

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院農業委員會。

貳、案 由：國內稻作面積占總耕地面積1/5以上，農民從事稻作栽培者超過1/3，農委會10餘年來投入超過新臺幣(下同)1700億公帑，仍未能健全稻作產業體質及產銷平衡，其中108年度相關經費已占農發基金支出達86%，嚴重影響業務發展及平衡性，並衍生公糧儲備達到安全存量3倍(96.8萬公噸)、倉管費用逾3億等問題，顯有嚴重違失；此外，該會依據「收購公糧稻穀作業要點」所公告之數量及價格，每年涉及百億以上收購金額，更需兼顧國內供需、市場價格、生產成本及穩定民心，顯屬公共利益及人民基本權利範疇，卻缺乏法源依據，況近年收購價量之調整更存有非專業考量之情形，該會實有檢討之必要；另該會推動「對地綠色環境給付計畫」之直接給付/繳交公糧雙軌制，迄今仍未達政策目的，亦未有效改變國內以產量為導向之栽培模式，公糧收購負擔顯有惡化之虞，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於糧食供需年報顯示，國內稻米產量有供過於求之趨勢，公糧糧倉收購價量亦持續攀升，政府每年耗資約百億元收購公糧，以及農糧署是否確實掌握市售稻米產地標示等情，經調閱行政院農委會(下稱農委會)卷證資料，並於民國(下同)108年8月2日、28日及29日分赴中部及東部地區現場履勘公糧倉庫，復於108年8月2

日及12月19日分別邀請國立中興大學森林系柳○○教授、國立臺灣大學農業經濟系陳○○教授、逢甲大學國際經營與貿易學系楊○○教授、中華民國消費者文教基金會（下稱消基會）雷○○董事長、中華民國米穀商業同業公會全國聯合會李○○理事長、吳○○榮譽理事長及梁○○副理事長等專家學者辦理諮詢會議，嗣於109年2月17日詢問農委會陳駿季副主委及農糧署莊老達副署長等機關人員，已調查完畢，確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、我國稻作面積占總耕地面積1/5以上，農民從事稻作栽培者超過1/3，稻作產業之輔導調整顯屬農委會核心業務，惟該會10餘年來雖以「照顧農民」為名，投入超過1700億公帑，實則仍未健全稻作產業體質及產銷平衡，每年超產約20萬噸稻米，保價收購制度落日遙遙無期，更不利於轉作及農業人力世代交替政策之推動。在財政上，108年度涉及稻作產業調整之經費已占該會農業發展基金支出達86%，嚴重影響該會業務發展及平衡性，並衍生公糧儲備達到安全存量3倍（96.8萬公噸）、倉管費用逾3億之問題，農委會失職之咎甚明，核有嚴重違失。

(一)我國稻作產業概況

- 1、根據農委會公務統計資料「臺灣地區稻作種植、收穫面積及產量」整理全國情形顯示103至107年，除104年度栽培面積短暫低於27萬公頃（兩期作合計）以外，其餘年度從未低27萬公頃。
- 2、查107年農業統計年報「農耕土地面積」所載，水稻以單一作物之耕作面積（16.98萬公頃），即占全部可耕地（79.1萬公頃）之21.5%。換言之，我國單以稻作面積即占總耕地面積1/5以上。
- 3、再查最新之104年行政院主計總處辦理之農林漁

牧普查資料，104年稻作種植家數約25.7萬家，占作物種植家數36.3%，換言之，農民從事稻作栽培者超過1/3，爰稻作產業結構之調整屬於農業政策重中之重，當無疑義。

4、另據農委會查復說明，國內稻米年生產約130～140萬公噸糙米，年消費量約120～130萬公噸，超產約10～20萬公噸糙米量，評估每年稻作種植面積需調減至24～25萬公頃才能達成產銷平衡。

(二)農委會近10年與稻作產業結構相關之政策、計畫及經費。

1、**糧政業務計畫**：根據農委會查復，計畫目的如下：「稻米為我國重要糧食作物，為確保農民收益，穩定糧價，實施**稻穀保價收購制度**，以保證價格收購農民稻穀供作安全存糧，並撥供軍需民食，調節市場供需，並平穩稻米價格」。

(1)摘述農委會出版品「農政與農情」，106年7月「臺灣水稻田轉作政策之思維演變」一文，說明公糧收購政策之形成背景及沿革略以：

〈1〉1973年，世界第一次石油危機導致的國際糧食價格高漲，促使臺灣的農政主管機關再次意識到糧食供應與價格穩定的重要性，並設置糧食平準基金對稻米以成本增加20%的優惠價格進行大規模收購，再度大幅刺激稻農生產意願，然而消費上卻因國內飲食習慣逐漸西化、國民平均稻米消費減少、以及出口不敵其他國家低價優勢導致外銷停滯等需求衰退情形下，最終臺灣水稻生產呈現供過於求的情形，不但使國內糧倉爆滿、更在收購上造成政府重大財政負擔。

〈2〉為解決生產過剩問題，恢復稻米市場供需秩

序，政府於1983年起迄今，以「稻米生產及稻田轉作計畫」為首，實施一連串稻田轉作相關政策。就成果而言，前後期稻米生產及稻田轉作計畫十餘年間，臺灣稻米種植面積從1983年的64.5萬公頃，逐步降到1996年約36.4萬公頃水準，減少約28.1萬公頃，減少比率超過40%，政府收購每年稻穀量亦減少一半以上，在減少稻米生產及降低政府財政支出方面成效頗為明顯。

〈3〉稻米產業因過去透過包括價格支持等諸多補助措施，雖維持豐沛的產能與庫存，但同時也造成生產過剩、倉儲壓力增加，政府財政負擔吃緊與市場無效率等問題。是以在2016年，農委會重新檢視過去實施已久的稻米公糧保證價格收購制度，尋求提升政策效率之精進作法，初步挑選6主要產區鄉鎮於當年第2期作，符合繳交公糧資格者、2013～2015年第2期申報種稻有案或參加集團契作產區經營主體契作有案者為對象，試行推動稻作**直接給付**試辦方案，並為減少對（試辦區）農民之衝擊，採與保價收購制度**雙軌並行之方式辦理**，以逐步引導農民將生產之稻米透過市場機制銷售而非依賴政府收購，合理化產量，並創造農民自發性生產高品質稻米提升獲利之誘因。

〈4〉綜上，倘自1983年執行「稻米生產及稻田轉作計畫」起算，農委會致力以各種政策工具（包含休耕或直接給付等）試圖減緩稻米超產問題，至少已歷30餘年。

（2）據該會陳主任委員吉仲於2013年發表於農業

生技產業季刊「臺灣稻米運銷體系分析」一文顯示，86年稻農所生產之稻米有27.86%為政府收購，至93年則降至16.23%。次據農委會查復，我國稻米生產繳交公糧之比率及面積資料如下表1，顯示自98年以來，國內稻作栽培面積逐年擴大，單位面積產量亦逐年提升。至於全國稻作繳交公糧比率，自86年之27.86%逐年遞減至98年之11.6%，但迄107年又逐年遞增至27.5%，接近86年時之水準，稻農依賴政府公糧收購制度之程度顯然並未降低。

