

# 建議我國稻米於 TPP 下之談判策略—以日本稻米談判結果 為前車之鑑

戴文祈

## 摘要

「跨太平洋夥伴協定」(TPP) 於今年 10 月初宣布談判完成，日本與美國、澳洲在稻米議題上之雙邊談判也終於達成共識。日本長久對於稻米產業採取保護政策，稻米更名列日本在 TPP 談判中所謂五大敏感農產品「聖域」之首；然而，有學者認為於 TPP 談判中，應採取消除貿易障礙之策略，以重振日本被錯誤的稻米政策所延誤的產業，惟談判結果並不如提倡改革開放者之預期，甚至還拖累了汽車市場利益的爭取。我國的稻米政策向來師法日本，但本文建議我國不應以日本在 TPP 談判所獲致之結果作為我稻米談判的底線，反而應利用加入 TPP 的談判，消除扭曲市場的措施，以期我國稻米產業得重新找回自己的競爭利基。

我國因歷史因素、國人飲食習慣與日本相近，稻米政策多師法日本；是以，對於積極爭取加入「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership Agreement, 以下簡稱 TPP) 之我國而言，日本在其中關於稻米之談判結果值得吾人關注。日本向來視稻米產業為其五大農產品「聖域」之一<sup>1</sup>，故日本欲於 TPP 談判中堅守其保護立場自然可以想像。然而，有日本學者卻認為應視 TPP 為改革稻米產業之良機，透過外力的刺激打擊保護主義，將稻米產業回歸市場機制<sup>2</sup>。

近年來我國政府持續在國內外場合上強調加入 TPP 之決心，但如同當年加入世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 一樣，國內對於加入 TPP 對農產品之衝擊有諸多疑慮<sup>3</sup>。雖然自加入 WTO 後，我國面臨開放稻米進口之壓力，但 15 年來我國稻米政策並未逐漸自由化，反而隔絕國產稻米於競爭之外，扼殺稻米產業提升競爭力之誘因。如今面對 TPP 如此高標準之巨型區域貿易協

<sup>1</sup> Nicole L. Freiner, *Japan's 'sacred' rice farmers brace for Pacific trade deal's death sentence*, THE CONVERSATION, July 31, 2015, <http://theconversation.com/japans-sacred-rice-farmers-brace-for-pacific-trade-deals-death-sentence-45280> (last visited Jan. 3, 2016).

<sup>2</sup> See Kazuhito Yamashita, *Evaluating the Trans-Pacific Partnership Pact*, RESEARCH INSTITUTE OF ECONOMY, TRADE AND INDUSTRY, Oct. 16, 2015, [http://www.rieti.go.jp/en/columns/s15\\_0011.html](http://www.rieti.go.jp/en/columns/s15_0011.html) (last visited Nov. 29, 2015).

<sup>3</sup> 孫窮理，「守不住米防線，不要談 TPP」，焦點事件，2015 年 10 月 18 日，網址：<http://www.eventsinfocus.org/news/259>；台灣農村陣線，「TPP 風暴來襲：一場以台灣農業為獻祭品的交易」，巡田水，2015 冬季號，網址：<https://goo.gl/HNoGX6> (最後瀏覽日：2016 年 1 月 3 日)。

定，我國稻米產業不應再故步自封，而應以日本的經驗為前車之鑑，透過此次機會破除保護主義，提升我國稻米產業之競爭力。

為借鏡日本之經驗，本文將於第壹部分闡述日本在 TPP 下關於稻米之談判結果，同時介紹日本學者對此結果之評析，點出其認為談判結果不足之處。第貳部分將焦點拉回至我國，分別介紹保護稻米產業之三大政策：關稅配額、保價收購、休耕轉作補貼，以利本文於文末提出建議與改革方向；第參部分則綜合日本之經驗與我國政策，提出我國於 TPP 下，關於稻米談判策略之建議，以及國內稻米產業因應 TPP 之方法；最後做一結論。

## 壹、日本稻米於 TPP 下之談判結果

日本原在 WTO 下承諾每年提供 758,000 公噸之稻米限量進口（以白米計），自 2000 年關稅化後變成每年 682,000 公噸的關稅配額<sup>4</sup>，配額內關稅為零，配額外關稅則為每公斤 341 日圓<sup>5</sup>。在每年 682,000 公噸的關稅配額下，582,000 公噸以「一般最低進入」（Ordinary Minimum Access, OMA）進口，另外 100,000 公噸透過「買賣同時決標」（Simultaneous Buying and Selling, SBS）進口。透過 OMA 進口之稻米幾乎流入政府糧倉，若有釋出也非直接供予國內消費者食用，例如：加工、飼料、援外等；而透過 SBS 進口之稻米可以直接流入市場，故較為稻米出口國關切<sup>6</sup>。

日本 SBS 運作機制為進口商與承銷商合作投標，由承銷商提出承銷價格與進口商提出進口價格，兩者價差最大者得標<sup>7</sup>。政府為避免低價進口米影響國內稻米價格水準，訂有最低加價之要求<sup>8</sup>。近年來因國內稻米需求量銳減，加上連年豐收，使得稻米價格大幅下跌<sup>9</sup>，承銷商之進口意願大幅降低，導致透過 SBS

<sup>4</sup> WTO, *Japan's Uruguay Round goods schedules*, available at [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/japan\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/japan_e.htm); Keiko Fujibayashi, *Japan: Grain and Feed Annual 2015*, USDA FOREIGN AGRICULTURAL SERVICE, No. JA 5009, at 13, Table 8, Mar. 13, 2015, available at [http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual\\_Tokyo\\_Japan\\_3-13-2015.pdf](http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_Tokyo_Japan_3-13-2015.pdf) (last visited Jan. 3, 2016).

