

調 查 報 告

壹、案由：據審計部104年度中央政府總決算審核報告，行政院農業委員會賡續推動各項產業調整對策與拓展農產品國際行銷，惟農產品仍持續發生貿易入超，國際行銷拓展計畫整體表現未如預期等情案。

貳、調查意見

農業為立國之本，是社會安定及國家發展之基礎，隨著工業與科技業的蓬勃發展，農業對國家經濟貢獻雖逐漸降低，但由於農業一直扮演國家糧食安全與資源永續之重要角色，因此農業發展仍為多數國家所重視，現除求滿足自給率外，因國際局勢的改變，農產品貿易已成為各國致力之產業課題。

我國自西元2002年加入世界貿易組織(World Trade Organization，下稱WTO)後，因市場開放，開啟我國農產品外銷之管道，但也由於農產品貿易自由化，我國必須面對世界各國農產品之競爭，因此農產品品質及安全、生產模式、產業結構、行銷策略……等，成為外銷成效之重要關鍵，有賴政府機關主政及輔導。行政院農業委員會(下稱農委會)為因應此世界貿易局勢，先後於民國(下同)93年至103年間陸續推動多項計畫(方案)，惟據審計部104年度中央政府總決算審核報告指出，近年我國農產品持續發生貿易入超，且相關計畫(方案)執行成效未如預期，以及所選定之主力或具外銷潛力產品，出口成長率趨緩……等情事，有究明之必要，爰經本院財政及經濟委員會決議推派調查。

本案經審計部教育農林審計處簡報說明¹後，為實地

¹ 本案立案調查後，審計部教育農林審計處於105年11月4日向調查委員簡要報告案情；本報

瞭解台灣優良農產品標章(Certified Agricultural Standards, 下稱CAS標章)之驗證與推廣情形，於106年1月16日赴財團法人台灣優良農產品發展協會(下稱CAS協會)履勘；復於同年2月2日及3日赴蘭花生物科技園區、石斑魚養殖場及毛豆生產區，瞭解該等主力外銷產品之生產及出口情形；另於同年3月1日赴台灣國際農業開發股份有限公司(下稱台農發公司)探究其籌設緣由、任務及農產品外銷策略；嗣於同年3月8日詢問農委會陳吉仲副主任委員、國際處林家榮副處長暨相關主管人員，另因涉及農業勞動人力及外銷農產品行政作業相關問題，爰一併請勞動部勞動力發展署(下稱勞動部勞發署)跨國勞動力管理組薛鑑忠組長、經濟部標準檢驗局王聰麟副局長、衛生福利部食品藥物管理署(下稱衛福部食藥署)潘志寬組長、經濟部國際貿易局(下稱國貿局)胡啟娟組長暨相關人員到院說明，業調查竣事，茲綜整調查意見如下：

- 一、農委會為推動我國農產品國際行銷，自93年起陸續推動多項計畫(方案)，迄105年底止，執行數達34億7,248萬餘元，惟我國農產品長年以來不僅持續呈現貿易入超現象，且逆差趨勢日益嚴重；另該會為避免外銷市場過度集中於中國大陸，爰推動新南向農業政策，然近年中國大陸一直為我國農產品之第一大外銷市場，在未能維持現有主要外銷市場與實績之情形下，如新南向農業政策未能補足此一缺口，我國農產品出口值勢必大幅衰退，貿易入超情形將更趨嚴重，均有待檢討改善。

(一)據審計部104年度中央政府總決算審核報告及提供本院資料，我國自西元2002年加入WTO後，開啟我國

農產品拓展外銷的良機，但也由於農產品貿易自由化，內銷與外銷之藩籬逐漸撤除，我國農產品即開始面對國際市場多元化與自由化的衝擊。爰此，農委會自92年起陸續推動多項農產品國際行銷計畫(方案)，包括：93年至103年之「加強農產品國際行銷方案」、「加強農產品全球佈局行銷計畫」、「強化農產品全球市場深耕計畫」，以及104年至108年之「農產品國際拓展行銷計畫」等。

(二)查農委會執行「加強農產品國際行銷方案」、「加強農產品全球佈局行銷計畫」及「強化農產品全球市場深耕計畫」之決算數，分別為新臺幣(下同)10億5,244萬9,000元、10億3,392萬9,000元、11億1,749萬3,000元，另104年及105年「農產品國際拓展行銷計畫」之決算數分別為1億3,646萬2,000元及1億3,215萬4,000元，亦即自93年至105年止，該會辦理我國農產品國際行銷之相關費用達34億7,248萬7,000元，詳如表1。

