



# 我國農產品關稅配額及 特別防衛措施制度施行情形

黃瑋菁<sup>1</sup>

## 一、前言

我國於民國 91 年加入世界貿易組織 (WTO)，為履行入會承諾，除逐步調降進口關稅及削減境內農業總合支持措施 (AMS) 外，也對大蒜、花生及紅豆等 23 項重要農產品由限制或管制進口改採「關稅配額 (Tariff Quota, TRQ)」開放進口，稻米則由管制進口改採限量進口，92 年後再行關稅配額制度；此外，為避免入會後國內遭遇大量進口損害，依據 WTO 農業協定第 5 條對 15 項敏感性農產品採取「特別防衛措施 (Special Safeguard, SSG)」以維護農民權益。上述部分品項分別於 94 年及 97 年取消關稅配額或特別防衛措施，開放自由進口，目前進口採行 TRQ 及 SSG 者分別有 16 及 14 項農產品，同時受 2 制度規範者計 10 項 (表 1)。

註 1：行政院農業委員會統計室。

表 1. WTO 會員國適用 TRQ 或 SSG 之農產品彙整表

品項	事先核配 關稅配額 (TRQ)		特別 防衛措施 (SSG)	品項	事先核配 關稅配額 (TRQ)		特別 防衛措施 (SSG)
	先申請 先分配	標售配額 進口權利			先申請 先分配	標售配額 進口權利	
鹿茸	√		無	雞肉	94 年起取消	√	
香蕉	√		無	豬腹脅肉	94 年起取消	√	
東方梨	√		√	動物雜碎	94 年起取消	√	
食米		√	√	柿子	94 年起取消	√	
大蒜		√	√	桂圓肉		√	無
花生		√	√	椰子		√	無
紅豆		√	√	鳳梨		√	無
液態乳		√	√	芒果		√	無
乾香菇		√	√	鯖魚	97 年起取消		無
乾金針		√	√	鱈魚	97 年起取消		無
檳榔		√	√	鱈魚	97 年起取消		無
柚子		√	√	糖	97 年起取消		94 年起暫停

資料來源：本研究自行整理。

## 二、制度探討

### (一) 關稅配額

#### 1. 關稅配額分類

關稅配額<sup>2</sup>係對特定進口貨物訂定數量，在此數量內適用海關進口稅則所訂較低關稅稅率（簡稱配額內稅率），超過數量部分則是用一般關稅稅率（簡稱配額外稅率），以兼顧自由貿易及保護國內農業目的。我國關稅配額分成「先到先配」或「事先核配」2種方式辦理，目前WTO會員國僅適用「事先核配」制度，實務作業可分成2種作法。

#### (1) 先申請先分配

採進口商前2年進口實績平均數辦理核配，剩餘數量則採先申請先分配方式逐日核配，核配後進口商皆應繳納履約保證金，並核給關稅配額證明書，現有東方梨、鹿茸及香蕉適用。

#### (2) 標售配額進口權利

即進口商標售關稅配額權利方式，按投標金額高低順序核配，廠商於投標前後須繳交押標金（未得標退還）及權利金，並核發給關稅配額證明書，若遇廠商棄標或有剩餘未標售額度，則會進行再開標或重分配。

註 2：參考《關稅配額實施辦法》。

## 2. 近年關稅配額權利標售及轉讓情形

進口廠商於每年底衡量隔年預計進口量及欲標售權利多寡，端視廠商對國內供給缺口預期而定；從近年各品項 TRQ 實際執行率來看，花生、大蒜、液態乳、紅豆、乾香菇及食米 TRQ 進口量占公告數量達 9 成或以上（表 2），為關稅配額需求強勁品項，其中液態乳及乾香菇 TRQ 執行率呈逐年遞增，而檳榔及乾金針則相對較無 TRQ 進口需求。

依據《關稅配額實施辦法》第 11 條第 1 項：「獲配之配額，得於關稅配額證書有效期限內全部或部分轉讓。」從廠商歷年配額證執行率（表 2）或轉讓情形（表 3）合併觀察，不乏配額額度未執行完畢或轉讓其他廠商情況，從執行率與轉讓比相關性觀察，歷年來執行率高時，轉讓比相對較低，反之亦然，惟 TRQ 進口需求較強品項轉讓比中，大蒜、液態乳及乾香菇每年仍達約 7 成以上，顯示這類產品存在經常性轉讓現象，較為特殊。

