



東協稻米市場整合之可行性研究

財團法人農業科技研究院農業政策研究中心

王惠正 副研究員編譯

摘 要

稻米是東協成員國的重要糧食作物，不僅是該地區人民的主食，也是重要的經濟產業。然而，稻米目前依然是《東協自由貿易區共同有效優惠關稅協定》中一般例外的項目，在進出口方面多有限制。本文指出，稻米市場整合對於東協國家整體而言效益多於損失，尤其在糧食安全與出口等面向，雖然部分國家的農民可能因此失去工作，但可藉由稻米市場整合，而得到產業轉型或多元發展等更多機會。因此，未來東協稻米市場整合具相當可能性，做法包括從《東協自由貿易區共同有效優惠關稅協定》中的一般例外清單中排除稻米，以期在中期內降至零關稅；取消稻米的數量限制和進口許可證規定；透過區域農糧貿易改革，為東協成員國農業部門創造新的機會；配套上，則可推動相關輔導政策措施包括對受到負面影響的農民提供財政援助與教育訓練等，減輕部分生產者受負面衝擊的幅度。

在東協稻米整合對其主要夥伴國稻米貿易之影響方面，稻米整合後因比較利益法則，使其稻米生產越趨專業化和規模化，將明顯提升生產效率，以因應國外市場需求，尤其是中國、歐盟、美國以及 5 非洲國家等主要出口市場需求，因此預估將有助提升東協稻米的出口競爭力與實績。

對臺灣而言，稻米為我國農產品特別防衛措施項目，目前國際間低價格稻米因貿易相關限制，對我國國內稻米產業之影響有限，但未來稻米倘在自由化壓力下開放，移出我農產品特別防衛措施項目，料將面臨東協稻米市場整合下，更低價、更大量的進口稻米衝擊。因此建議我國對內因應措施為調整產業結構、提升產業競爭力、轉作價格較穩定的品項以及發展加工品等措施均應積極推動。強健稻米產業體質以配合未來我國對外積極爭取與東協或其成員國洽簽 FTA 時，減輕可能須開放稻米作為貿易談判條件之負面影響。

關鍵詞：農業 (Agriculture)、農產貿易 (agricultural trade)、區域整合 (regional integration)



東協稻米市場整合之可行性研究

本文摘錄 Greenville (2018)《東協稻米市場整合：可行性研究的發現 (ASEAN rice market integration: findings from a feasibility study)》一文。經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 和東協 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 過去在農業政策議題的合作下發現，區域稻米市場整合將有助於減少該區域的糧食不安全狀況，亦即區域稻米市場整合可降低該地區 1% 的營養不良率 (rate of undernourishment)，若考量生產風險，則能降低 6% 的營養不良率。進而引發本文研究東協稻米市場整合的可行性對生產和貿易之影響，並為東協成員國的稻農提供可行的調整方向。本文將概述東協稻米生產貿易概況、東協農業貿易政策、東協稻米市場整合之影響並綜整結論和建議，以供農政單位參考。

壹、東協稻米生產貿易概況

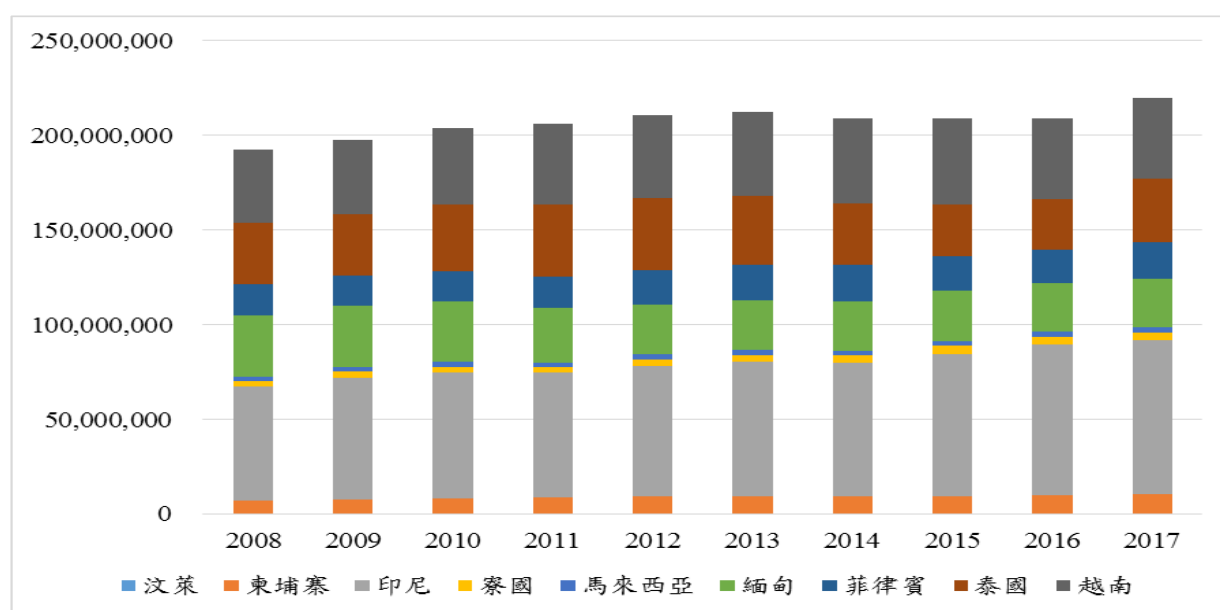
稻米是東協成員國的重要糧食作物，不僅是該地區人民的主食，也是重要的經濟產業，因此稻米被視為東協糧食安全的重要作物之一，2017 年東協成員國稻米產量，依產量排名依序為，印尼、越南、泰國、緬甸、菲律賓、柬埔寨、寮國、馬來西亞、汶萊 (圖 1)。而新加坡稻米產量少，主要以轉口貿易為主，故不列入。總體而言，東協是稻米的淨出口地區包括泰國、越南、柬埔寨、寮國、緬甸等國，主要以泰國及越南出口最多，其產量遠超過該地區所需的消費量 (圖 2)。

由於東協具有優越的地理條件和氣候條件優勢，使其成為全球最適合種植稻米的地區。而東協成員國間之稻米貿易平衡則取決於作為限制貿易的政策干預措施的總生產力 (土地) 和需求 (收入與人口)。東協成員國間的稻米貿易值仍低，2014 年至 2016 年東協平均每年稻米貿易值為 13 億美元，僅占其產值的 2% (圖 3)，其部份原因是稻米仍是《東協自由貿易區共同有效優惠關稅協定》中一般例外的項目。因此，東協成員國間稻米仍存在嚴重的貿易障礙，並持續對稻米課徵高關稅，區域平均關稅稅率約 25%，對大多數成員國而言，區域內與區域外的關稅並無差異。

在非關稅措施 (non-tariff measures, NTMs) 方面，2018 年東協成員國對稻米實施超過 400 多項的非關稅措施，而 2000 年時僅實施 94 項，其中大多與食品安全檢驗與動植物防疫檢疫 (sanitary and phytosanitary, SPS) 有關，同時也是為了保護動植物