表1、農委會推動農產品國際行銷經費情形

單位：新臺幣(千元)

計畫名稱	年度	預算數	決算數	執行率(%)
加強農產品國際行銷方案	93	541,435	317,612	58.7
	94	704,000	349,421	49.6
	95	836,300	385,416	46.1
加強農產品全球佈局行銷計畫	96	458,429	374,735	81.7
	97	478,545	315,354	65.9
	98	447,799	343,840	76.8
強化農產品全球市場深耕計畫	99	361,138	276,073	76.4
	100	360,000	310,203	86.2
	101	240,000	191,605	79.8

	102	216,000	189,229	87.6
	103	191,605	150,383	78.5
農產品國際拓展行銷計畫	104	216,000	136,462	63.2
	105	146,838	132,154	90.0
合計		5,198,089	3,472,487	66.8

資料來源：審計部及農委會。

(三)惟據審計部說明，農委會上開計畫之主要年度績效指標及實際執行情形如下：

- 1、93年至95年推動「加強農產品國際行銷方案」，其年度績效指標，相較92年度，預期第1年度出口值增加11.70億美元，第2年度及第3年度預期增加22.30億美元及31.90億美元，惟實際執行結果，93年度出口值僅較92年度增加3.10億美元，94年度僅較93年度增加0.28億美元，95年度則不僅沒有成長，反而較94年度減少2.82億美元；質言之，各年度實際執行情形，均未達績效指標。
- 2、96年至98年推動之「加強農產品全球佈局行銷計畫」，績效指標為出口值每年成長3%、7%及10%，3年要成長20%；但實際執行結果，96年度及97年度之成長率分別為4.10%及12.15%，雖有達年度計畫目標，然98年度較97年度衰退16.68%，其衰退幅度甚至高於96年度及97年度之成長率。
- 3、99年至103年推動之「強化農產品全球市場深耕計畫」，選定29項主力或具外銷潛力農產品(100年調整為33項)，績效指標為該等農產品99年度較98年度增加1,000萬美元、100年度至103年度則為出口值年成長率達10%；實際執行結果，99年度及100年度均達計畫目標，惟101年度至103年度因鰻魚出

口衰退，影響出口值，故均未達計畫目標。

4、104年起推動之「農產品國際拓展行銷計畫」，績效指標為農產品出口值每年成長5%，108年出口值達2,100億元(約70億美元)。104年度實際執行結果，出口值為48.75億美元，較103年度的52.68億美元衰退7.46%。105年度執行結果，據農委會查復²，農產品出口值為46.73億美元，較104年度的48.75億美元衰退4.14%，換言之，105年度出口值不僅未達到5%成長率，反而衰退4.14%。

(四)查92年至105年我國農產品出口值，92年至103年間除98年度年成長率明顯衰退16.69%、95年度及102年度略衰退7.90%及0.26%外，整體而言，呈現成長趨勢，自92年度的32.43億美元增至103年度的52.68億美元，惟近2年出口值分別為48.75億美元及46.73億美元，年成長率連續衰退，詳如表2所示。由上可徵，農委會各階段計畫(方案)大多未能達績效指標，且近2年農產品出口值連續衰退。

表2、近年我國農產品出口值及年成長率
單位：億美元；%

年度	農產品出口值	年成長率
92	32.43	-
93	35.54	9.58
94	35.82	0.79
95	32.99	-7.90
96	34.34	4.10
97	38.52	12.17
98	32.09	-16.69

² 農委會106年3月7日農際字第1060062213號函。

年度	農產品出口值	年成長率
99	40.26	25.46
100	46.79	16.22
101	50.98	8.95
102	50.85	-0.26
103	52.68	3.60
104	48.75	-7.46
105	46.73	-4.14

資料來源：審計部及農委會

(五)至於92年至105年我國農產品進口情形，92年度進口值為78.29億美元，每年持續成長，至103年度已達156.55億美元，成長率達92%，已將近1倍之多，而104年度及105年度進口值則略微下滑，惟仍分別高達145.13億美元及142.19億美元。進一步瞭解貿易出入超情形，自92年以來，每年均呈現貿易入超狀況，92年度入超值為45.86億美元，往後每年入超值逐漸擴大，至103年度入超值達103.87億美元，為92年度的2.3倍，而近2年度入超值也高達96.38億美元及95.46億美元，詳如表3所示，顯見我國自加入WTO後，農產品貿易入超日益嚴重。

