

## 印度主張其公共儲糧計畫適用和平條款遭歐美等國質疑

張騰元 編譯

### 摘要

世界貿易組織會員於 2013 年峇里部長會議通過「以糧食安全為目的之公共儲糧部長決議」，決議第二段允許開發中會員在符合特定透明化義務之情形下，其依《農業協定》所採行的公共儲糧計畫，將不會因違反有關「微量」之規定，而遭他國訴諸爭端解決機制，此即為「和平條款」。印度在今(2020)年 3 月向農業委員會提交了一份通知文件，首度主張其公共儲糧計畫有和平條款之適用，並聲稱已符合和平條款下之所有條件，但其提交文件之可信度仍受到來自歐盟、美國、澳洲、巴拉圭等會員的質疑。由於和平條款規定印度在援引此條款後須展開磋商，磋商的結果是否得以說服各會員其措施確實受到和平條款的保護，值得關注。

(取材新聞：Amiti Sen, *India's Support Price for Rice under WTO Lens as US, EU Question 'Peace Clause'*, BUSINESS LINE (July 30, 2020), <https://www.thehindubusinessline.com/economy/agri-business/indias-support-price-for-rice-under-wto-lens-as-us-eu-question-peace-clause/article32229771.ece>; WTO Members Push for Increased Transparency on COVID-19 Measures in Farm Trade, WORLD TRADE ORGANIZATION (July 28, 2020), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/agri\\_28jul20\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/agri_28jul20_e.htm).)

美國及歐盟於今(2020)年 7 月 28 日之農業委員會會議中，質疑印度於 2018 至 2019 年期間提高給予其境內農產品之補貼數額超過了「微量 (*de minimis*)」的上限，使印度對稻米之「最低支持價格計畫 (Minimum Support Price Programme)」(以下簡稱 MSP 計畫)於世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 下受到各界質疑<sup>1</sup>。對此，印度援引了「2013 年關於以糧食安全為目的之公共儲糧計畫的峇里部長決議 (2013 Bali Ministerial Decision on Public Stockholding for Food Security Purposes)<sup>2</sup>」(以下簡稱峇里公共儲糧決議)、以及嗣後的總理事會決議<sup>3</sup>，來澄清其給予稻米補貼超過「微量」上限之情形，已被

<sup>1</sup> Amiti Sen, *India's Support Price for Rice under WTO Lens as US, EU Question 'Peace Clause'*, BUSINESS LINE (July 30, 2020), <https://www.thehindubusinessline.com/economy/agri-business/indias-support-price-for-rice-under-wto-lens-as-us-eu-question-peace-clause/article32229771.ece>.

<sup>2</sup> Ministerial Conference, *Public Stockholding for Food Security Purposes: Ministerial Decision of 7 December 2013*, WTO Doc. WT/MIN(13)/38 (Dec. 11, 2013) [hereinafter Bali Decision].

<sup>3</sup> General Council, *Public Stockholding for Food Security Purposes: Decision of 27 November 2014*, WTO Doc. WT/L/939 (Nov. 28, 2014).

「和平條款 (peace clause)」所涵蓋，且其已依照決議中的特定通知要求提交完整的資訊<sup>4</sup>。

然而，印度主張其補貼措施適用「和平條款」一事，亦受到了反對方會員們的質疑，該些會員針對峇里部長會議中決議須被遵守的各項條件提出了諸多問題，其中包含通知要求<sup>5</sup>。以下將先說明《農業協定 (Agreement on Agricultural)<sup>6</sup>》下有關公共儲糧計畫之規定以及和平條款的內容，接著於第貳部分就印度此次通知的內容及措施做介紹。第參部分則介紹會員針對印度援引和平條款一事所提出的疑問以及印度的回應，最後作一結論。

## 壹、簡介《農業協定》下的公共儲糧計畫與「和平條款」

此次印度所援引之和平條款，係會員於第 9 屆峇里部長會議，為解決以非市價收購糧食之公共儲糧計畫的爭議而做出之妥協<sup>7</sup>。原則上開發中會員在採行此類計畫時，若超出其得給予之補貼上限，其他會員應避免對該等措施進行控訴，但採行措施的會員也須滿足額外之義務<sup>8</sup>。以下將先整理《農業協定》中有關公共儲糧計畫之相關規定，接著再介紹和平條款之實質內容。

