

試析美國新農業法案棉花計畫對高地棉案之因應措施

陳韻竹

今 (2014) 年 2 月初，美國國會取得共識後通過新農業法案，美國歐巴馬總統簽署並頒布美國新農業法案 (Farm Bill)，該農業法案包括刪除直接補貼支付程序 (Direct Payments, DPs)、反循環給付 (Counter-Cyclical Payments, CCPs) 及農作物平均收入選擇計畫 (Average Crop Revenue Election (ACRE) Payments) 等重大改革¹，利於美國農業生產力提升及農產品出口機會增加²，並有利於可解決與巴西高地棉爭端之問題。然而，巴西則認為美國新版農業法案新增的「累積所得保護計畫」(Stacked Income Protection Plan, STAX) 及修訂後的「出口信貸擔保計畫」(General Sales Manager (GSM) 102 export credit guarantee program)，仍有扭曲國際棉花貿易之嫌，將在執行美國高地棉爭端案件的報復措施前，向 WTO 爭端解決小組提出檢視美國最新 2014 年農業法案之要求，以裁決美國政府新版農業法案及棉花相關措施是否符合 WTO 規範³，是以本文欲透過檢視比較美國新農業法案之「累積所得保護計畫」及「出口信貸擔保計畫」，探討美國新農業法案對美國高地棉案之因應措施，並進一步分析該法案是否符合 WTO 規範。

本文首先將概述美國高地棉案之發展過程，並詳述美國新農業法案的「累積所得保護計畫」及「出口信貸擔保計畫」之內容；其次，檢視上述所提及之計畫對美國高地棉案所帶來的可能影響及衝突；接著，試析新農業法案的棉花計畫是否符合 WTO 規範；最後，作一結論。

美國高地棉案發展之概述

美國高地棉案爭端始於 2002 年，巴西針對美國依農場安全與農村投資法，藉由若干補貼措施向其棉花農民提供補貼提出諮商，在雙方諮商未果的情況下，向 WTO 爭端解決機構提出控訴⁴。WTO 專家小組與上訴機構分別於 2004 年和 2005 年作出裁決，皆認定美國確實對國內棉花農民提供非法補貼，造成棉花貿易扭曲，要求美國調整其政策使之符合 WTO 規範。雖然美國按照 WTO 裁決結

¹ 2014 Farm Bill Highlights, USDA, Mar. 2014, available at <http://www.usda.gov/documents/usda-2014-farm-bill-highlights.pdf> (last visited Mar. 23, 2014).

² Food, Farm and Jobs Bill, USDA, Mar. 2014, available at <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?navid=farmbill> (last visited Mar. 23, 2014).

³ 巴西將請求 WTO 爭端解決小組檢視美國最新 2014 年農業法案，中華經濟研究院，2014 年 2 月 26 日，網址：<http://web.wto.org.tw/Page.aspx?pid=245876&nid=189>，(最後瀏覽日：2014 年 3 月 23 日)。

⁴ WTO Dispute settlement, *United States — Subsidies on Upland Cotton*, available at http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm (last visited Mar. 23, 2014).

果對其棉花補貼政策作了一定程度之調整，但巴西認為美國的調整不足以改變其非法補貼的性質，再次向 WTO 提出訴訟，依據 DSU 第 21.5 條要求成立履行審查小組，於該裁決中，小組裁決美國未取消非法補貼，其措施不夠充分調整，但美國不服裁決，向 WTO 上訴機構提出上訴，最後，於 2008 年上訴機構維持小組裁決，認定美國仍未取消違反 WTO 規範之棉花補貼作法，是以巴西據此提出仲裁之請求，並得到爭端解決小組授權對美國實施總額 8.29 億美元的貿易制裁，其中若巴西於對貨品採取之報復措施不足以有效運用時，得進行跨部門報復⁵。

經過協商，巴西於 2010 年與美國達成貿易制裁協議，美國同意和巴西共同建立每年約 1.47 億美元的基金，為巴西棉花生產者提供技術援助及訓練，基金將營運至美國通過新的農業法案或兩國達成最終解決方案之時⁶，美國同意每半年檢視其對棉花出口實施的出口信貸擔保計畫，須逐步降低出口信用保證費用上限⁷，巴西則同意暫緩對美國提出 WTO 授權的貿易報復措施，直至美國新農業法案取消違反 WTO 規範的補貼措施⁸。然而，2013 年 9 月底美國 2008 農業法案到期後，加上美國政府的停擺，在缺乏法律授權下，美國未繼續支付巴西 1.47 億美元技術協助基金⁹。

