112 年特種考試地方政府公務人員考試試題

等　　別：三等考試
類　　科：農業行政
科　　目：農業發展與政策
考試時間：2 小時

一、為何要實施農業環境基本給付？（5 分）其內容為何？（10 分）是否只要在農地上有種作物就可請領該項給付？（5 分）

1.《考題難易》：★★★
2.《解題關鍵》：此題為最新時事考題 主要測驗考生可否寫出農業環境基本給付概念與相關計畫內容

【擬答】：

鑑於全球氣候變遷及國際糧食供應不穩定等趨勢，加上國內農產業結構仍有稻米供過於求，且品質有待提升、轉作誘因不足，以及雜糧自給偏低、友善綠色環境連結性不強等問題，政府自 105 年底推出「新農業創新推動方案」，期扭轉過去消極補貼的舊思維，建立強本革新的新農業。

㈠農地農耕就給予獎勵，達到保護農地之目標

1. 農業環境基本給付：針對非都市土地特定農業區與一般農業區之農牧用地，且維持農糧作物生產使用者，每年每公頃給付 1 萬元，維護農地有限資源，彰顯農業多元價值。

2. 鼓勵稻田轉（契）作：獎勵農地種植具進口替代（如非基改黃豆、黑豆）、外銷潛力（如毛豆）及地方特色性質之轉（契）作作物，引導農地合理使用，提升國產糧食供應。

3. 提升飼料用玉米供應量能：獎勵特定農業區與一般農業區之農牧用地種植硬質（或青割）玉米，擴大農地範圍，倍增飼料用玉米種植面積，提升國產飼料用玉米自給率。

4. 基期年農地稻作四選三：110 年第 1 期作起實施，鼓勵稻農於連續 4 個期作中，至有少 1 個期作辦理轉（契）作、自行復耕（非稻作）或生產環境維護措施（即休耕），每年可調減 1 萬公頃稻作面積，以建立水旱輪作制度及促進稻米供需平衡。

5. 水資源競用區推動大區輪作：於水資源競用區（石門、上坪堰、明德、鯉魚潭、部分石岡壩及曾文烏山頭等 6 個水庫）內之灌區土地，兩年 1 輪，每年第 1 期作輪值不種水稻，輔導農民因應氣候變遷調整耕作模式，減緩區域供水壓力。

6. 產銷履歷、友善及有機給付：推動有機友善耕作獎勵及產銷履歷環境補貼（每公頃 1.5 萬至 3 萬元），促進友善環境耕作，確保農業永續經營。

全力推動「綠色環境給付計畫」，是希望藉由獎勵農地農耕的 6 大具體措施，引導農產業結構調整，強化枯水期農業節水效能、整體產業供水穩定，並維持稻米供需平衡，不僅保護農地合理使用，增加稻農收益，亦可提高國人食品安全及國家糧食安全，以確保我們農業的永續經營。

二、農產品流通政策是農業政策的核心部分，農產品流通政策的主要目標為何？（10 分）又其政策手段有幾類？並敘述其政策措施。（10 分）

1.《考題難易》：★★
2.《解題關鍵》：先論述農產品流通的目的 再介紹政策相關內容

【擬答】：

每個人皆須要從食品消費中獲取適當營養，以求維持生命，此外為維持消費者的需求，市場每天都要有適當數量以及適當品質食品供應，包含：米、麵、蔬菜、水果、雞鴨魚肉等，以及其

他許多副食品；這些食品皆需要依靠各種運銷職能，從產地輸送到消費地，因此我們可以瞭解到食品消費與農產運銷兩者具備一體兩面互動關係，具體而言，此兩面向皆與公共政策範疇之一，其政策目標主要有四：提升農產品運銷效率，嘉惠生產者與消費者；調節供應與穩定食品價格；確保食品衛生與安全以及執行相關法令，同時兼顧產銷雙方公平交易。

