

# 全球治理与区域一体化：

## 世界贸易组织框架下欧盟共同农业政策分析

简军波

### 前言

作为全球最成功的区域一体化组织，欧盟在其发展道路上不仅存在内部的刺激和挑战，也时常受到外部的压力和影响。比如，在共同农业政策（CAP）这一问题上，欧盟就受到来自提倡自由主义的全球最重要贸易机构世界贸易组织（WTO）的巨大压力。这说明，在当今全球化时空背景下，即使最成功的区域一体化也会受到全球治理的挑战和干预；或者说，全球治理和区域一体化的发展有着密切关系。

本文将通过考察世界贸易组织的农业贸易规则，来分析欧盟在面对来自世贸组织的外部压力时，它是如何进行内部改革和化解成员国间的矛盾的，并通过这一考察和分析，试图概括出全球治理和区域一体化的关系。

有鉴于此，本文第一部分将概述世界贸易组织的农业规则，以及主要介绍乌拉圭回合和多哈回合在农业贸易问题上的基本谈判历程；第二部分分析各国（国家集团）在农业贸易问题上的主要立场，以便更好地理解欧盟共同农业政策的立场；第三部分重点介绍欧盟共同农业政策的基本内容和发展历程，尤其是在世贸组织的压力下，从1980年代以来的历次重大改革；第四部分分析欧盟内部在农业政策上的矛盾和纠纷，以及内部之间所达成的协调；最后是结论部分，将总结欧盟在面对世贸组织的压力时，它主要的利益依归和应对方式，以及世贸组织的反应，并从中概括全球治理和区域一体化的相互关系。

## 一、世贸组织的农业政策与全球贸易谈判

### 1. 《农业协定》的产生及其内容

目前世界贸易组织（WTO）农产品贸易规则的基础是1993年底在乌拉圭回合中制定、并于05年元旦开始执行的《农业协定》（*Agriculture Agreement*）<sup>1</sup>，其宗旨是最终建立起基于市场导向的、公平的农业贸易体系。该《协定》由13部分（包括21条）和5个附录组成，主要表现为：减少国内支持和保护的特别承诺、有关出口补贴和市场准入原则、提高关贸总协定运作效率的规则、对食品安全和环境保护等非贸易关注、以及对发展中国家农产品贸易的特殊安排等。以下介绍其主要内容。

#### （1）市场准入条款

第一，关税化。除非特别规定，非关税措施全部关税化并进行约束和削减，关税化后的

---

<sup>1</sup> 有关《农业协定》全文可参见网站World Trade Law, <http://www.worldtradelaw.net/uragreements/agricultureagreement.pdf>

关税额等于某产品的国内市场平均价格与国际市场平均价格之差。第二，关税减让。从1995年起执行减让承诺，发达成员在6年内按简单算术平均计算的税率削减36%，发展中成员在10年内削减24%，最不发达成员虽也实施关税化及关税约束，但可免于减让。第三，保证最低市场准入。最低市场准入的实施通过关税配额进行，各方应保证承诺的进口农产品能享受较低的或最低的关税。第四，特殊保障条款。若某成员年度进口量高于前3年进口量的平均水平（即所谓“数量触发”），或进口价格低于1986-1988年进口参考价格平均水平10%（即所谓“价格触发”），允许进口国征收一定的附加税。第五，“特别处理”。协定规定对任何初级农产品和由初级农产品加工而来的产品采取特别处理（所有成员适用），同时对传统膳食中主要食品的初级农产品作特别处理（发展中成员适用）。

#### （2）国内支持条款

《农业协定》将“国内支持”不同类型的措施视作一个大“箱子”，并将直接刺激生产的与那些被认为没有直接影响的措施区分开来，将“箱子”分为“绿箱、黄箱和蓝箱”，其中“绿箱”和“蓝箱”是得到协定允许的。<sup>2</sup>

第一，“绿箱”措施。第2条附录规定了“绿箱”措施，该项措施应由政府所提供，其费用不转嫁给消费者，对生产者不具有价格支持作用，没有或仅有最微小的贸易扭曲作用，对生产的影响很小。第二，“蓝箱”措施。它主要是限产措施，政府对固定面积或产量提供补贴（如休耕补贴），但享受补贴的产品数量不超过基期平均生产水平的85%。“蓝色”措施可以免于减让。第二，“黄箱”措施。在第一条和附录3与4中有对“黄箱”措施的规定。所有被看作扭曲生产和贸易的政策被纳入“黄箱”里面，它通常指政府对农产品的直接价格干预和补贴，采用综合支持量（AMS）来衡量“黄色”补贴的大小和减让幅度。<sup>3</sup>发展中成员的一些“黄箱”措施不纳入计算范畴；若一国从1986年起减少了对某些特定产品的国内支持，则该国可免于减让。

#### （4）出口补贴条款

出口补贴是指视出口量而给予的补贴。除关税减让和非关税措施关税化外，各国应在限期内减少实行补贴的农产品，并保证一定的农产品进口总量。

第一，减让基期。以1986至1990年出口补贴的平均水平为基准，或在某些出口补贴已增加情况下，以1991至1992年的平均水平为基准。第二，减让期限。从1995年开始，发达成员期限为6年，发展中成员则为10年。第三，减让承诺。除最不发达成员无需作出减让承诺外，其他成员一般每年等量减让，包括对享受补贴的农产品出口数量的“数量减让”和对出口补贴的支出额即“价值减让”。第四，控制补贴扩大。若在基期没有对某种农产品进行出口补贴，则该成员在将来不能对该农产品实施出口补贴。

#### （5）“和平条款”

《农业协定》第13条规定了“适当克制”，通称“和平条款”，是为了避免经常出现单方面采取报复或反报复措施而形成贸易战的局面。该条确定对协定规定的三类支持措施一般

<sup>2</sup> “国内支持”是指政府通过各种国内政策，以农业和农民为扶持资助对象所进行的各种财政支出措施。

<sup>3</sup> 按照《农业协定》的定义，综合支持量（AMS）是指“给基本农产品生产者种特定农产品提供的，或者给全体业生产者非特定农产品提供的年度支持措施的货币价值”。简单地说，就是扶持农民的国内政策支出之和。参见《“WTO知识与中国农业”系列讲座（4）》，《农村合作经济经营管理》，2002年第7期。

不能采取反补贴行动，即使采取相应行动之前应先确定其性质。

## 2. 从乌拉圭回合到多哈回合

在乌拉圭回合之前，关贸总协定（GATT）对农业贸易有过一些规定，而主要的谈判中有三次涉及到农产品贸易议题。“狄龙回合”让美国接受了欧共体农产品对外共同税率，但它获得了保护奶制品、食糖等敏感产品的权利，没有推动贸易自由化。“肯尼迪回合”谈判成果甚微，只是某些农产品略降关税，所涉产品的出口量也很小。“东京回合”谈判最终仅就奶制品和牛肉贸易达成协议，而在最重要的谷物谈判方面未能达成实质性协议。

### （1）乌拉圭回合

1986年9月，在乌拉圭的埃斯特角城举行了关贸总协定部长级会议，该会议旨在全面改革多边贸易体制的新一轮谈判，故被命名为“乌拉圭回合”谈判。该谈判历时7年半，于1994年4月在摩洛哥的马拉喀什结束。在这次谈判中，农业被纳入多边谈判领域；该回合成立了WTO，并将关贸总协定的基本原则延伸至服务贸易和知识产权领域，修改和完善了解决争端的规则。

由于美欧在农业补贴问题上的分歧，谈判多次陷入僵局，农业谈判的主要参与者是美国、欧盟和凯恩斯集团（Cairns Group）<sup>4</sup>。由于大幅度削减农业支持和出口补贴对美国极为有利，但对欧盟却很不利，同时美欧的出口补贴和对本国农产品市场的保护也使凯恩斯集团出口损失惨重，三方利益互相对立。经过艰苦谈判，三大利益集团于1992年11月20日达成了《布莱尔大厦协议》，美欧都作出了较大的让步。1993年12月15日，各方终于签署了乌拉圭回合《农业协定》，1994年4月15日，一百多个国家在乌拉圭回合谈判最后文件上签字，乌拉圭回合谈判正式结束。

### （2）多哈回合

但是，与工业领域相比，农业领域的贸易自由化程度还非常低。例如，工业品贸易禁止出口补贴，而农产品出口补贴依然存在。同时，各国削减后的农产品进口关税与工业品相比仍然很高。另外，协议对构成国内价格支持的各类生产补贴界定也不太清楚，导致《农业协议》的实施过程存在许多制度缺憾。因此，在启动新一轮全球贸易谈判中，农业问题再次获得广泛关注。

