

中国农产品价格支持政策的合规性分析^{*}

——基于美国诉中国农产品国内支持案例

杨荣珍 石晓婧

(对外经济贸易大学中国 WTO 研究院,北京,100029)

摘 要: 农业是一个国家经济建设和发展的重要基础产业,农产品贸易也是国际贸易争端的多发领域。本文聚焦美国诉中国农产品国内市场价格支持案件(DS511),在介绍案件基本概要的基础上,梳理和考察双方主要的争论点以及专家组的裁决,对到期措施的处理以及市场价格支持水平的计算进行分析总结。其中,到期措施的处理包括措施是否到期及专家组是否就到期措施做出裁决两个方面的讨论,市场价格支持水平的计算包括对影响计算结果的几个关键变量(适用的管理价格、固定的外部参考价格、有资格接受适用管理价格的产量等) 的详细判断和界定标准。最后,基于本案的经验和教训,为中国未来制定农业补贴政策 and 应对相关争端提出了对策建议。

关键词: 农产品价格支持; 补贴; 贸易争端; 案例分析

一、引 言

世界贸易组织(WTO) 自 1995 年成立至今,已经发展成为拥有 164 个成员、占全球贸易总量 98% 的全球性国际组织,是当前全球经济治理体系中制度最完备、运作最规范、影响最广泛的国际机制。它通过《农业协定》、《补贴与反补贴措施协定》等对各成员国的农业政策产生了重要的影响。争端解决机制作为 WTO 规则体系的一个重要保障,自成立以来至今已经受理 84 起涉及《农业协定》的争端诉求,专家组或上诉机构裁决结案案件 34 起,其中,美国发起 27 起、被诉 10 起,中国仅发起 1 起、被诉 6 起^①。本案是美国诉中国第 2 起案件,也是第 1 起至今已经审理结案的案件。在争端解决机制处理的案件中,诸如加拿大奶制品案、美国陆

地棉补贴案、欧共体食糖出口补贴案等一些经典案件对各国的农业政策产生了重要的影响(郭雳、李晓玲,2012),因此,关注和分析争端解决案件中协定规则的解读和具体应用对各成员国应对农产品贸易争端和制定国内农业政策具有重要的意义。

2016 年 9 月 13 日,美国向 WTO 提起磋商请求,声称中国在 2012—2015 年用市场价格支持措施(Market Price Support, MPS),为国内的小麦、水稻、粳稻和玉米生产者提供了补贴,超过其承诺的特定产品的微量允许水平 8.5%,这些措施不符合《农业协定》第 3.2 条、第 6.3 条和第 7.2(b) 条规定。事实上,美国对中国国内的农业政策非常重

^{*} 项目来源: 国家社会科学基金项目“特朗普执政后美国对华贸易摩擦的新形式与潜在政策工具研究”(编号: 18BCJ016), 国家自然科学基金 2019 年应急管理项目“WTO 改革与中国企业‘走出去’政策研究”子课题 9“我国参与 WTO 补贴问题改革的挑战和建议研究”(编号: 71941010)。石晓婧为本文通讯作者

^① 数据来源: WTO, <https://www.wto.org/>

视,中美在农业领域的争端远早于贸易战,这次案件不仅是美国对中国 2016 年起农业支持政策转变的不满(Lars 等,2017),也反映了美国对中国国内农业政策的新诉求。因此,本文期望通过分析此次

案件争端方的争议点,考察 WTO 对成员国农业价格支持措施的约束,并为今后应对农产品贸易争端和更谨慎地制定农业政策提供建议。

二、案件概要

美国诉中国对小麦、籼稻、粳稻和玉米的国内价格支持措施涉及国务院 30 多项法律文件,美国认为这些均违反了《农业协定》,即中国的国内价格支持水平超过了其承诺水平。具体而言,《农业协定》第 6.3 条规定:如果一成员在任何年度中给予农产品生产者的以现行综合支持总量表示的国内支持未超过该成员减让表第四部分列明的相应年份或最终约束承诺水平,则该成员应被视为履行了其减让表中规定的削减国内支持的承诺。第 3.2 条规定:在遵守第 6 条的前提下,成员不得提供超过其减让表第四部分第 1 节列明的承诺水平的、有利于国内生产者的支持。由于中国承诺的水平是零,因此不能超过零的微量允许水平,即有关

产品总产值的 8.5%。

美国起诉后,要求争端解决机构(Dispute Settlement Body,DSB)成立专家组解决此次争端,2017 年 1 月 25 日专家组成立。在 2018 年举行了两次听证会后,专家组发布了中期报告,2019 年 2 月 28 日,专家组发布了专家组报告(WT/DS511/R),裁定:(1) 由于中国已经停止了玉米临储政策,因此不属于专家组职权范围;(2) 对小麦、籼稻和粳稻市场价格支持量超过了微量允许水平,因此该措施违反了《农业协定》。2019 年 4 月 26 日,DSB 通过专家组报告,成为生效裁决。2019 年 6 月 10 日,中国和美国就履行期限达成协议,中国将在 2020 年 3 月底前履行 DSB 的裁决。

三、案件争议焦点及裁决内容

在这次案件裁决中,值得关注的争议点主要涵盖以下两个方面:一是一项措施(玉米临储政策)如何被判定为到期以及专家组是否应就已经到期措施做出裁定问题;二是市场价格支持措施(MPS)的计算要素和计算方法。其中,市场价格支持措施的计算涉及三个要素:适用的管理价格(Applied Administration Price,AAP)、固定的外部参考价格(Fixed External Reference Price,FERP)和有资格接受适用管理价格的产量(Quantity of Production Eligible to Receive the Applied Administered Price,QEP)。以下本文将对这些争议点中两方的观点和专家组的裁决进行逐一分析。

(一) 玉米临储政策是否到期及对到期措施的处理

对于玉米临储政策,中国主张该政策在美国请求专家组成立之前就已经到期,不能作为此次争端中的争议事项。第一,中国已经在 2015 年玉米收获季后,在 2016 年的《一号文件》中明确公布了改革措施“按照市场定价、价补分离的原则,积极稳妥推进玉米收储制度改革;在使玉米价格反映市场

