

公糧收購價格調整對政府財政影響之探討

四、114 年度農業部推動「糧食產業全面升級計畫」，調整公糧收購方案及強化「1 集、2 轉、3 加 3」策略推動力道等，估計增加經費 57.2 億元，允宜滾動檢討各項措施，兼顧農民收益並促使糧食產業均衡發展

為調節糧食供需、穩定糧價、推廣米食、擴大米食消費，及建立糧食均衡產銷體系，114 年度農業特別收入基金項下農發基金「提升農業經營及發展計畫-糧政業務計畫」編列 153 億 7,837 萬 8 千元，預計收購稻穀 35 萬 7 千公噸、進口食米 9 萬 4,068 公噸（糙米）及銷售糧食 41 萬 8,700 公噸（糙米）。經查：

(一)本院 113 年 7 月決議提高公糧收購價格 5 元至每公斤 31 元，惟農業部編列 114 年度預算係以未調整之收購價格及數量估算所需經費

考量公糧收購價格自 100 年起已逾 13 年未調整（詳表 2-1），而近年人工、肥料等各項成本均上漲，本院院會於 113 年 7 月決議通過將公糧收購提高 5 元，由每公斤 26 元調至每公斤 31 元¹；惟依農業部提供資料，114 年度預算編列公糧保價收購經費係以未調整收購價格，即計畫收購每公斤 26 元、輔導收購每公斤 23 元、餘糧收購每公斤 21.6 元及災害穀每公斤 22 元，參照以往收購情形及預估稻作面積估算公糧收購數量，並加計進口米經費之預計收購支出 109.96 億元（詳表 3-11）。嗣經 113

¹本院公報第 113 卷第 71 期院會紀錄(5253)(會議日期：113 年 7 月 15 日)第 112 頁「…現在作以下決議：…三、本院要求農業部應綜合考量各項成本，包括人工、肥料及物價指數，將公糧收購價格自每公斤 26 元調升 5 元以上，並加速提升整體雜糧種植面積之計畫，以因應近年來物價劇烈波動導致務農成本提高、體恤基層農民之政策。四、農業部應綜合考量各項成本及物價指數調整公糧收購價格，由每公斤 26 元調整至每公斤 31 元，提高農民基本利潤，以因應近年物價劇烈波動導致務農成本增加，落實照顧農民之政策，同時加速推廣國產雜糧種植，保障糧食安全，並積極建構永續韌性的臺灣農業，降低氣候變遷帶來的衝擊。」

年 11 月朝野協商決議由行政院於年底前提出完整配套方案。

表 3-11 114 年度預算編列公糧收購經費及提高收購價格後經費估算

明細表

單位：元/每公斤；新臺幣千元

種類			114 年度預算案			若收購價格增加 5 元			輔導收購價格調增 1.5 元		
			數量	單價	經費	數量	單價	經費	數量	單價	經費
收購 經費 A	標準	計畫 收購	184,000	26.0	4,784,000	289,000	31.0	8,959,000	364,000	26.0	9,464,000
	稻	輔導 收購	92,000	23.0	2,116,000	143,000	28.0	4,004,000	0	24.5	0
	(公 噸)	餘糧 收購	80,000	21.6	1,728,000	137,000	26.6	3,644,200	0	21.6	0
		災害稻穀 (公噸)	1,000	22.0	22,000	-	-	-	-	-	-
		進口米 (公噸糙米)	94,068	24.938	2,345,868	94,068	24.938	2,345,868	94,068	24.938	2,345,868
	小計			10,995,868			18,953,068			11,809,868	
烘乾費用 B			357,000	2.0	714,000	569,000	2	1,138,000	364,000	2	728,000
合計 (A+B)			11,709,868			20,091,068			12,537,868		

