



菲律賓農業政策概況

黃德秀、劉弈廷

財團法人農業科技研究院農業政策研究中心 研究員、研究助理 編譯

摘 要

農業為菲律賓之重要部門，占其總就業人數近三分之一，國內生產總值(GDP)的十分之一。菲國主要農業政策目標聚焦於糧食安全與減少貧窮，透過確保糧價穩定供應來達成此目標。因此，菲國政府透過貿易及政策的改革來執行，以確保目標的達成，菲國政府主要執行的政策摘錄如下：

- (1) 增加農業的附加價值：加強輔導農企業的發展以及強化農業供應鏈的管理，並提供農民相關農業知識的訓練及公私部門合作關係。
- (2) 持續執行土地改革：菲律賓政府的土地再分配計畫已經完成，但為避免造成農場的投資的限制，土地的產權還須由政府再做規劃。
- (3) 強化風險管理：為了因應頻繁的天災，菲律賓政府積極推動農業信貸、作物保險以及稅收優惠政策。
- (4) 增加菲律賓糧食安全：為了增加國內的糧食供給，菲律賓政府制定 4 個不同等級的儲備糧食方案：a)策略性稻米儲備；b)政府稻米庫存調節；c)東協加三緊急米糧儲備；d)緊急救濟行動。
- (5) 貿易措施：透過關稅及關稅配額來調節國內的糧食安全及穩定糧價。

菲律賓農業近年來對於農業改革非常的積極，而我國近期也在推動新南向政策，因此對於土地改革、糧食安全及農業科技發展等議題均可與菲律賓進行交流、合作，同時也有助於臺商南進發展。





菲律賓農業政策概況

壹、菲律賓農業改革及現況

農業為菲律賓之重要產業，占其總就業人數近三分之一，國內生產總值(Gross Domestic Product, GDP)的十分之一。儘管菲律賓近期在經濟發展上有諸多進展，然而就農業生產與生產力成長而言，仍遜於其它東南亞國家，對臺商而言，尚有發展利基。因此，本文摘錄菲律賓農業政策現況與主要的政策，可供新南向政策及相關人士參考。

自 1970 年代以來，菲律賓農業政策演進可分為三階段，以下摘要說明：

一、第一階段 1970-86 年：成為稻米的出口國

政府對農業市場的干預力道強。政府對稻米、糖和玉米貿易具有壟斷控制權。同時，開發了水稻高產量技術。透過提供投入補貼，鼓勵農民使用新款高產量水稻品種以及肥料和農藥。公共支出也因而增加(特別是在灌溉方面)，並由主要農產品出口和國外貸款的稅捐所資助。於 1978 至 1983 年間，菲律賓達成了稻米自給自足的目標，成為稻米的淨出口國。

二、第二階段 1986-2000 年：大幅降低農業補貼

1986-2000 年部分農產品自由化。私部門在農業信貸政策中扮演著更重要的角色，市場干預也因而減少。然而，農業政策之主要工具仍是對農民提供投入補助。菲律賓政府於 1997 通過《農漁業現代化法》(Agriculture and Fisheries Modernization Act, AFMA)，旨在促進因加入世界貿易組織之後，農民能對貿易政策的變化妥善進行調適。《農漁業現代化法》戰略目標之一乃是將菲律賓農業從資源基礎型轉變為技術和市場驅動型。《農漁業現代化法》在官方政府稻米政策中，實現了自給自足的目標。但因 1997 年亞洲金融危機後遺症所採取之財政緊縮政策，到了 1990 年代晚期農業方面的公共支出大幅降低。

三、第三階段 2000 年迄今

重新聚焦於稻米、大幅增加並重新分配農業預算支出。由於 2008 年全球糧食價格危機的結果，導致農業預算支出因而增加。政府集中力量來強化稻米增產計畫、增加公共灌溉支出和投入補助，來達成自給自足的目



標。2011 至 2016 年新的國家發展重點計畫，解決了農業部門所面臨的重大挑戰，也就是高額的農業投入成本、供應鏈與物流系統效率低下、灌溉基礎設施不足、技術採行率過低以及取得正式信貸的方式有限。於 2011 年所推出的糧食主食充裕計畫，保留了對稻米和其它主食的關注但將重點從投入補助轉向農業公共服務，如：推廣服務和基礎設施(例：農場到市場的道路)。

國家經濟與發展局 (National Economic and Development Authority, NEDA) 制定菲律賓國家與區域之發展計畫和公共投資計畫。國家經濟與發展局理事會為政府最高社會經濟規劃體系，由總統擔任主席。

菲律賓共有三種發展計畫：國家層級的中期發展計畫 (Medium-Term Philippine Development Plan, MTPDPs)、區域發展計畫 (Regional Development Plan, RDP) 以及當地的發展計畫。此外，中期公共投資計畫和區域發展投資計畫的制定，乃是透過中期發展計畫和區域發展計畫所明定之具體目標、理想和策略所制定，並將其以計畫與專案的形式詮釋為特定、有時限的活動 (Ohno & Shimamura, 2007)。

菲律賓發展計畫扮演著制定六年制政策與施行發展計畫之指南(與總統任期相符)，並於第三年進行更新與修訂。這些計畫對所提出之策略或計畫提供成本估算。指示性預算撥款反映於公共投資計畫、上述計畫與國家發展計畫共同制定，來設定出更詳細的主要計畫、活動和項目。然而，對於後續投資選擇和預算過程並不具約束力。

2011 至 2016 年的菲律賓發展計畫，目的為促進包容與永續成長，創造大量就業機會與減少貧窮，農業發展可改善生活條件與就業，為提升農業部門之競爭力和永續性，發展計畫之中期目標有三：提高生產力、增加與產業和服務部門之前瞻聯結性、提高農業部門抵禦風險的能力，包含氣候變化(NEDA, 2014a)，具體工作內容如下：

