

台灣香蕉輸日去合作社化政策對香蕉產業永續發展是否有利？

許文富

台大農經系名譽教授

2008 年 10 月

一、前言

我國政府自民國 94 年 1 月起實施輸日香蕉自由化政策，並結束實施 30 年的青果運銷合作社產銷一元化制度，這是香蕉外銷政策的一大轉變，可以瞭解當時政府是為因應我國香蕉輸日數量逐年減少，以及在青果合作社長期經營下市場競爭力每況愈下的事實所採取的政策。但無疑的，對台灣的蕉農及香蕉產業是一大衝擊，是好是壞，尚難定論。

台灣香蕉的外銷一向以日本為目標市場，自民國 63 年起即由原來的青果合作社和貿易商的「五五分出口」制改為全部由青果社出口的「產銷一元化」制度，長達 30 年之久。在產銷一元化當年的輸日香蕉量為 1,200 萬箱左右（每箱 12 公斤計算），事實上，在民國 50 年代後期，美國及日本財團鑒於日本香蕉市場之高利潤，開始著手大筆投資菲律賓香蕉園，以企業化經營，生產價廉物美之香蕉銷往日本。台灣的蕉業因為屬於小農經營，工資高昂，生產成本高，甚難與菲律賓香蕉競爭，致出口數量連年減少，迄民國 89 年已減至 300 多萬箱，嚴重威脅台灣香蕉產業的生存。政府為拯救產業危機，試圖以開放香蕉輸日自由化方式重振日本市場。這裡所稱之輸日香蕉去合作社化，簡單的說，就是指貿易商人人可以自由出口香蕉到日本，不再給予青果合作社獨家出口權之意。理論上這是以增加出口商家數，憑各個商家之能力擴大國際市場，使得總外銷量達到最大，這是無可厚非的思維，也符合自由貿易可擴大市場並嘉惠產銷雙方之經濟理論。然自輸日香蕉自由化政策實施以來，已屆滿四年，是否已呈現初步成效？或另衍生些新問題待解決？以及其對產業永續發展是否有利？這些問題都與政府的決策品質有關，似有必要做一番評估與檢討，這就是撰字本文之動機與目的。

二、近年來台蕉輸日數量及價格的變動概述

民國 50 年代的中期為台蕉外銷日本的全盛期，輸日數量曾達兩千多萬箱，惟自菲律賓蕉大量輸日後台蕉的出口量連年下降，由民國 88 年的 344 多萬箱降至 91 年的 191 萬餘箱與 93 年之 140 萬餘箱，情況相當嚴重，情勢所逼，迫使政府於 94 年 1 月起實施自由化措施。自由化當年的外銷量為 110 萬餘箱，負成長 21.4%，第 2 年（95 年）為 122 萬餘箱，正成長 10.9%，第 3 年為 154 萬餘箱，正成長 26.2%；第 4 年降為 54 萬餘箱，負成長 65%，詳如表 1 所示。由這些統計數字可以了解自由化後之出



口量都未超出自由化前三年的市場業績。

看自由化當年的香蕉出口商數，由原來的 1 家增加至自由化當年的 11 家，第 2 年與第 3 年的 24 家，以及第 4 年的 16 家，從其顯著的增加幅度可看出，出口商對拓展輸日香蕉市場的嚮往與渴望的程度。但是如果從其出口實績來看，拓展日本市場的期待並沒有預期的樂觀。

表 1 近 10 年來台蕉輸日數量和價格變動

年期 (民國)	輸日數量 (萬箱)	售價 (美元/箱/12 公斤)
88 年	344	-
89 年	324	-
90 年	194	9.45
91 年	191	9.58
92 年	258	9.92
93 年	140	9.74
94 年	110	10.34
95 年	122	12.72
96 年	154	6.95
97 年	54	-