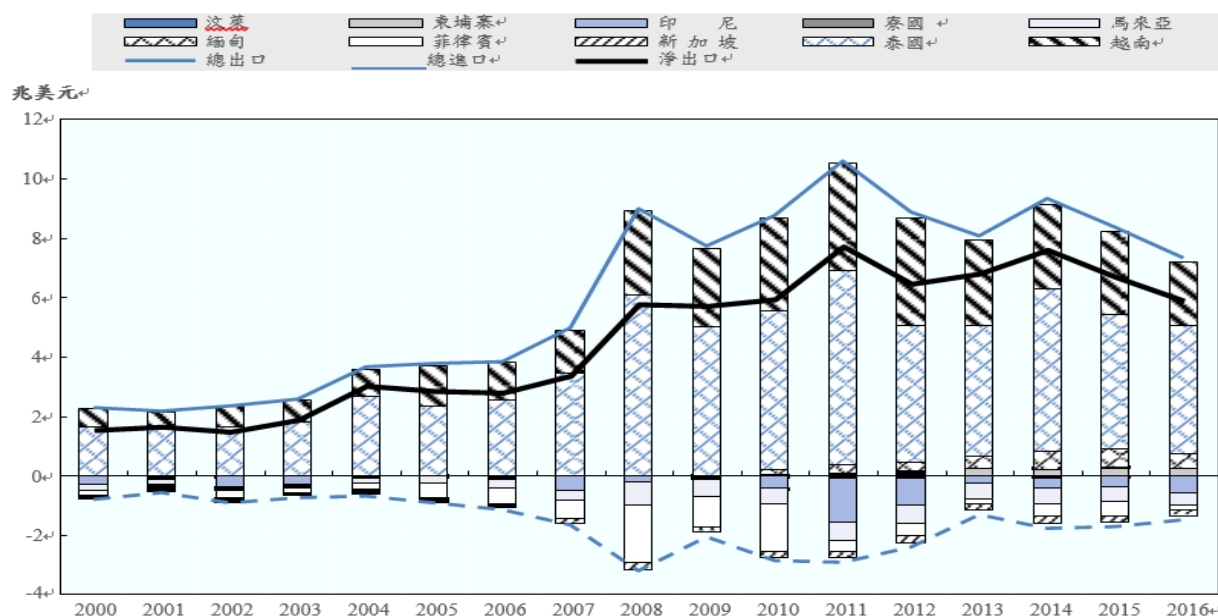


與人體健康（圖 4）。但是東協部分最重要的貿易障礙與印尼、菲律賓和馬來西亞的進口許可證及獨占進口安排有關。在特定條件下只給予少數或僅 1 個進口許可證，即使沒有實施關稅配額或關稅措施也會限制稻米進口。此外，這些貿易措施又同時與糧食自給率和公共儲糧計畫相結合，主要目的是增加生產者收入以及為貧困家庭提供價格合理的稻米，但卻導致印尼和菲律賓的國內稻米價格明顯高於區域價格的 2 倍（圖 5），這將對區域糧食安全產生不利影響。



資料來源：FAOSTAT, <http://www.fao.org/faostat/en/#data>.

圖 1 2008 年~2017 年東協成員國的稻米產量變化



資料來源：WITS (2018) , <https://witis.worldbank.org/WITS/Restricted/Login.aspx>.

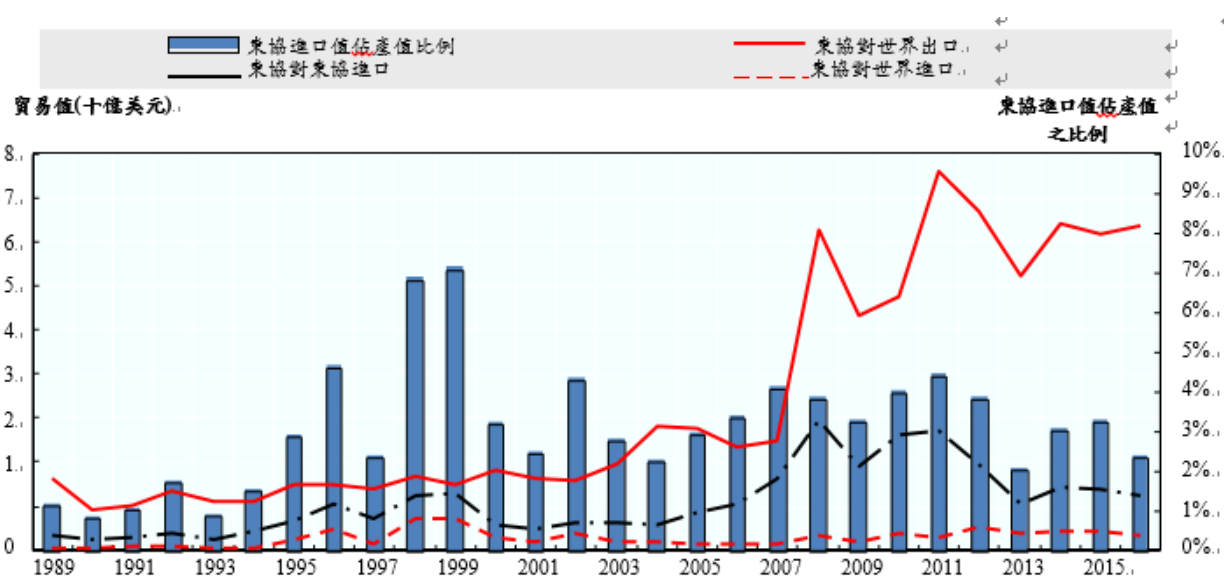
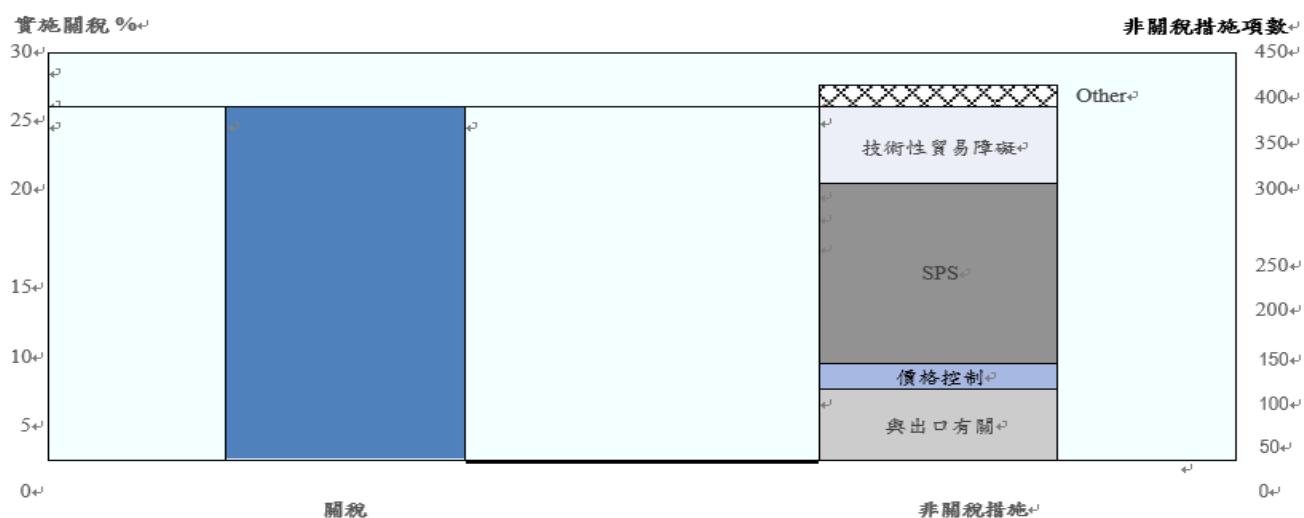


