

中國農業支持政策的成長與發展

王親仁、王幸媛、鄭佳欣

(臺中科技大學企業管理系副教授、兼任講師、研究生) 編譯

摘要

本文編譯自 Fred Gale (2013)正文部分，該文認為中國也許是開發中國家中從對農業課稅轉變為支持農業最顯著的例子。近年來，在生產成本不斷提升的情況下，中國已經加速推展價格支持和補貼政策的步伐。對穀物生產者每英畝補貼給付為其粗收入的 7%到 15%，但是穀物給付款顯示對生產決策少許的影響。中國官方開始每年提高價格支持來強化誘因，以致中國主要的農場產品價格高於世界價格，吸引了大量農業進口。正當中國加速農業支持時，美國農業出口至中國增值三倍。整體而言，中國支持的農業拓展策略受到世界貿易組織(WTO)承諾侷限，但是國家價格支持計畫將在來年超越 WTO 的限制。中國官方也允諾將持續增加國內政策支持農業，但是政策組合可能造成轉變，因為中國農業部門更加商業化並且面臨競爭壓力。

本文對我國的啟示，以中國透過補貼的混合政策大力支持農業拓展，撐高了國際穀物價格外，也大量進口農產品，表示未來國際農產品價格都會受到中國支持政策與進出口調節措施的明顯影響。我國應該對中國農產品產銷與市場動向的資訊積極掌握，以確保我國農業政策措施的合理與永續發展。

關鍵詞：中國、補貼、農業支持、世界貿易組織

壹、前言

2000 年代早期，中國官方開始著手進行廣泛的農業支持計畫，包括稅賦減免、直接補貼、價格支持、政策性貸款、基礎建設支出及政府間的移轉。從那時起，農業補貼計畫在規模和範疇方面已經迅速拓展，例如 2011-15 年的國家五年計畫和中央的“2013 年一號文件”，都是要求持續增加補貼金額、涵蓋更廣的計畫範圍及穩健增加農業價格支持。

2001 年中國加入 WTO 協議後調降農業關稅，及設定比其他開發中國家嚴的國內農業支持水準，這些機制都是為了使貿易扭曲政策降到最小及確保進入中國農業市場。加入 WTO 這幾年，中國已除去數十年前形成的多項農產價格扭曲政策。

自從 2005 年起，中國國內農業支持快速地增加，促使某些貿易夥伴緊急要求額外審查，以確保中國符合 WTO 會員國義務，限制市場扭曲的措施。因為中國是許多農產品的最大的生產者、消費者及貿易商，中國越來越多支持的重要性因而被放大。經濟合作暨發展組織(OECD 2005,2009)評估報告指出，中國農業支持程度快速成長，而且 OECD(2011)還發現中國農業支持接近已開發國家的平均數。由美國參議金融委員會所組織的美國國際貿易委員會(2011)研究發現，中國國內支持有助於農業部門的競爭力。美國貿易代表辦事處評估指出，中國國內補貼快速成長，引起對中國官方低報 2005-08 補貼水準，及承諾監控其國內補貼的質疑。當中國官方本身都頻繁地將穀物生產增加歸因於政策支助時，更加重此一質疑。

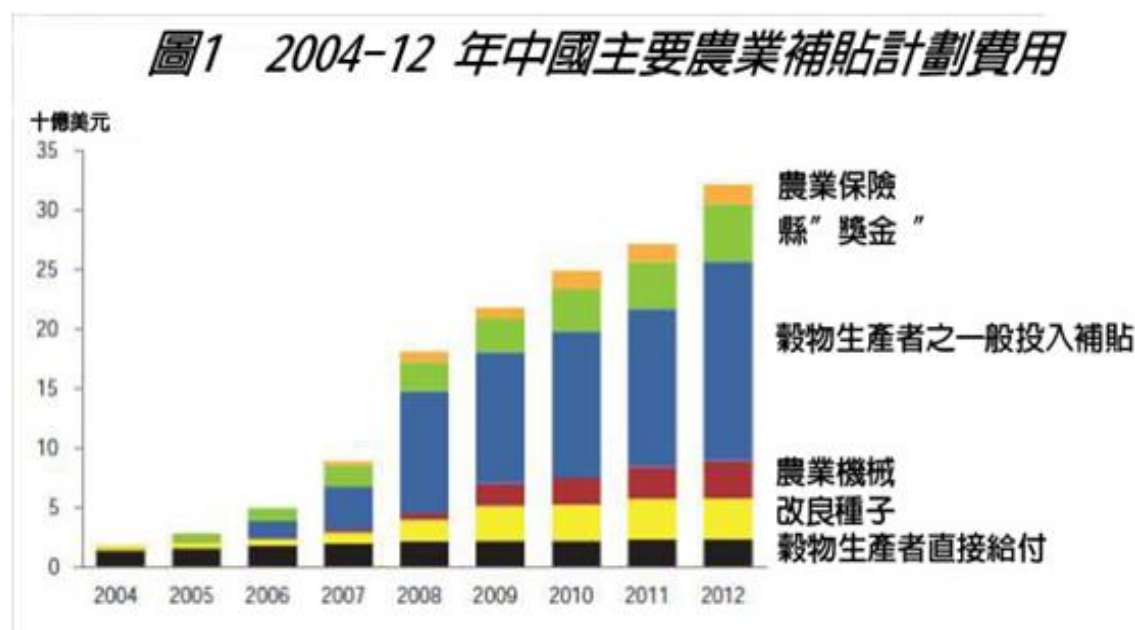
農業支持出現在像中國一樣的開發中國家，對降低全球農業市場扭曲的努力是一種挑戰。自 1990 年代烏拉圭回合貿易談判後，中國快速增漲的農業補貼成為過去已開發國家國內支持政策的翻版。中國常引用二十世紀北美、歐洲及日本的歷史為證，聲稱提高補貼和農場價格是國家演變成產業化，都市化經濟的必要條件。

本報告從引言開始更新稍早美國農部 ERS 研究報告，透過檢視補貼和價格補貼政策的發展來分析的中國農業支持政策。本報告調查中國當局的國內支持策略以及其對商品價格競爭的影響。中國的政策傾向一種加強中國農產品國際競爭力之逐漸提升價格及成本的模式。結果，顯示 WTO 承諾如何使中國在 WTO 強制限制下實現混合政策。中國的政策持續發展及其相對低的貿易限制障礙，使其國內補貼持續擴張。補貼給付的微弱誘因，導致對價格補貼的依賴，恐將造成中國市場價格偏離世界價格，此現象卻能提升農產品出口至中國。中國國內政策的發展進一步強化了生產連結，造就商品更專業化及促進中國農業部門的商業化。

貳、綜觀中國支持政策的擴張

中國現有的農業支持計畫始於 2000-04 年間，這個期間有農村窮困、失業及對農民高額課稅等主要關切課題，而加入 WTO 後重塑國家政策的景色。經過幾年地區性試驗後，當局在 2004 年開始削減農民農業稅負，並且對穀物生產者推行三項小額補貼：直接支付、改進種子品種補貼及購買農業機器設備的部分折扣。政府在穀物市場的直接角色，被降低為買賣儲備以維持食品安全及穩固價格的間接角色。2004-06 年實施小麥及稻米的價格下限政策。

中國農業支持計畫最初著重於主要穀物生產區的生產者，再漸漸延伸至其他商品和地區。有些計畫長期持續活動，以誘使選擇現代資源投入，形成農企業的垂直整合及投資於灌溉等其他基礎建設上。增加市場介入及補貼讓政府更關心低淨收益和市場波動，可能會不利主要農產品的生產。在 2012 年，中國財政部的報告指出，農業生產的預算支出上升至 750 億美元，相當於每生產一公噸的稻米就要花 127 美元。計畫如同圖 1 所示約占總數的一半。其他主要支出包含補貼貸款及商品儲備共 98 億；灌溉及水利計畫和農場上基礎建設花費 173 億美金；及其他農業企業支持、乾旱緩和及科技服務等支出。中國對農業生產各方面都積極尋求改變，包括土地所有權系統、農業金融服務、農民合作、農企業、動植物研究、養殖系統、環境汙染控制、食品行銷、運輸和後勤。



註：數量以官方匯率變換成美元。

來源：USDA，經濟研究署編輯來自中國財政部的資料。

中國也每年提升支持價格及利用商品儲備及貿易措施來穩固價格。從 2007 到 2012 年，中國對稻米的價格支持提高超過兩倍，而對小麥的支持價格也上升了 70%(圖 2)，因人民幣對美元升值 20%，中國農業價格支持換算成中國幣值約增加 42%-86%。中國也對玉米、黃豆、油菜籽和棉花等增加支持價格計畫。2009 年，中國推行以食用豬肉和玉米價格比率之一項促進豬肉儲備購買的計畫來穩定食用豬肉價格。

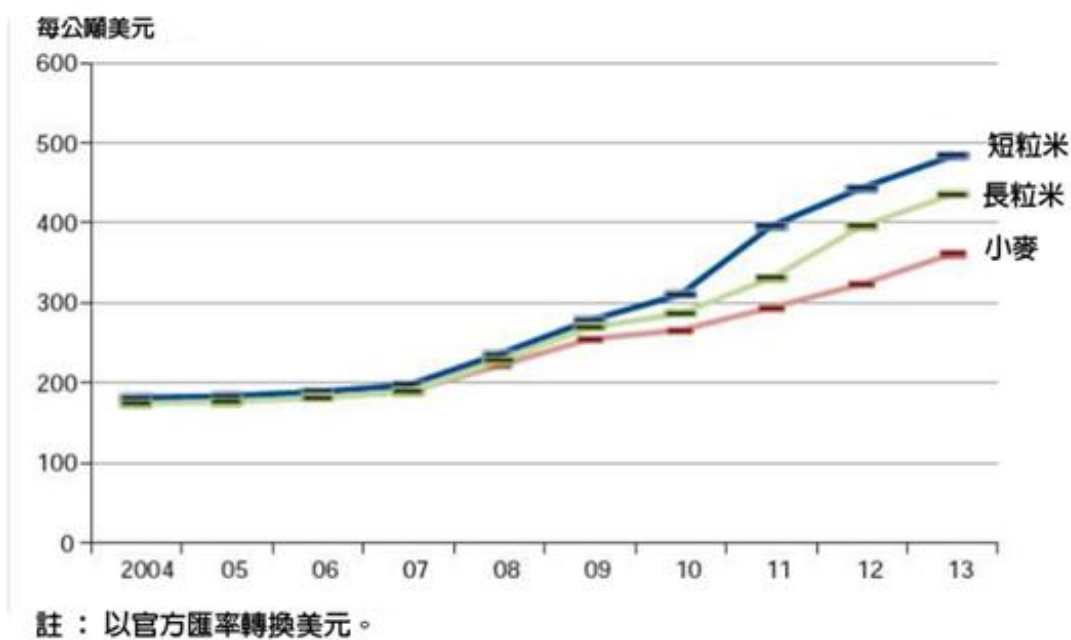
中國對農業支助計畫基礎深厚且明顯成長。中國對農業的課稅到 1990 年代，但是在 2012 年間 750 億美元的預算等於農業產出的 9%(如以"主要產業國內生產毛額"衡量)。中國對農民的隱藏支持及相較於世界價格的也是上升的。OECD(2011) 對 2010 整年評估發現中國農業支助已達到已開發國家的平均值，而且許多增加出現在市場價格支持上。

