

# 專論

## 農業發展

余玉賢

### 與農村建設的整合措施

——本文為作者在「中華民國第二屆鄉村發展研討會」中之講詞

#### 一、台灣經濟建設的目標

(一)農業經濟為國家總體經濟中的一環，農業部門計畫與整體經建計畫有其不可分割性，因此談到農業建設的目標時，必先探討整體經濟建設的目標與理想。

(二)臺灣經濟建設的長遠目標是在國內外經濟情勢的長期變化中維持經濟安定與繁榮，貫徹民生主義均富政策，以實現三民主義安和樂利社會之理想。

(三)經濟發展政策的三個基本原則：「成長」、「安定」與「公平」：

成長：農業部門與非農業部門均衡發展，使整個國家經濟在民國七十八年能邁進「已開發國家」行列。

安定：在世界政治經濟動盪不安的情勢中，農業部門的發展策略應以有助於穩定國家經濟為基本原則。

公平：在實現「均富」社會的理想下當謀求縮短農家與非農家所得的差距，城鄉生活水準的差距。

#### 二、台灣農業發展的構想

(一)基於「成長」原則，農業發展以加速農業升級促進農業現代化為努力目標，因此農業環境的改善、農業人才的培育、農業科技的創新與推廣以及農業生產的精緻化均為重要的發展策略。

(二)基於「安定」原則，農業發展當設法調整農業生產，使國計民生所需的各種主要食物都能長期維持安全自給率，以安定國家社會為目標，因此農業資源的保育，農地的調整利用，農業專業區的設置均為有關的發展策略。

(三)基於「公平」原則，農業發展當以提高農民所得增進農民福利為長期不變的目標，因此農業的有效輔導，農民生活環境的改善以及農民社會福利制度的建立，都是必需採行的發展策略。

#### 三、加速農業升級促進農業現代化

農業一向是我國最基本的產業，傳統上，農民一直是居於庶民的首位。我們回顧光復初期，本省的農業生產遠比工業重要，民國四十一年農業生產淨值佔總生產淨值的三九·五%，工業生產淨值僅佔一八·%。從就業人口而言，據民國五十四年統計，從事農業者佔四四·八%，從事工業者僅為二二·三%，農業均超過工業甚多。但自民國五十年代開始，隨着工商業的急速發展，農業與工業的生產值開始轉變。同時，在政府以「農業培養工業」的政策前提下，工業發展逐漸超越農業，至民國七十二年，工業生產淨值所佔比率已上升至四四·二%，農業却下降至八·七%。隨着生產值的轉變，社會結構亦隨之顯著的變遷，農村勞動力大量外移。結果，就業結構自六十年代開始也不斷的在易位，迄民國七十二年，工業就業人口所佔比率上升至四

一%，農業就業人口則降為一八·八%。顯而易見的，農業就業人口及生產值在總就業人口及總生產值當中所佔的比率，仍有逐年繼續降低的趨勢。無可諱言的農民及農業，已非過去輝煌的居於經濟發展的主導力量所可比擬，農業在農村青年心目中的地位，亦今非昔比。

然而，「民以食為天」，農業部門仍然擔負着提供軍食民糧的使命，而目前農戶人口仍約佔總人口數的三分之一，有五百多萬人，他們胼手胝足，極為辛勞，其農業所得如與非農業所得差距太大，則有失社會公平，不容忽視。此外，農村的繁榮，攸關政治經濟的安定和成長，值得我們重視。因此，儘管目前客觀環境已經有了顯著的變遷，農民與農業在總體經濟社會中的重要性，並不稍減。

政府為了促進農業發展，提高農民所得，自民國六十二年起執行「加速農村建設重要措施」，繼於六十八年七月至七十一年六月實施「提高農民所得加強農村建設方案」，七十一年七月起復又實施「加強基層建設提高農民所得方案」，將於本（七十四）年六月底結束。十餘年來這些一連串持續性的措施，無不在於積極加強農村建設與謀求農民所得的提高，在在顯示政府對農業的重視和對農民的關切。雖然如此，我們所面臨的是經濟轉型期的動態社會，農業必須力求突破，農民必須求新求變，始能再創活力與生機。

