發佈：2026-06-01, 週一 11:30
點擊數：1123



前文闡述過WTO

架構下各國為了保護境內產業，可以採取的相關措施，包括特別防衛措施(special safeguard clause,

SSG)

、總量管制及樹立非關稅障礙等。例如我國之前因應紐西蘭、美國等國液態乳的進口，立法限縮「鮮奶」品名只能由本土生產的牛乳使用。此類障礙其實有可能造成其他會員國的不滿進而提出申訴，不過以此例子來說，紐西蘭和美國與台灣是另外簽訂貿易協定，協定內容內可能已對名詞規範等事進行溝通，在取得對方諒解的情況下，這一類非關稅障礙反而成為一種對內安撫產業的運作方式。而在各種的貿易爭端中，最容易引起會員國不滿，認為是扭曲市場的手段就是直接價

Phoca PDF

格補貼。價格補貼會直接提高該國產品在市場上的競爭力，不管是出口產品的價格補貼，或是給予境內產品的價格定錨效應，農業部門雖然因為涉及糧食安全議題，在補貼政策上經過許多折衝，目前仍拍板決定原則上禁止一切的出口補貼政策，對於境內產業的協助，則需要敘明實際協助的理由，有效削減至一定程度。

出口補貼與限制

出口補貼(Export

Subsidies)

在烏拉圭回合談判時，仍被設定在一定程度內可放行，辦理出口補貼的國家，必須申報補貼總額、品項跟預算金額。2015

年舉辦的奈洛比部長會議中，由於各方歧見衝突太大，僅達成幾項宣示性的決議，內容包括禁止已開發國家實施出口補貼，開發中國家之出

口補貼至2023

年必須全數終止等內容，這些宣示由於在之前的杜哈回合談判中均有提及，一般咸認為只是立場性的宣示。對於大量出口農產品的國家而言，出口補貼是強而有力的貿易工具，但也是強烈對進口國農業造成剝削跟傷害的工具。假設A國生產小麥的成本是每公噸140美金，當A

國提供出口補貼每公噸20美金時，A國小麥就直接增加20

美金的議價空間，甚至可以將出口價格直接拉至成本高度，只賺取政府補貼金，甚至完全不控制本身生產的數量，造成市場上面的農產品品質降低。農民知道天塌下來有政府頂著，在需求與供給上就會極度偏向供給，因為多出來的部分成本政府會想辦法吸收，這些低廉的貨物在市場上流通，或許短期間可以讓買家獲得利益，長期下來則很容易演變成市場崩盤、劣幣驅逐良幣、輸入

Phoca PDF

國農業被迫消失等問題，因此禁止出口補貼成為穩定市場的機制之一，也獲得大部分國家的認同

。

但是農業本身充滿高度的不確定性，除了擴大生產規模以消除波動帶來的影響外，由政府提供部分資本的補助確實是全球化時代不可不為的行為，此部分被定義為境內總支持(Aggregate Measurement of Support, AMS)，WTO對此種政府提供的補貼政策因種類不同有嚴格的限制。

境內總支持之分類

境內總支持

代表政府對農產品價格或生產直接提供的補

貼總額，在WTO架構中分成三大類，分別以不同顏色代表，包括琥珀色措施(Amber

Box)、藍色措施(Blue Box)和綠色措施(Green

Box)

，不同的措施都各自有限制跟總量上限的規範，各會員國也同意以基期年作為基準，逐年要削減境內總支持中琥珀色措施的上限，例如美國的總AMS限制在191億美金(約5730億新台幣)

，台灣則在入會的時候(當時仍是開發中國家)承諾從自基期(1990-1992年)的約 177

億餘元新台幣削減 20% (約35億元) 。

琥珀色措施(Amber

Box)

主要指非關出口，以在境內流通的產品為主要對象的補貼措施，包括直接價格給付、保證價格，

Phoca PDF

是最直接對於價格的干涉。WTO

要求各會員國極力避免使用琥珀色措施，不過有豁免內容，每年補貼金額若低於該產品生產總額的5%(開發中國家為10%) 則不用計入AMS

總額的計算。農

業大國如美國、加拿大、法國等

均會利用這項「微量條款」控制AMS總額。不過隨著物價通膨，AMS

會不會受到檢討而提高限額量，亦是各國在未來談判中可能的爭點之一。

依WTO農業協定6.5條所採取的藍色措施(Blue

Box)

可算是直接補貼的一種，但和琥珀色措施不同的是，藍色措施有計畫生產之前提，而不是在產品生產結束之後看市場上的貨量多少再予以補貼調節。在給予補貼之前必須先行限制生產規模並列出清冊，例如飼養牲畜總額若干頭需事先申報，依申報量給予直接補貼。雖然仍屬於直接補貼的一環，但因給了限制因素，讓藍色措施得以豁