參、中國增加農業支持的策略

中國擴增農業支助是受到複雜策略組合和政治考量所驅動，包括引用現代投入、增加投資、拓展農場規模和改進行銷鏈等農業“現代化”活動；關注鄉村-城鎮收入不平均及潛在的鄉村動盪不安，以及維持“糧食安全”和自力更生。

中國當局雖自 1980 年起干涉農業以表達上述關注，但是農業支出卻因財政資源的短缺而受限於幾十年前水準，農民在低價商品採購和收取微薄的農業經費都隱含地被課稅。直到 21 世紀，這些關注更激烈而總體經濟成長使財政資源得以投入農業。

圖2 2004-13 年小麥和稻米的最低價格



來源：USDA，經濟研究署分析來自中國國家發展和改革委員會資訊。

關注中國農業生產者的國際競爭力對中國農業支持策略有重要的影響。在加入 WTO 前，幾乎全部中國農場都是生產穀物的家庭小農場。產品品質一般是低落且不穩定的，而且行銷系統尚未妥善開發。根據農業部門，中國的廣泛策略是隔離穀物和油籽生產者免於進口競爭，同時增加最有國際競爭力的農產品—水果、蔬菜及水耕產品。

轉變至市場經濟和進入 WTO，促使中國官方採取間接市場介入措施——補貼農民及價格支助——代替中央計畫下措施的運用。當中國加入 WTO 時，官方便考慮其他國家所使用的支持機制，來設計符合 WTO 義務規範的措施。例如，對穀物生產者的價格支助和小額直接付款，以替代 1990 年代透過國有穀物行銷實體，實施的“保護價格”穀物採購。

某些中國“新”的農業支持措施有一定程度的連貫性。過去十年所推行的種子品種改良、家畜飼養、和機器設備購買的補貼，是宣傳這些 1980 年代期間現代化投入的一種效果延續。使用現代投入的誘因是形成 1990 年代農業支持與保護策略的核心。

正當中國官方替市場供需背書，做為決定價格與資源分配的主力時，很多慣例反

映出中央規劃與傳統中國官僚體制管理的影響。數十個“五年計畫”和策略的“地區性佈局計畫”都是為每一部分的農業而制定。“典範”的農耕區域和政府—管理銀行貸款一直是重要的政策工具。官僚結構指揮計畫實行，而且許多農企業實體已在這個計畫經濟的歷史年代有其根源。當商品取得大量地私有化時，透過國有儲備經營公司來管理緩衝囤積和價格支持計畫，將繼續在市場上扮演重要角色。這些操作類似 1990 年代的政府行銷局的操作。

確保農業支助穩定增加的機制是由中國共產黨領導階層在 2008 年為保護及支持農業的策略所設定的，要求持續增加補貼支出及價格下限，以確保農民的每年淨收益維持穩定。列舉多項目標--降低改進種子品種的成本、改善所得分配、提升效率、和降低天然災害的損失--此策略要求持續增加補貼支出和延伸補貼至更多作物和地區，利用 WTO 條例規範中所允諾之最大補貼額度。文獻承認價格主要取決於市場力量，但是其“價格形成”因素也設定許多目標以確實頻繁介入市場。該策略要求提升農業價格相對高於產業價格（過去數十年來，農業價格在補貼產業中一直處於較低的水準），設立穀物最低價格以確保農民能夠賺取超過生產成本之穩定的淨收入，並且確保所有商品價格和投入價格可以取得平衡。

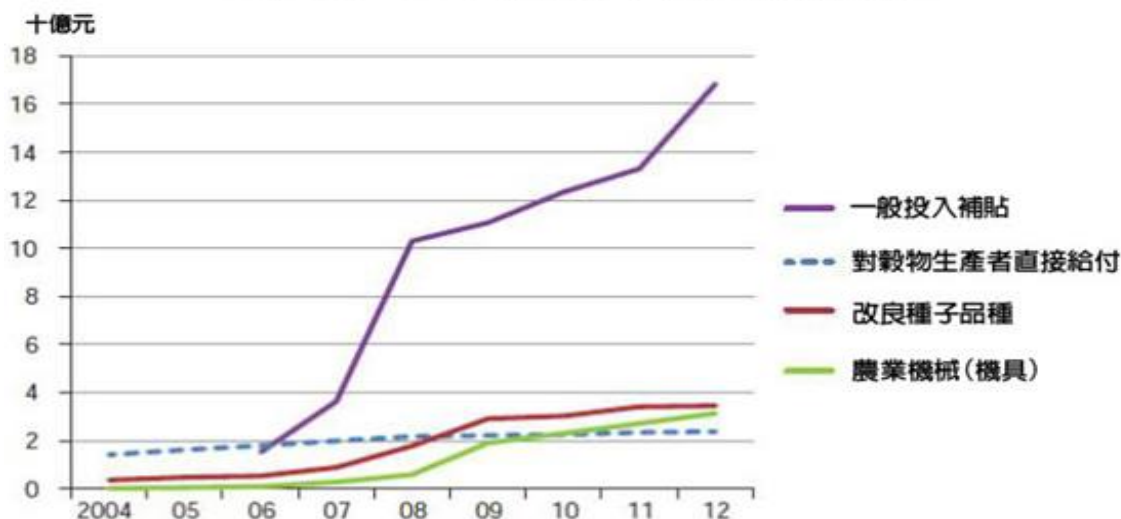
一、增加穀物補貼給付

給予中國農民補貼支出成長反映每年增加補貼的策略。大部分的支出成長來自“一般投入補貼”，是為抵銷維持穀物生產者淨收入之生產成本的增加(圖 3)。從 2004 年到 2012 年，直接付款給農作物生產者—在 2004 年補貼支出的主要構成要件—少量成長。經由增加更多作物及擴大計劃區域，使得種子改良補貼增加了十倍到達 34 億美元。機器購買補貼甚至增加更多領域，在 2012 年達 31 億美元。總之，一般性投入補貼超過其他補貼的綜合成長，而且它是 2012 年直接補貼支出的主要類型。

在所有地區一般性投入補貼占農民補貼支出成長的大部分。在 2004 年對穀物生產者的直接支出，大約是每英畝 7 美元，大部分地區的種子補貼金額也差不多相同(直到 2006 年才有一般性投入補貼)。根據 2012 年來自不同地區的補貼資料指出，直接付款和一般性投入補貼的總和，現在金額從每英畝 60 到 100 多美元不等。

最初的補貼是非常小的，且未與生產決策掛勾。當糧食安全成為更大的關注時，官方則會採取其他措施連結補貼款項至市場狀況和生產決策。當局基於燃料、肥料、和殺蟲劑的價格上漲，設計一套“動態調整機制”，來設定補貼，但是並未顯示其調整方法。一份 2009 年中央政府文件描述，對一般性投入補貼說明當農作物、肥料、燃料和其他投入的價格增漲時，為維持農作物生產者的淨收入不要下降，會增加補貼。文件中也宣稱投入補貼不會因投入價格下跌而減少。像 2013 年的“一號文件”要求為連結一般性投入補貼和投入價格的方法更多的改進。

圖3 2004-12 年中國四大主要農業補貼費用



來源：USDA, 經濟研究署分析來自中國財政部的報告。

當補貼支出和實際生產有所連結，造成地方當局使用不同方法分配補貼支付款項，使此連結的效力則變化相當廣泛。在許多地方給予農作物生產者的直接補貼，緊緊維繫著實際生產或銷售，而不是根據過去種植面積來付款的“分離”法（過去評估農業稅直到 2000 年代早期才消除）。調查發現，補貼和農民的生產決策只有一點點甚至沒有關聯，而且許多農民無法記得補貼金額。

對於特定商品的直接給付與一般投入補貼之間的微弱關係，似乎反映補貼的最初設計猶如所有農民應得的權利。大部分的中國農民都生產穀物，所以連結補貼至稻米生產確保廣泛的範圍。許多農民並未種植穀物，卻得到“穀物補貼”，而且他們猜測官方並沒有針對實際的穀物生產者給予補貼。雖然這些補貼並沒有直接應用到如油菜籽或棉花的非穀物作物種植者，但是大部分種植這些作物的農民也同時也生產穀物。一般性投入補貼支付補貼所有作物生產者到某種程度。這很可能是很多農民會在決定他們的“穀物補貼”的過去種植面積之部分土地上種植非穀物作物。

這種穀物生產的薄弱關連被許多中國官方批評為無法鼓勵稻米生產。當糧食安全的重要性愈來愈受到關注，當局也逐漸將生產與補貼做更密切地連結。歷史種植實績常常更新，以刪減不再耕作穀物的土地及增加新的耕種土地來反映現有土地使用。2009 年的文獻說明“動態調整機制”力勸當地官員根據實際種植作物來分配一般性投入補貼。在大部分的地區裡，直接給付和一般性投入補貼是一起分配的，但是在新疆和安徽卻是用不同的方式在分配。很多地方政府都在網站上公布農民及每一合法穀物作物種植面積的檔案，用以計算衡量補貼支付金額。在山東省的財政官員報告用遙感技術來核對農民申報的小麥區域補貼支付款項。

安徽省和山東省提供的“大型穀物農場”補貼，以反映補貼方法的“改良”，這些省每畝額外支付 10 圓（約每英畝 10 元）給 100 畝（16 英畝）(含)以上的農場(15 畝等於 1 公頃；6.07 畝等於 1 英畝)。

在 2008 年鄉村政策“決定”鼓勵當地官員探索合併農地成較大的營運的方法後，這類型的補貼開始在各省實行。一份 ERS 評論列出來自四川省和其他在浙江、江西、和

安徽省的好幾縣的“大型”穀物農場補貼的受領者，發現受領者的人數相對小，而且支付的規模和金額變化相當大。有些省份給合併小土地成特定規模營運的民“獎勵”補貼。

“大型”農場在中國農場中只占一小比例，但是它們已漸漸普遍了。過去針對 220 處農場進行調查發現 5 處“大型農場”平均有 170 英畝，而且每處農場規模在一年內已增加近一倍。根據農業部指出，在 2012 年，中國有 270 萬個 100 畝（含）以上的“大型農場”。

