

## 因應 ECFA 之農業發展政策

台灣經濟研究院生物科技產業研究中心副研究員 黃奕儒

摘要：

從 GATT 到 WTO 以來，貿易自由化已經成為全球化的一個重要特徵，農業部門也同樣面臨市場開放的壓力。我國農業以小農經營型態為主，在面對綠色革命後西方具規模經濟生產方式的競爭下，形式更顯嚴峻。本次與中國洽談簽訂「兩岸經濟合作架構協議」（ECFA）除了在傳統產業引起不小的爭議外，在農業部門也同樣引發非常多的關注，即使政府再三宣示在 ECFA 中不涉及農業部門再次開放的問題，各界的疑慮也並未完全消除。本文主要的目的即在探討 ECFA 協議中有關農業部門的相關規定，並希望能釐清對農業部門可能產生的衝擊；同時，也從過去政府在農業部門中因應 WTO 開放所採取的相關措施，並藉以瞭解我國農業未來的發展方向。事實上，我國農業的定位早在 90 年代初期就已經引發關注，而貿易自由化的壓力則成為加速我國農業轉型的催化劑。在面臨貿易自由化與知識經濟的浪潮下，我國農業透過農業科技政策與農業補貼政策之轉型，應可有效協助我國農業朝向永續發展。

## 一、前言

貿易自由化對農業的衝擊一向是經濟學者關注的議題。過去各國之農業政策多以自給自足為目標，近年來已逐漸採取措施解除貿易限制，自烏拉圭回合談判後，不再有任何主要國家可為保護其農業而完全禁止某一項農產品之進口；我國農業面臨此一國際現勢，亦無法避免必須逐步採行自由化措施(魏可銘，2000)。從綠色革命以來，全球農業生產方向開始朝向集約化大量生產方式發展，農業工業化的結果使得農業生產具有規模經濟的效果，但也讓以小農經營型態的生產方式在生產成本上居於弱勢；我國農業受限於立地面積與自然環境限制，主要仍以小農經營為主，在面臨全球貿易自由化的浪潮下，自然受到嚴重的衝擊。

2002年我國加入WTO是農業部門面臨貿易自由化的首次重大衝擊，依WTO農業協定之規範，政府對農產品或農業生產過程中之各項工具、設施給予之補助或補貼，均可能扭曲生產與貿易，須予以逐年削減；而為了減輕農業部門受到貿易自由化的衝擊，政府除編列1,000億元的農業受進口損害救濟基金外，同時也積極協助採行產業調整措施，提升農業競爭力。即使如此，我國農業在入會幾年以來，仍不可避免的出現農業就業人口流失與農業貿易逆差擴大的現象；也因此，本次與中國洽談簽訂「兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)時，未來對農業部門可能產生的衝擊也特別引發關注，即便政府一再重申在ECFA之協議中，並不涉及農產品開放的問題，各界疑慮仍未完全消除。

本文主要的目的即在探討ECFA對農業部門之影響，以及我國農業產業政策之調整。而為了釐清ECFA對農業部門可能產生之衝擊，本文首先將針對ECFA及其與農業之相關性進行介紹；其次，不管是WTO或ECFA，貿易自由化對我國農業都會造成巨大的衝擊，如何藉由農業產業政策之調整來提升農業競爭力也是本文欲探討的主要問題；最後本文將從農業轉型的概念出發，提出本文的結論與建議。

## 二、ECFA 與農業

所謂的ECFA在本質上是自由貿易協議(Free Trade Agreement, FTA)的一種，其法源是世界貿易組織(WTO)架構內的關稅暨貿易總協定(GATT)第24

條、服務貿易總協定（GATS）第 5 條、授權條款等規定，賦予會員國之間可進行區域經濟整合。傳統的 FTA，旨在撤除或降低自由貿易區內的關稅和非關稅貿易障礙，以及服務貿易管制的鬆綁。ECFA 和現代流行簽署的 FTA，都已擴大到貿易便捷化和投資自由化、相互承認認證、智慧財產權保護、金融合作、經濟產業合作等，故又被稱為綜合的現代的 FTA。WTO 賦予會員國之間可建立各種形式的自由貿易區，但仍有三項規範，一是絕大部分（至少 90%）貿易範圍都要自由化，二是應在合理的期限內（約 10 年）實現區域內自由貿易，三是不能對其他 WTO 會員國形成貿易障礙。ECFA 同樣也必須遵守 WTO 這三項原則。

