

# 知識天地

## 漫談 WTO 杜哈回合農業談判

張靜貞、陳逸潔（本院經濟研究所研究員、中華經濟研究院台灣 WTO 中心分析師）

### 一、農業談判之來龍去脈

農業在 WTO 向來是備受爭議的議題，主要原因來自其獨特的產業特性，不僅扮演生產糧食與促進工商業發展的角色，同時也是社會安定的基礎，在維護糧食安全、景觀生態、以及提供人類良好生活空間等方面尤具重要意義。也因此在貿易自由化的趨勢下，如何在市場開放與農業永續發展間取得平衡，成為至今已進行 8 年之久的 WTO 杜哈回合農業談判之癥結所在。

不同於杜哈回合其他議題，農業談判是依據烏拉圭農業協定第 20 條之規定於 2000 年 2 月先行展開，並於 2001 年 11 月被併入杜哈回合發展議程中，成為單一認諾（single undertaking）<sup>1</sup> 的議題之一，主要談判目標則定位在消除貿易不公與扭曲，以增進全人類的福祉，促進開發中國家之發展。

事實上，農業談判是相當困難的，儘管農業為全球貨品貿易貢獻不到 10% 的產值，但因具有高度的政治敏感性，幾乎成了開發中、低度開發國家（貧國）與已開發國家（富國）角力的最佳舞台。貧國政府為促進經濟發展，必須力保賴以生存的農業能有公平公正的貿易市場，以保障國家農民權益，因而全力抨擊富國扭曲貿易的各種農業補貼政策；而富國政府亦在顧慮產業利益、糧食安全與環境保護等因素下，不願輕易撤除補貼與開放市場。正因開發中國家與已開發國家對於貿易自由化之歧見，使得杜哈回合談判至今已錯失三次談判時程，並一度於 2006 年 7 月 24 日造成談判暫停達半年之久。目前，雖已於 2007 年 2 月 7 日全面復談，但因農業談判仍無明確之進展，使得杜哈回合談判前景依舊黯淡。

### 二、農業談判之三大主軸

農業談判內容含括市場進入、境內支持與出口競爭等三大主軸議題，以及必須特別考量開發中國家與低度開發國家的特殊與差別待遇，以及糧食安全、鄉村發展與環境保護等非貿易關切事項。

#### 1. 市場進入

市場進入議題之重點在於削減農產品關稅，以開放農產品市場。由圖 1 顯示全球農產品平均關稅稅率約為 62%，相較於其他非農產品（約 4%）而言仍屬偏高，且開發中國家（如印度、巴西、韓國等）平均關稅多高於已開發國家（如歐盟、美國、澳洲），而已開發國家則多有高峰關稅（tariff peaks）的問題，高關稅集中於少部份敏感產品上。

目前談判在稅降上採取彈性的作法，將產品分為一般產品與敏感產品，一般產品以分段降稅公式進行削減，而敏感產品則可用特別彈性處理，包括以配額外降稅、擴增配額量等組合方式來開放市場，然而細部的降稅幅度與彈性待遇等至今仍未決定。