作为关贸总协定农业谈判的继续，新的谈判根据乌拉圭回合所达成的《农业协定》第20条关于“改革进程的继续”的规定，于2000年3月正式启动。WTO新一轮农业谈判的宗旨是要在乌拉圭回合《农业协定》的基础上推进农产品贸易自由化进程，其中共分成三大目标：大幅度提高市场准入机会；分阶段削减各种形式的出口补贴；大幅度减少各种国内支持。

2001年11月，在卡塔尔首都多哈举行的世贸组织第四次部长级会议启动了新一轮多边贸易谈判，因此这一轮多边贸易谈判被简称为“多哈回合”。谈判将农业问题确定为8个谈判领域中的一项。<sup>5</sup>会议还要求，应在2003年3月31日前确定农业谈判承诺模式，各成员应在2003年9月WTO墨西哥第五届部长级会议前，提交各自总体减让表草案；农业谈判作为全球多边贸易一揽子谈判的组成部分，应于2005年1月1日前结束。

<sup>4</sup> 关于“凯恩斯集团”请见下文第二部分“主要国家（国家集团）的农业政策”相关介绍。

<sup>5</sup> 其他是非农产品市场准入、服务、知识产权、规则、争端解决、贸易与环境及贸易和发展问题。见WTO/FTA资讯网<http://chinawto.mofcom.gov.cn/aarticle/ap/p/200605/20060502340776.html>

为讨论和确定总体谈判方案，2003年2月14至16日，WTO在东京召开了由美、欧、日及澳大利亚、巴西、智利、韩国、泰国、印度等22个国家参加的非正式部长会议即东京会议，2月24日至28日，在日内瓦召开了农业特别委员会会议，3月25日至31日，又在日内瓦召开了农业谈判会议。前两次会议围绕着WTO农业谈判主席哈滨逊（Harbinson）综合各国提案所提出的文件第一次方案进行了讨论，第三次会议则探讨了第一次方案的修改案。不过会议出现了分歧，美国和凯恩斯集团倡导自由主义，而欧盟和日本主张保护政策，谈判陷入僵局。3月31日，会议宣布放弃确定总体方案的预定计划，谈判没有取得进展。<sup>6</sup>概括而言，各方的主要分歧表现在：

第一，关税减让。美国和凯恩斯集团主张在5年内将发达成员所有农产品关税减至25%，而日本、欧盟以及挪威、瑞士等成员则要求继续采取乌拉圭回合削减方式，即发达成员全部农产品的关税平均削减36%，每项产品最低削减15%。

第二，国内支持。美国主张大幅度削减国内农业补贴，要求在5年内将所有成员的国内支持总量（即“黄箱”补贴）限制在农业总产值的5%以内；凯恩斯集团要求发达成员第一年削减50%的国内农业补贴，在5年内取消所有补贴。而日本、欧盟等则要求继续采取乌拉圭回合减让模式。

第三，出口补贴。美国主张在5年内取消所有出口补贴，凯恩斯集团要求在3年内取消所有出口补贴。而欧盟、日本等国（地区集团）反对全部取消出口补贴，只同意平均削减45%。

此外，美国强烈反对把非贸易关注问题纳入农业谈判；而欧盟、日本、韩国、挪威和瑞士等成员把非贸易关注（NTC）作为其农业保护理由，主张在市场准入议题下讨论食品安全等非贸易关注问题。

2003年9月，世贸组织召开了第五次部长级会议即“坎昆会议”，在这次会议上，农业补贴成为各方争论焦点。发展中成员强烈呼吁欧美就取消扭曲贸易的农业补贴政策给出明确时间表，并要求美国重新修改其所谓“新农业法”；<sup>7</sup>欧美则要求发展中成员降低关税，提高外国产品进入的市场份额。

此次坎昆会议，出现了两大鲜明的对立阵营即发达国家成员和发展中成员。在发展中成员阵营中，又形成了三个集团：包括巴西、印度、中国等在内的21国集团；拥有77个成员的非洲、加勒比和太平洋地区国家集团、拥有52个成员的非洲联盟及以孟加拉国为首的30多个最不发达国家这三大集团结成的联盟；由多米尼加、洪都拉斯、肯尼亚、尼加拉瓜、巴拿马和斯里兰卡等33国组成的联盟。

2004年8月，世贸组织全体理事会通过“七月框架协议”，使谈判工作进入新阶段。该协议明确了主要谈判范畴（特别是农业贸易和非农产品市场准入）并决定展开贸易便利化谈判。理事会还同意把多哈发展议程谈判原定的2005年1月1日期限不限期延长。

2005年世贸组织第六次部长级会议在香港召开，“香港会议”通过了《部长宣言》，在农产品贸易、非农产品市场准入、服务业和发展议题等方面均获得实质性成果。宣言强调发达成员将在2013年全面取消所有形式的农产品出口补贴，发达成员和部分发展中成员则在

<sup>6</sup> 刘昌黎：《WTO农业谈判方案与两大利益集团的分歧和对立》，见<http://web.cenet.org.cn/upfile/61012.doc>

<sup>7</sup> 此处所指美国“农业法案”是指2002年5月13日，布什政府任内通过的《2002年农场安全及农村投资法案》（*The Farm Security and Rural Investment Act of 2002*），即一般简称的新《农业法》。具体论述参见下文。

2008年起，向最不发达国家所有产品提供免关税、免配额的市场准入；26个发达成员到2006年取消棉花出口补贴；并就大幅度降低农产品国内支持方面取得共识。

然而香港会议的突破性并不大，会议没有在农业关税减让问题上达成协议。世界银行贸易研究部首席经济学家威尔·马丁曾表示，大幅度削减农业关税获得的好处，是消除出口补贴和扭曲农业贸易的国内支持所带来好处的12倍。

2006年7月24日，世界贸易组织总干事拉米在瑞士日内瓦世贸组织总部主持贸易谈判委员会非正式会议。当天，世界贸易组织6个主要成员美国、欧盟、日本、澳大利亚、巴西和印度结束了为期两天的部长级会议，该会议因分歧严重而决定中止已持续近五年之久的多哈回合全球贸易谈判。最后一次多哈回合谈判破裂。世贸组织总干事拉米表示：“我们错过了一次证明多边主义可以发挥作用的重要机遇，今天所有成员没有赢家与输家之分，都是输家。”

8

自2007年初开始，世界各国又在为重启多哈回合谈判进行各种准备。世界贸易组织总干事拉米在是年1月底指出，是时候重启多哈回合贸易谈判了。他表示关税和农业补贴以及制造商品是谈判的主要问题所在。<sup>9</sup>4月11日，多哈回合谈判主要参与方——美国、欧盟、印度、巴西的最高贸易官员在新德里举行会谈，与会各方在首日会谈中已在重启多哈回合谈判问题上取得一定进展，多哈回合存在起死回生的迹象。<sup>10</sup>

## 二、主要国家（国家集团）的农业政策

### 1. 美国

#### （1）新《农业法》及其他农业保护措施

1945年1月，美国提出了“扩大世界贸易与就业方案”，核心是削减关税、消除一切贸易壁垒、取消数量限制和外汇管制；并提出在最惠国待遇和国民待遇两大原则基础上恢复多边自由贸易。1946年2月，美国政府以上述原则方案为基础拟就了“国际贸易组织宪章草案”，提出由联合国召开国际贸易与就业会议。联合国成立了一个筹委会并多次举行会议，在1947年4至10月第二次筹委会在日内瓦召开之际，谈判过程中自然形成、并由与会的23个国家签署了一个关税及贸易总协定，该协定便一直作为关贸总协定成立的生效文件。

1996年，克林顿总统签署了《联邦农业改进和改革法》（《农业自由法》），首次从法律上把政府对农业的支持和补贴同农产品价格脱钩，将原来的“价格支持政策”转变为“固定直接支付政策”，即无论市场价格如何变动，政府对农民的收入支持只能采取固定支付手段（由于这样就增加了农民的风险，为降低农民风险，又制定了“作物收入保险计划”）。《农业自由法》规定，从1996到2002年的七年间，政府逐年向农民支付的现金补助将固定不变，不再受农产品价格变动的影响。

<sup>8</sup> 见新华网，[http://news.xinhuanet.com/world/2006-07/28/content\\_4889913.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2006-07/28/content_4889913.htm)

<sup>9</sup> 《美将取消8万富农场主补贴，布什为多哈谈判做姿态》，见“金融界”网站，<http://finance.jrj.com.cn/news/2007-02-02/000001973289.html>