表 2. 101~106 年 TRQ 實際執行率

品項	關稅配額證 - 每年實際執行率 (%)					
	101 年	102 年	103 年	104 年	105 年	106 年
花生	99.7	100.0	99.9	99.9	100.0	100.0
大蒜	99.3	99.3	83.2	93.0	99.3	89.7
檳榔	0.3	0.2	0.3	0.1	0.2	8.0
液態乳	55.7	70.7	87.2	87.0	84.5	96.9
紅豆	99.9	100.0	74.7	99.3	99.9	99.9
乾香菇	51.3	45.5	68.7	41.1	71.6	98.7
乾金針	77.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
食米	99.9	99.9	99.9	99.8	99.7	99.9

註：1.106 年資料截至 107 年 5 月 2 日止，未繳回配額證者不計入。2. 實際執行率 = TRQ 進口量 / 公告配額量。

資料來源：臺灣銀行。

表 3. 101~106 年 TRQ 高執行率品項配額證轉讓情形

品項	廠商轉讓比 (%)					
	101 年	102 年	103 年	104 年	105 年	106 年
花生	80.0	66.7	62.5	56.5	63.6	64.3
大蒜	70.0	84.0	70.8	81.8	57.1	88.9
液態乳	84.6	66.7	70.6	84.6	81.8	77.3
紅豆	42.9	50.0	73.3	47.1	18.8	12.5
乾香菇	95.0	88.9	85.7	95.7	87.0	70.6
食米	61.2	50.8	49.3	47.5	52.9	40.5

註：1. 獲配之配額得於有效期限內全部（部分）轉讓或使用，致決標數量與配額進口數量不全相等。

2. 轉讓比 (%) = 未自行執行完畢廠商數 / 持有關稅配額證廠商數 \* 100%。

資料來源：財政部關務署、臺灣銀行，本研究自行整理。

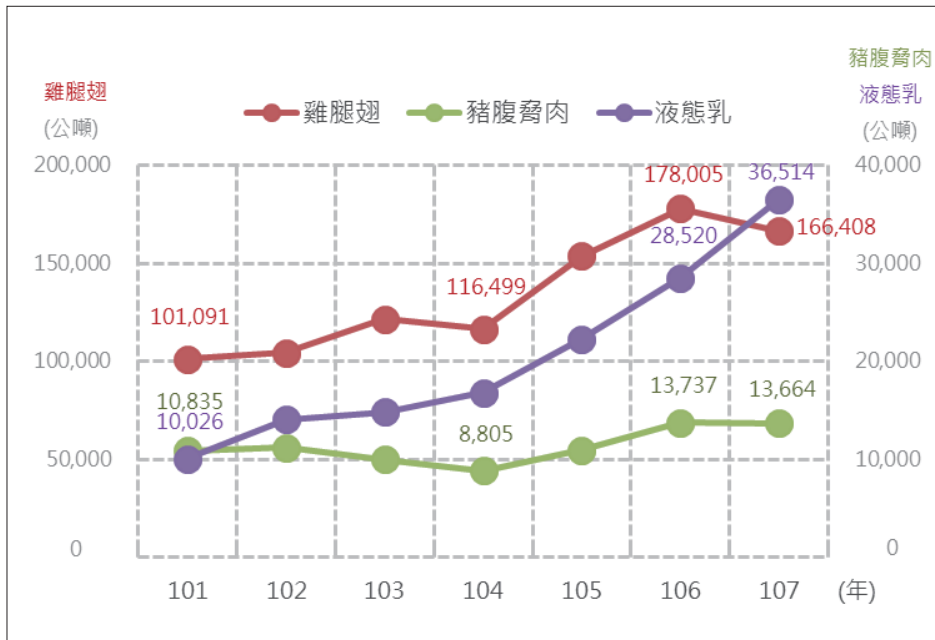


圖 1. 雞腿翅、豬腹脅肉及液態乳 SSG 數量起徵基準數量。  
資料來源：本研究自行整理。

## (二) 特別防衛措施

為鼓勵各國加速實施貿易自由化，一般貿易協定訂有進口救濟制度，但農產品具季節性與易腐性，一旦遭遇進口損害再採救濟措施，易因調查程序冗長而緩不濟急，故為使 WTO 會員國安心開放農產品市場，於烏拉圭回合談判訂定「農產品特別防衛措施 (SSG)」，當特定農產品累計進口量超過基準數量或進口價格低於基準價格差額 10% 以上時，便對進口商加徵額外關稅。

