

調查報告

壹、案由：有關行政院農業委員會農糧署對大宗蔬菜及重要農作物種植面積及產量之預測作業、價格監控與調節釋出機制未臻妥適等情案。

貳、調查意見：

據審計部民國(下同)105年度中央政府總決算審核報告，行政院農業委員會(下稱農委會)農糧署(下稱農糧署)辦理大宗蔬菜及重要農作物之生產預測、價格監控及調節釋出作業有未臻妥適等情。經審計部到院簡報說明，並調閱農委會卷證資料及詢問相關人員後，業調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、農委會長期以來未落實執行生產目標，致部分大宗蔬菜或敏感性作物之生產目標面積及產量與實際不但存有極大差異，且間有巨幅波動；又，農糧署早於93年即建立預警預測機制，惟該超產預警僅係提醒性質而沒有強制的效果，亟待研擬遵循預警之誘因，以提高農民配合意願，俾有效從源頭管控產量，發揮預警功能：

(一)按農業發展條例第1條規定：「為確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準，特制定本條例……。」第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會……。」第23條規定：「中央主管機關應訂定全國農業產銷方案、計畫，並督導實施。前項方案、計畫之擬訂，應兼顧農業之生產、生活及生態功能，發展農業永續經營體系。」第44條規定：「主管機關為維持農產品產銷平衡及合理價格，得辦理國內外促銷或指定農產品由供需

雙方依契約生產、收購並保證其價格。」

(二)據農委會表示，該會為避免產銷失衡，穩定農產價格，每年均訂定農業年度生產目標，該會並訂有「行政院農業委員會訂定農業年度生產目標作業要點」據以執行。依該作業要點第4點規定，由農委會業務主管單位邀請直轄市、縣市政府、產業團體及該會有關機構召開會議，討論規劃作物種植面積、單位產量、總生產量之生產目標，且訂定目標時，應考量國內外農業環境變化、產地實際生產狀況、市場需求、進出口數量等因素，並參考前3年之生產實績，就前1年生產目標與實績間之差距作檢討，以為訂定目標的參考；第6點規定，年度生產目標訂定後，農委會業務單位得視產銷環境之變化隨時進行檢討、評估或修正，並應針對重要及敏感性農產品，參照生產目標，研訂年度產銷計畫，加強輔導。

(三)據農委會統計資料，近5（102-106）年發生產銷失衡之大宗蔬菜¹或敏感性作物²，包括甘藍、蒜頭、洋蔥、香蕉及鳳梨等。在種植面積部分，以香蕉為例，104年實際種植面積為14,093公頃，與生產目標面積之11,000公頃，差異達28.1%，另105年洋蔥差異為21.5%、鳳梨15.3%，106年甘藍差異為17.1%、蒜頭-18.7%；至產量部分，以洋蔥為例，103年實際產量為64,325公噸，與生產目標產量之

¹大宗蔬菜係指短期葉菜類以外，國內大面積種植，國人消費食用頻度高，產銷量足以影響臺北果菜批發市場蔬菜行情者，目前為甘藍、結球白菜、花椰菜等3項。

²敏感性作物則係曾發生產銷失衡者，如經納入後即按季監控並調查其生產成本，目前有41項作物，包括落花生、紅豆、甘藷、大蒜、洋蔥、裡作甘藍、裡作青蔥（日蔥）、裡作青蔥（北蔥）、裡作結球白菜、裡作花椰菜、裡作蘿蔔、裡作胡瓜、裡作花胡瓜、裡作胡蘿蔔、裡作豌豆、一期作豇豆、絲瓜、茄子、大西瓜、洋香瓜、梨（新興、豐水）、棗子、極柑、葡萄（巨峰）、番荔枝、桶柑、文旦柚、甜柿、木瓜、蓮霧、芒果（愛文）、香蕉、柳橙、鳳梨（金鑽）、檸檬、龍眼、番石榴、荔枝（黑葉）、梅（竿採）、薑（生薑）、紅龍果等。

45,000公噸，差異高達42.9%，其餘如104年香蕉差異為24.6%，105年蒜頭差異為31.6%、鳳梨17.1%，106年甘藍差異為14.9%（詳表1及表2）。此外，鳳梨實際種植面積與生產目標面積之差異，104及105年分別為-13.9%及15.3%，波動幅度達29.2%，另洋蔥實際產量與生產目標產量之差異，102及103年分別為-1.5%及42.9%，波動幅度更高達44.4%（詳圖1及圖2）。在在顯示農委會未因應產銷環境之變化，適時檢討、評估或修正年度生產目標，並加強輔導年度產銷計畫之執行，生產目標面積及產量與實際不但存有極大差異，且間有巨幅波動。農委會於本院詢問時稱：因農業是生物性產業，容易受到天氣影響，難免有生產目標與實際不符之情形等語。然果如農委會所述，未達生產目標皆因氣候因素所導致，將使生產目標之訂定流於形式，更遑論達成其所訂定之生產目標。

