

紐西蘭對 WTO 新回合農業談判的看法

楊奕農

摘要：目前新回合農業談判已進入所謂第三階段，即「削減模式」談判工作。根據 2001 年多哈部長會議之決議，削減模式必須在 2003 年 3 月底前完成，而 WTO 各會員國也已分別針對「出口競爭」、「市場開放」及「境內支持」等議題之削減模式進行討論。紐西蘭的農業部門的對紐國 GDP 的貢獻高達 17% 的水準，且紐西蘭向來為世界主要農產品出口國之一，該國農產品的出口在 2002 年時即約佔該國總出口值的 66%。因此紐西蘭對 WTO 新回合農業談判議題的發展一向十分關注。

紐西蘭的基本上認可 WTO 在 2003 年 2 月所初提出之削減模式草案可做為未來談判基礎，但是該國卻認為削減模式草案對農業自由化的努力並不足。在有關市場開放方面，紐西蘭主張在 5 年內，最高稅率的關稅削減應減至 25%，甚至更低；關稅配額則應增加至「現行國內消費量」之 20%；除了降低配額外關稅之外，配額內關稅也應該要削減。有關境內支持方面，紐西蘭則主張在五年之中，對貿易造成扭曲的境內支持應全部予以削減。有關出口補貼的看法，紐西蘭則希望已開發國家應該以 7 年內將出口補貼完全削減。

關鍵字：新回合農業談判、削減模式、市場開放、關稅配額、境內支持、出口補貼、
new round of trade negotiations, modality, market access, tariff quotas,
domestic support, export subsidies

一、前言

GATT 烏拉圭回合談判始於 1986 年 9 月展開，但因為歐聯不同意將「農業自由化」問題納入諮商議題，幾乎使整個談判無法順利展開，直到 1993 年 12 月 15 日才終於達成協議，其中有關農業部分之協議，由各會員簽署「農業協定」(Agreement on Agriculture) 據以執行。在 WTO 架構下，農業自由化一直是具爭議性之主題，例如對農業補貼、市場開放（特別是對稻米市場之開放）、糧食安全、與環境保護之等，皆為棘手的問題。然而因為 GATT 烏拉圭回合農業協定規定之執行期間只從 1995 年至 2000 年，且由於 WTO 農業協定中許多相關規範，其執行期間也僅至 2000 年底為止，所以農業協定第 20 條乃明定會員必須於 2000 年 1 月 1 日起展開新回合談判。也因此 WTO 各會員於 2000 年 3 月第 22 次例行農業委員會議後，接續召開首次特別會議，正式展開新回合農業談判（林家榮，2003）。

此後歷經多次會議，其中 2001 年多哈部長會議決議要求必須於 2003 年 3 月底前完成削減模式之談判，所以目前新回合農業談判已進入所謂第三階段，即「削減模式」談

判工作¹。依據上述時程，WTO各會員國已分別針對「出口競爭」、「市場開放」及「境內支持」等議題之削減模式進行討論。並預計在 2003 年 9 月由各國據以研提減讓表，以利於 9 月墨西哥舉行之第五屆WTO部長會議中討論。如果進展順利的話，新回合貿易談判將預定 2005 年 1 月完成。

二、新回合農業談判主要方向

在多哈回合中，部長會議同意農業談判的目標應在於有效改善市場開放程度、逐步削減所有形式的出口補貼，及有效削減對貿易造成扭曲的境內支持。同時考量部分會員國經濟發展程度，部長會議中亦同意給予開發中國家特殊優惠待遇；而獲得許多會員國支持的「非貿易關切事項」(Non-Trade Concern, NTC) 也是未來考量重點。

WTO 農業執委會主席 Stuart Harbinson 在 2003 年 2 月提出第一份新回合農業削減模式草案，此草案為 2003 年 3 月會議談判的基準依據。不過由於會員國間立場南轅北轍，以至於談判進展十分緩慢。

