

台灣農村建設的體制設計與發展經驗

一. 前言

台灣光復後國民政府於 1949 年轉進來台，農業政策係以為反攻大陸而準備糧食為主要目標。所以，早期台灣農業政策係以大陸型的農業政策為主體。日據時代，日本以「工業日本，農業台灣」對於台灣的農業建設已趨於完善，尤其是水利建設，戰前水稻生產量已達空前的高。國民政府來台以後首先改善地主與佃農的關係，以著稱的土地改革奠定農業生產的基石，其次改造農業協同組合稱為「農會」。

台灣農村建設的發展歷程應首推土地改革的政策的推助，何謂「土地改革」，在台灣而言係於 1949 年實施「耕地三七五減租條例」，其次是「公地放領」，再次是實施「耕者有其田條例」，此三種措施謂之。台灣土地改革貫徹執行效率卓著，造成農民對土地的愛惜，傾全力於土地密集耕作，造成立體耕種提高複種指數。為營造土地耕作的環



境，並於 1956 年八七水災以後，開始進行土地重劃，以改變農民的作物制度。隨著經濟發展，輕工業的興起，農村勞力再推與拉的原理下被擠出農村，造成農村勞力老化與婦孺化，遂推動農業機械化，以解決農村勞力的缺乏。為了留住農村回流的勞力，擴大家庭農場規模乃於 1983 年推動「第二階段農地改革」，以低利貸款鼓勵購地增加經營規模。2000 年為準備加入 WTO 以及鼓勵休閒農業發展乃修正「農業發展條例」放寬企業及非農民可以購買農地，讓農地自由化。

台灣當局為貫徹農業政策的推行，除土地政策由公權力執行外，有關農村的資金融通，農業技術推廣與管理，市場的運作，保障農民的權益，全部轉交農會處理，對於農會的管理，特別賦予許多的權力，以協助政府保障農民的權益。所以，農會係以保障農民的權益，提高農民知識的技能，增加生產收益，改善農民生活水準，繁榮農村經濟，促進農業現代化為宗旨。



二. 台灣農村建設的體制設計

台灣農村建設的主要設計理念是首先建立政府服務的溝通平台，亦即是農民與政府的橋樑，台灣當局利用日據時代所遺留下來的協同組合，並聘美國專家安德生重新整合，於 1952 年並正式頒布「改進台灣省各級農會暫行辦法」法規實施。農會成爲農村建設的小金庫，資金不足政府可以隨時挹注，尤其是利用統一農貸活絡許多殘破的農村，並使其成爲政府培養農村建設的人才庫，尤其是實施地方自治，許多的地方領袖來自於農村的培養。



台灣當局利用農會的服務平台，由政策引導讓農村富起來，有關其中三項措施影響農村經濟最大，茲分述如次：

(一) 建立農村養豬副業·善用農村資源

政府首先規定大養豬戶例如台糖不准內銷，內銷市場由農村小養豬戶供應，並由農會推廣好的品種豬隻，由農會供應台農牌飼料，建立家畜拍賣市場，由農會辦理毛豬共同運銷協助農民，讓利潤留在農民身上。養豬在農村成爲農民的儲蓄副業，一方面將家庭廚餘餽水變黃金，一方面將水溝旁，田埂邊的土地善加利用種植豬的作物，另一方面又可製造有機肥料，

其利益數得對繁榮農村貢獻最大。

(二) 種植副作物·以提高土地複種指數

農民利用農地每年二期正產物收入外，在正產物中間的夏季裡作及冬季裡作，鼓勵農民種植黃麻，亞麻，薄荷，油菜等經濟作物，甚至鼓勵農民種植草菇、洋菇，由農會提供菌種，保價收購，讓農民有更多的農業收入；一方面增加國家的外匯收入，一方面提高土地利用的複種指數。

(三) 建立客廳即工廠的觀念·善用農村剩餘勞力

農村農閒時期，爲不讓農民離村，在農村附近建立農村工業區，將一些加工事項可帶回家作簡易加工，即興起客廳即工廠的觀念，帶動輕工業的發展，以善用農村剩餘勞力，並增加農民農場外的收入，而卻無須離鄉背井去工作。

