

由美國糖業聯盟之調查報告分析其所指控巴西對糖業 提供之補貼措施

陳亮吟

今 (2013) 年 4 月 17 日美國糖業聯盟 (American Sugar Alliance, ASA) 公布其調查報告¹，該報告指出巴西糖業之所以於國際間具高度競爭力，係由於巴西政府多年來致力於扶植該產業，且其每年直接或間接提供於糖業之補助額大約 25 億美元，此可能將使國際糖價下降約 20%~30%²。然而，亦有論者指出 ASA 之所以提出上述之報告，可能係為支持其關於若消除美國糖業補助計畫 (US Sugar Program) 將使美國糖類生產者受損害之主張³。

根據 ASA 之調查報告，巴西之糖產品雖有很大部分係作為生產乙醇 (ethanol) 之用，仍有大量之糖出口至世界各地，佔全球糖類市場之 50%，因此，其本質上具有影響全球糖類市場價格之能力，而巴西政府對其國內糖業之補助可能造成國際間糖類貿易扭曲之效果。巴西為世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 會員國之一，有遵循 WTO 相關規定之義務，而 ASA 經濟與政策分析理事 (economic and policy director) Jack Roney 表示⁴，ASA 將會把此報告送交給立法者及美國農業貿易處 (US Department of Agriculture, USDA)、美國貿易代表署 (US Trade Representative, USTR) 以作為其對外農業談判之文件，並可能提交至 USTR 以作為其調查巴西補貼存否之文件，然 Roney 卻不願就巴西是否違反 WTO 協定相關規定為明確之表示，有鑒於此，本文欲由 ASA 提出之報告中，針對巴西對糖業提供補貼之措施，分析其違反 WTO 補貼及平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 以下簡稱為 SCM 協定) 之可能。

本文以下將分為三個部分，第一部分將介紹 ASA 該報告中何以將糖與乙醇視為同一產業，第二部分將簡述 ASA 報告提及之巴西補貼措施內容，並討論 ASA 報告中指控之各措施，何者為本文欲分析之範疇及其理由，而第三部分將針對第

¹ Carol Ryan Dumas, *Report Sheds Light on Brazil's Sugar Subsidies*, CAPITAL PRESS, Apr. 19 2013, available at <http://www.capitalpress.com/idaho/CRD-sugar-policy-041813>.

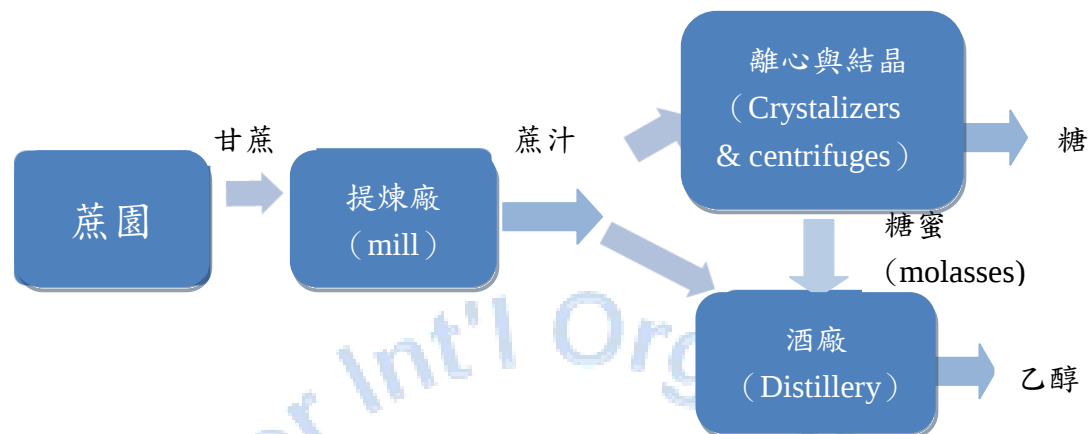
² ASA 係由美國境內糖之生產者所組成以保護美國糖業之全國性聯盟 (national coalition)，其成立之目的乃在使美國境內糖類相關產業得以在各國對糖業補助情況嚴重之狀態下生存，並繼續提供豐富、安全及合理價格之糖。

³ US Sugar Program 係由 2002 年農業法授權之聯邦貨品補助計畫，該計畫內容使美國糖類具保證最低價格，其透過進口禁令使美國境內之糖價維持在高於國際市場上之價格。
可參考：http://en.wikipedia.org/wiki/U.S._Sugar_Program。

⁴ *Sugar Alliance Flags Brazilian Subsidies in Effort to Shield Sugar Program*, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 19, 2013.

