

我國農產品關稅配額及特別防衛措施之檢討

我國 91 年加入 WTO 後，陸續開放農產品進口，目前有 16 項農產品實施關稅配額，14 項農產品適用特別防衛措施。為檢視前述措施之執行成效，特撰此文以作參用。

王翠華、袁麗惠、黃淑玲（行政院農業委員會統計室科長、科員、科員）

壹、前言

農業一向被視為在貿易自由化協商中最難達成共識的產業之一，除考量進口造成經濟損害外，另涉及國家安全、食品安全、環境生態與民生等敏感議題。自民國 70 年代末開始，全球化之自由貿易化潮流，農業發展面臨開放市場壓力。為維護國內小農面臨國

際農企業的競爭、傾銷，我國在加入世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱 WTO）前，對於國內沒有生產或是國內需進口之農產品，採取自由開放之貿易政策，惟對於重要國產農產品，如稻米、大蒜、椰子等 41 項農產品則採取「管制進口」或「地區性限制」之非關稅措施。俟 91 年加入 WTO 後，為履行入會承

諾，我國農產品貿易體制大幅變化，改採「關稅配額（tariff quota, TRQ）」措施開放市場。

TRQ 是烏拉圭回合農業談判的重要談判成果，結合關稅與進口配額二種方式，對配額內進口農產品課徵低（或零）關稅，配額外則課徵高關稅，以達自由貿易及保護國內農業之目的。另考量農產品具季節性與易腐性，一旦遭遇進口損

專題

圖 1 適用 SSG 或 TRQ 農產品

SSG	花生	東方梨	大蒜	檳榔	液態乳	紅豆	乾香菇	柚子	乾金針	食米	雞肉	動物雜碎	豬腹贅肉	柿子	糖 ^註						
TRQ																桂圓肉	鹿茸	香蕉	椰子	鳳梨	芒果

資料來源：本研究整理。
註：糖自 94 年起暫時取消特別防衛措施。

害而採取救濟措施，為免冗長調查程序緩不濟急，在 WTO 農業協定第 5 條訂定農產品特別防衛條款 (special safeguard, SSG)，當進口量超過基準數量或進口價格低於基準價格時，進口國得直接加徵額外關稅。目前 160 個 WTO 會員國裡，有 39 個會員國，計 6,156 項農產品採行 SSG 保護措施，其中不乏美、加、澳、紐等農業出口大國。

貳、農產品關稅保護現況

一、農產品關稅保護項目

我國目前有 16 項農產品採取關稅配額 (TRQs)，14 項農產品適用特別防衛措施

(SSG)，其中 10 項同時適用 TRQ 及 SSG，合計共 21 項農產品採行關稅保護 (圖 1)，而糖自 94 年起「暫時」取消特別防衛措施。

SSG 啟動方式可分為數量啟動 (volume-based) 與價格啟動 (price-based) 2 種，只能擇一適用，其中價格啟動基準年為 1986 ~ 1988 年，受價格長期呈上漲特性，已失去防衛功能，僅就數量啟動說明如后。

(一) 數量啟動方式有 3 項主要元素，首先是「進口市占率」，即最近 3 年進口量占國內消費量比例，以 X 表示，該比例決定啟動水準，即 Y；其次為過去 3 年平均進口量；最後則是最近 1 年消費變動量，綜合上述規定整理數量啟動公式如下。

(二) 每年上下限限制：前 3 年平均進口量 * 1.05 ≤ 基準數量 ≤ 前 3 年平均進口量 * 1.25

由於 SSG 基準數量有上下限限制，即使國內消費變動量可能因縮減而呈現負數，例如近年落花生因種植面積減少及天候影響而逐年

基準數量	=	前三年平均進口量	*	基準率 Y	=	$\frac{\text{前三年平均進口量}}{\text{前三年平均消費量}}$	X	X ≤ 10%	Y=1.25	+	消費變動量
								10% < X ≤ 30%	Y=1.1		
								X > 30%	Y=1.05		

