

糧食援助還是過剩處理？

WTO 杜哈新回合下我國糧食外援政策

陳逸潔

(中華經濟研究院分析師暨
國立台灣大學農業經濟系博士班研究生)

張靜貞

(中央研究院經濟研究所研究員暨
國立台灣大學農業經濟系合聘教授)

摘要

在新回合農業談判中，現有糧食援助規範是否會產生商業排擠與間接出口補貼效果引起許多爭論。本文由《過剩處理與諮商義務之原則》出發，探討其與 WTO 談判之關連性，並剖析對我國的影響與因應之道。本文發現未來 WTO 對於糧食援助之要求將轉趨嚴格，我國的「糧食人道援外作業要點」原則上雖符合 WTO 未來新規範之方向，但在規範的陳述與對糧援類型的定義上仍略有差異。為了確保我國糧食援外工作得以持續推展，我國必須在談判中爭取實物糧援於非緊急情況時得以實施，以及糧援需求評估資料之透明化，並透過民間慈善團體之合作管道來提高援外工作的執行率。

關鍵詞：糧食援助、世界貿易組織、農業談判、出口補貼

* * *

一、前言

杜哈回合談判於 2001 年 11 月正式展開，在強調促進開發中國家發展的宗旨下，任何關於低度開發或開發中會員權益的議題將受到高度的重視，而糧食援助 (Food

Aid) ①議題正是其中一項。在談判展開後不久，巴西、阿根廷等出口導向開發中國家，強烈要求歐盟、美國等已開發國家必須全面取消出口補貼，身為出口補貼最大國的歐盟，則提出在平行處理所有出口競爭議題下，才會同意取消出口補貼，此間所指出口競爭議題便包含糧食援助議題。

糧食援助隱含出口補貼的疑慮，早在烏拉圭回合談判時便受到會員的注意，然而，由於貿易考量可能與人道援助的精神衝突，因此糧食援助是否應在世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下簡稱 WTO) 架構下予以規範，一直是烏拉圭回合農業協定 (Uruguay Round Agreement on Agriculture, 以下簡稱 URAA) ②爭議的重點之一。在杜哈回合的農業談判中，對糧食援助議題採取較 URAA 更為強硬的態度，會員們主張必須對與出口補貼平行的出口信貸、國營貿易事業和糧食援助等三項隱性的出口補貼作嚴格的規範。雖然談判至今尚無結論，但可以確定的是，WTO 勢必會制定一套糧食援助的管理規範，此意味 WTO 將改寫過去以《過剩處理與諮商義務之原則》 (Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations, 以下簡稱《過剩處理諮商原則》) 為依歸的歷史。《過剩處理諮商原則》是由世界糧農組織 (Food and Agriculture Organization, 以下簡稱 FAO) 最早於 1954 年制訂，目的在於避免糧食援助計畫對商業貿易與農業生產所產生的衝擊，於 1994 年被納入烏拉圭回合農業協定，作為會員在處理國際糧食援助時的指導原則之一。

但是自該原則制訂以來，國際間提供糧食援助的性質與結構已逐漸轉變，過去會員必須處理過剩糧食的壓力早已變小，加上 WTO 致力推動農產品貿易自由化，因此現有糧食援助相關規範是否可能造成商業排擠 (commercial displacement)，引起國際間很多爭論，此尤其反映在糧食援助是否造成間接的出口補貼效果之激烈辯論上。WTO 業已於 2004 年 7 月套案 (July Package) 時決議，WTO 應自行建立一套糧食援助規範，以確保 WTO 會員所採取的糧食援助行動不致妨礙公平貿易③。

本文首先就《過剩處理諮商原則》的內容與相關執行與監督機制作一概述，而後再論述該原則與 WTO 之關連，以及談判進展與未來可能修正內容，最後將分析我國糧食援助措施是否會受到國際規範改革之影響，並提出因應建議。

二、過剩處理諮商原則之簡介

FAO 為處理會員過剩糧食援助問題，於 1954 年正式成立過剩糧食處理諮商次級委

註① 糧食援助係指向需要獲得糧食的國家，以贈與 (grant) 或較正常交易優惠的條件 (如低於市場價格)，來提供糧食商品或提供現金或其他財貨，使該國可以自行購買糧食。可參閱 Murphy Sophia and Kathy McAfee, *US Food Aid: Time to Get It Right* (USA: IATP, 2005), p. 8。

註② 參閱 WTO, *Agreement on Agriculture* (Geneva, WTO, 1995), http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.doc。烏拉圭回合農業協定 (Uruguay Round Agreement on Agriculture, URAA) 為第一個農業多邊協定，包括序言，分 13 個部分，21 條條文，以及 5 個附件。

註③ 參閱 WTO, "Doha Work Programme, Decision Adopted by the General Council," *WTO Document* (Geneva), WT/L/579 (2004)。

員會 (Consultative Subcommittee of Surplus Disposal, 以下簡稱 CSSD^④)，同年 CSSD 制訂並頒佈《過剩處理諮商原則》的最初版本，以供會員參考與遵循。本節將就 CSSD 與《過剩處理諮商原則》之成立背景與宗旨，以及現行運作與發展作一概述，並說明當中重要規範條文。

(一) 成立背景與宗旨

1950 年代期間，因農業生產技術改革及第二次世界大戰結束後歐洲、日本等國農業生產逐漸恢復正常，使得美國與加拿大發生大規模的糧食生產過剩問題，使兩國政府為處理過剩糧食而倍感壓力。在此同時，許多低度或開發中國家卻因戰亂與貧困而面臨糧食短缺的困境，這些國家大多屬於社會主義聯盟的社會主義國家。加拿大遂於 1951 年起，透過科倫波計畫 (Colombo Plan)，^⑤開始提供過剩糧食至一些飢民廣佈的開發中國家，^⑥至此開啓糧食援助的歷史新頁。

美國亦自同一時期起，開始致力於糧食援助計畫之推動，其目的除解決糧食生產過剩問題外，還包括拉攏社會主義國家，以及拓展未來農產品出口市場。為此，美國著手研擬具體措施，俾將過剩糧食援贈送至開發中國家，於 1954 年由美國國會通過農業貿易發展暨補助法案 (Agricultural Trade Development and Assistance Act) 正式授權美國政府可以使用減讓條件 (concessional terms)，^⑦銷售糧食至開發中國家，此種以優惠銷售方式，向需要獲得糧食援助的國家，提供糧食商品援助之國際交易，遂成為國際間最早之糧食援助定義，簡稱減讓交易 (concessional transaction)，而美國則是將糧食援助計畫正式立法的創始國。此法案於 1958 年修改，並重新命名為 480 法案 (Public Law 480，簡稱為 PL480)。^⑧

然而，糧食援助的「商品」性質，意味著受援國 (recipient country) 的國內糧食市場可能因此受到直接影響，其影響的程度與性質則視接受糧食援助的對象及受援國如何利用糧食援助而定，包括降低國內糧食之價格與生產量等。^⑨此外，由於糧食援助

註④ 過剩處理諮商次級委員會之簡稱原為 CSD，但為了避免與其他聯合國機構混淆，於 1995 年正式更名為 CSSD。參閱 FAO, *Reporting Procedures and Consultative Obligations Under the FAO Principles of Surplus Disposal--A Guide for Members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal* (Rome: FAO, 2001), p. 2。

註⑤ 科倫波計畫 (Colombo Plan) 係指於 1950 年起包括澳、美、英、日、加拿大和紐西蘭為了抑止亞洲共產主義的擴張，而採取的人道主義對策，其主要是透過經濟與技術等援助計畫，來幫助貧困的亞洲國家人民發展經濟。可參閱 The Colombo Plan, 2008, http://www.colombo-plan.org/cp/images/cp_ac/cp_ac_ap.asp?cm=3&cp_num=12，以及 Wikipedia, 2008, http://en.wikipedia.org/wiki/Colombo_Plan。

註⑥ 同註①，pp. 3~4。

註⑦ 減讓條件 (concessional terms) 係指比正常開放體系市場較為優惠之價格或銷售條件 (包括貸款與信用保證的優惠) 或給付金額 (包括運費減免、貨款折扣) 等，也可是無償的贈與。可參閱 Body of Knowledge Glossary, 2008, <http://www.regulationbodyofknowledge.org/glossary/define/Concessional%20terms/>，以及同註④，p. ii。

註⑧ 同註⑥。

註⑨ 參閱 FAO Committee on Commodity Problems, "Multilateral Trade Negotiations and Food Aid," 2005, <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j4701e/j4701e00.htm>。

係為跨國界提供，因此對正常的國際商業貿易也可能造成直接影響，例如可能導致受援國的進口糧食減少，或進口糧食價格下跌等。因此，針對美國糧食援助計畫可能隱藏破壞農產品生產與貿易秩序的問題，FAO 於 1953 年 11 月第 7 次的 FAO 大會中，首次針對美國的糧食援助計畫進行檢討，會中正式採認：此種處理過剩糧食的作法，不僅會對正常商業出口活動造成影響，也會對受援國的農業生產與發展產生危害。

為防止美國等糧食援助計畫可能造成的負面影響，FAO 大會最終決議交由商品問題委員會 (Committee on Commodity Problems, 以下簡稱 CCP) 接續處理，並指示 CCP 在處理過程時必須考量以下事項：(1)「處理過剩糧食」最適切的定義；(2) 建立不會干擾貿易與生產的過剩糧食處理原則；及 (3) 增強政府與政府間對於過剩糧食處理的協商機制。在其後兩年間，FAO 相繼發佈二篇關於處理過剩糧食之關鍵性研究報告，給予糧食援助概念更清楚的輪廓，包括：(1) 賦予過剩糧食之處理具有人道糧食援助之正當性；(2) 提出糧食援助將扮演確保開發中國家糧食安全的重要角色；(3) 連結糧食援助與國家經濟發展的關係，即將糧食援助視為促進國際收支平衡的工具。^⑩

另一方面，CCP 為了執行 FAO 大會所指派的任務，於 1954 年 2-3 月在美國首府華盛頓哥倫比亞特區組成一個工作小組，進行密集會議，以起草 FAO 的「過剩糧食處理原則與應付農產品剩餘的指導方針 (Principles of surplus disposal and guiding lines for dealing with agricultural surpluses)」。⁶ 月間 CCP 在 FAO 會員同意下，正式成立 CSSD，作為制訂剩餘糧食處理原則與相關諮商管理的專責單位。CSSD 成立後於同年 7 月召開第一次會議，接續原 CCP 工作小組進行之起草工作。經過半年的努力，CSSD 終於完成第一版的「FAO 建議之過剩農產品處理原則 (Disposal of agricultural surpluses: principles recommended by FAO)」，並由 FAO 於 1954 年 12 月正式出版。隔年 11 月第 8 次 FAO 大會中，共有 37 個會員承諾願意遵守 FAO 建議的原則來處理過剩農產品。此外，CSSD 為協助處理會員糧援計畫，也建立了雙邊諮商之程序，但此程序一直到 1959 年由 CSSD 向 CCP 提出符合 FAO 過剩處理原則之諮商機制、程序與運作方式時，才得以建置完成。^⑪

在 1960 年代時，世界糧食貿易的供需狀況改變，部分國家從糧食淨進口國轉變為出口國，國際間貿易關係與交易方式更趨複雜，使得先前建立的糧援減讓交易規則受到考驗。對此，CSSD 於 1963 年特別成立一團隊，研究各國對農產品過剩態度改變之原因，並於 1965 年 4 月向 CCP 提出「灰色地帶之小組報告 (Grey Area Panel Report)」，指出國際糧食交易有了新的發展，尤其在「接近商業 (near-commercial)」或「超出商業 (extra-commercial)」交易的範圍與類別上變得相當模糊，使得糧援減讓交易帶有更多的商業色彩，而一般商業交易也採用類似糧援的減讓條件在進行。^⑫