<sup>10</sup> 《新德里会谈意在弥合多哈回合谈判分歧》，《经济参考报》，2007年4月13日。同时参见商务部网站，[http://sjscyxs.mofcom.gov.cn/sic/\\_news/html/2007/4/13/1176451124679.html](http://sjscyxs.mofcom.gov.cn/sic/_news/html/2007/4/13/1176451124679.html)

然而，后来美国农业市场的情况与《农业自由法》所倡导的市场化改革方向相反。1996年，美国农业连续三年丰收，谷物生产量和库存持续增加，收入激增。但同时受国际市场谷物价格下跌和亚洲金融危机影响，出口需求量骤然下降，美国谷物市场持续低迷。1998年9月，美国农业总收入为420亿美元，仅相当于1996年的79%。为提高农民收入，美国政府在1998年以后签署了一系列农业救济紧急法案，其中包括一项新的农业政策——市场损失援助，农业支持和补贴规模扩大。1996到2002年实际支付的农业现金补贴，远远大于法案初期预计的360亿美元，仅在1996至2000年五年间美国政府就向农民支付了616亿美元的现金补贴，1999年和2000年的支付额均超过了200亿美元。

1996年美国农业法对农民的直接固定收入支持<sup>11</sup>（单位：亿美元）

年度	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	合计
直接支付额	55.7	53.85	58	56.03	51.3	41.3	40.08	356.26

来源：农业部农村经济研究中心网站，<http://www.rcrc.org.cn/dyfx/zgncyj200105.htm>

2002年5月13日，美国总统布什签署了《2002年农场安全及农村投资法案》（*The Farm Security and Rural Investment Act of 2002*），通常被人简称为新《农业法》，新法案生效期至2007年结束。

《新农业法》推翻了以市场化导向为基础的《农业自由法》，又将政府对农业的补贴和支持同农产品价格变动挂钩。《新农业法》共涵盖十个方面，包括商品计划（即对产品的补贴）、生态保护、贸易（出口补贴）、营养计划（即食品消费补贴）、信贷、农村发展、森林、能源、杂项等内容。在十项补贴支出中，商品计划补贴居首位，达到290亿美元，占总增加补贴支出的50%；其次是生态保护，达到了171亿美元，新增加补贴支出占总增加额的30%，两项合计达80%。<sup>12</sup>

根据美国农业部门估算，按照1996年农业法规定，2002年到2007年6年期间的各项农业补贴约为666亿美元，新法案在此基础上又增加了519亿美元，总计6年达1185亿美元。新《农业法》设立了“营销援助贷款和贷款差价支付”、“直接支付”或“直接补贴”和“反周期支付”三重保护措施，构成严密的农业收入安全网络。

不过为减少财政赤字，美国农业部在2007年1月31日公布了农业开支法草案，预定从2008年至2012年的农业开支将比上一个5年减少180亿美元。草案规定，从2008年起，凡是年总收入超过20万美元的农场主都将被排除出领取政府补贴的行列。美国农业部副部长查尔斯·康纳说，如果你的收入能达到这个水平，在这个国家你就是富翁了。美国官员估计总共约有8万名农场主将失去补贴。农业部监督补贴的环境工作小组组长肯·库克说，2002年美国国会通过了现行的门槛，规定年收入超过250万美元的农场主无资格领取补贴。<sup>13</sup>

## （2）谈判立场

美国的农业国内支持水平较高，其国内支持的削减取决于其产品获得的市场准入机会，

<sup>11</sup> 郭建军：《美国、欧盟和日本农业政策的调整与WTO谈判》，《中国农村研究》第5期。

<sup>12</sup> 王福刚：《从美国立法看美国的农业保护》，《学习时报》，2006年12月8日。

<sup>13</sup> 《美国将取消8万富农场主补贴》，见中国新农村建设网  
<http://xinongcun.agri.gov.cn/counter.asp?id=9938&IClass=0006>

因此市场准入扩大是美国农业谈判的核心目标。美国主张大幅度削减国内支持，统一时限内取消出口补贴，降低所有关税。美国指责欧盟阻挠农业谈判，有美国高级农业官员曾表示，在农业谈判上，美国与 20 国集团（G20）的立场更接近，力促市场准入。<sup>14</sup>具体地说，美国的谈判目标是继续推行其所倡导的在市场准入、出口公平竞争和削减引起扭曲的国内补贴等方面的农业贸易自由化。其具体立场表现为：

第一，市场准入方面。美国并不满意乌拉圭回合农业谈判结果，对许多国家通过使用关税配额制度来回避其准入承诺感到不满，绝大多数发展中国家没有作出关税减让承诺。因此，美国主张在新一轮农业谈判中讨论对发展中国家特殊保障条款，并主张大幅度减少或彻底消除不同国家的关税差别和关税升级，并提出建立一个关税配额制度的共同框架，以实现乌拉圭回合中的最低市场准入承诺。

第二，国内支持方面。从 2001 年 3 月至 2002 年 2 月农业谈判来看，美国将国内支持按照贸易扭曲作用分为两类——无需削减的支持和需要削减的支持。对无需削减的支持主张应提高标准，使其支持透明、贸易扭曲最小；而对需要削减的支持则主张按一个固定的综合支持水平占农业产值的比例计算出相应的目标支持水平，通过一定时期，逐步将国内支持消减至目标水平。

第三，出口补贴方面。主张在新一轮谈判中取消所有农产品出口补贴；关注国营贸易企业（STEs）的垄断经营、倾销等不正当竞争；反对 WTO 扩大关于限制在农产品出口中使用直接政府信贷和信用担保计划的权限（美国长期实施农产品出口信贷担保计划）；支持 WTO 关于限制出口禁运、出口税的条款。

2006 年 6 月 14 日，美国众议院农业委员会主席鲍博·古德雷特在会见世贸组织总干事拉米时曾经表达过美国的怨言和谈判立场。他说：“2006 年初，世贸组织其他成员要求美国提出大胆且务实的谈判建议，美国答应了这些要求。但截至目前，还没有哪个成员作出哪怕是接近美国所提建议的回应。……现在美国又被要求再作出让步，而且没有对等回报。对此，我已向总干事作出明确答复，告诉他这不是美国的选项。美国国会绝不会支持再作出让步。我们现在正等待着包括欧盟在内的其他世贸组织成员的大胆且有价值的让步。美国不会接受任何一项仅有利于其他成员而把我们的生产商置于不利地位的协议。在其他成员获得进入美国开放的市场之际，美国农业生产者却没有得到对等的待遇。我们的农产品面临着平均 62% 的高额进口关税。而美国的农产品进口关税均值仅为 12%，是世界上最底的农产品进口税率。美国农产品生产者被不公平地拒绝进入其他成员市场的时间已经持续了太长的时间，目前是获得公平贸易待遇的时候了。”鲍博·古德雷特还强调指出：“公平贸易对美国农产品生产者来说至关重要，我们将继续致力于为国内农产品生产者获得更多的市场准入机会。美国不会单方面作出更多让步。”<sup>15</sup>可见，至少美国国会认为在农业谈判中美国已不可能做进一步的让步了。

---

<sup>14</sup> 1999 年 9 月 25 日，八国集团的财长在华盛顿宣布成立二十国集团（G20）。这个国际论坛是由欧盟、布雷顿森林体系和 19 个国家的财长和中央银行行长组成。该组织是布雷顿森林体系框架内非正式对话的一种新机制，推动发达国家和新兴市场国家之间就实质性问题进行讨论和研究，以寻求合作并促进国际金融稳定和经济的持续增长。见人民网<http://world.people.com.cn/GB/41217/3808356.html>

<sup>15</sup> 见 WTO/FTA 咨询网《美国众议院农业委员会主席向拉米表明美国在世贸组织农业谈判的最终立场》<http://chinaawto.mofcom.gov.cn/aarticle/ap/q/200606/20060602505304.html>

## 2. 凯恩斯集团

凯恩斯集团（Cairns Group of Agriculture Exporting Countries）最初由 14 个农业生产和出口国于 1986 年 8 月在澳大利亚的凯恩斯市成立。现在包含澳大利亚、加拿大、巴西、阿根廷等 18 个国家，其中包括发展中国家在内，它们因生产效率低和资金缺乏而深受欧美国出口补贴之害，要求纠正农产品贸易上的扭曲现象。<sup>16</sup>即使它们的农产品出口占世界出口量的 25%，但这些国家没有对其农产品给予补贴，因此主张削减各国关税壁垒，尤其是发达国家对农产品实行的贸易补贴。凯恩斯集团成为全球多边自由贸易谈判的主要推动力量。

