
臺灣糧政百年變革與發展



農業部農糧署

報告人：黃昭興副署長

115年4月24日

前言

糧食政策的核心：

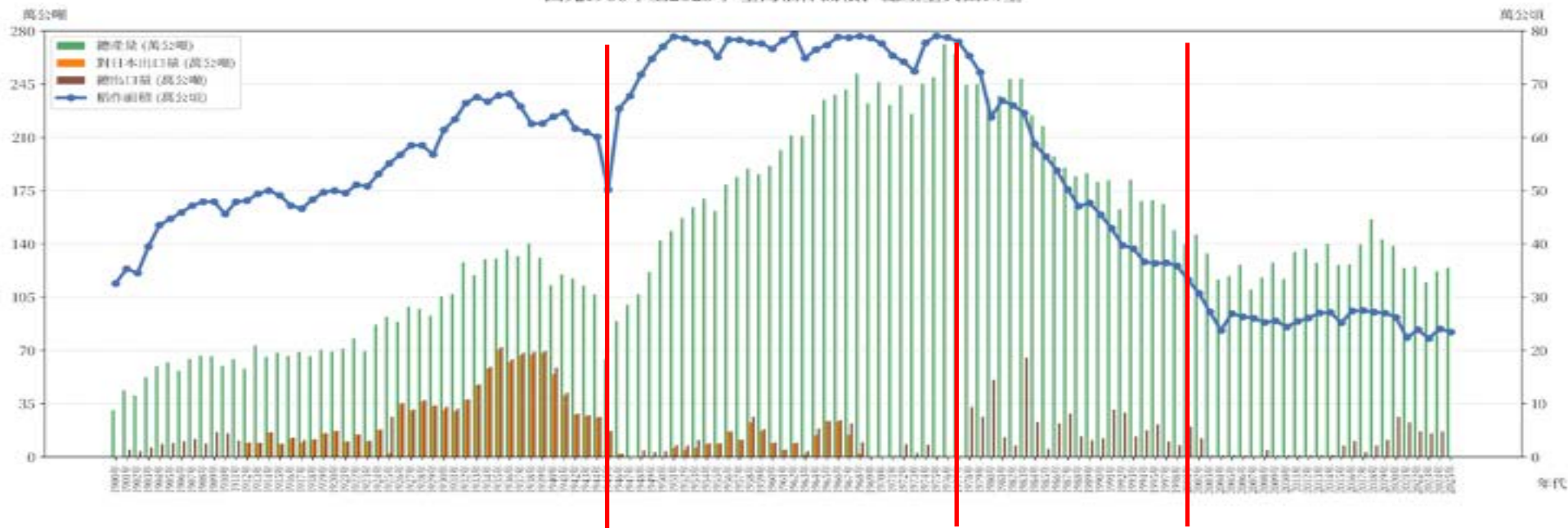
- ◆確保國家糧食安全，餵飽每個國民的肚子。
- ◆在不足時設法增產，過剩時如何減產。
- ◆避免「穀賤傷農 米貴傷民」。

本簡報將回顧臺灣百年糧政變革，呈現其與國家發展相互推動的歷程。



臺灣糧政百年發展歷程

西元1900年至2025年 臺灣稻作面積、總產量與出口量



1895-1945年
日治時期

1945-1977年
光復初期
糧食增產期

1978-2001年
產銷失衡
因應貿易自由化

2002-2025年
後WTO時期

臺灣糧政百年發展歷程

日治時期-工業日本、農業臺灣

- 20世紀初，日本正經歷工業化與城市化，大量農業人口轉向工業，導致本土糧食增產速度跟不上人口增長。1918年日本爆發嚴重的「米騷動」（米糧暴動），迫使日本政府必須穩定糧食供應。
- 日俄(1904-1905)、日華(1937-1945)及太平洋(1941-1945)戰爭，支撐前線日軍需要後勤物資。
- 殖民初期，日本將台灣定位為資源供給地，兒玉源太郎總督（任期1898-1906）明確將台灣稻米生產納入日本糧食供需體制的一環，奠定了「工業日本、農業台灣」的基礎。

