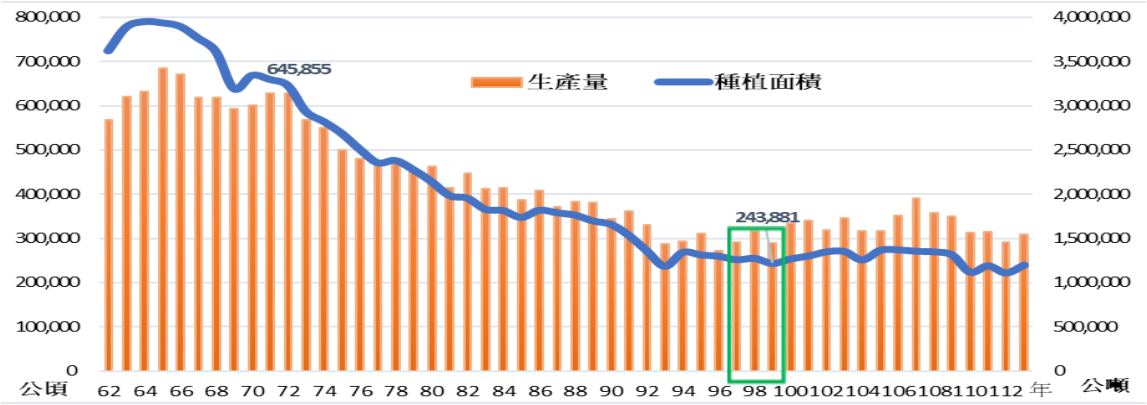
九六、為降低公糧收購衍生稻米超產問題，政府多年來推動稻作產業結構調整措施，耗費頗鉅惟成效有限，允宜適時滾動檢討調整

為確保國家糧食安全，維護農地資源，並兼顧調整稻米產業結構，農業部 111 至 114 年度實施「綠色環境給付計畫」，4 年計畫經費 485.57 億元，115 年度賡續辦理「農糧產業調整與轉型計畫」，所需經費由農業特別收入基金項下農產品受進口損害救助基金(以下稱農損基金)及農業發展基金（以下稱農發基金）支應，115 年度預算案分別編列 127.59 億元及 18.99 億元。經查：

(一)為解決公糧保價收購後稻穀超產問題，政府自 72 年起推動以減少稻作面積為主之產業結構調整措施

隨 63 年起實施稻穀保價收購政策後，稻穀產量快速提升，致稻米超產，為解決生產過剩問題，恢復稻米市場供需秩序，政府自 72 年起陸續推動「稻米生產及稻田轉作計畫」、「水旱田利用調整計畫」及「水旱田利用調整後續計畫」等以減少稻作面積為主之政策，並考量進口稻米競爭，以提高補助額度作為提升稻田轉作為誘因，調整稻米產業結構；稻作面積遂由 72 年 64.6 萬公頃，降至 99 年 24.4 萬公頃(詳圖 1)，減幅達 62.23%；據農業部說明略以，97 至 99 年度稻作面積 24 至 25 萬公頃已達供需平衡狀態。

圖 1　62 至 113 年稻米種植面積及稻穀生產量趨勢圖



資料來源：農業統計要覽及農業部提供資料。

(二)為提升農地使用效率，農業部推動加速農作產業結構調整、鼓勵轉契作等措施，且近年雖因乾旱停灌致稻作面積減少，然隨調高公糧價格，稻農對公糧收購依賴程度仍高，致稻作持續超產

前揭「稻米生產及稻田轉作計畫」等計畫雖使國內稻作栽培面積降低，然稻田閒置荒廢造成農地資源使用無效率，且致農業人力流失與老化，為加速調整農作產業結構及兼顧糧食安全，農業部自 100 至 114 年度陸續推動「稻田多元化利用計畫」、「調整耕作制度活化農地計畫」及「綠色環境給付計畫」等（詳表 1），政策方向由「減少稻作面積」轉為「維持管理並鼓勵活化利用」及提高轉作雜糧獎勵等，平均每年經費需求約 104.46 億元；近 7 年(107 至 113 年度)以農業特別收入基金項下農損基金及農發基金推動計畫決算數介於 85.21 億元至 119.6 億元間，7 年間平均每年實際支出約 102.7 億元（詳表 2），114 年度預算編列 119.26 億元。115 至 118 年度預計賡續推動「農糧產業調整與轉型計畫」，115 年度預算案合共編列 146.58 億元，為近年最高。

