

# 當前內外因素變化對於臺灣稻米產業與政策之影響分析

撰文/楊明憲

## 稻米政策的演變與政策目標

民以食為天，稻米是國民主食及我國最重要的農作物。一直以來，我國的農業生產布局與農業政策規劃，也都以稻米產業為核心。從早期的農地改革或水利建設，均以增產糧食（即提高稻米產量）為追求目標，至 1974 年起實施的稻米保價收購政策，即使農業相對沒落，政府對於稻米生產的重視仍是有增無減；換言之，糧食安全為政府施政首要確保的目標。

為要足夠的稻米生產，故要維持一定數量的農地（即農業用地或永久農業區），並提供誘因給生產者（即農民），包括讓佃農擁有農地所有權、讓農民願意耕種提高，例如發展機械化、提供保價收購或肥料補貼等誘因，農民所得亦與稻米生產和政府政策緊緊相連。

台灣稻米在早年是具有競爭力的，所以才能依靠稻米外銷來賺取外匯並發展經濟，但隨著工業化興起，工資提高、農業資源不斷流動至工業部門，在 1960 年代中期以後，工業產值已超越農業產值，出口結構亦以工業產品為主，稻米也不再是主要的創匯產品。但是稻米產量的持續減少卻使得糧食安全與農民所得的不保隱憂浮現。

70 年代起台灣的農業政策走向補償性政策，不僅取消肥料換穀、田賦徵實等剝奪所得作法，轉而實施保價收購、禁止進口等保護政策，即使之後造成稻米生產過剩的問題，也未曾取消或調降收購價格，只是在 73 年起進而提出休耕轉作政策，而形成生產或不生產稻米皆有補助的互為矛盾現象。不過，這也反應維持稻米生產的誘因不能輕言放棄，也要同時兼顧不生產稻米的農民所得，以及改善農業生產結構的政策涵義。

90 年代的台灣為積極參與國際經貿活動，即順應 WTO 的要求而以限量進口方式開放國外稻米進口，即使之後改為關稅配額 (TRQ) 方式，目前每年仍得進口 144,720 公噸的糙米。但在 WTO 農業談判仍持續被要求調降關稅，以擴大進口量。我國與日韓等國所組成的 G10 談判集團則力主農業具有糧食安全、環境保護、鄉村發展等多能性 (multi-functionality)；顯然的，政府對於稻米在國內生產的堅持，從價格支持、所得補償，到對抗進口替代，可謂不遺餘力。

2008 年國際糧價隨著油價暴漲，至今仍居高不下，更加深政府捍衛糧食安全的決心，例如將政府的安全存糧標準由 3 個月提高至 6 個月的消費量，

並先後兩度調高收購價格及改採濕穀收購（或補助烘乾費）。

目前，日、韓兩國雖已廢止稻米保價收購，另以所得直接給付取代之，但我國的稻米保護政策仍未絲毫改變，保價收購、休耕轉作，以及關稅配額已成為我國稻米政策的三大支柱。三者互相影響，若擴大進口，將提高政府在保價收購及休耕轉作的支出；若廢止保價收購，將增加休耕轉作負擔並影響糧食安全；若廢止休耕轉作，保價收購將蜂湧而至。稻米政策的複雜性即在此，各個政策環環相扣，牽一髮而動全身，並且必須同時兼顧對於糧食安全、農民所得、政府財政、環境生態、農業產銷結構等各方面的影響。

## 當前外在環境變化之影響

### （一）自由貿易協定

由於全球化風潮、區域經濟整合趨勢、北美自由貿易協定 (NAFTA)、歐盟東擴，以及 WTO 杜哈回合多邊談判停滯等，各國在 21 世紀起即加快區域自由貿易協定 (FTA) 的簽訂，深恐若不被納入主要國家的自由貿易協定中，國家的經濟發展將就此邊緣化。然而自由貿易協定的要求較 WTO 規範更加嚴格，幾乎是所有產品全面性的市場開放，要求零關稅或是短期內大幅調降關稅，農業當然不例外。但仍可爭取少數農產品為敏感性產品，豁免於自由貿易，例如韓國與 47 個國家（包括美國、東亞、歐盟等）分別簽訂共 10 個的 FTA，但稻米均被排除在外，臺灣與中國大陸所簽訂的經濟合作架構協議 (ECFA) 雖類似 FTA，但農產品並沒有進一步擴大開放進口。因此，FTA 將不會變成要求我國擴大開放稻米進口的壓力。

