

## 越南近期農業政策檢視

Thursday, 03 January 2019 越南

## 越南近期農業政策檢視

Nguyen Ngoc Mai, MSc.

Farming system, Senior researcher, Vietnam Academy of Agricultural Sciences (VAAS)

Dao The Anh, Ph.D. Agro-economist,

Vice-president of Vietnam Academy of Agricultural Sciences (VAAS)

BK studios 陳昱先 亞太糧食肥料技術中心研究助理 盧佩渝 合譯

## 整合(integration)情勢下的越南農業

合適和激勵性的政策活化了越南農業的潛在優點，顯著影響了革新(Doi Moi)以來國家經濟的發展，特別是農業和鄉村部門的發展。

革新以來，越南農業部門的成長相對高且穩定，每年平均成長率約為3.3%。這樣的成長不但可滿足國內工業和服務業發展所需的糧食供應和原物料，也可供外銷(近五年生產的農-林-水產養殖產品約有50%做為外銷之用)。農業是唯一呈現貿易順差的部門，2017年貿易順差額超過80億美元。越南農產品供應量充足且國際整合度廣泛，越南農業與全球市場的變化有密切關係。

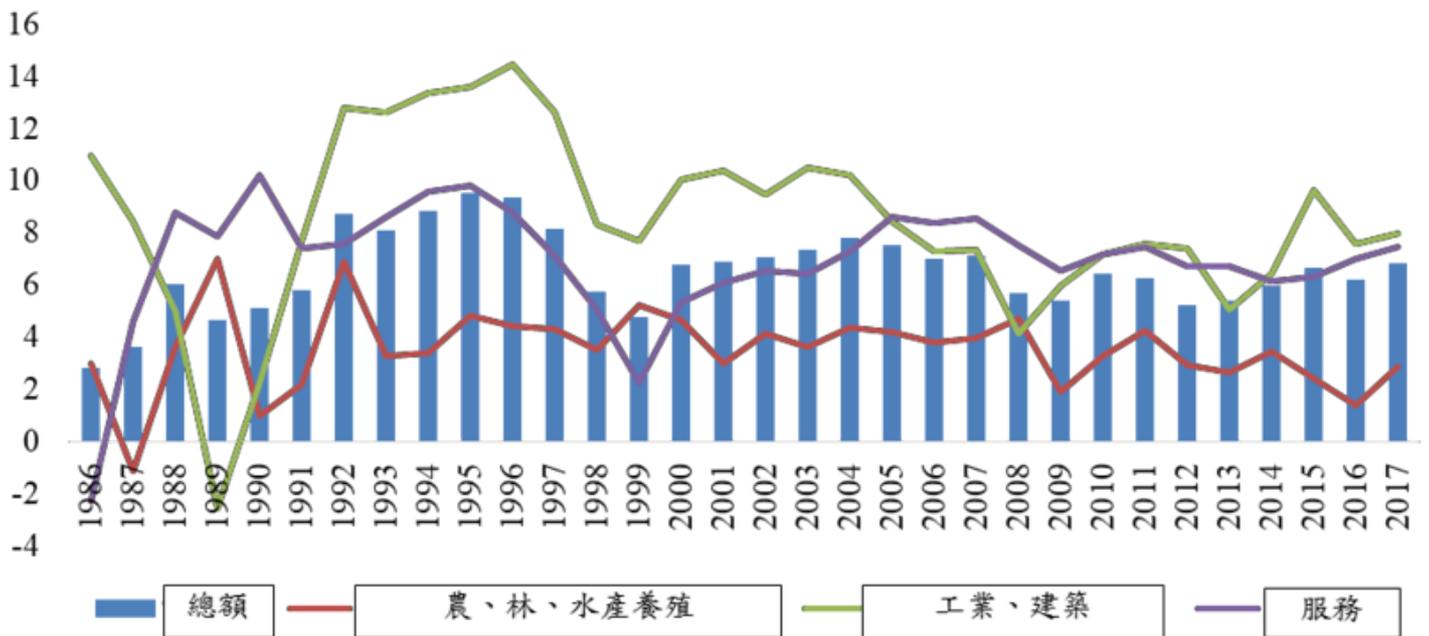


圖1. 1986-2017年各經濟部門的GDP成長

資料來源：GSO, 2017

越南農業透過自由貿易協定(free trade agreements, FTA)參與全球化和整合過程。這些自由貿易協定始於著重產品貿易自由化(包含關稅減免和去除非關稅障礙)的第一代自由貿易協定，接續為將自由化範疇拓展至數個服務部門(去除相關服務部門市場進入條件)之第二代自由貿易協定，以及持續將自由化範疇拓展至服務和投資部門的第三代自由貿易協定。越南與全球56個國家和經濟體簽訂12個自由貿易協定，其中10個協定已生效，且越南也完全實行所有WTO相關承諾。除傳統自由貿易協定外，越南從2010年開始也積極透過廣泛和全面性的整合參與新一代的自由貿易協定，即跨太平洋夥伴協定(Trans-Pacific Partnership, TPP)和歐盟-越南自由貿易協定(EU-Vietnam Free Trade Agreement, EVFTA)。在這個國際舞台上，越南已