表 1. 98~107 年稻米生產繳交公糧之比率及面積（農糧署提供）

年度	種植面積 (公頃)	收穫面積 (公頃)	產量 (公噸糙米)	單位面積 產量(公斤 糙米)	登記栽培 (申報)比 率 ^{※2}	繳交公糧:(售予糧 商+自產自銷)比 率 ^{※1}
98	255,415	254,590	1,276,534	5,014	59.80%	11.6% : 88.4%
99	243,881	243,863	1,167,973	4,789	57.22%	13.2% : 86.8%
100	254,292	254,254	1,347,767	5,301	61.24%	23.4% : 76.6%
101	260,788	260,763	1,368,215	5,247	64.88%	26.8% : 73.2%
102	270,264	270,165	1,275,456	4,721	67.14%	30.8% : 69.2%
103	271,077	271,051	1,399,392	5,163	60.95%	24.5% : 75.5%
104	251,887	251,861	1,260,362	5,004	57.99%	23.1% : 76.9%
105	273,866	273,837	1,264,128	4,616	58.36%	25.1% : 74.9%
106	274,705	274,678	1,396,071	5,083	57.67%	26.7% : 73.3%
107	271,506	271,505	1,561,642	5,752	63.17%	27.5% : 72.5%

1.因稻米買賣屬自由交易市場，有關銷售管道數量，僅可區分政府收購量及民間收儲量，爰以繳交公糧與繳售市面(售予糧商+自產自銷)數量之比率顯示。

2.105年起推行稻作直接給付，表中登記栽培(申報)比率，含申報直接給付面積。

(3) 次查，根據農委會查復公糧收購(即「糧政業務計畫」)之財務面預、決算數(淨支出)，及其占農業發展基金(下稱農發基金)財務面預、決算數比率如下表2。顯示農委會10年來已投入

近800億辦理公糧收購，更有逐年上升之趨勢，107年度公糧收購經費占農發基金整體決算更達到7成，換言之，農發基金每10元支出即有7元用於公糧收購，對於財政負擔及業務發展或衡平性顯有重大影響。

表 2. 98~107 年糧政業務計畫預決算數及占農發基金比率。

(農委會提供)

年度	計畫名稱	預算數(億)及所占比率	決算數(億)及所占比率
98	糧政業務 計畫	29.75(16.96%)	24.31(13.72%)
99		24.10(16.13%)	50.46(30.72%)
100		28.89(21.14%)	88.77(46.22%)
101		23.99(18.99%)	92.15(49.06%)
102		27.65(22.26%)	111.44(57.85%)
103		31.62(26.84%)	75.40(55.10%)
104		33.03(29.86%)	65.92(52.59%)
105		45.96(40.05%)	75.47(62.12%)
106		25.04(28.10%)	98.97(67.51%)
107		31.64(33.19%)	115.49(70.04%)
合計		301.67 億	798.38 億

註：本表數據與公開之預決算書略有差異（例：107年審定後決算書所列糧政業務計畫預算約123億及決算約為152億，農委會提供數據為預算31.64億元、決算115.49億元），係因當年銷售糧食數量、金額為基礎（非以當年收購糧食為基準）之經費，考量糧政業務計畫尚有銷貨收入，及為配合本院函詢當年度用於收購價款及其他經費支出情形，爰以該年度實際支付金額扣除收入之淨支出，即當年度收購糧食價款加計手續、加工費及業管費用，扣除銷售收入，本表所列經費較能直接反應公糧收購使用經費。

2、在糧政業務計畫之外，98~107年間，農委會前後尚有水旱田利用調整後續計畫、稻田多元化利用計畫、調整耕作制度活化農地計畫、對地綠色給付環境計畫(含直接給付/公糧繳交雙軌制)等計畫與稻作產業結構調整直接相關，概述如下：

(1) 水旱田利用調整後續計畫（即俗稱之休耕轉作，計畫期程為86~99年，本案僅擷取98~99

年部分)：計畫目的略以：「本計畫係為因應加入世界貿易組織(World Trade Organization, 下稱WTO)，加速調整稻米、雜糧、契作甘蕉等政府保價作物生產結構，對於調整生產之農田，持續輔導輪作、休耕，以達維持稻米供需平衡，降低農業境內支持……。」

- (2) 稻田多元化利用計畫(100~102年)，內容接續水旱田利用調整後續計畫，惟102年開始銜接「調整耕作制度活化農地計畫」推動休耕農地一期復耕，一期種植綠肥。
- (3) 調整耕作制度活化農地計畫(102~106年)：為提高糧食自給率及維護生產環境，每年仍得辦理一個期作休耕種植綠肥，另一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。
- (4) 對地綠色給付環境計畫(106年試辦，107年全面推行迄今)：為調整稻作產業結構及提高國產雜糧供應，透過實施「稻作直接給付與公糧保價收購」雙軌並行制、獎勵種植進口替代、外銷主力、重點發展等具競爭力轉(契)作物與維持同一田區每年限辦理一次生產環境維護等措施，輔導農友適地適種及促進農業永續發展。計畫主要辦理措施包括實施「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的選擇**；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；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一次，建立一期種植一期生產環境維護之合理耕作模式，以維持農地合理使用、穩定糧食供應，並促進農業轉型升級及確保農業永續發展。

3、承前，茲將公糧收購及調整稻作產業結構有直接關係之計畫於農發基金之占比簡略分析如下表3，根據統計顯示重點如下：

年度	基金類決算金額(億元)		合計(億元)	占總決算比率
	公糧收購/占比	稻作產業結構調整/占比		
98	24.31(13.72%)	106.59(36.46%)	130.9	50.18%
99	50.46(30.72%)	121.66(51.80%)	172.12	82.52%
100	88.77(46.22%)	113.34(41.76%)	202.11	87.98%
101	92.15(49.06%)	110.56(27.67%)	202.71	76.73%
102	111.44(57.85%)	80.74(18.41%)	192.18	76.26%
103	75.40(55.10%)	76.87(15.22%)	152.27	70.32%
104	65.92(52.59%)	87.21(16.86%)	153.13	69.45%
105	75.47(62.12%)	73.79(14.34%)	149.26	76.46%
106	98.97(67.51%)	78.20(16.38%)	177.17	83.89%
107	115.49(70.04%)	84.57(15.98%)	200.06	86.02%
合計	798.38	933.53	1731.91	-

(1) 農委會致力於調整稻作產業結構以達成穩定糧價、確保農民收入及削減超產稻米，每年投入130~200億元之規模，10年間已合計投入超過1700億元之經費。

(2) 相關計畫每年占農發基金50%~88%之比率，最高的兩年分別是100年(87.98%)及107年(86.02%)，造成農發基金之重大財政負擔。

4、綜觀農委會調整稻作產業結構之政策，民國99年以前之「水旱田利用調整後續計畫」係以休耕補貼，從生產鏈之上游抑制稻米超產；民國102年

後「稻田多元化利用計畫」等計畫，則轉向補貼鼓勵復耕，由生產鏈下游之公糧收購吸收超產稻米，較之過去休耕補貼政策為人詬病之耕地荒廢、產業難以活絡及阻礙青農世代交替問題顯有改善，但仍未實質解決國內稻米生產力超過需求之基本供需結構問題。

(三)我國公糧庫存爆倉情形

- 1、依據「國內稻米安全存量標準」規定，為維護國家糧食安全，穩定糧食供應，主管機關應於國內適當場所儲備不低於三個月稻米消費量之安全存量。前項稻米月消費量，依前一年國內稻米總消費量除以十二個月計算之，按我國年消費量120~130萬公噸計算，所謂安全存量約為30萬公噸。
- 2、依據農委會查復，98~108年公糧逐年之總庫存量、年度收購量(含計畫/輔導/餘糧)及配撥量如下表4。以總庫存量而言，除98年略高於安全存量以外，其餘年度均遠高於安全存量，至108年底更已高達96萬公噸，遠超過安全存量3倍：

