

台灣農業的回顧與瞻望

—本文為作者在「鄉村社區發展的新方向」研討會中講詞

□ 李 崇 道 □

主席、李主任、蘇院長、各位女士、各位先生：

劉清榕教授出了一個題目給我：「臺灣農業的回顧與瞻望」，今天的議程中列的則是「臺灣鄉村發展的回顧與前瞻」。我想，我個人對農業的瞭解總是把農業、農民與農村三者連結在一起，未曾分開過。所以，雖然我的講題是「臺灣農業的回顧與瞻望」，並不影響演講的內容。

在未進行演講之前，我想藉這個場合稍為說幾句開場白。我一再鼓吹農村地區性綜合發展規劃工作，期待把社區規劃發展與農業規劃發展結合在一起，不僅如此，而且還要與國家總體發展及其他上位之都市發展結合在一起。我想，在這個方向原則上，大家都是同意的。因為單單談鄉村社區而脫離了農業方面，都市方面與國家總體發展的整體規劃，就有了偏差。長話短說，我個人非常注意在農村地區中，

「人」與「地」兩項問題的結合。在人、地方面，尤其注重省府所訓練之八萬大軍中從事初級生產的核心農民——雖然核心農民可依農業生產的層次而分成很多種類，如初級、二級及服務業等，但其中我特別注重從事初級生產的核心農民，以及他們的地，亦即他們的耕田在那裏。人與地這兩項的結合，是整個設計的核心問題。初級生產的農民與他的耕地的結合，亦就是把地籍與戶籍整理清楚，從這個出發點，來規劃共同合作經營、購地貸款方式、及兼業就業機會，進而設計農村社區與各地區鄉村綜合發展，作這種方式所從事的策劃，其接觸面也就更廣而大。這個構想我到處「婆婆媽媽」地游說，各位如有興趣，歡迎與我長談，今天僅是藉這個機會向各位討教討教。

說到今天的講題是「臺灣農業的回顧與瞻望」，為了節省時間，「回顧」部分也就略而不提，集中就「瞻望」來提供個人的一些看法。倒不是我願將過去臺灣農業輝煌的成就藉此機會再來表揚一番，而是我個人對將來問題的探討更具熱忱。臺灣農業過去的成就可作為發展中國家的楷模，這些都是鐵一般的光榮事實，但也是歷史。而今後臺灣農業困難重重，卻也是鐵一般的事實，可是惟其如此，才充滿了挑戰性，充滿了實質感。農業界人士準備迎接這項劃時代的挑戰，而且我們確信一定會勝利。

翻閱近幾個月來報章雜誌上所刊載的所有有關農業升級與調整農業生產結構等的論文，所舉的論點都很好，不過我個人詳細研讀之後，反覆推敲，又似乎缺少了一些什麼重要的因素，心中有悶悶然的感覺。好似一個交響樂團的指揮並沒有出席，即使或有指揮卻顯得那麼無用武之地的樣子。進而檢查每一位樂師、每一件樂器，又發現，雖然有若干人士極有造詣，可舉行成功的獨奏，但是大合奏則有缺憾。是以，以論件與論人言之，倒是樣樣都有，人人皆在，不過整體言之總有缺失。場內的燈光、舞臺的佈置，則更不協調。難怪所演奏的樂章是那麼不和諧，難成氣候。以此方式而處之於自由經濟競爭的國際市場舞臺上來接受衝擊的話，益發顯得微弱而可憐。

多少年來，我們安於不願涉及整體農業政策，不擬變更基本的農業有關制度，而習慣於短期策略的運用；多少年來，我們迷戀於經常提取以往的積蓄以應近程的需要，卻忽視固本的基礎工程費用的儲存。農業建設固然要一項項、

一件件地去推動，可是討論農業問題與振興目前的農業，卻一定要從根本，以及從整體來衡量。事實上，豈是農業一項而已，欲使我國在國際舞臺上爭得一席之地，國內所有各行業的建設又怎能祇顧眼前而忽略遠程？

