

糧食出口限制問題可否於 WTO 下獲得改善？

——以中國原物料案 GATT 第 11.2 (a) 之解釋為中心

黃致豪

近期由於糧食歉收，烏克蘭與俄羅斯等主要糧食出口國可能禁止糧食出口的消息，一度引起國際糧價的波動¹。推升國際糧價的主要原因之一，在於主要糧食出口國因糧食歉收而不得不實施限制其糧食出口的措施，以確保國內糧食供應無虞。然亦有某些本身糧食尚無匱乏之虞之國家，係以穩定國內物價並保護國內消費者為由限制糧食出口（該類措施以下稱「糧食出口限制措施」），此舉往往增加國際糧價上漲的壓力²。世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）下各會員素以貿易自由化及消除國際貿易障礙為目標，對任何針對產品所採取的出口限制措施，原則上予以禁止³，然為使各會員糧食匱乏時得維持物價之穩定，於符合某些條件為前提下，各會員仍得援用 1994 年關稅及貿易總協定（以下簡稱 GATT 1994）第 11.2 (a) 條正當化其出口限制措施⁴。惟亦有批評聲浪指出，由於該條文中之用語本身仍有相當大的法律不確定性，因此對糧食出口限制措施的拘束力有限，無法有效解決前段所提到之問題⁵。

今（2012）年年初，上訴機構公佈中國原物料案（*China – Raw Materials*）⁶之上訴結果，上訴機構同意小組先前對 GATT 第 11.2 (a) 條所做之見解。在此案中，小組與上訴機構首次對 GATT 第 11.2 (a) 條做出解釋，雖然在 WTO 下並沒有先例原則，但經 WTO 爭端解決機構會員採納的判決對於往後的案件往往

¹ 烏克蘭俄羅斯著手禁止糧食出口情況探討，中國行業研究網，2012 年 11 月 19 日，網址：<http://big5.chinairn.com/news/20121119/780620.html>（最後瀏覽日：2012 年 12 月 7 日）。

² 趙志芳，國際糧價上漲短期內恐將持續，中國經濟時報，2012 年 8 月 29 日，網址：<http://big5.ce.cn/gate/big5/blog.ce.cn/html/14/115014-1632568.html>（最後瀏覽日：2012 年 12 月 7 日）。

³ General Agreement on Tariffs and Trade, art. 11.1 :” No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licenses or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.”

⁴ General Agreement on Tariffs and Trade, art. 11.2(a):” The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following: (a) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party....“

⁵ 郭于榛，糧食出口限制在 WTO 下是否可獲得解決？，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，118 期，頁 11，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no118/3.pdf>。

⁶ Appellate Body Reports, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394, 395, 398/AB/R (Circulated Jan 30, 2012).

具有相當大的參考價值⁷，故在中國原物料案後，GATT 第 11.2 (a) 條對於糧食出口限制措施的拘束力是否產生影響，以及對前述的糧食價格問題是否能有所貢獻，本文將進一步探討之。

本文以下將先簡述中國—原物料案中，中國系爭措施違反 GATT 第 11.2(a) 條之原因，以解釋中國—原物料案與糧食出口限制措施間之關聯；接著由中國—原物料案中與 GATT 第 11.2 (a) 條內要件有關之解釋，分析 GATT 第 11.2 (a) 條對糧食出口限制措施之拘束力，以及該規範是否為解決前述糧食價格高漲問題的有效途徑之一；最後作一結論。

中國原物料案與糧食出口限制問題之關聯

在中國—原物料案中，中國試圖以 GATT 第 11.2 (a) 條正當化其對「鐵鋁氧石 (bauxite)」所實施的出口限額 (Export Quotas) 措施。該條條文規定除非出口限制為暫時性之措施，且是在糧食或對出口國相當重要之產品有嚴重短缺或嚴重短缺之虞的情形下所設，會員才得以採取出口限制措施。據此，小組認為該措施並不符合 GATT 第 11.2 (a) 條中「短暫實施 (temporarily applied)」之要求，且鐵鋁氧石亦無發生「嚴重短缺 (critical shortage)」的情形，故判定中國該出口限額措施無法以 GATT 第 11.2 (a) 條正當化⁸，而上訴機構亦同意小組的裁決⁹。換言之，雖然在 WTO 下各會員仍有採行出口限制措施的政策空間，但須以該措施符合 GATT 第 11.2 (a) 中的要件為前提。

就中國—原物料案觀之，GATT 第 11.2 (a) 條對於不適當的出口限制措施發揮了制衡的效果，然就本案所探討之糧食出口限制措施而言，GATT 第 11.2(a) 條是否亦能排除不適當的糧食出口限制措施？由於本文所提到的問題係為某國糧食並無匱乏卻實施出口限制措施¹⁰的情形，故以下將僅關注該案中爭端解決機構針對「預防或減緩」及「嚴重匱乏」兩要件之見解。

中國—原物料案對「預防或減緩」及「嚴重匱乏」之解釋

該案被告中國與原告歐盟、美國皆針對「預防或減緩」糧食或重要產品的「嚴重匱乏」提出了自己的解釋。中國認為，嚴重匱乏係指糧食或重要產品其數量短缺的程度已形成「重大危機 (decisive crisis)」或帶來相同嚴重程度的風險或不確定性 (raises uncertainty or risk of the same)。從「預防或減緩」的詞意來看，

⁷ 江必新、程琬，論判例在 WTO 爭端解決中的適用，法律適用，第 2 期，2010 年。

⁸ Panel Report, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, ¶¶ 7.354-355, WT/DS394, 395, 398/R (Circulated July 5, 2011).

