

国内支持、利益集团与多哈回合*

——对美国立场的政治经济学诠释

马述忠

摘要: 本文阐述了美国 2002 年新农业法与农业国内支持相关的主要内容, 给出了美国与欧盟、G20 在农业国内支持议题上的立场差异, 论证了美国农业利益集团影响选举的功能及其在多哈回合的显现, 从理论上细致地诠释了美国的立场和观点。

关键词: 多哈回合 农业谈判 国内支持 利益集团

(一)问题的提出

多哈回合始于 2001 年, 由于各方在具有政治难度的农业问题上的巨大分歧, 原定于 2004 年底达成全面协议的目标被推迟至 2006 年。然而, 随着日内瓦谈判的无果而终, 2006 年, WTO 总干事拉米宣布多哈回合被“无限期搁置”。症结表现为: 一是农产品的国内支持和进口关税削减, 这主要是美国和欧盟之间的分歧。二是非农产品的市场准入, 这主要是美欧等发达成员与巴西、印度等发展中成员之间的分歧。美国表示, 欧盟和其他 WTO 成员在降低农业关税方面力度不够, 不足以使其在削减农业补贴上做出更大让步。在高度产业化后, 发达国家狭小的农业部门成了极有集体行动能力的利益集团, 是政治博弈必争之地, 其在国内政治舞台上的话语权十分突出, 布什政府不愿因补贴问题而触怒美国的农业利益集团。如果美国不作让步, 在农业补贴问题上抛出“务实性”的提议, 停滞不前的 WTO 谈判不存在任何打破僵局的可能性。

(二)美国的农业国内支持: 新农业法的内容与多哈回合的立场

1. 新农业法的内容。自 20 世纪 30 年代, 每隔几年, 美国都要对农业法条款做增补修改。2002 年, 美国颁布了《2002 年农业安全与农村投资法案》, 即新农业法, 取代了届时失效的《1996 年联邦农业促进与改革法案》。新农业法包含 10 项内容, 每项内容又分若干子项条目, 在子项条目下是具体的条款, 对政策范围、操作方式和方法等作了明确的界定和说明。与 1996 年农业法不同, 新农业法具有以下特点(李思恒, 2003; 赵慧娥、黄晓波, 2005): 一是大幅度地增加了农业补贴, 总额创历史最高; 二是农业补贴的范围扩大了, 不但原已享受补贴的谷物、大豆、棉花、羊毛等新增了多项的特殊内容, 而且, 过去不予补贴的油料、水果、蔬菜等也进入了政府的“安全网”; 三是农业补贴的方式发生了转变, 由原来的以“绿箱”为主改为以“黄箱”为主, 3 大补贴(贷款差价支付、直接支付和反周期支付)均与农产品生产、价格、贸易直接或间接链接, 特别是它们构建的“3 级收入安全网”, 更是倒回了“政府保证价格”的年代。

2. 多哈回合的立场。坎昆会议前, 农业谈判的主要对手美国和欧盟达成了妥协, 催生了以维护发展中国家利益、消除发达国家贸易扭曲政策为目标的 20 成员协调组(G20), 构筑了以 G20 与美、欧矛盾为主线的谈判格局。

坎昆会议后, 尽管各集团成员有所变化, 但坎昆会议形成的谈判格局没有改变。美国、欧盟、G20 等主要成员在国内支持部分议题上达成了一致, 分歧的焦点主要集中在国内支持总量(OTDS)和综合支持总量(AMS)削减幅度、特定产品 AMS 封顶基期、微量允许削减幅度、“蓝箱”封顶水平和新“蓝箱”纪律以及“绿箱”纪律等方面。

3. 一个政治经济学的分析框架。虽然保护主义在国际贸易中并不鲜见, 但农产品具有特殊性。这种保护主要发生在发达国家, 当一国实现工业化后, 几乎都对农产品实行保护政策, 其他行业的贸易自由化问题经过多边或双边谈判都有所进展, 而农产品自由贸易谈判至今尚无实质性的结果。

不直接干预贸易的生产者支持政策措施可以采取两种形式: 一种是生产者收入补贴(直接支付), 另一种是降低生产成本(投入补贴)。这两类补贴都使生产者在同一价格下增加供给量, 供给曲线右移。图 1 显示了一国在生产者支持措施的作用下, 由某一商品的净进口国(S_1)转变为自给自足国(S_2), 最后成为这一产品的净出口国(S_3)。确切地说, 生产者补贴会产生如下的政策效果(联合国粮食和农业组织, 2001): 第一, 国内价格不变, 完全竞争条件下实行自由贸易时与世界市场价格相等; 第二, 因为价格恒定, 国内消费量不变(等于 Q_2); 第三, 产量增加, 致使进口减少, 最后出现出口剩余; 第四, 生产者从政府预算支持带来的成本下降中得到好处, 政府承担补贴的成本。