二、擴大改進種子補貼範圍

中國透過擴大計畫的作物和地區範圍來增加改良種子補貼支出。種子補貼始於 2002 期間種植於東北省份的黃豆，至 2010 年種子補貼已提供黃豆、小麥、玉米、天然橡膠、油菜籽、棉花、馬鈴薯、花生及高地大麥等主要作物。相較於一般性投入補貼，大部分農作物的種子補貼給付水準維持不變（特定種類的稻米有增加），而且一般各地區都是相同的。2012 年，種植大部分農作物每畝補貼 10 圓大約等於每英畝 10 美元。農業部門調查發現，幾乎全部的農民都有獲得種子補貼。曾有文獻估計農民獲得的種子補貼有大約等於 20% 小麥和玉米的種子成本，40% 油菜籽和棉花及 30% 到 50% 不同種類稻米的種子成本。

種子補貼說明了計畫目標的模糊和它們如何隨著時間而改變。種子改良補貼最初目標為誘導“現代”投入的使用。補貼給供應種子給農民的種子公司。然而，貪污、濫用、農民缺少利益等問題，導致在大部分地方把種子補貼轉變成現金付款給農民。一份中國政府研究批評現在的種子補貼與其他穀物補貼給付難以辨別。油菜籽、花生和棉花的種子補貼常被描繪成生產誘因，也時常被稱為“棉花補貼”或是“油菜籽補貼”。

三、生產成本超過補貼增加

過去文獻曾估計 2004 年補貼給付相對小的一等於每公噸穀物補貼 2 美元至 5 美元，或是小於穀物產出總值的 2%。最新估計 2008 年穀物補貼是每英畝 34 美元，約相當美國中西部農民收到的每英畝付款項。ERS 用 2012 補貼資料計算指出中國現今的補貼高很多，並與增加補貼計畫的預算支出相一致。根據 ERS 計算出小麥的補貼給付每公噸最高的，且為產值一定的比率，每公噸 43 美元至 53 美元，為產出粗值的 13% 至 15%。稻米和玉米的補貼是每公噸 24 美元至 37 美元，是產出粗值的 7% 至 10%。這些數字與中國財政部 2012 年的總補貼給付等於穀物生產每公噸 44 美元的公告相一致。非穀物作物仍然只得到較少的補貼給付，主要是因為一般性投入補貼（最大的給付）只是適用穀物生產。補貼等於油菜籽每公噸 11 美元和棉花每公噸 32 美元，但是只占產出值的百分之一。

補貼雖然快速增加，但生產成本的增加卻超過補貼增加。根據中國國家發展改革委員會(NDRC)資料顯示，2003-2011 年間玉米、小麥和長粒米的平均現金支出從每英畝 190 美元上升至 220 美元，而短粒米則上升將近每英畝 400 美元(圖 4)。在這期間生產費用的增加遠遠超過補貼付款項的增加。

大部分討論中國農場的支助都集中在如肥料和燃料投入的現金支出增加，但是生

產成本的增加涵蓋更廣泛的項目。NDRC 估算出無薪的家庭勞工才是農場生產成本中首要的隱藏成本。2003-11 年間家庭勞工的設算成本每英畝由 94 美元上升至 244 美元，反映出工資上漲和農場勞工的機會成本(圖 5)。其他投入也是補貼計畫的目標—種子和機械化服務—促成生產成本增加。這些潛在成本的增加都遠遠超過補貼款項的金額。

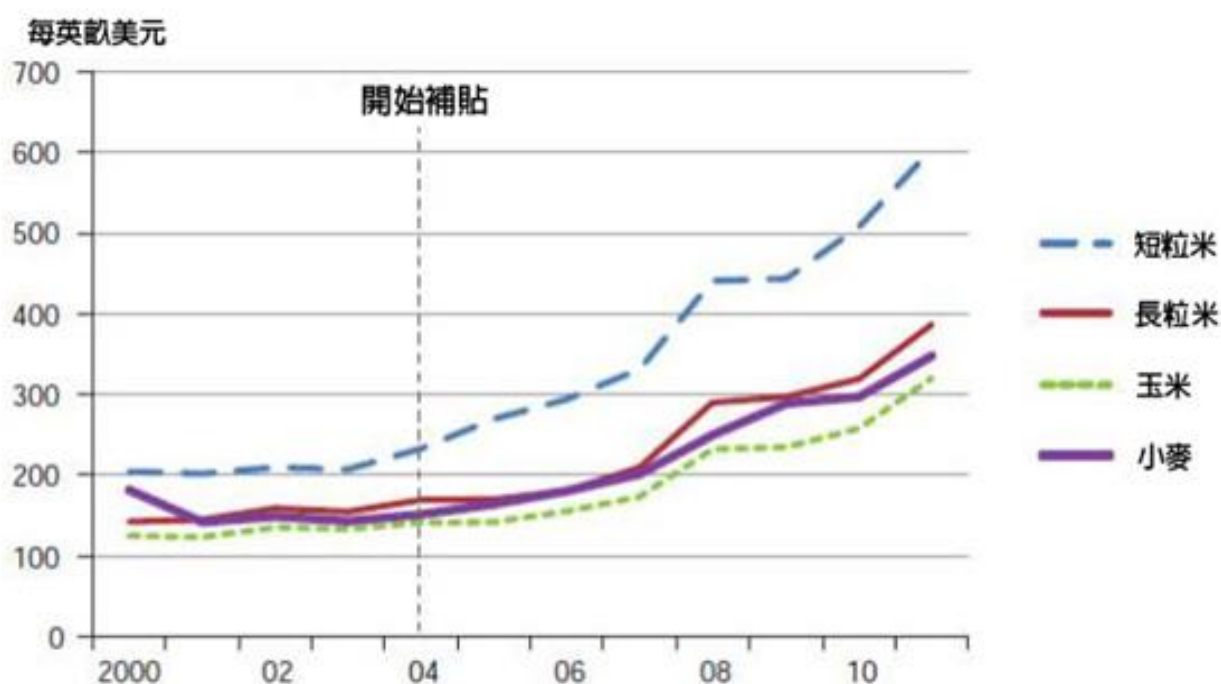
相對於穀物付款項和種子補貼，機器設備補貼在中國幾乎是專門的一項“現代化”的措施”。相較於已廣泛延伸到大部分農民的穀物補貼，而因鮮少採購大量設備，每年僅有 2 到 3% 農民接受機器設備補貼。購買者可收到國家認可機械設備清單上的 30% 折扣。清單包含上百種項目，例如拖拉機、收割機、耕耘機、和種子設備及各式各樣的其他設置。機器設備補貼經由涵蓋更多種類的設置及供給更多地區來進行擴張。增加機器設備補貼支出反映中國政府視機械化為“現代化”農業和改善生產力的重要方法。

2011 年報導，有些農民購買機器設備以促進大規模經營，然而其他人購買機器是為給其他農民提供客戶服務。該報導推測主要利得是降低雇用勞力成本，及改進勞力生產力。機械化透過降低主要農業工作之時間需求能潛在提升生產力，因此促進提前耕種、延緩收成、或是雙倍耕作。機器設備補貼結合許多特殊活動，以提升保育耕作、改善牛奶供應鏈、和促進穀物風乾過程、灌溉計畫、天然災害的復甦重建、甚至公共衛生計畫。

內蒙古專區實施的機器設備購買計畫顯示，當地官員扮演著誘導農民機械化的主動角色。在 2010 年只有 13% 的當地玉米利用機械化收成。為提高使用機器設備，指導農民於玉米排列中留下空位以利收割機器運行，官方指揮公司提供訓練及修繕服務。2012 年專區內玉米機械化收成以雙倍成長至 27%，皆歸因於補貼及勞動成本的快速增加。

農場外的工作機會的成長造成維持農業產出的最大挑戰。當預期農場外的工資上升，農民們需要更高的淨收入來誘發他們繼續種植作物或飼養家畜。中國國家統計局報告指出，在 2012 年鄉村有 262 百萬的人至少有六個月的時間從事農場外工作，較 2008 年的 225 百萬人上升；2008 至 2012 年間，鄉村非農場工人平均每月非農場工資從 193 美元上升至 363 美元，增加 88% (圖 6)。

