

印度再次以農業議題杯葛杜哈回合談判之緣由—— 兼述印度農業與糧食安全政策

李舟生

一、前言

去（2013）年 12 月 WTO 第九屆部長會議陷入僵局時，最後因印度的讓步終達成幾項重要決議，包括在今年 7 月底必須完成貿易便捷化談判協定（Trade Facilitation Agreement，簡稱 TFA），並於未來就農產品關稅配額執行率、糧食安全公儲計畫（public stockholding program for food security）、減少棉花補貼、取消出口補貼及給予低度開發國家優惠措施等提出解決方案，但為各方所期盼之貿易便捷化協定，則又因印度以糧食安全議題未能獲得妥善解決而再次杯葛，以致錯過在今年 7 月 31 日達成協議的機會，再度傷害 WTO 多邊貿易談判功能。

自 2008 年 7 月 WTO 小型部長會議迄今，印度已三次利用農業議題杯葛 WTO 杜哈回合談判，第一次是 2008 年小型部長會議上，因不滿農產品特別防衛機制（意即因產品降稅導致進口大量增加，或國產同類產品價格大幅下跌，可以提高關稅，簡稱 SSM）關稅提高的幅度過低而讓談判破局，第二次是去年 12 月利用「糧食安全公儲」杯葛第九屆部長會議決議，而今年 7 月又以「糧食安全公儲」使 TFA 破局。去年第九屆部長會議曾決議，有關開發中國家「糧安公儲計畫」之經費補貼是否納入農業總補貼金額（簡稱 AMS）削減，將於 2017 年 WTO 第 11 屆部長會議之前提出永久解決方案加以解決，當時印度也接受這項決

議，但今年 7 月印度擔心屆時未能兌現將使其喪失談判籌碼，故要求一定要在今年底之前提出永久解決方案，較之原決議案提早三年，這項要求不為 WTO 多數會員所接受，致使 TFA 未能納入 WTO 協議。一般估計，若 TFA 達成協議並完全執行，可為全球帶來一兆美元的貿易效益，創造 2,100 萬個就業機會，因為它可以減少貿易上諸多繁文縟節（red tape）與簡化通關程序及成本，增加全球貿易的便利性，最重要的是可以重振會員對 WTO 多邊貿易談判功能的信心。

印度之所以甘冒大不諱，三度利用農業杯葛杜哈回合談判有其不得不為的道理，那就是印度對農業發展、糧食安全及減貧救飢的特別重視，在 WTO 場域，凡有威脅其農業發展與糧食安全的任何貿易規範與措施，都會不惜代價予以杯葛，為明瞭其中的道理，本文將簡介印度農業發展與糧食安全政策，並說明 2013 年印度糧食安全法案（National Food Security Act of 2013）之作法及其與農業協定之間的關係，另摘述印度商工部長於今年 8 月 5 日向國會報告印度在 WTO 之所以採取杯葛立場之理由，以便識者掌握 WTO 農業談判動態。

二、印度農業發展與糧食安全政策

（一）農業基本資料

印度國土總面積達 329 萬平方公里，約為美國或中國大陸面積的三分之一，橫跨溫帶與熱帶氣候，行政區有 28 個邦（state）與 7 個聯邦屬地（Union Territory），人口達 12.4 億（2012 年估計），僅次於中國大陸為世界第二大人口國。可耕地面積達 1.4 億公頃，僅次於美國，較之中國大

陸的 1.2 億公頃為多。72%的人口居住在農村，全國勞動力的 60%在農業部門就業。

農業生產多樣化，產品包括稻米、小麥、蔬果、油菜籽、棉花、黃麻、茶、咖啡、甘蔗與花生等特用作物，水牛達 2 億隻居世界之冠，尚有山羊、綿羊與家禽。1960 年代，農業占 GDP 的 60%以上，1990 年代初降為 30%，2000 年時為 25%，2011 年 GDP 達 1.8 兆美元，農業占 14%，工業占 28%，服務業占 58%。有多項農產品產量居世界第一或第二位，特別是稻米、小麥、甘蔗、花生、牛奶與蔬菜等。雖然也有大型農場，但仍以規模小於 1 公頃農場居多，農產品除供國內消費外，剩餘則出口，出口產品主要為稻米、小麥、花生等，近年來，已取代泰國成為世界最大稻米出口國，也是第二大小麥出口國，園藝產品也有極大的出口潛力，2013/14 農產品出口總值達 450 億美元，稻米與小麥產量也達歷史新高，分別為 1 億噸與 9,500 萬噸。雖然農業對 GDP 貢獻逐漸減少，但農業在印度的社、經與政治上仍居重要地位，特別是糧食自給方面更具重要意義。

