

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

楊明憲*

網 要	
壹、前 言	伍、減讓模式草案之估算
貳、農業談判的架構與減讓模式	陸、杜哈之後的稻米政策改革
一、農業協定	一、價格支持與所得支持之討論
二、減讓模式草案	二、直接給付方式研擬
三、適用國家	柒、結語
參、我國國家稻米政策	參 考 文 獻
肆、境內支持通報分析	

壹、前 言

稻米，是我國民眾的主食，也是農業部門中的核心作物。政府對於我國稻米產業向來採取保護態度，不僅對內以保價收購方式來維持自給自足及農民所得，對外也以限制進口方式來避免對國內生產的衝擊。但因 1995 年世

* 逢甲大學大學國貿系教授及美國賓州州立大學訪問學者。

界貿易組織(World Trade Organization, WTO)成立以來，使得我國稻米市場不得不對外開放，每年至少須進口一定的數量，以達成 WTO 所要求漸進且實質的市場進入；同時，我國長期對於稻米實施的保價收購政策，由於 WTO 要求削減境內支持，國內生產稻米的誘因也因而受限，故稻米政策的目標也不得不由自給自足調整為供需平衡，由此造成在國內生產、進口及庫存等供給面結構的改變。

目前進行的 WTO 杜哈發展議程(Doha Development Agenda, DDA)，其中有關農業談判從 2000 年開始迄今已逾 10 年，由於各國的農業條件及經濟發展程度不同，同時對於農業與糧食安全、鄉村發展及環境保護之關係也有諸多考量，導致最後協議一再延宕，農業問題已成為杜哈發展議程能否落幕的關鍵（註一）。

為加緊談判進程並使各國縮短歧見，WTO 農業談判主席 Crawford Falconer 於是在 2008 年底提出減讓模式草案，分別在市場進入、境內支持及出口競爭等三方面有明確的折衷方案，也是截至目前最可能達成協議的版本。由於境內支持與市場進入的程度均代表一國在產業政策的基本態度，日本及韓國已分別於 1998 年及 2005 年廢止稻穀保價收購（註二），中國也於 2004 年起走向最低價格收購制度，我國則一直在研擬稻米政策以直接給付取代保價收購的可能性，顯示各國在境內支持有較大的變化；相對的，在市場進入方面則無太大改變。因此，本文即以 2008 年底的減讓模式草案為基礎，探究有關境內支持規範對於我國稻米政策之影響，研究目的旨在分析削減境內支持如何限縮現行稻米政策，從而探究稻米政策改革的可行作法。Blandford, Gaasland, Garcia and Vårdal (2010)即曾就 WTO 規範對於許多國家的農業政策改革有所探討。

本文分為七節：除第一節前言之外，第二節為介紹從烏拉圭回合談判之

註一：楊明憲，2008

註二：楊明憲、陳郁蕙、陳吉仲，2009；楊明憲、陳郁蕙，2010

農業協定至目前的杜哈發展議程農業談判之主要架構、規範及減讓模式草案；第三節為分析我國稻米政策在烏拉圭回合談判結束之後的變化；第四節為依我國通報(notification)，分析其稻米政策在有關境內支持之實施情形；第五節為檢視 2008 年底的減讓模式草案，並試算比較與現行差異；第六節為探究稻米政策改革的可行方向；最後，在第七節提出本文的結語。

貳、農業談判的架構與減讓模式

一、農業協定

GATT/WTO 的宗旨在於實現貿易自由化的理想，農業談判的長期目標為「在一個共同決定的期間內，對農業支持和保護採取具體及漸進的削減方式，以改善並防止世界農產品市場所受到的限制及扭曲」，但農業議題自從在 1987 年烏拉圭回合納入談判以來即爭議不斷。最後在 1993 年所達成農業協定，主要可分為市場進入、境內支持，以及出口競爭等三方面，此亦為本回合談判的杜哈發展議程建立農業談判的三大主軸與基礎。

市場進入係為打破限制進口的籬籬，故透過關稅調降、消除非關稅貿易障礙，並以關稅等量方式做為後續調降基礎，其中限量進口和關稅配額係考量產品性質的特殊開放方式，而特別防衛機制則是對於特殊狀況的因應做法。

削減境內支持係為改善市場機制，避免各國因對國內產品實施市場價格支持及要素補貼而扭曲貿易型態，境內支持主要可表現在政府對於相關措施的三大支出方面：綠色措施、藍色措施、褐色措施，綠色措施為基於環境保護、資源改善等考量的政策，可視為最低限度的市場扭曲，故毋須納入削減的範疇；藍色措施為配合限量生產的直接給付措施，對於市場扭曲已在可控

制的範圍，故也毋須納入削減；因此，主要焦點在於褐色措施，其因價格支持或要素補貼，導致國內產量增加及進口量減少等不當問題應予以矯正，故定義「農業境內總支持」(AMS)為加總有關個別產品與非個別產品的補貼支出，並以固定基期的 AMS 作為約束水準及削減基礎，惟考量市場機制被扭曲的程度，若補貼支出低於產值一定百分比的微量水準時，則可豁免納入 AMS，故實際的 AMS 一定低於持續削減後的約束水準。若實際的 AMS 將高於約束水準，則政府將面臨改變原有補貼方式的壓力，此為在削減過程中早晚必然面臨的發展。

二、減讓模式草案

2000 年起的新一回合農業談判，也以原有農業協定的三大架構為主軸，並納入在 2001 年起的 WTO 杜哈發展議程中。經過各國不斷地爭議協調，2008 年底的減讓模式草案勉強有較可能的結果。

減讓模式草案與之前的農業協定相較，基本上仍朝持續減少保護及補貼的方向進行，同時也增加更多的限制或彈性，包括在市場進入方面，增列指定敏感性產品可選擇關稅調降或關稅配額擴大、開發中國家並可指定特殊產品豁免關稅調降、推動熱帶產品自由化，以及決定關稅上限等；在境內支持方面，加總最終約束總 AMS、基期一定比例的農業產值，以及基期通報的藍色措施金額(或以較高的基期 5% 的農業產值替代)等三項，設算為「扭曲貿易境內總支持」(OTDS)，以作為分段削減整體境內支持的規範，而原有的 AMS 同時須依分段削減公式執行，並訂有個別產品的 AMS 上限；不過，減讓模式草案對於已開發國家、開發中國家，以及新入會員，均有在削減程度、執行期限及適用基期等有不同的要求和特殊優惠待遇，而對於藍色措施也有整體及個別產品上限金額的要求。此外，在出口競爭方面，則明確要求完全取消出口補貼的期限，另針對出口信貸、出口國營貿易企業及糧食援助等，