資料來源：台灣省青果運銷合作社提供

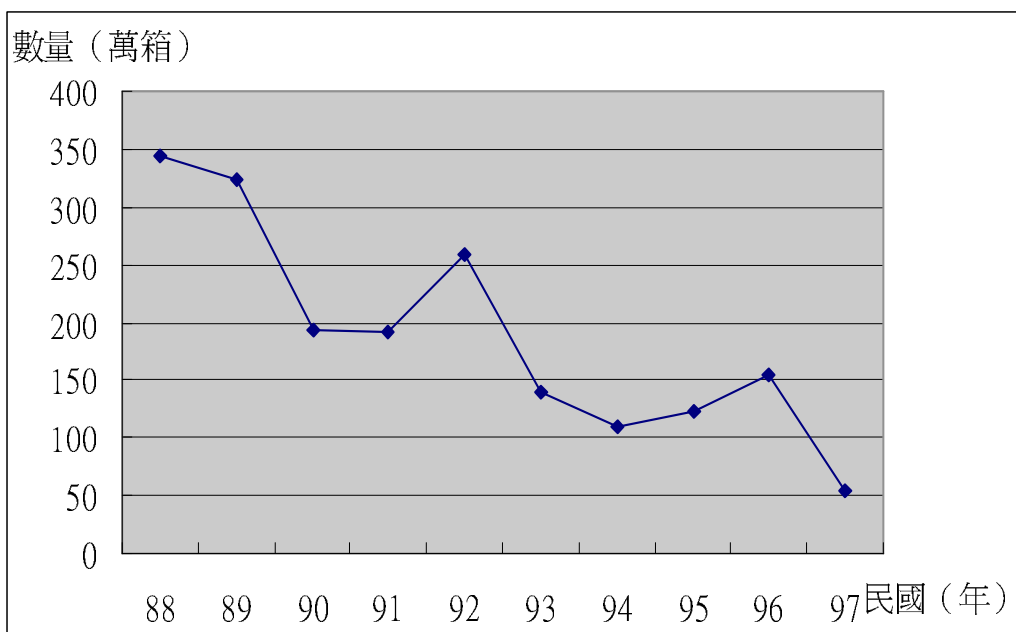
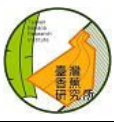
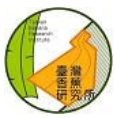


圖 1 近 10 年來台蕉輸日數量



檢討近年來輸日香蕉年年減少的原因，實際上是受許多內外部因素的衝擊，包括經濟情勢改變、天然災害、政策改變以及出口商人為因素等，茲進一步分析於下：

- (一) 台灣香蕉生產成本費昂貴，在日本市場已不具競爭力：台灣已經是工業化程度相當高的國家，工資與其他已開發國家相似，隨著經濟成長持續上升，致無法與工資低的開發中國家競爭，此在世界各國皆然，就目前的情形而言，在菲律賓蕉園工作的勞工，其每天的工資約為台幣 150 元，而台灣則要 800 元左右，相差達 4 倍以上，致農民種香蕉的利潤直直落，這是削減蕉農生產香蕉意願的關鍵因素，也是大環境，已不再適合台灣生產香蕉出口的原因。其實，這種現象早已發生在台灣許多外銷農產品身上，包括砂糖、稻米、茶葉、洋菇、蘆筍與鳳梨罐頭、洋蔥等。該等農產品都是早期我國外銷日本及歐美市場的大宗農產品，如今，因經濟情勢改變，其出口量已寥寥無幾，甚至已到停止出口的地步。此乃因經濟發展和貿易全球化的結果使然，任何單位未經營都無法挽回頹勢，這也顯示，台蕉在日本市場喪失競爭力，出口量連年減少不能全部歸咎於青果合作社的經營無力，而實際上是環境改變使然。
- (二) 台蕉經常受到颱風災害的影響，出口量不穩定，無法滿足日本進口商需求：台灣地理位居颱風頻臨地帶，每年出口旺季間經常受到颱風侵襲，災害嚴重時不但影響當年的計劃出口量，而且也影響翌年的產量與出口量，這顯示台灣的香蕉輸日數量每逢颱風後就有供應量不足的問題出現。反觀菲律賓南部地區，終年高溫適合香蕉生產，且受颱風侵襲之機會不多，故一年四季均可供應香蕉到日本市場，出口量相當穩定，加上由國外公司企業經營管理，品質嚴格，有自己的品牌，品質統一，可以贏得進口商之信心，造成原本向台灣購買香蕉的進口商紛紛轉向進口菲律賓蕉，以確保其年度業務。
- (三) 台蕉輸日每批數量不大，不成為單獨加工的適量單位，常須與菲律賓香蕉混合加工，致無法顯現台蕉優良品質，賣價不理想：台蕉輸日每年只剩下一兩百萬箱，又分成數十批出口，每次的出口量少，往往不足為適當的加工催熟單位，加工廠商只好與其進口之菲律賓香蕉混合加工，但台蕉與菲蕉的品系有別，尤其是抗病力強的新北蕉其加工時數要比菲蕉長，如果與菲蕉混合加工時，台蕉尚未完全成熟，結果發生著色不均現象，常被誤認為不良品質，無法提升賣價，這是因出口規模小所引發的問題其在自由化後顯得更嚴重。表 2 是近 3 年來的輸日香蕉出口商數。在 20 多家出口商中，全年出口量不到 3 萬箱者高居半數以上。
- (四) 國內生產香蕉利潤平平，蕉農生產誘因不大，蕉園面積不增反減，青果社常無法照計畫量出口，讓日方失去信心：台灣的香蕉一向是外銷導向的產品，



