

概述歐盟針對農業境內支持與公共儲糧之新提案

李旺達 編譯

摘要

為打破目前 WTO 農業談判之僵局，由歐盟、巴西等支持全球農產品貿易自由化之出口國家提出新提案，試圖針對境內支持、公共儲糧等敏感議題凝聚各國共識，希望在年底舉辦的布宜諾斯艾利斯部長會議 (MC11) 中完成相關農業談判。針對境內支持，此份提案提出兩個選項：一、已開發國家將應依照 2018 年的農業產出總值設定某比例之補貼限制，並降低境內微量例外 (*de minimus*) 水平；或二、各會員均按照農業產出總值設定相同比例之補貼限制，但開發中國家享有額外之過渡期。歐盟提出應將具貿易扭曲效果之藍匣補貼 (*blue box subsidies*) 納入總和支持程度 (*Aggregate Measure of Support, AMS*) 之計算。針對公共儲糧，提案將對 2013 年峇里部長會議後所實施的儲糧計畫進行總量限制，並禁止各國出口公共儲糧至他國。歐盟此份提案雖試圖解決農產品的貿易扭曲問題，但立場恐與中、印等國相左，故其能否解決談判僵局仍有待商榷。

(*EU, Brazil Advance AG Proposal on Public Stockholding, Domestic Support, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No. 29, July 21, 2017.*)

WTO 下的農業談判主要環繞在下列議題：一、國內補貼之削減比率；二、糧食安全；三、農產品市場進入；四、棉花產業之相關爭議。由於各國立場相左，使得農業談判陷入長期膠著。例如：美國即以中國必須同意縮減境內支持計畫作為前提，而拒絕縮減其本身的境內支持計畫。中國則以其自身所承諾之義務已超過大多數開發中國家為由，拒絕美國之提案。

為打破 WTO 農業談判的僵局，歐盟與巴西在今 (2017) 年 7 月 17 日提出降低境內支持與有關公共儲量的方案，希望能在年底召開的布宜諾斯艾利斯部長會議 (MC11) 中完成相關談判。本文將對歐盟提案的兩大重點 (境內支持、公共儲糧) 深入介紹，首先說明該爭議的歷史背景與發展，後說明歐盟之提案內容。文末則作出小結，評析歐盟此次提案能否凝聚各國共識。

壹、境內支持

所謂境內支持，係指各國政府針對特定或非特定農產品之國內補貼，並透過「總和支持程度 (Aggregate Measure of Support, AMS)」為計算單位¹。根據 1993 年烏拉圭回合 (Uruguay Round) 之談判結果，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²。

WTO 農業協定 (Agreement on Agriculture) 中，將境內支持依其貿易扭曲程度與性質分成了：綠匣 (green box)、琥珀匣 (amber box) 與藍匣 (blue box) 三類。綠匣補貼規範於農業協定附件二中，為貿易扭曲效果極小或不具扭曲效果之補貼³。根據農業協定第 6.1 條，綠匣補貼並不納入當期 AMS 之計算。根據農業協定第 6 條規定，非屬於綠匣或藍匣補貼之境內支持即落入琥珀匣補貼之範疇，包含所有對產量與貿易具有扭曲效果的境內支持措施均屬之（但有部分例外）。琥珀匣補貼包含如價格支持、與產量直接相關之補貼，必須納入當期 AMS 計算中，並依照承諾逐年削減⁴。然而，根據農業協定第 6.4 條，各國琥珀匣補貼可享有微量 (*de minimis*) 之例外。如已開發國家對其特定產品或非特定產品之境內支持若小於其生產總值 5%，即無須列在當期 AMS 之計算，而開發中國家之微量例外則為 10%。除了微量豁免之門檻，目前尚有超過 30 個 WTO 會員國被允許採納超出其微量豁免之琥珀匣補貼措施。例如，美國除了其農業產值的 5% 微量豁免外，尚可再提供 191 億美元之境內支持，貿易扭曲效果相當可觀。

