發佈：2025-04-23, 週三 11:07
點擊數：5431



2025

年1月開始，紐西蘭鮮乳開放免關稅進口台灣，在這之前已造成酪農戶人心惶惶，有些透過強化溯源機制對原產地做出訴求，有些希望政府能提供更多的補貼機制，有些則期待能有新的轉型空間。在紐西蘭鮮奶極於低廉的成本衝擊下，確實這些憂心都是可能發生的。台灣地小人稠，能作為農牧用地的土地本來就少以外，又有很多外在因素會影響農地是否能正常農用，在台灣要訴求各項農產品都由國內生產供應是難以達成的天方夜譚，透過貿易補足產量、季節、品項等等的農產品供應缺口本來就是國家生存的必要道理，進口產品和本土生產是否就是水火不容，市場機制

Phoca PDF

發佈：2025-04-23, 週三 11:07
點擊數：5431

決定一切的弱肉強食？單單在價格之外，還有許多貿易上需考量的措施。除了鮮乳之外，其他農產品也會面臨類似的貿易衝擊，在台灣靠著半導體及其他工業產品賺取外匯的時期之前，其實也有過仰賴農產加工品達成國家收入提升的時代，1970年代台灣的三罐王：鳳梨罐頭、洋菇罐頭、蘆筍罐頭都曾經賺進大把鈔票作為扶植工業成長的基礎，隨著生產成本增加，仰賴農產作為主要經濟來源的年代已經過去，這是世界上大多數的開發中國家邁向已開發國家時必須經過的路徑。國內生產受到競爭而萎縮，必須仰賴補貼而繼續存活這點，也在各個已開發國家烙下印痕，正視農產貿易的必要性，如何在進口產品低成本時代維護本國農業發展的能力，是台灣必須要面對的課題，也必須了解台灣走進世界貿易舞台的緣由。

全世界沒有一個國家能夠不仰賴貿易存活，已經是工業革命以後全世界的共識，強化的物流體系讓長途運輸成為可能。從中世紀以來構築世界貿易的金本位制度，逐漸因為各國國力的消長以及金塊貿易的困難受到嚴苛的挑戰，並且被視為是引爆二次大戰的經濟大蕭條的遠因，1943年由美國主導舉行了布列敦森林會議，決定了以美元掛鉤金價的制度來維繫全球貿易的穩定進行，在共通的貨幣前提下，進一步打破各國間貿易藩籬的手段變得更趨重要，1947年建立了關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and
Trade
，GATT)，負責協調各會員國中間的關稅爭議跟貿易衝突，台灣在1990年申請以台澎金馬個別關稅領域的名義加入此協定，1995年GATT新的談判回合成立世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)後，經各種折衝，終於在2002年和中國一起加入WTO成為會員國。WTO相較於GATT，擁有更大的國際合作空間，也能有獨立運作的委員會等空間，世界各國在GATT架構下確立了數輪談判結果，確立WTO成立的烏拉圭回合談判確定了現今的農產品貿易相關規範，在2001年開始的杜哈回合本來有打算討論更多的農產品規範，但在許多國家形成的集團無法形成共識

Phoca PDF

的情況下，杜哈回合談判無法有實質化的進展，歷經7年多最終許多爭議事項僅能繼續擱置。

即使是國內經濟主力為工商業的先進國家，對於農業貿易上也有許多無法讓步的立場，可見農業議題在國際貿易上的棘手之處。我國在加入WTO之前，也有許多農民運動發生，背景除了農民福利的爭取外，最大的因素即在於擔憂進入WTO之後失去關稅保護會不會造成農產品失去價格競爭力而造成農民生計的困難，以至於目前台灣成為全球最後一個仍有大量收購公糧的國家。日本即使很早就進入了WTO，對於境內稻米的保護仍十分強硬，無懼其他會員國頻頻抗議，為數眾多的農民及JA龐大組織所潛藏的政治風險過高是關鍵因素，執政黨若沒有表現捍衛農民的意志，在下次的選舉可能就會吃到大虧，在貿易談判桌上，日本十分堅持稻米為「聖域」，在許多關稅減免、配額的談判上態度非常強勢，目的即在於降低國內農民的抗議聲浪，以及維護日本生產稻米的歷史文化。美國、法國等工業大國，農業產值占GDP比例雖不高，但因為母數龐大的關係，國內農業輸出仍可能較其他小國的產值高出許多，法國小麥自給率達180~200%，每年都有大量小麥向外輸出，美國農產品的輸出更是十分驚人，除了稱為黃小玉的黃豆、玉米、小麥三大穀物外，各種養殖業的對外輸出也都相當可觀，農民所形成的政治遊說團體在兩黨間均有相當大的影響力，尤其是傳統支持共和黨為主的紅州經濟活動大多是農業生產為主，也使得當共和黨執政時，對於農業的相關談判態度會更強硬。

