

行政院國家科學委員會
國立中興大學農業經濟學系

合 作 舉 辦

台灣農業政策效果評估與改善策略 — 農業經營政策方向

NSC88-2415-H005-0064-J15

Direction of Agricultural Management Policy

羅 明 哲

Ming - Che Lo

國立中興大學農業經濟學系
中華民國八十八年七月

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

台灣農業政策效果評估與改善策略 —農業經營政策方向

Direction of Agricultural Management Policy

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC88-2415-H005-006-J15

執行期間：87年08月01日至88年07月31日

個別型計畫：計畫主持人：
 共同主持人：

整合型計畫：總計畫主持人：羅明哲
 子計畫主持人：羅明哲

處理方式：可立即對外提供參考
(請打 `) 一年後可對外提供參考
 兩年後可對外提供參考
 (必要時，本會得展延發表時限)

執行單位：國立中興大學農業經濟學系

中華民國 88 年 7 月 31 日

目 錄

頁 次

第一章 緒論	1
第一節 研究目的	1
第二節 農業經營政策之內涵	4
第三節 農業經營政策之定位	6
第二章 農業經營政策之理論基礎與台灣經驗之回顧	9
第一節 農業經營政策之理論基礎	9
第二節 台灣農業經營階段性演變之過程與策略回顧	17
第三章 當前台灣農業經營的課題與挑戰	24
第一節 當前農業經營之特性與課題	25
第二節 台灣農業經營的挑戰	37
第四章 農業經營政策方向之農民意見調查分析（一）	47
第一節 農地利用與農場經營	47
第二節 農業勞動結構	51
第三節 農業經營資金	58
第五章 農業經營政策方向之農民意見調查分析（二）	63
第一節 農民生活與農村建設	63
第二節 農業生產與生態環境	65
第三節 加入WTO之衝擊	66
第四節 農業推廣與法人組織	72
第六章 農業經營政策的綜合評估及未來方向	
第一節 農業經營政策的綜合評估	77
第二節 未來農業經營政策基本理念、目標、方向	84
第七章 結論與建議	92
第一節 結論	92
第二節 建議	97
參考文獻	99

表 次

頁 次

表 2-1 勞動移轉理論各學說比較表	12
表 3-1 農作物生產型態之變動	27
表 3-2 專兼業農家戶數變動	29
表 3-3 台灣對大陸貿易概況	38
表 4-1 調查戶數分配表	47
表 4-2 促進農地流通方式之意見調查	48
表 4-3 政府應否鼓勵擴大經營規模及其方式之意見調查	48
表 4-4 擴大經營規模最適方式之意見調查	49
表 4-5 對農政單位予以農民生產組織協助或補助之滿意度調查	49
表 4-6 政府廢除農地農有移轉限制之意見調查	50
表 4-7 政府應否堅持農地農用之意見調查	51
表 4-8 為防止農業勞動力高齡化的情形發生，政府應否配合津貼或離農獎金鼓勵高齡農民離農之意見調查	52
表 4-9 改善農業勞動力老化措施之意見調查	52
表 4-10 婦女勞動力在農業部門內所扮演的角色是否漸趨重要之意見調查	53
表 4-11 對於提升婦女務農地位政府應予協助之意見調查	54
表 4-12 兼業農家的經營形態是否成為趨勢之意見調查	55
表 4-13 農民轉業困難與否之意見調查	56
表 4-14 政府應予轉業農民何種協助之意見調查	56
表 4-15 若有離農轉業的機會農民是否遷移到大都市就業之意見調查	57
表 4-16 政府應否精簡農業人口而以核心農家作為農業生產主力之意見調查	58
表 4-17 生產資金來源之調查	59
表 4-18 農民生產資金借貸來源之調查	59
表 4-19 農民對專案農貸熟悉程度之調查	60
表 4-20 是否願意以農業貸款來購買農地擴大經營規模之意見調查	60
表 4-21 對目前政府辦理農貸相關事項之意見調查	61
表 4-22 未來貸款項目應加強範圍之意見調查	62
表 5-1 農村生活是否較都市生活落後之意見調查	63
表 5-2 農村引進產業種類之意見調查	64

