

# 關稅配額對農產品進口國經貿諮商意涵

洪忠修\*

## 摘 要

進口關稅制度對於貨物進口國之產業發展具有重大影響，1980 年代以來諸多國家致力於全球經貿自由化，其中進口關稅一直是各國關注的重要議題之一。鑒於農業與農產品的多元特性，使得在過去數十年間的全球多邊或區域，乃至雙邊經貿諮商談判過程中，皆具有舉足輕重的影響，甚至一般咸認為可能是世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)等諮商談判最棘手的領域所在。在經貿諮商談判中，諸多農產品經貿保護措施之關稅配額(Tariff Rate Quota, TRQ)工具運用而言，可謂同時融合關稅與配額二項措施在內作為。不僅得以吻合國際諮商談判場域，對於開放農產品市場進入目標之要求；同時，亦得以對農產品進口國提供實質的產業保護效果。在過去與未來的國際經貿活動中，農業部門早已實質且必須參與這些組織與協定之關鍵諮商談判，不可避免應有之責任與義務。日後參與區域巨型經貿組織諮商，以及洽簽雙邊經貿合作協定時，農業部門依然會是眾所關注的重點所在，在衝擊中尋求發展契機才是雙贏之道。本文以經貿理論為基礎，觀察過去各國農業參與全球經貿自由化的發展經驗，提出關稅配額(TRQ)制度設計運用(一)關稅機制之降稅推遲期程與稅制結構特性；以及(二)配額機制之階段實施管理與滾動配套調適等思維，做為農產品小國進口國的經貿策略發展構想。

**關鍵字：**關稅、配額、TRQ、農產品進口

**JEL 分類代號：**F13, O13, Q17

---

\* 國立中興大學應用經濟學系博士，國立空中大學兼任助理教授，農業部技監(文中內容不代表機關意見)

## 壹、前言

關稅(Customs Duty)者，通過國境貨物所課徵之賦稅。依據財政部關務署基隆關關務辭彙<sup>1</sup>指出關稅為通過國境商品由海關徵收之強制性收入，本質上是公法上的租稅。我國關稅原有進口稅、出口稅與轉口稅三種。其一，轉口稅者，乃是針對外國貨物在本國國境轉口時所課徵者，惟轉口關稅未符合 GATT/WTO 貿易規範；其二，出口稅者，係針對國內產製輸出國外之貨物所課徵者，於民國 35 年已停徵；其三，進口稅者，是指對於國外進口貨物所課者，為目前所徵收之關稅項目。羅昌發(2010)指出一國課徵進口關稅具有若干用途，諸如提高進口產品成本價格而減少其國內消費、財政稅收目的之重要歲入挹注來源、貨物進口國於貿易平衡之改善作為、加重進口貨物稅負俾為國內產業產生競爭保護作用。如是，對於進口貿易管理實務與發展而言，進口關稅項目對於貨物進口國之產業發展著實扮演重要角色；尤其是，近代國際經貿發展環境與潮流更是相對熱絡下，關稅機制確實應予格外重視。

2002 年 1 月間我國正式成為世界貿易組織(WTO)第 144 個會員國，開啟我國國際經貿新紀元。自入會 20 餘年以來，臺灣總體對外進出口經貿已有亮麗的實質表現。以出口實績為例，每每都位在領先群組的 20 名內；即使在進口實績部分，亦幾乎是如此的優異表現。嗣後，在 WTO 的運作機制下，陸續完成諸多複邊、區域與雙邊經貿會談等，更包括洽簽緊密的經濟合作或經貿自由化協定(Economic Cooperation Agreement, ECA /Free Trade Agreement, FTA)，諸如海峽兩岸經濟合作架構協議(ECFA)、臺灣紐西蘭(ANZTEC)、臺灣新加坡(ASTEP)等合作協定。回顧自民國 90 年代初期入會緊鑼密鼓積極參與 WTO 杜哈回合(Doha Round)的多邊(Multilateral)與複邊(Plurilateral)經貿談判，以至 90 年代中期以後開啟與中南美洲國家進行雙邊(Bilateral)或區域(Regional)經貿協議諮商談判。不論是多邊、雙邊或區域經貿組織談判，皆真實且直接面對國際經貿核心事務之市場進入(Market Access)議題，無可迴避地涉及農產品國際市場開放內容的實質討論。

2021 年 9 月 22 日臺灣正式向紐西蘭提交期待加入訴求以建構高品質、高標準貿易準則的跨太平洋夥伴全面進步協定(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)之申請文件，此一壯舉可謂為臺灣積極參與全球巨型區域社會經貿活動的另一項嶄新里程。在訴求高標準與高規格的 CPTPP 規範下，農產品的市場開放自是一項重大挑戰；尤其是，做為長期農產品貿易逆差的進口國而言，面對更

---

<sup>1</sup> 參閱財政部關務署基隆關關務辭彙篇，關稅 [https://web.customs.gov.tw/keelung/singlehtml/586?cntId=cus3\\_41278\\_586](https://web.customs.gov.tw/keelung/singlehtml/586?cntId=cus3_41278_586)

為開放的農產品進口挑戰自是必然。然而，在接受全球經貿自由發展的浪潮當中，同時取得兼顧境內傳統產業的發展機會，更是重中之重的課題。申言之，如何適應國際經貿諮商談判規則，適宜運用關稅內涵包括配額管制措施的經貿管理機制，用以面對並接納國際市場貨品開放進口，一者，既融入國際經貿自由化的潮流大環境中；同時，並得以適當保護境內傳統與相對弱勢產業的正常發展契機，著實為一大重要課題。

## 貳、農產品供需特性

廣義農業包括農糧、森林、水產與畜牧等農林漁畜產業，其所種植撫育之產品者。若深入以微觀生物分類學(Biotaxonomy)的生物分類角度而言，農林漁畜產業之產品屬性可謂差異甚大；然而，此為學術性專業領域的分類研究課題者，尚非本文探討之意旨與分析方向。職是之故，就學術論文研究之限制條件而言，對於廣義不同產業別的農產品有其不同的供給與需求特性，本文僅就農業的一般性特性進行論述分析，並不刻意界定所謂農糧、森林、水產與畜牧等農林漁畜產業產品屬性。

