第二章　貿易自由化後的稻米政策

黃有才

行政院農業委員會農糧處

摘　　要 ---------- 10
壹、貿易自由化的意涵 ---------- 10
貳、我國稻米政策之演變 ---------- 10
參、未來稻米政策的發展 ---------- 13
肆、參考文獻 ---------- 15
英文摘要 ---------- 16

第二章　貿易自由化後的稻米政策

黃有才

行政院農業委員會農糧處

摘　要

本文回顧光復後台灣的稻米政策並概分爲增加生產的稻米政策；確保供應無虞的稻米政策；確保自給自足的稻米政策三個階段，並檢討各階段的社經環境、採行措施、實施成果及施政成本。針對未來稻米政策的發展，本文介紹世界貿易組織規範及各國稻米政策的相應調整，也對我國未來的稻米政策提供思考的方向。

關鍵詞：稻米政策。

壹、貿易自由化的意涵

以往許多發展中國家，爲了發展本國農業及工業，都採取貿易保護措施，以扶植其國內的產業。這些貿易保護措施包括管制進口、高關稅、出口補貼等。這些貿易保護措施在過去三十年來創造了亞洲許多國家的高成長經濟，但也造成一些採貿易開放政策的已開發國家如美國的產業外移及高失業率。爲了解決國內產業的困境，美國乃在國際上大力推動貿易自由化，對於不能配合的貿易對手國，採取施壓及報復手段，促成了近十多年來的貿易自由化風潮。因此貿易自由化乃是取消管制進口、降低關稅、取消出口補貼等，讓各國以比較優勢做自由競爭，促進資源有效利用。

貳、我國稻米政策之演變

台灣光復後，台灣的稻米政策依時期可大約分爲三個階段：(1) 1946 年至 1968 年：增加生產的稻米政策；(2) 1969 至 1977 年：確保供應無虞的稻米政策；(3) 1978 年迄今：確保自給自足的稻米政策。

一、增加生產的稻米政策(1946 年至 1968 年)

光復初期，由於歷經戰爭，糧食減產，加上中央政府遷台，大量軍民移入，因此，政府認爲當時的糧食問題，完全在

於「量」的不足，並以積極恢復糧食生產、調節供需、穩定米價爲中心工作。

增產措施有增加化學肥料供應量及建立肥料換穀制度。光復初期化學肥料仰賴進口，由政府進口後配售給農民，並建立肥料換穀制度，以解決農民資金不足的困難。化學肥料的施用量，由 1946 年每公頃 132 公斤，增加到 1954 年 593 公斤，同期間每公頃糙米產量由 1,585 公斤增加到 2,183 公斤，總產量則由 894,021 公噸增加到 1,695,107 公噸。

政府爲供應調節軍需民食，必須掌握一部分糧食，作爲重要籌碼，採取的方式有(1) 徵收：將地主及自耕農應完納的田賦一律改徵實物；(2) 收購：以略低於市價約 10%之公定價格，向繳納田賦的業戶，徵購一部分稻穀；(3) 交換：如肥料換穀；(4) 貸款收回：以貸放資金給農民，收回時則以稻穀折還。透過這些方式，政府各年掌握量約占生產量的 30%，而其中 60%左右是藉由肥料換穀及貸款收回取得。政府之公糧，則用以供應軍公教糧、專案糧等爲主。自 39 年起，並開始餘糧外銷，爭取外匯。

另亦配合實施行政管制，包括查禁私運出境、實施糧區制度、取締囤積居奇、辦理糧商登記、疏導糧源流暢、禁止買賣青苗及空頭交易、推行食米消費節約等。

這期間稻米政策的實施成果，糙米產量由 1950 年 142 萬公噸增至 1968 年 252 萬公噸，增幅 77%；米價指數(基期年 1937 年爲 100）由 1950 年 620 增至 1964 年 2,934，同期間物價指數由 981 增至 3,914。餘糧外銷在 1958 年達最高峰，輸出白米 23 萬 3,557 公噸。

二、確保供應無虞的稻米政策(1969 至 1977 年)

從 1966 年起，國內工商業進入迅速發展，經濟結構也加速轉變。國內生產毛額中農業所占比例，由 1966 年之 22.52% 降至 1971 年之 13.07%，同時期工業由 30.55%升至 38.94%，而平均每人國民所得由 221 美元增加到 410 美元。農業在整個產業結構中已下降，而農業所得偏低，農村勞力加速外流，耕作意願降低，農村經濟發生困難。此時又值世界「綠色革命」成功，各稻米生產國均生產過剩，米價下跌，日本亦因國民生活提高，膳食結構改變，自 1970 年起不再進口食米。台灣受此影響，存糧增多，米價偏低，稻作面積開始逐年減少。