有關農產運銷政策可以分為以下五個層面，相關內容如下：

㈠農產品運銷合理化政策

此對策主要是指運銷過程中各項職能執行與品質皆能被社會大眾肯定，而且索取成本與創造效用兩者具有相關性，相關內涵如下：

1. 農產品批發市場功能發揮

農產品批發市場主要指能均衡農產品中集中與分配場所，在整個運銷過程中，調節供給、資訊發布以及價格形成上皆扮演重要角色，所以政府對於批發市場設置、人員配置、拍賣方式與衛生檢查，並維護市場合理競爭環境等皆需要建立一套制度，方能使批發市場充分發揮功效，例如採用拍賣制度批發市場，因為決策過程透明化且速度快，因此比採用議價制的批發市場訂價效率較高。

2. 不斷提升食品運銷效率

既有的運銷系統下，改善產品品質，減少浪費與非必要服務，期使產品品質與價格可以對應，為提升產品運銷效率要件，舉例來說：農產品價格並無建立分級制度，消費者無法依照產品用途別選擇適當品級的產品，導致無法滿足消費者慾望，又如蔬菜沒有在產地做好分裝工作業務，許多不能吃的根莖也一起運送到批發市場，因此需要在消費地市場進行整理，這會造成成本提升與運作效率低落。

此外過度包裝也會造成資源浪費，一般來說包裝目的在於方面運銷與保護食品安全衛生，但如果過度包裝會增加包裝成本進而造成資源浪費。

3. 零售現代化推動

指透過食品零售方式，隨著社會經濟結構改變以及消費者習性演進，進行同步調適與提升效率，目前食品零售現代化主要課題就是促進零售超市化及衛生化。

零售超市化主要目的在於改善購物環境並擴大經營規模，降低零售成本並嘉惠銷售雙方，主要係因為運銷是報酬遞增業務，只要每次有足夠進貨量與出貨量，每個單位營運成本就會減輕。舉例來說：傳統市場的規模小，運銷成本就佔一半以上，假設改由超市販賣，營業量可以提升數十倍，又因超市營業時間長，可以有效利用其設備與勞力，可以將成本降低。

零售規模大也可以帶頭精簡運銷通路作用，因為零售窗口增大後容易採取直銷通路，再不需要經由批發市場進貨，所以可以減少批發與零售兩道程序，進一步減輕成本，此外零售衛生化方面主要係指改善食品衛生及安全。

4. 生鮮食品流通合理化

生鮮食品範圍廣泛，包含蔬菜、水果、畜禽肉類、魚貝類、蛋乳類等食品，一般來說生鮮食品供給比較不穩定，價格起落頻繁，因此如何使這些食品流通合理化是農政單位的職責，所謂流通合理化就是指運銷產品在時間與空間調配適當、品質與價格合理，以及運銷商利潤額度及產銷業者間的分配合理。

㈡農產品秩序運銷對策

主要指在適當時間提供適當品級的產品至適當市場，使各地市場供需達成最佳均衡狀態與滿足最大消費者，舉例來說：台北地區居民所得水準高，每天所需要的高品級生鮮魚肉數量也多，因此運銷時應配送較多的產品到台北，以求取最高價格。政府也要在必要時介入，以維持市場穩定與合理化運作。

㈢運銷情報網對策

運銷情報與資訊的收集與分析，主要係現代農產運銷事業重要職能，在資訊業發達今日，凡

能快速收集國內外有關產業資訊的廠商，就愈能把握商機從而活絡運銷活動。

農產品市場情報網建立應為農政單位重要職責，因為農民基於人力與財力限制，不可能自設市場情報網搜集資訊，必須仰賴政府部門來完成此項任務。此外，情報網建立也可用於零售階段銷售管理，例如：POS 系統就是一具體例子，所謂 POS 系統指銷售點資訊管理系統之意，也就是零售店或超市對每一種商品都使用條碼價格，於結帳處統一刷條碼就可以得知該商品已出售數量與庫存量資料。

