

# 美國糖業政策計畫與最新實施細節

陳雅琴

## 一、前言

美國擁有全球最大且最多樣化的糖市場，也是全球主要的糖進口國與生產國之一。2005年8月12日，美國農業部宣布2005年最後幾個月以及2006年度糖政策計畫的實施細節。而後為因應強烈颶風卡翠那(Hurricane Katrina)侵襲美國南部對糖市場造成的衝擊，農業部又進一步修正公布糖計畫的實施細節，包括提高2005年度的總配額量(overall allotment quantity, OAQ)、2006年度甜菜糖與甘蔗糖的總配額量、及2005與2006年度的粗製糖、精製糖、與特製糖的進口許可量；這些政策將影響到美國與全球的糖市場，同時也受到美國與其他國家自由貿易協定的影響。本文首先介紹美國糖產業背景與貿易現況，其次說明美國的糖政策，包括自由貿易協定下美國的糖貿易政策，最後詳細說明美國農業部糖計畫的最新實施細節。

## 二、產業背景說明

美國是全球最主要的糖生產國之一，糖的年產量在1980年代早期平均為6百萬美噸(short ton)，2000年平均年產量已擴大到8.4百萬美噸。2005年美國糖的年產量估計為8百萬美噸，其中甘蔗糖為3.37百萬美噸，甜菜糖為4.69百萬美噸。

與其他糖生產國不同的是，美國是世界上少數幾個能同時大量生產甜菜與甘蔗的國家，不僅生產規模龐大且相當完善。甘蔗與甜菜是製糖的兩種主要原料，甘蔗產地主要集中在佛羅里達州、路易斯安那州、夏威夷州、與德州；甜菜產地主要集中在天氣炎熱的美國加州、以及氣候偏冷的明尼蘇達州、蒙大拿州、與北達科塔州。

雖然甘蔗與甜菜的產量受到每年天氣變化的影響而波動很大，但兩者近年來的產量均呈現逐年成長的趨勢；尤其是佛羅里達州與路易斯安那州因為品種改良與收割技術進步，使得甘蔗的產量成長相當顯著。根據美國農業統計數據顯示，種植甘蔗與甜菜的農場家數自1997年以來呈現減少的趨勢，但農場平均規模與種植面積皆呈現提高的趨勢。

在糖價格方面，主要有粗製甘蔗糖價格與精製甜菜糖價格兩種。粗製甘蔗糖價格乃是紐約期貨交易所的糖期權合約(Sugar#11 contract)報價為基準。由於美國沒有精製糖的期貨市場，因此精製甜菜糖價格乃是以Milling and Baking News每週所刊載的中西部市場甜菜糖批發離岸價格(FOB)報價為基準，如表1所示。在2004年，粗製糖(raw sugar)的平均價格為每磅20.46美分，精製糖(refined sugar)的平均批發價格則為每磅23.48美分。

表1、2000年至2004年美國粗製甘蔗糖與精製甜菜糖的報價資料(年平均)

|       | 粗製甘蔗糖價格(美分/磅) | 精製甜菜糖(美分/磅) |
|-------|---------------|-------------|
| 2000年 | 19.09         | 20.80       |
| 2001年 | 21.11         | 23.31       |
| 2002年 | 20.87         | 25.79       |
| 2003年 | 21.42         | 26.21       |

資料來源：美國農業部農經資訊(USDA Economic Research Service)

國際市場的糖價格始終遠低於美國的糖價格。以粗製甘蔗糖來說，根據紐約期貨交易所的糖期權合約(Sugar#11 contract)報價，在加勒比海港口(包括巴西)裝貨的粗製糖自 2000 年以來平均價格為每磅 8.33 美分。精製糖方面，根據倫敦國際金融期貨及選擇權交易所的期權合約報價，在歐洲港口裝貨的精製糖現貨市場離岸價格自 2000 年以來平均為每磅 10.44 美分。造成美國食糖價格高於國際市場價格的主要原因在於美國聯邦政府長期以來透過提供短期融資給食糖加工業者的方式支持國內的糖價，再加上自 2003 年開始實施的運銷配額計畫。

