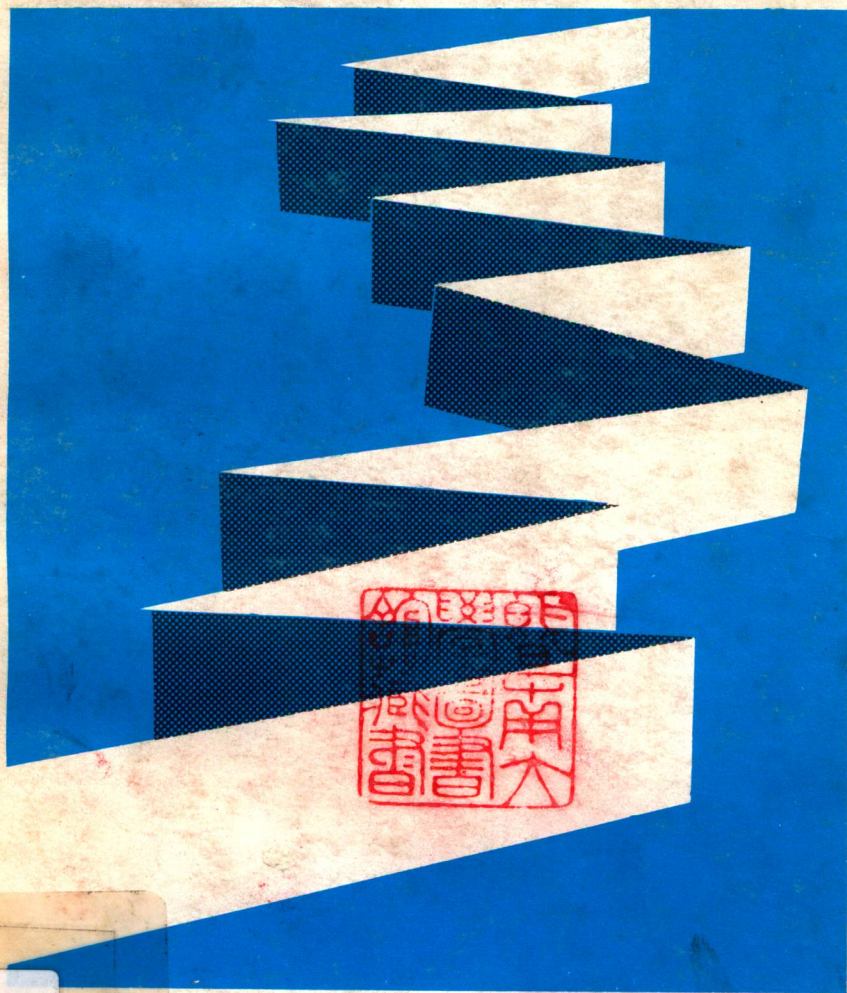


S001062

臺灣主要農產品 保障價格之評估與研究



行政院研究發展考核委員會編印

827.78
832

S001062

臺灣主要農產品保障價格 之評估與研究



S9001029



研究主持人：吳 功 顯
參與研究：郭義忠 傅國瑞
劉建勳

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國六十九年四月

臺灣主要農產品保障價格之評估與研究

編印者：

行政院研究發展考核委員會

臺北市忠孝東路一段一號

電話：三五一五七六四

印刷者：

率真印製廠

臺北市大直北安路五〇一巷七七號

電話：五八一四二八三

出版時間：

中華民國六十九年四月

行政院研考會-42

38.1

序 言

本會為加強研究發展，推展行政革新，每年度分由一般行政、政治社會，及財政經濟等方面選定專題進行研究，提出具體建議事項，俾供上級決策或主管機關參考。專題研究之方式分為委託學者專家研究、本會人員自行研究，以及與學術機構或有關機關合作研究等三種。「台灣主要農產品保障價格之評估與研究」係本會六十七年度委託國立中興大學農業經濟研究所吳功顯教授主持研究之專題。

本研究之目的在：(一)研究保障價格政策之目的及實施應予配合之條件；(二)分析擇定之重要農產品供需特性及其在台灣農業中之地位；(三)評估已實行保障價格辦法、內容及效果；(四)分析未設保障價格農產品設定之可行性。

