



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2002/54  
15 January 2002  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第五十八届会议  
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

全球化及其对充分享受所有人权的影响

人权事务高级专员根据人权委员会第 2001/32 号决议提交的报告

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 8	3
一、人权、全球化与农业.....	9 - 17	5
A. 国际和社会秩序.....	9 - 10	5
B. 农产品贸易、粮食权和发展权.....	11 - 17	6
二、《农产品协议》.....	18 - 31	8
A. 协议.....	19 - 26	8
B. 协议的执行情况.....	27 - 31	11
三、人权、《农产品协议》和农产品贸易自由化.....	32 - 43	13
A. 农产品贸易自由化产生的问题.....	32 - 39	13
B. 制定实施《农产品协议》的人权方针.....	40 - 43	16
四、结论和建议.....	44 - 54	18
<u>附 件</u> .....		26

## 导 言

1. 委员会第 2001/32 号决议请人权事务高级专员同联合国贸易和发展会议(贸发会议)取得合作, 顾及本决议的规定, 提交一份题为“全球化及其对充分享受所有人权的影响”的全面报告, 供委员会审议。高级专员应该决议的要求提交了本报告。

2. 本报告是根据秘书长关于全球化及其对充分享受所有人权的影响的初步报告 (A/55/342) 起草的。秘书长报告指出, “过去的一些时代固然经历过全球化, 我们这个时代具有某些显著的特点, 包括新技术——特别是信息和通信技术——的进展、更低廉更迅速的运输、贸易自由化、资金流动的增加和公司规模及势力的扩大等等”(第 5 段)。秘书长指出“国际人权法规范和准则在提供全球化原则方面起着一种重要的作用”(第 8 段)。为了使报告能有重点地进行有意义的分析, 高级专员选择具体审查上述进程之一, 即贸易自由化的人权方面。这是集中探讨贸易自由化问题是因为意识到有必要继续填补有关人权与全球化的信息方面存在的空白。虽然各类人权机制已经开展了有关结构调整方案的研究——包括结构调整方案特别报告员的三份报告, 以及有关信息技术的研究——尤其是在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议范围内, 开展的因特网上种族主义问题的探讨——但迄今为止, 未集中探讨过贸易自由化问题。

3. 选择探讨的具体贸易方面是农产品贸易自由化问题。高级专员选择这个问题是出于若干原因。重要的是, 遵循上述决议, 集中探讨农产品贸易问题, 为高级专员的任务与贸发会议的任务之间搭起了一座有益的桥梁。贸发会议承认农产品贸易与粮食安全和发展的关系。根据联合国贸易和发展会议第十届会议(贸发十大), 贸发会议的任务是, 根据调研和经验实例, 以及对发展影响的评估, 查明现行和正在形成的多边贸易规则对发展中国家发展前景的影响, 尤其对“改进其农产品市场准入的方法和途径”、对“国内支持, 包括支持为提高生产力和增进粮食安全所做的努力”, 以及对“出口补贴和其他各类出口支助”的影响。<sup>1</sup> 2001 年 5 月在布鲁塞尔举行的第三次联合国最不发达国家问题会议通过的行动纲领指出, 农业是支撑最不发达国家粮食安全、外汇收入、工业和乡村发展, 及创造就业的轴心部门。最不发达国家问题会议鼓励继续贸易自由化进程, 扩大粮食供应来源。为此, 行动纲领呼吁联合国以及其他组织采取协调一致

的行动，作为政策改革的一个重要内容，以便把贸易转变成强有力的引擎，带动最不发达国家的经济增长并铲除贫困。<sup>2</sup>

4. 由于高级专员承担着与粮食权和发展权相关的具体任务，她的报告也选择以农产品贸易为探讨重点。世界粮食首脑会议通过的行动计划请高级专员与包括联合国组织和有关政府间机制在内的其他组织和机关合作，更好地界定粮食权，并建议如何执行和实现粮食权，以便实现粮食问题首脑会议的承诺和目标的。<sup>3</sup> 大会第 48/141 号决议在确定高级专员的任务时具体阐明，她的任务是“促进和保护发展权利的实现，和为此目的加强联合国系统有关机构提供的支助”（第 4(c)段）。鉴于农产品贸易与发展与粮食安全之间的关系，高级专员认为，审查农产品贸易自由化问题将是深入履行其任务的一项步骤。

5. 高级专员还认为本报告可对增进和保护人权小组委员会探讨世界贸易组织贸易协议的人权层面问题作出贡献。世贸组织的协议涵盖了三个领域：货物贸易、服务贸易和知识产权。高级专员已经提交了一份关于与贸易有关的知识产权协定(涉贸产权协议)对享受人权的影响问题报告(E/CN.4/Sub.2/2001/13)。小组委员会在其上届会议上通过的第 2001/5 号决议中已着手审议世贸组织服务贸易总协定对人权的影响问题，并表示关切“农产品贸易自由化对增进和保护易受害社区成员取得粮食的权利的影响”。

6. 高级专员认为，着重探讨农产品贸易自由化问题还将增进人权系统各专门机制和条约机构的工作。国际人权机制越来越重视国际贸易规则与粮食权和发展权之间的联系。发展权问题独立专家最近将执行发展权同与获得粮食和粮食安全有关的贸易和宏观经济问题挂钩。独立专家向发展权利问题不限成员名额工作组提交的第三次报告(E/CN.4/2001/WG.18/2,第 12 段)提及了，经济、社会和文化权利委员会通过的粮食权问题一般评论所述的标准，并指出发展权意味着把粮食供应看作一国全面发展方案的一部分，带来财政、经济和金融政策，也引起宏观经济均衡的问题。在 2002 年提交大会的报告(A/56/210)中，粮食权问题特别报告员还强调，自由贸易不会自动地解决饥饿问题。

7. 本报告是与贸发会议及其他有关的国际组织合作编写的。按照决议要求，高级专员于 2001 年 6 月 22 日致函贸发会议秘书长，以作为磋商进程的第一个步骤。此后，专员办事处与贸发会议举行了磋商，并由贸发会议事先审查了所提交

的报告。报告还汲取了其他各国际组织，尤其是世贸组织、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和经济合作与发展组织(经合组织)报告中的材料，而且办事处还与其中一些组织举行了磋商。

8. 本报告的目的与其说是为了做影响评估，不如说是为了概述从人权角度看待农产品贸易自由化时提出的一些主要问题。报告首先概述了与谈判和执行《农产品协议》最为相关的一些人权准则和原则。报告指出，世贸组织成员国在执行贸易规则的同时，也承担着促进和保护人权的责任，并指出人权准则和标准为保护全球化的社会层面提供了法律框架。然后，报告简要地介绍了《农产品协议》的主要特点——市场准入、国内支持、发展中国家的特别和差别待遇以及正在推行的改革进程。报告认明了执行《农产品协议》时产生的一些问题，以及农产品贸易自由化的总体影响——不论是由于执行贸易规则，还是由于宏观经济改革所造成的结果。最后，报告辨明了一些必须进一步加以澄清或详细探讨的领域。

## 一、人权、全球化与农业

### A. 国际和社会秩序

9. 秘书长提交大会的报告(A/55/342)确认了《世界人权宣言》第 28 条是对全球化采取人权方针的基础。第 28 条阐明“人人有权要求一种社会的和国际的秩序，在这种秩序中，本宣言所载的权利和自由能获得充分实现”。秘书长阐明，“这种国际和社会秩序是要促进人身固有的尊严，尊重人民自决权利，并通过分享发展制以及通过在一个和平、互相依存和建有责任制的世界中促进平等和不歧视的方式来寻求社会进步”(第 7 段)。按人权方针实施世贸组织的规则来实现公正和平等的贸易自由，是建立公正的国际和社会秩序的一个重要步骤，倘若不这么做，则将长期延续，甚至加剧现有的不平等现象。正如经济、社会和文化权利委员会最近就贫困问题得出的结论(E/C.12/2001/10)阐明，除其他因素之外，缺乏一个公平的多边贸易、投资和金融体制，是对减轻贫困的一个全球性结构障碍(第 21 段)。

