

## 農產供需與價格穩定

農業生產的特殊性、露天栽培的高風險性，以及消費者胃納的固定性，都讓農產品供需調節極為不易，進而如何穩定農產品價格成為政府部門一大挑戰。本文除說明近年來農業產出及價格變動之情形外，也陳述政府為平衡供需、穩定物價，所建立推動的一系列機制與制度，冀從事前防範與事後補救、消極預防與積極提昇等雙管齊下，以維持國內農產供需平衡及價格穩定，創造農民及消費者雙贏局面，同時，為農業永續發展奠定穩固磐石。

### 壹·前言

民以食為天，農業與人類存續息息相關，農民亦不斷改進技術，以提供優質豐富的農產品；惟農業屬生物性生產，產出過程漫長，且深受天候環境影響，加以易腐不耐儲存之特性，生產調節具有僵固性，不若工商產品得以加工製造、庫存等方式調節供應市場所需；復以國人胃納有限，農產品價格彈性小，價格的變動往往大於產量的變化。因此，豐收的菜土、歉收的菜金，都讓大多數農民感受不到豐收、價好的喜悅；同時，消費大眾也未必是受益者，如 94 年風災水災接連不斷，復耕蔬菜一再受創，菜價居高不下，最後以降稅方式緊急進口蔬菜，調節國內供需之平衡。面對農業產銷之特殊性，如何平衡供需、穩定物價是政府部門最重要課題，也是一大挑戰。

### 貳·農產供需與價格波動

#### 一、天候影響產出

農業生產需要充足的陽光、適宜的溫度與水份，而台灣地處亞熱帶，又位於颱風前進的行徑上，每年夏秋期間常有颱風來襲，因此農業產出深受異常天候影響，尤其以露天栽培之農作物為最；近 3 年氣候異常造成農業重大損失者，有 94 年 1-3 月低溫寒害、5 月與 6 月豪雨、海棠與泰利颱風，以及 96 年柯羅莎颱風等，致 94、96 年農業生產多呈減產。

#### (一) 農業生產指數

94 年自年初寒害、5-6 月豪雨、7-9 月颱風連續來襲，全年受天災之頻率與農產損失金額，均為歷年罕見，致農業產出驟減，農業生產總指數下降 5.71%，其中農產品類因受災嚴重，減幅高達 9.48%。

95 年雖仍有颱風來襲，惟風力強度與雨量均不若 94 年，當年整體農作

物生產量增加及豬、雞蛋、牛乳等畜禽產品增產，農、畜產生產指數分別上升 9.62% 及 2.42%。96 年 10 月柯羅莎颱風來襲，適逢二期稻作完熟期及蔬果生產交替期，因此，除造成重大農業損失外，災後復耕更為困難，致全年農業生產總指數初估下降 5.02%，其中農產品生產指數更大幅下降 5.44%。(詳表 1)

表 1 近3年農業生產指數與消費者物價指數之變動

基期：民國90年=100

項 目	94年		95年		96年p	
	指數	年增率(%)	指數	年增率(%)	指數	年增率(%)
<b>農業生產指數</b>						
總指數	94.15	-5.71	94.91	0.81	90.15	-5.02
農產品	88.37	-9.48	96.87	9.62	91.60	-5.44
畜產品	93.34	-2.82	95.60	2.42	92.94	-2.78
<b>消費者物價指數</b>						
食物類	111.84	7.47	111.09	-0.67	114.27	2.86
米及製品	105.62	4.34	105.63	0.01	105.44	-0.18
蔬菜	138.15	29.75	125.79	-8.95	137.77	9.52
水果	114.12	19.31	115.31	1.04	111.23	-3.54
肉類	115.06	6.05	114.11	-0.83	117.83	3.26

