



## WTO 農業談判 有關境內支持改革之選項

傅子煜<sup>1</sup>

### 一、WTO 農業談判簡介

農業談判係WTO杜哈發展議程（DDA）內建的談判議題，其談判三大支柱（pillars）包括：（一）擴大市場進入（market access）；

（二）削減扭曲貿易之境內支持（Domestic Support）；及（三）削減並期最終完全取消各種形式之出口補貼（包括：直接出口補貼、出口信用、出口國營貿易企業、糧食援助）。此

外，杜哈宣言強調對開發中國家之特殊及差別待遇（S&DT），應為談判之一環，並將糧食安全與鄉村發展等開發中國國家的發展需求納入考量；另會員所提之非貿易關切事項（Non-

| 註 1：常駐世界貿易組織代表團簡任秘書。

trade concerns)（如糧食安全、鄉村發展、環境保護等）議題，亦應在談判時納入考量。此外，依據MC9峇里島部長會議及MC10奈洛比部長會議決議，會員應尋求糧食安全為目的之公共儲糧（PSH）永久解決方案，並應討論適用於開發中國家會員之特別防衛機制（SSM）。部分開發中國家會員如巴西、貝寧、查德、馬利及布吉納法索等棉花四國（C4）亦積極尋求優先解決與棉花相關之境內支持及出口競爭問題，日本、瑞士、韓國、以色列與我國等糧食淨進口國推動之加強出口限制（export restriction）透明化亦為談判標的之一。

在農業談判議題中，境內支持議題目前獲得較多會員關注，然主要會員如美國對該議題缺乏談判動能，印度及中國等開發中國家會員倡議優先取消會員境內總支持（AMS），歐盟／巴西所提依據會員農業生產總值特定比例，以及澳大利亞等凱恩斯集團成員提出依會員既有AMS補貼金額上限與依微量條款（*de minimis*）得豁免計入AMS之金額設定扭曲貿易境內總支持（Overall Trade-Distorting Support, OTDS）上限提案均未獲會員共識。

為尋找消弭歧見的可能方案，農業談判特別會議（COASS）主席蓋亞納Ford大使遂在2019年2月起以「工作小組」（working

group）的方式，邀請牙買加代表團Craig Douglas、紐西蘭代表團David Reid擔任境內支持議題協調人（Coordinators），邀請各代表團派駐日內瓦主責農業談判的專家參與討論，將依WTO農業協定屬於具貿易扭曲效果，需計入AMS並不得逾所承諾總金額之補貼，以及依現行規範雖具貿易扭曲效果，惟得依微量條款不計入AMS之補貼（合稱琥珀色措施，Amber Box）、限制生產下之直接給付（藍色措施，Blue Box）以及依規範屬不具貿易扭曲效果之補貼（綠色措施，Green Box），乃至於開發中國家對資源受限農民發展農業所需投資或資材投入補貼（特殊及差別待遇）等均納入檢討範圍，尋找境內支持規範改革可能之範疇。然而歷經6次工作小組會議討論，會員雖就上揭議題廣泛交換意見，然而對於如何選擇優先議題仍缺乏共識。

阿根廷、澳大利亞、巴西、加拿大、智利、哥斯大黎加、秘魯、紐西蘭、泰國及烏拉圭等凱恩斯集團農業出口國為延續WTO會員對境內支持議題的關注，於本（108）年7月提出境內支持選項（JOB/AG/160）的技術文件。有鑑於該文件對WTO農業境內支持改革選項作了相當完整的整理，本文爰就該文件內容及會員初步反應進行研析，供國內相關單位參考。

## 二、阿根廷等凱恩斯集團成員所提境內支持選項

### (一) 文件概述 (Overview)

1. 該文件回顧了WTO各會員所提出關於境內支持的不同主題，包括農業協定不同條款所規範之琥珀色措施（包括產品別與非產品別支持措施）、開發中國家會員在資材與投資相關補貼豁免計入AMS (Article 6.2)、以對農產品生產設限為前提之補貼（藍色措施，Article 6.5）、對所有可能扭曲貿易補貼設定上限、所有會員均可採行得以免計入AMS之綠色措施以及開發中國家之S&DT均在討論之列。
2. 為了便於討論，該文件將境內支持改革的各種選擇歸納為3個主題：（1）通過限制和減少境內支持來建立新的規範；（2）對境內支持現有規則的釐清；（3）提高會員所實施境內支持措施的透明度。

