行政院農業委員會企劃處委辦計畫

農業所得支持政策策略研究地圖規劃計畫成果報告會議

2012.12.26

台灣經濟研究院
計畫主持人：孫智麗 主任
報告人：李秉璋 助理研究員

會議議程

- 主席致詞
- 農業所得支持政策策略研究地圖規劃計畫成果報告：近年相關研究概況、策略研究地圖（台灣經濟研究院報告25分鐘）
- 綜合討論（100分鐘、每人發言5~10分鐘）
  - 我國推動農業所得支持政策所應考量要點
  - 今後相關研究方向建議

計畫緣起及目的

- 農業所得支持政策內涵為多元的直接給付措施，有助確保農家所得穩定，進而發揚農業多功能性、引導農業體質改善。諸多先進國已相繼採用。
- 我國除參考國外經驗外，尚須考量我國特殊民情，探討可能發生之疑慮，預擬配套措施。

計畫緣起及目的

- 近年行政院農業委員會已積極考察、研究各國作法，惟諸多研究報告均以點狀介紹國外經驗，以致分析架構無一致、資料更新年份未統一，不易將各國施政特性橫向比較，部分制度細節也未充分闡明。
- 為確保政策設計適宜性，行政院農業委員會將於102年度起針對農業所得支持制度，強化建構關鍵基礎資料，以研擬對策、規劃直接給付制度。
- 本年度(101年)先行盤點近四年來農業所得支持相關研究案，並廣納各界意見、製作策略研究地圖，以供今後政策推動、研究資源配置之參考。

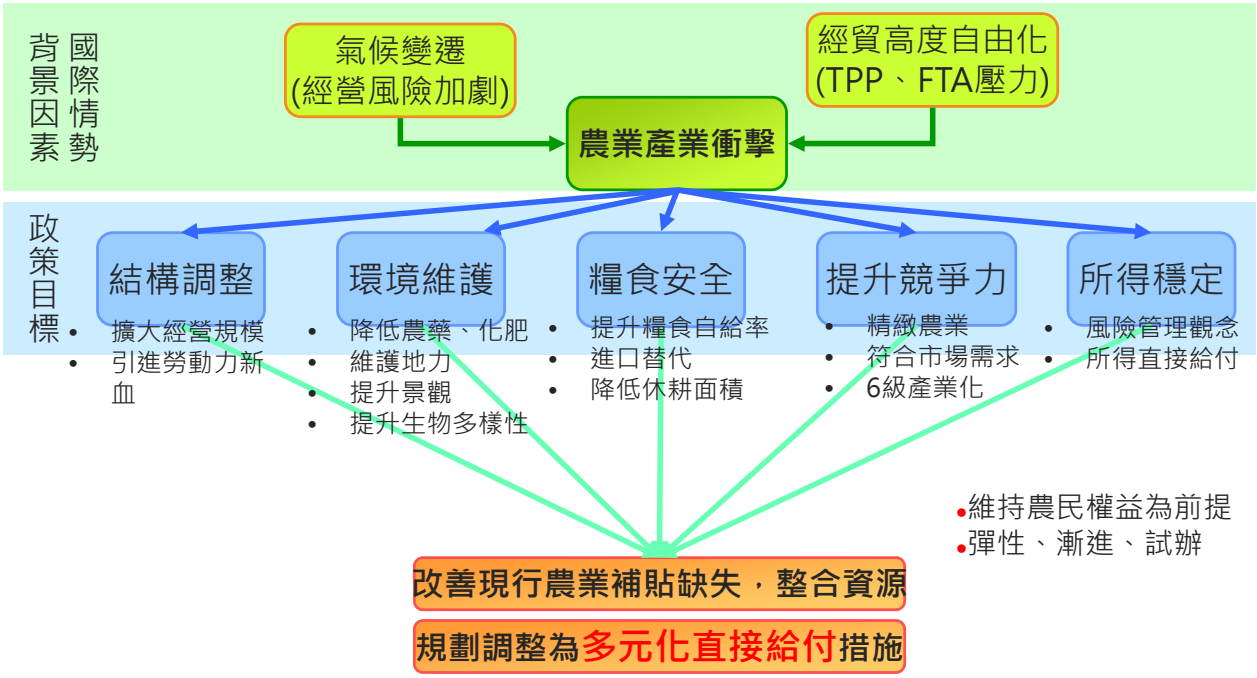
農業所得支持原理

農業所得=農林漁牧業淨收入+農業補貼收入
=【(價格×數量)-投入成本】+直接農業補貼

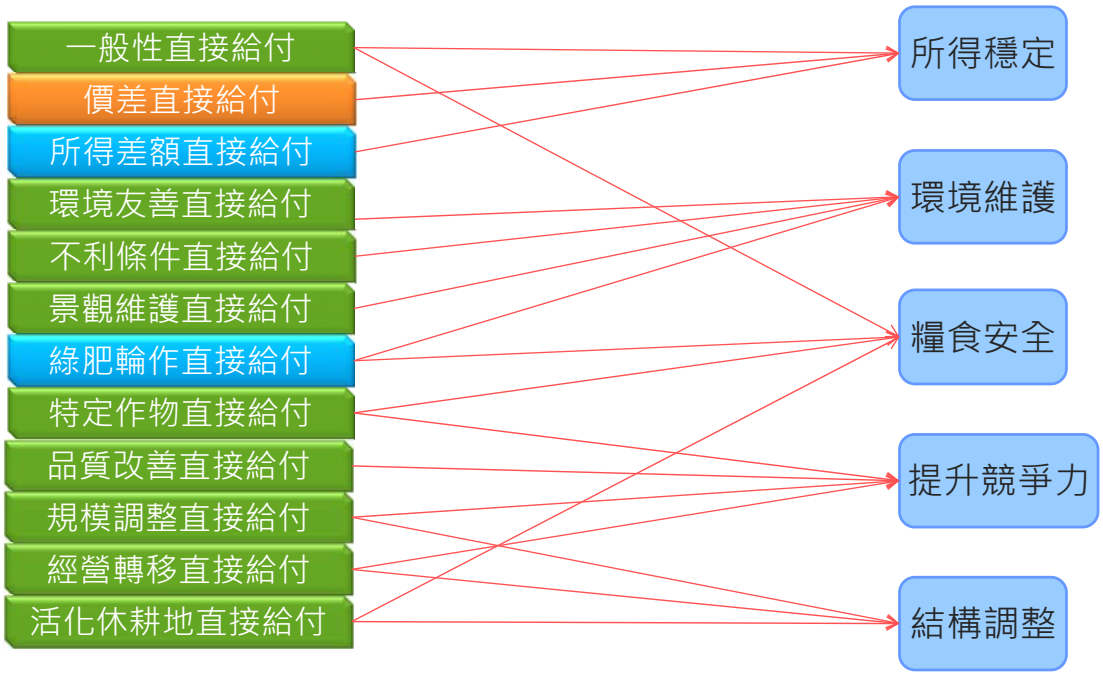
■**價格支持、邊境措施**
既往作法扭曲市場機能，
亦不利農業發展

■**多元化直接給付(政策功能導向)**
(decoupled income support)
- 環保與農業多功能性相關給付
- 基本所得保障相關給付
- 經營結構調整相關給付