### 一、供給面

農業最獨特性正是具備生物性與生命性，此更為其他二級與三級產業所不具備的專屬特性。舉凡生物性與生命性的農林漁畜等農產品之生產經營過程中，必然需要投入一定數量的水土自然環境資源等。在短期靜態分析中，廣義土地生產要素之水土資源自然供給曲線為呈現斜率無限大的垂直特殊曲線；亦即，水土資源的自然供給彈性為零；即使是在特定區域與區位之個體水土資源，其特定社會經濟環境下得以產生所謂正斜率供給曲線現象；然而，供給彈性仍然不會太大。意謂水土資源在農業生產經營過程中，所表現之高度固定成本的特性；亦即，農業範疇的土地生產要素之自然水土資源，短期調整能力相當有限。再者，客觀上而言，農業是典型報酬遞減律(The Law of Diminishing Returns)特別明顯的產業，在生產要素組合超過生產第二階段之後，隨著產量增加每單位產出之生產成本愈大。如是，所謂工業化大量生產(Mass-production)的模式在農業生產經營乃有所限制。其結果，一方面，即使訴求擴大經營，自然資源限制下個別農產品之生產經營者產出數量仍有其一定的極限；另一方面，農產品的量質產出規格與標準亦難以劃設齊一。此外，生物性與生命性的原理，自其生產撫育至採收過程需要經過一定的時日，無法揠苗助長；即使，可以部分適宜提前或延後收穫而適當調節產期，終究無法強

制改變農產品其所需合理的成長與成熟時程。一方面，強制提前收穫應考慮動植物等生物性產物長成必要的撫育時日，是否已培育熟成可達收穫；另一方面，延後收穫亦應評估生產資材與畜養費用等額外投入耗費之成本效益。

如是，對於生物性與生命性的農業之生產經營樣式可以歸納具備三項特性，其一，價格接受者(Price Taker)。在整體的農業中，由於全體生產者為數眾多但個別生產經營者的產出數量有其一定的極限。依據個體經濟學的學理定義，皆將農產品的市場假定為完全競爭(Perfect Competition)市場的型態，市場價格為已知(Given)且為固定(Fixed)，是以市場中個別生產者為典型的價格接受者。其二，供給價格彈性偏低。依據靜態的供需均衡變動分析，在特定的農產品市場價量條件之下，農產品的單位供給數量對於單位價格變動反映程度與變動幅度相對偏低；換言之，一旦農產品的市場公開價格已然形成之際，則不易增減調整農產品的自然供給水準。其三，生產決策與市場供給時間落遲。由於前期價格決定本期供給數量、本期固定供給數量再決定本期的市場價格，是謂生產者的決策行為與市場的實際供給量，二者之間產生真實的生育至採收時間落遲之意。Lundbergn 等人(2015)指出，生產決策與生產撫育、收穫供給之間皆產生時間落差。由於時間滯後的現象，使得短期供應極為缺乏彈性。至於，供給與需求之間所進行的動態調整，其變動結果則視供給與需求的價格彈性二者大小，分別形成需求彈性較強的收斂、供給彈性較強的發散與供需彈性相等的持續波動等三種不同的結果，其時間性的價量動態調整軌跡猶如一張蛛網現象，是謂農產品生產撫育需耗時中長程之蛛網理論(Cobweb Theory)。

## 二、需求面

農產品最為核心用途具有絕對高度的維生糧食功能意涵，是以相對於具備選擇性產品(Selective Product)者，本質上以做為人類生活與生存所賴以為生的民生必需品(Consumer Staples)用途，農產品的客觀上消費彈性自是屬於不富彈性(Inelastic)的性質。申言之，農產品的核心功能與用途導向，其做為糧食維生產品的定義內涵甚是基本原則。依個體經濟學原理指出，可供做為廣義糧食功能與人類維生產品的替代品種類與物品自然也就相對越少，如是農產品的需求彈性普遍偏低而不會太大。再者，由支出與所得的相對比例而言，不論是平均或邊際消費傾向皆明顯偏小。依據經濟學消費傾向(Propensity to Consume)理論指出，不論是由橫斷面的不同貧富家庭結構或是縱斷面某單一特定家庭的時間序列消費狀況而言，舉凡家庭所得較高或愈高者，其用以糧食消費的支出占家庭所得的份額比例相對較小或愈小。此一現象即為恩格爾法則(Engel's Law)通則，糧食消費支出隨著所得改善而減少。申言之，愈富裕或成熟發展的經濟社會消費者，對於消費糧食的價格反映愈不明顯。如此，同時說明主要做為糧食用途的農產品，其消費需求面

的價格與所得彈性二者皆偏低而不會太大。即使，在某些特定的社會經濟條件之下，有所謂價格愈高消費量愈大的特殊現象亦是極為少數的特例，諸如處於經濟社會衰敗凋弊時期不得不追求相對低階食物的季芬財(Giffen's Goods)，抑或是在經濟成熟發展富裕時期追逐具有炫耀性特質的韋伯倫財(Veblen's Goods)等特殊與例外的消費行為。

綜上所述，一方面，主要是做為人類生存所需糧食來源的農產品，其極為廣義的糧食用途與功能定義之下，幾乎不可能有得以充做農產品糧食消費用途地位之替代物品。另一方面，農產品的糧食消費功能與消費者基本生活生存息息相關，無時無刻不緊密貼近並影響消費者的日常生活。具體而言，高度做為糧食用途的農產品，在典型的短期模型分析之下，功能相當侷限而呈現弱小的選擇彈性。職是之故，隨時隨地高度為民生必需的農產品，毋庸置疑其消費面呈現的價格彈性與所得彈性二者乃明顯偏低。

### 參、農產品貿易管理保護工具

全球化(Globalization)一詞自 20 世紀 80 年代開始即為全球各國廣泛使用，全球化的觀念在 18 世紀工業革命之後再次引領全球經貿發展。即使近年部分國家對於 WTO 多邊貿易談判(Multilateral Trade Negotiations)功能與角色有所保留，甚至有所不信任；然而，全球化與地球村的經貿流通理念引導多數國家發展。財團法人中技社(2017)研究指出，隨著市場經濟的普及、國際貿易的興起與科技技術的進步等，使得國家與國家之間的交流逐漸密切頻繁，1980 年代開始大量使用全球化一詞用以描述此一現象。農業本就是經濟體系中的一環，農業貿易具有正反兩面的優劣勢課題，面對全球化必然的衝擊，正面思考農業的變革創新之道。