資料來源：行政院主計處物價統計月報；行政院農委會農業統計年報。

## (二) 主要農畜產品生產

1. 稻穀：基於國家糧食安全考量，政府相當重視稻米生產，歷年來均透過稻穀保價收購制度，保障農民收益，同時穩定糧源。96 年第二稻作完熟期遭受柯羅莎颱風侵襲，致該期作稻穀產量創下歷年新低紀錄，而全年稻穀總產量僅 143.7 萬公噸，亦為近 3 年最低量。
2. 落花生：屬地下莢果之耐旱性豆科植物，成熟期至收穫期以乾燥為宜；惟 94 年風災雨害接踵而至，影響地下莢果之生長採收，產量僅 5.4 萬公噸，隔年恢復生產水準，增產 32.65%。
3. 蔬菜：栽培生產易受天候影響，95 年天候穩定，各類蔬菜全面恢復生產，其中苦瓜、結球白菜及甘藍增產 1-3 成；96 年受柯羅莎颱風重創，又進入秋冬季節，復耕速度緩慢，致全年蔬菜產量呈全面性縮減。
4. 水果：水果類多為一年一收，其產量多寡除受限於生長期之颱風、豪雨外，年初寒害亦會影響果樹之開花結果，造成生產減少。比較 95 年與 94 年水果產出，除蓮霧減產近 2 成外，木瓜、香蕉、葡萄等增產 4 成以上，芒果、番石榴、柑桔及鳳梨等亦增產 1 至 3 成。96 年除蓮霧恢復生產及

香蕉、芒果產量續增外，其餘果品都為減產。

5. 畜產品：畜禽多為搭舍飼養，較不受異常氣候影響，歷年災害損失較為輕微。近3年毛豬生產，呈現持續增加之趨勢，96年估計產量已突破110萬公噸；雞蛋亦連年增產，96年產量達69億個；有色雞則是持續小幅減產。(詳表2)

表2 近3年主要農產品量價變動

項 目	生 產 量			95與94 年比較 (%)	96與95 年比較 (%)	價 格(元/公斤)			95與94 年比較 (%)	96與95 年比較 (%)
	94年	95年	96年p			94年	95年	96年p		
稻穀(千公噸)	1,467	1,558	1,437	6.20	-7.75	19.49	18.93	18.38	-2.87	-2.91
落花生(千公噸)	54	72	57	32.65	-20.68	45.94	54.27	39.61	18.13	-27.01
蔬菜(千公噸)										
甘 藍	316	355	344	12.32	-3.16	16.16	11.15	14.28	-31.00	28.07
結球白菜	109	133	92	21.44	-30.79	15.48	10.08	12.99	-34.88	28.87
花椰菜	73	76	66	4.58	-13.51	30.28	25.96	30.54	-14.27	17.64
胡 瓜	51	53	48	3.08	-9.47	19.32	15.01	16.82	-22.31	12.06
苦 瓜	28	36	31	26.34	-12.17	46.13	31.14	38.27	-32.50	22.90
水果(千公噸)										
香 蕉	149	214	245	44.09	14.34	27.16	21.05	13.20	-22.50	-37.29
鳳 梨	440	492	476	11.76	-3.15	22.42	18.94	14.37	-15.52	-24.13
椪 柑	93	111	88	18.71	-20.04	27.73	29.78	28.18	7.39	-5.37
柳 橙	194	228	202	17.73	-11.46	13.38	12.75	12.63	-4.71	-0.94
芒 果	150	191	205	27.56	6.99	69.99	62.29	51.78	-11.00	-16.87
番石榴	137	170	151	24.06	-11.26	24.76	18.91	20.83	-23.63	10.15
蓮 霧	85	69	81	-18.54	16.99	53.98	54.73	55.57	1.39	1.53
葡 萄	71	102	66	43.86	-35.48	64.93	70.56	71.91	8.67	1.91
木 瓜	88	129	113	46.12	-12.58	35.95	37.41	25.18	4.06	-32.69
畜產品(千公噸)										
毛 豬	911	931	1,108	2.10	19.03	53.64	49.55	51.93	-7.62	4.80
白肉雞	258	276	244	7.00	-11.83	36.81	33.71	36.55	-8.42	8.42
有色雞	275	267	260	-3.15	-2.46	52.68	46.87	54.17	-11.03	15.57
雞 蛋(百萬個)	6,453	6,620	6,932	2.60	4.71	34.44	31.76	35.58	-7.78	12.03

