

WTO 農產品協定特別防衛措施之研究 —兼論我國農產品市場開放之挑戰與因應

王震宇¹

從統計數字上看，自 1995 年 WTO 成立之後，總計約 442 個爭端解決案件當中(至 2012 年 7 月)，涉及違反防衛協定者有 40 件，其所占爭端解決議題中之比例約 9%；而涉及違反農業協定者，約有 68 件，占 15%。農業部門一向被視為在貿易自由化之進程中最難達成共識的一項產業，除考量因進口造成之經濟損害外，另有複雜的國家安全與糧食安全等敏感問題，故無論在烏拉圭回合談判，乃至於杜哈回合談判，農產品市場開放之標準問題一直沒有達成實質性的進展。目前在多邊貿易體制下，為改革農業貿易活動，使農業貿易政策回歸公平與市場導向的自由貿易，以及使出進口國對於農業貿易活動之進行更具有可預測性與安定性，國際間之共識乃建立在 WTO 農業協定下，會員依該協定針對國內農產品市場開放、出口補貼與境內支持等三方面作了逐年削減的承諾。整體而言，貿易自由化對國家整體經濟利益有正面意義，因為市場開放可促進競爭，改善生產效率與資源配置，提升產業的競爭力，使消費者有較多的選擇，然而，貿易自由化也難免會對那些實施自由化的產業造成立即的傷害，尤其在農業與傳統產業之損害更為明顯。WTO 為鼓勵各會員進行貿易自由化與避免因自由化對國內相關產業造成損害，特別訂有防衛措施協定(進口救濟措施)，允許會員採取包括調整邊境措施或限量進口，進而逐步調整產業並擴大貿易。不過，依防衛協定所進行之國內行政調查程序冗長繁瑣，並不適合農產品，因為農產品具季節性與易腐性，一旦遭遇進口損害，經冗長繁瑣調查程序，待確定損害可採取救濟措施後，產業可能業已遭受嚴重損害，故在農業協定中訂定符合農業特性的第 5 條農產品特別防衛機制(Special Safeguards, SSG)條款，當進口量超過基準數量或進口價格低於基準價格時，進口國得課徵額外的關稅。該基準數量或基準價格之計算在農業協定中都有明確之規定，我國在加入 WTO 談判過程中也曾爭取到 14 項產品適用特別防衛措施。

本文擬探討 WTO 農產品協定特別防衛措施之實施對象、時機、法律要件、並以 WTO 上訴機構曾於「巴西訴歐盟禽肉產品進口措施案」之裁決理由為核心，檢視以下幾項爭議問題：(一)農業協定中的特別防衛條款無須證明國內產業有嚴重損害，只需滿足數量與價格啟動規定即可，其國際間實踐是否造成會員濫用此一特別防衛機制，造成更嚴重農產品貿易障礙？(二)在杜哈回合談判尚未達成共識前，發展中會員與已開發會員對農產品特別防衛措施之談判立場為何？各方堅持理由為何？(三)WTO 上訴機構在爭端解決案件中對於農產品特別防衛機制條款之解釋為何？能否有效解決問題？(四)我國加入 WTO 已屆十年，目前仍對多項農產品採取特別防衛措施，然而，面對未來 FTA 談判貿易自由化(如 TPP)以及 ECFA 後續貨品貿易協議對於農產品是否仍堅持採用此一措施？我國又如何因應農產品市場開放之挑戰？以上爭議均具有深入研究與探索之必要性與急迫性。

¹ 臺北大學法律學系副教授，中華民國國際法學會副秘書長，美國美利堅大學法學博士。

一、農產品協定特別防衛措施之實施對象、時機、法律要件

農業協定為 WTO 有關農業貿易之核心規範，其內容係依據烏拉圭回合談判所達成的非法律性文件—談判模式的內容再經釋義而得，全文可分為十三個部分，共二十一條條文，加上五個附錄、一個附件。其制定之宗旨為，「會員均同意決定奠定農產貿易改革進行之基礎，以配合烏拉圭東岬宣言(punta del Este)所揭示的談判目標；鑒於在烏拉圭回合期中檢討所同意之長期目標，乃是要建立一個公平和市場導向的農產貿易體制，而此種改革程序應透過對支持及保護承諾的談判，及制定強而有效的 GATT 規範來進行；鑒於上述長期目標就是要在一個共同決定的期間內，對農業支持和保護採取具體及漸進的削減方式，以改善並防止世界農產品市場所受到的限制及扭曲；咸欲就下列各項議題達成明確的承諾：(1)市場開放；(2)境內支持；(3)出口競爭；及(4)食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定；同意在實施市場開放承諾時，已開發國家會員將藉著給予開發中國家會員之重要農產品較為改善的機會和開放條件，以充分顧及發展中國家會員特殊的需要和狀況，包括在期中檢討已達成協議的熱帶農產品貿易的完全自由化，以及對非法麻醉作物轉作特別重要之農產品；鑒於各會員應以公平的方式，就改革計畫加以承諾，並應顧及非貿易方面的問題，這包括糧食安全和環境保護；就開發中國家之特別優惠待遇加以考慮，也是談判中的重要部分，此外尚需就改革計畫對低度開發及糧食淨進口發展中國家所可能產生的負面影響加以考量」。²

值得注意者，農業協定所稱之「農產品」與以往通稱之農產品並不完全相符。傳統所稱之農產品，係指調和貨品分類制度(Harmonized Commodity Description and Coding System, HS)中第一章至第二十四章所列舉之農漁產品；而農業協定所稱之農產品，依照農業協定第二條及該協定附件一所示，包括 HS 第一章至第二十四章所列之產品，但排除此等章節中之魚類及漁製品；以及甘露醇、山梨醇、精油、白蛋白酸鹽、改質澱粉、膠類、工業用之整理劑、甘露醇、皮、毛、絲、棉、

² Agreement on Agriculture (AG), *preamble* "Members, *Having decided* to establish a basis for initiating a process of reform of trade in agriculture in line with the objectives of the negotiations as set out in the Punta del Este Declaration; *Recalling* that their long-term objective as agreed at the Mid-Term Review of the Uruguay Round "is to establish a fair and market-oriented agricultural trading system and that a reform process should be initiated through the negotiation of commitments on support and protection and through the establishment of strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines"; *Recalling* further that "the above-mentioned long-term objective is to provide for substantial progressive reductions in agricultural support and protection sustained over an agreed period of time, resulting in correcting and preventing restrictions and distortions in world agricultural markets"; Committed to achieving specific binding commitments in each of the following areas: market access; domestic support; export competition; and to reaching an agreement on sanitary and phytosanitary issues; *Having agreed* that in implementing their commitments on market access, developed country Members would take fully into account the particular needs and conditions of developing country Members by providing for a greater improvement of opportunities and terms of access for agricultural products of particular interest to these Members, including the fullest liberalization of trade in tropical agricultural products as agreed at the Mid-Term Review, and for products of particular importance to the diversification of production from the growing of illicit narcotic crops; *Noting* that commitments under the reform programme should be made in an equitable way among all Members, having regard to non-trade concerns, including food security and the need to protect the environment; having regard to the agreement that special and differential treatment for developing countries is an integral element of the negotiations, and taking into account the possible negative effects of the implementation of the reform programme on least-developed and net food-importing developing countries;"

亞麻、大麻等原料產品。³ 不過此一農產品之界定，僅適用於農業協定，而不適用於 SPS 協定，亦即 SPS 協定適用範圍尚及於漁產品等任何與衛生檢疫有關之產品。在討論農產品特別防衛措施(Special Safeguard, SSG)前，必須先檢視農業協定中對於會員市場開放之規範，蓋農產品 SSG 可視為市場開放之例外措施，依農業協定第四條規定之原則有二：(一)會員減讓表中所涵蓋之市場開放減讓係有關關稅的約束及關稅削減，以及該減讓表中標明之其他市場開放承諾；(二)除第五條(特別防衛措施)及附件五(特別處理)另有規定外，會員不應維持、採取或回復任何已被要求轉化為一般關稅之原有非關稅措施。⁴

