

2016 年第 2 季 WTO 農業重要議題摘要報告

2016 年 7 月

中華民國常駐世界貿易組織代表團溫祖康

一、WTO 杜哈回合農業談判概況

(一)談判發展概述

WTO 杜哈回合談判自 2002 年全面展開後，由於各會員國於各項議題之立場差異過大，遲未能順利達成共識，2006 年 7 月短暫停止談判，於 2007 年 1 月全面復談後，農業議題在秘書長 Lamy 的主導下，經過密集協商，由時任農業談判主席紐西蘭大使 Crawford Falconer 於 2007 年 7 月提出減讓模式(Modalities)草案，並陸續提出多份修正草案，惟 2008 年 7 月 WTO 非正式部長會議仍無法就農業及非農產品市場進入等兩大談判議題之減讓模式達成共識。

2008 年 12 月 F 主席雖提出減讓模式修正四版(Rev.4)草案，但會員對於部份議題仍存有重大歧見，杜哈回合談判隨即陷入膠著。其間各國雖仍保持談判動能，但終未能達成共識。F 主席業於 2010 年 4 月奉召返國擔任該國外貿部次長，並由紐西蘭駐 WTO 大使 Dr. David Walker 接任農業委員會談判主席。W 主席積極與各集團及主要會員展開諮商，並決定採取「雙軌制」談判方式，除繼續討論 Rev.4 草案各項關鍵待決議題外，並檢討農業談判減讓表格式與所需資料；此外，在部分開發中國家的強烈推動下，各國亦針對 Rev.4 草案待澄清內容等技術性工作進行非正式討論，惟整體而言，在杜哈回合談判環境未見改善前，農業談判仍缺乏實質進展。

W 主席於 2011 年 6 月卸任，由紐西蘭大使 Mr. John Adank 於 2011 年 10 月接任談判主席，在各國對於是否加速農業談判工作漸趨保留的情況下，談判暫無顯著進展。惟至 2012 年 9 月，巴西代表二十國集團(G-20)提出兩份文件，其一為關稅配額及出口競爭之研究案，另一為關稅配額管理之討論案，研究案係要求 WTO 秘書處針對各會員國執行關稅配額

及出口補貼情形進行分析，俾提供各會員於日後談判之參據；關稅配額管理之討論案，獲 A 主席及部分會員認同，並認為有助談判工作之推動，然而巴西表示該文件雖以 G-20 名義提出，但該集團成員中國大陸並未全然認同該文件內容，故巴西強調該文件僅供各會員參考，並不代表該集團在關稅配額管理之立場。

2013 年 12 月初，MC9 部長會議通過峇里套案(Bali Package)，包括糧食安全過渡機制、關稅配額執行與管理監督機制及進一步推動出口補貼全面取消等農業相關決議。

2015 年 9 月，COASS 主席委由新任紐西蘭大使 Mr. Vangelis Vitalis 接任。並於該年底，MC10 部長會議通過奈洛比小型套案，包括農業出口競爭措施、特別防衛機制(SSM)及糧食安全目的公共儲糧永久解決方案(PSH)等相關決議。

惟截至目前會員對於如何依 MC10 決議內容，落實全面刪除各類農業出口補貼措施乙節未有定論，另是否繼續推動出口融資、出口國營貿易事業及國際糧食援助等其他出口競爭措施之進一步限制，會員立場亦有差別；有關 SSM 之討論，雖 V 主席依 MC10 會議決議召開專責會議推動 SSM 之後續談判，但受限於出口導向會員之消極參與，並無實質進展；同樣情形亦發生在 PSH 專責會議，對 PSH 持反對意見之會員認為 MC9 通過之過渡機制已充分考量會員對本案之利益與關切，有助開發中會員維護糧食安全，實無須另尋其他方案，以免對國際農產貿易造成負面影響，另 MC9 迄今尚無會員提出適用過渡機制，可進而推論會員所擔憂之糧食安全問題並未發生，或根本不存在，對此，支持 PSH 之會員認為糧食安全問題並非經常發生，惟一旦發生，將對國民生計造成重大衝擊，涉及生命安全，應予會員更大的政策空間，以期能及時應變。

整體而言，MC10 雖有農業相關決議，但會員在執行面及後續談判方向尚無共識。

(二)當前談判主要爭議

1. 美歐等已開發會員認為 Rev.4 已無法反映當前國際貿易

現況，不接受後續談判以此為本。惟依 MC10 有關出口競爭之決議內容可知，Rev.4 仍相當程度地成為會員在談判當時之主要參考依據，故多數開發中會員仍認為 Rev.4 內容或許已無法充分反映當前談判現況及各會員利益，但仍可作為農業後續談判之重要參考。