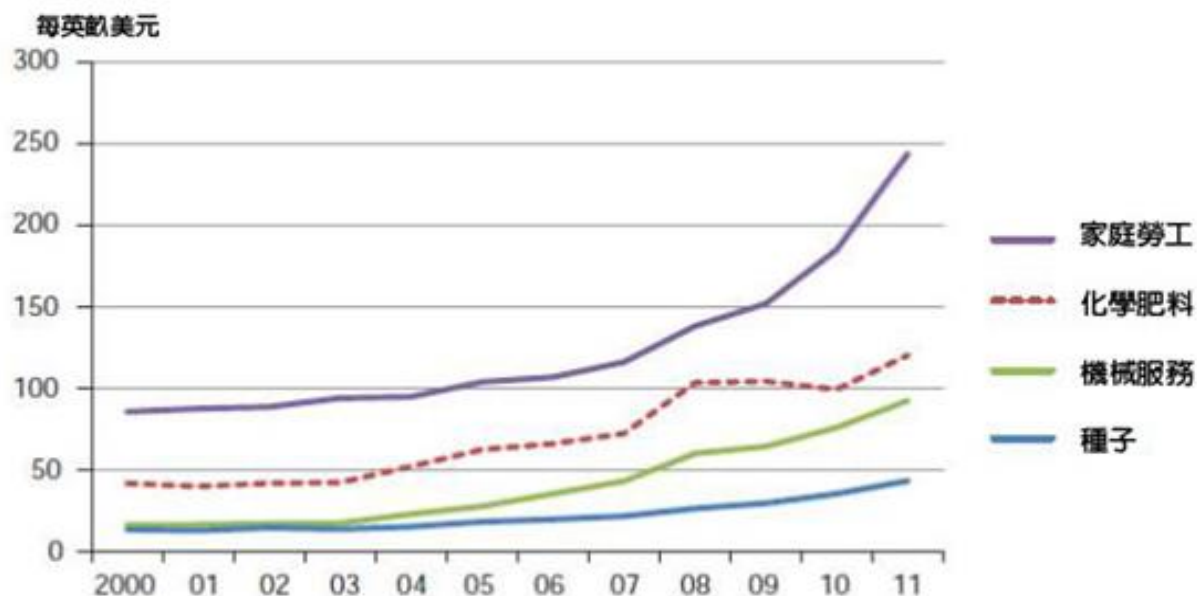
圖4 2000-11 年生產穀物的現金支出



註：用該年官方匯率將每畝中國圓原始資料轉換成每英畝美元。

來源：USDA, 經濟研究署分析來自國家發展與改革委員會資料。

圖5 2000-11 年中國穀物生產成本的主要成分



註：用該年官方匯率將每畝中國圓原始資料轉換成每英畝美元。成本分類顯示並非詳盡的。

來源：USDA, 經濟研究署分析來自國家發展與改革委員會資料。

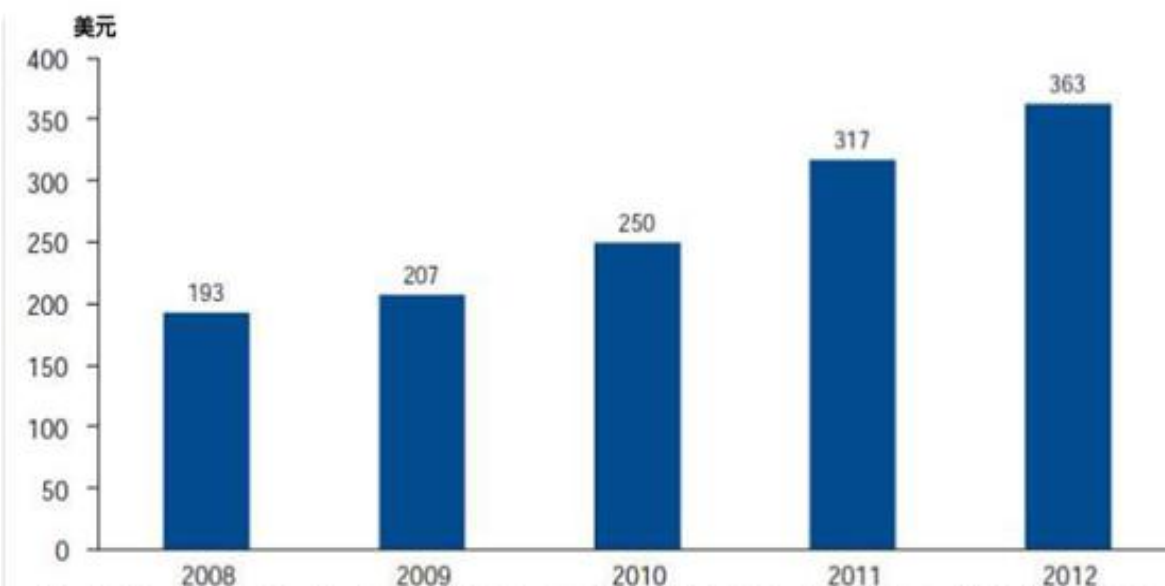
四、提高價格支持

中國政府認為支持價格是捍衛農民短暫價格下跌主要措施之一。國有儲備公司利用商品儲備作為當市場價格下降至價格下限時購買庫存、價格上升時拍賣庫存的緩衝。

然而，當生產成本超過補貼時，官方開始更積極地增加價格支持，作為支助農民的收入和影響生產誘因的方法。穩定增加價格支持的策略為刺激生產和保護農民利益的措施。中國官方引用他們稍早增加最低穀物價格公告，發出「鼓勵生產強烈的信號」，作為 2012 年增加穀物產出的因素之一。人民日報在 2013 年對農業政策的評論，呼籲用價格支持和儲備管理，來維持比生產成本上升更快速地穩定增加農場價格。

在 2008 年「價格形成」策略宣布後，中國當局每年都增加主要商品的最低價格，惟未顯示如何決定支持價格，但是文獻指出該價格係根據生產成本、相關商品價格及一般市場情況而設立的。從 2008 到 2013 年累計增加價格支持（轉換成美元），油菜籽是 30%、小麥是 63%、玉米是 66%至 69%、不同種類的稻米則是 92%至 105%(詳如表 1)。

圖 6 中國鄉村居民平均每個月從非農場職業收入



註：資料來自一項調查20萬鄉村人民該年至少6個月從事非農場職業。收入以官方匯率將圓換算成美元。

來源：USDA，經濟研究署編輯中國國家統計局調查報告。

價格支持在決定中國商品的優勢價格的角色隨商品和年份不同而異，部分學者臆測支持價格是小麥市場價格的主要決定因素。大多年間，生產者收到的稻米價格超過最低限制，暗示市場價格超過最低限制(詳如表 2)。然而黃豆、油菜籽、玉米和棉花的生產價格通常低於支持價格，顯示那些產品其市場扮演更重要的角色。

根據中國政府統計，在 2012 年間，有 6%(38 百萬公噸)生產穀物是以支持價格被購買，53%(314 百萬公噸)由企業購買，其中國營企業占 22%，而官方指出市場介入使農民收入增加 55 億美元。然而，許多調查顯示只有少數農民以支持價格銷售穀物，此顯示中國價格支持計畫所扮演的角色並不明確。另外每年穀物市場調查顯示，農民壓倒性地偏好銷售穀物給貿易商勝過賣給儲藏所，除可避免運輸至儲藏所衍生成本和不

方便，特別當農民從事於農場外的工作，無法致力於銷售穀物時。此外農民常因不知道那裏是最近的儲藏所，故不願銷售到縣唯一的穀物儲藏；甚至有些農民銷售至授權儲藏所得到的可能較最低價格為少，因價格常被他們以品質不佳或未符合最低標準而打折或拒絕。甚至有報導指出品質差的穀物及棉花可能仍存留在政府儲備庫中。

小麥價格一般會超過最低價格，但是官方多年來都用最低價格購買大量小麥。在 2009 年早期(即全部價格急遽下降期間)當局大量購買來支持小麥、稻米、玉米、黃豆、和油菜籽的價格。大多數年支持價格購買占穀物生產相對較小比率，但是政府贊助實體仍然在稻米及棉花市場中扮演主要角色。2005-06 年由政府的政策銀行(即中國農業發展銀行，ADBC)增加提供資金購買穀物供政府儲備，到 2008 年達到最高峰占有穀物生產的 38%。在 2011 至 2012 年間，ADBC 報導提供穀物生產 26%至 27%的融資，而 2012 年則提供 60%棉花銷售的融資。

中國的價格支持策略經由鎖定上升的國內價格趨勢有更微妙的影響。策略的核心是當局不允許價格下跌，以保障農民。這是建立在價格一直上漲及鼓勵市場參與者儘可

能保留商品長久些的預期上。當局在種植決策決定前，大約是收成前的六到九個月，故意嘗試利用公告小麥、稻米、和棉花的支持價格，來建立價格預期心理(九月是小麥，二月到三月是稻米和棉花)。玉米、黃豆、和油菜籽的價格支持直到收成後才公告，但是新聞媒體常報導，這些商品生產者在決定銷售他們的作物時，猜測預期價格支持。

對維持在支持價格購買的儲存成本的穀物倉庫補貼，也傾向於防止市場價格下跌。穀物倉庫維持儲備直到穀物賣至市場的價格超過購買價格加上儲存成本。政府在價格支助計畫下，也利用補貼穀物購買的利息和儲存成本來鼓勵保留穀物儲備。穀物購買以來自中國政府農業發展銀行的補貼貸款的比例，隨著價格支助的計畫更為活躍而增加。從 2005 至 2012 年的大多數年，穀物購買以此種政策貸款超過穀物生產的 25%，在 2008 年來到 38%(圖 7)。根據某些新聞媒體報導，很多企業保有以最低價格購買小麥，賺取來自利息和儲存成本的補貼的所有利潤，因而儘可能多握有穀物。政府當局也預定在價格上升或是需求顛峰時期，拍賣儲備商品且較大販數量。然而，拍賣銷售設立最低標價，大部分的拍賣中往往只有一些交易會成功履行，因為沒有人願意去支付最低標價。

表 1 中國主要商品支持價格

年	白小麥	早期長粒米	中後期長粒米	短粒米	玉米	黃豆	油菜籽	棉花
每公噸美元								
2004		169	174	181				
2005		171	176	183				
2006	181	176	181	189				
2007	189	184	189	197				
2008	222	222	227	236	216	518	633	
2009	255	264	269	278	220	548	542	
2010	266	275	287	310	263-275	561	576	
2011	294	316	331	396	303-309	619	712	3,063
2013	323	380	396	444	333-339	729	793	3,234
2013	361	426	435	484	358-365	NA	823	3,290
百分比								
2008-13								
累計增加	63	92	92	105	66-69	NA	30	NA

註：以官方匯率轉換成美元。

**：價格隨各省而變。

來源：由 USDA，經濟研究署用中國國家發展和改革委員會通告計算。

表 2 平均農場價格和支持價格間的差異，依商品

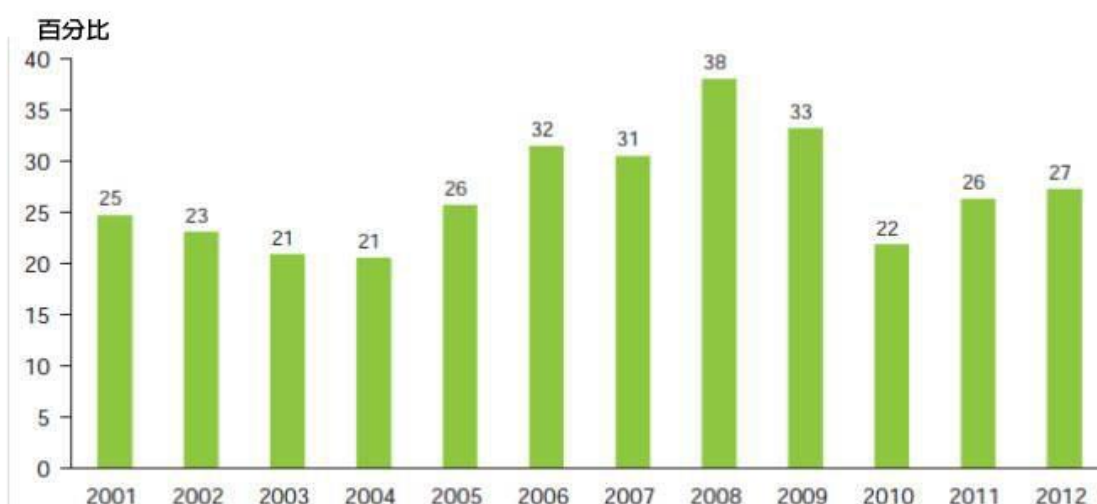
商品	地區	2006	2007	2008	2009	2010	2011
百分比							
早期稻	湖南	1.4	8.6	13.9	-0.6	5.4	15.7
中期稻	全國	2.7	14.6	17.1	2.7	12.6	21.4
後期稻	全國	13.4	25.4	25.4	7.9	23.7	30.4
短粒米	全國	19.7	16.1	13.9	11.4	30.3	11.9
小麥	河南	0.1	3.9	6.1	7.2	7.4	6.3
玉米	吉林	NA	NA	-6.4	0.9	-3.6	6.1
黃豆	黑龍江	NA	NA	-1.2	-3.3	-2.6	0
油菜籽	湖北	NA	NA	13.2	-8.5	-3.9	-3.9
棉花	全國	NA	NA	NA	NA	NA	-8.8

