联 合 国 TD/B/58/3

联合国
贸易和发展会议

Distr.: General
4 July 2011
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会
第五十八届会议
2011 年 9 月 12 日至 23 日，日内瓦
临时议程项目 7

从发展角度看国际贸易体制和国际贸易的演变

贸发会议秘书处的说明

内容提要

贸易仍然是增长和发展的一个重要引擎。随着新兴发展中国家的崛起，国际贸易体制已经变得复杂。世界贸易组织(世贸组织)多哈回合多边贸易谈判处于胶着状态。农业仍然是其发展层面的一个核心支柱，而且将是未来几十年发展中国家的主要发展挑战。农业发展有利于经济起飞，促进增加附加值，并提供出口带动的增长机会，同时对社会产生积极的外部影响，例如对减贫、就业和粮食安全。农业贸易和贸易政策以及国际贸易体制对扩大农产品出口和农业生产能力建设十分重要。加强政策空间是以农业为基础发展的关键。多哈回合谈判应争取将农业全面纳入国际贸易体制，以支持发展。

请回收

导言

1. 国际贸易仍然是增长和发展的一个引擎，有利的国际贸易体制是实现这种潜力的重要手段。多边贸易体制面临其历史上最大的挑战。2011 年底结束多哈回合谈判的目标不大可能实现，在 12 月以前世贸组织成员现在瞄准的是一揽子有限的问题，对最不发达国家尤其如此。农业是收入和就业的一个主要来源，特别是最不发达国家，农业已经处于其发展层面的核心。虽然多哈回合谈判为未来几十年确定一个新的范式规则提供了一个机会，但其前景充满不确定性。

2. 同 2001 年相比今天农业同样重要。经常性的粮食危机和粮食安全问题、易变性和不可预测性以及新的因素 ── 如人口结构变化、不断发展的营养模式和消费者喜好、新技术和发展中国家的准入、商品价格上涨趋势、能源安全问题、土地和水更加稀缺以及气候变化 ── 都要求新的政策回应。在对危机后发展途径的探索中，许多国家重新注重农业，将其作为增长、粮食安全、减贫和创造就业机会的战略基石。他们以不同的方式将农业部门的发展与工业化暨出口导向型增长模式相结合。贸易在这种战略中发挥重要作用，国际贸易体制如果得到适当的设计和管理，可以作出实质性的贡献。本说明重新审视农业并探讨国际贸易体制中的农产品贸易与发展。

一. 国际贸易与国际贸易体制的发展

A. 经济复苏

3. 2010 年复苏脆弱且不平衡，今年世界经济增长放慢。在 2009 年萎缩 2.1%以后，2010 年世界经济增长了 3.9%，估计今年将减至 3.3%。2010 年发展中国家继续引领全球经济复苏，其集体增长率达到 7.4%，比发达国家(2.5%)快三倍。[1] 所有发展中地区的增长均超过了世界的增长，从非洲的 4.4%至东亚和南亚 8.7%不等。失业率居高不下、商品价格上涨和波动、连续的财政整顿和主权债务危机(特别是欧洲)、增长减速和通胀压力上升，继续挑战复苏的可持续性。

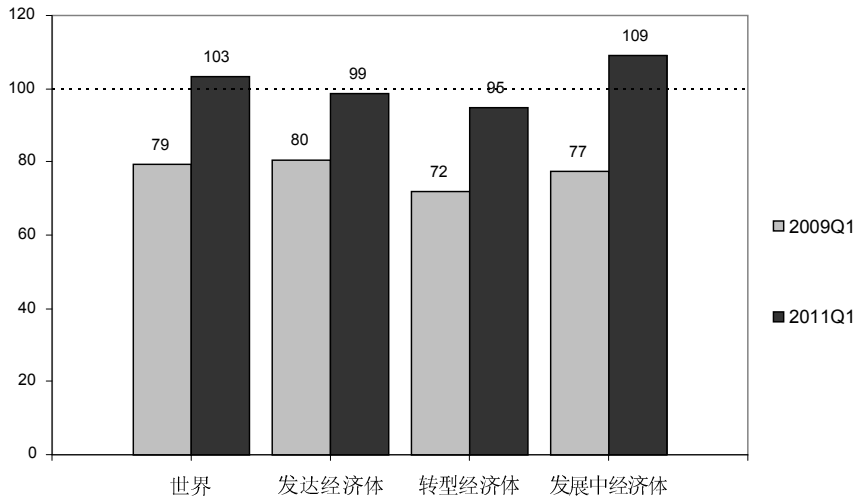
4. 2010 年世界贸易恢复活力，对全球产量回升作出了贡献。2010 年世界商品出口值增长了 22%，是有史以来最高的年增长率。随着产出增长减速，预计今年将回落。2011 年第一季度世界商品出口量比去年同期增长 9%，使世界出口量比危机前的水平高出 3%(图 1)。发展中经济体的出口回升特别显著，估计所有发展中地区已经超过危机前的水平。亚洲的出口猛增，表明强劲的进口需求通过生产网络向该地区的许多国家蔓延。2010 年底以来商品价格回升对商品出口国有利。

[1] 联合国。《世界经济形势与展望》。2011 年年中更新。

5. 发展中国家的进口需求充满活力，维持了贸易复苏，支持了过去十年南南贸易的迅速扩张，南南贸易现在占发展中国家出口总量的一半以上(54%)。2010年，世界商品进口年增长的 56%可归因于发展中经济体和转型经济体(图 2)。相比之下经济合作与发展组织(经合组织)的进口数据证实发达国家的进口需求缓慢复苏。农业(食品、饮料和烟草)进口的波动最小。机械和化工产品大量出口在很大程度上决定了整体贸易的轨迹。

图 1

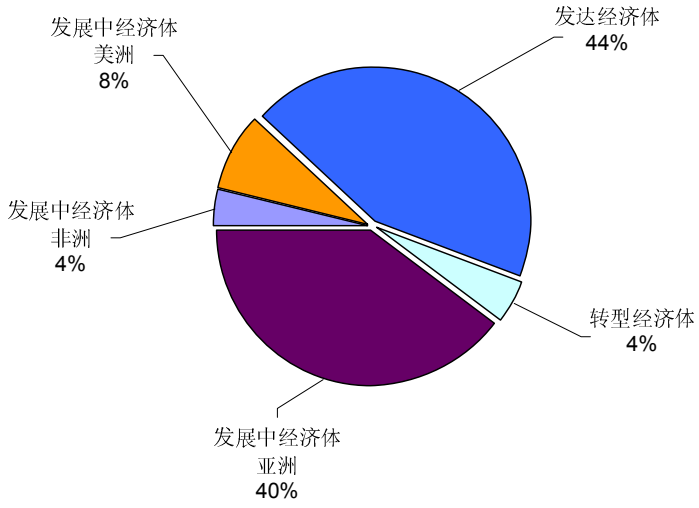
商品出口量指数(2008 年第三季度=100)



