

公糧收購價格調整對政府財政影響之探討

二、自 100 年起糧食收購數量多超逾預算，惟銷售情形卻未如預期，致存糧數量遠超逾安全存量，且近年公糧以低於成本價格銷售，每年均發生鉅額短絀

農業部對保價收購之公糧除供安全存糧外，且配撥軍糧、釀酒糧、加工用糧、專案糧、調解民食、飼料用米及國內外糧食救助等，並以農發基金「農政收入」編列糧食銷售收入；114 年度預算數 55 億 1,031 萬 1 千元，較 113 年度預算數 56 億 9,156 萬 2 千元減少 1 億 8,125 萬 1 千元，減幅 3.18%。經查：

(一)農業部每年均訂定糧食產銷計畫以穩定糧食供需，然 100 年度起糧食收購量多較預算增加，糧食銷售情形則多較預算減少

依糧食管理法第 5 條及糧食管理法施行細則第 3 條規定略以，農業部每年應訂定糧食產銷計畫，內容包括糧食生產目標、公糧收撥數、糧食輸入、輸出數量及安全存量等，以穩定糧食供需，確保國家糧食安全，促進農民收益；爰此，農業部每年訂定糧食收撥計畫，執行稻米採購與撥售業務，維持適量安全存糧，穩定供應國內軍需民食，而稻米來源除收購公糧稻穀外，即依我國對世界貿易組織（WTO）承諾，每年由政府進口 9 萬 4,068 公噸糙米，除供為安全存糧，並銷售軍糧、法務糧及辦理國內外糧食救助，遇有市場供應不足致價格波動時，即釋出市場穩定供需，另並以撥售酒糧、加工用米及飼料等方式推陳，以維持安全存糧品質。

檢視 99 至 113 年度糧食收購與銷售情形(詳表 3-4)，自 100 年度提高公糧收購價格及補助烘乾費用後，糧食收購數量由 99 年度 34.93 萬公噸，概呈逐年攀升趨勢，最高增至 108 及 109 年度之 67.90 及 64.60 萬公噸，增幅分別達 94.38%及 84.93%，

110 至 113 年度間因旱情停灌致公糧收購數量降至 43.96 至 48.02 萬公噸間，然除 112 年度外，每年實際收購數量均較預算增加，109 年度收購數量甚至較預算超出 1.32 倍；相較之下，糧食銷售數量雖亦由 99 年度 13.26 萬糙米公噸逐年增加至 109 及 110 年度之 55.01 及 46.66 萬糙米公噸之高點，卻多數未如預期，尤以 106 至 113 年度，除 109 年度外，均較預算為低，減少比率介於 4.42%至 29.07%間。

表 3-4 99 至 113 年度農業部收購糧食及糧食供銷預決算數量比較表

年 度	糧食收購數量(公噸)				糧食供銷數量(糙米公噸)			
	預算	決算	比較增減		預算	決算	比較增減	
			數量	比率(%)			數量	比率(%)
99	321,894	349,302	27,408	8.51	266,800	132,565	-134,235	-50.31
100	331,894	481,938	150,044	45.21	206,800	201,706	-5,094	-2.46
101	331,910	580,905	248,995	75.02	312,600	328,088	15,488	4.95
102	365,910	595,572	229,662	62.76	342,000	302,070	-39,930	-11.68
103	373,910	520,342	146,432	39.16	370,600	384,780	14,180	3.83
104	373,910	487,759	113,849	30.45	414,200	459,206	45,006	10.87
105	411,894	517,597	105,703	25.66	421,600	430,570	8,970	2.13
106	320,894	590,486	269,592	84.01	429,600	351,531	-78,069	-18.17
107	319,894	621,150	301,256	94.17	432,600	360,240	-72,360	-16.73
108	364,894	678,959	314,065	86.07	451,100	411,715	-39,385	-8.73
109	277,894	645,975	368,081	132.45	492,100	550,109	58,009	11.79
110	280,894	454,215	173,321	61.70	555,600	466,649	-88,951	-16.01
111	445,894	480,161	34,267	7.69	481,100	417,699	-63,401	-13.18
112	502,894	439,613	-63,281	-12.58	467,700	331,748	-135,952	-29.07
113	426,421	466,318	39,897	9.36	419,400	400,852	-18,548	-4.42