免於AMS

總量的限制。不過農民須配合政策嚴格管制生產數量，使用藍色措施的國家大多本來就有申報義務的規定，農民配合政府政策程度較高。

最後一種補貼措施為綠色措施(Green

Box)

，定義為補貼農業生產中所需的部分成本、設備或配合改善生產環境所產生的費用。綠色措施因為不需被納入AMS

Phoca PDF

管制，所以成為各個國家現在進行農業補貼的主力。主要的綠色措施包括如下：

1. 一般性服務

2. 為了糧食安全目的之公共儲糧

3. 國內糧食援助

4. 分離所得支持

5. 所得保險及所得安全計畫之財政支出

6. 自然災害救濟給付

7. 經由生產者退休計畫所提供之結構調整給付

8. 資源移出計畫項下的結構調整給付

9. 投資協助之結構調整給付

10. 環境計畫下之給付

Phoca PDF

發佈：2026-06-01, 週一 11:30
點擊數：1123

11. 區域性協助計畫下之給付

由於綠色給付大多具備特殊規則，或是在特殊條件下才給予給付，主要的目的在於獎勵跟補償，而不是直接扭曲市場價格，價格依然由市場進行自由競爭，對於貿易的衝擊較小，補助大多對人或對地，而不是對商品，所以國民

待遇的問題也幾乎不存在，WTO

鼓勵各會員國採用綠色措施來進行境內產業的支持，以避免扭曲市場的情況影響貿易公平性。

台灣的補貼政策與AMS

稻米是台灣生產量最大、參與人口最多、最

容易受到AMS

影響的作物，

因此台灣有非常多的補助政

策都圍繞的稻米生產與稻農而行。在加入WTO之前，由於不用顧忌AMS

的限制，政府可以直接使用保價收購的政策穩定稻米價格，並對進口稻米課徵高關稅以保護國內稻米產業。保價收購的範圍除了稻米之外，玉米、大豆、高粱等作物也包含在內，廣大的農民受惠於

保護政策

而持續投票給執政

黨，構成了國民黨在鄉村地區得以長

期執政的基石。尤其在1980

Phoca PDF

年代之後，由於工商業的興起，農民仰賴補助政策的比例更高，在台灣要以台澎金馬關稅領域為名申請加入WTO前身關稅貿易總協定GATT

之時，對於農業相關補助的削減就成為最大的討論議題，還引發了白米炸彈客事件。

雖然國內對於加入貿易組織等於犧牲農業的想法甚囂塵上，在台灣當時非常需要加入以獲得較好的關稅談判條件下，政府仍是申請入會成功，並承諾削減基期年的AMS20%。

在進入GATT

之前，台灣的農業補貼政策已漸漸轉向綠色措施為主。最大的補貼收入即為每年一期作、二期作的公糧收購措施，由於當初包裝的政策內容以維護台灣糧食安全及儲備戰時糧食為主，並非能夠隨便釋出來影響市場行情，在公糧收購量逐步提高的情況下，造成省政府糧食局及後續精省後的農糧署相當大的儲備壓力及成本開銷。1980

年代開始台灣工業起飛，水資源管理不易，雖然仍有超過一半的水庫水源供應灌溉所需，但工業需要大量用水仍會排擠到農業及民生用水。補貼措施從僅收購公糧轉變為休耕及轉作補貼，玉米、大豆、高粱取消保價收購制度，希望透過政策利用減少水稻種植面積以騰出水資源供調度使用。由於國內雜糧價格難以跟進口對抗，因此農民配合度一開始並沒有很高，轉作最順利的是高粱，因為有

金門酒廠保證收購

價格跟數量作為誘因，由企業所提出

的保價措施可不計算在AMS規範當中，這也可以做為未來操作雜糧政策的方向之一。

對於稻米本身生產的補貼措施，則從保價收購類型的琥珀色措施改成補貼濕穀烘乾費用、肥料運

Phoca PDF

費。本來經過三十年左右調整，稻米生產面積從1983年之64萬公頃降至2010年僅不到25

萬公頃，在

行政單位不斷被政治力

要求的情況下，調高公糧收購與濕穀烘乾費用

後，2017年又恢復到27

萬公頃，同時國內稻米供應量成長到峰值達156

萬公噸，而每年國內消費量未達120

萬公噸，巨量缺口造成政府必須付出更多的補貼成本來維繫稻米市場不崩潰。

2018

年開始補貼政策進行轉型，改為對地綠色補貼計畫，配合產銷履歷及有機農產品的推動，讓稻農漸漸降低對於公糧收購的依賴度。事實上，在稻米專業區所生產的良質米，例如池上、富里、後壁、二林等，均有糧商建立品牌行銷，池上與關山更是由公所出面製作地區性驗證措施，米價均可比公糧高出兩到三倍。稻農對於公糧收購的黏著度高，主因是台灣稻米生產已大量機械化、模組化，若僅僅只要繳交公糧的米質水準，並不需要耗費太多的人力成本，多餘的時間可從事其他工作貼補家用。