圖 2 2000 年~2016 年東協成員國的稻米貿易值

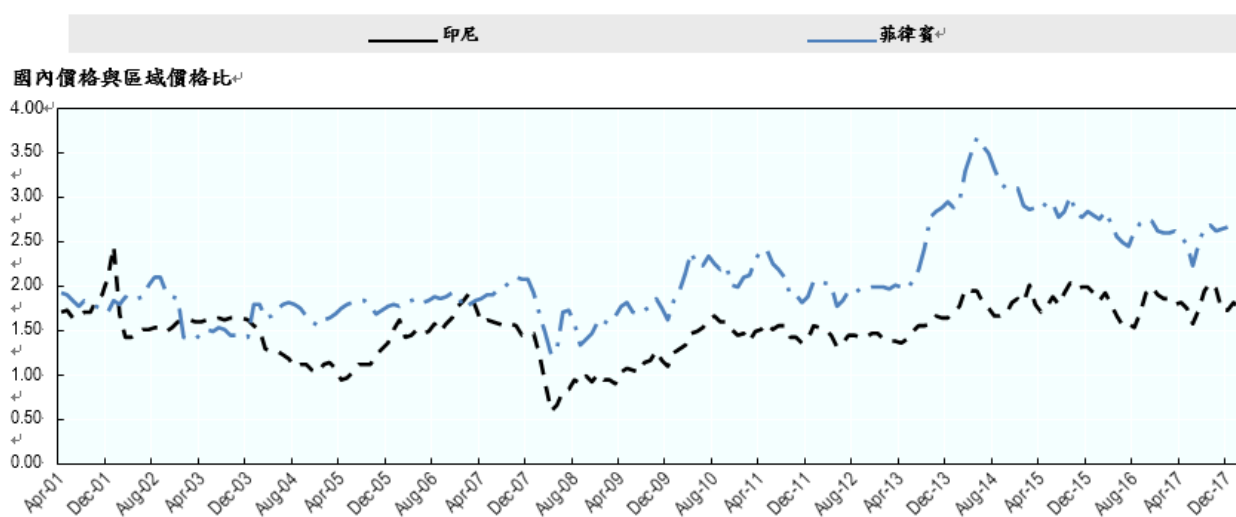
資料來源：WITS(2018), <https://witis.worldbank.org/WITS/Restricted/Login.aspx>. And USDA(2018), Production, Supply and Distribution Online, <http://apps.fas.usda.gov/psdonline/psdquery.aspx>.

圖 3 1989 年~2016 年東協稻米進出口值和進口值占產值之比例



資料來源：WITS(2018), <https://witis.worldbank.org/WITS/Restricted/Login.aspx>. And UNCTAD-ERIA-WTO(2018).

圖4 東協採行之關稅措施和非關稅措施項數



資料來源：Greenville (2018) .

圖5 印尼和菲律賓國內價格與區域價格比變化



貳、東協農業貿易政策

東協的農業政策聚焦於稻米，係因稻米為該地區的主食而且與糧食安全息息相關，因此東協成員國皆訂定適當的糧食自給率目標（表 1），以作為加強糧食安全之策略。其中以印尼野心最大，自 2012 年就致力於要達成主要農產品自給自足的目標，而菲律賓是唯一透過鼓勵消費來推動兩項主要農產品（稻米、玉米）自給自足的國家。然而要達成糧食自給率目標是需要付出代價的而且未必能達成，因為這需要政府透過農業貿易政策支持其所訂定的糧食自給自足目標和穩定國內生產。

表 1 東協成員國的糧食自給率目標

國家	糧食自給率目標
汶萊	2015 年糧食自給率達 20%，2035 年達 60%
柬埔寨	沒有設定具體目標
印尼	2017 年實現稻米、玉米和大豆的自給自足（國內生產 100%）目標，到 2019 年實現牛肉和糖的自給自足目標
寮國	2015 年的稻米生產目標約為 420 萬噸，其他產品亦同。部份產品糧食生產的絕對數量目標
馬來西亞	滿足國內消費 90% 稻米的自給自足目標以及其他生產目標
緬甸	沒有設定具體目標
菲律賓	2013 年設定稻米自給自足，但後來放棄此目標。2013 年實現玉米自給自足
新加坡	將雞蛋的自給率提升至 30%，將魚的自給率提升至 15%，將葉類蔬菜的自給率提升至 10%
泰國	沒有設定具體目標
越南	2020 年每年稻米產量保持 2.5% 的成長，並預留 380 萬公頃土地專用於稻米生產

資料來源：OECD（2017）

東協的農業貿易政策包括關稅、出口限制、非關稅措施、公共儲糧政策、制定各種投入和產出計畫以及與稻米相關的區域政策和計畫等，茲各別說明如下：

1. 關稅

由於稻米已被排除在《東協自由貿易區共同有效優惠關稅協定》之外，因此，東



協成員國與非成員國間之稻米貿易同樣適用關稅障礙，亦即在稻米進口方面並未給予其他東協成員國任何的優惠待遇，但仍有兩個成員國例外，緬甸和越南皆對東協內部稻米貿易課徵較低的關稅，然而這兩國皆是稻米出口國，其進口主要是作為中間投入進行加工，然後再出口。

2. 出口限制

除了進口關稅之外，許多東協成員國也對稻米實施出口限制，這是政府為因應國內稻米價格或國際糧價價格上漲，進而管理其國內稻米的價格和數量。例如緬甸在 2004 年及 2008 年發生天災後禁止稻米出口，並在 2011 年和 2013 年對先前許可的稻米出口數量進行限制。在這些出口禁令與出口限制實施前，緬甸政府於 2001 年與製造業者和出口業者達成一項非正式協議，以釋放庫存並限制出口 (World Bank, 2014)。寮國則於 2010 年實施出口禁令，以因應國內市場價格上漲 (Durevall and Weide, 2014)。除了臨時限制和禁令外，東協許多稻米出口國也使用許可證來控制出口水準和出口值，採行此類措施的部分動機是為了能長期管理國內的價格和數量，例如越南就以許可證安排和國營企業集中控制稻米出口 (OECD, 2017)。

此外，在 2007 年至 2008 年發生全球糧食價格危機後，泰國與越南政府討論協調國際供給以試圖影響國際價格 (Freedman, 2013)，加上泰國實施稻穀收購計畫 (隨後失敗並移除) 導致其國內大量儲糧，對區域市場與國際市場帶來不確定性。

3. 非關稅措施

東協成員國間對稻米和其他農產品採行一系列的非關稅措施，其中 2018 年以採行 SPS 措施最為普遍，約佔所有非關稅措施的 50%，其次是技術性貿易障礙 (technical barriers to trade, TBT) 和出口相關措施，皆佔所有非關稅措施的 20%。

許多國家包括印尼、馬來西亞和菲律賓等也實施禁口許可證或禁令，以有效限制稻米的進口量 (OECD, 2017)。東協成員國中以菲律賓和越南採行最多的非關稅措施，而越南主要與 SPS 規定有關。2000 年東協對稻米貿易僅實施 94 項非關稅措施，2018 年則上升至 414 項非關稅措施，但馬來西亞和緬甸例外，其採行之數量仍保持相對穩定 (圖 6)。

4. 公共儲糧政策



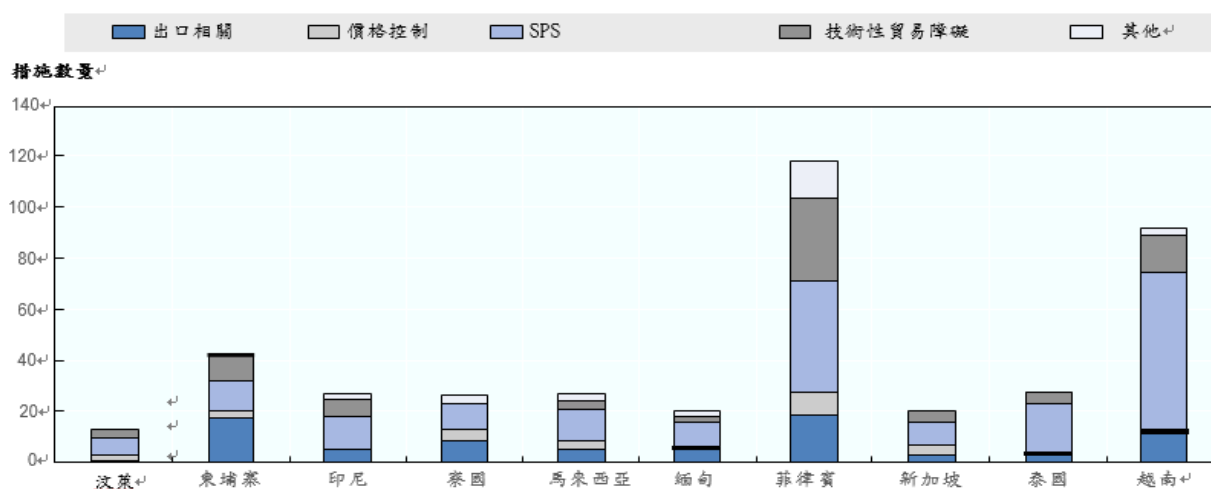
除了供給方面，部分國家如印尼、馬來西亞和菲律賓為了穩定價格，採行公共儲糧政策干預市場。印尼後勤局（Bureau of Logistics (Badan Urusan Logistik)）負責稻米採購、管理公共儲糧以及稻米分配，並在緊急情況和價格上漲時出售稻米以利管理國內價格。

