

## 中國對三種農作物生產者之境內支持措施違反其承諾

林政君 編譯

### 摘要

今 (2019) 年 2 月 28 日，世界貿易組織爭端解決小組發佈「中國—農作物生產者境內支持案」報告。小組依據《農業協定》附件三第 8 段所規定之市場價格支持計算方法，評估公式中的各項變數，當事雙方特別於「固定外在參考價格」、「有資格獲得此項行政管理價格的產量」及「加工程度之最適調整率」此三項變數上存有歧異。小組最後認定中國於 2012 至 2015 年間，對小麥、私稻及粳稻生產者之境內支持措施超過微量水準，進而逾越其所承諾之總和支持程度總額的「無」水準，故違反《農業協定》第 6.3 條及第 3.2 條規定。

(本篇取材自：*WTO Finds China Ag Subsidies Exceeded Commitments for Three of Four Crops*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 37, No. 10, Mar. 8, 2019; *DS511: China — Domestic Support for Agricultural Producers*, WORLD TRADE ORGANIZATION, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds511\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds511_e.htm) (last visited Apr. 11, 2019); Lars Brink, David Orden & Carl Zulauf, *WTO Dispute Panel Report on China's Agricultural Support*, FARMDOC DAILY (Mar. 6, 2019), <https://farmdocdaily.illinois.edu/2019/03/wto-dispute-panel-report-on-chinas-agricultural-support.html>.)

今 (2019) 年 2 月 28 日，世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 爭端解決小組發佈「中國—農作物生產者境內支持案 (*China—Domestic Support for Agricultural Producers*)」報告，認定美國聲稱中國違反承諾的四種農作物補貼中，小麥 (wheat)、私稻 (Indica rice) 及粳稻 (Japonica rice) 之三種補貼超過法定許可量，違反《農業協定》(Agreement on Agriculture) 第 3.2 條及第 6.3 條<sup>1</sup>，但對玉米之補貼則因逾期故小組不作進一步認定<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> Agreement on Agriculture art. 6.3, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1994, 1867 U.N.T.S. 410 [hereinafter AoA] (providing that “[A] Member shall be considered to be in compliance with its domestic support reduction commitments in any year in which its domestic support in favour of agricultural producers expressed in terms of Current Total AMS does not exceed the corresponding annual or final bound commitment level specified in Part IV of the Member's Schedule.”); AoA, art. 3.2 (providing that “[S]ubject to the provisions of Article 6, a Member shall not provide support in favour of domestic producers in excess of the commitment levels specified in Section I of Part IV of its Schedule.”); Panel Report, *China—Domestic Support for Agricultural Producers*, ¶ 8.1, WTO Doc. WT/DS511/R (circulated Feb. 28, 2019) [hereinafter *China—Agricultural Producers*].

<sup>2</sup> Panel Report, *China—Agricultural Producers*, ¶ 7.92.

由於美國持續要求中國削減農業補貼，中國則主張其承諾已優於其他開發中國家，導致多個 WTO 會員視為優先問題的農業境內支持談判停滯許久，是故本案裁決被認為深具標誌性。WTO 秘書長阿茲維多 (Roberto Azevêdo) 亦曾表示本案可能重新啟動農業談判<sup>3</sup>。為使讀者了解「中國—農作物生產者境內支持案」之關鍵爭議及其重要性，首先簡介本案之源起，再介紹小組報告中三個重要問題，接續說明各界對此裁決之立場，並以可能發展作一結論。

## 壹、「中國—農作物生產者境內支持案」之源起

2016 年 9 月，美國向 WTO 提交請求諮商文件，指出中國以超過特定農產品微量 (*de minimis*) 補貼水準之方式，對小麥、私稻、粳稻及玉米提供境內支持，超過其在減讓表第四部分第一節所承諾之總和支持程度總額 (Total Aggregate Measurement of Support, 以下簡稱 AMS 總額) 的「無 (nil)」水準<sup>4</sup>。