減產，致消費變動量負成長。但第 2 個條件使 SSG 基準量每年至少仍有 1.05 倍滾動數量的成長，因此 SSG 啟動門檻，除非進口量自動縮減，否則呈逐年墊高趨勢。

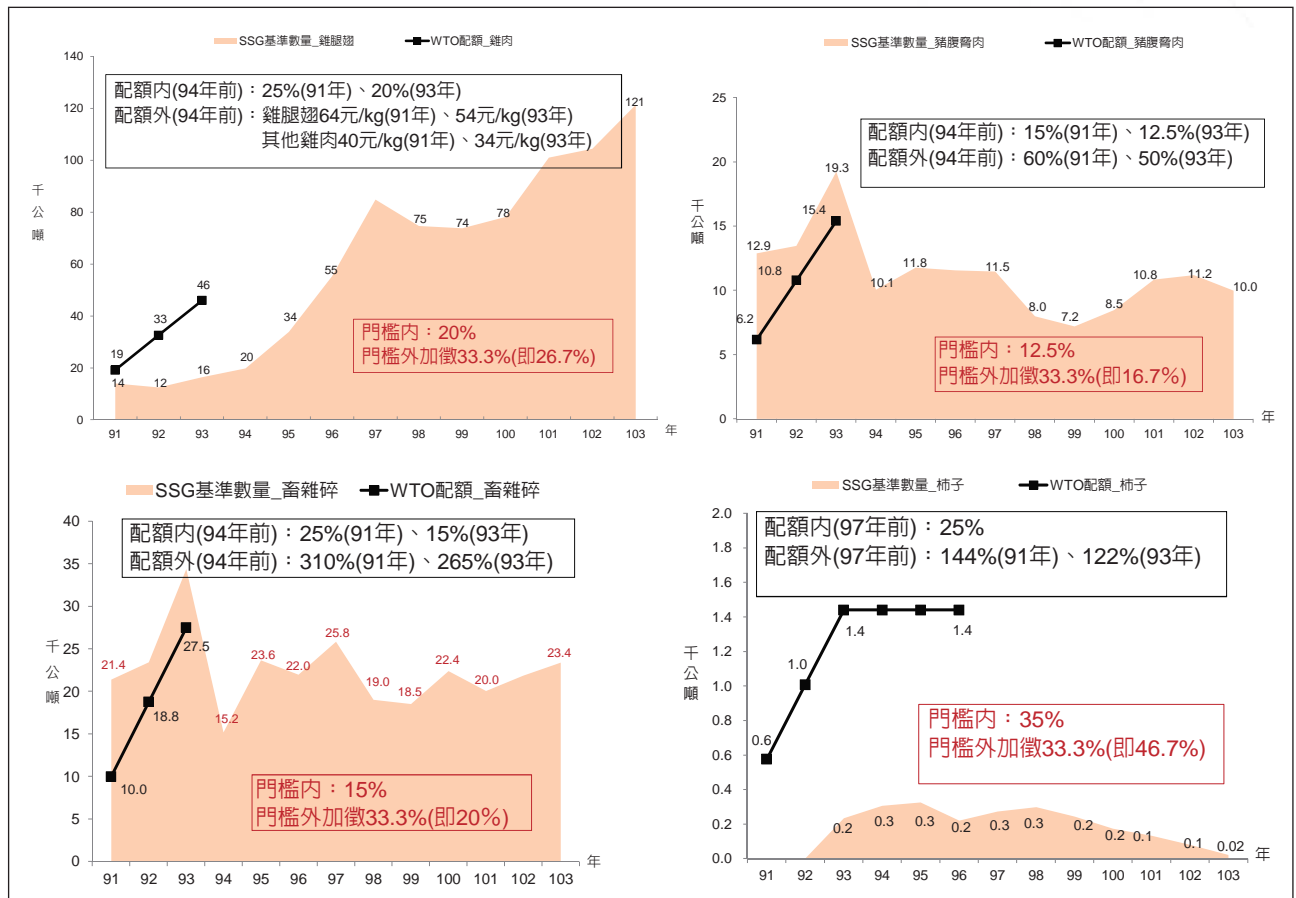
二、TRQ 配額及 SSG 門檻關係

茲就農產品 TRQ 配額及 SSG 門檻關係，分成 3 種案例說明如下：

- (一) 無配額限制，僅適用 SSG 包含雞肉、動物雜碎、豬腹脅肉、柿子等 4 項（圖 2），自 94 年或 97 年起開放自由進口，取消配額限制，

只適用 SSG。門檻內課徵原始稅率，若進口量超過 SSG 門檻，則超過部分需加徵原稅率 1/3，如雞腿翅門檻內稅率是 20%，門檻外則提高為 26.7%。此類農產品因無配額限制，易藉由進口量滾動成長墊高 SSG 門檻，進而被

