台灣水稻產業變遷

作物改良課 課長林孟輝、助理研究員閻禎佑

前言

水稻是台灣最重要的作物之一，不僅維繫國人的糧食來源，也關係到國家經濟的發展。台灣自荷蘭據台及清朝統治期間，即有稻米外銷紀錄，至日本治台時期，台灣更大量將稻米運送至日本國內以供應其所需，此時也透過日本稻的雜交選育將台灣原來大部分種植的在來稻(秈稻)品種改爲蓬萊稻(**粳**稻)品種以推廣種植。第二次世界大戰爆發，農村人力大量被抽調至戰場，致稻作栽培面積及稻米產量逐年減少。光復初期民生凋敝，糧食需求甚劇，政府亟欲將稻作生產恢復至戰前最高產量；40年代之後，當局又亟欲以糧食出口賺取外匯，並將此作爲發展工業的資金來源；稻作生產在戰後至70年代在栽培面積、單位面積產量及稻穀收穫量逐步提升，除達成各時期政府所設立的目標外，更爲日後工業發展奠定穩固基礎，對國家整體的經濟成長而言稻作產業實功不可沒。

台灣光復前水稻產業概況

台灣稻米在明朝以前以內銷爲主，荷蘭人據台期間，除內銷外，尚外銷至中國大陸、日本及南洋，清朝時，除內銷外，主要銷往中國大陸之福州、興化、泉州、漳州等地，日本據台期間，主要銷往日本，每年外銷量由1900年的57,637公噸，增加到1934年之873,783公噸，惟受日本稻米增產影響，於1934年實施台灣米輸出管制，強制農民改種水稻以外作物，至太平洋戰爭爆發後，因水稻產量下降，外銷中止。

台灣光復後水稻產業概況

台灣光復當初(民國35年)稻作面積56.4萬公頃，糙米總產量89.4萬公噸，公頃平均產量糙米僅1,585公斤，當年台灣總人口爲609萬，平均每人每年糙米消費量爲147公斤。當時稻米爲台灣最主要糧食來源，加之爲爭取外匯，尚有部分稻米外銷日本，故時有糧源不足現象。因此，政府在灌溉設施與栽培管理技術上大力改進與推廣，使水稻栽種面積在40年代初就達高峰的80萬公頃，且一直維持到60年代末期。糙米總產量因水稻品種改良及栽培技術改善而呈直線的增加，至40年代初已達116萬公噸，且一直增加到高峰期的60年代中期的264萬公噸。公頃平均糙米產量也由40年代初的2,109公斤，呈直線增加至80年代的6,000多公斤。在民國59年至65年間，政府雖積極開發東南亞市場，但因蓬萊米不受東南亞國家消費者歡迎，稻米外銷幾乎完全停頓，而生產面卻繼續增產，致各地公糧倉庫爆滿。雖然台灣人口數亦持續增長，至53年增加1倍，70年增加2倍，78年突破2,000萬人，至92年已增加爲2,253萬人，但每人每年白米消費量卻降爲

49公斤。因此，雖然糙米總產量與人口的增加率均呈倍數成長，但因每人年消費量減少近三分之二，再加上每年需進口144,720公噸，所以每年糙米總產量亦必須由最高的260萬公噸減至119萬公噸的目標，這是政府爲何要推動稻田轉作及休耕，以減少稻米生產的原因。

稻田轉作及休耕政策

稻田轉作及休耕計畫，由民國73年開始實施以來，稻作面積已由民國72年(基期)之64.6萬公頃降爲92年之27.2萬公頃，減少58%，同期糙米產量由248萬公噸降爲134萬公噸，減少46%。政府收購農民稻穀由110萬公噸降爲46萬公噸，減少52%，稻田接受輔導轉作休耕面積約24.3萬公頃，對維持稻米供需平衡，穩定穀價，確保農民收益，減輕政府處理餘糧負擔，均有正面意義。

台灣於民國91年1月成爲世界貿易組織之會員國，92年稻米輸入按入會協議採限量方式進口，並以國營貿易與加價措施辦理配額輸入。至93年起稻米進口方式，政府經考量國際經貿主流趨勢及防範稻米輸入配額擴大，與參酌日本自1999年起將稻米限量進口轉換爲關稅配額制度等因素，決定由限量進口轉換爲關稅配額制度。由於進口稻米直接衝擊國內糧價，政府除加強辦理收購農民稻穀、提供貸款資金供農會及糧商購儲國產稻穀、輔導農會辦理農民稻穀寄倉服務等，亦持續推動「水旱田利用調整後續計畫」，輔導農民種植地區性特產或辦理農田地力維護之措施，以調降稻作生產面積，俾達供需平衡之目標。

休耕農地活化再利用

唯前述稻田輪作休耕計畫持續在國內推動20多年，其原先政策目的在於降低稻米產量、培養農田地利，唯因休耕面積超出原所設定目標太多，故雖達成降低稻米產量、維持供需平衡之目的，但卻造成許多農田環境管理之負面影響及農地使用的阻礙，諸如：休耕農地常因農民未妥善整地除草，以致成爲作物病蟲害的滋生源或鼠患藏匿，嚴重影響正常耕作鄰田的水稻生育，使農藥成本增加並降低產量收益；又稻田可蓄積雨水，涵養水源，累積蓄水量如同埤塘或小型水庫，休耕地面積增加將降低土地對大豪雨水患之因應緩衝能力；另休耕地每期每分地可請領休耕補貼，對於有意擴大從事耕作之農民或農企業，欲承租土地經營時，因該政策補貼等同間接設定土地租用成本，致使收益原本就不高的稻作產業，雪上加霜，大幅降低耕作者承租之意願。

政府近年亦不斷檢討休耕政策，欲使現有休耕農地再活化利用、並因應目前國際糧價高漲，遂於98年推動「小地主大佃農」政策，期藉由公開透明之租賃環境及產銷輔導等優惠措施，讓有心從事農業經營者得以擴大經營面積、活化農地利用，若承租95及96年連續休耕地種植糧食及飼料作物，租約3年以上者，每期作每公頃政府補貼3.5-4.5萬元以降低生產成本，並建立老農退休機制以吸引年輕之農業從業人員，提高我國農業競爭力。99年起此項政策更納入「水旱田利用調整後續計畫」-活化休耕田，鼓勵復耕措施，提高輪作、契作產銷無虞作物及造林獎勵標準，鼓勵農民出租及專業農民承租連續休耕之農地，種植水稻等糧食、芻料或具進口替代性等作物。而各區農業改良場亦不斷致力於高品質稻米品種的研發與育種工作，加強良質米品種推廣，提昇栽培管理技術，建立國產米品質及品牌形象，輔導產業界運用策略聯盟及產銷資訊，朝向企業化經營。期藉此多方努力，得以提昇國產良質水稻的生產競爭力，並能再度銷往國際稻米市場，爲農民創造更大的收益。