

從八大工業國北海道洞爺湖高峰會 看我國糧食安全

沈明室*

一年一度的八大工業國高峰會(G8)，於今(2008)年7月7日在日本北海道的洞爺湖(Touyako)登場，經濟議題之討論焦點包括糧食與原油價格高漲問題，並討論在糧食安全上以穀物儲備制度、提供技術援助以增加產量以及要求生產國取消糧食出口限制等。

尤其在糧食安全方面，參與會議的各國元首鑒於全球糧食危機日益嚴重，雖未釀成全球性的糧食危機，但已有20個以上之開發中國家人民因為不滿糧價高漲而發生暴動，因而特別關注此項議題。而且糧食是國家戰略物資，如果持續上漲，造成通貨膨脹，將使糧食安全問題惡化而影響國家經濟安全。因此，各界都期盼參加此次會議的國家能集合八大工業國之力，提出相關因應對策，以有效處理這波糧食安全的議題。

洞爺湖高峰會提出的糧食安全議題

洞爺湖高峰會有關糧食問題的「特別宣言」內容包括：穀物價格高漲原因之一在糧食出口限制，有關國家應自行約束；另外，為提高發展中國家糧食產量，先進

國家應提供技術援助等。具體做法是：在短期策略方面，農作物生產國應自行約束限制糧食出口的做法；糧食充沛的國家則須以部分糧食援助遭遇嚴重糧荒發展中國家。

在長期策略方面，先進國家應該對發展中國家提供技術合作、特別在可以提高糧食生產的灌溉系統等基礎設施方面提供援助。八大工業國原本對糧食安全問題就已制訂相關的援助計畫，藉以對受困的發展中國家伸出援手。如日本政府決定援助1億美元補助遭遇糧食危機的國家。

由於造成糧食價格飆漲主要原因，在生產國對糧食出口之限制。穀物出口國多採取優先供給國內之政策，故對糧食出口加以限制，例如印度禁止稻米及小麥出口，中國則對稻米及玉米等課徵5-25%之出口稅。為了穩定糧食價格，高峰會除要求八大工業國中唯一實施糧食出口限制之俄羅斯撤除限制外，亦要求其他新興國及發展中國家撤除相關出口限制。日本為糧食進口國，在會議中也建議穀物生產大國能夠解除出口管制，以確保穩定糧食進口質量。

另因美國在2007年12月起實施「新

* 作者現為國防大學戰略研究所助理教授

能源法」，希望將2007年生質能源使用量約2,600萬公秉提高至2015年為5,677萬公秉，造成穀物轉作或用做提煉生質能源的需求增加，激化糧價上升，日本也積極討論有關以穀物生產生質燃料影響糧食供應的問題。英國布朗首相(Gordon Brown)建議應調查糧價與生質燃料之因果關係。由於可耕地大量被轉作生質燃料所需的糧食，造成全球糧食短缺危機，因此各國呼籲有必要抑止，以避免情況繼續惡化。

俄國總統麥德偉夫(Dmitry Medvedev)提議舉行由八大工業國農業部長組成「糧食高峰會」，以討論糧食價格政策及糧食價格穩定等問題。預料首屆的「糧食高峰會」將可能在俄國舉行。

世界主要國家的糧食安全問題

聯合國秘書長潘基文在6月3日至6月6日聯合國所召開的「糧食安全、氣候變遷與生質能源挑戰」會議中，強調國際社會面對全球糧食危機應該實施長期與短期的雙軌策略，以因應糧食短缺及上漲。短期的做法是透過國際社會加大對窮國的糧食援助，幫助易受糧價上漲的人群渡過難關；同時要趕在今年耕種季節來臨之前，為發展中國家的小規模農戶緊急提供種子及化學肥料等幫助農業生產原料。長期的做法則是透過國際社會解決限制農業發展的結構性因素，確保對農業，尤其是發展中國家小規模農民的長期投資，以大力推進農業基礎建設。如果聯合國策略奏效，則可能降低糧食短缺對各國糧食安全的衝擊，這些長短期策略，在洞爺湖高峰會中被提及討論，並納入宣言內容。

一、日本的糧食安全

日本為世界最大之糧食淨進口國，在多數先進國家中，糧食自給率仍屬最低，在2006年僅為39%。基於此，日本政府將2015年自給率目標訂為45%，但以目前發展狀況而言，該目標難以達成。尤其是生質燃料用穀物需求增加、發展中國家人口成長及消費增加、進口糧食之衛生安全及品質問題等情形，全球糧食安全變數甚大。

日本農林水產省為擴大國內糧食之生產及安定供應，將於大臣官房下增設「食料安全保障課」，做為因應全球糧食安全問題的主管機關，希望透過該課的重要角色，結合農林水產省各單位力量及施政，提高日本的糧食自給率。日本農林水產省於本(2008)年3月成立「國際糧食問題研究會」，另於7月召開「描繪未來糧食戰略會議」，以檢討如何因應糧食問題。日本也制定了「糧食保障對策」，律定平時與危機時期面臨糧食危機的應變程序，並透過立法及行政規範，確保糧食安全。

二、印度的糧食安全

印度在1960年代曾面臨糧食危機，但在引進改良稻麥品種，改善水利設施及肥料殺蟲劑的運用後，使印度東北部成為糧倉，有效改善印度飢荒的問題。但在近年因注重經濟發展，忽略農業的重要性，農民耕種收入不高，繼續農作的意願低落，使印度從兩年前開始必須進口糧食，因而帶動全球糧價上揚。目前印度農產運輸系統不完備、層層剝削制度難以改善、產銷制度不健全，加上整體農業預算減少三分之一，印度目前僅有四成農地可以獲