Nugroho 等人(2024)認為農業議題一直是國際貿易相關組織與機構中，諸多協定項下最難談判的領域之一。Arita 等人(2013)指出自過去數年間的努力，儘管全球總體經貿關稅已有所降低；然而，農產品的平均關稅仍然明顯高於非農產品水準。申言之，若深入與其他部門相比，農業與農產品貿易活動更容易受到非關稅措施(Non-tariff Measure, NTM)的影響，甚至有所謂阻礙的現象；其中，衛生與動植物防疫檢疫措施(Sanitary and Phytosanitary, SPS)，以及技術性貿易障礙(Technical Barriers to Trade, TBT)更是特別顯著。此外，Marjit 等人(2007)同時指出在過去半世紀全球化經濟發展潮流中，農業部門對於多邊經貿體系造成的扭曲比任何部門高出許多。Handley(2014)研究指出，即使如澳大利亞如此發展的國家在過往多邊諮商談判中亦曾採取所謂中間路線(Midway)立場。澳洲曾堅稱自己既不是發展中國家(Developing Country)，但亦不是完全工業化國家(Fully

Industrialized Country)，是以需要運用靈活的關稅措施用以保護處於成本劣勢的各類新興工業。就社會經濟發展程度如澳洲者而言，坦言即使是對於所謂新興工業都需要運用關稅措施予以特別保護作為；如此，在國際經貿場域中，客觀上相對屬於弱勢的農業的對應保護更是不待言語。

農業議題之所以不易取得談判共識，蕭忠郁等人(2024)指出農業的多樣性特質應為箇中重要緣由之一，蓋農業除了傳統的民生與經濟特性之外，尚且具有非商業與商品貿易關切事項(Non-Trade Concerns, NTCs)之深邃產業內涵，諸如食農教育、歷史文化、糧食安全、農業景觀、環境保護，以及鄉村社區發展等各種跨越自然生物、社會經濟層面的人文社會生活與生存內涵。質言之，傳承這些人類累世精深且遠大的生活與文化內涵，已實質超越有形農產品的可商業量化價值。職是之故，在自由化潮流下的經貿活動，即使包括社會經濟已開發國家在內的農業部門仍然存在著關稅化與非關稅化的經貿保護措施與工具。

## 一、關稅化(Tariffication)措施

關稅措施本就是 GATT/WTO 不禁止的貿易保護工具，只是要求會員透過諮商談判的方式予以合理化使用。回顧 1947 年至 1993 年間，GATT 時代前五次回合多邊貿易談判皆以關稅為主題，期間會員國致力於經貿關稅調降，確實也有實質成效。羅昌發(2010)在其所著國際貿易法書中指出 GATT 所提及貿易自由化(Trade Liberalization)的精神，而非自由貿易(Free Trade)的用詞，說明 GATT 並非要求會員直接放棄關稅措施，而是期待會員之間透過諮商談判機制，在互惠原則之下相互減讓關稅之意。如是，吾人意識並體認到 GATT/WTO 在追求經貿自由化的理想目標與實質運作法則之中，會員仍允有合理的貿易保護機制工具。Traca(2001)認為關稅化具有推動貿易自由化的效果，蓋就關稅化措施之保護率僅得以產生短期影響，並無法造成長期保護效果。再者，Blonigen 等人(2013)研究指出，相較諸多貿易保護工具，其中關稅化措施相對較不會對價格與數量產生限制效果，是為經貿自由化的具體進展作為。Berger 等人(2021)指出世界貿易組織 WTO 農業協定(Agreement on Agriculture, AoA)確立了農產品關稅化的標準原則，同時更是做為改善農產品國際經貿市場准入諮商談判最為核心的主要組成項目所在。因此，一方面，過去半世紀以來 GATT/WTO 會員致力於推展全球化背後的經貿自由化，且此一發展已然成為趨勢大方向之所在；然而，另一方面，即使所謂全球致力於經貿自由化的理想，實則亦會允許一定的限度緩衝作為與適當保護機制。

## 二、關稅配額(TRQ)建設性進步思維

檢視 GATT 時代多邊貿易談判主要係以關稅為主題，歷經會員間在數次回合的努力終能有所達成具體的成效。然而，正因為拜會員間對於進口貨物陸續實施關稅有效減讓的結果，卻也因此導致會員之間為緩和進口貨物帶來的產業衝擊，反而引進前所未有所謂非關稅措施(NTM)的貿易管理工具，諸如限制數量進口、裝船前檢驗、原產地規定...等，用以保護會員國境內的相關產業；更甚者，形成所謂非關稅壁壘(Non-tariff Barriers, NTB)阻礙自由貿易進展的現象。

在 1973-1979 年間 GATT 第七回合東京回合(Tokyo Round)便有非關稅措施的議題，正如 Grüber 等人(2021)的研究指出，自 1960 年代以來，非關稅措施不斷取代關稅議題成為國際貿易諮商談判的核心要素，當代更是占據所有貿易協定諮商談判的核心地位與角色。職是之故，建設性的關稅配額(TRQ)貿易管理工具，一方面既可以做為輔助經貿自由化的中介機制；另一方面，則可以做為緩衝進口衝擊力道的平台樞紐，其具備一體兩面的作用與效果，頗值得吾人深入探討。

