

調 查 報 告

壹、案由：中國在112年8月21日再度宣布禁止台灣芒果輸入，我國政府是否採取具體措施，對抗中國疑一再以經濟手段進行政治勒索的惡劣伎倆？事涉國家安全與農民生計，有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

有關中國在民國¹(下同)112年8月21日再度宣布禁止台灣芒果輸入，我國政府是否採取具體措施，對抗中國疑一再以經濟手段進行政治勒索的惡劣伎倆？事涉國家安全與農民生計，有深入瞭解之必要等情案，經向經濟部、農業部、大陸委員會(下稱陸委會)等機關卷證資料，並於113年2月19日詢問經濟部、農業部等相關業務主管人員，經彙整上述調卷來文、詢問等相關卷證資料，再參酌經濟部與農業部於詢問會議後所補充之書面說明等資料，以釐案情，業經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、中國大陸是我國最大經貿夥伴，但也是極度不可靠的夥伴。中國大陸不管是所謂經濟施惠臺灣，或是經濟威嚇臺灣，均具高度政治目的，意圖干預我國選舉、分化臺灣，最終想要消滅我國作為獨立主權國家的地位，以成為中共政權統治下的一部分，因此臺灣對中國大陸市場的高依賴度(尤其是出口)，會帶來高度風險，近幾年我國對中國大陸出口占我國總出口比率，已經由109年的43.9%降至112年的35.2%，但比率仍偏高。農漁業雖只占我國GDP不到2%，但是仍為臺灣4%人口的生計所在。又中國大陸110年3月起多次以疫病蟲害、農藥超標及外包裝檢出Covid-19病毒陽性等技術性貿

¹ 本報告涉國際性質部分以西元紀年，餘均以民國紀年。

易障礙，無預警暫停我多項農漁產品輸往中國大陸，相關作法不符合國際貿易慣例，造成臺灣農漁民及相關產業之損失，其禁止之時機或為臺灣獲得重大外交成果，或為臺灣舉行重要選舉前、後，推測其目的係以經濟施壓，達「以商圍政」等政治目的。對於中國大陸為達政治目的而動輒以各種藉口禁止我國農、漁產品進口，農業部雖已採取補助、提升國內消費與獎勵外銷等緊急因應措施，以降低其對我國農漁民及相關產業之衝擊，然仍應持續保持高度警覺，除對於尚未解禁之農漁產品持續以政策工具予以提供各項協助外，對於目前尚未遭其禁止進口之農漁產品亦應預擬因應方案，務必全力維護我國農漁民與相關產業之生計。另有關農業部提及目前的預警機制，為利其發揮應有功能，允宜持續進行滾動檢討，俾資因應實需。

- (一)中國大陸自110年3月起，多次以疫病蟲害、農藥超標及外包裝檢出Covid-19病毒陽性等技術性貿易障礙，無預警先後暫停我多項農漁產品輸往中國大陸，其產品項目先後包括：鳳梨、釋迦、蓮霧、石斑魚、柑橘類、冰鮮白帶魚、冷凍竹筴魚及芒果等。因中國大陸陸續片面宣布禁止我方多項農漁產品輸入，我國計21次透過「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」平臺，要求中方儘速與我方進行技術性對話，惟中方均未實質回應；我國於世界貿易組織(WTO)「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施(SPS)委員會」110年11月第81次例會、111年3月第82次例會、111年6月第83次例會、111年11月第84次例會、112年3月第85次例會、112年7月第86次例會及112年11月第87次例會7度提案，關切中方措施不符合SPS協定及國際規範，要求中方依據國際規範提出鑑定報告與風險評估報告，與我方進行技術諮商，

儘速恢復我國農產品銷中，惟中方亦均未實質回應我方訴求；我國另於109年至112年間共12度在WTO/TBT委員會提出特定貿易關切(STC)，要求中方提供科學鑑定及風險評估資料及展開科學技術性對話，亦未獲正面回應。嗣後，中國大陸陸續片面恢復臺灣農漁產品輸入，包含於112年3月15日恢復冰鮮白帶魚及凍竹筴魚、112年6月20日恢復釋迦、112年12月22日恢復石斑魚，目前尚有鳳梨、蓮霧、柑橘類及芒果等4項產品仍遭暫停輸往中國大陸。