### （二）WTO 農業談判

WTO 杜哈回合談判雖從 2002 年開始，但農業談判是內建議程，故從 2000 年起即進行至今。由於已開發與開發中國家的貿易利得分配不均，以

及農業影響層面茲事體大，是否能在近期內達成協議，仍不得而知，但為縮小各國談判差異，WTO 在 2008 年底的減讓模式草案已勉強凝聚各國共識。

2008 年底的減讓模式草案 (Draft Modality)，對於境內支持有整體和個別的進一步削減規範，各國的補貼政策幾乎無可逃避。但經估算並依分段削減「扭曲貿易境內總支持」(OTDS)，因預期我國將以新入會員身份，故可比照開發中國家規範來計算 OTDS，1995-2000 的基期平均農業產值為 2,950 億元，估算可得 OTDS 為 879 億元，則削減後的 OTDS 為 556 億元，此數字高於 2008 年實際 AMS 及微量補貼的總和 124.77 億元 (Yang and Blandford, 2011)；不過，我國從 2008 年中開始大量的肥料補貼，以及 2011 年起得大幅調高稻米收購價格及烘乾費，估計 2012 年的實際 AMS 及微量補貼的總和已增加為 210.13 億元，表示我國現行實際補貼仍低於 556 億元，故現行的各種扭曲貿易措施應仍可持續。此外，計算削減後的最終約束總 AMS 為 99.15 億元，2012 的實際 AMS 為 85.49 億元，已達 86%。類似於日韓不得不做出廢止保價收購的政策背景。

更進一步言，減讓模式草案還將針對個別產品的 AMS 上限有所規範，依我國基期通報 WTO 農業委員會的平均 AMS 估算稻米 AMS 上限金額為 42.83 億元，相較於 2012 的稻米 AMS 估算為 71.70 億元，顯然已超越此上限，一旦 WTO 杜哈回合談判達成協議，我國將不可避免地一定要改變目前的保價收購政策，則農業變革的骨牌效應也將就此一觸即發。

### （三）油糧雙漲

國際糧價動態自 2007 年以來即受各國高度的重視，由於氣候變遷、穀物產區氣候惡劣、油價上漲、發展生質燃料、開發中國家需求增加，以及全球庫存量偏低等因素；簡單而言，就是糧食的供給減少，同時又需求增加，所以導致國際糧價持續上漲。這不但加重糧食進口國的成本，甚至許多國家

也在糧食安全的顧慮下開始管制出口，更加深依賴糧食進口國家的隱憂。聯合國糧農組織 (FAO) 在 2007 年即提出警告，全球糧食庫存已處於 25 年的最低水平，且至少 10 年內糧食價格都將居高不下；世界經濟論壇 (WEF) 在 2008 年的全球風險報告中也指出：糧食安全將為未來 10 年全球經濟四大風險之一。台灣糧食自給率若以熱量計算，也只有 33.5%。因此，糧食安全對於台灣格外的受到重視。

油價和糧價的雙雙上漲，在近年來受到社會大眾的高度關注，這是非常少見的現象，但是並非第一次，在 1973 及 1979 年也曾分別出現類似的現象。依市場經濟的角度而言，此番油價和糧價的上漲是因需求增加所造成的，與上次因供給減少的原因不同。這次需求增加，主要受到全世界人口增加、開發中國家所得提高、替代能源的需求增加，以及預期心理因素等影響，在這些因素的結合下，恐怕將會形成長期的趨勢；與上次因為以阿戰爭及氣候異常所導致的短期現象，不可同日而語（楊明憲 2008）。

