發佈：2010-07-12, 週一 18:35
點擊數：11614

壹、緒言

兩岸ECFA談判中首批台灣早收清單，在外界質疑聲浪中終於出爐，各方評價不一。原本政府再三保證農業絕對不會列入此次ECFA談判的議題。但是在早收清單出爐後，卻又有18項農產品列入其中，對此政府有必要說清楚講明白。由於中國深知農民對南台灣政治影響力，多方採取拉攏手段並釋出善意。在此次談判中未要求台灣進一步開放中國農產品進口，讓台灣農民暫時鬆一口氣。只是台灣農業本身仍存在經營規模小、生產成本偏高、產銷失衡、所得偏低、競爭優勢降低、核心技術外流及大陸農產品走私和仿冒等等問題仍待解決，ECFA絕對不是台灣農業的大補丸。

貳、宣傳大於實質效益

此次中國同意對台灣降稅早期清單中包括18項農產品，未來在兩年內將可以零關稅進入大陸市場，固然對該等產業有些許助益（貿易商恐怕才是最大受益者）。問題是這18項農產品不全是台灣輸中的重要農產品（例如虱目魚、烏魚、文心蘭、香蕉、金針菇等），許多重要的農產品和畜產品反未列入。根據農委會初估這18項農產品出口值為1608萬美元，僅占大陸總進口值少部分，對改善兩岸農業貿易逆差幫助不大，何況關稅並不是台灣農產品輸中的最主要成本所在且中國還存在許多非關稅貿易障礙，宣傳大於實質意義，政府無需過度膨脹此次談判的成果。以水產品為例，目前台灣輸中主要水產品依序為魷魚（數量25790公噸，價值7.1億元新台幣）、鯉類（數量4480公噸，價值2.0億元新台幣）、鮪類（數量2846公噸，價值2.6億元新台幣）、石斑魚（數量1834公噸，價值3.5億元新台幣）、秋刀魚（數量1692公噸，價值2千5百多萬新台幣）。除了石斑魚、鮪類外，烏魚、秋刀魚和虱目魚都不是台灣主要輸中的漁產品，列入零關稅清單對業界幫助不大。即便政府最引以為傲的石斑魚，在政策激勵下，大批業者準備改行大賺石斑財，卻忽略了高利潤背後所隱藏的高風險，一窩蜂的結果恐又將重蹈過去因聽信政府宣傳未經詳細評估，即大筆投資「商業化室內超集約養鰻系統」經營，致血本無歸，求助無門的慘痛經驗。尤其近年來中國透過台灣業者、技術人員與台商協助，正全力發展石斑魚養殖，在福建、海南等地區已頗具規模，繁養殖種類與台灣多所重疊（如青斑、龍膽石斑、鞍帶石斑），環境條件則明顯優於台灣。而台灣在石斑魚產業經營上最大的優勢在於繁殖（非養殖）技術，活魚直航後固然縮短了運輸距離，降低運輸費用，但台灣陸上水土資源有限，海上箱網養殖困難重重，限制了台灣石斑養殖規模。以中國具有豐沛的水土資源及廣大的消費市場，若再結合台灣國內現有技術，很快的就可以趕上台灣的規模，成為台灣石斑魚產業最大的潛在競爭者。這樣的論述絕非危言聳聽，過去國內鰻魚、台灣鯛等產業辛苦建立的外銷市場，最終被中國產品取代的慘痛教訓，一再提醒國人必需嚴禁核心農業科技和品種的外流。目前中國正積極透過「台灣農民創業園」普遍設立，鼓勵台灣農民及企業攜帶資金、技術、品種等到當地從事第一線生產工作，帶動當地農業水準的提升，收到相當良好的成果。對此，政府反應冷淡，馬總統除了採用道德勸說方式，要業者「千萬不要將養殖技術外流」外，對於該如何嚴禁石斑魚繁殖技術交流暨外流，始終無法提出有效的防範措施，產業遠景並不樂觀。而這樣的問題普遍存在其他重要的農產品如蝴蝶蘭、愛文芒果、高山烏龍茶、金黑剛蓮霧等等，成為當前台灣農業最迫切需要解決的難題（非ECFA）。