本研究之對象乃以國內消費為主的主要糧食產品：稻米、肉豬，以及以國外進口為主的原料穀物：雜糧。研究方法除參考國內外有關保障價格之文獻資料，比較國內外保障價格成立緣由與根據之差異，並實地訪問有關機構，瞭解保障價格實際操作情況，研究其對價格穩定與所得提高之影響，並探討預備成立之毛豬保證價格可能之有效操作方式，繼而提出改進建議，以供決策參考。

本報告之重要建議為：

一、稻米：甲案、維持目前之價格不變，即每公斤新台幣11.5元（蓬萊），及10.5元（在萊）。乙案、維持在生產成本加二成利潤之計算方法。丙案、依稻米的供需結構維持安全存量，保障價格機動調整在趨勢值上。丁案、對稻作農家採維持所得政策，用保障價格選擇優良品質稻米收購之。目前以推行丙案較合時宜。

二、雜糧：甲案、繼續現行之保障價格並予不斷提高。乙案、建立海外契約農場。丙案、建立期貨買賣制度，充份供應國內所需之雜糧。目前以乙案較具實用性。

三、肉豬：甲案、平準基金價格制度。乙案、平準實物制度。在目前之情況及條件下，為充分發揮穩定效果，宜採甲案平準基金價格制度。

本項研究報告初稿完成後，經本會邀請有關機關代表及學者專家座談

II 臺灣主要農產品保障價格之評估與研究

研商，並提報本會委員會議審議，除略加修正外，大部份保留原研究人意見，爰鉛印成冊，以供有關機關參考。

本項研究除由國立中興大學農業經濟研究所吳功顯教授主持研究外，該所郭義忠、傅國瑞及劉建勳先生亦曾參與研究；本會組員趙錦蓮負責聯繫及行政支援工作，特此誌明。

行政院研究發展考核委員會主任委員 魏 鏞

目 次

提要	1
第一章 緒論	9
壹、緣起	9
貳、目的	10
參、對象	10
肆、研究方法	11
伍、步驟	11
第二章 農產品價格之特性及保證價格之種種層面	13
壹、農產品價格特性	13
貳、保障價格之內容	15
參、價格支持政策之種類與方法	16
肆、保障價格之訂定與實施	18
第三章 主要農產品間之關係及政策評估之架構	21
壹、稻米、雜糧及肉豬三個產業部門間的關係	21
貳、農業政策的整體動態意義	22
參、農產品保障價格措施的目標	23
肆、農業政策之評估	25
第四章 主要農產品保障價格制度之檢討及擬議	27
壹、稻米	27
一、保障價格實施之情況	27
二、稻谷收購價格之訂定	29
三、保障價格之檢討與改進	32
四、其他考慮	35
貳、雜糧：包括玉米、大豆、小麥、高粱、大麥等	35
一、保障價格實施之情況	36
二、保障價格之訂定	38
三、保障價格之檢討與改進	41
參、肉豬	42

IV 臺灣主要農產品保障價格之評估與研究	
一、肉豬供需之特性	42
二、台灣肉豬市場之計量模式	43
三、肉豬平準基金設置可能途徑	46
四、平準價格之訂定	49
五、穩定措施效果及財政負擔之比較與實施	49
肆、結語	51
附錄一 行政院研究發展考核委員會研商「台灣主要農產品保障價格之評估與研究」座談會會議紀錄	55
附錄二 行政院研究發展考核委員會第一〇四次委員會議討論事項各位委員發言要點	67
參考書目	71
圖表索引	76

提 要

農產價格政策爲農業政策之一。政府爲達成某種發展上目標或爲顧及全民之經濟福利，針對情況使用不同方法，影響或引導農產品價格，使之保持在一定的水準或範圍。而政策評估是對現行或擬行之政策，其所產生之效果及成本加以比較分析，冀以解決政策推行時之阻礙，並確保政策目標之達成，同時維持施行之效率。因此政策之介入於經濟體制中，除改正市場價格機能之失當外，更是經濟體系成長的指向和發展的策略。