臺灣糧政百年發展歷程

日治時期

西元1900年至1944年臺灣稻作面積、總產量與出口量



- 《台灣米穀要覽》，為臺灣稻作面積與產量最早統計為32.56萬公頃，30.7萬噸糙米，此時僅能勉強維持島內供需。
- 水利建設：嘉南大圳(1920-30)、桃園大圳(1926-28)
- 本地種(在來米)與日本種(蓬萊米)路線之爭→1923日本種栽培成功，放棄在來育種。
- 相剋米糖→1932“農地統制令”強迫減種稻米改種甘蔗。
- 台日稻米相剋→1933“米穀統制法”限制台米輸日→1934獎勵稻田轉作
- 1939“台灣米穀移出管理令”總督府統輸日，民間不得輸出，1940實施總收購總配給

臺灣糧政百年發展歷程

光復初期-糧食快速增長(1945-1977)

- 人口急劇增加糧食缺口巨大
移民與歸國潮：1949 年前後，約 200 萬軍民隨中華民國政府撤退來台，加上海外台籍兵員返台及戰後嬰兒潮，人口增長速度遠超糧食生產的恢復速度。估計全台稻米基本需求約 94.6 萬公噸，與 64 萬公噸的產量之間存在超過 30 萬公噸的巨大缺口。→快速增產
- 國家財政與發展需求
政府遷台初期財政赤字嚴重，惡性通貨膨脹(1945 - 1950 躉售物價指數上升 218,455.7 倍，年均上漲率 676.1%)，養不起大批軍公教人員，沒錢發展建設。→田賦實徵、軍公教配糧、外銷賺外匯

臺灣糧政百年發展歷程

光復初期

西元1945年至1977年 臺灣稻作面積、總產量與出口量



- 土地改革提升耕作意願：
三七五減租、公地放領、耕者有其田
- 水利建設：
阿公店水庫(1953)、石門水庫(1964)、曾文水庫(1973)
- 輔導增產：
 - ◆ 肥料換穀(1948-1973)
 - ◆ 貸放生產資金
 - ◆ 補助農戶交換優良稻種
 - 1.15(糧食局)：1(採種戶)：1(農民)
- 掌握糧源：
 - ◆ 田賦徵實(1946-1987)、隨賦徵購、公地租穀
 - ◆ 肥料、豆餅、棉布換穀、貸款收回穀
- 1974糧食平準基金保價收購

臺灣糧政百年發展歷程

糧食實物債券



糧食債券

- 1968年頒定的《臺灣省糧食實物債券條例》由糧食局發行「糧食實物債券」向民眾舉借稻穀建水庫。
- 債券利率為年息5%。發行4年後，自第5年起，分4年8期，採本息合計以稻穀攤還。發行總額共計6億7,948萬7,550公斤，以籌募11億5,839萬9千元。
- 1973年能源危機，穀價暴漲，曾文水庫管理局怕影響其償債能力，急忙貸款將『穀票』兌現。

臺灣糧政百年發展歷程

「田賦」+「肥料換穀」→「軍公教配糧」+「外銷米」

- 田賦：稅收保值的重要工具，年收量20幾萬公噸
- 肥料換穀：掌握糧源的重要工具，年收量40幾萬公噸，
- 軍公教配糧：年配給量約30萬公噸
- 外銷米：年銷售量20-30萬公噸，佔外匯收入約1/4
- 透過這項制度，政府可以跳過市場機制，直接從農村收購大量稻米，避免市場壟斷或米價暴漲，也保障當時待遇偏低的軍公教的基本生活，對當時安定社會、發展經濟貢獻卓著。

