

## 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

賴珮萱 編譯

#### 摘要

美國於今(2018)年5月9日通知世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)農業委員會(Committee on Agriculture),指出印度未確實通報其對於米和小麥所給予的市場價格支持(Market Price Support),且該價格已超過WTO農業協定(Agreement on Agriculture)所允許的比例,因此違反該協定第6條第4項、第7條第2項及附件三第8項。農業補貼為WTO核心爭議,會員間長期無法在此議題上達成共識,印度及其他開發中國家會員後續將如何回應美國之關切,無疑將影響此爭議之日後發展。

(取材新聞: 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).)

美國於今(2018)年5月9日通知世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)農業委員會(Committee on Agriculture),指出印度未確實通報其對米和小麥之市場價格支持(Market Price Support, MPS)運作,未將地方政府給予的補助納入MPS計算,且其支持程度超過WTO農業協定(Agreement on Agriculture)規定,違反該協定第6條第4項、第7條第2項及附件三第8項。於今年6月中召開的WTO農業委員會會議中,美國亦進一步向印度提出相關疑問<sup>1</sup>。2011至2014年間,印度農產品輸出量成長22%,貿易總額達370億美元,使其晉升為全球第7大農業輸出國,其中米之出口量佔全球三分之一。然而,其境內大量的農業補貼不只增加產量,也同時提高出口量,間接對國際貿易造成扭曲效果,因此印度是否如美國通知文件所宣稱違反農業協定,將會是各國所關注的焦點。

為瞭解印度給予系爭農產品市場價格支持之相關爭議,以下先介紹農業協定中之相關規範;接著依據美國通知文件內容,述明印度現行市場價格支持之運作

<sup>1</sup> Committee on Agriculture, *Points Raised by Members under the Review Process Compilation of Questions for the Meeting on 11-12 June 2018*, WTO DOC. G/AG/W/178 (May 30, 2018).

制度，並整理美國認為印度違反農業協定之部分，以及其計算印度境內米和小麥市場價格支持數值之結果；再提到各界針對此議題之回應；最後以 WTO 農業委員會會議中相關提議及未來發展作一結論。

## 壹、WTO 農業協定下的境內支持與市場價格支持

境內支持 (domestic support) 係指各國政府針對特定或非特定農產品提供國內補貼，並透過「總和支持程度 (Aggregate Measure of Support, AMS)」<sup>2</sup> 為計算單位<sup>3</sup>。於農業協定下，原則上允許各國對其農產品實施境內支持，但須逐年以相等額度削減，除非該境內支持符合特定豁免類型而無需列入 AMS 計算<sup>4</sup>。根據烏拉圭回合 (Uruguay Round) 之農業談判結果，各國應以 1986 年至 1988 年作為基期計算出 AMS，並承諾於一定期間內削減其境內支持<sup>5</sup>。

農業協定中將「境內支持」分為三種，第一種綠匣補貼 (Green Box) 對於貿易未產生或造成較少的扭曲效果，故得以豁免於削減義務，且不受限於 WTO 協定下之財務補助上限<sup>6</sup>；第二種藍匣補貼 (Blue Box)，原屬於琥珀匣補貼之境內支持措施，若符合特定情形，亦即如某一境內支持在給付時，同時要求農民限制生產，則歸屬於此，然其不至於嚴重扭曲農業貿易，因此得以豁免於削減義務<sup>7</sup>；第三種琥珀匣補貼 (Amber Box) 依農業協定第 6 條之規定，只要非屬綠匣和藍匣補貼之境內支持即落入琥珀匣補貼<sup>8</sup>。琥珀匣補貼會直接影響農產品的價格和生產，故被視為貿易扭曲程度最大的農業補貼措施<sup>9</sup>，因而必須納入當期 AMS 計算中，並依照承諾逐年削減<sup>10</sup>。

根據農業協定第 6 條第 4 項，各國雖有逐年削減琥珀匣補貼之義務，但該

<sup>2</sup> 根據農業協定第 1 條第 a 款，AMS 係指以金錢表示，「就某一農產品提供基本農產品之生產者之年度支持水準」，或「非就特定產品提供給一般農產生產者之年度支持水準」，但須將本協定附件二中符合豁免削減義務之計畫排除。

