

# 台灣農業現況與展望

民國80年元月11日在台大教授聯誼會專題演講

農委會主委／余玉賢

學生時代我本身主修的是農業經濟，近年來則一直不斷地從事與農業有關的教育、行政和研究工作，深深覺得農業，特別是台灣的農業仍然還有許多問題很難解決。有些問題見仁見智，當提出一個辦法或方案以因應時，從某一個角度來看甚好，但從另一個角度看時便產生了瑕疵，無法十全十美。我們一直想研擬一套萬全的農業發展方案，使農漁民甚至全體國民均感滿意，或是以農業行政主管機關的立場，提出若干構想或方案，經過行政程序，由行政院核定通過，成爲一個政策，之後便積極推動、貫徹，最後檢討成果，看是否已達成預期的目標。

## 發展農業、建設農村、照顧農民， 就是我們的政策目標

常聽人談起，目前台灣的農業面臨很多轉型問題，也有人質疑台灣到底有沒有農業政策，或批評政策搖擺不定，常常更動，對此我感觸良多。我們當然有農業政策，而且農業政策可以改變。政策有其階段性的考量，必須配合時代需要而進行調整，若是一成不變的話，就無法適應變遷中的社會。當我們很嚴肅地探討這些問題時，首先必須爲「政策」下一個定義



加強提升農產品品質，卻不盲目提高產量，是目前政府採行的農業政策。(詹明宗攝)

，何謂政策？政策就是欲達成公共利益的目標取捨或是手段。任何一個目標只要制定出來就是政策，做了一個選擇、決定之後便付諸執行，執行時所採用的手段也是政策。若說台灣沒有農業政策，難道連農業發展目標也沒有嗎？當然有！每年政府都訂有農業目標，發展農業、建設農村、照顧農民就是我們的政策目標，具體而言就是要提高農民所得，縮短農民和非農民所得之間的差距。民國62年起開始推行加速農村建設措施，當時行政院訂定提高農民所得的目標是達到非農民平均所得的70%以上，

這就是我們的政策目標，如今已經實現。在那同時，一連串的配合措施也相繼推出執行，包括糧食平準基金、農業金融改進方案等，更編列許多公共建設預算以推展農業現代化，在基層則著重於農民組織共同運銷的輔導、擴大農場經營規模、低利貸款、加速農業機械化等，當有一終極目標形成時，便有高、中、低各不同位階的政策來達成它。

低位階政策就是計畫、方案、措施。例如要加速建設農村，必先改善農村環境，包括道路、房舍、污染等，政府有很多經費投入在產業道路、農路的建設上，也輔導農民改善住宅、提供低利貸款以提升農村生活品質，這些都是計畫性的措施。農民福利也是如此，推行中的農民健康保險就是農民的福利政策。有人以為保險不是福利，福利和保險應該分開來談，這話自是沒錯，可是現階段我們的做法卻是將農民保險與農民福利合併起來辦理。例如農民健康保險並無年齡限制，農民年紀再大仍可繼續投保，很顯然已將老年福利涵括在內，因此才有虧損累累的現象產生。

### 為提高農民所得， 過時的農業政策必須修訂

所以我們是有農業政策的，至於好壞和能否被接受則另當別論。政策搖擺不定，所謂「朝令夕改」之說也只是用詞問題，農業政策有時會變，調整是為適應時代變遷的緣故。例如民國38年推行三七五減租，40年實施公地放領，42年通過實施耕者有其田條例，分三個階段完成土地改革，就是為了改善光復初期不合理的租佃制度，適應40年代的需要，其主要目的在於調整農地所有權。到了現代再加以檢討，發現三七五減租條例需要修改，耕者有其田政策也必須修訂，這些政策性的改變是正確的，因為過去的政策已經完成階段性任務，允宜進行變革。