表1 中國大陸近年來禁止暨恢復我國農漁產品輸入概況一覽表

項次	產品項目	中國大陸禁止輸入		中國大陸是否恢復輸入	
		理由	開始時間	說明	恢復時間
1	鳳梨	中國大陸海關總署於110年2月26日發布公告，自3月1日起暫停進口臺灣鳳梨。國臺辦發布新聞稿表示，多次從進口鳳梨中驗出有害生物，因此採取該措施。	110.03.01	否	—
2	釋迦	中國大陸海關總署110年9月19日指在臺灣釋迦及蓮霧中發現有害生物介殼蟲「大洋臀紋粉蚧」，宣布自次日起暫停輸入。	110.09.20	中國大陸海關總署恢復臺灣釋迦輸入，輸往中國大陸釋迦須來自獲得註冊登記的包裝廠和果園。	112.6.20
3	蓮霧	中國大陸海關總署於110年9月19日指在臺灣釋迦及蓮霧中發現有害生物介殼蟲「大洋臀紋粉蚧」，宣布自次日起暫停輸入。	110.09.20	否	—
4	石斑魚	中國大陸海關總署於111年6月10日宣布自6月13日起禁止臺灣石斑魚輸入，理由係	111.06.13	於中方禁止我石斑魚進口後，我方已7次聯繫中方並檢附符	112.12.22

項次	產品項目	中國大陸禁止輸入		中國大陸是否恢復輸入	
		理由	開始時間	說明	恢復時間
		多次從臺灣輸入的石斑魚中檢出孔雀石綠、結晶紫等禁用藥物，以及檢出土黴素超標。		合中方規定，以恢復之前最後1次（112.10.25）送379場養殖場名單；惟中國大陸在未與我方任何洽商下，即片面公布我方7家石斑魚養殖場為合格可輸銷場。	
5	柑橘類水果 （含文旦柚）	中國大陸海關總署公告，110年以多次從臺灣輸出中國大陸柑橘類水果中檢出檢疫性有害生物「大洋臀紋粉蚧」，以及倍硫磷和樂果殘留超標，為防範風險，依據相關法律法規和標準，自111年8月3日起暫停臺灣柑橘類水果輸入。	111.08.03	否	—
6	冰鮮白帶魚、凍竹筴魚	中國大陸海關總署於111年6月表示，從臺灣輸出中國大陸冰鮮白帶魚和凍竹筴魚包裝上檢出新冠病毒核酸陽性，為防範風險，依據相關法律法規和標準，自111年8月3日起暫停臺灣冰鮮白帶魚、凍竹筴魚輸入。	111.08.03	國臺辦宣布於112年1月8日對COVID-19實施「乙類乙管」，取消所有進口冷鏈食品口岸環節針對新型冠狀病毒的核酸監測檢測等措施；中國大陸海關總署恢復臺灣冰鮮白帶魚、凍竹筴魚輸入。	112.03.15

項次	產品項目	中國大陸禁止輸入		中國大陸是否恢復輸入	
		理由	開始時間	說明	恢復時間
7	芒果	中國大陸112年8月21日通聯單指稱在臺灣芒果中發現有害生物介殼蟲「大洋臀紋粉蚧」，自112年8月21日起暫停輸入。	112. 08. 21	否	-

註：本表係整理自農業部提供之資料。

表2 中國大陸近年來禁止我國農漁產品時間暨當時政經情勢

項次	產品項目	中國大陸禁止輸入		當時政經相關重大事件
		理由	開始時間	
1	鳳梨	驗出有害生物	110. 03. 01	1. 美國衛生部長阿萊克斯-阿紮爾 (Alex Azar) 2020年8月訪問臺灣。 2. 美國國務次卿基思-柯拉克 (Keith Krach) 於2020年9月訪問臺灣。 3. 美國駐聯合國大使克拉夫特 (Kelly Craft) 原已宣布將於2021年1月訪問臺灣，臨行前取消行程。 4. 臺灣2021年1月起新版護照凸顯 Taiwan 字樣。
2	釋迦	發現有害生物介殼蟲「大洋臀紋粉蚧」	110. 09. 20	2021年7月宣布在立陶宛首都設立「駐立陶宛台灣代表處」。
3	蓮霧			
4	石斑魚	檢出孔雀石綠、結晶紫等禁用藥物，以及檢出土黴素超標	111. 06. 13	臺灣2022年8月發布選舉公告，於同年11月辦理九合一地方選舉。
5	柑橘類水果（含文旦柚）	檢出檢疫性有害生物「大洋臀紋粉蚧」，以及倍硫磷和樂果殘留超標	111. 08. 03	美國眾議院議長裴洛西 (Nancy Pelosi) 於2022年8月訪問臺灣。

項次	產品項目	中國大陸禁止輸入		當時政經相關重大事件
		理由	開始時間	
6	冰鮮白帶魚、凍竹筴魚	包裝上檢出新冠病毒核酸陽性	111.08.03	
7	芒果	發現有害生物介殼蟲「大洋臀紋粉蚧」	112.08.21	1. 時任副總統賴清德先生2023年8月出訪巴拉圭並過境美國。 2. 臺灣2024年1月舉行總統及立法委員選舉。

