

## 調查報告【公布版】

壹、案由：臺海兩岸緊張情勢持續不減，中共對臺用武的可能性不能排除，外國官員及學者甚至預估中共可能在短期未來對臺用武。然臺灣糧食自給率僅三成，一旦兩岸關係惡化，中共對臺用武或是封鎖臺灣，臺灣將立即面臨糧食供應危機，究竟政府是否採取妥適因應措施，輿論頗有疑慮，此乃涉及人民生存及國家安全的重大問題，實有調查之必要案。

貳、調查意見：

本案係報載「臺海封鎖戰，臺灣存糧能吃多久，糧食自給率僅3成還缺的是這幾項」等情。嗣因近年臺海情勢異常嚴峻，中共不斷透過共機、共艦侵擾我國海、空領域，國外官員及學者甚至預估中共可能在短期未來對臺用武。<sup>1</sup>美國眾議院（House of Representatives）議長裴洛西（Nancy Pelosi）於2022年8月2-3日訪問臺灣之後，中國於隔日（8月4日）在環繞臺灣的六處海域進行實彈演習，展現封鎖臺灣的軍事能力。雖然不少國際觀察家對中國是否在短期的未來對臺灣用武持不同看法，鑑於北京從未放棄武器犯台的野心，臺灣必須未雨綢繆。

臺灣在2002年1月加入世界貿易組織（World Health Organization, WTO）之後，我國糧食市場依規定和承諾對其他會員國開放，臺灣糧食自給率僅3成。俄羅斯入侵烏克蘭的例子顯示，在遭俄羅斯攻擊之後，烏克蘭糧食

---

<sup>1</sup> 例如美國前印太司令部司令戴維森（Philip Davidson）於2021年曾預測中國可能在2027年前對臺灣動武；美國海軍作戰部長吉爾迪上將（Michael Gilday）於2022年曾預估中國會在短期未來武力犯台；美國現任印太司令部司令阿奎利諾（John Aquilino）於2021年在國會任命聽證會上，被問及中國可能入侵臺灣的問題時回答，「這個問題比大多數人想像的離我們更近。」引自〈<https://www.thenewslens.com/article/180363>〉。

生產受相當程度的破壞，臺灣土地面積僅烏克蘭的6%，若遭中共武力攻擊，糧食生產會受創更嚴重，因此若中共對臺用武或是封鎖，臺灣將立即面臨糧食供應危機，因事涉人民生存及國家安全的重大問題，為瞭解政府對於糧食供應是否已採取妥適因應措施，爰本院立案進行調查。

於民國（下同）111年12月26日、112年3月28日函請行政院農業委員會（112年8月1日配合行政院組織改造，改制為農業部，下稱農業部）、經濟部、國防部就我國糧食安全之定義、政策目標、執行情形、糧食自給率之管制機制、我國面臨封鎖或緊急狀況時基本民生物資之儲存、供應與運送等相關疑義及處置情形提供相關資料及說明。並於112年5月11日諮詢國立臺灣大學農業經濟學系吳榮杰名譽教授、淡江大學國際事務與戰略研究所翁明賢所長、綠色食品暨生態農業發展基金會顧問陳文德、國立臺灣大學農業經濟學系雷立芬教授、國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所韓岡明研究員等學者專家意見，復於112年7月5日詢問農業部陳駿季副主任委員、經濟部曾文生次長、臺灣中油股份有限公司李皇章副總經理、國防部全民動員署白捷隆署長、後勤參謀次長室陳啟訓副處長等相關主管人員，復參酌前揭機關後續補充說明資料。又為瞭解民生必需品短缺時期配給配售準備實際執行情形，於112年8月25日出席經濟部與屏東縣政府等機關辦理之113年度屏東縣民生必需品短缺時期配給配售演練。全案業已調查竣事，茲臚列意見如下：

一、《經濟學人（The Economist）》雜誌與美國智庫已紛紛示警中國可能藉由軍事層面加強對臺灣施壓進而引發戰爭之風險，且中共軍機近年來不斷頻繁入侵我國西南防空識別區，在在顯示臺海情勢之異常嚴峻。然我國近7成糧食係仰賴自國外進口，一旦面臨封鎖

或戰爭等緊急狀況時，糧食供應恐將發生供不應求之重大危機。為使我國遭遇緊急狀況下，糧食仍得以供應無虞，農業部允應定期檢視並持續精進各種糧食供應之緊急應變策略其周延及有效性，以確保當我國面臨重大危機時，國內軍民之糧食安全。

- (一)2021年5月《經濟學人》雜誌封面，題目是「地球上最危險的地方：美中必須更努力來避免為臺灣的未來而戰 (The most dangerous place on Earth: America and China must work harder to avoid war over the future of Taiwan)」報導後，「中共武力犯臺論」成為熱議話題；今年3月10日美國有線電視新聞網 (Cable News Network, CNN) 更刊登一篇題為「全世界最危險的地方變得更加危險」 (Opinion: The world's most dangerous place has only gotten more dangerous) 評論文章，作者是CNN國際情勢分析節目「札卡利亞GPS」(Fareed Zakaria GPS) 主持人札卡利亞，札卡利亞在文章開頭指出，英國《經濟學人》在幾年前的一期封面中將臺灣描繪成「地表上最危險的地方」，而文章結論認為「近來甚至越來越危險」<sup>2</sup>。美國海軍作戰部部長吉爾德伊上將 (Michael Gilday) 則提出警告，中國可能在2024年之前武力犯臺；美國印太司令部前司令戴維森 (Philip Davidson) 即評估，中國可能在2027年前攻臺；美國印太司令部司令阿基里諾 (John Aquilino) 出席參議院提名聽證會時，也指出「從現在到2045年，各種 (關於中共攻臺) 評估都有。這個問題可能比大家想像的更迫在眉睫。」

