

簡析印度糧食安全法案之法律爭議

唐君豪、王芊茵

印度政府於今年九月通過糧食安全法案 (Food Security Act)，此法案之公布使糧食安全議題重新受到各國關注。近年來，由於在農業、服務業等爭議問題上各國無法達成共識，而使杜哈回合談判停滯不前，其中，糧食安全議題亦是影響談判進程的重要關鍵，因其不僅僅是經貿爭議，更涉及發展中國家的民生與政治問題。本文中將針對印度的糧食安全法案出發，檢討法案中因大量的糧食需求而致印度政府需依規定以「最低支持價格」(Minimum Support Price¹) 向印度農民購買糧食之行為，是否獨厚國內農業之爭議。

糧食安全 (Food Security) 係指任何人在任何時候均能實質且有效的獲得充分、安全且營養之糧食，以符合其飲食及糧食偏好的活力健康生活²。政府得否為了糧食安全而以國內支持方式，同時保護國內農民利益以及幫助窮苦的人民維持基本生計³？

本文以下將分為三個部分，首先簡介本次印度所提出的糧食安全法案之內容及其相關措施，以期讀者對於本文所討論的措施有基本的認識；其次，以補貼及平衡措施協定及農業協定檢視印度的糧食安全法案與 WTO 規範的合致性；最後，簡析印度的糧食安全法案對於目前 WTO 體制及多邊貿易談判可能造成的影響並做一結論。

國家糧食安全法案 (Food Security Law)

今年 (2013 年) 9 月 10 日，印度政府通過一項糧食安全法案，主要係印度糧食合作署 (Food Corporation of India，以下簡稱 FCI) 透過「定向公共分配系統」(Targeted Public Distribution System⁴)，提供給符合特定資格⁵，如：符合貧

¹ 基於農業成本與價格委員會 (Commission of Agricultural Cost and Prices) 在考量各種農業生產成本和合理的生產利益後，為維持農民基本生計所提出之一採購價格。

² 原文參照 WTO, Glossary, Food Security- food security exists when all people at all times have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary and food preferences for an active and healthy life, available at http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/food_security_e.htm

³ WTO web, Agriculture Negotiations ,Backgrounder, Update Phase 2: food security, available at http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgnd18_ph2foodsecurity_e.htm

⁴ 此為 FCI 特別針對貧窮線以下之印度人口所特別建立的食物分配補助系統，Food corporation of India, Brief note on PDS and other Welfare Schemes, FCI, 發布日期, available at <http://fciweb.nic.in/upload/Public-dist/Brief%20note%20on%20PDS%20and%20OWS%2012-13.pdf>

⁵ Food Security Law section10: (1) The State Government shall, within the number of persons determined under section 9 for the rural and urban areas, identify—
(a) the households to be covered under the **Antyodaya Anna Yojana** to the extent specified under sub-section (1) of section 3, in accordance with the guidelines applicable to the said scheme;

困人口糧食補助計畫(Antyodaya Anna yojana scheme)的家庭,得持配給卡(Ration Card⁶)至特定的平價商店(Fair Price Shop⁷)以限定補貼額度的「優惠價格」購買一定數量之糧食⁸。

依糧食安全法案第2條第2項規定,政府所收購的糧食價格應以最低支持價格(Minimum Support Price)為之⁹,而以該價格收購糧食的行為,正是引起各國對於印度糧食安全法案極大關切的原因所在¹⁰。印度政府係透過農業合作署(FCI)採購糧食,其主要目的除了提供窮人糧食以外,根據糧食安全法案第31條規定參照行程表3,亦有穩定糧價以保護農民利益之目的在內¹¹。依據糧食安全法案對Central pool的存糧購買之規定,FCI須依糧食購買程序,則就是所謂的open-ended採購程序之規定:FCI有義務購買且以指定價格(即最低支持價格加上紅利)購買農夫所提供符合一定品質之全部糧食產品¹²。

印度政府透過此上述最低支持價格所購得之糧食,將因為該法案推動需要糧食之數量逐年上升¹³,造成其收購之價值將違反了農業協定(Agreement of Agriculture),補貼中有關境內支持之「微量補貼」(de minimus subsidy)之上限,亦即印度所補貼的額度將超過其每年境內農業生產總額之10%。關於此部分之爭議,將於下列討論之。

印度糧食安全法案中與採購糧食相關之規定,是否違反GATT之規定?

(一) 印度之糧食採購行為,是否違反GATT第3條之國民待遇原則?

印度政府為了執行印度的糧食安全法案,需大量向農民購買糧食作物,並透

(b) the remaining households as priority households to be covered under the **Targeted Public Distribution System**,

⁶ Food Security law section 3 (16): ““ration card” means a document issued under an order or authority of the State Government for the purchase of essential commodities from the fair price shops under the Targeted Public Distribution System.”

⁷ Food Security law section 3 (4): ““fair price shop” means a shop which has been licensed to distribute essential commodities by an order issued under section 3 of the Essential Commodities Act, 1955, to the ration card holders under the Targeted Public Distribution System.”