目前全球各國競相簽署各種形式的 FTA，形成層層排他性經貿區塊，已嚴重限縮台灣的出口貿易市場；尤其中國與東協將於 2010 年建立自由貿易區，屆時其雙方貿易將因免課關稅或享有低關稅而競爭力大幅提升，恐將侵蝕或替代台灣在大陸和東協市場的份額。中國是台灣最大的貿易夥伴，台灣的出口近四成輸往中國，其中大部分又在當地加工後銷往歐美市場；台灣的對外投資，也有近七成在中國，兩岸經貿關係緊密。但迄今兩岸經貿秩序尚未正常化、制度化，推動 ECFA 應是保障台灣經貿利益的重要選項之一。

然而 ECFA 也可能對台灣造成負面衝擊。兩岸簽署 ECFA 後，必然擴大雙方市場開放，中國挾其廉價勞動力、土地和資源優勢，其貨品搶攻台灣市場將具有競爭力。屆時台灣部分敏感產業、特別是弱勢產業恐將直接受到衝擊，甚至導致一些製造業倒閉，以及部分農業被迫棄守，並衍生失業和社會不安。同時，兩岸簽署 ECFA 後，物流、金流和人流更為便捷化，加上中國政策性擴大內需市場，龐大商機可能誘發台商新一波「大陸熱」，使得台灣在經濟上更加仰賴中國市場。

以農業部門來說，中國為我國第四大農產品貿易國家，其進出口值約佔我國農產品進出口總值之 6%。我國農產品出口至中國大陸之出口值自 91 年度之 6,640 萬美元至 98 年度增加為 36,409 萬美元，成長 5.5 倍；在 98 年度之出口品項方面，以皮及其製品為最大宗（45%），次為其他農耕產品（16%），木材及其製品（5%），水果及其製品（4%），羽毛（4%），魚類及其製品（3%），穀類及

其製品（3%），酒類（3%），蔬菜及其製品（2%）。98年我國自中國大陸進口農產品總值5.5億美元，總數量為59.4萬公噸，主要為民生工業所需之原物料為主，包括木材（12.8%）、中藥材（8.7%）、穀類製品（7.9%）。ECFA對農業部門的影響也可分成這二個方面來看，一是中國農產品進口對台灣農業的衝擊；一是台灣農產品出口到中國的效益：

**1. 中國農產品進口：**由於擔心中國挾低成本的優勢大量進口農產品而影響到台灣農業之發展，在目前簽署ECFA時，政府強調絕不增加開放大陸農產品項目進口，也將繼續執行現行對大陸830項農產品的管制進口措施，因此兩岸簽署ECFA對台灣農業發展影響程度將比預期大幅降低。納入管制進口的大陸農產品清單，包括稻米、花生、大蒜、紅豆、芒果、香蕉、東方梨和鳳梨等16項的配額關稅農產品項目，以及普洱茶除外的茶葉、甘藍、白菜、馬鈴薯、洋蔥、重要水果、畜產品、鮪魚、吳郭魚、牡蠣等主要初級生鮮加工產品項目。但對於已開放進口的部分，目前已開放進口來台的1,415項大陸農產品，其中有330多項已經免關稅，剩下的項目我方暫時不納入降稅諮商；然中國方面曾表達，對出口台灣具競爭力的農產品應降稅。未來台灣將面臨的挑戰是，中國可能會要求已獲准出口台灣的相關農產品應該優先調降關稅。由於中國農產市場總量龐大，可以有策略向周邊鄰國開放非主流農產市場，如特色水果、小雜糧和原料性農產品等，並引導鄰國調整其產業結構，促成當地農民對中國市場的長期性依賴，此亦為未來潛在的危機。

**2. 我國農產品出口：**隨著2010年中國和東協建立自由貿易區，東協國家更多的熱帶農產品出口中國市場，均可以享有零關稅待遇，屆時恐將衝擊或部分替代台灣農產品出口中國市場的份額，因此在洽簽ECFA時，爭取台灣出口中國更多主力農產品享有零關稅，則是談判的首要任務。由於兩岸農產品出口地區高度集中，均以日本、香港和美國為主，出口農產品項目如水產品、水果、蔬菜和花卉幾乎雷同；目前中國農業優勢突顯，已逐漸替代台灣成為上述地區主要農產品進口來源地。簽署ECFA，兩岸農業即可優勢互補，合力拓展國際市場。鑒於兩岸農業資源稟賦差異大，台灣在

高附加價值經濟作物的生產和運銷擁有比較優勢，中國在初級農業生產則擁有比較優勢。今後兩岸可活用 ECFA 進行優勢互補，此舉有助台灣農業持續發展，也可防堵第三國與中國簽署 FTA 後，台灣農產品的出口市場被侵蝕。

