

經濟合作與農糧組織(OECD-FAO)2014 年之農業展望

黃琮琪 (中興大學應用經濟學系教授) 編譯

摘要

本文譯自「聯合國農糧組織」(FAO)網站所最新公佈全球 2014 年起未來十年內的全球農業展望重點摘要。2014 年主要糧食作物國際價格因為產量的顯著增加而有明顯的回檔，全球肉類和乳製品價格因為實際產量低於預期產量而仍然處於歷史高檔水準。此外，世界燃料用乙醇和生質柴油的價格因為供應充足而“不斷下跌”。預期農產品需求所增加的速度會比過去 10 年緩和，但是消費需求仍然強勁。

預期未來 10 年發展，畜產品和生質柴油產量的增加速度將會比作物類產品快。此外，未來 1~2 年的農作物價格預期會繼續降低，而世界水產品產量的增加主要是受惠於開發中國家水產品的盛產。農產品貿易預期會持續增加，但是增加的速度會比過去 10 年的增加速度緩慢。

未來 10 年展望期間，國際主要糧食價格將會呈現下降趨勢，全球農產品中的油籽作物種植面積預期將繼續增加，惟增加速度會減緩。食用糖受到強勁的全球需求之提升，其國際價格則會逐漸恢復先前水準。全球棉花累積庫存的釋放，預期將拉低其國際價格，而且會促進棉花的消費。預期生質能源作物的生產與消費都會增加 50% 以上，肉類價格的上升將再創新高。乳製品的價格則會從現有的高檔水準略為下降，因為主要國家生產率提升以及中國乳類產量的復甦。水產養殖產量預期在 2014 年超過捕撈漁業產量，並成為人類消費水產品的主要來源。

本文對我國的啟示可以依據不同產業的發展說明之，包括我國發展進口替代作物生產的政策、部份食用糖的自給自足發展的恰當性以及畜產、水產養殖及乳業的發展仍可期待。至於我國應否發展生質能源作物，則需要將未來油價、油籽價格、飼料價格、畜禽產業發展、土地利用結構等一併納入考量。

關鍵詞：經濟合作組織(OECD)、聯合國農糧組織(FAO)、國際農產品市場、農業展望

壹、展望之簡介

2014-2023 年的農業展望是「經濟合作與發展組織」(the Organisation for Economic Co-operation and Development ,OECD)及「聯合國農糧組織」(the Food and Agriculture Organization ,FAO)的合作努力結果。本展望結合兩個單位的農業商品、政策及國家專家和所合作會員國家的投入，來提出未來十年形勢(prospect)的國家、區域及全球農業商品市場之年度評估。

本年所提「印度的特徵」是 FAO 駐印度代表與印度農業部所屬「農業與合作處」的「應用經濟研究國家委員會」合作完成。然而，OECD 及 FAO 對於本文所包含的資訊及推測充分負責，所提出的觀點不一定反映印度機構的觀點。

貳、2014 年的觀察

主要農作物國際價格從歷史高點已經明顯回落，很明顯的原因是因為 2013/14 作物年度產量的顯著增加。相對而言，全球肉類和乳製品價格受 2013 年的實際產量低於預期產量所影響，至今仍處於歷史上的高價位水準。此外，世界燃料用乙醇和生質柴油的價格因為供應充足，出現了延續自 2011 年所創下歷史高點之後的“不斷下跌”走勢。

雖然展望期間的農產品需求之增加速度會比過去 10 年緩和，但預計未來農產品消費需求依舊強勁。穀物仍然是人類消費的主要食物，但是隨着收入的增加、都市化以及飲食習慣的改變，將導致人類膳食消費轉向高蛋白、高脂肪和高含糖量的食物。

預期未來 10 年期間，畜產品及生質燃料產量的增加速度將會大於作物類產品。為了滿足食物、飼料及生質燃料的消費需求，全球農業生產結構將會傾向生產粗糧及油籽作物，同時會減少如小麥及稻米等大宗食用農產品的產出。大部份其他農產品產量的增加主要是來自限制因素比較少的地區。未來農業生產會面臨的限制因素包括了居高不下的生產成本、有限空間可用以擴大農用耕地、環境上的問題及政策方面的改變。

未來 1~2 年農作物價格將會繼續下降，而且可能會維持穩定並高於 2008 年之前的水準，可是卻會明顯低於近年來的價格高峰水準。預期未來的穀物的庫存與消費比例將會明顯增加，可減少對價格波動的疑慮。

全世界水產品產量的增加主要來自開發中國家水產品的增產所致。持續偏高的生產成本及強勁的需求將促使水產品價格高於歷史平均水準，也將會影響未來 10 年水產品消費的增加。

農產品貿易預期將會繼續成長，但是成長的速度與過去 10 年比較將呈現速度減緩的現象。在出口金額及數量上，美國會進一步增加其在世界出口的主導地位。同時，非洲及亞洲會增加淨進口以滿足其日漸增加的需求。