表 4. 98~108 年公糧逐年之總庫存量、年度收購量(含計畫/輔導/餘糧)及配撥量 (單位：公噸)。						
(農委會提供)						
年度/ 季	總庫存量 〔1〕	年度收購 量〔2〕	計畫 收購	輔導 收購	餘糧 收購	配撥量 〔3〕
98	333,607	182,596	174,173	8,279	145	159,715
99	467,397	191,048	172,883	17,570	594	136,732
100	618,282	385,751	246,244	100,739	38,768	215,276
101	730,068	442,031	263,505	111,933	66,593	341,403
102	871,211	486,776	283,225	122,999	80,553	315,517
103	866,795	425,218	258,364	108,761	58,093	406,904
104	760,489	362,984	208,521	86,165	68,298	482,632
105	704,316	397,839	214,138	97,895	85,807	453,211

106	788,036	467,084	216,699	112,995	137,391	373,856
107	884,229	536,686	195,153	111,272	230,260	386,679
108	968,378	573,914	194,353	110,440	269,121	442,118

〔1〕除108年第1季外，各年度以第4季總庫存量計算。

〔2〕不計入進口米及災害米，該年度1+2期收購數量。

〔3〕配撥量及總庫存量均為糙米量。年度收購量(含計畫、輔導、餘糧收購)為稻穀量。

(1) 查上表之年度收購量一欄有逐年成長之趨勢，至107及108年已分別達到53萬及57萬公噸，為近10年中最多，顯與107年起全面推動「對地綠色給付環境計畫」有直接關係，而其成長多半來自餘糧收購部分。

(2) 再查配撥量部分，該會103年起每年均維持約40萬噸之配撥量，並未隨收購量同步成長，在收入增加、支出不變的情形下，總庫存量自然呈水漲船高之勢。

3、再查近10年公糧庫存之**管理維護**，相關直接成本項目如下表5，以108年為例，合計各項目之管理維護經費，該年度共支出近3億元，且其經費成長明顯是因為庫存量逐年增加所導致。

表5. 98~108年公糧庫存之管理維護費用

(農委會提供)

年度	棧儲費	一般房屋修護費	補貼農會修理公糧倉庫	工作場所水電費	機械及設備修護費	倉庫蟲鼠害防治補助費	管理維護成本小計
98	6,599 (60.9%)	891 (8.2%)	595 (5.5%)	1,951 (18%)	638 (5.9%)	155 (1.4%)	10,829 (100%)
99	8,784 (56.6%)	1,644 (10.6%)	933 (6%)	3,142 (20.2%)	923 (5.9%)	94 (0.6%)	15,521 (100%)
100	12,549 (64.3%)	1,531 (7.8%)	1,045 (5.4%)	3,437 (17.6%)	793 (4.1%)	172 (0.9%)	19,527 (100%)
101	15,700 (67.8%)	1,331 (5.7%)	1,370 (5.9%)	3,551 (15.3%)	1,021 (4.4%)	196 (0.8%)	23,169 (100%)

102	18,924 (70.1%)	1,986 (7.4%)	998 (3.7%)	3,892 (14.4%)	967 (3.6%)	214 (0.8%)	26,981 (100%)
103	20,362 (70.8%)	1,963 (6.8%)	1,289 (4.5%)	4,019 (14%)	986 (3.4%)	160 (0.6%)	28,778 (100%)
104	19,773 (70.6%)	2,297 (8.2%)	1,350 (4.8%)	3,213 (11.5%)	1,233 (4.4%)	121 (0.4%)	27,988 (100%)
105	17,855 (69.1%)	2,967 (11.5%)	1,354 (5.2%)	2,562 (9.9%)	963 (3.7%)	133 (0.5%)	25,835 (100%)
106	18,225 (73.6%)	2,109 (8.5%)	781 (3.2%)	2,509 (10.1%)	1,044 (4.2%)	111 (0.4%)	24,778 (100%)
107	20,595 (75.1%)	1,234 (4.5%)	625 (2.3%)	2,490 (9.1%)	2,327 (8.5%)	143 (0.5%)	27,414 (100%)
108	22,766 (77.9%)	1,026 (3.5%)	1,117 (3.8%)	2,289 (7.8%)	1,946 (6.7%)	95 (0.3%)	29,239 (100%)
說明	公糧稻米保管費及燻蒸費等	國有公糧倉庫修繕費用	補貼農會修繕公糧倉庫費用	國有低溫倉庫食米儲存所需水電費用	國有低溫倉庫食米儲存所需機械設備維護費用	各地公糧業者倉庫儲存稻穀病蟲害防治補助費用	

4、小結：

- (1) 公糧爆倉只是農委會近30年稻作產業政策未能解決基本供需結構問題，所衍生的主要「症狀」之一而已。農委會倘未能解決基本結構問題，即使公糧收購支出削減，仍只是將支出轉移至稻作生產鏈其他環節（例如休耕補貼），無論從產業健全或財政負擔角度，將無異於掩耳盜鈴。
 - (2) 按近年執行直接給付造成稻米生產大增情形，農委會倘不調整政策而繼續放任稻米持續流入公糧，亦未有效去化，庫存量及倉管維持費用恐有失控之虞，以現行國家財政狀況，恐亦不容農委會在此無限制增加預算。基上，該會顯有必要儘速擬定對策。
- (四) 農委會及專家學者對於公糧政策利弊或落日之說明

及看法綜整如下：

1、農委會查復說明：

- (1) 相較其他農作產業，生產端因稻作栽培技術門檻較低，代耕體系相對完備，加上銷售端因政府辦理公糧稻穀保價收購，稻農收益較有保障，因之農民復耕首選仍優先考量種稻。另農產品屬淺碟市場，稻田轉作易衍生其他作物產銷失衡問題，因之轉作及種稻誘因須綜合審慎考量。
- (2) 由「大糧倉計畫」鼓勵轉作進口替代性雜糧作物，因雜糧生產代耕體系、合宜品種、栽培技術、農機及產製儲銷設備等尚不足，影響轉作生產意願，且國產雜糧相較進口產品價格偏高，亦影響後端銷售拉力致無法帶動前端生產。至輔導稻田休耕，亦可能衍生農地閒置、未能活化生產即可領取給付及形成地租水準等負面觀感。
- (3) 政策推動初期，基於輔導種稻農友穩健經營，爰專業農承租農地種植水稻可繳交公糧，惟為輔導稻作大專業農提升經營效益與建立商品價值，自102年起調整為領取每期作每公頃獎勵金2萬元，不得繳交公糧，鼓勵大專業農生產符合市場需求稻米。截至107年底止，專業農2,532戶，經營面積為20,535公頃，其中水稻類專業農794戶，經營面積7,633公頃。專業農平均年齡46歲，相較國內農民平均年齡約62歲，顯現農業勞動結構年輕化。