下表為我國農產品進口稅率及中國進口稅率之範圍，從其中可以發現，我國對進口農產品在許多章別的稅率都超過 10%，而在關鍵農產品，如米、重要水果、花生及水產、畜產品等稅率都較高，顯見我國確實利用關稅政策保障我國農業。雖然這些農產品目前都仍然繼續進行管制，但隨著未來的全面貿易自由化壓力（至少 90% 貿易範圍都要自由化，在約 10 年實現區域內自由貿易），如何維持我國農業之永續發展也必須審慎考量。

表 1 我國農產品進口稅率

類別	章別	平均稅率 (%)	稅率範圍 (%)	中國稅率範圍 (%)
第一類 活動 物； 動物產 品	活動物	9.25	0-12.5	0-10
	肉及食用雜碎	24.95	12.5-45	12-25
	魚類、甲殼類、軟體類及其他水產無脊椎動物	18.69	0-50	0-17.5
	乳製品；禽蛋；天然蜜；未列名食用動物產品	17.65	0-35	0-20
	未列名動物產品	3.66	0-25 (註 1)	0-20
第二類 植物產 品	活樹及其他植物；球莖、根及類似品；切花及裝飾用葉	11.64	0-24	0-23
	食用蔬菜及部分根菜與塊莖菜類	18.6	0-30	0-13
	食用果實及堅果；柑橘屬果實或甜瓜之外皮	27.03	2.5-184 (註 2)	0-30
	咖啡、茶、馬黛茶及香辛料	7.66	0-25	2-30
	穀類	2.96	0-6.5 (註 3)	0-65
	製粉工業產品；麥芽；澱粉；菊糖；麵筋	14.11	0-25 (註 4)	5-65
	油料種子及含油質果實；雜項穀粒、種子及果實；工業用或藥用植物；芻草及飼料	3.34	0-20 (註 5)	0-30
	蟲漆；植物膠、樹脂、其他植物汁液及萃取物	3.09	0-15	3-20

	編結用植物性材料；未列名植物產品	7.11	0-20	4-15
第三類 動植物 油脂	動植物油脂及其分解物；調製食用油脂；動植物蠟	13.92	0-338 (註 6)	5-30
第四類 調製食 品；飲 料；酒類 及醋；菸 類及已 製菸類 代替品	肉、魚或甲殼、軟體或其他水產無脊椎動物等之調製品	21.56	7.5-40	5-23
	糖及糖果	16.06	6.25-27.5	8-50
	可及可製品	11.21	0-26 (註 7)	8-22
	穀類、粉、澱粉或奶之調製食品；糕餅類食品	16.8	5-30 (註 8)	10-30
	蔬菜、果實、堅果或植物其他部份之調製品	21.42	5-38.2 (註 9)	10-30
	雜項調製食品	13.25	2-35	3-35
	飲料、酒類及醋	15.08	0-40	0-65
	食品工業產製過程之殘渣及廢品；調製動物飼料	0.44	0-14	2-15
	菸（包括菸葉及菸類）及菸葉代用品	17.38	13-27	10-57
第八類 生皮、皮 革、毛皮	生皮（毛皮除外）及皮革	0.67	0-2.5	5-14
	皮革製品；鞍具及輓具；旅行用物品、手提袋及類似容器；動物腸線（蠶腸線除外）製品	7.5	5-10	10-20
	毛皮與人造毛皮及其製品	1.55	0-10	15-20
第九類 木及木 製品	木及木製品；木炭	1.72	0-12.5	0-16
	軟木及軟木製品	1.93	0-3.5	0-10.5
	草及其他編結材料之編結品；編籃及柳條編結品	5	0-10	9-10
第十一 類 紡織品 及紡織 製品	絲	8.33	2.5-10	6-10
	羊毛，動物粗細毛；馬毛紗及其梭織物	4.27	0-10	1-38
	棉花	8.04	0-10	0-40
	其他植物紡織纖維；紙紗及紙紗梭織物	1.87	0-5	5-12

