

美國面對世界貿易組織規範的國內農業支持措施¹

簡立賢 (中興大學應用經濟學系副教授) 編譯

摘要

遵守對世界貿易組織 (WTO) 各種協議管轄之農業和貿易的規範及「爭端解決(DSU)」的承諾是影響美國農業政策的一個主要制約因素。對於國內農業支持管理紀律，則有二個重要的 WTO 協定必須注意，分別是「農業協定 (AoA)」和「補貼及平衡措施協定 (SCM)」。在「農業協定」下，美國政府允諾對於最有可能扭曲貿易的國內農場支持方案，列於琥珀色措施的農業境內總支持 (AMS) 支出每年不會超過 191 億美元；本文根據「農業協定」和「補貼及平衡措施協定」的規則，對美國的國內農業支持方案提出五個具體問題審視，以確定不會違反世貿組織的規則，並能全面遵從 WTO 的限制，避免產生潛在的貿易爭端項目，期能透過建議制度與宗旨的設計，制定符合 WTO 法則的特定方案，以達成美國對 WTO 的承諾。我國於 2002 年成為 WTO 第 144 個會員國，美國政府對 WTO 規範的「農業協定」與「補貼及平衡措施協定」之國內農業支持方案的設計與規劃，當能做為我國未來相關貿易事務之農業立法的參酌。

關鍵詞：農業協定(agreement on agriculture, AoA)、補貼及平衡措施協定(agreement on subsidies and countervailing measures, SCM)、爭端解決(dispute settlement understanding, DSU)、綠色措施(green box programs)、藍色措施(blue box programs)、琥珀色措施(amber box programs)

¹本文主要參考 Schnepf, Randy, 2014, WTO Disciplines of Domestic Support for Agriculture, Congressional Research Service: IN FOCUS, Washington DC. 改寫補充而成。

壹、前言

美國的農業法案(farm bill)為美國行政部門執行農業政策之基礎，大約每隔五年依國內外環境修訂一次。從 1930 年代之後，攸關糧食作物經營農家經濟穩定的農業收入與價格支持計畫，業已成為美國農業法案的一部分。前後連續的農業法案間，或有名稱之不同，但通常會涉及一些現有的農業措施法令項目的修改或替換。歐巴馬（B. Obama）總統於 2014 年 2 月簽署之「2014 年農業法（Agriculture Act of 2014）」，乃為「2008 糧食、保育與能源法（Food, Conservation, and Energy Act of 2008）」之延續與修正，而一如過去在世界貿易組織（WTO）成立後的各農業法案的制訂，美國政府亦會持續承諾每一個新的農場方案，皆會符合世界貿易組織之「農業協定（agreement on agriculture, AoA）」與「補貼及平衡措施協定（agreement on subsidies and countervailing measures, SCM）」兩項措施的規範。

世界貿易組織的「農業協定」，闡明各會員國對農業與貿易政策的規定，包含任何一個年度可能造成貿易扭曲的潛在性，並計算任何扭曲成本之花費以及透過一個公開且透明的方式，向世界貿易組織報告這些成本花費。據此，美國政府承諾在「農業協定」規範下，對於最有可能扭曲貿易的國內農場支持方案²-也就是農業境內總支持（aggregate measure of support, AMS）措施的支出每年不會超過 191 億美元的限制。

另一個需遵從 WTO 的規則為「補貼及平衡措施協定」，其係指國內產業透過國際自由貿易競爭所受到損害時，會員國內所實行的暫時性保護措施，包括當補貼是被「禁止」的（如在確定某些出口和進口替代補貼的情況下），或當補貼是「可操作的」（如因某些顯著的國內支持政策激勵而造成的生產過剩，導致市場扭曲），這些狀況均在補貼及平衡措施協定中予以詳細制約規範。

設計符合世貿組織規則的農場方案，可避免產生潛在的貿易爭端項目。基於對「農業協定」和「補貼及平衡措施協定」的規則，美國的國內農業支持方案均針對五個連串的問題進行具體評估，確定農業方案皆根據世貿組織的規則劃分，方能全面遵從 WTO 的限制，並符合 WTO 規定的法則。這五個與美國的國內農業支持方案相關的連串問題分別是：

- (1) 可否將歸類於綠色措施的最小扭曲農場方案，排除在農業境內總支持的總支出之外？
- (2) 可否將歸類於藍色措施的限制生產方案，排除在農業境內總支持的總支出之外？
- (3) 可否將屬於琥珀色措施，但生產總值小於 5% 且歸為微量比例的項目，排除在農業境內總支持的總支出之外？
- (4) 年度農業境內總支持是否已超過 191 億美元？
- (5) 即使支持方案是完全符合「農業協定」的規則和限制，也不會導致國際市場價格或貿易的扭曲，但是否仍有可能會受到違反「補貼及平衡措施協定規則」的挑戰？

