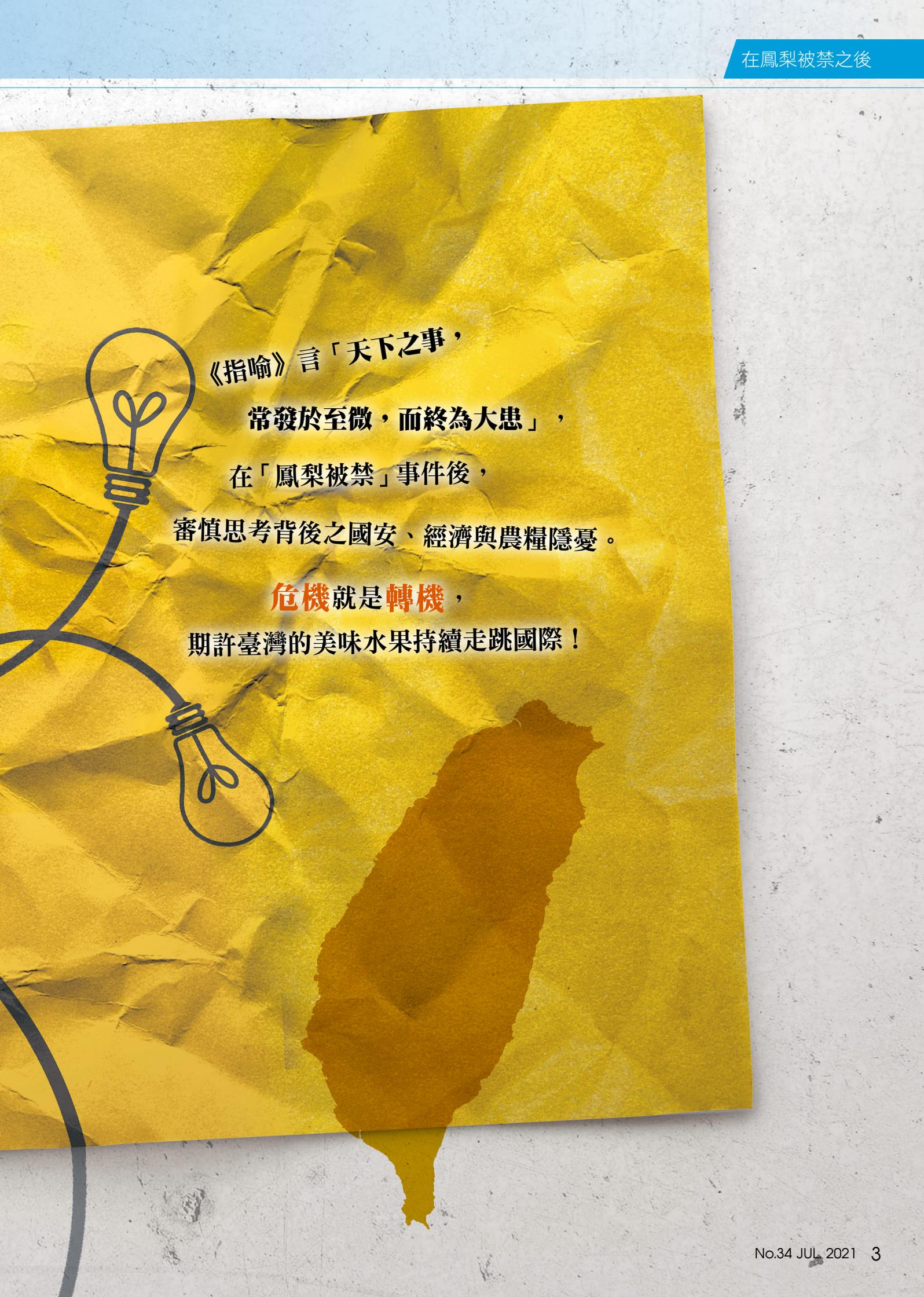


# 在鳳梨 被禁之後





《指喻》言「天下之事，

常發於至微，而終為大患」，

在「鳳梨被禁」事件後，

審慎思考背後之國安、經濟與農糧隱憂。

**危機**就是**轉機**，

期許臺灣的美味水果持續走跳國際！



# 從「蟲梨」事件 談臺灣果品出口面臨之挑戰

◆ 中興大學國際政治研究所副教授 — 譚偉恩

國際貿易上，進口方因應蟲害而施行之防檢疫措施，係屬「非關稅貿易障礙」，對於出口方之利益會構成減損。臺灣是高度仰賴出口的國家，有必要正視與深入瞭解「非關稅貿易障礙」對臺影響。

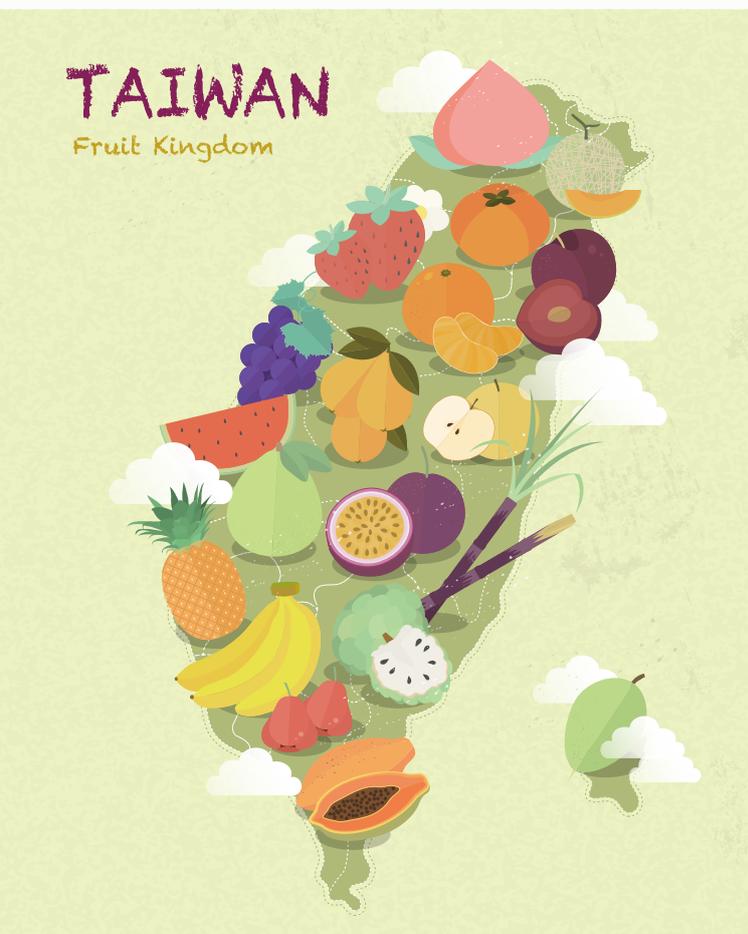
## 食品貿易防檢疫措施之規範

在美「中」貿易衝突發生前，全球貿易自由化的程度相當高，其中農產品在近 20 年的貿易額明顯成長。根據 WTO 統計，全球農產品出口貿易額自 2001 年開始便持續攀升，僅在 2009 年受金融風暴影

響而略有下滑。蓬勃的農產品貿易雖然有助於生產者經濟條件優化，卻同時引發許多爭議和問題，例如：將導致小國農產品在國際市場上欠缺價格競爭力、引起外來物種或新型病蟲害對進口方的生物安全構成威脅，以及增加人畜共通傳染性疾病的

散播風險。有鑑於此，各國在積極參與農產品國際貿易的同時，會採用一些防疫及檢疫措施（以下簡稱 SPS 措施）來維護領域內的人民、動物和植物的健康安全。此種 SPS 措施係一種「非關稅性貿易障礙」（non-tariff barriers, NTBs），受到 WTO 《SPS 協定》的約束。<sup>1</sup>

從蔬果類貿易來看，涉及植物用藥殘留量與蟲害防治方法之 SPS 措施非常容易在進出口方間引起爭執。蓋各國因地理條件、溫度、溼度等因素之差異，即便均對同一種藥劑開放使用，實際用法及用量也可能未必相同；因此實務上，各國的植物用藥殘留容許值就算是針對同一種藥劑也



臺灣素有「水果王國」美譽，鳳梨、釋迦、芒果常年位居出口排行的前 3 名，是經濟價值很高的果品，而蓮霧與柚子的外銷成績也頗為亮眼。（Photo Credit: See-ming Lee, <https://www.flickr.com/photos/seeminglee/14518994376>）