凯恩斯集团成员国自成立以来多次举行会议，要求取消农产品出口补贴。主张发达成员和发展中成员取消出口补贴的时限可以不同；同时应对国内支持总水平进行限定。该集团抨击美国“新农业法”，认为它损害了国际经济和全球农业贸易。

2002 年 3 月，凯恩斯集团发表了一项声明，表示美国大幅增加农业补贴的新农业法是对全球农业贸易改革努力的打击，美国农业法提出的大规模补贴将伤害全世界的农民，特别是那些经济严重依靠农业、指望通过新一轮多边贸易谈判改革农产品贸易秩序的发展中国家的农民。凯恩斯集团在声明中还表示，将继续其逐步取消出口补贴、大幅削减影响生产和贸易的国内支持并改善市场准入的努力。该集团敦促美国重申其对新一轮谈判的承诺并在实现农业贸易自由化方面表现出必要的领导风范。

集团主张全面终止一切形式的出口补贴。至少要大幅度削减出口补贴，比如在下一个执行期开始时，一次性削减出口补贴的 50%，然后在一定时期内（发达国家 3 年，发展中国家 6 年）全面停止出口补贴的使用。为了保证在 WTO 谈判过程中改革进程能够继续，有权使用出口补贴的国家应表现出最大限度的克制并降低其使用水平。出口补贴的承诺应包含明确的特殊和差别待遇条款，包括：发展中国家执行期更长；以及延长农业协定 9.4 条款对发展中国家的特殊和差别待遇，直到完全消除和禁止出口补贴。

## 3. 发展中国家

除了凯恩斯集团中的一些发展中国家以外，还有大量其他发展中国家不属于这个集团。WTO 成员中 80% 是发展中成员，但成员利益比较分散。如巴西、阿根廷、泰国、印尼、马来西亚、菲律宾等发展中成员属凯恩斯集团，许多立场与美国一致，而美国的提案只反映了其进一步扩展其世界市场的企图，对发展中国家的特殊和差别待遇没做任何考虑。印度、巴基斯坦等成员一方面要求发达成员削减补贴，提供更多的市场准入机会，但另一方面强调发展中成员的特殊情况，不愿意承诺作进一步减让。一些太平洋岛国和内陆国也强调本国的特殊情况，要求获得特殊待遇。在坎昆会议上，发展中国家成员首次联合起来，形成了三大集团。

一是包括巴西、印度和中国在内的、代表世界 63% 农村人口和占世界农业总产量 20% 的 21 个成员。巴西外长塞尔索·阿莫林说：“也许没有任何贸易领域像农业一样受到如此的歧视。拒绝给发展中国家市场机会的农业贸易扭曲政策不是简简单单地伤害了这些国家。发达国家的出口补贴压低了世界范围内的价格和收入、切断了有竞争力国家的出口创汇，并且增加了发展中国家的粮食的不安全性。它们沉溺于权力而对财富的生产和创造无益，它们仅仅产生

---

<sup>16</sup> 澳大利亚、阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、匈牙利、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新西兰、泰国、乌拉圭、斐济和加拿大。1999 年 11 月 29 日，该集团决定吸收 3 个美洲国家为其成员，这三个国家是玻利维亚、哥斯达黎加和危地马拉。

了对一方的依赖和对另一方剥夺的现实。”<sup>17</sup>

二是由多米尼加、洪都拉斯、肯尼亚、尼加拉瓜、巴拿马和斯里兰卡等 33 个成员组成的集团。它们深感在农业问题上单纯依靠特殊与差别待遇不足以实现减少贫困和发展的目标，要求把“战略产品”和“特殊保障机制”纳入农业谈判。多米尼加代表在发言中指出：“值得强调的是，补贴没有下降，反而在上升：经济合作与发展组织成员对农业的支持估计达到 3 350 亿美元，对生产者的补贴达 2 510 亿美元，远远高于乌拉圭回合所允许的水平。农业部门对于多米尼加经济来说，是非常重要的，因为它占国内生产总值的 11.4%，从业者占农业总人口的 16%。然而，从 1997 年以来农业出口创汇大大下降，我们国家饱受农业贸易扭曲政策之苦，最重要的根源就是补贴和扭曲导致的主要出口产品国际价格的下跌。……如此的特殊和差别待遇一定要在允许发展中国家灵活指定的战略产品上反映出来，这些产品对于粮食安全和农村发展是非常重要的。”<sup>18</sup>

三是由加勒比和太平洋地区的成员、非洲联盟的成员和以孟加拉国为首的最不发达国家的成员结成的联盟。该联盟强烈要求 WTO 采取必要的措施帮助地球上最贫困的国家融入世界贸易体系，并要求 WTO 提高决策和执行过程的透明度。

三大集团强调国内支持和出口竞争方面的严重不平衡以及发展中成员的发展需要，主张关税减让与国内支持和出口补贴削减相联系。发展中成员关税减让承诺取决于发达成员在国内支持和出口补贴方面的承诺，要求给予发展中成员特殊产品的例外和保障措施等特别待遇。

发展中国家世贸组织问题专家巴格拉达（Bhagirath Lal das）将农业问题中的发展中国家分为五类：第一类是凯恩斯集团的发展中国家，它们是农产品出口国，因而支持美国的立场，赞成更快地降低关税，更多地减少国内支持以及取消出口补贴。第二类是少数传统上实行农业支持政策的国家，它们反对过快减少关税和各项支持措施，在谈判中与欧盟、日本、韩国站在一起。第三类是缺少外汇、进口粮食的国家，它们希望确保粮食生产，满足国内供应，因而主张粮食生产应当免于任何多边纪律。第四类包括大部分发展中国家，农业政策对于其本国的经济和就业极为重要，认为如果完全暴露在国际竞争之下，中小生产者将会受到损害。第五类是粮食净进口国，它们担心降低国内支持和减少出口补贴会提高农产品价格，增加财政负担。可见发展中国家在农业上的利益是各不相同的，这种立场差异将削弱他们的集体谈判能力。<sup>19</sup>比如许多发展中国家称除非富裕国家的出口补贴大幅削减，否则它们应该被允许保留高关税壁垒或调整目前的关税限制以保护本国农民。其它一些发展中国家则反对，认为壁垒也会伤害到想出口到同样是发展中的国家。<sup>20</sup>

有些发展中国家联合起来表达了它们的谈判立场。如在 2005 年 12 月香港会议期间，G20 和 G33、ACP（非洲、加勒比海和太平洋国家）、最不发达国家（LDC）、小经济国家及非洲联盟，当天联合发表声明，要求确保多哈回合是一个“发展的回合”，呼吁发展中国家联合起来谋求共同的利益。另外，G20 还和凯恩斯集团联合发表了一个声明，呼吁在 2010 年之前取消

<sup>17</sup> 张勇：《坎昆会议对拉美国家的影响》，《拉丁美洲研究》，2004 年第 1 期。

<sup>18</sup> 同上。

<sup>19</sup> 转引自常文娟：《新一轮农业谈判中发展中国家的立场分析》，《国际贸易问题》，2002 年第 5 期。

<sup>20</sup> 曹海丽，楼夷，陈慧颖：《WTO 农业谈判进展乏善可陈，香港会议前景暗淡》，见新浪网 <http://news.sina.com.cn/w/2005-12-17/17478609344.shtml>

所有的出口补贴。<sup>21</sup>

#### 4. 欧盟

欧盟于 1999 年 3 月通过了“2000 年议程”的共同农业政策再改革方案，改革的主要目标是在 1992 年开始的共同农业政策改革基础上，通过进一步的开放市场和结构调整等措施，增强欧盟的农业在国际市场的竞争力，并推动欧盟农业和农村地区的综合发展。在“2000 年议程”上，欧盟所确立的谈判立场如下：

(1) 市场准入。欧盟在发表的“2000 年议程”提出了新的改革计划，决定削减谷物、牛肉、奶制品的价格支持水平。

(2) “蓝箱”政策。在国内支持领域，欧盟坚持保留允许对农民直接支付的“蓝箱”条款，这意味着限产补贴不必受削减补贴承诺的影响。如取消“蓝箱”措施，欧盟必须把补偿性支付纳入国内支持承诺，那么其支持水平有可能会超过其承诺水平。

(3) 生物技术与地区协定。在卫生检疫方面，欧盟关注消费者的食品安全问题。自欧盟在牛肉激素案败诉后，它担忧开放此类产品的进口市场会削弱消费者信心并引发需求减少，欧盟内部一些消费者团体也强烈抵制进口生物技术食品。<sup>22</sup>