資料來源：財政部關稅總局，本文整理

註 1：未列入「其他鹿茸」（稅率 500%）

註 2：部分水果類稅率超過 100%，如鳳梨、柚。

註 3：米類產品稅率為 NT\$45/KGM，未列入計算。

註 4：米類產品稅率為 NT\$45/KGM~NT\$49/KGM，未列入計算。

註 5：花生類產品稅率為 NT\$42/KGM~NT\$64/KGM，未列入計算。

註 6：花生油稅率為 338%，若不列入計算則平均稅率為 3.79%。

註 7：含米量較高之加工食品稅率為 NT\$49/KGM，未列入計算。

註 8：米粉條類食品稅率為 NT\$49/KGM，未列入計算。

註 9：紅豆、花生類加工食品稅率為 NT\$22/KGM~NT\$64/KGM，未列入計算。

目前有關 ECFA 對農業的影響分析方面，中國的商務部國際貿易經濟合作研究院、南開大學、對外經貿大學聯合研究組，發佈的「兩岸經濟合作協議研究報告摘要說明」指出，兩岸貿易自由化後，在中國 22 個產業部門當中，「其他農產品」的產出將增長 1.37%，排名在大陸前五大增長部門。而中華經濟研究院以 GTAP 模型研究兩岸簽署 ECFA 對台灣經濟之影響，並分成：(1) 維持農工管制現況，已開放之農工產品自由化，中國貨品全面零關稅；及 (2) 維持農業部門管制且不降稅，工業部門解除進口管制且自由化，中國貨品全面零關稅，等二個情境進行模擬，研究結果顯示簽署後對台灣 GDP、出進口、貿易條件、社會福利均呈現正成長，整體經濟成長率將增加 1.65%-1.72%、總就業人數將增加 25.7-26.3 萬人，對總體經濟有明顯正面效益。在農業部門方面，簽署 ECFA 將帶給台灣農業產值增長 0.97%，農業就業人數增加 1 萬 2000 人。

在上述模擬結果中，農業部門產值增加與就業人口增加的主要原因，在於維持農業部門管制且不降稅，而中國農產品全面零關稅之下，我國農產品的銷售與實際收入會隨之增加；但未來若我國目前農產品關稅調降之後，對我國農業之影響則仍有待評估。

今後台灣農業將面臨的最大挑戰，應是各貿易夥伴國紛紛與中國簽署各種 FTA，壓縮台灣農產品出口市場；以及 WTO 農業談判告一段落，台灣農產品市場將被迫對世界各國開放。因此，政府應趁簽署 ECFA 機會，徹底調整國內農業結構朝正向發展，俾讓台灣農業能因應未來之挑戰。

### 三、農業產業政策之調整

不論是加入 WTO 或簽訂 ECFA，貿易自由化已經成為一個不可逆的趨勢，而如何在此一趨勢之下維持農業的永續發展，找出農業發展的契機，則是未來應該努力的方向。事實上，在過去五十年間，農業產值雖然由 100 億元左右增加至近 4,000 億元，增加幅度達 40 倍，但是相對非農業部門的產值，農業生產毛額占國內生產毛額 (GDP) 之比率仍由 32% 下降至 2%，因此，未來農業發展之定

位與方向是農委會一直在思考的問題。

依照目前 ECFA 之協議內容，雖然並未增加開放大陸農產品項目進口，也將繼續執行現行對大陸 830 項農產品的管制進口措施；同時目前已開放進口來台的 1,415 項大陸農產品暫時不納入降稅諮商，但未來仍將面臨逐步放寬的壓力。目前針對 ECFA 之因應，農委會方面已提出一些原則性的作法，諸如為消弭農漁民疑慮，針對目前已開放的中國大陸農產品項目，採取加強檢疫措施及衛生查驗；加強產業結構調整、反傾銷或防衛措施、境內救助等措施。未來與其他國家洽簽自由貿易協定，也將援引各國洽簽自由貿易協定所採行的例外處理與彈性措施，並訂定特別防衛機制與原產地規範，爭取對我農業最有利的談判結果，另並推動積極有效的產業調整措施，強化產業競爭力，事先擬妥緊急應變與救濟措施，以確保農民權益；同時將繼續爭取預算編列，積極輔導農民進行產業結構調整等因應措施。

我們可以從政府在加入 WTO 時所採取的因應措施來進一步觀察政府在面對貿易自由化時所採取的策略內容<sup>1</sup>：

#### （一）加強農產品進口監視、預警及特別防衛措施

加入 WTO 時，我國對於稻米、花生、大蒜、液態乳等原屬管制或限制進口之農產品，爭取採取關稅配額措施逐步開放市場，以適度保護國內產業。農委會為監視各項我國產量仍多、產期較集中、價格較敏感或受進口影響較大的農產品之產銷狀況，建立「農產品進口監視預警系統」，掌握價格變動情形，必要時辦理各項價格穩定措施，維護國內農民收益。此外，針對稻米、花生等敏感農產品，爭取採行特別防衛措施，當各項產品進口量過多或進口價格過低時，可立即提高關稅，對國內產業予以保護。