10. 高级专员已经指出，必须按人权方针实施世贸组织的规则(见 E/CN.4/Sub.2/2001/13,第 60 段)。世贸组织的 144 个成员国<sup>4</sup>都至少批准了一项人权文书。所有成员国中只有一个未批准《儿童权利公约》、112 个成员国批准了《经济、社会、文化权利国际公约》，但所有成员国都通过了《世界人权宣言》。因此，世贸组织成员国在谈判和执行有关贸易自由化的国际规则时，应当铭记他们同时承担着增进和保护人权的义务，并承认世界人权会议在维也纳宣言中阐明的人权是“各国政府的首要责任”。<sup>5</sup>人权方针力求为协调一致地执行这些并行义务提供依据，此外，人权方针为贸易自由化提供了平衡。世贸组织的协议为贸易自由化的经济方面提供法律框架，而人权准则和标准则通过为贸易自由化的社会方面提供法律框架，建立平衡。

#### B. 农产品贸易、粮食权和发展权

11. 鉴于农业在许多国家的粮食安全和发展中所起的重要作用，世贸组织有关农业规则的制定和执行可能影响对人权的享受，尤其会影响粮食权和发展权，还有健康权、社会保障权、以及儿童、土著人民或移民等特定群体的权利。以下各节阐述了与农业部门发展以及谈判和执行世贸组织农产品贸易规则有关的粮食权和发展权的内容和义务。

12. 经济、社会和文化权利委员会在第 12 号一般性评论(E/C.12/1999/5)中阐明了粮食权的内容。根据该委员会，当每个人在任何时候都具备取得粮食的实际和经济条件或获取粮食的手段时，取得足够食物的权利就实现了(第 6 段)。这项权利的核心内容是：

- (a) 可提供的粮食在数量和质量上都足以满足个人的饮食需要，无有害物质。可提供性是指直接依靠生产性土地或其他自然资源获取粮食的可能性，或是从可将粮食从生产地点运至需求地点的运转良好的分配、加工及销售系统获取粮食的可能性(第 8 和第 12 段)；
- (b) 此类食物可以可持续、不妨碍享有其他人权的方式获取。可获取性涵盖经济上的可获取性和实际可获取性。经济上的可获取性是指，为购取粮食支付的费用不过度以致对购买其它基本必需品构成威胁。实际

可获取性是指人人以及所有群体都必须能取得粮食(第 8 段和第 13 段)。

13. 各国在义务在国家一级和国际一级保护、尊重和履行粮食权。在国家一级，各国在责任制定促进和保护粮食权的战略。国与国之间的战略各有不同，但都应当符合诸如责任制、透明度和民众参与的人权原则(第 21 段)。应采取特别措施保障脆弱人口群体和个人的粮食权(第 28 段)。

14. 在国际一级，委员会认为，各国在包括下列各领域负有责任(第 36 段)：

- (a) 尊重其他各国境内的粮食权；
- (b) 便利粮食的获取，并在需要时提供必要的粮食援助——这包括以不会不利地影响当地生产者和市场的方式提供粮食援助。此外，应当以使受援方恢复自力更生的方式组织粮食援助；
- (c) 确保在各项国际协议中，充分地考虑到粮食权。

15. 委员会还列出了构成侵犯粮食权的行为。这些行为包括(第 19 段)：

- (a) 通过显然与事先已存在的关于粮食权的法律义务不符的立法或政策；
- (b) 未能够对个人或群体的活动加以制约，以防止他们侵犯他人的粮食权；
- (c) 某一国在与其他国家或国际组织订立协议时，未能考虑到其负有的关于粮食权的国际法律义务。

16. 各国还有义务根据《发展权利宣言》增进和保护发展权。这项权利的两方面与农产品贸易自由化尤为相关：

- (a) 第一，发展权将人权置于发展的核心。《宣言》第 1 条阐明，此权利是一项“不可剥夺的人权，由于这种权利，每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政策发展，在这种发展中，所有人权和基本自由都能获得充分实现”；
- (b) 第二，这项权利意味着各国在义务制定适当的全国发展政策，以便实现发展权造福全体人口。

17. 为增进粮食权和发展权，各国可以采取许多可能的行动方针。关于粮食权，这些往往是在地方甚至家庭采取的行动。然而，可以假定各国将运用为充分实现这些权利所需的一切立法、经济、社会和政治手段，包括基于市场的机制。

《经济、社会、文化权利国际公约》确实具体阐明必须确保国际贸易促进粮食权。第 11 条第 2 款规定，“本公约缔约各国既确认人人享有免于饥饿的基本权利，应个别采取必要的措施或经由国际合作采取必要的措施，包括具体的计划在內。同时考虑到粮食入口国家和粮食出口国家的问题以保证世界粮食供应按照需要公平分配。”

## 二、《农产品协议》

18. 鉴于有必要通过当地农业生产并保护国内市场免遭国际价格浮动的影响来促进发展权和粮食权，原来的《关税与贸易总协定》(关贸总协定)对农产品贸易自由化采取了与其他部门不同的处置法，允许继续维持重大幅度的保护主义。然而，乌拉圭回合之前，农产品贸易处于“混乱”状况，高度的国内支持、一些发达国家大规模地利用出口补贴，以及不稳定的世界价格形成了这一部门的特点。<sup>6</sup> 这种状况促使各国将农产品贸易自由化的综合多边规则列入乌拉圭回合的议程。经过艰难的谈判进程，各国达成了《农产品协议》。该协议是《乌拉圭回合多边贸易谈判成果最后文件》附件所载的各项协议之一，因此是世贸组织协定的一个组成部分。《农产品协议》于 1995 年生效。农业委员会监督《农产品协议》的执行情况，通常一年举行四次会议。

### A. 协 议

19. 尽管在《农产品协议》的实质内容中未具体地提及，但协议的目标可以从序言看出，因为其中回顾改革进程的长期目标是“建立一个公平的以市场为导向的农产品贸易体制”，并“实实在在地、循序渐进地减少农业支持和保护”。为此目的，《农产品协议》承诺在市场准入、出口补贴和国内支持三个标题下，削减对农业部门的支持和保护。世贸组织成员国在上述每一标题下所承担的规则和承诺，可以种种方式影响农业部门，因此可对一国保障粮食权和发展权的能力造成影响。

20. 市场准入。消除市场准入障碍，可打开贸易机会，扩大贸易。关税以及所谓的“非关税贸易壁垒”是市场准入的两组重要的障碍。关税是对进口货物征

收的税率，是一项简单的贸易政策工具形式，为政府提供了岁入来源。非关税壁垒采取了不同的形式，例如对进口的配额限制。关税和非关税壁垒均通过人为地提高进口商品的国内价格，为国内部门——此处是农业部门——提供保护使其免受国际竞争。提高关税实行保护，防止进口的涌入，是政府可保护本地生产的手段，从而促进本地生产者的发展权，然而与此同时，消费者不得不承担较高的粮食价格。消除关税可将广大的市场开放给境外生产者，从长远来讲发展中国家的生产商可在更大程度获得贸易自由化带来的好处。消除关税可以在国与国之间形成不同的影响。《农产品协议》确立的规则不仅规定了关税幅度的上限并加以削减，而且禁止农产品贸易的非关税壁垒、<sup>7</sup> 确定了最小市场准入机会。<sup>8</sup> 并制定了防止进口涌入的特别保障机制(见附件)。

21. 出口竞争。许多人把出口补贴视为最大的贸易扭曲措施之一。它们趋于扩大受补贴出口商的市场份额，并降低有关产品的世界市场价格。此外，出口补贴并不一定是稳定的，因为补贴可能逐年改变，因此，它们也可能造成世界粮食供应和价格的更大幅度浮动。对于净粮食出口国，但提供补贴的资源有限的国家，其他国家的出口补贴可能因增加了世界市场上的产品数量并压低了产品价格而抑制这些净出口国的本地生产。对于净粮食进口国，由于补贴出口国压低了进口产品的价格，可能短期受益。然而，出口补贴的不稳定意味着，廉价产品的供应无法预测，从而，当补贴取消时，这些国家将受到价格上涨之害。同样，较低的国际价格也可能对这些国家的当地生产形成负面影响，使当地市场充斥地方生产者无法竞争的廉价产品。<sup>9</sup> 出口补贴的上述各种影响都可对本地生产者，甚至消费者享有其发展权产生影响。同样，出口补贴的不确定性，可影响粮食的供应和可取得性，有时会最终影响享有粮食权。

