

農業重要議題之最新概況與糧食安全之討論

蘇郁淳 編譯

摘要

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 於今 (2016) 年 11 月 16 日舉行農業談判特別會期非正式會議，討論農業談判之相關議題，包含境內支持、市場進入、特別防衛機制等項目，部分會員提出不同的解決方案，期望在明年第 11 屆部長會議 (11th Ministerial Conference, MC11) 可以為停滯已久之農業談判帶來一線曙光；而對於預期成為下一次部長會議成果的公共儲糧計畫，有研究報告指出 WTO 談判所須注意與考量的建議。由各國提出提案之積極性，可看出 WTO 會員國欲在農業相關議題獲得一定成果的決心。

(取材自 *WTO agriculture negotiators eye domestic support outcomes by late 2017*, INSIDE US TRADE, VOL.34, NO.36, Nov. 22, 2016; *Think tank recommends ways to limit trade distortions in WTO--related food security programs*, INSIDE US TRADE, Daily News, Dec. 1, 2016; WTO News, *Farm negotiators welcome proposals to curb subsidies and open agricultural markets*, Nov. 16-17, 2016.)

WTO 於今 (2016) 年 11 月 16 日、17 日所召開的農業委員會特別會議 (agriculture committee's special session) 中，代表團討論了限制成員國提供對貿易造成扭曲之補貼的新提案，並提出處理農業貿易的市場進入 (market access) 障礙和提升出口限制的透明度之解決方案。此外，成員國亦討論糧食安全 (food security) 之公共儲糧 (public stockholding) 問題與特別防衛機制 (special agricultural safeguards, SSG) 議題，其旨在為 2017 年 12 月於布宜諾艾利斯所舉行的部長會議 (MC11) 取得農業談判之成果。又貿易暨永續發展國際中心 (International Centre for Trade and Sustainable Development, ICTSD) 於 11 月提出一份關於糧食安全與公共儲備糧食之研究報告，指出 WTO 成員國目前所面臨的挑戰是要為各國所提出的問題，來建立一個公平且可持續的解決方案，並考量到糧食安全目的來實施公共儲糧計畫，這將會對全球的農產品市場造成重大改變。

本文第一部分將對本次 WTO 農業委員會特別會期中所提出之提案作介紹，接續討論 ICTSD 研究報告對於第 11 屆部長會議中欲達成成果之公共儲糧計畫之建議，而後討論現今農業談判之現況，最後做一結語。

壹、WTO 農業談判特別會期之提案

此次 WTO 農業委員會特別會期中，會員對於境內支持、市場進入等議題提出相關文件來為 2017 年的第 11 屆部長會議欲達成之農業成果做出討論，以下將對會員所提出之提案與農業談判主席之評論介紹之。

一、境內支持

儘管中美雙方持續的僵局阻礙農業談判進度，WTO 農業委員會談判機構的成員們於 11 月 16、17 日期間繼續在日內瓦努力推行境內支持政策。

在農業委員會 11 月 16 日的特別會期，即自第 10 屆奈洛比部長會議 (10th Ministerial Conference, MC10) 後的第四次會議，紐西蘭大使兼農業談判主席 Vangelis Vitalis 認為農業應要成為 MC11 成果的一部分。下一次的 MC11 將會在 2017 年 12 月布宜諾艾利斯舉行，在此之前談判主席 Vitalis 將持續與會員國為境內支持討論出可行之道。

WTO 針對農業境內支持的談判停滯已久，因美國以中國先削減其境內支持為條件。另一方面，中國曾經表示談判應根據 2008 年第 4 版草案文本繼續進行，而 2008 年草案並不要求中國做出任何削減¹。根據日內瓦消息指出，在 11 月 16、17 日的談判期間，南非認為維持 2008 年草案較佳。中國亦給予支持且表示其相信第 4 版草案文本是「達成共識的唯一基礎」。惟中美持續對第 4 版草案文本持相反意見，使得農業談判難以有進展。

但注意到在部長會議前農業談判的討論可能會加強，日內瓦消息來源因此認為境內支持在 MC11 中很可能會得到成果。然而，認知到涉及成員國 (境內) 支持的真實程度上欠缺透明度義務的遵守，農業談判主席 Vitalis 和其他成員表達對境內支持通知的疑慮。談判主席 Vitalis 一再強調需要及時的通知，尤其是境內支持。他提醒成員在 164 個會員國中僅有 27 個成員提交了截至 2015 年之數據，而其中只有 2 個已開發國家，且缺乏通知顯然會阻礙談判進行。

WTO 農業談判主席 Vangelis Vitalis 大使表示在過去的 6 個月中會員國提交大量的問題和提案中強調所有會員國彼此對於境內支持和 MC11 部長會議所欲達成之承諾。他回顧先前 10 月 21 日至 22 日於挪威奧斯陸舉行的會議上，若干貿易部長同意在布宜諾艾利斯部長會議前的持續工作將包括農業境內支持。

