

WTO第12屆部長會議

農業談判情形

W
T
O



張于馨¹

一、前言

WTO 第 12 屆部長會議 (MC12) 因新冠肺炎疫情歷經數次延期，² 終於本 (2022) 年 6 月 12 日～17 日在日內瓦舉辦。近 2 年因疫情及各國防疫管理措施造成糧食供應不穩定情況；同年 2 月 24 日發生俄羅斯侵略烏克蘭事件，因俄、烏兩國為小麥、玉米、葵花籽油等重要農糧產品之主要出口

國，後續引發全球糧食供應危機。於是，糧食安全相關討論成為農業談判之討論主軸，且 WTO 是否能在緊急時刻做出回應也是外界關切的重點之一。

農業談判主席哥斯大黎加大使 Gloria ABRAHAM PERALT，於 2021 年 6 月及 12 月提出主席文本，文件編號分別為 JOB/AG/215 及 TN/AG/50，盼會員可以此為基礎進一步討論，在第 12 屆部長會議獲致成

註 1：中華民國常駐世界貿易組織代表團。

註 2：WTO 第 12 屆部長會議原訂 2020 年 6 月，因 2020 年 3 月全球爆發新冠肺炎疫情，延至 2021 年 6 月在哈薩克首都努爾蘇丹舉辦，再度因疫情延至 2021 年 12 月於日內瓦舉辦，後又因新冠肺炎的 Omicron 變異株疫情突然爆發而臨時再度延後，終於在 2022 年 6 月舉辦。

果；但該兩文本皆未獲會員普遍支持，直至本年5月農業談判仍未見有突破性進展。

WTO秘書長Ngozi OKONJO-IWEAL（奈及利亞籍）於2022年5月責成秘書處簡化前述主席文本（TN/AG/50）及草擬有關因應糧食危機之相關提案，在同年5月31日與農業談判主席以共同署名信件發布農業三草案：（一）「貿易與糧食安全部長宣言草案」；（二）「豁免世界糧食計畫署非商業性人道目的糧食採購之出口限制決議草案」；（三）「農業部長決議草案」，盼會員考慮納入第12屆部長會議成果。在第12屆部長會議前，密集召開閉門會議及農業談判特別會議，但會員對於農業三草案仍無共識。當時，會員對於要如何在部長會議獲得成果存在相當疑慮。

二、MC12農業相關會議情形簡述

WTO第12屆部長會議安排兩場農業主題會議；第一場主題為「非常時刻之因應」，討論「貿易與糧食安全部長宣言草案」（Draft Ministerial Declaration on Trade and Food Security）（WT/MIN(22)/W/17）及「豁免世界糧食計畫署（WFP）非商業性人道目的糧食採購出口限制草案」（Draft Ministerial Decision on World Food Programme Food Purchases Exemption from Export Prohibitions

or Restrictions）（WT/MIN(22)/W/18）；第二場主題會議為與後續農業談判工作相關之「農業部長決議草案」（Draft Ministerial Decision on Agriculture）（WT/MIN(22)/W/19）。會員在該兩場農業主題會議無共識。

6月14日晚間9時農業主題協調人肯亞之產業、企業及貿易發展部長Ms. Betty MAINA，召開農業小團體諮詢會議，邀集關鍵會員磋商「貿易與糧食安全部長宣言草案」及「農業部長決議草案」；會議於該日晚間11時許結束，傳出印度反對該兩項草案。

6月15日下午2時WTO秘書長召開閉門會議（Green Room Meeting），以馬拉松式分議題諮詢或跨議題水平式諮詢，直到6月17日凌晨。期間傳聞印度、斯里蘭卡、坦尚尼亞、埃及等會員對於「貿易與糧食安全部長宣言草案」及「豁免WFP非商業性人道目的糧食採購出口限制草案」有修訂意見；會員對「農業部長決議草案」之立場則始終分歧，尤其是「以糧食安全為目的之公共儲糧」（PSH）議題。然印度貿易部長在此期間對媒體宣稱本屆部長會議將是近7年來最成功的部長會議。