註：本表係整理自農業部提供資料以及相關新聞報導。

(二)針對中國大陸禁止或暫停我國若干農漁產品銷往中國大陸，農業部表示該部採取開拓新興市場，擴大可出口國家範圍、改善外銷產業鏈，穩定供應量能與品質、發展多元通路與行銷推廣等策略因應，對相關受影響農產品所採取之具體因應作為，包括：鳳梨採取外銷供果園生產輔導、多元行銷及加工、海外行銷獎勵等；釋迦採取調整釋迦產業結構、開發多元加工品及全果冷凍技術、強化國內食農教育、多元行銷及加工、海外行銷獎勵等；蓮霧採取穩定產銷及通路、國內多元行銷、推出海外拓銷獎勵措施等；石斑魚採取貸款利息補貼、加工凍儲費用獎勵、國內多元行銷、海外市場拓銷等；柑橘類採取強化生產管理、產業策略聯盟、推動國內行銷、多元行銷及加工、海外行銷獎勵等；冰鮮白帶魚與冷凍竹筴魚採取加工及凍儲獎勵、擴大國內行銷、海外行銷獎勵等；芒果採取強化外銷供果園登錄管理，精準防治病蟲草害及包裝場選果管理、拓展外銷市場等。復依農業部提供之資料，上開各相關具體因應作為已獲致相當成效，諸如：鳳梨已成功調

整外銷目標市場；釋迦調整產業結構部分，111 年度執行 68 公噸、112 年度執行 355 公噸，另輔導 7 家農民團體建構冷藏冷鏈設備及分級包裝等機具及輔導 5 家業者催熟及全果冷凍技術；蓮霧於 110 至 112 年辦理國內行銷計 150 公噸；石斑魚國內促銷措施 111 年計推廣 2,086 公噸，112 年迄 6 月成果則為 39 公噸，供應學生營養午餐達成 4 次之供應目標，供應石斑魚成品總噸數約 584 公噸，另在拓銷獎勵實施下，111 年出口中國大陸以外市場數量增加至 3,022 公噸、2,361 萬美元，112 年迄 6 月之出口量值則為 4,405 公噸與 3,920 萬美元；柑橘類 111 年度行銷加工 19,375 公噸，外銷方面，相較於 110 年出口中國大陸以外市場數量及金額為 3,271 公噸及 655 萬美元，在相關措施推動下，111 年增為 3,691 公噸及 751 萬美元；冰鮮白帶魚與冷凍竹筴魚外銷方面，白帶魚與竹筴魚於輸出中國大陸受阻前之 110 年出口中國大陸以外市場分別為 16 公噸與金額 4 萬美元、2,165 公噸及 243 萬美元，111 年在外銷獎勵措施推動下，出口中國大陸以外分別成長為 294 公噸及 67 萬美元、2,972 公噸及 274 萬美元；芒果輸出中國大陸數量占比自 108 年 59.0%，逐步下降至 111 年之 3.8%。

- (三)以 112 年度之貿易統計資料，臺灣對中國大陸與香港出口比重 35.2%，雖較 109 年之 43.9%大幅下跌 8.7 個百分點，惟仍居我國首要出口市場，其比重排序依序為東南亞國家協會(下稱東協)之 17.6%、美國之 17.6%、歐洲之 9.8%及日本之 7.3%。中國大陸雖是我國最大之經貿夥伴，但也是極度不可靠的夥伴。中國大陸不管是所謂經濟施惠臺灣，或是經濟威嚇臺灣，均具高度政治目的，意圖干預我國選舉、分化臺灣，最終想要消滅我國作為獨

立主權國家的地位，以成為中共政權統治下的一部分，因此臺灣對中國大陸市場的高依賴度(尤其是出口)，會帶來高度風險。近幾年我國對中國大陸出口占我國總出口比率，雖已經由109年的43.9%降至112年的35.2%，但比率仍然偏高。而我國農漁業產值雖只占我國GDP不到2%，但是仍為臺灣約4%人口的生計所在。

表3 臺灣對中國大陸及香港貿易統計

單位：百萬美元、%

項目 年度	出口		進口		進出口	
	金額	占總出口比率	金額	占總進口比率	總額	占總進出口比率
109	151,381.4	43.9%	64,808.5	22.6%	216,189.9	34.2%
110	188,874.6	42.3%	84,193.8	22.0%	273,068.4	33.0%
111	185,875.2	38.8%	85,508.0	20.0%	271,383.1	29.9%
112	152,247.6	35.2%	71,714.4	20.4%	223,962.0	28.6%