當然，我們大家常常在談，建設農村美麗的遠景，提高農業生產效率、與增加農民收入，有關的大方案與小計畫比比皆是。崇道今天擬就其中幾個較重要的章節一一提出，予以扼要的分析，指出缺失所在與可遵循的改革途徑，以供各位參考。至於如何組成一個强有力的交響樂團，奏出雄壯的樂章，還得有其他因素的配合方可。我們需知，要一個樂團演出成功，非但其每一構成份子要優秀而盡責，並且還需整團有效的運作。欲求臺灣的農業步入現代化與企業化的階段，我們推行的新農業政策也一定要有整體性，而不是支離破碎的個別方案。再則，需有强有力的政策領導與支援，這個新的樂章奏來方能雄壯而成功。

農政與地政一定要配合

首先談談土地問題。農業離開不了土地，也離開不了農民，不討論農地資源的保育利用，那就根本不用討論農業。而且我們也不能只討論土地利用而忽略了土地所有權的轉移與歸宿。事實上，農政與地政一定要密切配合，「人」與「地」的問題不能分開討論。目前以銀行的購地貸款來誘導農民購買土地以擴大農場經營規模的方案，方向沒有錯，但如果沒有一個基本規劃藍圖作為政策指標，而僅有一、二大略原則的話，由農民任意按照原有農作制度購地經營則效果不大。如果農政人員按農政而策劃，地政人員按原有成規操作，這將是一幅悲慘的畫面。省政府目前已在積極調訓核心農民八萬大軍的建軍計畫，所謂核心農民尚可分成若干類別，不過崇道在此擬特別提出的是，亦是前已述及的從事初級生產的核心農民，與擴大其耕地面積的重要性。在規劃如何有效利用農地資源與擴大農場經營規模時，首先應找到誰是真正從事初級生產的核心農民，他們的田地又在何處。這一類的基本戶籍、地籍，以及有關資料，一定要先分析、歸類與建檔。以這些核心農民為基點，再來策劃擴大經營的農作制

度與產銷方式。所有的購地貸款、農地重劃與農地所有權的轉移等工作亦應以此中心方案為依據而運轉。此外，輔導有志於農的核心農戶與輔導離農轉業的小農應予同等重視，兩者的輔導策略雖不同，但其重要性則一。進而在不同區域，我們可以按農地資源利用、兼業機會與鄉鎮發展加以聯繫而從事農村地區綜合性的整體規劃。在談論如何創造明日農村美麗的遠景前，我們務必先看清誰是真正從事初級生產的核心農民，他們的農地資源又在何處，從而再進一步分析、整理，並整體考量與逐步規劃，方竟有成。

必須提昇科技層次

目前國內農工商各業均高呼科技領導、人才第一。事實上，臺灣的前途亦確實要靠科技人才的領先與經濟貿易的活潑才行，農業亦不能例外。今後臺灣農業，除稻米有其特殊使命以外，其他所有生產計畫可能都將以市場為導向、以經濟價值為依據而予訂定的。在這種情況下，科技層次的提昇自屬必需，而科技又需以人才的培育為先決條件。讓我們來看看臺灣的農業科技與人才的培養情形是怎樣的情況。先談人才的訓練。

人才的訓練理應以學校為其正統途徑，但目前的農業學校似乎與實際脫了節。崇道絕無意思批評農業學校的師生沒有盡到服務農村建設的責任。事實上，以往臺灣農業輝煌的成就，亦就是全體農業界人士與農民們的血汗結晶，誰說沒有實績？崇道所稱的脫節是指教學、研究、與推廣之間的脫節。在往昔，我們尚可慢慢地來，逐一的去推廣。如今新穎科技轉變迅速，沒有一個通暢的正常推廣管道，則頗有措手不及之感了。請看省農林廳主政的八萬農建大軍的訓練，假如數年後，八萬大軍老化了，是否還要省農林廳再來組訓第二批的八萬新軍？為什麼我們的農校不能負起此責任來，源源不斷地訓練新軍所需的後備軍人？國內的農校在衰退式微，而農專又多想升等，擠入大學階層，臺灣的農業學校將要發展至怎樣的一個局面？農校的式微難道是農校師生本身的責任嗎？至於農專，有五專、二專、三專、四專，實在頗為混亂。依崇道個人陋見，屏東農專恐怕遲早會升格至學院的，可是我個人萬分希望嘉義農專則堅守專