圖 2 僅適用 SSG 農產品



資料來源：本研究整理。

專題

打開進口門戶，以雞腿翅的進口最為顯著，95 年進口量為 9.1 萬公噸，至 103 年已突破 13.9 萬公噸，交互拉抬 SSG 門檻，而豬腹脅肉、畜雜碎及柿子則因產業調節得宜得以守住門戶。

(二) TRQ ≥ SSG

包含液態乳、乾香菇、乾金針、檳榔、柚子等 5 項（圖 3），由於此類農產品

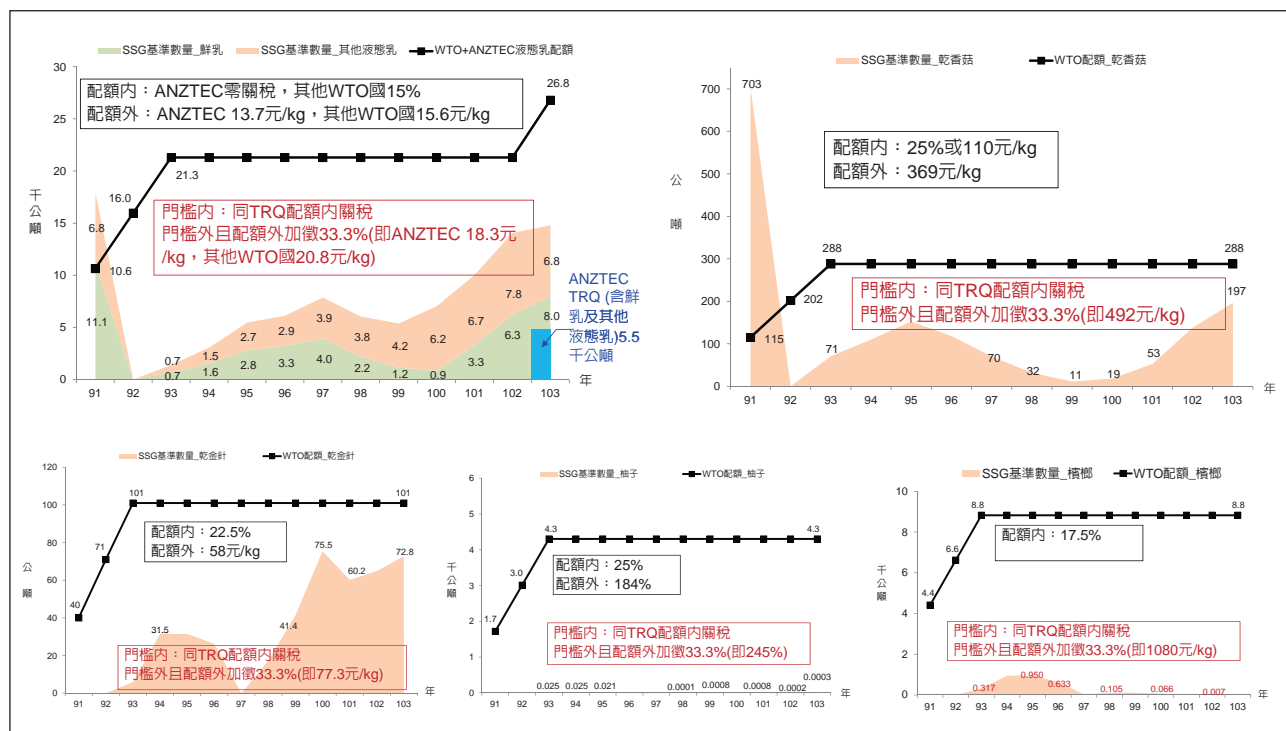
SSG 門檻是在 WTO 談判的額度內成長，所以問題較不嚴重，惟值得關注的是液態乳、乾金針近年因進口量增，連帶使 SSG 門檻快速上升，其中乾金針在加緊市面抽驗及推廣產地標章下，近 2 年進口量已大幅萎縮，104 年 SSG 門檻降為 58.8 公噸；液態乳則因近 2 年好市多（Costco）藉其自有通路大