承諾去除保護措施並遵守大部分其他會員國和全球市場所要求的標準。未來的國際整合促使越南必須接受立即性的競爭和遵從其他國家在經濟、社會和環境領域所訂定的標準。

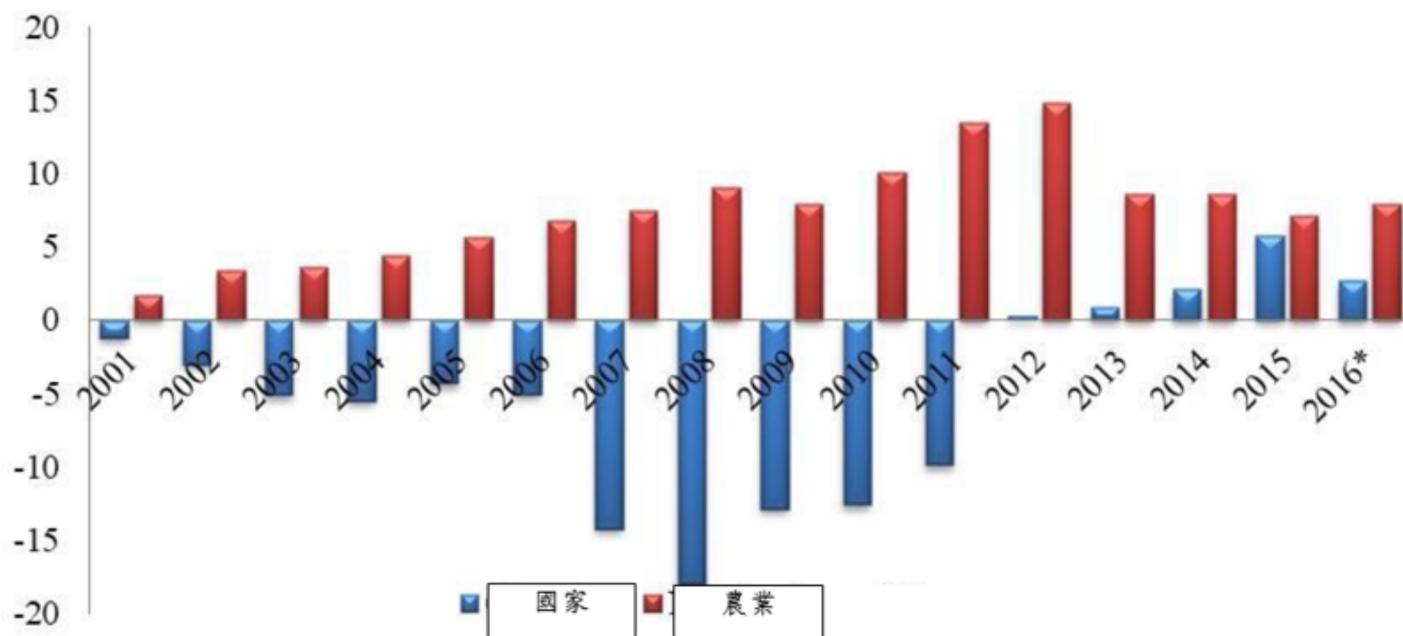


圖2. 全國貿易餘額和農業貿易餘額

資料來源：GSO and MARD, 2017

越南產品供應充足，逐漸在全球農業-林業-水產養殖業產品(agricultural-forestry-aquatic products, AFAP)市場上嶄露頭角。越南過去幾年因國際經濟整合和參與雙邊及多邊自由貿易協定而使出口值出現驚人的成長：2017年AFAP出口總值達364億美元，為1995年越南加入東協時的14倍，年成長率為12.9%。許多AFAP(如腰果、胡椒、鮭魚、咖啡、木製家具和稻米)在全球都具有高出口價值。然而，這些產品出口價格相對較低，因大多數出口商品為稻米、胡椒和腰果等原料產品(表1)。

表1. 越南農業出口品全球排名

類別	全球出口值 (10億美元)	越南出口量佔 比(%)	越南出口值排名	出口價格排名
稻米	20.1	11.3	3	10
蔬果	177.6	2.1	19	15
咖啡	30.9	10.5	2	10
胡椒	4.7	23.9	1	8
腰果(生)	7.5	46.8	1	6
塑膠	170.2	11.4	3	10
茶	7.3	2.2	9	10

類別	全球出口值 (10億美元)	越南出口量佔 比(%)	越南出口值排名	出口價格排名
蝦	18.6	16.9	1	2
鯰魚	1.8	95.0	1	1
木製家具	127.8	6.0	2	4

