

WTO 新回合農業談判市場開放議題進展情形

吳榮杰

2003/7/30

一、 前言

WTO 自 2000 年 3 月起展開新回合農業談判，以因應 GATT 烏拉圭回合所達成之農業協定六年執行期至 2000 年底截止之事實。雖然到目前為止已進行了三個階段二十多次的正式和非正式多邊會議，但由於各會員國對於各主要談判議題的歧見仍大，故無法於 Doha 部長會議所預訂之 2003 年 3 月底前達成農業削減模式 (modality) 之共識。

WTO 農業談判小組主席 Harbison 於 2003 年 2 月 17 日及 3 月 18 日分別提出削減模式草案及草案之修正案 (如附件一)，嘗試是否能為各方接受而達成共識，但由於爭議仍大，故無法獲得大家的認同。WTO 於今年 7 月 16 至 18 日召開的農業談判小組特別會議仍然顯示會員國之間的歧見頗大，故今年 9 月於墨西哥 Cancun 舉辦部長會議前達成若干共識之希望並不十分樂觀。

二、 市場開放議題的談判重點

在市場開放 (Market Access, 亦有譯為「市場進入」) 方面，主要之討論重點包括：關稅、關稅配額、特別防衛措施、進口國營貿易企業及其他關於非貿易關切事項及特殊優惠待遇等議題。

(一) 關稅

關稅議題之主要爭議在於以何種方式調降各項農產品之進口關稅稅率。大抵而言，強調加速推動貿易自動化的國家 (如：Cairns 集團) 主張較大幅度的關稅削減，尤其認為現行關稅較高之產品項目更應採行較大關

稅減讓，因此提出瑞士（25%）公式，主張各單項農產品未來五年內應依【 $(25\% \times \text{現行稅率}) \div (25\% + \text{現行稅率})$ 】此一公式將稅率調降至其設算出的水準（亦即最高稅率不超過 25%，且現行稅率愈高者削減幅度愈大。以現行稅率 100%之農產品為例，其依瑞士公式調降後之稅率將降至 20%）。

由於此一主張對於 GATT 烏拉圭回合談判後，遵循農業協定而採關稅化開放境內市場的農產品進口國相當不利（因不少原先以非關稅貿易障礙保護之農產品關稅化後之關稅等值均很大，若依瑞士公式勢將大幅削減此等敏感性產品之關稅而產生鉅大衝擊），故無法接受瑞士公式之提議。有部分主張農業保護之農產品淨進口國（如 EU 及日本）主張依烏拉圭回合公式進行較溫和的關稅削減。據此，則已開發國家必須在 6 年內平均調降農產品關稅 36%，單項農產品最少須調降 15%。

Harbison 主席所提出之折衷方案主張將現行稅率以 15% 及 90% 分為三個級距，在 5 年內分別調降 40%、50% 及 60%，稅率較高之產品調降幅度較大（詳見附件一）。開發中國家享有較長之調整期及較少之降幅。已開發國家應提供開發中國家某些產品市場自由進入機會。此外，亦主張開發中國家得因糧食安全、鄉村發展及生計安全等考量而選定幾項特殊產品（Special Product，簡稱 SP），並享有更小之關稅調降幅度（平均 10%，單項最低 5%）。

（二）關稅配額（TRQ）

關稅配額議題主要爭議包括配額內、外關稅之調降、配額的擴大及配額管理方式。

在配額外關稅調降方面，攻守雙方之主張大致如關稅稅率之調降。配額內關稅有主張依配額執行率高低調降，亦有主張不須調降者。致於適用低關稅之配額數量，一方主張在五年內提高 20%，一方主張維持不變。Harbison 主席則提出五年內配額提高至消費量 10% 之主張，並認為配額

執行率高於 65% 者，其配額內關稅不須削減。此外，新增或既有配額應儘量提供給開發中國家進口。

在關稅配額管理方面，一方主張嚴格規範，以免淪非關稅貿易障礙之工具；另一方則認為只要符合透明、公平原則即可。Harbinson 主席在草案中同時提出了原則性及特殊規範。一般性原則為透明、可預期及易執行，不應要求國內購買條件 M 不得採季節限制，不得禁止銷售給末端消費者，不得要求再出口，不得收取額外費用及不得預先排除配額範圍內之產品等；特殊規範諸如：年度開始即可進口、不應限制或保留部分配額給特定對象、進口許可證應有八個月效期且不得隨意轉讓、未使用配額須重分配等。此外，TRQ 管理方式、程序、配額執行率及取得配額者之資訊均應上網公告。