<sup>1</sup> 王震宇（2016）。兩岸特定非關稅貿易措施法令與政策之研究。東吳法律學報，28（1），1-4。

不免有所差異。類似的情況亦存在於蟲害防治，詳言之，為避免有害生物入侵，造成進口方境內生態環境受衝擊，以及在地農作生長及收成受挫，進而外銷受阻，許多進口方都會建立一套嚴格的 SPS 措施，強化對進口蔬果之篩檢。

值得說明的是，在雙方均為 WTO 會員的情況下，進出口雙方應依據《SPS 協定》採用國際性之藥物殘留標準，而非依據自己國內訂定的 SPS 措施，除非能提出充分的科學證據與風險評估報告，證明自己的 SPS 措施確有存在之必要。

### 臺灣果品出口面臨之困境

臺灣素有「水果王國」美譽，果品出口長期以日本為主，近十年因與對岸經貿互賴程度有所深化，大陸市場（包含香港）漸漸成為臺灣不少水果的最大出口市場。以品項來看，鳳梨、釋迦、芒果常年位居出口排行的前三名，是經濟價值很高的果

品，而蓮霧與柚子的外銷成績也頗為亮眼。

然而，果品出口並不簡單，不僅受限於品項，還受制於儲存、運輸、保鮮等技術問題。詳言之，不耐儲存及運輸的果品在出口上會面臨成本增加的困境；因為此類果品不是必須提早採收，就是得借助科技來延長它的品質，但提早收成有時會影響風味或口感，若無品種改良的技術加持，在出口市場上競爭力不高。多數臺灣外銷果品之生長期都比較短，在正常情況下大約只有 10 天的保鮮期，以貨櫃船運的方式出口，很難銷售到東亞以外的區域。若為了爭取時間，勢必得以成本較高的空運方式出口，此意謂著果品價格競爭力會下降，是臺灣果品出口的困境。

除上述困境外，另一項困境就是進口方對我國出口果品採行的 SPS 措施。以下擬用不同進口方、不同果品進行比較，闡述臺灣果品在條件與價格已有競爭優勢之情況下，依舊會面臨的挑戰為何。



釋迦是許多人喜愛的水果之一，但受限於不耐儲藏及運輸問題，較難銷售到東亞以外的區域。（Photo Credit: waychen\_c, <https://www.flickr.com/photos/can185-way/20321858116>）



農委會積極輔導農民落實產銷品質管制機制，達到外銷用藥與品質標準。(圖片來源：行政院農業委員會農糧署，<https://www.afa.gov.tw/upload/cht/attachment/63df1b31ac0e158dc296b4cbec0f258.pdf>；行政院農業委員會，<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2448072>)

## 一、芒果輸日案

芒果是臺灣近十年頗為穩定之出口果品，多半以生鮮冷藏方式輸往日本、大陸，還有其他東亞國家。2006年由於我國銷往日本的芒果被驗出藥物殘留超標，不符日方標準而遭警告，表示若再發現類似情況，將對來自臺灣的芒果採取禁止輸入的措施。<sup>2</sup>

由於芒果是很重要的貿易商品，政府為避免出口貿易受挫，於2007年開始採取芒果的生產履歷措施，並落實產銷全程逐粒品管的機制。<sup>3</sup>此外，農委會於同年也推動「輸日芒果安全管理體系」，協助臺灣果農達到日方要求標準。經過3年努力，日本自2010年12月起，對臺灣芒果解除毫無例外之逐批檢驗，改成隨機抽樣檢查。<sup>4</sup>

值得注意的是，植物用藥賽滅寧(Cypermethrin)當時可被用於芒果的國際安全殘留值標準為0.7ppm，而我國標準為2.0ppm，日本則是訂為0.03ppm。依WTO《SPS協定》，臺灣確實超標，有所理虧；但日方標準顯然較國際標準嚴苛，應提出科學證據與相關說明。然臺灣為確保芒果能順利出口，選擇迎合日本的殘留容許量標準，而不是尋求WTO的制度保護。

另根據農委會農業藥物毒物試驗所歷年公布之「輸日芒果病蟲害防治用農藥參考基準」來看，日本是個頻繁修正其植物用藥殘留容許量標準的進口方。因此，臺灣在依賴日本市場且選擇以「迎合」作為出口策略的前提下，就必須時時注意日方標準的調整動態，才不會突然因芒果不符日方規定，而面臨突爆退運或禁止銷售之風險。

<sup>2</sup> 詳見農委會網站：<https://eng.coa.gov.tw/ws.php?id=2503976>

<sup>3</sup> 李雪如(2007)。芒果落實安全生產，為外銷日本打拼。農情月刊，117。<https://www.kdais.gov.tw/ws.php?id=3423>

<sup>4</sup> 農委會國際處。「輸日芒果安全管理體系」獲日本肯定，99年12月22日起解除命令檢查。[https://www.coa.gov.tw/theme\\_data.php?theme=news&sub\\_theme=agri&id=3919](https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=3919)

## 二、鳳梨銷陸案（一）—藥劑超標

2015年5月，臺灣出口到大陸鳳梨被驗出歐滅松（Omethoate）殘留值為0.14 ppm，由於劑量超過大陸規定的0.02ppm，因此被退運。<sup>5</sup>這起果品事件頗為特別，因為案發當時，國際並未有關於歐滅松用於鳳梨之殘留容許量標準，但臺灣早於2008年起便禁用歐滅松。因此，上述被大陸驗出藥劑殘留超標的鳳梨，極可能是臺灣果農違反我國法規，偷偷使用歐滅松栽種鳳梨所致。<sup>6</sup>

然而，即便是臺灣果農違規，也僅是不符臺灣的國內法，而非牴觸國際標準，

因為事實上根本沒有國際標準存在。關鍵是，臺灣與大陸在本案發生之際已同時為WTO的正式會員，依照《SPS協定》內容，沒有國際標準時，進口方SPS措施不受到國際標準的約束，而得採用自己認為的標準來保護境內之人或動、植物健康。此一情況也顯示出，殘留容許量的標準，在實際上具有妨礙貿易自由化之效果，<sup>7</sup>而在欠缺國際標準的情況下，進口國自行設立的標準，就算妨礙了農產品貿易的自由化，也不受到WTO制約。

由於臺灣鳳梨出口已漸漸依賴大陸市場，<sup>8</sup>為求能繼續順利出口，我國政府再度選擇「迎合」策略，先將鳳梨納入三級管

原文內容	<p>质检动警【2015】第023号 2015年5月4日          标题：关于加强进口台湾菠萝检验检疫监管的警示通报          预警事由：          近期，厦门检验检疫局在进口台湾菠萝中检出氧化乐果含量为0.14mg/kg，超过了我国食品安全国家标准规定的0.02mg/kg的限量。为确保进口水果的质量安全，保障消费者的身体健康，根据《出入境检验检疫风险预警及快速反应管理规定》和2015年进出境水果安全风险监控计划，现发布警示通报如下：          涉及产品（HS编码）：0804300001          涉及国家或地区：台湾          预警措施：          1.自即日起，各局对进口台湾菠萝实施针对氧化乐果的加严检测，抽检比例提高至10%。          2.若加严检测结果不合格，对相应货物应采取召回、下架等处理措施，同时对其果园、包装厂和/或出口商的同种水果实施连续5批的扣检，检测结果合格后方可放行。          3.若加严检测结果连续5批合格，恢复10%的抽检比例。          4.各局应及时将不合格情况报告总局，以便进行风险评估和采取必要措施。          5.本警示通报有效期6个月。</p>
------	--

2015年5月，臺灣出口到大陸鳳梨被驗出歐滅松，超過大陸規定的劑量高達7倍。（圖片來源：截自農委會動植物防疫檢疫局對外貿易植物檢疫查詢系統，[https://export.baphiq.gov.tw/coal/plantsearch2\\_idx.php?act=search\\_view&cid=32&skey=&skid=87&spro=&io=E&io\\_l=%A5X%A4f&country=%A4%A4%B0%EA%A4j%B3%B0\(China\)](https://export.baphiq.gov.tw/coal/plantsearch2_idx.php?act=search_view&cid=32&skey=&skid=87&spro=&io=E&io_l=%A5X%A4f&country=%A4%A4%B0%EA%A4j%B3%B0(China))）

