

学校编码：10384

分类号_____密级_____

学 号：200008068

UDC_____

学 位 论 文

美国农业法案中的棉花补贴制度及其影响

Cotton Subsidies Program in USA Farm Bill and Its Influence

邹 鹏

指导教师姓名：肖伟 副教授

申请学位级别：硕 士

专业名称：法 律 硕 士

论文提交时间：2005 年 4 月

论文答辩日期：2005 年 月

学位授予单位：厦 门 大 学

学位授予日期：2005 年 月

答辩委员会主席_____

评 阅 人_____

2005 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：
年 月 日

内容摘要

美国的棉花补贴制度是美国农业法案的重要组成部分并深刻地影响着棉花的世界贸易。同时，美国的棉花补贴制度作为一国对特定农产品补贴的典型案件而被诉诸于 WTO 争端解决机构，对 WTO 的新一轮多边谈判和各国农业补贴制度的制定、改革具有特殊的现实意义。

本文立足于美国棉花补贴制度的现状，采取比较分析的研究方法，从棉花补贴制度和世界棉花贸易的关系分析出发，对美国棉花补贴制度的立法基础、具体法律规定、WTO 相关补贴规则、美国棉花补贴和 WTO 相关规则的关系等问题进行探讨和研究，进而针对我国现行的农业补贴政策之不足，提出促进我国农业补贴制度完善的建议。

本文共分为四章。

第一章简要介绍棉花补贴制度，目前世界各国主要存在的棉花补贴制度及棉花补贴制度和世界棉花贸易的关系。

第二章具体评析了美国的棉花补贴制度，从美国农业法案的立法基础到目前美国实施的各种棉花补贴制度的具体规定，都一一作了详细的阐述，并对其造成的影响作了简要的分析。

第三章结合 WTO 规则中的《补贴与反补贴措施协定》和《农业协议》中的补贴规则，着重分析了美国棉花补贴制度和 WTO 规则的联系和冲突之处，并说明了巴西诉美国棉花补贴案的可能影响。

第四章针对我国入世时的农业补贴承诺和我国现行的农业补贴政策，提出了我国可借鉴美国棉花补贴制度改进我国的农业补贴制度的建议，以及完善我国的反补贴措施，以应对相关补贴可能对我国棉花产业造成损害的建议。

关键词：美国；棉花补贴；WTO 规则

ABSTRACT

Cotton Subsidies Program is a very important part in USA Farm Bill and deeply influences world trade of cotton. At the same time, as the typical dispute settlement case of agricultural products at WTO, cotton subsidies case has special practical meaning in the new round of WTO negotiation agenda and other countries' legislation and reform of agricultural subsidy policy.

This thesis uses comparison and analysis methods, according the factual situation of Cotton Subsidies Program in USA, research and analyzes legislation foundation, content, relation of WTO rules and other topics. Further, the thesis gives suggestion to agricultural subsidy construction in our country on shortcoming of our agricultural subsidy policy now.

This thesis consists of four chapters.

Chapter 1 briefly introduces Cotton Subsidies Program, its relation to world cotton trade and typical cotton subsidies programs in some countries.

Chapter 2 focuses on Cotton Subsidies Program in USA in detail, from legislation foundation to program implement at present and then briefly analyzes some of its results.

Chapter 3 associating WTO Agreement on Agriculture and Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement), research and analyze relation of Cotton Subsidies Program in USA and WTO rules and its influence.

Chapter 4 according to China guarantee in agricultural subsidies on accession to WTO and agricultural subsidies at present in our country , gives suggestion in constructing our agricultural subsidies program and anti-subsidies measures.