表 5-3	政府欲建設一充滿活力的農村地區所應加強工作方向之意見調查	64
表 5-4	是否使用環保設施之意見調查	65
表 5-5	農業生產和環保是否相衝突之意見調查	66
表 5-6	未來政府在農業發展之環境保護上應加強部份之意見調查	66
表 5-7	中短期是否繼續務農意願調查	67
表 5-8	長期是否繼續營農之意願調查	67
表 5-9	中短期離農可能之主要原因調查	68
表 5-10	長期營農後離農可能之主要原因調查	68
表 5-11	長期營農者離農後對農地之處理	69
表 5-12	受訪者生產的農產品是否可與國外進口之農產品競爭之意見調查	
	70
表 5-13	具競爭力農產品特色之意見調查	71
表 5-14	開放農產品自由進口是否影響農場的經營之意見調查	72
表 5-15	政府在開放農產品進口後應予農民的協助為何之意見調查	73
表 5-16	農民是否參加各類講習課程或訓練之意見調查	74
表 5-17	各項農業講習課程是否有助於農場經營之意見調查	74
表 5-18	未來政府應加強舉辦農業教育課程方向之意見調查	75
表 5-19	受訪者是否認同農業經營體企業法人化之意見調查	76
表 6-1	對政府農業施政措施之綜合評估	78
表 6-2	對政府農業施政措施之綜合評估（續表 4-42）	77

圖 次

頁次

圖 1-1	農業經營政策架構圖	7
圖 3-1	作物複種指數趨勢圖	25
圖 3-2	耕地規模別歷年之變化	26
圖 3-3	農業就業人口年齡結構變動圖	28
圖 3-4	台灣對大陸農產品進出口依賴程度	39

第一章 緒論

第一節 研究目的

農業在台灣往往被視為「夕陽」產業，對於農業發展的前景難免有點黯淡的感覺，以致農業經營相對缺乏活力。尤其近年來我國積極爭取加入WTO，屆時農業的相關保護措施逐漸解除，及農業保護程度將降低，國外物美價廉的農產品勢將開放進口，此將對國內的農業經營產生負面的衝擊，使農業經營的情境更趨艱難。農業經營缺乏活力與情勢艱困的問題，非台灣所特有。歐、美、日等高度經濟開發的國家，亦有相同問題，只是各國農業經營問題的內涵有所差別。然歐、美、日等國並未揚棄農業，此乃因農業攸關國民生計，亦為經濟社會發展的基本產業，所以對於促進農業發展均不遺餘力，期盼能克服自然、經濟、社會等諸多因素的限制。因此，如何活絡我國農業經營以提高競爭力，乃刻不容緩之重要課題。

現階段的農業經營乃延續傳統的家族繼承經營方式，經營規模狹小，農場勞動趨於高齡化，農產品產銷對政府的依賴性頗高。農場規模狹小，無法提供足夠的就業機會與農家所得，以致年壯的農家勞動從事場外工作者漸增，農業經營逐漸形成兼業經營，農業經營者的平均年齡亦逐漸提高，尤其是超過60歲以上者所佔比例漸增，再者，自民國60年代起，政府為提高農民所得及促進農業發展，對於農產品的產銷透過保價收購、運銷補助等措施來輔導，此等措施雖有政經環境背景與有助於達成政策目標，但亦衍生農民對政府的依賴性頗高，以致因應農場品市場變動的調整能力偏低。

在面對21世紀更自由、國際化的情勢，此等規模狹小、高齡

農民、對政府依賴的農業經營基礎，將顯得甚為脆弱。如何改善與強化此等農業經營基礎，當為農業經營政策的重點。

為解決經營規模狹小的課題，自民國 70 年代推動第二階段農地改革，期透過共同經營、委託經營、合作經營以擴大經營規模；近年來亦積極推動農業產銷班，以擴大經營規模及降低生產成本，然觀其成效，雖有部份成功的個案，但大部份的農業經營規模仍為狹小，尤其是作物類。農政單位雖積極地投入諸多人力及物力，但終究其成效不夠普遍。此意味著相關的農政措施，似乎未能達到誘導性創新效果，亦即未能普遍地激發農民擴大經營規模的意願。此原因究竟為何？而經營規模要如何方能有效地擴大？均需做實地調查方能瞭解其真相。