資料來源：ITC-Trademap, GDVC, 2017

以上證據有助於點出全球農林市場發展趨勢和越南農業定位的一些見解，如下所述：

- 越南農業具有強勁的供應能力、參與國際整合且對於全球市場的依賴程度持續提升。
- 隨著經濟成長和全球整合，全球對於農林貿易的需求大幅成長，21世紀初以來尤其明顯。
- 未加工農林產品的價格與油價和其他財務投資管道的變動有密切關係，且短期變動的趨勢越來越頻繁。
- 農林產品的需求已轉向高營養價值、加工食品、家具、有機產品、功能性食品、化妝品以及環保友善和社會責任等商品。

上述主要趨勢帶出一些越南在新情勢下農業發展上的建議：

- 越南農業無法透過資源的利用和低廉價格維持其優勢，持續參與國際整合時必須具備新的競爭能力。
- 發展農林加工產業、建立價值鏈和採用合適的避險政策以因應風險和市場波動是很重要的。
- 產品必須重組才能因應全球市場對於高營養產品(水果、蔬菜、肉類、蛋類、牛奶和海鮮)、加工食品、家具、有機產品、功能性食品以及化妝品的需求。
- 日益嚴苛的全球市場規則之社會、經濟和環保面向必須要遵守。

### 越南農業的發展概況

越南農業雖然在革新以來展現許多成就，但近期農業成長率已趨緩，由1996-2000年的4.5%，在2001-2005年、2006-2010年和2011-2015年分別降為4.1%、3.3%和2.8%。同時，農業成長所需資源也有減少的趨勢，其中包含土地零碎化、日益短缺的灌溉水資源供應(尤其是旱季時)、國內農業投資的減少、農業相對於製造業和服務業的低度國外投資、年輕勞力離開農業加入非正式勞動市場，以及低收入和高風險。相較於其他區域競爭者，越南農業部門的競爭力似乎呈現下降趨勢。