自 2004 年 7 月框架协议达成后至今，欧盟在谈判中对于三大支柱的具体立场如下：

第一，关于市场准入。

1996 年，欧盟推出了市场准入策略，其目标是消除外国设立的贸易壁垒，以获取欧盟最大的经济利益。较之传统的反倾销、反补贴等措施，市场准入策略成为一种主动进攻型的机制。具体地说，欧盟坚持采用乌拉圭公式来计算关税，反对将所有非从价税以从价税的形式进行约束，要求使用统一的关税形式。

2006 年 2 月，欧盟贸易专员曼德尔森承诺，如果其他贸易谈判伙伴能同时采取进一步的行动，欧盟愿意在农产品关税上让步。之后，他又表示可以将农产品关税削减幅度从现在的 39% 提高到 50% 左右，接近 G20 提出的 54% 的要求，但前提是其他几方同时做出让步——美国必须修改其《农业法案》，实质性降低扭曲贸易的国内补贴；G20 中的主要新兴市场国家接受大幅降低非农产品（工业制品）关税和开放服务业的要求。<sup>23</sup>

2007 年上半年，欧盟决定更新 1996 年制定的准入策略文件，旨在重点消除在进入新兴市场时所遭遇的非关税壁垒，首要目标将对准新兴发展中国家的市场准入，尤其是知识产权保护问题。<sup>24</sup>

第二，关于国内支持。欧盟建议以乌拉圭回合的承诺水平为基础，进一步削减国内支持水平。它表示“绿箱”有助于帮助成员实现一些重要的社会目标，比如环境、生计等，因此谈判的重点是对绿箱审议和澄清，保证其对生产和贸易无扭曲或扭曲作用最小。在“黄箱”问题上，欧盟反对对特定产品 AMS 进行封顶并按一定比例削减。关于“蓝箱”政策，欧盟认为对蓝箱标准的审议和讨论不能影响正在进行的改革。

---

<sup>21</sup> 同上。

<sup>22</sup> 主要成员国关于新一轮农业谈判的观点和立场，南京农业网 <http://www.njaf.gov.cn/col2/article.html?Id=538>

<sup>23</sup> 《多哈回合危机：一场复杂的政治游戏》，见中国国际电子商务网，[http://news.ec.com.cn/pubnews/2006\\_07\\_07/102271/1184945.jsp](http://news.ec.com.cn/pubnews/2006_07_07/102271/1184945.jsp)

<sup>24</sup> 《欧盟市场准入跟风美国提“门槛” 贸易新政棒指中国》，中国经济网，[http://finance.ce.cn/macro/gdxw/200704/20/t20070420\\_11104664.shtml](http://finance.ce.cn/macro/gdxw/200704/20/t20070420_11104664.shtml)

第三，关于出口补贴。欧盟同意取消出口补贴，最终的日期取决于国内改革的需要，强调应平行削减其他形式的出口补贴，如出口信贷、粮食援助等。欧盟认为现有的WTO出口国营贸易企业纪律存在漏洞，扭曲贸易，因此主张加强出口国营贸易企业纪律，平行取消所有出口补贴措施中的扭曲成分。<sup>25</sup>

2005年12月香港会议上，世贸组织发言人洛克韦尔（Keith Rockwell）透露，除了欧盟和瑞士，其他国家基本同意将2010年作为结束所有出口补贴的时限。但是，欧盟明确表示无法在这个问题上做任何妥协。欧盟在该年12月16日分发了最新拟就的新闻稿，表示除非其他国家满足欧盟所要求的条件，欧盟不会设定结束出口补贴的最后时限。它主张渐进式地削减出口补贴。不过如果所有形式的农产品和食品出口支持受到平等对待，它愿意继续就进一步削减出口补贴进行谈判。欧盟尤其对美国农业法案中的反周期性补贴（counter-cyclical payments）提出强烈挑战，认为美国应对等地削减国内补贴，因为美国一方面要求欧盟大幅度削减国内补贴，一方面自己继续通过这一政策转移补贴形式。<sup>26</sup>

### 三、欧盟共同农业政策的基本内容与改革历程

#### 1. 共同农业政策开始形成的背景<sup>27</sup>

二战以后，为了实现欧洲重建，1949年成立的欧洲委员会尝试实行西欧国家政治一体化，而其实现基础和途径是从经济一体化开始。1957年3月，法国、西德、意大利、比利时、荷兰和卢森堡六国签订了《罗马条约》，欧洲经济共同体就此诞生。

在欧共同体建立之后，虽然六国都从中受益，受益多寡不平衡。因为西德工业品竞争力较强，它成为工业品关税同盟的最大受益者。就法国而言，其农业则具有相当大的竞争力。荷兰由于在种植业和畜牧业方面的优势，希望从中获得比较经济利益。意大利则希望利用自己的气候和地理条件发挥水果、蔬菜和水稻生产的优势。所以，实现农业一体化是欧共同体成员国在经济一体化道路上相互利益综合平衡的要求。为了实现农业一体化，实施区内农产品贸易保护，欧共同体六国于1962年1月14日在法国的坚持下通过了一个“建立农产品统一市场折衷协议”，欧共体的共同农业政策由此诞生。

由于当时欧共同体成员国多数都是农产品净进口国，因此，共同农业政策的主要目标是：通过促进技术进步，保证农业生产的合理发展和对所有生产要素特别是劳动力的最佳利用，来提高农业生产率；在不断提高农业劳动生产率的基础上，增加农业从业者的收入，从而使农业从业者能够保持合理的生活水平；稳定农产品市场和保障供应的可靠性；为消费者提供价格合理的农产品。简言之，共同农业政策的目标包括供给目标、收入目标 and 市场目标三部分。

<sup>25</sup> 《欧盟在WTO新一轮农业的谈判立场》，见中小企业贸易促进网，[http://www.tpbj.gov.cn/Article\\_Show.asp?ArticleID=1116](http://www.tpbj.gov.cn/Article_Show.asp?ArticleID=1116)

<sup>26</sup> 同注释20。

<sup>27</sup> 关于欧盟共同农业政策的论述可参见John S. Marsh, Pamela J. Swanney, *Agriculture and the European Community*, University Association for Contemporary European Studies, 1980; Christopher Ritson, David Harvey Ed., *The Common Agricultural Policy and the World Economy: Essays in Honour of John Ashton*, C. A. B. International, 1991.

## 2. 共同农业政策的目标与原则

1962年形成的共同农业政策其主要内容是制定共同经营法规、共同价格和一致竞争法则，建立统一农产品市场，实行进口征税、出口补贴的双重体制以保护内部市场，建立共同农业预算，协调成员国之间管理、防疫和兽医等条例。经过几次比较大的改革，过去以价格支持为基础的机制逐步过渡到以直接补贴和以生产支持为主的机制，共同农业政策转变为“共同农业和农村发展政策”，强调农业的多功能性和可持续性，确保欧盟农村的全面发展。

### (1) 共同农业政策的目标

欧盟共同农业政策的目标是提高农业生产率，增加农民收入，稳定农产品市场。换言之，共同农业政策的目标包括农业收入目标、农产品市场目标、农业结构目标。主要包括：第一，通过技术创新，提高农业生产率；第二，在提高生产率的基础上，增加农民收入；第三，稳定农产品市场，为消费者提供价格合理的农产品；第四，保护生态环境和保证食品安全；第五，进行农业结构调整，促进农村经济和社会全面发展。

### (2) 共同农业政策的原则

为了确保共同农业政策目标的实现，欧共体制定了三条共同遵守的原则，即“共同体市场统一原则（Market Unity）、共同体优先原则（Community Preference）和财政共同责任原则（Financial solidarity）”。<sup>28</sup>

共同体市场统一即指允许农产品在各成员国之间自由流通，逐步建立共起同市场，并就成员国之间的相关组织、共同价格、货币币值稳定以及相应的管理制度、健康卫生规则等进行协调和统一。共同体优先意味着共同体农户生产的农产品有优先出售权，进口农产品受关税和配额限制，实行进口征税、出口补贴的双重体制。财政共同责任原则是指各成员国所有进口农产品的征税收入都统一上缴到欧盟，而有关农业价格支持和市场收购等干预支出则由欧盟统一支付。欧洲为此建立了农业指导和保证基金，用以实施财政共同责任原则。其中共同预算的收入来源主要包括成员国国民生产总值的一定比例；成员国从第三国进口农产品所征收的关税；成员国向第三国出口的农业征税；糖生产者交纳的分摊费；成员国从第三国进口工业所征收的关税；其他附加收入等。<sup>29</sup>

## 3. 共同农业政策的历次改革

共同农业政策也带来了一系列由于生产过剩所造成的严重后果，暴露出一些弊端；同时，世界组织贸易框架内的马拉松式谈判给共同农业政策的定位和实施带来了极大的困扰，这些均构成推动共同农业政策改革的力量，具体表现在以下几方面。

第一，预算负担过重。农业预算压力多年来一直困扰着欧盟，1980年，共同农业政策预算占欧盟总支出的73%，到80年代末，依然占到63%。欧盟农产品出口占世界农产品贸易四分之一，出口补贴数目惊人。另外，欧盟扩大所带来的财政压力也是很明显的，每一次欧盟扩大，都会带来预算压力。尤其后来中东欧十国加入之后，欧盟农民人数大增，农业面积扩大也40%，若按原有共同农业政策，欧盟增加110亿欧元用于农业补贴，另外还需拿出大额资金补充农业结构基金。

<sup>28</sup> 也有观点认为CAP有四个原则，即“共同价格、共同财政、共同优先三个核心原则，以及1986-1987年增加的生产者责任原则”。见Joseph A McMahon, *Law of the Agricultural Policy*, Longman, Person Education Limited 2000, P.166-167.