科立場，以黃埔軍校般的精神，注重二年制的技術訓練來培養臺灣農村所需要的科技中堅份子才對。至於大學，我們非常清楚，全國絕大多數的高級農業科技人才均集中於兩所大學，即臺灣大學與中興大學的農學院，而我們大學內部卻並無堅強的農業推廣組織與編制，請注意是組織與編制。我們並不想仿照美國式之集教學、研究與推廣於農學院一處，而由衷地希望大學農學院與各醫農林漁牧試驗場所之間的交流管道應正式建立。你們會說，李先生啊，你是考試院的考試委員，所以這方面應該由你來辦啊！是的，我是在慢慢地推動，還希望大家都能支持這個計畫。譬如，合聘制度可予以考慮，使大學教授的力量能够有系統地支援試驗場所，而不是目前如玩票式的點綴點綴而已。不過這點亦是因難重重，我會逐一努力克服。近聞教育部李部長正在研議大學教授轉任政府官員的有關方案，這倒是一個令人耳目一新的好開始。不過有關人事規則尚待進一步研商，方能配合需要。我本人亦會無旁貸地來參與。大學農學院與農業試驗場所中的正式交流管道的建立是互惠性的。從試驗場所處，大學方面可獲得有關地方上的實際問題，對刺激大學內部的研究導向與加強教學內涵是絕對有其益處。而試驗場所方面，則可因大學教授們的支援而提昇研究層次與充實推廣內容。國內的大學實在是以前教學為其主要目標而設計的，雖然我們高唱教學、研究與推廣並重，可是實際上是重教學、研究次之、推廣更次之。大學的研究經費多半仰賴於教授們個人的努力與得自其他機構的支援而來的。這原是正常的途徑，但是需檢討的是，大學本身卻全無主動的力量，這無論如何是一個遺憾，一種偏差。大學經費預算的編制中竟無研究與推廣的項目，這怎麼行呢？以絕大多數科技人才所集中的大學所在，却完全處於被動的地位，從事各項研究工作，這樣的設計能無缺失嗎？其最明顯的後果是多注重近利而輕基礎研究；短期問題尚可能予以解決，遠程的基礎將永遠無法厚植。人才的培育，尤其高級人才的培育，亦將永無出人頭地的可能。

人才培育的根源在學校

如我在中興大學任職期間，教育部要培養高級人才，忽然間增加了很多博

士學位研究生的名額，各系拚命地爭取。對這種情形我感到很惶恐。我說，某先生啊！你不要爭取了！太多的名額的話，你怎麼培植他們啊？還是這幾個教授、這些經費、這些設備，一般僅能訓練二十來個學生，明年忽然增加到四十幾個，你怎麼訓練出來够格的研究生呢？學生獲得了這樣的博士學位，是做老師們的害了他們，而他們將來也會害了整個下一代！人才不是這樣培養的啊！我們深深地希望臺灣的農業教育自大學以至專科與農校，能予以有效調整，配合農業建設需要而大力予以強化，使各級人才的培育，以及新科技推廣至農民的管道均能順利進行。事在人為，那有無法克服的困難？今日科技要居領導地位，但科技需要推廣，而推廣同樣要靠人才。人才培育的真正根源應該在學校。從大學到專科，到農校，從學校到試驗場所到農會，編織出一個縱橫交流溝通的有關人才培育與教學、研究、推廣的系統，這個系統的有效運作脫離不了基層的實質問題，離不開根源。

