

加入關貿總協農業總體因應對策(草案)

壹、加入關貿總協的重要性

關貿總協(GATT)的全名是「關稅暨貿易總協定」，自一九四八年成立以來，簽署這項協定的成員已達一百二十餘個國家或地區，其貿易額約佔世界貿易額約佔世界貿易總值的百分之九十，是影響全球經貿體系最鉅的國際經貿組織。關貿總協的目的在確保自由貿易的好處，透過諮商，建立國際貿易規範，降低各成員間的關稅與非關稅貿易障礙。

經貿自由化係世界潮流，我國為世界第十三大貿易國，經濟成長對貿易的依存度相當高，目前雖非關貿總協之會員國，多年來在美國、歐洲等主要貿易伙伴的壓力下，經過雙邊諮商，仍須遵循國際經貿自由化之規範，逐漸開放國內市場。尤其在關貿總協烏拉圭回合談判結束之後，各國相繼在農工及服務業市場均做大幅度之減讓，我國即使不入關，在主要貿易伙伴之壓力下亦會被要求接受關貿總協(或世界貿易組織)之規範，甚至做更大的讓步。

我國加入關貿總協可拓展我國政治、外交與經濟發展空間，有效提昇國際地位。同時可擴大貿易諮商管道、享受各國關稅減讓及最惠國待遇，發生貿易糾紛時，亦可訴請關貿總協仲裁。加入為關貿總協之會員國，尚可進一步獲取各種經貿資料，掌握世界經貿動態與商機，有競爭力的農產品將更容易拓展外銷，有助於加速產業結構調整，從而引導資源的合理分配及有效利用。

貳、加入關貿總協農業諮商情形

一、艱辛的談判：

我國於民國七十九年元月一日以「台澎金馬關稅領域」名稱向關貿總協提出入會申請案

，自民國八十一年九月關貿總協理事會接受我申請案並成立工作小組迄今，業已舉行七次入會多邊審查會議，我並已與二十五個關貿總協締約成員進行九十餘次諮商。由於我方堅守原則，談判極為辛苦，至目前為止只有南非、新加坡、菲律賓等九國已完成農業諮商。

二、各國之要求：

- (一)關稅：各國基於我國之經貿實力，均希望我國大幅降稅，美、加、紐澳等國要求農產品之最高稅率降至二〇%以下，部分中南美及亞洲國家則要求降至五至十%。
- (二)非關稅：要求我國對稻米之市場開放採取日本模式；對於蘋果等有差別的待遇「進口地區限制」產品，要求我入關時之即解除地區限制；對其他有限制進口數量或管制進口之項目，則要求我解除數量限制進或直接開放進口。

參、加入關貿總協對農業之影響評估

加入關貿總協後由於關稅降低及開放一部分市場，預期農產品進口會增加國內部分農產品的產量會減少；但另一方面，由於國內產業結構的不斷調整，及其它國家也開放農產品市場而有利於我國部分農產品增加生產。事實上，近年在經濟自由化、國際化政策下、我們的農產品已逐年開放進口，根據海關進口農產品項目別分析，目前已有九〇%的項目已開放進口，而國內農業結構也隨市場開放，一直不停的調整，農業體質也不斷的改善，過去應付市場開放的一些經驗也可作為未來因應調整的基礎，減緩因為進口所受的衝擊。

目前採取非關稅貿易管理措施之農產品，

於市場開放可能造成的衝擊如下：

一、管制進口農產品：若以限量進口方式開放稻米市場，且由政府統籌進口或標售，對國內稻農影響不大；其他農產品之市場開放，在爭取適當調適期並配合進口配額管理與完善的檢驗（疫）措施，將可減緩開放所受到的衝擊。