會員國提出了 3 份處理一般農業境內支持與特定棉花產業之方法的提議。巴西提出了一項聯合巴西、阿根廷、智利、哥倫比亞、巴拉圭、秘魯和烏拉圭之提案，該提案係根據先前該集團曾提出之提案。此提案提出了 4 項不同的選擇方案來限制不同類型的境內支持，並強調於應以更具企圖心的承諾與更短的施行期間

¹ WTO, Revised Draft Modalities for Agriculture, TN/AG/W/4/Rev.4, Dec. 6, 2008。

來解決棉花問題。而另一份由阿根廷、澳洲、哥倫比亞、紐西蘭、巴拉圭、秘魯、烏拉圭及越南所提交之報告提出了統計分析數據，以確定境內支持政策會導致全球貿易的扭曲最大化。第三份提案係由非洲、加勒比海、太平洋國家集團 (African, Caribbean and Pacific Group of States, ACP) 提出，其呼籲限制造成貿易扭曲的境內支持以做為明年 MC11 的一項成果，並且對於開發中國家維持特殊及差別待遇 (special and differential treatment)。

當由若干會員對該議題提出明顯疑慮 (clear doubts) 時，Vitalis 概述了討論中境內支持之新方案—例如「擴展所有會員國的微量支持水平 (*de minimis*) 和總和支持程度 (Aggregate Measure of Support, AMS) 之運行」。

二、市場進入

農業談判主席 Vitalis 告訴會員，他察覺到農業市場進入的談判中「利益的強化與擴張」。他表示這次談判形勢顯然已發生轉變，指出雖然該議題不如境內支持談判順序優先，但市場進入在現今談判中也是個十分活躍。

關於市場進入的討論係基於三份 WTO 會員國所提交的提案。巴拉圭和其他部分國家共同提出了兩項提案。第一項係處理關稅差額，通常被稱為「水 (water)」，也就是拘束和實施稅率間的差異。第二項則呼籲要終結特別農業防衛措施 (special agricultural safeguard)。烏拉圭與其他一些國家提交了一份文件，強調了市場進入的主要障礙包含高關稅、關稅級距 (Tariff escalation)、關稅高峰 (tariff peaks)、成員間關稅水平高度不平衡、關稅配額之限制與非關稅措施。哥斯大黎加提出一項技術性說明總結了過去 15 年來熱帶產品之貿易。會員亦欣然接受其他提出的意見，雖然有些會員質疑計算方法，且表示他們需要更多時間來考量這些意見。

三、開發中國家的特別防衛機制

關於農業特別防衛機制 (special agriculture safeguard, SSG) 之討論係基於 WTO 秘書處的說明²，該文件指出於價格過低或進口激增時，會員有權實施特別防衛機制來對敏感性農產品課徵進口關稅，惟過去 5 年中只有 6 個會員使用該項措施，且特別防衛措施的使用已普遍正在逐年下降。

提議者認為特別防衛機制之使用下降趨勢明顯，在明年 MC11 時可能會結束特別防衛措施。然而其他少數會員—包括 G10 集團—則表示特別防衛措施應被納入 WTO 農業協定 (Agreement on Agriculture) 中，且應維持到農業改革進程完成前，應予以維持。若干其他與會者認為關於市場進入之議題應是全面而非挑

² WTO, Committee on Agriculture Special Session, *Special Agricultural Safeguard Noted by the Secretariat*, TN/AG/S/29, Oct. 20, 2016.

選特定 (cherry picking) 問題，並認為在 MC11 獲得此等全面市場進入之成果的成功機會依然很低。

G33 認為特別防衛機制將響應開發中國家關於糧食安全及鄉村發展之目標。某些提倡 SSM 之會員設法證明有必要建立此一機制，來反對普遍使用造成貿易扭曲之農業補貼。他們亦認為現今特別防衛機制規定太過累贅難以適用，要求為開發中國家提供一個更易適用之機制。另一方面，主要農業出口國 (包含已開發國家和開發中國家) 仍擔心 SSM 會對開發中國家之間的貿易產生潛在負面影響，並認為該機制在具體市場開放的情況下應是可行的。

若干出口國亦認為在使用特別防衛機制之情況下，不須為實施扭曲補貼負責是不合理的。與農業談判的其他部分一樣，主席注意到會員國在立場上的差異並鼓勵會員以雙邊或小組談話之方式溝通以弭平差距。

四、糧食安全之公共儲備糧食計畫

農業談判主席 Vitalis 指出對於以糧食安全為目的之公共儲糧計畫，各國談判立場並無改變，儘管會員明確同意奈洛比部長會議 (MC10) 的指令 (mandate) 與在 2017 年前尋求永久解決方案，惟會員國對於如何進行仍持有不同意見。2015 年的奈洛比部長會議中，成員同意在市場進入和境內支持的談判結束前，必須先商定出公共儲糧之結果。