Key Words: USA ; Cotton Subsidies ; WTO Rules

目 录

前 言.....	1
第一章 棉花补贴制度及其与世界棉花贸易的关系.....	2
一、棉花补贴制度概述.....	2
(一) 棉花补贴制度的定义.....	2
(二) 棉花补贴的分类.....	3
(三) 主要产棉国的棉花补贴制度.....	5
二、棉花补贴制度与世界棉花贸易的关系.....	8
第二章 美国棉花补贴制度评析.....	10
一、美国棉花补贴制度的立法基础.....	10
二、现行美国棉花补贴制度的主要内容.....	11
(一) 美国棉花补贴制度的立法思路.....	12
(二) 直接补贴和反周期补贴.....	12
(三) 市场援助贷款和贷款差价补贴.....	15
(四) 棉花的特别营销贷款规定.....	16
(五) 棉花的出口信用担保制度.....	17
三、美国棉花补贴制度的影响.....	18
第三章 美国棉花补贴制度与 WTO 规则.....	20
一、美国棉花补贴制度与 WTO 规则的联系之处.....	20
二、美国棉花补贴制度对 WTO 规则的违背之处.....	21
(一) 生产灵活合同补贴和直接补贴.....	21
(二) 对美国棉花国内使用者的第二步补贴.....	24
(三) 对出口商的第二步补贴.....	24
(四) 出口信用担保制度.....	26

(五) 对《农业协议》第 13 条款的违背.....	27
(六) 已造成的严重损害及损害威胁.....	30
三、美国棉花补贴制度违反 WTO 规则的影响.....	30
第四章 美国棉花补贴制度给我们的启示.....	33
一、美国棉花补贴制度对我国农业补贴制度的借鉴意义.....	33
(一) 我国加入 WTO 时在农业补贴方面的承诺.....	33
(二) 我国进一步完善农业补贴制度的建议.....	34
二、我国反补贴应对措施的完善.....	39
结 论.....	41
参考文献.....	42
后 记.....	45

CONTENTS

Preface	1
Chapter 1 Cotton Subsidies Program and its Relation to World Cotton Trade	2
Subchapter 1 Cotton Subsidies Program	2
Section 1 Concept of Cotton Subsidies Program	2
Section 2 Classification of Cotton Subsidies Program	3
Section 3 Cotton Subsidies Program in Main Cotton Countries.....	5
Subchapter 2 Relation between Cotton Subsidies Program and World Cotton Trade	8
Chapter 2 Cotton Subsidies Program in USA	10
Subchapter 1 Legislation Foundation of Cotton Subsidies Program in USA	10
Subchapter 2 Prospectus of Cotton Subsidies Program in USA	11
Section 1 Legislation Idea of Cotton Subsidies Program in USA.....	12
Section 2 Direct Payment and Counter-cycle Payment.....	12
Section 3 Marketing Assistance Loan and Loan Deficiency Payment...15	15
Section 4 Special Marketing Loan Provision for Cotton.....	16
Section 5 Export Credit Guarantee Measures for Cotton.....	17
Subchapter 3 Influence of Cotton Subsidies Program in USA	18
Chapter 3 Cotton Subsidies Program in USA and WTO Rules	20
Subchapter 1 Relation between Cotton Subsidies Program in USA and WTO Rules	20
Subchapter 2 Points of Cotton Subsidies Program in USA in Violation	

of WTO Rules	21
Section 1 Production Flexibility Contract Payment and Direct Payment.....	21
Section 2 Step 2 Payments to Domestic Users.....	24
Section 3 Step 2 Payments to Exporters.....	24
Section 4 Export Credit Guarantee Programs.....	26
Section 5 In Violation of Article 13 of the Agreement of Agriculture...	27
Section 6 Cotton Subsidies Program in USA have Present Serious Prejudice and Threat of Serious Prejudice.....	30
Subchapter 3 The Influence of Cotton Subsidies Program in USA in Violation of WTO Rules	30
Chapter 4 Revelation of Cotton Subsidies Program in USA to Us	33
Subchapter 1 What We Can Learn for Our Agriculture Subsidies Policy from Cotton Subsidies Program in USA	33
Section 1 The Guarantee China Made in Agriculture Subsidies Policy in Accession of WTO.....	33
Section 2 Suggestion to Our Agriculture Subsidies Program.....	34
Subchapter 2 Anti-subsidy Method When Stated Situation Happened ...	39
Conclusion	41
Bibliography	42
Acknowledgement	45