表1 102-106年甘藍等作物生產目標面積與實際種植面積之比較

單位：公頃，%

作物種類		年度				
		102	103	104	105	106
甘藍	目標	8,100	7,500	7,500	7,500	7,500
	實際	7,531	7,892	7,415	8,661	8,783
	差異	-7.0%	5.2%	-1.1%	15.5%	17.1%
蒜頭	目標	5,200	5,000	4,800	4,650	4,650
	實際	4,507	5,195	4,148	4,309	3,781
	差異	-13.3%	3.9%	-13.6%	-7.3%	-18.7%
洋蔥	目標	1,015	1,000	1,000	1,100	1,100
	實際	1,160	1,188	1,094	1,337	1,119
	差異	14.3%	18.8%	9.4%	21.5%	1.7%
香蕉	目標	11,500	12,000	11,000	13,100	12,825
	實際	13,042	13,219	14,093	15,697	15,804

	差異	13.4%	10.2%	28.1%	19.8%	23.2%
鳳梨	目標	9,200	9,400	11,000	9,000	11,900
	實際	8,658	8,950	9,472	10,379	10,491
	差異	-5.9%	-4.8%	-13.9%	15.3%	-11.8%

資料來源：農委會

註：差異% = (實際 - 目標) / 目標 * 100%

表2 102-106年甘藍等作物生產目標產量與實際產量之比較

單位：公噸，%

年度 作物種類		102	103	104	105	106
		甘藍	目標	379,339	375,000	352,500
	實際	353,847	376,417	361,317	399,667	422,320
	差異	-6.7%	0.4%	2.5%	6.6%	14.9%
蒜頭	目標	47,422	46,000	48,000	50,685	50,685
	實際	43,894	59,496	49,716	34,667	36,543
	差異	-7.4%	29.3%	3.6%	-31.6%	-27.9%
洋蔥	目標	52,029	45,000	45,000	55,000	55,000
	實際	51,234	64,325	56,614	60,422	61,168
	差異	-1.5%	42.9%	25.8%	9.9%	11.2%
香蕉	目標	264,500	264,000	220,000	294,750	320,625
	實際	291,292	299,900	274,067	257,559	356,017
	差異	10.1%	13.6%	24.6%	-12.6%	11.0%
鳳梨	目標	450,800	442,740	550,000	450,000	595,000
	實際	413,465	456,243	493,993	527,161	553,531
	差異	-8.3%	3.0%	-10.2%	17.1%	-7.0%