22. 根据《农产品协议》，世贸组织成员国每年确定享有出口补贴产品的最大数量，以及这些补贴的最高支出水平，并承诺削减根据1986至1990年基期计算的补贴水平。<sup>10</sup> 成员国还承诺不提供任何新的补贴。这就意味着，凡是没有确定出口补贴最高水平的国家，今后不得提供出口补贴。鉴于一般只有某些富裕国家有能力提供出口补贴，削减并最终消除出口补贴将是一个重要步骤，以实现《世界人权宣言》第28条设想的公正的国际和社会秩序。

23. 国内支持。在乌拉圭回合前，为本地生产者提供了过高度度的农业支持——“国内支持”，发达国家的情况尤甚，并形成了某些产品大量的剩余和积压。这对贸易形成了扭曲效应——例如增加了市场上的产品数量并压低了产品价格。因此，《农产品协议》列入了削减国内农业支持的措施。协议条款确立了削减国内支持的措施，同时让各国政府有某些余地制订适应国家需要的农业政策。

《农产品协议》将国内支持基本上划为两大类：各成员国必须减让的农业补贴，以及成员国不必减让的补贴。不必削减的措施属于以下若干分类，即“绿匣”措施、“蓝匣”措施、发展措施和最低限度支持。必须减让的措施列入“黄匣”（参见附件）。由于支持生产者，国内支持具有促进农业发展的潜力，因而支持生产者的发展权，但这基本上得由纳税的消费者付出代价。然而，由于国内支持集中在一些较富裕的国家，而且支助规模之大，对较贫困的生产商和贸易商形成了贸易扭曲和反竞争，产生了国内支持不符合有利于增进和保护人权的公正国际和社会秩序的问题。

24. 特别和差别待遇。协议包括了对发展中国家的特别和差别待遇。<sup>11</sup> 换言之，协议考虑到了发展中国家在执行《农产品协议》时面临的特殊问题，规定了发展中国家和最不发达国家享有较长的执行期，并且在执行市场准入、出口补贴和国内支持方面的承诺时，享有较低的减让率。发展中国家也可继续为某些发展措施提供支持，并且在某些情况下也可提供销售费用补贴和国内运输补贴。<sup>12</sup> 此外，在承认世贸组织的农业“改革进程”对所有国家具有的潜在好处的同时，各国承认最不发达国家和净粮食进口国家可在按合理的条款和条件从外部来源获得充分的基本粮食供应方面蒙受着不利的影晌。具体而言，各国承认自由化可能提高世界市场价格——特别是降低出口补贴引起的价格上涨——从而可能影响这些国家按合理的条件获得基本食物。

25. 因此，世贸组织成员国通过了部长级决定(马拉喀什决定)，将这些事项作为乌拉圭回合成果(世贸组织协定)的一部分处理。<sup>13</sup> 该决定规定了有关粮食援助、农业出口信贷、建立为商业进口融资的金融设施以及为改善农业生产力和基础设施提供技术和资金援助等四项不同的应对机制(参见附件)。对发展中国家的特别和差别待遇是从人权角度制定的贸易条例的重要内容。特别和差别待遇确认，不同国家在实行农业部门的自由化时均面临特定的具体问题，而这是承认在贸易

自由化需要采取扶持性行动的第一步。因此，特别和差别待遇为落实《经济、社会、文化权利国际公约》和《发展权利宣言》规定的国际合作承诺提供了可能的手段。

26. 内在议程。最后，《农产品协议》在第 20 条下列入了自 2000 年起继续开展农业改革进程谈判的内在议程。大部分的谈判提案是世贸组织成员提出的。这些提案展示了许多不同的立场及关注问题，反映出在国与国之间农业部门所占的重要性差异甚大。2001 年 11 月，世贸组织成员国部长在卡塔尔的多哈举行了会议，并通过了一项包括关于今后开展农产品问题谈判的协议的宣言。各国部长承诺，在不有损于谈判结果的情况下，展开全面的谈判，旨在“大幅度地改善市场准入；削减一切形式的出口补贴，以期逐步加以消除；和大幅度地削减扭曲贸易的国内支持”。<sup>14</sup> 重要的一点是，部长们还同意，对发展中国家的特别和差别待遇将成为不断开展的谈判所有内容的一个组成部分，包括酌情列入各项规则和纪律，从而可有效落实这些待遇并使发展中国家能够切实地考虑到其发展需要，包括粮食安全和乡村发展。因此，正在开展的改革进程提供了一个审查和改善贸易规则的机会，从而确保各国在推行农产品贸易自由化时具备必要的灵活性，同时能够尊重、保护和履行人权，特别是粮食权和发展权。

## B. 协议的执行情况

27. 《农产品协议》最积极的成就可能是将国际农产品贸易置于以规则为基础和较具透明度的体制之下。这本身就是重要的第一步，可有效地解决市场准入、国内支持和出口补贴等领域的贸易壁垒和贸易扭曲问题，启动走向更为公平的国际贸易体制的进程。然而，除此之外，经合组织的一项研究指出，“经验证据表明[《农产品协议》]的总体效应不太大”。此外，根据粮农组织和贸发会议，马拉喀什决定的执行情况“并不令人满意”。<sup>15</sup> 以下是就《农产品协议》本身的执行情况提出的问题，以及有关马拉喀什决定的问题。

28. 平衡和公平问题。经合组织的研究得出结论是，某些产品的农业关税仍然较高，一些被认为对发展中国家“敏感的”产品的关税过分的高。<sup>16</sup> 此外，贸易扭曲性的国内支持仍然高度歪斜，90%以上集中在发达国家内。<sup>17</sup> 经合组织的研究指出，经合组织国家的国内农业支持 60%以上未列入《农产品协议》规定的减

让承诺范围，尽管许多豁免的支持措施——虽然人们承认扭曲贸易的程度比传统形式的国内支持低——仍然对生产和贸易产生影响。<sup>18</sup> 经合组织的研究指出，出口补贴承诺得到了最有效的执行，然而研究也指出，极少国家需要大幅度地改变其政策，因为承诺的执行期恰巧碰到世界粮食价格上涨——因此削弱了刺激出口的必要性。<sup>19</sup> 与许多经合组织国家的情况相反，最不发达国家和净粮食进口发展中国家的农业部门无法享有与某些经合组织国家一样的灵活性。由于世界银行和国际货币基金结构调整方案所引导的宏观经济改革，这些国家的农业部门在《农产品协议》通过之前，已经大幅度地实现了自由化。许多这些国家的农业部门的自由化程度事实上比他们在《农产品协议》中的承诺所要求的更大。<sup>20</sup> 此外，在某些经合组织国家继续实行高度的国内支持之际，一些最不发达国家和许多净粮食进口发展中国家根本就无资金提供《农产品协议》规定的那些国内支持。另一个与公平相关的是加入国的问题。粮农组织指出，为加入世贸组织展开谈判的发展中国家面临着艰难的谈判，尤其是有关国内支持的问题，而且许多国家未能确保在他们所做的承诺中得到特别和差别待遇。<sup>21</sup>

