

民進黨八年執政農業政策的回顧與展望

林國慶（國立臺灣大學農業經濟學系教授/前行政院農業委員會副主任委員）

摘要

本論文分為四部分，第一部分為民進黨執政前之農業政策背景、執政理念與農業政策目標，第二部分為 2000 年至 2008 年重要農業政策施政成果，第三部分為執政成果之比較分析，第四部分為我國農業發展困境與農業政策改革。

就農業施政理念而言，糧食安全、資源保育、景觀維護雖為農業政策的目標，其成果為全民所享有。若要有效提升農民之所得水準，政府應設法提高農業生產資源之素質，促進農業資源之流通，提升農業資源之生產力，增加農業經營之賺錢機會。同時增加鄉村地區非農業部門之就業機會與就業品質，以增加非農業所得。農業施政之中心思想是唯有透過農民所得與農民福利之有效提升，農業才能有效發揮提供公共財之功能。建構施政藍圖之思考主軸是農業施政必須合理化，農業施政應有明確對象，有重點才能有效利用資源。

2000 年至 2008 年之重要施政項目包括：積極因應加入 WTO 之挑戰，強化農民福利制度及補助措施，推動農業金融制度改革，推動優良農產品及食品安全制度，推動農業科技研發成果產業化，強化災害救助與推動豬隻保險業務，推動「新農業運動—臺灣農業亮起來」，稻米政策改革，農地政策改革，漁業施政改革，推動新林業政策，推動休閒農業，農漁會及農田水利會改革，積極推動使我國成為使用疫苗之口蹄疫非疫區，以及土石流整治。

就執政成果之比較而言，總體而言，整體的農業在 2000 年之後面臨貿易自由化的嚴峻挑戰，各種指標都呈現下滑趨勢，包括農產貿易，農家所得，糧食自給率等重要指標。即使在民進黨執政時期，政府重視國外市場之開拓，貿易逆差仍持續增加。雖然相對於執政前，農產品出口值有較顯著之成長，然而，進口值亦顯著增加。馬政府於 2008 年 5 月開始執政，此階段國際糧價高漲，無論進口與出口值都因為價格之高昇而顯著增加，但貿易逆差亦顯著提升，甚至超過 100 億美元。我國在 2000 年後的農家農業所得呈微幅上升趨勢，比執政前後之國民黨執政期間之表現好，而非農業所得則呈下降趨勢，無論民進黨或國民黨執政時期都面

臨同樣的問題。反應一國農業發展績效的重要指標包括平均每戶農家所得，平均每戶農家耕地面積，糧食自給率（熱量），平均每人每年稻米消費量，以及農產貿易逆差值。若與日本、韓國的農業表現做比較，在這些值得關注的重要政策指標之比較上，顯現我國將面對較大的挑戰與改革壓力，必須作農業政策改革才能促進農業永續發展。

我國農業多功能性戰略下之農業政策改革包括（1）農業組織再造，（2）將提升糧食自給率訂為重要農業政策目標，（3）研擬相關對策以提升耕地之利用率，（4）稻米政策合理化，（5）農地政策合理化，（6）農業福利政策合理化，（7）劃設重要農業發展區，（8）規劃稻作專業區，（9）健全農村建設降低在農地建農舍之誘因，以及（10）建立專業農家所得穩定與農業保險制度等。

大綱

壹、農業政策背景、執政理念與農業政策目標

- 一、民進黨執政前之農業情勢
- 二、當時重要農業問題
- 三、農業政策藍圖之施政理念與農業政策目標

貳、2000 年至 2008 年重要農業政策施政成果

- 一、積極因應加入WTO之挑戰
- 二、強化農民福利制度及補助措施
- 三、推動農業金融制度改革
- 四、推動優良農產品及食品安全制度
- 五、推動農業科技研發成果產業化
- 六、強化災害救助與推動豬隻保險業務
- 七、推動「新農業運動—臺灣農業亮起來」
- 八、稻米政策改革
- 九、農地政策改革
- 十、漁業施政改革
- 十一、推動新林業政策
- 十二、推動休閒農業
- 十三、農漁會及農田水利會改革
- 十四、積極推動使我國成為使用疫苗之口蹄疫非疫區
- 十五、土石流整治

參、執政成果之比較分析

- 一、日本、韓國與我國農業表現之比較
- 二、民進黨執政時期與國民黨執政時期農業表現之比較

肆、我國農業發展困境與農業政策改革

- 一、我國農業發展困境
- 二、我國農業政策改革
 - (一) 我國農業發展之中長期戰略構思
 - (二) 我國農業多功能性戰略下之農業政策改革

壹、農業政策背景、執政理念與農業政策目標

一、民進黨執政前之農業情勢

國際貿易自由化由 1980 年代開始，1986 年開始烏拉圭回合談判，1995 年 1 月成立世界貿易組織（WTO）。在貿易自由化的過程中，農業保護水準將降低，包括降低國內支持水準，降低農產品進口關稅稅率等，均會對我國農業造成顯著衝擊，必須研擬相關政策以為因應。為因應國際貿易自由化，國民黨政府亦研擬相關對策，包括 2000 年 1 月「農業發展條例」之修法，開放農地自由買賣，以及設置 1,500 億元之農業發展基金。在此階段，預期我國將於近期加入 WTO，農產貿易開放的程度將會擴大，可能的衝擊將會持續擴大，必須研擬相關政策以提升我國的農業競爭力，同時強化相關福利政策與措施以減少對整體農業永續發展以及農家所得之衝擊。

我國是小農制國家，每一農戶之平均耕地面積只有一公頃左右，百分之八十以上農民為兼業農與副業農。主要農業區農民平均所得相對偏低，農村建設亦相對落後，鄉村區之生活環境與品質有待大幅提升。在面臨貿易自由化之衝擊下，必須研擬相關政策以為因應，否則相關問題可能會繼續惡化，危及我國糧食安全、資源與生態保育、鄉村發展等國家之重大發展目標。

二、當時重要農業問題

長久以來，政府忽視農業的發展，造成農民所得偏低，農業發展相對落後，對於農業政策缺乏整體而完備的規劃。重要農業問題主要有以下列九項：

（一）區域發展不均衡

區域間之財政資源分配不均，農民所得偏低，鄉村地區建設相對落後，區域間之交通有待改善，教育與文化有待提升。

（二）農民福利缺乏整體規劃

農民退休、農保制度與災害救濟制度有待整體規劃與加強。

（三）農業資源遭到破壞，永續經營遭到威脅

部份地層下陷、土質鹽化、水土資源污染，不但影響永續發展，並影響食品安全。

（四）生產因素市場管制過多，市場機能失調，影響農業競爭力之提升

（五）農村缺乏整體規劃與建設，農業公共建設有待加強

（六）產銷制度現代化成效不彰，政策方向有待調整

（七）農業施政對象有待釐清，施政效率與公平性有待加強

農業政策設計與農業預算分配失當，稻米保價收購政策成效有限，農保及農地免稅制度等設計亦有待檢討修正。

（八）農業技術與政策之研發有待整合與加強

（九）農民組織功能不彰，有待改善

三、農業政策藍圖之施政理念與農業政策目標

民主進步黨農業施政理念主要來自三個文獻，包括 2000 年的「農業政策白皮書」(林國慶，2000)，2001 年 1 月訂定的「邁進二十一世紀農業新方案」(行政院農業委員會，2001)，以及 2006 年 6 月開始推動的「新農業運動—臺灣農業亮起來」(行政院農業委員會，2006)。另外，為凝聚施政共識，於 2001 年 8 月 2 日在行政院農業委員會林業試驗所召開「加入 WTO 農業知識經濟發展會議」(行政院農業委員會企劃處，2001)，於 2003 年 3 月 28 日至 29 日假臺北國際會議中心召開「第五次全國農業會議」(行政院農業委員會企劃處企劃科，2003)。

若就農業施政理念而言，比較完整的施政理念則是來自 2000 年總統競選時的「農業政策白皮書」(林國慶，2000)。2004 年以及 2008 年的總統選舉，屬民進黨執政時期，主要是執政時期想法的延伸，並沒有具體且創新想法與理念的呈現。

根據 2000 年之「農業政策白皮書」(林國慶，2000)，糧食安全、資源保育、景觀維護雖為農業政策的目標，其成果為全民所享有。當農民無法得到適當的農業所得時，這些公共財的維護將相對困難。農業區的維護、糧食之適當供應、農地及鄉村環境的維護、水源及土壤之保育等，也只有在鄉村健全發展的前提下，維護才會有誘因，政策之執行也才不會太困難。因此為了整體利益，非農業部門應重視農民所得與福利問題，主動與農業部門共同努力積極增進農民福利，創造出妥善利用與維護全國農業資源之有利環境，為全民創造更大的利益。

農業為接近完全競爭的產業，大部份農業生產補貼可能被資本化，造成農地地租及地價上漲，增加生產成本。因之，若要有效提升農民之所得水準，政府應設法提高農業生產資源之素質，促進農業資源之流通，提升農業資源之生產力，增加農業經營之賺錢機會。同時增加鄉村地區非農業部門之就業機會與就業品質，以增加非農業所得。

在主要農業地區政府應加強農業建設與福利措施，並透過農業區之重新劃分與農地政策之改革降低農地價格之預期上漲率，增加農地之生產報酬率，並妥善規劃農業區，將政府有限之資源作最妥善之利用，建立更合理之農地變更使用制度以消除暴利預期，並將變更使用之所得回饋農業，使得在主要農業區之農民能專心務農。

農業施政之中心思想是唯有透過農民所得與農民福利之有效提升，農業才能有效發揮提供公共財之功能。建構施政藍圖之思考主軸是農業施政必須合理化，農業施政應有明確對象，有重點才能有效利用資源。因此，在尊重農民權益之前題下，政府應妥善劃分農業區，以作為農業施政之依據，同時應提供農民有利環境與誘因，激發農民與地方政府之主動性與積極性，共同創造美好家園。農業發展之重要方向共有四點：包括（1）農業政策合理化，（2）市場導向的生產方式，（3）加強農業福利政策，與（4）均衡區域發展。

為了增進全民福祉，農村與農業必須加速現代化，在促進農業與農村現代化的過程中，農業部門必須繼續爭取更多的資源，然而資源增加並不能保證農業與農村之現代化，整體農業政策環境與策略之改善應能創造出農業施政之優良環境，增進農業資源之有效利用。對此，提出未來農業政策之五大目標：

1. 積極改善農業經營方式，提升農民所得，增進農民福利。
2. 有效提升農民及農業生產因素品質與資源利用效率。
3. 提升農村生活環境品質，創造農村之吸引力。
4. 加強資源保育，確保永續發展。
5. 確保食品安全，增進食品品質。

貳、2000 年至 2008 年重要農業政策施政成果

一、積極因應加入 WTO 之挑戰

（一）邁進二十一世紀農業新方案

行政院農業委員會於 2001 年 1 月訂定「邁進二十一世紀農業新方案」，此方案之農業政策目標不僅在於解決農業¹、農村與農民問題²，同時說明應保障消費者

¹ 政策目標包括：發展農業知識經濟，透過同異業結盟，促進農業升級，提升競爭力，創造多元化功能。（行政院農業委員會，2001）

權益³ 及維護自然環境資源⁴，使我國 21 世紀的農業成為邁向永續發展的綠色產業，以及具尊嚴活力的農民生活及生態環境，也就是三生農業。

（二）成立 WTO 因應小組

2000 年 6 月為因應我國加入 WTO 後對國內雜糧產業（落花生、紅豆）所造成之衝擊，行政院農業委員會於 6 月 28 日召開「研商加入 WTO 雜糧產業（落花生、紅豆）因應措施」第一次會議，邀請臺灣省農會、相關產業協會、縣政府、縣農會及農業改良場等單位共同研商，就可能遭遇之問題，研擬因應對策（行政院農業委員會，2012）。

2001 年 10 月為加強推動各項 WTO 農業因應措施，以提升我農業競爭力，行政院農業委員會將「WTO 農業因應小組」，更名為「WTO 因應措施推動小組」，並於 2001 年 10 月 3 日召開該小組第一次會議，檢討 WTO 有關立法案件進度及研商因應我加入 WTO 應積極推動辦理事項。

2002 年 1 月 1 日我國正式加入世界貿易組織，為避免加入 WTO 影響國內農民及農業，行政院農業委員會成立「加入 WTO 緊急因應小組」，每週定期檢討開放進口對我國農產品價格之影響並研擬因應對策。

鑑於我國加入 WTO 後，農產品進口會持續增加，對農產業將產生衝擊，行政院農業委員會積極研擬因應措施，以照顧農民權益。加入 WTO 農業因應對策包括：積極拓展農產品出口，發展具特色、符合現代消費需求農產品，推動農業經營企業化及產業價值鍊整合經營，建置農業資訊體系，拓展多元化行銷通路，落實動植物防疫檢疫，維護生產環境安全，推動敏感性農產品產銷預警制度，實施短期價格穩定措施，以及加強受進口損害救助。

（三）編足受進口損害救助基金

依 2003 年 2 月 7 日修正之「農業發展條例」，政府應於 3 年內編足農產品受進口損害救助基金 1,000 億元。至 2002 年底行政院農業委員會累計撥付農產品受進口損害救助基金金額為 265 億 4,539 萬 3 千元，行政院農業委員會於 2003 年度特別追加預算 250 億元，2004 年度編列 250 億 3 千元，2005 年度編列 234 億 5,460 萬 4 千元，至 2005 年度底編足 1,000 億元。

² 政策目標包括：提升農村生活環境品質，創造就業機會，提升農民所得，使城鄉差距縮小，農民福祉提升。（行政院農業委員會，2001）

³ 政策目標包括：確保糧食安全，生產優質、衛生、安全本土優質農產品。（行政院農業委員會，2001）

⁴ 政策目標包括：推動農業結構改變，提升農業資源品質及利用效率，維護國土保安，促進生態和諧，確保臺灣農業的永續發展。（行政院農業委員會，2001）

（四）推動農業策略聯盟

為因應日益激烈的國際經貿競爭，行政院農業委員會透過組織結盟，整合現有組織、人力、補助經費及異業資源，以期發揮分工合作精神與規模經濟效果，強化競爭優勢，拓展國內外市場，同時可協助解決或舒緩國產農產品產銷失衡之問題。為因應行政院農業委員會農業策略聯盟業務推動，促進農業永續經營，協助整合各項農業資源，提升我國農業競爭力，由臺北縣、臺北市農會等 37 家農民團體發起，於 2000 年 11 月 26 日在南投縣魚池鄉農會，舉行臺灣農業策略聯盟發展協會成立大會。