資料來源：兩岸經濟統計月報。

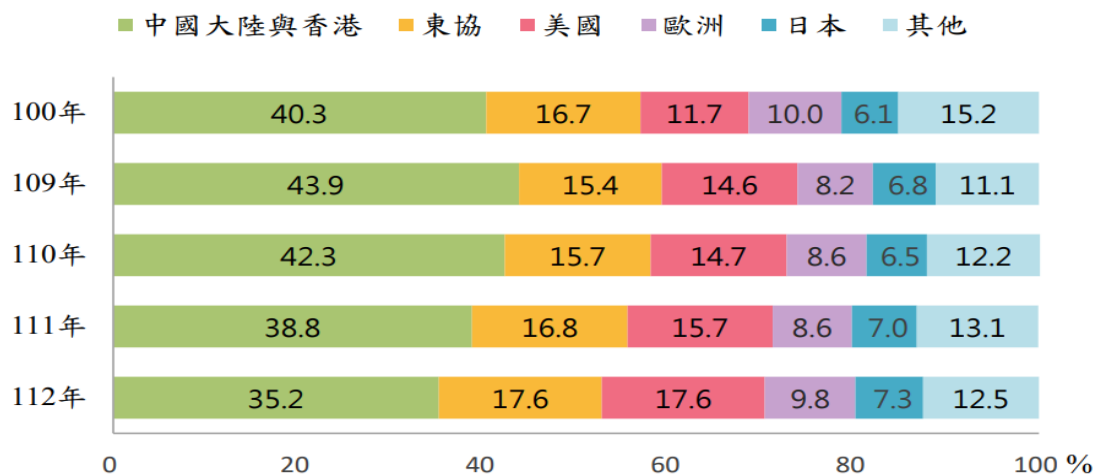


圖1 我國近年對主要市場出口占比

資料來源：112年我國出進口貿易概況，財政部統計處殷英洳科長、蔡宗顯專員，
<https://service.mof.gov.tw/public/Data/statistic/bulletin/113/112%E5%B9%B4%E6%88%91%E5%9C%8B%E5%87%BA%E9%80%B2%E5%8F%A3%E8%B2%BF%E6%98%93%E6%A6%82%E6%B3%81.pdf>。

表4 我國農業產值與占國內生產毛額比率

單位：新臺幣百萬元、%

年度 \ 項目	農 業	
	金 額	占 GDP 比率
109	313,481	1.58
110	310,822	1.43
111	315,121	1.39
112	346,947	1.49

資料來源：農業統計年報（112年），<https://agrstat.moa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>。

表5 我國農業就業人數與占比

單位：千人、%

年度 \ 項目	農 業	
	就業人數	占總就業人數比率
109	548	4.76
110	542	4.73
111	530	4.64

資料來源：農業統計要覽（111年），<https://agrstat.moa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>。

（四）以中國大陸禁止臺灣農漁產品和食品的時機研析，或為臺灣獲得重大外交成果，或為臺灣舉行重要選舉前、後。就本案 110 年 3 月起中國大陸多次以疫病蟲害、農藥超標及外包裝檢出 Covid-19 病毒陽性等技術性貿易障礙，無預警先後暫停我多項農漁產品輸往中國大陸，相關作法不符合國際貿易慣例，造成臺灣農漁民及相關產業之損失，且因中國大陸過去也經常利用技術性貿易障礙，對相關國家實施貿易管制措施，推測其目的係以經濟施壓，達「以商圍政」等政治目的。對於中國大陸為達政治目的而動輒以各種藉口禁止我國農、漁產品進口，農業部雖

以開拓新興市場，擴大可出口國家範圍、改善外銷產業鏈，穩定供應量能與品質、發展多元通路與行銷推廣等策略因應，並就各相關農漁產品依其特性，分別採取諸如生產輔導、調整產業結構、貸款利息補貼、加工費用獎勵、國內多元行銷、加強海外市場拓銷等若干緊急因應措施，以降低其對我國農漁民及相關產業之衝擊，並已獲致一定成效，仍應持續保持高度警覺，除對於尚未解禁之農漁產品持續以政策工具予以提供周全協助外，對於目前尚未遭其禁止進口之農漁產品亦應預擬因應方案，務必全力維護我國農漁民與相關產業之生計。另政府所建立的預警機制，農業部雖表示倘我國農漁產品出口受阻，短期內國內市場將首先受到衝擊，因此該部持續監控農漁產品價格，定期邀集產業團體及專家學者召開預警調節會議，發布產銷現況及市場展望評估報告，提供產業現況及趨勢發展資訊，針對高風險產品發布預警通知，提醒產業及早因應，進行減產及產期調節等作業，以利國內農產產銷平衡等語，然為利其發揮應有功能，允宜持續進行滾動檢討，俾資因應實需。

