



FFTC Agricultural Policy Platform (FFTC-AP)

Available online at: <http://ap.ffc.agnet.org/index.php>

2018 年印尼農業政策綜析

Tahlim Sudaryanto
Agricultural Economist
Indonesian Center for Agriculture Socio Economic and Policy Studies
Ministry of Agriculture
Email: tahlim@indo.net.id

亞太糧食肥料技術中心研究助理周佳瑩 研究助理盧佩渝 合譯

前言

根據印尼農業部 2015-2019 年的策略計畫，該部門最主要的目標在於糧食主權和農民福利。相關的策略目標包含：(a)在稻米、玉米、和大豆上達成糧食自給，並增加牛肉和糖的產量；(b)增加食物多樣性；(c)為了促進出口及進口替代，增加特定商品的附加價值及競爭力；(d)在生物產業和生質能源增加原物料的取得性；(e)增加農民的福利。

2015-2017 年間，農業占全國國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）的 10.1%，年均成長率為 3.3%。多年生作物之生產佔 GDP 農業分類中的 34.4%，為最大部分；其次為食用作物(33.3%)。稻米使用了大量公共發展資源，是最大的策略性商品。95%的人口視稻米為主食，因此稻米同時為糧食安全中極重要的一環。

此篇摘要的目的是呈現至 2017 年為止，農業主要的發展的綜析。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。同時也會呈現政府的政策介入之重要發展。

目前進展

稻米產量從 2015 年 7,540 萬噸顯著地增加至 2017 年的 8,150 萬噸，期間平均成長 3.95%(圖一)。將 2013-2014 年稻米生產水準作為基準，對比之下，2015-2017 年稻米產量比基準高 10.98%。對於增加稻米產量的努力，成功地減少對於稻米進口的需求，進口稻米從 2015 年的 801,600 噸減少至 2017 年 127,200 噸。進口稻米在 2016 年的紀錄為 130 萬噸，其中包括早期的結轉合約（carry over contract）。此驚人的稻米產量成長，顯示政府政策在基礎建設的改良、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密地監督或監控之影響。

稻價的議題常受大眾關注，因為它是農民生產的誘因，另一方面也影響貧窮家戶的購買力及受該購買力影響的通膨率。根據印尼農業部(Permentan)2017 年第 3 號規定，糙

米田上的稻米交貨價格定在 4,600 印尼幣(0.34 美元)。另外，為了避免稻價在零售端的攀升，農業部在 2017 年第 57 號規定中，規範零售端稻米的最高價位。根據區域的不同，會有不同的定價，約為 12,800-13,600 印尼幣(0.95-1.01 美元)，而中等米大約為 12,800-10,250 印尼幣(0.70-0.76 美元)。此政策因為使稻米販售者和碾米廠的利潤減少而被廣泛討論。

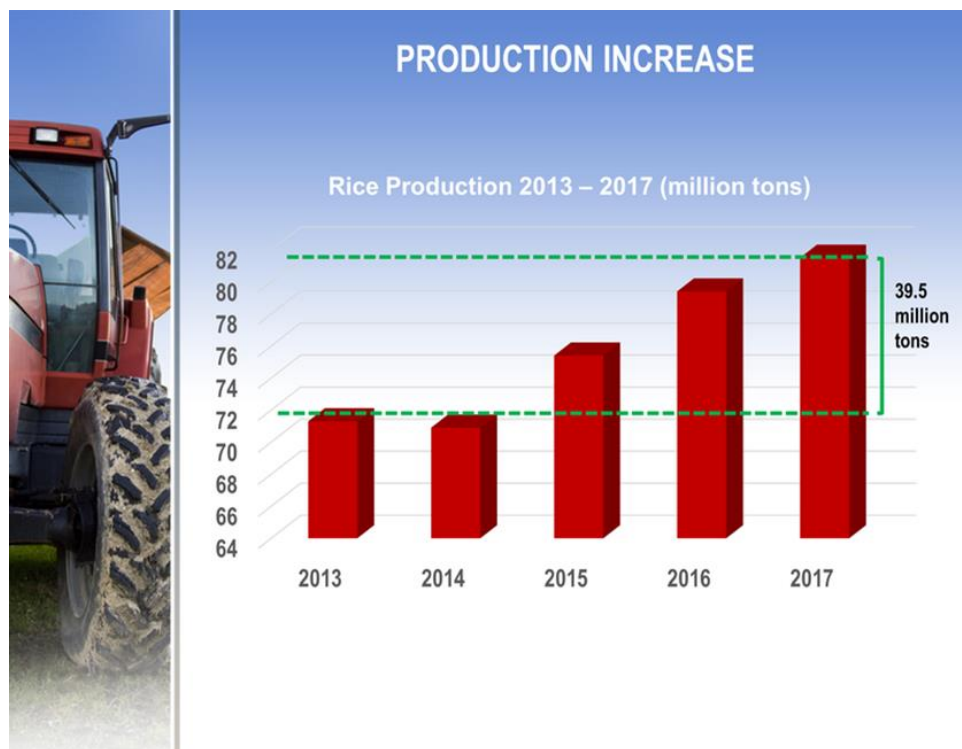


圖 1 稻米產量趨勢, 2013-2017

如圖 2 所示，玉米產量也有相同的趨勢，自 2015 年 1,960 萬噸增加至 2017 年的 2,600 萬噸(2015-2017 年間平均成長 15.3%)。雜交玉米的廣泛散播和對用於餵養動物的玉米的高度需求為玉米產量攀升的主要驅動力。主要糧食作物中，玉米的產量被視為擁有高競爭力，並能提供農民高報酬。

