

我國加入 WTO 對農業部門之影響 與因應對策

廖安定

行政院農業委員會

摘 要

經貿自由化、國際化是無界潮流，農業自由化亦難以例外，GATT 烏拉圭回合談判在 1994 年 12 月因農業自由化議題達成妥協而宣告圓滿結束後，WTO 會員國須履行依農業協定規範，自 1995 年起執行降低農產品關稅、開放市場、減少補貼等自由化之措施，並進行相關產業的調整，我國申請加入 WTO，亦面臨相關會員國要求開放農產品市場，執行 WTO 協定之壓力，由於我國屬小農經濟，生產規模狹小，國際競爭力相對偏低，未來加入 WTO 後，農業部門之衝擊甚大，惟有農民、政府，與相關業者均須同心協力，化危機為轉機，殊可持續農業發展。

關鍵詞彙：關貿總協定（GATT），世界貿易組織（WTO），農業協定

一、前言

加入國際經貿組織是政府既定之政策。我國自 1990 年元月申請加入關稅暨貿易總協定（GATT），GATT 理事會於 1992 年 9 月始受理我國入會申請案，並成立工作小組審查；由於 GATT 烏拉圭回合結束後，業於 1995 年元月成立世界貿易組織（WTO），並取代原存在之 GATT，但我申請加入 GATT 程序未及完成，已向 WTO 申請同意將我加入 GATT 工作小組，轉換過渡到加入 WTO 工作小組，以便完成後續加入 WTO 之工作。

未來加入 WTO 後，我必須遵守 GATT / WTO 自由市場經濟規範，履行談入會判減讓承諾，如降低農產品進口關稅，取消地區性進口限制、進口同意文件及管制售口等不符 GATT 規範之進口保護措施。此外，WTO 會員國亦要求我須比照已開發國家履行 GATT 烏拉圭回合農業協定、開放市場、削減出口補貼及境內價格支持等扭曲生產

與貿易之保護措施。由於農業生產本質不穩定，我國農業競爭力相對不足，這些貿易及農業保護政策之改變，影響我國農業部門業界之利益及未來農業發展，究竟加入 WTO 對我農業有何衝擊，政府如何因應，持續未來農業發展及照顧農民利益，乃是社會大眾關切之問題。

二、烏拉圭回合農業協定內容

GATT 烏拉圭回合農業協定乃是透過改革程序，建立一個公平及市場導向之農產貿易體制，其改革內容包括(1)市場開放；(2)削減境內支持；(3)減少出口補貼；及(4)食品衛生檢驗與動植物檢疫措施（SPS）四部分。在實施農業改革期間，WTO 會員國對前三項必須遵守承諾與減讓，實施減讓之架構按公式基礎計算，自 1995 開始實施，其中已開發國家執行改革期間暫定為 6 年，開發中國家為 10 年，未開發國家則免除此項減讓義務。此外農業協定明文規定設置農業委員會，監

督及檢討各會員國履行各項承諾執行之進度。由於達成農業協定長期自由化目標所作具體漸進削減支持與保護為一持續性之過程，會員國同意在執行結束前一年（1999年）就是否繼續此項農業改革舉行諮商。茲簡略說明農業協定之內容如下：

（一）市場開放方面

會員國經由下列措施逐漸達成開放農產品（不包括漁產品）市場：

1. 所有農產品進口關稅均須降低，以 1986 年 9 月 1 日開始舉行烏拉圭回合談判當年稅率作計算基期，已開發國家自 1995 年至 2000 年（6 年）平均削減關稅 36%，單項產品降幅至少為 15%；開發中國家自 1995 年至 2004 年（10 年）平均削減關稅 24%，單項產品降幅至少 10%。
2. 所有農產品關稅均須承諾受約束，除非與受影響國家諮商同意或給予補償，否則只能降低，不能提高。
3. 農產品非關稅措施關稅化除依本協定第四條第二項規定允許限量進口之特殊處理待遇與第五條採特別防衛措施（Special Safeguard Measurements, SSG）之產品外，農產品之非關稅措施一律透過公式加以轉換成透明化之「關稅等值」，並按已開發國家或開發中國家之減讓標準承諾降稅。
4. 實施「關稅化」之項目除了降低關稅外，必須在協定開始實施之第 1 年，開放相當於該國該項產品基期年消費量之 3% 作為最低進口量（Minimum Access），此一比率在第 6 年必須提高到 5%，且適用足以使貿易流通，較低之進口稅率。如現有進口量（Current Access）之比率已超過 5% 以上者承諾進口量不得減少。