美國農業法案因應高地棉案之修訂沿革

自 WTO 專家小組及上訴機構認定美國對國內棉花農民進行補貼，造成貿易扭曲、違反 WTO 規範後，美國即試圖修訂相關法案項目，以符合 WTO 之規範及爭端解決機構之建議¹⁰。美國農業部 (United States Department of Agriculture, USDA) 於 2005 年藉由農產品信貸公司 (Commodity Credit Corporation, CCC) 對出口信貸擔保計畫調整風險費用結構，因而做出一個臨時性的修正¹¹，接著，移除在 2002 年美國農業法案 (2002 Farm Act) 中的第二步棉花計畫 (the Step 2 Cotton Program)¹²。美國認為已對出口信貸擔保計畫及棉花補助計畫做出符合 WTO 規範之修正，惟其後美國與巴西雙方對於美國是否確實履行有所爭議，於

⁵ *Id.*

⁶ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, BRAZIL'S WTO CASE AGAINST THE U.S. COTTON PROGRAM, available at <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32571.pdf> (last visited Mar. 23, 2014).

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

⁹ 趙思博、劉盈君，從美國高地棉案之後續發展省思 DSU 第 22.1 條之規範，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，153 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no153/1.pdf> (最後瀏覽日：2014 年 3 月 23 日)。

¹⁰ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, STATUS OF THE WTO BRAZIL-U.S. COTTON CASE, available at <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R43336.pdf> (last visited Mar. 23, 2014).

¹¹ *Supra* note 6.

¹² Step 2 payments were made to exporters and domestic mill users to compensate them for their purchase of higher-priced U.S. upland cotton. Under the 2002 farm act, the Step 2 payment rate for the 2002-2005 marketing years was calculated as the difference between the price of U.S. upland cotton, delivered c.i.f. (cost, insurance, freight) in Northern Europe, and the average of the five lowest prices of upland cotton delivered c.i.f. in Northern Europe from any source. The Step 2 cotton program was eliminated on August 1, 2006 (§1103, P.L. 109-171).

2006 年依據 DSU 第 21.5 條要求成立履行審查小組，審視美國調整後的棉花計畫是否符合 WTO 規範¹³。

履行審查小組審視美國調整後棉花計畫的同時，美國 2002 年農業法案已於 2007 年 9 月底到期終止，於 2008 年 6 月通過並施行 2008 年美國農業法案。2008 年美國農業法案提供棉花農民貸款差額給付 (Marketing Loan Deficiency Payments, LDPs)、直接給付、反循環給付及農作物平均收入選擇計畫¹⁴，農民可從「反循環給付」及「農作物平均收入選擇計畫」兩者中擇一參加，選定後就不能改變。此外，農業生產者仍可依據先前之法規受益於作物補貼與收入保險¹⁵。

2008 美國農業法案所修訂之貸款差額給付、直接給付及反循環給付，為延續 2002 年農業法案之規定，係為美國政府提供給本國農民之協助。貸款差額給付為政府為避免發生農產品過剩之情形，若市場價格低於貸款價格時，准許農民將農產品在市場上出售，政府補貼貸款價格與市場價格間的差額。美國的直接給付制度則非根據農民當期產量計算，且與當期產品價格無關，而是依據過去種植面積與產量計算，此不會形成對農民的直接補貼，但會間接增加生產。反循環給付又稱差額給付 (Deficiency Payments)，係利用「目標價格」(Target Price) 與「有效價格」(Effective Price) 間差額作為單位給付額度 (Counter Cyclical Payment Rate)，並乘以農民過去作物面積之百分比，再乘以單位面積產量。只有在產品的有效價格低於目標價格時，方有反循環給付之使用。農作物平均收入選擇計畫係提供價格保證，在州內所栽種之特定作物實際收入價格若不如五年間周平均產出及二年間全國平均價格之保證價格時，則會補貼農民兩者之差額，但參加此計畫之農民必須放棄 20% 的直接給付金額及 30% 營銷補助貸款¹⁶。