行政院俞院長最近在立法院的施政報告中，曾經明白的指出：「我們的經濟現正面臨轉型的過程當中，今天我們在計畫性自由經濟的體系下，必須朝向自由化、國際化發展；而經濟的自由化，是崇尚

市場機能，政府不作不必要的干預，經濟的國際化，是加強我與國際經濟的關係，減少我國國際經濟交流的障礙，並在國際經濟舞台上扮演更活躍的角色」。今天，我們面對着經濟的日漸走向國際化、自由化以及工業產品以出口為導向的趨勢，邇後農產品進口保護政策，基於島國形態的經濟特性以及國家整體經濟政策的考量，要以限制農產品進口為手段，來解決農產品價格問題，勢將難以冀望獲得全面支持。因此，我們必須針對此一現實環境，設法降低生產成本，提高競爭能力，謀求可行的解決途徑。

面對着經濟自由化與國際化的衝擊，農業必須脫胎換骨，改善體質（結構），提高生產力，所謂改善體質是指調整農業結構，包括產銷制度化及現代化在內，透過農業結構的調整及改善，使我們的資源利用得以合理化及效率化，繼而提高農業勞動生產力。勞動生產力的高低是決定農民所得高低的關鍵所在。所謂勞動生產力就是農業從業者每人平均所分得的產值。我們要使農業生產能夠「事半功倍」，必須促使農業升級。我們要如何推動農業升級呢？其主要的途徑，主要是「農業生產科技化」、「農業結構縱深化」與「農產品質高級化」。

### （一）農業生產科技化

現代農業是科技密集的產業，科技研究是技術創新，也是農業升級的原動力，我們必須研究開發適合本地環境的品種和管理方法，來生產優良的農產品，提高市場的競爭力。三十餘年來由於農業科技的持續發展及其效果的運用，各項農產（農林漁

牧）無論在量與質方面，均有顯著的提高與改進，除了充分的供應國內消費外，並且大量外銷，對於增加農民所得，促進經濟繁榮，厥功至偉。今後，我們除了充實經費，把握研究重點，加強與學術界的配合和聯繫，以強化科技研究發展的功能外，並將針對過去的種種缺失，謀求改進，期以建立完善的科技研究管理制度，然後從科技的研究發展和運用來帶動農業的升級，進而使我們的農業科技能夠領先世界，拓展農技援外領域，增進我國與各國之間的實質關係。

### （二）農業結構縱深化

一般而言，產業分為一級產業（農業），二級產業（工業）及三級產業（服務業）三大類。而經濟發展是一種動態現象，各個產業部門必須隨時針對實際情況和面臨的問題，予以合理的調整，以因應新的環境，才能克服困難，謀求持續發展。尤其是今天我們的經濟，正面臨轉型的過程中，我們必須努力改善產業結構，才能加速產業的升級。因此，我們農業必須加強其結構的縱深化；在此理念之下，我們應發展農產加工，建立農產品的「下游工業」，增進農產品的多樣化，來調節產銷，滿足消費。同時，我們也要加強產品的儲藏和運銷服務業，藉以提高產品的附加價值，謀求供需的平衡，切合市場的需要，從而紓解經濟轉型所面臨的問題。

### （三）農產品質高級化

過去，臺灣地區農業技術改進的重點，大多著眼於單位面積產量的提高，在此一前提之下，農民

往往只顧生產，較少注意品質，因此，常常形成許多農產品生產過剩的現象，「穀賤傷農」的情景，屢有所聞。同時，許多農產品品質不夠好，衛生條件差，無法滿足消費者的需要，形成了阻礙農業發展的瓶頸。今後市場的導向是品質高級化，為求本省農業的進一步發展，我們必須要求農民注意品質的改進，所有生鮮食品，必須講究營養衛生，調理食品除了留意色香味俱全外，尚需研究包裝的精美和攜帶的方便，品質不佳的生鮮原料，難以成為健康食品。為了促進農業升級，我們必須使農產品及其加工品高級化或精緻化。我們的農業要脫胎換骨，必須擺脫粗製濫造，我們必須以高品質而精緻的產品，來建立信譽和商標形象，開拓國內外市場。

為了達成上述農業科技化、產業縱深化及品質高級化的目標，省政府業經研訂「臺灣省加速農業升級重要措施」，報請中央核定自七十四年元月至七十七年六月止實施，此一重要措施內容包括培育核心農民，發展精緻農業，加強科技研究，改善生產環境及改進農產運銷等五大重點工作，預定在今後為期三年又六個月期間投資經費約新臺幣三百億元，並由省府邀請有關機關首長及專家學者成立「加強農業升級推行委員會」，共策推行，積極展開，貫徹實施。

#### 四、提高主要糧食自給自足，維護國民生活之安定舒適

##### (一)調整作物生產結構、推行稻田轉作

1. 加強輔導稻田轉作雜糧、園藝作物與養殖漁業。
2. 輔導推廣玉米及雜糧，促進作物之集團生產。
3. 改進稻米收購制度。

##### (二)調整漁牧生產結構

1. 創造遠洋及近海漁業之優良發展條件，鼓勵建造大型漁船及推動漁船作業機械化，創新漁撈技術，加強公海漁業資源探測調查，開闢新漁場資源，推動對外漁業合作。
2. 全面調查規劃沿岸漁業資源，更新沿岸漁業設施，劃定漁業資源保護區，設置人工魚礁以及推廣改良型定置網。
3. 加強養殖漁區規劃，輔導淺海、低等則農田、水庫及池埤之養殖，改進蝦類養殖技術及冷水性魚類養殖生產體系，建立水庫魚苗供應系統，並加強水污染防治及魚病控制治療。
4. 加速發展乳業與肉牛事業以提高乳品與牛肉之自給率。

##### (三)推動農業區域發展計畫規劃農業資源開發利用

1. 劃分農業生產區段，加強專業化農業生產。
2. 加速山坡地、海埔地、河川地及水資源之開發利用。
3. 推動地區性農業綜合發展計畫。

##### (四)改革林業經營方式促進國土保安與改善國民生活環境

1. 加強林相改良與保安林林相更新。
2. 培養森林資源以集中區為單元集中造林以發揮

治山防洪之功能。

3. 積極規劃森山遊樂區以增加國民旅遊的地點。
4. 推行綠化運動以改善國民居住的環境。

#### 五、提高農民所得增進福利

##### (一)採取有效輔導措施提高農民收益

1. 對於各種主要農產品設置「平準基金」，以減輕農民因價格波動所遭受的損失。
2. 訂定「農田及魚塢受災流失、埋沒及海水倒灌」救濟辦法以減輕農民因自然災害所遭受損失。
3. 設置「農業發展基金」並配合農業行庫相對資金辦理擴大農場經營規模購地貸款、農業機械化貸款、農漁牧產銷貸款與毛豬產銷調節貸款。
4. 對於若干重要農產品實施保價收購、契約生產或保價運銷。
5. 對於購地擴大農場面積之農民或遭受重大災歉之農民給予稅賦上之減免。

##### (二)改善農村生活環境增進農民福利

1. 加強農村水、電、道路、通訊、文化教育及娛樂等公共設施之興建。
2. 改善農家住宅及環境衛生，有效防治農漁用水及空氣污染，充實農村醫療設備及醫護人員，並加強保健服務。
3. 開辦農民健康保險。

#### 六、農業發展與農村建設整合措施的重點工作

##### (一)農業推廣教育

自民國四十一年創辦四健會，推行四健推廣教育，鼓勵農村青年參加四健會組織，藉以培養未來之優秀農民，從事現代化之農業經營，繼着於民國四十三年辦理農事推廣教育工作，組織農事研究班，教育成年農民，新的農業生產技術，提高農業收入，同時於民國四十五年推行家政推廣教育工作，透過家事改進班之組織，教育農家婦女，改善農家生活與農村環境之新知識與新方法，以提高農家之生活水準。農民教育為農村建設之基礎，政府一向非常重視，農業推廣教育本為農民教育的一環，本省自創辦以來，一直輔導各級農會普遍推進，其目的即在教導農民採用新知識、新方法及新技術，以求增進農民知識、技能，藉資促進農業生產，提高農民所得，改善農民之生活品質，進而繁榮農村。