二、基於綜合考慮成本、時效及地緣等因素，為賺取最大之經濟利益，我國某些農漁產品對中國大陸市場依存度極高之情形，尚可理解；然對中國大陸單一市場依存度愈高之農漁產品，於市場高度集中情況下，除了原本於經濟層面將承擔較大之市場因素風險外，更存在對岸基於政治考量影響兩岸貿易之政治風險，尤應審慎與嚴肅地因應對岸所採取之「養、套、殺」策略。本案已凸顯我國農漁產品出口至中國大陸面臨高度政治風險與不確定性，當貿易上過度依賴特定國家時

，極易成為經濟脅迫的對象，爰就長遠角度而言，農業部允應盤點各相關農漁產品於市場上之優劣勢，基於比較利益法則調整其生產面積或產品品項，並加強輔導我國農漁產品加速拓展國際上更多元之行銷通路，降低我國農漁產品對中國大陸市場之依存度，俾透過分散市場以分散風險並擺脫受制於人之困境。

(一) 中國大陸對臺灣農漁產品採取「養、套、殺」策略。

所謂「養」乃是降低關稅以增加臺灣農漁產品出口中國大陸，「套」是讓臺灣農漁產品出口深陷中國大陸市場，「殺」則是選擇時機全面禁止一些深深依賴中國大陸市場的臺灣農漁產品。例如臺灣鳳梨、釋迦、蓮霧、石斑魚、冰鮮白帶魚出口中國大陸占這些農漁產品總出口均高達90%以上，一旦中國大陸祭出禁令，我國政府短時間內恐很難立即找到適當的替代市場。本案遭中國大陸陸續片面宣布禁止或暫停進口之農漁產品，包括鳳梨、釋迦、蓮霧、石斑魚、柑橘類、冰鮮白帶魚及冷凍竹筴魚等，其出口至中國大陸占出口至全球比率約一半以上，且鳳梨、釋迦、蓮霧、石斑魚及冰鮮白帶魚等農漁產品，其占比更高達9成以上，其對中國大陸市場依存度極高。對中國大陸市場依存度愈高之農漁產品，於中國大陸突然片面宣布禁止或暫停進口時，其相關產業與生產者必將遭受較大之負面衝擊。

(二) 按農漁產品因其農作物與養殖漁產需要一段時間生長之特性，自生產者投入各項資源從事生產、養殖至可收成或收穫，通常需要相當時日，然本案中國大陸禁止或暫停進口我國農漁產品之宣布時機，多為生產者已投入相當生產資源與心力後之產期前或產期中，似有打擊我國相關農漁產品生產者與相關產業甚至造成我國農漁民恐慌之企圖。另就遭中

國大陸近年來陸續片面宣布禁止或暫停進口之我國農漁產品之主要產地觀察，其已影響全臺灣，尤其是臺灣南部縣市。茲將產品項目、禁止輸入期間、產季與產地等資訊，表列如下。

表6 中國大陸近年來禁止暨恢復我國之農漁產品產季與產地

項次	產品項目	禁止輸入期間	產季	主要產地
1	鳳梨	110年3月1日迄今	2月至6月	屏東、臺南、高雄、嘉義
2	釋迦	110年9月20日~112年6月20日	12月至翌年4月	臺東
3	蓮霧	110年9月20日迄今	12月至翌年4月	屏東、高雄、嘉義
4	石斑魚	111年6月13日~112年12月22日	一年四季	屏東、高雄、臺南
5	柑橘類水果	111年8月3日迄今	8月至翌年3月	遍布全臺
6	冰鮮白帶魚	111年8月3日~112年3月15日	9月至翌年3月	基隆、宜蘭、新北(沿近海)
7	凍竹筴魚	111年8月3日~112年3月15日	7月至12月	基隆、宜蘭、新北(沿近海)
8	芒果	112年8月21日迄今	5月至8月	臺南、屏東

註：本表係整理自農業部提供之資料。

(三)關於近年來降低我國農漁產品對中國大陸市場依存度之成果，詢據農業部表示：

- 1、農產品外銷中國大陸金額占比從107年最高23.2%，降至111年只剩12.9%，其中水果銷至中國大陸金額占比更從最高76.8%降至111年1.6%。另111年我國農產品外銷中國大陸以外市場金額也創下歷史新高，達新臺幣(下同)1,354億元，較