二、限制進口地區農產品：目前實際上多已開放進口，如已開放自美加地區自由進口蘋果，未來解除地區性限制所受影響非常有限。

此外，國產品具有本土特性，並非進口農產品可以完全替代的，替代性愈低，影響愈小。萬一因為進口增加而使國內農業遭受嚴重損害時，我們可以依關貿總協規定，採取特別防衛措施，實施限制進口量及提高關稅等暫時性救濟。目前正爭取花生、東方梨、糖、乾蒜球、檳榔、雞肉、液態乳、動物雜碎、紅豆、乾香菇、柚子、柿子、乾金針等敏感性農產品列入可適用特別防衛措施的產品，屆時應不會使進口影響無限制擴大。而實際遭受損害者，也可依「農產品受進口損害救助辦法」給予救助。

肆、農業部門因應對策

一、農產貿易因應策略

(一)整體談判策略

1. 充分運用整體資源（例如對外投資）做為談判籌碼。
2. 入關談判包括加入關貿總協及接受烏拉圭回合農業協議，只作一次減讓。
3. 儘量採取漸進方式開放國內市場，爭取國內產業更長之調適時間。

(二)關稅調整措施：爭取適當關稅水準

我國在關稅減讓之基本立場是調降至與我經濟發展程度相當國家之水準，即介於日本與韓國之間（公元二〇〇〇年估計已開放進口項目平均稅率日本為 10.3% ，韓國為 15.8% ）。至於個別產品之關稅，將視其重要性酌予維持適度之保護水準。目前我農產品總體已開放自由進口項目平均稅率為 20.6% ，目前承諾未來入會後，自由進口項目平均稅率將降至 14.3% ，第六年降至 12% 左右。

(三)非關稅調整措施：爭取替代性保護措施

八十二年底達成之烏拉圭回合農業協議，規定所有之農產品除稻米外均不得再採取任何進口數量的限制，因此我國目前所採取之進口限制均必須加以調整：

1. 稻米：爭取烏拉圭回合農業協議特殊處理待遇，比照日韓採暫緩關稅化之「限量進口」模式，透過雙邊諮商至少適用日本模式。如依日本稻米模式我國入會後第一年需進口糙米消費量的 4% ，即六·四萬公噸、第六年一二·八萬公噸、第七年以後之進口，則俟入會後再諮商。
2. 鯖、參、溫、魷：魷魚爭取在一九九七年開放，開放前採「進口配額」。至於鯖、參、溫爭取六年關稅配額調整期，調整期結束後（七年）則僅課徵關稅，稅率較現行稅率略低。
3. 花生、東方梨、糖、乾蒜球、檳榔、雞肉、液態乳、動物雜碎、紅豆、乾

香菇、乾金針、柚子、桂圓肉、香蕉、鳳梨、芒果、柿子等十七項產品未來開放將採「關稅配額」，逐年增加進口量方式調整，並依產品特性決定其關稅等值之轉換率，轉換後稅率將較現行稅率高，少者約70—80%，高者達400%左右，至於承諾進口量將以基期國內消費量之4~10%或既有進口量計算，由於各產品之消費量不同，承諾數量亦有不同。

4. 豬腹協肉、龍眼及荔枝等三項產品，將於入會時酌予提高關稅後開放自由進口。
5. 小麥粉、雜穀粉、馬鈴薯、木瓜、其他柑桔類果實（不包括柳橙、葡萄柚、椪柑、桶柑、檸檬之柑桔類）、蕃石榴、鴨肉塊等七項產品將於入會時即開放。
6. 蘋果等十一項限制地區進口之產品，其中有十項產品（包括柳橙、溫洲蜜柑、葡萄柚、葡萄、桃子、李子、蘋果、檸檬、火雞肉塊及全鴨等）將取消地區性進口規定僅課徵關稅；另椰子乙項，將採全球性關稅配額。

（四）進口救濟措施

加入關貿總協後如因承諾減讓、市場開放而大量進口，致我國農業遭受嚴重損害時，依貿易法第十八條及一九九四年關貿總協農業協定特別防衛措施規範，實施限制進口量、提高進口關稅等暫時性救濟。

