

# WTO 出口競爭議題的評析與談判進展

張靜貞

中央研究院經濟研究所研究員暨國立臺灣大學農業經濟系合聘教授

中華民國九十二年八月三十日

## 一、前言

世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO）是現今全球最重要之國際經貿組織，我國自 1990 年 1 月 1 日即開始向其前身-「關稅暨貿易總協定」（General Agreement on Tariffs and Trade，GATT）秘書處提出入會申請，歷經多年努力，終於在 2001 年完成各項雙邊與多邊入會經貿諮商，並於 2002 年 1 月 1 日成為 WTO 第 144 個會員國。

自 GATT 於 1948 年成立以來，迄今已舉行共達八次之回合談判，其中自 1986 年至 1993 年為期八年之烏拉圭回合談判，為農業貿易自由化的濫觴。WTO 會員國於烏拉圭回合農業談判後，依約進行農產貿易之改革，已開發國家於 1995 年至 2000 年六年內，必須將所有農產品之進口關稅平均削減 36%，單一產品最低削減 15%，出口補貼金額削減 36%，出口數量削減 21%。至於開發中國家則必須於 1995 年至 2004 年十年內，相對於已開發國家削減其三分之二之水準，而低度開發國家則毋須在關稅或是補貼上做任何削減。

由於至 2000 年底，各會員國已經陸續依進度完成削減目標，因此必須開始新回合之農業談判。2001 年 11 月 14 日，於卡達（Qatar）所舉行之 WTO 第四屆部長會議中，主要成就除接納海峽兩岸入會外，更決議啟動新一回合之貿易談

判，名為「多哈回合」(Doha Round)，此為 WTO 成立後之首次貿易談判，於 2002 年元月起始進行。此次談判內容涵蓋七大領域，包括烏拉圭回合協議執行問題之解決、農業保護、服務業自由化、產業關稅降低、反傾銷問題、解決貿易紛爭程序、以及環保議題等。至於農業保護議題部份，WTO 新回合農業談判原定於 1999 年 12 月在西雅圖舉行第三屆部長會議時宣佈開始進行，惟此次部長會議未能獲致協議而宣告失敗。直至 2000 年 2 月於日內瓦所舉行之 WTO 總理事會時，農業委員會決議於 2000 年第二十二次例行會議之後，接續以特別會議方式展開新回合之農業談判。

在此新回合農業談判中，多數農產品出口國持續推動農產品的貿易自由化，要求更進一步降低出口補貼、進口關稅及境內支持水準，因此出口競爭、市場開放、以及境內支持被視為新回合農業談判的三大主軸，本文將說明其中有關出口競爭之主要內涵、過去執行進展、談判之焦點、以及我國之因應策略。出口競爭所指的主要是農業出口國為了協助該國農民爭取外銷市場佔有率與競爭能力所採取的各種補貼或違反市場正常交易之措施，也包括進行人道糧食援助時所夾帶的低價商業促銷行為，這些行為均會直接或間接地危害到其他國家的正常出口，也對進口國的農民造成了不公平競爭之威脅，因而在歷屆談判中均被列為重要議題，並且要逐年削減。

由於出口競爭的範圍很廣泛，且補貼方式各異，在 WTO 的通告文件中通常將之分為出口補貼、出口信用、國營貿易、以及糧食援助四大類別，因此本文將分別就此四大類別來加以說明。

## 二、歷史回顧

### (一)、出口補貼

在 WTO 談判中，對出口競爭議題中最主要的目標是如何削減出口補貼。在

農業貿易的歷史中，出口補貼是一項十分重要的政策工具，尤其是對於穀物類產品及乳製品出口大國而言，更具有舉足輕重的地位。以 1995 至 1998 年三年為例，WTO 會員國所通報的補貼金額高達 270 億美元，平均每年約 90 億美元，其中以乳製品的補貼最多，佔全部的 34%。(USDA, 2001)

出口補貼最主要的施行者是歐盟，其補貼金高達所有會員國的 8 成以上，1995 至 1998 年合計幾乎佔世界的 9 成，足以影響世界價格並扭曲貿易。根據 WTO 對於出口補貼的通報，歐盟在 1995 年至 1998 年間每年花在出口補貼的支出平均高達 60 億美元。歐盟及瑞士為支持國內農產品價格高於國際價格，依賴出口補貼，使國內產量遠高於國內需求，並採取各種進口障礙措施，避免低價進口品進入國內市場。(USDA, 2001)

根據烏拉圭回合談判協議所提出的出口補貼削減規定，如果會員國在任一年發生超出承諾的出口補貼，則必須於次年進行削減，只要保證在整個履約過程中累積的出口補貼值不超過協議中承諾的出口補貼值即可，是一種具有彈性的作法。由於烏拉圭回合談判的協議中並沒有對於每單位的出口補貼作出明確的限制，因此各個國家及產品間的補貼程度差異很大。此外，出口補貼隨世界價格及匯率變動而異，國內價格與世界價格之價差即為每單位之出口補貼，當世界價格偏低時，國內價格與世界價格的差額變大，支出削減的限制即較為嚴格。因此，出口補貼削減之執行率與進度是否符合預期，一直受到許多關注與爭議。

