

特種基金與新農業

政府為因應全球貿易自由化等挑戰，提出「新農業創新推動方案」，其中運用非營業特種基金推動對地綠色環境給付計畫等政策，將扭轉過去消極補貼之舊思維，建立強本革新之新農業。本文就特種基金辦理農業政策面臨困境及相關因應措施予以探討，並提出改善建議，期作為基金後續業務推動之參考。

魏伶璇（行政院主計總處基金預算處專員）

壹、前言

政府為因應全球糧食危機，自 63 年起實施公糧稻穀保價收購制度，以掌握糧源、穩定糧價及維護農民收益，每年按照保證價格向農民收購稻穀，後為因應稻米生產過剩壓力及我國加入世界貿易組織開放稻米進口之衝擊，輔導農民辦理稻田轉作或休耕等措施，以維持稻米市場供需平衡。

茲因水稻栽培技術門檻低，機械化程度高，代耕體系

完備，且有公糧稻穀保價收購制度支持，除增加種稻誘因，亦引導稻米生產重量不重質，造成國內稻米生產供過於求。又近年我國進口雜糧約 800 餘萬噸，國產雜糧產量僅占進口量約 6%，待開發市場潛力大，行政院農業委員會（以下簡稱農委會）雖持續輔導農民辦理稻田轉作雜糧等措施，但因國產雜糧產銷體系未臻健全，難以與進口雜糧低廉價格競爭，致稻田轉作誘因低，影響稻米產業調整及國產雜糧供給。

政府依農業發展條例規定，分別於 72 及 80 年間設立農業發展基金及農產品受進口損害救助基金，增進農業發展與農民福利，並對因進口對國內農業有損害之虞或損害時，採取調整產業或防範等措施。現政府自 107 年度起全面推動對地綠色環境給付計畫，將扭轉過去消極補貼之舊思維，建立強本革新之新農業，爰本文就該等基金辦理農業政策面臨困境及相關因應措施予以探討，並提出改善建議，期作為基金後續業務推動之參考。

論述》預算·決算

貳、現行農業相關問題及分析

一、因應農產品產銷失衡措施仍待加強

政府為因應農產品產銷失衡情形，訂定相關產銷輔導及穩定措施，透過生產計畫訂定、預測、預警之機制，穩定產銷，維護農民利益。

今年陸續發生大蒜及香蕉等農產品產銷失衡狀況，農委會雖發布超產預警並持續監控追蹤，惟係於產銷失衡時，始啟動補助行銷、包裝及加工等

促銷措施，並透過收購農產品供作肥料或畜料以維持市場價格。事前規劃及預警機制未能發揮功能，雖於事後辦理大量收購及補助等補救措施，仍損及農民收益，且大量收購農產品後，無法完全售出而銷毀，亦造成資源浪費。是以，農委會因應農產品產銷失衡措施仍有改進空間。

二、國內稻米市場供過於求

政府辦公糧稻穀保價收購業務，包括計畫收購、輔導收購及餘糧收購，其公告每公頃收購量與生產量相當，當公

告收購價格高於市價時，農民所生產之稻米幾乎悉數繳交公糧。查 105 年度國內稻米供給量 148 萬公噸，較 97 年度 137 萬公噸，增加 11 萬公噸，約 8%；105 年底公糧存貨 71 萬公噸，較 97 年底 30 萬公噸，增加 41 萬公噸，約 140%。105 年較 97 年供給量增加 8%，期末存貨大幅增加 140%，顯見國內稻米市場供過於求，農委會雖推行稻田轉作雜糧、休耕給付（降低供給量）及公糧推陳（增加需求量）等措施，惟成效欠佳，促進供需平衡措施尚待加強。茲將國內稻米供給及

表 1 國內稻米供給及公糧存貨數量一覽表

單位：萬公噸；%

項目 年度	國內 生產量 (A)	國際貿易		庫存變動量		國內供給量		公糧存貨	
		進口量 (B)	出口量 (C)	釋出 (D)	存入 (E)	當年度 (A) + (B) - (C) + (D) - (E)	較 97 年 增加 (%)	年底	較 97 年 增加 (%)
97	117.82	12.20	6.61	13.52	-	136.93		29.80	
98	127.65	10.33	0.84	-	7.41	129.73	-5	36.10	21
99	116.80	18.15	0.98	-	6.88	127.09	-7	46.75	57
100	134.78	13.17	1.92	-	14.28	131.75	-4	62.56	110
101	136.82	15.68	2.48	-	11.36	138.66	1	73.31	146
102	127.55	13.88	2.25	4.75	-	143.93	5	87.90	195
103	139.94	13.02	3.00	-	1.16	148.80	9	87.49	194
104	126.04	15.29	9.33	17.53	-	149.53	9	76.77	158
105	126.41	15.08	10.46	16.78	-	147.81	8	71.41	140

