

WTO 之非貿易關切事項內容與前景

鄭蕙燕 教授

中興大學應用經濟學系

在烏拉圭回合談判所訂下的農業協定(The Agreement on Agriculture)中，依據第 20 條規範，會員國必須於 2000 年起展開新回合談判並將「非貿易關切」事項納入談判內容。在農業協定的序言中更承諾將考量糧食安全與環境保護等非貿易關切事項，定訂公平的改革方案。但由於在農業協定中並未明確說明非貿易關切事項的內容，此議題於後續的談判並未正式納入，直至 2001 年 11 月的杜哈部長會議中才確認非貿易關切事項將於下一回合正式納入談判，支持此議題的會員國將提出其削減模式(modality)，但原訂於 2003 年 3 月底前完成的談判工作仍未有共識。由於非貿易關切事項在烏拉圭回合談判後期就被提出，其後各有不同主張與立場出現，而我國在 2001 年入會後，亦支持非貿易關切與模式，此事項的發展應是我國農業政策所著重的議題。本文將說明非貿易關切事項在 WTO 新回合談判中之內容與其前景。

近年來國際討論非貿易關切事項之內容

為達成農業協定之第 20 條規範，將「非貿易關切」事項納入談判內容，各會員國自 2000 年起召開了四次會議。第一屆 NTC 會議於 2000 年 7 月在挪威舉行，有挪威、日本、韓國、瑞士、模里西斯與歐盟等國出席；第二屆 NTC 會議係於 2001 年 5 月在模里西斯召開有 42 國代表出席；第三屆 NTC 會議於 2001 年 11 月在杜哈舉辦，有 40 國代表出席；第四屆會議於 2002 年 6 月在羅馬舉行，有 54 國代表出席。由出席國家的數量增加顯見各國重視非關切貿易事項的程度。

非貿易關切事項主要包括三大類：農村發展、糧食安全、環境保護。然由於農業協定與其後之文件並未明確定義這些事項，其「非貿易」的具體內容便成為談判的爭議。歷次的會議討論各國均有不同訴求重點，也描繪出非貿易關切的重點與農業貿易自由化的關連。早在烏拉圭回合時期提出非貿易關切的奧地利、北歐國家、日本、韓國與瑞士等國，所關切的重點各有所異，日本關切糧食安全；韓國關切農業部門與工業部門的均衡發展，及糧食安全；瑞士關切農業在其國家

景觀特質的重要性。相反的，力主自由化的國家看法則不同，例如凱恩斯集團認為透過增加與分散糧食進口來源、儲存與市場導向等來改善糧食安全問題；美國認為禁止對農產品出口限制也可以保障糧食安全。其後，農業多功能(Multifunctionality)的概念被提出，並成為非貿易關切事項的具體項目；其內容包括農業對環境的貢獻，如開放空間、景觀、疏散擁擠、保護水源、防洪、挹注地下水、保護土壤、保護野生物棲地與保護生物多樣性；對糧食安全的貢獻，如免除飢餓、確保糧食供給量；對農村發展與社會之貢獻，如農村所得與就業、鄉村社區發展、傳統的鄉村生活、與文化遺產等。然亦有國家提出農業的負面效果。如動物糞便臭味、肥料與殺蟲劑的污染、土壤侵蝕、生物多樣性的減損與野生棲地的破壞等。農業的正面貢獻將為社會帶來福利，相對的，那些負面影響亦會造成社會福利損失。

有關非貿易關切事項與農業多功能的關係說明如下：

1. 鄉村發展：

多數國家之文化與優良傳統都源自於鄉村生活，由於都市化的興起，衍生出社會與環境的問題，高生產成本與人口外移是威脅鄉村經濟的發展重要因素，因此大多數國家需要確保鄉村地區的發展。此外，農業是鄉村經濟的主軸，尤其是農業生產多依賴自然資源，因此地方資源特色對農村發展尤其重要，鄉村地區人口若低於某一標準就無法維持基本設施，使整個社區陷於危殆，因此必須維持最起碼的人口數量。為確保鄉村地區發展，農業扮演非常重要的角色。FAO 與 OECD 認為農業對社經發展貢獻極大，例如 OECD 公報曾提到農業提供適當的政策架構以確保農業部門能對鄉村地區的社經發展產生貢獻，例如創造就業機會。

