發佈：2024-10-18, 週五 10:34
點擊數：4601



2024年7

月立法院通過決議，將提高公糧收購價格每公斤5

元，此舉引發眾多論戰，有站在農民端認為這是嘉惠農民的政策，也有人憂心會影響稻米市場，

某些人認為公糧本身是否還有存在的必要性。一時之間輿論風向十分混亂，也讓人清楚理解到幾

Phoca PDF

發佈：2024-10-18, 週五 10:34
點擊數：4601

個事實：1. 公糧收購對於國內農業經濟和政策面上具有指標性的影響、2.

公糧收購有高度的政治意涵。在糧食安全的角度來說，公糧似乎有不得不存在的必要，不過社會大眾對於公糧體制本身如何運作仍有許多不甚明瞭之處，在公共議題的討論上便容易流於各自意識形態的解讀而失真。

公糧運作的歷史因素

公糧的存在，最原始的需求即要回溯至日治時期實施的糧食總收購與總配給制度，將政府所有公糧之經收、保管、加工及撥付等業務，委由各地農會及民營碾米工廠辦理，以減輕政府人力及倉庫、加工設備等項支出。在國民政府方面，抗戰時期，政府因為有戰爭需求，儲備戰備時期糧食確有其需求，因此透過田賦徵收實物的方式收集稻米，二戰結束後中國與台灣陷入國共內戰，戰爭狀況持續，對公糧的需求有增無減。當時台灣仍處在工商業起步階段，大多數的經濟來源均要仰賴農業，政府控制大部分的糧食，也就將國內經濟的發展控制在手中。田賦徵實政策在台灣一直進行到1987

年停止徵收為止，迄今已近四十年未曾對

農地實施田賦(土地稅)

的課徵，也反映台灣經濟成長已達一定程度，無須仰賴農地作為國家經濟的支柱來源。

公糧運作的機制與負擔

即便經濟成長可減少徵收糧食的數量，在國家安全需求上持續保持公糧的持有對於農政機關來說是必要的工作，1974

Phoca PDF

年開始啟動公糧收購政策，向民間持續收購稻米作為糧食儲備之用，原本執行本項工作的是台灣省政府糧食局，在精省整併之後則由農委會(現農業部)

農糧署執行。公糧的收購政策現今規則經過層層轉換後已變得很複雜，依據收購量分為「計畫收購」、「輔導收購」、「餘糧收購」三部分進行。計畫收購價格最佳、輔導收購次之，均有數量限制，餘糧收購價格最差，以2024

年通過一期作公糧收購條件而言，每公頃

計畫收購數量2,000公斤，每公斤26元；輔導收購數量1,200公斤，每公斤23

元；餘糧收購3,000公斤，每公斤21.6

元，假設全數繳交，一公頃可繳交6,200公斤乾穀，賺款144,400

元，扣除秧苗、

肥料、代耕、農藥、收割、烘乾

等費用，繳交公糧每公頃實收約25,000

左右。雖然餘糧收購有上限規定，歷任執政者如遇到豐收時，大多都做出餘糧收購不設上限的決策，使農民的稻穀有最終的變現出口，也達到安撫基層農民的效果。話雖如此，公糧的收購價格產生對稻米市場的定錨效應，加上休耕補貼或環境補貼等措施，將農地租金設下了地板價，使得農地流動能力變差，新進農民加入農業的成本增加，長期來看相當不利於未來的農業發展。公糧收購的資金來源為「糧食平準基金」，後與其他基金整併成為「農業平準基金」，收購公糧的累積價金在加入WTO之前已逾2,500

