

「民以食為天」，吃飯是最基本的民生問題，但這幾年全球稻米等穀物之庫存量急速下降，波及範圍從貧困國家擴散到發達國家，飢餓不再只是窮人的專利；未來該如何對抗這場糧食危機，已成為全球必須共同面對的問題。

# 糧食危機是 21 世紀新風險

## —國際糧價持續高漲因應對策

文 | 林文傑 農委會企劃處

2006 年國際主要糧食價格開始呈現飆漲趨勢，且迄今尚無回跌的跡象。列屬糧食自給率偏低的我國處於此漩渦中，如何減少衝擊，已成國人關注的焦點。因此，本文以簡要方式，概述國際糧食價格飆升要因、主要國家現況，並略提因應對策之淺見，以供相關人士卓參。

### 一. 多方因素促使糧價飆升

此次國際糧食飆漲的原因很多，其主要者為：

(一) 從自然條件的觀點來看，地球現有耕地約 15 億公頃，其中約有一半用來生產麥類、稻米、玉米等穀物。在地球各地降雨量分配不均、日照時間長短有別、地形多變化等自然條件的限制，以及各地所用的品種不同、生產水準不一、超限利用時有所聞等人文因素的影響，想要年年

維持豐收，並非易事。尤其處於地球溫室效應等對地球氣候變遷有重大影響的情況下，人類擬以現有的科技水準，想要大量增產糧食或突破自然條件的制約，似乎是不可能實現的幻想。換句話說，當某一國家的糧食生產遭逢乾旱、洪水、暴風雪等天災為害時，對於該國的糧食供需將產生失衡現象，進而影響全球糧食供需的均衡。

(二) 由聯合國人口統計組織、FAO 等國際組織所公布的資料得知，自從第二次世界大戰結束迄今，全球各地只有零星的區域性戰爭，且在醫療水準大幅度提升的實況下，全世界人口數呈年年增加，且整體的平均壽命越來越長。值得注目的是，東協諸國等列屬開發中國家，或非洲諸國等較落後地區的人口成長率，均較全世界人口平均成長率高的情況下，即使全球糧食能夠維持年年增產，亦無法全面解決全

球性糧荒問題。尤其處於玉米等糧食主要外銷國，將此些糧食移做畜牧飼料或生質能源等非糧食使用時，將產生國際的援助糧源、降低全球穀物庫存量等一連串容易造成國際穀物價格節節攀升，缺糧國家或地區動盪不安等衍生性難題。亦即，可由 FAO 曾建議美國暫緩或降低玉米移做生質能源的產量，以期能減緩世界缺糧危機；2008 年 2 月菲律賓總統特地前往越南，希望越南總書記能保證今年外銷到菲律賓的稻米不會短缺等實例得知，現今世界糧食產量想要養活全世界人口已非易事。

(三) 從長期的經濟發展趨勢來看，數十年來世界人口雖呈自然增加傾向，但世界整體的經濟發展亦呈增加趨勢；尤其是自由集團與共產集團間之冷戰結束後，金磚四國、新鑽十國等代表新興經濟勢力崛起的實情下，充分反映渠等的國民所得呈現逐年提升的榮景。換句話說，當渠等所得增加時，對於日常生活所需的糧食需求

量與品質亦隨之提升，不但容易  
促使國際糧食等農產品價  
格上揚，更容易陷入  
畜牧與人類爭奪  
穀物、土地  
超限利

用、水域生態遭到破壞等惡性循環的深淵。此外，如果從國際貨幣匯兌的觀點來看，可以輕易查覺，被許多國家用來供做國際貿易交易基準的美元，近幾年來呈現貶值的走勢。此現象，除了迫使以美元為計價基準的大宗穀物等農產品國際交易價格，在對歐元等強勢貨幣匯兌時呈現攀升趨勢，更因美國為世界農產品主要出口國，在美國農產品生產成本增加、美國將玉米等農產品移做生質能源使用等多重因素影響下，國際大宗穀物等重要農產品的交易價格只好被迫朝向易漲難跌的方向推進。

(四) 自從人類開始以石油為主要能源起，農產品的產銷自育種起至末端消費的每一環節均與石油有密切關連。在全球石油蘊藏量有限且並非每一個國家或地區均產石油、每一個國家或是每一種行業的發展均需要使用能源等條件的限制下，能源相關事宜成為現今各國不容忽視的重要課題，尤其是 1970 年代第一次石油危機後各國紛紛成立能源專責機關統籌能源事宜，充分反映能源的重要性。此外，大家都知道，此次國際糧食價格飆漲，與國際石油價格自 2002 年每桶平均 20 美元起漲，至 2008 年 1 月 2 日狂飆到 100 美元的走勢有密切關連。形成此趨勢的要因，以主要糧食出口的美國實施 RFS (Renewable Fuel Standard 再生性燃料利用基準) 等新能源政策，中國及印度等經濟快速成長國對石油需求殷切等為主。換句話說，現今人類處於各國為追求經濟發展而需要大量使用石油，另一方面為降低二氧化碳的排放量，不得不將玉米等





