

農業是人類最古老的經濟事業之一，其中民生、社會、環境與經濟皆為重要公共議題，所關聯之產業複雜且多元，攸關社會安定，因此透過農情報告掌握農業動態生產資料，是農業施政之重要一環。

預測未來 · 掌握先機

—農情報告理念與實務

文 | 洪忠修 農糧署企劃組

揆諸歷代典章書籍與施政皆多所著墨，在上位者對於農業問題皆不敢等閒視之。東周戰國時代禹貢、管子·地員篇等古籍，對於防洪治水、土壤分類等攸關農業經營知識皆有詳述。再者，鑒於重農思維，為政者推崇農業與國家政權、人民生活之間的重要性，如管子·牧民「有地牧民者，務在四時，守在倉廩」、「倉廩實，則知禮節；衣食足，則知榮辱」，說明糧食飽足與人民道德教化的因果；史記·文帝本紀「農，天下之本」的重農政策；賈誼論積貯疏「一夫不耕，或受之饑；一女不織，或受之寒」，道出治理天下所需細緻周全的農業施政計畫，一旦放棄農業生產大計猶如摒除人民生存契機，危及社會安定與人民教化之虞，政權亦恐有所不保，所以鼂錯論貴粟疏強調「粟者，王者大用，政之本務」。因此，凡涉及全民生計的農業政策釐訂，率以深切與廣泛思維，既有振興發展農業政策深度，且涵蓋多元

層面政策廣度，皆有賴於精準之農情調查為根基。

適時調節 · 農情預測義涵

朱志宏等人(民國 84 年)在政策規劃書中指出，政策規劃與分析要素之一為資訊(料)蒐集。所謂「資料」，就是「事實」，即事實的表徵；至於「資訊」則是「有意義的資料」。簡單的說，資訊(料)蒐集的過程，就是發現事實並整理成有用的證據以供決策參考之用。

統計法指出，政府統計之調查、編製等，其工作之分配與業務之指導、監督等，皆須依統計法之規定辦理；又各機關辦理職務上應用統計、公務統計…等業務須擬訂包括統計機關單位、統計區域、統計計畫、統計科目與表冊、調查與編製方法…等事項在內的調查方案。農業發展條例第 5 條亦指出，為辦理農業資源及產銷統計、分析，應充實資訊設施及人力，並輔

導農民及農民團體建立農業資訊應用環境，強化農業資訊蒐集機制；基層公所並應指定專人辦理調查統計與層報主管機關分析處理。因此，屬於各機關辦理應用統計性質的農情報告，包括廣泛的資料蒐集與轉化為有意義資訊過程，調查結果不僅可提供國家制訂農業政策、施政方向與資源分配的依據外，也可提供農業經營者，適時調整經營規模與建構秩序產銷制度之參考，故充實調查資源、建置完善體系等，自為國家農業重要施政項目之一。

效益分析·客觀反映產業

一. 總體效益

農情報告透過完整的調查體系，提出客觀的農業生產資訊，反映農業產業現況，具有多重總體效益。例如掌握農業部門國內生產毛額（GDP）概況、作為政府部門間資源分派依據、擬訂農業政策與施政方向基礎、提供未來規劃長期綠色措施（Green Box）相關給付之參考等。

（一）掌握農業部門國民生產毛額概況

國民所得可由生產面、分配面與支出面三種方式計算得之，惟理論上初級農業的生產並未使用中間產品，因此不具有中間投入的農民產出部分，完全屬於附加價值的直接創造行為。農情報告產地價格之調查與產值之估算，符合國民所得估算過程中，以市場價格為基礎的估算原則，真實反映農業部門產品與勞務的產出水準，以及其占國內三級產業總生產毛額的比值。