前 言

美国棉花补贴制度作为美国农业法案的重要组成部分，深刻地影响着美国棉花的种植生产和销售，并通过棉花的大量出口而影响着棉花的世界贸易。同时，美国的棉花补贴制度作为一国对特定农产品补贴的典型案件而被诉诸于 WTO 争端解决机构，对 WTO 的新一轮多边谈判和各国农业补贴制度的制定、改革具有特殊的现实意义。

我国长期对棉花的进口实行进口配额制度，通过进口配额控制我国棉花的进口数量，从而保证进口棉花不对我国的国内棉花生产和销售造成巨大的冲击，保证我国棉花产业的正常运作和棉农的收入稳定。

随着我国成为世贸组织的成员国和改革开放程度的进一步深入，我国取消棉花进口配额制度只是时间的问题，届时，我国的棉花产业将会和大量的进口棉花在同一市场直接竞争。美国是世界上最大的棉花出口国，美国的棉花长期受惠于美国的棉花补贴制度而具有较强的市场竞争力，是我国进口棉花的主体。而我国在自身的棉花补贴制度建设和农业上的反补贴应对措施实践上还比较薄弱，为了迎接未来的挑战，深入研究、分析美国的棉花补贴制度，力求取之所长，为我所用，明其之短，加以克服就具有迫切的现实必要性。

第一章 棉花补贴制度及其与世界棉花贸易的关系

一、棉花补贴制度概述

(一) 棉花补贴制度的定义

根据世界贸易组织的定义，补贴是“由一成员方境内的政府或任何公共机构提供并授予某种利益的财政资助 (Financial Contribution) 或其他任何形式的收入或价格的支持措施”。而棉花补贴制度则是指一国政府通过法案、法规、条例 (含修正案) 等法律制度形式确立并对该国的棉农、棉商、使用者或其他相关涉棉企业或个人实施的财政资助和其他支持措施，其目的是为了增强本国的棉花在国内和国际市场上的竞争地位。棉花补贴制度有如下一些特点：

1、棉花补贴制度是一种政府的法律行为。只有政府，包括中央和地方政府及政府授权或支持下的公共机构和其他机构才能是制定和实施棉花补贴制度的主体。而不是私人商业行为。

2、棉花补贴制度实施的手段是一种财政资助，或收入、价格和其他的支持措施，是一种能让受方得到“利益”的措施，该利益应该是和在市场上通过竞争所得到的利益相区别的。

3、棉花补贴制度实施的对象是该国的棉农、棉商、使用者或其他相关涉棉企业或个人。除本国的棉农、棉商外，部分该国棉花的进口商也可能通过信贷担保的方式获得该国棉花补贴的利益。

4、棉花补贴发放的形式存在多样性，如直接资金转移、间接资金转移、税务减免、服务提供等多种表现形式。

5、棉花补贴制度实施的目的是为了增强本国棉花在国内和国际市场上的竞争地位。结果是给国内的棉花种植和出口带来利益，使国内的棉花可以以低于进口棉花的价格在国内市场或以低于外国棉花的价格在国际市场上销售，这

WTO《补贴与反补贴措施协定》第一条。

WTO Report of the Panel WT/DS267/R [Z]. 2.2 . (04-3421) 2004 . 2 .

样，既保护了本国棉花的生产又有利于本国棉花的销售。

（二）棉花补贴的分类

根据棉花补贴适用的不同，可以把棉花补贴分为生产支持型的棉花补贴和销售支持型的棉花补贴。

1、生产支持型的棉花补贴

生产支持型的棉花补贴主要指国家为了保护、支持和鼓励国内的棉花种植和生产所采取的市场价格支持补贴、直接支付补贴和其他的补贴措施。从目前各国采取的棉花补贴制度看，这一类补贴是棉花补贴制度的主体，其主要内容如下：