供求关系的同时,综合考虑农民合理收益、财政承受能力、产业链协调发展等因素,建立玉米生产者补贴制度。”这意味着玉米临储政策已经终止,因此不属于专家组的职权范围。第二,根据欧洲共同体-鸡肉切块案的上诉报告,一项措施若要属于专家组的职权范围,就必须在专家组成立之时就存在,专家组不能就到期措施做出裁决。第三,新的玉米政策与临储政策相比也有很大的不同:(1) 支付方式不同;(2) 新政策鼓励限制玉米的生产;(3) 不涉及 AAP,也不干涉玉米的市场价格。第四,实际上,在停止玉米临储政策后,中国的玉米市场价格出现了波动,这证明了中国并未再向玉米生产者提供价格支持。

美国对此持有完全对立的观点:一方面,授权以管理价格购买玉米的总体法律框架,尤其是《粮食流通管理条例》(国务院令 407 号)、《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》(国发〔2004〕17 号)等仍然存在,这一法律框架反映了中国政府保护国内农民利益的意图,并为采取市场价格支持措施提供了明确的法律依据。并且,《一号文件》

并不能说明玉米临储已经不再进行,中国还可以继续储存和出售 2012—2015 年购买的玉米,这就表明玉米临储政策仍在实施。另一方面,中国玉米市场价格仍然高于国际市场价格,这反映了中国政府仍在干涉国内玉米市场价格。

综合来看,双方的争论涉及两个问题,玉米临储措施是否在 2016 年已经到期? 专家组是否应该就到期措施做出裁决? 针对这两个问题,专家组逐一进行了分析。

1. 措施是否到期。专家组在充分调查后得出结论,认定中国的玉米临储措施已经在 2016 年到期,原因主要有: 第一,双方提交的法律文件是否证明玉米临储措施到期? 对此,专家组审查了《一号文件》后指出,该文件中明确提出了中国 2016 年农业政策的重点,并不涉及到 AAP。其他一些文件如一些地方实施玉米政策的通知也明确指出: 取消玉米临储政策,建立“市场化收购+补贴”的新机制。美国农业部的报告(USDA, 2016)也指出“中国政府取消了对玉米生产者的价格支持”。专家组认为,这反映了中国对玉米临储政策的废除。第二,美国提出中国仍可以继续储存和出售 2012—2015 年的玉米,专家组认为这样的活动并不构成对《农业协定》的违反,即储存和出售以前购买的玉米与为玉米生产者提供价格支持这一措施没有关系。事实上,《农业协定》附件 3 第 8 段明确将其排除在协议约束之外。第三,对于中国国内玉米市场价格的问题,专家组认为,根据中国和美国分别提供的数据可以显示,在 2016 年初中国的玉米平均市场价格水平出现了大幅的下降,各省份的价格在每斤 62~82 元波动。另外,美国还提出中国国内玉米市场价格高于国际市场价格这一事实,但专家组认为,除政府之外的其他因素,如关税和非关税措施等均可能影响某一产品特定市场的价格,并不足以得出中国政府仍在实施玉米临储政策干预市场的结论。

2. 对到期措施的处理。专家组在分析了可能对到期玉米措施作出调查结果的因素后,没有发现其中任何一项要求专家组就该措施作出裁决。第一,中国提出的欧洲共同体-鸡肉切块案并不支持专家组不得对在要求设立专家组时不存在的措施作出裁决这一主张,其对报告的解读与上诉机构的

裁定不一致,即一项措施是否仍然有效“并不是一个专家组是否可以就该措施提出索赔这一问题的决定性因素”。第二,根据以往的案件文件(美国-石油案、欧洲共同体-生物技术产品案、中国-电子支付服务案的专家组报告),专家组通常拒绝处理原告请求专家组成立前已经到期的措施。第三,《关于争端解决规则与程序的谅解》第 4.2 条提到了“影响任何所涉协定的运作”,因此,专家组认为,在考虑是否就一项到期措施作出裁决时,需要审查该措施是否会影响所涵盖协议的运作。本案中,中国停止对玉米的市场价格支持后,玉米市场价格出现大幅下跌,之后处于波动状态,并且新的政策措施和原措施存在明显的本质不同,也没有任何证据表明原措施将会重启,这表明相关措施到期时已经不再对遵守《农业协定》的运作产生影响。

由此可见,在玉米临储政策到期的争论上,专家组大多采纳了中国的主张。专家组按照“事实→协定”的顺序,首先分析双方争议措施的现实情况,即措施是否到期,再考察既定情况下根据 WTO 下的协定应如何做出处理,同时参照过往案件对协定做出解读和认定: 对于农产品价格支持措施,在到期后存储和出售政策实施期间购买的玉米并不构成对《农业协定》的违反。

(二) 对小麦、籼稻和粳稻的市场价格支持计算要素的确定

《农业协定》附件 3 规定: 市场价格支持的计算应使用固定的外部参考价格(FERP)与适用的管理价格之间(AAP)的差额乘以有资格接受适用的管理价格的产量(QEP),即:

$$\text{Market Price Support} = (AAP - FERP) \times QEP \quad (1)$$

在 2012—2015 年实施的措施中,AAP 是针对每种产品每年制定的,被称为最低购买价格,标准为 3 等产品,单位是元/斤。在发布的年度通知中也包含 3 等产品价格,因此,双方对 AAP 的确定没有异议。而主要分歧集中在 FERP、QEP 上,甚至在级别调整率上也持不同的观点,以下分别对其进行考察。

1. 外部参考价格(FERP)的确定。在 FERP 的适用时间区间选择上,双方存在巨大分歧。美国认为,根据《农业协定》附件 3 第 9 段的规定“固

定外部参考价格应以 1986—1988 年为基期,在净出口国一般应为有关基本农产品的平均离岸价(FOB),在净进口国一般应为有关基本农产品的平均到岸价(CIF)。如有必要,可按质量差异调整固定参考价格”,应该将 1986—1988 年作为基期计算,确保参考值不变。

