

農民及農業行政人員對 農業政策之反應（研究摘要）

廖正宏

臺灣光復後，政府為求國內經濟快速成長，在農業培養工業，工業發展農業的口號下，陸續實施了許多重要的農業政策與措施。這些政策的形成，各有其時間上與空間上的因素。其中有些是可明顯劃分階段或實施期間，有些則為一直延續不易清楚分界限的。本研究以第一次土地改革，加速農村建設九大措施，第二次土地改革及其他一些不易歸類的重要措施，共三十三項為問卷重心，分別訪問五八七位農民及八二八位農業從業人員，藉以了解政策執行的成效，期能提供日後政府制定、推行農業政策之參考。

評估政策執行成效的方法很多，本研究以政策對象所感受到的影響作為指標，分析架構採類似KAP的方式，K代表知識（Knowledge），A代表態度（Attitude），P代表實行（Practice）。由這三層面加以探討，並比較農民及農業從業人員對各項重要政策之反應。

農民對政策的了解程度分為「有無聽說？」及「對內容之認識程度」，後者又分為「知道全部內容」、「知道部分內容」、「完全不知道」三個等級。農民對政策效益之評估則分「很有助益」、「無益也無害」、「反而有害」和「與我無關」。至於對政策之參與則看其有無實際參加或願參加相關的措施。由於農民不可能經歷過所有不同社經發展階段下的各項因應措施，且樣本村里本身有些是政策推行對象，有些則否；故本研究除將早期政策依年齡組或其他有關變項加以分析，藉以辨別農民親自經歷與未經該政策在評估上的差別外，並對耕地面積、村里別、務農身分……等基本因素事先加以控制，以深入比較。

農業建設人員問卷的分析架構及資料處理方式亦與農民問卷雷同，僅在問項及答案的分類上稍作變動。問項共分三層次：「有無經過？」、「政策推

行之難易程度」、「政策成果之評估」。政策推行之難易程度分為「經常遇到困難」、「偶而遇到困難」、「未曾遇到困難」三類，對政策成果之評估則分「很成功」、「成功」、「失敗」、「很失敗」四等級。

農業建設人員包括訪問省縣級決策單位（農林廳、糧食局管理處、山地農牧局、農業改良場……）有關之主管及承辦人員，鄉鎮級執行單位之主管（鄉鎮市公所建設課長、農會總幹事……）等。資料之分析亦以基本敘述性統計為主，同時依服務單位、家裏有無種田、服務年資再進一步分析。

本研究在民國七十二二年完成，茲將重要的發現摘述如下：
(一) 農民對與本身關係較密切、直接的政策，或政府宣傳較力、做得較成功之政策有較高的認知程度。

如將「聽過」某一政策的農民數目超過樣本之八五%者列為高標準，低於五〇%者稱為低標準，則達到高標準的農業措施共有八項——三七五減租（九三%）、公地放領（八五%）、耕者有其田（九一·三%）、廢除肥料換穀改進隨賦徵購辦法（八五·七%）、加強農業機械化（九六·九%）、辦理農機低利貸款（九四·二%），以及糧食保價收購（九七·四%）、肥料服務到家（九九·〇%）；而在低標準以下的有九項，即配肥作業電腦化（三七·一%）、取消田賦附徵教育捐（四八·二%）、專業區信用貸款（四七·〇%）、改進臺北市菓菜批發市場營運（四一·二%）、產品分級處理（四八·二%）、加強倉儲運銷設備（四七·〇%）、獎勵一子繼承（四五·三%）、作物制度改良（三九·四%）、農業資源之維護（三一·〇%）。

(二) 農民會「聽說」某一政策，並不代表他一定「知道」其內容，兩者之間差距頗大；而且將近一半的政策約有三分之二的農民缺乏概念，欲其採取

配合的行動，就較為困難，政策的執行成果也就大打折扣。

以三七五減租為例，九三%的農民聽說過此項政策，但知道全部（或部分）內容者僅及七五·三%，另有一七·二%農民表示「完全不知道」。在三十三項政策中，有十項是有七〇%以上的農民知道其內容，另十四項政策不到半數的農民知道內容。

