峇里農產品關稅配額低執行率改進機制之最終決議

鄭宇倫

摘要

農產品的關稅配額制度係烏拉圭回合為確保農產品的最低市場進入機會所設計的機制之一。儘管如此，長久以來，世界貿易組織會員出現配額執行率過低之情形，因此自峇里部長會議之前，世界貿易組織會員對於農產品關稅配額執行率過低之討論不曾停歇。峇里部長會議對此做成了一決議，針對配額執行率不到 65%的已開發及開發中國家分別訂定不同的配套措施，盼盡可能地提高農產品的配額執行率。然該決議仍有不足之處，即若開發中國家執行相關措施兩年後，仍無法改善其關稅配額執行率過低之問題，則應當如何處理。今（2022）年 3 月底總理事會做成之最終決議有助於解決該問題，此最終決議提供一務實及平衡的解決辦法，以提高關稅配額執行率同時為開發中國家保留享有特殊及差別待遇的空間，完善了峇里關稅配額決議之內容。

世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）會員於今（2022）年 3 月 31 日達成了一重要決議，該決議有助於解決農產品進口關稅配額（tariff rate quotas, TRQ）執行率持續偏低之問題[1]。總理事會本次之決議代表著自 2013 年 WTO 第 9 屆部長會議（9th Ministerial Conference, MC9） 通過「關稅配額管理規則釋義書」（以下簡稱為峇里關稅配額決議）後，對此進行的長期討論終於告一段落[2]。

以下先簡要介紹農業協定中關稅配額制度的源由與概念，接著簡介為改善農產品關稅配額執行率過低所做成之峇里關稅配額決議、以及該決議不完整之處，隨後介紹 WTO 會員於今年達成得以完善峇里關稅配額決議之最終決議，最後做一結論。

壹、農業協定中之關稅配額

由於烏拉圭回合達成之協議，所有對農產品的非關稅障礙都必須取消或轉換

[1] World Trade Organization [WTO], *General Council Endorses Final Decision on Bali Tariff Rate Quota Underfill Mechanism* (Mar. 31, 2022), https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/gc_31mar22_e.htm.

[2] WTO, *Understanding on Tariff Rate Quota Administration Provisions of Agricultural Products, as Defined in Article 2 of the Agreement On Agriculture*, WTO Doc. WT/MIN(13)/39, WT/L/914 (Dec. 11, 2013) [hereinafter *Understanding on TRQ Administration*].

為關稅（即所謂的「關稅化」），因此，WTO 會員現在僅得透過關稅保護國內農產品[3]。於農產品關稅化後，既有的市場進入機會被設定為對應至基準期（1986 年—1988 年）之水準[4]，若該既有的市場進入機會低於基準期間相關農產品之國內消費量的 5%，則必須在最惠國待遇的基礎上開放額外的最低市場進入機會[5]。此係為了確保在 1995 年時，既有及最低的市場進入機會加總後至少需佔有基準期消費量的 3%，而已開發國會員及開發中國家會員分別需於 2000 年及 2004 年將此一比例逐漸提升至 5%[6]。既有及最低的市場進入機會通常都以關稅配額之形式實施，此係指配額內的關稅稅率較低，而配額外的關稅稅率則較高[7]。該些關稅配額，包括所適用的稅率以及任何與其相關之其他條件，均記載於 WTO 會員之關稅減讓表中[8]。

貳、峇里關稅配額決議之缺漏及相應解決方案

於 WTO MC9 開始之前，二十國集團（Group of Twenty, G20）盼能在部長會議達成共識，以解決各國農產品關稅配額執行率偏低之問題，而部長會議也順利通過峇里關稅配額決議[9]。該決議除了規範與關稅配額相關的透明化義務外，針對配額執行率偏低的狀況，決議亦提及會員應根據附件 A 所規定的程序提供有效的重新分配機制[10]。

依據附件 A，首先，倘進口會員於受監測的第一年，其關稅配額執行率低於 65%、或未向 WTO 通報其執行率時，則任一會員可以向農業委員會提出與關稅配額承諾相關的具體關切，並將此關切列入秘書處負責管理的追蹤登記系統[11]。此時，該進口會員應與有利害關係之會員討論其關稅配額的管理，目的

---

[3] WTO, *Market Access: Tariffs and Tariff Quotas*, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd10_access_e.htm#ft1 (last visited May 25, 2022).