《農業協定》第 1 條採用「總和支持程度 (Aggregate Measurement of Support, AMS)」來計算農業境內支持程度<sup>5</sup>。AMS 為會員就特定農產品提供基本農產品生產者之年度支持水準，或就非特定 (non product-specific) 農產品提供一般農業生產者之年度支持水準，其係以貨幣形式表示<sup>6</sup>。有三種境內支持可免於計入 AMS 計算，即開發中國家例外、《農業協定》附件二綠匣 (green box) 補貼之例外，以及本案涉及之微量補貼例外<sup>7</sup>。根據《農業協定》第 6.4 (a) 條之規定，微量補貼係指會員就特定農產品提供之支持，未超過基本農產品年度生產總值之特定比例<sup>8</sup>；或對非特定農產品所提供之境內支持，未超過農業生產總值的特定比例<sup>9</sup>。對於已開發國家，該特定比例為 5%，開發中國家則放寬至 10%<sup>10</sup>。然而，中國在其入會議定書中承諾將其微量補貼之比例降為 8.5%，亦即超過 8.5% 之補貼不得視為微量補貼<sup>11</sup>，必須計入 AMS，較其他開發中國家嚴苛。

<sup>3</sup> Brett Fortnam, *Azevedo: U.S. Case on China Ag Subsidies Likely to Impact Broader Talks*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No. 39, Oct. 7, 2016.

<sup>4</sup> Request for the Consultations by the United States, *China—Agricultural Producers*, at 1, WTO Doc. WT/DS511/1, G/AG/GEN/135, G/L/1150 (Sept. 20, 2016); World Trade Organization, *Accession of the People's Republic of China*, at 101, WTO Doc. WT/L/432 (2001); Working Party on the Accession of China, *Report of the Working Party on the Accession of China: Schedule CLII—People's Republic of China*, at 462, WTO Doc. WT/ACC/CHN/49/Add.1 (Oct. 1, 2001); 有關 2016 年 9 月美國提訴時的詳細爭議內容，可參考本中心電子報：蘇郁淳，美國在 WTO 控訴中國違反農業協定及其他議題，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，202 期，頁 5-9，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no202/2.pdf> (最後瀏覽日：2019 年 4 月 25 日)。

<sup>5</sup> 羅昌發，國際貿易法，二版，頁 278 (2010 年)；AoA, art. 1(a).

<sup>6</sup> AoA, art. 1(a).

<sup>7</sup> 羅昌發，前揭註 5；AoA, arts. 6.2, 6.4(a)(ii), Annex 2, ¶ 1.

<sup>8</sup> AoA, art. 6.4(a)(i).

<sup>9</sup> *Id.* art. 6.4(a)(ii).

<sup>10</sup> *Id.* arts. 6.4(a), 6.4(b).

<sup>11</sup> Working Party on the Accession of China, *Report of the Working Party on the Accession of China*, ¶¶ 235, 342, WTO Doc. WT/ACC/CHN/49 (Oct. 1, 2001).

美國依據《農業協定》第 3.2 條及 6.3 條對中國提出控訴，並以 7.2 (b) 條作為備位主張<sup>12</sup>。美國主張中國於 2012 至 2015 年對小麥、稻米及玉米提供的境內支持，皆超過微量水準（即 8.5%），故逾越其 AMS 總額承諾之「無 (nil)」水準<sup>13</sup>。據此，美國主張中國對各系爭產品之境內支持，顯已違反其於 WTO 下之承諾<sup>14</sup>。

中國則回應其於 2012 至 2015 年對小麥和稻米所為之市場價格支持 (market price support, MPS)，皆低於其談判的微量承諾水準，據此推之，中國不必將 MPS 數額計入當期 AMS 總額中<sup>15</sup>。中國主張，美國計算中國的 AMS 時，存有許多基本錯誤，特別是因為美國僅基於《農業協定》附件三第 9 段建立其所謂的「方法」來計算<sup>16</sup>。中國認為本案關鍵爭議的計算方法，為其於減讓表第四部分附表中所採用的資料及方法 (constituent data and methodology, CDM)，即「固定外在參考價格 (fixed external reference price, FERP)」應以 1996 至 1998 年為基礎期間認定之<sup>17</sup>。針對玉米的部分，中國則主張系爭措施在美國請求成立爭端解決小組前，即已逾期<sup>18</sup>。

