

# 從農業政策推動面向檢視農產品 生產成本調查品項完整性之分析

林秀雯<sup>1</sup> 林佩慧<sup>1</sup>



## 一、前言

農業是靠天吃飯的產業，氣候變化對農業生產力、穩定性及耕作制度影響最為重大，然極端氣候衝擊日益加劇，農業為首當其衝，農損問題勢必加劇。近 10 年因天災造成農作物損失平均每年 84.5 億元（其中 105 年災損更高達 272.8 億元），以颱風、豪雨及乾旱所造成的農作物損失最為嚴

重。為降低農民因農作物遭受天然災害所產生之損失及維持穩定收益，農政單位除已建立農業天然災害救助機制外，並於 104 年起推出第一張高接梨保單，106 年擴大推動試辦農業保險，目前已涵蓋 15 項作物、19 張保單，協助農民分散經營風險，提高經營保障。

農政單位自 43 年起按年辦理「農產品生產成本調查」，蒐集農產品生產

註 1：行政院農業委員會農糧署。

投入產出等基礎資料，作為進口損害救助、天然災害救助及辦理重要農產品產銷預警之參據；惟近年來因氣候異常，造成農產品產期重疊或品質欠佳狀況屢屢發生，農政單位執行產銷調節的品項及頻率增多，造成外界對農產品監控價格機制多有質疑。為檢視農產品生產成本調查品項完整性，從農業天然災害、產銷調節及農業保險等農業政策面向，盤點農作物受災頻率及災損金額、產銷調節次數與農業保險已開發保單等作物品項，進一步檢視農產品生產成本調查品項在農業政策上的涵蓋率及未來精進作為。

## 二、農作物天然災害受災面向

近 10 年農業天然災害農作物損失金額達 844.5 億元，而排名前 10

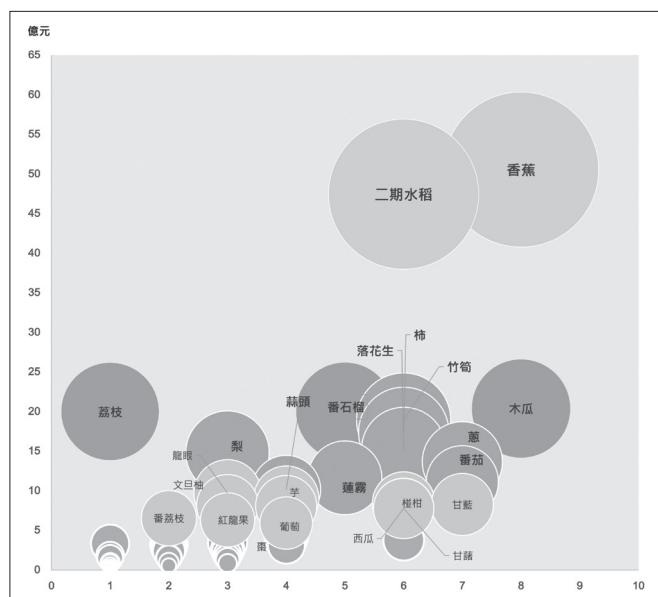


圖 2. 前 10 大農業災害農作物災損及受災頻率泡泡圖。



圖 1. 前 10 大農業災損統計表。

大之農業災害，農作物災損金額總計 532.5 億，占 6 成以上（圖 1），以颱風、豪雨及乾旱所造成的農作物損失高達 8 成左右。其中農作物損失金額最為嚴重者依序為「105 年梅姬颱風及 9 月風災雨害」損失金額 169.3 億元排名第一、「104 年 8 月蘇迪勒颱風」損失金額 96.7 億元排名第二、「108 年 1~2 月旱災等」損失金額 47.3 億元排名第三。

另由前 10 大之農業災害，依各個災害別農作物災損金額大小排序之前 20 大作物進一步觀察，累計災損金額最高前 5 大作物分別為香蕉、二期水稻、木瓜、番石榴及荔枝；若按作物受災頻率來看，致災頻率最高

排名前五分別為香蕉、木瓜、蔥、番茄、甘藍（圖2）。

綜上，水稻；果品類的香蕉、番石榴、柿子、蓮霧、椪柑、葡萄；蔬菜類的竹筍、蔥、番茄、蒜頭、芋頭、甘藍；雜糧類的落花生、甘藷等作物品項較易受災，主要多為全年均可採收或屬高經濟作物或產期落在汛期之作物。