### 三、美國的糖政策(sugar policy)

美國的糖政策主要分為幾個部份：第一部份是美國的糖計畫，目的在於支持美國的糖價；第二部分是關稅配額與貿易協定，目的在於確保消費者與生產者能以合理的價格取得充足的糖供給。精製糖與含糖製品再出口計畫則是要提升美國製糖業者在全球精製糖與含糖製品市場的競爭力。

#### (一)糖短期融資計畫(sugar loan program)

2002 年農業法案授權美國農業部透過糖短期貸款計畫來協助國內甘蔗與甜菜生產業者。農業部針對國內種植甘蔗的加工業者提供每磅 18 美分的融資貸款，針對國內種植甜菜的加工業者提供每磅精製糖 22.9 美分的融資貸款。對於在製糖(in process)與糖漿，加工業者可以用貸款利率的 80%取得融資貸款。

美國政府提供的糖融資貸款是針對加工業者而不是針對農民，原因在於甘蔗與甜菜屬於體積龐大與易腐的農產品，必須先加工為糖才能交易與貯藏，因此加工業者必須同意按貸款額度比例支付貸款款項給供應甘蔗與甜菜的農民，才能取得貸款。糖融資貸款必須在 9 個月內償還。由於此一貸款計畫並無追索權，因此當貸款到期而業者無法以現金償還時，農業部必須接受抵押擔保的糖作為償還貸款。藉由沒入抵押品的方式，糖加工業者可以有效地減少市場上糖的超額供給，有助於提高糖價。為了避免沒入太多抵押品而造成政府成本負擔，在貸款償還期間，糖價必須足以彌補貸款本金與利息費用。2002 年農業法案授權農業部接受甘蔗與甜菜加工業者對於農產品信用公司(CCC)的粗製甘蔗糖或精製甜菜糖存貨進行競標，藉此減少業者的糖產量，以抑制糖的超額供給。

為了確保糖融資貸款計畫可以在不需聯邦政府支出的情況下運作，美國農業部建立彈性的糖運銷配額(marketing allotment)，指定每年的糖運銷總量等於農業部推估的消費量加上合理的期末結轉糖存量減去 1.532 百萬美噸以及期初存貨(包括 CCC 存貨)；糖的總配額量(overall allotment quantity, OAQ)中 54.35%為精製甜菜糖，另外 45.65%為粗製甘蔗糖。如果農業部評估進口的糖消費量超過 1.532 百萬美噸時，糖的運銷配額制度便要暫停實施，一直到糖進口被限制或減少到 1.532 百萬美噸以下。

#### (二)糖關稅配額(tariff rate quotas)與 WTO 承諾

關稅配額(tariff rate quota, TRQ)指的是根據進口量的多寡課徵兩階段關稅(two-tier tariff)。在配額量以內的進口糖課徵較低的關稅，超過配額量以上的進口糖課徵較高的關稅。美國對進口粗製甘蔗糖與其他特定的糖、糖漿、糖蜜進口分別訂定不同的關稅配額，每年由農業部公布配額量與名目關稅。

在 WTO 架構下，美國同意每年開放粗製糖與精製糖的最低進口量為 1.256

百萬美噸，其中精製糖的進口量至少為 24,251 美噸。粗製甘蔗糖的關稅配額乃是根據 1975-81 年間的貿易狀況按比例分配給 40 個國家，在配額以內的進口關稅為每磅 0.625 美分。精製糖的關稅配額則是先分配給墨西哥與加拿大特定的數量，另外再依據「先進先用」(first come, first served)的原則將精製糖(包括有機糖)的關稅配額開放給其他所有國家。在普遍性優惠關稅制度與加勒比海盆地振興草案下，大多數國家都可免除配額內的低關稅。粗製甘蔗糖的關稅配額每年約有 96% 至 98% 的達成率，精製甜菜糖的關稅配額則是每年一開放便幾乎用盡。