## 貳、「中國—農作物生產者境內支持案」之重要問題

本件爭端的核心議題為系爭產品的 MPS 數額計算。依據《農業協定》之規定，MPS 應以下列三項變數組成的公式進行計算：「適用的行政管理價格 (applied administered price, AAP)」、「FERP」以及「有資格獲得此項行政管理價格的產量 (quantity of production eligible to receive the applied administered price, QEP)」<sup>19</sup>。公式為<sup>20</sup>： $(AAP - FERP) * QEP = MPS$ 。

為做成本案之裁決，小組將 MPS 之計算結果與中國 8.5% 之微量補貼承諾進行比較；為使此一比較順利進行，各系爭產品的 MPS 數額係以其在總產值中所占之比例呈現。在本案中，如果該比例大於中國的微量承諾，則中國顯未履行其

<sup>12</sup> Request for the Establishment of a Panel by the United States, *China—Agricultural Producers*, at 6, WTO Doc. WT/DS511/8 (Dec. 6, 2016); AoA, art. 7.2(b) (providing that: [W]here no Total AMS commitment exists in Part IV of a Member's Schedule, the Member shall not provide support to agricultural producers in excess of the relevant de minimis level set out in paragraph 4 of Article 6.).

<sup>13</sup> Request for the Establishment of a Panel by the United States, *supra* note 12.

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

<sup>15</sup> Panel Report, *China—Agricultural Producers*, ¶ 7.112.

<sup>16</sup> AoA, Annex 3, ¶ 9; *Id.* ¶ 7.181.

<sup>17</sup> Panel Report, *China—Agricultural Producers*, ¶ 7.112; Working Party on the Accession of China, *supra* note 4; Working Party on the Accession of China, *Communication from China—Revision*, WTO Doc. WT/ACC/CHN/38/Rev.3 (July 19, 2001).

<sup>18</sup> Panel Report, *China—Agricultural Producers*, ¶ 7.53.

<sup>19</sup> *Id.* ¶ 7.113.

<sup>20</sup> AoA, Annex 3, ¶ 8 (providing that “[M]arket price support: market price support shall be calculated using the gap between a fixed external reference price and the applied administered price multiplied by the quantity of production eligible to receive the applied administered price. Budgetary payments made to maintain this gap, such as buying-in or storage costs, shall not be included in the AMS.”).

於《農業協定》第 6.3 條及第 3.2 條下之責任。

小組在報告中，認定玉米補貼因逾期故不作進一步審理<sup>21</sup>，僅針對小麥及稻米之 MPS 公式的變數定義與計算問題進行檢驗。其中，FERP、QEP 及稻米加工程度之「最適調整率 (most appropriate adjustment rate)」為較具爭議之問題，故本文以下將以上述三者為主軸，試整理本案重要爭點與其裁決內容。

## 一、固定外在參考價格

美國主張中國的小麥、稻米及玉米之 FERP 應依據《農業協定》附件三第 9 段，即以 1986 至 1988 年為基礎期間計算<sup>22</sup>；相反地，中國採用較高的 1996 至 1998 年價格，即其減讓表附表所記載的價格<sup>23</sup>。舉例而言，若基礎期間為 1996 至 1998 年，小麥的 FERP 約為每公噸 1698 元人民幣<sup>24</sup>；若基礎期間為 1986 至 1988 年，小麥的 FERP 則約為每公噸 431 元人民幣<sup>25</sup>。將上面提及的數值兩相比較後，使用 1996 至 1998 年作為基礎期間的 FERP，會使價差與 MPS 數額都變小許多。

