

中國大陸給予我輸陸農產品優惠措施對兩岸農產貿易之影響

王惠正*、陳逸潔**

摘 要

有鑑於我國農產品出口對中國大陸市場的依賴度持續增加，且近年來農委會投入中國大陸議題之研究資源有限，對於中國大陸惠臺政策相關措施、臺灣主要輸陸農產品在中國大陸市場的競爭力與關鍵利基相對掌握不足，倘因兩岸政治問題，導致中國大陸片面暫停或取消包含 ECFA 早收清單等對我輸陸農產品關稅優惠措施，恐將對我國主要輸陸農產品之產業發展造成衝擊。因此，除需掌握中國大陸惠臺政策相關措施外，應儘速瞭解與掌握中國大陸對臺灣實施各階段優惠措施對我國輸陸農產品之影響以及我國輸陸農產品在中國大陸市場的競爭力，並針對競爭力下降與受衝擊之品項研擬短中長期貿易面策略建議，以供農政單位參酌。

關鍵詞：優惠措施、貿易指標、兩岸貿易、貿易面策略

農業政策評論(Agricultural Policy Review)，5:2(2021)，1-18
臺灣農村經濟學會出版

* 財團法人農業科技研究院農業政策研究中心副研究員。本研究通訊作者。聯絡地址：臺北市大安區溫州街14號4樓；電話：02-23681718、傳真：02-23681721；Email：1062098@mail.atri.org.tw、本研究承蒙行政院農業委員會研究計畫補助(109農科-5.1.1-企-Q4)。

** 財團法人農業科技研究院農業政策研究中心資深研究員。

壹、前言

中國大陸與我國於 2001 年 12 月及 2002 年 1 月先後加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO) 後, 隨著兩岸經貿逐漸開放、農業經貿交流日益頻繁, 中國大陸陸續在 2005 年、2007 年、2010 年三階段對臺灣農產品實施優惠關稅措施之政策, 加上地緣相近與飲食偏好相似, 我國對中國大陸農產品貿易總值逐年成長, 且對中國大陸出口占全球的比重逐年增加, 顯示我國農產品出口對中國大陸市場的依賴度持續增加。

觀察我國對中國大陸農產貿易的長期趨勢, 自 2002 年我國加入 WTO 後, 我國對中國大陸的農產貿易先呈現逆差情形, 2010 年兩岸簽署「海峽兩岸經濟合作架構協議」(Cross-Straits Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA), 我國對中國大陸的農產貿易逆差逐年縮減, 於 2013 年~2015 年兩岸農產貿易呈現 3 年順差, 且自 2013 年起中國大陸成為我國農產品第 1 大出口國, 2016 年面臨嚴峻市場競爭以及兩岸關係相對不穩定, 對中國大陸農產貿易出現 69.1 百萬美元逆差, 但自 2017 年起行政院農業委員會積極輔導農產品外銷後, 逆差逐漸縮小, 2018 年起農委會積極推動外銷, 訂定「鞏固既有市場並拓展新興市場」策略後由逆差轉為順差, 突顯中國大陸市場對我國農業的重要性已不容忽視。

然而自 2019 年以來, 學界和政府國安單位擔心 2020 年 ECFA 生效將滿 10 年, 依國際簽訂自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA) 慣例, 有 10 年到期檢討的約定, 雖然 ECFA 協議內容並未有「十年到期」條款, 但受到兩岸關係愈趨緊張之影響, 中國大陸仍可能隨時提出終止 ECFA 協議之要求。此外, 中國大陸海關總署於今(2021)年 2 月 25 日透過「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」平臺, 通知因臺灣鳳梨多次檢出介殼蟲, 自 3 月 1 日起暫停進口我方鳳梨。農委會雖已立即啟動因應措施, 但難保日後類似情事再次發生, 因此中國大陸議題再度引起國人關注與熱議。

有鑑於近年來農委會投入中國大陸議題之研究資源有限, 對於臺灣主要輸陸農產品在中國大陸市場的競爭力與關鍵利基相對掌握不足, 倘因兩岸政治問題, 導致中國大陸片面暫停或取消包含 ECFA 早收清單等對我輸陸農產品關稅優惠措施, 是否會對臺灣主要輸陸農產品之產業發展造成衝擊? 以及應採取哪些對策協助產業因應與調整? 基此, 本研究目的為: (1) 綜整中國大陸惠臺相關政策措施歷程; (2) 研析中國大陸對臺灣實施各階段優惠措施對我國輸陸農產品之影響; (3) 研析我國輸陸農產品在中國大陸市場的競爭力。

本研究將依序概述中國大陸惠臺相關政策措施歷程、中國大陸對臺灣實施各階段優惠措施對我國輸陸農產品之影響、分析我國輸陸農產品在中國大陸市場的競爭力以及政策建議與結論, 以供農政單位參考。

貳、中國大陸惠臺相關政策措施歷程

自 1987 年我國解嚴並開放臺灣地區民眾赴大陸探親以來, 中國大陸對臺灣總共推出 13 項惠臺政策措施, 共計 153 條, 其中 8 項與邊境措施有關, 5 項與投資獎勵有關, 如表 1 所示。在 8 項與邊境措施有關的惠臺政策措施中, 共計有 3 項零關稅優惠措施, 涵蓋 52 項農產品, 分別為 2005 年《關於對原產於臺灣地區

的 15 項進口鮮水果¹實施零關稅》、2007 年《關於對原產於臺灣地區的 19 項進口農產品²免徵關稅有關事宜》以及 2010 年《海峽兩岸經濟合作架構協議》18 項輸陸農產品³早期收穫清單 3 年降至零關稅，其餘 5 項則與便捷化檢驗檢疫措施和開放我輸陸農產品品項有關。

在 5 項與投資獎勵有關的惠臺政策措施中，中國大陸於 1994 年制定《中華人民共和國臺灣同胞投資保護法》開放臺商和臺資企業可投資農業後，自 1997 年起至 2006 年分別在黑龍江、福建、海南、山東、陝西、上海、廣東、江蘇和廣西等 9 省陸續設立 15 個「海峽兩岸農業合作試驗區⁴」，試圖以提供土地、租稅和融資等優惠政策以及投資配套服務，吸引和鼓勵臺灣的農企業及農民投資農業。自 2006 年起至 2011 年分別在 14 個省區市陸續設立 28 個「臺灣農民創業園⁵」，並透過提供土地、租稅和融資等優惠政策以及投資配套服務，試圖吸引具規模的臺資企業以及具關鍵栽培技術和管理經驗之臺灣農民投資大陸農業。2018 年中國大陸提出「關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」（簡稱對臺 31 項措施），重點在臺資企業可享農機補貼、產業化重點龍頭企業等農業支援政策和優惠措施。2019 年中國大陸提出「關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」（簡稱 26 條措施），重點在便捷化通關程序（第三方檢驗機構同等性）以及開放臺商可加入農業合作社。2021 年中國大陸提出「關於支持臺灣同胞臺資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施」（簡稱農林 22 條措施），這是中國大陸第一次針對農林業，對赴陸投資之臺商和臺資企業在農林地使用、信用融資、涉農補助（保費、貸款利息、農機等）、植物品種權等提供國民待遇，並擴及二、三級產業、農村發展、設施投入（冷鏈設施）等，並協助拓展中國大陸市場。

綜觀歷年中國大陸惠臺政策相關措施，其目的是藉由引進臺灣優良品種、人才、資金和技術，來解決中國大陸面臨經濟成長和農業發展的困境，並透過提供土地、租稅和融資等優惠政策以及投資配套服務，試圖吸引具規模的臺資農企業以及具關鍵栽培技術和管理經驗之臺灣農民赴中國大陸投資農業。

然而，中國大陸長久以來存在政策不穩定、政策落實不確定、補助申辦、審核和取得補助時間冗長、臺灣品種權外流等諸多問題，加上地方保護主義盛行，因而導致臺商和臺資企業在中國大陸的投資風險增加，建議臺商和臺資企業應先對前揭所提因素作好審慎評估，再行前往中國大陸投資為要。再者，臺灣高經濟價值農漁產品之品種以及關鍵技術外流嚴重，我國於 1988 年訂定「植物品種及種苗法」保護品種權，並根據「國際植物新品種保護聯盟（UPOV）」公約精神訂定法規，深化品種權保障，臺灣採行 1991 年版本，適用在種苗、作物及加工品

¹ 包括椰子、檳榔、鳳梨、番石榴、芒果、柚、木瓜、桃、梅、番荔枝、楊桃、蓮霧、棗、柿子、枇杷等 15 項。

² 包括鮮、冷藏洋蔥；鮮、冷硬花甘藍；鮮、冷孢子甘藍；鮮、冷捲心菜；鮮、冷其他甘藍；鮮、冷花椰菜；鮮、冷結球萵苣；鮮、冷其他萵苣；鮮、冷胡蘿蔔；鮮、冷絲瓜；鮮、冷青江菜；鮮、冷小白菜；鮮、冷苦瓜；鮮、冷山葵；鮮、冷芋頭等蔬菜 11 項，鮮、冷、凍扁魚；鮮、冷、凍鯉魚；鮮、冷、凍白帶魚；鮮、冷、凍白鰻魚；鮮、冷、凍鱸魚；其他未列名鮮、冷、凍小蝦；鮮、冷、凍貽貝等水產品 8 項。

³ 包括活石斑魚、生鮮及冷藏烏魚、冷凍秋刀魚、冷凍虱目魚片、生鮮甲魚蛋、文心蘭切花、金針菇、香蕉、柳橙、檸檬、哈密瓜、紅龍果、茶葉等 18 項。

⁴ 中國大陸分別在 9 省設置 15 個「海峽兩岸農業合作試驗區」，資料來自：海峽農業合作網臺灣農民創業園，<http://agri.taiwan.cn/hxlanyhzyq/>。

⁵ 中國大陸分別在 14 個省區市設立 28 個臺灣農民創業園，資料來自：海峽農業合作網臺灣農民創業園，<http://agri.taiwan.cn/nyhzwtnmcy/>。

上；但是中國大陸採行 1978 年的版本，依據《中華人民共和國植物新品種保護條例》第 10 條「農民免責」條款規定，農民可自行繁殖具品種權之品種、販賣收穫物，僅限於販賣種苗上，因此實務上「除非抓到賣種苗的人，抓到賣水果的人沒有用」，建議應及早研擬強化保護臺灣農漁新品種和關鍵技術之因應對策。

臺商赴中國大陸農業投資情形如圖 1 所示，依據經濟部投資審議委員會資料，自 1991 年至 2020 年止，臺商赴中國大陸農業投資累計有 572 件，金額約 4.78 億美元。其中以 1997 年的農業投資件數最多達 210 件，其次為 1993 年的 152 件。然而，近 10 年臺商赴中國大陸農業投資每年均不超過 10 件，近 5 年赴中國大陸農業投資情形分別為 2016 年 2 件、2017 年 4 件、2018 年 6 件、2019 年 1 件以及 2020 年 5 件。然而自 2016 年起臺商赴中國大陸農業投資金額逐年提升，係因少數業者於科技養豬注入大量資金，並非臺商投資意願提升，顯見中國大陸既有惠臺獎勵農業投資措施並未見成效，對臺商的吸引力不強。

表 1. 歷年中國大陸惠臺政策相關措施

日期	政策措施/法條/協議	條/項	與農業有關優惠內容
1988.7.3	國務院關於鼓勵臺灣同胞投資的規定（簡稱國務院 22 條）	22	允許農業投資，並享優惠待遇
1994.3.5	中華人民共和國臺灣同胞投資保護法	16	允許農業投資法條化，並享優惠待遇
2005.5.23	關於對來自臺灣水果實施便捷檢疫措施的通知		便捷化檢驗檢疫措施、擴大市場進入（新增水果 6 項）
2005.7.29	關於對原產於臺灣地區的 15 種進口鮮水果實施零關稅		零關稅
2006.4.19	關於擴大臺灣水果、蔬菜和水產品准入種類的公告		擴大市場進入（新增水果 4 項、蔬菜 11 項）
2007.1.11	關於促進兩岸農業合作、惠及臺灣農民的若干政策措施（簡稱惠臺 20 條措施）	20	土地、租稅、檢驗檢疫通關、境內通行費等優惠政策
2007.3.19	關於對原產於臺灣地區的 19 種進口農產品免徵關稅有關事宜		零關稅
2010.6.29	海峽兩岸經濟合作架構協議（ECFA）	16	農產品早期收穫清單 3 年降至零關稅
2011.12.21	關於臺灣梨輸往大陸植物檢驗檢疫要求的公告		擴大市場進入（新增梨）
2015.6.9	關於臺灣葡萄輸往大陸植物檢驗檢疫要求的公告		擴大市場進入（新增葡萄）
2018.2.28	關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施（簡稱惠臺 31 條措施）	31	農機補貼與產業化重點龍頭企業等農業支持和租稅等優惠措施
2019.11.4	關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措（簡稱對臺 26 條措施）	26	便捷化通關程序（第三方檢驗機構同等性）、臺胞可加入農業合作社
2021.3.17	關於支持臺灣同胞台資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施（簡稱農林 22 條措施）	22	在農林地使用、信用融資、補助（保費、貸款利息、農機等）、植物新品種權等提供國民待遇，並擴及二三級產業、農村發展、設施投入（冷鏈設施）等，以及支持拓展中國大陸市場
合計	13	153	

