

台灣稻米產業在 WTO 架構下的定位與展望

翁嘉禧

中山大學副教授

摘要

台灣自從加入 WTO 後,必須遵守 8% 的最低進口承諾。數量極大的稻穀進口,如沒有適當的配套措施,勢必將衝擊台灣的稻米價格及稻農所得,最低進口承諾其實是一短期性的因應對策;長期而言,台灣稻米政策仍會導向關稅化的因應,此時台灣的稻米價格將不再受到任何保護,因此,如何提升台灣稻米的國際競爭力才是首要的目標。

本研究以系統分析的 SWOT 等方法,透過供需模型,模擬在不同關稅下進口量對米價的影響,這也牽動著各項重要政策的財政支出、農民所得、消費者福利等數據之變化。台灣在限量進口政策或關稅化政策下,所能採行的對策為何?是不是要放棄保價政策?休耕、轉作的數量為何?對農民的補貼為何?都能透過研究得出一些具體的數據,進一步探討農民收益該如何維持?政府補貼制度應該如何設計?消費者福利應該如何保障?本研究試圖兼顧理論與實際以檢視稻米政策,俾供相關單位參考。

關鍵詞： 產業競爭力、稻米產業、稻米政策、SWOT 分析

一、緒言

觀察台灣經濟近數十年的發展,產業結構已大幅調整,農業之角色也產生劇變,台灣在 2002 年成為 WTO 會員國之後,稻米產業必須依循最低進口的承諾,其所受之衝擊是相當大的。因此,如何針對農民作適度的關注與輔導,而有關生產面、銷售面與相關政策的調整,則必須有一套嚴謹妥切的規劃。

本文首先針對台灣稻米的現況略作陳述，並就 WTO 規範下的相關農業協定加以評述，以了解各會員國之立場，以及我們之因應作為。當台灣開放稻米進口時，必然會承受來自進口米的衝擊，故有必要針對未來價格的影響加以評估，以引起眾人之關切與瞭解，並提出相應之對策。另外，為有效評析稻米如何定位，本文採用 SWOT 分析，對稻米市場的優勢、劣勢、機會與威脅加以釐清，以擬訂出對應策略，同時為有效區隔市場，乃引用波特(M.E. Porter)的產業競爭力分析模式，企圖為台灣稻米產業找尋市場定位，以求更好的發展前景。而在評析相關時勢與稻米產業競爭力與定位後，再對農民之角色與相關稻米政策作出剖析與建議。

二、台灣稻米產業現況與 WTO 對農業的重要規範

針對台灣稻米產業的現況略作分析，對於問題之釐清，當有所助益，因此，本節乃先分別從農戶數、種植面積、生產成本、產量與產值等，作扼要之評述，接著就加入 WTO 後，有關農業方面的重要規範及可能之衝擊略作分析。

(一) 台灣稻米產業的發展現況

1. 農戶數

調查近幾年稻作農戶數約為 30 萬戶，而從事稻米生產的稻農約維持在 150 萬人，稻作戶占農家戶的比例從 1995 年以來也都維持在四成左右，可見稻米生產為台灣農業生產的主要項目之一，其所投入的人力與物力皆相當可觀。

2. 種植面積

最近五年（1998 至 2003 年）平均稻作面積約為 33 萬公頃。

3. 生產成本

最近五年（1998 至 2003 年）平均每公斤稻穀生產成本：包括設算地租及資金利息：第 1 期為 16.4 元；第 2 期作為 19.7 元；不包括設算地租及資金利息：第 1 期為 13.5 元；第 2 期作為 16.9 元。

表 1： 台灣近年來稻穀生產成本與躉售價格 單位：新台幣元/公斤

年代	稻穀生產成本		蓬萊稻穀 躉售價格
	一期	二期	
1995	13.89	18.15	18.81
1996	16.66	18.36	19.91
1997	16.61	18.65	17.95
1998	17.21	20.42	18.72
1999	16.27	20.02	19.66
2000	15.84	18.95	18.13
2001	17.09	20.98	18.28
2002	15.33	16.73	18.80
2003	14.55	16.75	16.06

資料來源：根據行政院農委會中區糧管處（2003），糧食平衡表，行政院農委會（2004），農業統計年報、台灣地區稻穀生產成本調查報告彙整。

從表 1 可看出每公斤稻穀生產成本。其中直接費用項目之工資、材料、種苗、農藥、肥料費等項約占生成本 85%。近年來農村人口老化，稻農普遍委託機械代耕，（因稻作機械價高，小規模農戶購置不起，亦不符經濟效益）而代耕中心價格之擬定，非公平議價，呈現易漲難跌，故生產成本深受其影響。從表 1 可見每公斤稻穀躉售價格接近成本甚至低於成本，稻農幾乎無利潤可言。

4. 產量

在表 2 中顯現最近五年（1998 至 2003 年）平均產量 151.4 萬公噸稻米，隨著政府推動稻田轉作與休耕計畫後，稻米的生產量呈現逐年遞減的情況，至 2003 年止，台灣的稻米總產量約為 133.8 萬公噸，預估未來國產米產量持續下降。

表 2： 台灣近年來稻米總產量與產值表 單位：公噸/新台幣千元

年代	生產量（公噸）	生產值（新台幣千元）
1995	1,686,535	39,827,374
1996	1,577,289	38,380,243
1997	1,662,733	37,659,539
1998	1,489,392	35,033,759
1999	1,558,594	36,779,170
2000	1,540,122	34,669,549
2001	1,396,274	32,828,360
2002	1,460,670	32,018,299
2003	1,338,287	28,341,530

資料來源：根據農委會中部辦公室（2003），台灣農業年報與行政院農委會（2004），農業統計年報彙整。

5. 產值

從表 2 中亦可看出在 1995 年稻米的產值高達 400 億元，最近五年（1996 至 2003 年期）平均產值 333 億元，其產值雖然逐年遞減，但是稻米的總產值仍然高居農業總生產量約三分之一，稻米是台灣最重要的農作物之一

（二）WTO 架構下的主要農業重要協定

1. 農業協定下各會員國立場

在 WTO 農業協定的架構下，各個會員往往會因為其國內農業發展為有利或不利而採取不同的應對立場，就以目前來說，世界各大農業貿易集團可以區分為美國、加拿大、紐西蘭與澳洲、凱因斯集團、歐盟等幾個不同的團體，對這些集團的各種政策主張加以整理分析如表 3。