二部分整理之措施，就其內容分析其違反 SCM 協定之可能。

ASA 報告調查—糖等於乙醇



在 ASA 之報告中，特別指出在進行政府補助調查時，其認定乙醇與糖屬於同一產業，係由於在巴西，所有的乙醇皆係由蔗糖所提煉而來。該報告認為蔗糖及乙醇間具規模經濟，而為此一認定之理由在於二者之原料—甘蔗，自蔗園採收後，將先送進提煉廠 (mill) 提煉出甘蔗汁，而後才決定其中有多少蔗汁將被製造為乙醇，多少將製成蔗糖，此外，有部分糖蜜經過蒸餾後，亦將成為乙醇（如附圖）⁵，是以，此報告從乙醇及蔗糖之製造過程之角度，將二者之生產認定為一個商業行為，並從規模經濟之觀點，認為無論政府補貼係直接給予糖業或乙醇業，係對二者同時造成影響，故其為糖業補貼措施之認定時，亦納入巴西政府對乙醇之補貼。

ASA 報告內容 — 巴西之補貼措施

保證收購價格

由巴西國家供應公司 (National Supply Company, CONAB) 實行之農業補貼計畫中⁶，CONAB 係為農業部 (Ministry of Agriculture) 實施農業政策與管理糧食供應之聯邦機構 (federal agency)，其有兩種保證農作物收購價格之方式，第一、購買特定產品，以高於市場價格之金額向生產者購買。第二、直接給予補貼，使符合一定條件之蔗農得到直接補助，補足其保證收購價格與在市場上賣得之價額間之落差。而由於其直接補貼係為補助蔗農而非提煉廠，故規定蔗農須與私人 (private) 或公司 (cooperate) 型態的提煉廠無關，即不得擁有所有權或股份，方能得到直接補助之金額，於 2011 年，該補助之支出高達 5,800 萬美元。

⁵ 本圖節錄自 ASA 之報告，並改編成中文。

⁶ 如：PEP、PEPRO 等計畫。

由於 SCM 協定第 1.1 (a) (1) (iii) 中明文「政府收購商品」屬於補貼之態樣之一，而巴西政府以 CONAB 為收購農產品之行為，明顯符合所謂「政府收購商品」者，故本文欲分析巴西此措施是否違反 SCM 協定。至於直接給予補貼補足市場價額與保證收購價格間的落差者，其可能將落入 SCM 協定第 1.1 (a) (1) (i) 所謂「資金之直接轉移」中，因此，本文亦欲就此分析於後。

補貼保險 (subsidized insurance)

其相關措施係鼓勵農民購買受補貼之保險，即由於部分保費係由政府負擔，因此，農民所購買之保險保費較低，而對於不同作物之生產，巴西政府負擔之部分保費不同。此種態樣之補貼自 2005 年開始漸趨穩固，並於 2011 年達 1 億 5,200 萬美元之支出額，惟其中給予甘蔗作物之直接補貼少於 100 萬美元。

由於此係針對所有栽種農作物之農民而非針對蔗農，然違反 SCM 協定除了視其是否為補貼外，尚須滿足特定性之要件，即針對特定產業給予補助，而此措施明顯不具特定性，故本文便不就此為後續之討論。

較優惠之資金貸放

ASA 報告中提及相關之優惠之資金貸放措施，係巴西農業補貼措施中最重要之一環，巴西政府每年根據不同之條件提供 20 種以上利率或付款期限不同之官方信貸額度，該條件可能針對地區、作物等而設，其中有提供家庭農場負利率並免除部分到其本金者、提供私人公司為期 20 年補貼利率者，而此種軟貸款 (soft loan) 每年耗費巴西國庫 40~80 億美元，然由於此類措施系為扶植巴西之農業，並非針對蔗農而言，因此不具特定性，故不在本文討論之範疇中。

稅務優惠

就其稅收上相關措施，如同給予較優惠之信用貸款，皆係為保障農民而設，並非針對蔗農而言，不具特定性，故本文不就此相關措施為後續之討論。

給予混合燃料汽車補助

巴西政府為推動生質燃料之使用，故給予混合燃料汽車低於一般汽車 2% 之營業稅，由於乙醇為混合燃料汽車之原料之一，故給予混合燃料汽車補助並推廣其使用，增加乙醇之銷售量，而由於 ASA 報告認為補貼乙醇等於補貼糖，而將此納入報告內。然而，關於給予混合燃料汽車補貼，該補貼利益將傳遞 (pass through) 多少至糖業不無疑問，首先，混合燃料汽車所使用之生質燃料並不限於乙醇，尚包含生質柴油等，其次，乙醇與糖之間在同類產品之認定上，顯非相同，此外，乙醇與糖之間亦不具上下游關係，因此，此部分並非如同美國軟木案