量進口小包裝美國鮮乳，較具威脅性，將於後面進一步分析。

(三) SSG ≥ TRQ

包含落花生、紅豆、大蒜、東方梨、稻米等 5 項（下頁圖 4），此類農產品進口量一旦超過 SSG 門檻，不但適用配額外高關稅，還得加徵配額外關稅的 1/3，故一到門檻，貿易商易停止或大

圖 3 TRQ ≥ SSG 農產品



資料來源：本研究整理。

量減少進口。如東方梨配額內稅率是 18%，若進口量超過 TRQ 配額，則稅率提高為每公斤 49 元，若再超過 SSG 門檻，則超過部分需加徵 TRQ 配額外每公斤 49 元的 1/3，即 65 元。

參、近年 SSG 啟動情形

就近 5 年我國 SSG 的啓

動情形（下頁圖 5）觀察，液態乳、雞腿翅、乾香菇、檳榔及豬腹脅肉等 SSG 啟動頻繁，其中乾香菇、檳榔因 SSG 門檻低，易啟動，惟進口市占率低（不及 2%），不致造成國內產業傷害。至於大蒜、落花生及東方梨則受偶發性氣候異常、國內生產不足及節慶送禮需求影響，故不足對產業產生衝擊。雞肉、液態乳、豬腹

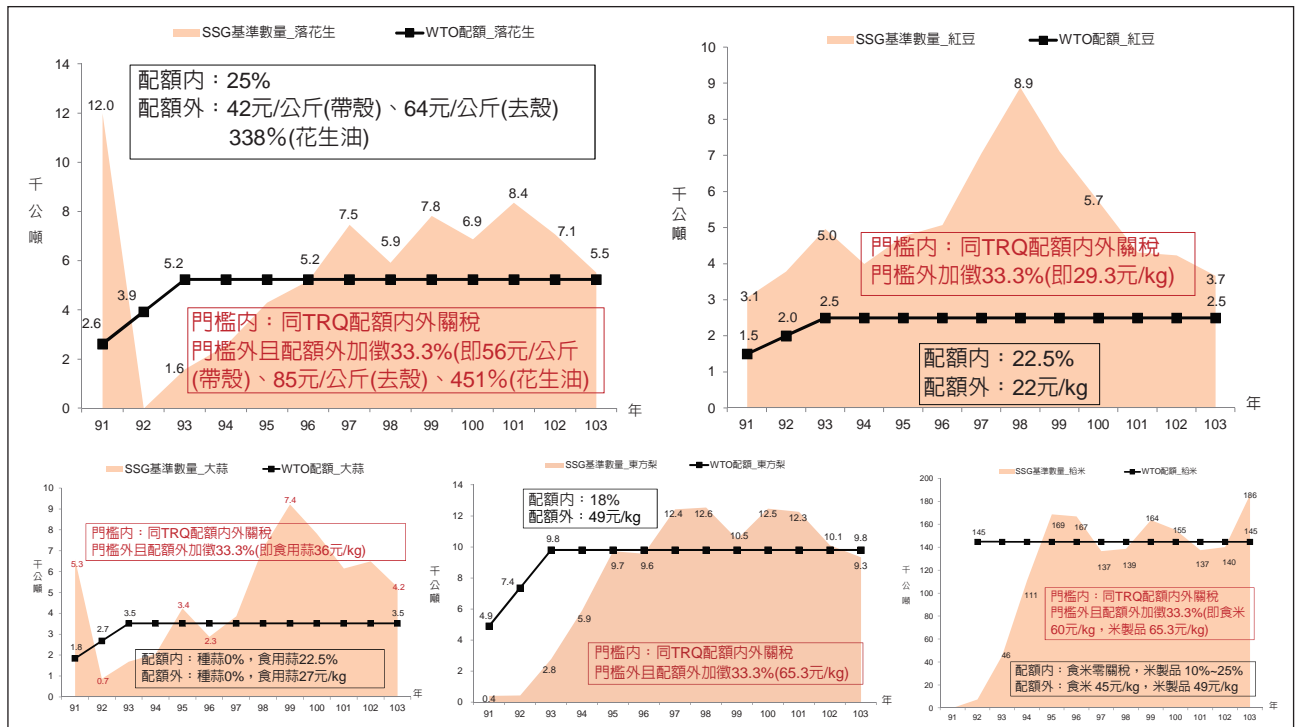
脅肉等畜禽產品對國內相關產業構成壓力，須持續關注，而紅豆為防禦且轉型成功的案例。

