

# 休耕農地 多元化利用之探討

文 / 圖 蔡文堅\*

## 前言

政府於1973年第一次石油危機時，為立即增加糧食產量，於1974年提出稻米保價收購政策，以價格為誘因達到增產目的，此亦為造成生產過剩的原因之一。為解決此問題，政府乃於1984年提出「稻米生產與稻田轉作計畫」，減少種植稻作面積。1997年7月政府為因應加入WTO開放稻米進口及削減農業補貼，乃推動「水旱田利用調整後續計畫」持續調整稻米的生產結構。2007年全台休耕面積約為22萬公頃（高高屏澎休耕面積約為4.4萬公頃），其中第一期休耕面積約為9.7萬公頃，第二期約12.5萬公頃，全台2007年稻作面積約為26公頃（高高屏澎種稻面積約1.3萬公頃），所以台灣約以一半的種植面積來維持稻米的自給率。

休耕所產生的農地資源閒置，一直為社會大眾所質疑？面對油價和糧價雙漲情勢下，減少農特產品的輸入（如減少玉米、胡麻籽、薏仁…等進口），不但可達到「節能減碳」之目的，並可發揮「地產地銷」的「在地優勢」，所以如何有效的活用約22萬公頃休耕農地以確保糧食安全及生產結構平衡發展，是當前政府施政重要的課題。

## 休耕農地多元化利用與農業生產結構

過去休耕農地只要整地、種植綠肥作物、翻耕，即可請領休耕補貼，造成農地未予適當的管理，其中約有10萬公頃是處於長期休耕狀態，形成蟲蟲危機及農業設

施疏於維護，未來為應付氣候變遷及能源危機所造成生產的不確定性，休耕農地應保持最佳的復耕狀態，以確保糧食安全自給生產。

休耕的農地復耕可用來種植飼料玉米、能源作物（如油菜、蓖麻…等）、景觀作物、造林綠海、輪作地區性特產…等，使台灣的休耕農地多元利用及平衡發展。

玉米因國內生產成本偏高（約12元／



▲景觀作物－波斯菊美麗花海



▲能源作物－向日葵碩大的花朵



▲契作飼料玉米



▲獎勵輪作物—樹豆

公斤)，一直均仰賴進口，在2001～2006年進口的數量多維持在500公噸左右，2007年則為438萬公噸。

目前進口玉米的到岸價格為10.88元／公斤（約4.5～5元為運輸成本），已逼近國內生產成本12元／公斤，政府為鼓勵休耕田種植飼料玉米，發予獎勵金45,000元／公頃，惟因在契作價格風險及特用與雜糧作物相毗連農地達30公頃、蔬菜達20公頃以上的種植面積限制下，休耕農地投入生產飼料玉米情況不佳。若農業機關能加強選育抗病蟲害高產玉米品種及農糧署整合契作農民及飼料廠商，並於契作期間當進口玉米價格高於契作價格時，價差由政府補貼保障農民收益，將有利於本案之推動。

為因應稻米產業結構調整，充分利用每年22萬公頃休耕田，政府以45,000元／

公頃給付獎勵金，推廣契作能源作物，達到休耕田多元化利用及美化農村的目標。契作的能源作物以大豆及向日葵為主，為春、秋二季栽植，2008年種植面積目標為2萬公頃。改良場若能選育出高油脂率（提煉率50%以上）、高產量的作物，供農民種植，可提高廠商收購的意願及價格，保障農民收益，創造農業、能源、生態三贏局面。

鼓勵各縣市政府規劃於休耕田種植景觀作物，以塑造農村新風貌，並提昇休耕田利用及效益。政府給付獎勵金45,000元／公頃，對於景觀作物種類，目前有大波斯菊、黃波斯菊、向日葵、百日草及青葙…等花卉，種植的景觀作物，需經當地改良場所推薦，並以短期作物輪作為限，改良場若能加強選育在地性有視覺潛力的景觀植栽，配合發展地區性休閒農業，將可帶動地方觀光產業，繁榮地方經濟，並活化休耕農地。

輪作地區性特產及作物獎勵，改良場所有義務幫忙地方選育具有在地文化特色且無產銷失衡問題的農作物，供地方種植和水稻輪作，如毛豆、小米、仙草、山藥、黑豆、甜菊…等，集團輪作獎勵金26,000元／公頃，個別輪作獎勵金22,000元／公頃，採收的農特產品有銷售通路，可保障並提高農民收入。

## 結語

農業基本功能在提供糧食，維持人類生命延續。台灣於2002年加入WTO，為避免對農業帶來過大的衝擊，近年來的農業政策都強調農業升級及轉型，朝文化創意行銷、生態休閒、安全健康方向發展，惟油價、糧價持續上漲趨勢，給國人重新思考農業存在的功能與價值，不論是從生產、生活、生態角度思考，農業最根本功能是生產，且政府有義務維護糧食自給的能力，如休耕農地的復耕，以發揮「在地農業」、「地產地銷」的優勢，並確保社會安定與經濟發展基礎。🌱