說 明：1. 糧食收購數量包含收購稻穀、天然災害穀及進口食米，為稻穀量；
另 113 年糧食收購數量包含試辦市場採購稻穀 3 萬 800 公噸。

2. 糧食供銷數量為主產品銷售量(不含副產品-米糠)，係糙米量。

資料來源：各年度決算書「主要業務計畫執行情形摘要表」。

(二)國內公糧庫存量遠逾安全存量，不僅影響農業資源之有效運

用，且每年仍需負擔龐大倉儲費用

為維我國糧食供應之安全穩定，糧食管理法於 95 年增訂第 5 條之 1 規定，農業部據以訂定「國內稻米安全存量標準」¹，儲備不低於 3 個月稻米消費量之安全存量。如上所述，100 年度隨公糧價格調升後，糧食收購數量逐年提升，且較預算大幅增加，然糧食銷售數量卻多未如預期，致公糧庫存數量由 99 年底 46.74 萬糙米公噸（詳表 3-5），增至 108 年底 96.84 萬糙米公噸達到最高，較安全存量 30 萬糙米公噸²增加 66.84 萬糙米公噸，超出 2.23 倍；109 至 113 年度雖逐漸降低，至 113 年底公糧庫存量為 59.60 萬糙米公噸，惟仍較安全存量增加 29.60 萬糙米公噸，約 98.67%。

隨公糧庫存量增加，農發基金農產品帳面價值亦隨之攀升，100 至 113 年底存貨決算數介於 183.38 至 290.19 億元間，近 5 年度(109 至 113 年度)雖呈減少趨勢，但金額仍鉅，恐影響政府農業資源之有效運用，且公糧倉儲費用亦由 99 年度 8,784 萬元逐漸提升，100 至 113 年度公糧倉儲費用介於 1.25 至 2.27 億元間，平均每年約 1.91 億元，較 99 年度增加 1.03 億元（增幅 1.17 倍）。此外，隨公糧存儲時間越久，稻米品質隨之變差，價值亦逐年降低。

表 3-5 99 至 113 年度公糧庫存情形及倉儲費用明細表

單位：糙米公噸；新臺幣千元

年度	公糧各年底總庫存量	期末農產品存貨金額	公糧倉儲費用
99	467,397	13,001,722	87,840
100	618,282	18,337,882	125,486
101	730,068	21,763,555	157,000

¹同註 1。

²依糧食管理法及「國內稻米安全存量標準」規定，農業部估算每月稻米總消費約為 10 萬糙米公噸，3 個月為 30 萬糙米公噸。

年度	公糧各年底總庫存量	期末農產品存貨金額	公糧倉儲費用
102	871, 211	26, 312, 969	189, 237
103	866, 795	26, 216, 269	203, 616
104	760, 489	23, 167, 992	197, 732
105	704, 316	21, 538, 089	178, 553
106	788, 036	23, 858, 509	182, 253
107	884, 229	26, 579, 166	205, 946
108	968, 378	29, 019, 268	227, 658
109	886, 234	26, 489, 630	226, 999
110	742, 412	22, 256, 765	214, 904
111	682, 326	20, 459, 626	190, 926
112	664, 735	20, 093, 084	192, 512
113	596, 035	18, 344, 576	179, 485

說明：期末農產品存貨金額不含評價(備抵存貨跌價短絀)部分。
資料來源：農業部提供資料及各年度農業特別收入基金決算書。

(三)近年收購公糧主要以飼料米或外銷米等方式出售，價格遠低於成本致連年產生鉅額短絀

據農業部說明略以，為避免影響產地糧食價格及農民收益，公糧無法隨意釋出，惟為辦理「推陳儲新」，對於儲存1年以內公糧供應軍糈民食；儲存1年以上之公糧撥供米食加工、外銷使用，至儲存期間更久或品質較不宜供食用者，則撥供飼料使用，故儲放較久之舊期公糧係以低於成本價出售。

檢視99至113年度公糧配撥銷售情形(詳表3-6)，99年係以調節民食、加工用糧為主，飼料用米占整體配撥量僅0.30%，且無外銷糧；然自100年度隨公糧收購量及存貨量逐年增加，以飼料用米方式出售數量及占比亦急遽增加，100及101年度數量較99年度增加171.74倍及336.60倍，而102至113年度飼料用米配撥量介於13.53至22.70萬公噸間，平均約占整體配撥量之四成；另為加強公糧去化，農業部自107年起積極拓展

公糧外銷管道，109 年度配撥量高達 21.72 萬糙米公噸，不僅較 108 年度數量增加 1.93 倍，甚至超逾飼料用米之 20.73 萬糙米公噸，109 至 113 年度外銷糧配撥量平均占比已逾三成，與飼料米合計甚升高約占整體配撥量之七成。