<sup>3</sup> 李旺達，概述歐盟針對農業境內支持與公共儲糧之新提案，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，218 期，頁 6，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no218/2.pdf> (最後瀏覽日：2018 年 5 月 29 日)。

<sup>4</sup> 羅昌發，國際貿易法，2 版，頁 278 (2010)。

<sup>5</sup> 同上註。

<sup>6</sup> *Domestic Support*, WORLD TRADE ORGANIZATION, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/ag\\_intro03\\_domestic\\_e.htm#box](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_domestic_e.htm#box) (last visited May 29, 2018).

<sup>7</sup> 羅昌發，前揭註 4，頁 277；陳逸潔、張靜貞，檢視能源作物補貼與 WTO 農業境內支持規範之關連，行政院農業委員會農政與農情，180 期 (2007 年)。

<sup>8</sup> 羅昌發，前揭註 4，頁 277。

<sup>9</sup> 經濟部國際貿易局，WTO 農業談判發展—美國和中國大陸在農業補貼議題上立場嚴重分歧，2015 年 8 月 7 日，<https://www.trade.gov.tw/CWTO/Pages/detail.aspx?nodeID=751&pid=531952>。

<sup>10</sup> 羅昌發，前揭註 4，頁 278。

種補貼仍可享受微量 (*de minimis*) 例外。已開發國家對其特定產品之境內支持，佔該年度「基本農業產品 (basic agricultural product)」<sup>11</sup> 總生產值比例小於 5%，或非特定產品之境內支持佔其總生產值比例小於 5%，即無須納入當期 AMS 之計算；而開發中國家之微量例外則為 10% (包含特定產品或非特定產品)。此外，依照農業協定第 7 條第 2 項規定，若會員減讓表第四部分中未有總 AMS 承諾，則該會員不得對境內農業生產者提供超過第 6 條第 4 項所規定之微量補貼水準<sup>12</sup>。身為開發中會員的印度並未在其減讓表中承諾總 AMS，故應適用第 7 條第 2 項規定<sup>13</sup>，其琥珀匣補貼微量例外上限為 10%。

MPS 指會員政府以某一固定價格買入其境內農產品<sup>14</sup>，常見類型如公共儲糧 (public stockholding) 計畫或政府收購。根據農業協定附件三第 1 項，此等有利於基本農業產品的 MPS 實落入琥珀匣補貼，而應納入該國 AMS 的計算。至於 MPS 之計算，依據農業協定附件三第 8 項，應以固定外在參考價格 (fixed external reference price，或稱「國際價格」)<sup>15</sup> 和行政管理價格 (administered price，或稱「國內收購價格」) 間之價差，乘上「適格獲得此項行政管理價格的生產數量 (production eligible to receive the applied administered price，以下簡稱「適格產量」)」。算式如下：

(行政管理價格—固定外在參考價格) \* 適格產量 = 當年度市場價格支持之水準

在「韓國—牛肉案」中，上訴機構曾針對「適格產量」之定義進行討論，其認為該案中「適格產量」與「實際購買的生產數量 (production actually purchased)」原意並不相同<sup>16</sup>。另外，上訴機構將「適格的 (eligible)」一詞解釋為「符合或享有被選擇的資格 (fit or entitled to be chosen)」，並表示「實際購買的生產數量」可能常低於「適格產量」<sup>17</sup>。因此，農業協定附件三第 8 項中所謂的「適格產量」，

<sup>11</sup> 根據農業協定第一條第 b 款，「基本農產品」係指盡可能接近初次銷售點之產品 (the product as close as practical to the point of first sale)。

<sup>12</sup> Agreement on Agricultural art. 7.2(b), 1867 U.N.T.S. 410, (providing that: “Where 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> Jack Caporal, *U.S. Alleges India is in Breach of Its Agricultural Market Support Obligations*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 36, No. 19, May 11, 2018.

<sup>14</sup> WTO, *supra* note 6.

