



臺灣肥料政策演變簡介

——朱寶珠¹·林祐群²

一、前言

肥料為從事農業生產所必須資材，其中化學肥料可快速提供作物生長所需氮、磷及鉀三種要素，為農民農耕普遍施用。由於肥料價格上漲所增加之生產成本，無法立即反應於農產品售價，影響農民收益。基於照顧農民，政府歷年來皆相當重視肥料價格穩定，從民國 35 年實施肥料換穀政策開始、歷經統籌配銷肥料、肥料供銷市場自由化、肥料漲幅價差補貼及加強推動有機及友善農業等各項肥料資材補助措施等，均秉持照顧農民原則，就肥料配銷、價格等採行相關措施，穩定國內肥料供需及價格，安定農業生產。

二、國內肥料政策演進

以下就歷年臺灣肥料相關政策或制度整理與說明：

（一）肥料換穀制度（民國 35～61 年）

二次大戰結束後，政府為復興農村發展與增加糧食生產，積極籌劃供應肥料，民國 35 年訂定第一次糧食增產 5 年計畫，以糙米年產 140 萬公噸為目標，其中以增加化學肥料供應為主要措施，同年進口化學肥料 5,000 公噸，首度將肥料貸放給農民，實施試辦肥料換穀制度，38 年起由前台灣省政府糧食局辦理肥料統籌銷售業務後，始確立肥料換穀制度，藉由硫酸銨與農民交換蓬萊稻穀，達到掌握安全存糧，並促進糧食增產，增加農民收入。歷年肥料換穀重量詳如表 1：

註 1：行政院農業委員會會計室。

註 2：行政院農業委員會農糧署。

表 1. 肥料換穀重量比例一覽表 (以硫酸銨為例)

年 / 期作	1 公斤硫酸銨交換蓬萊 稻穀重量 (公斤)
38 年～39 年第 1 期作	1.2
39 年第 2 期作～49 年第 1 期作	1
49 年第 2 期作～53 年第 1 期作	0.9
53 年第 2 期作～54 年第 1 期作	0.88
54 年第 2 期作～56 年第 1 期作	0.86
56 年第 2 期作～57 年第 1 期作	0.85
57 年第 2 期作～58 年第 1 期作	0.83
58 年第 2 期作	0.79
59 年	0.68
60 年	0.58
61 年	0.53

(二) 統籌配銷作業 (民國 62～91 年)

民國 62 年曾開放肥料自由買賣，由於配銷系統混亂，造成嚴重供需失調，當時經行政院決定，肥料配售工作，除台灣糖業公司種植甘蔗所需肥料外，應一律由糧食局統籌，另為順應民意，原換穀比率偏高，不甚合理，自 62 年第 1 期作起宣布廢止肥料換穀制度，農民可選擇稻作收穫後以現金或用稻穀折價償還。

嗣行政院為穩定國內肥料供需，統一售價及維持產銷秩序，自 73 年 1 月試辦公民營肥料統一產銷，將現有公民營化學肥料工廠生產化學肥料，全部透過肥料配銷系統，由糧食局、台灣糖業公司、青果合作社及公賣局銷售，配銷價格由行政院核定，糧食局並辦理肥料銷售服務到家，節省農民支出。

而因應加入世界貿易組織 (WTO) 前產業調適，農業委員會於 85 年 6 月實施「肥料政策調整方案」，推動肥料自由化，台灣肥料股份有限公司並於 88 年 9 月完成民營化，政府同時解除肥料進口限制。此階段從統籌配銷作業邁向肥料自由化。

(三) 肥料市場自由化 (民國 92～97 年)

我國於 91 年加入 WTO 後，92 年初完成公營肥料回歸市場機制，政府退出肥料供銷體系，肥料買賣全面自由化，農民可向農會、青果社、蔗農合作社或肥料商等購買肥料，肥料價格亦由市場機制決定。

我國製肥原料多仰賴進口，極易受國際原料價格影響，92 年 3 月美國與伊拉克展開戰爭，國內化學肥料價格也隨國際製肥原料價格上漲影響而多次調漲，引起農民反彈，爰政府自 93 年 9 月起

對化學肥料價格採取「凍漲」措施，並辦理運費、尿素等補助。此階段雖以自由化為目標，但為減輕農民負擔，政府亦提供相關補助措施。

(四) 實施漲幅價差補貼

(民國 97 年 5 月～ 106 年 6 月)