### (三)北美自由貿易協定與美墨之間的糖貿易關係

北美自由貿易協定(NAFTA)在 1994 年生效，其中包括有關糖貿易的條款。但這些條款在經附帶文書修正後，改變了原本的內容。根據 NAFTA 附帶文書的規定，墨西哥以低關稅出口到美國的糖，必須是墨西哥的淨餘額(net surplus)；所謂淨餘額指的是墨西哥的糖生產量減去糖與高果糖玉米糖漿消費量的差額。從 2001 年到 2007 年，墨西哥可以免關稅出口淨盈餘的糖到美國，最高上限為 275,577 美噸。自 2008 年起，墨西哥出口到美國的糖不僅免關稅且沒有上限。從現在到 2008 年的過渡期間，墨西哥出口到美國的糖超過上限的部份，在 2005 年粗製糖的關稅為每磅 4.53 美分，精製糖的關稅為每磅 4.81 美分，這些關稅會逐年調降到 2008 年時全部調到零。

如果糖的門檻價格低於或等於美國的糖價格，則墨西哥以高階關稅出口糖到美國的經濟誘因便會存在。糖的門檻價格等於國際市場糖價(紐約糖期權合約報價)加上 NAFTA 的高階關稅稅率、單位運銷成本(約為每磅 1.1 美分)、以及其他的運銷權利金。此一門檻價格會用來與美國高爾夫波特港進貨價格相比較。如果墨西哥出口糖到美國的獲利高於出口到其他國際市場的獲利，則墨西哥會將所有可供出口的糖全部出口到美國，

### (四)再出口計畫(re-export programs)

美國另外還實施兩項再出口計畫，以提升美國製糖廠商與含糖產品製造商的國際競爭力。精製糖再出口計畫(The Refined Sugar Re-Export Program)乃是利用核發執照的方式，允許廠商可以用國際市場價格進口糖，以取代市場上用來製造精製糖或含糖產品出口的糖。含糖產品再出口計畫(The Sugar Containing Products Re-Export Program)則是允許業者以國際價格購買糖，用於製造含糖產品，再出口到國際市場。以這兩項計畫名義進口的粗製糖將不受糖關稅配額的限制。

## 四、農業部食糖政策計畫的最新實施細節

美國農業部在 2005 年 8 月 12 日宣布即日起至 2005 年底以及 2006 年糖政策計畫的最新實施細節。接著，為因應強烈颶風卡翠那侵襲美國南部造成糖市場的混亂，農業部在 2005 年 8 月 30 日進一步修正 2005 年糖計畫的實施細節。

在此次颶風災害之前，根據美國農業部全球農產品產銷預估報告(WASDE)顯示，在 2005 年至 2006 年間，由於國內糖需求高於預期，蔗糖生產受到前幾次颶風侵襲影響而減少，再加上中西部地區甜菜糖也受氣候影響使得產量減少，使得美國糖市場的供給原本就呈現吃緊的狀況。此次的卡翠那颶風風災造成兩家位於紐奧良、每日生產 5,500 噸糖的製糖廠損毀，更是讓糖市場供給吃緊的狀況雪上加霜。因此，農業部最新宣布的糖計畫實施細節內容，乃是在既有糖計畫的範圍內，立即擴大精製糖的供給量以滿足國內糖市場的需求。

### (一)提高 2005 年糖運銷的總配額量

農業部宣布 2005 年的總配額量(OAQ)立即提高 225,000 美噸，其中甜菜糖配

額量增加 122,288 美噸，甘蔗糖配額量增加 102,712 美噸，但甘蔗糖生產短缺的部分將以進口來補足。如此全年總配額量可達到 8.35 百萬美噸，將足以支應到 2005 年底的市場所需。

因受限於現有存貨的地點與運送精製糖的交通物流狀況，並不是所有分配到配額的廠商都能立即供應糖。因此農業部針對所有分配到運銷配額的廠商進行調查，以瞭解在 2005 年剩餘的幾個月內，實際上有多少精製糖可供應到市場上；估算結果顯示，122,288 美噸的配額中約有 71,000 美噸可實際供應到市場。