欲提昇農業競爭力，改善農業勞動結構與素質亦為重要的策略之一。質言之，農業就業人口數需減少，以利於擴大經營規模。而減少的農業就業人口需以高齡為主，以達改善農業勞動結構。對於留農的農民，需加強其經營管理能力，及提高農業勞動素質，以提高因應市場變動的調適能力。然此間面臨如何讓高齡農民離農？又如何使年壯的農民留農？其首要之道，在於農業經營要有「利益」或「所得」的誘因，甚或建立一個引以為榮的農業，亦即農業經營所得能維持農家生活於社會平均水準之上，農民亦能享有休閒生活。然如何能達成此目標？需瞭解農業經營者的意願，繼而研擬相關配合措施，以喚起其信心與務農意願。此等需藉助實地調查，同時亦需引進國外經驗。期能提昇競爭力，以確保農業經營者自立經營與農業的永續發展。

現代的農業經營，除兼顧農業經營的效率、效益與農業經營者的生活水準外，尚需顧及維護自然環境與生態。此維護生態的功

能，為農業所特有。而工商業的發展，或多或少對自然環境與生態均有負面的影響。隨著國民所得的提高，國民漸注重生活品質，而生活品質與生態有密切的關連，因此欲提昇國民的生活品質，生態的維護乃不可或缺。農業經營為維護自然環境與生態，需減少化學肥料與農藥的使用，而多採用生物防治法及有機栽培。甚或依各地區的特色，就其自然環境與生態，發展特有的地區農業。以冀望農業在生產、生活、生態等多方面功能全面發揮，進而提昇全體國民生活品質。

基於上述，本研究旨在檢視現行的農業經營政策，並透過調查、訪談以確立農業經營方向，及引介國外經驗，期能克服農業經營困境，開展農業經營的新境界。換言之，經由研究現階段農業經營政策之課題與內涵，研擬農業經營政策的調適方向與相關對策，以達成提昇農業競爭力、增進農民福祉與維護環境資源的目標。

具體言之，本研究目的為：

1. 瞭解現階段農業經營的特性與優劣情勢。
2. 探討現階段農業經營政策之課題與內涵。
3. 研擬 21 世紀農業經營政策之理念、基本方向與對策。

為達成上述的研究目的，本研究的步驟為：

1. 以歷史分析法，探討我國農業經營之變遷，進而探索國際化、自由化下，農業經營所面臨的問題。
2. 以訪談及問卷調查等方式瞭解農業經營者因應自由化、國際化所採取之態度及欲急待解決的問題。
3. 參考先進小農國家，尤其日本，所採取之經驗與理念，並考量我國之調適能力，研擬我國農業經營政策改善方向與具體對策。

第二節 農業經營政策之內涵

要了解農業經營政策之涵義，首先必須先個別了解農業經營以及政策之涵義為何。「農業經營」在農學研究上由來已久，且不乏專家學者予以定義之；而「政策」更唯有政府組織以來即已存在之各項政府為達目標而採取的措施或手段者，故政策的涵義在各領域之基本解釋是相同的，自應包括農業部門，今分述如下：

一、農業經營的意義

對於農業經營的定義，曾有張德粹先生（1966）定義農業經營學為「就農場主人的私經濟立場，論述農場經營的組織，生產因素的配合，以及農場買賣與金融流通之原則與方法等，其目的在使農場主獲得最大的經濟利潤」（註 1-1）；又趙清源先生（1963）綜合華倫（G. W. Warren）、開斯（H. C. M. Case）、泰勒（H. C. Taylor）、僕司（Andrew Boss）、葛萊（L. C. Gray）之見解，將農業經營學定義為「應用經濟與企業之原理以及農業之科學與技術於農業之組織與經營，以求生產要素之合理應用、生產業務之適當組合及生產效率之提高，而其獲得最大而持久之利益」（註 1-2）；吳春科先生稱農業經營學為「研究如何應用經濟原理及各種與業務有關之技術，以便長期有效利用各種農業資源，為農業謀取最大利潤以改善其生活」之應用科學（註 1-3）。由以上可見，農業經營學的研究範圍是屬於個別農業生產者的私經濟行為，農業經營是有別於農業政策的，因其乃基於農業生產者個人的立場而言；美國亞當斯（R. L. Adams）亦稱，農場管理學（農業經營學）之研究是限於個別農業企業家利益而不是論及農業的一般福利（註