但是中国认为,首先,根据《农业协定》第 1 条(a)(ii)和(h)(ii)的规定:(a)(ii):对实施期任何一年及此后提供的支持水平,依照本协议附件 3 的规定计算,同时考虑该成员减让表第四部分所用支持性材料表中使用的构成数据和方法;(h)(ii):对实施期任何一年及此后提供的支持水平,根据本协议规定,包括第 6 条的规定和减让表第四部分所用支持性材料表中使用的构成数据和方法计算”,专家组应使用减让表第四部分支持性材料表中所用的构成数据和方法,即本案中应用中国“入世”承诺支持性材料表中的 1996—1998 年作为基期计算,美国是对附件 3 的孤立解读,忽略了其他相关条款的规定。其次,中国也提出附件 3 中的 1986—1988 年基期是在 1994 年乌拉圭回合结束后加入 WTO 的创始成员适用的,其他非创始成员都没有使用附件 3 第 9 段提出的基期,即采用的都是 1986—1988 年以外的基期计算。最后,为了保持与入世时计算的基础综合支持量的一致性和可比性,应该选用 1996—1998 年作为基期。

对此,专家组首先评估中国提出的关于中国和其他非创始成员国计算所用的 FERP 期间的主张,然后就一致性问题做出解读。

首先,专家组对大量非创始成员国的相关材料和谈判文件进行审查后,发现自 1995 年以来加入 WTO 的 36 个成员国中,没有一个使用 1986—1988 年作为基准期(保加利亚除外,其不被视为具有代表性)。即这些国家的 FERP 确实不是使用附件 3 第 9 段的期间计算的,这一点支持了中国的说法。其次,就条款解读争议,美国指出《农业协议》第 1 条(a)(ii)规定中说明了计算时要“依照(in accordance with)”附件 3,而对支持性材料表使用的构成数据和方法只是“考虑(taking into account)”,这表明当附 3 和支持性材料表提供的方法不一致时,应该优先使用附件 3 的规定。对此,专家组认为在对这一条款解释时,上下文是重要的参考因素,应该

从一个整体性的角度做出解释以明确协定的目的和宗旨。其一,《农业协定》的这些相关规定目的在于鼓励成员国减少对农产品的国内支持,达到加入时的承诺水平,如果成员在加入 WTO 时计算的基础综合支持量和之后计算的现行综合支持量使用的方法不一致,就可能导致二者不具有可比性,而且还存在成员并没有做出任何减让的情况下即符合了承诺的情况,这不符合规则制定的目的,因此两者应该适用于同一基期。其二,虽然协定第 1 条(a)(ii)规定仅仅是“考虑”支持性材料表中的构成数据和方法,但使用支持性材料表中的基期并不违背这一规定。韩国-牛肉措施案的上诉机构报告指出“accordance”的一般含义是“一致、符合、和谐(agreement, conformity, harmony)”。因此,现行综合支持量的计算必须“符合”附件 3 的规定。并且,第 1 条(a)、(ii)规定中的“take into account”要求在计算时必须考虑支持性材料表的构成数据和方法,即必须“take into account”。

因此,专家组支持了中国的主张,即采用整体法对不同条款解释,中国计算 FERP 适用支持性材料表中的 1996—1998 年为基期。

2. 有资格获得价格支持的生产量(QEP)的确定。QEP 指的是有资格获得适用管理价格的生产量,在受质疑的中国法律文件中并未提到对产品收购数量的限制,但提出了质量要求。在这一问题上,美国认为中国对小麦、籼稻和粳稻的价格支持使得在实施地理范围内的小麦、籼稻和粳稻都可以获得管理价格,因此,QEP 应确定为相应省份中的所有小麦、籼稻和粳稻的产量。但中国提出了 5 个隐含的限制生产量的因素,分别为:(1)适用地理范围;(2)措施的暂时适用性;(3)措施仅在市场价格低于 AAP 时适用,而高于 AAP 时自动停止适用;(4)购买产品的最低质量要求;(5)小型农场消费“相当大一部分”的生产量。基于以上 5 个因素的考虑,中国主张 QEP 并不是地理范围内所有的小麦、籼稻和粳稻,而是有限的数量。专家组对以上 5 个因素做出了考察,具体如下:

(1) 适用地理范围。在实施计划中,中国明确规定了实施针对的省份,包括了 6 个小麦生产省份(河北、江苏、安徽、山东、河南和湖北)、5 个早籼生产省份(安徽、江西、湖北、湖南和广西)和 11 个中

晚粳和粳稻生产省份(辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、河南、湖北、湖南、广西和四川)。实施计划所涵盖的小麦产量在2015年占全国总产量的79.2%,所涵盖的稻米产量在2015年占全国总产量的79%。对此,双方没有异议,专家组认为这意味着QEP将限制在全国小麦和稻米产量的约79%。

(2) 措施的暂时适用性。对于措施的实施区间,中国认为每个文件都规定了相应年份实施价格支持的时间区间,并非全年都实施这一计划,这意味着并非所有相关农作物都可以计入QEP。专家组在审核后认为,中国所谓的时间区间限制在小麦和稻米的年度收获季,而这段区间正是大多数农民出售农作物主要集中的时段,而且粮食的价格也最有可能跌破最低水平。另外,没有任何内容表明在这段时间内会阻止生产者出售农产品。因此,这一时间区间的限制并不影响产品获得AAP的资格,也不能降低有资格获得AAP的生产量。

(3) 措施仅在市场价格低于AAP时适用,而高于AAP时自动停止适用。中国提出,有关措施只有在粮食市场价格下降到政府规定的最低采购价格以下时才会启动以最低采购价格采购的措施,而当价格高于最低采购价格时,该措施不启动。专家组表示这只是市场价格支持这一措施的运作模式,一旦市场价格水平低于AAP,所有相关产品都可以被购买,直到价格水平再次高于最低水平。并且中国也证实,只要价格水平长期低于AAP,将会不受限制地采购。因此,这并不影响产品获得AAP的资格。

(4) 购买产品的最低质量要求。中国表示,质量低于5等的粮食被认为是不合格粮食,不在采购范围内。但美国认为这一数量基本可以忽略不计,每年不合格粮食的产量是最低的,并且如果农民预期到可以从政府那里获得最低收购价格,那么农民就会种植可销售的等级农作物。对此,专家组同意农民的这种预见性,但是基于不合格的产品无法获得AAP这一事实,劣质农产品不应该计入QEP。