#### （二）加強辦理農產品價格穩定、生產申報控管機制及受進口損害救助措施

政府自 93 年起，依「農產品九五機制」針對國產農產品價格低於直接生產

---

<sup>1</sup>農委會，「加入 WTO 後對農業之影響及因應措施」

成本 95% 之情況，即啟動價格穩定措施。當預期農產品生產過剩時，政府即採行先期預防措施，以防杜產品價格跌至直接生產成本 95% 以下。當農產品價格低於直接生產成本 95% 時，政府視產品狀況採取加工、冷藏、製作有機肥或飼料，以及銷燬等措施，俾穩定市場價格，減少農民損失。96 年起推動重要農產品生產申報制度，以穩定農產品產銷。此外，依據「農產品受進口損害救助辦法」，得運用農產品受進口損害救助基金，實施產業結構調整措施，並針對受進口損害之農產品，依不同損害程度，採取不同之救助措施。

加入 WTO 以來，政府持續運用農產品受進口損害救助基金加強辦理各項產業結構調整計畫，實施水果、茶葉、稻米、落花生、乳牛、養豬、家禽、養殖漁業之產業結構調整計畫以及沿近海網具類漁船轉型經營、植物有害生物防範、動物防疫及畜產品安全衛生預警體系、加強農產品國際行銷、農業勞動力調整與訓練等調整產業或防範措施計畫。

### （三）加強國內農產品競爭力

面對全球化、自由化之潮流，台灣農業應加強創新與研發，在生產專業知識、管理技術、運銷技術及衛生安全制度等各方面發揮競爭優勢，作為國內外行銷之後盾。政府加強輔導台灣農業經營走向知識化、企業化及國際化，並拓展多元化行銷通路、改良產品包裝、建立自有品牌，例如實施農產品產銷履歷制度，強化消費者對國產農產品食用安全之信心，建立具競爭力之農業產銷體系，以有效面對進口農產品在國內市場之競爭。

### （四）加速農業轉型及升級

為因應入會衝擊，農政部門亦加速輔導各相關農漁畜產業朝向「科技」、「休閒」、「文化」方向轉型與升級，也就是加強創新農業科技研發與應用、發展具本土特色、地區性之食品加工事業以及發展休閒農漁業，將農業提升至二、三級產業。其具體措施包括加速建設農業生物科技園區，引導企業投入農業經營，輔導農業轉型經營休閒及觀光旅遊事業，輔導種植能源作物、景觀作物等，加強營造農村新風貌，帶動農村休閒人潮與消費，提振地區經濟。

### （五）強化農產品國際行銷

為進一步拓展國際市場，農委會於 93 年至 95 年執行「加強農產品國際行銷方案」，致使農產品出口值由辦理前一年之 32.43 億美元，增加為 95 年之 32.98 億美元，3 年間成長 1.7%。96 年起推動「加強農產品全球佈局行銷計畫」，為期 3 年，主要措施包括加強農產品國外促銷活動、排除農產品外銷關稅與非關稅障礙、建立以外銷為導向之產品供應鏈、更新與維護農產品外銷網站、培育與訓練農產貿易人才、積極進行海外目標市場研究、強化農產品整體形象宣傳等，俾積極開拓國際市場。

從上述的因應對策可看出，農委會在因應貿易自由化主要的思維在於：調整產業結構、提升產業競爭力、以及對受損部門提出損害救濟等三大方針。其中，損害救濟屬被動式的因應策略，而產業結構調整與提升產業競爭力則為我國農業是否得以永續發展的重要策略性思維。事實上，除了貿易自由化的衝擊外，面臨知識經濟時代，產業發展的關鍵因素已迥異於往日，農業產業政策必須將過去以提升生產力為核心的農業政策，轉變為以提升競爭力為主軸，將農業推進到發展知識經濟的階段，促使農業朝「以知識的市場化與商品化，提高農產品的附加價值，增加農民所得」之方向發展<sup>2</sup>。因此，近年來農業政策的主要方向為重點式輔導具市場潛力之產業，加強品種改良及生產技術改進，創新產品種類與品質，創造競爭優勢；部分生產力偏低或社會成本較高之產業則逐漸予以淘汰。

