

我國加入關貿總協(GATT)

一、前言

政府經過長時間的評估，決定在七十九年元月向關稅暨貿易總協定(GATT)申請入會。加入關貿總協，可以開創國家整體的利益，但對個別產業可能會產生一些衝擊，尤其是農業部門，因我國農業還有一些保護性的措施，將來加入關貿總協就必須將一些保護措施取消，國內農業勢必面臨一個新的競爭局面，故我們必須研擬適當的因應措施，方能開創農業發展之新契機。

二、加入關貿總協農業所面臨之新情勢

(一)近來農業的主要問題

經過自由化、國際化的發展，我們的農業面臨了許多問題，而這些問題均是在未加入關貿總協已有的問題，如：

- 1、產銷失衡：近年來因自由化使得農產品進口大量增加，導致供需失衡現象，連帶影響價格起落不定。
- 2、資源不當的利用：例如土地因長期的施用農藥及化肥，密集的使用，使得水資源和土壤遭受破壞，另養豬產業密集的增產飼養未做好污水防治，也對飲用水造成污染。此外，養殖漁業抽取地下水，造成地層下陷，這些都是相當嚴重的問題。
- 3、農業人口偏高：以先進國家的統計數字來看，美國、歐體之農業從業人口佔所有總就業人口比例大約在3-5%之間，日本5.4%左右，我國則在13%，相較之下，仍有偏高現象。
- 4、農村勞動力老化：年輕一代從農意願低，使得農村勞動力逐漸趨向老化。
- 5、農民所得相對偏低。

(二)加入關貿總協後農業將面臨的新問題

加入關貿總協之後，可擴大國際上的分工，降低關稅與非關稅保護，開放市場，提供公平的競爭環境，此乃必然之趨勢。但我國內仍有些農產品貿易，尤其是進口及國內內部農業政策等方面，仍有部份措施未盡符合關貿總協之規範。例如：

- 1、關稅方面：根據關貿總協第二條規定，各締約國之間應基於互惠不歧視的原則，互相諮商制定關稅減讓表，我國過去幾年因推行自由化、國際化政策，關稅已降低很多。例如民國七十六年我國農業產品實質關稅由26%降至目前的19.6%左右，雖關稅在逐年降低，但仍有四十多項農產品之關稅尚介於40-50%之間，這些高關稅的農產品在未來勢必面臨調降的壓力。
- 2、非關稅方面：

(1)管制進口或以核發進口同意函限制進口

依關貿總協規定，已開發國家除基於國內產量控制及檢疫理由外，不得利用配額或輸入許可證或其他限制進口措施維持進口數量上之限制。根據關貿總協第十一條規定，若要限制國外農產品之進口必須符合兩個條件，第一、國內必須減產，第二、為了解決臨時性的過剩，才能採取限制進口措施，此外，最重要的是不能採取禁止進口措施。

(2)進口地區與數量限制

目前我國蘋果、柑桔等十六種產品，只准許自歐美地區自由進口，或者對他國只給予少量的配額。此種歧視性的措施，並不符合普遍最惠國待遇原則。

農業部門之因應策略

■農委會 李舟生 主講
■桃改場 葉翠櫻 整理

因關貿總協第一條普遍最惠國待遇規定，各締約者之間不得有歧視性貿易措施，這個部份，我國在入會談判時，可能會遭受其他國家的質疑。

(3)價格補貼方面

在關貿總協各項條中，對農產價格補貼部分，並無明確規範，但在烏拉圭回合談判中卻被列入削減的議題。但短期而言，我國農產品價格補貼措施應不致成為申請加入關貿總協及與其他國家談判的障礙。長期而言，為了配合烏拉圭回合談判時減少農業貼補貼的趨勢，宜採價格支持以外方式照顧農民，例如以現金給付或直接補貼方式來減少農民所得上的損失。