（二）農業發展歷程

印度自 1947 年獨立後即從事土地改革，但成效不彰，土地仍集中少數人手中，農場面積因繼承分割呈逐漸縮小趨勢，多數邊際農場僅足以維生，貧窮農民幾乎無法獲得所需之生產資源，隨經濟發展，貧窮人口雖逐漸減少，但目前仍有三分之一的人口每日生活費在一美元以下，是當今世界上飢餓人口最多的國家。1960 年代中期，印度曾發生嚴重乾旱，造成重大糧食危機，此一經驗促使印度開始重視農業科技，採取高產品種，引進現代化農業，增加農

業生產，此即所謂的綠色革命。但自 90 年代中期以後，農業成長逐漸下降，此乃農地長期過度利用，土地肥力退化，而水資源逐漸稀少也是原因之一。

不過，農業成長對消除貧窮與飢餓非常重要，為促進經濟成長與社會的穩定，印度對農業部門之發展仍極為重視，對內則採鼓勵生產政策，對外則採取高關稅與非關稅措施，以抑制國外低價農產品進口，以免影響國內農業生產。農業政策較偏向於傳統上的保護主義。

（三）農業與糧食安全政策

印度自 1947 年獨立後，就不斷的追求基本糧食，特別是小麥與稻米的自給自足（self-sufficient policy），政策之落實是靠增加糧食生產，藉由研發與採取高產品種、擴大灌溉與增施肥料達成，這些都有賴產品價格支持（price support）與生產因素之補貼（input subsidies）。不過，在 1965 年之前，印度農產品價格政策多偏重於維護城鎮消費者利益，政府透過低價收購農產品、少量進口與配售達到糧食自給。印度國內消費之糧食多半由國內生產供應，就多數產品而言，進口扮演的功能不大。此類政策雖有助農業生產，但不足以刺激農業大幅增產。

1965 年後，農業政策方著重於農民之生產利益，但並未對消費者利益有所偏廢。1940、1950 與 1960 年代發生多次糧食危機，對印度農業政策制定影響深遠，以致特別重視糧食安全與糧食自給。而為激發農民生產意願，對農民所得也給予相當的重視。儘管農民在經濟上處於劣勢，但農民在投票上卻擁有優勢，政治團體需要他們的支持，為獲得農民的支持，印度朝野經常制定討好農民的政策。綜合

而言，印度國內農業生產政策目標有三項，即保障糧食安全（food security）、增加糧食自給率（self-sufficiency）與支持農民所得（farmers' income），為達到此三項目標，政府遂積極干預農業部門，包括生產、消費、行銷與國際貿易都涵蓋在內，其中貿易政策只是這些政策工具的中的一環。

印度將糧食自給率定義為，一個國家國內生產的糧食能滿足國內糧食需求的程度。為尋求糧食自給，印度較重視主食的自給率，特別是小麥與稻米。糧食自給與糧食安全在觀念上略有不同，因為糧食自給僅限於國內糧食生產數量，而糧食安全除可由國內供應外，亦可透過進口與糧儲達成，而進口則須有充裕的外匯，但印度長期欠缺足夠的外匯，故對進口糧食依賴不大，只有透過增加糧食自給達成糧食安全目的。支持農民所得是政府第三個主要目標，提高農民所得對印度政府而言是很重要的，因為有很多窮人居住在農村，且多在眾多的小農場上就業，提高農民所得不僅可以刺激農業生產，也可改善農民生活。