5. 會員國對「關稅化」農產品如因進口產品急遽增加超過某一門檻數量或進口價格（以國內幣值計算）低於基期參考價格某一水準時，得採取特別防衛措施（SSG），允許暫時性立即另加徵額外關稅。惟特定產品採 SSG 須事先提出申請，如經同意後，未來發動時不必再經漫長之進口損害調查及審議程序及對國外予以補償，即可立即提高關稅，但須通知 WTO。

6. 允許特殊性之限量進口待遇，即基於糧食安全或環境保護等非貿易因素考慮，凡符合(1)該項農產品基準期（1986 至 1988 年）之進口量未及國內消費量的 3%；(2)自 1986 年以來未實施出口補貼；(3)對本項產品採取有效之生產限制措施等三個條件的農產品，得申請採取進口配額，暫緩實施關稅化之待遇。「已開發國家」之農產品及其加工品（例如日本稻米），在協定開始實施之第 1 年，必須開放進口數量相當於基期國內消費量 4%，隨後每年增加 0.8%，屆時至 6 年期滿為止，進口產品所占比率將達百分之八。至於「開發中國家」之主要糧食或環保初級產品（例如韓國稻米）第 1 年市場開放比率為 1%，第 2 年至第 5 年每年增加 0.25%，第 5 年為 2%，第 6 年維持 2%，第 7 年至第 10 年每年增加 0.5%，即第 10 年（2004 年）為國內消費量之 4%。

（二）關於削減境內農業支持方面

政府以編列預算或放棄財政收入之方式對農產品或其投入因素採取直接或間接之補貼或補助，足以造成扭曲農業生產及貿易之措施，均納入削減之對象，本內容大致如下：

1. 以綜合支持措施 AMS（Aggregated Measurements of Support）及約束承諾水準（Annual and Final Bound Commitment levels），做為各締約國境內農業支持削減之衡量指標。

我國加入 WTO 對農業部門之影響與因應對策

2. 以 1986 至 1988 年為計算基期，已開發國家在 6 年改革期間內，削減基期 AMS 20%，開發中國家 10 年削減幅度 13.33%。

3. 不會對生產及貿易造成扭曲效果或扭曲基礎之支持政策或措施無需列入 AMS 削減，但必須透過政府財政支持計畫進行，列舉說明如下：

(1) 開發中國家的投資性補貼 (investment subsidies) 及對低所得或資源貧乏生產者有利之農業投入補貼。

(2) 微量條款 (de minimis)：就某特定產品言，已開發國家及開發中國家之境內支持程度分別未超過基本產品總值之 5% 及 10%；如就一般共同性產品而言，指其境內支持未超過所有產品生產總值 5% 及 10%。

(3) 和平條款 (Peace clause) 此部分將 1992 年美國與歐體 Blair House 農業協議部份予以納入，即實施減產計畫之直接給付 (direct payments under production limiting programmes)，若符合下列三情形之一者，均可不必列入削減：

- (a) 依固定面積及產量為基礎之直接給付。
- (b) 未超過或少於基礎年產量 85% 或以下之直接給付。
- (c) 以固定牲畜頭數為基礎之直接給付。
- (4) 農業協定附錄二政府提供的服務性計畫豁

免項目：

- (a) 一般性服務：研究病蟲害防治、訓練、推廣、諮詢、檢驗、運銷、基層建設。
- (b) 糧食安全目的所為之儲糧計畫。
- (c) 國內糧食援助。
- (d) 生產者之直接給付 (包括後面 e 至 k 各項)。
- (e) 生產與所得分離式的直接所得支持。
- (f) 所得保險和所得安全計畫。
- (g) 自然災害救濟給付。
- (h) 經由生產者退休計劃提供結構調整協助。
- (i) 資源移出或生產者退休計畫的結構調整協助。
- (j) 投資援助之結構調整給付。
- (k) 環境保育計畫之給付。
- (l) 區域性協助計畫下給付。