- 增加對研發以及推廣服務的投資、加快土地改革(個人土地所有權的分配，以提供更大的土地使用權保障，並改善土地改革受益人取得資金融資的機會)。
- 就增加附加價值、農業企業發展和價值鏈管理方面，為農民提供訓練、



強化農民團體和農民合作社並鼓勵公私部門建立起夥伴關係，來為基礎設施或收穫後設施提供資金。

- 鼓勵生產和生計來源之多元性、強化保險制度、並讓以社群為基礎之就業方案能適應社會保護機制 (NEDA,2014a)。

貳、菲律賓農業政策工具概述

農業政策方針主要為透過使用價格支持、投入補助以及對農業服務條款的支持來實現，以下為菲律賓農業政策概述：

一、國內政策工具

(一) 價格支持措施

價格支持政策主要會對稻米和糖產生影響。國家糧食管理局(National Tobacco Administration, NFA)透過下列機制來實施稻米價格支持政策：支持價格、政府採購和進口限制……等。管理當局還能累積稻米緩衝存貨來穩定消費者價格水平，並確保適當且持續的供應。透過糖生產配額和外貿管制的實施，對糖進行價格支持和市場監管。

(二) 減少投入成本和變數

一直以來，投入補助乃是達成糧食自給自足之主要政策工具。從 2011 年開始，種子與肥料的投入補助部分，由淘汰計畫(roll-over schemes)所取代，來鼓勵農民採用高產量種子品種。於 2011 年推出的稻米機械化專案旨在改善生產操作，並於 2016 年底前，將全國平均收穫後的糧損至少降低 5%。

(三) 信貸計畫

信貸乃是由農業現代化信貸和融資專案所保護，主要針對小規模農戶，重點是協助農民取得信貸，而非提供信貸補助。

(四) 保險

穀物保險意味著成為提高農業部門抵抗風險能力的關鍵工具之一。各種保險計畫所涵蓋的面積仍然很小，但 2012 至 2014 年期間增加了四倍，於 2014 年涵蓋了約 7%的農業土地。

(五) 稅收優惠政策



直至 2015 年 12 月，假設進口農業投入品或設備專門供該企業使用時，則可免除對農企業徵收之各類進口農業投入物、設備、機械的進口關稅。未經加工農產品之國內銷售或進口，可免徵收增值稅。

二、農業部門的基礎服務

(一) 灌溉

2000 至 2014 年，灌溉投資佔農業年度預算支出約三分之一，主要是為了稻米生產之用。

(二) 農地到市場的通路

為了提高農業生產力和減少收割後造成糧損，故建設和升級農地到市場之通路，是基礎設施的首要之務。

(三) 研發

菲律賓有著龐大的農業研究系統，但該系統組織相當複雜，並由多層次的機構所組成。自 2010 年以來，政府對農業研究的支出大幅增加。

(四) 推廣服務

該推廣系統於 1991 年移轉給地方政府，並受到低度融資水準、零散、推廣人員數量不斷下降以及技術開發的脆弱連結所苦。

參、農業政策的管理及實施

一、農業政策管理機構

農業部門受國家和地方兩個層級所管理。菲律賓政府負責農村和農業發展之四個主要部門分別為：「農業部」、「環境和自然資源部(Department of Environment and Natural Resources, DENR)」、「土地改革部(Department of Agrarian Reform, DAR)」以及「內政與當地政府部(Department of Interior and local Government, DILG)」此外，科學和技術部(Philippine Department of Science and Technology, DOST)在協調農業研究方面，扮演著至關重要的角色。

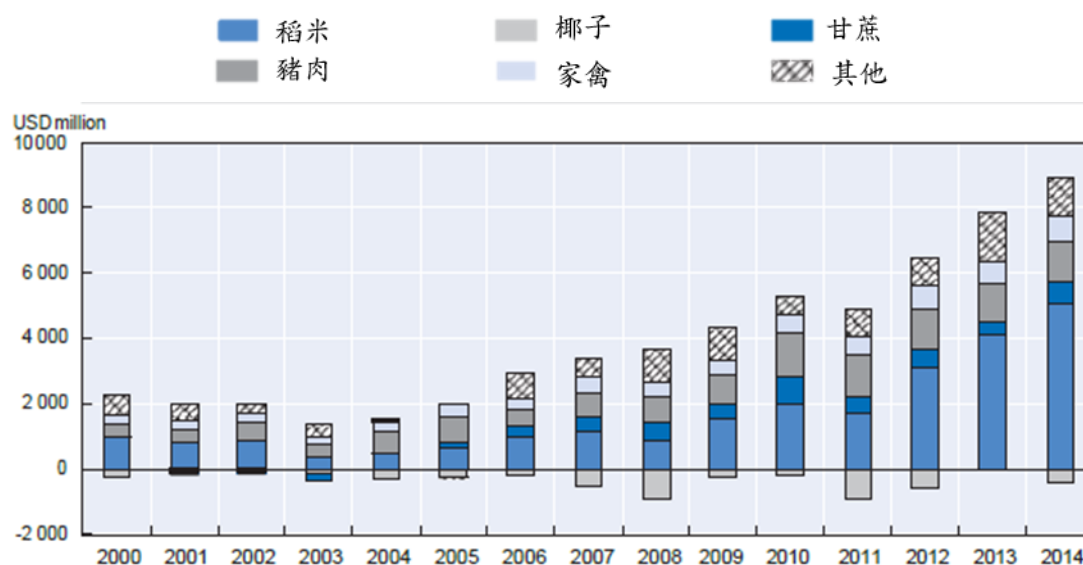
二、農業政策的實施

(一) 市場價格支持

市場價格支持(Market Price Support, MPS)乃是支持菲律賓生產者的主



要形式。稻米市場價格支持之水準波動，對於總體市場價格支持的水準和變化有著重大影響。這乃是因稻米於農業生產總值中的比例相當高，以及將國內稻米價格與國際市場價格分離的高關稅保護。甘蔗和動物產品是獲得大量市場價格支持的其他農業部門。這兩個部門都通過高關稅得到保護。舉例來說，2000 至 2014 年期間，椰子市場價格支持水準均為負值，如圖一，根據 OECD(2017)指出，主因是營銷通路運作以及薄弱的基礎設施。