1-4），故農業經營含蓋範圍一般較整體農業政策來的狹窄，亦可說農業經營是農業政策下的一個子項。

二、政策的涵義

有關管理眾人之事的策略即為政策，乃為政府為解決社會上的某種問題會追求某種價值目標的達成而採取的措施及手段。政策的制訂必須跟隨國家整體發展之方向，以國家主義及政綱為依據，作為施行政治的計畫，其具有公共性，亦即統治或管理全國民眾的設施；政策理應包含有追求進步、追求發展、追求改善的意義在內，此即為政策內在含意。（註 1-5）

三、農業經營政策的涵義

綜合前述，吾人可知農業經營政策可以說是施行統治農業經營設施的計畫，換言之，農業經營政策乃農業部門內部基於長期展望的計畫，具有發展性、為使農業發展所採取的策略，對阻礙農業發展的措施或法律制度等要求予以修正，對農業所要求適應社會制度等改革予以考量等問題，均為農業經營政策的內容。

本來經營政策有兩種解釋，其一為以經營對象的國政水準的政策，另一為經營者或地方農業領導者為達成各項目標所採取的政策（註 1-6）。此表示經營政策的主體是誰，經營政策依上述，主體可分為國家層級及地方層級，此外還有個別農業經營者為主體的層級。國家層級的政策目標與地方農業層級的政策目標，甚至與個別農業經營者層級的目標，不一定一致。農業經營政策是將農業經營視為一總體，將其維持發展所面臨的經營問題，因為由個別經營本身難以解決，而由地方、國家予以解決的支援政策。所以農業經營政策的目的在於發展農業經營，在此共同目的下，調整不一致的層級目的。

本來農業經營政策就可分為兩方面。其一為構成農業經營內部的農場主或其組織，改變或去除農業經營所面臨的外部條件，使之內部化，經由擴大農業經營內部範圍，以擴大經營規模，經營體自行採取的對策（註 1-7）。另一為，將農業經營政策視為產業政策的一部份，把農業經營視為總體；乃因維持或發展農業經營所面臨的問題，個別經營本身難以解決，須藉由政府依農業經營政策所建立的支援制度予以解決（註 1-8）。本研究則如前述，以後者為主。

第三節 農業經營政策之定位

農業經營政策既然一方面是由上規畫的經營措施，另一方面又是經營體本身所採取之對策，二者可能就有衝突之處。例如個別農業經營之行為是屬於私經濟，其目標在於獲取個人之經營收益或利潤，亦即追求私人利益，而為了追求私人利益乃將私人的土地、勞力、資本等生產資源投入於農業生產，以自主的意志力支援自己從事的農業經營活動。此種追求私人利益的農業經營政策與為了確保國民糧食，或為了達到國土保全或環保等的公共利益的農業經營政策之目的相違背。此時則以達到農業政策的目的為優先考量，以為取捨之準繩。因為農業經營政策是附屬於農業政策，他是屬於農業政策的一部份。

農業經營政策是以達到農業政策的目的為先決條件。農業政策含這農業生產政策、農業資源政策、農業經營政策、農業金融政策、農產運銷政策、農產價格政策、農產貿易政策等。現階段農業政策是為了生產、生活、生態之三生理念的政策，及顧慮農業、農

民、農村的三農理想，在此理念下之政策目標所採取之各種手段，即農業生產、農業資源、農業經營、農產運銷、農業金融、農產價格、農產貿易等各項措施。這些措施又形成了各項的政策目標。而在達成本研究主題下之農業經營政策，其手段有土地對策、勞力對策、資金對策、管理對策及生產與生態對策等，構成一整體的政策體系，如圖 1 所示。