2. 有關農業的重要規範

「關稅暨貿易總協定」中，有關各會員國應遵守較重要之規範簡述如下¹：

- （1）普遍最惠國待遇原則：各成員之間不得有歧視性貿易措施，例如不可以限制進口地區或對不同國別採取差別關稅。
- （2）關稅減讓原則：各成員之關稅須朝減讓方向努力，且不得片面變更或取消減讓承諾。

¹.台灣 WTO 農業研究中心，<http://www.arcwto.org.tw/>.2005.03.10.。

- (3) 普遍消除數量限制原則：一般情況下，W T O之成員不得以關稅以外之配額、輸入許可證等措施來禁止或限制進出口數量。
- (4) 國民待遇原則：任何國家對來自其他會員國之輸入品，不得低於本國產品所享受之待遇，即對國產品與進口產品之待遇不得有雙重標準。
- (5) 諮商原則：成員間的貿易爭端應先由雙方相互諮商，若不能在合理期間內達成協議，得提交會員大會裁決。
- (6) 農產品得實施數量限制例外規定：會員國在國內糧食有匱乏之虞時得限制出口；為執行政府對其國內農、漁產品所採生產或銷售控制或消除臨時性生產過剩措施時，得採取限量進口措施。

WTO 農業協定，並自 1995 年開始實施，針對農業訂定規範要點如下²：

(1) 調降關稅：

以 1986 年舉行 GATT 烏拉圭回合談判時之稅率為計算基期，已開發國家在實施期間六年內（自 1995 至 2000 年）調降平均關稅 36%；開發中國家在實施期間十年內（自 1995 至 2004 年）平均調降 24%；單項產品均至少調降 15%。

(2) 關稅配額措施：

以 1986 至 1988 年為計算基期（我國以 1990 至 1992 年為計算基期），會員國須將原採進口限制或配額措施之農產品，透過公式（關稅等值）轉化為關稅後開放進口，稅率須受約束，已開發國家在實施期間六年內平均須調降 36%，開發中國家則於實施期間十年內平均調降 24%，單項產品至少調降 15%。

(3) 特別處理措施：

農產品非關稅措施凡符合下列條件者，可暫緩實施關稅化措施。

- ①指定之產品及其加工調製品，其基期年之進口量少於國內消費量之 3%；
- ②自 1986 年起該類產品未實施出口補貼；
- ③對該初級產品採取有效的生產限制措施；
- ④提供最低進口數量。依規定指定產品（初級產品或其調製品）在世界貿易組織成立第一年已開發國家之最低進口應為國內消費量之 4%，至第六年應提高至 8%（即稻米之日本模式）。

².同前註。

表 3：WTO 架構下農業談判各集團立場之比較

	美國	加拿大	紐、澳	凱因斯集團	NTC 集團	歐盟
藍色措施	贊成取消	贊成取消	贊成取消	大幅削減	繼續維持	繼續維持
境內總支持(AMS)	進一步檢討並嚴格規範	進一步檢討並嚴格規範	進一步檢討並嚴格規範	進一步檢討並嚴格規範	放寬限制反應多功能特性	繼續維持
關稅調降	低關稅與對零關稅，削減現行關稅與約束關稅之差距，簡化關稅制度與透明化	對特定的產品採零對零，削減類似產品關稅間之差異，取消配額內關稅與削減配額外關稅	大幅削減關稅，消除關稅級距，削減配額內關稅	將農產品貿易與其他產品貿易一樣共同納入 WTO 規範	不可將農產品貿易與其他產品貿易一樣共同納入 WTO 規範	可接受將農產品貿易與其他產品貿易一樣共同納入 WTO 規範
關稅配額 (TRQ)	大幅削減關稅配額量，大幅調降配額外關稅，配額內關稅應基於過去配額使用率加以訂定	適當管理取消國家配額	透明化與適當約束	大幅提昇使用低關稅之關稅配額，各會員國應在烏拉圭回合完成後次年，大幅降低關稅並關稅配額量	TRQ 產品配額外關稅之設定應考量農業之多功能性，配額內之關稅應考量國際市場供需及國內消費	盡可能透明化
國營貿易	取消國營貿易企業	反對規範	反對規範	改革取消國營貿易企業	設定規範	訂定一些運作規範
出口限制與出口規範	嚴格規範	制定規範	反對規範	應改進有關出口限制與出口稅之相關規範，並取消出口關稅級距	設定規範	訂定一些運作規範
出口補貼	全面取消或禁止	取消或禁止	取消或禁止	進一步大幅削減或取消	原先支持取消，後為欲與歐盟聯合而改為反對	反對大幅削減
基因改造生物(GMO)	只順就該議題加以討論	成立工作小組	主張列入談判議題	主張列入談判議題	針對消費者關切加以標示	針對消費者關切加以標示
特別防衛措施(SSG)	透明化	無	取消	取消	繼續維持	繼續維持
和平條款	取消	取消	承認綠色補貼不可課徵平衡稅	取消	繼續維持	繼續維持

資料來源：翁永和（2001），兩岸加入世貿組織與全面三通對台灣農業之影響與因應對策之研究，行政院農委會研究計畫，頁 8-13。

(4) 境內支持之削減：

以綜合支持措施(AMS)作為削減之衡量指標，並以1986年至1988年為計算基期，已開發國家自1995年起六年內綜合支持措施之降幅須達基期之20%，開發中國家十年內降幅須達13.33%。

(5) 出口補貼：

以1986至1990年之平均數為計算基期，自1995年起已開發國家六年內削減出口補貼金額36%，出口數量21%；開發中國家十年內削減出口補貼金額24%，出口數量14%。

(6) 特別防衛措施(SSG)：

特別防衛措施並非自動適用，須經申請且納入減讓表中註明。當進口量超過基準數量，或進口價格低於基準價格時，得課徵額外關稅。

三、進口米對台灣稻米價格的預期衝擊

由於台灣稻米進口的模式是採用日韓的限量進口方式辦理，日本稻米進口量自基期年(1995年)國內消費量的4%逐年增加到2000年的8%；韓國稻米進口量自基期年(1995年)國內消費量的1%逐年增加至2004年的4%，台灣是用已開發國家的身分進入WTO，所以適用限量進口特別處理條款，2002年台灣的稻米進口量(表4)為1990-1992這三年國內稻米消費量的8%，並且逐年遞增0.8%。

由於台灣剛加入WTO，稻米進口對米價的影響還未很為明顯，所以要估計米價未來的變化，必須要參考國外的供需彈性值來決定，依據張靜貞(2001)年估計台灣在最低進口承諾之下進口米對穀價之影響的相關研究中，即採用日本的供需彈性值作為參考的依據，理由為：

- (一) 台灣與日本每人每年的稻米消費量約為60公斤。
- (二) 台灣與日本轉作與休耕面積約占稻作總面積各為43%及35%。
- (三) 稻米年底的庫存量為安全存量的2倍。
- (四) 稻米的生產者價格均高於國際3-5倍左右。

假設在廢除所有保護政策下的台灣稻米價格，必須承受來自外國稻米進口的壓力，這些衝擊會導致米價下降，我們以簡單的彈性公式來估算(表4)下跌的幅度。³

³ 張靜貞、傅祖壇、李元和、施順意(2001)，〈台灣加入WTO後稻米政策的調整〉，自由中

$$\text{白米價格的變化} = \frac{-1}{e_s} \times \frac{\Delta Q}{Q}$$

- 假設：1. 台灣稻米的需求彈性為 -0.1
 2. 台灣稻米的供給彈性⁴為 0.2
 3. 台灣的稻穀產量為 $Q=192.5$ 萬公噸。⁵
 4. 台灣的稻穀進口量為 $Q=18.1$ 萬公噸的稻穀。
 5. 台灣的稻穀產地價格為 18 元/公斤。
 6. 台灣稻米休耕或轉作面積不變。

表 4： 台灣進口米數量及對米價的影響推估 單位：萬公噸/新台幣元

西元	進口比例（基期年）	進口量（稻穀）	米價變化	稻穀價格
2002	8.0%	18.10 萬公噸	跌 31.3%	12.3 元
2003	8.8%	19.91 萬公噸	跌 34.4%	11.8 元
2004	9.6%	21.72 萬公噸	跌 37.5%	11.2 元
2005	10.4%	23.53 萬公噸	跌 40.7%	10.6 元
2006	11.2%	25.34 萬公噸	跌 43.8%	10.1 元
2007	12.0%	27.15 萬公噸	跌 47.2%	9.5 元
2008	12.8%	28.96 萬公噸	跌 50.0%	9.0 元
2009	13.6%	30.77 萬公噸	跌 53.2%	8.4 元
2010	14.4%	32.58 萬公噸	跌 56.3%	7.8 元
2011	15.2%	34.39 萬公噸	跌 59.4%	7.3 元

註：根據日韓稻米進口模式，2000 年之進口量為基期年 1990-1992 三年平均消費量的 8%，爾後每年增加 0.8%。

資料來源：本研究整理

上述的模擬分析結果得知，（表 4）在採行限量進口政策的架構下，如果台灣的稻米產業將不再受政府任何的保護，國外稻米的進口量完全依照與會

國之工業，90（7），頁 19。

⁴ 依據張靜貞（2001）的說法，稻米的供給彈性大於需求彈性，是因為國內稻農對於價格的變化相對於消費者來說會較為敏感，所以外國低價進口米一但進入，衝擊的最嚴重的應該屬稻農，消費者對稻米價格的變化並不會大量改變其消費行為（不會因為米價價格下跌及大量購買）。

⁵ 台灣加入 WTO 後之稻穀產量，會因為休耕或轉作面積的增加而使總產量減少，其減少的幅度或數量並沒有辦法透過事先預期而得知，故為了簡化分析起見，在此我們假設台灣稻穀的總產量不會受到進口米的影響，也就是 $Q = \bar{Q} = 192.5$ 萬公噸。

員國談判的內容來辦理，據此估算的結果我們可以發現，2002 年的稻米進口量佔國內稻米產量的 8.0% 會逐年遞增，一直到 2011 年稻米進口量會佔國內稻米總產量的 15.2% ，而稻穀的生產價格若以 2002 年為基期計算，則會由 12.3（元/公斤）降到 7.3（元/公斤），降幅由 2002 年的 31.3% 增加到 2011 年的 59.4% ，如果再不採行任何生產技術上的改變，而又想要繼續維持稻米產業繼續的生存，則政府必須將『保證收購制度』的米價政策，轉變為『直接所得補貼』政策，方能維持稻農繼續生產的意願，由上述模擬的結果也顯示出，台灣稻米市場在未來幾年內將面臨重大的改變，國外低價的稻米持續進口，如果沒法在品質上有所提升，將面臨收攤的危機。

四、台灣稻米產業定位的 SWOT 分析

本研究利用 SWOT 系統分析的方法來對台灣的稻米產業作一個評估，透過相關因素的檢測，充分的評估稻米產業本身的生產成本，稻米品質、市場競爭力與品牌形象等。另一方面外部環境分析包含了外國稻米進口價格、稻米談判、競爭者的動態、市場需求的潛力與演變、通路系統的消長等。針對內部因素評估後，可以得知我們的優勢、弱勢（SW）；外部環境評估後，可預期擺在產業面前的有利機會與不利威脅（OT），才能夠掌握環境的機會與避開環境的威脅。本研究運用管理學方法，試圖為台灣稻米產業尋找到更明確的定位與發展新方向，其解析如圖 1 所示。

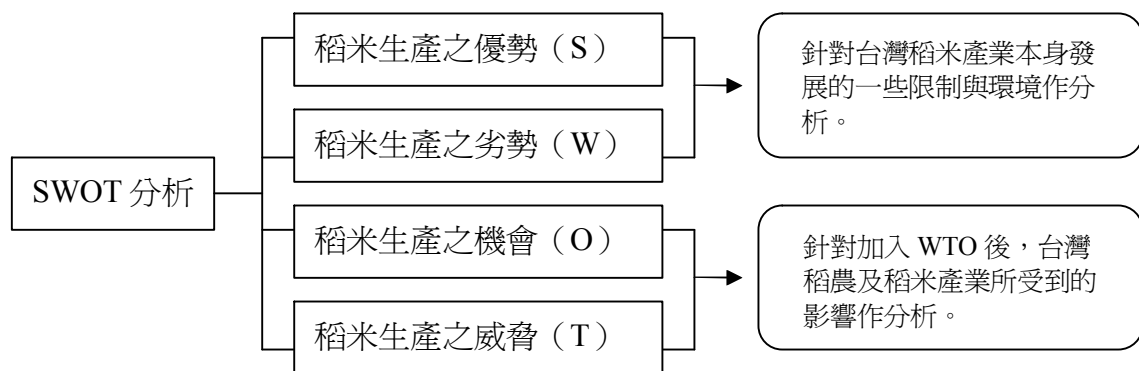


圖 1：台灣地區稻米生產之 SWOT 分析圖

資料來源：本研究整理

（一）優勢（Strength）

產業的優勢可以是政策支持、擁有好的通路、生產能力強而享有高品質

或低成本優勢等，以下針對台灣稻米產業之優勢作一分析。

1. 有利台灣稻米產業的轉型

近數十年來台灣稻米生產在政府有意的保護之下，稻米生產處在一個被保護的狀態，逐漸失去市場的競爭力，可是台灣稻米在 30 年前曾經是主要的外銷產品，當時的稻米生產研發技術在國際上應該是屬於名列前茅，藉由這次加入 WTO 的機會，從新調整稻米產業的定位，發展出高品質的稻米，同時政府也積極輔導稻作生產，如 CAS 或良質米標記、稻米分級制度等，都有利稻米產業轉型。

2. 國產米仍然擁有廣大的通路

台灣目前稻米運銷通路雖然階層數高低不一，但是就流通的層面來說，進口米受限於限量進口政策，進口的數量有限，且經由政府收購 65% 的進口米加以疏導，直接衝擊市場的效果並不大，佔市場的流通率仍屬有限，故台灣的稻米仍然有很大的流通空間。

3. 進口米加價處理，拉近與國產米之價格差距

民間進口米及政府進口米供市場銷售時，每公斤食米加價上限標準為 23.26%，米食製品為 25.59%，縮短進口米與國產米之價格差距，所以短期之內國內之米價變化並不大。

(二) 弱勢 (Weakness)

常見的產業弱點有對通路的掌握程度差、技術上的落後、成本及品質水準居於劣勢、規模小而且財力資源處於弱勢、品牌知名度差等。

1. 過度保護造成競爭力下降

台灣在光復初期冀望以農業發展來帶動工業發展，所以刻意壓低稻米的價格，1970 年代以後由於工業漸漸成長、經濟恢復穩定，導致稻農農業所得與非農業所得的極大差距，所以政府推行平準價格 (parity price)，並以非農業部門的工資，作為計算稻米生產成本的工資。由於這種保護的效果使得稻農鬆懈，認為不管如何政府都會收購其所生產之稻米，故忽略品質提升及成本的降低。

2. 耕地狹小，不利大規模稻作經營

台灣稻米生產每一位農民的耕地面積狹小，不像美國或者是加拿大等國

家平均每人的耕地面積為 50 至 100 公頃，是屬於粗放式的耕作，反觀台灣除了耕地面積狹小外，採用精耕式的耕作，雖然投入很多生產成本，但其產能提升方面卻不如粗耕方式來的多。⁶

3. 稻米運銷通路過於複雜

1998 年至 2000 年稻穀之產地平均價格為每百公斤 1,520 元，消費地白米價格為每公斤約為 3,034 元，總運銷成本高達 1514 元，也就是說農民將稻穀出售給中間商，經運輸商、倉儲、加工及銷售給消費者的過程所花費的一切費用總計 1,514 元，可以說是相當的高，其主要原因為運送過程的耗損所導致。

4. 品牌知名度差

國產米品牌知名度差，縱使有金敦米、三好米、中興米等品牌，但受限於耕地面積與生產技術，無法大量生產。進口米並非都是以成本優勢來取勝，也有很多是以高品質策略來贏得消費者的喜愛。面對這些高品質稻米的威脅，國內稻米產業本身並沒有建立一個優良的品牌形象，消費者對良質米的偏好漸漸提升，價格已經不是所考慮的因素。

（三）機會（Opportunity）

例如整體或某些區隔市場成長潛力大、經濟景氣持續看好、有利的相關技術突破、主要競爭對手因某些緣故而競爭力轉弱等。

1. 限量進口有利產業調整

依據我國與世界組織會諮商結果，入會後將開放稻米市場，由於稻米採限量進口之特殊處理方式處理，也就是採用『日韓模式』的進口方式，在這樣的模式之下，台灣的稻米產業並不是全部暴露在世界的市場之下，反而可以爭取到一些時間去做協調的工作。

2. 政府可依據當年的進口量來調節國內的生產

限量進口是進口量固定，不論從哪個國家進口，進口總數量不會變動。

⁶ 美國所生產的稻米單位面積產量方面，2001 年每公頃稻穀平均產量為 7,205 公斤，與 2001 年台灣每公頃平均產量 5,198 公斤比較，每公頃年產出高出台灣 2,007 公斤。

因此，政府可依據進口量來規劃及調整國內的生產面積，避免米價受到太大的衝擊。

3. 家庭結構的變化，有利發展高品質米

台灣家庭結構的變化，生活型態已經脫離傳統的農業社會，促使大家庭型態轉變為小家庭所取代，因此，未來米食包裝重量必須作適度的調整；此外，教育程度的提高，消費者對食米的品質、安全性等也較挑剔；職業婦女的增加，促使消費方式與消費金額皆異於以往，顯示食米消費會走上『量少質精』一途，⁷若國產米能抓住此一機會，必能產生競爭上的優勢。

(四) 威脅 (Threat)

例如市場需求的衰退，產業產能過剩，有削價競爭的可能、替代性技術及產品的出現、新進入競爭者來勢洶洶、競爭者持續積極的推出競爭行動、顧客偏好轉變而對本身不利等。

1. 農產品關稅減讓之影響

我國承諾加入 WTO 後，農產品關稅稅率水準將逐年調降至日、韓之間，以實際反映我經濟之程度。整體而言，我國農產品現行平均名目關稅為 20.01%，在加入 WTO 後第一年將調降至 14.01%，並分年調降至 12.86%，多數農產品完成降稅期限為 2002 年，而 137 項入會後採關稅配額之敏感產品將延後至 2004 年。

2. 削減境內農業支持之影響

依 WTO 烏拉圭回合農業協定之規定，對農產品或生產要素給予之補助或補貼，其足以扭曲生產與貿易者，均需納入農業境內支持(AMS)之計算中，並予以削減。我國實施農產品之補貼，包括對稻米及雜糧之保證價格收購制度、蔗糖契作保價制度、稻米轉作補貼、獎勵金等。至於削減補貼之方式，則依 WTO 相關規範，將補貼策略調整為可豁免削減之措施，削減對農業的補貼對稻農所得有不良影響

3. 進口米降價處理措施

⁷ 楊瑞珍 (1995)，〈市售白米標誌現形記〉，消費者報導，170 期，頁.15。

民間進口米佔總進口米數量的 35%，如果未能售出則依次每 2 週降 3 元，直到售完為止，此措施是爲了確保進口米仍確實的流入台灣的消費市場，對於國產米勢必會有排擠現象產生。

4. 進口規範對稻米產業不利

日本的進口米是委託政府標售處理，依照出價的高低來決定由誰取得進口米。但是反觀台灣則按照糧商登記順序先到先配，不一定照權利金出價高低決定，如此可望降低糧商的進口成本，且糧商進口米比率在 2002 年達進口配額的 35%，可進而提高進口米的市場佔有率，相對而言，政府在掌握進口量的稻米則相對有限。

5. 台灣對稻米的需求已漸漸降低

過去台灣以農立國，稻米是國內消費的主食，但隨著經濟的進步，對於糧食消費呈現多樣化的需求，同時根據政府資料統計，2001 年人口的自然增加率不到 0.8%，由此可預知未來食米市場的總銷售數量成長空間有限，對稻米的需求下降，因此在現行的產量水準下，國內稻米的供給大於國內稻米的需求，復又加上進口米的進口，如果沒有適當的減產與休耕、保證價格等政策來加以因應，稻米產業實屬艱困。根據 SWOT 分析，彙整如表 5 所示，台灣稻米之出路仍值得努力。

五、台灣稻米產業市場定位的五力分析

1980 年代管理大師波特(M.E.Porter)投入五力分析的模式，針對產業優劣勢作完整的解析。波特的五力分析是指：1、潛在競入者的威脅力；2、替代產品的威脅力；3、購買者的議價能力；4、供應商的議價能力；5、同業間的競爭力。

表 5：台灣稻米產業的 SWOT 分析表

內部		外部	
優勢 (S)	劣勢 (W)	機會 (O)	威脅 (T)
1. 加入 WTO 後，相關政策有利台灣稻米產業轉型。	1. 政府過去對稻米採保證收購價格制度影響稻米生產的競爭力。	1. 限量進口政策提供稻米產業調整的時間，在全面關稅化來臨前最好準備。	1. 依 WTO 烏拉圭談判回合的協定，台灣必須消滅對農業部門補貼 20%，可能會衝擊到對稻米產業的補貼。
2. 國產米仍然擁有廣大的通路。	2. 耕地狹小，在現行的生產限制下，無法提高產能，降低成本。	2. 政府仍可掌握 65% 的進口米，另外 35% 由民間進口，政府仍握有支配進口米的權力。	2. 成本優勢不如外國來的有利。
3. 進口米加價處理，拉近與國產米之價格差距。	3. 台灣稻米的運銷費用過高，如果不加以整合，不利與外國低價產品競爭。	3. 政府可依據進口量來調節國內的生產。	3. 對失業稻農必須提供補貼，財政支出擴大。
4. 加入 WTO 後，農地整合有利大規模稻作成形。	4. 品牌知名差，同時知名品牌受限於產能與技術並未普及。	4. 家庭結構的變化，有利食米消費走「量少質精」一途，若國產米能抓住此一機會，必能產生競爭上的優勢。	4. 台灣對稻米的需求已漸漸降低。
5. 政府部門補助經費從事產品改良。		5. 消費者考量消費不完全著重在價格上，可發展出高價格、高品質的米。	5. 進口規範對稻米產業不利，按照糧商登記順序先到先配，不一定照權利金出價高決定，如此降低糧商的進口成本，有利進口米在市場競爭。

資料來源：本研究整理

如圖 2 所示，本研究將引用此五力分析，以觀察台灣稻米產業的獲利性及產業體系再造能力，係針對台灣稻米的市場定位，有更清晰的輪廓。

據 Porter 的三種一般性策略建議，我們可以將他的競爭策略與市場區隔圖作相對應的比較：第一象限為發展高品質的良質米；第 2 象限是低成本策略；第 3 象限則無生存的空間；第 4 象限是專精策略，即發展小包裝米。(圖 3) 顯示未來稻米產業的發展應該由第 3 象限進入第 1 象限或第 4 象限，第 1

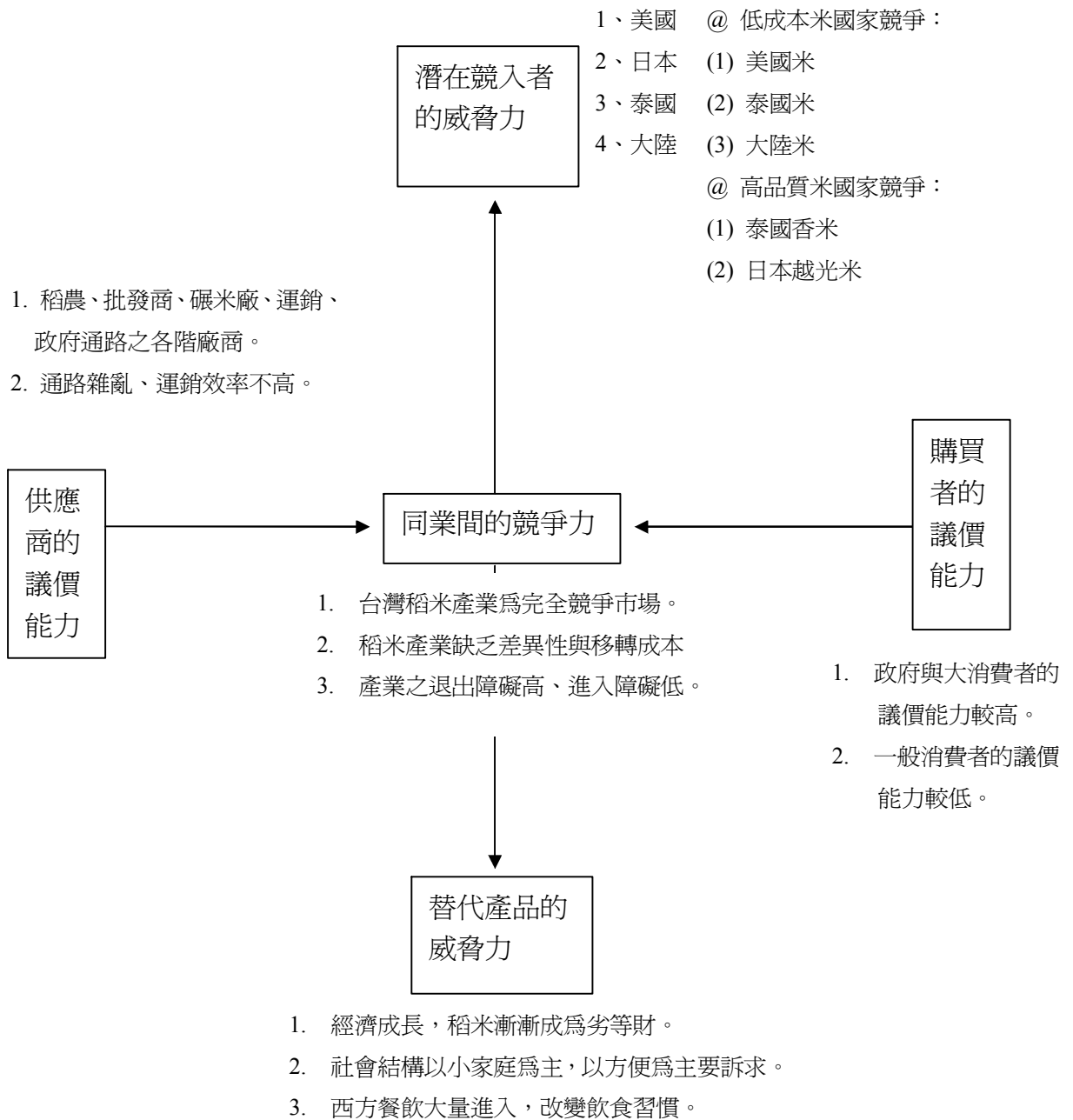


圖 2：台灣稻米產業的五力分析圖

資料來源：修改自吳達凱(2002)，世界貿易組織架構下台灣稻米產業之研究，高雄：中山大學中山學術研究所碩士論文，頁 105

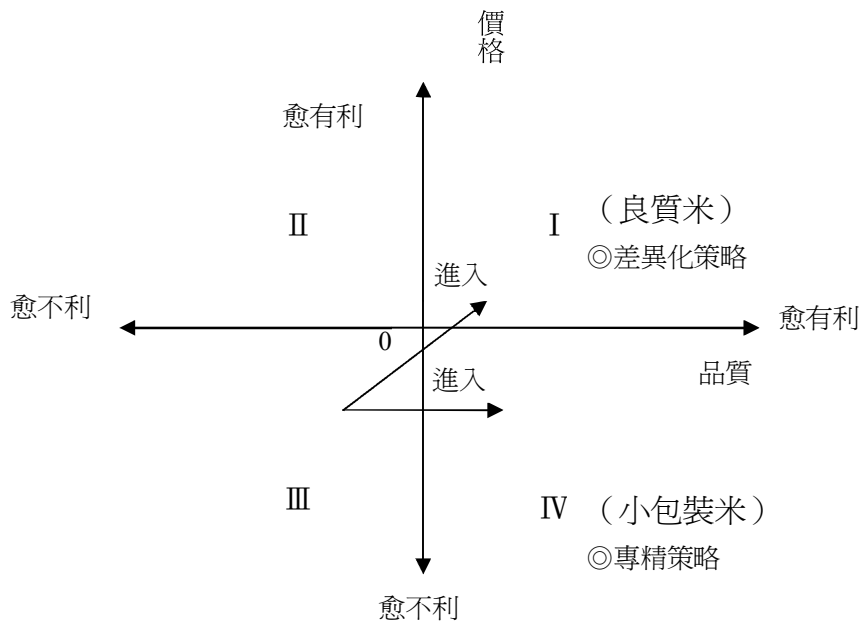


圖 3：台灣稻米產業利基圖

資料來源：張承（2000），〈產業分析〉，企業管理，台北：鼎茂出版，頁 57。

象限則為差異化策略的市場區隔，發展出高價格且品質優的良質米，突顯出與競爭者的不同，而第 4 象限也就是 Porter 所提出發展專精策略的市場區隔，即發展出兼具低價格與品質佳的小包裝米，迎合普遍的社會大眾。台灣稻米市場的競爭未來若不是走向低價格就是走向高品質一途，經由本論文研究的結果，發現價格競爭對我不利，因此我們必須要有明確的產品定位以避開價格的競爭，而在選定所欲進攻的目標市場後，接著便是如何將國產稻米在眾多國外競爭者中脫穎而出而成為消費著的最愛，未來稻米產業的發展才不會陷入困境。⁸

台灣稻米生產由於受限於規模與生產成本的關係，在取得整體成本領先地位上，不若外國米有利，所以可以改變對我不利的情勢即差異化策略。差異化策略是讓台灣所生產出來的稻米或其運銷服務能夠與國外進口米形成差異，創造出全產業都視為獨一無二的產品，即發展高品質稻米的與外國低價米競爭，必須與國外進口的稻米做出區隔，並且發展特定的產銷策略。

⁸ 黃萬傳（1998），〈小包裝米廠商行銷策略之個案分析〉，農業金融論叢，39，頁 187。

或者發展專精策略，鎖定國內某個特定區段，縮小自己的目標族群（中產階級），以達到更高的效率或目標，焦點的集中，能使稻米產業擁有低成本地位或高度差異性（或兩者兼具）。這些特質都可以成為抵禦外國進口米的力量，國內也積極在發展小包裝米，就是鎖定一般家庭的消費者，一方面朝向高品質之 CAS 良質米邁進，另一方面也穩定良質米的來源，同時降低整體生產成本，針對此目標市場的需求與特性，應該可以獲得市場相當高的佔有率。

若將世界稻米市場分為若干個群體，大致上可分為出口國與進口國兩種，而國際農產品市場，其實就是各國農業政策下的剩餘農產品傾銷市場。透過對這些出口國的研究來了解他們稻米價格、稻米品質、生產成本，作為我們生產稻米的一個參考並選擇我們的目標市場。

將台灣地區所生產的稻米定位在高品質、高價格、或高品質、低價格優質米，也就是所謂的產品定位（product positioning），所謂的產品定位說法，就是「一個產品或品牌在消費者心目中的位置」，我們可以透過定位圖來說明（蒐集世界主要稻米生產國稻米生產的品質、價格數據）。從圖 4 中我們可發現世界稻米主要出口國如美國、加拿大、泰國等東南亞國家，其生產出來的稻米成本雖低，但其品質亦較低，座落在 III；而台灣目前所生產稻米的品質與價格則座落在 II，未來台灣稻米的生產可以往 I、IV 發展，所以我們可以針對如何進入這兩個市場，作一些策略上的分析。

根據產業競爭力定位圖，產業定位愈往上移或愈往右移動，則表示產業的整體競爭力的程度愈強，並以原點作為劃分競爭力有利與不利的條件。如果產業定位落在第 1 象限，因同時兼具價格與非價格競爭優勢，則可以在價格上取勝，價格較競爭產品低廉，而且亦可能在品質、品牌、服務及配銷上受到消費者的青睞，所以此象限之產業處於最強之競爭地位。理論上，在第 1 象限的產業，若其產能足以滿足市場需求量，則進口產品將無立足的空間。

相對的，產業若定位在第 2 象限，無論是在價格方面或是在非價格面均不具競爭條件，在市場上應該無競爭力可言，除非受到政策保護或進口管制，否則該產業被淘汰，應該是可以預見的結果。

至於產業若定位在第 4 象限，因為在價格競爭或在非價格競爭方面各具擅長，將能迎合某些消費特性，故在市場上佔有一席之地，從而如何選擇目標市場成為相當重要的訴求。在 WTO 架構下，來自美國、泰國的進口米會定位在第 3 象限，因為其生產享有規模經濟且價格低廉，但是在非價格競爭，

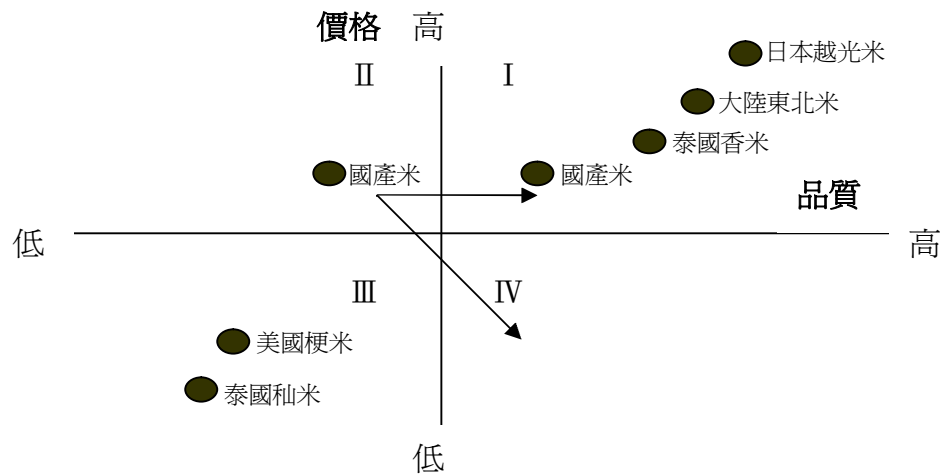


圖 4：台灣地區稻米產業市場定位圖

資料來源：本研究整理。

也就是品質上可能比不過國產米。但另外有來自日本的越光米、泰國香米，價格高但是品質亦高，其目標市場落在第 1 象限。

依此觀念，目前國產米相對於進口米而言，並不具有價格競爭的有利條件，在價格競爭方面有可能會被美國、泰國低價米替代的危機出現；而在非價格競爭方面同樣面臨到日本越光米、泰國香米等品級的威脅。

國產米如果定位在第 3 象限根本無法獲得市場的認同，因此，基於維護糧食安全、生態環境、農地使用等種種考慮因素，國產米若要在市場上立足，非得從非價格面的相關競爭著手不可，而且市產銷一體的評估。雖然國人在米食方面的消費支出占所得比例不高，且在偏好的取向下，消費者對於價格反應較不敏感，但並不表示價格競爭條件的改善就因此不重要了，當國產米與進口米的價差擴大到相當程度時，價格競爭的有利條件仍將受到重視。

六、台灣稻農角色與稻米政策的再思考

透過台灣稻米產業的 SWOT 分析，以及市場定位的五力分析，對當前的稻米政策以及稻農角色的調整，從新思考一些新方向。擬提出「五四三二一」方案，即以五年為規劃期，對當前稻作政策全盤思考，考慮遞減四分之一的

稻作面積，並逐年減少約三分之一的稻作農民，切實掌握品質與市場的兩個基本方向，最後是將全國的稻作產銷體系與可用資源適度整合為一，避免各自為政，互相衝突。

（一）生產調整措施

1. 調降稻作面積：

由於一年至少會進口 14 萬 7 千多公噸的稻米，加上國人消費量呈現遞減趨勢，因此，稻作面積必須配合減少，93 年目標訂為 30 萬公頃，至 96 年則以 25 萬公頃為目標。

