

## 簡介 WTO 農業貿易談判草案及最新發展

李昀蓁 編譯

### 摘要

農業談判主席於今 (2021) 年 7 月 29 日介紹其農業談判草案，旨在促進會員之間達成共識，並期望於世界貿易組織第 12 屆部長會議上取得一定之成果。該草案包含之主要議題有：境內支持、市場開放、出口競爭、出口限制、棉花議題、特別防衛機制、以糧食安全為目的之公共儲糧計畫，以及跨領域的透明化議題。然由今年 10 月 15 日之會議情況可知，各會員對於農業套案期望達成之目標不同，導致在各議題難有共識，特別是以糧食安全為目的之公共儲糧計畫及特別防衛機制，都需要會員找出折衷方案，主席除促請會員妥協外，亦將繼續先以小團體諮商，然後再交由全體會員討論的模式推動談判，而下一次全體談判會議預定於 10 月 28 日舉行。

(取材資料：*Agriculture Negotiations Chair Introduces Draft Text for Ministerial Outcome on Farm Trade*, WORLD TRADE ORGANIZATION (July 29, 2021), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/agng\\_29jul21\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/agng_29jul21_e.htm); Hannah Monicken, *WTO Members Eye MC12 Outcome on Food Security, but Disagree on Way Forward*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 39, No. 42, Oct. 22, 2021.)

農業談判主席 Gloria Abraham Peralta 於今 (2021) 年 7 月 29 日推出農業談判草案，此草案旨在促進會員之間的共識，以期於 11 月 30 日召開的世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 第 12 屆部長會議 (12th Ministerial Conference, MC12) 上尋求可能的農業談判成果<sup>1</sup>。該草案以主席和協調員 (facilitator) (協助主席處理各項議題) 的報告為基礎，並從會員提交的文件中汲取靈感，試圖反映會員在過去一年內透過各種非正式和正式程序所做的集體努力。

對於一些立場分歧較大的領域，主席認為此草案旨在尋求可供會員考慮的談判方向，從而於跨領域的談判議題間進行權衡，並做出妥協。以下將分別介紹本次談判草案之主要議題，包括：境內支持、市場開放、出口競爭、出口限制、棉花議題、特別防衛機制 (Special Safeguard Mechanism, SSM)、以糧食安全為目

<sup>1</sup> *Twelfth WTO Ministerial Conference*, WORLD TRADE ORGANIZATION [WTO], [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc12\\_e/mc12\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc12_e/mc12_e.htm) (last visited Sept. 15, 2021).

的之公共儲糧計畫 (Public Stockholding for Food Security Purpose, PSH) , 以及跨領域的透明化議題, 並重點更新各主題談判之最新發展:

## 壹、境內支持

鑑於距離 MC12 召開之時間有限, 且會員持續對於如何規範扭曲貿易境內支持 (trade-distorting domestic support) 有所分歧, 針對具體應如何削減扭曲貿易境內支持之權利 (entitlements), 主席認為會員欲在 MC12 上取得實質成果似乎遙不可及。惟 MC12 可以在境內支持的改革過程中提供一個有益的居間做法, 以奠定一條有利於所有會員之途徑。因此, 境內支持的草案內容旨在鼓勵會員於過渡時期在此高度優先議題上達成共識, 同時銘記其共同目標為規範扭曲貿易境內支持。

數個已開發國家和開發中國家支持該草案, 認為這是一個好的開始<sup>2</sup>。它們認為各會員不太可能在短時間內, 於即將召開的部長會議上針對境內支持建構出一個全面的藍圖<sup>3</sup>。相反地, 會員應力求商定一項工作計畫, 清楚地規劃後續實質談判的主要項目, 包括境內支持削減承諾的時程、範圍及原則, 以實現於 2030 年全世界境內支持減半的目標<sup>4</sup>。這些會員強調, 應將《農業協定 (Agreement on Agriculture, AoA) 》第 6 條規定之所有類型的境內支持納入討論<sup>5</sup>, 但不需要予以相同待遇, 並強調各會員應按照其造成貿易扭曲的比例進行削減<sup>6</sup>。同時, 一些會員對於草案內容表示擔憂, 認為其並未考量非洲集團近期遞交之文件, 即欲消除超過「微量 (de minimis)」門檻的扭曲貿易境內措施, 而此門檻按照生產總

<sup>2</sup> *Agriculture Negotiators Intensify Talks on Draft Text*, WTO (Sept. 21, 2021), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/agri\\_27sep21\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/agri_27sep21_e.htm).

