

提升糧食自給率 強化糧食安全水準

文・圖／林國慶

2006至2008年間以及2010後半年起迄今，世界糧食價格巨幅上漲（圖1）。世界糧食供給受全球人口增加、能源價格上漲與氣候變遷等因素之影響，主要穀物出口國之收成及可供出口量不若以往穩定，糧食穩定供應的不確定性增加。我國受自然環境限制為主要糧食進口國，糧食的供應不穩定與價格波動對我國當然會有不利影響。我國天然資源十分稀少，農業資源不足，土地利用型農業（穀物生產）生產成本高，因此，稻米以外之穀物大都仰賴進口（包括畜產業與養殖漁業之飼料原料），導致糧食自給率偏低。隨著世界糧食危機發生機率漸增，我國應未雨綢繆，及早做好準備。

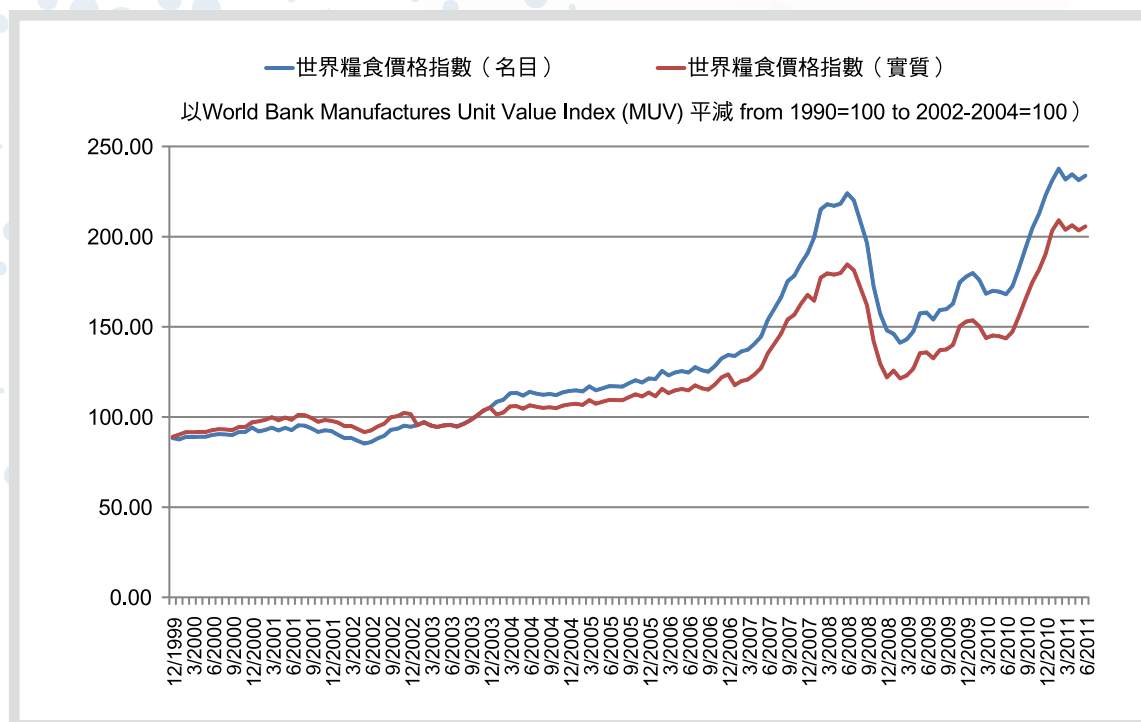


圖1：世界糧食價格指數之變動。（資料來源：本研究製作）

我國在2010年以熱量為基礎的糧食自給率只有31.7%，與先進國家比較，顯著偏低，北歐、日本與韓國的自給率也都比我們高。目前國內領取休耕給付之休耕面積達20.9萬公頃，複種指數只有88.4，意味著有增產之潛能。

農業多功能性

在2011年1月全國農業與農地研討會上，我受邀專題演講「全球經濟自由化下我國農業中長期因應戰略」，提出我國應以「農業多功能性」做為農業發展的中長期戰略，主要結論是在全球經濟自由化下，我們的農業政策必須做根本改革，包括稻米、休耕、農地、直接給付、農業環境、鄉村發展等。