2. 環境保護

本質上，農業與自然環境有密切關係，因為它利用自然資源從事生產。農業經營對環境有利有弊，但在正確的經營管理方式下，農業生產對環境所產生的傷害不但可減至最低，且對環境的貢獻利益可以擴大。以農業景觀(agricultural landscape)為例：它是由農業活動產生或創造出來的特有景象，其範圍很廣，一般包括農地、綠色作物、牧草地、農路、灌溉渠道、畜舍與農舍等。由於農業景觀的形成取決於大自然稟賦的環境資源及農業經營管理方式，在各國民情與農業經營及自然環境不同之下，千百年累積下所形成的農業景觀非常多樣化。因此農業景觀是農業生產的聯合產品(joint product)之一。正如渾然天成的景觀，農業景

觀亦具備有美質與休閒的價值，而此種具不可分割享用(non-rival)的整體特質亦使得農業景觀具有公共財的性質。既然農業景觀是組成國家整體環境特性的元素之一，為保護農業景觀的措施應視為保護環境的政策。

農業環境的保護也涉及生物多樣化議題，諸如生態系與生物棲息地之多樣化、種源多樣化與基因多樣化等。農業貿易自由化所引導的農業經營發展方向，例如可耕地集約使用與土地廢耕，將會不利於生物多樣化保育。事實上這兩種調整方向對農業景觀亦會產生不良影響。同時，增加農產品貿易自由化也會增加外來物種(alien species)入侵的風險，除了增加外來疾病傳染與疫病擴散的風險，對於各國的生物多樣化更是一大威脅。換言之，在農業自由貿易大量增加時，為減少動植物疾疫病的傳遞的機會，必須加以檢疫防疫，但如此將徒使貿易成本增加。況且，即使再新穎的技術仍無法避免病毒擴散的風險。為此，各國盡可能制訂適當的防止控制措施或排除引進可能威脅生態系、棲息地、或物種的外來物種。這些措施都應視為保護農業環境的措施，納入農業談判條件。

3. 糧食安全

根據聯合國糧農組織(FAO)對的定義，所謂糧食安全就是「所有人在任何時刻都可獲得維持生命所需足夠的糧食」。為確保糧食安全，任何良好的農糧制度應具備(1)生產、儲存與進口足夠糧食的能力以滿足人民的基本需求；(2)在減少受國際市場波動影響與政治壓力上，有最大的自主性；(3)糧食之取得所受到的季節循環波動與其他變動的影響應至最小；(4)維護與改善生態；(5)所有社會成員均能得到適當的糧食。1996年世界糧食高峰會議羅馬宣言亦明示「獲得充分與足夠的糧食是每個人的基本人權」。基此，糧食安全是所有國家應該關切的事項；同時，穩定的貿易體制亦是全球與各國能獲得糧食安全的重要因素。由於有些國家生產糧食的成本較高，完全依賴國際市場提供所需糧食可能最符合經濟利益；不過，根據歷史經驗與未來國際糧食供應的不穩定，維持國內適度的農業生產將是維護這些國家糧食安全政策的重要考量。因為國際上長期的糧食供給有可能不穩定，諸如戰爭及生態危機、動植物疾病與疫病、原子輻射塵或全球糧食供需的大幅波動等，即使此類事件發生機率很小，各國為了儲備適量的糧食以消除此類風險，實施相關因應措施應屬合理且必要，故亦應將之納入農業談判。