(三) 年紀較輕（五十歲以下）、教育程度低（小學以下）、兼業農、未參加專業區、以及耕地面積較小（一甲以下）的農民對政策內容缺乏了解的比較高；此發現僅「加強農村公共投資」一項不適用，並暴露出我們推廣教育的做法仍沿襲傳統經驗的傳授，否則年紀輕者對吸收各種知識之動機應強於年長者才是。

(四) 農業從業人員對政策的認知：在三十三項措施中，僅少數幾項，不知其內容的超過六%，因從業人員本身承辦業務性質有所不同，故對少數項目不知內容是可理解的，這些政策包括改進北市蔬菜批發市場營運、加強農村公共投資、加強倉儲運銷設備、鼓勵農村地區設立工廠、獎勵一子繼承制、產品分級處理、配肥作業電腦化等。

(五) 對農業政策之評價：在三十三項政策中，獲八〇%以上的農民認為「很有助益」的有四項——廢除肥料換穀改進隨賦徵購辦法、加強農業機械化、辦理農機低利貸款、肥料服務到家。並以綜合示範村地區，年紀較大、教育程度較高、專業農、土地改革前是僱農佃農半自耕農及耕地面積較大的農民對此四項措施的效益評估較佳。

百分比在四〇%以下的九種措施——改進北市蔬菜批發市場營運、山坡地之開發、產品分級處理、加強倉儲運銷設備、配肥作業電腦化、作物制度之改良、農業資源之維護；則以綜合示範村、年紀較輕、土地改革前為地主、教育程度較高、專業農、耕地面積較大，或曾參加專業區之農民評價較好。

(六) 農業行政人員對農業措施成效的評估較農民為保守，各項目漏答的百分比甚高。其中有十七項，約五〇%以上的行政人員未作答；農業人員本身也感覺到晚近的農業措施做的不如早期政策理想。所有政策中，僅三七五減租、公地放領、耕者有其田被六〇%以上的農業行政人員評定為很成功（或成

功）。

而被一〇%以上農業行政人員列為很「失敗」的政策，主要有五項——改進北市蔬菜批發市場營運、土地重劃、農村地區設立工廠、獎勵一子繼承制、實施共同作業。

大致說來，省屬政府系統人員評定「成功」的百分比最高，而鄉鎮農會總幹事評定「成功」的百分比最低，可能基層單位實際負責執行政策，經常與農民接觸，對多種農業措施之評價以農民實際所反應的問題為依據，而省級行政人員與農民距離較遠，故對農業措施之效益之評定與事實的差距較大。

(七) 再者，農民對政策之參與並不普及。以加速農村建設九大措施而言，僅三三·〇%農民曾申請專案生產貸款，一六·九%曾申請專業區信用貸款，二四·七%曾參加共同運銷，二〇·三%曾參加共同作業，也就是說受惠的人數不多。

有些政策很適合農民的需要，宜再加強推行——如農村工業區的設立，有七〇·二%農民贊成，肥料服務到家有九一·八%的農民覺得需要，四九·六%願擴大經營規模，六〇·三%贊成農業區域規劃，六五·一%農民願參加農民保險。

(八) 專業區的農民目前有五五·二%支持此政策，更有七八·二%的農民表示觀感越來越好。此事實顯示推行的阻力已減弱（專業區剛實施時，反對的多於贊成）。但若收到更好的成效，以下數點因素（困擾）是需先加以溝通的——農民反應彼此換地不易執行的主因在於怕土地肥沃程度不同，等則不一，面積也不好配合。

(九) 農業行政人員在經辦過程中，經常遇到困難的百分比比較高的項目有加強農會辦理共同運銷，實施共同作業，委託經營。而不會遇到困難百分比比較高的項目有廢除肥料換穀改進隨賦徵購辦法，取消田賦附徵教育捐，配肥作業電腦化，肥料服務到家。

(十) 約近半數（四六·二%）的農民認為農產品價格太低是目前「種田最大的困難」，其次才是勞力不足（二三·〇%）或工資成本過高（一八·六%）；此發現顯示現階段耕種技術，農業科技的發展與改良已能確合農民的需