### 三、農產品產銷調節面向

鑑於農作物之生產多有季節性，且易受氣候影響而有豐歉，部分國產農產品因產期集中及天候影響，導致供過於求、價格暴跌，嚴重影響農民生計。為維持農產品之產銷秩序、確保農民權益，行政院農業委員會（簡稱農委會）農糧署已針對易發生產銷失衡之作物，建立預警機制，依產地及批發市場監控價格按日監控，倘有產銷失衡之慮即啟動相關產銷調節措施。

近10年來，政府啟動產銷調節措施的農產品計有蔬菜5項、果品17項、雜糧2項、特用作物1項等25項，產銷調節經費執行約計17億元。其中以香蕉、甘藍、椪柑、鳳梨、大蒜、文旦柚、落花生、紅龍果、荔枝、番石榴等10項農產品啟動產銷調節措施的次數較多，以香蕉、甘藍及椪柑排名前三名，啟動次數達5次以上（圖3）；究其原因：香蕉在產期間，若遇高溫及無風災時產量暴增，加上夏季消暑水果選擇多



圖3. 農產品啟動產銷調節措施次數。

樣（如西瓜、鳳梨、芒果等），消費者購買香蕉意願低，供過於求導致價格崩跌；甘藍則係於秋冬季間為生產旺季，加上易有超量種植的情形，致易盛產價崩；椪柑則因節慶過後，消費市場需求大幅減少，致價格下跌。

### 四、推動農作物農業保險面向

臺灣天然災害發生頻率高，且常導致嚴重的農業災損，為避免農民看天吃飯，農委會自104年起推動農業保險政策，試辦農產業保險，期能藉由保險機制，降低農民因農產物遭受天然災害所產生之損失及維持穩定收益，並分散農民風險。106年擴大試辦農業保險，截至110年12月底止，已開辦15種農作物、19張保單，包括水稻、梨、芒果、釋迦、蓮霧、木瓜、鳳梨、香蕉、文旦柚、甜柿、番石榴、荔枝、棗、柑橘、西瓜。

### 五、農產品生產成本調查品項之涵蓋率

進一步觀察，易受災且易產銷失衡已納入農業保險之農作物有香蕉、番

石榴、荔枝等12項；易受災且易產銷失衡之農作物有竹筍、落花生、蒜頭等10項；易受災並已納入農業保險之農作物有水稻、木瓜、梨（梨穗）等5項。

農產品生產成本調查每年視經費及人力調配，依作物敏感性、易產銷失衡、高經濟價值、易受災及農業保險等因素，選定約60~80個品項進行調查，經盤點農產品生產成本調查品項對應易受災損、產銷調節及農業保險的農作物品項其涵蓋率分別為

88%、92%及100%，總涵蓋率達8成9，顯示現今農委會農糧署（簡稱農糧署）農產品生產成本調查之調查品項，已足以因應農業天然災害救助、產銷調節及農業保險等農業政策所需（表1）。

