

台灣農產品救助政策與進口救濟制度 運用之效益分析

黃智輝*

本文藉由檢視我國加入 WTO 對農業之影響及因應對策，並就產業調整對策中有關「加強受進口損害救濟、救助措施」一項作為研討的主體。換言之，即在符合 WTO 協定架構下，就農產品受進口損害所能採行的進口救濟措施（邊境措施）及農產品救助措施（境內措施）兩項因應對策加以研究比較分析，以 WTO 架構下可採行之「農業特別防衛條款之引用」、「進口救濟案件之發動」、「反傾銷或平衡措施之採行」及「產業調整計畫之運用」等實證研究進行政策檢討，並以 COMPAS 模型進行經濟福利效果之實證比較分析，以期一旦發生農產品受進口損害的狀況時，能作為有效因應之決策參考。

關鍵詞：進口損害、進口救濟、農產品救助、產業調整、特別防衛措施、反傾銷稅、平衡稅、邊境措施、境內措施

* 作者現任經濟部貿易調查委員會執行秘書；東吳大學企管所、佛光大學經濟研究所在職專班兼任副教授。本文以觀察 WTO 角度切入論點，不代表機關立場。作者感謝兩位匿名學者指正修潤，特表謝意。

I、前言

由於台灣農業係小農經營型態，人地比例偏高，農場規模也較小，長期農業經營方式都是在農業政策主導之下進行生產。我國於 2002 年 1 月 1 日正式加入世界貿易組織 (WTO)，必須履行 WTO 諮商談判之承諾，包括調降農漁畜產品之進口關稅，消除管制進口、限地區進口及削減境內補貼等保護措施。部分農產品生產國挾其農地面積廣大、生產成本低廉等競爭優勢進口我國，國內農產品勢必將面對另一階段市場國際化競爭的挑戰。本文研究所欲探討的重點即在於當某項農產品發生受進口損害的狀況時，政府在符合 WTO 協定的前題下，所能採行的進口救濟制度 (邊境措施，border measures) 及農產品救助政策 (境內措施，behind-the-border measures) 兩項策略加以研究比較分析進口救濟措施替代農產品補助措施之經濟福利效益。本文運用美國、加拿大等國常用商業政策分析系統 COMPAS (Commercial Policy Analysis System) 模型不僅將分析兩項策略對農產品價格、產量、收益及就業人口等保護效果，並將綜合生產者利得、消費者成本及政府稅收之效果歸納為「淨福利效果」(Net Welfare Effect) 作為指標加以比較，期能在加速農業結構調整轉型 (註 1)，促進農業永續發展的同時，採取對淨福利效果不利影響較小的政策選擇。

II、農產品受進口損害救助制度 現況分析與策略檢討

農產品只需遭受損害或有損害之虞者，即可申請救助，加上國內農產品生產成本高昂，較容易受到低價農產品的競爭，因此該救助辦法自發布後迄

今，已有 5 個申請案件，除羊肉因申請要件未符救助辦法，而不予救助外，蘋果、茶葉、青梅及加工用原料麻竹筍等 4 案申請案經審議均符合要件而決議提供救助（註 2）。

在救助措施方面，蘋果申請案之救助措施為轉作造林，以協助業者轉業；茶葉申請案之救助措施，則包括協助業者轉業之廢園造林救助，以及增加業者競爭力之茶樹台刈、採運補助與利息補貼。前 3 項由業者擇一，而利息補貼則針對製茶廠，以增加茶廠購買茶菁的數量。

在提出救助之申請單位方面，蘋果與羊肉係分由業者、梨山地區合作農場及屏東縣養羊生產合作社提出，而茶葉、青梅則均由縣政府提出申請。

在處理時間方面，蘋果案件由申請至核定救助計畫，共耗費 9 個月；而羊肉案件因不符救助要件，但亦耗費 2 個月；至於茶葉的 3 個申請案，由申請至審議，計耗用兩個半月；而由通過審議至核定救助計畫，更耗費 3 個月以上。由於處理各案件所耗用的時間較作業要點規定之正常時間超出甚多，故可推知農產品救助案件資料複雜、公文承辦至判發以及政府間公文往來耗時甚巨，尤其是在審議通過給予救助至核定救助計畫所需時間，較自接受申請至審議完成階段更長。

2.1 農產品救助制度策略檢討

農產品受進口損害救助制度之建立已近 10 餘年，如何使農民受進口損害之衝擊降至最低，透過產業結構之調整、直接給付等境內救助措施，直接提升農民競爭力，以有效降低農民所受之損害，茲檢討分述如下（註 3）：

1. 農產品受進口損害救助辦法迄今已有 5 個申請案件，除 1 件未符合救助要件外；其餘均給予轉作、調整生產或補助之救助。惟自申請至開始實施救助，時間至少長達 5 個月以上，使其效果大打折扣。
2. 未來應隨時檢討救助辦法及基金相關法規，俾使基金之運用隨環境之變遷而更具彈性。由於基金受會計年度限制，不僅時間匆促且農時

- (植樹、台刈)亦難掌握，未來「農產品受進口損害救助基金」(註 4)之運作不宜受會計年度限制，俾能有充裕時間進行調查、溝通、協調，並配合農時執行，以提高執行率並落實照顧農民之美意。
3. 為使農民及相關單位更瞭解農產品受進口損害救助辦法相關規定及申請審查之作業程序，未來應透過各種方式，持續宣導。
 4. 從農民申請登記、計畫提出、審查與核定計畫、正式受理申請、鄉鎮承辦人員現場勘查及核定救助金額、層轉農委會核撥經費到轉撥農民，此一流程冗長，且每一步驟均須等待，農民久候救助金不至，難免有所怨言。鑒於因應未來救助案日增之趨勢，宜事先規劃作業流程，縮短層轉步驟，縮短案件處理時間以爭取時效。
 5. 救助措施須結合農民需要，並減少基層執行之爭議與糾紛，應參考「農業天然災害救助辦法」第 5 條之規定(註 5)，對受進口損害救助對象「人」與「地」等作更明確之規範。

III、農產品進口救濟政策

鑑於以上農產品救助政策(境內措施)涉及政府預算程序，對於部分遭受農產品大量進口、低價傾銷等緊急損害的狀況，「農產品受進口損害救助基金」之運作囿於基金來源，以及 WTO 會員正積極就農產品開放相關議題進行談判，依據 WTO 規範，政府在符合 WTO 協定的前題下，尚能依據「貨品進口救濟案件處理辦法」、「平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法」等相關規定採行課徵關稅等邊境救濟措施，包括「農業特別防衛條款」之引用、「進口救濟」案件之發動、「產業調整計畫之運用」、及「反傾銷或平衡措施」之採行(註 6)。由於我國迄今尚未有農產品貿易救濟案例，故本文將以我國制度及國外採行之實際案例，說明強化農產品救助政策改進措施之方式，國外在 WTO 架構尚可採行之救濟措施，供作未來運用農產品進口救濟

案之參考。

3.1 農業特別防衛條款引用

加入 WTO 後，如因開放市場或降低關稅而使進口量大幅增加，致國內農業受到損害時，我國可依 WTO 規範，採取防衛措施（Safeguard，簡稱 SG）；對於實施關稅配額之 22 種農產品，則加強進口配額管理，以維護進口秩序；此外對於花生、東方梨等 14 種敏感農產品（註 7），我國可採行「特別防衛措施（Special Safeguard，簡稱 SSG）」。亦即該產品當年之進口量超過基準數量（trigger quantity）（註 8），或進口價格低於基準價格（trigger price）10%以上，可立即課徵額外關稅（註 9）。