5.各種投入和產出計畫

部分東協成員國已制定影響投入成本和產出價格之計畫。例如泰國透過稻米收購計畫試圖影響稻農的收成價格，這將導致累積大量儲糧和國際糧食價格下跌。在投入方面，所有東協成員國皆對農業灌溉基礎設施進行投資，以促進生產並確保穩定供給。部分國家如馬來西亞、印尼、緬甸和菲律賓等還補貼化學肥料等變動投入。

6.與稻米相關的區域政策和計畫

2007年至2008年發生全球糧食價格危機後，建立東協加三緊急稻米儲備系統(The ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve, APTERR)，當東協任何成員國發生糧食不足時，可透過自行生產或進口來滿足東協成員國的需求（Mujahid and Kornher, 2016）。



資料來源：UNCTAD-ERIA-WTO(2018).

圖 6 2018 年東協成員國對稻米採行之非關稅措施項數

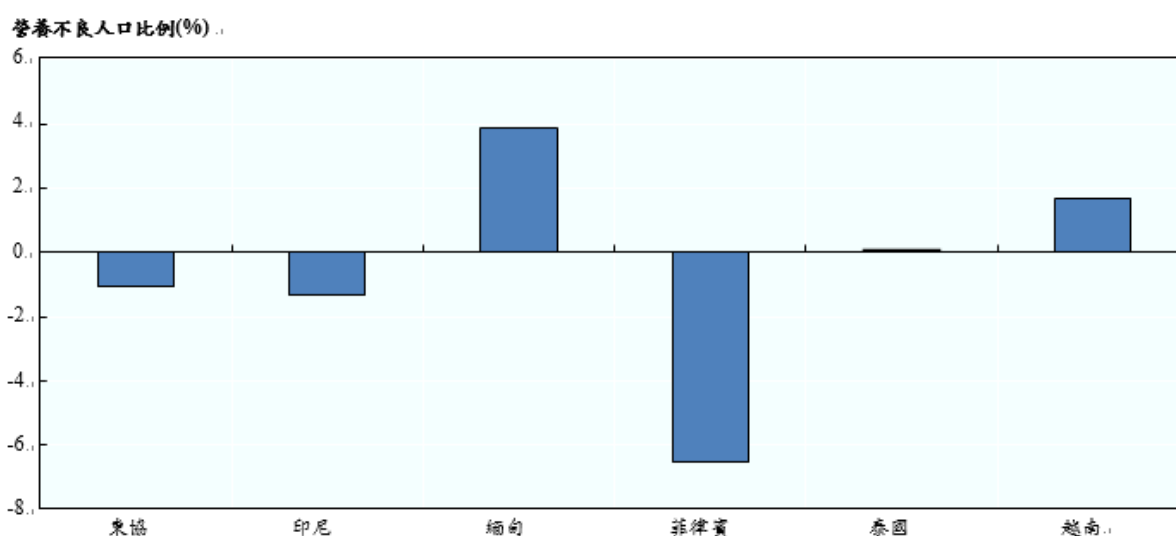


參、東協稻米市場整合之影響

稻米市場整合對東協成員國生產和貿易之影響有六點，茲說明如下：

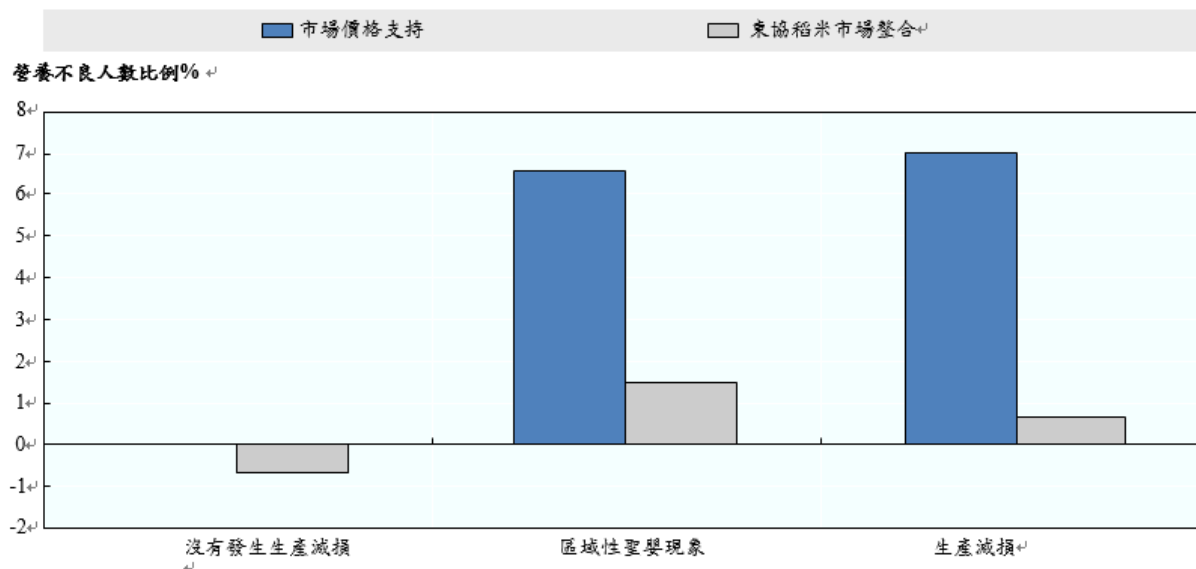
一、 稻米市場整合可提升糧食安全

東協成員國大多為稻米淨出口國，從供給面來看並無糧食安全疑慮，但部分受到政策影響的國家與主要稻米生產國存在很大的價差（price gaps），使得許多貧困家庭無法買到價格合理的稻米，而東協稻米市場整合將可縮小這些價差，並使得貧困家庭可買得起更優惠之稻米。依據 OECD（2017）的研究結果顯示，價格平衡對東協來說非常重要，在沒有發生乾旱或個別國家生產減損的情況下，稻米市場整合將可使營養不良的家庭數比沒有整合減少 5%，亦即東協總營養不良率可降低 1%，可減輕對貧窮家庭潛在的負面衝擊，並提升糧食安全（圖 7）。當考量生產風險（聖嬰現象或生產減損）時，東協稻米市場整合的效益將更大。根據現行政策，當發生聖嬰現象時，東協的營養不良人數比例將增加 6.6%，而稻米市場整合後東協的營養不良人數比例減少 5%；當發生生產減損時，東協的營養不良人數比例將增加 7%，而稻米市場整合後東協的營養不良人數比例減少 6%（圖 8）。由此可知，東協稻米市場整合將可降低營養不良的風險，從而提升糧食安全。



資料來源：OECD(2017).

圖7 稻米市場整合後東協營養不良人數比例變化



資料來源：OECD(2017).

