

## 論農業談判「關稅配額管理」成為杜哈早收成果之可能性

黃致豪

杜哈回合展開至今，農業一直是會員間最具爭議性的議題之一，在「單一認諾 (Single Undertaking)」的談判原則下，會員間立場歧異甚大，仍無法凝聚共識，除農業談判本身目前仍停滯不前，亦間接使得杜哈回合無法有所進展。有鑑於此，便有人提出「早期收穫 (Early Harvest)」做為推動談判的另一途徑，可先就會員間較有共識之議題如：貿易便捷化 (Trade Facilitation)、爭端解決機制改革等作進一步討論<sup>1</sup>。

今 (2012) 年 9 月 28 日，G-20<sup>2</sup>提交 (floated) 兩份提案，建議農業談判下之議題：「關稅配額管理 (Tariff Rate Quota Administration)」與「出口競爭 (Export Competition)」，亦應成為杜哈回合早期收穫套案之一環<sup>3</sup>，只是有鑒於農業談判下各會員國間立場分歧，關稅配額管理之談判是否已成熟，使其真能成為早收成果之一，本文便欲進一步探討之。同時，雖然 G-20 認為「關稅配額管理」與「出口競爭」此二議題皆有成為杜哈回合早收成果的潛力，但由提案內容<sup>4</sup>可知「出口競爭」目前仍待秘書處進行研究，尚無具體內容可探討，故本文以下僅以「關稅配額管理」為主軸，討論其成為早收成果的可能性。

本文以下將先概述「關稅配額管理」提案的內容，使讀者對此議題下各會員國所關切的事項有初步了解；接著透過談判背景描述此議題下各會員國之立場及所欲解決之問題為何；最後從談判現況觀察目前的談判是否成熟，探討「關稅配額管理」議題成為杜哈回合下早收成果之可能性；並作一結論。

### 「關稅配額管理」提案內容

此提案為「農業產品之關稅配額管理規則釋義書 (Understanding on Tariff Rate Quota Administration Provisions for Agricultural Products, As Defined in Article

<sup>1</sup> 張永阜、莊雅涵、莊涵因、李亞璇，杜哈回合談判在 2011 年底第八屆部長會議可能之進展，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，124 期，頁 1，網址：[www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no124/1.pdf](http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no124/1.pdf)。

<sup>2</sup> 二十國集團 (Group of Twenty)，簡稱 G-20 或 G20。和「二十國財政部長和中央銀行行長會議」不同，此處之 G20 係於 2003 年坎昆部長會議期間組成之農業談判團體，以開發中國家為主，主要訴求為要求已開發國家之農業必須大幅度地自由化，包括實質削減關稅與補貼措施，惟開發中國家可享有適度之彈性。

<sup>3</sup> *New Proposals Boost WTO Farm Trade Talks, Bridge Weekly Trade News Digest*, ICTSD, Vol.16, No. 33, Oct. 3, 2012, available at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/146511/> (last visited Oct. 22, 2012).

<sup>4</sup> *Developing Countries Present New Ag Proposals Meant To Spur Progress In Doha Round*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 1, 2012.

2 of the Agreement on Agriculture)」之草案，內容皆來自於 2008 年 12 月 6 日公佈之「農業談判減讓模式修改草案 (Revised draft modalities for agriculture)」第四版<sup>5</sup>中關稅配額管理之條文，對於各國在進行關稅配額管理時，關稅配額議定 (negotiated) 後的公布期限、申請人申請期限、進口國主管機關核可期限、進口國通知義務等行政程序進行規範外，亦要求進口國不得以非必要之行政程序，使其關稅配額無法被充分利用 (Unfilled Tariff Quota)，以及隨時檢視其關稅配額分配是否合理，並做相對應之調整。

提案最後為一附件，內容為「關稅配額諮商機制 (Tariff Quota Underfill Mechanism)」之相關規範。當進口國未通報其關稅配額，或進口國之關稅配額執行率 (fill rate)<sup>6</sup>低於 65% 時，出口國即可啟動此一機制，要求進口國說明其所訂定之關稅配額已為合理，或尚須進行調整，特別的是，當經過一定的諮商程序但出口國仍不滿意進口國之答覆或調整時，進口國便須讓出口國得以釋義書中所列舉之關稅配額管理方法：先到先配 (First-come, first-served only Basis) 或無條件自動發證 (Automatic, Unconditional license on Demand System within the Tariff Quota)，出口農產品至進口國國內。