WTO 農業協定第 5 條（註 10）特別防衛條款係專為經關稅化之農產品所特別設計之防衛措施，其目的包括：(1)對經關稅化（tariffication）之農產品，由於其關稅等值的估算不夠準確，導致進口異常增加之情形，提供一暫時性的關稅保護措施；(2)遏止以低報進口價格方式，規避關稅化後之高關稅稅率；(3)減少會員對那些原具有非關稅保護措施之農產品，因轉換為較透明之關稅保護方式所產生之疑慮。SSG 與 GATT 第 19 條一般性防衛措施在執行操作上有其不同（註 11），主要差異在 SSG 不須作嚴重損害之認定與進口之間因果關係之判斷，另按 SSG 之規定，有關救濟措施之採行，僅限關稅一種方式。

3.2 進口救濟案之發動與產業調整計畫之運用

當某一輸入貨品數量增加到使國內生產相同或直接競爭產品產業遭受到嚴重損害或有嚴重損害的威脅時，可依據「貨品進口救濟案件處理辦法」之規定，採取救濟措施（註 12）。此種救濟措施除邊境的限制進口手段（提高關稅、數量限制）外，許多國家包括我國業已逐漸擴及對國內產業的調整協

助。而我國針對易腐性農產品 (Perishable Agriculture Products) 若不即時救濟恐遭受難以回復之嚴重損害者，明訂審議申請書至完成產業損害認定之期限縮短為 90 日，相較於一般產品之 120 日為短 (註 13)。

3.2.1 採行課徵關稅

「加拿大去骨牛肉進口救濟案」對進口救濟案件之發動 (註 14)，加拿大針對美國以外其他國家 (主要為澳洲、紐西蘭) 輸入加拿大之去骨牛肉可能對其生產及價格產生影響，因此加拿大省長委員會 (The Governor in Council) 在 1993 年 4 月 16 日依照財政部長、農業部長、工業科技部長及國際貿易部長之建議，並據加拿大國際貿易法第 20 節，要求加拿大國際貿易法庭 (Canada International Trade Tribunal, 簡稱 CITT) (註 15) 進行調查之發動。

其救濟措施為自 1993 年 5 月 1 日至 1995 年 12 月 21 日對自美國以外其他國家進口之去骨牛肉課徵關稅配額 (註 16)。在執行的期間，每年在 72,021 公噸以內之進口數量仍課徵最惠國待遇之關稅，即每公斤 4.41 分，若進口數量超過此一配額，將再額外徵收 25% 之從價關稅 (Ad Valorem Duties)。

3.2.2 採行產業調整計畫

在申請進口救濟案下，美國貿易調整協助計畫下小羊肉產業調整計畫，對產業調整計畫在農產品的運用 (註 17)，依據美國貿易法第 202(a)(2)(B)(iv) 條款 (註 18)，包括 American Sheep Industry Association 等 9 個產業團體之申請者向美國國際貿易委員會 ITC 提出此項產業調整計畫，詳細說明在未來進口救濟期間，美國小羊肉產業如何進行現存及全新之產業調整計畫。

該調整計畫之計畫目標包括兩項：一為改進產業效率、提高產品品質及降低成本，包括綿羊基因改良、新技術與生產方式之運用、產業策略聯盟之

鼓勵、生殖與治療藥物之發展、疾病防治之控制、食品安全之提升、野獸侵害控制之加強、綿羊維護生態功能之發揮及市場資訊報導之提供等方面去著手；二為擴增美國小羊肉之消費需求，包括推出新部位小羊肉及再加工新產品之供應、改變包裝方式讓產品能全年供應且增加消費選購之機會、推動建立小羊肉品牌之計畫（Branding Programs）以加強品牌行銷等。

本案除配合政府在邊境措施方面之進口救濟外，加上採取上述之產業調整措施後，美國小羊肉一方面能在國內市場與進口產品一較高下，二方面能大量開拓國外市場；同時產業本身必能持續發展，永續經營。

3.3 反傾銷或平衡措施之採行

當進口貨品以接受補貼或進行傾銷等不公平貿易行為（Unfair Trade Practices）輸入，致使國內產業遭受實質損害，或有實質損害之虞或對其產業的建立有實質阻礙時，可依據「平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法」課以平衡稅或反傾銷稅。其中，反傾銷措施最為各國所廣泛使用（註 19）。

「美國對自巴西、中國大陸、厄瓜多爾、印度、泰國及越南進口之冷凍或罐裝蝦類課徵反傾銷稅案」（註 20），美國國際貿易委員會（International Trade Commission，簡稱 ITC）及商務部（Department of Commerce，簡稱 DOC）接獲蝦類貿易行動委員會及 2 家國內生產廠商提出對自巴西、中國大陸、厄瓜多爾、印度、泰國及越南進口之冷凍或罐裝蝦類申請課徵反傾銷稅案後，於 2003 年 12 月 31 日展開產業損害（ITC 為調查機關）及傾銷事實（DOC 為調查機關）之調查，案經問卷、實地訪查及聽證等調查程序。DOC 於 2004 年 11 月 29 日及 12 月 17 日分別就巴西、中國大陸、厄瓜多爾、印度、泰國及越南等涉案國作出具傾銷事實之最後調查認定。ITC 於 2005 年 1 月 6 日就非罐裝蝦類作成國內產業受該 6 涉案國傾銷進口影響而遭受實質損害；罐裝蝦類則國內產業並未受中國大陸、泰國及越南等涉案國傾銷進口影響而遭受實質損害，另巴西、厄瓜多爾及印度因符合進口微量，

而停止對其調查。

DOC 於 2005 年 2 月 1 日針對非罐裝蝦類發布課徵反傾銷稅命令，各涉案國之反傾銷稅分別為：巴西 4.97%~67.80%、中國大陸 27.89%~112.81%、厄瓜多爾 2.48%~3.58%、印度 4.94%~15.36%、泰國 5.29%~6.82%及越南 4.30%~25.76%。

3.4 綜合評析

基於貿易救濟措施係透過邊境措施達到保護國內產業之效果，不似有如補助措施因經費籌措而排擠其他公共建設之疑慮，且有助於政府財政收入，雖因涉及外國經貿利益，惟該些措施係為 WTO 協定規範所允許，亦為各國最常採行之措施，對政府財政而言負擔最小。另該些措施須經過一定程序之調查、認定，及國內產業須提出調整產業計畫等等，賦予國內產業須為其產業持續發展投注心力而獲得之救濟措施，相較於為國內產業直接獲得之救助措施，最後成效似較佳。

IV、COMPAS 模型

目前用以衡量如傾銷、補貼、課徵關稅等不同貿易救濟措施對國內產業影響之一些方法中，普受重視的是由美國國際貿易委員會所發展的商業政策分析系統 (Commercial Policy Analysis System, COMPAS) (註 21)。本文將以 COMPAS 模型對茶葉產業實施進口救濟措施，進行實證研究之效益評估，並比較救助措施之實際情況，以分析兩項措施之政策效果。

4.1 COMPAS 模型之建立

COMPAS 全部進口國課徵關稅模型係屬比較靜態分析法 (comparative

statics analysis)。其做法係根據經濟理論建構一個能描述國內產業實際情況之實證模型，然後應用此模型模擬分析沒有課徵關稅時國內產業可能情況，再比較模擬狀況與實際現況之差異，藉此推估課徵關稅對國內產業之效益，並作為評估進口救濟措施效果之參考。COMPAS 主要用來評估進口救濟措施對於國內生產同類產品之產業的影響，至於該項措施對於其他產業或國內整體經濟的影響，則不在 COMPAS 的適用範圍。