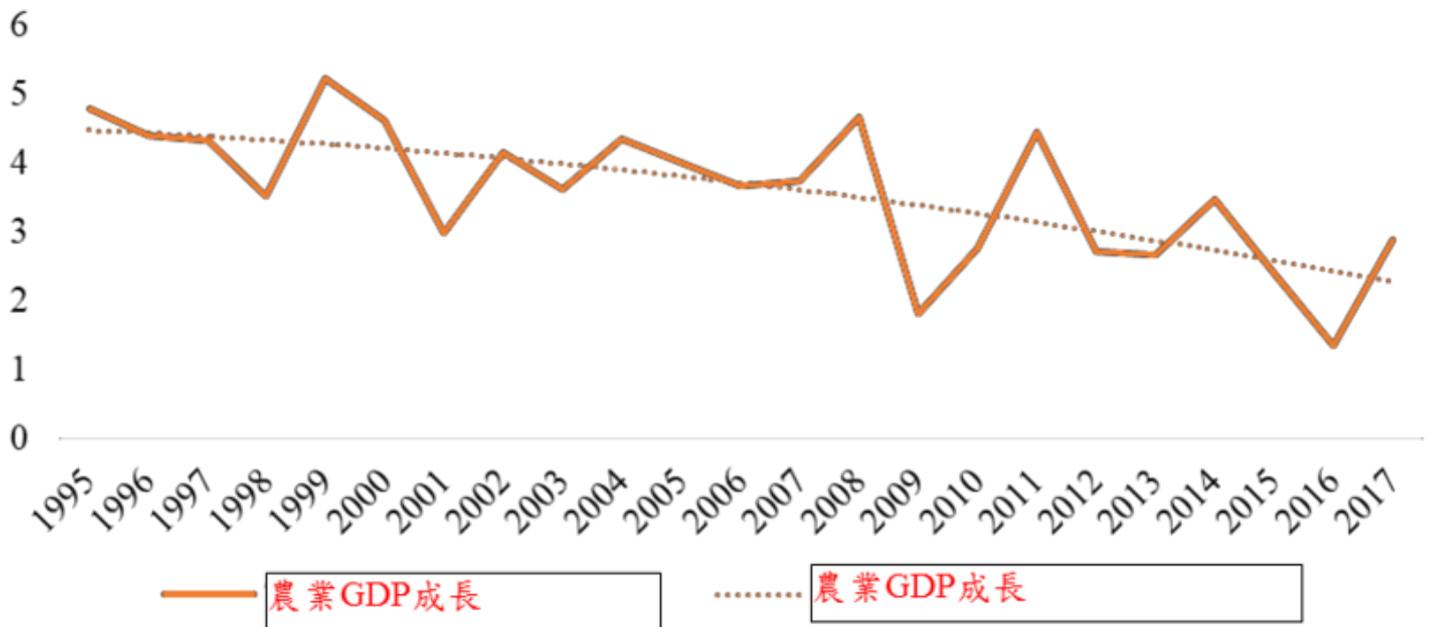


圖3. 1995-2017年農業成長率之下跌情形

資料來源：GSO, 2017

越南農業維持永續成長和競爭力的三大挑戰包含(i)生產規模小、(ii)無法預測的氣候變遷和(iii)併同激烈競爭的國際整合。截至2016年7月1日，參與農業、林業和水產養殖生產的單位總數為929萬，大多由農民組成(占99.89%)，而企業和合作社占比僅分別為0.04%和0.07%。36%的農戶擁有的土地低於0.2公頃。雇用10位員工以下的企業將近占所有農企業的一半。越南為受氣候變遷和極端氣候影響最有風險的五個國家之一：氣候變遷和聖嬰現象釀成2016年湄公河三角洲最嚴重的海水倒灌以及中南部和中部高原有紀錄以來最嚴重的旱災。即便越南的能力微薄，廣泛的國際整合增加競爭和生產壓力仍然會引起貿易糾紛。這些因素使得農業具有高投資成本但獲利率低且競爭力薄弱，對企業沒有吸引力。

