

農 業 政 策

農政改革新方向

農委會主任委員／余玉賢



廣義的農業是指農、林、漁、牧的產、製、儲、銷事業。農業是一種生產事業，也是一種自然保育，更是一種生活方式，因此，農業問題牽涉經濟、政治、社會及文化層面，錯綜複雜，千頭萬緒。從生產事業觀點而言，農業是一種弱勢產業，農民是一群弱勢團體。農業之所以弱勢，有其理論上之原因。第一，農產食品在一般家庭消費支出中所占的比率，隨着國民所得的提高而降低，這就是經濟學所說的恩格爾法則。這個法則對農民相當不利，因為，經濟愈發達，國民所得愈提高，農民所獲得的總體國民生產毛額之份額相對降低，致使農民所得相對偏低。第二，農產品需求的價格彈性低，供給量有少量變動就可能導致價格的大幅變動。加上農產品多半具有易腐性，不耐儲藏，供需調節較為困難，因此，農產價格的變動較難預測，換言之，農產生產有較高的經濟不確定性。第三，農業生產受到自然天候環境的影響，人力難以完全掌握產量與品質，因此，農業具有先天的自然不確定性，所以農民常說是「靠天吃飯」。由於農業生產事業具有「註定」的弱勢特性，所以常需政府的輔導，使農民能夠獲得合理的照顧，縮短社會上的貧富差距，達到「均富」的目標。

若就自然保育的觀點而言，農業更需要由政府發揮公權力，透過教育宣導，加強治山防洪，作好水土保持，綠化環境，保護珍貴稀少的野生動植物，維護自然生態平衡，促使青山常在，綠水長流，為我們的子孫留下一片淨土。由於我們只有一個地球，而人類又不能脫離自然世界，為了健康和幸福，我們必須保護環境，享受安全和諧的田園之樂，這也是農業的責無旁貸的任務。而此項任務需在日常生活中配合自然倫理，發揮愛心與耐心，始克有成，所以說農業是一種生活方式。從自然保育和生活方式觀點去評估，農業的價值實無法衡量，但可以確定的是，農業的非生產性價值，絕對高於生產性價值，因此，我們應肯定農業的貢獻。

問題所在

目前台灣農業的產值僅約占國內生產淨值的5%左右，但農業就業人口仍有105萬人，約占總就業人口之12%，農業人口仍嫌太多，而且有逐漸高齡化現象。我們必須設法輔導農民轉業，並獎勵轉業或兼業的農民將農地出售或出租給專業農民，使專業農民擴大農場經營規模，降低生產成本。同時，加強辦理農民在職訓練，提高農民的知能與技能水準，培養現代化的青年核心農民「八萬大軍」，發展科技密集或資本密集的精緻農業。

農地是農業生產的基本要素，台灣的農場經營除了因每戶農家耕地面積僅約一公頃，難以採用企業化經營提高經營效率外，最重要的是農地受到「農地農有農用」政策以及區域計劃法的限制，不能隨意買賣或轉變用途，致使農業區內的土地與區外的土地價值差距鉅大，農民常有「被犧牲」的不公平感受，以致時常盼望政府開放農地自由買賣。部分鑽研法律漏洞的企業人士，甚至利用「人頭」大量收購農地，以便待價而沽。此種炒作農地的風氣正方興未艾，嚴重影響農民的務農意願，更使純樸的農村社會充滿短視膚淺的功利主義氣息。這是當前農業的隱憂，也是造成民怨的主要根源之一。

經濟自由化國際化是未來必走的政策方向，農業受到自由化與國際化的衝擊日漸加劇，農民紛紛要求政府限制農產品進口，加強保護國內農業，政府正陷於開放與保護的兩難之中。尤其我中華民國已申請重返關稅及貿易總協定(GATT)，許多保護措施都將成為貿易障礙，政府應儘量避免，期能透過貿易諮商，開拓我產品的國際市場。問題是，就農產品而言，我國是鉅額貿易逆差的國家，農民因貿易自由化國際化所遭受到損失傷害，政府必須採取有效的因應措施予以彌補救助，使農家收益獲得合理的保障；這是當前農政的重要課題。