29. 目标明确的粮食援助的提供和实效。根据马拉喀什决定，各国达成了一项新的粮食援助公约，然而，粮食援助方面仍存在着一些重大的问题，可对享有粮食权形成负面影响，并阻碍有效地执行马拉喀什决定。世界粮食计划署(粮食计划署)阐明，若要落实马拉喀什决定的精神并在改革进程中解决改革进程的需要，就必须将粮食援助送达目标人口。<sup>22</sup> 然而，粮食计划署着重地指出，在 1990 年代期间实际上只有一半的世界粮食援助送达所需者手中，而粮食计划署本身负责三分之二这些有目标的援助的运送工作，此外，由于粮食援助往往按货币价值而不是按吨位计算，因此，可出现无确定性的情况。因此，当粮价高时，粮食援助就少，而当粮价低时，粮食援助的数量就高。这就是一个主要粮食援助提供方的情况，在 1997 至 1998 年期间其粮食援助翻了一番。<sup>23</sup> 粮食援助的这种反周期性——因价格而不是因需求而变动——对受援国有害无益。尤其是在粮价低时出现大量的粮食援助，可能对无法竞争的本地粮食生产者的生活造成负面影响。<sup>24</sup> 另一方面，在价格高时粮食援助减少，可能加剧受援国的粮食不安全程度。正如经济、社会和文化权利委员会近述，按照粮食权，各国负责任以不会对本地生产者和市场产生不利影响的方式提供粮食援助(E/C.12/1999/5,第 36 段)。

30. 为农业发展融资。根据马拉喀什决定，各国部长同意充分考虑最不发达国家和净粮食进口国，为改善其农业生产力和基础设施提供技术和资金援助的要求。粮农组织指出，若要达到 2015 年将粮食不安全者的人数削减一半的指标，就必须为农业发展投入更多的资源。<sup>25</sup> 为此，粮农组织强调，各国政府和国际上的外国捐助方必须具备政治意愿。在国家一级，政府农业开支较低的一类国家，营养不良的情况最普遍。与此同时，在国际上，双边和多边捐助方为农业部门提供的官方发展援助(官发援助)在 1990 年代期间处于停滞状态，私人外国直接投资基本上忽略了大部分贫困的国家，投入农业发展的投资相当少。例如，“一切如常”的投资情景与至 2015 年在撒哈拉以南非洲地区达到指标的情景之间，投资短缺的幅度达 38%。<sup>26</sup> 为了改善对农业发展的融资，粮食不安全的国家必须辨明他们在全球化的背景下增进粮食权方面所面临的问题，因为根据马拉喀什决定，资金援助是根据受援国的要求提供的。然而，世贸组织表示，尚无资料表明最不发达国家和净粮食进口发展中国家是否根据马拉喀什决定提出了援助要求。

31. 然而，必须将世贸组织的农产品贸易改革进程视为一项持续不断、生机勃勃的进程，这虽不是一个完美无缺的体制，但可将贸易置于更具透明度、以规则为基础的制度之下。在此基础上，经合组织的研究指出，必须在各国政府发挥适当作用，推行目标明确、透明、成本效益和避免扭曲生产和贸易的政策目标的基础上展开更深入的改革。<sup>27</sup> 这类不断进行的改革对于建立一个真正非歧视性、参与性和透明，可为享有人权提供扶持性环境的国际贸易体制也是至关重要的。

### 三、人权、《农产品协议》和 农产品贸易自由化

#### A. 农产品贸易自由化产生的问题

32. 如何按人权方针实施《农产品协议》，将取决于是否能辨明贸易规则对享有人权的真正和潜在的影响。然而，很难将《农产品协议》对人权的影响从一般贸易自由化的影响——例如，宏观经济改革产生的影响——甚至从影响农业部门的许多其他因素的影响区分开来。不断变化的气候格局、人口增长、金融危机、粮食安全条例、不断开展的结构调整改革、粮食援助和官方援助格局不断变化、

国家发展政策、且不提每个国家与市场的不同关系，均同贸易规则的执行一样，对农业部门产生影响。贸易自由化还将对各国产生不同的影响，取决于一国是否属净粮食进口国、粮食出口国、大型或小型发达国家、最不发达国家、小岛国等等。此外，《农产品协议》将对一国境内的人民享有人权产生程度不同的影响；例如，小型自耕农、农业工人、城市居民、或者工业生产公司往往会受到截然不同的影响。

33. 广义而言，建立基于规则的贸易体制和开放市场，都可通过增进发展机会、经济增长、创造就业机会以及技术和资本的扩散，有助于保障享有人权。农产品贸易水平的提高，可通过增强国内粮食供应满足消费需求并最佳地利用世界资源，促进享有粮食权。同样，根据《农产品协议》，国际农产品贸易现已受规则制约，因此增强了透明度和责任制——这是享有人权的重要先决条件。<sup>28</sup> 世贸组织最近的一份研究报告指出，“贸易自由化基本上是一个促进减轻贫困的积极因素——它使人民能够开拓其生产潜力、协助经济增长、遏制任意的政策干预并有助于阻隔冲击”。<sup>29</sup>

34. 然而，世贸组织的研究还承认，甚至从长远看，贸易自由化将造成一些受损者，而且贸易改革可暂时地加剧贫困。人权法尤其关注的是在改革进程中可能蒙受损失的个人和群体的情况。这确实是全球化与人权的一个关键问题。即使贸易自由化的净社会利益有利于某一国家的大多数，然而人权法规定的不歧视原则要求立即采取行动保护那些非受益者的人权。就《农产品协议》而论，这就意味着各国应当利用协议中现有的一切灵活性，而世贸组织成员国应在适当时考虑改善或增加这些灵活性。本节的其余部分阐述了，开放和正在开放市场的普遍背景下——不仅限于《农产品协议》的影响——产生的主要问题。

35. 资源贫乏的自耕农和农业工人。保护个人和群体的权利是按人权方针实行贸易自由化的焦点。粮农组织就《农产品协议》对 14 个发展中国家的影响展开的各项研究指出，自由化可能对某些个人和群体产生负面影响。该研究表明，随着贸易自由化逐渐加剧的竞争压力，出现了农场合并的一般趋势。然而，这虽促进了生产力和竞争力的提高，但也导致了农业工人的流离失所和边缘化的境况。这在几乎无社会保障体系的情况下，使一些小型自耕农和无粮食安全的人口陷入艰难的处境。<sup>30</sup> 例如，斯里兰卡的关税削减和相关的粮食进口增长也为乡村部

门，包括就业带来了压力。粮农组织的研究列举了 300,000 位参与洋葱和土豆生产和销售的人受到关税削减冲击的案例。研究指出，放弃洋葱和土豆，改种其它作物的可能性有限。<sup>31</sup> 印度的案例研究着重表明，必须利用《农产品协议》内现有的灵活性。粮农组织的研究显示，虽然农产品贸易自由化可能因使小型自耕农面临进口竞争并抬高粮价幅度而使乡村和城镇贫困者受到负面冲击，然而已辨明的一些适当对应措施，诸如就业方案、针对性的粮食供应和粮价稳定方案等安全网措施，统统都将符合《农产品协议》。<sup>32</sup>

36. 本地粮食生产。在贸易自由化影响到粮食供应的现有程度、可获取性和可持久性时，就可对粮食权产生影响。例如，粮农组织的国别研究提出了较小国家的本地产品的命运问题，及其是否有能力与较大规模生产国的产品竞争的问题。一个实例是，对圭亚那的案例研究指出，从大型生产国日益增长地进口果汁挤走了相当程度的国内生产，并重点指出圭亚那日益依赖进口粮食。圭亚那表示担心的是，在既无充分的市场保护，又无适当的发展方案的情况下，许多本地产品将受到排挤或使本地生产蒙受损害，导致本地饮食习惯的改变，并日益依赖进口粮食。<sup>33</sup>

37. 收支平衡。倘若长期地和不能持久地实现收支平衡的问题，则可对国家增进发展权的能力产生不利的影晌。某些发展中国家出现了进口增长超过出口增长的趋势。粮农组织的研究表明，在 14 个研究的国家中有 11 个国家在 1995 至 1998 年期间的数字与 1990 至 1994 年期间的相比，粮食进口总值的增长超过了出口值的增长。这些国家出现了不良的后果。世贸组织的一项较全面的研究指出，在 107 个非经合组织国家中，有 59 个国家的农业产品贸易入超日增。<sup>34</sup> 造成这一结果的原因是复杂的，而且如果相对的粮食进口增长被其他一些领域诸如工业产品出口的增长所抵消，这可能不是被关注的问题。<sup>35</sup> 然而，这些数字着重表明，某些国家在市场开放之后，吸引进口的能力和扩大出口的能力之间存在的不平衡扩大出口需要更多的规划和资金。在这方面，如果贸易自由化导致了贸易优惠日趋递减时，单一商品出口的净粮食进口国家面临的问题将尤其严重。

