

澳洲對 WTO 架構下有效減少市場扭曲之看法

楊奕農

摘要：澳洲認為 WTO 的基本精神在於促進世界貿易的自由化，使資源能有效地運用，進而提升所有會員國的經濟利益，其具體的方法即是降低各種可能影響自由貿易的障礙，而方法主要可分為三大類，即增加市場開放程度、減少境內補貼、以及削減出口補貼等三項。在目前進行中的新回合農業談判中，此三項措施是被分開處理與討論的議題，然而澳洲方面卻認為，對於實質想要解決世界貿易市場扭曲的目標而言，市場開放、境內補貼、以及出口補貼三項議題與相關的政策改革，其實是息息相關的。

澳洲認為將市場開放、境內補貼、以及出口補貼等分成三類議題來處理，的確有行政管理、或討論上的方便性，但是其間的相互影響亦不忽視。因為本質上，市場開放、境內補貼、以及出口補貼等三項措施的改變，彼此之間具有替代性；在這三類措施中，對改善貿易扭曲現象表面上最有直接影響的莫過於降低出口補貼，而影響較微的是減少境內支持的水準。這種情況誘使一些國家調整其貿易與補貼政策，從減少的出口補貼，轉成增加境內支持以迴避 WTO 的規範。例如美國的分離補貼政策和歐盟的減產政策，其實都仍具有鼓勵生產的性質。而另外在關稅削減方面，因為目前 WTO 只針對邊界稅率削減，而據研究世界各進口國的進口情況發現，各國的約束關稅其實遠高於其現行實施稅率，亦即在未來談判的關稅削減方面，如果不以較高幅度的方式削減，都不會對貿易自由化有實際改善的效果。

關鍵字：市場扭曲 (market distorting)、市場開放 (market access)、境內支持 (domestic support)、出口補貼 (export subsidies)

一、前言

現行的 WTO 農業協定 (Agreement of Agriculture) 始於 1994 年的烏拉圭回合之談判結果，而新回合農業談判也陸續進行中，因此 WTO 於 2000 年 3 月展開農業議題談判，並希望依據杜哈 (Doha) 部長宣言積極進行農業自由化模式 (Modality) 之談判；然而，由於各會員對於農業議題立場差異過大，始終無法達成共識，甚至使 WTO 在 2003 年 9 月 10 日至 14 日在墨西哥坎昆市 (Cancun)

舉行的第五屆部長會議，亦無法達成任何具體共識（WTO 農業研究中心，2003）。

澳洲為世界主要的農業產出口國之一，更開放的世界農產品市場符合該國的基本利益，因此該國十分關切 WTO 對世界農產貿易改革的方向與進展。WTO 的基本精神在於促進世界貿易的自由化，使資源能有效地運用，進而提升所有會員國的經濟利益，其具體的方法即是降低各種可能影自由貿易的障礙。在目前 WTO 的規範下，減少貿易障礙的措施主要分為三大類，即增加市場開放程度、減少境內補貼、以及削減出口補貼等三項。在目前進行中的新回合農業談判中，此三項措施是被分開處理與討論的議題，然而澳洲方面卻認為，對於實質想要解決世界貿易市場扭曲的目標而言，市場開放、境內補貼、以及出口補貼三項議題與相關的政策改革，其實是息息相關的。

澳洲特別指出，雖然市場開放、境內補貼、以及出口補貼所造成貿易扭曲的效果並不相同，但是如果 WTO 只針對其中任何一項進行改革，而忽略此三項措施可能帶來的交互影響，其實並不符合 WTO 成立的主要宗旨。在這三類措施中，對改善貿易扭曲現象表面上最有直接影響的莫過於降低出口補貼，而影響較微的是減少境內支持的水準。所以澳洲指出，在 WTO 的談判中，各會員國對降低出口補貼的重視程度通常高於對減少境內支持相關議題的關注。這種情況誘使一些國家調整其貿易與補貼政策，從減少的出口補貼，轉成增加境內支持以迴避 WTO 的規範。當然 WTO 對此一現象亦開始注意，例如 WTO 爭端解決小組對加拿大利用對其酪農業的境內補貼，形成實質的出口補貼效果進行調查就是一個典型的案例（詳可參閱 WTO Panel Report, WT/DS103/R, WT/DS113/R）。

二、澳洲對於市場開放、境內補貼、以及出口補貼的觀點

澳洲認為將市場開放、境內補貼、以及出口補貼等分成三類議題來處理，的確有行政管理、或討論上的方便性，但是其間的相互影響亦不忽視。因為本質上，市場開放、境內補貼、以及出口補貼等三項措施的改變，彼此之間具有替代性；所以當 WTO 對於出口補貼措施的限制使用日趨嚴格時，將引導會員大幅增加境內補貼的水準，特別是在境內補貼項下不須或豁免列入削減的類別，諸如限制生產措施的支出（屬於藍色措施）、價格與所得分離（decoupling）的補貼政策（屬於綠色措施）、以及微量比例（de minimis percentage）支出的豁免等。¹

澳洲認為大部分屬於藍色措施下的限制生產措施支出，以對價格補貼政策

¹ 農業協定第六條係規範有關境內支持承諾，其中規定若對特定產品之境內支持金額未超過該項產品年度生產總值之 5%，或對非特定產品之境內支持金額未超過年度農業生產總值之 5% 時，該項境內支持不計入 AMS 而可免於削減。上述 5% 比例即為「微量比例」，而開發中國家之微量比例為 10%。

相同的補貼額度來看，當然造成市場扭曲的程度較小；而價格與所得分離的補貼政策表面上看起來是不錯的想法，但是由於各國基於其國內政治的考量，在實際執行的時候，經常無法有「分離」的效果。換言之，各國所實施之價格與所得分離的補貼政策，其實仍然對市場產生了扭曲的現象。