由此可知，SSG 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重而允許採行之進口救濟措施。目前 WTO 有 39 個會員共 6,156 項農產品保留實施特別防衛機制之權利，⁵ 因此當這些產品之進口量或進口價格符合農業協定第五條之規定有危害該國經濟時，自動啟動 SSG，且會員必須向 WTO 農業委員會與所有會員通告欲實施 SSG 產品之相關規定。烏拉圭回合農業談判時，已將所有農產品非關稅措施透過簡單之數學公式轉化為關稅，在承諾執行期間並准許該類產品之進口量維持在基期消費量的 3%至 5%，此即農產品關稅化之程序。會員採取非關稅措施之農產品多半是會員視為高度敏感或欠缺國際競爭力之產品，故關稅化後，對配額外之進口量仍有所畏懼，深怕一旦將敏感農產品關稅化後，國外同類產品仍會低價或大量進口，因而影響國內產業，故又制定特別防衛條款(SSG)，以免關稅化後國外同類產品低價或大量進口而傷害國內產業。

雖然 GATT 第十九條可對進口所造成的產業損害進行救濟(包括限量進口等邊境措施)，但必須符合某些嚴格條件，尤其是必須證明對國內產業確實造成嚴重損害方能採取貿易救濟措施，與此同時，尚須對貿易夥伴給予補償。該條第一項(a)款規定，「如因不可預見之發展或由於一締約方基於本協定所承擔義務之效果，包括關稅減讓，某一產品以急速增加之數量輸入該締約方，以致嚴重損及其國內同類產品或直接競爭產品之製造商或有嚴重損害之虞，則該締約方對此項產品為防止或彌補損害，於必要時期及必要範圍內，得暫停履行本協定全部或一部份之義務，或取消或修正對該產品之關稅減讓」。⁶ 同項(b)款規定，「屬於優惠關

³ AG, Article 2 “This Agreement applies to the products listed in Annex I to this Agreement, hereinafter referred to as agricultural products.” and Annex I indicates that “This Agreement shall cover the following products: (i) HS Chapters I to 24 less fish and fish products, plus; (ii) HS Code 2905.43(mannitol); 2905.44(sorbitol); 33.01(essential oils); 35.01 to 35.05(albuminoidal substances, modified starches, glues); 3809.10(finishing agents); 3823.60(sorbitol n.e.p.); 41.01 to 41.03 (hides and skins); 43.01(raw furskins); 50.01 to 50.03(raw silk and silk waste);51.01 to 51.03(wool and animal hair); 52.01 to 52.03(raw cotton, waste and cotton carded or combed); 53.01(raw flax);53.02(raw hemp).”

⁴ AG, Article 2, “(1) Market access concessions contained in Schedules relate to bindings and reductions of tariffs, and to other market access commitments as specified therein; (2) Members shall not maintain, resort to, or revert to any measures of the kind which have been required to be converted into ordinary customs duties, except as otherwise provided for in Article 5 and Annex 5.”

⁵ Countries able to use the SSG and the number of products (“tariff lines”, which are not defined in the same way in all countries): Australia (10), Barbados (37), Botswana (161), Bulgaria (21), Canada (150), Colombia (56), Costa Rica (87), Czech Republic (236), Ecuador (7), El Salvador (84), EU (539), Guatemala (107), Hungary (117), Iceland (462), Indonesia (13), Israel (41), Japan (121), Korea (111), Malaysia (72), Mexico (293), Morocco (374), Namibia (166), New Zealand (4), Nicaragua (21), Norway (581), Panama (6), Philippines (118), Poland (144), Romania (175), Slovak Republic (114), South Africa (166), Swaziland (166), Switzerland-Liechtenstein (961), Chinese Taipei (84), Thailand (52), Tunisia (32), United States (189), Uruguay (2), Venezuela (76).

⁶ GATT Article XIX(1)(a), “If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations

稅減讓項目之某一產品，如正以前款所述情形輸入某締約方，導致嚴重損及另一目前或過去享受該項優惠關稅減讓之締約方國內同類產品或直接競爭產品之製造商，或有嚴重損害之虞，則該輸入締約方經該受害締約方之要求，為防止或彌補其損害，於必要時期及必要範圍內得暫停履行本協定全部或一部分之義務，或取消或修正對該產品之關稅減讓。⁷ 由於引用 GATT 下之防衛條款時程太長，且無法達到對產業即時救濟之目的，故多數會員在烏拉圭回合農業談判時主張應允許關稅化之農業產品得實施 SSG，這項措施不須證明國內產業受到傷害，且採取相關措施時，也不須對貿易夥伴給予補償，標準相當寬鬆，從另一方面而言，SSG 可謂較 GATT 第十九條及防衛協定下之防衛措施更具有保護國內農產品之效果。GATT 第十九條第一項之規定與農業協定第五條規定兩相比較下，呈現以下差異，在實質規定之差異計有：(1)損害要件；(2)提供補償；及(3)實施保護措施態樣。在程序規定上之差異則為調查程序之差異。此外，基於農業協定為烏拉圭回合農業談判之結果，得以實施特別防衛措施之農產品限於已經「關稅化」之產品，亦即在一會員於烏拉圭回合談判結束後在其承諾表中就該項產品附註有「SSG」之代號者。如非於承諾表中附註有「SSG」之代號者，則不得實施特別防衛措施。

農業協定第五條該特別防衛條款計九項，是農業協定中最長亦最複雜之條款，本文以下就該條九項內容作簡要分析如下：

一、 農業協定第五條第一項

第一項內容為，「儘管 GATT 1994 中第 II 條第 I(b)項中有關減讓之規定，明定不得課徵額外之關稅，但任一會員亦可引用以下第四及第五項關於農產品進口之規定，課徵額外關稅。但這些產品除需係按第四條第二項中所述之措施轉化為一般關稅外，且需在會員減讓表中註明「SSG」。⁸ 引用本條文之條件如下：

incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession.”

⁷ GATT Article XIX(I)(b), “If any product, which is the subject of a concession with respect to a preference, is being imported into the territory of a contracting party in the circumstances set forth in subparagraph (a) of this paragraph, so as to cause or threaten serious injury to domestic producers of like or directly competitive products in the territory of a contracting party which receives or received such preference, the importing contracting party shall be free, if that other contracting party so requests, to suspend the relevant obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession in respect of the product, to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury.”

⁸ AG, Article 5(I), “Notwithstanding the provisions of paragraph I(b) of Article II of GATT 1994, any Member may take recourse to the provisions of paragraphs 4 and 5 below in connection with the importation of an agricultural product, in respect of which measures referred to in paragraph 2 of Article 4 of this Agreement have been converted into an ordinary customs duty and which is designated in its Schedule with the symbol "SSG" as being the subject of a concession in respect of which the provisions of this Article may be invoked, if:

(a) the volume of imports of that product entering the customs territory of the Member granting the concession during any year exceeds a trigger level which relates to the existing market access opportunity as set out in paragraph 4; or, but not concurrently:

(b) the price at which imports of that product may enter the customs territory of the Member granting the concession, as determined on the basis of the c.i.f. import price of the shipment concerned expressed in terms of its domestic currency, falls below a trigger price equal to the average 1986 to 1988 reference price⁸ for the product concerned.

