

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書
(出國類別：出席國際會議)

出席 WTO 農業談判工作坊
會議報告

服務機關：行政院農業委員會國際處

出國人：溫科長祖康

出國地區：瑞士 日內瓦

出國期間：108 年 4 月 28 日至 5 月 5 日

報告日期：108 年 7 月 4 日

摘要

鑒於 WTO 農業談判主席 John Ford(圭亞那駐 WTO 代表團大使)積極推動談判工作,期使農業談判能在 2020 年 6 月召開之 WTO 第 12 屆部長會議(MC12)獲得成果,我國參與之十國談判集團(G10)協調國瑞士規劃在 108 年 4 月 30 日至 5 月 1 日之農業談判特別會議(COASS)後,於 5 月 1 日至 5 月 2 日召開 WTO 農業談判工作坊,邀請 G10 集團各成員國首府官員與會,針對近期農業談判進展及相關提案內容細節交換意見,並為 MC12 預作準備。

為瞭解 WTO 會員對當前農業談判之立場並掌握整體談判氛圍,本會國際處溫科長祖康奉派代表我方參加前揭工作坊,並規劃參加 COASS 會議與拜會 WTO 秘書處農業分組及我常駐世界貿易組織代表團。

工作坊由瑞士駐 WTO 代表團大使 Mr. Markus Schlagenhof 及瑞士聯邦農業辦公室副主任 Mr. Adrian Aebi 共同主持,我方於會中表示我國推出新農業政策,期能解決當前所面臨之農業人力老化、生產規模小及進口產品競爭等問題,並表達對農業境內支持及市場進入等議題之關切,其餘與會代表亦多表示為維護國內農業發展,仍須依賴境內支持措施。

與會者多認為市場進入談判議題,尤其是削減高峰關稅,對本集團成員至為敏感,並感總貿易扭曲境內支持措施(OTDS)之削減將為未來在境內支持議題談判重點,對此,與會者咸認設定個別產品支持上限將是本集團成員所共同之敏感議題。此外,我方強調特別防衛措施(SSG)為我維護產業之重要措施,韓、日、以、瑞等國亦表示未來談判中仍將保留渠等使用 SSG 之權利。與會者達成幾點共識,(一)整體談判應在各議題間達成衡平性;(二)削減 OTDS 為本集團較能接受的境內支持談判議題;(三)市場進入議題為本集團成員之高度敏感議題。

WTO 規劃於 109 年 6 月召開第 12 屆部長會議(MC12),資訊透明化及漁業補貼為當前較有進展之議題,農業議題雖非當前會員主要談判重點,惟歷屆部長會議均以農業為核心成果,故瑞士特邀集本集團成員盤點主要關切及敏感議題,盼以集團力量爭取我等權益。對此,我方亦應積極參與相關討論,分享我國現況並參考其他成員調整因應措施,維護國內產業並尋求競爭利基。

壹、前言

世界貿易組織(WTO)於 2001 年啟動杜哈回合談判，原規劃於 4 年內完成談判，但迄今將近 20 年，除了貿易便捷化及少許農業議題獲得較為具體的談判成果，會員所關切之其他談判議題如農業、非農產品市場進入、棉花等多已陷入泥淖，不僅會員間之討論失去重心，更遑論獲得共識；資訊透明化義務落實不全，致使會員無從確切掌握烏拉圭回合談判成果執行情形，擔心在錯誤的方向上繼續前進，將與 WTO 創設宗旨漸行漸遠，復以當前國際經貿情勢與 20 年前啟動杜哈回合之時空背景大相逕庭，WTO 原有之談判架構已無法如實反應當前國際經貿主流議題，部分會員認為此等體制性的問題不僅影響談判進展，更將衝擊 WTO 運作，呼籲會員優先處理此類體制問題，積極推動 WTO 改革，並在合符現狀的談判架構及體制下，繼續推動談判。

然而，談判本質為利益交換，尤其 WTO 談判講求各議題間之衡平性，故若有會員將體制問題視為在其他實質談判議題上可交換之談判籌碼，並欲以此謀利，實無需意外，惟當體制問題與談判議題糾結不清，其結果就是 WTO 目前的狀況。