資料來源：農委會

註：差異% = (實際 - 目標) / 目標 * 100%

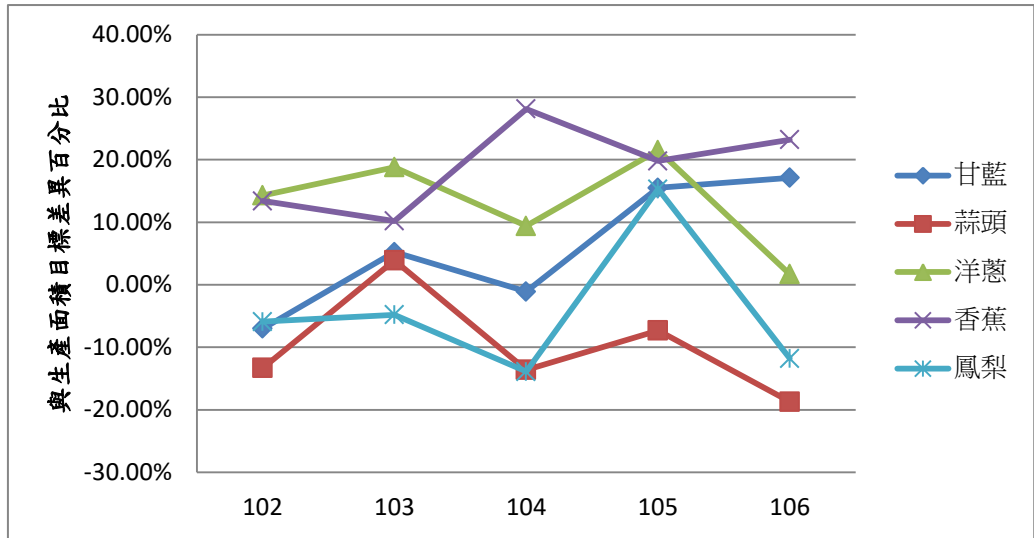


圖1 102-106年甘藍等作物實際種植面積與生產目標之差異

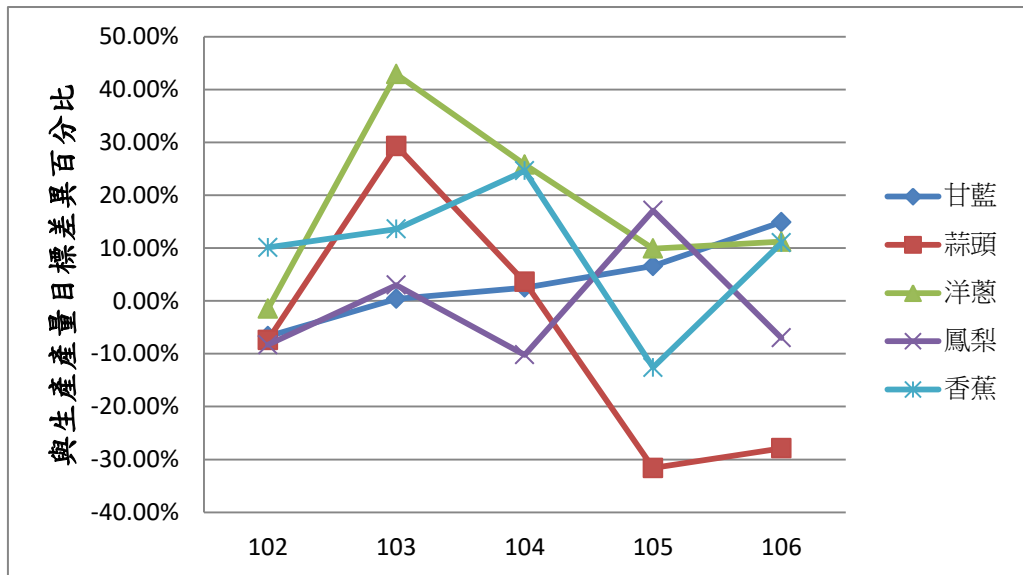
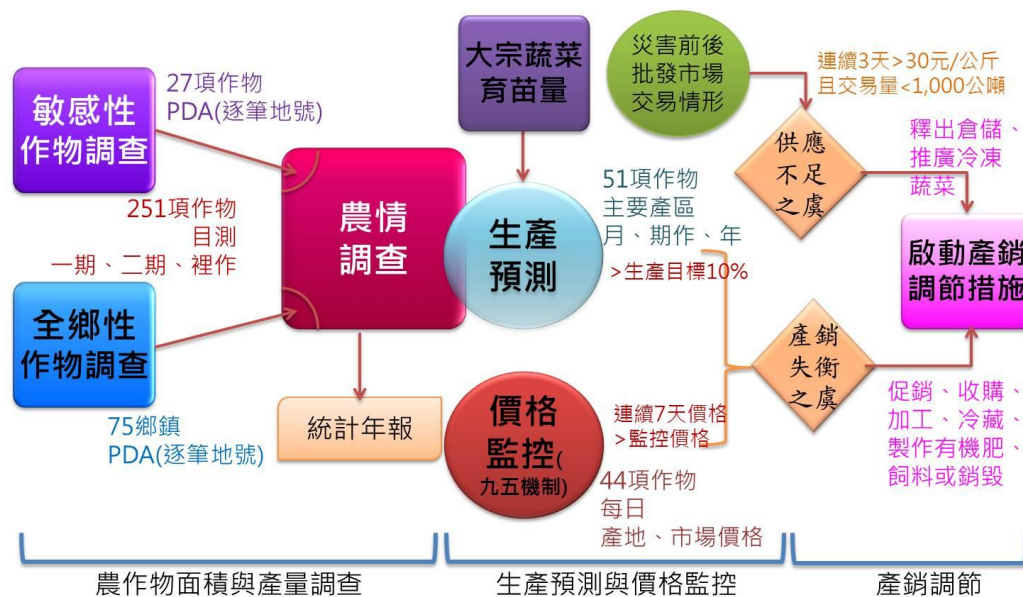


圖2 102-106年甘藍等作物實際產量與生產目標之差異

(四)據農委會說明，該會對於農產品產銷掌握及調節，係先由上游之敏感性作物調查、全鄉性作物調查、農情調查及大宗蔬菜育苗量等掌握生產基本資訊（如栽培面積），並以之完成中游之生產預測，再於下游之銷售端透過價格監控，啟動滾動倉貯、外銷、促銷等調節措施，如下圖所示。



資料來源：農委會

- 1、農糧署於99年建立「大宗蔬菜種植登記暨供育苗量統計資訊系統」，每年委託中華民國果菜合作社聯合社執行「大宗蔬菜育苗量申報及登記計畫」，於當年8月至隔年2月期間，每旬（10天）調查國內大宗蔬菜育苗場之供育苗量，輸入該系統進行運算及統計，並將結果公告於農糧署網站。當作物種植面積超過合理面積上限（如甘藍為180公頃、結球白菜80公頃）時，即發布警訊，籲請育苗場下1旬節制育苗，同時以簡訊向農民、產銷班、農民團體發布下1旬減種警訊，並適時請產地之地方政府協助宣導；此外，透過網站提供之育苗量及當旬預測面積等資訊，讓農民提早2個月瞭解大宗蔬菜採收面積，從源頭揭露資訊，提前預警。
- 2、大宗蔬菜種植登記暨供育苗量統計資訊系統已納入每旬預估產量，惟中央氣象局之氣象預測僅於10日內才有較精準預測，而該系統為採收前2個月之推估，爰農委會自106年起修正該系統，

每旬可依據天候狀況調整單位面積產量。

- 3、由於甘藍、結球白菜、花椰菜等多透過專業育苗場育苗，故能以育苗場提供之資訊估算種植情況，至於大蒜則僅使用大宗蔬菜種植登記暨供育苗量統計資訊系統，非供苗資訊。另多數作物仍以無性繁殖或自行育苗方式，因此農糧署農情預測資料仍為大多數作物種植時之主要參考依據。惟農民種植與否或實際種植情況，係考量其契作合約或自行需求等因素，並非完全依據該系統之資訊進行種植，該系統之資訊僅供參考，爰農糧署並未就該系統進行有效性評估。
- 4、農糧署係透過簡訊、公立機關或農會跑馬燈等發布警訊，自106年期裡作起，發布對象增加各主要大宗蔬菜生產農民團體、專業育苗場及批發市場行銷專員等，俾能更精準傳達警訊。以106年為例，農委會於10月下旬及11月上旬連續發布2次甘藍超種警訊，隔旬種植面積即下降為181公頃，另12月中旬種植面積達221公頃，收穫期為農曆春節後，該會評估年後需求低，菜量過多易導致價跌，發布警訊後，隔旬即下降為182公頃。

(五)經查農糧署為穩定農產品產銷，自93年起實施九五機制，針對農產品價格低於直接生產成本95%之敏感性作物按日監控價格，並依作物產期按月追蹤，預期農產品生產過剩時，即採行先期預防措施，以避免農產品價格持續下滑。惟由農委會統計資料顯示，近5(102-106)年跌破監控價格之敏感性作物，包括茄子(102年1-2月)、甘藍(102年3月)、大蒜(103年5-10月)、大西瓜(103年6月)、絲瓜(106年5月)及香蕉(102年6月及106年10月)等。詢據農委會表示，如高麗菜是從育苗場源頭管控，如果

超出警戒面積，就會發簡訊給農民，1次傳出去都是好幾千筆，有幾次從逐旬數據來看是有效果的，訊息覆蓋率在專業農民幾達百分之百，但在兼業農及老農可能未達50%等語。顯見超產預警簡訊僅係提醒性質，並沒有強制的效果，農民仍係依其本身狀況決定栽種與否，致屢有跌破監控價格之情形，亟待研擬遵循預警之誘因，如享有價格大跌後續的收購與補貼措施等，以提高農民配合意願，俾有效從源頭管控產量，發揮預警功能。

(六)綜上，農委會長期以來未落實執行生產目標，致部分大宗蔬菜或敏感性作物之生產目標面積及產量與實際不但存有極大差異，且間有巨幅波動；又，農糧署早於93年即建立預警預測機制，惟該超產預警僅係提醒性質而沒有強制的效果，亟待研擬遵循預警之誘因，如享有收購與補貼措施等，以提高農民配合意願，俾有效從源頭管控產量，發揮預警功能。

二、農糧署為有效掌握農作物種植面積及產量資訊，以為產銷預警及調節之依據，係運用行動載具以人力逐筆土地進行現勘調查，囿於圖資、地形交通及踏勘次數等限制，無法完整掌握農作物種植變化情形並提供即時性預測資料，而農委會農業試驗所以航(遙)測影像判釋作物，具有不受地形交通限制、少量人力可判釋數個縣市之區域、調查速度快等優點，農委會亟應督促農糧署加速整合運用該所航(遙)測資訊，互補人工與遙測兩種調查方式不足之處，俾完善農情調查體系，提升農情基礎資料品質及預測精度：

(一)據農委會說明：

1、農糧署調查農情資訊，係以巡迴踏勘及田間觀測

方式進行，每年三期作250多項農作物可全面調查，且調查成本低廉，惟觀測面積有落差；敏感性作物及全鄉性作物雖依地籍逐筆調查，可較準確統計種植面積，然每年僅能調查部分作物或鄉鎮，且耗費龐大之人力及經費。

- 2、農委會農業試驗所（下稱農試所）進行航照立體影像及衛星遙測影像判釋作物，係由農地正上方觀測，能看到農田、果園之全局，調查視野不受山地、河流等地形及障礙物影響，且無調查用交通工具前進受阻之問題，以少量人力即可判釋數個縣市之區域，相較人力逐筆現地調查速度快；惟須有會操作航遙測影像處理、分析判釋、地理資訊繪圖相關軟體之人才，作業單位則須具備較好的電腦設備、資料儲存設備及航遙測影像處理、分析判釋、地理資訊繪圖相關軟體，且因受航照及衛星影像之地面解析度、影像光譜數量、觀測角度影響，如溫網室農作、柑橘、柳丁、香菜等作物，不容易以航照及衛星影像判釋，可調查的作物種類無法像現地調查那麼多樣。
- 3、我國如能將調查資料之地籍、作物名稱、種植面積、勘查日期等資料與空間串連，建立相對空間關係，配合其他資訊做後續分析，具有高價值運用性。但106年全國農地盤查結果有近800萬筆農地，以目前我國1年3期的栽培作物，如以地籍逐筆調查，每年需調查近2,400萬筆農田，調查作物達250多項，需要相當的人力、物力及專業技術來進行；另因基層的調查員大多為各鄉鎮公所人員兼任，要準確統計種植面積有其困難，只能以小區進行概估調查。
- 4、臺灣位於海洋氣候區，取得良好無雲蔽之超高解

