

WTO 杜哈回合談判貿易自由化對於小農與農產貿易之涵義

— 參加 APO 研討會紀實與心得 —

洪忠修*

壹、前言

亞洲生產力組織 (Asian Productivity Organization; 簡稱 APO) 原訂於去 (2006) 年 8 月間在印度舉辦「WTO 杜哈回合談判貿易自由化對於小農與農產貿易」 (Study Meeting on Implications of Trade Liberalization under the WTO for Small Farmers and Agricultural Trade) 研討會。嗣因世界貿易組織 (World Trade Organization; 簡稱 WTO) 秘書長拉米 (P. Lamy) 於去年 7 月 24 日「貿易談判委員會」(TNC) 緊急會議中正式宣布, 由於農業與非農產品市場進入議題之減讓模式談判已告失敗, 爰建議新回合談判中止進行 (suspend), 故 APO 秘書處與印度國家生產力委員會 (National Productivity Council; 簡稱 NPC) 乃決定將研討會順延。迨至 WTO 秘書長拉米於今 (2007) 年 1 月 31 日, 正式宣佈全面恢復談判, 農業談判之正式與非正式會議接續召開, 因而 APO 與 NPC 乃訂於今年 3 月 21 日至 3 月 26 日在德里舉行本次研討會, 會議地點則選定在德里的印度國際中心 (India International Center; 簡稱 IIC)。對於 APO 與主辦單位工作人員的用心, 令本次研討會得以順利完成, 謹特別表達誠摯的謝意。

本次研討會係 APO 針對 WTO 新回合農業談判進展與未來可能發展方向等議題, 所規劃之重要研會活動項目之一。APO 邀請派遣參與者 (Participant) 與會的國家, 包括我國、孟加拉、柬埔寨、斐濟、印度、印尼、馬來西亞、蒙古、尼泊爾、巴基斯坦、菲律賓、泰國與越南等 13 國 19 位代表發表國情報告 (Country Report); 另由 APO 針對研討會主題, 分別邀請菲律賓、澳洲、孟加拉、泰國與印度籍等 7 位學者專家 (Resource Speaker) 進行專題演講。

貳、研討會內涵

由於 WTO 已於今年 1 月 31 日全面恢復談判, 為因應農業貿易自由化下對小農

* 國立中興大學應用經濟系博士及國立空中大學兼任助理教授。

與農產貿易的影響與衝擊，本次研討會首先指出研討會背景 (Background)、定位研討會目標 (Objective)，以及界定與聚焦討論範圍 (Scope)，作為辦理本次研討會內涵。

一、研討會背景 (Background)

揆諸本次研討會之背景與議程設計精神，首先呼應 WTO 新回合談判側重在發展性議題上，對於開發中國家 (developing country) 與低度開發 (least developed country) 權益的重視，非以往 GATT 各回合談判，由已開發國家 (developed country) 強力主導可比擬。本次研討會特別關切低度開發國家與糧食淨進口之開發中國家，此二類型國家之小農經營者，或因基礎生產條件不足、或因資源有限、或因缺乏競爭力，在面對 WTO 要求農產品貿易自由化，以及境內農業補貼措施調整下，遭遇諸多衝擊與困難。為維護此類型國家之農業生存，有三個談判主題 (three pillars)^{註1} 應予重視，即特殊產品 (Special products)、特別防衛機制 (Special Safeguard Mechanisms)、特殊與差別待遇 (Special and Differential Treatment)。

二、研討會目標 (Objective)

回顧 2006 年 7 月談判中止，肇因於會員間意見分歧所致，故本次研討會確立 3 個目標。目標 1，探討農業談判進展與其意涵，供 APO 會員國知悉；目標 2，令決策者得以自農業談判進展與其意涵中，獲取經驗並提升其政策制定能力；目標 3，評估與確認與會之會員國的發展經驗，發掘足以提升小農國家競爭力的有效策略與措施，獲取最大利益。

三、討論範圍 (Scope)

為了令研討會討論過程得以順利聚焦，以契合並呼應召開研討會的背景，達成預定目標效益，APO 與 NPC 等主辦單位界定 7 項討論題綱，包括 (1) 新回合農業談判各與會國所面對之重要挑戰，(2) 新回合農業談判對亞洲開發中國家之意義，(3) 優惠貿易協定與農業貿易自由化問題，(4) 農業發展與農產品貿易未來趨勢，(5) 非關稅貿易障礙對亞洲開發中國家的影響，(6) 農產品貿易自由化對小農經營的影響，(7) 印度成功發展經驗分享等 7 項。

參、研討會議程設計

根據 APO 對於研討會的活動規劃設計，主要分為 4 個部分，包括：專題演講、各國國情報告與分組討論等 3 個主題。

^{註1} 就 WTO 新回合農業談判內容而言，一般有所謂三大議題 (three pillars) 之論，即市場進入 (Market Access)、境內支持 (Domestic Support) 與出口競爭 (Export Competition) 三者。