<sup>29</sup> 欧盟共同农业政策的改革，<http://219.239.34.169/was40/detail?record=136&channelid=33048>

第二，成员国间存在利益分配不均。欧盟成员国在共同预算中承担的义务和获得的利益之间存在不对称现象。例如，法国可以说它是共同农业政策的最大受益国，其所得来自欧盟的农业补贴占到四分之一，而其提供的预算却小得多。西班牙、荷兰等也因可以获得既得利益而对改革不热心。但德国却热情很高，因为它承担了欧盟预算的 29.2%，却只能从欧盟得到 14.8% 的回报。

第三，环境保护和食品安全的压力。由于各类化学肥料和化学制剂在农产品生产过程中的使用，对农业系统、农产品的食用安全和环境安全造成了很大危害，欧洲接连出现过疯牛病、口蹄疫等动物性流行疾病，食品安全得不到保证。农业补贴和生产安全并不挂钩，也无益于环境和食品安全的改善。

第四，世界农产品贸易自由化的挑战。以美国和凯恩斯集团为首的主要农产品出口国强烈批评欧盟的共同农业政策，认为高额补贴政策和其他支持政策扭曲了世界市场价格，制约和阻碍了世界贸易自由化进程，成为全球贸易谈判的重要障碍。<sup>30</sup>

为此，欧盟共同农业政策经历了多次重要改革。第一次最重要的改革开始于 1992 年，第二次是在 2000 年，2006 年开始酝酿第三次改革。不过在這些重大改革之前，也采取过一些相对较小的改革措施。

#### （1）1980 年前的改革

由于共同农业政策在实施过程中不断遇到上述各种问题，从 70 年代开始，共同体所受到的各方批评也日益增多，改革的压力越来越大。

1968 年 12 月 18 日，欧共体委员会向部长理事会递交了“关于欧洲经济共同体农业改革的备忘录”。这份后来被称作“曼斯霍尔特计划”（Mansholt Plan）的备忘录认为造成生产过剩和农民的收入低的根本原因在于农民太多，农场的效率太低，因此建议用减少农地和农业劳动力的办法来限制生产和提高效率，要求到 1980 年农业就业人口减半，农场平均规模由 12 公顷扩大到 80-120 公顷。不过“曼斯霍尔特计划”遭到成员国反对，并怀疑该计划解决将要分离出来的农业人口再就业问题的能力。

最终曼“斯霍尔特计划”演变成三道指令，并于 1972 年得到部长理事会的批准。与曼斯霍尔特计划相比，这三个指令内容发生了变化，包括《农场现代化》指令（以农业指导与保证基金 25% 的资金帮助收入接近或低于非农业平均收入的农民实行现代化）、《放弃农业生产和团结构改进而重新分配农业土地》指令（为年龄在 55 岁以上的农民提供一次性的补助或年金，让其离开土地）和《社会经济指导改进建议》（帮助农民提高劳动技能，或把劳动扩展到非农业领域以提高收入）。

在 1973 年和 1975 年分别提出的改革方案中，委员会认为没有必要根本改变共同农业政策的市场与价格政策，但同意对共同农业政策进行改进，让农民分担生产过剩的开支。1977 年共同体开始对奶制品生产者征收 2% 的“共同责任税”。

#### （2）1980 年代的改革

1970 年代末期，欧盟预算压力越来越沉重，而当时共同农业政策开支却占到总开支的 60%—70%。对此，欧盟委员会于 1980—1981 年间提出了一系列农业问题报告，主题提出了市

---

<sup>30</sup> 欧盟共同农业政策的变迁，<http://www.studa.net/guoji/060102/11243020-2.html>

场供求严重失衡的几种主要产品的保证价格；对生产过剩产品，要求农民自己也要负担一定成本；同时考虑到了缩小谷物等世界市场价格与欧盟价格之间的差距。

因此，1980年代初，欧共体委员会颁布了三个文件：《共同农业政策的反思》、《关于授权令的报告》和《欧洲农业指导方针》。委员会在《反思》文件中重申了采用“共同责任制”这一新原则的必要性，规定“（农产品的）财政责任分为两个阶段：第一个阶段由欧共体负责，第二个阶段则由欧共体和生产者按一定比例分担责任”。

为较大程度地缓解欧共体财政预算压力，在1983年6月召开的斯图加特首脑会议上，要求拿出农业改革方案的呼声很明显。此时牛奶过剩成为最突出的问题，1983年，库存积压的乳制品超过欧共体所有库存产品价值的一半，1984年仅乳制品的开支就占农业指导与保证基金的32%。面对危机，委员会考虑了多种解决方案，最终于1984年3月31日达成了最后改革的妥协方案，包括牛奶配额、保证门槛、货币补偿额、价格和农业开支几个方面。

牛奶配额并没有解决农产品过剩的问题，各种食品的过剩问题依然严重。在1984年牛奶配额改革一揽子计划之后，农业指导和保证基金的开支仍呈上升趋势，当年在共同体总预算中的比例为65%，1985年又上升到73%。不断增长的农业开支使1987年共同体预算赤字达到40—50亿欧洲货币单位，“已经阻碍了欧共体其他部门的发展，耗尽了所有的可用财源……”。除非采取措施降低农业政策的开支或增加财源，否则在1988年的某一时候共同体基金有可能用完，欧共体将不能继续运转下去”。<sup>31</sup>如此巨大的预算压力使共同农业政策的改革在1987年变得比任何时候都要急迫。1987年9月，委员会提出建立所谓“稳定器”的机制，即根据生产水平为每种商品设立一套专门的稳定器机制，主要包括限产和超过限产额度时实施降价措施。经过内部艰难谈判，关于“稳定器”的改革在1988年2月的布鲁塞尔首脑峰会上达成最后协议。

### （3）1992年的麦克谢里改革

1992年，欧盟第一次较系统彻底地对共同农业政策进行了改革，把过去以价格支持为主的机制过渡到以价格支持和直接补贴相结合的机制。其具体措施包括：降低支持价格水平和控制生产；对冻结了15%耕种面积的农业生产者，以不同地区的平均单位面积产量为基础，根据种植面积给予补贴，对耕地休耕每公顷给予253欧洲货币单位（ECU）的补助；<sup>32</sup>对粗放经营的畜牧业生产者增加补贴；加重对环境的保护等。这次改革由欧共体委员会委员雷·麦克谢里发表《共同农业政策的发展与未来》而开始，故而被称作“麦克谢里改革”（McSherry Reform）。

1991年2月，麦克谢里签发了《共同农业政策的发展与未来》（俗称“反思文件”），该文件列举了共同农业政策面临的问题，指出“共同农业政策的现有机制不能实现《罗马条约》第39条规定的农业政策的目标。”为此，欧共体于是年7月制定了改革计划，基本内容表现在：首先，降低谷物价格支持水平，使之接近世界市场水平。其二，对农民收入损失进行补偿；其三，补偿与农户产量、种植面积等挂钩。其四，配套措施。包括对农户在环境保护和造林建设中的贡献进行补偿，以及改革退休制度。

<sup>31</sup> H. W. 莫耶, T. E. 乔斯林:《欧共体与美国农业政策改革:政治与过程》,转引自姜南:《试析欧盟共同农业政策的改革》,《世界历史》,2002年第4期。

<sup>32</sup> 郭建军:《美国、欧盟和日本农业政策的调整与WTO谈判》,见北京农业信息网,[http://www.agri.ac.cn/agri\\_net/02/2-02/bb55mg.htm](http://www.agri.ac.cn/agri_net/02/2-02/bb55mg.htm)

