

台湾稻米保护政策及其影响

赵玉榕

(厦门大学台湾研究所)

众所周知,台湾的资本主义工业化经过几十年的发展,已有一定的成就,在80年代中期以前,其发展速度名列世界前茅。对外贸易发展迅速,工业制成品占据了较多的世界市场,台湾农业的发展却相形见绌。由于政策上的偏颇以及小私有土地所有制的生产关系的束缚,农业劳动生产率大大落后于工业和其他产业。因此,长期以来,台湾当局对农产品市场实行较为严格的保护政策。近些年来,国际上要求开放农产品市场的呼声一浪高过一浪,为了不致于与美国等一些国家的摩擦加剧而遭到强烈的贸易报复,妨碍工业制成品的出口,以及影响加入关贸总协定的进程,台湾被迫陆续开放了一些农产品市场,到1993年,农产品(包括农工原料)的进口额已达541.4亿美元,农产品贸易逆差已经持续了二十余年。但是,尽管如此,台湾的稻米市场仍处在几乎百分之百的保护

之下。随着GATT乌拉圭回合谈判的结束,日本和韩国已放弃了稻米市场的保护,相继宣布开放稻米进口,作为力争要在尽短的时间内入关的台湾来说,也面临着同样的压力。稻米市场开放与否,成了台湾岛内各界评论台湾农业政策的焦点。

一、台湾稻米保护政策的内容及其原因

保护稻米市场的稳定供应是台湾稻米政策的主要内容,为此,长期以来,稻米的生产 and 销售都处在当局的严格控制之下。

(一)对稻米生产的干预

1.价格支持。以掌握粮源和保证稻农收益为双重目的,1974年起设立“粮食平准基金”,根据当期稻谷之预估成本加20%利润订定保证价格,收购稻谷,并以高于市价的价格收购农民部分余粮。这一价格支持措施获得了如下成效。首先,保证当局能掌握充裕的粮源,为经济的发展和社会的安定打下

先走一步,采取灵活措施,参照有关国家(地区)的种猪进口检疫标准,同意台湾种猪的直接输入,减少台湾养猪业者来我省投资在种猪引进方面的麻烦。

2.局部引进和移植台湾先进的养猪生产、管理技术。

台湾现代化养猪生产与管理技术,尤其优良种猪选育推广方法,值得学习和借鉴。建议我省天马种猪场、东湖种猪场参考台湾种猪改良的经验,采取“引进、选育、选拔、推广”相结合的方法,培育出适合我省环境条件,具有优良生长性能、肉质好的优良品种组合,并在全省范围内建立和完善优良种

猪的推广体系,逐步普及优良猪品种,以改变我省目前品种混乱和种猪性能日益退化的局面,从根本上提高养猪水平。此外,建议在我省福清、莆田、仙游、同安、龙海、大田等6个全国瘦肉型商品猪生产基地县的大养猪场,直接引进台湾优良的LD、LDY(L-蓝德瑞斯、D-杜洛克、Y-约克夏)等二元、三元杂交肉猪品种,并在饲养管理、疾病防治等方面借鉴台湾的先进技术,生产出品质好,卫生状况佳的猪肉,既提高出口供港猪的质量标准,争取打入日本市场,又为全省肉猪生产与创汇提供示范。

(责任编辑:王秀)

基础。其次，增加了农民的收入。至1992年共收购稻谷1214万吨，估计直接增加农民收入391亿元，如果加上农民出售余粮所增加的收入800亿元，合计约1200亿元。第三，稳定粮价、产地粮价不再暴涨暴跌，谷价季节变动差由实施保价收购前的26.7%降至7.6%。

2.减轻农民税负。为了刺激农民生产积极性，从1974年至1984年，当局共贷放无息生产贷款130亿元，估计减轻农民利息负担约7亿元。此外，有意识地降低农民的税负，使其低于城市工资收入者。如1983年时，为了便利自耕农民取得农地，扩大经营规模，决定农业用地在依法作农业使用时，转移与自行耕作之农民继续耕作者，由原先施行的减征20%的土地增值税改为免征土地增值税；同年，配合“稻田转作六年计划”的实施，对于废耕的农地停止加征荒地税，1988年田赋也予以取消。自此时开始，作为农业使用的农地的租税负担已完全免除，大大减轻了农民的负担。

3.利用公共投资搞农田基本建设，推广科学管理技术。50—60年代初期，平均每年以总投资的20%以上用于农业基础建设，农田水利工程近几十年来始终处在不断的改善和兴建之中。目前，以水稻灌溉为主的农田有效灌溉面积约为50万公顷，约占耕地总面积的60%。农业科学研究发展迅速，并建成了一套以发展农业生产为导向，推广与教育相结合，机构多元化的农业推广体系。