析度衛星影像（地面解析度100公分以內）有其限制。配合地面人力與低空的無人機（地面解析度5公分）拍攝樣區，及地面人員的現勘與定位拍攝技術，多方的技術與資訊互補，可以提升調查技術的精確度。但無人機的作業能量有限，且成本高，如欲提高航空照片的解析度與作業能量，配合高解析度衛星影像及地面資料蒐集等多元調查方式，較為可行與經濟。

- 5、遙測影像為高空拍攝方式獲取，具地形因子限制小和高拍攝頻率之優勢，可於影像判釋數種作物種類、種植面積等資料，減少農情調查因目測誤差及不易完整掌握轄區栽培變化情形。藉由影像週期性高特性，於農情調查重複現勘前確認長期或連作作物是否存在，若確認存在者可列為非現勘，以減少人力浪費；農情調查更新頻率緩慢、僅能調查部分作物或鄉鎮，即可配合多時期遙測影像補強，提升作物調查準確性。農試所利用作物的光譜和物候特徵，結合空間（各種地理底圖）與屬性（統計數據）數據，選取適合監測時段的圖像或圖像集進行作物識別，利用野外樣點或高分辨實驗小區，給出識別結果像元精度的誤差矩陣。
- 6、隨著衛星感測器的不斷發展，越來越多的高空間和高光譜解析度遙感資料成為可能。高解析度數據能夠提供豐富的紋理、色調與幾何等特徵資訊，地物間更加清晰的鄰域空間資訊及更加複雜多樣的地物光譜特徵資訊，為農作物種植面積的高精度提取與目標提取可靠性提供新的方向。
- 7、以103年雲林縣判識大蒜栽培面積為例，經農試所比對農情調查資料與遙測圖資，兩者重疊約5

成，再將前開資料與農試所抽樣之現地調查樣區（調查時間：11~12月）進行準確度驗證，發現農糧署之農情調查依地籍逐筆調查，雖準確度高，然調查速度緩慢或調查時間農地非種植狀態（如整地），使調查之作物資料漏判增加；而農試所之衛星圖資是藉由多光譜資訊進行大面積判釋，範圍以主產地為主，對於產地低密度地區漏判較高，又若遇目標作物生長情況和光譜資訊相似作物（如洋蔥），則會產生誤判情形，無法如田間調查精準度高。

- 8、農試所於農糧署每月召開的農情預測會議中，提供衛星影像判釋範圍及時間點、預測收穫面積、判釋成果地理分布圖與驗證精準度等資料。以甘藍判釋成果為例，農試所在準確度上提供生產者精度、使用者精度、總體精度及Kappa值³等4項指標之相關說明，讓讀取資料者能對每月判釋成果進行評估。在長期監測下，農試所之預測收穫面積資料，可供使用者依其面積消長趨勢或比對同期歷史資料做為產銷監測之參考。

（二）查農糧署為因應農業決策與調節農產品產銷之需要，自99年起辦理「強化農業資訊調查與預警制度計畫」，並訂定農作物生產預測方法，在強化農情預測精準度部分，除運用農試所航（遙）測判釋臺灣地區重要農作物之GIS⁴圖資及面積統計資訊，做為農情預測勾稽查核外，亦請農試所提供每月航（遙）照影像判釋作物資料予該署運用。然查105、106年農試所提供予農糧署航照立體影像與遙測影像判釋之作物分別為46項及30項，其中經農糧署運

³ Kappa值係統計上檢定測量信度的方法之一，可表現重覆測量的一致性。

⁴ Geographic Information System，地理資訊系統。

用做為農情預測參考者，僅有2項及3項，占比為4.35%及10%，明顯偏低。另詢據農試所表示，農糧署係以報表方式呈現農情調查資料，較少圖像化資訊，農試所與農糧署正進行陸空資訊的整合，農試所並協助農糧署做圖像化資訊等語。鑑於人力踏勘有判釋作物種類精確、不受天候限制、成本相對低廉等優點，惟有易產生主觀偏誤，作物面積無法精確判定，且囿於人力限制每年僅能辦理3次調查⁵等缺點；反觀農試所運用衛星遙測技術，則有不受地形交通限制、以少量人力即可判釋數個縣市之區域、相較人力逐筆現地調查速度快及長期可降低人力調查成本等優點，然卻有易因臺灣雲雨較多受遮蔽而失去部分影像，且在作物種類複雜的情況下，不易判別各種作物等缺點，農委會亟應督促農糧署加速整合運用農試所航（遙）測資訊，俾擷取人工與遙測兩種調查方式之優點，互補其不足之處。