在面對國際原油價格持續上漲的趨勢下，廉價糧食的時代將成為過去，在地的農業部門將在確保糧食供應與改善石油依賴方面，發揮更重要和更有彈性的功能。我國向來稻米無缺，但政府仍有必要在進口、庫存及國內生產等三方面尋求最適的組合，以最低成本有效地達成糧食安全。各國皆有權利決定進口、庫存及國內生產之最適組合以確保其糧食安全，一個被期待的國際架構應是允許各國依其國內生產去追求相關目標，並可面對穩定、可預測的國際市場和多元化的糧食進口來源。

#### （四）氣候變遷

根據聯合國氣候變遷小組 (IPCC) 的報告指出：全球氣候變遷現象已經明顯發生，主要的變遷現象包括溫室氣體排放持續增加、大氣組成持續改變、地球升溫、全球氣候運作模式改變。氣候變遷造成全球水文循環改變，降雨與蒸發散的強度升高、降雨強度升高，且下雪的機會變少。在溫度方面，地

球升溫造成熱浪發生機會升高、部分地區將變得更加乾旱。此外，熱帶氣旋發生的機會升高，可能造成更嚴重的生命財產損失；而全球海平面上升高，更可能因發暴潮、海水入侵與國土流失的嚴重問題。

上述氣候變遷都可能會造成農業生產部門嚴重的衝擊。氣候是影響農業生產的關鍵性因素，農業部門對於氣候變異與極端氣候事件十分敏感 (Adams et al., 1998)。氣候變遷對於全球許多區域的農業生產都會造成衝擊，包括溫度升高與降水減少將造成農業（包括農作、林業與漁業）產量與品質衝擊，使得國際農產品供應量不穩定，造成國際糧食價格的大幅波動。

面對氣候變遷的趨勢，我們仍可以從所帶來的機會來正面看待，例如發揮我國育種或品種研發的優勢，以及因設施農業可降低氣候影響的不確定性，故可預期的是我國農業將因此朝技術密集和資本密集的方向發展，有助於農業升級與競爭力提升。此外，二氧化碳所造成的全球暖化，未來的趨勢是藉由課徵碳稅來降低二氧化碳排放量，此將因為碳足跡而改變目前的貿易型態，從而也改變國內的農業生產結構，預期國內糧食的自給能力將受到重視，故如何善用休耕農地將是努力規劃的課題。

### 當前內在因素變化之影響

#### （一）需求減少

稻米為劣等財 (inferior goods)，會隨所得提高而減少需求量，2002 年國人每人全年的白米消費量首度跌破 50 公斤，2011 年僅 44.96 公斤，約是 50 年前的 1/3，也是世界上以稻米為主食國家中人均消費量最低者。加上人口成長減緩，目前稻米全年需求量約為 120 萬公噸糙米，平均每月 10 萬公噸。但是每年產量約有 136 萬公噸糙米，等於是 16 萬公噸的生產過剩，以及依 WTO 規範每年必須進口近 14 餘萬公噸糙米，其中有 65% (即 9.4 萬公噸) 成為政府公糧。因此，政府庫存將以每年至少 25 萬公噸的速度不斷累積，作為加工數量仍然有限，糧食援

外又受限，在公糧不易去化的情形下，除非米價飆漲可釋出公糧平抑價格外，往往變成飼料米賤售。此即造成保價收購與倉滿為患的困境。如果稻米需求量未能明顯增加，政策支持之稻米產業將會使得農業資源更加浪費，並降低政策說服力。

## （二）產量增加

本來稻米已可趨向於供需平衡，但政府在 2011 年起調高收購價格並改採濕穀收購之後，產量明顯受到鼓舞，迅速從 116 萬公噸增加至 136 萬公噸，導致諸多問題發生，包括政府收購支出從 43 億元提高至 120 億元（含烘乾費補助）、AMS 由 26.4 億元增加至 71.7 億元，以及公糧庫存從 45 萬公噸激增至 73 萬公噸以上等。此外，2013 年起政府為活化休耕農地，規定休耕給付一年只能領取一期，以避免長期連續休耕的問題，但解決一個問題又製造出另一問題，也就是原有休耕農地又開始部分回流至稻米生產，對於已存在的產量過剩問題又將雪上加霜。

