台灣之農業發展

陳 武 雄

一、過去農業發展檢討：

自光復以後，台灣的農業發展歷程可劃分爲三個階段，第一階段自光復以後至民國41年，爲恢復時期；第二階段自42年至57年，爲持續發展時期，第三階段爲58年以後，可稱爲調整時期。

㈠第一階段：台灣光復後，糧食生產不足，人口急遽增加，形成糧食短缺，物價飛漲之壓力，因此農業政策以增加糧食生產，和緩農產價格之上漲爲主要目標。在此期間農業政策措施著重水利設施的重建與擴充，實施三七五減租、公地放領與耕者有其田的土地改革，以提高農民增產的意願與誘因，同時配合化學肥料的增加使用，農業技術的改進推廣，以及農民組織的改革，乃使農業生產快速提高。在短短六、七年間，台灣農業生產已恢復到戰前最高水準，農業生產年成長率高達13％，遠超過 4.5％ 的人口成長率，使糧食供應無缺，對戰後經濟穩定極有貢獻。

㈡第二階段：民國42年開始，政府實施一連串的四年經建計畫，在此階段之經濟發展策略爲「以農業培養工業」，當時之工業以勞力密集之輕工業爲主，這類工業需要大量低工資之勞動力，才能在國外市場競爭，而低廉又充裕的糧食供應又是維持低工資的關鍵，因此在此階段農業政策目標與第一階段相同，仍以增產糧食爲主要目標，在此期間政府採取肥料換穀、田賦征實、隨賦收購制度以掌握糧食，維持低廉米價，並促使農業部門的賸餘資金移轉，加上農業部門充沛的勞力大量移出到工商業，使得非農業部門迅速成長。

在此時期亦開始推動多項奠定基礎的科技工作，使得農業生產持續成長，例如民國39年引進盤克夏毛豬，在40年代後期開始三品種毛豬之選育，並配合人工受精技術的引進及豬瘟疫苗的試製成功，爲現在每年外銷一百多萬頭毛豬產業肇造一個堅穩的基礎。又如玉米品種改良也是在40年代開始，到49年已成功的選育出台南五號高產雜交玉米，其後再經由抗露病菌品系選育等繼續不斷的育種工作，發展出目前稻田轉作的主力作物台南三五一號雜交玉米。

由於農業科技不斷創新發展，到50年代以勞力密集傳統的農業生產技術已經達到成熟的階段，政府於52年起推動水稻綜合栽培，將優良稻種及有關施肥、灌溉、排水、防治病蟲害等發展成熟的技術，一整套的推廣應用；並在50年代初期辦理綜合性養豬，輔導農民擴大養豬經營規模，設立小型飼料廠生產半完全飼料，發展出農家現代化養豬的模型。養殖漁業在40年代已完成了草魚、烏魚的人工繁殖，並開始全面推展施用化學肥料增加養殖密度以提高產量，最近草蝦人工繁殖的成功，使草蝦繼鰻魚之後成爲70年代外銷農產品的新秀。從42年到57年間，土地與勞動力已達到充份就業，在此期間蓬勃發展的農業技術成爲農業生產力提高之主要來源，農業年平均成長率達5％，仍然高於人口成長率（3.3％），農業土地生產力年平均成長率也從41年以前之2％提高爲4.6％。農民對非農民所得亦維持在70～80％之間。

㈢第三階段：自民國58年以後，農業進入調整時期。在此階段，由於工商業發展需用大量勞動力促使工資上升，農產品之國外市場由於原先低工資的有利競爭條件逐漸消失，傳統出口農產品，如稻米、蔗糖、鳳梨等相繼失去外銷市場優勢，外銷困難；國內市場則因國民所得提高，消費習慣改變，澱粉性食品如稻米、甘藷消費量減少；但是稻米生產，由於歷年來生產技術改進及政府政策性之價格保護下，刺激生產，生產量無法配合內外銷減少而調整，因而發生生產過賸，政府掌握之稻米處理困難，累積庫存量曾高達一五五萬公噸，目前之庫存量亦接近一五〇萬公噸。相反地，由於國內肉類、蛋類及乳類消費需求不斷增加，帶動了畜牧業之發展，同時亦推動飼料業之發展及飼料用穀物需求之大量增加。從國外進口之大宗穀物約六〇〇萬公噸，而國內雜糧生產條件之限制，及機械化程度低，生產成本過高，發展極爲困難，民國73年其自給率僅4.4％。此種供需無法配合之現象，除妨碍農業之長期發展外，同時也因土地資源之不當使用，而影響整體之經濟發展，因此農業生產結構之調整，成爲今後農業發展之重要課題。

此外，在農業經營結構方面，台灣耕地面積有限，農戶衆多，每戶農家之經營規模狹小，民國73年，每戶農家平均耕地面積僅1.1公頃。雖然政府有力提倡共同、委託及合作經營以擴大農場經營規模，但除設施型農業，如畜牧、遠洋及養殖業已趨向大規模企業化之經營外，大部份土地利用型農業仍然保留在小規模之經營方式。近年來農業因勞動力外移老化，促成勞動成本之大幅上漲，再加上農場規模狹小，無法企業化經營，造成農業所得低落，兼業化普遍