其中，紐西蘭、澳洲、美國及其他許多開發中國家(包括凱因斯集團的成員²)認為初次所提出之削減模式草案主張之關稅削減幅度，並不足以達成未來農產業貿易改革的目標。反之，歐盟、日本及瑞士等國家對於 2003 年 2 月所提之削減模式草案表示不滿，因為這些國家認為削減幅度超出他們預期的範圍。WTO各會員國在 2003 年 2 月底於日內瓦討論第一份草案。且根據談判結果，Harbinson主席將在 3 月底提交出第二份談判模式草案。在此之際，紐西蘭政府認為必須持續和其他會員國協商，進而找出可能的折衷辦法。

三、紐西蘭對談判削減模式的觀點

紐西蘭的農業部門(包含生產與加工)的對紐國 GDP 的貢獻相當大，大約高達 17% 的水準。而紐西蘭向來為世界主要農產品出口國之一，該國農產品的出口，在 2002 年時已達 206 億紐幣之多，約佔該國總出口值的 66%。因此紐西蘭對推動世界農產貿易自由化的目標一向不遺餘力，對 WTO 新回合農業談判議題的發展亦十分關注。

對於新回合農業談判，紐西蘭的基本上立場是，它認可 2003 年 2 月所初提出之削減模式草案可以當成未來談判的主要基礎，但是該國卻認為其對農業自由化的推動力道並不足夠，亦即紐國認為未來削減模式對各種扭曲貿易的措施，諸如關稅配額降幅、境內支持削減，出口補貼減少等，應該還需要更高的削減程度，才能符合紐西蘭對農產貿易自由化所期待的目標。紐西蘭認為，所有凱因斯集團成員都樂見，未來農產品的貿易應該等同適用於 WTO 架構對其他非農產貿易之規範，這同時也才能符合農產貿易改革的目標。

¹ 削減模式是指如何達成談判主要目標之一般性架構或方法，例如要如何削減關稅，是藉由一般化的公式而非對關稅逐項討論削減，而削減公式要如何計算，以及實行削減之階段進展為何等等。

² 凱因斯集團(Cairns Group)成員國包括：阿根廷、玻利維尼亞、巴西、加拿大、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、斐濟、瓜地馬拉、印尼、馬來西亞、紐西蘭、巴拉圭、菲律賓、南非共和國、泰國、烏拉圭等國。

以下則分別介紹紐西蘭政府對市場開放、境內支持、與出口補貼各項新回合談判中的削減模式之主要立場和看法加以說明。

(1) 有關市場開放

紐西蘭政府認為，削減模式草案沿用烏拉圭回合公式，設定在 5 年之內逐步削減關稅。該草案中所提，對關稅削減的程度而有三種不同的削減比率。其中，最高稅率的關稅削減（即對原來關稅超過 90% 的項目）幅度為平均 60%。這與凱因斯集團所提議應削減的幅度要來的少很多（凱因斯集團提議削減至 25%，甚至更低）。

其次，紐西蘭認為，削減模式草案雖然認同關稅配額量應該要加以擴大，但卻設定最多只能擴大到關稅配額產品的現行國內消費量之 10%。（儘管有附帶提議允許某些程度的融通，例如只要其關稅配額量高達某種程度，就可以再微幅增加關稅配額），這並不符合紐西蘭和凱因斯集團的期望。

凱因斯集團提議主張新的農業協議應在 5 年內，將關稅配額增加至「現行國內消費量」之 20%。舉例而言，若某國目前某農產品的關稅配額為 5,000 公噸（佔其國內消費量的 5%），依 Harbinson 所提削減模式草案，關稅配額就會增加 10,000 噸，而以凱因斯集團提議來看，關稅配額則應該要增加至 25,000 公噸。