資料來源: OECD (2016), "Producer and Consumer Estimates", OECD Agriculture Statistics Database

圖一 2000-2014 年市場價格支持水準

關於市場支持價格的高水準一事，反映於對消費者和食品加工業的隱含稅中，此水準乃是依照消費者支持估計量占消費支出的比例(Consumer Support Estimate, CSE)百分比所衡量。於 2012 至 2014 年，菲律賓消費者支持估計量百分比平均為-25%，這也點出支持農產品價格的政策，造成總消費價格上漲了 25%。對農業生產者的預算支持，包含農民個人和整體農業部門的支出(一般服務)，因為農業附加價值的比例低於 0.05，略高於印尼的 0.03，但相較於 2012 至 2014 年經濟合作暨發展組織平均值的 0.23 而言，幾乎低了五倍。

在整個研究期間，預算支持主要以投入補助金的形式提供。2000 年代，支出主要用於補貼農業變動投入，如：高產量種子、肥料與其他農業投入品的使用。自 2011 年以來，對於農場機械化而言，補助的重要性均顯著



增加。一般性服務支出於 2000 年代末期開始急速增加，其中最重要的項目乃是基礎設施之開發與維護，且大部分的支出用於投資灌溉系統。而農業知識和創新體系的支出，乃是一般服務之中第二個最重要的項目。

(二)儲備糧食

政府保留緩衝存糧，主要是為了糧食安全與價格穩定之目的。國家糧食管理局負責維持糧食庫存，此乃透過政府所設定之支持價格，向農民直接購買水稻所累積之存糧。計畫於市場上分發稻米之前，稻穀將會進行儲存並於足夠的交貨時間內進行碾磨。當商品價格上漲時，稻米將會於市場出售(DA, 2015)。

菲律賓之庫存調節共有四種強制性等級和時間表：

● 策略性稻米儲備

等同於至少 15 天的全國稻米使用量。為了糧食安全之目的，此類儲備於政府倉庫裡一年四季均有，以防發生災難或緊急情況時使用。

● 政府稻米庫存調節

等同於 30 天的全國稻米使用量，並應於每年 7 月 1 日收到當年稻米量，其中包含 15 天的策略性稻米儲備，並運用於赤貧地區和貧困期間之糧食穩定目標。然而，國家糧食管理局仍遵照政府決策，國家庫存應該等同於 90 天的使用量，包含政府庫存(30 天)、餘數供住戶和私有倉庫所使用(SEPO, 2010)。

● 東協加 3¹緊急米糧儲備制

於 2008 年糧食價格危機後，東協核准了東協整合式糧食安全框架，其中東協加 3 緊急米糧儲備制乃是主要組成元素之一。於 2011 年與東協十個會員國，加上中國、日本和韓國所簽署，前述國家當遇糧食緊急情況期間，應致力於互助原則，包含資訊共享、指定用途和儲糧。此新架構建立於東協糧食安全儲備協議，該協議於 1979 年所建立，將儲備量從之前的 5 萬增加至 78.7 萬噸(Briones, 2011)。當遇緊急情況時，菲律賓承諾於任何特定期間內，維持 12,000 噸稻米量供其他東協成員國使用。

¹ 東協加三 (ASEAN Plus Three Cooperation, APT) 是原東協會員國與中國大陸、日本和韓國等三個東亞鄰近國家的合作機制，又稱「東協 10+3」、「ASEAN+3」等。



● 緊急救濟行動

國家糧食管理局會對救濟機構提供稻米，諸如：社會福利發展部門、以及國家災害協調委員會，還能對參與救災行動的地方政府部門發放稻米(DA,2015)。國家糧食管理局採用了名為「商業庫存調查」之監控系統，該系統可生成商業部門在國家、地區和省級所擁有之商業用稻米和玉米庫存預估數。調查於每個月最後兩天以及下個月的前兩天定期進行(DA，2015)。

肆、貿易關係與進口措施

一、貿易組織

(一)世界貿易組織

菲律賓為 1995 年世界貿易組織創始成員之一。菲律賓在世界貿易組織之主要承諾為：

- 移除數量限制(Quantitative Restrictions，QR)，並將數量限制轉換為關稅等值(關稅化)。
- 降低農產品關稅：從 1995 年至 2004 年，平均關稅降低 24%，每個關稅細目稅率降低 10%。
- 實施關稅配額制或最低進口量制度。
- 將幾乎所有農業關稅細目之關稅綁定為特定稅率。對最敏感農產品關稅之最初約束稅率，在 1995 年介於 95%至 100%，到 2004 年則降至 10-50%。
- 禁止其它非關稅措施，例：進口許可證、差價關稅、進口配額和進口禁令 (Manzo, 2007)

雖然菲律賓同意降低對國內的支持力道，但實務上並不需減少，因政府對肥料補助、經認證的種子和種植材料支出之整合性支援措施，以及對稻米、玉米、糖類產品價格的支持，均低於開發中國家生產價值之最低限度 10% (NAFC, 2007)。此外，關於食品衛生檢驗與動植物檢疫措施與國際標準的配合，以及植物多樣性專利註冊與保護的特殊系統，菲律賓對上述事項作出了重要承諾(Manzo, 2007)。