在自然環境方面，農業所面臨的困難問題更非農民所能完全解決。水污染、土壤污染以

及空氣污染等對農漁業的傷害很大，而農業對環境所造成污染也構成龐大的社會成本，值得重視。最使農民感到無奈的，恐怕是颱風暴雨所帶來的災害，每年都給農漁民遭受數億元甚至數十億元的損失。迄今政府尚未建立完善的農業天然災害保險制度，因此，農林漁牧產品或地上物的損失成爲農民的風險負擔，農民莫不引頸期盼政府開辦農業天然災害保險，或對農業災害損失給予適當的救濟，這也是當前農政的重要考驗。

台灣地區四面環海，漁業發展條件頗佳。近年來漁業生產年成長率平均約7%，是農、林、漁、牧生產成長率最高的部門。惟自民國77年開始，成長率陡降爲1.3%，78年則爲負成長3.08%。漁獲量減少，反映出漁業發展已面臨許多瓶頸，主要問題包括：各國紛紛宣布200海浬經濟海域，使我國遠洋漁場縮小；而大部分國際漁業合作，未能建立官方正式關係。遠洋漁船違規捕漁，國際環保組織嚴格監督，並經常指責破壞海洋生態之捕漁行爲。漁船船員待遇偏低，船員嚴重不足。沿近海漁源枯竭，養殖漁業的魚病頻生，又因缺乏地面水源而超抽地下水，造成地層下陷等問題，在在都需政府徹底檢討，研訂未來漁業發展方針。

改革方向

針對當前台灣農業所面臨之重要問題，爲因應未來農業發展需要，政府正在規劃邁向21世紀之農政改革方案，期能落實照顧農民、發展農業、建設農村之政策目標。茲將主要改革構想簡述如后。

1. 建立老年農民年金制度

農民是自立經營者，自己是老板，也是夥計。台灣的農場99%是家庭農場，絕大部分沒有辦理農場登記；家庭成員參與農場工作並沒有薪資標準，沒有年資紀錄，更沒有工作績效考核，因此，迄今尚未建立農民退休制度。民國78年農業就業人口平均年齡爲45.7歲，比一般勞工高出10歲左右。農民胼手胝足，活到老，工作到老，收入微薄，許多農產品因開放自

由進口，國內生產者由於缺乏競爭力量，產品銷路受阻，導致農民對農業失去信心，隨着也失去了田園之樂。突破此項困難的途徑之一，在於減少農業人口，擴大農場規模，以期降低生產成本。

過去政府提供低利貸款協助自耕農民購買農地，但執行以來成效不彰。主要原因是農民多不願出售農地，寧可作兼業或副業農家，因此，雖然他們已離開農業，離開農村，但却仍不放棄農地所有權，形成「離農離村不離地」的現象，造成農地廢耕休耕，浪費土地資源。爲改善此種現象，政府亟宜建立老農離農年金制度，以合理的年金給付，誘導老年農民出售或出租農地，鼓勵農民「離農離地不離村」。如此做法，一方面可達到減少農業人口之目標，另一方面也對年老農民給予社會福利，使他們沒有後顧之憂。雖然他們不再經營農場，却仍能住在鄉村享受「田園之樂」。

有待解決的問題包括：農民身分的認定，農家成員是否都算農民？年金給付標準如何訂定？農民應自行負擔的年金費多少？出售或出租農地有無面積限制？如何仲介並管理農地承受人或承租人？爲解決這些問題，行政院農業委員會已成立專案小組進行研究，積極蒐集德國及日本的辦理經驗及法令規章，同時委託大學教授進行研究，預定在民國81年提出法規及辦法草案，完成立法程序後，將自83年起實施。

2. 對農地的限制使用給予補償

農地依區域計畫法及施行細則之規定，按照分區使用計畫，依據非都市土地使用管制規則之規定，實施管制，轉變爲非農業使用非常困難。這些受到管制的農地包括非都市土地的特定農業區、一般農業區以及山坡地保育區內的農牧用地，面積合計約633,000公頃。另外都市計畫農業區土地面積95,000公頃，開發爲非農業用途亦相當困難。故總計約72萬8千公頃的農地受到管制不能隨意轉變爲非農業使用，使其價值受到法規上的抑制，對農民（土地