再者，紐西蘭也對配額內關稅及配額外關稅的問題提出看法。舉例來說，現行的關稅配額制度是，只要某產品進口量仍在配額範圍內，產品可能只課徵 40% 的關稅。若假設關稅配額為 500 噸，此時，在進口第 501 噸的該產品時，因為超過允許配額量，就將會被課徵配額外的高關稅；在許多案例中，這些超出關稅配額的產品進口，其適用的關稅稅率，甚至高達數百之鉅，顯然不甚合理。

所以雖然 Harbinson 所提之草案提議削減配額外的關稅，但是實際上，高配額外關稅的設計，本質上就具有是抑止貿易發生的性質，因為在極高幅度的配額外關稅之現行制度下，很明顯根本就不會有任何配額外的貿易發生。

因此，紐西蘭及其他主要農產品輸出國家會認為，配額外削減幅度不夠大。而且，削減模式草案中，對配額內關稅並未有任何削減建議。所以紐西蘭及其他凱因斯集團國家對 Harbinson 的削減模式建議並不滿意。紐西蘭主張配額內關稅也應該要削減，才能夠履行多哈回合的決議，也就是才能有效地改善市場開放的程度。

(2) 有關境內支持

Harbinson 的削減模式草案建議，在五年之中對貿易造成扭曲的境內支持削減 60% 的水準。而紐西蘭和照凱因斯集團的提議是，應該在 5 年的相同期間之內，將境內支持完全削減。

紐西蘭認為，境內支持政策實質上是提供生產者的補貼，這種補貼政策必然會增加產量，繼而使市場發生生產過剩的情形，這些過剩的農產品出口到世界各地，最終結果就會壓低該產品在世界市場中的價格，所以實質上有排擠效果，進而對未進行補貼的國家造成損害。

(3) 有關出口補貼

紐西蘭和其它凱因斯集團的國家一直以來都主張出口補貼是造成貿易扭曲的政

策之一。出口補貼無疑地會對有效率的生產者造成負面影響。目前歐盟是世界上主要使用出口補貼政策的地區（在 2000 年，歐盟光是補貼乳製品就花了二十億紐幣）。

在 Harbinson 的削減模式草案中，則是建議要求已開發國家以 10 年的時間來逐漸削減出口補貼。然而紐西蘭政府和凱因斯集團都認為這個削減的期間過長，紐西蘭提議，出口補貼的完全削減期限，應縮短至 7 年內才合理。

四、紐西蘭對 2003 年 3 月會議的期許

在東京舉行的非正式會議開完後，接著在瑞士日內瓦(2003/2/24~2003/2/28)又召開一個禮拜的商議，紐西蘭政府對 WTO 能否在 2003 年 3 月 31 日的期限內，建立可被普遍接受的談判模式仍表示不樂觀。該國認為，目前各國之間雖對市場開放的程度、境內支持及如何使用最好的方式來削減補貼皆已進行討論，惟會員意見仍然相當分歧。雖然所有會員國仍有共識在 2003 年 3 月應該要形成具體結論，然而，紐西蘭認為要找出解決之道還是有相當程度的困難。特別是，雖然諸多重大議題懸而未決，不過在日內瓦，仍然有許多技術性的議題（像是出口信用、關稅配額、關稅配額管理、特別防衛措施等）已一直在進行中。

資料來源：

1. 林家榮 (2003) 「W T O 新回合農業談判進展」，WTO 農業研究中心網站，
<http://www.arcwto.org.tw/default.asp?sShowType=content&nID=8020100>.
2. MAF (2003) "Update — WTO Agriculture Negotiations." *Rural Bulletin*,
<http://www.maf.govt.nz/mafnet/publications/ruralbulletin/feb-2003/httoc.htm>.
3. MAF (2002) "World Trade Organisation Negotiations on Agriculture." *Situation and Outlook for New Zealand Agriculture & Forestry*,
<http://www.maf.govt.nz/mafnet/rural-nz/statistics-and-forecasts/sonzaf/2002/httoc.htm>.