台湾稻米生产干预的结果，在达成掌握粮源和保证稻米供给目的的同时，多年的支持政策也产生了一些反作用。由于价格的支持和对稻农的一系列优惠政策，使得种稻相对于其他农作物显得更有利可图，一方面造成省内大米价格远高于国际价格，另一方面，农民增加对稻田的肥料及人力投入，每公顷稻米产量从1960年的2.5吨增加为1992年的4.3吨，同期稻米消费量减少，最终导致了大米的过剩，给当局的财政和仓容都造成

了很大的压力。尽管从1984年开始相继推行了两个“稻田转作六年计划”，水稻种植面积从1983年的58.7万公顷减为1992年的42万公顷。但由于单产的持续提高和消费量的大幅下降，大米过剩的状况仍然未得到缓和。近3年稻米年生产量均超过需求量15至20万吨。目前库存糙米约80万吨，较安全存量尚高出1倍，积压资金达170余亿元。

(二)对稻米销售的干预

在粮食供应方面，台湾当局运用掌握粮食与配售、批售、拨售的方法，将所征集的粮食供应军粮、军眷粮、公教粮、专案粮、贫民平余粮、矿工粮、临时灾害救济粮、酿酒粮、饲料米、市场调节抛售粮、贷放缺粮小农户食米以及外销等。

在粮食市场管理方面，主要利用行政手段对自由市场的粮食销售进行严格管理。对以营利为目的的粮商采取特许制，即要求办理粮商登记。规定凡经营米、谷、面粉、小麦等粮食的零售、批发、采购、运销、经纪、仓库、加工等业者，均须向所在地县（市）或直辖市申请粮商设立登记，并领取由主管机关发给的营业执照后才能营业。粮商的经济活动受“违反粮食管理治罪条例”和“粮商登记条例”等法规的约束，有严格的行为规范。粮食主管机关有权对粮商的一切经营状况进行监督、检查。1950年8月，当局将全省划分为7个粮区，规定凡在同一粮区内采购运输粮食，不受数量限制，自由流通。粮区间购运，其数量超过一定限额须事先申请办理购运证明书，凭证购运。“粮区制度”的实行，有利于当局掌握全省以及各区的粮食动态，控制粮价，并有助于突发问题的解决。1983年“粮区制度”宣布取消。但粮食管理（包括生产、粮食掌握、粮食供应）和粮食管理的基本法规仍然有效，对于粮食买卖仍然有严格的限制。至今，粮食的流通仍在当局的控制之下，非粮商仍不得经营米食买卖。

台湾稻米政策的核心是保证国民食米的

高度自给率，稳定以大米为中心的 食品价格，尽量使农户的生活水准接近城镇家庭生活水平。达到这一目标的关键手段就是用扭曲的价格来保护岛内的稻米市场。因此，战后，台湾只有极少量的大米进口，除个别灾荒之年外，台湾每年输入的大米均不超过2万吨，绝大部分年份在1万吨以下，占省内大米消费总量的3%左右，输入的主要是用作酿酒的糯米。

（三）台湾当局实行积极干预的稻米政策的原因

台湾当局之所以对稻米的生产和销售进行积极的干预，主要出自于以下的考虑。

1. 低下的农业劳动生产率使得省内稻米价格大大高于国际市场价格。台湾农业以小农经营为主，1992年仍有72.6%的农户平均耕地不足1公顷，与欧美大农场的农业劳动生产率自然无法相比。大米的生产成本要比其他国家高得多。要获得与工业部门大致相同的农业收入，市场保护也就在所难免。据估计，当局如果放弃对大米市场的保护，台产大米根本无法与比其价格低3倍至5倍的美或第三世界国家的大米相抗争，同时，一旦让外米占领省内市场，绝大多数农户的经济利益将受到严重损害。

2. 从本岛生存与发展考虑，要保障基本食品的自给率。根据最新估算，1994年，全省大米食用消费量需153万吨，加上其他消费（含种子、酿酒、饲料、损耗）20万吨，约总计需要173万吨。如果开放大米市场，稻农无利可图，势必放弃种稻，就不仅仅是400多万农村人口的生活受到影响，而且使社会的生存和发展失去必要的保障。从这个意义上讲，维持一定的粮食种植面积，保障基本食品的自给率是十分必要的。