所有權人)而言,是一種犧牲。此種為國家整體利益所作的犧牲,政府允宜依其區域種類及面積大小,給予適度的補貼(償)。由於特定農業區是優良農田或曾經投資建設重大農業改良設施,經地政主管機關會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定,故其農牧用地變更使用最為困難,因此補貼金額應較高。一般農業區是特定農業區以外供農業使用之土地,其農牧用地之移轉使用較特定農業區稍為寬訂,因此其補貼金額可略為降低。山坡地保育區是為維護自然景觀,改善國民康樂遊憩環境,依有關法令,會同有關機關劃定者,其移轉使用通常較一般農業區容易,故其補貼金額宜略低於一般農業區。至於都市計畫農業區內的田旱地目土地,其使用都市計畫法管制,目前實施禁建,在可預見的將來不太可能開發為非農業使用,故亦應給予適當補貼。

為兼顧政策的公平原則,同時為防止資本家或大地主利用農地獲得高額補貼,政府可規定每一戶最高補貼面積不得超過若干公頃(例如最多補貼以3公頃為限)。凡接受政府補貼之農地(所有權人),其使用必須符合區域計畫及都市計畫法令之管制規定,亦不得有平均地權條例所規定之閒置不用之情形。凡接受補貼之農地,日後若轉變為非農業用途時,政府應設法課以重稅,以貫徹漲價歸公之政策。

3. 適度放寬農地使用及承受限制

隨著經濟發展,人口增加,都市不斷擴張,工商及交通用地需求有增無減,休閒及遊憩用地的增加更是提高國民生活水準所無法避免的現象。因此,農地使用管制的適度放寬,實為社會經濟發展所應有的配合措施。尤其當前房價偏高,一般中低收入者大都成為無住屋者階級,影響社會安定。政府亟需訂定長期計畫開發新市鎮,更新農村社區,加強公共設施,提高國民生活品質。在另一方面,政府正積極規劃發展休閒農業或假日農場,以改善農業結構,提高農家所得。盱衡這些農村社會經濟發展趨勢,不論就新市鎮開發需要,或農村社區

更新需要,或休閒農業發展需要,現存農地使用管制法規,實有必要予以檢討修正。譬如:「實施區域計畫地區建築管理辦法」,對申請建造農舍之規定,應可考慮酌予放寬,以滿足農民之需。同時,「都市計畫法台灣省施行細則」規定,農業區內興建農舍,與都市計畫道路境界線之距離不得少於20公尺。此項「20公尺」之規定是否確有必要,似應視各地方情形而定,因為過於僵化之規定,將對農民權益造成損害,允宜檢討修正。

關於農地移轉承受人之資格限制問題,最近討論很多。過去政府堅持「農地農有」及「農地農用」原則,貫徹「耕者有其田」政策,惟為促進農業經營企業化,此項政策亦有檢討修正之必要。我們認為,「農地農用」政策原則應予堅持,劃作農業區或農業專業區之土地應徹底保護,除非依據區域計畫法審慎檢討確有變更需要,否則不輕易轉變用途。但對於取得或使用農地者之身分限制,應可考慮適度放寬。事實上,目前許多擁有農地的人對經營農業缺乏意願,而有意願且有能力經營農業的人却受到種種限制,無法承受或購買農地,此種矛盾現象若不設法解決,則農業實難有所突破。

農業現代化及農業升級是台灣農業發展之必然趨向,而農業現代化需要有企業化經營觀念及高科技生產技術之配合,透過技術密集或資本密集之產業型態,帶動農業產銷結構之改善。因此,輔導企業家參與農業經營,配合建立衛星農場制度,實為台灣農政改革的努力方向。

農委會研議的農地利用法草案中,規定耕地租賃以雙方當事人合意為原則,不適用耕地三七五減租條例、民法及土地法有關之規定限制。同時,為建立農地移轉許可制度,主張有條件允許農業生產合作社及農企業法人承受農地,其條件包括:第一、必須從事經中央農業主管機關公告指定之技術密集或資本密集之農