<sup>3</sup> *Id.*

<sup>4</sup> *Id.*

<sup>5</sup> Agreement on Agriculture art. 6, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, annex 1a, 1867 U.N.T.S. 410 [hereinafter AoA] (“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”.... 4. (a) A Member shall not be required to include in the calculation of its Current Total AMS and shall not be required to reduce: (i) product-specific domestic support which would otherwise be required to be included in a Member’s calculation of its Current AMS where such support does not exceed 5 per cent of that Member’s total value of production of a basic agricultural product during the relevant year; and (ii) non-product-specific domestic support which would otherwise be required to be included in a Member’s calculation of its Current AMS where such support does not exceed 5 per cent of the value of that Member’s total agricultural production. (b) For developing country Members, the de minimis percentage under this paragraph shall be 10 per cent. 5. (a) Direct payments under production-limiting programmes shall not be subject to the commitment to reduce domestic support if: (i) such payments are based on fixed area and yields; or (ii) such payments are made on 85 per cent or less of the base level of production; or (iii) livestock payments are made on a fixed number of head. (b) The exemption from the reduction commitment for direct payments meeting the above criteria shall be reflected by the exclusion of the value of those direct payments in a Member’s calculation of its Current Total AMS.”).

<sup>6</sup> *Agriculture Negotiators Intensify Talks on Draft Text*, *supra* note 2.

值比例計算<sup>7</sup>。他們重申減少此類支持是其優先事項，且亦是打造公平交易環境必要的第一步<sup>8</sup>。

## 貳、市場開放

草案在市場開放部分涉及兩項內容：關於適用關稅 (applied tariffs) 之透明化議題以及在 MC12 後針對市場開放繼續談判的工作計畫。兩項內容皆在今年 10 月 15 日的農業談判特別會議 (Special Sessions of the Agriculture Committee) 中進行了廣泛的討論<sup>9</sup>。

草案中關於適用關稅之透明化及運輸途中農產品之待遇，主要係基於澳洲、巴西、加拿大和烏克蘭的聯合提案。其中在適用關稅之透明化議題，支持者強調草案決議試圖提高適用關稅之透明化和可預測性，而為達成此目標所提出的方法十分具有彈性，足以因應各會員目前在適用關稅上不同之做法<sup>10</sup>。該些會員表示願意盡最大努力通過該決議，以減輕反對者之擔憂，使其不需為了承擔草案決議中的義務而進行修法<sup>11</sup>。支持者亦決定於近期釐清草案的範圍，即只涵蓋一般適用關稅之變動，而不包括像是貿易救濟或因關稅稅則分類導致的關稅變動等措施<sup>12</sup>。

而有些會員持續對草案決議表示關切，並在 10 月 15 日的會議中提出以下主要問題<sup>13</sup>：一、考量到所擬議的產品範圍已超出 AoA 下的產品定義，農業談判特別會議可能並非處理此議題之適當平台；二、該決議將會帶來後續挑戰，特別是可能需要修法增加繁重的透明化和通知義務；三、提前通知關稅變動可能會觸發過度投機或進口波動等意外後果。

整體而言，會員傾向在市場開放議題進行全面談判，因此，包括關稅減讓在內的個別項目處理，將取決於會員商議的內容<sup>14</sup>。為貫徹此目標，10 月 15 日的

---

<sup>7</sup> 例如，根據農業協定第 6.4 條，各國琥珀匣補貼 (amber box) 可享有微量 (*de minimis*) 之例外。如已開發國家對其特定產品或非特定產品之境內支持若小於其生產總值 5%，即無須列在當期總和支持程度 (Aggregate Measure of Support, AMS) 之計算，而開發中國家之微量例外則為 10%，這將會影響各國得以實施境內支持的程度。AoA art. 6.4.

<sup>8</sup> *Agriculture Negotiators Intensify Talks on Draft Text*, *supra* note 2.

<sup>9</sup> Committee on Agriculture Special Session, *Report by Ambassador Gloria Abraham Peralta to the Committee on Agriculture in Special Session and Dedicated Sessions on PSH and SSM*, para. 15, WTO Doc. JOB/AG/221 (Oct. 18, 2021).

<sup>10</sup> *Id.* para. 16.

<sup>11</sup> *Id.* para. 17.

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> *Id.* para. 18.

<sup>14</sup> Committee on Agriculture Special Session, *supra* note 9, para. 21.