註⑩ 參閱 FAO Committee on Commodity Problems, "A Historical Background on Food Aid and Key Milestones," 2005, <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j4865e.htm>。

註⑪ 同註⑩。

註⑫ 同註⑩。

CCP 相當重視 CSSD 的發現，並特別成立一工作小組，研議如何區分國際糧食交易係屬於糧援減讓交易或一般商業交易。該小組於 1969 年 7 月建立一套交易登記規則，^⑬將當時各種流行的貿易約定歸納為 20 種交易，其中 13 種涉及減讓條件性質的交易則納入交易登記清單中，並建議 CCP 應建立新的通知程序，以控管交易登記清單中的 13 種交易，包括納入事前諮商^⑭與建立普通市場條件 (Usual Marketing Requirements, UMRs)^⑮之評估。^⑯

CCP 於 1970 年 10 月同意建立 UMRs，相關工作仍交由 CSSD 繼續辦理。之後 20 多年，CSSD 直到為了因應 URAA 談判，才再次修正諮商與通知程序，並於 1997 年 11 月由 FAO 大會批准通過「在 FAO 建議之過剩糧食處理原則下的通知與諮商程序 (Procedures for notification and consultation under the principles of surplus disposal recommended by FAO)」，至此現行的《過剩處理諮商原則》始臻完備。^⑰

綜合上述，《過剩處理諮商原則》發展迄今已逾 50 年，歷經多次增修，其內容已成為國際規範過剩糧食處理與糧食援助減讓交易的主要參考準則。

(二) 組織運作與發展

CSSD 為 FAO 下 CCP 的附屬機構，主要功能為監測糧食援助與檢查會員相關的糧援政策計畫，是最早成立的糧食援助諮商論壇。CSSD 的會員資格是開放給所有 FAO 會員申請加入，至 2005 年底，共有 41 個會員、16 個國家觀察員、以及 7 個國際組織觀察員。^⑱不同於其他 FAO 機構，其總部是設在美國華盛頓哥倫比亞特區。

註⑬ 「交易登記 (Catalogue of Transactions)」於 1997 年被 CSSD 更名為「交易登記 (Register of Transactions)」，且增加了 3 項交易，使必須進行諮商或通知程序的交易擴大為 16 種。同註④，p. iii 與 pp. 10-13。

註⑭ 事前諮商 (prior consultation) 係指援助提供國有義務於減讓交易正式成立前，先將交易內容通報給所有關切的出口國，並提供 14 天的諮商期，與任何有意見的會員進行諮商，在諮商取得共識後，才能正式與受援國簽定此減讓交易協議。同註④，p. iii、p. 7 與 p. 13。

註⑮ 普通市場條件 (UMRs) 亦可稱為正常市場需求量，係指受援國與援助提供國間的一個特定協議，援助提供國有義務去確保受援國以減讓交易方式進口的數量，不會影響受援國在一般商業交易下進口數量的正常水準，而受援國也必須在減讓交易或贈與外去維持正常商業交易進口量，故 UMRs 即意味為受援國在沒有減讓交易存在時的正常市場需求水準。同註④，p. iv 與 p. 7。

註⑯ 同註⑩。

註⑰ 同註⑩。

註⑱ 41 個會員為阿根廷、澳洲、奧地利、孟加拉、比利時、玻利維亞、巴西、加拿大、哥斯大黎加、古巴、厄瓜多爾、歐洲經濟共同體、埃及、法國、德國、加納、希臘、蓋亞那、印度、印尼、伊拉克、愛爾蘭、義大利、牙買加、日本、黎巴嫩、馬拉威、墨西哥、緬甸、荷蘭、紐西蘭、巴基斯坦、巴拉圭、秘魯、西班牙、斯里蘭卡、泰國、土耳其、英國、美國、烏拉圭；16 個觀察員為智利、丹麥、多明尼加共和國、薩爾瓦多、芬蘭、瓜地馬拉、宏都拉斯、伊朗、約旦、韓國、馬爾他、挪威、巴拿馬、菲律賓、瑞典、瑞士；7 個國際組織為世界銀行、國際棉花諮詢委員會、國際農業生產者聯合會、國際貨幣基金組織、經濟合作和發展組織、美洲國家組織、聯合國拉丁美洲及加勒比經濟委員會。參閱 FAO Committee on Commodity Problems, "Consultative Subcommittee on Surplus Disposal Fortieth Report to the CCP," 2005, <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/J4568E.htm>。

在組織運作上，CCSD 主要是依據 1960 年制訂的組織章程之規定進行，每年約召開 4 至 5 次例行會議，於有特別需要時加開會議，且每二年需向 CCP 報告。CCSD 設有主席與副主席各一名，於每年第一次例行會議時由會員遴選，習慣上由開發中與已開發國家會員輪流擔任，且通常由副主席直接繼任為主席。其決策機制係由會員投票決定，需三分之二會員贊成才能通過為 CSSD 的決議。CSSD 的秘書處是直接由 FAO 北美聯絡處 (FAO Liaison Office for North America, LOWA) 指派人員支援，負責籌備、發佈會議文件與記錄，以及整理會員提交的通知文件與統計糧食援助數量等事務。^⑩

CSSD 的發展與國際間糧援的趨勢可說是密不可分，由於 CSSD 成立時，糧援只侷限於國與國間處理過剩糧食的「雙邊」交易，但隨著糧援交易的普遍，糧援活動的人道救援精神廣受聯合國會員之稱道與重視，並進一步提倡此類人道救援行動應為聯合國之己任，而於 1960 年開始研擬在聯合國下設立一專門機構，來統籌辦理全球餘糧的人道救援行動。於是在 FAO 的協助下，聯合國於 1962 年時正式成立世界糧食計畫署 (World Food Programme, 簡稱 WFP 或糧食計畫署)^⑪，開啓「多邊」糧援的歷史新頁，但也因多邊糧援的增加，使得過去國與國間雙邊糧食減讓交易的減少，進而直接影響到 CSSD 未來的發展。

另一方面，在 1960 年後，隨著各國餘糧處理壓力的減退，美、加等國提供糧援的數量開始減少，不足以提供給亟待援助的低度開發國家的飢民。為了因應此問題，於 1967 年由國際穀物協會 (International Grains Council, IGC) 成員所締結的國際小麥協定 (the Grains Trade Convention) 中，簽署了第一份的糧食援助公約 (Food Aid Convention, FAC)，該公約承諾將確保每年糧援的最低數量，並於往後數年不斷地進行延長和修訂。^⑫

FAC 可說是糧援發展的一大里程碑，其使糧援從過去只被視為餘糧處理的手段，變成必須由援助提供國保證以餘糧捐贈來確保每年糧援最低數量的主動地位，以使糧援水準不會因生產過剩與否而大受影響。此外，FAC 中涉及糧食形式與對援助提供國的規範，基本上是與 CSSD 的《過剩處理諮商原則》一致，惟缺少 CSSD 的協商機制，以及缺少類似 WTO 爭端解決小組的仲裁機制。而後在烏拉圭回合時，

註⑩ 同註④，pp. 49~54。

註⑪ 世界糧食計畫署 (World Food Programme, 簡稱 WFP 或糧食計畫署) 為聯合國下設負責多邊糧食援助之機構，於 1962 年成立，1963 年正式運作，其宗旨為以糧食為手段，幫助受援國在糧農方面達到生產自救和自給自足的目的，援助方式則分為緊急救濟、快速開發專案和正常開發專案三種。該機構由執行局 (Executive Director) 為其領導機構 (原稱糧食援助政策與計畫委員會，簡稱糧援會，1996 年 1 月起改名)，由 36 個聯合國和糧農組織成員組成，其中半數由 FAO 理事會選出，另半數由聯合國經社理事會選出。執行局負責審批執行幹事提出的援助專案，審查已批准的專案的執行情況。另設有秘書處，其執行幹事由聯合國秘書長和糧農組織總幹事同糧食援助政策和計畫委員會協商後任命。可參閱 WFP, 2008, http://www.wfp.org/aboutwfp/introduction/index.asp?section=1&sub_section=1。

註⑫ 同註①，p. 14。

GATT/WTO 正式將糧援議題納入出口競爭的規範範圍，並於 URAA 中指明糧援交易應以《過剩處理諮商原則》與普通市場條件為依歸，使得 CSSD 的發展從此與 WTO 有所關連。

表 1 為 WFP 統計的全球糧援數量與 CSSD 歷年收到會員通報的糧援減讓交易資料，對照之下，可發現全球糧援數量大致維持在 1.1 千萬公噸左右，但 CSSD 所收到的糧援減讓交易通報數量卻有逐年遞減的現象，尤其是 2000 年以後，CSSD 的通報數量一下減少了數百萬公噸，主要原因除了世界糧食援助的形式的轉變外，也深受杜哈談判的影響，尤其是歐盟、加拿大等認為實物糧援與減讓交易減損了貿易的公平性，而主張以無償贈與（fully granted）與無條件（untied）的現金糧援取代過去的實物糧援，因而大幅降低減讓交易的糧援數量，換言之，在 WTO 開始涉入糧食援助議題之後，CSSD 的發展可說是處於逐漸式微的狀態。

表 1 CSSD 歷年的通知與全球糧食援助載運量

單位：千公噸

類別 \ 年	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
WFP 統計糧食援助總裝運量	13,200	15,302	17,334	12,926	10,203	7,228	7,322	8,375	14,985	11,339	11,012	9,682	10,227
會員通報 CSSD 之糧食援助量	10,444	10,643	14,308	7,084	5,476	4,565	3,255	4,315	7,854	507	442	107.1	692.29
%	79.1	69.6	82.5	54.8	53.7	63.2	44.5	51.5	52.4	4.5	4.1	1.1	67.7

資料來源：FAO Committee on Commodity Problems, "Consultative Subcommittee on Surplus Disposal: Additional Information," 2005, <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/J4569e.htm>。

（三）重要條文規範

《過剩處理諮商原則》並不同於一般正式國際協定或公約，而是由 CSSD 所彙編的一本手冊，至今已修訂過 6 次，最新版由 FAO 於 2001 年出版。^②主要之規範內容將分為過剩處理原則與以及通知諮商程序二部分，分別說明如下：

1. 過剩處理原則

在處理過剩糧食方面，主要是為了防止糧食援助減讓交易對正常貿易與生產造成負面影響，故可簡單歸納為三個基本原則，即以減讓條件銷售方式進行糧食援助時：

（1）必須確保該減讓交易對受援國來說是額外消費；^③（2）減讓交易不得取代正常商業進口；（3）減讓交易不能造成受援國國內生產的負面效果。

雖然《過剩處理諮商原則》並非具約束性之文件，但仍代表簽署會員的承諾，可以促使提供減讓條件的會員負起維護公平正義的責任，並且可作為受援國的防衛機

註② 同註④，p. 1。

註③ 額外消費（additional consumption）係指因糧食援助之減讓交易存在而產生的消費，即意味當糧食援助減讓交易存在時，會使受援國的消費水準提高，增加額外的消費。同註④，p. ii。

制，即以增加消費替代限制供給來確保糧食安全。其法源依據為 1954 年制訂的「FAO 建議之過剩農產品處理原則」，^④內容分為一般原則、以減讓條件銷售之管理原則、政府存貨之異常數量或異常比例銷售之管理原則三部分，共有 9 段文字。