一、專題演講 (resource paper)

本次專題演講內容，環繞在杜哈回合農業談判議題 (New Round of Trade Negotiations for Agriculture)。受邀請之專家學者以其豐富的學識與經驗，精闢完整地闡述 WTO 新回合農業談判之發展歷程，一方面，就目前 WTO 多邊談判面臨的瓶頸進行分析，並解析農業談判各主要集團國家在新回合農業談判中，各自所採取的基本立場、理念，以及訴求的目標。另一方面，並就 WTO 多邊談判受挫之後，會員國之間興起雙邊合作，替代多邊合作功能，諸多的自由貿易協定 (Free Trade Agreement) 如雨後春筍般現出，促成自由貿易區 (Free Trade Areas) 興起，對國際貿易的影響。

(一) WTO 秘書處 Dixit 先生講述「新回合農業談判進展：關鍵議題與其對亞洲開發中國家之意涵」(State of play in the WTO-DDA agriculture negotiations: Key features of the main proposals and their implications for developing countries in Asia)

Dixit 先生表示，依據其個人觀察現階段新回合農業談判的關鍵議題為，市場進入 (Market Access) 與境內支持 (Domestic Support) 二者。由於各會員國對於該二項議題的談判立場相當分歧，首先，在市場進入議題方面，主要為農產品降稅公式 (Tariff Reductions Formula)、敏感性產品 (Sensitive Product) 項數、特殊產品 (Special Product) 定義、特別防衛措施與機制 (Special Safeguard Mechanism) 啟動等尚存嚴重歧見；其次，境內支持議題方面，為削減境內支持幅度、削減 AMS 與微量比例 (De Minimis) 與設定個別產品 AMS 上限、藍色措施 (Blue Box) 運用等亦明顯產生歧見。因此，一般觀察，預期新回合農業談判在近期內仍恐無具體結果。

(二) 亞洲及太平洋經濟社會委員會 (亞太經社會，UNESCAP) 貿易與投資處 Mikic 博士講述「亞太地區之優惠貿易協定與農業貿易自由化」(Preferential trade agreements and agricultural trade liberalization in Asia and the Pacific)

Mikic 博士表示，透過優惠貿易協定措施與途徑，可有效促進亞太地區國家貿易自由化目標。Mikic 博士運用亞太貿易與投資資料庫 (APTIAD) 之基礎，以 2007 年 2 月 26 日亞太地區 87 個有效之優惠協定 (其中 62 個屬於雙邊自由貿易協定、11 個屬於區域自由貿易協定、11 個屬於國家對區域自由貿易協定，以及 3 個為全球或國家之間的複邊自由貿易協定) 進行分析。藉由上述各種型式自由貿易協定的優惠措施，著實有利於貿易活動的進行，歸納並分析亞太地區之商品貿易統計資料，具有以下幾項重要之指標意義，(1) 自由貿易協定有效促使貿易活動的快速發展，以及促使貿易國之間的緊密結合；(2) 藉由自由貿易協定更親密的伙伴關係，有助於多邊貿易談判的包容與協調；(3) 由於區域內的自由貿易行為，恐阻礙全球貿易自由化的快速推展。

Mikic 博士指出，自 1990 年代後期以來，亞太地區的自由貿易協定如雨後春筍般地快速增加，不論是雙邊或區域性的自由貿易協定皆呈現快速發展的結果。自發性的區域主義廣為盛行，這種發展動力主要來自二項因素，首先是執政者的政策意圖；另一者是來自市場的力量與企業家的推力。Mikic 博士表示，以近年來亞太地區的發展經驗而言，透過基於區域政治關係導向（political relation）的發展作為，正是引導區域自由貿易協定快速發展的基礎所在；反之，倘若缺乏這股區域政治導向的推力時，區域自由貿易便不易形成。顯示區域貿易協定發展與區域政治力量二者之間緊密的關係。然而，另一方面，正因為政治力的介入，區域自由貿易協定的發展，經常缺乏基於長期性（long-term）經濟因素之設計與考量，以致經濟性的發展目標並不明確，最終影響全球自由貿易的發展。因此，Mikic 博士提出三項推動區域自由貿易發展的主張，首先，應建立在符合 WTO 多邊利益架構下的區域發展協定；其次，致力於區域經濟朝向全球自由化發展的方向前進；最後，結合經貿專家學者、政治人物，以及企業家等三者的合作力量。

二、國情報告（Country Report）

本次研討會之規劃，APO 原邀請與會的國家與參與者，計有我國在內的亞洲地區 14 國家、20 位參與者，惟受邀請之斯里蘭卡參與者因故未能如期與會。因此，本次研討會實際為 13 國 19 位參與者出席與會。

