

第五届“北京农业贸易政策对话”纪要*

在 WTO 谈判遭遇挫折、金融危机爆发、以及中国共产党通过农村改革决议之际，第五届“北京农业贸易政策对话”(以下简称“对话”)于 2008 年 11 月 3 日至 5 日在对外经济贸易大学举行。对话分为三个组成部分:(1) 气候变迁、农业和贸易论坛;(2) 贸易政策模型研讨会;和(3) WTO 与中国农业贸易政策闭门磋商。

与会的澳方主要人员包括:澳大利亚驻华大使 Geoff Raby 博士、澳大利亚驻华大使馆公使 Graeme Meehan 先生、澳大利亚外交和贸易部贸易谈判办公室 Tim Yeend 司长、澳大利亚农渔业部贸易和市场准入司执行主管 Craig Burns 先生、澳大利亚农业和资源经济研究局首席经济学家 Don Gunasekera 博士、和阿德莱德大学 Ernesto Valenzuela 博士。澳大利亚农业和资源经济研究局首席商品分析师 Jammie Penm 博士主持了对话的筹备工作,但未能出席。

参与公开会议的其他海外专家包括台湾大学徐世勋教授、韩国国际经济政策研究院 Backhoon Song 博士、以及来自越南农业和农村发展政策和战略研究所的三位学者。

中方主要与会人员包括:农业部农产品贸易促进中心 WTO 处王东辉处长、商务部 WTO 司农业处周立春先生、农业部农产品贸易促进中心区域贸易处宗会来处长、南京农业大学钟甫宁教授、中国科学院杨翠红教授、国家统计局陈杰先生、中国农业科学院刘小和教授、上海 WTO 事务咨询中心助理总裁姚为群先生、对外经济贸易大学副校长林桂军教授、国际经济贸易学院院长赵忠秀教授、薛荣久教授、以及对话总策划姚顺利博士。

第一天上午举行的“气候变迁、农业和贸易论坛”,为对话设定了背景。Geoff Raby 博士在论坛上作了主旨发言。论坛中讨论了 WTO 谈判近期所遭遇的挫折、全球金融危机、在世界事物中新出现的气候变迁问题、以及中国为建设和谐社会对发展战略重新定位等议题。下午,与会人员参观了位于北京郊区顺义的“三高”农业科学和技术试验区,和试验区的负责人就园区由传统的粮食生产向充满活力的现代都市农业转型等问题进行了座谈,并参观了现代园艺生产设施。

第二天举行了贸易政策模型研讨会。研讨会主要介绍由中国国家自然科学基金会资助的一个编制中国非竞争投入产出表的研究课题,并就如何充分利用这一创新型数据库来解决贸易政策及相关问题征求与会者的意见。

第三天上午进行了 WTO 与中国农业贸易政策磋商。谈判人员和贸易政策专家就多哈回合以及中国在 WTO 农业谈判中的角色等问题进行了深入研讨。

对话要点总结如下:

*由于 2007 年 7 月 7 日在 IATRC 北京会议期间为期半天的 WTO 农业贸易政策圆桌会议被视作对话系列的一部分,因此,本次会议应称为第五次对话而不是原来宣传的第四次。

1. 陷于停顿的多哈回合

今年是多哈回合的第七年。虽然为实现农业模式谈判的突破已取得长足进展，但在 2008 年 7 月的部长级会议上，谈判仍然由于特殊保障机制议题而宣告破裂。多哈回合的僵局适逢由金融和粮食危机引发的全球贸易保护主义的兴起。

Raby 博士在“气候变迁、农业和贸易论坛”的主旨发言中，呼吁各国加倍努力，使多哈回合谈判取得成功。在对未来不可预知的今天，这将带来迫切需要的对经济的推动和对人们信心的鼓舞。他强调，多哈回合是澳大利亚政府最重要的谈判任务。在农业领域不能取得可接受的成果，就是多哈回合的失败。他认为，降低农产品市场准入壁垒及由其产生的交易成本、削减出口和生产补贴，可使我们获得改善资源配置的机会，这有利于发展中国家、有助于消减其对粮食安全问题的担忧。

在磋商会议上，农业部农产品贸易促进中心王东辉先生和澳大利亚外交和贸易部 Tim Yeend 先生都认为，7 月部长会议在与多哈回合相关的许多问题上取得了一定进展，然而在有关特殊保障机制和非农产品市场准入这些敏感议题上，症结仍然存在。WTO 成员在这些议题上立场能否趋于一致，取决于主要成员国的政治意愿。