### 農業重組政策

越南總理在2013年6月10日頒布Decision 899/QĐ-TTg，核准著重於提升附加價值和永續發展的農業部門重組計畫，計畫目標如下所列：

- 維持成長；透過提升生產力、品質和附加價值改善效率和競爭力；更加滿足國內消費者的需求和胃口；以及推廣外銷。達到2011-2015年和2016-2020年期間每年2.6-3.0%和3.5-4.0%的成長率；
- 改善鄉村居民的收入和生活水準，確保長短期的糧食安全(包含營養安全)，以降低貧窮。到2020年，鄉村家戶的收入相對於2008年的水準將會成長2.5倍；2015年和2020年達到這樣嶄新鄉村條件的社區占比分別為20%和50%。
- 強化天然資源管理、減少溫室氣體排放和其他環境負面影響、善加利用環境優勢、改善風險管理能力、積極防避天災、將2020年全國森林覆蓋率提升至42%以及對於全國綠色成長策略實行做出貢獻。

此計畫期望達到的三大主題包含：

- 建立市場導向的農業生產、推廣具優勢產品、結合產業和農業輔助服務；
- 重新規劃大規模生產方法、建立合作社和培育產業鏈連結。鼓勵私人投資和改善公部門投資效率；以及
- 推廣科技應用、創立新優質品種、建立良好和全面性的加工技術、科技創新、減少資源的利用、減少環境負面影響。

### 實行農業重組的評估

#### 2013-2017年農業重組效果

農業與農村發展部(Ministry of Agriculture and Rural Development, MARD)在政府的指引下已與其他部會和地方政府進行協調，執行對生產有正向影響的活動和措施。在實行「增進附加價值和永續發展之農業部門重組計畫」的四年期間，對於社會經濟發展和收入及生活水準的改善有相當的貢獻。

農業重組對於整體農部門的生產和營運效率都有重要貢獻。2011-2015年的成長目標基本上已達成，每年平均農業成長率為2.85%。特別的是，在2013-2017年的五年期間，即便面臨許多天災和市場波動所帶來的困境，每年平均成長率仍維持在2.78%。2017年的農業GDP達到2.9%，即便年底颱風造成顯著的損傷，農業、林業和漁業產品仍分別成長2.07%、5.14%和5.54%。

鄉村居民的收入和生活水準也有顯著改善，2008-2016年間每年平均農戶收入從3,790萬越南幣(約為1,723美元)提升為1.053億越南幣(約為4,786美元)，以現行價格而言成長了2.78倍，若考量通膨則成長了1.6倍。全國鄉村發展目標計畫(National Target Program on Rural Development)農業部門重組的活動和措施基本上已經達到所有設定的目標，2017年有2,884個社區(commune)(占所有社區的32.3%)符合19個條件，滿足了2019年前31%社區達標的目標，且有43個郡(district)被認定符合新的鄉村標準。鄉村地區貧窮家戶的比例從2010年的17.4%降為2016年的11.7%，且使用潔淨水源的鄉村居民比例為90%。

2013-2017年間，雖然氣候條件反常多變，氣候預測和天災防範措施都有改善，降低了人命和財務的損失。森林覆蓋率在2015年和2017年分別達到40.84%和41.45%，且2013-2017年的成長率為0.28%。

## 農業部門重組之成果和限制

### 成果

為結合市場需求以及推廣各區域和全國整體的優勢而進行生產結構的調整，許多重要產品在全球市場的定位和競爭力被穩固，確保國際整合的堅定立場。日用品和外銷產品的結構調整呈現相對明顯的成果，水產養殖產品、蔬菜、花卉、熱帶水果、高價值商業樹種(包含咖啡、腰果、橡膠、胡椒)以及家具等優質產品的比例提升；供應量呈現成長趨勢商品(如稻米和豬肉)比例減少；部分產品(如木薯)的發展被阻礙。總農業出口值大幅上升，2013-2017年間達到1,572億美元，每年平均成長幅度為17億美元，光是2017年的農業出口值就估計高達364億美元。