<sup>5</sup> 經濟部國際貿易局，「日本在 TPP 談判之稻米市場開放情形」，全球商情，經濟部國際貿易局經貿資訊網，2015 年 8 月 14 日，網址：<http://www.trade.gov.tw/World/Detail.aspx?nodeID=45&pid=531972>（最後瀏覽日：2016 年 1 月 3 日）。

<sup>6</sup> USTR, *2015 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, at 213, Apr. 1, 2015, available at <https://ustr.gov/sites/default/files/2015%20NTE%20Combined.pdf> (last visited, Nov. 29, 2015).

<sup>7</sup> Sittikorn Chantadansuan, *Rice Trade Issues Between Japan and Thailand*, FLETCHER SCHOOL OF LAW AND DIPLOMACY, at 11-12, May, 2004, available at <https://dl.tufts.edu/catalog/tufts:UA015.012.DO.00037> (last visited Jan. 3, 2016).

<sup>8</sup> 最低加價要求係政府為避免價格低廉之進口稻米直接流入市場，衝擊價格較高之國產稻米，因此要求進口稻米必須加價。根據日本於烏拉圭回合談判下之承諾，每公斤最高加價不得超過 292 日圓；WTO, *supra* note 4.

<sup>9</sup> Keiko Fujibayashi, *supra* note 4, at 12.

進口之稻米銳減<sup>10</sup>。美、澳兩國亟欲改善此情況，於是在 TPP 中要求日本改善 SBS 進口制度，同時增加兩國之「國家特別配額」(Country Specific Quota, CSQ)。以下分別詳述談判結果與日本學者對該結果之評析。

### 一、美、澳之「國家特別配額」與新「買賣同時決標」

美國與澳洲在 TPP 下分別要求日本增加兩者之 CSQ，美國於 TPP 生效後第一年享有 50,000 公噸之 CSQ，在 13 年內增加至 70,000 公噸，之後維持該數額；而澳洲則是第一年享有 6,000 公噸之 CSQ，13 年內增至 8,400 公噸，之後維持相同數量<sup>11</sup>。兩國 CSQ 之進口方式皆必須適用 SBS 機制，且加價 (mark-up) 幅度不得超過日本在 WTO 下承諾之幅度<sup>12</sup>。

為了改善 SBS 的運作，美、日雙方針對 SBS 有所換文 (Letter Exchange)，且此換文受到 TPP 第 28 章「爭端解決」之拘束<sup>13</sup>。根據換文之規定，日本僅限於對稻米設置最高採購價格，且最高採購價必須反映國際價格，該價格包含美國港口離岸價 (Free On Board, FOB)、運輸成本、匯率等。同時，日方須公布所有與評估國際價格相關的資料與數據<sup>14</sup>。此外，若當年度種類一與種類二之米與米製品<sup>15</sup>前三次標案之平均「滿足率」(fill rate) 低於 90%，則必須在當年度剩下的標案中將未標售的數量納入，直到所有 CSQ 皆滿足<sup>16</sup>。為了提高配額滿足率，農林水產省 (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, MAFF) 必須在雙方同意下施行暫時調整措施，包含調整標案的頻率與數量、未來標案中碎米與完整米之比率、最高購買價格、得標後運送稻米之期限<sup>17</sup>。最後，若美國之 CSQ 在連續三年中之其中兩年未完全滿足，則 MAFF 應採取必要調整來滿足美方之 CSQ，包含：下一年度所有標案中，立即且暫時地減少最低價差要求 15%；或雙方同意之其他措施<sup>18</sup>。由此可見，美方亟欲避免在 TPP 談判前，雖設有 SBS 但實際上卻無進口的情況再次發生。

### 二、日本學者對談判結果之評析

<sup>10</sup> *Id.* at 13-15; Kazuhito Yamashita, *supra* note 2, ¶¶ 9-10.

<sup>11</sup> Trans-Pacific Partnership Agreement, Appendix A (Tariff Rate Quotas) to Schedule of Japan, Country-Specific Tariff Rate Quota (CSQ), at 39-41.

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> Trans-Pacific Partnership Agreement, US-JP Letter Exchange on Operation of SBS Mechanism [hereinafter Letter Exchange].

<sup>14</sup> Letter Exchange, art. III.

<sup>15</sup> 種類一米與米製品包含「國際商品統一分類代碼」(HS Code) 中之 110290.310, 110319.510, 110320.350, 110419.250, 110429.250, 190120.122, 190120.162, 190190.142, 190190.587, 190410.211, 190420.211, 190490.120, 210690.517。種類二米與米製品則包含 HS Code 中之 100610.010, 100620.010, 100630.010 and 100640.010。

<sup>16</sup> Letter Exchange, arts. X:1, X:2 (a).

<sup>17</sup> Letter Exchange, art. X:2 (b).

<sup>18</sup> Letter Exchange, art. X:4.