二、調整境內農業保護與救助

關貿總協烏拉圭回合農業協議規定，已開

發國家，在未來六年內需削減農業境內總支持（AMS）百分之二十，簡單地說，我國有關之保證價格或其他對生產之補貼的總金額在六年內要削減百分之二十。至於要削減那項產品之補貼，由我們自己來決定，未來要削減之補貼估計約三十三億，而未來稻米因進口而減少生產面積及雜糧減少保價收購面積所節省之補貼已足夠應付。

（一）調整價格補貼，實施直接給付：

1. 稻米保價收購制度至少再維持三年

- (1) 由於稻米生產對於農民收益、糧食安全與生態環境具重大意義，現行保價收購制度將至少再維持三年，經整體檢討後，再決定三年後的稻米產業維持方式。
- (2) 入關後，稻米因實施限量進口，必須配合減少種植面積，以相對減少產量，維持稻米供需平衡、穩定糧價。農民因減少種稻面積所致之損失將給予直接給付，以保障農民之收益。

2. 雜糧保價收購制度逐漸以直接給付方式取代：

由於玉米、高粱、大豆三種保價雜糧生產成本約比國外貴兩倍以上，使用地力也較多，將優先減少其種植面積，代之以直接給付，以維持農民收益，並可有效調整生產結構。

（二）辦理進口損害救助

1. 救助對象：農產品因進口而遭受損害或有損害之虞，經調查屬實者均可依規定採取救助或防範措施。
2. 損害之認定：綜合考量受損產品之進口量增加情形、生產量、庫存量、產地價格等之變動，及對生產成本、市場占有率、農

民收益之影響，計算損害程度。

3. 救助方式：採取以下方式之一或數項

- (1)補助有關產品之分級、包裝、收購、加工、運輸、儲存、銷售、廢棄或銷燬。
- (2)補助調節生產、輔導生產者轉作、轉業或職業訓練及其他產業調整措施。
- (3)補助建設相關之農產品產銷公共設施。
- (4)關貿總協烏拉圭回合農業協議第六條所規範屬於非生產性之直接給付措施。
- (5)其他關貿總協認定可豁免之救助措施。

4. 救助之申請：申請單位得向農委會提出，亦可先向省、市政府農政單位提出經調查彙整後向農委會提出正式申請。地方政府及中央農業主管機關亦得主動提出申請及調查。

三、調整產業結構

(一)經營結構方面：

1. 垂直整合：由農企業引導，小農加盟，結合產、製、銷經營者之力量於一體，以提高對進口農產品的競爭力，或打開國際新市場。
2. 橫向整合：由農民之間進行集團經營、合併、或委託經營，以擴大經營規模，降低產銷成本。
3. 改善經營環境：整合農業科技、經營管理與運銷技術，並以提供產銷情報替代計畫產銷，以改善農業經營環境及產銷體質。

(二)生產結構方面：

未來生產結構的調整，將發展具有生產、消費或運銷優勢及對水土保持、生態環境具有較大正面功能之重點產品，並調減競爭力不足產品之生產。

1. 農糧方面

- (1)稻米：未來仍將採取適當的保護措施，以維持必要之稻作規模，稻米生產目標將由「自給自足」改為「供需平衡」，由於八十三年糙米生產一六八萬公噸，已超過需要量八萬公噸，加上八十九年預計將進口約十三萬公噸，為維持供需平衡、八十九年糙米生產目標訂為一四七萬公噸，生產面積將由八十三年之三十七萬公頃減為三十三萬公頃，同時到民國八十九年提高良質米總稻米之比率至30%。



稻米生產目標是供需平衡

(2)雜糧及特作：

1. 雜糧：為配合烏拉圭回合農業協定，將優先調減雜糧保價收購面積，產量亦逐年調減，將輔導改種綠肥、造林或實施其他土地改良、環境保育措施。
2. 原料甘蔗：將逐年減少生產，減產過程，蔗農以自願調減為原則，其餘則由台糖蔗園減少。
3. 茶業：生產以內銷為原則，輔導建之品牌，形成地區特產。