<sup>15</sup> 根據農業協定附件三第 9 項，「固定外在參考價格」應以 1986 年至 1988 年作為基期計算，且一般為淨出口國家該項產品的 FOB 平均價格，及淨進口國家該項產品的 CIF 平均價格。此項固定外在參考價格必要時得根據品質上的差異加以調整。

<sup>16</sup> Appellate Body Report, *Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled, and Frozen Beef*, ¶ 120, WTO Doc. WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R (adopted Jan. 10, 2001).

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

係指符合或有權取得行政管理價格的生產數量，而非被實際購買的生產數量<sup>18</sup>。

## 貳、美方通知文件關於印度價格支持計算

本案所涉及之 MPS 屬於琥珀匣補貼，為應納入 AMS 計算類型之一。美國認為印度給予其境內之米和小麥的 MPS，已違反農業協定規定之上限，亦與其回報給 WTO 農業委員會之數值不相符。因此，美國於此份通知文件中，在說明描述印度農業境內支持之相關政府機構運作模式後，針對該 MPS 通報幣值、適格產量 (Eligible Production)、未將地方政府補助納入計算、以及生產值 (Value of Production) 提出質疑外，並計算出其認為印度境內米和小麥正確之 MPS 金額。另外，美國強調該通知文件僅針對米和小麥相關之 MPS 提出質疑，並無意計算印度現行總 AMS，也並未就米以及小麥之特定產品境內支持總額進行討論。

### 一、印度現行制度運行狀況

印度農業成本與價格委員會 (Commission for Agricultural Costs and Prices, CACP) 建立約 24 項農產品的「價格政策 (price policy)」和「相對價格結構 (relative price structure)」。CACP 之權限和適用 MPS 的農產品，皆透過部長級決議 (ministerial resolution) 之授權文件 (terms of reference) 訂定。於印度的 MPS 制度下，並無針對政府得以採購之米和小麥數量設立上限。因此，於農業協定下，印度境內米和小麥之所有產量，皆為計算 MPS 之「適格產量」。除了印度中央政府依規定以「最低支持價格 (minimum support price)」向印度農民購買糧食外<sup>19</sup>，部分印度地方政府甚至於特定年間實施更高的支持價格。該地方政府之機關以較高價格收購市面上之米和小麥，以作為 MPS 制度一環。因此，該地方所有米和小麥之產量皆適用此較高之收購價格。

### 二、美國針對印度市場價格支持之疑慮

美國指出，印度近幾年針對米和小麥所通知之 MPS 水準，有明顯低報之情況。以 2013 至 2014 年為例，根據印度所通報之 MPS，若從美元轉換至盧比，米為 120,015.67 百萬盧比，小麥則為 49,477.51 百萬盧比。反觀美國對其 MPS 的估計，米應為 1,780,185 百萬盧比，小麥則應為 964,973 百萬盧比。此外，印度通報之數值與美國提出之數據同樣於其他年份呈現巨大差距。以下將針對美國

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

<sup>19</sup> 唐君豪、王芊茵，簡析印度糧食安全法案之法律爭議，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，152 期，頁 12，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no152/3.pdf> (最後瀏覽日：2018 年 5 月 29 日)。

所提出之疑慮逐一介紹：

(一) 通報的幣值與承諾文件不同

印度於農產品補貼承諾文件 (AGST document) 中以盧比計算境內支持，然而所有印度境內支持通知表 1 (DS:1 notifications)<sup>20</sup>皆以美元申報，印度未解釋以美元計算之原因，僅提到其計算方式符合境內支持通知表 1。為了與印度承諾表之記載方式一致，美國則以印度政府所發布以盧比為幣值的資訊，來計算印度 MPS。

(二) 適格產量與承諾文件不符

印度 1998 年第一份境內支持通知表 1 及農產品補貼承諾文件顯示，1995 至 1996 行銷年度中，印度實施相似的市場價格支持規範時，以「總生產量」作為適格產量。然而，2014 年及 2017 年印度境內支持通知文件 G/AG/N/IND/10 和 G/AG/N/IND/11 中，似乎反映 MPS 計畫下是以「實際購買數量」作為適格產量。

