



我國加入WTO後農業政策演進

黃振德¹

一、前言

臺灣農業發展經歷多個階段，每一階段有其政治、社會及經濟背景，以及其當時的農業課題及發展思維，經過臺灣農民、農業先進及農業相關部門與機構的共同努力，方有今日的發展成果。對於這些歷程，在過往每隔一段時間會有專家學者加以整理，提供較長時間軸與較綜合的農業政策整理、回顧與觀察，以供瞭解過去策

勵未來。惟查諸文獻，似有多年未有類此著作，在此整理我國加入WTO後的農業政策演進，以供參考及鑑往策來。

我國為因應加入WTO及日益明顯的氣候變遷之影響，以及為促進我國農業永續發展，長久以來，尤其自2000年以來，推動了不少所謂的農業轉型升級政策，從提高生產效率、提高競爭力、農業加值、產業六級化、農業價值鏈、智慧化、智能化、

| 註1：行政院農業委員會技監參事室。

標章認證、有機友善農業、循環農業等，不一而足，2016年更總結式提出新典範農業政策，²試圖建構農業發展的新典範。³

在此聚焦在觀察近20年（2000年5月20日～2020年12月31日）的農業政策及農業發展，因為在2000年這一年行政院農業委員會正式成為精省後統籌推動全國性農業政策的機關，也是我國完成入會談判要加入WTO的前夕。這一年農業發展條例全文修正，農地政策由農地農有變為「農地農用，管地不管人」。這年也是第1次政黨輪替，其後並有第2次（2008年）及第3次（2016年）政黨輪替。

二、加入WTO前農業政策及農業概況

在探討近20年農業概況前，先說明一下其之前（1997年～2000年5月19日）的情境背景：

- （一）政策主軸：跨世紀農業建設方案及跨世紀農業建設新策略。
- （二）政策重點：
 1. 發展現代化農業：追求「效率」與「安定」。
 2. 建設富麗農漁村：追求「富裕」與「自然」。

3. 增進農漁民福祉：追求「信心」與「尊嚴」。

（三）制定或全文修正之法律（不含各機關組織法，機關設立另見下點）：

1. 制定糧食管理法（1997）。
2. 制定畜牧法（1998）。
3. 制定動物保護法（1998）。
4. 全文修正老年農民福利津貼暫行條例（1998）。
5. 制定肥料管理法（1999）。
6. 全文修正農業發展條例（2000）。

（四）成立之重要農業機關（構）：

1. 設立漁業署（1998）。
2. 設立動物植物防疫檢疫局（1998）。
3. 設立林務局（1999）。
4. 輔導成立中央畜產會（1999）。

（五）重大事件：

1. 口蹄疫爆發（1997）。
2. 臺灣省精省（1998）。
3. WTO「頭期款」開始實施（1998）。
4. 臺灣農民運動（1988）。
5. 第4次全國農業會議（1998）。
6. 921大地震（1999）。

註2：可參考沈杏怡、陳祈睿（2018），〈典範農業·耕耘未來——新農業107年施政成果與展望〉，《農政與農情》，第320期，第6～11頁，或下文對2016～2020年農業政策之介紹。

註3：典範農業之重要形態可參考 Collette, L., T. Hodgkin, *et al.* (2011), A New Paradigm of Agriculture—A Policymaker's Guideline to the Sustainable Intensification of Smallholder Crop Production. Food and Agriculture Organization of the United Nations.

7. 我國 WTO 入會談判完成 (1999)。

8. 第 1 次政黨輪替 (2000)。

(六) 主要農業概況⁴ (1999 年統計數值)：⁵

1. 生產面：

(1) 生產因素：農業就業人數 744 千人；可耕地面積 855 千公頃；漁船噸數 818 千公噸。

(2) 生產成果：農業 GDP 2,386 億元；農業生產指數 118.5；⁶糧食自給率 35.8。

(3) 產業結構及形態：農產品貿易逆差 4,540 百萬美元；參加農保者平均年齡 55.8 歲；休閒農場剛發布輔導辦法；每公頃化學肥料施用量 1,304 公斤。

2. 生活面：每戶農家所得 92.77 萬元；農家可支配所得與全體平均家戶比 85.27；請領老年農民津貼每人每年 41,344 元；跟全體家庭比之農家冷氣機裝設比例 62.92。