笔者以生产补贴为例(见图 2), 阐释美国农业政策的经济效应。 S 和 D 曲线分别表示的是美国农产品的供给和需求。假设在自由贸易的情况下, 生产量为 S_1 、出口量为 X_1 、消费量为 D_1 。如果对农产品进行生产补贴, 假设农场主得到的单位农产品补贴为 s , 这相当于单位农产品成本下降了 s , 供给曲线向下平移 s_0 。在国际市场价格不变的情况下, 农场主会在新的供给曲线上将生产扩大到 S_2 。农场主仍然会按原来的国际市场价格(P_W)出售农产品, 但是, 实际收益则是每单位 P_{W+s} 。由于农场主没有提高国内价格, 也没有降低国内价格, 国内的需求量也就没有变动, 新增加的产量就成了新增的出口。生产补贴使出口从原来的 X_1 增加到 X_2 。由于消费者价格不变, 消费者也就

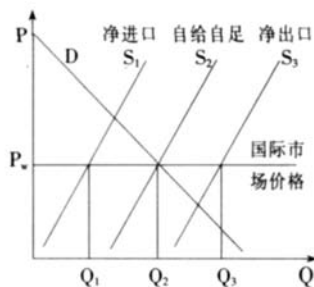


图1 国内生产补贴的政策效果

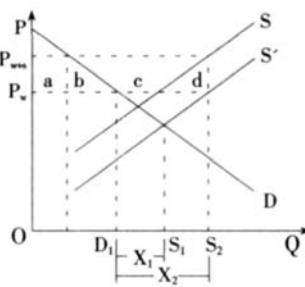


图2 国内生产补贴的经济效应

* 本文系作者主持的国家自然科学基金项目(70673086)、教育部人文社会科学规划项目(06JA790104)、浙江省哲学社会科学规划重点课题(Z05YJ02)以及浙江省哲学社会科学规划一般课题(06JDQY002-10YB)的系列研究成果之一。

没有损失。在图2中,生产补贴的结果是使农场主的利益增加了 $(a+b+c)$,而政府的补贴支出是 $(a+b+c+d)$,所以,社会的净损失为 d 。事实上,贸易保护的社会及政治原因经常要比经济原因强很多。

(三)美国的农业利益集团:影响选举的功能与多哈回合的显现

1.影响选举的功能。利益集团已经成为美国政治体制中不可或缺的组成部分,为了在政府中获得更多的同情者和支持者,它们实际上都竭尽自己的力量影响选举的结果。在美国,1996年克林顿政府时期通过的农业法实际上已经开始了农业补贴的削减,但是,2002年布什政府的新农业法让媒体惊呼“回到了‘政府保证价格’的糟糕年代”。然而,该法案仍然在众议院以280对141的高票通过,在参议院也能轻松过关。最主要的原因是当年国会选举等政治因素:与民主党仅有一票之差的共和党一心要在中期选举中夺回参议院的领导权,而关键就在该法案的发起人——参议院农业、营养和森林委员主席、民主党参议员托马斯·哈金是否能够赢得密苏里以及南达科他等农业州的选票。显然,两党都不愿得罪农业选民,即使不喜欢也都不愿意阻碍这一法案的通过。

2.多哈回合的显现。多哈回合之所以陷入僵局的原因是美国在农业国内支持上的不肯让步,其根源在于农业利益集团对美国大选的影响。作为谈判主导方和既得利益者,在做出让关键性让步时,美国面对的国内政治压力和束缚比过去更为严重,出价动力明显不足。受国内政治的影响,特别是来自农场主的压力,2006年7月,在日内瓦谈判上,美国贸易代表苏珊·施瓦布态度强硬,坚持早在2005年10月提出的把农业“国

内补贴”总体水平降低53%的提议,称这已经是冒了极大的风险才提出来的。2006年11月的国会中期选举和2008年的总统大选已近在眼前,没有人愿意在多哈回合谈判上作过多的妥协。特别地,在国会中期选举即将到来之际,美国政府不太可能触及取消农业补贴这样的敏感问题,布什也不愿意在这个时候因讨论这个问题而激怒国内的利益集团。削减农业国内支持的问题直接关系到众多国会议员的前途,他们是不会支持政府继续参与这样一场谈判的。