過去三、四十年間，台灣香蕉在日本的市場占率高，曾經是賣方主宰市場，價格高昂，蕉農獲利相當優厚，但自民國 80 年代菲律賓大量銷往日本後，日本的香蕉市場已成為國際競爭市場，價格決定於供需雙方面的力量，在需求相當固定，而供給不斷增加的情況下，近年來的價格跌的多、漲得少。

在此種國際價格水準下，菲律賓蕉農可能還有擴大生產的意願，但對台灣的蕉農而言，未必有太多的誘因，所以種植面積幾乎連年減少，也因為這樣，青果社每年與日方之契約外銷量都沒有辦法達成，遂讓買方失去進口台蕉的信心，年復一年，改善有限，雖然青果社自民國 65 年期開始辦理香蕉契作，訂定保證價格，安定農民生產香蕉，按著於 69 年起爭取日方同意採取「利益折半制」交易，將部份利益依照社員提交外銷數量回贖社員，增加社員收益，提高香蕉生產誘因，乃得使每年的蕉園面積勉強維持在一萬公頃左右，對台灣香蕉產業的永續發展相當有貢獻。

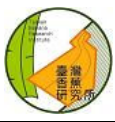
從上面分析而知，台蕉在日本市場節節敗退之原因，其實受大環境改變之衝擊相當大，故不能全部歸咎於以往產銷一元化制度的缺陷或青果社之經營無力。

表 2 95~97 年各出口商輸日香蕉數量

95 年 1~12 月			96 年 1~12 月			97 年 1~7 月		
出口商代號	出口數量 (箱)	佔有率 (%)	出口商代號	出口數量 (箱)	佔有率 (%)	出口商代號	出口數量 (箱)	佔有率 (%)
1	585,233	47.74	1	290,957	18.89	1	101,400	18.70
2	168,853	13.77	2	270,958	17.59	2	85,476	15.76
3	91,179	7.44	3	215,862	14.09	3	84,866	15.65
4	72,183	5.89	4	150,250	9.76	4	76,359	14.08
5	69,036	5.63	5	137,399	8.92	5	63,884	11.78
6	66,238	5.40	6	91,415	5.94	6	31,326	5.78
7	28,159	2.30	7	79,679	5.17	7	29,920	5.52
8	27,758	2.26	8	70,140	4.55	8	24,366	4.49
9	26,230	2.14	9	46,940	3.05	9	14,480	2.67
10	25,440	2.08	10	35,306	2.29	10	12,440	2.29
11~24	65,515	5.35	11	32,629	2.12	11	11,180	2.06
			12~24	118,700	7.63	12~16	6,524	1.22
合計	1,225,824	100	合計	1,540,235	100	合計	542,221	100

資料來源：台灣省青果社運銷合作社提供

註：市場佔有率在 2% 以下者合併計算



三、輸日本香蕉自由化後所衍生的新問題

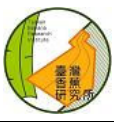
(一) 自由化助長小貿易商投入，市場集中度過低，徒擾亂市場秩序：一個產業的永續發展，處處仰賴經營者的長期投入與用心經營始能獲得買方的信任，並在市場上立足。在農產品的出口貿易中，如果各個廠商都可毫無條件的從事出口業務時，可想到的是必有一些貿易商伺有利時機做一筆出口生意，情況不利時即收手不關心，這種投機貿易商因為是兼業性質，一年可能只做一次或兩次生意，平時不會對該產業有用心經營與投資之念頭，亦即對產業的興衰不關心，更不必說有促銷的行為。