此次金融危机与大萧条在以邻为壑政策的实施方面有何不同？Raby 博士在回答这个问题时指出，WTO 的存在及其确立的国际贸易规则使各国不太可能像上世纪 30 年代大萧条时期那样提高关税，以牺牲别国利益来保护本国产业。然而，贸易保护主义会以其他形式出现。例如，WTO 谈判进展缓慢已经成为最近亚太地区双边和区域贸易协定日益增多的主要原因。他提请大家，特例充斥、约束不强的低质量自由贸易协定将限制贸易带来的实际收益，为既得利益提供躲避竞争的庇护，并削弱多边贸易体系。在谈到中澳自由贸易协定谈判的现状时，Raby 博士重申了澳大利亚争取达成一个全面的、真正促进贸易自由化的自由贸易协定的决心。韩国是中国的重要贸易伙伴，也一直在积极寻求与美国和欧盟的自由贸易协定。韩国国际经济政策研究院 Backhoon Song 博士认为，该国在自由贸易协定方面的努力，在一定程度上是为了应对弱化的多边贸易体系，而多哈回合谈判缺乏突破性进展正是这种弱化的反映。尽管如此，韩国在自由贸易协定谈判上采取的战略仍然是争取符合 WTO 规则、涵盖广泛的产品范围。

WTO 不仅仅是多哈回合。Tim Yeend 先生提醒与会者，虽然人们的注意力大多集中于多哈回合本身，但 WTO 改革议程上仍有多个重要议题，例如对当前多边贸易体系基石的争端解决机制的改革，都超出了多哈回合的范畴。

王东辉处长认为，在 WTO 农业谈判中中国和澳大利亚有着许多共同利益，特别是在国内支持和出口竞争上。他同意 Raby 博士的观点，认为两国应共同努力，推动多哈回合谈判取得成功。

2. 和谐社会、气候变迁和中国农业

多哈回合进程与一些对中国的 WTO 农业谈判立场有着深远影响的国内和国际事

件相互交织着。自胡锦涛成为中国共产党总书记以来，和谐社会的概念已上升为新的执政理念。此次对话前不久，中国共产党 17 届三中全会通过了一项关于农村改革的决议，确定了改善农村经济和提高农民收入的行动计划，其中包括一项允许农民之间转让耕地的突破性政策。

此次对话恰逢中国改革开放 30 周年。钟甫宁教授将中国 1978 年以来农业贸易政策发展的特征概括为一场以粮食自给自足为底线的市场导向的改革。这种改革模式近期不会改变，但是，提高农民收入已成为日益重要的政策目标。

作为新出现的全球性的问题，气候变迁是此次对话的另一核心议题。在发言中，澳大利亚农业和资源经济研究局首席经济学家 Don Gunasekera 博士对气候变暖对全球农业造成的影响做了定量评估。他指出，与基准情况相比，全球变暖将分别使中国的农业产值减少 4%、小麦产量减少 5.4%。Gunasekera 博士认为，重振多哈回合、消除农业贸易的政策扭曲是应对气候变迁对农业造成的负面影响的重要措施。

Craig Burns 先生在磋商会上提及了中国农产品需求的深刻变化。气候变迁对农业造成的全球性的负面影响和中国日益增长的需求无助于应对全球粮食危机。在中国，粮食自给被感知为粮食安全问题。钟甫宁教授指出，90 年代末期的金融危机使中国在开放金融市场方面小心谨慎、犹豫不前；同样，粮食危机凸显了“粮食安全”问题，使中国更难开放其农产品贸易。因此，重振多哈回合、破除在粮食危机和气候引致的农业压力下的农业贸易保护主义的怪圈，显得更加紧迫。

过去的 30 年，中国在贸易自由化方面已经取得重大进展，但仍有进行贸易改革的空间。Ernesto Valenzuela 博士宣读的一份世界银行研究报告显示，迈向自由贸易将给中国带来 33 亿美元的额外福利，并使农产品在其总出口中的比重由原来的 4.8% 上升至 7.1%。

3. WTO 与国内改革

为了突出 WTO 对国内改革的作用，Valenzuela 博士以日本、韩国和中国为例，比较了自他们分别加入 GATT/WTO 以来其农业名义支持率的变化。日本和韩国的名义支持率分别从其加入 GATT 时 1955 年的 16.6% 和 1967 年的 7.4% 飙升至近几年的 100%-150% 左右。在中国，所有贸易产品的扭曲水平在过去 25 年中大幅下降，这提高了农业部门的竞争力。WTO 对中国农业改革产生影响的其他主要表现包括：取消对出口农产品征税、农业整体名义支持率从负值演变为目前的微小正值（2000-2005 年为 2%），和入世达成的约束保护及其在遏制国内农业保护主义浪潮方面所显示的优势。