[4] WTO, *Market Access*, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro02_access_e.htm (last visited May 25, 2022).

[5] *Id.*

[6] *Id.*

[7] *Id.*

[8] *Id.*

[9] 二十國集團是連接全球主要已開發及新興經濟體的多邊戰略平台，旨在確保未來全球經濟成長及繁榮。自 1999 年開始 G20 原本作為各國財政部長和央行行長會議，如今 G20 已演變成為一年一度的各國元首會議。*About the G20*, G20 INDONESIA 2022, https://g20.org/about-the-g20/#about (last visited May 25, 2022); WTO, *Chair Reports No 'No' But also No 'Yes' for Farm Talks Proposal* (Nov. 16, 2012), https://www.wto.org/english/news_e/news12_e/agng_16nov12_e.htm; *Understanding on TRQ Administration*, *supra* note 2.

[10] *Understanding on TRQ Administration*, *supra* note 2, paras. 2, 6, 10, 12. ("2. [A]s these agricultural tariff quotas are negotiated and scheduled commitments, publication of the relevant information shall be effected no later than 90 days prior to the opening date of the tariff quota concerned.… 6. Tariff quota "fill rates" shall be notified. 10. ….Members shall make available the contact details of those importers holding licences for access to scheduled agricultural tariff quotas…. 12. Members shall provide for an effective re-allocation mechanism in accordance with the procedures outlined in the Annex A.").

[11] *Id.* Annex A, para. 1.

是為了使進口會員更瞭解其他會員所提出之關切、提升其他會員對於該進口會員之市場狀況以及進口會員之關稅配額管理方式的瞭解[12]。該些討論應基於進口會員所提供的客觀且相關資訊，特別是涉及市場狀況者[13]。

其次，當前述的改善機制啟動後，若進口會員之關稅配額的執行率仍連續兩年低於 65%、或連續兩年均未向 WTO 通報其執行率時，會員可透過農業委員會要求進口會員採取具體行動以修改其關稅配額的管理方式[14]。進口會員應採用相關會員所建議的具體行動、或是基於前述與利害關係會員所進行的討論，採取能有效提高關稅配額執行率之其他行動[15]。如果進口會員所採取的改善措施使配額執行率超過 65%，或是有利害關係之會員確信低執行率係可歸因於市場狀況，則此一案件將被加以註記且在秘書處的追蹤登記系統上標記為「結案」，從而無須再受到監測[16]。若進口會員的執行率仍然低於 65%，任一會員可繼續要求進口會員對關稅配額的管理方式進行額外修正[17]。

倘若在受監測的第三年及往後的受監測年度，進口會員符合以下三項要件時，則有利害關係之會員即可在農業委員會中表示希望啟動配額執行率過低之改善機制的最終階段：第一、關稅配額之執行率連續三年低於 65%、或在此期間皆未向 WTO 通報其執行率；第二、若配額執行率介在 40%至 65%之間，執行率每年增加未達 8%、或配額執行率低於 40%，執行率每年增加未達 12%；以及第三、前述基於相關資料所進行的討論，並無法得出配額執行率過低係市場狀況所導致之結論[18]。

此決議特別之處在於，對已開發國家及開發中國家之改善關稅配額低執行率的最終階段機制並不相同：在上述的條件均符合的狀況下，進口會員為提升配額執行率，應改採「先到先配」、或於配額內「無條件自動發證」之配額管理辦法以立即提供不受限制的市場進入機會[19]，且進口成員將與有利害關係之出口會員協商應採取上述何種配額管理方式，並持續實施至少兩年[20]。當兩年期限到期，且進口會員在兩年間皆有準時通報的前提下，將在秘書處的追蹤登記系統上註明，並被標記為「結案」[21]。