2007 年 3 月 21 日上午進行報到與開幕式活動，首先由主辦單位說明會議進行方式與行程，並介紹與會貴賓與進行參與者的個人介紹，為是次會議揭開序幕。稍後隨即接連舉行 6 場次精彩的專題演講，並於第二天 3 月 22 日下午起，進入研討會的另一項重頭戲—各國國情報告。由於本次研討會與會之諸多國家，各國之社會經濟狀況變異不小，包括相對較為低度開發的太平洋島國、南亞經濟落後的國家，以及東南亞新興開發中國家等，其中則以我國具備成熟穩定的經濟發展水準與表現，最具學習典範。因此，各與會國家代表對我國參與 WTO 的實務經驗，以及我國農業調適作法等，無不表示高度的興趣。

本次所作之我國國情報告，係針對我國參與 GATT/WTO 國際經貿事務所作的努力作報告，首先說明我國農業部門基本結構，次第介紹我國經貿活動推動成就與國際經貿自由化對我國的優劣影響，說明新回合農業談判過程我國所持基本立場，並以新農業運動的施政計畫，作為我國農業部門之調適策略等內容進行報告。由於本次會議我國派遣農委會國際處林家榮技正與筆者二人出席與會，因此採分工合作方式，由林家榮技正簡報、筆者詢答方式進行國情報告。

除了我國的國情報告外，所有與會的參與者，在日後的兩天當中陸續完成國情報告。由於本次與會之東南亞、南亞與太平洋地區諸國，除少數較進步的開發中國家之經貿發展稍具成果外，多數與會之開發中國家或低度開發國家仍具發展空間，且由於各國參與 WTO 的模式、經驗與談判訴求差異甚大，故對於國際經貿活動的立場明顯不同。

肆、研習心得

WTO 一般常與國際貨幣基金 (International Monetary Fund; 簡稱 IMF)、世界銀行 (World Bank; 簡稱 WB) 相提並論，三者分別職司國際貿易、國際金融與國際投資業務。WTO 以其組織具備國際法人的地位、其協定具有國際條約的強制性，以及提供作為談判機制與場合，可謂為國際經貿聯合國。根據 WTO 網站統計資料顯示，2005 年我國出口貿易額為 1,978 億美元，佔全球出口貿易總額 10 兆 4,310 美億美元的 1.9%，排名全球第 16 位；進口貿易額為 1,826 億美元，佔全球進口貿易總額 10 兆 7,830 億美元的 1.7%，排名亦為世界第 16 位，顯見我國深厚的經貿實力。

自 2002 年元月起，我國重回國際經貿組織，作為國際經貿社會的一份子，未來更須善盡責任與義務，除了應積極與各會員國多方互動外，熟悉 WTO 的相關規範更為必要課題。藉由本次赴印度參與研討會的機會，得以與經濟發展不同類型國家進行意見交換，以下僅提供四點淺見，作為本次研習心得與代為結語。

一、兼容並蓄的 WTO

截至今年 1 月 11 日越南成為最新的會員為止，WTO 已有 150 個會員體，會員體間屬性相當多元，政治體制上包括自由民主與共產社會國家；經濟發展程度上則有已開發、開發中與低度開發之別。本次研討會在不同的專家學者與參與者見解中，我們得以從容了解各國對 WTO 的觀點與立場。然而，此一觀點亦正符合 WTO 兼容並蓄的精神，同時包容「東西」與「南北」國家在內；所謂東西國家，係指實施自由經濟制度的民主國家，以及實施經濟統制的社會主義國家；所謂南北國家，係指北半球經濟成熟發展國家與南半球低度發展國家而言。

藉由本次出席來自不同國家參與的研討會，更令人體會到 WTO 的多元化。各會員對於農業部門發展的政策工具不同，例如我國已朝向制度進步的政策屬性發展，而其他相對發展較為落後的國家，仍舊以基礎建設 (infrastructure) 為發展訴求，在在顯示不同國情對於政策工具的依賴。此外，值得一提的是在國情報告中，強調因應日益國際化的趨勢，為提高我國農產品的競爭能力，特別介紹我國刻正極力推動生產履歷 (traceability) 的措施。此一議題並引發參與者和與會指導的專家學者熱烈討論，其中又以經濟條件相對於其他與會國家較為進步的泰國，其參與者 Rojkittikhun 先生表現出高度的興趣，與筆者再三討論我國推動生產履歷的內涵，再次驗證不同國情對於政策工具的認知與依賴，更確認 WTO 會員體的多元屬性。

二、區域經濟整合趨勢

近代以來，隨著市場經濟快速興起，國際間經貿合作關係已由早期商務條約 (Commercial Treaties)，逐步演變為自由貿易區 (Free Trade Areas)、關稅同