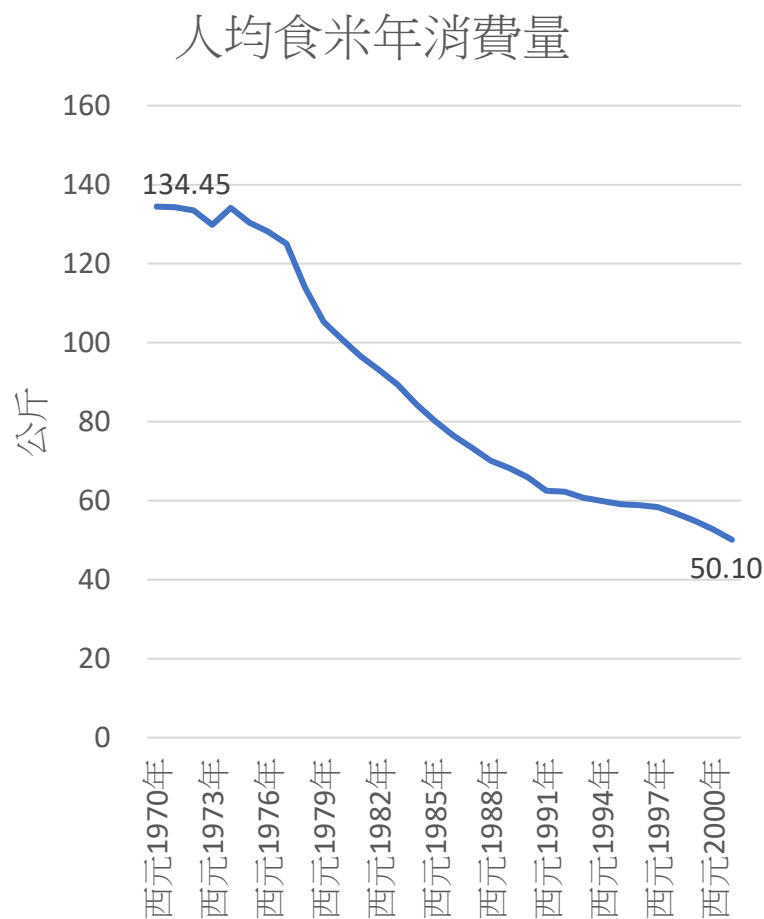
臺灣糧政百年發展歷程

成立「糧食平準基金」(1974 - 1973) 開啟保價收購

- 保價收購(成本+20%利潤)因以高於市場價格，初期無數量限制，農民繳售意願強，造成政府收購資金與庫存壓力，1975年改採計畫收購(限量)，隨後連續兩年(1976-1977年)大豐收（糙米產量創下271萬公噸紀錄），政府倉容飽和，產地穀價下跌。
- 1978年，為穩定糧價，輔導農會以略高於市場價格收購計畫收購量以外之餘糧(輔導收購)。
- 2002年加入WTO開放稻米進口，市場失去信心糧價下跌，2003年以成本價收購「計畫」+「輔導」以外的「餘糧」，形成獨特的三級收購制，對市場有巧妙的調節功能。
- 現已演變成福利政策，每到選舉就被要求調漲收購價，造成政府財政負擔，也阻礙產業發展。

臺灣糧政百年發展歷程

產銷失衡期與因應貿易自由化政策調整期(1978-2001)



- 公糧保價收購激勵生產，稻作面積達79萬公頃，產量271萬公噸歷史高點，食米消費量卻快速下降，稻米嚴重供過於求。
- 日本稻米消費同樣下降，1970起推動稻田轉作，不再進口稻米，需另尋外銷市場，又軍公教食米配給改撥代金公糧去化難。