目前全省二十一縣市二六九鄉鎮市地區農會均有辦理，組織一般農事研究班七、八〇七班，班員一四四、九〇七人；核心農事研究班七、九三九班，班員八六、二三四人。四健會作業組四、三六二組，會員七七、〇三三人；核心農村青少年四健作業組一、二一五組，會員一一、四〇二人。農家婦女家事改進班四、五〇一班，班員八六、三七六人；核心農家婦女家事改進班七、〇九一班，班員七三、八一七人。

推行以來迄今已有三十餘年，確實收到極大的效果。

## (一) 核心農民輔導

政府為加強農村建設，改善農村生活環境，促

進農業現代化，特別研定「臺灣省加速農業升級重要措施」付諸實施。本措施是要使農業與工商業及服務業均獲發展，促進經濟成長，提高農民所得，增進農民福利，加強農民務農意願及興趣，以安定繁榮農村。

農業升級的關鍵在農民，我們要建立以「人」為中心的農業建設體系，增進農民務農信心，以解決農業兼業化及副業化所造成的農業人力老化及婦女化等問題。政府為培育未來農民，輔導專業農家，擴大農場經營規模，達成農業企業化之目的，經訂定「臺灣核心農民八萬農業建設大軍培育輔導計畫」，加強輔導農、漁會健全組織，加速培育核心農民，使農民成為農業升級的主力。為達成此目的，除分區分類，辦理核心農民及農建人員經營管理能力訓練外，尤需加強人文教育，增進農民的社區意識，期能帶動一般兼業農戶，積極參與維護農村公共設施，其重要工作項目包括：

### (1) 編纂、錄製權威性農業推廣教材

設置「教材供應中心」，組設「編審委員會」辦理教材之編審及錄製工作，補助核心農民訂閱農業雜誌，充實基層農、漁會電化教育設備，加強農業政策及農業新科技之報導。

### (2) 培訓核心農民及農建人員

依核心農民實際需要，分別辦理各項技術及管理訓練，辦理各類農事研究班、四健作業組及家事改進班組訓及專業訓練，設置二年制農場管理科及漁業科，輔導農家子弟就讀，完成專科教育，培育青年農民，同時輔導農、漁會保送農家子弟

就讀農水職校等。

### (3) 輔導改進產銷，開拓市場

設置核心農民產銷服務隊，輔導核心農民，以企業化方式實施計畫產銷，辦理分級包裝，及共同運銷，開拓國內外市場，增加農產品銷售。

### (4) 輔導擴大農場經營規模

輔導核心農民實施共同、委託及合作經營，並帶動兼業農民共同推動，達到擴大農場經營規模目的。

### (5) 融通農業生產資金

輔導農村青年辦理創業、購地、農宅、農機及各項產銷貸款，設置核心農民專業產銷貸款等。

### (6) 改善農村生活環境及福利措施，促進精神建設

輔導農宅新建、整建及農村環境美化，舉辦農村福利醫療工作，加強農村文化、倫理與心理建設，表揚傑出專業農民，青年農民及農家主婦等。

## (二) 現代化農村發展計畫

本計畫是配合政府核定推行之「加強基層建設提高農民所得方案」，自民國六十九年開始推行，旨在聯繫並促進各項有關計畫之配合推行，注重加強農業推廣教育，改善農業生產環境，全面發展農業生產及運銷工作，輔導擴大農場經營規模，增進生產效率，提高農家所得，並配合農村社區建設，改善農村生活環境及素質，輔導農村青年創業，培育優秀青年農民，促進現代化農村發展。目前全省已有四九八村里推行，對於鄉村村里之農業生產與生活環境已有顯著之改善。此計畫是一個長期性、

整體性的農村發展工作，經由改善農村環境素質及提升農村公共設施服務水準，並享有現代化的家庭設備及美化農村生活環境，提高農民生活品質，培育優秀農村領導人才，建設安和樂利之農村社會，促使臺灣農村加速現代化。