農會除配合政府的政策推動，協助農村增加農業收入外，亦對農民營農業務，農村婦女家政業務，農村青少年四健業務貢獻，不遺餘力，分述如次：

(一) 成立農事班

農會將農事小組的基本組織，因應營農業務需要成立農事作業改進班，以示範、觀摩與研習爲主體，讓農民營農順利，並因應作物制度改變，又另行成立花卉班、養豬班及蔬菜班等各種產銷班，這是農會對農村貢獻的第一環。

(二) 成立家政班

農會爲建構美麗的農村家裡環境，由家庭主婦成立家政班，先改善農民的飲食習慣，由烹飪班開始，其次插花班，成長班，電腦班，生涯規畫班，慢慢改造農村家庭主婦的觀念，這是農會對農村基本建設貢獻的第二環。



(三) 成立四健班

何謂四健，指的是手、腦、身、心四個 H，為培養下一代的年輕農民，將農業的經驗觀念灌輸於年輕的農村少年，成立四健班，教授農業知識、生活技能、協助申請農業學校等等，提供農村少年的成長生活模式。

三. 台灣農村建設發展的經驗

農村是農民的生產基地，也是農民的生活場所，其產生許多的生活習慣、傳承許多文化，例如水稻文化，最典型是對米的珍惜與對牛的尊重，老祖宗為不讓農民隨便宰牛以減少耕作工具，告訴其子孫不能吃牛肉，否則破格無法當官，為讓大家能珍惜生產出來的米，告訴其子孫吃飯必須吃乾淨，否則容易娶嫁瘋子的人，跟您一生。農村是農民生活的避風港，其必須是舒適無壓力，台灣農村從 1949 年到現在已將近 50 年，其經歷五個階段，吾人主要於經濟發展過程中，農民的移動情況，所產生農村應配合建設的經驗，說明如次：

(一) 1968 年台灣農村人口絕對數下降

農村自土地改革以後，所有農民投入所有勞力與資本後，造成農村經濟的繁

榮，農民生活改善，但農村提供廣大的市場，廉價的勞工，便宜的土地，使輕工業慢慢發展，農村的勞力慢慢的移出，為追求更好的工作，改善生活品質，農村的人口絕對數下降，造成農村的老化與婦孺化，為使農村繼續發展，除依賴外流人口寄錢回來養家外，為不使土地荒蕪，委託經營、合作經營制度乃自然產生，而農業機械因應而生，土地重劃需求更待加強。

(二) 1975 年農村人口第一次回流

台灣 1974 年面臨世界性第一次能源危機、經濟衰退，許多農村打工的年輕人因失業而回流農村，讓農村的生氣重起，作物制度改變，農村新的房子興起，年輕人根留農村的課題，再度被政府重視，乃提出新農村建設的措施。

(三) 1985 年農村人口第二次回流

台灣 1985 年面臨世界性第二次能源危機，中小企業重新轉型，許多有志之士的農村青年，再度回流農村，本階段早在省府提出八萬農建大軍的政策口號下，建立「吾愛吾村」，「農村社區」的實質業已成型，尤其是農地重劃亦配合農村整建工作中，為擴大農家農場規模，實施第二階段農地改革，為留住青年農民從農意願，開始選拔傑出農家，傑出農村青年等



活動。

(四) 1997 年農村人口第三次回流

台灣企業面臨國際化與自由化之競爭，必須尋求核心的競爭力，及面臨大陸的經濟發展的誘因，台灣企業大量移動大陸珠三角投資，並形成一股風潮，許多不願離鄉背井的農村青年再度回流農村，發展具有科技性農業。所以，農業的加工業、設施園藝、生物科技興起使得農業成為另類新興產業。

(五) 2000 年農地自由買賣 新農民興起

台灣面臨加入 WTO 與休閒農業的興起，農地允許自由買賣，農宅允許在 0.25 公頃土地中興建，提早退休的公務員與電子新貴，已將農村生產、農村生活、農村生態視為人生第二春養生的開始，農村開始興起節慶與博物館，有蓮花節、芒果節、仙草節、茭白筍節、鮪魚季、虱目魚節等，為農業增添新的樂趣。