臺灣糧政百年發展歷程

產銷失衡期與因應貿易自由化政策調整期

➤ 稻米減產為第一要務

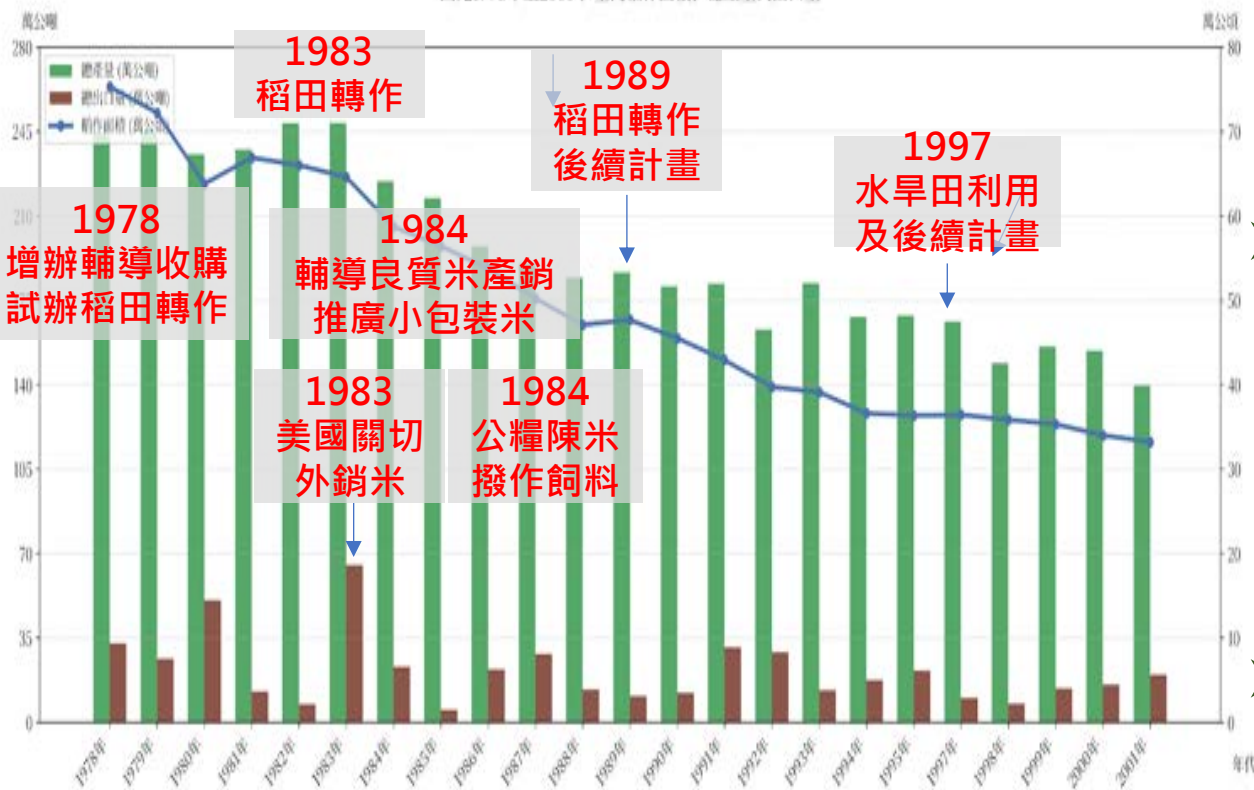
1978試辦稻田轉作雜糧（大豆、玉米）並採保價收購，成效良好，1983擴大辦理。