生產組織也以更合適和有效的方式進行改組，形成更多企業和合作社，減少農林產業的家戶數。目前有19個農業合作社聯盟和11,688有效運作的合作社，其中合作社的數量顯著增加，逐漸採用市場機制，到2017年已可有效支持家戶經濟。農業也呈現大幅成長，全國共有33,500個農場，相較於2012年的數值上升了61.7%。農企業的數量也從2012年的3,517間成長增加為2016年的4,500間和2017年的5,400間。具有連結農民和其他農業組織(如合作社聯盟、合作社和企業等)價值鏈的大規模生產模式幾乎在所有生產區域都已被建立，並拓展到越來越多的區域。這點確保了越南農業生產和國際競爭的效率和穩定性。每戶農業生產的土地面積也從2011年的1,619.7m<sup>2</sup>成長為2016年的1,843.1m<sup>2</sup>。

研發和科技轉移和應用受到鼓勵。MARD已調整科學和農業試驗項目的結構，優先進行研發、高科技和無污染農業生產的轉移和應用，著重優質品種生產、病蟲害抗性、因應氣候變遷、先進生產流程、標準化程序建立等急迫性生產問題。許多新品種、新技術和先進生產流程已被採用，以改善水果、畜牧和養殖水產的生產力，而許多大公司也投資生產力卓越的新品種。2017年科技對於農業附加價值的貢獻為45%，其中種植區域超過80%的稻米、玉米、甘蔗和棉花使用新品種，45%的牛隻及65%的豬隻為雜交種，將近200個技術流程已被核可並應用於生產。

### 限制

- 重組過程緩慢且許多地區沒有清楚的計畫來辨識合適的架構和優勢；生產無法計畫且隨時變動。農業成長並不穩定，且很難達到2016-2020年間所設立的3.5%和4.0%成長率目標。
- 人民的收入和生活條件(尤其是偏遠地區和山區人民)面臨龐大的障礙且進步緩慢；貧窮家戶比例仍相對較高。
- 新的鄉村發展不平均，不同地區和區域之間存在大幅差距。以執行面來說，大部分地區著重在改善基礎建設而輕忽了生產、文化生活和環境保護的發展。
- 工業園區和工藝村落的廢水和廢棄汙染直接破壞環境，危害人民生計的永續性且消耗天然資源。
- 勞動生產力和許多農產品的生產力、品質和競爭力仍相對較低，尤其在持續國際整合的情勢下；同時，天災造成嚴重且複雜的損傷。
- 市場無法預測，統計和預測能力仍薄弱，且價格時常出現波動。外銷農產品以生食為主，且品質常很難分類。80%的農產品沒有建立任何品牌、商標或是標示。
- 生產型態的創新和發展發生速度緩慢。小規模家戶比例高，其中99.98%為農戶、0.04%為企業和0.07%為合作社；36%的農戶擁有的種植區域低於0.2公頃；50%的企業擁有10位以下的員工。阻礙農業現代化和工業化的弱勢逐漸顯現。結合原物料與儲存、加工和消費的大規模生產價值鏈並未成主流。目前有過少完整的價值鏈，而這些價值鏈仍缺乏大型企業和地方中小企業和農民組織之間的連結。總體社會投資約為30億美元，其中50%來自國家預算，僅16.7%來自企業。
- 科技的角色尚未被完全提倡。先進科技於生產、加工和儲存的應用仍受限，無法創造突破。

## 下一時期農業政策導向和解決方法

在下一個時期，農業和鄉村發展必須大力進行新鄉村地區開發的相關改組工作，以促進永續農業和鄉村發展的重大進展，並改善附加價值、效率和競爭力。這將會快速改善農民的生活，對於減貧和環境保護做出貢獻以及確保國家安全。

為達以上目標，農業和鄉村發展必須執行以下三類解決方案，包含(i)改革產品結構和土地利用；(ii)以三個樞紐(即全國、省級和區域/省級特產)為基礎進行生產改組；以及(iii)制度和政策改革措施。