三、調適對策

面對未來農業可能面臨的新情勢，今後農業政策必須從整體性、本土性與國際性著眼，才能突破加入關貿總協所可能產生的困境，進而開創農業的新局。

- (一)整體性：農業是國家整體建設之一環，農業政策之擬訂要配合整體經濟發展上的需要，並與其他相關部門配合，才能帶動整體經濟發展，促使農業加速升級。
- (二)本土性：確實評估國內農業生產環境及政治、社會、經濟條件，策劃適合國情之農業政策措施。基本上，在產業政策上要創造地區特性，凸顯國產品之優異性，以創造有利之市場競爭條件。
- (三)國際性：我國是以貿易來帶動經濟成長的國家，各種經濟活動必須遵循國際規範，未來農業政策應具有世界觀，並兼

顧關貿總協的貿易規範，方能使我們立足世界。

基於上述政策擬訂三項大原則，今後將針對農產貿易、補貼救助、生產運銷、農業資源及農民福祉等方面，採取如下調適對策：

(一)農產貿易調適對策

1、關稅調適

基於國家安全與糧食自給自足的原則，對重要之農產品將維持適度稅率加以保護，屬於地區性重要產業則維持較高稅率。依據這些原則以及農產品產銷特性在關稅方面將採取：

- (1)季節性關稅：生產旺季課較高之稅率，生產淡季課較低之稅率，目的是希望在生產旺季時，避免因大量進口而造成國內農產品價格下跌。
- (2)配額關稅：採取兩段稅率，在國內可接受之配額範圍內採低稅率，配額範圍外採高稅率。
- (3)從量關稅：對國際價格有下降趨勢或低品級農產品，為防止低價產品過度打擊國內市場，將課以定量關稅。
- (4)複合關稅：對國際價格變動趨勢不確定、價格波動大者，採複合稅制，也就是採從價或從量孰高者徵收。

2、非關稅貿易措施調整

目前對部份農產品所採取之非關稅貿易保護措施，在加入關貿總

協後，將依「影響農民生計大小」及「國際競爭能力高低」，調整進口管理措施。

3、加強檢疫檢驗措施

為減少農產品大量進口可能夾帶危險性疫病、害蟲、農藥污染或不符合衛生條件產品，將引用關貿總協第廿條一般例外的規定，加強有關進口農產品檢疫、檢驗措施，以確保國人食品衛生安全。

(二)價格補貼與進口調適對策

1、價格補貼

關貿總協規範中，並未對農業補貼之多少做明文規定，但烏拉圭回合談判則希望削減農產補貼，以重整國際農產品貿易秩序。目前我國採取保證價格收購之農產品有稻米、玉米、高粱、大豆等項，在加入關貿總協後，如何調整價格補貼制度，將參酌烏拉圭回合談判結果及各國所採取之因應對措施，再行研議。不過基本上，對於保證價格削減的部分，政府將予以補償。

2、進口損害救助

今後加入關貿總協後，為因應市場開放致國外農產品大量進口對我國農業可能造成損害，農委會於民國七十八年依關貿總協第十九條規定之精神，訂定「主要農產品受進口損害救助辦法」，並設置損害救助基金，今後將視我國加入關貿總協入會談判之情形，隨時將減讓或開放之農產品納入公告救助範圍，對受害的產業給予適當的救助。

(三)生產運銷調適對策

1、生產調適對策

(1)發展重點產業，調整生產結構

農業生產結構將予通盤檢討與調整，未來將選擇市場潛力大、附加價值高、社會成本低的精緻農產品，如花卉、種苗、乳業、高品質魚類等產品為重點發展產業。

(2)整合農業科技，降低產銷成本

積極推動生物科技、農產加工及農業生產的自動化、種原保存等重點科技發展計畫。另並加強基礎、農業科技之應用、生產及運銷等科技之整合，以發揮試驗研究之乘數效果。同時推動全面動員降低產銷成本計畫，將實用之科技及企業化經營理念相結合，經由技術服務團推廣落實到農場上，以降低產銷成本，提升產業競爭能力。