（三）特別防衛措施（SSG）

特別防衛措施為烏拉圭回合所達成之農業協定中，基於避免採關稅化開放市場之農產品受進口衝擊過鉅而允許採行的進口防衛措施。積極推動自由化的一方認為已開發國家應即停止採用，而防衛的一方則主張所有會員均有權繼續採行。

Harbinson 主席在草案中主張已開發國家在本回合談判開始執行後 2 年應停止使用 SSG；對開發中國家則另外設計新的特別防衛機制（SSM），唯其具體內容則尚未提出。

（四）進口國營企業（State Trading Import Enterprises）

推動自由化的國家認為有些進口國以國營貿易企業行開放進口之名而無自由化之實，故主張加以規範。

Harbinson 主席在草案中界定國營貿易企業之定義，並主張其運作不得違反市場開放承諾或形式非關稅障礙，且進口國營貿易企業之運作有通知 WTO 之義務。此外，TRQ 規範亦適用於進口國營貿易企業。

(五) 其他

非貿易關切 (non-trade concerns) 是本回合農業談判中許多農產品進口國十分關切且非常堅持的議題。此等國家 (諸如 NTC 集團) 認為糧食安全、環境保護及鄉村發展等農業活動所提供的多功能性 (multifunctionality)，不能因農產品貿易自由化的推動而受到危害，故主張在貿易自由化同時須兼顧各會員國的非貿易關切立場。在市場開放議題上亦主張將與 GIs、SPS、TBT、TRIPs 等相關之農業議題一併納入討論。

力主自由化的國家雖無反對農業多功能價值之立場與有力之反駁主張，但認為農業多功能性的維護可以透過被允許的綠色措施加以達成，不必為此而影響自由化進程，也主張不必在農業談判上討論可在 TRIPs、SPS、TBT 等委員會上討論的議題。

Harbinson 主席在草案的市場開放部分僅簡單提到，關於非貿易關切事項已在整體草案中加以考量，惟將來在建立共識時應將其納入考量。

Harbinson 主席於今年 7 月 7 日向貿易談判委員會提出報告，顯示農業談判之歧見仍在，在市場開放議題方面仍有不少問題等待克服 (如附件二)。雖然 WTO 農業談判小組於七月 16 至 18 日舉行了特別會議，試圖在 Cancun 部長會議之前就農業削減模式或大綱達成某種程度之共識，但會中各會員對於各項議題仍各申己見，意見紛歧，以致無法獲致共識。

三、 未來可能發展

不管在開發中或已開發國家，在進口國或出口國，農業都是十分敏感的政治及經濟問題。與會談判之各國代表在背負來自其國內沈重的壓力下，幾乎均不會在最後關頭之前輕易放棄自身之立場而加以讓步。

唯根據 GATT 烏拉圭回合多邊貿易談判的行為模式，多數會員國由於不忍整體談判因農業無法達成協議而瀕臨破裂或延宕不決，以致於影響全球的經濟氣候或自身利益，終將會在最後關頭以政治力達成妥協。至於妥

協下的內容不外乎是幾大強權勢力所主張的折衷。此外，由於農業談判若延宕不決對於推動自由化的集團而言並不利，故美國及澳洲等 Cairns 集團很可能在 NTC 等負隅而戰的國家的堅持下加以退讓，採持續漸進的策略推動自由化。

具體而言，短期內若能達成協議，則關稅減讓之幅度應不至於過份激烈，採烏拉圭回合公式持續削減之可能性大於採瑞士公式或 Harbinson 的主張。若採 Harbinson 的分級調降主張，其調降幅度應會再緩和些。此外，SP 之理念深受開發中國家歡迎，很有可能獲得共識，但已開發之進口國將會極力爭取適用 SP 規範。