### 1. 數量起徵

SSG「數量起徵」是累積進口量達基準數量時，則加徵 33.3% 額外關稅，惟不得對持配額證進口者採防衛措施、加徵關稅，前述基準數量是依前 3 年平均進口量及消費變動計算而得，因此，當平均進口量越高，則 SSG 起徵門檻越高；從近年 SSG「數量起徵」時點可知，105 ~ 106 年達起徵點或 9 成等待點的品項較往年多，其中雞腿翅、豬腹脅肉及液態乳雖基準數量持續攀升（圖 1），但進口量仍連年達到或接近 SSG 等待或起徵點，顯示此類品項市場需求殷切，須

表 4. 101~106 年 SSG 數量起徵時點

品名	101年 進口市佔率	達等待點日期					起徵日期		106年 進口市佔率
		101年	102年	103年	104年	105年	106年		
柚子	0.00%		11/15			5/23		0.00%	
柿子	0.25%				11/17	11/8	11/17	0.05%	
檳榔	0.00%	4/9	4/26	4/29		4/30	3/13	0.01%	
大蒜	9%			12/21		7/29	1/10	8%	
紅豆	32%					6/27	1/20	19%	
東方梨	6%			11/26	11/9		11/27	7%	
花生	10%			4/11	12/15	12/15	3/3	10%	
雞肉-其他雞肉	1%					10/26	6/9	0.58%	
動物雜碎-禽雜	2%		8/12				12/14	1%	
食米	11%	12/3	12/24		12/24		11/23	11%	
乾金針	10%	12/17					12/22	2%	
動物雜碎-畜雜	16%	8/28		12/22	9/17			19%	
豬腹骨肉	13%			9/29	8/21	9/22	9/4	16%	
液態乳-其他液態乳	4%	11/27	12/30	11/3	10/26	12/8	10/24	8%	
乾香菇	1.00%	3/22	12/31	11/17	11/30	106/16	10/20	3%	
雞肉-雞腿翅	36%	9/19	11/8	9/5	7/16	11/16		50%	
液態乳-鮮乳	1.20%	9/26	9/27	9/3	8/26	7/28	8/3	5%	

註：達等待點係指進口量已達 SSG 基準數量之 9 成。  
資料來源：財政部關務署。

關注進口品對國內產業之後續影響，而大蒜、紅豆、花生等因接連遭逢 2 年嚴重天然災害，亟需進口填補國內短期缺口，SSG 數量起徵日為歷年最早（表 4）。

## 2. 價格起徵

我國 SSG「價格起徵」係採累進稅率計算加徵關稅，依 WTO 入會承諾，基準價格以西元 1990 ~ 1992 年平均每公斤起岸價格（CIF）作標準，由於進口價格逐年攀升，一般認為價格起徵措施實施經年後已不具效益，惟觀察近 2 年 SSG 起徵項目中，雞腿翅價格起徵比率仍達 9 成以上，比率最高（表 5），加徵量占全年進口量比率 3 ~ 5 成，可見價格起徵措施對抑制雞腿翅低價進口仍有其效益。

## 三、近年 TRQ 及 SSG 制度施行情形

TRQ 及 SSG 制度配套對敏感性農產品進口頗具影響，爰以 104 ~ 105 年起徵 SSG 額外關稅較歷年提早之大蒜、花生及紅豆為例，進一步說明 2 制度配套施行情形：