COMPAS 模型用於經濟福利效果分析，首先說明其基本假設、模型架構、方程式設定；其次，為供需彈性之推估；最後為 COMPAS 模型之實際操作程序。

COMPAS 模型的基本假設如下：

1. 假設匯率、利率、經濟成長等影響因素均維持不變。
2. 假設本國同類產品的市場結構為完全競爭。
3. 假設本國同類產品與進口品為不完全替代。
4. 假設本國同類產品的供給僅受本身市場價格影響。
5. 假設本國對同類產品的需求，為該進口品在本國市場價格與其本身市場價格的函數。
6. 假設本國對進口品的需求，為該進口品在本國市場價格與本國同類產品價格的函數。

綜合 COMPAS 傾銷模型的假設，傾銷對本國產業影響程度主要決定於：本國同類產品的供給彈性、需求彈性，以及需求曲線因傾銷而左移的程度（傾銷差率、替代彈性等）。

COMPAS 傾銷模型假設本國同類產品、進口品的需求函數為對數線性函數型態（log-linear functional form）。其需求方程式設定如下：

$$\ell(Q_i) = \ell(a_i) + \eta_{ii}\ell(P_i) + \sum_{j \neq i} \eta_{ij}\ell(P_j), \quad i, j = 1, \dots, n \quad (1)$$

式中，

Q_i 為本國市場對 i 產品的需求量；

a_i 為 i 產品的常數項；

P_i 為 i 產品在本國市場的價格；

η_{ii} 為 i 產品需求的價格彈性；

η_{ij} 為 i 產品需求對 j 產品價格的交叉價格彈性。

COMPAS 傾銷模型假設本國同類產品與進口品的供給函數亦為對數線性函數型態。本國同類產品及進口品的供給方程式設定如下：

$$\ell(Q_i) = \varepsilon_i \ell(P_i), \quad i = 1, \dots, n \quad (2)$$

式中 ε_i 為供給價格彈性。

本國市場均衡時，本國同類產品與進口品在本國市場供需均衡的條件如下：

$$\varepsilon_i \ell(P_i) = \ell(a_i) + \eta_{ii} \ell(P_i) + \sum_{\substack{j=1 \\ j \neq i}}^n \eta_{ij} \ell(P_j), \quad i, j = 1, \dots, n \quad (3)$$

計算整理第(3)式市場均衡條件，可將本國市場均衡條件改成產品價格間之關係，如(4)式所示：

$$\ell(P_i) = \frac{\ell(a_i)}{\varepsilon_i - \eta_{ii}} + \sum_{\substack{j=1 \\ j \neq i}}^n \left(\frac{\eta_{ij}}{\varepsilon_i - \eta_{ii}} \right) \ell(P_j), \quad i, j = 1, \dots, n \quad (4)$$

(4)式共有 n 方程式，可以解出 n 個均衡時之商品價格。將均衡價格代回(1)、(2)式，可以解出均衡時本國同類產品與進口品的需求與供給數量。

惟為了簡化分析，COMPAS 模型進一步將區分國產品及進口品成兩大類，以下改以下標 d 代表涉案國內進口品，以下標 m 代表進口品。此外，在模擬課徵關稅後進口品對國內產業之影響時，將課稅前後涉案進口品價格變

動 (price shock) 當作外生變數。假設政府對進口品課徵關稅，稅率為 t ，則進口品在國內市場之新均衡價格為 $P'_m = P_m \times (1+t)$ ，將其代入(4)式得出

課稅前後之進口品均衡價格與均衡進口量之比分別為：

$$\begin{aligned} \frac{P'_m}{P_m} &= (1+t)^{[\varepsilon_m(\eta_{dd}+\varepsilon_d)/D_t]} \\ \frac{Q'_m}{Q_m} &= (1+t)^{(\varepsilon_m)[\varepsilon_m(\eta_{dd}+\varepsilon_d)/D_t-1]} \end{aligned} \quad (5)$$

式中 $D_t = \left(\eta_{dd} + \varepsilon_d \right) \times (\eta_{mm} + \varepsilon_m) - \eta_{dm} \eta_{md}$

η_{dd} 為國內同類產品之自身價格需求彈性

ε_d 為國內同類產品之價格供給彈性

η_{mm} 為國內市場對進口品之自身價格需求彈性

ε_m 為進口品對國內市場之價格供給彈性

η_{dm} 為國內同類產品對進口品價格之交叉需求彈性

η_{md} 為進口品對國內同類產品價格之交叉需求彈性

因此課稅前後國內同類產品之均衡價格與均衡進口量之比分別為可寫成：

$$\begin{aligned} \frac{P'_d}{P_d} &= (1+t)^{[\varepsilon_m \eta_{dm} / D_t]} \\ \frac{Q'_d}{Q_d} &= (1+t)^{[\varepsilon_d \varepsilon_m \eta_{dm} / D_t]} \end{aligned} \quad (6)$$

消費者剩餘在進口市場減少之部分為：

$$CC = P_m Q_m \left[(1+t)^{[\eta_m(\eta_{dd}+\varepsilon_d)/D_t]} - 1 \right] \times \left[(1+t)^{(\varepsilon_m)[\varepsilon_m(\eta_{dd}+\varepsilon_d)/D_t-1]} + 1 \right] / 2 \quad (7)$$

國內稅收收入增加之部分為：

$$T = tP_m Q_m (1+t)(\varepsilon_m + 1) [\varepsilon_m (\eta_{mm} + \varepsilon_d) / D_t - 1] \quad (8)$$

4.2 比較靜態分析模型

由上一小節之討論可知，COMPAS 模型之應用，受到供給彈性、需求彈性、進口替代彈性、市場占有率及關稅之影響。本文以下就課徵關稅及其經濟福利水準分別作一比較靜態分析。以圖 1 為例，DD 曲線代表國內產品的需求， $S_m S_m$ 曲線代表國產品供給， $S_x S_x$ 曲線代表課徵關稅前之進口產品供給曲線， $St_0 St_0$ 為課徵關稅前之國內市場總供給曲線，課徵關稅前之均衡點為 E_0 ，市場均衡價格為 OP_0 ，市場均衡數量為 OQ_0 ，其中國產品供給數量為 OQ_{m0} ，進口產品供給數量為 $Q_{m0} Q_0$ 即等於 OQ_{x0} 。

若對進口產品採行之救濟措施為課徵 $t\%$ 之關稅，將使得進口產品供給曲線 $S_x S_x$ 曲線左移至 $S_{x1} S_{x1}$ ，國內市場總供給曲線也由 $St_0 St_0$ 左移至 $St_1 St_1$ ，與 DD 曲線相交之均衡點由 E_0 左移至 E_1 ，此時，均衡價格由 OP_0 上升至 OP_1 、均衡數量由 OQ_0 減少至 OQ_1 ，其中國內供給量由 OQ_{m0} 增加為 OQ_{m1} ，進口量由 $Q_{m0} Q_1$ 減少為 $Q_{m1} Q_1$ 。進口量減少部分為 $Q_{m0} Q_{m1} + Q_1 Q_0$ ，其中 $Q_1 Q_0$ 係因價格提高而使消費減少的部分，是謂消費效果 g ，而 $Q_{m0} Q_{m1}$ 指國內生產量因課徵關稅而增加，係進口產品為國內替代產業銷售量增加所取代，是謂保護效果 d 。政府可藉關稅之課徵而獲得財政收入，即關稅收入等於關稅稅率乘以進口產品的數量，如圖中 $\square ACFE_1$ ，即 $P_1 P_0 \times Q_{m1} Q_1$ 所表示 e 的面積，這是消費者剩餘以貨幣形式移轉給政府的部份，此即課徵關稅的「財政效果」。另外，課徵關稅以後，在較高的價格下，生產者得到更多的「經濟地租」(economic rent)，如圖 c 所示的部分，即 $\square P_1 P_0 BA$ 的面積，因為這表示消費者剩餘的減少，亦表示實質所得由消費者移轉給生產者，故稱為課徵關稅的「重分配效果」，此一效果又稱為「補貼效果」。此時社會福