---

<sup>1</sup> 單一認諾（single undertaking）一詞係指必須所有議題皆達成協議，方能完成整個回合談判，即為包裹協定之意。

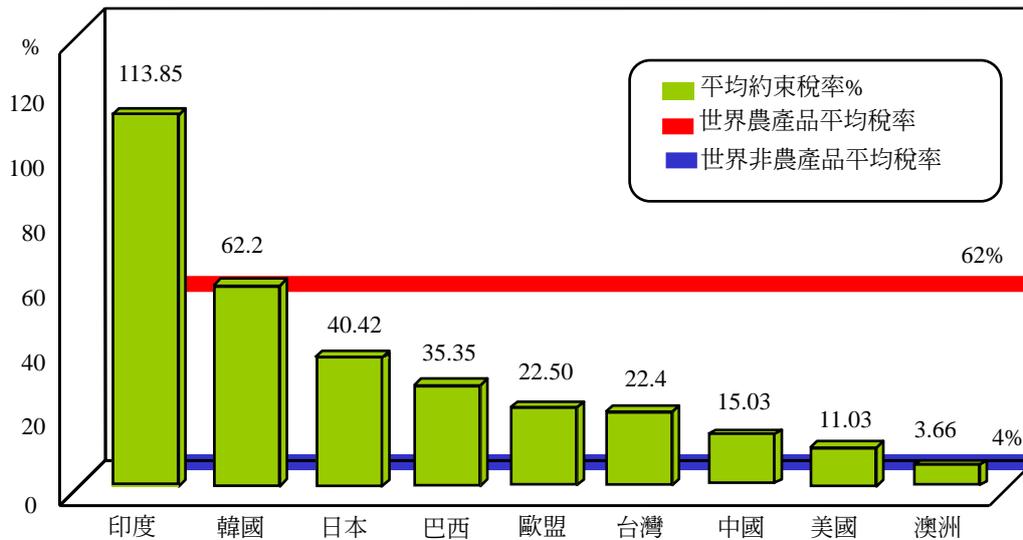


圖 1 主要會員農產品關稅平均稅率

## 2. 境內支持

境內支持議題之重點在於實質削減各項扭曲貿易的補貼措施，尤其是削減與農產品價格掛勾之農業境內總支持（Aggregate Measure of Support；簡稱 AMS）。由表 1 可知，WTO 會員每年 AMS 約束水準高達 1,324 億美元，而平均每年實際補貼金額為 747 億美元，故實際補貼佔約束水準之比例約為 59%。當中 90% 以上的補貼均是來自已開發國家，尤其是美國、歐盟、加拿大、澳洲等，亦是全球主要的農產品出口國，由此可見因補貼而造成的貿易不公與市場扭曲現象，的確嚴重影響到開發中與低度開發國家之權益。

其次，由實際金額佔約束金額之比例來看，目前歐盟、日本、美國等三大補貼國實際補貼金額皆低於約束金額，此即表示要使三大補貼國能真正削減補貼，其削減幅度必須分別達到 70%、54%、46% 以上才行。

此外，此議題的談判內容，尚包括藍色措施與綠色措施之定義與規範，惟目前會員對於應削減補貼之幅度仍無共識，而連帶使這些措施之規範無法有實質之進展。

## 3. 出口競爭

出口競爭議題之重點在於取消會員所有的出口補貼，以及平行處理與出口補貼相當的措施，包括出口信用、糧食援助、國營貿易事業以及出口限制等之規範。由於出口補貼多是政府為幫助產品出口而給予的價格補貼，故會直接扭曲出口價格，危害貿易之公平性。目前只有 25 個會員可實施出口補貼，約束金額高達 96 億美元，實際補貼金額則約為 32 億美元，且 98% 以上是由已開發國家使用，當中以歐盟與美國為首。

出口競爭可說是農業談判中最有進展的議題，業已於香港部長會議時取得重大共識，包括：於 2013 年完全取消出口補貼；出口信用等保險貸款計畫必須在 180 天以下，且需自我清償；制訂出口國營貿易事業規範，以確保其無獨佔權，且無政府的補貼等財政支持；除緊急情況之糧食援助外，其他非緊急糧食援助應受限於有效的規範，以防止轉售、再出口等扭曲市場機制的情形。

表 1 重要會員約束 AMS 金額與實際 AMS 補貼水準

單位：百萬美金、%

國家	約束 AMS 金額	實際 AMS 金額	實際佔約束 AMS 比例
已開發國家			
歐盟	61,614.68	43080.98	69.92%
日本	36,864.62	17097.81	46.38%

美國	19,103.30	10401.75	54.45%
加拿大	2,886.58	502.84	17.42%
瑞士	2,518.93	2169.81	86.14%
挪威	1,301.02	1193.30	91.72%
澳洲	274.34	100.24	36.54%
紐西蘭	131.02	0.00	0.00%
冰島	98.56	109.93	111.54%
<b>小 計</b>	<b>124,793.05</b>	<b>74,656.66</b>	<b>59.82%</b>
<b>開發中國家</b>			
墨西哥	2,822.36	259.94	9.21%
韓國	1,589.62	1917.72	120.64%
巴西	968.56	12.59	1.30%
以色列	602.99	385.07	63.86%
泰國	505.3	437.79	86.64%
台灣	429.12	231.47	53.94%
哥倫比亞	365.95	28.36	7.75%
南非	290.41	161.09	55.47%
阿根廷	79.62	93.99	118.05%
<b>小 計</b>	<b>7,653.93</b>	<b>3,528.02</b>	<b>46.09%</b>
<b>總 計</b>	<b>132,446.98</b>	<b>78,184.68</b>	<b>59.03%</b>

資料來源：WTO 官方網站，暨本文整理。

### 三、主要談判集團

杜哈回合農業談判的利益糾葛遠比烏拉圭回合複雜許多，150 個會員主要分為四大國家集團：美國、歐盟、G-20，與 G-10。

首先，美國雖有高額的農業補貼，但僅及歐盟的四分之一，而其農產品的進口關稅較低，所以美國的談判策略是採取攻勢，鎖定歐盟作為主攻的對象，主張大幅調降農產品的進口關稅，同時亦要求開發中國家開放非農產品及服務業市場。