表 5. 105~106 年 SSG 價格及數量起徵情形

年度	SSG 加徵品項	全年進口 起徵量	價格起徵		數量起徵	
			重量 (公噸)	占比 (%)	重量 (公噸)	占比 (%)
105	大蒜	8,100	—	—	8,100	100.0
	其他液態乳	117	11	9.4	106	90.6
	其他雞肉塊	1,337	860	64.3	477	35.7
	花生	112	2	1.6	110	98.4
	柚子	0	—	—	0	100.0
	柿子	4	—	—	4	100.0
	紅豆	256	—	—	256	100.0
	豬腹脅肉	3,096	555	17.9	2,541	82.1
	鮮乳	2,958	—	—	2,958	100.0
	雞腿與雞翅	89,856	84,282	93.8	5,574	6.2
106	大蒜	10,989	—	—	10,989	100.0
	其他液態乳	693	1	0.1	693	99.9
	其他雞肉塊	1,308	204	15.6	1,103	84.4
	花生	545	0	0.1	545	99.9
	柿子	2	—	—	2	100.0
	紅豆	1,019	—	—	1,019	100.0
	乾香菇	5	4	73.6	1	26.4
	豬腹脅肉	5,089	659	12.9	4,430	87.1
	鮮乳	5,507	0	0.0	5,507	100.0
	雞腿與雞翅	41,344	41,344	100.0	—	—

註：此表為依「報關日」統計實際加徵關稅之價格及數量起徵進口資料，花生未折算為帶殼花生。  
資料來源：財政部關務署。

### (一) 大蒜

冬季作物大蒜是我國重要食材之一，生產蒜球國家中以中國占全球出口比重 65.3% 居第 1 位<sup>3</sup>；104～105 年間中國大蒜主要產區受天候影響，蒜苗嚴重凍害減產，加上中國蒜商伺機囤貨待價而沽，市場供需不平衡拉抬國際蒜價；同時我國大蒜受暖冬及連續陰雨等天候影響，結球小、產量銳減，國產大蒜價格漲至百元以上，高於同期間已暴漲之進口價格（圖 3），致 105～106 年大蒜進口量大增（圖 2），SSG 數量起徵日皆較歷年更早，顯示國內需求殷切；TRQ 制度部

註 3：依據 2016 年聯合國貿易統計。

分，則近 2 年參與標售配額進口決標廠商數較少、平均決標數量偏多，而大蒜權利金則逐步增加，106 年甚且有廠商出高價權利金（極端值）競標配額情形（圖 4），推升廠商進口成本達 74.2 ~ 84.3（元 / 公斤），惟仍低於國產蒜頭售價，我國蒜頭雖與國外蒜頭口感具明確市場區隔，惟國際價格如持續低迷，仍將對我國大蒜產業造成一定程度衝擊。