第 1 至 3 段為一般原則規範，主要在闡釋會員必須持續致力於解決農產品過剩問題，但解決的手段，應是以增加額外消費的方式進行（例如提高人民所得，以增加人民對糧食的消費能力），而非限制生產與供給（例如要求農民休耕或減產），其背後的原因在於以全球的觀點來看，世界糧食的供給仍為不足，因此認為減少供給將會使世界糧食更為短缺，故鼓勵以創造新的消費來增進糧食的配置效率。

第 4 至 7 段為對以減讓條件銷售之管理原則，主要在具體規範會員可行的減讓交易之數量範圍^⑤、評估因素^⑥、類別，以及應防範的事項，以使減讓交易能符合前述之一般原則的規定。在類別上，第 6 段分為三種減讓交易類型，包括：(a) 援助進口國之發展；(b) 配合特別的福利配置計畫；(c) 緊急災難救助。^⑦在減讓交易的防範事項上，第 7 段要求進行減讓交易雙方應盡可能避免轉售與再出口之情事，且當減讓交易涉及三角交易（triangular transaction）時，協助加工的第三地應確保該減讓交易商品最終會被送至進口國。

第 8 至 9 段為政府存貨之異常數量或異常比例銷售之管理原則，主要在防範突然激增或銳減的交易對正常生產與國際貿易之影響，因此要求該政府若有因國內政策轉變，必須大規模出清存貨時，應事先告知所有相關國家，並進行必要的諮商。

2. 通知與諮商程序

《過剩處理諮商原則》的通知與諮商程序可分為三個階段，包括確認減讓交易之類型、計算 UMRs 與可供減讓交易量、及事前諮商，各階段重要的規範事項分述如下：

i. 確認減讓交易之類型

減讓交易的發生，可能是來自受援國的要求，也可能是援助提供國主動發起，其形式亦有多種，包括政府與政府間的交易、政府與民間的交易，或者是與某一國際組

註④ 同註①，pp. 33~41。因此原則制訂至今可謂年代久遠，其中某些名詞使用的文字與 2001 年版《過剩處理諮商原則》之文字不一致，諸如減讓交易之出口國與進口國，於今日多稱為援助提供國與受援國。

註⑤ 同註①，pp. 33~41。第 4 段 (1) 項指明以額外消費為限，然而 1954 年的原則中只是一個抽象的概念，即指在減讓交易存在時，才會產生的消費量，直到 1970 年 FAO 才賦予額外消費明確的意義，即納入 UMRs 的概念。

註⑥ 同註①，pp. 35~36。在減讓交易的評估因素上，第 4 段 (2) 項共羅列 6 個進行減讓交易時應納入評估考量的因素，包括：(a) 出口國在進口國的市場佔有率；(b) 實際出口量；(c) 商品類別應盡量不能為進口國的主要生產商品或經濟收入來源之出口商品；(d) 減讓條件應盡量不會造成降低其他商品的進口與消費等干擾國際貿易之效果。

註⑦ 此即為現今所歸類的三種糧食援助類型，依序為：(a) 糧食援助計畫 (Program Food Aid)、(b) 糧食援助方案 (Project Food Aid)、(c) 緊急糧食援助 (Emergency Food Aid)。同註①，pp. 9~10。

織、人道組織等合作計畫等。《過剩處理諮商原則》並非要求所有涉及糧食的交易都必須進行通報，而是在「交易登記」清單中羅列的交易類型才必須遵守諮商與通知程序。表 2 為 CSSD 之交易登記清單，共有 16 種，而較常見的糧援減讓交易則包括供免費分發之政府對政府間的贈與、供於公開市場上銷售的贈與、優惠價格或貸款條件之援助與現金贈與。

表 2 CSSD 之交易登記清單

編號	交易類型
1	某國（援助提供國）政府向某一進口國（受援國）政府、某一政府間組織或某一私營機構贈與供直接向進口國（受援國）最終消費者免費分配的國內生產的商品。
2	某國（援助提供國）政府向某一進口國（受援國）政府、某一政府間組織或某一私營機構贈與供在進口國（受援國）公開市場出售的國內生產的商品。
3	某出口國（援助提供國）政府向某進口國（受援國）為專門從出口國（援助提供國）購買商品提供的現金贈與。
4	某國（援助提供國）政府向某一供應國（或多個供應國）或某一進口國（受援國）為專門從某一出口國（或多個出口國）或從進口國（受援國）的當地供應商購買商品交付／在特定受援國交付而提供的現金贈與。
5	某國（援助提供國）政府向某一政府間組織或向某一私營機構為專門在公開市場購買商品（包括當地採購）交付／在合格的進口國（受援國）（開發中國家）交付而提供的現金贈與。
6	按照世界糧食計畫署的有關規則和既定程序轉讓商品。
7	為獲得不可轉讓且無法變為出口國（援助提供國）使用的貨幣或物資和服務的進口國（受援國）貨幣進行的銷售。
8	為獲得部分可變為出口國（援助提供國）使用的貨幣或物資和服務的進口國（受援國）貨幣進行的銷售。
9	政府提供的可以實物償付的農產品租借。
10	由於出口國（援助提供國）政府干預或中央銷售計畫，利率、償還期（包括寬限期）或其他有關條件不符合國際市場的通用商業利率、償還期或條件的賒銷。特別是關於償還期，信貸交易分列如下：(a) 10 年或更長時間；(b) 3 年以上 10 年之內。
11	利用出口國（援助提供國）政府為購買這些商品而提供的貸款購買商品的銷售，其償還期分列如下：(a) 10 年或更長時間；(b) 3 年以上 10 年之內。
12	需採用約束性普通市場條件或約束性補償購買需求量的第 1 至 4 和 7 至 11 類交易。
13	需要購買出口國（援助提供國）固定數量的同類和另一類商品的第 1 至 4 和 7 至 11 類交易。
14	不涉及價格優惠的政府和非政府進行的易貨交易。
15	涉及價格優惠的非政府進行的易貨交易。
16	不涉及價格優惠、為獲得非兌換貨幣的銷售。

資料來源：FAO, *Reporting Procedures and Consultative Obligations Under the FAO Principles of Surplus Disposal--A Guide for Members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal* (Rome : FAO, 2001) , pp. 11~13，暨本研究整理。

ii. 計算 UMRs 與可供減讓交易量

為確保減讓交易所提供的商品不致取代正常的商品貿易，在雙方協議交易內容時必須進行必要的評估，尤其是在確保此減讓交易量為額外消費上，援助提供國必須依照 UMRs 的規範，來計算受援國的可供減讓交易量。

依據 2001 年版《過剩處理諮商原則》，UMRs 係為受援國過去 5 年正常商業交易之平均進口量，而可供減讓交易量則為受援國平均年消費需求量扣除國內供應量與 UMRs 之值，此值的效期達 12 個月，即表示在第一次減讓交易後 12 個月內所有的減讓交易累計量必須小於此可供減讓交易量。上述計算與資料的取得，必須由援助提供國自行蒐集國際可信賴的統計資料，來源可包括 FAO、國際穀物協會（International Grains Council, IGC）或由受援國與其他關切出口國提供，而後進行計算以確保此減讓交易量不會超過受援國的可供減讓交易量。然而在某些異常情形下，如受援國曾發生嚴重乾旱、水災、國際收支平衡困難或無可靠的進口資料時，可放棄或降低 UMRs 之計算。

iii. 事前諮商

為確保其他出口國的利益，《過剩處理諮商原則》要求援助提供國有義務於減讓交易正式成立前，先自行與所有關切的出口國進行諮商，並且應將交易內容與諮商情形通報給 CSSD，再由 CSSD 分發所有會員檢視，且通知發送後亦需保留 14 天，作為其他為參與事前諮商之關切會員提供意見的回覆期，待此 14 天期滿後，才能正式與受援國簽定此減讓交易協議。由上可知，雖然事前諮商為《過剩處理諮商原則》中規定的義務，但援助提供國仍保有召開事前諮商會議的時間、地點與對象之主動決定權。

雖然《過剩處理諮商原則》要求援助提供國須就減讓交易之內容進行事先的通知與諮商，但在考量某些情況實際操作的困難，以及對正常生產與貿易幾乎不會有危害時，允許例外情形的存在，這些例外包括：a. 為應付一項緊急情況而提供的糧食援助減讓交易、b. 裝運數量極小、c. 通過民間慈善機構或多邊計畫如 WFP 等分發時，援助提供國僅需提供一份事後通知書即可。

《過剩處理諮商原則》在通知與諮商程序的法源依據為 1997 年修訂的「在 FAO 建議之過剩糧食處理原則下的通知與諮商程序」，^⑧其內容分為通知與諮商、交易登記清單之修正、開發中國家的地位、會員在其他國際組織或國際協定之義務四部分，共有 9 段文字。

第 1 至 5 段為通知與諮商之一般原則，首先闡明所有通知報告與諮商義務程序是基於會員與其他相關會員的互惠原則制訂。第 2 段中則規定，除了第 3 至 5 段所列出的例外情形，所有符合交易登記清單中的農產品交易類型，援助提供國必須遵守以下規定：a. 應與對減讓交易商品有實質關切的出口國進行雙邊諮商；b. 應向 CSSD 通報減讓交易計畫的內容與細節，以讓其他會員有提供意見之機會；至於第 5 段的例外情形，則包括：a. 為應付一項緊急情況而提供的糧食援助減讓交易、b. 裝運數量極小之交易、c. 通過其他多邊組織或計畫主導分發之交易。

第 6 段為交易登記清單之修正。第 7 至 8 段為開發中國家的地位，其主要用來說明受援國（即開發中國家或低度開發國家）可以豁免所有通知與諮商義務，且重申依據《過剩處理諮商原則》而行的通知與諮商程序，不會造成受援國接受援助的數量減

註^⑧ 同註^④，pp. 27-32。

少與耽誤援助的遞送時間。另外，CSSD 亦保證所有減讓交易務必會考量出口開發中國家之利益，尤其當交易商品為其經濟收入主要來源的出口商品時，更會審慎評估，且給予該等國家採取對國內生產與市場之防衛機制的權力。

第 9 段為會員在其他國際組織或國際協定之義務，主要用來告知會員，會員如參與其他國際組織或簽訂其他國際協定後負有其他應盡義務，不應減損其在《過剩處理諮商原則》下應盡的義務或承諾。

(四) 與國際糧援之關係

茲將自 1950 年代以來《過剩處理諮商原則》與國際糧援之關係及其演變過程彙整於表 3，表 3 中第一欄陳述國際間進行糧援活動在不同階段的目的與方法之演變，第二欄則是《過剩處理諮商原則》之建制與歷次修正重點。從中可知，糧食援助之目的從最先的處理過剩餘糧已轉變成今日的人道救援，也因此過去慣用有償、有條件的雙邊糧援減讓交易已逐漸被捨棄，轉向無償、無條件，且透過多邊體系進行糧食援助。