(三) 關於出口補貼方面

削減出口補貼為農業協定市場自由化之重要部份，以 1986 年至 1990 年為計算基期，已開發國家 6 年改革期間 (1995 至 2000 年) 須削減出口補貼金額為基期 36% 及出口數量為 21%。開發中國家 10 年 (1995 至 2004 年) 須削減出口補貼之金額為 24%，出口數量為 14%。

農業協定減讓之內容與目標：

程度 減讓承諾	已開發國家	開發中國家	基期
市場開放	所有項目 (含關稅化項目) 之 關稅平均降幅為 36 %	所有項目 (含關稅化項目) 之 關稅平均降幅為 24 %	1986 年 9 月 或 (1986 ~ 1988)
	單項產品最低降幅為 15 %	單項產品最低降幅為 10 %	
國內補貼	降幅：20 %	降幅：13.33 %	1986 ~ 1988
	微量條款 5 %	微量條款 10 %	
外銷補貼	金額削減 36 %	金額削減 24 %	1986 ~ 1990 (1991 ~ 1992)
	數量削減 21 %	數量削減 14 %	
實施期間	6 年 (1995 ~ 2000)	10 年 (1995 ~ 2004)	

* 低度開發國家中國家不必進行任何減讓

產品在計算基期內未實施出口補貼或會員國。未承認有出口補貼提出削減時，未來則無法給予出口補貼。此外為解決美國與歐聯兩超級集團對削減出口補貼之爭議，如自基期（1986 至 1990 年）以後之出口補貼有增加時；彈性允許以 1991 至 1992 年出口補貼額度較高之期間作為減讓之起點。

（四）食品衛生與動植物檢疫（驗）措施協定部份

本協定關切食品安全和動植物健康之有關規範，鼓勵 WTO 會員在檢疫（驗）規範中找出調和性之國際標準，而非各國政府引進高於一般可接受之國際標準。因此會員國採取 SPS 措施應基於客觀和充份之科學分析及評估，對各國間相同或類似產品以及外國及本國產品間確保不採取獨斷性或不合之歧視性待遇，且不構成隱藏性之國際貿易障礙。並依透明化之原則，公布及通知法規措施，設立全國性之詢問處，以答復各國之詢問，及接受 WTO 之監督，WTO 設置 SPS 委員會，供各國就有關問題進行諮商，監督及解決糾紛問題。

三、參加世界貿易組織農業諮商之情形

我國加入 GATT / WTO 之農業諮商，是談判過程最艱辛之一環。各締約國提出關切之焦點，集中於要求承諾大幅降低農漁產品之進口關稅、取消非關稅進口保護措施、削減扭曲生產與貿易之各種補貼及不得藉動植物檢疫（驗）措施製造貿易障礙等四方面，但其要求市場開放之各項承諾，遠較 WTO 農業協定之減讓水準更高，迄今談判仍未完全結束，農業雙邊諮商之情形摘陳如下：

（一）降低農漁產品關稅方面

目前我農產品平均關稅水準約 21%，單項產品最高稅率為 50%，在與 WTO 會員國舉行雙邊諮商時，許多國家要求我農產品關稅降幅應達 50% 以上，且減讓後須約束所有農產品關稅，其最高稅率不得超過 20%，甚有要求在 10% 以下者，我方則提出 6 年關稅減讓計劃逐年降低關稅作為因應。經多次談判至今，我方大致同意已開放進口農產品之平均關稅加入 WTO 第一年降至 14.3%，第六年降至 12.3%，降稅後總體稅率水準介於日韓之間，以反映我經濟發展程度；至於個別產品六年減讓期間降幅最少 15%，最高關稅稅率由 50% 降至 35%。惟目前談判尚未完全結束，實際減讓幅度仍須視國內產業發展需要與最後談判結果而定。

（二）消除農產品非關稅措施方面

我目前農產品多已自由化，但尚有部份農產品採管制進口或限地區進口或核發進口同意文件等非關稅進口保護措施，各國皆於談判中要求我國應於入會前取消。經我與相關會員國多次諮商後，大致結果如下：