台灣的主要農產品，根據生產及消費兩方面綜合考慮，依其性質可分爲四類，而本研究除去以外銷爲主之農產品，對其餘三類加以探討，而以稻米、雜糧（以飼料作物爲主）及肉豬三項爲代表。稻米爲主要糧食作物，栽培之農家佔總農戶數60%以上。米價之高低，密切影響生活費用及農家收益。雜糧係絕大部份爲進口作物，價格之高低對畜牧業之發展、國民營養水準之提高與本國資源之利用深具影響。而肉豬爲台灣主要之畜牧事業，佔農業之第二位產值。肉價之高低影響生活水準、農家收益及外銷市場之拓展。發展至今，前二者業已採行保障價格措施；而肉豬保障價格之設置正擬議中。由此可知，本省之農業政策，已由發展性政策爲主，轉向補償性政策爲重點。保障價格的措施即屬補償性政策，尤其是保障價格的水準，被訂定在由供需所決定之均衡價格之上的情況，其作用在透過此項政策，由整體經濟的發展來補償相對不利的農業部門。

政策之評估在分析政策之組成。該組成包括政策之主體，政策的目標與達成目標的方法三部份。其中政策目標之合理性須注意前後層次；而手段之比較須分析效率，配合條件情況與結果和衍生影響。本研究方法之特性有二，即（一）除對短期與個體產業之觀點加以分析外，並注意各產業在長期及整個經濟發展過程中所扮演的策略性角色，避免評估政策所常犯之以偏概全之結論。（二）在實行補償政策之同時，仍注意農業部門本身之發展與自然經濟條件之限制，以及生產效率之提高。茲將參考中外學理及文獻，所獲得之研究結果扼要簡述如下：

2 臺灣主要農產品保障價格之評估與研究

一、稻米

(一)實行補償政策前，稻米價格水準有長期偏低的現象，肇因於發展性政策及農業培養工業政策之採行。影響所及生產者收益低，再擴充生產意願低，至民國60年時減產之現象發生。糧食平準基金設立之主要政策目標在於提高農民收益、穩定糧價、誘導增產與掌握糧源。目前之措施已使設立之目的達成，惟仍可改進。

(二)完全抹煞市場價格機能的價格政策是無法長期存在的。蓋就長期來看，不但無法達到任何政策目標，反而造成更嚴重的推行阻礙。價格政策施行之關鍵在於支持水準或保障價格水準之訂定。支持水準愈具彈性，則愈能配合經濟條件，減少推行阻力，促使目標之達成。其間各項關係顯示於圖 1—1。

(三)稻米產業中，若政策目標在求供需數量之穩定，則須以物價之變動調節生產數量。反之在求價格之穩定時，則須配合供需數量之變動而達成。若價格及數量均予控制，必發展成黑市價格（即非保障價格之水準）或市價之產生。而保障價格之訂定除考慮每期之生產面積、單位面積產量及生產成本外，並須參酌長期動態之趨勢及供需關係，而且亦應考慮訂定上、下限之範圍以增加適用之彈性。