38. 易受价格波动影响的脆弱性。贸易自由化导致的易受价格波动影响的情况，有时还可使一些国家暴露在变幻极端无常的市场风险之下，这可对这些国家的发展融资能力产生不利的影晌，甚至可影响粮食供应的保障。<sup>36</sup> 也许价格波动

最为显著的实例是，世界谷物价格在 1995 年至 1997 年期间上涨，随后于 1998 年下跌。根据粮农组织，谷物价格的提升导致最不发达国家和净粮食进口发展中国家谷物进口帐单上涨 49%。<sup>37</sup> 然而，同时也有事实表明，许多发展中国家通过降低关税并用劣质谷物进口取代上述谷物进口，抵消了上扬的世界价格，并指出这次价格上涨及其后果不如 1970 年代——自由化之前的谷物价格上涨情况严重。<sup>38</sup> 也许最重要的一点看法是，各国易受国际价格变化波及的程度将视该国的幅员大小和对进口的依赖程度而异。从人权的角度看，贸易规则必须保障采取补救行动的灵活性，以确保价格浮动不会对粮食供应和获取性产生不利的影响。

39. 发展中国家的优惠待遇。许多最不发达国家和净粮食进口国家在各类多边方案下，诸如欧洲联盟与非洲、加勒比和太平洋集团之间的科托努伙伴关系协定或美国的加勒比海盆地计划，继续享有出口的优惠待遇。这些方案具有为上述各国提供重要市场准入机会的潜力。然而，在为撰写本报告举行的磋商期间展开的讨论提出了优惠贸易协议导致发展中国家之间的差别待遇问题，例如某些最不发达国家和净粮食进口国不属于这类协议的情况。

## B. 制定实施《农产品协议》的人权方针

40. 谈判和执行世贸组织有关农产品的规则，只是一个与农业发展以及促进和保护粮食权和发展权有关的问题。农业发展取决于许多因素，包括扎实的运输系统、拥有最新的农耕技术、维持植物的多样性、可获得的贷款设施、乡村教育水平、具备适当的国家发展规划、政治稳定、良好的国家管理等等。世贸组织的贸易规则只是拼图板中的一块板。然而，贸易规则如能使发展中国家，特别是无粮食安全的国家有灵活的余地按适当的方式发展农业部门，并能在促进有效可行的国际合作的同时又能真正地削减最严重形式的贸易扭曲措施，将有助于各国履行其尊重、保护和落实人权的义务。<sup>39</sup> 世贸组织正在推行的改革进程为实现这一点提供了机会。

41. 采取按人权方针实行农业贸易自由化的核心问题是，“一种体制适用于所有做法”是否恰当的问题。农业部门在每个国家的发展中发挥着显著不同的作用。对于低收入国家，农业部门发挥着确保粮食安全和减轻贫困的关键性作用。在这些国家中，农业仍是主要的雇主、是创造国内生产总值的一个重要部门，也

是外汇和岁入的重要来源。此外，在许多发展中国家中，粮食消费占家庭开支的重大份额。正如粮农组织所强调的，“从历史角度来看，极少有国家能够不首先发展其农业而成功地将本国经济转变成发达的经济”。<sup>40</sup> 对于发达国家，农业部门往往不是重要的雇主和国内生产总值创造部门，而粮食消费在家庭收入中所占的比额相对较小并日趋缩减。若不对贫困者采取有效扶持行动，无视国与国之间在人口和条件方面的巨大差异，一概推行同样的规则，则可恶化现有的不平等状况。为此，高级专员赞成贸发会议秘书长在贸发十大致开幕词时所阐明的：

“有人仍然坚持，要使问题得到更好的解决，应开辟良好的竞争条件，完全取消歪曲价格的机制，建立人人平等的机会。不同的人民和国家，他们的起点相距千里，煞有介事地说机会平等就足够是认真的吗？在这种情况下，平等有多少真实性呢？我们是不是应该承认，竞争的游戏如同在所有游戏中一样，不仅需要明确的规则和公平的裁判，而且还需要经过训练、[和]准备呢？难道这不是有些国家对它们长期处于被剥夺、处境不利的少数群体所做的吗？它们的“扶持行动”方案，目的不在于假设的平等，而是实际上的平等，向穷人，也就是不平等的一方提供具体的、有差别的机会，学会如何竞争，如何生产，如何交易。”

42. 《农产品协议》的部分困难产生于《协议》的编纂者们寻求通过提高国内支持和利用出口补贴来纠正发达国家某些粮食产品日趋加剧的生产过剩状况。这在现在和过去都不一定适应其他国家的需要。缺乏粮食安全的发展中国家特别需要解决的问题是，生产不足和缺乏资金未按照本国的需求和潜力提高农业生产力和粮食生产。以有利于保护人权的方式实行市场开放，实际上需要按所涉国家采取不同的形式和步履。这就需要在实施贸易规则时保障为易受害个人和群体采取扶持性行动。如不这样做，贸易规则，包括《农产品协议》，很可能制造出不平等的竞争对手平等竞争的情况。人权方针将不仅考虑到贸易自由化对减少贸易扭曲的影响，而且考虑到贸易自由化对各不同群体，尤其是易受害的人民和群体的影响，并按此制定规则。尽管《农产品协议》为发展中国家规定了若干特别和差别措施，然而却未充分考虑到各国之间农业部门的发展程度差别甚大以及考虑到生计依赖农业的人民。<sup>41</sup>

43. 对贸易法运用不歧视的人权原则，可鼓励为穷人采取扶持行动。不歧视虽然也是国际贸易法的一项原则，但在这一原则的运用方面存在着区别。“国民待遇”设想平等对待国民和非国民——不论他们是贫困的自耕农还是大型农商企业或工业企业。平等对待不平等的人，可引起增进和保护人权方面的问题，并可能导致对贫困者和边缘人的歧视的体制化。根据人权法，不歧视原则并未设想在所有情况下给予每一个人同等待遇。<sup>42</sup> 在有些情况下，需要为保护易受害人民和群体采取扶持性行动。贸易法规定的特别和差别待遇虽是一项积极的步骤，然而高级专员鼓励采取一些超越更长的过渡期和“竭尽全力”的承诺的措施，并要求制定有针对性和可强制执行的待遇。为此，高级专员欢迎《多哈部长宣言》中的承诺，把特别和差别待遇列为《农产品协议》规则和纪律的一个组成部分，从而可得到有效地实施，使发展中国家拥有可考虑到粮食安全和乡村发展目标的灵活性。

#### 四、结论和建议

44. 高级专员提醒地指出，根据《发展权利宣言》，各国义务制定适当的国家发展政策，旨在不断地改善全体人民的生活。高级专员尤其强调，正如粮农组织所确认的，只有制定出国内政策，使大家共享收益，并补偿受损者，那么贸易自由化才能在改善获得粮食的机会方面发挥重要的作用。<sup>43</sup> 增进粮食权主要必须在地方一级和家庭一级采取行动，然而实行平衡的农产品贸易自由化，力求依照人权原则采取对贫困和易受害者的扶持性行动，并使各国拥有适当灵活性在发展中增进人权，也是颇为重要的。高级专员提出了下列广泛的行动领域，以作为按人权方针实行贸易自由化的可能途径。

45. 贸易规则应充分到考虑人权问题。高级专员提醒地指出，经济、社会和文化权利委员会认为，各国负有责任“确保在国际协议中充分地考虑到粮食权”。高级专员指出，人权准则和标准为保护贸易自由化的社会层面提供了法律框架，作为对贸易规则的补充。在根据《农产品协议》第 20 条正在进行的改革进程中，高级专员鼓励更多地考虑通过在《农产品协议》中明文提及增进和保护人权，制订农产品贸易自由化社会层面的法律框架。

