



2018 年印尼農業政策綜析

亞太糧食肥料技術中心農業政策資訊平臺 譯¹

一、前言

根據印尼農業部 2015～2019 年的策略計畫，該計畫最主要的目標在於實現糧食主權與農民福利。相關的策略目標包含：（一）稻米、玉米、和大豆達成糧食自給，並增加牛肉和糖的生產量；（二）增加糧食多樣性；（三）促進出口及進口替代率，提升特定商品的附加價值及競爭力；（四）增加生物產業和生質能源原物料的可取得性；

（五）增進農民的福利。

在 2015～2017 年間，農業占印尼全國國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）10.1%，年均成長率為 3.3%；其中，多年生作物占 GDP 農業分類中的 34.4%，為最大部分，其次為食用作物（33.3%）。稻米仍然是最大的策略性商品，並占用了大量的公共發展資源，且 95% 的人口以稻米為主食，為此稻米扮演糧食安全體系極為

重要的一環。

此篇摘要的目的是呈現至 2017 年為止，農業主要發展的綜析。我們會探討策略性商品的主要成果，尤其是稻米、玉米和油棕，同時也會呈現政府政策投入的重大進展。

二、目前進展

稻米產量從 2015 年的 7,540 萬噸，顯著地增加至 2017 年的 8,150 萬噸，平均成長

註 1：此翻譯之原文為 Sudaryanto, Tahlil, 2018, An Overview of Indonesia's Agricultural Policies in 2018, AP platform website. http://ap.fttc.agnet.org/ap_db.php?id=903。此文章來自亞太地區農業政策資訊平臺網站，本網站提供亞太地區各國農業政策文章與相關資訊，歡迎造訪 <http://ap.fttc.agnet.org/index.php> 取得更多亞太地區農業政策文章。

率為3.95%（圖1）。將2013～2014年的稻米生產量作為對比基準，2015～2017年的稻米產量成長了10.98%，成功地降低對進口稻米的需求，讓印尼從2015年的801,600噸進口量，減少至2017年的127,200噸。然而在2016年，稻米的進口量雖高達130萬噸，但主要是計入了遠期合約（carry over contract）的訂定量所導致。此驚人的稻米產量成長，反映了政府政策制定的直接影響力，包含基礎建設的改良、進步科技的傳播、肥料及種子的補貼、農業器具的資助和中央與地區性農業官員的緊切合作監督。

稻價總是容易受到關注，它不僅是農民生產的誘因，另一方面也關係到貧窮家庭的購買能力，及對通貨膨脹率的貢獻。根據印尼農業

部（Permentan）2017年的第3號規定，未脫穀稻米的田邊交易價格訂在4,600印尼幣（0.34美元）。而為了避免零售端的稻價攀升，農業部在2017年第57號規定規範，零售端稻米的最高價位，根據區域的不同，而有不同的定價，價格範圍約落在12,800～13,600印尼幣（0.95～1.01美元），中粒米大約介於12,800～10,250印尼幣（0.70～0.76美元）。然而，此政策也導致販售端和碾米廠的利潤減少，而受到了廣泛的討論。

如圖2所示，玉米產量從2015年的1,960萬噸，成長至2017年的2,600萬噸（2015～2017年的平均成長率為15.3%），也呈現與稻米相同的趨勢。造成此現象的主要驅動力來自於雜交玉米的廣泛性使用，以及動物飼

料對玉米的高度需求。在這些主要糧食作物中，玉米被歸類於具備高競爭力，並能提供農民高報酬的作物。

關於出口貨品，油棕產量成長強勁，2016年的毛棕櫚油產量達到3,130萬噸，2015～2016年的年均成長率為6.1%（圖3）。產量增長的主因來自油棕產區面積的擴張，2015年及2016年

