

農業生產零成長及改善農業體質

行政院農業委員會主任委員／余玉賢

在經濟發展的過程中，各種產業的發展方向，在不同的階段都可能會有調整。例如我們的工業，早期都集中於勞力密集的產業，隨著工資的上升和科技的進步，已逐漸轉移到資本密集和技術密集的產業。我國農業的發展，早期也以成本低廉而能有多項產品外銷。但隨著經濟環境及社會結構



的轉變各種農產品的生產成本不斷上升，大多數的農產品不但無法外銷，甚至難以抵擋進口的壓力。在面對經濟國際化、自由化的趨勢下，我們的農業發展也必須要調整方向，一方面要降低生產成本，提高競爭能力；同時必須調整農業生產結構，改善農業體質。過去我們糧食缺乏時，增產可以報國，但近年來有多種農產品因生產過剩造成價格低落，反而減低農民收益，今後台灣的農業生產不應繼續追求產量的增加。因此在國家建設6年計畫中農業的總生產目標訂為零成長。這種零成長的策略，並不表示農業趨向衰退，而是農業發展的轉進。茲就農業生產零成長的意義及作法加以說明，以期與農業界的學者、專家、工作同仁及農友們溝通觀念，形成共識。

生產零成長的意義

農業生產零成長是指量的零成長，但卻是質的正成長及所得的正成長。在這種具有階段性意義的策略下，我們把未來六年總體農業的平均成長率訂為零，但就個別產業而言，其成長率則有正有負，如農作物之成長率訂為0.9%，林業為負13%，漁業為零，畜牧業為負2.0%。至於個別年的成長率也是可能有正有負。我們回顧過去10年間，個別年的農業成長率也是有正有負，民國70~79年的平均成長率也只有0.43%。從另一個層面來看，農業的成長在量方面雖然訂為零，但在另一方面我們要努力提高產品的品質以及提升農業生產的層次。在國民所得不斷提高之後，消費者對農產品的要求，已經從量的滿足轉變為對品質和衛生安全的要求，高品質而價格貴的產品在市場一樣暢銷，反而是低品質的產品雖然價格低廉，但在市場上經常賣不出去。所以提高後的另一個需求，就是在忙碌之餘能有地方過一下休閒的生活，放

鬆情緒，調劑身心。但台灣地少人多，現有的遊樂休閒場所每到假日都形成人車擁擠的情形。我們可以把部份農地用來發展休閒農業，一方面可以滿足國民的要求，又可使農產品因生產量減少而在市場上獲得較高的價格。因此，這種農業生產零成長的策略，不但不會使台灣的農業衰退，更可促使農業升級，使農業充滿活力，使農民的所得提高。

零成長之政策目標與主要策略

零成長的政策目標可由以下 3 點說明：

1. **改善農業體質：**由於農產品常有生產過剩、滯銷而價格低落，同時毛豬、養殖漁業等產品，雖然每年均有大量外銷，但因廢水污染或抽取地下水造成生產及生態環境的破壞，使得台灣的農業體質積弱。減少生產量，設法提高市場價格，改善生態環境才能改善農業的體質。
2. **維護農民權利：**把生產結構調整以後，由於市場競爭力及附加價格的提高，使得農民能獲得合理的價格。
3. **美化農村環境：**配合休閒農業的發展，轉用部份農地造林，並加強農漁村社區環境改善，來美化農村。



為達成前述的政策目標，必須採取以下的主要策略：

1. **農業結構的調整：**減少高污染高社會成本的產業，如毛豬、養殖漁業之產業，而發展高附加價值，高市場潛力之產業。同時將推動生態農業，發展休閒農業，使農業充分發揮生態保育及休閒旅遊之三級產業功能。
2. **農地減少：**配合國家整體建設需要，未來 6 年將移出 28,000 公頃農地供新市鎮、交通系統、公共設施、學校以及遊憩事業等興建之用。
3. **農業就業人數將逐漸減少：**6 年內將減少 11.4%。由 79 年之 106 萬 6 千人減至 85 年之 94 萬 4 千人。

