

# 韓國稻米關稅化與其因應對策

李舟生

## 一、前言

韓國自 2003 年開始迄今，已與歐盟、美國、中國大陸等世界上三大經濟體及澳洲、紐西蘭等完成 14 個 FTA 談判，在這些 FTA 中，稻米自由化均排除在外。烏拉圭回合談判時，日本、韓國、菲律賓鑒於稻米及以色列之羊肉在糧食安全上的重要性，不願就這些產品實施關稅化，使得農業協定特別為這些國家制定最低進口量制度（minimum market access, 簡稱 MMA），即在一定的期間內進口一定數量的產品（開發中國家需自 1995 年起進口國內消費量的 1%，以後逐年增加進口，至 2004 年必須進口國內消費量的 4%；已開發國家需自 1995 年進口國內消費量的 4%，以後逐年增加進口，到 2000 年必須進口到國內消費量的 8%），屆時若繼續延長這項措施，不願實施關稅化，必須再增加進口量，以作為不願實施關稅化的代價。

韓國自 1995 年至 2004 年已完成第一階段的 10 年稻米限量進口，稻米自 51,307 噸增加至 205,228 噸（表一）。2004 年即將執行完畢之前，鑒於國內農民對稻米關稅化仍有疑慮，且對關稅化後之稅率如何訂定未有任何共識，故與利益相關會員談判，又再次實施 10 年最低進口量制度，自 2005 進口 225,575 噸，2014 年總進口量達 408,700 噸（表二）；不過，2004 年有四個 WTO 會員與韓國談判時，要求韓國以 2004 年的進口配額（205,228 噸）及各國該年進口量做為以後各年之國家配額，其餘則為全球配額（2005 年為 20,347 噸，每年增加 20,347 噸，2014 年為 203,472 噸）。國家配額方面，中國大陸獲得 116,159 噸，美國為 50,076 噸，泰國 29,963 噸，澳洲 9,030 噸。

韓國深知若 2015 年持續實施最低進口量制度，相關會員勢必要求更多的進口量，這對國內稻米消費量逐年減少，庫存不斷增加及

稻農所得是一項極大的負擔，考量未來參加 TPP 可能面對全面性自由化，目前 5% 的稻米關稅無法保護國內稻農，而在 2014 年 9 月對外宣布將於明年元月開始實施稻米關稅化，並於 2014 年 9 月底將關稅化措施通知 WTO。

這項措施自然引發農民抗議，為化解農民反對，農部提出稻米關稅化因應措施，內容極為詳盡，其中部分措施值得我國參考。本文首先說明韓國農業基本資料與稻米補貼政策，其次說明稻米關稅化後之稅率與相關問題，最後是其因應對策。

## 二、韓國農業基本資料與稻米補貼政策

### (一) 農業基本資料

隨經濟的發展，農業在韓國 GDP 中的比重逐年降低，自 1960 年代的 40% 降至目前的 3% 以下，農業部門就業人口也自早期的 50% 多降至目前的 10% 以下，農業人口占總人口比率也逐年降低，目前不到總人口的 6%，農地面積亦逐年減少，目前約有 169 萬公頃，平均每戶耕地面積約 1.46 公頃。

韓國主要作物為稻米，近年稻米年產量約在 400 萬噸至 420 萬噸之間，其次則為水果與蔬菜；畜產品則有牛肉、豬肉與雞肉，此三項產品產量有逐年增加趨勢，特別是豬肉，2012 年產量高達 100 萬噸，不過產量仍不足以自給，每年仍需自國外進口。隨所得之提高，韓國膳食也隨之西化，對肉類與乳品需求隨之增加，除每年需進口大量之豬肉與牛肉補充國內不足外，作為飼料用之玉米及大豆進口也逐年增加，玉米、大豆、肉品與小麥主要來自美國，蔬菜與稻米來自中國大陸，牛肉、小麥、糖與乳品來自澳洲與紐西蘭，少量豬肉與乳品亦來自歐盟。

整體而言，農產品進口與逆差呈現增加趨勢，最近兩年逆差都在 200 億美元上下，主要原因是農場經營規模小，無法發揮規模經濟，成本居高不下，致欠缺競爭力。韓國對農業特別重視，除因農業與糧食安全及政治敏感性有關外，農業也具備多功能，例如環境保護、水資源維護、綠色景觀與防洪等。