長久以來，日本對於農業貿易自由化採取較消極的態度，尤其是稻米的談判<sup>19</sup>。綜觀其因素，不外乎稻米產業在日本國內有重大的政治影響力<sup>20</sup>，故政府向來透過各種名目補貼農民以維持其收益，同時控制生產以避免稻米跌價<sup>21</sup>。然而，這些政策不僅造成嚴重的財政負擔，消費者也必須承擔較高的米價<sup>22</sup>。因此，有日本學者認為應透過外部的刺激來重振稻米產業，透過全面開放進口迫使改革<sup>23</sup>。如前所述，近年來日本國產稻米價格大幅下跌，使得進口商無意願透過 SBS 進口，甚至出現國內稻米價格較進口稻米價格低的情況，有出口利益。因此，有論者認為 TPP 新增之 CSQ 並不會帶來任何衝擊<sup>24</sup>。如此可將高度補貼的減反（休耕）政策廢除，增加生產以供應外銷<sup>25</sup>。同時，因降低生產的減反（休耕）政策廢除後，稻米生產量上升，價格下降，使消費者能夠享受低廉的稻米。

綜觀日本於 TPP 之談判結果，僅多增加美、澳兩國共 56,000 公噸之 SBS 進口量，談判結果似不符合主張改革開放者之期待。除了錯失改革稻米產業的良機，甚至認為稻米談判的保守拖累了汽車市場利益之爭取，使最後汽車談判結果僅為美國將在 15 年後開始調降現行為 2.5% 的汽車進口關稅，至 25 年後完全降為零<sup>26</sup>。

回顧我國之稻米政策，與日本同樣採取高度保護主義，透過複雜之進口制度避免價格低廉之進口米影響國內稻米，同時調配供給維持稻米價格，但也造成政府沉重的財政負擔與扭曲之產業。近年來政府不斷提出加入 TPP 之決心，然加入 TPP 勢必會面臨開放的壓力，若要爭取到如日本一般的保護水準，其他產業勢必會像日本汽車業一樣付出極大的代價作為交換，故現行之稻米保護主義勢必要調整。我國是否可借鏡日本之經驗，將加入 TPP 視為重振我國稻米產業之機會，同時不必為了維持保護政策而放棄其他產業之談判利益，值得吾人探討。故本文接下來將介紹我國稻米政策，以提出可能之解套方案。

## 貳、我國稻米政策

<sup>19</sup> Chandler H. Udo, *Japanese Rice Protectionism: A Challenge for the Development of Agricultural Trade Laws*, BOSTON COLLEGE INTERNATIONAL & COMPARATIVE LAW REVIEW, Vol. 31, No. 1, 169, 170 (2008).

<sup>20</sup> Leo Lewis, *Japan: End of the rice age*, FINANCIAL TIMES, Sept. 21, 2015, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f4db3b26-6045-11e5-a28b-50226830d644.html#axzz3wdXnjjLx> (last visited Jan. 9, 2016).

<sup>21</sup> Hisao Fukuda, John Dyck & Jim Stout, *Rice Sector Policies in Japan*, USDA ECONOMIC RESEARCH SERVICE, at 4-5, RCS-0303-01 (2003), available at <http://www.ers.usda.gov/publications/rcs-rice-outlook/rcs-030301.aspx> (last visited Jan. 9, 2016).

<sup>22</sup> *Id.* at 15.

<sup>23</sup> Kazuhito Yamashita, *supra* note 2, ¶¶ 13-17.

<sup>24</sup> Kazuhito Yamashita, *The Arrival of Japanese Rice in the US*, THE CANON INSTITUTE FOR GLOBAL STUDIES, at 5, available at [http://www.canon-igs.org/en/column/macroeconomics/20150728\\_3228.html](http://www.canon-igs.org/en/column/macroeconomics/20150728_3228.html) (last visited Jan. 3, 2016).

<sup>25</sup> *Id.* at 7-8.

<sup>26</sup> Kazuhito Yamashita, *supra* note 2, ¶13; *U.S. Auto Safeguard in TPP Identical to KORUS, But Different in Practice*, INSIDE US TRADE, Vol. 33, No. 44 (Nov. 13, 2015).

稻米為我國主食之一，然近年來因少子化加上國人飲食習慣改變，稻米的需求量逐漸下降<sup>27</sup>；加上於 2002 年加入 WTO 後，我國必須開放外國稻米進口，導致稻米產業受到衝擊。為此，我國政府實施若干制度保障稻農，大致分可為三者：關稅配額、保價收購、休耕補貼。看似獨立運作的制度，三者卻息息相關，例如：當關稅配額數量擴大或關稅調降時，進口量增加導致稻米價格下跌，政府就必須提高保價收購的數量與價格，維持國內稻米價格。然而，當提高保價收購的數量與價格造成過於沉重之財政負擔，政府則透過給予補貼鼓勵休耕，減少國內稻米產量<sup>28</sup>。

## 一、關稅配額

根據我國在 WTO 下之承諾，我國入會後，每年必須允許 144,720 公噸的稻米進口（以糙米計），原為農業協定 5A 的限量進口<sup>29</sup>，後因農業協定規定之執行期間屆滿，而於 2002 年 9 月 30 日通知 WTO，擬改為關稅配額，配額內關稅為零，配額外關稅白米每公斤 45 元，米食製品每公斤 49 元。每年 144,720 公噸的配額，其中 65% 由政府進口，又分成一般採購與「買賣同時決標」(Simultaneous Buying and Selling, SBS)，而另外 35% 則由民間進口<sup>30</sup>。以下分別介紹政府進口與民間進口。