㈣生鮮食品價格安定政策

一般家庭每日消費食品中，除穀物類基本糧食外，其餘大部分皆屬於生鮮食品，例如：蔬菜、水果、肉類等，因此生鮮食品價格安定對於日常家計影響很大，價格安定在生產層面來看也相對重要，因為僅有價格穩定下，農民才可以獲得預期利益，政府才有辦法執行生產計畫。舉例來說：我國對於豬肉價格暴漲抑制，曾採取短暫禁止出口措施，同時也曾以收購毛豬屠宰冷凍方式，進一步緩和生產過剩、價格下滑壓力。

㈤共同運銷發展政策

共同運銷主要指農民團體為其會員辦理農產品銷售及農用品採購行為，共同運銷就是合作運銷，也就是指運銷合作社收集個別社員之零星農產品，進而成為一個適當數量後，在當地或輸送到其他市場銷售的工作，主要目的在於擴大運銷規模，降低運銷成本並增加社員收入。採取共同運銷策略種類如下：

1. 政府補助運輸工具或包裝材料等，誘使農民團體主動參與。
2. 採取保價運銷方法，給予辦理共同運銷貨品最低價格的保證，在市場交易並未達到該價格時，其價差由政府補助。
3. 發放共同運銷獎勵金。凡每年共同運銷數量到某一數量水準時，就可領取某一特定標準獎勵金，至於獎勵金標準主要視實際情況而定。
4. 農民團體業務考評項目中，加重運銷業務所佔份量，以迫使農民團體主管重視共同運銷業務。

臺灣個案來說，政府輔導共同運銷開始於 1973 年，當時從果菜開始辦理，之後再推廣到毛豬、魚貨以及蛋類產品，並由鄉鎮農會、農漁業產銷合作社及合作農場辦理。

三、在市場機能運作下，為何政府要有土地使用規劃管制？（10 分）又在此規劃管制下，會對土地利用產生何種影響？（10 分）

1.《考題難易》：★★★
2.《解題關鍵》： 此題主要從法規面角度論述土地管制相關規範內容

【擬答】：

農產品流通政策查非都市土地分區及使用地之編定，係依區域計畫法及其相關法規規定辦理，依據前述法規性質，均屬內政部主管，因此，本說明並不涉及區域計畫法相關法規訂定之內容或執行之釋示事宜，而僅就農業主管機關主管法令與農業用地之土地變更使用說明。

㈠法規依據

非都市土地之各種使用地之變更使用，係依據區域計畫法第十七條授權訂定之「非都市土地使用管制規則」第三十條等相關條文暨現行「非都市土地變更編定執行要點」規定辦理。

㈡農業主管機關參與方式

*1.*涉及之農業法令

89 年 1 月 26 日修正前之農業發展條例第十三條，及現行農業發展條例第十條規定，農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應先徵得農業主管機關之同意。

*2.*參與方式

依據現行「非都市土地使用管制規則」第三十條規定，使用地之變更使用，應經變更前後目的事業主管機關之同意。亦即農業用地之變更使用，涉及農業主管機關方面，計有兩部分。一是農業主管機關就農業經營之用地需求，提出用地變更之審查規定，即屬變更後之目的事業主管機關。另一角色，即屬變更前之目的事業主管機關，分別說明如下：

變更前目的事業主管機關角色方面

申請變更案件，如申請變更使用之使用地別屬農業用地者（主要指農牧用地、養殖用地、林業用地與水利用地），應徵得農業主管機關之同意。

⑴涉及之農業法令規定

因非都市土地之申請變更使用項目及規定相當複雜，所涉及之變更後目的事業主管機關亦繁多，在省政府時代為配合縮短審查流程需要，於各目的事業主管機關之目的事業計畫審查要點中，配合增訂農業用地變更之同意條件（如不得使用特定農業區土地等），而不另訂審查規定。惟為配合 84 年「農地釋出方案」之有計畫釋出農業用地之政策需求，前由台灣省政府將各法規中之農業用地變更審查規定予以彙整修正，訂定「台灣省農業用地變更使用審查作業要點」乙種以為執行。精省後，由行政院農業委員會以該要點為基礎，以變更前目的事業主管機關立場，配合訂定「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」，作為農業主管機關行使農業用地變更使用同意權之依據。