從前表 2 之資料可以看出，自由化後的第 2 年與第 3 年出口商數有 24 家，其中每家出口量不及總出口量 2% 者竟有半數之多，其最大三家的市場集中度 (Market Concentration ratio) 為 50.57%。第四年出口商數減為 16 家，最大三家的市場集中度 50.23%，出口商過多的情況仍無改善。由於這麼多的出口商在日本市場競爭的結果，逐漸演變成爲自相殘殺的惡性價格戰爭，結果大家血本無歸，其中得利的是日本的進口商，對台灣的蕉業永續發展毫無益處可言。

其實，貿易自由化之精神與理想，是建構於廠商在妥適競爭 (workable competition) 的環境下，決定優勝劣敗，或共存共榮；如果不幸陷入削價求售或價格戰爭的漩渦，則必愈陷愈深，終致全軍覆沒。此即表示貿易自由化能否收到預期的效果，尚須視產品性質及市場競爭條件而定。

(二) 抗黃葉病品種「新北蕉」意外受到排斥，削減台蕉重振日本市場的良機：台灣傳統香蕉 (北蕉) 開始罹患黃葉病已有多年，主要是經由土壤中之毒素傳染，罹患黃葉病的蕉園，收成減低，成本也隨之增加，至今尚無有效的防治方法，只有篩選或培育抗病品種是目前可行的途徑。幸有台灣香蕉研究所多年研究，從北蕉組織苗中篩選出抗病品系——「新北蕉」，後經命名為「寶島蕉」，得使農民在原有蕉園繼續生產香蕉。新北蕉的優點是抗病力強，果手數多，且每果手大小均勻，不但可提高單位面積產量，同時外銷合格率也較高，品質方面也不遜於傳統之北蕉。青果社原以為新北蕉品系的出現，可以重振台蕉產業。

惟事與願違，在此時政府實施自由化政策，不少業者向台糖公司租地大面積種植傳統北蕉，頭一兩年不會有黃葉病，經二、三年罹患黃葉病後再換租地種植，而一般蕉農都在自己的土地種植，若不選用抗病品系之新北蕉，只有放棄香蕉生產。當時出口商為了爭取日本市場業績，對日本業者惡意宣傳稱一般蕉農生產的新北蕉為二級品，只有他們向台糖租地生產的傳統北蕉才是真正優質品。經此負面宣傳，使得原已占有我國輸日香蕉三、四成的新北蕉在自由化後第三年 (96 年) 即萎縮至 0.27%，誠為可悲。



(三) 香蕉保證價格制度消失，蕉農收益更趨不安定：在香蕉一元化時代，有青果合作社負責產地香蕉的收購與外銷，青果社並自民國 65 年起辦理香蕉契作，訂定保證價格收購香蕉，在當年度不論價格如何變化，蕉農至少可以獲得保證價格的價位，讓蕉農收益有最低程度的保障。又青果社於民國 69 年起洽請日方同意採取「利益折半制」交易，將一部份超額利益匯回款按照社員交易數量比率回饋社員，所以蕉農社員每年獲利的蕉款實際上都在保證價格之上。由青果社提供之資料顯示，民國 81 年至 96 年間，輸日香蕉利益匯回款共計新台幣 21 億 64 餘百萬元，加權平均保證價格每公斤 12.12 元，而農民實得加權平均價格為 12.82 元，每公斤高出 0.7 元。

但是這種保證價格及利益折半價匯回制，在自由化後自然消失，因已無專業單位擔負香蕉的產銷事宜，過去在香蕉發生滯銷時尚有青果社出面負責善後，自由化後只好由政府全面承擔了。可知將來的蕉農收益將更加不穩定，對台灣香蕉產業永續發展不利。