2、農委會於本院辦理詢問時說明：

- (1) 陳副主委駿季：「我們是花了很多力氣去防止大家都去種水稻，沒有這些措施，可能超產更

嚴重。」、「我們也認同要有某個程度的落日，……等到供需比較平衡的時候，公糧制度可有可無的時候，或許就是落日的恰當時機」等語。

- (2) 農糧署莊老達副署長：「我們一定要把超產的20萬噸減少，到時候公布落日，會比較順利」、「如果以四期休一期下來，可以少個2萬公頃，搭配水源競用，可以再少個1萬。這樣比較平衡，等到市價與公糧貼近，會是一個比較好的時機，那時候政府也不會擔心安全存糧的來源。但是短期工作就是必須降低那20萬的超產稻米」。

3、本院諮詢專家學者對於我國公糧政策的看法摘述綜整如下：

- (1) 陳○○教授：

〈1〉1970開始保價收購是有糧食危機的背景的，目的是掌握糧源和農民生計，以這兩的目的來說是有達成效果，但是40年來背景已經改變，是有改變的必要。

〈2〉講到產業結構調整，如果指的是規模結構，我找了三次普查資料，我們的規模是沒有改善的，我們稻農收入短期有增加，但長期沒有獲益。

〈3〉從預算角度，農委會預算一年有1000多億，老農年金就拿走很多，用在施政的只有300億，都用在轉作、休耕、公糧又用掉大部分。

- (2) 楊○○教授：

〈1〉（公糧收購政策）有利弊得失和歷史背景，對於糧食安全保障等等都有不可抹滅的貢獻，但也造成政府沉重的財政負擔，也不利

產業轉型。他是最具代表性、最悠久的政策，整個農業政策牽一髮動全身，而且還有不少政治考量，變成這個政策很難去改變它。

〈2〉去年增加餘糧收購，我認為只要一直增加條件，在保價收購上加碼，以後更不容易退場。

(3) 雷○○董事長：要執行雙軌制，(公糧)總要定個期間落日，現在就是留一個縫給大家反悔。

(4) 柳○○教授：

〈1〉收購制度的目的是為了穩定稻價、增加產量，但是因為政策因素，在2008和2010年都增加了收購價格，以稻價來說是有穩定的效果的，至於有沒有達到保障農民生計的效果，由於雙軌制是有彈性的，由於繳公糧的收入比糧商高，所以**確實有收到增進農民生計的效果**。

〈2〉次據柳教授就101至106年繳交公糧或直接投入市場之成本效益分析如下表6，可證明公糧收購具有穩定糧價及保障廣大稻農生計之效果。

表 6. 農民繳交公糧或直接投入市場之成本效益分析						
(柳○○教授提供)						
農民繳交公糧						
年度	期別	平均產量(公斤/公頃)	繳交公糧平均價格(元)	繳交公糧收入(元)	生產費用(元)	繳交公糧利潤(元)
2012	一期	6,933	23.18	160,684	120,748	39,936
	二期	6,162	23.34	143,837	113,389	30,448
2013	一期	6,531	22.71	148,352	120,500	27,852
	二期	5,256	23.3	122,454	113,570	8,884
2014	一期	6,828	23.76	162,267	124,321	37,946
	二期	6,188	23.69	146,631	118,135	28,496

2015	一期	7,427	23.12	171,733	126,536	45,197
	二期	5,262	23.16	121,864	117,293	4,571
2016	一期	7,125	23.3	166,008	124,601	41,407
	二期	4,417	24.3	107,293	120,440	-13,147
2017	一期	7,143	23.3	166,443	122,928	43,515
農民售予糧商						
年度	期別	平均產量(公斤/公頃)	稻穀產地平均單價(元)	自營糧收入(元)	生產費用(元)	自營糧利潤(元)
2012	一期	6,933	23.12	160,291	120,748	39,543
	二期	6,162	22.92	141,245	113,389	27,856
2013	一期	6,531	21.78	142,274	120,500	21,774
	二期	5,256	22.65	119,056	113,570	5,486
2014	一期	6,828	23.96	163,622	124,321	39,301
	二期	6,188	23.51	145,520	118,135	27,385
2015	一期	7,427	22.77	169,113	126,536	42,577
	二期	5,262	22.98	120,937	117,293	3,644
2016	一期	7,125	23.49	167,366	124,601	42,765
	二期	4,417	24.21	106,950	120,440	-13,490
2017	一期	7,143	23.46	167,575	122,928	44,647

(5) 米穀公會吳○○榮譽理事長：

- 〈1〉 稻米產業是機械化程度最高的，老農用嘴巴就可以種，他們別無選擇。
- 〈2〉 為什麼稻米面積下不來，因為機械化程度很高，我們小大（指小地主大專業農）政策也沒有成功引導到雜糧，國產雜糧事實上在品質和價錢上也很難跟國外競爭。
- 〈3〉 現在產銷不平衡，公糧就像大水庫來調節暫存，如果一直過剩，公糧就沒有機會釋出。因為產量受到氣候因素影響，豐歉落差又很大。
- 〈4〉 我再強調，只要生產過剩就一定流進公糧，跟品質沒有太大關係，直接給付現在沒有造

成產量下降，所以政策目的沒達到，不然農委會107、108年就不用跳下去救了。

(6) 針對本院諮詢雷○○董事長及米穀公會幹部有關「農糧署一方面鼓勵轉作，一方面公糧又拼命收購是否矛盾？」時，全數專家學者均同意是有矛盾的。

(五) 綜上，我國稻作面積占總耕地面積1/5以上，農民從事稻作栽培者超過1/3，稻作產業之輔導調整顯屬農委會核心業務，惟該會10餘年來雖以「照顧農民」為名，投入超過1700億公帑，實則仍未健全稻作產業體質及產銷平衡，每年超產約20萬噸稻米，保價收購制度落日遙遙無期，更不利於轉作及農業人力世代交替政策之推動。在財政上，108年度涉及稻作產業調整之經費已占該會農業發展基金支出逾86%，嚴重影響該會業務發展及平衡性，並衍生公糧儲備達到安全存量3倍（96.8萬公噸）、倉管費用逾3億之問題，農委會失職之咎甚明，核有嚴重違失。

二、農委會依據「收購公糧稻穀作業要點」辦理公糧收購所公告之收購數量及價格，每年涉及百億以上金額，並同時具有兼顧國內供需、市場價格、生產成本及穩定民心之效應，顯然涉及公共利益及人民基本權利之保障，爰有明確法律授權之必要；惟該要點經查缺乏適當法源依據，該會主任委員更曾對外說明「每次調漲均與選舉有關」，以100及108年兩次調整收購價量為例，存有融入非專業因素之考量，農委會實有檢討並完備相關法源之必要。

(一) 農委會辦理公糧收購係依據「收購公糧稻穀作業要點」，茲臚列第1點及第2點如下：

1、第1點：行政院農業委員會（以下簡稱本會）為

辦理收購公糧稻穀業務，特訂定本要點。

2、第2點：公糧稻穀收購分為計畫、輔導及餘糧收購，每一期作辦理一次，一年辦理二次。稻穀品質應符合公糧稻穀驗收標準。每一期作之收購數量、價格及經收期間，由本會每期作公告之。