46. 人权影响研究。鼓励各国在执行和审查贸易规则时，考虑一方面可促进农业发展、粮食安全和减轻贫困，另一方面可最大程度地减轻贸易扭曲作用的最适当机制。高级专员着重指出了评估《农产品协议》的影响只能在国家一级作出的意见。<sup>44</sup> 高级专员鼓励各国更仔细地审议农产品贸易自由化对人权，尤其是对粮食权和发展权正反两方面的影响，并且在农业问题委员会上提出进行此类研究的问题，以作为根据第 20 条的规定不断地审查《农产品协议》的一部分。

47. 针对易受害人民和群体的特别和差别待遇。《农产品协议》既未区分不同类型的农业——诸如商品农业与生计农业——而且也未区分各类竞争者——从低收入和资源贫乏的自耕农至国家和国际农商企业。高级专员提请注意，发展权将人置于发展的核心这一事实。因此，按人权方针实行贸易自由化的重点在于保护易受害的个人和群体，尤其是低收入和资源贫乏的自耕农，以及农业工人和乡村社区。鉴于贫困人民大多数在发展中国家，在许多情况下，这就有必要为发展中国家制定特殊的条款。然而，任何措施都应当有针对性，以便特别待遇是给予易受害的人民，而不是给予贫困国家中的富裕自耕农或农商企业。让发展中国家具有更大的灵活性提高关税和提供国内支持，可对资源贫乏的自耕农和乡村人口享有人权产生积极的影响，同时不会有太大的贸易扭曲影响，因为最不发达国家和净粮食进口国对国际贸易的影响不大。高级专员还强调，自由化承诺中更大的灵活性应当与国家一级着重强调执行减轻贫困战略以增进贫困者获得生产资源、土地、技术和就业的机会相配合。

48. 促进粮食安全的特别和差别待遇。事实明确地证明，针对为确保粮食安全所必需的作物而不针对其他粮食作物采取措施，对增进粮食权十分重要。粮农组织指出，“过去 50 年来的发展经验充分表明，发展中国家广大乡村地区的贫困和粮食不安全状况，在相当大程度上是由于发展战略忽视了农业部门发展，尤其是忽视了主要粮食作物生产的重要性所致”——这就是在涉及国内支持的国际规则中不可忽略农业部门的切实理由。<sup>45</sup> 粮食安全作物往往不是为了出口而是为了当地消费而种植的，这就意味着针对此类作物的特别措施，应能增进国家一级的粮食安全，同时对国际市场的贸易扭曲作用不大。可采取的行动包括，允许粮食不安全的国家对基本粮食的贸易扭曲性国内支持享有比对非粮食作物或非粮食安全作物的国内支持更高的最低限制。<sup>46</sup>

49. 使发展中国家的特别和差别待遇投入运作。贸发会议与粮农组织都承认，马拉喀什决定的执行情况“不令人满意”的原因之一，缺乏充分的执行措施。高级专员欢迎《多哈部长宣言》并鼓励世贸组织成员国审议是否有可能设立业务机制支持决定的执行。业务机制应包括为各相关的行为者分配权利和责任；创建集中的监督和执行机制，负责每年就所提供和所获得的援助提出报告；设立一个国家经验报告机制，包括为无法监测国家经验的各国提供技术援助；确定在特定的时间框架内可实现的融资和技术援助目标；和制定人权标准和指数。

50. 提供更多针对发展的融资。高级专员强调国际合作必须促进和增强人权。高级专员特别指出，虽然贸易规则中有更多的灵活性将使许多国家有余地落实增进粮食权和发展权的政策，但许多国家缺乏这样做的足够资金。因此，例如，虽然关税措施可能增加岁收，但国内支持则需要资金，而许多国家可能无法充分地利用这种灵活性。为此，高级专员再次呼吁发达国家兑现继世界社会发展问题首脑会议之后于 2000 年举行的大会第二十四届特别会议上所作的承诺，实现提供至少国民生产总值 0.7% 的官方发展援助指标。<sup>47</sup>

51. 更多的针对性粮食援助。高级专员提醒各国注意《经济、社会、文化权利国际公约》第 11 条，该条呼吁国际合作确保在考虑到粮食进口国和粮食出口国问题的情况下，按照需要分配世界粮食供应。高级专员承认，国际粮食援助有时随着世界粮食价格变动，甚至可被用于作为隐蔽的出口补贴，因此强调粮食援助必须有针对性并顺应需求。为此，高级专员支持诸如以粮换工方案之类的针对性粮食援助方案。

52. 公平的贸易自由化。高级专员强调必须在寻求公平贸易的贸易自由化领域内确立起公正的社会和国际秩序。《农产品协议》中有些条款含糊不清，致使某些经合组织国家高估约束关税、确定了对“敏感”商品的最高关税，并继续维持高度的国内支持。公平的国际贸易规则应力求形成鼓励不仅落实《农产品协议》的条文、还体现其精神的透明规则。此外，《农产品协议》的序言虽列入了改善发展中国家市场准入的目标，但可更多地考虑拟订这么做的办法。因此，高级专员鼓励消除《农产品协议》中给予富裕国家比他国享有更多好处的结构性不平衡。考虑到大部分其他国家无法为其人民提供同等程度的保护，高级专员还鼓励经合组织国家作出更协调的努力减轻和消除对贸易的扭曲措施——尤其是出口补

贴。为此，高级专员欢迎《多哈部长宣言》中的承诺，即大幅度地改善市场准入和减少一切形式的出口补贴以便逐步废除补贴，并鼓励将这一承诺明文列入《农产品协议》的规则和纪律。

53. 入世谈判。目前正在谈判加入世贸组织的各国充分地保留对发展中国家开放的特别和差别待遇并能维持许多世贸组织协议允许的灵活性，也是至关重要的。参与入世谈判的各国应确保，这类优惠待遇不会在谈判中消失。某些较小或者较贫困的国家在入世谈判中可能处于较弱的地位。经济、社会和文化权利委员会的一般性评论指出，各国也有责任尊重其他国家的粮食权。高级专员提醒各国负有尊重别国人权的普遍责任，并鼓励世贸组织成员国以可使拟加入国尊重、保护和落实其本国人民人权的方式开展谈判。

54. 进一步的实质性工作。高级专员鼓励为制定实施农产品贸易自由化的人权方针展开进一步的调研。高级专员尤其鼓励就下列领域开展进一步的实质性工作：阐明不歧视的人权原则与世贸组织规则，包括国民待遇和最惠国待遇原则的关系；制定落实特别和差别待遇的机制，针对脆弱的个人和群体，而不是针对富农和农商企业；制定允许粮食不安全国家就粮食安全作物采取有效和贸易扭曲作用不大的保护的机制；拟定粮食援助按照需要而不是世界粮食价格提供的指导原则；并制定《马拉喀什决定》的运作机制，包括确定目标、时间表、标准和指数并且辨明责任者和受援者。

## 注

<sup>1</sup> “联合国贸易和发展会议第十届会议的报告”，曼谷，2000年2月12日至19日(TD/390)，第129段、第133段。

<sup>2</sup> 第三次联合国最不发达国家问题会议通过的支援最不发达国家行动纲领，布鲁塞尔，2001年5月14日至20日(A/CONF.191/11)，第57、62和65段。

<sup>3</sup> 1996年11月13日至17日在罗马举行的世界粮食首脑会议通过的《世界粮食首脑会议行动计划》承诺七，目标7.4(e)，第61段。承诺七阐明“我们将与国际社会合作，在各级实施、监测和落实本《行动计划》”。目标7.4(e)请“联合国人权事务高级专员与有关条约缔约机构磋商，并与联合国系统有关专门机构及方案和适当的政府间机构进行合作，更详细地界定[《经济、社会、文化权利国际公约》]第11条中与粮食有关的权利，并提出落实和实现这些权利的方法，作为履行《世界粮食首脑会议》承诺及实现其目标的手段，同时考虑到制定人人享有粮食安全自愿性指导方针的可能性。”