表 3-6 99 至 113 年度公糧配撥情形表 單位：糙米公噸；新臺幣千元

年度	公糧配撥量					公糧銷售金額
	飼料用米	外銷糧	加工用糧 (含釀酒糧)	軍糧、調節民食 、援外、國內救助等	合計	
99	413	-	49,231	87,088	136,732	2,810,448
100	71,340	349	50,355	93,233	215,276	3,478,497
101	139,427	2,919	60,662	138,396	341,403	5,743,906
102	169,110	2,553	48,546	95,308	315,517	4,531,379
103	191,579	258	43,012	172,070	406,919	6,330,049
104	226,983	72,449	51,065	132,605	483,103	6,199,792
105	211,016	69,221	50,057	122,917	453,211	5,689,355
106	205,495	170	50,705	117,488	373,858	4,848,121
107	186,977	44,479	50,426	104,797	386,679	4,578,698
108	200,943	74,256	46,515	120,403	442,118	5,096,462
109	207,289	217,234	46,067	114,274	584,865	5,618,465
110	166,976	177,524	49,374	106,714	500,587	5,590,957
111	174,335	138,814	45,472	83,671	442,291	5,719,754
112	135,337	109,654	42,800	72,274	360,065	5,076,448
113	163,030	121,453	40,956	103,743	429,182	6,041,133

說明：1. 本表公糧配撥量不包含副產品，但包含無償撥出數量；以 113 年度為例，公糧配撥量 42 萬 9,182 糙米公噸中包含無償撥出 2 萬 8,329 糙米公噸。

2. 公糧銷售金額係農政收入項下糧政業務-糧食銷售之主產品。

資料來源：農業部提供。

近年隨飼料用米及外銷糧銷量增加，公糧銷售量亦提升，近 5 年(109 至 113 年)主產品平均每年銷售 43.34 萬糙米公噸、銷售收入平均 56.09 億元(詳表 3-7)，惟因飼料米及外銷糧等售價遠低於成本，主產品平均每年短絀 71.28 億元；此外，近 5 年以 109 年度銷售數量 55.01 萬糙米公噸最高，然 109 年度短

絀 107.90 億元亦為近年最高值。另 112 及 113 年度國際稻米價格雖創自 98 年以來新高（詳圖 3-5），外銷米數量亦達 10.97 萬糙米公噸及 12.15 萬糙米公噸，然外銷產生短絀分別高達 20.93 億元及 22.67 億元，顯見即便國際稻米價格提高且隨公糧銷量增加，銷售收入雖增加，短絀卻不減反增，亟待檢討改善。

表 3-7 109 至 113 年度糧食銷售收入與成本差額表

單位：糙米公噸；新臺幣千元

年度	產品別	糧食銷售(含無償撥出)		銷貨成本		糧食銷售收入 與成本差額 (C=A-B)
		數量	銷售收入 (A)	數量	銷貨成本 (B)	
109	主產品	550,109	5,618,465	550,109	16,408,712	-10,790,247
	副產品-米糠	10,215	41,828	10,215	34,357	7,471
	無償撥出	34,756	-	34,756	1,036,706	-1,036,706
110	主產品	466,649	5,590,957	466,649	13,353,100	-7,762,143
	副產品-米糠	8,765	53,335	8,765	41,210	12,125
	無償撥出	33,938	-	33,938	1,072,298	-1,072,298
111	主產品	417,700	5,719,754	417,700	12,088,877	-6,369,123
	副產品-米糠	6,248	50,347	6,248	39,716	10,631
	無償撥出	24,592	-	24,592	773,203	-773,203
112	主產品	331,748	5,076,448	331,748	9,836,360	-4,759,912
	副產品-米糠	5,362	40,091	5,362	32,779	7,312
	無償撥出	28,316	-	28,316	896,678	-896,678
113	主產品	400,852	6,041,133	400,852	11,997,307	-5,956,174
	副產品-米糠	6,307	39,571	6,307	31,287	8,284
	無償撥出	28,329	-	28,329	910,075	-910,075
109 至 113 每年平均	主產品	433,412	5,609,351	433,412	12,736,871	-7,127,520

說明：詢據農業部表示，109 年度無償撥出成本數據無資料，故本表以 109 年度主產品單位銷貨成本估算。

資料來源：農業部提供。

圖 3-5 全球稻米價格變動趨勢圖

2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024 年

資料來源：聯合國糧食及農業組織(FAO)網頁(最後瀏覽日：114年6月24日)。