(二)農委會提供近10年各類公糧稻穀收購價格、每公頃數量上限、實際收購數量及收購價款情形如下表7：

年期	計畫收購		輔導收購		餘糧收購		實際收購數量 (公噸)	收購價款 (仟元)	
	價格	每公頃 上限 (kg)	價格	每公頃 上限 (kg)	價格	每公頃 上限 (kg)			
98	1	23	1,920	20	1,200	18.6	3,000	137,421	3,134,955
	2	23	1,440	20	800	18.6	2,360	45,175	1,033,584
99	1	23	1,920	20	1,200	18.6	3,000	123,651	2,816,953
	2	23	1,440	20	800	18.6	2,360	67,397	1,517,841
100	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	273,782	6,758,231
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	111,969	2,785,001
101	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	317,358	7,748,779
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	124,673	3,105,170
102	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	365,932	8,907,514
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	120,844	3,019,042
103	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	343,007	8,381,825
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	82,211	2,082,169
104	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	297,552	7,204,470
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	65,432	1,668,595
105	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	363,978	8,794,073
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	33,861	872,598
106	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	369,856	8,853,184
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	97,228	2,344,563
107	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,000	413,520	9,708,626
	2	26	1,500	23	800	21.6	2,400	123,166	2,891,881
108	1	26	2,000	23	1,200	21.6	3,200~ 5400	501,946	-

註：108年專案提高餘糧收購數量，係按各縣（市）近5年每公頃產量去高低之平均值加計10%取整。

（三）公糧收購價量歷年調整情形與爭議

- 1、該會陳主任委員吉仲於108年10月出席大型農機應用發表會時表示公糧收購價格「每次調漲均與選舉有關」，該會亦函復有「稻米價格理論上應由市場供需決定，依目前稻米生產過剩狀況，理論上應調降公糧收購量價，惟政治上不可行。現階段仍應以產業結構調整為優先」等語。
- 2、有關100年間調漲收購價格一節，據該會查復本院業務處，自97年起國內肥料、油、電價格調漲，稻作生產相關工資及資材成本增加，為因應農民種稻成本增加，100年第1期作起政府調高各項公糧稻穀收購價格每公斤3元，並將計畫及餘糧收購數量整數化，以方便農民繳交稻穀及計算價款，為近10年唯一一次調高公糧收購價格。另查，農委會自100年2期開始補助濕穀烘乾及堆疊費用2元/公斤。
 - （1）經查詢中油及台電等歷年各項公開費率或價格資訊，農委會並未針對其他類似程度之油、電及工資成本漲跌幅跟進調整收購價格。
 - （2）該會農糧署莊老達副署長於本院詢問時針對公糧收購價格可否參照油、水、電價之浮動公式說明：「技術性可行，但後遺症會很大，因為會考慮投入成本，這個趨勢一定會一直往上，但實際上我們不希望往上，變成公式化後，變成每年都必須檢討，最後可能農糧署變成只能上調，沒辦法下修」。
 - （3）該會陳副主委駿季亦補充：「公式是一定做得出來，但是萬一每年趨勢都朝上，就更不容易

縮減超產稻米」、「如果收購價格調漲，糧商跟進，米價高漲，到時候農民不罵換消費者罵，而且可能會導致更多人去種水稻」等語。

3、108年第1期作生育期間，各地葉稻熱病疫情頻傳，為確保農民收益，總統於4月4日訪視疫情時指示，該期作公糧餘糧收購不受現行數量限制。爰按各直轄市、縣(市)近5年每公頃產量去高去低後平均加計10%，扣除計畫、輔導收購量後，剩餘數量以公糧餘糧價格收購，即各直轄市、縣(市)餘糧收購數量由全國統一每公頃3,000公斤，調整為3,200~5,400公斤不等。

(1) 惟查，稻熱病係屬臺灣常見之水稻病害，其疫情具有數年一次大流行之週期性，並且涉及病害防治作業之良窳，該會農業試驗所及各區農業改良場亦均常態性針對該病進行監測及預警(田邊好幫手簡訊)，因此，以該病嚴重作為調漲餘糧收購數量之事由是否充分，該會說明：

〈1〉該會農糧署考量公糧稻穀倉容有限，且公糧餘糧仍應訂定合理之收購數量上限，以避免發生農民繳交公糧數量明顯高於單位面積產量之不合理情形，爰調整係以各縣市近5年每公頃產量之奧林匹克平均值加計10%取整為上限，專案調整單一期作之收購數量上限，該做法並非常態實施，未來各類公糧稻穀收購數量上限仍回歸原規定。

〈2〉該會陳副主委駿季於本院詢問時亦說明：「那時候我們觀察到糧價一直掉，所以才採取增加收購，農糧署也一直堅持不能去動價格，不可諱言，農民有時會看時機去找立委跟農委會協商這部分，我們一直希望價格制

度化，但量的部分可以採取一些彈性來撐住糧價」等語。

〈3〉農糧署莊老達副署長亦說明，「稻熱病來說，108年3月，農業試驗所和改良場都有監測和發布預警，當時我們監測到可能會爆發，那時總統也關心、主委也關心」、「那時候是農民擔心市面糧價很低，所以長官指示說要放寬餘糧，這個指令我們接到是沒有收購上限，我們後來有調整，並不是無限量收購」等語。

(2) 農委會另於本院辦理約詢後查復補充如下：

〈1〉108年第1期作因葉稻熱病頻傳，加上107年稻作豐產(當年第1期作單位面積產量創歷年新高，全年稻穀產量高達195萬公噸)，108年1期稻作收穫前民間糧商仍多儲有前期庫存約17.1萬噸稻穀，進場收購新期稻穀意願低，依據以往經驗，糧商會刻意壓低糧價，為減少該期作市場稻米流通量，穩定糧價，減輕農民損失，總統指示該期作公糧餘糧收購不受現行數量限制，屬短期因應特殊情況之作法，並非常態實施，且同年第2期作之公糧收購數量上限亦未調整。

〈2〉稻作目前超產，提高公糧收購價格或增加收購數量上限均將增加稻農生產誘因，加劇生產過剩狀況，不僅影響市場價格及農民收益，亦將衍生公糧倉容及經收保管之財政負擔，該會刻正積極規劃「對地綠色環境給付計畫」的下一階段中程計畫，期改善稻米產業結構問題，並合理妥善運用國家財政資源，無調升收購稻穀價格或數量之規劃。

(3) 小結：該會108年因葉稻熱病辦理加碼收購餘糧，在作為上，存有非專業因素之考量，核非正辦。

4、另查據報載（108年7月1日聯合新聞網「去年稻作豐收價格好 今年收購量少價低農民欲哭無淚」），108年1期作又傳出收購量少價低而產生民怨，惟文中農會幹部說明略以：「今年一期稻因稻熱病影響，收成不如去年……幸好農委會增加公糧的餘糧收購量」，而地方首長亦表示略以：「因產量大增，價格跌……希望農糧署再放寬收購」，已形成減產要增加收購，豐產也要增加收購之現象。

(四) 茲將本院諮詢專家學者對於公糧收購價格之看法臚列如下：

- 1、米穀公會李○○理事長：（收購價格數量）是農委會訂的，我們是遵照政策而已，從最早17塊到現在28塊多。我們也建議過政府不要收購，學日本韓國回歸市場機制，但是這制度60幾年就有，農委會也是受到各方壓力，誰敢改變？
- 2、雷○○董事長：（收購價格數量）都是農委會自己調的，他高興怎麼調…。
- 3、楊○○教授：去年增加餘糧收購，我認只要一直增加條件，在保價收購上加碼，以後更不容易退場。