平均農場價格是由農民在 NDRC 生產調查成本的平均。

NA = 無支助價格。

來源：USDA，經濟研究署計算來自中國國家發展和改革委員會的資料。

圖7 利用中國農業發展銀行貸款購買穀物之比率



註：圖表顯示利用中國農業發展銀行(ADBC) 貸款購買穀物供政府儲備占全部穀物生產的比率。

來源：USDA, 經濟研究署利用來自中國農業發展銀行(ADBC)年報告和中國國家統計局資料計算而得。

提高一種商品的支持價格會透過交叉商品價格關係來影響其他商品。例如每年九月公告的小麥支持價格上升，將被視為形成其他商品的預期價格上漲的基準。小麥和稻米的支助價格是設定其他商品支持價格的依據。相較於黃豆，玉米價格上升則會提高玉米生產的利潤，轉而將誘發官方提升黃豆的支持價格。較高的玉米價格也會使得飼養動物的成本增加，轉而造成家畜價格上升，且黃豆、油菜籽或花生等價格增加也會轉而使蔬菜油價格提高。玉米價格會影響豬肉政策，因為當玉米-豬肉價格比率降至低標準時，政府當局會介入豬肉市場。

中國維持價格穩定成長的策略是以小麥在 2007-2012 年的價格趨勢為範本(如圖 8)。價格支持每年都在提升，但是以不同的標準低於平均市場價格。從 2007 至 2012 年，相較於波動較大的美元價格，中國的小麥價格則明顯地以相對穩健的步伐逐漸成長。以美元價格表示，中國小麥價格隔絕於劇增和劇跌。

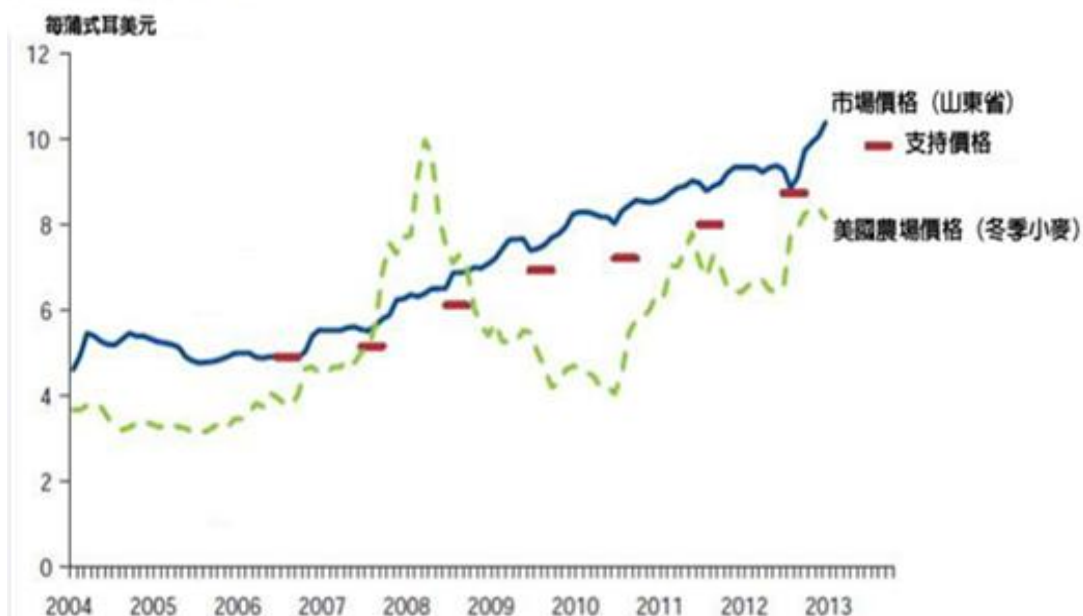
在黑龍江的黃豆價格(中國主要生產區)一般都跟著美元價格走勢變動(如圖 9)。相對於與世界市場隔離的小麥市場，在 2007-08 年間中國的黃豆價格反映美元價格的大波動。在 2008 年後期，為減緩黃豆該期間的價格下跌，推行「暫時儲備」的價格支持計畫。從 2009 到 2012 年，黃豆支持價格類似小麥模式每年穩定成長。中國價格遵循美元價格普遍上揚的趨勢，但是並不像美元價格如此反覆無常。

當官方似乎已經穩定國內價格至一定程度時，中國價格結合其貨幣升值的上升趨勢，已侵蝕中國商品的價格競爭力。Huang、Liu、Martin、和 Rozelle (2009) 的文獻中指出，在 2000 年代中期，中國和世界價格之間的距離逐漸縮小。然而，大部分主要農產品的中國價格現在都相對較世界價格高。在 2011 年，穀物、黃豆、油菜籽、棉花和豬肉等中國農場價格，都超過美國農業價格，其範圍從小麥的 20%到活豬的 84% (詳如表 3)。

由於現在中國國內價格已等於或高於世界價格，價格持續增加可能迫使中國價格高於世界價格。OECD (2011)報告指出，很多中國國內支持的增加反映中國價格上升

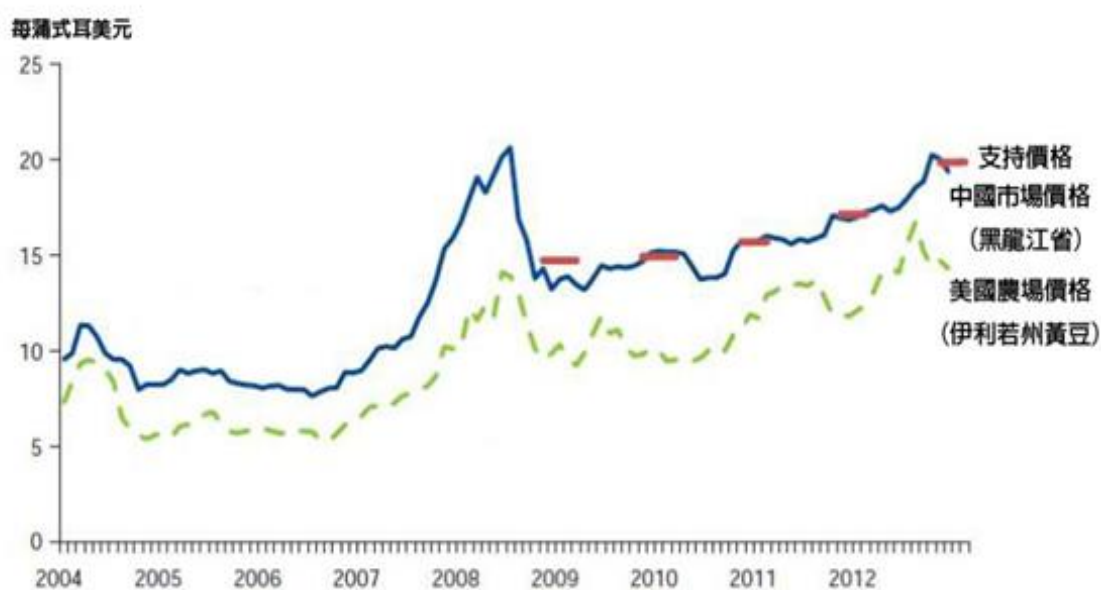
高於世界價格。Cheng(2011)推估(使用 OECD 方法)，在 2009 年和 2010 年，市場價格支持呈現戲劇性增加。

圖8 2004-13 年中國小麥價格支持和市場價格



來源：USDA，經濟研究署分析來自中國國家穀物和油資訊中心，中國國家發展和改革委員會，和USDA，國家農業統計署之資料。

圖9 2004-12 年中國黃豆價格支助和市場價格



來源：USDA，經濟研究署分析來自中國國家穀物和油資訊中心，中國國家發展和改革委員會，和USDA，國家農業統計署之資料。

表 3 2003-11 年中國－美國農場價格之差異，依商品別

年	玉米	小麥	米(長米)	米(短粒米)	黃豆	油菜籽	棉花	豬
2003	32	8	-20	-25	31	-17	30	-1
2004	70	43	13	29	60	4	3	-1
2005	70	33	8	4	50	7	46	-15
2006	31	14	-11	-15	33	-4	43	-4
2007	17	-17	-20	-29	46	10	28	68
2008	28	-5	-19	-51	44	53	39	86
2009	69	50	-3	-23	52	25	37	75
2010	34	39	33	-2	37	28	100	46
2011	32	20	36	22	36	32	32	84
平均， 2003-11 年	43	21	2	-10	43	15	43	38

註：正值表示中國價格高於美國價格。中國價格以官方匯率轉換為美元。

*：顯示中國和加拿大價格間差異。

來源：USDA，經濟研究署來自國家發展與改革委員會生產成本調查的價格，及 USDA，國家農業統計署農民收到價格計算而得。

肆、持續擴張支持

中國農業官方指出，現在的支持水準相較於已開發國家是低的，而且他們允諾將持續提高支持(Xu, 2011; Niu, 2011)。由中國共產黨領導階層在 2013 年所發布的「一號文件」呼籲在「高成本、高輸入和高風險」期間更強力的支持農業，贊同持續增加補貼及價格支持。同時也鼓勵農業結構改變，以增加農場規模和要求增加固定資產投資及改善投入品質的機制。

一、WTO 對國內支持的限制

WTO 限制貿易扭曲的「琥珀色盒子(amber box)」國內支助措施，已影響支持計畫的類型的提供，這些計畫鼓勵中國官方針對免受限制計畫的支出。

在 2004-08 年 WTO 所發布中國的「總合支持機制 (AMS)」通知顯示，產品別和非產品別的“琥珀色措施”支持都遠在微量(de minis)限制下。當要求進一步擴增支持時，中國官方和政策顧問常會提到中國在 WTO 所設的限制規範內。例如，中國農業副部長解釋，中國完全利用 WTO 規則來支持農業，透過增加“綠色盒子”支持和調整支持方法，來維持在琥珀色盒子支持限制內。另一位農業部官員在 2013 年演講呼籲每年提升支持直到達成微量限制。

一份分析中國 2005-2008 年通報資料指出中國利用一些關鍵策略來保持在 8.5% 的支持上限內。大部分支持都被記載為“綠色盒子計畫”，包含基礎建設費用、災害減輕與恢復、擴張、協助低收入地區、分配穀物生產者的直接付款、和食品安全的公共證券儲備的分類費用當綠色措施。2008 年報告的綠色措施總共有 850 億美元，等於農業

產值的 11.2%。而 2006-08 年一般性投入補貼付款已記載為非產品別支持計算。在 2008 年，中國非產品別總支持少於全部農業生產值的 1.5%。至於改良種子品種種系補貼和播種補貼是被認定為產品別支助唯一給農民的款項，但這些費用少於每項產品產值的 1%。產品別支助包含稻米和小麥市場價格支持的大額負面價值，因為價格支持低於外部參考價格。

2008 年期間，中國依賴“綠色盒子”的國內支助措施和最小化特定商品支持來保持在 WTO 限制內。高的外部參考價將最小化市場價格支持的計算值。

中國直接支付的歸類受到質疑，因為這些直接支付款項很多是根據地區的種植區域和穀物行銷而來。然而，即使承認連結直接補貼，對 AMS 支持計算影響不大。款項可能被宣布為非產品別支助，且花費少於農業產值的 0.3%。