²相關極有可能會扭曲貿易的措施彙整後，統稱為「琥珀色措施（amber box programs）」。

貳、WTO 對美國農業政策的影響

貿易對美國農業部門相當重要，業因美國農業出口大約佔其國內農業生產總額的 20%，有些商品像是棉花、小麥和大豆，甚至有將近 50%或是更高比例的出口份額。但作為 WTO 的會員國之一，美國承諾所有管理國內農場政策的法規皆會遵守世界貿易組織的規範，主要為「農業協定」和「補貼及平衡措施協定」。然而國內農場支持方案卻可能在兩個主要方面違反該國加入世界貿易組織所應遵守的承諾，其一是由於某些市場扭曲計畫超過了政府支出的上限；其二是因為政策的市場扭曲蔓延至國際市場，進而導致明顯的不良效果。

由於美國農業項目多數治理的條文皆為法定，所以縱使是微小的變化亦能透過新的立法來實現，遵從 WTO 規則立意。本文提供了美國國內農業政策對世界貿易組織承諾一個簡要的概述。政策決定者會依據成本及計畫之目標，設計考量對美國農業影響的制度，並執行符合 WTO 規則的規定與紀律，且可避免潛在的貿易糾紛產生。現在政策決策者對於每一個新的農業法案必須面對的一個關鍵問題是：這個法案在 WTO 架構下是否會影響美國的承諾呢？而要回答此一問題，答案不僅取決於該方案的支出成本結構，而且還包括建議制度與宗旨的設計。分述於下：

一、 農業協定 (Agreement on Agriculture, AoA)

世界貿易組織的「農業協定」中，闡明對 WTO 會員國對各自國內補貼（包含出口補貼和市場進入(market access)）有關紀律的一般規則，以決定各會員國國內的農業政策，主要包括：1.任何一個年度是否存有造成潛在貿易扭曲的可能？2. 如何計算任何扭曲之成本花費；以及 3. 如何以一個公開且透明的方式向世界貿易組織報告這些成本的花費。此農業協定為 1994 年烏拉圭回合所通過，其目標是對世貿組織的主要會員國提供一個農業政策的主要架構，透過支持與保護承諾，建立一個公平競爭和市場導向的農產貿易體制，促進各會員國更為開放的自由貿易市場。

由於「農業協定」中是以政府執行的農業政策和方案計畫是否會對生產及貿易產生扭曲作用作為標準，協定中包含詳細的規則和程序，以指導各國在最有可能扭曲生產和貿易中制訂與分類各項農業方案，並在每年計算通過的農業境內總支持³（Aggregate Measurement of Support, AMS）指數的成本及將總成本於世貿組織中報告。具體而言，世貿組織採用了紅綠燈的比喻，將各種國內政府補貼方案劃分為三大類：

（一）綠色措施(Green Box programs)⁴，此計畫是最低程度或非貿易的扭曲，不會直接影響產量與交易價格，並且不受任何花費的限制，為境內措施之一。會員國依

³如果會員國對國內農業補貼的措施會對國內農業產生鼓勵增加生產效果，進而影響到國際農產品之公平交易，WTO 農業協定會將其列為**必須削減**的項目。如是，則各會員國應計算其農業境內總支持（AMS）向 WTO 申報，並在一定期間內予以削減。

⁴「綠色措施」並不是指有利於生態環境的措施。如有機農業產品的保價收購有利於生態環境，但是它不屬於「綠色措施」而屬於「琥珀色措施」。另外，歐盟對農民採取「對人與對地補貼」的單一給

據這些準則制定綠色措施，即農業協定附件二所列之 11 大類：包括政府之一般服務、糧食安全之公共儲量、國內糧食援助、脫勾所得支持、所得保險及所得安全之政府財政支出、自然災害救濟給付、生產者退休計畫之結構調整給付、資源移出之結構調整給付、投資協助之結構給付、環境計畫之給付及區域性協助計畫。

(二) 藍色措施(Blue Box programs)，係指烏拉圭回合農業協定第六條第五款規定之「限制生產計畫之直接給付措施」，此計畫被描述為限制生產計畫之直接給付措施，雖會影響農業貿易，實際上卻不會扭曲市場，其補貼方式可根據固定的地區或產量，或以牲畜的固定數量為基礎。補貼給付標準為不超過基期年產量的 85%，因此，藍色措施是不需納入給付的削減範圍。

(三) 琥珀色措施(Amber Box programs)，係指烏拉圭回合農業協定第六條規定，此方案是最為扭曲市場的部份，而且嚴格受制於每年「農業境內總支持(AMS)」的支出總額。美國農業在琥珀色措施支出上，受限於 191 億美元的總量限制，包括產品與生產要素補貼都需列入削減範圍。依據農業協定，琥珀色措施於已開發國家中應逐年削減 20%，開發中國家則應逐年削減 13%。

