

美國的稻米出口與貿易爭端

陳雅琴

摘要：稻米是全球性的農產品，全世界超過一半以上的人口以稻米為主要糧食。

美國所生產的稻米雖僅占全球產量的 1.5% 至 2%，卻是世界主要的稻米出口國，顯示稻米出口對美國稻米生產業者的重要性。1980 年代以來，美國稻米的出口呈現衰退的現象，目前美國是世界第三大稻米出口國，僅次於泰國、越南，而與印度不相上下。由於出口市場是美國稻米主要的需求面，再加上稻米在各國特有的產業性質，使得美國出口稻米在日益競爭全球市場中面臨不少貿易爭端與貿易障礙。

在歐盟市場方面，歐盟是美國稻米主要的出口市場之一，2004 年 9 月歐盟調漲美國進口糙米的關稅，引發美國與歐盟之間的貿易爭端；歐盟與美國針對如何給予美國適當的貿易補償進行多次協商。2005 年 2 月，美國貿易代表署宣布美國與歐盟之間的貿易爭端順利解決，歐盟同意自 2005 年 3 月 1 日起調降美國糙米進口關稅，使得此次的貿易爭端順利解決，預估美國稻米出口至歐盟市場可能會因而增加 25 至 50 百萬美元。在墨西哥市場方面，在 2002 年中，墨西哥決定對美國進口的長粒型碾白米課徵反傾銷稅；美國認為墨西哥此項反傾銷稅措施並不合理，因此，美國在 2003 年 6 月向 WTO 提起貿易磋商的要求。磋商的內容包括調查反傾銷事件所採用的資料、調查方法、以及傾銷稅的費率計算是否恰當等。美國稻米協會估計，在墨西哥取消反傾銷措施之後，美國稻米的出口可望增加 5 至 25 百萬美元。

在東北亞市場方面，2004 年 12 月底，美國與南韓達成稻米的貿易協定，南韓將會在未來十年內提高稻米的進口量達到兩倍，其中自美國進口的稻米數量每年保證為 5 萬公噸，同時這些進口稻米將直接供應南韓消費者食用；如此，美國稻米產業在南韓市場的競爭力將大為提高，美國稻米協會預估稻米出口至南韓的金額會增加 5 至 25 百萬美元。至於日本市場方面，日本自 1999 年起將進口配額轉換為關稅配額，但美國出口的稻米並未因此有效打入日本市場；美國稻米始終侷限在外食餐飲與食品加工市場；對美國稻米出口業者來說，最大的損失是無法將美國原產的稻米直接且大量地推廣給日本的消費者食用並且讓消費者認識美國稻米的品質。

關鍵詞：糙米(brown rice)；優惠差額(margin of preference, MOP)；約束關稅(bound tariff)；貿易爭端(trade dispute)；北美自由貿易協定(NAFTA)；傾銷(dumping)；反傾銷稅(antidumping duties)；特別待遇(special treatment)；最低進口承諾(minimum access)；關稅化(tariffication)；關稅配額(tariff rate quota)。

一、前言

稻米是全球性的農產品，全世界超過一半以上的人口以稻米為主要糧食。在美國，稻米每年為農民賺進 10 至 15 億美元的收入。美國所生產的稻米雖僅占全球產量的 1.5% 至 2%，卻是世界主要的稻米出口國，顯示稻米出口對美國稻米生產業者的重要性。近 25 年來，美國國內民眾對稻米的消費有明顯增加的趨勢，但在此同時，美國稻米的出口市場卻呈現衰退的趨勢。本文將說明美國近年在稻米出口方面所面臨的貿易爭端與達成的貿易協定，並深入瞭解這些貿易爭端與貿易障礙背景因素。