資料來源：本研究整理。

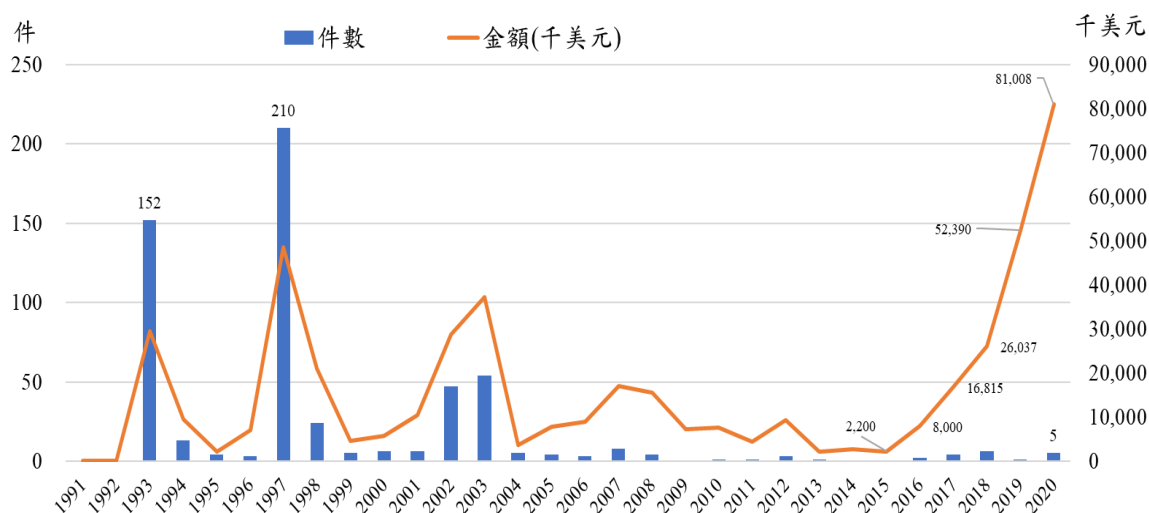


圖 1. 1991 年至 2020 年臺商赴中國大陸農業投資情形

資料來源：經濟部投資審議委員會 110 年 3 月統計月報暨本研究整理。

參、中國大陸對臺灣實施關稅優惠措施對我國輸陸農產品之影響

本研究利用貿易值、貿易占比、貿易成長率等貿易指標分析中國大陸對臺灣實施各階段優惠措施對我國輸陸農漁產品之影響。

一、我國與中國大陸貿易值及占比變化情形

近 20 年中國大陸自臺灣農產品進口總值呈逐年增加的趨勢，由於 2005 年、2007 年及 2010 年中國大陸對臺灣農產品實施零關稅優惠措施導致其進口總值成長，其成長率分別為 31.37%、21.25%、34.13%，2016 年因兩岸關係相對不穩定，導致其進口總值由 8.27 億美元下降至 7.43 億美元，2018 年農委會積極推動外銷，訂定「鞏固既有市場並拓展新興市場」策略，2019 年其進口總值成長 5.53%，2020 年因受新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）疫情影響，導致其進口總值由 11.04 億美元下降至 8.88 億美元。但中國大陸自臺灣農產品進口總值占中國大陸農產品進口總值比重增加的趨勢則有趨緩現象，由 2001 年的 0.7% 增加至 2019 年的 0.79%（如圖 2 所示）。

近 20 年臺灣對中國大陸農產品出口總值呈逐年增加的趨勢，由於 2005 年及 2010 年中國大陸對臺灣農產品實施零關稅優惠措施導致其出口總值成長，而 2007 年優惠措施實施前後近三年出口總值成長率為 44.95%，2016 年因兩岸關係相對不穩定，導致臺灣對中國大陸農產品出口總值由 8.02 億美元下降至 7.40 億美元，2018 年農委會積極推動外銷，訂定「鞏固既有市場並拓展新興市場」策略，2019 年其出口總值成長 3.00%，2020 年因受新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）疫情影響，導致其出口總值由 11.77 億美元下降至 9.43 億美元。但臺灣對中國大陸農產品出口總值占臺灣農產品出口總值比重則有逐年增加的趨勢，由 2001 年的 0.47% 逐年增加至 2019 年的 20.52%，可見我國農產品出口對中國大陸市場的依賴度持續增加（如圖 2 所示）。

二、我國前 20 大輸陸農產品貿易情形

（一）中國大陸自臺灣進口前 20 大農產品

如表 2 所示，2019 年中國大陸自臺灣進口前 20 大農產品之進口值為 7.41 億美元，占中國大陸農產品進口總值比重的 67.18%，其中臺灣自中國大陸進口前 10 大產品為「其他未列名食物調製品(占中國大陸農產品進口總值 12.04%)」、「其他飲料，含糖或其他甜味料或香料及其他未含酒精飲料占 12.00%」、「鳳梨，鮮或乾占 6.02%」、「水果白蘭地占 4.33%」、「鮮釋迦占 4.28%」、「其他活魚占 3.07%」、「其他第 1905 節所屬之貨品占 2.92%」、「速食麵占 2.53%」、「膨潤或焙製穀類或穀類產品之調製食品占 2.37%」，合計占 58.28%，相較於 2018 年比重微幅增加 3.23%。

(二) 臺灣對中國大陸出口前 20 大農產品

如表 3 所示，2019 年臺灣對中國大陸出口前 20 大農產品之出口值為 9.01 億美元，占臺灣農產品出口總值比重的 70.75%，其中，臺灣對中國大陸出口前 10 大產品為「其他農耕產品(占農產品出口總值 22.57%)」、「酒類(占 6.64%)」、「烘製糕餅，穀類調製品(占 5.4%)」、「石斑魚，活魚(佔 5.19%)」、「鳳梨，生鮮冷藏(占 4.98%)」、「釋迦，生鮮冷藏(占 3.05%)」、「魷魚，冷凍(占 3.02%)」、「麵食，穀類調製品(占 2.92%)」與「全發酵或部分發酵茶(占 2.88%)」，合計占 56.65%，相較於 2018 年比重微幅增加 1.19%。

中國大陸自臺灣進口前 20 大農產品與臺灣對中國大陸出口前 20 大農產品之差異品項，中國大陸自臺灣進口前 20 大農產品之差異項目為白帶魚，生鮮或冷藏、其他糖食(包括白色巧克力)，不含可可者，而臺灣對中國大陸出口前 20 大農產品之差異項目為鯉魚，冷凍、秋刀魚，冷凍、其他，果汁、奶粉及粉塊。

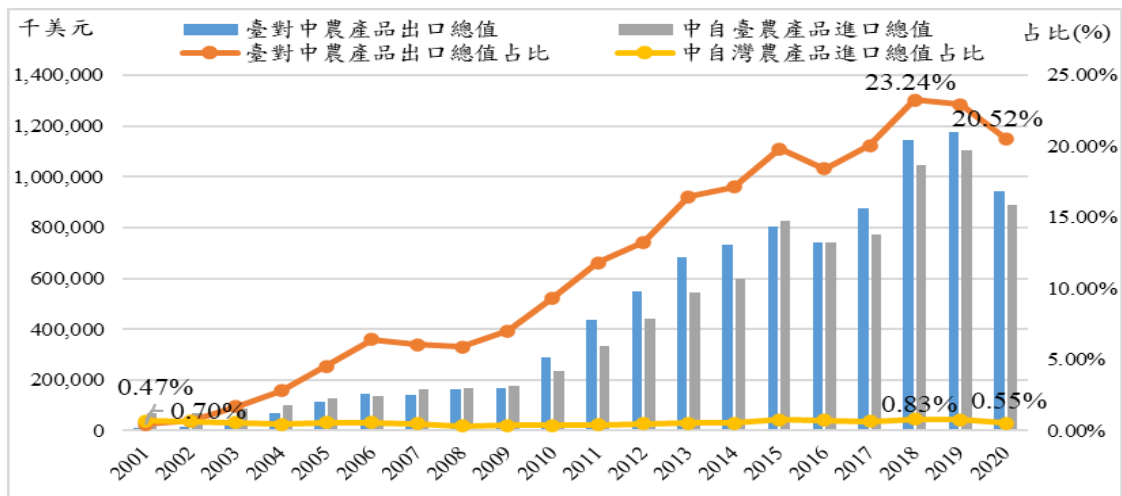


圖 2. 我國與中國大陸貿易值及占比變化情形

資料來源：農業統計資料查詢、國際貿易中心（ITC）「TradeMap」資料庫，暨本研究整理。

表 2. 近三年中國大陸自臺灣進口前 20 大農產品

單位：百萬美元、%

項目	2017 年		2018 年		2019 年	
	進口值	占農產品進口總值比重	進口值	占農產品進口總值比重	進口值	占農產品進口總值比重
中國大陸農產品進口總值	778.04		1,045.75		1,103.61	
其他未列名食物調製品	119.28	15.33%	142.14	13.59%	132.87	12.04%
其他飲料，含糖或其他甜味料等	59.96	7.71%	104.29	9.97%	132.39	12.00%
填充用之羽毛及羽絨	44.20	5.68%	89.71	8.58%	96.26	8.72%
鳳梨	37.73	4.85%	44.26	4.23%	66.39	6.02%

項目	2017 年		2018 年		2019 年	
	進口值	占農產品進口總值比重	進口值	占農產品進口總值比重	進口值	占農產品進口總值比重
水果白蘭地	26.51	3.41%	31.43	3.01%	47.76	4.33%
釋迦	23.23	2.99%	40.18	3.84%	47.26	4.28%
其他活魚(含石斑魚)	9.47	1.22%	31.89	3.05%	33.90	3.07%
其他第 1905 節所屬之貨品(糕餅等)	38.08	4.89%	34.46	3.29%	32.23	2.92%
速食麵	27.21	3.50%	30.95	2.96%	27.93	2.53%
膨潤或焙製穀類或穀類產品之調製食品	18.22	2.34%	26.33	2.52%	26.17	2.37%
白帶魚，生鮮或冷藏	9.78	1.26%	20.23	1.93%	25.65	2.32%
其他冷凍魷魚，但未燻製	26.29	3.38%	12.38	1.18%	24.02	2.18%
其他糖食(含白色巧克力)，不含可可者	17.77	2.28%	21.21	2.03%	20.57	1.86%
蓮霧	13.41	1.72%	12.26	1.17%	19.48	1.76%
其他生鮮、冷藏魚類	8.90	1.14%	14.52	1.39%	18.99	1.72%
部分發酵茶	26.44	3.40%	37.40	3.58%	36.45	3.30%
半碾或全碾白米，不論是否磨光	0.00	0.00%	9.76	0.93%	18.18	1.65%
其他冷凍魚類	9.25	1.19%	19.01	1.82%	17.92	1.62%
其他第 2103 節所屬之貨品(醬汁及調製)	12.81	1.65%	15.54	1.49%	13.24	1.20%
20 大農產品合計	484.33	62.25%	648.25	61.99%	741.38	67.18%

註：1.本研究著重國產供輸陸鮮食或食品加工為主聚焦分析，如為進口原料再經加工輸陸做為原料者（如填充用之羽毛及羽絨、板材、皮革…），多由工業主管機關輔導，故「填充用之羽毛及羽絨」並未納入計算。

資料來源：國際貿易中心（ITC）「TradeMap」資料庫，暨本研究整理。

表 3. 近三年臺灣對中國大陸出口前 20 大農產品

單位：百萬美元、%

項目	2017 年		2018 年		2019 年	
	出口值	占對中出口值比重	出口值	占對中出口值比重	出口值	占對中出口值比重
對中農產品出口總值	1,028.98	—	1,267.59	—	1,274.93	—
其他農耕產品	204.15	19.84%	275.98	21.77%	287.78	22.57%
羽毛及羽絨	53.74	5.22%	91.38	7.21%	100.07	7.85%
酒類	47.92	4.66%	60.26	4.75%	84.7	6.64%
烘製糕餅，穀類調製品	75.32	7.32%	73.96	5.83%	68.8	5.40%
石斑魚，活魚	73.05	7.10%	108.73	8.58%	66.12	5.19%
鳳梨，生鮮冷藏	36.18	3.52%	41.83	3.30%	63.52	4.98%
釋迦，生鮮冷藏	17.11	1.66%	31.92	2.52%	38.85	3.05%
魷魚，冷凍	26.35	2.56%	29.06	2.29%	38.53	3.02%
麵食，穀類調製品	33.35	3.24%	38.99	3.08%	37.19	2.92%
全發酵或部分發酵茶	38.5	3.74%	42.33	3.34%	36.66	2.88%
鯉魚，冷凍	22.98	2.23%	36.63	2.89%	35.41	2.78%
其他，生鮮冷藏魚	14.72	1.43%	22.41	1.77%	30.12	2.36%
牛，皮革	42.29	4.11%	32.27	2.55%	29.17	2.29%

項目	2017 年		2018 年		2019 年	
	出口值	占對中出口值比重	出口值	占對中出口值比重	出口值	占對中出口值比重
秋刀魚, 冷凍	27.69	2.69%	43.04	3.40%	27.11	2.13%
其他, 合板	0.82	0.08%	28.29	2.23%	22.52	1.77%
其他, 冷凍魚	8.96	0.87%	19.03	1.50%	21.31	1.67%
蓮霧, 生鮮冷藏	12	1.17%	11.58	0.91%	18.63	1.46%
稻米, 穀類	1.75	0.17%	13.71	1.08%	18.05	1.42%
其他, 果汁	16.53	1.61%	16.89	1.33%	15.38	1.21%
奶粉及粉塊	12.24	1.19%	16.25	1.28%	13.58	1.07%
20 大農產品合計	668.8	65.00%	882.6	69.62%	901.74	70.75%

註：本研究著重國產供輸陸鮮食或食品加工為主聚焦分析，如為進口原料再經加工輸陸做為原料者（如填充用之羽毛及羽絨、板材、皮革…），多由工業主管機關輔導，故「填充用之羽毛及羽絨」並未納入計算。

資料來源：農委會《農業統計資料查詢》資料庫，暨本研究整理。

三、中國大陸對臺灣各階段優惠措施實施前後，對整體貿易變動趨勢之影響

整體而言，各階段優惠措施之輸陸農產品出口總值自 2010 年後長期呈成長趨勢，惟各階段優惠措施之輸陸農產品出口總值占臺灣農產品出口總值比重仍低，2019 年以第三階段優惠措施之輸陸農產品出口總值占比相對較高為 2.85%（圖 3）。另各階段優惠措施實施前後對輸陸農產品的出口總值皆有明顯提升（表 4）。

(一)2005 年第一階段優惠措施實施前後，對我國輸陸農產品的出口總值有明顯的提升：第一階段優惠措施實施前（2002 年-2004 年），我國對中國大陸 15 項零關稅農產品出口總值平均為 7.7 萬美元，實施後（2005 年-2019 年）我國對中國大陸 15 項零關稅農產品總出口值平均為 3,766.5 萬美元，實施前後的出口值成長率為 48,816%。因此，第一階段關稅優惠措施實施前後使我國對中國大陸 15 項零關稅農產品出口總值平均有明顯的提升。2019 年第一階段優惠措施之輸陸農產品出口總值占比為 2.74%。

(二)2007 年第二階段優惠措施實施前後，對我國輸陸農產品出口總值有明顯的提升：第一階段優惠措施實施前（2004 年-2006 年），我國對中國大陸 19 項零關稅農產品出口總值平均為 330 美元，實施後（2007 年-2019 年）我國對中國大陸 19 項零關稅農產品出口總值平均為 232.4 萬美元，實施前後的出口值成長率為 704,142%。因此，第二階段關稅優惠措施實施前後使我國對中國大陸 19 項零關稅農產品出口總值平均有明顯的提升。2019 年第二階段優惠措施之輸陸農產品出口總值占比為 0.24%。