## 六、面臨問題

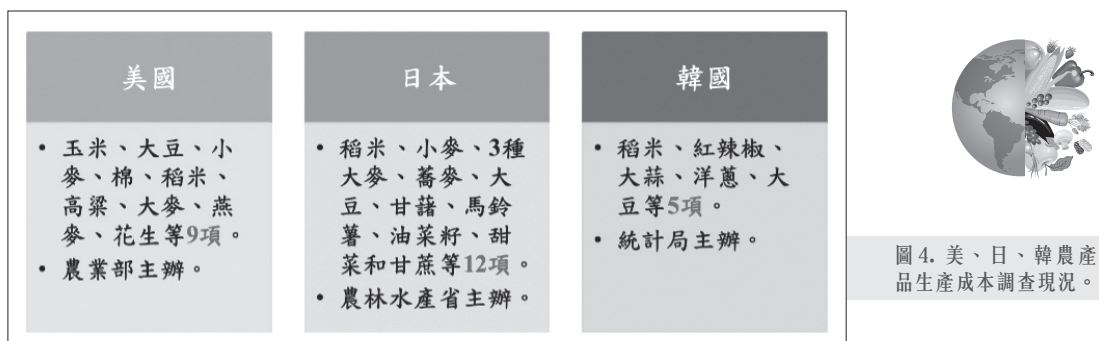
農產品生產成本調查每年辦理的作物品項多且雜，加上臺灣農業產業生

表1. 農產品生產成本調查品項涵蓋率

| 項次 | 品項        | 成本調查 | 項次 | 品項    | 成本調查 | 項次           | 品項    | 成本調查 |
|----|-----------|------|----|-------|------|--------------|-------|------|
| 1  | 香蕉        | ●    | 23 | 水稻    | ●    | 45           | 馬鈴薯   | ●    |
| 2  | 番石榴       | ●    | 24 | 木瓜    | ●    | 46           | 洋香瓜   | ●    |
| 3  | 荔枝        | ●    | 25 | 梨（梨穗） | ●    | 47           | 胡蘿蔔   | ●    |
| 4  | 柿         | ●    | 26 | 蓮霧    | ●    | 48           | 胡瓜    | ●    |
| 5  | 椪柑        | ●    | 27 | 香瓜    | ●    | 49           | 蘿蔔    | ●    |
| 6  | 文旦柚       | ●    | 28 | 蔥     | ●    | 50           | 豌豆    | ●    |
| 7  | 西瓜        | ●    | 29 | 番茄    | ●    | 51           | 結球白菜  | ●    |
| 8  | 番荔枝（鳳梨釋迦） | ●    | 30 | 龍眼    | ●    | 52           | 苦瓜    | ●    |
| 9  | 棗         | ●    | 31 | 芋     | ●    | 53           | 茭白筍   | ●    |
| 10 | 改良種芒果     | ●    | 32 | 葡萄    | ●    | 54           | 檳榔    | ●    |
| 11 | 鳳梨        | ●    | 33 | 甘藷    | ●    | 55           | 絲瓜    | ●    |
| 12 | 桶柑        | ●    | 34 | 食用玉米  | ●    | 56           | 本地種芒果 | ●    |
| 13 | 竹筍        | ●    | 35 | 桃     | ●    | 57           | 牛蒡    | ●    |
| 14 | 落花生       | ●    | 36 | 洋蔥    | ●    | 58           | 短期葉菜  | ●    |
| 15 | 蒜頭        | ●    | 37 | 草莓    | ●    | 59           | 李     | x    |
| 16 | 甘藍        | ●    | 38 | 香瓜    | ●    | 60           | 蘭花    | x    |
| 17 | 紅龍果       | ●    | 39 | 枇杷    | ●    | 61           | 牧草    | x    |
| 18 | 紅豆        | ●    | 40 | 百香果   | ●    | 62           | 芹菜    | x    |
| 19 | 檸檬        | ●    | 41 | 茂谷柑   | ●    | 63           | 蘋果    | x    |
| 20 | 柳橙        | ●    | 42 | 茶     | ●    | 64           | 生食甘蔗  | x    |
| 21 | 梅         | ●    | 43 | 硬質玉米  | ●    | 65           | 破布子   | x    |
| 22 | 薑         | ●    | 44 | 花椰菜   | ●    | 成本調查品項涵蓋率89% |       |      |

註：項次1~12為易受災+產調+保險；項次13~22為易受災+產調；項次23~27為易受災+保險。





態以小農為主，作物多達250餘種，農產品生產成本調查自開辦至今已累積辦理178品項，但扣除每年必須執行的項目外，能持續或新增的品項有限。然近年來，因應氣候變遷，糧食安全及產業結構調整，設施農業、有機農業、大糧倉、綠色環境給付計畫等農業政策的推動，對於小眾或新興作物資料的需求日殷，為因應產業輔導所需基礎資料，農糧署統計室近年透過專案的調查或研究，期能補充其不足之處。惟調查作物品項過多，加上若產業規模過小，導致有些品項調查戶數過少，樣本代表性及資料穩定度堪憂。

反觀美、日、韓等國家農產品生產成本調查品項僅針對糧食作物或主要經濟作物辦理生產成本調查，將有

限的人力與經費放在重要的品項上，實值得我們借鏡（圖4）。

## 七、結語

農產品生產成本調查目前調查的品項，已足以因應現今農業政策所需之資訊達9成左右，惟隨著產業迅速變遷及個資法的施行，農民自我保護意識抬頭，調查工作推動日益艱鉅，加上每個農作物栽培管理樣態均不同，如何減輕調查人員負擔，並提升資料代表性，實為當務之急，未來可仿效美、日、韓等國家，將有限的人力與經費投入我國主要糧食作物及具競爭性且全力輔導之作物辦理成本調查，以利完備基礎資料調查制度與業務推動。