表3、近年我國農產品出口及進口情形

單位：億美元

年度	農產品出口值	農產品進口值	出(入)超總值
92	32.43	78.29	-45.86
93	35.54	88.62	-53.08
94	35.82	93.55	-57.73
95	32.99	94.35	-61.36
96	34.34	104.71	-70.37

年度	農產品 出口值	農產品 進口值	出(入)超 總值
97	38.52	121.39	-82.87
98	32.09	100.76	-68.67
99	40.26	127.93	-87.67
100	46.79	148.83	-102.04
101	50.98	147.17	-96.19
102	50.85	148.26	-97.41
103	52.68	156.55	-103.87
104	48.75	145.13	-96.38
105	46.73	142.19	-95.46

資料來源：審計部及農委會

(六)農委會表示³，我國農產品外銷面臨供貨品質及數量不穩、價格競爭、缺乏持續性外銷市場消費需求、目標市場集中於中國大陸，拓展新市場不利……等問題，故現推動「新農業創新推動方案」。該方案於105年12月8日經行政院第3526次院會通過，以創新、就業、分配及永續為原則，且以建立農業新典範、建構農業安全體系及提升農業行銷能力等為主軸，並推動10項重點政策，其中與農產品國際行銷相關策略為新南向農業及輔導成立台農發公司，冀積極拓展東協、南亞、紐西蘭及澳洲等新興市場，避免外銷市場過度集中於中國大陸。

(七)惟查100年至105年我國農產品於前5大外銷市場之銷售情形，自102年度起，中國大陸成為我國第一大外銷市場，該年度出口值達9億2,213萬美元，且100年至104年間，出口值逐年增加，復104年度除中國大陸年增率0.29%外，外銷至日本、香港、美國及越南等國家之農產品出口值均呈現負成長，詳如表4所示，顯見中國大陸市場牽動我國農產品整

³ 農委會於本院履勘CAS協會時簡報及說明之意見。

體外銷實況；然農委會現積極發展新南向農業，冀拓展南亞外銷市場，但現階段多處於評估目標市場及相關產品中，且所輔導成立之台農發公司，據本院履勘得知，該公司106年度預估營業額為12億元，為達此目標，優先選擇鳳梨釋迦、香蕉及鳳梨等高單價產品，且目標鎖定為日本及南韓等先進國家，並非新南向國家；因此農委會於未能維持現有外銷市場與實績之情形下，如新南向農業政策未能補足此一缺口，我國農產品出口值勢必大幅衰退，貿易入超情形將更趨嚴重，此可由105年我國農產品外銷中國大陸之出口值，年成長率首次衰退(-9.39%)，以及全年出口總值較104年減少4.14%等現象，略見端倪。

表4、近年我國農產品前5大外銷市場出口值及年成長率

單位：千美元、%

年 國家	出口值						年增率				
	100	101	102	103	104	105	101	102	103	104	105
中國 大陸	678,015	795,161	922,130	997,658	1,000,581	906,600	17.28	15.97	8.19	0.29	-9.39
日本	1,020,185	1,081,764	829,225	832,798	776,739	797,131	6.04	-23.35	0.43	-6.73	2.63
香港	472,485	514,550	522,302	535,536	476,861	387,729	8.90	1.51	2.53	-10.96	-18.69
美國	451,233	471,795	472,648	502,323	497,366	515,602	4.56	0.18	6.28	-0.99	3.67
越南	373,234	346,150	388,439	503,788	443,286	412,392	-7.26	12.22	29.70	-12.01	-6.97

資料來源：審計部、農委會

(八)綜上，農委會為推動我國農產品國際行銷，自93年起陸續推動多項計畫(方案)，迄105年底止，執行數達34億7,248萬餘元，惟我國農產品長年以來不僅持續呈貿易入超，且逆差趨勢日益嚴重；另該會為避免外銷市場過度集中於中國大陸，爰推動新南向農業政策，惟近年中國大陸一直為我國農產品之

第一大外銷市場，在未能維持現有主要外銷市場與實績之情形下，如新南向農業政策未能補足此一缺口，我國農產品出口值勢必大幅衰退，貿易入超情形將更趨嚴重，均有待檢討改善。