➤ 稻米外銷策略改變

1974以前爭取外匯，新米為主，1974以外以處理餘糧為主，1983外銷量達65萬公噸，美國關切，雙方協議限定出口數量及地區。

➤ 外銷受限→撥飼料米加速推陳

西元1978年至2001年 臺灣稻作面積、總產量與出口量



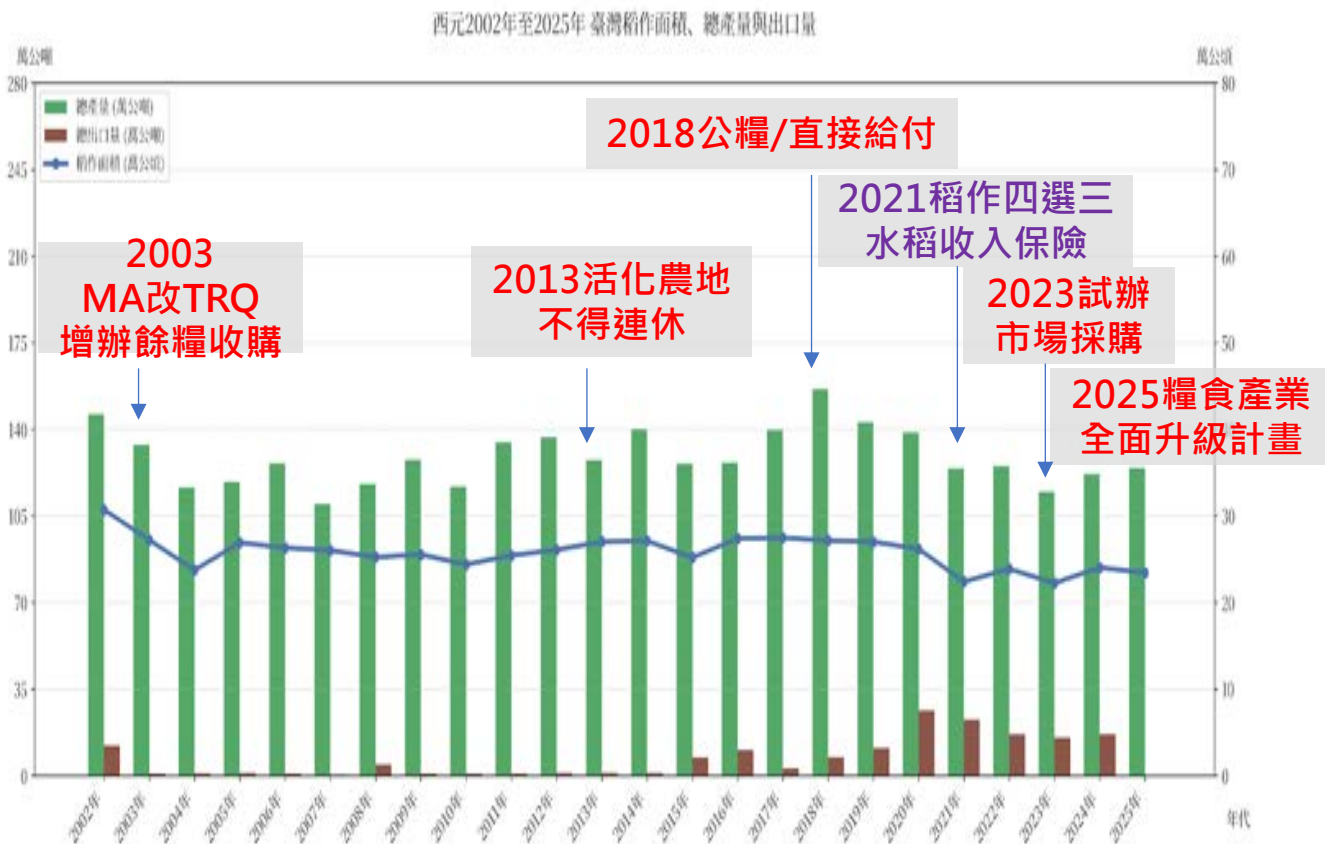
臺灣糧政百年發展歷程

後WTO時期(2002~)

- 加入WTO對稻米產業的影響
 - ◆ 開放稻米進口→限量進口→關稅配額
 - ◆ 進口公糧不能援外、不能撥飼料，須在可食用期銷售市場
 - ◆ 處理公糧不能指定外銷
 - ◆ 不實施出口補貼
- 稻米消費量降仍供過於求
- 保價收購扭曲市場，但改革困難

臺灣糧政百年發展歷程

後WTO時期



- ◆ 加入WTO稻米採限量進口，第一年即屆調適期限，續採MA須與會員諮商，爰改採TRQ，維持配額144,720公噸，配額外關稅45元/公斤。
- ◆ 農地連休滋生病、蟲、鼠害，2013年起規定不得連續休耕。
- ◆ 公糧保價收購扭曲市場，各均已取消，2016試辦公糧/直接給付雙軌制，2018全面實施，但因糧價下跌，2021改以水稻收入保險取代直接給付。
- ◆ 水稻保障高轉作不易，2021要求連續交公糧三期，下一期須轉出才可再交公糧，稻作面積年減2萬公頃，接近供需平衡。
- ◆ 供需平衡下，安全存糧可能不足，2023試辦市場採購，建立存糧補充機制。
- ◆ 立法院要求提高公糧收購價格5元，農業部提出糧食產業全面升級計畫，擴大集團產區，以市場導向生產，提升產業競爭力。



