

# 擴大家庭農場經營規模與臺灣農業發展

國立臺灣大學農業經濟學系教授兼系主任

江 榮 吉

要突破臺灣未來的農業發展，必須要擴大家庭農場經營規模，這是解決當前臺灣農業問題的唯一方法，沒有人會反對的。

臺灣當前的農業問題何在？臺灣農業有無存在的必要呢？有無繼續發展的可能呢？政府是否會放棄農業呢？若要使臺灣的農業能再往前邁進，應採取什麼方法才有效？大家一致的看法是擴大家庭農場經營規模以突破臺灣未來的農業發展。本文擬將分析這一問題，何以擴大家庭農場經營規模，可突破臺灣未來的農業發展呢？

## 一、當前臺灣農業的問題

臺灣光復迄今，三十多年來，農業的快速成長，扶植了工商業的發展，使工商業的發展超越了農業，經濟結構改變，農業在整個經濟中的比重逐漸減少，這是就某些統計數字之比較而言，使人覺得農業「相對地」不重要，甚至可以忽略掉。事實上農業的重要性是「絕對的」，它供應人類糧食與纖維，任何經濟性的衝擊，會使工商業衰退甚至倒閉，但是農業具有特殊的韌性與耐力，可接受各種挑戰而在極艱難的環境下度過困境，所以農業有絕對地重要性，農業非但是一個經濟問題，更是一個政治問題，也是一個社會問題，因此農業更具絕對重要性。

農業雖然相對地不重要，但是具有絕對的重要性，所以政府非但不能放棄農業，更應該使農業與工商、貿易作均衡發展，並對相對不利的農業採取有效的保護政策以維持其不斷地發展，臺灣整個的經濟才能繼續作穩定的成長。當然政府與全體國民已經逐漸明瞭農業在臺灣經濟發展中之地位是不容被忽略的，並已了解當前臺灣最嚴重的農業問題徵候是農業所得的相對偏低。很久以來，在許多討論農業問題的場合，都得到相同的結論：為提高農民所得，應該要擴大農場經營規模，並推行農業機械化。

政府為了使農工商能得到均衡的發展，使農民的所得提高，促進臺灣農村更進一步的發展，從民國五十八年開始，先後公布了「農業政策檢討綱要」，訂定了「現階段農村經濟建設綱領」，推行了

註：農場經營的主體是家庭，而農場的經營是與家庭生活聯結在一齊，因此要特別強調家庭農場，國內習慣稱之為農家或農戶。

「加速農村建設重要措施」，更進而制定了農業發展的基本大法——「農業發展條例」及「農業發展條例施行細則」，目前更進而推行六年的經建計劃核定「提高所得加強農村建設方案」。雖然政府費了相當長的時間與努力在農業的發展上，公布了許許多多有利的措施，也制定了為期十年的農業發展基本大法，但是與工商業的發展相對而言，其效果還是相當有限而且是局部的，未能達到全部農業整體發展之效果。政府的措施與努力並沒有打破目前臺灣農業的瓶頸問題——農業所得的偏低，換言之，目前的農業政策無法如同三十年前的土地政策一樣地有效率地引導臺灣農業的快速成長。

政府與民衆均了解當前臺灣最重要的農業問題是農業所得的相對偏低，許多討論農業問題的場合所提出的辦法是提高農民所得，應該要擴大農場經營規模，施行農業機械化，改善農產運銷制度，提高農產價格等，而擴大經營規模是最基本的手段。

臺灣農業經營的基本型態是家庭小農制(註)，過去這種經營制度的特點是在有限的土地資源上，儘量投放較便宜的勞動資源而節省較昂貴的資本，但是隨着經濟結構的改變，農村勞動逐漸減少並且老化，勞動工資不斷的上漲，而且由於資本的累積，使得農業工資變成相對的較為昂貴，資金反而相對的較廉，因此農民會以較低廉的生產因素替代較昂貴的生產因素，即以資本來替代勞動。為了解決因經濟結構的轉變而顯示出來的農業問題——農民所得的相對偏低，首先應該加強農場企業經營之觀念，以資本集約的方式來代替勞動的集約經營，擴大農場經營規模，採用機械化經營，提高農場的經營效率，使農業經營能達高度企業化，而促成臺灣農業之現代化。

