

# 從稻米產銷專業區執行 績效談稻米產業政策

撰文/蘇宗振

## 前言

水稻為我國重要糧食作物，需輔導國內稻米產業持續升級，以維持糧食自給率及稻農收益，並提供國內消費者符合衛生安全之高品質稻米，達成產業永續發展之目標。回顧臺灣稻米產業的發展，歷經日據時代引入粳稻（蓬萊米）種植與改良稻種繁殖體系，及光復初期為穩定供應軍精民糧，農業發展即以稻米生產為首要，其充裕與否直接影響經濟、社會之安定。自民國 42 年推動各項行動方案，以逐步達到糧食自給自足、供需平衡及產銷平衡等三階段政策目標，期間政府持續進行水稻品種改良、水利建設及辦理各項支持稻米產業發展政策，並為維護農民收益及確保糧食安全，以保證價格向

農民收購稻穀，供作安全存糧，使得稻作生產一直居於我國農作物中最重要的地位（表一）。

過去國內稻米生產偏重於提高生產量，對於稻米品質改良較少注意，加上稻米外銷政策受阻及國人飲食習慣的改變，造成稻米消費量明顯減少。為提昇稻米品質，自民國 84 年推動良質米產銷輔導業務，配合良質米品種之繁殖與更新，及農業試驗改良場所推廣栽培管理技術，並輔以「臺灣好米」品牌共同行銷，提昇整體競爭力。同時為解決稻米生產過剩及因應加入世界貿易組織後，稻米開放進口問題，配合實施水旱田利用調整計畫等後續計畫，鼓勵稻田輪作休耕，以調整合理的稻作面積，維持國內稻米產銷平衡。

表一 糧食政策三階段

政策目標	策略	行動方案
自給自足	提高稻米生產	民國42年-耕者有其田政策 民國42-57年-臺灣經濟建設計畫 民國61-72年-加速農村建設方案 民國63年-公糧保價收購 民國73-86年-稻田轉作計畫
供需平衡	調整產業結構 稻米計畫生產	民國86-89年-水旱田利用調整計畫 民國90-98年-水旱田利用調整後續計畫 民國93-98年-稻米產業結構調整計畫
產銷平衡	調整產業結構 (稻米計畫生產) (活化休耕農地)	民國99年-水旱田利用調整後續計畫 民國100-102年-稻田多元化利用計畫 民國99-101年-稻米產業結構調整計畫 民國102-105年-調整耕作制度活化農地計畫

稻米產業政策在面臨市場國際化及自由化之競爭，勢必加速調整產業結構以為因應。政府自94年起以6年為期程，整合稻米產銷供應鏈之各環節，輔導建置「稻米產銷專業區」，產製安全且高品質的「臺灣米(TAIWAN RICE)」，以建構具內外銷競爭力的稻米產銷體系。「稻米產銷專業區」係將稻米產業之產製儲銷資源密切整合，建構專業區為一共同營運平台為主體，輔以準確掌握消費市場需求，突顯產地及品牌特色，及徹底實施生態化、安全化與標準化田間作業、管理及紀錄制度等，並將「稻米產銷專業區」所收穫之稻米不繳交公糧，而採品牌化策略全數流入自由市場，並搭配環境友善之栽培技術，結合農業三生功能，以提升產業競爭力。

推動9年來已達塑造「種好米、賣好價」之高品質稻米，並引導稻米產業朝「品種、品質、品牌」三品策略發展及減少公糧收購支出，已達政策目標。惟隨著政經情勢轉變，推動「稻米產銷專業區」亦面臨公糧收購價格提高及近期國內發生金墩米事件、富里有機米事件及泉順公司以進口米標示國產米等事件之挑戰，此刻檢視「稻米產銷專業區」之作法與推行績效，可供作規劃未來稻米產業政策之參考。

## 稻米產銷專業區政策目標、重要輔導措施及執行成果

「稻米產銷專業區」係整合稻米產業鏈，從產至銷各環節結合成一體的營運機制，以整合具行銷能力之營運主體，如農民團體之農會、合作社或產銷班及糧食業者，輔導營運主體與農民製作生產指定水稻品種，並擴大種植經營規模，以計畫性生產及產製品質分級的優質臺灣米，塑造臺灣米安全及高品質的形象，來提升臺灣米內外銷市場競爭力，並引導稻米產業發展及健全稻米自由市場機制，有效提高稻農及糧食業者收益，並確保臺灣稻米產業永續經營。