圖8 有無生產衝擊對東協營養不良人數比例變化

二、 稻米市場整合需取消關稅和部分非關稅貿易措施

關稅和非關稅措施除了會導致東協成員國間的農產品產生價差外，還會加劇農產品的價格波動（Martin, 2017）。因此，取消該等貿易措施將可縮小東協成員國間的價差、降低該地區的稻米價格、減少價格波動以及抑制生產減損時所導致的價格上漲。

印尼、馬來西亞、菲律賓等國所使用的進口許可證等非關稅貿易措施也需逐步取消，如此才能使貿易更自由化，貿易商才能確保向消費者穩定供貨。此外，在現行東協架構下檢討所有非關稅措施，並協調和簡化稻米貿易相關規定，將有利於稻米市場整合。

三、 稻米市場整合需要東協成員國國內政策改革的支持

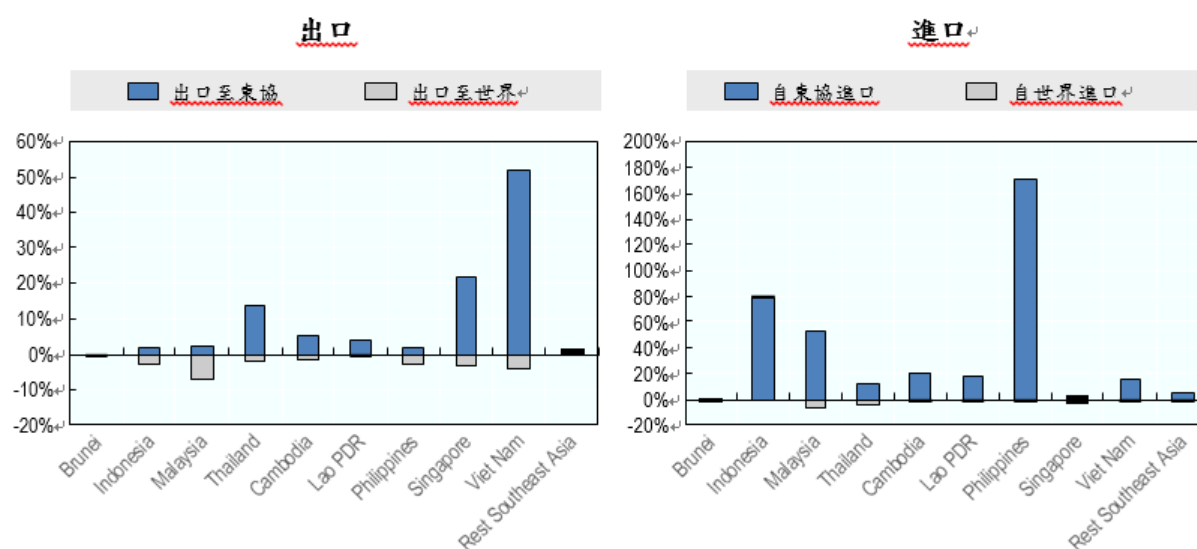
取消關稅及非關稅措施將會增加該地區的貿易流量，這將是縮小東協成員國間價差的一種手段。然而許多東協成員國也採行其他農業政策措施，透過誘因機制改變農民的生產模式。另部分直接的障礙與土地需求有關，例如越南、馬來西亞則對某些土地提出相關規定與要求，這對改變農業活動或生產模式大大不利。此外，許多東協成員國也對生產的投入因素提供額外的誘因機制，如對農藥、肥料、農機或貸款等的補貼。綜合言之，取消或減少誘因機制將有助於稻米市場整合並在必要時協助產業轉型或朝多元化發展。



四、 稻米市場整合可促進區域貿易和貿易成長

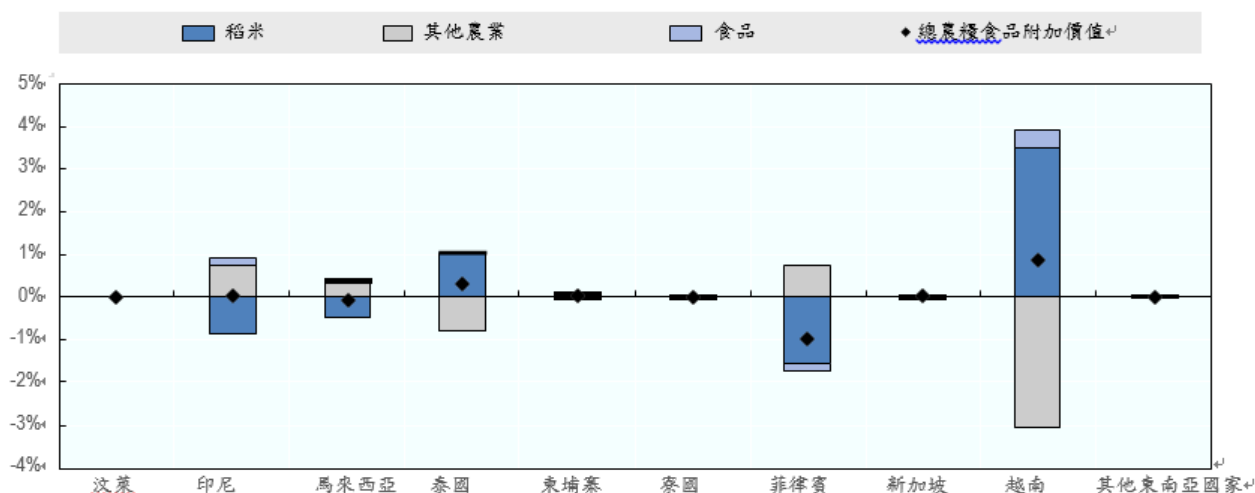
稻米市場整合促進了該地區的稻米貿易，這是提升該地區糧食安全的關鍵機制，東協主要的稻米出口國為越南、泰國，其次是柬埔寨、寮國和緬甸，新加坡的稻米貿易雖也有成長，但其貿易成長是來自東協內部的轉口貿易。東協各成員國的進口均在增加，進口成長最多的是菲律賓、印尼和馬來西亞（圖 9）。對許多東協出口國而言，進口品是以中間投入的形式供國內加工部門使用，這表示當貿易障礙減少時，該地區將形成更完整的價值鏈並促進貿易成長，例如印尼對米製品需求增加，使得寮國的稻米產量增加，而寮國則在越南加工並將產品出口至印尼。

雖然稻米市場整合在短中期對柬埔寨、寮國和緬甸農糧部門的總附加價值影響不大，但隨著該等國家稻米部門的發展以及貿易增加，稻米市場整合將為其提供更大的成長機會，其中以泰國和越南的農糧產品因進入地區市場的機會增加而使其附加價值成長最多。印尼的農糧產品附加價值也有所成長，但從稻米部門轉移到其他農產品和食品部門生產。菲律賓的稻米附加價值雖有所下降，但稻米市場整合卻為菲律賓帶來整體的正成長（圖 10）。