這些年，韓國對糧食自給率極為重視，已將糧食自給率自

2008 年的 52% 提高至 2010 年的 55%，並要在 2010 年的基礎上，對主要農產品在 2015 年與 2020 年設定自給目標，其中除米、根莖類作物與蛋接近 100% 外，其他農產品自給率都不高，特別是小麥、大豆與飼料穀物都在 50% 以下。不過，隨韓國與農產品出口大國，諸如與美國、加拿大、澳洲、中國大陸與紐西蘭等陸續簽署 FTA 後，更會將韓國農業欠缺比較利益的劣勢凸顯出來，其農產品貿易逆差勢必逐年擴大，對其國內農業發展也將帶來可觀的負面影響，特別是能否達成糧食自給率目標，值得重視。有關韓國農業基本資料與農產品自給率見表三與表四。

## （二）稻米補貼

稻米一直是韓國的主食，關係著糧食安全，在農民所得中占重要地位，由於其生產成本偏高，長期以來就受到政府高度的保護，其價格為國際價格的兩倍到三倍，隨所得提高與飲食的西化，每人每年稻米消費量逐漸降低，自 1970 年的 136 公斤降至 1998 年的 99 公斤，2013 年又降至 67 公斤。隨消費量的減少，稻米產量也隨之減少，故近年來，稻米產值也隨產量的減少而下降，稻米占農業產值的比重已自 2007 年的 23.5% 降至 2011 年的 15.6%，雖然稻米產量與消費顯著減少，但並未減損其在韓國農業發展與政治上的重要性，也是對外簽署 FTA 被極力排除的項目。

早期由於稻米在農民所得與糧食安全上的重要性，韓國政府對稻米實施價格支持，以高於市價方式收購農民稻米。但 2005 年為配合杜哈農業談判削減農業生產補貼之提議，遂取消收購制度，改採稻米所得補償措施（Rice income compensation），在該措施下，農民可獲得兩種所得，即稻作面積給付與差額給付，面積給付是以稻農前三年平均耕作面積為準，每公頃獲得定額給付，又稱之為固定給付；差額給付則是以目標價格與市場價格平均之差額的 0.85 計算，再扣除面積給付，這項給付隨市場價格變動，又稱之為變動給付。由於面積給付與產量無關，可以納入綠色措施，不必削減，大量減少必須削減補貼的義務。另韓國政府為確保糧食安全庫存與糧價穩定，每年都在稻米收穫季節（10 月至 12 月）以市場價格採購稻米，待非產季時以市場價格銷售以穩定米價。自 2005 年至 2010 年，政

府採購量占國內稻米產量的 7%至 15%。此種基於糧食安全庫存並以市場價格收購的措施，屬於綠色措施，不需納入削減。

### 三、稻米關稅化後之稅率與相關問題

韓國於 2014 年 9 月 30 日依據 WTO 規定將稻米關稅化措施通報 WTO，並計畫於 2015 年元月實施，相關會員將利用三個月時間檢視這項措施的合理性，並與韓國進行談判。該項通知包括配額外關稅之計算方式，關稅配額管理與分配方式及特別防衛措施。

配額外關稅之計算方式係依據農業協定規範辦理，利用基期年之境內價格減基期年之境外價格再除以境外價格。基期年（1986-88）境內價格係以韓國國內高級米與中級米售價之簡單平均值，基期年之境外參考價格係以中國大陸同期進口米之量值推算平均售價，計算結果配額外關稅為 571%，再扣除烏拉圭回合開發中國家必須將產品關稅至少削減 10%，得此配額外關稅為 513%（表五至表七），即自 2015 年起，韓國稻米關稅配額進口量為 408,700 噸，此配額內關稅為 5%，超過此配額之進口量適用關稅為 513%，另取消先前給予中國大陸、美國、泰國及澳洲之國家配額，總計 205,228 噸，全數納入全球配額，並依據規範將稻米進口適用農業特別防衛措施（SSG），以確保稻米關稅化後，國內稻米產業不致遭受外國稻米大量進口之害。

目前已有中國大陸、澳洲、美國、越南、泰國等要求與韓國就稻米關稅化進行諮商，或許有些會員質疑配額外稅率計算之合理性，並將以此要求韓國修正或給予額外的優惠措施，包括維持國家配額、或配額內關稅與台日一樣降至零。這些都是合理的要求，因為韓國改變稻米減讓表，影響利害相關會員權益，都必須透過諮商解決。