前述綠色措施中有一項所得保險給付措施，農業保險在其他國家行之有年，但在台灣一直沒有辦法有制度化的推動，主要原因是保險公司對於農業本身並不熟悉，無法對生產風險做良好的評估，因此在開保單的意願上較低。對農民而言，保險若理賠須檢附資料，不像天災給付只要勘查通過就可以撥款，而且需要

先投保繳交保費，心理上較為抗拒。農業部在2021

Phoca PDF

年通過《農業保險法》立法，希望透過法規保障農民及保險公司兩方的權益，讓農業因生產過程中所產生的損失及所得減少能回歸商業保險領域，並明訂保險事故不以天然災害為限，疫病、蟲害、市場價格波動造成收入的不確定等因素亦可納入保障範圍，保險範圍除生產風險外，亦涵蓋農業設施及農業收入。目前已有多家保險公司進入市場試水溫，推出香蕉、芒果、水稻等作物的收入保險。

對於生產能力的補貼不計算在AMS

內，像是油料補貼、肥料運費補貼、農業設施補貼，不過受限於會計法規，這些補貼都有嚴格限制，油料補貼必須確認加入農業機械或漁船油箱中，肥料僅針對運費補貼，肥料本身為自由市場競價，雖然台灣大多數的化學肥料市場均由台肥控制，不過自由市場仍是受到世貿組織關心的。

對地補貼目前是農業部門對於農地政策最新的想法，不過在台灣租地耕作者是否能完整領到相關補貼常要看和地主的協議所致。對地補貼顧名思義撥款對象是地主，實際耕作者承擔了風險卻難以獲得補貼，也是目前台灣農業在引進新的人力上最大的缺口之一。

佔據農業部預算最大的補貼措施則是對人的老年農民福利津貼，簡稱「老農津貼」，老農津貼在大選時均是朝野各黨討

論的重點，歷經多次調高、排富等過程，已達

每月10,000

之譜，著實給予老年農民生活上的照顧。但老農津貼並不是退休年金的概念，由於農村勞動力不足的因素，許多年邁農民仍繼續耕作，如何透過政策或是其他措施讓農村補充勞動力或是提高機械化，會是未來農地管理與農業人力培養的最大課題。

Phoca PDF

發佈：2026-06-01, 週一 11:30
點擊數：1123

從多邊貿易走向雙邊貿易

杜哈回合談判觸礁，基本上已成為無法完成的談判協議，主要的原因是急速進步的開發中國家不願放棄自己開發中國家的優渥貿易條件，已開發國家也常對此件事情進行聲索，例如美國要求取消中國的開發中國家位階，卻遭中國悍然拒絕。WTO

組織夾在多國政治角力當中，對於各會員國的約束力已明顯衰退，各項爭端解決也常懸而未決，除了開發中國家對於WTO

仍有保護的依戀存在外，其他各國已紛紛開始思考跳過WTO架構各自簽訂雙邊貿易協定(Bilateral Trade Agreement)或自由貿易協定(Free Trade

Agreement)，內容比WTO

談判內容更為彈性，但也讓各國的弱勢產業更感到無助，在台灣，農業就是持續會被討論是否作為交換籌碼藉以爭取強勢產業如半導體的關稅優勢，農業本身肩負糧食安全及國家穩定的角色，雖然產值比例已不如以往，代表台灣在其他領域有長足發展之外，如何透過和其他國家的貿易維持農業原本的競爭力是簽訂BTA或FTA時應該要優先考慮的課題。

鄰國日本在TPP

協定

中，原本

被視為完全不可撼

動的「聖域」稻米產業也已有鬆動情

況，台灣雖已申請加入TPP

Phoca PDF

，在美國不參與，中國強力干預的情況下，可能並不是一時三刻就能入會成功。不過透過和其他國家陸續簽訂貿易協定，台灣產業仍保持一定程度的國際競爭力。在這些協定中，對於農業相關的補貼措施也會以WTO

的農業協定馬首是瞻，台灣在協助農業成長轉型的過程中，補貼是一項重要工具，如何讓補貼發揮協助產業轉型的作用，而不是單純的肉桶政策，將是台灣農業能不能在多方夾擊中殺出重圍的重點。

作者　林弘仁　為社團法人台灣良好農業規範發展協會理事長

Phoca PDF