表 1　100 至 114 年度稻作產業結構調整相關計畫彙總表　單位:新臺幣億元

計畫名稱	內容摘要	年度	經費需求
稻田多元化利用計畫	加速調整產業結構，持續推動輪作休耕，給予輪作獎勵，並就休耕農田辦理翻耕、種植綠肥、景觀及能源作物者給予現金直接給付。	100	114.08
		101	113.34
調整耕作制度活化農地計畫	為提高糧食自給率及維護生產環境，每年辦理 1 個期作休耕種植綠肥，另 1 個期作鼓勵種植進口替代、具外銷潛力、有機與地區特產作物，依作物種類每期作每公頃 1.5 萬元至 4.5 萬元之補貼，將休耕給付經費轉為轉(契)作補貼活化農地。	102	102.24
		103	103.33
		104	102.72
		105	107.93
		106	98.73
對地綠色環境給付計畫	1. 主要實施「稻作直接給付與公糧保價收購」雙軌並行制，輔導種稻農友生產高品質稻穀，銷售自由市場，多一個領取直接給付不交公糧之選擇。 2. 獎勵農民契作種植硬質玉米、牧草及青割玉米、大豆等進口替代作物或轉作地區性重點發展作物，並結合「小地主大專業農」推動農地租賃，擴大經營規模。 3. 每年僅得辦理種植綠肥或景觀作物、翻耕、蓄水等生產環境維護措施 1 次，建立 1 期種植 1 期生產環境維護之合理耕作模式。	107	87.20
		108	100.76
		109	105.34
		110	106.43

計畫名稱	內容摘要	年度	經費需求
綠色環境給付計畫	1.鼓勵稻田轉作種植具進口替代、外銷潛力性質或地方特色等具競爭力轉（契）作作物，並給付獎勵金。 2.同一田區每年限辦理1次生產環境維護，建立一種一休之合理耕作模式。 3.實施農業環境基本給付，獎勵維持農地農業使用。 4.推行雲林高鐵沿線特區推動農田轉旱作措施，協助減緩雲林縣高鐵沿線地層下陷程度。 5.針對石門水庫等水資源競用區推動大區輪作措施。 6.稻作直接給付措施退場。	111	100.81
		112	107.66
		113	111.88
		114	147.42

說　　明：1.農業部提報100至102年「稻田多元化利用計畫」，行政院僅核定100年度部分，其後該部再次提報「101年稻田多元化利用計畫」，本表合併為「稻田多元化利用計畫」，並僅列經核定之計畫經費。
2.115至118年度預計推動「農糧產業調整與轉型計畫」，因尚未核定，故未列入，115年度計畫經費需求184.14億元。
3.本表所列計畫經費包含以其他基金或機關單位預算支應之經費。

資料來源：農業部提供資料及計畫書。

表2　107至115年度稻作產業結構調整相關計畫預、決算情形表

單位：新臺幣千元

年度	農損基金			農發基金		
	業務計畫	預算數	決算數	業務計畫	預算數	決算數
107	對地綠色環境給付計畫	8,631,651	8,449,333	離農獎勵計畫	84,000	71,844
108		8,711,760	8,706,403		86,400	80,749
109		8,792,024	10,684,373		76,800	76,379
110		8,625,459	11,140,516		81,600	75,462
111	綠色環境給付計畫	9,925,561	10,045,542	老農出租農地獎勵計畫	81,600	80,929
112		10,509,716	11,880,092		81,600	80,137
113		10,979,480	10,434,864		86,800	85,819
114		11,839,005	3,529,714		86,800	61,894
115	農糧產業調整與轉型計畫	12,759,005	－	老農出租農地獎勵計畫	88,800	－
				農地對地給付計畫	1,810,000	－

說　　明：114年度決算數為截至7月底帳列數。

資料來源：農業部提供資料及歷年預、決算書。

農業部100至101年度推動「稻田多元利用計畫」，惟農地閒置情形未獲明顯改善，故102至106年度推動「調整耕作制度活化農地計畫」，針對過去導致大量土地連續休耕之補助制度進行調整，限縮農地僅可一期作種植綠肥休耕，促使休耕地恢復至少一期作從事生產，使農田休耕期作面積由100年度20.03