资料来源：贸发会议网上数据库。

图 2

2010 年世界商品进口增长来源分布

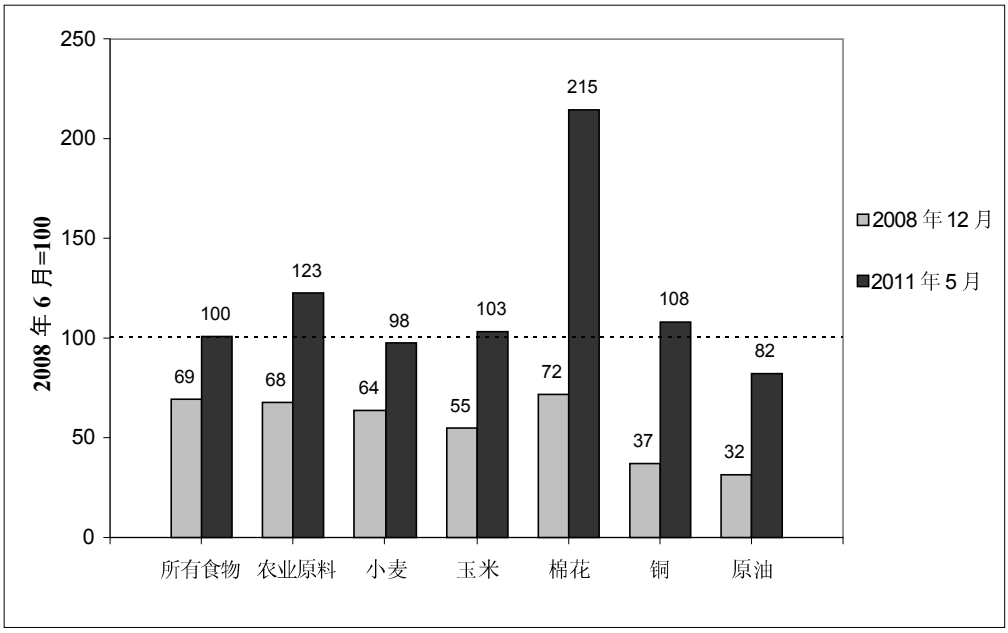


资料来源：贸发会议网上数据库。

6. 到 2011 年 5 月，许多商品价格，尤其是小麦和玉米价格，超过了危机前的最高价格，引发了粮食安全问题(图 3)。负面供应冲击导致 2010-11 年全球粮食产量下降 2.7%。预计 2011 年供应情况略有改善，粮食价格上涨的风险仍然存在。最近石油价格居高不下，因一些石油出口国不稳定而加快上涨，增加了能源、交通、农业等方面的生产成本。价格上涨使商品净出口国的贸易条件获益，同时增加了净进口国的进口费用。由于大多数贫困国家是粮食净买方，价格上涨将加剧贫困。仅在亚洲，由于目前的价格水平，预计将另有 6400 万人陷入贫困。

图 3

选定的商品价格指数(2008 年 6 月=100)

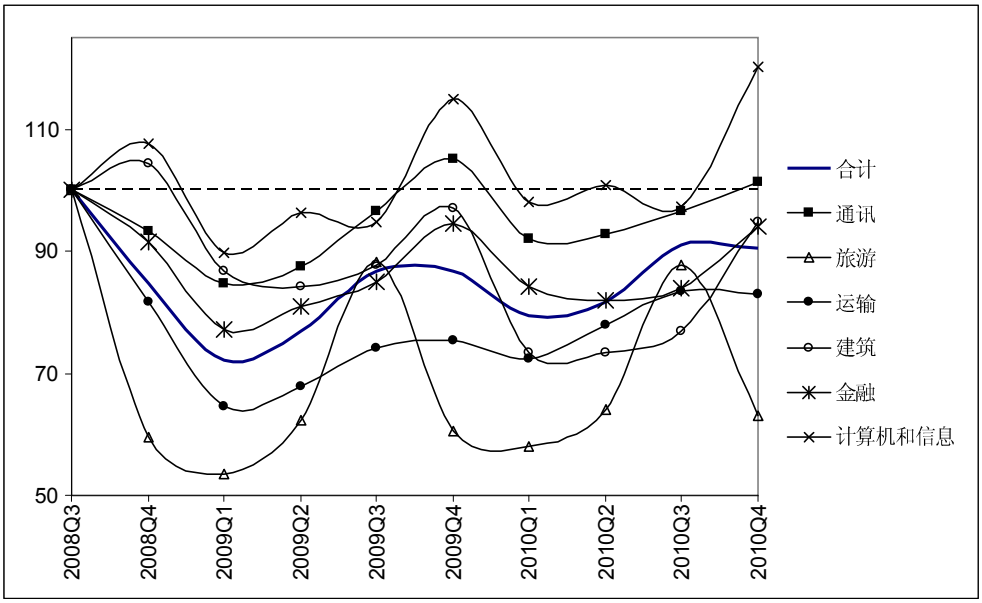


资料来源：贸发会议网上数据库。

7. 服务是经济增长和创造就业机会的主要来源。现代出口型商业服务表现出强劲的规模经济和外部影响，并需要高技能劳动力，从而为结构转型提供现实机遇，包括对农业或制造业方面没有比较优势的国家。2010 年，全球商业服务出口增长了 8.3%，而其价值仍然比 2008 年的水平低 5%。各部门的出口表现差异显著。与技术相关的通讯和计算机以及信息部门的绩效优于其他部门，分别增长 7.9%和 6.7%。其他部门(建筑、旅游、运输、金融部门)受到危机的直接冲击，在危机期间出口呈现较大收缩(图 4)。

图 4

各部门服务出口指数(2008 年第 3 季度 = 100)



资料来源：贸发会议，根据国际货币基金组织。

8. 2011 年，一些发展中国家的货币(如巴西、南非和印度尼西亚)按实值计算继续升值。最近的货币错位，包括许多发展中国家的货币升值，对其贸易竞争力产生了不利影响。有人担心货币贬值会对出口补贴造成影响。资本流入增加促使一些国家采取资本管制措施，这越来越多地被视为一种合法的政策手段。

9. 持续和普遍的失业——2010 年全球共达 2.05 亿人——将继续限制国内需求增长前景。2010 年发达国家的失业率达到 8.3%。发展中国家蓬勃的经济复苏使失业率保持在较低的水平，尽管一些发展中国家遭受普遍失业和非正规经济日益增加(占其经济的 60%)。2010 年，发展中国家的失业率下降到危机爆发前的 5.9%的水平，[2] 因为亚洲国家和一些拉美国家在创造就业机会方面特别成功。[3] 在撒哈拉以南非洲地区和南亚，农业就业对创造就业机会作出了重大贡献(分别为 2.7%和 2.2%)。积极的劳动力市场政策有助于遏制失业，促进劳动力市场调整的政策变得日益重要。

[2] 国际货币基金组织。《世界经济展望》，2011 年 4 月。

[3] 国际劳工组织。《全球就业趋势》，2011 年。

B. 国际贸易体制的发展

10. 国际贸易体制呈现多极化、多种速度和更加零散的趋势。经济机遇越来越多地转移到发展中国家，从而影响到多边、区域和单边贸易体制。[4] 多哈回合谈判始于 2001 年，原定于 2004 年年底结束。2011 年加强了努力，以便在年底结束多哈回合谈判，到 7 月就整个多哈一揽子方案的谈判文本达成协议。导致僵局的一个关键问题是较大的发展中国家参与非农产品市场准入方面的部门自由化问题，以及在其它领域可能作出相应让步的问题。虽然参与部门自由化，即在整个部门大幅度削减，被视为“具有自愿性质”，但一些发达国家谋求确保较大发展中国家参与化学品、工业机械、电子器件这三个关键部门中至少两个部门的自由化。更深层次的部门自由化，尤其是化学品自由化，对一些发展中国家是敏感的，预计将造成的大量失业。

11. 世贸组织总干事在 2011 年 5 月作为一种前进途径提出的三种速度方法包含寻求部分协议，同时按照“快速、中速、慢速轨道”保持单一承诺的原则。最不发达国家问题——全面实施免关税免配额市场准入、相关的原产地规则、放弃最惠国待遇以覆盖最不发达国家可能的服务优惠市场准入以及棉花“前进一步”——将是 12 月第八届部长级会议早期收获的目标。几个额外的“最不发达国家扩展”问题将根据“中速轨道”达成一致，在这一类别中提出了贸易便利化、农产品出口竞争、特殊和差别待遇监督机制、渔业补贴，以及环境商品和服务，以达成总体平衡，并解决一些主要贸易伙伴的关注。农业、非农产品市场准入和服务，以及《与贸易有关的知识产权协议》问题，将要继续进行谈判。

12. 虽然各种因素造成了僵局，但最近全球金融危机已经超越了决策者的注意，并加剧了减让的政治“成本”。不断变化的经济思维现在强调加强市场法规，国家对支持国内生产和就业发挥积极和务实作用。危机也是一种机遇，可以重申以规则为基础的多边贸易体制对遏制保护主义抬头的稳健性，以及合作努力、监测和发展中国家表现出的极大的自我克制。世贸组织报告了危机后保护主义抬头的一些最新迹象。

13. 最不发达国家的一揽子方案对国际社会开始一个实施 2011 年 5 月第四次联合国最不发达国家会议上通过的“伊斯坦布尔行动纲领”的新十年特别重要，这次会议确定了到 2020 年使一半最不发达国家能在 2020 年年底前达到毕业标准并使最不发达国家在世界出口中的份额增加一倍的目标。[5] 在 2011 年 12 月有效交付早期收获被认为对推进 2012 年关于农业、非农产品市场准入和服务市场准入议程的谈判铺平道路至关重要。人们越来越多地关注长时间谈判影响多边贸易体制的信誉。许多人强调需要讨论原始多哈发展议程，这是上世纪 90 年代以来悬