⑵核定層級

依據審查作業要點，配合事業性質與申請之土地使用分區之不同，分別由中央農業主管機關與縣市政府分別核定。依據規定，除有大面積變更或使用特定區位農業用地等少數特殊情形外，均由縣市政府審查同意。

⑶審查流程

農業用地同意權之行使，採由目的事業主管機關於變更同意前徵詢農業主管機關同意之方式辦理。審查流程主要配合事業計畫之審查，以會辦方式辦理。

變更後目的事業主管機關角色方面

如開發人有碾米廠、屠宰場、果菜市場等屬農業部門需求項目者，得申請變更農業用地為特定目的事業用地。

①涉及之農業法令規定

為審查各項之變更申請案，由農業主管機關配合訂定各項之審查作業規定，計有包括

如休閒農業輔導管理辦法、非都市土地申請變更作為糧食業者興建碾米設備及相關設施使用事業計畫審查作業要點等各項之單行法規。

②核定層級

依前述規定說明，應送請農業主管機關依法審查之事業項目，農業主管機關依據授權之程度，分別由各級農業主管機關予以審查核定。目前業將大部分之審查，授權由縣市政府辦理。

③審查流程

除配合非都市土地使用管制規則等相關規定辦理外，各種審查作業要點亦分別定有審查程序，以明確審查作業。

非都市土地之管制，依據現行規定係由土地主管機關內政部辦理，然在實際執行上，因所牽涉之機關及管制規定甚多，因此在審查上由各單位共同參與。因非都市土地中屬農業用地之範圍甚多，就其管理也涵蓋變更使用與容許使用等相關法規之規定，爰將其主要原則及法令依據，依據農業主管機關參與方式與扮演之角色作簡要之說明。土地管制涉及層面甚廣，有諸多屬於細部執行之規定，仍需瞭解相關法規之內容及相互間之協調或互補之關係，方能作更深入之實際審查獲得否同意之判斷。

四、試述農業政策中的「發展性政策」（development policy）與「補償性政策」（Compensation policy）之差異。（8 分）又此兩類政策的政策目標有何不同？（12 分）

1.《考題難易》：★★
2.《解題關鍵》： 此題分別論述發展性政策與補償性政策內容與特色
3.《命中特區》：農業發展與政策講義 30-34

【擬答】：

發展性政策主要目標在於促使農業產出，每年可以持續增加之政策領域，換言之，發展性政策主要強調提升農業生產力，因某國或某一區農業產出增加，除單位面積產量增加外，也可以透過土地開發來增加種植面積，或者增加畜牧場數來達成。農業性發展政策為開發中國家經濟發展初期重要經濟政策，一般來說學者皆認為，一國農業發展如果順利，第二級與第三級產業也會順利發展，所以現在我們先來探究一下農業發展性政策在價格導向與非價格導向有哪些相關策略。

㈠價格導向策略

1.價格補貼

透過價格導向政策主要以提高農產品價格或降低農業生產資材價格為誘因，並進一步激勵農民生產意願的作法，當農民認為有優厚利潤，則農民便會設法增產，包含投入更多資本與勞力或採用更新的耕作技術。此外，農業因會受到氣候因素影響，導致每年產量不太穩定，所以如何穩定農產品價格，使農民有穩定收入為農產品價格政策重要議題。例如：美國採取等值價格、日本採取稻米收購價格及牛乳差額給付。

2.生產材料價格補貼

農業生產資材價格誘因也可以增進農民投資與生產意願，此種價格誘因包含政府提供廉價的種子、肥料與農藥，或者補助農民購買農業機械、灌溉設施以及農畜場自動化設備等，農民可以藉由這些補助來降低成本與提高經營利潤。

3.產品穩定市場需求

農產增加必須要有銷路，如此才能使產品維持合理價位，從而促使農民興起增產意念，反之假設沒有足夠市場銷路，產品滯銷會使農民血本無歸，降低生產意願。一般來說，市場需求分為國外市場需求與國內市場需求，而拓展一國產品內外銷市場也為一種價格導向策略。