而由於小農經營缺乏規模經濟效果，難與大規模商業化生產的大農經營競爭，因此，農委會目前積極推動的「小地主大佃農」政策，即希望能改善此一問題。目前國內每農戶平均擁有耕地面積為 1.09 公頃，44% 農戶面積小於 1 公頃，故避免農地零星分割改建、推行小地主大佃農政策為未來農業重要發展策略。所謂「小地主大佃農」係指政府輔導無力耕種之老農或無意耕作之農民，將自有土地長期出租給有意願擴大農場經營規模之農業經營者，促進農業勞動結構年輕化，並使老農安心享受離農或退休生活。同時，政府協助有意承租農地擴大農業經營者（包括專業農民、產銷班、農會、合作社或農企業公司等大佃農），順利

---

<sup>2</sup>農委會，「加入 WTO 對農業之影響及其因應對策」。

承租農地長期耕作，改善農業經營環境，降低生產成本，提高農業經營效益及競爭力。

此外，小農制度雖然難以在市場上與大農制度農業進行價格競爭，但卻具有非價格競爭的潛力，以及機動調適環境變遷的彈性。小農可以發展較為精緻的農業經營型態，尤其是可選擇生產較具本土特色、技術優勢的精緻農產品，與國際大宗貿易的一般性農產品進行市場區隔<sup>3</sup>。

#### 四、小結

不論是加入 WTO 或簽訂 ECFA，貿易自由化對農業部門的影響將越來越深；同時，我國農業在面臨農業人口老化與農地破碎等問題下，整個農業經營環境也更加艱鉅。政府在過去數年來強調農業部門需轉型以因應這些接踵而來的衝擊，而所謂的農業轉型事實上即在於強調農業的多功能性。農業的功能已經由傳統的糧食供應，變為兼顧生活、生產、及生態等三生功能的農業，而去年農委會提出的「精緻農業健康卓越方案」即呼應此一農業轉型的概念。精緻農業以健康、卓越、樂活為主軸，強調農業有許多無形的外部經濟效益，除可提升產業附加價值外，更具為國人健康守護、安定社會功能，其價值無法用傳統 GDP 計算，重要性極高，故精緻農業並不以 GDP 為導向，而是引導農業從生產朝向生活產業發展，以增進民眾飲食健康、維護產業永續經營及保障農民福祉，及為子孫留下美好的生態與家園為目標。

未來農業轉型的概念如表 2 所示，在農業由傳統的產業經濟轉變為知識經濟的概念下，未來農業將由傳統的初級產業擴大為同時涵蓋二級製造、三級服務的多功能性產業；而農業功能也將由農產品生產轉變為生活素質的提升；同時未來農業競爭力的來源將為營運創新，在以需求為導向下，農企業將成為農業的主體。

---

<sup>3</sup>吳榮杰，「自由化對臺灣農業及農產品貿易的挑戰」。

表 2 農業轉型的內涵

	產業經濟	知識經濟
農業定位	初級產業	多功能產業
農業功能	農產品生產	生活素質的提升
競爭力	生產規模	營運創新
驅動力	技術驅動	需求導向
產業主導	農民	農企業

資料來源：鄒麓生，「推動台灣農業轉型的策略規劃」。

而由於農業轉型牽涉到農業外部性的問題，因此除了屬市場機制的策略手段之外，也必須納入非屬市場機制之策略工具，而未來農業產業政策應可從下列二方面思考：

#### (一) 農業科技策略的轉型

在面對外來的農產品競爭下，未來農業的發展必須強調市場區隔，在非價格競爭之下，尋找我國農業生存的契機。過去我國農業科技的發展強調以技術為導向，並以提高生產效率為目標；然而此一技術發展的方向較適合於大規模生產的經營方式，對於以小農生產為主的農業型態而言，即使藉由科技研發提高生產效率，但仍難以與具規模經濟之大規模生產相抗衡。因此，在面臨貿易自由化的趨勢下，我國農業科技政策應該要同時進行轉型，以需求為導向的科技研發為主，強調產品的創新。

從下圖可明顯看出，傳統技術研發採'inside-out'模式，產品開發乃先考慮本身之核心能力後，決定產品之型式；而在新的產業價值鏈之下，產品開發應以顧客需求為導向，爭取顧客對產品的認同，方能有效達到產品區隔與市場競爭優勢。