增加，農地利用趨於粗放，農業生產年平均成長率降爲2％，農民對非農民相對所得降至70％以下，因此如何改善農業經營結構以帶動整體農業生產力之提高，亦是刻不容緩的課題。

政府爲解決農業部門在經濟結構轉變中遭遇之問題，於民國58年宣佈「新農業政策綱領」，自62年開始推行「加速農村建設重要措施」，經於68年起實施「提高農民所得加強農村建設方案」，同時於69年增辦「全面推動基層建設方案」，並於71年，將「全面推動基層建設方案」與「提高農民所得加強農村建設方案」，合併爲「加強基層建設提高農民所得方案」，從62年至75年度止中央政府共撥款四五五億元推動各項農業發展計畫，此外爲確保糧源提高稻農所得，自63年開始設立糧食平準基金，以保證價格收購稻米，截至75年度止，已撥支四〇三億元循環運用。

近十餘年來，政府在農業建設上大量投資，已使農業發展呈現新氣象。但因爲農業與非農業成長速度差異仍大，結構性問題仍然存在，爲順應未來經濟發展情勢，加速農業改革與調整步伐，並接續「加強基層建設提高農民所得方案」農委會經研訂「改善結構提高農民所得方案」報奉行政院核定，自民國75年度開始實施，爲期六年。新方案之涵蓋面極廣，包括了歷年來行政院核定的「第二階段農地改革方案」、「稻米生產及稻田轉作六年計畫」、「改進台灣林業經營及財務問題建議案」、「東部地區治山防洪整體治理計畫」、「蘭陽地區治山防洪整體治理計畫」、「台灣省五年漁港修建規劃方案」、「毛豬產銷調節方案」、「農產運銷改進方案」、「農宅改善方案」。這些方案雖然爲個別報院核定，但在執行上已納入新方案中分年實施，可以兼顧計畫的完整性並避免重複，因此新方案之推動對農業發展有整體性之效果。

二、政策目標與發展策略：

我國農業發展係以民生主義爲基礎，兼顧經濟效率與社會公平，以均富及地盡其利爲制定政策的基本原則。根據此一原則，近年來政府所努力追求的農業發展政策目標及策略爲：

㈠政策目標：

1. 提高農民所得，縮短農民與非農民所得的差距：

近年來農民所得偏低，雖然農家平均每人所得逐年增加，但相對於非農家仍有相當差距，民國70年農家佔非農家每人所得之比率爲66.7％，民國

73年雖提高爲 68 %，但仍屬偏低。而在農民所得結構方面，農民所得中來自農業收益部份亦偏低，民國73年僅爲 36.6 %。今後希望能維持農民相對所得在70%以上，長期間希望能達到80 %。

2.維持適度農業成長率，確保糧食供應安全：

近年來由於生產規模細小，農業生產成本提高，生產利潤下降，使得農業成長遲緩，民國70年爲負 0.7 %，71年以後逐漸回升，72年爲 1.6 %，73年爲 1.9 %，74年爲 1.2 %。台灣爲一海島，且面對強大之敵人，維持糧食穩定供應至爲重要，長期間世界糧食供應仍極爲緊迫，與不穩定性，因此糧食供應安全之確保更屬重要。展望未來，農業成長率將以維持 1.5 %之年成長率爲目標；在糧食供應方面，除確保國內重要糧食自給自足外，對國外糧食供應來源之掌握亦至爲重要。

3.改善農村環境，增進農民福利：

前面述及由於農業之發展不如其他經濟部門發展快速，致農家所得相對偏低，導致農村勞動力之外移，影響農村社區成長；另一方面農村勞動力湧向城市地區，增加都市發展壓力，產生各種社會問題。因此繁榮農村社會、提升農村生活素質、縮短城鄉生活差距，除可安定農村，對整體社會之安定亦有相當程度之貢獻。

㈡發展策略：

未來農業發展之基本策略有三個：

1. 依據民生主義均富理想，促進農業經營結構調整：

農作物生產繼續以家庭農場爲主幹，並培育農漁牧核心專業農家擴大其經營規模。對已企業化經營之遠洋漁業、養殖漁業及畜牧場配合產銷政策，輔導改變經營方式提高其競爭力。

2.貫徹第二階段農地改革政策，加速提高土地及農業勞動生產力：

長期間必須盡全力提高農業生產力，短期間則視實際需要給予適當之價格支持與保護；繼續推動農業機械化及農地重畫；全面規劃並加強保育水土資源，增加農業公共投資，加強農業科技研究及推廣，以提高農業生產力。

3.調整農業生產，維持國民均衡營養水準：

遵循市場機能調整生產結構，對大量進口之物質加速發展其替代產品，對生產過剩之產品輔導農民轉作；加強均衡營養飲食之宣傳教育建立國人健康飲食型式，增加可自給自足農產品之消費。