印度承認其改變 MPS 之計算方法，但並未特別解釋此一改變的原因，僅表示將政府採購數量作為「適格產量」，係因僅有其農產品為政府所收購之農民，始受惠於 MPS。然而，從 1995 至 1996 年與 1996 至 1997 年之 MPS 計畫中，美國認為並無不同之處，而無法得出通知文件中計算方式改變之原因。相關證據顯示於 1996 至 1997 行銷年度，CACP 建議其採購機關持續「以 MPS 或適用的行政管理價格收購農民所提供的所有產量」，以此推論印度政府機關於該年度之收購方式並沒有不同於上一個行銷年度。最重要的是，根據農業協定附件三第 8 項，不管會員政府是否以該行政管理價格進行採購，MPS 的計算應以「適格產量」為基準，然而印度僅以政府實際採購之數量計算 MPS，與該條有所抵觸。因此，美國以所有適格產量為計算基準，而非印度政府所採購的特定產量。

(三) 未涵蓋地方政府價格支持

印度之境內支持通知文件 G/AG/N/IND/10 和 G/AG/N/IND/11 中，僅顯示中央政府針對米和小麥的最低支持價格，卻未納入所有地方政府之補助或其他提高 MPS 之額外支付。印度所通知的行政管理價格似乎與其中央政府所宣布的最低

---

<sup>20</sup> 會員每年應依照承諾表第四部分之承諾，提交「境內支持通知表」至農業委員會。除了低度開發中國家需提交境內支持通知表 1 至 3，其餘會員應每年提交境內支持通知表 1。參考：Committee on Agriculture, *Compliance with Notification Obligations Note by the Secretariat*, WTO DOC. G/AG/GEN/86/Rev.31 (May 30, 2018).

支持價格趨於一致，此似乎代表印度並未將地方政府之補助納入其 MPS 通知中。

除了中央政府規定的最低支持價格，特定地方政府也提供米和小麥「獎勵性津貼 (incentive bonuses)」，即是地方政府以中央政府所公布的「最低支持價格」向生產者購買外，另提供地方政府採購米和小麥的額外津貼，此種作法似乎有效提高該產品之底價 (price floor)。

#### (四) MPS 佔生產值之比例過高

印度於 2010 至 2014 年間之境內支持通知文件中，並未通知任一農產品之總生產值。因此，美國根據印度國民帳戶統計處的資料加以統計後，計算出 2010 至 2014 年間，印度境內米和小麥 MPS 佔生產值之比例，其中小麥 MPS 比例介於 74% 至 84.2% 間，然而依據印度提交 WTO 文件中，該範圍係介於 5.45% 至 7.68% 間。針對米 MPS 比例，美國計算之範圍為 60.1% 至 68.5% 間，印度所提交的數值則介於 3.53% 至 0.48% 間。由此得知，印度實際提供米和小麥之 MPS，似乎大幅度超過其向 WTO 通報之數值。在這 4 年間，印度提供小麥之 MPS 佔生產值約 60% 以上，而米則佔約 70% 以上。

針對印度境內米和小麥的 MPS 問題，美國期望在未來得與印度及其他會員，針對印度的 MPS 對印度市場以及全球市場所造成的重大影響進行討論。

#### 參、各界回應

美國與印度長期以來對於 WTO 下之農業規範多有不同意見。其中雙方因無法於公共儲糧議題有所調和，而使其無法於 2017 年 12 月布宜諾斯艾利斯部長會議 (The Eleventh Ministerial Conference) 在農業議題上達成共識<sup>21</sup>。

美國農業部 (United States Department of Agriculture, USDA) 部長 Sonny Perdue 表示，「在自由和公平貿易環境下，美國農夫是全球最具生產力及競爭力的生產者，並在國際市場中表現良好。印度具有龐大的市場，美國則希望能擴大對印度的市場進入，但前提是印度政府必須遵守透明化要求。除此之外，為了達到自由化及公平性的國際貿易環境，所有會員應遵守 WTO 下之承諾<sup>22</sup>。」美國貿易代表 Robert Lighthizer 於聲明提到，「美國期望貿易夥伴遵守其加入 WTO 時所承諾的申報義務。確實申報和改善透明化是確保我們的貿易夥伴仍遵循 WTO

<sup>21</sup> Jack Caporal, *supra* note 13.

