airiti

ECFA 與農產品出口：兼論二十六條的影響

左正東*

2020 年蔡總統順利連任後，ECFA 是否終止的問題再度浮上檯面。對此，國臺辦在選後只表示「兩岸都不希望（ECFA）得而復失」。ECFA 是否會「得而復失」，涉及兩岸各自的盤算和大環境下對兩岸情勢的形塑，不在本文探討範圍。另外，中國當局於 2019 年 12 月發布「關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」（簡稱「二十六條措施」），除提供在中國臺灣民眾與中國民眾相同的生活便利，且在創業就業領域對臺灣民眾提供同等待遇，開放臺資企業以同等條件參與中國重要產業投資建設。本文嘗試探討 ECFA 的經濟效益，特別是其中關於農產品的開放，以及執行面遭遇的問題，並兼論二十六條措施對臺灣農產品出口帶來的影響。

ECFA 的經濟效益

貨品貿易早期收穫計畫已於 100 年 1 月 1 日起開始實施降稅，服務貿易早期收穫部門及開放措施亦同時全面實施，

* 作者為臺灣大學政治學系教授。

doi: 10.30382/SSA.202004_(161).0004

airiti

102 年 1 月 1 日起早期收穫計畫全部產品已降為零關稅。早收清單中，中國對我方開放項目有 539 項，若原本稅率在 5% 以下的商品，第一年關稅降為 0，原本稅率在 5~15% 之間的商品，第一年降為 5%，第二年降為 0；原本稅率在 15% 以上的，第一年降到 10%，第二年降到 5%，第三年降到 0。我方開放項目 267 項，若原本稅率在 2.5% 以下的商品，第一年關稅即將為 0，原本稅率在 2.5~7.5% 之間的商品，第一年降為 2.5%，第二年降為 0，原本稅率在 7.5% 以上的，第一年降到 5%，第二年降到 2.5%，第三年降到 0。

十年來（截至 2019 年 7 月），我方獲得關稅減免 63.93 億美金（依我方估算，若根據中國估算為 59.88 億美金），中國獲得關稅減免 6.2 億美金，我方自 ECFA 獲利明顯優於中國自 ECFA 獲利。如果看兩岸貿易變化和早收清單產品出口變化，發現 2017 年前，早收清單貨品出口成長高於對中國整體貨品出口成長，2017 年開始，早收清單貨品出口成長低於對中國整體貨品出口成長。如 2019 年 1~9 月，對中國整體出口衰退 7.06%，但早收清單衰退 17.24%。相對來說，中國對臺灣出口之中早收清單貨品和整體貨品出口的相對關係則起起伏伏，如 2019 年 1~9 月，中國對臺灣整體出口成長 5.65%，但早收清單衰退 1.32%。而 2018 年中國對臺灣整體出口成長 7.50%，早收清單成長 9.69%。另外，ECFA 原產地證明書發放的情況，也很值得觀察。基本上，原產地證明書的核發，第一年只有早收清單出口金額的四分之一強，但到第二年就上升到二分之一左右，此後大抵維持不變，不受整體出口或早收清單出口變化影響。與多數自由貿易協定相較，如此的使用率算是較高的。

airiti

表一、114ECFA 下臺灣產品出口中國及關稅優惠口

	整體出口金額	成長率	早收清單出口金額	成長率	關稅減免	原產地證明核發金額	原產地證明核發比率
2011	852.44	9.36%	179.92	18.18%	1.34	51.68	28.72%
2012	826.67	-3.02%	185.78	3.26%	5.7	92.9	50.01%
2013	841.22	1.76%	205.52	10.60%	7.18	121.68	59.21%
2014	847.38	0.73%	210.66	-	8.28	87.59	41.58%
2015	734.10	-13.37%	190.10	-9.76%	8.37	90.73	47.73%
2016	739.00	0.67%	191.25	0.60%	9.23	134.79	70.48%
2017	889.81	20.41%	227.41	18.73%	11.22	112.78	49.59%
2018	967.58	8.74%	236.29	3.90%	11.90	126.29	53.45%

來源：大陸委員會

ECFA 與農產品輸陸

ECFA 貨品貿易早收清單 539 項產品之中，有 18 項為農漁產品，其中農產品部分涵蓋 13 個稅項，主要產品有文心蘭等蘭花的切花、金針菇、香蕉、柳橙、檸檬、哈密瓜、火龍果、茶葉。漁產品部分涵蓋 5 個稅項，主要產品有其他活魚（石斑魚等）、其他生鮮冷藏魚（烏魚、石斑、鰺魚、旗魚等）、其他冷凍魚（秋刀魚、午仔魚等）、其他冷凍魚片（虱目魚、長鰭鮪、大目鮪、黃鰭鮪等）、其他未列名動物產品（甲魚蛋等）。早收清單農產品的稅率 2009 年時絕大多數皆在 10~15% 之間，因此，到 2012 年開始即降為零關稅，只有火龍果和其他動物產品的稅率 2009 年為 20%，到 2013 年開始方降至零關稅。