2. 即便會員接受以 Rev.4 作為後續談判參考，該草案自從 W 前主席於 2009 年接手農業談判工作以來，有關 Rev.4 草案各項關鍵待決議題，除熱帶產品與優惠流損外，各國針對其他議題之立場差距絲毫未見縮短；農業談判亦僅能著重減讓表格式之設計、各國所提資料之檢視、減讓模式修正 4 版草案待澄清內容之討論等技術性工作。
3. 農業與非農產品市場進入、服務業等議題是杜哈回合談判成敗關鍵，各項議題之討論有高度關聯且相互影響，並取決於整體談判氣氛與主要會員談判意願，爰更顯複雜難解，故若非杜哈回合整體談判氣氛與主要會員談判意願有所改變，否則各國實難在短期間內針對農業關鍵待決議題取得共識。
4. 雙邊及複邊談判進展快速，對多邊談判體系已有不利影響，WTO 主要會員對於多邊談判之遲無進展已普遍失去耐性，致使杜哈回合整體談判之完成，遙遙無期。

二、WTO 農業委員會(Committee on Agriculture)運作概況

(一)委員會主要任務與功能

1. 為順利執行農業協定(Agreement on Agriculture)，WTO 於 1995 年設立農業委員會(Committee on Agriculture)，以提供定期的諮商平台。委員會功能係檢視會員為履行農業協定規定及其承諾約束事項所提之通知文件，並促進會員農業貿易活動型態之改革，使農業貿易政策回歸公平與市場導向之特質，並使農業貿易活動更具有可預測性及安定性。
2. 農業委員會例會依規定應於每年 3 月、9 月及 11 月各舉行一次，惟鑒於須檢視之會員通知文件與農業貿易政策

數量龐大，因此，經常於每年 6 月加開一次例會。依照農業協定第 18 條規定，例會固定議程除檢視會員各項農產貿易政策外，亦應針對各國提交之農業通知文件進行檢視；依據農業協定規範，會員應定期提送相關通知文件，以揭示農業改革承諾之執行進度，包括市場開放情形(如關稅配額管理方式、關稅配額執行率及特別防衛措施之實施情形等)、境內支持削減承諾(削減執行進度、綠色措施與藍色措施實施情形等)、出口補貼削減承諾、出口禁止及限制措施等。

3. 除固定議程外，農業委員會例會每年定期檢討糧食淨進口開發中國家在農產貿易改革過程所受到之負面影響，並嘗試提供各項協助措施。此外，依據 2001 年 WTO 杜哈部長會議指示，農業委員會例會並應關注「制定出口貸款規範」、「修訂與糧食淨進口開發中國家有關之決議」及「確保會員採取透明、公平且無歧視之關稅配額管理方式」等與 WTO 協定執行有關之 3 項議題。

(二)委員會運作現況

1. 農業委員會現任主席為加拿大代表團參事 Mr. Garth Ehrhardt。
2. 會議除審查各國所提通知文件與現行農業貿易政策、檢討糧食淨進口開發中國家在農產貿易改革過程所受到之負面影響、關注與 WTO 協定執行有關之相關議題外，近年來農業委員會亦著重於改善各國通知文件之時效性及完整性，以及各部長會議農業相關決議之執行情形。
3. 委員會當前主要問題：
 - (1) 會員透過對各國農產貿易政策及措施與農業減讓承諾執行情形進行檢討，了解彼此在解讀 WTO 農業協定內容之差別，如農產品關稅配額管理方式、特別防衛措施基準數量之計算與額外關稅課徵對象、綠色措施與藍色措施之實施標準、糧食援助方式、出口限制與禁止措施對進口國之負面影響、出口補貼與其他出口競爭措施之關聯性、糧食安全與公共儲糧等。該等討論

雖有助解決存在於各會員間的歧見，惟亦經常與杜哈回合農業談判議題牽扯不清。

- (2) 會員在履行農業通知文件之提交義務方面，往往有嚴重落遲，或不願提供明確資料。特別是在境內支持通知文件方面，有許多國家截至 2016 年 6 月第 80 次例會，僅提送至 2002 年境內支持資料；另依據通知文件之格式與規範，會員並無提供詳盡計算依據及統計資料之義務，復以檢視過程中常有實問虛答情形，爰導致例會各項檢討工作逐漸失去原有目的與功能。