---

<sup>2</sup> 摘自太報113年3月11日報導「CNN主持人：臺灣從全球最危險變得更危險」之內容，網址：<https://www.taisounds.com/news/content/84/113510>。

並於2023年3月20日告訴美國眾議院軍事委員會（House Armed Services ommittee）「現在所有跡象的清楚表示，解放軍正在滿足中國國家主席習近平下令在2027年做好出兵侵犯臺灣準備的指示。解放軍的行動顯示，如果解放軍受到習近平的指示，他們有能力遵守習近平偏好的時間表，以軍事武力強行將臺灣與中國大陸統一。」<sup>3</sup>；另根據美國智庫「外交關係協會（Council on Foreign Relations）」的「預防行動中心（Center for Preventive Action）」自2008年起，每年公布「預防優先次序調查（Preventive Priorities Survey）」，依調查年度發生戰爭可能性、對美國利益衝擊程度，將全球可能出現衝突地區分成三層級（詳下圖）：第一層級為高度可能、高度衝擊；高度可能、中度衝擊；中度可能、高度衝擊。第二層級為高度可能、低度衝擊；中度可能、中度衝擊；低度可能、高度衝擊。第三層級為中度可能、低度衝擊；低度可能、中度衝擊；低度可能、低度衝擊。

---

<sup>3</sup> 摘自中央社113年3月21日報導「美印太司令：中國堅持2027年之前做好侵台準備」之內容，網址：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202403213003.aspx>。

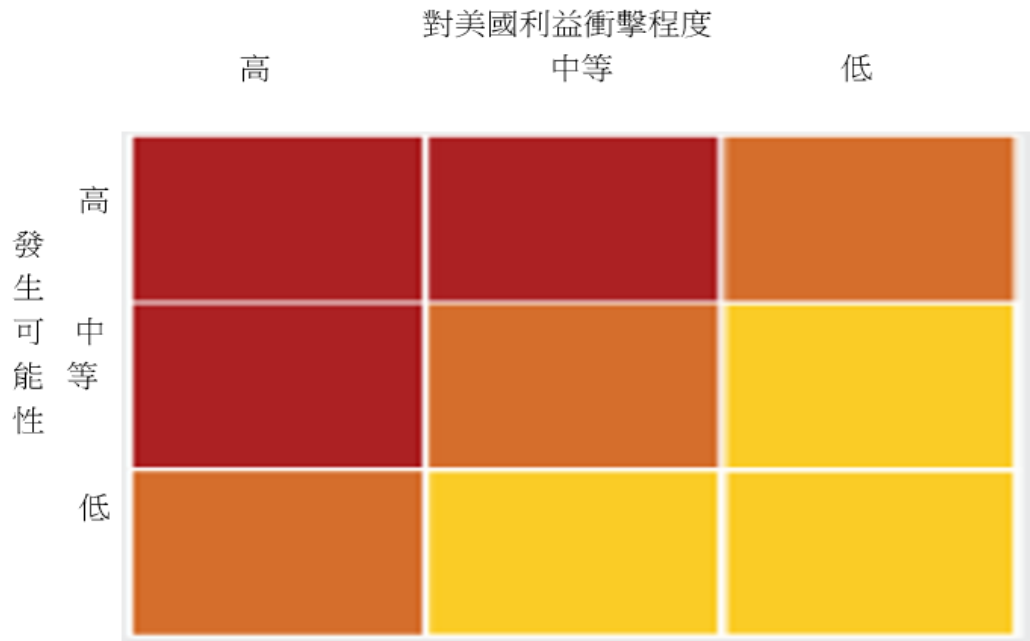


圖1、美國風險評估矩陣

註：紅色部分屬於第一層級；橘色部分屬於第二層級；黃色部分屬於第三層級。

(二)糧食自給率代表所消費糧食中由國內生產的比例，因此糧食自給率能反映國內農業的生產能力。適當的國內糧食生產量除可降低糧食來源與食品安全之風險，也較能因應國際突發性糧食供需失調對國內糧價之衝擊。我國糧食自給率介於31%-34%間(詳表1)，其中以110年為31.3%，為近5年最低。顯示國內糧食約有7成需靠國外進口供應。依糧食主要類別分析，稻米及水產類自給率維持在100%以上，係屬國內供應無虞之糧食。蔬菜類、果品類及肉類則維持7成以上。惟小麥、玉米、高粱、大豆等雜糧幾乎全靠國外進口支應國內需求，糖及蜂蜜及奶類也逾9成及7成係由國外進口，顯示，國人日常食用之稻米及蔬果，國內生產量尚足以供應。主要作為畜牧飼料用之黃豆及玉米幾乎全靠國外進口供應。