### 農產品結構導向和生產資源利用

#### 農地利用

基於相對優勢、市場需求和為因應氣候變遷，土地利用模式應從稻田轉向其他如豆類或玉米的一年生作物、果樹和水產養殖產品；降低多年生樹木區域，並增加森林區域，包括：

- 將水稻田從2017年的400萬公頃降為2025年的310萬公頃(表2)。
- 增加綠地和一年生作物田；2017-2025年間前者由140,000公頃增加為354,000公頃，後者由270萬公頃增加為320萬公頃。
- 降低咖啡、橡膠和胡椒用地，分別從2017年的664,000、971,000和152,000公頃降為2025年的634,000、947,000和105,000公頃。
- 增加腰果用地，由2017年的297,000公頃增加為2025年的418,000公頃。
- 增加果樹用地，從2017年的923,000公頃增加為2025年的110萬公頃。
- 增加水產養殖區，由2017年的749,000公頃增加為2025年的790,000公頃。
- 增加森林區，由2017年的1,570萬公頃增加為2025年的1,690萬公頃，使森林覆蓋率由41.45%增加為44.53%。

表2. 農林地利用(千公頃)

年	2017	2020	2025
稻米	4,030	3,760	3,129
綠地	140	240	354
其他一年生作物	2,730	2,780	3,160
茶	129	134	140
咖啡	664	650	634
塑膠	971	960	947
腰果	297	400	418
胡椒	152	130	105
果樹	923	970	1,124
水產養殖	749	768	790
森林	15,700	16,245	16,868

森林覆蓋率(%)	41.45	42.89	44.53
----------	-------	-------	-------

資料來源：以MARD統計資料進行計算，2017

### 水資源利用

在水資源減少的情勢下，水資源利用的發展目標以節省和發展多功能灌溉為基礎。目前總體水資源約為9,060億 $m^3$ ，但此數值到2025年將會降為8,670億 $m^3$ 。同時，農業生產用水需求估計會從2017年的850億 $m^3$ 增加為2025年的920億 $m^3$ (表3)。

表3. 水資源利用(單位：十億 $m^3$ )

	2017	2025
總體水資源	906	867
地表水	843	807
-來自區域外	520	497
-來自區域內	323	310
地下水	63	60
總體用水需求	100	108
農業	85	92
-畜牧和種植	75	81
-水產養殖	10	11
工業	6	6.5
家用	2.5	2.7
其他	6.5	6.8

資料來源：以灌溉部(MARD)和水資源管理部(MONRE)統計資料進行計算，2017

### 農業勞動力利用

勞動力利用以農業勞動力專業化為基礎來增加生產規模和發展農業支持服務。以下以兩個勞動力利用情境進行估算：

- 情境1：非專業化農業勞動力(但將平均生產面積由1.3公頃增加為1.6公頃)。每戶平均用地為1.6公頃/戶的前提下，總體農業勞動力將會降至1,430萬人，使農部門勞動力下跌25%。從農業轉移至非農業以及工業和都市服務業者，前者將會從23%增加為24%，後者將會從33%增加為39%；農業支持服務的勞動力比例將會維持在12%；約40-50%的農業勞動力為專業勞動力。

- 情境2：專業化農業勞動力(全職勞工作為產業勞動力，平均生產面積由1.3公頃增加為1.6公頃)。每戶平均用地為1.6公頃/戶的前提下，2025年的總體農業勞動力預估會降至520萬人，其中農業勞動力大幅從31%跌至9%、農業支持服務的勞動力由12%增加為15%且其他非農產業勞動力從23%增加為37%；約80-100%的鄉村勞動力為專業勞動力(表4)。

表4. 農業勞動力利用

	2016	2025年非專業化勞動力情境	2025年專業化勞動力情境
農地(公頃)	1.3	1.6	1.6
農業勞動力(百萬)	17.1	14.3	5.2
專業農業勞動力(%)	20	40-50	80-100
勞動力分配(%)	100	100	100
-農業勞動力	31	25	9
-支持農業之工業和服務業	13	12	15
-鄉村非農業	23	24	37
-都市工業和服務	33	39	39