為推動農業策略聯盟，利用農業特有之生產、生活與生態多功能優勢，有效創造附加價值，提高競爭能力，以追求農業永續發展，行政院農業委員會於 2001 年 4 月 19 日召集相關單位，討論研商農業策略聯盟資訊服務網站開發，並以休閒農業策略聯盟旅遊資訊服務網為示範模式，漸次發展生產、物流及加工聯盟之資訊服務網站。2001 年 8 月為促進農村經濟活絡，行政院農業委員會以策略聯盟方式，輔導各縣市政府辦理「一鄉一休閒農漁園區」計畫。

為穩定國內椪柑及柳橙產銷，行政院農業委員會於 2001 年 11 月 14 日邀集策略聯盟協會、超市、量販店等直銷通路業者及柑桔產地農民團體，召開「91 年期策略聯盟直銷國產柑桔研討會議」，並決議輔導椪柑、桶柑、海梨柑及柳橙等產品於全國各大型連鎖超市、量販店等直銷通路。自 2001 年 11 月 15 日起至 2002 年 2 月底止辦理促銷，並於各平面、電子媒體刊登促銷廣告，將相關訊息告知全國消費大眾。

2002 年 4 月為因應我國 WTO，鼓勵農民轉型經營休閒農業，以提振國內農業產業活力，行政院農業委員會將「休閒農漁園區計畫」列入中長程公共建設「農村新風貌計畫」中繼續推動，2002 年度起改由各縣（市）政府以策略聯盟方式規劃帶狀休閒農漁園區，研提整合型計畫。

「臺南區芒果產業聯盟」於 2001 年 3 月成立，經由此策略聯盟之營運，國內直銷愛文種價格由每公斤 27 元提高至 32 元，外銷金煌種價格由每公斤 11-12 元提高至 15-16 元，加工次級品價格由每公斤 3 元提高至 10 元，除能穩定與提升市場價格外，亦能有效提升農民收益。

（五）積極拓展國產農產品國外市場

為拓展農產品國外市場，行政院農業委員會輔導臺灣省農會等農民團體於 2000 年 6 月 29 日至 7 月 5 日在新加坡與當地業者及超市合作辦理「臺灣芒果週」

促銷活動；另於 7 月 2 日至 10 日在香港與當地超市業者合作辦理芒果及國產水果促銷活動；7 月 10 日至 16 日則在上海與當地連鎖超市合作，辦理芒果及國產水果促銷活動。為加強農產品拓銷海外市場，於 2003 年 10 月 24 日起至 12 月，分別在新加坡、香港及上海地區辦理「臺灣優質農產品促銷活動」，於當地之連鎖超市開闢臺灣優質農產品專區，推廣「臺灣精品農產品」。2006 年 7 月於日本東京設立「臺灣物產館」，以作為我國農產品之展示櫥窗及宣傳促銷之平台。

1. 訂定外銷農產品安全用藥輔導計畫

2003 年 6 月訂定外銷農產品安全用藥輔導計畫，以防止因殘留農藥違反輸入國規定，而遭退運或銷毀，強化我國農產品國際行銷。

2. 推動加強農產品國際行銷方案

行政院於 2003 年 11 月 6 日通過行政院農業委員會所訂定「加強農產品國際行銷方案」，本方案主要為發展外銷型之農產業，建立臺灣品牌之國際形象及知名度，以增加農產品出口、提高農民收益。2004 年 3 月研訂農產品外銷獎勵要點，2004 年 3 月選定蝴蝶蘭、烏龍茶、臺灣鯛及芒果等 4 項臺灣優質農產品，作為推動我國農產品外銷之旗艦產品，2004 年 3 月舉辦第八屆亞太蘭花會議暨蘭展。

2004 年 7 月核定旗艦產品芒果海外拓銷計畫，自 2005 年 1 月 1 日起取消香蕉一元化出口限制，開放自由出口。2007 年 2 月訂定「補助縣市政府辦理農產品國外拓銷計畫審查原則」。補助金額以每縣市新臺幣 200 萬元為上限，且受補助之縣市政府另需自行編列 20% 以上之配合款。

行政院農業委員會自 2004 年至 2006 年間實施「加強農產品國際行銷方案」，積極拓展農產品外銷市場，3 年內總共投入 22 億 5,300 萬元，拓展我國優質農產品外銷。行政院農業委員會於 2006 年 6 月 29 日提出「新農業運動」施政藍圖，提出「加強農產品全球佈局行銷計畫」，訂定三年內外銷成長值成長 20% 之目標。

在積極拓展農產品外銷下，外銷產業有多項指標上突破，包括：我國成為蝴蝶蘭全球唯一可附帶介質輸美之國家；木瓜突破檢疫限制可銷往日本；芒果突破南半球市場，可輸往紐西蘭、智利及澳洲；2004 年 10 月臺灣米中斷銷日 33 年後，由花蓮縣富里鄉生產的「高雄 139」米取得日方進口米配額，稻米重返日本市場；臺灣鯛於嚴格控管藥物檢驗措施後，獲日方解除數入禁令；2005 年 7 月臺灣鯛順利在比利時通關，重新打開歐盟市場；雞禽、禽肉產品獲准輸入韓國；新加坡核准我國雞肉豬肉調理食品輸入；闊別十年後，香蕉重返韓國市場等。

（六）穩定農產品價格實施九五計畫

1. 檢討改進產銷失衡預警制度

行政院農業委員會於 2000 年 7 月選擇大蒜、甘藍、文旦、虱目魚、毛豬等 21 項較易發生產銷失衡之國產農漁畜產品，全面檢討修正產銷失衡預警制度，並依發生狀況研訂處置措施，期能透過產銷預警小組之機動性運作，有效落實農漁畜產品產銷預警與處理制度，切實維護農民與消費者之權益。

2. 實施「九五計畫」

2004 年 1 月為穩定國產農產品價格，行政院農業委員會自 2004 年 1 月起實施「九五計畫」，並於 2006 年 9 月訂定「95/96 年期大宗蔬菜產銷輔導措施」，以穩定大宗蔬菜之產地價格。

二、強化農民福利制度及補助措施

（一）增加老農福利津貼

「老農福利津貼暫行條例」於 1995 年 5 月 31 日公佈實施，符合資格之老農每人每月可領取老農福利津貼 3,000 元。2003 年 12 月 17 日修正「老農福利津貼暫行條例」，將老農福利津貼提高至 4,000 元，自 2004 年 1 月 1 日起實施。於 2005 年 12 月 28 日修正「老農福利津貼暫行條例」，將老農福利津貼提高至 5,000 元，自 2006 年 1 月 1 日起實施。於 2007 年 8 月修正「老農福利津貼暫行條例」，將老農福利津貼提高至 6,000 元，效力可追溯至 2007 年 7 月。

1995 年開辦時，31.5 萬人支領老農津貼，1998 年增加至 44.2 萬，1999 年 58.8 萬，至 2008 年支領人數增加至 71 萬人。每位老農於 2008 年每年可支領 7.2 萬元，總共需要的經費達 511.2 億元，1995 年開辦時所需經費為 113.4 億元。依勞工保險局統計資料，老年農民福利津貼自 1995 年開辦至 1999 年，發放金額為 574 億餘元，2000 年度至 2008 年 2 月 29 日，發放金額為 2,698 億餘元。

（二）提供農漁民子女就學獎助學金

為協助農、漁民，使其子女不致因經濟不利因素，喪失就讀國內高中職或大專院校之機會，行政院農業委員會於 2003 年 8 月 29 日訂定「農漁民子女就學獎助學金申請作業要點」，規範農漁民子女就學獎助學金發放相關流程及配套作業。於 2003 年 8 月 29 日頒佈實施「農漁民子女就學獎助學金申請作業要點」，提供農漁民子女就學獎助學金。2004 年 1 月起，獎助學金之學業成績標準由平均 80 分以上調降為平均 70 分以上；發放金額由高中職每名每學期 3,000 元、大專院校每名每學期 5,000 元，調高至私立高中職 5,000 元、私立大專院校 10,000 元。

2004 年 5 月撥發農漁民子女就學獎助學金補助金額為 6 億 8,533 萬元。2005 年 5 月辦理農漁民子女就學獎助學金業務，發放金額 10 億 109 萬 7 千元，受益人數 14 萬 8,019 人。2005 年 12 月辦理農漁民子女就學獎助學金業務，2005 學年度第 1 學期該項獎助學金計發放 8 億 9,070 萬 8,000 元，受益人數 13 萬 668 人。從 2003 年 9 月開辦至 2007 年 12 月底，累計發放 71 億 2,297 萬餘元，104 萬 6 千 300 餘人次受益。至 2011 年累計發放獎助學金 139 億餘元，協助農漁民子女 203 萬餘人次就學。

（三）增加農業貸款與利息補助

行政院農業委員會於 2005 年 1 月推出農業發展基金專案農貸 335 億元，2005 年 9 月行政院核定 1,000 億元加強辦理農業放款方案，實施期間為 2005 年 10 月 1 日起至 2006 年 9 月 30 日止，由金管會及行政院農業委員會共同推動。2006 年 5 月追加農業發展基金貸款額度 60 億元，2007 年 1 月專案農貸編列 450 億元額度，以充分支應農資需求。

2006 年政策性農業專案貸款計有 6 萬農漁戶受惠，挹注 410 億元資金導入農業發展，並減輕農漁民利息負擔 23 億元。2007 年計有 6 萬 6 千餘戶農漁民受惠，至 2008 年 2 月底止，已有 1 萬 2 千餘戶農漁民受惠。2000 年政策性農業專案貸款貸放金額為 65 億元，2006 年則為 410 億元，較 2000 年成長 6.3 倍。2007 年並增列預算額度 450 億元，貸放 360 億元，2008 年預算額度為 400 億元，截至 2 月底止，已貸放 66 億元。

（四）增加化學肥料補助

由於油價上漲，化學肥料成本及價格增加，政府實施化學肥料運費補助及農用尿素差價補貼措施，以穩定國內肥料價格，減輕農民負擔。行政院農業委員會於 2004 年 9 月報院核定自 2004 年 9 月 1 日起，辦理化學肥料運費補助，每公噸補助 250 元。2005 年 9 月調整化學肥料運費補助額度，由每公噸 250 元提高為 500 元，即每包補助費由 10 元增為 20 元。2008 年 3 月核定「97 年化學肥料價格及供銷平穩計畫」及「97 年春耕過磷酸鈣及複合肥料價差補貼計畫」。

（五）替農民代繳農田水利會會費

在 1989 年之前，農田水利會向享受灌溉或排水利益之會員（農民）收取農田水利會會費。政府為減輕農民負擔，於 1990 年依據第二次全國農業會議建議，補助農田水利會會費 70%，會員負擔 30%。於 1991 至 1993 年度，政府將補助農田水利會會費比率提高至 92.22%，會員僅負擔 7.78%，每年政府補助 13.90 億元。

自 1994 年度起，依農田水利會組織通則規定，農田水利會會費全額由中央政府補助，每年補助 20.26 億元。2004 年間，各農田水利會會長於晉見 總統時，向 總統反映爭取，並經行政院於 2004 年 9 月 14 日同意提高補助各農田水利會會費經費一成。自 2005 年度起，政府每年補助農田水利會會費 22.286 億元。

三、推動農業金融制度改革

（一）輔導經營不善農會信用部

2002 年 4 月行政院農業委員會輔導 27 家信用部被銀行接管之經營不善農會於三年後能夠自給自足、持續提供會員供銷及推廣等各項服務。2002 年 7 月輔導 36 家經營不善農漁會研提 3 年振興補助計畫，報請行政院核定，請相關縣市政府協助執行計畫以振興業務。2004 年 6 月第一家向行政院農業委員會申請重設信用部之高雄縣鳥松鄉農會，符合相關規定，正式開業。2006 年 9 月行政院農業委員會許可臺灣省農會、新竹縣新豐鄉農會、彰化縣福興鄉農會、雲林縣林內鄉農會、臺南縣七股鄉農會、高雄縣大樹鄉農會、屏東市農會及屏東縣車城地區農會等 8 家重新設立信用部。

（二）成立全國農業金庫

農業金融局在 2002 年 11 月 30 日召開「全國農業金融會議」，透過討論與共識凝聚，於 2003 年 7 月公佈實施「農業金融法」。全國農業金庫於 2004 年 1 月 30 日配合農業金融法的實施揭牌成立，並於 5 月 26 日開始營業。政府出資 49%，農漁會出資 51%，展現政府扶持農業金融的誠意。

（三）農業金融一元化管理

農業信用業務之主管機關由財政部改為行政院農業委員會，開始實施農業金融改革及金融二元體制。2006 年 1 月為建構完整之農業金融體系，「財團法人農業信用保證基金」由「行政院金融監督管理委員會」改隸行政院農業委員會主管。2007 年 8 月行政院農業委員會、全國農業金庫及各農漁會信用部共同捐助設立財團法人全國農漁會及金融資訊中心。

（四）農業金融一元化管理之績效

截至 2008 年 1 月底止，我國計有 262 家農會信用部，25 家漁會信用部，共計 287 家。分支機構分別有 811 家及 40 家，合計 851 家。農漁會信用部共有 1,138 個營業據點，形成龐大而緊密的農業金融網絡。全體農漁會信用部資產總額 1 兆 3,518 億元，放款總額 7,262 億元，逾期放款 449 億元，逾期放款比例 6.19%。