許多政府採取出口補貼政策的原因不外是協助農民爭取國外市場，以提升其收益與福利水準，但也有學者認為如果國際市場不是完全競爭，則這些補貼可能對國內福利水準之提升可能有所幫助，否則未必。出口補貼也往往導致生產過剩與資源配置的無效率等問題，降低出口補貼不但能夠減少出口國過剩的生產，也迫使其必須同時調降國內補貼，因為出口補貼有時是因為國內價格過高所導致。如一個國家採取高度的價格支持政策及進口障礙，必須同時削減國內價格支持，

方能有效縮小國內外價差，降低出口補貼的額度。

就出口補貼這項議題而言，WTO 會員國分為兩個陣營，一是主張取消出口補貼，一是強調加強對出口補貼的懲戒。凱恩斯集團（Cairns group）及美國主張完全取消出口補貼，而一些開發中國家也傾向於取消出口補貼，因為出口補貼如同傾銷，會壓低世界價格，並打擊這些開發中國家的生產。歐盟雖身為最大的出口補貼國家，反對完全取消出口補貼，而傾向於部分削減的方式，且同時建立對於出口信用及糧食援助的規範方案。日本亦主張逐步削減單位出口補貼，並加強對已開發國家採取出口補貼的懲戒，也對所有可能影響出口補貼的國內價格支持政策進行管制。(Young et al, 2001)

## （二）出口信用

出口信用被視為國際貿易中不可或缺的一環，就如同我國實施多年的獎勵出口條例當中，針對特定出口產業的廠商所提供的種種低利貸款、免稅等優惠措施一般，成為出口導向的經濟發展政策中的主要手段之一。在國際農產品市場的交易活動中，出口信用也是十分必要的，出口國也提供這些信用貸款給進口商，因此對一些缺少外匯或現金週轉的落後國家進口商而言，向出口國申請這些出口低利貸款可以幫助他們解決外匯短缺之問題，才不至於耽誤原訂之交易。

但出口信用也往往被批評成為出口國爭取外銷市場的手段之一，主要是因為政府通常會與這些出口信用活動有關，無論是農產品或其他商品皆然，所有貸款之風險承擔或保險通常是有政府作為後盾。參照經濟合作發展組織（OECD）的規定，在 WTO 中這些政府的參與的出口信用稱為「官方資助出口信用」，通常包括以下四類：

1. 直接提供信用貸款之公共機構（包括國營貿易事業）；
2. 由政府提供之利率補貼；

3. 由政府承擔之私人借貸違約風險；
4. 提供私人借貸之政府補助保險。

OECD 對於軍事用品的出口信用已進行了相當多年的協商，並在出口信用指導原則上達成新的 1998 年協議 (OECD, 1998a)。這項指導原則適用於兩年以上，五至十年以下之貸款，期限視商品特性而定，必須以現金支付至少 15% 的頭期款，利率至少必須根據商務參考利率 (Commercial interest reference rates) 而定，並視國家情況適度調整。

在農產貿易中，利率補貼並未被廣泛使用，違約風險對農產品而言才是最普遍的一種官方資助出口信用，保險及信用貸款也是常見的作法。在 WTO 的談判中，出口信用逐漸成為一個熱門議題，因為政府資助的出口信用可用來規避出口補貼承諾，加上此種信用貸款的利率及償還期限之規定較一般商務借貸來的寬鬆 (WTO, 2001a)，因此，在 WTO 談判中有關出口信用的議題漸漸受到關切。

美國是世界上提供最多農業出口信用的國家，因此經常被其主要競爭對手-歐盟提出關切，認為美國雖未進行出口補貼，但出口信用本身就是一種變相之補貼，因此歐盟向來在 WTO 談判中主張對出口信用也應給予適當的規範及懲戒。在烏拉圭回合談判中各會員國開始正視出口信用可能被作為補貼濫用的事實，遂開始對出口信用的規範進行研議，新的多哈回合亦同。

OECD 為了新回合談判進行了有關農產品出口信用的跨國調查，並提出報告，可作為從事出口信用研究的重要參考依據 (OECD, 2000)。該報告中指出，出口信用已從 1995 年的 55 億美金擴張到 1998 年的 79 億美金，佔農業總出口的比例也從 1995 年的 3.6% 成長至 1998 年的 5.2%。這種出口信用擴張的情形很可能導因於逐漸惡化的金融市場狀況，特別是 1997 年所發生的亞洲金融風暴。1998 年 OECD 所估算的補貼值平均為出口值的 3.6%，其中僅有四個國家的補貼超過 1%，分別為：美國 6.6%、挪威 3.8%、法國 3.8%、加拿大 1.2%。由於補貼值所