雖然農業政策已有巨幅調整，然而提高農民所得的政策目標至今未改。也許有人會問，要提高到什麼程度？此問題亦見仁見智，若要提高到讓農民都能夠滿意，則很難訂出一客觀的標準，因為各人有不同的需要；若是要提高到跟非農民一樣，便產生了正反兩面的爭論，有人認為不必以達到非農民所得為目標，也有人認為應當超過非農民所得，因此，不論是否以非農民所得為比較水準，提高農民所得都是農政的長程目標。截至目前為止，農民所得佔非農民每人平均所得的比例約為73%，若以勞工所得為比較基準，則升高至87%左右，但還是偏低，故假定以提高至勞工所得水準為目標，對現階段而言較為實際。

然而勞工受雇於人，不似農民是從事自有的產業，農民合老闆及工人的身份於一身，自力耕作，所以沒有勞資關係。此種職業特性差異的影響在保險費率自負比率上清楚可見。勞工保險中勞工只需負擔20%保費，其餘80%均由雇主代繳，沒有一定雇主的勞工則自行負擔60%，政府補助40%，可是在農民健康保險中政府的補助卻達70%，農民自負30%，所以從政府補助的立場來看，對農民的照顧較多，但勞保的給付項目比較多，如退休給付就是農保所無的。漁民又與農民不同，雖亦在農業生產體系中，卻參加勞工保險，曾有部分漁民向政府反映此種不平等的現象，政府補助農保70%，可是在船上工作的漁民、船員，有一定雇主的自負20%，船東負擔80%；陸地養殖為生的漁民無一定雇主，就需自負60%，政府只補助40%，各種補助標準並不相同，勞動條件也有異，至今尚無一套統一的辦法可讓所有農漁民都能接受、滿意。因此所謂要提高農民所得到怎樣的水準才可算合理、公平，在政策上涉及價值判斷，所以只能訂定階段性的目標，一步步逐漸提高。

## 農業成了弱勢產業， 需要政府的保護與輔導

農民所得迄今仍然偏低的主因在於農業經濟上的特性。農產品多半屬糧食品，需求彈性較低，尤其隨著國民所得提高，國民家庭在糧食方面的消費支出所佔比率就相對降低，這個現象叫做恩格爾法則 (Engel's Law)，農民又是以生產糧食為主要事業，因此當我們國民所得愈高時，自然農業在整個經濟活動中所能分配到的份額比例就愈小了。一般而言，若是沒有人為或政府的干預，要提高農民所得並不容易。因為農業有這樣的特性，故在愈先進、工業越發達、國民所得愈高的國家，農民的相對地位就愈偏低，農業便成爲一種弱勢產業，需要以政府的力量加以保護、輔導、干預。例如美國、歐洲共同市場的12個國家、加拿大、日本，甚至韓國都是如此，從統計數字上可見一斑。根據一份美國農業部計算世界各主要國家農業生產者的補貼等值 (Producer Subsidy Equivalent) 之結果資料顯示，日本的P.S.E.最高，達70%，韓國亦高達60%，歐洲共同市場大約35%，連美國都比我國高，爲25%，我中華民國是20%左右，即表示農民所得中來自政府補貼或移轉支付的比例約爲20%，如果農民賺100元，其中便有20塊錢是由政府補貼的，日本更是藉著減免稅捐和各項優惠、保護措施補貼70%以上，連極力呼籲開放貿易自由化的美國對其農民的保護都比我們還要徹底、週全。美國追求自由化貿易是一種理念，希望各國都放棄保護政策，大家都可從中得利，理論上是沒錯，可是在他國市場尚未完全開放之前，美國卻嚴格地保護本國市場，以對方的條件做爲彼此開放市場、合作互惠的談判籌碼，此時談判地位較高、手段較高明、籌碼較多的一方便可從中獲取較多的利益。我們有種種的外交因素，所以經常需要進行談判。這些

都是農業隨著工業化、國民所得提高，它的相對地位逐漸降低的經濟面理由，也是它的產業特性，並且世界各國普遍如此，因而農民屢屢要求政府照顧，就是希望政府能重視、補償弱勢產業，若無法得到國家力量較多的資助，農民的收入便難免較低，農業經營益形辛苦，更不易達成我們追求均富、發展農業的理想目標了。