### (一) 政府進口

政府進口米自 2007 年起改採國家配額，分配予美國、澳洲、泰國，以及埃及，配額數量為與四國協商之結果<sup>31</sup>。政府進口又分為一般採購與 SBS 制度，兩者的差別在於透過一般採購進口之稻米會先進入公糧倉，而透過 SBS 制度進口之稻米可以直接流入市場。每年年初時，政府會依照去年國內稻米收成結果，決定今年政府進口之 65% 中，有多少進口米可以透過 SBS 進口，流入市場平衡供

<sup>27</sup> 據農委會統計，民國 78 年每人平均稻米年消費量為 68.3 公斤，至民國 103 年大幅縮減至 45.7 公斤，網址：<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/indicator/Indicator.aspx>。

<sup>28</sup> 楊明憲，「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 期，頁 185，196，2011 年。

<sup>29</sup> WTO Working Party on the Accession of Chinese Taipei, *Report of the Working Party on the Accession of the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kingmen and Matsu*, ¶ 175, WT/ACC/TPKM/18 (Oct. 5, 2001).

<sup>30</sup> WTO Committee on Market Access, *Schedule CLIII – The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kingmen and Matsu*, G/MA/TAR/RS/88 (Oct. 16, 2002); WTO Committee on Market Access, *Schedule CLIII – The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kingmen and Matsu, Corrigendum*, G/MA/TAR/RS/88/Corr.1 (Oct. 24, 2002).

<sup>31</sup> 美、澳等國於我國 2002 年通知後之 3 個月內，向 WTO 提出異議，為確保我國稻米進口至少仍能維持關稅配額制度，我國於 2007 年 3 月同意政府進口米配額採行國家配額，並通知 WTO 周知全體會員我與四國協議之配額數量。參見：陳博惠，「政府進口米國家配額管理作業要點簡介」，農政與農情，184 期（2007 年）；WTO Committee on Market Access, *Schedule CLIII – The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kingmen and Matsu, Corrigendum*, G/MA/TAR/RS/88/Corr.2 (Mar. 16, 2007).

需。根據往年的經驗，大約有 30% 至 50% 會透過 SBS 的方式進口<sup>32</sup>。此外，每個國家的固定配額中，分配予 SBS 進口的比例也不同<sup>33</sup>。

一般採購為政府向進口商購買稻米，而為了避免價格較低之進口米影響國內稻米之價格水準，透過一般採購進口之稻米皆流入公倉。政府進口米不得做為飼料或援外<sup>34</sup>，因此大多數的公倉米提供予獄政單位使用，或者加工成其他米製品<sup>35</sup>。除非當年度市場需求缺口大，或政府為調節市場價格，才會釋出公倉之進口米。此外，透過一般採購的米通常必須放入公倉儲存多時，因此多以糙米的形式進口<sup>36</sup>。

我國之 SBS 制度與日本類似，由進口商與承銷商共同投標，進口商提出進口價格，承銷商提出承銷價格，兩者差價最大者得標。實務上，我國也設有最低加價之要求，即是為了讓進口米在加價後不至於與國產稻米差價太多<sup>37</sup>。因同時有承銷商參與投標，故透過 SBS 進口的米可以直接流入市場，大部分係供作團膳或其他用途<sup>38</sup>。如前所述，能夠透過政府進口的國家只有 4 個，故通常在 SBS 下也只有來自此 4 個國家的米<sup>39</sup>。

## (二) 民間進口

民間進口是透過標售權利金的方式取得進口配額，每年分三次標售，而政府也有最低權利金的要求<sup>40</sup>，目的也是希望進口米的價格不要影響到國產稻米價格。民間進口之部分並未設有國家特別配額，故能透過此機制進口的米就不限於前述 4 個國家，導致標案的競爭程度較 SBS 激烈，投標者必須以較高之成本才能取得進口配額。因此，為了彌補標售關稅配額之成本，透過民間進口之進口米

<sup>32</sup> 採訪行政院農業委員會農糧署所獲之資料。

<sup>33</sup> 採訪行政院農業委員會農糧署所獲之資料。

<sup>34</sup> WTO, *Certification of Modifications and Rectifications to Schedule CLIII – The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu*, at 7, WT/Let/578 (July 4, 2007).

<sup>35</sup> 採訪行政院農業委員會農糧署所獲之資料。

<sup>36</sup> 行政院農業委員會，農業統計資料查詢，網址：

<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/maintenance/Announce.aspx> (最後瀏覽日：2016 年 1 月 4 日)。

<sup>37</sup> 根據我國入會資料，進口米之加價要求最高不得超過每公斤 23.26 元。然於 2002 年將限量進口改為關稅配額的通知文件中，將最高每公斤 23.26 元之加價上限劃除，故目前已無加價之依據。參見 WTO, *Chinese Taipei's goods schedules*, available at

[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/chinese\\_taipei\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/chinese_taipei_e.htm); WTO, G/MA/TAR/RS/88/Corr.1, *supra* note 30, at 4 (last visited Jan. 3, 2016).

<sup>38</sup> 採訪行政院農業委員會農糧署所獲之資料。

<sup>39</sup> 根據「政府進口米國家配額管理作業要點」第四條，若國家配額採購案連續三次無法決標，未完成之決標數量改採全球配額重新招標。實務上的確發生過國家配額改為全球配額之情事，故透過 SBS 進口之稻米可能來自 4 個國家以外之其他國家。參考採訪農委會所獲之資料；Keiko Fujibayashi, *supra* note 4, at 14.

