

休耕稻田的管理與運用

文/圖 江瑞拱
審稿 中央研究院 鄔宏潘

一、稻田休耕之由來與現況

臺灣稻米產業的發展，歷經品種改良與栽培法改善兩方面併進，不論在產量與品質均提昇，產業發展績效早在20餘年前即呈現，其成果之獲得應歸功於試驗研究工作的持續進行，然而更可佩的應該是默然勤勞的從事耕耘致力於品種選擇及勇於作好管理工作的稻農先進。

由於臺灣稻米的公頃平均產量較光復初期倍增，國民食性改向攝取動物性蛋白質，以致形成米穀盈容、倉容不足等現象。政府為紓解稻米生產過剩及倉容等壓力，自1983年實施「第一階段稻米生產及稻田轉作六年計畫」，鼓勵稻田轉作其他作物或休耕種植綠肥；1989年通過「稻米生產及稻田轉作後續計畫」為期六年至1995年結束。這項前後為期12年之稻田轉作計畫，未便直言完全成功，若以功過參半喻之並無不當，但似已奠定並非稻田均需種稻的觀念，確也減少倉容不足等若干壓力，然而政府卻也投入頗多資金用於計畫之推動。

為了因應加入當時之關稅及貿易總協定（GATT）及其後之世界貿易組織

（WTO）等國際性經貿組織，於1997年擬訂「水旱田利用調整計畫」，至2007年告一段落，2008年接續並增加「稻田多元化利用方案草案」，此一利用調整計畫所推動之項目，除休耕直接給付之外，並有翻耕、種植綠肥之直接給付及輪作之獎勵，其目的除了減少稻米之生產量之外，並有維護稻田地力、保持農業生態及鼓勵不致形成產銷失衡之農產品生產，亦期望藉以生產生質能源作物，其考量可謂頗為周延，亦較早期之純為稻米減產具有較多之實質意義。實際種稻面積1983年為645,479公頃，至2006年則為263,194公頃，稻作面積減少達382,285公頃之多，其降幅為40.78%。不論該等非種稻之稻田係作為公共建設或經濟發展或因配合農業發展條例，興建農舍等需要，實際種稻面積減少卻是事實，以2006年為例，輪作休耕面積已達220,000公頃，長此以往，預料很快速的可能超過種稻面積。對於資源有限的臺灣，諸多稻田休耕實非良策，雖然經建會提出「優質住宅發展計畫」的構想，農委會亦提出「農地銀行」的構想，提供農地資訊流通的平臺，期能促進農地的流通，然而似乎仍



處於相對被動的方式，如何更為主動積極的方式，仍有待集思廣益，前者則可能創造「田僑」，圖利財團，破壞農業生產環境等負面聯想，在在均值得吾人深思。基此有關休耕稻田的管理，應該是大家都應重視的問題。

二、休耕稻田衍生的問題

推動休耕的主軸是環繞在降低稻米產量、生態維護與農民福祉，經過20多年的執行，降低稻米總產量的目標雖已達成，而休耕面積卻超出所設定的目標，其對生態維護與農民福祉所帶來的外部成本和對農村經濟活動的影響，是當初獎勵休耕政策始料未及。

積20餘年來之瞭解，稻田休耕在農村與社區已產生直接與間接之負面影響，茲列舉其中犖犖大者如下：

(一) 培養地力之目標並未達成

俗謂休息是為了走更遠的路，政府當初鼓勵休耕的構想是希望農地有喘息的機會，讓往後恢復耕作之生產力提升，同時藉此涵養水源，維護地力，然而歷經20餘年來，農業生產指數不升反降，每年成長率呈現1.15%之負成長。再者，休耕農田有增無減，初期每年休耕面積為6萬多公頃，至2006年已達222,109公頃，休耕顯非一項權宜措施，已然變成常態，主管機關均僅注重稻田面積的調降，並未注意到政策的資

源閒置問題。

因為政策規定休耕田應種植綠肥作物，如果確實執行確能發揮覆蓋效果，適時翻耕可培養地力，但休耕綠肥種植後，疏於管理且綠肥作物只要有50%之成活率即符合規定，因此農民不會用心管理與適時翻耕，因而未能達到原來構想的目標。

(二) 休耕政策導致非休耕田的生產成本增加

政府鼓勵休耕農田種植田菁、油菜等綠肥作物，其中田菁生長期較長，經種植後近年來斜紋夜盜蟲數量激增，橫越田埂啃食鄰近農田作物，使鄰田的農藥成本增加，同時產量也受影響。此外，由於休耕面積過大且疏於管理對農業生產有害之鼠類或疫病在休耕田大量繁殖，其中鼠類更易造成田埂之破壞，或因灌溉溝渠雜草叢生、崩塌等情形，徒增恢復耕作後，也必定造成生產成本之增加。

(三) 對農業相關農企業與農村造成影響

稻田休耕使原本以稻作為核心的相關產業，如水稻育苗中心及代耕中心等，受到負面的衝擊，甚至難予維繫，且用於生產的農機具亦處於閒置或廢棄。再者，因農地休耕降低農業部門的就業機會，青壯農民為求生計，而轉移至非農業部門，以致農業勞動高齡化，