## 調整農業政策必須考慮 比較利益、機會成本與社會成本

除此以外，農業還面臨了其他的難題。第一是農業經營上之比較利益。爲減輕自由貿易的衝擊，我們採行保護政策，但如此一來，國內的資源勢必受到扭曲。以水稻而言，在生產成本偏高的情形下，若開放進口，必然可壓低價格，對消費者較爲有利，但卻會對佔全體農民數66%的稻農造成傷害，這是政府至今仍不願主張開放稻米進口的的主因，因此便產生比較利益的問題。如比較世界各國的生產成本和產品價格，在相同品質下，消費者當然選擇與價格較低廉者進行交易，所以政府是否進行干預，比較利益是一項重要的取捨準則。

第二是機會成本。現在農業土地都有其機會成本，何謂農地之機會成本？就是農業土地投入在農業生產上的機會成本爲其投入在非農業生產上的利益，換言之，非農業生產上所能得到的利益就是農業土地的機會成本。例如一公頃土地，如果用以興建工廠、住宅可獲取之經濟利益就是將其用在農業生產上的機會成本。自然農地蓋國宅可產生很高的價值，即表示農地的機會成本很高，因爲是以行政力量限制其變更使用，故農民的犧牲很大。政府之所以設此限制，是基於公共利益的考量，希望將其保留做爲農業使用，若是因此對個人經濟形成損失，政府理應予以補償。所以完全主張自由經濟，不對農業採取任何補貼的話，理論上很

難說得通，若在完全的自由經濟制度下，土地的使用亦當完全自由才合理，但在目前是不可能實行的，政府必得對農地的買賣、變更用途進行若干限制。各國對於農地都有規劃、限制及補貼、保護，只是程度上的差別而已。

第三是社會成本。社會成本涉及一個生產事業，如果使用了許多生產因素而造成公害污染，其產品真正的價值應為扣除污染所造成傷害之最後結果。例如國內的養豬事業，一頭豬可售價得4,000~5,000元，去年飼養頭數為1,200萬餘頭，產值高達500多億新台幣，是台灣地區最有價值的單項農產品，此經濟價值便未扣除養豬廢水所造成污染之社會成本。養殖漁業也是如此，養鰻、草蝦需以淡水混合海水進行養殖，而淡水的來源有限，漁民便抽取地下水使用，抽取過量造成地盤下陷，不但危害了居民的安全、破壞了自然生態，嚴重時更可能形成海水倒灌，所以養鰻的產值排名高達第四位，也是未扣除社會成本的結果。如今一一加以檢討，若將社會成本亦計算在內，這些產業的價值、地位便要重新估算了。因此當農業面臨比較利益、機會成本和社會成本等錯綜複雜的問題時，就必須進行全面檢討，調整農業政策以爲因應。

### 推行農地利用調整措施， 重建農地利用的新秩序

民國77年11月間農業委員會召開全國農業會議，68年有國建會、全國土地會議，我們均提出上述各項問題做爲討論的主題，最近一年來更針對不同的問題進行分組，積極整合幾次會議中各學者專家及有關單位的意見，在去（79）年6月研擬完成「農業綜合調整方案」草案，報請行政院核定，以徹底調整台灣的農業結構。該方案計畫自民國80年7月1日起針對農業建設十大項目實施6年，分別爲(1)培育農民人才。(2)規劃農業土地。(3)健全產銷制度。(4)