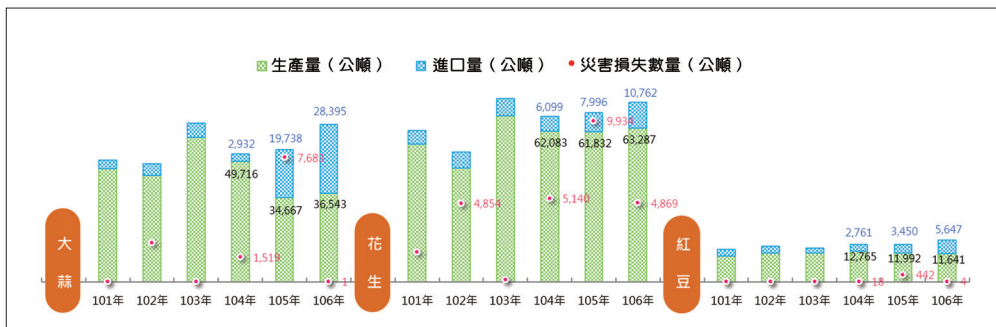


圖 2. 101~106 年大蒜、花生及紅豆生產及進口情形。  
資料來源：農業統計年報、農產貿易統計資料查詢系統。

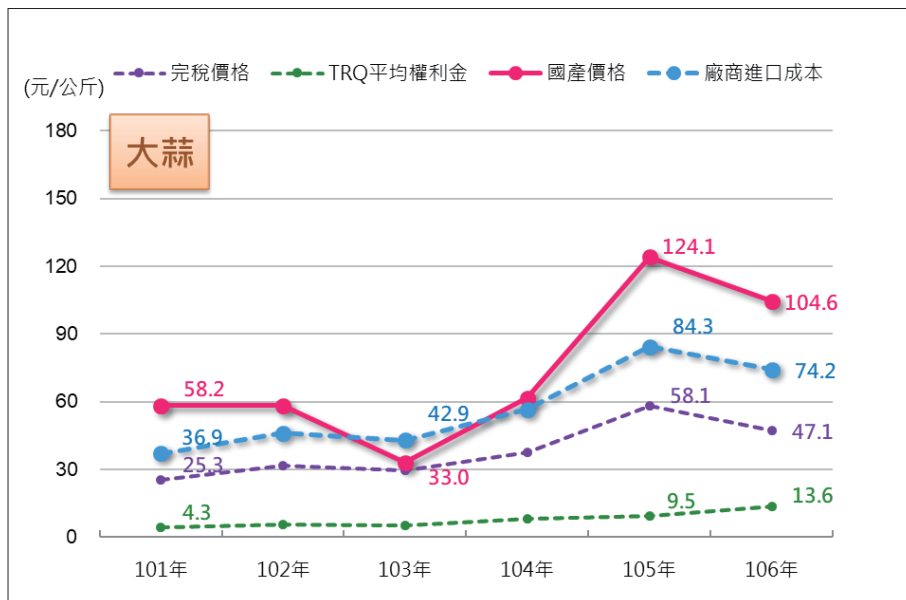


圖 3. 101~106 年大蒜 TRQ 進口成本分析。  
註：廠商進口成本以大蒜每公斤之平均權利金價格、完稅價格及 TRQ 關稅總額估算，不計廠商銷售及非以 TRQ 進口之其他成本；國產價格係指主產地農會每旬填報之平均價格。  
資料來源：財政部關務署、臺灣銀行、農產品產地價格查報系統。

## (二) 花生

花生主要產期為 6 月下旬～7 月及 11 月～次年 1 月下旬，國內因耕地面積不大、花生產量尚不足自給，故國產多為內銷，出口比率未及 1%，而所剩需求仍賴進口補足，近年進口依存度約 9～15%。104～105 年我國遭遇颱風，花生年收成量減少，透過進口擴增適時填補國內需求，國產及進口合計數量仍維持近年水準（圖 2）。106 年 TRQ 配額期間（1 月 1 日～9 月 1 日），因適逢 105 年二期歉收，花生廠商逐月進口累計至 3 月 3 日進口量達 6,965 公噸，開始加徵 SSG 額外關稅，惟加徵後仍有半數進口量係持 TRQ 配額證，以較低之配額內關稅進口者（表 6），整體進口成本因而降低；另參與標售配額廠商權利金及平均