求，而產品價格太低，難以收回過高的生產成本，方為今日致力農場經營耕作者所面臨的主要問題。

(十一) 稻米收購政策雖使多數農民免去糧商的控制或剝削，但收購價格不能使農民的利潤達到二〇%，却是農民及農業行政人員一致肯定的反應。其中並以一般村里，或五〇歲以下，教育程度在初中以上，專業農，耕地面積在一甲以上的農民及農會總幹事持此看法的百分比比較高。每公頃限制收購九七〇公斤亦僅二四·四%農民及一八·九%農業行政人員表示很合理，大多數均主張「全面收購」。

(十二) 農民對農業的信心低落，有五九·三%認為種田無前途。參加區域發展區，或參加專業區的農民對農業前途觀感較一般為消極，顯示這些政策尚有缺失。農民在對政策不滿意時，絕大多數（八〇%）是無能為力，自認倒運，與其他農友抱怨一下就算了，只有八分之一會向民意代表反應。

(十三) 多數（六二·〇%）的農家目前負債，主要是因農事生產需要資金（四七·八%），其次為建房舍，買土地（二四·五%）；而其借款來源，三分之二借自農會（六四·六%），向親友借或標會的較少，共二四·八%。

(十四) 委託經營有四七·九%的農民表示越來越需要；但僅三〇%農民清楚「委託經營不以租佃論」的規定；六〇%農民對此條文表示信任。農業行政人員（尤其是鄉鎮農會總幹事）的看法與之頗為接近。

(十五) 有七五%的農民不願賣地，尤其是年紀大，耕地面積在五分之一以下，不願賣的傾向愈高。

(十六) 約六九·三%的農民認為只要貸款條件合適，願購地擴大經營規模。此意願尤以五〇歲以下，一般村里農民為然。但由於大多數農民不願變賣祖傳耕地，因此短期間內，即使貸款條件合理，要經由土地買賣擴大農場經營規模恐難實現。

綜合上述各點發現，本研究針對臺灣今後農業發展在政策及經營方法上應作之調適，列舉如下數點建議：

1. 今後應加強運用各項傳播媒體，與農民教育訓練活動配合，

提高農民對農業政策的認知水準，以利其採取應有的配合行動；

以往為突破自然資源的貧乏與小農經營制度之缺點，農業發展必須借助於技術革新與組織的改進，政策內容也偏重於農業土地及價格的限制；惟農民對農業政策的認知水準長久性的偏低，不僅無形中削弱農業發展過程中來自鄉村社會的配合力量，也使政府所投注廣大人力、物力資源的各項農業建設計畫，因缺乏農民的積極主動參與而使成效受損；故加強鄉村與農民的文化服務，實為首要之急。往後在政策的推行上，宜將各項政策內容，製作成簡淺易吸收的影片、幻燈片，透過各項傳播媒介或村里農民集會活動加以宣傳，以提高農民對政策的參與程度。

2. 糧食保證價格應適時地反應生產成本，並與計畫產銷措施配合：

光復後，基於國防安全和安定民生的考慮，政府極力提高糧食自給率，對糧價則長期維持低水準的穩定，用意是無可厚非，只是在執行時未能配合經濟發展速度機動的調整，致使農民生產成本偏高，所得偏低，生產意願大降。今後應致力於提高糧食保證價格政策反應的靈敏度，並加強改變生產結構，輔導農民轉作，提高畜產、園藝作物之比率，並以建立契約化產銷制度為目標。

3. 提倡農村工業化，增加農家就業機會；

擴大農場經營規模的途徑很多，其中又以委託經營，代耕制度最適合理現階段的農業環境需要。如果能再鼓勵「工業下鄉」，提供充分的就業機會容納機耕制度下所節省之農村勞力，不僅對農村經濟有莫大的裨益，對於農村的社會安定，城鄉文化交流亦當有直接的作用；再就長遠觀點來看，委託經營，代耕制度只是一個適合於我國農業發展轉型期的踏腳石，政府在培植核心農戶之同時，應該兼顧鄉村工業區的發展，適時適量吸收農村人力轉業，才不致於有新問題產生。

※（本研究承行政院國家科學委員會資助，特此誌謝，因篇幅關係只摘錄研究發現。）