- (a)當會員在減讓期間的任何一年，進入其關稅領域的產品，其進口量超過某一基準數量時，可引用本條文。此基準數量係按下列第四項的現行市場進口機會訂定；或，惟不得同時採用。
- (b)當銷往減讓會員關稅領域產品之價格低於某一基準價格時可採用本條文，前項基準價格係根據 C.I.F.進口價格並以國內幣值表示者，而基準價格等於該產品自 1986 年至 1988 年參考價格之平均」。

本款係適用 SSG 之基本要件，首先適用產品必須是關稅化的產品，其次是該產品在會員減讓表中必須標示 SSG，這是兩項先決條件，當然最重要的是要符合「數量啟動」(volume-based)與「價格啟動」(price-based)的標準，但這兩項啟動只能選擇一種適用，不得同時採用(not concurrently)。

二、 農業協定第五條第二項

第二項內容為，「為引用第一項(a)款和第四項條文之目的所需決定之進口量，應包括上述第一項所述減讓中之現行和最低進口承諾之進口量，但這些承諾下的進口量不受第一項(a)款及下述第四項或第一項(b)款及第五項所提課徵額外關稅之影響」。⁹ 第二款規定是不得對配額內進口量(in-quota)採取防衛措施，否則開放現行進口量(current access)與最低進口量(minimum access)不具任何意義(不過，開放現行進口量與最低進口量除非是採國營企業貿易方式進行，否則並無保證必須全數進口的義務)；但採數量啟動可將配額內進口量計入數量啟動量內。

三、 農業協定第五條第三項

第三項內容為，「在上述第一項(a)款和第四項下，任何課徵額外關稅之前即已簽約且已在運輸途中之產品，若計入次年進口量，則該年引用第一項(a)款條文時，此部分之進口量，應免徵任何額外關稅」。¹⁰ 本項規定，不得對引用數量啟動方式之前業已簽約並在運輸途中的產品課徵額外關稅。

四、 農業協定第五條第四項

第四項內容為，「符合上述第一項(a)款之情況所課徵的任何額外關稅僅能維持到當年年終，且僅能課徵到某一特定水準，即不能超過該年所實施的一般關稅的三分之一。此基準數量應根據下列所謂市場進口機會，即進口量占過去三年國內消費量之百分比來訂定，條件如下：(a)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%；(b)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%；(c)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%。只要減讓產品進

⁹ AG, Article 5(2), "Imports under current and minimum access commitments established as part of a concession referred to in paragraph 1 above shall be counted for the purpose of determining the volume of imports required for invoking the provisions of subparagraph 1(a) and paragraph 4, but imports under such commitments shall not be affected by any additional duty imposed under either subparagraph 1(a) and paragraph 4 or subparagraph 1(b) and paragraph 5 below."

¹⁰ AG, Article 5(3), "Any supplies of the product in question which were *en route* on the basis of a contract settled before the additional duty is imposed under subparagraph 1(a) and paragraph 4 shall be exempted from any such additional duty, provided that they may be counted in the volume of imports of the product in question during the following year for the purposes of triggering the provisions of subparagraph 1(a) in that year."

入該會員關稅領域的絕對進口量超過基準數量，即可在任何一年課徵額外關稅；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%。¹¹ 本項規定，採取數量啟動的特別防衛措施徵收額外關稅的期限只能持續至當年年年底，且課徵之關稅不得超過當年實施關稅的三分之一(此關稅係配額外關稅)，另規定數量啟動之一系列公式。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，即可在任何一年課徵額外關稅；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%。

五、農業協定第五條第五項

第五項內容為，「符合上述第 I(b)項之情況所課徵的額外關稅應根據下列方式計算：(a)若以國內幣值計算之 C.I.F.進口價格（以下即稱為進口價格）及在此款下所定義的基準價格之間的差額小於或等於基準價格的 10%，則不得課徵額外關稅；(b)若進口價格和基準價格之間的差額（以下即稱為差額）大於基準價格的 10%，但小於或等於基準價格的 40%，則就超過基準價格 10%的部分課徵 30%的額外關稅；(c)若差額超過 40%，但小於或等於基準價格的 60%，則就超過 40%的部分課徵 50%的額外關稅，再加上第(b)款的額外關稅；(d)若差額超過 60%，但小於或等於基準價格的 75%，則就超過 60%的部分課徵 70%的額外關稅，再加上第(b)與(c)款的額外關稅；(e)若差額超過基準價格的 75%，則就超過 75%的部分課徵 90%的額外關稅，再加上(b)、(c)與(d)的額外關稅」。¹² 本項

¹¹ AG, Article 5(4), "Any additional duty imposed under subparagraph I(a) shall only be maintained until the end of the year in which it has been imposed, and may only be levied at a level which shall not exceed one third of the level of the ordinary customs duty in effect in the year in which the action is taken. The trigger level shall be set according to the following schedule based on market access opportunities defined as imports as a percentage of the corresponding domestic consumption during the three preceding years for which data are available:

- (a) where such market access opportunities for a product are less than or equal to 10 per cent, the base trigger level shall equal 125 per cent;
- (b) where such market access opportunities for a product are greater than 10 per cent but less than or equal to 30 per cent, the base trigger level shall equal 110 per cent;
- (c) where such market access opportunities for a product are greater than 30 per cent, the base trigger level shall equal 105 per cent.

In all cases the additional duty may be imposed in any year where the absolute volume of imports of the product concerned entering the customs territory of the Member granting the concession exceeds the sum of (x) the base trigger level set out above multiplied by the average quantity of imports during the three preceding years for which data are available and (y) the absolute volume change in domestic consumption of the product concerned in the most recent year for which data are available compared to the preceding year, provided that the trigger level shall not be less than 105 per cent of the average quantity of imports in (x) above".

¹² AG, Article 5(5), "The additional duty imposed under subparagraph I(b) shall be set according to the following schedule:

- (a) if the difference between the c.i.f. import price of the shipment expressed in terms of the domestic currency (hereinafter referred to as the "import price") and the trigger price as defined under that subparagraph is less than or equal to 10 per cent of the trigger price, no additional duty shall be imposed;
- (b) if the difference between the import price and the trigger price (hereinafter referred to as the "difference") is greater than 10 per cent but less than or equal to 40 per cent of the trigger price, the additional duty shall equal 30 per cent of the amount by which the difference exceeds 10 per cent;
- (c) if the difference is greater than 40 per cent but less than or equal to 60 per cent of the trigger price, the additional duty shall equal 50 per cent of the amount by which the difference exceeds 40 per cent, plus the additional duty allowed under (b);
- (d) if the difference is greater than 60 per cent but less than or equal to 75 per cent, the additional duty shall

規定有關價格啟動課徵額外關稅之一系列公式。

六、農業協定第五條第六項

第六項內容為，「對於易腐性和季節性產品所設定的條件，應考慮這些產品的特性；尤其是在第一項(a)款及第四項下，可採用與基期相對之較短期間，如一年中之某時段，而在第一項(b)款下亦可採用不同期間的不同參考價格」。¹³ 本項係規定易腐與季節性產品之適用要件。

七、農業協定第五條第七項

第七項內容為，「特別防衛條款之運作應以透明化方式為之，任何會員採取上述第一項(a)款下的行動，應以書面通知，包括相關資料應儘可能預先及在採取此項行動後十日內通知農業委員會。在採取第四項之措施時，必須將各項消費量的變動分派給各項關稅項目，附上的資料必須包括分配這些變動時所採用的相關資料和方法。任何會員採取上述第一項(b)款下的行動或對易腐性和季節性產品，在任何期間的第一次行動時，應以書面包括相關資料，在行動後十日內，通知農業委員會。若相關產品進口量逐漸遞減，會員應儘可能不要採取第一項(b)款措施。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」。¹⁴ 本項規定 SSG 之運用必須以透明化方式進行，也就是採取數量啟動方式者應以書面通知 WTO 農業委員會，通知應包括引用之相關數據，並儘可能提前通知，或在採取措施後 10 天內通知，另依據第四款規定採取的措施應給予任何有利害關係會員與實施該措施的條件有磋商的機會。同樣的，採取價格啟動措施也應以書面方式通知 WTO 農業委員會，通知項目包括相關數據，並應在採取措施後 10 天內通知。

八、農業協定第五條第八項

第八項內容為，「若採取的措施符合以上第一至第七項所述，會員不得再採取 GATT1994 中第十九條第一項(a)款及第三項條文或有關防衛協定第八條第二

equal 70 per cent of the amount by which the difference exceeds 60 per cent of the trigger price, plus the additional duties allowed under (b) and (c);

(e) if the difference is greater than 75 per cent of the trigger price, the additional duty shall equal 90 per cent of the amount by which the difference exceeds 75 per cent, plus the additional duties allowed under (b), (c) and (d).

