



# ECFA、兩岸交流和台灣農業的出路

●吳明敏／開南大學行銷學系榮譽講座教授

## 壹、「沒有增加開放農產品進口」，似是而非

在極大的疑慮及缺乏適當監督的爭議下，ECFA（兩岸經濟合作架構協議／第五次江陳會）終究還是在2010年6月29日簽署。表面上，為了解除台灣農民的擔憂，原本八百三十項對中國管制的農產品沒有開放，但事實上，馬政府早已行政命令單方面地發布「大陸地區人民來台投資業別項目」（2009年7月6日訂定發布，2009年6月30日生效，2010年1月6日和5月20日兩次修訂發布），其品項包括畜牧服務；穀類及豆類、花卉、蔬果、肉品、水產品、其他農產原料、冷凍調理食品、乳製品、蛋、食用油脂、茶葉、咖啡和飲料等批發業；蔬果、肉品、水產品、食品、飲料和菸草製品等零售業；海陸空運輸業；以及餐飲業。上述以行政命令逕行開放的品項，未經充分評估「政經益本」，早已將包括農漁畜產品在內的食物加工、物流、零售等民生相關產業一網打盡，門戶全然洞開！

目前我國容許自中國進口的農產品有一千四百一十五項，而允許中國人來台投資農產品批發、物流、零售和餐飲業，勢必會增加中國農產品進口，就好比好市多（COSTCO）大賣場，充斥著許多美國的產品一般。除此之外，此舉也會增加中國農產品藉由越南、泰國等第三地名義進口來台的誘因。我國和中國的農產貿易往來，並未依循WTO精神，對中國以外的國家，並沒有進口管制的規定，因此允許中國人來台經營農產品之批發、物流、零售和餐飲業，這等於對八百三十項管制農產品開了一個缺口。政府一再宣傳說「沒對中國增加開放農產品進口」，是海峽兩岸官方默契下，聯手炮製的「似是而非」說法。

其實，八百三十項對中國管制進口的農產品當中，約二百六十項容許輸入金馬地區，而由金馬地區託運、攜帶或郵寄十公斤以下來台的農產品，依規定免附產地證明，是另一個缺口。

## 貳、十八個稅項「早收」農產品效益，有待觀察

ECFA簽署前夕，馬政府一再聲明「不談有關農產品開放或關稅降低的議題」，理由



很簡單，因為中國個別農產品的來台到岸價格或當地的出口離岸價格，於一年四季的絕大部分時間均遠低於台灣的產地價格。ECFA增列十八個稅項的早收農產品，包括文心蘭切花、金針菇、香蕉、柳橙、檸檬、哈密瓜、茶葉（六個稅項）、石斑魚（活魚）、烏魚（生鮮冷藏魚）、秋刀魚（冷凍魚）、虱目魚（冷凍魚片）、火龍果、生鮮甲魚蛋，現行稅率10~20%之間，預定未來兩年內逐漸調降為零關稅，關稅降為零，看似「讓利」，而對台灣農漁民的長短期實質助益如何，有待驗證。

過去，經由國共論壇的平台，2005年8月1日起和2006年5月1日起，中國對我國開放准入四十一項農產品，其中三十四項零關稅。准入並採零關稅的產品有：鳳梨、番荔枝（釋迦）、木瓜、楊桃、芒果、蓮霧、番石榴、檳榔、柚、棗、椰子、枇杷、梅、柿子、桃，共十五項；甘藍、花椰菜、絲瓜、青江菜、小白菜、苦瓜、洋蔥、胡蘿蔔、萵苣、芋頭、山葵，共十一項；鯧魚、鯖魚、帶魚、比目魚、鮭魚、鱸魚、蝦、貽貝，共八項。其餘香蕉、桔類、李子、柳橙、檸檬、火龍果、哈密瓜七項水果，准入但須課徵10~20%不等的關稅。須提醒者，個別農產品輸入中國，均須另外課徵17%的增值稅。

依照2009年資料，准入的四十一項農產品，除甘藍（少量）外，其餘生鮮冷藏蔬菜輸往中國的業績都是「零」；漁產品除帶魚外，不是「零」就是幾近「零」；水果類的枇杷、梅子、李子、桃子和椰子也是「零」或接近零。香蕉和柳丁除「政策作多」外，實際銷售金額也很少。而番荔枝、鳳梨、柚、檳榔、蓮霧、芒果、楊桃、芭樂、木瓜、棗子和柿子，較有績效。