另外，在5月舉行的全國糧食安全會議上我受邀發表「因應國際糧食供需新情勢之我國糧食安全政策之省思與調適」，分析我國目前糧食安全水準偏低的原因，以及提升改善的因應對策，其中一項重要主張為提升糧食自給率並訂定目標，適當的目標至少為40%。我們很高興看到，我國兩個主要政黨也重視糧食安全水準以及糧食自給率偏低的問題，並分別在其10年政綱與黃金10年中明列要提高糧食自給率，以及推動地產地消，即推動多消費國產農產品與本地農產品之政策。

糧食自給率受到消費型態與消費結構之影響，在短期內不易改變，提高國內之供給與生產最簡單而直接的方法是保價收購，然而，保價收購不但受到世界貿易組織規範之限制，也可能是一個沒有效率的政策手段。要真正提升自給能力應從兩方面著手，一是提升農業之生產力與競爭力，二是增加對國內農產品的需求。

目前政府實施之小地主大佃農政策基本上是地租補貼，在一定程度上可以發揮擴大經營規模之效益，但由於農地丘塊凌亂的問題仍無法有效解決，效益十分有限，難以全面推動。可見在現有生產結構、消費結構、政策架構以及受到國際規範下，要提升自給率非常不易，因此，重點在政策的改革上。如果不作根本改革，制定糧食自給率無濟於事。

有關有效提升土地利用型農業之競爭力方面，根本問題仍在稻米政策、休耕政策、農地政策、農民福利政策沒有做全面的檢討與修正。另外，政府也缺乏積極的農業環境政策、鄉村發展政策、農業結構改善政策、穩定農家所得政策（包括農業保險政策），輔導專業農政策，使得土地利用型農業之經營規模難以擴大，競爭力未能提升，遑論提高糧食自給率。

全方位的政策

由各國的經驗觀之，糧食安全是一個全方位的政策，包括總統的重視，行政院與立法院的積極支持，農委會的主動協調各部會，包括教育部、經濟部、衛生署、環保署等，以及全民的動員參與。尤其要強化教育與推廣，讓國人瞭解多消費國產農產品的意義，進而以行動

支持，乃至國中小學的教育和教材也要調整，從小培養其正確的飲食習慣。此外要有法源的支持，因此須立法或修法，以及做組織再造等，以利政策之全面推動。

發揮國產農產品的相對優越性

糧食生產及生產潛力之維護不只是確保我國糧食安全之基礎，並且在提供新鮮、健康、安全食品方面具相對優越性、可管理性以及可靠性。國內生產亦具三生功能與多樣性功能，在環境與生態維護，文化維護，鄉村發展與區域均衡方面扮演重要角色，亦符合縮短產銷旅程與節能減碳之國際潮流，政府應重視農產品之國內生產，並致力於提升國內農產品之生產環境，產品品質，以及消費者對於國產農產品之認同，而願意付出較高的價格。相關政策包括積極推動地產地消，農民市集，產銷履歷，國產優良農產品標章及對標章之認同。

結語

當然，農業政策必須能確實引導國產農產品發揮這一方面的外部性價值，以及確實能做到比較可靠質優。國產農產品相對於進口農產品，比較新鮮、健康、安全，若能與進口農產品區隔，則在消費者願意與國外農產品區隔，也願意為國產農產品付出比較高的價格，則自然能促進糧食自給率的提升。（本專題策畫／農藝系盧虎生教授）



林國慶小檔案

現任臺大農業經濟學系教授

研究專長：土地經濟/農業政策分析/資源經濟/計量經濟
學歷：

臺大農業經濟學士（1974）

美國北卡羅萊那州立大學經濟學博士（1984）

主要經歷：

行政院農委會副主委

臺大生物資源暨農學院副院長

臺灣農村經濟學會理事長

國科會群組策略規劃第二群組召集人

國科會領域策略規劃農林漁牧領域召集人

國科會農業生物技術國家型科技計畫指導委員會委員

農委會農業科技發展策略委員會委員

臺灣農業策略聯盟發展協會顧問

臺北市大眾捷運系統土地聯合開發基金管理委員會委員

臺北市公水利會會務委員

臺灣糖業股份有限公司董事