會議中討論了幾項針對草案之具體建議，特別著重於關稅減讓、對開發中國家之彈性措施、非關稅壁壘及透明化，包括針對非從價稅之透明化<sup>15</sup>。

### 參、出口競爭

草案於本節中承認，透明化對於確保適當執行奈洛比部長決議 (the Nairobi Ministerial Decision on Export Competition) 及在 MC12 後繼續談判有其重要性<sup>16</sup>。草案建立在加拿大、智利、挪威和瑞士最近提案所包含的內容，該提案提出了建議選項，旨在幫助會員取得平衡，在加強和精簡透明化要求的同時，考量多數開發中國家對於額外繁瑣的透明化要求之顧慮。此外，草案建議 WTO 秘書處可以提供與貿易相關的數據，以減輕會員的負擔。

而在 10 月 15 日的會議中，非洲集團重申其支持將提高透明化作為一般原則，且鑑於各會員迄今尚未針對此議題作答覆，非洲集團認為現在任何企圖修訂出口競爭問卷調查 (Export Competition questionnaire) 中的資訊要求都為之過早<sup>17</sup>。

### 肆、出口限制

主席表示草案此部分尋求在兩個問題上達成共識：豁免世界糧食計劃署 (World Food Programme, WFP) 基於人道主義購買糧食的出口限制<sup>18</sup>，以及加強遵守 AoA 第 12 條規定的通知要求<sup>19</sup>。

許多會員贊同關於豁免 WFP 基於人道主義目的購買糧食的出口限制<sup>20</sup>。但其中一位會員重申其關切，向 WFP 提出問題，擔心若豁免出口限制可能將無法確保其國內糧食之供應，該會員亦向其他會員提出其疑問，即草案決議是否會涵蓋 WFP 從 PSH 下的糧食儲備獲得之糧食援助，或透過雙邊非商業之人道主義管道採購的糧食援助<sup>21</sup>。

<sup>15</sup> *Id.* para. 22.

<sup>16</sup> *Export Competition*, WTO, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/1980\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/1980_e.htm) (last visited Sept. 13, 2021); 溫祖康，簡析 WTO 第 10 屆部長會議農業議題相關決議及後續談判可能發展，農政與農情，第 286 期，頁 63-73，<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2504562> (最後瀏覽日：2021 年 10 月 25 日)。

<sup>17</sup> Committee on Agriculture Special Session, *supra* note 9, para. 33.

<sup>18</sup> 世界糧食計劃署是世界上最大的人道主義組織，在緊急情況下拯救生命，並利用糧食援助解救在衝突、災害和氣候變化下受影響的人們。 *Who We Are*, UNITED NATIONS WORLD FOOD PROGRAMME, <https://www.wfp.org/who-we-are> (last visited Sept. 13, 2021).

<sup>19</sup> AoA art. 12.

<sup>20</sup> *Agriculture Negotiations Chair Says Progress on New Draft Text Depends on WTO Members*, WTO (Sept. 8, 2021), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/agri\\_14sep21\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/agri_14sep21_e.htm).

<sup>21</sup> Committee on Agriculture Special Session, *supra* note 9, para. 28.

在透明化議題，草案意在體現支持者遞交的意見書中所包含的內容，以盡量減少出口限制對價格波動和進口國糧食安全的潛在影響，同時顧及開發中國家對額外繁瑣的透明化要求之顧慮。草案亦提出了具體的方法，建議秘書處進一步協助各會員履行通知義務，並指出各會員探討如何修訂當前的通知要求和格式之可能性。支持者重申了其對當前草案的支持，同時提交了具體的草案建議，以進一步闡明和改進現今 AoA 下關於出口限制之通知規範<sup>22</sup>。舉例來說：在不可抗力的情況下有為期十天的事後通知期間，以及當出口限制持續超過六個月時得要求解釋原因<sup>23</sup>。不過一些開發中國家認為草案決議的許多內容需要更深入的討論，因此 MC12 並不是做出決定的成熟時機<sup>24</sup>。然而，這些會員強調他們原則上支持提高透明化，並且願意接受涵蓋了現今草案中提高各方面透明化的工作計畫<sup>25</sup>。

## 伍、棉花

在棉花議題上，主席指出草案主要涉及透明化和針對棉花之扭曲貿易境內支持，這反映其想要迅速且具體地解決棉花問題之企圖心，同時也考量到農業談判的總體背景，特別是關於境內支持的談判<sup>26</sup>。

