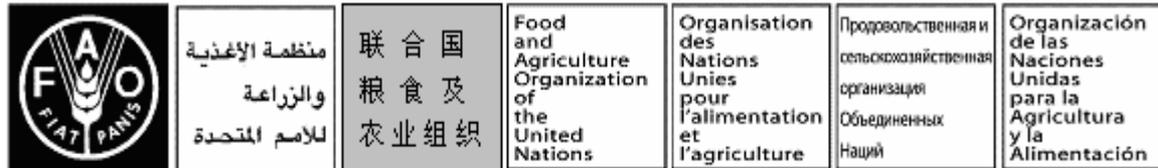


2010年3月



商品问题委员会

第六十八届会议

2010年6月14-16日，罗马

世界贸易组织的多边贸易谈判

1. 本委员会在上届会议中审议了世贸组织多边农业贸易谈判的进展情况，以及农业贸易和粮食安全的相关议题。本文件提供了关于世贸组织多哈回合农业谈判的最新进展，主要是截至2010年1月底的形势。任何最新进展都将在委员会开会时在另一文件中进一步审议。本文件还强调了秘书处在谈判中支持成员国方面的工作，并征求委员会对工作计划的指导意义。

I. 达成模式文本的谈判进展

2. 自2004年7月达成“框架协议”以来，多哈回合一直侧重于谈判模式、数字指标和其它细节，这些内容体现了该回合的目标并决定最终结果的形成。第一份模式草案文件由农业谈判主席于2006年7月提出。此后，共发布了五个修订文本，仅在2008年就发布了其中四个。每一个新版本都体现了在立场、参数以及具体规则的措辞调整等方面趋向一致的进展。模式草案描述了主席本人对各个组成部分形成一致性倾向的判断，但是在整套模式进行商定前，这些内容还没有得到谈判各方的正式认同。例如，尽管各方广泛同意关于消除出口补贴的模式，但是在就市场准入支柱和国内支持支柱范畴中的模式达成协议前，它们不会体现在贸易规则的变化之中。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。粮农组织大多数会议文件可从互联网www.fao.org网站获取。

3. 2008年7月21日至29日在日内瓦举行的小型部长级会议，是为完成这些模式进行的最后努力。这次会议采用了2008年7月10日的模式草案作为谈判基础。此次会议陷入僵局之后，于2008年9月恢复谈判，就各种议题举行了小组会议。2008年12月6日发布了一份修订后的模式草案文件，体现了2008年下半年取得的一些进展。（截至2010年1月底）这仍然是最新的草案。2009年期间，世贸组织成员开展了技术工作，小组磋商继续进行。

4. 2009年11月30日至12月2日，世贸组织部长级会议在日内瓦举行。然而，这次会议并未商讨多哈回合谈判的问题，其目的是审查世贸组织的活动，并讨论该机构在全球经济危机中复苏中的作用。在这次会议上，部长们重申有必要在2010年第一季度末之前进行一次清查工作，在2010年结束多哈回合谈判。在此期间，高级别官员计划在日内瓦举行会议，为2010年结束谈判绘制一个路线图。

II. 关键谈判问题的立场和影响

5. 旷日持久的模式谈判阶段反映了广大成员国在改变农产品贸易规则及支持农产品生产的贸易规则方面各自不同的目标。

6. 多哈回合的使命是通过一项根本性改革方案，建立一个公平的、以市场为导向的贸易体系，在市场准入、国内支持和出口竞争这三大支柱中消除所有扭曲贸易的政策和措施。不过，人们也意识到，农业对于发展中国家的经济发展来说至关重要，这些国家必须设法寻求支持自身发展目标、减贫战略、粮食安全和民生关切事项的农业政策。目前存在的基本意见分歧包括：(i)农业贸易和相关政策在支持这些目标方面能够发挥的作用，(ii)改变贸易规则对各国运用贸易及相关政策的能力的影响，以及(iii)这些政策对贸易伙伴的潜在影响。