ECFA 通過後，早收清單涵蓋農漁產品項目出口金額從 2011 年的 1 億 2,564 萬美元成長到 2018 年的 2 億 1,033 萬美

airiti

表二、ECFA 早收清單農漁產品出口金額（單位：萬美元）

	出口金額 （括弧內為前一年預估數字）	成長率
2011	12,564	
2012	15,831 （16,141）	28.5%
2013	16,884 （16,258）	2.7%
2014	19,899 （20,186）	19.6%
2015	17,530 （17,530）	-11.9%
2016	13,348 （13,340）	-23.9%
2017	15,099 （14,993）	12.32%
2018	21,033	39%

來源：大陸委員會

元，其中 2012、2014、2017、2018 年都呈現兩位數成長，但 2013、2015、2016 年則呈現兩位數衰退（詳見表二）。若從整體出口金額來看，早收清單農產品的出口變化似乎與政黨輪替沒有關係。然而，有部分品項在政黨輪替後出口數量急遽下滑。比如橙類，2015 年出口中國金額達到 215 萬美元，2016 年急遽下滑至 52 萬美元，為何如此，需要從出口程序深入探究。

ECFA 之外的輸陸農產品

但臺灣出口到中國的農產品，不只有 ECFA 早收清單所列產品。在 ECFA 簽署前，臺灣已經開放向中國出口的農產

airiti

品有 22 種水果（鳳梨、釋迦、木瓜、楊桃、芒果、芭樂、蓮霧、檳榔、柚、棗、椰子、枇杷、梅、桃、柿子、香蕉、李、橘、柳橙、檸檬、哈密瓜、火龍果）和 11 種蔬菜（甘藍、花椰菜、絲瓜、青江菜、小白菜、苦瓜、洋蔥、胡蘿蔔、萵苣、芋頭、山葵），其中鳳梨、釋迦、木瓜、楊桃、芒果、芭樂、蓮霧、檳榔、柚、棗、椰子、枇杷、梅、桃、柿子等 15 項水果享有零關稅的片面優惠，以及通關便捷化和增加通商管道等措施。ECFA 簽署後，根據 2009 年簽署的「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」，兩岸於 2011 年 9 月基於「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」的第 4 次工作會商，確定國產梨可依據「臺灣梨輸往大陸檢驗檢疫管理規範」輸往中國。2012 年 6 月，基於「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」的第 5 次工作會商，確定「臺灣稻米輸往大陸檢疫管理規範」。2015 年 6 月，基於「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」的第 11 次工作會商，確認國產葡萄可依據「臺灣葡萄輸往大陸檢驗檢疫管理規範」輸往中國。

換句話說，臺灣農產品輸往中國的農產品分兩種，第一種是突破檢疫限制，並給予零關稅的農產品，包括 2005 年 8 月開放的 15 種水果，以及 ECFA 早收清單的 18 項農漁產品。第二種是突破檢疫限制，但並未給予零關稅的農產品，即 ECFA 簽署後陸續開放的梨、稻米、和葡萄。然而，無論是否享有關稅優惠，都必須經過檢疫程序，這也往往對能否順利出口帶來決定性影響。如柑橙類水果中的柳橙為 ECFA 早收清單範圍，原本出口量相當穩定，但 2016 年起，中國對臺灣柑橙類水果實施嚴格的進口檢疫措施，出口數量已經大不如前。又如芒果在 2017 年曾發生五批出口品在廈門驗出農藥殘留超標，導致五批芒果被全數銷毀。

airiti

因此，ECFA 的農產品零關稅優惠，仰賴於雙方在檢疫檢驗方面的合作，而相關的規定主要來自兩岸於 2009 年簽署的「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」。根據該協議，兩岸同意建立會商機制，截至 2016 年 5 月，已辦理 12 次工作會商，CFA 簽署後開放的梨、稻米、葡萄，即在雙邊工作會商中完成協商。然而，蔡政府時代，雙方未曾再召開雙邊工作會商，自然也沒有新產品獲得輸中許可。此外，雙方同意提供檢疫檢驗規定和標準程序等訊息查詢，並提供必要協助。截至 2019 年 8 月底透過協議聯繫機制雙方通報案件達 1,876 件，包括不合格案件通報 755 件，產品輸入及檢疫規定查詢 101 件，業務聯繫案 861 件，以及訊息回覆案 159 件。