施行所得補貼。(5)辦理災害救助。(6)研究農業科技。(7)調整漁業結構。(8)強化農民組織。(9)整建農村社區。(10)加強自然保育等。而在農業整體發展中，農地問題是一重要關鍵。民生主義的農地政策是三七五減租、耕者有其田，40年來都已實施，現在均須加以檢討、改進。農地農有及農地農用是政府相當堅持的農地政策，農業土地只能讓農民取得並只能做爲農業生產之用。農民資格的規定十分嚴格，但執行上仍有漏洞，許多不法投資人利用人頭購買農地，得手後便炒作地皮，從中獲取暴利，是相當複雜棘手的問題。必須在此先聲明的是，農地問題是土地問題的一種，農地政策是土地政策的一環，土地政策的主管機關是內政部，其下有一地政司專責管理土地有關事宜，但農委會是農地使用之目的地事業主管機關，即農業生產的主管機關，故農地相關問題均需經常與內政部協商。最近又經多次協調會議，對於許多農地問題已達成相當的共識，同意針對舊有法規進行修訂，並訂定新法規，分工合作來調整農業的土地政策。「農地利用調整措施」即爲一革新方案，預訂自80年7月起實施6年，剛好配合政府自今年6月起實施的國家建設6年計畫一同辦理，相信必能重建農地利用的新秩序。

### 訂定未來6年零成長策略， 是農業發展的轉進

國建6年計畫的農業生產維持爲零成長。成長率有兩種算法，一是按照行政院主計處計算經濟成長率的方法所統計出附加價值的成長率，另一種算法是計算農業生產價值，農業產值並未扣除中間產品之費用，所以略高於附加價值。無論如何計算，零成長是一種發展策略，也是政策性的目標，意謂6年之內農林漁牧的平均成長率等於零，農作物可以增產，但畜牧及林業則需減產，漁業不成長，冀望每年都能逐步調整農業結構，要求品質的提升，不求

量的增加，因為量增加而無消費市場的話，價格便自然下跌，谷賤傷農，農民必蒙受損害；若是不提高產量，而加強改進品質，價格自然上揚，農民的收入方能提高，因此我們不主張盲目增產、追求產量之成長率。

譬如近年來養豬、養魚規模擴大，外銷數量增加，雖然賺取了為數可觀之外匯，但卻將社會成本留在國內，必須由全民和後代子孫來負擔，實無多大利益可言。零成長的農業政策並不表示農業不重要、不再需要發展，相反的，零成長表示農業益形重要，需要更健全的發展。我們利用這6年來整理農業環境、調整農業結構，使它的經營更有效率，除了顧及生產性外，更能符合它生態保護、生活方式的特質。所以從生產面觀之，不成長、產量不增加，但將更積極致力於改善自然環境生態及提高農民生活素質。從該計劃中可看出，在未來的6年之間，農業計畫、措施中生態面和農民生活素質的比重考量將明顯增多，文化層面的活動、以人為中心的福利措施也更周全，並以提高生產效率取代追求增加產量。我們以未來6年內平均產銷成本降低20%為目標，也成立了6個專案小組，包括農、林、漁、牧、生產、運銷各層面、階段，不遺漏任何一個需要檢討改進的項目，一分一厘都要計算；能夠降低成本的辦法，包括科技研究、品種改良、自動化等，都要妥善研議，推廣至農民，達成全面降低生產成本的目標。

我們之所以採取零成長策略，主要係基於未來各項影響農業生產因素變化之考量，包括農業人口及農地的減少和農業結構的調整。在農業人口方面，每年平均減少2%，至85年時可由目前的1,066,000人降至94,4000人。在農地方面，6年國建計畫預定將有28,000公頃農地移轉為非農業使用，其實近10年來每年均已3千多公頃農業土地轉為非農業之用，只是未來6年會較過去略多些。甫通過之「獎勵農地造林要點」，預計有10萬公頃的農地實施造林。在此方案擬定期間曾遭到許多學者專家、行政機關、甚至農民的批評，但政府仍決心排除萬難擬提出，因為目前有4萬多公頃農田在政府補貼下休耕，另外地主自行廢耕的有數萬公頃，加上遭破壞、污染不堪使用的農地，合起來有將近10萬公頃。