就“反思文件”展开艰苦谈判之后，部长理事会于1992年5月21日达成了一揽子协议，其主要内容包括：第一，对支持价格进行削减；第二，通过补偿援助或补偿金制度弥补农民收入的下降，但援助金不取决于生产数量，而取决于土地的大小或以往生产状况，不鼓励增产。第三，实施土地轮作的闲置计划。同时，也批准了相应配套措施，诸如环境保护、农用土地造林计划和农民提前退休制度等。

虽然麦克谢里改革将价格支持为主改为生产支持为主，但实际上除1994年欧共体预算有所下降之外，其余年份都有增加（例如，1997年农业基金保证部分的花销为40.805亿欧洲货币单位，而1992年仅为31.950亿欧洲货币单位）。与1980年代及其之前的改革相比，过去历次农业改革都可看作“预算驱动的改革”，而麦克谢里改革则主要由外部力量所推动，是为了使共同农业政策和国际社会的期待相适应，以保证关贸总协定的乌拉圭回合谈判不至于彻底破裂。因此麦克谢里改革减轻了来自美国和发展中国家的外部压力，但并没有解决欧共体内部的高额预算问题。

#### （4）《2000年议程》与2003年改革

尽管1992年改革以应对外部压力为主要目的，但随着农业谈判的深入发展，外部压力越来越大。同时，欧盟内部环境和食品安全问题日益突出，出现了疯牛病、口蹄疫等恶性动物性传染病，还有农业劳动力老龄化、农村发展缓慢的现象存在。为此，欧盟委员会于1999年通过了《欧盟2000年议程》，发动了新一轮共同农业政策改革，在《议程》中，欧盟提出建立欧洲农业模式，将共同农业政策转变为“共同农业和农村发展政策”，将农村发展作为共同农业政策的第二支柱，强调保护生态环境，使农业、农村和环境协调发展。

根据议程，欧盟将分步骤、分阶段地削减对主要农产品的价格补贴（确定将2000-2006年的农业预算支出保持在405亿欧元的水平<sup>33</sup>），通过直接收入补贴补偿农民的损失；将地区发展基金、社会基金、渔业生产指导财政基金、农业指导与保证基金用于基础设施差、劳动力技能水平低的相对贫困地区；对生态脆弱地区提供补贴，减少有害肥料和农药的施用，同时为植树造林提供补贴。<sup>34</sup>总之，其改革方案的重点是降低价格支持和出口补贴，减少政府干涉（具体体现对谷物、牛肉和乳业领域的价格与补贴调整），促进农村地区的可持续性发展。

在新一轮全球农业谈判期间，为适应欧盟东扩以及减轻在农业谈判中的压力，欧盟于2003年调整了共同农业政策，这次改革实际上是对《欧盟2000年议程》的细化和强化。其主要内容包括：直接收入补贴与产量脱钩（从2005年1月1日起，大部分直接收入补贴将与农产品产量脱钩）；补贴与环境保护和食品安全等挂钩（只有遵守欧盟在环境保护、食品安全、动物福利、动物健康、职业安全等领域的规定标准，以及维护土地耕种的良好状态者才能获得补贴）；进行“动态调整”（通过减少直接补贴额度，把节省资金用于农村可持续性发展）；重新修订市场政策并对小农户与偏远地区农业发展实施补贴。实质上，2003年政策调整是国内支持手段的变化，将大部分原属“蓝箱”的政策转变为“绿箱”政策，但补贴总量并没有发生大变化。<sup>35</sup>

<sup>33</sup> 欧洲共同农业政策中期评估报告要点及其分析，[http://www.agri.gov.cn/ztl/gdztl/t20021225\\_39170.htm](http://www.agri.gov.cn/ztl/gdztl/t20021225_39170.htm)

<sup>34</sup> 钱钰：欧盟共同农业政策改革及其对WTO新一轮农业谈判的影响，<http://www.agri.gov.cn/ztl/wto/lanmu/xinwen/CAPreform030728.htm>

<sup>35</sup> 《欧盟在WTO新一轮农业的谈判立场》，见中小企业贸易促进网，[http://www.tpbj.gov.cn/Article\\_Show.asp?ArticleID=1116](http://www.tpbj.gov.cn/Article_Show.asp?ArticleID=1116)

#### 4. 各国在农业改革立场上的分歧

虽然历次改革最终达成协议，但每次都经历了艰难痛苦的谈判过程，这反映在共同农业政策改革问题上，欧盟内部的利益和立场分歧比较严重。

就法国而言，由于它是共同农业政策的最大受益者，获益占欧盟农业补贴的四分之一，因此是该政策的坚决捍卫者。时任法国总理若斯潘曾经表示，共同农业政策是欧盟政策的核心，法国不希望改变这一点，共同农业政策的原则和补贴框架必须保留。此外，西班牙、荷兰等国也不主张改革。然而德国主张改革，它所承担了欧盟预算大大高于从欧盟得到的资助，因此德国多次要求重新确定共同农业政策的目标。英国立场与德国相似，主张改革。由于英国农产品主要向英联邦国家而不是共同体其他成员出口，享受补贴少，但从共同体外进口的产品却需缴纳重税，因此主张对共同农业政策预算方案进行改革。概要而言，成员国之间的矛盾最后主要集中在预算问题上，以下举两例来反映内部成员之间在这一问题上的矛盾。

2005年12月，欧盟轮值主席国英国向欧盟提交了欧盟2007至2013年预算方案，拒绝放弃英国的返还款权利，<sup>36</sup>同时建议减少对中东欧国家的援助。但是议案一出，立即招致抗议，欧盟委员会主席巴罗佐当天明确拒绝了英国政府提出的预算方案，同时，该方案也遭到德国、法国、奥地利以及中东欧新成员国的批评和反对，反应最为激烈的当属新入盟的东欧国家，波兰总理马辛基维茨称“预算没有依照团结的准则”，因此不可接受；匈牙利总理费伦茨则表示该预算方案使欧盟新老成员之间的鸿沟维持不变；法国财政部长布雷顿也申明对该计划非常失望，其外交部长则表示“这个议案并不能达到大家希望的一致”；丹麦首相认为它从贫穷国家取走的东西太多。

另一个例子是有关曼德尔森的提案。为确保多哈回合谈判取得进展，2005年10月，欧盟委员会贸易委员曼德尔森曾表示他愿意在农业谈判上显示灵活性，考虑削减70%的农产品补贴。然而此言一出，立即遭致法国的强烈不满，认为欧盟的战略严重侵害了法国的利益。时任法国内政部长的萨科齐在报纸上撰文，指曼德尔森接受了“傻瓜交易”；法国总统希拉克则致信委员会主席巴罗佐，称“法国不会接受与本国利益相悖的谈判结果。”法国农业部发表公报宣称“不能接受”曼德尔森在世贸组织谈判中“以任何形式”讨论农业问题。然而，尽管曼德尔森的提议遭到法国强烈反对，随后的欧盟外长理事会并未通过法国提出的替代方案。会议主席、英国外交大臣斯特劳在会后举行的新闻发布会上表示：“这个（法国）提议没有达成一致，曼德尔森的谈判战略得到广泛支持。”

#### 5. 部分成员国的农业改革

尽管存在内部利益纷争，欧盟共同农业政策改革最终还是在妥协中不断前进。为执行与应对共同农业政策的改革，欧盟各成员国均根据本国农业生产实际情况加大发展农业的力度，按照共同农业政策要求，调整农业结构，采取了多种措施扶持和振兴农业。

##### (1) 法国农业改革法案

法国是农业发达国家，2005年，法国农业就业人口为875200人，占全国就业人口比重的

---

<sup>36</sup> 关于“英国返还款”的说明：根据一项由当年英国首相撒切尔夫人争取来的有关“英国返还款”的协议，英国给予欧盟的财政实际支出数额一直少于按其在欧盟中的经济地位所应支出的数额，而所有其他欧盟国家都已经不愿再看到英国继续独享这份特权，希望在从2007年开始的下一个7年预算周期中，取消或至少缩减这部分对英国的优待款。这一问题成为了所谓“英国返还款”问题。参见《“布莱尔版”欧盟预算“一箭双雕”引发众怒》，见新华网，[http://news.xinhuanet.com/fortune//2005-12/07/content\\_3886380.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune//2005-12/07/content_3886380.htm)