利變動情況如下：

-- 部分均衡分析 --

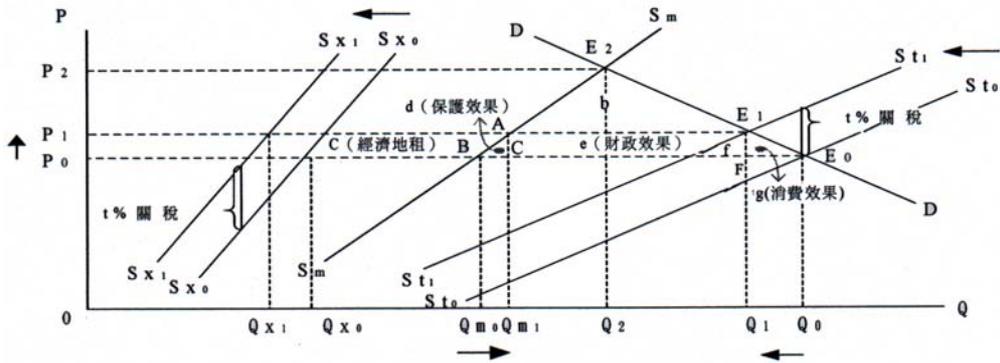


圖 1 課徵關稅對國內產業之競爭效果

消費者剩餘減少損失 $\triangle P_1P_0E_0E_1$ ，此部分的損失等於 $(c+d+e+f+g)$ 面積，生產者剩餘增加 c ，政府稅收增加 $\square ACFE_1$ ，即 $(e+f)$ 面積；又進口量因關稅課徵而減少原來進口量為 $Q_{m_0}Q_0$ ，現在減少為 $Q_{m_1}Q_1$ ，故進口量減少 $Q_{m_0}Q_{m_1} + Q_1Q_0$ ，是為「貿易效果」，亦即消費效果與保護效果之和。「國際收支效果」指關稅之課徵而改善，進口量減少 $Q_{m_0}Q_{m_1} + Q_1Q_0$ ，故減少外匯支出有 $\square BQ_{m_0}Q_{m_1}C + \square FQ_1Q_0E_0$ 面積之和，若政府稅收移轉給社會大眾，則國內福利淨損失為 $(d+g)$ 面積。從圖 1 可示課徵關稅之經濟效果如表 1：

表 1 課徵關稅的經濟效果

消費效果	$\triangle E_1FE_0$	g	貿易效果	$\triangle E_1FE_0 + \triangle ABC$	g+d
保護效果	$\triangle ABC$	d	國際收支效果	$\square BQ_{m_0}Q_{m_1}C$ $+\square FQ_1Q_0E_0$	--
財政效果	$\square ACFE_1$	e	消費稅效果	$\triangle P_0P_1E_1E_0$	c+d+e+f+g
重分配效果 (補貼效果)	$\square P_1P_0BA$	c			

資料來源：本研究整理。

從上面分析得知，課徵關稅後，經濟社會的總損失乃是保護效果與消費效果之總和，即圖中的 (d+g) 所示的部分，如果國內的供給彈性愈小，關稅的保護效果也愈大，社會的反傾銷稅成本也愈大。同理，國內的需求彈性愈小，關稅的消費效果也愈大，而社會的關稅成本也就愈大。

4.3 進口救濟措施替代之效果分析

近幾年全球採行貿易救濟措施最多國家已由原本美、歐等已開發國家轉由開發中國家如中國大陸、印度等國，可見貿易救濟措施仍是各國經常用來保護國內產業之一項合理、正當工具。我國農業產業在面對自由化及國際化市場開放之衝擊，政府繼續以經費方式提供救助是否符合 WTO 協定？是否符合我國經濟效益？又若以較為正當之貿易救濟方式取代救助措施，是否亦能協助國內農業產品產業？

歷年來相關文獻均著重於探討採行反傾銷等進口救濟措施對國內產業、上、下游業者及國內整體經濟等影響之研究，謹就前人研究方法及成果彙整相關文獻如下表 2。

表 2 進口救濟措施對經濟效益影響文獻研究彙整表

名稱	作者	研究方法	研究結果
反傾銷制度與產業保護效果—台灣個案研究	林柏生 陳坤銘 洪德欽 (2002)	以事件研究法，利用證券市場資料，研究反傾銷措施對國內石化與鋼鐵產業及其下游業者之影響，並分析其可能原因。	根據反傾銷案前後產業供需情況與相關廠商財務資料分析，排除景氣循環因素，課徵反傾銷稅不但對國內生產與銷售有正面效益，相關廠商財務情況亦大都獲得改善。
進口救濟制度對產業結構調整之研究—多部門一般均衡分析	王鳳生 (1999)	採用 15 部門之可估算一般均衡模型 (CGE Model)，模擬在反傾銷稅與平衡稅政策下，生產者與消費者之行爲，以及貨	模擬之結果顯示，實質國內生產毛額因課徵反傾銷稅而增加，但增幅隨反傾銷稅率的增加而遞減。此外，課稅後造成總出口增加及總進口減少，幅

名稱	作者	研究方法	研究結果
		品、勞務與資本市場間的交互關係，探討此制度對我國整體經濟之影響。	度隨稅率的增加而變大，但逐漸趨緩。儲蓄增加的效果，在各種稅率模擬下，較其他變數受到的影響小；至於家計消費部分，則隨稅率的提高而遞減。
反傾銷措施裁定效應之分析—以本土個案為例	沈筱玲 (1999)	研究以調查期間、裁定後及撤銷後相關財務指標變動；利用可估算部分均衡模型（CPE）及推演公式，就台硝、台聚及福聚三家廠商提訴反傾銷案件實證整體經濟效益、替代現象及撤銷後之經濟效應。	研究發現，反傾銷措施短期能減少產業損害，裁定後，涉案國傾銷行為有收斂，其他非涉案國進口呈替代情形，短期總體經濟效益為正，長期整體經濟效益呈現下降，反傾銷制度不宜成為長期保護產業手段。
產業損害計量經濟分析方法之研究	黃鴻 辛炳隆 (1998)	利用 USITC 所發展之 COMPAS 模型，設算傾銷對我國鋼鐵產品之價格、產量、收益、市場佔有率及設備利用率進行敏感度分析。	傾銷對於國內鋼鐵業不會產生嚴重的損害，甚至在一些假設情況下，國內產業的收益反而會因傾銷而增加。
反傾銷稅的經濟福利效益分析	黃智輝 (2000)	從經濟理論層面（一般均衡及部分均衡分析）探討因傾銷而使進口貨品大量增加對國內所造成價格數量及福利水準之影響。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 傾銷與國際價格歧視：分析傾銷行為特性及其對進口國產業之影響。 2. 傾銷之經濟效益分析：探討涉案產品進口增加所造成的價格與數量效果以及福利水準之影響，即涉案進口品市場、國內同類產品市場、福利水準之影響及涉案進口品市場的影響。 3. 我國反傾銷制度產業損害調查之經濟分析：探討無傾銷、有傾銷、課徵反傾銷稅及其福利水準。

