

## 淺談農業進口救濟措施

鄭仲 2004-03 花蓮區農業專訊 47:19-24

### 前言

農業生產因為涉及國家的糧食安全、鄉村發展、環境保育及小農福祉等多項非貿易關切的議題，原本並未納入國際貿易之範疇，直至 GATT 烏拉圭回合談判之後，方為各國所接受開始納入規範；而我國自 91 年元月加入世界貿易組織（WTO）後，必須遵守相關規範及履行入會談判之承諾，經由農產品關稅減讓、市場開放與削減境內補貼等方式，使未來國內的農產品市場更為開放。

由於我國是以小農為主的國家，且國民生產毛額已逾一萬美元，傳統農產品在生產成本上已難以與進口產品競爭，為了減少加入 WTO 後可能對我國部分重要而敏感的農作物產銷造成衝擊，政府除極力爭取採行漸進的開放方式，使國內農產業有足夠的調適轉型時間外，並已研訂了農業部門的各種進口救濟措施，以為因應。

### 進口救濟

在國際經濟法領域中，所謂的「進口救濟」是指一國政府依據 GATT 1994 第十九條及「防衛協定」（Agreement on Safeguards）之規定，在某一輸入貨品數量增加到使國內生產相同產品或直接競爭產品產業遭受到嚴重損害或有嚴重損害的威脅時，所採取的救濟措施。

#### 一、案件成立的要件

依貨品進口救濟案件處理辦法第二條的規定，貨品進口救濟案件產業受害的成立，應具備三個要件：

- 1.該案件貨品輸入數量增加，或相對於國內生產量為增加。
- 2.國內生產相同或直接競爭產品的產業，受嚴重損害或有嚴重損害之虞。
- 3.進口增加為造成產業受嚴重損害或有嚴重損害之虞的原因。

#### 二、救濟措施的種類

依貨品進口救濟案件處理辦法第四條規定，經濟部認定產業受害成立的案件如決定要加以救濟，可供採行的救濟措施包括：

- 1.調整關稅。
- 2.設定輸入配額。
- 3.提供融資保證、技術研發補助，輔導轉業、職業訓練或其他調整措施或協助。

由於調整關稅及設定輸入配額，係藉由外國貨品於通過國內國境時，加重其關稅負擔或予以數量上的限制，以抑制進口的增加，因此通常被稱為「邊境措施」；至於上述救濟措施中之第三項，係國內政府對其產業直接協助，以調整其體質或提高其競爭力，故稱之為「境內措施」。

### 境內措施

目前國內已訂定的農業部門「境內措施」主要為「短期價格穩定措施」與「農產品受進口損害救助辦法」，而許多國家都已將境內措施的範圍擴及到對國內產業的中長期調整協助。我國加入 WTO 以後，必須履行入會談判承諾，調降農產品之進口關稅，消除過去採行的管制進口、限地區進口及削減境內補貼等保護措施；隨著農產品進口量的增加，部分不具競爭力的產品將因而減產，產業結構亟需進行調整。由於在產業調適過程中，也將帶動農地、農業用水與人力等農業資源之移轉，因此，行政院農業委員會所規劃之因應對策，乃綜合考量產業、農地資源、勞動力資源等三方面進行調整。

政府自加入 WTO 後已在各項短、中、長期的境內救濟措施中投注極大的心力，對於國內農產品市場發揮了穩定的效果，而一般農友亦因較常接觸，而對各項措施內容有所了解。

### 邊境措施

除了「境內措施」外，尚可經由調整關稅及設定輸入配額，藉由外國貨品於通過國境時，加重其關稅負擔或予以數量上的限制，以抑制進口增加的「邊境措施」方式來達到救濟目標，而為 WTO 所允許之「邊境措施」主要為「關稅配額」與「特別防衛措施」。

#### 一、關稅配額 (Tariff Quotas, TRQ)

「關稅配額」係在產品關稅化過程中，為避免因開放市場或降低關稅而使進口量大幅增加，致對於原先限制進口之敏感性重要農產品產生衝擊，可依 WTO 規範，採取防衛措施 (SG)；即設定一數量為最低承諾進口量 (約為基期年消費量之 4%至 8%)，在配額內進口者採低關稅，稅率為現行關稅之半，配額外進口則採高關稅，以保護國內產業；其稅率視基期年國內外價差及我國與各國談判結果而定。

我國加入 WTO 後，花生、東方梨、蔗糖、大蒜、檳榔、雞肉、液態乳、動物雜碎、鯖魚、紅豆、乾香菇、柚子、桂圓肉、椰子、香蕉、鳳梨、芒果、柿子、鱈魚、鱷魚、乾金針及豬腹脅肉等 22 種原為限制進口之農產品，已以「關稅配額」方式開放市場；即一定配額內採低關稅，進口關稅為原關稅之一半，配額數量占國內消費量之比例則由 4%逐年增加至 8% (或更高，如蔗糖為 41%)；配額外則課以較原稅率為高之關稅，由於大部分產品配額外稅率均極高，故以配額外關稅進口之數量，初期應不致有太大之衝擊。各種農產品之配額及稅率如表一。