<sup>40</sup> 然而進口米之最低權利金上限同樣也於 2002 年通知文件中劃除。WTO, G/MA/TAR/RS/88/Corr.1, *supra* note 30, at 4.

通常是價格較低廉的東南亞稻米<sup>41</sup>。

## 二、保價收購

政府為掌握糧源、穩定糧價、確保農民收益，自 1974 年實施稻米保價收購制度。此制度分三種類型，分別為增加農民收益之計畫收購；穩定市價與供需之輔導收購；以及自 2003 年才開始實施，為保障農民基本收益，避免售價低於成本之餘糧收購，每種類型訂有不同的收購數量與金額<sup>42</sup>。據統計，2010 年政府支出將近 41.6 億元來維持此制度，金額不可謂不高<sup>43</sup>。同時，私人糧商的收購價通常會參考政府收購價，因此政府收購價會直接影響整個稻米市場之價格水準<sup>44</sup>。如同前段所述，價格低廉之進口米並非全數進入消費市場，且若進入消費市場也必須加價，使其銷售價格對整體稻米價格水準的影響降到最低。因此，在保價收購機制與進口稻米加價要求同時運作下，政府將稻米之價格水準維持於高價，迫使消費者必須以高於一般情況之價格購買主食，嚴重影響消費者權益。

WTO 農業協定 (Agreement on Agriculture) 中規定會員有削減境內支持 (Domestic Support) 之義務<sup>45</sup>。對於必須削減之境內支持，俗稱琥珀匣 (Amber Box) 補貼，即農業協定第 6 條中，除綠匣 (Green Box) 補貼與藍匣 (Blue Box) 補貼之外的所有境內支持。綠匣補貼則代表符合農業協定附件二之補貼，而藍匣補貼即琥珀匣補貼中，符合特定條件之補貼<sup>46</sup>。我國之保價收購制度因不符合藍匣補貼或綠匣補貼之定義，故落入琥珀匣補貼，負有削減義務。根據 WTO 規定，已開發國家「總和支持程度」(Aggregate Measurement of Support, AMS) 之削減量必須達到基期年之 20%<sup>47</sup>，而我國之 AMS 上限為 141 億 6,515 萬<sup>48</sup>，已於入會前削減完畢<sup>49</sup>。

雖然我國自 2002 年以降 AMS 從 70 多億下降至 38 億，但農委會於 2011 年 4 月宣布各提高 3 種收購類型之收購價每公斤 3 元，造成當年度之後稻米收購量

<sup>41</sup> 採訪行政院農業委員會農糧署所獲之資料。

<sup>42</sup> 陳武雄，「100 年第 1 期作起調整公糧稻穀收購價格每公斤 3 元」，農政與農情，228 期 (2011 年)；據農委會統計，2014 年計畫收購收購價每公斤 26 元，收購量為 258,362,644 公斤；輔導收購收購價每公斤 23 元，收購量為 108,761,500 公斤；餘糧收購收購價每公斤 21.6 元，收購量為 58,092,935 公斤。2014 年稻米總產量為 1,732,209,686 公斤，收購數量約佔總產量之 25%。2007-2014 收購數量與金額詳見附表一。

<sup>43</sup> 楊明憲，前揭註 28，頁 194。

<sup>44</sup> 採訪行政院農業委員會農糧署所獲之資料。

<sup>45</sup> Agreement on Agriculture, art. 6.1.

<sup>46</sup> 羅昌發，國際貿易法，頁 277-278 (2010)。

<sup>47</sup> WTO, *Agriculture: fairer markets for farmers*, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm3\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm) (last visited Jan. 4, 2016).

<sup>48</sup> WTO Working Party on the Accession of Chinese Taipei, *Information Table Concerning Domestic Support and Export Subsidies*, at 2, WT/ACC/SPEC/TPKM/4/Rev.3 (July 22, 1999).

<sup>49</sup> WTO Working Party on the Accession of Chinese Taipei, *Report of the Working Party on the Accession of the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu*, ¶ 173, WT/ACC/TPKM/18 (Oct. 5, 2001).

暴增<sup>50</sup>。除了收購價格上升之誘因外，政府於同年度第二期稻作開辦濕稻穀收購，並補助稻農繳交公糧稻穀所需之烘乾、包裝及堆疊等費用每公斤 2 元，導致農民繳交意願更為提高<sup>51</sup>。2011 年提升收購價後也導致往後幾年稻米產量上升<sup>52</sup>，但需求量並未上升，政府必須收購更多稻米以維持稻米價格。2011 年提高收購價格後，稻米 AMS 估計上升 3 倍，勢必會推高總 AMS，悖離 WTO 削減 AMS 之原則。關於我國保價收購與 AMS 可參考附表一「我國 WTO 2007-2010 年境內支持通知與 2011-2014 稻米 AMS 之試算」。

### 三、休耕補貼

若保價收購已嚴重影響政府財政，那麼休耕補貼則是壓垮政府財政的最後一根稻草。早在 1984 年我國加入 WTO 之前，政府為抑制稻米生產而實施休耕補貼，2002 年加入 WTO 後因開放稻米進口，休耕面積更是大幅上升。據農委會統計，2014 年休耕地高達 27 萬 4 千多公頃，甚至有 5 萬多公頃之農地為「長期休閒地」，係旨長期荒蕪，未種植作物之土地<sup>53</sup>。休耕地每期稻作每公頃可獲得 4.5 萬元補貼，一年若兩期稻作皆休耕則每公頃可獲得 9 萬元補貼<sup>54</sup>，政府每年必須花費將近 98 億元維持此政策<sup>55</sup>。