Blonigen 等人(2013)以工業大宗產品鋼鐵業為例所做的研究指出，配額型態的非關稅措施(NTM)之保護具有顯著的市場效應；尤其是，對於小規模產業更具有明顯效果。Ederington 等人(2021)指出配額進口制度產生交易障礙，與境內生產者比較，境外出口者必須面對交易過程中不成比例的負面影響。申言之，進口配額等非關稅障礙具有類似成本與價格上漲的直接效果，造成競爭力受影響的結果。然而，Moschini(1991)則認為所謂關稅化核心宗旨乃在將原先為非關稅貿易障礙(NTB)轉變為約束關稅的作法，乃是一種具有邁向經貿自由化發展方向的效果；其中，農產品實施關稅配額(TRQ)措施正可謂是實施關稅化的主要工具。Abbott 等人(1998)指出為消除農產品經貿自由化的非關稅貿易障礙(NTB)限制因子，所採行之關稅配額(TRQ)可視為農產品由完全管制進口階段，轉化為實施關稅化與市場進入的具體融合精神與折衷措施意涵。Larue 等人(2007)指出關稅配額(TRQ)通常用於境內經過努力調適作為，已適度具備能夠抵禦因應經貿自由化所帶來衝擊的農產品。綜上所述，在訴求農產品國際市場經貿自由化的發展過程中，由完全管制貿易進口，以至非關稅貿易障礙(NTB)轉向為關稅化的作法，得由具備因應自由化挑戰而實施農產品關稅配額(TRQ)的調適作法，以階段性方式與逐步開放的溫和因應作法漸近做起。

## 肆、關稅與配額經濟分析

過去數十年間，世界諸多國家致力倡議並推展全球化之經貿自由化以來，關稅與配額一直都是經貿自由化諮商談判過程中的關鍵因子；特別是，在討論農業與農產品部門時，關稅與配額更是市場進入重中之重的課題。事實上，自國際市場進口農產品，對於進口國而言，將產生何種影響值得分析研究；特別是，針對小國進口國境內消費者、生產者，以及社會總福利變化情形之探討與研究。由於過去數十年間臺灣農業貿易處於長期逆差現象(如表 1)，是可謂為糧食淨進口國。再者，過去半世紀以來臺灣境內家庭農場的平均生產經營規模僅在 1 公頃(如表 2)，屬於聯合國糧農組織(FAO)定義土地面積小於 2 公頃視為小型農場的典型小農生產國家範式。是以，本文僅以小國進口國為例，假設小國為國際市場價格的接受者，面對自由貿易環境中的水平國際供給曲線，用以分析實施關稅與配額變數之後對於小國進口國家的福利變動結構。

表 1 近年臺灣進出口值結構

單位：10 億美元

年度	進口		出口		餘額	
	總額	農產品	總額	農產品	總額	農產品
2000	140.0	7.6	148.3	3.3	8.3	-4.3
2005	181.6	9.4	189.4	3.6	7.8	-5.8
2010	250.5	12.8	261.6	4.0	11.0	-8.8
2015	227.8	14.5	264.3	4.9	36.5	-9.6
2020	285.4	15.4	318.8	4.9	33.4	-10.5
2023	350.9	18.9	399.9	4.9	49.0	-14.0

資料來源：整理自 111 年版行政院農業委員會/112 年版農業部農業統計年報。

表 2 歷年耕地面積家庭農場結構

單位：公頃；戶

年度	耕地面積	農戶數	平均每一農家規模
1981	900,062	847,997	1.06
1991	884,443	824,256	1.07
2001	848,743	726,575	1.20
2011	808,294	777,473	1.04
2021	787,026	759,472	1.04
2022	779,826	759,784	1.03

資料來源：同表 1。

以下，再就貿易環境與價量變數符號等基本條件設定，進行詳細說明並分析之。首先，自由貿易環境中國際供給曲線  $S_w$ 、國際市場價格  $P_w$  低於國內價格水準。此時，在自由貿易環境下，國內供給量為  $Q_1$ 、需求量為  $Q_4$ 。由於國內消費數量大過於供給數量，是以消費市場中產生所謂超額需求(Excess Demand)的現象，因此必需藉由自國際市場中進口  $Q_1Q_4$  數量用以補足國內市場的超額需求現象。其次，分別對於進口貨物課徵關稅或實施配額措施，前者，課徵每單位從量關稅  $T$  元，如此國內貨物每單位價格為  $P_D=P_w+T$  元水準(如圖 1)。後者，實施配額措施  $\Delta Q$ ，則國內供給曲線為  $S_S=S_S+\Delta Q$ ；其中，既為實施管制進口的配額措施，因而  $\Delta Q=Q_2Q_3$  數量必然小於原始自由貿易環境下既有的自由進口  $Q_1Q_4$  數量。同時，正由於實施進口配額管制措施，不僅市場上的供應數量較自由貿易環境下變得更少；再者，進口商參與的配額競標行為等。如是，在上述多重因素作用之下，因而國內價格將由自由貿易環境下較低價位的  $P_w$  上漲至較高價位的  $P_D$  水準(如圖 2)。