說明：1. 災害穀係受天然災害受損始有收購，預估情況下暫不假定有收購災害穀，均以繳交標準穀估算。

2. 「輔導收購價格調增 1.5 元」內容係按 114 年度實際調整情況估計。

資料來源：農業部提供。

(二) 農業部於 113 年 12 月間提出「糧食產業全面升級計畫」，藉調整公糧收購方案，及強化「1 集、2 轉、3 加 3」策略推動力道，維持供需平穩，114 年度預計增加 57.2 億元

據農業部估算，114 年度若依本院 113 年 7 月所作決議提高公糧收購價格 5 元，預期因種稻誘因提升，稻作面積將增至 27 萬公頃，以稻作面積 27 萬公噸預估，公糧收購量將達 56.9 萬公噸，加計進口米進口經費及烘乾補助費用合計 200.9 億元，較 114 年度預算編列收購支出增加 83.8 億元(增幅 71.57%)；另農業部評估略以，繳交公糧人數及數量僅占三成，提高公糧收購價格刺激生產，量多價跌，對於七成銷售民糧者並無受益，且恐帶動產業鏈相關其他成本如肥料、農藥、地租、工資等同步上漲，進而稀釋農民收益。

爰此，農業部於 113 年 12 月提出「糧食產業全面升級計畫」²，藉由調整公糧計畫、輔導及餘糧收購數量比例，及提高輔導收購價格每公斤 1.5 元（詳表 3-12，調整後相當每公頃年增 2 萬元）等，提升繳交公糧農民收益，並考量天然災害對稻農收益影響，及避免刺激稻作面積增加、供過於求影響糧價及產業失衡等情形，同步新增公糧導入水稻收入保險加強型及調整綠色環境給付獎勵制度等配套措施，及強化「1 集、2 轉、3 加 3」策略之推動及執行，以維持供需平穩。

表 3-12 97 至 114 年度公糧收購措施調整情形表

單位：元/每公斤；公斤/公頃

類別	97 至 99 年度			100 至 113 年度			114 年度		
	價格	收購數量		價格	收購數量		價格	收購數量	
		第 1 期作	第 2 期作		第 1 期作	第 2 期作		第 1 期作	第 2 期作
計畫收購	23.0	1,920	1,440	26.0	2,000	1,500	26.0	3,250	2,500
輔導收購	20.0	1,200	800	23.0	1,200	800	24.5	2,550	1,900
餘糧收購	18.6	3,000	2,360	21.6	3,000	2,400	21.6	400	300
合計	-	6,120	4,600	-	6,200	4,700	-	6,200	4,700

資料來源：農業部提供。

依「糧食產業全面升級計畫」規劃，114 年度預估公糧收購數量 36.4 萬公噸，加計進口米經費及烘乾補助費用合計 125.4 億元，較原編預算增加 8.3 億元（增幅 7.07%）；此外，取消原申報公糧不得投保水稻收入加強型保險之規定，將公糧納入保障範圍，預計增加支出 0.5 億元；調整綠色環境給付計畫轉(契)

²據農業部說明略以，「糧食產業全面升級計畫」係指為確保全體糧食生產農民之收益，於兼顧糧食產業均衡發展、適時反映生產成本，及強化風險韌性下，整合相關產業輔導計畫(包含公糧收購調整方案、綠色環境給付、水稻收入保險及稻米產銷契作集團產區等)之策略方針，並非個案計畫。

作、生產環境維護措施獎勵金額度，每公頃增加 1 萬元，以近年參與面積 23 公頃計算，預計增加支出 23 億元；另為擴大推動稻米集團產區、提升優質品種，加強「1 集、2 轉、3 加 3」推動力道，預計額外增加支出 25.4 億元。爰 114 年度推動「糧食產業全面升級計畫」將較預算增加支出 57.2 億元，所需經費預計由農業特別收入基金項下農發基金及農損基金支應（詳表 3-13）。