民國 96 年下半年起國際製肥原料價格大漲 (尿素上漲 215 %、磷礦石上漲 477 %、氯化鉀上漲 344 %)，部分肥料廠商不敷成本停止供應，致 97 年上半年發生缺肥、搶肥危機；為反映國際製肥原料成本，穩定肥料產業生產及市場供需，行政院於 97 年 5 月 30 日核定「肥料價格調整及穩定供需因應方案」，由政府補貼化學肥料部分漲幅價差，減輕農民負擔。另當補貼肥料出廠價格已調降低於或趨近補貼前價位時，該種補貼肥料退出補貼，供銷回歸市場機制。各價差補貼肥料回歸市場機制時間及種類詳如表 2。

(五) 加強推動有機及友善農業等各項肥料資材補助措施

(民國 106 年 7 月起迄今)

為促進國內有機及友善農業發展，政府自 106 年 7 月起配合新農業推動方案，將原化學肥料漲幅價差補貼相關經費轉為推動有機質肥料、微生物肥料、含有機質複合肥料等補助措施，並搭配合理化施肥措施輔導農田地力改良，及廣續推廣種植綠肥作物等工作，並輔導農友善用各種肥料資材，俾改善農田地力，提高肥料利用效率，進一步導引農民減施化肥，促進國內化學肥料減量。

三、歷年肥料施用情形

自民國 35 年進口肥料起，歷經肥料換穀制度、統籌配銷作業、肥料市場自由化至實施漲幅價差補貼政策，肥料政策一直是政府重要農業施政，國內化學肥料施用量、作物種植面積及單位用肥量詳如表 3。

表 2. 價差補貼肥料回歸市場機制時間及種類一覽表

時間 (年月)	肥料種類
98.9	硫酸銨、寶效 5 號
98.10	寶效 1 號、寶效 4 號
99.1	42 號複肥、特 42 號複肥
102.10	尿素
105.7	氯化鉀
105.8	特 1 號複肥
105.9	1 號複肥、特 4 號複肥、5 號複肥及特 5 號複肥
105.11	43 號複肥
106.1	過磷酸鈣
106.7	39 號複肥及特 43 號複肥

表 3. 歷年化學肥料施用量、作物種植面積及單位用肥量一覽表

(接續上表)

年度	化學肥料 施用量 (萬公噸)(A)	作物種植面積 (萬公頃)(B)	單位種植面積 化學肥料用量 (公噸 / 公頃) (C = A/B)	年度	化學肥料 施用量 (萬公噸)(A)	作物種植面積 (萬公頃)(B)	單位種植面積 化學肥料用量 (公噸 / 公頃) (C = A/B)
36	13	125	0.105	71	112	138	0.811
37	14	138	0.099	72	115	133	0.865
38	15	144	0.108	73	123	129	0.960
39	34	144	0.235	74	131	126	1.039
40	34	150	0.229	75	122	127	0.963
41	64	152	0.423	76	110	126	0.873
42	50	149	0.333	77	118	122	0.971
43	47	150	0.315	78	118	118	0.995
44	55	151	0.367	79	136	116	1.177
45	58	154	0.378	80	141	113	1.251
46	67	157	0.430	81	137	109	1.254
47	67	159	0.422	82	139	108	1.288
48	50	159	0.314	83	138	104	1.330
49	70	160	0.438	84	138	104	1.334
50	70	161	0.437	85	139	100	1.394
51	72	162	0.448	86	120	100	1.209
52	80	161	0.495	87	120	96	1.249
53	80	167	0.481	88	121	93	1.303
54	77	168	0.457	89	126	90	1.391
55	80	169	0.472	90	129	88	1.477
56	78	170	0.462	91	125	85	1.469
57	94	169	0.556	92	114	80	1.435
58	89	168	0.530	93	120	74	1.622
59	67	166	0.402	94	114	76	1.502
60	84	162	0.518	95	116	75	1.544
61	80	159	0.504	96	114	74	1.541
62	96	157	0.611	97	101	73	1.396
63	100	164	0.611	98	104	72	1.446
64	138	166	0.835	99	103	70	1.479
65	135	161	0.840	100	101	70	1.432
66	127	157	0.809	101	101	70	1.454
67	126	155	0.814	102	100	71	1.410
68	126	149	0.840	103	97	72	1.352
69	136	140	0.971	104	96	70	1.371
70	134	140	0.956	105	98	74	1.330

資料來源：農業委員會農糧署。

民國 36 年化學肥料施用量為 13 萬公噸，當時作物種植面積 125 萬公頃，63 年起肥料施用量達 100 萬公噸，80 年度最高施用量為 141 萬公噸，97 年實施「合理化施肥計畫」，教導農民正確選擇肥料及合理有效施用肥料，提高肥料利用效率，節省施肥成本，該年化學肥料施用量降至 101 萬公噸，較 96 年呈現大幅度減量，降幅達 10.8%，105 年施用量再降至 98 萬公噸。