自 2009 年起農委會推廣活化休耕地，於 2013 年擴大實施，提出「調整耕作制度活化農地計畫」，以兩個期作連續休耕之農地為優先活化對象，其中一個期作仍可辦理休耕種植綠肥，補貼每公頃 4.5 萬元，另一個期作鼓勵種植進口替代作物、具外銷潛力作物，或地區特產作物，依作物種類每公頃每期作補貼 2.4 至 5.5 萬元不等，且以有機之方式種植可獲得額外之補助<sup>56</sup>。據農委會統計，雖然 2014 年「長期休閒地」面積較 2011 年約少兩千公頃，但總休耕面積還是持續上升，顯示政策力道尚待加強<sup>57</sup>。

### 參、評析與建議

<sup>50</sup> 收購量由 2010 年之 191,049,000 公斤暴增至 384,156,239 公斤，上升兩倍多，詳見附表一。

<sup>51</sup> 李櫻梅、張文怡，「實施公糧濕穀收購措施之成果」，農政與農情，236 期 (2012 年)。

<sup>52</sup> 產量之增加詳見附表一。

<sup>53</sup> 行政院農業委員會，前揭註 36。

<sup>54</sup> 行政院農業委員會農糧署，「農委會活化休耕農地，訂定完備配套措施維護農民權益」，行政院農業委員會全球資訊網，2012 年 10 月 12 日，網址：  
[http://www.coa.gov.tw/show\\_news.php?cat=show\\_news&serial=coa\\_diamond\\_20121012180550&print=1](http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20121012180550&print=1) (最後瀏覽日：2016 年 1 月 3 日)；汪文豪，「休耕大戶 5 年坐領千萬補貼 陳保基：這不是土地正義，一定要改！」，上下游 News & Market，2012 年 11 月 15 日，網址：  
<http://www.newsmarket.com.tw/blog/20076/> (最後瀏覽日：2016 年 1 月 3 日)。

<sup>55</sup> 2007 年至 2010 年休耕補貼支出詳見附表一。

<sup>56</sup> 行政院農業委員會農糧署，「104 年『調整耕作制度活化農地計畫』內容重點」，2014 年 12 月，網址：<http://www.afa.gov.tw/Public/ActFallowLand/2015130923597055.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 12 月 1 日)。

<sup>57</sup> 行政院農業委員會，前揭註 36。

我國於 2001 年加入 WTO 時為稻米產業爭取到農業協定附件五之「特殊待遇」，以限量進口之方式進口稻米，自 2003 年改採關稅配額之方式進口。然而，自入會起 15 年後的今天，我國稻米政策依然未有重大改革，稻米產業並未善加利用該些保護措施提升競爭力。今我國欲加入 TPP，保護稻米產業之聲浪有如 15 年前一樣再次響起，但我們還有多少個 15 年？有鑑於此，加入 TPP 不應再抱持著偏安的心態，犧牲其他產業之利益保護稻米產業，應逐步擴增關稅配額，使國內稻米產業與國際接軌，提升競爭力。再者，廢除價格支持之保價收購制度，改採其他符合 WTO 規範且同時能保障稻農收益之政策。最後，廢除休耕制度以活化土地，鼓勵轉作。種種之保護政策應逐漸退場，鼓勵稻米產業找尋利基市場，以稻農自給自足為最終目標。

### 一、逐年擴增關稅配額

根據經濟部國際貿易局之統計，我國之前五大稻米進口國為美國、越南、泰國、澳洲、緬甸<sup>58</sup>，其中美國、澳洲、越南為 TPP 成員國。由日本於 TPP 下之談判過程與結果觀之，稻米談判主要還是由美、澳兩國主導，可推論美、澳兩國在我國加入 TPP 時，在稻米之談判中將扮演主要角色。可以確定的是，上開兩國之談判目標必為增加其稻米出口至我國之數量，以及擴大在我國市場上之佔有率。若欲達成此目的，美、澳兩國似不會要求我國廢除關稅配額，因美、澳兩國之稻米的競爭力並不如東南亞國家，例如：泰國、越南、緬甸等，若直接廢除我國之關稅配額，反倒在完全的市場機制下，我國進口商會選擇進口東南亞稻米而非美、澳兩國之稻米。職是之故，上開兩國可能會要求我國將政府進口之 65% 完全透過 SBS 進口，或如同日本之談判結果一樣，於現有之關稅配額外新增國家特別配額<sup>59</sup>。

此外，不論我國是否擁有與日本相同之談判籌碼，若欲在加入 TPP 時爭取與日本相同之保護程度，勢必得以其他產業之開放作為交換，以致有可能犧牲該等產業之利益，付出極大的代價。因此，我國可以透過逐年擴增關稅配額，一方面鼓勵國內稻米產業轉型，提升我國稻米競爭力；另一方面也為我國具有優勢之產品爭取更佳之談判結果。同時，將國內稻米價格與國際價格接軌可降低國內稻米價格水準，提供消費者更具彈性的選擇。

### 二、廢除保價收購制度

<sup>58</sup> 經濟部國際貿易局，中華民國進出口貿易統計，網址：<http://cus93.trade.gov.tw/fsci/>（最後瀏覽日：2016 年 1 月 4 日）。

<sup>59</sup> 參考過往新聞資料，美國最先向日本提出之要求為增加 175,000 公噸之稻米國家特別配額，以及 40,000 公噸之米製品國家特別配額，似未提出直接廢除現行關稅配額之要求。See Eric Johnston, *U.S., Japan enter 'final' trade talks ahead of possible TPP agreement*, News, THE JAPAN TIMES, July 9, 2015, <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/07/09/business/economy-business/u-s-japan-enter-final-trade-talks-ahead-possible-tp-agreement/#.VmbkHrh97IU> (last visited Dec. 8, 2015).