（二）政府部門間資源利用的分派依據

政府財政以量出為入原則，施政財源主要來自對國民的稅收，對於有限資源的利用與分派，必須作最有效率的運用。農業單位與各部門共同利用國家稅收資源，作為施政動力，既不可多浪費一分一毫國民血汗，更須恰如其份適切地編足應有預算，以為推動行政之需。農情報告透過正確的調查制度，統計全國耕地使用現況、期作種植資料、生產申報，並配合人口基本調查，將全國農業結構真實地反映出來，客觀說明農業部門該有、應有與須有之國家預算份額。

（三）農業部門政策制訂與施政方向基礎

廣義的農業，包括農、林、漁、牧產業，以及水土保持、生態保育、生物科技…等領域。農業部門之政策制訂與施政理念，必須考量農業現況，以尋求推動農業建設方案時，以比較利益基礎，追求絕對、相對利益，或保守的優勢最大、劣勢最小結果。即使，未來在訂立發展方向與進行結構調適時，如何做好全面性通盤考量

，不致偏頗某一項產業或領域，亟需仰賴健全的農業資源調查。

(四) 規劃長期綠色措施相關給付參考

WTO 農業協定允許某些境內支持得免於削減，其要件為對生產與貿易不致造成扭曲或扭曲效果甚微者，即一般所稱之綠色措施。學理上綠色措施之直接給付、分離所得支持、所得保險與所得安全計畫、生產者退休計畫結構調整給付等措施之實施，其規劃基礎皆與農業所得有直接關係，故農情調查統計資料，有助於供未來規劃長期綠色措施參考之需。

二. 個體效益

隨著經濟發展及國民所得的提高，消費者對民生必需品的需求明顯改變，不僅要求品質好，更要求產品多樣化

；亦即不僅要求基本需求的滿足，更要求選擇性需求的滿足。農產品提供重要的維生基礎來源，與民眾生活息息相關，在社會需求變遷之下，生產者的責任加重，必須正確掌握各種生產資訊，以善盡職能。農情報告工作因而扮演著極為重要的橋樑功能。

(一) 提供農業經營參考

由於資訊發達與農業生產技術進步，使得農民兼業或轉業的可能性大幅提高，並促使農場在生產業務的選擇及調整上更為靈活。前者，將導致土地利用方式產生

變動；後者，使得作物制度與生產結構變化幅度日益劇烈。農業生產日益動態變化結果，生產資訊掌握更為困難，亦更加凸顯農情報告先行預測與調查工作重要性。

農業企業化已逐漸取代過去家庭農場自給自足的生產方式，走向現代化的農場經營型態。為因應國內及國際農產品生產情勢變化，現代化生產策略，由早期的供給推動模式，蛻變為以需求為導向的經營模式。產銷資訊的蒐集將成為農企業經營

成敗的關鍵之一，經營者

需視國內外市場需

求變化，積極

主動調整農產品的供給量質

。農情報告

之預測與調

查體系的建

立，能及時提

供正確生產訊

息供經營者事先

研擬農場經營對策

。

(二) 提供行銷參考

自民國 91 年元月起，我國已正式成為 WTO 國際貿易組織會員，與國際社會的互動更為頻繁與密切。對於國內農產品生產資訊的掌握，為農產品產銷重要工作之一，也是現今國際化、資訊化時代，農產品交易迫切需要的軟體建設項目。

透過每年經常性農情報告，定期蒐集各種農作物之種植、收穫面積與產量、生產申報等常態性的基礎資料；另就不定期查報農產品之災害損失等偶發性農情報告，掌握極端變量訊息。不僅供作政府釐訂