另外，協議也規定，雙方同意建立檢疫檢驗證明文件核查確認機制，和建立農產品安全溯源管理機制，協助進口方到出口農產品生產加工場所考察訪問，以便對於確認符合檢疫檢驗要求的農產品，實施便捷的進口檢驗檢疫措施。關於檢疫檢驗證明文件核查，中國方面已經確認甲魚卵輸陸檢疫證明書加註事項及輸入中國養殖場註冊登錄制度，2014 年 4 月起臺灣依該規定登錄之養殖場所產甲魚卵可輸中國。此外，我方於 2014 年 3 月提送水產品加工廠及漁船名單予中方註冊登錄，並公布於中國國家認證認可監督管理委員會網站。馬政府卸任前，我方提送 7 家加工肉品蛋品及 3 家寵物食品加工廠註冊申請資料予中方審查，以期其相關產品可順利輸中。蔡政府任內，則有中方於 2018 年 12 月在網站更新「允許進口飼料添加劑及預混料國家（地區）產品名單」，臺灣獲核准進口 24 家廠商中，有 9 家係於 106 及 107 年間，透過「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」向中方申請輸入。不過，關於安全溯源管理機制，和由此尋求建立的檢疫便捷措

airiti

施，雙方進展則相當緩慢。

二十六條的影響

由此來看，ECFA 和比 ECFA 更早簽署的兩岸農產品檢疫檢驗合作協議，能否充分落實端乎執行面的相互合作。在 2016 年蔡政府上台後，由於兩岸官方聯繫管道中斷，兩岸基於農產品檢疫檢驗合作協議開展的工作會商嘎然而止，臺灣農產品出口中國無論是否為 ECFA 所涵蓋，都面臨檢疫檢驗方面的挑戰。然而，鑒於農產品出口對臺灣鄉村地區的巨大影響，中國方面對臺灣農產品的作法相對寬鬆，相關的業務通報仍持續進行，2018 年推出的《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（簡稱「三十一條」）和 2019 年推出的《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（簡稱「二十六條」），都有關於鼓勵臺灣農民到中國創業的做法。三十一條的第九條規定，「臺資農業企業可與中國農業企業同等享受農機購置補貼、產業化重點龍頭企業等農業支援政策和優惠措施。」「二十六條」的第十五條則規定，「臺灣同胞可申請成為農民專業合作社成員，可申請符合條件的農業基本建設專案和財政專案。」兩者用意相同，但二十六條更著重於對農民個人創業的支持。

關於農產品貿易，最主要的則是「二十六條」中第十一條提出的快速驗放模式。該條規定「對從臺灣輸入中國的商品採取快速驗放模式，建立有利於規範和發展第三方檢驗鑒定機構的管理制度，在風險評估的基礎上，科學、穩妥、有序推進臺灣輸入中國商品第三方檢測結果採信。對來自臺灣的符合要求的產品實施風險評估預檢考察、企業註冊等管理，

airiti

推動兩岸食品、農產品、消費品安全監管合作。」原本在兩岸農產品檢疫檢驗合作協議中規定，雙方同意建立檢疫檢驗證明文件核查確認機制，和建立農產品安全溯源管理機制，以便實施便捷的進口檢驗檢疫措施。「二十六條」提出的快速驗放模式，則是秉持農產品檢疫檢驗合作協議的貿易便捷化精神，但在兩岸官方管道中斷的情況下，改由第三方機構進行檢驗，以促進食品、農產品、和消費品安全監管合作。

未來觀察重點

農產品輸入中國的金額雖然不大，但因為中國市場為部分產品出口的主要市場(如鳳梨和釋迦)。多數民眾對於產品出口都是正面看待，認為有利於經濟發展。對於農業從業者來說，自然也是如此。由於農產品價格波動性大，當作物盛產和面臨滯銷時，中國方面若能及時採購，更有助於維持農民生計。誠如前述，ECFA 未中止的情況下，臺灣農產品輸中將繼續享有 ECFA 早收清單和 2010 年前頒定清單的免關稅優惠，決定農產品輸中成績的關鍵，將落在檢疫程序的難易，以及中國廠商的支持。要改善加速目前的檢疫程序，由兩岸政府透過官方協商，明文接受對方檢疫程序，自是最短路徑。然而，從二十六條的規定來看，中國目前的規劃是在雙方仍無法對話的情況下，透過第三方機構檢驗，讓兩岸農產品貿易便捷化。此議要付諸執行，在臺灣產品輸陸方面，雖未必需要我方政府配合，但第三方檢驗機構若要委託在臺政府關聯機構進行檢測，我方政府仍可發揮影響。畢竟農產品檢測涉及事項繁多，以民間身分成立的第三方機構無法全部承擔，且若要加速檢疫程序，按照兩岸農產品檢疫檢驗合

airiti

作協議中規定，還需要溯源調查，和對檢疫證明文件進行查核確認，凡此在在需要相關單位的配合。因此，第三方檢驗的構想，最終仍無法完全繞過我方政府。就算沒有政府官員參與，要確保檢疫檢驗有可信賴的科學證據，政府出資的研究機構參與也很難避免。雖然，中國廠商是否持續購買臺灣農產品，除產品本身條件外，也受到特定時空下政治考量的影響。但是，就常態性的市場交易來看，透過第三方檢驗來簡化檢疫程序能否成功，未來我方政府是否願意配合至為關鍵，這也將是 ECFA 能否繼續嘉惠臺灣農產品輸中的重要因素。當然，這些都建立在 ECFA 仍持續有效的前提下，但自新冠肺炎疫情向全球蔓延以來，兩岸官方與民間劍拔弩張之勢更趨惡化，在此情況下，ECFA 之存續已非單純的法律和經濟問題，而必須從兩岸政治攻防的角度研判，此已超過本文的研究範疇。