(5) 小型农场消费“相当大一部分”的生产量。中国认为,正如大多数发展中国家一样,农民会经常把一部分粮食留作家庭食用、动物饲料或者下一季的种子,还有一些小农场把收获的小麦、稻米和

其他作物或服务做易货贸易,因此,必须考虑这一因素的影响,农民在市场上或者在AAP下可出售的小麦和稻米总数小于实际生产的小麦和稻米的总量。进一步,中国提出,可通过“商品率”获得小麦和大米的非市场化生产量,中国2012—2015年有9%~18%的小麦、17%~22%的稻米被农民消费或留存,不能进入市场。专家组并未采纳这一说法,认为无论粮食是在市场上销售还是被农民消费,如果农民愿意,所生产的粮食就可以从相关措施中获益,因此,这一因素不影响QEP的计算。

综上发现,专家组认为除了双方已经考虑到的地理限制之外,以上因素中只有质量要求限制了QEP,因此QEP的计算为相关指定省份的全部产量减去劣质粮。

3. 产品级别的调整。这一问题主要是由于FERP规定的稻米加工水平为全精米和半精米,而AAP规定的稻米加工水平是未碾米,这要求需要将加工水平统一到同一个标准,双方都同意这种调整的必要性,但双方在调整变量和调整幅度上存在相反的观点。

在调整变量上,美国主张向下调整FERP的加工水平,以匹配AAP和QEP的加工水平,而中国则认为应该上调AAP和QEP的加工水平。在调整幅度上,中国认为根据OECD(2016),在第一级加工中,80%的未碾米保留为糙米。在下一级加工中,为了生产全精米,会再损失另外10%。因此,未碾米和精米的平均“碾磨率”为70%,这与美国自己的统计数据一致,故应使用70%的“碾磨率”来调整。而美国声称应根据价格调整,并通过未碾米和全精米价格计算出中国未碾米的调整率为60%。

专家组分别就两个问题进行考察:

(1) 调整变量。对这一问题的考察,专家组从《农业协定》的文本出发,附件3第7段规定“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”,第1(b)也规定“涉及国内支持承诺的基本农产品指一成员减让表和有关支持性材料中列明的尽可能接近第一销售点的产品”。为了正确计算综合支持量,必须先确定基本农产品。

美国认为,“第一销售点”表示综合支持量将根据商品销售的第一个实例进行计算。在稻米方面,美国提出以这种方式定义的第一次销售是基于

未碾米水平,因此稻米的 FERP 必须转换为未碾米的当量值。中国则认为,“尽可能接近第一次销售点的产品”这种说法表示材料中规定的基本农产品不仅是对产品品种的鉴定,而且是对产品加工水平的鉴定。对中国而言,“尽可能接近”的说法表明,基本农产品不一定是在第一次销售时的加工链初始阶段的产品,而是可以进一步加工的产品。中国在支持性材料表中明确指出,这两种米的加工水平为“半精米或全精米”,这确定了基本农产品的水平。专家组支持了美国的观点,即第一个销售点表明按照所销售的第一个实例即未碾米的销售,所以基本农产品是未碾米。因此,将 FERP 下调到接近未碾米的水平,确保尽可能接近第一次销售点。

(2) 调整幅度。美国所计算出的调整率是基于已抛光的长粒非糯米和圆粒米,中国认为这种比率并不适用,调整率的确定应该考虑使得 1996—1998 年的稻米和 2012—2015 年的稻米可比较,中国 1996—1998 年 FERP 所依据的产品是“半精米或全精米,无论是否抛光或上釉”,这是一种广泛的稻米类型,包括更便宜的半熟米和碎米,以及更昂贵的稻米形式,如去除碎米的精米。而美国已经假定用作 FERP 的产品是最优质的已抛光的长粒非糯米和圆粒米,这自然是最贵的,在计算中将仅使用抛光米(最高质量产品)的价格进行比较是不正确的。在这种情况下,如果没有更好的基于价格的调整率,那么使用基于数量的调整率是合适的。

专家组采纳了中国的观点,认为 60% 的调整率将导致计算结果被扭曲,但由于也没有更好的基于价格的调整率,基于数量的 70% 调整率虽然并不是最优选择,但考虑到其仍有效,因此在计算中使用 70% 进行调整。

(三) 对小麦、籼稻和粳稻的市场价格支持量的计算

解决了计算公式中的主要问题后,就可以通过数据计算并且与中国承诺的 8.5% 微量水平比较进行判断。在前面裁决的基础上,对小麦的计算没有过多异议,但在稻米的计算上由于双方采取的数学方法和数据差异,出现了两套计算方案。

1. 小麦的市场价格支持。表 1 是专家组报告中有关计算。如前文所述,首先用 2012—2015 年全国小麦总产量(Total national production)乘以每

年的生产价格(Producer price)得到全国小麦的总产值(Total value of production)。然后确定 QEP,考虑地理和质量限制,采用各覆盖省份的总产量(Volume of production by covered province)去掉各个省份的劣等产量(Out-of-grade production),表中劣等产量百分比(Out-of-grade percentage)列出,即总产量 $\times(1 - \text{劣等百分比})$,对每个省份总计即得到 QEP。AAP 为相关措施中确定的最低购买价格。FERP 是中国支持性材料表中列出的 1996—1998 年 3 个值。最后,用公式(1)得到 MPS。用 MPS 与生产总值的比率与中国的 8.5% 承诺水平比较,显然,对小麦的市场价格支持违反了《农业协定》。

2. 稻米的市场价格支持。相较于小麦,稻米的计算分歧主要有三点:(1) 美国和中国确定稻米中粳稻的比例不同;(2) 各方提交的数据存在差异;(3) 中国提出使用加权平均数计算籼稻的 AAP。