有關配額外稅率計算方面，境內價格採用韓國國內高級米與中級米的平均值之合理性，境外參考價格採用之進口量與進口值，皆取自 FAO，也欠缺合理性，基本上應採用國內已公布之統計數據，而非 FAO 資料，又此進口米是否與計算境內價格之米同質？若非同質則不能用來比較，這些問題都可能被相關會員質疑。當然，這些問題都將透過雙邊解決，迄至目前為止，韓國尚未與這些會員達成共識。不過，韓國稻米關稅化已於 2015 年元月實施。目前台、日、

韓稻米配額外關稅分別為 560%、778%與 513%，仍以日本為最高。

#### 四、韓國稻米關稅化因應對策

韓國對外宣布稻米關稅化後，其農林畜產食品部於 2014 年 9 月立即提出穩定農家所得及稻米產業發展對策，茲將重要內容說明如下：

- (一) 依據 WTO 協定，當關稅化後，進口稻米量增加時，或進口價格低於某水準，為保護國內市場，可採特別防衛措施 (SSG)，課徵額外關稅。目前義務進口量 40 萬 8 千噸仍課徵 5% 關稅，現行之國家別配額量 (205,228 噸) 將改為全球配額。與目前所簽署之 FTA 一樣，未來所有對外簽署之 FTA (包括參與 TPP)，仍將稻米排除在減讓之外。(這點是否能如願尚未可知，完全得看美日之間的談判而定)
- (二) 為防止進口米不法流通，自 2015 年起，禁止國產米及進口米混合銷售及流通。為預防因低價申報走私進口之稻米擾亂國內稻米市場，對稻米實施事前稅額審查，自通關起，進行管理監控。
- (三) 擬訂稻米產業發展對策，以過去 20 年間投資稻米產業之成果為根基，加強關稅化後農戶所得之穩定，並改善稻米產業體質。
- (四) 加強穩定所得：固定補貼單價於 2015 年上調至 100 萬韓元，加強獎勵擴大冬耕期作，當米價下跌時，強化變動性補貼，並支持農民國民年金保險，強化零散、高齡農戶之安全網。
- (五) 透過規模化、組織化，提升競爭力：將大農戶、小農家間共同經營體培育成稻米產業主力，促進生產、流通效率化，並持續推動稻米等整體農業規模化。
- (六) 促進消費及出口：在目前稻作栽培面積及米消費持續減少情況下，為免稻米產業萎縮，將鼓勵消費，培育加工產業及擴大出口等增加需求，並引進稻米自助金制度，以謀求稻米生產者團體主導之產業發展。

(七) 為提高農戶所得及提升稻米產業競爭力，2015 年預算較 2014 年增加 1,568 億韓元。

(八) 預期效果

1. 若能如期推動本方策,透過增加稻米消費、建立穩定生產基礎及穩定農戶經營等，稻米產業應不會萎縮，可以穩定發展。
2. 因培育農地經營體，促使生產規模化及組織化，透過以農地為單位之共同經營及共同購採，可節省生產費用、降低成本。
3. 改善品種及栽培方法等，將有助生產高品質稻米，增加對外競爭力。
4. 透過專業農家規模化及引進稻米自助金制度，促進以生產者主導之稻米產業發展，計劃促進消費、調整需求、改善生產及流通等。
5. 增加稻農所得補償金額，有助穩定農民情緒。

## 五、結語

韓國近年來為推動國內經濟發展，積極與重要貿易夥伴洽簽自由貿易協定，逐步取消或降低產品關稅或各項貿易限制措施，唯獨稻米係該國主要糧食作物，鑒於該產業在農業部門中的重要性與政治高度敏感性，長期以來對稻米市場開放非常審慎。自 1995 年 WTO 成立並執行農業協定迄今已有 20 年，韓國依據農業協定對稻米一直實施限量進口措施，拒絕關稅化（邁向自由化之過渡性措施），且與貿易夥伴簽署之 FTA，也將稻米排除自由化範圍。

如今韓國為因應加入 TPP，可能面臨成員高標準自由化要求，諸如來自美國、越南及澳洲等稻米出口國之壓力，故韓國過去兩年來開始審慎考量稻米關稅化。韓國考量實施關稅化除為因應 TPP 談判外，最主要的因素是，若繼續實施限量進口，會員必定要求韓國增加進口量，對稻米消費逐年減少而庫存不斷增加的情勢自然帶來更大的壓力，所以說，及早實施稻米關稅化確屬明智之舉，若 2005 年時即實施關稅化，這 10 年來韓國可以少進口 112 萬噸的稻米，減少政府倉儲負擔。