1. 管制進口農產品方面

- (1) 稻米為國內最重要之傳統糧食作物，加入 WTO 後開放措施可望爭取採烏拉圭回合農業協定（第四條）附錄五特殊處理規定，各國已同意比照日本採暫緩關稅化之「限量進口」模式，入會後之開放程度第一年為基期國內消費量之 4%（糙米 64,000 公噸），第六年進口量增加至 8%（128,000 公噸），進口方式將採國營貿易方式辦理進口。
- (2) 花生、鯖魚及雞肉等 20 餘種管制進口之農漁畜產品則視產業重要性與主客觀環境爭取實施進口配額，關稅配額及調整關稅直接開放等調整方式，逐步開放國內市場，目前與各國協商仍未結束，但開放市場之架構雙

我國加入 WTO 對農業部門之影響與因應對策

方已有共識。有關水產品方面，未來魷魚將比照韓國採取進口配額並於 1997 年開放；鯖、等漁產品將爭取「調整期」內提高關稅，並實施關稅配額制度；俟調整期結束後回歸課徵單一關稅。農畜產品方面，豬肉、馬鈴薯將加入後開放，並調整關稅，至於雞肉、雜碎、液態乳、花生、糖、東方梨、紅豆等敏感性產品將採爭取仿照 WTO 農業協定關稅化、或關稅配額調整之方式，惟各國認為部份產品關稅配額架構可談，但配額內之數量及稅率、進口方式與配額外之高關稅等問題，仍尚未完全解決。估計未來此類產品採取關稅配額制度時，配額外高稅率可望維持在 65 % 至 400 % 左右。但承諾最低進口量為基期消費量之 4 % 至 25 %，並採取低關稅進口。

2. 地區性進口限制農產品

此部分為歧視性措施，違反 GATT 最基本之最惠國待遇原則，普遍遭受各國強烈之質疑，若不解決，將造成我入會重大障礙。我國原盼爭取分年開放並逐年增加進口量之方式，惟不易獲各國認同，最後我已承諾來加入 WTO 後，蘋果、檸檬、葡萄、葡萄柚、李子、火雞肉塊及全鴨等所有地區性進口規定將予取消，並酌予調整進口關稅，此部分產品問題大致已獲解決。

(三) 削減農產品價格支持措施

我國農業政策對稻米、玉米、高粱、黃豆實施保證價格收購措施，另對蔗糖、菸草、釀酒葡萄亦由台糖公司及台灣省菸酒公賣局透過與農民契約方式實施保價收購制度。由於保價收購措施造成扭曲農產品之生產及貿易，在 WTO 農業協定中已被列為必須削減農業支持之對象。在 GATT / WTO 入會談判時，部份國家要求我入會前應完全取消。歷經我與多方之爭取，各國大致已接受我比照已開發國家在 WTO 農業協定減境內農業支持之減讓標準，未來加入 WTO 後，承諾六年內削

減基期農業補貼（以 AMS 計算）20 %。

四、加入 WTO 對農業部門之影響

WTO 成立的宗旨是達成貿易之自由化、公平化及透明化之長程目標，農業協定之長程目標是建立一個完全自由化之公平及市場導向之農產貿易體制。我國申請加入 WTO，雖可享受 WTO 會員國之公平貿易及烏拉圭回合談判自由化之好處，但我國亦須付出代價，承諾入會後降低產業之進口關稅，消除非關稅進口保護及減少扭曲生產與貿易之補貼措施。故就貿易保護與自由化理論而言，我加入 WTO 對個別產業之衝擊，端視其在國內外市場之競爭力而定；如該產業具國際競爭力，加入 WTO 將因享受各國自由化之好處而增加出口量、提高出口價格及廠商之利潤，未來該產業將更蓬勃發展。反之，如該產業在國際市場缺乏競爭力，則加入 WTO 後將因國內開放市場降低關稅而導致增加進口量，降低國產品價格，生產廠商造成虧損，而使該產業面臨之淘汰或調整之命運。