¹³ AG, Article 5(6), "For perishable and seasonal products, the conditions set out above shall be applied in such a manner as to take account of the specific characteristics of such products. In particular, shorter time periods under subparagraph I(a) and paragraph 4 may be used in reference to the corresponding periods in the base period and different reference prices for different periods may be used under subparagraph I(b)."

¹⁴ AG, Article 5(7), "The operation of the special safeguard shall be carried out in a transparent manner. Any Member taking action under subparagraph I(a) above shall give notice in writing, including relevant data, to the Committee on Agriculture as far in advance as may be practicable and in any event within 10 days of the implementation of such action. In cases where changes in consumption volumes must be allocated to individual tariff lines subject to action under paragraph 4, relevant data shall include the information and methods used to allocate these changes. A Member taking action under paragraph 4 shall afford any interested Members the opportunity to consult with it in respect of the conditions of application of such action. Any Member taking action under subparagraph I(b) above shall give notice in writing, including relevant data, to the Committee on Agriculture within 10 days of the implementation of the first such action or, for perishable and seasonal products, the first action in any period. Members undertake, as far as practicable, not to take recourse to the provisions of subparagraph I(b) where the volume of imports of the products concerned are declining. In either case a Member taking such action shall afford any interested Members the opportunity to consult with it in respect of the conditions of application of such action."

項之規定」。¹⁵ 本項規定凡採取 SSG 之會員，不得再採取 GATT 第十九條防衛措施。

九、農業協定第五條第九項

第九項內容為，「本條款各項規定在本協定第二十條所決定的執行期間內應屬有效」。¹⁶ 第九項規定，該特別防衛措施只在農業協定第二十條所決定之期間內有效。

二、有關農業協定特別防衛措施之爭端解決案例－巴西訴歐盟禽肉產品進口措施案之裁決

農業貿易所伴隨而生之農業爭端亦層出不窮。在 WTO 成立至今，所受理爭端案件總數涉及 WTO 定義下之農產品爭端案件不僅比重高達一半，產品類別亦涵蓋農畜產品（牛肉、牛乳）、魚類（鮭魚、沙丁魚）與水產品（蝦）、穀物與農業大宗物資（稻米、玉米、小麥、棉花）、菸草、酒類與飲料、生技產品等，可謂種類繁多。如進一步以 HS 產品類別予以分類，HS 第一類至第四類除漁產品等以外之全部產品，以及第八類部分產品所涉之農業爭端案件，屬 WTO 定義下之農產品，約佔所有類別產品比重約二分之一左右，其中，HS 第一類之動物產品、第四類之調製食品及第二類之植物產品，其爭端案件更高居所有類別之前三位，可見農業爭端對 WTO 及會員國之重要性實不言而喻。如以被指控會員分類，則歐盟、美國、加拿大、阿根廷、智利、墨西哥、日本、南韓等均為經常遭受 WTO 會員指控其農業措施違反 WTO 協定之會員，其中尤其以歐盟、美國分居被原告方家排名的第一、第二位，被指控農業爭端案件分別為 10 件與 7 件。至於提出指控之國家則分布較廣，除前述國家外，尚包括澳洲、印度、東南亞國家、中南美洲國家等。¹⁷

農業協定第五條農產品特別防衛條款(SSG)，為農業協定最重要條款之一，其立法背景在於提供會員對於高度敏感或欠缺競爭力的農產品實施關稅化後，於發生關稅配額外的進口量大量增加，因而影響國內產業時，可得使用之救濟工具。另外，GATT 第十九條原本即訂有一般性防衛條款之規定，然因其適用條件十分嚴格，因此農業協定另對農產品訂定特別之防衛條款。本條與 GATT 第十九條之主要差異在於，依據本條啟動之特別防衛措施不須證明國內產業受到傷害，且採取防衛措施時，亦不須對貿易夥伴給予補償，因此可謂極具彈性，其目的在消弭會員國實施農業自由化後可能產生進口損害之疑慮。在涉及農產品協定案件中，關於農產品 SSG 的案例只有出現一例，即歐體-禽肉產品進口措施案 (*European Communities - Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products*, DS69) 為巴西控告歐體有關禽肉產品進口措施違反 WTO 規範之案件，主要涉及歐體對於冷凍禽肉產品的關稅配額 (tariff rate quota, TRQ) 管理措施。

¹⁵ AG, Article 5(8), "Where measures are taken in conformity with paragraphs 1 through 7 above, Members undertake not to have recourse, in respect of such measures, to the provisions of paragraphs 1(a) and 3 of Article XIX of GATT 1994 or paragraph 2 of Article 8 of the Agreement on Safeguards."

¹⁶ AG, Article 5(9), "The provisions of this Article shall remain in force for the duration of the reform process as determined under Article 20."

¹⁷ WTO Dispute Settlement, "dispute by agreements", available at http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A1#selected_agreement (last visited Nov. 22, 2012)

歐體-禽肉產品進口措施案

爭端會員		涉案協定條文	爭端解決時程	
原告方	巴西	GATT 第 XIII 條、第 X 條 出口許可證協定 農業協定第五條	小組組成	30 July 1997
			小組報告	12 March 1998
被告方	歐體		上訴報告	13 July 1998
			上訴報告通過	23 July 1998

在本案中，被告方歐體對於進口禽肉產品係採用「價格啟動」為其標準，當禽肉進口價格低於基準價格時，歐體即可課徵額外關稅，此處之基準價格究竟應採禽肉產品在 1986-1988 年以歐體國內貨幣計算之平均 C.I.F. 進口價格為基準？抑或另有其他計算基準？成為本案主要之法律爭議。

(一) 爭端解決小組支持原告方主張「進口產品價格」應加上「約束關稅」

原告方巴西主張，農業協定第五條第一項(b)款所稱之「進口產品價格」(market entry price)係指「C.I.F. 進口價格加上約束關稅」(C.I.F. price plus the bound duty)之總和，因此歐體依據 C.I.F. 進口價格為基準，在進口價格低於 C.I.F. 價格時啟動特別防衛措施，實違反農業協定第五條第一項(b)款之規定。歐體則反駁巴西主張，認為第五條第一項(b)款所稱之「以 C.I.F. 進口價格為基礎」，所指涉者為 C.I.F. 價格(不含拘束關稅)。爭端小組認為，依第五條第一項(b)款之文義解釋可得知，其提及之相關進口價格有二種，一為「進口產品進入進口國關稅領域的價格」；一為「C.I.F. 進口價格」。如依字面之慣常解釋，前者應包括關稅在內，蓋因進口產品在「進入」前應先徵繳關稅，然後才得進入該國市場；至於「C.I.F. 進口價格」則應解釋為「進口產品價格」據以決定之基礎。此外，如果當初協定起草者的本意是想直接以「C.I.F. 進口價格」作為啟動基準價格的標準，大可直接在條文中以「C.I.F. 進口價格」表示之，而不須提及「進口產品價格」。基此，小組支持巴西的主張，認為第五條第一項(b)款之「進口產品價格」，理應包括應繳付之關稅在內。另外，小組尚以第五條第一項(b)款之內文、立法意旨及目的，提出其解釋。小組認為，第五條第一項(b)款為第四條第二項之例外規定，因此應該從嚴解釋。小組認為，第四條第二項規定「除第五條及附件五另有規定外，會員不應維持、採取或回復任何已被要求轉化為一般關稅之原有非關稅措施。」換言之，在第四條第二項欲落實「關稅化」之情形下，特賦予第五條第一項(b)款針對進口價格明顯下降可採取之額外保護手段，因此特別防衛措施是否啟動的標準，應將「C.I.F. 進口價格」加上約束關稅一併考慮進去，才能確實反應「關稅化」後的進口情形，否則無異枉顧「關稅化」之效果。基於此一解釋，小組遂判定歐體違反第五條第一項(b)款之規定而違法啟動農產品特別防衛(SSG)條款¹⁸

(二) 上訴機構推翻小組裁定，改採被告方主張「進口產品價格」不含「約束關稅」

然而，上訴機構卻認為，小組報告中雖然多次使用「進口產品價格」(market entry price)的概念，但是事實上在第五條第一項(b)款之條文，並無「進口產品價

¹⁸ WT/DS69/R, paras. 277-282. "In EC — Poultry, Brazil argued that the European Communities had failed to comply with Article 5 of the Agreement on Agriculture in the implementation of the special safeguard measures for imports of poultry meat outside tariff quotas. The European Communities contested the finding of the Panel that the phrase in Article 5.I(b) "on the basis of the c.i.f. import price" referred to the c.i.f. price plus import duties."