在關稅配額方面，低關稅配額數量的持續擴大為無法抗拒之趨勢，但增加幅度應不致於太大。配額外關稅應會比照關稅調降幅度，但配額內關稅之調降幅度爭議較小，降幅應不會太大。事實上，配額之擴大遠較配額內關稅之調降對進口國影響更大。關稅配額的管理方式只要符合透明、公平原則應均可採行，其特殊規範應不致於太不合理。

在特別防範措施方面，歐盟及日本極力反對停止適用，預期可能仍可獲得維持。進口國營貿易企業方面，Harbinson 之主張還算合理，可能會被採用，唯對我國並無明顯影響。此外，對於開發中國家的特殊優惠待遇很可能獲得大多數會員之支持。

整體而言，即使未來所達成之協議在市場開放方面採溫和模式，亦須於五、六年內調降關稅約 40%，關稅配額亦須持續擴大，並對開發中國家提供優惠之市場進入機會。由於我國農產品已無非關稅貿易屏障，且平均之關稅稅率在 2004 將已降至 12.5%，若再度調降 40%，其影響自然不可等閒視之。此外，若開發中國家有權要求享受優惠之自由進口待遇，對我國農業之影響將更大。

農產品貿易自由化是無法片面抗拒的時代潮流，漸進式的市場開放則是預期的必然趨勢。開放的步調與步幅似乎不是個別小國所能左右，

但調適因應之道則操之在我。如果無法改變環境，就只好適應環境，進行蛻變，才得以永續存活發展。

附件一 WTO 新回合農業談判削減模式草案—市場開放議題

- WTO 新回合農業談判自 2000 年 3 月展開，目前已完成三階段談判，唯由於各方對於各主要談判議題歧見仍大，故尚未達成各方接能接受的協議內容。
- WTO 農業委員會主席 Harbinson 於 2003 年 2 月 17 日及 3 月 18 日分別提出削減模式草案，及修正案。
- 草案中關於市場開放（Market Access）議題之主要內容為：
 - 一、 在關稅（Tariffs）減讓方面：
 1. 主張依現行關稅水準高低分級調降：

稅率高於 90% 者，5 年內平均調降 60%（單項最少調降 45%）；15%~90% 者，調降 50%（單項最少調降 35%）；15% 以下者，調降 40%（單項最少調降 25%）。
 2. 若加工產品之關稅高於初級產品，其關稅削減幅度應為上述標準之 1.3 倍。
 3. 若原先採從量稅制，則應依前五年價格去除最高、最低者後之三年平均值，換算成從價稅率。
 4. 對開發中國家提供特殊優惠待遇（Special and Differential Treatment）：
 - (1) 關稅稅率 $> 120\%$ 者，10 年內平均調降 40%（單項最少調降 30%）； $> 60\%$ 且 $\leq 120\%$ 者，10 年內平均調降 35%（單項最少調降 25%）； $> 20\%$ 且 $\leq 60\%$ 者，10 年內平均調降 30%（單項最少調降 20%）； $\leq 20\%$ 者，10 年內平均調降 25%（單項最少調降 15%）。

- (2) 開發中國家可因糧食安全、鄉村發展及生計安全考量而選定幾項特殊產品 (Special Products, 簡稱 SP) 以享有較小之關稅調降幅度：平均調降 10% (單項最少調降 5%)。
- (3) 已開發國家宜對開發中國家提供特殊之市場進入機會，包括對熱帶產品、由麻醉性或對人體有害作物轉作產品等採行自由貿易。
- (4) 已開發國家給予開發中國家優惠關稅之產品，其降稅期程可延長為 8 年 (第 3 年起調降)，唯該等產品應占受優惠國出口值 20% 以上才適用。

二、 在關稅配額 (Tariff Quotas) 方面：

1. 關稅配額數量

- (1) 5 年內低關稅配額數量應提高至最近 3 年或 1999-2001 年平均消費量之 10% (或其中四分之一產品提高至 8%，另四分之一提高至 12%)。
- (2) 開發中國家應享有特殊優惠待遇，其 SP 產品之關稅配額應提高至消費量之 6.6% (或四分之一提高至 5%，另四分之一提高至 8%)。