名 稱	作 者	研 究 方 法	研 究 結 果
課徵反傾銷稅對產業影響之研究	左峻德 (1998)	針對課徵反傾銷稅之 6 個案例，進行產業數據分析及問卷調查： 1. 產業數據分析：課徵反傾銷稅前後產銷量（值）、進出口量（值）、市占率及價格之變動等相關因素之比較。 2. 問卷調查：設計問卷並拜訪廠商，以了解業者對反傾銷稅之看法及課徵後之反應。 3. 綜合整理數據分析及問卷調查結果，以客觀立場探討課徵反傾銷稅對產業之影響。	1. 課徵反傾銷稅對上游產業大體而言並無不利影響，對硝化纖維及棒鋼線材之上游產業，其課稅後正面之影響效果明顯。 2. 對提案產業而言，課徵反傾銷稅有助該產業之成長及發展。 3. 對下游產業而言，課徵反傾銷稅對聚丙烯與高密度聚乙烯之下游產業造成嚴重損害；其餘四項提案產業之下游產業，則因成本容易轉嫁或採其他策略因應，課稅後之影響不大。
The Economic Effects of Antidumping and Countervailing Duty Order and Suspension Agreements	USITC (1995) 吳再益 賴英崑 (1996 譯)	採用可估算一般均衡模型 (CGE Model)，將 1991 年靜態情況 (反傾銷稅、平衡稅命令) 與另一種靜態情況 (撤除反傾銷稅、平衡稅命令) 進行比較靜態分析，計算反傾銷稅與平衡稅命令於 1991 對美國整體經濟的影響。	估算結果顯示，1991 年時篩選出的 239 個反傾銷稅與平衡稅命令如遭撤除，美國整體經濟將增加淨福利 15.9 億美元，此增加之淨福利約占 1991 美國國內生產毛額的 0.03%。

資料來源：本研究整理。

另將其彙整摘要如表 3，研究結果顯示貿易救濟措施對國內產業產銷有正面效果、對上游產業有正面效果、下游產業（消費者）有負面效果、對國內整體經濟之效果則不確定。

表 3 進口救濟措施對國內產業、上下游業者與整體經濟影響文獻研究彙整表

影響項目 措施 (產品)	國內 產業 產銷	上游 業者	下游業 者或消 費者	政府 稅收	國內整體 經濟淨福利	備 註
反傾銷 (石化與 鋼鐵)	+					林柏生、陳坤銘、洪德欽 (2002)「反傾銷制度與產業保護 效果—台灣個案研究」
進口救濟			-		+	王鳳生(1999)「進口救濟制度對產 業結構調整之研究—多部門一般 均衡分析」 (隨稅率之 提高呈遞減 趨勢)
反傾銷	+	+	-			左峻德(1998)「課徵反傾銷稅對產 業影響之研究」
反傾銷及 平衡稅					+	USITC (1995)吳再益、賴英崑 (1996 譯)「The Economic Effects of Antidumping and Countervailing Duty Order and Suspension Agreements」
反傾銷 (石化)					+	沈筱玲(1999)「反傾銷措施裁定 效應之分析—以本土個案為例」。
					-	(長期)
反傾銷	+		-	+	-	黃智輝(2000)「反傾銷稅的經濟 福利效益分析」。

資料來源：本研究整理。

V、進口救濟措施替代農產品救助之 經濟福利效果分析

5.1 桃竹苗三縣茶葉受進口損害救助案例

我國審核通過之農產品救助措施計有蘋果、茶葉、青梅及加工用原料麻

竹筍等 4 項農產品，由於我國農產品統計期刊或相關資料中並無蘋果、青梅及加工用原料麻竹筍 3 項產品之產銷量價、進口量價、就業人口等統計資料，無法運用 COMPAS 模型進行分析，因此，本文僅擬以「桃竹苗三縣茶葉受進口損害救助案」為例，藉由估算進口救濟措施對茶葉產業恢復程度所產生之變化，來評估「進口救濟措施」對茶葉產業之救濟效益，並與農產品救助措施效果作比較。以下先就桃竹苗三縣茶葉受進口損害救助案例說明：

5.1.1 背景說明

茶為台灣坡地重要經濟作物，依據 2004 年農業年報資料，茶園面積有 21,223 公頃，主要分布於南投、台北、新竹、嘉義、桃園、苗栗等縣，茶葉年產量為 23,131 公噸，年產值達 41 億元。其中，桃、竹、苗三縣茶園面積為 4,935 公頃，茶葉年產量為 6,475 公噸，以供應外銷及國內茶飲料加工原料為主。由於 1994 年進口量達 10,388 公噸，較前 3 年之平均值增加 41%，外銷量則為 4,372 公噸，反較前 3 年之平均值減少 17%，導致該地區製茶廠庫存量增加，自 1995 年秋季起拒絕收購國產茶菁，茶農因而遭受明顯損害。

1995 年 11 月初農委會召開座談會，決定先行運用「產銷失衡緊急處理」經費提供緊急救助，另由地方政府依據「農產品受進口損害救助辦法」提出救助申請，案經「農產品救助審議委員會」暨「農產品受進口損害救助基金管理委員會」聯席會議審議通過，復由各該縣政府研提救助計畫，經農委會於 1997 年元月核定實施，1997 年 6 月底執行完畢。

5.1.2 救助計畫內容

1. 鼓勵茶農將申報受進口損害之茶園廢耕造林，每公頃補助茶樹砍除費 5 萬 4 千元及廢園之一次獎勵金 10 萬元，造林獎勵金另依「全民造林運動綱領及實施計畫」規定 20 年給予獎勵金每公頃 53 萬元。
2. 鼓勵茶農將茶樹予以台刈，每公頃每年補助 5 萬 4 千元，另補助種植

敷蓋植物費用每年 4 千元（未種植敷蓋植物者不發給此項費用），共 5 萬 8 千元，為期 2 年。

3. 凡茶農之茶菁有茶廠收購者，補助茶農採菁及運搬費用每公斤 3 元，每公頃最高以 1 萬 8 千元為限，補助 1 年。
4. 補貼茶廠貸款之利息差額，凡 1 年收購茶菁數量超過 4 千公斤者，每製成茶 1 公斤給予 70 元之貸款額度，由基金給予利息差額補貼 3%，為期 1 年。

以上 1 至 3 種長短期救助措施，同一地號之茶園以選擇一種為限。

5.1.3 救助成效

有關針對茶葉提供救助措施之成效，桃竹苗三縣之受益農戶數共計 2,203 戶，請參考表 5。

表 4 茶葉救助案實際支用之經費

單位：新台幣千元

項目	地區			
	桃園縣	新竹縣	苗栗縣	合計
一、廢耕造林	1,375.36	5,890.74	5,865.86	13,131.96
二、茶樹台刈	12,754.92	43,737.36	22,873.32	79,365.60
三、採運補助	7,133.28	3,643.96	1,798.19	12,575.43
四、利息補貼	-	88.19	-	88.19
五、行政費用	141.47	192.19	459.07	792.73
合計	21,405.03	53,552.44	30,996.45	105,953.91

資料來源：行政院農委會，網址：http://bulletin.coa.gov.tw/index_intro.php

表 5 茶葉救助案受益農戶數

單位：戶

項目 \ 地區	桃園縣	新竹縣	苗栗縣	合 計
一、廢耕造林	13	93	40	146
二、茶樹台刈	165	472	331	968
三、採運補助	403	579	107	1,089
合 計	581	1,144	478	2,203

資料來源：行政院農委會，網址：http://bulletin.coa.gov.tw/index_intro.php

5.2 COMPAS 模型模擬分析－茶葉案產業損害為例

為瞭解採行貿易救濟措施及救助措施對我國農產品之影響程度，本文將利用 COMPAS 模型模擬貿易救濟措施之效果，並與救助措施之效果做比較。

5.2.1 參數來源說明

農委會於 1995 年 11 月起提供經費救助茶葉產業，故本模擬假設 1995 年為措施採行前，以 1996 年之產銷情況係呈現措施效果。本文利用 COMPAS 模型模擬 1995 年採行課徵 10%（註 22）關稅措施後國內產銷及進口量價等變化，比較救助措施採行後之 1996 年產銷狀況，以評估救助與救濟措施之效果。