臺灣的農業科技有其深厚的基礎，不過以提高層次的角度來討論的話，我們的缺失又有不少。至於許多基本研究亦只有農業界少數教授們尚在艱鉅的情況下孤軍奮鬥，勉力從事。崇道並不想作過分的批判，不過就事論事地列舉一二事實以供彼此反省一下。本省有廣大的山坡地區，請問我們對有關山坡地農業研究究竟投資了多少？我們十分注重食品加工的科技計畫，並列為政府重要科技方案之一，但是對於食品加工業上游之農林漁牧產品原料的基礎研究又投資了多少？能源是今日社會熱門的中心問題，而談能源問題又離不開太陽能，在目前的情況下，最能有效利用太陽能的還是綠色植物，請問對植物光合作用等基本研究又投資多少呢？目前社會各階層多注意生態與環境的保護，不過談生態與環境脫離不了土壤、植物與動物。那麼目前有關土壤、動植物的基本研究情形又如何呢？我記得有次忽然空降命令式地要把中興大學土壤學系取消掉，理由是土壤系學生畢業後出路不佳。但是話不能這麼說啊！土壤是我們的本，怎可廢掉？再說遺傳工程的生物技術，更是目前的尖端科技，這原是生物界與農業界的研究範圍，可是全國似乎大力集中於人的B型肝炎疫苗的製造，這是否有偏差呢？廣泛地對農業科技的忽略，尤其是有關若干基本研究的不受重視，將來上層農業科技的領導是否會亮起紅燈呢？不過，最近國科會所決定的

若干加強農業生產新技術的基本研究方向，倒是一件令人興奮的事情，希望這種發展趨勢能更深遠而擴大之。

在談論農業新科技與農業企業化這一類問題時，崇道還須強調一點，新科技與企業經營的成果一定要推廣至農民，與農民們分嗜共享，可不能視科技為科技人員所專有的科技，而農企業也不能成為企業家獨佔的寵兒。以企業養豬為例，臺灣只需有一、二家大企業來經營即可供應全省所需了，這種離開農民與不顧農村福利的農企業經營型態確是我們真正需要的嗎？我們無法抗拒經濟發展與企業經營的巨輪，可是我們有責任使農民分享科技成果，協助農民，組織農民，使他們亦有公平的機會來作有效的競爭。試看丹麥、荷蘭的農民是怎樣合作的？他們能，為什麼我們不能？政府公營企業單位更應發揮力量來帶動農民走上企業經營的道路！

設法改進農業文官制度

現在讓我們再來分析一下農業行政人員，亦就是農業行政的事務官，或稱為農官的問題，即農業文官制度。國家所需的人才多半由學校來培養，而我們農學院學生卻多半是志不在農，大多數是在不得已與無可奈何的情形下走進了農學院，畢業後又絕少願意下鄉，因為到了鄉鎮服務一如打入冷宮，前途沒有希望，有「一生不得翻身」這樣的感受。對青年學子而言，最殘酷的事莫過於沒有希望與沒有前途了。可是這批原本不願學農與原本不願下鄉的畢業生，修完了高等學位，考取了高考，卻極可能成為省級或中央的農業行政的主政人員，這種情形難道不會造成脫節嗎？為什麼我們不設法改進農業文官制度，使地方的農業人員經過合理的考績、合適的考試與合用的進修，可得逐步晉升成為縣、省或中央級的農業行政官員？如果將來省級與中央的農業官員有三分之一係自基層爬升的人員，那麼與地方脫節的現象，自可大幅減少了。而大專的畢業生也因有前途與有希望而樂意下鄉工作。不論是科技推廣或農村整體規劃與建設均需依賴人才，科技人才與行政人才同屬重要。以目前情況，人才不肯下鄉紮根，精密的計畫怎能作有秩序的推行呢？