4. 委員會當前重要推動工作

(1) 改善農業通知文件之時效性及完整性

受到全球金融與經濟危機之影響，部分 WTO 會員傾向採取較為保護國內產業之貿易措施，引發其他國家質疑其對促進貿易之負面影響，進而要求 WTO 應加強檢視各國貿易相關措施。另總理事會亦通過要求包括農業委員會在內之各個委員會，應針對通知文件之時效性與完整性進行改善。

據此，農業委員會於 2010 年 3 月召開第 54 次例會時，針對「如何改善通知文件之時效性與完整性」議題進行討論，會員並達成共識將採取相關步驟，包括透過問卷方式尋找問題及研擬解決方案、分享與累積經驗、改進通知文件查詢方式等；繼該項會議後，農業委員會續於 2010 年 3 月舉行非正式會議討論「如何改善通知文件之時效性與完整性」議題，會員針對問卷設計、提送與分析通知文件之技術協助、通知文件相關資訊需求與分送等多項議題廣泛交換意見，致力尋求改善方案。

隨後 WTO 秘書處即草擬為改善通知文件時效性與完整性之調查問卷，經分送會員填報後，於 2010 年 6 月提出問卷調查結果報告。隨後由當時擔任農業委員會主席 Ms. Valeria Csukasi 數度邀集包括我國在內部分會員及秘書處官員進行小型非正式諮商，秘書處已於

2010年7月農業委員會第55次例會提出工作計畫(action plan)，明訂短中長程措施與目標，以期改善農業通知文件之時效性與完整性；此外，農業委員會並決定自2010年9月起，於歷次例會召開之同時，配合舉行改善農業通知文件研討會，除邀請會員針對提交與檢視通知文件之做法及遭遇困難進行介紹，以利經驗分享與交流外，並討論秘書處所提工作計畫。

另有關前述之農業通知文件研討會，因名額有限且由秘書處經費項下支應參訓者之交通、住宿及日支費等，擬派員參訓之會員眾多，我國近年所推薦之參訓人員均獲選訓，並於參訓期間與其他與會者就通知文件相關工作及問題進行經驗交流與研討，對我國及其他會員均有助益。

(2) 第九屆部長會議(MC9)峇里小型套案農業相關決議之執行情形

峇里小型套案農業相關決議計有糧食安全、關稅配額、出口競爭等決議。

為提高會員出口競爭措施相關資訊透明化，MC9決議會員應每年就秘書處所提問卷提供資訊，俾秘書處據以完成會員出口競爭措施使用情形簡析報告，並期能協助會員對此類資訊有更完整之了解，以利本議題談判之進行。該報告截至2016年6月業已完成第三版，我國亦依限提供我方資料。

為促進會員對關稅配額執行率之瞭解，農業委員會依MC9決議經會員討論通過後，修改通知文件(MA:2)格式，新增一欄位為執行率(Fill Rate)，由各會員主動填報各項關稅配額執行率。我國於2014年10月提出2013年關稅配額情形時，已自行適用該決議，提供相關資訊供會員參考。

有關糧食安全永久解決方案之討論，依MC9決議應屬農業委員會之職權，惟鑒於該議題涉農業談判，改由農業談判特別會議(COASS)主導較為適宜，故於本年起

以接續在 COASS 會議召開為原則。

(3)第十屆部長會議(MC10)奈洛比小型套案農業相關決議執行情形

MC10 部長會議對會員在出口競爭之使用上做出相關決議，其中要求會員必須依限逐步刪除各類出口補貼，另對出口融資、出口國營貿易事業及國際糧食安全等出口競爭措施均有若干決議。

經 2016 年 6 月農業委員會第 80 次例會討論，部分會員表示將依 MC10 決議，於其減讓承諾表註明全面刪除各類出口補貼措施，惟另有部分會員指出，減讓承諾表為會員入會重要承諾文件，任何內容修訂均對整體談判有重大影響，故應先確定修改減讓承諾表之法律依據為何，以明訂修改方式與期程等。

(三)我國參與農業委員會情形

我國充分履行各項農業通知文件之提送義務，除境內支持通知文件僅提交至 2010 年之資料稍有落遲外，整體而言我國通知義務執行情形仍優於多數會員，且各次例會會員對我農產貿易政策與通知文件之相關詢問，我方均提供即時回復，以正視聽。

我國應持續參與改善農業通知文件時效性與完整性相關工作，並提出具體建議，以彰顯我國貢獻，俾利持續受邀參與農業委員會例會各項重要諮商會議，並促使未來農業委員會例會之功能更加彰顯。

鑒於農業委員會亦掌理各部長會議決議執行情形，我國對於相關討論應密切掌握，以確保我談判利益。