

公共儲糧議題於 MC13 農業談判之進展

蔡昀庭

摘要

近十年來，WTO 農業談判糾葛在「公共儲糧」支出與補貼削減規範之合致性問題上，即使 2013 年峇里部長會議通過暫時之解決方案，而使得開發中國家為公共儲糧計畫進行之糧食收購支出得以暫時免受 WTO 爭端解決之挑戰，但印度及 G33 集團之其他開發中國家成員並不滿意。對於今（2024）年 2 月 26 至 3 月 2 日召開的第 13 屆部長會議，印度等國之目標就是希望擴大峇里部長會議決議之適用範圍，以便成為公共儲糧問題之永久解決方案，但卻遭到美國、歐盟等國的反對與質疑。儘管在會議上，會員針對農業議題展開密集談判，甚至延長會議期間，以期突破談判僵局，惟最終仍因公共儲糧問題卡關而無法有任何成果。公共儲糧議題是否將持續破壞農業談判草案之後續討論，值得關注。

《農業協定 (Agreement on Agriculture)》為 WTO 貨品貿易協定中唯一尚存之產品別協定，允許農產品貿易在許多面向仍可適用不同於其他貨品貿易之規範。譬如在補貼方面，農業協定即含有不同於《補貼暨平衡稅協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)》之特別規範，即使是對貿易有扭曲效果之補貼，亦未要求立即去除，僅需在一定年限內削減一定幅度¹。之所以如此，乃是因為對多數國家而言，糧食與農業具高度政治敏感性，相關改革與市場開放無法一步到位，故於烏拉圭回合談判時冀望藉由較緩和之規範，逐步使農業貿易回歸正常不再扭曲。只是自 GATT 時代起就是困難無比之農業談判，在 WTO 成立後 30 年之今日，除了 2015 年奈洛比部長會議終於達成完全削減出口補貼之共識外²，農業談判難謂有重大進展。

近十年的農業談判更是糾葛在所謂的「公共儲糧」支出與補貼削減規範之合致性問題上，即使 2013 年峇里部長會議通過暫時之解決方案，而使得開發中國家為公共儲糧計畫進行之糧食收購支出得以暫時免受 WTO 爭端解決之挑戰³；但印度及 G33 集團之其他開發中國家成員並不滿意，更將尋求永久解決方案列為彼等在農業談判的優先項目⁴。對於今（2024）年 2 月 26 至 3 月 2 日召開的第

¹ Agreement on Agriculture arts. 6-10, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S 415 [hereinafter AoA].

² WTO, Export Competition: Ministerial Decision of 19 December 2015, paras. 6-7, WTO Doc. WT/MIN(15)/45 (Dec. 21, 2015).

³ WTO, Public Stockholding for Food Security Purposes: Ministerial Decision of 7 December 2013, para. 2, WTO Doc. WT/MIN(13)/38 (Dec. 11, 2023).

⁴ 13th Ministerial Conference: Briefing Note—Food and Agriculture, WTO,

13 屆部長會議 (13th Ministerial Conference, MC13)⁵，印度等國之目標就是希望擴大上述峇里部長會議決議之適用範圍，以便成為公共儲糧問題之永久解決方案，但卻遭到美國、歐盟等國的反對與質疑⁶。更有糧食出口國表示解決方案不該是允許各國扭曲農業貿易並破壞他國之糧食安全，讓這些國家得以出口其受補貼的公共儲糧即為適例⁷。

在 MC13 會期間，會員針對農業議題展開密集談判⁸，甚至延長會期以突破農業等議題之談判僵局，惟隨著部分會員代表於 3 月 1 日離開會議舉行地阿拉伯聯合大公國之首都阿布達比，農業談判最終未取得成果⁹。

以下先說明農業協定明明允許基於糧食安全目的而購買公共儲糧之補貼支出，為何保價收購之公共儲糧計畫仍會與農業協定補貼規範產生衝突，進而成為談判議題；接著說明在此次 MC13 農業談判草案中之相關內容及代表性國家立場，最後以此議題於 MC13 之後的展望為結論。

壹、公共儲糧計畫解決方案之談判背景

許多國家利用公共儲糧計畫確保人民之糧食安全，儘管這些計畫對於糧食安全至關重要，但也有損害他國生產者之風險，因公共儲糧計畫會扭曲市場價格及貿易¹⁰。不過《農業協定》有關補貼應削減之規定，卻豁免此類計畫之糧食收購支出¹¹；只要這些基於糧食安全目的所進行之收購是以當時市價為之，且釋出時亦不低於當時市價，即得以豁免¹²。事實上，這類「綠匣 (Green Box)」措施不但毋須削減，甚至可以增加而不受限制，因其對貿易扭曲效果極小、甚至不具扭曲效果¹³。相反的，如收購時高於市價就無法豁免；因為這類價格支持補貼會對

https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc13_e/briefing_notes_e/agriculture_e.htm (last visited Mar. 22, 2024).