除了上述三種方案補貼，「農業協定」另外亦規定禁止的措施(prohibited programs)，亦即紅色措施(Red Box⁵)，此計畫包括某些類型的出口與進口補貼和非關稅貿易壁壘，其未明確列入一個國家的世界貿易組織減讓表或是未被認知於世界貿易組織的正式文本中。另亦規定歸類於琥珀色措施中的「微量免除措施(de minimis exemptions)」又稱為微量措施，則是指當已開發國家對農產品之境內支持金額未超過該年度農業生產總值之 5%，或是開發中國家的境內支持金額未超過 10%時，則歸屬於微量補貼符合免除資格，因此不計入農業境內總支持(AMS)，即可免於削減(圖 1)。

在農業協定之下，美國琥珀色措施的農業境內總支持(AMS)支出額被限制在每年不超過 191 億美元，但受排除微量條款的影響，無論是產品別或是非產品別，大部分美國對於農產品價格與收入支持的支出均已被認定為琥珀色措施(圖 2)，但被列為脫鉤的綠色措施中的直接給付(Direct Payments, DPs)為一例外，故而從農業境內總支持的限制中被排除，而直接給付的實施在 2014 年農業法案(P.L. 113-79)中已被取消。

從 1995 年以來，美國均遵守著農業境內總支持的限制。若干年度間，如 1999-2001 年和 2005 年，亦一直恪守微量豁免合理運用的規定，以排除所有非產品別的琥珀色措施(包括作物保險補貼)，免於在採行這些措施後，拉高對農業境內總支持的水準，反而陷入總量限制之不利情況。