則予以定義與規範。

有關減讓模式草案之簡要內容，整理如表 1 所示：

表 1 2008 年第四版減讓模式草案

	已開發國家	開發中國家或新入會員
境內支持		
OTDS	<p>以下三項合計：</p> <p>(a) 最終約束總 AMS；</p> <p>(b) 1995-2000 年平均農業總產值之 10% (包括個別產品及非個別產品 AMS 分別為平均農業總產值之 5%)；</p> <p>(c) 1995-2000 年通報農業委員會之平均藍色措施金額，或該基期平均農業總產值之 5%，兩者取其高者。</p>	<p>以下三項合計：</p> <p>(1) 最終約束總 AMS；</p> <p>(2) 1995-2000 年或 1995-2004 年平均農業總產值之 20%；</p> <p>(3) 1995-2000 年通報農業委員會之平均藍色措施金額，或該基期平均農業總產值之 5%，兩者取其高者。其中基期可自行選擇 1995-2000 年或 1995-2004 年。</p>
OTDS 分段削減公式	<p>(a) 基期 OTDS 或其貨幣等值大於 600 億美元者，降幅應為 80%；</p> <p>(b) 基期 OTDS 或其貨幣等值大於 100 億美元，且小於或等於 600 億美元者，降幅應為 70%；</p> <p>(c) 基期 OTDS 或其貨幣等值小於或等於 100 億美元者，降幅應為 55%。</p> <p>上述執行期限為 5 年內分 6 次調降。</p>	<p>有最終約束總 AMS 承諾之開發中國家會員及新入會員，其基期 OTDS 降幅為 55% 之 2/3；執行期限為 8 年內分 9 次調降。</p> <p>沒有最終約束總 AMS 承諾之開發中國家會員，其基期 OTDS 不須削減。</p>
最終約束總 AMS 分段削減公式	<p>(a) 最終約束總 AMS 或其貨幣等值大於 400 億美元者，降幅應為 70%。</p> <p>(b) 最終約束總 AMS 或其貨幣等值大於 150 億美元，且小於或等於 400 億美元者，降幅應為 60%。</p> <p>(c) 最終約束總 AMS 或其貨幣等值小於或等於 150 億美元者，降幅應為 45%。</p> <p>上述執行期限為 5 年內分 6 次調降。</p>	<p>有最終約束總 AMS 承諾之開發中國家會員及新入會員，其基期最終約束總 AMS 降幅為 45% 之 2/3；執行期限為 8 年內分 9 次調降。</p> <p>沒有最終約束總 AMS 承諾之開發中國家會員，其基期 OTDS 不須削減。</p>
個別產品	<p>通報 WTO 農業委員會在烏拉圭回合執行期間(1995-2000 年)個別產品平</p>	<p>由以下擇一承諾：</p> <p>(a) 相關會員可選擇 1995-2000 年或</p>

AMS 上限	均 AMS。	1995-2004 年通報農業委員會之平均個別產品 AMS；或 (b) 在上述基期年間，烏拉圭回合農業協定所列個別產品微量比例水準之 2 倍；或 (c) 杜哈回合執行期間各年度約束總 AMS 之 20%。
微量 比例	在執行期第 1 天即應調降至少 50%。此外，在執行期的任 1 年，會員或須額外調降微量比例，以確保當年度不至於超過年度或最終約束之 OTDS 金額水準。	在執行期起算 3 年後生效，針對有最終約束總 AMS 承諾之開發中國家會員，在執行期第 1 天即應調降至少 50% 之 2/3。此外，在執行期的任 1 年，會員或須額外調降微量比例，以確保當年度不至於超過年度或最終約束之 OTDS 金額水準。 對於沒有最終約束總 AMS 承諾之開發中國家會員，可繼續採行烏拉圭回合農業協定中原有比例。 其他有最終約束總 AMS 承諾及現行微量比例為 5% 之新入會員，降幅至少應為 50% 之 1/3，調降時程則可多 5 年。
市場進入		
關稅 分段 調降 公式	(a) 最終約束稅率或其從價稅等值高於 0 而小於或等於 20% 者，降幅應為 50%； (b) 最終約束稅率或其從價稅等值高於 20% 而小於或等於 50% 者，降幅應為 57%； (c) 最終約束稅率或其從價稅等值高於 50% 而小於或等於 75% 者，降幅應為 64%； (d) 最終約束稅率或其從價稅等值高於 75% 以上者，降幅為 70%。 上述執行期限為在 5 年內分 6 次平均降稅，且最終約束稅率之平均降幅至少應為 54%。	(a) 最終約束稅率或其從價稅等值高於 0 而小於或等於 30% 者，降幅應為 50% 之 2/3； (b) 最終約束稅率或其從價稅等值高於 30% 而小於或等於 80% 者，降幅應為 57% 之 2/3； (c) 最終約束稅率或其從價稅等值高於 80% 而小於或等於 130% 者，降幅應為 64% 之 2/3； (d) 最終約束稅率或其從價稅等值高於 130% 以上者，降幅應為 70% 之 2/3。 上述執行期限為在 10 年內分 11 次平均降稅，且最終約束稅率之平均降幅至少應為 36%。 新入會員依照開發中國家會員之規範進行