加入 WTO 對農業部門之影響將是弊多於利，目前我農產品年出口金額約 45 億餘美元，加入 WTO 可享受會員國在執行烏拉圭回合自由化之好處，目前我尚有出口能力之農產品如冬季蔬菜、花卉及葡萄、荔枝等農漁畜產品常因受到外國以實施檢疫為由之不公平貿易障礙而無法出口，且又缺乏正常有效申訴管道，未來亦可望透過 WTO 諮商或貿易糾紛仲裁之管道而增加出口。另一方面，我國農業因屬小規模經營型態，地狹人稠，耕作規模小，生產普遍缺乏國際競爭力，去年農產品之進口值已達 81 億餘美元，農產品進出口貿易逆差為 36 億美元，加入 WTO 後，因承諾降低進口關稅、削除非關稅保護及減少生產補貼等市場開放措施，將使得農產品貿易逆差及進口值再增加，進而使國內農產品總產量減少，降低農業產值及產品價格，影響農民利益。根據中華經濟研究院八十三年採用 CGE 總體模型

推估分析結果，如八十四年加入 WTO 加入後第六年（2000 年），將使農業部門總生產價值減少 1,000 億元，農業所得減少 9.1%，農業就業人口減少 13 萬人。另由其它研究資料結果顯示評估加入 WTO 對農業亦有相當之負面衝擊，如就農漁畜產業而言，加入 WTO 對農業部門之衝擊，以農作物部門之影響較大，依次為畜牧業及漁業，大致情形如表一。

表 1 加入 WTO 對農漁畜及食品產業之可能影響 (Y.P.R.)

自由化\產業	農業	漁業	畜牧業	食品業
1.降低進口關稅	(-)(-)(-)	(-)	(-)(-)	(+)/(-)
2.調整非關稅措施	(-)(-)(-)	(-)	(-)(-)	(+)
3.削減 AMS 及補貼	(-)(-)(-)	(-)	(-)	(+)
4.減少出口補貼	(-)	NA	NA	NA
5.SPS 標準化	(+)/(-)	(+)/(-)	(+)/(-)	(+)/(-)

符號說明：(+)正面影響；(-)負面影響；NA 無出口補貼。

(3)隨時掌握對我談判有利之資源或籌碼，如對外投資合作及中韓水果等值交易等，降低對手國對談判之需求，結束雙邊農業諮商。

2.關稅調整策略

(1)爭取加入 WTO 之農產品關稅減讓方式，採取六年五年階段農產品降稅時間表，逐年降稅，以利產業之調整。

五、加入 WTO 農業部門因應對策

加入 WTO 後，農業部門將因市場自由化保護措施減少受到衝擊，未來政府在政策上扮演保護之角色逐年降低，農民必須承擔生產之風險加大，為求未來農業之持續發展，政府之因應對策，對外運用貿易談判機會，盡量爭取產業面臨自由化調適之時間與空間；在境內措施方面則加強公共投資，改善農業體質、調整產銷結構及提高國產品國際競爭力等創造有利於未來農業經營之環境，僅摘陳其重點如下：

(一) 調整農業邊境保護措施方面

1.整體談判策略

- (1)爭取以漸進自由化方式降低關稅，開放市場提供產較長調整期間。
- (2)爭取一次減讓，解決各國我要求我加入 WTO 付入會費及履行烏拉圭回合農業協定減讓合併實施。

(2)爭取加入 WTO 後農產品降稅底線為整體稅率調降至與我經濟發展程度相當水準，或介於日本與韓國之間，未來加入 WTO 後六年降幅約 40% 左右。

(3)個別農產品稅率視未來產業發展需要彈性調整，加入 WTO 六年內降幅最低為 15%，最高稅率降至 35% 以下，並考量調整產業上下游合理之稅率結構。

3.非關稅措施調整策略

(1)稻米可爭取比照農業協定關稅化模式，承諾加入 WTO 六年內進口基期國內消費量之 3% 至 5% 作為最低進口量，並以低稅率進口。或仿照日本採暫緩關稅化之進口配額，六年內開放進口基期國內消費量之 4% 至 8% (約糙米 6.4 萬公噸至 12.8 萬公噸)。進口方式爭取由糧食局統辦進口調節撥售，穩定國內市場產銷秩序，但允許少量標售由進口商進口後逕往市場販售。

(2)花生、紅豆、糖、蒜頭、雞肉、液態乳、雜

我國加入 WTO 對農業部門之影響與因應對策

碎等十餘項敏感產品爭取合乎 WTO 農業協定之關稅化措施，實施關稅配額制度；即將非關稅保護程度轉化成關稅等值後，並承諾最低進口量為基期消費量之 4% 至 8%，以不高於現行稅率，調整期限暫定為六年。未來調整期內逐年降低配額外進口關稅或增加低稅率之配額進口量，至於實施六年調整期滿後，視 WTO 下一回合農業談判情形再作檢討。