<sup>5</sup> 大陸檢疫總局。關於加強對進口臺灣鳳梨檢驗檢疫監管的警示通報。[http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk\\_13386/ywxx/dzwjy/201505/t20150507\\_438615.htm](http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk_13386/ywxx/dzwjy/201505/t20150507_438615.htm)

<sup>6</sup> 事實上，根據農委會於2014年4月一份田間與集貨場蔬果農藥殘留的檢驗結果，臺灣鳳梨（來自臺南）確實被驗出歐滅松的殘留。此外，我國農糧署的官員曾表示，由於臺灣農產品在進入大陸市場以前，大陸海關只會要求出示防疫證明，而沒有要求附上農藥檢驗證明，因此臺灣沒有將一般果品外銷的管理制度落實在對大陸的果品貿易上。詳見：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/69963/>

<sup>7</sup> 陳宜君、張國益（2014）。農藥殘留標準對國際貿易影響的探討：不同農藥的敏感度分析。農林學報，63（4），235-245。

<sup>8</sup> 以亞洲地區來看，日本及大陸是兩大鳳梨進口市場，共占區域市場的55%。而大陸主要進口來源依序是菲律賓、臺灣、泰國；其中菲律賓占大陸進口比例的7成，而臺灣僅占2成。換言之，從臺灣進口的鳳梨占大陸市場比重不高且並非不可替代。或許因為如此，大陸在與臺灣貿易互動時具有相對優勢，有能力對進口鳳梨採取較為嚴格或符合其特定需求之標準。參考：<https://www.globaltrademag.com/asias-pineapple-market-japan-and-china-account-for-55-of-total-imports-in-the-region/>

## 中國關切的檢疫有害生物

- 太平洋臀紋粉介殼蟲(陸稱大洋臀紋粉蚧)  
*Planococcus minor*
- 新菠蘿灰粉介殼蟲(陸稱新菠蘿灰粉蚧)  
*Dysmicoccus neobrevipes*
- 菝葜黑圓盾介殼蟲(陸稱菝葜黑圓盾蚧)  
*Meanaspis smilacis*



大陸海關總署於今年2月截獲之「檢疫有害生物」。  
(圖片來源：行政院農業委員會)

理制度，其次由農委會舉辦一系列講習活動輔導果農。此外，農委會也發布「輸大陸鳳梨病蟲害防治用農藥參考基準」供果農參考，避免出口時再度因殘留量超標而遭退運或銷毀。

### 三、鳳梨銷陸案（二）—介殼蟲

大陸海關總署於今年2月以「截獲檢疫性有害生物」為由，自同年3月起暫停臺灣鳳梨進口。根據大陸官方說法，其海關多次從由我國輸出鳳梨中發現太平洋臀紋粉介殼蟲 (*Planococcus minor*)、新菠蘿灰粉介殼蟲 (*Dysmicoccus neobrevipes*)、菝葜黑圓盾介殼蟲 (*Melanaspis smilacis*) 等有害生物；陸方表示，上述有害生物一旦傳入大陸，將嚴重威脅其農業生產和生態安全。<sup>9</sup>

農委會表示，去年至今年銷往大陸鳳梨共有 6,200 批，被通報發現介殼蟲案件

共 13 起。然而，這些害蟲大陸本身也有，若以直接進口禁止的方式來因應，顯然不能達到蟲害防治之目的。簡言之，大陸目前採取的 SPS 措施既非必要也不適當，有違《SPS 協定》。農委會動植物防疫檢疫局副局長鄒慧娟表示，以往臺灣農產品外銷若需被暫停，陸方會先與我方討論；然此次事件卻未經討論就直接暫停進口，且未附有明確之暫停期限。

本文認為，在臺灣與大陸皆是 WTO 正式會員的前提下，鳳梨貿易爭端的解決關鍵，應是被列名之特定害蟲是否有國際相關標準存在。經資料查蒐，發現該 3 種介殼蟲雖對農作物健康有一定影響，然目前醫學研究尚未發現它們對人體有害。因此，國際食品安全法典委員會 (CAC) 並沒有任何關於介殼蟲的規範。不過，從植物安全與進口國防疫的角度來看，介殼蟲確實是應予防治的害蟲，故在《國際植物

<sup>9</sup> 詳見廈門經貿訊息網：[http://www.sme.net.cn/jmzs/jmwg/jmfg.asp?pageno=3&s\\_c=&keywords=&jg=&sdate=&topic=3](http://www.sme.net.cn/jmzs/jmwg/jmfg.asp?pageno=3&s_c=&keywords=&jg=&sdate=&topic=3)

保護公約》(IPPC)中訂有科學方法來加以防治，例如以輻射照射處理。其中，太平洋臀紋粉介殼蟲及新菠蘿灰粉介殼蟲處理方式明確載於 IPPC 第 28 號《用於植物衛生措施之國際標準》附件 19，<sup>10</sup> 但菝葜黑圓盾介殼蟲則沒有類似規範。不過，文獻上有研究指出，菝葜黑圓盾介殼蟲在臺灣等幾個主要栽培鳳梨地區確實存在，而且被認定是一種新的害蟲。<sup>11</sup>

此外，經查大陸與其他國家的鳳梨貿易後，發現巴拿馬有類似問題，因此大陸 2019 年公布之《進口巴拿馬鮮食鳳梨植物檢疫要求》中，明定菝葜黑圓盾介殼蟲為有害生物，而一旦發現這害蟲，應採取除害方法進行處理；倘若不存在有效除害方法時，則具此有害生物之農產品便不得進口至大陸市場。<sup>12</sup>

## 國外「蟲蟲危機」處理方式 值得參考

綜上，臺灣「蟲梨」糾紛並非毫無國際規範可用，特別可參考大陸與其他國家並非採立即禁止之方式，來因應菝葜黑圓

8. 菝葜黑圓盾介殼蟲 *Melanaspis smilacis* ;
  9. 杰克贝尔氏粉蚧 *Pseudococcus jackbeardsleyi* ;
  10. 暗色粉蚧 *Pseudococcus viburni* ;
  11. 飞机草 *Chromolaena odorata* ;
  12. 刺茄 *Solanum torvum*。
- 六、出口前要求。

### (一) 果园管理。

1. 输华菠萝果园应在 MIDA 的指导下，建立实施良好农业操作规范(GAP) 认证或其他国际认证体系，执行有害生物综合防治(IPM)。
2. 输华菠萝果园应针对飞机草和刺茄，在种植前土地保养环节，用除草剂对土壤进行处理，在生长期每两周监测一次。如发现飞机草和刺茄，应采取除草剂喷施或人工拔除等措施及时进行清除。
3. 输华菠萝果园应针对关注性有害生物名单中蝶类、蛾类、象甲、蚧壳虫等害虫加强果园监测，每两周检查一次。如发现上述有害生物，应采取相应的生物或化学防治措施。

大陸 2019 年公布之《進口巴拿馬鮮食鳳梨植物檢疫要求》中，明定菝葜黑圓盾介殼蟲為有害生物，而一旦發現這害蟲，應採取除害方法進行處理，非採立即禁止之方式。(資料來源：中華人民共和國海關總署，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/2389172/index.html>)

盾介殼蟲的問題。鑑此，臺灣若仍希望將鳳梨出口至大陸市場，可考慮積極爭取與巴拿馬相同之貿易待遇，援引《GATT》第 13 條 1 項(非歧視性數量限制之施行)和《SPS 協定》第 3 條 3 項，作為與大陸協商之有力基礎。

透過比較前述個案，可以發現在涉及藥劑殘留標準問題時，無論客觀上是否存在國際標準，臺灣最後均選擇「迎合」進口方的規範，調整自己果品的品質，以期繼續順利出口。但在有關蟲害防治的問題上，

<sup>10</sup> 詳見：[https://www.ippc.int/static/media/files/publication/en/2016/06/PT\\_19\\_2015\\_En\\_2016-05-27\\_PostCPM11\\_InkAm.pdf](https://www.ippc.int/static/media/files/publication/en/2016/06/PT_19_2015_En_2016-05-27_PostCPM11_InkAm.pdf)

<sup>11</sup> 黃守宏、林靜宜(2014)。鳳梨摘粉介殼蟲之分布與防治及其他害蟲調查，台灣農業研究，63(1)，68-76。

<sup>12</sup> 詳見：[http://m.cqn.com.cn/pp/content/2019-03/20/content\\_6917121.htm](http://m.cqn.com.cn/pp/content/2019-03/20/content_6917121.htm)