四. 台灣農村發展的啓示與借鏡

台灣的農村建設其可貴在於政府制定政策的正確引導，農會貫徹執行的配合，與農民自覺性的民主素養，讓農村完成階段性的建設，並無假外力的招商引資，讓其生產環境生態遭受破壞，也未建立農工商一條龍的服務。台灣農地使用的經驗首要為保護耕地，其次實施農地農有農用，最後開放農地農用容許休閒農業的發展。

事實上，台灣農村發展能有今日的景

象，其成功的影響因素有四，茲分述如次：

(一) 正確的土地政策引導

為發展經濟配合農業發展，制定土地改革措施，實施第二階段農地改革，放寬農地自由買賣，讓農村循序漸進發展，保存農村傳統文化，使農村成為失業回流的收容所，降低結構性失業的衝擊性。

(二) 建立農會成為農村發展的平台

政府強力輔導農會，讓其集信用業務、供銷業務、保險業務、推廣業務於一體，使農民有錢存農會，沒錢農會借；有貨賣農會，沒貨農會買；有險找農會，沒險農會買；有事找農會，沒事農會坐，使農會變成農民生活的一部分，甚至人云「信農會者得永生」，這使農會成為農村發展必須的工具，讓農會成為政府政策實施



的白手套。

(三) 成功的配合農村勞力移動發展農村建設

充分配合農村勞力移出與移入，當農村勞力移出造成人口老化與婦孺後，適時的發展農業機械與土地重劃，同時開始考慮農村整建工作；當農村勞力回流移入先行建立生產基地，讓其平穩軟著陸，安於農業生產；當第二次農村勞力回流移入就建立「吾愛吾村」的理念，以留村留農為主要訴求；當第三次農村勞力回流移入就建立「特色農村」，以節慶和博物館建立農村的集客力；當第四次農村勞力回流移入就「招商引資」建立新農民。

(四) 建立農民亦師亦友關係培育民主素養

一般農民的知識水平低，接受新觀念的能力比較弱。台灣農會利用農業推廣工作與農民建立亦師亦友的關係，使農民接受新的知識新的觀念，並且在地方選舉中建立農民民主素養，並以自己的權利，作為自覺的手段，讓農民願意建立新農村提升農村社會地位。



的生態發展，不容易建立純農業系統發展，尤其是東南沿海工商業已成為農業的避風港，農業已成為工商業的供應鏈，不容易轉為價值鏈的地位。

大陸已頒布「農民專業合作社」法及宣布新農村的措施，對目前的時機是恰如其分，但應先行評估其實施的步驟，對不同地區，有不同示範模式，在評估其推動

效益成本之後，決定推動模式，才能因地制宜徹底解決三農問題。🌱

五. 結論

大陸的農村發展的背景與台灣農村發展的背景截然不同，大陸農村發展是利用農工商結合一體成為一條龍服務，容易造成農工爭地，且目前招商引資已影響農村

【小啓】

第 56 卷第 4 期—「黃色小果番茄新品種·種苗 16 號」及第 56 卷第 7 期—「辣椒新品種·種苗 1 號」之作者應為 郭宏遠、李美娟、洪碧東、王小華、陳駿季、蕭吉雄。

台灣的有機農業



作者：吳東傑
出版：遠足文化
定價：400 元

本書首先概說有機農業的發展歷程，接著說明有機之所以有機的諸多技術問題（土壤管理、病蟲害防治、有機驗證等），然後逐一介紹台灣幾項重要的有機農產品，以及對台灣有機農業具引領貢獻的重要人物和他（她）們的環境思維，最後介紹台灣幾個代表性的有機社區，以及台灣有機農業所面臨的困境和可展望的未來。

1. 緒論
2. 台灣的有機農產品
3. 有機農產品的驗證
4. 有機台灣的推動者
5. 耕耘者群像
6. 農村、生態、有機農業
7. 台灣有機農業的困境與願景（附錄：全國有機驗證機構暨農場名單）



豐年社 台北市溫州街14號

電話：02-23628148分機30或31 傳真：02-83695591

郵撥00059300財團法人豐年社 每次郵購另加掛號郵資60元