“三农”决策要参

2020 年第 16 期（总第 335 期）

清華大學 中国农村研究院　　2020 年 5 月 12 日

WTO 规则约束下我国的农业国内支持政策改革*
——中美农业国内支持诉讼案的解析及其启示

内容摘要：2019 年 2 月世界贸易组织（WTO）发布美国诉中国农业国内支持争端案件（DS511）的审查结论，裁定中国在 2012—2015 年对小麦和水稻的国内支持违背入世承诺。本文基于 WTO《农业协议》国内支持规则及可能的文本解释，具体剖析此次争端中的关键分歧及各自主张，并进一步研究裁决报告对于关键分歧的审查依据、审查结论及其中可争辩之处。基于研究结论，本文提出中国农业国内支持政策的后期调整、适应国际规则约束以及参与国际规则谈判与制定的可能策略选择。

关键词：WTO 诉讼　中美争端　国内支持　粮食补贴

*本文为清华大学中国农村研究院 2019 年重点研究课题“建立符合世贸规则的农业补贴制度研究”（编号：CIRS2019-2）的部分研究成果。

一、引言

2019 年 2 月 28 日，世界贸易组织（WTO）发布美国诉中国农业国内支持争端案件的专家小组审查报告。至此，为期两年多的中美关于农业补贴的争端画上了一个阶段性句号[①]。该案件源起于，2016 年 9 月 13 日美国以中国在 2012—2015 年对小麦、水稻和玉米三大主粮生产者提供的国内支持超过中国入世时的农业补贴承诺[②]为由，提出 WTO 争端解决机制下的磋商请求。WTO 于 2019 年 2 月做出了审查结论：驳回美国对玉米补贴的诉讼，同时裁定中国对小麦和水稻补贴违背入世承诺[③]。

长期以来，中国农业政策多是本着国内的农业和总体经济的发展变化制定和实行的，是否与国际惯例对接，是否会引起贸易摩擦，并不是考虑的重点。这既与我们当时相对封闭的经济运行模式相匹配，也保证了国内直接高效的政策执行效果。但是以入世为标志的中国经济与世界经济的不断融合，以及我国今后更大程度的改革开放，都意味着这样的思维方式和行为方式要被改变。今后国内政策的制定将不再仅仅是国内的问题，需同时考虑国际规则、国际惯例和我们的国际承诺。正是由于这个原因，此次中美两国在 WTO 争端解决机制下关于农业国内支持的贸易争端，其重要意义不在于所谓的“谁输谁赢”，而在于通过此次争端事件，厘清农业国内支持文本

①2019 年 6 月 10 日，中美达成裁决予以执行的合理期限。

②中国所承诺的是向特定农产品年度国内支持不得超过该产品年度生产总值的 8.5%。

③可参阅 WTO 相关文件 WT/DS511/8，WT/DS511/9 以及 WT/DS511/R。

规定存在哪些模糊条款，专家审查小组如何认定文本规定的含义，并最终如何解决模糊规定的争议问题。此外，WTO 的法律体制虽属于“成文法”架构，但 WTO 争端解决机构受理和裁决结果对于 WTO 规则解释力正不断得到强化。因此，此次中美农业国内支持争端案件的审查结论，对于 WTO 农业国内支持相关规定解释，中国国内农业支持政策的优化调整，以及中国今后如何更为有效、有备地参与国际规则谈判，制定未来农业协定的谈判策略都会产生重要影响。

二、中美农业国内支持争端的争议点及双方主张

此次美国向 WTO 提起的诉讼，具体指向中国向小麦、水稻和玉米三大主粮提供的市场价格支持（MPS）超出特定农产品综合支持量（AMS）的微量允许。两国对于适用于中国农业国内支持的约束水平没有异议，主要分歧在于应该按照怎样的方式解读《农业协议》对于市场价格支持计算的条文规定，特别是关于固定的外部参考价格（FERP）以及有资格接受适用的管理价格的产量（*Q*）两个数据的选取。根据 WTO《农业协议》，FERP 和 Q 选取有两个依据可循，其一是《农业协议》附件 3，其二是成员入世减让表支持材料[④]。然而，《农业协议》中并未明确说明，如果两处规定不相符时，究竟应该以哪个为准。此次争端的主要分歧正是由于《农业协议》文本存在这样的模糊条款。根据专家小组审查报告以及两国公开材料，此

④《农业协议》第一部分术语定义第一条（a）（ii），规定“依照附加 3 规定计算的同时，还应同时考虑成员入世减让表第四部分引用而并入的支持材料表所使用的构成数据和方法”。