截至 2008 年 1 月底止，全體農漁會信用部各項業務及財務指標均較農業金融局成立前有明顯改善，包括：

1. 營運規模擴大：存款 1 兆 3,518 億元，放款 7,262 億元；分別較 2004 年 1 月底增加 659 億元及 1,642 億元。
2. 風險承擔及獲利能力提高：淨值 895 億元，較 2004 年 1 月底增加 133 億元；93 年度盈餘 21 億元，94 年度盈餘 28 億元，95 年度盈餘 37 億元，96 年度盈餘 45 億元，與 92 年度虧損 1 千 7 百萬元相較，獲利能力逐年提升。
3. 放款品質改善：逾期放款金額 449 億元，逾期放款比例 6.19%，呆帳覆蓋率（備抵呆帳占逾期放款金額之比率）42.98%；分別較 2004 年 1 月底減少 546 億元、11.52 個百分點及增加 23.22 個百分點。

四、推動優良農產品及食品安全制度

（一）實施家禽屠宰衛生檢查制度

行政院農業委員會於 2001 年 12 月訂定「畜禽水產品藥物殘留監控措施」，建立自養畜禽場至消費市場之嚴密監測體系。2004 年 7 月實施家禽屠宰衛生檢查制度以保障消費者食肉衛生安全。2006 年 9 月發布實施「輔導設立家禽屠宰場申請補助作業要點」。

（二）建立安全農業產銷履歷體系

為確保農產品消費安全及可信賴度，行政院農業委員會推動農產品產銷履歷制度，主要著眼於建立六大基礎工作。

1. 按農產品種類，建構以消費者為導向的高品質、安全食品供應鏈管理系統。
2. 建立符合品質管理與國際安全標準的「良好農業規範」(TGAP) 及建立包括生產者及其所屬農民團體、流通業者、末端零售業者等相關業者產銷作業標準化模式。
3. 產銷過程透明化。
4. 產銷過程全面品質管理。
5. 建構產銷過程資訊之傳送、查詢及追溯平台。
6. 建置獨立公正的第三者認驗證制度。

行政院農業委員會 2005 年 8 月積極擴大推動「農產品產銷履歷示範計畫」，並於 8 月底前規劃完成 64 項農漁畜產品標準化生產作業規範（臺灣版 GAP）及模式。2005 年 11 月建置完成「臺灣農產品安全追溯網」。2006 年 8 月公告「農產品產銷履歷驗證管理作業要點」。2006 年 9 月公告「農產品產銷履歷驗證機構認證規範」。

推動農產品產銷履歷制度為行政院農業委員會「新農業運動—臺灣農業亮起來」之重要措施，2007 年 1 月 29 日「農產品生產及驗證管理法」公布實施後，行政院農業委員會已陸續完成「產銷履歷農產品驗證管理辦法」等 8 項子法規訂定；完成訂定 1 百餘項農產品良好農業規範（TGAP）；籌設地區檢驗中心全國服務網；協助多家公營單位通過認證成為驗證機構，推動產銷履歷制度相關基礎及配套措施業已齊備。

為使消費者安心享用安全、優質的臺灣農產品，自 2008 年起，行政院農業委員會正式啟動「安全農業年」，擴大推動農產品產銷履歷制度，由政府提供輔導並補助相關費用，農民可安心生產；消費者可在各行銷通路更方便、更安心的購買到附有 TAP 驗證標章的產銷履歷農產品，使消費安全更有保障，營造生產者、消費者及政府三贏之產銷環境。

（三）推動優良農產品標章驗證制度

行政院農業委員會於 1989 年開始實施優良農產品證明標章註冊登記，推動安全衛生及品質優良之 CAS 產品，並開始於肉品及冷凍食品類實施 CAS 標章驗證制度。之後，陸續擴大實施於果蔬汁、良質米、即時餐食、蛋品等 12 大類產業，有效提升產業的競爭力。行政院農業委員會檢討整合各類優良標章，以 CAS 為優良農產品驗證之代表標章，一方面擴大推動 CAS 標章制度，統合資源力量，另一方面方便消費者清楚認知標章，以提升對國產農產品的消費信心。

行政院農業委員會於 2003 年 12 月 17 日舉辦「CAS 優良食品授證典禮」，2003 年獲得新授證廠商共計 29 家，認證產品超過 100 項，通過 CAS 認證的種類達 12 大類，認證廠家數 215 家，4,300 餘項產品，年產值超過 370 億元。

行政院農業委員會於 2006 年 9 月發布實施「優良農產品證明標章使用須知」；停止適用「CAS 優良食品標誌作業須知」及「行政院農業委員會 CAS 優良農產品標誌作業要點」，2007 年 1 月公佈實施「農產品生產及驗證管理法」。

行政院農業委員會於 2007 年 3 月公告桶柑、海梨柑、芒果、檸檬、木瓜、金柑、柳橙、葡萄柚、茂谷柑、荔枝等 23 項水果「臺灣良好農業規範（TGAP）」作

業相關圖表。2007 年 4 月公告稻米及有機米「臺灣良好農業規範（TGAP）」作業相關圖表。

2007 年 6 月訂定發布「產銷履歷農產品驗證管理辦法」、「農產品驗證機構管理辦法」及「優良農產品驗證管理辦法」。2007 年 6 月宣布安全農業新紀元，正式啟用產銷履歷農產品（TAP）、有機農產品（OTAP）、優良農產品（UTAP）三大農產品驗證標章。2007 年 6 月公布「農產品標章管理辦法」，進行「優良農產品標章」、「有機農產品標章」及「產銷履歷農產品標章」之驗證、標示及管理。2007 年 10 月輔導成立農產品區域檢驗中心、建構農產品區域檢驗中心網絡。2007 年 12 月訂定發布「優良農產品驗證機構認證作業要點」。2007 年 12 月召開「安全農業年」，宣示加強推動「農產品產銷履歷制度」之目標與決心。

至 2008 年 2 月為止，通過 CAS 驗證之產品計有肉品、林產品及水產品等 15 大類，經核發 CAS 標章之業者達 285 家，生產 CAS 標章產品 5,750 項，產品產值達 420 億元。通過 CAS 驗證之產品迄 2000 年底，計有 11 大類產業參與 CAS 制度，獲得使用 CAS 標章之業者為 175 家，生產 CAS 標章產品 2,899 項，產品產值為 338 億元。以 2007 年與 2000 年底資料比較，實施 CAS 制度之產業增加 5 大類，成長率 45%；使用 CAS 標章之業者數增加 106 家，成長率 60%，產品產值增加 82 億元。

五、推動農業科技研發成果產業化

（一）推動農業科技產業化

行政院農業委員會於 2001 年 9 月訂定公布「行政院農業委員會技術研究發展成果歸屬及運用辦法」，建立農業科技研發成果運用之法制環境，以激發研究人員士氣，有效運用研發成果並促進整體產業發展。2004 年 1 月修正行政院農業委員會組織條例，成立「科技處」，專責農業生技之政策研擬及督導考核。2004 年 4 月報院審議通過「國家農業研究院設置條例」草案，2005 年 2 月成立我國第一個「基因轉殖作物檢測監測小組」，2005 年 6 月 29 日發布「基因轉殖植物田間試驗管理辦法」及「基因轉殖植物之標示及包裝準則」，並自 2005 年 6 月 30 日施行。

以往我國農業科技研發能量大多掌握在公部門，產業界投入之研發、基金及人才較為不足，與工業相較尤其在研發部分對政府機關的依賴甚大。為求調整以因應國際現勢，健全農業生技相關法規與行政體系、制度，實際推動重點包括：2007 年起實施「農業業界科專計畫」、成立法人化「國家農業研究院」、建設農業生物科技園區。藉由上述改善措施之推動，以有效提升農企業科技水準，在可預見的未來結合民間產業活力及政府研發能量，促使我國農業生技發展落實到產業

化。2008 年 1 月成立「農業科技產業策進辦公室」，協助將農業研發成果商品化、產業化。

（二）設置農業科學園區與屏東生物科技園區

行政院農業委員會依據行政院核定之「農業生物技術園區規劃構想」，規劃設置「中央主導型」園區 1 處，即設址於屏東縣之「農業生物科技園區」；及「地方政府主導型」園區 4 處，包括臺南縣「臺灣蘭花生物科技園區」、彰化縣「國家花卉園區」、「嘉義香草藥草生物科技園區」及「宜蘭海洋生物科技園區」等 4 個園區，並於 2003 年間陸續奉行政院核定辦理。規劃開發期程 2003 年至 2009 年，總建設經費預計 146.68 億元，並採滾動式管理逐年檢討。

2003 年 8 月行政院農業委員會執行之「挑戰 2008—國家發展重點計畫」項下推動設置屏東農業生物技術園區計畫，行政院於 8 月 14 日核定「屏東農業生物技術園區暫行組織規程及暫行編制表」。2003 年 10 月行政院農業委員會暫設置「屏東農業生物技術園區籌備處」於行政院農業委員會高雄區農業改良場，並正式營運。2004 年 4 月制訂「農業科技園區設置管理條例」，「農業科技園區」開始邁入實質開發階段，以營造農業科技產業群聚，促進農業產業轉型。2006 年 12 月農業生物科技園區正式開園營運，為全球首座以農業生技為主軸，兼具研發、產銷及出口功能之科學園區，推動我國成為農業生技產業核心重鎮。

六、強化災害救助與推動豬隻保險業務

（一）強化災害救助制度

1. 相關救助金之發放於一個月內完成

2000 年 11 月象神颱風來襲造成農業災害損失達 36 億 6 千餘萬元，行政院農業委員會宣布高雄、屏東及臺南等三縣為農業天然災害現金救助及低利貸款辦理地區，並儘速協助農友復耕、復建及輔導災後田間管理，相關救助金之發放於一個月內完成。

2. 調整各類農產品現金救助及低利紓困貸款額度

「農業天然災害救助辦法現行救助標準」為 1993 年訂定，2003 年 9 月經全面檢討各類農產品生產投入成本，調整各類農產品現金救助及低利紓困貸款額度，平均約提高至原額度之 1.5 倍，並自 2003 年 9 月 1 日起實施。

3. 農業天然災害現金救助及受益農民數

89 年度至 92 年度 2 月 29 日止，我國救助 32 次農業天然災害，政府核發救助金額 147 億 9 千 502 萬餘元。現金救助金額係依各類成本訂定，以稻米

而言，行政院農業委員會自 2003 年 9 月 1 日由原訂每公頃 8 千元調高為 1 萬 2 千元，調整幅度達 50%。

自 2001 年至 2007 年 12 月底止，農業天然災害現金救助及受益農民如下：

- (1) 2001 年農業天然災害現金救助金額為 8 億 422 萬元，受益農戶計有 73,151 戶。
- (2) 2002 年農業天然災害現金救助金額為 2 千 722 萬元，受益農戶計有 1,009 戶。
- (3) 2003 年農業天然災害現金救助金額為 9 億 3,322 萬元，受益農戶計有 25,551 戶。
- (4) 2004 年農業天然災害現金救助金額為 13 億 538 萬元，受益農戶計有 80,495 戶。
- (5) 2005 年農業天然災害現金救助金額為 56 億 5,390 萬元，受益農戶計有 312,907 戶。
- (6) 2006 年農業天然災害現金救助金額為 3 億 3,688 萬元，受益農戶計有 13,222 戶。
- (7) 2007 年農業天然災害現金救助金額為 41 億 2,332 萬元，受益農戶計有 246,692 戶。

（二）推動豬隻保險業務

臺灣省農會於 2005 年 6 月開辦豬隻死亡保險業務，2005 年 8 月於臺中縣及雲林縣試辦「家畜成豬死亡保險業務計畫」，2006 年 4 月試辦「家畜成豬死亡保險業務計畫」，共計核保 619,803 頭豬隻。2006 年 8 月擴大辦理「家畜成豬死亡保險業務計畫」，2007 年 11 月臺灣本島 22 個縣（市）全數納入豬隻保險業務，並將體重介於 40-50 公斤間之斃死豬首度納入理賠範圍。

七、推動「新農業運動—臺灣農業亮起來」

（一）新農業運動之基本架構

行政院農業委員會於 2006 年 6 月開始推動「新農業運動」，以建構創力的農業，培育活力的農民，營造魅力的農村，打造「全方位的農業」。「新農業運動」將農業施政全方位整合，以「臺灣農業亮起來」為願景，希望重新定位臺灣農業的重要性與永續價值，加速農業創新改革與行銷，建構創力的農業；強化農民健康照護，培育活力的農民；活化農村生態環境，營造魅力的農村，使臺灣農業更有活力與競爭力，以均衡發展三生（生產、生活、生態）、三力（創力、活力、魅力）之永續農業。其重要施政項目與目標包括：

1. 擴大推動農產品產銷履歷：至 2015 年全面實施產銷履歷制度。
2. 發展有機農業：健全有機農業認驗證制度，推動有機農業生產面積 3 年倍增，從 2005 年的 1,335 公頃增加至 2008 年為 3,000 公頃。
3. 推動漂鳥計畫：辦理「漂鳥營」，引導年輕人認識農業，吸引青年歸鄉築巢，3 年引進農業生力軍 1,000 人。
4. 加強全球布局行銷：建立臺灣農產品優質形象，3 年內農產品外銷值增加 20%。
5. 創新研發科技產業化：建設農業生物科技園區，健全農業智慧財產權管理運作制度，促進農業科技商品化及產業化，技轉金收入 3 年成長為 3 倍。
6. 推動農業經營企業化：整合小農為大農，發展高值、高效農業，推廣中衛體系 3 年內由 5 個增為 24 個。
7. 推動漁業國際化：落實責任制漁業，3 年內遠洋作業漁船全面裝設船位回報器。
8. 推動漁業轉型升級：發展生態養殖，嚴重危害生態之漁業，3 年後全面禁止。
9. 推動稻米直接給付政策：視 WTO 杜哈回合農業談判進程及協議內容，擬定適當辦理時機及檢討修正整體規劃，陳報行政院核定。
10. 推動休耕農業發展生質能源及景觀作物。
11. 花東縱谷永續農藝發展。
12. 推動農業保險：3 年內全面辦理豬隻死亡保險，防止斃死豬非法流用。
13. 建構區域型家禽屠體供應體系。
14. 強化動植物防疫檢疫。
15. 突破動植物出口檢疫障礙。
16. 推動農村新風貌建設。
17. 建構綠色廊道。
18. 加強森林永續經營。
19. 加強國土保育復育。
20. 強化農業金融體系。