綜上所述，可知對於「關稅配額管理」，此提案之內容多為行政性規範，在一般情形下並未強制規定會員國該使用何種關稅配額管理方式。然而，這樣的規範是在什麼樣的爭議下產生，且這樣的規範是否能解決會員間的衝突，而使談判順利進行，本文以下將透過談判背景與現況敘述之。

### 「關稅配額管理」談判背景

關稅配額為烏拉圭談判回合 (Uruguay Round) 中的重要成就，但是由於關稅配額之管理方式繁多且透明度不足，農業協定 (Agreement on Agriculture) 又沒有對關稅配額管理方式進行規範，反而在各會員國間成為一種貿易障礙。烏拉圭回合談判完成前，農產品貿易於各國間仍存有許多非關稅障礙，諸如配額、各種進口稅捐、自動進出口設限等，而關稅配額即為非關稅障礙關稅化的過程中，一項重要的成就<sup>7</sup>，各國雖仍對農產品設定配額，但超過配額之農產品數量並非不能進口，而是適用較配額內農產品為高之稅率，提升了各國於農產品貿易的市場開放程度。但另一方面，關稅配額之管理有許多不同的方式，依據各國向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 報告的關稅配額管理方式，管理方

<sup>5</sup> WTO, Committee on Agriculture, Special Session, *Revised Draft Modalities for Agriculture*, TN/AG/W/4/Rev.4 (Dec. 6, 2008).

<sup>6</sup> 係指實際配額使用量相對於總配額量的比例。

<sup>7</sup> 中華經濟研究院 (台灣 WTO 中心)，WTO 農業關稅配額管理議題與重要國家實際執行方式之研析，網址：<http://www.wto-center.org.tw/SmartKMS/fileviewer?id=105290> (最後瀏覽日：2012 年 10 月 22 日)。

式便有七種<sup>8</sup>，亦有些會員國係採取此七種以外之管理方式，或加以混用，甚至有其它的附加條件，簡言之，關稅配額之管理方式可說是非常繁雜，同時，農業協定對於關稅配額的管理方式亦無進一步規範，是以各國在管理上便有相當大的自由度，而各自採用不同管理方式的結果，反而變相的使得農產品市場開放程度受到減損。

苦於關稅配額管理方式之繁雜與不透明，農產品以出口為導向之會員國（出口國）便希望關稅配額管理能成為杜哈回合下的談判議題之一，在出口國的努力下，關稅配額管理議題先是成為杜哈回合談判的執行與檢討議題，接著在凱恩斯集團（Cairns Group，主要為農產品出口國）的推動下，關稅配額管理才成為七月套案（July Package，即杜哈回合談判架構）中農業架構（Framework agreements）的一部分<sup>9</sup>，於 2004 年正式成為杜哈回合談判之一環。

在「關稅配額管理」談判中，各國立場的差異主要在於農產品出口國與進口國所認定，關稅配額管理應受管制的程度不同。出口國認為，不當的關稅配額管理，除減損農產品貿易之市場開放程度，亦使關稅配額無法被充分執行，故除了原則性規範如關稅配額管理應透明化、關稅配額管理應符合 WTO 現有規範、關稅配額管理應以合理商業理由（Reasonable Commercial Reason）為原則等之外，建立一套有效的檢查與重分配機制，亦有其必要性。進口導向國則認為，管理方式與配額執行率並無一定之關係，且關稅配額之施行，已大幅提升了農產品的市場進入程度，各會員國應保有自由選擇關稅配額管理方式之權利僅需制定原則性規範，提升管理方式的透明、公開性即可<sup>10</sup>，因此，談判的爭執點乃在如何調和此不同立場的兩陣營。