(四)茲將各項可能方案之優劣點列述如下：

甲案、維持目前之價格不變，即每公斤新台幣11.5元（蓬萊），及10.5元（在萊）。

優點(1)穩定米價且使農民們可據以決定生產計劃。

(2)短期中，仍可提供充分的生產誘因，保障糧食自給。

(3)減輕倉容不足之壓力。

缺點(1)暫難達成不斷提高農民收益之目標。

(2)政府之財政負擔重。

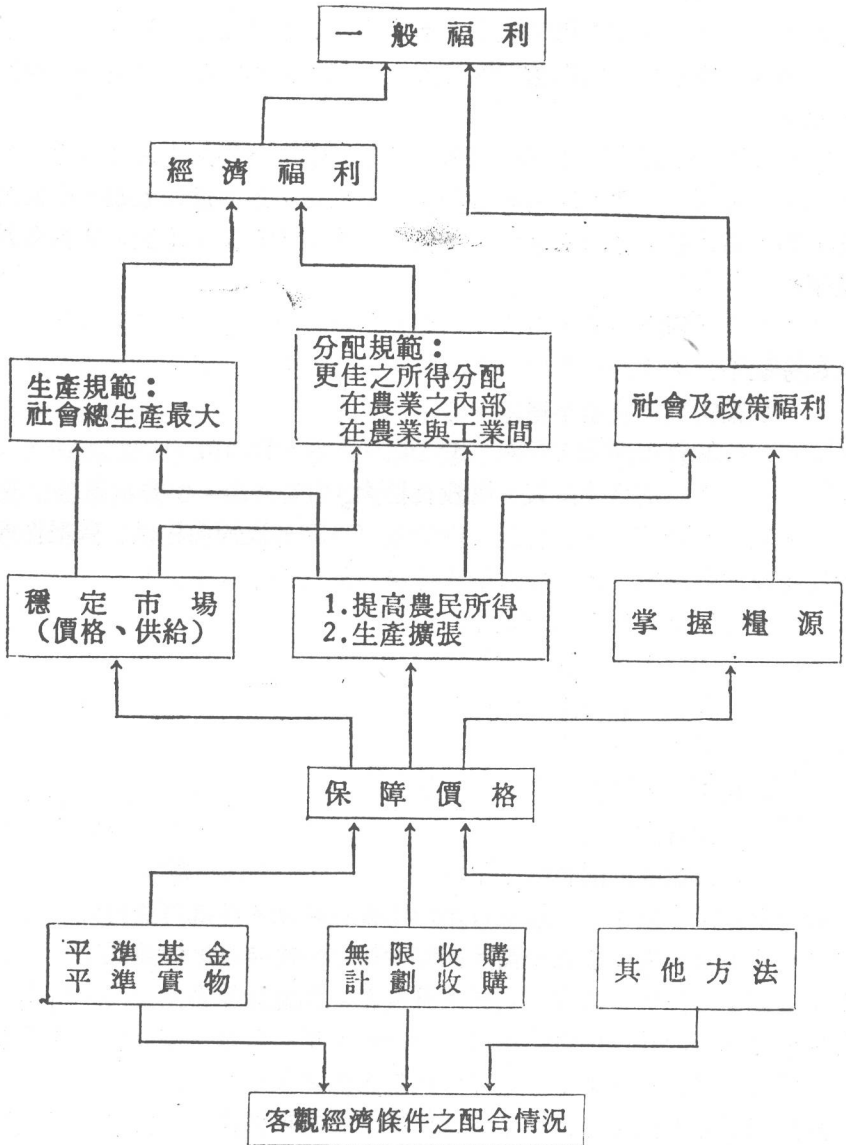
乙案、維持在生產成本加二成利潤之計算方法。（本法農發會於民國68年6月28日之研究中採用）

優點(1)實行不斷提高農民收益之目標。

(2)確保糧食之充分供應。

缺點(1)政府財政負擔重。

圖 1—1 保障價格政策目標之關係圖



4 臺灣主要農產品保障價格之評估與研究

(2)倉容壓力仍大。

(3)由過去經驗預知，將出現生產過剩之危機。

(4)在成本節節高漲下，造成國內資源利用不經濟。

丙案、依稻米的供需結構維持安全存量，保障價格機動調整在趨勢值上。

優點(1)依過去兩年（民國65及66年）之經驗得知，米價訂定過高，有生產過剩之現象，反使低市價之情況出現，影響農民收益。即使倉容足夠，而倉存量超出安全量過多仍會造成財政負擔。本法可使供需數量平衡。

(2)國內稻米生產成本已高，不斷以成本加二成利潤計價必使資源分配不當，而形成不經濟之利用。尚可採用進口調節庫存安全量。

缺點(1)農民收益不穩定。

(2)倉容很大。

(3)為補償性政策，財政負擔大。

丁案、糧食政策重在管理，供給量可自國外及國內提供，對稻作農家採維持所得政策，用保障價格選擇優良品質稻米收購之。

優點(1)高效率農家收益不斷提高。

(2)稻米收購價及市價穩定。

(3)消費者享受低價糧食消費。

(4)米品質提高。

缺點(1)稻米是項完全補償政策。

(2)財政負擔重。

(3)收益分配暫時不平均。

綜合上述四方案，目前以推行第丙案較合時宜。蓋既可維持安全存量，又可使供給與需要趨於平衡。同時價格之小幅變動，使農民可調整其生產計劃，本法需較詳盡之資料，且複雜之模型計算方克為功。所幸台灣省糧食局及財政部糧鹽司均已注意及此，年前聘請美國計量經濟學家陳文雄博士從事研究，出版之「台灣稻米供需模型之研究」（民國68年4月）即屬此方向，今後稻米保證價格之訂定可根據此一方式進行。第丁案可能是今後經濟再發展後之可採途徑。