(二)東南亞國家協會

菲律賓與印尼、馬來西亞、新加坡、和泰國同為東南亞國家聯盟的創始成員。東協自由貿易區(ASEAN Free Trade Area, AFTA)於 1992 年創立，旨在將東協成員國的共同有效優惠關稅(Common Effective Preferential Tariff, CEPT)降低到 0-5%，並於 2010 年之前，取消數量限制和其它非關稅壁壘(Piadoso, 2012)。2009 年東協貨品貿易協定(ASEAN Trade in Goods Agreement, ATIGA)要求所有國家 98%至 100%的關稅細目必須在 2015 年前納入共同有效優惠關稅。到 2015 年之前，菲律賓對東協自由貿易區成員之玉米和糖的關稅降至 5%；然而，根據東協貨品貿易協定對米和糖提供特別考量之聲明，稻米關稅僅下降至 35%。

東協經濟共同體成立於 2015 年。共同體包含三大支柱：政治安全、社會文化與經濟，並尋求建立一個基於貨物自由流動、投資自由流動、資本更自由的流動以及熟練勞動力自由流動的單一市場。於 2015 年底所通過的藍圖，為 2016 年至 2025 年的經濟支柱設定了時間表和目標。目標包含有：1)高度整合與有凝聚力的經濟；2)具有競爭力、創新、和動力的東協；3)強化連接能力和部門合作；4)富有適應力、包容性並以人為本、以人為中心的東協；和 5)全球的東協(ASEAN,2015)。

除了東協與個別國家(韓國、中國、澳洲和紐西蘭、印度)之間的貿易協定外，菲律賓還與日本簽訂了雙邊貿易協定(表一)。並非所有此類協議下的承諾都有效，因許多協議在 2016 和 2020 年之間，都仍存有過渡期，儘管東協自由貿易區底下的貿易自由化程度相當高(表二)。於 2016 年，菲律賓與歐洲自由貿易區(European Free Trade Area, EFTA)簽署貿易協定，並開始和歐盟(European union, EU)啟動協議談判。



表一 菲律賓於自由貿易協定下之承諾

自由貿易區與其成員	生效時間	對自由化之承諾
東協自由貿易協定(AFTA): 東協成員	1992	根據共同有效優惠關稅(CEPT)，東協成員對所有產品適用 0 至 5% 的關稅稅率，其中包含先前延期到各國敏感和高敏感度產品之關稅。
東協－韓國自由貿易協定: 韓國與東協成員	2008	到 2016 年之前，敏感產品關稅將降到 0-5%。高度敏感產品的關稅上限為 50%，於 2016 年之前將降低 50% 或 20%。
東協－日本全面性經濟合作夥伴關係協定：日本和東協成員協成員	2008	逐漸消除東協與日本之間的所有歧視。從 2018 年起，97.1% 的關稅細目將為免稅。
日本－菲律賓經濟合作夥伴關係協定：日本與菲律賓	2008	從 2018 年起，98.6% 的關稅細目將為免稅；剩餘最高關稅稅率(47.2%)於過渡期之後，將維持於蔬菜產品上。
東協－中國：東協成員與中國	2007	到 2018 年敏感產品關稅將降到 0-5%。到 2015 年之前，高敏感度產品關稅稅率降到 50% 以下。有 28 項關稅細目不包含在內。
東協－澳洲、紐西蘭：東協成員國、澳洲與紐西蘭	2010	到 2020 年以前，菲律賓 94.59% 關稅細目都將免稅。剩餘的最高關稅將適用於玉米。
東協－印度自由貿易協定： 東協成員與印度	2011	從 2022 年起，87.5% 的關稅細目將為免稅；最高關稅稅率將適用於肉類、醃製、或經調製後的豬肉，、雞、鵝、洋蔥、番薯、高麗菜和咖啡。

資料來源：WTO(2012)



表二 2016 年菲律賓最惠國待遇和優惠關稅平均概況

	數量	最惠國稅率 (MFN)	東協共同 有效優惠 協議	東協－韓國 自由貿易協定	東協－中 國自由貿易 協定	東協－澳洲紐 西蘭自由貿易 協定	東協－印度 自由貿易協 定	東協－日本經 濟合作夥伴關 係協議	菲律賓－日本 經濟夥伴協議
	細目	施加百分比	%	%	%	%	%	%	%
動物類產品	162	23.15	1.08	5.67	11.45	7.92	16.05	4.89	3.48
乳製品	38	2.95	-	-	-	0.76	2.06	0.66	0.89
水果, 蔬菜, 植物產品	348	9.80	0.09	2.28	3.58	1.10	4.87	1.82	0.95
咖啡和茶	43	17.02	-	1.51	-	2.44	7.11	3.14	3.05
穀物和調製 品	189	10.65	1.88	0.64	2.86	0.57	4.53	1.53	1.19
油籽、脂肪 和油及其製 品	198	7.28	-	1.48	-	0.05	2.45	1.23	1.06
糖和糖果	35	16.86	1.14	0.80	10.09	-	3.64	0.92	3.77
棉花	5	2.60	-	-	-	-	1.00	-	-
其他農產品	194	4.74	-	0.31	1.54	0.15	1.55	0.54	0.37

備註：數據計算方式不包含配額內稅率與排除情況，但對於更完善之商品涵蓋範圍而言，可補充說明是除東協－中國自由貿易協定稅率為 50% 協議以外，2016 年的稻米配額內關稅為 35%。稻米的配額外關稅於所有情況下均為 50%，但東協共同有效優惠關稅協議(35%)除外。

資料來源：PIDS (2016)



二、進口政策措施

(一)關稅

關稅為菲律賓貿易政策之主要工具。目前農產品貿易政策之基礎為 1996 年之第 8178 號共和法案—「除稻米之外，取代農產品數量限制、徵收關稅、建立農業競爭力強化基金與其他目的」。該法案稱為「農業關稅法」。於法案通過之後，先前禁止各種農產品進口的一些法律已遭廢除。法案實施後，所有農產品都能不受數量限制的進口，除由國家糧食管理局控管的稻米外。(Aquino 等人, 2013b)