作物種植面積最高峰為 56 年 170 萬公頃，隨著經濟發展，徵收農地，陸續設置科學園區，69 年及 70 年降至 140 萬公頃，86 年實施「水旱田利用調整計畫」，休耕補貼二期，作物種植面積下滑至 100 萬公頃，加入 WTO 後 93 年更減至 74 萬公頃，之後 10 年間維持於 70 萬公頃至 76 萬公頃之間，102 年為活化休耕地，實施「調整耕作制度活化農地計畫」，作物種植面積 71 萬公頃。

單位種植面積肥料用量，民國 36 年每公頃施用 0.105 公噸，74 年首度超過 1 公噸，達到 1.039 公噸，除了 75 年至 78 年間低於 1 公噸外，近 25 年均超過 1 公噸，其中 93 年更高達 1.622 公噸；近年除 97 年呈大降幅（8.6%）外，前後各年度降幅不明顯，102 年為 1.41 公噸，105 年度降為 1.33 公噸，合理化施肥輔導漸顯成效。

近年來為減少化學肥料施用、改良農田地力及協助去化農牧副產物，政府

鼓勵農民施用國產有機質肥料，避免過量施肥造成土壤酸化、鹽化及水源環境污染等問題，以促進有機及友善環境耕作，由表 4 可知，近 6 年有機質肥料推廣面積呈現上升趨勢，而化學肥料施用量及單位種植面積化學肥料用量呈現下降趨勢，顯示國內農友以有機質肥料替代化學肥料，逐漸改變用肥習慣。

表 4. 有機質肥料推廣面積一覽表

年度	推廣面積 (公頃)
101	20,225
102	20,225
103	23,500
104	22,008
105	24,051
106	25,551

資料來源：農業委員會農糧署。

四、化學肥料漲幅價差補貼數量及經費

為確保肥料正常供應，政府自 97 年 5 月 30 日起辦理化學肥料漲幅價差補貼，以維持農民末端購肥價格平穩。該補貼措施 97 年（5 月～12 月）補貼數量 47.8 萬公噸，補貼經費 32.4 億元，98 年補貼數量高達 98.5 萬公噸，補貼經費 57.5 億元，99 年因國際製肥原料價格下跌，及部分肥料停止價差補貼等因素影響，補貼數量降至 80.7 萬公噸，補貼經費降為 25 億元，100 年至 104 年補貼數量介於 75.44 萬公噸至 84.4 萬公噸不等，補貼經費則介於 15.3 億元至 40 億元不等，至 105 年補貼數量 62 萬公噸，

補貼經費已降至 7 億元，106 年 7 月起化學肥料漲幅價差補貼轉為推動有機質肥料、微生物肥料、含有機質複合肥料等補助措施，106 年前半年補貼數量降至 10.2 萬公噸，補貼經費 0.84 億元。化學肥料漲幅價差補貼自 97 年 5 月 30 日實施迄 106 年 6 月底止，累計補貼經費達 253.54 億元，補貼數量計 701.44 萬公噸（表 5）。

五、結語

全球糧食需求與日俱增，各國政府的肥料政策多為維繫國家糧食安全之重要施政方針。各國對國內肥料供需調節推展各有不同政策，以日本、韓國等國為例，因對農作物品質要求逐年提高，轉而推廣高效能與對環境友善之肥料產

品、辦理土壤肥力檢測與合理化施肥等方向發展，對於化學肥料需求有逐年減少趨勢，至於印度、菲律賓等國，對化學肥料需求仍持續增加中，以合理肥料價格或足夠肥料數量供應予耕作農民，並採取補貼、管制等不同措施來達成政策目標，為該國肥料施政重要議題。

過去政府肥料政策多以穩定肥料價格為主，然而近年來環保人士呼籲友善環境，且消費者意識抬頭，政府順應民意，應持續加強輔導農民善用各種肥料資材，節省肥料用量，提高肥料利用效率，進而提升農產品品質，避免過量施肥造成土壤酸化、鹽化及水源環境污染等問題，輔導農民朝向有機及友善環境耕作，暨穩定肥料供需及價格，保障農民權益。

表 5. 化學肥料漲幅價差補貼情形一覽表

年度	補貼金額 (億元)	補貼數量 (萬公噸)	補貼肥料種類
97.5.30 ~ 97.12	32.4	47.8	17
98	57.5	98.5	17
99	25	80.7	13
100	35.1	82.3	11
101	40	84.4	11
102	27.4	83.6	11
103	13	76.5	10
104	15.3	75.44	10
105	7	62	10
106.1 ~ 106.6.30	0.84	10.2	2
合計	253.54	701.44	