(三)2010 年第三階段優惠措施實施前後，對我國輸陸農產品出口總值有明顯提升：第一階段優惠措施實施前（2007 年-2009 年），我國對中國大陸 18 項零關稅農產品出口總值平均為 720.9 萬美元，實施後（2010 年-2019 年）我國對中國大陸 18 項零關稅農產品出口總值平均為 15,184.3 萬美元，實施前後的出口值成長率為 2,006%。因此，第三階段關稅優惠措施實施前後使我國對中國大陸 18 項零關稅農產品出口總值平均有明顯的提升。2019 年第三階段優惠措施之輸陸農產品出口總值占比為 2.85%。

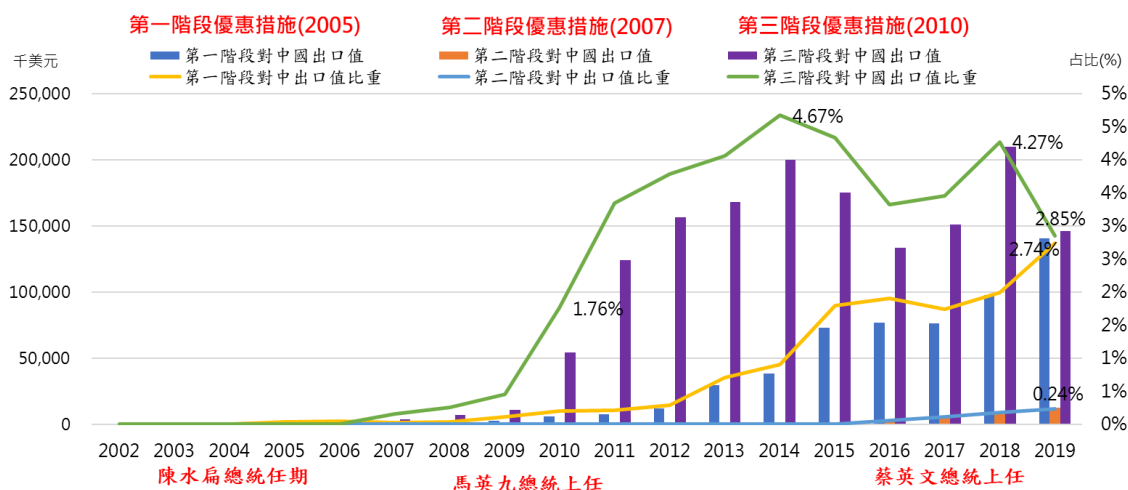


圖 3. 中國大陸對臺灣農產品實施三階段優惠措施對我國輸陸農產品之影響

資料來源：農業統計資料查詢，暨本研究整理。

表 4. 中國大陸對臺灣三階段優惠措施實施前後對我國輸陸農產品之影響

單位：千美元、%

	第一階段 臺對中出 口值	第二階段 臺對中出 口值	第三階段 臺對中出 口值	臺灣農產 品出口總 值	第一階段 臺對中出 口值占比	第二階段 臺對中出 口值占比	第三階段 臺對中出 口值占比	實施後出 口值平均	實施前後 出口值成 長率
2002	16			1,344,579	0.00%				
2003	110			1,431,140	0.01%				
2004	104	0		1,658,873	0.00%	0.00%			
2005	899	0		1,665,310	0.04%	0.00%		37,665	48,816%
2006	1,141	1		1,416,438	0.05%	0.00%			
2007	680	74	3,610	1,432,996	0.03%	0.00%	0.16%	2,324	704,142%
2008	1,112	69	7,072	1,763,538	0.04%	0.00%	0.26%		
2009	2,826	78	10,946	1,364,862	0.12%	0.00%	0.46%		
2010	6,226	146	54,073	1,608,618	0.20%	0.00%	1.76%	151,843	2,006%
2011	7,840	300	124,256	1,928,926	0.21%	0.01%	3.35%		
2012	11,949	360	156,627	2,157,668	0.29%	0.01%	3.78%		
2013	29,366	325	168,062	1,970,828	0.71%	0.01%	4.06%		
2014	38,463	224	199,672	2,053,773	0.90%	0.01%	4.67%		
2015	72,886	195	175,298	1,830,874	1.80%	0.00%	4.33%		
2016	76,630	2,168	133,484	1,811,973	1.91%	0.05%	3.32%		
2017	76,180	4,943	150,988	2,070,156	1.74%	0.11%	3.46%		
2018	97,975	8,998	209,950	2,089,668	1.99%	0.18%	4.27%		
2019	140,801	12,328	146,021	2,039,190	2.74%	0.24%	2.85%		

資料來源：農業統計資料查詢，暨本研究整理。

四、中國大陸對臺灣三階段優惠措施實施前後，對我國主要輸陸農產品出口值之影響

如表 5 所示，第一階段優惠措施實施前後近三年平均相較，以 2017 年-2019 年和 2002 年-2004 年的平均出口值相較，可發現鳳梨、芒果、釋迦、蓮霧的平均出口值明顯提高。第二階段優惠措施實施前後近三年平均相較，可以發現白帶魚的平均出口值明顯提高。第三階段優惠措施實施前後近三年平均相較，可以發現活石斑魚、冷凍秋刀魚、綠茶（未發酵）、部分發酵茶以及其他紅茶（發酵）的平均出口值明顯提高。

表 5. 中對臺三階段優惠措施實施前後對我國主要輸陸農產品品項之影響

單位：千美元、%

	優惠措施實施前近三年 臺灣對中國大陸出口值	優惠措施實施後近三年 臺灣對中國大陸出口值	優惠措施實施前後 臺灣對中出口值成長率
第一階段優惠措施(2005 年)			
鳳梨	2	47,179	2,358,850%
芒果	0	6,926	-
釋迦	1	29,293	2,929,200%
蓮霧	6	14,071	234,417%
第二階段優惠措施(2007 年)			
白帶魚	0	8,066	-
第三階段優惠措施(2010 年)			
活石斑魚	0	82,632	-
冷凍秋刀魚	1,316	32,611	2,378%
綠茶(未發酵)	862	9,391	989%
部分發酵茶	1,843	32,446	1,661%
其他紅茶(發酵)	672	6,685	895%

資料來源：農業統計資料查詢，暨本研究整理。

五、中國大陸對臺灣實施三階段優惠措施暫停，對我國輸陸農產品之衝擊

(一) 我國輸陸農產品的出口成本增加

若中國大陸暫停各階段優惠措施，則我國輸陸農產品的出口平均成本將增加 3,430 萬美元。

1. 中對臺 15 項農產品實施第一階段優惠措施暫停之可能衝擊（2005 年）

如表 6 所示，若中國大陸暫停第一階段優惠措施，本研究依據 15 項農產品之最惠國稅率乘以其出口值，各別計算 15 項零關稅農產品回復最惠國稅率之關稅損失稅額，並加總得出近 5 年平均關稅損失成本約 1,459 萬美元，可能衝擊品項為釋迦、鳳梨、蓮霧、芒果等 4 項，以 2019 年為例，該 4 項關稅優惠額度佔總關稅優惠額度近 94%。

2. 中對臺 19 項農產品實施第二階段優惠措施暫停之可能衝擊（2007 年）

如表 7 所示，若中國大陸暫停第二階段優惠措施，經試算求得近 5 年平均關稅損失成本約 68 萬美元，可能衝擊品項為白帶魚 1 項（140 萬美元），以 2019 年為例，該項關稅優惠額度佔總關稅優惠額度近 95%。

3. 中對臺 18 項農產品實施第三階段優惠措施暫停之可能衝擊（2010 年）

如表 8 所示，若中國大陸暫停第三階段優惠措施，經試算求得近 5 年平均關稅損失成本約 1,903 萬美元，可能衝擊品項為活石斑魚、冷凍秋刀魚、綠茶（未發酵）、部分發酵茶、其他紅茶（發酵）等 5 項，以 2019 年為例，該 5 項關稅優惠額度佔 ECFA 總關稅優惠額度近 90%。

表 6. 中對臺 15 項農產品實施第一階段優惠措施暫停之可能衝擊(2005 年)

品項	稅率 (%)	出口值(千美元)					回復最惠國稅率之稅額(千美元)				
		2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
椰子	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
檳榔	10	490	317	55	189	139	49	32	5	19	14
鳳梨	12	24,566	37,012	36,183	41,835	63,520	2,948	4,441	4,342	5,020	7,622
番石榴	15	1,729	1,712	1,048	977	1,036	259	257	157	147	155
芒果	15	8,223	1,433	4,927	5,308	10,542	1,233	215	739	796	1,581
柚子	12	3,227	3,527	3,838	4,784	6,524	387	423	461	574	783
木瓜	25	158	254	102	68	59	40	64	26	17	15
桃	10	-	-	3	-	-	-	-	1	-	-
梅	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
楊桃	20	706	449	370	354	201	141	90	74	71	40
釋迦	20	27,696	23,200	17,112	31,921	38,847	5,539	4,640	3,422	6,384	7,769
棗子	20	550	734	519	875	1,297	110	147	104	175	259
蓮霧	20	5,395	7,926	12,005	11,576	18,631	1,079	1,585	2,401	2,315	3,726
柿子	20	146	66	18	88	6	29	13	4	18	1
枇杷	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	-	72,886	76,630	76,180	97,975	140,801	11,815	11,907	11,735	15,536	21,967

註：1.稅率係指 2018 年最惠國(MFN)稅率(對 WTO 會員之進口貨物適用稅率)，僅供參考。

資料來源：農業統計資料查詢，暨本研究整理。

表 7. 中對臺 19 項農產品實施第二階段優惠措施暫停之可能衝擊(2007 年)

品項	稅率 (%)	出口值(千美元)					回復最惠國稅率之稅額(千美元)				
		2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
鯖魚，生鮮或冷藏	12	-	-	4	12	4	-	-	1	1	0
冷凍鯖魚	10	26	13	281	316	240	3	1	28	32	24
白帶魚，生鮮或冷藏	12	40	1,591	4,393	8,385	11,420	5	191	527	1,006	1,370
冷凍白帶魚	10	67	449	229	87	294	7	45	23	9	29
鰺魚，生鮮或冷藏	12	0	0	11	45	24	0	0	1	5	2
冷凍白鰺魚	10	28	2	0	37	36	3	0	0	4	4
鱸魚，生鮮或冷藏	12	0	36	10	52	102	0	4	1	5	10
其他冷凍鱸魚	10	0	36	0	51	102	0	4	0	5	10
結球萵苣，生鮮或冷藏	10	15	33	9	-	87	2	3	1	-	9
合計		74	2,168	4,943	8,998	12,328	20	249	582	1,068	1,462

註：1.金額較小之品項並未列出；2.稅率係指 2018 年最惠國(MFN)稅率(對 WTO 會員之進口貨物適用稅率)，僅供參考。

資料來源：農業統計資料查詢，暨本研究整理。

表 8. 中對臺 18 項農產品實施第三階段優惠措施暫停之可能衝擊(2010 年)

		出口值(千美元)					回復最惠國稅率之稅額(千美元)					
品項		稅率(%)	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
活石斑魚		10.5	122,321	69,155	73,045	108,733	66,117	12,844	7,261	7,670	11,417	6,942
冷凍秋刀魚		10	24,633	33,018	27,692	43,036	27,106	2,463	3,302	2,664	4,304	2,711
冷凍虱目魚片		10	70	137	74	68	36	7	14	7	7	4
生鮮甲魚蛋		20	2,949	2,085	2,034	2,597	2,251	590	417	407	519	450
文心蘭切花		10	79	97	38	43	75	8	10	4	4	8
金針菇		13	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-
香蕉		10	18	0	30	47	41	2	0	3	5	4
柳橙		11	2,167	524	198	436	840	238	58	22	48	92
檸檬		11	588	856	2,140	2,844	2,497	64	95	235	313	275
哈密瓜		12	57	7	3	10	2	7	1	0	1	0
紅龍果		20	401	187	142	124	380	80	37	28	25	76
茶葉	綠茶(未發酵)	15	5,227	3,413	7,105	10,130	10,938	784	512	1,066	1,519	1,641
	部分發酵茶	15	11,543	16,674	28,177	36,245	32,915	1,731	2,501	4,226	5,437	4,938
	其他紅茶(發酵)	15	5,245	7,331	10,310	6,040	3,704	787	1,100	1,547	906	556
合計			-175,298	133,484	150,988	210,306	146,021	19,614	15,316	17,988	24,509	17,703

註：1.稅率係指 2018 年最惠國(MFN)稅率(對 WTO 會員之進口貨物適用稅率)，僅供參考。

資料來源：農業統計資料查詢，暨本研究整理。

(二) 中國大陸貿易商因進口成本提高進而使轉單效應明顯增加，中國大陸市場競爭者亦將趁機搶佔我國的市場佔有率

如表 9 所示，中國大陸對臺灣農產品實施三階段優惠措施暫停之可能衝擊品項包括鳳梨、釋迦、芒果、蓮霧、白帶魚、石斑魚、冷凍秋刀魚、綠茶（未發酵）、部分發酵茶、其他紅茶（發酵）等 10 項，以鳳梨為例，其在中國大陸市場的競爭者主要以菲律賓為主，次要競爭者為泰國、哥斯大黎加以及馬來西亞，中國大陸貿易商亦將因進口成本提高轉而向該等 4 國增加進口量，而該等 4 國亦將趁此時機搶佔我國輸陸農漁產品在中國大陸市場的佔有率。

表 9. 中國大陸對臺灣農產品優惠措施暫停的可能衝擊品項之中國大陸市場競爭者

三階段	可能衝擊品項	中國大陸市場競爭者
2005 年	鳳梨	以菲律賓為主、泰國和哥斯大黎加、馬來西亞影響較小
	釋迦	泰國
	芒果	泰國、秘魯、澳洲、菲律賓
	蓮霧	泰國
2007 年	白帶魚	日本、菲律賓、印尼及印度
2010 年	石斑魚	-
	冷凍秋刀魚	加拿大、印尼、韓國、印度

三階段	可能衝擊品項	中國大陸市場競爭者
	綠茶(未發酵)	越南、印度、澳洲
	部分發酵茶	以斯里蘭卡、印度為主，肯亞、印尼影響較小
	其他紅茶(發酵)	以斯里蘭卡為主，波蘭、英國、德國影響較小