（二）漂鳥計畫與園丁計畫之執行成果

行政院農業委員會於 2006 年 7 月舉辦「新農業運動：漂鳥營展翼記者會」，啟動漂鳥計畫，鼓勵 18 至 35 歲青年體驗農學，進而留農。2006 年辦理漂鳥體驗營 46 梯次 973 人次，引進 150 名青年從事農業工作。2007 年總計辦理漂鳥體驗營 93 梯次 2,048 人次，累計共引進 360 名青年從事農業工作。2006 年 8 月規劃辦理「園丁計畫」，「園丁計畫」於 2006 及 2007 年共辦理 103 梯次訓練，結訓人數 3,357 人。2007 年 3 月召開「漂鳥展翼，歸園築夢」漂鳥營開跑記者會，由主任委員與漂鳥留農青年暢談從農心路歷程。

八、稻米政策改革

（一）稻米進口由限量方式轉換為關稅配額制度

自 2003 年 1 月 1 日起稻米進口由限量方式轉換為關稅配額制度，配額數量為 14 萬 4,720 公噸等量糙米，65% 由政府進口，其餘 35% 採標售權利金方式由民間進口；配額外關稅每公斤 45 元，米食製品 49 元，並採取特別防衛措施。為穩定糧價、維護農民收益，2003 年第二期稻作起，除辦理計畫及輔導收購外，增加辦理餘糧收購，收購價格為梗種稻穀每公斤 16.6 元，秈種稻穀 15.6 元，每公頃收購數量為 2,360 公斤。

（二）辦理餘糧收購措施

為減輕開放稻米進口對國內市場糧價之衝擊影響，自 2003 年第 2 期作起，除計畫及輔導收購外，並增辦餘糧收購措施，以確保稻農基本收益。2003 年第 2 期作至 2007 年第 2 期作，計收購餘糧數量 3.3 萬餘公噸，支付農民收購價款約 5.5 億元。

（三）提高各項（包括計畫、輔導、餘糧）公糧稻穀收購價格每公斤 2 元

行政院於 2007 年 12 月 26 日決定自 2008 年第 1 期作起，參酌稻作生產成本增加幅度，提高各項（包括計畫、輔導、餘糧）公糧稻穀收購價格每公斤 2 元。該項決定已將餘糧收購納入必須經常性辦理之稻穀保價收購項目。餘糧收購價格由每公斤梗稻 16.6 元提高為 18.6 元，秈稻由每公斤 15.6 元提高為 17.6 元，以保障農民收益。

（四）無償提供公糧白米供各縣市政府作為天然災害儲備糧食及社會救助之用

為協助各縣市政府辦理糧食救助，訂頒國內糧食救助作業要點，無償提供公糧白米供各縣市政府作為天然災害儲備糧食及社會救助之用，並自 2003 年 10 月 31 日起實施。

（五）調整基期年與增加給付標準

為加強國內稻米生產調整措施，以穩定稻農收益，對於目前推動之「水旱田利用調整後續計畫」輔導水稻、雜糧及原料甘蔗等保價作物農田辦理輪作、休耕之基期年，自 2004 年起由 1994 至 1996 年放寬為 1994 至 2003 年，並將 2004 年第一期作休耕種植綠肥作物給付標準由現行每公頃 4 萬 1 千元提高為 4 萬 5 千元。

（六）糧食人道援外

為展現人道關懷精神，善盡回饋國際社會責任，行政院農業委員會於 2002 年 12 月 31 日訂定「糧食人道援外作業要點」，視國內稻米供需及公糧庫存情形，原則每年提供 10 萬公噸稻米援外，由政府機關或民間慈善團體申請，經跨部會審查小組審查通過後，由行政院農業委員會加工包裝運至港口交由申請單位洽船運往受援助地區配發，救助國外發生饑荒地區的災民。2005 年 1 月糧食援助南亞災區價值約新臺幣 10 億 7 千餘萬元之白米及無菌包裝飯盒。

（七）其他重要相關措施

為調整稻米政策，行政院農業委員會於 2006 年 8 月規劃辦理「調整稻穀保價收購制度，改採直接給付政策」溝通說明會。並於 2006 年 10 月辦理「學童種稻體驗計畫」，以培養學童對於稻作與農村認同感。

九、農地政策改革

（一）農地政策調整

行政院農業委員會於 2000 年 1 月修訂「農業發展條例」，放寬農地農有，並設置 1,500 億農業發展基金。農地政策由「農地農有農用」調整為「放寬農地農有，落實農地農用」政策，並開放農地自由買賣，所有自然人都可以購買農地。2001 年 4 月經內政部及行政院農業委員會發佈施行「農業用地興建農舍辦法」，並於同年 9 月訂定公布「集村興建農舍獎勵及協助辦法」。2004 年 3 月核定「農地釋出原則與作法」取代原核定農地釋出方案。

（二）推動農地銀行

2007 年 3 月行政院農業委員會邀集各級農會總幹事召開「建置農地銀行計畫」說明會。2007 年 5 月發佈「農地銀行」之建置與推動計畫，建置農地流通平台。農地銀行業務的推動，至 2008 年 3 月 15 日全國已有 249 家農會及 23 家漁會申請成立服務中心，占全國農漁會總數的 80%。農地銀行於 2007 年 8 月 14 日開張至 2008 年 3 月 15 日止，農漁會已建置超過 8 千筆農地案件，並回報已成交 740 筆，面積合計約 232 公頃，增加貸款逾 1 億元。

（三）農業發展條例修訂內容

在執政期間陸續修正農業發展條例，主要修正重點包括：

開放農地自由買賣，明定自然人及農企業法人均得承受耕地，以提高農業經營效率。

1. 大幅放寬耕地分割限制，以解決共有土地產權問題。
2. 縮小生產糧食之耕地適用範圍，將近 21 萬公頃之土地，由原耕地調整為非耕地，將可紓解大部分私法人用地取得問題。
3. 取消私人承受耕地面積 20 公頃限制，放寬私法人承受耕地限制。
4. 改進租稅優惠規定，明定農業用地作農業使用得申請不課徵土地增值稅，免徵遺產稅或贈與稅，並適度放寬農企業承受耕地規定及經地方政府同意得申請不課徵土地增值稅，以鼓勵農企業法人承受耕地經營技術密集及資本密集之農業生產。
5. 增修訂農業設施設置之規範與審查機制、檢討農業用地作農業使用之認定或違規稽查之處理方式。
6. 刪除耕地之使用，應符合區域計畫相關法令規定，始得辦理所有權移轉登記之規定，使違規使用之土地回歸區域計畫法管制，而不再限制其財產權之處分。
7. 配合增修訂資訊科技應用、設置農業科學園區、促進研發與育成新創事業、休閒農業區劃定、農業推廣法等積極性建設條文。
8. 明定分三年編列農產品受進口損害基金 1,000 億元，並不受公共債務法之限制，以及將編列農業發展基金之期限由 15 年縮短為 12 年。
9. 明定由政府編列補助農業推廣經費。

十、漁業施政改革

行政院農業委員會漁業署南部辦公室於 2000 年 8 月 1 日正式成立，2007 年 10 月漁業署南遷。行政院農業委員會於 2004 年 2 月 1 日調整漁業動力用油優惠油價補貼金額，2006 年 8 月行政院核定「遠洋漁業管理及產業重整方案」，2007 年 6 月公告「漁產平準基金之平準魚種及其平準價格」，2007 年 12 月訂定發布「漁船運搬養殖活魚管理辦法」，2008 年 1 月核定 28 艘休漁漁船，減少 2008 年度漁季 20% 之漁獲努力量。

（一）積極參與國際漁業組織

我國在 2000 年之前參加國際漁業組織活動均僅能以觀察員身分參與，無法參與各項議題決策過程，在執政期間取得以公平合理之地位實質參與下列 5 個國際漁會組織之決策運作過程，維護遠洋漁撈作業、漁獲配額等權益。

1. 2001 年大西洋鮪類資源保育委員會（ICCAT）通過我國參與身分為「合作非會員」，取得我遠洋漁船在大西洋捕撈大目鮪、長鰭鮪等魚種之漁獲配額及相關權益。
2. 2002 年確認為北太平洋鮪類臨時科學委員會（ISC）之會員，得參與各科學性之研究及活動，並分享相關研究資訊。
3. 2002 年成為南方黑鮪保育委員會（CCSBT）所設之「延伸會員國及延伸科學委員會」之會員。
4. 2003 年美洲熱帶鮪類委員會（IATTC）通過新公約並開放簽署，我國已於 2003 年正式簽屬，將可於該公約生效後正式成為委員會會員。
5. 2004 年正式加入成為中西太平洋漁業委員會（WCPFC）會員。

2005 年我國向經濟合作暨發展組織（OECD）申請成為漁業委員會之「觀察員」，該組織於 2006 年 10 月給予我國 2 年「一般觀察員」資格，並將於 2008 年 10 月更新（renew）我國「一般觀察員」資格。

（二）獎勵休漁計畫

獎勵休漁計畫重點包括：

1. 獎勵漁船主休漁，降低漁業資源利用壓力。
2. 養護漁業資源，促進漁業永續經營。
3. 漁船在港休漁，減少漁船用油之補貼。
4. 將 WTO 規範可控訴之漁船用油補貼，轉移辦理以養護資源為目的之獎勵休漁計畫，避免招致控訴，同時對參與休漁之漁民給予適當獎勵金。

獎勵休漁計畫自 2003 年實施至 2007 年止，參與休漁漁船合計 35,409 艘次，每年平均休漁船數占全體漁船數 27%，對降低漁獲努力已具成效。在減少漁船用油部分，與 2002 年未實施獎勵休漁計畫比較，2003 年至 2006 年止，共減少漁船用油量 243 萬 8 千餘公秉，共節省漁船用油補貼約 49 億 9 千 3 百餘萬元，與 2003 年至 2007 年止辦理獎勵休漁計畫執行經費合計 7 億 3 百萬元比較，已達減少政府支出之目的。

（三）農業新藍海

行政院農業委員會於 2006 年至 2008 年推動遠洋漁船全面裝設船位回報器，且逐步對嚴重危害生態之漁業類別予以嚴格管制或全面禁止，以落實責任漁業；並為發展優質養殖漁業，積極推動優良水產養殖場認證、無用藥與循環水養殖，維護生態環境，減輕水土資源負擔，為未來漁業永續發展開拓新紀元。包括：(1) 推動遠洋漁船全面裝設船位回報器（漁船監控系統，VMS），(2) 對嚴重危害生態之漁業類別予以嚴格管制或全面禁止，(3) 重視產業責任，發展優質養殖漁業。

按漁船航程紀錄器（VDR）所核算「作業時數」核配優惠用油，自 2007 年 1 月 1 日起實施按 VDR 核算作業時數核配優惠用油量，實施至 12 月底止之發油量為 82.3 萬公秉，相較 2006 年同期發油量 108.4 萬公秉，減少 26.1 萬公秉，估計自 2007 年起，每年發油量可降低為 90 萬公秉，樽節補貼及賦稅 15 億元。

十一、推動新林業政策

（一）推動平地景觀造林及綠美化方案

行政院於 2001 年 8 月核定通過「平地景觀造林及綠美化方案」，並於 2002 年 1 月起正式推動，以增加平地及海岸綠美化面積。2002 年至 2007 年完成 11,018 公頃、培育苗木 5,200 萬株，投入經費 60 億元；另提供僱用失業農、勞工 2,811 人就業機會。

（二）成立森林暨自然保育警察隊

林務局於 2004 年 7 月成立「行政院農業委員會森林暨自然保育警察隊」，包括隊本部及八個分隊合計編制人員 178 人。

（三）推動「國家自然步道系統計畫」

林務局於 2002 年 1 月開始推動「國家自然步道系統計畫」，展開全國步道建置發展工作。

（四）推動「社區林業計畫」

林務局於 2002 年 7 月開始推動「社區林業—居民參與保育共生計畫」，實踐「林業走出去，民眾走進來」之新林業精神，2004 年 8 月定名為「社區林業計畫」。

（五）拆除濫墾、濫建執行計畫

2007 年 4 月林務局依據「國土復育策略方案暨行動計畫」，訂定「國土保育範圍內現有超限利用、濫墾、濫建、限期拆除、廢耕執行計畫」及「違法濫墾濫建地區鼓勵人民配合返還林地，拆除濫墾、濫建執行計畫」。

（六）國公有林造林與全民造林成果

在國公有林造林部分，2000 年至 2007 年完成生態造林 3,343 公頃、撫育共 214,077 公頃，投入經費 73.73 億元。全民造林部分，2000 年至 2007 年完成新植造林共 18,886 公頃(2000 年新植造林 4,443 公頃、2001 年 3,793 公頃、2002 年 4,660 公頃、2003 年 2,607 公頃、2004 年 3,383 公頃，自 2005 年起新植造林停辦)，並輔導林農善加撫育管理，共計投入經費 97.8 億元。

（七）林地分級分區管理

2002 年 1 月開始，林務局建立國有林地理資訊系統及林地分級分區管理體系，完成國有林 154 萬公頃之分級分區，永久樣區設置與複（調）查 3,408 個，並依據林地分級分區成果，配合適應性經營管理措施，擬定國家森林經營計畫，達成森林環境永續經營。

（八）其他林業新措施

2002 年 5 月中央首次於林務局成立「森林火災中央災害應變中心」。林務局於 2005 年 12 月核定「推動臺灣林業文化園區」計畫。2008 年 3 月推動「一生一樹，綠海家園」計畫，舉辦各類植樹贈苗活動。

十二、推動休閒農業

2001 年 8 月為促進農村經濟活絡，行政院農業委員會以策略聯盟方式，輔導各縣市政府辦理「一鄉一休閒農漁園區」計畫。2002 年 4 月為因應我國加入世界貿易組織（WTO），鼓勵農民轉型經營休閒農業，以提振國內農業產業活力，行政院農業委員會將「休閒農漁園區計畫」列入中長程公共建設「農村新風貌計畫」中繼續推動，91 年度起改由各縣（市）政府以策略聯盟方式規劃帶狀休閒農漁園區，研提整合型計畫。

