

# 特 論

## 臺灣農業回顧與前瞻——六十九年農業 工程學會年會講詞

行政院農業發展委員會主任委員

李 崇 道

在這一年將盡，新的一年又要開始的時候，讓我們來回顧過去，展望將來，應該是一件很有意義的事。今天要和大家談的就是臺灣農業的過去和將來。

臺灣自從光復以來，農業發展非常成功，生產不斷增加，農民所得也有很大的改善，很多落後的國家（包括很多國際機構）都在研究我們的模式，希望向我們學習。現在我們常聽到「綠色革命」這個名辭，其實就我們臺灣的農業來說，在還沒有這個名辭以前，綠色革命就已經發生了。

回顧過去臺灣的農業發展，可分成以下幾個階段來討論。從臺灣光復到民國 41 年，可說是臺灣農業的恢復時期，這段時間的主要措施在恢復戰時的創傷，把因戰爭而破壞的公共設施及生產設備修復，特別是水利和道路。這些復原的工作，進行的非常順利，到民國 41 年，農業生產已回復到戰前的最高水準，奠定了進一步發展的基礎。因為是復原，工作比較容易，農業生產增加很快，年成長率都在百分之十以上，平均為百分之十三。

民國 42 年是一個新階段的開始，因為從這一年起，第一個四年經建計畫開始推行，臺灣經濟正式進入了計畫發展的時代，在這段期間，農業不僅要增加生產，供應日益增加的人口需要，同時還要提供資金，支持工業的發展。直至民國 50 年，農業部門確實有很好的表現，由於農業制度（農民組織及租佃制度）的改革及現代化生產資材（高產品種及化學肥料）的使用，農業生產增加很快，沒有辜負國家期望，平均年成長率為百分之五，是 42 年後成長最快的一段時間。

民國 50 年代早期，農業發展的動力依然很強，但到中期以後，力量漸弱，估計在這十年間，平均年成長率為百分之四，就農業生產來說，或與其他國家相比，這仍然是相當不錯的成績。

進入 60 年代以後，整個經濟的結構已經有明顯的變化，農業已受到工商業快速發展的衝擊，農民生產興趣不如從前，於是農業經營較為粗放，成長率也有逐漸下降的趨勢。自民國 60 年至 68 年，年平均成長率為百分之二點八，較從前下降很多。

成長率為什麼會下降呢？原因很多，最主要者為：第一、臺灣的土地面積有限，可供農業利用者更少，於是耕地面積很難擴大。且這幾年來，由於工商業之快速發展，很多農地轉移用途，現在雖然已經制定了限制建地擴展辦法，但每年仍然有很多水田變為非農業之用，第二、很多作物的單位面積產量已達到相當的水準，除非有很大的技術突破，否則產量不易提高，第三、由於農業生產利潤不如從前，農民的增產意願下降，田間管理不够集約，耕地利用漸趨粗放，於是冬季裏作面積減少，複種指數亦有下降，第四、農場規模太小，機器效率不易發揮，影響農業勞動之生產效率。

到民國 60 年代初期，政府對農業所遭遇之問題已極重視，所以從 63 年開始，一連串的改革措施付諸實施，先有「加速農村建設計畫」，繼為「提高農民所得加強農村建設方案」，最近又提出「第二階段農地改革」。這些措施的目的均在改進農業生產結構，促進未來的農業發展。

發展是一種動態的現象，農業發展是經濟發展的一部份，所以將來的農業發展與整個經濟發展有密切關係，特別是在農業所佔的比重越來越小的時候，農業發展的形態與進度均受到其他經濟部門的影響。展望未來，我們的經濟將會持續成長，但成長速度將較前緩慢，工商業部門將會繼續擴大，技術將會更為密集，生產力將會繼續提高。在這種轉變的情形下，農業勞動力將會繼續外流，生產形式將會更為資本化，機器將逐漸代替畜力及人力，成

為農業動力的主要來源。在生產方面，水稻仍將是最主要作物，並維持自給自足，另外將盡量尋求高價的作物，從事生產，以配合日益增加的需求及達到提高農民所得之目的。在資源利用方面，將以最近完成的資源規劃為基礎，繼續推動區域性綜合規劃，以建立合理之作物體系，促進農業資源的有效利用。

為求農業之持續發展，今後必須採取很多改進措施，其中最主要者為：

一、規劃農業資源，促進農地有效利用：臺灣之面積很小，可供利用之資源有限，為求農業之長期發展及基本糧食之充份供應，對農業資源必須加以保護，同時並應利用區域規劃的辦法，實施非都市土地使用編定，推行適地適作，以加強農地的合理利用。

二、推行共同、委託及合作經營，擴大農場經營規模：在目前經濟發展的階段，一公頃左右的小農場已經形成發展的障礙，必須設法予以擴大。農場面積擴大以後，一方面可便利農業機械的使用，促進農業生產的現代化，另一方面亦可提高農業勞動的生產力，改善農民所得，不過由於傳統觀念的影響，僅靠土地所有權的轉移，可能速度很慢，必須採取過渡措施，如共同、委託及合作經營等方法，以擴大農場經營規模，這也是第二階段農地改革的重要工作。

三、加強農業科技發展：在農地面積受到嚴格限制的情況下，農業增產要靠科技的發展，必須繼續加強農業科技人才的培育及研究發展，不斷尋求技術的突破，培育更好的品種，製造更新的生產資料，研究更有效的耕作方法。

四、推行農業機械化：工業愈發達，勞力外流的情形將會愈嚴重，工資上漲，勞動成本增加，為求成本降低及配合農場經營規模的擴大，必須以機械代替人力，加速推行農業機械化。

五、加強產銷改進：隨着農場面積的擴大及商

品化程度的增加，未來的農業生產不再是為了自給自足，而是要到市場上去出售，所以產品的供需平衡及秩序運銷越來越為重要，故對重要農產品應實施計畫生產，防止價格的暴漲暴跌，對運銷管道，亦應加強改進，以提高運銷效率，減低運銷成本，使產銷雙方均蒙其利。

六、輔導農民轉業：在農場面積未達到最適經營規模以前，非農業收入將是農家收入中不可缺少的一部份，也是提高農家所得的方法之一，故在農村地區，應設法創造非農業就業機會，增加農業外收入，同時對農場面積過小農戶，應輔導其轉業，以利農場經營規模之擴大。

七、加強農村福利：提高農民所得是我們的政策目標，但在農業發展的過程中，農村福利的改善也很重要，包括住宅、生活環境、水電交通及醫療設施等，以減少城鄉差別，緩和城市人口的擁擠。

最後我願引用一份研究報告來結束今天的談話，差不多在十年以前，曾作過農復會秘書長的謝森中先生和一位美國的農業經濟專家 Ruttan 共同研究東南亞地區的水稻生產，他們發現，同樣的高產品種在不同地區有不同的產量，在臺灣的產量很高，在泰國及菲律賓的產量很低，不能發揮高產的潛力，其中原因之一就是水的問題，大部份的高產品種都需要適當的水量配合，在臺灣因有良好的灌溉系統，可以適時適量的供水，產量就高，在泰非等國，因為灌溉設施不完善，不能適時適量的供水，所以產量不如理想。臺灣農田水利的發達是世界有名的，對臺灣農業發展的貢獻很大，這都是在座各位辛勞的成果。未來，隨着農業生產的日漸資本化，農業與工程界的關係將更密切，除水利以外，更需要各種田間機器來協助耕作，所以，如何提供廉價適用的農業機械，不僅影響未來農業發展的進度，也是對工程界的一項挑戰。希望我們攜手合作，共同努力，為未來臺灣的農業發展開創一條康莊大道。

歡迎會員先生

多多投稿