⁹ Appellate Body Reports, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, ¶ 344, WT/DS394, 395, 398/AB/R (Circulated Jan 30, 2012).

¹⁰ *Struggle to keep supplies at home*, FINANCIAL TIMES, Apr. 2, 2008, available at www.ft.com/intl/cms/s/0/1c064064-005a-11dd-825a-000077b07658.html (last visited Dec. 7, 2012).

則顯示 GATT 第 11.2(a) 條提供了會員得預先採行或採取相關行動的政策空間，以避免或減輕糧食或重要產品嚴重匱乏所帶來的風險及影響，換言之，中國認為 GATT 第 11.2 (a) 條不只適用在嚴重短缺已發生的情形下，亦適用於嚴重短缺可被會員所預見的狀況中。另外，中國也認為各會員對風險的承受度不同，嚴重匱乏的情形是否存在也因會員而異，因此，各會員應該要能夠決定自己對風險的承受度以及相應的保護程度。原告國亦提出自己的見解，認為資源嚴重匱乏的先決條件，是該資源不存有供給上的限制 (supply constraints) 或者資源本身必定無法再生 (Exhaustibility)，且由於出口限制措施是為減緩或預防資源匱乏而暫時實施的措施，故此處的匱乏應也是暫時的或資源的供應將在一段期間後回復到正常水準¹¹。

原告方、被告方與小組間對於「預防或減緩」以及「嚴重匱乏」在一般意義的解釋上並沒有太大的爭議，然在「嚴重匱乏」的解釋上，小組較同意原告國的看法。小組認為，除了「嚴重匱乏」的一般意義外，應將該詞放入條文「為減緩或預防嚴重匱乏所實施的暫時性措施」中理解之，即所謂的嚴重匱乏必定是暫時性現象或會在一定時間內結束，如此一來，才有可能採取暫時性措施去減緩或預防資源嚴重匱乏的情形。

本文分析

綜合小組與上訴機構的判決可知，當國內糧食或重要產品的數量短缺已經達到引發重大危機的程度或有此種可能時，會員可採取暫時性的減緩或預防措施，且該匱乏的情形應為暫時性現象，而本文所提及的「糧食出口限制措施」並不合乎前述解釋。某些國家在實施糧食出口限制措施時，並非因為本國糧食有匱乏的情形或有匱乏之虞，而是由於面對國際糧價的上升，本國農民可能為賺取更高額的利潤而增加外銷數量，反而使得國內糧食短缺而推升國內糧價，該國政府基於保護國內消費者的考量進而採取糧食出口限制措施。若是如此，即使該措施被定位為減緩或預防嚴重匱乏的措施，由於該國糧食並沒有發生「嚴重匱乏」的情形，故該國所採取的糧食出口限制措施明顯違反 GATT 的 11.2 (a) 條的要求，在 WTO 下並非一正當的出口限制措施。

面對前述的糧食出口限制措施，本文認為 WTO 確實對其有拘束力，但各會員是否願意在 WTO 下提起訴訟，仍存在其他考量因素。若會員實施前段所提到的糧食出口限制措施，明顯將違反 GATT 第 11.1 條之規定，且不得以第 11.2(a) 條正當化，由此可推定該會員造成其他會員於協定下所應得利益之剝奪或減損，進而依據 GATT 第 23 條控告之¹²。當世界糧食價格高漲，糧食來源大部份係依

¹¹ Panel Report, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, ¶¶ 7.283-305, WT/DS394, 395, 398/R (Circulated July 5, 2011).

¹² 羅昌發，國際貿易法，頁 667，2010 年。

賴進口的國家將受到最直接的衝擊，然此些國家多為非洲國家¹³，在本身經濟狀況不佳的情形下是否願意負擔至 WTO 提告的成本？此外，前述的糧食出口限制多為暫時性的措施，相較於小組與上訴機構做出裁決所需時間，至 WTO 提訴是否具有實質上的意義？此些因素或許正顯示了 WTO 的規範並非無法對不適當的糧食出口限制措施做出制裁，而是部分受到影響的會員可能存在其他考量，故未藉 WTO 下之既有規範解決本文所提到的問題。

結論

當世界主要糧食出口國遭遇嚴重天災，為確保國內糧食供應無虞而採取出口限制措施時，世界糧食價格便可能隨之上漲，但糧食價格上漲的部分原因，亦可能在於某些國家為維持國內物價穩定並保護國內消費者，而非基於糧食匱乏或有匱乏之虞而採取出口限制措施，則由本文之分析可之，該措施無法援用 WTO 中之規範將之正當化。惟雖然該措施並不合乎 WTO 之規定，但本文認為受影響之會員於考量在 WTO 下提告所需的成本以及作出判決所須之時間後，可能認為沒有必要在 WTO 下尋求救濟，而非如外界質疑 WTO 對該糧食出口限制措施不具有有效拘束力。

¹³ *IMPORTS: Share on total agriculture / total merchandise (top 20 countries)*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, available at <http://faostat.fao.org/site/342/default.aspx>.