得灌溉，可耕地面積持續減少，將使印度糧食必須持續仰賴進口，如此也將影響全球糧食價格。

三、中國的糧食安全

中國大陸糧食專家認為，中國糧食問題來自貨幣流通過剩帶來的通膨，如不能在兩年內解決通膨問題，糧食危機或有爆發的可能。如果貨幣穩定，中國糧食生產和儲備應該沒有多大問題。事實上，中國糧食問題除了全球糧價上漲造成之外，中國製造業繁榮，大量農民進城就業，多年來已經使得農耕面積減少，而且通貨膨脹下，農產品種植成本上漲，導致農民耕種糧食意願降低，自然影響糧食產量。

近兩年，由於糧食供應吃緊，世界大多數原糧食出口國紛紛禁止或加大出口關稅，引發全球糧食漲價，各國爭相確保糧食成爲戰略物資。2007年年底，中國加入管制出口的行動，半個月時間內，中國政府連下三道禁令：對糧食及製粉取消13%的出口退稅；對糧食和糧食製品加徵出口關稅；對糧食製粉實施出口配額管理許可證，以免中國糧食安全受到全球糧價波動的影響。未來通貨膨脹及天然災害可能成爲中國糧食安全的立即性威脅。

四、俄羅斯及中亞的糧食安全

就俄羅斯及中亞國家而言，俄羅斯、烏克蘭及哈薩克均爲糧食出口大國，尤其俄羅斯一向以政治與軍事等手段擴大影響力，近幾年因爲能源及糧食價格的上漲，開始以能源及糧食做爲國際政治競爭與合作的主要手段。去年俄羅斯糧食大豐收，但因爲國際市場對糧食需求不斷增加，俄

羅斯國內麵包價格依然上漲，足見非供給性因素造成。俄羅斯參考越南及泰國成立稻米出口的OPEC，使俄羅斯聯合其他獨立國協的國家成立糧食的OPEC，以主導糧食出口市場。俄羅斯也出現提高糧食出口稅的聲音，將使糧食缺乏的貧窮小國受到更大的衝擊。

台灣糧食安全面臨的挑戰

一、進口糧食與自給自足的落差

國內在稻米等若干糧食自給率非常高，但是在目前保證價格收購的政策下，有生產過剩的傾向，其他糧食如小麥、玉米、馬鈴薯等自給率非常低，小麥全部仰賴進口，對糧價波動的敏感度非常高。此種進口糧食與自給自足的落差必須加以調整。

二、可耕地的破碎化與縮減

農業可耕地受到農地政策解禁影響而大幅釋出，原有農地因爲買賣及興建豪華農舍日漸破碎化，目前用於耕種的農地也不斷減少。這樣的情況雖未影響我國稻米的自給率，主要原因是稻米生產效率提升與國人食用需求減少有關，而非我國稻米生產富足，不能因此輕忽可耕地減少的問題。

三、農業人口的減少

務農人口高齡化，加上休耕補助，雖然因爲開放農地買賣使農民人口增加，但實際從事農業人口卻減少。近年雖有少數年輕人投入或轉業成爲新一代農民，但仍無法抵銷農業人口的流失。

四、休耕政策的影響

過去稻米生產過剩時期，為因應加入世界貿易組織的對農村及農民生活的衝擊，採取休耕及補助政策形成適度緩和的作用。但是也產生農村勞動力流失、可耕地減少、農業生產力下降等後遺症。每年六百億農業預算有四百億用在發放補助，如果要積極復耕，恐怕在土地品質、灌溉設施及農村勞力都是很大的問題。

政策建議

一、提高其他糧食的自給率

除了稻米之外，應該提高我國在小麥、玉米及馬鈴薯的自給率。雖然國際價格上漲，應該考慮降低進口關稅的方式，擴大小麥等進口數量，以平抑國內麵粉及飼料玉米價格的上漲，增加我國戰備糧食儲存量。如增加 10 萬公頃玉米種植，可以提供 10% 的自給率。

二、農地政策的堅持

2000 年農業土地解禁政策造成耕地減少、農業環境污染等影響，農地開放買賣的標準也可能在部分政黨及政治人物操弄下降低，應該堅持農地政策的底線，先爭取農民支持，進而遊說國會至少維持現有農地開放的標準。

三、持續鼓勵年輕人投入農業生產

政府目前已經制定許多獎勵措施，希望能夠吸引年輕人進入農村，以解決農業人口老化的問題，成效也受到肯定。未來應該擴大類似的獎勵措施，大幅提升青壯農業人口。

四、休耕土地的運用

目前政府準備逐年縮減休耕土地的面積，預估將從 22 公頃減少至 14 萬公頃，以增加糙米及飼料玉米的產量。但在無法強制的情况下，有無相關技術輔導及基本價格收購等配套措施非常重要，種植糧食應該以國內自給率較低的作物為主，即使種植成本比進口還高，仍應保留相當產能。但必須要制定長期性政策，律定國內糧食危機高低不同階段，所有休耕土地應變復耕，轉植其他糧食作物的完整計畫，以成為農業安全應變機制的一環。

五、強化整合性糧食安全因應機制

由於這波糧食價格上漲係因油價波動引起，故糧食安全問題不能僅靠農政單位透過農業政策解決，必須考量國家經濟安全因素。台灣農業發展早已面臨市場開放及農村人力、土地短缺問題，面對現階段全球性糧食安全問題，必須透過整合性的糧食安全機制，妥善因應國際糧食問題的影響與衝擊，制定平時及危機時的糧食安全問題標準作業程序，並納入國家重大事故緊急應變的演練想定，強化政府部門對糧食安全的因應作為。