110年增加6.3%。

- 2、農業部農糧署輔導外銷業者與生產單位登錄外銷供果園進行溯源管理，由技術服務團現地輔導農友產期調節及安全用藥技術以供應符合各目標市場安全規格之果品，並建置分級包裝冷鏈設備以確保到貨量值；農業部漁業署則輔導開發多元產品(如魚丸、魚罐頭、魚餅乾、酥炸魚塊等)以擴大消費市場、參與海內外國際性展售活動提升產品能見度，對內持續輔導國內業者建構導入符合水產養殖管理委員會(ASC)、最佳水產養殖規範(BAP)等國際認證標準之養殖生產模式與國際市場接軌，提高爭取海外市場訂單機會，期望減少對單一國家市場依賴。
- 3、另就個別農漁產品部分，包括：鳳梨109年出口中國大陸以外國家僅3,948公噸、金額487萬美元，112年出口成長至1.7萬公噸與2,329萬美元，成功調整外銷目標市場；鳳梨釋迦則輔導業者使用由國立臺灣大學團隊研發之氣調櫃長途運輸技術，延長鳳梨釋迦鮮果運輸時程，拓展遠距離市場，另由臺東區農業改良場開發鳳梨釋迦全果冷凍技術，延長銷售期達6個月以上；稻米在確保糧食安全原則下，公開標售國產舊期公糧，供業者產製米製品或外銷，並提供自市場採購食米銷售國際市場之業者行銷獎勵，協助業者開拓臺灣米外銷市場，112年稻米出口中國大陸約僅占總出口量1.2%，較107年占比逾6成已大幅下降；茶葉透過輔導優質特色茶集團產區取得國內產銷履歷與有機等驗證及國際衛生安全驗證、前往目標市場海外展銷及參與國際食品展，提升知名度及能見度、拓增有機同等性國家互惠銷售管道、海

外廣宣建立國家品牌形象等措施，降低對中國大陸市場依存度，出口至中國大陸比率自106年55.3%逐年下降，至112年已降至21.8%，目標市場國家出口數量逐年增加；石斑魚訂定「輸銷石斑魚養殖場及中轉場登錄管理作業要點」，規範石斑魚場須登錄始能出口，以確保我國養殖石斑魚衛生安全及輸銷作業程序符合輸銷國或地區規範。自111年8月起推出外銷拓銷獎勵措施，亦參考其他獎勵品項依出口區域訂有不同獎勵額度，並開拓新興市場。111年外銷中國大陸、香港以外市場計251公噸，112年成長至366公噸等。

(四)因中國大陸市場規模龐大且購買力強，又臺灣與中國大陸地理位置相近，運輸距離短，商業交易習慣及民眾飲食習慣相似，以及中國大陸對臺灣許多生鮮蔬果、水產品等提供零關稅措施等因素，臺灣農產品出口至中國大陸市場，相對於開拓其他海外市場門檻較低，較易吸引我外銷業者紛紛投入中國大陸市場，故基於綜合考慮成本、時效及地緣等因素，為賺取最大之經濟利益，我國某些農漁產品對中國大陸市場依存度極高之情形，尚可理解；然對中國大陸單一市場依存度愈高之農漁產品，於市場高度集中情況下，除了原本於經濟層面將承擔較大之市場因素風險外，更存在對岸基於政治考量影響兩岸貿易之政治風險，貿易上過度依賴特定國家時，則容易成為經濟脅迫的對象²，不可輕忽，否則將隨時面臨更大之經濟損失。以本案而言，中國大陸雖恢復臺灣鳳梨釋迦輸入為例，但其未提供完整檢疫

² 船橋洋一監修，張瑜庭譯，《圖解地緣政治學》，五南圖書出版股份有限公司，初版，2023年3月，頁3。

規範，亦無從得知其科學性風險評估及檢疫處理措施與標準等，對於中國大陸突然片面宣布禁止或暫停進口我國部分農漁產品，不論其係政治考量或確有科學檢驗上之依據，其對我國相關產業與生產者均形成不小之負面衝擊與壓力；再就近年來遭中國大陸陸續片面宣布禁止或暫停進口之我國農漁產品之主要產地觀察，其雖影響全臺灣各地區，然我國南部縣市之農漁民與相關產業顯然受到較大之影響。為避免受制於人，降低我國農漁產品對中國大陸市場依存度，確有其必要性且刻不容緩，就個別農漁產品部分，包括：鳳梨、鳳梨釋迦、稻米、茶葉、白帶魚、竹筴魚、石斑魚等農漁產品，詢據農業部表示，近年來雖已有初步成果；然就長遠角度而言，基於分散市場以達分散風險考量，農業部允應盤點各相關農漁產品於市場上之優劣勢，基於比較利益法則調整其生產面積或產品品項，尤其是我國農漁產品暨其加工製品以中國大陸、香港、澳門為主要銷售地者，不論是透過市場調查選定符合國外目標市場偏好之品種予以加強推廣，抑或是以政策支持、鼓勵進一步優化外銷農漁產品之長途運輸冷鏈技術，延長鮮果運輸時程，拓展遠距離市場等相關措施，加速拓展我國農漁產品於國際上更多元之行銷通路，以改善其市場過於集中於中國大陸之狀況，俾有效規避與降低我國農漁產品對中國大陸單一市場依存度過高所導致之相關風險並擺脫受制於人之困境。