(五) 次查，農委會長期辛苦協調業者及相關部會推動農作物保險，其中富邦產險「水稻區域收穫農作物保險商品」幾經波折終於108年1月19日公告，承保範圍即包含病蟲害減產損失，該會宣傳特色包括：「鄉鎮市區收穫量做判斷，不需要個別農民勘損，理賠簡單快速」，以及「以收穫量短缺計算理賠，當實

際收穫量低於保證收穫量時，即可理賠」等等。換言之，農委會並非沒有應對稻熱病疫情之工具，該會在缺乏「特殊情況」之定義或標準下逕行加碼收購餘糧，將使農委會欲藉農業保險改變農民依賴補助心態之努力大打折扣。再者，農委會迄今也無法提出防止「餘糧加碼收購」被濫用之機制，自非妥適。

(六)有關「收購公糧稻穀作業要點」之法源或授權為何？是涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項？有無法律明確授權之必要？僅以令公告之是否妥適？相關措施有無違反平等原則及恣意給付之虞？

- 1、司法院釋字第485號略以：「……惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。立法機關就上開條例與本解釋意旨未盡相符之部分，應通盤檢討改進。」
- 2、司法院釋字第614號略以：「……給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第二十三條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令（司法院釋字第443號解釋理由書參照）。…主

管機關依法律授權所訂定之法規命令，其屬給付性質者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束（司法院釋字第542號解釋參照）。」

3、農委會則查復如下：

- (1) 為確保人民糧食安全，糧食管理法規範政府應儲備稻米安存量，且存量標準授權由行政院以命令定之。公糧收購業務係該會基於產業輔導，透過收購農民稻穀取得稻米安全存量方法之一，爰現行公糧儲備已有糧食管理法之授權，至公糧收購數量與價格，係為達成安全存量之政策工具，需兼顧國內供需、市場價格、生產成本及穩定民心等眾多因素，爰每期作以令公告。
- (2) 公糧收購因兼具確保糧食安全、農民收益、穩定糧價及平衡供需等多面向之功能，收購價量之訂定亦需多方評估。

4、該會農糧署黃昭興組長復於本院詢問時補充如下：

- (1) 收購要點是為了達成安全存糧的一個手段。這個法令如果寫死一定要從收購來，到時候真的沒糧食，我們就沒辦法收購了。法源部分，我們其實也可以引用糧食管理法第5條之1：「主管機關為糧食供應之安全穩定，應儲備稻米前一年國內糧食平均消費量不得低於一定期間內之安全存量。稻米一定期間安全存量標準，由行政院以命令定之。」
- (2) 針對本院詢問「用作業要點比較彈性沒錯但沒有法源阿？因為你這作業涉及重大給付行政，至少要有法源依據」，黃昭興組長則承諾「好的，回去檢討」等語。

(七)綜上，農委會依據「收購公糧稻穀作業要點」辦理公糧收購所公告之收購數量及價格，每年涉及百億以上金額，並同時具有兼顧國內供需、市場價格、生產成本及穩定民心之效應，顯然涉及公共利益及人民基本權利之保障，爰有明確法律授權之必要；惟該要點經查缺乏適當法源依據，該會主任委員更曾對外說明「每次調漲均與選舉有關」，以100及108年兩次調整收購價量為例，存有融入非專業因素之考量，難脫恣意給付之疑慮，農委會實有檢討並完備相關法源之必要，俾給付之方式與額度合乎正當衡平，並符司法院第485號及614號解釋意旨。

三、農委會自107年起全面推動「對地綠色環境給付計畫」，透過直接給付，期能改變農民重質不重量之觀念，並生產符合市場需求之稻米，立意固佳；惟執行迄今仍未紓解稻米生產過剩及公糧收購之依賴，部分原因恐係該雙軌制政策對於農民繳交公糧或售予糧商可任意反悔之制度所導致。該項可反悔設計將使農民基於「退可守」公糧之考量，而不願改變產量導向之肥培管理模式及品種，致使該政策調節豐歉供需之功能大打折扣，亦不利落實合理化施肥；倘不進行現行機制或配套措施調整，公糧收購負擔更將進一步惡化，該會允應正視，審慎評估。

(一)「對地綠色環境給付計畫」：106年起試辦，107年起全面實施，主要可分為稻作、轉(契)作及生產環境維護措施(即休耕)等，分別有其資格及補助限制，其與公糧收購、稻作直接給付(對地補貼)之雙軌制關係及內容如下。

1、稻穀保價收購和直接給付雙軌並行：鼓勵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的選擇，由稻農擇一辦理，收穫

時，申報一般稻作直接給付可回復繳公糧，不領直接給付；申報繳公糧則無法改選稻作直接給付。

- (1) 一般給付金：第1期作每公頃1.35萬元，第2期作每公頃1萬元。
 - (2) 優質稻米獎勵金：針對與稻米產銷契作集團產區營運主體契作或取得產銷履歷、有機驗證或友善耕作登錄有案者，另給付每期作每公頃0.3萬元，以提高農民種植好米意願。
- 2、調整轉（契）作作物獎勵金額，輔導稻農轉作：鼓勵具基期年（83～92年）資格農地改種植契作具進口替代及外銷潛力性質之戰略作物或轉作地方特色作物，依作物種類每公頃每期作給予2.5～6萬元轉（契）作獎勵。
 - 3、生產環境維護措施：活化農地，同一田區每年限領取一次生產環境維護給付。種植本計畫規範適種之綠肥或景觀作物品項每公頃4.5萬元；翻耕及蓄水每公頃3.4萬元。
- (二)「對地綠色環境給付計畫」執行後對公糧收購政策之衝擊，茲列舉以下幾個指標可參：
- 1、本案調查意見一中業已提出，107及108年公糧年度收購量已分別達到53萬及57萬公噸，是近10年中最高。
 - 2、107年稻米產量流入公糧比率達到27.5%，為10年來次高（僅次102年30.8%），換言之，107年度稻米產量沒有流入公糧，而售予糧商或自產自銷的比率僅達72.5%，亦為10年來次低。
 - 3、綜上，「對地綠色環境給付計畫」期待農友生產高品質稻穀，銷售自由市場，但數據顯示，農民銷售自由市場比率變低，而繳公糧的情形無論從

絕對數量（收購量）或相對比率（繳公糧率）來看反而拉高，與政策方向剛好相反。

- 4、對此，吳○○榮譽理事長說明：「107年是我所知40年來單位面積產量最高的一年，和108年相比，1公頃產量可以差到4,000台斤」，柳○○教授亦說明「107年豐收，糧商的倉是滿的」等語，另查107年單位面積產量達5,752公斤/公頃，確係10年來最高，是以「對地綠色環境給付計畫」政策目標受到107年氣候因素而產量暴增之影響，當非無憑，惟繳公糧之比率升高仍是事實。

(三)有關「對地綠色環境給付計畫」中，原登記直接給付之農民可於收穫時「反悔」改繳公糧之設計可能造成之問題。

- 1、據農委會函復，107~108年稻作直接給付申報「反悔」情形如下表8，對於採可反悔設計之原因，農委會說明，為引導稻農勇於改變，無後顧之憂，嘗試新做法，申報一般稻作直接給付農民，可於收穫時改回繳公糧，另就農民言，生產農作物倘能質量兼顧獲得最大利潤，應予支持。

表8. 107~108年稻作直接給付申報反悔情形(農委會提供)

年期別		申報稻作直接給付面積(A)	轉回交公糧	
			面積(B)	%(B/A)
107年	1期	64,605	32,863	51%
	2期	37,038	15,441	42%
108年	1期	64,951	35,725	55%
	2期	36,312	6,802	19%