十三、農漁會及農田水利會改革

農、漁會之中央主管機關自 2000 年 7 月 22 日由內政部改隸行政院農業委員會，有助於行政管理一元化與農會輔導事權統一。2001 年 6 月修正「農田水利會組織通則」將農田水利會會長及會務委員之遴派制度修正為會員直選制。

十四、積極推動使我国成為使用疫苗之口蹄疫非疫區

行政院農業委員會於 2002 年 1 月成立「跨部會撲滅口蹄疫及防範重要動物傳染病入侵因應小組」，研擬相關對策，積極推動口蹄疫撲滅計畫，落實口蹄疫預防注射工作及相關防疫措施，除提升口蹄疫預防注射率達 90% 以上外，且自 2001 年

3 月起未再發生口蹄疫疫情，減少發生口蹄疫疫情造成之經濟損失，且減少處理疫情所需人力、物資及補償費等費用支出。

我國自 2001 年 2 月底在臺北縣發生最後一例口蹄疫後，已逾 2 年未再有疫情發生，已符合世界動物衛生組織 WHO 對於「使用疫苗之口蹄疫非疫區」認定的一般標準，為能儘早成為口蹄疫非疫區，行政院農業委員會於 2003 年 3 月 10 日正式向世界動物衛生組織提出申請。2003 年 5 月世界動物衛生組織技術委員會委員審查通過，認定我國為「使用疫苗之口蹄疫非疫區」，並自 2003 年 5 月 22 日起生效。

十五、土石流整治

鑑於九二一地震後，中部地區山崩地滑非常嚴重，為防止崩塌地繼續擴大，造成土石流災害，行政院農業委員會於 2001 年 2 月成立「九二一重建區土石流及崩塌地源頭緊急水土保持處理計畫」，由林業處、水土保持局及林務局組成 13 個緊急小組加速辦理。

十六、其他重要施政

（一）設置農業發展基金

2000 年 1 月修訂「農業發展條例」，設置 1,500 億農業發展基金。2001 年 1 月裁撤糧食平準基金，移由農業發展基金承接。

（二）推動有機農業

2002 年 4 月行政院農業委員會訂定「有機質肥料推廣輔導要點」，於 2002 年 4 月 15 日發布施行。2004 年 5 月對有機農戶田間及市售產品進行全面抽驗，另研議加重驗證單位及生產農戶責任之機制，規劃設計共同驗證標章。

（三）推動農企業輔導

2006 年 9 月公佈實施「行政院農業委員會促進農業企業研發輔導辦法」，協助農企業提升研發能力，促進產業創新。

（四）調降關稅稅率

2007 年 8 月機動調降小麥、小麥粉、玉米及大豆粉等貨品之關稅稅率，其調降幅度訂為 50%。

（五）啟動自由貿易談判

2007 年 4 月舉行臺巴（巴拿馬）自由貿易協定（FTA）第一次執行委員會會議。

（六）實施「糧食標示辦法」

2006 年 6 月發布實施「糧食標示辦法」。

（七）重要會議與報告

2001 年 8 月為因應加入 WTO 及知識經濟時代來臨，並配合行政院知識經濟發展方案，行政院農業委員會於 2001 年 8 月 2 日在林業試驗所召開「加入 WTO 農業知識經濟發展會議」。2005 年 5 月於 5 月 18 日於行政院第 2940 次會議提出重要施政報告，包括「農業研發創新」、「加強國際行銷」及「落實動植物防疫」等三項議題。2006 年 8 月規劃辦理「調整稻穀保價收購制度，改採直接給付政策」溝通說明會。2005 年 10 月召開跨部會「行政院禽流感防治聯繫會議」，就禽流感重大相關議題進行研商及決策。

參、執政成果之比較分析

一、日本、韓國與我國農業表現之比較

WTO 於 1995 年 1 月成立，臺日韓之農業在 1995 年後都受到顯著衝擊，而日本受到的衝擊相對較大。日本的農業保護水準高，加上多年低經濟成長率，因此，在農業政策改革上，農業部門要軟著路之難度高。日本韓國均積極作農業政策改革以因應進一步的貿易自由化，而我國農業政策改革之速度相對較慢。針對未來進一步自由化的趨勢，我國應該進行更積極的政策改革。

反應一國農業發展績效的重要指標包括平均每戶農家所得，平均每戶農家耕地面積，糧食自給率（熱量），平均每人每年稻米消費量，以及農產貿易逆差值。在這些值得關注的重要政策指標之比較上，顯現我國將面對較大的挑戰與改革壓力，必須作農業政策改革才能促進農業永續發展。

就我國農家所得之變動而言，我國農家所得偏低，有待加強。我國 2010 年平均每戶農家所得低於 1993 年水準，而農業所得低於 1994 年之水準（圖 1），而韓國平均每戶農家所得在 2005 年後超越我國（圖 2）。日韓重視農業發展，長期以來平均每戶農家之農業所得皆高於我國，而日韓之水準相當（圖 3）。就臺日韓三國非農業所得之比較而言，韓國農家之非農業所得在近十年呈長期上漲趨勢，與臺日下跌趨勢顯著不同（圖 4），而臺日韓三國移轉所得皆呈長期上漲趨勢（圖 5）。就平均每戶農家耕地面積，日韓呈長期增加趨勢，而我國長期變化不大（圖 6）。就三國之糧食自給率比較上，我國糧食自給率跌幅大，在過去 30 年自給率最低（圖

7)。我國平均每人每年稻米消費量跌幅最大，消費量在 1988 年之後就低於日本，目前應是以稻米為主食的國家中之世界最低水準（圖 8）。我國農產品進口值與農產貿易赤字呈長期快速成長趨勢（圖 9、圖 10），2011 年之農產貿易赤字已超過 100 億美元（圖 10）。

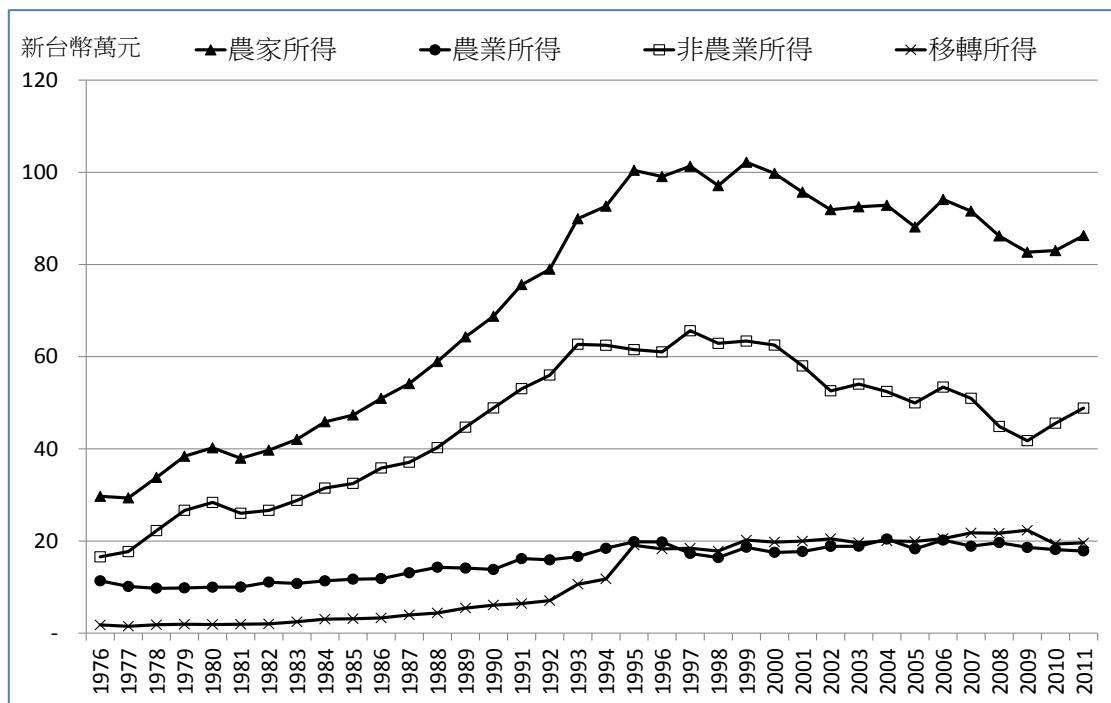


圖 1 我國平均每戶農家所得（實質所得、2006=100）之變動

資料來源：本研究整理，原始資料來自臺灣之「農業統計年報」。

註：以農民所付物價指數（生活費用類）（2006=100）進行平檢平減。

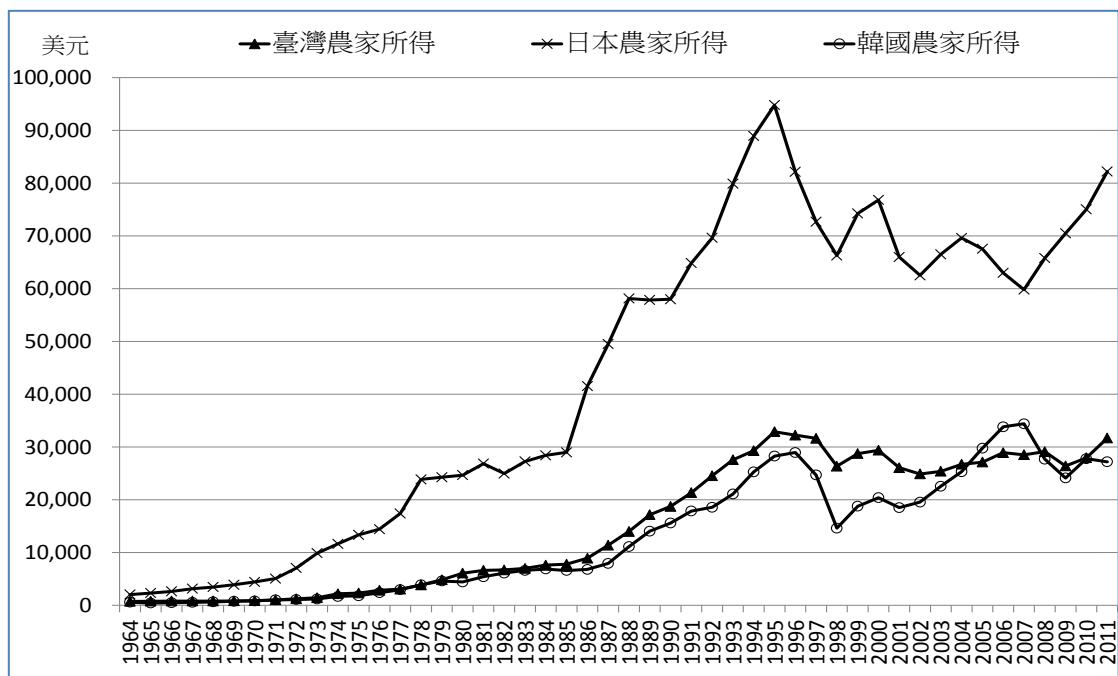


圖 2 臺日韓三國平均每戶農家所得（名目所得）之變動

資料來源：本研究整理，農家所得之原始資料分別來自臺灣之「農業統計年報」，日本之「農家經濟調查報告」、「農業經營動向統計」與「農業經營統計調查」，以及韓國之「農家經濟調查報告」；匯率資料係來自中央銀行全球資訊網。

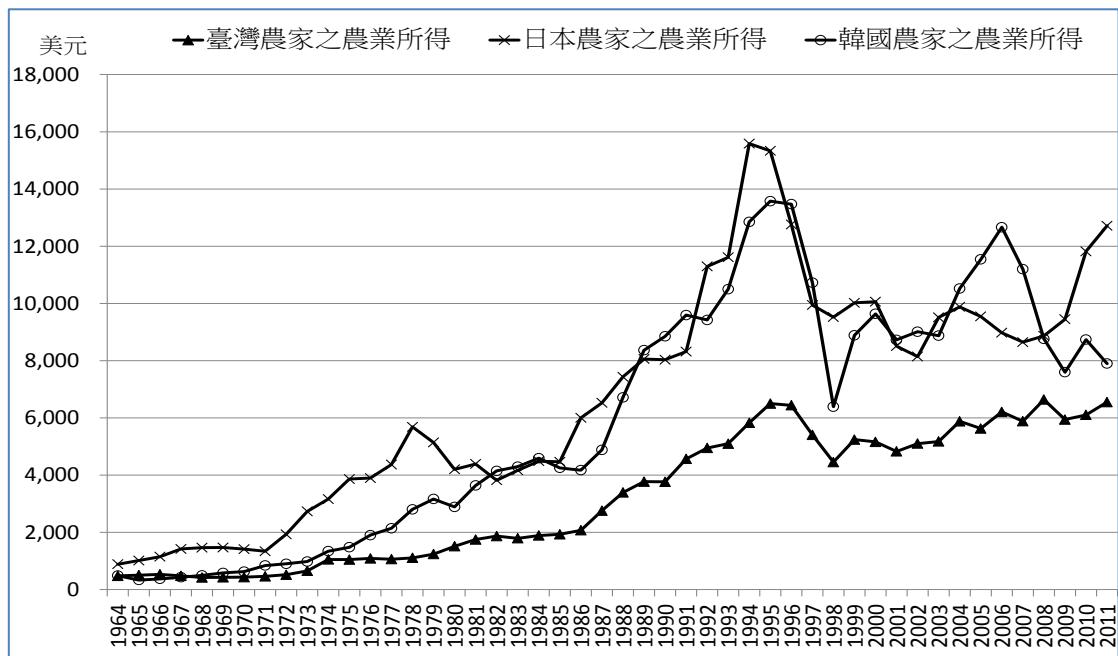


圖 3 臺日韓三國平均每戶農家之農業所得（名目所得）之變動

資料來源：本研究整理，農家所得之原始資料分別來自臺灣之「農業統計年報」，日本之「農家經濟調查報告」、「農業經營動向統計」與「農業經營統計調查」，以及韓國之「農家經濟調查報告」；匯率資料係來自中央銀行全球資訊網。