(3)發展本土產品，擴大市場需求

為發展具有本土性之農產品，將加強原有品種之蒐集與培育，創造產品差異性，繼續推動一鄉一特產計畫，促進產品多樣化，另將以現代化之包裝與加工技術，增加附加價值，拓展國內外市場，滿足消費者之需求。

2、運銷措施

(1)加強辦理直接運銷

為縮短運銷流程，減少中間費用，促進價格合理化，除輔導農民團體繼續辦理共同運銷供應消費地批發市場外，應積極推動農產品直接運銷制度，輔導農民團體在產地分級包裝，以辦理共同運銷方式直接將產品供應超級市場、國軍副食品、學童午餐、醫院、工廠等大消費戶，而不經由傳統的批發市場或零售市場。據估計透過直銷體系之建立，將可提高農民所得及減少消費者支出大約各百分之十。

(2)建立國產品牌形象

輔導農民團體建立共同品牌，例如「鄉間小路」，推廣我國優良農產品標誌（CAS），加強廣告促銷，以增進消費者對國產農產品之認識與信心，並提高國產品之競爭力。在這方面，必須在平時即加強促銷活動。

(3)建立現代化交易制度

輔導主要生產地及大消費地批發市場遷建或擴建，提高市場作業效率，增設分級、包裝、貯藏等設施，推動運銷作業自動化，實施公開、公平、公正之拍賣制度，以提高市場決價效率和建立現代化的交易制度。

(四)農業資源調適對策

1、減少農業勞動力

我國農業就業人口，民國八十年計有109萬2千人，佔總就業人口12.9%，同年農業生產毛額僅佔總生產毛額的3.7%，農業就業人口仍嫌過多，依據六年國家建設計畫，將以農業就業人口佔總就業人口比例於民國八十六年下降至8.9%為目標。今後將加強輔導培育核心農民與青年農民，對需要移出之農民，施以第二專長訓練，使其在離農轉業的過程中能順利就業。

2、調整農地利用

農地為農業生產的基礎，且為不可再生的資源，因此，仍需保留適當農地，以維護農業生產、自然生態保育與環境綠化之功能。惟兼顧經濟發展及公共建設需要，農地必須經整體規劃並依法轉用。初估至民國八十六年國家六年建設需要農業用地二萬八千六百公頃，政府將依法全力配合變更使用。

3、合理分配水資源

目前農業用水佔全部水資源百分之七十五，未來將透過農業生產結構之調整，建立有效之輪作制度，實施農地造林以涵養水源，以達節省農業用水目的。

(五)增進農民福祉對策

1、改善農村生活環境

農村建設的完善，可以提升農民居住環境的品質，縮短城鄉生活的差距，增強青年農民從農的誘因，促進農業發展的良性循環。今後農村建設將配合地方性生活圈及產業特性，對農漁村社區作整體性的規劃；另亦將對農漁村環境進行更新與改善，輔導興建農漁民住宅，以加速農村建設的整體發展，造福農民。

2、提升農家生活品質

改善農家生活，提高農村生活品質，才能配合政府倡導的高品質社會。今後將透過農民健康保險及農村醫療網之建立，加強衛生保健工作，促進農家成員身心健康；此外亦要加強親職教育，強化家庭功能，照顧高齡農民，宏揚農村文化，重整倫理道德，創造安和樂利的農村社會，讓農民重享田園之樂。

四、結語

加入關貿總協，是我國重返國際經貿組織重要的一步，也是農業邁入現代化的契機，政府將適當運用農業政策之調適措施，使我國在加入關貿總協時，維護農民利益，並透過健全產銷體系、創新農業科技、調整農業資源、加強農村建設等措施，以強化農業體質，增進農民福祉，使農業成為富有競爭力、經濟利益與發展前途之產業。 ■

※本文承農委會李舟生技正親自校訂，特此致謝。