（1）市场价格支持补贴

市场价格支持补贴是指由政府设置一个最低价格，即使在市场供过于求的情况下，也要使市场价格保持在这一个最低价格水平上，以保护广大棉农的利益。其有两种表现形式：一是设立保护价，由国有棉花供销社等企业直接按保护价收购棉花，像中国和乌兹别克斯坦等国就是采用这种补贴方式。二是采用无索权贷款的方式，如巴西的棉花价格支持补贴制度采用的方式就是让中小棉农首先到银行报告该年度要种植多少棉花，政府用最低保护价乘以棉农所报面积即为贷款额。政府还规定，棉花产出后，如果市价高于贷款支持价的话，棉农只要归还贷款额就可以了，反之，棉农只要将棉花给政府，不用归还贷款。美国也有相似的作法。

（2）直接支付的棉花补贴

直接支付的棉花补贴，又称收入支持的棉花补贴。是指政府根据棉花种植面积、产量或其他棉花生产要素直接给棉农的收入予以补贴。根据WTO规则的要求，此类棉花补贴又可分为两类：一类是脱钩的收入支持，也称不挂钩收入支持。所谓脱钩，是指对棉农的直接收入支持原来与该棉农的生产情况如种植面积、产量等有联系（挂钩），而现在与棉花生产已经无联系了（已经脱钩或者说不挂钩）。另一类是与脱钩收入支持相对应的，没有明确的叫法，其共

同特点是与生产相挂钩，但是又采取了各种不同的挂钩（联系）方式。同时，应特别指出，这种与生产相挂钩的直接收入补贴，与市场价格支持又有着较为明显的区别。市场价格支持政策是与生产或者价格直接紧密相关的，而属于挂钩型的对农民的直接补贴尽管与生产或者价格有着一定的联系，但是没有那么直接。从各国棉花补贴制度的现实看，欧盟和美国等棉花补贴大国均有采用上述两种直接支付的补贴方式。

（3）其他国内支持型的棉花补贴方式

除上述两种国内支持型的棉花补贴外，各国政府还采取了其他种类繁多的和棉花相关的国内支持型的补贴方式，如：政府支持的棉花基础设施建设、棉花良种及农业科研补贴、棉花信息网络体系建设、统一质量检验标准、扶持农业合作社发展、棉花休耕补贴、棉花保险补贴、棉花信贷优惠和税收优惠补贴等等。

2、销售支持型的棉花补贴

为了鼓励本国棉花的销售，一些国家的政府采取了对本国的棉花销售进行补贴的补贴制度。此类补贴可根据销售区域划分为国内销售的棉花补贴和出口销售的棉花补贴两类：

国内销售的棉花补贴一般是指产棉国为了扩大本国棉花在本国内部的销售，避免国外进口棉花数量过大造成本国棉花的销售困难所予以使用本国棉花的本国纺织厂等用棉企业予以补贴。如美国就有此类的棉花补贴。

出口销售的棉花补贴是指视棉花出口实绩给予的补贴。主要包括：

（1）政府或其代理机构视棉花出口实绩向相关棉商、棉花协会、棉农、棉花生产合作社或其他协会或销售局提供的直接补贴，包括实物支付；

（2）政府或其代理机构为出口而销售或处理非商业性棉花库存，价格低于对国内市场同品质棉花购买者收取的可比价格；

（3）靠政府措施供资的对棉花出口的支持，无论是否包含自公共帐户的支

出,包括自对有关棉花或对派生该出口棉花的征税的收入供资的支付;

(4)为减少出口棉花的营销成本而提供的补贴(可普遍获得的出口促进和咨询服务除外),包括处理、升级和其他加工成本,以及国际运输成本和运费;

(5)视出口纺织品和其他含棉产品的情况而对棉花提供的补贴。

棉花作为最重要的经济作物,对一个国家的社会稳定和经济发展具有重要的作用,而棉花补贴制度作为一个国家保证国家农业安全和促进农业发展的手段之一,也发挥着不可代替的重要作用。

(三) 主要产棉国的棉花补贴制度

1、乌兹别克斯坦

乌兹别克斯坦是重要的棉花生产国和出口国,它的棉花生产量和出口量一直位居世界前列。年出口棉花约 100 万吨,棉花出口额约占其全部出口额的三分之一。它的棉花补贴制度实际上是一种国家深度介入,统购统销,通过政府定价的形式进行的制度。属于 WTO 规则中“黄箱”补贴的范畴。共有三个国家机构参与棉花补贴的环节:

(1) UzKhlopkoprom/UzPakhtasanoitish(UKP)是由原计划经济时代的一个政府部门转化而来的国有公司。UKP 公司控制着从籽棉收购、轧花、棉花分级、对棉农付款和提供农资物资给棉农的环节。乌兹别克斯坦的轧花、棉花储备均是由这个公司控制的。

(2) 三家国有贸易机构(STOs)控制着所有的棉花出口。它们负责和国外棉商的联系、签订棉花出口合同、安排棉花的出口运输、收汇、兑换成国内货币和支付给 UKP 公司的工作。这三家机构各自分配有一定的棉花出口配额,彼此并无竞争关系。

(3) 对外经济关系部是国家的棉花出口管理部门,它负责规定棉花的出口价格、选择国外棉商和监控外汇的收汇,同时也对棉花质量的控制和海关事务负责。

在这种由政府 and 国有企业/机构基本上完全控制着棉花生产和流通全过程

的体制下，刚性的收购价格和政府提供农资物资的作法使得棉农的收入水平并不与国际市场的棉价接轨。有研究表明，乌兹别克斯坦棉农每吨棉花的收入大约只相当于国际棉价的三分之一。乌兹别克斯坦的棉农所能得到的棉花补贴在很大程度上是一种负补贴。

2、欧盟

欧盟作为世界最大的经济体之一，欧盟的棉花补贴制度引起人们相当大的关注。

欧盟的棉花补贴制度是欧盟共同农业政策的重要组成部分。1962 年形成并逐步实施的共同农业政策(the Common Agricultural Policy，以下简称CAP)是欧盟最重要的、也是欧盟内实施的第一项共同政策。其基本目标就是提高农业的劳动生产率、确保农业人员的“公平”收入、稳定农产品市场、保持农产品合理的销售价格以及确保农产品供应。其主要内容是对内建立共同农业基金、统一农产品市场和价格、对农产品出口予以补贴，对外则设置随市场供求变化而调整的差价税、配额等贸易壁垒，使欧盟农业免遭外部廉价农产品的竞争。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了以价格和直接补贴为主的机制，CAP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。欧盟的棉花种植主要在希腊和西班牙两个国家，年产量大约在 40 万吨左右，几乎全部是在欧盟里消费。根据这个法案，欧盟的棉农可以从政府得到棉花补贴。补贴的金额取决于当时国际市场价格和欧盟引导(支持)价格的差额。进入 21 世纪，欧盟的共同农业政策遇到的问题主要有：预算负担不堪重负、环境保护与食品安全的呼声越来越高、内部利益分配不公、新入盟国家巨额补贴的压力以及世界农产品贸易自由化的挑战等。于是，在 2003 年 6 月 26 日布鲁塞尔举行的欧盟农业部长会议上，欧盟各国就农业政策改革问题达成一致。这标志着欧盟从 1962 年开始正式实施的 CAP 将面临重大改革。2004 年 4 月 22 日欧盟农业部长理事会就棉花的补贴政

