

簡析WTO第10屆部長會議 ～農業相關決定及其可能影響（下）

中華民國常駐世界貿易組織代表團 溫祖康

(續上期)

三、未來杜哈回合農業談判之可能發展

由於主要會員談判立場衝突且各有堅持，使MC10未能於原定4天議程達成協議，惟經延長至第5天，終於在主要會員妥協下，獲得各方勉予接受之共識，雖其內容明顯避重就輕，惟本次部長會議對於杜哈回合仍具深遠影響，尤其是對農業後續談判而言，可能因本次部長會議而有根本上之改變。

（一）短期內不易再啟農業出口競爭議題談判

本次部長會議雖達成取消各類出口補貼措施之談判目標，但其他如出口融資、出口國營貿易事業及國際糧食援助於本次會議所獲成果有限，預期未來國際農產貿易市場仍將繼續受到該類措施之扭曲等負面影響，然而，本次部長會議並未指出會員應續就本議題進行討論以獲最終實質成果，且在杜哈回合談判授權中，除取消各類出口補貼措施外，對於其他出口競爭措施似無明確指出應達成何種程度之談判成果。

另依MC10部長決定，會員各類出口補貼措施將依限逐步取消，而出口融資措施則遲至2017年底，始需適用MC10部長決定，故在該等決定尚未落實或執行前，似無理由對此二者再啟談判；至於出口國營貿易事業或國際糧食援助等項，MC10已經證明由於少數關鍵會員堅持渠等在此節之關切利益及高度敏感，使得談判無法在此獲得實質成果，雖部長決定要求會員應於3年後檢討該決定之執行情形並考量如何改進等，但倘若MC10之後，市場進入及境內支持之討論仍陷停滯，則即便會員咸認出口競爭議題談判尚未完成，續就本議題進行談判之可能性亦不高。

（二）農業談判重心可能偏向市場進入議題

本次部長會議宣言中，仍強調農業談判必須以境內支持、市場進入及出口競爭等三支柱議題併進為前提，但倘若會員接受出口競爭議題談判已於MC10達成階段性目標(如全面刪除出口補貼措施)，且有意在短期內繼續進行農業談判，談判應將偏重於市場進入或境內支持議題，其中又以市場進入議題機會較大。

本次部長會議責陳會員應在COASS下設專責會議繼續討論SSM，並由總理事會定期檢視進展。另MC10亦重申香港部長會議宣言第7段有關開發中會員有權獲得特別防衛機制(SSM)，惟該段部長宣言係以農業市場進入為主旨，強調會員在市場進入議題談判時應合理考量開發中會員之特殊情況而給予特別產品(SP)並強調開發中會員有權獲得SSM，故MC10重申此節，其目的不僅在於強調SSM對開發中會員之必要性，更是重新確立SSM與市場進入議題間之連結。

因此，基於SSM及市場進入之關聯性，當會員依MC10部長決定，進行SSM之討論或談判時，市場進入議題之討論將同步展開，然而SSM及農業市場進入並非所有會員之利益所在，故為尋求符合全體會員之平衡成果，非農產品(NAMA)與服務業市場進入之討論似宜納入討論，換言之，農業市場進入之討論可能與境內支持及出口競爭脫鉤，反而與非農產品(NAMA)與服務業市場進入有所連結。

（三）重啟境內支持議題談判之難度提高

長期以來在境內支持議題談判有兩大癥結，致使會員討論難獲共識，一是會員可用措施不盡相同，造成削減基礎不同；另一則是措施雖有分類但都具所得支持效果，其對市場扭曲程度難以釐清。

境內支持措施種類繁多，但並非所有會員一體適用，如所有已開發會員均有扭曲性境內支持措施(AMS)承諾但多數開發中會員則無、部分開發中會員不得使用發展措施、並非所有開發中會員之微量補貼比例均為10%等，故如何使會員在不同基礎上進行公平合理且為全體會員接受之削減，實為本議題獲得進展之首要困難。

另現行農業協定將境內支持措施依其對貿易或生產造成扭曲效果或價格支持效果之程度區分為琥珀色、藍色及綠色措施等，然而不論分類為何，對受補助者而言，任何境內支持措施都具所得支持效果，亦即會員雖依承諾刪減AMS，取消琥珀色措施而改採藍色或綠色措施，但對支持措施之接受者而言，此一改變可能僅為計畫名稱不同，而對其實際獲得之所得