二、農委會為避免農產品外銷市場過度集中於中國大陸，推動農業新南向政策，冀以技術輔導方式，將產品輸銷至目標國家，惟我國蘭花及石斑魚等2項主力外銷產品，因養殖技術外移，致衝擊外銷產值，代價慘重，該會現推動新農業政策時，應記取此慘痛教訓，避免重蹈覆轍。

(一)農委會為推動農業新南向政策，成立「農業新南向工作小組」，並選定優先推動項目與推動策略，以產業鏈配套措施，考量維持我國農業競爭力與避免對我產業造成影響等原則，逐步落實新南向政策目標。據該會查復⁴，目前擇定優良作物生產體系、動物(含水產)疫苗及飼料添加物、生物農肥料、水產養殖、畜禽種原、農業設施(含光電設施)、種子種苗、水土保持、坡地防災及水利、灌溉技術、清真食品、建立境外生產基地、農機、檢測檢驗技術、農漁畜產品及加工品等13個項目，就推動國家、推動策略及可配合之相關廠商等擬具計畫，擴展我國農業之海外市場效益，將優質生鮮農漁畜產品、各種農產加工食品、農業技術、種子種苗、肥料農藥等農業資材、溫網室設施及整場輸出之智能農業等，推廣至新南向目標國家。另本院於履勘CAS協會時，關於農業新南向政策，農委會表示，因東南亞氣候與我國相似，其農產品品項與我國之重疊性高，故僅外銷農產品至東南亞國家有其困難性，因此須藉由搭

⁴ 農委會於本院106年3月8日詢問時提供之資料。

配農業技術，亦即以產品與技術結合之方式，行銷我國農業。

- (二)復查農委會已規劃參與第9屆亞洲國際集約化畜牧展覽會、第3屆東協泰國國際農業機械博覽會，以及參加中華民國對外貿易協會於印尼、菲律賓及馬來西亞辦理之臺灣形象展；該會另將持續針對越南、新加坡、菲律賓之微生物製劑、伴侶動物食品、動物用疫苗及飼料添加物等項目，進行產業研究分析，並運用已建立之國際聯結管道，如越南動物科學研究院與農業科技學院，以及印尼茂物農業大學與印尼農漁業合作社，洽談媒合農業技術需求，並與馬來西亞農業研究發展院建立連結與合作，以加速農業技術與資材進入目標國家，拓展臺灣農業科技國際市場。
- (三)惟查近年我國蘭花外銷至中國大陸情形，90年至96年間，每年中國大陸均為我國蘭花的前10大出口國之一，96年以後，中國大陸進口我國蘭花之數量大幅減少，不曾再為年度前10大出口國；此問題原因，據農委會查復略以⁵，中國大陸蘭花市場自西元2000年開始發展，同時搭上設施農業一併發展之便利，至西元2005年，中國大陸蘭花產業幾近遍地開花，南自南海，北至吉林、內蒙古等地，均可見各地方政府投入大量資源，同時臺商也提供許多技術、設備及產品等相關之商業秘密，成就了中國大陸的蘭花產業與產能。另關於我國石斑魚外銷至中國大陸情況，自100年起，出口數量逐年增加，但105年出口數量為10,357公噸，較前一年度減少3,000公噸，衰退23%；據農委會說明，中國大陸

⁵ 農委會於本院106年3月8日詢問時提供之資料。

在石斑魚繁殖、越冬養殖、飼料研發、病害防治等方面，已有相當進步；另本院赴屏東縣石斑魚養殖場履勘時得知，低溫養殖環境病害較多，且石斑魚攝餌少致成長慢，對於低溫環境忍受力較差，爰越冬技術為石斑魚養殖重點，我國擁有此重要繁殖技術，因此在兩岸漁業競合中仍保有重要優勢，但後來我國此養殖技術外移至中國大陸後，其已能提升石斑魚越冬存活率，產量大增，甚至後來居上，因而衝擊我國石斑魚出口至中國大陸之量能。由上可徵，蘭花及石斑魚為我國出口值最大之農產品，卻紛紛面臨技術外移所帶來之出口威脅，致輸銷中國大陸之出口值節節衰退。

(四)據上，農委會為避免農產品外銷市場過度集中於中國大陸，推動農業新南向政策，冀以技術輔導方式，將產品輸銷至目標國家，惟近年我國蘭花及石斑魚等2項主力外銷產品，因養殖技術外移，致衝擊外銷產值，代價慘重，該會現推動新農業政策時，應記取此慘痛教訓，避免重蹈覆轍。