資料來源：國際貿易中心（ITC）「TradeMap」資料庫，暨本研究整理。

肆、我國主要輸陸農產品之競爭力分析

有鑑於 Belessa（1965）提出的顯示性比較優勢指數（Revealed Comparative Advantage, RCA）無法符合李嘉圖所提的相對比較優勢理論，以及不具對稱性和穩定性分配，故本研究採用 Costinot et al.（2012）提出的顯示性比較優勢指數（Bilateral Revealed Comparative Index, BRCA）來檢視我國輸陸前 20 大農產品在中國大陸市場的競爭力。

如表 10 所示，中國大陸自臺灣進口前 20 大農產品之無關稅優惠品項在中國大陸市場競爭力持續上升（BRCA 值上升）者為其他飲料，含糖或其他甜味料或香料及其他未含酒精飲料。而其他未列名食物調製品、水果白蘭地、其他第 1905 節所屬之貨品、速食麵、膨潤或焙製穀類或穀類產品之調製食品、其他糖食（包括白色巧克力），不含可可者、其他第 2103 節所屬之貨品等 7 項在中國大陸市場競爭力則呈先上升後下降的趨勢。

如表 11 所示，中國大陸自臺灣進口前 20 大農產品之零關稅品項在優惠措施實施前後，在中國大陸市場競爭力持續上升者為鳳梨、其他活魚、白帶魚、蓮霧、其他生鮮、冷藏魚類，而釋迦、部分發酵茶以及其他冷凍魚類在中國大陸市場競爭力則呈先上升後下降的趨勢。

表 10. 我國前 20 大輸陸農產品之無關稅優惠品項的 BRCA 趨勢變化

項數	排名	稅項產品名稱	BRCA																		
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	1	其他未列名食物調製品	3.7	5.7	3.3	3.2	0.0	0.0	0.0	11.1	10.1	12.4	12.4	12.5	11.4	12.5	9.6	10.2	9.6	6.4	5.5
2	2	其他飲料，含糖或其他甜味料或香料及其他未含酒精飲料	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	27.2	27.7	29.2
3	5	水果白蘭地	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	260.8	256.5	214.0	138.2	94.9	58.2	40.7	39.7	57.1	37.2	44.6
4	9	其他第 1905 節所屬之貨品	1.2	0.5	0.3	1.5	1.5	1.6	6.3	29.5	31.4	37.2	35.8	33.8	31.7	26.9	23.8	20.0	18.6	11.7	10.7
5	10	速食麵	3.0	11.3	16.4	23.8	20.2	15.3	31.7	41.6	34.9	33.8	49.2	61.0	74.7	68.4	41.2	34.3	22.5	20.3	17.0
6	11	膨潤或焙製穀類或穀類產品之調製食品	0.2	0.5	0.0	0.1	0.2	0.5	2.4	11.6	10.3	16.9	17.4	14.4	13.6	13.4	22.9	19.0	16.1	17.5	17.1
7	13	其他冷凍魷魚，但未燻製	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.1	11.2	9.2
8	14	其他糖食(包括白色巧克力)，不含可可者	0.8	0.9	1.2	2.3	2.1	1.9	4.1	9.8	12.0	22.3	23.7	21.2	21.3	20.0	19.1	14.9	14.1	10.6	9.3
9	17	半碾或全碾白米，不論是否磨光	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	43.4	34.0
10	19	其他第 2103 節所屬之貨品	23.5	33.1	37.8	39.7	22.5	15.8	16.9	23.9	23.0	25.9	29.2	32.7	30.7	23.5	16.1	14.9	16.5	13.8	10.9

資料來源：國際貿易中心（ITC）「TradeMap」資料庫，暨本研究計算整理。

表 11. 我國前 20 大輸陸農產品之零關稅品項的 BRCA 趨勢變化

項數	排名	稅項產品名稱	BRCA																		
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	4	鳳梨，鮮或乾(2005)	5.9	0.0	8.3	5.5	76.0	11.9	2.5	3.1	17.1	19.4	14.9	25.2	18.1	27.1	34.7	49.9	38.7	29.3	36.4
2	6	鮮釋迦(2005)	0.0	0.0	173.8	220.6	154.7	144.4	159.9	257.8	234.0	236.8	216.4	181.5	164.3	154.3	114.2	120.1	124.6	107.2	115.6
3	7	部分發酵茶(2010)	114.6	84.1	128.8	188.9	154.9	146.7	161.0	254.1	238.0	214.0	218.7	181.0	165.8	159.7	112.3	126.7	141.3	116.4	119.5
4	8	其他活魚(含石斑魚)(2010)	0.0	0.5	0.0	5.2	0.0	60.9	41.0	18.4	15.9	15.4	20.9	9.1	10.2	12.9	2.3	6.2	23.2	41.6	38.6
5	12	白帶魚，生鮮或冷藏(2007)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	110.7	175.5	178.0	124.9	116.3	124.9	108.4	120.4
6	15	鮮蓮霧(2005)	0.0	0.0	0.0	5.3	8.4	6.4	5.7	7.7	6.5	10.0	6.8	8.9	185.5	181.5	117.6	121.9	135.8	112.1	118.8
7	16	其他生鮮、冷藏魚類(含烏魚)(2010)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	118.5	146.7	143.0	102.4	98.3	100.4	73.6	64.3
8	18	其他冷凍魚類(含烏魚、虱目魚)(2010)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.7	23.1	27.4	14.6	13.6	3.7	4.7	3.7

資料來源：國際貿易中心（ITC）「TradeMap」資料庫，暨本研究整理。

伍、政策建議

- 一、因中國大陸長期存在政策不穩定以及臺灣農漁產品品種外流等問題，導致投資風險增加，因此建議臺商和臺資企業應作好審慎評估再行前往投資，並建議應及早研擬強化保護臺灣農漁產品新品種和關鍵技術之因應對策。
- 二、本研究針對我國輸陸農產品競爭力下降品項以及受衝擊品項研擬短中長期貿易面策略建議，茲分述如下：

(一) 短期貿易面策略

1. 若中國大陸暫停三階段優惠措施，由於我國在中國大陸市場仍具有飲食口味相近、距離近，以及語言溝通無障礙等優勢，短期積極與中國大陸諮商以儘速恢復相關優惠措施，或在 WTO 場域爭取我國應有權利。
2. 為拓展外銷多元化市場，降低單一市場風險，應降低對貿易夥伴國的出口障礙，加快出口程序：第一，積極協助輸中業者外銷檢疫所需的設備、技術，建立符合檢疫規定的包裝集貨場，協助輸中的一般果園升級為外銷供果園，並建立名單，提供農產品進口國參考。第二，補貼業者外銷所需運費、海關通關、檢疫、延長作業等費用。第三，補貼業者強化農藥檢測費用、食品衛生檢測費用及水果和蔬菜高級包裝或襯墊採購費用。第四，在產季前與我重要貿易夥伴國積極諮商爭取外銷產品自辦檢疫或簡化檢疫工作。

(二) 中長期貿易面策略

1. 拓展外銷多元化市場：第一，強化外銷供應鏈，並加強各國檢疫諮商工作，排除外銷貿易障礙，包含生產、分級包裝、冷鏈物流、報關、檢疫檢驗等各環節問題。第二，持續推動國產業者取得國際驗證：強化取得水產養殖管理委員會（ASC）、全球優良農業規範（Global GAP）、清真（HALAL）、猶太驗證等費用補助力度，促使國內農產品符合國際標準，增加出口貿易機會及出口優勢。第三，簡化出口程序：擴大可一元化處理之證明文件之範圍（出口證明文件、漁獲證明文件、衛生證明文件等，由相關中央部會協調）；擴大證明文件窗口、領取場所（擴大於批發市場領取出口證明文件、開立漁獲證明文件之地方政府

等)；對於具有國際性網路化動向之證明文件(植物檢疫或動物檢疫)，推動電子化作業等；開立衛生證明相關文件手續簡化、迅速化及無紙化。第四，積極爭取洽簽區域/雙邊自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)，擴大我國農產品的出口機會；爭取加入跨太平洋夥伴全面進步協定(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)、區域全面經濟夥伴關係協定(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)等區域貿易協定，以及積極與美國、日本等主要貿易夥伴洽簽 FTA，營造更多關稅優惠利基，尤其是爭取取消或降低我國重要出口品項之關稅，俾利擴大我國農產品的出口機會。

2. 加強智慧財產權保護，以確保我農漁產品之優勢

- (1) 中國大陸市場：第一，協助業者在中國大陸申請「臺灣」品牌產地標示註冊，有助當地消費者辨識產品真偽，防止仿冒品干擾市場，並對註冊後未經授權的使用者進行適當的打擊，以加強對臺灣農產品的保護。第二，強化我農漁產品品種權以及關鍵技術保護：學習日本修訂《植物品種及種苗法》防止品種外流經驗，建議臺灣農漁產品新品種應禁止輸出中國大陸，只銷售一般品種；管制我國科技核心人員出境中國大陸防止關鍵技術外流；禁止中國大陸侵權農產品回銷臺灣等措施，並針對刻意外流品種者研議修法處以刑責，以遏止我農漁產品品種非法輸出之行為。
- (2) 貿易夥伴國市場：積極協助申請海外市場品種權及關鍵新技術保護：積極協助業者在其第三國進口國市場申請品種權登記，針對侵權農產品禁止回銷臺灣，同時中國大陸亦無法出口至該進口市場；臺灣農漁產品新品種應禁止輸出，只銷售一般品種；管制我國科技核心人員出境等，以防止我國關鍵新品種和技術外流，並回銷臺灣。

三、為降低我國輸陸農、漁產品對中國大陸市場之依賴，建議可分三階段來拓展外銷市場多元化

- (一) 第一階段，先針對貿易需求大，且對生鮮農產品的安全性和品質要求較高之國家或地區積極諮商，並加強行銷。
- (二) 第二階段，針對貿易需求較小之出口國家或地區積極諮商，並擴大行銷。
- (三) 第三階段，再針對無貿易需求、高所得以及對品質和安全性要求較高，具外銷潛力國家作市場調查和試銷。

表 12. 可拓展中國大陸以外外銷市場多元化之國家或地區

三階段	可能衝擊品項	國家或地區
2005 年	鳳梨	香港、日本、美國、新加坡、加拿大、澳門、馬來西亞、泰國、澳洲等
	釋迦	香港、澳門、馬來西亞、印尼、新加坡、加拿大、科威特等
	芒果	香港、日本、韓國、加拿大、馬來西亞、澳洲、澳門、汶萊等
	蓮霧	香港、帛琉、澳門、新加坡、加拿大等
2007 年	白帶魚	越南、韓國等
2010 年	石斑魚	香港、日本、美國、越南、新加坡、菲律賓、紐西蘭、韓國、泰國等
	冷凍秋刀魚	韓國、越南、美國、日本等
	綠茶(未發酵)	美國、日本、越南等
	部分發酵茶	日本、美國、新加坡、德國等

三階段	可能衝擊品項	國家或地區
	其他紅茶(發酵)	菲律賓、美國、日本、越南、德國、印度、新加坡、泰國、馬來西亞、澳洲、加拿大、印尼、香港等

資料來源：農業統計資料查詢，暨本研究整理。

陸、結論

- 一、綜觀歷年中國大陸惠臺政策相關措施發現，中國大陸目的是透過相關優惠政策吸引臺灣農業人才、資本和技術，來解決中國大陸面臨經濟成長和農業發展困境。但因長期存在政策不穩定、政策落實不確定、補助申辦、審核和取得補助時間冗長、臺灣品種外流等問題，導致投資風險增加，建議臺商和臺資企業應作好審慎評估再行前往投資。此外，臺灣高經濟價值農漁產品之品種以及關鍵技術外流嚴重，我國於 1988 年訂定「植物品種及種苗法」保護品種權，並根據「國際植物新品種保護聯盟 (UPOV)」公約精神訂定法規，深化品種權保障，臺灣採行 1991 年版本，適用在種苗、作物及加工品上；但是中國大陸採行 1978 年的版本，依據《中華人民共和國植物新品種保護條例》第 10 條「農民免責」條款規定，農民可自行繁殖具品種權之品種、販賣收穫物，僅限於販賣種苗上，因此實務上「除非抓到賣種苗的人，抓到賣水果的人沒有用」，建議應及早研擬強化保護臺灣農漁產品新品種和關鍵技術之因應對策。另從臺商赴中國大陸農業投資情形來看，顯見中國大陸既有惠臺獎勵農業投資措施並未見成效，對臺商的吸引力不強。
- 二、藉由中國大陸對臺灣實施三階段優惠措施對我國輸陸農產品之影響分析結果得知，在我國與中國大陸貿易值及占比變化情形方面，近 20 年中國大陸自臺灣農產品進口總值呈逐年增加的趨勢，惟中國大陸自臺灣農產品進口總值占中國大陸農產品進口總值比重增加的趨勢則有趨緩現象，近 20 年臺灣對中國大陸農產品出口總值呈逐年增加的趨勢，惟臺灣對中國大陸農產品出口總值占臺灣農產品出口總值比重則有逐年增加的趨勢，可見我國農產品出口對中國大陸市場的依賴度持續增加。整體而言，各階段優惠措施之輸陸農產品出口總值自 2010 年後長期呈成長趨勢，惟各階段優惠措施之輸陸農產品出口總值占臺灣農產品出口總值比重仍低，2019 年以第三階段優惠措施之輸陸農產品出口總值占比相對較高。另各階段優惠措施實施前後對輸陸農產品的出口總值皆有明顯提升。此外，若中國大陸暫停對臺灣實施三階段優惠措施，所面臨的衝擊是我國輸陸農產品的出口成本增加，而中國大陸貿易商將因進口成本提高進而使轉單效應明顯增加，中國大陸市場進口競爭者亦將趁機搶占我國輸陸農漁產品在中國大陸市場的佔有率。
- 三、藉由貿易競爭力分析結果得知，(1) 前 20 大輸陸農產品之無關稅優惠品項在中國大陸市場競爭力持續上升者為其他飲料，含糖或其他甜味料或香料及其他未含酒精飲料，而其他未列名食物調製品、水果白蘭地、其他第 1905 節所屬之貨品、速食麵、膨潤或焙製穀類或穀類產品之調製食品、其他糖食（包括白色巧克力），不含可可者、其他第 2103 節所屬之貨品等 7 項在中國大陸市場競爭力則呈先上升後下降的趨勢。(2) 前 20 大輸陸農產品之零關稅品項在優惠措施實施前後，其在中國大陸市場的競爭力持續上升之品項為鳳梨、其他活魚（含石斑魚）、白帶魚、蓮霧、其他生鮮、冷藏魚類，值得關注的是釋迦、部分發酵茶以及其他冷凍魚類則有競爭力下降的趨勢。

