

# 第二階段

## 農地改革

章元義

豐年社要我寫一篇介紹第二階段農地改革的文章，在我的感覺中，這正如68年8月農發會的李主任委員崇道，叫我充任這一個題目研議的召集人一樣，真是應了一句大陸北方的俗語——「硬打鴨子上架」。只是這句話的「架」，是鳥兒的架子。鴨子是不會唱歌的，可是硬打鳥兒上架，却是非唱不可了。這是一個一生從業於水利工程的工程師的一番良心話。

筆者在奉命之初，就採穩紮穩打主義，首先寫了四個問題，請教各方意見。這四個問題是：

### 四個先決問題

1. 為什麼要注意農業？很多人認為，台灣只要是工業化國家，便無論什麼全有辦法了。
2. 為什麼要加緊改善農民生活？
3. 為什麼不全面實施農業企業化而要搞家庭農場？
4. 為什麼非要擴大家庭農場不可？

以上這四個“為什麼”，在獲得幾十位先生的指教，經過綜合以後，與會中同仁完成了下面一篇短文。這篇短文的目的是，初步指出將來改進農業所應採行的方針與動向。

### 農恆為邦本

國父說：“農為邦本”，農業是國家的基本產業。改進農業的目的，在於滿足糧食質與量的需要，進而促進工業發展，而後國家自然強大。從上面的立論可以得知，農業和工業之間，實際上具有高度的依賴性，二者相互滋注成長的結果，乃共同創造國家經濟的韌性。

自台灣光復以來，首先因為農業的迅速進步，帶動了工業的發展，繼而工業的高度起飛，却逐漸形成農業收入偏低、農村勞力缺乏、農業經營趨於粗放。

鑒於台灣的幅員狹小，耕地人口稠密，而且資源

有限，對於工業的前途，不能抱着過分樂觀的態度，同時對於逐漸相對萎縮的農業又不能忽視。因為台灣是一海島，為了政治與社會的安定，必須確保糧食的自給自足。無論戰時或平時，農業有絕對的重要性。

### 農業問題首要

蔣總統經國先生，於68年9月13日指示：「一個國家的政府，如果能夠解決農業問題，才能解決整個社會經濟問題。共產主義以“搶產”和“分產”的方法來搞農業，無法使農民對生產發生興趣，於是農業的衰退，便成為共匪經濟上的致命傷。30多年來，中華民國農業上的成就，就是顯及農民利益的結果，今後更應朝這個方向去做，使我們的農業繼續成長。」

### 企業農場不宜

要提高農民的收入，應以改進農業經營為首要。在一般土地資源廣大的國家，農場多採企業經營方式，使用大型農機以擴大耕作效率、降低生產成本。但是這種大規模企業化農場經營，在台灣推行可能不很理想，我們可由三方面來說：

(1) 台灣的土地資源有限，地形又過份複雜，現在家庭農場面積極度狹小，權衡今日社會、經濟、政治情形，極難一步便進展到前述的企業農場制度。

(2) 改採大規模企業農場後，不僅籌措資金困難，而且農村因而移出的大量勞力，也不容易全部被工業容納，多餘的勞力留在農村或城市，都容易造成社會問題。

(3)國人基於傳統觀念，短時間內無法促成農民出售傳統耕地，而顯著擴大個別農民農場規模。何況現在台灣的家庭農場，對經濟的韌性貢獻很多，不應輕予忽視。

## 擴大家庭農場

今後台灣的農業發展，仍有必要維持家庭農場體制，但是若要持續增加農業收入，以改善農民生活，非從擴大農場經營規模着手不可。因為不擴大個別農場的經營規模，非但不能充分利用生產設備和資源，而且不能使每一經營單位所需農用品的購買，以及農產品的生產與運銷達到經濟規模。家庭農場經營規模逐漸擴大之後，農業人口自將逐漸減少，現在的小農經營也可逐漸脫離，而獲得企業化農場的實質利益。

輔導家庭農場擴大經營規模，政府須能忍受此一制度調整過程緩慢的缺陷，並應採取和平漸進的手段和多式自由選擇的方法，在此過渡時期，輔導與獎勵農民採用共同利用農機、委託代耕和合作農場等經營方式，逐漸形成有計畫的經營，以達成與大型農場同一的利益。

## 盡地利·利共享

69年2月，農發會經過全體同仁的努力，完成了第二階段農地改革方案的綱要草案。這是根據蔣總統的昭示：「推動第二階段土地改革，更進一步實現“地盡其利，地利共享”的目的」。也是執政黨的決策：「推動第二階段農地改革，擴大農場經營規模，以提高農民收益，並確保主要糧食的自給自足」。

## 基本方針有四

這項草案的基本方針是：

1. 強調農地有效利用，修訂農地法令。
2. 擴大農場經營規模，輔導小農轉業。
3. 積極實施計畫產銷，穩定產品價格。
4. 促進農業現代化，提高農民從農意願。

## 十大重要措施

根據以上4項方針，擬定了下列10大重要措施：

1. 激發農民生產意願。
2. 研擬修訂有關農地法令。

3. 加速實施非都市土地使用編定。
4. 推行農業區域發展計畫。
5. 開發山坡地、海埔地及河川地。
6. 加強實施農地重畫。
7. 鼓勵推行共同委託與合作經營及代耕制度。
8. 設置專責機構，推行擴大家庭農場面積與輔導轉業農民投資。
9. 辦理農民轉業技術訓練。
10. 防止農地細分。

## 審慎考慮之中

這10大措施之內，有各項推行的規畫、實施的事項和推行的辦法。為了配合這10大措施，當然有好多法令的修正和新法令的制訂，日前均在審慎考慮中。

第二階段的工作若是與第一階段土地改革作比較，我們可就4方面來作簡單的說明：

## 以利潤為導向

• 在目的方面，第一階段在改善租佃條件，實施耕者有其田。第二階段在維護耕者有其田的原則，但強調“地盡其利”與“地利共享”。

• 在手段方面，第一階段從減租、公地放領到耕者有其田，依法強制實施，於數年中完成。第二階段則鼓勵委託、共同與合作經營及代耕，作為擴大家庭農場規模過渡時期的辦法，實施方式是以利潤為導向，而且是和平漸進的。

## 促進農工平衡

• 在功能方面，第一階段透過農地所有權與農民所得的重新分配，增進農業生產。第二階段在於提高農業勞動生產力與農民所得，促進農工平衡發展，從事整體規畫，謀求資源的最佳利用。

• 在措施方面，第一階段以地政措施為主。第二階段則除了擴大農場經營規模外，尚包括其他農業結構改善，以及有關農地法令的制訂或修正。

各位農友，第二階段農地改革工作的作業步驟與期間，現在都在行政院的督導之下，逐步研議之中，將來推行一定能適合農友的需要，以後再隨時向諸位農友陸續報導。