表1 101-110年糧食自給率-熱量計算

單位：%

項目	年度									
	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110
1. 穀類	27.1	25.8	29.3	26.6	26.6	29.6	32.3	28.7	28.3	26.3
米	106.9	100.4	107.9	97.1	99.8	107.9	120.3	110.3	110.1	102.0
小麥	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
玉米	1.5	1.9	2.4	2.5	2.5	2.9	2.7	2.7	3.0	3.2
高粱	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.0	0.1	0.3	0.8
其他	0.4	0.4	0.6	0.6	0.6	0.7	0.9	0.7	0.7	0.7
2. 薯類	23.3	23.9	26.5	25.9	27.2	28.3	29.0	28.0	27.8	24.7
甘藷	99.9	99.8	99.7	99.7	99.6	99.6	99.8	99.8	99.9	99.8
樹薯	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
馬鈴薯	16.5	15.5	20.8	20.6	17.7	18.4	18.4	19.6	16.6	16.8
其他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. 糖及蜂蜜	9.8	9.1	9.7	10.2	7.4	6.5	9.6	8.4	8.9	11.3
糖	8.0	7.7	8.1	8.8	6.4	5.7	8.3	8.0	7.8	9.6
蜂蜜	109.6	108.5	104.2	122.8	91.7	92.0	117.8	168.6	99.0	105.9
4. 子仁及油籽類	3.3	3.5	4.0	3.5	3.5	3.6	3.6	3.2	3.2	3.0
大豆	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
花生	88.5	84.4	88.3	87.6	84.9	83.3	83.9	83.7	83.5	79.8
芝麻	2.9	5.3	5.7	5.5	3.7	8.1	6.1	7.9	5.5	4.7
其他	4.3	5.2	4.3	4.6	4.1	4.2	4.9	4.2	4.4	4.0
5. 蔬菜類	88.4	90.2	91.2	88.5	84.5	86.2	88.2	84.0	85.1	84.3
葉菜類	91.9	92.9	93.4	90.4	88.2	91.3	93.3	89.2	91.2	90.0
根菜類	89.5	88.8	92.3	86.0	77.8	84.4	87.7	85.1	83.0	83.4
莖菜類	85.9	87.3	88.6	87.2	81.9	83.3	88.2	82.0	84.0	85.0
花果菜類	88.7	92.3	92.7	89.8	87.0	86.1	85.0	83.1	83.3	81.3
菇類	74.1	72.3	72.3	70.2	65.3	66.7	66.1	65.6	68.9	66.8
6. 果品類	87.9	88.0	87.7	86.8	82.7	85.1	87.6	86.7	88.0	86.0
香蕉	103.2	102.5	101.3	101.1	100.5	100.3	100.5	100.9	101.0	100.9
鳳梨	94.8	94.7	97.0	98.9	100.5	99.2	101.9	108.0	107.6	102.6
柑桔類	94.8	94.5	94.7	95.1	91.7	91.4	96.3	97.1	94.7	90.8
瓜果類	98.9	99.7	99.2	98.7	97.2	98.5	98.5	98.4	99.1	99.9
其他	81.1	81.5	80.5	78.9	71.7	75.5	79.3	75.7	78.6	76.8
7. 肉類	82.7	81.9	78.8	75.5	78.1	75.9	73.6	73.8	73.9	76.5
豬肉	93.9	92.7	89.6	86.5	90.5	86.3	86.2	86.4	92.6	91.0
牛肉	5.9	5.7	5.4	5.6	4.9	4.9	4.5	4.4	4.3	4.6
羊肉	9.2	7.4	6.6	7.2	7.9	7.8	6.4	8.1	8.1	7.1
家禽肉	81.7	83.6	81.2	75.8	79.1	79.4	74.9	75.8	73.1	79.9
8. 蛋類	100.0	100.1	99.8	100.0	100.0	99.9	100.0	99.7	100.0	100.0
9. 水產類	153.4	163.7	175.0	188.6	184.2	185.1	171.6	189.5	153.2	166.6
魚類	196.2	213.6	210.3	232.2	234.8	258.4	217.5	271.8	202.0	208.4
蝦蟹類	44.8	42.4	48.3	36.3	35.0	26.1	24.7	24.2	23.0	23.1
頭足類	87.8	104.1	186.6	157.1	84.5	145.8	89.6	92.0	69.5	160.1
貝介類	64.2	60.9	61.6	141.2	72.9	59.6	61.5	55.7	59.1	53.7
其他	11.9	14.1	9.9	7.1	5.8	7.2	7.5	7.8	9.0	5.7

年度 項目	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110
10. 乳品類	33.0	32.9	31.4	29.7	30.3	29.8	32.0	32.6	32.5	33.3
綜合自給率	32.7	32.9	34.0	31.4	31.0	32.3	34.5	32.1	31.7	31.3

資料來源：糧食供需年報。

- (三)以稻米、畜產品為例，政府公糧倉庫儲存之稻米並無法直接食用，需經礱穀、碾米等程序才可成為可食用之糙米、白米，若水電設施遭破壞，相關礱穀、碾米設備無法使用，雖有足夠之稻米亦無法供國人食用。另，充當畜牧飼料之玉米、黃豆幾乎均需國外進口，若遭封鎖，畜產品之供應亦會產生危機。雖農業部稱遇斷電無法加工供應食米的情形，農糧署已盤點全臺公糧業者，擇定其中業者規劃設置緊急發電機之配電設施（即ATS電源自動切換開關），配合每年發電機簽證作業，倘遇缺電狀況時，將進駐已簽證之發電機，及時加工補足全國所需食米，然稻米儲放於全國各地公糧倉庫中，現有規劃是否足以支應國人所需？另就畜牧業營運部分，除可調用民間之原料肉品庫存量供應民生需求，並以調理加工食品進行供應，並可增加製作常溫耐儲保存期長之畜禽調理加工品，強化整備量能外。政府亦可透過釋出公糧糙米調整飼料配方，並協調畜牧產業按國內需求進行計畫生產，另可進一步採行淘汰寡產或育成率不佳之動物，延長現有飼料之供應期間。惟調理加工食品、飼料配方之調整及動物之淘汰並非短時間可完成。是以，農業部允應檢視當我國面臨重大危機時，各種糧食供應之緊急應變策略其周延及有效性，以確保國內糧食安全。
- (四)綜上，《經濟學人》雜誌曾將臺灣列為全球最危險的地方，美國有線電視新聞網國際情勢分析節目更認