二、美國稻米的供需與進出口概況

1. 稻米生產

自 1980 年代以來，美國稻米生產面積與產量有持續增加的趨勢，儘管自 1997 年以來稻米的價格並不理想，但由於美國聯邦政府對稻米生產提供運銷貸款補貼(marketing loan benefits)，且因為稻米生產與加工所需投入的生產面積、生產方式、機器設備與基礎建設等，與其他作物有明顯的區隔，使得稻米生產業者很難轉種其他作物，因此即使稻米價格呈現波動現象，生產稻米仍是許多美國農民的「最佳」選擇。

2. 稻米進口

在稻米進口方面，自 1980 年代以來，美國進口稻米的需求呈現逐年增加的趨勢，目前進口稻米約占美國國內稻米消費量的 13%，其中絕大多數是來自泰國的香米(jasmine)與印度的香米(basmati)，這些美國本地沒有生產的長粒型稻米品種，主要供應亞洲移民食用。另外，自 2000 年起，美國也自澳洲與中國進口中粒型稻米，因為價格低廉且美國本地並未生產，主要供應波多黎各居民的需求。

3. 稻米的國內需求

在 1980 年，美國國內的稻米需求約占美國稻米產量的 41%，到了 2003 年，美國國內市場的稻米需求已占總供給量的 56% 以上，主要原因在於亞洲與拉丁美洲移民人口增加，這些移民以米為主食。另外，米製加工品例如寵物食品、點心等的需求成長也相當快。

4. 稻米出口市場

美國生產的稻米除了一半供國內需求外，另外一半則是供出口。1980 年代美國曾是全球最大的稻米出口國，但過去二十年來面對來自亞洲國家的低價競爭，包括泰國、越南、印度與中國等，使得美國出口稻米在全球市場的佔有率逐漸下滑。然而，美國出口的稻米全年供應量穩定、品質好、且多樣化，使得近年

美國稻米的出口量有略微回升的跡象；目前美國仍是世界第三大稻米出口國，僅次於泰國、越南，而與印度不相上下。表 1 為美國近年對世界各地主要國家與地區的稻米出口量統計。

表 1：近年美國對世界各地區的稻米出口量統計

單位：千噸

地區或國家	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05 (至 01/27/05)
歐盟 25 國	363.5	336.3	385.2	259.6	208.7
東北亞(日、韓、台)	296.4	379.4	532.6	507.0	395.7
其他亞洲與中東國家	318.1	238.2	312.2	247.1	228.6
非洲	181.6	181.2	219.3	72.0	111.8
西半球國家	1,305.3	1,936.3	2,336.4	2,173.9	1,212.3
墨西哥	582.6	740.3	694.7	677.7	421.3
全球合計	2,650.8	3,269.0	4,077.1	3,335.8	2,182.9

資料來源：美國農業部(USDA)外國農業署(Foreign Agricultural Service)

由於美國出口的稻米在全球市場佔有相當重要的地位，再加上稻米在各國特有的產業性質，使得美國出口稻米在日益競爭的全球市場中面臨不少貿易爭端與貿易障礙。

三、美國與歐盟的糙米貿易爭端與貿易協定

歐盟是美國稻米主要的出口市場之一，美國出口到歐盟的稻米主要是長粒型糙米，這些糙米通常會運送到歐洲北海地區國家加工碾製。在 2004 年 9 月 1 日之前，歐盟一直都是依據烏拉圭回合談判所協商的優惠差額(margin of preference, MOP) 來訂定美國進口糙米(brown rice)的關稅。所謂優惠差額指的是相同產品的最惠國稅率與優惠稅率之間的差額。在優惠差額(MOP)的架構下，歐盟為使關稅稅率不高過其所承諾之約束關稅(bound tariff)稅率水準，稻米的進口稅率是以其境內支持價格與世界參考價格之間的差額為計算基礎，考量調整因素之後所訂定。

2003 年歐盟進行共同農業政策(Common Agricultural Policy, CAP)改革，以直接補貼替代部分價格支持，將稻米的支持價格由以往每噸 298 歐元大幅降低為每噸 150 歐元。如上所述，美國銷往歐盟的糙米關稅是以歐盟境內支持價格與世界參考價格之間的差額為計算基礎，歐盟稻米支持價格削減 50%，意味著美國稻米銷往歐盟的關稅也將跟著大幅降低，本有利於美國稻米銷往歐盟。