在農產品方面，列入早收清單的文心蘭切花，目前占台灣蘭花產值不到5%且超過90%銷往日本，中國非主要市場；而明列政府「精緻農業健康卓越方案」重點發展產業，其出口值占台灣花卉總出口值達五成以上的蝴蝶蘭反未被列入，對該產業未來在拓展大陸市場及與當地生產之蝴蝶蘭競爭有不利的影響。同樣的情況也出現在香蕉、茶業、柳丁等農產品及畜產品身上，對國內農民實質幫助不大，未來應爭取將台灣重要農產品納入，讓農民實質獲利。此外，大陸農產品走私和仿冒產品銷台情況嚴重，中國政府對此採取消極做為，讓這些產品充斥國內市場，打亂市場行情，影響到國內相關農民的生計，引起國內農民極大的反彈。未來兩岸除了儘速簽訂農業智

Phoca PDF

財權相關保護條例外，中國政府必須採積極作為，以具體的防制成果來改善國內農民的不良觀感，才是重要關鍵，落實與否，國人不妨一起來檢驗。

參、政府未對症下藥

近來農業似乎成為中國做秀的舞台。中國官方採購團絡繹不絕來台購買農產品，彷彿成為台灣農業的救星，讓人為台灣的農業與農民感到悲哀和難過。台灣農業若每次遇到產銷失衡的時候，就立刻想到依靠中國廣大的消費市場及中方緊急採購，來幫助台灣農漁民紓解困境，而不用心去面對根本問題，掌握時機進行農業結構調整，去蕪存菁，引進農業新生力軍並讓老農安享晚年，全面讓農業升級的話，台灣的農業只能苟延殘喘，沒有未來。畢竟虛弱的體質無法靠長期施打「強心針」過活。有業者強調台灣農業出路在藉助中國走向世界，恐怕是見樹不見林，俗語說的好：「靠山山倒，靠樹樹倒，靠自己最好」，更何況中國歷史一再驗證「強勢者」不信守承諾自古皆然。台灣農業生存的關鍵還是在於「自我的提升」。

由於台灣工資不斷調高，國內許多被視為夕陽產業的廠商，為了降低成本，跑到中國設廠，利用當地的廉價勞工，來繼續維持競爭力的策略（中國也藉此獲得政治以及經濟上的利益），沒有留在台灣，致力技術、品質升級，好改善經營體質。如今面對中國工資全面大幅調漲，原有優勢與微利不再，已經很難再支撐下去，為了生存又得像遊牧民族般再度移往越南、印尼等工資較低廉的地方去經營，能再撐幾年誰也沒有答案。而當初選擇留在台灣繼續辛苦打拼的廠商，也有透過研發創新，讓產品升級成為國際知名廠牌，如自行車、工具機、織襪產品、手工藝品、洋傘等等，反順利走出一條康莊大道。這樣的經驗和教訓，相當值得台灣農業借鏡。

肆、台灣農業的活路

台灣農業受到規模經濟不足、生產成本偏高、勞動力老化、國內消費市場有限等影響，造成農業所得偏低是事實。為此，台灣農業唯有（1）進行產業結構調整，以生產高品質農產品為主，而不是拿寶貴的水土資源，生產一堆中低檔的農產品後，再要求對岸以低價來幫忙促銷。老實說這樣的做法不符邊際效益，對改善農民生計幫助有限，也讓台灣農業失去脫胎換骨的契機；（2）運用綠能科技，提升農業經營效能，引進新生力軍，讓農業現代化；（3）行銷策略以全球頂級消費群為目標市場，日本「太陽之子」芒果、岡山哈密瓜、鑽石蕃茄，紐西蘭的奇異果，美國阿拉斯加的野生鮭魚等高價行銷全球，還常常供不應求，就是最佳的例子。（4）嚴控核心農業科技外流，國內優良品種和技術不斷的外流，確已危及台灣農漁業的生存發展，政府雖宣稱已經訂定相關的管制法規，但是實際效果不大，台灣核心技術持續失血輸出，其嚴重性遠高於830項農產品是否開放進口，必須全力防範。（5）提升執行力，執行力就是競爭力，想提升執行力，就要建立強有力的監督與考評制度，並落實權責與賞罰分明。國內農產品產銷失衡、農漁業蚊子館、漁港閒置等等問題存在已久，儘管政府宣稱已有完備的生產和預警機制，卻始終無法發揮功效，癥結就出在政府執行力不佳，沒有貫徹的決心和能力。本質不改，未來即便政府強行通過農村再生條例，投入再多的硬體建設經費，讓農村外貌煥然一新，也是金玉其外，敗絮其中，農民依舊無法掙脫弱勢的命運。