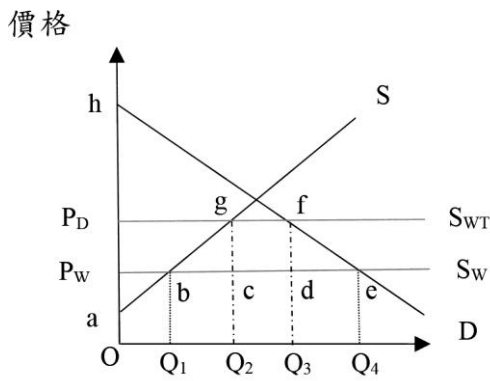


圖 1 小國課徵關稅經濟分析

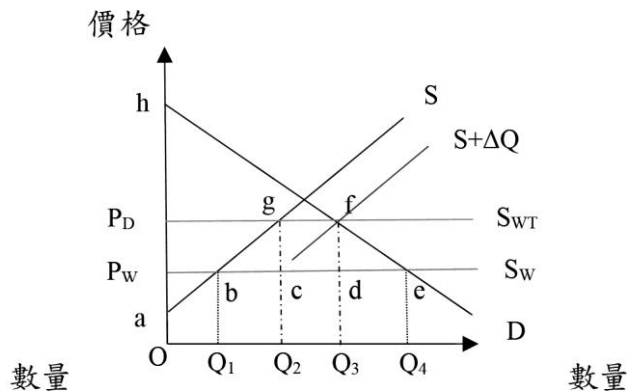


圖 2 小國實施配額經濟分析

## 一、關稅對小國進口國影響

### (一)生產者福利

對於生產者而言，首先，在面對自由貿易環境中國際價格只有  $P_w$  的較低價位水準下，生產者的供給意願為  $Q_1$  水準。此時，國內生產者面對境內的供需均衡點之價格與數量為  $b(P_w, Q_1)$  水準。如是，生產者剩餘(Producer Surplus)或生產者福利(Producer Welfare)為  $\Delta P_w ab$ 。其次，當小國進口國對於進口之國際貨物課徵從量關稅  $T$  之後，國內貨物每單位價格由原先的  $P_w$  較低價位水準提高為  $P_D = P_w + T$  元的水準。因此，生產者的供給意願乃由原先較低的  $Q_1$  提高為  $Q_2$  的水準。此時，國內生產者面對境內的供需均衡點之價格與數量為  $g(P_D, Q_2)$  水準。如是，生產者剩餘為  $\Delta P_D ag$ 。申言之，由於政府對進口國際市場之貨物課徵關稅的經濟效果，使得境內價格因而順勢上揚；同時，有助於提高生產者的供給意願。在均衡價格與數量同時增長的雙重作用之下，生產者的福利由  $\Delta P_w ab$  增加為  $\Delta P_D ag$ ，其中額外增加的幅度為  $\square P_D P_w bg$ 。此一生產者剩餘增加的經濟效果，來自於原始消費者剩餘的份額；亦即，是為政府對於國際進口貨物課徵關稅後所產生的境內產業保護目的之意涵。

### (二)消費者福利

如上所述，由於政府對進口國際市場之貨物課徵關稅，使得境內商品價格因而上揚。其結果，形成境內消費者面對著原先較低的  $P_w$  價格水準，因而必須面對著  $P_D$  的較高水準，消費者剩餘(Consumers Surplus)或消費者福利(Consumers Welfare)的經濟效益變動由  $\Delta P_w eh$  減少為  $\Delta P_D fh$ ，其中福利減少的幅度為  $\square P_D P_w ef$ 。此一消費者剩餘減少的經濟效果，主要為政府為保護境內產業與增加進口關稅稅收，對於國際進口貨物課徵關稅之後，因而使得境內價格順勢提高，直接造成對於國內消費者福利減損以及產生總體社會無謂漏損(X-inefficiency)而付出之代價。

### (三)政府關稅收入

在自由貿易環境中並未對國際市場貨物課徵進口關稅，國外商品得以在進口國的相關貿易規範下，不產生額外賦稅成本的自由進口行為，是以並無所謂政府關稅收入項；亦即，政府關稅收入為零。然而，一旦小國進口國對於進口之國際貨物課徵從量關稅  $T$  元之後，致使每單位商品的價格由  $P_w$  提高為  $P_D = P_w + T$  之水準，進口數量為  $Q_2 Q_3$ 。爰此，換算關稅總額為  $T * Q_2 Q_3$  份額；亦即，政府關稅收入為  $\square cdfg$ 。此一關稅經濟效果，完全來自於政府對於國際進口貨物課徵關稅後，所產生的收入增加部分。

#### (四)社會總福利

依據經濟學原理指出，總體社會人員的福利加總就是社會總剩餘(Total Surplus)或社會總福利(Total Welfare)。在自由貿易環境中並未對國際市場貨物課徵進口關稅，此時社會總福利為生產者剩餘與消費者剩餘二者之和；亦即，圖 1 所示  $\Delta P_{wab} + \Delta P_{weh}$  面積之和。然而，一旦小國進口國對於國際市場進口貨物課徵關稅後，社會總福利則由三個部分組成，包括生產者剩餘、消費者剩餘與政府關稅收入三者加總後的淨值總和所構成；亦即， $\Delta P_{dag} + \Delta P_{dfh} + \square cdfg$  三部分所組成。其中，消費者福利減少份額為  $\square P_D P_{wef}$ ，可分配為三個部分，包括 1. 移轉至生產者剩餘增加部分  $\square P_D P_{wbg}$ ，2. 移轉至政府關稅收入部分  $\square cdfg$ ，以及 3. 社會無謂漏損  $\Delta bcg + \Delta def$  等三部分結構。綜上所述，因為政府對於國際市場貨物課徵進口關稅，正是直接干預市場運作機制之意。其結果，生產者福利增加、政府關稅收入增加，但消費者福利減少且產生 X 無效率的損失之社會總福利減少經濟效果。至於，因課徵進口關稅所降低之經濟效果變化程度與進口貨物自身供給需給彈性大小有關。

## 二、配額對小國進口國影響

### (一)生產者福利

在面對自由貿易環境中貨品價格  $P_w$  較低價位水準時，國內生產者供給意願為  $Q_1$  水準，生產者剩餘為  $\Delta P_{wab}$ 。當小國進口國對於進口之國際貨品實施配額管制措施之後，國內貨物供給受到貿易配額管制措施影響，每單位價格乃由原先的  $P_w$  較低價位最高可能提高為  $P_D$  的水準。此時，國內生產者在面對市場較高價格的引導作用之下，供給意願則會由原先較低的  $Q_1$  提昇為  $Q_2$  的較高生產水準，此時生產者剩餘為  $\Delta P_{dag}$ 。檢視生產者的福利由  $\Delta P_{wab}$  增加為  $\Delta P_{dag}$ ，其中額外增加的幅度為  $\square P_D P_{wbg}$ 。此一生產者剩餘增加的經濟效果，係因政府實施配額管制致使國內價格上漲後，來自於原始消費者剩餘所移轉之份額者。亦即，政府對於國際進口貨物採取配額管制措施作為後，對於境內生產者所產生之實質保護效果；其中，一者是直接引導境內產業增強供應意願，實質達到增產目的，特別是針對相對屬於傳統弱勢性質的產業；再者是有效減少自由貿易環境下的進口數量水準。

### (二)消費者福利

由於政府對進口國際市場之貨物採取配額管制措施，逕自排除自由貿易的機會，使得境內商品價格因貿易管制作為而上揚，以致境內消費者必須面對著  $P_D$  較高價格水準，