開發中國家的 G33 集團堅信談判應以其在 2014 年之提案為基礎，將這些計畫所提供之支持納入無補貼限制之綠匣補貼 (Green Box) 中，且若干國家認為此一方案應適用於所有開發中國家。此外，G33 以外會員則警告這些提案可能對國際市場與對其他國家的糧食安全產生意想不到之後果。他們亦對目前談判桌上可能將影響農業協定結構之提案表示疑慮，且此種補貼方式有違欲遏止補貼之農業改革方向，其中許多會員國認為 2013 年的暫時性解決方案應為該議題之關鍵參考點。會員鼓勵目前國內有實施公共儲糧計畫之國家分享更多這些計劃和其他機制如何有助於確保糧食安全與減緩貧困之資訊。

貳、研究報告對於公共儲糧之建議

消息來源建議實施保衛措施來確保超額的糧食儲備不會被進口到全球市場，並且大力建議 WTO 談判者為了糧食安全來達成公共儲糧計畫的解決方法。根據現行 WTO 農業補貼之規則，公共儲糧包含以政府規定的價格來購買糧食。若干 WTO 成員相信若政府以高於市場價格之價格購入儲備糧食，而後釋放到全球市場，將會對生產者產生不利影響並迫使全球糧食價格下跌，對於國際供應鏈將會造成危害。

ICTSD 於 11 月發布了一份研究報告³，概述了談判人員在尋求解決糧食安全之公共儲糧中的永久解決方案所要考量的 5 點建議。對此，若干 WTO 成員希望在 2017 年底可以達成結果。公共儲糧在 WTO 中早已是高度爭議性之議題，蓋若干成員認為例如中國和印度等國家將公共儲糧作為事實上 (*de facto*) 的農業補貼計畫。中國、印度和其他 G33 國家認為此類糧食採購在 WTO 規則下應受無限制地允許，特別是以政府設定之價格購買糧食。這些開發中國家爭論通貨膨脹造成了糧食價格增加，使其陷入違反農業協定補貼限制之風險，此以 1986-88 年的參考價格為基準在此同時，其他國家警告若允許不受限制的公共儲糧計畫可能會造成嚴重的貿易扭曲。

WTO 成員對於如何處理公共儲糧計畫陷入了僵局。印度在奈洛比部長會議中，重申 2013 年部長會議同意暫時接受公共儲糧計畫的「和平條款 (peace clause)」和後續 2014 年 11 月總理事會 (General Council) 之決議，在永久解決方案完成前，持續維持過渡性的和平條款。為了應對談判中的僵局，ICTSD 提議實施更廣泛有效的保衛措施以確保超額的糧食儲備不會以低於市價之人為優惠價格流入全球市場。有學者指出公共儲糧計畫的設計是一項問題，但這是一個必要的階段以確保世界各地的生產者不會因儲備糧食的出口而受到不利影響。

考量已開發國家和開發中國家的糧食安全目標，ICTSD 研究報告建議會員國更加關切與國際價格相關的管理價格 (administered prices)。專家並注意到，大部分管理價格係遵循國際價格，尤其是稻米，其為多數糧食安全計劃中所包括的主要產品。然而報告發現，從 2011 年以來，管理價格和國際價格間存在著明顯的差距，國際價格乃用以計算糧食安全計畫之補貼水準，此等差距顯示出實施這些計畫將會增加了貿易扭曲之可能性。報告指出，管理價格高於國際價格並不當然意味著發生明顯的貿易扭曲—例如實際上並不出口糧食之情形。

根據 ICTSD 報告，農業協定要求會員使用以 1986-88 年為基期之「固定外在參考價格」來計算補貼。此等參考價格經常錯估管理價格所造成之貿易扭曲影響，而這取決於全球價格是否低於或高於該參考價格，也就是說當全球價格高於該參考價格時，各國容易高估管理價格所造成之貿易扭曲。故 ICTSD 建議成員採用先前提出的計畫以試圖解決該缺陷，即贊同以當年度價格水平來設定外在參考價格，或採行過往價格的移動平均 (moving average)。該報告指出，為了處理不同政府間糧食購買數量之差異，ICTSD 敦促 WTO 成員考慮「建立一個最低門檻使各國不需通知其境內支持」，允許政府購買較小份額的國內生產以及主要依賴進口糧食來建立其儲備糧食。ICTSD 期望談判者考慮到這些建議，為 2017 年的永久解決方案鋪路。

³ International Centre for Trade and Sustainable Development, Public Stockholding for Food Security Purposes: Options for a Permanent Solution, available at http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/public_stockholding_for_food_security_purposes_options_for_a_permanent_solution.pdf (last visited Dec. 26, 2016).

參、結語

本次農業特別會議中，各集團提出了許多不同對於境內支持與市場進入等的解決方案，並同時重申了公共儲備糧食計畫必須在決議市場進入前達成，而根據對公共儲糧分析並建議之研究報告，於明年舉行部長會議前應可達成部分共識，為停滯已久的農業談判帶來新的成果，關於農業相關議題仍待後續密切觀察。