為「近來甚至越來越危險」，多位美國軍事將領亦提出中共武力犯臺論；另根據美國智庫外交關係協會公布之「預防優先次序調查」2024年版報告，中國在經濟與軍事層面加強對臺施壓，引發涉及美國與區域內多國的嚴重臺海危機，列入第一級風險，已是連續第4年位居最高級別之第一級風險。且中共軍機近年來不斷頻繁入侵我國西南防空識別區，在在顯示臺海情勢之異常嚴峻。然我國近7成糧食係仰賴自國外進口，一旦面臨封鎖或戰爭等緊急狀況時，糧食供應恐將發生供不應求之重大危機。為使我國遭遇緊急狀況下，糧食仍得以供應無虞，農業部允應定期檢視並持續精進各種糧食供應之緊急應變策略其周延及有效性，以確保當我國面臨重大危機時，國內軍民之糧食安全。

二、哈瑪斯（Hamis）對以色列發動攻擊後，引起以色列進攻加薩走廊（Gaza Strip）之軍事行動，並對該地區執行斷水、斷電、斷糧之全面封鎖，致民生物資無法進入該地區，造成加薩走廊人民將面臨糧食嚴重不足之險惡情況。我國四面臨海，大量糧食又需透過海、空方式運補，然中共從未放棄武力犯臺，近年來並已不斷透過共機、共艦不斷侵擾我海、空領域。農業部與經濟部允應以加薩走廊遭全面封鎖後缺糧、缺水、缺電、缺天然氣等情況為鑑，積極檢視國內各種糧食及各生產資源庫存量之充足性，俾供國家一旦遭封鎖等緊急危難時，仍有相對充分之糧食與必要之資源，以應付外來之挑戰。

（一）按全民防衛動員準備法第16條規定：「為確保動員實施階段軍事、工業及基本民生需求之供應，物資經濟動員準備分類計畫主管機關應預估需求，完成各



項重要物資及固定設施之調查及統計，並選定部分重要物資作適量儲存。直轄市及縣（市）政府並應配合辦理……」是以，政府相關主管機關應選定重要物資作適量儲存，以確保動員實施階段國人民生需求。

- (二)自2007年以來統治加薩走廊的巴勒斯坦伊斯蘭主義團體哈瑪斯於2023年10月7日清晨發動阿克薩洪水行動(Operation Al-Aqsa Flood)，從加薩走廊向以色列發射至少3,000餘枚火箭彈，同時約2,500名武裝分子突破隔離牆突襲加薩周邊的以色列地區，殺害、擄走平民當人質，並襲擊以色列國防軍的軍事基地。事件發生後隨即引起以色列反擊，進攻加薩走廊，以色列國防部長約阿夫·加蘭特於2023年10月9日宣佈全面封鎖加薩走廊，暫停向加薩提供電、食物、水和天然氣。同年12月22日聯合國糧食安全監測系統發布報告指出，預估未來6週內，受戰爭蹂躪的加薩走廊每一個人，預計會面臨非常嚴重的糧食不安全問題。依據「糧食安全階段綜合分類」(Integrated Food Security Phase Classification, IPC)報告，該報告將糧食短缺程度分為1至5級<sup>4</sup>，預期113年2月7日之前，約有50%的加薩人口將處於「緊急」階段，包括非常嚴重的急性營養不良和死亡率過高等情況。並預測「至少有1/4家庭」即超過50萬人，會面臨「第5階段」的災難性狀況。「儘管急性營養不良和非外傷相關死亡率的程度，可能尚未超過饑荒的門檻，但這些通常是長期和極端糧食消耗缺口的結果。」

---

<sup>4</sup> 第1級「安全」(低於5%的人口營養嚴重不良)、第2級「緊張」(5%至10%人口營養嚴重不良)、第3級「危機」(10%到15%人口營養嚴重不良)、第4級「緊急」(15到30%人口營養嚴重不良)、第5級「饑荒」(高於30%的人口嚴重營養不良)。第3級以上即屬糧食有缺口，亟需國際救援。

(三)查經濟部依全民防衛動員準備法第16條第3項，訂定重要物資及固定設施調查實施辦法，於動員準備階段針對重要物資進行調查統計，其中「食物」類，依「113年重要物資與固定設施調查綜合計畫」計有米、小麥、大豆等12項20目。

依民生必需品短缺時期配給配售辦法第4條規定，「配售項目：包括食米（以糙米為主）、食用油、食用鹽、液化石油氣及其他經民生必需品短缺時期配給配售準備計畫主管機關指定之民生必需品。」同法第5條則規定配售項目之安全存量：「一、食米：三個月。二、食用油（一）成品：一個月。（二）原料：二個月。三、食用鹽（一）成品：一個月。（二）原料：二個月。四、液化石油氣：前十二個月之平均銷售量及使用量二十五天以上之數量。」另，石油依「石油管理法」，安全存量為政府儲油不低於30日，事業儲油不低於60日；天然氣依「天然氣事業法」訂定之「天然氣生產或進口事業自備儲槽容量」，安全存量為不少於7日。煤依「能源管理法」訂定之「能源供應事業及能源用戶達應辦理能源管理法規定事項之能源供應數量、使用數量基準及應儲存之安全存量」，安全存量為30日以上。是以，政府業就重要民生物資訂定安全存量，且公、民營生產事業機構對前項調查，應配合辦理及提供相關動員能量資料，並應依經濟部所定之重要物資存量基準儲備之。