雜糧及特作所減產之面積，約開發其他地區性、高品質鮮食雜作，如毛豆、食用玉米、食用甘藷、大粒型紅豆、全季節性花生及藥用作物。

(3)園藝作物

1. 蔬菜：生產受貿易自由化之影響較小，將以建立產銷平衡體系、穩定市場價格為要務。
2. 花卉：較具競爭力，可加強輔導或具市場潛力的種類包括：切花、花壇植物、球根花卉、蘭花、盆栽及觀葉植物、庭園苗木等，將配合市場需求，應用及開發新技術，增加國內外市場佔有率。
3. 水果：將輔導高海拔宜林地區之溫帶果樹轉為造林，在平地及低海拔地區將加強發展適合國內風土氣候之品種，促進產品多樣化，並提昇市場競爭力，依地區特性發展休閒或觀光農園，朝向三級產業發展。



發展休閒農業是生產結構調整的方向之一

(4)畜牧業方面

畜牧生產將朝向大規模、企業化經營方式發展，透過組織整合及自動

化，以發揮團隊自我調節產銷功能，有效降低產銷成本；並將加強進口檢疫和檢驗工作，推動牧場專任或特約獸醫師制度，建立疫情預警系統，改進畜禽排泄物處理效率，推動牧場減廢，同時，嚴格執行衛生安全品質控制，建立品牌及標章制度，以發揮國產畜產品新鮮特性，形成與進口產品之區隔。

(1)毛豬：將輔導中小規模不具生產效率之養豬戶離牧，逐漸提高平均養豬規模，並加強放流水污染管制，降低養豬之社會成本。

(2)家禽：將增加土雞產量，逐漸減少白肉雞之生產，鴨、鵝則維持目前之產量。

(3)酪農：乳牛方面，小規模酪農戶將鼓勵離牧或擴大牛經營規模，目前之產量以規劃總產乳量之增加速度，提高經營效率。

四、調整農產運銷策略

台灣農業生產以小農為主體，個別農戶生產數量少，難以達到運銷的經濟規模，如果能改進產品之集中、均衡及分散之流程，將有助於降低運銷成本。又根據國產農產品的特性，研訂適當行銷策略，當可有效提高國產品之市場價值，形成與進口產品之區隔。其策略如下：