IV (US—Lumber IV) 之類型⁷，對補貼利益傳遞之認定，討論是否對木材製造商產生補貼之效果，須視對於原料之補貼（給予上游之伐木商伐木權）之補貼利益是否傳遞至下游。有鑒於此，本文亦不就此為討論。

退撫金

巴西農民繳納給國家社會保險局（Instituto Nacional do Seguro Social, INSS）之退撫基金為薪資之 2.1%~2.6%，遠低於非農民所繳納之 28.3%，其將使蔗農受有利益。惟此並非針對蔗農所給予之補貼，不具特定性，因此，本文將不就此為討論。

直接補貼

ASA 報告中指出東北之蔗農每生產一公噸之蔗糖將得到 2.5 元美金，係直接補助之給予，此係資金直接之移轉，特定給予東北方之蔗農，且使其可能受有利益，有違反 SCM 協定之可能，本文將於後討論之。

ASA 報告指摘之數項措施違反 SCM 協定之可能

本文以下將分別就 ASA 報告中指出之保證收購價格及直接補貼措施是否有 SCM 協定之違反為討論。在認定系爭措施是否有 SCM 協定之違反時，首先須視其是否落入 SCM 協定第 1.1 條所規定之補貼類型，並檢視其是否受有利益，若是，則再就其是否具備第 2 條特定性之要件為審查，最後，再就其究為禁止性補貼抑或可控訴補貼之態樣為認定。而由於巴西之補貼措施皆係針對蔗農給予之，故上述之補貼措施是否如同 ASA 所控，係針對糖類的補貼，可能尚須審查有多少補貼利益傳遞至糖業，方得認定之，惟受限於對上述之補貼措施的實際內容資訊不足，無法針對此點進行分析，因此，本文以下之討論先假設補貼至蔗農之利益將同時補貼糖業。

保證收購價格

就 CONAB 以高於市場價格之金額向蔗農購買甘蔗之措施而言，其可能為 SCM 協定第 1.1 (a) (1) (iii) 之「政府收購商品」⁸，CONAB 為聯邦機構屬於政府，其購買甘蔗之行為係「政府收購商品」之補貼態樣。而關於是否受有利益，係指政府購買商品之價格與市價並不相當，高於市價之情形為此所謂之「不相

⁷ Panel Report, *United States — Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, WT/DS257/R (adopted Feb. 17, 2004).

⁸ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 1.1(a)(1)(iii): “For the purpose of this Agreement, a subsidy shall be deemed to exist if: ... a government provides goods or services other than general infrastructure, or purchases goods.”

當」，依加拿大航空器案 (Canada—Aircraft) 上訴機構之見解⁹，應著重在利益受領者，並依照私人投資者測試，即比較企業取得財務補助及未取得財務補助在市場上之情形，若因為財務補助之取得，而使其在市場上之交易條件優於未取得補助時之交易條件，則將之視為因此受有利益，由蔗農得以「高於市場價格」之金額賣出，可知相較於政府未以保證收購價格向其購買時，受領該財務補助使其取得優於市場上之交易條件，故該當此要件。而第三個要件關於「特定性」¹⁰，所謂特定性係指是否係對提供補貼機關轄區內單一事業或產業或一群事業或產業為特定補貼，其可分為法律上或事實上之特定性，前者係以法律規章限制受領者之資格，此規定於 SCM 協定第 2.1 條 (a) 及 (b) 中¹¹，然若法律上規範看似無條件限制，實際上僅有少數廠商可獲得補貼，則屬於事實上特定性，及 SCM 協定第 2.1 條 (c) 所規定者¹²，雖自 ASA 提出之報告中無法看出系爭措施究為法律上或事實上特定之情況，然該措施係針對蔗農而給予，是使特定產業獲得利益，故可推知其該當此要件。

就 CONAB 使符合一定條件之蔗農得到得補足其保證收購價格與在市場上賣得之價額間落差之直接補助者而言，其可能屬於 SCM 協定第 1.1 (a) (1) (i) 所謂「資金之直接轉移」之補貼，即政府給予直接資金上之補助者，巴西政府直接給予保證價格與市場價格間之差價，即屬之。而就受有利益之部分之認定，由於該財務補助之取得與未取得時相比，係使其獲得原先在市場上不可能取得之條件，蔗農取得了其原先在市場上無法得到之金額，因此，該當此要件。而就特定性之部分，係特定在與提煉廠無關之蔗農，故具特定性。