擴大家庭農場經營規模是臺灣農業現代化過程中最基本的工作，只要農場經營規模擴大，企業化的經營效率就可達成，因此擴大農場經營規模成爲當前臺灣農業的中心工作，如果經營規模無法擴大，臺灣的農場經營就無法企業化，臺灣農業就無法現代化，所以擴大農場經營成爲臺灣農業現代化之必要途徑。

## 二、擴大家庭農場經營規模之途徑

爲了解擴大農場經營規模之途徑，我們先說明農場經營規模之意義，所謂農場經營規模，一般的觀念是指農場面積之大小，而工商業的經營規模則多指營業額的大小。過去農業是自給自足時期，產出大部份是自用，使用的資本也較少，而農業勞動都是出自家工，因此常會以土地面積大小來衡量規模之大小。但是現在農業已高度商業化，農場上使用的生產因素之配合水準已改變，而產出也均作爲運銷市場之用，農場經營必要企業化，因此經營規模的測量應該按農場的營業量之大小，才是經營規模之正確意義。一個農場如果所投施的生產因素與農業產出數量愈多，則其經營規模愈大；相反的，如果農場上施用的各種生產因素數量少，而產出的價值又是很有限，則其經營規模一定很小。農業生產資源除了土地之外，還需要勞動、資本、及管理等因素，這些資源適當配合才有豐富的產出，因此單一生產資源實在不適用以測量農場經營規模之大小，較正確的經營規模應該以營業量之大小爲測度之標準。當然目前臺灣的農業生產結構正處於改變的過程中，農產還未完全的商業化，在營業額資料不健全的情況下，採用農業的主要生產要素——耕地面積大小作爲表示經營規模之標準，較易被接受。

我們瞭解擴大家庭農場經營規模，減低生產成本，獲取經濟規模之利益是提高農民所得有效的途徑，因此如何有效的擴大家庭農場經營規模成爲當前農業界及政府所應努力之方向。過去一、二十年來，各機關曾經試驗或採行的方法或辦法很多，如共同作業、共同栽培、共同經營、代耕服務、委託經營、合作經營、公司經營等。甚至還構想設立「農企業信託公司」，期以企業經營組織與科學管理方法，來帶動臺灣地區農業的現代化。

筆者在「小農經營現代化可行途徑之研究」一文（刊行于臺灣土地金融季刊，51期，民國66年3

月。）中曾經比較過較重要的四種擴大農經營規模之可行途徑——共同經營、合作經營、公司經營、及委託經營。由於臺灣農業經營之基本型態是家庭農場，因此無論採用何種途徑，其經營的主體還應該是家庭農場，僅只是經營規模予以擴大。經探討與比較結果，發現要擴大家庭小農場的經營規模，而且還能維持家庭農場的型態，只有透過委託經營的方式。

在該文中，筆者將委託經營區分爲三種：1. 委託代耕；2. 佃耕方式；及3. 合夥委託。而以委託代耕或佃耕的方式較易達成擴大農場經營規模之目的。因爲凡是擁有土地的農民因勞動不足或因轉業的關係，可以將其土地委託給別人代耕或代營，如果是地主支付給受委託人以工資，則爲代耕，若是受委託人支付給地主一定額的租金，則爲佃耕。並指出在目前的情況下，委託經營是達成擴大家庭農場經營規模最有效的途徑，且可加速臺灣農業之現代化。