資料來源：依據農林水產調查結果和投入產出之資產負債表進行估算，GSO 2016。

### 重組價值鏈關鍵產品類別的生產

依據下列原則為基礎挑選關鍵產品類別的價值鏈進行開發：

- 依據部門價值。
- 企業將扮演核心元件，聯合生產區域其他具合適生產規模的經濟實體。
- 建立全面性從投入到生產、加工和消費的價值鏈。
- 應用高科技確保所有階段市場所需之競爭力。

### 開發關鍵國家產品(出口值超過10億美元的產品和豬肉及雞肉)

國家必須確保所有區域具有高度天然適應力、優質社會經濟條件、生產條件、環境保護、合適土地和天然資源供應，應考量全國生產規模，建立大規模生產區域以維持有利價格的生產層級，建議可與引領關鍵產品價值鏈的重要公司組織合作，檢視整體策略規畫和計畫區域，並以聚集模式開發和提議全面性價值鏈之投資案，鼓勵重大公司組織與地方中小企業、地方主管機關和農民組織結盟，以公私合夥(Public-Private Partnership)的模式進行價值鏈投資。

### 開發關鍵省級產品

各省必須依據其優勢和市場需求挑選關鍵產品，以劃定專業種植區域，該區域必須擁有良好的天然和社會經濟條件、基礎技術建設和輔助服務，且存有方便的交通路線可促進與主要市場之間的連結。各省應辨識關鍵農產品的主要市場，優先將地方企業視為專精各產品線的領導者，且必須連結加工企業、大型經銷商和目標市場。政府必須做為地方企業、農民組織和市場或大型加工和貿易企業之間的橋樑，提供市場資訊，並做為市場仲介和投資仲介。政府應與大型企業、研究機構或協會合作執行適合地方中小企業和農民之現代化科技轉移，或為地方企業和農民建立農業創新育成中心。政府應改組農業試驗工作，增加參與度，並擔任技術轉移仲介。

## 開發地方特產

地方特產通常為小規模生產，並與特定地理區域有緊密連結。開發這些產品必須緊密結合新鄉村各社區和郡的發展，遵循「一郡一特產」的模式，並需定義最合適的地點和生產單位；技術流程和條件必須被開發；生產計畫必須系統化。應注重發展既有特產之農民和工藝村落的管理能力，吸引財務仲介和商業仲介，讓特產在地方和國際市場得以商業化。

## 政策和制度措施

- 依據優勢、市場和氣候變遷適應力來檢視規劃和生產結構。
- 改革和改善政策，包含(i)改善商業環境；(ii)降低農業和鄉村投資的稅額；(iii)建立農業保險市場；(iv)提倡土地優先選擇權，增進農耕用途的土地利用和農地集積；及(v)提供信用支援給投資農業和鄉村地區的所有經濟部門。
- 改革和建立合作社和農場；建立各式價值鏈、吸引私人投資、提倡公私合夥、改革國有企業和改組產業協會。
- 推廣和改善農民技職教育，將農業勞動力轉移至服務業、工業和鄉村貿易。
- 強化農業研發、應用和科技轉移，著重品種、生產、加工和價值鏈管理。採用優惠政策以開發高科技、綠色、無污染和有機農業。
- 開發、改善和應用標準化系統及技術化流程。
- 增進國際整合和市場開發，強化國內國外市場資訊、預測、警戒、談判、糾紛處理、品牌開發、原產地追溯和貿易推廣能力。
- 改革國有管理架構，整合垂直管理系統；將權力下放，以增加地方自主能力；改善政府服務和政府服務提供之相關組織。
- 善用社會資源；著重現代化基礎建設；強化天災防備和緩解能力，因應氣候變遷和建立新鄉村地區。

## REFERENCES

IPSARD, 2017. Repositioning Vietnam agriculture. Internal working paper in Vietnamese only.

GSO, 2017. Statistical year book.

GSO. 2016. Census on Agriculture, Forestry and Aquaculture, and IO Balance Sheet MARD, 2017. Database on Agriculture and Irrigation

MONRE, 2017. Database on landuse and water resources. ITC-Trademap, 2017.

新聞來源連結：[越南近期農業政策檢視](#)