[4] 另见贸发会议。《评估国际贸易体制的演变情况和增强该体制对发展和经济复苏的贡献》，TD/B/CI/15；联合国《国际贸易与发展》(A/65/211)。

[5] 贸发会议(2010 年)。2010 年《最不发达国家报告》。联合国出版物。销售号 E.10.II.D.5。纽约和日内瓦。

而未决的项目。另一些人则认为要处理诸如投资、竞争政策、政府采购，出口税或气候变化等议题。必须继续前进，为维护多边贸易体制对经济现实的适宜性，尽快解决新的“二十一世纪”的问题，例如确保贸易为创造就业机会作出贡献。

14. 缔结区域贸易协定的运动可能进一步加快。一个高级别贸易专家小组(由 Bhagwati 和 Sutherland 共同主持)的报告认定放开优惠是多边贸易体制面临的一个主要挑战。最近的区域贸易协定涉及更多大型蓬勃发展的市场、资源丰富的发展中国家和发达国家。这种趋势从最近欧洲联盟(欧盟)缔结“面向竞争力”的区域贸易协定和美国参与《跨太平洋伙伴关系协定》可以看出。通过诱导更深入的自由化和调控境内措施以及覆盖日益增加的世界贸易份额，他们可能会进一步减少对多边主义的激励措施。非互惠性优惠也可能会发生一些重大变化。美国的普遍优惠制方案改革将其产品覆盖面扩大到服装被认为是必要的，以满足最不发达国家免关税免配额市场准入 97%的产品覆盖面，这本来是要在 2008 年实现的目标。在简化其有利于最不发达国家的普惠制原产地规则后，欧盟在其尚待通过并于 2014 年实施的建议中，正在设法彻底改革其普惠制方案，将其好处只限于那些最需要的国家，即最不发达国家和其他低收入和中等偏下收入国家(受益国从 176 个减少到大约 80 个国家，排除了高收入和中等偏上收入经济体、从与欧盟的区域贸易协定中受益的国家以及海外联系国和海外联系领土)。2009 年欧盟的普惠制涉及进口值约 60 亿欧元。这种做法可能会进一步加剧发展中国家的分化，影响可预见性并激励那些被排除与欧盟缔结区域贸易协定的国家。[6] 具有生产和贸易能力的最不发达国家和低收入及中等偏下收入国家将会受益。这些趋势对发展的影响需要进一步评估。

15. 南南贸易合作正在成为发展的主要手段。[7] 2010 年发展中国家间全面贸易优惠制(全面优惠制)圣保罗回合谈判的结论即为这种转变的象征。其福利收益在 11 个签署圣保罗回合议定书的国家中估计为 25 亿美元，如果参加该回合谈判的所有 22 个国家都加入议定书，可进一步增加至 58 亿美元(表 1)。扩大自由化，改进原产地规则，加强在贸易便利化和贸易融资领域的合作，以及解决非关税壁垒和最终解决服务贸易，能够显著增加全面贸易优惠制的潜力。

[6] 史蒂文斯(2011 年)，《拟议的新普惠制的主要特点》。

[7] 贸发会议(2010 年)。《2010 年非洲经济发展报告》。联合国出版物。销售号 E.10.II.D.13。纽约和日内瓦。

表 1
全面贸易优惠制圣保罗回合的潜在福利效果(百万美元)

	农业	农业和工业产品
11 个《圣保罗议定书》签署国	1,278	2,498
22 个圣保罗回合参与国	2,185	5,825
43 个全面贸易优惠制参与国	2,434	6,776

资料来源：贸发会议(GTAP- 8)；签署国：古巴、埃及、印度、印度尼西亚、韩国、马来西亚、南锥体共同市场和摩洛哥。

二. 以农业为基础的发展

16. 农业将是未来几年最大的发展挑战之一。到 2015 年将饥饿人口减半的全球目标(千年发展目标 1)似乎可望而不可及，约有 10 亿人遭受长期饥饿。据估计，全球人口到 2050 年将增长 50%。联合国粮食及农业组织(粮农组织)估计，农业生产必须增长 70%。这些趋势导致 2002 年以来粮食价格上涨，这对生产者是机遇，对净购买者是挑战。在低收入国家中，食品占家庭开支的 40-80%，而四分之三的穷人是粮食净购买者(21 亿人每天的生活费用不足 2 美元)。大多数穷人居住在农村地区，15 亿人所在的家庭属于小农经营，生活普遍贫困。[8] 在最不发达国家，农业吸纳三分之二的劳动力。因此，努力实现千年发展目标 1 需要解决农业问题。农业增长比其他行业的增长具有更大的减贫效果。

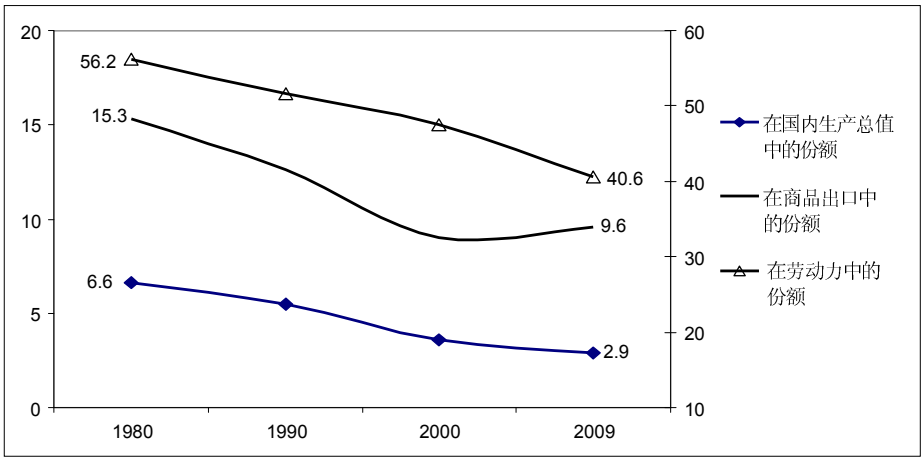
A. 发展进程中的农业

17. 人们普遍认识到，发展需要结构转型和经济多样化。有人认为，国家可以积累必要的能力，只有通过工业化才能赶上。事实上，近几十年来农业对全球经济增长的贡献不大。尽管农业劳动力重要，但与制造业和服务业相比劳动生产率增幅不高，对国内生产总值的实际贡献微弱(表 2)。特别是最不发达国家落在后面；他们的生产率仅为其他发展中国家的 46%，不足发达国家的 1%。在资源配置方面大多数地区从农业逐步转向制造业和服务业。从 1980 年到 2008 年，在附加值、商品贸易和劳动力方面农业的重要性减少(图 5)。

[8] 世界银行。2008 年《世界发展报告》。

图 5

农业在世界产出、劳动力和商品出口中的份额(1980 年至 2009 年，%)



资料来源：贸发会议网上数据库，世贸组织，世界银行。

18. 农业在国内生产总值和就业中的份额下降，在一定程度上反映出被政策忽视，包括因结构调整方案。政策倾斜导致投资下降和不足，各国的支持系统解体。[9] 农业生产率低也是由于农业在官方发展援助中的份额从 1985 年的 13%降至 2002-2007 年的不足 4%，以及不能获取和开发适当的技术。[10] 例如，非洲的可耕地只有 4%得到灌溉。直至 2002 年商品价格下跌也阻碍了投资，有利于工业化和城市化的政策以及扭曲的农业补贴亦如此。

B. 以农业为基础的发展案例

19. 然而，农业最近得到了更多的政策关注。各国都在寻找新的经济增长和扶贫政策，最近的粮食危机强调当务之急是制定粮食安全战略。例如，2010 年 20 国集团首尔峰会在《首尔共同增长发展共识》中，确定粮食安全为优先领域，并呼吁采取措施提高农业生产率并增加粮食供应。事实上，与改变结构相适应的以农业为基础的增长战略具有若干理由。

20. 首先，农业在许多发展中国家仍然占有主导地位，仍然存在尚未开发的生产领域和贸易机会。在最不发达国家、撒哈拉以南非洲和东亚及太平洋地区，农业仍然占国内生产总值的百分之十二至二十五。最近该部门对经济增长的贡献高于该部门在国内生产总值中的份额，这表明该部门对增长的重要性正在变化，特别是在非洲和一些农产品出口国(见表 2)。大多数发展中国家可以增加生产。非洲拥有世界 60%的未开垦的可耕地。每公顷产量差异巨大，因条件和技术而异。