小組表示，會員減讓表中所檢附之數據，亦為解釋《農業協定》附件三第 9 段時，應參考的相關素材之一<sup>26</sup>。小組觀察了 36 個 1995 年後始加入 WTO 之會員所使用的 MPS 基礎期間，發現該等非原始會員所採用之基礎期間皆非 1986 至 1988 年<sup>27</sup>。小組也說明使用 1996 至 1998 年作為基礎期間，始能讓 MPS 計算方式，與中國 AMS 削減承諾的計算方式維持一致性，使其形成合理且公平的比較<sup>28</sup>。有鑑於此，小組同意中國之主張，認定 FERP 應基於中國減讓表第四部分所列之 1996 至 1998 年期間<sup>29</sup>。

## 二、有資格獲得此項行政管理價格的產量

關於 QEP 方面，中國主張小組應考量會員減讓表附表的 CDM，故 QEP 應基於「購買量」做出認定<sup>30</sup>。小組則解釋 QEP 代表適格之產品，或具備從 MPS 計畫中獲益資格之產量<sup>31</sup>。小組認定在系爭措施與中國減讓表的第四部分中，除了排除品質不合格的糧食產量外，並無任何明顯或隱含的採購限制，故小麥及稻

<sup>21</sup> Panel Report, *China—Agricultural Producers*, ¶ 7.92.

<sup>22</sup> AoA, Annex 3, ¶ 9; *Id.* ¶ 7.181.

<sup>23</sup> Panel Report, *China—Agricultural Producers*, ¶ 7.182.

<sup>24</sup> *Id.* ¶ 7.190.

<sup>25</sup> First Written Submission of the United States, *China—Agricultural Producers*, at 38, WT/DS511, [https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/US.Sub1.fin\\_1.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/US.Sub1.fin_1.pdf) (Sept. 19, 2017).

<sup>26</sup> Panel Report, *China—Agricultural Producers*, ¶ 7.265.

<sup>27</sup> *Id.* ¶¶ 7.214, 7.273.

<sup>28</sup> *Id.* ¶¶ 7.243, 7.271, 7.272.

<sup>29</sup> *Id.* ¶ 7.275.

<sup>30</sup> *Id.* ¶ 7.290.

<sup>31</sup> *Id.* ¶¶ 7.278, 7.279, 7.283.

米之 QEP 應為「整體產量」<sup>32</sup>。

### 三、加工程度之最適調整率

小組指出，關於加工程度之最適調整率的爭議，源自中國在其減讓表所記載的 FERP，係適用於「白米與半碾米 (milled and semi-milled rice)」，然 AAP 係提供給「未碾磨的水稻 (unmilled paddy rice)」，因此需要將變數調整至相同的加工水準<sup>33</sup>。雖然當事國雙方同意此種調整的必要性，卻未對調整的程度和應適用的變數達成共識<sup>34</sup>。

關於應調整哪個變數，小組表示應先確認《農業協定》是否提供任何指導原則較為適當<sup>35</sup>。小組參照《農業協定》附件三第 7 段與第 1 (b) 條二相關條文之文字後，認為應以最接近第一次實際銷售基本農產品之數據，作為計算基準<sup>36</sup>。因此，小組決定將 FERP 調整至相當於未碾米的水準<sup>37</sup>。其次，關於 FERP 所使用的調整率，美國主張應以 60% 進行調整，中國則主張以 70% 進行調整<sup>38</sup>。小組認為美國的轉換方法並不正確，理由在於中國於減讓表附表中所列之批發出口價格，不僅涵蓋白米 (polished rice)，亦包含較便宜之糙米 (unpolished rice) 與碎米 (broken rice)，然美國卻僅以較昂貴之稻米類型納入考量，導致其得出失真的 60% 轉換率，故小組不能將其作為計算基礎<sup>39</sup>。

小組表示，由於缺乏更精確的且以價格為基礎的轉換資訊，其將使用較不合適但同樣有效的方法完成計算，即以數量為基礎的轉換率<sup>40</sup>。因此，小組採用了以數量基礎的 70% 轉換率<sup>41</sup>。

### 四、小結

小組完成公式所需要素的認定後，便進行中國對小麥、私稻、粳稻之 MPS 之計算<sup>42</sup>，其最終認定中國於 2012 至 2015 年間，對系爭產品的 MPS 皆超過 8.5% 的微量水準<sup>43</sup>。小組接著認定因為系爭產品之 MPS 水準超過微量，故中國 AMS 總額亦未符合其於減讓表第四部分第一節承諾的「無」水準<sup>44</sup>。基於上述理由，

<sup>32</sup> *Id.* ¶ 7.315.