3. 二战后初期，保持粮食市场的高价，可刺激农民生产足够的粮食来保证岛内的大米自给。进入80年代，仍然继续以高价来收购粮食，则是为了保证稻农的生活水平不致与城市居民相差太远，可以将其称作是为了

兼顾农民的利益而不得不继续实施的政策。

二、台湾稻米保护政策的影响

台湾的稻米保护政策实施了几十年，其对经济的发展，社会的安定以及农民生活水平的提高所起的积极作用是不容置疑的，但同时负面影响也是不可回避的。

（一）台湾岛内的消费者为此付出了一定的代价

台湾当局对稻米生产所实行的支持和优惠政策不仅增加了财政支出，加重了纳税人的负担，还导致了一定的价格扭曲，直接加重了消费者的负担。近些年来，由于生产成本的大幅上升，台湾已加入世界高生产成本国家和地区行列，食品价格高昂是主要表现之一。据台湾岛内人士分析，其原因不仅仅是生产和运销过程中所需人工成本提高，更主要的是因为农产品进口受到严格管制。从而对消费者，尤其是一般收入的家庭造成不公平性。笔者试着对消费者的损失作个估算：以1987年为例，每吨大米的岛内价格为526美元，国际价格为227美元。即由于保护政策引起的岛内外市场价格差额，要使台湾消费者，平均每吨大米多支付约300美元，以人均年消费量80公斤计算，人均每年多支付米价24美元。如果加上购买大米加工品或付食品，消费者所额外支付的数额就更大。

（二）不利于农民农地转移，阻碍了生产规模的扩大，引起地价上涨

众所周知，台湾农业自80年代以来最主要的问题是经营规模狭小，尽管当局采取了很多措施，但农业的总体经营状况并没有明显改善。其中的重要原因之一是农民依赖价格支持，不愿放弃小块土地，从而阻碍了生产规模的扩大。此外，由于土地价格和土地收入的正比例变化关系，生产补贴和价格支持必定会刺激土地价格的上涨。1973年至1983年，农地（水田）价格上涨了2倍多，大大超过了农产品价格和其他商品价格上涨的幅度。一般收入的农户不具备购地的经济能力，而一些农户却期待着土地价格的继续

上涨而把土地作为一种资产保存起来，从而导致了土地买卖关系的僵化。如果开放大米市场，势必会使稻农转产或卖掉土地，一些土地转到粮食专业大户形成规模经营，更多的土地会转为工业用地、商业用地和住宅用地，促使地价下降。

（三）增加了当局的财政负担

截至1992年止，台湾当局用以收购稻米所付的费用达2086亿元新台币，平均每年109.8亿元。实际上，“行政院”核发的平准基金预算1985年就已经停止了，改为填补基金短绌预算，1990年改为收购稻谷价差补贴预算，以应付每年收购大量稻谷所需的巨额开支。此外，还向银行借款601亿元，仅1992年的利息支出就达45亿元，当年40亿元的稻谷价差补贴预算尚不够支付借款利息，基金短绌滚雪球般扩大。目前，尚未填补的短绌金额达742亿元。在粮食管理，包括收购、仓储、保管以及加工方面所支付的费用，每年约需4000万元，计达8亿余元。另外，大量库存稻米。积压资金达170亿元。如果将投向农田基本建设、公共设施以及补贴稻田转作方面所付出的巨额费用也计算在内，更是当局财政上的一笔庞大的开支。

三、对是否开放大米市场的争论及前景

（一）民间的态度

关于稻米开放的看法，台湾民间存在两种完全不同的意见。

农业界是稻米保护政策的直接受益者，因此对大米市场的开放向来持反对态度。他们认为，大米市场的自由化将直接影响数十万稻农的收益，指责当局忽视农业，置农民于死地而不顾，坚持力争保住省内的大米市场。1993年台湾当局为争取早日“入关”计划更大规模地开放农产品市场，5月20日出现了由台湾省农会发起的有1.5万人参加的大游行。12月，日本和韩国宣布解除维持多年的稻米进口禁令，台湾米市场的开放也在酝酿之中，再度引起农民极大的恐慌和愤怒，8日，各地农会代表80多人前往“立法

院”陈情，要求当局遵守对农民的承诺，不开放米市。1994年4月15日，各地300多个农会代表和4000个农民代表举行“农民权益诉求大会”提出反对稻米进口等八大诉求，要求继续保护农业的呼声十分高涨。更多的民众，包括一些学者和生态专家认为，保持稻米的生产和供应，既有政治上、经济上的意义，更有生态环境方面的意义。