鳳梨出口大陸市場受限既是危機，也是轉機，臺灣應努力開發其他國家市場，並盡速擘劃防治蟲害的策略，避免類似問題再度發生。(Photo Credit: justinne1217, <https://cyberisland.teldap.tw/P/qHOzmNdFRQ>)

臺灣策略比較不明確，反應時間也比較慢。以「蟲梨」事件來看，3種害蟲中，有2種介殼蟲防治方法係有國際規範可循的。<sup>13</sup>至於欠缺國際標準的菝葜黑圓盾介殼蟲，早在大陸禁止我國鳳梨出口前便已存在於本土，而且臺灣境內很多農作區都曾被發現。鑑此，無論臺灣未來是否決定分散鳳梨外銷至大陸市場的比重，均可參考目前巴拿馬與陸方處理菝葜黑圓盾介殼蟲的方法，減少日後被斷然禁止出口之風險。

### 「蟲梨」事件是危機，也是轉機

此次鳳梨出口大陸市場受限的問題雖是危機，但也是轉機。首先，鳳梨為熱帶

水果，外銷基本上應往地理上的北方市場，而不是南向市場。鄰近我國的日韓都有此種果品之需求，雖然數量上未能與大陸相比，但臺灣應努力開發日韓市場。在尚未能與日韓簽署雙邊自由貿易協定前，或許可以藉由與日韓特定的水果（梨和蘋果）交換進口，爭取擴大臺灣鳳梨輸往該兩國市場。其次，介殼蟲問題早在大陸禁止我國鳳梨出口前，便已存在，政府宜藉此事件盡速擘劃系統性防治介殼蟲的策略，除鳳梨外，其他主要外銷果品若有可能蒙受此種蟲害之風險者，均宜提早做好預防措施，並善用耕作、物理、生物防治的三合一模式，取代化學藥劑防治，才能較為有效地避免類似問題日後再度發生。

<sup>13</sup> 林棟樑（2007）。農產品進出口檢疫處理技術研發現況。台南區農業專訊，59，1-3。



# 談判抑或申訴？

## 當貿易被作為政治籌碼 的因應之道

◆ 中華經濟研究院輔佐研究員 — 林士清

中國大陸以查獲有害生物為由，片面暫停我方鳳梨外銷之禁令，包括檳榔、蓮霧、釋迦、葡萄柚、柳橙等農產品，未來亦可能面臨各類禁令之狀況。當農產貿易被作為政治操作籌碼，無論透過兩岸談判抑或 WTO 申訴，宜當建立常態化之回應機制增加談判籌碼，以防類似事件再度發生。

### 禁我鳳梨外銷恐預埋中方 未來一系列的政治操作

今（2021）年 2 月 26 日，中國大陸海關總署突然以查獲檢疫性有害生物（介殼蟲）為由，並不採取國際規範有關當地溴化甲烷燻處理或整批退貨，無視於我方早已提出防止蟲害的防治措施，刻意採取

提高政治對抗姿態，無預警地自 3 月 1 日起全面暫停臺灣鳳梨輸陸。此恐非單一貿易爭執事件，而是對岸選擇農產品作為制裁標的，預埋未來以弱化臺灣農業出口，造成我方內部社會矛盾衝突之一系列政治操作，目的是讓臺灣警覺中方可能在經濟上制裁臺灣，達到對岸遏止我方國際生存之政治目的。

按照正常國際貿易規範之經驗，中國大陸關切臺灣鳳梨滋生的三類介殼蟲，可依據在輸入地經溴化甲烷燻處理後輸入，尚無須終止進口暫停貿易之必要。在時間議程上，我方於 2020 年 10 月 19 日採取強化檢驗農產措施且符合中國大陸方檢疫規定，且 2021 年 2 月 25 日我方亦透過雙方協議平臺請對岸取消禁令顯得突兀，然對岸仍於 3 月 1 日單方面暫停我方鳳梨之輸入，對岸透過禁止鳳梨進口進行政治操作的意圖明顯。

### 禁令對臺灣農業衝擊層面

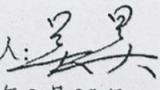
根據農委會統計資料，2010 年之後臺灣農產品出口值逐年提高，2019 年為最高點至 55.8 億美元，2020 年受疫情影響出口值下降至 49.1 億美元，主要出口國家前五名分別為中國大陸、日本、美國、香港、越南等國家地區，農耕產品為農業出口最大宗。不過，臺灣農業發展的面貌多半是需要政策協助，以致於臺灣農業愈來愈與政治議題相關。在此特殊背景下，中國大

编号: A-21-0001

尊敬的李 女士:

2020 年以来，大陆海关多次从台湾地区输大陆菠萝中检出大洋臀纹粉蚧 *Planococcus minor*、新菠萝灰粉蚧 *Dysmicoccus neobrevipes* 和菟蓼黑圆盾蚧 *Melanaspis smilacis* 等检疫性有害生物，相关情况均已通报台湾方面。上述 3 种有害生物危害多种果蔬和粮食作物，一旦传入，将会给大陆农业生产和生态安全带来严重威胁。为防范植物疫情风险，依据大陆相关法律法规和标准，海关总署决定自 2021 年 3 月 1 日起暂停台湾地区菠萝输入大陆。

顺致问候。

联络人:   
2021 年 2 月 25 日

## 中國3/1起暫停臺灣鳳梨輸入



推動  
產銷調節

🍌 強化國際行銷  
🍌 推動食農教育

🍌 多元加工處理  
🍌 擴大內需市場

## 全民挺農業 吃鳳梨挺臺灣

行政院農業委員會  
COUNCIL OF AGRICULTURE, EXECUTIVE YUAN

中國大陸以查獲檢疫性有害生物為由，自 3 月 1 日起全面暫停臺灣鳳梨輸陸，政府發起「吃鳳梨、挺農民」活動，獲得全臺民眾熱烈迴響。（圖片來源：行政院農業委員會 FB 粉絲專頁，<https://www.facebook.com/coataiwan/photos/a.1661824860809011/2869434156714736>）

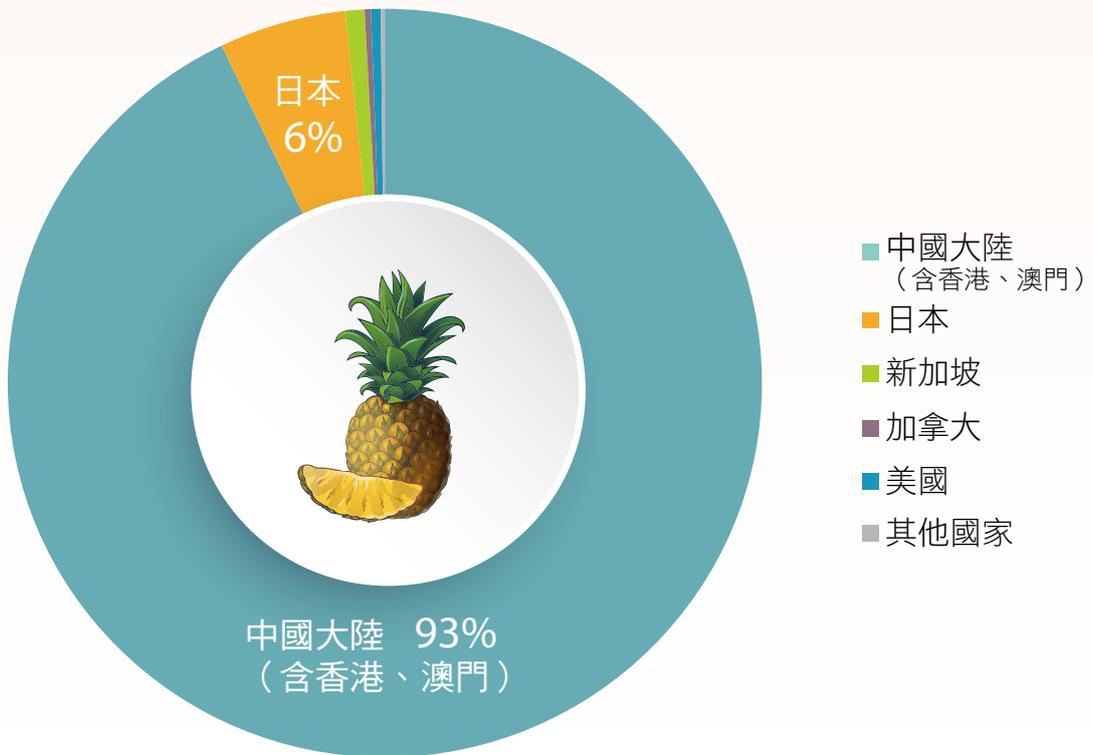
陸選擇以農產品作為制裁對象，在臺灣社會層面、農產層面、選舉層面所衍生的政治衝擊之效果極高。