萬公頃降至 106 年度 13.40 萬公頃；然自 100 年起政府提高公糧收購價格每公斤 3 元至每公斤 26 元，並於第 2 期作起補助烘乾、包裝及堆疊費用每公斤乾穀 2 元後，稻作面積由100年25.4萬公頃逐漸增加106年27.5萬公頃，加上稻作豐產，稻米產量提高，惟食米消費需求卻逐漸衰退，致稻作超產情形嚴重。

農業部遂自 107 年起推動「對地綠色環境給付計畫」，實施「稻作直接給付與公糧保價收購」雙軌並行制，引導農民種植高品質稻作自行銷售市場以降低農民對稻穀保價收購制度之依賴，並獎勵農民契作種植進口替代作物或轉作地區性作物，惟 107 至 109 年度稻米超產，市場價格低迷，公糧收購數量及金額攀升，國內公糧倉庫爆滿；110 年度稻作面積降至 22.4 萬公頃，惟若考量因嚴重乾旱致節水停灌面積(詳表 3，110 年度農田公告停灌面積達 7.4 萬公噸，實際停灌受補償面積 4.7 萬公頃)，則實際因推動「稻作直接給付與公糧保價收購」雙軌並行等政策而調減稻作面積成果，恐未如預期。

表 3　近 10 年（104 至 113 年度）農田停灌補償情形 單位：件；新臺幣千元

年度	公告農田停灌面積	實際核發停灌補償面積	核發停灌補償金額及來源				
			農業部(A)	經濟部(B)	國科會(C)	其他(D)	合計(E=A+B+C+D)
104	43,659	32,381	1,192,027	1,105,352	270,285	0	2,567,664
107	1,175	777	30,663	7,713	30,936	0	69,312
109	19,000	13,404	0	1,383,870	145,573	220,331	1,749,774
110	74,375	46,664	1,020,689	1,764,827	206,755	1,460,000	4,452,271
112	50,877	45,540	1,997,383	1,418,465	454,026	1,010,231	4,880,105

說　　明：表列係曾因當年度水情不佳致稻作節水停灌者，均未編列年度預算，農業部停灌支用經費由農損基金以超支併決算方式辦理。

資料來源：農業部提供。

另農業部 111 至 114 年度賡續推動「綠色環境給付計畫」，實施 4 年「稻作直接給付」制度退場，改採「水稻收入保險」制度，並推動農業環境基本給付、鼓勵稻田轉（契）作及基期年農地稻作四選三、大區輪作等，111 至 112 年度稻作面積及稻

穀產量確較以往年度為低，惟亦可能係受嘉南地區嚴重旱災而停灌影響，113 年度稻作面積又回升至 24 萬公頃；另 111 至 113 年度公糧申報核定面積占水稻收穫面積占比均逾 45%，較 107 至 110 年度（均低於 45%）為高(詳表 4)，近半數稻農選擇繳交公糧且有增加趨勢，顯示稻農對公糧收購依賴程度仍高，調整稻米產業結構之措施仍有待加強。

表 4　107 至 113 年度稻作種植面積、收穫面積及公糧申報面積情形表

單位：公頃；%

年度	稻作種植面積	稻作收穫面積（A）	公糧申報	
			核定面積（B）	占比(B/A)
107	271,506	271,506	118,174	43.53
108	270,068	270,066	115,356	42.71
109	263,035	261,784	117,550	44.90
110	224,024	224,022	84,926	37.91
111	238,702	238,701	127,506	53.42
112	222,416	222,413	104,178	46.84
113	240,357	240,283	117,371	48.85