伍、他山之石

區域貿易整合已成為全球趨勢。自千禧年後各國簽署的自由貿易協議多達276個，其中農業問題確實受到高度重視，也分別採取不同處理方式。通常農產品被分為非敏感與敏感產品（係

Phoca PDF

指容易受到衝擊或產生負面影響的產品），對於前者多數採取立即或用較短過渡期將關稅降到零；後者則採取不降關稅、關稅部分削減或用較長的過渡期來爭取最有利的處理方式。儘管國際間對農產品敏感度劃分沒有統一標準，但仍有許多共通性，凡涉及糧食安全、農村發展與農民就業等農產品，諸如大宗糧食作物、糖、水果、牛肉、乳製等也都受到不同程度的保護。檢視各國在自由貿易談判過程對農業採取多種保護措施主要有：根據農產品敏感度，採取不同降稅模式，對於高度敏感農產品採取之降稅模式包括：永久例外處理（即將某些高度敏感農產品排除在談判之外，如美國與澳洲簽署FTA即將食糖產品列為永久例外處理）、暫時擱置（韓國在與智利談判中即有將近20％農產品列為暫時擱置，俟杜哈回合談判結果而定）、關稅部分削減（即農產品關稅降至一定水準後不再進行削減）及較長過渡期關稅削減到零（如美澳協議中美國對牛肉配額外關稅削減過渡期為18年）等方式；還有採取事後救濟之特殊保障措施，用意在避免部分農產品實施調降關稅後，因進口遽增導致國內市場價格暴跌而受到嚴重衝擊等等，這些都是實際案例，可供政府研擬談判策略的重要參考。

以反對農業開放聞名全球的韓國為例，在與農業大國美國簽訂的FTA協議中承諾立即廢除關稅的農產品共626項，佔總數目1814項的35％，例外處理有16項，全部為稻米及其製品。韓國不僅把主要農產品設定為長期廢除關稅，更把最重要的稻米及其製品全部列例外處理，守住底線。而美國10年以上廢除關稅的有257項佔總數的13％，比重最大的是棉與棉紗，各取所需。為減少因進口激增給韓國農民造成重大傷害，韓美FTA農業條款還設定了雙邊緊急進口限制措施（SG），該措施分為一般緊急進口限制措施和農產品緊急進口限制措施（ASG）。要啟動前者需提出相關產業受害證明，但後者則無需提供國內產業受害證明，只要進口量增加到基準量以上，即可自動啟動。對受損產品還可採保全所得直接支付制度。從上述例子可以看出在自由貿易談判中，合理爭取農業利益不僅必要也可行，無需做過度政治操作。

此外，從中國和東協簽訂自由貿易協定後，雙邊的水果貿易量額雖然都呈現成長的現象，但是在早期收獲計畫執行後，泰國水果在中國售價較簽訂前降低11％到25％，越南水果降低6％，導致中國進口荔枝、龍眼其及其加工品數量大幅成長，中國相關水果出口受到較大的影響，台灣也會面臨相同的問題。為加強把關，中國與泰國在實施零關稅的同時，均加強對進口水果的衛生安全檢疫，衛生與動植物檢疫成為中國與東協擴大水果貿易的主要障礙之一。這些實際案例，也點出台灣未來可以透過強化綠色農產品優勢，來提升對其他國家農產品的競爭力，就看政府如何作為。全民應密切監督政府在後續ECFA及和其他國家洽簽FTA時，是否善盡維護國內農民的利益，確保農業的永續生存。

陸、結語

農業不再是單純的民生產業，它已經成為保障國家安全的重要戰略產業。因此在WTO、FTA等國際貿易談判中，農業更是各國最具政治敏感性的議題，絕不輕易退讓，以免引發政治效應。為了台灣未來的生存發展，台灣必需走出去，才不會被邊緣化，但是在積極尋求國際貿易夥伴的同時，亦應避免對農業部門造成衝擊。台灣唯有在確保主體性的前提下，來與中國進行經貿交流，將中國視為全球貿易的一環而非唯一，努力走向世界，成為全球化的一員，才是台灣的最佳保障。

作者李武忠為農漁業專家
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF