發佈：2025-05-15, 週四 15:17
點擊數：6415



2025

年，川普第二任期持續2020年卸任前對中國的強硬態度，在各項經貿關係上採取關稅抵制的方式，但除了針對中國以外，關稅戰的目的似乎仍想一石二鳥，在防堵中國直接繼續從美國賺取大量貿易順差之外，減少中國透過其他第三方貿易或洗產地方式繞過關稅壁壘將貨物輸出到美國似也是本次貿易戰的重點之一。在地緣政治的影響下，許多國家都被此風波扯入，川普政府以對等關稅名義要各國上談判桌，關稅本身只是動員的工具，實際上的談判才是他所期望的，WTO的多邊會談容易受到幾個國家的杯葛而呈現停滯現象，美國身為全球最大的貿易體，自行塑造貿易規範也非常符合川普的領導風格。

Phoca PDF

除了風暴核心的中國沒有馬上做出正面決定之外，其他各國都紛紛響應貿易談判的呼召，並大多展露出絕佳的誠意，連一向跟美國關係不睦的伊朗，也宣布要參加跟川普政府的談判，顯然將此契機視為解除大半經濟制裁的試金石。台灣在第一時間就已向美國表達正面談判的誠意，也獲美國回應成為第一批與美晤談的經濟體代表，在政治面上的意味固然是美國視台灣為重要的貿易及國際關係合作夥伴，但另一個層面上，也代表談判的結果對於其他各國而言會有指標性的效果，美國對於台灣消弭各項貿易障礙的索求必定會相當強烈，除了打消台美之間的逆差之外，對於重塑美國在印太地區乃至全世界秩序話事人的形象也是其重要的目的。台美之間貿易逆差的來源主要仍來自於高科技晶片的單向輸出，台灣並不是一個人口龐大的經濟體，在整體購買力上比起其他國家而言略有不足，但美國一向對於推廣農業產品進入台灣市場具有相當濃厚的興趣，從最早美援時代的黃豆、玉米、小麥產品輸入，到後來牛肉、豬內臟、白肉雞等產品逐步在台灣開拓市場，前幾年又為了豬肉萊克多巴胺(乙型受體素類)的殘留問題施壓台灣，在在野黨強烈的抗爭下，美方終究撬開了這項非關稅障礙，也造成部分民眾迄今對於執政當局的不諒解。而現今農業談判的重中之重應當會落在數個部分：產地揭露是否形成非關稅障礙、特別防衛措施(Special SafeGuards, SSG)是否造成貿易不公平、以及真正可能撼動台灣農政基礎的項目—稻米進口關稅問題。關稅戰之後談判會影響的農業產業十分廣泛，從農林漁牧都會受到衝擊，不過對於台灣市場來說，最核心的談判內容依然會圍繞在稻米上。台灣稻米目前國產自給率高達九成以上，即使糧食自給率受到飲食西化，仰賴進口黃小玉(黃豆、小麥、玉米)的情況沒有改變，國產稻米的市場仍算十分穩定，也因此對於進口稻米的議題就更加敏感。

台灣前陣子剛迎來台紐雙邊貿易協定簽訂後開放的液態乳免關稅開放，雖然給了十幾年產業緩衝期，但政府與產業似乎都到了最後一刻才不得不正視這件事情來處理。政府雖然早早提出了許多產業升級政策，產業對於保護主義的濃厚思維仍使這些政策裹足不前，最後在貨輪已經在海上等

Phoca PDF

發佈：2025-05-15, 週四 15:17
點擊數：6415

通關的時候，才緊急拍板未來國內「鮮乳」兩字僅能用於國產的政策來保護國內酪農產業。這一類大多關注於末端售價保護的思維，凸顯國內產業對於削減自身成本的能力不足，在價格失去保護優勢的情況下就會喪失大半的競爭力。

現階段美國勢必使用關稅作為武器，要求台灣對於各項貿易逆差有所作為，一部分表面的原因是打消逆差，更大的目的在於減緩美債的壓力，台幣可能有大幅升值的可能，進口農產品在價格上可能更具優勢。國內生產的農產品可能一開始受惠於進口資材如農藥、肥料、種子等的價格降低，可是在國內的生產成本若仍然居高不下，最終產品的價格競爭力勢必仍會不足，最後導致產業萎縮，連帶讓農村產業鏈瓦解。

稻米談判是美國和東亞各國長期以來在貿易競爭上的必爭之地，美國人難以理解，為何東方各國對於稻米產業的保護心態如此強烈，除了台灣之外，日本、韓國、越南也都面臨美國打算傾銷稻米的經濟壓力。美國水稻主要產於阿肯色州（Arkansas）、加利福尼亞州（California）、路易斯安那州（Louisiana）、密西西比州（Mississippi）、密蘇里州（Missouri）、德克薩斯州（Texas），其中阿肯色州占了全美產量的50%，這也是為何曾任阿肯色州州長的柯林頓擔任總統之後，極力促成美國稻

米外銷的一個地緣因素。全美稻

米產量在2023年達到990萬公噸

，國內消費量約720萬公噸，有270萬公噸的稻米需要向外尋找銷售管道，最主要的出口國是地緣關係接近的墨西哥與海地，每年約可消化120萬公噸的稻米，作為主食或加工使用。南韓與日本每年合計消費約65萬噸的美國稻米，日本對於稻米採取關稅配額制度，每年允許77萬公噸的稻米免關稅進口，其中直接食米開放10萬公噸，超出之部分則處以每公斤341日圓的關稅，以國外進

Phoca PDF

口稻米的均價而言，約莫是200~300%的關稅。日本對稻米的貿易保護十分強烈，主因除了希望維持主食供應的自主性外，為數眾多的稻農造成的政治壓力方為最核心的因素。長期執政的自民黨在鄉村擁有廣大票源，若執政當局對於鄉村經濟沒有妥善照顧，造成鄉村衰退，藉由農協(JA)開始向國會施壓的力道便會加大，為了鞏固執政根本，必須在稻米進口上採取相當強硬的態度。台灣對稻米的態度也相當類似，由於台灣超過六成以上的農地一般利用也是以種植水稻為主，鄉村對於水稻種植相關的各項服務，包含整地、秧苗、農藥、肥料、收割、碾製等都已形成完整的經濟循環，地方上許多代耕隊的設置，使得一般農民選擇種植水稻的技術門檻降低許多，加上台灣仍有大量的公糧收購機制，讓種稻成為一個低風險獲取賺款的方式，對於國外稻米的傾銷農民自然會有更為保守的抗拒意識，這也是無論哪一黨執政，都必須面對的現實。

台灣糧價的控制除了市面流通價格由市場機制自己決定之外，公糧收購有極高的定錨效應，雖然收購價格依收購重量分別分成計畫收購、輔導收購、餘糧收購三層，價格不一定比糧商收購價要高，但公糧收購對於稻穀品質的要求不及一般商業米收購來的嚴格，農民衡量成本利益得失之後，也有很大的比例選擇繳交公糧。而每年政府除了花錢收購公糧之外，還必須額外付出倉儲、管理費用，這些公糧為了避免影響市場價格，也不能任意投入自由市場，通常都必須有特定條件例如糧價產生大量波動下才能動用，大多數的公糧最終的命運都是置放至即將過期時才標售作為加工等次等用途或支援軍隊糧食，雖然在收購的時候看似穩定農民收入水準，長遠看來卻是長期壓抑糧食生產水準及應有的價值，使得台灣稻米競爭力裹足不前的原因之一。政府相關部門雖然有意識到這個問題，但政治壓力過大使得改革的聲音通常連會議室的門都出不了，近年來配合各項政策例如綠色對地補貼、稻作三選一等希望農民減少稻米的種植以降低國內去化稻米的壓力，已有明顯成效產生，2021年開始公糧收購總量已從前數年的超過50萬公噸，降低至35萬公噸左右，減輕政府不少庫存壓力。

Phoca PDF

發佈：2025-05-15, 週四 15:17
點擊數：6415

國內米食加工品現在大多利用進口米作為原料，主要因本土生產以蓬萊米為主，合適作為加工的在來米及糯米數量較低，現階段每年承諾WTO所進口的14萬公噸稻米有相當多比例流入加工業使用，一般食米市場尚未受到進口米的大量衝擊。面對美國稻米可能以全面無關稅或提高進口配額進入台灣市場的衝擊，台灣稻米勢必要嚴陣以待，提升本身全體競爭力是不得不為的工作，特別在川普政府的談判策略下，可能會要求各國進口標準一致並採取最惠國待遇，台灣與鄰近產米國如日本、韓國的市場會更加嚴峻，特別是某些非關稅障礙例如優先採購國產原料之優惠措施可能會被迫取消。台灣在WTO架構下除了使用關稅配額來保護國內農業產業之外，未來必須更加強價格平穩度的控制，台灣稻米生產仍以小農制為主，對於成本控制相當不利，稻米本身是可儲放的商品，進口對於市場的衝擊波動會比須冷藏保鮮的牛乳要來的大，建議未來可朝幾個方向調整產業結構以因應：

1.整合生產者結構：

台灣普遍耕地單位面積過小，且農業生產多元化，使得機械化程度過低，大型農機取代人力的優勢甚至不如日本，更遑論美國、澳洲等大面積國家。小型農家養護農機的能力亦不足，每到收穫季節才在四處租借聯合收割機，常會造成收穫時間不穩定，異常天候無法及時採收造成損失等情事。現有農民組織架構以農會為首，較受限於行政轄區的限制，以及不同農會之經營方式不同等情形。未來對於耕地管理、土地合併限制、租賃農地定型化契約等法律規定，在國土計畫法及農業發展條例的框架下，在不影響原有地主的權益下，鼓勵農民合併耕作，形成更大型的產銷班，貫徹由生產到碾製加工一條龍的垂直整合服務，才有辦法有效降低本土的生產成本；透過集團化一致性的良好農業規範體系導入，使集團內生產水準能夠穩定提升，並具備足夠的產量得以在通

Phoca PDF

路間具有議價及穩定供貨的能力。日本對於此耕地整合的方式，曾提出換地、農地重劃及提供租稅優惠等政策，國內民眾對於土地徵收普遍抱持著負面觀感，認為是一種剝奪自身財產權的行為，在相關的操作上要有更多的實地溝通及責任擔保機制。在某些因人口老化導致農地使用率下降的地區，更應該有主動整合的機制來使地主或繼承者釋放土地以提高生產效率及降低成本。原有三七五減租條例的適用對象迄今也已超過七十年，幾乎都已是第二代繼承，當初對於保護實耕者及壓抑地主資本實力的想法，是有再作檢討的空間，這又涉及到另一層面的既得利益者抗拒，雖須謹慎進行，不過時間壓力並不站在台灣農業這邊，加速轉型最後才是大家都有獲利的情況。

2.變換生產品種：

美國稻米大多生產秈稻(在來米)，口感上較不適合台灣市場食用，對於加工業者的成本降低則是另一項利多。不過近年來美國為了拓展往日本的銷售市場，也有開始種植粳稻(蓬萊米)的情況，對於貿易傾銷來講是不利的情況。台灣由於公糧制度的影響，農民喜好種植高產且易管理的品種，在面對美國稻米市場的競爭下同質性過高，容易在價格戰上落敗。近年來台灣開放私人酒廠之後，各式釀造酒紛紛問世，尤其以仿效日本清酒的釀造方式最受民眾歡迎。日本已有山田錦、雄町、玉榮等優秀品種，可對應各種釀造方式，提供日本酒造更多的嘗試空間。台灣目前並沒有專門用於釀造清酒的米種大量種植，導致台灣的清酒釀造距離日本仍有本質上的差異存在。考量到越來越大的市場願景，引進或開發台灣本地專屬的酒米品種對於平衡稻米耕地與產量的市場結構會是一項正面的助益。台灣在高級食用米市場上仍還有許多空間，許多農會或自營碾米廠已開始輔導農民種植越光米、高雄145號、益全香米等品種以強化高端市場優勢。低價市場在面臨更大的開放之後，勢必會有部分板塊遭到國外稻米攻佔，鞏固現有的高價位市場及開發新利用方式，甚至檢討公糧的操作方式都是不得不為的。

Phoca PDF

發佈：2025-05-15, 週四 15:17
點擊數：6415

3.提高避險方式：

台灣處在亞熱帶氣候面臨大洋的第一線，和其他適合種稻的區域不同，旱澇交替是非常常見的現象，尤其在氣候變遷的影響下，常常會有灌溉水源不足或淹水倒伏兩種極端現象的產生，連帶造成農民收益減少或被迫休耕的情況。從1990年代開始，農政單位就已透過休耕補助的方式調節水資源的運用，不過休耕也導致當季農村的生產力降低，除了領取補助的農民之外產業鏈生存都受到影響，近幾年則採鼓勵轉作的措施，以維繫相關的產業動能。農民收入及天災保險在2020年前後開始陸續實施，目的在於將原本由公部門支出的補助款項轉移到私人保險公司支付，政府可補助保險費用，除了降低對於此部門的歲出外，保險金給付並不屬於直接干預市場的環節，在貿易談判上也更為有利。日本已實施平準金制度多年，在農產品賣價高於歷年滾動平均的時候收取溢價的部分金額強制信託，待歉收年時再給付部分差價給農民以維繫生計與成本開銷，由於日本農民也必須按年申報綜合所得稅，政府可把握精確的種植資料，台灣要仿效這樣的平準金制度，就必須先落實農民種植登記，或用產銷履歷制度作為實施的對象。透過政策及商業面的避險，鼓勵農民往生產高價位產品移動，以降低低價傾銷產品對台灣市場的影響。

4.增加市場輸出：

台灣稻米的生產成本較高，要外銷至食米為主的國家，售價會是最大障礙，不過台灣引進日本越光米等優質品種之後，已可生產具高經濟價值的稻米，輸出至其他消費力較高的市場是可行的。近幾年日本因觀光人口增加跟生產減少有缺米情況產生，台灣米可補充市場缺口，且較美國、越南、泰國米更具市場競爭力。中國目前也有糧食短缺的危機，在美國關稅無法低頭的情況下，和

Phoca PDF

台灣採購稻米也是一條可行的道路，縱然中國因為政治因素要減少對台灣的農業採購，不過僅限於市場需要性較低的水果、水產等選項，基本糧食的需求可透過民間業者穿針引線增加對中國的稻米輸出。台灣米在中國尤其是福建沿海的接受度相當高，甚至出現仿冒品，在飲食習慣相近的前提下，可嘗試導引剩餘產量往中國輸出。

5.強化產地保護：

台灣生產水稻的環境多元，除了品種多之外，特定產地的稻米更建立類似地理標示(Geographical Indication,

GI)

的商標保護，例如池上米、關山米等。而這類地理標示需要有良好的驗證制度去確認產品確實在特定地區生產，以維護標示本身的獨特性和提高產品加值性。政府可盤點現有及具潛力的產地保護清單，輔導建立具備嚴謹管理制度的產地保護制度，在市場上可做出明確的市場區隔，有利於行銷推廣活動，也可減少同質性產品被進口農產品低價競爭產生的衝擊。

其他農業產品也可能會受到美國貿易談判的影響，據了解，美國除了稻米以外有興趣提高台灣進口的產品包括：白肉雞、牛肉、豬肉。目前美國已經是台灣最大的白肉雞進口國，進口市占比達69%，台灣常見的棒棒腿、雞翅有許多都來自美國冷凍進口，而國人喜愛的雞排因為作業需求，仍大多採用國產雞肉製作，養雞協會也指出進口雞肉價格低廉，確實容易吸引低價便當店等價格取向的店家使用。台灣進口美牛數量很高，這次美國在意的是因狂牛症疫情所做出的30月齡以上牛隻不得進口的規定。由於美國已超過五年未有本土狂牛症疫情發生，美國表達強烈意願要開放上述肉品，以緩和養殖業的成本壓力。我國目前傾向先開放超齡之牛內臟進口，國人有食用牛內

Phoca PDF

臟的習慣而美國食用比例較低，符合雙邊利益，在供給順暢之後再考慮肉品部位的開放。台灣肉牛養育成本本來就比美國高出許多，現在本土牛肉的供給也大部分來自酪農業的淘汰牛隻，預計此方面對於肉品市場的衝擊較小，反而是以價格爭取客戶的紐澳草飼牛有可能會因此被限縮市場。豬肉須注意的部分是國內傳統市場大多以消費溫體或冷藏豬肉為主，此部分美國豬肉並沒有競爭力，但在冷凍肉片、加工產品方面，進口美豬有可能就會開始進入國內市場。台灣在口蹄疫拔針之後已經取得了多張國外出口訂單，持續輸出國產豬肉也可降低美國豬肉要叩關台灣市場所帶來的衝擊。美方也特別關注我國有關食物原產品標示的規定，認為這樣會形成貿易歧視而希望我方把這個規定取消。不過美國農業部USDA本身就有原產國標示的規定(Country of Origin Labeling, COOL)，美國食品藥物管理局FDA所強力執行的食品安全現代化法案(Food Safety and Modernization Acts, FSMA)則要求食品必須進行完整的可追溯性(Traceability)紀錄，其中包含食品從製作到流通的詳細內容。美方本身國內法如此，要如此要求台灣單方面在終端產品上取消原產國規定，是違背國民待遇的行為，預計我方也不會在此進行讓步。

若最終因談判破裂而造成美國對我產品課徵高額關稅，我方可能也會相對應提高美國產品進口的關稅以彌補我國損失，屆時物價可能又會面臨一陣通膨壓力，而以出口為導向的養殖及遠洋漁業也可能受到衝擊。近幾年除了美國市場之外，漁產品往中東及歐洲擴展市場的比例也逐步提高，在農業部強力監管以打消歐盟對我漁產黃牌禁令的前提下，歐盟市場已逐漸穩定化，市場轉移及重新佈局是必須協助業者持續運作的事項。關稅壁壘若美方執意鞏固，未來也有可能塑造成區域性的小貿易團體，各國做近港交易的頻率增加而減少與美國的貿易，長遠來看也對於美國以經濟強化對全球的掌控是不利的，筆者也認為短期內這是美國對中國的施壓手段，同時對於減輕美國債務壓力的作為，長遠來看，美國仍會是台灣的重要貿易夥伴，在維繫出口不減量的情況下，如何對農業作出不過度保護進而透過外來市場刺激促進產業更往有效率跟現代化的方向邁進，除了

Phoca PDF

發佈：2025-05-15, 週四 15:17
點擊數：6415

農政部門需持續關注之外，消費者對於國產農產品的購買信心持續建立，作為台灣自身農民的後盾也是至關重要。農業在台灣的貿易談判上是穩定基層消費信心的重要一環，避免傾銷和穩定市場價格兩者間的平衡是未來台美進行談判過程中的核心問題。和美國的談判結果也可能牽動台灣和其他國家間的農業貿易關係，本土農產品在現有的生產架構上，仍然必須朝著機械取代人力、降低環境衝擊、減少高風險資材使用、產品加值等各項強化產業的方向改革，對於市場開放的未來才有辦法以正面的態度面對。農政部門手上的補助工具勢必會遭到貿易夥伴嚴格檢視，如何將預算順暢地運用在協助產業成長而非只是單純給錢，會是接下來執政者需細心規劃的內容。

作者　林弘仁　社團法人台灣良好農業規範發展協會理事長

Phoca PDF