此時，有學者專家做下列三項主張：(1) 減少稻米種植面積，改種經濟價值較高作物；(2) 減少掌握糧食項目與數量，應以田賦、隨賦徵購等爲限，貸款收回稻穀及肥料換穀辦法應廢止；(3) 讓米價在自由市場自動調節，政府減少干預。

1973 年 1 期起廢除肥料換穀辦法，換穀數量劇減，由過去每年 40 餘萬公噸減至僅僅數千公噸，政府掌握量占生產量亦由 30%左右降至 10.1%。政府爲增加掌握數量，撥交 3 億元做爲收購 1973 年 1、2 期稻穀資金，並按稻穀生產成本加二成做爲收購價格。第一期收購時，收購價格高於

市價，故收購量達 5 萬 5 千餘公噸，資金幾已用罄。第二期則因市價節節上升，超過政府收購價，僅收購 2 公噸。

1973 年底以阿戰爭爆發引發石油危機，加上氣候異常，糧食減產及化學肥料價格激烈上漲，政府雖批售食米 13 萬公噸，但國內米價仍大幅上漲。蓬萊稻穀價格每公斤自 1973 年 8 月 5.25 元漲至 1974 年 2 月 12.65 元，政府緊急進口泰國白米 12 萬 8 千公噸，加上行政院採取整個經濟穩定措施後，米價才於 3 月中旬起下跌，逐漸恢復穩定。

米價暴漲後，1974 年初政府再度調整了稻米政策：(1) 鼓勵多種水稻，全年稻米產量除足夠供應國內全部需要，並至少應再增產 10%，年生產目標 270 萬公噸糙米；(2) 限制農用良田變更爲其他使用，廢耕農地限期復耕；(3) 撥出 30 億元，設置糧食平準基金。

1974 年 1 期收購價格蓬萊穀每公斤 10 元，且爲無限制收購。由於價格高，農民種稻意願大增，1976 年種植面積達 78.7 萬公頃，收購稻穀 72.9 萬公噸，造成嚴重之倉容壓力及米價大跌。每年虧損 30 億元以上，約占當時中央總預算的三十分之一，成爲政府鉅額的財政負擔，因此 1977 年 1 期起改採計畫收購方式，每公頃收購 970 公斤。

三、確保自給自足的稻米政策(1978 年迄今)

台灣稻米政策幾經變遷，終於在供過於求的壓力下，採取減產政策，以確保自給自足而略有剩餘爲原則。1984 年開始實施稻田轉作。種稻面積由 1983 年之 64 萬 5,855 公頃減至 1995 年之 36 萬 3,499 公頃，減少 43.7%，同期糙米產量由 248 萬 5,197 公噸減至 168 萬 6,535 公噸，減少 32.1%，其中轉作 11 萬 5 千公頃，休耕 6 萬公頃。

稻穀收購之價格及數量也因多次改變，存糧始終居高不下。歷年來政府收購稻穀的價格及數量詳如表一及表二。

表一、歷年來政府收購稻穀之價格　　價格(單位：元／公斤)

	計畫收購				輔導收購			
	一期		二期		一期		二期	
	蓬萊	在來	蓬萊	在來	蓬萊	在來	蓬萊	在來
1974 年	10.0	8.5	10.0	8.5				
1975 年-1977 年	11.5	10.5	11.5	10.5				
1978 年	11.5	10.5	11.5	10.5	9.3	8.3	9.3	8.3
1979 年	12.5	11.4	14.0	13.0	11.0	10.1	11.0	10.1
1980 年	14.5	13.5	16.6	15.6	12.8	11.8	14.5	13.5
1981 年	17.6	16.6	18.5	17.5	15.5	14.5	15.8	14.8
1982 年-1988 年	18.8	17.8	18.8	17.8	15.8	14.8	15.8	14.8
1989 年-1992 年	19.0	18.0	19.0	18.0	16.5	15.5	16.5	15.5
1993 年-	19.0	18.0	21.0	20.0	18.0	17.0	18.0	17.0

表二、歷年來政府收購稻穀之數量　數量(公斤／公頃)