一般而言，菲律賓所施加的農業關稅遠低於其限制水平(表三)。1999 年時，農產品之一般平均最惠國待遇稅率為 14.8%，於 2003 年下降到 10.2%，自 2014 年以來僅輕微下降至 9.9%。所有適用之關稅細目均為從價稅，範圍從 0-65%，最高稅率適用於甘蔗(表三)。高度保護也適用於稻米、玉米、豬肉、家禽肉、馬鈴薯、洋蔥、大蒜、咖啡等敏感產品。關稅每 5 年審查一次，來協助商業部門施行長期策略性計畫(WTO, 2012)。

表三 2009 年和 2014 年對農產品之最終約束與實施最惠國

	最終約束稅率		2009 年所實施之最惠國關稅		2014 年所實施之最惠國關稅	
	平均	最大	平均	最大	平均	最大
動物產品	36.5	50	20.8	45	20.5	45
乳製品	27.2	40	3.9	7	3.9	7
水果、蔬菜、植物	37.3	60	9.8	40	9.7	40
咖啡、茶	41.2	50	14.9	45	15.7	45
穀物與製品	37.7	50	10.8	50	10.2	50
油籽、脂肪和油品	36.7	60	5.6	15	5.4	15
糖和糖果	42.8	80	15.2	65	20.4	65
飲料與香菸	44.8	50	8.2	15	8.2	15
棉花	10.0	10	2.6	3	2.6	3
其它農產品	24.9	50	3.4	35	3.6	35

資料來源：uNCTAD(2014)



玉米受到配額內外關稅之保護(分別為 35%和 50%)(稻米於下面進行討論)。於東協貿易協定(ATIGA)之中，玉米關稅已降至 5%。相對較高的邊境保護程度也降低了動物產品的競爭力。

(二)關稅配額

如同 WTO 正式納入談判之協議，《農業關稅化法》(RA 8178)將所有貿易壁壘轉換為關稅。作為關稅化方案計畫的一部分，要求菲律賓將目前進口關稅的水準維持等同於 1986 至 1988 年基準期間之相對水準。對較為敏感的農產品而言，於基期內國內消費比例計算之最低進口總量(Minimum Access Volume, MAVs)，已從 1995 年的 3%增加到 2004 年的 5%。這包含 1996 年內，共對 14 種農產品實施關稅配額，配額內關稅比率為 30-50%、配額外關稅比率則為 40-100%。根據世貿組織的承諾，最低進口量於 2000 年代中期持續增加但之後就維持不變。雖然 1996 年起大多數產品的配額內關稅維持不變，在 2005 年以前，配額外關稅已經減少，然而從那時起便保持不變，因此，部分商品的配額內與配額外關稅已達成平衡，如：馬鈴薯、洋蔥、大蒜和家禽肉等，但配額制度所涵蓋之 14 種商品，其整體關稅水準仍維持較高比率，範圍從 30%(活豬、活羊和豬肉的配額內關稅)到 65%(甘蔗的配額外關稅)。

管理關稅配額的系統相當複雜，這也是為何配額經常不足的可能原因(Manzo, 2007)。由農業部長所主持的最低進口管理委員會，可將最低進口許可證頒發給進口商。關稅配額每年分配兩次，並優先考慮前年沒有提供配額的進口商，剩餘數量以先到先得的方式，分配給有興趣的申請人(WTO, 2005)。

(三)稻米特殊待遇條款

於 1995 年加入世界貿易組織後，菲律賓受益於一項特殊待遇條款(農業協定第五條)，該條款允許於 2005 年之前，菲律賓得維持對稻米的數量限制，並以政府所規定之糧食安全目標為依據。也就是說，菲律賓必須以逐漸增加的進口配額形式來確保最低進口量。

最初，依最低進口量有效期內(至 2005 年)的稻米進口量相當小，為 59,730 公噸(表四)，相較於菲律賓於 1995 至 2014 年間，每年稻米



進口量為 0.3 至 2.4 百萬公噸。根據菲律賓之要求，對稻米的特殊待遇條款時效從 2005 年延長至 2012 年。作為讓步之舉，菲律賓必須將稻米最低進口量增加至 35 萬噸，並將配額內關稅降低到 40%。配額外關稅維持於 50%。2012 年菲律賓透過提出聲明書，要求延長對稻米的特殊處理條款至 2017 年。

該聲明於 2014 年 7 月獲准，條件為菲律賓需最低進口量增加至 805,200 公噸、將配額內關稅降至 35%、以及在 2017 年 6 月 30 日後，稻米進口須遵守一般關稅，根據等同於根據世貿組織農業協定內所定義之關稅計算指南(WTO, 2014a)，並依據最低進口量，對特定國家提供配額，如：澳洲、中國、薩爾瓦多、印度、巴基斯坦、泰國、越南（表五）。

表四 1995 至 2017 世貿組織談判所達成之稻米最低進口量配額

	配額規模與配額內關稅		配額外關稅
	公噸	%	%
1995	59,730	50	50
1999	119,460	50	50
2000–2005.6	238,940	50	50
2005.7–2012.6.30	350,000	40	50
2012.7.1–2013.6.30	350,000	40	50
2013.7.1–2014.6.30	645,134	40	50
2014.7.1–2015.6.30	805,200	35	50
2015.7.1–2017.6.30	805,200	35	50

資料來源：WTO(2014a)

表五 2013 至 17 年特定國家之稻米配額

世貿組織成員	2013.6.1– 2014.6.30	2014.7.1– 2015.6.30	2015.7.1– 2016.6.30	2016.7.1– 2017.6.30
澳洲	15,000	15,000	15,000	15,000
中國	40,000	50,000	50,000	50,000
薩爾瓦多	4,000	4,000	4,000	4,000
印度	40,000	50,000	50,000	50,000
巴基斯坦	40,000	50,000	50,000	50,000
泰國	228,067	293,100	293,100	293,100
越南	228,067	293,100	293,100	293,100