(一)推動批發市場經營主體民營化

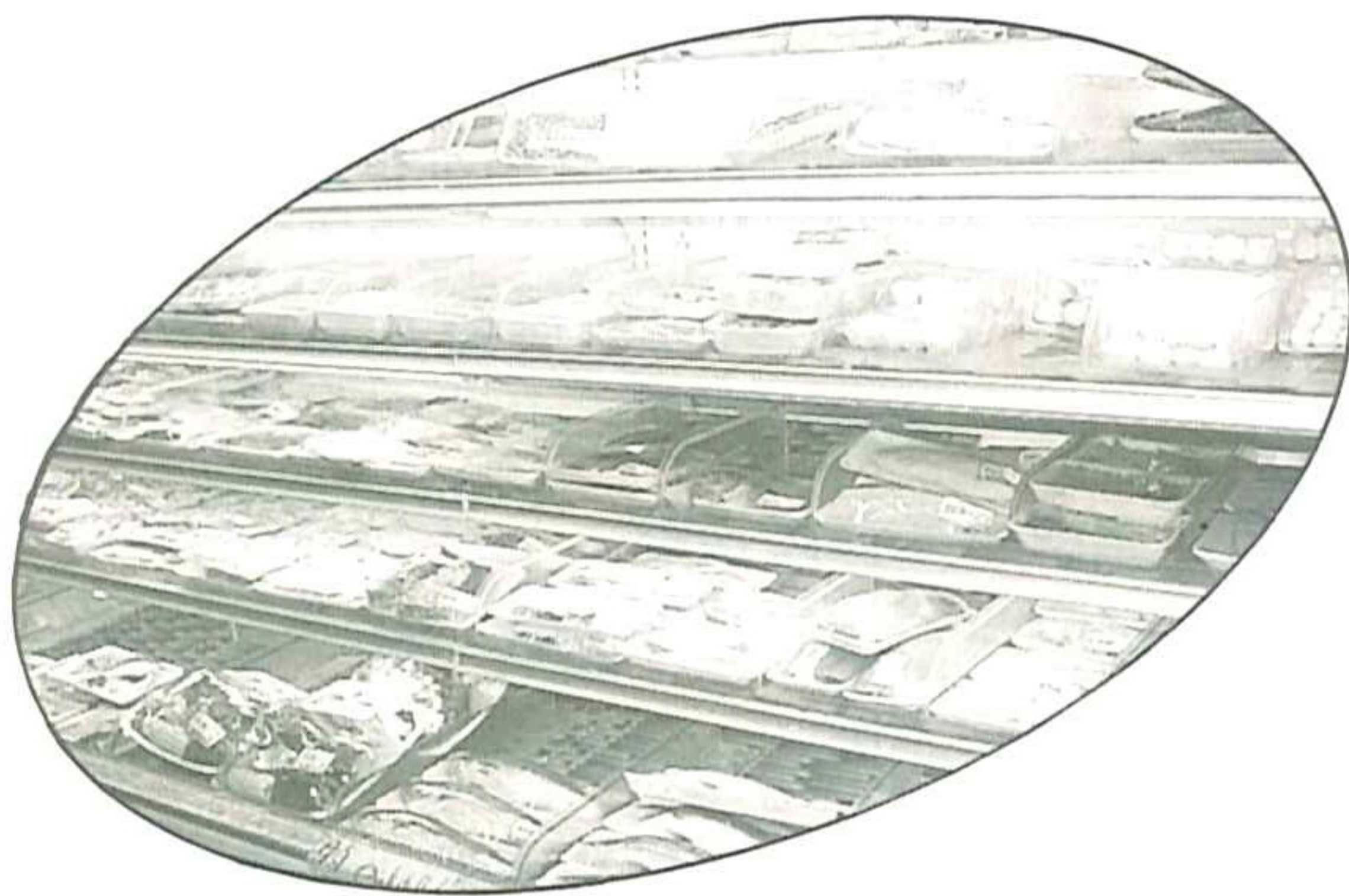
修正農產品市場交易法，放寬農產品批發市場經營主體之資格，研究由民營公司承租經營之可行性，以提昇市場經營效率。

(二)建立現代化拍賣制度及運銷體系

在主要果菜產地及消費地興（擴）建中大型果菜批發市場，導入電腦拍賣制度，使價格合理形成；設置花卉現代化產地集貨場，建立產地預冷、冷藏運輸及批發市場低溫拍賣之作業流程；加強肉品市場營運管理，獎勵民間投資建立毛豬屠宰、肉品分切、運輸、零售冷藏體系，逐步達成南肉北運，促進肉品運銷現代化；建立漁市場電腦拍賣制度，協助漁民團體設立魚貨配送中心，改善低溫保鮮技術，充實冷藏設施。

(三)建立農漁會直銷網路

強化農漁會區域性整合配送功能，以縣為單位，設置農漁會農產品包裝配送中心，以統一進貨、集中處理、配送及聯合促銷作業方式，並配企業識別體系之建立，促使農漁會超市聯合經營。



建立農漁會直銷網路

(四)建立國產品之行銷策略：

1. 強化國產品之產品特性：新鮮、甜美、生猛活跳。
2. 突顯國產品之品種特性：蓬萊米（Q），柑桔（易剝皮），土雞（甜、嚼感）
3. 建立國產品品牌形象（如C A S形象標誌），增加國人對國產品之品牌忠誠度。
4. 強化行銷管道，建立國產品之專有通道。