表一、加入 WTO 後採關稅配額方式進口之農產品

序號	產品名稱	原有稅率	承諾進口量 (公噸)		配額外稅率	
			入會年 (占國內消費量) (適用稅率)	2004 年 (占國內消費量) (適用稅率)	入會年	2004 年
1	花生	50%~5%	2,618 (4%) (25%)	5,235 (8%) (25%)	<b>【412%】</b> 帶殼 49 元/Kg 不帶殼 75 元/Kg	<b>【350%】</b> 42 元/Kg 64 元/Kg
2	東方	50%	4,900 (4%)	9,800 (8%)	<b>【417%】</b>	<b>【354%】</b>

	梨		(18%)	(18%)	58 元/Kg	49 元/Kg
3	糖	25% 35%	120,000 (24%) (12.5~17.5%)	205,000 (41%) (12.5~17.5%)	168%	143%
4	乾蒜球	40% 45%	1,844 (4.2%) (22.5%)	3,520 (8%) (22.5%)	【333%】 32 元/Kg	【283%】 27 元/Kg
5	檳榔	35%	4,412 (4%) (17.5%)	8,824 (8%) (17.5%)	【1900%】 950 元/Kg	【1615%】 810 元/Kg
6	雞肉	40% 20%	19,163 (5%) (25%)	45,990 (12%) (20%)	雞翅【213%】 64 元/Kg 其他【95%】 40 元/Kg	雞翅【181%】 54 元/Kg 其他【81%】 34 元/Kg
7	液態乳	20%~ 40%	10,649 (4.5%) (15%)	21,298 (9%) (15%)	108% (相當 18.4 元/Kg)	92% (相當 15.6 元/Kg)
8	動物雜碎	35% 50%	豬雜 10,000 (25%) 禽雜 1836.3(4%) (25%)	豬雜 27,500 (15%) 禽雜 3672.6 (8%) (25%)	豬雜 310% 禽雜 400%	豬雜 265% 禽雜 340%
8-1	鹿茸	45%	1.5 (4.8%) 22.5	5 (16%) 22.5%	800%	500%
9	鮭魚	50%~ 37.5%	4,522.5 (15%) (20%或 6.2 元/Kg)	7,537.5 (25%) (20%或 6.2 元/Kg)	101%	86%
10	紅豆	20%~ 45%	1,500 (13%) (22.5%)	2,500 (21%) (22.5%)	【182%】 26 元/Kg	【155%】 22 元/Kg
11	乾香菇	50% 或 221 元/Kg	115 (4%) (110 元/Kg 或 25%)	288 (10%) (110 元/Kg 或 25%)	【209%】 434 元/Kg	【178%】 369 元/Kg
12	柚子	50%	1,720 (4%) (25%)	4,300 (10%) (25%)	216% (相當 22 元/Kg)	184% (相當 19 元/Kg)
13	桂圓肉	30%	110 (10%) (15%)	330 (30%) (15%)	【270%】 103 元/Kg	【230%】 88 元/Kg
14	椰子	50% 或 3 元/Kg	8,000 (17.6%) (15%或 0.9 元/Kg)	10,000 (22%) (15%或 0.9 元/Kg)	161% (相當 9 元/Kg)	120% (相當 6.7 元/Kg)
15	香蕉	25%	5,335 (4%)	13,338 (10%)	134%	114%

			(12.5%)	(12.5%)	(相當 6.3 元/Kg)	(相當 5.4 元/Kg)
16	鳳梨	30%	9,548 (4%) (15%)	23,870 (10%) (15%)	204% (相當 5 元/Kg)	173% (相當 4.3 元/Kg)
17	芒果	50%	5,102 (4%) (25%)	12,755 (10%) (25%)	71% (相當 15.2 元/Kg)	60% (相當 13 元/Kg)
18	柿子	50%	576 (4%) (25%)	1440 (10%) (25%)	144% (相當 34 元/Kg)	122% (相當 29 元/Kg)
19	鱈魚	40%~ 50%	1,308 (4%) (25%)	3,271 (10%) (25%)	106%	96%
20	鱸魚	37.5% ~ 42.5%	1,906.5 (15%) (20%或 38.1 元 /Kg)	3,813 (30%) (20%或 38.1 元/Kg)	70%	60%
21	乾金 針	45%	40 (4%) (22.5%)	13,338 (10%) (12.5%)	【272%】 68 元/Kg	【231%】 58 元/Kg
22	豬腹 脅肉	15%	6,160 (8%) (15%)	15,400 (20%) (12.5%)	60% (相當 18 元/Kg)	50% (相當 15 元/Kg)