### 「關稅配額管理」談判現況

農業委員會主席自起初雙方立場不一致的情形下，持續匯整會員間的共識並整理仍存在的歧見，於 2007 年 8 月 1 日公佈了「農業談判減讓模式草案」<sup>11</sup>，其後草案雖於 2008 年間幾經修改，但關稅配額管理部分之條文並無太大變化，可知會員間已達成某種程度上的共識。新回合農業談判自 2000 年開始後，各會員國皆不斷的於正式與非正式會議中向其他會員國表達本身立場；而農業委員會主席為維持談判動能，亦不斷與各會國進行諮商及舉行談判會議，同時統整會員間已達成之共識，嘗試提出新回合下完整之農業減讓模式架構，如 2003 年 3 月

<sup>8</sup> 包括實施稅率（Applied Tariffs）、按需發放許可證（Licenses on Demand）、先到先配（First-Come, First-Served）、依據過去進口實績分配（Historical Importers）、拍賣（Auctioning）、國營貿易企業管理（Imports Undertaken by State Trading Entities）、與生產者集團或協會管理（Producer Groups or Associations）。

<sup>9</sup> 前揭註 7。

<sup>10</sup> 同上註。

<sup>11</sup> WTO, Committee on Agriculture, Special Session, *Revised Draft Modalities for Agriculture*, TN/AG/W/4 (Aug. 1, 2007).

18 日之「哈賓森 (Harbinson) 草案」與 2007 年 7 月 18 日由主席法孔勒 (Crawford Falconer) 公佈的農業談判減讓模式草案 (Revised Draft Modalities for Agriculture)。針對「關稅配額管理」的議題，農業談判減讓模式草案自 2008 年間雖歷經四次修改，但相關條文皆無太大變動，且 2008 年的農業委員會工作報告<sup>12</sup>、2009 年迄今的相關會議記錄中，對於關稅配額相關條文皆無作進一步修改，顯示會員對於關稅配額管理的條文，應已有一定共識。

由前可知，會員對於目前 G-20 所提「關稅配額管理」的提案內容，其實於杜哈回合談判中，已形成一定的共識。而杜哈回合談判於明年將邁入第 12 個年頭，近來 WTO 秘書長 Pascal Lamy 不斷鼓勵各會員國就談判中較有共識之部分做進一步討論，希望於明年的部長會議上能有所成果，其中，「關稅配額管理」便係 Lamy 認為會員可進一步凝聚共識的議題<sup>13</sup>之一。同時，就提案本身內容而言，除會員間已達成暫時性的共識外，條文已不屬於爭議性條文 (bracketed text)<sup>14</sup>，加上各會員國之關稅配額管理制度在 WTO 通知機制下，已有一定的透明度，經過多年的互相討論、磨合後，原有之爭議應逐漸尋得解決方式。總體而言，本文認為農業談判下「關稅配額管理」此一議題，應有相當大的可能性成為杜哈回合談判下的早收成果之一！

## 結論

農業談判雖停滯不前，但並不代表會員國間就各子議題迄今仍無達成任何共識，「關稅配額管理」便可能是農業談判中可能成為杜哈早收成果的議題之一。關稅配額管理當初會成為談判議題之一，主要是因為會員國間關稅配額管理方式十分繁雜，造成農產品出口導向之會員國不滿，認為該問題減損了農產品貿易的自由化程度。隨著農業談判的進展，關稅配額管理之條文草案已鮮有變更，且非為爭議性條文，而各國關稅配額管理方式之透明度大幅提升，經過各國制度多年來的相互磨合，原有之歧見亦應已逐漸弭平，故本文認為，未來「關稅配額管理」此議題相當可能成為杜哈回合下早收成果之一！

---

<sup>12</sup> WTO, Committee on Agriculture, Special Session, *Report to the Trade negotiations Committee by the Chairman of the Special session of the committee on agriculture, Ambassador Crawford Falconer*, JOB(08)/95 (Aug. 1, 2007).

<sup>13</sup> *Lamy focused on delivering package of outcomes by next ministerial*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 5, 2012.

<sup>14</sup> *WTO G20 Floats New Agriculture Proposals in Attempt to 'Balance' Package*, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 12, 2012.