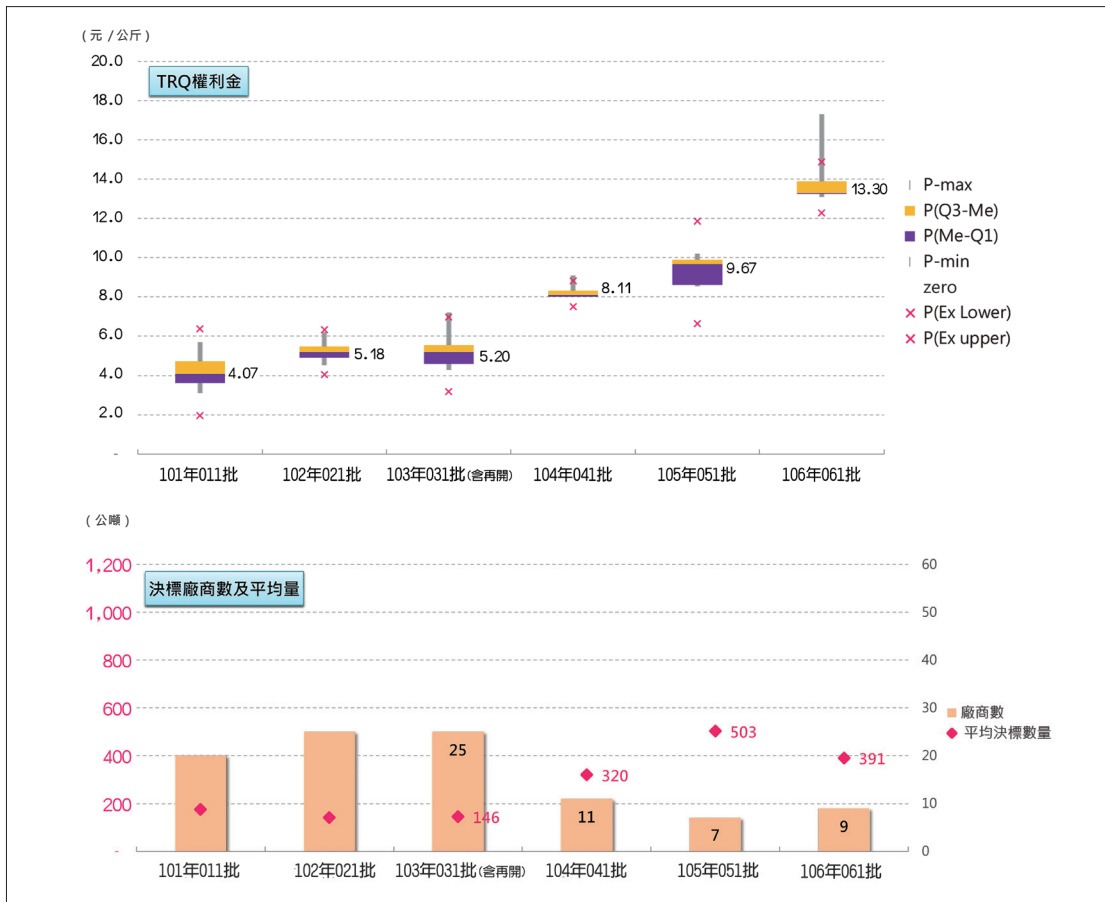


圖 4. 101~106 年大蒜 TRQ 權利金、決標廠商數及平均量。  
 資料來源：臺灣銀行。



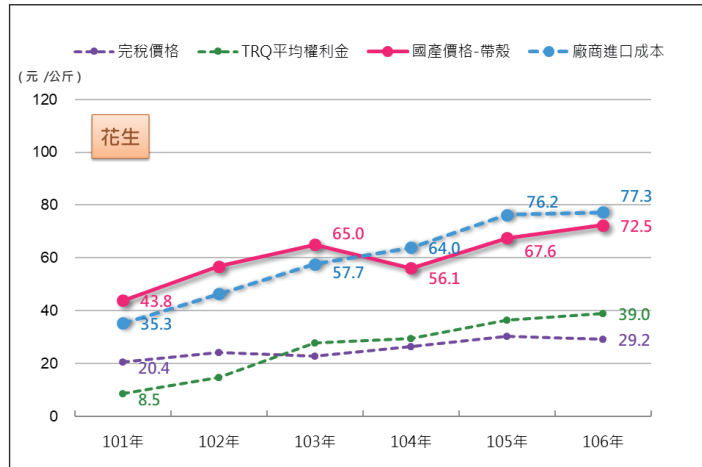


圖 5. 101~106 年花生 TRQ 進口成本分析。

註：廠商進口成本以花生每公斤之平均權利金價格、完稅價格及 TRQ 關稅總額估算，不計廠商銷售及非以 TRQ 進口之其他成本；國產價格係指主產地農會每旬填報之平均價格。