## （三）產品差異化

稻米雖為傳統主食，但時至今日，稻米產品在品種、品質及品牌等差異化已愈為明顯。常見的品種包括台農 71 號、高雄 145 號、桃園 3 號、台梗 9 號、台南 11 號等，或重質或重量，各具擅長。品質在糧商改善設施（包括冷藏桶倉、色彩選別機、碎米篩選機等），使得品質規格、蛋白質、直鏈性澱粉含量及新鮮度等皆有明顯改善。在不同品種及品質的支持下，眾多包裝米的品牌更是琳琅滿目，顯見當今我國稻米市場的競爭激烈。但其中仍有一盲點，亦即外食人口持續增加，團膳及餐廳業者所使用的為散裝米，以價取勝，消費者亦無從辨識所食白米為何品種或品質，致使包裝米的市場佔有率不及 4 成，產品差異化的市場仍有侷限性。

## （四）經營模式的轉變

稻米在所有作物生產中為機械化程度最高者，而且從整地、稻秧、施肥、噴藥、收穫、運送、烘乾

等作業，皆可以委外代工 (outsourcing)，使得育苗場逐漸成為各地的代耕中心，故稻農為兼業農的比例也是最高者。

但為提高我國稻米產業競爭力，政府於是從 2005 年起開始推動稻米產銷專業區計畫，藉由獎勵糧商之方式，要求與稻農契作，且契作價格不得低於公糧收購價格，以減少政府的保價收購支出和降低 AMS，並規範以契作方式結合良質米品種、生產管理、講習示範及推廣行銷等一貫化產銷經營體系，以降低稻米生產成本、確保國產稻米品質和建立稻米品牌，期望對於整體稻米產業升級具有帶動作用。至今已持續增加至 37 家糧商及 15,772 公頃參與本計畫。依楊明憲、盧永祥、戴孟宜 (2013) 研究證實：糧商在專業區與非專業區的共同利潤效率分別為 0.8065 及 0.5760，表示專業區的營運模式確實可創造更大的利潤；此外，再依個別糧商的利潤效率值與全體糧商利潤效率值相除所得的共同利潤率觀之，專業區有高達 33.3% 的糧商其利潤效率值等於 1，表示糧商普遍有良好的利潤管控能力，反觀非專業區的糧商只有 14.8%，顯見專業區的模式值得全面推廣。

## 後FTA之稻米政策改革

由於我國稻米保價收購政策已造成 AMS 個別產品所規範之上限，同時也產生財政負擔過重、倉滿為患、生產過剩等問題，已有迫在眉睫不得不改的壓力。但是政策改革之後，是否又會造成危及糧食安全及確保農民所得的問題，也是必須審慎思考的。

論者以為引進日本經驗即可，也就是廢止保價收購，改採固定給付及變動給付方式之所得直接給付，並配合政府以市價購進作為公糧。但是此經驗卻使得稻米價格持續下跌 3 成以上、稻作所得減少 48% 以上，農民和農協亦抱怨連連（楊明憲、陳郁蕙、陳吉仲，2009）。韓國的作法也類似，但因將原先的保證價格設為變動給付的目標價格，故影響不

大，但對原本 AMS 過高的問題解決幾無助益（楊明憲、陳郁蕙，2010）。因此，面臨我國稻米政策改革之議題，台灣要走自己的路，絕不能重蹈覆轍。

### （一）以不變應萬變並非善策

稻穀保價收購政策行之有年，是否要廢除，一直都是各界高度關注的焦點。若要廢除，也是因其不符時勢所趨，但又要避免稻農所得會因此下降，故始終在找尋一個替代政策，以兼顧稻農所得、WTO 規範、糧食安全、糧價穩定，甚至提升稻米競爭力等目標。但現實上，是很難有一政策可以面面兼顧的，導致既有政策不敢廢，新政策又端不出來，即使有新政策的構想，也擔心在政治壓力下不易堅持理想，因此，稻穀保價收購政策仍苟延殘喘，民代也只能在現行的保證價格提高上大作文章，如此將使得改革成本加重，也延宕稻米產業結構改變的機會。