近來在農業及漁業市場上的政策改革，導致供需的基本面對市場訊息的變化更加敏感。此外，市場也將受到包括生產者支持、國家購儲及生質燃料政策等的影響，而且進一步的政策改革仍在進行中。美國的 2014 年農業法案及歐盟 2013 年的共同農業

政策改革已經審核通過，但是本展望報告並未將這些改革納入考量，因為這些政策條款的執行細節尚未完全確定。

參、未來 10 年全球農產品展望的焦點

穀物—展望期間主要糧食的國際價格將會呈現下降趨勢，預期會促進國際貿易。穀物的庫存將會增加，而且亞洲地區稻米庫存數量也將會達到歷史上的最高水準。

油籽作物—由於對植物油的消費需求持續強勁而推升價格，全球油料作物種植面積預期將繼續增加，但是增加速度會比以前緩慢。

食用糖—受到前求需求強勁的刺激，食用糖的國際價格應該會從 2013 年的低潮恢復正常。世界食用糖主要出口國的巴西，預期其出口數量將會受到燃料乙醇市場走勢所影響。

棉花—預期全球累積庫存的釋放將會降低棉花市場價格，因而會促進棉花的消費需求，這種趨勢應該會延續到 2023 年棉花價格恢復之前。

生質柴油—預期生質燃料的生產及消費會增加 50% 以上，主要原因是利用蔗糖生產的燃料乙醇及生質柴油有增加。燃料乙醇價格的增加與原油價格的消長基本上是一致的，而生質柴油的價格則與植物油的價格變化接近。

肉品類—肉品類價格的增加將會再創新高價位。本展望期間內，禽肉的消費將會超過豬肉而成為最大的肉品消費種類。

乳製品—由於主要生產國家生產效率的提昇及中國乳類產量的復甦，預期乳製品價格將會從目前的高價位略為下降。印度已經超過歐盟而成為世界上最大的牛乳生產國家，本展望期間內將會出口大量的脫脂奶粉。

漁業—水產養殖產出的增加主要是來自亞洲的貢獻，仍然是成長速度最快的農業部門之一。同時，水產養殖的產出將在 2014 年超越捕撈漁業，成為人類消費水產品的主要來源。

肆、聚焦印度

本展望報告特別關注印度這個國家。印度是世界上人口數量第二大的國家，擁有大量的農民和大量面臨糧食安全問題的人口。本展望報告提出了一個相對樂觀的情勢，即認為印度每人平均實務生產與消費都能夠持續增加。

影響印度不斷嘗試的糧食計畫最大的是該國的新國家糧食安全法案，該法案的穀物補貼（低於零售價格的 90%）分配涉及超過 8 億人，其具體執行方式將面臨巨大的挑戰。

在過去的 10 年中，透過補貼鼓勵了更多的化肥、農藥、種子、水電、貸款使用以及市場價格支持等，促使印度每年的農業產出成長強勁。未來 10 年，雖然會面對一直增加的資源壓力，絕對數量的成長率預期會下降一些，但是這些補貼計畫將會持續促進生產成長，而能夠確保印度大幅度增加每人平均供應數量。

雖然印度現在大多數人仍以素食維生，但是未來的膳食結構將會多樣化。預計穀物消費將繼續增加，但是牛奶及乳製品、豆類、蔬菜和水果消費的增加將有助於改善

食物營養的攝取。在肉類消費強勁增加的同時，魚類消費也將是增加蛋白質攝入的重要來源，然而印度的肉類消費水準仍然處於世界最低水準國家行列。

印度是主要的農產品出口國家之一，其農產品貿易剩餘(surplus)已經從 2000 年的 36 億美元增加到 2013 年的 220 億美元。近年來較高的出口水準預期會在本展望期間內稍微下降，因為生產能量趨勢可能會中度地超過需求成長。稻米屬於出口大宗，其次為綿花及漁產品。小麥及玉米的出口則時有變化，而且經常達到高水準，至於蛋白質肉類與棉花的出口則持續增加。近年來，印度已經是肉類(bovine meat)最大出口國。同時，印度持續世界上最大的食用油及豆類(pulses)進口國，而且同時是食用糖主要進口或出口國。

未來主要的不確定性在於印度的總體經濟的表現、農業產出率增加的永續性以及政府計畫的可行性。

伍、對我國的啟示

本文對我國的啟示可以依據不同產業的發展說明之。國際主要糧食價格不再暴漲的情勢下，我國發展進口替代作物生產的政策將面臨較為長期的或嚴格的考驗，因為轉作作物的產業化必須特別考量民間投資意願及永續經營的可能性。部份食用糖的自給自足似乎可用以因應維持高檔的國際糖價，而如果種植甘蔗作物可以省水而對環境維護有利，應該考慮是否有可能納入綠色補貼措施中鼓勵生產。畜產、水產養殖及乳業的發展仍可期待，尤其是飼料穀物價格不再高漲以及國內需求不減退的趨勢明顯。至於我國應否發展生質能源作物，則需要將未來油價、油籽價格、飼料價格、畜禽產業發展、土地利用結構等一併考量才行。

陸、參考文獻

OECD, OECD-FAO Agricultural Outlook 2014-2023, 2014 published.