## 三、擴大家庭農場經營規模應配合之措施

目前臺灣雖然具有擴大家庭農場經營規模之必要條件，即爲解決農業所得偏低問題，家庭農場之經營必須擴大規模，採用機械化生產，勞動生產力才能提高，農場生產效率才能增加，臺灣的農業才能企業化與現代化。但是擴大家庭農場經營規模之充分條件不足，亦即缺乏擴大經營規模之誘因與充分條件，因此雖有擴大經營規模之必要，却無法使之形成擴大家庭農場經營規模之氣候。考其原因不外是因爲：

1. 農業生產或經營缺少較強的生產誘因，即農業生產較爲不利，因此投資少，生產者不願擴大經營規模。
2. 政府缺乏强有力的保護農業政策，例如冷凍牛肉的進口，使得肉牛事業無法發展。
3. 由於早先農地改革的輝煌成功，現行法令過於保護佃農，因此農民離農後，亦不願出售或出租其耕地。
4. 經濟快速成長的結果，社會上產生對土地投機之心理，因此農民不願出售或出租其耕地。
5. 缺乏巨額資金之供應，致使農民無能力購取農地。

由於以上這些原因，致使擴大家庭農場經營規模一事無法形成氣候，而使農家不願也無法擴大其

經營規模。因此為擴大家庭農場經營規模，應該有下列數項重要的配合措施，才能提供擴大家庭農場經營規模之充足的客觀條件：

1. 提高農業生產之利潤動機：在目前這種無利可圖的農業經營型態，一定有人願意將有限的耕地租給他人耕作，因此要設法提高農業經營的利潤誘因，才會有人願意留農而願意投資於農業。

2. 法規的適當配合：耕地三七五減租條例的存在，阻礙了委託經營的推行，地主不敢放心出租其耕地，因該條例的存在，使地主缺乏適當的保障，此必須將有關法令作適當的調整與修改。

3. 國際貿易政策應與農業政策配合，目前這種自由進口而限制出口的農業貿易政策對農民不利。

4. 限制農地變更使用，可將部份都市房地漲價的利益，用以貼補農業生產者，並可消除土地投機心理。

5. 供應大量資金，以利農民擴大其經營規模之周轉。

6. 建立委託經營制度，以促進擴大家庭農場經營規模之目的。為使委託經營制度能順利推行，筆者曾在「委託經營制度與未來的臺灣農業發展」（刊於金稷，國立臺灣大學農業經濟學系系刊第六期，民國六十六年五月）一文中詳細探討委託經營制度的實施辦法，主要建議由政府擔任「經手人」，

將耕地所有權與經營權分開以保障委託經營雙方應有的權益。並指出委託經營制度之建立，最重要的關鍵在於損益之分擔，只要損益的分擔合理，問題的困難可以降到最低。

7. 政府若有決心執行委託經營制度，則對該制度應及早宣傳與推廣，使之普遍而形成擴大經營規模之有力趨勢。

8. 經營規模擴大之後，生產者需要現代的管理技術，因此應及早建立現代農場管理之觀念。

9. 剩餘勞動的就業問題應該及早準備並預籌對策。

#### 四、未來臺灣的農業發展

由於農業的特徵是生產事業與家庭生活無法分開，所以農業的生產單位稱之為家庭農場，這在民主國度裡將永遠是最適當最有效的經營型態。為解決當前臺灣的農業瓶頸問題——農業所得偏低問題，家庭農場的經營規模必須擴大，採用機械化生產，改進農產運銷通路，改善農業生產環境，以維護農業的正常發展，而擴大經營規模最有效的途徑是採用委託經營制度。換言之，未來臺灣的農業發展必須有新方向，即努力推行農地委託經營制度，以收家庭農場經營規模擴大之效，降低生產成本提高農民所得，以促進臺灣未來的農業發展。

### 專營土木、水利、建築等工程

## 裕 三 營 造 廠

負責人：曾 水 永

地 址：彰化市三民路二三七巷一一號

二 五 六 八 九 八

電 話：(〇四七) 二 二 三 四 二 六

二 二 六 一 七 一