三、重要措施：

依據前述之發展目標與策略，自75年度起中央編列一〇四億八千萬元推動下列重要措施：

㈠繼續推動第二階段農地改革：擴大辦理農場經營規模購買耕地貸款、實施共同、委託、合作經營與農地重劃，推行農業機械化與辦理農機貸款，以擴大農場經營規模，提高農業勞動生產力。

㈡調整作物生產結構，推行稻田轉作：改進轉作作物生產技術及保證價格收購作業，促進高經濟價值作物的集團生產並發展進口替代新產品，因應國內外市場變化，調整水果與蔬菜生產。

㈢調整漁牧生產：促進產銷均衡，規劃沿岸養殖漁業，設置漁業保護區改善漁業管理，創造遠洋及近海漁業的優良發展條件，開發公海漁業資源，並促進對外漁業合作與加強漁船海難救助。加強毛豬產銷調節，充分供應優良芻料，飼養乳肉牛。

㈣加強造林並改進林造經營：輔導地方政府加速造林、林相改良與環境綠化，規劃森林遊樂，進行森林多目標經營。加強治山防洪、水土保持與集水區及野溪治理，改善坡地農業經營環境。

㈤改進農產運銷與發展農產加工：加強契約產銷制度，擴大農畜水產品供同運銷，改善農產品市場經營，充實現代化運銷設備。發展農村小型農產加工，提升食品加工科技研究水準，加強食品安全與衛生檢驗。

㈥創新農業科技研究發展：配合國內外經濟環境，調整農業科技重點，加強農林漁牧產業經濟研究與推廣應用，培育科技人才，促進國際科技合作，以及加強全國農業科技資訊服務系統。

㈦強化農業推廣與農民組織增進農村福利：培育核心農民。輔導青年農民創業，健全農業推廣系統，充實農業推廣人力，輔導農民團體強化組織功能，推行現代化農村發展工作，改善農民住宅，增進農村福利。

㈧加強農業公共設施：興建整建海堤與河堤，改善區域農田排水，更新農田水利會灌溉排水系統，興建漁港船澳及岸上公共設施，並加強農村生產環境污染控制的研究與改進工作。

㈨推動農業區域發展計畫，規劃農業資源開發利用：推動東部與澎湖農業發展專案計畫，辦理農業資源及農村土地利用調查規劃。

(十)加強糧食平準基金及農業發展基金的管理運用：改進稻米計畫產銷保證價格制度，協調農業行庫加強辦理農業貸款，輔導農民有效運用各項貸款基金，改善農漁會信用業務。

76年度中央推動「改善農業結構提高農民所得方案」之經費亦已編定爲一一五億四千餘萬元，主要之工作除繼續辦理上述重要措施外特別注重辦理下列工作：

(一)污染防治及漁業生產環境之改善：共編列二億三千餘萬元辦理養殖漁業環境改善、漁業蟲害及農田水利污染之調查研究防治，輔導家畜排泄物之處理，加強農藥、動物用藥與飼料添加物之農產品污染之防範管理並建立全國性食品衞生檢驗體系。

(二)加強國土保安與自然生態保育，共編列二十五億五千餘萬元辦理縣市有林及國有林造林、高山地區及蘭陽地區治山防洪，山坡地緊急防災，集水區治理、整建河海堤，改善農田排水及維護排水工程。

(三)推動國家級試驗研究計畫，76年度農建計畫編列試驗研究經費六億三百萬元，爲集中力量，加速重要試驗研究工作之進行，特成立國家級試驗研究計畫，76年度編列一億七千八百萬元支應，包含生物技術、農業公害防治技術、設施園藝、食品加工科技、生物種源庫、國產農機、造林與治山防洪、栽培漁業體系及動物生物製劑等有關開發研究之工作。

四、台灣農業長期發展方向：

爲配合經建會所編擬之「經濟建設中長期計畫」，本會已研擬完成「民國89年（西元2000年）台灣農業長期發展方向」，作爲將來台灣農業發展的藍圖預定未來平均成長率爲1.5％，其中農作物爲0.8％、林業爲0.7％、畜牧爲2.3％、漁業爲3.0％，估計至民國89年，糧食自給率仍可維持在90%左右。農、林、漁、牧各業之發展方向：

(一)農作物：繼續調整生產結構，發展高價值作物及進口代替產品，加速農場企業化經營，並重視農業在環境綠化與觀光旅遊方面的價值。

(二)林業：繼續執行保育重於利用的政策，並發展多目標之利用及開發森林旅遊資源。

(三)漁業：對內陸、沿海及近海主權範圍內之漁業資源，力求保育與利用均衡；對主權範圍外之海洋資源，將積極爭取開發利用。

㈣畜牧：將以穩定重於成長爲發展策略，除乳牛及肉牛外，不宜大幅增產，並加強家庭牧場之經營效率。