2009 .
- [4] Lars Brink ,David Orden ,Giselle Datz .BRIC agricultural policies through a WTO lens[J] . Journal of Agricultural Economics , 2013 , 64(1) : 197-216 .
- [5] ICTSD . Implications for Brazil of July 2008 draft agricultural modalities[R] . ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development , September 2008 .
- [6] World Bank . World development indicators(World Bank , 2013)[R] . (2013-10-12).<http://www.worldbank.org/> .
- [7] Junior Ruiz Garcia . The role of agricultural trade policy in Brazilian development[EB/OL] . (2013-10-12).<http://ictsd.org/> .
- [8] Borges , Izaia de Carvalho . Domestic support of agriculture in Brazil[EB/OL] . (2013-10-12).<http://ictsd.org/> .
- [9] WTO .WT/TPR/S/283 ,17 May 2013[EB/OL]. (2012-10-20). http://www.wto.org/english/res_e/res_e.htm .
- [10] ICTSD . India's agricultural trade policy and sustainable development[R] . ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development , September 2013 .
- [11] WTO .WT/TPR/S/249/Rev .1 20 October 2011 [EB/OL]. (2012-10-20).http://www.wto.org/english/res_e/res_e.htm .
- [12] WTO .G/AG/N/IND/7 ,9 June 2011 [EB/OL]. (2012-10-20). http://www.wto.org/english/res_e/res_e.htm .
- [13] OECD .2013 年经合组织国家和新兴经济体农业政策:监测与评价——中国[EB/OL] .(2013-11-20).www.oecd.org/publishing/corrigenda .
- [14] 倪洪兴 . 中国农业支持政策研究[R] . ICTSD 农业贸易及可持续发展项目第 47 号研究报告 , 2013 .
- [15] OECD . Agricultural policy monitoring and evaluation 2013 OECD countries and emerging economies-South Africa[EB/OL] . (2013-11-20)www.oecd.org/publishing/corrigenda .
- [16] 宋莉莉 , 马晓春 . 南非农业支持政策及启示[J] . 中国科技论坛 , 2010(11) : 155-160 .
- [17] WTO . WT/TPR/G/222/Rev.1 8 December 2009 [EB/OL]. (2012-10-20).http://www.wto.org/english/res_e/res_e.htm .
- [18] OECD . Agricultural policy monitoring and evaluation 2013 OECD countries and emerging economies-Russia [EB/OL] . (2013-11-20).www.oecd.org/publishing/corrigenda .
- [19] WTO . Days 3 , 4 and 5 : Round-the-clock consultations produce 'Bali Package'[EB/OL] . (2013-12-14).http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/mc9sum_07dec13_e.htm .
- [20] 何燕华 . 多哈农业谈判未决议题及前景展望[J] . 时代法学 , 2013(3) : 109-116 .
- [21] 新华网 . 金砖国家农业部长共商粮食安全[N]. (2013-11-2).http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/29/c_117923787.htm .
- [22] 法扎尔·伊斯梅尔 . 改革世界贸易组织:多哈回合中的发展中成员[M] . 上海:上海人民出版社, 2011 : 132-134 .
- [23] 牛海彬:金砖国家合作的评估与前瞻[J] . 华东师范大学学报:哲学社会科学版, 2013(4) : 117-155 .

责任编辑:李东辉