但在另一方面，由於優惠差額(MOP)是屬於歐洲共同農業政策改革的一部份，因此歐盟執委會要求歐盟取消優惠差額的減讓，如此一來美國將無法享受到歐盟降低稻米支持價格所帶來的利益，歐盟乃根據 1994 年版關稅暨貿易總協定第 28 條的規定與美國重新進行協商。在 2003 年底，歐盟執委會提案以關稅配額取代優惠差額，而原先適用優惠差額的國家，包括泰國、印度、巴基斯坦、美國，則是依據先進口先使用的原則來取得關稅配額。此一提案並未擴大稻米輸往歐盟之機會，對於美國稻米生產業者來說，勢必無法接受歐盟取消優惠差額減讓制度。

2004 年 9 月 1 日，歐盟變更其稻米進口制度，調漲美國進口糙米的關稅為每噸 65 歐元，高於歐盟在 WTO 架構下所承諾的稅率，因而引發美國與歐盟之間的貿易爭端。根據 WTO 規定，當會員國變更其關稅承諾時，其主要貿易伙伴可根據受影響的產品進行協商要求補償。由於歐盟調漲美國稻米的進口關稅，為了遵守 WTO 的規範，自 2003 年以來，歐盟與美國已針對如何給予美國適當的貿易補償進行協商。但美國與歐盟之間的協商一直無法達成協議，因此美國揚言要在 2005 年 3 月 1 日撤銷關稅減讓。

2005 年 2 月 28 日，美國貿易代表署宣布美國與歐盟之間的貿易爭端順利解決，歐盟同意自 2005 年 3 月 1 日起調降美國糙米進口關稅，由原來每公噸 65 歐元調降為每公噸 30 歐元，超過進口門檻量的部分，則每公噸課徵 42 歐元的關稅。由於美國糙米每年出口到歐盟的金額約為 3 千 2 百萬美元，此次的貿易爭端能夠順利解決，美國的稻米生產業者大表歡迎。

四、 墨西哥對美國出口稻米的反傾銷措施

美國出口到墨西哥的稻米，不論在出口值與出口量，都是美國最大的稻米出口市場。由於北美自由貿易協定(NAFTA)促使美國銷往墨西哥稻米關稅大幅降低，至 2003 年關稅已降至零，這對美國稻米出口業者來說是一項大利多。

然而，在 2002 年中，墨西哥決定對美國進口的長粒型白米課徵反傾銷稅(antidumping duties)。因為墨西哥政府認為美國進口的白米傾銷到墨西哥已造成墨西哥業者的嚴重損失。然而，美國認為墨西哥此項反傾銷稅措施並不合理，主要理由包括：1. 墨西哥自阿根廷進口的稻米成長更為快速且價格比美國更低；2. 自美國進口的長粒型白米有 26%已經由墨西哥政府證實並未傾銷，不必進一步判定是否損及業者利益；3. 根據此個案的先期調查報告顯示，墨西哥政府已聲明自美國進口的稻米並未損及墨西哥業者。

除此之外，在調查期間曾經參與稻米出口的三家美國出口商之中，有兩家經調查並未涉及傾銷，而另外一家涉及傾銷的業者僅被課徵 3.9%的反傾銷稅。按

照以往墨西哥的作法，所有其他出口長粒型碾白米的美國業者應當只被課徵 3.9% 反傾銷稅，但墨西哥政府卻違反法令與常態，採用墨西哥陳情請願業者所提供以及一般大眾媒體所刊登的資料，對其他所有在傾銷案件調查期間並未出口稻米到墨西哥的美國業者，全部課徵 10.18% 的懲罰性高額反傾銷稅。由於稻米的銷售利潤原本就已很微薄，再計入 10.18% 的稅率後，將會造成絕大多數的美國稻米出口商退出墨西哥市場。因此，美國在 2003 年 6 月按照 WTO 貿易爭端解決的規定，向 WTO 提起貿易磋商的要求。磋商的內容包括墨西哥調查反傾銷事件所採用的資料、調查方法是否恰當，以及當墨西哥發現美國出口業者並未涉及傾銷時，未適時終止反傾銷措施，以及反傾銷稅的費率計算是否恰當等。爭端解決機制的整個過程耗時 18 個月。此一案例是墨西哥對美國出口農產品採取一連串的反傾銷措施中，無法依據調查事實而成立的個案。