尤其鳳梨是臺灣重要經濟作物，年產量約 42 萬公噸，每年外銷量約 4.5 萬公噸，其中有 95% 是輸往中國大陸，且相關的檳榔、蓮霧、釋迦、葡萄柚、柳橙等輸往中國大陸之市場占比也超過 9 成。事實上，我方鳳梨輸至中國大陸自 2020 年迄今出口檢疫合格率達 99.79%，此季節正值臺灣鳳

梨進入盛產季節，對岸突如其來的出口禁令，對我方產業帶來嚴重之刁難，倘若我方農業對中國大陸市場出口下降，兩岸貿易條件指數也將下降，我方農民的生產成本將大幅上升，農產貿易恐將衝擊我方內部社會在政治議題之突破點。

是以，我方應當檢視臺灣農業貿易對中國大陸的依賴程度，歸納出相近農產品出口至中國大陸會遭遇類似鳳梨案件之情況，並預作常態化的回應機制。

109 年臺灣鳳梨出口至各國比例



依據農委會統計，109 年大陸占臺灣鳳梨外銷量 9 成以上。(資料來源：行政院農業委員會農業統計資料查詢，<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/trade/tradereport.aspx>)



兩岸政治體制的殊異性，任何雙邊協議所承擔的政治風險極高，當雙方政治情勢和緩時，檢疫協議可作為兩岸進行溝通之政策工具；但雙方政治對立情緒高漲時，檢疫協議就會淪為政治服務而降低互信。圖為 2009 年我國與陸方簽署《海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議》的情形。（圖片來源：大陸委員會，<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldWeb/www.mac.gov.tw/mp4009.html?mp=110>）

### 談判機制： 兩岸檢疫合作協議機制處理

兩岸現有檢疫合作協議機制處理，政策議程主要是隨著兩岸加入 WTO 且陸續直航三通，兩岸農產品貿易逐漸增加，為了解決農產品貿易的檢疫檢驗問題，防範動植物疫病蟲害藉由貿易傳播擴散，亟需加強兩岸在農產品貿易上的檢疫檢驗合作，兩岸隨即於 2009 年談簽署《海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議》。然兩岸政治體制的殊異性，任何雙邊協議所承擔的政治風險極高，當雙方政治情勢和緩時，〈檢疫協議〉可作為兩岸進行溝通之政策工具；但雙方政治對立情緒高漲時，〈檢疫協議〉就會淪為政治服務降低互信。

實際上，由於兩岸當時缺乏直接聯繫、查詢及通報之管道，對中國大陸農產品檢疫檢驗相關法規、標準及程序等資訊蒐集不易，而影響我方新產品品項之輸銷大陸。合作協議簽署後，簽署該協議之必要性主要是為避免中國大陸之重大動植物疫病蟲害經由進口農產品傳入，必須瞭解其疫情狀況，迅速掌握其進出口農產品之疫情等，故亟須建立兩岸官方檢疫檢驗權責機關聯繫及通報之機制。

當中國大陸片面宣布 3 月起禁止臺灣鳳梨進口，農委會亦以透過此機制提出覆議，惟對岸堅持己見執意實行我方鳳梨輸陸之禁令。

## 申訴機制： 透過 WTO 提告應作為最後手段

中國大陸此次鳳梨禁令確實有違反 WTO 規則中，有關使用絕對禁止手段之原則，向 WTO 提告是我方可行使的權利。然而，若向 WTO 提出仲裁所需調查時間較長，對農民的衝擊緩不濟急，而且走向國際仲裁，恐怕也會加劇兩岸緊張關係，因對岸並不願意在國際組織場域上與我方產生任何有涉及國家主權之爭議，且對岸對相關農產品所採取的報復打擊層面可能更廣。

就程序上應是以協商優先，向 WTO 提起申訴為最後選項，當務之急先朝向兩岸協商機制藉此增加談判籌碼，臺灣農產品外銷也應持續拓展新市場，向 WTO 提告應作為最後的法律手段。按中華經濟研究院 WTO 暨 RTA 資深副執行長之政策建議：若向 WTO 提告可積極施壓，顯示我方積極捍衛權利，進而作為兩岸檢疫談判的籌碼，但政府思維重點應當是要解決問題而非真的興訟。

近年來，中國大陸憑藉其龐大的市場能量，亦對澳洲發起一系列貿易戰爭，波及產品包括大麥、棉花、紅肉、海鮮、糖、木

材和煤炭出口。中方官員甚至聲稱：調查發現澳洲葡萄酒傾銷，對大陸葡萄酒市場造成惡劣影響，與大陸貿易戰正威脅澳洲數十億美元的貿易，讓澳洲也面臨國內經濟擺脫中國大陸自立自強的轉型之慮。澳洲輿論普遍認為該國產業必須促進創新，調整出口產品結構，或是將澳洲變為綠色能源出口國等，才能不受中國大陸貿易威脅，讓經濟走向穩健。

值此，我方可參考澳洲經驗，以與中國大陸協商為主，且不排除向 WTO 申訴為輔，主要是藉此表態，來增加談判籌碼。我方也禁止中國大陸六百多種產品進口，恐影響向 WTO 提起訴訟。不過，依過往經



當務之急係先朝兩岸協商機制以增加談判籌碼，向 WTO 提告應作為最後的手段。（Photo Credit: World Trade Organization, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/cwr\\_e/cwr\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/cwr_e/cwr_e.htm)）



中國大陸也對澳洲發起貿易戰爭，影響澳洲大麥、龍蝦等商品出口，聲稱發現澳洲葡萄酒傾銷對大陸市場造成影響。（圖片來源：美聯社／達志影像）

驗，WTO 會員間就算相互做限制，也不會影響會員提告權利。

### 結語

因對岸檢驗出有害生物而暫緩進口臺灣鳳梨，引起臺灣帶動購買鳳梨風潮，但無法每次都能搶救檳榔、蓮霧、釋迦、葡萄柚、柳橙等以中國大陸為主要外銷市場之農產品，在此波搶救鳳梨的同時，我方應當思索檢視相關農產貿易被作為對岸操作臺灣內部的政治籌碼時，除了兩岸談判

和 WTO 申訴等機制外，在現階段情勢未明之際，亦不能排除未來陸方仍有一系列小規模制裁的可能。

政府未來的因應之道，在於需即早防範並規劃相關救濟措施維繫農產價格，包含：持續外銷至中國大陸以外之市場降低風險、政府相關單位全面啟動國內行銷降低農損、啟動多元加工增加鳳梨等農產品之附加價值、補助國際行銷專案設立海外拓銷獎勵金等作為輔助之政策措施。



# SSS

## 由「鳳梨事件」

# 談國家經濟安全



◆ 行政院環境保護署政風室科長 — 李志強

大陸海關總署公布自 110 年 3 月起暫停我國鳳梨輸陸後，被媒體稱為「鳳梨事件」的話題開始不斷延燒；看似單純兩岸貿易往來事件，亦涉及到國家經濟安全。

### 國家經濟安全概念

首先，國家安全（National Security）是大家耳熟能詳之名詞，但隨著時代變遷，它有很多不同定義，傳統思維對於如何確保國家安全，相信軍事武力是最佳保障，因此，也就將國防與國家安全劃上等號，

現隨著資訊化、全球化所帶來的影響，國家安全之意義與範圍已逐漸擴大。

綜整學者對於國家安全之定義：為維持國家長久生存與發展，確保領土、主權及國家利益，進而提升國家在國際上之地位，以保障國民福祉，所採取對抗任何威

脅之措施。申言之，國家安全包括以下幾點：一、確保國家之生存不受威脅。二、維持國家領土的完整，不受任何侵犯。三、確保政治獨立與主權完整，維持政府運作與國家發展。四、經濟制度持續運作與正常的發展。五、保護國民生活方式，不受外力干涉與控制。