註：「庫存變動量」係指政府及民間糧倉存貨變動量。

資料來源：依據行政院農業委員會提供資料及 105 年度糧食供需年報，作者自行整理。

公糧存貨數量列示如上頁表 1。

三、公糧存貨遠超過安全存量且積壓鉅額資金

農委會為確保國家糧食供應無虞，每年均按國內消費量設算安全存量約 30 萬公噸。自 100 年度起，公糧稻穀保價收購每公斤單價調增 3 元（調整為計畫收購 26 元、輔導收購 23 元及餘糧收購 21.6 元），致 99 年度收購成本由 74 億元增加至 116 億元，增加 57%，另增加補貼每公斤 2 元之稻穀烘乾、包裝及堆疊等支出（99 年

補貼支出 4 億元，於 100 年倍增至 8 億元），增加農民繳交公糧誘因。100 年度公糧收購成本及補貼等支出合計 124 億元，較 97 年 66 億元，增加 58 億元，約 88%；至 105 年度更增加至 133 億元，較 97 年 66 億元，呈倍數成長。

農委會上開作法，導致 105 年底公糧存貨達 71 萬公噸（215 億元），較安全存量 30 萬公噸（90 億元），增加 41 萬公噸，約 140%，計 125 億元，加計倉儲成本 2 億元，共 127 億元，積壓鉅額資金，亟

待檢討改進。各年度公糧稻穀保價收購支出及期末存貨等情形列示如表 2。

四、高價公糧屯壓成低價飼料米

農委會收購之公糧稻穀，儲存 1 年內者係供直接食用、儲存 1 年以上者則供米食加工使用，儲存更久不宜供食用者，則搗碎作飼料使用。查公糧每公斤銷貨成本平均約 32 元，售價隨存放期間遞減，最後僅能以低價飼料米平均約 8 元出售，每公斤虧損 24 元，損失 77%，平均每年損失公帑 46 億元，亟待檢討改進。茲將飼料米成本與收入數據列示如下頁表 3。

五、應整合綠色計畫與公糧稻穀保價收購制度成效

政府於 107 年度起推動綠色計畫，包括全面實施稻作直接給付（每公頃補助 1 萬元至 1.50 萬元，引導農民種植優質米自行銷往市場，不得繳交公糧）、提高轉作雜糧獎勵等，並鼓勵參加產銷契作集團產區，加強自產自銷能力，預計

表 2 公糧稻穀保價收購支出及期末存量一覽表

單位：萬公噸；億元

年度	公糧稻穀保價收購相關支出				公糧存貨			較安全存量增加	
	數量	收購成本	補貼等支出	合計	數量	平均成本	金額	數量	金額
97	21.56	60.09	6.16	66.25	29.80	2.65	78.87	-	-
98	19.58	54.64	4.17	58.81	36.10	2.58	93.08	6.10	15.73
99	27.18	73.92	4.33	78.25	46.75	2.78	130.00	16.75	46.58
100	37.50	116.00	8.06	124.06	62.56	2.93	183.36	32.56	95.43
101	45.20	135.33	14.88	150.21	73.31	2.97	217.61	43.31	128.56
102	46.34	140.49	16.94	157.43	87.90	2.99	263.11	57.90	173.31
103	40.49	124.24	15.13	139.37	87.49	3.00	262.15	57.49	172.26
104	37.95	115.36	13.68	129.04	76.77	3.02	231.62	46.77	141.11
105	40.27	119.19	14.21	133.40	71.41	3.02	215.37	41.41	124.89

註：「較安全存量增加」之「數量」係按各年度公糧存貨量扣除安全存量 30 萬公噸，「金額」係按當年度公糧存貨平均成本設算。
資料來源：依據行政院農業委員會提供資料，作者自行整理。

論述》預算·決算

表 3 飼料用米成本與收入一覽表

單位：億元：%

年度	平均（每公斤 / 元）			銷貨收入 (A)	銷貨成本 (B)	短絀 (C) = (A) - (B)	短絀占比 (C) ÷ (B) (%)
	售價	成本	短絀				
101	9.31	31.84	-22.53	12.98	44.39	-31.41	70.76
102	9.10	32.43	-23.33	15.39	54.84	-39.45	71.94
103	7.17	32.71	-25.54	13.73	62.66	-48.93	78.09
104	6.57	31.57	-25.00	14.92	71.66	-56.74	79.18
105	6.04	31.45	-25.41	12.74	66.36	-53.62	80.80
近 5 年 平均	7.64	32.00	-24.36	13.95	59.98	-46.03	76.74