資料來源：農業部提供。

(三)長期休耕地近年逐年增加，然稻米產量仍過剩，且 112 年度總糧食自給率僅 30.3%，顯示農作產業結構調整措施仍待強化精進

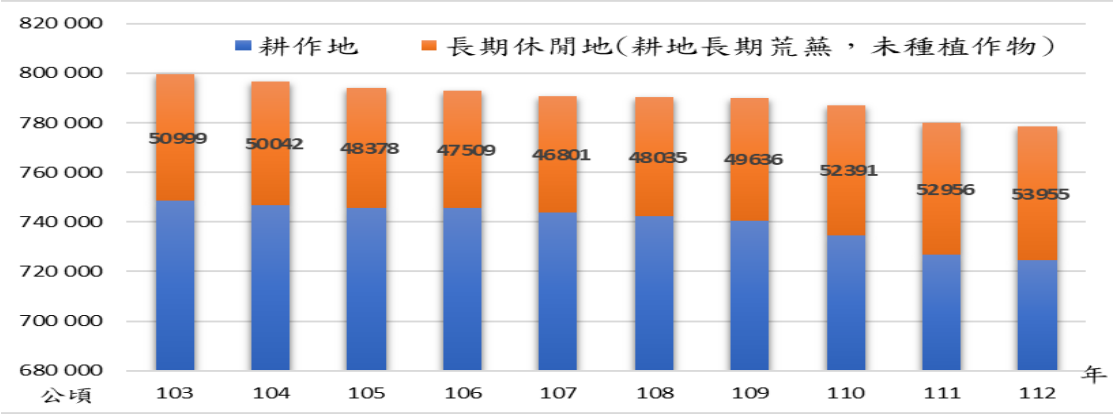
112 年我國耕作地面積約 77.9 萬公頃，其中有約 24.5 萬公頃屬於短期休閒地，及 5.4 萬公頃屬於無耕作之長期休閒地，且長期休閒地自 107 年度起呈逐年增加趨勢(詳圖 2)。另 112 年度以熱量計算之糧食自給率下滑至 30.3%，不僅逐年遞減，亦創下自 94 年以來最低值(詳圖 3)，穀物係主要熱量來源之一，而 112 年度穀類自給率僅 25.5%，其中僅稻米自給率高達 97.7%，而小麥 0.3%、玉米 3.5%、高粱 8.0%及其他 1.0%，自給率均偏低，且檢視我國雜糧 112 年產量僅 49.2 萬公噸[1]，約占進口量之 6%，占比偏低，顯示多年推動農作產業結構調

[1]詳農業部「農業統計資料查詢」網頁（最後瀏覽日：114 年 7 月 7 日），主要雜糧作物包括落花生、甘藷、食用玉米、紅豆、硬質玉米、大豆、薏苡等。

整、鼓勵轉(契)作及兼顧糧食安全等措施仍有改善空間。

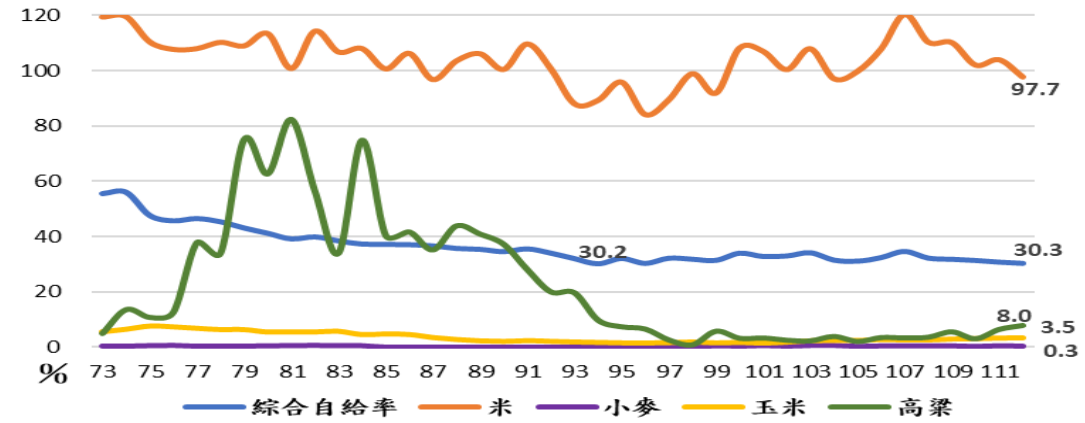
面對近年氣候變遷導致極端天氣事件如乾旱、洪水、颱風等頻率增加，加上近期國際政治與經濟情勢波動大且影響深遠，對可能突發之糧食危機，允宜推動稻米合理生產，及審酌對休耕地之利用情形，就目前各項農產自給率情形妥善配置農地使用方式，以有效提高總糧食自給率，強化國內糧食韌性。

圖 2　103 至 112 年農耕土地中耕作地與長期休閒地面積圖



資料來源：農業統計年報。

圖 3　73 至 112 年以熱量計算之糧食自給率圖



資料來源：農業統計年報。

綜上，為解決公糧保價收購導致稻穀超產問題，政府多年來持續推動稻作產業結構調整措施，惟成效有限，且稻米產量過剩，然總糧食自給率卻偏低，允宜推動稻米合理生產，並檢討調整農作產業結構調整措施，提高總糧食自給率，強化國內糧食韌性。

（分機：8663 鄭寧）