(三)綜上，農糧署為有效掌握農作物種植面積及產量資訊，以為產銷預警及調節之依據，係運用行動載具以人力逐筆土地進行現勘調查，囿於圖資、地形交通及踏勘次數等限制，無法完整掌握農作物種植變化情形並提供即時性預測資料，而農試所以航（遙）測影像判釋作物，具有不受地形交通限制、少量人力可判釋數個縣市之區域、調查速度快等優點，農委會亟應督促農糧署加速整合運用該所航（遙）測資訊，互補人工與遙測兩種調查方式不足之處，俾完善農情調查體系，提升農情基礎資料品質及預測精度。

三、我國蔬菜交易經由批發市場通路之占比逾50%，其中

⁵包含一、二期及裡作。

臺北農產運銷股份有限公司轄管之臺北果菜批發市場占比高達17%，且該市場所決定之價格具有影響力，一旦產銷失衡，即造成蔬菜價格劇烈波動。農委會允應擴大各種運銷管道，以分散蔬菜集中交易之風險及提高農民收入；此外，亦應加速冷鏈系統之建置，俾利調節供需失衡，以穩定農產品價格，保障農民生計：

- (一)據農委會統計資料，102至106年國內蔬菜交易經由批發市場通路之占比達50%以上，其中臺北、新北、臺中、西螺及高雄等前5大果菜批發市場之交易量占比平均分別為17.2%、1.7%、1.4%、9.6%及2.7%（如表3）。依農委會說明，臺北果菜批發市場地處國內最大消費地，迄今平均每日蔬菜交易量高達1,500公噸，係國內指標市場。農委會於本院詢問時另稱：因臺北農產運銷股份有限公司（下稱北農）的價格會決定產地的收購價格，如果要保障農民所得，北農的價格很重要；蔬菜越不經過批發市場交易，價格對農民及消費者反而更有利，希望蔬菜在通路上能更分散等語。是以，農委會允應擴大各種運銷管道，以分散蔬菜集中交易之風險及提高農民收入。

表3 102-106年我國蔬菜交易經由批發市場通路之情形

單位：%

年度	102	103	104	105	106	平均
臺北果菜批發市場交易量占比	17.4	17.3	17.6	16.9	17.0	17.2
新北果菜批發市場交易量占比	1.3	1.4	1.4	1.4	2.8	1.7
臺中果菜批發市場交易量占比	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4
西螺果菜批發市場交易量占比	9.9	10.0	10.0	8.9	9.4	9.6
高雄果菜批發市場	2.7	2.6	2.8	2.5	3.0	2.7

場交易量占比						
其他果菜批發市場交易量占比	20.0	19.2	19.2	21.6	18.9	19.8
合計	52.6	51.8	52.4	52.7	52.5	52.4

資料來源：農委會，本院彙整。

(二)依農委會說明，臺灣夏季汛期易受颱風豪雨影響蔬果生長或運輸，加上蔬果屬生鮮產品，水分含量高，具易腐性，不耐貯運，致市場供應量減少，價格波動；為延長生鮮蔬果的保鮮期及貯運時間，採收後應進行預冷處理，使產品儘速降溫，以避免因高溫而品質損耗；以汛期最易受到影響之葉菜類為例，採收後如不經預冷，在2~3日內即會萎凋黃化，如採用真空預冷，貯藏期可達20日，政府可透過農民團體合作進行貯藏，藉以調配釋出。經查農糧署自104年起，輔導農民團體購置真空預冷機7座，每日可處理葉菜類約140公噸，另輔導設置大型冷藏庫1,951坪，可增加貯存蔬菜5,800餘公噸，並輔導購置冷藏運輸車輛22輛，以調節農產品供需。惟據媒體報導稱：國內洋蔥今年大豐收，產量占全國6成的屏東縣恆春半島，小農因無冷藏空間被迫低價拋售給盤商，心在淌血⁶；外銷的香蕉必須趁著還是綠皮，就要採摘，以冷藏環境保持休眠，再以冷藏設備運送外銷，環顧國內的香蕉集貨場，農民在常溫的遮雨棚下包裝，幾乎看不到大型冷藏冰箱，香蕉不易長期保存，不符外銷條件⁷等語，顯見國內冷鏈系統仍有不足。據農委會表示，農糧署未來將於北（桃園）、中（彰化）及南（屏東）建置3大旗艦

⁶ 107/4/14聯合報/潘欣中、翁禎霞報導「洋蔥無處冷藏屏東小農賤賣 1袋270慘跌剩百元」一文。

⁷ 107/6/6遠見雜誌/黃漢華撰「每年就輪迴一次：價格崩壞、收購、促銷、出口 香蕉價格又崩盤，政府知道真相卻不敢說」一文。

物流中心，建構完整之農產品冷鏈系統，並持續輔導農民團體逐步擴充蔬菜冷藏庫，4年目標2,000坪，可增加甘藍等大宗蔬菜調節6,000公噸。且農委會於本院詢問時稱：如果冷鏈設備建置完善，其實北農休市3天⁸不會有太大影響等語。是以，農委會應加速冷鏈系統之建置及輔導農民團體擴充蔬菜冷藏庫，以紓緩農產品盛產壓力，穩定汛期蔬菜供應及提升品質。