(四)我國天然資源貧乏，大多仰賴進口，封鎖狀態發生時，易出現物資嚴重短缺之情事，為確保戰時工業及基本民生需求之供應，相關機關雖依全動法第16條規定，持續進行各項重要物資及固定設施之調查及統計。然自以哈戰爭以來，經濟部亦提出提高安

全存量、強化社會防禦韌性等多項檢討策進方向。是以，農業部、經濟部允應依據加薩走廊遭全面封鎖之案例，除依策進方向提升口糧、罐頭、速食麵等食品存量，以供應全國人民所需之外。並重新檢視各種糧食存量是否足以因應我國所面臨之環境。

(五)政府對重要民生物資均依規定定期調查其存量，該等糧食存量，除公糧係由政府收購並儲放在公糧倉庫外，其餘各種糧食多屬民間所有。然日本對主要糧食庫存管理，稻米儲備糧為100萬公噸，全數由政府保有。小麥由政府編列特別預算，在港口儲備2.3個月使用量。玉米、高粱飼料穀物儲備水準約2個月，政府與民間各一個月。食用大豆由政府保存2至3週需要量（民間庫存約1至2週）。海外儲備：包含海外租借土地種植玉米、大豆及海外興建倉儲設施儲備等。中共謀我日亟，並透過共機、共艦不斷侵擾。我國相較日本面臨之環境更為嚴峻險惡，各種糧食庫存本應有完整之規劃。農業部、經濟部允應評估，如黃小玉等雜糧，幾乎多需靠國外進口支應，然政府並無庫存，是否參考日本規劃，部分庫存係由政府採購外，並檢視現有糧食庫存規劃是否完善。

(六)綜上，哈瑪斯對以色列發動攻擊後，引起以色列進攻加薩走廊之軍事行動，並對該地區執行斷水、斷電、斷糧之全面封鎖，致民生物資無法進入該地區，造成加薩走廊人民將面臨糧食嚴重不足之險惡情況。我國四面臨海，大量糧食又需透過海、空方式運補，然中共從未放棄武力犯臺，近年來並已不斷透過共機、共艦不斷侵擾我海、空領域。農業部與經濟部允應以加薩走廊遭全面封鎖後缺糧、缺水、缺電、缺天然氣等情況為鑑，積極檢視國內各種糧

食及各生產資源庫存量之充足性，俾供國家一旦遭封鎖等緊急危難時，仍有相對充分之糧食與必要之資源，以應付外來之挑戰。

三、國防部於112年6月13日公告「全民國防應變手冊」，整合防空避難處所、急救責任醫院、民生必需品配售站等資訊，提供各部會、地方政府及民眾自行至全民防衛動員署「全民國防應變手冊」專區下載運用，惟就迄今下載次數觀察，多數國人顯不知例如其所屬之糧食配售站等重要資訊，政府允宜強化國人掌握面臨戰爭情況下，各種可能發生嚴峻災變時所需之緊急應變資訊。又，經濟部及農業部目前雖已分別對「民生必需品短缺時期配售準備」及「糧食動員準備」等情況進行相關演練，允應就各項演練時所發現之相關問題，逐一務實檢討並確實改進，俾收實效。

(一)經濟部推動物資經濟動員業務，訂有「民生必需品短缺時期配給配售準備計畫」，而地方政府則配合訂定執行計畫。二項計畫除有指導與執行面向外，亦有上下扣合配售相關作業密切聯結，可宣達配售準備工作。截至112年4月底，各縣市政府共規劃5,777個民生必需品配售站，各配售站位置均已納入內政部，民眾可以下載安裝該App，瞭解住所附近的配售站。另，國防部於112年6月13日公告「全民國防應變手冊」，整合防空避難處所、急救責任醫院、民生必需品配售站等資訊，提供各部會、地方政府及民眾自行至全民防衛動員署「全民國防應變手冊」專區下載運用。然本院113年2月19日查詢「消防防災e點通App」下載次數顯示，「超過5萬次」。另查詢「全民國防應變手冊」下載次數亦顯示，全民國防應變手冊下載62,507次，新北市、臺北市、桃

園市之全民國防手冊下載均未逾2,500次。雖國防部於本院詢問時表示，應變手冊於112年6月13日始公布，依行政院指導各地方政府於村里民大會宣導，該部依立法院要求，建立自動化統計系統總計有宣導30餘萬人。然民生必需品配售站、防空避難處所等，均為國人面臨戰爭景況時亟需知悉之訊息，且查詢縣市之全民國防手冊民生必需品配售站、防空避難處等資訊均需透過手機讀碼QR code操作始能知悉。國防部、經濟部、農業部允應檢視現行宣導措施之有效性，以使國人於平時即能知悉相關全民國防應變資訊，避免面臨緊急狀況時，平添社會之混亂。

- (二)經濟部為因應動員實施階段民生物資可能發生嚴重短缺時，為安定社會及維持民生基本生活需要所採取之必要措施，由地方政府規劃設置配售站，配合中央政策執行配給配售工作，每年度委由直轄市、縣(市)政府實施「民生必需品短缺時期配售準備」演練；農業部為公糧庫存的盤點及糧倉防災整備，並建立食米加工及調度供應機制，包含戰時管控市場交易、調度食米供應配給及配售所需，每年於全臺公糧倉庫輪序進行「糧食動員準備演練」。茲以112年之演練為例，「民生必需品短缺時期配售準備」演練112年8月25日於屏東縣屏東市辦理，演練後之檢討與建議包括：「因應屏東縣的地理環境及交通因素，可透過設立配售中繼站，再由鄰近之各鄉鎮配售站前去提領物資，縮短物資運送時間」、「對於車輛簽證控管及實際執行，執行方面未來將檢討並增用相關辦法，另外有關實際執行之人力資源的部分可以規劃透過有關單位之民防大隊及軍情隊之申請」、「未來將規劃及調整更加便民及利民的方法，使民