我國導入直接給付之背景架構

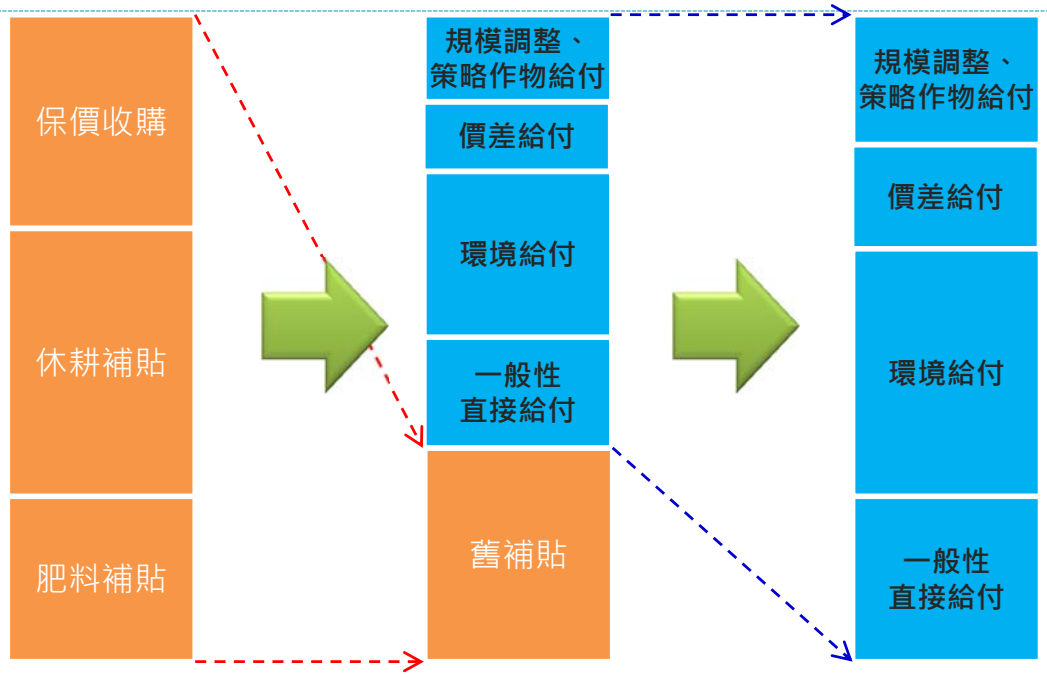


農業直接給付對應政策目標



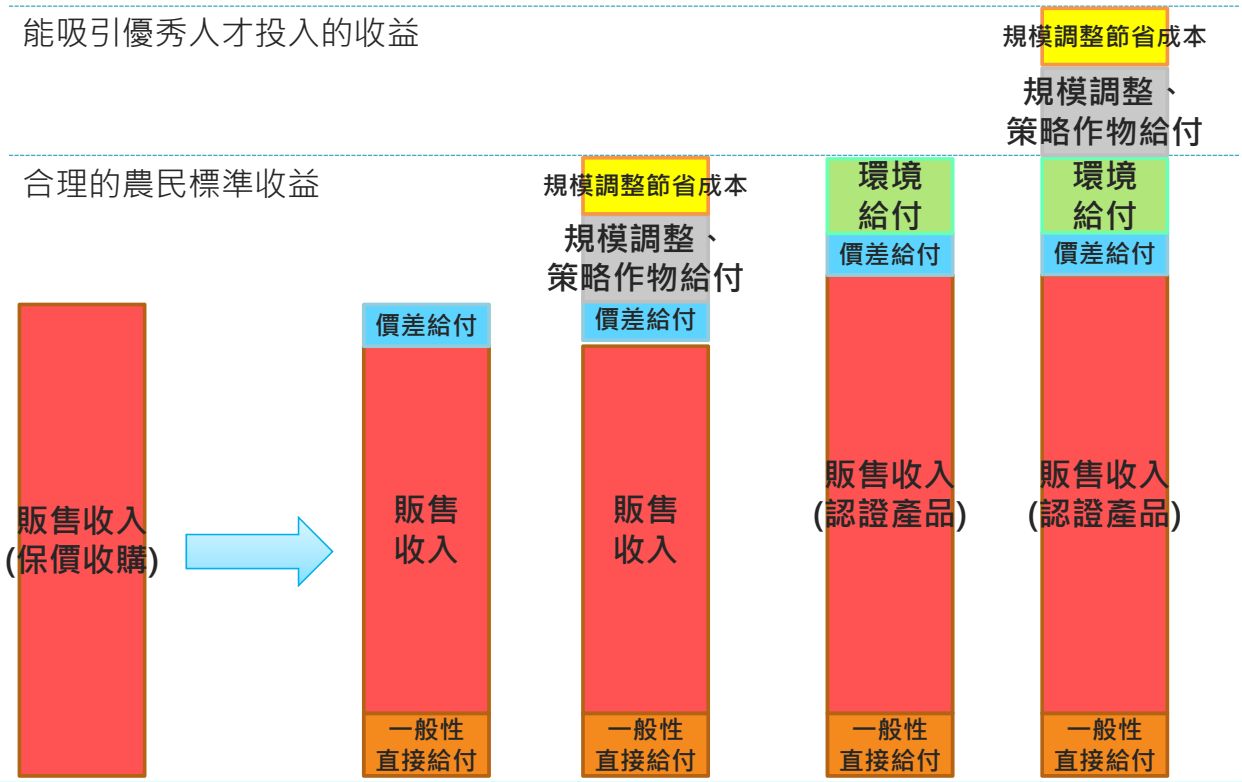
直接給付政策兼顧財政可行性

階段性過渡，財政負擔總量維持合理範圍



*參考示意圖不代表最終結果

多元化直接給付~以誘因機制引導農民升級



各國農業直接給付總覽

功能屬性	給付項目	採用國家	我國類似政策	制度主要用意
基本農業所得保障	一般性直接給付	歐盟、瑞士、日本、南韓	-	以合乎WTO規範之decouple綠色措施，以作物面積計價提供農民直接給付，保障農民基本收益
	價差直接給付	日本、美國		對作物設定目標價格，當市價下落時補貼價差，確保
	所得差額直接給付	日本、美國、南韓、加拿大		農民領取之直接給付與農產品販售所得加總後，仍低於事先訂定的所得標準時，所得差額予以補貼
環保與多功能性	環境友善直接給付	歐盟、瑞士、日本、南韓、加拿大、美國	有機作物補貼、平地造林獎勵	獎勵以環境友善方式經營農業
	不利條件地區直接給付	歐盟、瑞士、日本、南韓	特殊農地緩衝措施	促進偏遠地帶農村活力，鼓勵其以低密集度的農業型態保護環境、涵養水源
	景觀維護直接給付	歐盟、瑞士、南韓	休耕農田景觀作物推廣計畫	維持農村景觀優美，發揮農業在觀光、休憩之多功能性
	綠肥輪作直接給付	日本	休耕補貼綠肥作物	避免同一地段連續使用耗竭性農法傷害地力
經營結構與競爭力	特定作物直接給付	歐盟、日本	休耕地轉(契)作補貼 (進口替代、外銷潛力、地區特產)	針對合乎農政策略目標之作物提供誘因、獎勵種植
	品質改善直接給付	歐盟、日本	-	鼓勵農民提升作物品質，提高農產品競爭優勢
	生產規模調整直接給付	日本	小地主大佃農政策、大佃農租賃獎勵、租用農地改善補貼	引導農民採取集落營農或將生產規模調整至較具經濟可行性的水準 *歐盟、瑞士則認為規模過大的農場不利生產環保、健康之農產品，加以抑制
	經營轉移直接給付	歐盟(依各國不同)、南韓	地主離農獎勵	促進農村勞動力新陳代謝，採取較為現代化、具經濟合理性的營農方式
	休耕地再生活化給付	日本	休耕地轉(契)作補貼 (進口替代、外銷潛力、地區特產)	鼓勵閒置農地充份利用，維持農業生產基礎設施

「調整耕作制度活化農地計畫」
新增多項給付項目

歐盟農業直接給付現況盤點分析

歐盟農業直接給付現況盤點					
GDP per capita (USD)	32366				
GDP PPP per capita (USD)	31676				
經濟轉換指數	待考量各國人均所得、農家所得、物價、購買力等資訊再加以計算				
主要糧食市價	- (未收集)				
主要糧食平均生產成本	- (未收集)				

給付項目		計算基準	交互遵守等相關規範	該國資料收集缺口	國內資料/制度缺口
直接給付綠色措施 (現存)	**一般性直接給付 (單一給付制度SPS)** ***尚有歐盟新進成員國採用「單一面積給付制度SAPS」**	以基期年(2000-2002)農民所獲得之直接給付總量為基礎，將「給付權」乘以「具資格之面積」(eligible hectares)即為可獲得之給付金額 (1)基礎(歷史)方法:根據農民在基期接受的非脫鉤補貼額度及基期符合資格的耕作面積計算而得 (2)區域(固定金額)方法：基期給付額度依據區域水準計算，[illegible]期的總給付除上農民數量而得。每個農民可獲得的權利金額[illegible]單一給付制度(SPS)所公告之符合資格面積數量而得 (3)混和方法：會員國可在合理的情況下，在各地區採用不同的單一給付制度(SPS)給付計算系統，亦即採用部分歷史方法及/或部分固定金額方法	有義務將土地維持良好農耕情況，並符合公共衛生、動物及植物健康、環保及動物福利。若未遵守則給付款將減少 5%至15%；蓄意不遵守規定，給付款最低將減少 20%，亦可能被處以永久不能申[illegible]農業與環境條件規範(GAECs) *除多年生作物、水果及蔬菜以及馬鈴薯之外，農民可選擇任何作物種植	1.[illegible]之給付金計算基準 2.[illegible]優良農業與環境條件[illegible]未匯整收集	1.耕作歷史記錄農委會曾以空照圖詳細盤查，近年雖陸續增補資料，但仍有更新盤查之必要 2.當農民非自耕農時，欠缺機制來確保給付能確實發給佃農而非地主