其次，歐盟的敏感產品遠較美國為多，加上小農的生產結構，因此在談判策略上採取守勢，即主張有限度的調降農產品進口關稅，然而為了與美國抗衡，同意大幅削減農業補貼，至於在非農產品及服務業市場開放，則與美國同一陣線。

第三，G-20 為出口開發中國家代表集團，以巴西與印度為首，其在農業談判是採取攻勢，要求已開發國家必須大幅開放市場與實質削減補貼，但在非農產品及服務業方面則反之，為保護其國內產業之發展，而不願開放市場。

至於 G-10，其成員都是農業淨進口國，亦都是小農體制國家，不論在關稅或補貼的削減上皆處於守勢，尤其強調農業功能的多樣性，要求給予敏感產品之特殊考量。此集團以瑞士與日本為首，我國在入會後即積極參與 G-10 之運作，以有效掌握談判進展，並可獲得對手國之內幕資訊與進行雙邊諮商之機會，隨時研擬因應對策。

### 四、目前談判困境

自從 2006 年談判因農業市場進入、境內支持與非農產品市場進入（NAMA）等所謂三角議題而宣告暫停後，

至今雖已復談 2 個月，但仍可說完全無進展，談判仍停留在三角議題的僵局中。所謂的三角議題，係指農業與 NAMA 談判掛勾，而美國、歐盟、巴西與印度與其各自友好會員結盟，形成三方牽制局面，如圖 2 所示。

然而，近一步分析目前談判困境之因果，在 2005 年底的香港部長會議召開之前，巴西一直是與美國聯手，攻擊歐盟與 G-10 在降稅幅度上過於保守的態度，當時在歐盟堅持不做任何退讓的情形下，使得香港部長會議淪為談判進展的盤點，而非當初確定談判減讓模式的重大進程，而歐盟亦被指控為造成談判僵局的罪魁禍首。

但經過半年僵持之後，歐盟終於展現出願意擴大關稅削減承諾的彈性，考慮接受巴西等開發中國家削減 54% 關稅之建議，此時歐盟與巴西等聯手反逼美國承諾更大幅度削減 AMS 至 120 億美元。正如同歐盟當初忿忿然地堅持不讓，此時的美國亦以歐盟所謂降稅彈性並不符合美國要求的最低標準為由，不願鬆動立場，再度造成談判暫停以及今日的僵局。

由此可見，巴西、印度等開發中國家已成功扭轉過去受到美、歐等已開發國家聯手逼迫的情勢，在巴西等開發中國家左打歐盟、右攻美國的談判策略下，美歐的相互牽制，使開發中國家亦可守住 NAMA 議題。從根本上來看，目前三方皆不願退讓的情形下，農業談判仍是在三角僵局裡原地打轉，目前只能靜待今年 4 月初在巴黎舉行 G-4（歐盟、美國、巴西、印度）部長會議的結果能否有重大突破，否則杜哈回合談判的前途堪慮。

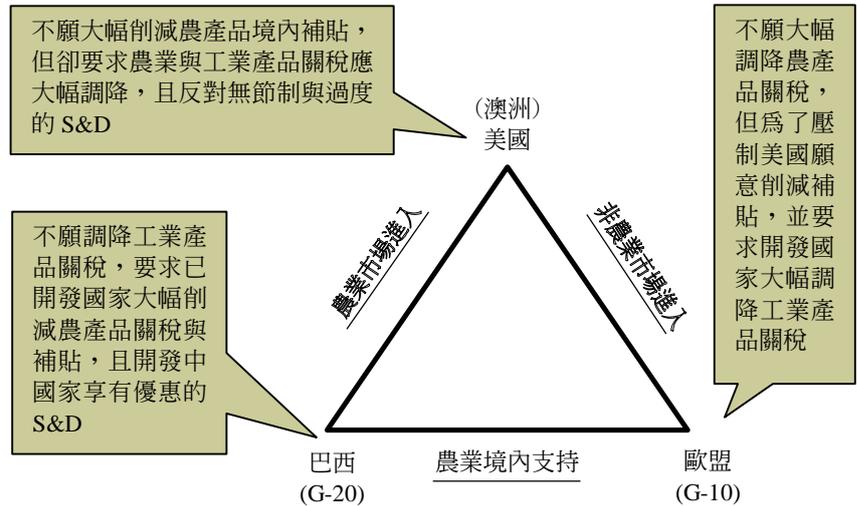


圖 2 三角議題之僵局