眾有不在籍的狀況也能夠領取到民生物資」等；而「糧食動員準備演練」112年9月22日於嘉義縣朴子農會動員演習，演習後提出之檢討與建議，包括：「應思考戰時國軍忙於作戰，將無法支援各位，且緊急命令發佈後，支援協定書將不具意義，各位要有自我防衛意識，如特種防護團隊，除軍警人員外，其他人員均應編入，其中演練戰時的傷患應以燒燙傷為主，而非CPR及AED等救護」、「未來演練中除了將鄰近警政、消防納入演練外，縣市政府的聯合應變指揮管制中心也請納入演練項目之中。」等，上開檢討與建議，相當重要，直指演練時所發現之相關問題或疑慮，顯應逐一務實檢討並確實改進。值此中國軍機、軍艦頻頻進行擾臺行為之時刻，經濟部、農業部除應持續強化演練事項之想定外，並宜檢討是否應增加演練之次數，抑或規劃與安排未參與演練之其他地方政府與相關單位派員觀摩演練，以擴大演練之效果。

- (三)據上，國防部於112年6月13日公告「全民國防應變手冊」，整合防空避難處所、急救責任醫院、民生必需品配售站等資訊，提供各部會、地方政府及民眾自行至全民防衛動員署「全民國防應變手冊」專區下載運用，惟就迄今下載次數觀察，多數國人顯不知例如其所屬之糧食配售站等重要資訊，政府允宜強化國人掌握面臨戰爭情況下，各種可能發生嚴峻災變時所需之緊急應變資訊。又，經濟部及農業部目前雖已分別對「民生必需品短缺時期配售準備」及「糧食動員準備」等情況進行相關演練，允應就各項演練時所發現之相關問題，逐一務實檢討並確實改進，俾收實效。

四、全球因為氣候變遷，經常出現超大洪水氾濫或嚴重乾旱，導致糧食歉收，或是因為戰亂、農地流失等因素導致糧食價格大為上漲，一些糧食生產國甚至出現糧食保護主義，限制糧食出口，因此我國提高糧食自主率確有必要。糧食自給率反映國內農業的生產能力，重視糧食自給率並維持農業適當生產水準，有助發揮農業多功能價值，並可提升農業外部性功能，降低糧食來源與食品安全之風險，亦較能因應國際突發性糧食供需失調對國內糧價之衝擊。我國雖於「全國糧食安全會議」設定109年達40%之目標自給率，但是我國109年的糧食綜合自主率只達31.7%、110年亦僅為31.3%，未能達成40%之目標後，未見相關檢討，即取消原訂定之目標值。國際間農業環境與我國較相近之日本、韓國均設定目標自給率作為研擬糧食政策之發展參據，農業部允應正視現行糧食發展政策，除應確實評估應否設定糧食自給率目標值，以為農業發展之參考依據外，並應強化農地之管理與保護，以避免優質農地不斷流失。

(一) 國際間糧食安全的衡量指標隨關注焦點與側重面向而有所不同，相關糧食安全衡量指標包括有糧食自給率、糧食儲備量、糧食庫存率等。我國主要以糧食自給率為糧食安全之重要參考指標。糧食自給率代表所消費糧食中由國內生產的比例，因此糧食自給率能反映國內農業的生產能力。重視糧食自給率並維持農業適當生產水準，有助發揮農業多功能價值，可提升農業外部性功能，降低糧食來源與食品安全之風險，也較能因應國際突發性糧食供需失調對國內糧價之衝擊。國際間農業環境與我國較相近之日本、韓國亦以糧食自給率作為糧食安全之主要觀察指標，並設定目標自給率作為研擬糧食政策之

發展參據，日本於1999年通過「糧食、農業、農村基本法」，公布「糧食、農業、農村基本計畫」，設定目標糧食自給率，透過訂定農業生產努力目標、各項農產品之個別自給率及農地生產面積目標等，作為提升糧食自給率手段，據2020年「糧食、農業、農村基本計畫」，糧食自給率目標為2030年達45%，2021年其糧食自給率為38%。韓國於1999年制定「農業、農村及食品產業基本法」，明定應制訂「農業、農村及食品產業發展計畫」，及設定目標糧食自給率作為農業和農村發展政策的基本方向，據2023至2027年「農業、農村及食品產業計畫」，糧食自給率目標為2027年達55.5%，2020年其糧食自給率為33.9%<sup>5</sup>。

(二)查農業部於99年5月23日發布新聞稿：「簽定ECFA並不影響臺灣糧食安全，且政府正積極提高糧食自給率」100年1月24日再發新聞稿：「提高並訂定糧食自給率目標，保育質量兼具的農地資源，確保我國糧食安全」，並強調：「確保糧食安全是該會最大的使命，糧食自給率是重要農業施政指標，將提高並訂定糧食自給率目標，確保糧食穩定供應能力，供應國人合理穩定且優質安全農產品。」該部並於100年5月10、11日召開「全國糧食安全會議」，獲致14項關鍵策略及相應措施55項，結論將與相關部會納入政策規劃項目，具體落實，以維護國內糧食安全。結論一：提高糧食自給率，增加國產糧食生產及消費，並設定2020年達40%之目標：