在WTO諸多會員國中，根據是否是已開發國家及農業為出口導向或進口導向可粗分為數個集團：美國及歐陸生產較大的國家如法國、德國、西班牙、義大利等為希望國際鼓勵自由貿易，尤其是開發中國家為了保護自身農業，會希望提高本身對於進口關稅的操作空間，此美歐集團則關注於必須設定關稅上限，避免無限制的提升關稅不利於本身產品的出口。另一群擁有廣大天然資源，貿易收入較仰賴農產品出超的已開發或開發中國家，包含加拿大、紐西蘭、澳洲、巴西等國稱為

Phoca PDF

凱因斯集團，此集團關注於自身出口的擴大，要求其他國家削減關稅配額便於市場的擴大。另一群天然資源較匱乏的已開發國家包含日本、瑞士、韓國、台灣、保加利亞、冰島、以色列、列支敦斯登與模里西斯等稱為G10集團，大多有農產品須仰賴進口，但仍有本身農業發展之需求的問題，特徵在於糧食自給率均不到50%的已開發國家。G10集團在農業貿易上採取的態度極為保守，要求不得設定關稅上限及擴大關稅配額。開發中國家大多仰賴農產品出口以賺取外匯，以印度為主的G20集團訴求是已開發國家不得以自身的經濟優勢做境內的大量支持及補貼出口，開發中國家享有較高的關稅保護能力等。純粹以輸入農產品為主的經濟體如香港、新加坡等對於農業談判較無著力之處，但對於食品安全的考量會介入討論。

上述幾個集團可窺得在農業貿易的立場上大相逕庭，所以可預見的，杜哈回合的農業談判並不順利，而隨著WTO處理爭端的能力日益減弱，有許多較有經濟實力的國家開始另起爐灶，例如日本與美國主導之泛太平洋夥伴關係協定(Trans-Pacific Partnership,

TPP)

在第一任川普政府時認為加入對於美國沒有特殊利益而宣布中途退出，將主導權利讓與日本後轉型成為跨太平洋夥伴全面進步協定(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership,

CPTPP)

，成為除了WTO之外最大的自由貿易體，美國雖退出此架構但以各自簽訂自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)為手段，仍然在亞太及全世界擁有相當強大的經濟影響力，同時保有貿易談判的主導權，之前台灣將美國豬肉的瘦肉精檢測標準由原本的不得檢出修改為與國際標準相同的10ppb，便是美國為了消弭貿易障礙對台灣提出的要求，台灣排除此一問題之後，就能在談判桌上繼續往前推進，台美FTA簽訂進度也才有望繼續運作。台灣現在和中國正在爭取進入CPTPP的

Phoca PDF

機會，形成強烈的地緣政治角力，未來是否能順利加入尚未可期；但CPTPP當中對於農業相關的規定仍是以大幅降低關稅為主，台灣本土的農產品在進入後確實有可能在自由市場競爭下失去部分優勢。不過CPTPP內對於農業產業升級、衛生安全的相關規範上，台灣在法令制度面較其他締約國要成熟許多，國內農業著重於智慧財產的開發與保護未必沒有正面利益。雖然台灣放眼加入CPTPP的重點是獲得金融、科技業的貿易優勢，但農業也必須進行產業升級以符合各項要求。

雖然關稅是難以避免的，在自由貿易協定的框架裡面，減少以關稅作為貿易障礙的手段是大多數國家的共識，個別國家仍然有保護國內產業的需求，因此衍生出的措施就是「關稅配額」、「關稅減免」、「非關稅障礙」、「特別防衛措施」等。關稅配額是一種因應進口的優惠措施，通常會搭配關稅減免一起實施，國家會訂定每一項貨品每年的關稅配額並知會WTO或自由貿易協定的簽訂國，在此配額內的貨品均會享有一定程度的關稅減免或是直接豁免。例如台灣可公告每年進口牛肉的關稅配額為兩萬公噸，兩萬公噸內關稅僅需8%，超過兩萬公噸後關稅須提高到27%之類，若這個關稅配額可以滿足其他出口國和台灣做生意的需求，意即它們每年出口到台灣的量不會超過兩萬公噸，就比較不會產生抱怨，關稅配額可以用進口量或是總進口額進行規範，屬於各國內政範圍，但仍會受到自由貿易協定的框架限制。關稅豁免則通常會搭配特別的規格要求，例如要求進口牛肉有取得良好農業規範驗證者，可特別豁免3%的關稅，這些特殊需求通常需要遵守「國民待遇」，也就是在國內也必須做出相對應的政策要求。

關稅配額在大部分的商品上都可能適用，但在農產品領域仍然有可能造成國內農產品價格劇烈波動，尤其是國內有季節性生產的農產品影響更甚。有鑑於此，在WTO烏拉圭回合結束時特別在農業協定(Agreement on Agriculture, AoA)裡面訂定了特別防衛措施(special safeguard clause, SSG)的條款，在我國加入WTO的時候，也向WTO爭取到多項農產品適用SSG規定，包括：帶殼花生、

Phoca PDF

去殼花生、花生粉、花生油、東方梨、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、豬腹脅肉、稻米及米食製品。特別防禦措施和其他WTO規定的救濟措施如限量進口、邊境管制等最大的不同是，救濟措施通常需要先經過調查程序證明這樣的進口量已經影響到國內產業，向WTO秘書處提出申請之後才有可能獲准實施，特別防禦措施只要事前已有登錄品項的會員國發現登錄品項的進口狀況滿足觸發SSG的條件即可立即實施，不需事先報備或申請，是因應農產品易腐性及流動性大所特別訂定的措施。

SSG

的明確規範在AoA中佔據最大的篇幅，顯見WTO對於此規則的重視，以及各會員國在談判時的著力程度。首先，適用SSG的品項必須滿足以下兩個條件：1.