十八個稅項「早收」農產品的效益文宣，政府較著重文心蘭、茶葉、甲魚蛋和石斑魚，其餘品項著墨不多。我國文心蘭主要銷往日本，每株批發價格一百日圓，折合台幣約三十至三十五元，中國的價格大約只有日本的三分之一；文心蘭種源早已外流中國，在中國的生產成本大約是我國的三分之一至一半，政府希望未來文心蘭銷往中國能達到五百萬株，應該很難達成。未來是什麼時候，沒有明確的時間表，有徒託空言之嫌。

其次，茶葉中的台茶十二、台茶十四、文山包種茶、烏龍茶和鐵觀音；虱目魚、台灣鯛；甲魚；香菇類（含金針菇），以及石斑魚中的金錢斑、青斑和龍膽石斑等的種源以及核心生產（養殖甚至繁殖）技術，也是早已流入中國。

已經准入的四十一項和十八個稅項農產品，部分品項目前的確是有季節性的機會，例如金針菇（夏季）；部分品項生產技術尚未完全轉移成功，例如石斑魚（繁殖技術）以及番荔枝等水果類。然而，中國具有土地、人工便宜以及市場接近性的優勢，只要有利可圖，未來遲早可能被「海西」等地的台灣品種農漁產品所取代。

ECFA的早收農產品，對台灣農民而言，香蕉、檸檬、柳橙、火龍果等水果類以及烏魚、秋刀魚等水產品，大多數是沒有機會的或者獲利空間有限，少數看似有近利者，未來有可能會是「短多長空」，我國農漁民搶種或增加養殖決策之前，應該慎思。



## 參、兩岸交流，斲傷台灣農民的福祉

兩岸農業交流，起始於1989年開放國人赴中國探親。近期的交流，主要是2005年開始的國共論壇以及江陳會。國共平台達成的所謂「農業政策利多」包括：1.開放台灣水果准入，部分產品實施零關稅；2.開放蔬菜和漁產品准入，實施零關稅；3.台灣水果和蔬菜等農產品銷售困難時，赴台採購；4.設立台灣鮮活農產品銷售中國的誘因機制；5.提供生產基地，引進台商的資金和人才；6.引進台灣的農業品種、技術和生產因素等資源；7.尊重台灣的知識產權和商標、專利權。

兩岸農業論壇，達成許多所謂的農業措施、共同建議、利多政策、合作條例或共同倡議等，表面上，洋洋灑灑，似乎面面俱到。然而，證諸實際執行結果卻相當反諷：四十一項被准入中國的台灣農產品，近半品項績效為零；採購台灣香蕉和柳丁，都是在媒體炒作下，以賠本方式進行，「政治操作」鑿痕明確，非正常的商業行為，對產業健全當然沒有助益；兩岸農業合作試驗區和台灣農民創業園等不斷成立，台灣的資金、人才和敏感農漁種源和生產技術，不斷流向中國；「台灣、台灣地名、台灣優質農產品」於被斗大標示，山寨品氾濫；台灣品種產地中國的農產品，回銷台灣，取代台灣農產品在日本、美國和歐盟等國際市場的商機（請參見附表）。

二次政黨輪替之後，執政當局在缺乏詳細的政策說明與溝通下，以幾近黑箱作業的方式，經由海基、海協兩會在2008年6月12日舉行第一次江陳會，2010年6月29日第五次。江陳會的協議對我國農業影響較大者是：1.大三通及食品安全（第二次，2008年11月4日）；2.漁業勞務合作、農產品檢驗檢疫、標準檢測與認證合作（第四次，2009年12月22日）；以及3.台灣「早收」農產品十八個稅項（第五次，2010年6月29日）。

第二次江陳會（2008年11月4日），馬總統曾說「兩岸大三通之後，台灣農產品對中國出口會成長20%，農漁民獲利將有10~15%的成長」。實際的結果是，和農民的收入較有直接相關的生鮮冷藏和冷凍農產品，「來的遠大於去的」。2009年，農產品輸往中國三億六千四百一十萬美元之中，生鮮冷藏冷凍品三千六百八十萬美元，約僅佔10%。再如：今（2010）年1~6月，生鮮冷藏蔬菜，台灣出口到中國六萬九千美元，中國輸入台灣二百二十六萬三千美元，中國來的是台灣去的三十三倍。第四次江陳會（2009年12月22日），明定兩岸將推動「重點領域共同標準」和「驗證認證互信」，「向中看齊」係台灣農產品在國際市場上遲早會被認為與「中國製」無異。