資料來源：WTO(2014a)



(四)國家貿易

國家糧食管理局為菲律賓之國營貿易企業。1970 年代，當時世界商品價格持續飆升，政府對貿易的壟斷控制從稻米和玉米擴大到小麥、大豆、豆粕、反芻牲畜和牛肉。除稻米和玉米之外，壟斷控制於 1980 年代中期取消。如有需要時，國家糧食管理局有權穩定糖價。當國內市場對玉米和糖有短缺現象時，國家糧食管理局可透過進口來穩定價格。實際上到目前為止，國家糧食管理局尚未涉及糖的進口。國家糧食管理局之另一個作用乃是在國內有對玉米需求時，核發出口許可證 (WTO, 2012)。

國家糧食管理局有權制定管理稻米進口之規則和條例。該局還負責核發進口許可證，並對稻米進口徵收並收取相關費用，來讓進口稻米與國內市場稻米價格達成平衡。稻米進口量乃是由國家糧食管理局理事會，依據稻米生產和供需缺口之預測來決定，並由總統核准。進口稻米能支撐年度生產短缺量，這也大幅超過菲律賓對世貿組織之最低進口量的承諾。近年來，私部門被允許能進口等同最低進口量的稻米量，所有超出配額的稻米均由國家糧食管理局進口 (WTO, 2012)。

於 1990 到 2000 年之間，私人部門的進口量相當小(約 5 萬公噸)，但於 2015 年，已增加到 612,400 公噸。國家糧食管理局進行進口招標過程 (Cororaton, 2013)，每家進口商最多允許可投標 2 萬公噸 (Tobias 等人, 2012)，配額以先到先得的原則分配 (國家糧食管理局備忘錄通函 AO-2014-01-001)。

(五)進口許可證

由 1978 年關稅和海關編碼法規所管制，進口許可證目的為保障公共健康、國家安全和福利以及符合國際條約義務。許可證也用來管理農產品關稅配額。共有兩種進口許可證類型：**定期許可證**—在每年配額年度開始時發放關稅配額；另外是**特殊許可證**，此種許可證乃是根據配額年份期間，從提交數重新進行分配所發放之配額。特殊許可證處理時間約需 1 個月。一般來說，進口商需向海關局(隸屬於財政部)進行註冊，但部分商品(如：椰子類產品、咖啡、魚類產品、植物和糖)，則有著其他要求，如：農業部的食品衛生檢驗與動植物檢疫



措施認證。根據東協之要求，菲律賓需實施「國家單一窗口」來加快貿易速度。

(六)進口食品衛生檢驗與動植物檢疫措施

農業部負責管理食品衛生檢驗與動植物檢疫措施(Sanitary and Phytosanitary, SPS)協議之施行，並維護衛生與植物衛生措施通知機構和諮詢點，以及衛生與植物衛生措施資訊系統。自 1995 年世貿組織之食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協議生效起，至 2016 年 9 月中旬，菲律賓向世貿組織食品衛生檢驗與動植物檢疫措施委員會提交了約 350 份通知，內容涵蓋多種措施，包含：實施臨時進口限制措施，並以食品安全、動物健康、植物保護及其終止期為基礎。菲律賓為世貿組織之食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協議之標準制定機構成員，名為食品法典委員會、世界動物衛生組織 (World Organisation for Animal Health, OIE) 和國際植物保護公約 (International Plant Protection Convention, IPPC)。

2013 年的《食品安全法》描述了農業部和衛生部對食品安全的管轄權：前者用於主要和收穫後之食品，後者則用於加工和預包裝食品。

農業部管理機構負責透過實施衛生與植物衛生措施來確保食品、動物與植物之安全。希望將任何農產品、魚肉、漁業/水產品以及肥料、殺蟲劑和其它農藥、動物用藥和生物產品進口至菲律賓的進口商，並於進行販售之前或從以下任何機構進口之前，必須取得食品衛生檢驗與動植物檢疫措施進口清關證明(Sanitary and Phytosanitary Import Clearance, SPS-IC)：(a)動物局(Bureau of Animal Industry, BAI)負責動物、動物飼料、飼料成分、動物產品和副產品，包含肉類和肉製品、雞蛋、牛奶、乳製品、動物用藥和生物製品；(b)漁業及水產資源局(Bureau of Fisheries and Aquatic Resources, BFAR)負責魚類、漁業/水產品，以及飼料用於和運用於魚類繁殖之產品；(c)植物產業局(Bureau of Plant Industry, BPI)負責植物和植物相關產品；(d)肥料與農藥所(Fertiliser and Pesticide Authority, FPA)負責肥料、殺蟲劑、與其他農藥產品。核發衛生與植物衛生措施進口清關證明，乃是依上述機構



所進行之風險分析決定核發與否。

農產品、活體動物、植物及其產品和副產品的進口，必須隨附數份文件，包含：來自原產國之衛生與植物衛生措施進口清關證明和國際衛生、植物檢疫或健康證明書，並於入境時接受農業部檢疫員之檢查。食品衛生檢驗與動植物檢疫措施許可證之有效期為單次運送，不得轉讓給其他人。一般來說，當核發證書時，僅將食品衛生檢驗與動植物檢疫措施考慮事項列入考量。然而，於某些個案中，也將國內供應列入考量(世界貿易組織,2012 年)，可能導致因缺少以科學為基礎之要求，被指控為歧視待遇，主要為動物性產品。