3.6%；2004年，法国农业产值（包括农食品行业）约占国内生产总值的3.9%。<sup>37</sup>同时，法国也是欧盟成员国中重要的农业大国，一向是共同农业政策的受益国，其所得到的农业补贴占欧盟农业补贴总额的四分之一，欧共体（欧盟）共同农业政策改革对法国农业影响非常大，在共同农业政策框架下，法国采取了多项措施来发展本国农业，主要通过多项法规来指导和规范农业和农村发展。

1962年，法国政府颁布了《农业指导补充法》，1964年颁布了有关农村经济合同管理的法令，1975年颁布了有关农村行业机构管理法令，1982年颁布了有关创建农产品干预局的法令，1986年12月30日颁布了有关农业经济组织的法令。1995年，法国总统提出了“完善农业指导法”，1999年4月，该法修订方案获国会通过，7月获宪法委员会通过。《农业指导法》主要强调农业生产要兼顾经济、环保和社会效益，强调农村经济的全面发展。除《农业指导法》之外，为落实欧盟农村发展政策和措施，法国还制定了《2000—2006年全国农村发展规划》，确定了优先资助的行动计划和措施及资金安排。

在欧盟共同农业政策指导下，法国政府通过各项法案，采取多种促进农业和农村发展措施的目的在于建立立足现实、面对未来的农业政策，促进农业的可持续发展，其基本点包括确认农业的多功能性、促进农村区域和社会平衡发展、保障环境和食品安全及实现农业政策的法制化等。

## （2）德国的《农业投资促进纲要》

在欧盟的共同农业政策框架指导下，德国政府对农业的认识是：除了为本国供应食物外，农业还具有以下非常重要的功能：保护自然资源，特别是保护物种的多样性、地下水、气候和土壤；乡村景观为国民提供诱人的生活、工作和休养场所；农产品为工商业提供原材料，并为能源部门提供能源。<sup>38</sup>

为此，德国制定了《农业投资促进纲要》规定，任何形式的农业企业，只要其主要业务活动是土地经营或与其密切相关的行业，且这方面的销售收入在企业销售总收入中所占的比例超过25%，企业规模达到或超过有关法律规定的最低限额，合法经营，均可获得相应的补贴和资助。此外，从事园林建设、林业生产以及养蜂、水产养殖和放牧的企业同样可以获得补贴和资助。如果有公共资金入股，法律规定，公共资金在农业企业自有资金中所占比例不得超过25%。《纲要》鼓励年轻人到农村去从事农业劳动生产，政府给予最高1万欧元的特别优惠贷款；农民直销其农产品或为开展旅游服务的投资也可得到政府相应的资助。《纲要》还规定了为山区、人口密度相对较小的落后地区提供补贴的标准、对象和措施等，主要目的是为了给这些地区采用农业新技术、改进农业产业结构和发展非农产业提供相应的支持。

## （3）西班牙鼓励发展生态农业

西班牙是欧洲居前列的生态农业生产国，从1991年到2003年间，其用于生态农业的种植面积就由4235公顷发展到66500公顷，生态产品种类也日益增多。<sup>39</sup>为发展和促进生态农业，从1991至1995年，西班牙政府先后3次根据欧共体（欧盟）共同农业政策关于发展生

<sup>37</sup> 法国农村商业机制成为农产品进入市场的助推器，中国商务部政策研究室网站 <http://zys.mofcom.gov.cn/aarticle/d/200606/20060602566205.html>

<sup>38</sup> 卢剑波：德国的农业发展政策，《世界农业》，中国农业出版社2000版，第11—12页。

<sup>39</sup> 西班牙生态农业产品的出口占其产量的90%，  
<http://es.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/200310/20031000136595.html>

态农业的要求和标准，颁布了相应的法规，要求各地方政府组建相应的协调和监督机构，指导与推广生态农业，并对农产品质量、加工流程及市场销售进行监督。

#### (4) 荷兰重视农业水利灌溉系统的开发和建设

荷兰的农业部拥有自己独立的组织体系，统筹管理全国的农业生产、农业教育和农业技术等。荷兰的国土二分之一以上低于海平面，又大多是水淤沙土，农业资源贫乏。但如今荷兰已建成为一个农业大国。其创举是著名的拦海工程、人工运河及其“三角洲工程”，整治了全国的水系，根治了水患。据统计，荷兰每年向水利工程的投入达 45 亿美元。

#### (5) 丹麦的农业政策

农业在丹麦社会经济中的地位非常重要，农产品生产以出口导向为主。为适应国际市场的要求，丹麦在农产品生产过程中十分注意环境保护，发展有机农业，提高农产品的品质和食品安全。制定了《农业法》保护以家庭为基础的农业，维护土地的品质，并对土地的耕作、所有权、租赁、环保等方面都做了明确的规定，同时制定了将全国土地划分为城市和农村两大地区的《区域法》，以保护和保障农村用地<sup>40</sup>。此外，丹麦政府积极鼓励完善农业合作社服务体系，稳定农业生产。

## 结语

从以上的论述来看，基本上可以得出如下几点结论。

第一，区域一体化与全球治理之间可能存在利害冲突。

欧盟在应对世界贸易组织规则和全球贸易谈判时，将欧盟及其成员的利益置于其他国家利益之上。从乌拉圭回合到多哈回合谈判过程中，欧盟基本上采取的是比较强硬的立场进行应对（除 1992 年麦克谢里改革之外），尽管谈判取得过不少进步，但是多哈回合至今没有走向成功的迹象。其失败的重要原因之一是欧盟共同农业政策不愿意遵照凯恩斯集团等国家和国家集团关于降低补贴额度和改变补贴方式的意见，而是坚持欧盟共同农业贸易利益优先原则。从而使欧盟区域一体化在农业领域得以保全的情况下，却牺牲了全球治理的有效性。

第二，全球治理可促进区域一体化的进程，而区域一体化不一定有益于全球治理。

全球治理为欧盟一体化作出了相应的贡献。在多哈回合谈判过程中，无论是坎昆会议还是香港会议，欧盟都受到来自美国、凯恩斯集团和发展中国家的强大压力，从而迫使欧盟在保持自己利益至上的底线之下，主动推进了共同农业政策的内部改革，从“2000 年议程”到 2006 年开始的新一轮改革，都反映了全球贸易谈判这一全球治理议程对欧盟农业政策的推进作用。在外部压力下，欧盟将农业生产推进到了一个新的重视生态、科技和农村可持续发展的新的境界，这反过来提升了欧盟农产品的国际竞争力。

不过欧盟农业一体化政策没有给世界贸易谈判带来更多的建设性作用，可以在很大程度上说，多哈回合失败的重要因素是欧盟对农产品和农业生产补贴问题的强硬立场。区域一体化所关注的是内部利益，它一定意义上的保守性和排外性是全球良善治理的阻碍而非动力。

---

<sup>40</sup> 司马宜郎：《欧盟共同农业政策的启示》，见环球视野网站，

<http://www.globalview.cn/ReadNews.asp?NewsID=1146> <http://www.globalview.cn/ReadNews.asp?NewsID=1146>

第三，区域一体化的内部情势影响全球治理的效果。

欧盟内部在共同农业政策问题上存在诸多纷争和利害冲突。比如法国和一些新加入欧盟的成员国主张不削减农业预算基金，而德国等却主张减少这方面的负担；另外英国等更倾向于自由贸易而不是保护政策。正是这些内部冲突，使得世界贸易谈判难以在短时间内达成共识，加剧了全球治理的失效。因此，一定程度上说，在特定领域，整合程度不高的区域一体化会不利于全球治理的效果。

然而，一个高效的、内部高度统一的区域一体化，可能由于其比较强大的整合力量，加上其保守性和对区域外利益的排斥性，会对全球治理构成较大威胁。因此，一个与全球治理整体利益相冲突的区域一体化，其内部矛盾越大，越有利于全球治理的成功；相反，一个高度一体化的区域集团，将可能对全球治理造成巨大的伤害或形成威胁。

#### **部分参考文献：**

赵昌文、斯温（Swain, Nigel）著：《欧盟共同农业政策研究》，西南财经大学出版社 2001 版；

程极明著：《欧洲共同体共同农业政策》，译林出版社 1994 版；

孙中才著：《世界农业发展与欧盟共同农业政策》，法律出版社 2003 版。

K.A. Ingersent, A.J. Rayner, and R.C. Hine Ed., *The Reform of the Common Agricultural Policy*, New York : St. Martin's Press, 1998.

Joseph A. McMahon, *Law of the Common Agricultural Policy*, New York : Longman, 2000

Rosemary Fennell, *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change*, New York : Oxford University Press, 1997.

Christopher Ritson, David Harvey Ed., *The Common Agricultural Policy and the World Economy: Essays in Honour of John Ashton*, C. A. B. International, 1991.