所有非關稅措施(進口限額等)必須削減，將全部的進口門檻簡化成單純的課取關稅。2. 必須在減讓表中明確標註該品項為實施SSG對象。現在台灣關務署每年均會公告該年度實施SSG的品項供各國參閱，即為滿足此規定的要求。啟動的條件可設定為「數量啟動」或「價格啟動」兩種，在滿足其中一種條件時即可發動。發動方式為課徵額外關稅，在累積進口量超過所定基準數量，或進口價格低於所定基準價格時課徵，並以該二基準所計算稅額較高者為之。但動物雜碎不定價格啟動措施，僅在進口數量超越基準數量時發動SSG。目前國內各項農產品SSG仍大多以總進口數量作為觸發機制。

以台灣各個SSG品項中最容易觸發的大蒜為例，國內大蒜產地主要在彰化南端、雲林縣、嘉義縣，農民通常會在十月底二期稻作結束後種植大蒜，避免夏季炎熱氣候阻礙生長，並於隔年二月至三月左右採收，可直接接續一期稻作種植，是該地區重要的農家收益之一。由於有明顯的產期集中效應，且國內產量無法滿足國內市場使用，因此進口大蒜是必須的。國內大蒜種植由於歉難機

Phoca PDF

械化，絕大多數的蒜田均要花費大量人工，雖然帶動了農村勞動力的活化，但高昂的成本使得國產大蒜和進口大蒜產生嚴重價差，原本進口大蒜的價格就較低，若貿易商在二至四月大量進口，更可能壓低蒜價造成農民收益的降低，因此每年調節大蒜進口數量及價格便是農政單位最主要的工作之一。進口台灣的大蒜最主要的來源是西班牙與阿根廷，由於南北半球季節生產差異的關係，這兩國加上台灣主要的產期，幾乎可供應全國全年所需的大蒜使用量。阿根廷大蒜產季約在每年九至十月，進口至國內的時間約在十至十二月前後，但進口商若應用蒜頭可以休眠的特性，在阿國盛產時先行休眠處理，再於隔年三月左右到港，低廉的大蒜衝擊市場時，國內蒜價就會崩盤難以維持原有價格。每年進口大蒜的關稅配額為3600公噸上下，而每年進口量可達12000公噸，也就是說，關稅配額內的大蒜享有22.5%的優惠關稅，即使沒有觸發SSG，在關稅配額外的大蒜就已經會被課以較高的關稅(約每公斤新台幣27元)以維持進口成本高於國內生產成本，若進口數量更加提升至超越SSG啟動門檻時，會另外加課1/3的關稅，關稅成本會提高至每公斤36元。在此關稅保護措施下，進口大蒜之總成本會達到每公斤約新台幣60元，國內濕蒜收購價格也才能維持在每台斤26元左右，換算乾蒜價格約每公斤新台幣70元，在兼顧貿易商利潤及本土蒜農收益下維繫大蒜供應的穩定性，避免有盤商利用一波大量輸入作為壓低市場收購價的手段，以及防止民生物價產生大規模的波動。

除了大蒜外，花生也是SSG保衛措施的重要保衛對象，農民種植花生主要有兩大用途，第一作為直接食用的花生，另一則為榨油使用，常稱為油豆。兩者之間價格有差異，油豆由於本土產能不足以供應榨油廠全年生產之用，進口國外油豆也是相當常見的貿易行為。由於花生本身放置較久時容易有發霉產生赭麴毒素的風險，通常不會有大量囤積的情況產生，以避免發生食安問題。短期間內大量進口一次加工的情況相當常見，也因此更容易觸發SSG防衛措施，例如2025年在2月初花生進口數量就已達到基準數量10337公噸的90%，關務署立即宣布即將啟動SSG加徵1/3關稅。

Phoca PDF

發佈：2025-04-23, 週三 11:07
點擊數：5431

雖然加徵關稅的SSG措施能夠有限度的保護國內市場，但如果國外進口成本真的遠低於國內生產成本，加徵的關稅也無法做出保護效果，國內也發生過即使已經發動了SSG，市場仍被遭到傾銷的情況。透過另外的政策補貼以降低生產成本勢必是許多國家不得不的經濟措施。WTO對於各項補貼措施稱為「境內總支持」，有許多嚴格的規定以避免大型經濟體利用自身的龐大資本做出不公平的補貼競爭，我們將在下期繼續闡述。

作者　林弘仁　為社團法人台灣良好農業規範發展協會理事長

Phoca PDF