二、雜糧（包括玉米、高粱、大麥等）

(一)雜糧之生產在台灣向不佔重要地位，蓋其為農場上補助性之生產，即利用土地資源作時間上之調配。即使與生產期之主要作物(水稻)相爭，亦因單位面積產量低及產品價格低而收入不及水稻或其他對抗作物。除其環境極為適合而收入相當者外，種植面積向來不多。但自玉米及大豆開放自由進口後，國際價格頗低，促使國內生產呈迅速萎縮現象。

(二)廉價飼料作物之大量進口，使國內禽畜事業發展迅速。惟禽畜業之發展，極易受飼料價格漲跌之影響，蓋其成本組合中，飼料費用佔有70%之譜。茲因國內所需之飼料數量甚鉅，省產者僅佔10%左右，為謀國內之生產增加，可稍作價格不穩定之抗衡，乃成立「雜糧發展基金會」。其主要目標為1.發展雜糧作物，2.發展畜牧事業，3.發展雜糧儲運事業及4.飼料加工業等。

(三)就基金之運用而言，推行成果良好，各項目標均多少達成，尤以儲運業務最為成功。但對雜糧之增產，保障價格之訂定仍待商榷，而供給數量之穩定亦尚宜改進。

甲案、繼續現行之保障價格並予不斷提高。

優點(1)基金運用收支相抵，倉容增加。

(2)國內雜糧生產增加，品種改良。

(3)豬種改良。

缺點(1)增產有限，無補於實際需要。

(2)收購價格不高，缺乏增產興趣；若價格過高將發生稻米與雜糧爭用土地之情事。

(3)國內有限資源之誤用。

乙案、建立海外契約農場。

優點(1)加強海外經濟合作關係，發展所在地之農業生產。

(2)確保低價雜糧之長期供應。

(3)充分發揮地區分工合作之經濟功能。

缺點(1)國內資金之可能外流。

(2)基金會業務拓展之可能限制。

(3)所在地國家政治、法令、經濟之干擾。

6 臺灣主要農產品保障價格之評估與研究

丙案、建立期貨買賣制度，充分供應國內所需之雜糧。本案為現行大宗物資處理辦法改善方策之一。目前國內所需之雜糧，90%為進口，主要受國際物價波動之影響至鉅，期貨買賣可減輕波動影響之幅度。惟仍須購自國外，對國內農業從業人員及農業發展並無幫助。

上述三案在目前仍以第乙案之採取較具實用性。既可增加技術輸出，協助所在國農業發展，又可獲長期雜糧之供應。

三、肉 猪

(一)在討論肉猪平準基金時，我們的三項考慮是⊖設置後是否增加或減少社會總生產量？⊖是否有效地穩定循環性波動的市場？⊖是否與現有的環境條件及其他政策相輔或相抵？

(二)肉猪之生產有生產循環及價格不穩定之現象，是典型農業生產的現象。因此政策目標在於穩定市場即調節供需；支持價格，使價格波動穩定在某一合理範圍以內；提高飼養者所得以及誘導生產，使供給符合需要。

(三)台灣肉猪之生產向以內銷為主，而以往生產之增加頗能配合需要之增加。惟價格趨勢性變化就市場循環性的波動不穩定及內外銷之調配尚有待努力，平準基金之議乃予提出，為檢討其得失，研究不同方案予以應對。