5. 加強重要農產品產銷資訊調查、統計分析及報導，發揮調節功能，穩定供需。
6. 研訂進口與國產農產品之檢疫（驗）標準與法規，提高檢疫（驗）標準，並防上開發中國家產品傾銷。



突顯國產品之特色

(五)加強農產品消費保護法規

依據消費者保護法，政府對於商品之品質、衛生有督促維護之責任。農產品一般具有易腐之特性，其品質之良窳復影響人類健康甚鉅，宜對其消費加以保護。在我國面臨進一步開放農產品進口之際，許多國外農產品將以「冷凍」及「濃縮」等方式進口，再經「解凍」及「稀釋」後銷售，此類產品與新鮮產品與新鮮產品之性質不同，宜有明確標示，以保障消費者權益。

五．調整資源利用

台灣地區農業資源有限，為因應自由化之總體經貿發展，未來農業人力、土地及水資源均須做合理有效的調整利用。

(一)減少農業就業人口，培育農業專業人才

農業施政的對象不僅是生產物，更重要的是生產者。未來有關農民輔導的重要工作如下：

1. 培育農業人才：

統一規劃農漁民教育訓練體系，將青年農民、核心農民及推廣人員列為主要教育訓練及輔導對象，加強辦理中、短期農業專業訓練，使農業經營者能結合企業化、科學化和現代化的經營理念，以有效提昇農業經營效率。

2. 農民離農轉業：

未來，針對老年農民及耕地規模小且經營效率低之兼業農民、污染性高及破壞生態環境之農漁牧經營者，將加強輔導其離農轉業，加速農業人口之移出，使有限的農業施政資源集中輔導真正有志從事農業的農民。

3. 強化農業產銷組織：

整合重要農產品之農業產銷組織，以核心農民為主要對象，發揮整體運作之服務功能，並輔導建立現代化的農業產銷體系。對於各種農業產銷班基層組織，除加強培養核心農民經營管理能力外，並培育農村領導人才。

(二)調整農地利用

1. 加強農業生產區域之農地利用：

配合農村地區發展，推動農地利用綜合規劃，依據地區農業發展特性及農民意願，規劃農業生產區段，強化區段內農民組訓及農業生產環境之改善，建立適地適作模式，形成區域性經營規模，提高經營效率。

2. 建立合理租賃制度：

加速推動以業佃雙方合意訂定為原則之合理租賃制度，對訂定長期農地租賃契約、承租農地達一定面積者，給予獎勵、補助或協助其辦理長期低利貸款等優惠輔導措施，以促進農地流通。

3. 放寬農地農有限制：

有條件放寬農企業法人取得農地之限制，引進非農業部門之企業經營理念、資金、技術，從事技術密集、資本密集的農業生產與研發，以活潑農地移轉，加速農業產銷結構調整；積極修正相關法令，視需要階段性放寬承受農地之資格限制；長期而言，當國土規劃、防止土地炒作、土地使用管制及全國地籍總歸戶等相關措施完備後，農地承受人資格及身份之限制應可檢討廢除。

4. 適度變更農地用途：

鑒於當前經濟發展及國家各項重大建設之需，未來除依據農業生產結構之調整，保留適量農地以維護農業生產、自然生態保育及環境綠化等功能外，部份農地得在兼顧國土規劃與整體土地資源使用效率原則下，配合發展許可制之推動，調整現行非都市土地使用分區，針對不同分區訂定變更使用準則及機制。估計可轉用面積約十六萬公頃，惟農地之變更，應以不破壞農業生產環境為前提。同時，經同意變更使用之農地，應繳交關聯費，其中二分之一回饋農業部門以發展農業，其餘二分之一回饋地方政府從事地方建設。