三、農委會現推動「新農業創新推動方案」，且設定提升糧食自給率、增加農業產值及農產品海外新興市場占率等成長目標，惟充足的勞動人力為農業政策發展之基本要件，該會及勞動部應充分掌握國內農業生產人力結構及供需資訊，並研謀人力資源有效利用之措施，鼓勵國人從事農業工作，補實農業人力，始能確切達政策成長目標。

(一)按農業發展條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會……」同法第59條規定：「為因應農業國際化自由化之衝擊，提高農業競爭力，加速調整農業結構，應建立獎勵老年農民離農退休，引進年輕專業農民參與農業生產之制

度。」另按就業服務法第6條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為勞動部；……」同法第16條及第21條分別規定：「公立就業服務機構應蒐集、整理、分析其業務區域內之薪資變動、人力供需及未來展望等資料，提供就業市場資訊。」「政府應依就業與失業狀況相關調查資料，策訂人力供需調節措施，促進人力資源有效運用及國民就業。」爰此，農委會與勞動部應充分掌握國內農業生產人力結構及供需資訊，對於農業人口老化及缺工問題妥為因應。

(二)行政院於105年12月8日第3526次院會通過「新農業創新推動方案」，藉由建立農業新典範、建構農業安全體系及提升農業行銷能力等3大主軸，推動10項重點政策，希冀透過該方案奠定我國農業轉型發展之基礎，使我國農業走向世界，且預期至109年底，提升糧食自給率達40%，增加農業產值約434億元，創造就業機會達37萬人次，另農產品海外新興市場出口占比達57%。惟農業政策之發展，端賴充足之勞動人力，查91年至105年各年度我國農業就業人口數分別70萬9,000人、69萬6,000人、64萬2,000人、59萬人、55萬4,000人、54萬3,000人、53萬5,000人、54萬3,000人、55萬人、54萬2,000人、54萬4,000人、54萬4,000人、54萬8,000人、55萬5,000人、55萬7,000人⁶，顯見91年至94年間，我國農業就業人口數大幅減少，95年後則維持在55萬人左右，並無增加。

(三)本院赴屏東縣履勘毛豆栽培與外銷情形時得知，毛豆生產從整地、播種及採收等作業，可全部機械化

⁶ 資料來源：農委會統計資料。查詢路徑：農委會/統計資料查詢/動態查詢/勞動力統計/農業就業人口；查詢日期：106年4月17日。

操作，且自採收到加工，可在6小時內完成，亦即毛豆生產管理之機械化程度相當高，惟台灣區冷凍蔬果工業同業公會(下稱冷凍蔬果公會)表示，雖如此，仍有農業人口老化及缺工問題，建請協助開發毛豆選別機器；本院赴石斑魚養殖場履勘時，台灣區冷凍水產工業同業公會(下稱冷凍水產公會)亦提出，該產業一直面臨農業缺工問題，且直接表示目前「水產處理保藏及製品製造業」之外勞核配比率為15%，因缺工問題嚴重，希冀政府可以提高核配比率至25%；另社團法人台灣蘭花產業發展協會於本院履勘時也表示，蘭花換盆、搬運及組織培養都需要人工，但現都面臨農業勞動力短缺問題。復據農委會提供資料⁷，該會曾就乳牛飼育業、食用菌菇類栽培業、蘭花栽培業、茶與果樹栽培業等因農業人口老化且不易招募本國勞工，向勞動部提出聘僱農業外勞。由上可徵，各農產業缺工問題嚴重，此勢必影響農業整體發展及外銷產值。

- (四)據農委會於本院履勘時說明，農糧產業全年性缺工約有1萬1,000人，而季節性缺工更為嚴重，每月約有9萬人，至於各項農務實際缺工情形，必須進一步盤點；未來將推動農業技術團，招募具備農業專業背景及相關專業證照的團員，協助處理嫁接、育種及田間管理等專業農務工作，另將規劃辦理農事服務團、外役監及假日農夫等措施，解決全年性及季節性、技術性及非技術性之農業缺工問題，倘該等措施仍無法解決，才會考量農業外勞政策；至於農業人口老化問題，將開設農業公費及契合式產業人才專班，預計提供大學4年公費，畢業後須從農4