⁵ WTO 第 13 屆部長原訂於 2024 年 2 月 26 至 2 月 29 日舉行，但為了推動在各項重要議題上取得成果，會議延至 3 月 2 日結束。MC13 Ends with Decisions on Dispute Reform, Development; Commitment to Continue Ongoing Talks, WTO (Mar. 1, 2024), https://www.wto.org/english/news_e/news24_e/mc13_01mar24_e.htm.

⁶ WTO, G-33 Ministerial Statement on Agriculture Trade Negotiations at the 13th WTO Ministerial Conference, para. 8, WTO Doc. WT/MIN(24)/16 (Feb. 25, 2024); Hannah Monicken, U.S. Says Public Stockholding Solution 'Not Possible' for MC13, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 4, Jan. 26, 2024.

⁷ 13th Ministerial Conference: Briefing Note—Food and Agriculture, *supra* note 4.

⁸ MC13 Ends with Decisions on Dispute Reform, Development; Commitment to Continue Ongoing Talks, *supra* note 5.

⁹ Brett Fortnam & Hannah Monicken, New Ag Text Proposes Negotiating Timelines; Public Stockholding Contested, INSIDE U.S. TRADE (Mar. 1, 2024), <https://insidetradetrade.com/daily-news/new-ag-text-proposes-negotiating-timelines-public-stockholding-contested>.

¹⁰ JOE GLAUBER & TANVI SINHA, PROCURING FOOD STOCKS UNDER WORLD TRADE ORGANIZATION FARM SUBSIDY RULES: FINDING A PERMANENT SOLUTION iii (2021).

¹¹ AoA, art. 6.1; *id.* Annex 2, para. 3.

¹² AoA, Annex 2, para. 3.

¹³ WTO, THE WTO AGREEMENTS SERIES: AGRICULTURE 19 (2016), https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agric_agreement_series_3_e.pdf.

產量及貿易產生扭曲效果，屬於「琥珀匣 (Amber Box)」補貼¹⁴。

儘管琥珀匣措施必須削減，但假如屬於微量補貼，即產品別補貼不超過該產品產值之 5%，非產品別補貼不超過該會員農產總產值之 5%，則仍可免於削減之義務；該微量水準在開發中國家情形，進一步放寬至 10%¹⁵。烏拉圭回合談判時，僅有 28 會員（歐盟各國此處合計為 1 會員）之琥珀匣措施超過微量，而必須承諾削減¹⁶。其他會員雖因無琥珀匣補貼或數額甚微而不需於烏拉圭回合承諾削減，但並非就完全不受限制，之後彼等同樣不得有超過上述微量水準之琥珀匣措施¹⁷。

由於為公共儲糧計畫收購糧食若非依當時市價，而是依指定之行政價格為之時，無法被上述公共儲糧條款所豁免，此時就有必要計算其補貼金額，以確認其是否超過被收購之系爭農糧產品產值之 5% 或 10% 之微量上限。計算公式是以收購之行政價格與「固定外部參考價格」之價差，再乘上得以被收購之產量而獲致補貼金額¹⁸。所謂之「固定外部參考價格」是指在 1986 至 1988 年的基期內，受補貼之系爭農產品之平均 F.O.B 或 C.I.F. 價格¹⁹。

在 2005 年至 2011 年間糧食價格飆升之際，糧食收購之行政價格與「固定外部參考價格」間之價差擴大，使得該被收購之農糧產品之補貼金額極易超過上述之微量水準，導致許多開發中國家公共儲糧之政策空間受到影響²⁰。

2013 年峇里部長會議為解決上述問題，在印度等 G33 集團成員要求下，決議過渡期間內，只要開發中國家會員遵守決議所設之條件，對於其根據於決議作成時已存之公共儲糧計畫，而給予傳統主食作物之價格支持補貼，其他會員應避免 (shall refrain from) 訴諸 WTO 爭端解決以挑戰該等措施與《農業協定》補貼規範之合致性²¹。此暫時性方案類似農業協定原有但已於 2003 年底失效之「和平條款」²²，故又稱之為「過渡性和平條款」。原本此過渡方案僅有 4 年效期，即至第 11 屆部長會議為止；然而峇里部長會議後有關永久解決方案之討論進展緩慢²³，故 2014 年 11 月總理事會決議將該「和平條款」之過渡期自 2017 年延展至

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.* at 21; AoA, art. 6.4.