我國看似距離農業協定規定之 AMS 上限還有一定的操作空間，但當越來越多進口米流入市場，保價收購將難以維持稻米價格，同時也更加重政府之財政負擔。2008 年由 WTO 農業委員會 (Committee on Agriculture) 提出之削減草案對 AMS 之削減幅度有進一步之要求，且欲針對個別農產品設定「個別產品 AMS 上限」<sup>60</sup>。根據相關學者之試算，依據 2008 年之草案，我國稻米 AMS 上限為 42 億 8,318 萬元<sup>61</sup>。然而，根據附表一之試算，我國因於 2011 年提高收購價每公斤 3 元，稻米 AMS 在當年度暴增至 60 億 8,927 元，且之後皆維持類似水準，遠超出試算之稻米 AMS 上限。目前我國收購之稻米數量為總產量的 2 成 5 以上<sup>62</sup>，而如本文上段所述，加入 TPP 後勢必會有更多的稻米直接流入市場，觸及終端消費者，屆時政府必須要再擴大收購數量或提高收購價格，才能勉強維持稻米價格水準。不管是從 WTO 要求削減境內支持的角度觀之，還是從政府財政負擔的角度觀之，繼續維持保價收購只會使情況惡化，故無繼續施行之必要。再者，種植高品質稻米之稻農也不需倚賴政府之保價收購，因其自行銷售所獲得的利潤高於政府之收購價格，故保價收購扼殺提升品質與競爭力之誘因。

反觀日本與韓國，分別已於 1998 年和 2005 年廢除保價收購制度，改為以所得直接給付的方式維持稻農收益<sup>63</sup>。日本通知 WTO 農業委員會之文件中顯示，1998 年已完全無稻米 AMS，而係依照農業協定第 6 條第 5 項(a)款(ii)，以直接給付的方式，並配合生產調整搭配產量限制保障農民收益<sup>64</sup>。韓國也是在 2005 年將保價收購制度修改為直接給付，但因沒有配合限制生產，其變動給付仍屬於琥珀匣補貼<sup>65</sup>，但其 AMS 由 2004 年約 1 兆 4,580 億韓元，至 2005 年大幅縮減為約 320 億韓元<sup>66</sup>。然而，搭配限制生產之直接給付雖不需計入 AMS，但當市價與目標價格差距逐漸擴大時，直接給付是否能減輕政府財政負擔則不無疑問<sup>67</sup>。再者，藍匣補貼在現行 WTO 農業談判中也已計畫削減<sup>68</sup>，故直接給付是否為保價收購之替代方案，值得深思。綜上所述，可推論種種之保護與妨礙競爭的補貼政策應屬過渡機制，主要目的僅是在產業轉型前與找到利基市場前，降低改革所伴隨而來之衝擊，但並非長久之計。長遠還是應以提升稻米競爭力與稻農自給自足為目的。

### 三、休耕補貼

<sup>60</sup> WTO Committee on Agriculture, *Revised Draft Modalities for Agriculture* [hereinafter Revised Draft], at 7-8, TN/AG/W/4/Rev.4 (Dec. 6, 2008).

<sup>61</sup> 楊明憲，前揭註 28，頁 202。

<sup>62</sup> 收購比率在 2010 年前皆維持在 15% 左右，但在 2011 年後暴增至 25% 以上，詳見附表一。

<sup>63</sup> 楊明憲，前揭註 28，頁 213。

<sup>64</sup> WTO, Committee on Agriculture, *Notification*, at 5, G/AG/N/JPN/61 (Feb. 28, 2001).

<sup>65</sup> 楊明憲，前揭註 28，頁 213。

<sup>66</sup> WTO, Committee on Agriculture, *Notification*, at 35, G/AG/N/KOR/37 (Feb. 28, 2007); WTO, Committee on Agriculture, *Notification*, at 2, G/AG/N/KOR/43 (Sept. 16, 2011).

<sup>67</sup> 楊明憲，前揭註 28，頁 211-212；吳榮杰，我國稻穀保價收購制度之檢討與調整建議，農政與農情，175 期 (2007 年)。

<sup>68</sup> Revised Draft, *supra* note 60, at 10-12.

