

## 第 12 屆部長會議之糧食安全談判成果及其成效

林玗璇、蔡家卉 編譯

### 摘要

世界貿易組織第 12 屆部長會議於今 (2022) 年 6 月召開，其中糧食安全及農業談判皆為重要討論議題，惟會員僅就糧食安全問題取得共識，發布「世界糧食計畫之採購豁免於禁止或限制出口之決議」及「緊急因應糧食危機之部長宣言」，但後者並無拘束力。該宣言發布後不久，印度再度限制稻米出口，凸顯本屆部長會議結果尚未能有效處理糧食安全議題。

今 (2022) 年初爆發的烏俄戰爭使原本因氣候變遷與新冠肺炎疫情而起的糧食危機更加嚴重，高度依賴進口糧食的國家難以購得足以滿足內需之糧食，或是需支付更高昂的價格<sup>1</sup>。世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 早於 2021 年底即有共識：應確保第 12 屆部長會議之農業談判成果對終止飢餓、達成糧食安全有所貢獻<sup>2</sup>。不過，今年 6 月落幕之第 12 屆部長會議 (12th Ministerial Conference)，雖通過有關糧食安全之部長決議 (Ministerial Decision) 及部長宣言 (Ministerial Declaration)<sup>3</sup>，但因後者不具法律拘束力，其成效有限，此由之後印度限制稻米出口，可見一斑<sup>4</sup>。

本文首先簡介第 12 屆部長會議談判糧食安全之成果，接著簡述印度於會後不久，即以氣候變遷及內需為由限制糧食出口，凸顯部長會議成果有限。

### 壹、糧食安全談判成果

第 12 屆部長會議就糧食安全問題發布了兩份文件，分別為「世界糧食計畫之採購豁免於禁止或限制出口之決議 (Ministerial Decision on World Food

<sup>1</sup> WORLD FOOD PROGRAMME, WAR IN UKRAINE DRIVES GLOBAL FOOD CRISIS 1, 4 (2022), [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000140700/download/?\\_ga=2.196308517.846904472.1664624355-1062085543.1663435802](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000140700/download/?_ga=2.196308517.846904472.1664624355-1062085543.1663435802).

<sup>2</sup> *MC12 Outcome Must Help End Hunger, Improve Food Security, Says Chair*, WORLD TRADE ORG. [WTO] (Apr. 27, 2022), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news22\\_e/agng\\_02may22\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/agng_02may22_e.htm).

<sup>3</sup> WTO, Ministerial Decision on World Food Programme Food Purchases. Exemption from Export Prohibitions or Restrictions, WTO Doc. WT/MIN(22)/29, WT/L/1140 (2022) [hereinafter Ministerial Decision on WFP]; WTO, Ministerial Declaration on the Emergency Response to Food Insecurity, WTO Doc. WT/MIN(22)/28, WT/L/1139 (2022) [hereinafter Ministerial Declaration on Food Insecurity].

<sup>4</sup> John Reed & Jyotsna Singh, *India Restricts Rice Exports as Commodity Prices Surge*, FIN. TIMES (Sept. 9, 2022), <https://www.ft.com/content/dcfb0818-b895-4c3e-abdc-6e9f4d90f1fb>.

Programme Food Purchases Exemption from Export Prohibition or Restrictions)」以及「緊急因應糧食危機之部長宣言 (Ministerial Declaration on the Emergency Response to Food Insecurity)」<sup>5</sup>。

## 一、世界糧食計畫之採購豁免於禁止或限制出口之決議

鑒於全球飢餓情況驟增，世界糧食計畫總署 (World Food Programme) 的關鍵人道支持更形急迫<sup>6</sup>，部長會議因而決議，會員不得對世界糧食計畫總署為人道目的而進行之非商業性糧食採購加諸出口限制<sup>7</sup>。惟本決議不得被解讀為不准會員依 WTO 協定之相關條款採取確保其國內糧食安全之措施<sup>8</sup>。