資料來源：Greenville (2018)。

圖 9 稻米市場整合後東協成員國稻米進出口比例變化

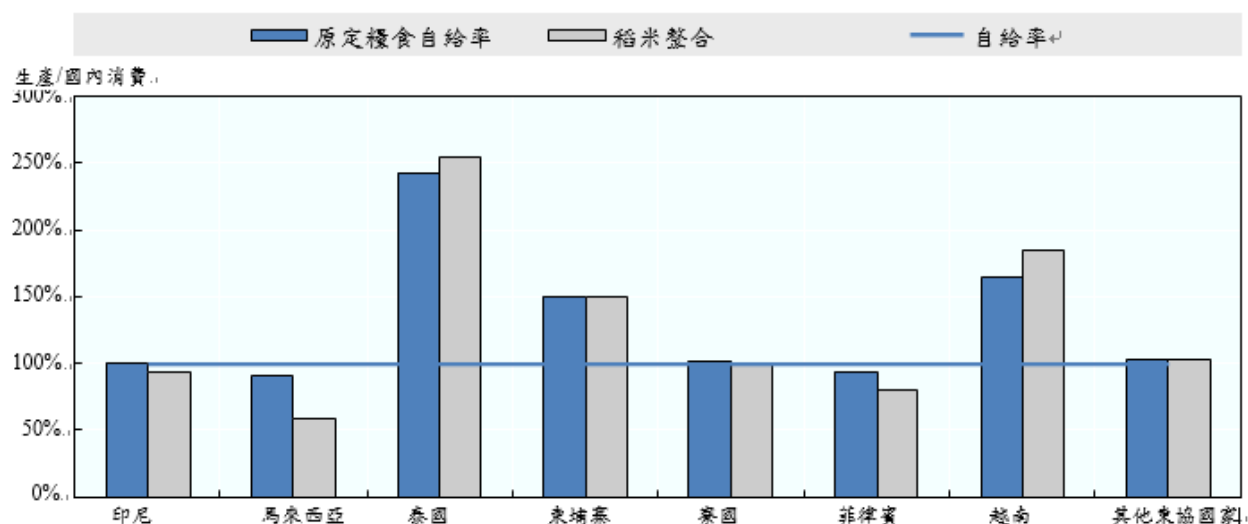


資料來源：Greenville (2018)。

圖 10 稻米市場整合後東協成員國農糧產品附加價值變化

五、 稻米市場整合需採取步驟建立對區域市場的信任，以提升糧食安全

稻米市場整合的好處是東協任一成員國的稻米生產風險均由東協共同承擔，這意味著稻米市場整合後，東協成員國間的貿易值將會增加且稻米的生產將因為比較利益原則而部份轉移至較具生產優勢的國家如泰國和越南，因此，稻米市場整合後東協成員國之糧食自給率也將發生改變，泰國和越南的糧食自給率增加，而馬來西亞和菲律賓的糧食自給率則減少（圖 11）。整體而言，稻米市場整合後，東協將可維持自給自足，並成為稻米淨出口國，同時將以更低的成本為消費者生產更多的稻米。



資料來源：Greenville (2018)。

圖 11 稻米市場整合後東協成員國的糧食自給率情況



建立對區域市場的信任有以下三種方法：

- 1.東協國家應取消稻米出口限制，這將對該地區的生產者和消費者皆有利，對生產者而言，因為進口相關風險降低，使其更能穩定的供給，而且能依據國內市場和國際市場的需求，決定其生產規模，進而減少季節性的價格波動。而消費者則因買到價格合理且價格穩定的稻米而受益。
- 2.東協國家應限制稻米特別防衛措施的使用或採更嚴格的規定，隨著關稅的逐步實施及相關農貿政策改革，稻米進口激增的可能性降低，但政府將會面臨調整壓力，因此，東協自由貿易區的特別防衛措施若採更清楚嚴格的限制將有助於建立進口商和出口商間的信任。
- 3.增加 APTERR 並在脆弱地區（易致災地區）尋求鄰近主要貿易夥伴加入 APTERR 計畫，以提升儲糧效率，進而提升糧食安全。

ADB（2014）已對 APTERR 提出三項可行的改革方案，這將有助於提高其儲糧效率並建立對區域稻米市場的信任。

第一項改革方案，與東協成員國的儲糧規模有關。目前 APTERR 有三分之二在中國、日本與韓國。亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）根據對東協整體儲糧水準的初步調查，呼籲東協成員國應增加計畫儲糧，以因應區域糧食不安全的風險。

第二項改革方案，與私人利用其他國際組織資源和專業知識有關。有人建議 APTERR 不該持有公共儲糧，而應透過機構多方安排與民營部門和民間社會簽署遠期契約或管理契約，這能提高儲糧的效率並在緊急情況下取得更多稻米供應，而不用隨時保持儲糧。

第三項改革方案，是利用聯合國世界糧食計畫署（The World Food Programme, WFP）所掌握的救災專業知識，透過夥伴關係在危機發生時提供更有效的物資協助。2013 年菲律賓發生天然災害時，APTERR 提供的某些物資缺乏即時性，而導致該計畫的進一步改革。此方案的最大優點在於透過分散風險使實際儲糧減少，從而降低管理成本，並隨著計畫擴大至其他國家，將可更進一步降低管理成本（Mujahid and Kornher, 2016）。日本已在尋找脆弱地區（易致災地區）鄰近主要貿易夥伴加入 APTERR 計畫，以擴大稻米的儲糧。



六、 儘管稻米市場整合的效益存在，但仍需要審慎規劃進行

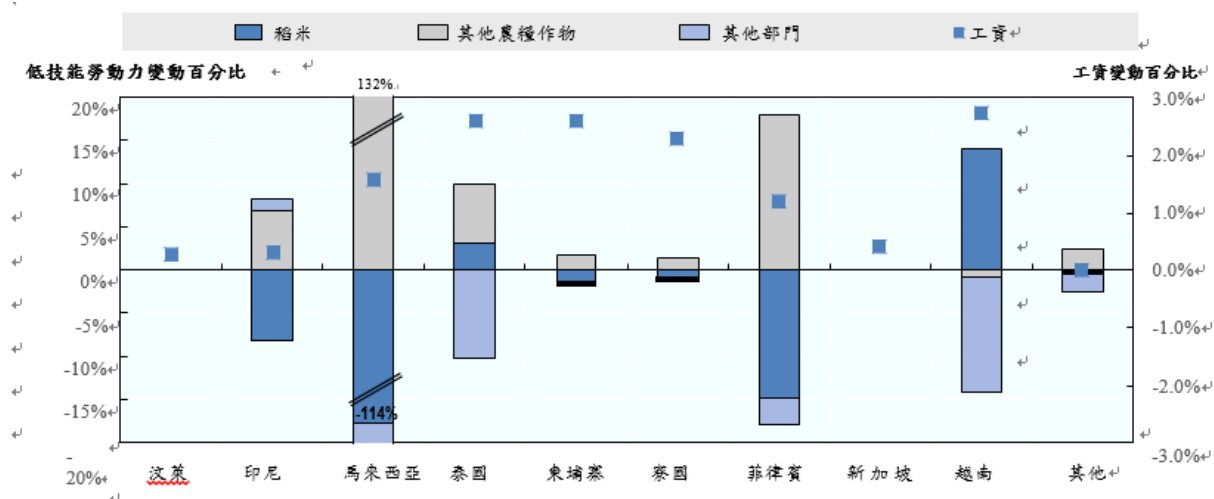
儘管稻米市場整合有許多益處，但東協稻米部門和農糧部門仍須隨著稻米市場整合、生產和貿易的變化以及衍生之附加價值進行調整，特別是進出該部門的勞動力（稻農），其工資將會受到影響。如圖11所示，印尼、馬來西亞、泰國、菲律賓和越南有明顯變化，泰國和越南兩大出口國對低技術勞動力的需求增加，這是因稻米部門獲利，從而吸引其他部門的工人加入。印尼、馬來西亞和菲律賓的勞動力則離開稻米部門至其他農糧部門或離開農業至其他部門。此外，低技術勞動力的工資預期也會下降。

緩解稻米市場整合調整壓力的最佳方案是協助其他農產品部門成長以分散風險，但在許多國家不易執行，因此，區域農糧貿易改革將是有效降低稻米市場整合調整成本的可行方法。區域農糧貿易改革主要有以下兩種方式：

1. 尋求協調整個地區的 SPS 和 TBT，以降低貿易成本，例如：（1）進一步制定與執行食品安全有關的區域進口標準如最大殘留容許量（Maximum Residue Limits, MRL）；（2）尋求在東協、各國國內標準和進口標準之間制定一致的國內食品安全體系，確保國內標準符合國際要求有助於降低貿易成本，因為生產者可以根據需求和供應的變化更容易地在市場之間切換，也為東協消費者提供更加完善的生產基礎。
2. 尋求降低原產地規則（rules of origin, ROO）的影響，並為小生產者提供更大區域市場進入機會，或為小型出口業者提供豁免。

此外，相關配套措施也很重要，例如針對受到負面影響的農民提供財政援助與教育訓練，這對完善農糧貿易改革非常重要，不但能夠降低調整成本而且能創造新的機會。

整體而言，東協農糧貿易整合以及促進與主要合作夥伴的貿易可降低調整成本並增加農糧產品生產的機會，如馬來西亞的市場開放，為其農糧部門創造更多的就業機會（圖 12）。此外，在國內相關政策方面，加強農業基礎設施的投資以及促進農業創新研發體系，提供生產者當前最佳農業技術用於生產和行銷，將有助於農糧產業升級並創造新價值。