### (一) 政策目標及重要輔導措施

#### 1. 政策目標

協助農民生產高品質稻米，並穩定糧食業者掌握高品質食米來源，以契作方式結合廠農為產製儲銷一貫化經營體系，擴大稻米產業經營規模、降低生產成本、增進經營效益。專業區所收穫之稻米不繳交公糧，由營運主體依契作品種分級加價收購，確保並提高稻農收益，另專業區產銷一體的營運機制與品牌化營運模式，突顯產地及品牌特色，以建構具內外銷競爭力的稻米產銷體系。

#### 2. 重要輔導措施

- (1)輔導農民團體、合作社或糧商與稻農結合建置專業區，採共同經營及集中管理之模式，從事集團栽培生產。
- (2)輔導辦理栽培管理技術、合理化施肥與安全用藥技術講習，辦理專業區內、外田間觀摩活動以提昇農友栽培管理技術。
- (3)集中育苗，辦理農藥、肥料等生產資材統一採購，確保稻種品質並降低生產成本。
- (4)實施產銷履歷制度、輔導營運主體申請「CAS優良農產品-食米類」驗證標章並進行農藥殘留抽檢，嚴格控管產銷流程，以提昇產品品質及安全性。
- (5)輔導辦理新產品品牌註冊登記，並鼓勵參加國內或國際商展拓展行銷通路。
- (6)辦理專業區評鑑，藉以提昇經營效益並藉由媒體宣傳進而提高消費者對國產米之認同與消費。
- (7)獎勵金項目及用途：
  - a. 獎勵金項目：有關專業區獎勵金補助標準，主要依核定契作面積補助計算，每處專業區以400萬元(99年以前)至600萬元(100年以後)為上限；另針對新成立的專業區，補助推廣教育中心內部相關設備費用，每處依實際採購金額補助1/2，上限為15

萬元。對於年度新增通過CAS產品驗證者，每項產品給與一定之獎勵。另配合提高種苗純度，對於專業區採用純種、健康、優質種苗，並提出水稻種苗品種及品質證明，亦列為獎勵項目予以補助。專業區稻穀農藥殘留量不得逾安全標準，其檢出超標準者，扣減一定比例之獎勵金。另邀請專家學者組成評鑑小組進行專業區評鑑，評鑑結果優良者具次年優先輔導資格，並優先推薦參加相關展售活動資格及辦理公開頒獎活動。

b.獎勵金用途：獎勵金直接或間接使用於農民部份之比例隨年度計畫及執行需求修正，約介於40%-50%，並擬進一步放寬限制。此外，獎勵金可用於專業區環境維護、調查及評估；補助農民購買合格稻種(苗)、肥料及農藥等生產資材及烘乾補助費等，以提升稻米品質及用於生產管理所需費用；產銷推廣中心之相關軟體設施(限新成立專業區)；辦理專業區成員講習訓練等相關費用(含CAS食米類驗證相關宣導講習會)；充實品質檢驗相關儀器設備；強化品牌行銷體系所需之廣宣與設計費用(通路產品上架相關費用除外)；辦理專業區衛生安全及品質提升等相關驗證費用(如CAS驗證)、團體品質競賽及提供農民獎勵金等。

## (二) 執行成果 (詳見表二)

### 1. 契作面積穩定成長，但成果具侷限性

自 94 年至 101 年的執行成果得知，每年輔導專業區約在 30 處 (25-42 處) 左右，參與契作的農戶數約在 4,000 戶 (2,436-5,288 戶) 左右，契作面積約 1 萬至 1.4 萬公頃，由此顯現參與本計畫之營運主體及稻農契作面積穩定且彼此信賴進行契作，但由執行期間廠農契作面積變動不大，顯現成效並未如預期有擴散的效果，整體而言，契作面積僅占全國稻作面積不到 5%，成果有侷限性。

### 2. 減少公糧稻穀收購數量，節省公糧收購經費及減少倉容壓力

全年減少公糧收購數量自 2.8 萬至 9.3 萬公噸，由計畫執行期間輔導營運主體逐年增加契作數量高達 9 萬公噸 (100 年及 101 年)，節省公糧支出每年均達 3 億元以上 (2.7-5.8 億元)，有效減緩公糧資金支出及倉容壓力與後續公糧陳化處理，成果顯著。

### 3. 稻農收益實值增加每期作每公頃約 1.2 萬元

以 98 年繳售公糧 (計畫及輔導) 加權平均每公斤 21.88 元估算，實際契作稻穀收購加權平均價

表二 稻米產銷專業區歷年執行成果

年度	專業區(處)	參與農民(戶)數	實際契作面積(公頃)	稻穀契作收購量(公噸)	每期作農民增加收益(萬元/公頃)	節省公糧支出(億元)
94	27	2,436	5,115	28,509	1.70	2.7
95	25	3,032	8,270	48,157	1.26	4.4
96	33	4,069	10,480	57,582	1.86	5.6
97	33	3,539	9,967	57,564	1.12	5.8
98	32	4,170	10,487	59,881	1.25	3
99	39	4,911	13,978	80,299	1.35	3.6
100	42	5,288	14,357	90,913	1.07	3
101	37	4,628	14,954	93,699	1.27	3.9