次争端的关键分歧及中美相应主张如下。

（一）玉米临时收储措施是否需要接受审查

中美在该问题上分歧的起因是中国玉米临时收储措施，在美国提起磋商请求前便已不再继续使用。2016 年 3 月中国将玉米临时收储措施调整为“市场化收购”加“补贴”的新机制。因而，中美关于专家小组是否需要就玉米临时收储措施进行审查，持有不同观点。

中国主张：玉米临时收储措施已于美国请求成立专家小组前过期，因此并不构成一个双方间有争议的措施。

美国主张：美国诉讼对象是玉米的 AMS 水平，而并不是特指玉米临时收储这一项具体措施，因此该措施到期与否，并不影响专家小组对于玉米国内支持的裁决。

（二）固定的外部参考价格（FERP）的选择

依据《农业协议》附件 3，FERP 应以 1986－1988 年为基期，且该时期也为成员国计算国内支持水平的基准期。然而，WTO 非创始成员，除特殊情况外，在入世减让表支持材料均未采用这一基期。因此，FERP 究竟应以附件 3 还是以成员减让表支持材料为准，是不明确的。

中国主张：中国在减让表支持材料提及 MPS 措施，并明确说明 FERP 是以 1996－1998 年为基期。

美国主张：农业协定附件 3 第 9 条的含义明确，且《农业协议》第 1.a（ii）条赋予了附件 3 在计算特定产品支持水平上的优先解释力，因此 FERP 应以 1986－1988 年为基期。

（三）有资格接受适用的管理价格的产量（Q）的选择

《农业协议》附件 3 并未给出 Q 的明确定义，成员对于 Q 的理解是依据 1999 年澳大利亚和美国诉韩国牛肉各类措施的争端案件（后文简称“韩国牛肉案”⑤）的审查结论。该案审查结论指出，附件 3 对于 Q 的规定可理解为，生产者产量中“可销售、且可受益于市场支持价格政策的数量”，而非政府实际收购量。同时，该审查报告指出，采用少于可销售产量作为 Q 时需满足两个条件：一是价格支持政策仅适用于某些生产条件不利区域的生产者；二是政府对适用于管理价格的收购量有事先不可自由裁量的限制性规定。

中国主张：依据中国减让表支持材料标注，计算 MPS 时，Q 应使用中储粮委托收储库点在政策实施期间按照管理价格在实施区域的实际收储数量。

美国主张：附件 3 所指 Q 是适合或有资格获得管理价格的生产量，与实际收购量没有关系，因而 Q 应为政策实施区域的年度产量。

（四）水稻适用的管理价格（AAP）和 FERP 统计口径一致性问题

中美在该问题上的分歧在于，中国减让表支持材料使用的 FERP 是已脱壳的水稻价格，而收购水稻的 AAP 是未脱壳的水稻价格。两国均同意将 FERP 和 AAP 调整到相同加工阶段的价格，但在按照什么比例调整和应调整 FERP 还是 AAP 两个具体问题上存在分歧。

中国主张：依据 OECD（2016）关于水稻加工工艺的说明，水

⑤韩国牛肉案相关信息可参阅 WTO 相关文件 WT/DS161/R 和 WT/DS169/R。

稻出米率为 0.7；水稻 MPS 应按照已脱壳的加工水平进行计算，即应将 AAP 和 Q 调整为已脱壳水稻的对应值。

美国主张：根据中国已脱壳和未脱壳水稻的月度价格数据，计算所得出米率为 0.6；另基于《农业协议》附件 3 第 7 条“综合支持量的计算应尽可能接近该有关基本农产品的第一销售点”，水稻 MPS 应在未脱壳的加工水平上计算。