(1) 粳稻比例。《中国农村统计年鉴》中的数据统计不区分籼稻和粳稻,没有确定的数据来确定二者的比例问题,因此无法根据其中的数据由全国稻米总产量确定两种稻米的总产量。美国提出粳稻占中国稻米总产量的 31.6%,因此粳稻的总产量由全国稻米总产量乘以 0.316 来确定。中国则认为粳米占中国稻米总产量的 1/3,这也是中国的农业生产现实。但双方都没有提供确切的数字来源和计算过程,专家组认为,双方都同意粳稻产量约占总稻米产量的 1/3,使用这两种比例得出的总体差异结果可能很小。

(2) 数据差异。中国和美国提供的数据存在差异,美国提供的数据包含覆盖省份的粳稻和籼稻细分等级,但并没有指出数据来源。中国提交的数据不包含省份的粳稻和籼稻细分,虽然指责美国数据并不准确,但也无法提交替代数据。

(3) 籼稻 AAP 加权平均。中国提出,由于早籼和中晚籼具有单独的 AAP,因此应该确定籼稻整体的加权平均 AAP,权重由实际购买权数确定。专家组认为确实市场价格支持措施中为早籼和中晚籼提供了不同的 AAP,但并不认为加权平均是最好的办法,因为其权数是根据实际购买量而非专家组定义的 QEP 确定的,所以专家组不采纳中国

提出的加权平均算法,在必要时将采取简单平均值 的算法。

表 1 2012—2015 年小麦市场价格支持的计算

小麦市场价格支持计算	单位	2012	2013	2014	2015
全国小麦总产量	百万吨	121.023	121.926	126.208	130.185
生产价格	元/吨	2166.20	2356.20	2411.80	2328.60
总产值	百万元	262160.02	287282.04	304388.45	303148.79
各覆盖省份的总产量					
河北	百万吨	13.377	3.872	14.299	14.350
江苏	百万吨	10.488	11.013	11.604	11.740
安徽	百万吨	12.940	13.320	13.936	14.110
山东	百万吨	21.795	22.188	22.638	23.466
河南	百万吨	31.774	32.264	33.290	35.010
湖北	百万吨	3.708	4.168	4.216	4.209
总计	百万吨	94.082	96.825	99.983	102.885
劣等产量百分比					
河北	%	0.0	1.0	0.0	0.0
江苏	%	2.0	1.0	0.3	1.0
安徽	%	1.0	0.0	0.0	1.7
山东	%	0.0	1.0	0.2	0.0
河南	%	1.0	0.0	0.0	0.0
湖北	%	8.0	0.0	0.0	0.0
各覆盖省份有资格获得适用管理价格的生产量					
河北	百万吨	13.377	13.733	14.299	14.350
江苏	百万吨	10.278	10.903	11.569	11.623
安徽	百万吨	12.811	13.320	13.936	13.870
山东	百万吨	21.795	21.966	22.593	23.466
河南	百万吨	31.456	32.264	33.290	35.010
湖北	百万吨	3.411	4.168	4.216	4.209
市场价格支持计算					
有资格获得适用管理价格的生产量(QEP)	百万吨	93.128	96.354	99.903	102.528
适用的管理价格(AAP)	元/吨	2040.00	2240.00	2360.00	2360.00
外部参考价格(FERP,1996—1998 平均到岸价)	元/吨	1698.13	1698.13	1698.13	1698.13
小麦市场价格支持	百万元	31837.83	52211.49	66122.74	67860.03
市场价格支持 / 总产值	%	12.14	18.17	21.72	22.39

数据来源: 美国诉中国农产品市场价格支持案专家组报告 P101 表 9. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds511_e.htm

基于以上考虑,专家组决定进行两套计算: 第一,遵循美国的做法,利用美国对粳稻和籼稻的比例(31.6%) 和美国提供的数据计算。对籼稻的 MPS,使用中国的两个独立的 AAP 计算两个不同的 MPS 值,一个用于早籼,另一个用于中晚籼。然后,将它们相加得出籼稻整体的 MPS。最后,用这个 MPS 值除以中国所有籼稻的生产总值。第二,

遵循中国的做法,利用中国对粳稻和籼稻的比例(33.3%) 和中国提供的数据计算。对于籼稻 MPS,使用早籼和中晚籼 AAP 的简单平均值来计算籼稻整体的 MPS 值。最后,用这个 MPS 值除以中国所有籼稻的生产总值。总结来说:

在粳稻的计算上,采用(2) 式,下标 jap 表示粳稻, ADJ_FERP 为调整后的 FERP,即用前文所述的

70%调整率转化,美国和中国方法计算的差异在原始数据差异上,最后利用计算出来的 MPS 除以粳稻的生产总值(稻米总产值×粳稻比例),两国提供的数据粳稻比例分别为 31.6%和 33.3%。经过计算,两种方法算出的比率分别为 13.41%~21.37%、13.27%~21.20%,都高于中国承诺的 8.5%水平^①。

$$MPS_{jap} = (AAP_{jap} - ADJ_{FERP_{jap}}) \times QEP_{jap} \quad (2)$$

在籼稻计算上,分为两个部分:早籼和中晚籼。美国和中国方法计算公式也有不同。首先,美国方法采用(3)式,下标 ind、e、ml 分别表示籼稻、早籼、中晚籼,先分别计算两种籼稻的 MPS 再求和^②。中国方法采用(4)式计算,首先用简单平均加权的方法计算得到籼稻整体的 AAP,再计算籼稻整体的 MPS^③。最后,通过除以总产值得到比率,两种方法结果分别为 23.89%~32.06%、23.35%~31.78%,都超过了 8.5%的微量水平。

$$MPS_{ind} = MPS_e + MPS_{ml}$$

$$= (AAP_e - ADJ_{FERP_{ind}}) \times QEP_e + (AAP_{ml} - ADJ_{FERP_{ml}}) \times QEP_{ml} \quad (3)$$

$$MPS_{ind} = \left(\frac{AAP_e \times QEP_e + AAP_{ml} \times QEP_{ml}}{QEP_e + QEP_{ml}} - ADJ_{FERP_{ind}} \right) \times (QEP_e + QEP_{ml}) \quad (4)$$