資料來源：Greenville (2018)。

圖12 農糧貿易整合後東協成員國的低技能勞動力變動百分比和工資變動百分比情形

肆、東協稻米市場整合對主要夥伴國和對臺灣稻米貿易之影響

東協在 2015 年消除關稅的比率已達 96%，不過仍受非關稅障礙的影響。而東協和 OECD 之合作議程已於 2016 年生效，其合作重點在制定區域整合政策，以加強糧食安全、食品安全以及農林產品貿易。因此本文以 2016 年為時間軸來看東協稻米整合前後對主要貿易夥伴和對臺灣稻米貿易之影響。2018 年東協稻米對外出口的主要夥伴國（排除東協成員）依出口值大小依序為中國、歐盟、美國、象牙海岸、迦納、南非、香港、安哥拉、莫三比克、日本、澳洲、韓國、加拿大、臺灣等（表 2）。而 2010 年東協稻米對外主要出口市場為歐盟、中國大陸、美國、日本、印度、韓國、澳洲、巴基斯坦、香港及俄羅斯等（林家榮，2013），其中前三大主要出口市場與 2018 年相同但第一大出口市場已變為中國，另非洲國家出口市場的地位也已對東協越來越重要。以下茲各別分析東協稻米市場整合對主要夥伴國稻米貿易之影響以及對臺灣稻米貿易之影響：

一、東協稻米市場整合對主要夥伴國稻米貿易之影響

2014 年東協稻米至中國之出口值為 17.78 億美元，平均以 1.10% 年複合成長率增長，至 2018 年達 18.78 億美元，成長接近 1.1 倍；2014 年東協稻米至歐盟之出口值為



4.51 億美元，平均以 6.56% 年複合成長率增長，至 2018 年達 6.20 億美元，成長接近 1.37 倍；2014 年東協稻米至美國之出口值為 4.88 億美元，平均以 1.15% 年複合成長率增長，至 2018 年達 5.61 億美元，成長接近 1.15 倍；2014 年東協稻米至迦納之出口值為 2.95 億美元，平均以 2.61% 年複合成長率增長，至 2018 年達 3.36 億美元，成長接近 1.14 倍；2014 年東協稻米至南非之出口值為 2.57 億美元，平均以 4.70% 年複合成長率增長，至 2018 年達 3.23 億美元，成長接近 1.26 倍；2014 年東協稻米至安哥拉之出口值為 1.74 億美元，平均以 1.44% 年複合成長率增長，至 2018 年達 1.87 億美元，成長接近 1.07 倍；2014 年東協稻米至韓國之出口值為 4.88 億美元，平均以 1.15% 年複合成長率增長，至 2018 年達 5.61 億美元，成長接近 1.15 倍。

而東協稻米出口至象牙海岸、香港和莫三比克之出口值雖微幅減少，但其出口值仍高，2018 年東協稻米至象牙海岸之出口值為 3.49 億美元，東協稻米至香港之出口值為 2.56 億美元，東協稻米至莫三比克之出口值為 1.68 億美元（表 2）。整體而言，東協稻米整合後因比較利益法則，使得區域稻米生產越趨專業化和規模化，將具體提升生產效率並降低成本，以貿易對象除既有中國、歐盟、美國等大型消費市場穩定需求外，近年非洲國家稻米消費市場發展快速，地位也越來越重要，前 10 大出口市場中有 5 國屬非洲市場，象牙海岸（第 4 大），迦納（第 5 大）、南非（第 6 大）、安哥拉（第 8 大）、莫三比克（第 9 大），東協稻米出口至主要出口市場有明顯成長的趨勢（圖 13）。因此，在稻米市場整合後，將可望更加速東協稻米銷往前述市場的貿易量能，同時讓該些國家以更便宜的價格取得東協稻米進口。

二、東協稻米整合對臺灣稻米貿易之影響

2014 年東協稻米至臺灣之出口值為 0.27 億美元，之後逐年增加至 2017 年的 0.25 億美元，2018 年其出口值則減少至 0.25 億美元，我國自東協進口量能約維持穩定，應與我國稻米持續採限量進口與關稅配額等保護措施有關。

進口方面，近年我國進口至東協稻米量值略呈上下波動，最高 2015 年之 182.1 萬美元，最低則為 2018 年的 48.5 萬美元（表 3），但我國因稻米生產成本較高，針對稻米大量生產之東協國家而言，較無價格優勢，至銷往東協之稻米量值相當有限。

整體而言，因稻米為我國農產品特別防衛措施項目，進口貿易受到較多保護，是



以東協稻米無論是否整合，對臺灣稻米貿易之影響變化並不大。但倘未來我國有意與東協或其成員國洽簽 FTA，貿易談判中恐將很難避免就稻米開放議題進行討論，如未來稻米被迫移出農產品特別防衛措施項目，將立即面臨東協稻米的低價衝擊，此時如東協稻米市場經整合而提升出口競爭力，此衝擊幅度料將更大。因此我國對內因應措施為調整產業結構、提升產業競爭力、轉作價格較穩定的品項以及發展加工品等相關提升產業競爭力之措施仍應積極推動，以利未來我國爭取與東協或其成員國洽簽 FTA 時，減少對國內稻米產業之負面影響。

表 2 2014 年~2018 年東協稻米至主要夥伴國之出口值變化

單位：千美元

	中國	歐盟	美國	象牙海岸	迦納	南非	香港
2014	1,777,697	451,269	487,828	371,838	295,477	257,073	278,049
2015	1,898,324	515,401	436,545	312,116	241,638	239,181	240,302
2016	1,665,935	481,848	394,784	356,196	328,620	241,704	219,731
2017	2,303,633	511,716	411,184	347,059	286,478	328,114	208,202
2018	1,877,725	619,941	560,692	348,900	336,025	323,391	256,288
年複合成長率	1.10	6.56	2.82	(1.27)	2.61	4.70	(1.62)

資料來源：ITC Trade Map, <https://www.trademap.org/Index.aspx>。

表 2 2014 年~2018 年東協稻米至主要夥伴國之出口值變化(續)

單位：千美元

	安哥拉	莫三比克	日本	澳洲	韓國	加拿大
2014	174,420	168,487	147,560	82,081	51,418	93,529
2015	136,781	124,859	118,423	68,632	20,036	81,962
2016	139,632	131,606	124,324	64,473	10,743	76,492
2017	159,955	194,728	133,534	62,517	50,035	75,963
2018	187,312	167,605	93,097	78,828	93,515	97,531
年複合成長率	1.44	(0.10)	(8.80)	(0.81)	12.71	0.84