7. 在农业方面，对一些问题仍然存在显著分歧。除了对可能导致贸易扭曲的国内支持措施实行限制外，这些问题主要涉及不同国家需要在多大程度上减少不同农产品的进口壁垒。本文概述了在具体模式及其背后论据上的关键分歧点。虽然没有全面囊括仍有待于达成一致的所有模式，但还是说明了讨论中的主要问题。

8. 根据《农业协议》，对农业的**国内支持**受到制约，以减少这种支持对国际贸易的潜在负面影响。从本质上讲，乌拉圭回合商定的规则旨在鼓励将支持措施的类型转变为与生产没有关系的措施或者非贸易扭曲性措施。虽然这些年来农业政策沿着这些路线发生了实质性变化，但是提供大量扭曲性补贴的可能性仍然很高。有效减少这些可能性基本上要留待多哈回合解决。

9. 最新模式所反映的协议，是把基准期内支持水准最高的成员的扭曲贸易国内支持总量（三类扭曲贸易支持措施 – 黄箱、最低减让标准和蓝箱的支持量总和）削减 80%，把基准期内支持水准较低的另外两个层次分别削减 70% 和 55%。同样，准备把这三个层次的基准期黄箱支持量分别削减 70%、60% 和 45%。其他的建议包括对特定产品的支持量实行封顶，加强对支持措施的监督和调查。

10. 得到一些经合组织国家大力支持的棉花一直是谈判中特别关注的焦点。人们认识到棉花对于许多发展中国家特别是最不发达国家的重要性。虽然棉花在所有三大支柱的模式草案中出现，但是在国内支持这一支柱部分，关于棉花待遇的讨论一直都是最突出的。最新的建议是，用一种可使棉花补贴的消减幅度大于其它产品补贴削减幅度的规则，削减棉花的扭曲贸易支持（综合支持量）。例如，如果其它产品的削减幅度为 70%，那么棉花大约为 84%。棉花的蓝箱补贴限额也将低于其它产品。

11. **市场准入**支柱下的谈判一直是所有国家的主要关注焦点，包括农产品进口国和出口国。谈判初期集中在不同类别的国家应当削减一般关税的程度，而目前的僵局则更多地与模式有关，涉及这些削减的例外情形，以及防止降低关税的潜在负面影响的机制。

12. 最新的模式体现了削减的一般框架，预测发达国家最后约束关税的最低平均减幅为 54%，在五年期间实施。最高层次的减幅，即约束关税高于 75% 产品的减幅应为 70%，而第二层到第四层的减幅分别为 64%、57% 和 50%。对于发展中国家来说，最大综合平均减幅为 36%，采用对发达国家商定的平均减幅的三分之二这一规定。对弱势小型经济体实行的关税减幅将会更低一些，而最不发达国家则不需要作出任何消减。

13. 不过，发达国家和发展中国家都寻求豁免本框架下预见的全面削减。在这方面，模式三个组成部分的谈判尤其艰难：敏感产品、特殊产品和特殊保障机制（SSM）。

14. 一些世贸组织成员长期以来提出要求，将一些产品指定为敏感产品，以解决非贸易问题（例如环境保护）。尽管这种豁免对所有成员都有效，但敏感产品条款对一些经合组织国家来说尤其有吸引力，这些国家只有较少的产品被视为对进口自由化显著敏感，受到高关税约束。成员们同意这些产品不会享受全面的关税减免，但必须通过提供额外的进口配额，以便尽可能抵消这种豁免带来的影响。有两大问题需要予以解决。一个是敏感产品的数量问题，在这一点

上，最新的建议是最多为税目的 4%，比早期 [1-8] %¹的立场收窄了很多。第二个问题是额外配额的多少，其中最新的建议是“不少于国内消费量的 4%”，可根据目前约束关税以及敏感产品关税削减偏离一般减幅的程度进行一些调整。