[9] 贸发会议(2009 年)。《2009 年世界投资报告》。联合国出版物。销售品编号：E.09.II.D.15。纽约和日内瓦。

[10] 贸发会议(2011 年)。《主要商品市场的最新发展情况》。TD/B/C.I/MEM.2/13.21。

例如，白玉米产量从安哥拉和莫桑比克的每公顷仅 0.5 吨到北非和美国的 6 吨不等。

表 2
农业对国内生产总值实际增长的贡献(1971 年至 2009 年，%)

	1971-1979 年	1980-1989 年	1990-1999 年	2000-2009 年
世界	2.3	3.6	2.8	4.0
发达经济体	0.8	1.1	0.9	0.9
转型经济体	10.3	5.8	6.4	4.9
发展中经济体	6.0	12.8	7.3	6.6
非洲	6.5	18.3	17.7	16.5
美洲	3.6	6.0	5.0	4.7
亚洲	7.7	14.2	7.1	5.9
选定的农产品出口国*	12.7	140.2	13.4	11.4

资料来源：贸发会议网上数据库。

* 《贸易与发展报告》系列中确定的国家。

21. 第二，过去农业生产率增长先于经济发展。在工业化国家，以及最近在中国和越南，农业迅速增长是工业化的先兆。提高农业生产力为制造业等其他部门的发展释放了劳动力，从而为结构调整奠定了基础。此外，增加对农业的投入导致对机械和其他投入物以及配套服务的需求增加，从而促进生产能力的发展。

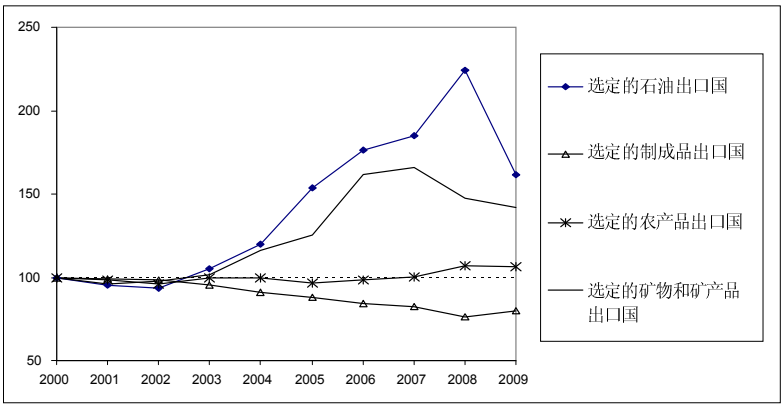
22. 第三，今天的“工业化”应理解为包括现代农业和农业企业及相关的服务活动。一些高价值和加工农产品——供应国际市场的园艺作物(新鲜和加工水果及蔬菜、花卉)、肉类、水产养殖、有机产品——要求加强初级农产品活动，并加强上游投入物市场(种子、化肥)和下游活动(加工、销售、质量标准)。开发高附加值、技术密集型加工和融入价值链，为多样化和增值提供了机会。

23. 第四，以农业为基础的发展可以利用最近贸易条件变化创造的新机遇，并避免与低端制造业专业化相关的发展陷阱。[11] 迅速增长的需求导致农产品和矿产品价格上涨，而主要来自越来越多的发展中国家的低成本制成品供应增加，导致制成品相对价格下降(图 6)。由于农民觉得投资有利可图，价格上涨、区域市场对粮食的需求以及对高价值产品的动态需求快速增长，为农业生产提供了动力。

[11] 贸发会议(2009 年)。《2009 年贸易和发展报告》。联合国出版物。销售号 E.09.II.D.16。纽约和日内瓦。

图 6

选定的国家集团的贸易条件，2000 年=100(2000-2009 年)



资料来源：贸发会议网上数据库。

24. 第五，农业部门的发展将产生一系列积极的外部影响，有助于维持农村就业，减少贫困以及粮食和生计安全。这就需要支持农业发展和贸易的政策干预。反之，如果执行不力，该部门也可能产生负面外部影响，包括土水退化和温室气体排放，这需要采用有针对性的措施加以解决。

1. 农业贸易与粮食安全

25. 许多发展中国家的粮食安全仍然是一个重大问题。有 9.25 亿人营养不足，其中大部分在亚洲和太平洋地区(62%)以及撒哈拉以南非洲地区(26%)。实现粮食安全既要解决供应方面，也要解决需求方面。对贸易的依赖程度是粮食安全战略的关键要素。食物不平衡可通过进口粮食解决，而粮食安全就其本身而论并不依赖一个国家均衡的粮食贸易。

26. 然而，高度依赖进口也可能是一种风险。重要的是在当地生产基本主食，当产品交易清淡(如非洲的木薯)和实际获取食物困难时尤其如此，包括在难以连接市场的地区。例如，由于连接不良，撒哈拉以南非洲地区的营销成本可能是零售值的 70%。国际价格上涨和价格波动也为更大程度的自给自足提供了实例。一些主要生产国施加的出口限制也引起了人们对外部粮食供应可靠性的担忧。

2. 环境和社会效益

27. 此外，农业为各种经济、社会和环境目的提供服务，包括防止农村人口流入城市、农村就业、赋予妇女权力、保护生物多样性和传统。这些外部效应证明有针对性的补贴和农业税收作为发展中国家的经济有效政策是有道理的。通过可持续农业可以扩大积极的外部效应。[12]

[12] 霍夫曼(2011 年)。《在气候变化的挑战下确保发展中国家的粮食安全》。

插文 1

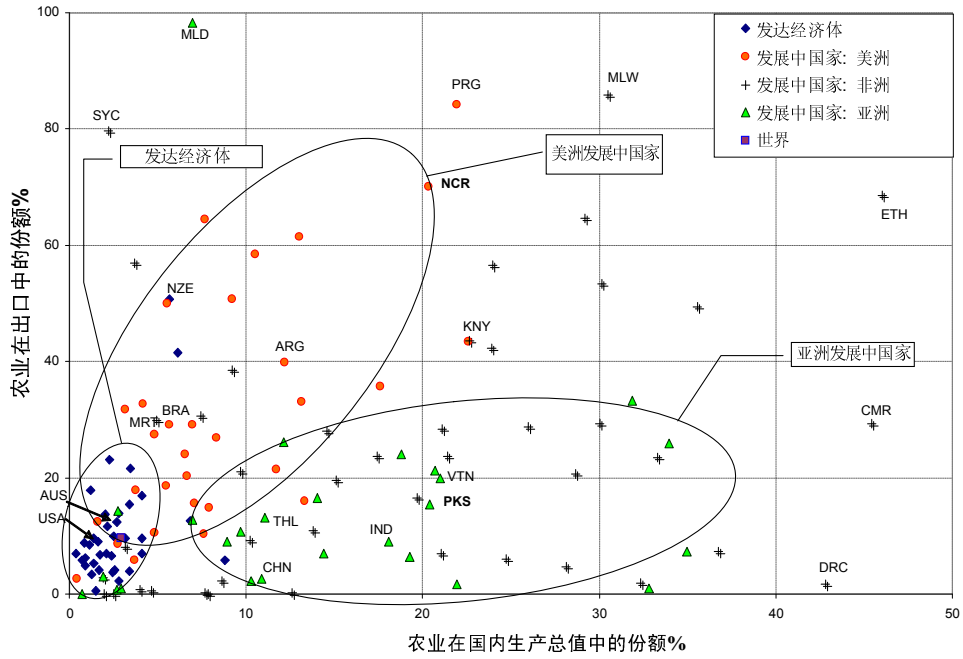
可持续农业是小规模经营的农民提高其盈利能力的机会。它依赖包括轮作、堆肥和生物病虫害防治在内的技术提高土壤生产力，需要的投入物(转基因生物种子、农业化学品)并不昂贵。生产的劳动密集程度较高，对就业和减贫有积极的影响。一项研究证实，这是一种具有经济意义的方法，对粮食安全、环境和就业以及小农摆脱对价格不断上涨的投入物的依赖有积极影响，(贸发会议/环境署，《非洲的有机农业与粮食安全》，2008 年)。

C. 迈向新的农业支持的发展战略

28. 农业发展的巨大潜力和近期经济发展带来的有希望的机遇，要求采取协调一致的农产品贸易和发展战略。这种战略因各国的禀赋和农业活动的特点而异。

图 7

农业在国内生产总值和商品出口中的份额(2007-2009 年平均数，%)