盟(Customs Union)、共同市場(Common Market),乃至經濟同盟(Economic Union)等區域合作組織,意謂區域經濟整合已為不逆的發展趨勢,WTO 各會員國在密切的國際經貿過程中,已形成諸多的經濟結盟與組織。

我國與巴拿馬於2003(民國92)年8月21日正式簽署自由貿易協定,並自2004(民國93)年1月1日正式生效,開啟我國與國際貿易區域發展的一個新里程。透過此一雙邊自由貿易協定,除了直接增加台巴雙邊之間的投資關係外;更重要的是,巴拿馬可以把台灣視為其產品進軍亞洲市場的跳板之一,對台灣企業界而言,亦可藉由巴拿馬位處中美洲地利之便,以及其高度發展的服務業與運輸業網路,把台灣產品促銷到中南美洲等地區。

嗣後,我國陸續於2005(民國94)年7月1日與瓜地馬拉簽訂自由貿易協定,並於2006(民國95)年7月1日正式生效實施,該協定是瓜地馬拉在亞洲的第1個自由貿易協定,深具國際合作意義,除象徵著臺瓜兩國經貿合作關係密切,亦顯示瓜國對我國在亞太市場地位之高度重視。2006(民國95)年間6月16日,我國與尼加拉瓜簽署自由貿易協定,為我國對外簽署的第三份自由貿易協定。2007(民國96)年5月7日我國再與薩爾瓦多、宏都拉斯三國共同簽署自由貿易協定,可謂為我國推動區域性國際貿易合作跨出一大步。我國與中美洲各國簽署自由貿易協定,可藉由排除貿易障礙追求經濟互補性,強化貿易、投資及技術的合作關係,為雙方企業增加更多的商機,從而創造就業機會,增進人民福祉。

未來我國必須致力於與WTO會員國間,建立區域性多邊互惠的關係,將台灣地區原屬海島型弱勢經濟型態,持續轉型具四通八達運輸優勢的區域發展方向。

三、新回合談判農業部門仍待努力

回顧WTO杜哈回合談判歷史與企圖,自2001年11月第四屆部長會議定位以後,曾被賦予更明確的國際貿易目標與完整的使命,且訂立新回合農業談判於2005年1月1日前結束的共識,但迄至2003年9月墨西哥坎昆(Cancun)部長會議,因涉及開發中國家與已開發國家對於貿易自由化之歧見,以及非洲國家提出棉花補貼議題未能獲得有效解決,致使農業談判挫敗,其作為多邊經貿談判機制之角色曾遭受質疑。

正當各會員對於WTO新回合談判感到憂心之際,在美國與歐盟等重要會員國的努力折衝下,2004年8月1日凌晨通過的「七月套案」(July Package),確立農業談判的架構,並作為未來各國進行農業減讓模式談判之重要基礎,此一成就似乎又為低迷的新回合談判,注入一股新的動能。惟2005年12月中旬,香港部長會議後亦無具體進展,甚至在2006年中至2007年初有所謂中止談判的情形發生,更為本回合談判增添變數。雖然農主席Falconer自2007年4月以後陸續提出二份挑戰文件,提供會員諮商與討論,並於2007年7月17日正式提出主席版的減讓模式(modality)草案,似乎為農業談判開啟某種程度的契機。

檢視本次杜哈回合談判過程，複雜的農業議題已經超越單純之經濟問題，一方面，先進國家不認同開發中國家只想獲利不願付出的態度，故不願配合貿易自由化；另一方面，開發中國家則認為先進國家未依承諾做到市場開放，以及取消對境內生產之補貼與出口之補貼，致使農業談判更加複雜。因此，本回合農業談判能否在短期內達成具體的減讓模式與削減補貼等共識，難度只怕不低，確實是一項艱難的挑戰。

四、國民外交與國際合作

在本次研討會中，斐濟派出的參與者 Rakuita 女士，特別向筆者提起曾到我國受訓的寶貴經驗。Rakuita 女士目前於任職斐的農業部，是位高階的資深官員，參與該國國際農業合作等相關業務，曾於數年前至我國屏東科技大學，接受熱帶農業暨國際合作相關課程的訓練。Rakuita 女士對筆者表示，對於我國農業部門擁有尖端的生物科技，以及完善與進步的農業試驗、研究與推廣制度，她深表敬佩之意，實為諸多開發中國家學習的典範；但她特別提起其在停留期間，深刻感到台灣民眾的友善，經常給予她諸多的協助與照顧，對於充滿人情味的台灣民眾，她一直由衷深表感謝之意。

Rakuita 女士的個案，讓筆者體會到透過農業部門與學術單位，所進行的國民外交工作，著實可爭取到國際友人的善意回饋，對我國艱困的外交工作應有莫大的助益。