西非棉花四國則提出了一項較具野心的草案決議<sup>27</sup>，特別是力求削減會員對棉花之扭曲貿易境內支持，以及消除對棉花生產者直接支付「綠匣 (green box)」補貼<sup>28</sup>。一些其他會員則提出鑒於「綠匣」補貼和「藍匣 (blue box)」補貼之特性不同，包括其造成貿易扭曲程度是最小或是較小的，應將此兩類補貼分開來考慮<sup>29</sup>。

## 陸、特別防衛機制

此領域之談判重點在於擬議一項新的 SSM，該機制將允許開發中國家在進口量激增或價格下跌的情況下暫時提高關稅<sup>30</sup>。草案旨在處理會員間缺乏技術參

---

<sup>22</sup> AoA art. 12 (“...before any Member institutes an export prohibition or restriction, it shall give notice in writing, as far in advance as practicable, to the Committee on Agriculture comprising such information as the nature and the duration of such measure, and shall consult, upon request, with any other Member having a substantial interest as an importer with respect to any matter related to the measure in question. The Member instituting such export prohibition or restriction shall provide, upon request, such a Member with necessary information.”).

<sup>23</sup> Committee on Agriculture Special Session, *supra* note 9, para. 29.

<sup>24</sup> *Id.* para. 31.

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> Cotton, WTO, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/cotton\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/cotton_e.htm) (last visited Sept. 13, 2021).

<sup>27</sup> Committee on Agriculture Special Session, *supra* note 9, para. 46.

<sup>28</sup> WTO 農業協定將境內支持依其貿易扭曲程度與性質分成了：綠匣 (green box)、琥珀匣 (amber box) 與藍匣 (blue box) 三類。綠匣補貼規範於農業協定附件二中，為貿易扭曲效果極小或不具扭曲效果補貼。Domestic Support in Agriculture: The Boxes, WTO, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/agboxes\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm) (last visited Oct. 2, 2021).

<sup>29</sup> Agriculture Negotiators Intensify Talks on Draft Text, *supra* note 2.

<sup>30</sup> An Unofficial Guide to Agricultural Safeguards, WTO,

與的問題。根據協調員之報告，該草案強調了 SSM 的五個主要面向，會員可就此深入討論：評估進口量激增和價格下跌、啟動機制和交叉檢查、救濟、範圍（包括優惠性貿易的覆蓋範圍和待遇）、以及透明化和其它問題。

非洲集團亦建議會員可以考慮在即將召開的部長會議上通過一個臨時之解決方法，允許開發中國家實施為期 6 至 9 年之臨時 SSM，採用具彈性的法律形式，並且每年以通知的方式確認符合資格之產品<sup>31</sup>，以在各會員進一步談判永久機制前測試此機制之有效性<sup>32</sup>。支持者表示這將有助於提供證據說明此機制如何在實踐中發揮作用，從而回應其他會員之關切<sup>33</sup>；惟因該措施之實施可能使關稅超過現有的關稅拘束，一些會員則提及須考量此措施與市場開放之間的連繫，詢問能否將有時限的市場開放改善也納入安排<sup>34</sup>。

### 柒、以糧食安全為目的之公共儲糧計畫

草案在此議題上想要解決的問題是，當開發中國家出於糧食安全目的以政府設定的價格購買糧食，作為其公共儲糧計畫的一部分時，農業補貼規則應如何適用。主席強調對於支持 PSH 的會員而言，PSH 仍是一個優先議題，他們一再強調其為解決糧食安全和農村生計的有效手段，特別是在新冠肺炎大流行等危機時期。

此份談判草案提出兩個方案，然而鑑於各會員意見分歧，主席認為難在此議題上取得進展。一些會員建議主席將非洲集團和 33 國集團（G33 Group）所提的兩個新提案納入草案，其認為現今草案所提出的兩個方案並未反映開發中國家的觀點<sup>35</sup>，即希望能永久解決他們以政府設定之價格購買此計畫下之糧食時所面臨的問題<sup>36</sup>。該些會員認為，任何解決方法都不應施加開發中國家過於繁瑣的透明化義務，且應涵蓋所有農產品<sup>37</sup>。同時，其他會員質疑在即將召開的部長會議上，談判是否能實際提供一個永久的解決方法。在他們看來，仍然有許多問題未得到解答，而且需要更好和更即時的資訊，使會員更加了解此計畫如何運作<sup>38</sup>。

另外，有些會員認為欲在 MC12 尋求一永久解決方案是遙不可及的，原因在於會員間針對此議題之企圖心不同，且缺乏技術性的討論。「第三種方案」建議

---

[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/guide\\_agric\\_safeg\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/guide_agric_safeg_e.htm) (last visited Sept. 13, 2021).