资料来源：贸发会议根据贸发会议网上数据库，世界银行世界发展指标。

29. 图 7 根据农业在国内生产总值和商品出口中的份额对各国进行了划分。大多数发达国家集中在左下角。拉丁美洲国家和亚洲国家形成的集群表现出前者的农业出口专业化程度较高，后者对国内生产总值的贡献较大。非洲国家没有表现出明显的模式。

表 3
农产品出口国分类

		农业在国内生产总值中的份额	
		低	高
农业在出口中的份额	高	(a) 多元化农业出口国	(c) 农产品农业出口国
	低	(b) 多元化非农产品出口国	(d) 非农产品农业出口国

30. 对各国的大致分类有利于衡量农业在贸易和发展中发挥的不同作用(见表 3)。

(a) “多元化农产品出口国”是具有竞争力的农产品出口国，往往在世界市场上与发达国家的出口商竞争(如拉丁美洲)，尤其是对食品(谷物、肉类)、一些热带经济作物(咖啡、糖、香蕉、切花)和一些加工产品。他们往往是粮食净出口国，力求利用竞争农业促进生产力增长；

(b) “多元化非农业出口国”往往实现了生产结构多元化，出口集中于制成品(如东亚和东南亚)。一个重大的政策问题是确保稳定获得食品和农产品加工原料。农业仍然可以吸收很大一部分劳动力，城市与农村之间的收入差距可能很大；

(c) “农产品农业出口国”往往是低收入、以农业为基础的经济体，经常根据优惠方案出口传统经济作物产品(如咖啡、茶叶和可可)，同时大量人口从事小农耕作，种植交易较少的粮食作物。他们往往是粮食净进口国而且粮食无保障。一个主要问题是形成竞争力并促进下游加工，同时解决粮食安全问题。农业生产力往往低下；

(d) “非农产品农业出口国” 是往往专门出口矿物和轻工业制成品的低收入国家。虽然大多数劳动力从事农业，但他们往往是粮食净进口国。多元化在国家发展目标中占有核心地位。提高农业生产能力和增加农村就业是粮食安全、生存和生计保障的关键。

31. 虽然各个国家的需要不尽相同，但可以确定以农业为基础发展战略的一些一般性重点。贸易发挥至关重要的作用。农产品出口主导的增长必须确保市场准入。可靠的粮食进口和鼓励生产的机会同样重要。提高农业生产力有助于结构转型。扩大投资规模(官方发展援助、外国直接投资、调动国内资源)和政府支持(推广服务、获得投入物和基础设施)亦很重要。提高小农和自给农民的生产和竞争力对减少贫困和粮食安全可产生有利影响。支持当地消费的食品生产，并使小农与区域市场挂钩可以减少对进口粮食的依赖，同时提供就业机会。探索可持续生产可以提高生产力。

三. 农业贸易与农业政策

A. 农业贸易

32. 贸易对农业很重要，因为农业部门是相对的贸易密集部门。超过一半的全球产量用于出口(为 52%，而商品和服务为 28%)，从 7%的全球大米产量到 80%的绿色咖啡不等。在 2009 年，农产品贸易的价值达到 1.2 万亿美元，占世界商品贸易额的 9.6%。对发展中国家而言，农业在其商品出口总量中的份额较小(8%)，因为他们更迅速地发展工业品出口，拉丁美洲是显著的例外。在拉丁美洲出口增长的带动下，发展中国家在世界农产品出口中所占的份额从 2000 年的 31%增加到 2009 年的 36%。巴西、中国和阿根廷是主要出口国。作为出口收入的一个来源，农业对许多拉丁美洲国家和撒哈拉以南非洲国家尤为重要(如巴拉圭为 89%，埃塞俄比亚为 84%)。

表 4

主要农产品贸易国(2009 年在世界贸易中的份额，%)

	出口		进口
美国	15.2	欧盟*	17.9
欧盟*	14.1	美国	12.8
巴西	7.4	中国	9.8
加拿大	5.6	日本	8.6
中国	5.2	俄罗斯联邦	3.7
阿根廷	3.6	加拿大	3.6
泰国	3.6	大韩民国	2.7
印度尼西亚	3.2	墨西哥	2.6
世界合计*			7840 亿美元

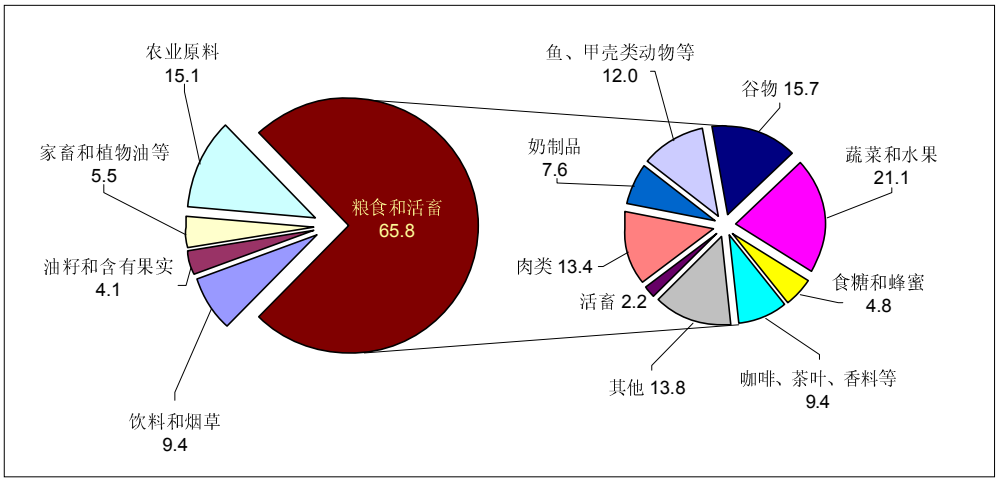
资料来源：贸发会议根据世贸组织。

* 不包括欧盟内部贸易。

33. 农业包括粮食和非粮食产品、原料和加工产品、饮料及纤维。粮食是农业最大的项目，在世界农产品出口中占 66%，蔬菜和水果、谷物和肉类是主要的子类(图 8)。

图 8

世界农产品出口构成，2009 年(%)



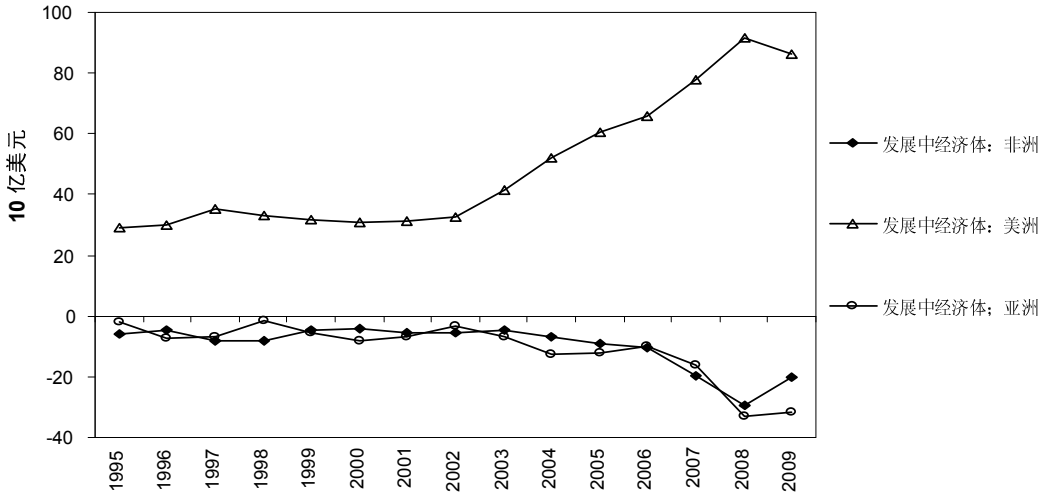
资料来源：贸发会议网上数据库。

34. 各种产品的贸易有差异很大。主粮作物(水稻、小麦和玉米)的生产主要是为了满足国内消费。食品类出口商品(咖啡、茶叶、可可、香蕉和某些园艺产品)和非食品类商品(橡胶、棉花和生物燃料作物)主要作为经济作物种植，以获取出口收入。