再者，所謂國家經濟安全（National Economic Security），是指在經濟全球化時代，一個國家能夠保持其經濟發展所需資源之有效供給、經濟體系獨立穩定運作、整體經濟不受外力惡意侵害及不可抗力損害的狀態與能力。國家經濟安全的範圍相

當廣泛，就我國而言，可分成境內、境外兩部分，境內部分如環境安全、用電安全、用水安全、糧食安全、醫療保障、公共衛生、經濟成長、土地資源、所得分配、金融穩定等；境外部分則如疫疾傳染、進口資源、出口市場、匯率變動、國際運輸、兩岸關係等，上述每個項目看似獨立，但實際上卻是彼此緊密相連且互相影響。

由於我國經濟高度仰賴對外貿易，一旦國際競爭優勢不再，即無法維持一定之貿易能量，勢必會影響經濟成長及國家安全，由此可證國家經濟安全之重要性。



提到如何確保國家安全，民眾大多會聯想到軍事武力，但隨著全球化、資訊化的發展，國家安全之意義與範圍已逐漸擴大。（圖片來源：國防部軍聞社，<https://www.flickr.com/photos/141558741@N07/49828122372>）



管仲提倡「以商止戰」，在為相任內大興改革，重視經濟、商業的發展。

## 借古鑑今—談管仲經濟戰

根據我國 105 年國家安全報告，在財經安全的威脅部分，分別有「國際競爭壓力之升高」、「農業改革所面臨的壓力」、「能源之自主與穩定」、「金融體系未臻健全」、「財政赤字」、「中國磁吸效應」、「國際經貿活動空間受到擠壓」及「中國封鎖臺灣經濟」等 8 種面向，其中又以大陸為最大之威脅。我國自與大陸簽訂「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」、與大陸簽署「兩岸經濟架構協議 (ECFA)」以來，大陸已迅速取代日本成為國產水果輸出最大市場，如農委會統計，大陸市場即占臺灣鳳梨外銷出口的 9 成以上，可見鳳梨事件又再次驗證中共對我國的威脅不只有軍事還有經濟。



管仲「重金買鹿制楚」堪稱是世界上最早的經濟戰。管仲派商人到楚國揚言，齊桓公愛吃鹿肉，導致楚國人放棄耕種，紛紛以捕鹿為業，導致糧價飆漲。待楚國農田荒廢後，管仲便組軍討伐楚國，楚成王沒辦法只好求和。管仲靠著經濟，不動一兵一卒就讓楚國俯首稱臣。

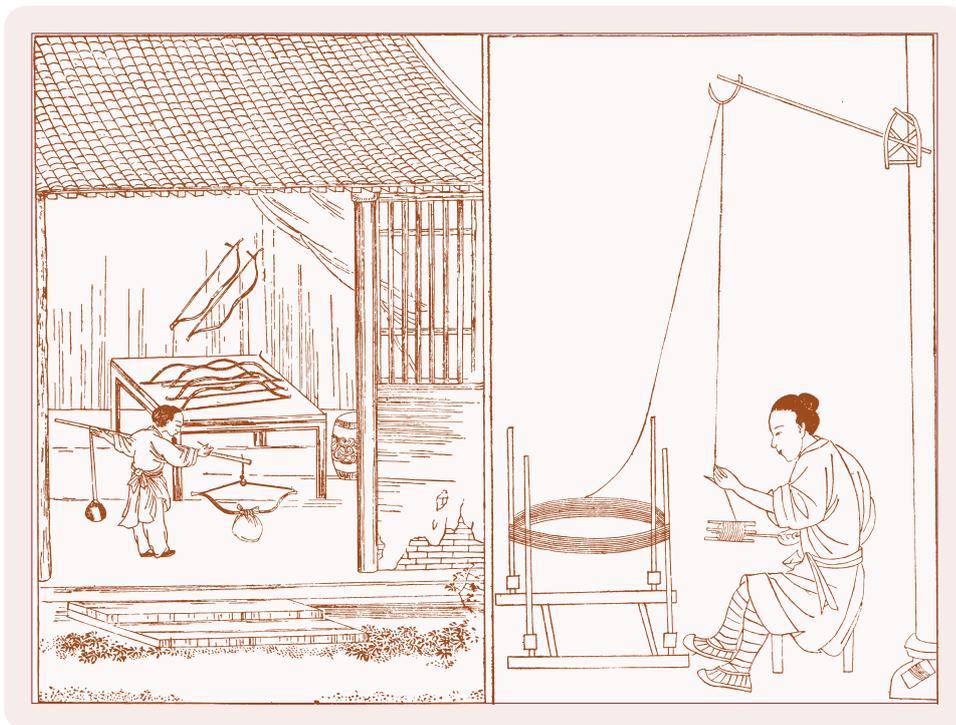
談到經濟戰 (Economic Warfare) 之始祖，非春秋時期的管仲莫屬，他不僅是歷史上著名的思想家，亦為諸子百家法家的主要代表人物。當時農業生產為國民經濟之支柱，管仲不僅重視農業生產，也十分重視工商業。他把富民放在首位，不僅

解決人民的基本生存，同時以軟實力控制周邊諸侯，使齊國成為最富有的國家，也奠定了經濟雄厚的基礎。

管仲「重金買鹿制楚」堪稱是世界上最早的經濟戰。有一次管仲派了許多商人到楚國去買鹿，當時這種動物在其他地方是較為稀少的。管仲派去的商人在楚國到處揚言，因為齊桓公愛吃鹿肉，所以不惜重金前來收購，楚國商人一見有利可圖，便四處採購進貨，然後再賣給齊國的商人，導致楚國人放棄耕種，紛紛以捕鹿為業，並同時大量向其他國家採購糧食，導致糧價飆漲。待楚國農田荒廢後，管仲便封鎖楚國購糧管道，引發楚國飢荒，最後利用齊桓公是諸侯霸主的身分，向各國發出禁令，不准與楚國通商及買賣糧食。管仲見時機成熟，組織聯軍討伐楚國，楚成王沒

辦法只好求和。管仲僅靠著經濟，不動一兵一卒就讓楚國不得不俯首稱臣。

管仲的經濟謀略不僅如此，他以類似的手法，對外宣稱齊國貴族喜愛魯國的絲綢，並使齊桓公及王公大臣們紛紛換穿魯國製造的絲綢，致使絲綢價格大漲，魯國人民便紛紛棄農織布，此時管仲再炒高糧食價格，待魯國農田荒廢後，封鎖該國購買糧食的途徑，魯國就只能臣服於齊國。同樣地，管仲故意向以鑄造兵器聞名的衡山國大量購買兵器，同時大肆採購他國糧食，其他國家誤以為齊國準備發動戰爭，也紛紛向衡山國購買兵器，致使衡山國農民競相轉業製造兵器，管仲遂忽然取消採購兵器，此時的衡山國雖有兵器卻無糧食，齊國便輕鬆地將衡山國併入版圖。



管仲以絲綢和兵器謀略，使魯國人和衡山國人為求利荒廢農田，因此缺乏糧食而喪國。

### 新加坡消費者反映鳳梨品質問題

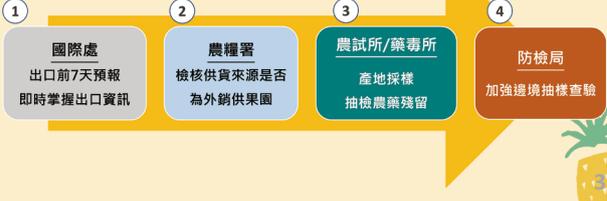


造成品質不良的可能原因：

- 1 過早採收·果實成熟度不足·甜度不夠
- 2 低溫貯藏不當引起寒害·造成果肉內部褐化
- 3 運輸貯藏過程處理不當引發病害·靠表皮或果目處褐化腐爛

### 加強鳳梨外銷品質把關 (1/2)

要求外銷業者於報關日(含)前7天預報出口，並提出收購裸果價格至少21元/公斤，以及是否為外銷供果園，俾辦理產地農藥殘留逐批抽驗，隨時掌握出口數量及最適出口果實熟度，抑止臨時急單搶貨或惡意低價競爭情形。



針對新加坡消費者反映部分臺灣鳳梨品質不佳，農委會已積極輔導農民與外銷業者，並加強外銷品質的把關。(圖片來源：行政院農業委員會，[https://www.coa.gov.tw/theme\\_data.php?theme=news&sub\\_theme=agri&id=8363](https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=8363))