图 1 给出了基于中美两国各自主张计算的 2012—2015 年中国对小麦和水稻的支持水平⑥。由于中美在 FERP 和 Q 取值上的分歧，两者计算结果差异巨大。

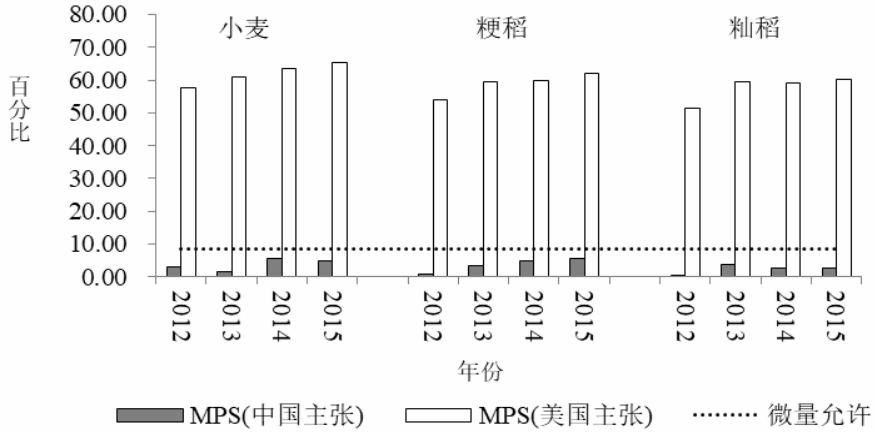

图 1　中美对于 2012—2015 年中国稻麦 MPS 计算结果比较

三、审查结论及结论辨析

整体而言，WTO 专家小组审查报告给出了有利于美国的裁定结论，认定中国在 2012—2015 年对小麦、水稻的国内支持违反了《农业协议》第 3.2 条和 6.3 条的约束承诺，但是，却也在玉米补贴，以

⑥为便于比较，图中 MPS 是除以相应作物年度产值后的数值；因玉米未进行审查，故没有包含玉米数据。

及 MPS 测算的部分适用数据和方法选择上认可了中国的主张。

（一）审查结论

1. 关于玉米临时收储措施是否需要接受审查

专家小组主要从两个方面展开审查:（1）中国玉米临时收储措施是否已失效;（2）是否需对已失效的措施进行审查。对于第一个问题，专家小组认为，中国玉米新措施取消了玉米临时收储措施的核心构成要素——管理价格（AAP），因此玉米市场价格支持措施已经失效。对于第二个问题，专家小组指出，WTO 争端解决机制的目标是“争议本身得到积极解决”，而中国取消临时收储措施后，中国玉米价格显著下降且出现波动，玉米新措施已不再对市场价格直接控制，因此该问题已得到积极解决。

基于以上分析，专家小组支持中国主张，不对玉米临时收储措施进行审查。

2. 关于固定的外部参考价格（FERP）的选择

专家小组首先认定了中国减让表支持材料中含有 FERP 说明的事实，同时也确认了 WTO 非创始成员计算 Total AMS 时所使用的基期并非 1986－1988 年这一期间。在此基础上，针对中国主张的，计算基期 Total AMS 和当期 Total AMS 使用数据和方法应保持一致的观点，专家小组认为，《农业协议》文本规定以及同协议实现国内支持削减承诺目标都支持这一观点。

基于以上分析，专家小组支持中国主张，计算中国 MPS 所用 FERP 应以 1996－1998 年为基期，而非《农业协议》附件 3 规定的

1986－1988 年这一期间。

3. 关于有资格接受适用的管理价格的产量（Q）的选择

针对该问题，专家小组基本认可美国观点。韩国牛肉案审查报告中给出了 Q 的定义，适用于中国 MPS 计算的 Q 应为市场价格支持政策实施区域的年度产量。此外，专家小组对于中国提出的，主产区年度产量作为 Q 时还应考虑政策适用期间、适用条件和质量要求等因素也展开了相应调查，但仅认可最低质量要求对 Q 的影响。

基于以上分析，专家小组基本支持美国主张，Q 应为适用最低收购价政策主产区年度产量，同时扣除不符合质量要求的相应产量。

4. 关于水稻 AAP 和 FERP 统计口径一致性问题

针对该问题，专家小组主要审查以下两个问题：一是应按照出米率调整 AAP 还是 FERP；二是出米率的取值。对于第一个问题，专家小组认同美国观点，依据《农业协议》附件 3 第 7 条中文本规定，应在未脱壳水稻加工水平计算 MPS。对于第二个问题，专家小组认为美国是按照抛光后的脱壳水稻（精米）与未脱壳水稻计算出米率，低估了出米率的取值。

基于以上分析，专家小组得出结论，计算中国水稻 MPS 时，应将 FERP 按照出米率 0.7 调整为未脱壳水稻价格。

（二）结论辨析

1.《农业协议》文本规定的优先序问题

《农业协议》附件 3 给出了 MPS 计算适用方法和数据最直接的规定。尽管《农业协议》第 1.a（ii）和 1.h（ii）条提及计算 MPS 时，

成员减让表直接材料也是重要参考依据，但此次争端中，专家小组还是尽可能赋予了附件 3 优先解释权。这一点在确定有资格接受适用的管理价格的产量（Q）上最为明显。也正是由于专家小组对于 Q 的认定，直接导致中国对小麦和水稻的 MPS 超出微量允许水平。