肆、重要個別產業檢討

一、雞腿翅

國內白肉雞分切、包裝、物流至棒棒腿、骨腿及雞翅型

圖 4 SSG ≥ TRQ 農產品



資料來源：本研究整理。

專題

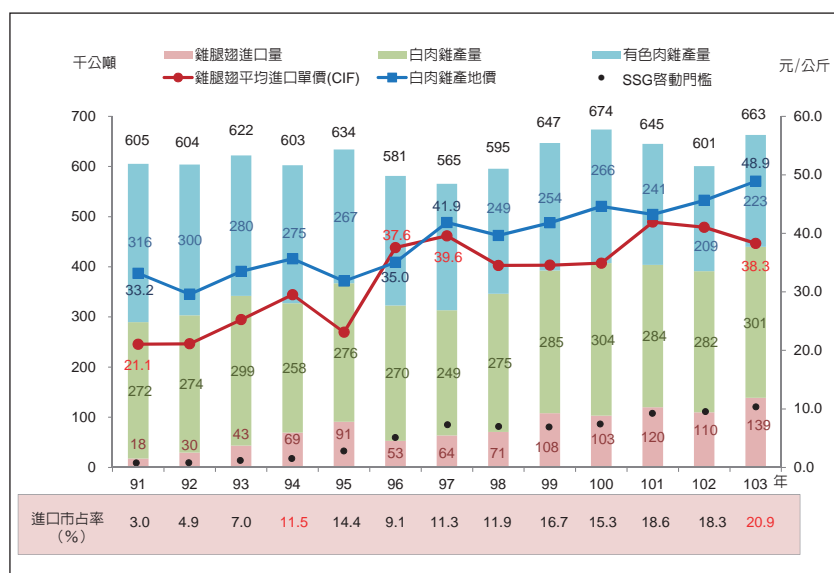
圖 5 SSG 啟動情形

品名	SSG 啟動情形				
	99年	100年	101年	102年	103年
柚子					
柿子					
大蒜				12/21	
紅豆					
東方梨	12/27				11/26
落花生				4/11	
雞肉-其他雞肉		9/2			
動物雜碎-禽雜				8/12	
稻米	12/31		12/3	12/24	
乾金針	1/15	12/30	12/17		
動物雜碎-畜雜	12/20		8/28		12/22
豬腹脅肉	9/3	9/13			9/29
檳榔			4/9	4/26	4/29
液態乳-其他液態乳	10/29	10/25	11/27	12/30	11/3
乾香菇	2/24	1/28	3/22	12/31	11/17
雞肉-雞腿翅	7/10	8/3	9/19	11/8	9/5
液態乳-鮮乳	7/28	7/4	9/26	9/27	9/3