### （二）提供更多的選擇

為顧及政策改革可能引發的爭議，我們是否可以在維持目前的稻穀保價收購政策之外，再提供給稻農更多的選擇？之前研擬甚囂塵上的「固定給付」和「變動給付」方式，內部估算時總要以不降低稻農所得為前提，若是如此，為何又要將既有的稻穀保價收購政策廢除？擔心稻農仍會繼續依賴稻穀保價收購政策？那就表示此一新的方式對農民而言並無誘因，則率以新方式取代舊政策勢必引發民怨；若此一新方式確實照顧到稻農所得，則參與稻穀保價收購政策者將逐漸減少，政策假以時日也可能無疾而終，自然從歷史上消失。

「固定給付」和「變動給付」方式可能也非另一選擇，我們可以再提供更多的方式讓農民來選擇，譬如：(1)「良質米產銷專區」鼓勵糧商與農民契作，契作價格較保價收購為高，所種的高米質在政府輔導專區品牌行銷下可提升稻米競爭力；(2) 實施「所得安全網機制」，使稻農所得低於現行所得水準時可獲差額補助，但同時須配合生產登記制，如同休

耕登記，才有請領補助資格，生產登記制是長遠農業發展的正確方向；(3) 獎勵「集團經營」，由育苗場、或代耕中心、或農企業來組成推動，可結合「小地主大佃農」來提高獎勵誘因等。每一種方式，當然可以再設計得更細膩，如基準價格如何與固定給付及變動給付連動、目標價格如何與市場價格接軌、所得差額如何因應市場價格風險等；同時，在提供更多選擇之餘，應有配套措施之要求，如契作（與農民或與通路商）、共同作業管理、生產履歷、生產登記等。

### （三）不同選擇之間競合

稻農要開始學習判斷不同選擇，每一選擇都有其特定目標和所得變化，傳統稻穀保價收購政策不一定是最好的，但對於老農、兼業農可能還是相對穩定的方式；不過，老農和兼業農也可能去學習如何生產登記以參加「所得安全網機制」，或是由配合整合者納入「良質米產銷專區」或「集團經營」，手續簡單，而且所得不比原來的差，他們也將慢慢有所改變的。當然更多選擇，對於有心務農者是更有利了，有他們加入之後，可擴大產業升級的基礎，量變就會質變了。

### （四）看見無聲的改革

站在整體產業而言，公糧收購的來源減少，可能影響糧食安全及糧價穩定，則必須思索市價購進及庫存靈活操作的可能。政策改革對於稻米的質與量需分開考量，質的提升是必然的趨勢，也唯有如此才能創造更高的產品價值；量的確保，是維持糧食安全的不二法門。現行的稻穀保價收購政策係建立在量的思維基礎，不利於質的提升，故新的選擇宜朝高品質及創新方向設計。當農民開始討論參加哪種方式較好時，政策改革其實已在往好的方向發展了，因沒有廢除現行的稻穀保價收購政策，所以政策改革將會順利進行，這是一場無聲的改革，但成果終會看見的。

### （五）從價格支持走向所得支持

在最近 2011 年提高保證價格卻引發是否充分為農民所得及糧商居中牟利之議，根本原因在於價格支持政策對於提高所得並非有效的作法，由於保證價格明顯代表政府干預市場的指標，也常成為政治人物喊價的籌碼，政府亟易陷入提高農民所得或平抑消費支出之兩難困境。

若要照顧農民，又不要影響物價，最好的方式就是對農民所得直接給付，並讓所得政策成社會福利政策的一環，而讓價格回歸市場機制，則農業生產將趨於正常化，政府可避免因介入市場而左右為難。安全存糧則由國內外市場購進，可確保所需之存糧水準。政府在稻米政策的職責，將由價格干預轉為數量管理，即在安全存糧購進、進口配額分配，以及存糧的庫存操作，以維持稻米市場的供需平衡。政府持有相當數量的存糧，是確保糧食安全與米價穩定的最大依靠，當政策不再依賴保價收購時，政府存糧的進出與靈活操作，將是最受關注的重點。