		降稅後，各分段可再增加 8% 從價關稅。 新入會員之最終約束稅率如為 10% 或低於 10% 者，可無須降稅，且其加入 WTO 承諾執行期確實有與本減讓模式重疊者，可在入會執行結束之 1 年後再開始執行本回合承諾。
敏感產品	有權指定最多總稅項之 4% 為敏感產品，但若有超過總稅項 30% 之產品位於最高分段級距者，則可多指定 2% 敏感產品。	開發中國家會員有權多指定 1/3 項數之敏感產品。
關稅配額擴增	敏感產品之最終約束稅率，可採取偏離分段降稅公式之降幅。偏離幅度可為分段降稅公式降幅之 1/3、1/2 或 2/3。 若採取 2/3 之偏離幅度時，則依所指定敏感產品之關稅配額，其新增進口數量為國內消費量的 4%。當偏離幅度為 1/3 時，則其新增進口數量為國內消費量的 3%；當偏離幅度為 1/2 時，則其新增進口數量為國內消費量的 3.5%。	有關敏感產品降稅偏離之開發中國家會員，可由以下擇一辦理： 1. 其關稅配額擴增應為已開發國家會員之 2/3。 2. 亦可無須擴增配額，並選擇以下方法之一： (a) 針對 1/2 以內之敏感產品項數，採取 1/3 偏離降幅，並在 3 年內完成降稅；或 (b) 針對 1/3 以內之敏感產品項數，採取 1/2 偏離降幅，並在 2 年內完成降稅；或 (c) 針對 1/4 以內之敏感產品項數，採取 2/3 偏離降幅，並在執行期開始之 1 年內完成降稅。
關稅配額	所有配額內關稅，均應削減 50% 或降至 10%，取兩者較低之稅率，其執行應比照關稅配額擴增之期程。	開發中國家會員之配額內關稅應削減 15%。新入會員應為開發中國家會員削減幅度之 1/3，配額內關稅等於或低於 15% 者無須調降。
特別防衛措施	應於執行期第 1 天將 SSG 項數降至總稅項之 1%，並於執行期第 7 年底完全取消。	開發中國家會員應於執行期第 1 天將 SSG 項數降至總稅項之 2.5%。
特別防衛機制	原則上應允許所有產品均可實施 SSM。價格基準與數量基準之 SSM 均應可行。	原則上應允許所有產品均可實施 SSM。價格基準與數量基準之 SSM 均應可行。 針對數量基準之 SSM 與已開發國家相同。

	<p>針對數量基準之 SSM：</p> <p>(a) 當進口量高於基期進口量之 110%，但未超過 115% 時，最高額外關稅為現行約束稅率之 25% 或 25% 關稅，兩者取其高者；</p> <p>(b) 當進口量高於基期進口量之 115%，但未超過 135% 時，最高額外關稅為現行約束稅率之 40% 或 40% 關稅，兩者取其高者；</p> <p>(c) 當進口量高於基期進口量之 135% 時，最高額外關稅為現行約束稅率之 50% 或 50% 關稅，兩者取其高者；</p> <p>(d) 當進口量相對於國內產量或消費量而言極少時，雖已達到基準，仍不可課徵額外關稅。</p>	<p>價格基準 SSM 之額外關稅應以個別批次之船運貨物為基礎來課徵，額外關稅不得超過進口價格與基準價格差距之 85%。</p> <p>針對價格基準之 SSM，當船運貨物進入開發中國家會員關稅領域，其以境內貨幣表現之進口起岸價格低於基準價格時，即可發動；但當進口數量明顯低於上年度之進口，或該數量不足以影響國內價格水準時，開發中國家會員不應採取價格基準之 SSM。</p>
特殊產品		<p>開發中國家會員可依糧食安全、生計安全及鄉村發展等要件所發展之指標，自行指定特殊產品。特殊產品項數應為總稅項之 12%，最多可有 5% 免降稅，平均降幅應達 11%。新入會員的特殊產品項數應為 13%，而降稅幅度可減少為 10%。</p>
出口競爭		
出口補貼	<p>應在 2013 年底前，完全取消其減讓表所載之剩餘可允許出口補貼。</p>	<p>開發中國家會員應在 2016 年底以前，分年平均取消其出口補貼之預算金額與數量承諾。</p>
其他	<p>出口信貸、出口信貸保證或保險計畫，以及農業出口國營貿易企業、國際糧食援助等另依所訂定之新規範或承諾。</p>	<p>出口信貸、出口信貸保證或保險計畫，以及農業出口國營貿易企業、國際糧食援助等另依所訂定之新規範或承諾。</p>

資料來源：WTO(2008c)。

三、適用國家

農業協定對於已開發國家和開發中國家在關稅降幅、AMS 削減幅度及執行期限均有不同規範，而在杜哈發展議程考量發展中國家參與談判所能獲取的實質利益，也在減讓模式草案中提供特殊優惠待遇。其中，我國因在 2002 年加入 WTO，在入會時均已做出較烏拉圭回合各會員更大幅度的減讓承諾，故將至少比照開發中國家的特殊優惠待遇。

參、我國國家稻米政策

我國對於稻米政策一向採取保護立場，例如從 1974 年實施稻穀保價收購制度迄今，但後因造成政府財政負擔過重及生產過剩等問題，故於 1984 年起又推動稻田休耕轉作政策至今。政府一方面以保證價格鼓勵稻米生產，同時又以休耕及轉作給付希望減少稻米生產，形成在政策上進退兩難的困境，但也使稻米供需處於平衡狀態。

2010 年的稻穀產量為 145.1 萬公噸，而稻作面積、休耕面積及轉作面積分別為 255,415 公頃、209,629 公頃、49,481 公頃。政府在保價收購、休耕給付、輪作獎勵等支出分別為 41.69 億元、93.00 億元、14.00 億元。基本上，在供需平衡的思維下，政府以提高休耕給付來減少稻作面積，以因應進口量的增加，故從 2004 年提高每一期作每公頃的休耕給付金額由 41,000 元增至 45,000 元。休耕給付係通報在農業環境維護的綠色措施中。

1995 年我國雖尚未加入 WTO，但仍先執行會員義務，開放稻米限量進口，數量為基期消費量的 4%，後因進口量迅速成長，故在 2003 年起改為關稅配額方式，目前每年進口配額為 144,720 公噸，其中 35% 進口量經由公開喊價方式流入市場，其餘 65% 則由政府專案進口作為庫存。配額內的白米及

米食製品關稅稅率分別為 0%、10-15%，配額外的白米及米食製品從量關稅分別為每公斤 45 元及 49 元。

目前稻穀保價收購為三級運作制度，依收購價格與收購數量分為計畫收購、輔導收購，以及餘糧收購，如表 2 所示。三級收購分別訂有不同的每公頃收購數量標準，每年稻作有兩期，如表 2 所示，第 1 期作、第 2 期作的每公頃產量平均分別為 6,120 公斤、4,600 公斤，即收購數量標準可以涵蓋全部產量，其加權平均收購價格分別為 23.25 元、23.22 元。

表 2 現行我國保價收購制度

	計畫收購		輔導收購		餘糧收購		加權平均 價格	數量 合計
	價格	數量	價格	數量	價格	數量		
單位	元/ 公斤	公斤/ 公頃	元/ 公斤	公斤/ 公頃	元/ 公斤	公斤/ 公頃	元/ 公斤	公斤/ 公頃
第 1 期作	26.00	1,920	23.00	1,200	21.60	3,000	23.25	6,120
第 2 期作	26.00	1,440	23.00	800	21.60	2,360	23.22	4,600

