



農委會農糧處古德業處長



農委會農政科李增宗科長

# 專訪農委會古德業處長 談糧食安全與 水旱田利用調整計畫

- 1995 年世界主要穀物生產地區發生天候異常，因此聯合國糧農組織 FAO 宣布 1996 年為糧食危機年，但是在寶島台灣，國人並沒有感受到「飢餓問題」，那是因為我們有安定的糧食生產與管理體系。
- 配合國土綜合開發計畫與農地釋出方案，政府將釋出生產力低之農田。但是水田有涵養地下水功能，是最接近自然環境的人為利用方式，是台灣人賴以生存的命根子，面積有 70 萬公頃的基本農地，是絕對不可更動的國本。
- 栽培水稻的農民是我國米食文化的守護者，推廣良質米是今後要努力的政策目標，唯有提升品質，才能穩定掌握米食的消費量。

我國爭取加入世界貿易組織，國內產業面臨調整，在調整過程中，如何確保國內糧食安全，受到各界重視與關注。今年 7 月 1 日起即將實施的「跨世紀農業建設方案」明列 12 項實施策略，第一項就是「建立安全與均衡的糧食生產制度」。農委會農糧處古德業處長與農政科李增宗科長，於 86 年 1 月 7 日接受本社專訪，就糧食安全與水旱田利用調整計畫，作以下說明。

## 新糧食定義

糧食的定義並不限於稻米，糧食政策也不是只有水旱田的利用，但是，傳統上我們以稻米為主食，因此擬定了以稻米為中心的「水旱田利用調整計畫」，接續已實施 13 年的「稻田轉作計畫」。

台灣糧食安全的目標，不僅為防止飢餓，而且要兼顧穩定糧價與物價，除掌握主食的稻米、小麥之外，對飼料及油料原料的玉米、大豆等，亦列為優先考慮。而國際上對糧食的新定義，則已經從農作物擴及到一般食品，如糖、肉品、水產、蛋類等民生必需品，都列入考慮範圍。

## 吃得好，不如吃得健康

稻米與小麥為國人消費之主要糧

食，民國 83 年平均每人白米與麵粉消費量合計 92 公斤，其中白米 60 公斤，占 2/3；麵粉 32 公斤，占 1/3。估計國內未來糙米年需求量約 160 萬公噸，稻米安全庫存量訂為國內年消費量的 3~4 個月，相當於糙米 40~50 萬公噸。

從營養均衡觀點來看，蛋白質(P)、脂肪(F)及碳水化合物(C)三種營養素的攝取比率，是衡量人體營養與健康的重要指標。衛生署建議，台灣地區人民適合之 PFC 熱量攝取比，P 為 10~14%，F 為 20~30%，C 為 58~68%，1960 年國人之 PFC 熱量攝取比為 P 9.7%、F 15.6%、C 74.7%；1994 年國人之 PFC 熱量攝取比則變為 P 12.7%、F 40.4%、C 46.9%，可見國人飲食消費結構，是從碳水化合物攝取過多，蛋白質及脂肪不足，演變到目前碳水化合物攝取不足，蛋白質及脂肪卻超量之現象。國民所得提高、經濟富裕、飲食西化的結果，一般人所謂的愈吃愈「好」，其實是不健康的飲食型態，國人糧食攝取結構似已偏離了理想指標，值得大家共同關心。

國人魚肉吃的多，從土地資源利用來看，是很不划算的，因為畜牧業、養殖業需要的飼料是進口的，等

於是間接糧食，稻米蔬菜則可以靠自己生產，雜糧飼料 95% 要靠進口，國內消費趨勢若是偏向肉食，則國內糧食調整可掌握的空間就相對變小了。

## 一年二作，台灣真是寶島

1995 年世界主要穀物生產地發生天候異常，如美國遭遇高溫，歐洲乾旱，中國大陸南澇北旱，俄羅斯生產不振，導致全球穀物供應減少。這些地區穀物生產大多數是一年一作，當年歉收，勢必影響次年價格波動。所以 1996 年芝加哥小麥、玉米期貨價格，漲幅幾乎達 1 倍。

1996 年 11 月中旬，聯合國糧農組織召開世界糧食高峰會議，討論高糧價與飢荒問題。會中發表羅馬宣言，提出兩大呼籲：第一，如何改進運銷、分配，透過貿易，互通有無。第二，積極思考如何消除貧窮。

台灣每年進口穀物約 1 千萬公噸，糧食生產管理上幾乎沒有重大問題，只有民國 62~63 年，因能源危機而曾進口少量泰國米；展望未來，若適當調適，也不會有明顯的危機存在。台灣的氣候，一年可以兩熟，若風調雨順，應沒有「飢荒問題」。國內的糧食規劃政策在善用現有的農田資源，從量的掌握，到質的提高，更

希望國人從健康觀點，多吃穀物，則不僅在經濟面上守住了稻米產業，也從生態面上維繫了水田功能。

## 涵養水源，良田絕不可廢

從自然保育觀點來看，任何一種動植物的保護，最重要的是不要破壞它們的棲地環境。水田在我們的生活環境中，已經存在很長一段時間，是最接近自然環境的人為利用方式。水稻田具有調蓄洪水、補注地下水、調節微氣候、促進水文循環等生態功能。現有