資料來源：本研究整理。

態之批發價格約為產地價 1.5 倍，而未啟動 SSG 之進口雞腿翅經完稅、包裝、物流之批發價格亦約當進口單價的 1.5 倍，故可直接以二者的價格來觀察。自 94 年開放自由進口後，受國內外價差及飲食習慣差異影響，致進口量明顯增加，僅 96、97 年因進口單價漲同國內產地價（圖 6），進口量稍稍冷卻抑制，餘均擴張成長，進口市占率由 94 年 11.5% 成長至 103 年 20.9%，國內有色肉雞（即俗稱的土雞）衝擊最大。

圖 6 雞肉價量



資料來源：財政部、農委會。

二、豬腹脅肉

進口豬腹脅肉經完稅、分切包裝及物流後，價格約為進口單價的 1.5 ~ 1.6 倍，國產豬肉批發價格依部位分約為拍賣價格的 1.6 ~ 2.2 倍，觀察歷年毛豬拍賣價與進口價（下頁圖 7），若二者價差維持在 10 元內，國產豬肉仍具競爭力，如 96、97 及 101、102 年進口量均維持低水準，而 99 及 100

年價差擴大至 13 ~ 14 元，進口量即增加至 1.1 萬噸。至於 103 年受國際豬隻流行性下痢 (Porcine Epidemic Diarrhea, PED) 疫情影響，雖價差僅 2 元，受國內豬源不足，推升進口量，再度啓動 SSG。

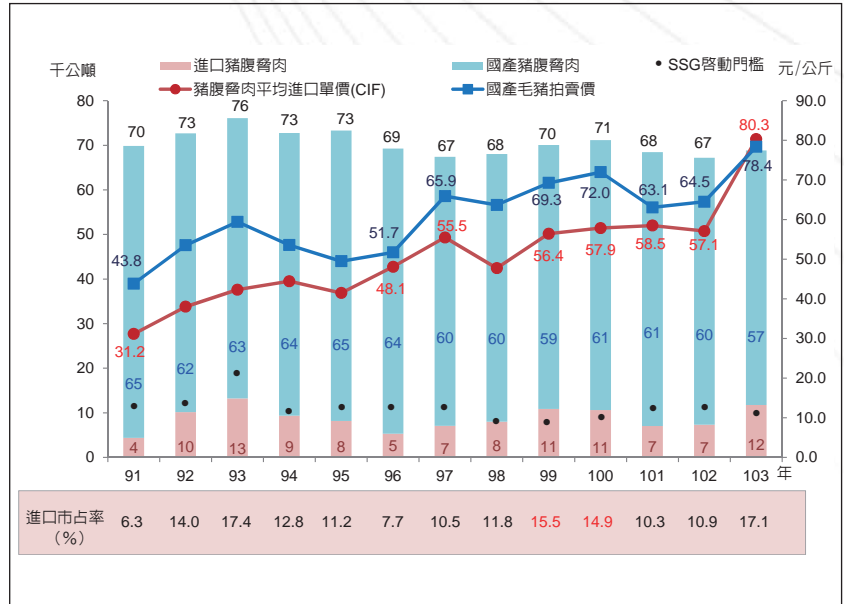
三、液態乳

液態乳包含鮮乳及其他液態乳，由於國產生乳成本高，故國內其他液態乳多採進口鮮奶或奶粉加工調製，因此對國內酪農業衝擊較小，以下僅就鮮乳進行分析。

(一) 受國內酪農與乳品加工廠產銷鏈及國人鮮乳消費習慣影響，進口鮮乳不易開拓國內市場，直至近幾年受鮮乳茶飲或咖啡飲品的企業通路需求推引，進口鮮乳市占率逐年成長至 103 年 4.2% (圖 8)，惟同期間，國產鮮乳亦增產供應，未受排擠。