35. 农业专业化格局的差异日益增加(图 9)。拉丁美洲的农业净出口地位自 1980 年以来显著增加，而亚洲和非洲的净出口地位逐渐下降。2000 年以来拉丁美洲日益专门从事农业，亚洲则专门从事制造业。这也意味着前者的农业净出口对增长的贡献越来越多，而后者对用于食品消费的进口越来越依赖。回顾各地区选定的食物子类的净贸易地位表明，多数发展中国家(南美、南亚和东南亚除外)往往利用热带经济作物和园艺产品的收益进口谷物满足其食物消费(表 5)。

图 9

各区域发展中国家农产品贸易收支情况，10 亿美元(1995-2009 年)



资料来源：贸发会议网上数据库。

表 5

各区域选定的农产品贸易差额在出口总额中的份额(2009 年，%)

	经济作物	谷物	园艺作物
发达国家	0.7	1.0	0.7
发展中国家	1.5	-1.4	1.3
发展中国家：非洲	4.5	-9.4	1.8
发展中国家：美洲	9.4	-1.2	5.8
发展中国家：亚洲	-0.2	-0.6	0.5

资料来源：贸发会议网上数据库。

36. 某些农产品表现出强劲的出口活力。由于新兴市场的收入增加、生活方式的改变和对生物燃料的需求，高价值产品和加工产品──园艺、肉类、热带饮料、特种作物、鱼和油籽──的出口超过了许多其他农产品(表 6)。例如，来自发展中国家的切花出口从 2000 年到 2009 年增长了 10 倍。在往往由跨国公司主导的价值链中生产的加工鱼和果脯的推动下，加工食品尤其具有活力。证据表明主要是中等收入国家(如阿根廷、巴西和马来西亚)越来越多地参与这些出口。由于食品加工的最后阶段往往是劳动密集型以及溢出效应似乎优于传统制造业，食品加工提供了发展机遇，可能有助于生产更精良的产品。这种劳动密集部门在发达国家的市场上往往受到高度保护。

表 6

发展中国家表现最佳的农产品类别(1995 年至 2009 年的平均增长率，%)

腌制、晒干肉类、食用杂碎	20.7
奶酪和凝乳	17.0
油籽	13.6
新鲜、冰冻、速冻牛肉	12.3
玉米	11.8

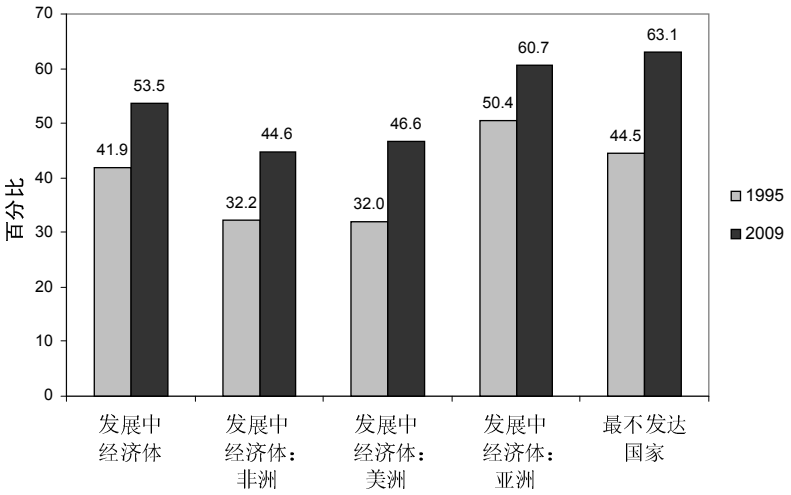
资料来源：贸发会议网上数据库。

37. 市场结构，包括竞争，是影响发展中国家生产者可以从他们参与国际价值链中获益程度的一个重要因素。虽然传统小农经营是大多数发展中国家生产的主要形式，但他们面对的是价值链中的上游和下游市场更加集中。在下游，超级市场以及批发商和农产品加工商已成为他们产品的主要买家。在一些拉美国家，超市目前占全部零售额的 60%。在上游，种子和化肥市场也由少数跨国公司主导。例如，五大种子生产商控制了全球 57%的市场。这导致了世界价格与国内价格之间的巨大差异。例如，咖啡生产者得到零售价格的 10%，而 20 世纪 90 年代的份额是三分之一。因此，发展中国家在附加值上的所得从 20 世纪 70 年代的约 60%下降到 1998-2000 年的不足 30%。[13]

38. 南南贸易快速增长为增加农产品出口收入提供了一个可行的途径。南南农业贸易超过南北出口 45 亿美元，在 1995 年至 2009 年期间从 42%猛增到 54%(图 10)。发展中国家对农产品进口的总体需求增加了 145%，大大超过了发达国家的需求增长(69%)。

图 10

各区域的南南农业贸易



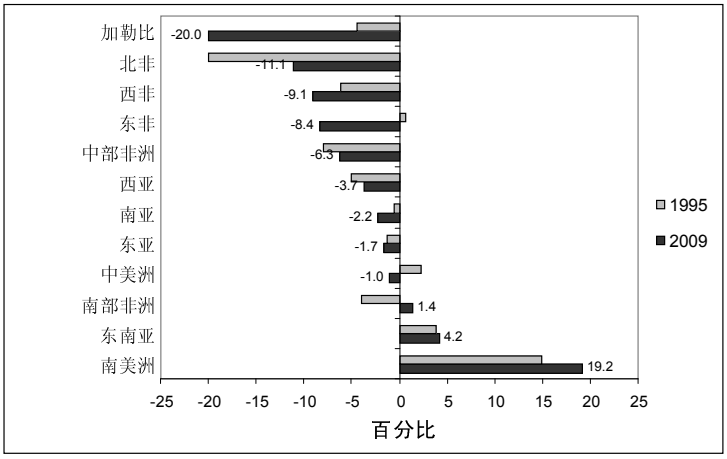
资料来源：贸发会议网上数据库。

[13] 世界银行(2007 年)。

39. 尽管贸易对满足国内粮食需求的重要性是公认的，但高度依赖进口仍然是许多发展中国家关注的一个问题。农业全球化和自由化已导致许多发展中国家越来越多地专注于出口农作物产品(见表 5)。图 11 中的 12 个发展中国家地区中只有 3 个在基本食品贸易中有净剩余。除南非以外，非洲所有分区域高度依赖进口，占商品出口总额的 6%至 9%(图 11)，南非的盈余增加到 19%。

图 11

基本粮食净出口与出口总额的比例(1995 年和 2009 年，%)



资料来源：贸发会议网上数据库。

B. 影响农业贸易的政策

40. 农业仍然是扭曲最严重的经济部门，得到相当程度的保护(表 7)，与非农业产品的关税比较尤其如此。无论是发达国家还是发展中国家都对粮食、作物、肉类和牲畜适用较高的关税，在一定程度上是为了保护他们的当地生产(表 8)。发达国家对肉类和奶制品的这种关切尤为严重。发达国家对水果和蔬菜的保护相对较低，因为许多此类产品不在当地生产。发展中国家往往保护更深入加工的食品以及渔业产品，部分原因是为了支持农业内部的附加值，以及利用快速增长的渔业部门。

表 7

约束关税和适用关税

		约束关税	适用关税
农业	发达国家	38	34
	发展中国家	61	25
非农业	发达国家	4	3
	发展中国家	20	13

资料来源：贸发会议—贸易分析和信息系统。

表 8
按产品组列出的发展中国家出口适用关税

进口国	发达国家	发展中国家
谷物和农作物	12.27	12.3
肉类和牲畜	27.41	12.55
水果和蔬菜	7.97	15.01
加工食品	9.76	16.65
鱼类	2.08	10.12

资料来源：GTAP8(2010 年)

41. 平均关税掩盖了最高关税和关税升级，这些特别扭曲贸易。一些主要食品如肉类、食糖、乳制品、谷物和烟草的关税可能非常高(如 500%以上)，而且加工产品往往比非加工产品更高。这有碍加工产品出口，因而阻碍增加附加值的活动，并影响咖啡、可可、油籽、蔬菜和水果等产品链。例如，欧盟和美国对咖啡衍生产品征收的关税随加工程度的增加而增加——咖啡豆免税，经加工的咖啡税率为 10-20%。关税升级部分说明了为何一些发展国家的出口集中于价值链中的初级产品。非关税措施，最显著的是卫生和植物检疫及贸易技术壁垒措施，往往是农产品贸易的壁垒。