億元，而這些收購而來的公糧不能立即流入市面以免打擊原有稻米市場，形成國家財政沉重的負擔，清算糧食平準基金時，虧損達1,000億元之譜。

現行公糧收購之後由政府委託的各公糧業者實施烘乾及堆置作業，早期沒有冷藏筒倉設計，在台

Phoca PDF

灣各地尤其是鐵路沿線建置糧倉堆置，常受到蟲害或鼠害的侵襲，每年造成的損耗十分驚人，且鮮米久置也會造成品質下降。後來儲存技術改善，冷藏筒倉可保持稻穀溫度及濕度恆定，也能集中存放。惟因堆置公糧在全台各地農會、公務機關、糧商所遺留的糧食倉庫，很多因沒有後續修繕經費導致年久失修，也造成一些管理上的問題。某些單位將狀況尚可的倉庫出租活化使用，不過大多數的倉庫都有荒廢甚至傾倒的危機。一開始，公糧供做配給軍公教糧食的來源，但收購堆積的速度無法趕上消耗的速度，政府僅能將公糧以低價向外傾銷，如之前的邦交國巴布亞紐幾內亞因國內主食稻米生產不足，長期向台灣購買以公糧為主的稻米，收購價格高，賣出價格低，只有政府能做這種賠錢生意，但這並不是長久之計。

台灣現有耕地已從戰後的200萬公頃以上逐步遞減至80

萬公頃，其中扣除部分長

期休耕及不適合耕作的土地，剩餘之良田僅餘68

萬公頃左右。耕地的減少跟人口的增加同

時發生，要讓68萬公頃土地提供2,300

萬人足夠且多樣化的飲食需求難度很高，且台灣在接受長期美援及經濟發展之後，國內飲食習慣改變，每人每年的米消費量自130公斤下降至不到45

公斤。加上推動大量的農業機械化，水稻是各項作物中機械化程度最高的，且產業已臻成熟，農民戲稱種稻僅需打電話請代耕隊服務即可。肥料自動員戡亂時期的肥料換穀開始，長期的管制措施讓基層農民對於化學肥料的使用充滿迷信般的偏執，開放肥料自由買賣之後，因一連串的補助運費措施，本來是鼓勵農業生產的想法，卻造成繳交公糧農民以產量為王的思維而濫用肥料，對於台灣的農田帶來另一項風險。長期無節制地使用化學肥料，使土壤結構受到破壞，吸納肥料的能力降低，農民為了增加邊際效益又繼續增加肥料的使用，形成惡性循環。在國際均已開始強調

Phoca PDF

發佈：2024-10-18, 週五 10:34
點擊數：4601

各項生產行動須以減少溫室氣體排放的方向為前提下，矯正相關農業生產的觀念至關重要。化學肥料的生產除了礦物開採之外，氮肥的生產大多要耗費化石燃料，當化學肥料無法在土壤中被完善吸附及釋放，造成的肥料浪費、作物生產效益變差、溫室氣體增加、地下水或河川水體優養化，對於農業環境都是相當負面的影響。

稻米市場的轉變

台灣的稻米從無法足夠

供應轉變成生產過剩，現今的稻米市場在台灣

加入WTO

之後，無法以關稅對國產稻米進行保護，在業務用米市場常有泰國、越南、美國等地的米叩關台灣，越南與泰國等地均以秈米為主，台灣大多喜歡以蓬萊米品系為主的粳米，市場的差異讓國內米商仍有狹縫中存活的空間，不至於被傾銷打垮。和公糧不同的是，本土糧商近來推廣新的良質米品種，和傳統繳交公糧的市場產生區隔，著名的幾個稻米產銷區，繳交公糧的比例都偏低，如國人最熟知的關山、池上區域，當地幾乎不繳交公糧，均由糧商統一收購販售，透過花東縱谷的良好環境及優質米種打進消費市場，多名轄區農民參加國際稻米比賽獲獎更加深當地農民以品質為主的生產概念，無米樂主角崑濱伯生前所在的台南後壁區也是西部數個良質稻米產地之一。繳交公糧與良質米的生產策略是不同的，由於公糧採取三段式收購，對於品質的要求較低，選擇全部繳交公糧的農民會以產量為主要目標，經由糧商販售良質米的農民則必須兼顧產量與品質，對於水田的相關管理也比公糧農民嚴格，也會選擇價格較好的越光米、台粳九號、益全香米等品種。兩者間的收入差異明顯，但為何還有為數眾多的農民選擇繳交收益看似較低的公糧？主因台灣農村老年化的速度急遽上升，很多手持農地的老農雖然已有請領老農津貼，仍有耕作另外賺取金