## 創造臺灣鳳梨之優質品牌形象

政府現階段透過大眾媒體、網路新聞等媒介呼籲企業及民眾用愛國行動買鳳梨挺農民，但此恐非長久之計。由於我國農業乃小農經濟，在國際上本較不具競爭優勢，外銷市場主要在大陸的原因是零關稅、距離近較易保存等，若以公共行政理論的替選方案分析，建議可行政策如下：

### 一、拓展其他市場

政府可以協助排除不必要的貿易障礙，以及在國際談判上創造更多有利於我方的市場經營空間，藉此可以外銷至鄰近國家，如日本、韓國。

### 二、提高附加價值

鳳梨除了作為鳳梨酥的內餡外，可以開發當作原料，例如果醬、手搖杯、製作

氣泡飲料等，有助搶攻國外飲料市場。

### 三、落實品質把關

110年3月間，臺灣鳳梨出口新加坡被投書不甜及黑心，農委會宣布，提供圖卡幫助果園採到夠甜果實、調整到貨儲運溫度維持品質，且出口7天前通報藥檢不合格不得出口，以形塑品牌形象，可見訂定藥檢規範仍有不足，還需嚴格把關始為良方。

### 四、建立品牌形象

若從紐西蘭奇異果品牌 Zespri 的經營管理模式可知，要創造出一個成功的國際水果品牌，所需投入之品質管理、品牌行銷之資源是非常可觀的。

展望未來，如何做出區隔化差異（如菲律賓亦是鳳梨生產大國），如何在競爭



臺灣鳳梨可參考紐西蘭奇異果品牌 Zespri 的經營模式，以創造出能行銷全球的國際品牌形象。（Photo Credit: Department of Primary Industries and Regional Development, AU, <https://www.agric.wa.gov.au/export-services/partnering-customer-value-case-study-zespri-international>）

激烈的國內外農產品牌中走出自己的生存之道，是政府當局及臺灣農民必須正視且精進之學問。

地位與不可取代性，進而加強安全合作，應是生存之道。

### 掌握經濟優勢 加強國際合作

當今世界各國領袖莫不把經濟發展當作重要政策，主要是因為貿易國際化的影響，誰能掌握經濟優勢，誰就可以發揮影響力，進而擴展國家勢力。國內現正面臨疫情（COVID-19）及電力吃緊等困境，經濟的衝擊與影響自不容小覷。正所謂危機就是轉機，面對種種威脅，當務之急是重新思考並研擬國家經濟安全政策，持續經濟轉型與調整資源分配，因為在經濟全球化情況下，使世界各國體認到我國之經濟



臺灣正面臨疫情與電力吃緊等困境，對經濟衝擊實不容小覷。圖為三級警戒期間，臺灣民眾自主封城街景，展現出令世界讚嘆之高素質國民自律形象。（Photo Credit: Tsungnan Yuan FACEBOOK, [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=1230445560744525&id=100013372777892](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1230445560744525&id=100013372777892)）



# 中共對臺農業統戰圖的是什麼？

◆ 調查局兩岸情勢研析處 — 楊宗新

在大陸禁輸臺灣鳳梨後，僅相隔 18 日，大陸立即公布《農林 22 條》；兩起事件間，是否為中共「和戰兩手」策略的又一次展現。

## 《農林 22 條》— 大陸近期公布之對臺政策

中共國臺辦於今（2021）年 3 月 19 日，公布《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》（下稱《農林 22 條》），這是 2016 年民進黨執政以來，國臺辦繼 2018 年 2 月推出《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（下稱《對臺 31 條》）、2019 年 11 月推出《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若

### 中國大陸歷年公布農業相關之利多措施

措施名稱	時間	內容摘要
設置「海峽兩岸農業合作試驗區」	1997年至2006年間	經由提供土地、租稅和融資等優惠政策，吸引和鼓勵臺灣的農企業及農民投資農業。
成立「臺灣農民創業園」	2006年至2011年間	經由提供土地、租稅和融資等優惠政策，以吸引具規模之臺資企業及掌握較高生產技術和管理經驗的臺灣農民赴大陸投資
關於對原產於臺灣地區的15種進口鮮水果實施零關稅	2005年7月29日	零關稅
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	2007年3月19日	零關稅
海峽兩岸經濟合作架構協議(ECFA)	2010年6月29日	農產品早期收穫清單3年降至零關稅
惠台31項措施	2018年2月28日	農機補貼與產業化重點龍頭企業等農業支持政策和優惠措施之「國民待遇」原則
對臺26條措施	2019年11月4日	1.對從臺灣輸入大陸的商品採取快速驗放模式 2.臺灣同胞可申請成為農民專業合作社成員。
農林22條措施	2021年3月17日	唯一針對農林業，在對赴陸投資之農民、企業全面在土地、信用融資、植物品種權、補助等提供國民待遇，並擴及至二三級產業、農村發展、設施投入等。

中國大陸歷年祭出許多與農業相關的優惠措施。（圖片來源：行政院農業委員會 FB 粉絲專頁，<https://www.facebook.com/coataiwan/photos/a.1661824860809011/2884021695255982>）

干措施》（下稱《對臺 26 條》）兩項涉臺政策後，另一項重大措施。

在《農林 22 條》公布前，大陸海關總署才剛於 2 月 26 日，以從臺灣進口的鳳梨在海關檢驗時被驗出有介殼蟲為由，宣布自 3 月 1 日起禁止輸入，造成我國果農損失慘重，因此許多人質疑，僅相隔 18 日之後公布的《農林 22 條》，與禁止臺灣鳳梨進口兩起事件之間，是否為中共「和戰兩手」策略的又一次展現。



中共早年依賴「農民起義」獲取政權，儘管近年工商業發展迅速，但依然不忘強調農業。

## 近期中共對臺農業統戰意圖

中共早年係依賴「農民起義」獲取政權，且由此開展出一條不同於蘇共以「工人暴動」為手段的共產革命模式，建政後成為許多發展中國家學習的對象，因此儘管近年工商業發展迅速，但依然不忘強調農業。

反映在對臺政策上，農民也長期是中共最主要統戰的對象，而其近期的統戰意圖，至少有下列幾項：

### 一、弱化我國政府治理能力

2016 年民進黨執政後，中共即以拉攏國民黨執政的 8 個縣市政府赴陸交流為手段，意圖造成我國中央政府與地方政府的不同調，進而產生衝突與矛盾，達到弱化我國政府治理能力之效果。

### 二、降低臺灣人民對大陸之反感

2016 年民進黨執政後，中共在國際社會對我國的打壓力度日益提高，但這些作為也引發臺灣民眾對其好感度降低之反效果。中共在近年相繼推出的幾項惠臺措施中，大幅給予臺灣人民「國民待遇」，目的即在將臺灣的「政府」與「人民」區分，意圖營造出對臺灣「人民」仍給予照顧的想像。

### 三、影響臺灣農民政治傾向

2016 年國民黨執政 8 縣市首長赴陸進行兩岸城市交流後，爭取到獨厚當地農民的農產品採購利多，2018 年地方選舉，國民黨執政縣市大幅成長為 15 席，中共將此解讀為透過農產品採購成功影響農民政治