⁷ 農委會106年3月7日農際字第1060062213號函。

年，以引進年輕農民從事農業生產。

(五)另據勞動部查復⁸，為協助傳統產業、中小企業之特定製程工作所面臨勞動力缺乏問題，考量3K⁹行業缺工情形、產業關聯度及產業特性，於99年9月29日修正發布「外國人從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款工作資格及審查標準」，調整各業聘僱外勞核配比率為10%、15%、20%、25%、35%等5級制(下稱3K5級制)。復為因應產業於國內確有招募不足，且非因薪資原因缺工之特殊狀況，業於102年3月實施外加就業安定費附加外勞數額機制(下稱Extra)，雇主可於原就業安定費2,000元之下，額外繳交就業安定費3,000元、5,000元、7,000元，即可分別提高5%、10%、15%之比率，以因應產業特殊缺工之彈性用人需求。該部復說明，截至105年底止，國內「水產處理保藏及製品製造業」聘僱外勞家數為86家，其中有申請Extra案者計39家，未申請者計47家，顯示業者尚未充分運用Extra機制。

(六)惟查105年底，國內「水產處理保藏及製品製造業」計有188家，故依3K5級制申請外勞之比率計46% $(86/188*100\%)$ ，亦即有近5成之業者申請外勞，顯見該產業確實有聘僱外勞之需求，而該產業業者雖有5成5 $(47/86*100\%)$ 未申請Extra案，其原因可能為依3K5級制所核配15%外勞人力已足夠，亦或申請Extra案所增加之成本，超過該產業之負擔；依據本院履勘時，冷凍水產公會提出，希冀政府可以提高核配比率至25%等語得知，該產業勞動人力相當缺乏，顯見未申請Extra案之原因應為其所增

⁸ 勞動部勞動發管字第1060504553號函。

⁹ 3K產業意指：辛苦(日文kitsui)、汙穢(kitanai)、危險(kiken)之產業。

加之人力成本負擔過重。

(七)綜上，我國因農業勞動條件不佳及收益有限，長期存有農業人口老化及缺工問題，此勢必影響農業生產力，甚可能衍生糧食安全問題，不容忽視；農委會現推動「新農業創新推動方案」，且設定提升糧食自給率、增加農業產值及農產品海外新興市場占率等成長目標，惟充足的勞動人力為農業政策發展之基本要件，該會及勞動部應充分掌握國內農業生產人力結構及供需資訊，並研謀人力資源有效利用之措施，鼓勵國人從事農業工作，補實農業人力，始能確切達政策成長目標。

四、農委會為提升農產品安全及品質，維護國民健康及消費者之權益，推行「4章」標章制度，惟未能與國際認證制度接軌，致即使獲得該等標章之農產品，出口時卻無法獲輸銷國之認證減免程序，有礙我國農產品外銷拓展，亟待該會檢討改善，以促進國際貿易順暢。

(一)農委會為提升農產品與其加工品之安全及品質，維護國民健康及消費者之權益，特制定「農產品生產及驗證管理法」，並依該法第4條第2項規定，訂定「優良農產品驗證管理辦法」，該驗證之目的在於提升國產農水畜林產品及其加工品的品質水準與附加價值，保障生產者和消費大眾共同權益，經該辦法驗證之產品得使用CAS標章。另該會依同法第7條第2項規定訂定「產銷履歷農產品驗證管理辦法」，此自願性農產品產銷履歷制度結合了良好農業規範及履歷追溯系統，亦即除有相關生產履歷資訊外，同時也具備「檢查與驗證」制度，確保農產品食用安全。

(二)農委會復依「農產品生產及驗證管理」第5條第2項規定，訂定「有機農產品及有機農產加工品驗證管

理辦法」，有機農業係不使用合成化學物質，強調水土資源保育與生態平衡之管理系統，並達到生產自然安全農產品。另該會為輔導農民正確使用農藥，以生產優質安全蔬果，並發給標章，特訂定「吉園圃安全蔬果標章管理作業規範」，該標章代表生產者符合安全用藥規範，且具有追溯性，用以提供消費者安全衛生的優質蔬果。

(三)農委會為增進民眾飲食健康，自78年起陸續推動上開CAS標章、產銷履歷農產品標章(TAP)、吉園圃安全蔬果標章及有機農產品標章(下稱「4章」)，且於98年推動之「精緻農業健康卓越方案」中，以「健康農業」為該方案之3大願景之一，即透過建構作物健康管理模式，推動上開4項標章制度，建立從農場到餐桌可追溯生產供應體系，強化安全把關並深化安全認驗證。於農委會輔導及獎勵下，國內農產品生產者逐步改變生產方式，以生產安全健康農產品為目標，逐步加入「4章」行列，以CAS標章及產銷履歷農產品標章(TAP)為例，至105年底止，CAS標章驗證品項計有肉品、冷凍食品、果蔬汁、食米……等16大類，取得驗證農產品達655項，105年產值為459億元；另截至106年4月3日止，經營產銷履歷農產品之農民戶數已高達6,356家¹⁰。