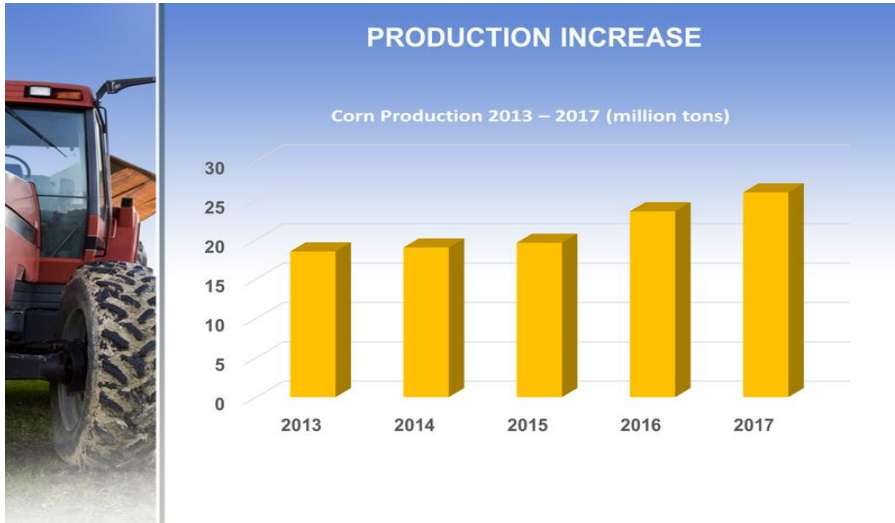


圖 2 玉米產量趨勢, 2013-2017

關於出口貨品，油棕產量持續快速成長，油棕原油的產出在2016年達到3,130萬噸，2015-2016年間年均成長為6.1% (圖3)。產量的增長主要是因為區域的擴張，2015年擴張至1,120萬公頃，並於2016年達到1,190萬公頃。油棕生產率近乎持平，每一公頃種植面積產出3.5-3.7噸油棕原油。私人商業農場的擴張 (8.3%)對比小農農場的擴張(4.4%)更為迅速。就企業結構而言，約54.6%油棕地為私人商業農場。2016年印尼分別佔據55.5%的世界油棕生產地，和48.3%世界油棕產量。同年，印尼出口77.7%的油棕產量 (2420萬噸油棕)，約147億美元。



圖 3 油棕產量趨勢, 2011-2016

政策發展

提升糧食安全的政策持續被視為重要的政策措施，特別是在增加主食產量方面。為增加稻米、玉米和大豆(印尼語中的 UPSUS PAJALE)的產量，中央、印尼各省市的官員

也參與其中。所有官員每週都要向農業部(MOA)回報在指定區域中稻米、玉米、大豆的增量種植面積。同時，軍方也協助當地官員監督和監控耕作的施行，以及協助部門和農業部內部工作單位的合作。在稻米的例子中，農民需要將稻米賣至印尼物流局的區域辦公室（**Regional office of Indonesian Bureau of Logistics (BULOG)**）（負責營銷稻米和穩定價格的國營企業）。此管制性措施破壞了包含當地智慧（**local wisdom**）已建立的系統，造成些許擔憂。

主要針對糧食作物的肥料補貼，持續成為農業的重要支持之一。2017 年總量約一百萬噸受補貼的肥料，其價值為 31.2 兆印尼幣(23.1 億美元)。補貼的比例根據肥料的種類而有所不同，對尿素的補貼最高，為市價的 67.2%。

為了提升機械化的使用，農業部也對農業組織提供直接的農具資助。2007 年器具資助包含：二輪拖拉機 46,980 台、四輪拖拉機 2,280 台、抽水機 19,518 台、插秧機 7,854 台、聯合收割機 9,564 台、電動脫粒機 9,472 台、碾米機 15,300 台。在支持終止後，對補助的永續性存在一些擔憂。

2018 年優先事項：減輕貧窮

按照國家發展重點，農業部特別關注鄉村地區和農業的減輕貧窮的問題。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，佔總人口的 9.82%，這個估計值是印尼發展報告中第一次發布為個位數的貧窮率。然而，與城市貧窮（7.02%）相比，鄉村地區的貧窮發生率更高（13.2%）。許多報告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**）對於減輕貧窮，尤其是鄉村地區，扮演重大角色。

農業部的計畫是為了改善貧窮農民的福利，該計畫包含：(a)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；(b)食物集群(**food cluster**)的永續發展；(c)透過現金換工作計畫(**cash for work program**)給予貧窮家庭權力；和(d)加強投資和營運資金。

針對貧窮農民的補助計畫包含：(a)拖拉機 15,000 台；(b)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；(c)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(d)動物品種：鴨子 4,160 萬隻，山羊 8 萬頭，和兔子 15 萬隻。

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，特別是對於肥料的補貼，得到公眾大力支持。然而，政府的管控方法也受到批評，因為它破壞了既有的標準制度。在即將到來的新管理單位中，印尼政府必須仔細評估績效並制定相應的新策略。

參考資料

Ministry of Agriculture. 2016. Report of agricultural development in 2016. Ministry of Agriculture, Jakarta.

Minister of Agriculture. 2018. Briefing note on agricultural development policy in 2018. Ministry of Agriculture, Jakarta.

Date submitted: Aug. 9, 2018

Reviewed, edited and uploaded: Oct. 15, 2018