⁸ Food Security law Section 3 (1): “Every person belonging to priority households, identified under sub-section (1) of section 10, shall be entitled to receive five kilograms of food grains per person per month at subsidized prices specified in Schedule I from the State Government under the Targeted Public Distribution System.”

⁹ Food Security law Section 2 (1): “procured by the Central Government and the State Governments through minimum support price operations.”

¹⁰ SujayMehdudia, *WTO chief raises concerns over India food security law*, THE HINDU available at <http://www.thehindubusinessline.com/industry-and-economy/wto-members-uneasy-about-food-security-law/article5201654.ece> (last visited Oct. 30, 2013).

¹¹ Food Security law Schedule 3: “(1) Revitalization of Agriculture (a) agrarian reforms through measures for securing interests of small and marginal farmers.”

¹² *National Food Security Bill-Challenges and Options, Discussion Paper No. 2*, December 2012, Commission for agricultural Cost and Prices, Department of Agriculture & Cooperation, Ministry of Agriculture, available at <http://cacp.dacnet.nic.in/NFSB.pdf>

¹³ *Id.* at 12.

過定向分配系統分配糧食與符合條件的人民，若印度政府購買的對象僅限於國內的農民，可能有違反國民待遇原則之疑慮，依據 GATT 第 3.1 條¹⁴規定：「各締約國承認內地稅、其他內地規費及影響進口貨品之內地銷售，兜售、購買、運輸、分配或使用之各種法令……，不得為保護本國生產而適用於輸入或國內之產品。」可知在 GATT 的規範下，政府之措施不得造成對於本國生產提供保護之行為，若印度政府僅向國內的農民購買糧食作為公共存糧，而未向外國的農民購買，且此舉並非基於商業決定，則印度政府之行為可能違反 GATT 第 3 條之規定。

在系爭法案中並未明文規定印度政府採購糧食的對象僅限於國內的農民，換言之，印度政府亦有可能向國外採買糧食，然在系爭法案第 2 條¹⁵規定政府於向國內農民採購糧食時，須以最低支持價格 (Minimum Support Price) 購買之，此條文並未適用於國外的糧食提供者，據此，印度政府之糧食採購僅對其國內的農民提供最低支持價格的保障，可知印度政府在採購價格上對來自國外的糧食仍有歧視性待遇，故印度政府之措施仍有可能違反 GATT 第 3 條。

(二) 印度之糧食採購行為，是否構成 GATT 第 3.8 條政府採購之例外？

在 GATT 第 3 條中設有國民待遇原則的例外，在符合特定條件下可正當化政府的歧視性措施，如政府採購行為可能構成國民待遇原則的例外，GATT 第 3.8 條第一項¹⁶規定：「(一) 本條文規定不適用於規範政府機構為政府用途採購物品之有關法規，但其採購之物品不得轉售或供商業性銷售生產使用……。」換言之，當一國政府所採取之措施可被歸類為政府採購行為時，政府給予國內生產者的優惠措施，可以例外的不給予國外的生產者。

印度的糧食安全法案係政府作為採購的主體向國內的農民購買糧食並發放給窮人，印度政府之行為可能屬於政府採購之一環，惟依糧食安全法案第三條¹⁷之規定，符合特定資格之人民並非無償取得糧食，而是以經由政府補貼過後的「優惠價格」購買之，故不符合 GATT 第 3.8 條但書關於政府所採購之物品不得轉售

¹⁴ General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (Hereinafter GATT 1994), Article 3.1: “The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.*.”

¹⁵ Food Security law Section 2 (1): “procured by the Central Government and the State Governments through minimum support price operations.”

¹⁶ GATT 1994, Article 3.8: “(a) The provisions of this Article shall not apply to laws, regulations or requirements governing the procurement by governmental agencies of products purchased for governmental purposes and not with a view to commercial resale or with a view to use in the production of goods for commercial sale.”

¹⁷ Food Security law Section 3 (1): Every person belonging to priority households, identified under sub-section (1) of section 10, shall be entitled to receive five kilograms of food grains per person per month at subsidized prices specified in Schedule I from the State Government under the Targeted Public Distribution System.