#### (四) 推行農場共同經營、合作經營及委託經營

爲了要擴大農場經營規模，提高農民所得，輔導耕地面積較大，志願留農之核心農戶，組織共同經營班，推行共同及委託經營，促進家庭農場擴大經營規模，改進農業經營制度，降低生產成本。一面促使耕地面積較小之農戶，將其耕地全部或部分委託代耕代營，而從事農業外之就業，以獲得較高收入之機會，使核心農民也能擴大其經營規模，提高農業收入。

本計畫自民國六十九年推行，目前全省組織共同經營班四、七一三班，面積共有一〇六、八一五公頃，參加農戶數共有二〇二、八七一戶。推行本計畫後，核心農戶或共同經營班，接受班內外農戶之委託經營和代耕，並實施有秩序之農機調配有計畫之作業，可達到實質擴大經營規模之目的。同時解決農村勞力之不足，提高農機利用率，降低作業成本，避免農機過度投資，提供工商業人力資源，輔導核心農戶，有效培育未來農場經營主人，並運用農民組織，維繫農村社會產銷體系，恢復農民營農信心，開創農村新面貌。

#### (五) 輔導農村青年創業

政府爲培植優秀農村青年，使其留在農村從事

現代化農業生產，藉加強四健會教育活動，增進農村青年知能及辦理各種農業專業訓練，培養其領導能力，並輔導農村青年協助其創業，以培養優秀青年農民來繼承現代化家庭農場經營。

(1) 加強四健會員教育活動與設置四健會員活動中心，徵募年滿九歲至十八歲會員，培養其農業興趣，每鄉鎮至少培育三〇〇名，全省目前有一〇七鄉鎮辦理，設有活動中心五一七處，提供會員做正當康樂活動。

(2) 農村青年農業專業訓練：凡有意從農之年滿十八歲至卅五歲之農村青年，依其志趣辦理各種之農業專業訓練，有短期班兩星期，中期班兩個月（委託南農及員農辦理），每班五〇人，每年按其實際需要辦理二〇班以上。

(3) 由鄉鎮農會推薦保送就讀農校農場經營科，並每學期發四千元獎學金，畢業後留村從農。

(4) 在國立嘉義農專設置「二年制農場管理科」招收高農畢業，自願留村務農之青年，積極給予現代化農場經營管理知識及技能，畢業後成爲核心農民，從事現代化農場經營，七十三招收一〇〇名，一切享受公費之待遇。

(6) 輔導農村青年創業並貸放創業資金：對於接受專業訓練或農校畢業有意從農之農村青年，輔導其創業並貸放創業資金，每人最高可貸二〇〇萬元，年息七·五%，並由試驗改良機關給予技術指導與輔導，每年均輔導一、〇〇〇名以上。

#### (六) 農家環境與膳食營養改善計畫

配合核心農民之培育，加強指導農家農宅衛生

改善，維護環境整潔，種植花木、美化農家環境，並指導農家婦女，膳食營養衛生保健，家庭生活及農產品加工等知能，以改善農村生活環境，促進健康，提高農村生活品質。

本計畫自民國六十九年開始配合現代化農村發展計畫辦理迄今，計在全省三三〇村里，辦理農家環境改善示範戶一、六〇〇戶，營養改善示範班二七六班，班員五、六三七人，家政保健班七五六班，班員一五、〇八五人受益人數達一六一、六一〇人。

## 七、結語

農業是我們經濟成長和社會安定的基礎，本省自光復後三十多年來經濟快速發展的過程中，農業一直扮演著非常重要的角色。回顧過去，在政府的策劃，基層農建工作者的努力和農友們的辛勤經營之下，臺灣農業已經有了長足的進步，農民的福祉也已顯著提高。

今天農業發展已不是單純的經濟活動，事實上，它已同時涵蓋了經濟、社會、教育及政治建設等多元目標，影響既深且遠，範圍極其廣泛。際此經濟轉型的過程中，我們推動農業升級，必然會遭遇許多困難問題，未來的工作繁瑣而艱難，是可以想像的。而此項工作，對於我們負責基層農村建設工作的人員可以說是一項空前的挑戰。本人摯誠的希望有關單位能够支持和配合，共同來推行和貫徹，期使我們的農業能够突破現階段的種種瓶頸，完成升級的使命，再創農業新境，進而達到發展農業，照顧農民與建設農村之目標。

（作者爲臺灣省政府農林廳廳長）