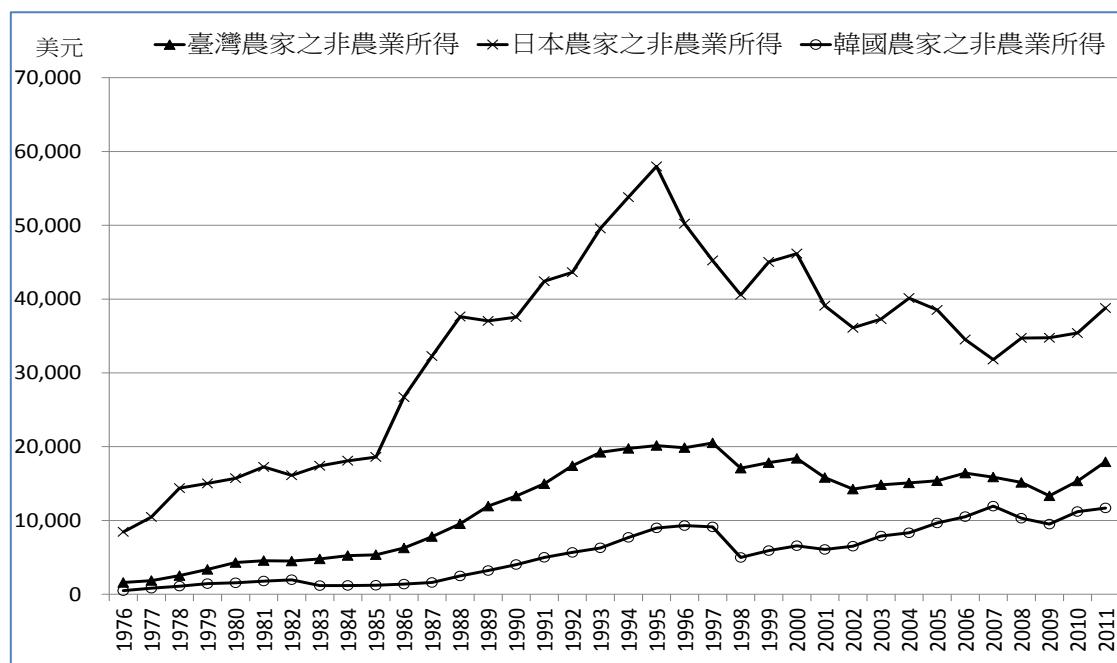


圖 4 臺日韓三國平均每戶農家之非農業所得（名目所得）之變動

資料來源：本研究整理，農家所得之原始資料分別來自臺灣之「農業統計年報」，日本之「農家經濟調查報告」、「農業經營動向統計」與「農業經營統計調查」，以及韓國之「農家經濟調查報告」；匯率資料係來自中央銀行全球資訊網。

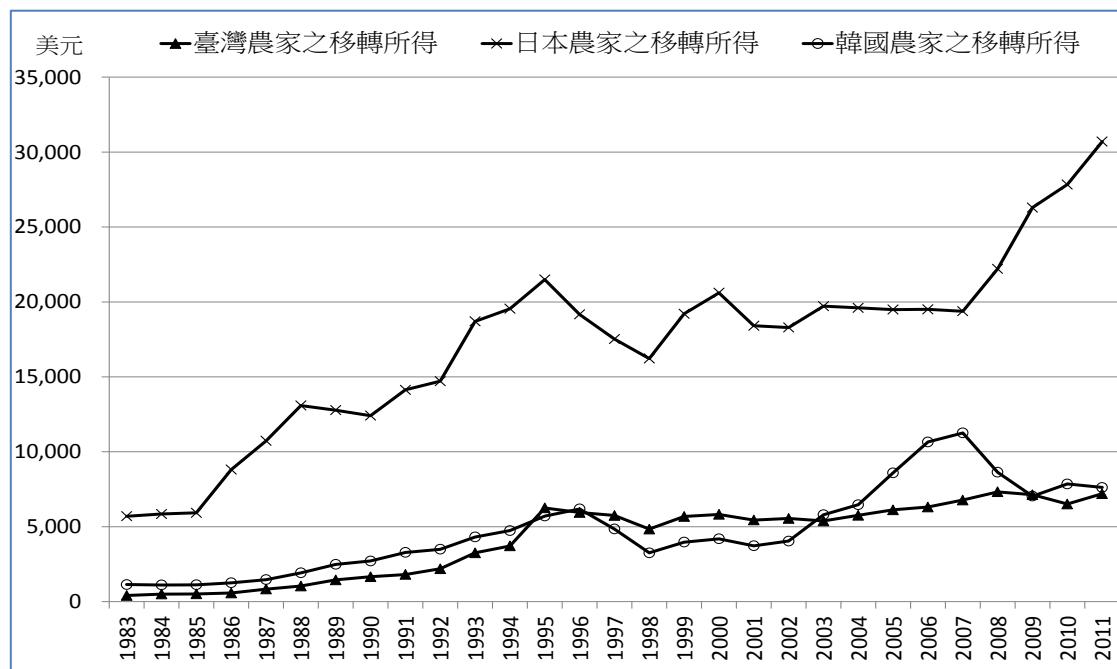


圖 5 臺日韓三國平均每戶農家之移轉所得（名目所得）之變動

資料來源：本研究整理，農家所得之原始資料分別來自臺灣之「農業統計年報」，日本之「農家經濟調查報告」、「農業經營動向統計」與「農業經營統計調查」，以及韓國之「農家經濟調查報告」；匯率資料係來自中央銀行全球資訊網。

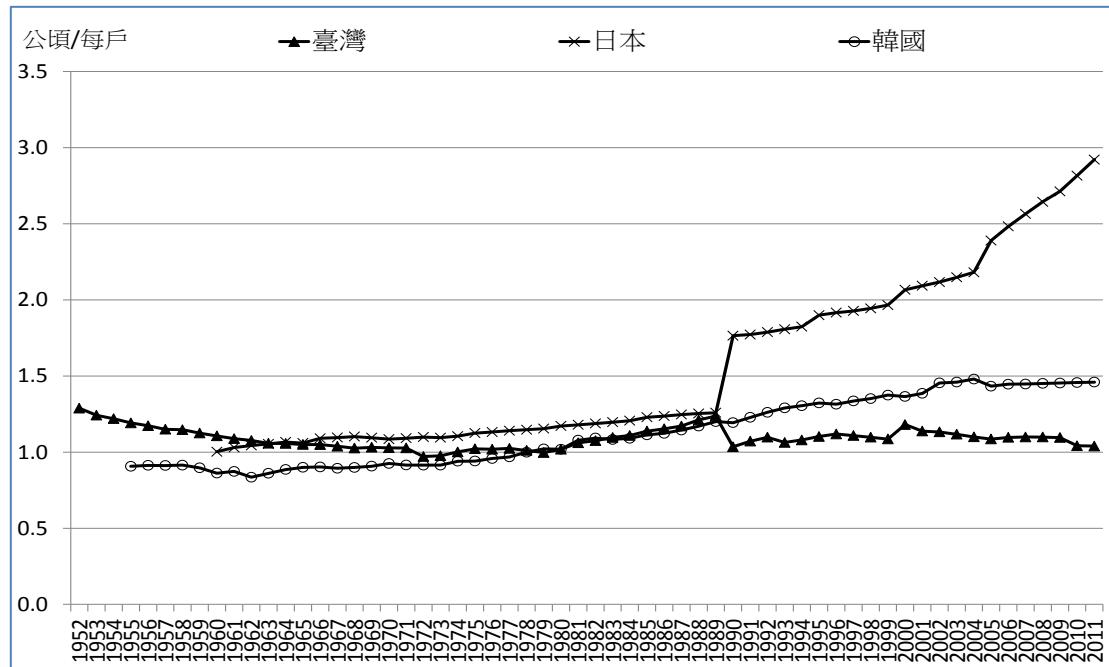


圖 6 臺日韓三國平均每戶農家耕地面積之變動

資料來源：本研究整理，原始資料分別來自臺灣之「農業統計年報」，日本之「耕地與種植面積統計」、「農業普查 累年報告書」、「農林業普查 農林業經營調查」、「農業調查報告書」、「農業動態調查報告書」與「農業構造動態調查報告書」，以及韓國之「糧食暨農林水產統計年報」。