WTO 经常被指责为促成许多国内棘手改革措施的动因，但是 Yeend 先生在这一问题上另有看法。他认为，国内改革更多发生在 WTO 协定达成以前，WTO 仅仅帮助锁定正在进行的国内改革进程。Craig Burns 先生也以澳大利亚橙农为例指出，在乌拉圭回合结束并要求澳大利亚开放橙子市场以前，橙农们早就已经开始进军更有利可图的葡萄酒业。

宗会来先生提出了这样一个场景：在农业成为 WTO 和自由贸易谈判的关键问题的条件下，进行农业改革，以实现中国政府制定的农村发展中期目标。对此，Burns 先生建议，WTO 规则要求签订自由贸易协定应当遵循产品覆盖面广泛的指导方针。他认为中国政府最近允许农民之间转让土地的决定是提高农业生产效率的重要举措。结合澳大利亚的经验，他建议政府应在向农民提供诸如供应链改进、病虫害治理和国际市场营销研究等公共服务方面发挥作用。

4. 中国在 WTO 日渐上升的角色

Burns 先生回顾了 GATT/WTO 农业谈判的进程，他指出，和乌拉圭回合相比，发展中国家在多哈回合呼声更高。

在 2004 年第二次对话上，与会者希望中国能够成为当时的 7 月框架协议的“五个签署方”之一。时隔 4 年，中国已经成为现在的“7 个签署方”成员。商务部部长陈德铭先生亲自参加 2008 年 7 月举行的部长级会议，被普遍认为是 WTO 坎昆部长级会议以来，中国在 WTO 中日益崛起的最重要的举动。

周立春先生解释，中国商务部部长能否参与谈判取决于很多因素。除了 WTO 的邀请，还取决于部长是否有时间参加，以及谈判取得突破性进展的可能性。王东辉处长则强调，自 7 月举行的部长级会议以来，中国一直积极参与谈判并准备发挥更大的作用。

尽管中国已大大加强了对谈判队伍的建设力度，宗会来先生认为，由于中国正在参与 WTO 和多个地区性谈判，人手不够仍然是一个问题。因此，谈判人员只能更加努力，并且日益依赖来自农业部以外的支持。

特殊保障机制问题是导致 7 月部长级会议谈判破裂的原因。在主要参与方中，中国在该议题上站在了印度的一边，这与巴西在市场准入方面的利益相冲突。中国、印度和巴西也是“20 国集团”的主要成员。姚顺利博士由此提出疑问，这些国家如何能在这一重要问题上立场迥异，却同时保持“20 国集团”的内部团结呢？针对这一提问，周立春先生解释说：“20 国集团”的谈判策略是求同存异，特殊保障机制不是“20 国集团”框架下讨论的的议题，巴西通常在农产品出口国联盟凯恩斯集团内部讨论这一问题。

5. 提高贸易政策研究水平

第三届对话曾经讨论过“中国的农业贸易在何种程度上沿比较优势方向做出了改变？”这一议题。发表在学术期刊上的一篇文章认为其变化不大¹；然而，在 Valenzuela 博士基于要素密集度的农业贸易平衡及其演变的展示中引用的另一广为流传的研究则持有不同看法²。王东辉处长在评论中国入世的影响时指出，

¹ Carter, C.A. and X. Li, 2002, "Implications of WTO Accession for China's Agricultural Trade Patterns," *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol 46, no 2, June

² Rosen, Huang and Rozelle, 2004, *Roots of Competitiveness: China's Evolving Agriculture Interests*, Washington, DC: Institute for International Economics.

当时许多研究都预测，中国的农产品进口将随入世而激增，然而实际情况并非如此。与会人员一致认为，贸易政策研究需要严谨的学术和对现实情景的仔细刻画。

Gunasekera 博士指出，将要出现的全球经济衰退和区域优惠贸易协定激化了贸易保护主义情绪。此时的研究应强调贸易自由化的好处和延迟这一举动的代价。

中国正在进行的多个自由贸易谈判要求有一个研究工具，能够更好地衡量多边和双边层面贸易改革的影响。在贸易政策模型研讨会上，中国科学院杨翠红教授介绍了一个国家自然科学基金资助的研究项目，该项目旨在建立一个能够区分国产和进口投入的动态多国 CGE 模型，其基础是中国非竞争性投入产出表。国家自然科学基金对该项目的资助对中国贸易政策建模工作而言是个里程碑事件，因为新的投入产出表可用于诸多贸易和环境领域的政策研究。

姚顺利根据会议记录整理
黎昕、项洁协助翻译
2009年10月22日