之規定，故印度無法用 GATT 第 3.8 條正當化其措施。

印度糧食安全法案中與採購糧食相關之規定，是否違反農業協定？

(一) 印度之糧食採購行為，是否屬於農業協定下的需削減的境內支持？

關於農業產品的補助在農業協定裡面有特別的規範，印度之糧食安全法案與農業協定密切相關，故本文接下來要檢視印度之措施與農業協定的合致性，依農業協定第 1 條 a 款規定¹⁸：「『農業境內支持』及『總和支持程度 (Aggregate Measurement of Support, 簡稱 AMS)』係指以貨幣表示的每年支持水準，該種支持係指針對某一農產品的支持，且有利於基本農產品生產者，或對非特定農產品支持而有利於一般農業生產者……。」可知關於農業境內支持之要件，包括該支持係針對「特定」農產品為支持，且「有利於」基本農產品的生產者，若具備上述條件，除有農業協定第 6 條第 4 款及附件二之規定，否則即屬會員國所承諾削減的範圍。

印度的糧食安全法案係以最低支持價格向農民購買糧食，且該最低支持價格會根據農業成本等因素隨時調整，反映農民的生產成本在內，係對農民而言的價格保障措施，且在系爭法案中，政府所購買的糧食作物可特定在米、小麥等特定的糧食作物，可知印度政府所購買的糧食係特定的農產品，據此，本文發現印度政府之措施係購買法案中所提及的「特定」農產品，係就特定農產品提供最低支持價格，且農民於市場價格低於最低支持價格時，亦可藉由最低支持價格確保其利益，可認印度政府以最低價格收購糧食之措施，係支持特定的農產品並有利於其農業生產者。

(二) 印度之糧食採購行為，是否符合農業協定下的例外規定？

如前段所述，依農業協定之規定，會員國應削減其境內支持以符合會員國之削減承諾，若系爭措施符合農業協定第 1 條所述，則為會員國承諾削減的範圍，然在農業協定第 6 條第 4 項設有例外規定，按農業協定第 6 條第 4 項規定：「(a) 會員不應被要求將下列各項包括在當期總 AMS 之計算內，並被要求加以削減：(i) 若特定產品之境內支持未超過該會員在相關期間基本產品生產總值之 5%，則毋須列在該會員當期 AMS 計算範圍…… (b) 就開發中國家而言，本項之微量百分比應為 10%。¹⁹」換言之，若會員國對於特定產品的境內支持，其總量可

¹⁸ Agreement on Agriculture, Article 1 (a): ““Aggregate Measurement of Support” and “AMS” mean the annual level of support, expressed in monetary terms, provided for an agricultural product in favour of the producers of the basic agricultural product or non-product-specific support provided in favour of agricultural producers in general, other than support provided under programmes that qualify as exempt from reduction under Annex 2 to this Agreement……”.

¹⁹ Agreement on Agriculture, Article 6.4: “The domestic support reduction commitments of each Member contained in Part IV of its Schedule shall apply to all of its domestic support measures in favour of agricultural producers with the exception of domestic measures which are not subject to reduction in

被認為是微量時，則有可能構成例外而不需納入會員國的削減承諾之中。

印度政府依最低支持價格購買糧食，並提供給其國內高達 8 億的貧窮人口，提供每人 5 公斤的糧食²⁰，據統計印度政府為了實施此計畫，估計將挹注超過 150 億美元的資金於其中用於購買糧食，由於本法案要求政府在購買糧食時，應以最低支持價格為之，將變相提供巨額的補助與其國內的農民，其補助的額度會超越開發中國家對於境內支持的微量例外，換而言之，印度對於農業的補貼已經超過 10% 的上限，而不得使用農業協定第 6 條第 4 款²¹所給予開發中國家的 10% 微量例外正當化其措施，因而違反農業協定對於境內支持的規定。

結論

雖然印度政府之糧食安全法案係為了幫助該國國內的窮人都能得到充分的糧食，可說是立意良善，然由於其補助的數量及範圍皆相當龐大，而引起各國關切，認為系爭措施可能造成相當大程度的貿易扭曲，本文檢視了與系爭措施可能相關的法律規範，發現無法透過現行 WTO 制度下的規範正當化印度為了實施系爭法案而違反 GATT 及農業協定的行為，分析已如前述。

對此，印度政府目前正積極尋求修改農業協定中關於開發中國家 10% 例外規定的可能性，或是重新給予其和平條款的例外，而積極與其他 WTO 會員國協商中。就目前而言，印度的糧食安全法案對貿易扭曲程度甚高，若整體修改協定的上限，對於長期的自由貿易發展相當不利，故他會員國同意修改 10% 上限之可能性不高，較有可能針對印度個案性地給予例外，系爭措施的後續發展如何，尚待觀察。

terms of the criteria set out in this Article and in Annex 2 to this Agreement. The commitments are expressed in terms of Total Aggregate Measurement of Support and “Annual and Final Bound Commitment Levels”.”

²⁰ Amit Sen, *WTO members uneasy about food security law*, BUSINESS LINE, Oct. 4, 2013, available at <http://www.thehindubusinessline.com/industry-and-economy/wto-members-uneasy-about-food-security-law/article5201654.ece> (last visited Nov. 4, 2013).

²¹ Agreement on Agriculture, Article 6.4: “The domestic support reduction commitments of each Member contained in Part IV of its Schedule shall apply to all of its domestic support measures in favour of agricultural producers with the exception of domestic measures which are not subject to reduction in terms of the criteria set out in this Article and in Annex 2 to this Agreement. The commitments are expressed in terms of Total Aggregate Measurement of Support and “Annual and Final Bound Commitment Levels”.”