	環境友善直接給付 (agri-environmental payments)	適用之經營方式包括： (1) 利於環境的粗耕農業 (2) 低密集度的牧場系統管理 (3) 結合農場管理和有機農業 (4) 保護具有景觀與歷史性特徵之農地 建立農業環境指標 (agri-environmental indicators, AEIs)以反映各地區多元化性農業生產系統對環境產生的正、負面影響	參與五年期農業環境義務(agri-environmental commitments)，義務包括：(1) 結合有機農業生產，使用粗耕農作系統（減少使用化肥和農藥、畜牧業粗放）；(2) 減少灌溉；(3) 保育土壤，加強管理景觀、高自然價值(HNV)；(4) 維護有利於生物多樣性的棲息地；(5) 其他針對性計畫，如綜合環境規劃(integrated environmental planning)	1.未收集各別歐盟國發放之給付金計算基準 2.未收集農業環境指標(AEIs)計算方式	我國未訂定農業環境指標(AEIs)，在地化之指標系統如何設定也尚未投入研究
	品質改善直接給付	為改善硬粒小麥品質，每公頃給付 40 歐元(約合0.15萬台幣)；但如採用部分執行，2006/2007 年為每公頃 285 歐元(約合1.1萬台幣)；完全規劃硬粒小麥之生產區域， 2005/2006 年將另有每公頃46 歐元(約合0.17萬台幣)之特殊補助	[illegible]	[illegible]2006之後細節，資料需更新[illegible]	[illegible]
	特定作物直接給付	蛋白作物(如豆類)：每公頃 55.57 歐元(約合0.21萬台幣) 核果：每公頃給付 120.75 歐元(約合0.45萬台幣) 能源作物：每公頃給付 45 歐元(約合0.17萬台幣) 澱粉馬鈴薯：至每公噸 66.32 歐元(約合0.25萬台幣) 豆類蔬菜補助：如扁豆、豌豆、三藜豆等每公頃補助 181 歐元(約合0.68萬台幣) 瑞典及芬蘭種植穀類、糧食油籽、亞麻子、亞麻及大麻等作物，每公頃可補助 24 歐元(約合0.09萬台幣)	設有歐盟全體給付面積上限 -	1.[illegible](須確認是否於2012年取消) 2.尚未研究、瞭解獎勵給付特定作物之原因	[illegible]究生產成本、銷售通路、灌溉水量、實際市場需求等等因素，以利選定最適合獎勵種植的作物與獎勵辦法
	不利條件地區直接給付	未收集認定標準與施行細節	-	未收集認定標準與施行細節	此給付用意為促進偏遠地帶農村活力，台灣地狹人綢、環境承載負擔大，如何認定需補助之不利生產地區有待研究、討論
種植主食作物每年每公頃販售所得+直接給付		- (未收集)			
民意調查、農民意見調查等政策施行成效	**歐盟農業與鄉村發展執委會2009年調查：83%受訪者贊成對農民補貼維持高度之支持，66%認為現有農業預算水準不足，17%認為預算過高** **CAP 政策之優先重點：59%認為應確保高品質、健康和安全的食品，49%認為應確保合理的食品價格水平，41%認為應保護環境和保證農業生產者合理的生活水準**				
補充要點	***2008年CAP改革，取消10%可耕地強制休耕規定** ***價格支持措施將持續削減(實際情形需追蹤CAP2013年改革動向)** ***各會員國依國情不同另有經營轉移直接給付** ***每年領取直接給付超過5000歐元的農場自 2009 年起每年必須削減5%補貼，至 2012 年則必須削減10%，對於每年領取補貼超過 30 萬歐元的超大農場，則需再額外削減 4%補貼** ***削減大農場補貼所節省的經費，將用於成員國所提出之氣候變遷、再生能源、水資源管理以及生物多樣性等創新計畫** ***會員國可給予額外給付(additional payments)以支持鼓勵、加強環境保護或提高農產品品質和行銷等農業活動，此項給付最高可達單一給付制度(SPS)可用資金的 10%**				