付制，這個措施不會影響任何農產品的產量與交易價格，因此屬於「綠色措施」，但該措施不一定對生態環境有利(彭明輝，2011)。

⁵紅色措施 Red Box 實際上並不是 WTO 條文用語，這裡只是作者採用紅綠燈的比喻。

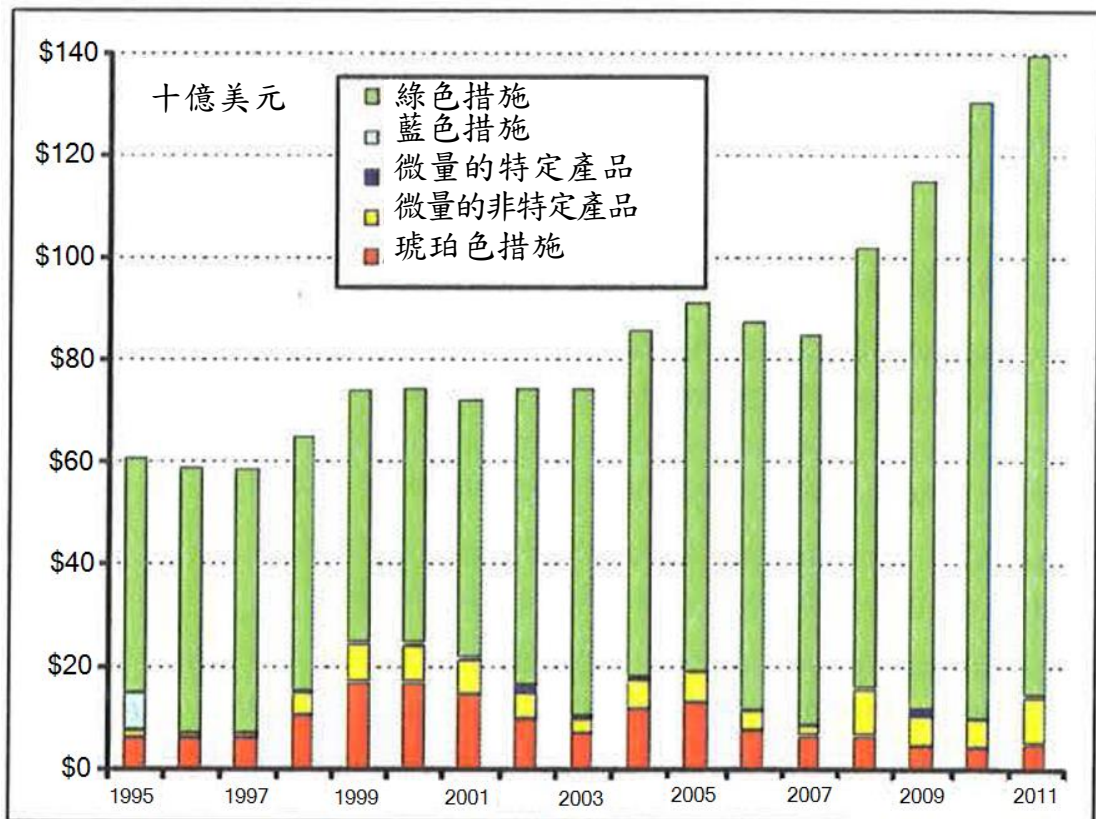


圖 1 依照世界貿易組織分類的美國農業措施的國內消費

資料來源：美國每年對世界貿易組織的通知。

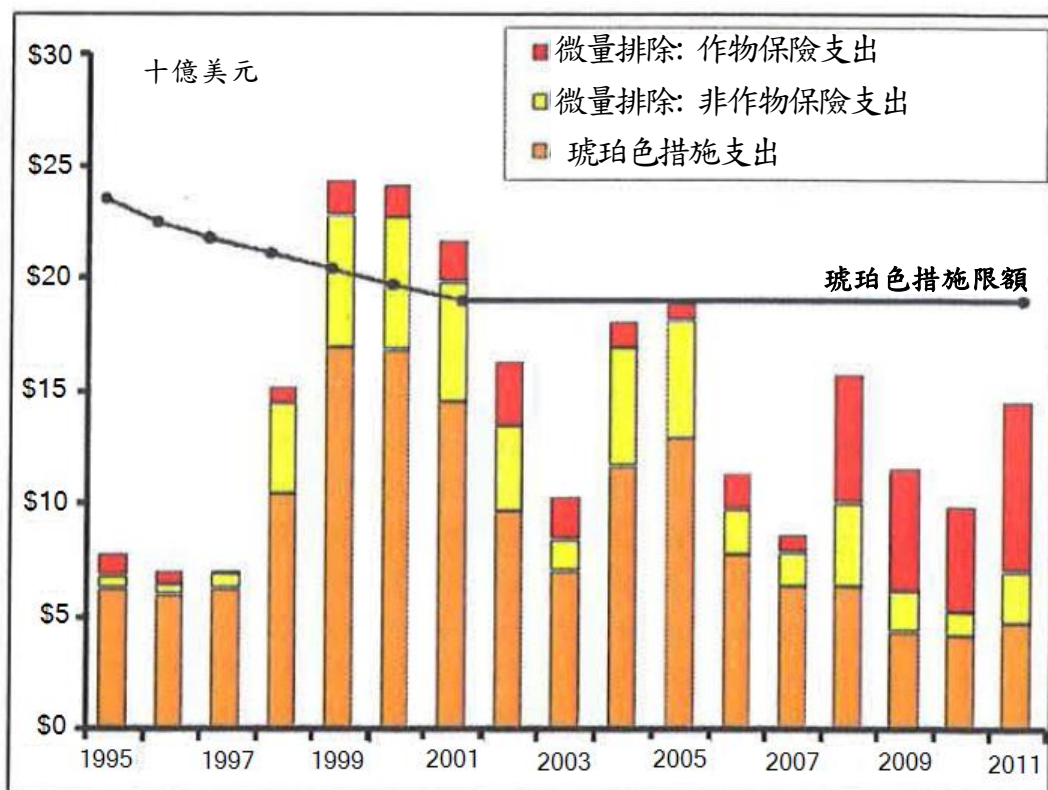


圖 2 美國琥珀色措施支出、微量排除和世界貿易組織的支出限額

資料來源：如圖 1。 註記：目前美國的琥珀色措施限額為 191 億美元/年。

二、 補貼及平衡措施協定(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM)

WTO 對於補貼及平衡措施之規範稱為「補貼及平衡措施協定」，係指經由國際自由貿易而對國內產業遭受競爭所受到損害時，會員國內實行的暫時性保護措施，稱為「進口救濟」(import relief)，包括：1. 是針對不公平貿易的傾銷行為或貿易對手國政府的補貼所造成產業損害，而採行的「反傾銷措施」或「平衡措施」；2. 是針對大量進口而採取的「防衛」措施。「補貼」為會員國之境內措施，是政府對產業所提供的協助，但於國際貿易角度而言，補貼、關稅及進口配額等皆為常見的貿易障礙，都會對國際貿易產生扭曲影響。

除了給付補貼限額之外，在某種程度上，當國內農業政策影響到國際市場時，美國農業法案也受到「補貼及平衡措施協定(SCM)」的規範。主要有兩種情形，首先是當補貼是被「禁止」時，例如在確定某些出口和進口替代補貼存在的情況下；其二為當補貼是「可操作的」政策時，例如因某些顯著的國內支持政策激勵而造成的生產過剩，導致市場扭曲，出現包括較低的市場價格或是貿易模式改變等現象下，這些情況均詳細制約規範在 SCM 中。

過去世界貿易組織對於一項特定商品的補貼是否會導致市場顯著的扭曲，然後伴隨因其所產生之市場不利影響(adverse market effects)的判斷，主要乃是下列幾項檢視準則。首先，補貼必須符合以下的標準：