簡單地說，即使有中方「讓利」之承諾，中方仍然步步為營、蠶食鯨吞。始於「國共論壇」，而繼之「江陳會」，既無法解決存在久遠的「走私農產品侵害既有在地農業」、「台灣農業智慧財產外流」、「中國來台農產品安全把關不確實」等問題，「台灣農產品的國際市場商機」更是遭到嚴重侵蝕；而開放陸資來台經營農產批發物流零售等行業，對於當前已然苟延殘喘的在地農漁產業以及國人的食品安全將有可能會是一大隱憂。



## 肆、痛定思痛，免於台灣農業空洞化

在全球化的大趨勢下，台灣的農業發展必然要跟全球連結，利用全球的資源，著眼全球市場，不能也不應該被「鎖在中國」，分散風險較為安全，是基本的道理。然而，北京的立場相當清楚：「連結中國是台灣的唯一選項」，反觀馬政府的相關政策，則是屢屢與北京相互應和，對於「國家主權和社會正義」等核心利益，似乎較不在意，此一態勢發展著實令人憂心。

鼓勵台灣的農業資金、技術和人才赴中國投資，是台商的農業政策，不是以台灣農民的福祉為優先思考的政策。依兩岸的農業資源和市場環境，簽署ECFA之後，農業資源和農產品來去更為方便，馬總統期待的「台商回流」，若欠缺有效配套，肯定會是「緣木求魚」，事與願違。

面對ECFA以及更自由化、國際化的大未來，期待國人盡量拋開黨派私心，盡速通力進行以下各項興革、配套：減少農業勞力、農地和用水等農業資源的閒置；導正「平地大量休耕、山坡地不當開發」的錯誤政策，以國安戰略思維高度確保糧食安全；農漁會等農民團體盡速轉型升級，去政治化；加強邊境管理，確保食品安全，與「中國製」產品於國內外市場清楚區隔；推動平民化的幼兒和老年農民照護體系；重視生態和環境維繫，投資、建構好山好水美麗鄉村，才是根本要務。

農業具有糧食安全、社會安定、水資源截留和生物多樣性等多功能性的戰略價值，農業發展施政應有超越經濟成長迷思的核心價值，優先考量「國家主權和社會正義」的確保，促使農業得以健全發展成為台灣生命共同體永續經營的強力後盾！◆



附表、1992年至2009年台灣與中國農產品在日本與美國之出口額與市場佔有率

單位：十億日圓，億美元，%

| 年  |       | 1992     | 1997     | 2002     | 2007     | 2008     | 2009     |
|----|-------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 日本 | 金額    | 410.80   | 673.40   | 792.26   | 993.30   | 780.22   | 694.37   |
|    | 台灣    | 386.09   | 176.93   | 136.57   | 99.24    | 92.95    | 71.26    |
|    | 總進口額  | 5,266.73 | 6,241.63 | 5,797.11 | 6,745.46 | 7,067.89 | 5,580.77 |
| 日本 | 市場佔有率 | 7.80     | 10.79    | 13.67    | 14.73    | 11.04    | 12.44    |
|    | 台灣    | 7.33     | 2.83     | 2.36     | 1.47     | 1.32     | 1.28     |
|    | 總進口額  | 100.00   | 100.00   | 100.00   | 100.00   | 100.00   | 100.00   |
| 美國 | 金額    | 7.88     | 9.97     | 18.96    | 49.17    | 55.60    | 48.46    |
|    | 台灣    | 3.09     | 3.59     | 3.01     | 3.45     | 3.86     | 3.48     |
|    | 總進口額  | 308.98   | 445.16   | 544.36   | 872.07   | 951.97   | 866.23   |
| 美國 | 市場佔有率 | 2.55     | 2.24     | 3.48     | 5.64     | 5.84     | 5.59     |
|    | 台灣    | 1.00     | 0.81     | 0.55     | 0.40     | 0.41     | 0.40     |
|    | 總進口額  | 100.00   | 100.00   | 100.00   | 100.00   | 100.00   | 100.00   |

資料來源：World Trade Atlas。2008年起中國農產品輸入日本大量減少，主要是產品不安全，受到日本政府 and 消費者抵制。