㈡非價格導向策略

農業相關產品除了受到上述相關價格影響外，也會受到外部非價格因素影響，相關概念分述如下：

1.新技術引用

作物或者畜牧產業產量增加，除天候因素外就是不斷採用新技術結果，這理所謂新技術就是指透過改良方法、改良種子或者改良設備之意，假設農民使用這些方式必然可以提升原本的產量。致於這些新技術來源，有些可能為新發現，例如培育成功新品種，例如：水稻新品種研發推廣，對於水稻單位產量面積與品質也會顯著提高與改善。

2.獲得生產用品與設備便利性

增加農產量方式需要用到新設備與用品，包含種子、肥料、農業飼料與機具等，而這些設備與用品必須配合季節性運作，舉例來說：肥料或者農業皆需要於特定季節使用，因此廠商必須要認清各種用品季節性需求。此外，這些設備與產品價格上也要合理，農民才會有購買意願。

3.方便運輸網

交通發達才能使各地產品可以互通有無，市場相關訊息才可以快速傳播到各地，有利於農產品與農用品運銷，除此之外還可以達成穩定產品價格與促進教育文化交流。

運輸對於農產品重要性主要是因為農業生產必須利用廣泛土地，散布到各地不同區域，並利用陽光、土壤以及水和其它自然因素配合，加上為使農產品與設備方便運輸至每一個農場，必須要有便捷的交通網路才可以使運費合理化。

4.土地擴充與改良

從國家角度觀之，假設能開墾出新土地，或者改良現有土地，皆可以達成增加農業生產量目的，過去台灣除了開墾山坡地外，也以填海方式造出海埔新生地，提供給農漁業使用，不過相較於開發新土地，不如改良現有土地來得更具有效果，例如改善灌溉與排水溝渠。

㈢農業生產補償政策

所謂補償政策主要指限制農業過度生產，避免發生生產過剩政策，當一國之農業從自給自足型態發展到市場導向的生產型態，除自給尚可外銷，然而此種情況有可能在農產品生產過剩情況下，進而導致市場價格呈現不合理情形，農民無利可圖下其收入可能會降低，國家生產資源因此會浪費。

農業補償計畫通常與農業補償計畫政策同步推動，因要確保穩住農業所得於某一水準，則需

要進一步採取某種補償措施，以方便計畫推動，相關措施如下。

㈣作物轉作計畫

減少某種作物生產面積，而將其轉移至其他作物的生產計畫，早期的日本與 1980 年代後期臺灣稻米轉作計畫，就是把水田轉種其他作物，例如蔬菜與水果等，目的在於減輕稻米生產過剩之壓力。同時作物轉作也有相關補償措施：

1. 轉作給付

對於轉作農民給與現金補償，藉此來誘導農民轉作，有關給付標準則由政府財政情形與預期轉作面積多少而定。

2. 轉作實物給付

對農民轉作獎勵也可以透過實物上給付，一般指的實物主要為農產品，例如：稻穀、小麥與大豆等，利用實物給付優點為：

⑴減輕政府農產品的庫存量以及紓解倉儲設備不足缺點。

⑵倉庫中產品有推陳換新機會，減少耗損。

⑶緩和生產過剩農產品價格滑落問題。

⑷使作物與土地利用可以更合理分配。

不過實物給付也有缺點：

①農民拿到實物後，會將這些實物繼續在市場販售，價格會繼續滑落。

②實物給付因為論斤補償，所以行政管理流程會過於繁雜，增加人力與物力管理費用。

③轉作計劃不周延可能也會造成另一種作物的生產過剩。

㈤減少生產面積

減產最有效方式就是減少生產面積，但實際上政府為確保某一產品有合理價格，規定每一農場必須休耕百分之十面間，則農民會選擇地力較為貧瘠土地進行休耕，結果全國生產面積雖然減少百分之十，但總產量反而沒有減少還增加，原因為各農民為追求利潤，將更多人力物力投注在土地耕耘上，運作過程更為集約，因而使產量反而提升。