- (一)對於某項農產品商品而言，補貼佔有農民收益的大部分，或者是涵蓋很大比例的生產成本；
- (二)補貼的商品對於全球市場非常重要，無論是在生產或是貿易上均佔有大量比重；並且在相關的商品市場當中，補貼與不利影響之間存在一種因果關係。

其次，一個政策的市場扭曲(market distortion)必須對貿易和/或對於商品的市場價格具有可衡量之市場影響。因此必須考量：

- (一)補貼是否取代或是阻礙同類商品進口到國內市場？
- (二)補貼是否取代或是阻礙由另一個世界貿易組織之會員國所出口的同類商品？
- (三)由於補貼所導致的生產過剩以及因其而產生的過量出口或是先前的進口取代，是否會造成嚴重的價格抑制、價格削減或是在國際市場上的銷售量的損失？
- (四)補貼是否會導致採行補貼會員國在世界市場的佔有率增加？

三、 爭端解決(Dispute Settlement Understanding, DSU)

世界貿易組織的「爭端解決(DSU)」為會員國們提供一個解決貿易爭端的管道，對於一個在「補貼及平衡措施協定(SCM)」中受到質疑的農場計畫方案，會員國們首先必須努力透過各種協商去解決他們的爭端，但是如果這些方式都失敗的話，質疑的會員國可以要求世界貿易組織的爭端解決小組來審查該事件，此小組會重新審查相關的貿易與市場數據，並且決定該計畫是否造成了嚴重的市場扭曲。「爭端解決(DSU)」小組會對上訴機構(Appellate Body, AB)的審查提供小組報告，以確認其會員國是否已

違反 WTO 規定。如果當世界貿易組織裁決小組公布的時間表無法用以撤銷或是改變那些違規的政策時，那麼提出訴願的會員國也可能採取相應的對策。

不過，由於補貼極有可能會扭曲市場，因此根據在上述提到的「補貼及平衡措施協定(SCM)」之判斷準則，採行補貼政策的會員國是可被其它會員國控告(actionable)或是被世界貿易組織禁止(prohibited)的。針對透過激勵而生產過剩並且導致較低的市場價格或改變貿易型態的補貼政策，可向世界貿易組織提出告訴，要求相關政策必須被撤銷或是調整，期能最小化或是消除補貼的扭曲層面。對於某些出口與進口替代補貼，世界貿易組織則是要求必須在一個簡短的時間表內，一同停止或是撤銷，「不得延遲」。

由於美國農產商品在許多國家與市場均扮演重要角色，美國農業法案與其授權政策便常常受到嚴格的監督，不是用以對應是否符合 WTO 的法規，就是擔心它會降低未來多方協商的成果或是產生阻撓。

世界貿易組織的棉花案例則突顯「補貼及平衡措施協定(SCM)」規定對於規範美國政策仍具相當的重要性。在該案例中，世界貿易組織爭端解決小組否決了美國的棉花支持計畫以及 GSM-102 出口信貸擔保。由於裁決的結果及對於世界貿易組織裁決的反擊可能性，美國乃作出重大的政策改變，得以使相關的方案能夠符合世界貿易組織的規定。

1974 年通過的第 301 條貿易法對美國貿易代表辦公室(USTR)在處理限制性的對外貿易慣例，無論是「有利害關係」或是「自行協議」的一方，提供了一個積極的處理機制，包括透過發起組織⁶爭端解決(DSU)調解及授權該辦公室，對未遵守組織決策的會員採取報復行動。截至 2013 年 12 月 23 日，WTO 之「爭端解決(DSU)」已有 474 件投訴案子，其中約有一半，美國作為原告或是被告，美國貿易代表辦公室(USTR)將代表與各會員國解決爭端。雖然歐洲聯盟質疑此 301 條款，因為 WTO 要求美國貿易代表辦公室對違反了 DSU 的世貿組織有關的爭議可以採取片面行動，但是美國最終還是遵守 DSU 的義務。

WTO 爭端解決過程包括三個廣泛的階段：進行協商、世貿組織小組或要求上訴機構審查、以及，如果必要的話，執行爭端解決(DSU)。在進行其工作中，世貿組織小組和上訴機構(AB)遵從 DSU 第 3.2 條的規定，它提供世貿組織爭端解決機制「用於維護適用協定項下的成員的權利與義務，並澄清這些現行的協定是按照國際公約慣例解釋規則之規定」並補充「DSB⁷的建議以及裁定不能增加或減少適用協定所規定的權利和義務」，在早期的 WTO 爭端解決程序，世貿組織上訴機構之「一般解釋規則」是記錄在維也納條約法(Vienna Convention on the Law of Treaties)第 31 條內，以第 3.2 條國際法的解釋性規則構成。

此外，DSU 適用於 WTO 協議下產生的所有爭議，稱為「適用協定(covered agreements)」，完整列於烏拉圭回合(Uruguay Round)條文之多邊貿易協定(multilateral