零成長之政策工具及農業發展重點

(一)執行零成長之目標須要採取的政策工具，包括：避免市場干預，減少護價措施；加強環保措施，使生產成本充分反映社會成本；建立養豬、養殖登記制度，嚴加審核；加速收購及處理老舊漁船，減少漁船數；及限制林木砍伐。

(二)未來農業之發展重點及配合措施，分別簡要說明如下：

1.發展重點：

- (1)農作物：調整農作物生產結構，本適地適作原則，發展具有市場潛力之園藝及特用作物。
- (2)林業：採森林保育重於利用的永續經營原則，增進森林公益性多目標功能，積極培育森林資源，落實國土保安。
- (3)漁業：調整漁業生產結構，爭取海洋漁業資源之開發，促進沿近海漁業資源之合理利用，並提高其利用層次；加強推動海洋養殖，防止陸上養殖對水土資源之不當利用，以促進整體漁業有秩序之再發展。
- (4)畜牧業：毛豬、家畜及鮮乳生產以自給自足為目標，並發展畜禽產業；加強畜牧污染防治，以符合環保要求。

2.配合措施

- (1)規劃農業區域，落實農地農用原則，放寬農地農有限制。
- (2)健全產銷制度，提升運銷效率。
- (3)調整農業科技研究發展，強化推廣體系。
- (4)加強動植物防疫與檢疫，維護動植物衛生保健。
- (5)加強農業公共設施，促進自然生態及資源保育利用。
- (6)防治農業污染，確保農產品衛生安全。
- (7)培育核心農民，提升勞動生產力。
- (8)健全農民組織，強化農民團體服務功能。
- (9)整體規劃農漁村社區，提升生活品質。
- (10)研修農業法規。

零成長與增加農民所得

生產零成長最大的意義是農民之平均農業所得將可提高，主要理由是：

1. 農產品之總供給量不增加，可避免生產過賸之壓力，且在農產品總需要穩定成長及農產品品質、附加價值提高之情形下，農產品價格可望合理回升。
2. 未來每農業就業人口之耕地面積可望提高。未來6年農地移出之面積佔總農地之面積92萬公頃之3%，少於農業就業人數6年將移出11.4%，人地比例將改善。
3. 高品質、高附加價值的產品及觀光農園休閒農業均可提高單位面積之收益。

零成長執行之步驟與方法

農業零成長具體實施的步驟與方法如下：

1. 實施核心農民、畜牧場及養殖漁業之登記制度，針對已登記之農民及養殖場調查其生產狀況及生產意願，並推估其生產面積、產量或飼養頭數，如有不足或過量，即採取因應對策。
2. 依據前項資料並考量國內外市場需求及農產品進口情形，擬訂下一年之生產目標於每年之農漁牧產銷會議中討論，定案後即將各縣市之生產目標交由各縣市政府執行，於次年比較實際執行情形與生產目標之達成情形，並檢討遭遇之問題及改進措施，供下一年執行時參考。

重要農業公共投資計劃與經費需求

為達成前述之農業零成長目標，農業部門將投入 127 項重要農業公共投資計畫，估計 6 年需要經費 5,126 億元。依功能別分類，農林漁牧有 79 項計畫，投資金額達 2,672 億元，約占總經費需求之

52.1%；其次為水利防洪共 11 項計畫，投資 1,185 億元，占 23.1%；再次分別為其他項與社會福利及安全，各有 7 項與 1 項計畫，分占總經費需求之 11.1%及 8.4%；其餘為科技、環境保護及觀光遊憩，分別占 3.2%、1.1%及 1.0%。



結語

農業在經濟發展過程中因階段不同而有其不同的發展方向，而調整農業生產結構、提升農民福利、維護與保育生態環境是現階段農業部門之建設目標，農業在生產量上採取零成長的策略是有其階段性的意義。期望上述農業生產零成長的策略與實施方法，能使台灣的農業能夠改善體質、脫胎換骨更上層樓，並完成現階段農業發展的時代使命。(轉載於豐年第 41 卷第 6 期)