台灣之農業計畫

陳 武 雄

一、農業總體計畫之本質：

經濟計畫大體上可歸爲兩大類，即中央集權計畫與自由經濟計畫。中央集權計畫是極權國家所採行的制度，在此計畫體系下計畫就是命令，價格、市場均將失去其功能，所有之資源使用分配、各產業之產銷計畫都是由政府決定。自由世界各國大都採行自由經濟，在此體系下，雖然有生產計畫但政府並不硬性限制生產何物及生產多少，而依靠各種誘導的手段通過市場分配機能來達到計畫之政策目標。事實上，世界上尚無完全之自由市場，在自由經濟國家仍然常有政府對市場之干預與規範。在我國重要之經濟事業如交通、電訊、電力、石油等均爲公營，公營事業之實質生產佔我國總國民生產毛額百分之十六，其營運受政府之指揮與監督。對私人企業亦常透過賦稅、金融、貿易管理或價格干預等措施影響產業之發展。農業部門中除了蔗糖、菸草係由台糖公司及公賣局經營外，其他產業均由農民或私人企業經營，由於農產品之產品差異不大，生產者衆多，對進入產業參加生產的限制或障碍也不大，因此農業比較接近於完全競爭之產業，國內農產品之供需，除了可從貿易的管理減少進口以外，政府很難有效的加以控制。再加以農業各種產業大部份是勞力密集的產業，而且一般而言規模較小所需資金不多，農業生產對於賦稅與金融政策手段之反應亦比較不敏感，因此在設計農業部門計畫時，比較缺少政策性工具，而需要仰賴各種補助性計畫來達到政策目標。基於這種計畫本質，農業總體計畫之主要功能在於：

㈠提高完整的經濟展望及不同的發展策略，以策定政策形成的架構，並指導政府的施政。

㈡明示政府之施政意向，並提供完整的總體經濟資料以作爲私人企業制訂企業發展目標、策略之參考。

二、農業計畫之內涵：

㈠計畫之內容：

計畫的意義是從事計畫的組織或個人，以長程及整體的眼光，全盤考量各種有關因素，選定目標並制訂達成該目標之策略行動的作業。因此完整的計畫必須涵蓋下列主要內容：

1. 訂定明確的目標，以作爲執行計畫人員努力之方向，也是計畫完成後管制考核的標準，衡量成果的尺度，因此計畫目標必須明確而應儘量數量化。
2. 制定執行的策略與措施，即依據以往之經驗及未來之需要，選擇達成計畫目標的途徑、方法或步驟，以作爲行動的指針。其中屬於關鍵性的，對計畫目標及執行方法有全面性影響的是策略，非關鍵性，對計畫目標僅有局部影響者是措施。
3. 排定實施之時程，按照達成計畫目標之難易所需時間之長短，排定執行時間。
4. 編列所需的資源，即估計執行計畫所需之人力、物力。

㈡農業計畫之種類：

從計畫涵蓋時間的長短，農業計畫有長期、中期與短期三類。

1. 農業長期發展計畫：

農業長期發展計畫係對長遠的未來，提出具有前瞻性、整體性之農業政策目標，並因應農業長期發展變化作彈性調整之計畫。簡而言之，農業長期發展計畫強調長時間的未來取向，注重農業政策性的層面。從未來取向的觀點而言，農業長期發展計畫基本目的之一是發現未來潛在問題，以便未雨綢繆預作準備。故計畫中必須分析國內外經濟情勢、農業生產、消費環境，並將各項因素合併考慮，密切配合，以規劃未來農業發展的方向，從政策性的層面來分析，農業長期發展計畫係決定農業部門之基本目標、政策及策略的過程。目標是指農業部門之基本使命或存在目的，政策是行動方向的指針，而策略則是分配資源的準則。

農業長期發展計畫的時程，並無一定界說，通常指七年以上之計畫。長期計畫與預測之關係密切，期程愈長則內容愈趨向假定性，愈屬於原則性，因爲對於未來變動之預測，時間愈長愈難求其準確，亦愈需要高瞻遠矚的眼光，作原則性、方向性的判斷。

2. 農業中期發展計畫：

農業中期發展計畫係依據農業長期發展計畫所訂定的目標、政策及策略，作較具體之分析後訂定之。農業中期發展計畫作業的要點，在於廣泛考慮

如何運用資源、配合時程及協調農業各產業部門，大致排定各年度的目標與需求，將農業長期發展計畫之目標適度地具體化，但仍應保留相當彈性，並對短期計畫提示其方向。換言之，農業中期計畫具有溝通聯貫長期與短期計畫的特性。

在我國現階段農業發展計畫中，中期計畫可能是主要的型式，因爲農業長期計畫不易策訂，且若干已策訂的長期計畫由於規劃預測技術未盡完善，似有未能適應情勢變遷之現象，而農業中期計畫之期程在三至六年間，較易預測掌握，故逐漸成爲農業發展計畫的主流。

3.農業短程發展計畫：

長、中程計畫主要在明示政府施政意向，而農業短程發展計畫則係根據農業中長程發展計畫擬訂詳細具體的工作目標及實施方案。另外在不必或無法策訂農業中長程發展計畫的情況下，因應短期需要而訂定的計畫，短程計畫之期程大致爲一至二年。

