

糧食出口限制在 WTO 下是否可獲得解決？

郭于榛

全球糧食價格持續攀升，成為各國及國際組織持續關注的重要議題，依世界銀行 (The World Bank) 「糧食價格觀察 (Food Price Watch)¹」今 (2011) 年四月份的最新報告，目前全球糧食價格比去年高出 36%，已接近 2008 年糧食價格上漲最高峰之水準，報告指出：糧食出口國對糧食出口限制為糧價上漲之原因之一²，而 WTO (World Trade Organization) 總裁 Pascal Lamy 亦指稱出口限制造成糧食市場貿易扭曲的效果³。

糧食出口限制係藉出口關稅、出口配額、禁運、輸出許可證等方式，減少或限制國內糧食出口至外國，其經濟目的為平穩國內糧食價格和供給，政策目的為保障農民之生活、維持國家糧食自給率、或糧食安全庫存。然而若糧食出口國在全球糧食供給不足之狀況下，仍限制國內糧食出口，將導致供給更為短缺，而促使糧價更快速攀升，故糧食出口限制雖為出口國反映糧價高漲之結果，但卻也是進一步推升糧價之元兇。

WTO 之功能為降低或消除貿易限制以達到自由貿易之目標，針對影響全球糧食自由貿易之糧食出口限制措施，WTO 能否有效節制糧食出口限制、減少該類限制對糧食市場之干擾、以維護糧食進口國之糧食安全，值得討論。以下將先簡析 WTO 協定有關糧食出口限制之規範，接著說明目前各國對糧食出口限制之討論，最後則以糧食出口限制未來之可能變化為結論。

WTO 有關對糧食出口限制之規定

WTO 有關糧食出口限制之規定主要有二，一為 GATT 第 11 條第 2 項 (a) 款之數量限制例外規定，另一為農業協定 (Agreement on Agriculture) 第 12 條——係針對上述例外所為之進一步程序規定。

GATT 第 11 條第 1 項禁止數量限制，亦即會員國不得禁止或限制產品之輸出入，但是同條第 2 項 (a) 款例外允許會員國為了防止或緩和糧食或其他基本 (essential) 商品之嚴重匱乏，暫時禁止或限制上述商品之輸出。由於「暫時」

¹ The World Bank, *Food Price Watch*, Apr. 2011, at http://www.worldbank.org/foodcrisis/foodpricewatch/april_2011.html.

² *Id.* at 1-2. 糧食價格高漲之原因包含去年澳洲、俄羅斯和阿根廷等主要穀類生產地區發生嚴重氣候災害、部分農產品轉用於生質能源、期貨市場的哄抬價格、出口國實施糧食出口限制等。

³ *Export restrictions distort trade - WTO's Lamy*, REUTERS, Oct. 26, 2010, at <http://in.reuters.com/article/2010/10/26/idINIndia-52450620101026>.

之時間長度以及「嚴重匱乏」的程度，乃不確定之法律概念，適用上任由會員國裁量；再加上條文中有「防止」一詞，故縱然匱乏情形未發生，會員國似也可限制輸出。

鑑於上述例外規定存在得以操縱之空間，為了避免可能之濫用影響糧食貿易，農業協定第 12 條第 1 項於是規定會員國實施上述之糧食出口限制時，應考量對糧食輸入國糧食安全之影響，並踐行一定的程序，包括：在實施限制前，必須儘早以書面通知 WTO 農業委員會 (the Committee on Agriculture)，通知之內容則應涵蓋措施之性質與實施期間；且在對系爭限制之有關事項具有相當利益之輸入國之請求下，有義務就系爭措施進行諮商；並在上述輸入國請求下，提供必要資訊⁴。儘管農業協定第 12 條第 1 項之規定加諸糧食出口限制國通報與諮商之義務，而使得 WTO 農業委員會與受影響之輸入國有機會檢視系爭之糧食出口設限是否符合 GATT 之規定，但誠如上述分析所指出，GATT 第 11 條第 2 項 (a) 款之規定因為含有不確定法律概念，故縱有機制檢視系爭出口設限，也不見得能夠斷言系爭措施違反 GATT 之規定。