格」的用語，而是以「依據C.I.F. 進口價格為基準下之進口產品進入進口國關稅領域的價格」(the price at which imports of that product may enter the customs territory of the Member granting the concession, as determined on the basis of the C.I.F. import price of the shipment concerned)來描述「相關進口價格」。上訴機構認為，農業協定的起草者選擇使用「進入進口國關稅領域」(the customs territory)，而非選擇使用「進入進口國國內市場」(the domestic market)，應有其考量。此一用語顯示起草者所思考之時間點係在進口產品進入進口國「關稅領域」以前，因此自然應指在該產品進入其「國內市場」之前。因此，依據第五條第一項(b)款條文之一般解釋，所謂的「相關進口價格」本應不包括關稅及其他內地稅費(internal charges)，該因一般產品係在「進入一國關稅領域之時」(upon entry of a product into the customs territory)，以及「進入一國國內市場之前」(before the product enters the domestic market)，才負有繳納關稅及其他內地稅費的義務。¹⁹

再者，上訴機構認為，小組主張第五條第一項(b)款用語為「依據C.I.F. 進口價格為基準」，所決定之進口產品進入進口國關稅領域的價格，其涵義為「使用C.I.F.進口價格作為參考指標之一」，上訴機構並不認同，而認為其僅係指涉C.I.F.進口價格，不包括關稅及其他內地稅費。由於農業協定及其他WTO內協定中均查無對於「C.I.F. 進口價格」之定義，而按照國際貿易的習慣用語來解釋，「C.I.F. 進口價格」並不包括產品進入該國關稅領域前課徵的任何關稅、稅費或規費，因此第五條第一項(b)款之「C.I.F. 進口價格」，亦應認為不包括產品進入該國關稅領域前課徵的任何關稅、稅費或規費在內。

為釐清第五條第一項(b)款之規定，上訴機構亦根據維也納條約法公約(Vienna Convention Laws Treaty, VCLT)第三十一條之規定，即依條文上下文(context)之涵義加以探究第五條第一項(b)款之解釋。上訴機構認為，維也納條約法公約第三十一條為條約之一般解釋規則，揭櫫條約應以條文的上下文或脈絡之一般意義以及條文的目的是而作解釋。²³因此於本案中，「C.I.F. 進口價格」亦應以其「上下文或脈絡」而作一般性之解釋。上訴機構首先檢視第五條第一項之條文結構，認為進口國如欲引用第五條第一項(b)款，發動特別防衛機制，必須將基準價格與進口相關價格做一比較，第五條第一項(b)款對於基準價格之規定，係指「相當於1986年至1988年之參考值之平均價格」，其附註二規定，「據以引用本段規定之參考價格係指系爭產品C.I.F.平均單位價格，或是產品品質或其加工程度之適當價格」。上訴機構認為，如果參考價格為C.I.F.價格而其並不包括關稅在內，協定起草者的本意應不致在使用C.I.F.價格一詞時，同時包括含關稅及不含關稅兩種不同意義。再者，第五條第五項規定課徵額外關稅之計算方式時，亦以C.I.F.進口價

¹⁹ “The relevant import price in Article 5.I(b) is described as ‘the price at which imports of that product may enter the customs territory of the Member granting the concession, as determined on the basis of the c.i.f. import price of the shipment concerned’. It is noteworthy that the drafters of the Agreement on Agriculture chose to use as the relevant import price the entry price into the customs territory, rather than the entry price into the domestic market. This suggests that they had in mind the point of time just before the entry of the product concerned into the customs territory, and certainly before entry into the domestic market, of the importing Member. The ordinary meaning of these terms in Article 5.I(b) supports the view that the ‘price at which that product may enter the customs territory’ of the importing Member should be construed to mean just that — the price at which the product may enter the customs territory, not the price at which the product may enter the domestic market of the importing Member. And that price is a price that does not include customs duties and internal charges. It is upon entry of a product into the customs territory, but before the product enters the domestic market, that the obligation to pay customs duties and internal charges accrues.”

格為基準，並不包括關稅在內，因此此處與第五條第一項(b)款所指之C.I.F.進口價格，自應相同，均不包括關稅在內。基於上述，上訴機構推翻爭端小組報告中認為C.I.F.進口價格應包括關稅之解釋。

(三) 上訴機構裁定，啟動SSG時不需檢查國內市場是否受到損害

在原告方巴西指控歐體違反農業協定之義務中，指控歐體於聲稱依據第五條第一項(b)款對進口禽肉採用特別防衛措施時，並未檢查該進口是否對歐體市場造成損害，因此違反第五條第一項(b)款之規定。歐體對於巴西之該項指控則予以駁斥，小組報告中並未支持巴西之主張。在小組報告中明確指出，巴西指控歐體未「檢查歐體市場所受損害」而違反第五條第一項(b)款之規定，並不符合該條條文，因為損害要件僅於GATT第十九條及紡織品協定(Agreement on Textiles and Clothing)下有所規定，農業協定並不以此為實施特別防衛措施之要件。歐體未檢查其國內市場所受損害，並未違反第五條第一項(b)款之規定。

1998年7月23日，爭端解決會議採認小組報告及上訴報告，隨後於同年10月21日，歐盟與巴西在該會議上宣佈雙方已達成共識，將本案之合理履行期間訂於即日起至1999年3月31日。雙方後未對本案履行產生任何爭執。歐體對於禽肉進口源自1967年起即制訂一套規範體系，管理禽肉及蛋類之生產與銷售，包括進出口。日前歐盟最主要之管理法規係於1975年頒布之歐體第2771/75號規則及第2777/75號規則為主軸，其規範體系主要包括進口關稅、啟動特別防衛措施時課徵之額外關稅、以及出口退稅三項規定，另外亦自1990、1991年頒布禽肉與蛋類銷售之市場標準，例如衛生標準等。

巴西一向為歐盟最重要的牛肉及禽肉進口來源，繼本案後，巴西於2002年10月11日，續對歐盟對於進口冷凍雞塊之關稅分類方式，提起爭端解決(歐體-進口雞肉案)。27巴西於該案中指控歐體於2002年7月8日頒布之第I223/2002號規則(Regulation No. I223/2002)，藉由修改進口冷凍無骨雞塊之關稅分類，將進口冷凍無骨雞塊適用於較高之進口關稅稅率。該案同時另有泰國提起爭端解決，28並有中國、泰國、美國以第三國身分參與程序。2005年5月、9月小組及上訴機構分別裁判歐盟措施違反WTO規定。自此兩件爭端解決案件歐盟均告敗訴後，歐盟對於禽肉進口機制做出相關修改，更加擴大出口國家對其之進口。

三、在杜哈回合談判尚未達成共識前，發展中會員與已開發會員對農產品特別防衛措施之談判立場為何？各方堅持理由為何？

農業貿易在多邊貿易體系下一直具有特殊性及敏感性，主要原因在於自GATT時代以來，許多國家對於農產品即採取特殊的保護政策，農業部門之自由化因而未能有效落實。此外，由於一國對於其農業及農產品貿易實施之管理、保護政策之目的、手段與態樣不一而足，因此自GATT時代開始，農業相關爭端即因牽涉複雜的貿易效果、產品特性與法律問題，成為多邊貿易體系下最敏感且困難的貿易議題之一。