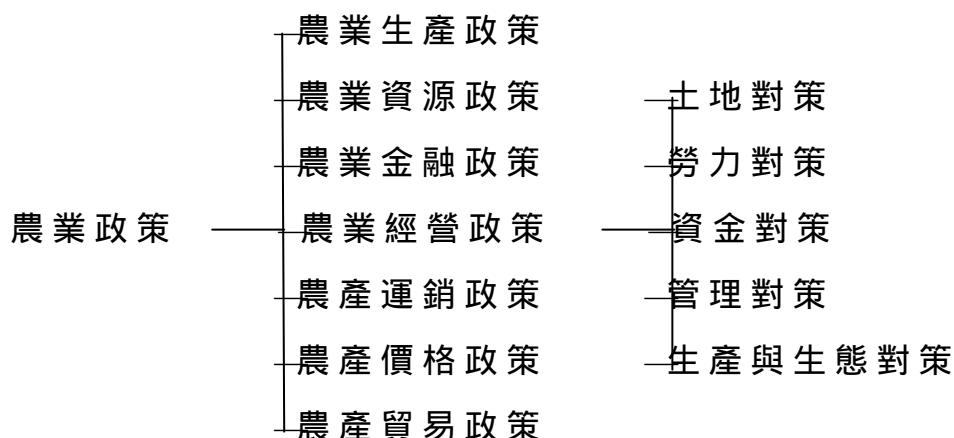


圖 1-1 農業經營政策架構圖

註釋

(註 1-1) 張德粹，農業經濟學，民國 55 年，p.21。

(註 1-2) 趙清源，農場管理學，民國 52 年，P.1。

(註 1-3) 吳春科，農場管理學，民國 54 年，。

(註 1-4) R. L. Adams, Farm Management, McGraw-Hill Company Inc., 1921, p3.

- (註 1-5) 劉健哲，農業政策之原理與實務，民國 85 年，p.4-5。
- (註 1-6) 高橋正郎，1980 年度日本農業經營研究大會（對第 1 報告之評論），農業經營研究，第 18 卷第 3 號，1981，p.30。
- (註 1-7) 金澤夏樹(1987)，農業經營と對策，地球社，p.283。
- (註 1-8) 農業經營研究，第 35 卷第 4 號，1998，P.2。

第二章 農業經營政策之理論基礎 與台灣經驗之回顧

第一節 農業經營政策之理論基礎

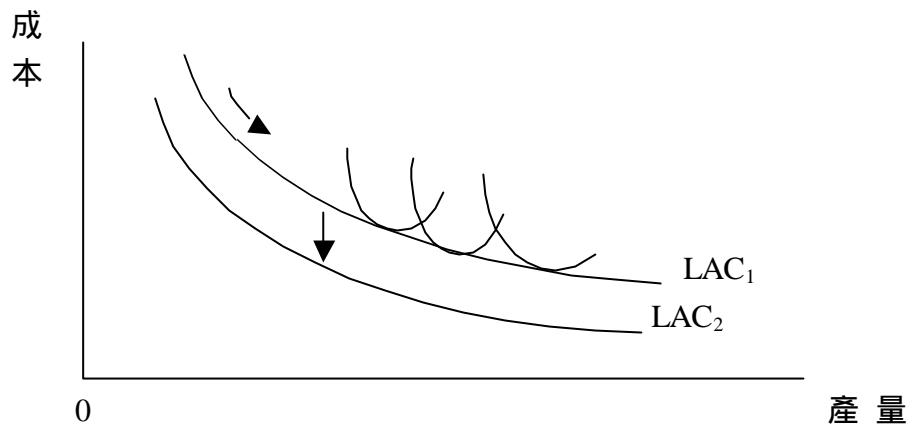
現代的農業經營有別於以往農業經營之處，在於生產成本或生產因素投入分析的注重，農業經營生產因素的投入之根本在於土地、勞動，故有關農業經營政策的推動，必然與其有密切的關連。基此，此節將以生產成本分析、勞動移轉及兼業勞動配置之理論探討作為農業經營政策之理論基礎。

一、農業生產成本分析

面對未來開放農產品自由進口的壓力，為提升國內農產品在市場上的競爭力，及為使農民之農業生產仍存在水準以上之利潤，降低生產成本逐漸成為國內農業經營的一大重點。

在一般經濟學之生產理論中，常針對廠商之經營行為作短期及長期的成本分析，用以作為選擇生產規模時的重要考量。在短期成本的分析中，在一固定的產出水準之下，均有一生產之最適規模。而長期平均成本曲線是由短期中每個特定產出所選擇的最適要素組合（最低成本要素組合）而來，在可選擇之組合增加至無數多個時，即形成一平滑之長期成本曲線，因而成為短期平均成本曲線的一種包絡曲線，其特徵為在長期平均成本中沒有任何一種生產投入因素是不變的；在生產成本理論中，具規模經濟的情況之下，長期成本曲線(LAC曲線)是一遞減曲線，及成本與產量呈現反比的情形，如圖 2-1。