四、本研究針對我國輸陸農產品競爭力下降品項以及受衝擊品項研擬短中長期貿易面策略建議

- (一) 短期貿易面策略：(1) 若中國大陸暫停三階段優惠措施，短期應積極與中國大陸諮商以儘速恢復相關優惠措施，或在 WTO 場域爭取我國應有權利。(2) 應降低對貿易夥伴國的出口障礙，加快出口程序，俾利拓展外銷多元化市場，降低單一市場風險。
- (二) 中長期貿易面策略：(1) 拓展外銷多元化市場，包括第一，強化外銷供應鏈，並加強各國檢疫諮商工作，排除外銷貿易障礙。第二，持續推動國產業者取得國際驗證。第三，簡化申證和領證等出口程序。第四，積極爭取洽簽區域/雙邊 FTA，以擴大我國出口機會。(2) 在中國大陸市場以及貿易夥伴國市場加強智慧財產權保護，以確保我農漁產品之優勢。(3) 為降低我國輸陸農、漁產品對中國大陸市場之依賴，建議分三階段來拓展外銷市場多元化。首先針對貿易需求大，且對生鮮農產品的安全性和品質要求較高之國家或地區積極諮商，並加強行銷。其次，針對貿易需求較小之出口國家或地區積極諮商，並擴大行銷。最後再針對無貿易需求、高所得以及對品質和安全性要求較高，具外銷潛力國家作市場調查和試銷。

參考文獻

- 中華人民共和國海關總署，2005，海關總署公告 2005 年第 37 號（關於對原產於臺灣地區的 15 項進口鮮水果實施零關稅）。
- 中華人民共和國海關總署，2007，海關總署公告 2007 年第 6 號（關於對原產於臺灣地區的 19 項進口鮮水果實施零關稅）。
- Balassa, B., 1965, "Trade Liberalisation and Revealed Comparative Advantage", The Manchester School, 33, pp.99-123.
- Costinot, A., D. Donaldson and I. Komunjer (2012) "What goods do countries trade? A quantitative exploration of Ricardo's Ideas", Review of Economic Studies, 79, pp.581-608.

我國加入 WTO 以來農業人力資源分析及人力因應政策

黃振德⁶

摘 要

勞動力有向工商業移動的現象，而留在農業部門的人力亦逐漸高齡化。因此需要關切農業人力數量及年齡之結構與變動趨勢等，以提出必要之因應政策。農保人數統計涵蓋之農產業夠廣、加保人員較確實從事農業、資料嚴謹度較高、各年均均有統計，適宜做為觀察臺灣農業人力之資料。

依統計，2000 至 2019 年我國農業人力（農保人數）從近 180 萬人一路減少到 108 萬多人；平均年齡則從 56.3 歲一路提高到 67.28 歲，每年老化指數在 0.41 歲至 0.75 歲之間，趨勢不明顯，近兩年則呈降低趨勢。若觀察其占比的趨勢及結構，這段期間青年農民占比由 2000 年的 28%，持續降低到 2019 年的 7.7%；老年農民占比由 2000 年的 37.7%，持續提高到 2019 年的 58.6%；壯年農民占比則先呈提高，至 2014 年起呈降低趨勢。所幸青年農民減少趨勢，在近兩年有趨緩；老年農民人數及占比的減少，在近兩年則呈加速。

老年農民的淨變動呈大量淨減少趨勢，壯年農民的淨變動呈先增後減趨勢，可喜的是青年農民的淨變動呈先減少趨勢，而於近 5 年反轉為淨增加。另一可喜現象，是 15-24 歲之農民人數近兩年首度回升，24-29 歲之農民人數於 2019 年首度回升。似乎農委會近年推動的新農民及青年農民培育政策逐漸出現成效。

因此，除了現有引進新農民的政策外，建議調整目前農民幾乎指農場主的高門檻認定方式，擴及農業雇用亦為農民，並制定農業勞動法來明確、促進及保障農業雇用，使成為正式職業，亦有利於吸引眾多大專院校農學院畢業生或受過農業訓練者加入。此外，提供更充足的營農保障，穩定農民所得及生活所需，以留住已加入農業之人力，亦為農業人力政策值得著力之處。

關鍵詞：農業人力、農民健康保險、農民培育計畫

JEL 分類：J21, J43

農業政策評論(Agricultural Policy Review)，5:2(2021)，19-37

臺灣農村經濟學會出版

⁶ 行政院農業委員會 技監。

壹、前言

相對於工商業，農業部門的平均所得較低，從事農業的風險亦較高，各國經濟發展經驗皆顯示勞動力有向工商業移動的現象，而留在農業部門的人力亦隨著時間經過而逐漸高齡甚至凋零。因此需要關切農業人力狀況，包括人力數量及年齡之結構與變動趨勢等，以提出必要之因應政策和措施，來確保基本糧食生產及農業永續發展所需之農業人力。

我國雖有多項農民或農業人力的調查統計資料，例如，農家戶口抽樣調查、農業就業人口、農(漁)會員數、農民健康保險人數等，不過，因為每項都有其各自的調查統計目的，因此有不同的定義及範圍，但彼此卻未完全相互包含亦未完全相斥(劉玉文、廖春梅，2005；蔡靜瑩，2007；黃德秀、劉奕庭，2018)，無法相互比對以進行加總或扣除後綜合說明我國農業人力概況，以致我國農業人力的實況一直難以一窺全豹。

其中農民健康保險人數統計，因為涉及從農者的權益及政府支出，其資料的嚴謹度較高，而其被保險人的定義已儘可能將利用農業用地從事農業者均納入(農民健康保險資格條件及其演變整理如附表 1)，涵蓋之農業人力夠廣⁷，並有年齡層統計及平均年齡資料，因此頗適合做為觀察我國農業人力狀況的資料。此外，農民健康保險資格條件亦隨著我國農業人力政策而修正，亦可透過各年之資料變動來觀察政策效果。

本文運用勞工保險局 2000 年至 2019 年(含蓋我國加入 WTO 前後)年報中農民健康保險相關統計等資料，探討我國加入 WTO 以來農業人力狀況及相關人力因應政策。

貳、我國農業人力相關調查統計探討

為更充分反映我國總農業人力狀況，宜選擇涵蓋之農產業較廣、人力確實從事農業、嚴謹度較高且最好各年均有統計之資料。我國農業人力相關的調查統計資料，例如，主計總處的農林漁牧業普查戶內人口資料、人力資源調查中的農業就業人口、行政院農業委員會(農委會)的農(漁)會員數統計、農委會農糧署的農家戶口抽樣調查、勞工保險局年報中的農民健康保險人數等。不過，因為每項都有其各自的調查統計目的，因此有不同的定義及範圍，但彼此卻未完全相互包含亦未完全相斥(如圖 1 之示意圖)，無法相互比對以進行加總或扣除。

依劉玉文、廖春梅(2005)之探討，各項調查資料所涵蓋之人員範圍(如圖 2)，若兩兩比較，其結果說明分別如下：

- (一)從事自家農牧工作者 v.s. 自家農牧業主要工作者：從事自家農牧工作者有 151 萬人(本節各統計數值均以 2004 年為例)，但因為農牧戶 15 以上人口只要一年有從事農牧工一天以上即可算入，因此以自家農牧業主要工作者(約 77 萬人)較符農業人力含義，其中專辦 53 萬人(兼辦 24 萬人)。但此項資料只涵蓋農牧戶自家工作者，範圍太窄。

⁷依「從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」及「基層農會會員資格審查及認定辦法」，加保資格涵蓋農作、畜牧、林業，甚至養殖漁業人力，僅未涵蓋海洋養殖及各種捕撈漁業之漁業人力(此部分人員大都參加勞工保險)。

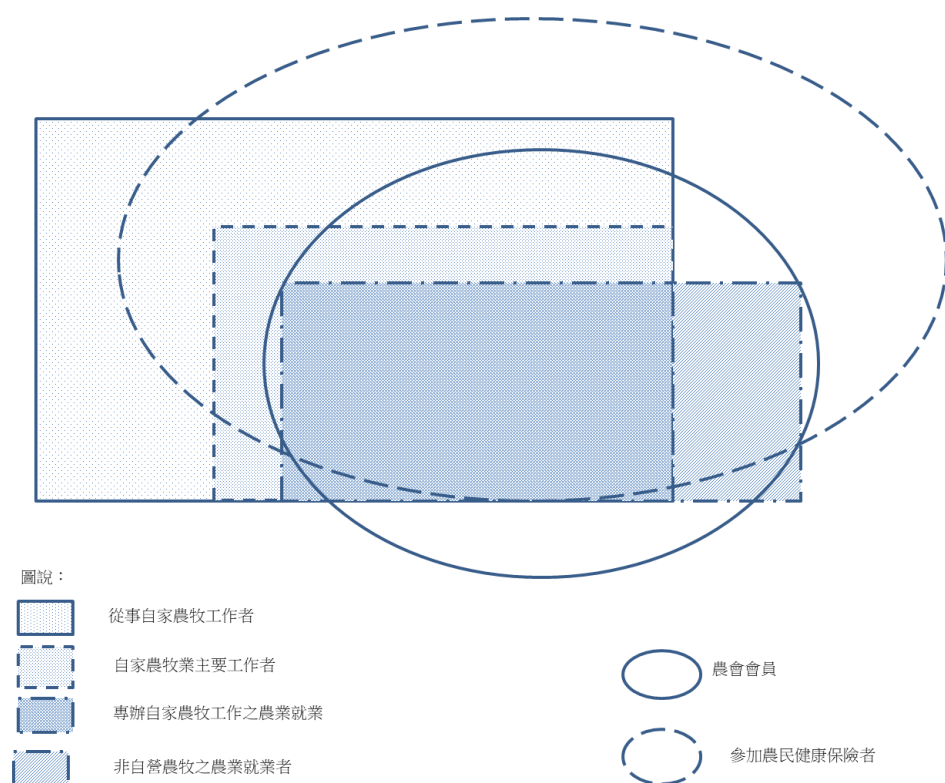


圖 1. 我國農業人力主要調查統計對象涵蓋範圍示意圖

註：本文依各資料涵蓋範圍繪製。

- (二) 農業就業人口 v. s. 自家農牧業專辦主要工作者：2004 年農業就業人口有 64 萬人，依其定義⁸可涵蓋絕大部分自家農牧業專辦主要工作者(約 53 萬人)，其餘則涵蓋農林漁牧業雇主 8 千人、受僱者 8 萬人及自營林、漁就業者 3 萬人。農業就業人口雖然涵蓋了農林漁牧及農事服務，但因為需先符合就業人口定義⁹，僅涵蓋調查統計前七天之狀況，而農業工作季節性明顯，若調查時未逢其農忙期，可能因此未被統計進去。
- (三) 農會會員 v. s. 從事自家農牧工作者：農會會員有 101 萬人(2004 年)，少於從事自家農牧工作者，事實上自家農牧業中僅 93 萬人(自耕農 88 萬人、佃農 5 萬人)為農會會員，其餘會員則包括雇農 7 萬 4 千人、農業推廣工作者 1 千 4 百人、農場員工 2 千 3 百人。由於農會會員認地不認工，未要求從事農業的時數或日數門檻，故並非全部符合農業人力的含義。

⁸ 指年滿 15 歲之就業人口中，從事農藝及園藝作物之栽培，家畜、家禽等之飼育、放牧，提供農事及畜牧服務，林木、竹林之種植、採伐，水產生物之養殖、採捕等農林漁牧業工作並獲取報酬者，或每週從事 15 小時以上農業工作之無酬家屬；尚包含僱用他人從事農業經營之農場主、漁船主、魚塢主及農場內如管理監督等其他工作性質之人員。

⁹ 就業人口包括在統計前 7 天內有做工賺取薪酬或利潤或有一份正式工作的 15 歲及以上人士。

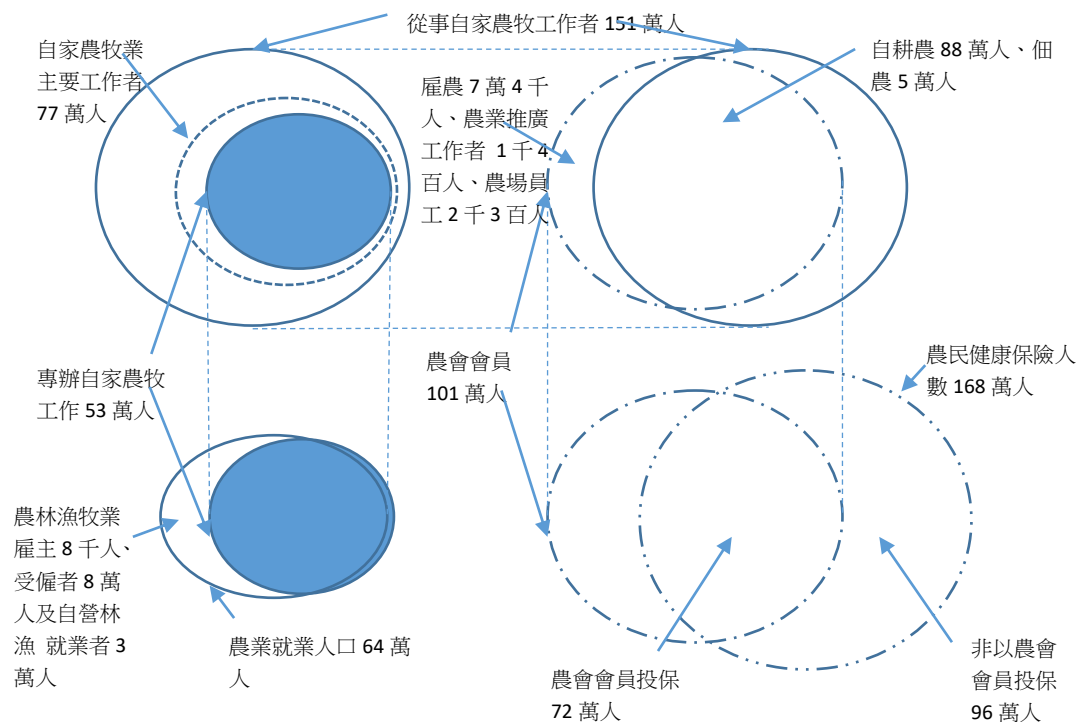


圖 2. 我國農業人力主要調查統計資料間之關係（以 2004 年資料為例）

註：改製自（劉玉文、廖春梅，2005）。

（四）農民健康保險人數 v. s. 農會會員：2004 年參加農民健康保險（農保）168 萬人，比農會會員人數多，事實上參加農保僅 72 萬人為農會會員，另有 96 萬人依「從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」參加農保。參加農保最終一定會獲得至少一項給付，且 65 歲後可請領老年農民福利津貼，卻仍有超過四分之一農會會員（29 萬人）未參加農保，必是因為這些會員有其他專職職業已參加勞、軍、公、教等保險而無法參加農保，因此農保資格排除了有其他專職職業之非農業人力；另依上揭辦法用「每年實際從事農業工作時間合計達九十日以上」等要件，將實際投入農業之人力納入。