格每公斤約 24.08 元，以每公頃稻穀產量 5.71 公噸，每公頃每期作增加 1.25 萬元。100 年專業區契作農民生產之稻米不繳公糧，由營運主體依品種分級加價並全數收購，契作收購加權平均價格稻穀每公斤 24.99 元，高於收購期間平均市價每公斤 22.1 元；參加專業區契作農民之收益與非契作農民比較，平均每期作每公頃收益增加 1.3 萬元。101 年契作農民生產之稻米不繳公糧，由營運主體依品種分級加價並全數收購，契作收購加權平均價格稻穀每公斤 25.65 元，高於收購期間平均市價每公斤 22.61 元；參加專業區契作農民之收益與非契作農民比較，平均每期作每公頃收益增加 1.27 萬元。

#### 4. 塑造臺灣米安全及高品質形象

營運主體積極參加 CAS 品項及產銷履歷，每年經收稻穀經農藥殘留檢測 400 件，合格率 98% 以上，提升專業區契作農戶生產栽培管理技術與稻米高品質形象。

### 稻米產銷專業區重要績效

#### (一) 成功整合產銷一元化，採用三品策略引領高品質高價位

1. 建置產銷一元化之稻米產銷契作專業區，輔導稻米產業進行結構調整，使具行銷能力的稻米產銷單位，擴大稻米產業經營規模，同時突顯產地及品牌特色，促使消費市場重視稻米產地及品質分級。
2. 國內稻米產業一直存在著稻農高齡化及大量兼業農不易全力投入耕作問題，透過建置專業區由營運主體負責協調整合，委託核心技術稻農從事稻米生產，可擴大經營規模、降低生產成本。另藉由營運主體精確掌握稻米消費市場需求，並建構專業區網站，以行銷宣傳專業區產品，以建設農糧產業成為更具活力及競爭力的現代化產業。

3. 利用財政槓桿原理，轉移部分政府資源，達到節省公帑及減少倉容壓力。

#### (二) 對產業發展之貢獻

1. 稻米產業結構調整計畫係為產業輔導面之積極策略，其計畫目的係以建立產製儲銷之完整供應鏈，提升稻米從稻種、生產、加工及產品之品質，以強化國產米競爭力，增進農民收益，並可維持稻田生產、農村勞動力與農業經濟發展，吸引年輕人回鄉從事農耕，最終利益仍回饋至農業。
2. 稻米產業上、中、下游之產製儲銷資源密切結合，合力設置專業區為共同營運平台，創立新型產業營運模式，具可攻可守的異業策略聯盟。
3. 專業區所收穫之稻米不繳交公糧，採品牌化策略全數流入自由市場。

#### (三) 對廠農雙方收益之貢獻

##### 1. 對稻農

專業區生產資材統籌採購、病蟲害共同防治，可以降低農民生產成本，透過辦理教育及觀摩訓練，提昇契作農戶生產栽培管理技術，且營運主體以高於市價契作分級收購，增加農民收益。此外，農民成為專業區一份子，有參與感，願共同行銷產品。

##### 2. 對營運主體

可穩定貨源，提昇經營效率與形象信譽，降低營運成本與建立地區品牌；另產品以精緻、高品質小包裝或禮盒販售，其白米產品單價每公斤約 70 至 150 元，較一般市價貴 40~50 元，產值提高及有利拓展內外銷通路。

#### (四) 對農村活絡之貢獻

輔導建置稻米產銷專業區以結合稻農、育苗

業者及加工業者等產製儲銷等資源，營運需結合生產代耕管理、企劃、行銷、經營管理等專業人力，活絡週邊產業；而契作農友可專心栽培高品質稻米，契作價格穩定，獲較高售穀收入，有助農村發展。

### （五）對消費者之貢獻

專業區的產品均經過農藥殘留檢測合格才可以加工販售，且有輔導產銷履歷及 CAS 食米等驗證把關，除可提供消費者對於購買資訊透明化、並可確保品質及提供衛生安全的產品，保障消費者食的安全，且透過政府的網站及媒體的宣傳，消費者容易購買質優且安全產品。