策改革方案达成协议，将分阶段部分取消现行棉花补贴与产量直接挂钩的做法。欧盟委员会建议在规定时期内将用于补贴生产者的欧洲农业指导与保证基金（EAGGF）中的棉花补贴部分，转变为两项收入补贴，一项为单一农业补贴，另一项为地区补贴形式的新的生产援助。65%的原棉花生产者补贴将纳入各欧盟成员国的单一农业补贴计划，并采取资格认定形式。同时，在高度依赖棉花生产的地区，为了避免生产受到影响，在规定时期内，成员国将保留35%的生产挂钩补贴，用于建立一项新的地区性生产者补贴，补贴额度以每公顷棉田为单位计算。新的棉花区域性补贴的最大补贴面积为425360公顷（希腊340000公顷，西班牙85000公顷，葡萄牙360公顷）。如果申请补贴的面积超过了某成员国所允许的最高限度，补贴将按比例递减。在这一点上，也可根据生产者是否加入了由欧盟成员国正式批准并接受统一质量管理的行业联合组织来制定具体标准。根据行业联合组织的规模，如果一个行业联合组织成员的产品达到了一定的产量和质量要求，他可获得的奖励的最高额度为区域性补贴的一半。每个行业联合组织的活动经费来源包括其成员缴纳的会费，和共同体基金提供的每公顷10欧元的资助。总资助金额约在450万欧元左右。棉花市场营销总支出的余额部分将纳入棉花产区结构重组资金。根据在规定时期内各成员国符合受援条件的棉花产区的平均面积，这笔约一亿欧元的结构重组资金将在各成员国之间进行分配。这将作为共同农业政策第二支柱中的一项新的财政援助手段，用于资助农村发展措施的实施，既可以用于资助更多的受益人，也可资助更多的发展项目，甚至可用来加大对现有农村发展项目的资助力。

3、巴西

巴西是南美最重要的棉花生产国和出口国。巴西的棉花体制本身就综合了美国、阿根廷、巴拉圭几个国家的体制，而在棉花补贴制度方面也相应参考了美国的一些作法。由于巴西的棉花生产者的构成比较复杂，对中小型的棉花农场主来说，政府制定了棉花补贴的制度，主要的实施途径是提供贷款和制定最低保护价，棉农首先要到银行报告该年度要种植多少棉花，政府用最低保护价

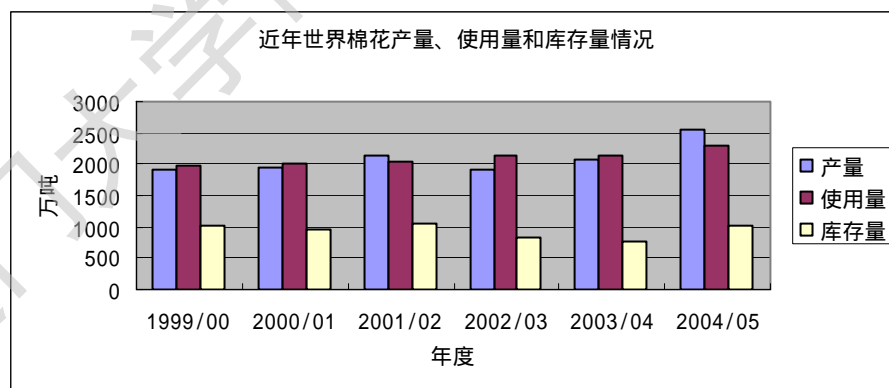
乘以棉农所报面积即为贷款额。政府还规定，棉花产出后，如果市价高于贷款支持价的话，棉农只要归还贷款额就可以了，反之，棉农只要将棉花给政府，不用归还贷款。这一点无疑和美国的棉花补贴政策有相似之处。对于大型的棉花农场主，则一般没有补贴。由其自己根据市场变化规避风险。

从以上论述可知，不同国家因各自不同的情况而采用了不同的棉花补贴制度，而这些棉花补贴制度又深刻影响了各自国家的棉花生产和贸易，进而影响到了世界棉花的贸易格局。

二、棉花补贴制度与世界棉花贸易的关系

世界棉花国际贸易的产生根源在于世界棉花供给与需求的不均衡性。从供给看，棉花的供给量，即生产量，是由棉花的种植面积、单位产量决定的，它除了受天气、种植水平影响外，作为生长期仅为一年的农作物，它还受市场价格，特别是上一年度的价格影响很大。而棉花的使用则主要是受纺织工业发展影响。最近几个年度世界棉花的产量、使用量和库存量情况如下图所示：

图 1：近年世界棉花产量、使用量和库存量情况



资料来源：根据美国农业部（USDA）2005年3月棉花报告数据整理，其中03/04年度为估计数，04/05年度为预测数。

从上图可知，世界棉花的产量基本呈现稳定的态势，除2004/05产季因气

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库