(四)關於我國農產品主要外銷市場之中國大陸、日本、美國及香港等，對於進口農產品之安全品質要求，據農委會表示¹¹，中國大陸政府制定之農產品認驗證制度為無公害農產品、綠色食品、有機食品及農產品地理標誌(下稱3品1標)；日本政府則是推動

¹⁰ 資料來源：農委會產銷履歷農產品資訊網；查詢路徑：首頁/農產品經營業者家數及戶數統計。查詢日期：106年4月3日。

¹¹ 農委會於本院106年3月8日詢問時提供之資料。

JAS(Japanese Agricultural Standards)標章制度，係自西元1950年因「農林產品標準化與適當品質標示法」制定推動；而美國及歐洲的SQF(Safe Quality Food)及GLOBAL GAP(Global Good Agricultural Practices)則是零售商發起的認驗證制度。簡言之，進口至中國大陸之農產品，須符合「3品1標」規定，進口至日本則須符合JAS標章制度，此為政府制定之農產品認驗證制度；另進口至美國及歐洲者，可能需要符合SQF與GLOBAL GAP認驗證，此則非為政府之強制規定。

(五)查農委會所推動之「4章」標章制度，與上開國家對於進口農產品之品質要求，並無相關接軌，亦即國內農產品生產及加工業者，為求農產品安全健康，獲消費者認同及肯定，致力於取得「4章」，惟此等經認驗證產品輸銷至中國大陸、日本、美國及香港等國家時，卻無可減免相關認驗證程序，國內業者大多需自行尋求貿易商或相關團體協助，以符合或通過輸銷國家之規定及認驗證，洵有礙我國農產品出口拓展。本院於履勘CAS協會時，該協會表示，為避免農產品貿易障礙，建議政府應加強國際管理標準及共同認可之認驗證機制，以加速貿易順暢等語。顯見國內農產品「4章」標章制度，未能與國際接軌，造成業者須另行因應不同輸銷國家之多項認驗證需求，有礙貿易順暢。

(六)據上，農委會為提升農產品品質及安全，維護國民健康及消費者之權益，推行「4章」標章制度，惟未能與國際認驗證制度接軌，致即使獲得該等標章之農產品，出口時卻無法獲輸銷國之認驗證減免程序，有礙我國農產品外銷拓展，亟待該會檢討改善，以促進國際貿易順暢。

五、國際間積極推動自由貿易協定、經濟合作協議及區域經貿合作，此對於我國農產品出口將產生排擠效應，我國自不能置身事外，故國貿局及農委會應致力於爭取我國農產品外銷關稅優惠，提升國際競爭力，並應審慎評估及備妥完善因應措施，強化國內產業競爭力，以保障我國農業之永續發展。

- (一)西元2000年後，由於WTO杜哈回合(Doha Round)談判停滯，各國紛紛由多邊轉為雙邊談判，投入區域經濟整合，建構自由貿易協定(Free Trade Agreement, 下稱FTA)或經濟合作協議(Economic Cooperation Agreement, 下稱ECA)，相互開放市場，取消大部分進出口貿易之關稅和非關稅障礙；另近年自由貿易協定規模有擴大趨勢，逐漸由雙邊走向區域化，例如：跨太平洋夥伴協定(Trans-Pacific Partnership Agreement, 下稱TPP)及東南亞區域全面經濟夥伴協定(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)為亞太地區重要之貿易協定。故隨著國際自由貿易之發展情勢，農產品外銷相關因應措施更顯為重要。
- (二)關於國際貿易協定對於我國農產品出口之影響，據國貿局查復¹²，全球各國陸續進行各自FTA的簽署及洽商，彼此間達成關稅優惠之協議，使無法享受同樣待遇之我國農產品出口面臨更大的挑戰；未來若TPP生效，會員相互提供貿易優惠及排除貿易障礙，我國若不參與，出口產品在海外市場將會面臨較競爭對手國高的關稅，對我農產品外銷將帶來一定程度的排擠效應。另農委會亦表示¹³，日本、韓國、新加坡、中國大陸及印度等亞洲國家，均已簽