甜菜糖的配額乃是根據表 2 的資料分配給甜菜糖的加工業者。根據農業部在 2005 年 8 月 19 日最新公布的訊息，農產品信用公司(CCC)將會把無法達到供應目標的廠商配額重新分配給產能較大的廠商；2005 年的總配額量與重新分配的狀況如表 2 所示。

表 2、2005 年甘蔗糖與甜菜糖的總配額量與重新分配狀況(單位：美噸)

|      | 2005 年 8 月 19 日<br>重新分配的配額量 | 2005 年<br>總配額量的增加 | 重新分配造成<br>總配額量的變化 |
|------|-----------------------------|-------------------|-------------------|
| 甜菜糖  | 4,538,225                   | 122,288           | 0                 |
| 甘蔗糖  | 3,670,208                   | 102,712           | - 102,712         |
| 進口   | 141,567                     | 0                 | 102,712           |
| 部門總量 | 8,350,000                   | 225,000           | 0                 |

資料來源：美國農業部宣傳辦公室。

由表 2 可看出，由於糖部門必須分配 46% 的甘蔗糖配額給 CCC，而 CCC 因為沒有甘蔗糖存貨，因此又將配額重新分配給其他出口國，包括精製糖的關稅配額以及來自墨西哥的配額外高階關稅進口糖。但根據全球農產品產銷估報告指出，2005 年墨西哥以配額外高階關稅出口到美國的糖估計為 110,000 美噸，其餘短缺不足的部份，即使將配額重新分配給其他糖出口國，也無助於改善糖嚴重短缺的狀況，因為製糖廠多已達到產能極限，且很少國家能在 2005 年 9 月 30 日運銷年度結束前將粗製糖運抵美國。

#### (二)提高 2005 年精製糖與特製糖的關稅配額

2005 年精製糖的關稅配額(TRQ)將提高 2,205 美噸，而達到 49,604 美噸，其中蔗糖含量在乾燥狀態下必須達到偏極計 99.5 度以上的水準。此項措施完全是針對特製糖所設計，同時也為了因應有機糖市場迅速擴大所需。

#### (三)公布 2006 年糖運銷的總配額量

美國農業部在 2005 年 8 月公布 2006 年所需要的糖運銷配額。根據全球農產品產銷預估報告(WASDE)最新的評估結果顯示，2005 年與 2006 年糖市場的資料如表 3 所示。依此資料估算，2006 年的糖運銷配額總量約為 8.6 百萬美噸，其中甜菜糖為 4.7 百萬美噸，甘蔗糖為 3.9 百萬美噸；甘蔗糖短缺的部分將以進口來補足，但估計進口的甘蔗糖不會超過 1.532 百萬美噸，因此糖運銷配額計畫不會停止運作。另一方面，美國與多明尼加及中美洲國家自由貿易協定在 2006 年 1 月 1 日生效，但有些國家尚未批准這項協定，故在頭一年運作時，120,000 美噸的免關稅糖進口量將足夠支應到 2006 年 9 月的國內市場所需。

表 3: 2005 年與 2006 年美國糖市場的調查資料( 單位：1,000 美噸)

|             | 2005 年 | 2006 年 |
|-------------|--------|--------|
| 期初存量        | 1,897  | 1,450  |
| 生產量         | 8,052  | 7,991  |
| 進口量(包括關稅配額) | 1,771  | 1,691  |
| 總消費量        | 10,270 | 10,315 |
| 期末存量        | 1,450  | 817    |

資料來源：美國農業部全球農產品產銷預估報告(WASDE)

#### (四)重申 CCC 存貨銷售政策

美國農業部實施糖政策計畫，必須避免 CCC 沒入無追索權的糖貸款抵押品，以避免增加納稅人成本。因此 CCC 重申要儘速將 CCC 沒入的糖存貨釋放到商業市場，如此以來，2007 年廠商所分配到的糖總運銷量減少的數量就等於糖抵押品被 CCC 沒入的數量。