支持並無影響。

部分會員認為市場機制之運作並非經濟理論般順暢，生產者若可確定其所得將獲相當程度支持，則其生產決策或許不必然依市場機制調整，故即便在市場機制下，某些應遭淘汰之生產者，可能因獲得所得給付而存續，尤其已開發會員經濟條件普遍優於開發中會員，在政府預算許可範圍內，可設立若干與生產無關且符合綠色措施規範之直接給付名目，如環境計畫給付，使該等生產者得繼續從事不符市場經濟之生產行為，進而造成市場扭曲。

因此，現行農業協定有關境內支持措施之規範對經濟能力相對較弱的開發中會員而言，似有不公平競爭之虞，尤其是當部分新興開發中會員隨經濟能力提高，擬逐步增加對其農業生產之輔助性措施或計畫時，才真正瞭解到現行農業協定對會員產業政策之諸多限制。故若非就農業協定內容重新談判，恐怕難以獲得有效解決，但為既得利益者之少數已開發會員，現階段顯然無意對農業協定做出根本性的改變。

雖有會員認為當出口競爭及市場進入議題談判逐一獲得成果後，將為討論境內支持議題之成熟時機，並可藉此獲得農業三支柱議題之最終平衡成果，甚有部分會員認為烏拉圭回合談判在此節之作法或可供參考，即建構簡便可行並具彈性之公式，對全體會員境內支持措施進行削減，亦有會員建議應打破各種措施之分類，針對會員總支持水準進行削減談判，然而無論削減模式為何，仍有會員指出前述癥結未清，談判進展恐極為有限。

因此，除少數農產品出口導向之已開發或開發中會員對境內支持議題依舊興致勃勃，並認為多邊談判場域是唯一可針對該類議題進行討論的地方，故杜哈回合農業談判應著重在此，對其餘會員而言，即便現行規範有若干瑕疵，但若無法確定談判可獲得有利成果，境內支持議題談判暫緩並不失為權宜之計。

（四）PSH之過渡機制即為永久解決方案

糧食安全目的公共儲糧計畫之討論可追溯至2001年杜哈回合談判啟動，提案會員以印度為首，認為當前農業協定並未確實考量開發中會員之特殊情況，故要求開發中會員因糧食安全目的而實施之公共儲糧計畫應納入綠色措施。

本議題之討論在MC9前後達到高峰，雖提案方

及反對方互有堅持，但最終仍同意以過渡機制暫時解決開發中會員因糧食安全目的公共儲糧計畫而違反其入會承諾之問題，亦即在提供充分透明化資訊並確保該計畫不對其他會員造成負面影響之前提下，開發中會員若因糧食安全目的公共儲糧計畫而違反其有關境內支持水準之入會承諾者，得暫獲免責。另2014年11月之總理事會，更進一步確認過渡機制將存續直到會員在永久解決方案達成共識。

惟本案之關鍵在於印度等提案會員堅持開發中會員基於糧食安全目的所實施市場價格支持之琥珀色措施，應改列綠色措施，而此等改變將影響現行農業協定架構，故為已開發會員及多數出口導向開發中會員所不願接受；此外，過渡機制自MC9獲得通過後，迄今未有任何開發中會員提出申請，反對方遂認為開發中會員顯然並未因實施糧食安全目的公共儲糧計畫而使其AMS接近或超出入會承諾，並進而推論，不僅永久解決方案並無其必要，過渡機制恐怕也是多餘。

另部分會員認為公共儲糧亦屬境內支持議題，為避免因討論公共儲糧之永久解決方案而使境內支持議題談判再啟，進而觸及更多會員之敏感議題，直接讓過渡機制更名為永久解決方案，應為最簡便的作法。

此外，MC10會議期間，印度在若干農業議題之小型部長層級會議中表示，現階段印度最關切之議題並非PSH，且願意依MC9及其他相關會議決定繼續在PSH議題與各會員共同努力尋求可行解決方案。印方發言顯然有別於其原有立場，惟若印度願在本議題採取較為彈性之態度，則當前之過渡機制似更有可能成為永久解決方案。

四、結語與展望

（一）談判成果和影響有限，惟我仍宜謹慎以對，積極參與

本次部長會議在農業議題所獲得之各項決定對我並無直接影響，惟我國大宗穀物，如黃豆、玉米、小麥，均需依賴進口，出口會員現行出口補貼或其他出口競爭措施之限縮，可能造成其出口商之營運成本提高，進而將新增成本轉嫁我進口業者，影響我國內相關產品價格之穩定，對此我方需密切注意；但長期而言，倘進口成本增加，或許有利我國推動生產該類或同質國產作物之產業調整政策。此外，宜鼓勵我進口