農業貿易因國際間長期以來受到關稅及各種非關稅措施的保護與限制，因此在全球出口貿易中的成長情形落後於工業製造品及其他產品。烏拉圭回合將農業貿易納入多邊貿易協定的規範後，全球農業貿易雖擺脫過去高度貿易保護的陰影，但其貿易受到價格波動、供應過剩、及非關稅障礙如衛生檢驗檢疫規定等影

響，成長幅度仍不若工業產品明顯。

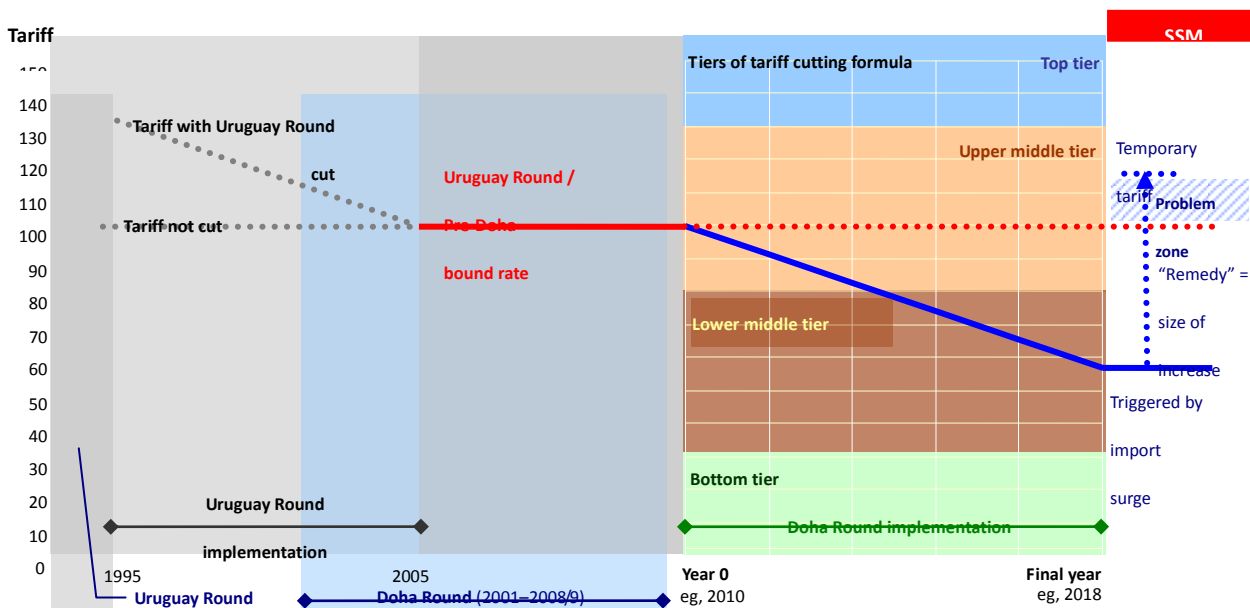
杜哈回合農業談判過程中，一些農產品出口會員，包括多數開發中與少數先進國家，諸如 G-20、Cairns group、美國等均主張未來農業改革期間先進國家應完全取消該項防衛措施，因為這些措施以被多數會員濫用，限制產品開放的效果，致使多數開發中國家並未因農業協定的訂定而使渠等之農產品出口較原先預期的增加。而美國之所以反對持續這項措施，是因為美國多數農產品之競爭力強，不再需要此種措施之故，若能取消這項措施，在未來關稅大幅降低與配額大幅增加的雙重措施下，必可使其農產品出口大為增加。雖然所有開發中國家多支持取消先進會員採取這項措施的權利，但卻主張所有開發中會員都有權利對與民生安全(livelihood security)、農村發展(rural development)、糧食安全(food security)等密切相關的農產品採取類似的特別防衛機制(Special safeguard mechanism, 簡稱 SSM)，理由是未來關稅降低與進口配額的增加可能會傷害開發中國家與農村發展、糧食安全等密切相關的農產品，進而影響農業的永續發展，特別是那些擁有生產補貼的農產品，更會對開發中會員的這些農產品造成傷害。然而，由於許多開發中國家在烏拉圭回合談判時不支持將所有農產品(至少對該會員而言重要且敏感之農產品)實施關稅化(tariffy)，而將其全部農產品改採關稅拘束上限(ceiling bindings)(通常是採 100%關稅拘束且不逐年調降)，因此，在實施關稅拘束上限之情況下，此類非關稅化之農產品在農業協定下無法擁有啟動 SSG 之權利。目前所討論的 SSM 方案中，開發中會員強烈質疑農業協定之限制，要求放寬實施 SSG 之條件，依目前談判之情況，新的 SSM 大幅採納開發中國家之需求，而放寬 SSG 啟動之條件如下：

1. SSM 僅適用於開發中國家:新版 SSM 僅限開發中國家之適用，已開發國家必須依農業協定規定採取 SSG；
2. SSM 啟動條件:與啟動 SSG 之條件相同，僅需價格啟動或數量啟動擇一，無需檢視市場之損害，也無需先期諮商或談判；
3. SSM 可適用於任何農產品:與 SSG 不同者，SSM 放寬啟動條件，任何農產品均可採取 SSM，取消農業協定中 SSG 僅針對關稅化之農產品之限制；
4. SSM 與其他防衛措施不可同時啟動形成雙重救濟。

GATT-SG (Art. XIX), AG-SSG (Art. V), and SSM 比較表

	GATT safeguard	Special Agricultural Safeguard SSG	Special Safeguard Mechanism SSM (details still being negotiated)
Which products?	All, including agricultural	Agricultural, if "tariffed"	Agricultural
Which countries?	All	Developed and developing, but only if "tariffed"	Only developing
Trigger	Import surge with price fall	Import surge or price fall	Import surge or price fall
Remedy	Quantity restriction, tariff increase	Tariff increase	Tariff increase
Constraint / condition	Show injury or threat of injury, negotiate compensation	Only products "tariffed" in Uruguay Round (where comfort needed for liberalization)	For import surge: <ul style="list-style-type: none"> • limit on % of products in a year • ceiling on tariff at or above pre-Doha rate • minimum surge for tariff exceeding pre-Doha rate?
Expiry of mechanism?	Permanent	Expires or reduced post-Doha	Different views

SSM 在烏拉圭回合及杜哈回合關稅減讓下之適用情況



四、我國加入 WTO 已屆十年，目前仍對多項農產品採取特別防衛措施，然而，面對未來 FTA 談判貿易自由化(如 TPP)以及 ECFA 後續貨品貿易協議對於農產品是否仍堅持採用此一措施？我國又如何因應農產品市場開放之挑戰？

台灣因地形限制，僅有 23%的土地可用於農業生產，再加上農場規模屬於小農體制的生產結構，因此欲使台灣農業永續發展更需仰賴符合台灣特殊需要之農業政策。鑑於農業議題對我國之重要意義，我國未來是否能善用 WTO 爭端解決機制，對我國維護身為會員之權益至為重要，尤其藉由瞭解 WTO 相關協定與重要原則經由農業爭端案例累積及確立之法律見解，對我國擬訂農業相關政策，以及未來涉入貿易糾紛時在爭端解決程序中進行個案之攻防，實具有關鍵之影響。