資料來源：行政院農業委員會(2011)

農民可依市場價格與收購價格的價差，來判斷是否要將稻穀賣給政府，政府即依各級收購數量來收購，成為安全存糧的來源；同時，由政府吸收部分產量以減少供給，亦具有支撐價格的作用。依資料分析，市場價格大多落在輔導收購價格的水準，故政府收購來源主要為計畫收購。近年來，如表 3 所示，政府收購數量占產量比例已低於 15%，加上關稅配額進口量作為政府庫存的部分，可能略低於安全存糧維持在 3 個月消費量的要求。

表 3 政府收購稻穀數量

	產量(a)	收購量 合計(b)	b/a	計畫收購	輔導收購	餘糧收購
	公噸	公噸	%	公噸	公噸	公噸
2005	1,467,138	210,949	14.38	167,419	39,811	3,718
2006	1,558,048	245,659	15.77	215,993	29,423	244
2007	1,363,458	216,180	15.86	172,046	43,199	935
2008	1,457,175	205,194	14.08	162,956	41,837	401
2009	1,578,169	182,596	11.57	174,173	8,278	145
2010	1,451,011	191,050	13.17	172,883	17,571	596

資料來源：行政院農業委員會(2010)

其實，計畫收購與輔導收購存在已久，餘糧收購則是為避免市場價格低於生產成本而設計的，係在 2003 年第二期作開始實施，代表政府捍衛國內價格及農民所得的決心。此外，由於收購價格水準被認為代表政府重視農民所得的重要指標之一，長期以來，我國內部即存在著提高收購價格的政治壓力，故在 2008 年政府為確保收購數量足以滿足安全存糧的需要，故進一步將各級的收購價格均調高 2 元。上述措施似乎是違反 WTO 規範，但因稻米 AMS 距離約束水準仍有空間，故仍依賴原有補貼政策達成安全存糧、維持農民所得及支持米價的要求。最近，在 2011 年因生產成本不斷提高，政府在 4 月底又將保證價格均提高 3 元，以維持農民所得。

綜觀我國稻米政策架構係建立在三大主軸基礎上：保價收購、休耕轉作、關稅配額，此三大主軸雖獨立運作，但卻息息相關，故在政策改革上必須有整體考量。例如保價收購提高，將刺激生產，但為避免生產過剩，故同時增加休耕給付，以使產量維持穩定，則不論是否種植水稻，其對於所得已有實質增加的作用。若關稅配額不斷擴大或關稅持續調降，進口量增加將造成市場價格下跌，政府收購數量也將增加，則支持保價收購政策的財政負荷將更為沈重；若要同時配合更多的稻田休耕轉作，相關的給付金額也將增

加，因此，在「市場進入」不斷開放下，整體的稻米政策勢將全盤調整。此外，若一旦廢止保價收購政策，生產誘因消失，可能連同休耕給付也要同時檢討存廢，以免過多稻田轉為休耕及稻米巨幅減產，但所影響者不只如此，包括如何維持農民所得及確保糧食安全，均需另有替代方案才行。

肆、境內支持通報分析

各國在 1995 年起執行農業協定，依 WTO 規定各國須通報執行情形，以作為其他國家檢視及談判之依據。由各國所通報的內容來看，也可確實掌握各國政策及農業動態，有利於研究分析，但因有些國家並未及時通報，故所顯示資料內容與現況仍有時間落遲的問題。我國通報時間係從入會的 2002 年起至 2007 年止，相對於其他國家已屬較新資料，但為了解最新動態，本文仍試算在 2007 年之後有關稻米的補貼現狀，其稱為「影子通報」(shadow notification)。

境內支持係由政府於綠色措施、藍色措施及褐色措施的支出為表示，其中褐色措施包括所有針對個別產品及非個別產品的補貼金額，扣除微量補貼之後，即為實際的 AMS，可相較於約束 AMS，代表受 WTO 削減規範的壓力。我國雖從 1995 年開始執行農業協定，但卻是在 2002 年時始加入 WTO，故從當年開始才有通報可查。基本上，我國的農業政策架構從 1995 年迄今並無太大改變，主要的稻穀保價收購及稻田休耕轉作政策仍沒有改變。

我國農業政策並沒有導入藍色措施，故境內支持為綠色措施和褐色措施，如表 4 所示：在 2002 年總金額為 346 億元，其中褐色措施補貼占 25%。在 86 億元中的褐色措施補貼中，扣除微量補貼 15.79 億元，列入必須削減的實際 AMS 為 70.57 億元，低於約束 AMS 的 141.65 億元。在 2008 年，實際 AMS 已降為 40.13 億元，僅為約束 AMS 的 28%，與日、韓兩國在稻穀保價

收購政策改革前的 77% 或 94% 大為不同(Yang, Min-Hsien Yang and David Blandford, 2011), 或許因此所面臨改革的壓力並非如此強烈。不過, 2008 年的褐色措施補貼已遽增至 124.787 億元, 其中非個別產品微量補貼為 81.59 億元, 占當年農業產值 3,257 億元的 2.5%。

表 4 我國在 WTO 境內支持之通報

單位：百萬新台幣元

	正式通報						影子通報		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	1010
綠色措施	26,009.41	26,973.60	31,766.59	35,276.61	28,963.50	32,197.95			
藍色措施	0	0	0	0	0	0	0	0	0
約束 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	14,165.15
實際 AMS	7,057.46	7,534.01	4,757.99	4,043.32	4,180.47	3,650.23	4,013		
稻米 AMS(a)	4,539.32	5,332.31	2,977.90	2,417.93	2,882.70	2,484.73	2,768	2,550	2,638
稻米產值(b)	32,018.30	28,341.53	27,510.62	28,139.68	29,379.92	26,091.34	31,362.75	33,775.02	30,355,766
a/b (%)	14.18	18.81	10.82	8.59	9.81	9.52	8.83	7.55	8.69
個別產品 微量補貼	406.00	366.92	317.51	321.39	320.08	293.54	305		
非個別產品 微量補貼	1,173.29	510.05	625.03	1,219.88	2,511.64	3,042.50	8,159		
褐色措施	8,636.75	8,410.98	5,700.53	5,584.59	7,012.19	6,986.27	12,477,000		