## 二、緊急因應糧食危機之部長宣言

對於驟增之糧食危機，第 12 屆部長會議同時通過包含以下內容之宣言：

### (一) 承諾促進糧食與農業貿易

宣言首先強調，貿易與國內糧食生產對於改善全球糧食在各方面之安全以及增進營養扮演關鍵角色<sup>9</sup>。因此，會員承諾採取具體行動，以改善全球糧食與農業市場的運作及其長期韌性，並將特別考慮開發中國家會員的具體需求及情況，尤其是低度開發國家與糧食淨進口之開發中國家<sup>10</sup>。

### (二) 確保因應糧食安全之緊急措施的貿易扭曲效果極小化

宣言亦強調農糧貿易流通的必要性，並重申不得以不符 WTO 相關條款規定的方式加諸出口禁令或限制的重要<sup>11</sup>。故決定，會員為解決糧食安全問題而採取緊急措施時，應盡可能降低其貿易扭曲效果；而且該措施應是暫時性、針對性且透明的，並依 WTO 規定通知與實施<sup>12</sup>。同時，加諸此類措施時，宜考慮包括開發中國家在內之其他會員所可能遭受的衝擊，特別是低度開發國家及糧食淨進口之開發中國家<sup>13</sup>。

### (三) 相互合作以確保供應

<sup>5</sup> Ministerial Decision on WFP, *supra* note 3; Ministerial Declaration on Food Insecurity, *supra* note 3.

<sup>6</sup> Ministerial Decision on WFP, *supra* note 3, pmbl.

<sup>7</sup> *Id.* para. 1.

<sup>8</sup> *Id.* para. 2.

<sup>9</sup> Ministerial Declaration on Food Insecurity, *supra* note 3, para. 2.

<sup>10</sup> *Id.* para. 3.

<sup>11</sup> *Id.* para. 4.

<sup>12</sup> *Id.* para. 5.

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

宣言亦決定相互合作以確保糧食生產力與生產的強化、糧食貿易、糧食供應、以及有需求的會員得以取得並負擔得起糧食，特別是在人道危機時<sup>14</sup>。

(四) 重申出口競爭之規範，並鼓勵提供貧窮國家糧食

宣言重申《農業協定 (Agreement on Agriculture)》之出口競爭規範、以及奈洛比出口競爭決議，特別是其中有關國際糧食援助之規範<sup>15</sup>，並鼓勵捐助國盡其所能 (包括透過世界糧食計畫) 使貧窮與脆弱國家有糧食<sup>16</sup>。

(五) 落實馬爾喀什部長決議之工作計畫

宣言重申有效實施與監督「馬爾喀什有關改革計畫對低度開發國家與糧食淨進口之開發中國家之可能負面影響的措施決議」的重要<sup>17</sup>。對此，會員承諾在農業委員會 (Committee on Agriculture) 訂定專門的工作計畫，以檢視如何依據《農業協定》第 16 條之規定使該決議更有效且更利於操作，並考量會員目前及未來所提出之關切<sup>18</sup>。

(六) 鼓勵釋出多餘儲糧

宣言體認充足的糧食儲備有助於達成會員國內糧食安全之目標，並鼓勵擁有多餘儲糧之會員以合乎 WTO 規則的方式，將之釋出至國際市場<sup>19</sup>。

(七) 要求秘書處定期報告糧價高漲及大幅波動之後續發展

最後，宣言強調透過遵守 WTO 的通知承諾、以及積極參與其他相關的資訊交換機制，即時分享有關可能影響農糧貿易與市場之政策的相關資訊有其重要性

<sup>14</sup> *Id.* para. 6.

<sup>15</sup> Agreement on Agriculture arts. 8-10, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 410, 417-419 (particularly art. 10.4 “Members donors of international food aid shall ensure: (a) that the provision of international food aid is not tied directly or indirectly to commercial exports of agricultural products to recipient countries;.”); WTO, Ministerial Decision of 19 December 2015 on Export Competition, WTO Doc. WT/MIN(15)/45, WT/L/980 (2015) (particularly para. 23 “Members shall ensure that all international food aid is: a. needs-driven; b. in fully grant form; c. not tied directly or indirectly to commercial exports of agricultural products or other goods and services; d. not linked to the market development objectives of donor Members; and that e. agricultural products provided as international food aid shall not be re-exported in any form...”).