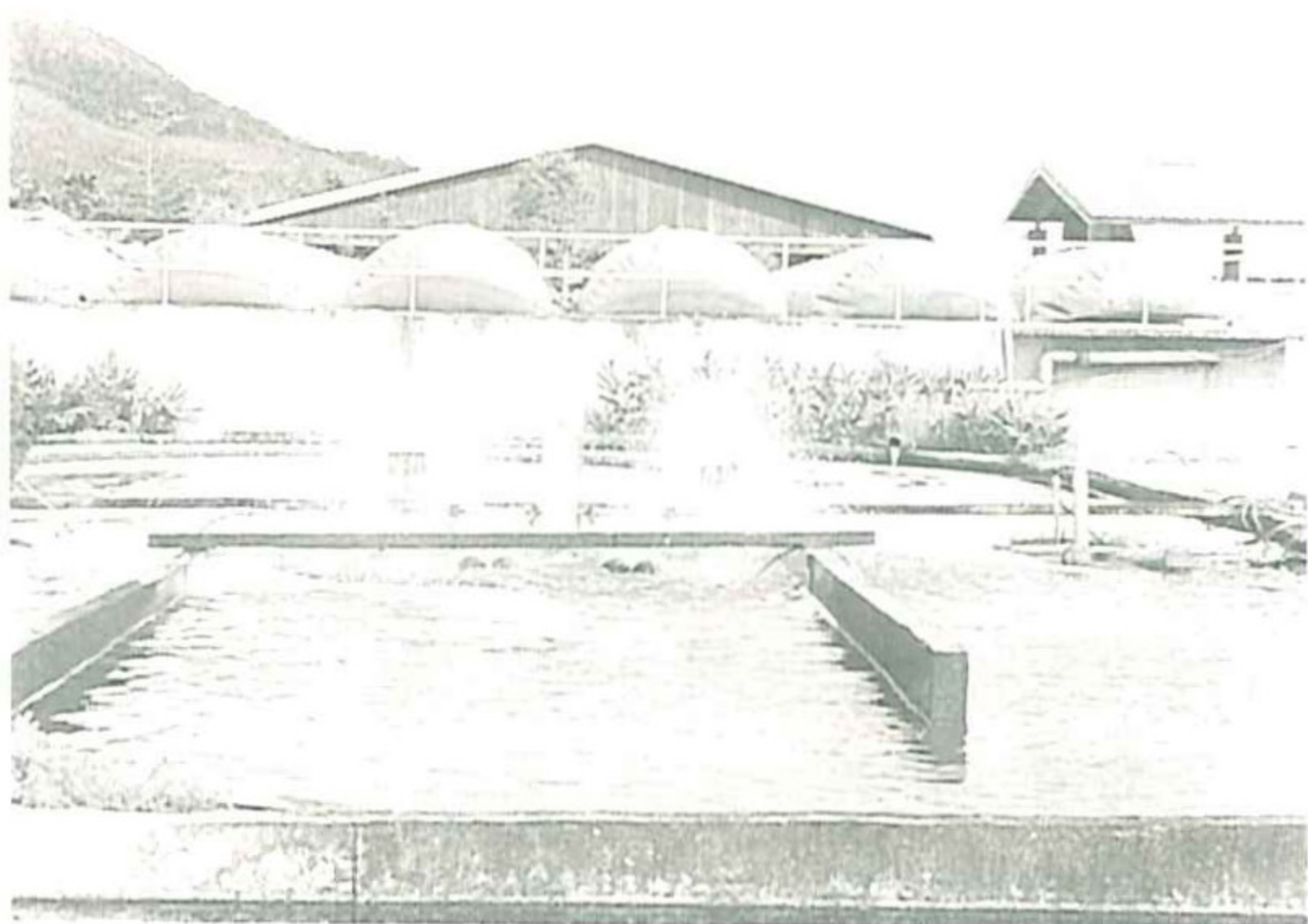
(三)調整水資源利用

1. 涵養地下水，確保地下水品質：

重視水田在自然水循環系統中對生態平衡之功能，獎勵稻田休耕時種植耐水之綠肥，以維持水田蓄水狀態，增進補注涵養地下水之功能；建立地下水水文地質資訊系統，有效管理地下水使用，加強水質監測，防止地下水受污染及鹽化。