政府爲有效推動各種農業建設工作，而研訂各種長中程及年度農業發展計畫。現有的農業計畫可歸爲七類，即：

長期計畫：

1.民國 89 年台灣農業長期發展方向：

中期計畫：

2.改善農業結構提高農民所得方案（六年）；

3.經建計畫農業部門四年計畫；

4.各產業之中程計畫；

年度計畫：

5.年度經建計畫農業部門計畫；

6.年度施政計畫；

7.年度改善農業結構提高農民所得計畫。

上述計畫除了第四類是各產業之中程計畫以外，其餘都是涉及整體農業發展之總體性計畫。本會研訂報院核定各產業中程計畫有十三類之多，像稻米生產及稻田轉作計畫、造林五年方案、治山防洪五年方案、漁業發展方案、農產運銷改進方案等都是，這些計畫有些有分年的工作，但也有很多沒有分年的工作而只有政策性的指導方向，沒有分年計畫就較不能發揮事先規劃之先期作業效果。五～七類，則屬於年度計畫，其實際工作包括在年度施政

計畫內。各類計畫的相互關係是：

1. 以總體計畫來指導個別產業的發展計畫：總體計畫所要達到的經濟目標較廣，在有限的資源下達到各產業最適當的發展，因此個別產業的發展計畫必須受到總體計畫的規範，以免在市場、資源分配上發生衝突或矛盾。
2. 以長期發展計畫指導中期計畫的策訂，使各期計畫之政策目標、策略及發展方向得以互相銜接，方向明確。
3. 以中程計畫方案來銜接長期計畫，分段達成長短發展目標：長期計畫所指的是發展的方向，要達成之目標不是一個中程計畫可以做到，因此必須分段實施。例如，台灣農業長期發展方向是一個十六年的長短規劃，必須要用四年之經建計畫分做四年來銜接。
4. 以年度計畫付之實施：因爲中長程計畫它本身無法執行，一定要用年度的計畫來加以實施。以現有的計畫而言，我們應該是用施政計畫來執行各類長中程計畫。施政計畫包括改善農業結構提高農民所得方案的年度計畫及不需要成立補助計畫補助各地方政府來實施的重要工作。例如，典章制度的擬定、督導、推動及各種行政管理之工作等。

三、改善農業結構提高農民所得方案：

台灣之農業在光復以後發展迅速，擔負了以農業培養工業的經濟使命，對整體經濟有非凡的貢獻。但從民國50年代後期，由於工業成長遠超農業，經濟體質已逐漸從農業爲主轉變爲以工業爲主，在此轉變過程中，產生了農業所得相對低落，農民對非農民相對所得降至70％以下，農家兼業化普遍增加，農地利用趨於粗放，農業生產成長遲緩（年平均成長率降爲2％）等問題。爲解決這些農業部門在經濟結構轉變中遭遇之問題，政府於民國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」，繼於68年度起實施「提高農民所得加強農村建設方案」，同時於69年度增辦「全面推動基層建設方案」，並於71年度，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年度至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「改善農業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。

㈠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，本方案所努力追求的農業發展政策目標及策略爲：

1.政策目標：

(1)提高農民所得，縮短農民與非農民所得差距。

(2)維持適度農業成長率，確保糧食供應安全。

(3)改善農村環境，增進農民福利。

2.發展策略：

(1)依據民生主義均富理想，促進農業經營結構調整。

(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。

(3)調整農業生產，維持國民均衡營養水準。

㈡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：

1.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。

2.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。

3.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，充分供應優良匈料，飼養乳肉牛。

4.加強造林並改進林業經營：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。

5.改進農產運銷與發展農產加工：加強契約產銷制度，擴大農畜水產品共同運銷，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，加強食品安全與衞生檢驗。

6.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。

7.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。

8.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。

9.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。

10.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：

1.污染防治及漁業生業環境之改善：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。

2.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。

3.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、生物防治技術、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、經濟計畫農業部門計畫：

㈠第九期經建計畫農業部門計畫：

根據行政院核定之第九期台灣經濟建設計畫，未來四年（75～78年），我國經濟成長率年平均爲6.5%，各產業部門之實質成長率爲農業1.3%，工業6.1%，服務業7.5%，農業佔實質國內生產毛額比率將由74年之6%降低78年之4.9%。年平均人增加率1.4%，勞動力增加率爲1.9%，但農業勞動力將逐年減少，由74年之一三〇萬二千人降至78年的一二〇萬九千人，平均每年減少1.8%，占總就業比率將由17.5%降爲15%。

在未來四年間，農業各部門之成長目標爲：農作物0.6%，畜牧業0.8%，漁業3.6%，林業0.5%。今後農業生產將根據農產品的需求趨勢，依適地適作原則，妥善規劃與有效利用現有農地資源，並切實執行「改善農業結構提高農民所得方案」（74年7月至80年6月）與「稻米生產及稻田轉作六年計畫」（73年至78年），調整農業生產結構，提高農業生產力。

㈡台灣農業長期發展方向：

爲配合經建會意編擬之「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、牧各業之發展方向爲：

1.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。

2.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。

3. 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。

4. 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。

以上第九期經濟計畫及長期發展方向中之農業政策目標與策略和改善農業結構提高農民所得方案之目標與策略並無顯著相差，故不另重述。

五、結　語：

過去由於農業發展計畫之推動，而有農業迅速發展，並帶動整體經濟之發展，此種貢獻是不可抹滅的。然而隨着經濟結構的轉變，農業在整體經濟中之角色逐漸式微，但並不意味着農業不需發展；相反地，農業部門更需要面對各種經濟發展帶來之問題，謹愼地、前瞻性地運用農業發展計畫，綜合性的從政治、經濟及社會三個層面規劃農業政策的方向，並從年度計畫中確實地執行，以重振農業發展計畫對農業之發展積極性的一面。

農業發展計畫設計工作需要作長期性與整體性的努力，今後除了加強農業政策性問題之研究分析、農業計畫設計方法的探討外，尤應加強農業計畫評估之功能及建立完善之農業發展計畫設計制度，以提升我國農業計畫設計品質及提高農業計畫執行之成效。