一般性投入補貼是給農民的最大的支付款項，所以其處理程序是 AMS 計算的是重要成分。中國當局顯示透過將一般性投入補貼視為非產品別支持，承認一般性投入補貼與生產有連結。直接補貼和一般性投入補貼都根據“穀物”生產—實際包含商品因地區不同而異，而且某些省份種植多種穀物的地區決定付款項金額。中央政府當局 2009 年發佈的一份文件，力勸各省結合一般性投入補貼與“穀物”生產，但是在國家法律的原則下，補貼並不限特定作物。並沒有任何記錄或資料顯示補貼總額分配於特定商品。將一般性投入補貼通報為非產品別支助會降低在 AMS 計算的數額。在中國 2008 年的通報中，投入補貼幾乎占有所有非產品別支助，約是農業產出總值的 1.49%。

中國通報的 2008 全年稻米與小麥的市場價格支持值是負的，只有兩種商品的價格支助被通報。中國進入 WTO 的協議中具體說明，以 1996-98 年進口或出口價格視為中國外部參考價之基期。那些年稻米參考價超過中國農場價格約 50%，小麥則超過 22%（由於相對於農場交貨價格及當時中國實行將穀物定價低於世界價格，貿易商品有較高附加價值）。小麥和稻米價格支助在 2008 年仍然低於 1996-98 之外部參考價值。因此，中國能通報負的市場價格支助價值，以抵銷其他特定產品支持和導致報告小麥及稻米全部負面的產品別支持。

因中國最近通報(2008)之國內支持及其他相同類型計畫，增加國家農業支助預算費用，似乎不影響中國的 WTO 義務。在綠色措施計畫中，增加預算費用顯然地可被免除於 AMS 支持計算中。種子補貼和產品別支助的數額，如稻米、玉米和棉花的運輸補貼只微幅調增。一般性投入補貼—最大筆直接給付款項—可能被通報為非產品別補貼，且其數額小於 2012 年農業產值的 1.5%。由於一般性投入補貼是此範疇中主要花費，非產品別支持可維持在微量補貼限制內。

中國實行增加支持價格有可能違反國家的國內農業支持上限。現今小麥和稻米支持價格已超過外部參考價。在 2012 年，小麥支助價格超過參考價的 22%(圖 10)。2012 年在來米(indica rice)支持價格仍低於參考價格，但是暹羅米(japonica rice)支持價格則超過參考價的 9%。因 2004-08 年公告，玉米、黃豆和油菜籽(2008-09)和棉花(2011)已推行支持價格，且在 2012 年超過 1996-98 年的參考價格 40%-115%。

圖10 1995-2012 年中國小麥價格



市場價格支持(MPS)的價值也因為在 MPS 的計算時，只包括以價格支持實際採購商品之數量而被低估。Orden、Blandford、和 Josling (2011)指出接受價格支持的“應計入”產量是模糊分歧的—有些國家認為所有產出皆應計入，然而中國和其他國家認為只有以價格支持購買的數量才計入。利用價格支持購買，ERS 推估，市場價格支持分別等於 2012 年小麥產值的 3%和油菜籽產值的 6%(表 9)。稻米及玉米的支持價格購買的資料無法取得，但是市場新聞報導指出，仍有少量是以支持價格購買，所以那些作物的市場價格支持計算可能會低於產品別的微量補貼限制。

由於 2011 和 2012 年中國以高的支持價格大量購買，顯示棉花超過產品別的微量補貼限制。中國棉花儲備公司報告，以支持價格的購買量相當於 2011/12 的 47%棉花產出及超過在支持價格 2012/13 年該作物的 90%。在 2011/12 年棉花的支持價格超過外部參考價格的 36%，和在 2012/13 年的 40%(圖 11)。使用中國應計入產出的定義，ERS 估計棉花市場價格支持將會超越微量補貼限制—超過 2011/12 年期間棉花產值的 12%和 2012/13 年期間的 27%。其他針對棉花支持的資料（維持儲備、交通、及種子補貼）無法取得，但是只有 MPS 顯示棉花已超過微量補貼的 8.5%。

表 9 計算精選商品之中國市場價格支持，2012 年

商品	支持價格	參考價格	合格生產	市場價格支持推估值
	每公噸圓	每公噸圓	百萬公噸	百分比
棉花	20,400	14,584	6.5	27
油菜籽	5,000	2,330	3.8	6
小麥	2,040	1,698	23.2	3

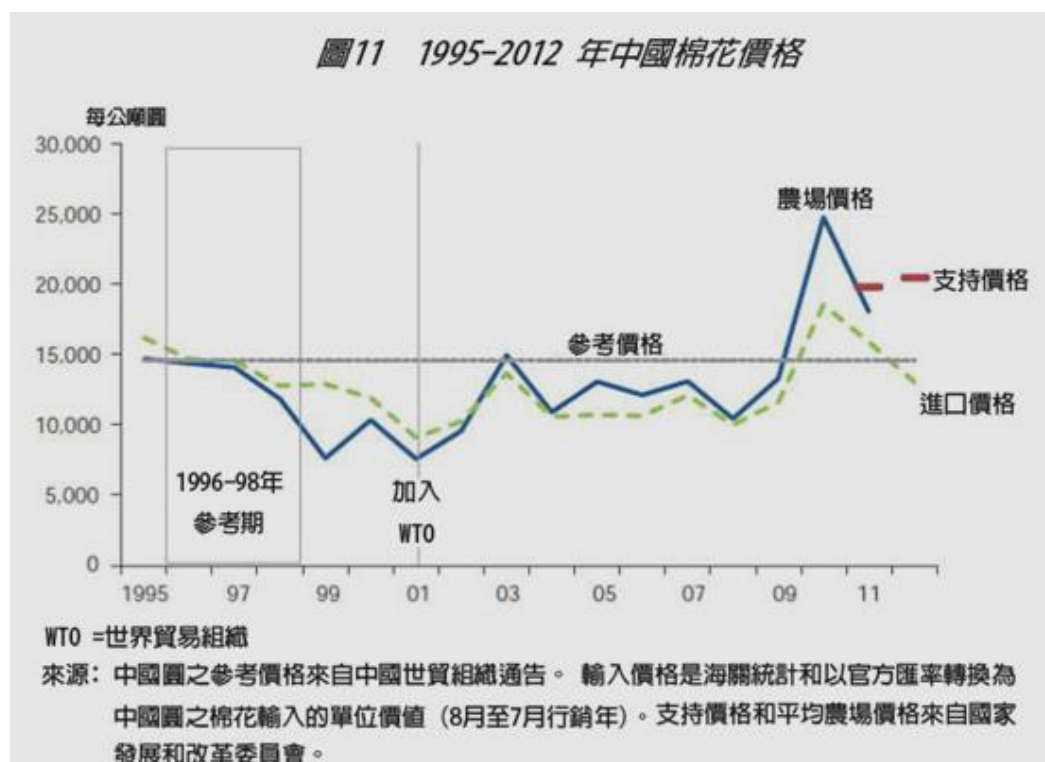
*：以支持價格採購之數量。

**：市場價格支持=(支持價格-參考價格)x(合格生產)。

來源：參考價格來自 1996-98 年國內支持之中國世貿組織通告，除油菜籽由 USDA，經濟研究服務計算 1996-98 年海關統計。生產來自中國國家統計局。產值計算作為產出和支持價格之產品。

一個更廣泛的“應計入”產出定義，會促使更多作物之市場價格支持超越其價格上限。例如，ERS 計算指出，倘若全部小麥行銷（5 千 5 百萬公噸或 mmt）被認定為應計入，則在 2012 年期間小麥的市場價格支持等於產值的 8%，若計入全部的小麥生產(120mmt)，則等於產值的 17%。

當中國的支持價格走高，則支持價格與參考價格的差異也將擴大。若以支持價格增加購買量，中國將面臨支持價格高過產品別支持限制的更大風險。例如，世界價格在 2008-09 行銷年期間，世界價格戲劇性下跌，統計顯示當局購買 2/3 的油菜籽、1/3 的小麥和黃豆、18%的玉米、和 8%的稻米產出。如果中國當局再度利用現在超過參考價格的支持價格採購如此龐大的數量，則支持價值可能會超過中國價格上限。如上所述，這曾發生於 2012 年的棉花上。



二、中國與世界價格的分歧

當 WTO 規範尚未限制於支持的增加時，依賴增加國內價格以支持生產者可能限制國內商品價格高於世界價格之策略。

比起其他商品，中國的稻米、小麥、和玉米部門，一直受到較高水準的配額外關稅的保護免於進口競爭。限制這些商品的進口，使得當局能夠提升國內價格。然而，大部分其它的商品面對進口競爭時，反而侷限當局提升支持價格的能力。例如，自 2008 到 2012 年，當局提升支持價格（以美元表示）累計 88%的蓬萊米和 55%至 60%的玉米（兩者皆有關稅配額），但是黃豆(41%)和油菜籽(25%)的價格支持則上升較慢。

當局提升黃豆支持價格的能力受到限制，因為當進口黃豆較便宜時，加工者不願意以高價購買國內黃豆。因為競爭者擁有較低的原料成本且較便宜的進口植物油也可買到，因此使用國產黃豆的加工者不能提高最終產品的價格。當局面臨油菜籽的相似限制，給加工者補貼並在政府儲備地積累油菜籽油。

高商品价格對加工業及消費者價格的影響，可能也會抑制增加支持價格。較高原料價格對下游產業如植物性油加工、麵粉、碾米、家畜和使用初級商品當原料之紡織品產生成本壓力。替代品和進口品的競爭，迫使加工業者提高最終產品的價格，將較

高原物料成本轉嫁至消費者身上。

世界穀物和油菜籽價格上漲一因為 2011-12 年期間，美國和某些其他生產地區鬧乾旱一促進中國提高國產價格的能力。如果世界穀物和油菜的價格相對於中國價格下跌，中國的價格支持策略將難以支撐。世界價格衰退可能導致大量進口至中國，且中國官方將更積極干預支持價格。