3. 生態面：林地蓄積 357 百萬立方公尺；造林面積 8,300 公頃；公告野生動物重要棲息地 11 處。

三、近 20 年各階段的農業政策

而 2000 年後 20 年期間各階段 (除 2020 年以 12 月 31 日為分界外，各階段均以其始末年度的 5 月 20 日為分界) 的農業政策⁷ 概述如下：

(一) 2000~2004 年

1. 政策主軸：邁進 21 世紀農業新方案 (2001~2004)。

2. 政策重點：「永續發展的綠色產業」、「尊嚴活力的農民生活」以及「萬物共榮的生態環境」。主要措施如下：

(1) 建立市場導向的農業生產方式。

(2) 推動農業策略聯盟發揮競爭優勢。

(3) 應用農業科技促進知識密集產業發展。

(4) 加強動植物防疫檢疫。

(5) 健全農產品安全衛生體系。

(6) 培育農業人才與再造農民組織。

註 4：本文依三生農業功能觀察農業施政結果，不過只能挑代表性及具靈敏度指標，尤其生活面及生態面指標常缺可用數據，只能遷就有數據之指標，意義類似之指標亦只擇一。但見微知著，仍可見施政結果的一斑。

註 5：2001~2019 年的統計數值將另文進一步分析。

註 6：2016 年為 100。

註 7：本節之政策說明及重大事件摘自行政院農業委員會每年向立法院的施政報告或業務報告。網址 <https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=67>；制定或全文修正之法律 (含機關組織法律) 則整理自行政院農業委員會出版之農業法規彙編。



- (7) 建設具多元化功能之農漁村生活圈。
 - (8) 建構農民社會安全體系。
 - (9) 合理規劃利用水土資源。
 - (10) 加強治山防災及維護生物多樣性。
 - (11) 推展國際農業合作及建立兩岸農業交流安全機制。
 - (12) 推動農業法制及行政組織再造。
3. 制定或全文修正之法律（不含各機關組織法，機關設立另見下點）：
- (1) 全文修正糧食管理法（2001）。
 - (2) 修正農業發展條例（2003）。⁸
 - (3) 制定農業金融法（2003）。
 - (4) 全文修正植物品種及種苗法（2004）。
4. 成立之重要農業機關（構）：
- （無）
5. 重大事件：
- (1) 全國農業知識經濟會議（2001）。
 - (2) 裁撤糧食平準基金（2001）。
 - (3) 我國成為WTO會員（2002）。
 - (4) 爆發SARS疫情（2003）。
 - (5) 第5次全國農業會議（2003）。
- （二）2004～2008年
1. 政策主軸：推動全民農業（2004～2006）；新農業運動——臺灣農業亮起來（2006～2008）。
 2. 政策重點：發展優質、安全、休閒、生態的現代化農業，提高全民生活品質；從傳統到創新、一級到三級產業、生產者到消費者、青年到老年、國內到國外、研發到行銷，並兼顧生產、生活、生態等面向，擴大農業施政視野，打造「全方位的農業」。主要措施如下：
 - (1) 建構創力農業，加強農業創新與行銷：
 - a. 改善農業生產結構：創新研發科技產業化；推動農業經營企業化；推動e化農業產銷；推動農畜產業轉型升級；推動漁業國際化及轉型。
 - b. 加強全球布局行銷：加速推動國際行銷計畫；建立外銷產品供應鏈；加強國內物流行銷。
 - c. 建構安全農業體系：推動農產品產銷履歷制度；