五、 美國與南韓的稻米貿易協定

根據烏拉圭回合談判所制定的規範，在 WTO 架構下，南韓將稻米視為敏感性農產品，因此進口稻米並不採用關稅配額，而是採用「特別待遇」(special treatment)。南韓政府承諾在 10 年的期間內進口一特定數量的稻米，而這 10 年的期限已在 2004 年底到期。為了讓南韓稻米進口繼續適用「特別待遇」(special treatment)，根據 WTO 規定，個別的 WTO 會員國必須有機會與南韓進行減讓協商。因此，在 2004 年稻米進口的特別待遇適用期限結束之前，南韓政府已開始與美國以及其他八個貿易伙伴進行協商。

在 2001 年之前，美國稻米出口到南韓的數量並不多，數量約為 16,585 公噸，價值約為 4.1 百萬美元，且大多侷限於供應美國駐外人員與在南韓服役的美軍食用。2002 年起，南韓進口美國稻米的數量開始增加，但南韓政府限制進口稻米僅能使用在加工食品業，以避免高價值的家庭內食市場面臨進口稻米的競爭。美國稻米生產業者乃極力爭取美國出口的稻米能夠直接由南韓的消費者食用，並且希望能在一般家庭消費者心中建立美國稻米的形象。

2004 年 12 月底，美國貿易代表佐克立與美國農業部長溫尼曼宣布，美國與南韓達成稻米的貿易協定，南韓將會在未來十年內提高稻米的進口量達到兩倍，其中自美國進口的稻米數量每年保證為 5 萬公噸，同時這些進口稻米將直接供應南韓消費者食用。

在此次貿易協商中，美國的談判重點在於提高美國稻米出口到南韓的數量，並促使南韓開放稻米的市場；如此一來，美國稻米產業在南韓市場的競爭力將大為提高，不僅美國的稻米出口會增加，同時美國稻米在南韓市場的能見度也會大幅提昇，南韓的消費者可以在零售市場上直接買到來自美國的高品質稻米。另

外，美國的稻米也可藉機拓展亞洲地區的市場。美國與南韓達成此項稻米進口的協定，對美國稻米產業來說是一大商機，但對南韓農民來說卻是相當大的打擊。

六、 日本對美國出口稻米的貿易障礙

在烏拉圭回合談判時，日本承諾開放稻米進口每年增加量相當於 1986 至 88 年度國內消費量的 8%，此一最低進口承諾(minimum access)乃是建立在絕對配額的基礎上。在 1999 年，日本將進口配額轉換為關稅配額，超出配額的進口關稅稅率為每公噸 3,200 美元。烏拉圭回合的農業協定允許日本將開放稻米進口每年的增加量降低為 1986 至 88 年度國內消費量的 7.2%，以使日本將其限量進口轉換為關稅配額。

在日本採取關稅化(tariffication)的過程中，美國出口的稻米並未因此有效打入日本市場。日本政府糧食部門以定期招標的方式管理稻米進口的關稅配額，使得美國出口到日本的稻米大多數成為日本政府的庫存或者是被重新出口作為糧食援助。日本政府所控制的美國進口稻米庫存有一小部分會被釋出進入餐飲業或食品加工業，美國出口業者認為這些美國出口的中粒型稻米相當具有市場競爭力。但日本政府如何釋出這些庫存稻米的政策運作卻相當模糊，美國稻米出口業者因無法取得充分資訊，很難與日本外食餐飲服務業以及食品加工產業建立更進一步的商業合作關係，也因而侷限了美國稻米在非家庭內食市場的發展。

