

# 2014 年第 2 季 WTO 農業重要議題摘要報告

2014 年 7 月

中華民國常駐世界貿易組織代表團溫祖康

## 一、我國參與 G-10 集團之運作情形

依 MC9 部長決議，本年底 WTO 會員應就杜哈回合未竟議題擬訂 Post-Bali 工作計畫，逐步推動完成談判。然而會員發言多集中在各自利益之表述，顯然無助工作計畫之規劃與討論，WTO 秘書長 Roberto Azevedo 為進一步推動此項 MC9 部長決議，呼籲會員進入工作計畫第二階段(second phase)討論，亦即會員已充分討論彼此對談判之底限，目前應提出各會員可接受之解決方案，以如期完成 MC9 部長之指示。

G10 集團為因應 A 秘書長之建議，本年 4 至 6 月共召開 8 次會議，商討本集團立場及對策。然而，由於整體談判情勢尚不明確，且各集團成員對後續農業談判之看法與立場有別，致使集團內部意見整合不易，有關 A 秘書長所謂之第二階段討論，本集團恐難扮演實質且具影響力之角色。

現階段而言，G10 內部共識有二，其一為杜哈回合談判應在「進口會員所能做的」與「出口會員所想要的」之間達成平衡，其二是會員應合理考量非貿易關切事項之重要性並反應於談判成果中。然而，對於如何將集團共識落實在後續農業談判中，或以具體文字呈現在 Post-Bali 工作計畫，則各成員依舊各唱其調。

我國建議本集團應重新檢視 2008 年期間之集團談判立場是否仍能適切反應各成員對後續農業談判之關切，若否，則應重新討論建構本集團對談判之基本論述，以利我等參與後續諮商。瑞士為集團召集人，對我建議採開放態度並配合會員決定

辦理；韓國支持我方建議，惟強調 Rev.4 經會員多年討論並適切反應我等進口會員之關切事項，本集團應繼續堅持以此為談判基礎，推動完成杜哈回合。

但日本及挪威對我方建議則不置可否，其中日本自 MC9 後其談判立場與以往有顯著改變，不再堅持對 Rev.4 之支持立場，認為當前國際貿易市場現況與以往不同，而 Rev.4 以無法合理反應實際情形，故對於後續農業談判之推動，傾向支持美國立場，要求會員應履行通知義務，落實資訊透明化，使會員得在符合現況之充分資訊下，進行談判諮商。此外，由於日本積極參與 TPP、ASEAN+3(或+6)等區域自由貿易談判，市場開放已屬必然趨勢，故日本無意在多邊貿易場域中繼續對抗出口會員，反而認為部份開發中會員(尤其中國大陸)，應該做出更大贡献。

挪威表示因其國內當前執政者對自由貿易及開放市場所持態度有別以往，雖然挪威農業仍有若干敏感產業需續予保障，但挪威認為 Rev.4 提供過度之特殊優惠待遇予開發中會員，必然無法為美澳紐加等已開發會員所接受，既然 Rev.4 已不可行，我等會員應另尋其他替代方案，並試圖從中維護權益。

瑞士坦言，農業三支柱議題中以出口競爭對其最為敏感，尤其無法立即全面取消出口補貼，故若瑞士可取得數年緩衝期，逐步取消出口補貼，則瑞士可接受 Rev.4，但若會員普遍認為堅持 Rev.4 不僅無助農業談判獲得進展，更將使得杜哈回合陷入絕境，則瑞士亦可接受此一共識，並將積極參與任何以促進杜哈回合獲得成果為目標之談判諮商。

綜上，本集團因成員間利益及立場有別，不僅無法就後續談判建立共同核心價值，更使得近半年來本集團在各公開談判諮商會議場合之發言空泛，且面對出口會員在市場進入議題之

節節逼近，不但無法以集團力量抗衡，甚至有成員臨陣倒戈之虞。

## 二、出口限制對糧食安全之影響及其 WTO 相關規範

當國際糧價上漲，糧食出口會員若實施出口限制，必將加劇國際糧價之漲幅，進而可能造成糧食淨進口會員之糧食安全問題，尤其對於經濟弱勢族群之負面影響更為深遠。出口限制措施顯然具有貿易扭曲效果，但卻為 WTO 現行農業相關規範之最弱環節。WTO 會員雖呼籲應正視本問題之合理解決，但實際上並無任何積極行動以助此目的之達成。

糧食出口會員實施出口限制將造成其他會員之糧食安全問題，但出口會員採取該項措施往往也是為了保障其內部糧食安全，特別是當國際糧價高漲提高業者出口誘因或其國內產量因天候因素致使短期內驟減，出口會員為確保國內糧源穩定充裕，限制或禁止其國內農糧出口，將是效果最直接且成本最小的方式，惟出口限制將使國際穀物市場供應更形缺乏，造成國際糧價續升，進而使出口會員在維持出口限制措施上面臨更大壓力。此外，實施出口限制將影響進口會員對國際市場之信心，迫使進口會員貿易政策趨於保守，並擴充安全儲糧以為因應，但糧食儲存有其期限，陳糧推出必將影響國際穀物市場正常運作，而不利出口國家利益。

糧食安全問題不僅是貿易問題，更攸關生存。當會員面臨生存問題而採取自利行為本即無可厚非，但相關資訊的進一步透明化，應有助降低進口會員對出口限制可能之負面影響的不確定性，進而當出口會員必須實施出口限制之因素消失後，國際穀物市場得以儘速回復常態。

但迄今 WTO 會員依農業協定確實履行通知義務通報其出口限制措施之相關資訊者，自 1995 年至 2013 年僅有 14 件，其中僅 1 件於 2007 至 08 年國際糧食危機期間提出，顯然低於實際情形。然而，WTO 現行相關規範對於未履行通知義務之會員並無罰則或其他制裁，故此現象應為會員所預料。

相較於當前現況，烏拉圭回合談判期間，國際糧食價格偏低，已開發會員以出口補貼措施協助國內過剩產量銷往國際市場，更加壓抑國際糧價反應實情，全球糧食供給持續超過需求至少年終庫存量連年增加，會員擬實施糧食出口限制措施可謂天方夜譚。

但近年來受到能源價格及氣候變遷等影響，國際糧食市場現況丕變，WTO 應重新檢視出口限制措施相關規範之合理性，改善當前放任出口會員任意行事之失衡現象，或許全面禁止出口限制尚不可行，但至少應落實資訊透明化之要求，以降低進口會員對出口限制措施之影響的不確定性，並提高國際穀物市場透明度及穩定性。

若會員無法在 WTO 場域合理解決此一問題，則進口會員為確保其糧食安全，極可能轉向各項雙邊或區域自由貿易協定中增列相關要求，使 WTO 全球貿易管理角色受到更多挑戰。