休耕補貼雖被歸類為「綠匣補貼」<sup>69</sup>，不負削減義務，然此政策已嚴重扭曲我國稻米產業。除了降低土地使用率之外，該政策使真正有意願耕作卻沒有土地者租不到土地，因除非租金收益高於補貼，否則地主不願釋出土地。同樣原因也扼殺欲擴大耕作規模之農民，間接導致生產成本高居不下，無法提升產品競爭力。更甚者，因休耕補助款比貸款購地之利息還高，農地被當成投資標的，促使農地價格飆漲<sup>70</sup>。再者，隨著務農人數減少<sup>71</sup>，農地持有者往往非耕作之人，使休耕補貼並未真正嘉惠稻農。

面對更開放的市場，除了提升我國稻米的競爭力，也必須調整農業之生產結構，讓無法與進口米競爭之稻農則可選擇轉作，種植有機作物、地方特產尋找不同的利基市場，或種植進口替代作物提升我國糧食自給率。農委會雖於 2013 年推出之政策中規定，若要領取補貼，農民一年當中至少一期作必須轉作<sup>72</sup>；然在稻米保價收購持續維持之情況下，加上稻米之代耕與產銷體系較為完善，復耕之農民不一定選擇轉作雜糧，導致政策目的無法有效達成<sup>73</sup>。因此，為了讓真正有心種稻之稻農能夠取得更多土地，提升競爭力，應廢除休耕補貼；同時，將休耕補貼之資金用來鼓勵轉作其他作物，建構完善的雜糧作物產銷體系，增加農民銷售收入；甚至擴大外銷之金額，降低農產品貿易逆差。如此可使休耕地面積下降，達到維持地力與維護生態環境之效果。

#### 肆、結論

我國稻米政策多師法日本，且兩者皆面臨人口老化、少子化，與飲食習慣改變的現象，故日本於 TPP 下稻米之談判結果為我國所矚目。日本稻米談判結果雖然成功免於國內稻米產業受到更大的衝擊，但卻犧牲了其他產業的利益。更有論者認為，日本自始自終就不應維持市場進入的限制，應利用外力的刺激改革行將就木之稻米產業，但此次談判卻錯失良機。

我國也同樣面臨稻米供過於求的問題，光國內生產之稻米即大於國人總需求，更遑論每年還需進口一定之稻米，顯示我國稻米市場已過於飽和，此為稻米價格逐年下跌之主因。政府為了保障農民受益，透過種種機制維持稻米價格，隔絕國產稻米於進口稻米競爭之外，但也迫使政府負擔沉重之財政支出。然而，原

<sup>69</sup> 休耕補貼屬於農業協定附件二第 11 項規定之環保計畫下之給付 (payments under environmental programmes)；See WTO, *supra* note 48, at 5.

<sup>70</sup> 汪文豪，前揭註 54。

<sup>71</sup> 行政院農業委員會，前揭註 36。

<sup>72</sup> 行政院農業委員會農糧署，前揭註 56。

<sup>73</sup> 行政院農業委員會，「一期稻作迄今初估增重 5%~6%，政府保價收購，並引導農友選種獎勵作物」，農業知識入口網，2013 年 3 月 18 日，網址：

<http://kmweb.coa.gov.tw/subject/ct.asp?xItem=794555&ctNode=1580&mp=1&kpi=0&hashid=>；蔡佳珊，雜糧捲土重來，上下游 News & Market，2013 年 5 月 14 日，網址：

<http://www.newsmarket.com.tw/blog/29186/>（最後瀏覽日：2015 年 12 月 19 日）。

本應為過渡性質之措施卻因為各種原因而不思廢除，導致我國稻米產業缺乏提升競爭力之誘因，而制度的缺失亦導致原本立意良善的政策並未真正幫助農民。

我國應以日本為前車之鑑，視加入 TPP 為改革稻米產業之良機。本文建議應逐步消除市場進入之限制，同時廢除國內保護政策，讓稻米產業回歸市場機制。一方面地盡其利，增加我國稻米之競爭力；另一方面在其他產業爭取更加之談判結果，達成最大綜效。



附表一：我國 WTO 2007-2010 年境內支持通知與 2011-2014 年試算

百萬/公斤	正式通報				試算 <sup>74</sup>			
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
拘束 AMS	\$14,165.15	\$14,165.15	\$14,165.15	\$14,165.15	\$14,165.15	\$14,165.15	\$14,165.15	\$14,165.15
實際 AMS	\$3,650.23	\$4,014.63	\$3,854.11	\$3,881.03				
藍匣補貼	0	0	0	0				
綠匣補貼	\$32,197.95	\$32,160.03	\$44,064.90	\$41,428.22				
土地保護補貼 (Land Conservation Subsidy)	\$9,913.30	\$9,879.60	\$9,548.13	\$9,369.50				
稻米 AMS(a) <sup>75</sup>	\$2,484.73	\$2,768.23	\$2,550.14	\$2,637.90	\$6,089.27	\$6,921.08	\$7,590.44	\$6,680.81
稻米產值(b)	\$26,019.34	\$31,362.75	\$33,775.02	\$30,355.77	\$38,145.87	\$39,746.47	\$36,983.55	\$41,479.19
a/b (%)	9.55%	8.83%	7.55%	8.69%	16%	17%	21%	16%
稻米收購量(c)	216,181,000	205,195,000	182,596,000	191,049,000	384,156,239	442,030,766	486,755,410	425,217,079
稻米產量(d)	1,363,458,000	1,457,175,000	1,578,169,000	1,451,011,000	1,666,273,471	1,700,228,683	1,589,564,227	1,732,209,686
收購比率(c/d) (%)	16%	14%	12%	13%	23%	26%	31%	25%

資料來源：WTO Committee on Agriculture; 農委會。

<sup>74</sup> 因我國通知 WTO 農業委員會之資料僅至 2010 年，故 2011 年後之數據為參考農委會相關統計自行試算。

<sup>75</sup> 稻米 AMS 計算方式參考：楊明憲，前揭註 28，頁 198-199。