產業發展策略、建立產銷預警制度及辦理農業災害救助之依據，並提供農友作為研訂經營方針及調整產銷計畫之參考。

發展策略·兼顧多向層面

一. 調查制度革新

傳統農業產銷調查統計方法，主要依賴對地、對農戶的調查途徑，除了必須耗費大量人力、物力成本外，且無法完全激發農民參與的意願與產生對

農業施政的認同

感。是以重要

農糧產品生

產申報業務

，改變以往

對地調查的

觀念，在合

理簡化申報

手續的相關

配套措施下

，鼓勵農民

主動向生產所

地辦理申報事宜，一

方面，期能有效運用廣大的民力，另一方面，藉以固化農民對農業的向心力，以收農業施政效率與效果之雙贏意義。美國經濟學者舒茲 (T. Schultz) 在其著作《拉丁美洲經濟分析》書中指出，從經濟發展的經驗中可發現，許多國家的經濟成長並非來自傳統的生產要素，諸如土地、勞力與資本等。根據他對美國的實證觀察結果，全美國的產出中，1/5 的產出來自傳統生產因素的貢獻，4/5 成果來自制度改進的結果，顯見行政革新所創造的國家利益，其功能與貢獻甚為顯著。

二. 建構法制環境

現行農糧類農情報告工作涵蓋農業生產調查、生產預測及災害查報等重點工作，提供農業施政上極為重要資訊來源，故須訂定完善的法令規章作為規範基準。首先，「農業發展條例」第 5 條揭櫫農情報告的法源基礎；其次，「農情調查工作評鑑要點」作為本項工作執行的考核標準；

至於生產申報業務方面，則訂定「重要農糧產品生

產申報預警處理

要點」，作為

工作規範。

法規制訂除

宣示農情報

告的重要地

位，並載明

獎勵提振人

員士氣與懲

處敷衍塞責

行為，以健全本

項業務之推行。

三. 建立查報體系

為順利執行預測工作，就查報體系建立而言，在中央由農委會農糧署統籌規劃農情報告發展方向；直轄市與縣市政府則由農業單位，承上啟下完成推展與監督職責；基層實務工作則由各鄉鎮市區公所擔任執行者。人力配置方面，於縣市政府與基層公所設農情報告員一位，專責轄內農情報告工作；另在主要農業縣之縣政府復設農經助理員一位，襄助農情報告員辦理農情報告業務；並於各村里遴選具備熱心

、專業知識，且熟諳當地之區段農業生產田間調查員，協助實地調查工作之進行，以收事半功倍之效。

四. 落實資料查核與覆驗制度

為發掘正確的農情事實，田間調查員須於調查標準時程，赴責任調查區段實地訪查；縣市與公所農情報告員，除參考試割資料外，並透過訪查觀測轄內農戶，推估當期、當地合理產量，一方面查核田間調查資料，另一方面綜合評估面積、產量資料，重覆檢核生產結果。此外，對於生產申報資料與年度生產目標交互進行勾稽，務使預測與調查結果符合趨勢，使得農情報告調查結果具有實際意義。

五. 推展資訊化系統

農情報告所做的生產調查資料，不僅項目繁多且數字瑣碎，查填或過錄不僅耗廢時日，且易產生統計錯誤。為全面提升效率，須建置農情報告資訊系統，透過資訊統計與電訊傳輸等作業工具的改良，提高資料處理效率。目前農糧署與各直轄市及縣市政府間，已應用該聯網系統，處理農業生產調查、申報資料及傳遞農業災情

資料，縮短各直轄市及縣市政府，辦理農業生產調查及災情查報資料之彙整時間，並降低人工處理的成本與減少人為錯誤產生。

農情調查·政府責無旁貸

農情報告為一項基礎性工作，本質上不易彰顯出有形績效成果，但農情調查結果，卻可作為國家農業施政與個別經營者運用的參考依據。尤其台灣是典型小農經營體制國家，農戶經營面積在 1 公頃以下者超過 75%，如何維持產銷穩定，促進產銷平衡，維護農民與消費者權益至為重要。農委會自民國 95 年起推動新農業運動，綜觀其精神要旨在於觀念改革，農業施政勢須隨著環境的改變與時俱進，不僅要求農政部門革新，更希望生產者與消費者攜手共進，建立全民農業的發展共識。全國農情報告調查工作，為公部門責無旁貸的職責，但須農民高度向心力配合，以及全民的支持肯定，猶以其效益涉及國家總體面施政，亦關係到生產者個體面決策，以及滿足消費者需求，更說明其屬於全民農業的重要意涵。豐