Phoca PDF

錢的需求，如果沒有多餘的體力管理，選擇繳交公糧是較為省事的方式；某些已從上一代繼承農地耕作的農民，平常在外有其他工作，農業是其兼業，沒有太多時間可管理時，也會選擇種植水稻繳交公糧來貼補家庭收入。公糧收購的單價上升時，糧商除了自己契作的農戶以外，要向外收到良質米的機會就會降低，或是必須要提高價格收購，這些收購價格也會影響到終端白米的售價，價格上升不利於銷售，也會降低台灣稻米在市面上的競爭力。支持提高公糧收購價格提升的論述會主張提高收購價可直接增加農民收益，但並非所有的稻作農民都是繳交公糧，對於其他未繳交公糧的農民而言，收購價格提高對於他們的獲益並沒有直接幫助，可是不管由哪一個政黨執政，均遲遲無法對公糧政策做出減少收購的政策決定，可見此政策已對於基層選票有一定的固著性，任意變更所引發的政治責任十分難以承擔。

公糧價格提高可視為一種價格補貼型的措施，在WTO

所規定的各項境內支持內屬於最直接的價格干涉(amber

box)

。補貼措施並非針對災損、環境維護等生產環境改善或復原提供時，其他會員國會對此有公平性的指控，雖然台灣以國防安全等理由對公糧政策做出辯護，在眾多壓力及亟欲改革公糧收購、增進土地利用活化的因素影響下，近年來也做出和水田相關的新補助措施，最新的政策是稻作四選三，2021

年一期作開始實施。稻作四選三的精神在四期

稻作(兩年循環週期)

內，僅能選擇三期繳交公糧，剩餘的一期必須採取休耕、轉作雜糧等其他耕作方式，才能在下一個週期開始時持有繳交公糧的資格。四選三政策的目的在於調節公糧數量，在休耕及轉作該期提供對地環境補貼或轉作獎勵金彌補非繳交公糧的經濟損失。鼓勵農田休耕及轉作除了調節公糧的

Phoca PDF

需求外，也有恢復地力、避免連作障礙、防止同一類型的病蟲害大量發生的用意，水田所使用的農業用水占國內水資源使用超過60%

，近來由於氣候變遷，常有數年灌溉水源不足的情形，除了加強水利設施完善之外，適度調節水旱輪作以節約用水亦是不得不為的措施。近年來農政單位為了降低稻米產量也提出許多轉作國產雜糧的獎勵措施，目前列入轉作獎勵的作物包括：大豆、硬質玉米、小麥、薏苡、綠豆、高粱、毛豆、牧草、青割玉米及地方公告之特色作物等。某些作物可作為國內畜牧業飼料來源，雖然比起國外進口飼料的成本仍較高，但可降低飼料的碳足跡，對於永續發展有實質上的貢獻。四選三政策仍有基層反對，關鍵即在於兼業農民改種其他作物仍有困難，政府做出的另行配套即為若週期全期均有產銷履歷或有機驗證通過，即可四期均繳交公糧且不影響後續公糧繳交資格。此配套措施亦同時推升相關制度之驗證面積，目前產銷履歷驗證面積已達十萬公頃以上，有機則有近三萬公頃。不過以繳交公糧的農民習性分析，申請驗證對其銷售稻穀助益不大，大多數溢價效應均會發生在自由市場，因此本配套措施也有引導稻農減少繳交公糧數量，僅繳交獲利較佳的計畫收購與輔導收購，提高稻穀品質進入自由市場賺取價差的思考存在。

糧食自給率與糧食安全

常和公糧議題一同討論的便是糧食自給率，評估的方式可分為貿易產值的自給率以及營養素的自給率兩大方向，一般來說，地廣人稀的國家自給率會較高，如聯合國糧農組織評估結果，最高的幾個國家包括加拿大(223%)、澳洲(187%)、美國(130%)