- (二) 有關琥珀色措施的改革選項：琥珀色措施涵蓋了農業協定第6.3條和6.4條中非屬可豁免、對農業生產和貿易具扭曲效果的支持措施，

WTO會員須根據其承諾表中的最終約束境內總支持(FBTAMS)加以限制。此外，所有WTO會員都可以依據微量條款提供對農業生產或貿易具扭曲效果的境內支持措施，與該會員農業生產總值 (Value of Production, VOP) 的特定比例掛鉤（原則上，已開發會員為5%，開發中會員則為10%，在特定於產品別或非特定於產品別的基礎上所提供之境內支持措施均適用之）。

1. 特定於產品別的境內支持措施：
  - (1) 關切所在：由於若干會員可在不超過其承諾表上所載FBTAMS金額範圍內對特定產品提供補貼，造成該等會員境內支持措施經常集中於特定產品，許多會員認為該等支持措施對生產及貿易的扭曲特別嚴重。
  - (2) 解決方案選項：限制並減少所有特定於產品別的境內支持措施；限制並減少會員適用微量條款以外的境內總支持(AMS beyond *de minimis*)；設定新的微

量條款；以設定OTDS總支持金額的方式加以限制。許多會員亦認為計算特定於產品別的境內支持措施的方法應加以釐清，會員對該等補貼的通報亦須加強。

## 2. 非特定於產品別的境內支持措施：

- (1) 關切所在：非特定於產品別的境內支持措施也會扭曲農民在生產上的決策，並使該等會員農產品在內需或國際市場上享有優勢。若干會員可能將具特定性的產品別補貼措施包裝為非具特定性措施，藉以規避產品別的境內支持措施微量條款的限制。
- (2) 解決方案選項：強化該等補貼措施的透明

化要求；減少會員的FBTAMS以及微量條款中會員農業VOP適用比例；設定涵蓋非特定產品別境內措施之新OTDS上限；設定非特定產品別境內措施標準。

## 3. 有關琥珀色措施改革選項如表1。

### (三) 依農業協定第6.2條提供之補貼：

1. 關切所在：開發中國家會員得依農業協定第6.2條提供若干特定形態的境內支持措施，透過提供投入補貼(input subsidies)協助其低收入且資源匱乏的農民，然由於該條款對「低收入且資源匱乏」缺乏明確門檻，兼以對該等補貼金額並無限制，亦可能對農產品生產及

表 1. 琥珀色措施改革的選項

農業協定 條款	設立新限制	釐清既有規則	額外透明化要求
6.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 削減 FBTAMS</li> <li>- 引入反集中條款 (anti-concentration)</li> <li>- 設定基於出口 / 進口的特定產品境內支持措施規範</li> <li>- 引入凍結條款 (standstill)</li> <li>- 設定包括 FBTAMS 在內的 OTDS 上限</li> <li>- 其他</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 釐清計算方法（例如市場價格支持）</li> <li>- 非特定產品支持措施定義的澄清</li> <li>- 其他</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 將 VOP 和特定農產品的 VOP 加入通知範本中</li> <li>- 提供計算市場價格支持措施的額外資料</li> <li>- 應特定產品的境內支持措施通知所需，採用客觀標準（例如稅則號列）統一產品的定義或範疇</li> <li>- 其他</li> </ul>
6.4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 減少微量條款適用比率</li> <li>- 特定和非特定農產品境內支持之微量條款適用不同比例</li> <li>- 特定農產品境內支持微量條款中引入凍結條款</li> <li>- 設定包括微量條款在內的 OTDS 上限</li> <li>- 其他</li> </ul>		