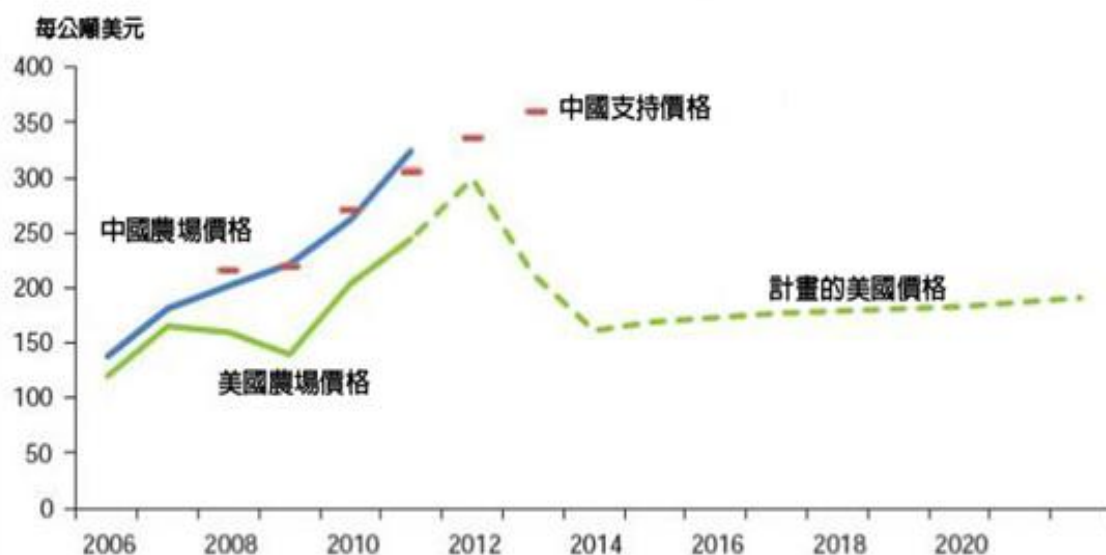
圖12 中國和美國小麥價格



註：中國價格以官方匯率轉換為美元。

來源：美國價格來自USDA, 全國農業統計署；計畫價格來自USDA 2022年農業計畫，2013年2月進入，
<http://...aspx>中國農場價格來自中國國家發展和改革委員會之農業生產成本和收益調查年鑑。
中國支持價格來自中國國家發展和改革委員會之通告。

圖13 中國和美國玉米價格



註：中國價格以官方匯率轉換為美元。

來源：美國價格來自USDA, 全國農業統計署；計畫價格來自USDA 2022年農業計畫，2013年2月進入，
<http://...aspx>中國農場價格來自中國國家發展和改革委員會之農業生產成本和收益調查年鑑。
中國支持價格來自中國國家發展和改革委員會之通告。

圖 12 和 13 顯示 USDA 在 2013 年發布的十年“基準線”，指出美國和中國價格在分歧邊緣。中國當局宣布在 2013 年增加 7-10% 的稻米和小麥支持價格，但是 USDA 規劃預期當美國作物產量由乾旱引起之低點彈回，而且其他國家的農民拓展穀物及油籽生產以回應 2012 年的高價格時，美國多種商品價格將會下跌。在 2011-12 期間，中國和美國的小麥和玉米價格大致上平行方式成長。但是 USDA 計畫預期美國小麥和玉米價格，在恢復適度成長趨勢前，會在 2014 年左右下跌，暗示如果中國持續先前的軌道，2013-14 年期間美國與中國價格將分歧。

中國和世界價格分歧發生於 2011-12 年的棉花市場。當時世界棉花價格高時，中國在 2011 年推行棉花價格支持計畫。然而，世界價格在 2011 年暴跌，而中國棉花價格在 2011 和 2012 全年超過棉花進口成本。中國棉花和紗線的進口上升至歷史新高，在 2011 和 2012 年大部分的棉花收穫被儲存以支持超過進口棉花價格的國內價格。官方不願意允許降低棉花價格，因為這可能會減少農民收入和誘發農民減少棉花生產。官方也不能將儲備的棉花賣到沒有降價的國內市場。

三、改變支持本質

中國政策制定者時常表述當他們的經濟是歷經不同政策措施是適當的歷史舞台。在 2000 年代初期，小額降低穀物補貼付款當作小農村津貼有相當大的作用，反映農業為鄉村人口生存之道的傳統角色。當中國變成更都市化及產業化的社會，農業支持的角色正移轉至強調農業的現代化和商業化。

2013 年農業政策的“一號文件”增加關注提高農場生產成本、都市佔用農田、義務規避、萎縮和老化的農業勞力及兼職農場經營的增加盛行。一份 2013 年農業官方部門的演講建議，一項移轉費用的政策，即將對小規模傳統農場之廣泛所得支持的支出，移轉至鼓勵較大規模農場與合作社增加生產，以及依照提供商品給其他地區的農業縣的成果來增加移轉付款的機制。一項人民日報(2013)“闡釋”2003 年“一號文件”，說明穀物補貼款項將穀物種植區域的兩倍，而不是“像灑鹽”一樣。隨後即有一份宣言指出，四川省將開始依照生產者種植穀物的土地面積分配補貼給生產者。

當局正遭遇從一般性補貼移轉支持到特定商品如黃豆、棉花和油菜籽機制的壓力。有些產業代表及學者已經要求應該為棉花推行一般性投入補貼款項。考量停滯的油籽產出，已提議計畫來增加油籽生產者補貼或對國有公司油菜籽及花生的補貼銷售。

官方正探索其他新補貼。價格支持對加工業者負面的影響，似乎增加當局實行差額補貼的興趣，即補貼目標價格與市場價格間的差距。中國的中長期食品安全計畫要求差額補貼，政府分析師設法依照穀物生產成本設置目標價格的方法。新聞媒體報導當局正為東北省份的黃豆設計一套試驗性的差額補貼計畫，以扭轉該地區急遽下滑的黃豆產出。在以黃豆測試之後，有許多計畫擴展這類補貼至其他商品。

不將補貼與產品做連結，一般性補貼將會被分類為非產品別補貼。如果當局採用特定作物補貼支出款項—例如棉花的一般性投入補貼或黃豆的差額補貼—中國更可能超過 WTO 限制。當局可能會將補貼限制在選定的地區（例如新疆自治區的棉花或東北省份的黃豆），以降低超過 WTO 之 AMS 承諾的機率。

中國官方持續對一些落後幾十年的生產活動補貼其大部分支出，以使農業現代

化。由於商品需求的成長與產出皆受限於資源稀少，中國 2011-15 年的五年計畫要求創立一個“現代農業”的新模式。一個農業部的現代農業“藍圖”要求成立高標準農業區域，培養新一代的農場經營者和農業技術師，投資數百個農業現代化的示範區域，以及改進保護農業資源與環境。這項計畫以新策略為特色，在 1980 年代及 1990 年代，為鞏固農場及復興一般農業發展，以及塑造主要支持措施之農場區域方案。

在 2012-13 年期間，為促進較大規模商業導向農場政策增加一些重點。在 2013 年選取五省做為新大型農場補貼的實驗對象。此計畫給高於門檻規模之“大型”穀物農場經營者利息補貼或現金獎勵（在不同的省份從 50 至 165 英畝有不同的門檻限制），以補貼投資於灌溉、穀物儲藏或穀物乾燥等器材設備之成本。當他們肯定集體土地所有制和農村居民家庭為農場主要經營者的角色時，當局將鼓勵地方官員透過租賃和交換使用土地權或組織村莊合作社來促進耕地整合。

伍、中國農業支持與美國出口

美國農業生產者和產業代表提升對於中國增加國內農場支持的關注。假設補貼和價格支持給予中國農民利益，這些政策實際上可能透過提高中國商品成本及售價超過國際水準，來促進美國農業改善出口的願景。

給予中國生產者補貼款項的薄弱響應，中國已經仰賴提升價格支持以刺激生產。過去數十年來，北美及歐洲國家採用價格支持，創造以折扣價銷售至世界市場之農業產品的國內剩餘。然而，現今中國是以國內支持計畫—穀物、油籽、和棉花等商品為主要目標的淨進口者。身為 WTO 會員國，中國同意相對地降低關稅及消除大部分進口障礙，除了幾種類型穀物、棉花和糖類的關稅率配額。因此，當中國提升國內價格支持高過國際價格時，將吸引更多進口。

美國農業加速出口與中國提升價格支持趨勢一致。在中國開始直接補貼支出前一年--2003 年美國農業出口至中國總共 50 億--且在 2007 年上升至 83 億美元。在隨後的 5 年中，農業出口至中國提升了三倍之多，於 2012 年達到約 260 億美元(圖 14)。此增加與中國每年提升支持價格之策略相一致。2012 年，中國是美國農業出口最重要的目的地，占該年美國農業出口值的 18%（在 2003-07 年期間，從 8%上升至 9%）。

上升的美國農業出口與中國支持價格增加的關係是複雜的，而且兩者趨勢是獨立的。中國政策扮演促進美國不同商品不同程度出口的角色。接下來討論幾種重要美國出口商品，及說明上升的美國出口與中國國內農業政策之有何密切關係。

一、黃豆：2012 年期間出口至中國 150 億美元

基於中國土地數量的限制，誘發小麥、玉米和稻米的生產取代黃豆產出。如這份報告稍早所討論，中國於 2008-12 年提升玉米及短粒米之支持價格（在中國東北方生產黃豆地區的兩種首要的作物）54%至 88%左右，但是黃豆支持價格只提升 41%。黃豆價格並不是高到足以使黃豆像玉米和其他另類作物有利潤的。

黃豆價格必須急速上升以誘發農民在中國種植更多黃豆。然而，因加工者易以低價取得進口黃豆，中國人黃豆的需求對其價格相當敏感。結果，當中國政府試圖利用增加價格支持而提升黃豆價格，進口加速時，政府必須貯存昂貴的國內黃豆。根據 USDA 估計，中國黃豆生產自 2008/09 至 2012/13 在市場下跌 18%。黃豆進口在那段

期間上升 2 千萬公噸(50%)。一名中國學者評論，中國黃豆的干預猶如諷刺地“補貼給外國農民”的作用。

二、棉花：2012 年期間出口至中國 36 億美元

中國國內支持政策創造美國棉花短期出口機會。不久，中國在 2011 年推行棉花支持價格，棉花的世界價格急遽下滑(見圖 11)。國內支持價格在 2011/12 及 2012/13 年間以實質差額超過進口棉花的成本。當官方大量購買國內盛產的棉花庫存於政府儲備所，以及紡織工廠增加使用進口棉花，將導致市場分歧。在 2012/13，中國提升更高的支持價格，國產棉花庫存也更多，且進口激增。美國出口至中國的棉花在 2012 曆年期間上升至 36 億美元。

根據政府及產業報告評估，中國官方提升棉花價格，以避免與其他另類作物價格相比，棉花價格的下跌所引起的產出減少。在 2011/12，棉花支持價格是小麥支持價格的 10 倍，且在 2012/13 年提升棉花支持價格，以維持與小麥及其他穀物價格上升的相同水準。儘管價格支持高，大部地區中國生產者減少他們的棉花種植。

當中國的棉花政策在短期創造更多美國棉花的出口機會，將使中國增添如何處理國內大量的棉花庫存的不確定性。紡織業者支付的高價棉花也誘使他們自印度及巴基斯坦進口棉紗，並且加速他們以化學纖維替代棉花。從長遠來看，這些趨勢會減弱美國棉花的出口需求。