	計畫收購	輔導收購
1974 年-1976 年	無限制	
1977 年-1985 年	970 公斤／期	每期約 2,000 公斤
1986 年-1988 年	970 公斤／期	1 期 850 公斤，2 期 500 公斤
1989 年-1992 年	1 期 1,600 公斤，2 期 1,200 公斤	1 期 1,200 公斤，2 期 800 公斤
1993 年-	1 期 1,920 公斤，2 期 1,440 公斤	1 期 1,200 公斤，2 期 800 公斤

由於公糧陳米銷售不易，多數以廉價外銷低度開發國家或充作飼料米，造成鉅額虧損，糧食平準基金自 1974 年度設置以後，迄 1999 年度結束累積虧損 2,014.7 億元，經政府撥補後仍短絀 993.9 億元，於 90 年 1 月 1 日裁撤，移由財政部納入中央公共債務處理。

參、未來稻米政策的發展

一、世界貿易組織規範

世界貿易組織(簡稱 WTO)是多邊國際經貿組織，於 1995 年 1 月正式成立，前身「關稅暨貿易總協定」(GATT)則創立於 1947 年。世貿組織現有 134 個會員，會員間之進出口貿易價值約 10 兆美元，占全世界貿易值 90%以上，可說是「世界經貿聯合國」。

世貿組織的主要功能以下四項：(1)具國際法人地位，可監督、管理及執行各項協定；(2)提供會員諮商場所；定期檢討各會員體貿易政策；(3)提供會員間解決貿易爭端的場合；(4)與其他國際組織合作，決定全球經貿政策。

關貿總協烏拉圭回合談判將農業議題列爲優先談判項目，於 1993 年 12 月達成最終協議，並自 1995 年開始實施。其中附錄五規定凡符合下列條件者，可暫緩實施關稅化，而採特別處理措施：(1) 基期年進口量未達消費量 3%；(2) 自 1986 年起實施未出口補貼；(3) 已採取有效的生產限制措施。

提供最低進口數量，已開發國家由第一年消費量 4%，逐年提高至第 6 年 8%，開發中國家由第一年 1%，逐年提高至第 10 年 4%。會員國在特別處理措施實施期間允許將其轉換，改爲關稅化措施。

另外協議規定應削減境內支持，以綜合支持措施(AMS)作爲削減之衡量指標，並以 1986 年至 1988 年爲基期，已開發國家自 1995 年起 6 年內須減少 20%，開發中國家 10 年內須減少 13.3%。無貿易效果之直接給付不在此限。

稻米是我國最重要之農產品，我國與各國諮商結果是採限量進口之特別處理措施。

二、先期調整推動「水旱田利用調整計畫」

爲因應加入世界貿易組織，農委會自 1997 年 7 月起推動「水旱田利用調整計畫」。爲達成削減境內綜合支持之目標，先行調整雜糧收購，逐漸以直接給付取代。

轉作綠肥或辦理生態維護功能等無關生產的直接給付，可豁免納入削減範圍，其給付標準予以提高，以誘導農民加入，至於稻米仍維持現行收購制度。

本計畫推動以來，保價雜糧種植面積由 1997 年 4.5 萬公頃降至 1999 年 2.1 萬公頃，同期間雜糧收購數量由 20.3 萬公噸降爲 9.8 公噸，協助達成削減農業境內綜合支持。

三、各國稻米政策的相應調整

1.日本：

日本自 1995 年依烏拉圭回合承諾進口稻米後，政府庫存米大增，自主流通米價格由 1994 年每公斤 356 日圓跌至 1999 年每公斤 280 日圓，跌幅 21%。爲維持稻農之所得，日本政府於 1998 年成立「穩定稻米栽培基金」，以前三年自主流通米之平均價爲基準價格，由稻農繳納基準價格之 2%，政府配合出資 6%成立基金。一旦市價低於基準價格之 80%，由基金撥付價差之 80%乘以稻農繳交自主流通米數量之金額作爲給稻農的補償。當補償金額超過基金數額，由負責基金管理的全國農協向金融機構借貸，利息由政府補貼，日本實施本措施，預估每年增加政府財政支出 958 億日元。