佔比例非常小，對市場所造成之扭曲程度相對而言也微乎其微。出口信用貸款期限超過一年的比例不到所有出口信用貸款的一半，而在超過一年的貸款中，有高於 96% 的比例來自於美國。因此，美國佔了估算的補貼值中的絕大部分（88%），歐盟佔了 7%、加拿大 4%、澳洲 1%。然而低度開發中國家所接受的出口信用補貼僅佔 0.2%，糧食進口開發中國家所接受的出口信用補貼也僅佔 8.9%。OECD 遂認為對於農產品出口信用的懲戒並不會造成糧食進口國家太大的傷害，因為他們在過去也未曾因這些出口信用方案而獲利。

該報告中也指出受到出口信用補貼的產品中最重要的是大宗穀類，因此大部分的研究都把焦點放在對穀類貿易的出口信用計畫上。在 1996 年至 1997 年有超過三分之一比例的補貼是給予穀類的，而在 1997 年有 14.5% 的穀類產品出口獲得出口信用補貼，在這些補貼當中，最重要的補助是提供給私人借貸者違約風險的擔保，利率則不包括風險溢酬，對進口商而言無疑可大量節約成本，因此也應算是一種補貼。

對於出口信用的研究中有幾個備受矚目的議題，這些議題包括了何種出口信用可視為補貼、這些補貼是否會造成市場扭曲、及如何規範這些會造成市場扭曲的出口信用計畫等。就第一個議題而言，如果出口信用透過使出口者更為有利的方式作為出口補貼，應該要被視為一種價格補貼政策，具有擰區市場的力量，應該予以規範與限制。然而，出口信用的作用也可能是放寬進口限制，而非改變交易的價格，如此一來就會使對產品的需求擴張，這種擴張需求而非競爭市場佔有率的出口信用政策所產生的效果稱為「政策的附加性」。在這種情形之下出口信用可視為一種所得補貼，而非價格補貼。如果所得補貼能夠擴張需求，應該造成國際價格的升高而嘉惠所有出口者。相對於價格補貼的壓低世界價格，使出口者的利潤減少，扭曲市場競爭，所得補貼不失為一種提高生產者福利的政策。如果出口信用確實創造了附加需求，對出口信用的懲戒似乎不能造福進出口的任何一方。

出口信用何以能夠擴張需求，專家學者認為原因在於從事農業進口貿易的進口商常面對流動性(liquidity)限制的問題。有些情況下進口者並不一定能夠在任何利率下獲得信用貸款，這種情形被稱為「流動性限制」。有些國家可能缺乏足夠的外匯，供糧食進口所需，且在資金短缺的狀況下，他們也無法獲得任何信用貸款，特別是在金融危機發生的時期。換言之，外匯管制常導致糧食進口受到限制，若此時出口信用能夠在缺乏其他信用貸款方案的情況下提供短期貸款，則糧食得以進口，而世界市場的需求也因而得以擴張。在這種情形之下，出口信用補助的程度越高，反而創造更多的附加需求。(Young et al., 2001)

關於出口信用是否應該成為 WTO 新回合談判的一部分仍然受到各方關注。歐盟希望出口信用在 WTO 農業協商中成為一個明確的議題，各開發中國家更是關心出口信用在 OECD 中受到剝削的規定。歐盟在公開聲稱有關出口補貼的談判應加強對出口信用的協商，與其他出口補貼議題受到同樣的重視。包括加拿大及澳洲的凱恩斯集團則認為出口信用的期間應受限為一年，OECD 指出限制出口信用貸款期限為有效懲戒出口補貼的方法。美國則是傾向於將此議題與國營貿易事業作連結，任何國營事業的貸款應該以出口信用的名義向 WTO 通報，並接受 WTO 對出口信用之規範。美國方面指出願意將出口信用期間縮短至 18 個月，但對於一年的限制仍持保留態度。

### (三) 出口國營貿易事業

在農產品的進出口貿易上，國營貿易事業一向均扮演重要的角色。這些機構的主要功能在幫助政府，貫徹國內的農業政策，因此，它們多半具有多重甚至相互矛盾的任務，包括生產者支持政策、消費者補貼政策、提高市場效率、及從事國內外市場的操縱與運作等。由於國營貿易事業的市場活動多半不公開，有些國家可能假藉國營貿易事業之名，規避 WTO 對於出口補貼的規範，產生超出承諾的補貼水準，因而造成不公平競爭之事實，被列入 WTO 談判出口競爭中被規

範之對象。

在 WTO 規範下，國營貿易事業是被允許的。早期，各會員國必須向 GATT 通報國營貿易事業，現在則必須向 WTO 通報。烏拉圭回合談判也建立了一個工作小組，加強對於國營貿易事業相關的議題研究。到烏拉圭回合談判後，協議中對通報國營貿易事業所要求的條件變得十分嚴格，許多國家在通報既有的國營貿易事業時遭受到前所未有的困難。益發嚴格的通報條件包括更詳細的問卷和對於國營貿易事業重新定義。WTO 對於國營貿易事業的新定義為「任何政府或是非政府企業，包括運銷協會等，被賦予相關特權，包括法定權力，以它們在進出口上的購買或銷售水準影響交易活動。」(OECD, 1998b)。各國政府也同意在國營貿易事業進行出口活動時，應符合烏拉圭回合談判中對於出口補貼的承諾。