(三)綜上，我國蔬菜交易經由批發市場通路之占比逾50%，其中北農轄管之臺北果菜批發市場占比高達17%，且該市場所決定之價格具有影響力，一旦產銷失衡，即造成蔬菜價格劇烈波動。農委會允應擴大各種運銷管道，以分散蔬菜集中交易之風險及提高農民收入；此外，亦應加速冷鏈系統之建置，俾利調節供需失衡，以穩定農產品價格，保障農民生計。

四、今年上半年氣候平順，蔬果豐產，大蒜、洋蔥、高麗菜、香蕉、鳳梨等相繼發生產銷失衡、價格暴跌之情形，惟農委會卻一再僅以外銷、購貯、加工、促銷4措施因應，顯欠積極；又，面對氣候變遷所造成之巨大衝擊，農委會除應研擬具體有效之調適策略，俾達成「國家氣候變遷調適政策綱領」之政策目標，減緩產銷失衡引發對農民生計之衝擊外，並應落實執行其宣示之建置完善蔬果產銷資訊整合查詢平台、輔導轉作、關稅配額制度調整、多元加工研發利用、建立旗艦物流及區域冷鏈系統、運用民間資源，建立農糧產品產銷穩定機制、提升外銷競爭力、調整市場結構及通路等8大產銷穩

⁸ 107年3月2日媒體報導臺北果菜市場在春節休市5天後，自2月24日起12天內2次連續休市3天，造成農產品到貨量暴增，菜價崩跌等情。

定措施，以有效減少產銷失衡發生頻度：

- (一)今年上半年氣候平順，蔬果豐產，大蒜、洋蔥、高麗菜、香蕉、鳳梨等相繼發生產銷失衡、價格暴跌之情形，造成農民損失。據媒體報導稱：國內蒜頭今年產量增加，加上蒜頭開放進口，導致產地價格下跌，農糧署遭批評毫無警覺性，開放進口大蒜，未主動協助蒜農⁹；雲林大蒜栽種面積占全國9成，有4,700公頃，最近受到進口蒜頭和盛產影響，導致跌價，收盤價每公斤低於15元，荊桐蒜農自力救濟，直接在蒜田旁賣蒜頭，乾蒜2台斤賣100元，同樣價錢，去年只買得到1台斤，喊出產地價，就是希望能多少彌補損失¹⁰；今年的洋蔥大豐收，價格下跌，在臉書社團專頁有人貼訊息指伸港鄉及大城鄉有免費提供的洋蔥給民眾撿，提供免費洋蔥的柯姓盤商指出，今年洋蔥盛產、價格大跌，原本價格好的時候，1袋洋蔥13公斤可以賣到200元到300元，成本價約150元，但現在市面上的價格只有100元，入不敷出，他於是將比較大顆的洋蔥冷藏起來，比較小顆的放不下，乾脆運到田裡讓民眾免費撿¹¹；繼洋蔥價跌之後，高麗菜也傳出慘跌，1顆高山高麗菜只要20多元，平地種的甚至1顆不用10元，高麗菜產量過盛，市場成交量達4,658公噸，比前3個月多上1倍，供過於求，批發價格也從1月的每公斤17元，現在腰斬不到6元，臺南有菜園開放民眾DIY，賤賣求售，只希望損失能降到最低¹²；最近一週，香蕉因為產地1公斤剩下6元，低於成本

⁹ 107/4/5蘋果日報/蔡孟修報導「國產蒜頭價格大跌 農糧署啟動補助措施」一文。

¹⁰ 107/4/5華視綜合報導「大蒜價格疲弱荊桐蒜農自己銷售」一文。

¹¹ 107/4/10中央社/吳哲豪報導「盛產冷藏空間不足百噸洋蔥免費撿」一文。

¹² 107/4/16民視新聞/陳盈竹、邱顯復報導「高麗菜價崩盤批發價1公斤跌破6元」一文。

的6.4元，且價格是近5年來最低點，臺北市有菜市場1斤只賣10元，等於1個超商茶葉蛋的價格，蕉農為低價心急如焚¹³；鳳梨產地收購價格今天微漲為每台斤6元，農民說，品質好的才有6元，但因太慢採收，一整車2,000多台斤，有一半被「打」到次級品，果粒小、過熟一樣沒人要，成本1台斤至少要8元，韓姓農民說，種鳳梨20多年第1次遇到這麼低價，1株鳳梨苗要4元，要種1年半才能收成1顆，加上農業資材、肥料及人工都漲價，一分地成本至少要4萬多元，產地收購價每台斤8元才夠成本，吳姓農民則說，今年4月中旬前，鳳梨產地每台斤17、18元左右，5月初開始跌價，一度慘跌到「3、2、1」，也就是特極品每台斤3元、次級品2元、下品1元，下品甚至沒人要，價格慘到農民不想採收，任其腐爛¹⁴等語。

