

簡析 MC9 貿易便捷化協定與農產貿易之相關性

一、前言

世界貿易組織(WTO)第9屆部長會議(MC9)於2013年12月通過峇里小型套案，各會員就農業、發展及貿易便捷化等三項議題達成若干共識，為杜哈回合談判迄今十餘年之首見。

有別於會員在農業及發展議題所達成之決議(decision)，貿易便捷化係為協定(agreement)架構，WTO將依程序列入馬拉喀什協定(Marrakesh Agreement)之附件，成為世界貿易組織協定之一部分，未來會員在關務及貿易程序之相關制度或管理措施均受此協定之規範。

二、貿易便捷化協定內容概述

WTO於2004年10月成立貿易便捷化談判小組，由各會員國提出各項便捷化提案，並於2009年12月由秘書處彙總成為協定草案，作為談判基礎文件。協定內容主要分成兩篇，茲簡述如下：

(一) 第一篇：便捷化措施及會員義務

本篇為貿易便捷化協定之主體，規範會員於本協定之義務，其主要內容為：

- 改進會員法規透明化之措施，包括相關資訊之公布、法規生效前評論機會之提供、稅則與原產地之預先核定、訴願或行政救濟程序、加強管制或查驗之通知等。
- 改進會員貿易程序與規費之措施，包括進出口規費之規範、貨物放行與清關、邊境機關之合作、進出口與轉運手續等。其中有關貨物放行與清關及進出口與轉運手續所涉較廣，分別包括：
 - 貨物放行與清關：預先報關、電子付款、稅費與放行分別核定、風險管理、事後稽核、放行時間、優質企業適用之便捷化措施、快遞貨物通關、易腐貨

物(perishable goods)通關等。

- 進出口及轉運手續：通關手續與文件要求、採納副本、國際標準之適用、單一窗口、裝船前查驗、報關代理人、共同的邊境程序與統一文件、貨物退運之處理、暫准通關及境內外加工。
- 其他條文，如強化轉運自由措施、規範會員間之關務合作措施、WTO 貿易便捷化委員會之規劃等。

(二) 第二篇：開發中會員特殊優惠待遇(S&D)

本篇規範開發中及低度開發會員於履行前篇義務時之特殊優惠待遇(S&D)，包括爭端解決之豁免、技術、財務或能力建構之協助、應提報貿易便捷化委員會之技術協助資訊等。

此外，鑒於協定實施後，開發中及低度開發會員限於能力無法立即調整國內管理規範或措施以符協定所賦義務，故該等會員得自行將前篇各條文分類，其中：

- A類：協定生效後將立即履行之條文及相關義務。
- B類：設定緩衝期間，於屆期後再予履行之條文及相關義務。
- C類：會員於緩衝期間屆期，且已獲得所需技術、財務或能力建構等協助使其具有執行能力後，始需履行之條文及相關義務。

另會員分類於 B、C 類之條文，若未能如期履行或實施而需予展延，則應依本篇所設之預警機制，提前通報貿易便捷化委員會並週知其他會員，以維會員權益。

本協定有關開發中會員特殊優惠待遇與其他 WTO 現行協定所規範之內容及方式有所不同，主要差異在於開發中會員得視其能力，分段實施協定條文及相關義務，且本協定要求已開發會員(或開發中會員自願)提供開發中會員技術、財政及能力建構之協助，且必須在開發中會員具備執行能力後，始得要求渠等履行義務並實施相關措施。

三、貿易便捷化協定對我農產貿易之可能影響

貿易便捷化協定主要係規範所有會員在執行一般貨品貿易進出口管理時之權利與義務，但其協定內容多屬原則性之規範，與農產品有關之措施則非屬創設而係引述或強化其他WTO現行協定。

整體而言，與我農產貿易現行管理機制較為相關之條文有3項，茲簡述其內容及可能影響如下：

(一) 第3條-預先核定(advance ruling)

依本條規定，會員應以合理且具時限的方式(reasonable, time-bound manner)，針對有進口需求之業者就其擬進口貨品之稅則分類(tariff classification)及原產地(origin)，在該業者提供充分文件之前提下，給予預先核定以利該業者確認並準備擬進口貨品之通關。

有關原產地預先核定之概念並非首創於本協定，在原產地規則協定第2條第(h)項，略以「應進出口人...之申請，...對貨品之原產地需儘速予以評定，但不遲於申請提出後150日...申請之受理應在該貨品進行交易前...。」該協定即已明訂會員於接獲相關人之申請後，應就貨品原產地儘速核定。

所謂「有進口需求之業者」並非限於已持有貨品並確定將於未來期日進口該貨品之業者，倘業者有進口意願但尚未取得確切貨品者，亦可提供符合規定之充份文件，要求會員就其擬進口貨品之稅則分類或原產地給予預先核定。

稅則分類及原產地之預先核定在實務上並無困難，且有助降低進口業者所面對的不確定性，並縮短通關時間及簡化程序，實有助達到貿易便捷化之目的。

就實務而言，即便業者取得原產地之預先核定，並不表示該業者擬進口貨物將可免驗入關，進口國仍可對該貨物實施抽檢，甚至在合理情況下，得依本協定第7條第4.4項之規定，基於風險管理，針對特定稅號(HS code)產品、產品原產國(country of origin)加強檢驗。