我國入會談判時爭取到 14 種產品適用 SSG，後又因稻米關稅化而將稻米納入為第 15 種產品；2002 年加入 WTO，該年納入價格啟動 SSG 有 21 項 HS 八位碼產品，即東方梨、柿子、紅豆、雞腿翅、雞肉塊、花生、糖、蒜球、液態乳與乾香菇。納入數量啟動防衛措施有柚子、檳榔等。2003 年納入價格啟動 SSG 有 5 項 HS 8 位碼產品，即東方梨、蒜球、其他雞肉塊、紅豆等。納入數量啟動特別防衛措施有 36 項 HS 8 位碼產品，即花生、糖、檳榔、雞腿翅、鮮乳、液態乳、乾香菇、柚子、柿子、米。2004 年納入價格啟動特別防衛措施有 24 項 HS 8 位碼產品，即東方梨、糖、其他雞肉塊、液態乳、紅豆、乾香菇、米等。納入數量啟動特別防衛措施有 34 項 HS 8 位碼產品，即花生、東方梨、糖、蒜球、雞腿翅、鮮乳、液態乳、乾香菇與米。2005 年納入價格啟動 SSG 有 23 項 HS 8 位碼產品，即花生、雞腿翅、其他雞肉塊、液態乳、紅豆、腹肉與乾香菇。納入數量啟動 SSG 有 32 項 HS 8 位碼產品，即花生、東方梨、雞腿翅、其他雞肉塊、液態乳、雞雜碎、紅豆等。2006 年納入數量啟動特別防衛措施有 40 項 HS 8 位碼產品，即花生、紅豆、雞肉塊、液態乳、東方梨與鮮乳等。

財政部為執行特別防衛措施徵收額外關稅，特訂定我國農產品課徵額外關稅注意事項修正規定：

- 一、額外關稅課徵之範圍，包括花生、東方梨、糖、大蒜、檳榔、雞肉（含雞腿、雞翅及其他雞肉塊）、液態乳（含鮮乳及其他液態乳）、動物雜碎（含家禽雜碎及家畜雜碎）、紅豆、乾香菇、柚子、柿子、乾金針、豬腹脅肉及食米（含稻穀、糙米、白米及米食製品）等十五種貨品。
- 二、額外關稅應於第二點所列進口貨物之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。但動物雜碎以其累積進口量超過基準數量時課徵額外關稅。
- 三、進口貨物適用之基準數量依 WTO 農業協定第五條第四項規定訂定，其額外關稅之課徵方法、課徵額度及課徵期間訂定如下：
(一)課徵方法：

1. 累積進口量包含持關稅配額證明書及未持關稅配額證明書之進口數量，並依運輸工具進口日所屬年度按報關時間先後累計，累積進口量達基準數量時，即為課徵額外關稅之起徵點，但檢附關稅配額證明書者不予加徵額外關稅。
2. 由旅客攜帶以及郵包寄遞進口，經繕具進口報單者，應計入累積進口量，並依規定課徵額外關稅。未繕具進口報單者，雖不計入累積進口量，但於起徵點之後進口者，應依規定課徵額外關稅。
3. 「GI（外貨進口）報單」及「D2（保稅貨物出保稅倉進口）報單」，應列入進口數量之累計，但該等報單中之三角貿易貨物、扣押貨物、放棄貨物、退運貨物及國貨待復運出口（海關納稅辦法代碼分別為 90、91、92、94、71）除外。
4. 一時間報關總量跨越起徵點數量時，按個別報單進口數量比例計算免收額外關稅之數量；同一批貨物數量跨越起徵點數量者，按報單申報項次先後計算免收額外關稅之數量，超過數量部分應予課徵。
5. 累積進口量應由海關隨時於網站上揭示，累積進口量達基準數量之九成時，進口貨物應俟海關完成相關報單查核、確認報關時間先後順序及核定應否課徵額外關稅後，再據以徵稅放行；納稅義務人如有先行提貨之必要者，得加計額外關稅計算應納關稅之數額繳納保證金，申請驗放。
6. 進口人申報之稅則錯誤，惟經海關核定之稅則號別屬課徵額外關稅之貨品項目，應依海關核定之時間為準計入累積進口量，如已達基準數量時，應加徵額外關稅。

(二) 課徵額度應加徵原應課徵關稅稅額百分之三十三點三。

(三) 課徵期間為進口數量達起徵點之日起至該年度十二月三十一日止

四、進口貨物適用之基準價格依世界貿易組織農業協定第五條第一項規定採

用一九九〇至一九九二年平均之每公斤起岸價格，部分無進口實績之貨物，得參考我鄰近國家之起岸價格及我計算關稅等值時所用之國外價格估算，其額外關稅之課徵方法及課徵額度規定如下：

(一) 課徵方法：

1. 依關稅法核定進口貨物之完稅價格，與基準價格之差額超過基準價格百分之十以上時，應依世界貿易組織農業協定第五條第五項規定加徵額外關稅，但檢附關稅配額證明書者除外。
2. 由旅客攜帶以及郵包寄遞進口，經繕具進口報單者，應依規定課徵額外關稅。但未繕具進口報單者除外。

(二) 課徵額度：

1. 以國內幣值計算之進口價格和本項定義之基準價格之間的差額小於或等於基準價格之十%者，不得課徵額外關稅。
2. 進口價格和基準價格之間的差額（以下即稱為差額）大於基準價格之十%，但小於或等於基準價格之四十%者，應就該差額超過基準價格十%的部分課徵三十%之額外關稅。
3. 差額超過四十%，但小於或等於基準價格之六十%者，應就該差額超過基準價格四十%之部分課徵五十%之額外關稅，再加上第 2 目之額外關稅。
4. 差額超過六十%，但小於或等於基準價格之七十五%者，應就該差額超過基準價格六十%之部分課徵七十%的額外關稅，再加上第 2 目與第 3 目之額外關稅。
5. 差額超過基準價格之七十五%，應就該差額超過七十五%之部分課徵九十%之額外關稅，再加上第 2 目、第 2 目與第 4 目之額外關稅。

下表則顯示我國於 2012 年所實施之農產品 SSG 情況

IOI 年度農產品實施特別防衛措施之基準價格（單位：新臺幣/公斤）

項 目	稅 則 號 別	基準價格	
花生	帶殼花生	12021000、20081111、20081191	11.8
	去殼花生、花生粉及細粒暨混合花生	12022000、12089011、12089021、20081112、20081192、20081942	18.1
	花生油	15081000、15089000	25.9
東方梨	08082019	54.0	
大蒜	07032010、07032090、07129040	9.7	
檳榔	08029030	50.0	
雞腿及雞翅	02071311、02071411、02109912、16023210	30.0	
其他雞肉塊	02071100、02071200、02071319、02071419、02109919、16023220	42.0	

項 目	稅 則 號 別	基 準 價 格	
液態乳 (元/公升)	04011010、04012010、04013010、 04029910、04011020、04012020、 04013020、04029920、04029992、 04039029、04039040、04039059、 04039090、18069053、18069055、 19019025、19019027	17.0	
紅豆	07102910、07133200、11061010、 20049010、20055110、20055910、 20060011、20060025、21069097	14.4	
乾香菇	07123920	302.15	
柚子	08054020	10.4	
柿子	08109030	23.4	
乾金針	07129050	13.7	
豬腹脅肉	02031911、02031991、02032911、 02032991	30.0	
食米	稻穀	10061000	6.0
	糙米	10062000	7.0
	白米	10063000、10064000	8.0
	米食製品	11029011、11029019、11031930、 11032010、11041910、11042920、 11081910	9.0

說明：基準價格為西元 1990 至 1992 年平均之每公斤 CIF 價格，部分無進口實績之貨物，係參考我鄰近國家之 CIF 價格等資料計算而得。

IOI 年度農產品實施特別防衛措施之基準數量(單位：公噸)

項目	稅則號別	平均消費量 <97-99年>	平均進口量 <97-99年>	市場占有率 (%)	基準率 (%)	消費變動量 <98-99年>	基準數量
花生	帶殼花生 12021000 20081111 20081191	65,083.2	6,684.7	10.27	110	7,113.3	8,355.9
	去殼花生、花生粉及細粒 12022000 12089011 12089021 20081112 20081192						
	花生油 15081000 15089000						
	混合花生 20081942						
東方梨	08082019	165,302.8	9,816.2	5.94	125	20,610.2	12,270.3
大蒜	07032010 07032090 07129040	54,339.9	4,688.7	8.63	125	-3,942.9	4,923.1
檳榔	08029030	139,229.7	6.8	0.00	125	-10,984.0	7.1
雞肉	雞腿與雞翅 02071311 02071411 02109912 16023210	224,489.9	80,873.0	36.03	105	36,852.8	101,091.3