傾向。儘管國民黨在 2020 年總統選舉中，得票率不盡人意，但陸方依然將農產品統戰，視為能夠影響臺灣「地方性」選舉的一項因素。

#### 四、深化臺灣農民對大陸市場的依賴

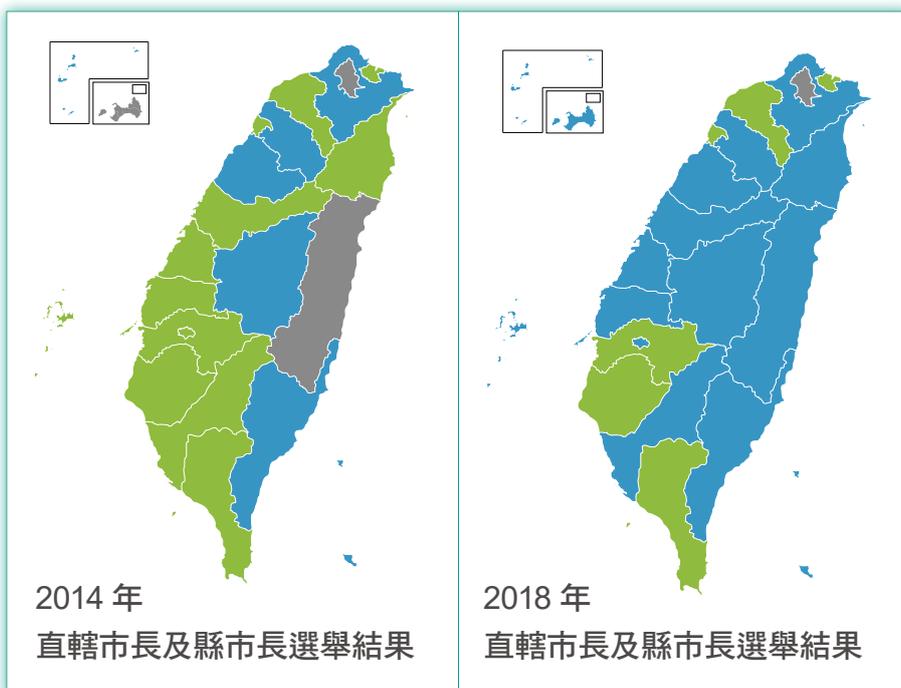
大陸是我國農產品最大出口市場，占 9 成以上外銷訂單。造成外銷占比逐年上升的原因，主要在於大陸的進口檢驗流程，相較於其他國家來得便捷，且距離較近，更有利於農產品的保存。農產品外銷大陸市場的占比到達一定程度後，將形成相關產業鏈，例如包裝、運輸、報關、通路等，均有固定的合作對象，這種長期慣性一旦改變，將使銷貨成本在短時間內陡增，造成農民對大陸市場的依賴。

#### 五、樹立赴陸投資的成功樣板

中共歷次推出的涉臺農業優惠，效果均不顯著。依據農委會報告指出，近年申請赴陸投資的件數，每年均不超過 10 件，且投資金額不斷下降，僅 2019 年上揚。中共在政策效果不顯著下，仍持續推出新的措施，目的是為了樹立赴陸進行農業投資的成功樣板，以做宣傳之用。

#### 六、「和戰兩手」策略展現

中共在 3 月 1 日禁止臺灣鳳梨輸入後，隨即於 3 月 18 日公布《農林 22 條》，引發一面打擊對方、一面施以好處的「和戰兩手」策略之質疑。至於其目的，很可能是藉此讓己方的戰略意圖難以為對手所摸清，造成對手無從措其手足，進而延誤做出正確判斷的時機。



相較於 2014 年地方選舉由民進黨（綠色塊）占多數席次，2018 年地方選舉國民黨（藍色塊）執政縣市大幅成長，中共將此解讀為透過農產品採購成功影響農民政治傾向。  
 (Photo Credit: Tjs2012, <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:2014ROCCounty.svg>; Liaon98, <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:2018ROCCounty.svg>)



全球疫情蔓延使各國對中共的不信任感提升，恐影響糧食進口。

## 大陸糧食安全危機 成為對臺農民統戰原因

國臺辦在 2016 年民進黨執政後，先後推出的 3 項涉臺措施中，前兩項以多數臺灣人民為對象，最後一項則專以農民為對象，爭取臺灣農民的意圖明顯，而之所以選擇農民作為統戰對象的原因，與近期遭逢的糧食危機息息相關。

### 一、國際環境不穩定引發中共對糧食安全的重視

大陸的糧食問題由來已久，主要原因是工商業發展，導致耕地減少、農村人口外流等問題，過去雖然重視，但因進口糧食仍可滿足國內需求，因此尚未提升到政策優先選項，惟近期國際環境的一連串不確定因素，包括美「中」貿易衝突、全球疫情蔓延、各國對中共的不信任提升等，

都可能影響糧食進口，這也加劇了大陸領導對此問題的恐懼感。

### 二、中共高層視種苗為糧食安全之根本

為因應境內農業耕地大幅成為工商用地或遭沙漠化的問題，中共近年提出「堅決



除疫情外，來自非洲的蝗蟲大軍來勢洶洶入侵中國大陸南方；聯合國「世界糧食計畫署」(WFP) 鄭重警告，隨著疫情大流行，更大的危機將是饑荒，且可能很快發生。

守住 18 億畝耕地」的口號。欲在有限的耕地上，創造更多的作物，農業科技是關鍵。

從近期中共公布的農業相關文件及領導人講話可知，在多項農業技術中，種苗是近年最受重視的技術。對農作物而言，種苗是基礎，如種苗受制於人，則糧食安全亦將受制於人。大陸的種苗業，長期依賴進口，欲自主研發，則需要長時間的積累及大量資金的投入。

從種苗研發到種苗的商業化，需要經歷三個階段：研發育種、田間制種、種子加工，週期一般在 10 年左右。且投入高額成本後，產出還存在不確定性。在近年全球屢傳糧食危機，及對外貿易環境不佳的外在環境下，中共高層憂心，一旦作為農業基礎的種苗遭斷供，對農產品產量將產生重大影響，因而開始關注種苗產業的發展。

### 三、臺灣成為大陸獲取種苗來源的捷徑

在種苗培育不易、難以速成的特性下，直接從其他國家獲取種苗，遂成一條捷徑。然而，所謂「橘逾淮為枳」，種苗移植尚須考量到客觀的土壤、氣候、降雨等環境問題，因此，客觀環境越相近的地方，越有可能移植成功。臺灣與大陸距離不遠，又有成熟的種苗技術，乃成為中共覬覦的目標之一。

### 種苗技術與人才 為陸方統戰目標

中共的對臺農業統戰方向，係隨著國際局勢、內部發展狀況而不斷調整的。在過去幾年，中共的對外貿易情勢尚未出現不確定性，內部糧食危機也還沒浮現，展現在對臺農業統戰上，主要是以採購我國農產品，換取農民好感。近期隨著中共高



為因應農業耕地大幅成為工商用地或遭沙漠化的問題，中共近年提出「堅決守住 18 億畝耕地」的口號；右圖為占地幅員廣大的高爾夫球場。（圖片來源：中新社／達志影像）



臺灣種苗技術純熟，中國大陸爭取我國廠商直接赴陸投資，力圖藉此取得種苗技術與人才。（圖片來源：行政院農業委員會農糧署，[https://www.afa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=307&article\\_id=45777](https://www.afa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=307&article_id=45777)；行政院農業委員會種苗改良繁殖場，<https://www.tss.gov.tw/ws.php?id=4429>）

層開始對種苗假於外求感到不安，力圖發展自身種苗產業，乃將對臺農業統戰的目標，改為爭取我國廠商直接赴陸投資，以便將種苗及技術帶往大陸。

由此可知，中共禁止我國鳳梨出口，與公布《農林 22 條》兩事件之間，並不僅是單純的「和戰兩手」，更說明了在農業領域上總體戰略的轉變。在政策更迭之後，購買臺灣農產品將不再是重點，取得種苗及技術才是當務之急。因此在可預見的未來，中共雖不致大幅禁止臺灣農產品輸入，但可能會藉此作為制裁手段，以逐項禁止方式，當作對特定政治事件提出的警告。

## 應處作為

我國現行的法規範中，針對種苗輸出之限制，有《植物品種與種苗法》、《在陸地區從事投資或技術合作審查原則》，前者專門針對種苗，禁止輸出地包含大陸

及其他國家，後者則列舉了 409 項禁止赴陸投資的農產品項目，其中有部分與種苗有關，禁止輸出地則僅限於大陸。

然而這兩項法規，對於違反者僅能施以罰鍰、沒入、銷毀等行政處分，並無刑責。為避免情勢惡化，目前農委會擬增設「禁止遭大陸侵權的農產品回銷臺灣」、「在目標市場（即大陸）申請品種權」、「增列種苗等輸出管制」三種管制措施，並朝對刻意外流品種的人科以刑責的方向修法。政府亦應盡速輔導農民拓展多元外銷市場，避免過度仰賴大陸單一市場，以免產品遭禁時，相關產業鏈同步受損。

另外，在全球氣候急劇變遷、糧食危機可能來臨之情況下，我政府或應更高瞻遠矚地積極研發各類耐熱、耐旱且耐疫的各類農作，並規劃相關農業施作政策，讓臺灣農作物至少能自給自足，以平衡供應予全國民眾，及早因應未來氣候變遷之挑戰。