三、中國大陸慣以憑藉其所擁有之經濟優勢，採取經濟貿易阻礙等方式施壓其貿易夥伴，企圖以經濟脅迫手段遂行其政治目的，相關案例屢見不鮮。中國大陸對我

國採取之經濟貿易阻礙，已由出口依存度較高之個別農漁產品，更進一步升級為宣布中止12項ECFA石化早收產品關稅優惠等，企圖影響我國相關產業之利益。前事不忘，後事之師，經濟部、農業部與陸委會等政府各機關應共同對中國大陸慣用發動經貿戰之模式，詳加研究並為系統性之研析後，研擬適切方略，預為準備，俾因應來自中國大陸基於政治考量之經濟貿易阻礙，以維國家經貿利益。

- (一)中國大陸憑藉其經濟優勢對他國政府及企業進行經濟脅迫以遂行其政治目標，其選定貿易制裁產品項目主要考量為打擊對手國產業經濟及具政治敏感品項，近年中國大陸對於澳洲的葡萄酒、大麥、龍蝦等加徵關稅或是限制進口，亦曾對立陶宛產製之零組件實施貿易限制或取消對立陶宛之供貨合約，其經過情形略以：

1、澳洲：

因2018年澳洲國會通過「反間諜及外國干預法」，禁用華為技術有限公司5G設備及零組件，嗣2020年4月澳洲政府支持國際聯合調查COVID-19病毒之起源後，中國大陸隨即發動拒買澳洲貨品並指稱倘澳洲推動COVID-19病毒來源之國際獨立調查案，將招致貿易抵制。澳中關係惡化後，中國大陸即針對澳洲對其主要出口之「農產品」，例如葡萄酒、大麥、龍蝦等產品陸續實施貿易措施，包括提高關稅、非關稅貿易障礙等。

據經濟部分析2019年資料(中方對澳洲之貿易措施多於2020年4月澳中關係急遽惡化後實施，爰以2019年數據為基礎)，澳洲葡萄酒、大麥、龍蝦對中方之出口依存度分別為44.57%、56.93%、96.01%，出口依存度相對高。中國大陸選擇

貿易制裁產品時亦會考量自身經濟產業需要及其他替代進口來源，避免傷害本國利益，例如：2019年澳洲對中國大陸出口第一大產品為鐵礦砂，對中國大陸出口依存度達82.15%，惟中方評估其基礎建設與產業發展需要，並未限制澳洲鐵礦砂進口。

嗣後中國大陸商務部公告，自2024年3月29日起，終止對原產於澳洲的進口相關葡萄酒徵收反傾銷稅。

2、立陶宛：

中國大陸就立陶宛允許以臺灣為名設立代表處，未明文公告亦未說明理由而對立陶宛施加之經濟脅迫，2021年10月底中國大陸取消立陶宛啤酒廠Volfas Engelman所有訂單，損失達50萬歐元。2021年12月立陶宛媒體報導中國大陸將立陶宛從其海關系統中移除，導致立國貨品無法通關；並要求在中方具有商業利益之跨國企業，將立陶宛產製零組件從其國際供應鏈中移除，否則將被排除於中方市場之外，試圖以市場利益脅迫跨國公司屈從中方之政治意圖，包括德國Continental、美國Thermo Fisher等皆受到影響。2022年2月中大陸海關總署更新「符合評估審查要求的國家或地區輸華肉類產品名單」，暫停接受自2月9日後啟運的立陶宛牛肉進口申報(未說明理由)。

另據媒體報導，受中方貿易限制手段影響之立國產品除牛肉外，尚包括乳品、飲料及穀物等。依據立陶宛工業家聯盟(LPK)稱，截至2022年2月，有超過1,000個發往立陶宛之貨櫃無法離開中國大陸，有300個從立陶宛發出之貨櫃無法入

境中國大陸。立陶宛從中國大陸採購原物料或零組件之企業亦反映，自2021年底起遭中方業者以不明原因取消供貨合約，導致包括晶片、電子零組件、機械設備等工業產品之供應鏈中斷，造成企業營運面臨困境。