WTO 農業談判特別會議(COASS)主席 Ford 大使為盼農業談判獲得進展，自上任以來即依個別農業議題設置談判工作小組，計有市場進入、境內支持、出口競爭、棉花、出口限制、公共儲糧及特別防衛機制等 7 個工作小組，邀請會員參與各工作小組運作與討論，期能藉由非正式的討論交流中，獲得推動談判進展的可能途徑。本次 COASS 會議，會員原則支持主席推動談判之作法，但部分會員認為談判欲獲得進展，仍須由會員提出談判文件，以利實質討論。F 主席表示依其與各主要會員諮商結果，認為境內支持、公共儲糧、棉花、出口限制及部分市場進入議題為 MC12 小型套案的可能選項；F 主席的說法受到部分會員質疑其可行性，惟亦有少數會員認為，距離 MC12 還有一年時間，談判猶有可為。

農業議題向為 WTO 杜哈回合談判核心，歷屆部長會議都希望能在農業議題上獲得些許成果。G10 集團成員均為糧食淨進口國，不僅農業生產規模相對較小且需依賴境內支持措施，若 WTO 農業議題談判有任何進展，G10 成員常

是首當其衝的受害者，故瑞士做為 G10 集團召集人，為預應未來談判之可能發展，召開此次 WTO 農業談判工作坊，邀請集團成員分享對當前農業談判之看法及現行農業政策，以確立集團談判目標，凝集團成員共識。依會議結論觀之，確有達到盤點集團成員主要關切及敏感議題之目標，未來應有助 G10 成員以集團力量爭取談判權益。

貳、出國行程

日期	行程內容
4/28	臺灣桃園機場出發
4/29	經荷蘭阿姆斯特丹轉機抵達瑞士日內瓦
4/30	農業談判特別會議(COASS)第一天議程 (全天)
5/1	農業談判特別會議(COASS)第二天議程 (上午)
	G10 WTO 農業談判工作坊第一天議程 (下午)
5/2	G10 WTO 農業談判工作坊第二天議程 (全天)
5/3	拜會 WTO 秘書處農業分組 (上午)
	拜會我常駐世界貿易組織代表團 (下午)
5/4	飛離瑞士日內瓦
5/5	經荷蘭阿姆斯特丹轉機抵達臺灣桃園

參、會議情形摘要

一、WTO 農業談判特別會議各議題相關討論與會員立場

(一)境內支持議題

開發中國家會員認為農業協定中所載藍色及綠色措施均為已開發國

家會員所量身打造，致使開發中國家會員現行之境內支持措施因難以適用而需改弦易轍，造成渠等施政不便且妨礙產業發展；另開發中國家會員之農業投資補貼及微量補貼等特殊優惠待遇(S&D)，為該等會員依農業協定所僅有的政策空間，並認為在已開發國家會員 AMS 及特定產品補貼尚未處理前，不應消除開發中國家會員在境內支持之特殊優惠待遇。

此外，於 WTO 成立後才加入的會員(新入會員或稱第 12 條集團會員)，其境內支持普遍較原始會員受限一節，亦持續為該集團會員要求應予關注並為後續談判中合理考量。

另美國及歐盟等已開發國家會員認為，當前會員境內支持措施通報時程及品質欠佳，應優先促使會員履行資訊透明化義務，以利會員確認彼此遵守其減讓表等入會相關承諾；此外，設定 OTDS 仍為澳洲等出口導向已開發國家會員優先關注議題。

主席表示依當前談判情勢觀之，會員咸認境內支持議題有進一步談判之必要，惟各方立場仍有堅持，故呼籲全體會員應務實思考可行且具平衡性之改革方案。另主席強調棉花議題對非洲開發中國家會員之經濟發展至為關鍵，建議會員可優先考慮自棉花議題之境內支持為改革起點。

(二)市場進入議題

巴拉圭、阿根廷等出口導向開發中國家會員認為部分會員承諾關稅(tariff binding)與實施關稅(applied tariff)差距仍大，亦即該等會員仍可在維持承諾水準下提高關稅，此舉對推動國際貿易自由化甚為不利，應優先處理；另部分會員針對特定品項實施高峰關稅以達保護國內產業之目的，造成高度貿易扭曲，亦應列為優先處理的項目。

此外，以印尼、埃及、巴基斯坦、印度等 G33 集團為主的開發中國家會員表示，自 WTO 成立以來，已開發及開發中國家會員就不是在同一立足點進行談判，尤其是 AMS 與微量補貼等境內支持政策空間，以及特別防衛措施(SSG)權利之保留等，已開發國家會員多處於優勢地位，故若會員擬進一步推動市場進入議題談判，應先解決會員談判立足點不平等的問