水稻田，將按其生態功能加以分級，功能較高地區，以維持種稻為原則；辦理休耕時，則實施整修田埂，使能保持田間蓄水狀態，以維護生態環境。

## 內外銷配合，台灣農業有潛力

在「水旱田利用調整計畫」中，將逐年調低水稻、雜糧、甘蔗生產目標，對於因調整生產所騰出土地，在尚未發展出替代作物的過渡期，政府建議先種綠肥，或實施土地改良，涵

養地下水源或造林，這些均是符合WTO規範的輔助措施。

政府也在進行海外市場開發調查，特別是日本有1億人口市場，秋冬季節有利於我國農產品出口，例如生鮮甜玉米、冷凍蔬果、胡蘿蔔、檳柑等，目前出口量雖不多，但價格很好。

內銷方面，政府鼓勵開發地區性產品，以多樣化來分散市場、分散產期、減少產銷顧慮，以增進台灣農業的穩定成長，確保糧食，安定社會。 [解]

# 簡介水旱田利用調整計畫

資料提供／農委會農糧處

## 執行期限

民國86年7月1日至90年6月30日

## 政策目標

- 一、確保國內糧食安全，穩定供需與糧價。
- 二、符合世界貿易組織規範，兼顧農民福祉。
- 三、加強農田生態保育，維護農地永續利用。

## 具體措施

### 一、調整稻米產業

稻米生產由「自給自足」調整為「供需平衡」，估計國內未來糙米年需求量約160萬公噸，我國將來加入世界貿易組織後，依其規範必須進口少量稻米，本計畫將配合進口量適度調降國內生產目標，並積極輔導良質米產銷，惟不再強調減少種稻面積，

以安定稻米生產。

### 二、調整雜糧產業

現行實施保價收購之玉米、高粱、大豆等雜糧，將逐年調減生產面積及種植期數，逐漸以「現金直接給付」取代。預期自91年度起，國產雜糧全部改以「現金直接給付」取代「保價收購」，以符合降低境內農業總支持之規範。

### 三、調整蔗糖產業

配合糖業政策調整，農民與台糖公司契作之蔗田，倘蔗農自願或因台糖公司轉型而須轉作、休耕者，納入本計畫給予輪作獎勵或現金直接給付。

### 四、直接給付與輪作獎勵

本計畫所採獎勵措施分為直接給付、輪作獎勵，另為鼓勵擴大經營規模、降低生產成本及有效利用水土資

源，對集團經營者，再增加集團獎勵。其中直接給付係除基礎給付外另為獎勵種植綠肥、實施造林、改善地力、涵養水源及維護生態等措施，再予附加獎勵，其給付標準優於現行轉作計畫之休耕補助，且高於種植雜糧、蔗作之收益；輪作獎勵則加強推廣地區性特產，並輔導改善生產環境與運銷措施，以提高生產力及增加農民收益。

## 配合措施

- 一、擴大經營規模，降低生產成本。
- 二、調整耕作制度，改善農地地力。
- 三、改善稻米倉儲設施，提昇調製技術。
- 四、辦理稻穀寄倉服務，穩定市面糧價。
- 五、掌握農戶資料，建立產銷資訊化。
- 六、補注地下水資源，維護生態環境。
- 七、釋出低產農地，落實農地出方案。

## 效益評估

本計畫4年期間所需經費738.5億元，平均每年度經費需求為184.6億元，與84至86年度3年預算平均支出187.4億元比較，平均1年減少支出2.8億元，本計畫4年期間節省支出約11.2億餘元。

除節省經費支出外，本計畫對於因應糧食安全問題、世界貿易組織規範、加速改善農業生產結構並維護農民收益及生態環境均有正面效益，並建立合理輪作制度，達成永續農業經營。 [解]

## ■ 稻作・雜糧・蔗作調整利用面積預估表

單位：千公頃

| 年度別     | 調減各項作物生產面積 |     |    |     | 調整利用面積 |     |     |      |     |
|---------|------------|-----|----|-----|--------|-----|-----|------|-----|
|         | 稻作         | 雜糧  | 蔗作 | 合計  | 綠肥     | 休耕  | 農特產 | 園藝作物 | 合計  |
| 83-85平均 | 176        | -   | -  | 176 | -      | 61  | 88  | 30   | 180 |
| 86      | 185        | 8   |    | 193 | -      | 75  | 88  | 30   | 193 |
| 87      | 180        | 18  | 7  | 205 | 54     | 53  | 78  | 20   | 205 |
| 88      | 180        | 25  | 10 | 215 | 57     | 56  | 82  | 20   | 215 |
| 89      | 180        | 32  | 13 | 225 | 73     | 47  | 85  | 20   | 225 |
| 90      | 180        | 45  | 15 | 240 | 88     | 44  | 88  | 20   | 240 |
| 合計      | 720        | 120 | 45 | 885 | 272    | 200 | 333 | 80   | 885 |

註：1. 契約蔗作減少面積辦理輪作休耕一年以兩期計算，其中一期種植綠肥，另一期以休耕估算。

2. 稻田輪作休耕面積維持在18萬公頃。