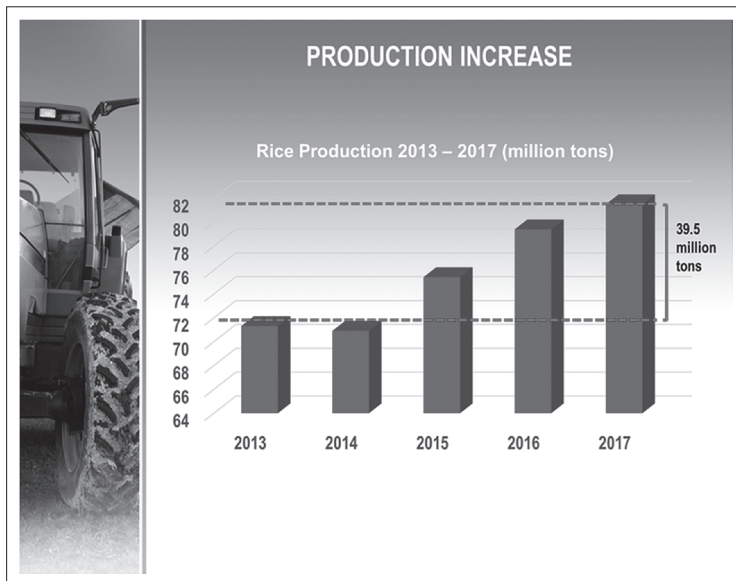


圖 1. 印尼稻米生產產量趨勢，2013～2017 年。

的產區面積，分別為1,120萬公頃及1,190萬公頃，然而油棕產油率近乎持平，維持每公頃產出約3.5~3.7噸的毛棕櫚原油。另外，相較於小規模農場的擴張率（4.4%），民營商業農場的擴張（8.3%）速度更為快速；就產業結構而言，民營商業農場占全國約54.6%的栽植面積。2016年，印尼分別具有全球55.5%的油棕生產面積，和48.3%世界油棕產量，其中大約有77.7%的油棕產量（2,420萬噸油棕）用於出口，合計約147億美元。

三、政策發展

提升糧食安全的政策持續被視為主要的政策措施，特別是提升糧食作物的生產能力。為增加稻米、玉米和大豆（印尼語稱UPSUS PAJALE）的產能，印尼中央及各省、市的官員也特別投入參與，所有官員每周都要向農業部回報指定區域中稻米、玉米、大豆的增量種植面積；同時，軍方不僅協助當地官員監督和監控耕作的各項施行措施，也進行跨部門和農業部內各工作單位之間的合作協調。以稻米為例，農民有將稻米

統一賣至印尼物流局下的各區域辦公室（Regional office of Indonesian Bureau of Logistics, BULOG）（負責稻米營銷和穩定價格的國營企業）的義務，然而此強制性政策破壞了包含在地知識（local wisdom）等為基礎所建立的交易系統制度，已引起了一些隱憂。

針對糧食作物的持續性肥料補貼，也是農業的重要支持政策之一。2017年共有總量約100萬噸的肥料受到補助，市價約為31.2兆印尼幣（約23.1億美元）。補貼比例根據肥料的種類而有所不同，其中對尿素類的補貼百分比最高，為市價的67.2%。