農業邊境檢疫員會進行檢疫與產品安全及品質檢驗、文件紀錄和清關許可。隸屬農業部之動物局負責防止外來、傳染性動物疾病的進入和散播，並保護動物健康與產業以及飼料之相關控制措施。所有肉品和肉類產品都需經授權獸醫簽署之外來肉品檢驗證書。肉品和肉類產品之進口也需進行檢驗，並於裝運出貨前需有動物局簽核之獸醫檢疫/食品衛生檢驗與動植物檢疫措施進口清關證明，肉品進口必須源自於國外廠商由獸醫管理局認可其為出口實體，並於菲律賓經過認證(DA,2015)。根據發展議程，國家肉品檢驗局(National Meat Inspection Service, NMIS)隸屬於農業部之下，其頒布並實施關於畜牧肉類和肉類產品(本地生產和進口肉品)後段生產流程之政策、程序、指南、規則和條例。因此，當動物局對邊境貨物進行檢驗時，國家肉品檢驗局將會對冷凍層級的肉類和肉類產品進行檢驗(或又稱為「第二邊境」)(DA, 2016)。

魚肉和魚類產品進口需取得漁業及水產資源局核發之食品衛生檢驗與動植物檢疫措施進口清關證明。進口魚類品到貨後，須接受物理性檢驗和微生物分析。若檢驗結果為安全時，則得核發漁業食品衛生檢驗與動植物檢疫證書來放行進口。以進口風險分析為基礎，禁止進口活體外來物種、活蝦和活體明蝦(DA,2015; WTO,2012)。

植物產業局負責與保護植物健康相關之措施。該局負責進行有害生物風險分析、核發植物檢疫證書、實施管理植物和植物產品之國際及國內流動措施並維護官方農藥殘留分析實驗室之運行。植物產業局



還負責核准由生物技術所衍生之植物食品和飼料。在申請植物檢疫證書之前，植物和植物產品進口商必須向植物產業局國家植物檢疫部進行註冊。沒有先前進口記錄的商品，都要進行有害生物風險分析(DA,2015)。

所有基因改造(Genetically Modified, GM)進口植物和植物產品，必須先取得植物產業局的授權核准，並須附有由原產國授權機構、或認可實驗室所核發之基改食品內容聲明(2002 年第 8 號行政命令)。植物產業局為經過核准程序之植物和植物產品核發註冊表，這些植物僅需海關的植物檢疫證書。植物產業局會隨機檢驗進口植物產品，來評估基因改造含量，特別是對於在海外進行基因改造之商品(DA,2015)。

緊接於環保人士的請願之後，菲律賓最高法院於 2015 年 12 月宣布 AO 8²命令無效。於發布新的行政命令之前，基因改造產品限制使用之申請、實地測試、傳播、商品化和進口均受到禁止(菲律賓發展研究院,2016)。作為對此事的回應，聯合部門通函(JDC)於 2016 年 3 月由五個部門所草擬與核准，取代 AO 8 命令，旨在改善基因改造產品的栽種、進口、商業化許可核准過程的透明度，包含加強風險評估規定。於 2016 年 7 月，菲律賓最高法院對聯合部門通函表達支持，因其能因應 2015 年 12 月聲明所提出之所有議題，並規定聯合部門通函反映出現有基因改造產品管理框架，來取代 AO 8 命令。

(七)出口政策措施

所有農產品出口稅於 1996 年終止，菲律賓並未使用出口補助。出口活動主要由私人部門所承擔，來自政府所提供的援助則最少。有幾項農產品受到出口管制，這些產品可能會需要許可證和機構核准：稻米、穀物、穀物製品、糖和糖蜜。稻米和玉米的出口仍受到限制，原則上來說，受國家糧食管理局所管控，僅當出現餘量過剩時才能出口。任何出口均需取得農業部之許可證和衛生證書，兩者之許可效期均以單批出貨前為準(農業部, 2015)。最低出口價格持續適用於稻米和

² AO 8 全名是農業部第 8-2002 號命令，此命令是關於進口和使用現代生物技術的植物和植物相關產品的規則和條例



玉米，然而，這些商品通常以世界價格為基礎(WTO,2012)。

根據國家經濟與發展局之建議，總統得將各項因素列入考量，諸如：國內需求、全球價格以及外國政府對菲律賓出口所給予之優惠待遇等，對任何貨物施加出口配額。糖類產品出口受到雙邊限制：菲律賓對美國的糖產品出口即受到配額限制糖業管理局負責糖類產品出口配額之管理 (WTO, 2012)。

對於植物產品，出口認證程序與植物檢疫認證體系，乃是以國際植物保護公約為基礎。對於肉和肉類產品，出口證書之核發乃是以進口國要求為基準。兩個政府機構分別核發國際獸醫證書和官方肉類檢驗證書，來對出口行為提供證明。所有出口必須由海關局核發之出口聲明或透過一站式出口文件中心或透過單一行政文件以電子檔方式提供，三者擇一來涵蓋。根據世界貿易組織普及特惠關稅制度³和東協自由貿易協定，出口需提供原產地證書。對於受管制或禁止出口產品，則可能需要其他核准證明和許可證(DA, 2015)。

伍、OECD 對菲律賓的農業政策建議

透過上述的政策介紹，以下是 OECD 對菲律賓農業政策的建議：

一、改善農業政策來提高農業部門的長期生產力成長

(一) 重新聚焦於改善糧食安全的政策方案

藉由移除特定商品的激勵措施來增加生產、消費和收入的多樣性，並為了增加國內的糧食安全，因此逐漸取消對稻米進口的限制。原本由中央所管理的緊急庫存，也建議由國家糧食管理局來負責。

(二) 透過土地治理改革，重新聚焦農業土地政策—從土地分配聚焦至確保產權

菲律賓政府應建立農民對土地所有權的信心來增加農場投資，並給予農民訓練強化農場的經營管理。另外，政府也應該制定長期的農業結構調整策略，來因應市場對農產品的需求。

³ 普及特惠關稅制度(Generalised System of Preferences)簡稱普惠稅制，此制度豁免世界貿易組織成員遵守最惠國待遇原則，讓已開發國家減少收取來自發展中國家的進口關稅，但不向已開發國家減收關稅。