農產品移做生質能源的矛盾中。

## 二. 全球糧食供需因應對策

處於世界各地乾旱等天災頻傳、供做國際貨幣基準的美元走貶、石油價格暴漲，致使原物料價格狂飆、生質能源與糧食供需產生排擠效應等情況下，現今全球糧食供需趨勢及主要國家因應對策為：

### (一) 此次國際糧食價格狂飆的主要特徵

1. 粮食價格漲幅度大：以 2006 年 9 月為基準，至 2008 年 3 月小麥飛漲 112%、大豆飆升 75%、玉米增加 47%、稻米上揚 30%、乳製品成長 80% 等，均達到近 10 年來的高峰。

2. 影響範圍廣泛：由於受到全球已進入地球村時代等因素影響，致使此次國際糧食價格暴漲所影響的範圍相當廣泛，不論是任何國家或任何地區的食、衣（例如棉花、羊毛等原物料的產銷）、住（例如建築用的木材等原物料供需）、行（生質能源與糧食供需間之排擠效應）等均受到或多或少、且彼此間產生矛盾現象。

3. 持續時間相當長：由歷年來全球糧食供需趨勢得知，自 2002 年石油價格開始攀升，進而帶動國際糧食價格走揚起，迄至 2008 年 4 月尚無下跌跡象可尋，且由 FAO 等國際組織預測得知，國際糧食價格在未來的 10 年裡仍將呈易漲難跌的走勢，顯示此次國際糧食價格波動尚處方興未艾的狀況，為人類糧食史中，第一次遭遇到的難題。

### (二) 主要國家因應對策

迄至 2008 年 4 月為止，主要國家對此次國際糧食價格飆漲的因應對策為：

1. 日本：以日本「食料・農業・農村基本法」、「食育基本法」等相關法規及政策為基礎，在努力提升日本糧食自給率的前提下，積極研發稻米相關的食品、鼓勵日本國民增加日本生產過剩的稻米食用量，取代生產不足的麥類、積極加強國際農業合作相關事宜、鼓勵日本廠商前往世界各地從事生產糧食相關業務、訂定日本糧食短缺時的因應對策等全方位政策措施，以期日本能安全渡過此波的國際糧食飆

漲危機。

2. 美國：以美國各種農業、能源相關法案為基礎，並且以美國所生產的糧食優先供應其國內使用為原則。由於美國為現今世界糧食主要出口國，所以在此波國際糧食飆漲旋渦中所受到的衝擊最少。

3. 中南美洲諸國：例如阿根廷雖為麥類及畜產品的出口國，但是為減緩其國內物價波動，採取限制穀物出口策略；墨西哥為提升國民所需的食用玉米產量，考慮解除生產基因玉米的禁令。

4. 歐盟：歐盟的CAP（共同農業政策）採取降低休耕獎勵、研擬採用基因農產品的可行性、部分歐盟會員國考慮限制小麥等穀物外銷策略等方式應急。

5. 亞洲諸國：中國以滿足老百姓糧食需求為優先考量，積極進行限制糧食外銷等宏觀調控；印度除准許部分高價稻米可以有條件外銷外，其他的糧食產品禁止出口；越南及泰國等稻米外銷國，以供應其國內需求為優先考量，對於未簽約國家要求提供稻米相關事宜採逐案審核。

6. 澳洲：2001 年澳洲稻米外銷量曾高達 260 萬公噸，在遭逢連續多年的乾旱打擊後，迫使澳洲必需在 2007 年、2008 年緊急進口稻米 40 萬公噸，以滿足其國

內需求。此外，2007 年、2008 年的小麥僅為近 10 年平均產量的 60% 的情況下，將以供應澳洲境內需求為優先考量。

### 三. 預警機制確保糧源不匱乏

由以上資料得知，未來數年裡，國際糧食價格仍將呈攀升的趨勢，且部分糧食生產不足或沒有外匯可以採購糧食的國家可能引發暴動事件的情況下，為使我國所需糧食能不虞匱乏，或許可採下述原則因應。

(一) 積極檢討我國現行的各種農業政策是否符合實需：例如休耕政策是否需要暫緩或減少獎勵？研訂獎勵國人吃米飯可行性、研發稻米取代麵粉的食用或利用方法等，均屬可行性頗高的新思維。

(二) 積極辦理加強國際合作相關事宜：例如我國蔬菜產銷，常因季節不同而有暴漲暴跌的情事，因此，或許可以考慮與位居寒帶或溫帶國家，以不同季節交換等值的農產品等方式，達到減緩物價波動的損失。此外，亦可考慮經由結合台商在世界各地的人力、財力方式生產符合國人需求的農產品，以期能確保我國所需的糧源能達到不虞匱乏的理想。