關於國營貿易事業的定義一向具有很大的爭議，而這個定義十分重要，因為它決定了哪些機構必須以國營貿易事業的方式向 WTO 通報，並接受 WTO 的相關規範。在定義時有三個值得注意的議題：所有權、政府特權、及所交易的產品 (Ackerman and Dixit, 1999)。對於國營貿易事業的認定各界看法不一，唯一能夠確定的是，WTO 定義之國營貿易事業不僅僅指的是能夠影響貿易的公共事業體。

在 WTO 規定下，有關國營貿易事業的規定主要包括下列五項：

1. 不應存在價格歧視，應參照最惠國待遇；
2. 交易應該無數量限制；
3. 維持關稅減讓之協定；
4. 透明化；
5. 交易活動必須按照私人企業的方式進行。

在有關國營貿易事業的改革聲浪中，美國過去一直極力提倡應全面排除國營



貿易事業。但基於大多數會員國對於國營貿易事業的支持，美國修正對於國營貿易事業所抱持的立場，強調國營貿易事業需要透明化，並應徹底消除其市場干預力量。許多 WTO 會員國十分關心一些 WTO 新進國家大量藉由國營貿易事業之名以達成國內農業政策目標，這種情形將使 WTO 協議受到威脅。

美國近年來強力支持另一項新的制度革新，即允許國營貿易事業與私人企業併立，如此一來國營貿易事業在進出口上就不會再具有獨占力量。事實上，大多數國家反對徹底排除國營貿易事業的存在，傾向於國營貿易事業與私人企業併立與分工，如某些國家的國營貿易事業專門負責進口低品質的產品，以平價供應一般消費者之用，而私人企業則負責較高品質產品的進口，這種國營貿易事業與私人企業併立的方式可大幅減少國營貿易企業的市場獨占力。

然而，國營貿易事業仍能在維持一些特權的情況下，透過既有事業體的民營化過程完成轉型，澳洲的小麥協會（Australian Wheat Board）就是這這種轉型的典型例子。這些國營機構在轉型後即與生產合作社的形態類似，且是在沒有政府補助的情況下運作。但仍有學者質疑這些機構轉型的目的在於繼續完成其政策目標，且國營貿易事業所有權的轉移並不代表其所受到的保護會減少，因此這些轉型後的機構如何運作，仍必須受到 WTO 之關切。

就目前而言，三十個 WTO 會員國共通報國營貿易事業達近一百家，但由於國營貿易事業的定義並不一致，並非所有的國營貿易事業都有向 WTO 通報。就這些通報的國營貿易事業來看，通常都為敏感性農產品而設立，如穀類、糖及乳製品等，而在近年來，這些國營貿易事業的數量有減少的趨勢，在 1970 年代有將近 90% 的稻米和小麥貿易是由國營貿易事業掌控，如今已下降至 33% 至 50% 的比例。國營貿易事業數目的減少的主因是各國基於結構調整方案的要求，尤其是東歐與拉丁美洲等國家，沈重的外債迫使許多國家必須對許多國營機構進行重整，來自國際金融機構（如 IMF）的壓力也促使國營貿易事業必須轉型才能生存。

但許多亞洲國家則因沒有外債壓力且外匯管理較佳，而不需立即進行結構調整，所以國營貿易事業的轉型在亞洲較為少見。

國營貿易企業最具爭議的地方就是缺乏透明性。若一個公共機構掌控進出口貿易，即能隱瞞其對國內產業的保護程度，從而規避關稅減讓承諾，或採用難以察覺的方式來進行出口補貼。解決之道當然在於提供各種透明化的選擇，這也是現行的通報制度之由來。然而國營貿易事業的氾濫使現階段談判中透明化的可能微乎其微，及使將國營貿易事業轉型改為民營化或私人企業經營，也不見得能夠確保達到透明性的目標，因為在 WTO 的架構下，私人企業不需要揭露任何有關補貼或價格歧視的資訊，而眾所週知的，許多私人企業事實上與這些補貼政策活動有關。

另一個解決國營貿易事業缺乏透明性的方法為加強所有國營貿易事業體對 WTO 的通報內涵，使其具備有足夠的資訊，以確保達成協議的承諾。WTO 在近期修正通報所需的基本內容包括國營貿易事業運作概況及年度報告，報告資料需涵蓋年度平均進口價格、代表性國內銷售、採購價格、賒帳紀錄、出口價格及其量化資訊等，這些資料應該可以協助去發覺潛在的出口補貼行為。

在 WTO 談判內容中，美國十分重視國營貿易事業的轉型或管制。目前美國對於國營貿易事業轉型的立場有下列幾點：

1. 終止獨占的進出口特權，保障私人企業在國營貿易事業體控制下市場之競爭力；
2. 建立 WTO 對於從事出口之國營貿易事業體的通報要求，包括產品取得成本、出口定價及其他銷售資訊；
3. 停止政府對於國營貿易事業的補助及保價支持。