与此同时，民间要求改变现行政策的看法也纷纷出现。这一部分人的主要理由有：

（1）只要市场价格机制不受阻碍，粮食绝不会匮乏，稻米自给自足政策已经过时，应予以修正。（2）开放米市必将会使省内米价降低，从而可减少居民的生活支出；制造业也会因减少纳税负担而增加活力。（3）农户兼业十分普遍，农业收入在绝大部分农户的家庭收入中居次要地位，因此，农产品价格的下降对农民不会造成太大的伤害。（4）可增强竞争，有助于农民改善经营环境，降低成本，促进农场面积的扩大，让危机变为转机。（5）农业资源将脱离已经失去比较利益的使用方式，有助于采取更有效的经营，选择更适宜的作物，让土地发挥更大的效益。（6）保护农业的代价太高，就经济学理论观点而言，很不经济。

（二）外国对台湾现行稻米政策的抨击

近几年来，国际上要求台湾开放农产品市场的呼声越来越高，其中，对台湾现行稻米政策最不满的当属美国。这是因为，美国是台湾工业品出口的主要市场，对美国的出口额占台湾总出口的50%。近10年，美国对台湾的贸易逆差每年平均近10亿美元，贸易失衡的状况至今没有明显改善，成为美国报复的把柄，另一方面，美国又是世界农产品以及米制品的最大出口国，其农产品需求增加率每年不超过1%，但其生产增加率却有1.5%，这就意味着，每年至少要增加3%的外销，才能避免自食生产过剩的恶果。对美国来说，台湾米市的开放与否虽然不象日本那么重要，但从近180万吨的年消费量中能

得到的好处也不是一笔小数字。美国早就瞄准了台米市场。在80年代末,美国就借台拒签限制台米外销的协定而指出台湾的稻米政策是不公平贸易行为,稻米问题加剧了台美之间的贸易摩擦。至今,美国依然坚持台湾补贴稻米外销使美国稻米遭到不公平竞争。在最近举行的台美双边“入关”咨商中,美带头以“不可能再创所谓新模式”为由,反对台湾所设想的米进口模式,而坚持要台采日本模式,其指望早日进军台米市场的企图一目了然。

(三)台湾当局的态度

面对强大的压力,台湾当局对是否开放岛内稻米市场一直处于进退两难之中,开放稻米市场势必对台湾的农业造成猛烈的冲击,但如果执意拒绝开放,不仅可能受到美国特别“三〇一”条款的报复,“入关”也会成为泡影。但是,台湾当局知道,至少在本世纪末前甚至更长的一段时期内,与美国保持友好关系是至关重要的,权衡利弊,不得已的时候只能牺牲本省的农产品市场。因

此,表面上的态度似乎十分明确,在公开场合一再声称,一定会照顾农民的利益,“不轻言开放稻米市场”,实际上早已作好了开放稻米市场的心理准备。最近,在和多国分别进行的双边谈判中,台湾已经作出承诺,将按日本模式在“入关”之后开放稻米市场,同时,对传统的粮食政策作出修改,包括从1995年起对保证收购稻米价格制度进行调整。从1999年起不再对稻米进行保价收购;稻米生产由“自给自足”改为“供需平衡”;鼓励农民休耕,提高休耕的补助金;筹设稻米交易市场等等。台湾农委会企划处长陈武雄说,“若再坚持不比照日式开放米市,米会成为入关的最大障碍”,米的开放已“别无选择”。他的话代表了台湾当局的心声。由此可见,台湾米市开放在即,至于其究竟将对台湾总体经济以及社会带来什么样的影响呢?给农业的发展带来的是危机还是契机呢?人们正拭目以待。

(责任编辑:曾玉荣)

1995年度台湾花卉运销计划

为了促进花卉产业发展,台湾农林厅表示,1995年度编列2300万元经费推动“花卉运销计划”执行。该计划的目标:切花运销706000件,盆花8500盆,花卉共同运销的市场占有率要达70%。据报道,计划实施的项目:

——辅导农民团体建立花卉品牌:主要措施有加强产销班功能,既推动计划产销又改善花卉品质,提高市场竞争力。

——强化运销职能,开拓花卉多元化销售管道:主要措施是辅导农民团体以市场为导向办理秩序运销。

——辅导农民团体办理花卉运销检讨教育讲习:即采取灌输运销新知识的办法,培养共同作业的精神。

综观台湾推动花卉运销计划的措施,不难发现台湾农林厅是借助农民团体的力量,通过开拓花卉运销而促进花卉生产的发展。

(秀稿摘自《台湾新生报》1994.11.29)