為了加速機械化的普及使用，農業部也直接針對農業團體提供農業器具的資助。2007年的資助內容包含：二輪拖拉機 46,980臺、四輪拖拉機

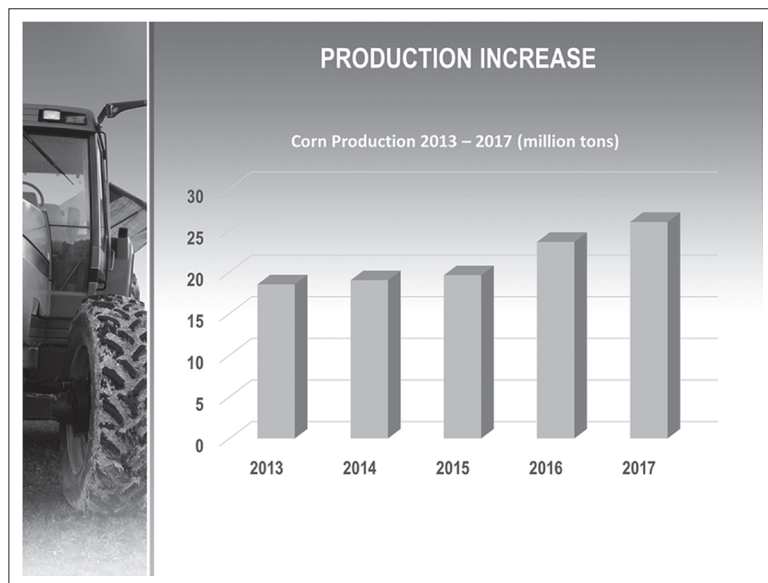


圖 2. 印尼玉米生產產量趨勢，2013 ~ 2017 年。

2,280臺、抽水機19,518臺、插秧機7,854臺、聯合收割機9,564臺、電動脫粒機9,472臺，以及碾米機15,300臺。在補貼政策結束後，此補助計畫的永續性與否也同樣引起了關注。

四、2018 年優先事項：人口脫窮

依據國家發展優先性，農業部在2018年特別關注鄉村地區的人口脫窮與農業2大主軸。據中央統計局（Central Bureau of Statistic）統計，2018年3月，印尼貧窮線以下人口估計為2,595萬人，占總人口的9.82%，這是印尼發展報告中首度出現個位數的貧窮率。然而，與城市貧窮率（7.02%）相比，鄉村地區的貧窮發生率相對更高（13.2%）。許多報告亦指出鄉村地區的貧窮人口大多從事農業。因此，包容性農業發展（inclusive agricultural development）對於人口脫窮，尤其是鄉村地區，扮演重大的角色。

農業部的計畫以改善貧窮農民

的福利出發，內容組成包含：（一）園藝作物種子／繁殖／種植材料、多年生作物、牲畜和農作器具的補助；（二）食物集群（food cluster）的永續發展；（三）透過現金換工作（cash for work program）的貧窮家庭培力計畫；和（四）加強投資和營運資金。

針對貧窮農民的補助計畫包含：

（一）拖拉機15,000臺；（二）園藝種植材料：辣椒240萬株、紅毛丹190萬株、芒果190萬株、橘子190萬株；（三）多年生作物種植材料：咖啡950萬株、椰子470萬株，以及肉荳蔻470萬株；和（四）動物品種：鴨子4,160萬隻、山羊8萬頭，和兔子15萬隻。

五、結論

印尼的農業發展表現出色，特別是在稻米和玉米生產方面。這項成果，特別是肥料的補貼政策，得到公眾大力的支持。然而，政府的強制性管控方法也受到批評，因為它破壞了近期與

既有的標準交易制度。對於即將新上任的管理團隊，仔細評估績效並制定相應的新策略將是最首要的任務。

（參考文獻請逕洽作者）

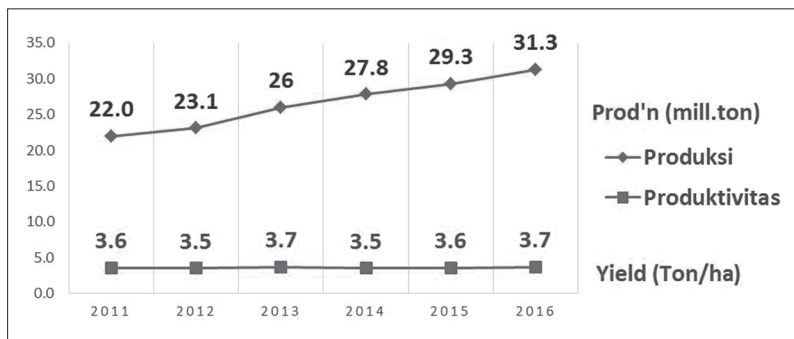


圖 3. 油棕生產產量趨勢，2011～2016 年。