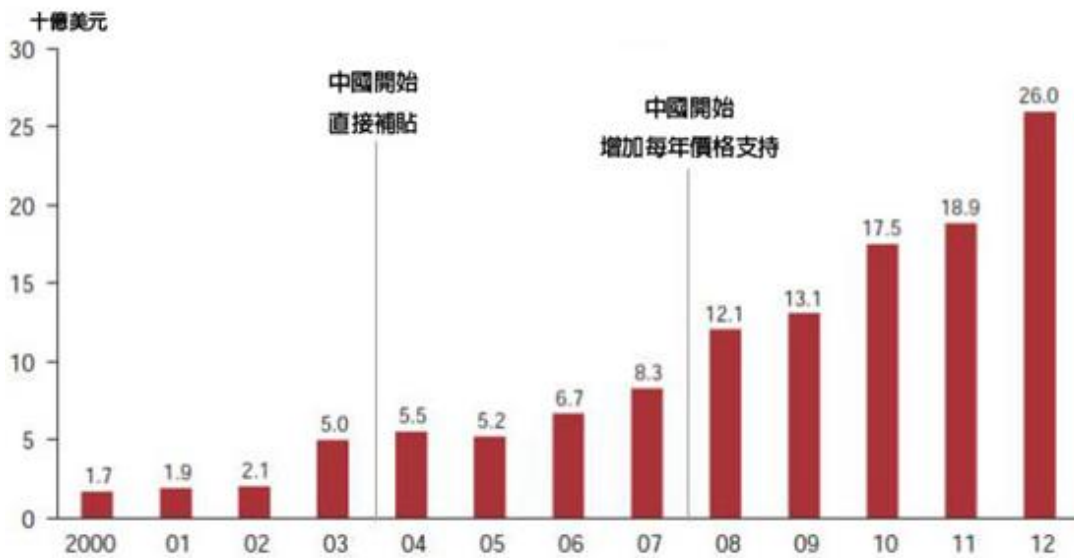
三、玉米和蒸餾酒製造業乾燥穀物：2012 年期間出口至中國 19 億美元

當中國玉米的國內價格因強盛的需求與政府政策的結合而提高時，美國玉米在中國市場變得更具競爭性。直到 2007 年，中國是玉米淨出口國，也是世界第二大玉米生產者。中國的玉米產出自 2008/09 至 2012/13 戲劇性地增加，上升超過 4 千萬公噸。不過，因畜牧生產者需求與產業加工者的需求甚至快速增加，與飼料製造商尋求比國產玉米更便宜的替代物以減輕成本壓力，中國儼然成為玉米進口者。

2009 年初期，中國飼料製造商開始進口顯著數量的美國蒸餾酒製造業含酒粕的乾燥穀物（DDGS，一種以玉米為基底之酒糟生產的飼料的共同產品）當作較便宜的玉米替代品，它是免課徵附加價值額且不受進口配額限制。在 2012 年間，美國 DDGS 出口至中國已超過 6 億美元。在 2012 年中國開始大量進口美國玉米，中國至今是玉米的主要進口者。在 2012 曆年期間，美國銷售玉米至中國的總額達 13 億美元。

中國和美國的玉米價格差異是玉米和 DDGS 出口銷售至中國之主要決定因素。2012 年期間，由於乾旱造成美國價格激增，使得出口至中國漸緩。最近幾年當美國玉米價格下跌時，已顯示大量銷售給中國玉米買家。

圖14 2000-12 年農業出口至中國



來源：USDA，經濟研究署分析來自USDA，外國農業服務，全球農業貿易制度資料。

四、小麥：2012 年期間出口至中國 2 億 1 千 4 百萬美元

小麥已是中國國內政策的焦點。直到 2012 年，充裕的供應及低國內價格削弱中國對小麥進口的需求。當小麥為食用穀物時，2011-12 期間當國內玉米價格上漲超過小麥價格，把小麥需求視為動物飼料增加。2012 年中國小麥進口總額超過 10 億美元，但是有 2/3 來自澳洲，主要由家畜飼養配給使用的便宜小麥組成。2012 年美國銷售給中國小麥達 214 百萬美元，是 2004 年以來新最高。2012 年晚期，中國小麥價格急遽上升，縮減小麥工廠利潤邊際，並刺激進口製粉品質小麥的興趣。根據中國海關統計，於 2013 年一月至三月美國小麥至中國之到岸價格略低於中國 2013 年所設立的國內支持價格。如果中國和美國的價格分歧如圖 12，則美國製粉品質小麥的需求會更加強大。

五、肉類與家禽：2012 年期間出口至中國 9 億美元

中國穀物價格增加，創造美國肉類出口機會。Gale, Marti 和 Hu (2012)指出，提升穀物價格轉變為提升中國豬肉生產者的成本，使得美國豬肉在中國更具價格競爭力。2012 年期間美國出口至中國的肉類與家禽類上升到 9 億美元。豬肉是美國出口至中國肉品的主要類型。在 2010 年中國課徵反傾銷關稅前，2009 年美國家禽出口至中國已超過 4 億美元。即使有高賦稅，2012 年美國家禽銷售至中國仍有 1 86 百萬美元。美國銷售肉品至中國因為不同意添加培林（一種飼料添加物，廣泛被美國肉類生產者用來更有效地將是飼料轉變為瘦肉）而減緩，而且自從 2003 年美國發生狂牛症(BSE)病例後，中國嚴禁美國牛肉進口。

六、未來政策方向與美國出口

中國當局已暗示他們試圖試驗直接結合產出決策的補貼支付款項，及由市場力量決定價格的差額補貼。另一項計畫機制，為對每單位國內商品的加工者給予補貼。不

確定這樣的政策是否會被廣泛採用，因為其成本高而困難，可能超出 WTO 對支持的限制。如果這些政策能成功地刺激中國農民拓展特定作物的產出，此種擴張意指能替代其他作物的產出。

改進作物產出、飼料轉換、害蟲控制、動物疾病防治、有效水利使用、及提高其他因素的生產力和效率，能降低中國商品單位成本並減緩中國進口需求。中國有很多計畫針對處理這類的議題，而這些計畫說明許多的農業支持費用。然而，中國從事這種努力很多年但結果不均衡，而且大筆的花費並未獲得大的影響。這些計畫的影響可能將會增加，且對於產出或是進口產品的需求少有立即的影響。

中國正試驗農業改造和農場合併的計畫。較大規模農場也許比小型家庭農場具有更高的成本結構，因為他們可能要負擔較高的地租、投資固定資產、使用雇工及機器。較大規模農場可能會使用更有效的管理技術和高品質投入，但他們比家庭式農場每英畝的土地上，也許運用較少的勞工和肥料。高品質投入的需求可能會刺激美國飼料原料、農場設備、飼養庫存和種子的出口。

中國的國內支持政策在未來幾年將會持續發展。糧食安全的威脅和進口壓力都是刺激政策調整主要因素。快速改變政策以回應中央政府領導者頒布的法令，但是政策的履行及影響則不確定且難以估計。國內政策不可能避免中國成為農業產品的較大進口者。不過，當此國家成為全球商品市場需求的重要來源時，小心監督中國農業政策的演變路徑，對美國產業領導者及政策官員極為重要。

陸、結論與政策建議

一、結論

中國農業支持已由增加新計畫和擴大適用地區和商品而成長。支持主要集中在稻米、小麥及玉米，但已擴展至其它農作物和家畜。中國政府農業計畫支出預算 2012 年提高至 730 億元，等於農業產出總值的 9%。

中國設置連結穀物補貼給付及價格支持的計畫機制，以增加農民的生產成本，確保穩定增加農業支持。2012 年直接給付提升為穀物生產者粗收入的 7%到 15%，但是此給付對農民的生產決策少有影響。生產成本上升比補貼給付更快。尤其提高農場外工資已增加農場勞力的機會成本，減弱從事農業生產的誘因。

由於補貼給付所提供的薄弱誘因，促使官方增加價格支持以刺激生產。從 2008 年至 2013 年價格支持（以美元價值）對油菜籽增加 30%，小麥 63%，玉米 66-69%，及不同稻米 92-105%。

增加支持價格結合中國人民幣的升值，已侵蝕中國產品的價格競爭力。2011 年穀物，大豆，油菜籽，棉花和豬的中國農場價格超過美國價格，其差距範圍從小麥的 20%至活豬的 84%不等。

中國集中經費於免受 WTO 侷限的國內支持計畫，提供補貼不拘限於特定商品，且利用高的國外參照價格在計算價格支持價值的優勢通報給 WTO。至少 2008 全年，這些策略使納入中國的世貿組織承諾的國內支持數量減至最低程度。然而，若官方以支持價格大量採購或推行特定產品補貼給付，中國可能超越世貿組織的侷限。

中國官方已經聲明意圖擴展直接給付，提高價格支持，和增加新政策。當局也正在探索鼓勵商業規模農場和保護特別商品生產者免於進口競爭的方法。

當國內支持增加引起貿易夥伴的關注時，美國農產出口至中國引人側目的成長與中國農業支持擴大相一致。2007-12 年美國農業出口銷售至中國增值三倍，2012 年期間幾乎達 260 億美元。現在中國是美國農業出口最重要的目的地。

二、政策建議

台灣已是世界貿易組織(WTO)會員國之一，任何價格支持或補貼給付等農業支持政策的規劃與執行，必須符合加入 WTO 的承諾與限制，以免引起 WTO 夥伴國的關注與抵制。雖然農業支持政策經由價格支持與補貼給付措施，能間接地提高農業生產者之國際競爭力，倘若農業生產者無法透過技術創新與資源整合，來降低農業生產成本、提高經營效率與提升農產品品質，以降低國外進口需求與提高國際市場競爭力，則農業支持政策對農業生產者可能僅是曇花一現，未見能長期與實質地發揮潛在功效，達到提高農業經營者利潤與農家所得的最終目標。

有鑒於此，我國農業支持政策的規劃與發展，應依比較利益原則，考量國際市場競爭情勢與國內經營環境，有效利用與整合資源投入，精選具有成本結構優勢與國際市場競爭潛力的重點作物或產品，在不違背加入 WTO 之承諾與限制下，達到刺激國內生產者拓展特定作物產出目標。因此，我國農業支持政策應配合國際局勢發展予以適當調整，參酌各縣市地區農業環境特性與經營優勢，精選農業支持政策輔導之適當特定作物，及訂定符合 TWO 規範之農業支持機制，更是未來政府達成農業永續經營、提高農民所得與國民社會福祉的首要工作。

三、對我國啟示

本文對我國的啟示，以中國透過補貼的混合政策大力支持農業拓展，支持了高國際穀物價格外，也大量進口農產品，表示未來國際農產品價格都會受到中國支持政策與進出口調節措施的明顯影響。我國應該對中國農產品產銷與市場動向的資訊積極掌握，以確保我國農業政策措施的合理與永續發展。

參考文獻

黃琮琪、王惠正編譯，2012 年，中國「全國農業和農村經濟發展第十二個五年規劃」概要，收錄在「2012 年主要國家農業政策與發展趨勢之研究暨農業政策與經濟問題研究座談會」期末報告中。

Gale, Fred(2013), Growth and Evolution in China's Agricultural Support Policies, Economic Research Report Number 153, Economic Research Service, USDA.