表 3 《過剩處理諮商原則》與國際糧食援助以及各主要國家立場之演變

項目年	國際糧援之發展歷程	《過剩處理諮商原則》之發展歷程	主要國家立場		
			美國	歐體／歐盟	日本
1950 年代	處理過剩餘糧之目的，以減讓交易等多為有償、有條件的交易方式，進行國與國間的雙邊援助。	因注意到美國、加拿大糧援計畫恐影響正常商業貿易，FAO 遂開始致力於建立國際過剩糧食處理原則之規範。	為了解決國內糧食生產過剩問題，贊成以過剩餘糧進行與國的雙邊糧援減讓交易。	向未有糧援計畫，但關切美國糧援計畫可能擠壓正常貿易的問題。	
1960-70 年代	拯救飢餓，確保開發中國家糧食安全為目的，除國與國間的減讓交易外，開始透過 WFP 等多邊體系，進行無償的實物糧援。	因世界糧食貿易供需狀況改變，糧援減讓交易與一般商業交易的分界越趨模糊，為避免糧援意義受商業扭曲，而建立交易登記規則，包括納入事前諮商與 UMRs 評估。	糧食生產過剩壓力趨緩，但為了開發農產品新出口市場，仍透過糧援計畫持續與開發中國家進行國與國的雙邊糧援減讓交易。	因應 1967 年 FAC，歐體／歐盟、日本開始在處理過剩餘糧之目的下進行糧援減讓交易。	
1980-90 年代	除糧食安全外，進一步以促進開發中國家發展為目的，雙邊糧援已逐漸減少，改以 WFP 多邊糧援機制為主。	1997 年為配合 URAA 而修正部份通知與諮商程序。1999 年 FAC 後，糧援將從有償變為 80% 無償。	為了幫助國內農業發展，拓展出口管道，除捐助 WFP 等多邊糧援機制外，仍持續進行國與國的雙邊糧援計畫。	無處理農業生產過剩之壓力，認同國際糧援促進發展之目的，主張當地購買與三角交易。	認為糧援應為需求導向，是一種被動型的政經活動，主要仍依糧援公約要求之數量進行糧援。
2000 年迄今	以人道援助為主要目的，強調糧援必須以受援國需要為導向，且糧援應為無償、無條件。	將可能依杜哈回合談判結果，把糧援修改為無償、無條件等，需大幅刪修目前的《過剩處理諮商原則》。	認為只要確保糧援不干擾正常商業交易即可，主張維持實物糧援。	為避免有出口補貼之可能，主張糧援應為無償的現金糧援。	同意糧援應為無償，但仍主張實物糧援有其存在之必要。

資料來源：本文自行整理。

目前 WTO 杜哈回合談判正朝國際糧援發展方向推進，故此一轉變勢必直接衝擊《過剩處理諮商原則》的存廢，而需進行大幅的修正，其未來的可能發展將於後面章節作進一步說明。

表 3 最後三欄則是將全球前三大援助提供國：美國、歐盟、日本在各時期對於糧援立場之轉變作一比較。基本上，這三國的立場並沒有明顯的改變，美國是農業大國，其向以開發農產品新市場為主要政策，無論是 1980 年前推行的糧援減讓交易或之後堅持的實物糧援，目的都在拓展國內農產品之市場，反而是歐盟與日本雖皆為農產品淨進口國，歐盟在促進開發中國家發展的目的下，一貫主張當地購買、三角交易與現金糧援等方式，而日本雖非美國有拓展農產品市場的壓力，卻同樣主張維持實物糧援，其目的則是為了保護國內稻米產業之發展，因日本在烏拉圭回合開放稻米市場的壓力下，為避免進口米大量湧入衝擊國內米價，故多以政府買入的公糧進口米進行實物糧援，在日本稻米保護政策下，是以立場歧異於歐盟。

三、與 WTO 之關聯性

《過剩處理諮商原則》與 WTO 的關連主要在於規範糧援計畫，以避免造成貿易不公的問題上。GATT/WTO 於烏拉圭回合談判時，認為糧援有排擠正常商業出口的可能，而將其納入出口競爭的規範範圍，並於 URAA 中指明糧援交易應以《過剩處理諮商原則》與 UMRs 為依歸。而目前正在進行的杜哈回合談判，更進一步認為糧援即為隱性的出口補貼措施，遂主張必須嚴格規範會員的糧援計畫。

為分析《過剩處理諮商原則》與 WTO 之間的關連，本節首先將說明過去《過剩處理諮商原則》與 URAA 之關連，接著將就 WTO 杜哈回合談判下糧援議題的談判內容與進展加以分析整理，最後探討 WTO 的可能談判結果對《過剩處理諮商原則》造成的可能影響。

(一) 與 URAA 之關連

GATT/WTO 重視糧援議題的主因在於當糧食產量過剩時，糧食援助水準會上升，當糧食短缺時，糧食援助水準則會下降，這表示援助提供國往往以國內生產是否過剩來作為是否糧援的指標，若生產過剩，就由政府預算收購過剩糧食，並以援助之名透過贈與或以低於市價的銷售方式，將餘糧提供給受援國或國際人道組織，以達到穩定國內糧價的目的。然而這種糧援的減讓交易卻會干擾國際市場與影響國際糧食價格，且若將政府高價收購糧食並以低價（甚至免費）與受援國進行減讓交易的角度來看，更等同於公然的出口補貼，此為 GATT/WTO 致力改善的方向。

然而實務上，以糧食援助進行出口補貼的作法卻不易掌握，再加上糧援的人道性質，實很難全面禁止與嚴格規範。於是烏拉圭回合也只能體認會員的糧食援助計畫確有妨礙貿易公平的可能，但為了確保糧食援助水準與給予會員較長的調適期，最終也

僅於 URAA 第 10.4 條中提出原則性的規範，要求提供國際糧食援助之會員應確保：²⁹

(1) 會員的糧援計畫必須與商業出口無關；

(2) 會員涉及減讓交易的糧食援助計畫應依《過剩處理諮商原則》處理，即必須確保此援助為受援國的額外消費，因此需進行普通市場條件之評估，並向 CSSD 通報該等交易之內容，以達監控糧援計畫對商業貿易及農業生產之衝擊，以保證糧食及其他農產品的援助不會取代受援國的正常商業進口；

(3) 建議會員採取的糧援性質與形式最好是完全贈與，或者是不低於 1986 FAC 公約中第 4 條允許的條件，即會員的糧援形式可以為：³⁰ (a) 糧食形式援贈 (grant)；

(b) 現金形式援贈，再由受援國自行購買糧食；(c) 由受援國自行銷售 (sale)，惟該銷售所得之受援國貨幣不可以轉換為援助提供國的貨幣或貨物與服務，供援助提供國使用；或 (d) 以信用貸款形式銷售，即提供信用貸款優惠給受援國購買援助提供國糧食之用，其償還期間為 20 年以上，每年以合理金額償還，且利率應低於當時世界市場之商業利率水準。

由上可知，在農業協定中具體提及的《過剩處理諮商原則》和《1986 年 FAC 公約》亦為 WTO 協定的一部份，對所有 WTO 會員具有法律約束力，倘若會員未予遵守而造成其他會員之損害，受害會員應可訴諸於 WTO 爭端解決機制尋求救濟。惟目前 WTO 爭端解決實務中尚未發生會員依據本條而提起爭端解決之案例，主要因為上述條文，仍對糧援留有很大的彈性，包括援助提供國的糧援仍可以是部分有償的銷售與有附帶條件的交易，像是要求購買援助提供國生產的糧食等。另一方面，GATT/WTO 並未建立糧食援助的通知機制，故對於如何防止與監督會員的糧食援助行動並無實質的作用，雖其明示依《過剩處理諮商原則》和《1986FAC 公約》處理，但因僅對其會員國才有通知的約束力，所以 GATT/WTO 並不具有監控糧援計畫之執行與對商業貿易及農業生產之衝擊等職能。

總言之，《過剩處理諮商原則》與 URAA 之關連，嚴格來說只在於糧援減讓交易上，且沒有禁止以處理過剩糧食為目的而進行的糧援計畫。

(二) 與杜哈回合談判之關連

註²⁹ 同註²，原文如下“Members donors of international food aid shall ensure: (a) that the provision of international food aid is not tied directly or indirectly to commercial exports of agricultural products to recipient countries; (b) that international food aid transactions, including bilateral food aid which is monetized, shall be carried out in accordance with the FAO “Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations”, including, where appropriate, the system of Usual Marketing Requirements (UMRs); and (c) that such aid shall be provided to the extent possible in fully grant form or on terms no less concessional than those provided for in Article IV of the Food Aid Convention 1986.”

註³⁰ 此為《1986 年糧食援助公約》第 4 條對糧食援助形式的規定，該條文於《1999 年糧食援助公約》移至第 9 條 a 款 iii 項，且對原第 4 條文字有略作修改，惟並未實質改變條文內容。參閱 International Grains Council, *Food Aid Convention*, 1986, <http://www.takuzinis.lv/xhtml1.1/20050130.html> 與 International Grains Council, *Food Aid Convention*, 1999, <http://www.fao.org/Legal/rtf/fac99-e.htm>。

杜哈回合談判於 2001 年 11 月正式展開，在強調促進開發中國家發展的宗旨下，任何關於低度開發或開發中會員權益的議題將受到高度的重視，而糧食援助議題正是其中一項。在談判展開後不久，巴西、阿根廷等出口導向開發中國家強烈要求歐盟、美國等已開發國家必須全面取消出口補貼，而身為出口補貼最大國的歐盟則提出唯有在平行處理所有出口競爭議題（包含糧食援助）下，才會同意取消出口補貼。

糧食援助隱含出口補貼的疑慮，早在烏拉圭回合便受到會員的注意，然而，由於貿易考量可能與人道援助的精神衝突，因此糧食援助是否應在 WTO 架構下予以規範，一直是農業談判爭議的重點。以歐盟為首的部分會員們認為糧食援助已被用為出口補貼的掩護，並帶來擾亂受援國市場、破壞受援國農業發展、妨礙正常商業出口，以及規避 WTO 出口補貼削減規範之後遺症，因此建議必須予以規範，特別是針對實物糧援與轉換現金，尤其應受到嚴格規範，至於人道組織所辦理的正當緊急糧援則可給予差別待遇。

歐盟的主張係針對美國而來，歐盟曾舉美國為例，認為美國於 2003 年總計對外援助價值 26 億美元的糧食，係全部購於美國市場，並由美國公司提供相關運輸、後勤等服務，使約 60% 的糧食援助預算最終支付予美國農民與企業，等同於金額高達 15 億美元的出口補貼，但卻因美國以糧食援助為由，而豁免納入出口補貼的削減，實為真正的貿易不公。^①

在歐盟堅持下，2004 年 7 月套案（July Package）農業架構性協議（Framework Agreements）於第 17 段正式納入平行處理各種形式的出口措施之決議，並於第 18 段第 5 點闡明應制定糧食援助規範，定位 WTO 在糧食援助措施中扮演的角色，以及是否應採完全贈與方式實施糧援亦應進行談判。^②亦即 WTO 將重新審視現行 FAO《過剩處理諮商原則》與《1986 公約》等內容，來建立一套新的管理機制，以避免造成商業排擠與影響正常商業交易，這也表示 WTO 將可能建立一套高於 FAO《過剩處理諮商原則》與《1986 公約》之規範，來引導世界糧援活動。

在 7 月套案後，會員開始進行技術性諮商，其中已就糧食援助議題進行充分的討論。當時認為要減少糧援對受援國農業發展與對正常商業貿易的影響，應從規範糧援的形式和性質著手比較容易解決。例如，若規範糧援應避免商業移轉（指轉售、轉換現金、再出口等），則可減少在市場上流通的糧食數量，且可直接讓需要糧援的飢民直接取得糧食。又或將糧援規範為無償且無條件的贈與，亦可減少援助提供國農民過度生產的誘因。至於 WTO 是否應涉入糧援的監督與管理，多數會員認為實際的糧食生

註① 曹海麗、樓夷、陳慧穎，「挽救多哈回合」，財經雜誌（中國），第 149 期（2005 年 12 月 26 日），<http://b5.chinanews.sina.com/news/2005/1215/0310933087.html>。

註② 同註①，原文如下“Provision of food aid that is not in conformity with operationally effective disciplines to be agreed. The objective of such disciplines will be to prevent commercial displacement. The role of international organizations as regards the provision of food aid by Members, including related humanitarian and developmental issues, will be addressed in the negotiations. The question of providing food aid exclusively in fully grant form will also be addressed in the negotiations.”