### （六）對農業生態環境保育之貢獻

1. 專業區營運主體投入農民的教育訓練、觀摩、米質評比、農地地力維護、農藥殘留檢測，輔導專業稻農或糧食業者朝向擴大集團栽培區，採用有機栽培或減農藥方式生產食米，並強化農業、環境、生態保育與節能減碳等功能，除提高農民耕作技術外，更盡力於維護水田生態環境。
2. 準確掌握消費市場需求，徹底實施生態化、安全化與標準化田間作業、管理，落實生產履歷追蹤紀錄制度。
3. 合理考量農地利用管制措施，確保稻米產業安全環境資源優勢。

## 稻米產銷專業區遭遇問題及稻米政策之芻議

### （一）遭遇問題

#### 1. 稻米產業結構及規模仍需積極調整

因應國內個別農戶生產規模小，生產成本相對偏高等問題，政策又分別於民國 97 及 100 年分別提高公糧收購價格，產業結構傾向重量不重品

質，亟需重新整合稻米產業供應鏈，輔導糧食業者與農民契作栽培，及農業資材與經營管理作業一致化，達到最適經營規模降低生產成本，以生產高品質食米。

#### 2. 稻米產銷專業區推廣成長並不快，效益未能擴大

自 94 年推動以來，普遍顯示能增加契作稻農收益、減少政府公糧收購支出等效益，惟專業區推廣成長並不快，效益未能複製擴大，其在政策面及執行面必需再檢討。

#### 3. 營運主體仍需政府補貼，應輔導稻米專業區自主永續經營

專業區之輔導不宜為長期稻米產銷輔導措施，應有完整配套規劃與經費支援，對輔導設置專業區之獎勵金額宜逐年減少，並訂定退場機制，例如經輔導一定時間，或達到一定目標後即不再獎勵補助，以促使其自主永續經營。

#### 4. 提高公糧收購價格政策對專業區影響

政府為照顧農民收益，及維持國內糧食安全，仍持續以保證價格向農民收購稻穀。自 97 年第 1 期作起，提高公糧收購價格 2 元，粳稻穀每公斤提高為 23 元，輔導收購提高為 20 元，餘糧收購提高為 18.6 元，目前每公頃收購總量第 1 期作為 6,120 公斤、第 2 期作為 4,600 公斤，對於穩定稻穀價格及農家種稻收益具正面效果。自 100 年第 1 期作起，再提高公糧收購 3 元；並自第 2 期作起接受繳交濕穀，並補助烘乾包裝堆疊費每公斤乾穀 2 元。提高公糧收購價格將造成多數契作農戶基於收益考量下，轉向繳交公糧，影響產業結構轉型，此時，稻米產銷專業區更應負起產業調整之重責大任。

#### 5. 食米衛生安全對專業區影響

消費者對安全、衛生、健康之要求漸增，專業區須自田間生產至調製包裝各環節加強危害點控管，產製符合衛生安全為要的高品質稻米產品，以利市場區隔。

## 6. 進口米標示國產米對專業區影響

本(102)年爆發業者以進口越南米標示為國產米銷售，影響消費者權益及市場交易秩序。雖然依現行糧食標示辦法，同意進口米混合國產米銷售，惟需誠實標示進口米國別及混合比例。消費者建議國產米與進口米不應混合銷售，以利識別選購。專業區必須推出真正國產品牌或結合產地標章或標示品種，以利後續行銷。

### (二) 稻米產業政策之芻議

面對市場國際化與自由化是不可逆情勢，加上全球氣候變遷之影響及新興國家對糧食需求增加，國際糧食價格波動及糧食危機風險升高，且消費者對農產品衛生安全日益關切等情況下，我國稻米產業發展以「確保糧食安全及產業永續發展」為總體目標，除確保供應國人稻米無虞，並發展安全農業，確保生產者與消費者之健康與安全，及兼顧農民收益。就稻米產銷專業區之辦理績效，綜整提出稻米產業政策芻議如下：

#### 1. 複製稻米產銷專業區之概念，全臺擴大辦理

稻米產銷專業區以契作方式結合產製儲銷一元化之經營體系，經評估專業區之經濟效益(如選種、育苗、除草用藥、收割、人力調動支援、建立標準作業流程、教育農民正確用藥、施肥等有效降低成本)，及社會效益(如專業區產銷班互相協助代耕，對於農村人力老化危機之紓解功能)，均可增加稻農收益及解決農村人力不足問題，且生產之稻米不繳交公糧，並以品牌進入市場銷售，其不會造成公糧收購沉重負擔、可維持產銷平衡、減少政府支出，可謂一舉數得，應於全臺擴大辦理。