交互遵守(cross compliance)
有義務將土地維持良好農耕情況

農業環境指標
(agri-environmental indicators, AEIs)
尚待進一步研究

價格支持措施將持續削減

瑞士農業直接給付現況盤點分析

瑞士農業直接給付現況盤點					
GDP per capita (USD)	81161				
GDP PPP per capita (USD)	43370				
經濟轉換指數	待考量各國人均所得、農家所得、物價、購買力等資訊再加以計算				
主要糧食市價	- (未收集)				
主要糧食平均生產成本	小麥生產者價格約合台幣每公斤12.3元 (2010年FAO數據)				

給付項目		計算基準	交互遵守等相關規範	該國資料收集缺口	國內資料/制度缺口
直接給付綠色措施 (現存)	**一般性直接給付**	未收集	環境績效證明： *肥料合理使用 *適當比例的生態補償區 *定期輪作 *妥善土壤保護 *作物加工製品的選擇與應用 *家禽畜的友善飼養條件	1.未收集實際發放之給付金計算細節 2.未收集「環境績效證明」之內容細節 3.未考查瑞士政府在查驗環境績效時如何維持稽核效率、降低施政成本	1.「農事工作量最低底限」尚需要能有效查核的制度(農保規定要求從事農業耕作90天，但僅以切結書的方式進行) 2.瑞士65歲以上農民納入社福退休金體制、不得領取直接給付，相關作法我國有待先行考量國家財政、勞動力銜接情形以商討對策
	環境友善直接給付	有機農業對地直接給付 (以面積計算) 植物多樣性對地直接給付 (以面積計算) 生態補償區直接給付 (以面積、樹木計算) 動物福祉直接給付 (以頭數計算) 互聯生態補償區對地直接給付 (以面積計算) 低強度農業保護水源區直接給付 (以面積計算)	額外條件： *農事工作[illegible] *年齡限制(65歲以下) *農業經營認證 *收入與個人資產上限	未收集實際發放之給付金計算細節	台灣生物多樣性等生態、環保績效相關評估標準，尚待研究
	不利條件地區直接給付	困難條件下放牧給付：山區、丘陵地放牧 陡坡耕作給付：陡坡、梯田上種植葡萄	未收集	未收集認定標準與施行細節	此給付用意為促進偏遠地帶農村活力，台灣地狹人綢、環境承載負擔大，如何認定需補助之不利生產地區有待研究、討論
種植主食作物每年每公頃販售所得+直接給付		- (未收集)			
民意調查、農民意見調查等政策施行成效	**詳細民意調查數據未收集** ***交互遵守規範合格面積達98%** ***農藥造成的環境負荷比1990年下降35%** ***磷肥環境負荷較1990年下降65%，氮肥環境負荷較1985年下降25%** ***有機農業面積比率達11%**				
補充要點	***2011年一般性直接給付支出占直接給付總額的82%，生態維護直接給付占18%**				

「環境績效證明」
有待進一步收集研究

日本農業直接給付現況盤點分析

日本農業直接給付現況盤點					
GDP per capita (USD)	45,920				
GDP PPP per capita (USD)	34,740				
經濟轉換指數	待考量各國人均所得、農家所得、物價、購買力等資訊再加以計算				
主要糧食市價	缺實際市價資訊(日本農水省訂定之「標準銷售價格」每公斤約合台幣73元)				
主要糧食平均生產成本	約13700日元/60公斤(每公斤約合台幣83元)、FAO稻米生產者價格(producer price)約合台幣每公斤69.7元 (2010年)				
給付項目		計算基準	交互遵守等相關規範	該國資料收集缺口	國內資料/制度缺口
直接給付綠色措施(現存)	**一般性直接給付**	水稻田每年每公頃15萬日元(約5.5萬台幣)	1.須配合農林水產省生產調整 2.須向農協或地方政府提交交付金申請書與營農計畫書 3.面積計算須減去0.1公頃自用米	當農民非自耕農時，未釐清對地直接給付是否造成地主和佃農間的給付分配爭議	1.耕作歷史記錄農委會曾以空照圖詳細盤查，近年雖陸續增補資料，但仍有更新盤查之必要 2.當農民非自耕農時，欠缺機制來確保給付能確實發給佃農而非地主
		米穀粉用米、飼料用米(含青稞WSC型)、生質能源用米等，每年每公頃80萬日元(約29.2萬台幣)	須先行申請並將加工、販售記錄保留3年備查		尚未詳細研究新型用途米在台灣的生產成本、銷售通路、實際市場需求
		小麥、大豆每年每公頃35萬日元(約12.8萬台幣)			多種糧食作物有待詳細研究生產成本、銷……水量、實際市場需求等等因素，以利選……種植的作物與獎勵辦法
		蕎麥、油菜籽每年每公頃20萬日元(約7.3萬台幣)			
	擴大生產規模直接給付	相鄰農地採取一貫農作業並提出申請書審核通過者，每年每公頃20萬日元(約7.3萬台幣)			
	休耕地再生活化給付	將地方政府認定之「耕作放棄地」活用並種植旱田作物，平地地段每年每公頃20萬日元(約7.3萬台幣)，耕作條件不利地段每年每公頃30萬日元(約11萬台幣)	必須種植小麥、大豆、……蕎麥等旱作作物，且需連續給付……五年，其間不得轉作規定之外的作物		
	綠肥輪作直接給付	種植綠肥作物每年每公頃10萬日元(約3.7萬台幣)			
	不利條件地區直接給付	依坡度、土地特性不同每年每公頃0.15萬~10.5萬日元(約0.05萬~3.8萬台幣)		摘自日本「中山間地域直接給付實施要領」，金額細節為本計畫整理	此給付用意為促進偏遠地帶農村活力，台灣地狹人綢、環境承載負擔大，如何認定需補助之不利生產地區有待研究、討論
		規模擴大加給：每年每公頃0.25~-0.75萬日元(約0.09萬~0.27萬台幣)			
		土地利用調整加給：每年每公頃0.25萬日元(約0.09萬台幣)			
		小規模/高齡化集落支援加給：水田每年每公頃2.25萬日元(約0.8萬台幣)、旱田0.3萬日元 (約0.11萬台幣)			
	環境友善直接給付	環境保全型農業直接支援：每公頃4萬日元(約1.5萬台幣)	發放條件(2擇1)： 1.農藥、化肥減半，並採取草生栽種、覆蓋作物、冬季湛水等田間管理法 2.採取有機農業營農	審核認定基準未收集	
直接給付藍色措施(現存)	**所得…**			實際米價與發放金額未收集	
直接給付琥珀色措施(現存)	**價…**				
種植稻米每年每公頃販售所得+直接給付(以日本每公頃產量4.96噸計算)		約合台幣41.2萬(販售所得)+5.5萬(直接給付)			
補充要點		***農水省對不同作物生產成本與收益進行精算，以設定具策略性之給付標準，使農家種植小麥、大豆、米粉用米、飼料米之淨收益能達到種植主食用米的1.6倍左右 *固定對地給付、擴大生產規模直接給付、休耕地再生活化給付須為販賣農家(0.3公頃以上**			
民意調查、農民意見調查等政策施行成效		對直接給付持正面意見之農民為多數(詳細調查內容未收集)			
註：橘色字部份為本計劃研究補充資料					