<sup>31</sup> *WTO Agriculture Negotiators Must Step Up Engagement for MC12, Says Chair*, WTO (Oct. 15, 2021), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/agri\\_15oct21\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/agri_15oct21_e.htm).

<sup>32</sup> *Agriculture Negotiators Intensify Talks on Draft Text*, *supra* note 2.

<sup>33</sup> *Id.*

<sup>34</sup> Committee on Agriculture Special Session, *supra* note 9, para. 62.

<sup>35</sup> Amiti Sen, *India, African Group, Reject Draft Text for Agri Pact at WTO*, BUSINESSLINE (Sept. 9, 2021), <https://www.thehindubusinessline.com/economy/policy/india-african-group-reject-draft-text-for-agri-pact-at-wto/article36382084.ece>.

<sup>36</sup> *Agriculture Negotiators Intensify Talks on Draft Text*, *supra* note 2.

<sup>37</sup> *Id.*

<sup>38</sup> *Id.*

建立一工作計畫並列出待解決之問題和一些原則，像是產品和工作計畫之範圍、通知和透明化、反規避 (anti-circumvention) 和防衛措施、法律形式等<sup>39</sup>。

如前所述，主席指出支持者和反對者間仍存在嚴重分歧，希望敦促雙方積極互動達成可能的共識，以在 MC12 上取得成果<sup>40</sup>。

## 捌、透明化

一些會員認為這個議題很重要。由於這是一個跨領域的問題，也應考量各談判議題的決定草案中關於透明化之規定。該草案亦闡述了秘書處在技術援助和資訊技術開發上所扮演之角色。

惟令一些代表團感到遺憾的是，草案沒有包括足夠詳細的措施以提高透明化程度<sup>41</sup>。然而，另一些代表團則認為，相較其他議題，草案過於優先考量透明化議題，沒有考量到多數開發中國家對可能附加的繁重要求所表示之擔憂<sup>42</sup>。

## 玖、最新發展

農業議題是 MC12 的三個主要優先事項之一，另外兩項是確保會員在控制有害漁業補貼議題上達成協議，及訂定在新冠肺炎流行下與貿易相關的全面應對措施<sup>43</sup>。然而直至 10 月 15 日的農業談判特別會議，會員對農業套案的企圖心不同，以致對套案應涵蓋之內容難以達成共識。雖然會員普遍同意 MC12 應該有糧食安全的內容，但究竟應如何處理並無共識<sup>44</sup>。

美國、歐盟、日本等國認為關於糧食安全，其實需要解決的根本問題是改善透明度。具體來說，會員需要更即時地通知任何有關農產品的進出口限制<sup>45</sup>。其他會員像是中國、印度、南非、奈及利亞等則認為 WTO 需為 PSH 和 SSM 提供永久解決方案，以確保國內糧食供應的韌性優於依賴進口的情形<sup>46</sup>。

主席請會員注意可能解決 PSH 的「第三種方案」，也就是只列出如產品涵蓋之範圍、法律形式和透明化等關鍵原則之工作計畫<sup>47</sup>，其促請會員妥協以能同意此方案。支持就 PSH 提出永久解決方案的中國、印度、南非等國，重申 PSH

<sup>39</sup> Committee on Agriculture Special Session, *supra* note 9, para. 55.

<sup>40</sup> WTO Agriculture Negotiators Must Step Up Engagement for MC12, Says Chair, *supra* note 31.

<sup>41</sup> Agriculture Negotiations Chair Says Progress on New Draft Text Depends on WTO Members, *supra* note 20.

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> Hannah Monicken, *WTO Members Eye MC12 Outcome on Food Security, but Disagree on Way Forward*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 39, No. 42, Oct. 22, 2021.

<sup>44</sup> *Id.*

<sup>45</sup> *Id.*

<sup>46</sup> *Id.*

<sup>47</sup> *Id.*

之必要性，但也表示願意採用提議的第三種方案，但如歐美等其他會員則堅持需有更多資訊以了解 PSH 是否必要<sup>48</sup>。

而關於 SSM，在 10 月 15 日的會議上就過渡的 SSM 提案以及創造一個工作計畫的討論陷入立場分歧後，主席要求會員思考下一步如何進行<sup>49</sup>。由主席先進行小團體諮商，然後再回報全體會員的談判模式將會繼續，下一次全體會員之會議將預定於 10 月 28 日舉行<sup>50</sup>。



---

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> *Id.*

<sup>50</sup> *Id.*