#### 2. 輔導設置加工用米產銷專業區

配合自102年推動活化休耕農地計畫，水稻面積較前一年約增加8千餘公頃，倘能轉為種植加工用硬秈或糯稻，將可轉移部分公糧收購數量並可

充分供應加工業者的需求。此外，輔導設置加工用米產銷專業區將可藉由供應米製加工業者國產米原料，促進開發新式米食加工品，創造多元化米食消費市場，亦可擴大稻米產業規模及提昇產值。

#### 3. 滿足消費者對食品衛生安全

由土地、栽培技術、加工調製等面向進行衛生安全之掌握與監測，對於有安全疑慮者即進行控管與進一步之處理，確保稻米為生安全無虞，並滿足消費者安全、衛生、健康之需求，提供國人衛生安全食米之選擇。

#### 4. 建立品牌暨拓展國內外稻米市場行銷通路

輔導稻米產銷專業區建構食米認證與驗證管理制度，辦理產銷履歷食米(TAP)、有機米(CAS有機)及優良農產品-食米(CAS食米)之驗證及產銷，提高整體稻米品質，或採用有機栽培或減農藥方式生產食米，並強化農業、環境、生態保育與節能減碳等功能，提昇產品產值，以促進國產稻米生產多元化，並藉由生產技術及加工設備提昇稻米品質，建立品牌形象，開發國產米多元包裝、加工等產品類別，增加國產稻米附加價值，以帶動國內外稻米市場行銷通路。

#### 5. 採用優良水稻推廣品種，並作為公糧收購之依據

臺灣市場結構既已轉向自由化，稻米產品自然要生產符合市場需求的產品，而非傳統的生產什麼就賣什麼。政策上需引導農民種植高品質的水稻品種，以高單價來取代農民慣行的低價高產之策略。為能控制農民種植高品質之水稻品種，政府有責任來推薦，在兼顧產量與品質下，鼓勵農民選擇有利收益的品種，並作為公糧收購之參考品種，以全面提昇公糧及民糧的稻米品質，整體提昇稻米價格。

#### 6. 提高整體稻米品質，推動稻作單期化及嚴禁種植再生稻

由於北部地區及中部沿海地區易受東北季風

影響，二期稻作及再生稻產量不穩且品質易受天候影響，將逐步輔導採行稻作單期化，以利水資源調度並提高稻米品質，增加農民收益。對於稻作單期化地區，將輔導種植「一期水稻一期綠肥」方式；對於再生稻地區，將可規劃不予收購公糧或鼓勵種植進口替代等作物，可增加國內穀物生產量。

## 7. 評估導入直接給付之可行性

研議透過稻米產銷專業區試辦農業所得直接給付之可行性，將稻穀保價收購等價格支持措施，改以直接給付等農業所得支持措施，為農民建立所得穩定的環境，讓稻農得以依據市場機制，有誘因生產高品質之稻米，以有效達成稻米產業升級之目標。

## 結語

稻米為國人重要糧食，在面對世界貿易組織新回合談判及與主要貿易國洽簽自由貿易協定，未來勢將擴大國外稻米進口，加上進口米與國產米必需作市場區隔等看似不利因素，卻是促進產業升級之驅動力量。檢視稻米產銷專業區具提高稻米品質及市場競爭力，且可增加農民收益及有節省公帑支出之效益，實有繼續推動辦理之必要，及迅速複製產銷一元化模式於全臺各地擴大辦理。

面對進口農產品激烈競爭及全球糧食供應緊絀情況，政府除需確保國內糧食供應充裕外，亦應致力於提昇國產米等農產品品質及行銷競爭力。政府除推廣「多吃一口飯」外，亦應積極開發更具方便性與速食性的米食加工食品，以提高國內稻米消費量。

為兼顧糧食安全及環境生態維護，積極推動「一期種植一期綠肥」之具生態友善之活化休耕農地計畫，鼓勵種植進口替代作物、具外銷潛力、地區特產或有機作物等，同時提高糧食自給率及落實環境友善栽培技術，達到農地多功能利用；此

外，推廣合理化施肥及「小地主大佃農」等政策，以調整農民勞動結構，提升農業競爭力，並減少生產資材投入，俾同時達到增產糧食、落實「在地生產、在地消費」的低碳環境友善之目標。

總之，當農業變成生態維護者而不是掠奪者時，並且將農產品最安全及安心之一面呈現給消費者，社會大眾的支持度就會提高，「農民、農業、消費者」才能緊密結合與互信，農業永續經營的價值亦才能落實。

AgBIO

蘇宗振 行政院農業委員會 農糧署糧食產業組 組長