國內 1994 年至 1996 年茶葉產業之生產量值、進出口量值、出口量值等資料，源自行政院農業委員會 2003 年之「農業統計年報」、「農產貿易統計要覽」、「農業統計要覽」；設備利用率及就業人口因無直接統計資料，故設備利用率以「生產量」除以「種植面積」計算之；就業人口部分，假設各項農產品之勞動人口單位產值相同，故以茶葉產值占農產品產值之比例計算之；另國內茶葉總需求量部分，因無國內銷售量數據，鑑於茶葉具採收後應立即進行烘焙作業之特性，無法庫存，故可假設國內銷售量應等於國內生產

量減去出口量。因此，國內需求量等於生產量加進口量減去出口量。上述茶葉產業相關資料如表 6。

表 6 茶葉產業相關資料

項 目		年 別	
		1995	1996 (實施救助第 1 年)
進口	量	8,354	7,654
	值	381,789	370,160
	單位價格	46	48
國內	生產量	20,892	23,131
	生產值	3,760,560	4,163,580
	單位價格	180	180
出口	量	4,150	6,310
	值	745,061	915,024
	單位價格	180	145
國內總需求 ¹	量	25,096	24,475
	值	3,397,288	3,168,716
	單位價格	135	148
就業人口 ²		8,726	9,100
設備利用率 ³ (%)		96	109

數量：公噸；

價值：新台幣仟元

註：1.國內總需求量＝生產量＋進口量－出口量。

2.假設各項農產品之勞動人口單位產值相同，

農產品就業人口＝農林漁牧就業人口×(農產品產值/農林漁牧業總產值)，

茶葉就業人口＝農產品就業人口×(茶葉產值/農產品產值)。

3.設備利用率＝生產量/種植面積。

資料來源：行政院農業委員會 2003 年之「農業統計年報」、「農產貿易統計要覽」、「農業統計要覽」。

本模擬所需要之參數包括關稅稅率、設備利用率、勞動雇用量(即就業人口)、生產量值、進口量值詳如表 7，其中需求彈性、供給彈性及進口替代彈性等彈性值，因並無相關資料或文獻可供參考，故透過表 6 之 1995 及

1996年間相關數據計算而得之；關稅稅率之設定係基於我國採行「特別防衛措施(SSG)」針對敏感農產品進口價格低於基準價格10%以上即可課徵額外關稅之救助規定，故本文擬就課徵10%之關稅稅率，模擬分析國內福利之效果。

表7 COMPAS 模型輸入參數資料區一覽表

輸入參數資料區			
輸入參數名稱	參數值	輸入參數名稱	參數值
關稅稅率	25%	擬提高課徵之關稅稅率	10%
國內同類產品之設備利用率	109%	國內同類產品與進口品之替代彈性	1.84
本國同類產品之勞動雇用量	8,726	總價格需求彈性	-0.27
國內同類產品產量	20,892	國內同類產品之價格供給彈性	0.1
國內同類產品產值	3,760,560	進口品之價格供給彈性	1.44
進口品數量	8,354		
進口品總值	381,789		

資料來源：本研究整理

5.2.2 模型之限制

COMPAS 模型為一可計算之部分均衡模型，假設其他因素如經濟景氣、匯率、成本差異、廠商出入該產業固定不變等，經簡化理論推導寫成易於操作之電腦程式，可適用各種產業，分析方法透明且操作簡易，輸入所需之基本資料不多，容易取得，只要輸入關於模擬產業之供給彈性、需求彈性、進口替代彈性及關稅稅率等參數值，即可算出課徵關稅對國內產品價格、產量與收益之影響。由於該模型具有符合貿易救濟案件調查時效性之要求，已普遍被美國、加拿大及若干開發中國家貿易救濟主管機關，用來分析貿易救濟措施對國內產業影響之程度。

如同其他經濟計量模型，COMPAS 模型雖具有其優點之外，仍有其假設條件與運用上之限制。該模型透過模擬之相對假設狀況進行比較分析之評估方式，而非對目前產業狀況作一實質層面之損害認定；另 COMPAS 模型之

分析易受到國產品與進口品之替代彈性、總價格需求彈性、供給彈性的影響，因此，彈性值設定合理與否，便決定分析品質的關鍵因素；該模型係建立於市場完全競爭的假設下，若國內市場為非完全競爭的情況下，其模擬分析結果似乎仍待保留。

5.2.3 模擬結果

表 8 模擬對進口茶葉課徵 10%之關稅後，對國內產業、進口品以及國內產業經濟之影響，顯示課徵關稅對國內茶業產銷等有所助益，惟幅度似乎十分有限；對進口品量價等呈現不利效果，惟幅度亦不大。國內產業生產利得增加新台幣 22,941 仟元、政府稅收收入增加新台幣 13,005 仟元，但消費者在國內產品或進口品購買成本則增加新台幣 38,732 仟元，對淨福利效果減少新台幣 2,786 仟元，顯示課徵關稅對國內茶業及政府稅收有利，對消費者及淨福利效果有負面效果，如表 9。

表 8 模擬結果－課徵關稅後對國內產業、進口品之影響

對國內產業之影響		對進口品之影響	
價格變動率 (%)	1.2%	價格變動率 (%)	4.2%
生產量變動率 (%)	0.1%	進口量變動率 (%)	-5.1%
收益變動率 (%)	1.3%	收益變動率 (%)	-1.1%
生產量變動量 (噸)	25	進口量變動量 (噸)	-432
收益變動量 (仟元)	50,269	進口收益變動量 (仟元)	-4,203
就業人口變動量 (人)	11	市場占有率 (%)	9%
市場占有率 (%)	91%		
對國內經濟之影響			
淨福利效果變動量 (仟元)			-2,786
消費者總購買成本變動量 (仟元)			38,732
消費者購買進口品成本變動量 (仟元)			15,791
消費者購買國產品成本變動量 (仟元)			22,941
生產者利得 (仟元)			22,941
政府關稅稅收 (仟元)			13,005

資料來源：本研究整理。

表 9 模擬結果－課徵關稅後對國內產業、進口品之影響效果

模型	影響效果	影響效果	影響效果
國內產品		進口產品	
價格	+	價格	+
生產量	+	進口量	-
收益	+	收益	-
就業人口	+	市場占有率	-
市場占有率	+		
對國內經濟之影響效果			
淨福利效果			-
消費者總購買成本			-
消費者購買進口品成本			-
消費者購買國產品成本			-
生產者利得			+
政府關稅稅收			+

註：“-”表示負面效果；“+”表示正面效果。

資料來源：本研究整理。

表 10 本研究實證分析與前人研究結果差異比較

項目	本研究	反傾銷案件產業損害調查經濟 效益實證分析—我國案例探討 ¹	USITC	其他研究 ²
貿易救濟防火牆機制	×	○	×	×
重分配效果	○	○	×	×
保護效果	○	○	×	×
財政效果	○	○	×	×
消費效果	○	○	×	×
貿易效果	○	○	×	×
國際收支效果	○	○	×	×
總體經濟效益效果	○	○	○	×
上下游產業影響效果	×	×	○	○
產業損害效果	×	○	○	○
消費者滿意度	×	○	×	×

說明：“○”表示有研究項目；“×”表示未研究項目。

註：1.黃智輝，2003。「反傾銷案件產業損害調查經濟效益實證分析—我國案例探討」，『台灣銀行季刊』，54卷，4期。

2.左峻德，1998。「課徵反傾銷稅對產業影響之研究」，經濟部貿易調查委員會『87年專題研究計畫』。

資料來源：本研究整理。

5.2.4 模擬分析

將上述由 COMPAS 模型模擬 1995 年於課徵 10%關稅後對國內產業量價、收益及對淨福利效果等之影響效果，彙整於表 11。

表 11 課徵關稅及救助措施效果之比較

措施	影響				淨福利效果 (1)=(2)+(3)+(4)		
	價格	生產量	收益	就業人口	消費者 成本(2)	生產者利 得(3)	政府稅收 (4)
1.課徵關稅 (10%)	1.2%	0.1%	1.3%	0.12%	-38,732	-2,786	13,005
2.救助措施	0%	10.7%	10.7%	4.3%	-15,308 ¹	105,954	-105,954
效果較佳者	課徵關稅	救助措施	救助措施	救助措施		課徵關稅	

