

專案質詢

8-2-2-0559

立法院議案關係文書 中華民國 101 年 9 月 26 日印發

案由：本院王委員惠美，針對政府日前宣布為活化休耕地，未來將改變休耕補貼方式，把原先一年可休耕兩期改為僅允許一年休耕一期，另外一期將規劃農民轉作，否則不提供休耕補助。農委會主委表示，五年內要活化五成的台灣休耕農地；目前國內「連續」兩期休耕的農地約五萬公頃，最快明年起只限休耕一期，二期的農地必須轉作雜糧、在地作物才有補助。其次當前全球氣候快速變遷，國際穀物價格上漲，糧食安全問題成為各國關心的議題，全球隨時可能爆發糧食危機，而我國糧食自給率僅 32.7%（以熱量計算），但仍有大片土地休耕未利用。農委會此時提出新休耕補貼政策，目的是強化產業競爭力，減少進口及活化休耕，但政府需要備妥完善的配套措施與農民做充分溝通、協調，才能將阻力化為助力，讓改革工程順利推動，特向行政院提出質詢。

說明：

- 一、國內實施農地休耕政策迄今已超過 15 年，雖然在減少稻米生產、穩定稻米價格、提高稻農收益等方面有達成若干效果，但是有別於歐美先進國家著重「環境補貼」，我國只重視「休耕補貼」卻輕忽環境管理的作法，不僅造成大批荒園、廢田導致病蟲害叢生、水源污染等弊端，對農村生態文化產生重大衝擊，也成為政府財政的龐大負擔（每年補貼費用達 100 多億元），外界批評聲浪不斷，監察院亦曾提出糾正。面對龐大的休耕面積（約 21 萬公頃），而台灣糧食自給率卻嚴重不足（僅 32.7%），為了因應未來國際農業貿易自由化和環保趨勢以及台灣農業持續穩定發展，並確保國人糧食安全，休耕補貼政策確實已經到了必須全盤檢討修正的時刻了。
- 二、台灣目前一年有 5 萬公頃農地休耕兩期都休耕，而農民休耕後合計可領 9 萬元。但這些兩

立法院第 8 屆第 2 會期第 2 次會議議案關係文書

期都不耕作的土地，不僅毫無生產力、無法創造就業機會，且每年需耗費政府 1 百多億元的休耕補貼。所以，農委會才計畫於 2013 年起，地主只能領第 1 期補助 4.5 萬元，來逼迫地主自耕或釋出土地給有意願耕作的人，若配合此政策，則第 2 期可取得每公頃市價 2 萬元的租金，另政府補助 1.2 萬元的離農津貼，合計 3.2 萬元。

三、隨著全球人口成長、新興國家對糧食需求增加、生質能源發展、全球暖化與氣候變遷等因素之影響，自 2002 年後，國際穀物價格開始上漲，2006 年年底起更快速飆漲，於 2008 年 6 月創下新高水準，一度引發國際糧食危機與恐慌，各國也紛紛採取緊急應變措施，由於糧食危機隨時可能發生，確保國家糧食安全已是全球最關注也是最重要之農業課題。2008 年我國糧食自給率為 32.7%（以熱量計算），專家學者呼籲要善用休耕地，農委會認為休耕有其政策意義及必要，休耕經費一定籌編。隨著貿易自由化，我國糧食自給率呈現下降趨勢。隨著國際糧食價格波動及糧食危機風險升高，世界糧食供需不確定，增加我國糧食進口風險。

四、全球氣候快速變遷，糧食安全問題成為各國關心的議題，與我國農業結構相近的日本，前年 3 月重新修訂「糧食、農業、農村基本計畫」，由國家對農事經營基本收入提供保證的方式，吸引新的人力投入農業生產，盼藉此活化農業。我國 100 年第一二期休耕面積達 21 萬公頃，對農業生產造成極大影響，各界對休耕地意見包括：「休耕地活化速度太慢，應予降低休耕給付；因應氣候變遷及糧食安全，應提高糧食自給率；及農業資源應合理使用等」，專家學者紛紛建議要通盤檢討我國農業休耕補貼制度，誘導並補助對提升糧食自給率有助益之政策。本席來自彰化農業縣市，常接受到正反兩方面的意見，建請行政院和農委會，能對農地及補貼政策做更清楚的說明，引導農民因應未來的挑戰。

五、日本農業政策轉變，由過去生產上的價格支持，轉成追求穩定農民所得，由國家對農事經營基本收入提供保證的方式，吸引新的人力投入農業生產，盼藉此活化農業。日本與我國農業結構相近，農場經營規模小、生產成本高昂以及人口老化等。該國為因應國際競爭及維護糧食安全，近年來農業政策轉變，由過去生產上的價格支持，轉成追求穩定農民所得，2005 年公布「經營所得安定對策大綱」、2008 年實施「跨品目經營安定對策」、2010 年重新修訂「糧食、農業、農村基本計畫」，該計畫最重要的修訂內容，乃是導入「農戶別所得補貼制度」，首創以產品銷售價格與生產成本間的差距，做為所得補貼的基礎，目標即在保障農民生活，提高農業所得。在不違反 WTO 規範的前提下，由國家對農事經營基本收入提供保證的方式，吸引新的人力投入農業生產，盼藉此活化農業。日本為提高糧食自給率，一是農地政策的調整，促進農村土地的流通與集中，藉此擴大農戶經營規模；二是改變原由對生產者的支持模式，由過去對所有農戶補貼的普遍性支持，轉變為對專業農或

農企業等具競爭力的業者重點支持，包括政策性補貼、低利貸款、農業技術移轉和研發補助等，協助專業農的生產效率及降低經營成本，迫使相對不具生產力的兼業農戶離農，釋出無生產效率的農地，轉讓或出租給專業農民，減少休耕或棄種情形發生。

六、休耕地成功活化最重要的關鍵在於，農民要種植何種作物才有利可圖（而不只是消極的降低休耕補貼誘因），同時還可以兼顧生態環境的維護，這才是農政機關真正挑戰之所在。當然將休耕地轉型為生態農場、有機耕作，或是接受輔導轉種景觀作物、能源作物、雜糧作物、新興作物、經濟林等等都是可以思考的方向，最重要的是政府事先要作好總體規劃，考量未來農業競爭態勢、國際相關規範（如對生態環境保護、限制農業補貼上限、消除對貿易自由化扭曲行為等）、國內雜糧暨能源短缺需仰賴大量進口、全球糧荒危機未除等因素，對現有農地做全面性健檢，了解各地區農地土質肥沃度、酸化程度、受污染程度、水源供應、使用地下水程度等等然後因地制宜，適地適作由農業試驗所專家進行生產規劃包括應該種植何種作物，並以無償方式給予專業技術培訓，輔導農民以區域「團作」方式進行休耕地活化，才能展現整體效果，提高生產規模，避免重蹈一窩蜂覆轍。