<sup>4</sup> 中国于2001年12月11日成为成员国，中国台湾于2002年1月1日加入。

<sup>5</sup> 世界人权会议《维也纳宣言和行动纲领》(A/CONF.157/23)，第一部分，第1段。

<sup>6</sup> 粮农组织《农产品多边贸易谈判-资源手册》“《关贸总协定》中的农业部分：历史简介”，第一部分，模式四。

<sup>7</sup> 参见《农产品协议》第4条。

<sup>8</sup> 每个国家在《农产品协议》国别减让表中列明了具有约束力的市场准入承诺。

<sup>9</sup> 然而，根据《农产品协议》第9条第4款，有一条规定允许世贸组织发展中国家成员享受特别和差别待遇，在执行《乌拉圭回合》的成果期间提供某种形式的出口补贴。

<sup>10</sup> 参见《农产品协议》第9条第2款(a)和(b)项。

<sup>11</sup> 《农产品协议》第15条。

<sup>12</sup> 《农产品协议》第6条和第9(4)条。

<sup>13</sup> 关于改革方案对最不发达国家和净粮食进口发展中国家可能产生的不利影响处理措施的决定。也参见《农产品协议》第16条。

<sup>14</sup> 2001年11月9日至14日在多哈举行的第四次世贸组织部长级会议通过的宣言，第13段。

<sup>15</sup> 贸发会议，“农业改革进程对最不发达国家和净粮食进口发展中国家的影响以及如何在多边贸易谈判中解决它们所关注的问题”(TD/B/COM.1/EM.11/2和Corr.1)，贸发会议秘书处编写的背景说明，2000年7月。关于《马拉喀什决定》，贸发会议称执行情况“并不令人满意”。主要原因有3个：第一，决定没有一项运作机制落实决定所述的各项支持措施；第二，世贸组织体制内未曾力求系统地评估《农产品协议》的执行对最不发达国家和净粮食进口发展中国家的影响；第三，在世贸组织监测决定执行情况期间，仅进行了少数《农产品协议》的具体国别影响研究。贸发会议还指出，最不发达国家和净粮食进口发展中国家在1995至1999年期间，经历了粮食进口账单增加和粮食援

助减少，并得出结论认为，这些国家承受上涨的粮食帐单的能力仍然薄弱(见 TD/B/COM.1/EM.11/2,第 25 段)。

<sup>16</sup> 经合组织“乌拉圭回合的农产品协议：对经合组织国家内该协议执行情况的评估”，经合组织，巴黎，2001 年。关于市场准入，经合组织的报告指出，对某些农产品征收的最高关税超过 200%。贸发会议还指出，《农产品协议》的关税削减办法，允许各国对各种产品实行不均衡的关税削减，从而能够对某些“敏感”产品维持抑制性高关税——特别是对发展中国家主要出口产品，诸如，糖、烟草和棉花等往往按超过 200%的最高税征收关税(也参见 TD/B/COM.1/EM.11/2, 第 16 段)。

<sup>17</sup> 同上。

<sup>18</sup> 同上。

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> TD/B/COM.1/EM.11/2,第 12、14 和 36 段。

<sup>21</sup> 粮农组织，《农产品多边贸易谈判——资源手册》第二部分，模式一，“国内支持措施”。

<sup>22</sup> 世界粮食计划署“审查粮食援助问题”为粮农组织在世贸组织农产品谈判范围内就若干问题特别是粮食问题举行的圆桌会议编写的发言稿，日内瓦，2001 年 11 月 30 日。

<sup>23</sup> 粮农组织，“世贸组织农产品谈判范围内的粮食援助”，粮农组织秘书处为日内瓦圆桌会议编写的讨论文件，同上，第 5 页和表 3。

<sup>24</sup> 南方中心，《农产品市场中的市场实力：发展中国家的某些问题》，与贸易有关的议程，发展和平等问题工作文件第 6 号，1999 年，第 2 页。

<sup>25</sup> 粮农组织，“调动资源消除饥饿”，世界粮食安全委员会第二十七届会议，罗马，2001 年。

<sup>26</sup> 同上。

<sup>27</sup> 经合组织，同前。

<sup>28</sup> 粮农组织《农产品多边贸易谈判——资源手册》第二部分，模式 10，“贸易和粮食安全：发展中国家的选择”。

<sup>29</sup> D. Ben-David、H. Nordstrom 和 L. A. Winters 编写的《贸易、收入差别和贫困》，世贸组织特别研究报告第 5 号，日内瓦，2000 年。

<sup>30</sup> 粮农组织，《从发展中国家的角度看世贸组织谈判中的农业、贸易和粮食安全  
问题及选择》第二卷，国别案例研究，粮农组织商品和贸易司，罗马，2002年，第25  
页。报告还列举了巴西农业部门由于改革进程实现变革的实例。在乳制品部门，由于一  
些大型公司取代了传统的合作社，农场的规模在扩大，牲畜头数增加。然而，研究指  
出，解决办法并不是从改革进程退缩，而是增进对乡村人口以及小型自耕农的保障措  
施，诸如建立新的贷款机构，改革合同法以保护面临大型农业公司的小型自耕农。

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> 同上，第167页。

<sup>33</sup> 同上。

<sup>34</sup> 世贸组织，“减让承诺对世界农产品贸易的效应”，秘书处编写的统计背景文  
件(G/AG/NG/S/11/Add.1)，农业委员会，2000年7月24日，表6。

<sup>35</sup> 同上，第22至24页。例如，根据《农产品协议》承诺削减出口补贴可提高世  
界市场价格，从而增加进口账单。尽管世界粮食价格提高，然而，通过例如降低关税在  
进口国内实施《农产品协议》，也同样可吸引更多的进口。

<sup>36</sup> 同上，第25页。粮农组织国别研究指出，印度在1991年以后粮食价格上升比  
其他消费品价格快，并指出这可能是，为何自1991年以来尽管经济增长加速，然而贫困  
率却未出现下降的原因。案例研究认为，价格稳定是保护贫困者福祉的重要因素。

<sup>37</sup> 粮农组织，“世贸组织农产品谈判范围内的粮食安全”，为日内瓦圆桌会议编  
写的讨论文件2，同前，框1。

<sup>38</sup> P. Pinstrup-Andersen、Rajul Pandya 和 Mark W. Rosegrant，“世界粮食情况：最  
新动态、新出现的问题和远景”，国际粮食政策研究所，20/20设想，华盛顿特区，1997  
年，第14段。

<sup>39</sup> 粮农组织指出，在大部分情况下，不能充分地发挥农业部门潜在的能力并增进  
农业部门对整个经济发展的贡献，就不可能在经济增长、减轻贫困和增进粮食安全方面  
取得重大的进步。粮农组织《从发展中国家的角度看世贸组织谈判中的农业、贸易和粮  
食安全问题及选择》，第二卷，国别案例研究，同前，第5页。

<sup>40</sup> 同上。

<sup>41</sup> 《农产品协议》确实规定了可兼顾各国促进和保护人权的责任的灵活性(参见，  
例如第6条第2款、第6条第4款(a)项和(b)项、第9条第4款、第11条和第12条第2  
款)。关于市场准入，《农产品协议》列入了特殊保障条款，使某些国家能采取行动防止  
进口骤涨。虽然许多发展中国家未能得益于这项保障措施，但许多这些国家普遍实行低  
关税，因此仍然有可根据其《农产品协议》承诺提高关税的相当大余地(世贸组织《市  
场准入：未完成的事项——后乌拉圭回合清单》(特别研究第6号)，第52页。尤其参见表