資料來源：WTO(2010b)及作者估算。

在實際 AMS 中以補貼至稻米為最主要, 約占 7 成左右。在稻穀保價收購政策的支持下, 稻米 AMS 通報在市場價格支持(Market Price Support)項下, 係以如下公式計算：

$$AMS = \sum_{i=1}^3 (GP_i - EP) \times GQ_i$$

其中, GP_i 為第 i 種收購價格, 即政府訂定的計畫收購價格、輔導收購價格、餘糧收購價格; GQ_i 為依第 i 種的實際收購數量, 農民係依收購價格與市場價格的價差來判斷是否賣給政府, 政府亦以此所收購的數量作為糧食

安全庫存及穩定糧價的庫存操作。有關 GQ_i 變數，依 WTO 的定義係指“eligible production”，我國即以實際收購量來視為符合保價收購政策的產量，此與韓國作法一致，但日本過去卻以全部產量來計算。若改為以價差直接給付的方式，因適用在所有產量，很可能這項變數對於最後結果有很大的影響。日本雖改為變動給付，但因配合生產調整，並無納入 AMS 的問題；但是韓國的變動給付係適用在所有的產量，並通報在 AMS 中，爾後可能仍存在著問題。此外，EP 為境外參考價格，即以在加入 WTO 之前的 1990-1992 年香港實際由國外進口的稻米價格來換算，此一直以來即固定在 8.92 新台幣元/公斤。

政府在稻穀保價收購的支出，構成最主要的 AMS。稻米 AMS 從 2002 年的 45.39 億元降至 2008 年的 27.68 億元，雖然 2003 年曾增加餘糧收購設計，及在 2008 年各種收購價格又加價 2 元，但似乎不致使 AMS 提高，主要是市場價格提高，縮小與收購價格的價差，同時收購量也沒明顯增加所致。

各國在農業境內支持的程度，不僅反映對經濟發展程度，也同時代表政府對於農業的重視及農業政策結構，茲依正式通報與日本 WTO (2008a)、韓國 WTO (2008b) 及中國 WTO (2010a) 等稻米政策相關內容整理如表 5 所示，並比較得知：僅有我國沒有通報安全存糧的綠色措施支出，雖然我國向來非常重視糧食安全，政府也持有相當的安全存糧，但並非以市價購進，故無法列入在綠色措施；但在綠色措施中，日本將轉作獎勵及我國將休耕給付均納入，此為其稻米減少的相關作法，但韓國及中國則無此政策。

日本在管制產量方面，尚配合生產調整的作法，故有藍色措施；我國雖也有稻米減產措施及計畫休耕目標，但卻與保價收購政策獨立運作，以致稻米 AMS 必須面臨削減的要求。在褐色措施方面，在日、韓還未政策改革之前，與我國一樣，均是稻穀保價收購政策，故使稻米 AMS 在實際 AMS 中占相當大的比重，這也構成日韓廢止保價收購政策的主要考量。

另外，在微量補貼方面，包括針對個別產品與非個別產品，各國均有，但因低於產值的微量比例，故免於削減，但其中我國在肥料補貼快速增加，

而使非個別產品補貼占農業總產值已達 2.5%，仍須留意其動態。

表 5 日韓台中在農業境內支持通報之比較

		日本	韓國	台灣	中國
綠色措施	產地交付金 (環境計畫)	V			
	安全存糧	V	V		V
	休耕給付(農 地保育補貼)			V	
藍色措施	固定給付	V			
褐色措施	約束 AMS	V	V	V	
	實際 AMS	V	V	V	
	稻米 AMS	-	V	V	0
	微量比例	5%	10%	5%	8.5%
個別產品微 量補貼		蔬菜、水果、 稻米、雞蛋	蔬菜、水果、 牛奶、牛肉	蔬菜、食用甘 蔗、甘藷	棉花、稻米、 玉米、小麥、 大豆
非個別產品 微量補貼	農業保險	V			
	畜牧保險			V	
	要素補貼		V	V	V
	貸款利息補 貼		V	V	V

資料來源：作者依各國通報整理。

伍、減讓模式草案之估算

杜哈發展議程延續烏拉圭回合的農業談判架構，持續地調降關稅、削減 AMS，並以分段調降或削減公式、考量整體補貼、個別產品特性及會員差異等，而使得各國農業補貼結構及產品保護政策備受全面及放大檢視。茲以 2008 年底

的減讓模式草案，估算「扭曲貿易境內總支持」(OTDS)、個別產品 AMS 上限、藍色措施補貼上限，以及執行削減期滿之後的 OTDS、最終約束總 AMS、微量補貼等，以了解境內支持規範下的既有政策空間及改革壓力。

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，故現行的各種扭曲貿易措施應仍可持續。整理如表 6 所示。

表 6 依減讓模式草案在境內支持之估算

單位：百萬元新台幣

項目	金額
基期平均農業產值(1995-2000)	295,046.54
基期平均農業產值(1995-2004)	283,899.68
(1)最終約束總 AMS	14,165.15
(2)基期平均農業產值之 20% (或 10%)	59,009.31
(3)基期平均農業產值之 5%	14,752.33
基期藍色補貼	0
OTDS=(1)+(2)+(3)	87,926.78
削減後之 OTDS	55,686.96
削減後之約束總 AMS	9,915.61
實際 AMS	4,013.00
稻米 AMS 上限 ¹	4,283.18
稻米實際 AMS	2,768.00
整體藍色補貼上限 ²	7,376.16
稻米藍色補貼上限 ³	4,283.18
稻米實際藍色補貼	0
削減後之微量比例	4.17%

註：

- 2.有關稻米 AMS 上限，係依通報 WTO 農業委員會之平均個別產品 AMS 估算。
- 3.有關整體藍色補貼上限，係依 1995-2000 年期間的平均農業總產值 2.5% 為計算依據。
- 4.有關稻米藍色補貼上限，係依稻米 AMS 上限 1:1 移轉估算。

資料來源：作者依 2008 年 WTO 減讓模式草案估算。

此外，計算削減後的最終約束總 AMS 為 99.15 億元，2008 年的實際 AMS 為此約束水準的 40%，執行期滿之後屆時仍無調整稻穀保價收購政策的急迫性，除非來自關稅調降或國際糧價下跌之市場開放壓力才有可能迫使改變。