題。另有部分開發中國家會員認為，渠等應有權指定部分特殊產品免於降稅。

歐盟及瑞士則指出農產品市場進入議題必須與非農產品市場進入議題(NAMA)及服務業市場進入議題同步進行談判，始能獲得平衡成果。另以我國、日本、韓國及挪威為主的 G10 集團則強調農業非貿易關切事項的重要性，農業在確保糧食安全及環境資源維護的多功能性雖與貿易無直接相關，但在貿易談判中仍需適度回應，以確保經貿及環境之永續發展。

(三)出口競爭議題

出口競爭議題談判於 2015 年在肯亞奈洛比召開的第十屆部長會議(MC10)獲得部分進展，會員承諾就當前所實施之出口補貼訂定落日期程，並一部限制出口信貸措施，惟在國營貿易事業及糧食援助等節未獲共識。基此，加拿大、瑞士及歐盟認為出口競爭議題應延續 MC10 成果，以完整解決出口競爭問題為目標，繼續推動出口信貸、國營貿易事業及糧食援助等涉及不當出口競爭之措施進行談判。

然而，非洲集團等開發中國家會員則認為會員在 MC10 就禁止實施出口補貼措施達成共識，使出口競爭議題談判進展超前境內支持及市場進入議題之談判進展，為使農業談判在三大支柱議題上能獲得平衡成果，目前談判重點應在解決境內支持政策空間與會員發展程度不對稱的問題，因而呼籲會員應以平衡談判為原則，加速境內支持與市場進入談判。

(四)出口限制議題

近年來各會員持續關注糧食安全議題，由於出口國若實施出口限制將損及糧食淨進口國之糧食安全，日本、瑞士、韓國、以色列及我國等會員共同呼籲採行出口限制措施之會員應善盡資訊透明化義務，以降低該等措施對糧食淨進口會員糧食安全之威脅；此外，出口限制措施係屬暫時性措施，會員應討論訂定該等措施合理實施期限，並建構與受影響會員諮商機制。

但亦有會員認為出口國有權維護自身糧食安全，故實施出口限制不應

受限，如印度及南非即持此類看法。南非進一步表示非洲整體糧食安全需求應由其他特殊考量，需審慎評估。

另新加坡、澳洲表示對於世界糧食計畫(World Food Program, WFP)等具人道援助性質之國際糧食援助計畫，不應實施出口限制，尤其此節為G20部長會議決議，呼籲會員應盡力促成。

(五)糧食安全目的之公共儲糧

本議題在MC9及MC10部長會議均有討論並獲相關指示，故印度、中國、印尼、牙買加等G33集團與非洲、加勒比海及太平洋島國集團(ACP)成員認為，會員應依前揭部長會議決議，依據G33所提公共儲糧提案為出發點，進一步討論永久解決方案之法律地位、防衛措施及會員透明化義務等。此外，該等會員亦認為，在永久解決方案完成以前，會員既有或新興之糧食安全目的公共儲糧政策都可適用永久解決方案。

對於前揭會員之看法，歐盟、美國、日本、紐西蘭、加拿大、澳大利亞、巴拉圭、哥斯大黎加及阿根廷等會員認為糧食安全目的公共儲糧政策不應對貿易造成扭曲效果，會員應務實檢討因應糧食安全目的公共儲糧政策的確切意涵，規劃切合實際的政策及管理規範，避免對其他會員糧食安全產生可能影響。

(六)特別防衛措施(SSM)

以G33、ACP及非洲集團為主的開發中國家會員認為特別防衛措施為開發中國家會員維護產業發展及市場穩定的必要措施，會員應依MC9及MC10兩屆部長會議決議，以過去提案內容為基礎，積極討論可行方案。此外，並認為特別防衛措施係為保障國內產業而非以阻礙市場進入為目的，故不應與市場進入議題掛勾。

惟歐盟、美國、澳大利亞、巴拉圭、哥斯大黎加及阿根廷等出口會員認為，特別防衛措施將造成市場更大不確定性，影響出口會員權益，且若未進一步擴大市場進入，則進口會員國內市場理當無進口過當之情事，故而無國內產業受損之虞，因此特別防衛措施應如同特別防衛機制(SSG)，