¹⁶ WTO, *supra* note 13, at 21-22. 中國在入會時則承諾其微量水準為 8.5%。Working Party on the Accession of China, *Report of the Working Party on the Accession of China*, WTO Doc. WT/ACC/CHN/49, para. 235 (Oct. 1, 2001).

¹⁷ AoA, art. 7.2.

¹⁸ *Id.* Annex 3, para. 8.

¹⁹ *Id.* art. 3.2.

²⁰ *Id.* Annex 3, para. 9.

²¹ GLAUBER & SINHA, *supra* note 10.

²² WTO, *supra* note 3.

²³ AoA, art. 13; *Agriculture Negotiations: Background, the Peace Clause*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd18_peace_e.htm (last visited Mar. 22, 2024).

²⁴ *The Bali Decision on Stockholding for Food Security in Developing Countries*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/factsheet_agng_e.htm (last updated Nov. 27, 2014).

永久解決方案通過為止²⁴，並強化條款中會員「應避免」訴諸爭端解決的文字，調整為「不應 (shall not)」訴諸爭端解決²⁵。

儘管之後會員一直有各種提案，其中又以 G33 集團最為積極²⁶，惟始終無法就公共儲糧議題之永久解決方案達成共識，也進一步拖累整體農業談判。

貳、MC 13 農業談判草案之相關內容及主要立場

於 2024 年 2 月 16 日，MC 13 召開前一週，農業談判小組主席—土耳其大使 Alparslan Acarso 根據談判進展情形，提出有關農業談判之部長決議草案，作為各會員部長於會議中討論之基礎，俾獲致一定成果²⁷。草案涵蓋目前農業談判的七項主要議題，分別為境內支持、市場進入、特別防衛機制、出口限制、出口競爭、棉花議題及公共儲糧²⁸。由草案中多處文字可見括號(代表未獲會員共識)，特別是在關於「為糧食安全目的之公共儲糧」之段落盡是括號，顯見此議題之談判立場分歧仍十分嚴重²⁹。

草案中關於公共儲糧採兩案併陳方式，方案一為 MC13 通過永久解決方案，至於具體內容則是目前仍空白的附件³⁰。印度等許多開發中國家主張，永久解決方案可參照 2013 年峇里部長會議通過的「和平條款」，並將其適用範圍擴大至所有開發中國家，以涵蓋更多農產品與公共儲糧計畫³¹。美國等其他國家則反對此提案，並主張印度等國提出之解決方案將使市場上出現更多扭曲貿易的補貼³²。

方案二則是一如過往，承諾繼續加強農業委員會為談判而進行之特別會議中有關公共儲糧計畫之討論，並將在第 14 屆部長會議以前通過永久解決方案³³。

²⁴ General Council, Public Stockholding for Food Security Purposes: Decision of 27 November 2014, para. 2., WTO Doc. WT/L/939 (Nov. 28, 2014).

²⁵ *Id.* 張騰元，初探「峇里公共儲糧決議」中「和平條款」於 WTO 爭端解決機制下之地位，經貿法訊，276 期，頁 1-3，2020 年 12 月 10 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no276/1.pdf>。

²⁶ GLAUBER & SINHA, *supra* note 10, at 5.

²⁷ Committee on Agriculture, *Draft Text on Agriculture*, at 1, WTO Doc. WT/MIN(24)/W/13 (Feb. 16, 2024) [hereinafter *Draft Text on Agriculture*].

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.* at 6 (“Pursuant to the Bali Ministerial Decision (WT/MIN(13)/38-WT/L/913), the General Council Decision (WT/L/939), and Nairobi Ministerial Decision (WT/MIN(15)/44-WT/L/979), Members adopt a permanent solution as set out in Annex [...] to this Decision.”).

³¹ *Agriculture Negotiations Enter Final Straight as MC13 Approaches*, WTO (Jan. 17, 2024), https://www.wto.org/english/news_e/news24_e/agng_17jan24_e.htm; WTO, *supra* note 6, para. 8.

³² Hannah Monicken, *New Ag Text Draws Praise at WTO as Members Push for MC13 Outcome*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 5, Feb. 2, 2024.

³³ *Draft Text on Agriculture*, *supra* note 27, at 6 (“Members undertake to pursue and intensify negotiations on PSH in Dedicated Sessions of the CoA-SS and agree and adopt a permanent solution on the issue of public stockholding for food security purposes by MC14, which shall be available to all developing country Members.”).