¹² 國貿局106年2月21日貿多字第1060350317號函。

¹³ 農委會106年3月7日農際字第1060062213號函。

署多個FTA，以韓國為例，迄105年底，已簽署16個FTA；此外，由10個東南亞國家組成的東南亞國協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN），成員國除相互給予優惠關稅外，對外亦簽署多項FTA，包括泰日FTA、泰澳FTA、馬澳FTA、越韓FTA等，而前述亞洲國家中，我國僅與中國大陸簽署「海峽兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）」及與新加坡簽署「臺星經濟夥伴協定（Agreement between Singapore and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu on Economic Partnership, ASTEP）」，對我農產品銷往亞洲各國市場有不利影響。

- (三)查105年我國農產品前10大出口目標國之外銷值為37.26億美元，占我農產品外銷總值46.73億美元之80%，其中中國大陸農產品平均進口關稅為15.6%、日本12.9%、美國5.2%、越南16.3%、香港0%、泰國30.7%、韓國56.8%、印尼7.6%、澳洲1.2%、模里西斯0.9%，顯見除美國、香港、印尼、澳洲及模里西斯等之進口關稅低於10%外，其他國家之關稅均不低，詳如表5所示。本院赴屏東縣永昇冷凍食品工業股份有限公司履勘以瞭解毛豆外銷情形，該公司及與會之冷凍蔬果公會均表示，目前我國輸銷毛豆至日本之關稅為6%，若能減免或降低，在價格競爭上會有極大助益。而國貿局也指出¹⁴，日本與泰國已簽署FTA，因此泰國毛豆輸銷日本為零關稅，而我國尚須負擔6%關稅。故處於鄰近國家紛紛簽署FTA及區域經貿合作之情況下，因具有排他性，

¹⁴ 國貿局106年2月21日貿多字第1060350317號函。

勢必對我國農產品外銷造成嚴重影響。

表5、105年我國農產品前10大出口目標國及其農產品平均進口關稅

單位：千美元；%

國家	我國農產品 出口值	農產品平均 進口關稅率	主要外銷農產品
中國大陸	906,600	15.6	調製食品、石斑魚、鳳梨、冷凍秋刀魚、茶葉、釋迦等。
日本	797,131	12.9	冷凍鮪魚、冷凍毛豆、活鰻魚、羽毛羽絨、蝴蝶蘭、文心蘭等。
美國	515,602	5.2	冷凍魚、蝴蝶蘭、冷凍吳郭魚、冷凍魷魚等。
越南	412,392	16.3	牛豬皮革、調製食品、羽毛羽絨、冷凍鮪魚等。
香港	387,729	0	調製食品、石斑魚、調製魚、奶粉等。
泰國	215,087	30.7	冷凍鰹魚、鮪魚、鯖魚等。
韓國	185,295	56.8	羽毛羽絨、冷凍秋刀魚、旗魚、觀賞花卉等。
印尼	120,393	7.6	鮮冷鮪魚、調製食品、牛皮革等。
澳洲	95,974	1.2	冷凍鱸魚、蝴蝶蘭、冷凍吳郭魚、飼料魚粉等。
模里西斯	90,154	0.9	鮮冷鮪魚、冷凍鮪魚、魷魚、旗魚等。

資料來源：農委會

(四)另國際貿易協定雖可因彼此互惠，降低大部分進出口貿易之關稅與非關稅障礙，惟市場相互開放情形下，對於國內產業勢必亦產生衝擊，因此國貿局及農委會必須審慎評估並備妥完善因應措施，強化國內產業競爭力。據上，國際間積極推動FTA、ECA及區域經貿合作，此對於我國農產品出口將產生排擠效應，我國自不能置身事外，故國貿局及農委會應致力於爭取我國農產品外銷關稅優惠，提升國際競爭力；惟此國際經貿發展下，農產品貿易自由化程度勢必更為開放，因此必須審慎評估並備妥完善因

應措施，強化產業競爭力，以保障我國農業永續發展。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至五，函請行政院農業委員會檢討改進見復。
- 二、調查意見三及五，分別函請勞動部及經濟部國際貿易局檢討改進見復。
- 三、調查意見，函審計部參考。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：章仁香

陳慶財

李月德

包宗和

中 華 民 國 1 0 6 年 8 月 1 5 日