6月17日凌晨近1時，傳聞部分議題已初獲共識，農業包括：修訂「貿易與糧食安全部長宣言」標題為「糧食危機之緊急因應部長宣言」（Draft Ministerial Declaration on the Emergency Response to Food

Insecurity) (WT/MIN(22)/W/17/Rev.1)，以切合現有國際情勢；另增列在農業委員會架構下設置專責工作計畫，檢視有關農業改革對低度開發國家及糧食淨進口開發中國家可能產生之負面影響、增列提供低度開發國家和糧食淨進口發展中國家技術和財政援助的重要性文字、刪除有關依據農業協定第20條加強農業談判之文字等。「豁免WFP非商業性人道目的糧食採購出口限制草案」則維持原草案文字。然會員在此時對於成果仍不敢太過樂觀，潛在變數為印度對「以糧食安全為目的之公共儲糧」永久解決方案，及有關豁免政府間糧食採購相關規範之堅持。

最後，在6月17日清晨4時許召開的結束會議中，第12屆部長會議通過日內瓦套案(Geneva Package)，農業通過「糧食危機之緊急因應部長宣言」(WT/MIN(22)/28；WT/L/1139)及「豁免WFP非商業性人道目的採購之出口限制決議」(WT/MIN(22)/29；WT/L/1140)；至農業部長決議草案，則未取得全體會員共識。

多數會員對於最後的閉門會議程序有所不滿，質疑閉門會議程序之透明性及參與閉門會議會員之組成是否可反映所有會員之立場；尤其在結束會議前一小時才發布文本請所有會員部長考慮通過，時間過於短促。然鑑於本屆部長會議為2017年第11屆部長會議以來，時隔4年多才再次召開

之實體參與的部長會議；為維護WTO信譽，向外界表達多邊貿易體系可協助並即時因應當前全球危機與挑戰，會員展現彈性，妥協達成日內瓦套案之成果。

有會員認為最後的談判程序應邀請所有會員參與，未來談判應避免戲劇化；尤其農業談判，依據本次會議的經驗，想要快速處理農業議題是無法獲得預想成果的。在第12屆部長會議前，亦有會員質疑O-I秘書長責成秘書處草擬農業三文件，與WTO會員主導(Member-driven)的精神不符。

三、MC12農業成果之意涵與未來可能發展

(一) 近年因新冠肺炎疫情各國的封城與限制措施已造成全球糧食供應不穩定，本年2月爆發之俄烏戰爭造成貿易中斷與創新高糧價，更加劇衝擊全球糧食安全。全球有關糧食安全之討論增加，於是在WTO之農業談判亦受到相當關注，外界期望WTO對目前的糧食危機有所因應；本次部長會議在農業框架下通過「糧食危機之緊急因應部長宣言」及「豁免WFP非商業性人道目的採購之出口限制決議」，可視為WTO對全球期望的回應，亦代表WTO可於全球危機時發揮其功能。另自奈

洛比部長會議（MC10）以來，農業談判未取得多邊成果，本次取得兩項共識，亦對多邊貿易體系有正面意義。

(二) 農業談判為許多會員最重視的議題之一。因各會員之農業結構的不同，致會員之農業談判優先利益不同，或且相互衝突。本次部長會議之農業成果，通過之「糧食危機之緊急因應部長宣言」，屬宣示性質，對會員之權利義務影響不大；至「豁免WFP非商業性人道目的採購之出口限制決議」第二段，該決議不限制會員依WTO相關規範實施確保其國內糧食安全之措施，所提供之彈性，亦減弱該決議之規範強度。第

12屆部長會議所通過之兩項與農業有關之文件，對我國之核心談判利益應無影響。

(三) 針對農業部長決議草案未在第12屆部長會議或會員共識，許多會員認為農業談判已經歷兩屆部長會議（第11屆及第12屆）無成果，主張農業談判應列為WTO優先項目；有些會員認為農業談判應納入氣候變遷與永續目標等議題；有些會員則強調政策空間；而對特定議題，特別是「境內支持」與「以糧食安全為目的之公共儲糧」等議題有強烈需求之會員，預期仍將在第12屆部長會議後持續要求進一步談判。我國宜審慎因應，確保農業談判成果的平衡及維護我國利益。