⁶當時的世界貿易組織平台為關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade)，簡稱 GATT。

⁷DSB:The WTO Dispute Settlement Body.

trade agreements)內，這是所有世貿組織成員必須接受的條件。烏拉圭回合談判不僅發揚原來關貿總協定(GATT)的義務，同時也擴大了新的協定與義務，如農業協定(Agreement on Agriculture)、衛生和植物檢疫措施應用程序的協議(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)、反傾銷協定(Agreement on Antidumping)、補貼及平衡措施協定(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)以及服務貿易總協定(General Agreement on Trade in Services, GATS)。換言之，在烏拉圭回合後，過去那些無法以貿易爭端方式裁決的事項，DSU 已經可以應用在這些協定上，也造成現在裁決這些爭議比過往更具司法性質，更創建了 DSU 應用的潛力與必要性。

參、符合 WTO 的國內農業支出評估

目前美國承諾每年會根據「農業協定」的規範，對國內琥珀色措施貿易的支持預算支出不會超過 191 億美元。世貿組織的農業協定程序在進行分類和統計扭曲貿易的支持計算上，雖然非常複雜，但是仍可以透過五個連串的問題對於一個新的農業法案進行評估審視，透過檢視其花費是否在境內農業總支出的限制範圍內以及是否符合世界貿易組織的規則，以決定該法案內的措施如何分類。

一、歸類為綠色措施而可能對於生產與貿易扭曲最小的政策，可以被排除在 AMS 總支出之外嗎？

因為世貿組織認定綠色措施的補貼支出是最低限度或非貿易扭曲的措施，因此是沒有限制的。要獲得豁免的綠色措施補貼，其程序必須滿足兩個一般的標準，以及相對於不同類型的農業相關方案具體的條件。這兩個一般標準是：它必須是一個政府資助的政府方案（包括支出或收益放棄），其中不涉及來自消費者的轉移；其次它不能有對生產者提供價格支持的影響。此外，每一個符合綠色補貼的方案必須至少符合以下一個特定的方案標準和條件：

- (一) 一般服務(general service)：受補貼的農業或農村社區一般不能再提供直接給付給在地生產者或加工者。相關補貼方案可以包括：研究，病蟲害防治，培訓、推廣、諮詢或服務，檢驗服務，包括健康、安全、分級或標準化，運銷和推廣服務，也包括訊息諮詢與推廣，但對購買者提供價格折扣或其他經濟利益之支出除外；和一般如公用事業、交通運輸、或港口設施現有的基礎設施，供水設施或其他基礎工程建設。
- (二) 糧食安全之公共存糧(stockholding of products for/food security)：按目前的市場價格計算公開收購，財政透明並必須被整合於一個國家法定的糧食安全計畫內。
- (三) 國內糧食援助(domestic food aid)：政府在財務透明下，依據明確規定的資格和營養準則，以目前的市場價格採購。
- (四) 分離所得支持(decoupled income support)：利用一個明確的固定基期標準規定，不會因為國內或世界價格、作物類別或產量或牲畜的生產量或生產要素，而改變的生產者直接給付。

- (五) 所得保險和所得安全之政府財政支出(income insurance or income safety net program)：資格定義為農業收入損失超過 30%的平均前三年總收入（或淨利潤換算的當量或前五年的奧林匹克平均值），用這樣的給付補償使農民一年的收入損失小於 70%，其支付根據完全以收入為基準，不以生產、價格或投入來計算。本項給付及自然災害救濟給付(下列第六項)之總給付，不能超過生產者總損失的 100%。
- (六) 自然災害救濟給付(natural disaster relief)：無論是直接給付還是通過政府的農作物保險，必須是政府承認的災害方能使用。給付標準決定於生產前三年（或五年平均奧林匹克平均值）期間超過 30%的生產損失，只適用於收入、牲畜、土地或其他生產要素的損失，不能超過總成本或未來需要的數量生產，並且不能超過生產者總損失的 100%。
- (七) 生產者退休計畫之結構調整給付(structural adjustment through producer retirement)：此計畫內為促進生產者明確的「完全及永久」地從農業生產退休或進入到非農的活動中。
- (八) 資源移出之結構調整給付(structural adjustment through resource retirement)：此方案旨在消除土地、牲畜、或其他銷售生產資源，給付具有土地退役至少三年及牲畜被永久處置的條件、不特別指定任何替代用途在行銷農業生產資源上、不相關的生產類型及數量，或使用剩餘的生產資源制定產品的價格。
- (九) 投資協助的結構調整給付(structural adjustment provided through investment aids)：投資方案必須明確地協助財務結構或經營環境不佳的生產者；為了使農地私有化亦可適用。
- (十) 環保計畫之給付(environmental program payments)：其資格必須明確為政府環境或保護計畫的一部分，並且必須是符合生產方法或投入的特定條件的項目。其參與方案的給付被限制在必須是符合規定的額外成本或收入損失。
- (十一) 區域性協助計畫支付(regional assistance program payments)：應僅限於能夠客觀明確地標明其管理/擁有的鄰接地理區域將處於不利地位，並在法律或法規上明確規定將對該地區產生非臨時性困難而受到影響與損失的生產者。同時為避免政策所可能產生的不當管理危險，對於在任何一年內之給付補償，也做了嚴格的規範，包括：不能與生產種類、產量或於基期年後任一年(除非降低生產)的價格有關；如果涉及到生產因素，高於門檻以上部分之給付，應採遞減之比例；以及應限於該地已從事農業生產所遭受之額外的成本或收入損失。