然而若是開發中國家面對相同狀況，開發中國家會員可選擇其他的配額管理

12 *Id.*
13 *Id.*
14 *Id.* Annex A, para. 2.
15 *Id.*
16 *Id.*
17 *Id.*
18 *Id.* Annex A, para. 3.
19 *Id.* Annex A, para. 4.
20 *Id.*
21 *Id.*

方式、或維持其既有的管理方式，惟會員所選擇的方式亦須持續實施至少兩年[22]。當兩年期滿後，若會員之執行率介於 40%至 65%之間，且每年執行率至少增加 5.33%；或執行率低於 40%時，每年執行率至少增加 8%時，本案件將在秘書處的追蹤登記系統上註明，並被標記為「結案」[23]。

儘管峇里關稅配額決議依照各會員之開發程度制定相應措施，雖然為較具彈性之作法，但仍有不足之處，即若開發中國家執行兩年後，仍然無法改善配額執行率時，應如何解決。

參、總理事會之最終決議

儘管通過了上述的峇里關稅配額決議，但在 2014 年至 2019 年期間，WTO 所有會員的關稅配額平均執行率僅為 53%[24]。另外，根據秘書處於 2020 年 9 月的統計，將近有 200 個關稅配額的執行率低於 65%，理論上應採用峇里關稅配額決議提出的改善機制[25]。此表明峇里關稅配額決議遲遲無法解決農產品關稅配額執行率過低的問題。

此外，鑑於峇里關稅配額決議中提到 WTO 總理事會應向第 12 屆部長會議（12th Ministerial Conference, MC12）提出建議，包括是否需要重新確認或修改附件 A 之改善機制的最終階段[26]；總理事會亦建議附件 A 之改善機制的最終階段應納入特殊及差別待遇[27]。除非 MC12 決定延續或是修改峇里關稅配額決議中附件 A 之最終階段內容，否則附件 A 最終階段之相關規定將會失其效力[28]。

在此時間壓力下，WTO 會員終於在今年 3 月底達成共識，擬基於哥斯大黎加的提案，解決上述峇里關稅配額決議遺留之問題[29]。最終決議規定當進口開發中會員在兩年後沒有增加規定的配額執行率，若相關出口會員有提出要求，則開發中會員應適用同於已開發會員的改善機制，亦即其應改採「先到先配」、或於配額內「無條件自動發證」之配額管理辦法以立即提供不受限制的市場進入機會[30]。如果沒有會員提出要求，則應當將該關切案件標註為「結案」[31]。

---

[22] *Id.*
[23] *Id.*
[24] WTO, *supra* note 1.
[25] *Id.*
[26] *Understanding on TRQ Administration*, *supra* note 2, para. 13.
[27] *Id.* para. 14.
[28] *Id.*
[29] Report by the Chairperson to the General Council, *Review of the Operation of the Bali Decision on TRQ Administration*, WTO Doc. G/AG/32 (Nov. 11, 2021), para. 1.8.
[30] *Id.*
[31] Report by the Chairperson to the General Council, *Review of the Operation of the Bali Decision on TRQ Administration*, WTO Doc. G/AG/32/Add.1 (Mar. 29, 2022), Attachment, para. 1 (“Developing country Members may choose an alternative tariff quota administration method or maintain the current method in place. This choice of an alternative tariff quota administration method shall be notified to the

參、結論

最終決議提供一務實及平衡的解決辦法，以提高關稅配額執行率，同時為開發中國家會員的特殊及差別待遇留下足夠的彈性空間[32]。盼在得到 WTO 所有成員的普遍支持下，得以完善峇里關稅配額決議之內容。

Research Center for Int'l Organization & Trade Law

Committee on Agriculture under the provisions of this mechanism. The method selected shall be maintained by the importing Member for a minimum of two years, after which time, if the fill rate has increased by two-thirds of the annual increments described in paragraph 3(b), it will be noted on the Secretariat's tracking register and the concern marked 'closed'. At the request of an interested Member, the provisions under paragraph 4(a) shall apply if after the two years the fill rate has not increased at least by two-thirds of the annual increments described in paragraph 3(b). If no request is made, the concern shall be marked as 'closed'.").

[32] WTO, *supra* note 1.