综上,根据专家组对 MPS 计算各变量的裁决,专家组计算了小麦的综合支持量是超过承诺水平的。在稻米的计算上,专家组充分采纳了两组在粳稻比例和数据上的差异,采取两套方案计算。在拒绝了美国采用加权平均法计算的要求后,采取了简单平均的做法,但却也没有为这种做法提出依据。最终基于两组数据计算的综合支持量仍是超过承诺水平的。专家组最终裁决中国用市场价格支持措施为小麦、籼稻和粳稻生产者提供国内支持,超过了承诺特定产品的微量允许水平 8.5%,违反了《农业协定》第 3.2 和 6.3 条。鉴于这一调查结果,专家组认为没有必要对美国提出的其他索赔要求进行评估。

四、案件评析

农业是关系到国计民生的基础产业,其特殊性决定了即便一国已经完全开放了农产品市场,仍然不得不对农产品价格进行适当的补贴(薛建良,2017)。《农业协定》允许各成员国提供承诺范围内的支持水平,以维护粮食安全和各国公平贸易。本案中的一些主要的争论点值得关注。

(一) 玉米临储政策是否到期及对到期措施的处理

在此项争议中,中国就旧政策措施已到期的事实、追溯历史相似案件裁决(欧洲共同体-鸡肉切块案)、新政策措施也不涉及 AAP 以及旧政策措施到期后的市场波动 4 个方面做出了阐述,虽然存在引用判例不太适当的不足,但是从较为全面的角度进行了论述,即考虑到了历史、既定事实和未来影响等方面的因素,从政策以及市场表现两方面对美国的观点进行了辩驳。因此值得注意的就是在判例引用上的准确性,即对欧洲共同体-鸡肉切块案

上诉机构报告的理解出现偏差,事实上在 WTO 已有案例中是存在支持中国论点的案件的,如专家组报告中提出的美国-石油案、欧洲共同体-生物技术产品案等,由此可见,中国在对以往案件的理解和研究上还存在一定的欠缺,需要加强这方面的工作以便在今后案件中引用更为合适的先例支持自己的论点。

另一方面,美国提出的一些论据存在非常明显的漏洞,其对中国的针对性也显而易见。比如认为中国玉米国内市场价格超出国际市场价格即表明中国仍在提供价格支持,而无视其他经济影响因素、混淆受争议措施与历史证据的概念。除此外,美国的说法和证据存在自相矛盾,美国指责中国提交的玉米价格波动数据既没有指明数据的来源,也没有指明提供数据的实体,而且认为所含的信息缺乏透明度,不在网上或向公众提供,也没有任何官方印章或其他标记。而事实上,美国农业部却提供

① 详见美国诉中国农产品市场价格支持案专家组报告 P106 表 10、P108 表 11

② 详见美国诉中国农产品市场价格支持案专家组报告 P110-P114 表 12-15

③ 详见美国诉中国农产品市场价格支持案专家组报告 P114 表 16

了中国玉米的定价数据,这恰恰证明了外国可以获得中国的定价数据,与其说法相悖。可见,美国从未停止过组织专家研究中国的文件和数据(Gale, 2013),正如美国在这次案件中能够提交国务院等发布的文件数据,其实是其对中国产业政策高度关注的一个体现。对此,在本案中,中国也据理力争,在反驳美国观点的时候切中要害。另一个方面,我们认为中国同时也应该加强对美国方面的关注,对其国内的文件和数据进行考察,发现可能存在的不合规问题,在必要的时候提出反制,变被动为主动。

总结来说,对一个措施是否到期这一问题,专家组主要根据双方提供的既有法律文件进行审查,一项到期措施的相关文件需表明该措施已经终止,这便取决于双方是否能够提出合理的官方文件。对是否应就一项已到期措施做出裁决,专家组通过评判该到期措施是否继续损害其他成员在所涉协定下的利益以及是否有可能重来后进行判定,在这一问题上,市场波动的情况是一个强有力的证据。因此在这一争论点上,中国在本案中提出了强有力的并且全面的证据,从而获得了专家组的支持,在未来的争论中,也应从多个方面有针对性地提出论据,支持自己的论点。

(二) 对小麦、粳稻和籼稻的市场价格支持计算要素的确定

正如前文所述,本案中双方对于 AAP 的选择没有过多的争论,而争议点主要存在于 FERP、QEP 以及加工水平调整 3 个方面:

1. FERP 的确定中主要涉及基期问题,中国和其他非创始成员使用了附件 3 第 9 段规定期间外的时间,这种形式上的不同引发了对条款不同解读。事实上, WTO 成立时确定的许多条款并不是非常明确的(叶波等, 2015), 在这种情况下,我们发现专家组的解读基于上下文、探讨协议的目的和宗旨以及过往案件的分析 3 个要素,尤其在本案中从整体性角度确定 FERP 以确保可比性。即可以表明 WTO 争端解决机制在条款约束上主要是保持一个连贯可比性,促使成员国减少国内产业支持,而非支持美国所谓的“平等”适用一个期间,而无视入世时最初适用的基期。因此,该案明确了中国农业支持承诺应以 1996—1998 年为基期进行计算

的原则。

2. 在 QEP 上,中国提出的五点因素值得关注,首先是在地理限制和质量限制上,这是明确可以影响 QEP 的因素,并不存在其他的解读,虽然美国认为劣质稻米可以忽略不计,但也没有否认这一约束的存在;其次,在实施区间限制和措施的自动启动/停止问题上,专家组基于粮食的收获季与价格支持这种措施的特性不对这两种说法认定,产品和措施本身的这些特性未能构成影响 QEP 的因素;最后,在商品化问题上,诚如专家组承认,发展中国家很多存在粮食用于自用或易货的情况,专家组拒绝考虑这一因素的理由是这不会影响生产的粮食从相关措施中获益,也就是只要愿意出售就可以获益。