<sup>33</sup> *Id.* ¶ 7.317.

<sup>34</sup> *Id.* ¶ 7.318.

<sup>35</sup> *Id.* ¶ 7.323.

<sup>36</sup> Panel Report, *China—Agricultural Producers*, ¶¶ 7.324, 7.325; AoA, arts. 1(b), Annex 3, ¶ 7.

<sup>37</sup> *Id.* ¶ 7.347.

<sup>38</sup> *Id.* ¶ 7.348.

<sup>39</sup> *Id.* ¶ 7.350.

<sup>40</sup> *Id.* ¶ 7.351.

<sup>41</sup> *Id.* ¶ 7.352.

<sup>42</sup> *Id.* ¶¶ 7.354, 7.355.

<sup>43</sup> *Id.* ¶ 7.412.

<sup>44</sup> *Id.* ¶ 7.413.

小組總結中國未履行其於《農業協定》第 3.2 條及第 6.3 條下的義務<sup>45</sup>。

### 參、各界立場

WTO 小組的裁決受到美國官員、立法者及產業團體之讚賞。美國貿易代表萊特海澤 (Robert Lighthizer) 在聲明中表示，美國證明了中國多年來對穀類作物提供的政府支持，遠超其在加入 WTO 時承諾的水準<sup>46</sup>。萊特海澤亦表示，中國過量的補貼限制了美國農民出口其一流產品至中國的機會，並希望中國能儘速遵循其於 WTO 下之義務<sup>47</sup>。

美國眾議院籌款委員會 (House Committee on Ways and Means) 成員 Kevin Brady 在聲明中表示，不幸的真相是，由於中國未能履行使其政策透明化的義務，以致在確認中國的補貼水準時，必須耗費更多的心力，此項問題也是其持續與美國總統川普及美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative) 密切合作，以進行必要之 WTO 改革的議題之一<sup>48</sup>。

美國小麥協會 (U.S. Wheat Associates) 主席 Vince Peterson 表示，有鑑於像中國這樣的主要國家拒絕承擔新責任，WTO 在過去二十年來錯失了談判的良機。也許此種不幸情況將促使各國了解，在全球市場上限制貿易和不公平地對國內產業提供優惠，會使每個人受害。同時，美國小麥協會也讚揚 WTO 爭端解決及相對通知 (counter-notification) 機制之運用，使會員得以在其他會員違反農業支持規則時與之抗衡。

美國稻米聯盟 (USA Rice Federation) 在新聞稿中表示，中國之措施已產生巨大影響<sup>49</sup>。過度補貼的產量和出口會抑制全球稻米價格，導致美國稻米之重要出口市場及國內市場產生不公平競爭，中國做法所造成的經濟影響甚鉅<sup>50</sup>。2015 年，即美國在 WTO 就此案提訴之前一年，中國的稻米、玉米及小麥 MPS 估計接近 1000 億美元，逾越中國加入 WTO 時所承諾的水準<sup>51</sup>。除本案外，美國亦針對印度之稻米、小麥、棉花及多種莢果之補貼提出相對通知，認定印度計算 MPS

---

<sup>45</sup> *Id.* ¶ 8.1.

<sup>46</sup> Press Release of *United States Wins WTO Dispute Finding China Provides Excessive Government Support to Its Grain Producers*, U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE (Feb. 28, 2019), <https://www.usda.gov/media/press-releases/2019/02/28/united-states-wins-wto-dispute-finding-china-provides-excessive>.