註：1.救助措施消費者成本 = 85 年進口量×進口價格變動量 + 85 年國內消費量×國產品價格變動量。

2.救助措施以 85 年國內產業量價、收益及對淨福利效果等之成長率表示。

資料來源：本研究整理。

綜上顯示救濟措施（課徵關稅）及救助措施對國內產業均有所助益，對消費者、淨福利效果則呈現不利情況。其中救助措施對國產品生產量或生產數值增加效果較為顯著；救濟措施有助於國產品價格之提高；救助措施由政府提供國內產業直接金額補助，依本文前述對茶葉之救助措施計畫實際動支之經費約 1 億元左右，在生產者利得部分相較於救濟措施所產生之效果高出許多，救助效果較為顯著；而救濟措施造成進口品及國產品價格同時提高，以致消費者成本相較於救助措施為高，故救助措施對消費者成本之不利影響較低；救濟措施不僅無須政府提出經費補助亦可提高政府稅收，故救濟措施對政府稅收有所助益；淨福利效果部分系綜合生產者利得、消費者成本及政府稅收之效果，顯示兩項措施皆呈現負面效果，惟救濟措施相較於救助措施之不利影響程度較低。

綜合本文以上探討我國加入 WTO 就農產品受進口損害所能採行的進口救濟措施（邊境措施）及農產品救助措施（境內措施）兩項策略，加以優缺點比較分析整理如表 12。另由上述研究及參酌相關研究文獻如表 13，若政府基於保護產業發展為政策目標時，則應以保護效果為優先參考福利指標，以本研究茶葉產業而言，即對淨福利效果影響較小，採取邊境措施之效果較佳。

表 12 農產品受進口損害邊境措施與境內措施之優缺點比較

項目 \ 措施	邊 境 措 施	境 內 措 施
措施名稱	1.特別防衛(SSG)/一般防衛措施(SG) 2.反傾銷、平衡措施	農產品救助措施
措施內容	關稅或配額	設置救助基金新台幣 1,000 億元
優點	政府財政負擔較輕，對淨福利效果影響較小	以措施為工具，鼓勵受損害農產品加速調整，以提高競爭力。
缺點	較易引起貿易摩擦	政府財政負擔沈重，對淨福利效果影響較大

資料來源：本研究整理。

表 13 課徵關稅後產業整體福利效果之政策涵義彙整表¹

政策目標	受惠產業	優先考量福利指標
保護涉案產業發展	上、中游產業	保護效果
財政收入為政策考量	中游產業	財政效果
節省外匯	中游產業	國際收支效果
保護下游產業發展（消費面）	下游產業	消費效果
國家整體經濟福利	下游產業	貿易效果

註：1.基於「特別防衛措施（SSG）」係針對敏感農產品進口價格低於基準價格 10%

以上即可課徵額外關稅，故本研究模擬分析課徵 10%關稅後國內福利之效果。

資料來源：本研究整理。

VI、結 論

農產品受進口損害救助制度之建立主要目的在於透過產業結構之調整、直接給付等境內救助措施，直接提升農民競爭力。惟實施 10 餘年後檢討此項制度，仍受限於申請至實施之程序複雜冗長、基金受會計年度限制且無法配合農作之農時、缺乏廣泛宣導等，故迄今僅 5 個申請案件。相對於農產品受進口損害救助，此種以「農產品受進口損害救助基金」運作之「境內措施」，對於遭受農產品大量進口、低價傾銷等緊急狀況，可在符合 WTO 協定的前題下，採行之「邊境措施」包括「農業特別防衛條款之引用」、「進口救濟案件之發動」及「反傾銷或平衡措施之採行」等貿易救濟措施，對國內農業應能提供更直接之助益，效果更為顯著。

為瞭解採行貿易救濟措施及救助措施對我國農產品之影響，本文利用了 COMPAS 模型模擬採行課徵 10% 關稅措施後國內產銷及進口量價等變化，以國內茶葉產業模擬結果顯示救濟措施（課徵關稅）及救助措施對國內產業均有所助益，對消費者、淨福利效果則呈現不利情況。其中救助措施對國產品生產量或生產數值增加效果較為顯著；救濟措施有助於國產品價格之提高；救助措施由政府提供國內產業直接金額補助，在生產者利得部分相較於救濟措施所產生之效果高出許多，故救助效果較為顯著；而救濟措施造成進口品及國產品價格同時提高，以致消費者成本相較於救助措施為高，故救助措施之不利影響較低；救濟措施不僅無須政府提出經費補助亦可提高政府稅收，故救濟措施對政府稅收有所助益。淨福利效果顯示救濟措施相較於救助措施之不利影響程度較低。

鑑於近年來政府財政拮据，面對不同利益考量，在預算資源有限下，政策選擇應考量排擠效應及機會成本。本文以上所探討的兩項策略比較分析顯示，當農產品發生進口損害狀況時，採取進口救濟制度（邊境措施）及農產

品救助政策(境內措施)均能達成農業政策的效果時,農產品救助政策排擠效應及機會成本明顯較高,且進口救濟措施所需付出的淨福利效果的成本相對較低。因此,利用WTO所允許的邊境措施,包括提高關稅或實施進口配額等進口限制措施,直接將農民受進口損害之衝擊降至最低,不失為立即及有效的方法,應為農業政策因應加入WTO後,政府針對農產品貿易保護政策之另一種可能思維。

附 註

1. 為因應加入WTO經貿自由化,我國農委會已依據國際規範進行農業改革,調整農業生產結構,以提升生產力與競爭力。有關調整農業生產結構措施,包括減少稻米、雜糧、甘蔗之生產,發展具有優勢之重點產業;遠洋漁業加強國際漁業合作,提供優良經營環境,沿近海漁業著重資源培育,防制超限利用水土資源;畜牧業透過組織整合擴大經營規模、加強疫病控制及污染防治,使其成為低成本、低污染的產業;林業以厚植森林資源,維護生態環境,提高木材自給潛力與發展森林遊樂為重點。
2. 行政院農委會,網址:http://bulletin.coa.gov.tw/index_intro.php。
3. 黃智輝,1999。
4. 自行政院於1999年發布「主要農產品受進口救助基金收支保管及運用辦法」後所設置,由「農產品受進口損害救助基金管理委員會」專責管理,並逐年寬籌經費,以加速基金之累積。往後於1995年、1998年、1999年、2000年及2003年先後修正發布「農產品受進口損害救助辦法」,修正重點包括擴大適用範圍、增加符合WTO(1995)烏拉圭農業協定第6條所規範之直接給付措施及其他GATT可獲免之救助措施等。
5. 請參閱行政院農業委員會農業金融局網站:
<http://www.boaf.gov.tw/boafwww/index.jsp?a=ct&xItem=926&ctNode=35>。
6. 請參閱經濟部貿易調查委員會編印之「進口救濟相關法規彙編」。
7. 實施項目包括花生、東方梨、糖、大蒜、檳榔、雞肉、液態乳、動物雜碎、紅豆、乾香菇、柚子、柿子、乾金針、豬腹脅肉等14項農產品;於2005年公告產品項目中增加食米產品,總計有15種農產品。
8. 進口數量超過基準數量(trigger level)時,課徵額外關稅為當年進口關稅之三分之一。