从案件的裁决中,可以发现,关于市场价格支持这一措施,其根据市场价格的波动而自动启动和停止这一特性并不在最终计算的考虑范围内,因此在以后自己国内的政策计算中,应该刨去这一因素的考虑。而在商品化这一问题上,我们理解专家组坚持的 QEP 定义为生产量而非销售量,但实际粮食进入市场才会影响市场中的供求和贸易关系,不考虑市场化的问题是否会导致发展中国家和发达国家在这一问题上的实际支持水平有所差异?这是美国起诉中国所利用的一个因素,也是一个未来可能需要考察和争论的问题。基于以上这些考虑因素, QEP 的值仅是考虑地理和质量限制,这种较少的受限可能会导致 QEP 数值较高,因此要求 AAP 与 FERP 的差值极小才能满足承诺水平。在本案中,以小麦 2012 年为例,市场支持价格为 2014 元/吨,低于国内平均市场价格 2160 元/吨,但基于计算结果则显示综合支持量过高,超过了承诺水平。这样的变量定义方式是否能够保证结果的公平性有待考量。

3. 在加工水平调整上,通过本案,可以发现,其一,基本农产品的类型和加工程度的选择并不依赖于成员提交的支持性材料表,而是基于实际第一次销售时的水平即“第一销售点”确定的。也就是说,在计算过程中不能仅仅简单依据支持性材料表的加工水平和质量,实际上在每个案件中的计算都是不同的。这一点在未来的计算中值得注意。

其二,如涉及调整率的问题,最好是基于价格的相应产品转化,如果没有合适的基于价格的调整

率,基于数量的调整率也是可行的。本案中美国坚持适用畸形的价格调整比率,而中国本身也无法提供有力的价格调整比率,最终只能适用于数量调整率。因此,在未来中国国内的数据统计方面还有待完善。尤其在农业统计方面,需要加强对于数据的统计和公开,例如在本案中,如果能够提供更权威的基于价格的调整率,则可以有效地避免争端,并且得到更为准确的结果。

(三) 对小麦、粳稻和籼稻的市场价格支持量的计算

正如前文所述,在对于小麦的计算上没有出现争议,而在稻米的计算上,在粳稻比例、省份数据以及粳稻计算方法上都存在争议点。其中,在粳稻比例和省份数据差异上,仍然涉及数据统计上的问题。首先,依据中国的统计口径,是不区分粳稻和籼稻的,因此无法提供准确的数据支持。即便是原告美国也未能提出可信的数据来源和计算过程。虽然最终达成了一致意见采用 1/3 的比例,在本案中可能影响并不是很大,但是可能在未来一些案件中还可能涉及相关的问题,因此需要细化中国的相关统计口径,以便能够在未来可能涉及到这些问题时提出权威性的数据支持。其次,中国和美国提供的省份统计数据有差异,甚至在美国提交的统计数据中还包括省份的粳稻和籼稻细分数据,而实际中中国的省份数据也是没有细分粳稻和籼稻的,这就

导致即便中国指责美国的数据是不准确的,但同时也不能够提供一份准确的替代数据。因此在未来统计数据方面还需要更加细化的工作。

最后,由于早籼和中晚籼的 AAP 不同,需要确定整体的平均 AAP,但专家组以权数与 QEP 不符合拒绝中国提出采取加权的计算方式,而是简单地使用了简单平均的方法,这一计算方法显然也是不科学的,专家组也并未提出采用简单平均的合理依据。事实上,经过我们的推导,这两种方法在数学上其实是相等的,如等(5)式所示,也就是说,两种计算方法实际是只有数据的差别而已。

$$\begin{aligned} MPS_{ind} &= MPS_e + MPS_{ml} \\ &= (AAP_e - ADJ_FERP_{ind}) \times QEP_e + (AAP_{ml} - ADJ_FERP_{ind}) \times QEP_{ml} \\ &= AAP_e \times QEP_e + AAP_{ml} \times QEP_{ml} - ADJ_FERP_{ind} \times (QEP_e + QEP_{ml}) \\ &= \left(\frac{AAP_e \times QEP_e + AAP_{ml} \times QEP_{ml}}{QEP_e + QEP_{ml}} - ADJ_FERP_{ind} \right) \times (QEP_e + QEP_{ml}) \end{aligned} \quad (5)$$

然而,由于中国也不能提出更加精确地符合要求的数据来计算权数,因此也只能被动接受这种计算方法。因此,在最终的 MPS 计算中,能够提供准确的数据支持是一个重要的因素,否则就会面临本案中即便对对方国家或者专家组的做法存疑但是仍然无法提供可以支撑的数据的情况。

五、启示与建议

综合以上部分的评析,该案给我们的启示包括以下几个方面:

(一) 确保产业政策合规性

市场价格支持措施不属于《农业协定》“绿箱补贴”措施,因此是一类很容易引起贸易争端的政策措施,其受到 WTO 规则的约束性更强,面临的掣肘也更多,正如本案中所计算的,很容易超过承诺的微量水平,违反规则。事实上,根据 2019 年中国向 WTO 通报的补贴政策^①,在农业领域中国采取的补贴方式比较单一,例如在农业领域的农业发展基金、农业综合开发补贴等政策项目均采取直接拨

款的方式。而相对来说,根据 2019 年美国通报的补贴政策^②来看,其采用多样化的形式补贴支持农业领域的发展,并且多采用保险补贴等“绿箱措施”来规避贸易争端。这对中国有重要的借鉴意义,可以在考虑中国基本国情的基础上,借鉴美国农业补贴中的灾难性援助、风险赔偿等方式,推动多样化农业保险的类型以及农业保险补贴的覆盖范围,多使用“绿箱措施”,降低引发贸易争端的可能性。

另一方面,在出台一项产业政策之前应该充分考虑其合规性,从而尽可能减少不必要的贸易纠

① 中国 2019 补贴政策通报、WTO 官网: <https://www.wto.org/>

② 美国 2019 补贴政策通报、WTO 官网: <https://www.wto.org/>

纷。从本案来看,在制定农产品价格支持政策时,相关文件要充分考虑以下因素:(1)充分明确政策的起止时间以便若引起争端时确定其期限有效性;(2)规范支持价格的表述以确保不产生异议;(3)列明政策所涉地理范围及最低质量要求,这两个因素是确定 QEP 范围的重要考察点,亦或可以明确规定收购量以降低补贴适用的范围;(4)在涉及规格调整时,先明确“第一销售点”,以此确定正确的调整率。然后,根据以上几个因素的考察,参照以 1996—1998 年为基期的 FERP,在出台补贴措施前先行谨慎评估国内价格支持水平,确保在保障国内农民收入和粮食安全的同时,积极维护多边贸易体制的稳定性,按照符合 WTO 规则的方式支持国内农业的发展。