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

<sup>48</sup> News of *US Wins Dispute with China at WTO*, KEVIN BRADY (Feb. 28, 2019), <https://kevinbrady.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=401403>.

<sup>49</sup> USA Rice Daily of *WTO: China is Guilty of Subsidy Violations on Rice, Corn, and Wheat*, USA RICE FEDERATION (Feb. 28, 2019), <https://www.usarice.com/news-and-events/publications/usa-rice-daily/article/usa-rice-daily/2019/02/28/wto-china-is-guilty-of-subsidy-violations-on-rice-corn-and-wheat>.

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

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

的方法有誤<sup>52</sup>。

中國就小組駁回美國關於玉米補貼政策的控訴表示讚賞<sup>53</sup>；對於小組未能支持中國其他主張則表示遺憾<sup>54</sup>。對外經濟貿易大學屠新泉教授認為，本案並非中國第一次於 WTO 中敗訴，也可能不會是最後一次，這並不會對中國產生巨大影響<sup>55</sup>。其亦認為，作為經濟實力最堅強的開發中國家，中國將不會放棄其在 WTO 享有的優惠待遇，但可能願意在更細部的國際經貿協議中承擔更多責任<sup>56</sup>。

#### 肆、本案可能發展

針對中國系爭措施所影響的貿易額，美國可在 WTO 下尋求對中國採取相等報復之措施，中國亦可選擇對此案提出上訴。不過，今年 2 月 27 日，萊特海澤曾對眾議院籌款委員會提出建議，認為美國及中國可以在更廣泛的雙邊貿易協議中解決爭議。萊特海澤表示，透過貿易協議解決相關案件，係美國與中國正在商討的議題，並期望在未來可獲得成果。中國是否會對本案進行上訴，及美國是否因此案之裁決，對其他影響美國貿易之農業補貼趁勝追擊，值得持續關注。

---

<sup>52</sup> Committee on Agriculture, *Certain Measures of India Providing Market Price Support to Rice and Wheat—Communication from the United States of America Pursuant to Article 18.7 of the Agreement on Agriculture*, WTO Doc. G/AG/W/174 (May 9, 2018); Committee on Agriculture, *Certain Measures of India Providing Market Price Support to Cotton—Communication from the United States of America Pursuant to Article 18.7 of the Agreement on Agriculture*, WTO Doc. G/AG/W/188 (Nov. 9, 2018); Committee on Agriculture, *Certain Measure of India Providing Market Price Support to Pulses, Including Chickpeas, Pigeon Peas, Black Matpe, Mung Beans and Lentils—Communication from Canada and the United States of America Pursuant to Article 18.7 of the Agreement on Agriculture*, WTO Doc. G/AG/W/193 (Feb. 12, 2019); 有關美國對印度之稻米及小麥的相對通知內容，可參考本中心電子報：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，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，236 期，頁 49-56，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no236/4.pdf> (最後瀏覽日：2019 年 4 月 25 日)；有關美國對印度之蘋果的相對通知內容，可參考本中心電子報：劉瑋佳，美加聯名指控印度之市場價格支持違反 WTO 農業協定，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，249 期，頁 1-2，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no249/1.pdf> (最後瀏覽日：2019 年 4 月 25 日)。

<sup>53</sup> 中華人民共和國商務部新聞辦公室，商務部條約法律司負責人就世貿組織發布美訴我糧食補貼世貿爭端案專家組報告發表談話，中華人民共和國商務部，2019 年 3 月 1 日，網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/sjjd/201903/20190302839155.shtml> (最後瀏覽日：2019 年 4 月 25 日)。

<sup>54</sup> 同上註。

<sup>55</sup> Zhou Xin, *China 'Regrets' WTO Ruling after Losing Grain Import Quota Case Brought by US*, SOUTH CHINA MORNING POST (Apr. 19, 2019), <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3006862/china-regrets-wto-ruling-after-losing-grain-import-quota-case>.

<sup>56</sup> *Id.*