- (3) 鯖、
、
、魷等四項管制進口之水產品不屬於 WTO 農業協定之產品範圍，將衡量產業競爭力，魷魚將於 1997 年或加入 WTO 開放，其餘三項仿農產品爭取六年調整期內實施關稅配額，期滿恢復採單一稅率。
- (4) 豬腹
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) 馬鈴薯、木瓜、其它柑桔類果實（不包括柳橙、葡萄柚、椪柑、檸檬等柑桔類）、蕃石榴、鴨肉塊等五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，權衡未來產業發展需要爭取符合 WTO 規範不具歧視且可調整之關稅配額制度增加進口總量，且不減少各國既有進口量實績，有困難則予以單純化處理直接開放進口。

4. 進口救濟措施

為防止因承諾減讓關稅，開放市場導致國外農產品大量進口或進口價格下跌，致使我農業遭受嚴重損害或有嚴重害之虞，影響國內產業調整，可採取以下措施：

- (1) 一般性農產品依 GATT 第十九條規定或 WTO 防衛協定之規範，採取暫時性提高關稅或限量進口或關稅配額等進口救濟（SG）措施。
- (2) 管制進口予以轉換為關稅化或關稅配額之農產品可爭取依 WTO 農業協定第五條之規定採取以數量或價格為基準，暫時性權宜之緊急特別防衛措施（SSG），及時提高進口關稅避免國外產品大量或低價進口影響農

民權益。

- (3) 非關稅保護產品自由化諮商時如無法爭取 SSG 時，可另依 GATT 第 22 條規定，運用諮商程序爭取介於 SSG 與 SG 兩者間之預防性之准特別防衛措施，避免大量進口。

（二）調整境內農業保護措施方面

1. 調整農產品保價收購政策，逐步實施生產與所得分離政策

現行政府實施保證價格收購之農作物有稻米、玉米、高粱、大豆、釀酒葡萄、菸草及蔗糖共七項，其中後三項係透過公營事業單位以契約保價收購方式辦理，由於這些產品缺乏國際競爭力，收購價格高於國際價格形成補貼，我已承諾未來加入 WTO 後之六年內削減基期農業補貼總額度（以 AMS 計算）之 20%，未來故此類產品之價格政策必須配合調整，兼顧農民利益與對外承諾。

政府在執行農產品之價格政策調整時，在達成六年削減 AMS 20% 之目標下可就產品重要程度彈性處理。稻米為最基本之糧食作物，為維護稻農收益及糧食安全，可於加入 WTO 後某一段期間內暫維持現行保價收購制度，期滿後以調整為補償性之給付政策，逐年降低保證價格，降低部份改以直接給付，補償農民。惟為配合稻米允許限量進口，稻田宜休耕轉作綠肥作物，適當減少稻米生產量。玉米、高粱、大豆因國內產品每公斤收購價格超過進口成本二至三倍，生產缺乏效率形成資源浪費及加重政府之財政負擔，未來將列為優先削減對象，即逐年減少收購並於適當期間內優先取消雜糧保價收購制度，代之以直接給付、補償農民之收益。至於菸草、釀酒葡萄立法配合六年削減 AMS 20%，將於加入 WTO 後適當期間內停止辦理製作收購，由政府菸酒公賣利益中提撥經費，補償契約農戶之損失。至於蔗糖製作保價收購制度可按其 AMS 平均削減 20%，並由台糖公司優先減少之自營農場之蔗作面積抵充，以減少影響契約蔗農之利益及避免蔗農被迫

大量轉作造成排擠效果，影響其他農作物轉作之調整。

2.改善農業經營結構，提昇產業之競爭力

面臨未來加入 WTO 自由化環境下欲求持續發展農業，勢必改善農業經營環境擴大農場經營規模，調整農業產銷結構，提昇農業之體質及國產品之國際競爭力。未來改善農業之經營及產銷策略包括①提供現代化農業經營之環境，促進產業企業化、活潑化，加速農業升級；②整合農業科技，提高農產品品質及農業生產力，降低產銷成本；③發展本土特產，及生產精緻化及符合安全衛生之農產食品，擴大市場需求；④建立消費者導向之產銷體系，整合農民團體之產銷職能，加強提供農產品之市場資訊；⑤強化國產品運銷管道，積極拓展外銷市場。國內農林漁牧產業宜朝以下方向調整：