2. 配額內關稅

最近 3 年平均配額執行率低於 65% 之產品須調降配額內關稅，另外對於熱帶產品、由麻醉性或對人體有害作物轉作之產品須提供配額內零關稅。

三、 關稅配額管理 (Tariff Quota Administration)：

1. 透明、可預期及易執行為原則；不應要求國內購買條件；

除於減讓表註記，不得採季節限制；不應預先排除屬於配額範圍內之產品及其加工品；且不得禁止銷售給末端消費

者；應符合商業合理進口量；不得要求再出口；除 GATT1994 規範允許者外，不得收取任何費用、押金或其他財務要求。

2. 特殊規範：

採課關稅或不要求進口許可證的配額管理方式時，應確保在年度開始時即可進口；採要求進口許可證之方式時，亦應確保年度開始時即可進口、不應限制或保留部分配額給零售商或末端消費者、關稅配額許可證有效期應為 8 個月且非經管理單位同意不得轉讓、未使用配額應及時進行重分配；採依國家別分配方式時，當特定國家配額未使用或長期使用率低，應將該未使用部分重分配給非傳統供應國。

3. 國營企業進口 TRQ 產品亦受相同規範。

4. TRQ 管理方式、程序、取得配額者之資料、最近之配額執行率等資訊應上網公告。

5. 特殊優惠待遇：已開發國家增加或既有之配額應儘量提供給開發中國家進口，並提供必要之運銷協助與諮詢。

四、 特別防衛措施 (Special Safeguard Provisions, 簡稱 SSG)：

1. 已開發國家在本回合談判結果開始執行後 2 年，應停止使用 SSG。

2. 為開發中國家設計新的特別防衛機制 (Special Safeguard Mechanism, 簡稱 SSM, 尚未提出)，唯單項產品不得同時適用 SSG 與 SSM。

五、 進口國營貿易企業 (State Trading Import Enterprises)：

1. 進口國營貿易企業包括所有獲得政府賦予進口相關之買、賣量、價特權或優勢的國營或非政府企業 (包括運銷協議會)。

2. 進口國營企業之運作不應影響市場開放及關於非關稅措施之承諾。
3. 採行進口國營企業應提交通知。
4. 進口國營企業之規範不應影響開發中國家追求進口糧食及生計安全、鄉村發展之目標。

六、 其他

關於非貿易關切事項（non-trade concerns）已於草案中併入考量（非僅於市場開放部分），惟建立削減模式或進行後續工作時，應將此等議題納入考量。

內容摘要—市場開放部分

1. 農業談判關於市場開放之議題很廣，主要包括：關稅削減模式、關稅配額、關稅配額管理、特別防衛措施、非貿易關切事項及特殊優惠待遇等。
2. 關稅削減公式：
 - (1) 一方主張採烏拉圭回合公式(平均削減 36%，單項產品最少削減 15%)；
 - (2) 另一方主張採瑞士公式【 $(25\% \times \text{現行稅率}) \div (25\% + \text{現行稅率})$ ，單項產品最高稅率 25%】。
 - (3) 於草案(2/17 及 3/18)中提出折衷辦法，依現行稅率高低彈性削減 60%~40%，單項產品最少削減 45%~25%，並賦予開發中國家特殊優惠待遇（較長之調整期及較小之降幅）。
3. 許多開發中國家接受草案所提出的可選定特殊產品（SP products）以享有較小之關稅削減幅度之主張，有些更希望 SP 產品能完全免除削減承諾。
4. 如果 SP 產品的概念可被接受，如何界定 SP 產品則是另一待解決議題。
5. 關稅配額是否應擴大，如何擴大，以及是否應有擴大關稅配額與削減關稅相互 trade-off 的機制？有些會員希望現有或增加的配額中保留一部份給小國。
6. 已開發國家是否應停止適用 SSG，何時開始？
7. 是否同意為開發中國家制訂 SSM 機制？決定適用 SSM 的產品之標準如何？

8. 已開發國家對開發中國家提供的市場進入特殊優惠待遇（preferential schemes）是否能被接受？是否需進一步改良？如何修改？
9. 雖然非貿易關切事項（如糧食安全或環境保護）已納入考量，但有些會員認為對這些關切事項（尤其是確保鄉村地區的活力）的注重仍嫌不足。有些則有相反意見。
10. 具體而言，非貿易關切事項在市場開放方面的內涵與 GIs、SPS、TBT、TRIPs 等議題相關，是否需另於農業談判中討論或於農業協議中特別提及？