小麥、大豆、米粉用米、飼料米之淨收益能達到種植主食用米的1.6倍左右

對不同作物生產成本與收益進行精算，以設定具策略性之給付標準

韓國農業直接給付現況盤點分析

韓國農業直接給付現況盤點					
GDP per capita (USD)	22778				
GDP PPP per capita (USD)	31714				
經濟轉換指數	待考量各國人均所得、農家所得、物價、購買力等資訊再加以計算				
主要糧食市價(2009年)	稻米市場價格每公斤約合台幣44元				
主要糧食平均生產成本	稻米生產者價格(producer price)約合台幣每公斤47.4元 (2010年FAO數據)				
給付項目		計算基準	交互遵守等相關規範	該國資料收集缺口	國內資料/制度缺口
直接給付綠色措施(現存)	**一般性直接給付**	對19種作物別，每年每公頃之支付40萬韓元(約1.1萬台幣)	19項給付作物為：小麥、大豆、大麥、米、啤酒、玉米、黑麥、粟、高粱、蕎麥、紅豆、綠豆、其他豆類、雜穀、粗飼料、花生、芝麻、辣椒、大蒜	當農民非自耕農時，未釐清對地直接給付是否造成地主和佃農間的給付分配爭議	1.耕作歷史記錄農委會曾以空照圖詳細盤查，近年雖陸續增補資料，但仍有更新盤查之必要 2.當農民非自耕農時，欠缺機制來確保給付能確實發給佃農而非地主
	經營轉移直接給付	*65~70歲的高齡農退休時(出售給專業農或租賃)最長10年間至75歲支給每個月25萬韓元/公頃 (約0.67萬台幣/公頃) *65歲以上的高齡農民可將其農地作抵押，每個月領取生活安定津貼			……不願以契約明文記載農地租賃關……
	環境友善直接給付	旱作(稻米以外)：有機農業每年每公頃120萬韓元(約3.2萬台幣)，無農藥100萬韓元(約2.7萬台幣)		1.未釐清領取環境給付後是否可重覆領取一般性直接給付 2.旱作認定給付之作物項目不明	台灣「無農藥農業」尚無認定基準與規範
		稻米(水田)：有機農業每年每公頃60萬韓元(約1.6萬台幣)，無農藥40萬韓元(約1.1萬台幣)			
直接給付藍色措施(現存)	所得差額直接給付	給付金額計算公式=(目標價格-市場價格)*90%-固定對地給付	*農民實質收入低於基期年90%時才發放 *差額給付之目標價格 = (前5年中扣除最高、低值後之3年平均價格) × 90%	-	-
種植主食(稻米)每年每公頃販售所得+直接給付(以韓國2009年每公頃產量5.07噸計算)		約合台幣22.3萬(販售所得)+1.1萬(一般性直接給付，不含所得差額給付)			
民意調查、農民意見調查等政策施行成效		**詳細民意調查數據未收集 *2005年政策調整初期，稻米價格有很大跌幅，政府即飽受批評，但之後價格逐漸回穩，反對聲浪漸消**			
補充要點	***保價收購、休耕直接給付已於2005年取消**				
其他資料缺口	稻米市場價格並未釐清是屬於濕穀、乾穀或白米的平均市價				

**因應自由貿易衝擊
2012年擴大一般性直接給付作物範圍
並提高環境給付金額**

美國農業直接給付現況盤點分析

www.tiotaiwan.org.tw

美國農業直接給付現況盤點					
GDP per capita (USD)	48387				
GDP PPP per capita (USD)	48387				
經濟轉換指數	待考量各國人均所得、農家所得、物價、購買力等資訊再加以計算				
主要糧食市價	稻米生產者價格(producer price)約合台幣每公斤7.9元；小麥生產者價格約合台幣每公斤6.1元 (2010年FAO數據)				
主要糧食平均生產成本	- (未收集)				
給付項目		計算基準	交互遵守等相關規範	該國資料收集缺口	國內資料/制度缺口
直接給付綠色措施(現存)	一般性直接給付	依農民過去之種植實績計算給付金額：各作物之單位固定給付金額 (給付標準)乘以過去83.3%基期面積，再乘以單位面積產量而得	1.農民一年可獲得之直接給付金額上限為 4 萬美元 2.每人每年之農業收入超過75萬美元或非農業收入超過50萬美元，將不 具領取資格		1.耕作歷史記錄農委會曾以空照圖詳細盤查，近年雖陸續增補資料，但仍有更新盤查之必要 2.當農民非自耕農時，欠缺機制來確保給付能確實發給佃農而非地主
	所得差額補貼 (ACRE 作物平均收入選擇計畫)	設定「單位面積保證收入」(根據各州近五年單位面積產量，乘以全國平均價格之90%)，當農民收入低於此水準時，政府補貼85%的差額	農民一年可獲得之直接給付金額上限為 3.2萬美元 ，且不得再參加反循環給付方案		
	環境友善直接給付	土地休耕保育計畫	長期休耕保育計畫(CRP)：簽訂10~15年長期休耕合約，農民須在簽約土地上種植草皮、樹木或其他保護土地的作物		
			濕地保育計畫(WRP)：復育原為濕地之農地，藉由簽約長期租用或購買役地權來復育濕地		
		使用地保育計畫	環境品質補助計畫：協助農民設置環保設施，最高補貼75%設置成本		
			野生動物棲地補助計畫：將農地改善以符合野生動物生存環境，每年可補助50~75%成本		
			保護管理計畫：補助改善土地現有環境保護之成效		
			保育技術協助計畫：協助農民、牧場管理者、地方政府、公民團體、原住民部落、專業顧問等執行專案，提供保育、認證、調查自然資源量、保育創業等服務		
		農地保育計畫	透過長期租約或出售永久地役權保育牧草地的適當生長狀況，最高補助75%維護成本		
直接給付藍色措施(現存)	價差直接給付(反循環給付)	僅在產品的有效價格低於目標價格時發放 計算基準：85%基期面積×基期單位面積產量×[目標價格 - (市 場或抵押價格較高者 + 單位固定直接給付水準)]	每年通報作物種植面積、遵守農 地保育與溼地保護相關規定、遵守種植彈性要件(惟不得種植蔬菜與水果) 及防止土壤流失		
直接給付琥珀色措施(現存)	貸款差額補貼與行銷協助貸款	類似期貨選擇權概念，農民可在播種前將未來作物以抵押價格抵押給政府，若收穫時市場價格高，農民可償還抵押金，自行出售農作物；若市場價格低，農民可以不贖回作物或以當時較低的高告市價贖回作物			1.未研究當市價低、農民不贖回時，政府需準備之庫存設備容量 2.雖能保障農民收益，但若無其他規範防止農民搶種，仍可能造成市場供需失衡
種植主食作物每年每公頃販售所得+直接給付		- (未收集)			
民意調查、農民意見調查等政策施行成效	- (未收集)				
補充要點	*排富條款：每人每年農業收入超過150萬美元或夫婦合計150萬美元以上，不具領取直接給付資格 *耕作面積不足4公頃之小農無法領取補貼				