產、援助數量之監測、報告和分析，應交由長期投入參與國際糧食援助的國際機構負責，例如交由 FAO、WFP、CSSD 等，因其具備足夠的經驗與能力，可將糧食送達給真正需要的國家或人民手中，而 WTO 所扮演的角色則為制訂規範與確保糧援計畫的透明度。

縱使在經過技術性諮商後，會員對 7 月套案中糧食援助的內容有進一步的釐清，但因糧援相較於關稅減讓、境內補貼等議題之重要性較低，且被歐盟視為牽制美國在市場進入提案之交換籌碼，於是在其他重要議題未獲解決的情況下，歐、美等會員皆不願在糧援議題上先行表態，導致仍有不少問題無法解決，惟一的共識是在緊急情況時，過多的規範限制將使必須在第一時間內完成的救援活動受到阻礙，故應盡可能排除對緊急糧援的限制。

此外，相較於 WTO 欲以貿易公平性作為規範糧援的論點，國際多邊人道組織、非政府國際組織、與民間慈善團體等所關注的卻是一直與生產過剩掛勾且正逐年遞減的世界糧援水準。事實上，目前的糧援水準約佔全球糧食貿易的 2%，佔全球糧食生產量的 0.015% 左右，^③故現今糧援能影響世界糧價的應僅限於少數個例，因此，人道組織與受援國等並不在意糧援對世界糧價的影響，而是如何穩定糧援的水準，因而紛紛要求杜哈談判務必以此為談判之首要關切事項。

故在 2005 年香港部長會議時，與會部長們便已體認維持適當糧食援助水準的重要性，未來新糧食援助規範應朝向無商業排擠，並對實物糧援 (in-kind food aid)、實物糧援轉換現金 (monetization)、再出口等制定有效的規範，以填補隱性出口補貼的漏洞。此外，將特別設定所謂的「可允許之措施」(safe box)，使緊急糧食援助納入其中，以確保不因上述一般規範而阻礙處理緊急情況之時機。

就此說來，糧食援助規範之雛形可謂已大致確定。2006 年 6 月 22 日農業談判主席便依據上述原則與長久以來的談判討論重點，於主席版減讓模式草案中提出新的糧食援助規範。依據前述談判過程與主席版減讓模式草案，^④將主要談判內容整理於表 4。從表 4 中可知，糧食援助的定義已取得共識，且會員同意區分為緊急糧援與非緊急糧援來制訂適當的規範。故未來 WTO 糧食援助規範，大致上將區分為三部分，即糧食援助之一般規範、緊急糧食援助之特別規範，與非緊急糧食援助之特別規範，分別說明如下：

1. 一般規範

在一般規範上，除是否在某些條件下允許為部分有償外，可說皆達成共識。故糧食援助一般規範應為：(1) 需要導向 (needs-driven)；(2) 完全無償贈與，或是在特殊情況下，可為部分有償；(3) 非有條件 (not tied) 的直接或間接的商業農產品或其他財貨或服務之出口；(4) 不能與援助提供國的市場發展有關連；(5) 不能將受援糧食

註③ 同註①，p. 8。

註④ 參閱 WTO, "Draft Possible Modalities on Agriculture," *WTO Document* (Geneva), JOB (06) /199 (2006), pp. 67-70。

進行再次商業性出口，惟在特殊情形時，可由聯合國相關機構、地區性或國際性政府組織、非政府人道組織或民間慈善機構將某受援國所後援的糧食，再次出口給其他更緊急的國家。

另外在主席版中，特別對實物糧食援助提出附帶條件，要求進行實物糧援時，必須考量受援國相同或替代產品之市場情況，惟部分會員（包括我國）認為在進行緊急援助時，實無時間進行相關調查，建議主席應刪除該段文字。

2. 緊急糧食援助之例外規定

規範的重點則在於，優先考量緊急天災人禍情況下，能及時給予受災國援助，應而設置所謂的「可允許之措施」，無須受一般規範嚴格限制。會員大多同意以 WFP 所認定的緊急情況作為認定緊急糧援的標準，^⑤且現金糧援可免於所有規範的限制、實物糧援可免於再出口與轉換現金的限制。而緊急糧援的啟動機制（Trigger）與時間限制，主席原本建議糧食援助的啟動機制必須是聯合國相關機構，如聯合國 WFP、國際紅十字會或新月會等，對於非聯合國相關的地區或國際政府組織、非政府國際人道組織或民間慈善機構則將留待談判討論。基本上，包括我國、美、日、塞內加爾、肯亞等國皆主張應允許多元化的啟動機制，而非僅限於多邊的聯合國相關組織，甚至是受災國也可應納入啟動機制中，才不會耽誤緊急救援的第一時間，但瑞士卻主張必須設定時限，以免緊急糧援被無限期濫用。

表 4 杜哈回合糧食援助議題之談判內容整理

項目	內容	共識或爭議
糧食援助的定義	1.何謂糧食援助？	有共識，即糧食援助是指跨國的、國際間的糧食減讓與優惠的交易活動，且該援助形式包括實物的糧食商品與現金援助。
	2.是否區分緊急糧食援助與非緊急糧食援助？	有共識，即會員同意為了確保在緊急情況下糧食援助不會被不必要或過多的規範所限制，而贊成應區分為緊急糧食援助與非緊急糧食援助。
糧食援助的一般規範	1.糧食援助是否為需要導向（needs driven）？	有共識，即會員同意糧食援助應依受援國的真正需要來提供，而非援助提供國以處理餘糧或其他目的而進行的援助行動。
	2.WTO 會員是否可使用或使用哪種型式的糧食援助？	稍具共識，會員大多同意無論是緊急情況或非緊急情況皆可使用實物援助與現金援助，惟歐盟、瑞士仍反對。
	3.可糧食援助應為無償或有償？	稍具共識，多數會員同意糧食援助原則上應是無償的，即不可涉及優惠價格或優惠借貸等銷售與買賣交易，惟美國、日本等主張在某些情形，仍應允許為部分有償。
	4.糧食援助應為無條件或可有條件？	有共識，會員同意糧食援助應為無條件的提供，亦即援助提供國不可直接或間接地以附帶條件，要求受援國必須進口該國產

註⑤ 同註④，p. 68。WFP 認定的緊急情況包括（1）地震、洪水、蝗蟲過境等為之災難的發生；（2）人為造成的難民潮，如戰亂；（3）由於乾旱、作物欠收、病從害等造成之糧食匱乏；（4）由於經濟瓦解，嚴重危害糧食進口或可分配量，導致族群糧食不足；（5）複合的緊急事件，以致影響政府或聯合國秘書處要求 WFP 給予援助等。

項目	內容	共識或爭議
		品或購買該國的其他服務等。
	5.是否與未來市場發展連結？	有共識，會員同意糧食援助不可與援助提供國拓展未來出口市場作連結。
	6.實物糧援是否可以再出口？	稍具共識，即多數會員同意實物糧援不可被再出口，除非在特殊緊急情況下，加拿大等同意在聯合國計畫下的實物援助可以再出口，惟美國等認為應放寬此限制，除聯合國外的國際組織或 NGO 團體也有再出口的權利。
緊急糧食援助的例外規範	1.何謂緊急情況？	有共識，多數會員皆同意以世界糧食署的定義作為緊急糧食援助之緊急情況的定義。
	2.是否免於一般規範的限制？	稍具共識，多數會員同意緊急糧援可為實物或現金糧援，且不受再出口、轉換現金等規定，惟歐盟反對，而瑞士認為必須是聯合國組織所發動，或經過需求評估，或限於緊急情況發生的 12 月內等，才可允許使用實物糧援。
	3.緊急糧食援助啟動機制為何？與是否有緊急情況期間的限制？	稍具共識，多數會員同意緊急情況的宣告可由受災國、受援國或聯合國總理事會發出，惟美國反對只由聯合國宣告，而緊急糧援的需求評估與亟需糧援的提出，部分會員主張由聯合國相關機構、國際紅十字會等擔任，但包括美國、日本、我國、加拿大等都認為應建立一多元化的管道，以及時給予受援國糧食援助。
	4.是否建立通知機制？	稍具共識，多數會員同意應由援助提供國或相關的援助提供組織、機構提供簡單的事後通知即可。
非緊急糧食援助	1.是否可以繼續實施？	無共識，美、日等會員認為應該要繼續允許實物或現金的非緊急糧援，但歐、瑞士等主張應於 2013 年階段性地全面取消或只取消實物援助，且要求實物援助的實施，必須由國際第三多邊組織（以聯合國機構為主，搭配非政府人道組織等）認定受援國實物糧援的需要，以及必須是提供給貧困地區民眾，或為了執行特定的發展或營養計畫。
	2.是否全部適用一般規範的限制？	稍具共識，會員大多同意應全部適用，即非緊急糧援應為無償、無條件、無關連、不得再出口的援助。
	3.是否允許實物糧援轉換現金？	無共識，美、日等會員認為只要能通過 CIR 評估後，應可允許實物糧援轉換現金，但歐、瑞等會員則主張實物糧援不能轉換現金，或實物糧援轉換現金應於 2013 年取消。
	4.是否建立通知機制？	稍具共識，會員大多同意應建立通知機制，每年由援助提供會員向農業委員會報告一次，該報告中應詳細公布所有糧援方式、對象、數量與花費預算等資料，以確保透明度，且農業委員會應對糧食援助的執行進行檢討。

資料來源：本研究整理。

3. 非緊急糧食援助之例外規定

非緊急糧食援助是爭議最大的部分，較激進的會員如歐盟、瑞士等主張必須階段性的全面取消，若不取消非緊急糧援，則歐、瑞等建議應嚴格規範，包括應限定為現金援助，且必須是無償、無條件，以及禁止再出口和實物糧援轉換現金。但對美國、日本、我國以及一些受援國來說，並不贊成如此嚴格的規範，認為仍應允許實物糧

援，且認為在特殊情形下，只要能通過商業進口需求（Commercial Import Requirement, CIR）³⁶評估後，則可以允許受援國將實物糧援轉換現金。實務上，由於受援國將所得糧援轉換現金的情形相當普遍，一方面因受援糧食可能不是受援國人民之偏好，一方面可能受援國需要的是現金而非糧食，因此仍會以轉售方式取得其真正所需的糧食或現金。

（三）談判結果之可能影響

儘管目前談判尚未定案，但從談判內容與會員共識來看，WTO 新建立的糧食援助規範將大大改變過去糧食援助的形式與性質，甚至影響每年糧食援助之水準，並且將對處理糧食援助的國際組織、機構、原則、公約等均造成影響，尤其是《過剩處理諮商原則》與 CSSD。以下將先比較過去糧食援助《過剩處理諮商原則》與未來談判結果之差異，而後提出談判結果對《過剩處理諮商原則》之可能影響。

1. 《過剩處理諮商原則》與未來談判結果之差異

表 5 為本研究所整理未來談判可能結果與《過剩處理諮商原則》之差異。首先在辦理糧援計畫的目的上，《過剩處理諮商原則》是以處理餘糧為主要目的，但為了避免國際糧援水準隨生產過剩與否來變動，以及防止世界糧食價格因於糧援外而更為下跌，因此未來糧援計畫應以人道援助為主要目的，要求糧援的執行必須依受援國的需求來提供，惟仍未禁止以處理餘糧為目的的糧援計畫。