註 1：配額外稅率中，【】表示相對應之從價稅，即本項採從量稅。

註 2：稻米自 2003 年起改採關稅配額制，配額數量為 144,720 公噸等量糙米，配額外採從量課稅，稻米 45 元/Kg，米食製品 49 元/Kg。

## 二、特別防衛措施 (Special Safeguard, SSG)

依據農業協定第五條規定，當外國農產品累積進口量大於基準數量，或某批貨品進口價格低於該產品基準價格之 90% 以下時，可對該項農產品發動「特別防衛措施 (SSG)」，即加徵一定之額外關稅，以保護國內產業不受到太大的進口衝擊。我國於入會談判中已爭取對於稻米、花生、東方梨、蔗糖、大蒜、檳榔、雞肉、液態乳、動物雜碎、紅豆、乾香菇、柚子、柿子、乾金針及豬腹脅肉等 15 種敏感農產品，可採行「特別防衛措施」，亦即當該產品當年之進口量超過基準數量 (volume-based)，或進口價格低於基準價格 (price-based) 10% 以上，可立即課徵額外關稅。

目前我國多是採用基準數量作為是否啟動「特別防衛措施」的機制，依據農業協定第五條對於採行「特別防衛措施」的規定，SSG 所課徵的任何額外關稅僅能維持到當年年終，當農產品進口超過基準量，可就超額進口部分，加徵三分之一的額外關稅。此基準數量是根據進口量占過去三年國內消費量的百分比來訂定，條件如下：

1. 若進口量占過去三年國內消費量之百分比低於或等於 10%，基準率應等於 125%。
2. 若進口量占過去三年國內消費量之百分比大於 10%，但小於或等於 30%，基準率應等於 110%。
3. 若進口量占過去三年國內消費量之百分比大於 30%，則基準率應等於 105%。

而基準數量為上述各項基準率與前三年平均進口量之乘積及最近一年國內消費量絕對變動量之合計，不過基準數量不應小於上述平均進口量的 105%；只要減讓產品進入該會員關稅領域的絕對進口量超過基準數量（trigger level，啟動數量），即可在任何一年課徵額外關稅。

雖然相關條文中規定特別防衛之運作應以透明化方式為之，任何會員採取上述行動，應以書面通知 WTO 農業委員會，凡會員採取此類行動應給予有關國家諮商適用這些行動與條件的機會。但由於國內各敏感農產品的進口數量超過基準數量，或進口價格低於基準價格 10% 以上，可在不須經過任何諮商下，立即啟動機制課徵額外關稅，因此近年來「特別防衛措施」已成為各會員國最常使用之農業貿易救濟手段。

目前共有 39 個 WTO 會員國在農業部分保有實施特別防衛措施的權利，而依據 WTO 秘書處的統計，在 1995-2001 年期間共計有十個會員國曾實際執行 SSG。而我國在去(92)年中即有稻米、花生、東方梨、檳榔、雞腿翅、液態乳、乾香菇、乾金針、柚子、柿子等 10 項農產品實施特別防衛措施。

由於「邊境措施」能有效抑制國內農產品市場的總供應量，對於國內農產品市場價格的維持效果較「境內措施」為佳，且政府所須投入之救助資源亦較「境內措施」為低，因此近年來已成為歐盟、日、韓等以小農為主的各會員國普遍採行的農業部門貿易救濟方式。

## 結 語

無論是對於開發中或已開發國家，是農產品進口國或是出口國，農業都是十分敏感的政治及經濟議題，參與談判之各國代表在背負來自其國內的沉重壓力下，不到最後關頭絕不會輕易的放棄立場，1986 年 9 月展開的 GATT 烏拉圭回合談判即延宕七年之久，直到 1993 年底才達成協議，簽署「農業協定」據以執行。

由於 WTO 農業協定中多數規範之執行期程僅至 2000 年底為止，農業協定中乃明定必須於 2000 年起展開新回合談判。然而新回合農業談判至今仍無法達成共識，2003 年 9 月於墨西哥坎昆市舉行的 WTO 第五屆部長會議，亦因農業議題方面的立場差異過大而宣告失敗。

然而根據過去多邊貿易談判的經驗模式，多數會員國因不願整體談判受農業議題牽制而無法達成協議，以致影響全球的經濟環境或自身利益，終將在最後關頭藉由政治力的運作，在數個強權勢力所主張的折衷下達成妥協，而由於農業談判若延宕不決對於推動貿易自由化的一方較為不利，因此美、澳等 Cairns 集團極可能會接受採行較緩和漸進的關稅減讓方案，以持續推動農產品貿易自由化。

對於關稅配額部分，持續擴大關稅配額的數量已是無法抗拒的趨勢，但增加幅度應不致於太大。而配額外關稅應會比照關稅減讓的幅度。雖然目前各國對於配額內關稅之調降幅度爭議較小，降幅亦不會太大，但對於進口國而言，增加配額數量對國內產業的影響將遠大於調降配額內關稅的影響力。

在特別防範措施方面，由於歐盟及我國等各小農制度國家極力反對停止適用，預期仍可暫時獲得維持。惟 Cairns 集團的各出口國近年來在進口國的有效操作下，飽受 SSG 限制之苦，今後必將繼續推動 SSG 修正。

農產品貿易自由化是無法抗拒的時代潮流，雖然漸進式的市場開放是可以預期的趨勢，然而即使未來真能在市場開放方面達成較為和緩的協議，我國仍須在未來 6 年內平均調降農產品關稅達 30% 以上，關稅配額的數量亦須持續擴大，對於我國農業之影響將極為深遠。