另外，美國稻米出口業者可以透過日本的即時買賣(simultaneous-buy-sell, SBS)制度直接將稻米銷售給最終的消費者，但日本政府收取進口價格與批發價格之間的差額加價相當高；舉例來說，在 2003 年，日本政府購入及出售美國稻米的平均價格分別為每噸 1,170 美元及每噸 3,157 美元，其中，日本政府收取美國進口稻米的加價即高達每噸 1,987 美元，也因而使得美國出口的高品質短粒型稻米無法與廉價的中國稻米競爭；對美國稻米出口業者來說，最大的損失是無法將美國原產的稻米直接且大量地推廣給日本的消費者食用並且讓消費者認識美國稻米的品質。

綜合來說，日本始終維持進口稻米在其國內的零售價格高於世界的價格，並且限制美國稻米在非家庭內食市場的擴展，日本政府因此可將稻米生產業者的國內價格維持在相當高的水準。

七、 小結

稻米的出口在美國稻米產業佔有相當重要的份量，美國所生產的稻米約有 45%是用於出口，主要出口的對象包括歐盟、墨西哥、東北亞(日本、韓國)等。

在國際稻米市場上，美國的主要競爭者為泰國、越南、印度、與中國。美國出口的白米在國際市場上的佔有率逐年降低，但糙米的出口自 1995 年以後至今已經增加四倍；尤其在拉丁美洲市場，美國受惠於自由貿易協定，糙米的市場佔有率具有絕對的優勢。

整體來說，美國稻米出口的市場佔有率未來預估仍會呈現緩慢下跌的趨勢，美國相對於亞洲稻米出口國的價格差距也會進一步拉大，使得美國出口稻米所面對的競爭愈趨激烈，尤其是稻米進口國所設下的貿易障礙，對美國稻米出口市場的擴展更是一大挑戰。在歐盟市場方面，在 2005 年 2 月，美國與歐盟之間糙米關稅的貿易爭端順利解決後，美國稻米協會預估歐盟出口市場可能會增加 25 至 50 百萬美元。在墨西哥市場方面，美國與墨西哥已針對長粒型碾白米的反傾銷措施進行磋商，美國稻米協會估計，在墨西哥取消反傾銷措施之後，美國稻米的出口可望增加 5 至 25 百萬美元。在南韓市場方面，美國與南韓達成未來 10 年內提高稻米進口量的貿易協定後，美國稻米協會預估稻米出口至南韓的金額會增加 5 至 25 百萬美元。在日本市場方面，美國稻米協會估計日本所設下進口貿易障礙造成美國稻米對日本出口減少約 25 至 50 百萬美元。至於台灣市場方面，美國稻米協會估計在台灣加入 WTO 開放稻米進口後，美國出口到台灣的稻米可望增加 5 至 25 百萬美元。

資料來源：

1. Childs, Nathan., "Rice Outlook, Production Forecasts for 2004/05 Raised for India, Vietnam, and Brazil," Electronic Outlook Report the Economic Research Service, USDA, Feb. 10. 2005, [online]<http://www.ers.usda.gov>
2. Office of the United States Trade Representative, "United States and Europe Reach Agreement on U.S. Rice Export: Expanding U.S. Access to European Markets," Feb. 28. 2005, [online]<http://www.ustr.gov>
3. Office of the United States Trade Representative, "United States and Republic of Korea Reach Agreement on Rice Imports," Dec. 30. 2004, [online]<http://www.ustr.gov>
4. Office of the United States Trade Representative, "U.S. Files WTO Case Against Mexico for Antidumping Restrictions on Beef and Rice Exports," Jun. 16. 2003, [online]<http://www.ustr.gov>
5. USA Rice Federation, Submission of the USA Rice Federation for the 2004 Annual National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, [online]<http://www.usarice.com/industry/gov>