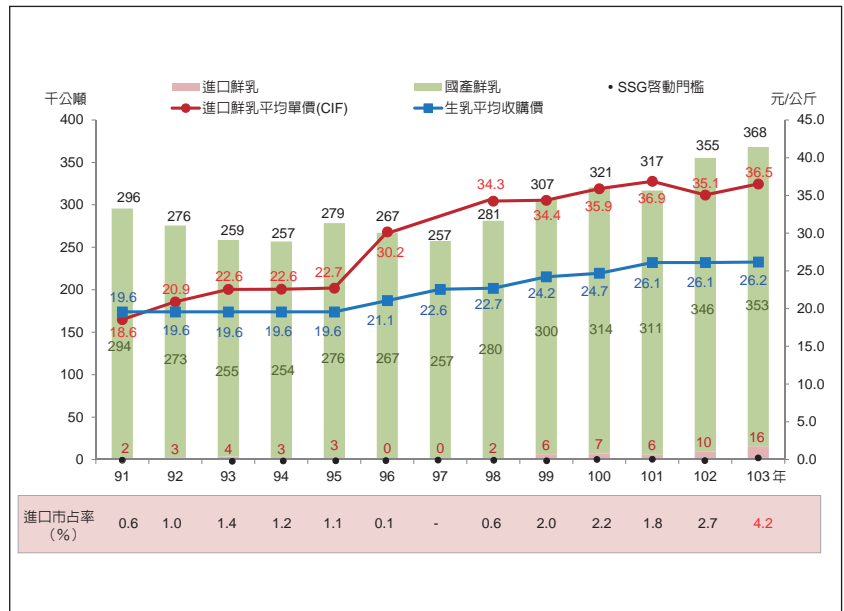
(二) 國產鮮乳經殺菌、加工

圖 7 豬腹脅肉價量



資料來源：財政部、農委會。

圖 8 鮮乳產量及進口量



資料來源：經濟部、財政部、農委會。

專題

後之批發出廠價格平均約生乳收購價 2 倍，進口鮮乳若加計稅捐、分裝、物流等費用，國產鮮乳仍具價格競爭力，惟若進口國已建構在我國經銷通路及小包裝通關，批發出廠價格則每公斤約低國產 4 元，具價格破壞性，惟進口量如超過 TRQ 配額，將採每公斤 15.6 元之配額外關稅，幾無利潤可言，故在 TRQ 保護下，

尚不致對國內酪農業產生重大衝擊。

四、紅豆

國產紅豆產季為每年 12 月至隔年 1 月，約供應至 3 月底，其中鮮食及流入加工廠製成紅豆餡數量各半。國產紅豆品質佳，與國外紅豆維持 1 ~ 5 成之價差（圖 9），近年來受萬丹紅豆節拉抬國產需求，紅豆製作面積擴增，除 101 年因生產面積擴增為 7 千公頃，價格下跌外，種植面積在 5 ~ 6

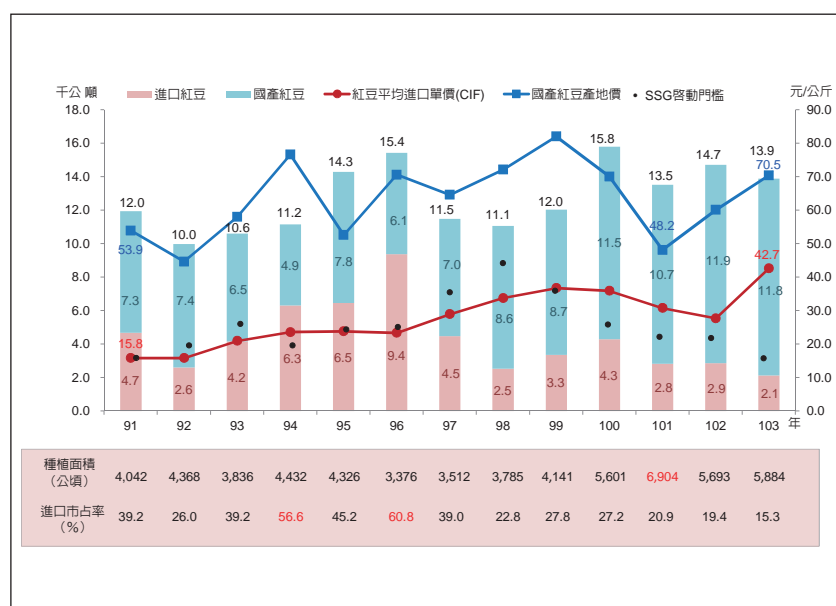
千公頃之產地價有支撐，推動國產有成，進口市占率由 96 年 6 成縮減至 1 成 5，為近期國內農產品轉型成功案例。