總而言之，上述措施皆有資格獲得被安置在綠色措施補貼中（即可免除 AMS），只要它們符合一般標準，及另外符合特定措施本身類型的任何標準，那麼該措施即是可豁免。如果沒有，則進入下一個步驟以確定它是否具備獲得藍色措施補貼的豁免資格。

二、歸類為藍色措施的限制生產方案，可以被排除在 AMS 總支出之外？

在藍色措施補貼上是沒有受到任何限制的，這部分是因為該措施含有防止生產擴大的保障措施。要獲得豁免的藍色措施補貼，農業法案的直接給付必須在限產計劃之下，而且必須滿足任一個下述條件：

- (一)基於固定的面積和產量，或；
- (二)生產基期年產量的 85%或更少，或是；
- (三)如果為牲畜給付，可以在固定牲畜頭數下進行。
- (四)如果這些條件得到滿足，則該藍色措施是可豁免。然而，如果不是，則會被認定是琥珀色措施，下一個步驟則是確定支出是否高於或低於 5%的微量比例(de minimis exemptions)。

三、屬於琥珀色措施，但如果生產總值小於 5%，則可以歸為微量措施，排除在 AMS 總支出之外？

農業協定指出，WTO 已開發國家成員(包括美國)在計算其農業境內總支持(AMS)時，不論方案是特定商品、產品總值或不是特定商品，其琥珀色補貼方案的相對價值或對於任一特定商品如果其總成本很小則是不必列入的。換句話說，潛在貿易扭曲的「琥珀色措施」可能排除下列兩項微量條件。

(一)特定產品的境內支持(product-specific domestic support)

會員國之「基本農產品在相關一年的總生產價值不會超過 5%」的條件係需要對一個特定產品提供支持的所有措施進行檢視，而不只是單一衡量方式，以確定微量 5%的條件是否符合。例如 2011 年美國玉米產值的 5%為 38 億美元，而相較之下，玉米的特定農業境內總支出額(AMS)則為 1,340 萬美元，因此以 2011 銷售年度(marketing year)來看，全部 1,510 萬美元是都可以於農業境內總支持中豁免。相反的，美國食糖支持為 14.16 億美元，很容易就超過 2011 年度特定產品微量 5%的 1,659 萬美元，因此，均會計算進入 AMS 的限制額度。

(二)非特定產品的境內支持(non-product-specific domestic support)

對所有非特定產品的支持「會員國的農業生產價值」的條件，係須對一個特定產品提供支持的所有措施進行檢視，以確定 5%的條件是否符合。例如 2011 年美國向 WTO 告知的農業總產值為 3,808 億美元。因此非特定產品支持的 5%門檻為 190 億美元。而美國在 2011 年告知的非特定支持計算值為 92 億美元。因此 92 億美元乃全額在 AMS 的限額中豁免。

這些規定被稱為所謂的微量條款(de minimis exemptions)。需要注意的是這無法確認在生產值 5%之下是否為一個單一的琥珀色補貼措施（即不屬於綠色或藍色）。必須還要考量其他非豁免（琥珀補貼）措施提供的支持。如果有任何特定的成本措施有效地讓總支持超過 5%，那麼所有的這種支持都必須計算列入美國年度總 AMS。

四、年度農業境內總支持(AMS)是否已超過 191 億美元？

所有的支持是沒有資格獲得多一年的豁免。

(一)如果美國農業境內總支持(AMS)不超過 191 億美元，即滿足對世界貿易組織的承諾。

(二)如果 AMS 超過 191 億美元，便會有失對世界貿易組織的承諾。

截至 2011 年，美國已經通知世界貿易組織其最近一年的農業境內總支持，而其從未超過該有的 AMS 之限制。最為接近的限制支出是在 2000 年，美國通報達 168 億美元的農業境內總支持金額。