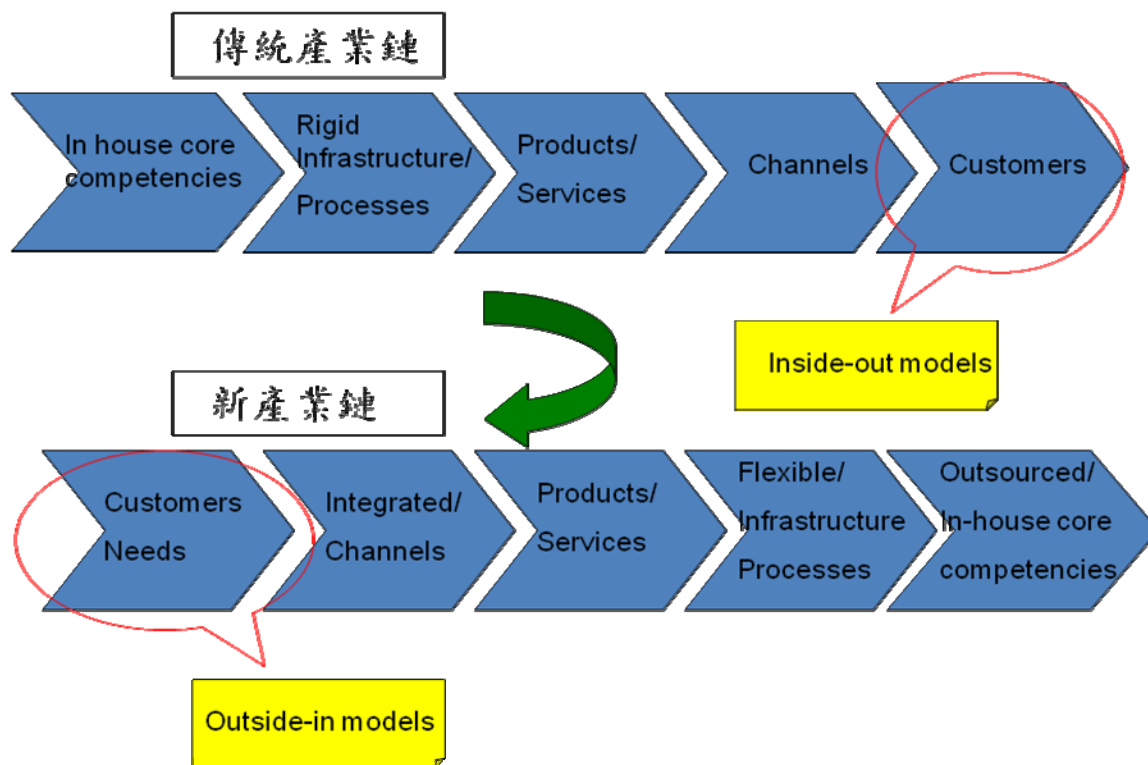


圖 1 傳統產業鏈與新產業鏈之比較

## (二) 農業補貼策略的轉型

目前政府在面臨貿易自由化下所採取的農業補貼政策仍以被動式的損害救濟為主，然而在未來農業轉型所兼具之外部性下，農業補貼政策也應有不同的思維。以歐盟為例，歐盟在 2002 年七月就其「共同農業政策」(Common Agriculture Policy, 簡稱 CAP) 的改革方向進行了檢討，並確立了農業補貼之二項大原則：

- Decoupling：強調與生產脫勾的農業補貼方式，並逐漸取消價格支持措施；
- Recoupling：農業補貼的基本條件是必須符合生態環境及資源保育標準、注重動物福利，以及確保食品安全與品質，亦即考量農業外部性下之補貼。

此外，日本目前推行的「戶別所得補償制度」也是考量農業的多功能性，在不直接干預市場價格之下，保障農民的合理收益。依據 WTO 的規範，所有有利於農業生產者之境內支持措施，以顏色區分，可分為琥珀色措施(亦有稱紅色或黃色

者)、綠色措施及藍色措施等三種措施。琥珀色措施(即一般所稱 AMS 境內支持，Aggregate Measurement of Support)需列入削減承諾，綠色措施及藍色措施<sup>4</sup>則可豁免削減，其主要區別為是否對生產及貿易造成扭曲效果而定。從歐盟與日本的農業補貼政策發展趨勢可以看出，強調農業多功能性的農業補貼可以迴避 WTO 有關農業補貼之規範，同時也能帶動農業的轉型，此應為未來我國農業補貼政策思考的方向。