其實，印度這三個農業政策目標相互間是矛盾的，例如提高農產品價格以支持農民所得的政策可能導致糧價上漲，對窮人不利。而糧食安全與糧食自給的政策目標也相互衝突，糧食安全必須使貧窮消費者獲得低且穩定的糧食價格，但為推動糧食自給則又需提高糧食價格方能擴大國內糧食生產。增加農民所得與降低消費者糧價間之矛盾問題，使得印度政府必須採取多項政策工具來因應。有些政策是透過最低支持價格（minimum support prices）與降低生產成本之投入因素補貼，諸如補貼肥料、灌溉、電力、柴油與種子等費用，以支持農業生產者。但這些措施有一部分會被

政府限制農產品購買量所抵銷，使得農產品價格低落。印度政府行銷機構也會以低於市價的小麥與稻米提供給窮人，以減少飢餓人口。基本產品法案（Essential Commodities Act）要求邦政府保有適當的庫存以控制某些產品（小麥、稻米、玉米、糖與種子）的價格。基本上，政府主要是透過國內生產來達到糧食安全，而進口（降低消費者價格）與出口（提高農民價格）則是達成這些目標的輔助措施，另也會機動採取關稅與非關稅障礙來提高或降低糧食價格，以調節糧食供需。

現行印度農產貿易政策，主要是保護國內農民免於國外競爭，與消費者免受全球糧價波動影響為目標，在此目標下，農產貿易具高度的保護性質。此可從農產品關稅上看出，即農業關稅與國內支持價格掛勾以配合價格穩定目標。依據印度對 WTO 之義務，農產品約束關稅（Bound rate，經談判後之關稅，具義務性）介於 10% 至 300% 間，較之非農產品關稅之 0 至 150% 為高（表一），不過，多數農產品現行關稅（Applied rate，依據現實環境所採取之關稅，例如農產品價格高漲，為抑制價格繼續上漲，將約束關稅下調之關稅）較之約束關稅低甚多（表二），使得政府有極大的空間機動調整關稅以因應國內與國際市場情勢變化，例如大豆約束關稅高達 100%，但實際關稅則為 30%，目的在抑制國內大豆之價格。2006 年至 2008 年國際農產品價格大幅上漲期間，印度就大幅調降關稅，以抑制國內農產價格的上漲。

實際上，現已有很多 WTO 開發中會員為因應國際農產品價格與國內供需變動，會自動提高或降低關稅。另當印度認為有必要進口以減少糧價波動或糧食短缺，也會放寬

非關稅障礙，例如，調整主要農產品衛生規範以控制價格與調整庫存。此外，為強化糧食安全，印度於 2007 年成立國家糧食安全委員會，特別重視糧食庫存準備，擔心糧食儲備不足，一旦發生嚴重自然災害，難以因應可能發生的糧食危機，對於主食之稻米與小麥都訂定適當的庫存準備（兩者合計 3 千萬噸），但印度之庫存經常超過適度水準，增加庫存之營運成本，例如，自去年 8 月通過糧食安全法案後，每月官方糧食庫存平均都維持在 4 千萬噸以上，就以 2014 年 6 月來看，庫存高達 6 千 2 百萬噸（表三），較之正常庫存高出甚多（2013 年全國稻米消費量為 9,600 萬噸，小麥為 8,500 萬噸）。為此，印度政府盼人民大眾能多儲備糧食，以減輕政府財政壓力，使糧食安全庫存準備體系即安全又經濟。

總而言之，印度農業政策目標為提高糧食自給率、維護糧食安全與提高農民所得，工具則透過最低價格支持、生產因素補貼與貿易政策。

三、2013 年印度糧食安全法案與 WTO 農業補貼削減承諾

印度前國大黨為因應 2014 年大選，獲取廣大農村選票，於 2013 年 7 月通過糧食安全法案（National Food Security Bill of 2013），該法案目的是透過最低價格支持收購糧食，並將收購之糧食以低價方式援助國內低所得貧民，以減少飢餓與營養不良人口，據估計，此項法案將使 6.3 億農村人口與 1.9 億都市窮人獲得糧食援助，包括使這些貧民每人每月可獲得 5 公斤總額之稻米、小麥與粗穀物，這些產品價格目前每公斤為 1 至 3 盧比，相當於 2 至 5 美分，由印度國營糧食公司（National Food Corporation）透過全國 60 萬

個平價商店將這些糧食分送給貧民，以減少飢餓與營養不良人口，是當今世界上規模最大的糧食福利法案，也為印度糧食安全問題獲得法律充分保障。

估計這項法案每年將使政府支出達 40 億美元，連同糧食收購經費與其他農業補貼，政府每年支出超過 200 億美元，是否能達到該法案之減貧與減飢目標，印度國內有很多經濟學家持悲觀態度，因為這項糧安計畫完全透過效率極差且充滿貪腐的政府公營機構進行，更嚴重的是該法案之農產品高價收購、儲藏運輸等費用可能超過印度在 WTO 對農業生產補貼承諾，有可能遭會員控訴。

1995 年 WTO 成立，所有會員同意依據 WTO 農業協定在一定期間將農產品關稅削減，並逐步減少對農業生產與出口的補貼，執行期間結束，必須將關稅與補貼約束在承諾水準，若違反承諾，受影響之相關會員可以向 WTO 控訴，若控方勝訴，被控的一方必須改正，否則將被控方實施貿易報復。1995 年印度雖曾以價格支持補貼農業生產，但其產品補貼價格較之世界同類產品價格為低，依據農業協定計算補貼之公式，即（產品單位補貼價格—世界同類產品價格）X 收購數量計算為負值，不必納入削減，故印度通報 WTO 農業補貼金額約束在零。

但時移勢易，隨後印度不斷的提高農產品支持價格，甚至超過世界同類產品之價格，再加上收購數量龐大，使得印度的農業補貼可能超過其對 WTO 的承諾，（最近幾年已有多位學者專家根據印度官方公布的資料計算印度農業生產補貼，業已超過其對 WTO 的承諾），這也是印度迄今為止，農業生產補貼只通報至 2003 年的主要原因，目前已有包括美國在內的多數會員要求印度儘速通報農業補貼，依

據 WTO 規定，會員應即時通報農業補貼，以使農業政策透明化，並接受會員監督。為避免遭會員質疑其違反農業協定，印度在杜哈回合談判時，不斷的要求會員因實施糧食安全儲備之收購措施不需納入農業補貼削減義務，最好將此類措施列入綠色補貼範圍。但這項要求不為美國與一些農產品出口大國所接受，認為此種作法不僅破壞農業協定的完整性，也會扭曲國際農產品貿易，影響農產品出口大國的權益，特別是美國的農產品出口利益，使美國長期以來追求削減會員農業補貼的企圖受挫。

但為使 WTO 第九屆部長會議能就其他議題達成共識，並啟動停頓多年的杜哈談判，營造和諧氣氛，遂同意以和平條款（peace clause）方式暫時解決此項爭議，即有關因實施糧食安全而進行的生產補貼，若超過承諾，請會員暫時容忍不要訴諸爭端解決，直到 2017 年第 11 屆部長會議前提出永久解決辦法為止。但印度新政府上任後，為展現其較前任政府為強硬的立場，遂改變態度，要求在今年 12 月底之前提出解決辦法，並以此為藉口杯葛 TFA。印度此舉已引起多數會員的不滿，但 WTO 秘書長仍盼會員能利用暑休期間思考解決模式，以便九月暑休後復會討論，似乎仍有機會解決這項危機。

四、印度商工部長向國會報告杯葛 TFA 理由摘要

印度商工部長 Sitharaman 女士於今年 8 月 5 日在國會就糧安公儲案杯葛 TFA 理由與立場，進行專案報告，重點如下：

- （一）相較於 TFA 而言，一些先進國家一直不願就 Bali 其他議題進行處理，開發中國家認為一旦 TFA 實施，

這些先進國家就不會重視其他議題，包括糧安公儲計畫，故印度採取必須確保糧安公儲計畫取得永久解決方案及其他議題，包括 LDC 議題獲得處理後，方支持 TFA；

- (二) 若未取得永久解決方案，印度與其他開發中國家糧安公儲將會受到目前農業生產補貼規範的傷害，這些規範使得當前的支持價格與 1986-88 年期固定參考價格相較，已不切實際。這些規範又限制開發中國家的糧安公儲計畫，而先進國家不僅未減少農業生產補貼，反而大幅增加補貼，限縮開發中國家農業發展空間；
- (三) 開發中國家若能確保貧窮農民的最低收益，就能生產足以自給的農產品與確保國內糧安，此有賴農產品的最低支持價格；
- (四) 永久解決方案對印度而言是必要的，不能無限期等待，但 WTO 卻還在進行學術性辯論，緩不濟急。糧安公儲計畫符合人道關切 (a humanitarian concern)，特別是當全球糧食生產面臨不確定與大幅波動的時代，「發展」與「糧安」議題對擁有眾多人口的開發中國家是很重要的，不能因商業考量而被犧牲。像印度這種開發中國家必須有政策空間來利用糧食庫存養活窮人，且必須在未有違反國際義務之虞，保護人民基本生活是政府的責任。
- (五) 農業是印度人口重要依賴支柱，目前有 60% 的人口依賴農業，不能放棄保價制度，此制度是維護公共分配體制 (Public Distribution System) 獲取糧食的唯一方法，此一體制也是印度確保糧食安全之所繫。

- (六) 糧安公儲是多數開發中國家用以確保糧食安全所廣泛使用的工具，可以照顧生產者與消費者利益。
- (七) 印度雖然面臨極大的外在壓力，但印度仍堅持此項立場，也要不計代價的保護農民利益。印度農民在極端不利的環境下工作，目前又遭極端氣候的影響，政府有責任保障其生活。

以上這些說法振振有詞，似乎顯示印度很難改變立場。

五、結語

雖然近年來印度經濟成長亮麗，為新興開發中國家之佼佼者，但對農業發展與糧食安全的重視未曾稍歇，反而利用經濟的好轉，亟思解決國內貧民與飢餓問題，不計代價通過當今世界上最大的糧食援助法案。為合理化其杯葛 WTO 談判之作為，經常利用 WTO 平台，抨擊 WTO 農業協定完全是為先進國家農業發展而制定，忽略開發中國家農業面臨的問題，主張大幅修正農業協定，此一說法也獲得相關會員與專家學者的認同，畢竟 20 年前制定農業協定的環境已經改變，而且 20 年前的烏拉圭回合農業談判多由美國、歐盟、加拿大、澳洲、日本等已開發大國操控，低度與開發中國家幾無置喙餘地。盼印度的杯葛行動，能喚起 WTO 會員與學界專家對當今不合時宜的農業協定之反思。

表一、依 WTO 定義之印度農產品關稅概況

	稅項	現行平均稅率 (%)	範圍 (%)	約束稅率範圍%
農產品	1,431	33.2	0-150	10-300
1、畜產品	106	30.8	5-100	35-150
2、乳製品	32	34.4	30-60	40-150
3、水果蔬菜與植物	355	27.6	0-100	10-150
4、咖啡與茶	75	74.7	17.5-100	17.5-150
5、穀物與食品	137	30.4	0-90	35-150
6、油子油脂與製品	196	18.5	0-100	15-300
7、糖與糖果	38	33.4	10-60	45-150
8、飲料烈酒與香菸	123	78.7	7.5-150	35-150
9、棉花	11	5.5	0-30	100-150
10、其他農產品	358	25.1	0-70	10-150
非農產品	9,897	8.9	0-70	0-150

資料來源：WT/TPR/S/249, 2012 年 WTO

表二、印度主要農產品平均約束關稅與現行實施關稅 單位：%

產 品 別	約束關稅	現行實施關稅
植物油與油脂	227	24
棕櫚油（粗製）	300	0
大豆油（精製）	45	7.5
油菜籽	130	30
大豆	100	30
穀物製品	127	33
糖果	125	40
糖	150	60
穀物	113	40
小麥	100	50
稻米	70	70
玉米	60	50
雞塊	100	100
全雞	100	30
新鮮蘋果	50	50
乳製品	94	33
奶粉	60	60
乳酪	40	30
番茄	150	30

資料來源：WTO 2012 年

表三、印度於 2014 年元月至 8 月稻米與小麥庫存概況

單位：百萬公噸

	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月
稻米	14.7	16.9	18.9	20.3	20.4	20.6	21.2	19.3
小麥	28.1	24.2	20.8	17.8	34.4	41.6	39.8	38.1
總計	42.8	41.1	39.7	38.1	54.8	62.2	61.0	57.4

資料來源：Food Corporation of India, August 2014.