對於此方案，印度警告各國「不要落入將所有事推遲至 MC14 的陷阱中」³⁴。

歸根究柢，公共儲糧問題是否應獨立於農業補貼改革談判之外，會員間立場涇渭分明³⁵。對於印度、中國、G33 與非洲集團成員等許多開發中國家而言，公共儲糧為獨立的議題，其永久解決方案，包括價格支持補貼的計算方式，以及新實施之公共儲糧計畫得以涵蓋之產品及國家範圍，應優先處理，快速完成；與如何削減扭曲貿易之境內支持談判應分開進行³⁶。相反地，美國、歐盟、凱恩斯集團（Cairns Group）以及農業談判中其他重要成員則認為農業協定已考慮過公共儲糧問題並定有豁免規定，凡不以市價而以指定之行政價格收購農糧產品之補貼既未被豁免，本該與其他扭曲貿易之農業補貼一併處理，並成為目前農業補貼談判中有關補貼上限以及削減模式談判之一環³⁷。

參、公共儲糧補貼於 MC13 後之展望

MC13 於今年 3 月 2 日落幕，較原定會議期程晚了兩天，儘管如此，會員仍未能在農業議題上取得成果。許多官員將農業談判破裂之責任歸咎於印度，其在公共儲糧議題上之堅持導致農業談判停滯不前³⁸。不過 WTO 副秘書長 Angela Ellard 卻樂觀表示，儘管會員在農業與其他議題上缺乏共識，但 MC13 之談判將為後續談話奠定基礎³⁹。這也呼應 WTO 秘書長 Ngozi Okonjo-Iweala 於部長會議結束時發表之言論，即過去 20 多年來農業談判未曾間斷，在前一屆部長會議上，甚至未有任何草案得以作為談判基礎，如今談判草案既已出爐，雖未能達成任何共識，但起碼得以之為基礎於日內瓦進行後續討論⁴⁰。

相對於 WTO 官員之樂觀態度，歐盟執委會則失望地表示：「儘管歐盟與其他會員積極且務實地參與談判，以尋求達成協議的折衷方案，但在 MC13 上，各會員未能就推進農業改革達成共識。會員間分歧過大，難以解決⁴¹。」印度商業與工業部長 Piyush Goyal 不但使 MC13 農業談判破局、亦在漁業補貼談判上拒絕

³⁴ Monicken, *supra* note 32.

³⁵ Facundo Calvo, *World Trade Organization Agriculture Negotiations at MC13*, IISD (Jan. 12, 2024), <https://www.iisd.org/articles/policy-analysis/wto-food-security-agriculture-negotiations-mc13>.

³⁶ *Agriculture Negotiations Intensify Ahead of Mini-ministerial Meeting*, WTO (Nov. 22, 2023), https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/agng_22nov23_e.htm.

³⁷ *Id.*; Committee on Agriculture, *Towards a Strengthened Negotiation Framework in the Domestic Support Pillar: Building a Comprehensive Approach to Negotiations on Domestic Support, Revision*, para. 31, WTO Doc. JOB/AG/243/Rev.2 (Jan. 12, 2024).

³⁸ Hannah Monicken, *No Deals on Fish, Agriculture at MC13; E-Commerce Moratorium Extended*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 9, Mar. 8, 2024.

³⁹ Oliver Ward & Brett Fortnam, *WTO's Ellard: Fish and Ag Talks Not 'Stuck in a Ditch,' Opportunities to Move Forward*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 9, Mar. 4, 2024.

⁴⁰ *MC13 Closing Speech — Dr Ngozi Okonjo-Iweala*, WTO (Mar. 1, 2024), https://www.wto.org/english/news_e/spno_e/spno44_e.htm.

⁴¹ *EU Secures Results at WTO Ministerial but Important Work Remains to Reform Global Trade Rulebook*, EUR. COMM'N (Mar. 1, 2024), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_1294.

妥協，事後甚至洋洋得意，自詡印度持續支持自身農業與漁業部門的能力為政治勝利⁴²。

本次部長會議未能就農業談判取得成果凸顯了 WTO 多邊談判功能之困境。因為共識決之要求，少數甚至單一會員就能阻礙談判議題的實質進展，即令自 2017 年起有識之國改推複邊談判⁴³，但在回歸 WTO 多邊架構之過程中依然荊棘重重，如何加以突破，顯然考驗 WTO 全體會員之智慧。



⁴² Ward & Fortnam, *supra* note 39.

⁴³ *Joint Initiatives*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/jsi_e/jsi_e.htm (last visited Mar. 22, 2024).