以價差/所得差額給付為主
並提供類似期貨之保證收益機制

加拿大農業直接給付現況盤點分析

www.tiotaiwan.org.tw

加拿大農業直接給付現況盤點					
GDP per capita (USD)	50496				
GDP PPP per capita (USD)	40541				
經濟轉換指數	待考量各國人均所得、農家所得、物價、購買力等資訊再加以計算				
主要糧食市價	- (未收集)				
主要糧食平均生產成本	小麥生產者價格約合台幣每公斤5.0元 (2010年FAO數據)				
給付項目			細部計算基準、交互遵守等相關規範	該國資料收集缺口	國內資料/制度缺口
直接給付綠色措施(現存)	環境友善直接給付	Wildlife Compensation Companion Program：補貼農民因野生動物活動所造成的農業損失			
直接給付藍色措施(現存)	所得差額直接給付	AgriInvest與AgriStability：提供農民彈性的變動所得給付，兩項政策分別補償農民15%以內及15%以外的邊際損失 Agricultural Revenue Stabilization Account program：針對個別農民的不同需求，提供所得穩定保護 Canadian Farm Income Program (CFIP)：針對農民遭遇較歷史收入低30%以上的重大損失時，保障農民能獲得70%的歷史收入(農民在一年間須有6個月持續農業活動始有資格參加)	均未收集	地區不同而有多樣繁複措施，目前尚未深入瞭解執行概況與詳細給付標準	我國尚未有依據地理、氣候差異而設計地區性直接給付基準的相關研究
種植主食作物每年每公頃販售所得+直接給付		- (未收集)			
民意調查、農民意見調查等政策施行成效	- (未收集)				
補充要點	*加拿大政府提供多項與天災相關的災害救濟給付與所得保險(如AgriRecovery、Livestock Insurance Programs、Private hail insurance...等) *不同省份各自執行Provincial Stabilization Programs (P.S.P)提供所得或價格補貼 *不同省份有地區性的特定目的直接給付，如安大略省的 Ontario Inventory Transition Payment (OITP)和Ontario Cost Recognition Top-Up Program、魁北克省的Farm Income Stabilization Program (ASRA)				
註：橘色字部份為本計劃研究補充資料					

以所得差額給付為主
不同省份各自執行所得或價格補貼

提供多項專案型天災救濟和所得保險

農業直接給付現況盤點分析

給付項目		一般性直接給付					價差/所得差額直接給付					環境友善直接給付					不利條件地區直接給付					景觀維護直接給付					綠肥輪作直接給付				
近4年相關研究案件數		7					7					5					3					5					1				
國外經驗蒐集	國別	歐	日	韓	美	瑞	歐	日	韓	美	瑞	歐	日	韓	美	瑞	歐	日	韓	美	瑞	歐	日	韓	美	瑞	歐	日	韓	美	瑞
	架構、制度原則	◎	◎	◎	◎	△	—	◎	◎	◎	—	◎	◎	◎	—	◎	◎	○	△	—	△	○	—	△	—	△	?	◎	—	?	?
	執行細節(給付基準)	△	◎	○	◎	?	—	○	○	◎	—	?	○	○	—	?	?	○	○	—	?	?	—	△	—	?	?	◎	—	?	?
我國是否曾有類似制度												✓										✓					✓				
是否曾有導入可行性相關探討研究		✓					✓					✓																			

給付項目		特定作物直接給付					品質改善直接給付					生產規模調整直接給付					經營轉移直接給付					休耕地再生活化給付				
近4年相關研究案件數		4					1					3					4					1				
國外經驗蒐集	國別	歐	日	韓	美	瑞	歐	日	韓	美	瑞	歐	日	韓	美	瑞	歐	日	韓	美	瑞	歐	日	韓	美	瑞
	架構、制度原則	◎	◎	△	◎	?	◎	◎	—	—	—	—	◎	?	—	—	◎	—	◎	—	—	—	○	?	—	—
	執行細節(給付基準)	○	◎	?	◎	?	○	○	—	—	—	—	○	?	—	—	?	—	△	—	—	—	○	?	—	—
我國是否曾有類似制度		✓										✓										✓				
是否曾有導入可行性相關探討研究																	✓					✓				

◎:制度研究完整

○:制度研究完整，但尚有未完全闡明之處

△:制度背景不明、update不完整

？:制度尚未深入研究

—:該國無此制度

直接給付政策利害關係人探討

功能屬性	給付項目	利害關係人		對生產者價格影響
		台灣實施後可能受益對象	台灣實施後可能反彈對象	
基本農業所得保障	一般性直接給付	農民(地主)、自產自銷之品牌農戶、通路業者、購買國產農產品之消費者(市價下降時)	佃農、不諳申請生產紀錄之農民、習於公糧收購的糧商	一般而言施行後1~2年內價格下降，其後逐漸回穩
	價差直接給付	農民、通路業者	不諳申請生產/交易紀錄之農民、、習於公糧收購的糧商	一般而言施行後1~2年內價格下降，其後逐漸回穩
	所得差額直接給付			
環保與多功能性	環境友善直接給付	採取環境友善營農之農民、全體國民	-	較無影響
	不利條件地區直接給付	偏遠地帶農民、原住民	-	較無影響
	景觀維護直接給付	配合政策之農民、觀光產業	-	較無影響
	綠肥輪作直接給付	避免地力過度耗竭	有心租賃農地、擴大經營規模的農民	略有限制產量效果，避免價格下降
經營結構與競爭力	特定作物直接給付	配合政策之農民	-	下降
	品質改善直接給付	配合政策之農民、購買國產農產品之消費者	-	較無影響
	生產規模調整直接給付	有心投入農業生產之新進農民	擁有農地面積小，且將務農視為退休生活之農民	較無影響
	經營轉移直接給付	有心投入農業生產之新進農民、無力生產欲轉移經營權之老農	-	較無影響
	休耕地再生活化給付	提升全民糧食安全	-	較無影響

直接給付發放額度原則參考建議

- **歷史原則**：依據過去的營農所得
- **成本原則**：估計採行新經營模式需投入的額外成本
- **國際原則**：參考代表性國家之給付水準，依照物價、所得、生產力、平均每戶農地面積加以換算調整
- **效益原則**：以經濟學方法將外部效益內部化、估計採行新經營模式所產生之效益
  - 資料取得（調查、推估）
  - 操作可行性
  - 實施爭議性
  - 預算限制