日本則認為對於從事出口的國營貿易事業之懲戒應較從事進口者寬鬆，故強調：

1. 按季通報出口價量、採購價格等；
2. 禁止政府財務補助；
3. 對國際市場穩定提供貢獻，如事先協議最低出口量。

歐盟主張聯合壟斷等不公平的貿易活動應被廢止，國營貿易事業應受限於強制的取得成本及出口定價，並對國營貿易事業所造成之競爭扭曲進行懲戒，但歐盟並不支持徹底排除國營貿易事業。(Young et al, 2001)

總言之，國營貿易事業對國際市場的影響較小，國營貿易事業的改革，也比較無法導致該國產生較大競爭力。因此，大多數國家皆傾向於強加規範，但不排除國營貿易事業的存在價值。至於規範的方向則著重於通報要求的增加及對其市場干預力量的削減。有效執行對國營貿易事業規範的困難之處在於缺乏具體與可量化之證據，因此目前談判的重點將放在限制各會員國政府對國營貿易事業的財務支持，以及現有通報體制是否能夠將其市場操縱力量更加具體化的衡量出來，以有效評估國營貿易事業是否違反 WTO 之承諾。

#### (四) 糧食援助

糧食援助的目的在於緩和天然災害或是政治動盪帶來的飢荒。自 1950 年代起，美國與加拿大發生糧食生產過剩的問題，而許多低度或開發中國家卻面臨糧食短缺的困境，因此生產過剩的國家即開始供應糧食救助這些饑民廣佈的開發中國家。在眾多提供糧食援助的國家及多國機構（NGO）中，美國持續為最主要的糧食援助提供者，在 1990 年代提供了 40% 至 60% 的援助，多國 NGO 則在 1994 年起給予 28% 至 42% 的糧食援助，而幾乎所有的多國糧食援助皆來自於聯合國世界糧食計畫（United Nations World Food Programme）(WFP, 2000)。在 1994 年糧食援助總數達近 1,300 萬公噸，至 1996 年下降至 720 萬公噸，又在 1999 年成長至 1,450 萬公噸。

糧食援助成為 WTO 談判焦點的原因在於當糧食產量過剩時，糧食援助水準會上升，糧食短缺時會下降，而若將此糧食援助與商業進口結合，就成了公然的出口補貼，這是烏拉圭回合協議中所禁止的。因為假藉糧食援助之名義來進行出口補貼的作法十分不易掌握，且與生產過剩的傾向密切相關，因此，烏拉圭回合談判也將糧食援助納入農業協議中。協議內容包括：(1) 糧食援助應與農產品的商業出口無直接或間接之關係；(2) 糧食援助計畫應與聯合國糧食及農業組織 (FAO) 的「過剩生產的配置與諮詢協定原則 (Principle of Surplus Disposal and Consultative Obligations)」一致；(3) 糧食援助應以完全贈與的方式或符合 1986 年的糧食援助會議之協議標準來進行。

由於過去糧食援助的標準認定問題一直備受爭議，因此 FAO 的過剩生產處置諮詢委員會 (Consultative Committee on Surplus Disposal; CSSD) 開始嘗試將交易分類為明確的糧食援助及具有爭議的交易。這個委員會自 1954 年起在聯合國的 FAO 之下運作，負責資料的搜集與列管，並將分類標準與交易資料列表，以區分哪些交易屬於糧食援助的範圍。被認定為糧食援助的交易享有較為寬鬆的限制，其餘則受到較嚴格的審查及通報要求，同時接受嚴格的規範。

首次的糧食援助會議在 1967 年召開，比較偏重糧食援助接受者的需求。糧食援助會議 (Food Aid Convention; FAC) 由提供糧食援助的國家參與，並承諾於特定期間提供糧食援助的最低水準，並達成協議，無論未來穀類價格變動如何，仍將維持糧食援助的最低水準來供應需要的國家。然而，近年來美國仍依慣例在小麥及穀類作物存量過高時，提高糧食援助水準。

在過去的談判過程中可發現，糧食援助的提供者和接受者所關切的問題並不一致。就提供糧食援助而言，因他們大多數為農產品的出口者，因此所關心的是如何將過剩的糧食用於援助，同時使世界市場所受衝擊最小，價格不會大跌。但是對於糧食援助的接受者而言，產量過剩並非其關切之問題，反而是在世界糧食

短缺時，往往無法獲得所需之援助，這才是他們主要的問題所在。換言之，即糧食援助受世界糧食供給的影響很深。

因為糧食援助為低度開發國家及糧食進口國十分關心的問題，它們預期如維持烏拉圭回合協議之規定，未來在危機時期是否能獲得足夠的糧食援助將面臨困難，因此曾在糧食進口開發中國家決議(NFIDC Decision)中提出幾項改革方針：

1. 重新評估 1986 年在糧食援助中達成之糧食援助協議，並在改革期間建立能夠提供低度開發國家足夠糧食的承諾標準；
2. 採取符合 1986 年糧食援助會議之協議標準下，確實增加低度開發國家的糧食援助量；
3. 提供低度開發國家技術上及財務上的支持，以興建增加糧食生產力所需之基礎建設。