- (1)農糧方面：基本策略應改善農作物耕作環境，擴大農場經營規模，以利提高機械作業效能及降低生產成本。稻米生產以維持供需平衡為目標，稻作面積與生產量將隨進口量增加略為降低，將著重拓展良質米之生產。雜糧作物之生產將逐年減少，部分土地將輔導休耕或轉作。園藝作物方面，將強化果蔬產銷對策，建立產銷平衡體系，配合消費市場需求，發揮本土特性，提高產品品質，以提昇市場競爭力。
- (2)漁業方面：遠洋漁業將擴大推動國外漁業合作；近海漁業將積極培育漁業資源，改善生產環境；沿岸漁業將發展栽培漁業，建立漁業全權管理制度；養殖漁業將發展集約化、自動化經營方式，並建立品牌，拓展國內鮮銷市場。
- (3)畜牧方面：推動牧場現代化之企業經營，加強產銷經營之垂直整合與水平整合，提供必需之低利融資，降低產銷成本。並輔導提昇畜產品加工及運銷技術；建立及嚴格執行畜產品之衛生安全品質控制。此外，將繼續改進畜產廢水廢棄物處理效率，以降低畜牧事

業之社會成本。

- (4)食品加工業方面：研究開發提昇食品加工技術，生產優良品質且符合安全衛生之營養食品及外食消費產品；擴大國產食品之國內外市場需要，辦理融資輔導食品工廠設備之合理化及現代化，加強生鮮食品之運銷設施；加強落實國產及進口食品之安全標示、貫徹執行及對違法加強取締。

3.促進資源有效利用

- (1)減少農業就業人口，培育農業專業人才

目前農業就業人口達 97 萬人，佔總就業人口之 11 %，較美歐日本等先進國家之比例高出甚多，且兼業農民偏高。未來針對高齡化農民及耕地規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及其僱用人員，加強輔導其離農或轉業。未來培育青年農民、核心農民及專業農民將列為主要輔導對象，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)調整農地利用環境，全面檢討改善農地農有農用制度

目前農地 80 餘萬公頃，隨著市場自由化及產業調整，農地降必須作有規劃之釋出外，未來仍需保留適量農地，以維護農業生產、自然生態保育與環境綠化之功能。惟為兼顧經濟發展及公共建設之需要，農地釋出得經整體性規劃依法轉用；並促使廢耕休閒及釋出農地等作為合理化之利用及提供情報、諮詢服務。至於繼續做為農業使用之農地多已完成重劃，但因坵塊面積普遍太小，不利機耕作業及缺乏現代化農業經營之規模經濟，未來政府應作最有效之規劃及調整，寬籌資金進行公共投資，整合擴大農地坵塊，改善耕地經營環境，並設法在農地農用之原則下突破現況，予以放寬農地買賣制度，建立較活潑化擴大農用地經營形態，以利未來共同經營，降低生產成本。

我國加入 WTO 對農業部門之影響與因應對策

(四) 農產品受進口損害救助策略

加入 WTO 後，為使市場自由化後，國外農產品大量進口對農民收益造成嚴重害時可得到適當救助。政府已於八十四年元月核定修正公告「農產品受進口損害救助辦法」；並配合研擬修正「農產品受進口損害救助基金管理運用辦法」修正草案，擴大救助產品範圍，並彈性放寬救助之審查認定標準，寬籌救助基金經費，彌補農民之損害。惟七十九年提出此項因應自由化之救助措施，其申請、調查、審議等作業程序均仿照 GATT 第十九條對一般產品遭受進口損害時採取提高關稅等邊境進口救濟之架構。由於採取提高關稅之救濟措施涉及與 GATT 締約國履行談判減讓之義務，處理申請作業繁複，審查程序曠日廢時，以致無法發揮即時救濟之效果，而為 GATT 會員國詬病。就農產品而言，因其生產富季節性及易腐性，援用上述漫長程序處理境內的收購貯藏等進口救助措施緩不濟急，且無法發揮積極主動及事前及時調整之功能，亦不能對受害者予以現金救助。雖八十二年配合經濟部貿調會成立，農產品受進口損害救助辦法業經研擬修訂，但申請作業及審查程序等基本架構及運作方式及期程仍無法改變，致形成此項措施立意良好，卻難以有效執行及落實，未來必招民怨。為圖長遠之計，或可將進口損害救助併入農產品產銷失衡緊急處理措施中，並予以制度化加強辦理，爭取救助時效。至於對預期加入 WTO 後可能受衝擊產業全盤檢討其競爭力高低規劃予以淘汰，轉業或預作產業結構調整，預期不具競爭力而須調整時，似宜寬籌經費提早進行，不必等待未來進口大量增加，造成損害，再予調整或救助。