五、即使支持方案是完全符合「農業協定」的規則和限制，不會導致國際市場價格或貿易的扭曲，但仍有可能會受到 SCM 規則的挑戰？

「補貼及平衡措施協定」是另外一個符合 WTO 承諾的考慮是，國內農業支持計畫必須對於國際市場由於國內農業支持政策所產生的逆向市場(adverse market)效果造成的外溢效果進行管控。這與美國特別有關，因為美國是一個主要農產品的生產國、消費國、出口國和/或進口商，特別是溫帶農作物(其是主要的美國農場計畫支持的受益者)。如果一個特定的美國農場方案被認為是導致其他 WTO 會員國產生不利影響的市場扭曲的原因，即使該政策符合所有農業協定的承諾和商定的消費限額，但該方案仍可能會受到世貿組織爭端解決程序的挑戰，例如巴西向世界貿易組織申訴美國棉花方案，就是一個最好的例子。

肆、結語及對我國政策啟示

農業協定的結構中，對各種不同支出限制的規範跨越了琥珀色、藍色及綠色補貼的範圍。利用沒有限制支出的綠箱補貼，輔以強加限制農業境內總支持(AMS)的支出，世界貿易組織其實隱性鼓勵各會員國制定與綠色措施能夠對等的國內農業支持方案。而始於 2001 年的多哈回合多邊貿易談判(Doha Round of multilateral trade negotiations)，雖是目前世界貿易組織農產品貿易談判回合，然由於各會員國間存在嚴重歧見，是否能夠相互妥協而達成共識，仍有待觀察。

當然，美國通過的農業法案其實不僅只作為立法者考慮政策選項，其他國家除了認為這是可以用來檢視美國遵守農業協定的承諾是否落實的根據外，也反映美國在多哈回合談判(Doha Round of talks)中到底處於何種堅定地位。不過近期由於中國大陸與美國對於農業補貼的議題存在嚴重歧見，而且雙方均無退讓的跡象，也導致多哈回合談判能否在近期取得顯著進展，並不樂觀。這種零和發展，也醞釀出國內政壇鷹派的說法漸居上風，認為：既然外國拒不退讓，美國新農業法中似乎也無須輕言對於國內農業保障予以單方面退讓的討論。

目前截至 2018 會計年度為止，美國農業政策的預算都仍是由 2014 年剛通過的新農業法案所授權。當然在考量財政與社會觀點後，2014 年農業法案對於農場所得安全網做了重大的改革，包括廢除直接給付並且創造新的「淺損失計畫(shallow loss program)⁸」概念以求公私部門共同分攤風險的意圖，清楚界定市場利損、合理損失與

⁸參閱簡立賢，2014，美國農業法案體系與推動機制之研究，行政院農業委員會 103 年度科技計畫研

嚴重虧損的因應處理機制。然而，這對於世界貿易組織用以評估美國新農政中保護程度高低，所需進行的分類評估和新的國內支持計畫之潛在市場影響衡量而言，其實都言之過早，畢竟目前還不清楚美國農部將會如何對這些新方案措施進行分類，且有許多計畫目前尚未完全實施，也為了取得足夠之基本資料，因此其成效尚難評斷。根據過去經驗，美國農部有可能要等到 2017 年年初，才會在蒐集足夠數據後提出新法案施行首年，亦即是 2014 年的開支內容。

由上述討論可知，美國目前的施政目標乃是大幅度減少扭曲貿易的支持和制訂更強勢的規則，以確保所有與生產相關的支持均受到世貿組織紀律規範，而堅持落實世界貿易組織保護高標的「綠色措施」以及靈活運用「琥珀色措施」，更是減少貿易扭曲支持農業最大限度的保護方式。與此同時，美國國會將會檢視國內農業的政策措施，以符合「農業協定」與「補貼及平衡措施協定」的規定。雖然近年我國相關農業政策調整相對變化不大，不過相關農政單位仍直得審慎追蹤與探索美國對於保護措施認定的態度。美國是否在農業政策內容進行大幅調整後，會以強勢規範與其強大市場力量，更加對其相關的國內農產品予以保護支持；但是在國際市場上，卻一再要求其他貿易關係密切國家削減與美國生產無關的其他項目支持的相關措施，以符合世界貿易組織的規範，實在值得我國密切注意。

伍、參考文獻

- Schnepf, Randy, 2014, *Agriculture in the WTO: Rules and Limits on Domestic Support*, Congressional Research Service: RS20840, Washington DC.
- Schnepf, Randy, 2014, *WTO Disciplines of Domestic Support for Agriculture*, Congressional Research Service: IN FOCUS, Washington DC.
- Schnepf, Randy, 2014, *Farm Safety Net Programs: Background and Issues*, Congressional Research Service: IF00055, Washington DC.
- Shedd, Daniel T., Brandon J. Murrill, and Jane M. Smith, 2012, *Dispute Settlement in the World Trade Organization (WTO): An Overview*, Congressional Research Service: RS20088, Washington DC.
- 中華經濟研究院 WTO 及 RTA 研究中心，<http://web.wtocenter.org.tw>
- 簡立賢，2014，美國農業法案體系與推動機制之研究，行政院農業委員會 103 年度科技計畫研究報告。