因此，雖然農保制度有其待商榷之問題（陳琇惠，2013），但農保人數涵蓋之農產業夠廣¹⁰、其人員較確實係從事農業、資料嚴謹度較高、各年均有統計，並有年齡層、性別及地區別資料，適宜做為觀察分析臺灣農業人力之資料。

參、我國因應加入 WTO 之農業人力相關政策

在加入 WTO 前夕農委會曾就其對農業勞動力的影響進行評估，估計將影響 2 至 4.6 萬農業就業人口。當時擬採取的主要勞動力因應政策為加強培育現代化青年農民及建構現代化農業教育訓練學院，提高農業勞動力素質與勞動生產力，另輔導受影響產業的勞動力轉業。（行政院農業委員會，2000）

¹⁰ 如註 1 之說明，僅未涵蓋海洋養殖及各種捕撈漁業之漁業人力。

農委會於 2006 年至 2008 推動漂鳥計畫、園丁計畫以吸引非農業部門的勞動力來體驗農業，為農業人力政策方向的轉折點；2011 年起開辦農民學院，提供有意務農者農業技術及經營管理協助；2013 年起辦理百大青農培育，各屆均以 2 年為期，有系統地培育青農；2015 年起開辦農業公費專班將農民培育納入正規學制、建置「青年農民創業入口網站」提供一站式諮詢輔導管道、辦理大專生洄游農村；2017 年起推動新農民培育 6 年計畫(行政院農業委員會，2016)，擴大推動對新農民於技術、資金、農地之取得的協助，預計培育 1 萬 8 千名新農民，另提供農業保險、職災保險、從農準備金等配套保障政策，以留住農民。

肆、近 20 年我國農業人力狀況分析及政策意涵

如上之探討，農保人數適宜做為觀察臺灣農業人力之資料。雖然農保的資格條件經過多次的修正(詳如附表 1)，但因係逐步調整，幅度相對不大，尚不影響我國農業人力資源的主要趨勢。

依農保人數統計，2000 至 2019 年我國農業人力(農保人數)從近 180 萬一路減少到 108 萬多人(參考附表 2)；平均年齡則從 56.3 歲一路提高到 67.28 歲，老化指數(平均年齡每年提高數)在 0.41 歲至 0.75 歲之間，時高時低，趨勢不明顯，近兩年則呈降低趨勢(參考附表 2 及圖 3)。

農業部門總人力減少，乃世界各國經濟發展過程中的共同趨勢，並不算是個問題(Jorgenson, 1967; Cowling and Metcalf, 1968; Balaji and Suresh, 2020)，關鍵點在於至少應維持多少農業人力，尤其是需持續補充夠多之新進農業人力。早年在臺灣省政府時期，曾有「八萬農業大軍」的目標，2015 年農委會依各種農漁牧產品每場(戶)的適當經營規模回推，估計至少應維持 10 萬主力農業人力。因此，雖然目前農業總人力尚遠多於所需主力農業人力，但需掌握其新人力的補充是否持續及穩定，以確保永續維持所需主力農業人力。

農業人力各年齡層人數分布及變動可參考附表 2，為易於觀察，依青年農民定義將未滿 45 歲的年齡層加總為青年農民，依老年農民福利津貼之條件將 65 歲以上的年齡層加總為老年農民，其餘年齡層(45 至 64 歲)加總為「壯年農民」。在 2000 至 2019 年間，臺灣農業人力，無論總農民數、壯年農民或青年農民均呈現持續減少趨勢，老年農民則自 2009 年起亦持續減少(參考附表 2 及圖 4、圖 5)。老年農民人數在 2000 年約 67 萬人，2008 年達 76.6 萬人，之後呈減少趨勢，2019 年減到 63.5 萬人；青年農民在 2000 年有近 50 萬人，每年持續減少，2019 年減到 8.4 萬人；壯年農民在 2000 年有 61.1 萬人，每年持續減少，2019 年減到 36.5 萬人。

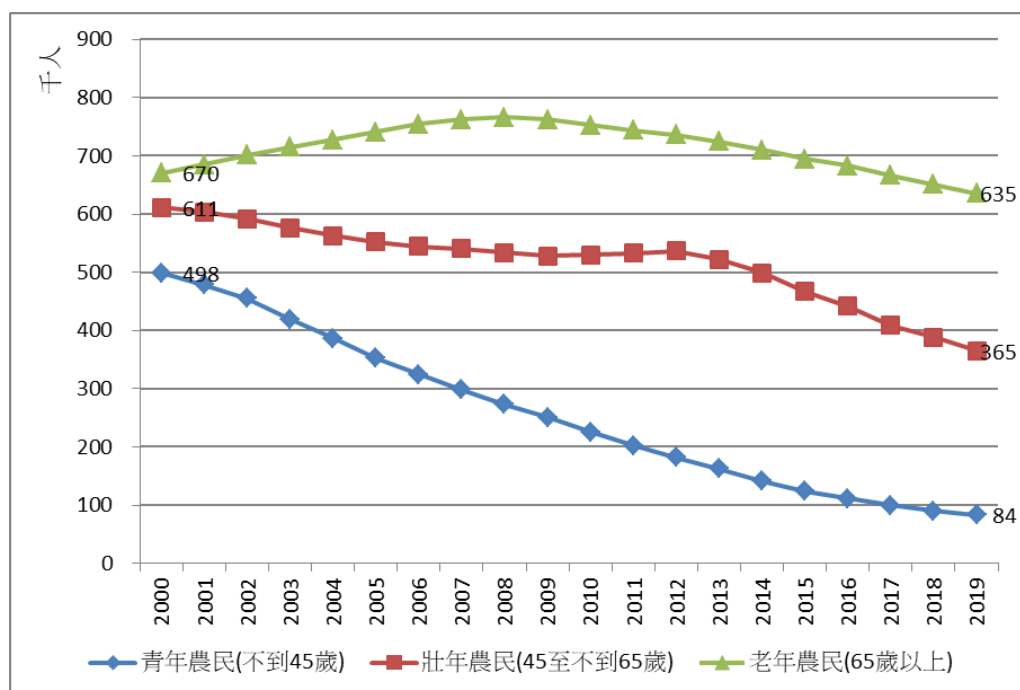


圖 3. 2000 年以來青年農民、壯年農民及老年農民人數的變化趨勢

資料來源：歷年勞工保險統計年報。本文加總繪製。

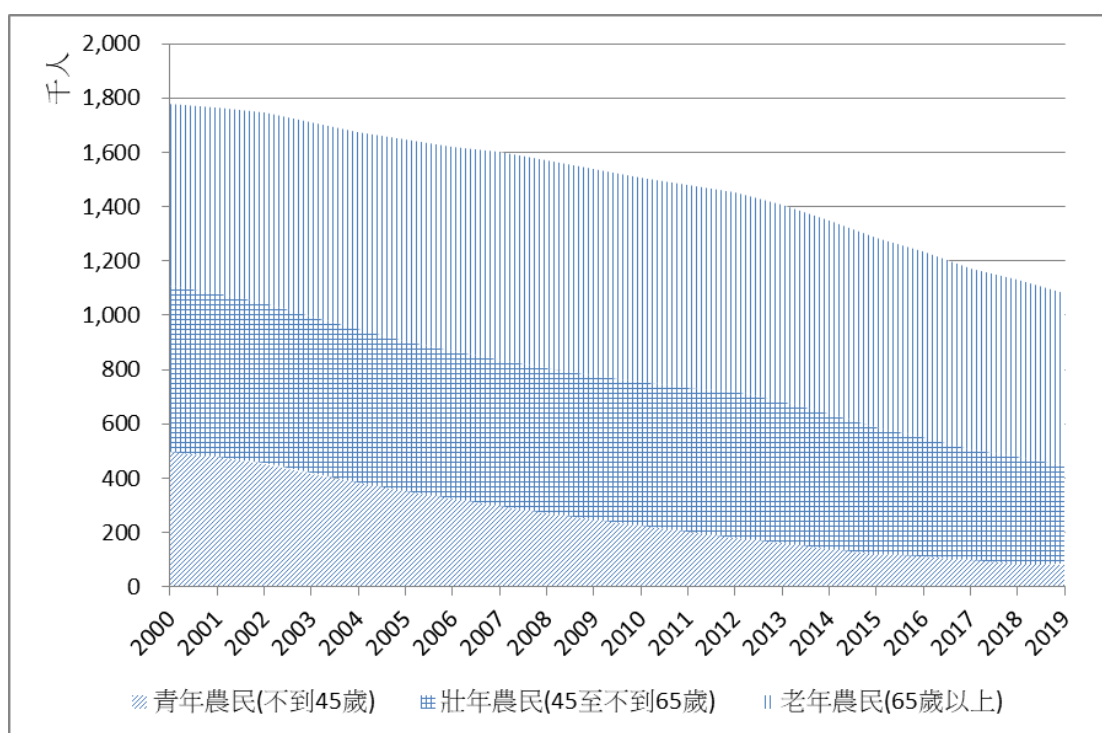


圖 4. 2000 年以來總農業人力、青年農民、壯年農民及老年農民人數的變化趨勢

資料來源：歷年勞工保險統計年報。本文加總繪製。

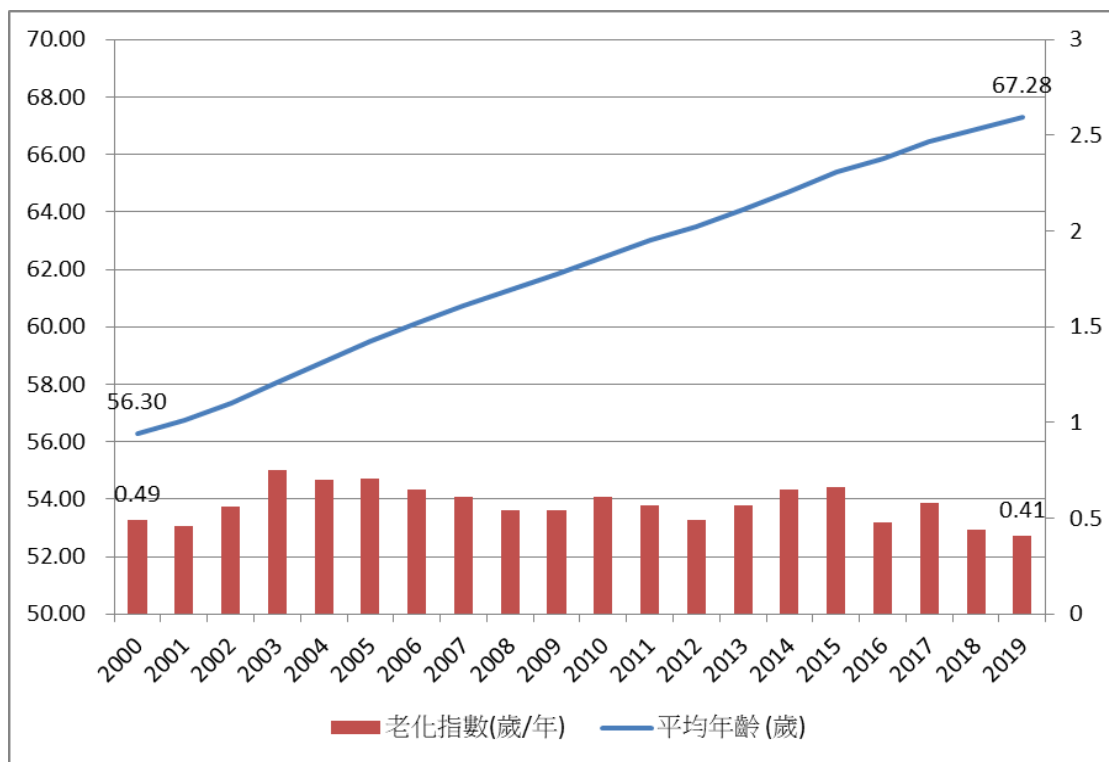


圖 5. 2000 年以來農業人力年齡及老化指數的變化趨勢

資料來源：歷年勞工保險統計年報。本文計算繪製。

若觀察其占比的趨勢及結構(參考附表 3 及圖 6、圖 7)，青年農民占比持續降低，由 2000 年的 28%，持續降低到 2019 年的 7.7%；老年農民占比持續提高，由 2000 年的 37.7%，持續提高到 2019 年的 58.6%；壯年農民占比則呈先升後降趨勢，在 2000 年為 34.3%，2013 年曾達 37%，2014 年起呈降低，2019 年降低到 33.7%。所幸青年農民減少的人數及減少占比，在近兩年(2018 及 2019 年)有減緩；老年農民人數及占比的減少，在近兩年均有加速。

若計算各年齡層每 5 年間的淨變動人數¹¹(如表 1)，則發現每 5 年老年農民的淨變動呈大量淨減少趨勢，每 5 年壯年農民的淨變動呈先增後減趨勢，可喜的是每 5 年青年農民的淨變動呈先減少趨勢，而於近 5 年反轉為淨增加(表 1 及圖 8)。另一可喜現象，是 15-24 歲之農民人數近兩年首度回升，24-29 歲之農民人數於 2019 年首度回升；另農民的教育程度也呈普遍提高趨勢(吳惠卿，2019)。似乎農委會近年推動的新農民及青年農民培育政策逐漸出現成效。

由各年齡層 5 年間人數變動觀察，青壯農民新加入者雖有增加，但青壯農民退出農業者亦不少(如表 1 及圖 8)，因為據調查離農之原因，主要為務農所得偏低及沒有工作保障(蔡靜瑩，2007)。因此除了引進新農民的政策外，如何提供更充足的營農保障，穩定農民所得及生活所需，以留住主力農業人力，亦為農業人力政策值得著力之處。