除了上述缺陷外，農業協定第 12 條第 2 項之規定甚至豁免非糧食淨出口國之開發中國家會員有關第 1 項之通報與諮商義務。世界上許多糧食出口國家為開發中國家，此豁免無疑使農業協定第 12 條第 1 項之功能進一步受到限制。儘管目前某些開發中國家會員在實行糧食出口限制措施前，會通知 WTO 農業委員會⁵，但由於毋庸考量對他國之糧食安全影響或與之協商，仍使得農業協定第 12 條防止糧食出口限制濫用之效果大打折扣。

目前有關糧食出口限制之談判進展

2008 年 4 月糧食主要輸入國，如日本和瑞士面對全球糧價高漲問題，在進行之杜哈回合農業談判，提案會員國在實施糧食出口限制時，應對輸入國之糧食安全需求有更大的考慮，並同時考慮對全球糧食貿易之影響，但日本和瑞典有關輸出入國就出口設限無法獲致協議時應訴諸具有拘束力之仲裁的提議並未反映在 2008 版之杜哈回合農業談判草案中⁶。

2008 年版之農業談判草案關於糧食出口限制，僅是要求擬限制糧食出口之會員國必須於九十日前通知 WTO 農業委員會、並告知限制之理由；出口國實施出口限制時，需與實質利益受影響之輸入國協商，並依輸入國要求，提供相關資

⁴ Agreement on Agriculture, art. 12.1.

⁵ 在今年三月 WTO 農業委員會例會，馬其頓、摩爾多瓦、吉爾吉斯、烏克蘭，四個開發中國家向委員會通知其國內出口限制事項。WTO News, *Agriculture committee continues to discuss export restraints*, March 31, 2011, at http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/ag_com_31mar11_e.htm.

⁶ Ross Korves, *Export Restrictions Receive More Attention at the WTO*, TRUTH ABOUT TRADE AND TECHNOLOGY, Apr. 21, 2011, at <http://www.truthabouttrade.org/news/editorials/trade-policy-analysis>.

訊和經濟數據，同時需將協商進度通報 WTO 之農委會；此外，出口限制措施不得超過一年，即使取得受影響之進口國同意，該措施仍不得超過十八個月等⁷。總言之，草案文字是進一步使農業協定第 12 條第 1 項之程序規定更加明確。

在今 (2011) 年 4 月重啟之杜哈回合農業談判會議中，糧食淨輸入開發中國家 (Net Food Importing Developing Countries, NFIDC) 提案不得對於糧食輸出至 NFIDC 或低度開發國家設限，以保障此兩類國家之糧食安全⁸。此提議顯然較原來僅是使農業協定第 12 條之規定更加明確之草案內容企圖心更大，未來是否得以被眾多會員國接受仍未可知。

結論——糧食出口限制在 WTO 之未來可能規範

由於杜哈回合談判停滯不前，也使得上述農業談判草案關於糧食出口限制之文字，何時成為 WTO 協定之一環難以預估；惟誠如上述，縱使相關文字隨著杜哈回合之完成而底定，也僅是使糧食出口限制之監督機制更加落實，並確保糧食淨輸入之開發中國家與低度開發國家之糧食安全罷了，對於全球糧食之短缺與國際糧價之高漲問題，仍無能為力。正因如此，WTO 會員國恐欠缺足夠之誘因推動上述文字之通過，更不可能為了上述文字之通過而積極完成杜哈回合談判。

⁷ Negotiation Report, *Report by the Chairman, H.E. Mr. David Walker, to the Trade Negotiations Committee*, TN/AG/26, 21 April 2011, at 44.

⁸ ICTSD, *Agricultural Export Restrictions Spark Controversy at the WTO*, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, Vol. 15, No. 12, Apr. 6, 2011, at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/103579/>.