中國大陸外交部面對媒體質疑中方以不符合國際貿易規則手段限制立陶宛產品進口，推拖表示不瞭解具體情形，並稱其為不實消息。

(二)又，中國大陸除自110年3月起，多次以疫病蟲害、農藥超標及外包裝檢出Covid-19病毒陽性等技術性貿易障礙，無預警先後暫停我方多項農漁產品輸往中國大陸外，其於112年4月12日發布對臺灣進行貿易壁壘調查，112年10月9日宣布調查結束日延長至113年1月12日（我國第16任總統副總統選舉於113年1月13日舉行），然於112年12月15日提前公布調查結論，認我方措施構成貿易壁壘，於112年12月21日宣布中止臺灣12項ECFA石化早收產品關稅優惠，並於113年1月9日表示正研究中止ECFA早收清單中，農漁、機械、汽車零配件、紡織等產品關稅減讓等措施，嗣於113年1月11日中方稱我方應採取有效措施，取消對陸貿易限制，亦即要在接受「一個中國原則」的基礎上，兩岸才可進行磋商。由於中方對我調查顯具政治目的，研判在未達政治目的前，中方將持續對我施壓，例如：不排除繼續分階段停止對我ECFA早收項目之關稅優惠。如果中國大陸全面或部分停止ECFA早收關稅減讓優惠，我產品仍可出口至中國大陸，惟平均關稅將上升，關稅上升將影響我產品在中國大陸市場競爭力，其中石化、機械、紡織等早收產品，可能受到較大影響。針對中方片面中止12項石化產品關稅減讓，經濟部

表示目前已研妥4大策略因應，其內容略以：

- 1、持續關注本案進展與業者溝通協助因應：為協助產業預為因應及瞭解產業界需求，經濟部已於112年10月6日邀集紡織、機械、石化產業公會及相關業者舉行三場座談會進行交流。針對石化產業，更分別兩度召開座談會，與石化產業公會代表及相關業者，進行深度雙向交流與討論，以協助業者進行後續因應。
 - 2、協助業者升級轉型，提升競爭力：經濟部持續推動國內產業走向智慧化、低碳化等領域，取得國際認證規格，以高值化、差異化產品，提升臺灣產品在國際市場的競爭力。
 - 3、協助廠商拓銷海外市場及分散市場：經濟部推動「好產品推出國」計畫，透過吸引外商對臺採購、擴大貿易金融支援等作法，協助業者分散市場。經濟部亦持續協助業者透過異業結盟，產業鏈結新興市場，例如整合石化、機械、紡織等產業，組團前往新興市場，辦理產品發表會等促成產業合作對接。
 - 4、提供資源協助產業因應：倘中方採取措施對產業造成衝擊，經濟部將對受衝擊產業提供相對應輔導及補助，如提供技術輔導、研發創新、人才培育、市場拓展、資金協助及勞工協助。未來若兩岸受政治因素發生貿易變化，除既有的多元拓銷、數位及低碳轉型等措施外，政府將挹注更多政策工具與資源協助產業因應。
- (三)據上可知，中國大陸慣以憑藉其所擁有之經濟優勢，採取經濟貿易阻礙等方式施壓其貿易夥伴，其選定貿易制裁產品項目主要係以打擊對手國產業經濟或具政治敏感之品項，企圖以經濟脅迫手段遂行其

政治目的，近年來中國大陸對於澳洲葡萄酒、大麥、龍蝦等加徵關稅或是限制進口，以及對立陶宛產製之零組件實施貿易限制或取消對立陶宛之供貨合約等，均為例證。中國大陸對我國採取之經濟貿易阻礙，已由出口依存度較高之鳳梨、釋迦、蓮霧、石斑魚、柑橘類、冰鮮白帶魚、冷凍竹筴魚及芒果等個別農漁產品，將貿易制裁手段更進一步升級為宣布中止12項ECFA石化早收產品關稅優惠，並聲稱正研究中止ECFA早收清單中，農漁、機械、汽車零配件、紡織等產品關稅減讓等措施，企圖影響我國農漁、石化、機械、汽車零配件、紡織等眾多相關產業，又宣稱我方要在接受「一個中國原則」的基礎上，始可進行相關磋商等語，顯係出自政治考量之操作。經濟部既已研妥持續關注本案進展與業者溝通協助因應、協助業者升級轉型，提升競爭力、協助廠商拓銷海外市場及分散市場、提供資源協助產業因應等4大策略以為因應，允應據以持續與業者密切溝通並協助其加速採取相關應變措施，切勿低估其衝擊。經濟部與農業部等政府各機關均應及早未雨綢繆，陸委會亦應積極提供協助，共同對中國大陸慣用發動經貿戰之產品項目、時間與規律及模式等詳加研究，並為系統性之研析，總結相關經貿戰之經驗後，研擬適切方略，預為準備，俾因應來自中國大陸基於政治考量之經濟貿易阻礙，以維國家經貿利益。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一至二，函請農業部檢討改進見復。
- 二、抄調查意見三，函請經濟部、農業部、大陸委員會共同研議辦理見復。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，於機敏內容遮隱處理後，上網公布。

調查委員：林文程

中 華 民 國 1 1 3 年 8 月 7 日