非貿易關切事項的支持者認為農業生產的聯合產品（即上述的各項貢獻），不論是經由市場買賣的產出(commodity outputs)或不經市場交易的非商品產出(non-commodity outputs)，事實上均存在於各國農業，而且這些非商品產出具有外部性(externality)或公共財(public goods)性質，若任由自由市場機制運作，勢必因為這類產出在農民無償貢獻的情況下，使得供應量不足。因此必須透過政府干預措施改正自由市場機制失靈所產生的問題，而此類措施即包括補貼制度。例如瑞士提出：農業的目標除了生產食物，尚包括其他目的，而達到非生產目標的政策亦相當重要。農業的功能包括：(1)對城鄉發展及地域部落分散的發展有所貢獻；(2)公共財或正面外部性的提供，如環境服務、天然資源及景觀管理；(3)食品安全、糧食安全及食品品質；(4)文化資產的保留，包括區域特定的景觀、知識及農作經營管理方法；(5)對抗全球飢餓及促進永續發展。為了維持社會或生態利益等農業益處的誘因，應採行特定措施。雖然有研究顯示，部份農業措施不具經濟效率，甚至可能造成鼓勵如加速天然資源的耗損及環境劣化等負面的外部效果。某些涉及投入與產出相關的支持性措施可能導致農業資源的不當配置，造成低效率的生產以及環境耗損，但特定的生產方法產生某些正面環境外部效應，並沒有在市場中獲得補償。因此有必要發展區分正面與負面措施的標準，且應多邊查證討論此等分界標準及其適用範圍。挪威提出：為保護農業環境而給予農民之補助支持措施，諸如保持灌溉渠道的暢通、田間防風林與圍籬的設置、農路的維修、對具有文化歷史價值的農舍與鄉村建築物給予修復補助等，均應予納入農業談判。日本提出：由於各國國情與環境條件不同，農業在各國的發展亦有所異，因此不可能建立單一的農業規範。而農業的多功能與農業生產有極高關連程度，因此有關非貿易關切事項的農業政策介入不可能完全與生產分離。我國立場：對於所謂的關鍵性農產品，在糧食安全、鄉村發展及環境保護等非貿易關切事項考量之下，應適用於開發中及已開發國家，其項目或標準也應具有彈性，並由各國自行決定。

但反對 NTC 者亦質疑，農業確實具有多功能，且各國應可合理的關切非貿易事項，但農業多功能與非貿易關切的關連程度有待釐清；若為提供非商品產出此而對農業進行補貼，等於是鼓勵生產，將會引發更嚴重的負面效果，因此假借農業多功能的概念可能導致貿易的保護主義重現。例如，阿根廷提出：多功能有助於建立環境目標及貿易政策間清晰的關聯性，但並未被納入農業協定第二十

條，反而與【議程 21】的永續發展及城鄉發展較為類似。所有人類活動包括農業均具多功能性。具備目標性、透明及成本效益，且不會扭曲生產與貿易的政策受到本次會議的肯定。農業具有永續發展與城鄉發展的多功能性。會議報告提及應確保政策措施不會不公平地限制市場進入，特別是對開發中國家的市場進入。紐西蘭提出：各國有權選擇支持農業多功能用途的境內政策，但必須注意不應將其政策成本透過貿易扭曲的措施轉嫁給其他國家。美國提出：追求多功能利益的同時，如果會損及其他國家達成永續發展及永續農業的努力，則會產生很多風險。農業協定的綠色措施提供各國追求農業多功能利益的很大空間。

非貿易關切事項在 WTO 新回合談判的前景

WTO 新回合農業談判自 2000 年已經三階段 20 餘次正式與非正式的多邊會議，以及個別集團無數會談，各個會員國堅守其立場，至今無法依照 2001 年杜哈部長會議訂定之時程完成談判。今年(2003)九月於墨西哥坎昆的 WTO 第五屆部長會議針對農業貿易自由化議題之執行已區分為：(1)烏拉圭模式：主張分項針對各國農產品保護模式作程度不同之削減；(2)瑞士模式：各項農產品保護措施齊頭式削減；(3)非貿易關切國家模式：主張限制保護措施之削減程度，以漸進式自由化新入會員國較大彈性；我國與日本韓國均支持此模式。可預期的是，後二模式雖強調顧及各會員國農業差異與農業功能特性，農業非貿易關切事項議題是否能對削減模式有重大影響，有待坎昆會議結論。為了完成 2005 年一月一日新回合 WTO 談判，我國應全力積極參與爭取非貿易關切事項的削減主張，同時亦應深入研究非貿易關切事項與農業多功能之各項議題在我國所能採行的重點，並朝農業環境保護與農村發展等重點調整國內農業措施，以確保達成我國之農業永續發展目標。