2.美國：

美國自 1996 年起實施的新農業法案，採取定額給付，允許 1996 年算起，過去 5 年內曾經參加小麥、稻米、飼料作物與棉花等基本農產品的保證價格計畫的生產者，與美國農部訂定爲期 7 年(1996-2002)的生產彈性契約，政府在 7 年中，每年給予法案中規定的支付額。農民除了蔬菜、水果外，可不受限制的決定農業的生產活動，也不再接受目標價格與差額給付的所得支持保障。7 年中，總生產彈性契約的支付額爲 358 億美元，其中稻米 8.5%、小麥 26.3%、飼料作物 53.6%、棉花 11.6%。每位生產者每年可領取最高支付額爲 40,000 美元。稻米的 7 年契約給付分別爲 473 百萬美元(1996 年)；456 百萬美元(1997 年)；491 百萬美元(1998 年)；475 百萬美元(1999 年)；435 百萬美元(2000 年)；350 百萬美元(2001 年)；339 百萬美元(2002 年)。每位農民可獲得之金額等於合約面積乘以 85%乘以核定之單位面積產量乘以每單位面積之補貼標準。每單位面積補貼標準，依參加稻米生產契約之農民數而定，農民參加踴躍時，補貼標準降低，反之，則提高。本項補貼與生產完全分離，農民依照市場供需，自行決定種植作物，並負經營風險。

3.我國未來稻米政策

加入世界貿易組織後，我國稻米政策勢必再做調整，在研擬未來的政策時必須考量的因素有：(1) 糧食安全；(2) 稻農所得；(3) 米價穩定；(4) 稻田多功能之非貿易考量，諸如生態、文化等；(5) 綜合支持措施應持續削減；(6) 政府財政支出等。

未來的生產數量，顯然必須配合進口做調減，因此必須依據國內市場對國產米

的需求，來做有計畫的生產，也就是以「供需平衡」爲生產目標。至於多出的稻田面積，除了移出做非農業使用或辦理休耕轉作外，配合「綠色矽島」政策，將推動「平地造林」。

公糧收購制度必須重新檢討。近年來每年政府收購稻穀在 40 萬公噸以上，且因市面糧價低迷有增加的趨勢。公糧出陳不易，庫存量已達 60 萬公噸以上，加入 WTO 後，銷售釀酒糧、軍糧銷售管道如受阻，庫存的問題會更嚴重，政府財政負擔將加劇。

改變現行公糧收購制度目前探討中的方向有二：(1) 維持現有每公頃公糧收購的價格及數量，但必須調減生產目標，推動分區的強制性休耕或轉作；(2) 以直接給付取代公糧收購，領取直接給付的稻田可自行選擇作物。

方向(1)的優點是與現行制度相去不遠，政府對糧食掌握較佳，缺點是推動時行政上較繁瑣，且綜合支持措施不易減少，政府財務則與現行相若。方向(2)的優點是對稻田直接給付，行政上精簡；綜合支持措施大幅削減，且取消公糧收購制度政府無大量庫存管理及銷售問題；缺點是稻米市場自由化，農民以市場來決定是否種稻，稻米生產目標無法準確落實，國內稻米價格將因市場供需而波動，政府安全庫存及市場干預的機制，必需有配套考量。方向(1)推動初期政府的財務負擔可能增加，但可以制度設計逐年減少。方向(2)與現行制度不同，如何讓農民接受是一大挑戰。

日本在 1999 年稻米進口制度以關稅化來取代限量進口，同時將最低進口承諾量由原本每年成長 0.8％降爲 0.4％。此種轉換是因爲日本政府希望藉著關稅化來解除原先最低進口承諾量的進口數量成長壓力。未來，我國勢必也要走上關稅化，但關稅化關稅每年必須依協議下降，因此，國產稻米的保護將逐年減少，遲早必須與進口米做公平競爭。今後國產稻米唯有以品質優勢取得價格優勢，才能在自由競爭的全球化趨勢下永續發展。

肆、參考文獻

台灣百年糧政資料彙編。1997。第一篇一百年來台灣糧政之演變。台灣省政府糧食處出版。

張靜貞、傅祖壇、李元和、施順意。2001。加入 WTO 後稻米產業的危險與機會。自由中國之工業 91(2)：1-24。

黃萬傳。1999。日本稻米進口關稅化。

傅祖壇等。2000。台灣稻米關稅化與收購制度替代方案之研究。

李元和。2001。WTO 新回合農業談判對我國稻米產業的影響。

Chapter 2 Rice Policy in the Free Trade Era

Yu-Tsai Huang

Food and Agriculture Department, Council of Agriculture, the Executive Yuan, R.O.C.

ABSTRACT

This article reviews Taiwan rice policy since the World War II, and divides the time since then into three periods: (1) Production-Promotion Period; (2) Ample-Supply Period; (3) Self-Sufficient Period. The article also reviews the socioeconomical background and adopted measures, and analyzes the cost and benefit. As to the future rice policy, this article introduces the WTO rules and new policy taken by various countries. It then gives some thoughts as regards the future rice policy of Taiwan.

Key words: Rice policy.