- 2、農委會陳副主委駿季亦於本院辦理詢問時補充：「直接給付是希望引導農民有市場觀念，否則以前農民只負責生產，但是對農民來說不會一有個政策，馬上就轉彎，像是可反悔設計可以說

是一種過渡措施，先讓農民習慣這個制度，並且讓農民和糧商建立夥伴關係，我們其實期待2~3年後會去檢討反悔這部分。」

(1) 農糧署莊老達副署長說明：「現實情形確如委員所說，我們也承認，我們現在是還沒有調整，規劃中程計畫會有比較大的改變，從對地對作物去改變，我們會去從作物的獎勵去做調整，但這都是在規劃中，再來就是直接給付會調整作物獎勵，例如一般水稻品種的給付就會比符合市場需求的稻作低一些，以真正引導農民去契作，落實重質不重量」等語。

(2) 農糧署黃昭興組長則補充：「一開始設計確實是不可反悔，但我們座談時發現農民疑慮比較多，如果沒有可反悔機制，那農民對新政策的配合度反而會低，我們的考量是儘量提高農民嘗試的意願」等語。

(四) 茲綜整學者專家對於「對地綠色環境給付計畫」及雙軌制可反悔設計之意見：

1、柳○○教授：

(1) 在雙軌制這部分，政策才剛推，以後應有滾動調整的空間。彈性申登長期下來可能會造成公糧庫存增加，所以未來應該會降低申登彈性。

(2) 農民的偏好會看到時候的市場價格決定。通常會參照上一期的價格。以現在來說，選保價收購的還是會比較多。

2、陳○○教授：

(1) 在農政單位來說，雖然說(雙軌制)是讓農民有所彈性，其他國家是沒有雙軌制彈性，都是買斷離手。因為農民可以有彈性，所以很難評估政策成效，我們農民在雙軌制上的反悔率達到5

成，有的縣市還有7、8成。那我們如何解決庫存？

- (2) 本來試辦6個鄉鎮設計是買斷離手，不會有重大影響，但要全面推動就不是那麼單純，因此農委會會比較保守。因為現在保價的價格撐著，所以農民毫無懸念，就是繳公糧。

3、楊○○教授：

- (1) 過去保價收購只看量，不談品質，所以農民都在追求高產，現金給付的用意即在鼓勵農民提高品質。雙軌制就是期待在不影響收入下，從供給面調整。
- (2) 試辦成效最後沒有實現在全面推廣，像是去年增加餘糧收購，我認為只要一直增加條件，在保價收購上加碼，以後更不容易退場。

4、雷○○董事長：

- (1) 要執行雙軌制，(公糧)總要定個期間落日吧，現在就是留一個縫給大家反悔。
- (2) 直接給付是趨勢，但保價的落日在哪？保價應該是緊急情況可以用，但不是常態性的，我也同意理事長，從種苗、青農等等都要妥善配套。

5、米穀公會吳○○榮譽理事長：

- (1) 在臺灣目前政經環境，三級保價收購其實不容易退場，因為在產銷失衡的情形下，直接給付的空間很小。
- (2) 直接給付和雙軌制部分，主要目的是提升米質、降低公糧依賴，我再強調，只要生產過剩就一定流進公糧，跟品質沒有太大關係，直接給付現在沒有造成產量下降，所以政策目的沒達到，不然農委會107、108年就不用跳下去救了。

(五)承上，本院認為目前雙軌制可反悔繳交公糧之設計難以扭轉農民重質不重量的觀念，農委會雖查復「(雙軌制)為引導稻農勇於改變，無後顧之憂，嘗試新做法……」等語，但農民心態較為保守，雖可能嘗試提高品質以「進可攻」自由市場，卻不會放棄「退可守」的公糧收購。簡言之，為了保留繳公糧的彈性及收入，農民將很難放棄以產量為導向的栽培模式，農委會對此恐有錯誤期待。再者，直接給付的目的之一，即提供農民繳交公糧之外的選擇；倘能反悔，在豐產產季，糧商不能提高收購價格時，將如同陳○○教授所言：「毫無懸念，一定全部繳公糧」(如107年2期)，換言之，如果可反悔設計繼續存在，雙軌制將在最需要發揮調節功能的豐產產季失去作用，顯有違農委會當初設計直接給付的初衷。

(六)農民為了保留繳公糧的彈性及收入而未放棄產量導向的栽培模式，則「對地綠色環境給付計畫」之雙軌制是否將導致農民更加偏向高產且肥效良好之臺南11號品種，從而使濫用肥料、土壤鹽化之情形更加惡化？則該計畫豈非既不「綠色」也不「環境」？

1、農委會函復說明如下：

- (1) 為輔導農民種植高品質水稻品種，農糧署每年均公告優良水稻推廣品種，並作為公糧經收之品種對象，但經收時並未依稻穀品種分別烘乾及收儲，爰未有各品種比率資料；另依據公糧乾穀驗收基準，除水分不得超過13%，餘需符合CNS二等規範。
- (2) 為輔導農民種植高品質水稻品種，提升國產米品質及市場競爭力，該會農糧署每年均公告優

良水稻推廣品種，並作為公糧經收之品種對象。同時，每年依各縣(市)需求，透過良種繁殖體系繁殖該等品種之稻種，供全國農民種植。

- (3) 臺南11號因有米粒外觀良好、完整米率高、食味佳、產量高、適應性廣、對稻熱病及飛蟲類病蟲害具抗性、脫粒率較低、抗倒伏性良好等優點，自推廣種植以來即快速受到農民喜愛，種植面積逐年持續增加，並成為近年來國內主要栽培品種，107年該品種約占全年稻作面積之66.9%。臺南11號為肥效性及耐肥性均佳之品種，若農民能採行合理之栽培管理技術，則與其他品種一樣均屬對環境友善之品種。
- (4) 為因應經貿自由化挑戰，對地綠色給付環境計畫採堆疊式補貼概念呈現多層次政策意涵，朝以直接給付方向，減少對農產品價格支持，達到WTO農業承諾之綠色措施(green box)，該計畫中基本環境給付及生產環境維護等即可歸屬於WTO農業承諾之綠色措施(green box)。
- (5) 農委會將持續檢討稻作直接給付與保價收購雙軌制，並依產業情形適度調整，以引導農民種植符合市場需求之稻米。
- (6) 該會各農業試驗改良場所組成之「合理化施肥輔導小組」，除辦理宣導及教育訓練外，並提供農民土壤肥力檢測及作物需肥診斷服務，輔導農民依診斷結果調整施肥種類及數量等，倘發現土壤過酸(鹼)、有機質不足等問題，則由農糧署補助農民辦理地力改良，以提高農產品品質。另為引導農業生產型態逐步轉向友善環境，該會農糧署亦積極輔導農友有機或友善耕作，並給予生態獎勵給付及收益減損補貼。