- 1、為確保我國糧食安全，衡酌國際情勢及貿易規範，考量國內生產環境與國人消費結構，訂定我

---

<sup>5</sup> 農業部112年2月10日農企字第1120012196號函。



國2020年糧食自給率目標為40%。

- 2、配合糧食自給率40%目標，將活化休耕地14萬公頃；優先鼓勵特定農業區等優良休耕農地，種植穀類如飼料玉米等糧食作物，並研議將休耕農地委託農民團體大規模經營。
- 3、調整輪作獎勵措施，放寬輪作作物種類，引導種植進口替代作物，提高種植誘因。
- 4、創造國產農產品新興利用方式替代進口穀物消費，開發安全與健康之多元新產品。
- 5、強化消費者教育與互動，共同分擔提高國內糧食自給率之風險與成本。
- 6、建立產地標章，推動在地生產在地消費，鼓勵國人選用國產食材，提高非基改大豆及米穀粉之國產供應量。
- 7、改善國人膳食結構，朝向均衡健康飲食，進而減少進口產品需求量。

農業部並強調：「本次會議特別重要且具意義，所獲關鍵策略更是得之不易，未來該會除將積極落實推動各項措施外，並將與經濟部、內政部、外交部、財政部、衛生署等相關部會，充分溝通、協力合作，為穩定國內糧食供需及價格，扮演民眾堅實的後盾，確保糧食供應無缺，讓國人免於糧食危機的威脅。」且100年5月19日行政院第3247次會議院長提示暨院會決定決議事項：「……經農委會召開多次籌備及預備會議，再於5月10、11兩日召開大會，透過產官學研與各界人士的充分討論，總計獲致14項關鍵策略及55項擬採行的措施，切合我國當前及未來所需，希望列出嚴密的實踐期程，由相關機關積極推動落實辦理，並請農委會追蹤列管，定期彙報辦理情形，務必確保國人免於糧食短缺的威

脅……為提高糧食自給率，如要仿效日韓等國之國外開發援助計畫，由政府協助業者進行海外農業投資（包括提供貸款），主管機關應有完整配套措施，又如鼓勵休耕農地種植飼料玉米等，也可減少進口數量，均請主管機關加強研究並推動辦理。」顯見，提高糧食自給率係農業部長期政策，亦屬該部確保我國糧食安全重要措施，並於全國糧食安全會議確認目標值為40%，行政院並希望列出嚴密的實踐期程，由相關機關積極推動落實辦理，並請農業部追蹤列管，定期彙報辦理情形。

(三) 農業部為達成糧食自給率40%執行情形：

1、為達成40%目標值之策略及措施：

- (1) 活化休耕地14萬公頃；鼓勵特定農業區等優良休耕農地，種植穀類如飼料玉米等糧食作物，並研議將休耕農地委託農民團體大規模經營。
- (2) 調整輪作獎勵措施，放寬輪作作物種類，引導種植進口替代作物，提高種植誘因。
- (3) 創造國產農產品新興利用方式替代進口穀物消費，開發安全與健康之多元新產品；強化消費者教育與互動，共同分擔提高國內糧食自給率之風險與成本；建立產地標章，推動在地生產在地消費，鼓勵國人選用國產食材，提高非基改大豆及米穀粉之國產供應量；改善國人膳食結構，朝向均衡健康飲食，進而減少進口產品需求量。

2、農業部提高糧食自給率係透過各項政策措施對糧食供需體系進行影響，進而影響糧食自給水準之變化，該部推動提升糧食安全與糧食自給率之相關政策，包括確保農業資源的質與量、基期年農地稻作四選三、大糧倉計畫及水資源競用區大

區輪作制度，透過大糧倉計畫強化國產雜糧競爭力，增加國內自給供應量並降低對外依存度；並依據整體新農業創新推動方案，逐年檢討雜糧、畜產產業輔導措施、強化設施設備，提高自給率；105年起推動大糧倉計畫，從104年雜糧面積74,433公頃逐年增加至111年雜糧生產面積80,523公頃，已增加6,100公頃，另規劃未來5年增加雜糧生產面積27,250公頃（大豆5,700公頃、甘藷3,000公頃、硬質玉米16,000公頃及高粱2,550公頃），預計116年雜糧總種植面積可達107,773公頃。

### 3、具體執行情形<sup>6</sup>：

- (1) 農業部選定柳橙、大蒜、文旦、落花生及香蕉等為在地消費推動策略品項，並積極推廣國產米穀粉之應用。
- (2) 農業部輔導稻米產銷供應鏈，及輔導優質大豆生產專區3處53公頃；並持續鼓勵休耕農地轉作飼料玉米及芻料作物，提高國產飼料原料自給率。
- (3) 農業部2012年度已完成科技計畫公開招標，將研發12項以上米或米穀粉製成之米麵包、米麵條及營業用預拌粉等產品。另經濟部針對傳統市集攤商宣導「採用國產食材及提高消費國產農產品」相關議題，自2012年1月至3月底止已分別於全省各縣市舉辦41場次活動，共計479人次參與。
- (4) 農業部2011年委辦「規劃實施農業直接給付之標準及可行性之研究」計畫，2012年將進行細

---

<sup>6</sup> 「我國糧食安全政策方向」，林傳琦，農委會農糧署糧食儲運組科長。

部規劃之研究，並進行飼料玉米、飼料稻及雜糧新品種研究；積極開發創意米食製品及多元應用，並持續進行在地消費作物研究等。

- (5) 農業部基於外界對現行休耕政策既存有不同看法，已委託學者以「活化休耕農地提高糧食安全及維護生態環境之新思維」為題，辦理3場次開放性座談會，蒐集各界意見並凝聚共識，藉以支撐調整方案。
- (6) 農業部農業試驗所與臺南區農改場共同合作進行飼料玉米及雜糧新品種研究，包含耐密植、耐病蟲及耐旱等特性雜糧品種之選育；持續進行米穀粉應用於烘焙和傳統中式食品等麵粉產品米製化之研究，及執行「建立因應氣候變遷之水旱輪作制度調適之研究」與「因應氣候變遷及糧食安全之農業創新研究」計畫等。
- (7) 農業部為輔導直轄市、縣（市）政府、學校及農民團體定點定期辦理農夫市集活動，增加農產品行銷管道，宣導地產地消理念，正研訂「輔導設置農夫市集補助原則（草案）」乙種，俟完成訂定公告實施後依補助原則申辦。
- (8) 衛生署為加強「每日飲食指南」與「國民飲食指標」等均衡飲食觀念推廣，2012年度以委辦計畫方式，將於年度內辦理營養師及營養相關人員種子訓練至少2場次，預計訓練總人數至少達300人。