WTO 因而重新評估了糧食援助水準，並在糧食援助會議中建立新的 1999 年協議，但這個協議的結果不盡如人意，因為糧食援助的提供者數目減少了。因此，許多開發中國家聲稱它們不認為能夠達成此 WTO 承諾，這個協議的失敗也是許多開發中國家不願意參與進一步改革會議的原因。

糧食安全及農業發展雖為 WTO 中的重點工作，但相對而言，糧食援助問題卻僅受到少數國家及貿易團體的重視，也比較偏向以糧援提供者的角度來進行談判諮商，因此一直缺乏具體之進展。有些國家（如歐盟）指出糧食出口國可能藉由糧食援助規避對於出口補貼的規範，因此主張糧食援助應受到與出口補貼類似的規範。關於歐盟對於糧食援助的看法，大約有以下數點（WTO 2000a）：

1. 糧食援助應以補助方式給予低度開發國家及糧食進口國；
2. 建立糧食援助實施標準；
3. 糧食援助的型態應被清楚定義；

4. 各國有事先通報的義務；
5. 建立糧食援助接受者名冊及緊急狀況標準。

美國的意見為（WTO 2000b）：

1. 維持目前對於糧食援助的規範；
2. 更新提供糧食援助國家對於糧食援助的承諾；
3. 加強 WTO 對於出口補貼的規範；
4. 明確定義糧食援助的標準，以區別糧食援助及出口補貼；
5. 無論世界價格之變動如何，都應提供糧食援助。

包括南美洲的一些開發中國家指出（WTO 2000c），對於糧食進口開發中國家的糧食援助應該在無附帶條件的情況下以贈與方式進行，並以符合承諾標準的水準給予援助。最後，凱恩斯集團認為對非商業交易、出口信用及出口保證的規範是必須的。但不可諱言的，為了規範出口補貼而限制糧食援助，可能會造成真正需要糧食援助的糧食進口開發國家的危機，在 WTO 架構下，關於糧食援助議題的協商將面臨相當的挑戰性。

總而言之，在過去的 WTO 談判中，關於糧食援助仍有兩項極待解決的問題。第一，如何確實執行糧食援助新規範中的懲戒，使糧食援助轉作出口補貼之可行性降低，因此未來有關糧食援助的規範對於提供足夠糧食和出口補貼之間的界線要如何釐清，仍必須進行進一步之討論；第二，糧食援助應在所有糧援的接受者也具有決策影響力的情況下來進行協商，才能兼顧接受與贈與雙方不同之立場，獲得共識。

### 三、新回合談判進展

新回合的農業談判前後分為兩階段來進行，第一階段係由各會員國就其提交之談判提案內容與立場輪流表達意見，在第二階段則就各項議題(包括技術上問

題)進行實質討論，以形成特定的談判提案，並達成修正農業協定及承諾的共識。本節將針對出口競爭之談判過程，分階段說明之。(WTO，2003)

#### (一)、第一階段：

在第一階段中，各國所提交的國家立場與看法大致如下：有些國家提議將所有形式之出口補貼全部消除，有些國家主張大幅削減來當作下一改革期間的頭期款，其他國家則爭取不要將所有補貼完全消除，且不須付頭期款。另外，許多國家想要改善這些規則，來防範政府規避其在出口補貼的承諾，包括國營貿易事業、糧食援助和補貼出口信用之運用等。

其次，許多開發中國家抗議他們必須面對因為出口補貼而降價的輸入品，特別是已開發國家被允許花費大筆金錢在出口補貼上，但開發中國家卻因缺乏資金而無法補貼，且在出口市場中面對已開發國家強大的競爭。一些提案即針對開發中國家設計不同的條款，例如：東南亞國協和印度提出所有已開發國家均應廢除出口補貼，並允許開發中國家對特定目的(如運銷)進行的補貼，也允許開發中國家當減少某些產品補貼時，可增加其他產品的補貼。但也有些其他開發中國家持反對意見，認為這些貿易障礙也會同時傷害想要出口至開發中國家市場的其他開發中國家。

#### (二)、第二階段：

在第二階段的談判中，對於削減的幅度與時程方面進行正式討論，有會員國提議將出口補貼立即削減 50% 當作頭期款，並在後續三年內(已開發中國家)或六年內(開發中國家)完全取消補貼。也有提案強調允許開發中國家擴大出口補貼的類型，在談判進行期間仍應依目前農業協定規範的公式持續削減，並在後續三年談判結束或 2006 年前完全取消。這些提案已獲得部分支持，但在完全取消出口補貼上，仍存有反對意見。另一些提案則主張對一些產品採用較急遽的削減方式以交換對其他產品採取較溫和的削減方式。有些國家則強調進口措施與出口措施的削減應該應互相對應，且降低補貼應是逐步進行而不是完全的取消。