資料來源：財政部關務署、臺灣銀行、農產品產地價格查報系統。

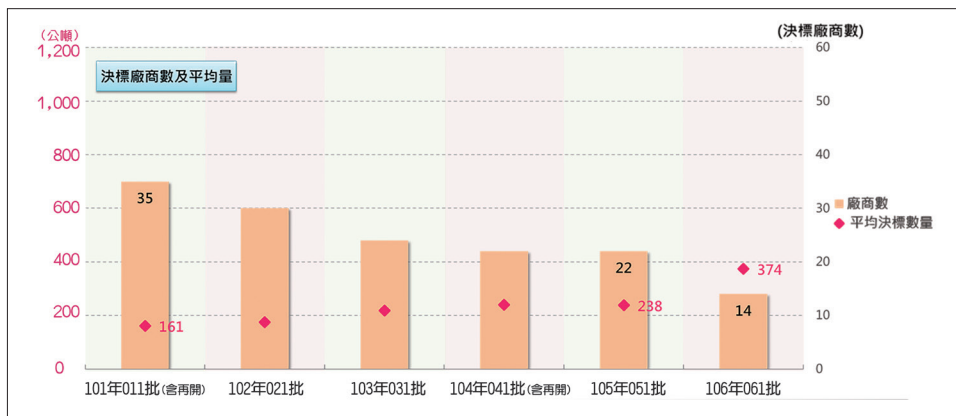


圖 6. 101~106 年花生 TRQ 決標廠商數及平均量。

資料來源：臺灣銀行。

決標數量逐年遞增、廠商數卻遞減情形觀之，花生進口商間競標配額情況益日趨集中，形成配額壟斷性競爭現象，則使得廠商進口成本逐年墊高，惟主要進口期間與國產採收期間重疊，仍不利國產價格之抬升（圖 5、6）。

### (三) 紅豆

紅豆是糕餅加工業的重要原料，主要產期為 12 月～次年 2 月，除供應國內需求外，亦加工製成各式豆餡外銷，紅豆栽培易受氣候影響，歷年產量豐歉不一。

表 6. 105 年及 106 年花生及紅豆 SSG 起徵及 TRQ 配額進口量

單位：公噸

品項	年度	進口量別	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月
花生	105	總進口量	3,205	1,352	765	42	706	196	308	21	146	45	269	940
		SSG(數量及價格起徵)	0	-	1	2	-	1	-	-	4	0	1	15
		TRQ	1,866	924	810	-	513	102	155	-	96	-	-	455
	106	總進口量	5,552	1,283	569	329	602	334	502	604	273	253	34	426
		SSG(數量及價格起徵)	134	2	18	37	42	104	102	169	155	101	27	94
		TRQ	2,573	513	428	289	271	264	395	462	153	138	-	62
紅豆	105	總進口量	664	560	607	226	205	515	214	103	1	108	25	223
		SSG(數量及價格起徵)	-	-	-	-	-	-	41	24	1	85	24	96
		TRQ	419	704	436	-	89	504	172	79	-	22	-	73
	106	總進口量	3,355	817	61	3	225	393	245	484	15	26	1	21
		SSG(數量及價格起徵)	119	407	60	3	132	110	201	40	15	25	1	21
		TRQ	1,138	410	-	-	48	327	155	444	-	-	-	-

註：1. 此表花生已折算為帶殼花生；以「審結日」作基礎拆分及統計資料，明顯有上年度資料遞移至當年初的情形（藍底）。

2. 花生及紅豆關稅配額期間為每年 1 月 1 日至 9 月 1 日；105～106 年花生分別於 12 月 15 日及 3 月 3 日、紅豆分別於 6 月 27 日及 1 月 20 日，達該年 SSG 數量起徵時點（黃底黑框）。

資料來源：財政部關務署。

國產紅豆因生產成本長年偏高致國產價較進口價格高出許多（圖 7），近年來因鼓勵契作，品質優者具穩定產銷管道，產地價格持續維持高檔，農民種植意願高，紅豆產量持續成長，國內自給率高達 8 成，加上 TRQ 及 SSG 制度雙重保護，進口紅豆尚不致低價傾銷。104～105 年紅豆生長期逢天災致隔年春季產期產量縮減，進口量雖適時補足國產缺額，惟與花生情形相似，SSG 加徵後，仍有持 TRQ 配額進口量（表 6），另主要進口期間適逢產期，易影響豆農與盤商之議價空間，引起生產端之售價疑慮；值得一提的是，相較花生 TRQ 權利金逐年遞增，紅豆則相對平穩而低廉，隨國產紅豆價格逐年推升，更凸顯國產紅豆優勢。