都是類似的類型。自給率的數據評估主要用來評判該國是否在糧食安全上仰賴進口，但也跟該國飲食習慣有重要的關聯。前文提及台灣年均食米量受到美援影響，人民轉為多元攝取糧食，台灣又沒有大規模生產小麥、大豆的條件，必須大量仰賴進口，自給率逐年下降是可預期的，台灣一

Phoca PDF

直以來以熱量作為評估的基準，自給率維持在三成上下。鄰國日本同樣以熱量做為評估基準，農林水產省曾做出必須將自給率提高至40%
的施政目標，經過多年
努力仍無法達成，但若用總體農業產量進行評
估，2017年統計日本的糧食自給率可達66%
，其實台灣也是類似的情況，台灣本地生產之蔬菜、水果等農產品均可在滿足國內使用條件下仍有外銷餘裕，實際之自給率應有逼近50%
的目標。亦
有學者評估若全台耕地
全數動用，加上僅食用稻米的條件下，自給率
可達80%
，不過這是相當極端的情況，並不能反映一般情形下一國之食品貿易安全。由於台灣跟日本都有面臨若海上遭到軍事封鎖會難以取得糧食的風險，以熱量為基準的思考是能夠被理解的，但仍要思考社會需求及其他農民的生計，在運用糧食自給率作為施政指標上需要更加細膩的統計及評估
。

在水資源應用的思考上，2000
年左右有鼓勵農民休耕以節約用水的政策，長期的休耕除了不利於恢復生產，對於農村經濟的摧殘更是強烈。農村之經濟火車頭就是農業生產，除了部分民生設施不仰賴農業生產外，其他包含農機、農藥、肥料、育苗、收穫、包裝、加工等行業若沒有農業生產作為基礎，就只能苦撐或是倒閉，政府的休耕補助也大多由地主領走，承租的實際耕作者沒有耕作就不會有收入，在降低公糧的政策上，不可再蹈此覆轍，強化農村生產能力才是讓農業體質變強的唯一法門。

Phoca PDF

發佈：2024-10-18, 週五 10:34
點擊數：4601

全世界目前僅剩台灣仍在執行公糧收購的工作，此一沉痾著實是架在台灣農業上的一層枷鎖，要在抑制民怨的情況下進行改革相當考驗執政者的智慧與魄力，筆者提出一些思考方向供大家集思廣益。

一、調整公糧收購條件：

目前公糧採收仍以數量為主，物理性狀(含水量)為輔，對於稻穀品質(

千粒重、食味值、蛋白質含量、外型、碎粒等)

沒有嚴格要求，若比照糧商收米之前之檢測方式，要求一定之品質，藉以提升公糧繳交水準。若公糧農民無法達成品質要求，就不以計畫收購之價金收購，並列入區域輔導名單輔導生產水準，或是鼓勵其釋出農地出租給專業農種植。

二、增加本土糧食供給多樣性：

以目前已在推動的大糧倉計畫及國產雜糧推動計畫為基礎，配合利用及行銷活動增加國人對本土糧食的認識。由於國人外食比例逐年提高，除了對家庭進行宣傳之外，對於餐廳的國產糧食推廣行動可能會收到更好的效益。

三、逐年降低計畫收購數量：

公糧收購最佳性價比是第一層的計畫收購，降低此數量可降低農民繳交的意願，並搭配其他誘因逐步改善公糧農民經濟結構，使其對於公糧的仰賴降低。

四、多樣化公糧應用：

擴大公糧供應對象，如跟教育部合作，在三級棒球或其他需要住校訓練之學校以成本價格提供公

Phoca PDF

發佈：2024-10-18, 週五 10:34
點擊數：4601

糧，補貼糧食需求，或以公益方式提供給共餐團體。這些公糧之提供仍需計價，除了要兼顧公糧運作成本外，對於這些獲補助的團體來說，符合使用者付費的原則，也能減少對於一般食米市場的衝擊。品質較次等的公糧現已有標售提供做為飼料米使用的利用方式，主要客戶是養雞場。在不違反公糧為穩定國內糧食供應的前提上，加速公糧周轉率，也可使公糧維持的成本降低。

作者　林弘仁　為社團法人台灣良好農業規範發展協會理事長

Phoca PDF