3.一个政治经济学的分析框架。国家并非是一个具有一致利益偏好的统一体。围绕一国的农业贸易,国内的利益集团大致可分为两大阵营——农业利益集团与非农业利益集团。不同的利益集团是通过何种形式与渠道来表达对政策的偏好和需求的呢?美国经济学家 Dani Rodrik(海闻等,2003)用一张示意图描述了贸易政策的制定框架,如图3所示。

从社会政治势力之间的相互较量和均衡的角度出发,速水佑次郎等(2003)分析了发达国家农业政策由剥夺农业向保护农业的转变过程(见图4)。第一,在经济发展的初期阶段,农业保护的边际收益曲线总是停留在 MR_0 的低水平,边际成本曲线却一直保持在 MC_0 的高水平,对政治家来说,可以获得最大利益时的保护率,就是 MR_0 与 MC_0 相交处A点的 P_0 。在一般情况下,这是一个负值,亦即对农业实行剥夺性政策是政治家的最优选择。第二,随着国民经济的发展,农业保护的边际收益曲线将从 MR_0 移至 MR_1 ,边际成本曲线将从 MC_0 移至 MC_1 ,执政者对农业保护问题的最佳政治均衡点将从A点移至C点。对政治家来说,这时的最佳农业保护率将从负值变为正值,亦即农业政策将从剥夺农业转向保护农业。第三,在转换过程中,农业保护率的最佳政治均衡点可以用B点来表示。对政治家而言,农业保护的边际收益曲线开始从 MR_0 向 MR_1 方向移动,而边际成本曲线还停留在 MC_0 附近不动。

在民主选举的国家,贸易政策的制定还受各执政党支持者的影响。由于大多数政府政策的目标函数是维护其政权的稳定性,所以,对于帮助其当选或连任的利益集团,政府会极力地加以保护。Magee、Brock和Young(1989)建立了一个竞选贡献模型,分析了政治因素在贸易政策制定中的作用。假定存在一个支持贸易保护的游说集团,通过捐献等游说政府,提高农业国内支持水平。

(四)结论性评述

多哈回合是一个令人失望的回合,它开启了一个不好的先例,其最终失败是发达国家之间相互推诿、发达国家和发展中国家彼此猜忌的结果。按照我国农产品出口的发展战略,到2010年,农产品出口达到380亿美元,年均增长7%。多哈回合的中止,对我国农产品的出口贸易将产生持续的不良影响,并威胁到我国农业的健康发展。我国是一个农业大国,但不是一个农业强国,在农业保护政策空间日益缩小的前提下,要想在激烈的竞争中维持和提升农业的国际竞争力,就必须给予农业既符合WTO原则、又富有效率的支持与保护。在现有的格局下,我国没有能力充当推动自由化的关键力量,必须智慧地在充满混乱、争吵、反复的马拉松谈判中审慎前行。

(作者单位:浙江大学经济学院)

参考文献

- (1)李思恒:《美国“新农业法”的负面效应与WTO“多哈回合”谈判僵局》,《粮食科技与经济》,2003年第4期。
- (2)赵慧娥、黄晓波:《美国增加直接农业补贴的经济效应与启示》,《沈阳师范大学学报(社会科学版)》,2005年第4期。
- (3)联合国粮食和农业组织:《农业多边贸易谈判资料手册》,中国农业出版社,2001年。
- (4)海闻、P.林德特、王新奎:《国际贸易》,上海人民出版社2003年。
- (5)速水佑次郎、神门善久:《农业经济论(新版)》,中国农业出版社2003年。
- (6)S. P. Magee, W. A. Brock and C. Young, 1989, Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory, Cambridge University Press.



图3 贸易政策的制定框架

资料来源: Dani Rodrik, 转引自海闻、P. 林德特、王新奎(2003,第363页)。

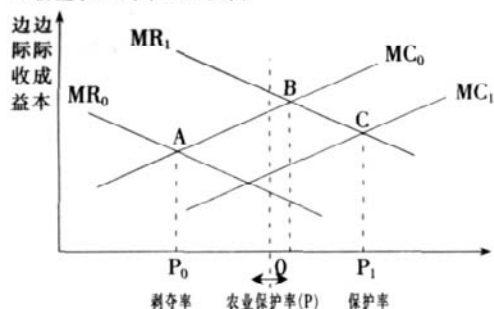


图4 农业政策随经济发展转换的过程