- 2、2011年自由時報專訪中興大學應用經濟系陳吉仲特聘教授（現農委會主委）「改正錯誤農業補貼政策」時即表示：國內農民的肥料使用率原就比日本等國高很多，而政府經費直接補貼給台肥、興農等肥料商，主因為官方作業方便，但反可能使得使用更過度。
 - 3、該會陳副主委駿季亦於本院辦理詢問時說明：「我們也知道臺南11號產量超高，我們也會針對肥效反應太好的品種規劃調整給付，而使得價格真的能反映品質」等語。
 - 4、本院諮詢專家學者意見如下：
 - (1) 楊○○教授表示：雙軌制是放在對地綠色環境給付裡面，那如何講種植稻米有效益？但是在追求量產角度，與環境議題相悖。
 - (2) 米穀公會吳○○榮譽理事長：談到綠色環境給付，但化學肥料價格那麼便宜，農民當然容易濫用，只有量會提升，品質也不會提高，顯然是有矛盾的。
 - 5、承上，本院認為臺南11號在肥效、米質與產量上的表現實屬相當成功的品種，但在以產量為導向的鼓勵政策下，卻容易肇致過量施肥而斲傷農業的永續性，農委會一方面推廣合理化施肥，另一方面補貼政策又「利誘」農民施肥增產，無怪乎合理化施肥成效有限，該會實有深入檢討的必要。
- (七)摘述農委會對於「對地綠色環境給付計畫」之規劃調整內容如下：面對稻作超產情形，該會農糧署刻正推動水資源競用區耕作制度轉型方案及輔導稻農參加稻米產銷契作集團產區以提升稻米品質，減少稻作單位面積產量，並規劃於「對地綠色環境給

付計畫」的下一階段中程計畫，研議輔導稻農4 個期作，至少轉作或休耕1個期作等3大措施以達稻作減產，各方案之規劃預期減產效益及經費支出分述如下：

1、推動水資源競用區耕作制度轉型，目標減少3,000公頃稻作。

(1) 方案規劃

〈1〉政策目的：鑑於近來氣候異常頻仍，全球缺水風險增加，一期稻作時常面臨供水不穩定風險，同時為配合行政院產業穩定供水行動策略，達成減低農業用水總量、提高農業用水效率之目標，經綜合考量維持糧食安全、糧價穩定與農民收益等，結合經濟部水利署提供節水獎勵誘因於「對地綠色環境給付計畫」項下推動本方案，透過政策引導農民及早因應氣候變遷調整耕作模式。

〈2〉實施區域：針對水資源競用區(石門水庫、寶山水庫上坪堰、明德水庫、鯉魚潭水庫下游及曾文-烏山頭水庫等5水庫灌區)建立每年輪值之灌溉系統及順序。

〈3〉方案內容：針對擇定之灌溉系統，推動第1期稻作配合改種綠肥作物或其他作物，並依農民個人意願自由選擇是否參加。輪值灌區內農友不種植水稻，除對地綠色環境給付計畫給予轉(契)作或生產環境維護措施獎勵外，另由經濟部提供節水獎勵金，獎勵標準依種植作物與否衍生節水效益分級，未種植作物者，每公頃給付4.2萬元；種植作物(易產銷失衡作物除外)者，每公頃給付3萬元。

(2) 預期減產成效：109年水資源競用區輪值灌區

總面積11,536公頃(灌區內108年第1期稻作面積約7,515公頃)，目前申報資料初步統計至2月15日止，申報面積為3,870公頃，申報比率為33.5%，推估本年第1期作申報率若達40%(申報面積4,600公頃)，稻作面積約可減少3,000公頃。

- (3) 經費支出：推動本方案所需經費，由農委會「對地綠色環境給付計畫」經費支應轉作獎勵額度，倘按轉作面積4,600公頃，以平均每公頃4.5萬元估算約需2.07億元；另由經濟部負擔節水獎勵額度部分，以每公頃4.2萬元估算約需1.93億元。

2、稻米產銷契作集團產區，目標減少2,112公頃稻作。

- (1) 政策目的：為提昇稻米產業競爭力，該會輔導糧食業者成立「稻米產銷契作集團產區」，以集團營運模式結合區域產製儲銷資源，收穫稻穀不繳交公糧，由營運主體加價收購，並採集團品牌銷售市場，保障農民收入，提高產地品牌形象。
- (2) 推動策略：由營運主體輔導契作農友實施標準化、生態化之田間管理制度，透過契作獎勵、行銷推廣及稻米品質與衛生安全獎勵等方案，並結合鼓勵推動產銷履歷，激勵業者重視稻米品質及集團品牌行銷。參與本計畫之集團產區業者，應契作該會公告之水稻推廣品種、試驗改良場所技轉食用或加工型品種、或近5年集團產區具契作實績品種。
- (3) 推動實績及經費：
- 〈1〉108年計輔導建置71處集團產區，經費約

1.31億元，實際契作面積經結算全年兩期作總計26,500公頃，營運主體全年契作收購稻穀數量約16.2萬公噸。

〈2〉按108年國內稻作單位面積產量平均每公頃6,630公斤稻穀，估算集團產區稻穀產量應達17.6萬公噸，惟集團產區因標準化田間管理，重視品質而不追求重肥高產，且部分營運主體係契作種植非一般高產稻作品種，估算減產數量約1.4萬公噸，折算調減稻作面積效益達2,112公頃。

3、輔導稻農4個期作，至少轉作或休耕1個期作，目標減少2.3萬公頃稻作。

(1) 政策目的：國內水稻超產情形嚴重，市場糧價疲軟，農民繳售公糧意願大，致政府倉容壓力逐年增加，爰規劃調整措施，以為有效調減稻作面積，維持糧價平穩及恢復農地地力。

(2) 規劃作法：研議於「對地綠色環境給付計畫」的下一階段中程計畫，輔導稻農4個期作，至少轉作或休耕1個期作，即稻農申報交公糧及稻作直接給付的農地，須於當期作之「前三個期作」至少1個期作種植水稻以外作物或辦理生產環境維護措施。

(3) 預期減產成效及經費支出：

〈1〉以近2年連續4個期作申報種植水稻面積估算，輔導稻農4個期作，至少轉作或休耕1個期作，平均年稻作面積約可減少2.3萬公頃。

〈2〉經費支出：因第1期作種稻農家收益較第2期作高，農民於2期作辦理轉作或休耕意願較高，按2期稻作面積減少2.3萬公頃、每公頃平均稻穀產量5,400公斤推估，約可減產12.4

萬公噸稻穀。另按第2期作加權平均公糧收購價格加計2元烘乾補助費(每公斤25.24元)估算，約可減少公糧稻穀收購資金及烘乾補助費31.3億元。稻作轉作或休耕由該會「對地綠色環境給付計畫」經費支應，倘按休耕每公頃4.5萬元估算，約需增加10.4億元，合計約可減少20.9億元支出。

(八)綜上，農委會自107年起全面推動「對地綠色環境給付計畫」，透過直接給付，期能改變農民重產不重質之觀念，並生產符合市場需求之稻米，立意固佳；惟執行迄今仍未紓解稻米生產過剩及公糧收購之依賴，部分原因恐係該雙軌制政策對於農民繳交公糧或售予糧商可任意反悔之制度所導致。該項可反悔設計將使農民基於「退可守」公糧之考量，而不願改變產量導向之肥培管理模式及品種，致使該政策調節豐歉供需之功能大打折扣，亦不利落實合理化施肥；倘不進行現行機制或配套措施調整，公糧收購負擔更將進一步惡化，該會允應正視，審慎評估。

綜上所述，主管機關行政院農委會在稻米產業結構調整及公糧收購方面核有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送農委會確實檢討改善見復。

提案委員：尹祚芊

楊美鈴

中 華 民 國 1 0 9 年 4 月 8 日