2. 加強灌溉管理，防治水質污染：

改善水利系統，增加調配設施，提昇農田水利會之營運效能，輔導農民推行節約用水措施，善加利用回歸水，並改進地下水之利用方式，推廣旱作省水噴灌或滴灌；強化農業灌溉水質監控系統，依水污染防治等相關法規，取締污染源主，輔導畜牧場設置廢水、廢棄物處理設備，維護灌溉用水品質。



防治水質污染

3. 調整水旱田，節約農漁業用水：

依農業生產結構之調整，推動集團轉作，促進水田及旱作灌溉用水之合理分配及有效利用；改進漁業養殖技術，推動循環用水，減少魚塭單位面積之用水量。

4. 建立合理移用農業用水制度：

在兼顧糧食安全及生態環境之原則下，建立合理移用農用水之模式，包括移用之條件、數量、補償等；農業部門內則採取輪灌、轉作、休耕等配合措施，以求在和諧的方式下移用農業用水，支援民生或工業用水。

六．農民福祉因應策略

加入關貿總協後，各種農產品價格補貼、貿易保護手段之採用勢必受到限制，因此未來之施政將加強辦理增進農民福祉之措施，縮短

農民與非農民的所得差距。

(一)加強照顧老年農民福祉

為保障農民老年生活，本會已制定「農民年金保險條例（草案）」於八十三年三月報送行政院審議中，未來可能併入「國民年金」內作整體規劃，以基礎年金方式推動。為避免國民年金制度對農民權益保障不足，未來計畫再規劃建之農業經營者離農年金，以輔導老年農民適時退出生產行列，促進農業勞動力之年輕化。此外，在農民健康保險條例尚未實施「老年給付」前，先行研擬「老年農民福利金暫行條例」草案並經行政院審議完成，將於立法通過後公佈實施，針對年滿六十五歲以上確有需要之老年農民，每人每月發給福利金三千元，以加強照顧老年農民之生活。同時，將透過全民健康保險及農村醫療網，加強農民衛生保健。



加強照顧老年農民福祉

(二)加強農業天然災害救助

台灣地區四面環海，常易遭受颱風、豪雨或乾旱之害，農業生產之風險較高，將依據「農業天然災害救助辦法」，辦理災害現金救助，寬籌救助經費，擴大救助項目及提高救助金額，以減輕農漁民因天然災害所遭受之損失並迅速恢復生產，安定農民生活。

(三)加強農村建設

1. 整體規劃建設農漁村社區：

辦理農漁村綜合發展規劃及建設，成立整體指導性綱要計畫，依各地方發展特質辦理綜合規劃；以土地重劃方式辦理農村老舊社區更新，以便利農村建設，更新農村面貌；另利用國宅基金、農業發展基金或農建計畫補助農民新建或整建住宅，改善居住條件。



整建農宅改善居住條件

2. 充實農村文化及生活內涵：

利用現有鄉村文化及社區資源，發展鄉土藝術，發揮鄉村特有文化之優點；並改善公共活動之環境與設施，提高農漁民參與之興趣，提昇農漁村生活素質。



發展鄉土藝術

3. 發展都市農業

在都市或近郊之農業地區，輔導農民提供農地，供都市居民從事農業生活以體驗耕種及休閒之田園生活，並兼具教育意義，初期將辦理市民農園及農業公園兩項。

4. 改善農業金融，方便農民貸款：

將擴充農業貸款相關之基金額度，以應入關後相關產業發展與調整結構之需。另將於農業信用保證基金設立「農漁民融資輔導部門」，加強辦理農漁民信用保證業務。



發揮鄉村特有文化