有鑒於此，巴西政府對蔗農提供保證收購價格之部分可能被認定係屬於 SCM 協定下之補貼，由於其並非以出口實績或以使用國內貨品而非進口貨品為條件之禁止性補貼，其可能落入者為 SCM 協定第 5 條之可控訴補貼，因此，美

⁹ Appellate Body Report, *Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*, WT/DS70/AB/R (adopted Aug. 20, 1999).

¹⁰ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 2.

¹¹ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 2.1(a): “Where the granting authority, or the legislation pursuant to which the granting authority operates, explicitly limits access to a subsidy to certain enterprises, such subsidy shall be specific.”; art. 2.1(b): “Where the granting authority, or the legislation pursuant to which the granting authority operates, establishes objective criteria or conditions governing the eligibility for, and the amount of, a subsidy, specificity shall not exist, provided that the eligibility is automatic and that such criteria and conditions are strictly adhered to. The criteria or conditions must be clearly spelled out in law, regulation, or other official document, so as to be capable of verification.”

¹² Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 2.2(c): “If, notwithstanding any appearance of non-specificity resulting from the application of the principles laid down in subparagraphs (a) and (b), there are reasons to believe that the subsidy may in fact be specific, other factors may be considered. Such factors are: use of a subsidy programme by a limited number of certain enterprises, predominant use by certain enterprises, the granting of disproportionately large amounts of subsidy to certain enterprises, and the manner in which discretion has been exercised by the granting authority in the decision to grant a subsidy. In applying this subparagraph, account shall be taken of the extent of diversification of economic activities within the jurisdiction of the granting authority, as well as of the length of time during which the subsidy programme has been in operation.”

國若欲指控巴西違反 SCM 協定時，便須證明因巴西之措施而受有損害。

直接補貼

東北之蔗農每生產一公噸之蔗糖將得到 2.5 元美金之情形，可能屬於 SCM 協定第 1.1 (a) (1) (i) 所謂「資金之直接轉移」之補貼¹³，由於凡是符合該條件之蔗農便得取得直接資金之補助，該當此補貼型態。就受有利益之部分而言，如同前述，原則上須以私人投資者測試檢視之，然而，由於 ASA 提供之報告不具足夠之事實背景認定 2.5 美金是否將使蔗農得到優於未取得時之待遇，是以，其是否因該財務補助而受有利益，尚待討論。特定性之部分，其以東北之蔗農為條件，依據 SCM 協定第 2.2 條之規定¹⁴，限定於特定地區者即視為具特定性，是以特定地區之特定產業該當「特定性」之要件，最後，由於並非屬於以出口實績或以使用國內貨品而非進口貨品為條件之禁止性補貼，故可能者為 SCM 協定第 5 條之可控訴補貼，美國將來若欲指控巴西違反 SCM 協定，則須證明因巴西之措施而受有損害。

結論

雖然 ASA 提出之報告指控巴西對其糖業有許多補貼措施，然而，由於該報告之目的，可能係為促使美國國會支持對糖業補貼之 2002 年農業法之續行，因此，其將糖及乙醇認定具規模經濟並將對乙醇之補貼措施視為等同於對糖業之補貼措施，關乎此，本文認為由於乙醇與糖顯非同類產品，故不應作此認定，此外其將為扶植農業發展者將視為係對蔗糖之補貼措施，由於並不具特定性，因此，亦非 SCM 協定規範下之補貼。有鑒於此，本文僅就保證收購價格與直接補貼為討論，並認為二者皆可能屬於 SCM 協定下所規範之補貼，然尚須更多事實資料相佐，方得完成是否有違反 SCM 協定之認定與分析。

¹³ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art. 1.1(a)(1)(i): “For the purpose of this Agreement, a subsidy shall be deemed to exist if: ... a government practice involves a direct transfer of funds (e.g. grants, loans, and equity infusion), potential direct transfers of funds or liabilities (e.g. loan guarantees).”

¹⁴ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, art.2.2: “A subsidy which is limited to certain enterprises located within a designated geographical region within the jurisdiction of the granting authority shall be specific. It is understood that the setting or change of generally applicable tax rates by all levels of government entitled to do so shall not be deemed to be a specific subsidy for the purposes of this Agreement.”