(四)茲根據肉猪供需及市場結構特性，擬訂之方案優劣點如下：

甲案、平準基金價格制度。

辦法：政府先設定保障價格水準，並依此水準設定價格波動範圍之上、下限，當價格超過上限時，則自其超出部份抽取全額或一定百分比之金額納入基金，在價格低於下限時，則由基金補貼生產者，如此可以穩定生產者價格於一定的範圍之內，使得生產行為得以穩定進行，從而穩定市場供給，消除循環性的波動和不穩定。

優點(1)直接穩定生產者的價格，從而保障生產者所得，穩定供給是一種以價制量的穩定措施。

(2)平準基金制度並不干涉零售市場，因此仍然允許市場價格機能的發揮，同時由於上、下限安定範圍的設定，更賦予此項價格政策較大的彈性。

(3)平準基金本身亦是一項管理措施，如果穩定價格水準的訂定接近長期市場均衡價格時，則長期中基金的收支應趨平衡，財政負擔不大。

(4)平準基金措施不須進行儲藏及市場買賣的操作，在管理成本的負擔方面亦較輕微。

缺點(1)須有足夠的基金來補貼價格低於下限時，生產者的損失，尤其當保障價格水準訂得偏高時，容易發生基金用罄的危險。增闢其他基金財源，可以部份解決此種困難。

(2)必須有適當的客觀環境配合。因為肉豬市場之運銷通路很複雜，又缺乏一集中的中心市場時，「補貼生產者價格」和「征收基金」的工作都很難實地進行，而易生不公。

(3)消費者仍然面對不穩定的零售價格，當需求彈性過小時，此一現象將更為嚴重，使消費者福利受到損失。

乙案、平準實物。

辦法：亦由政府訂定合理的保障價格之波動上、下限，當市價低於下限時，運用基金自市場中購入肉豬，經屠宰、冷凍並儲藏之，以使市場價格回升至下限以上；如市價高于上限價格或有持續上揚之趨勢時，即以庫存豬肉拋售于市場以抑平價格，如此可以穩定市場價格於保障價格的合理範圍內。

優點(1)平準實物措施除穩定生產者的所得外，同時能有效的穩定零售價格及可供消費的數量，如此消費者支出可以穩定，消費量的變化也不致太大，因而有提高消費者福利的作用。

(2)生產者的價格可以因為市價下跌時的收購，而被合理支持於保障價格之上，有助於長期供給的穩定。

(3)由於平準實物措施是基於以量制價的原理，因此對於需求彈性低的產品愈有效（毛豬在零售階段的需求彈性約0.7），因此以平準實物措施來穩定肉豬市場價格時所需之營運資金，高於平準基金者。

缺點(1)以平準實物措施穩定市場時，容易發生存貨累積的現象（尤其在保障價格水準高于均衡市場價格時），迫使政府出售庫存或使用到次級用途上（如低價出口），因此導致國內資源的不當利用。

8 臺灣主要農產品保障價格之評估與研究

(2)當價格持續超出穩定水準，而庫存冷凍豬肉又售完時，除非有大量的進口豬肉補充，否則價格勢必暴漲，而無法達到政策目標。

(3)平準實物措施的推動必須要有完善而足夠的冷凍設備來配合，不足的冷凍設備、冷凍技術上的限制和偏高的冷凍成本，都將阻滯平準實物措施的推行。

(4)平準實物措施本身須透過市場的操作，即低價時肉豬的買入，高價時冷凍肉的賣出。因此除冷藏成本外，尚須負擔相當的操作成本。

在目前情況及條件下，為求穩定效果之充分發揮，宜採平準基金價格制度。

總之，農業政策在任何一國必須注意其文化背景及產業組織結構。政策並無永久性，但其最終的政策目標頗為穩定，故其變化多為政策手段。而農業政策之擬定，尚應隨時注意其與一般經濟政策及條件之配合與協調，以免因單獨考慮農業本身的發展，而導致與整個經濟發展脫節。

第一章 緒 論

壹、緣起

農產價格政策為農業政策之一，政府為達成某種經濟發展上的目標，或為顧及全民之經濟福利，常直接、間接的使用不同方法影響或引導農產品價格，使之保持在一定的合理水準或範圍。其運用得當與否常關係到整個農民所得、消費者負擔、農業資源分派利用及農業總體經濟之發展。