從臺日稻米騷動事件 看穀賤傷農米貴傷民的難

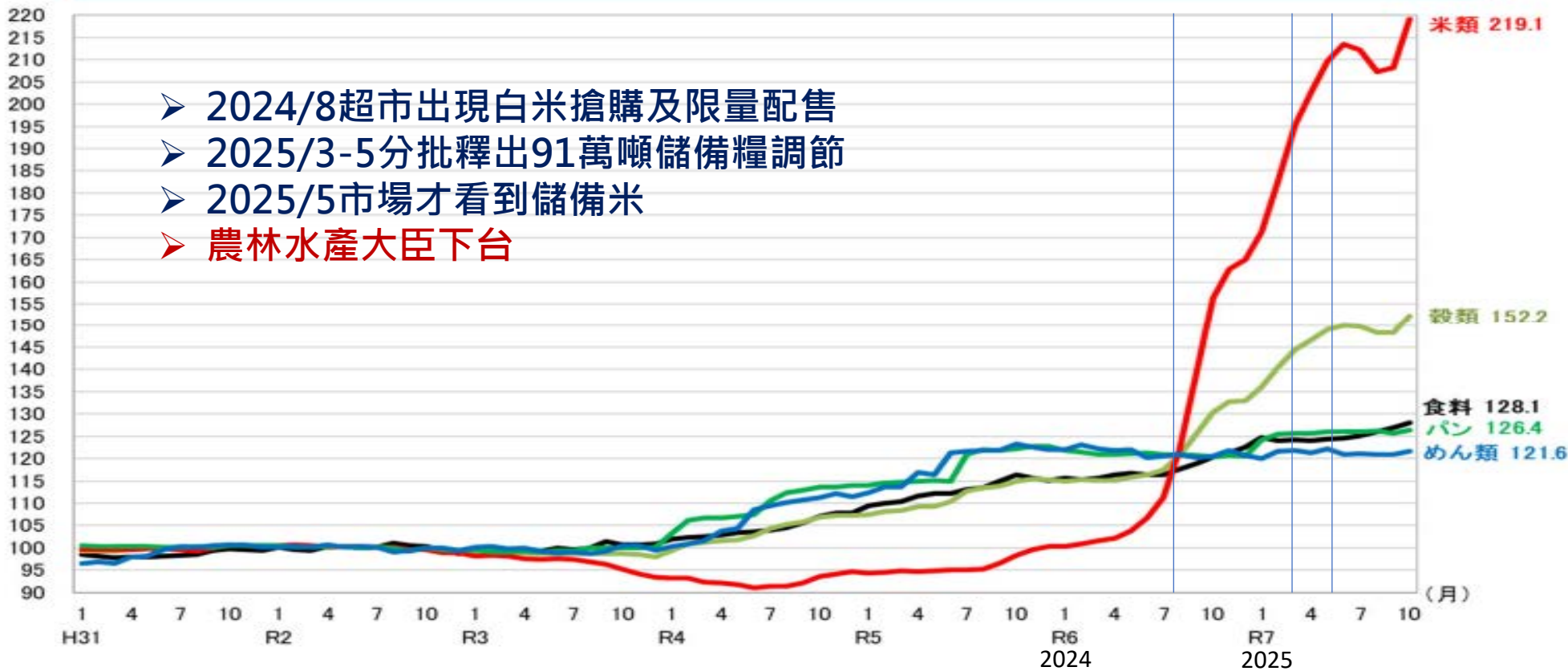


從臺日稻米騷動事件看穀賤傷農米貴傷民的難

令和米騷動事件

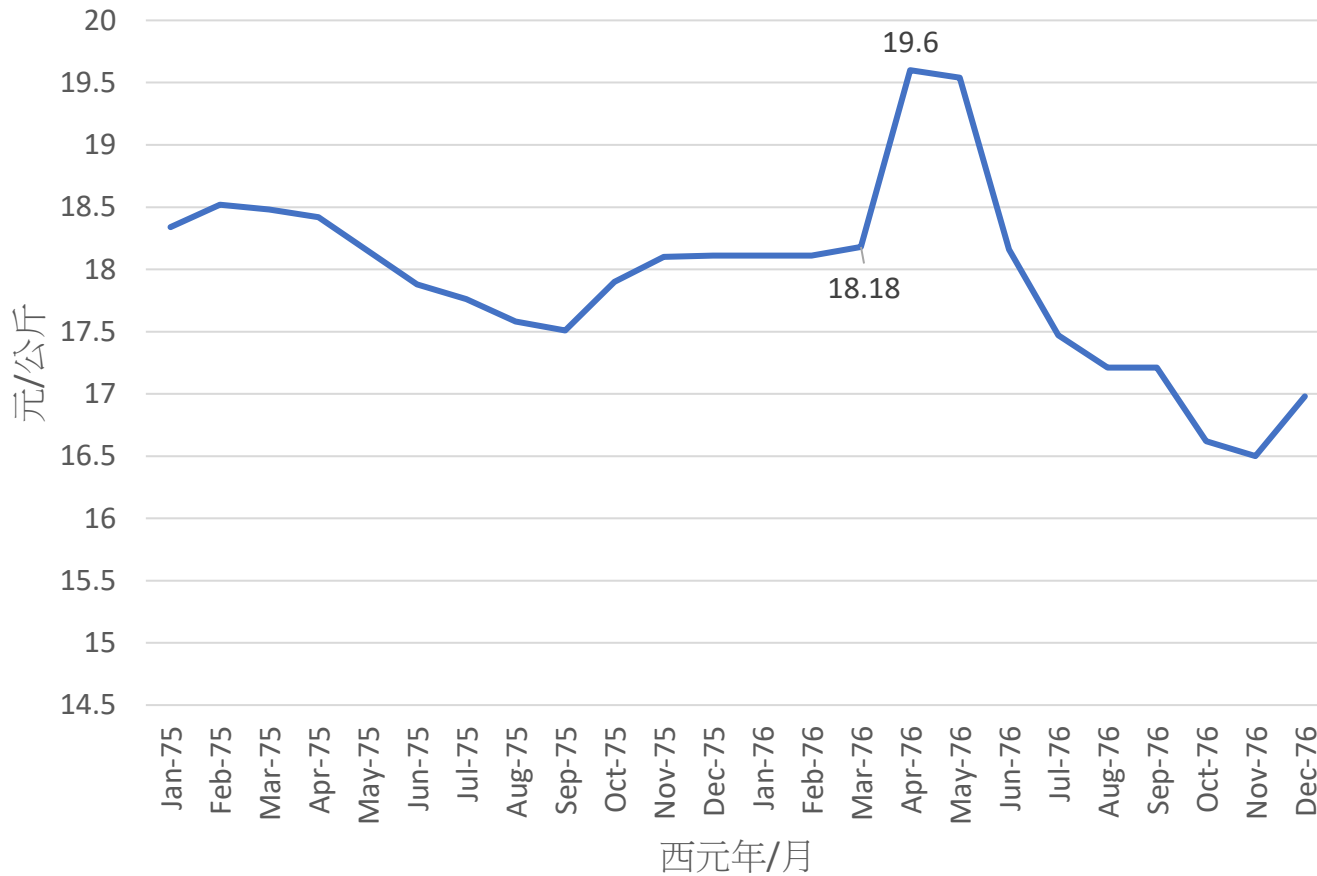
消費者物価（全国）の推移（総務省 消費者物価指数）

・ 総務省が公表している消費者物価指数（令和2年基準）によると、令和7年10月の米類の指数は対前年同月比 +40.2%の219.1ポイント。



從臺日稻米騷動事件看穀賤傷農米貴傷民的難

1976米騷動事件



- ◆ 1975年糧價平穩，農民、糧商都不願儲穀，1976年一期作氣溫較低新穀上市延遲，4月米價突然上漲約9%，政府共釋4萬餘公噸公糧。
- ◆ 因在政府掌握大量糧食情形下發生，政府調節調解無效。
- ◆ 財政部次長、糧鹽司長不恤民情，兩大過免職。

從臺日稻米騷動事件看穀賤傷農米貴傷民的難

現行公糧釋出方式(2019年起,定價撥售)



價格考量因素：農民收益、業者合理利潤、消費者負擔能力

優點：訂價沒有時間壓力、業者知道價格天花板、倘市場短缺公糧可即時調節提高效率

結語



百年糧政的核心使命清晰不變——
與時俱進，穩定國本，邁向永續共榮，為臺灣農業打造長遠而堅實的未來。

感謝聆聽