(二)經詢據農委會表示，今年大蒜、洋蔥價格偏低，是因為碰到適合生長的乾冷氣候，生長情形很好，又前2年天災導致價格較高，所以今年供應量確實偏高，會產銷失衡是農產品的產地和產季太過集中，又難以貯放；該會現在是採外銷、購貯、加工、促銷來穩定價格，像大蒜，是透過外銷等方式去化，生鮮洋蔥是以加工來去化等語。然產銷失衡的問題幾乎年年上演，農委會卻一再僅以外銷、購貯、加工、促銷等措施因應，企圖穩定蔬果價格並解決產銷失衡，不但屢遭批評，且由上情可知，成效似有限，該會因循消極之任事態度，亟應檢討。

(三)行政院經濟建設委員會為健全與提升國家調適能

¹³ 107/6/6遠見雜誌/黃漢華撰「每年就輪迴一次：價格崩壞、收購、促銷、出口 香蕉價格又崩盤，政府知道真相卻不敢說」一文。

¹⁴ 107/7/4自由時報/黃淑莉報導「鳳梨價格回升？農民怒嗆：成本都不夠」一文。

力，降低社會脆弱度，並建立我國整合性的運作機制，做為政策架構與計畫推動的實施基礎，爰邀集相關部會、專家學者、NGO及產業界代表等於101年10月研擬完成「國家氣候變遷調適政策綱領」，其係敘明全球暖化和氣候變遷的趨勢，已非靠人類減少溫室氣體排放所能避免，如何透過社會與經濟發展模式的調整，使人類能夠適應氣候變遷所造成的影響，在極端天氣事件與暖化效應下，持續謀求生存、生活與發展，為此，減緩與調適已同為當前各國政府因應氣候變遷威脅的兩大重要策略等語。按氣候係影響農作物生長速度及其產量的關鍵因素之一，農委會為全國農業之中央主管機關，肩負穩定農業產銷及維持農產品合理價格之責，面對氣候變遷所造成之巨大衝擊，該會身為前開政策綱領之「農業生產及生物多樣性」調適領域之主政單位，實應研擬具體有效之調適策略，俾達成「國家氣候變遷調適政策綱領」揭槩「提升及健全臺灣面對氣候變遷的調適能力，以降低臺灣的脆弱度」之政策目標，減緩產銷失衡引發對農民生計之衝擊。

- (四) 行政院於107年7月4日發布新聞稿指出「外銷、加工及直銷3箭齊發 8大產銷穩定措施保障農民收益」，內容略以：農委會為減少產銷失衡發生頻度，針對香蕉、鳳梨、洋蔥及大蒜等，將以該項作物總產量為準，辦理外銷10%、加工10%及直銷促銷10%為目標，相關配套措施包括建置完善蔬果產銷資訊整合查詢平台、輔導轉作、關稅配額制度調整、多元加工研發利用、建立旗艦物流及區域冷鏈系統、運用民間資源，建立農糧產品產銷穩定機制、提升外銷競爭力、調整市場結構及通路等8大措施，立即運用實施，期在5年內調整產銷結構；對於易失

衡農產品早已建立預警預測機制，近期並設置「蔬果產銷資訊整合查詢平台」，整合蔬果生產、進口、銷售價格、氣象等資料，提供產量與消費量推估等分析圖表，提供農產品經營業者參考運用及產銷調節；至於提升外銷競爭力，分散單一市場風險，農委會也已建立經貿與農業諮商平台協助排除貿易障礙，並成立台農發公司拓展市場及強化國際行銷全球佈局，其中有關建構完整產銷制度，積極建立預警機制，努力拓展外銷市場等，也正推動實施；以往政府以收購方式協助處理產銷，導致農民缺乏產銷風險意識，不利產業轉型及永續發展，農委會以新的3箭模式，重新設定產銷處理目標，不僅可驅動外銷能量，更可發展國內加工事業，帶動產品加值與就業機會，創造新農業經營方式等語。鑑於近年來極端氣候事件大幅增加，每逢災後或因天候影響致農產品之產量銳減或暴增時，即供需調節失靈、價格失控，為避免「穀賤傷農」、「穀貴傷民」之情形，農委會應落實執行其宣示之8大產銷穩定措施，以有效減少產銷失衡發生頻度。

- (五) 綜上，今年上半年氣候平順，蔬果豐產，大蒜、洋蔥、高麗菜、香蕉、鳳梨等相繼發生產銷失衡、價格暴跌之情形，惟農委會卻一再僅以外銷、購貯、加工、促銷4措施因應，顯欠積極；又，面對氣候變遷所造成之巨大衝擊，農委會除應研擬具體有效之調適策略，俾達成「國家氣候變遷調適政策綱領」之政策目標，減緩產銷失衡引發對農民生計之衝擊外，並應落實執行其宣示之建置完善蔬果產銷資訊整合查詢平台、輔導轉作、關稅配額制度調整、多元加工研發利用、建立旗艦物流及區域冷鏈系統、運用民間資源，建立農糧產品產銷穩定

機制、提升外銷競爭力、調整市場結構及通路等
8大產銷穩定措施，以有效減少產銷失衡發生頻度。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，函請行政院農業委員會確實檢討改進見復。
- 二、調查意見函送審計部參考。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：林雅鋒

江綺雯

中 華 民 國 107 年 9 月 5 日