(三) 把預算支持聚焦於長期結構性改革

制定長期的農業結構調整策略需要資金的支持，為了支持生產力成長，須重新分配政府預算，另外也應改善農業供應鏈的營運。

(四) 重新定位農業知識系統

透過降低體系複雜性、強化縱向和橫向協作，減少對稻米支出的增加，來改進農業研發、農業教育和推廣服務的機構面設計，除此之外，菲律賓政府須重新定位農業教育與推廣服務的要點，來改善農場管理技能。

二、評估當前風險管理工具與替代方案之有效性

為了因應天災及其他不可預防之因素，建議菲律賓政府能採用全面性風險管理政策，並聚焦於災難性風險，另外也鼓勵使用保險和現金移轉計畫。

三、改善農業部門適應氣候變化的能力

近年來因為氣候變遷的關係，建議菲律賓政府能將各計畫的執行與氣候變遷調適政策目標一致，藉此來確保農業基礎設施不受氣候變遷影響並提供農民有效的氣象資訊。

四、改善農業機構和治理體系

強化農業部門與部門之間的溝通與合作及公共資助計畫的透明度。除此之外，菲律賓政府應建立與政策相關的統計資料庫，並將監督和評估機制納入政策中。

陸、結論

對於菲律賓來說，農業是極為重要的產業，但菲律賓位於熱帶氣候國家，天災頻繁，如：颱風、豪雨……等，氣候之因素讓菲律賓農業均以粗放為主，也導致稻米生產並未達到人民的需求。菲律賓為了提高農業部門的生產力、抵禦風險的能力與增加產業之間的關聯性，因此制定了許多相關的農業政策，透過政府的土地改革、對農業風險的管理以及強化中央及各地方政府的農業合作，藉此來增強菲律賓國內的土地使用和提升農業的附加價值。

臺灣和菲律賓的地理位置和氣候條件相仿，但因為臺灣的農業科技發



展較為進步，因此以精緻化農業為主，兩國近幾年來也以永續發展為主軸來做政策延展，所以彼此在農業科技和農業政策上也可以互交流。除此之外，政府推廣新南向政策，在交流的過程中也能利於臺商南進。

柒、參考文獻

1. ASEAN (2015), “ASEAN Economic Community Blueprint 2025”, ASEAN Secretariat, Jakarta.
2. Aquino, A.P., J.A. Deriquito and A.B. Ani (2013b), “Agricultural Tariffication Act: Tariff in lieu of Quantitative Import Restriction”, www.fttc.agnet.org/files/ap_policy/78/78_1.pdf
3. Briones, R.M. (2011), “Regional Cooperation for Food Security: The Case of Emergency Rice Reserves in the ASEAN Plus Three”, ADB Sustainable
4. DA (2015), Background Paper on Agricultural Policy Framework in Philippines During 1995-2015, prepared for the OECD Review of Agricultural Policies in the Philippines..
5. DA (2016), unpublished Policy Information and Data Submitted for the OECD by the Department of Agriculture, November.
6. Manzo, P. (2007), Implementation of Tariff Rate Quotas in the Philippines, Dissertation, Kansas State university, Manhattan, Kansas, 2007, <http://krex.k-state.edu/dspace/bitstream/handle/2097/289/PrecelesManzo2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
7. NAFC (2007), AFMA Review, Final Report, National Agricultural and Fisheries Council, June 2007.
8. NEDA (2014a), Philippine Development Plan 2011-2016. Midterm Update. With Revalidated Results Matrices, National Economic Development Authority, <http://faolex.fao.org/docs/pdf/phi140998.pdf>
9. OECD (2017), Agricultural Policies in the Philippines, OECD Publishing, Paris



<http://dx.doi.org/10.1787/9789264269088-en>

10. OECD (2016), “Producer and Consumer Estimates”, OECD Agriculture Statistics Database
11. Ohno, I. and M. Shimamura (2007), Managing the Development Process and Aid – East Asian Experience in Building Central Economic Agencies, GRIPS Development Forum, www.grips.ac.jp/forum-e/pdf_e03/AidMgt.pdf.
12. Piadozo, M. (2012), “Background on the Philippine Rice Trade Policies”, Paper delivered during the Seminar on Philippine Trade Policies and Rice Security: Future Directions, AIM Conference Center, Makati City, 26 September 2012, www.philrice.gov.ph/wp-content/uploads/2014/09/Proceedings_TradeLibSeminar_2015.pdf.
13. PIDS (2016), “Risks, shocks, building resilience: Philippines”, Economic Monitor 2015-2016, http://dirp3.pids.gov.ph/websitecms/CDN/PUBLICATIONS/pidsepm2015_prepress_rev2.pdf
14. SEPO (2010), “Subsidising the National Food Authority: Is it a Good Policy?”, Policy Brief, Senate Economic Planning Office, Philippines, www.senate.gov.ph/publications/PB%202010-12%20-%20Subsidizing%20the%20NFA.pdf.
15. Tobias, A., I. Molina, H.G. Valera, K.A. Mottaleb and S. Mohanty (2012), Handbook on Rice Policy in Asia, International Rice Research Institute (IRRI), Philippines, http://books.irri.org/9789712202858_content.pdf
16. WTO (2014a), Decision on Waiver relating to Special Treatment for Rice of the Philippines, WT/L/932, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/126136/q/WT/L/932.pdf
17. WTO (2012), Trade Policy Review of the Philippines, WT/TPR/S/261/Rev.2, 9 May 2012, www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp361_e.htm



18. WTO (2005), Trade Policy Review of the Philippines, WT/TPR/S/149, www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp249_e.htm.
19. uNCTAD (2014), World Tariff Profiles, [http://unctad.org/en/pages/publications/World-Tariff-Profiles-\(Series\).aspx](http://unctad.org/en/pages/publications/World-Tariff-Profiles-(Series).aspx)