### 一、公共儲糧計畫與《農業協定》中的境內支持

《農業協定》原則上允許會員對其境內的農產品給予各種形式的補貼，稱為「境內支持 (Domestic Support)」，其計算單位為「總和支持程度 (Aggregate Measurement of Support, AMS)」<sup>9</sup>。根據《農業協定》第 3.2 條，會員提供有利於境內生產者之支持措施，不得超過其於承諾表中承諾之上限<sup>10</sup>。惟第 6.1 條又提到，若屬於附件二規定之「綠匣 (Green Box)<sup>11</sup>」支持措施則不必納入當期之 AMS 計算中<sup>12</sup>。以糧食安全為目的之公共儲糧計畫即屬於此類措施，但政府須以市場價格收購糧食，並以不低於市場價格出售儲備的糧食<sup>13</sup>。若是以高於市價收購，

<sup>4</sup> *WTO Members Push for Increased Transparency on COVID-19 Measures in Farm Trade*, WORLD TRADE ORGANIZATION [WTO] (July 28, 2020), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/agri\\_28jul20\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/agri_28jul20_e.htm).

<sup>5</sup> Amiti Sen, *supra* note 1.

<sup>6</sup> *Agreement on Agriculture*, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 410 [hereinafter AoA].

<sup>7</sup> See Christophe Bellmann, *The Bali Agreement: Implications for Development and the WTO*, OPEN EDITION JOURNALS, <https://journals.openedition.org/poldev/1744#text> (last visited Sept. 10, 2020).

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

<sup>9</sup> 羅昌發，國際貿易法，2 版，頁 277-278 (2010 年)。

<sup>10</sup> AoA, art. 3.2.

<sup>11</sup> *Domestic Support*, WTO, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/ag\\_intro03\\_domestic\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_domestic_e.htm) (last visited Oct. 6, 2020).

<sup>12</sup> AoA, art. 6.1.

<sup>13</sup> *Id.* Annex 2, ¶ 3.

則仍須將糧食的行政價格與外部參考價格之差額納入 AMS 之計算中<sup>14</sup>。

但是《農業協定》針對境內支持之上限另設有「微量」例外，亦即根據第 6.4 條，開發中會員對其特定或非特定農業產品之境內支持若小於生產總值的 10%，可不計入當期之 AMS<sup>15</sup>。此外，《農業協定》第 7.2 條 b 款亦規定，當會員未於其承諾表第四部分對總 AMS 做出承諾，則不得給予農產品生產者超過第 6.4 條規定之「微量」支持程度<sup>16</sup>。

由於印度之措施係以最低支持價格收購糧食進行公共儲糧，並非依照市場價格，不符合附件二第三段對公共儲糧計畫之定義，故須將其支持措施計入 AMS<sup>17</sup>。且印度身為開發中會員，承諾表中亦未有總 AMS 之削減承諾，因此其公共儲糧計畫不得超過其前一年農產品總產量的 10%<sup>18</sup>。然根據印度通知農業委員會之內容，其已逾越 10% 的「微量」例外<sup>19</sup>。在此情況下，利益遭受剝奪或減損的會員理應得控告印度違反其應遵循之義務，然印度卻援引和平條款，主張其措施不得被控訴<sup>20</sup>。

## 二、和平條款

在峇里公共儲糧決議中，會員們同意通過過渡性的「和平條款」，允許開發中會員根據公共儲糧計畫提供補貼，且該等計畫不會於 WTO 爭端解決機制下受到挑戰<sup>21</sup>。和平條款規範於該決議第二段，即「於此過渡期間，開發中會員依照符合《農業協定》附件二第 3 段註腳 5 以及註腳 5 與 6 之標準<sup>22</sup>、且在決議做成時既存之以糧食安全為目的的公共儲糧計畫，而給予傳統主食作物的支持措施，除非找到永久的解決方法，且滿足決議中提及之條件，否則會員應避免訴諸 WTO 爭端解決機制來挑戰該等措施與《農業協定》第 6.3 條及 7.2 條 b 款的合致性<sup>23</sup>。」

簡而言之，即使會員具有貿易扭曲性的境內支持超過了其同意之上限，只要

<sup>14</sup> *Id.* Annex 2, ¶ 3, n.5.

<sup>15</sup> *Id.* art. 6.4.

<sup>16</sup> *Id.* art. 7.2(b).

<sup>17</sup> See Christophe Bellmann, *supra* note 7.

<sup>18</sup> AoA, art. 7.2.

<sup>19</sup> 印度通報其於 2018 至 2019 期間之稻米產值約為 436 億美元，給予稻米之總 AMS 約為 50 億美元，超過 10% (約 43.6 億美元) 之「微量」上限。See Committee on Agriculture, *Notification from India*, at 6, WTO Doc. G/AG/N/IND/18 (Mar. 31, 2020) [hereinafter India Notification].