15. 2008 年上半年，关于在税目水平上建立一种决定额外配额的办法方面，世贸组织成员的一个小组做了大量技术工作。与由一般关税削减所产生的水平相比，人们对这种方法会产生的敏感产品市场准入的实际水平有一种担忧。关于敏感产品的规则被看作市场准入的一个重要的决定性因素，因为这一灵活性有可能涵盖许多存在显著贸易壁垒的重要农产品，例如乳制品和糖。

16. 特殊产品这项条款也允许低于框架下预见的全面削减，但对其不要求额外的进口配额，而且只适用于发展中国家。这已成为一个引起分歧的问题，因为谈判各方关于这个手段的理由和潜在用途的观点差异很大。支持者认为该条款是确保粮食安全、农村发展和生计保障的一个重要发展手段，允许对无法与进口竞争、但是大量贫困家庭依赖并且（或者）在确保结构转型和发展过程有利于提高国家和家庭层面粮食安全状况和促进谋生机会方面发挥重要作用的国内生产提供持续的保护水平。另一方面，许多拥有出口利益的成员（包括发达国家和发展中国家）则争辩说，特殊产品条款有可能阻挡其出口产品的一大部分，主要参数应反映出这一点。

17. 有关这个议题三个特别会引起分歧的问题是：i)可指定为特殊产品的税目总数；ii)不要求削减关税的特殊产品税目的数量；和 iii)其余特殊产品的关税削减幅度。33 国集团谈判组最初的立场是，主张至少 20%的税目应为自行指定的特殊产品，其中一半应免除关税削减，余下四分之一的削减幅度为 5%，其余四分之一的削减幅度为 10%。

18. 在 2008 年 7 月的小型部长级会议期间，先后提出了几个妥协性建议。在世贸组织总干事的建议中，特殊产品的总数被设定为税目的 12%，其中 5%无关税削减，但是所有特殊产品的总体平均削减幅度必须为 11%。33 国集团对此表示反对，因为除其它外，这意味着其余 7%税目的总体平均关税削减幅度为 19%，这被认为太高了。反过来，33 国集团建议特殊产品的总数占税目的 15%，其中 5%税目应无关税削减，而其余特殊产品的总体平均削减幅度应为 9%。2008 年 12 月的模式纳入有世贸组织总干事的上述建议，但加了一个脚注，即一些发展中国家成员表示对那一段中规定的数目持保留意见。

¹ 这表示没有就这一范围内的具体数目达成共识。类似的范围还出现在模式草案中的其它一些地方。

19. 市场准入中的第三个困难因素是特殊保障机制。根据该条款，特殊保障机制的使用者允许在出现进口激增和进口价格低迷的情况下将关税提高到约束税率以上。理由是避免对国内生产造成潜在的不利影响。特殊保障机制在 2008 年 7 月的小型部长级会议上引起了最多的关注，谈判就在议程的这一点上中断了。此外，特殊保障机制这一主题还不断引出许多妥协性建议。但是，人们对特殊保障机制的所有三个组成部分的看法分歧很大：i)触发基于数量的特殊保障机制的阈值水平；ii)补救水平；和 iii)可以使用的频率。

20. 关于第一点，不同立场主张的范围从 40% 阈值（当进口量超出规定的基准进口水平 40% 时，即触发特殊保障机制）到 10%-15% 阈值不等。40% 阈值的支持者认为，如果低于这一水平，市场准入会受到严重损害。那些主张 10%-15% 阈值的则强调，事实上以小农为基础的农业极易受到冲击的损害，因为生产者缺乏减缓风险的替代手段。因此，只有低阈值才可保护农业体系和相关生计机会免受进口激增的损害。

21. 关于补救措施，立场的根本分歧在于关税总额（基数加特殊保障机制关税）是否应该超过多哈回合之前的约束关税水平。一方争辩说，超过这些水平会毁掉以前关于市场准入的谈判。另一方则认为，特殊保障机制是一种保障措施，如同世贸组织其它保障措施(包括乌拉圭回合的特殊农业保障)，补救水平应当与审议的问题联系起来，因此超过约束关税的问题不是相关的审议问题。