消費者剩餘由  $\Delta P_{weh}$  減少為  $\Delta P_{dfh}$ ，所減少的幅度為  $\Delta P_D P_{wef}$ 。此一經濟效益變動係因政府為保護境內產業，對於國際進口貨物實施配額管制措施，進口商為取得配額權利所行使的競標作為，致使境內價格順勢提高，國內消費量遠較自由貿易環境下消費量減少許多。在面對國內市場價格  $P_D$  時，國內消費者的需求數量為  $Q_3$  較自由貿易環境中的需求數量  $Q_4$  明顯為低；其中， $Q_1$  為自由貿易環境下國內生產者的原始供給數量、 $Q_2$  為實施配額管制下的國內生產者之供給數量、 $Q_2 Q_3$  則為實施配額貿易管制措施下的進口數量。由於實施配額管制措施之結果，不僅直接造成國內消費者福利明顯減損；同時，亦造成總體社會產生無謂漏損的現象。

### (三)政府關稅收入

相對於自由貿易環境下，政府無法收取貨物進口相關關稅。然而，由於政府採取配額管制措施，以致進口商必須競標支付配額相關賦稅以取得進口權利。因為小國進口國實施配額管制措施，透過競標的賦稅效果，以致每單位商品的價格由原始低價位  $P_w$  最高可能提高為  $P_D$  水準；意謂， $P_D - P_w$  的價差可以視為進口商競標時可以容忍支付進口權利賦稅的最大程度。如是，在面對配額進口數量為  $Q_2 Q_3$  時，換算政府可以獲取的關稅最大總額為  $(P_D - P_w) * Q_2 Q_3$  配額數量的份額；亦即，政府因實施配額管制措施時，將得以獲取最大的關稅收入為  $\square cdfg$ 。

### (四)社會總福利

如同在自由貿易環境中，並未對國際市場貨物課徵進口關稅的情境一樣，倘若政府未實施配額管制措施時之社會總福利為生產者剩餘與消費者剩餘二者之和；亦即，圖 2 所示之  $\Delta P_{wab} + \Delta P_{weh}$  面積之和。然而，一旦小國進口國對於國際市場進口貨物實施配額管制措施後，社會總福利則由三個部分組成，包括生產者剩餘、消費者剩餘與政府關稅收入三者加總後的淨值總和所構成；亦即， $\Delta P_{dag} + \Delta P_{dfh} + \square cdfg$  三部分所組成。其中，消費者福利減少的份額為  $\Delta P_D P_{wef}$ ，包括 1. 移轉至生產者剩餘增加部分  $\Delta P_D P_{wbg}$ ，2. 移轉至政府關稅收入部分  $\square cdfg$ ，以及 3. 因為政府干預市場所產生的社會無謂漏損  $\Delta bcg + \Delta def$  等三部分。由於政府對於國際市場進口之貨物實施配額管制措施，形成生產者福利增加、政府關稅收入增加之結果；然而，消費者福利減少與產生 X 無效率的社會福利無謂的漏損現象，以致造成全體社會總福利減少的負面經濟效果。當然，肇因於實施配額管制措施所引發之降低總體社會福利的負向經濟效果，最終其影響程度與進口貨物自身之供需彈性大小有關。

## 伍、策略運用效果分析

回顧自 1996 年 WTO 成立單獨運作以來，20 餘年間全球諸多國家會員不論是在多邊或雙邊的經貿諮商談判場域中，皆已歷經、進行並完成諸多回合的市場進入議題。2002 年初臺灣正式加入 WTO 成為第 144 個會員體以來，在 WTO 農業議題多邊諮商談判場域當中，陸續參與過涉及農業議題相當活躍的不同農業談判團體(Groups in the Agriculture Negotiations)，諸如 10 國集團(G-10)，33 國集團(G-33)，亞洲開發中會員集團(Asian Developing Members)，GATT 第 12 條會員集團(Article XII Members)等，這些 WTO 組織下主要且相當活躍的集團，皆是以關注在農業議題多邊諮商談判的重要集團之一。嗣後的 20 年間，臺灣與外交友邦及重要貿易夥伴亦陸續簽訂雙邊體系的經貿合作協議等。

過往多邊諮商談判與雙邊洽簽協議過程，農業議題一直被視為成敗的關鍵因子所在。Hollander(2004)、Wilson(2007)與 Potter 等人(2007)指出農業多功能性(Agricultural Multifunctionality)的觀念與用詞，於 1987-1993 年 GATT 烏拉圭回合談判後期為國際諮商談判所廣泛使用並開始通用流傳，用來表示農業部門與農業產業除了傳統生產糧食之外，更提出其對於農村經濟與農村環境做出諸多無可取代的公共財(Public Goods)多元貢獻，賦予必要特別保護的地位。至於，在諸多農產品的經貿保護工具當中，就關稅配額(TRQ)工具運用而言，可謂同時融合關稅與配額二項措施在內的作為。一者，得以吻合國際諮商談判場域中，對於開放農產品市場進入目標之要求；再者，得以對於農產品進口國提供實質的產業保護效果；特別是，對於小國小農型態的糧食淨進口國家，其境內部門與產業結構中，相對處於弱勢地位的農業部門與農業產業而言，自前述經貿管制工具的經濟效果分析結論得知，融合關稅與配額二者措施在內的關稅配額(TRQ)制度設計之貿易管理工具，著實具有直接保護效果。

職是之故，當代在農產品市場進入的多邊與雙邊諮商談判過程中，為了遂行全球化目標之下的農產品國際市場開放與自由化訴求，關稅配額(TRQ)制度設計就變得非常有意義。首先，就出口國的觀點而言，當其對手進口國原先對商品貨物採取管制其自由進口，若得以透過關稅化與配額的設計原理，將有利出口國爭取對手國開放國際市場自由化的目標，具有階段性開放與自由化的可行機會。其次，對於小國進口國而言，雖然必須開放管制貨物商品的國際市場；然而，藉由適當設計關稅與配額之制度結構與實施要領，在面對市場進入的諮商談判下，仍得以提供農產品關鍵性與有效果的保護作為。