資料來源：農業統計年報。

## 二、價格隨產出變動

米、蔬果、雞蛋、肉類等均為民生必需品，短期間需求相當穩定，致國內價格的高低通常取決於供給量。加入WTO後，雖然國際貿易更為頻繁，農產品進出口量值明顯成長；惟農產品價格主要隨國內產出狀況而變動。近3年食物類消費者物價指數均反映農業產出的減少，而呈不同程度的上揚走勢，其中以蔬菜類指數變動幅度最大，在126-138(90年為100)之間；而米及製品則在政府適度釋出公糧調節下，物價指數平穩於105上下。另外，若

以單項產品觀察，價格變動因素除產出外，尚受其他因素影響：

- (一)政府保護：稻米是我國主食，政府對穩定米穀價格不遺餘力，諸如建立稻穀保價收購制度、進口米採購及釋出、強化優質國產米行銷，以及加強公糧倉儲及銷售管理等；因此，綜觀近3年糧價平穩於每公斤18-19元之間，與產量增減並無顯著之關聯性。
- (二)時間落差：第二期作落花生主要供應隔年所需，因此95年全年花生增產3成，同年平均價格雖亦呈上揚，卻造成隔(96)年價格下滑27.01%。水果中柑桔、蓮霧及葡萄有跨年銷售情形，量價變動亦有時間落差。
- (三)成本推升價格：畜產品之價格變化，除受供給量多寡影響外，國際穀物價格節節上漲，生產成本提高，亦是推升價格之動力；96年畜產品價格全面上漲，但同期間毛豬及雞蛋也呈增產之勢。

## 參·穩定價格

農業生產深受天候環境影響，供需調節較為不易，加以農民自由耕作，價格好則增加栽培，因此農產品偶有短暫產銷失衡情況。為穩定價格保障農民收益，政府除時時關注價格變動外，也積極推動各項穩定措施。

### 一、有效去化超產農產品

農業培育期間較長，一經種植(飼養)即難以調整產出規模。為平衡供需，政府自93年起，對有產銷失衡之虞敏感農產品，依「農產品九五機制」採行先期預防措施，95年設立網路銷售平台，啟動「農安專案」，以避免價格跌至生產成本以下；惟當農產品價格低於直接生產成本95%時，則依九五機制辦理收購，以有效去化超產，穩定市場價格。

近3年農產品產銷失衡處理措施與執行成果如下：(詳表3)

- (一)蔬菜：94年大蒜盛產，於盛產期收購大蒜9,040公噸，並將超產部分標售外銷及援贈友邦；96年冬季蔬菜供過於求，除辦理田間耕鋤及促銷等價格穩定措施外，另分別收購胡瓜及花胡瓜806公噸及327公噸，有效提振市場價格。
- (二)水果：近年來柳橙種植面積不斷擴大，加以開花結果良好，盛產壓力大增；為提高果實品質及避免果賤傷農情形，近3年均於生產過程中辦理疏中果之預防措施，計收購1.5萬公噸；此外，柳橙產出後，亦辦理團購優惠及鮮榨汁促銷活動，有效紓解柳橙盛產期壓力。96年高屏外銷蕉區生產過剩，為免無法外銷之次級品影響國內價格，收購9,204公噸，轉為豬、牛飼料。
- (三)畜產品：94年亞洲爆發禽流感，所幸國內僅有零星低病源案例，政

府部門為守住此塊淨土，採高規格的撲殺動作，但卻造成消費者恐慌，致土雞價格一路下滑；為消弭恐慌穩定價格，分4階段補助收購凍存土雞170萬隻及通路促銷30萬隻，產地價格轉而回升。另96年毛豬價格低迷，亦獎勵冷凍廠商及產業團體屠宰凍存健康豬隻計5.5萬頭，並補助養豬業者淘汰健康仔豬8.0萬頭及種母豬1.7萬頭，以穩定豬價。