在整個經濟體系中，農業的發展因為其供給與需要方面的特性，形成農產品的價格變動不穩定，且幅度較大，及價格水準偏低的現象。特別在經濟進步中的國家，更由於經濟加速發展的過程中，農產品價格受一般價格影響波動大，而價格水準又要求抑低。致農業生產者所面臨的問題有二：一、不穩定的價格，使生產風險大而計劃生產困難，降低農業資源利用的效率，二、偏低的農產品價格水準，使農業生產收入相對於非農業者之收入，有長期偏低的現象，造成所得差距加大的趨勢。影響所及，農業部門的投資意願不高，農業成長緩慢，較嚴重者則發生糧食不足之問題；反之，一旦生產過剩，則「穀賤傷農」之情事發生。因之，農產品在供給與需要方面，須使其相互配合，乃為一主要之課題，而此一課題在市場機能無法完成時，即須借助政府一臂之力。

農產品供給與需要之特性為供需彈性較低，且受自然因素限制其生產，故其價格常有偏低及波動幅度較大之現象。影響所及，對消費者而言，農產品為生活必需品，農產物價之波動影響其滿足意願；對農民則所得有偏低及不穩定之趨勢。尤其在整體經濟已有相當發展的成長後期，這種趨勢在程度上有更加擴大的現象，故為提高及穩定農民所得，乃至穩定整體經濟以及促進資源之合理充分利用，對於農產品實施價格政策，誠為必須。近年來對於各種農產品實施保證價格之建議時有所聞，事實上過去基於各種需要及目的，先後設置的各種農產品基金已有七十餘種，其中訂有保障價格水準之基金亦不乏其數，惟保障價格僅為價格政策之一種，有其特殊之政策目的及實施之必要條件，故措施擬訂或實行不當時，不但預期之政策目標無法達到，且往往造成資源之浪費或誤用，或基金財務之過重負擔等問題。因此本研究擬對於目前已訂有保障價

10 臺灣主要農產品保障價格之評估與研究

格辦法之農產品，擇其重要者加以分析及評估，而對未實施保障價格而需要實施者，研究其可行之實施辦法。

本研究的主要目的在對本省主要農產品，實施保障價格後，所預期產生的效果加以評估。蓋當自由市場之價格水準或變動範圍無法被社會接受時，或公平效率、資源分派及所得分派發生問題時，保障價格之議提出。而農產品保障價格的產生，主要是因為農產品供需市場的特性，及其在民生消費及農民所得上的地位，使得穩定合理水準之農產品價格成為必要之施政措施。^①

貳、目的

- 一、研究保障價格政策之目的及實施應予配合之條件。
- 二、分析擇定之重要農產品供需特性及其在台灣的農業中之地位。
- 三、評估已實行保障價格辦法內容及效果。
- 四、分析未設保障價格農產品設定之可行性。

叁、對象

由於台灣農產品的種類極廣，其在農業生產結構中之地位殊異，各具其不同的經濟特性，故其施行保障價格的目的各異。在評估和研究時，將按其特性分類並分別擇其主要者討論之，根據生產及消費兩方面綜合考慮，依其性質可分為四類，而本研究除去以外銷為主之農產品，對其餘三類加以探討，而以稻米、雜糧（以飼料作物為主）及肉豬三項為代表。選定之研究對象為：

- 一、以國內消費為主的主要糧食產品：稻米、肉豬。
- 二、以國外進口為主的原料穀物：雜糧。

稻米為主要糧食作物，栽培之農家佔總農戶數60%以上。米價之高低，密切影響生活費用及農家收益。雜糧係絕大部份為進口作物，價格之高低對畜牧業之發展、國民營養水準之提高與本國資源之利用深具影響。而肉豬為台灣主要之畜牧事業，佔農產業之第二位產值。肉價之高低影響生活水準、農家收益及外銷市場之拓展。發展至今，前二者業已採行保障價格措施；而肉豬保障價格之設置正擬議中。由此可知，本省之

註① IP氏提出價格穩定可增加福利，在動態社會似應調整供需而求其穩定。價格穩定對農產品輸出國賺取外匯有利，但對輸入品之外匯支付不利。