¹¹ 由於年齡每年會增長一歲，因此某一組年齡層(例如 25 至 29 歲)5 年前的人數，假設都沒有新加入或離農(退保)，5 年後的現在即會歸入次一組年齡層(本例中為 30 至 34 歲)，如果現在次一組年齡的人數跟此年齡層 5 年前的人數不一樣，表示這 5 年間有此年齡層的新加入者或離農，因此將次一組年齡層現在的人數減本年齡層 5 年前的人數，即為 5 年間本年齡層的淨變動人數。

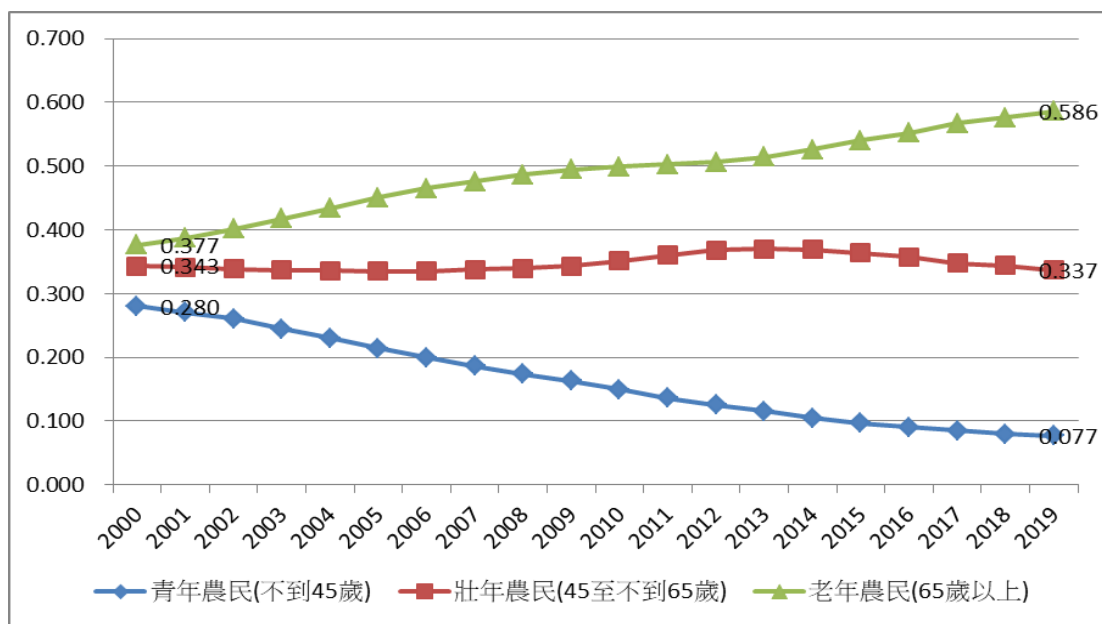


圖 6. 2000 年以來青年農民、壯年農民及老年農民占比的變化趨勢

資料來源：歷年勞工保險統計年報。本文計算繪製。

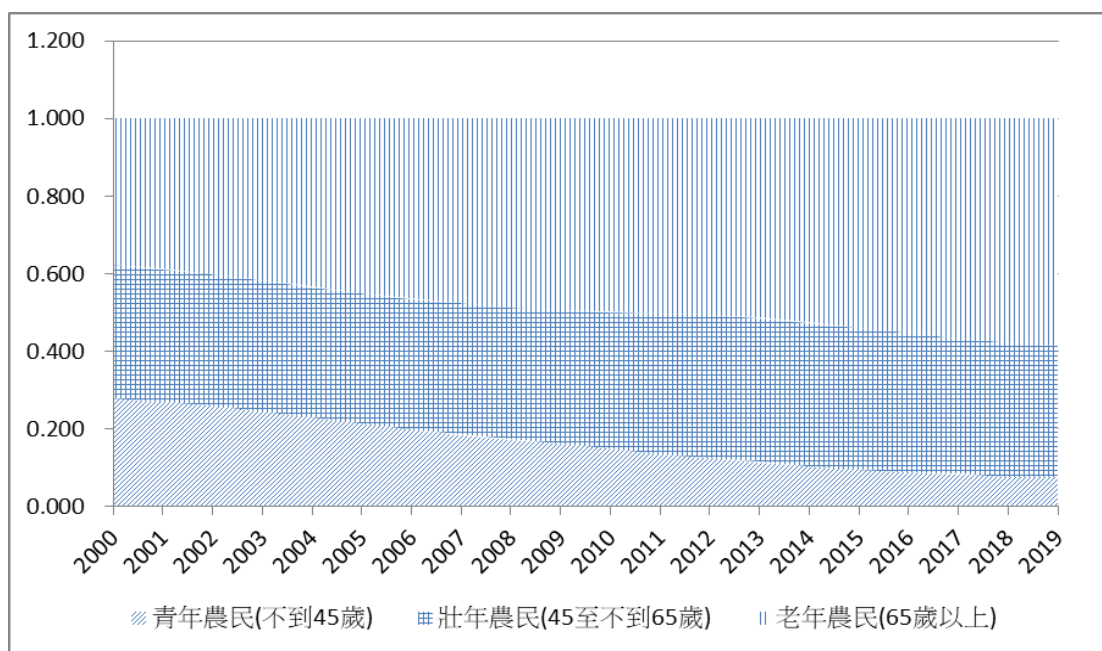


圖 7. 2000 年以來青年農民、壯年農民及老年農民結構的變化趨勢

資料來源：歷年勞工保險統計年報。本文計算繪製。

表 1. 2000 年以來每 5 年各年齡層人數變化

期間	2000 至 2004	2005 至 2009	2010 至 2014	2015 至 2019
15－19 歲	256	74	34	98
20－24 歲	11,061	3,989	1,715	2,284
25－29 歲	11,233	9,641	4,831	5,381
30－34 歲	-7,793	-3,278	6	2,411
35－39 歲	-9,834	-6,810	-3,912	227
40－44 歲	-8,016	-8,116	-6,725	-2,957
45－49 歲	-5,023	-6,513	-8,035	-5,737
50－54 歲	302	1,628	-3,496	-10,024
55－59 歲	10,998	12,164	2,895	-14,167
60－64 歲	19,560	6,436	3,289	-20,254
65－69 歲	10,180	7,871	-8,510	-35,029
70－74 歲	-25,864	-17,354	-14,206	-12,647
75－79 歲	-37,835	-33,662	-31,357	-26,563
80－84 歲	-37,737	-39,066	-43,492	-42,105
85－89 歲	-29,369	-32,716	-42,598	-49,423
90 歲以上	-12,798	-16,047	-22,377	-29,530
青年農民(不到 45 歲)	-3,093	-4,500	-4,051	7,444
壯年農民(45 至不到 65 歲)	25,837	13,715	-5,347	-50,182
老年農民(65 歲以上)	-133,423	-130,974	-162,540	-195,297

資料來源：歷年勞工保險統計年報。本文計算繪製。

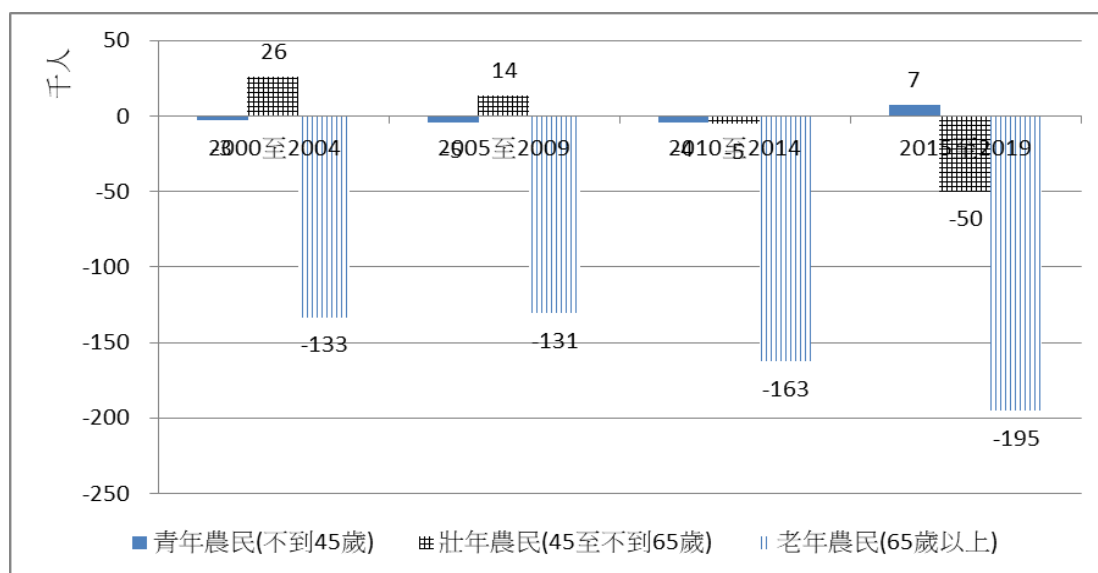


圖 8. 2000 年以來青年農民、壯年農民及老年農民每 5 年人數變化

資料來源：歷年勞工保險統計年報。本文計算繪製。

伍、結論與芻議

勞動力有向工商業移動的現象，而留在農業部門的人力亦逐漸高齡化。因此需要關切農業人力狀況，包括人力數量及年齡之結構與變動趨勢等，以提出必要之

因應政策和措施。我國農業各種農業人力相關統計彼此未完全相互包含亦未完全相斥，無法相互比對以進行加總或扣除，難以一窺農業人力全貌。其中農保人數統計涵蓋之農產業夠廣、其人員係確實從事農業、資料嚴謹度較高、各年均有統計，適宜做為觀察臺灣農業人力之資料。

依統計，2000 至 2019 年我國農業人力(農保人數)從近 180 萬人一路減少到 108 萬多人；平均年齡則從 56.3 歲一路提高到 67.28 歲，老化指數在 0.41 歲至 0.75 歲之間，趨勢不明顯，近兩年則呈降低趨勢。若觀察其占比的趨勢及結構，這段期間青年農民占比由 2000 年的 28%，持續降低到 2019 年的 7.7%；老年農民占比由 2000 年的 37.7%，持續提高到 2019 年的 58.6%；壯年農民占比則先呈提高，至 2014 年起呈降低趨勢。

所幸青年農民減少趨勢，在近兩年(2018 及 2019 年)有趨緩；老年農民人數及占比的減少，在近兩年均有加速。每 5 年老年農民的淨變動呈大量淨減少趨勢，每 5 年壯年農民的淨變動呈先增後減趨勢，可喜的是每 5 年青年農民的淨變動呈先減少趨勢，而於近 5 年反轉為淨增加。

另一可喜現象，是 15-24 歲之農民人數近兩年首度回升，24-29 歲之農民人數於 2019 年首度回升；另農民教育程度普遍提高。似乎農委會近年推動的農民學院、百大青農培育、農業公費專班、建置「青年農民創業入口網站」、辦理大專生洄游農村，以及推動新農民培育政策等，逐漸出現成效。

由於我國農業以家庭農場為主，過去新農民政策亦偏重於培養農(林、漁、牧)場主，農民資格之認定也大多以是否擁有農地為主要要件，近年雖有實耕農認定，實質上是實耕農場主之認定，使加入從農成為高門檻。隨著農場經營規模擴大及企業化經營，宜將農場雇用人員亦納為農業勞動力，成為一種職業，對於農場雇用制度宜有農業勞動法來保障及促進，以吸引眾多大專院校農學院畢業生或受過農業訓練者加入，增加農業勞動力數量及減緩農業人力老化問題。

資料亦顯示，青壯農民新加入者雖有增加，但青壯農民退出農業者亦不少。因為離農之主因為務農所得偏低及沒有工作保障，因此除了前述引進新農民的政策外，建議提供更充足的營農保障，穩定農民所得及生活所需，包括加強農產品行銷政策及產銷調節以支撐適當水準的農產價格、提供更多之農產品保險及保障制度及建立農業職業保險制度以協助農民避免農場經營風險及職業風險等，以留住已加入之農業人力，亦為農業人力政策值得著力之處。

參考文獻

- 行政院農業委員會 (2000)，總體因應對策，加入 WTO 農業因應對策。
<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=55>
- 行政院農業委員會 (2016)，新農民培育計畫第 1 期(106 年至 111 年)，行政院核定。
- 吳惠卿 (2019)，當前農業人力資源面結構之探討，農業試驗研究所技術服務季刊，第 118 期，pp. 36-39.
- 陳琇惠 (2013)，下階段年金改革的課題：農民健康保險及老農福利津貼制度的困境與轉型，社區發展季刊，第 88 期，pp. 187-208.
- 黃德秀、劉奕庭 (2018)，應用農業施政資料庫篩選潛在實耕人，107 年度農村社區資訊整合系統開發與建置計畫，行政院農業委員會補助計畫，農業科技研究院農業政策研究中心。
- 劉玉文、廖春梅 (2005)，農業人口定義與統計分析，農政與農情，第 159 期，pp. 39-46.
- 蔡靜瑩 (2007)，加入 WTO 前後台灣農業勞動力變動分析，農政與農情，第 176 期，pp. 63-70.
- Balaji, S.J. and Suresh C. B. (2020), Agricultural Productivity, Inter-Sectoral Labor Shift, and Economic Growth in India, Discussion Paper 01943, International Food Policy Research Institute.
- Cowling K. and D. Metcalf (1968), Labour Transfer from Agriculture: A Regional Analysis, The Manchester School, 36(1):27-48.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.1968.tb01056.x>
- Jorgenson, D.W. (1967), Surplus Agricultural Labour and the Development of a Dual Economy, Oxford Economic Papers, New Series, Vol. 19, No. 3 (Nov., 1967), pp. 288-312.