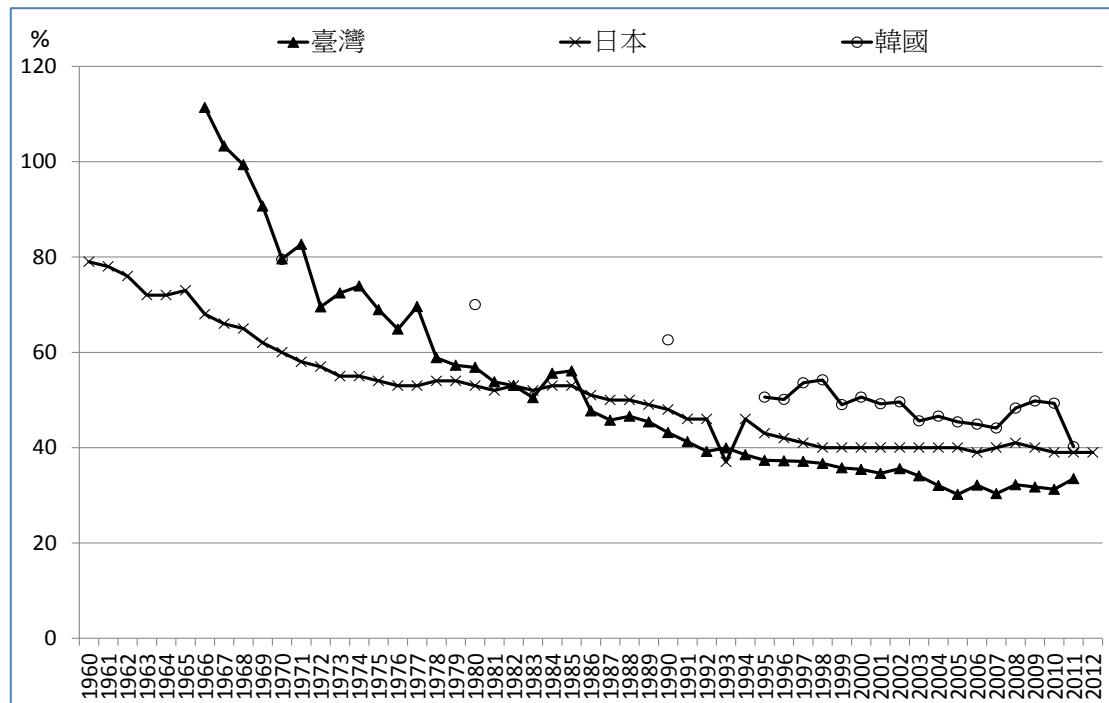


圖 7 臺日韓三國糧食自給率（熱量）之變動

資料來源：本研究整理，原始資料分別來自臺灣之「糧食供需年報」，日本之「糧食需給表」與韓國之「糧食供需表」。

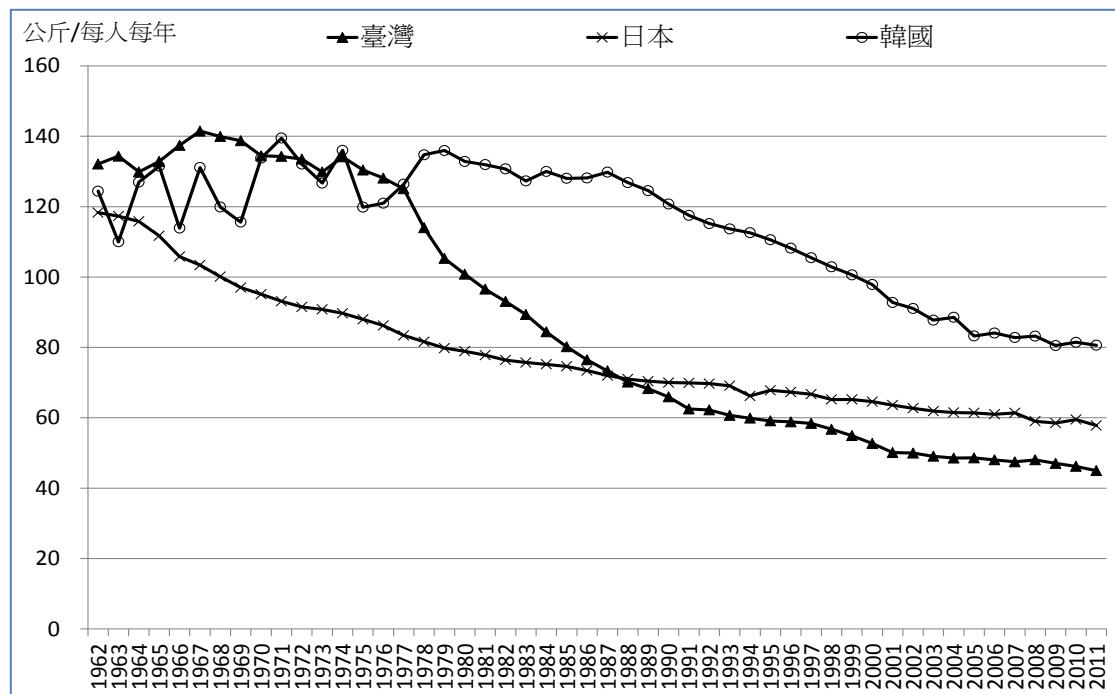


圖 8 臺日韓三國平均每人每年稻米消費量之變動

資料來源：本研究整理，原始資料分別來自臺灣之「糧食供需年報」，日本之「糧食需給表」與韓國之「糧食供需表」。

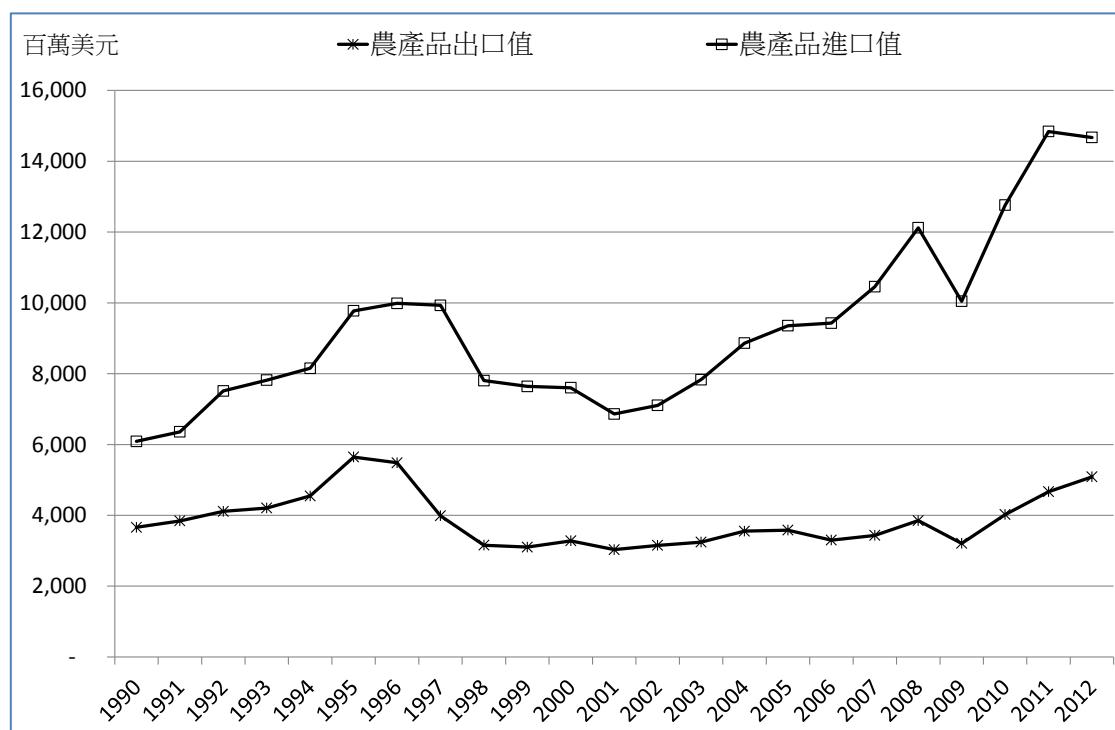


圖 9 我國農產品進出口值之變動

資料來源：本研究整理，原始資料來自行政院農業委員會之「農產貿易統計查詢系統」。

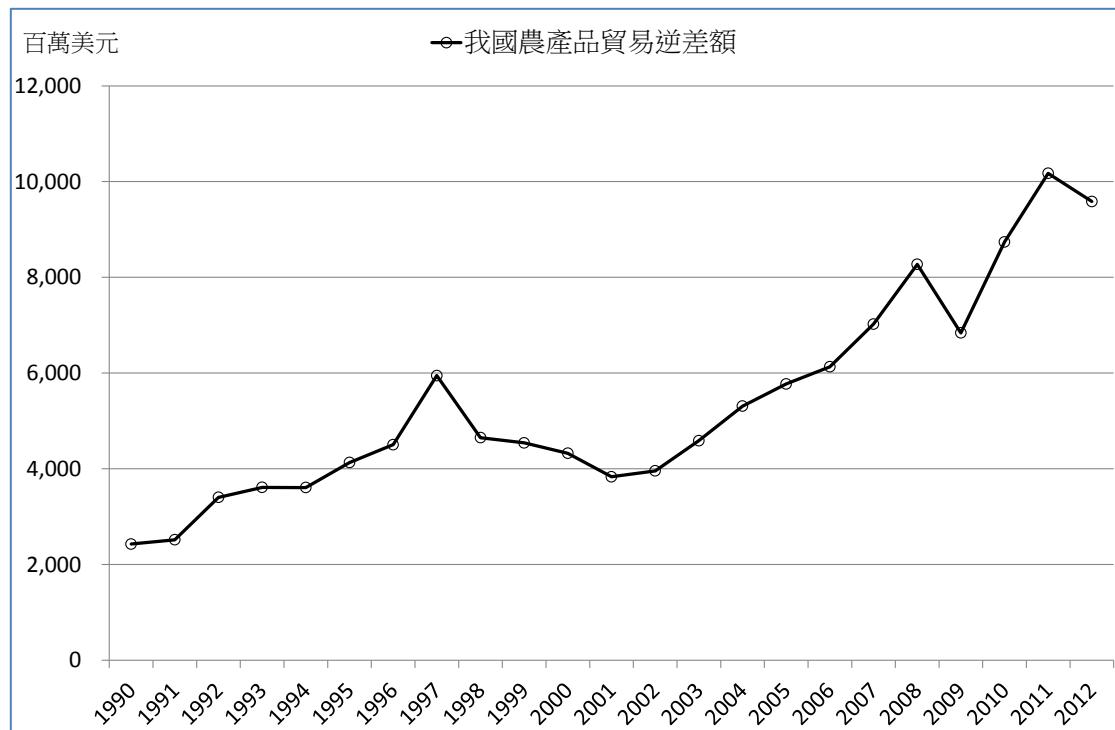


圖 10 我國農產品貿易逆差額之變動

資料來源：本研究整理，原始資料來自行政院農業委員會之「農產貿易統計查詢系統」。

二、民進黨執政時期與國民黨執政時期農業表現之比較

總體而言，我國整體的農業在 2000 年之後面臨貿易自由化的嚴峻挑戰，各種指標都呈現下滑趨勢，包括農產貿易、農家所得、糧食自給率等重要指標。即使在民進黨執政時期，政府重視國外市場之開拓，貿易逆差仍持續增加。雖然相對於執政前，農產品出口值有較顯著之成長，然而，進口值亦顯著增加。馬政府於 2008 年 5 月開始執政，此階段國際糧價高漲，無論進口與出口值都因為價格之高昇而顯著增加，但貿易逆差亦顯著提升，甚至超過 100 億美元。

馬總統於 2008 年總統大選時，對民進黨八年執政之農業表現，最主要的批判有農產貿易與農家所得等議題，例如：「農產貿易了大錢」，即我國農產貿易赤字從 1999 年 45 億美元，至 2006 年時惡化為 60 億美元，及「農家愈來愈窮」，平均每戶農家所得由 1999 年的 93 萬元，降至 2005 年時的 87 萬元，平均每戶農家所得減少 6 萬元，並宣稱民進黨政府應用統計方法的「魔數」，將 2006 年平均每戶農家所得調高為 94 萬元（一年間暴增 7 萬元），並承諾於執政 4 年後，平均每戶農家所得破百萬。

根據行政院農業委員會「農產貿易統計資料庫」之資料，若以相同的分析方式檢視農產貿易赤字，民進黨八年執政時期，農產貿易赤字由 1999 年的 45.40 億美元增加至 2007 年的 70.23 美元，馬總統第 12 任總統執政時期之農產貿易赤字則由 2007 年的 70.23 億美元增加至 2012 年的 95.84 億美元，顯示近幾年農產貿易赤字亦呈現擴大趨勢，其中 2011 年時，農產貿易赤字曾一度高達 101.79 億美元（表 1）。

在農家所得方面，根據行政院農業委員會歷年「農業統計年報」資料，從名目所得來看，民進黨八年執政時期與馬總統第 12 任總統執政時期之農家所得變動趨勢，皆是先減後增。若以農民所付（生活費用類）物價指數扣除通貨膨脹之影響，2011 年平均每戶農家實質所得為 86.27 萬元（表 1），皆低於民進黨八年執政時期的實質農家所得，以實際購買力來看，馬總統執政時期之農家其實處於更艱鉅的生活條件。

表 1 1999 年至 2012 年間我國農產貿易差額與農家所得之變動

年	農產貿易差額 (億美元)(名目資料)	平均每戶農家所得 (萬元)(名目所得)	平均每戶農家所得 (萬元)(實質所得)
1999	-45.40	92.77	102.20
2000	-43.23	91.76	99.79
2001	-38.32	88.13	95.68
2002	-39.56	86.08	91.89
2003	-45.86	87.39	92.51
2004	-53.08	89.31	92.86
2005	-57.73	87.27	88.14
2006	-61.29	94.12	94.12
2007	-70.23	93.71	91.58
2008	-82.72	91.77	86.19
2009	-68.39	87.27	82.68
2010	-87.38	88.45	83.02
2011	-101.79	93.38	86.27
2012	-95.84	98.34	89.08

資料來源：本研究整理，原始資料來自行政院農業委員會「農產貿易統計資料庫」與「農業統計年報」。

註：以農民所付物價指數（生活費用類）(2006=100) 進行平減。

根據「農業統計年報」之註記，平均每戶農家所得資料由主計處所辦理的家庭收支調查而來，根據最新出版之家庭收支調查報告所刊載之數據，2012 年平均每戶農家之名目所得增加至 98.34 萬元，相當接近競選時期的承諾，農家所得即將破百萬。然而，根據家庭收支調查報告對「農家」之解釋，2009 年以前，農家不包括處於休耕狀態的農家，2010 年以後，無論是否種植農作物均包括在內，亦即 2010 年至 2012 年所調查的農家包括土地屬於休耕狀態的農家。根據歷年資料，平均每戶農家之名目所得大約是非農家的八成左右（表 2）。若農家經營之土地屬於完全休耕狀態，則該農家之總所得絕大部分來自非農業所得。若屬於完全休耕狀態的農家之總所得顯著高於仍有種植農作物的農家，則 2010 年後的農家所得數據，將無法簡單的以政府公布的統計數字與 2009 年以前之農家所得數據進行比較。

表 2 1996 年至 2011 年間我國農家所得及其農業所得之變化

年	平均每戶農家占 非農家所得之比例 (萬元)(名目所得)	農業依存度 (%)(名目資料)	平均每戶農家之 農業所得 (萬元)(名目所得)	平均每戶農家之 農業所得 (萬元)(實質所得)
1996	82.6	19.97	17.68	19.79
1997	80.8	17.08	15.49	17.30
1998	77.0	16.90	14.90	16.41
1999	79.8	18.22	16.91	18.62
2000	78.6	17.56	16.11	17.52
2001	77.6	18.51	16.32	17.71
2002	75.5	20.49	17.64	18.83
2003	76.9	20.38	17.81	18.85
2004	78.1	22.00	19.65	20.43
2005	75.4	20.74	18.10	18.28
2006	80.4	21.46	20.20	20.20
2007	79.3	20.61	19.31	18.88
2008	78.5	22.80	20.93	19.65
2009	76.1	22.50	19.64	18.60
2010	77.4	21.83	19.31	18.13
2011	79.4	20.67	19.30	17.83

資料來源：本研究整理，原始資料來自行政院農業委員會「農業統計年報」。

註：農業依存度係指農家之農業所得占總所得之比例，且以農民所付物價指數（生活費用類）
(2006=100) 進行平減以計算實質所得。

就與農委會比較相關的農家農業實質所得部分，1996 年之後均維持在平均每戶農家 20 萬左右的水準（表 2）。若與執政前後作比較，民進黨執政時期有稍微好一點。2000 年至 2008 年有微幅上漲趨勢，國民黨執政時期則有微幅下降之趨勢（表 2、表 3）。由每戶農家之農業所得變動觀之，以現有的政策要提升這一部份的所得都面臨困境，無論是民進黨或國民黨執政時期，主要的原因是在這一階段的各種政策改革與政策推動大都因循過去的傳統政策思維，對於提升競爭力方面，尤其是土地利用型的競爭力方面之努力有待加強。例如，我國平均每戶農家的農地面積持續下降（圖 6），農業經營環境持續惡化，休耕與棄耕面積顯著提升，在在反應整體的競爭力沒有有效提升。

表 3 我國平均每戶非農家所得與農家所得（農業所得、非農業所得）
之平均變動率

執政黨 (總統) (任期)	國民黨 (李登輝) (第9任 總統期間) 1996.05.20 ~2000.05.19	民進黨 (陳水扁) (8年 執政期間) 2000.05.20 ~2008.05.19	國民黨 (馬英九) (第12任 總統期間) 2008.05.20 ~2011.12.31
名目所得(%)			
非農家所得	2.34	0.12	0.05
農家所得	1.30	0.13	0.26
農業所得	-0.88	2.68	-0.98
非農業所得	1.92	-0.45	0.66
實質所得(%)			
非農家所得	1.09	-0.88	-0.88
農家所得	0.38	-1.51	-0.81
農業所得	-1.79	1.02	-2.09
非農業所得	1.00	-2.07	-0.41

資料來源：本研究整理，原始資料來自行政院農業委員會「農業統計年報」。

註：非農家所得以消費者物價指數（2006=100）進行平減，農家所得以農民所付物價指數（生活費用類）（2006=100）進行平減；因行政院農業委員會截至 2013 年 8 月中旬尚未公布 2012 年農家之農業所得數據，僅分析至 2011 年底為止。

肆、我國農業發展困境與農業政策改革

我國農業正面臨全球化下的衝擊與挑戰，在全球化下我們必須面對世界貿易組織的規範，降低對農業的境內與邊境保護，減少對市場的直接干預，減少價格支持，降低關稅稅率等。在被要求降低保護的同時，我們如果沒有強健農業體質，我國農業的競爭力將會越來越低，農業將會受到不利影響，糧食自給率也將持續下降，並進一步影響到我國的糧食安全水準。

我國為世界主要糧食輸入國，以熱量計算之 2011 年糧食自給率只有 33.5%，在已開發國家中與日韓屬於後段班（人口五百萬以上）。日本以熱量衡量之糧食自給率大約是百分之四十，我國的糧食自給率在最近十五年中由百分之四十的水準降到百分之三十左右的水準。

針對提升糧食生產水準，提升生產競爭力是重要的長期策略，而農業結構改善政策與農地政策改革則是必須積極推動的改革。政府必須研擬積極的農業結構改善政策與有利於擴大農場經營規模的農地政策來擴大農場經營規模以及農場經營結構之完整。以降低生產成本，提升糧食生產之競爭力，才能有效提高糧食自給率。這一類的政策設計必須與世界貿易組織的規範相符，以保價收購以及刺激生產的措施來增加糧食自給率受到嚴格的規範，政策設計必須朝向強化基礎建設，改善農業結構，改善農民福利政策之效率，提升農業競爭力，穩定並提升農家所得著手。