基準數量= (基準率) * (前 3 年平均進口數量或承諾進口量) + (前 1 年消費變動數量)；其中基準率=125%，即當進口量占前 3 年消費量之百分比 (市場占有率) $\leq 10\%$ ；基準率=110%，當 $10\% < \text{市場占有率} \leq 30\%$ ；基準率=105%，當市場占有率 $> 30\%$ 。詳細資料請參閱「農產品課徵額外關稅注意事項修正規定」，財政部 94 年 1 月 6 日台才關字第 09305506420 號令。

9. 當 CIF 進口價格低於基準價格 (trigger price) 10% 得課徵額外關稅。基準價格為 1990-1992 年之平均 CIF 進口價格，若該期間無進口實績時，則參考我國計算關稅等值所採用鄰近國家之 CIF 進口價格予以估算；依其差額百分比分別課徵不同的額外關稅。
詳細資料請參閱「農產品課徵額外關稅注意事項修正規定」，財政部 94 年 1 月 6 日台才關字第 09305506420 號令。
10. 請參閱 WTO，<http://www.wto.org> 網站或台灣 WTO 農業研究中心，<http://www.arcwto.org.tw/default.asp> 網站。
11. WTO 農業協定之目的及宗旨：農業貿易的自由化，對全球整體經濟而言，實有正面之影響，然農產品貿易之保護政策多為各國內政重要問題，是農業貿易難以純粹之經濟問題加以處理。然 WTO 農業協定之訂定，代表世界各國農業貿易之重大改革；各國之農業貿易雖未能因此而完全自由化，但顯較以往保護政策，有相當重大的改變，其改變使全世界的農業貿易更趨向市場法則。
12. 「貨品進口救濟案件處理辦法」第 4 條規定，經認定產業受害成立之貨品進口救濟案件，得採調整關稅、設定輸入配額、提供融資保證、技術研發補助、輔導轉業、職業訓練或其他調整措施或協助等救濟措施。惟調整關稅和設定輸入配額，不得同時採用。
13. 「貨品進口救濟案件處理辦法」第 19 條規定，易腐性農產品進口救濟案件，不即時予以救濟將遭受難以回復之嚴重損害者，經濟部除應於收到申請書之翌日起 20 日內提交委員會審議是否進行調查外，若經經濟部決定進行調查者，委員會應自經濟部通知申請人進行調查之翌日起 70 日內對產業受害成立或不成立作成決議。
14. 加拿大國際貿易法庭，「An Inquiry into the Importation of Boneless Beef, Originating in Countries Other Than the United States of America」(對美國以外其他國家輸入之去骨牛肉調查報告) 調查報告，GC-93-001 號。
15. 加拿大國際貿易法庭，請參閱 http://www.citt-tcce.gc.ca/index_e.asp。
16. 關稅配額 (tariff rate quota) 係針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之較低關稅稅率 (簡稱配額內稅率)，超過數量部分則適用一般關稅稅率 (簡稱配額外稅率)。
17. 美國國際貿易委員會，1999，「Lamb Meat」(羊肉)，TA-201-68 號。

18. 請參閱美國國際貿易委員會
http://www.access.gpo.gov/uscode/title19/chapter12_subchapterii_part1_.html 網站。
19. WTO 統計 1995 年至 2005 年 6 月 30 日止間 WTO 會員展開調查及之採行反傾銷措施案件分別為 2,743 案及 1,729 案；平衡稅案件（1995 年至 2004 年）分別為 168 案及 108 案；進口救濟（safeguard）案件數相較於前述二項案件為少，1995 年至 2005 年 6 月 30 日止分別為 139 案及 68 案。
20. 美國國際貿易委員會，2005，「Frozen or Canned Warmwater Shrimp and Prawns From Brazil, China, Ecuador, India, Thailand, and Vietnam」（美國對自巴西、中國大陸、厄瓜多爾、印度、泰國及越南進口之冷凍或罐裝蝦類課徵反傾銷稅案）調查報告，731-TA-1063-1068 號。
21. Simon Glance, 1995, 「COMPAS MODEL DOCUMENT」及邱照仁，1996。
22. 黃智輝，2003。

參考文獻

- 王鳳生，1999。「進口救濟制度對產業結構調整之研究—多部門一般均衡分析」，88 年度專題研究計畫。台北：經濟部貿易調查委員會。
- 加拿大國際貿易法庭，1993。「對美國以外其他國家輸入之去骨牛肉調查報告」，GC-93-001 號。
- 左峻德，1998。「課徵反傾銷稅對產業影響之研究」，87 年度專題研究計畫。台北：經濟部貿易調查委員會。
- 行政院農業委員會，各年版『農業統計年報』。台北：行政院農業委員會。
- 吳再益、賴英崑，1996。「美國實施反傾銷稅暨平衡稅經濟效益分析之研究」，85 年度專題研究計畫。台北：經濟部貿易調查委員會。
- 沈筱玲，1999。「反傾銷措施裁定效應之分析—以本土個案為例」，台北：天一圖書公司。
- 林柏生、陳坤銘、洪德欽，2002。「反傾銷制度與產業保護效果—台灣個案研究」，91 年度專題研究計畫。台北：經濟部貿易調查委員會。
- 邱照仁，1996。「COMPAS Methodology 在產業損害認定上之運用」，『貿易調查專刊』。2 期，203-205。
- 美國國際貿易委員會，1999。「羊肉」調查報告，TA-201-68 號。

- 美國國際貿易委員會，2005。「美國對自巴西、中國大陸、厄瓜多爾、印度、泰國及越南進口之冷凍或罐裝蝦類課徵反傾銷稅案」調查報告，731-TA-1063-1068 號。
- 黃智輝，1999。「我國農產品受進口損害救助制度」，『台灣經濟金融月刊』。35 卷，10 期，33-41。
- 黃智輝，2000。「反傾銷稅的經濟福利效益分析」，『台灣經濟金融月刊』。36 卷，1 期，69-83。
- 黃智輝，2003。「反傾銷案件產業損害調查經濟效益實證分析」，『台灣銀行季刊』。54 卷，4 期，216-248。
- 黃鴻、辛炳隆，1998。『產業損害計量經濟分析方法之研究－進口救濟法規制度專題研究叢書（16）』。台北：經濟部貿易調查委員會。
- Glance, S., 1995. "COMPAS MODEL DOCUMENT".
- USITC, 1995. "The Economic Effects of Antidumping and Countervailing Duty Order and Suspension Agreements," *USITC Investigation*. 332-334.
- World Trade Organization (WTO), 1995. *Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations- Agreement on Agriculture*.

Cost and Benefit Analysis of the Applications of Taiwan's Agricultural Import Relief and Safeguards System

Chi-Huei Huang*

This paper attempts to review the impact of Taiwan's accession to the WTO upon agricultural industry and its countermeasures. "The strengthening of various safeguard measures and the provision of import relief measures", one of the industrial adjustment policies, is selected as the main subject of this paper. Comparison analysis is made between two remedy measures available for agricultural products harmed by imports, i.e. Import Relief System (border measure) and Agricultural Products Import Damage Relief Fund (domestic measure), both in accordance with WTO rules. Policies review is made through empirical studies of these measures, and their cost/benefit is analyzed by COMPAS model. It is expected that this paper could be a reference for effective government decision-making once agricultural industry is harmed by imports.

Keywords: *Import injury, Import Relief, Agricultural Product, Industrial Adjustment, Special Safeguard, Antidumping Duty, Countervailing Duty, Border Measures, Behind-the-border Measures.*

* The author served as Executive Secretary, International Trade Commission (ITC) of Ministry of Economic Affairs since July 1, 1994 to present. This article only represents the author's personal observations and views on the WTO regulations and its development. It does not necessarily reflect the tools and measures of organization position of ITC.