其次，許多國家也在第二階段主張糧食援助、受補貼之出口信用和保險、國營貿易事業等方式均可能用來規避出口補貼之承諾，應要受到規範。對此採取謹慎看法的國家則贊成引用 OECD 的規範，認為出口信用有助於遭受金融危機或進口國之糧食安全，但也主張出口信用不應包含大量的補貼。也有些較小的開發中國家主張出口補貼應該取消，但需要時間來幫助他們調整至較高的糧食進口水準。

在出口限制與出口稅方面，大多同意確保進口國家之供應量是應有所規範，有些國家主張在此議題之規範應被視為進出口平衡措施的一部份，但其他國家並不同意。一些開發中國家認為對原料出口課稅或限制有時是必要的，可促進其國內加工業，特別是當進口的已開發國家對於加工產品課徵較原料為高的關稅時，故有些國家主張廢除關稅級距，或許是較佳的作法。有些國家認為一些出口限制是必要的，以避免出口危險或其他被禁止的產品，並可兼顧國家安全，但也有其他國家不同意。

在國營貿易事業方面，目前仍有許多爭議存在。由於農業協定對於進口比出口事業有較強硬的規範，因此有些進口國認為出口國的國營貿易事業更加扭曲世界貿易，但擁有國營貿易事業的出口國家則認為不是。但有些開發中國家認為因其私人部門太弱，無法進行貿易或與國外大型貿易商競爭，或為達成政府目標如糧食安全，故需要國營事業來填滿不足之處。至於國營貿易事業或運銷協議會究竟是否具有市場獨占性，也是爭議的焦點之一。

### (三)、2002 年 6 月特別會議

針對出口競爭的可能承諾內容與所涉及之實質削減模式等技術面問題，WTO 已在 2002 年 6 月 17-19 日所召開的非正式特別會議以及 6 月 20 日召開的第十二次正式的農業委員會特別會議中正式討論。會議召開之前，農業委員會特別會議的主席 Mr. Stuart Harbinson (香港代表) 曾發給參與 6 月中旬會議的會員



國一些表格，請各會員國填報可能的承諾範圍及技術上的建議與作法，作為 6 月會議的討論依據。此特別會議主要內容包括：

### 1. 出口競爭的涵蓋範圍

主要的意見有三，首先，某些會員國提出出口稅與出口管制一直未納入出口競爭的談判議題中，雖然對出口國而言，出口稅不會造成貿易障礙，但卻會影響進口國的糧食安全，因此主張應將出口稅與出口管制也納入規範範圍中。其二，某些會員國的出口補貼是透過迂迴或間接的方式（如出口信用）來進行，藉以規避 WTO 的規範，這些間接方式也會對貿易造成負面的影響，因此必須納入規範。其三，有會員國建議將非貿易關切事項及糧食安全也納入出口競爭的考量範圍中，特別是低度開發及開發中國家，新的規範必須考量削減出口補貼對這些國家糧食安全的可能衝擊。

### 2. 出口補貼

有些國家主張出口補貼的削減承諾必須視其他的出口競爭相關之措施（如：出口信用、國營出口事業及糧食援助）的規範情況而定，不能分開處理。其次，許多國家對生產者所實施的境內補貼與出口的關係十分密切，效果也與出口補貼極為相近，因此這些境內補貼應該一併加以檢討，以免損害出口補貼承諾標準的計算。其三，WTO 只允許少數國家進行出口補貼，因此有些開發中國家為了拓展出口，要求比照補貼與平衡稅協議來進行出口補貼，但這些補貼會傷害另一些想出口卻沒有能力去進行補貼的開發中國家，因此也有開發中國家持反對意見。對於產品範圍與基期年的選擇方面，所提出的主張主要是依據會員所承諾期程的最後水準來設定，但必須考慮其他非直接出口補貼的談判結果來做適度的調整。

### 3. 出口信用

首先在削減模式方面，可歸納為兩種，一種是在執行期間內規定一個最大的削減量，各國可自行彈性處理。第二種是採用一種標準公式來規範各國齊步進行削減。

#### 4. 糧食援助

首先，糧食援助是否要在 WTO 架構之下來予以規範一直是爭議的重點，因為貿易的考量可能會與人道援助相衝突。其次，針對援助的原則有許多建議，有些認為要透過一些國際機構提出的才是所謂的援助，其他的補助不能與之結合，但也有國家主張要限制援助數量，且需透過第三者或本地人的轉手或要求，不能直接進行雙邊交易，方屬援助。最後，一些國家強調建立透明化通報機制的重要性，目前各國並未遵守此機制，因此必須予以強化，凡是未通報者就不被視為是援助，並建議參考 FAO 的 CSSD 或世界糧食計畫(World Food Programme)的方式來修改相關之規範。

#### 5. 國營貿易事業

關於國營貿易事業對出口競爭究竟有無影響一向具有很大的爭議性，有一些會員國認為國營貿易事業擁有特權與優勢，因此如同出口補貼一樣，可以扭曲市場競爭，必須加以規範；但另一端則持不同看法，認為國營事業與出口補貼不可劃上等號，其存在有必要性。

