

美國在 WTO 控訴中國違反農業協定及其他議題

蘇郁淳 編譯

摘要

美國於今 (2016) 年 9 月在 WTO 控告中國違反農業協定，認為其未將超過微量補貼 (*de minimis* subsidies) 之境內支持納入「總和支持程度 (Aggregate Measurement of Support, AMS)」，因此低估其 AMS。美方認為，若將應計入而未計入之補貼納入計算，則中國將超過其於關稅減讓表下承諾之 AMS 上限。事實上，美國早在今年 3 月發布之貿易障礙報告中即提及中國未盡其削減境內支持之義務，並指控中國透過操控關稅配額以減少特定農產品之進口。論者認為雙方於 WTO 下之爭執可能對停滯已久之農業談判造成難以預測之影響。

(取材自: *Brady, Froman, Obama Link WTO Challenge Of China's Ag Support To TPP*, INSIDE US TRADE, Vol. 34, No. 36, Sept. 13, 2016.)

今 (2016) 年 9 月美國向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 控訴中國之境內支持程度超越其入會議定書承諾上限，對美國農民造成重大損失。歐巴馬政府亦將此爭端連結至跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP) 來凸顯美國執行貿易規範之決心，以獲得更多國會議員對 TPP 協定的支持。此外，美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 亦於今年初的貿易障礙報告 (2016 National Trade Estimate Report) 提到中國之小麥關稅配額已多年未填補之問題。由於本案可能對停滯已久的農業談判產生難以預測之影響，本次爭端受到各方關注。

因本案之爭端圍繞中國境內支持超出其「總和支持程度 (Aggregate Measurement of Support, AMS)」承諾上限的問題，故本文於第壹部分先簡介農業協定相關規範。釐清相關規定後，本文第貳部分則詳述本案之爭議。儘管美方之諮商文件與公共儲量無涉，不過有論者認為本案亦涉及開發中國家公共儲糧議題，故於同一部份繼續說明自峇里部長會議以來關於公共儲糧議題之討論。另外，如前所述，由於中國對小麥關稅配額的管理也曾被非難，故本文第參部分概述美國業者對此的評論，最後於第肆部分做一結語。

壹、WTO 農業協定規範

所謂境內支持，係指各國政府針對特定 (product-specific) 或非特定 (non

product-specific) 農產品有利於農業生產者之年度財政支出¹，而農業協定第 1 條規定境內支持係以 AMS 表示。依 1993 年烏拉圭回合 (Uruguay Round) 農業談判之結果，已開發國家同意在 WTO 成立後 6 年內，逐年以同樣的額度削減以 1986 年至 1988 年為基期所計算之 AMS 的 20%；開發中國家所承諾之幅度則為在 10 年內削減 13.33%；低度開發國家則無削減義務²。除前述基本原則外，另有 3 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 (*de minimis* subsidies) 例外³。

根據農業協定之規範，微量補貼係指對特定農產品之境內支持未超過該項產品年度生產總值、或非特定產品之境內支持未超過年度農業生產總值之特定比例。對於已開發國家，該特定比例為 5%，而開發中國家則為 10%⁴。然而，中國在其入會議定書中承諾將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，而必須計入 AMS，較其他開發中國家嚴苛⁵。本案即是美方認為中國低估其 AMS，而有違反其 AMS 承諾上限之可能。

貳、本案背景

今 (2016) 年 9 月，美國向 WTO 指控中國對稻米、玉米、小麥之最低價格收購機制使其 AMS 超過承諾上限，造成美國農民收入縮減並且扭曲了市場價格，完全違背了中國於 2001 年加入 WTO 時的承諾。此外，美國亦認為中國未盡通知義務，使其他會員無法有效監督中國之政策。值得注意的是儘管本案可能涉及開發中國家公共儲糧議題，但諮商文件中卻隻字未提。

一、美國控訴中國違反其 AMS 上限與中國回應

根據美方提出的諮商文件，中國對於稻米、玉米、小麥之境內支持超越其於入會議定書承諾之微量補貼之上限，而應計入 AMS 的計算⁶。根據美國小麥協會 (U.S. Wheat Associates) 的研究報告指出⁷，本案之爭議主要肇因於中美雙方對於 AMS 計算的認知不同。根據該報告，中國的計算方法係將全球市場價格與政

¹ 羅昌發，國際貿易法，頁 278 (2010 年)。

² 同上註。

³ 同上註。

⁴ Agreement on Agriculture, art. 6.4(a)(ii) [hereinafter AoA].