註：表內「成本」係銷貨成本，不含補助稻穀烘乾、包裝及堆疊等支出。
資料來源：依據行政院農業委員會提供資料，作者自行整理。

表 4 綠色計畫與公糧稻穀收購支出一覽表

單位：萬公噸、億元

年度	綠色計畫支出					公糧稻穀收購支出 (B)	合計 (A) + (B)
	休耕給付	轉契作獎勵	稻作直接給付	行政經費等	小計 (A)		
97	96	13		5	114	66	180
98	93	14		0	107	59	166
99	90	16		16	122	78	200
100	88	21		4	113	124	237
101	85	24		2	111	150	261
102	47	32		2	81	157	238
103	41	32		4	77	139	216
104	50	32		5	87	129	216
105	34	35	1	4	74	133	207
106	36	36	2	4	78	148	226
107	30	42	9	5	86	144	230
108	30	43	9	5	87	95	182
109	37	49	13	5	104	81	185
110	36	52	12	6	106	70	176

註：1. 97 至 106 年度為決算數，107 至 110 年度為農委會推估數。
2. 綠色計畫於 105 年下半年至 106 年度進行試辦，自 107 年起全面實施，前身為調整耕作制度活化農地計畫。
資料來源：依據行政院農業委員會提供資料，作者自行整理。

於 110 年度輔導稻田轉作雜糧計 3 萬公頃，以平衡稻米供需，提高國產雜糧供給，減少公糧稻穀保價收購支出。

其中稻作直接給付於 105 年下半年至 106 年度進行試辦，惟僅設定 6 至 50 鄉（鎮、市、區）先行試辦，尚無法評估整體成效。因此，農委會應整合同時推行綠色計畫與公糧稻穀保價收購制度之成效。茲將綠色計畫與公糧稻穀收購相關支出數據列示如表 4。

六、基金缺乏自有財源，造成政府財政沉重負擔

農發基金及農損基金依設置法律規定，國庫須於期限內撥足 2,500 億元，加計因存糧去化不力及推動綠色計畫等業務所需經費，至 106 年底增撥 1,556 億元，國庫共計負擔 4,056 億元，造成政府財政沉重負擔。茲將國庫撥補該等基金情形列示如下頁表 5。

參、建議檢討方向

一、強化事前產銷規劃及預警機制，以穩定農民收益並減少資源浪費

政府已訂有農產品產銷輔導及穩定措施等機制，惟目前農產品發生產銷失衡時，均集中於事後之收購與補助措施，事前生產計畫訂定、預測、預警等機制似有強化空間，建議農委會應及早掌握生產量、穩定產銷，做好事前規劃與調節處理措施，穩定農民收益，並減少因事後補救措施（大量收購及補助等）所造成資源浪費。

二、妥適規劃促進供需平衡措施，改善國內稻米市場供過於求情形

農委會宜妥適規劃促進供需平衡措施，以逐年改善國內稻米市場供過於求，以及公糧保價收購支出龐鉅等情形。

三、加強辦理存糧去化，減輕基金財務負擔

農委會應加強辦理存糧去化，積極辦理各項公糧推陳措施，如開拓公糧食米外銷出口、配合學校午餐政策，擴大學校用餐食米撥售範圍、協助廠商開發新型態米食產品等多元化銷售管道，避免積壓鉅額資金，減少公糧低價出售情形及相關倉儲支出，減輕基金財務負擔。

四、整合綠色計畫與公糧保價收購制度成效，滾動檢討各項措施

農委會規劃推動綠色計畫，引導農民種植良質米及轉作具市場潛力之雜糧作物，培養自產自銷能力，逐年減少公糧保價收購支出，立意良好。惟據推估 107 年度綠色計畫支出 86 億元、公糧保價收購支出 144 億元，合計 230 億元，較 106 年度 226 億元，未見減少，

反而增加 4 億元，其成效尚待推展。

農委會應積極整合綠色計畫與公糧保價收購制度成效，並滾動檢討各項推行措施，以加速稻米產業結構調整、提高國產雜糧供應及逐年減少公糧收購支出之政策目的。

五、配合存糧去化及綠色計畫之推行，逐年減少國庫撥補

農發基金及農損基金缺乏自有財源，其推動業務所需經費來源，主要係仰賴國庫撥補，應改善公糧存貨積壓情形，並提升綠色計畫推動成效，積極開源節流，逐年減少國庫撥補，減輕政府財政負擔。

肆、結語

農業為立國之本，現我國農業面臨全球貿易自由化等嚴峻挑戰，農委會宜依基金設置目的妥適運用資源，推行新農業創新推動方案等政策，並滾動檢討各項推行措施，強化農業體質與競爭力，打造強本革新之新農業，奠定我國農業永續發展之基礎。❖

表 5 國庫撥補農發基金及農損基金情形表

基金名稱	撥補期間			依法應撥補數 (A)	依業務需求撥補數 (B)	106 年底 累計撥補 (C) = (A) + (B)
	起始年度	年數	最後年度			
合計				2,500	1,556	4,056
農發基金	91	12	102	1,500	1,002	2,502
農損基金	92	3	94	1,000	554	1,554

單位：億元

資料來源：依據行政院農業委員會提供資料，作者自行整理。