

台湾 评论

## 水果王国的美名与破口：中国打组合拳制裁，台湾如何走出农业困境？

中共围岛军演直接影响到台湾能源进口，但多数人不解的是，这和农业有何关系？



2022年8月16日，台北，一个市场的水果摊内放著一堆文旦柚。摄：陈焯辉/端传媒

焦钧 | 2022-08-17

粮食安全   佩洛西访台   ECFA   台湾农业   两岸经贸   台湾   评论

（焦钧，《水果政治学》、《走出岛国农业困境》作者）



农业议题永远不是政治人物思考的核心，然农业成为“问题”，却往往都是因为政治（或政治人物）而起。远的不说，今年2月爆发的俄乌战争，人们才警觉到，原来因俄军封锁乌克兰港口使得小麦出口受阻，将导致全球粮食价格上涨，进而引发通货膨胀危机。

如果乌克兰离我们太遥远，那么这个月初访台的美国众议院议长佩洛西，除了引爆第四次台海危机外，中共对台系统接连出招，再次禁止台湾生鲜农水产品进口，包含暂停超过2000笔的台湾食品输中，并以在台湾柑橘类水果“检出大洋臀纹粉蚧”为由也暂停进口；此外，同遭波及的另有冰鲜白带鱼与冻竹荚鱼，而天然砂也遭中国商务部暂停出口台湾。

在中共祭出这一系列制裁手段后，其背后的政治意涵以及对两岸经济交流，会产生什么样的冲击与影响，以及台湾将如何自处，特别是农业部门要有什么样的战略布局，实有必要深入爬梳与探讨。



2022年8月4日，台北的一间早餐店，电视新闻播放关于中国在台湾周边进行军事演习的新闻。摄：陈焯辉/端传媒

一旦“围岛”军演成新常态，台湾粮食安全恐现危机

一旦，台湾遭解放军封锁导致进口玉米、大豆耗尽，将面临到饲料短缺危机，而首先遭殃的，便是鸡、猪等动物性蛋白质的供应。

农业发展首要之务是粮食安全。从全球化观点，如何养活全球70亿人口，如何避免粮食的全球供应“不患寡而患不均”，更是全球政治人物理应优先解决的课题。

把这样的命题放在两岸农业，显得特别敏感与脆弱：这是因为，中国大陆不仅是台湾农产品最大的出口市场，从此次佩洛西访台后解放军进行的军演课目观察，更让台湾人看清台湾被封锁的高风险性，不仅仅只是能源一项，极度仰赖粮食进口的台湾，必须要有高度的全民忧患意识，切不可再认为台湾是一个丰食无虞的宝岛。

回到此次中共军演，围岛作战直接影响到台湾能源进口，但多数人不解的是，这和农业有何关系？

简单说，台湾的粮食自给率（food self-sufficiency rate）只有30%左右，比起邻近的日本40%有一段差距；虽然很多人鄙视此项指标，认为这是上个世纪二战结束之后的产物，当代贸易自由化下，全球供需往来几无障碍，进口得以弥补国内生产不足，加上现代人不只是吃得饱，更要吃得好，营养安全的重要性，更甚粮食自给率单纯的热量计算，但我们从在台湾被俗称为“黄小玉”的三个主要粮食作物——黄豆、玉米、小麦——进口量来看，台湾的进口依赖度超过99%；小麦做为面粉的原物料供应，即便没有面粉为主食，还有稻米可替代，但玉米与黄豆，已是鸡猪饲料的主要来源。

一旦，台湾遭解放军封锁导致进口玉米、大豆耗尽，将面临到饲料短缺危机，而首先遭殃的，便是鸡、猪等动物性蛋白质的供应；更不要说，台湾当今饮食习惯已多元化，各类食品加工所需的原物料，很多来自于国外供应链，粮食危机的发生，在两岸情势升温且濒临台海战争边缘的时刻，绝非危言耸听。

台湾农业的GDP产值，一直无法和有“护国神山”之称的晶圆代工产业相比，也因此出现不少“废农论”论调，认为只占GDP 1.8%的农业，是否还有存在之必要。

然而，民以食为天，俄乌战争的例子殷鉴不远，乌克兰港口被封锁导致小麦、玉米、大麦、葵花油等粮食作物出口受阻，进而引发全球粮食与通膨危机；台湾虽无需过度紧张，但70年来，几乎未曾听闻“饥荒”二字的我们，实应理解自身处境：当下并非承平时期，粮食安全绝对是国家安全的软肋。