所得直接給付可以收入為基礎，在基準收入下，若實際收入未達基準收入，則由政府補償其收入損失。基準收入訂定，可參考生產成本變化，亦可考量社會福利水準，即使其成為政治喊價籌碼，也不會擔心對於物價、AMS 的影響。此外，實際收入因很可能因氣候變化或進口衝擊而發生損害，但在基準收入確保下，農民所得可降低不確定性。因此，所得直接給付政策可進而整合現行的天然災害救助及受進口損害救助等辦法，也可避免一旦發生天災或進口損害時漫天喊價補償之困擾。政府對於農民所得的照顧何其多，不僅產品價格支持，而且也有生產要素補貼，之前也曾發生肥料補貼不足之議，故當今之計也可以將要素補貼納入所得直接給付政策的範疇，亦即讓生產成本真正反映出來，並以基準收入來確保成本提高的損失。

政策宜整合為一套「農民所得安全網」機制，不應淪為頭痛醫頭、腳痛醫腳之各自為政，也不論

農民所得的衝擊是來自產品市場、要素市場，或是國際市場、自然條件，皆能在此安全防護網受到照顧並使農民專心生產。

生產所得應高於非生產所得，方符合社會公平，故休耕給付或許應成為基準收入的參考值。若農民所得定位為社會福利的一環，則老農津貼及農民保險給付等非生產所得亦應在涵蓋在農民終生及常年所得的規劃之中。

此外，若以農業生產活動的年度所得而言，稻穀每年每公頃的賺款幾乎是所有作物生產中最低的，故基準收入可視為對於農民所得的基本支持水準，名義上雖一體適用在所有農民，但因其他作物的實際收入因高於此基準收入，故實際上應不致造成擴大補貼的情形；稻農為實際耕種者，理論上應以稻農所耕種的農地面積為計算基礎，韓國因大地主坐享鉅額對地補貼而引發社會議論，故需注意地租變相調漲並移轉補貼的情形。

要形成農民所得直接給付的機制，基本前提是要能了解農民的實際收入，才能與基準收入對照，並作為核發收入補償的依據，但茲事體大，除非個別農民買賣皆有交易記錄可查。為解決此問題，仿照美日兩國作法，皆以區域市場的平均產量及價格為計算實際收入，並採自願登記制，同時配合參加條件限制（如規模、永久農區、糧食作物、生產調整等），可使政策較易推動。日本尚配合農民出資，可使權利義務關係明確，美國也與農業保險結合，以減輕收入補償的負擔，這些均值得考慮。

**AqBIO**

楊明憲 逢甲大學 逢甲大學國際貿易學系 教授兼主任秘書  
國立臺灣大學 農業經濟 博士  
美國賓州州立大學 訪問學者  
日本早稻田大學 訪問學者

## 參考文獻

1. 楊明憲(2008),「國際穀物供需變化與台灣糧食生產之研析」,農政與農情 192: 52-58。
2. 楊明憲、陳郁蕙、陳吉仲(2009),「日本稻米補貼政策調整之實施效果與經驗」,農政與農情 203: 70-79。
3. 楊明憲、陳郁蕙(2010),「韓國稻米保價收購政策調整實施經驗與效果考察報告摘要」,農政與農情 212: 55-65。
4. 楊明憲(2011),「WTO農業協定與減讓模式對我國稻米價格支持政策之影響與改革」,貿易政策論叢 15: 185-211。
5. 楊明憲(2012),「全球糧食現況與我國糧食安全策略之芻議」,農政與農情 246。
6. 楊明憲(2013),「糧商參與稻米產銷專業區營運之利潤效率分析」,農業經濟叢刊 18(2): 43-71。
7. Adams, R.M., Hurd, B.H., Lenhart, S., Leary, N. (1998), "Effects of Global Climate Change on Agriculture: an Interpretative review," *Climate Research*, 11: 19 - 30.
8. Yang, Min-Hsien and David Blandford (2011), "Asian Rice Policies and WTO Commitments on Domestic Support Under Existing and Proposed Doha Round Provisions," Selected Paper prepared for presentation at the Agricultural & Applied Economics Association's 2011 AAEA & NAREA Joint Annual Meeting, Pittsburgh, Pennsylvania, July 24-26, 2011.