我國採行給付項目之情境分析(1)

功能屬性	給付項目	我國施政執行疑慮
基本農業所得保障	一般性直接給付	1.當農民非自耕農時可能無法領取 2.農家耕作歷史紀錄有待進一步查核 3.即使收購成本降低，通路業者未必會調降市價，民眾無法受惠
	價差/所得差額直接給付	1.糧價波動若超出預期，將造成重大財政負擔 2.不同地區之合理補貼標準可能差異大 3.可能被列為AMS琥珀色措施 4.即使收購成本降低，通路業者未必會調降市價，民眾無法受惠 5.可能較缺乏改善農業體質之正面效果

我國採行給付項目之情境分析(2)

功能屬性	給付項目	我國如果採行之疑慮或可能困難
環保與多功能性	環境友善直接給付	1.我國農業環境指標尚未建立 2.查核工作操作不易、執行成本可能較高
	不利條件地區直接給付	此給付用意為促進偏遠地帶農村活力，台灣地狹人綢、環境承載負擔大，如何認定需補助之不利生產地區有待研究、討論
	景觀維護直接給付	1.景觀效益認定缺乏客觀依據 2.查核工作操作不易、執行成本可能較高
	綠肥輪作直接給付	1.若採取較環境友善的農法，則未必有休耕必要 2.若無防止連續休耕之規定，恐有變相補貼農民怠惰之虞 3.可能墊高農地租金，不利有心經營者擴大規模

我國採行給付項目之情境分析(3)

功能屬性	給付項目	我國如果採行之疑慮或可能困難
經營結構與競爭力	特定作物直接給付	1.有待詳細研究生產成本、銷售通路、灌溉水量、實際市場需求等等因素，以利選定最適合獎勵種植的作物與獎勵辦法 2.策略性推廣作物的生產體系、所需機具必須先行做好配套，否則不易推動 3.可能違反WTO規範被列為琥珀色措施
	品質改善直接給付	查核工作可能不易落實
	生產規模調整直接給付	1.仍有諸多觀念保守、不願移轉土地經營權的農民 2.國人人際信任薄弱，農民往往不願與鄰田共同經營 3.將務農視為退休生活之農民參與意願可能不高，而影響鄰近有心擴大規模的經營者
	經營轉移直接給付	1.仍有諸多觀念保守、不願移轉土地經營權的農民 2.台灣高齡化嚴重，鼓勵老農退休恐有勞動力銜接缺口 3.部分高齡農事者技術、經驗豐富且仍有工作意願 4.經營轉移後是否遵守農地農用有需監督
	休耕地再生活化直接給付	1.休耕地活化所選用之作物，必須充分考量市場需求及市場競爭力 2.不同縣市因灌溉水源、地理環境不同，最合適之操作規範可能差異大

專家座談會意見調查(1)

- 本計畫於101年11月20日、12月7日辦理兩次農業所得支持政策研究規劃專家座談會
- 邀集6名國內學者、專家針對各種直接給付在我國施行適宜性補充意見，並建議後續強化研究事項
- 嘗試以量化方式(Likert Scale)對我國施行各種直接給付之重要性、急迫性、可行性進行專家意見調查

歷次會議討論紀錄要點歸納

- 通盤盤點現有農業補貼，避免新政策重複給付
- 研究施政目標之優先順序，盤點資料缺口
- 建立農民所得資料，並與財政部資料比對
- 探討補貼排除條件或遞減給付條件
- 估算補貼的財政負擔，探討舊政策退場機制
- 討論給付差異化條件(地區、作期)
- 著手農民及大眾之宣導溝通計畫
- 建立簡易補助金額試算系統
- 研究農業保險之作法及可行性

專家座談會意見調查彙整(2)

給付項目	專家補充意見	專家建議研究
一般性固定直接給付	小農型家庭農場缺乏明確的產銷紀錄。建議可以由農改場建立該地區(根據)不同作物、面積、生產者社會人口特徵，以推估產量或產值的參考值。	試算不同的給付基礎與配合條件，以了解對財政及農民所得的影響。
	必須同時改革目前的補貼制度	應深入瞭解通路業者定價原理及決定因素，以評估實施一般性直接給付是否影響通路業者調整其價格
	給付基礎宜先定義清楚，以免形成給付不公及財政負擔過大	
價差/所得差額直接給付	如有政治或政策轉型可能衝擊的考量時，建議採用落日型條款，如以五年為期限，逐步或分階調降所得差額直接給付之額度	研究價差/所得差額直接給付對生產決策及風險態度之影響
	基準價格採移動平均即不全造成重大財政的負擔但基準價格的調整，易受政治考量。	應先釐清及界定其政策目標、定位、補助對象、範圍及方式，並備妥基本資訊
	所得差額係以實際所得為衡量依據，但無所得登記機制，則難以執行。	
	價差給付扭曲生產貿易及資源使用，不符合WTO/FTA/TPP未來發展趨勢	
環境友善直接給付	環境友善可由因生產所發生的外部利益來思考	積極建立CO2減量、生物多樣性景觀、資源保育等指標
	環境給付通常不以事後成效為依據，而以事先評估投入成本為依據	研究農業生產之外部經濟效益，以作為直接給付額之設算。
	建議先從農民投入成本端著手，先行補貼有益環境的生產資材和耕作方式，如減農藥、有機農藥、合理化施肥等。長期應採行分級、分階補助，如基本給付的條件為符合生態環保(水、土)法規。若有特殊的自然價值者，再附加補助。	
不利條件地區直接給付	不利生產條件之地區，不一定要從生產所得之差異，來思考直接給付，因此該地所能發揮之生態及休閒價值來鼓勵。	調查全台有那不利條件地區可發展之項目。
	可先參考歐盟對LFA、環境限制地區的劃設認定原則與標準。	
景觀維護直接給付	短期可用願付價格為參考依據，長期應培養農村景觀估價師專業，或是生態價值(Eco-value)估價標準與認定專業。此通常以棲地或動植物群種類為依據。	研究國外作法及適用之可行性
	應從生產之外部利益來衡量直接給付	
綠肥輪作直接給付	因為補貼的目的不同，休耕、轉作、輪作等補助應分開規範。	檢討目前綠肥及輪作之成本效益
	綠肥輪作給付之精神為環境給付，但問題出在執行不確實，以及給付金額太高，把政策目的與手段混淆了。	
	要矯正休耕之定位，並非為求減產，而是為求休養土地，追求農地永續經營。	
特定作物直接給付	對特定作物補貼可能違反WTO規範(Amber box)	評估進口農產品之替代性與需求量
	政策精神應著眼於糧食安全	
品質改善直接給付	可配合現有的農產品安全驗證標章，作為補助的標的，如通過後再補助或轉型前的補助	
	理論上品質改善應可提高價格，故獎助之重點在於市場行銷及品牌建立	
	品質改善可能不易定義、認定	
生產規模調整直接給付	可利用GoNGo成立農地中介或信託機構	建立農業(天然災害)保險制度，以降低提升規模後之經營風險
	生產規模再擴大，亦無法和出口國的競爭力相比較，且小農的台灣更有生態和環境的正面效果	
	須考量若生產規模很大，所領取鉅額直接給付之社會觀感。	
	是努力的方向，但不是提升國際競爭力的最重要手段	
經營轉移直接給付	宜積極建立老農退休福利制度才能有效推動	調查老農離農意願及配套措施
	宜積極改善農業職業教育體制，以培育年輕有活力的農民	加強農民退休制度及農民福利之研究
	考量經營轉移之年齡、規模，為有條件之直接給付	
休耕地再生活化直接給付	除「休耕地」之外，「廢棄耕地」也宜納入政策範圍	
	須考量與其它直接給付之競合關係或重複領取問題	