⁵ WTO, *Report of the Working Party on the Accession of China*, ¶ 235, WT/MIN(01)/3 (Nov. 10, 2001).

⁶ WTO, *China-Domestic Support Agricultural Producers Request For Consultations By The United States*, at 1, WT/DS511/1 (Sept. 20, 2016) (providing that: “China appears to provide domestic support in excess of its commitment level of “nil” specified in Section I of Part IV of its Schedule CLII because, for example, China provides domestic support in excess of its product-specific *de minimis* level of 8.5 percent for each of wheat, Indica rice, Japonica rice, and corn.”).

⁷ *U.S. Wheat Industry Leader: More Steps Needed To Counter Chinese Policies*, INSIDE US TRADE, Vol. 34, No. 39, Oct. 5, 2016.

府支持價格之差價乘上政府以支持價格採購之數量⁸，然該報告表示正確的計算方式應是依照農業協定訂定的方法，將該差價乘上總產值而非政府收購的數量⁹。

根據諮商文件，系爭措施已維持一段時間，而美國選擇在此時點提出控訴，有論者認為係歐巴馬政府為了展現其執行貿易規範的決心，以幫助 TPP 協定獲得更多支持¹⁰。根據「爭端解決程序瞭解書(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)」之規定，若雙方未能在收到諮商請求 60 天後(11 月 12 日)解決爭端，美國可以要求成立爭端解決小組¹¹。針對諮商一事，中國強調「農業為至關重要之產業」，且其境內支持符合國際規範。中方將根據 WTO 爭端解決程序進行妥善的處理，積極維護其產業與貿易之利益¹²。

二、公共糧食儲備

中國之最低價格收購機制係與糧食安全相關之公共儲糧機制，惟諮商文件中對此隻字未提。事實上，在農業協定中即存在公共儲糧相關之規範，其規定符合本協定附件二(綠匣補貼)之境內支持可豁免平衡稅之課徵，不過本規定已於 2003 年失效¹³。在 2013 年的峇厘部長會議中，開發中國家與已開發中國家對於為了糧食安全目的之公共儲糧議題爭論不休，以印度等開發中國家為首的 G33 集團要求針對此議題給予開發中國家政策空間，否則將杯葛峇厘套案其他協議。

印度於峇厘部長會議提出糧食安全(Food Security)提案，要求其他會員國同意開發中國家基於糧食安全目的之公糧收購不須計入 AMS，惟美國和歐盟等已開發國家並不贊同¹⁴。不過為安撫 G33 集團，已開發國家提出暫時性過渡措施，即會員不得對開發中國家此等措施提出訴訟，並約定持續至 2017 年之第 11 屆部長會議前尋求永久性方案解決之¹⁵。儘管如此，為平衡雙方權益，已開發國家亦要求開發中國家必須通知農業委員會(Committee on Agriculture)相關資訊，

⁸ DTB ASSOCIATES, LLP, AGRICULTURAL SUBSIDIES IN KEY DEVELOPING COUNTRIES: NOVEMBER 2014 UPDATE, at 10, available at <http://www.dtbassociates.com/docs/DomesticSupportStudy11-2014.pdf> (last visited Nov. 4, 2016).

⁹ AoA, Annex 3, art.10.

¹⁰ Brady, Froman, *Obama Link WTO Challenge Of China's Ag Support To TPP*, INSIDE US TRADE, Vol. 34, No. 36, Sept. 13, 2016.

¹¹ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, art. 4.7.

¹² *US Initiates WTO Challenge on China's Grain Subsidies*, BRIDGE WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, ICTSD, Vol.20, No.30, Sept. 15, 2016, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-initiates-wto-challenge-on-chinas-grain-subsidies> (last visited Nov. 4, 2016).