2008 美國農業法案僅提高補助之標準及金額，並未確實解決高地棉案所生之爭端問題。美國 2014 新農業法案在修訂之際，考量到美國與巴西高地棉案爭端問題，刪除直接給付、反循環給付及農作物平均收入選擇計畫¹⁷，將由累積所得保護計畫¹⁸所取代，並修訂出口信貸擔保計畫。

累積所得保護計畫¹⁹內容

新增之累積所得保護計畫係為取代 2008 美國農業法案中之直接給付、反循環給付及農作物平均收入選擇計畫，舊有法案雖然對農民有補貼之幫助，但是越

¹³ *Supra* note 6.

¹⁴ *Supra* note 10.

¹⁵ *Supra* note 10.

¹⁶ 李舟生，美國農產品反循環給付之意義，農政與農情，行政院農業委員會，2008 年 2 月網址：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=18974> (最後瀏覽日：2014 年 3 月 23 日)。

¹⁷ Section 1101-1103, H. R. 2642

¹⁸ *Supra* note 10.

¹⁹ Section 11017, H. R. 2642

來越高的市場價格因固定目標價格及貸款匯率無法確實補助到農民之需求，反而還增加美國支出²⁰。累積所得保護計畫之旨意為彌補基於農作物保險計畫 (Crop Insurance Program, CIP) 而無法被包含到的農作物保險小損失，農作物保險計畫主要在補償鉅額損失，美國新農業法案透過推行累積所得保護計畫，對農民進行小損失的補償，將會更加有效地保障棉花農民的收入目標，亦可減輕美國對其之支出²¹。其計畫之特點為收入保證，所謂的收入保證係基於全郡的預期平均收入，補償目標為當棉花農民受到影響棉花銷售價格的市場因素及影響棉花單位面積產量的自然因素時，將可獲得預期收入中所受到百分之十至三十的損失補償，即保障棉花農民達到百分之七十至九十的預期收入目標，此可大幅度地降低生產者的生產風險。另外，國家所支付的保險費佔整體的 80%，農民僅須對此給付剩餘的 20%²²，且若要使用該計畫之補償措施，則必須放棄農作物保險計畫的補助。

出口信貸擔保計畫²³內容

在舊有美國農業法案中，出口信貸擔保計畫為巴西詬病的其中一項補貼措施，因此美國透過這次修法，希望能符合 WTO 規範。透過新修訂的出口信貸擔保計畫，可使美國私人財務機構運用美國農業部的信貸擔保，以擴大新興市場中希望購買美國農產品出口的融資買家²⁴。出口信貸擔保計畫對欲購買美國食品 and 農產品的外國買家保證，可以經由被批准的外資銀行進行短期融資的償還²⁵。該計畫旨在鼓勵美國農產品出口、鼓勵要購入美國農產品，卻因沒有經農產品信貸公司保證融資的其他國家買家，以保持或增加在美國農產品對外的銷售，符合條件的國家均係由美國農業部決定通過得否提供擔保債務的服務支持，使用該計畫之所有產品必須全部產自美國，美國隊本計畫之預算仍未有刪減。出口信貸擔保計畫有助於確保信貸擔保可運用於資助美國農產品出口到發展中國家²⁶。

評析美國新農業法案棉花計畫

新增的累積所得保護計畫與修訂後的出口信貸擔保計畫是否能確實解決美國與巴西長久以來的棉花貿易問題，抑或是兩計畫仍未符合 WTO 規範，則須進行以下之檢視，在討論兩計畫是否能解決美國與巴西的棉花貿易問題前，首要的問題在於累積所得保護計畫是否構成農業協定的境內補貼，而出口信貸擔保計畫是否構成農業協定之出口補貼，就其進行檢視。

²⁰ ICTSD, THE 2012 US FARM BILL AND COTTON SUBSIDIES : AN ASSESSMENT OF THE STACKED INCOME PROTECTION PLAN, Dec. 2012, available at <http://ictsd.org/downloads/2012/12/us-farm-bill-2012-and-cotton-subsidies.pdf> (last visited Mar. 23, 2014).

²¹ *Id.*

²² *Supra* note 10.