<sup>20</sup> WTO, *supra* note 4.

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

<sup>22</sup> 《農業協定》附件二第 3 段註腳 5：「為本附件第 3 段的目的是，發展中國家以糧食安全為目的之公共儲糧計畫，如果其運作是透明的，並按照官方公佈的客觀標準或準則進行，則應視為符合本段的規定。該等計畫包括以糧食安全為目的而按行政價格收購和發放糧食庫存的計畫，但收購價格與外部參考價格之間的差額應在 AMS 中加以說明。」註腳 5 與 6：「為本附件第 3 段和第 4 段的目的，以補貼價格提供糧食，並旨在以合理的價格定期滿足發展中國家城鄉貧困人口的糧食需求，應視為符合本段規定。」AoA, Annex 2, ¶ 3, n.5, 5&6.

<sup>23</sup> Bali Decision, ¶ 2.

該會員滿足峇里公共儲糧決議所設之條件，根據和平條款，其他會員應避免對該措施進行控訴。這些條件包括符合通知及透明化義務<sup>24</sup>、設置防衛措施以確保該等計畫收購之糧食不會扭曲貿易或是對其他會員之糧食安全造成不利影響<sup>25</sup>、以及與其他會員磋商<sup>26</sup>。

## 貳、印度之通知內容與措施

印度於今 (2020) 年 3 月 21 日向農業委員會提交的境內支持通知中，報告其於 2018 至 2019 年之單一銷售年度中對稻米給予的支持措施超過了「微量」上限<sup>27</sup>。但印度聲稱其違反《農業協定》第 7.2 條 b 款下對稻米的承諾，係基於公共儲量計畫下所提供之支持措施，且該計畫在峇里公共儲糧決議做成時已存在<sup>28</sup>。

印度政府表示，透過各機關執行 MSP 計畫、以及例如「公共分發系統 (Public Distribution System)」與《2013 年國家糧食安全法 (National Food Security Act, 2013)<sup>29</sup>》等福利計畫，其收購糧食之政策旨在確保農民得賺取最低支持價格之收入，及受邊緣化且脆弱的族群能夠以可負擔之價格取得糧食<sup>30</sup>。此政策更確保了有效的市場干預，使農產品價格受到控制並增進全國的糧食安全<sup>31</sup>。

在每個乾季／雨季作物 (Rabi/Kharif Crop) 收成前，印度政府會根據「農業成本與價格委員會 (Commission for Agricultural Costs and Prices)」之建議，宣布收購之最低支持價格<sup>32</sup>。中央及各邦政府會透過印度糧食公司 (Food Corporation of India)、印度國家農業合作協會 (National Agricultural Cooperative Federation of India) 等機關，以最低支持價格向農民收購糧食作物以滿足不同福利計劃對糧食的總需求<sup>33</sup>。

為了實現國內的糧食安全，印度政府實施了《2013 年國家糧食安全法》，確保 75% 之鄉村人口以及 50% 之都市人口得以補貼後之價格獲取雜糧、小麥、稻米等糧食<sup>34</sup>。補貼之價格由中央政府以人民之糧食安全為目標而定<sup>35</sup>。

---

<sup>24</sup> *Id.* ¶ 3.

<sup>25</sup> *Id.* ¶ 4.

<sup>26</sup> *Id.* ¶ 6.

<sup>27</sup> India Notification, at 1.

<sup>28</sup> *Id.*

<sup>29</sup> National Food Security Act, 2013, Acts of Parliament, 2013 (India).

<sup>30</sup> India Notification, at 9, 10.

<sup>31</sup> *Id.* at 10.

<sup>32</sup> 「農業成本與價格委員會」會依據各種農產品之投入成本以及農民生產之合理利潤，綜合其他要素給出建議之收購價格。*Id.*

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

<sup>34</sup> *Id.*

<sup>35</sup> *Id.*

印度政府進一步說明，在其以糧食安全為目的之公共儲糧計畫下，稻米、小麥、雜糧、莢果和其他作物之取得與分配，係為了滿足印度境內貧窮及脆弱人口之糧食安全需求，而非為了阻礙其他會員之商業交易或糧食安全<sup>36</sup>。