項目	稅則號別	平均消費量 〈97-99年〉	平均進口量 〈97-99年〉	市場占有率 (%)	基準率 (%)	消費變動量 〈98-99年〉	基準數量	
	其他雞肉塊	02071100 02071200 02071319 02071419 02109919 16023220	216,002.9	2,965.3	1.37	125	-3,599.0	3,113.6
液態乳	鮮乳	04011010 04012010 04013010 04029910	221,504.8	2,662.1	1.20	125	13,552.8	3,327.6
	其他液態乳	04011020 04012020 04013020 04029920 04029992 04039029 04039040 04039059 04039090 18069053 18069055 19019025 19019027	128,096.0	5,358.4	4.18	125	3,258.7	6,698.0
雜碎	家禽雜碎	05040022 02071399 02071429 02072690 02072729 02073599 02073699 02109929 16023120 16023290 16023920 16029040	46,373.2	6,863.4	14.80	110	19,072.6	8,579.3
	家畜雜碎	02063020 02064930 05040021 16024930	114,686.3	12,991.9	11.33	110	-23,152.1	13,641.5
紅豆		07102910 07133200 11061010 20049010 20055110 20055910 20060011 20060025 21069097	10,923.0	3,449.6	31.58	105	887.3	4,312
乾香菇		07123920	4,249.2	42.3	1.00	125	566.1	52.9
柚子		08054020	87,221.1	0.6	0.00	125	19,822.6	0.8
柿子		08109030	43,184.9	105.9	0.25	125	21,226	132.4
乾金針		07129050	572.7	57.3	10.01	110	-224.9	60.2

項目	稅則號別	平均消費量 (97-99年)	平均進口量 (97-99年)	市場占有率 (%)	基準率 (%)	消費變動量 (98-99年)	基準數量
豬腹骨肉	02031911 02031991 02032911 02032991	68,011.0	8,668.1	12.75	110	2,116.6	10,835.1
食米	10061000 10062000 10063000 10064000 11029011 11029019 11031930 11032010 11041910 11042920 11081910 18069061 18069071 18069092 19019091 19021110 19021910 19022010 19023020 19041020 19042011 19042021 19049010 21069098	1,238,578.0	130,881.3	10.57	110	-46,943.8	137,425.4

1. 基準數量=前3年平均進口量*基準率+最近年度之消費變動量。
2. 依農業協定第五條規定，如不考慮國內消費量，則基準數量為前3年平均進口量之1.25倍，且無論是否考慮國內消費量，基準數量不應小於前3年平均進口量之1.05倍。因此，稻米、大蒜、檳榔、其他雞肉塊、家畜雜碎、乾金針等產品，係按基準數量不應小於前3年平均進口量之1.05倍之原則調整計算。另花生、東方梨、雞腿與雞翅、鮮乳、其他液態乳、家禽雜碎、紅豆、乾香菇、柚子、柿子、豬腹骨肉等產品，係以不考慮國內消費量因素計算而得。
3. 花生基準數量係以帶殼花生計算，進口去殼花生、花生粉及細粒及花生油應換算為帶殼花生以累計進口數量，有關上開貨品換算帶殼花生之比例，依海關進口稅則第98章增註3所訂換算比例辦理。

五、結論

本文初步蒐集有關農產品防衛機制之相關 WTO 農產品協定規範與爭端解決案例，以及我國採用 SSG 之情況，未來仍將針對此議題深入分析。就此初步研究成果，可歸納為以下幾點結論：

1. 就農產品協定而言：農業協定中第五條第一項(b)款關於 SSG 之啟動時機，雖然無須證明國內產業有嚴重損害，只需滿足數量或價格啟動之規定即可，但由於實施要件中限制僅能在「關稅化之農產品」且於關稅減讓「承諾表」中註明 SSG 者始可採用，啟動要件尚稱嚴格。由目前國際實踐觀之，啟動 SSG 之農產品均為該會員較為核心且敏感之品項，原本開放承諾之幅度即偏低，濫用情況不普遍。即使啟動 SSG，對於全球農產品供需不構成太大影響。
2. 在杜哈回合談判尚未達成共識前，發展中會員與已開發會員對農產品

SSG 之談判立場可謂針鋒相對。尤其在新版 SSM 啟動條件上僅限於開發中國家，因此對於許多非農業大國(如歐盟、美國、加拿大)之已開發國家較為不利(如我國、日本、韓國、瑞士)。因此，以我國而言，在 WTO 談判中長年與 G-10 集團²⁰ 合作，推動取消關稅上限、要求敏感性產品可指定數量及所受待遇應有更適當的彈性、緩和減稅幅度，尤其是在較高關稅區段，且維護農業協定下啟動 SSG 之權利。

3. WTO 上訴機構在爭端解決案件中對於農業協定第五條第一項(b)款有關 SSG 條款之解釋，在唯一的巴西控告歐體禽肉案中，明確化 SSG 之適用要件，尤其在啟動價格採 C.I.F. 邊境進口價格而非內地市場價格(含關稅)為計算，且再次重申 SSG 啟動不需檢視市場損害，對於釐清 SSG 條款之適用有正面幫助。歐體也因為該案件及後續有關禽肉案之敗訴而修改其本身之農產品進口法規
4. 我國加入 WTO 已屆十年，目前仍對多項農產品採取 SSG，然而，面對未來 ECFA 後續貨品貿易協議對於農產品開放絕對是一場硬仗。就與中國大陸洽談 ECFA 後續或品貿易協定而言，政府宣示完全不開放大陸農產品進口雖可以降低國內農產品市場開放之壓力，但是否能完全阻絕中國大陸農產品進口？以及如何因應中國大陸對於台灣農產品出口讓利之措施？倘若雙邊對於農產品均實施禁止進口(或開放幅度遠低於 WTO 承諾)，試問此雙邊優惠協議有何實益？筆者建議政府仍應務實看待農產品市場開放一事，與其宣示完全禁止中國大陸農產品進口，不如仔細分析兩岸農業生產的互補性與差異性，針對高度敏感且必須繼續保護之農產品，不予開放；對於中度保護之農產品可以關稅減讓談判搭配 SSG 啟動要件之公式設計為主；對於低度保護(如我國國內幾無生產，原本及多仰賴進口之農產品)則藉由 ECFA 取得與中國大陸之互惠互利。
5. 我國未來 FTA 談判貿易自由化(如 TPP)在農產品部分形勢險峻，目前與我國正在談判或未來可能洽談對象中，除新加坡農業較無競爭力外，紐西蘭、美國、歐盟都是農業輸出大國且具比較優勢，我國談判壓力非常大。更有甚者，TPP 中又以美國為主導會員，TPP 成員很可能對於農產品部分採取全面開放或至少大幅減讓的立場，日本即因為加入 TPP 所面臨之稻米及其他高度保護農產品市場開放的壓力而至今躊躇不前，更遑論我國農產品市場之脆弱與劣勢。

面對未來嚴峻的農產品市場開放壓力，筆者建議農委會及相關主管機關應審慎評估我國農產品之比較利益，劃分出核心產品與非核心產品，對於核心產品除積極爭取關稅減讓之過渡期間、以及補貼農民進行品牌經營與朝向產品精緻化外，對於非核心農產品則可朝向放寬國際競爭以及引進優質進口農產品之方向，瑞士、挪威等國家之策略足以作為借鏡。

²⁰ G-10 目前有九個成員，為冰島、以色列、日本、南韓、列支敦斯登、模里西斯、挪威、瑞士、台灣。