不過，我國依基期通報 WTO 農業委員會的平均 AMS 估算稻米 AMS 上限金額為 42.83 億元，2008 年的稻米 AMS 為 27.68 億元，為上限金額的 65%。依(註三)實證指出：若市場價格下跌 1 元，則估計政府收購量將增加 40,847 噸稻穀，AMS 也會提高 4.62 億元，如此將超過上限，故將導致稻穀保價收購政策不得不改。

由估算結果分析得知：我國在現行農業保護政策及稻米政策並沒有改變的急迫性，在 OTDS 削減之後，與現行實際褐色補貼(即實際 AMS 和微量補貼)及藍色補貼加總比較，整體而言，各種扭曲貿易措施應仍可持續。同時，削減後的最終約束總 AMS 仍高出現行實際 AMS 甚多，仍有一半額度尚可運用。

不過，Yang and Blandford (2011)指出：減讓模式草案不僅規範整體，也要求個別產品，例如日本的稻米藍色補貼上限為 788.7 億日圓，雖然日本在 1998 年率先將稻米政策改為藍色補貼，但平均藍色補貼金額在 1998-2006 年為 761.7 億日圓，始終居高不下，2007 年的政策對象調整，使得在 2008 年實際的藍色補貼降低為 324 億日圓，顯示稻米藍色補貼上限對於日本稻米政策改變的影響。但對於其他尚未施行藍色補貼的會員，因可依微量比例計算稻米 AMS 上限金額，並以 1:1 移轉為藍色補貼，故反而不致構成政策調整的壓力。

個別產品 AMS 上限的規範，代表既行對於個別產品的補貼措施不可能再擴大，此對於依價差及收購數量決定的政策將會有些影響；則我國稻穀保價收購政策當面臨市場價格下跌時，不僅擴大價差，同時政府收購數量也會

註三：楊明憲(2005)

被動增加，兩者均會提高稻米 AMS，實際的稻米 AMS 因無法固定補貼水準，將可能成為改為政策的因素之一。

名義上，OTDS 可視為為涵蓋各種扭曲貿易措施而容許的整體補貼上限，但實際上因對整體藍色補貼、個別產品藍色補貼、最終約束總 AMS，以及個別產品 AMS 設限，這些才是構成實質上的補貼政策可被容許空間；而微量補貼則是填補在 OTDS 扣除藍色補貼及 AMS 之後的空間，但隨 OTDS 和微量比例的削減，空間也會逐漸縮小，一旦不再屬於微量補貼時，其補貼勢必移至藍色補貼或 AMS，則將與原有的藍色補貼及 AMS 措施發生競爭問題，屆時政策也將被迫調整。

陸、杜哈之後的稻米政策改革

上一節分析的結果顯示減讓模式草案，並不致構成現行境內支持措施的改變，除非在下一回合重啟談判並達成協議之後，或是因關稅調降或國際糧價下跌導致進口增加，才有可能帶來改革的壓力。但近年來國際糧價持續上漲，使得糧食安全的議題備受各國重視，即在目前境內支持措施下是否亦能兼顧糧食安全，反而是政策是否要調整的重點。

日本及韓國已相繼廢止稻穀保價收購政策（註四），並建立由政府以市場價格購進稻穀的公共儲備制來確保其安全存糧。相對的，我國仍一直依賴稻穀保價收購政策作為安全存糧的來源，其收購數量會隨市場價格漲跌而減少或增加，對希望有穩定數量的安全存糧並非是最好的方式。現實上，政府收購價格經常因政治壓力而面臨調漲，亦不利於 AMS 削減且及政策改革。因此，在糧食安全的考量下，配合減讓模式草案的規範，本節即以直接給付方式研擬我國稻米政策的改革。

註四：（楊明憲、陳郁蕙，2010）

一、價格支持與所得支持之討論

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。

二、直接給付方式研擬

基本上，直接給付方式可分為兩類：價格基礎與收入基礎，價格基礎係以目標價格與市場價格之差額為核算基礎，而收入基礎則以目標收入與實際收入之差額為核算基礎。為配合藍色措施的規範，及安全存糧的需求，即研擬下列三種方案：

(一) 以價格為基礎之直接給付配合固定收購數量

第 1 種方案即是將現行分級收購簡化，即以計畫收購價格為目標價格，

並以輔導收購數量為每公頃固定收購量的標準，作為安全存糧的基本來源。此方案主要是因目前實際政府收購量的來源大多為計畫收購，且實際收購量僅達計畫收購標準的 4 成，故可調降為輔導收購量的標準，以免使外界產生過度扭曲市場機能之誤解，而保留計畫收購價格亦只是維持既有政策的指標，不致使農民產生強烈的心理衝擊，有助於政策改變之後的順利推動。

本方案的運作與現行類似，若農民認為目標價格太低，仍可選擇不賣給政府，但將不具領取直接給付的資格；若將稻穀賣給政府的農民，政府將可以清楚結算與目標價格的差額，再直接給付予農民。而政府雖以計畫價格收購，但因作法上的變動給付係以計畫價格與市場價格的價差來核算變動給付，故亦可認定政府是以市場價格購入，此與認定屬於 AMS 或是藍色給付、綠色給付有關，但不影響實際的政府支出。若政府在本案所購進數量未達安全存糧，不足量則另從市場購進即可。

此外，考量政策改革可能造成既得利益的損失，故另外同時提供基本給付作為補償。不過，基本給付僅適用於依收購量標準賣稻穀給政府的農民，避免沒有將稻穀賣給政府的農民也額外獲利，其給付標準可決定為在原政策下的 15% 基期平均收入，也隱含彌補藍色措施限制在 85% 產量的所得損失。

因此，農民在本方案中所能領取的每公頃直接給付金額決定於下式：

$$DP_1 = \max\{(P_T - P) \cdot 85\% \cdot Q_T - BP_1, 0\} + BP_1$$

式中， DP_1 為在此第 1 方案的直接給付金額、 P_T 為目標價格、 P 為市場價格、 Q_T 為每公頃固定收購量標準，但依實際量計算，即 $Q \leq Q_T$ ； BP_1 為第 1 種方案的基本給付，即 $BP_1 = 15\% \cdot R_B \cdot A_B$ ，其中 R_B 為基期每公頃平均收入； A_B 為基期面積。

即直接給付分為變動給付與基本給付，其中，變動給付係為彌補目標價格與市場價格的價差損失，但因已領有基本給付，故需扣除，以免重複計算；因此，若價差損失沒超過基本給付，變動給付為零，將只能領取基本給付，此作法與日韓一致，而且在此情況下，很可能農民所得高於原來政策。