圖 2-1 短期與長期成本關係



要使生產成本降低的方法有二，一為 LAC 曲線上的點向右移動，另一則為 LAC 曲線整調曲線的向下移動其影響因素如下所述。

1.LAC 曲線上點的移動

造成 LAC 曲線上點的向右移動，主要為經營規模的擴大，而經營規模的擴大乃是經由生產因素的投入量增多，故可因土地、生產設備及勞力的投入數量的增加，來擴大經營規模以達經濟規模，俾使生產成本達到最低。在農業經營上，則是促進農地流通，使農場經營面積增大，使用農機具幫助農業生產，以生產效率高之青壯勞動力投入農業生產來達成擴大農場經營規模、降低生產成本的目的。

2.LAC 曲線向下移動

造成 LAC 曲線向下移動的原因，則是由於外部因素所造成，如經營者的素質、新技術的研發等。在農業經營方面，即是農場主在農場管理上素質的提升，可經由政府提供之各項推廣教育或管理訓練課程達成，並由農政單位研發新品種、新生產技術授予農場主使用，以增加農業生產之效率。

此種由外部環境、社會、政府所投入農業部門的因素，將使 LAC 成本曲線整條的移動，亦即使國家整體的農業生產成本整個下降，個別農民之生產成本亦因而降低，致獲取較高利潤。

二、農業勞動移轉理論

勞動移轉 (labor migration) 可謂經濟體中各部門之勞動重分配，有關用於解釋勞動移轉的理論，往往夾雜著人口遷移 (population transfer) 理論，而遷移人口中之就業人口為勞動之提供者，所以在本質上兩者是相通的。有關的勞動移轉或人口遷移理論，可以歸納為四個學說或學派：1.推力—拉力學說 (pull-push approach)，以 Ravenstein (1885) 及 Redfor (1926) 為代表；2.雙元模型 (dualic model)，以 Lewis (1954)、Fei-Ranis (1964) 及 Todaro (1969) 為代表；3.人口選擇性學說 (selectivity of people approach)，此項學說以美國哈佛學派為著稱，其中以 Kuznets (1957) 和 Thomas (1964) 為代表；4.人類資本投資學說 (human capital investment approach)，此學說是建立在新古典投資理論，大部份研究報告都出自於芝加哥學派，以 Schultz (1962) 和 Sjaastad (1961, 1962) 為代表。有關勞動移轉理論之比較，如表 2-1。由表可知，各學說試圖找尋勞動移轉或人口遷移之主要根源，各學說研究重點皆有其特色，綜合各學說及其影響因素，概括而言可區分為（1）經濟因素：如非農業部門與農業部門的工資差異，農業部門不利的交易條件，非農業部門較多的就業機會及城鄉發展的差異（都市化程度、公共設施），（2）社會因素：如家庭人口數、人口的特性（性別、年齡、教育水準、冒險性），（3）其他因素：如土地租佃制度、遷移距離、心理因素等等。由上述可知勞動轉移之成因甚為複雜，難以單一論點涵蓋整體，因此諸多學者專

家在實證研究分析中，對於變數的取決，大多跨越各學說的範疇，以便獲得較佳的實證結果。

表 2-1 勞動移轉理論各學說比較表

學說	研究重點	影響勞動移轉或人口遷移的因素
推力—拉力學說	人口移轉力量決定於內在推力與外在拉力	(1) 推力因素： 不合時宜的土地租佃制度、財富及所得分配的不均、農產品的不利交易條件、農村普遍貧窮的壓力。 (2) 拉力因素： 都市地區有較高的所得水準、良好的就業機會、較佳的公共設施、便利的社會教育環境。
雙元模型	工資差異	(1) 非農業部門與農業部門工資的差異。 (2) 生活水準的差別。 (3) 非農業部門的就業機會。
人口選擇性學說	人口因素	(1) 遷移人口對正的、負的及中性的因素之選擇—遷移人口的群性。 (2) 性別、年齡、教育、家庭情況、種族、健康、其他的社會與人口特性。
人類投資資本學說	人類資本投資	(1) 人類資本投資的主要形式為正規教育、醫藥保健、在職教育及成人教育。 (2) 預期收益： 移轉後之工作所得、更舒適的社會及心理環境。 (3) 遷移成本： 移轉期間所花費的食、住及交通費、機會成本(原工作所得)、適應新環境的心靈成本。

資料來源：

- 1.李朝賢，「台灣農業與非農業部門間勞動重分配之研究」，農業經濟半月刊，中興大學農經所，民國 75 年 6 月。
- 2.史濟增，「農工部門間工資差異與勞力移動—雙向關係之處理」，台灣人力資源會議論文，中央研究院，民國 68 年 12 月。
- 3.王國明，影響台灣人口遷移因素之分析中興大學農經所碩士論文，民國 73 年 6 月。
- 4.魏國棟，台灣農業與分農業部門間就業人口移轉之研究，中興大學農經所碩士論文，民國 69 年 6 月。