註8：雖非全文修正，不過因為是2000年版條文中明文規定需檢討修正，且農業發展條例影響層面廣，故在此特予列出。

- 推動優良農產品標章驗證；強化動植物防檢疫。
- d. 推動農業政策變革：推動稻米直接給付政策；休耕農地發展生質能源；規劃推動休耕農地環境給付；規劃推動農業保險。
- (2) 培育活力農民，強化農民照護與福利：
- a. 培育優質人力資源：推動漂鳥及園丁計畫；推動農民終身學習。
- b. 建構農民生活支援體系：普及老年農民生活改善輔導；強化農家婦女輔導。
- c. 輔導農漁民團體轉型：強化農民團體組織人力素質及業務；強化農業金融體系。
- d. 強化農漁民福利措施：老年農民福利津貼；農漁民子女獎助學金；健全農業天然災害救助。
- (3) 營造魅力農村，活化農村生態環境：
- a. 發展生態休閒：發展休閒農漁業；發展森林生態旅遊；配合發展農村長宿休閒 (Long Stay) 事業。
- b. 推動生態環境永續發展：建構綠色廊道；加強森林永續經營；維護生物多樣性。
- c. 營造鄉村新風貌：建構農地整備保全空間規劃；推動農村新風貌建設；加強農田水利建設。
- d. 加強國土保育復育：水土保持及治山防洪；強化土石流防災體系；推動國土復育。
3. 制定或全文修正之法律（不含各機關組織法，機關設立另見下點）：
- (1) 全文修正漁港法 (2006)。
- (2) 制定農產品生產及驗證管理法 (2007)。
- (3) 全文修正農藥管理法 (2007)。
4. 成立之重要農業機關（構）：
- (1) 設立農糧署 (2004)。
- (2) 設立農業金融局 (2004)。
- (3) 設置屏東農業科技園區 (2004)。
5. 重大事件：第2次政黨輪替 (2008)。
- (三) 2008~2012年
1. 政策主軸：健康、效率、永續經營之全民農業 (2008~2012)；精緻農業健康卓越方案 (2009~2012)。
2. 政策重點：將引領臺灣在50年內建設為「無毒農業島」；4年內讓臺灣每戶農家所得突破新臺幣百萬元；10年內建設4,000個農村社區，成為美麗恬靜的家園；打造臺灣農業成為「衛



生安全的健康農業」、「科技領先的卓越農業」及「安適休閒的樂活農業」，主要措施如下：

- (1) 平地造林平地造林 6 萬公頃。
- (2) 海岸新生等愛臺 12 建設推動「世界級花卉島」、建立良質米專業區、「世界亞熱帶水果中心」、「亞太水產暨種畜種苗中心」。
- (3) 建立老農退休機制，繼續發放老農津貼。
- (4) 推動「小地主大佃農」計畫。
- (5) 編列 1,500 億元「農村再生基金」。
- (6) 拓展農產外銷，加強兩岸農業貿易與合作。
- (7) 建構全國性農產品行銷網。
- (8) 推動建構作物健康管理模式為基石，循序漸進，輔導農民由吉園圃、CAS、有機農業及產銷履歷農產品，建立農產品安全無縫管理體系。
- (9) 推動建立植物品種智財權保護制度，規劃籌設農業科技研究院，發展農業生物技術、蘭花、觀賞魚、石斑魚、植物種苗及種禽畜產業。
- (10) 發展農業深度旅遊產業及開發農業精品為主軸，相

關產業涵括森林生態旅遊、休閒產業與農村旅遊、海岸漁業旅遊及農林漁牧等精品產業。

3. 制定或全文修正之法律（不含各機關組織法，機關設立另見下點）：制定農村再生條例（2010）。
4. 成立之重要農業機關（構）：設立水土保持局（2008）。
5. 重大事件：
 - (1) 全國漁業會議（2008）。
 - (2) 莫拉克颱風災害（2009）。
 - (3) 農業因應氣候變遷會議（2010）。
 - (4) 全國農業與農地研討會（2011）。
- (四) 2012~2016 年
 1. 政策主軸：黃金十年樂活農業。
 2. 政策重點：依循「黃金十年—樂活農業」施政主軸，以延伸農業價值鏈觀點，致力創新研發與科技應用，加強國際農漁業交流與合作，藉自由化契機拓展市場，並推動跨域增值與資源整合，落實調整耕作制度活化休耕地、結合產業發展推動農村再生及專案培育農業新進青年人力等，加速結構調整及提高產業競爭力，同時精進農產與食品安全，鼓勵地產地消，以及發揮糧食安全、自然保育及生態永續等多功能價值。主要措施如下：

- (1) 提升產業競爭力，引領臺灣農業國際化：
 - a. 拓展農業國際市場。
 - b. 強化國際農漁業合作。
 - c. 促進農業科技產業化。
 - d. 建置農業雲端服務。
 - e. 推動農業旅遊國際化。
 - (2) 調整產業結構，推動整合性加值發展：
 - a. 擴大產業規模效益。
 - b. 結合產業推動農村再生。
 - c. 推動特色型產業加值。
 - d. 培育青年農業人力。
 - e. 調整老農津貼制度。
 - (3) 確保糧食安全，加強農產品安全：
 - a. 調整農田耕作制度活化農地。
 - b. 建構糧食安全機制。
 - c. 鼓勵地產地消。
 - d. 強化農產品安全管理。
 - e. 落實動植物防疫檢疫。
 - (4) 活化農業資源利用，維護生態永續發展：
 - a. 調整農地利用與管理。
 - b. 推動農田水利建設與防災。
 - c. 強化農業資源保育。
 - d. 精進治山防災與流域綜合治理。
 - (5) 強化農民組織，照顧農民福祉：
 - a. 照顧農民福利。
 - b. 農業部組織與功能調整規劃。
 - c. 提升農民組織服務效能。
 - d. 健全農業金融體系。
 - (6) 因應經貿自由化，提高產業競爭力並與國際接軌：
 - a. 推動「自由經濟示範區—農業加值」。
 - b. 成立農業科技研究院加速科技產業化。
3. 制定或全文修正之法律（不含各機關組織法，機關設立另見下點）：（無）
 4. 成立之重要農業機關（構）：輔導成立農業科技研究院（2014）。
 5. 重大事件：
 - (1) 被歐盟列為IUU黃牌（2015）。
 - (2) 第3次政黨輪替（2016）。