專家座談會意見調查彙整摘要(3)

給付項目	我國實施之『重要性』	我國實施之『急迫性』	我國實施之『可行性』
一般性固定直接給付	14	12	13
價差/所得差額直接給付	14	13	13
環境友善直接給付	17	15	14
不利條件地區直接給付	12	12	11
景觀維護直接給付	15	12	13
綠肥輪作直接給付	15	13	16
特定作物直接給付	14	11	16
品質改善直接給付	16	15	15
生產規模調整直接給付	14	14	14
經營轉移直接給付	15	15	13
休耕地再生活化給付	15	16	15

- 「環境友善給付」、「休耕地活化給付」、「品質改善給付」實施重要性和急迫性較高
- 「不利條件地區給付」相對不具政策優先性
- 「生產規模調整給付」對我國之適宜性較有歧見

農業所得支持策略地圖(1)

整體農業升級轉型，提升全民福祉

財務構面
- 漸進將既有補貼移轉至新直接給付
- 補貼總量盡量維持平衡
- 不合時宜之補貼研擬退場機制

請領對象構面
- 制度易理解
- 政策有效宣導溝通
- 投入/報酬合理穩定
- 引導生產合乎市場需求
- 避免道德危機

內部流程構面
- 請領對象資格設計 → 研擬各種直接給付先後順序 → 設定給付金額水準
- **選定區域進行試辦、驗證成效**

先期準備
- 基礎背景統計與調查
- 請領對象定義
- 市場供需調查
- 經營成本、收入
- 多功能效益指標

各項相關研究調查案

農業所得支持策略地圖(2)

經營結構調整相關給付
- 鼓勵勞動力新陳代謝引進新經營觀念，提供經營轉移直接給付
- 依據國家糧食安全目標，策略性發放休耕地活化、特定作物直接給付

評估進口農作物替代性與需求量；評估進口替代作物推廣適宜性；調查老農離農意願及配套措施；農民退休制度與農民福利研究

基本所得保障相關給付
- 因應市場價格可能波動，提供所得/價差直接給付
- 配合保價收購取消，給予一般性固定給付穩定所得

視農政目標設計退場機制，由其他功能性直接給付替代

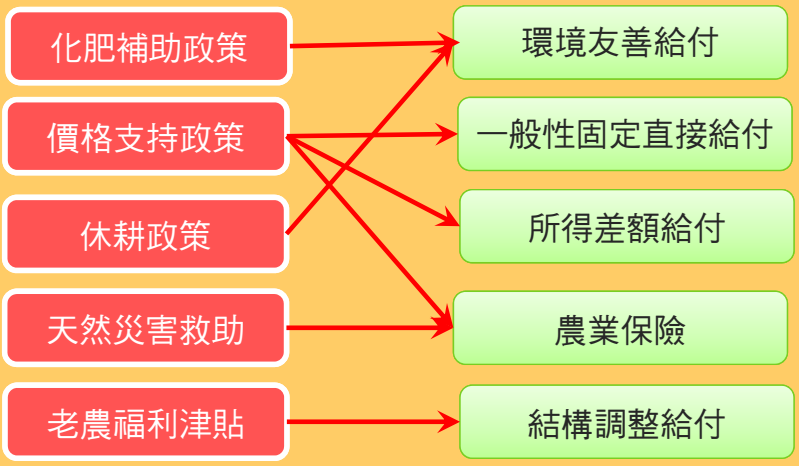
研究通路業者定價原理及決定因素；界定政策目標、定位、對象、範圍及方式，備妥基本資訊；評估一般性固定給付對價格影響；研究價差/所得差額給付對生產決策及風險態度之影響

環保與農業多功能性相關給付
- 漸進取消肥料補貼；以農產品認證所需成本，或農藥、肥料減少用量為發放基礎
- 訂定相關環境績效指標基準，查核發放
- 以環境外部性價值、景觀願付價格等經濟學手法發放給付

檢討目前綠肥及輪作之成本效益；建立CO2減量、生物多樣性指標；研究農業生產之外部經濟效益；研究景觀給付國外作法及適用性；建立資源保育、景觀估價等指標

短期 ◆ 中期 ◆ 長期

未來農業所得支持政策方向



結論與建議(1)

- 由於我國尚未普遍簽訂FTA，重要農業品項仍有邊境措施保護，可利用此緩衝期優先施行較具正面政策引導效果的環境給付、品質改善給付
- 環境給付初步可配合現行各項農產品認證體系(有機、吉園圃、產銷履歷)等，依農民所負擔的額外成本發放給付
- 農業多功能性等指標國內尚欠缺認定標準，因相關基礎資料收集所需時間較長，為利於今後環境給付之演進，可著手投入先期研究

結論與建議(2)

- 領取資格條件的查核與認定，將是政策成敗重要關鍵，農政單位推廣經營登錄系統(農民晶片卡等)落實戶別資料有其必要性
- 休耕補貼相關改革(調整耕作制度活化農地計畫)農委會已於今年底研擬完成，明年即將實施；既有的保價收購與肥料補貼將成為後續改革焦點，建議搭配一般性固定給付、所得差額給付、環境給付加以接軌，以穩定農民所得

結論與建議(3)

- 老農年金支出佔農委會預算比例達52%，除應加嚴領取資格之審核外，可考慮漸進轉型為離農津貼(經營轉移給付)，由較具企圖心與產銷思維的新農民來創造農業附加價值
- 農業所得支持政策其背後原理及思維較複雜，相關農政單位應及早著手公眾溝通相關事項，製作淺顯易懂之宣傳媒介充分闡明政策緣由，避免農民、大眾發生誤解造成政策阻力

簡報結束，敬請指教！

台灣經濟研究院
生物科技產業研究中心
http://www.biotaiwan.org.tw
李秉璋
TEL: (02)2586-5000ext.502
(02)2312-6324
FAX: (02)2597-9641
Email: d25205@tier.org.tw

附件

- 本計畫辦理農業所得支持政策研究規劃專家座談會兩次會議紀錄
- 本計畫執行專家意見調查成果（重要性、急迫性、可行性意見調查及後續強化研究建議）
- 本計畫盤點之農業直接給付政策相關補充資料（僅供內部參考）