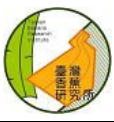
四、輸日香蕉自由化無法達成預期效果的原因剖析

輸日香蕉自由化政策實施四年來的績效並不如預期的好。其中有些原因是已知但不知會如此嚴重，有些是始料未及。茲逐一剖析於下：

(一) 農工產品性質不同，貿易自由化的績效，不能一概而論：貿易自由化的績效未必對每一種產品都相同。一般而言，工業品之適用性大於農產品。原因是工業品都有廠商的出廠價格，也就是貿易商的出口底價，只要貿易商與製造商談好價格採購外銷，製造廠商無不歡迎，全力供應，如果碰到出口量過多或出口商在目標市場自相殘殺時，他卻可對整個供應量做調適，自負盈虧，但農產品則不同，生產者有上千上萬人之多，出口商在有利可圖時，大家競相採購外銷，產地價格或許一時上漲，生產者人人叫好；但如果出口商在國外市場自相殘殺，降價出售而發生損失，則他們回過頭來產地採購時必然以國外價格下跌為由，降價收購，而農民則因產品已產出只能認命出售，表示產地價格被貿易商操作，受損的是農民。

(二) 台蕉輸日是單一目標市場，出口自由化徒增加出口商人數，總體效益有限：農產出口的目標市場如果是全球市場或區域市場時，貿易自由化措施確實可以拓展產品國外市場，此乃因各個廠商有不同之人緣地緣關係及不同之目標市場，所以市場會擴大，外銷量也可望增加。相反的，如果自由化後所有出口商的目標市場是相同時，則在對方有限進口量下，出口商間之競爭必趨於激烈化而導致削價競爭的後果，得利最大的是對方之進口商與加工商，台蕉輸日自由化即屬於此一類型。

(三) 新北蕉輸日被惡意宣傳，受到排斥，致眾多小農戶種植的香蕉無法順利出口，



削減出口量並造成國內滯銷：香蕉輸日自由化後台灣南部開始出現大蕉農，他們從台糖公司租入大面積土地種植傳統「北蕉」，而此時傳統小蕉農大半數已改種「新北蕉」品系，以減少黃葉病之危害。而大面積種香蕉的新農戶為開闢自己的市場通路，提高市場佔有率，乃大肆宣傳說新北蕉的品質不如傳統北蕉好，甚至稱新北蕉為次級貨，日方信以為真，不再買新北蕉，需求量隨之驟降，從而影響台蕉的總出口量。其實，新北蕉與傳統北蕉的品質，經過幾次台日雙方眾多人的試吃評估，均顯示不論口感、香味、外觀等都分不出上下，只是新北蕉的加工催熟時間要比傳統北蕉多一天而已。這是由我方本身的人為因素所引起，也是造成當年國內發生香蕉滯銷的直接原因。

其實，這些大蕉農，在台糖的大面積土地持續種植香蕉兩三年後，同樣會面臨黃葉病的危害損失而改種新北蕉，屆時不知如何對日方進口商自圓其說，亦令人焦慮。

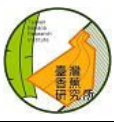
- (四) 對進入「壽命循環衰退期」產品採自由化策略拓展市場之效果有限：一種產品在市場上經由萌芽期、成長期而到成熟期後，常因市場上有新產品出現，或因其他類似產品加入競爭，或因本身的生產條件惡化等因素，銷售量萎縮，而進入衰退期。台蕉目前已進入衰退期階段，主要原因是生產成本太高，無法與菲律賓香蕉競爭之故。

其實在台灣，有不少進入衰退期的外銷農產品，如食米、砂糖、茶葉、洋蔥、洋菇、蘆筍與鳳梨罐頭等，其情形和香蕉相似，食米和砂糖是當時省糧食局和台糖公司獨佔出口的產品，今若把此兩種產品開放自由出口，相信也不可能挽回頹勢。都是因生產成本過高，無法與開發中產品在國際市場上競爭之故，而台蕉在此時實施外銷自由化措施，未能獲得預期效果，是可想而知的。

五、未來可考慮的發展方向

台蕉出口日本市場之所以進入衰退期，並非日方市場對台灣香蕉需求減弱，實際上是我方生產成本太高，無法與其他開發中國家出口之香蕉競爭之故。在此種情況下，如果再投資或再努力拓展市場，其效果也必有限，可能得不償失，故宜採取新的發展路線，為了產業之永續發展，個人認為除了持續出口傳統香蕉外，應積極開發新香蕉產品市場創造新需求，具體做法如下：