業試驗研究或生產業務。這些產業有別於傳統農業，其所需面積不大，而資本投入較高。第二、主管機關對其所承受農地之區位、面積、及用途，均得於許可時依其業務項目、經營利用計畫等因素予以嚴格限制。因此，並非主張開放農地自由買賣，財團欲藉機壟斷大面積農地以投機炒作之機會應屬微小。第三、企業法人承受農地後若閒置不用，或未按原申請計畫經營農業，經查證確屬違法者，政府得予以照價收買，並依法課以重稅，期以防止炒作農地。由此可知，有條件的放寬農地承受人之資格限制，實不至於造成炒作農地，企業農場在政府許可制度下，只有少數特定項目可以存在，家庭農場仍將是農業經營的主要型態。我們期望透過企業家的參與農業經營，將可帶動家庭農場經營的企業化。

4. 調整農業生產結構，改善農業體質

提高農民所得的有效途徑是提升農業勞動生產力，因此，我們的農業結構必須設法改善，使其有助於農業勞動生產力的提升。為達此目的，我們必須協助農民擴大農場經營規模。

過去20年來，台灣地區的農場平均耕地面積始終維持在1公頃左右，雖然農業就業人口數逐年減少，但農戶並沒有顯著減少，形成許多兼業農家。同時，耕地轉變為非農業用途者平均每年多達3,000公頃左右，使得農場面積有減無增。

深入探討我國兼業農家眾多的原因，除耕地面積太小，無法完全依賴農場收入維持家庭生活外，另一個重要因素是政府對稻作生產的高度保護有以致之。台灣的農家生產水稻者約占 $\frac{2}{3}$ ，而水稻是機械化程度最高的作物，既省工又容易委託經營管理，所以非常適合於兼業經營。由於水稻有保證價格收購制度，收入相當穩定，因此，農民寧可兼業經營而不願出售農地離開農業。由此可知，若要促進擴大農場經營規模，則宜減少對水稻的保護程度，從而鼓勵農場經營專業化。當然，專業農家除可購買農地擴大規模外，也可透過租賃方式擴大農

場經營規模，形成所謂的「小地主大佃農」制度。我們建議廢除實施耕者有其田條例，修正耕地三七五減租條例，以便推行合理化租佃制度，其目的即在於此。

隨著農場規模的擴大，我們應獎勵農民將資源用於生產高所得彈性的農產品，亦即所得提高後消費量會增加的農產品。高所得彈性的農產品通常是技術密集或資本密集的，可稱為「精緻農業」。在自由化政策下調整農業結構，我們應以技術密集或資本密集的產業作為發展目標。在這方面，不用化學肥料及農藥的「有機農業」亦為政府積極推廣的重點項目。

另外一種值得重視的發展方向是「休閒農業」，或「假日農場」，或「觀光農園」。很顯然的，休閒農業是一種高所得彈性的農業服務業。國民所得提高以後，遊憩觀光活動的需求必將大量增加。我們強調，農業不僅是一種生產事業，也是一種自然保育，更是一種生活方式。而休閒農業正是兼具自然保育及田園生活的事業。政府將協助農民，結合50公頃以上的農地，規劃興建成為休閒農場，讓民衆遊客買票進場作休閒活動，例如烤蕃薯、烤肉、捉泥鰍、種菜、養雞、跑馬、採水果、採茶，或認養動植物，或租用田畦等，農舍提供住宿，欣賞寧靜的鄉村夜晚，享受田園之樂。未來的農民可成為農業企業家，讓都市居民下鄉繳費進場作胼手胝足的假日農夫。為實現休閒農業的計畫構想，可能需要適度修正非都市土地管制規則或相關建築法規，以資配合。目前經營已具規模的台中縣東勢林場及台南縣走馬瀨農場可作參考，但我們希望能在平地創設假日休閒農場，以減少貿易自由化對農業所帶來的衝擊。休閒農場不但可以讓民衆遊客休息，也可以讓土壤休息，因為台灣的農地大部分都有「地力透支」的現象。