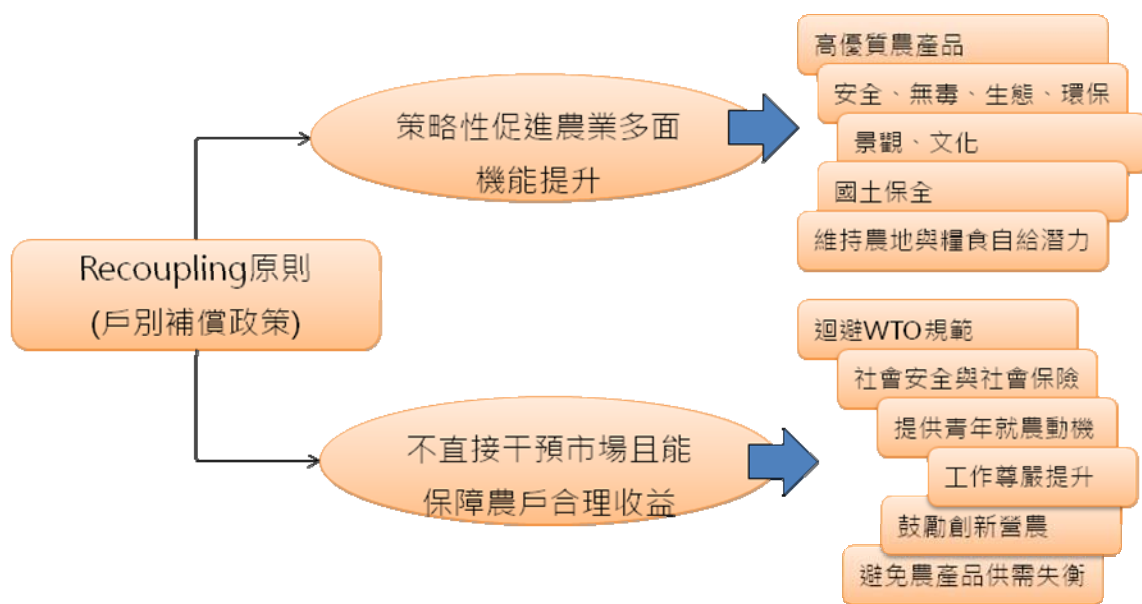


圖 2 日本戶別補償政策之效益

資料來源：李秉璋（2010），「日本農業政策全盤革新」

<sup>4</sup>Amber Box 琥珀色措施：除藍色、綠色及微量措施外之境內支持措施。

blue box 藍色措施：依農業協定第六條第五款之規定，「限制生產計畫下所提供之直接給付措施」無需納入削減範圍，此即稱為「藍色措施」，符合該措施之計畫需根據固定之面積、產量或牲畜頭數，在不增產之前提下，依據基期年產量之 85% 或 85% 以下之標準給予直接給付。杜哈回合美國提出新藍色措施之定義，排除舊藍色措施規範中必須為限制生產計畫下之規定。

Green box 綠色措施：係指符合農業協定附件二之規範，其基本要件為不會對生產和貿易造成扭曲效果或扭曲甚微，此類措施應符合兩項基本準則：支持措施需透過政府財政計畫且未涉及消費者移轉，及未對生產者產生價格支持效果之措施而言。綠色措施係可免除於烏拉圭回合減讓承諾之農產品國內補貼政策，包括透過大範圍且對貿易影響較少的補助措施援助農民之政策，例如災害救助、研究調查、疾病控制、基礎建設、環境保護及糧食安全等。

## 參考資料

1. 魏可銘 (2000), 「我國貿易自由化之展望與因應」, [http://www.arcwto.org.tw/content/column/column\\_c.asp?ID=26&IDS=5&typeid=5](http://www.arcwto.org.tw/content/column/column_c.asp?ID=26&IDS=5&typeid=5)
2. 李秉璋 (2010), 「日本農業政策全盤革新」, 台灣經濟月刊, 33 卷第 3 期。
3. 鄭朝明 (2007), 「加入 WTO 後之影響及因應措施」, [http://www.arcwto.org.tw/content/column/column\\_c.asp?ID=22&IDS=5&typeid=5](http://www.arcwto.org.tw/content/column/column_c.asp?ID=22&IDS=5&typeid=5)
4. 農委會 (2009), 「精緻農業健康卓越方案」行動計畫。
5. 農委會 (2009), 「ECFA 專區」 [http://www.coa.gov.tw/view\\_ecfa.php](http://www.coa.gov.tw/view_ecfa.php)
6. 吳榮杰, 「自由化對臺灣農業及農產品貿易的挑戰」。
7. 吳福成 (2009), 「ECFA 介紹及對台灣農業發展影響」, [http://www.arcwto.org.tw/content/column/column\\_c.asp?ID=58&IDS=10&typeid=10](http://www.arcwto.org.tw/content/column/column_c.asp?ID=58&IDS=10&typeid=10)
8. 鄒麓生, 「推動台灣農業轉型的策略規劃」。
9. 黃薇華 (2007), 「歐盟共同農業政策在農業貿易自由化趨勢下改革之研究」, 國立台灣中興大學國際政治研究所未出版論文。