- (一) 由政府積極輔導推廣高產抗病力強的新北蕉，精選高品質香蕉出口並採高價位策略；台蕉在日本市場雖然已進入衰退期，但在日本市場仍擁有起碼的市場，為不致以中斷出口，今後對出口香蕉必嚴選，只撰選少量高品質的香蕉供出口，並採取高價位策略，以日本中高所得消費者為目標市場之訴求，以維繫台日香蕉貿易關係，這是一種區隔市場 (market segmentation) 的政策，也是細水長流的一種作法。



(二) 開發新產品拓展新市場創造新需求：這是一種未來香蕉產業發展的新策略。對於已進入衰退期的產品，一般工業界採取的策略是研發新產品以取代舊產品，重演新產品的壽命循環，以期銷售量增加；例如照相機市場，由使用軟片的傳統相機到今日五花八門的數位照相機上市，拓展新市場就是一個典例。對農產品來說，只要把原有產品經過改良提高品質，或改變外表形式，或改變栽培方式，或經雜交培育新品種等等所得的產品均可稱為新產品，當然這種新產品都必須具備原產品之原有口味，或另有其特徵，或有令人感到稀奇之處，才能引起消費者之喜愛。就個人之看法，目前可推出之香蕉新產品有兩種可加以考慮：其一為有機香蕉，這是改變栽培方法而得的產品，目前國內市場已開始上市而漸受消費者重視，價格較一般香蕉高，似可以市場區隔方式拓展中高所得消費者市場。此乃因近年來社會大眾的保健意識高漲，「吃得好、吃得健康」已成為人人嚮往的目標。種現象台灣與日本均無差異，如可以擴大栽培試銷日本，相信可以獲得日本消費者之喜愛。

另一種新產品就是推出稀有品系香蕉，所謂稀有品系香蕉，就是篩選出幾種現有但數量不多的可愛小香蕉，有的是較甜的，也有甜中帶酸的，讓消費者有多種選擇。可當做稀奇珍貴品推銷，包括顏色不同的小胖南洋蕉，細小的一口蕉，有人稱其謂 Baby banana 或 Monkey banana 等之類，此類稀有種，因形狀、口味特殊，人人好奇想吃吃看，可採高價住策略銷售，這些未來可以由香蕉研究所試種，青果社從中配合試銷，如能由政府以研究計畫方式交由香蕉研究所承辦，則更易顯示效果。

六、結語

香蕉輸日自由化政策實施至今已屆滿四年，從實際的出口量而言，還看不出有明顯的增加跡象。事實上實施自由化後，香蕉的外銷市場產生幾個新問題，其中最嚴重的是小出口商家紛紛出籠，在三年間增加到 24 家，每年每家出口量少於三萬箱者竟有半數以上。這些小出口商可視為兼業性質的廠商，可能只在市場有利情況下，做一兩筆生意，情況不利時即不聞不問，形同投機貿易商，平時對該產業不經營與不投入，更不必說有長期有計畫的做促銷。由於這種投機商的掘起，演變為市場的過度競爭，彼此削價求售，最後以壓低產地價格收場，顯然得利的是日本進口商，對台灣香蕉產業永續發展，毫無助益可言，為實施自由化當初始料未及。

香蕉輸日自由化政策效果不彰的另一理由，就是台蕉輸日是單一目標市場，不論增加多少出口商，出口目的地都集中在日本一地，一方面台灣本身可出口的香蕉有限，他方面尚須與菲律賓香蕉競爭，尤其在工資特別昂貴的台灣，實際上已很難佔優勢。此外，對已經進入「壽命循環」衰退期的台蕉，採自由化策略能否拓展市場？也值得商榷。面對上述種種問題，我們呼籲政府農政當局宜開始評估自由化政



策的得失，適時修正，或提出配套措施，或另規定出口商進入市場條件，以維護出口秩序，並保障蕉農權益。

綜合而言，台蕉輸日自由化實施四年來，不但未能建立新的外銷秩序、達成拓展市場之預期效益，而且尚衍生若干始料未及的問題，為遏止情勢繼續惡化，茲向農政單位提出兩點建議：

- (一) 在自由化同時另定外銷廠商的進場條件，營造合理的競爭環境，建立新的市場秩序。
- (二) 為產業之永續發展，建議由政府積極輔導推廣抗黃葉病及高產品系「新北蕉」，期以提高生產力、降低生產成本，強化市場競爭力。