表 3-13 114 年度推動「糧食產業全面升級計畫」預計增加經費一覽表

項次	推動項目	內容	增加經費	預算來源
1	公糧收購調整方案	於公糧收購總量不變下增加計畫、輔導數量，及輔導收購價格提高每公斤 1.5 元。於供需平穩下，預估收購數量 36.4 萬公噸，以全數繳交計畫收購	8.3 億元	農發基金 「糧政業務計畫」收購稻穀資金
2	公糧導入水稻加強型收入保險	新增公糧導入水稻加強型收入保險，增加農民收入保障	0.5 億元	農發基金 「農產保險計畫」
3	綠色環境給付計畫獎勵額度同步調整	因應公糧收購調整方案，同步調整現行綠色環境給付計畫轉(契)作、生產環境維護措施獎勵金每公頃增加 1 萬元	23 億元	農損基金 「綠色環境給付計畫」
4	「1 集」稻米集團產區	(1)提高契作優質品種獎勵金：契作獎勵金由現行 9 千元/公頃，提高至 1 萬 3 千元【預計增加經費 0.6 億元】。 (2)鼓勵繳交公糧農民改與集團產區契作：針對 112 至 113 年連續 4 期中報繳交公糧之稻農，改與專區契作，給予 1 萬元/公頃/期作獎勵，最多可連續領取 2 年【預計增加經費 0.3 億元】。 (3)提高集團產區獎勵：鼓勵集團產區與農民契作及拓展外銷【預計增加經費 1.5 億元】。 (4)生產資材補助：針對與集團產區契作農民，種植一般品種者核予 0.3 萬元/公頃生產資材補助；種值優質品種者核予 0.5 萬元/公頃生產資材補助【預計增加經費 1.4 億元】。 (5)營運主體設備補助：針對營運主體冷	5.8 億元	農損基金 「國產稻米產銷體系躍升計畫」

項次	推動項目	內容	增加經費	預算來源
		藏桶及相關生產設備給予 1/2 補助【預計增加經費 2 億元】。		
5	「2 轉」	(1)提高「綠色環境給付計畫」轉(契)作、生產環境維護措施獎勵金：每公頃增加 1 萬元，預計增加經費 23 億元(本項與項次 3 內容相同，故此處增加經費不計入)。 (2)1 期作雲林高鐵特區節水獎勵由每公頃 3 萬元或 4.2 萬元提高至 5 萬元，預計推動 4,300 公頃【預計增加經費 0.4 億元】。 (3)推動「2 期不種稻轉作獎勵」：每公頃獎勵金 1.5 萬元，預計推動 1.2 萬公頃【預計增加經費 1.8 億元】。 (4)強化雜糧早作集團產區輔導：提高營運主體獎勵金，由每公頃 0.5 萬元提高至 1 萬元或 1.5 萬元，預計推動 1.5 萬公頃，經費約 1.6 億元；農民參與集團產區契作獎勵金經費 0.4 億元，另補助營運主體相關推廣、貸款利息補貼及產銷設施費用約 2.3 億元【預計增加 4.3 億元】。 (5)輔導建置雜糧一貫化加工場域：建置 3 處重要雜糧加工場域經費約 4.3 億元，以補助比率最高 80% 為原則【預計增加經費 3.5 億元】。	10 億元	農損基金 「綠色環境給付計畫」
6	「3 加 3」 增加稻作優質加強型保險效益，提升消費拉力，減少市場稻穀流通量	(1)提高水稻收入保險「優質加強型」理賠保障【預計增加經費 0.1 億元】。 (2)提升消費力：食農教育，開發多元米糧加工品，強化行銷量能，增加食米量，加強米糧加工品外銷【預計增加經費 0.8 億元】。 (3)市場採購：視情況採購量由最高 5 萬公噸，提高至 8 萬公噸【預計增加經費 8.7 億元】。	9.6 億元	1. 農發基金 「農業保險計畫」支應 0.1 億元。 2. 農發基金 「糧政計畫」支應 9.5 億元。
合計			57.2 億元	