為會員進一步開放市場的貿易救濟配套措施，所以 SSM 談判必須與市場進入相關連。

會議主席 F 大使針對本次會議做出以下總結：

- (一)會員有遵守承諾善盡通報之義務，該項義務的落實將影響 WTO 可否有效且持續的運作。但對於未能善盡義務的會員課以懲罰，對推動資訊透明化或談判進展並無實益，會員應考量如何對開發中國家會員提供協助及優惠待遇，以利強化會員透明化義務在下屆部長會議獲得實質成果。
- (二)出口限制議題為當前各談判議題中較具共識及可行性的項目，尤其不對具人道援助性質的世界糧食計畫實施出口限制，應可獲得大多數會員支持。但就部長會議小型套案而言，僅出口限制議題，仍顯不足，故建議會員可在棉花、糧食安全目的公共儲糧及境內支持，甚至市場進入議題當中較有共識的一兩個元素進行討論，以期獲得較完整之小型套案談判成果。
- (三)在下屆部長會議將境內支持、市場進入及出口競爭等農業談判三大支柱議題完整納入套案，顯然不具可行性，但若會員仍維持 MC11 的談判立場，則下屆部長會議要獲得任何進展的機會將非常渺茫。呼籲會員對談判雖應謹慎，但應加速前進，對此，將考量在下屆部長會議前召開小型部長會議的可能性，並測試會員達成談判的企圖心。

二、G10 WTO 農業談判工作坊

本次會議由瑞士駐 WTO 代表團大使 Mr. Markus Schlagenhof 及瑞士聯邦農業辦公室副主任 Mr. Adrian Aebi 共同主持，計有冰島、以色列、日本、韓國、列支敦士登、模里西斯、挪威、我國及瑞士派員參加。出席人員除模里西斯及冰島外，其餘各成員國皆由首府主辦 WTO 農業事務官員代表出席，合計 23 人與會。

會議共分五場次，首先由各成員代表說明該國當前農業產業現況，以及其對現階段 WTO 農業談判議題之主要關切。我方表示我國推出新農業

政策，期能解決當前所面臨之農業人力老化、生產規模小及進口產品競爭等問題，並表達對農業境內支持及市場進入等議題之關切。其餘與會代表亦多表示為維護國內農業發展，仍須依賴境內支持措施，另多數農產品關稅已低，降稅空間有限，故市場進入談判對渠等至為敏感。

第二場次討論係針對境內支持議題，與會者咸認總貿易扭曲境內支持措施(OTDS)之削減將為未來在境內支持議題談判重點，本集團成員境內支持水準普遍高於其他會員，應及早因應預為準備；另與會者認為本集團成員目前多針對國內特定產品訂定較高補貼水準以保護產業發展，故當前境內支持下各項談判議題中，設定個別產品支持上限應屬本集團成員所共同之敏感議題。此外，挪威建議藍色措施或可為各成員進行產業政策調整之考量方向，惟中國開始採用藍色措施對其產業進行支持，部分會員對中國所採藍色措施內容是否符合農業協定仍持保留意見，因此未來藍色措施是否在後續談判中面臨更多限制與規範，將是觀察重點。

第三場次討論著重在市場進入議題，雖一般預期市場進入談判難度甚高，但本集團成員降稅空間有限，尤其對削減高峰關稅至為敏感，為降低該議題談判對各成員之壓力，未來會員倘有意推動市場進入議題談判，本集團應強調市場進入議題與其他農業議題間之衡平性。另我方強調特別防衛措施(SSG)為我維護產業之重要措施，韓、日、以、瑞等國亦表示未來談判中仍以保留渠等使用 SSG 之權利為原則。

第四場次針對出口限制進行討論，與會者認為出口限制議題對本集團並無實益，惟鑒於資訊透明化(transparency)，原則支持該議題當前討論方向。日本於會中簡要分享其針對會員實施出口限制措施情形之研析，出口限制措施計有出口禁令、出口配額、最低出口價格、出口許可證、出口清關口岸限制等措施；WTO 會員共實施 247 項出口限制措施，印度為目前實施最多出口限制措施的會員，其次為阿根廷，分別為 73 項及 66 項；主要限制品項為稻米，估計佔 40%。此外，出口限制與市場進入具若干關聯性，鑒於目前日本擔任出口限制工作小組主席，與會者希望日本能藉此職務之便，掌控該議題進度，避免出口會員藉機推動市場進入