III.5, 其中列出了例如: 孟加拉国简单平均约束税率为 188.3, 但 1999/2000 年的适用税率为 25.1; 日本的简单平均约束税率为 25.3, 但 1996 年的适用税率为 26.3)。关于国内支持措施, 《农产品协议》允许发展中国家继续支持某些发展措施, 包括保护低收入和资源贫困自耕农的措施(《农产品协议》第 6 条)。关于出口补贴, 《协议》允许发展和最不发达国家成员国享有特别和差别待遇, 可提供销售成本补贴和国内运输补贴, 但这些补贴不得以绕过其他出口补贴承诺的方式实施(《农产品协议》第 9 条第 4 款)。然而, 尽管《农产品协定》规定了一些灵活性, 为各国制定增进人权的政策留有了余地, 但是还有一些紧张领域需要解决。即使以上所述的这些灵活性也并不是所有国家都可享有的。例如, 尽管特别保障条款提供了避免或补救进口骤涨影响的灵活性, 然而, 只有那些实行了关税化的成员国才能使用。大部分发展中国家成员国的关税受最高税率的约束, 并未实行关税化, 因此这些国家不能诉诸保障条款。因此, 在出现进口骤涨的情况时, 有些国家可采取必要的行动保障粮食权, 而另一些国家则没有这样的选择。有些发展中国家享有较高的约束最高税率, 在出现进口骤涨的情况时, 可灵活地确定关税税率, 然而其他一些约束税率为零点的国家, 根本就无灵活余地。关于国内支持, 声称承诺为零的发展中国家将来只能提供程度有限的国内支持, 而在基准期作了广泛声称的许多发达国家目前有继续这样做的合法权利。(TD/B/COM.1/EM.11/2, 同上, 第 44 段)。

<sup>42</sup> 不歧视原则是人权法的一项根本原则, 而且可以说是讨论人权与贸易的出发点。在贸易法中, 不歧视原则列入了国民待遇和最惠国待遇原则中。根据人权法, 各国承诺保证各项权利的行使不得有诸如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生和其他身份等任何区别(参见《各项国际人权公约》共同的第 2 条)。然而, 根据人权法, 不歧视原则并不意味着平等地对待任何情况。人权法规定的歧视有时要求采取扶持性行动以减少和消除阻碍某部分人口享有人权的情况(参见人权事务委员会一般性评论第 18 号, 1989 年第 8 和第 10 段)。

<sup>43</sup> 粮农组织《农产品多边贸易谈判——资源手册》、第二部分, 模式十, 同前。

<sup>44</sup> TD/B/COM.1/EM.11/2, 同前, 第 9 段。

<sup>45</sup> 粮农组织, 为日内瓦圆桌会议编写的讨论文件 2, 同前。

<sup>46</sup> T/B/COM.1/EM.11/2, 同前, 第 46 段。

<sup>47</sup> 大会 2000 年 7 月 1 日第 S-24/2 号决议。

## 附 件

本附件列出了有关市场准入和国内支持的《农产品协议》规则的基本概要，以及马拉喀什决定的四个要素。

### 市场准入

三个市场准入要素包括约束关税、最低市场准入机会以及出现粮食进口骤涨时适用的特殊保障条款。

- (a) 关税约束。作为关税幅度封顶程序的一部分——关税约束——《农产品协议》要求各成员国将具体的农产品非关税措施转化为关税。这一进程——称为“关税化”——最终得出一个总的关税数字，然后以 1986-1988 年的关税水平为基准加以封顶或者约束。[a/](#) 这在总体上导致了更高——有时相当高的关税水平。然而，每个国家当时都承诺削减这一总数字。发展中国家非但没有实行关税化，反而选择了比实际适用的税率更高的约束关税幅度。然后，这些国家承诺维持这个关税幅度或者低于这一数字。[b/](#)
- (b) 最低市场准入。由于担心关税化进程将暂时地提高关税并阻碍市场准入，因此采取了最低配额的做法，据此，各成员国同意根据 1986-1988 年进口水平维持目前的农产品进口机会，并在必要时，提供额外的市场进入机会。这意味着配额内的税率较低并配额外数量的税率较高。
- (c) 特殊保障条款。这一条款允许，各成员国为防止国际价格的浮动，在出现进口骤涨时征收附加税。[c/](#) 价格骤涨或进口量骤涨将启动这项条款。这项条款是关税化一揽子办法的第三个要素，而且只能针对“关税化的”产品援引——换言之只有实施了关税化进程的成员国才能受益于这项条款。

### 国内支持

《农产品协议》包括了一些不必减让的国内支持领域——绿匣、蓝匣、发展措施和最低限度的支持。黄匣措施受减让承诺的约束。

- (a) 绿匣措施。绿匣措施包括被认为对贸易的影响极少和无影响的措施，并分为两大类：向与生产决定无关的生产者的直接支付和政府服务方案。这类措施包括诸如，政府资助的农业研究、害虫和疾病控制方案、农业培训和咨询服务、国内粮食援助、灾害救济等等。d/ 各成员国可不受限制地扩大绿匣措施的经费。
- (b) 蓝匣措施。蓝匣措施包括在主要与某些欧洲国家相关的生产限制方案下，以直接向生产者支付的形式给予的某种国内支持。
- (c) 发展措施。《农产品协议》也没有要求发展中国家减让旨在鼓励农业和乡村发展的某些发展措施，而且这些措施是发展方案的一个组成部分。e/ 这各类措施包括一般提供给低收入或资源贫乏生产者的投资补贴、一般提供给低收入或资源贫乏自耕农的投入补贴，和为发展中国家生产者提供的投资支助，以鼓励放弃非法的毒品作物，改种其它作物。
- (d) 最低限度的支持。最低限度的支持确定了允许的贸易扭曲性国内支持的最低限度。在下述两种最低限度之下这类国内支持是允许的：一种是对特定产品的支持，另一种是不针对任何特定产品的支持。首先，最低限度的支持包括了对某一特定产品的任何国内支持，只要这一支持不超过该特定农产品生产总值的 5%。第二，最低限度的支持包括了不超过农业生产总值 5%的所有非特定产品的支持——即适用于所有产品。因此，《农产品协议》允许在这两个领域提供不超出上述限值的贸易扭曲性国内支持。对于发展中国家，上述两个情况的最低限值都是 10%。
- (e) 黄匣措施。所有其他国内支持都属于“黄”匣范围，这就是说必须加以减让。不豁免的国内支持的开支总和称为“综合支持”(AMS)。根据协议，各成员国必须计算和通报各自的基准(1986-1988 年)综合支持总额，然后加以封顶。各成员国同意按照这些基准削减国内支持。

### 特别和差别待遇

《马拉喀什决定》包括了下列四个要素：

- (a) 粮食援助。《决定》对《农产品协议》的实施可能阻碍提供充分数量的粮食援助，表示了关注。<sup>f/</sup>《决定》阐述了三个问题。首先，各国部长同意审查粮食援助委员会根据《粮食援助公约》确定的粮食援助幅度。其次，部长们同意在适当场合展开谈判，确立足以满足发展中国家合法需要的粮食援助承诺水平。最后，部长们同意通过关于提供粮食援助的准则。
- (b) 农产品出口信贷。部长们同意，按照《农产品协议》第 10 条规定达成的任何有关出口信贷的协议，都应保证对最不发达国家和净粮食进口国的差别待遇。
- (c) 融资设施。部长们重申，最不发达国家和净粮食进口国可从融资设施，“或者可能设立的此类基金”提款支助正常幅度的商业进口。国际货币基金组织即设有补偿和应急贷款设施。
- (d) 在援助方案下提供的技术和资金援助。部长们还同意充分考虑最不发达国家和净粮食进口国提出的在其援助方案范围内提供技术和资金援助以改善其农业生产力和基础设施的要求。

### 注

<sup>a/</sup> 对于发展中国家成员国，关税化适用于不少于 20% 的所有农产品关税税目，然而其中包括了许多“敏感”产品。对于发达国家成员国这一百分比甚至更小。

<sup>b/</sup> 粮农组织的一项研究表明，许多发展中国家的最高税率比其适用的关税率高得多。然而，这有若干个原因；重要一点的是，这使得这些国家拥有一定的灵活性，可在为了粮食安全或发展原因有必要时提高关税。然而，另有一些情况，诸如印度，对某些与粮食安全有关的敏感产品——诸如稻米，确定的约束关税水平为 0。参见粮农组织，《从发展中国的角度看世贸组织谈判中的农业、贸易和粮食安全问题及选择》，第二卷，国别案例研究，粮农组织商品和贸易司，罗马，2000 年，第 6 页。

<sup>c/</sup> 《农产品协议》第 5 条。

<sup>d/</sup> 《农产品协议》附件二，载有全部绿匣措施。

<sup>e/</sup> 《农产品协议》第 6 条。

<sup>f/</sup> 马拉喀什决定第 3 段。