因此，若解放军“围岛”演习成为新常态，我们要优先考量的，并非后续一连串对台政治动作与经济报复，而是要重新审视台湾农业生产结构，是否仍需紧抱“出口导向”的政策。事实上，农产品出口导向，有很大的误解是来自于中国市场过度放大下的膨胀与虚幻——台湾过度沉浸于过去“水果王国”美名迷思，也让北



京涉台找到缝隙，成为统战台湾农民之破口。

是以，面对两岸情势的变化，农业部份要调整出口导向思维，转变为“进口替代”；也就是说，台湾首要厘清有哪些农产品需求过度仰赖进口，而哪些生产量又低于安全警戒值——答案很清楚，就是黄小玉当中的玉米、大豆，绝对要优先以国家战略高度的层级审慎看待，把农业资源适度拨补到杂粮的品种研发、单位产量提高、冷链仓储与加工运用；并从国土防卫与国土保安的角度，重新检讨国有农地与林地的使用。



2021年3月4日，台湾南投县的一个配送中心，农民从卡车上卸下收获的风梨。摄：I-Hwa Cheng/Bloomberg via Getty Images

## 北京加速ECFA农水产品早收清单废止进程

值得注意的是，两岸ECFA早收清单，当中几项重要、产值高的农水产品，都已陆续因“非关税贸易障碍”的理由，遭禁止进入中国市场，佩洛西的到访，让这项废止动作，更加快了进程。

质言之，中共对台所有政策，都是政治决定论；即使小小的一项农产品贸易，背后都是政治思考，并无太

多的“农本位”考量空间。

台湾去年3月遭中共以“截获检疫性有害生物”为由禁止凤梨进口；9月再以同样理由禁止释迦、莲雾进口，今年6月再以验出“禁药”为由暂停活体石斑鱼进口；尔后，随著佩洛西访台后中共展开一连串的军演恫吓，其他部门也必须参一脚，证明在这场军演大戏中，不是只有解放军唱独脚戏。

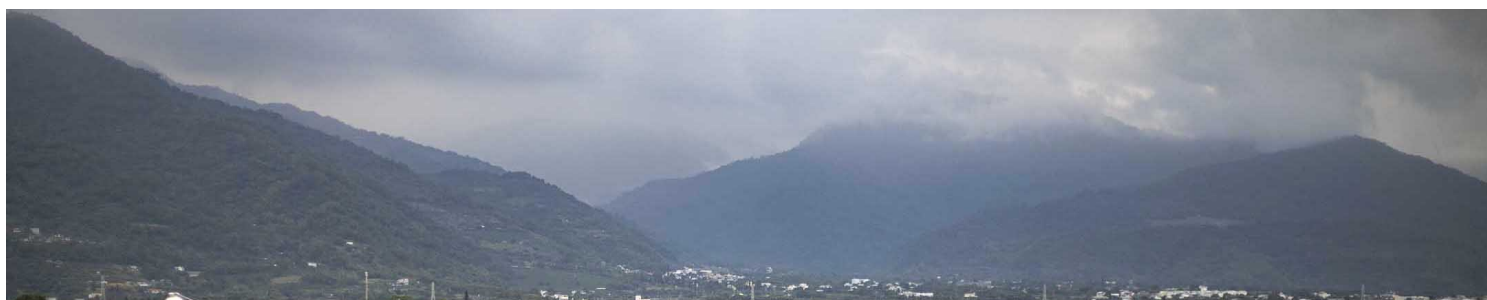
台湾生鲜农水产品一直是两岸媒体目光焦点，当几项贸易金额高、占比依赖大的生鲜品项早已被禁之后，接下来的柑橘类鲜果（芸香科、柑橘属，台湾常见包括柳丁、椪柑、桶柑、茂谷柑、柠檬、文旦柚、葡萄柚等）也在预期名单之列；其中茂谷柑、柠檬、文旦柚出口以中国市场为主，其余为日本及东南亚市场。

柑橘类水果，早在去年凤梨、释迦、莲雾被禁之后，在沙盘推演下也名列“第四波”名单中，只是中间无预警插了一个活体石斑鱼被禁；也就是说，柑橘类被禁的“市场心理效应”已经大幅缩减，且柑橘类多属于可耐储存，出口产值不高、市场依赖占比也相对较低，在第四次台海危机下，中共想借此第四波禁令通告产生的政治效应，已经不高。