結 語

一般而言，政府所應扮演的農業政策角色可歸納為三項：一、投資公共設施，提供良好公共環境；二、調整資源分配，提高資源利用

效率；三、執行所得重分配，增進社會正義。展望21世紀的農業發展，我們預期中華民國台灣地區成為關稅及貿易總協定（GATT）的盟員，經濟自由化與國際化是必然走向，農產品貿易在關貿總協定的規範下益形開放，政府將減少對個別農產品的保護或干預，儘量讓市場發揮價格機能。政府的責任主要是作好公共投資，維護公共環境，訂定法規，建立制度，在此較利益原則下，促進資源的高效率利用，形成企業化的農業經營體制。倘若自由化與企業化的結果，造成國民所得分配的不平均，政府有責任透過租稅制定或福利措施，重新分配國民所得，縮短貧富差距，維護社會的正義與安全。

未來的農業是有活力的農業，是自強的農業。我們深信，只要政府發揮公權力，作好應該作的事情，擴大公信力，積極推動人才、土地、市場及技術四大革新，農民必將依據公平

合理且合法的遊戲規則，從事農業的經濟活動。我們所建議的，輔導農民轉業，培育核心專業農民，擴大農場經營規模，建立老年農民離農年金制度，是為人才革新；針對農地的限制轉用給予補貼，導引生產政策與所得政策逐漸分離，生產自由化，所得公平化，堅持農地農用政策，但適度放寬農地買賣的限制，是為土地革新；我們要獎勵生產具有高所得彈性的農產品，依據市場導向，調整資源利用，改善農業結構，農地的保護受到補貼以後，逐漸依據比較利益原則從事農業生產，是為市場革新；我們要培育核心農民「八萬農業大軍」，提升農民的知識技能，發展技術或資本密集的精緻農業，推廣休閒農業與有機農業，是為技術革新。當然，加強漁業發展，防治公害污染，健全農民組織，建立天然災害救助制度，辦理農村社區更新，重整農村社會倫理文化等，都是重要的工作，各級政府責無旁貸，必須全力以赴。

順光一心子 超級8槽式—— 稻谷 玉米 高粱 **乾燥機**

EC-505B

八槽式6大特點：

● **高效率乾燥**

新推出的“橫向8槽式”乾燥機，乾燥面積增大，且風量增大，熱風溫度均勻，乾燥速率快。乾燥部山型和下部本體山型成交叉傾斜方式，谷物流動性佳，適於高水份作物，確保品質，減少胴裂。

● **特殊構造，耐久性**

● **自動清除，零殘留**

①上部輸送殘留清除蓋，只要將配備在乾燥部前側板之拉桿，放至殘留處理位置，就能將上部輸送槽內的殘留物，完全清除。

②最新開閉機構能在谷物排出最後，將殘留在規制板之谷物排除乾淨。



● **昇降機可前後對調**

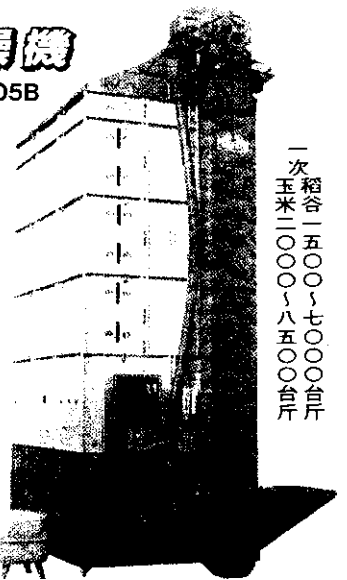
昇降機之安裝方式，可配合場所需要選擇，前或後安裝皆可，不受任何限制。

● **排風方向任您選擇**

吸引風機3種排風方向，可以任意選擇，可依場所自由決定，不受任何限制。

● **安全控制構造**

耗油量：1~6公升/時（煤油或高級柴油）



一次稻谷一五〇〇〇七〇〇〇台斤
玉米二〇〇〇〇八五〇〇〇台斤

經測定合格一等廠商

順光股份有限公司

台北縣土城鄉中央路三段81號
TEL: (02) 2606111 ~ 6 2608611

農機經銷商

台北：(02) 6794582
桃園：(03) 4928979
新竹：(035) 885886
台中：(04) 3393767
(045) 621196

彰化：(048) 733627
(048) 523958
雲林：(056) 324879
(055) 862167
嘉義：(05) 2267628
(05) 3792470
台東：(089) 811345

花蓮：(038) 882586
台南：(06) 5563821
(06) 6852147
高雄：(07) 6210389
(07) 6212559
(07) 6651987
屏東：(087) 883366