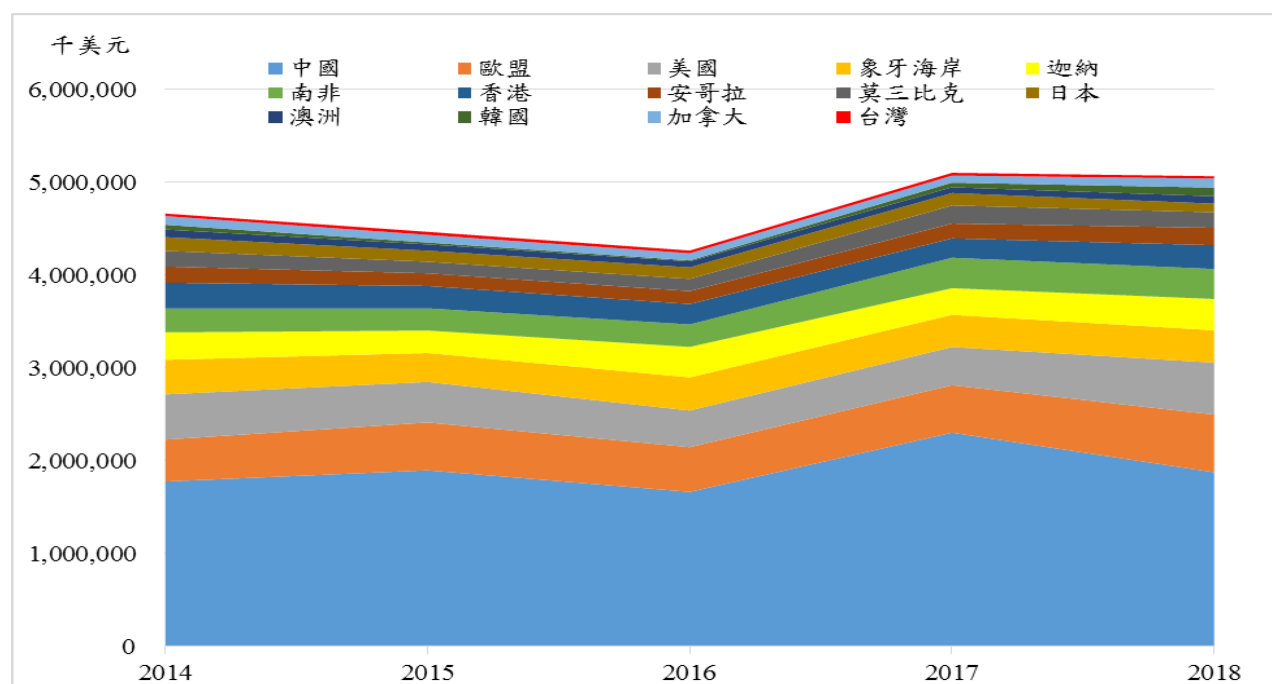
資料來源：ITC Trade Map, <https://www.trademap.org/Index.aspx>。

表 3 2014 年~2018 年東協稻米至臺灣之進出口值變化

單位：千美元

	2014	2015	2016	2017	2018
出口	27,457	32,595	28,683	29,819	24,571
進口	920	1,821	912	556	485

資料來源：ITC Trade Map。



資料來源：ITC Trade Map, <https://www.trademap.org/Index.aspx>。

圖 13 2014 年~2018 年東協稻米出口至貿易夥伴國之出口值變化

伍、結論和建議

本文旨在探討東協（ASEAN）稻米市場整合的可行性對生產和貿易的影響。本文指出，稻米市場整合對於東協成員國整體而言效益多於損失，尤其在提升糧食安全與促進出口等面向，雖然部分國家的農民可能因此失去工作，但可藉由稻米市場整合，而得到產業轉型或多元發展等更多機會。是以在利大於弊考量下，東協稻米整合可行性不低，相關具體作法包括：

- 一、從《東協自由貿易區共同有效優惠關稅協定》（ASEAN Free Trade Area's (AFTA) Common Effective Preferential Tariff agreement）中的一般例外清單中排除稻米，以期在中期內降至零關稅。
- 二、取消稻米的數量限制和進口許可證規定：特別是透過以下 3 種方法來建立區域稻米市場的信任：（1）取消稻米出口限制；（2）應限制稻米特別防衛措施的使用或採更嚴格的規定；（3）應增加 APTERR 並在脆弱地區（易致災地區）尋求鄰近主



要貿易夥伴加入 APTERR 計畫。

三、透過以下兩種方式進行區域農糧貿易改革，將有助於為東協成員國農業部門創造新的機會

(一) 尋求協調整個地區的檢疫障礙(SPS)和技術障礙(TBT)，以降低貿易成本，例如：

(1) 進一步制定和執行與食品安全有關的區域進口標準如最大殘留容許量；

(2) 尋求在整個地區、國內標準和進口標準之間制定一致的國內食品安全體系，以降低區域貿易的交易成本。

(二) 尋求降低原產地規則(ROO)的影響，並為小規模生產者提供更大的市場進入機會，或為小型出口業者提供豁免。

四、在現行自由貿易協定架構下，削減主要貿易夥伴之農產品關稅障礙：透過對所有農產品施行零關稅，以深化現行的自由貿易協定。增加所有成員國農糧部門的經濟機會，從而紓緩稻米市場整合所帶來的衝擊。

五、積極參與消除農產品市場扭曲的多邊談判作出貢獻，將有利提升農業部門績效和糧食安全。

六、相關輔導政策措施包括對受到負面影響的農民提供財政援助與教育訓練、加強農業基礎設施投資以及促進農業創新研發體系等，將有利於農糧產業升級並創造新價值。

東協稻米市場如經整合，因比較利益法則，使得區域稻米生產越趨專業化和規模化，將具體提升生產效率並降低成本，以貿易對象除既有中國、歐盟、美國等大型消費市場穩定需求外，近年非洲國家稻米消費市場發展快速，地位也越來越重要，前 10 大出口市場中有 5 國屬非洲市場，包括象牙海岸、迦納、南非、安哥拉、莫三比克等，東協稻米出口至該等市場均有成長的趨勢。因此，在稻米市場整合後，將可望更加速東協稻米銷往前述市場的貿易量能，同時讓該些國家以更便宜的價格取得東協稻米進口。

對台灣而言，因稻米為我國農產品特別防衛措施項目，進口貿易受到較多保護，是以東協稻米無論是否整合，對臺灣稻米貿易之影響變化並不大。但倘未來我國有意



與東協或其成員國洽簽 FTA，貿易談判中恐將很難避免就稻米開放議題進行討論，如未來稻米被迫移出農產品特別防衛措施項目，將立即面臨東協稻米的低價衝擊，此時如東協稻米市場經整合而提升出口競爭力，此衝擊幅度料將更大。

因此建議我國對內因應措施為調整產業結構、提升產業競爭力、轉作價格較穩定的品項以及發展加工品等相關提升產業競爭力之措施仍應積極推動，以利未來我國爭取與東協或其成員國洽簽 FTA 時，減少對國內稻米產業之負面影響。

此外，在東協與稻米相關的區域政策和計畫中，已建立東協加三緊急稻米儲備系統 (APTERR)，是東亞第一個以合作為基礎的永久性緊急稻米儲備機制，也是亞洲地區所最重要之區域糧食安全架構。我國未來亦可積極透過國際組織如 APEC 或區域經貿組織等經濟體因遭逢天然災害而引發糧食短缺之緊急時期，提供緊急人道糧食救援，或可緩解我國公糧庫存壓力。此舉不但符合 WTO 及彰顯人道主義精神，也可提升我國在國際上的能見度和形象，將有利我國未來爭取加入 CPTPP 和 RCEP 等區域經貿組織。



陸、參考文獻

- 1.ADB (2014), Food Security and Resilience of the Association of Southeast Asian Nations Member States to Food Price Volatility, Technical Assistance Report, Asian Development Bank, Manilla.
- 2.Durevall, D. and R. van der Weide (2014), “Importing high food prices by exporting: Rice prices in Lao PDR”, Working Papers in Economics, No. 607, University of Gothenburg, Sweden.
- 3.Greenville, J. (2018), “ASEAN rice market integration: findings from a feasibility study”, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 117, https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/asean-rice-market-integration-findings-from-a-feasibility-study_8ca16e31-en.
- 4.Martin, W. (2017), “Agricultural trade and food security”, ADB Working Paper Series, no. 664, February 2017, Asian Development Bank Institute, Manilla.
- 5.Mujahid, I. and L. Kornher (2016), “ASEAN food reserve and trade: Review and prospect” in M. Kalkuhl et al. (eds.), Food Price Volatility and Its Implications for Food Security and Policy, Springer, Cham, Switzerland, https://doi.org/10.1007/978-3-319-28201-5_17.
- 6.OECD (2017), Building Food Security and Managing Risk in Southeast Asia, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272392-en>.
- 7.World Bank (2014), Myanmar: Rice Price Volatility and Poverty Reduction, Economic and Sector Work, Report No. 89687-MM, World Bank, Washington, DC.
- 8.林家榮，2013，「東南亞國協對外經貿整合與農產貿易概況」，農政與農情，第 248 期。
<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2446925>.