伍、結論

綜合各項關稅保護農產品之價量及產業型態分析，彙整結論如次：

- (一) 在貿易自由化趨勢下，國外農產品進口量價對我國農產業造成的影響及衝擊愈趨明顯，如 103 年國內肉品市場毛豬拍賣價格同時受到國內豬隻流行性下痢疫情及國際豬肉價格走高而上漲，未來宜持續注意進口與國產農產品間之價格變化情形，及相互影響原因，以作為農業產銷相關政策調整之參考。
- (二) 由產業關聯表觀察消費市場變化（下頁附表），隨著外食及便利之消費傾向，透過食品加工及

圖 9 紅豆價量



資料來源：財政部、農委會。

餐飲之消費型態，5年來增加6個百分點，此趨勢短期內仍會持續擴大，故整合國內垂直產業鏈及媒介生產端與餐飲業者已成為農業施政重點。

(三) 農耕產品受 TRQ 及 SSG 雙層保護，加上產品多樣、講求新鮮及單價低，進口量大之項目多屬國內生產成本非常高或不適生產作物（硬質玉米、小麥、大豆、棉花），若非國內廠商生產之中間投入所需，國

外在經銷通路未建立前，較不易提高我國國內市占率。

(四) 畜禽產品屬高單價及工業國家優勢農產品，尤其雞肉（雞腿翅）及動物雜碎受國內外飲食習慣差異，以幾乎零成本威脅國內業者經營，而薄利的鮮乳可能受 Costco 未來展店威脅，將來與美國農畜產品貿易談判幾無零關稅條件，否則將衝擊此類產業生存。

參考文獻

1. 唐淑華（2006），「94年度農產品關稅配額制度與進口概況」，行政院農業委員會網站，網址 <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=10995>。
2. 李舟生（2007），「論 WTO 農產品特別防衛措施」，行政院農業委員會網站，網址 <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=12425>。
3. 黃智輝、廖芳心（2009），「我國進口乾金針貿易潛在衝擊模擬分析」，臺灣銀行網站，網址 http://www.bot.com.tw/SiteCollectionDocuments/resource_103/quarterly_103/60_3/quarterly60_3_9.pdf。
4. 黃智輝、廖芳心（2010），「我國特定農產品（香菇）取消關稅配額後貿易衝擊影響分析」，臺灣銀行網站，網址 http://www.bot.com.tw/Publications/Quarterly/Documents/61_2/quarterly61_2_07.pdf。❖

附表 消費市場結構

		總供給 (億元)	結構比 (%)				
			合計	家庭	食品加工	餐飲	其他
農耕 產品	95年	6,538.3	100.0	56.0	22.6	5.5	15.9
	100年	8,934.0	100.0	46.7	27.4	6.6	19.3
	增減百分點	-	0.0	-9.3	4.8	1.1	3.5
畜牧 產品	95年	3,573.1	100.0	48.6	31.7	9.8	9.9
	100年	5,597.1	100.0	42.9	31.7	15.7	9.7
	增減百分點	-	0.0	-5.7	0.1	5.9	-0.3

資料來源：行政院主計總處、本研究整理。