(二) 以價格為基礎之直接給付配合參與休耕計畫

此外，參酌日本經驗要求參與直接給付的農民必須配合減產，例如休耕轉作，此為同時改變目前領取休耕給付或轉作獎勵的條件，以提高農地利用率並讓農地有休養生息的機會。三年其中有一期必須配合休耕或轉作，否則不予認定參與直接給付。如此，則可以當期產量為計算依據，視價格或收入差額決定直接給付；不過，安全存糧的來源，則需從國外市場另行購進。

在本方案的目標價格水準因適用於所有產量，故應訂得較低，同時為與市場機能接軌，避免爾後成為人為干預的標的，可比照日本作法訂為近三年市場價格的移動平均水準。但若目標價格與市場價格接近，農民所得反而低於原先在保價收購政策的水準；考量由於保價收購與休耕給付政策競合的結果，兩者所得已相當接近，因此本方案可再設計 15% 休耕給付金額為基本給付的水準，也代表本方案同時考量此二者政策的特性。

因此，農民在本方案中所能領取的每公頃直接給付金額為下式中的變動給付與基本給付之和：

$$DP_2 = \max\{(P_T - P) \cdot 85\% \cdot Q_B - BP_2, 0\} + BP_2$$

式中， DP_2 為在此第 2 方案的直接給付金額、 P_T 為目標價格、 P 為市場價格、 Q_B 為配合減產條件的固定基期每公頃產量。 BP_2 為第 2 種方案的基本給付，等於 15% 休耕給付金額。

(三) 以收入為基礎之直接給付配合參與休耕計畫

延續第 2 方案的作法，但改以收入為基礎，此即參考美國 ACRE 計畫的經驗，日本在 2007 年政策調整亦以核心農家的所得基盤為主（註五），避免市場價格下跌過度補貼，或是市場價格上漲補貼不足等問題，政策回歸所得保障的基本動機。

目標收入亦為近三年實際收入的移動平均水準。

註五：(楊明憲、陳郁蕙、陳吉仲，2009)

因此，農民在本方案中所能領取的每公頃直接給付金額如下式：

$$DP_3 = \max\{(R_T - R) \cdot 85\% - BP_3, 0\} + BP_3$$

式中， DP_3 為在此第 3 方案的直接給付金額、 R_T 為目標收入、 R 為實際收入。 BP_3 為第 3 種方案的基本給付，等於 15% 休耕給付金額。

(四) 計量方法評估

如前所述，我國稻米政策架構係建立保價收購、休耕轉作，以及關稅配額等三大主軸基礎上，故政策干預為建立台灣稻米經濟計量模型的重要特色。價格係由供需平衡的市場結清條件(market-clearing condition)內生決定的，在此模型中，保證價格、市場價格、休耕給付等政策變數係納入供給反應函數中，關稅配額的數量及稅率為進口函數中的重要變數，以及政府收購和進口亦是庫存變動函數中的重要來源。這些生產反應與政策影響，將有助於政策改革對於產量及價格的瞭解，從而可以評估上述三種方案對於農民所得、安全存糧及政府支出等影響。有關模型設定請參閱楊明憲(2007)，並依 1974 至 2010 年資料實證，以作為本文政策模擬的基礎。

因方案評估之需要，在此設定政策變動前的 2008-2010 年為基期，同時為考量政策變動具有動態遞延及累積效果，以及方便計算政策變動之後的移動平均值，故以政策變動後的第三年，即以 2013 年所出現的結果為方案評估的時間。

依前述三種方案納入計量經濟模型進行政策模擬，並再依方案設計的直接給付標準，結果整理如表 7。

由表中得知：政策改變的最大衝擊是表現在市場價格的下跌，主要原因是缺乏市場價格支持政策，也表示之前政策對於市場機能的扭曲程度。由於第 1 種方案仍保留計畫收購的形式，故對市場價格的衝擊程度(-9.54%)不若完全取消保價收購政策(-15.38%)，產量也較基期明顯減少。依前述直接給付公式計算給付水準，第 1 種方案的變動給付最多，主要在於依計畫價格所訂

的目標價格，其與市場價格的價差高於其他方案所致。此外，第 1 種方案的基本給付亦高於其他方案，主要是因以基期收入為核算，不同於其他方案的休耕給付基礎。

當然，在第 1 種方案中的目標價格，以及各方案的基本給付基礎及百分比仍可以調整，在此僅提供試算的結果，以作為比較依據。

表 7 我國稻穀保價收購政策改為直接給付之模擬評估

	單位	2010 年	第 1 方案	第 2 方案	第 3 方案
基期價格	元/公斤		21.59		
基期產量	稻穀公噸		1,495,452		
基期面積	公頃		253,352		
目標價格或目標收入	元/公斤		23.00	18.89	107,299.96
市場價格或實際收入	元/公斤	20.77	19.53	18.27	103,780.97
產量	稻穀公噸	1,451,011	1,327,026	1,024,442	1,024,442
變動給付	元/公頃		5,895	3,107	2,991
基本給付	元/公頃		19,115	13,500	13,500
直接給付	元/公頃		25,010	16,607	16,491
政府收購量	公噸	191,050	117,213	200,000	200,000
稻米 AMS	百萬元	2,638	1,650		
綠色給付	百萬元		1,617	3,653	3,653
藍色給付	百萬元		516	2,994	2,973
政府支出	百萬元	4,335	4,422	6,648	6,627
農民所得	元/公頃	132,235	137,713	120,388	120,272

資料來源：作者估算及行政院農業委員會(2010)。

在第 1 方案中，農民賣稻穀給政府的數量為 11.7 萬公噸，不足達到安全存糧 20 萬公噸的規劃，不足部分再從市場購進，故有綠色給付 16.17 億元。有關農民賣稻穀給政府，政府雖以計畫價格收購，暫計算變動給付為稻米 AMS 為 16.5 億元，但實際上計畫收購價格係等於所核算的變動給付加上市場價格，故若認定為市場價格購進，再依目標價格給付差額損失，則應屬於綠色給付。而固定給付則計算在藍色給付中，是因其與固定基期有關，且符

合資格者僅限賣糧給政府的農民，非普遍性，故金額也相對較其他方案為少。

其他兩種方案因均配合休耕或轉作等減產計畫，故將固定給付和變動給付均納入藍色給付，至於其綠色給付均係安全存糧 20 萬公噸從市場購進的結果；實質上，政府從市場購進安全存糧的動作也具有間接市場價格支持的效果。