(二) 完善和细化统计数据

正如前文所述,在本案中出现了多次即便认为对方国家或者专家组数据或计算上存在问题但自身仍无法提供可靠的替代数据的情况,因此也为中国的数据统计提出了更高更精确的要求。《中国统计年鉴》和《中国农村统计年鉴》都只是统计了农产品的生产数据,而不包含消费数据,这是其中的一个重要缺陷。另一个问题是,在统计的口径上也不够细化,如在本案中的粳稻比例上,中国在统计的时候并未细分,因此导致无法提供准确的数据计算。如果这些数据都做到齐全精准,那么有一些分歧即可迎刃而解了,而无需面对数据统计上带来的困扰。最后,这些数据的缺失在国内自己的计算中也造成了很大的麻烦,无法评估一个产业政策的合规性问题,并且也不利于本国的学者就相关的产业政策问题做出更深的研究,因此,在数据统计方面,还有许多细化工作需要完成。

(三) 有效应对贸易争端

在争端应对上,中国应该重点加强以下 3 个方面

的工作:首先,在面临争端时,应该加强对于 WTO 规则和以往争端解决案例裁决的研究。正如本案中,由于不当引用欧洲共同体-鸡肉切块案,未能为自己的论点提供足够的支持。因此,该案例警示,要加强基础研究,加深对过往相关争端解决专家组报告或上诉机构报告的理解,能够援引有效的证据支持自己的观点。

其次,在面临美国此次提出的这样有针对性的案件时,还需要及时找到一些证据对其进行反制。这就要求加强对于美国产业政策的研究,把握其产业补贴政策的框架和政策实施情况,并在此基础上对其进行合规性分析,做到“知己知彼”,建立对其采取反制措施的储备。事实上,美国一直在指责中国的补贴政策存在问题,其实其国内政策也并不全部符合规则要求。中国有必要对其进行密切关注,必要时做出反击。具体来说,可以由专门机构或人员及时跟踪美国的产业政策动态及其通报情况,并且关注美国贸易政策审议文件、争端解决案件以及美国国内相关部门的网站资料等,梳理其补贴政策的主要内容、特点与变化趋势,全面分析和把握美国产业补贴政策体系。在此基础上,结合最新材料和规则进行深入的研究挖掘,考察其政策措施的合规性,探讨其现行规则存在的主要问题,从而寻找证据支撑进行有力反击。

最后,还应该加强对国际上各国动态和规则变化的关注,尤其关注现在的 WTO 补贴改革问题。持续关注美国等国家所密切关注的补贴问题,聚焦补贴改革及美国可能提出质疑的重点问题,预判未来补贴改革和可能产生摩擦的方向和核心,在中美贸易摩擦和 WTO 改革中获得更多主动权,从而能够事前做出预备方案,在国际上能够推动有关机制的合理改革,减少规则的不合理性。

参考文献

1. China—Certain Measures Affecting Electronic Payment Services—Report of the Panel. 2012-07-16. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds413_e.htm
 2. China—Domestic Support for Agricultural Producers—Report of the Panel. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds511_e.htm, 2019-02-28
 3. European Communities—Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts—Report of the Appellate Body. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds286_e.htm, 2005-09-12
 4. European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products—Report of the Panel. 2006-09-29. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds281_e.htm
- (C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

- www. wto. org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds292_e. htm
5. Gale,F. ,2013,Growth and Evolution in China's Agricultural Support Policies,Economic Research Report
 6. Korea-Measures Affecting Imports of Fresh,Chilled and Frozen Beef-Report of the Appellate Body. 2005-09-12. [https://www. wto. org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds161_e. htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds161_e.htm)
 7. Lars,D. ,David,O. ,The United States WTO Complaint on China's Agricultural Domestic Support: Preliminary Observations,International Agricultural Trade Research Consortium,2017
 8. OECD Environment Directorate,Revised Consensus Document on Compositional Considerations for New Varieties of Rice (Oryza sativa) : Key Food and Feed Nutrients,Anti-nutrients and Other Constituents,2016
 9. United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline-Report of the Panel. [https://www. wto. org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds2_e. htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds2_e.htm),1996-02-29
 10. USDA Foreign Agricultural Service,2016, "China's Decision to End Corn Floor Price Shakes Grain and Feed Market,China Grain and Feed Update"
 11. 郭 雳,李晓玲. WTO 争端裁决对我国农业支持政策的影响分析. 南京农业大学学报(社会科学版) ,2012(12)
 12. 薛建良. 农业供给侧结构性改革政策逻辑——基于农业特性的视角. 农业部管理干部学院学报,2017(3)
 13. 叶 波,梁 咏. WTO 当前面临的挑战及其解决之道. WTO 经济导刊,2015(2)

Compliance Analysis of China's Agricultural Product Price Support Policy

YANG Rongzhen,SHI Xiaojing

Abstract: Agriculture is an important basic industry for the country's economic construction and development. Trade in agricultural product is also a frequent area of international trade disputes. This paper focuses on the case brought by the United States against China for domestic market price support of agricultural products(DS511) . On the basis of introducing the basic outline of the case,this paper sorts out and reviews the main points of contention of both sides and the ruling of the expert group,then analyzes and summarizes the processing of expiration measures and the calculation of market price support level. The treatment of expired measures includes two aspects: whether the measures are expired or not and whether the expert group should decide on the expired measures. The calculation of market price support level includes detailed judgment and definition criteria for several key variables(applied administration price,fixed external reference price,quantity of production eligible to receive the applied administered price,etc.) that affect the calculation results. Finally,based on the experience and lessons learned in this case,some countermeasures and suggestions are put forward for China to deal with relevant disputes and formulate agricultural policies in the future.

Keywords: Agricultural product price support; Subsidy; Trade disputes; Case study

责任编辑: 段 艳