有關農產運銷，又是一項大課題。在今天的講演中，崇道僅擬指出一點，那就是我們應按照主要農林漁牧產品建立強有力、有權威性的運銷制度與調節機構。昨天我參加農委會的委員會會議，香蕉小組連一條船都調不動，從前任該小組的主席到現任的主席都沒有辦法，沒有船如何運香蕉呢？所以各項主要產業須有強有力的制度與機構，並以立法核定委由生產者與運銷加工者所共同組成的民間組織來管理。政府則居於監督地位，不過這類運銷調節組織必須有權並有力才行。如有差錯，政府可依法改選執行長等主要負責人員並追究責任。國內農業生產應與計畫產銷密切配合，並以市場為導向，不然一旦生產過剩，任何高經濟價值產品均將遭遇價格一落千丈的悲慘命運。有計畫的產銷，必須由一專責而有權力的運銷調節機構來管理，並且民間機構遠比政府機構更妥當與更有效率。

農會業務交由農委會主管

現在讓我們來談談國內的農民組織。我們的農業是以家庭農場為基礎，假如沒有農民組織就喪失了集體議價與競爭的能力，對小農將極為不利。按照政府目前所推行的農建方案，我們是在逐漸走向農業專業區的途徑以求發展。如果臺灣的農會組織與其功能無法配合農業新發展的需要，以及不能提供農民有效的專業服務，將來很可能在各該地區的有關農民會自行組織合作社來照顧自己的需要，謀求自己的發展，尋找自己的出路。可是合作社卻不是由農政主管機構所督導的，這種二頭馬車的現象應予以改進，至少農業合作社與農會均應由農業主管機構來管理，事權方能統一。最近報載內政部長考慮將農會的全部業務交由農委會來管，這倒是一個好的開始。

使農業交響樂團奏出雄壯的樂章

最後一點我們來討論一下有關農村地區綜合發展規劃的工作。這項工作是一種區域規劃工作，包括了各該地區的鄉村市鎮的發展規劃及其農業與有關資



本文作者在「鄉村社區發展的新方向」研討會中演講

源的利用規劃，它不但應與上位的規劃計畫如國家整體發展規劃與都市發展規劃相銜接，而且與農業發展是一體的兩面，密切聯繫而無法分割。只談農業而不講農民與農村是一件不可思議的事情，我們用綜合規劃的名詞乃在強調該項規劃的多目標性與多層次性，著重農業、農民與農村的三位一體性，以及農業與工商業間、市鎮與農村間，經濟發展與社會文化建設間之密切配合的必需性。要創造農村美好的遠景需有規劃建設的藍圖，與能從事規劃及執行工作的各級人才。國內有都市計劃研究所，卻沒有農村地區發展規劃研究所，那麼人才將如何培養呢？崇道在出任中興大學校長任內，只能自拉自唱地在校內掛起農村地區發展規劃研究所的招牌，所幸法商農理工文等各學院的教授們都很熱中自動幫忙，幾年來倒也進行了一些有關南投縣地區的研究規劃工作。不過我們希望有一個有形的、有組織的、有編制與固定預算的研究規劃訓練單位來執行這項重要工作，以游擊戰方式來從事正規作戰是無法維持長久的。

臺灣的農業目前確實有很多困難，請各位先生女士不要聽了崇道以上的演講，覺得前途茫茫了。相反地，應更清楚作戰的目標，更有信心的來克服困難達成任務才對。崇道列舉的各種困難或各項現象都是事實，不過建議改革的措施倒不一定是最好的不二法門，改革方案尚有待各有關單位深入討論後方可決議推行。事實上，我們擁有的最佳資產是全國農業工作人員忠於崗位的敬業精神與農友們的刻苦耐勞的工作態度。在現行的方案架構之下，隨著全面經濟發展的帶動，與農業人士耕耘的脚步，明日農村美好的景色也可能會慢慢的、逐步的，一一出現在社會大眾的眼前。只是如此的做法，代價太大了，痛苦太多了。臺灣目前的農業，需要全面整體考量，需要建立一項新的農業產銷制度與體系，需要高階層有力的政策支援與協調，使農業與有關的各項工作得以配合發展，使這支農業交響樂團能夠奏出雄壯而活潑的樂章，這是崇道今天講演的中心思想。（作者為行政院農業委員會顧問）