其實，若與目前保價收購政策比較，政府在 2010 年的收購支出為 43.35 億元，列入 AMS 計算為 26.38 億元，所收購的稻穀數量為 19.11 萬公噸，可滿足安全存糧需求，又能支持較高的市場價格 20.77 元。反觀目前所模擬的 3 種直接給付方案，政府支出介於 44.22~66.49 億元，均高於原來政策；但若以基期的農民收入 127,438 元比較，顯然的，第 1 種方案對參與的農民有利。

由於政策改革將引發農民疑慮，而目前政策雖對市場機能有所扭曲，但其 AMS 尚未達亟待改變的階段，經由述方案模擬結果，可知不一定較好，故目前政策仍可再維持。

柒、結語

由於農業特性及農業條件的差異，各國政府多以人為方式干預農產品市場的運作，造成市場機能的扭曲，此與 WTO 推動自由貿易的理想頗有牴觸，但國農業生產關係到農民所得、糧食安全、環境保護、鄉村發展，因此也不易直接以比較利益法則，決定各國的貿易型態及生產結構。從烏拉圭回合將農業納入談判的議題以來，各國的爭議不休，即顯示此議題的高度複雜性。目前進行的杜哈回合發展議程也因農業談判延宕至今已屆 10 年，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，距離未來可能的最後協議只差臨門一腳了。

稻米是我國的主食，也是在農業部門中的主要產業，政府對於稻米一向採取保護立場。因為稻米政策幾乎是整個農業政策的代表，政府對於稻米的補貼措施，也構成政策主要的保護內容；一旦稻米政策改變，將造成農業資源配置的全面影響，因此，本文主要從境內支持的角度，仔細檢視我國稻米政策及補貼現況，並依減讓模式草案估算可能的影響及對政策改變。

由於實際 AMS 占約束水準達 7 成以上，且稻米 AMS 占實際 AMS 更達 7 成 5，因此日本的稻米政策在 1998 年率先改革，廢止長期以來的保價收購，改為固定給付與變動給付的直接給付方式，並配合生產調整，即將原屬於褐色補貼，通報為綠色補貼及藍色補貼。韓國也是在相同的背景之下，因稻米 AMS 過高而不得不在 2005 年起廢止稻穀保價收購，也改為固定給付與變動給付的直接給付方式，但因沒要求配合限制生產，故其變動給付仍屬於褐色補貼，但稻米 AMS 已大為減少。我國雖也實施稻穀保價收購政策，但截至 2008 年實際 AMS 占約束水準仍未達 3 成，故仍未改變，甚至在 2008 年還進一步提高收購價格，也使其稻米 AMS 占實際 AMS 將近 7 成。

2008 年底的減讓模式草案，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 OTDS 之後，仍遠高於現行的實際補貼，且實際 AMS 也不受削減後的最終約束總 AMS 影響，表示現行各種扭曲貿易措施應仍可持續。即使依個別產品 AMS 上限或藍色補貼上限而言，目前稻米政策仍不受必須改變的壓力，顯然減讓模式草案在削減境內支持方面，並不會構成稻米政策及農業生產結構的改變。除非是因關稅調降或國際糧價下跌等境外因素，在市場開放的壓力下才有可能迫使政策改變。

不過，本文仍試圖探討稻米政策改變的可能性，例如考量安全存糧或安定農民所得等因素，我國稻穀保價收購政策仍有調整餘地，因為被動的依賴保價收購作為安全存糧，其數量並不確定，而且僅以價格支持方式也不能確保收入平穩，故研擬提出配合市價收購安全存糧及生產調整的直接給付方

式，主要是建立以價格或收入差額為給付基礎，適用在定量收購或配合休耕轉作的農民，如此不僅可將褐色補貼轉移為綠色補貼及藍色補貼，更使原有的保價收購與休耕給付的政策競爭關係轉為合作，有利於農業長期發展。不過，依所設計的三種方案模擬，顯然政府支出必然提高，且農民所得不一定較目前為佳，故短期內要求改變恐怕仍不易實現。

參考文獻

1. 行政院農業委員會(2010)，農業統計年報，行政院農業委員會編印。
2. 楊明憲(2007)，「政策導向下之台灣稻米經濟：計量經濟模型分析」，農業經濟半年刊 80: 63-105。
3. 楊明憲(2008)，「WTO 杜哈回合農業談判之發展與分析」，貿易政策論叢 10: 265-294。
4. 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。
5. 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 449: 55-65。
6. Blandford, David, Ivar Gaasland, Roberto Garcia and Erling Vårdal (2010), "How Effective are WTO Disciplines on Domestic Support and Market Access for Agriculture?" *The World Economy*, 33(11): 1470-1485.
7. Orden, D., D. Blandford and T. Josling (2011), *WTO Disciplines on Domestic Support: Seeking a Fair Basis for Trade*, Cambridge: Cambridge University Press.
8. WTO (2008a), "Japan: Notification of Domestic Support Commitments for 1996-2006," Documents no. G/AG/N/JPN/34, G/AG/N/JPN/34,

- G/AG/N/JPN/34, G/AG/N/JPN/34, G/AG/N/JPN/47, G/AG/N/JPN/61, G/AG/N/JPN/72, G/AG/N/JPN/98, G/AG/N/JPN/108, G/AG/N/JPN/124, G/AG/N/JPN/129, G/AG/N/JPN/132, G/AG/N/JPN/137.
9. WTO (2008b), “Korea: Notification of Domestic Support Commitments for 1997-2004,” Documents no. G/AG/N/KOR/18, G/AG/N/KOR/24, G/AG/N/KOR/30, G/AG/N/KOR/31, G/AG/N/KOR/37.
 10. WTO (2008c), “Revised Draft Modalities for Agriculture,” Document no. TN/AG/W/4.
 11. WTO (2010a), “China: Notification of Domestic Support Commitments for 1999-2004,” Documents no. G/AG/N/CHN/8, G/AG/N/CHN/17.
 12. WTO (2010b), “the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu: Notification of Domestic Support Commitments for 2002-2007,” Documents no. G/AG/N/TPKM/32, G/AG/N/TPKM/48, G/AG/N/TPKM/61, G/AG/N/TPKM/68, G/AG/N/TPKM/79.
 13. Yang, Min-Hsien Yang 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 AAEEA & NAREA Joint Annual Meeting, Pittsburgh, Pennsylvania, July 24-26, 2011.