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

下承諾的重要一環，並協助多邊體系達成更多的市場導向成果。」<sup>23</sup>

美國小麥協會 (U.S. Wheat Associates) 和美國小麥農協會 (The National Association of Wheat Growers, NAWG) 對美國所提出之反向通知 (counternotification)<sup>24</sup> 深表贊同，並呼籲若印度之 MPS 未遵守其於 WTO 下之義務，則恐面臨 WTO 爭端解決機制<sup>25</sup>。美國小麥農協會執行長 Jimmie Musick 則聲明<sup>26</sup>：「印度的大型價格支持計畫對國際市場造成負面影響，而針對印度及其他國家明顯企圖違反現行制度的行為，我國政府未對此坐視不管。我們感謝美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative) 和 USDA 藉由讓美國成為第一個使用農業境內支持反向通知的國家，以挑戰該些國家之政策。」

印度官員則認為<sup>27</sup>：「美國通知文件中的計算方式並不正確，我們將會針對『適格產量』以及『幣值』進行抗辯。」根據農業協定第 6 條第 4 項規定，開發中國家之境內支持 (包含特定及非特定) 若未超過總生產值的 10%，則得豁免於 WTO 下的削減義務。今年 5 月初，印度向 WTO 通知米、小麥、粗穀粒、棉花、豆類、花生、芥末種子之最低價格支持，皆低於針對開發中國家所設下的 10% 微量程度<sup>28</sup>。印度國立尼赫魯大學教授 Biswajit Dhar 則表示，美國認為地方政府所提供的補助應納入 MPS 的計算，然而於農業協定中僅提到國家給予的價格支持<sup>29</sup>。

#### 肆、未來發展

根據美國通知文件中之計算，印度似乎低報米和小麥的 MPS 水準，若是依照農業協定附件三第 8 項 MPS 計算方式，印度米和小麥之 MPS 比例將可能超過微量例外之水準<sup>30</sup>，而需要列入 AMS 之計算。美國已於今年 6 月 11 至 12 日

---

<sup>23</sup> *Id.*

<sup>24</sup> 若某一 WTO 會員認為另一 WTO 會員之通知文件有不完整或不正確之處，則得以對其提出反向通知 (counternotification)。參考：*Notification of State Trading Enterprises*, WORLD TRADE ORGANIZATION, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/statra\\_e/notifstatr.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/statra_e/notifstatr.htm) (last visited June 17, 2018).

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

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

<sup>27</sup> Kirtika Suneja, *India Prepares to Counter US Charges on Farm Subsidy*, THE ECONOMIC TIMES (May 11, 2018), <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-prepares-to-counter-us-charges-on-farm-subsidy/articleshow/64118140.cms>.

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

<sup>29</sup> *Id.*

<sup>30</sup> *United States Issues First-Ever WTO Counter Notification against India's Market Price Support*, UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (May 9, 2018), <https://www.usda.gov/media/press-releases/2018/05/09/united-states-issues-first-ever-wto-counter-notification-against>.

WTO 農業委員會會議中向印度米和小麥 MPS 提出質疑<sup>31</sup>。開發中國家 (如印度等) 為保護境內農業發展, 市場價格支持額度每年持續上升, 若是農產品出口量因此大增, 將可能對境外市場產生傾銷的情形, 對國際貿易造成扭曲<sup>32</sup>, 使得農業補貼一直以來皆是 WTO 會員間之核心爭議。印度及其他開發中會員之相關後續回應, 值得吾人繼續關注。



---

<sup>31</sup> Committee on Agriculture, *Points Raised by Members under the Review Process Compilation of Questions for the Meeting on 11-12 June 2018*, WTO DOC. G/AG/W/178 (May 30, 2018).

<sup>32</sup> Raul Montemayor, *Market Price Support in Large Developing Countries*, ICTSD (July, 2014), [www.ictsd.org/downloads/2014/07/part2-6.pdf](http://www.ictsd.org/downloads/2014/07/part2-6.pdf).