藍匣補貼為附帶有降低貿易扭曲效果條件之琥珀匣補貼。原屬於琥珀匣補貼之境內支持措施，若同時要求生產者限制其產量，即能歸類在藍匣補貼中（細部規範可見於農業協定第 6.5 條）⁵。而藍匣補貼與綠匣補貼相同，均不列入當期 AMS 之計算。以下將介紹歐盟針對削減境內支持之提案內容：

一、關於 AMS 削減比率

針對限制境內支持，歐盟之提案提出兩個選項。第一個可能作法為按照 2018 年農業總產值的某特定比例 (x%) 限制已開發國家的境內支持。開發中國家之

¹ 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學研究中心經貿法訊，202 期，頁 5-9，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no202/2.pdf>（最後瀏覽日：2017 年 9 月 10 日）；羅昌發，國際貿易法，2 版，頁 278（2010 年）。

² 如已開發國家承諾於 6 年內削減其 20%，開發中國家必須於 10 年內削減 13.33%，參考：蘇郁淳，前揭註 1。

³ Domestic Support in Agriculture, World Trade Organization [WTO] (Oct. 1, 2002), https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.pdf.

⁴ *Id.*; 羅昌發，前揭註 1，頁 277。

⁵ WTO, *supra* note 3.

境內支持比例則能多出已開發國家 2% (x+2%)，並到 2022 年才開始生效。第二個選項為已開發與開發中國家之境內補貼上限為同樣的產值比例，但會給予開發中國家一段過渡期。已開發國家之境內支持上限將會在 2018 年開始生效，而開發中國家所享有過渡期將從 2022 年開始起算。於過渡期間，開發中國家的境內支持的產值上限百分比將比已開發國家之上限還高。針對 2013 至 2015 年間享有琥珀色措施的國家，須在 5 年內取消超出此上限的補貼，以符合新的上限標準。無論是選項一或選項二，低度開發會員之補貼措施均不會受到上述限制。

二、關於藍匣補貼

歐盟並於提案中認為應將藍匣補貼與琥珀匣補貼一併納入 AMS 之計算，而受到上述比率之限制，並呼籲各會員國應在第 12 次部長會議 (MC12) 前完成相關談判⁶。歐盟並認為談判應考量下列重點：

(一) 不具備與琥珀匣補貼相同貿易扭曲效果之藍匣補貼應做不同處理，藉此維持會員國將琥珀匣補貼轉變為藍匣補貼之誘因⁷。

(二) 必須設有適當的過渡期間⁸。

(三) 針對在此項決議完成前，已透過藍匣補貼取代琥珀匣補貼之會員國，應提供其協助使其措施符合此決議之目標⁹。

貳、公共儲糧

農業協定附件二的綠匣補貼中，包含有「糧食安全目的所為之公共儲糧 (public stockholding for food security purpose)」與「國內食物援助 (domestic food aid)」，然根據其規定政府之收購價格並應等同當時之國內市價¹⁰。因此，當政府以非當時市價之固定價格向生產者購買時，被認為具有貿易扭曲效果 (屬琥珀匣補貼)，此種狀況亦被稱作價格支持 (supported price) 或管理價格 (administered price)。一般而言，上述狀況的補貼不會超出各國所承諾之境內支持上限，但仍

⁶ WTO, Committee on Agriculture, Proposal on Domestic Support, Public Stockholding for Food Security Purposes and Cotton from Brazil, European Union, Colombia, Peru and Uruguay, WTO Doc. JOB/AG/99 (July 17, 2017), available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155777.pdf (last visited Aug. 6, 2017).

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ Agreement on Agricultural, annex 2, art. 3-4; 羅昌發，前揭註 1，頁 280-281。

有國家擔心其公共儲糧計畫會超出該上限¹¹。

公共儲糧之提案最早能追溯至農業協定談判之時，而最初的提案由非洲國家集團於 2002 年提出。在十餘年的討論中，許多提案希望將公共儲糧納入綠匣補貼的範圍中，並認為此類補貼只具有極小的貿易扭曲效果而無需受到限制¹²。然而，綠匣補貼於條文中特別排除價格支持 (price support)。許多國家關切公共儲糧提案涉及到價格支持，可能從而改變綠匣補貼之定義與農業補貼的基本原則。因此，後續的部分提案轉而希望改變境內支持之上限承諾，而非將公共儲糧政策納入綠匣補貼之中。但針對此項爭議各國尚未有共識¹³。