附表 1. 農民健康保險資格條件及其演變

日期	修訂之法令	條號	資格相關條文摘要或修正(訂)重點	備註
77 年 6 月 24 日	農會法	§12	凡中華民國國民，年滿二十歲，居住農會組織區域內，實際從事農業，並合於左列各款之一者，經審查合格後，得加入該組織區域之基層農會為會員： 一、自耕農。 二、佃農。 三、雇農。 四、農業學校畢業或有農業專著或發明，並現在從事農業推廣工作者。 五、服務於依法令登記之農、林、牧場員工，並實際從事農業工作者。	民國 88 年以前之規定
77 年 6 月 24 日	農會法	§14	農會會員每戶以一人為限。	民國 88 年以前之規定
78 年 6 月 23 日	農民健康保險條例	§5	農會法第十二條所定之農會會員應參加本保險為被保險人。 非前項農會會員，年滿十五歲以上從事農業工作之農民，參加本保險為被保險人者。 前項從事農業工作農民之認定標準及資格審查辦法，由中央農業主管機關會同中央主管機關定之。	民國 88 年以前之規定
78 年 6 月 23 日	農民健康保險條例	§6	農民除已參加軍人保險、公務人員保險、公務人員眷屬疾病保險、勞工保險及私立學校教職員保險者外，應一律參加本保險為被保險人。	民國 88 年以前之規定
78 年 6 月 23 日	農民健康保險條例	§7	被保險人有下列情形之一者，得繼續參加本保險： 一、應徵召服兵役。 二、派遣出國訪問、研習或提供服務。	民國 88 年以前之規定
90 年 1 月 20 日	農會法	§12	刪除第一項雇農得加入農會會員之規定。 前項各款人員申請加入農會會員資格之認定、應備書件、審查程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。 本法修正施行前以雇農身分加入農會之現有會員，繼續從事農業工作者，得繼續為會員。	無實質影響加入會員資格。

日期	修訂之法令	條號	資格相關條文摘要或修正(訂)重點	備註
90 年 5 月 9 日	從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法	§2	從事農業工作之農民（以下簡稱農民）申請參加農民健康保險，應具備下列各款資格條件： 一 年滿十五歲以上者。 二 每年實際從事農業工作時間合計達九十日以上者。 三 無農業以外之專任職業者。 四 合於下列各目情形之一者： （一）自耕農：以本人、配偶、同戶直系血親、翁姑或媳婦所有農地（包括農、林、漁、牧用地）平均每人面積○．一公頃以上或利用耕地以外固定農事設施（指室內場地及設備）平均每人面積○．○五公頃以上，從事農業生產者。 （二）佃農包括承租人本人及其配偶，符合下列情形之一者： 1 承租三七五租約耕地平均每人面積○．二公頃以上，從事農業生產者。 2 租借用三七五租約耕地以外之農地平均每人面積○．二公頃以上，從事農業生產連續經營滿一年，訂有租借用契約，經地方法院公證者。但向政府機關、公立學校及公營事業機構租借用者，得不經公證。 3 自有農地面積未達○．一公頃，但連同承租之三七五租約耕地或其他租借用農地面積合計，平均每人達○．二公頃以上，從事農業生產者。	90 年修正法規名稱及全文
90 年 12 月 31 日	基層農會會員資格審查及認定辦法	§12	中華民國國民，年滿二十歲，設籍農會組織區域內，實際從事農業，申請加入基層農會為會員者，依下列規定認定之： 一、自耕農：以本人、配偶或同戶直系血親所有農業用地供農、林、漁、牧使用，面積○．一公頃以上，或以依法令核准之室內固定農業設施，面積○．○五公頃以上，從事農業生產者。 二、佃農： （一）承租三七五減租耕地面積○．二公頃以上，從事農業生產者。 （二）承租三七五減租耕地以外之其他農業用地面積○．二公頃以上，從事農業生產連續經營滿一年。 （三）自有農業用地面積未達○．一公頃，連同承租三七五減租耕地或其他農業用地面積合計達○．二公頃以上，從事農業生產者。 三、公、私立各級農業學校畢業或有經農業主管機關、農業學術機構認定在農業上有利用價值之專著或發明，並現於農業機關（構）、學校、農會從事農業推廣工作，且經其出具證明文件者。 四、服務於依法令登記之公營或私營農場、林場、畜牧場、養蜂場，並實際從事農業工作連續六個月以上之員工，有各該服務場所發給現在實際從事農業工作之員工證明文件及薪資所得證明者。 前項第一款、第二款之有關農業用地坐落或固定農業設施應與其戶籍所在地之農會組織區域在同一直轄市、縣（市）或不同一直轄市、縣（市）而相毗	90 年新訂定

日期	修訂之法令	條號	資格相關條文摘要或修正(訂)重點	備註
			鄰之鄉（鎮、市、區）範圍內。 (各項款農地實務認定方式，略)	
92 年 6 月 12 日	從事農業工作 農民申請參加 農民健康保險 認定標準及資 格審查辦法	§2	第一項第四款修正為： 四、自有或承租農地依法從事農業工作連續經營滿一年，合於下列各目情形之一者： （一）自有農地者：以本人、配偶、同戶滿一年之直系血親、翁姑或媳婦所有農地（包括農、林、漁、牧用地，但三七五減租耕地除外），林地平均每人面積○・二公頃以上、其餘農地平均每人面積○・一公頃以上，或依法令核准設置之室內固定農業設施平均每人面積○・○五公頃以上，從事農業生產者。 （二）承租農地者：以本人及其配偶承租農地（包括農、林、漁、牧用地），符合下列情形之一者： 1 承租三七五減租耕地平均每人面積○・二公頃以上，從事農業生產者。 2 承租三七五減租耕地以外之農地，林地平均每人面積○・四公頃以上、其餘農地平均每人面積○・二公頃以上，從事農業生產，訂有租賃契約，經地方法院或民間之公證人公證者。但向政府機關、公立學校或公營事業機構承租農地者，得不經公證。 3 自有林地面積未達○・二公頃，其餘農地面積未達○・一公頃，但連同承租農地面積合計，林地平均每人面積達○・四公頃以上、其餘農地平均每人面積達○・二公頃以上，從事農業生產者。 增訂第一項第五款、全年實際出售自營農、林、漁、畜產品銷售金額平均每人達月投保金額三倍以上或投入農業生產資材平均每人達月投保金額二倍以上金額者。	小幅擴增投保資格

日期	修訂之法令	條號	資格相關條文摘要或修正(訂)重點	備註
			增訂第一項第六款、未領有其他社會保險養老給付或及老年給付者。 增訂第二項：前項第四款之農地應與申請人戶籍所在地位於同一直轄市、縣（市）或不同一直轄市、縣（市）而相毗鄰之鄉（鎮、市、區）範圍內。	
96 年 2 月 2 日	基層農會會員資格審查及認定辦法	§12	增訂農地經依法律變更為非農業用地，其配偶或直系血親因繼承或贈與，持續實際從事農業使用，得申請加入基層農會為會員及期限之規定。	小幅擴增投保資格
97 年 11 月 26 日	農民健康保險條例	§5	農會會員已參加本保險者，因戶籍遷離原農會組織區域或因會員資格變更致喪失會員資格，經戶籍所在地投保單位審查仍符合第一項或第二項規定加保資格者	小幅擴增投保資格
97 年 11 月 26 日	農民健康保險條例	§6	增定但同時符合國民年金保險加保資格者，得選擇參加該保險，不受國民年金法第七條有關應參加或已參加本保險除外規定之限制；其未參加本保險者，視為選擇參加國民年金保險。 已參加本保險者，再參加前項所列其他保險時，應自本保險退保。但僅再參加勞工保險職業災害保險或於農暇之餘從事非農業勞務工作再參加勞工保險者，不在此限。	
97 年 11 月 26 日	農民健康保險條例	§7	增定本條例九十七年十一月七日修正之條文公布前已參加本保險之被保險人，於年滿六十五歲且年資累計達十五年以上，將所有農地全部委由農業主管機關指定之單位協助辦理移轉或出租，致未繼續實際從事農業工作。	
99 年 1 月 21 日	從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法	§2	增訂投保所依之農地應與申請人戶籍所在地之農會組織區域位於同一直轄市、縣（市）或不同一直轄市、縣（市）而相毗鄰之鄉（鎮、市、區）範圍內。	小幅限縮投保資格
99 年 1 月 27 日	農民健康保險條例	§5	農會會員已參加本保險因戶籍遷離申請加保可追溯 97 年 11 月 27 日之前遷出而喪失者	小幅擴增投保資格

日期	修訂之法令	條號	資格相關條文摘要或修正(訂)重點	備註
101 年 6 月 4 日	基層農會會員資格審查及認定辦法	§12	修正承租三七五減租耕地以外之其他農業用地，須公證及不需公證之情形。	
102 年 1 月 30 日	農民健康保險條例	§5	農會會員之投保由強制改為得參加。 增定未領取相關社會保險老年給付者才得參加本保險之規定。 但 102 年 1 月 11 日前已參加本保險而有領取相關社會保險老年給付者，於修正施行後得繼續參加本保險；其因資格變更致喪失本保險加保資格者，應依修正後之規定重新申請加保。	跟其他社會保險分流，限縮投保資格
102 年 11 月 7 日	從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法	§2	增訂農民申請參加本保險之自有農地，因公職人員財產申報法規定信託予信託業者，仍得視為第一項第四款第一目之自有農地。	小幅擴增投保資格
102 年 12 月 27 日	基層農會會員資格審查及認定辦法	§12	增訂自耕農會員，其申請加入基層農會為會員之農業用地，因公職人員財產申報法規定信託予信託業者，仍得視為第一項第一款之自有農業用地。	小幅擴增投保資格
103 年 6 月 3 日	基層農會會員資格審查及認定辦法	§12	加入農會為會員之土地，不論其何時變更為非農業用地，在經都市計畫主管機關認定符合農業發展條例第三十八條之一第一項第一款或第二款情形，並核發仍依原來農業用地使用分區別或用地別管制使用之證明文件，且符合本辦法規定者，得為農會會員。	小幅擴增投保資格
103 年 12 月 25 日	從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法	§2	增訂投保所依農地休耕期間得視為第一項第四款之從事農業工作。 (農民申請參加本保險之農地實務認定方式修正為與農會會員規定一致。略)	小幅擴增投保資格
104 年 9 月 15 日	從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法	§2	刪除： 1.連續經營滿一年之規定。 2.投保所依農地持有人血親需同戶滿一年之規定。	小幅擴增投保資格
104 年 12 月 30 日	農民健康保險條例	§5	農會會員投保之條件增定需從事農業工作。 第一項及第二項從事農業工作農民之認定標準及資格審查辦法，由中央農業主管機關會同中央主管機關定之。	投保資格不再不再掛農會法第 12 條，農會會員及非農會會員投保資格改為一致
105 年 6 月 24 日	從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法	§2	增訂投保所依之承租耕地得不經公證之情形。	

日期	修訂之法令	條號	資格相關條文摘要或修正(訂)重點	備註
107 年 3 月 14 日	從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法	§2	增訂養蜂農民及實際耕作者可加保。	擴增投保資格
107 年 6 月 13 日	農民健康保險條例	§5	(第 3 項及第 4 項修正文字，無實質變動)	
107 年 8 月 30 日	從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法	§2	依山坡地保育利用條例第三十七條規定取得耕作權、地上權之原住民，得準用第一項第四款第一目自有農業用地之資格條件規定參加本保險。	小幅擴增投保資格

資料來源：本報告整理自全國法規資料庫及立法院法律系統。

附表 2. 歷年各年齡層農保人數

單位：人

年度	2000	2004	2009	2014	2019
總計	1,779,500	1,676,550	1,540,988	1,349,903	1,084,030
15—19 歲	1,257	256	74	34	98
20—24 歲	34,124	12,726	4,245	1,789	2,318
25—29 歲	78,029	50,058	22,367	9,076	7,170
30—34 歲	115,454	79,129	46,780	22,373	11,487
35—39 歲	136,755	113,163	72,319	42,868	22,600
40—44 歲	132,744	130,688	105,047	65,594	39,911
45—49 歲	134,376	127,661	124,175	97,012	59,857
50—54 歲	117,300	133,354	129,289	120,679	86,988
55—59 歲	144,619	122,777	145,518	132,184	106,512
60—64 歲	214,609	178,924	129,213	148,807	111,930
65—69 歲	240,559	229,578	186,795	120,703	113,778
70—74 歲	198,095	214,043	212,224	172,589	108,056
75—79 歲	124,595	152,265	180,381	180,867	146,026
80—84 歲	66,661	82,931	113,199	136,889	138,762
85—89 歲	26,705	35,194	50,215	70,601	87,466
90 歲以上	13,618	13,803	19,147	27,838	41,071
平均年齡 (歲)	56.30	58.77	61.82	64.71	67.28
青年農民(不到 45 歲)	498,363	386,020	250,832	141,734	83,584
壯年農民(45 至不到 65 歲)	610,904	562,716	528,195	498,682	365,287
老年農民(65 歲以上)	670,233	727,814	761,961	709,487	635,159

資料來源：各年勞工保險統計年報。

註：青年農民、壯年農民及老年農民之加總為本文計算。

附表 3. 歷年各年齡層農保人數結構

年度	2000	2004	2009	2014	2019
總計	100%	100%	100%	100%	100%
15—19 歲	0.071%	0.015%	0.005%	0.003%	0.009%
20—24 歲	1.918%	0.759%	0.275%	0.133%	0.214%
25—29 歲	4.385%	2.986%	1.451%	0.672%	0.661%
30—34 歲	6.488%	4.720%	3.036%	1.657%	1.060%
35—39 歲	7.685%	6.750%	4.693%	3.176%	2.085%
40—44 歲	7.460%	7.795%	6.817%	4.859%	3.682%
45—49 歲	7.551%	7.615%	8.058%	7.187%	5.522%
50—54 歲	6.592%	7.954%	8.390%	8.940%	8.025%
55—59 歲	8.127%	7.323%	9.443%	9.792%	9.826%
60—64 歲	12.060%	10.672%	8.385%	11.024%	10.325%
65—69 歲	13.518%	13.693%	12.122%	8.942%	10.496%
70—74 歲	11.132%	12.767%	13.772%	12.785%	9.968%
75—79 歲	7.002%	9.082%	11.706%	13.399%	13.471%
80—84 歲	3.746%	4.947%	7.346%	10.141%	12.801%
85—89 歲	1.501%	2.099%	3.259%	5.230%	8.069%
90 歲以上	0.765%	0.823%	1.243%	2.062%	3.789%
青年農民(不到 45 歲)	28.006%	23.025%	16.277%	10.500%	7.710%
壯年農民(45 至不到 65 歲)	34.330%	33.564%	34.276%	36.942%	33.697%
老年農民(65 歲以上)	37.664%	43.411%	49.446%	52.558%	58.592%

資料來源：各年勞工保險統計年報。

註：青年農民、壯年農民及老年農民之加總為本文計算。