### 獎勵荒廢休耕的農地造林， 提升農業經營層次

把將近10萬公頃的土地置其荒廢休耕，不如以稻田轉作的補貼標準獎勵植樹，符合稻田轉作計畫的農田，1公頃每年將予以補貼1公噸半稻谷，折合新台幣約24,750元，不符合者補貼1公噸，每年也有16,500元，此外免費供應樹苗，並提供林務局造林成本每公頃金額106,000元的三分之一，約32,000元作為獎勵金，雖然所費不貲，但有下列優點：第一、可以保

## 誠徵 農業技術代表

- ①植病昆蟲等相關科系畢業
- ②具汽車駕照者佳
- ③意者請將履歷、自傳、照片



嘉農企業股份有限公司  
新竹市南隘里柳仔湳46號  
(035)762122 許經理

### 進口歐美各種植物生長調節劑及肥料

品名	成份	用途	包裝
激動素	GA <sub>3</sub> 90%	打破種子休眠	10g 25g 100g 1kg
苯基腺嘌呤	BA 97%	促進發芽分化	10g 25g 100g 1kg
奈乙酸鈉	NAA 99%	果樹催花落果防止	500g 1kg
吲哚丁酸	IBA 0.4%	促進生根	100g
亞拉	Be 8%	果實着色、防止落果	100g
矮壯素液	CCC 65%	植株矮化、防止徒長	20g 1g
海藻精	藥	增進果實色素，提供天然微量元素	1kg 20kg
腐植酸	藥	活化土壤、刺激作物成長	1kg 20kg

頤和有限公司 高雄市新莊仔路255號郵檢帳號0498001-3  
TEL 07-3415743 FAX 07-3415157 帳戶王淑賢

有、恢復原使用狀態，不會再遭農民蓄意堆石塊、污染。第二、可以維護景觀。辦法中規定，至少有10公頃以上相鄰土地的區域才能提出申請，農委會將公告可轉作造林的區域，對其加以限制，不能妨害其他農業生產的權利，如排水、灌溉等。6年內希望能達轉作10萬公頃的目標，屆時將形同歐洲的平地森林一般，非常賞心悅目，在造林區旁可以養牛、種植農作物，採林牧、農牧或是農林漁牧綜合經營，美化環境，真正成爲生態農業。第三、造林後可節省水資源使用。因農地灌溉水不足，常超抽地下水，造成地盤下陷，而植樹後，灌溉水需求降低，農藥使用亦減少，土壤污染的壓力便可減緩，樹根又可改良土壤的物理性，好處很多。

如今農地造林的計畫已經通過，若執行順利，6年後台灣便可見森林處處，政府會加強

鼓勵農民聯合開闢森林遊樂區、設置觀光農園，有遊憩設施，也有簡單建築可供住宿，讓遊客享受回歸田園之樂，以休閒農業的形態提升經營層次。

## 適度開放農地使用管制， 帶動農業企業化

此外我們亦主張有條件地放寬土地買賣限制，只要是實際從事農業經營的農企業家、生產合作社，經過嚴格審查其農業生產計畫之後，可以同意其購買一定面積的土地，我們之所以建議合理、適度的開放農地使用管制，主要目的是希望能藉此帶動農業的企業化。有許多農民雖擁有農地卻不願再從事農業，想從事農業者又多無法購得農地，此矛盾情形需要儘快解決。在目前的環境下，如何更有效率的使用

# 只有煥坤做得到！

## 三冠牌遮光網 網中之冠 世界第一寬

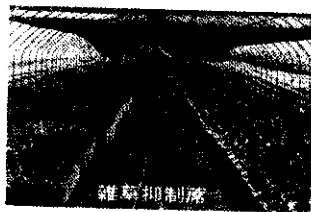
- 最寬幅達8.5m，不必縫接，方便、耐用。
- CPD驗證合格，品質絕對可靠。
- 針織、平織、羅紋織應有盡有，規格齊全，最多選擇，一次就可購全。
- 純正原料，耐候性特佳，伸縮性小。
- 羅紋織：610~1210(遮光率50%~80%)，係採用羅紋扭紗法織造，網目不游離，遮光率平均分布，堅固耐用。