¹³ AoA, art. 13.

¹⁴ Afsar Jafri, *Focus on the Global South, India (G-33) Proposal on Food Security: A wrong move can jeopardize India's food security forever*, FOCUS ON THE GLOBAL SOUTH, Nov. 6, 2013, <http://focusweb.org/content/india-g-33-proposal-food-security-wrong-move-can-jeopardize-india%E2%80%99s-food-security-forever> (last visited Nov. 8, 2016); D. Ravi Kanth, *US, EU block permanent solution on food security public stockholding*, THIRD WORLD ECONOMICS, No. 596, 11, 16 (2015).

¹⁵ WTO, *Public Stockholding for Food Security Purposes*, MINISTERIAL DECISION OF 7 DECEMBER 2013, ¶ 9, WT/MIN(13)/38-WT/L/913 (Dec. 9, 2013).

包括：超出或有超出 AMS 承諾上限或微量補貼之風險時，通知農業委員會；農業協定中相關通知義務；每項為糧食安全而施行之公共儲糧計畫的資訊；以及額外的統計資料¹⁶。儘管美國並未在諮商文件中主張中國違反上述透明化義務，但若干 USTR 官員表示中國已 6 年未依農業協定規範通知農業委員會其境內支持程度¹⁷。

參、關稅配額

儘管美國在此次諮商文件中僅提及境內支持之爭議，事實上 USTR 早在今年 3 月初所發表的貿易障礙報告中 (2016 National Trade Estimate Report) 已提出中國小麥關稅配額未能完全填補 (filled) 之問題¹⁸。在中國的入會議定書中，其承諾實施每年進口 9.64 公噸的小麥關稅配額 (Tariff Rate Quota, TRQ)，其中 90% 之 TRQ 保留予國營貿易企業 (State Trading Entities, STEs)，剩餘 10% 則透過私營進口商進口¹⁹。該議定書亦規定，任何在當年 9 月 15 未使用之 STEs 配額，均應於 10 月 1 日前重新分配，且分配條件須提前一個月公布，而重新分配係基於先到先配之基礎 (first-come first serve basis)²⁰。

根據過往的紀錄，私營進口商的 10% 配額通常能完全使用，但 STEs 的配額經常未完全填補，儘管市場上存在相對便宜之美國或其他小麥。美國小麥業者指出，多年以來中國 TRQ 之填補率僅占整體承諾的三分之一，甚至在某些年度不到三分之一。根據中國向 WTO 提交之通知，2002 年至 2014 年 TRQ 的平均填補率僅 23%，嚴重減損全球小麥出口商的出口機會²¹。儘管 WTO 未要求會員國一定要填補其 TRQ，但若市場條件允許，例如全球小麥價格低於中國國內價格，則會員國應填補其 TRQ。此外，美國小麥業者亦認為中國限制透過私營進口商進口之小麥的使用，違反入會議定書中對市場開放 (market access) 及小麥 TRQ 管理之承諾²²。

肆、結語

對於本次美國對中國發動的爭端，美國主張中國境內支持超過其 AMS 承諾上限，違反農業協定相關規範。惟對於美國控訴一事，中國認為其係為保障國內糧食安全，致使本案涉及公共儲糧議題。針對此議題，WTO 會員國預計在 2017

¹⁶ *Id.* at 44 (providing that "have notified the Committee on Agriculture that it is exceeding or is at risk of exceeding either or both of its Aggregate Measurement of Support (AMS) limits (the Member's Bound Total AMS or the *de minimis* level) as result of its programmes mentioned above.").

¹⁷ AoA, art. 18.3.

¹⁸ USTR, 2016 NATIONAL TRADE ESTIMATE REPORT OF FOREIGN TRADE BARRIERS, at 81, available at <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-NTE-Report-FINAL.pdf> (last visited Nov. 4, 2016).

¹⁹ INSIDE US TRADE, *supra* note 7.

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² *Id.*

的第 11 屆部長會議前尋求永久解決方案。本次爭端是否能對延宕已久的境內支持談判、或是公共儲糧議題談判注入活水仍不得而知，後續發展仍待繼續觀察。