(四)落花生：96年一期落花生盛產，為活絡市場，遂輔導雲林縣農會及鄉鎮農會進場收購571公噸，產地價格乃逐漸回升。

表3 近3年農產品產銷失衡處理措施與執行成果

單位：公噸；頭；千隻；元/公斤

項目	期間	處理措施			處理量	處理前後價格變化	
		收購	促銷	其他		前	後
94年							
大蒜	4月	V			9,040	25.97	27.13
柳橙	1~2月		V	V(疏中果6,556公噸)	8,636	10.10	13.52
土雞	10~12月 (分4階段)			小計	2,000	37.35	46.13
		V		V(補助屠宰場所需之屠宰、倉儲、利息、運輸等費用)	1,700		
			V	V(補助養雞協會辦理8次促銷活動)	300		
95年							
柳橙	11月~翌年2月	V	V	V(疏中果7,135公噸)	21,924	10.03	11.96
96年							
落花生	8月	V			571	32.41	35.97
胡瓜	12月	V			806	7.43	9.38
花胡瓜	12月	V			327	13.86	19.72
香蕉	4~6月	V			9,204	8.62	11.31
柳橙	10~11月	V		V(疏中果1,768公噸)	9,770	10.54	11.89
毛豬	3月			V(獎勵冷凍廠商及產業團體屠宰凍存健康豬隻)	35,526	45.68	47.94
				V(補助養豬產業團體，淘汰50,000頭健康仔豬及16,886頭種母豬)			
			V	V(鼓勵養豬合作社聯合社及台糖公司辦理肉豬屠宰凍存健康豬隻)	19,474	51.25	56.03
				V(補助養豬協會，淘汰30,000頭仔豬)			
土雞	7~8月 (分2階段)	V		V(補助屠宰場屠宰凍存土雞所需之屠宰、倉儲、利息、運輸等費用及養雞協會辦理31場次促銷活動)	675 (含中雞)	44.55	52.30

資料來源：本會畜牧處；本會農糧署。

## 二、計畫生產

為強化產銷預警機制，達成供需平衡，穩定農產價格，自 96 年度起，農委會規劃辦理農漁畜產品之生產申報登記制度；就重要及敏感性農產品，研訂產銷平衡輔導措施與規範；並選定香蕉、柳丁、木瓜、鳳梨、大蒜、洋蔥、落花生等 7 項農糧產品，虱目魚、臺灣鯛、鰻魚、鱸魚、石斑魚、文蛤等 6 項養殖漁產品，毛豬、白肉雞、土雞及雞蛋等 4 項畜產品辦理生產申報，冀使重要農產品供需穩定，嘉惠農民與消費者。

## 三、提昇品質與安全

為因應世界潮流及區隔國外低價農產品，農委會自 93 年起參採歐盟及日本等先進國家之作法，推動「農產品產銷履歷制度」，輔導生產者依標準化之「台灣良好農業規範」，進行生產管理及資訊化作業，所生產產品須經公正的第三者「全國認證基金會」之認可，以建構安全衛生的優質農業生產；同時，透過產銷履歷的可追溯性，讓農產品整個產銷過程如農用資材安全、田間管理、出貨、流通到購買據點之間所有流程資訊完全公開、透明化，滿足了消費者「知」的權利，進而買的安心、吃的放心。

實施迄今，經基金會認證之產銷履歷驗證機構計 10 家（中華有機、中華驗證、屏科大、優農協會、畜產會、麗米、動科所、環球、海大、暉凱），而通過驗證機構驗證之農產品經營業者計 191 家，產品品項包含稻米、木瓜、鳳梨、茶、小白菜、雞蛋、豬肉、文蛤、白蝦及石斑魚等 68 項，該等產品依法得使用產銷履歷之農產品標章（TAP，如附圖），對農產品質提昇及價格穩定助益甚大。

附圖 產銷履歷農產品標章



## 肆·結語

農業生產深受氣候影響，產品價格波動又符合經濟學之蛛網理論，即本期價格高漲易導致農民於次期大量生產，而造成供需不平衡、價格不穩定。為穩定供需保障農民及消費者權益，政府除積極推動各項價格穩定措施外，93年起建立「農產品九五機制」，採行事先預防及事後收購措施；95年建構銷售平台，遇有盛產壓力時，即啟動「農安專案」，有效去化超產農產品；另為防範未然，強化產銷預警機制，選擇重要敏感性農產品，辦理「生產申報登記制度」。

此外，更推動農產品產銷履歷制度，提昇農產品品質與安全性，並透過公開、透明的資訊流程，滿足了消費者「知」的權利，進而安心採購，擴大消費需求。此乃藉由消極面的預防產銷失衡、積極面的提昇品質擴大需求雙管齊下，以維持國內農產供需平衡及價格穩定，創造農民及消費者雙贏局面。