防鳥網

## 三冠牌 CONWED防鳥網

- 美國進口，是防治鳥害最簡單、有效的方法。
- 網目固定、經濟耐用、無毒、重量輕、張掛容易。
- 適用：草莓、葡萄、蓮霧。



雜草抑制蓆

## 三冠牌 簡易溫室及零件

- 標準型6.2m×22m。
- 固定帶、固定壓條、壓條固定器。
- 日本進口PVC防塵膠布、設施利多硬質薄膜及補修膠帶。

## 三冠牌 雜草抑制蓆

- 有效防止溫室、果園、花園、空地之雜草叢生、免除草、免施藥。
- 透氣、透水性佳、泥土不生霉菌、維護地力。
- 強韌耐用、不易破損。

煥坤企業股份有限公司

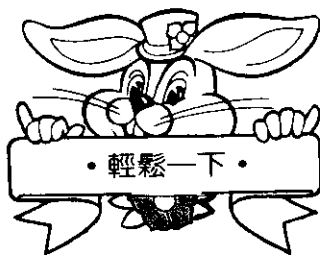
地址：彰化縣福興鄉西勢村農權路29號155號  
TEL：(04)7773878(總機) FAX：(04)7769778

農地，讓它發揮最高利用價值，其重要性更甚於地權的擁有與否。除此之外，亦希望能藉此消除部分人士坐等田地一日日升值之投機因素。政府歡迎真正有心要使用農地者投入農業建設的行列，至於此人是否為農民，反倒不再那麼重要，這是農委會所研擬的「農地利用法」（草案）的精神所在，期使農地的利用能因此更為活潑，土地可以有條件的進行買賣，也可以出租。

行政院已經通過修改法律凍結三七五減租條例，意即只有自土地改革到現在為止還有租佃關係的3萬多公頃土地仍是依三七五減租條例履行租約，今後耕地的租賃便是依照新「農地利用法」的規定辦理了。以前的政策在精神上是保護佃農的，今後則希望能夠保護地主和土地使用者，而不再只限於佃農。至於耕者有其田條例，我們主張將其修正後納入農業發展條例中一併辦理即可，就目前大環境來看，似乎已沒有堅持「耕者必須有其田」的必要，這也是需改變的農業政策之一，內政部已原則上同意，只待行政院通過修正案，送請立法院通過修正或廢止，完成法律程序之後便可定案。

農業的問題千頭萬緒，非常需要結合學術

、實務和行政的智慧、經驗及力量，來完成發展農業、建設農村、照顧農民的使命。 \*



### 一好一壞

出版商對作家說：「我帶來了一好一壞的消息。」

作家：「先說好消息吧！」

出版商：「連伊麗莎白泰勒都很喜歡你的劇本，一口咬定，緊抓不肯放。」

作家：「嗯！好極了！壞消息呢？」

出版商：「伊麗莎白泰勒是我家的狗。」（么精）

**MELOBAC®**

メロバック 水性微生物

特級**農神**-M

(磷·鉀·鎂吸收促進劑)

審定商標第00361933號號

歡迎研究班來函索取目錄及微生物技術指導手冊

**神農行**

農友信箱台中郵政2374號 電話：(04)3898288

台中市西區昇平街22巷3號

## 新型第三代微生物

微生物技術指導員  
／簡富裕

### 農神活菌對葡萄肥培的管理

春天開始，農友忙於耕作，此時葡萄剪定後，已發出新梢，根部已開始長出根毛，準備吸收肥料以供葡萄開花、著果、生長之用。此時應以農神500倍灌土，以分解根酸，擴展根群，平衡EC值，幼果期可配合腐植酸1000倍或海藻精1000倍灌注土壤效果更好。使用農神活菌，可以觀察葡萄新梢，可以很快轉為成熟枝條，提早開花結果。感謝溪湖、二林、東勢、白茅台、信義的農友使用。

註：農神可配合其他農藥使用，但大富丹及快得寧應避免。