綜上所述，在多邊或雙邊經貿諮商談判場域中，面對全球農產品國際市場自由化不可逆的潮流中，運用創造農產品關稅配額的貿易管理措施，當是為雙贏可行法則之一。

Schaefer 等人(2025)指出北美自由貿易協定之美國墨西哥加拿大協定(the United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)於 2017 年重新談判時，加拿大即對美國提出 13 類乳製品設立新的關稅配額(TRQ)進口機制，配額數量內免關稅進入加拿大市場；但超過配額部分則將被徵收大額的關稅。如是，藉由關稅與配額二元融合機制，不僅得以吻合農產品自由化的潮流方向，同時得以適宜提供對於境內產業的適當保護；尤其是，關稅配額(TRQ)制度設計對於農產品小國進口國的經貿策略發展意涵，值得深入研析。

## 一、關稅機制

### (一)推遲期程

基本上，關稅配額制度多運用於農業，採行配額管制措施的關稅具有二種層次(Two-tier Tariff Scheme)，包括配額內(In-quota)與配額外(Out-of-quota)關稅二者。Jafari 等人(2021)指出關稅配額的兩級關稅制度，使得配額內外的關稅差異成為主宰進口數量函數之關鍵因素所在(a Step Function of the Import Quantity)。舉凡在配額內的關稅律定原則為採取較低或甚至為零關稅的法則；其次，配額外關稅則得以較配額內關稅為高。關於關稅配額農產品開放國際市場自由化的降稅設計原理，不論是配額內或配額外的稅率，得以採行較長的調適期(Grace Period)方式逐步降稅，用以緩衝與避免立即直接進口的壓力；抑或是採行前期直線平均、後期加速累進的作法，用以爭取境內產業得更有階段性的適應時間與產業調整空間等保護效果。

### (二)稅制結構

對於原先為管制性進口的農產品於實施進口正常關稅化措施之後，其課徵進口關稅的稅制類型甚為多元，諸如得以採行依據價格基礎課徵的從價稅(Ad-valorem Duty)、依據單位數量或重量基礎課徵的從量稅(Specific Duty)、依據從價稅或從量稅二者從其高擇一課徵的混合稅(Mixed Duty; whichever is higher)，或者是同時採行從價稅與從量稅二者結合為基礎而課徵的複合關稅(Compound Duty)...等等不同的稅制結構。一般而言，對於市場價格與單位體積或重量之比值(Specific Value)愈是偏低之進口商品貨物，若課之以從量稅時，則愈突顯其稅負相對較重。如是，相對於工商業產品的農產品，客觀上其比值普遍較低。因此，對於比值較低的農產品者，倘融入從量稅基礎的稅制課稅模式，對於所謂小國進口國相對較具有邊境措施的保護效果。

## 二、配額機制

### (一)階段實施

生物性與生命性農產品的生產撫育具有一定的時程，且同時受到自然環境、氣候條件與季節循環等多重因素影響；即使是，所謂屋頂下的禽畜性養與水體中的養殖漁撈等產業，同樣具有生養撫育最為合宜的季節。因此，不論是在多邊或雙邊的農產品經貿諮商談判中，對於農產品的關稅配額開放進口期程當需考量到收穫季節而予以適宜配置關稅高低與准入時程，諸如運用季節關稅(Seasonal Tariff)、執行配額內進口的特定准入期間等。此外，在 WTO 多邊諮商場域當中，尚有所謂全球配額(Global Quota)與國家配額(Country Quota)的制度；以及雙邊、甚至是單邊經貿合作協議下所創設的專屬配額機制等，配額數量不可流用之不同操作模式，用以嚴格約束配額制度之進口原產地來源。

### (二)配套調適

Anderson(2022)指出 20 世紀以來農業貿易成長速度遠低於二、三級產業貿易發展，主要原因係受到農產品本身結構性的因素與人為政策干預二者影響。其中，所謂農產品本身結構性因素是指 1.農產品需求之價格與所得彈性偏低，2.農產品的價值供應鏈成長速度偏低且幾乎沒有明顯的成長變化趨勢所致。因此，客觀上雙重具備較低供需之價格與所得彈性的農產品，於實施關稅配額制度時須適時檢視供給與消費面向的現況。一方面，生產端的收穫期程是否因氣候變遷(Climate Change)或長期生產技術變革的產期調節而改變境內的產業結構，因而必須檢視配額制度實施之稅額與准入時程等合宜規定；另一方面，檢視需求端的消費數量等結構，在時間序列下的動態糧食消費實績發展等，用以契合且反映境內真實的產銷結構。

## 陸、結語

自 20 世紀 80 年代以來諸多國家致力於全球經貿自由化，臺灣亦不例外，經貿出口淨額甚至占我國 GDP20%以上，其中出口值占比更高達近 75%。經貿自由化可謂是繼 18 世紀工業革命以後的再一次全球化發展。當前，雖然以 WTO 為主流的新回合(New Round)多邊諮商談判顯出諸多困境；然而，區域與巨型雙邊經貿活動等仍然大步往前。個別國家或境內農業部門皆無可避免於這些潮流活動之外，正面構思農業部門與農業產業的策略因應之道是為王道思維。鑒於農業與農產品的多元特性，使得在過去數十年間的全球

多邊或區域，乃至個別雙邊經貿諮商談判過程中，皆具有舉足輕重的影響。Tanaka 等人(2011)指出農業具有正向的外部性，諸如保護自然環境、維護鄉村風景、保存文化傳承，甚至是國家安全等。因此，對於農業部門與農業產業的保護自是不在話下。這或許正是 Potter 等人(2007)所指出農產品市場自由化可謂是國際政治中最具爭議的議題之一；Anderson(2022)同樣也認為農業是世界貿易組織諮商談判處理最棘手的領域之所在。