貿易造成扭曲。

2. 解決方案選項：限制開發中國家會員得依農業協定第6.2條提供支持措施（依農產品VOP特定比例或固定金額設限）；將依農業協定第6.2條提供之補貼納入OTDS上限內；對「低收入且資源匱乏」加以釐清，對該等補貼的通報（包括領取補貼條件及補貼項目明細）亦須加強。

#### （四）依農業協定第6.5條提供之直接給付（藍色措施）：

1. 關切所在：藍色措施係以「限制生產」為前提的支持措施，所提供之補貼不得超過產品在基期年（base period）產值的85%。然而，會員對藍色措施亦有顧慮，包括受補貼的部分特定產品產量仍可能增加；基期年可能變動，增加不確定性；在現行規則下，每單位（面積/動物頭數）可所提供之直接給付可以增加等。
2. 解決方案選項：將藍色措施納入OTDS上限內；對藍色措施總金額設限；設定產品別藍色措施上限等。另外部分會員建議可固定計算農產品產值的基期年，清楚設定關於「限制生產」的條件，並不

得對同一產品同時提供藍色及琥珀色措施支持措施。

#### （五）設定OTDS金額上限

1. 關切所在：WTO會員依據農業協定第6條可提供之補貼總金額逐年攀高，依據澳洲預估將在2030年達到1兆美金，倘使會員完全使用該等政策空間，將對全球農業生產及貿易造成極大扭曲。
2. 解決方案選項：對會員依據農業協定第6條可提供之所有或部分補貼設定金額上限；以會員在特定基期年依據農業協定可提供支持措施總金額或其總產值特定比例設限。會員對OTDS之下各種補貼的通報亦須加強。
3. 有關設定OTDS上限選項如表2。

#### （六）綠色措施

1. 關切所在：有鑑於綠色措施不會對農業生產及貿易造成扭曲，對綠色措施的規範須考量是否對會員農業補貼改革造成負面影響；若干綠色措施未完全與農業生產脫鉤；開發中國家會員難以採行目前農業協定附錄所列之綠色措施。
2. 解決方案選項：將所有或部

分現行規範許可之綠色措施納入OTDS上限內；清楚設定部分「綠色措施」的條件；加強綠色措施之透明化要求。

#### (七) 開發中會員之S&DT

1. 關切所在：開發中國家會員需要農業境內支持政策空間滿足其發展所需，此外若干會員認為單一形態（one size fits all）的補貼規範未能反映全球農產品貿易的現實，也無法反映會員提供補貼的程度與其實際發展的狀況。
2. 解決方案選項：維持全部或部分現有農業協定給予開發中國家會員之S&DT；依據會員發展程度、貿易參與程度或其他標準給予S&DT；

對開發中國家成員提供較長的調適期等。

### 三、會員初步反應觀察與建議

在本（108）年7月行政院農業委員會特別會議中，多數發言之會員均感謝阿根廷等提案成員花費心力整理上揭議題可能選項，中國及印度重申之前的立場，強調應優先削減超過微量條款所允許之AMS，印度並強調不應增加開發中會員的透明化義務，非洲/加勒比海/太平洋（ACP）集團成員亦持類似看法。瑞士及我國等G10成員強調農業協定所揭露之非貿易關切事項亦應反映在境內支持談判的考量範圍內，挪威強調維持藍色措施的必要性，日本則認為開發中會員特殊及差別待遇的影響不容忽視。歐盟及美國認為會員應優先善盡其透明化義