<sup>16</sup> Ministerial Declaration on Food Insecurity, *supra* note 3, para. 7.

<sup>17</sup> *Id.* para. 8; *Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries*, WTO, [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/35-dag.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/35-dag.pdf) (last visited Nov. 8, 2022).

<sup>18</sup> Ministerial Declaration on Food Insecurity, *supra* note 3, para. 8.

<sup>19</sup> *Id.* para. 10.

20。宣言並要求秘書處在目前糧食價格飆升及過度波動之際，與其他相關國際組織合作，定期報告農糧貿易與市場的最新發展<sup>21</sup>。

## 貳、印度之農產品出口限制

儘管上述宣言決定，因應糧食安全而採之緊急措施的貿易扭曲效果應降到最低，並宜考慮對其他會員之衝擊；不過身為全球稻米主要輸出國之印度（約占全球稻米貿易量之 40%）似乎毫不在意此不具法律拘束力之宣言，於今年 9 月驟然對白米及糙米課徵 20% 的出口關稅<sup>22</sup>。在俄羅斯入侵烏克蘭後，大宗物資價格高漲之際，此舉勢將影響作為常見主食之一的稻米之全球市場<sup>23</sup>。

印度因而在 WTO 之農業委員會定期會議上，招致諸多會員批評，美國亦為其中之一，其主張該措施將影響全球市場並創造不確定性<sup>24</sup>。其他 WTO 會員則主張印度之措施可能加劇糧食不足的問題，特別是作為印度稻米主要進口國的塞內加爾，即強烈要求印度維持原來之市場開放<sup>25</sup>。

但印度為其政策辯護，堅稱為保護其國內市場免受出口劇增之衝擊、並解決其自身糧食安全之需要，必須採取系爭措施<sup>26</sup>。印度亦反控批評者立場自相矛盾，因為彼等一方面指責印度在農業方面之境內支持（頗有嫌印度農糧出口過多之意），但另一方面又譴責印度有關稻米之出口限制（顯然又怪其出口過少）<sup>27</sup>。

## 參、結論

WTO 第 12 屆部長會議對糧食安全議題所發布之部長決議與宣言，雖皆與會員之糧食出口限制有關，但前者（部長決議）僅是讓世界糧食計畫總署之採購免受會員糧食出口限制之影響，後者（宣言）才對會員限制糧食出口之行為有進一步規範。遺憾的是因為宣言不具拘束力，因此若仍有會員一意孤行，罔顧宣言的

<sup>20</sup> *Id.* para. 11.

<sup>21</sup> *Id.*

<sup>22</sup> Reed & Singh, *supra* note 4; *Notification No. 49/2022*, GOV'T OF INDIA MINISTRY OF FIN. (Sept. 9, 2022), <https://www.cbic.gov.in/resources/htdocs-cbec/customs/cs-act/notifications/notfns-2022/cs-tarr2022/cst-49-2022.pdf>; Rajendra Jadhav, *India's Rice Export Curbs Paralyse Trade in Asia as Prices Rise*, REUTERS (Sept. 12, 2022), <https://www.reuters.com/markets/commodities/indias-rice-export-curbs-paralyse-trade-asia-prices-rise-2022-09-12/>.

<sup>23</sup> Reed & Singh, *supra* note 4.

<sup>24</sup> *India Defends Ban on Wheat, Broken Rice Exports at WTO*, FIN. EXPRESS (Sept. 23, 2022), <https://www.financialexpress.com/economy/india-defends-ban-on-wheat-broken-rice-exports-at-wto/2687906/>.

<sup>25</sup> Hannah Monicken, *U.S., Others Press India at WTO on Ag Export Bans, Use of 'Peace Clause'*, 40(38) INSIDE U.S. TRADE, Vol. 40, No. 35, Sept. 16, 2022.

<sup>26</sup> *Id.*

<sup>27</sup> *Id.*

精神，如印度限制稻米出口正是如此，則因糧食出口限制所加劇之全球糧食供應不足問題將會持續。