2.《农业协议》文本规定的一致性问题

《农业协议》中对于 MPS 的计算能够清楚定义的情形下，给予其优先解释权，整体而言是有其合理性的。然而，此次中美争端审查并未做到一致地坚持以《农业协议》作为主要解释依据。《农业协议》附件 3 第 9 条非常明确地规定 MPS 计算中 FERP 应以 1986－1988 年为基期，如果《农业协议》附件 3 中规定具有优先解释力，那么 FERP 的基期选择没有第二种可能。

3.《农业协议》文本规定的可争辩性问题

WTO 的法律体制虽然属于“成文法”架构，但由于《农业协议》文本部分条款界定模糊，文本规定并非具有排他的解释权，而是有争辩余地的。如专家小组确定 FERP 基期时，支持中国主张，认定依据《农业协议》国内支持削减目的可不采用附件 3 确定基期。此外，WTO 争端解决机构受理和裁决结果，对于“成文法”架构下的《农业协议》的解释力正不断得到强化。

四、对今后的启示

对此次争端事件的剖析，或可为中国在日益开放的新阶段下立足国内优化农业支持保护政策，并且更好地防止贸易纠纷、妥善应对争端提供如下启示。

（一）对适应 WTO 规则的启示

一是情理不能替代已成文规则。中国农产品竞争力的初始条件相对不利，中国出于粮食安全和农民生计的考虑，在缺乏有效关税保护的情况下，对重点农产品予以支持和补贴完全是情理之中的事情。然而，在成文规则面前，包括情理在内的其他因素，都只能处于服从地位。换言之，我们应该充分意识到，规则一旦生效，不论其合理与否，就是实际的“硬制约”。

二是规则面前以书面文件为准。此次美方举证了大量我国由各级政府部门出台的各类具有普惠性质的支农惠农政策的文件，其中包括关于支持和鼓励相关部门和地方政府以支持保护价收购大宗农产品的指导性意见文件等。虽然，在实际操作过程中各地会本着文件精神，基于当地情况具体确定实际收购量，而且收购量往往也小于当年产量，但政府出台的文件显然更倾向于被认定是更具法律效力的证据。

（二）对国内农业支持政策的启示

一是未来农业政策制定，应考虑政策后期影响及其对第三方的可能影响。开放市场条件下，农业生产经营内外环境更为复杂，牵涉利益相关主体也不再局限于国内，引发国家间贸易争端的可能性也在增加。未来农业政策制定，在满足国内需要和适应国际规则的前提下，还应对国内外贸易环境变化有充分的评估和科学的判断。

二是未来农业政策制定，应更注重官方文件中的文字表述和措辞。今后的支农惠农政策文件表述和措辞上需要更多的智慧和深入

的思考，尽量避免出现“补贴”字眼，或可使用“价格损失保障”“基于市场风险的收入支持”等文字表述，以此避免在对外贸易交涉中不必要的压力和麻烦。

（三）对今后农业谈判的启示

一是研判 WTO 文本规定的模糊地带，争取“黄箱”支持政策操作空间。在国际规则已经对我国农业国内支持政策构成实质性约束的情况下，中国不应仅是被动地服从规则，而应积极在规则允许范围内或模糊地带争取最大利益。如《农业协议》有条款涉及通货膨胀对于履行国内支持承诺问题，以及发展中国家的粮食公共储备适用性问题，但《农业协议》对其适用性规定模糊。中国有必要对类似规则加强研究，并在未来“黄箱”支持政策设计中为我所用。

二是推动后续谈判，争取在国内支持纪律上的公平待遇。现有 WTO 农业国内支持规则在国别间存在严重的不公平问题。特别地，部分发达国家成员被允许提供远高于微量允许水平的国内农业补贴，而包括中国在内的大多数发展中国家成员却仅被允许使用微量允许水平的国内农业支持。这一现状有其产生的历史背景，但应该在后续谈判中予以纠正或作为谈判筹码。

南京农业大学经济管理学院　王学君

南京信息工程大学商学院　晋　乐

南京农业大学经济管理学院　朱　晶

（朱晶为清华大学中国农村研究院学术委员会委员）

清華大學 中国农村研究院

地址：北京•清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）
电话：86-10-6277 3526
传真：86-10-6279 6949
电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn
网址：http://www.cirs.tsinghua.edu.cn

欢迎关注清华大学
中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）