在糧援的形式與性質上，《過剩處理諮商原則》鼓勵援助提供國以各種形式與性質來將其過剩糧食用來進行糧援，包括可以是無償的實物贈與、有條件的現金贈與，也可以是各種有償的優惠銷售、長期信貸、易貨交易，且基於給予受援國較大的彈性與促進糧援計畫之執行，也允許受援國可自行將收到的實物糧援轉換為現金，以及不禁止援助提供者可將部分實物轉賣現金，用以支付運輸、包裝等行政費用。但由於《過剩處理諮商原則》的寬鬆規範，造成排擠商業進口的現象，且成為某些援助提供國變相的出口補貼措施，為了防堵糧食援助計畫被濫用與促進貿易公平性，未來 WTO 應會嚴格規範糧食援助，要求糧援原則上只能是無償、無條件的贈與，並限制實物糧援的執行與實物糧援轉換現金的彈性。

過去在《過剩處理諮商原則》下，為了保護受援國農產品的正常生產與其他出口國的貿易權益，要求減讓交易之糧援需經過 UMRs 的評估，惟當時 UMRs 是由援助提供國自行計算，難免有高估受援國可供糧援的數量，因此未來 WTO 傾向實物糧援應由較具公正性的多邊組織進行評估，以確保實物糧援對正常商業貿易為最小的影響。

註³⁶ 同註³⁴，p. 69，商業進口需求（Commercial Import Requirement, CIR）係指一套包含合理現金轉換比率、能轉換現金產品類別、轉換現金的銷售方式、可行的轉換程序，以及具備防衛措施的評估機制。此法係在 UMRs 估算可供減讓交易量後，更進一步針對減讓交易糧食轉售成現金後對受援國市場可能造成影響之評估。

表 5 《過剩處理諮商原則》與談判可能結果之差異

項目	過去糧食援助的規範： 《過剩處理諮商原則》	未來糧食援助新規範：	
		談判可能結果	主要國家立場
1.辦理糧食援助計畫的目的	以處理過剩糧食為主要目的，糧食援助為增加額外消費的手段。	以人道援助為主要目的，強調糧食援助必須以受援國需要為導向。	美、歐、日等 WTO 會員國皆同意。
2.糧食援助的形式	可以是實物（糧食商品）、現金或其他財貨。	將分緊急與非緊急兩種，緊急糧食援助傾向可以是實物與現金，非緊急情況則傾向階段性取消實物糧援。	美、日與部份受援國會員反對於非緊急情況下取消實物糧援。
3.糧食援助的性質	糧食援助是一種減讓交易，即可以是有償的優惠銷售（如價格、貸款與信用保證的優惠）或有條件的贈與（如贈與現金時規定必須向援助提供國購買糧食）。	傾向糧食援助只能是無償與無條件的贈與。	美、歐、日等多數 WTO 會員國皆同意。
4.實物糧援轉換現金的限制	要求盡可能避免轉售，但仍不禁止將實物糧援轉換現金。	傾向通過商業進口需求評估（CIR）後即可將實物糧援轉換現金，或只允許聯合國發起的糧援計畫可轉換現金，亦有少數會員認為應全面禁止。	歐盟、紐、澳等主張全面禁止，但美主張在通過 CIR 評估後便可允許。
5.糧食援助數量的限制	減讓交易糧援之援助提供國自行計算受援國的普通市場條件（UMRs）來決定最高實物糧援之數量。	現金糧援無限制，實物糧援需依聯合國機構、國際人道救援組織或非政府組織等所作之需求評估。	美、歐、日等多數 WTO 會員國皆同意。
6.糧食援助的通知與監督機制	必須向 CSSD 通報，除緊急情況、裝運量極小或與國際多邊組織進行的減讓交易只需提供事後通知外，其他皆須提供事前通知書。	必須向 WTO 農業委員會通報，除緊急糧援是提供簡單事後通知書外，非緊急糧援應每年提供詳細的糧援計畫資料，以確保透明度，且由農業委員會進行檢討。	美、歐、日等多數 WTO 會員國皆同意。

註：表中談判可能結果為本研究所作之預測，並非最終談判結果，僅供比較參考用。

資料來源：本研究整理。

最後，在糧援的通知與監督機制上也有不同，過去《過剩處理諮商原則》只規範提供援助的 CSSD 會員須向 CSSD 遞交事前通知書或事後通知書，對於非 CSSD 會員則無約束效力，且因 CSSD 資料並未公開，而較缺乏透明度。未來 WTO 為增加糧援的透明度，將要求所有提供援助的 WTO 會員必須每年提交通知文件，且該文件應包含執行糧援的詳細資料。

2. 對《過剩處理諮商原則》的可能影響

基於上述的比較分析，未來 WTO 的糧援規範較《過剩處理諮商原則》嚴格，因而有取代《過剩處理諮商原則》作為國際糧食援助圭臬的可能。因此，本研究預期未來《過剩處理諮商原則》必須得大幅修正內容，且調整 CSSD 的角色，否則將被 WTO 所取代。可能的修正方向與職能調整分述如下：

i. 《過剩處理諮商原則》之修正

由於未來糧食援助計畫的目的已非處理餘糧，故《過剩處理諮商原則》與 CSSD 的名稱最好要更改，且「FAO 建議之過剩農產品處理原則」第 1 至 3 段內容也應進行修改，以與 WTO 的定義一致。未來 WTO 認為糧食援助應為無償、無條件等，故《過剩處理諮商原則》中允許的糧援類型，也應大幅刪修，即交易登記清單中的第 4 至 5 項與第 7 至 16 項可能得刪除。另外，過去 UMRs 使用的資料與計算方式皆應修正，可由過去援助提供國自行計算，改為統一由 CSSD 秘書處計算或遵照其他具公信力的國際組織之計算結果。

ii. CSSD 之角色調整

雖然 WTO 在制訂糧援規範上將取代 CSSD 的地位，但對於糧食產量、援助數量等的監測，卻仍無法取代 CSSD。有鑒於 CSSD 於 1953 年起便在國際上討論糧食援助的問題，為制訂糧援規範的始祖，對評估糧援流量以及糧援對國際市場產生的影響已有長年累積之經驗，故未來 CSSD 應考慮與 WTO 合作，代替 WTO 執行新糧援規範的監督與管理通作，並應加強與 FAO、WFP 的聯繫，共同評估長期糧食不足的開發中或低度開發國家的糧食需求，特別是對發生緊急情況時，應建立一套有效的糧援需求評估機制，以期運用此機制檢視 WTO 會員是否有依糧援規範去執行糧援計畫。

四、對我國影響分析

我國於 2002 年初正式加入 WTO 後，一方面基於人道立場，一方面為因應加入 WTO 對我農業的短期衝擊，於 2002 年 12 月 31 日起開始實施《糧食人道援外作業要點》，每年視國內稻米供需及公糧庫存情形，原則上提撥 10 萬公噸稻米，供政府機關或民間慈善團體申請，援助發生飢荒的地區人民，至今已援助包含非洲、中南美洲、中東及亞太等地區 12 個友邦及友好國家，超過 10 萬公噸的稻米，倍受國際稱揚。面對 WTO 正著手建立糧食援助新規範之際，我國實有必要同步審視國內法規是否與國際規範發展方向一致，並檢討實務作業是否有遭遇困難或難以配合法規執行之處，一方面可強化我國談判時之立場，一方面也提前因應杜哈談判結果。

以下將先就我國《糧食人道援外作業要點》之內容進行分析，其次將就執行現況與困難加以檢討，最後則將提出解決執行面問題與符合我國未來利益的因應對策。

(一)《糧食人道援外作業要點》之內容分析

我國《糧食人道援外作業要點》是由農委會擬訂，並邀集外交部、內政部、行政院秘書處、行政院主計處等機關及佛教慈濟慈善基金會、國際合作發展基金會、國際佛光會中華總會、中華民國紅十字會總會、台灣世界展望會等民間慈善團體共同議定，於 2002 年 12 月 31 日頒佈實施。^⑩

註⑩ 黃昭興、曹紹徽，「糧食人道援外作業要點簡介」，農政與農情，第 128 期（2003 年 2 月），頁 24-25。

由表 6 所整理之條文內容可知，我國的糧食援助是由政府以完全無償贈與方式，每年提撥 10 萬公噸公糧稻米，且無任何附帶條件，更與開發我國出口市場完全無關。實際上我國糧援計畫的執行全然採用自願申請方式，申請者以政府單位與依法設立之財團或公益團體為限，即是透過雙邊和非政府組織二種管道來執行。所有公糧援外案件皆須提出完整的糧食援助計畫書以供專家委員審查，且法規上並未對糧食援助計畫類型加以設限，可以用於緊急糧食援助或非緊急的長期協助發展方案等。

表 6 我國《糧食人道援外作業要點》之重要內容

項目	內容重點	全文
第 2 點	明訂每年援外食米數量	人道援外食米數量以每年 10 萬公噸糙米為原則，由農委會定之。
第 3 點	援外食米品質規格	人道援外食米品質規格，應符合國家標準第三等級以上
第 4 點	申請者資格	申請糧食人道援外者，以政府機關、依法設立之財團或公益社團為限。
第 5 點	申請程序	申請者應填具糧食人道援外申請書，及糧食人道援外計畫書向農委會提出申請。
第 6 點	審查小組成員及權責	為執行糧食人道援外作業，農委會應邀集內政部、外交部、財政部組成審查小組，審核申請者提出之計畫書、計畫成果報告書及相關證明文件。
第 7 點	簽訂糧食人道援外契約及繳交履約保證金	申請者接獲農委會核准通知後，應於 30 日內與農委會簽訂糧食人道援外契約及繳交履約保證金，並確實依計畫書及契約辦理。援外食米應如期提貨，不得轉售圖利及變更用途，如有違反，沒入其履約保證金。申請者為政府機關者，免繳交前項所定之履約保證金。
第 8 點	履約保證金計算基礎	履約保證金按簽約時國內糙米（白米）躉售平均價格乘以援外食米數量之千分之三核算。
第 9、10 點	援外食米撥交程序及費用與責任劃分	援外食米原料經衛生安全檢測合格後，由農委會加工為糙米（白米），並經獨立公證公司檢驗品質合格後，運送至港口辦理船邊交貨；申請者於食米裝船後，應出具食米收訖證明，並檢附船長出具之海運清潔提單。 費用與責任劃分以食米越船舷為界，越船舷前發生之費用與責任由農委會負擔；越船舷後則由申請者負擔。
第 11 點	履約保證金核退手續	申請者應於糧食援外計畫辦理結束後，檢具成果報告書、獨立公證公司出具之燻蒸報告、海關簽發之出口報單證明聯及經外交部派駐當地之使領館、辦事處、代表處或經貿單位驗證之到達港口證明文件，向農委會申請退還履約保證金，經審查小組審核通過後無息退還。

資料來源：農委會，《糧食人道援外作業要點》（91/12/31 訂定）（2002/12/31 訂定），http://www.afa.gov.tw/laws_index.asp? CatID=145，以及黃昭興、曹紹徽，「糧食人道援外作業要點簡介」，農政與農情（台北），第 128 期（2003 年 2 月），頁 24-25。

對於申請者糧食援助計畫之執行採取嚴格的管控，除要求申請者必須簽訂糧食人道援外契約，還要求繳交履約保證金（惟政府機關無須繳納保證金），以保證後續執行會如期提貨，且不會將申請之公糧用以轉售圖利或變更用途，確保糧援計畫能確實執行，以及使公糧稻米不會被以援助為名，行圖利之實。此外，我國政府在糧食人道援外上僅是擔任糧食的提供者與監督管理者，所以執行糧援計畫而產生的包裝、運輸等

費用，皆由申請者自行吸收，而非由政府支持。

表 7 為我國「糧食人道援外作業要點」是否符合現行 URAA 第 10.4 條與未來可能談判結果之比較。首先就糧援目的來看，我國糧援完全為無償、無條件之贈與，因而與商業出口無關，且以申請者糧援計畫所述之受援國需求來提撥公糧，應符合現行與未來規範之趨勢。