商未雨綢繆，分散進口來源並採取適度避險策略，避免受制於人，或因市場波動而遭受損失。

儘管MC10成果有限，且杜哈回合談判之未來動向不明，雖整體農業談判暫緩，可為我相關產業爭得進行調整之時間與空間，但我方應瞭解，內需不足之國家並沒有本錢置身於國際貿易市場之外，惟有積極參與國際，才是產業永續發展之正途。

（二）短期內農業三支柱議題談判面臨失衡，進一步擴大市場開放應將無可避免

本次部長會議在出口競爭議題雖成果有限，但該議題短期內恐無需再與市場進入及境內支持等議題進行平衡談判，農業談判在短期內將面臨失衡，我國亦將失去制衡出口會員要求我方進一步開放市場或削減境內支持之利器。

相較於境內支持，市場進入議題似較有機會成為下一階段農業談判之重點，尤其在其他雙邊或區域自由貿易協定談判之推波助瀾下，會員著實無法避免在杜哈回合中就市場進入議題進行談判。

雖MC10就SSM做出相關決定，看似對開發中會員有利，但我國似應關注當前美歐等主要會員對開發中會員特殊優惠待遇(S&D)之立場的改變，及部分會員因SSM可能損及其雙邊或區域自由貿易協定市場進入機會而對該機制持反對立場。

我國雖具開發中會員身分，但未來在美歐等已開發會員之運作或堅持下，S&D之適用對象勢將有所調整，而我國屆時是否仍可適用S&D尚無法確定；另前述反對SSM之會員，因渠等多為TPP成員，故未來我國為加入TPP而須與該等會員進行談判時，SSM之適用身分或條件恐將受到挑戰。

整體而言，未來農業談判不論是否在WTO多邊架構或其他區域貿易協定之下進行，我國進一步擴大市場開放程度應將無可避免，甚至將被迫不得使用特別防衛機制等貿易救濟措施。此外，短期內啟動境內支持議題談判之可能性不高，正可作為我國進一步調整相關措施之良機，尤其對於支持措施之長期依賴，將使產業結構僵化，不利產業面對國際競爭及市場變化，實非長久之計。

（三）發展將不再是杜哈回合核心

就WTO整體談判而言，MC10證明了天下沒有白吃的午餐。杜哈回合雖以發展為名，但開發中會員若

希望獲得經貿發展之實質協助，顯然必須以市場開放做為交換，在美歐等已開發會員未取得新市場進入機會之前，所有的發展協助恐止於口惠。

杜哈回合啟動之初，已開發會員與開發中會員之經濟實力懸殊，已開發會員雖稱願對開發中會員提供特殊優惠待遇，惟其目的仍在於鼓勵開發中會員廣開市場，接受自由貿易與經濟。但談判啟動迄今十餘年，全球經貿版圖丕變，部分新興開發中會員急起直追，其經貿實力不僅動搖美歐等已開發會員在WTO場域之領導地位，甚或與渠等平起平坐，因而使得美歐等已開發會員認為S&D之定義與適用對象已有檢討之必要。

2015年間，由開發中會員組成之G90談判集團以「發展」為名，針對各主要議題提案，要求已開發會員應履行協助開發中會員經貿發展之承諾，該提案雖在MC10因已開發會員之堅持反對而未獲任何結果，但卻使得已開發會員重新思考其協助開發中會員發展之承諾，是否不僅無助推動談判，甚至已經成為談判獲得進展的阻力或負擔。

此外，美國結束杜哈回合之意圖於本次部長會議中徹底展現，雖在多數會員的堅持下，杜哈回合並未在MC10畫下句點，但即便杜哈回合將繼續進行，依本次部長會議各議題之討論情形與相關決定內容，似已預見未來杜哈回合將不再以發展為核心。

（四）多邊將不再是自由貿易談判主流

依美國USTR總談判代表在MC10會前於國際媒體之投書內容可知，美國認為ITA、EGA及TiSA之談判屢獲進展，證明在WTO多邊架構下推動複邊貿易談判之可行性，不僅無礙WTO整體發展，並有助會員推動及分享彼此之經貿成長。

可見未來多邊貿易談判倘若仍陷膠著而無法獲得突破性進展，複邊談判應將成為國際經貿談判之主流，尤其是複邊談判之參與強調無誠免試，願者上鉤，故無需因參與者發展程度有別而對特定會員提供特殊優惠待遇。

我國經濟發展高度依賴對外貿易，對於自由貿易協定之談判，不論為多邊、複邊或區域協定，向來有不得不參與之壓力，故我方宜及早體認未來經貿談判可能不再因參與者身分不同而享有特殊待遇之優惠條件。