## 參、印度及其他會員之立場

印度此次首度援引和平條款的行為引發了會員們激烈的反應，並就印度之額外通知義務、通報方式以及支持措施對貿易影響等提出諸多疑問<sup>37</sup>。而對印度主張和平條款有所適用之主要質疑者有美國、歐盟、加拿大、巴西、日本、以及巴拉圭<sup>38</sup>。以下將摘錄會員對印度之疑問以及印度之回應。

### 一、美歐等會員們的質疑

美國質疑印度針對其公共儲糧計畫提交之資訊的完整度及明確性，並要求印度就資料來源、該計畫的運作方式、以及該計畫的花費細項提供更多資訊<sup>39</sup>。歐盟質疑系爭措施涵蓋了稻米、小麥、雜糧及莢果，但印度僅提交與稻米支持措施的相關資訊<sup>40</sup>。歐盟亦要求印度提供此類支持措施於先前有問題之年度（例如 2014 年以及其後之各年）之通知內容<sup>41</sup>。

巴西等其他會員則要求印度解釋其如何認定已遵循峇里公共儲糧決議規定之額外透明化義務<sup>42</sup>。巴西亦針對印度之最低支持價格措施與公共儲糧計劃之間的關聯性提出疑問<sup>43</sup>。日本要求印度於本次通知中提供所列之所有農產品個別之產值、以及印度農產品的總產值，以確保給予每種產品之支持金額皆低於「微量」門檻<sup>44</sup>。加拿大則詢問印度已採取哪些措施來確保被收購且已於國內市場銷售的儲糧，日後不會被出口<sup>45</sup>。

### 二、印度的回應

印度於其回應中再次強調其行為符合 WTO 之規範，特別是《農業協定》附件二第三段和註腳 5 與 6，以及峇里公共儲糧決議第三段<sup>46</sup>。其重申 2018 至 2019

---

<sup>36</sup> *Id.* at 1.

<sup>37</sup> WTO, *supra* note 4.

<sup>38</sup> Amiti Sen, *supra* note 1.

<sup>39</sup> Committee on Agriculture, *Points Raised by Members under the Review Process: Compilation of Questions for the Meeting of 28 July 2020 Revision*, at 70-72, WTO Doc. G/AG/W/205/Rev.1 (July 15, 2020).

<sup>40</sup> *Id.* at 75.

<sup>41</sup> *Id.*

<sup>42</sup> *Id.* at 70.

<sup>43</sup> *Id.*

<sup>44</sup> *Id.* at 71.

<sup>45</sup> *Id.* at 74.

<sup>46</sup> WTO, *supra* note 4.

年是其稻米支持唯一超過「微量」上限的銷售年度<sup>47</sup>，這也是為何印度並未對該年度前針對稻米之公共儲糧計畫進行通知<sup>48</sup>。

印度表示，儘管其公共儲糧計畫範圍涵蓋了稻米、小麥、雜糧及莢果，但僅有稻米的部分超過「微量」上限，因此通知中的統計數據附件僅含稻米之部分<sup>49</sup>。印度亦表示將會盡快通知針對稻米的其他支持措施<sup>50</sup>，且進一步重申日後於國內市場銷售之 85 萬噸稻米儲糧並不被允許出口，以避免任何扭曲全球市場的風險<sup>51</sup>。此外，印度表示會盡快將詳細的回覆提交至農業通知管理系統 (Agriculture Information Management System)，且願意與有更多疑問之會員進行雙邊磋商<sup>52</sup>。

#### 肆、結論

針對其超過「微量」上限之公共儲糧計畫，印度作為首度主張和平條款對其有所適用之國家，再加上其糧食政策在國際上早就屢屢受到違反 WTO 規範的質疑<sup>53</sup>，自然會受到如美、加、歐盟、巴西等農業大國的關注與挑戰。雖然從峇里部長決議來看，WTO 會員似乎皆同意在和平條款的要件均被滿足的情況下，暫時不對違反「微量」上限之公共儲糧計畫訴諸爭端解決，但唯有印度在接下來的磋商階段中，說服各國認同其政策不但屬於公共儲糧計畫、且滿足和平條款之每一要件時，才能真正受到和平條款之保護。

---

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

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

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

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

<sup>51</sup> *Id.*

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> 見賴珮萱，美國通知文件提出印度針對米和小麥的市場價格支持違反 WTO 農業協定，國立政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，236 期，網址：

<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no236/4.pdf> (最後瀏覽日：2020 年 10 月 17 日)；唐君豪、王芊茵，簡析印度糧食安全法案之法律爭議，國立政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，152 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no152/3.pdf> (最後瀏覽日：2020 年 10 月 17 日)。