表 7 《過剩處理諮商原則》與談判可能結果之差異

項目	現行 WTO 規範 URAA 10.4	未來 WTO 規範談判 可能結果	我國是否符合
1. 糧食援助的形式	與商業出口無關	以受援國需要為導向	符合，我國糧援完全為無償、無條件之贈與，與商業出口無關，且以申請者糧援計畫所述之受援國需求來提撥公糧
2. 糧食援助的目的	實物、現金	緊急：實物或現金； 非緊急：現金與有條件的實物糧援	符合，我國糧援雖全是實物糧援，但因實際執行之糧援，皆屬於緊急糧援，故應可符合未來 WTO 新規範之趨勢
3. 糧食援助的性質	無償贈與、減讓交易	無償與無條件的贈與	符合，我國糧援為無償、無條件之贈與
4. 實物糧援轉換現金的限制	允許實物糧援轉換現金	有條件允許實物糧援轉換現金，或只允許聯合國發起的糧援計畫可轉換現金	符合，我國糧援規定「不得轉售圖利及變更用途」
5. 糧食援助數量的限制	減讓交易糧援之援助提供國應符合普通市場條件 (UMRs) 之規定	現金糧援無限制，實物糧援需依聯合國機構、國際人道救援組織或非政府組織等所作之需求評估	大致符合，因我國糧援皆為無償非減讓交易，加上實際執行皆為緊急糧援，故依 URAA 與《過剩處理諮商原則》是可免於 UMRs 之計算，惟未來可能談判結果若要求一定得符合聯合國機構公佈之需求評估，因我國非聯合國會員，在資料取得上有一定程度困難，若能由 WTO 統一公布該等資料，則我國應可符合

註：表中談判可能結果為本研究預期，並非絕對結果，僅供比較參考。

資料來源：本研究整理。

其次從糧援形式來看，我國糧援雖全是實物糧援，但因過去執行之糧援皆屬於緊急糧援，故也符合現行與未來 WTO 新規範之趨勢。在實物糧援轉換現金上，現行 WTO 規範並未禁止轉售，但未來新規範傾向有條件的限制實物糧援轉換現金，但因我國早已嚴格規定「不得轉售圖利及變更用途」，因此也符合現行與未來 WTO 新規範之趨勢。

第三在糧援數量限制上，現行 WTO 規範雖要求減讓交易之糧援應計算與通過 UMRs 之評估，但因我國糧援並非減讓交易，加上皆為緊急糧援，故依 URAA 與《過剩處理諮商原則》可免於 UMRs 之計算，惟未來可能談判結果在非緊急糧援是否可使用實物糧援上，若要求一定得符合聯合國相關機構公佈之商業進口需求評估，因我國非聯合國會員，在資料取得與評估上均有一定程度困難，故屆時是否能符合此規定，則需及早因應。

整體看來，我國《糧食人道援外作業要點》在制訂之初已全面遵循 WTO 規範，甚至在規定「完全贈與」與「不得轉售圖利及變更改用途」上已超越現行 URAA 第 10.4 條的要求，且符合未來可能談判結果之趨勢。

（二）執行現況與困難

我國《糧食人道援外作業要點》執行至今已 4 年，共計釋出 15 萬餘公噸的公糧進行外援，除對政府餘糧處理有正面成效外，更因在大小國際重大緊急事件，皆可看到台灣投入糧食人道援助工作之身影，對我國外交的拓展有實質之幫助，惟實際執行時仍遭遇一些難題。

表 8 為我國辦理糧食人道援外之實際情形，自 2002 年底開辦以來，每年皆有執行實績，2002 年計有外交部申請 1 萬公噸，用以援助非洲友邦；2003 年則突破至 7 萬多公噸，參與執行者包括外交部、慈濟基金會、路竹會以及台灣世界展望會；2004 年援助量則有下降，約為 3.7 萬公噸，但參與執行者則增加，除上述外，還加入了台北福齡扶輪社、世盟中華民國總會、中華民國紅十字會總會；而後 2005 年與 2006 年援助數量持續降低，且參與者也有減少的現象，共計 2005 年有 2.5 萬公噸，2006 年至 9 月底止，有 1.35 萬公噸。

我國援助地區雖涵蓋非洲、中南美洲、中東及亞太等地區，且不以邦交國為限，但是由每年提撥 10 萬公噸來計算每年糧食人道援外工作之執行率，僅 2003 年達到 50% 以上的執行率，其餘各年執行率相對較低，而四年平均執行率則為 31.24%。

檢視我國糧食人道援外工作之執行困難，主要在於法規面不得轉售圖利的設限以及執行面申請糧援計畫的困難。³⁸在法規面，由於我國糧食援助對象均為經濟條件較差的國家地區，而糧食人道援外工作之執行，除稻米為農委會無償提供外，其餘船運、保險及受援國內陸配送等費用均由申請單位負擔。我國申請公糧稻米援外者，除外交部外，其餘皆是國際人道救援與民間慈善團體等非政府組織 (NGO)，考量這些 NGO 執行糧食人道援助工作所需經費來源全為募款所得，在募款不易或有其他援助工作分食經費下，執行成本成為 NGO 是否申請公糧稻米援外的主要考量。

依據世展會的執行經驗來看，³⁹世展會皆以實物糧援方式進行援助工作，主要糧食來源有二，一為農委會提撥之援外公糧，一為向 WFP 購買之糧食。由於向 WFP 購買的糧食成本比例較低，大約花費 1 元就可購買到 10 元份量的糧食，但以我國公糧稻米援外所需成本，等同花費 1 元只能取得 3 元份量的糧食，相對之下，造成世展會較大的募款壓力，阻礙了以公糧稻米援外的可行性。此外，中華民國紅十字會總會亦曾指出，⁴⁰國際間糧援慣例是允許受援國轉賣受贈物資，例如非洲多數地區主食為玉米，如

註³⁸ 參閱黃昭興，「辦理糧食援外發揚人道救援精神」，農政與農情，第 137 期（2003 年 11 月），頁 44-50。

註³⁹ 參閱中華經濟研究院，「『FAO 過剩處理諮商義務原則與 WTO 糧食援助議題』專家座談會之會議記錄」，2006 年 9 月 28 日。

註⁴⁰ 同註³⁸。

援贈白米到了當地通常會被轉賣換成玉米；又例如美、日等國之糧援模式，就是由受援國轉賣部分援贈食米用以支付運費及相關費用，以減輕申請單位之負擔。因此，「不得轉售圖利及變更改用途」的限制使得我國糧食人道援外工作不易執行，若能放鬆此規定，讓 NGO 在執行時能彈性運作，以部份糧食轉售來彌補運費，必能提高執行率。

表 8 我國 2002 年至 2006 年糧食人道援外辦理情形表

單位：公噸；%

年度	申請單位	執行數量	執行率
2002	外交部	10,000	10.00%
	小計	10,000	10.00%
2003	外交部	13,243	13.24%
	慈濟基金會	50,500	50.50%
	台灣路竹醫療和平會	40	0.04%
	台灣世界展望會	7,000	7.00%
	小計	70,783	70.78%
2004	外交部	21,672	21.67%
	慈濟基金會	2,500	2.50%
	台灣路竹醫療和平會	1,040	1.04%
	台北福齡扶輪社	100	0.10%
	世盟中華民國總會	100	0.10%
	台灣世界展望會	11,500	11.50%
	中華民國紅十字會總會	4	0.00%
	小計	36,916	36.92%
2005	外交部	10,000	10.00%
	慈濟基金會	15,000	15.00%
	小計	25,000	25.00%
2006 (截至 9 月)	台灣世界展望會	12,500	12.50%
	台灣路竹醫療和平會	1,000	1.00%
	小計	13,500	13.50%
總計		156,199	31.24%

資料來源：農委會農糧署提供。

至於在執行面，由於 NGO 申請糧食援外之作業流程是先由 NGO 向農委會提出申請，再由外交部地域司審核通過後，轉請農委會出糧，作業時間大約 1 個月。然而對於某些十分緊急的情形，卻會有作業時間過久，而無法及時將援助送交待援地區，而使得援助工作大打折扣。此外，對於審查 NGO 援助非友好國或非邦交國的糧援計畫時，通常難以通過，雖政府是基於援助該等國家會有因戰亂或被中國打壓而被退運的風險考量，但大多 NGO 卻認為基於人道立場進行的糧援，應不能以是否為友好國或邦交國來作為區分，且退運風險應無法阻止人道救援的精神，因此政府需慎重考慮支持 NGO 對非友好地區進行的糧食援助計畫，以提高執行率。

(三) 我國後續之因應

基於因應未來可能談判結果與改善我國糧食援外工作之執行率，本研究認為我國因應之道可從對外談判以及對內法規二層面來看：

1. 對外談判之因應

基於維護世界糧食援助水準、考量受援國之需求、以及抒解國內過剩糧食之壓力，我國在 WTO 糧食援助議題之談判上，一向呼應美國、日本之立場，主張不可取消實物援助。目前雖然多數會員支持緊急糧食援助下允許實物糧援，但在非緊急情況下，卻有較強勢的反對意見，即以歐盟、瑞士為首，主張非緊急糧援的實物援助應取消，或只能由多邊糧食援助機構採行。倘若歐盟與瑞士等之主張被會員接受，雖我國過去實物糧援皆屬緊急糧援，似乎不會有太大影響，但若考量未來援助型態的轉變，則仍須預留彈性空間，故在談判時，仍應積極爭取實物糧援於非緊急情況時得以實施。另外，WTO 下除了準會員可為觀察員之外，一些國際組織亦可為 WTO 觀察員，所以我國也可藉由目前 WTO 與這些觀察員之互動，確保我國在此議題之權益。

其次，有鑑於 WTO 對 UMRs 的要求以及未來傾向由第三國或是國際多邊組織進行受援國的商業進口需求評估，我國未來可能得應用 CSSD、WFP 等商業進口需求評估資料來判定是否可以進行實物糧援。然而因我國並非聯合國會員，若受援國並非我國之邦交國時，要取得這些資料勢必相對困難，因此在現階段談判時，應主張 WTO 與處理糧援相關的國際多邊組織建立合作平台，且由 WTO 統一公布該等糧援資料，如此我國才能取得資料取得外援之許可，落實 WTO 規範。

由資料顯示，2003 年國際糧食援助執行管道，以國際多邊組織如 WFP、聯合國兒童救濟委員會 (UNICEF)、國際紅十字會 (ICRC) 等所佔比率最高，達 51% 以上，其他 NGO 團體與雙邊國與國分佔 28% 與 21% 左右，^④故國際上透過多邊組織執行糧援將是未來主流，再加上 WTO 可能談判結果對國際多邊組織執行的糧食援助給予諸多寬鬆的例外規定，故若我國能與國際多邊糧食援助體系有所聯繫，甚至能有進一步的糧援合作，將對我國未來執行公糧援外有利而無弊。但因我國非聯合國會員，因此要直接與 WFP 合作極為困難幾乎為不可能，必須評估如何透過 NGO 或民間慈善機構等管道，間接與 WFP 合作，以加強我國糧食人道援外工作的執行率。

2. 對內法規之因應

由前述執行困難可知，若要提高我國公糧援外的執行率，關鍵在於降低 NGO 的執行成本。借鏡美、日等國之經驗，其多經由受援國轉賣部分援贈食米來支付運費及相關費用，以分擔 NGO 執行糧援計畫之成本。然而，礙於 WTO 規範，目前談判對於「糧食援助是否允許轉售」乙事仍在爭議中，且談判趨勢朝向實物糧援必須通過需求評估後，才能允許轉售。倘若最終談判結果並未禁止轉售，且能確保 NGO 團體都能基於正當理由去進行轉賣，則我國應斟酌放寬「不得轉售圖利及變更改用途」之限制，使