#### 四、結論

我國自加入 WTO 以來，為避免國內產業遭受進口品衝擊，部分重要農產品實施關稅配額及特別防衛措施制度，惟部分產業如豬肉、雞肉及液態乳等，隨外食及觀光人口增加，相關產品國內市場趨於活絡，惟國內需求雖殷切，但產業卻未能同步發展，進口量仍逐年大幅擴增，如何提升國內產能，強化國產品銷售通路，實為當務之急；而農耕

產品部分，則因應極端氣候的變化，時有進口需求，惟部分產品進口時點敏感性高，或後續有替代國產疑慮者，仍宜適度就相關保護措施略予調整，近期本會已著手研擬調整花生、紅豆關稅配額期間，使國內產期及配額進口期間作合理區隔，或拆分大蒜各稅則號類分列單項 SSG 啟動基準等策略，未來仍將持續觀察施行情形，以期保護國內敏感性農產品政策更臻完善。

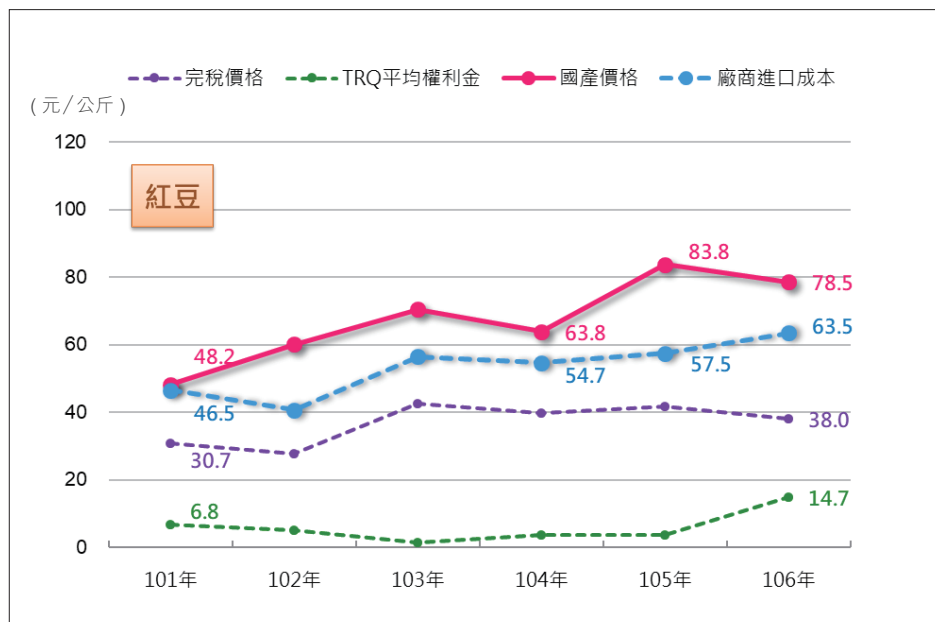


圖 7. 101~106 年紅豆 TRQ 進口成本分析。

註：廠商進口成本以紅豆每公斤之平均權利金價格、完稅價格及 TRQ 關稅總額估算，不計廠商銷售及非以 TRQ 進口之其他成本；國產價格係指主產地農會每旬填報之平均價格。

資料來源：財政部關務署、臺灣銀行、農產品產地價格查報系統

#### 注釋說明

1. 本研究根據關稅配額及特別防衛措施的施行實務，彙集財政部關務署貿易統計（含廠商資料、以 TRQ 配額證進口及 SSG 加徵額外關稅之報單資料等）、農業統計以及臺灣銀行提供的關稅配額決標紀錄，進行資料加值應用而得。
2. 研究過程中，各資料提供單位因業務角度不同連帶產生統計時點落差，其中 TRQ、SSG 及進出口統計分別以「抵港日」、「報關日」及「審結日」作為統計時點，此為本分析資料交互分析運用的侷限。

#### 參考文獻：

1. 李舟生（2007），論 WTO 農產品特別防衛措施，農政與農情，第 176 期。
2. 王翠華、袁麗惠、黃淑玲（2015），我國農產品關稅配額及特別防衛措施之檢討，主計月刊，第 717 期。
3. 臺灣銀行官網，關稅配額及核配及管理業務簡介。