42. 对农业的各种补贴严重扭曲了农产品市场。这种扭曲主要影响发达国家支持措施集中的乳制品、肉类、食糖和谷物。95%的最后综合支持量承诺水平归于经合组织国家。经合组织测量的“对农业的支援总额”继续显示 2009 年的综合支持量高达 3840 亿美元，农业生产总额为 9920 亿美元。出口补贴直到 2000 年一直盛行，但自那时以来有所下降。最近高昂的农产品价格使实际支出大幅减少。

四. 国际贸易体制对以农业为基础的发展的贡献

43. 多哈回合继续乌拉圭回合开始的农业贸易改革进程。由于各种扭曲和不平衡仍然悬而未决，达成了在 2000 年开始继续谈判的既定议程。因此，多哈回合设想首先纠正这种不平衡，包括执行上的困难，推进农业改革进程和服务逐步自由化(农业模式有待确定，并于 2003 年 3 月 31 日之前提交服务方面的初步提议)。然而为该回合制定的基础广泛的议程，包括非农业产品市场准入和“新加坡议题”稀释了给予农业的优先地位。诸如棉花补贴等谈判中悬而未决的问题表明了农业改革进程带来的发展挑战。同时，加快实现区域贸易协定意味着他们与调控农产品贸易更加相关。

44. 贸发会议的最新分析估计本回合在农业方面的潜在全球福利收益约为 280 亿美元，在各国之间的分布不均匀(表 9)。最近的其他研究证实了这些结果。这些收益比原先的估计少得多，反映出正在进行的自由化，以及关于自由化程度的更现实的方案。全球福利收益的大部分将归于受到高度保护的发达国家，如欧盟

和日本，其消费者将受益。许多低收入国家，特别是撒哈拉以南非洲国家和最不发达国家，估计将受到负面影响，原因是温带进口产品的世界市场价格上涨以及其出口产品的优惠逐渐丧失。为了与进口增加相匹配，自由化增加了出口，预计增加的农产品出口大部分来自一些发展中国家。

表 9
多哈回合对选定国家农业的潜在福利影响(百万美元)

经济体	福利
阿根廷	734
巴西	197
印度	675
印度尼西亚	-177
撒哈拉以南非洲	-960
欧洲联盟	10,853
日本	6,908
美国	1,141
发展中国家	4,977
最不发达国家	-916
发达国家	23,704

资料来源：贸发会议。

A. 加强市场准入，扩大出口、生产和就业

1. 关税

45. 不能从优惠待遇受益的发展中国家寻求改善市场准入条件，以增加出口并从价格上涨获益。目前的关税削减公式——以百分比削减为基础的“阶梯式削减公式”(表 10)——预计将使阿根廷、巴西和南非主要出口商的出口收入增加 10-21%。具有竞争力的出口商，如凯恩斯集团，赞成一种更为雄心勃勃的方法。阶梯式削减公式中包含的例外——允许对少数产品实行较为宽松关税削减的“敏感产品”——从出口商的角度来看是一个重大缺陷。在发达国家可被选为“敏感产品”的产品相当于对发展中国家具有出口利益的产品，如大米、肉类、食糖、某些水果和植物油，往往吸引高关税。这些例外估计将使发展中国家出口商的潜在市场准入收益减少约 10%。[14] 关于关税升级的相对薄弱的规定则是另一种限制：即他们可能会保留现有的关税升级，尽管程度较低。

[14] Vanzetti 和 Peters(即将出版)。《敏感产品影响雄心吗？》，贸发会议。

表 10
模拟农产品关税消减，%

	约束关税	新的约束关税	平均削减
欧盟	21.6	11.7	51.6
美国	6.2	3.9	48.6
日本	31.3	17.5	51.8
巴西	35.4	23.0	34.4
中国	15.7	11.9	20.9
印度	114.6	66.2	39.8
哥斯达黎加	42.8	27.6	34.4
科特迪瓦	14.9	11.6	21.9
肯尼亚	100.0	70.5	29.5
摩尔多瓦共和国	12.5	12.5	0.0
南非	41.2	25.5	34.3

资料来源：贸发会议；没有最小和最大的平均削减。

46. 限制最惠国关税削减造成的市场份额损失是许多根据单边优惠方案进行传统热带经济作物贸易的出口国重点关注的一个问题。降低优惠幅度甚至可将一些国家逐出市场，因为他们可能没有足够的竞争力(例如，毛里求斯的食糖)。最惠国关税削减 50%对非加太国家集团国家可能造成的优惠损失估计为每年 10 亿美元左右。非加太国家集团国家要求对某些产品延长实施，而根据最惠国待遇制度向一些发达国家出口同类产品的其他发展中国家(拉美国家)则力求确保对选定的热带和多样化产品进行更大幅度的关税削减。双方提交的产品清单有很多重叠(如香蕉、烟草、鲜切花、水稻、甘蔗)。协调该问题的方式将对这两类国家产生重要影响。

47. 最不发达国家的目标是利用免关税免配额倡议提供的杠杆确保根据优惠方案增加市场准入。自 2005 年香港(中国)决定以来，取得了显著的改进。不包括的其余农业关税美国为 15%(不包括的产品有活畜、乳制品、肉类和可可)，日本和加拿大为 2%。免关税免配额待遇扩展到 100%，估计将增加农业出口收入，特别是烟草和大米出口国将增加农业出口收入。

48. 鱼产品是增长快速的主要部门之一，包括多样化程度较低的小岛屿和沿海国家。非农业产品市场准入追求的鱼类关税削减将主要是增加进入利润丰厚的欧盟和日本市场的机会。由于许多国家受益于现有优惠，关于鱼品更深层的部门自由化会减少他们的优惠幅度。关于渔业补贴的拟议纪律将有助于防止过度捕捞和非法、不报告和不管制捕捞活动，并使渔业贸易和可持续捕捞方面公平竞争。

49. 南北区域贸易协定越来越多地提供另一种出口途径，对于那些不能从单边优惠受益的国家尤其如此。区域贸易协定导致取消关税。在区域贸易协定中往往仍然存在对“敏感”产品的高度保护。审查欧盟和美国与中等收入国家签订的

10 项区域贸易协定发现，在美国/欧盟市场被排除或延长实施期的产品主要是奶制品、肉类、食糖、谷物、烟草、加工蔬菜和水果。一些区域贸易协定通过各种方法解决了这些壁垒，如重新谈判的既定议程、优惠关税率配额、减少/消除季节/复杂关税以及经济补偿。例如，秘鲁和摩洛哥的奶酪、牛奶、黄油、食糖、牛肉、花生、烟草和棉花等产品根据关税配额获得了美国的免税准入、年度配额扩大，并最终取消配额外关税。由于适用于南南贸易的农业关税仍然可观(表8)，区域一体化可能有助于发展可行的区域农产品市场并加强粮食安全。

2. 非关税措施

50. 非关税措施对农业的影响大于对制造业的影响，其幅度明显大于关税。因此遵守农业非关税措施的成本高于非农业，对小型供应商尤其如此。例如，向欧盟出口农产品面对估计 56%的总体非关税措施包含的限制，而关税的限制是22%。影响某些农产品的价值链更普遍存在，导致私营标准和反竞争做法产生的市场准入壁垒的发生率增加。除产品标准外，私营标准越来越多地包括工艺标准，如收获过程的卫生程序。研究表明，私营标准比国际统一标准可能更多地抑制贸易。

51. 多哈回合谈判没有特别针对卫生和植物检疫措施问题。在区域范围内相互承认将有助于消除不合理的监管壁垒。南北区域贸易协定的规定没有设想立即互相承认，反映出各方之间不同水平的监管能力。发展合作可以有效地促进发展中国家遵守发达国家的更高标准。发展中国家国内的高标准，可为向高标准发达国家出口提供一种竞争优势，泰国食品出口到欧盟即为此情况。

52. 地理标识可以作为一种重要的营销手段。许多发展中国家认为《与贸易有关的知识产权协定》将更强的地理标识保护扩展到除葡萄酒和烈性酒以外的其他产品的议程是利用地理标识促进销售的机会，而另一些发展中国家则反对。一些区域贸易协定采用一种创新的方式，相互承认特定地理标识的独家销售权。