註④ 同註①，p. 8。

NGO 可經由受援國轉賣部分援贈食米來降低執行成本，應有助於提高公糧援外之執行率。

至於現行糧食援外計畫自 NGO 申請到農委會出糧，作業時間大約 1 個月，此程序對提供地震、海嘯等緊急情況所需的糧食援助過於冗長，導致部分緊急糧援無法及時執行，而降低援助工作之成效，故未來應可加訂因應緊急糧援的便捷程序，讓作業時間能縮短至 3~5 天內，以讓我國的援助能於第一時間抵達災區。另外，現行審查程序對援助對象為非台灣友好國或非邦交國時，通常會有較多的考量，包括戰爭風險及該國與中國之關係等，主要是政府擔心因戰亂或中國打壓因素使援助糧食無法運抵受援國而遭到退運的風險，因此對該等糧援計畫持較高的審查標準，但因大多 NGO 申請者認為，退運風險應無法阻止人道救援精神的實踐，希望政府能放寬標準。故為了加大我國糧食援助版圖，故政府或可重新檢討非友好國等申請案件之審核程序，以便提高非友好國糧援申請案之通過機率，使 NGO 能更易於執行人道糧援計畫。

五、結論與建議

本文由 FAO 的《過剩處理諮商原則》出發，探討其與 URAA 及 WTO 杜哈回合談判之關連性，並就關連議題剖析對我國的影響，以及思尋因應之道。以下分述本文之結論與建議。

(一) 結論

《過剩處理諮商原則》與 WTO 的關連主要在於規範糧援計畫以避免造成貿易不公的問題上。URAA 是直接以《過剩處理諮商原則》作為會員進行減讓糧援交易之準則，但在目前正進行的 WTO 杜哈回合談判中，卻試圖超越《過剩處理諮商原則》，建立一套較嚴格的糧食援助新規範。

本文研究發現，為了杜絕糧食援助對商業貿易的影響並約束會員以援助之名行出口補貼之實，未來 WTO 將嚴格要求糧食援助應為無償、無條件的贈與、禁止再出口與允許有條件的轉售等，故新的規範勢必會對《過剩處理諮商原則》造成很大的影響。因過去在《過剩處理諮商原則》下，糧援是一種減讓交易，除了可以是無償與無條件的實物或現金贈與外，更可透過各種有償的優惠銷售、長期信貸、易貨交易、或現金贈與來進行，並可允許將實物糧援轉換現金。因此預計未來《過剩處理諮商原則》勢必得大幅修正內容，且調整 CSSD 的職能與角色，才不致於被 WTO 所取代。

至於我國的糧食人道援外工作，執行至今已 4 年，共計援助 15 萬餘公噸稻米，援助範圍包含非洲、中南美洲、中東及亞太等地區 12 個友邦及友好國家。依據《糧食人道援外作業要點》，我國的糧食人道援外是無償、無條件的實物贈與，且嚴格規定不可轉售圖利與變更用途，故原則上應是符合 WTO 現行規範與未來新規範的方向，惟對於目前談判較爭議的實物援助之需求評估部分，仍必須視最終談判結果才能決定。

（二）建議

基於糧食援外工作對我國餘糧處理與拓展外交之重要性，面對未來 WTO 糧食援助新規範，本研究建議未來仍應朝下列方向努力，以爭取我國應有權益，確保糧食援外工作得以持續推展。

1. 持續爭取實物糧援於非緊急情況時得以實施

我國身為 WTO 會員，可於各項議題談判中表達國內的立場，爭取我國應有之權益。在 WTO 著手建立糧食援助新規範之際，我國更應積極參與，並在糧援議題上，應主張在嚴格規範之外，務必重視受援國的關切，確保糧食援助的一定水準，以及給予緊急糧援必要的彈性。而對於實物糧援的爭議，在考量我國糧援皆為實物糧援之情形，務必盡力爭取無論緊急或非緊急情況，皆仍允許以實物方式給予受災或貧困地區飢民糧食援助。

目前在談判上，大多會員皆認同緊急糧援下應允許實物糧援，但在非緊急情況下，卻有較強勢的反對意見，即以歐盟、瑞士為首等會員，主張非緊急糧援的實物援助應取消，或只有 WFP 等多邊糧援組織能進行實物糧援。倘若歐盟等之主張被會員接受，將有礙於我國未來援外工作的彈性，故在談判時，我國應積極與美國和日本合作，相互支持彼此在糧援議題之立場，並主張為確保受援國糧援能達一定水準，不禁止在非緊急情況下之實物糧援。

2. 主張 WTO 應確保糧援需求評估資料之透明度

為了因應未來能取得聯合國相關機構所進行的受援國需求評估資料，建議在現階段談判時，應主張 WTO 應與各個處理糧食援助相關的國際多邊組織建立合作平台，且由 WTO 統一公布該等糧援資料，如此才能幫助會員便於取得執行糧食所需的資料，且更能確保會員所執行糧食援助工作的透明度，落實對糧食援助的監控。

3. 加強與 NGO 及民間慈善團體之聯繫

我國因兩岸問題，在國際上受到中國打壓，無法加入聯合國和參與聯合國機構的各項活動，因而對於國際性或全球性的資料往往不能取得與應用，包括現行 WTO 對 UMRs 的要求，以及未來 WTO 傾向實物糧援應由較具公正性的第三國際多邊組織進行受援國的需求評估，皆需要有全球的糧食生產、糧食援助資料。由於我國非聯合國會員，所以在涉及到與聯合國下的糧援組織互動時，宜經由 WTO 平台下進行。因此，為了能順利取得相關資料，我國在 WTO 談判時，除應主張由 WTO 統一公布資料外，仍應加強與 NGO 及民間慈善團體之等體系之聯繫，透過這些管道來間接與 WFP 合作，以加強我國糧食人道援外工作的執行率。

4. 配合 WTO 新規範推動國內制度之改革

雖然我國的《糧食人道援外作業要點》原則上已符合 WTO 現行規範與未來新規範之方向，但在規範的陳述與對糧援類型的定義上，仍略有差異，加上該要點執行上發現的一些困難，故在此建議我國糧食援外作業要點應可朝 WTO 規範方式修訂，即同樣區分為一般規範、緊急糧援與非緊急糧援之特殊規範。在緊急糧援上，明訂可以無償

的實物援助與現金援助行之，而在非緊急糧援上，原則上應為無償，加上需依受援國需求評估來設計，並可與外交部的援助發展計畫結合，以兼顧外交推展與餘糧處理之雙重目的。其次是斟酌放寬「不得轉售圖利及變更改用途」之限制，重新檢討申請案件審核程序，便於申請者執行糧援計畫，以提高糧援執行率。

5. 在強化外交基礎上來推動糧食外援

我國因為國際處境特殊，在中國的強力打壓下，一直無法獲得應有之權利與地位，再加上外交資源有限，如何靈活運用外交策略來拓展國際生存空間一直是外交政策的重點。糧食援助為國際人道善舉，有助於拉抬我國國際地位，未來若由外交部協調相關機關（如農委會等）統一事權，擬定出符合我國利益的總體糧食援外戰略，並與國際人道救援非政府組織與民間慈善團體等（如世界展望會等）合作，將可發揮最大的援外效益。

* * *

(收件：96年11月20日，接受：97年5月26日；責任校對者：莊家梅)

Food Aid or Surplus Disposal? Taiwan's Food Aid Policies under the WTO New Doha Round

Yi-chieh Chen

Analyst
Taiwan WTO Center
Chun-Hua Institute for Economic Research
Ph.D. Student
Department of Agricultural Economics
National Taiwan University

Ching-cheng Chang

Research Fellow
Institute of Economics
Academia Sinica
Professor
Department of Agricultural Economics
National Taiwan University

Abstract

During the WTO Doha Round agricultural negotiations, there are many debates about whether the existing food aid rules are responsible for creating commercial displacement and indirect export subsidy effects. This study begins with investigating the relationship between the “Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations” and the WTO negotiations, followed by exploring the implications of new WTO disciplines on Taiwan’s food aid policies. We find that the negotiation is working toward more effective disciplines on in-kind, monetization and re-exports. Although Taiwan’s food aid policy is fundamentally in accordance with the spirit of the new Round, a distinction between emergency and non-emergency food aid should

be made. Proposals toward maintaining in-kind food aid during non-emergent cases and releasing demand assessment information are also needed to address the needs of the recipient countries. To increase the effectiveness and efficiency of food aid, Taiwan's food agencies should devote more effort to co-operate with the international agencies and charity groups.

Keywords: food aid; World Trade Organization; agricultural negotiations;
export subsidy

參考文獻

- 中華經濟研究院，「『FAO 過剩處理諮商義務原則與 WTO 糧食援助議題』專家座談會之會議記錄」，2006 年 9 月 28 日。
- 曹海麗、樓夷、陳慧穎，「挽救多哈回合」，*財經雜誌（中國）*，第 149 期（2005 年 12 月 26 日），<http://b5.chinanews.sina.com/news/2005/1215/0310933087.html>。
- 黃昭興，「辦理糧食援外發揚人道救援精神」，*農政與農情*，第 137 期（2003 年 11 月），頁 44~50。
- 黃昭興、曹紹徽，「糧食人道援外作業要點簡介」，*農政與農情*，第 128 期（2003 年 2 月），頁 24~25。
- Body of Knowledge Glossary, 2008, <http://www.regulationbodyofknowledge.org/glossary/define/Concessional%20terms/>.
- Food and Agricultural Organization, Committee on Commodity Problems, “A Historical Background on Food Aid and Key Milestones,” 2005, <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j4865e.htm>.
- Food and Agricultural Organization, Committee on Commodity Problems, “Consultative Subcommittee on Surplus Disposal Fortieth Report to the CCP,” 2005, <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/J4568E.htm>.
- Food and Agricultural Organization, Committee on Commodity Problems, “Multilateral Trade Negotiations and Food Aid,” 2005, <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j4701e/j4701e00.htm>.
- Food and Agricultural Organization, Committee on Commodity Problems, “Consultative Subcommittee on Surplus Disposal: Additional Information,” 2005, <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/J4569e.htm>.
- Food and Agricultural Organization, *Reporting Procedures and Consultative Obligations Under the FAO Principles of Surplus Disposal--A Guide for Members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal* (Rome : FAO, 2001) , pp. ii~iv, pp. 2, pp. 7, pp. 10~13, pp. 27~41, pp. 49~54.
- International Grains Council, *Food Aid Convention*, 1986, <http://www.takuzinis.lv/xhtml1.1/20050130.html>.
- International Grains Council, *Food Aid Convention*, 1999, <http://www.fao.org/Legal/rtf/fac99-e.htm>.
- Sophia, Murphy and Kathy McAfee, *US Food Aid: Time to Get It Right* (USA : IATP, 2005) , pp. 3~4, pp. 8~10, pp. 14.
- The Colombo Plan, 2008, http://www.colombo-plan.org/cp/images/cp_ac/cp_ac_ap.asp?cm=3&cp_num=12.
- World Food Programme, 2008, <http://www.wfp.org/aboutwfp/introduction/index.asp?section>

=1&sub_section=1.

Wikipedia, 2008, http://en.wikipedia.org/wiki/Colombo_Plan.

World Trade Organization, "Doha Work Programme, Decision Adopted by the General Council," *WTO Document* (Geneva) , WT/L/579 (2004) .

World Trade Organization, "Draft Possible Modalities on Agriculture," *WTO Document* (Geneva) , JOB (06) /199 (2006) , pp. 67~70.

World Trade Organization, *Agreement on Agriculture* (Geneva: WTO, 1995) , http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.doc.