²³ Section 3101, H. R. 2642

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*

(一) 累積所得保護計畫

新增之累積所得保護計畫對棉花農民來說，為受到損失時的一種收入補貼，有可能違反 WTO 農業協定境內補貼政策之規範²⁷。依據農業協定第 6.1 條境內補貼之定義²⁸及附件二第 7 條²⁹對農民之所得保險補貼規定，所得保險及所得安全計畫中，農業所得損失之給付額至多只能補償有資格獲得此項協助之生產者在該年所得損失之百分之七十，任何此類給付額應僅與本農業所得有關，農民在同年所獲得補償及自然災害救濟之總給付額不應超過農民總損失的 100%。然而，在本累積所得保護計畫之農業損失，可獲之補償最多高達百分之九十的預期收入目標，此有可能落於農業協定中之模糊地帶，進而違反 WTO 農業協定境內補貼政策之規範。

(二) 出口信貸擔保計畫

修訂後的出口信貸擔保計畫，係維持 2008 年美國農業法案出口信貸擔保計畫之結構，並未大幅度地修正計畫之運行方式，就該計畫的架構設計及運作方式，依據 SCM 協定附件一第 (j) 項³⁰之出口補貼措施，在判斷是否構成該項之出口補貼時，必須視政府為服務提供者，政府所提供之費率是否能涵蓋計畫之長期經營成本及損失而定，但 SCM 協定附件一第 (j) 項並無規範衡量成本效益的方法，在此應判斷為修訂後的出口信貸擔保計畫之保險費率，是否能適當地涵括該計畫長期營運的成本及損失。依美國新農業法案之條文，可發現在本次修法的內容中，

²⁷ AGREEMENT ON AGRICULTURE, art. 6.1: "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".

²⁸ *Id.*

²⁹ AGREEMENT ON AGRICULTURE, Appendix II, art 7: "Government financial participation in income insurance and income safety-net programmes (a) Eligibility for such payments shall be determined by an income loss, taking into account only income derived from agriculture, which exceeds 30 per cent of average gross income or the equivalent in net income terms (excluding any payments from the same or similar schemes) in the preceding three-year period or a three-year average based on the preceding five-year period, excluding the highest and the lowest entry. Any producer meeting this condition shall be eligible to receive the payments. (b) The amount of such payments shall compensate for less than 70 per cent of the producer's income loss in the year the producer becomes eligible to receive this assistance. (c) The amount of any such payments shall relate solely to income; it shall not relate to the type or volume of production (including livestock units) undertaken by the producer; or to the prices, domestic or international, applying to such production; or to the factors of production employed. (d) Where a producer receives in the same year payments under this paragraph and under paragraph 8 (relief from natural disasters), the total of such payments shall be less than 100 per cent of the producer's total loss."

³⁰ AGREEMENT ON SUBSIDIES AND COUNTERVAILING MEASURES, ANNEX I, (j) : "The provision by governments (or special institutions controlled by governments) of export credit guarantee or insurance programmes, of insurance or guarantee programmes against increases in the cost of exported products or of exchange risk programmes, at premium rates which are inadequate to cover the long-term operating costs and losses of the programmes."

其計畫之修正幅度不大且無更動基本計算方式，因此仍有可能未符合爭端解決小組之建議，構成出口補貼，新修訂後的出口信貸擔保計畫仍有可能無法解決與巴西棉花貿易爭端的問題。

結論

美國新農業法案通過後，美國對相關棉花計畫作出修正，美國和巴西都希望美國新農業法案可以解決棉花貿易爭端。美國新農業法案中之棉花計畫將不再被列為重大計畫，然，卻以新增的累積所得保護計畫及修正後的出口信貸擔保計畫所取代。從美國的角度來看，美國新農業法案可能可以解決與巴西的棉花貿易問題，然而，巴西卻對美國新農業法案提出質疑，認為美國新版農業法案之棉花計畫，仍有扭曲國際棉花貿易之嫌，已預計對美國向 WTO 提出審查新農業法案之要求。總體而言，累積所得保護計畫及出口信貸擔保計畫為美國新農業法案棉花計畫之補貼政策，此是否會改寫美國與巴西的棉花爭端案件的後續發展，值得持續追蹤及關注。