澳洲指出，如果因為這類的限制生產措施支出、或者價格與所得分離的補貼的計算基礎會逐年調整，則仍然無法完全切斷補貼與產量、價格、或要素價格的連動關係。像美國大約 5 年會修正其國內的農業法案一次，而最近一次通過之 2002 年的農業法案，在計算反循環補貼與所得補貼的額度時，即允許美國農民選擇以 1996 年以前，或者 1998-2001 年的平均種植面積來當做計算補貼的基礎，而這其實都將引導農民預期未來直接給付的額度，將一直和歷年來的種植面積有關，所以這樣表面上的與產量「分離」之給付，仍然有鼓勵生產的效果。

另外澳洲也批評歐盟在 1992 年開始實施的限制生產補貼措施，其實沒有限制生產的效果。例如歐盟對減產牛隻的補貼計畫，因為沒有將農民可獲補貼的公牛總數固定在計畫實施之前，所以反而造成農民先增產牛隻數，再降低飼頭數來領取減產補貼，結果飼養總頭數仍然回來原來的水準。所以類似這樣不周延的減產補貼計畫，反而提供了農民在補貼計畫實施初期增產的誘因。

除此之外，如同前面所述，由於境內補貼措施相對於其他措施而言，較容易規避 WTO 的現行規範，所以 WTO 的許多會員國也藉用此一類似的方式，傾向同意大幅削減市場開放議題下所討論的關稅削減，或者關稅配額的調整，但是實質上卻是以此來減緩市場自由化承諾所可能導致的衝擊。這主要是因為目前所施行之關稅削減或配額制度有一些灰色地帶，例如近來引起 WTO 各會員國關注的關稅配額執行率 (fill rate) 經常不是很理想的現象，就是一個很好的例子。

另外，澳洲也指出目前 WTO 對關稅削減的承諾，多是針對「邊界稅率」(bound rate) 的削減，而非對施行稅率 (applied rate) 來削減；所謂邊界稅率就是會員國所承諾，對進口產品所課徵之關稅，最高不得超過的關稅稅率。根據 Podbury and Robert (2003) 的報告發現，以 WTO 主要會員國的 106 種進口農產品，包含小麥、稻米、糖、牛肉、以及乳製品等多項貨品的邊界稅率與實際施行稅率的差距 (該報告稱之為 water in the tariff) 統計為例 (如表 1)，這之間的差距竟然平均達到約 50% 以上。其中對邊界關稅在 0%-15% 之間的產品，平均而言其邊界稅率與施行稅率的差距為 37% 還算是最低的，其他各級施行稅率與邊界稅率的差距 (即表 1 中所稱之 unused water) 都比這個級距來得高。

換言之，澳洲認為削減邊界稅率之幅度，如果沒有超過 50%，則實際上的結果都仍然將使削減後的邊界關稅高於原來真正實施的施行關稅，所以這樣一來，對市場開放程度沒有實質的助益。Podbury and Robert (2003) 的報告也指出，如果依照烏拉圭回合的關稅削減目標 36% 來看，有效降低保護的效果約只有

8%。而在關稅削減的議題上，如果最後的目標只是削減 36%，以該報告所研究的 106 種產品而言，將有高達 70% 的項目，實質上不會受到這樣關稅削減程度的影響，因為削減後的邊界稅率仍然高於實際施行的關稅稅率。所以這就是為什麼澳洲會主張新回合的談判中，應該要採取更大幅削減邊界關稅的主要理由。

1 Average 'water' in agricultural tariffs

	Average water in the tariff %
Bound tariff range	
0–15 per cent	37
15–30 per cent	50
30–60 per cent	48
60–150 per cent	48
150–300 per cent	75
300 per cent +	54

Source: Podbury and Roberts (2003).

三、結語

總結而言，澳洲認為在未來新回合農業談判的方向，應朝向如何有效減少市場扭曲來努力，而具體來說其方法有三：

- (1) 恪遵原來 WTO 對減低世界貿易障礙的精神，並尊重原來訂定協定之內容，以此作為未來談判的基礎。
- (2) 現有過於寬鬆、對增進貿易自由化無效果的措施，應予以調整。例如應更大幅地調低邊界稅率，以及對各種豁免削減的境內支持項目，應有更嚴謹的定義，以實質達成促進貿易的效果。
- (3) 為了使以上兩點能更有效，或許應該制定某種「報復機制」，讓遭受損害的國家來反制實施不當境內支持、出口補貼政策的國家。

澳洲認為，第 (1) 點可以使多數的國家願意繼續留在 WTO 的體制內，並且對其國內的產業結構逐步進行邊際調整與改革；第 (2) 點的實踐，則是讓原來 WTO 的貿易自由化的最終目標，提高所有會員國的福祉得以履行，而不是只有表面上降低貿易障礙，但卻無實質的效果。至於第 (3) 點，澳洲認為這是強化前兩點效果的非常手段，但是也有相當的風險，因為如果真的實施，可能造成部份國家反彈而脫離 WTO 體系，那貿易自由化的最終目標即永遠不可能達成了。

資料來源：

1. WTO 農業研究中心 (2003) 「世界貿易組織坎昆部長會議農業議題談判報告」, <http://www.arcwto.org.tw/default.asp?sShowType=content&nID=8020400>.
2. Fisher, Brian S. (2002) "Three Pillars of Agricultural Support and Their Impact on WTO reforms." ABARE eReport 03.5, Abareconomics, <http://abareonlineshop.com/product.asp?prodid=12523>.
3. Podbury, T. and I. Roberts (2003) "Opening Agricultural Markets through Tariff Cuts in the WTO," ABARE eReport 03.2, FIRDC publication 03/011.