表 2. 設定 OTDS 上限選項的選項

涵蓋範圍	設定方式	浮動上限	固定上限	混合上限
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 所有農業協定第 6 條</li> <li>- 農業協定第 6.2 條 —— 發展中國家的豁免（或其中的要素）</li> <li>- 農業協定第 6.3 條（FBTAMS）</li> <li>- 農業協定第 6.4 條（微量條款）</li> <li>- 農業協定第 6.5 條 —— 藍色措施</li> <li>- 農業協定附件 2 —— 綠色措施（或其中的元素）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 基於農產品 VOP</li> <li>- 基於會員依據農業協定既有政策空間</li> <li>- 按政府支出計算</li> <li>- 設定金額</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 隨農產品 VOP 浮動？</li> <li>- 考量通貨膨脹？</li> <li>- 其他？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 設定固定金額？</li> <li>- 採用何種貨幣？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 是否採固定上限一段時間才開始浮動？</li> <li>- 最初在指定的時間內採浮動上限，然後採固定上限？</li> <li>- 對符合特定農業協定條款部分之補貼採浮動上限，其他條款下之補貼採固定上限？</li> <li>- 可因惡性通貨膨脹而調整的固定額？</li> </ul>
提高 OTDS 透明度的選擇				
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 在通知中包括對農業協定第 6 條各項境內支持措施的總金額</li> <li>- 在通知中包括對農業協定第 6 條各項境內支持措施以及綠色措施的總金額</li> <li>- 在通知中包含農產品 VOP</li> <li>- 在通知中包含依據農業協定計算市場價格支持措施所需參數（農業協定附件 3，第 8 段）</li> </ul>				

務，再談如何改革境內支持。

相較於農業談判的另外2個支柱（市場進入與出口競爭），澳洲、加拿大等凱恩斯集團出口會員近年來顯然將談判重心放在境內支持議題上，主要係著眼於中國與印度等大型開發中國家會員近年來補貼金額激增，該等會員在烏拉圭回合或是入會談判中雖然沒能如同歐盟、美國與日本等已開發會員獲得FBTAMS下可資提供補貼的政策空間，由於開發中會員仍可依據農業協定6.4條微量條款（特定產品農產品產值〔product-specific VOP〕10%，加上農業總產值10%可用於非特定產品境內支持措施；中國則為8.5%）提供補貼，其可資運用的政策空間隨著其農業產值提升也水漲船高，該等補貼所造成的進口替代與出口競爭效果將嚴重衝擊出口會員利益。爰此，凱因斯集團成員力推以設定OTDS上限方式約束會員可補貼之政策空間。

從經濟規模較小開發中國家會員的角度來看，歐、美、日等已開發會員擁有高額FBTAMS，可恣意將其補貼集中在特定農產品（如棉花），不受已開發會員微量條款門檻特定產品農產品產值5%所限，不利於開發中會員產品之出口至具有FBTAMS會員內需市場，該等補貼也可能形成實質上的出口補貼，影響貿易的公平性，甚至衝擊若干較脆弱開發中國家會員的內需市場。因此，ACP集團

等開發中國家要求應優先削減會員的FBTAMS，中國及印度則順勢提案藉此對歐、美、日等等會員施壓，並拒絕任何將開發中國家可享有S&DT設限的方案，與凱恩斯集團立場大相逕庭。

在其他會員方面，歐盟近年將屬於琥珀色措施的補貼轉成綠色措施，其應計入AMS的補貼金額大幅下降，兼以歐盟在東擴後農產品出口大增，在境內支持談判的態度轉趨積極；美國則無意願單獨就境內支持議題進行談判，僅對強化透明化措施較有興趣；日本、韓國、挪威、瑞士、冰島、以色列及我國等G10糧食淨進口會員則對境內支持談判持較保守立場，尤其對以針對產品別境內支持措施設限最為敏感。

有鑑於我國在入會談判時所獲FBTAMS政策空間有限，依微量條款免予計入AMS亦僅得適用5% VOP的規定，任何削減既有FBTAMS或對特定產品別補貼設限的提案均可能限縮我農業施政空間，目前我國最佳策略似仍為與G10及較晚加入WTO會員合作，共同研議因應未來凱恩斯集團與ACP在境內支持談判的新提案。此外，雖然WTO談判前景未明，建議我國農業主管單位仍須檢視既有境內支持措施，或可參考歐盟及日本將琥珀色措施的補貼轉成綠色措施的經驗，加速農業政策改革步伐，以因應未來WTO多邊體系談判可能的變局。