B. 消除自由化对粮食安全和减贫的不利影响

1. 进口措施

53. 确保本身的自由化有适当的内容、进度和水平是发展中国家关注的一个主要问题。在多哈回合谈判中，为发展中国家提供不同层次的特殊和差别待遇，其形式是较低的关税削减。最不发达国家免于削减承诺，而弱小经济体得到较宽松的关税削减。“特殊产品”──使发展中国家能够将一些产品排除在完整公式削减之外──在加强政策空间支持粮食净进口发展中国家在当地生产主粮和农村发展方面可以得到积极的评价。一个潜在的缺点是，他们可能对其他农产品出口国进行限制。研究发现，在可能被选作特殊产品的 10 种产品中就有 6 种(包括水稻、玉米和食糖)是属于在南南合作范围内交易的主要产品。

54. 由于互相取消关税的影响对发展中国家更大，在区域环境中适当范围和进度的自由化更加重要。例如，根据北美自由贸易协定，墨西哥的粮食进口量是1994 年水平的四倍，而美国对玉米、大豆、小麦、棉花和水稻的补贴估计使墨西哥生产者每年付出大约 14 亿美元的成本。[15] 然而发展中国家进行较小和较慢自由化的能力受到了关贸总协定第 24 条“实质上所有贸易”要求的制约，该条往往被理解为在 10 年期间贸易实行 90%自由化。一些发展中国家在世贸组织建议在该条中加入特殊和差别待遇，允许在区域范围内低于全互惠。农产品是被排除在自由化之外的主要产品，如在临时经济伙伴关系协定中高达所有被排除产品的 40%。[16] 最近许多涉及中等收入国家的区域贸易协定都选择了全面自由化，涵盖(几乎)所有产品。区域贸易协定也建立了一个自动扩大更深入自由化的机制，可由区域贸易协定的一方根据未来的区域贸易协定对另一方实行，如非洲、加勒比和太平洋国家集团与欧盟的经济伙伴关系协定中的“第三方最惠国待遇”条款，以及美国的区域贸易协定中适用于选定的农产品的类似条款(如大米、大麦、牛肉和家禽)。

2. 出口措施

55. 最近的粮食危机凸显了出口国为缓解国内粮食短缺所采取的出口限制的作用，而进口国则寻求确保稳定获取粮食。出口限制在传统上被用于各种政策目的，包括加强粮食安全、促进下游加工和增加政府收入。具体而言，出口税在发展中国家被用作一种产业政策手段，并作为一些市场上关税升级的对策，往往主要适用于农产品。例如，印度尼西亚对可可豆实行出口税，以支持其可可加工行业。世贸组织的规则允许实行出口限制，以解决严峻的粮食短缺并对出口税不规定任何纪律。与此相反，最近的北南区域贸易协定限制了各国利用这种措施的空间。最近的区域贸易协定禁止出口税，现有措施须在限定的时间内取消(如非洲、加勒比和太平洋国家集团与欧盟的经济伙伴关系协定中的蔗糖)或停止。一些国家成功地保留了现有的出口税(如中美洲－多米尼加共和国自由贸易协定中的哥斯达黎加香蕉、咖啡和肉类)。

C. 解决未预见的进口猛增问题，保障粮食安全

56. 发展中国家的农业特殊保障机制是作为减轻进口对国内生产和粮食安全不利影响的一种手段而设想的。允许发展中国家的关税暂时增加到高于约束关税的水平，以应对进口猛增或进口出现超低价格。贸发会议和粮农组织的分析认为进口猛增和频繁出现超高价格。在审查的 34%的案例中出现大量进口猛增(超过基本水平 40%)，在 12%的案例中出现小幅超低价格(10%)。这种手段的细节与其效率有关。如果目前的约束税率和应用税率接近且进口猛增的幅度大，对补救关税

[15] 怀斯(2009 年)。《北美自由贸易协定下的农产品倾销》，GDAE 工作文件第 09-08 号。

[16] 贸发会议(2010 年)。《经济伙伴关系协定》。

水平加以限制可以削弱国家抵消进口猛增的能力。农产品出口国认为，手段过于灵活可能抵消先前的自由化。

57. 区域贸易协定也规定了保障措施，这些措施对农业有特别意义并自动激活，或普遍适用于所有部门。在美国最近的自由贸易协定中发现有自动农产品保障措施，只适用于选定的产品，如牛肉、鸡肉、乳制品和稻米，并可供各方采用。保障措施可由价格或数量引发，补救措施主要限于将关税提高到最惠国税率。一些区域贸易协定禁止与世贸组织兼容的农业保障措施以及可能的未来农业特殊保障机制适用于区域贸易协定内部的贸易。这些纪律如果适用于未来的农业特殊保障机制，将大大限制发展中国家对付进口猛增的能力。

D. 消除出口和国内市场中的不公平竞争优势

58. 世贸组织是唯一可以谈判农业补贴的地方，制定有效的农业补贴纪律是多哈回合可以作出明显贡献的一个领域。减少补贴预计将提高世界价格和增加非补贴国家的出口。然而，由于实际消费水平低，预计该回合对削减国内支持和取消出口补贴的影响微乎其微。例如，预计消减后美国的权益为 145 亿美元，仍然高于其经常性支出。这是因为补贴国家对与生产“脱钩”的支付进行了改革，以便将这种支持列为非贸易扭曲的“绿箱”支持。研究表明，“绿箱”支持通过建立激励机制维持农业生产的土地，可能造成扭曲贸易的影响。[17]

59. 一个典型的例子是棉花补贴。许多发展中国家，特别是 20 个非洲最不发达国家，具有高度集中的棉花出口。由于世界棉花市场环境不利，非洲的棉花产量份额已从 2002/03 年度的 8.8%下降至 2007/08 年度的 5.6%。[18] 在棉花四国，产量下降了 50%。有效削减棉花补贴，加上近期棉花价格走高，可以使非洲的棉花部门增加 20%的出口收入。提高生产能力，包括通过改善基础设施和技术提高生产能力，将进一步增加出口收入。

60. 当谈判不能立即解决问题时，争端解决似乎为解决农业补贴的不利影响提供了一个替代途径。例如，美国的棉花补贴在 2003 年受到巴西的成功挑战，世贸组织的专家小组认为通过不公平地压低世界棉花价格，美国的支持造成了严重损害。欧盟对食糖的出口补贴受到了澳大利亚、巴西和泰国的挑战，被认为超过了其年度承诺水平。

61. 鉴于发达国家对补贴的消减有限，农业支持方面的现有不平衡将在很大程度上得到保留。与大多数发达国家不同，大多数发展中国家从综合支持措施获得的权益事实上为零。虽然发展中国家对提供一定的支持措施具有灵活性，但他们往往缺乏有效利用这种许可措施的资源(表 11)。需要平衡不公平的竞争。政策空间很重要，因为人们更加关注鼓励国内生产的政策。

[17] 贸发会议(2007 年)。《绿箱补贴：理论和实证评估》。

[18] 贸发会议(2011 年)。概念说明，泛非洲棉花会议。

表 11
发展中国家与世贸组织兼容的农业政策手段

手段	依据
价格支持、投入物补贴	“最低限度”支助(产值的 10%)
对低收入、资源贫乏农民的投资和投入物补贴	农业协定第 6.2 条
营销成本(加工升级)和内部运输及出口货运	农业协定第 9.4 条
一般服务(如研究、培训、基础设施、销售、推广)	绿箱
收入保险、国内粮食援助、持有股份，结构调整、区域援助	
直接、脱钩收入支持	

62. 区域贸易协定中边境措施所要求的更深入自由化与缺乏补贴纪律之间所固有的不平衡，使农业成为区域贸易协定中的一个特别困难的议题。最近的区域贸易协定，例如非洲、加勒比和太平洋国家集团与欧盟的经济伙伴关系协定含有一些关于出口补贴的纪律，包括承诺取消对其他区域贸易协定缔约方的出口补贴，包括服从伙伴对有关产品的关税消减。

五. 结论

63. 以农业为基础的发展战略是结构转型、粮食安全和减贫的一个重要组成部分。农业贸易在提高生产率和加强粮食安全方面发挥至关重要的作用。解决小农和自给型农业问题需扩大对粮食安全、就业和减贫的有利影响。政府在重新关注农业和为农业调动资源方面可以发挥重要作用。每个国家需要确定其追求专业化的程度并鼓励当地生产，以便从贸易获益，同时加强粮食安全。国际贸易体制需要更多地关注增加发展中国家出口商的市场准入和进入以及减少补贴造成的扭曲。它应为需要帮助的国家提供空间，以加强当地生产。多哈回合应切实将农业作为其发展方面的一个核心支柱。