為順利實施關稅化並安撫農民情緒，韓國政府也提出因應方案，

並隨時檢討因應措施。韓國參與 TPP 談判時程雖然未定，但仍積極研議解決其最困難的稻米開放議題，值得我方重視。基此，我國推動加入 TPP 與 RCEP 等區域整合，也應就當前國內經貿體制需進一步自由化之項目，及早研擬對策，因應談判需求，爭取我國最大利益。

表一、1995年至2004年韓國稻米各年最低進口量（ milled rice 稅率為5%）

年度	公噸	年度	公噸
1995	51,307	2000	102,614
1996	64,134	2001	128,268
1997	76,961	2002	153,921
1998	89,787	2003	179,575
1999	102,614	2004	205,228

資料來源：WTO韓國減讓表

表二、2005年至2014年韓國稻米各年最低進口量（ milled rice 稅率為5%）

年度	公噸	年度	公噸
2005	225,575	2010	327,311
2006	245,922	2011	347,658
2007	266,269	2012	368,006
2008	286,617	2013	388,353
2009	306,964	2014	408,700

資料來源：WTO韓國減讓表

表三、韓國農業基本資料

	2005	2008	2010	2011	2012
人口（百萬）	48.1	48.9	49.4	49.8	50.0
農業人口比率（%）	7.1	6.6	6.02	6.0	5.8
GDP（BILLION US\$）	845	931	1,015	1,115	1,130
國土總面積（百萬公頃）	9.965	9.982	10.002	10.015	NA
	1.824	1.759	1.175	1.698	NA
農地面積（百萬公頃）	1.43	1.45	1.46	1.46	NA
農戶平均面積（公頃）	4,768	4,843	4,295	4,224	4,006
稻米產量（千公噸）	73	93	74	74	84
玉米產量（千公噸）	183	132	105	129	123
大豆（千公噸）	2,593	2,698	2,489	2,458	NA
水果（千公噸）	9,097	9,343	7,894	9,121	NA
蔬菜（千公噸）	195	246	247	280	312
牛肉（千公噸）	1,036	1,056	1,110	837	1,086
豬肉（千公噸）	451	565	653	685	726
雞肉（千公噸）	2,229	2,139	2,073	1,888	1,915
牛奶（千公噸）	1,779	2,268	3,075	3,902	4,026
農產品出口（百萬\$）	11,079	18,903	18,678	25,573	24,760
農產品進口（百萬\$）	9,300	16,655	15,603	21,671	20,754
農產品逆差（百萬\$）					

資料來源：美國農部 ERS,2014

表四、2015 年與 2020 年韓國主要農產品自給率目標

單位%

	2010 年	2015 年	2020 年
飼料穀物	25	30	32
主食	54	70	72
稻米	90	98	98
小麥	1	10	15
大豆	42	36	40
根莖類作物	90	99	99
蔬菜	85	86	83
水果	66	80	78
肉品	71	71.4	72.1
牛奶	65	65	64
蛋類	100	99	99

資料來源：Trade Policy Review, WT/TPR/S/268, WTO 2013 年

表五、稻米境內價格計算

	高級米 (每公斤韓圓) A	中級米 (每公斤韓圓) B	具代表性之批發價格 (每公斤韓圓) A+B/2
1986	920	892	906
1987	951	924	938
1988	1,049	1,021	1,035

資料來源：G/MA/TAR/RS/396, WTO Sep, 2014.

表六、稻米外部價格計算

	進口數量 公噸	進口價格			平均到岸單價 每公斤韓圓
		千美元	匯率 (韓圓 / 美元)	千韓圓	
1986	322,348	50,293	881.33	44,324,730	138
1987	550,336	81,860	822.41	67,322,483	122
1988	310,289	74,923	730.53	54,733,499	176

資料來源：G/MA/TAR/RS/396, WTO Sep, 2014.

表七、稻米關稅等值計算

	國內價格 (每公斤韓圓) A	外部價格 (每公斤韓圓) B	價差 (每公斤韓圓) A-B	關稅等值 (%) [(A-B) /B]*100
1986	906	138	768	557
1987	938	122	816	669
1988	1,035	176	859	488
平均				571

571%減 10% x 571% = 513% 此為稻米配額外稅率

資料來源：G/MA/TAR/RS/396, WTO Sep, 2014