在 2013 年峇里部長會議 (MC9) 前夕，公共儲糧計畫的支持國家又提出以下之替代方案：一、以「外部參考價格 (external reference price)¹⁴」取代現行以 1986 至 1988 年為基期進行 AMS 削減的計算方式；二、以其他方法將通貨膨脹納入考量，或；三、以「和平條款 (peace clause)」避免各國將公共儲糧政策訴諸 WTO 爭端解決機制 (Dispute Settlement Mechanism)。另外，亦提案修改「適格產量 (eligible production)¹⁵」之定義，讓其數值代表政府實際所收購之產量而非市場上所能提供政府收購之所有產量¹⁶。然而，WTO 僅在峇里部長會議與 2014 年 11 月的 WTO 總理事會 (General Council) 中通過「和平條款 (peace clause)」，禁止會員國針對開發中國家特定公共儲糧計畫提出違反補貼。該決議強調在 WTO 會員國就以糧食安全為目的之公共儲糧尋得永久性解決辦法前，該和平條款將持續有效。

歐盟提案中的公共儲糧規範將明確允許在 2013 年峇里部長會議前即存在的公共儲糧政策。但在 2013 年後出現的公共儲糧計畫，開發中國家之庫存量上限，為近 3 次向 WTO 秘書處所提交特定產品農產總值年平均之 10%。該提案也禁止會員國直接輸出庫存到他國。其主張各會員國應「確保其所公共儲糧計畫所取得之庫存不應扭曲貿易，或對其他會員國之糧食安全造成負面影響。為此，不得有作為公共儲糧的農產品直接出口，或有因公共儲糧而進口的農產品被再次出口。」

¹¹ The Bali Decision on Stockholding for Food Security in Developing Countries, WTO (Nov. 27, 2014), https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/factsheet_agng_e.htm#timeline.

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ 即世界市場價格，*See Domestic Support*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_domestic_e.htm.

¹⁵ 琥珀匣補貼之微量例外計算公式為：(支持價格-參考價格) X 適格產量，其數值已開發國家必須小於總產值之 5%、開發中國家必須小於總產值之 10%，*See WTO, supra note 11.*

¹⁶ *Id.*

低度開發國家則不受上述公共儲糧規範之限制。

參、小結

歐盟之提案受到巴西、哥倫比亞、烏拉圭等國的支持，這些國家均為支持農產品貿易自由化的農業出口國¹⁷。歐盟此份提案係積極解決農業補貼與公共儲糧所可能造成的貿易扭曲問題，但恐難以凝聚各國共識。如中國與印度亦共同推出提案，將改革重點放在已開發國家的境內支持與微量補貼例外，且歐盟提案將可能大幅限縮其境內支持政策¹⁸。由於歐盟提案與中、印等國利益恐有衝突，因此該提案是否能打破 WTO 農業談判長期以來的僵局仍有待觀察。



¹⁷ *EU, Brazil Call for New WTO Rules on Farm Subsidies, Food Security*, ICTSD, Vol. 21, No. 26, July 20, 2017, available at <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/eu-brazil-call-for-new-wto-rules-on-farm-subsidies-food-security> (last visited Sept. 11, 2017).

¹⁸ *See India, China Jointly Oppose Trade-distorting Agriculture Subsidies*, HINDUSTANTIMES, Aug. 31, 2017, <http://www.hindustantimes.com/india-news/india-china-jointly-oppose-trade-distorting-agriculture-subsidies/story-4WKewQOALAYdEcQfZiqMpO.html> (last visited Sept. 11, 2017); Kirtika Suneja, *Brazil, EU Seek Cuts in Farm Subsidies, may Affect India and Other Emerging Economies*, THE ECONOMIC TIMES, July 31, 2017, <http://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/brazil-eu-look-for-cuts-in-farm-subsidies-may-affect-india-and-other-emerging-economies/articleshow/59837480.cms> (last visited Sept. 24, 2017).