資料來源：農業部提供。

(三)公糧收購與綠色環境給付計畫政策效果競合，且 107 至 113 年度累計支出高達 1,423 億元

公糧保價收購具有價格支撐及保障稻農收益效果，引導農民偏好種植稻作及繳交公糧，自 63 年起實施公糧保價收購政策迄今已逾 50 年，早已達成穩定糧食供應之政策目標，且隨食米量持續下降，稻米超產導致公糧收購量增加，又公糧銷售情形

未如預期，不僅使公糧庫存遠超逾安全存量，且出售價格遠低於成本致生鉅額短絀；此外，為解決公糧保價收購後稻穀超產問題，政府自 72 年起推動稻作產業結構調整措施（107 至 114 年度推動「對地綠色環境給付計畫」及「綠色環境給付計畫」）鼓勵稻田轉（契）作，推動迄今稻作面積雖降低，惟稻農對公糧收購依賴程度仍高，雜糧自給率偏低；公糧收購與稻作產業結構調整措施之政策效果競合，107 至 113 年度累計支出高達 1,422.8 億元（詳表 3-14），若加計 114 年度預計支出 204.9 億元及估計增加 57.2 億元，合計 1,684.9 億元，而支應公糧收購經費之「糧政業務計畫」與「綠色環境給付計畫」2 項計畫每年須由國庫撥充基金支應，鉅額支出恐影響政府農業資源之合理配置。

表 3-14 107 至 114 年度公糧收購及綠色環境給付計畫經費預決算概況表
單位：公噸；%；新臺幣千元

年度	公糧收購經費				綠色環境給付計畫			
	預算數	決算數	比較增減		預算數	決算數	比較增減	
			數量	比率			金額	比率
107	4,969,580	12,607,708	7,638,128	153.70	8,631,651	8,449,333	-182,318	-2.11
108	5,656,480	13,405,987	7,749,507	137.00	8,711,760	8,706,403	-5,357	-0.06
109	3,685,600	13,089,054	9,403,454	255.14	8,792,024	10,684,373	1,892,349	21.52
110	3,688,752	8,435,827	4,747,075	128.69	8,625,459	11,140,516	2,515,057	29.16
111	8,230,406	8,831,806	601,400	7.31	9,925,561	10,045,542	119,981	1.21
112	9,248,400	7,018,140	-2,230,260	-24.12	10,509,716	11,880,092	1,370,376	13.04
113	7,547,200	7,552,611	5,411	0.07	10,979,480	10,434,864	-544,616	-4.96
107 至 113 合計	43,026,418	70,941,133	27,914,715	64.88	66,175,651	71,341,123	5,165,472	7.81
114	8,650,000	-	-	-	11,839,005	-	-	-

說明：1. 公糧收購經費包含計畫收購、輔導收購、餘糧收購及災害稻穀收購，不包含試辦市場採購稻穀；112 年度市場採購稻穀 4.14 萬公噸、10 億 3,933 萬 1 千元，113 年度市場採購稻穀 3.08 萬公噸、7 億 7,404 萬 4 千元。
2. 為加速與調整稻作產業結構、擴大鼓勵轉（契）作種植進口替代等重點作物，農業部 107 年起將稻穀保價收購和休耕政策調整為「對地