減少生產面積計畫必須全國統一推行，可以採取自由選擇或者強制執行，當然也可規定超過一定面積才強制執行，端看各國運作情況而定。

㈥土地擱置計畫

主要指農地擱置在一旁不利用於生產，實際上就是休耕之意。例如美國於 1960 年代於農產品過剩時候，會推動土壤銀行（soilbank）計畫，其實就是讓土地休耕意思。一般來說休耕採行部分休耕比較常見，而如果要讓農民休耕，勢必要有補貼等相關手段。

休耕與減少面積不同，後者是強制性，而前者是自願性，一般來說休耕可以按自身意願提出申請，按照面積求償，所以休耕者以老農或缺乏勞動力農場居多，休耕對於生產影響與減少面積並無明顯差異性。歐盟各國對休耕有分為三種方式：輪流休耕、不輪流休耕以及混合休耕等三種方式。

㈦降低保證價格水準

保證價格就是政府為確保農家獲益而針對某一特定農產品給付最低保證價格，其和許多國家所稱干預價格相同，也就是說，當市場價格高於干預價格時，政府不會干預，反之政府就會加以干預，歐美國家在農產品生產過剩時候會推動降低保證價格。

㈧推動粗耕獎勵給付

為水土保持與景觀維護，對於農民採取粗耕經營法進行補貼，此為減少生產量方法之一，歐洲坡地農業地區或草原地區常被採用，主要在適當限制放牧之牲畜頭數，保持綠的視野，並同時推動觀光產業。

綜上而言，生產政策包含增產政策與維持與減產政策，經濟發展初期或經濟起飛階段，大部分國家之糧食不是很充足，所以會採用增產制度；到經濟已經高度起飛階段，糧食需求已經無須增產，此時就採用減產政策，維持農產合理價格運作。

五、為降低天災對農民造成的衝擊，使農民能安心從農，農業部提出「三保一金」農民福利政策，何謂「三保一金」政策，並論述政策之內涵。（20 分）

1.《考題難易》：★★★★
2.《解題關鍵》： 此題也是最新時事題 論述三保一金相關概念與特色

【擬答】：

三保內容包含「農民健康保險」、「農民職業災害保險」及「農業保險」：

㈠農民健康保險

俗稱農保，以往參加農業保險者只有自耕農與佃農才可納保，面對時代變遷，有鑑於耕作形式多元化，現在增加加入農保的條件，針對「實際從事農業生產工作者」、「養蜂農民」及持有「河川公地種植許可書」的農民，皆可洽農會投保，養蜂農民另須檢具鄉鎮區公所核發之養蜂申報證明文件，實際耕作者也應檢具農業改良場核發之實際從農證明文件。

㈡農民職業災害保險

為了給予從農者在工作期間發生意外 傷害，導致不能工作，身心障礙或死亡的保障，連前往園區或返回家中的路途皆屬於承保範圍，途中發生意外事件，符合審定標準也可獲得補償金。只要是「農保被保險人」、「全民健保第三類被保險人」與「區域性從事農業生產者」，皆可以向戶籍所在地的農會提出投保申請。本項保險的利多之處，除了身心障礙給付與喪葬津貼也較農保的給 付額度更高外，較農保保單多出傷害給 付與就醫津貼。

㈢農業保險

為因應農業多樣化的營運模式，且協助農、林、漁、牧業者分散經營風險，規劃與農事生產風險相關的保單就此誕生，農委會並於 109 年制定農業保險法，110 年 1 月 1 日正式開辦上路，目前規劃的保單已有 36 張，仍持續擴大保險品項，保單種類涵蓋農糧類、漁類及畜牧類，另外農委會補助一半的投保保額，以減 輕投保農民的負擔及提高農友投保的意願。

一金為「農民退休儲金」

為照顧從農者退休後的生活，只要符合「農保 被保險人、未年滿 65 歲且未領取相關社 會保險老年給付」這三項條件者，即可向農會提出加入「農民退休儲金」的申請，投保後由投保者自行決定每月提繳金額，提繳金額為最低基本薪資的百分之一至百分之十，除了投保者每月提繳金額外，農委會也每月提撥相同額度進入投保者帳戶中，將農業預算資源落實在實際

職王

從農者的身上。

公職王