(五) 增進農民福利策略

農業經營不僅是一種產業經濟活動，亦涉及糧食安全、國土保安，水土涵養之生態環境保育等外部經濟效果。且農業受自然因素影響極大，其產銷供應與價格均不穩定，與工業生產亦不盡

相同，故不能單純以經濟之策略解決農業及農民問題，亦須加強顧農民福利如下：

1. 建立農民年金制度

立法院已於去年五月通過老年農民年金暫行條例，對象年滿六十五歲以上老農每月發給津貼三千元為保障農民老年生活，政府進一步已研擬農民年金保險條例草案函報送行政院轉送立法院審議。未來配合農業現代化之經營，將鼓勵老農離農納入年金保險制度，擴大農場經營規模與促進農村勞力年輕化。

2. 加強農業天然災害救助

臺灣地區農業生產之災害風險特別高，將寬籌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。尤其對產銷較不穩定之蔬菜水果，應設置果菜安定基金，減少市場價格波動。

3. 加強農村建設

配合農業生產、農村生活及自然生態環境的需要，導引農村社區建設成為農村居民多功能的生活中心，發揮農村多元化的機能，將以地方生活圈、產業發展與農村實質建設為基礎，對農村社區做整體規劃。

六、結論

申請加入 WTO 是政府既定的政策，未來加入 WTO 後雖可享受 WTO 體制下公平貿易及各會員國在 GATT 烏拉圭回合談判減讓之好處，但入會我國亦必須付出代價，承諾遵守烏拉圭回合農業協定之減讓，大幅降低農產品進口關稅，削減非關稅進口保護及農業補貼措施，未來我國農業及食品業處於 WTO 自由貿易體制下經營，其遭受自由化衝擊將無法避免。雖然我農業部門生產技術水準甚高，但生產資源較受限制，產品生產成本相對偏高，亦普遍缺乏價格效率及國際競爭力，

為減少加入 WTO 對農業、食品業農民利益受到不利之衝擊，未來政府、業者與農民必須妥善調整因應，謀求未來農業及食品業之持續發展。

加入 WTO，政府在保護農業及食品業角色降低，農民及業者自行承擔風險增加，此對國內農業及食品產業之發展而言是危機，也是加速轉型之契機；短期內自由化將對國內農業部門造成某一程度不利衝擊，但長期而言，如因應得宜，可改善我國農業體質及產銷結構，有助於農業資源之合理分配與有效運用及促進產品活潑化。未來政府須健全農政單位組織職掌，調整農產貿易管理及保證價格政策，及時實施進口救濟、協助改善農業經營及產銷結構，提昇農業體質等措施，創造我國農業獲得適度發展之空間。此外，農民、業者與政府亦須同心協力整合農業生產技術，健全農產品之產銷體系，及強化市場有價值資訊，改善農業體質，降低產銷成本，提昇競爭力，並增進農民福祉，重新塑造未來農業與食品業發展之契機。

(本文不代表作者服務單位意見，文責由作者自負。)

參考文獻

1. 廖安定，1991，GATT 有關農業之規範與問題，農委會 GATT 研討會專輯。
2. 廖安定，1993，GATT 烏拉圭回合農業協議之內容與建議，農委會業務全報。
3. 廖安定，1995，加入 GATT / WTO 對台灣農業之衝擊與因應措施。
4. 廖安定，1996，加入 WTO 對農業及食品業之影響與因應策略，全國工總研討會。
5. GATT, 1994, The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, GATT Secretariats, Geneva.