綠色環境給付」，推動第 1 期「對地綠色環境給付計畫」(107 至 110 年)」，111 至 114 年度又續推第 2 期「綠色環境給付計畫」。

資料來源：農業部提供。

(四)政府對於水稻收入基本型保險給予全額保費補助，相較其他農產品為優，又放寬繳交公糧者得加入水稻加強型收入保險，允宜檢視妥適性

為提高稻米產業競爭力，穩定稻農收入，農業部自 111 年 1 期作開辦水稻收入保險，保障範圍涵蓋天災、疫病及蟲害等，保費由政府全額補助，另未交公糧者可參加收入保障之加強險(稻作減產越嚴重，理賠越多)，並由中央補助一半保費；114 年度「糧食產業全面升級計畫」新增繳交公糧者納入水稻加強型收入保險(比較詳表 3-15)。檢視政府 114 年度推動農業保險對其他農產品保費補助均為保費 2 分之 1，且多設有補助上限，相較之下，水稻收入基本型保險保費卻全額補助，且未設上限(詳見表 3-16)，顯優於其他農產品，又 114 年度提高基本型保險理賠額度及放寬對繳交公糧者加保限制，雖更能保障稻農穩定收益，是否促使農民更加偏好種植稻作，與原本該部規劃輔導稻田轉作、避免糧食產業過度集中之目標產生扞格，允宜審酌辦理成果，滾動檢討評估其公平性及政策妥適性。

表 3-15 水稻收入保險 114 年度調整前後差異比較表

項目	政府提供		114 年度調整前後差異比較		預計推動目標
	保費補助	補助額度	調整前	調整後	
水稻收入基本型保險(強制性保險)	V	農業部全額補助	每公頃理賠金額為 1.8 萬元。	1. 配合農業天然災害救助辦法調整稻米救助額度，114 年度起每公頃理賠金額提高為 2 萬元。 2. 另為簡化投保作業，自 114 年度起，農民得結合申報種稻書表投保基本型保險(無須另行填報要保書)。	所有申報種稻農民全數納保
水稻收入加強型保險	V	農業部補助 50%	農民選擇申報繳公	1. 自 114 年度起農民如選擇申報公糧，可投保加強型保險(一般加強型)。 2. 對於參加集團產區，或符合有機驗證	鼓勵農民參加集團產區，及選擇有機水

項目	政府提供		114 年度調整前後差異比較		預計推動目標
	保費補助	補助額度	調整前	調整後	
(非強制性保險)			糧，不可投保加強型保險。	工作、友善環境耕作或產銷履歷驗證耕作資格，可投保保障程度更高「優質加強型保險」。114 年起提高優質加強型保險目標價格，較 113 年度同期作每公斤提高 3 元。	稻、友善耕作或產銷履歷方式，提高農民種植優質稻米意願

說明：水稻收入加強型保險區分為一般加強型及優質加強型。

資料來源：農業部提供。

表 3-16 114 年度農業部補助農民投保農產業品項及補助比率明細表

品項	補助額度	補助上限
水稻收入	1. 基本型保險(強制性保險)：全額補助。 2. 加強型保險：補助全額保險費二分之一	-
梨、芒果、蓮霧、木瓜、香蕉、柚、甜柿、番石榴、荔枝、棗、柑橘、西瓜、高粱、紅豆、水芋	補助二分之一	金額上限為每公頃 3 萬元
鳳梨	1. 農民自付保險契約投保比例達十分之一以上，始予補助 2. 以保險契約投保比例為 100% 計算之保險費，補助二分之一	金額上限為每公頃 3 萬元
水稻 (區域收穫型-商業保險)	1. 農民自付保險契約投保比例達十分之一以上，始予補助 2. 以保險契約投保比例為 100% 計算之保險費，補助二分之一	
農業設施	設施結構體補助二分之一	金額上限為每公頃 5 萬元
養蜂	補助每蜂箱(含蜂群)保險費二分之一	每戶補助上限為 230 箱
釋迦	1. 補助二分之一 2. 投保鳳梨釋迦保險保障程度 70% 者，得補助保險費 70%	金額上限為每公頃 3 萬元
香蕉收入	1. 補助二分之一 2. 投保香蕉田區通過有機(含轉型期)農產品驗證、產銷履歷農產品驗證，或同一要保人總投保面積達 3 公頃以上者，得補助保險費 60%。	金額上限為每公頃 3 萬元

資料來源：農糧署網頁(<https://www.afa.gov.tw/cht/index.php?code=list&ids=277>)
(最後瀏覽日:114 年 7 月 14 日)。