談判。

會議最後由瑞士進行總結：

- (一)本集團雖非農業談判的推動者，但支持多邊貿易體系，並認同農業是 WTO 改革的一部分，惟整體談判應在各議題間達成衡平性。
- (二)本集團成員廣泛運用各種境內支持措施以維護農業產業發展，對於後續可能談判方向，相較於設置個別產品支持上限及藍色措施上限，削減 OTDS 較為本集團所接受。
- (三)本集團需重申對市場進入議題之高度敏感，包括高峰關稅、SSG 及複雜稅制等，要求在降稅公式中納入合理彈性，並反對進行選擇性談判 (cherry-picking)。
- (四)本集團將持續進行如本次工作坊之技術階層討論，以強化集團內部共識，共同維護談判權益。

肆、心得與建議

WTO 成立迄今 20 餘年，各項談判工作雖持續進行，但顯然進展不如會員預期，復以近年全球經濟發展遲緩，WTO 不僅無法帶領各國邁向成長，亦無力處理貿易保護主義再起對全球經濟之衝擊，使得外界認為 WTO 功能不彰，會員亦要求推動改革。

就杜哈回合農業談判而言，境內支持、市場進入及出口競爭等三項支柱議題分項進行，以期獲得平衡談判成果，但會員在 MC10 就出口補貼措施落日條款達成共識，使出口競爭議題談判進度超前其他兩支柱議題，打破會員長期堅持的平衡談判成果原則；另以市場進入為核心的區域或雙邊經貿談判逐步成型，削弱 WTO 在市場進入談判的功能，使得會員在當前農業談判之焦點集中在境內支持，而境內支持多涉會員內政，且為會員支持農業最直接的做法，因此多數會員傾向避談削減境內支持措施上限，使得農業談判幾乎陷入停滯。

杜哈回合談判已進行將近 20 年，美國等部分會員認為當前國際經貿情勢與啟動杜哈回合之時空背景已大相逕庭，談判架構若不能與時俱進，則談判勢

必無法獲得全體會員共識，因此呼籲會員應體認杜哈回合終止之必要性，並重新建構符合當前全球經貿發展狀況之新談判回合。

部分會員不樂見終止杜哈回合並啟動新回合談判，其主要原因在於渠等認為杜哈回合沒有解決的議題，仍然會成為新回合談判議題，而現階段談判無法達成共識並非談判架構的問題，係特定會員缺乏談判意願甚至認為談判繼續進行並不符合自身利益，故而蓄意推動終止杜哈回合。部分會員認為主張終止杜哈回合的會員，必須清楚交代何以杜哈回合必須終止，以及為何啟動新回合就可以解決當前全體會員無法獲得共識的問題，才能獲得全體會員共識。

此外，推動 WTO 改革雖為所有會員共同支持，但會員對於何謂「改革」並無共識，尤其改革本身是否為談判議題之一，若是，則會員須就如何改革進行談判，而推動談判須以文件為基礎，但目前似乎未有會員針對如何改革提出文件；若改革不是談判議題，而是指 WTO 體制性的調整，如組織架構及會員權利義務等，以使 WTO 運作能與時俱進，則改革與談判有無先後順序或應可同時並行？應先完成現階段談判，再依談判成果進行體制改革，亦或是擱置目前所有談判議題，先完成體制改革，而後在新架構下進行談判，但此時應繼續推動原談判議題，或是新談判議題？

以目前 WTO 各項工作進展情形而言，「改革」和「談判」有如雙股螺旋體一般的彼此纏繞著，進行談判就是改革，推動改革就是談判。當進一步談判何謂開發中國家會員及其應負之責任，是一種改革，但此種改革將影響談判成果，所以也是談判；當進一步限縮會員關稅配額或出口限制，可視為一種談判，但實質上卻也是促進貿易體制的改革；然而，要求會員履行資訊透明化義務時，似乎既非改革也未涉談判，卻又沸沸揚揚地成為 WTO 當前最熱門議題。

美國等主要會員公開表達 WTO 改革工作刻不容緩，而杜哈回合已無繼續進行的必要，但卻又不遺餘力地推動杜哈回合框架下的漁業補貼談判。主要會員挾自身談判及經貿實力，左右 WTO 組織運作及談判進展的未來動向，我國或許無力影響時局，但亦切莫隨波逐流，畢竟眼前的混沌或為特定會員刻意所致，當雲開霧散之時，只有準備好的人不會措手不及。