2. 建立稻米產銷預警制度

提供稻作生育情形、種植面積、產量預測、國內外糧價等資料，作為農民規劃及調整種植的參考。

3. 提升國產稻米品質

（1）種植良質品種的稻米：由各試驗改良場所培育之優良水稻品種，輔導農民種植並加強田間管理。

（2）鼓勵生產有機米：由農業改良場輔導栽培管理技術，建立驗證公信力，強化有機米品牌形象。

（二）價格穩定措施

1. 農民須注重市場導向，依市場需求來生產，同時須逐年減少從業人口數，約以一百萬為限。

2. 強化收購農民稻穀業務

為穩定糧價、確保農民收益，保證價格收購農民稻穀措施仍持續辦理，同時，配合稻穀收穫期加強收購作業，以紓緩市場稻穀流通數量。

3. 鼓勵農民將收成稻穀寄放公糧倉庫，紓緩市場流通量。

（三）其他相關措施

1. 運銷調整措施

（1）建立稻米分級及品牌制度：

① 宣導經政府認證品牌食米品質的資訊，使國人多選購國產良質米。

② 鼓勵糧商辦理 CAS 良質米工廠認證，輔導糧商採用「臺灣好米」共同標誌銷售，達到「好米賣好價」的目標。

（2）提昇食米加工附加價值

(3) 改進食米運銷通路

2. 稻米進口管理措施

(1) 民間進口米採標售權利金方式分配配額，縮小進口米與國產米之價格差距。

(2) 當進口量超過基準數量，或單批進口價格低於基準價格之 90% 以下時，即可啓動特別防衛措施，課徵額外關稅。

(3) 進口米的 65% 由政府分批進口，納入公糧統籌處理⁹。

七、結論與建議

在 WTO 架構下，台灣稻米產業之衝擊相當值得關注，並且須採行具體的對策，才能解決農民的問題。同時為台灣稻作生產與市場銷售，找出市場定位，以下歸納本研究之結論如后：

- (一) 若在無任何保護政策下，台灣稻米價格大幅下跌，對農民影響極大。
- (二) 經由 SWOT 分析，台灣所採路線是發展良質米，才有別於國際競爭的產品，同時才會有更好的發展空間。
- (三) 透過五力分析與市場定位分析顯示，發現台灣所面臨的潛在競爭者包括二類，一是以低成本米為主力的國家(如：美國)另一是發展高級米的國家(如：日本)，而泰國與中國大陸則是兼有兩種策略性競爭產品，因此，認為台灣應發展良質米，並強調品牌與品質的重要性。
- (四) 當國內稻米受到嚴格保護時，市場需求並未受到應有的重視，但當加入 WTO 後，以消費者為導向之競爭策略，將是最基本之訴求。唯有這樣的認知與體會，台灣稻米競爭力才能提升。
- (五) 茲提出「五四三二一」方案，即所謂五年規劃，遞減四分之一的稻作面積，逐年減少三分之一的稻作農民，掌握品質與市場的兩個基本方向，最後是全國的稻作產銷體系與可用資源的適度整合為一。

⁹ 「加入 WTO 農業因應對策」，<http://bulletin.coa.gov.tw/view.php?catid=50>，農委會，2005.03.10.

八、參考文獻

- 1、吳達凱(2002)，世界貿易架構下台灣稻米產業之研究，高雄：中山大學中山學術研究所碩士論文。
- 2、林益倍、吳榮杰(1999)，「市場開放與稻米收購政策之調整」，經濟論文，25(4)，頁 256-274。
- 3、施順意(1998)，「世界貿易組織與浮現的台灣稻米問題」，自由中國之工業，87(5)，頁 23-35。
- 4、翁永和(2001)，兩岸加入世貿組織與全面三通對台灣農業之影響與因應對策之研究，台北：行政院農委會研究計畫。
- 5、許應哲(1997)，「世界稻米貿易自由化對本省稻米生產的影響分析」，台灣經濟，247，頁 49-54。
- 6、陳郁蕙、張宏浩(2001)，「在稻米限量進口之下實行直接所得給付政策對台灣稻米市場之影響」，農業金融論叢，47 期，頁 95-111。
- 7、陳淑恩(1990)，「稻米政策與經濟互動性分析」，台灣土地金融月刊，27(3)，頁 143-153。
- 8、陳啓榮(1993)，台灣重要農產品比較利益及保護水準之研究，台北：台灣大學碩士論文。
- 9、陳啓榮(1998)，「台灣稻米關稅化之經濟效果與政治經濟分析」，農業金融論叢，頁 332-361。
- 10、陳麗明，台灣良質米消費者行為研究，台中：中興大學農業經濟研究所碩士論文，(1995 年)。
- 11、溫方宜(1999)，台灣稻作最適休耕補貼水準之研究，台中：中興大學碩士論文。
- 12、張承(2000)，企業管理，第 3 版，台北：鼎茂。
- 13、張靜貞(2001)，「稻米開放進口與稻作政策的調整」，自由中國之工業，89(1)，頁 1-35。
- 14、張靜貞、傅祖壇、李元和(2001)，「台灣加入 WTO 後稻米政策的調整」，自由中國之工業，90(7)，頁 15-39。
- 15、楊明憲(2000)，「台灣稻米運銷體系與競爭力之研究」，台灣銀行季刊，51(4)，頁 112-117。
- 16、劉欽泉(1995)，良質米推廣成效與影響消費者購買意願之研究，台中：

中興大學農業經濟研究所與農產運銷研究所出版。

- 17、劉欽泉、黃萬傳、陳麗明(1995)，「台灣良質米產銷推廣成效之探討」，台灣經濟，228，頁 29-56。
- 18、蕭清仁(2001)，大陸稻米外銷潛力分析，台北：行政院農委會研究計畫。
- 19、農委會，http://bulletin.coa.gov.tw/show_index.php?cat=index。
- 20、台灣 WTO 農業研究中心，<http://www.arcwto.org.tw/>。

The Rice Industry's Development of Taiwan

Based on WTO

As soon as Taiwan enters WTO, it is bound to obey the 8-percent minimum access, If there are no necessary and complete measures when this quantity of rice comes into Taiwan, the prices of Taiwan rice and rice-growers' income are sure to decline by a wide margin. In fact, the minimum access is a short-term handling strategy; as far as long terms are concerned, Taiwan's rice policies still lead to the strategy of customs duties, and the prices of Taiwan rice will not be protected any more at this time. Therefore, the primary goal is to advance the international competitiveness of Taiwan rice..

This research adopts the SWOT methods of systematic analysis , through the models of supply and demand, the impact that the import quantities in different customs values has on the rice prices. It also influences the data variation of important policies, such as expenditure, agricultural people's income, consumers' welfare, and so on. Under the policies of minimum access and customs duties, what strategies can Taiwan adopt? Should Taiwan give up the policy of price protection? What are the quantities of fallow and changes of crops? How does the government subsidize agricultural people? The research can give us some concrete data and further probe how to maintain agricultural people' profits, how the government should map out the subsidiary system, and how to protect consumers' welfare. At the same time, this research work out a new set of rice policy combining both theory and practice for the purpose of providing the reference materials to the related organizations.

Keywords : industry's competitiveness 、 rice industry 、 rice policy 、 SWOT analysis