值得注意的是，两岸ECFA（Cross-Strait Economic Cooperation Framework Agreement，《海峡两岸经济合作架构协议》）早收清单，当中几项重要、产值高的农水产品，都已陆续因“非关税贸易障碍”的理由，遭禁止进入中国市场；从去年2月26日星期五的一大早，中国海关总署突如其来宣布，台湾凤梨因有害生物之由禁止进口开始，已是一个警讯。

只是，当时第一时间，台湾各界很难断定中共对台系统此一动作背后真正的政治意图是什么。从单纯经贸角度视之，确实是中国对世界各国商品、技术导入中国市场的“养、套、杀”手法，借由关闭市场达到对出口国的示警；然当时是否为单一事件，或为组合拳之起手式，直到释迦、莲雾、活体石斑鱼之后，事态发展方明朗化。台湾方几可判断，这一连串针对台湾农水产品的禁令背后，所指涉的就是“终止ECFA农水产品早收清单”。

进一步分析，因佩洛西的到访，让这项废止动作，不仅浮上台面，更加快了此进程的脚步。当然，中共对台统战过去惯用棒子与萝卜的两路手法，如今佩洛西访台打破两岸平衡，是否让“萝卜”消失，后续仍有待观察。







2021年11月18日台东，一个释迦果园。摄：陈焯辉/端传媒

## 中国二十大前，台湾食品加工业会否成下波遭报复产业？

中国在二十大召开之前，手上已无太多经贸筹码可供使用；站在供应链角度，反而要留意食品加工产业，是否将成下一波对台报复的重灾区。

不论ECFA早收清单是否被收回，台湾农水产品的出口战略，本就到了该检讨的时刻。蔡英文政府的新南向政策，并无法带动台湾农水产品出口东南亚市场的扩张机会，原因在于东南亚是热带水果生产重镇，水产养殖又因为海域辽阔，农水产品生产成本远低于台湾，不具市场竞争力；而温带水果又非台湾强项，因此只能向北输往日本、韩国，又面临我方农水产品品质控管的老问题；面向东边的美、加市场，又有运输期程太长问题；广大的中东潜力市场，目前仍未找到合适的产品可以抢进。

也就是说，过往台湾的农水产品出口产值，被中国市场“扭曲放大”，如今需要调整回复过去的常态；农政部门的天职是“如何有效提升农民收益”，而过往把农水产品出口转变成为“提升农民收益、解决产销失衡”的重要手段，而忽略农水产品出口是“计划性生产”，而非将国内生产过剩的外销，如今这样的思维可以休矣。

此外，过去有水果王国美名的台湾，是在政府管控下由台湾省青果运销合作社统筹对外，如今市场自由化，民间贸易商会选择有商机的市场，而非政策引导可以决定。中国市场的出现，当初就是“政治决定开放”，如今因为政治因素关闭，也就该审视“台湾水果出口”这样的迷思；品种研发、省工栽培、智慧监控、



产期调节、市场行销、提升产品附加价值，农政单位要有更宏观的思维，方能化危机为转机，让果农不用再担心中国市场关闭带来的不安。

至于中国在二十大召开之前，手上已无太多经贸筹码可供使用；站在供应链角度，反而要留意食品加工产业，是否将成下一波对台报复的重灾区。至于已经发生的禁令，反而是刺激农政部门，去调整国内农业生产结构的好时机，将一些不适市场竞争的品种淘汰，并彻底扬弃过去生产型农业思维，改为满足市场需求的“食品链农业”，已是其他农业大国的策略调整方向。

最后，台湾农业部门除了要面对内部产业结构的调整，也要积极地长远布局，一旦国内出现不可预期的战争风险，民生食物的供给，是否有全盘的掌握与了解，这部分更有赖跨部会的资源整合，让战时的食品供应能够更臻完善，将战争对一般民众的冲击降到最低。譬如，食物供应站的开设、食品物资的调度等，这些恐怕都得放在日后的万安演习中加强演练，以提升台湾人民居安思危的意识，方能共同面对战争危机的到来。



2022年8月17日，台北龙山寺，一个街头的水果摊。摄：陈焯辉/端传媒