儘管如此，我國目前對大陸地區多項農產品實施進口管制，仍應注意防範不肖業者以不實樣本取得我方核發之原產地預先核定後，掩護大陸地區管制農產品之非法輸入。

另我國為開發中會員，得援引本協定之開發中會員特殊優惠待遇相關規定，將有關預先核定之條文列為得訂定緩衝期之 B 類條文，惟依協定第二篇第 2.1 段規定，分類係以條文(provision)為基礎而非產品別，故此舉不僅規範農產品，工業產品之預先核定亦將延後實施，雖不影響我國各類產品出口，但如此違背貿易便捷化理念且不利會員進口之做法，恐將受到其他會員之非難，尤其是我國現已針對進口貨物關稅估價、進口稅則等實施預先核定措施，且我國目前已簽署之雙邊自由貿易協定，均包括原產地預先核定措施之實施。

(二) 第 5 條-強化公平、不歧視及透明化之其他措施(other measures to enhance impartiality, non-discrimination, and transparency)

本條規定會員基於維護境內人類及動植物生命與健康，在其邊境對進口食品、飲料及飼料等實施管制(controls)或檢驗(inspections)等措施時，所應負擔之通知及其他相關義務。

此外，本條第 3.1 項規定若申報進口之貨品抵達後，經取樣進行第 1 次測試(test)之結果為負面(adverse finding)，則會員「得(may)」依進口業者之申請(request)，准予(grant)第 2 次測試之機會。

我國動植物防檢疫實務及相關規定均未提供進口貨品經檢驗或檢疫(quarantine)不合格得再次受檢之機會，惟觀察本項規範文字，會員並無「義務」准予第 2 次測試機會，故我國若擬維持現行管理措施，仍應屬可行。

(三) 第 7 條-貨物放行與清關(release and clearance of goods)

依前所述，本條規定所涉較廣，惟其中僅本條第 9 項對易腐貨物之規範與農產品較為相關。

依該項規定，為防止易腐貨物產生可避免之損失(loss)或品質劣化(deterioration)，會員應於可能之最短時間(shortest possible time)內放行，並在特殊情況下於非上班時間(outside the business hours)放行；倘易腐貨物需予檢驗，則應予合理優先處理(appropriate priority)；會員應設有或允許進口業者自備適當之存放處(the proper storage)，貯存尚未放行之易腐貨品；倘會員對於易腐貨物之放行將有顯著延遲(significant delay)並獲書面要求(written request)時，會員應說明造成延遲之原因。

惟本條文字概係原則性規範，至於何謂「最短時間」，如何定義「顯著延遲」，理應視個案情節而有不同，會員於執行上應有可自行解釋之彈性。

四、結語與建議

貿易便捷化協定之影響層面較 MC9 所達成之其他部長決議更為深遠，但距離該協定之施行尚有若干程序未完成。依會員決議之規劃，將成立貿易便捷化準備委員會(Preparatory Committee on Trade Facilitation)，並於本(103)年7月31日前完成3項工作：其一為就貿易便捷化協定進行清理(scrubbing)，使協定文字在法理邏輯及技術實務上具一致性，但不得變更實質內容，亦非重啟談判。其二為採認(adopt)修正議定書(Protocol)，使該協定得正式成為WTO協定附件1A一部份。其三為各開發中會員需指定該協定條文何者屬「A類」條文(亦即，擬於協定生效後立即履行)，並向準備委員會提報其A類措施之通知。

前述工作完成後，各會員尚需依其國內相關法定程序，接受(accept)貿易便捷化協定並將接受書(instrument of acceptance)存放(deposit)於WTO秘書處，該協定於三分之二以上會員完成存放後始為生效，且僅對完成存放之會員生效。依據部長決議設定之目標，貿易便捷化協定應可望於明(104)年7月31日之前，經三分之二以上會員接受後生效。

就我國整體立場而言，我關務體制完善且頗具執行成效，現行之相關制度與措施均可符合貿易便捷化協定規範，此外，我國非國際關務組織(WCO)會員，少有機會與他國洽簽關務合作之雙邊協定，該協定之生效有助我國直接與所有會員進行關務合作並與國際規範接軌。預期各會員落實協定相關規範後，我工業及服務業受惠較大，特別是出口導向產品受益最為明顯。

我農業部門普遍受限於自然資源不足及生產成本偏高，在出口競爭方面常居不利，惟部份出口導向之農產品似仍可受惠於本協定，降低成本，有利進一步拓銷國際市場。

雖貿易便捷化為雙向適用，但我國關務體制完善，即便該協定生效，對他國進口產品而言，並無特別額外之便利，另在 WTO 相關協定及我國入會承諾之規範下，農產品進口之情形應不至擴大。

此外，農產品在本質上即與工業產品不同，低價策略並非唯一競爭手段，面對國際貿易與市場競爭之趨勢，我農業部門應提升產品品質以強化與他國同類產品之市場區隔，並促進產品多樣化以滿足不同消費者，雖放眼國際市場有助擴大利基，但亦應關注國內消費者之需求，我國內市場規模雖小，但不僅為我農民收益之基礎，更是與他國同類產品最直接競爭之市場，若能有效鞏固國內市場，必有機會與其他同類產品在國際市場一較高下。