22. 正在谈判妥协方案，就上述关税总额在多大程度上可以超过多哈回合之前的约束关税进行磋商。一种建议是，允许各国超过该限额相对较小的幅度，但是将此类情形限制在非常少的产品上。后一立场反映了人们担心各国只要满足触发条件就自动触发特殊保障机制。另一方辩称，对于其它现有的保障措施来说，还没有这种先例可循，而且，以这种方式诉诸特殊保障机制既不切合实际也不可行。加剧谈判难度的还有对双重检查的建议，即只有在有证据表明国内市场价格下降的情况下，才可启用基于数量的特殊保障机制。³³ 国集团及其它一些国家认为，双重检查的要求超出了最初商定的特殊保障机制概念，因此不应付诸实施，因为这将大大减少手段的效力。

23. 关于关税削减规则的第四个问题涉及热带产品的待遇，特别是那些长期受惠的产品。在多哈回合中，达成了一项承诺，以有效处理热带产品和多样化产品贸易自由化的全面实施²。同时，还有一项解决长期优惠问题的承诺，其中许

² 详情见《发展中国家热带产品和多样化产品出口面临的贸易壁垒》（Trade Barriers Faced by Developing Countries' Exporters of Tropical and Diversification Products），国际贸易和可持续发展中心-粮农组织情况说明，第 5 号，2008 年 3 月。

多还延伸到热带产品，导致关税削减程度方面的一个潜在冲突。谈判主要集中在为这两类产品列出清单，以避免重叠。尽管 2008 年 7 月的模式文件反映了分歧，但同时也有显著的进步，尤其是鉴于欧盟、非加太集团生产国和拉丁美洲出口国之间的协议，该协议涉及欧盟市场对非加太集团出口优惠准入的相关长期争议。

III. 粮农组织的技术援助

24. 粮农组织在农业多边贸易谈判领域以及渔业和林业领域继续向其成员国提供技术援助。这项计划的总体目标一直都是支持成员国，特别是发展中国家和转型期国家，促使它们积极有效地参与这些谈判。粮农组织还在更广泛的与贸易有关的发展领域提供技术援助，例如当前各项协议的执行、贸易的卫生和植物检疫问题以及贸易政策分析和能力建设。

25. 粮农组织对谈判问题的分析和对成员国的支持针对世贸组织农业谈判过程中出现的进展所对应的具体需求，特别侧重于为建设性辩论提供信息，这类辩论涉及的问题已证实难以达成协议。用以下各种形式对成员国给予支持，包括特别的正在进行的多哈回合谈判，以及一般的贸易问题：

- 关于谈判问题的技术性说明和简介。应粮农组织成员的要求，包括日内瓦的贸易谈判方提出的要求，粮农组织继续就各种谈判问题准备分析材料。最近的贡献涵盖的谈判问题包括特殊产品、特殊保障机制、敏感产品、关税升级、热带产品和多样化产品、优惠减损、围绕商品的各种问题，以及粮食危机背景下的世贸组织规则。
- 区域问题剖析讲习班。在不同区域不定期举办，根据需要而定，并取决于预算外资源的可用性。除其它议题外，这些会议还讨论对于世贸组织谈判问题的分析。
- 在日内瓦的发言。粮农组织贸易政策专家继续访问日内瓦，就秘书处所分析的谈判问题进行发言。经常与驻日内瓦机构和目标贸易谈判方一起举办研讨会。
- 对成员国的技术援助。应成员国的要求，粮农组织向各国决策者、谈判人员及社会团体提供技术援助。在某些情况下，这些活动是通过具体项目开展的，而在其他情况下则通过出席国家研讨会和参加培训讲习班开展。
- 专家磋商会。定期就不同主题召开专家磋商会，召集专家分析具有不同分析结果的具体问题，其目的是改善谈判各方依据的分析证据基础。