農民生產的目的是要得到收入，如果糧食生產不能增加收入，則政府就只能透過保價收購，或其他的相關支持來提供農民誘因以增加糧食生產。在目前世界貿易組織的規範下，要透過提供境內支持或者邊境保護來增加糧食生產，提高糧食自給率的措施受到限制，政府必須研擬其他政策來更有效率的利用農地，包括對於二十幾萬公頃休耕農地的有效利用。

根據世界銀行之報告，由 2005 年 2 月至 2008 年 2 月的三年間，全球小麥價格上漲 181%，整體糧食價格上漲 83%。高糧價提供農民增產之誘因，加上多數國家將對農業增加投入以增加糧食生產，世界農產供給將增加，糧食價格由高點開始下跌。根據世界糧農組織之報告，世界糧食價格指數在 2002 年 5 月是最近的低點，指數為 84.5 (2002-04=100)，之後呈上漲趨勢，於 2008 年 6 月漲到最高點，指數為 213.5。由於 2008 年之世界糧食收穫達歷史新高，糧食價格由 2008 年 6 月開始逐步下跌，至 2009 年 2 月之糧食價格指數為 140.0。世界穀類價格指數在 2000 年 8 月是最近的低點，指數為 77.8，之後呈上漲趨勢，於 2008 年 4 月漲到最高點，

指數為 274.3，漲幅可觀。糧食價格由 2008 年 6 月開始逐步下跌，至 2009 年 2 月之穀類價格指數為 177.9。

石油價格上漲提升農業生產成本，影響農產品供給，部分國家之氣候異常（例如澳大利亞）亦造成農產品減產。部分開發中國家之持續經濟成長（例如中國、印度與蘇聯等）以及產油國之國民所得因油價上漲而增加，增加對農產品之需求。由於石油價格的上漲，部分國家（如美國與巴西）發展生質能源，利用農作物生產生質能源，減少食用糧食之供給。加上部分糧食輸出國，為了穩定其國內糧食價格，因而對糧食出口作部分限制，減少糧食輸出，這些都是造成世界糧食價格持續高漲之原因。根據世界銀行研究報告之估計，大約有 15% 的價格上漲是因為較高的能源價格與肥料價格所造成。

糧食價格高漲對於淨糧食輸出國有利，對於淨糧食輸入國不利，尤其是缺乏外匯之淨糧食輸入的發展中國家，受到的影響更大。這些相對貧窮的國家，在這一波世界糧食價格高漲受到較大的衝擊，部分國家並因此發生暴動，引起聯合國與世界銀行等國際機構的重視，並呼籲各國應重視此問題，暫緩擴大生產生質能源作物為其中之一。在高糧價的趨勢下，臺灣農業之整體性、長遠性的政策該如何因應？所將面臨的挑戰為何？面對全球糧價高的趨勢，臺灣農業經濟政策上，應如何妥適調整？

各國因應高糧價政策有短期因應對策與中長期因應對策，短期因應對策包括對於低收入戶的糧食援助與現金給付，使這些人不會因為糧價的高漲而挨餓，造成社會問題。也有些國家以降低進口關稅以及相關國內稅來降低糧食價格，部分糧食出口國則以對糧食出口課稅，或者進一步限制糧食出口來穩定其國內的糧食價格，或者調高最低工資來提升低收入戶的所得，增加其對糧食的購買力。也有部分國家以降低肥料價格來增加產量，或透過增加糧食收購，增加安全存糧來穩定糧價。在面對全球化與自由化的衝擊，以及國際糧價高漲之環境，我們有必要檢討我國的農業政策，尤其是在糧食自給率下跌至百分之三十左右的水準時，我們必須正視這一個問題。

一、我國農業發展困境

在農業界的共同努力下，臺灣堪稱食的天堂，蔬菜與水果的天堂。相對於其他先進國家，一般而言，我國的消費者能吃的便宜與多樣。農業部門在以便宜的價格提供多樣與充分的糧食方面，在世界上名列前茅。在低糧價的基礎上，我國以購買力衡量的每人國民所得與德、英、日相當。在吃的便宜、多樣與足夠的政

策下，我們可以吃到來自全世界的便宜食物，吃到衛生署說我們吸收的熱量過多，吃到糧食自給率只剩下 33.5%⁵（在先進國家中最低），吃到稻米消費量只有每人每年 44.96 公斤⁶（比日韓低很多），吃到以為我們有過剩的耕地。這是世界難有的奇蹟，但永續農業的根基卻一點一滴的流失。

什麼樣的戰略與策略創造出這全球絕無僅有的特例？是缺乏農業多功能性的戰略與策略的結果，將國產農產品只視為商品，將本國生產與外國生產的農產品等同對待的錯誤農產貿易談判策略與休耕政策，以及使農地資產化之相關政策。在這一些政策下，農業三生功能變成一生功能或休耕的零生功能，農業多功能價值變成農地多功能用途，農業發展條例變成農地發展條例，農業永續發展受到威脅，農業多功能價值顯著流失。

在這一些政策之下，農地之資產角色逐漸大於生產的角色，農地的三生功能成為農地資產化的農地多功能用途。在目前的政經環境與農地政策下，人人都可買農地享受擁有農地之優惠。農地享免稅優惠（免田賦、地價稅、增值稅與遺產稅），農地可以興建農舍。擁有農地不耕種可以領取休耕給付，可以參與造林，領取平地造林給付。擁有小面積農地就可以享受老農津貼，也可以當彩券等著中獎變更使用。擁有農地不耕種可以等著增值，農地變成很好的投資標的，卻成為專業農的夢魘，因為要擴大經營規模變得越來越困難。

在這種趨勢下，農民與三生農業的前景堪慮。越來越多的農地地主不是為了耕種買農地，不是為從事農業而擁有農地。越來越多農地流到不想從事農業的人手裡，越來越多的農地建農舍，越來越多的休耕與棄耕地。在此過程中，農業環境被破壞了，地價增加，地租增加，租地買地越來越困難。這堪稱農地地主的福利天堂，卻使得土地利用型的專業農民與年輕及新進農民找地困難，擴大經營規模更形困難。

WTO 於 1995 年 1 月成立，臺日韓之農業在 1995 年後都受到顯著衝擊，而日本受到的衝擊相對較大。日本的農業保護水準高，加上多年低經濟成長率，因此，在農業政策改革上，農業部門要軟著路之難度高。日本韓國均積極作農業政策改革以因應進一步的貿易自由化，而我國農業政策改革之速度相對較慢。針對未來進一步自由化的趨勢，我國應該進行更積極的政策改革。

⁵ 根據行政院農業委員會之「100 年糧食供需年報」，我國 2011 年以熱量為基礎之綜合糧食自給率為 33.5%。

⁶ 根據行政院農業委員會之「100 年糧食供需年報」，我國 2011 年平均每人每年白米可供消費量為 44.96 公斤。

二、我國農業政策改革

（一）我國農業發展之中長期戰略構思

我國農業中長期之戰略構思包括（1）為了我國農業的永續發展我們必須作治本的基礎性改革以面對未來自由化之挑戰，（2）農民是永續與多功能農業的執行者與守護者，農民是農業政策之主要施政對象，並非農地地主，（3）以農民為基礎，全民為依歸，建立三生農業與農業多功能性之戰略與相關策略，（4）建立主要糧食進口國之戰略構思，國內生產的農產品並非只是商品，在生產過程中同時生產農業多功能性之公共財價值，在此戰略基礎上擬定自由化下的談判策略與因應對策，（5）沒有農業生產就沒有三生農業，只有生產也不會有三生農業，應捨棄一生農業市場商品論之休耕給付制度。

（二）我國農業多功能性戰略下之農業政策改革

我國農業多功能性戰略下之農業政策改革包括（1）農業組織再造，（2）將提升糧食自給率訂為重要農業政策目標，（3）研擬相關對策以提升耕地之利用率，（4）稻米政策合理化，（5）農地政策合理化，（6）農業福利政策合理化，（7）劃設重要農業發展區，（8）規劃稻作專業區，（9）健全農村建設降低在農地建農舍之誘因，以及（10）建立專業農家所得穩定與農業保險制度等。

1. 農業組織再造

農業組織再造包括成立農業部，成立國家農業研究院，成立農業政策暨鄉村發展研究院，成立鄉村發展署，成立農業資源與永續農業發展司。

2. 稻米政策合理化之改革

我國領取休耕給付之休耕期作面積達 20.38 萬公頃⁷（期作面積），休耕政策會墊高農地地租，增加整體農業之經營成本，降低農業經營效率，不利於經營規模之擴大。休耕地分佈零散，且會造成諸多負的外部性，政府應正視此問題，積極檢討休耕政策。

休耕政策應與稻米政策以及農業環境政策一併檢討，政策的目標是提升農業競爭力，提升鄉村環境品質，提升耕地品質，提升整體耕地環境品質，並提升農作物之食品安全與作物品質，以及穩定及提升農家所得。在農業多功能性的戰略下，政府應逐步調降休耕給付額度與休耕面積，逐步降低稻米收購保價額度，搭配直接給付制度與農業環境政策以及農業結構改善政策。

⁷ 根據行政院農業委員會統計資料，我國 2011 年領取休耕給付之休耕期作面積為 20.38 萬公頃。

3. 農地政策合理化之改革

在農業多功能性的戰略下，政府應檢討農地政策，並逐步降低對農地持有之相關福利，以提升持有農地之機會成本，降低非農民與不在地主持有農地之誘因。在農業多功能性的戰略下，政府應針對農民透過生產所提供的農業多功能性公共財價值提供直接給付，以提升農地在生產方面的多功能效益。

在此前提下，政府應檢討與修改相關政策，應不對農地之不在地主與非農家地主提供休耕給付，應鼓勵不在地主與非農家地主將農地出租作農業使用，或出售。也不應對棄耕與休耕之不在地主與非農家地主提供免地價稅與其他相關租稅之優惠，以鼓勵其將農地作為農業使用。

4. 農業福利政策合理化之改革

政府應檢討農業福利政策，並逐步縮小福利之適用對象與範圍，降低保有農地只是為了要得到農業福利，而不是為了要將農地作為農業使用之誘因。以擁有農地一定面積以上就能享有相關農業福利的作法應該考慮加以修正，應考慮以農業所得在其家庭收入中之重要性作為其是否能得到農業相關福利之考量因素之一。例如，農地免稅，農地興建農舍，農保，休耕給付等之適用對象與範圍都應一併檢討與修正，以顯著提升農地之生產角色，降低在資產方面的角色。

5. 建立專業農家所得穩定與農業保險制度

農業經營受天然因素以及市場因素影響大，如果沒有相關的所得穩定政策，農場經營者與農企業之風險將因經營規模之擴大而增加，也因而大大影響其擴大經營規模以及提升經營效率之誘因。政府應針對專業農以及企業農提供穩定其所得之相關政策，包括在受到天然災害時，提供農業災害保險之保障。

參考文獻

1. 林國慶，2013。王作榮教授對我國農業發展的鞭策與期許—兼論我國農業發展的困境與展望，王作榮教授與國家發展研討會論文集，財團法人臺大經濟研究學術基金會編印，財團法人臺灣金融研訓院發行。
2. 林國慶，2013。我國農業發展與農地政策改革，土地與政治，施政鋒與徐世榮主編，社團法人李登輝民主協會出版。
3. 行政院農業委員會，2012。耕耘臺灣農業大世紀，行政院農業委員會。
4. 林國慶，2011。因應國際糧食供需新情勢之我國糧食安全政策之省思與調適，全國糧食安全會議。臺北：行政院農業委員會，2011年5月10日。
5. 林國慶，2011。全球經濟自由化下我國農業中長期因應戰略，全國農業與農地研討會，臺北：行政院農業委員會，2011年01月12日。
6. 林國慶、施瑩艷，2009。我國糧食適當自給率水準與結構之研究，98年度農業政策領域科技計畫成果座談會。臺北：行政院農業委員會，2010年7月2日。
7. 林國慶，2008。農業發展之省思與改革建言，臺大對新政府的期許論文集，臺大出版中心，255-262。
8. 林國慶，2008。全球化下的臺灣農業-農業政策之挑戰，劃破時空看見臺灣來時路，前衛出版社，97-103。
9. 行政院農業委員會，2006。新農業運動-臺灣農業亮起來，行政院農業委員會。
10. 林國慶，2006。有農業發展條例，還需要農業基本法嗎？，『農訓』。202期，22-25。
11. 林國慶，2006。全球化下臺灣農業之挑戰與發展策略，『新活水雙月刊』。9期，4-9。
12. 行政院農業委員會企劃處企劃科，2003。「第五次全國農業會議重要結論報告」，『農政與農情』。130期，<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=4392>，2012/08/10。
13. 林國慶，2003。平地造林政策之分析，『農業經濟叢刊』。8卷2期，111-140。
14. 林國慶，2002。農業金融改革，『農業經濟叢刊』。7卷2期，189-205。
15. 林國慶，吳珮瑛，2001。「灣加入WTO農業短中長期補貼制度調整架構之建立與農民偏好之調查分析」，『臺灣土地金融季刊』。38卷3期，45-75。
16. 行政院農業委員會，2001。邁進二十一世紀農業新方案，行政院農業委員會。

17. 行政院農業委員會企劃處，2001。「加入WTO農業知識經濟發展會議」重點結論，『農政與農情』。110期，<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2150>，2012/08/10。
18. 林國慶、吳珮瑛，2000。「臺灣加入WTO農業補貼制度調整之分析」，『臺灣土地金融季刊』。37卷3期，1-26。
19. 林國慶，2000。農業政策白皮書，國政藍圖委員會。
林國慶、陳明健，1997。臺灣邁向二十一世紀之農業政策藍圖，二十一世紀兩岸農業發展方向學術研討會，臺北：國立臺灣大學思亮館國際會議廳，1997年9月13-16日