#### 6. 出口限制與出口稅：

有若干國家主張將出口限制轉換成出口稅，並加以公告及規範，但一些開發中國家反對，因為出口限制在糧食安全考量上有其必要性。

此會議最後並未獲得具體之共識或結論，只能算是各國提出各種建議並交換意見之會議，因此主席 Mr. Stuart Harbinson 認為以目前所得到的這些討論內容來看，很難發展出一個談判的基礎。他也發現似乎仍有許多國家沒有表達其對出口競爭之看法，必須要有更多具體的回應與交流才行。因此，他在會議結束後再次呼籲各國必須要再設法提出更為可行且能為他國接受的具體建議。

## 國立中央大學 四、總結

由上節的內容中不難看出，現行的出口競爭政策反應出不同的國家有不同的情況與立場，很難獲得共識。而且這些出口補貼政策均必須兼顧其國內其他農業

政策之目標，往往牽一髮而動全身，對於外在環境的要求反應很慢，改革阻力也很大，因此，預期在 WTO 新回合談判中要獲得進一步的發展將會十分困難。

目前大多數 WTO 會員國皆致力於減少出口補貼，以維護出口競爭市場的公平及自由。但各種形式的出口補貼牽涉了許多目標政策的考量，有些出口補貼在市場公平性及國家福利上面臨兩難。許多國家為規避協議承諾，並維護本國利益，不惜藉各種側面的手段來扭曲市場，不但違背 WTO 追求貿易公平與自由的宗旨，且對出口補貼的衡量與公平性產生極大的爭議，也造成實際考核上的諸多困難。因此預期未來 WTO 在出口補貼方面的發展，仍會著重原則和規範的制定，並進而要求各種形式出口補貼的透明化，因此，預期在未來的 WTO 規範中，許多相關之出口競爭通報規定將更為繁瑣嚴格。

就臺灣而言，我國農業生產除了早期靠出口罐頭賺取外匯之階段外，均以自給自足為目標，並非外銷導向。隨著經濟的發展、消費習慣的改變與市場的開放，農產品貿易也處於逆差狀態，近年來出口亦呈現停滯狀態，並未受到烏拉圭回合後市場開放之惠。因此，分析各國出口競爭策略之巧妙運作，以及確認這些策略背後所隱含之國內政治或人道目標，除了有助於未來國際協商的進行外，也可進一步學習到我國未來應如何協助農民加強其國際市場出口競爭力，從各種可能的方法中研判究竟有哪些適合我國且不違反 WTO 規範之可行策略存在。

最後，在協商機制與談判策略形成方面，相關文獻中也提出一些值得我們注意的論點。以歐盟的例子來看，歐盟有意以他們大量使用的出口補貼，與他們的競爭者（美國）來交換對手所大量使用的糧食援助與出口信用，也就是在出口競爭議題之內的交換。然而，由於這項交換必須經過 WTO 的協商，因此歐盟也有可能將出口補貼用來交換美國對農業所得所進行之直接補貼，也就是跨出口競爭與境內支持兩大議題之交換，這些談判技巧與策略的運用也值得我們密切觀察與學習。

## 參考文獻

- Ackerman, K.Z., and P.M. Dixit. 1999. "An Introduction to State Trading in Agriculture." U.S. Department of Agriculture, ERS, AER 783, October.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 1998a. *An Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export*. [www.oecd.org/ech/act/xcred](http://www.oecd.org/ech/act/xcred), Paris.
- 1998b. International Trade in Agriculture and Food Products: The Role of State Trading. Country paper submitted by Canada to the Joint Agriculture/Trade Workshop Sponsored by the OECD.
- 2000. *An Analysis of Officially Supported Export Credits in Agriculture*. COM/AGR/TD/WP(200)91/Final. Paris.
- U.S. Department of Agriculture (USDA). 2001. *The Road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO-Summary Report*. Eds., by M.E. Burfisher, Economic Research Service, Agricultural Economics Report No. 797. Washington DC.
- World Food Programme (WFP). 2000. Annex to Annual Report. WFP/EB.A/2000/3-A. Available from [www.wfp.org](http://www.wfp.org).
- World Trade Organization (WTO). 2000a. "European Communities Proposal on Export Competition." Committee on Agriculture Special Session. G/AG/NG/W/34, September 18.
- 2000b. "Proposal for Comprehensive Long-Term Agricultural Trade Reform: Submission from the United States." Competition." Committee on Agriculture Special Session. G/AG/NG/W/15, June 23.
- 2000c. "Export Subsidies-Food Security or Food Dependency? A Discussion Paper presented by Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay (MERCOSUR), Chile, Bolivia and Costa Rica." Competition." Committee on Agriculture Special Session. G/AG/NG/W/38, September 27.

——— 2003. “WTO Agriculture Negotiations-The Issues, and Where We are Now.” Updated 15, August, 2003. Available from [www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/agric\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm).

Young, L.M., Abbott, P.C., and S. Leetmaa . 2001. “Export Competition: Issues and Options in the Agricultural Negotiations.” Paper presented at the International Agricultural Trade Research Consortium, May 18-20, 2001, Washington DC., International Agricultural Trade Research Consortium Commissioned paper No 15.



National Chung Hsing University