惟我國糧食自給率之編制係指國內消費之糧食中，由國內生產供應之比率。係由農糧、畜牧及水產三大類，以及所屬10個類別之農產品組合而成，農業部雖提出增加雜糧面積等措施，然並未設

定分年目標等管考項目，且該會主要稱設定目標值之目的在調整國內生產結構及確保整體糧食安全，並無針對三大類，以及所屬10個類別之農產品訂定品項別自給率或分年目標。並未符合行政院院會所決議之「嚴密的實踐期程，由相關機關積極推動落實辦理，並請農委會追蹤列管，定期彙報辦理情形」，且執行期間100至109年，竟只有2年高於100年之33.5%，且最後3年竟逐年下滑，更遑論欲達成目標值40%，於105年新農業創新推動方案時仍說明以40%為目標值，嗣110年之新農業創新推動方案2.0即不再訂定目標值。糧食自給率於2020年達到40%之目標值係全國糧食安全會議之結論，並經行政院決議追蹤列管，定期彙報辦理情形，然於未能達成該目標值後，未見相關檢討，即取消原訂定之目標值，相關處置，似有未妥。農業部允應正視現行糧食發展政策，確實評估應否設定糧食自給率目標值以為農業發展之參考依據。

- (四)另，根據農業統計年報，1990至2019年間臺灣耕地已流失約10萬公頃。我國為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，特制定國土計畫法，區域計畫法即將不再適用，為利民眾土地利用有所依循，內政部依據國土計畫法第23條第2項授權，已研訂國土計畫土地使用管制規則草案，並自113年4月26日起預告至6月25日止，預告60日，全國各地預計將於114年5月1日實施新制度。然據近年來民間團體示警：「全國已有15個縣市公布國土計畫草案，只剩下3個縣市尚未公布草案。然而經民間團體檢視草案內容，驚覺這將是台灣史上再

一次的農地大流失！估計全國農地維護總量將低於65萬公頃，無法達成行政院與內政部期望的保留74-81萬公頃農地，10萬公頃以上的農地被消失，臺灣將無法維持糧食自給率40%的國家目標」<sup>7</sup>以及媒體報導國土計畫實施前農地工業地交易熱，搶地卡位戰開打，中南部農地紛紛出現卡位購地潮，鄰近重大建設區的農地更搶手<sup>8</sup>等內容，則我國農地是否可能將進一步大幅流失並進而降低國內之糧食生產量，顯不無疑慮且令人擔憂。是以，基於確保我國糧食安全以及維護重要農業資源之永續，農業部責無旁貸，允應強化農地之管理與保護，以避免優質耕地大幅流失。

(五)綜上，全球因為氣候變遷，經常出現超大洪水氾濫或嚴重乾旱，導致糧食歉收，或是因為戰亂、農地流失等因素導致糧食價格大為上漲，一些糧食生產國甚至出現糧食保護主義，限制糧食出口<sup>9</sup>，因此我國提高糧食自主率確有必要。糧食自給率反映國內農業的生產能力，重視糧食自給率並維持農業適當生產水準，有助發揮農業多功能價值，並可提升農業外部性功能，降低糧食來源與食品安全之風險，亦較能因應國際突發性糧食供需失調對國內糧價之衝擊。我國雖於「全國糧食安全會議」設定109年達40%之目標自給率，但是我國109年的糧食綜合自主率只達31.7%、110年亦僅為31.3%，未能達成40%之目標後，未見相關檢討，即取消原訂定之目標值。

---

<sup>7</sup> 摘自地球公民基金會：「十萬農地被消失，縣市政府快住手」，網址：<https://www.cet-taiwan.org/node/3589>。

<sup>8</sup> 摘自自由時報113年12月30日報導，網址：<https://estate.ltn.com.tw/article/19226>。

<sup>9</sup> 依國際食物政策研究所（IFPRI）資料，截至2022年5月28日，全球有20多個國家實施糧食的出口限制令，包括埃及、阿根廷、印度、印尼、馬來西亞、伊朗、土耳其、哈薩克等國家，限制品項涵蓋小麥、玉米、麵粉、植物油、豆類、雞肉、糖等，伊朗還將番茄及洋蔥也列入出口管制名單。網址：<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3942904>。

國際間農業環境與我國較相近之日本、韓國均設定目標自給率作為研擬糧食政策之發展參據，農業部允應正視現行糧食發展政策，除應確實評估應否設定糧食自給率目標值，以為農業發展之參考依據外，並應強化農地之管理與保護，以避免優質農地不斷流失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、四，函請農業部檢討改善見復。
- 二、調查意見二，函請農業部、經濟部檢討改善見復。
- 三、調查意見三，函請農業部、經濟部、國防部檢討改善見復。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法遮蔽機敏資料後上網公布(不含附表)。

調查委員：林文程

浦忠成

趙永清

中 華 民 國 1 1 3 年 6 月 5 日