(五) 2016~2020年

1. 政策主軸：新農業創新推動方案（2016年起）。

2. 政策重點：

(1) 推動對地綠色給付：調整保價收購與休耕補貼為對地綠色給付。

(2) 穩定農民收益：實施農業保險；增加專業農所得、照顧老農福利。

(3) 提升畜禽產業競爭力：提升國產生鮮豬肉品質及安全；推動農業循環經濟、撲滅口蹄疫、降低禽流感。

(4) 推廣友善環境耕作：增加友善耕作面積，減少使用化學資材。

(5) 農業資源永續利用：進行農業及農地資源盤查；改善農業缺工及培育新農民；推動棲地保護之永續漁業；永續林業及自然保育。

(6) 科技創新強勢出擊：運用跨域前瞻科技，創新研發實力；推動智慧農業。

(7) 提升糧食安全：大糧倉計畫；提高糧食自給率。

(8) 確保農產品安全：執行食安五環；推動校園午餐及國軍副食使用國產農產品；建立消費者可信任標章制度。

(9) 增加農產品內外銷多元通路：建構農產品現代化物流及交易體系；推動新南向農業；成立臺灣國際農業開發(股)公司。

(10) 提高農業附加價值：建構區域加工專區。

(11) 推動農村再生2.0：著重於小農、里山里海精神、行銷地產地消、食農教育、高齡健康服務、人力回流、再生能源、科技及團隊協作。

3. 制定或全文修正之法律（不含各機關組織法，機關設立另見下點）：

(1) 全文修正投資經營非我國國籍漁船管理條例（2016）。

(2) 制定遠洋漁業條例（2016）。

(3) 制定有機農業促進法（2018）。

(4) 全文修正農產品生產及驗證管理法（2019）。

(5) 制定農業保險法（2020）。

(6) 制定農民退休儲金條例（2020）。

(7) 制定農田水利法（2020）。

4. 成立之重要農業機關（構）：

(1) 輔導成立臺灣農業國際開發(股)公司（2016）。

(2) 輔導成立臺農投資股份有限公司（2019）。

(3) 成立農田水利署（2020）。



5. 重大事件：

- (1) 召開第6次全國農業會議 (2018)。
- (2) 解除歐盟IUU黃牌 (2019)。
- (3) 全球爆發新冠肺炎 (2020)。
- (4) 成為口蹄疫不使用疫苗非疫區 (2020)。

四、結語

本文整理政府農業部門自2000～2020年的農業政策措施，以瞭解各期與農業相關之政治、社會及經濟背景，以及其當時的農業課題及發展政策思維。

歸納來看，農業施政乃逐步形成，日積月累，雖不乏曇花一現的政策，大部分政策均係延續但加以改進。此20年農業政策主要演進要點如下：

(一) 法律越形齊備：制定農業金融法、農產品生產及驗證管理

法、農村再生條例、遠洋漁業條例、有機農業促進法，並全文修正糧食管理法、植物品種及種苗法、農藥管理法等多項法律。

(二) 設立重要農業機關及機構：農糧署、農業金融局及農業科技研究院等。

(三) 此時期新推動且漸顯成效政策：農產品安全及驗證制度、農業旅遊等六級化發展、農業金融制度、農村再生、農業科技化及智慧化、農地租佃、農業後繼人力的培育、對地綠色直接給付、農業保險等。

(四) 持續並改進之政策：稻米保價收購、老年農民津貼、天然災害救助、治山防災、生態永續、水土資源規劃利用、動植物防疫檢疫等。

(五) 少數未克全功：農業部組織改造、農業基本法。