自 2002 年臺灣成為 WTO 會員以來，期間更與諸多國家洽簽經貿合作協定，以至 2021 年向 CPTPP 提出參與協定。在過去與未來的國際經貿活動中，農業部門早已實質且必須參與這些協定之關鍵諮商談判。尤其是，日後參與區域巨型經貿組織諮商，以及洽簽雙邊經貿合作協定時，農產品部門必然是眾所關注的重點所在。Kim 等人(2024)指出貿易一體化政策與農產品全球價值鏈一體化呈正相關，若與未簽訂經貿協定的國家相比，參與經貿協定國家的農業全球價值鏈向後與向前的價值鏈得以大幅增長，估計可以分別高出 16.6%與 17.1%。因此，就全球經貿自由化下的境內產業維護而言，當面對農產品市場進入與開放課題之際，欲單純藉由提高關稅以保護境內產業的措施，其作法與全球自由化基本精神可謂截然迥異，自是較不可行。至於，具有與關稅措施相同效果的配額機制則具有創制與操作的空間；既符合自由化發展方向，且得以提供境內產業一定程度的維護效果。本文以經貿理論為基礎，觀察過去各國農業產業參與全球經貿自由化的發展經驗，提出採行關稅配額(TRQ)的貿易管理工具，建構農產品進口國的經貿管理策略。在全球經貿自由化活動中，農業部門不缺席，正向尋求雙贏契機。

## 參考文獻

### 一、中文文獻

- 李政德、郭國興、方誠、方宗鑫(2018)。《國際經貿發展與趨勢》，國立空中大學。
- 李妮璋、黃健杰(2002)。《國際經濟學》，雙葉書廊有限公司。
- 財團法人中技社(2017)。〈全球化及反全球化之發展與影響〉，《2017-03 專題報告》。
- 陳櫻琴、邱政宗(2003)。《WTO 與貿易法》，五南圖書出版股份有限公司。
- 蕭忠郁、洪忠修(2024)。《農業政策學》，蕭老師農會之友讀書會，頁 109-116。
- 羅昌發(2010)。《國際貿易法》，元照出版公司，頁 89-92。

## 二、英文文獻

- Abbott, P. C.; P. L. Paarlberg(1998) ,〈 Tariff rate quotas: structural and stability impacts in growing markets 〉, 《Agricultural Economics》, 19(3) : 257-267.
- Anderson, K.(2022) ,〈 Trade-related food policies in a more volatile climate and trade environment 〉, 《Food Policy》, 109.
- Arita, S.; J. Beckman; L. Mitchell(2013) ,〈 Reducing transatlantic barriers on U.S.-EU agri-food trade: What are the possible gains? 〉, 《Food Policy》, 68 : 233-247.
- Berger, J.; B. Dalheimer; B. Brümmer(2021) ,〈 Effects of variable EU import levies on corn price volatility 〉, 《Food Policy》, 102.
- Blonigen, B. A.; B. H. Liebman; J. R. Pierce; W. W. Wilson(2013) ,〈 Are all trade protection policies created equal? Empirical evidence for nonequivalent market power effects of tariffs and quotas 〉, 《Journal of International Economics》, 89(2) : 369-378.
- Ederington, J.; P. McCalman(2021) ,〈 Technology adoption, government policy and tariffication 〉, 《Journal of International Economics》, 90 : 337-347.
- Grübler, J.; O. Reiter(2021) ,〈 Characterising non-tariff trade policy 〉, 《Economic Analysis and Policy》, 71 : 138-163.
- Handley, K.(2014) ,〈 Exporting under trade policy uncertainty: Theory and evidence 〉, 《Journal of International Economics》, 94(1) : 50-66.
- Hollander, G. M.(2004) ,〈 Agricultural trade liberalization, multifunctionality, and sugar in the south Florida landscape 〉, 《Geoforum》, 35 : 299-312.
- Jafari, Y.; W. Britz; H. Guimbard; J. Beckman(2021) ,〈 Properly capturing tariff rate quotas for trade policy analysis in computable general equilibrium models 〉, 《Economic Modelling》, 104.
- Kim, D.; S. Steinbach; C. Zurita(2024) ,〈 Deep trade agreements and agri-food global value chain integration 〉, 《Food Policy》, 127.
- Larue, B.; J. P. Gervais; S. Pouliot(2007) ,〈 Should tariff-rate quotas mimic quotas? Implications for trade liberalization under a supply management policy 〉, 《North American Journal of Economics and Finance》, 18 : 247-261.
- Lundberg, L.; E. Jonson; K. Lindgren; D. Bryngelsson; V. Verendel(2015) ,〈 A cobweb model of land-use competition between food and bioenergy crops 〉, 《Journal of Economic Dynamics & Control》, 53 : 1-14.
- Marjit, S.; S. Kar; H. Beladi(2007) ,〈 Protectionary bias in agriculture: A pure economic argument 〉, 《Ecological Economics》, 63 : 160-164.
- Moschini, G.(1991) ,〈 Economic issues in tariffication: an overview 〉, 《Agricultural Economics》, 5(2) : 101-120.

- Nugroho, A. D.; M. I. Ma'ruf; M. A. Nasir; M. Fekete-Farkas; Z. Lakner(2024) ,〈 Impact of global trade agreements on agricultural producer prices in Asian countries 〉 , 《Heliyon》 , 10(2).
- Potter, C.; M. Tilzey(2007) ,〈 Agricultural multifunctionality, environmental sustainability and the WTO: Resistance or accommodation to the neoliberal project for agriculture? 〉 , 《Geoforum》 , 38 : 1290-1303.
- Schaefer, K. A.; C. A. Wolf(2025) , 〈 Trade protection via tariff rate quota administration 〉 , 《Food Policy》 , 131.
- Tanaka, T.; N. Hosoe(2011) , 〈 Does agricultural trade liberalization increase risks of supply-side uncertainty? : Effects of productivity shocks and export restrictions on welfare and food supply in Japan 〉 , 《Food Policy》 , 36 : 368-377.
- Traca, D. A.(2001) , 〈 Quantitative restrictions, market power and productivity growth 〉 , 《Journal of Development Economics》 , 65 : 95-111.
- Wilson, G.(2007) , 《Multifunctional Agriculture: A Transition Theory Perspective》 , CABI, Wallingford 。

### 三、網站資料

財政部關務署基隆關關務辭彙篇，關稅 [https://web.customs.gov.tw/keelung/singlehtml/586?cntId=cus3\\_41278\\_586](https://web.customs.gov.tw/keelung/singlehtml/586?cntId=cus3_41278_586)

A global coalition driving investment in sustainable agriculture and food systems, <https://climateshotinvestor.org/>