#### (五)公告 2006 年許可進口的粗製糖、精製糖、與特製糖

2006 年進口到美國之粗製甘蔗糖的關稅配額為 1.231 百萬美噸，這是美國在 WTO 烏拉圭回合協定中所承諾的最低量。2006 年進口到美國之精製糖的關稅配額為 54,013 美噸，其中包含美國在 WTO 烏拉圭回合協定中所承諾的最低量 24,251 美噸，再加上額外 29,762 美噸的特製糖。而在 WTO 架構下承諾的 24,251 美噸精製糖中也包含 1,825 美噸的特製糖，因此特製糖的配額量總共為 31,588 美噸。第一階段的 1,825 美噸特製糖將在 2005 年 10 月 26 日開放提早進口。

美國農業部允許 2006 年關稅配額的精製糖提早進口到美國，這些等待進口的糖貨大多數已經運抵美國的保稅倉庫或附近的加拿大。將凍結的甜菜糖存貨釋放出來再加上提早進口的精製糖，將會使得 9 月份市場上多出 93,000 噸的糖。估計此一數量將可抒解受卡翠那颶風打擊而減少的糖供給量。

### 五、結語

儘管美國有些的糖生產區(例如佛羅里達及東岸地區)的生產相當具有成本效益，但整體來說，美國仍是屬於生產偏高的糖生產國。根據美國國家農業統計局(NASS)的估計，2005 年種植甜菜的面積較 2004 年減少 3.5%，且自 1982 年以來首度出現俄亥俄州完全沒有種植甜菜的情況。假設甜菜的糖含量維持正常水準，且在生產力持續改善的情況下，預估 2006 年的甜菜糖產量將會低於 2005 年的產量。在甘蔗糖生產方面，原本預期佛羅里達州、路易斯安那州的甘蔗糖生產會從前幾次惡劣氣候影響中逐漸復甦起來，但因超級颶風卡翠那的侵襲，可能會使糖市場的供給短缺狀況更加嚴重。

在關稅配額方面，美國農業部公布 2006 年進口到美國之粗製甘蔗糖的關稅配額為 1.231 百萬美噸，這是美國在 WTO 烏拉圭回合協定中所承諾的最低量；精製糖的關稅配額也就是美國在 WTO 烏拉圭回合協定中所承諾的最低量為 24,251 美噸，再加上 29,762 美噸的特製糖。在關稅配額外，美國農業部其他的糖進口計畫還包括精製糖再出口計畫與含糖產品計畫等。

在糖市場的調查資料方面，農業部估計 2005 年的糖期末存貨，也就是供給量減去消費量，約為 1.45 百萬美噸，這使得 2005 年期末存貨對使用量的比率達到 1995 年以來的最低點。而 2006 年的糖期末存貨估計為 817,000 美噸，因此將會使得 2005 年期末存貨對使用量的比率比 2005 年更低。

## 資料來源

1. “USDA Announces Fiscal Year 2005 and 2006 Sugar Program Provisions,” USDA News Release NO.0305.05, August 12, 2005 [online] <http://www.usda.gov/>
2. “USDA Modifies Sugar Program to Address Market Disruption Caused by Hurricane Katrina,” USDA News Release NO. 0338.05, August 30, 2005 [online] <http://www.usda.gov/>
3. Haley, S., A. Jerardo, and D. Kelch, “Sugar and Sweeteners Outlook,” Electronic Outlook Report from the Economic Research Service, USDA, May 31, 2005 [online] <http://www.ers.usda.gov/>
4. “Sugar and Sweeteners,” Briefing room, Economic Research Service, USDA, July 15, 2005[online] <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Sugar>

**關鍵詞：**糖(sugar)；甜菜糖(beet sugar)；甘蔗糖(cane sugar)；粗製糖(raw sugar)；精製糖(refined sugar)；總配額量(Overall allotment quantity, OAQ)；關稅配額(tariff rate quota, TRQ)；兩階段關稅(two-tier tariff)；糖短期融資計畫(sugar loan program)；農產品信用公司(CCC)