三、農家兼業勞動理論

農家兼業經營主要展現於農家勞動之運用與調整，其可以農家個別就業人口勞動之重分配及農家勞動之調整說明之。

(1) 農家個別就業人口勞動之重分配

對於農家兼業經營對其個別就業人口勞動重分配的影響，可藉由所得與休閒的無異曲線分析之。假設：a. 農家個別就業人口對於勞動的提供是理性的，在追求最大滿足或效用極大化；b. 農家個別就業人口之滿足程度為所得與休閒的函數，所的與休閒之間具有替代性；c. 農家個別就業人口之所得包括農場工作所得（on-farm income）與場外工作所得（off-farm income），意即農家個別就業人口之勞動可分配於場外及場內工作，但其勞動提供的時間有限；d. 場外工作之勞動市場為完全競爭市場，故農家個別就業人口為場外工資之接受者。依此，可得農家個別就業人口之目標效用函數。

$$U = U(Y, L_e) \quad \dots \dots \dots \text{2-1 式}$$

式中 Y 為所得， L_e 為休閒。其限制條件為

$$Y = P_1 A(L_1, X) + W_2 L_2 \quad \dots \dots \dots \text{2-2 式}$$

$$L_e = \bar{L} - L_1 - L_2 \quad \dots \dots \dots \text{2-3 式}$$

2-2 式及 2-3 式中， L 、 L_1 與 L_2 分別表示農家個別就業人口勞動可提供的時間及分配於農場與場外的時間， P_1 與 W_2 分別代表農產品價格及場外工作單位時間之工資率（註 2-1）， $A(L_1, X)$ 為農場勞動 (L_1) 與其他投入因素 (X) 組合的生產函數，設 X 的數量不變。據此可建立拉格郎日函數（Lagrange Function），即

$$L = U(Y, L_e) + I[P_1 A(L_1, X) + W_2 L_2 - Y] + m[\bar{L} - L_1 - L_2 - L_e] \quad \dots \dots \dots \text{2-4 式}$$

對 2-4 式一階偏微分並令其等於零，可得農家個別就業人口

效用最大化的 Kuhn-Tucker 條件：

$$\frac{M}{M_1} = U_1 + I P_1 A_1 - m = 0 \quad \dots \dots \dots \text{2-5 式}$$

$$\frac{I}{I_2} = U_2 + IW_2 - m = 0 \quad \dots \dots \dots \text{式 2-6}$$

$$\frac{M}{M_e} = U_{le} - m = 0 \quad \dots\dots\dots 2-7 \text{ 式}$$

$$\frac{I_x}{I_y} = U_y - I = 0 \quad \dots\dots\dots 2-8 \text{ 式}$$

由 2-7 式及 2-8 式可知 $\mu = U_{L_e}$ 表示休閒的邊際效用，
 U_Y 表示所得的邊際效用。就經濟觀點，休閒的邊際效用恆
 不為負值，即 $\mu \geq 0$ ；而所得的邊際效用必大於零，亦即
 > 0 。將 2-5 式減 2-6 式可得效用最大化的均衡條件，即

$$U_1 - U_2 = I(W_2 - P_1 A_1) \quad \dots \dots \dots \text{2-9 式}$$

就資源利用而言，農家個別就業人口將合理的分配其勞動於農場工作及場外工作，使農場工作的邊際效用 (U_1) 等於場外工作的邊際效用 (U_2)，因此可得在均衡條件時，農場工作邊際產值 (value of marginal product, $VMP_1 = P_1 A_1$) 將等於場外工作之工資率 ($W_2 = VMP_2$)，反之亦然。故可推知：(1) 當場外工作之工資率大於農場工作邊際產值時，農家個別就業人口會將其勞動多提供於場外工作，以獲得更大的滿足程度，其勞動的分配直至場外工作之工資率等於農場工作邊際產值；(2) 農家個別就業人口將其勞動全部投入於場外工作之情況，發生於農場工作邊際產值恆小於場外工作之工資率。

(2) 農家勞動運用之調整

假設農家勞動之運用在追求最高所得，其可供利用的勞動數量有限並且可自由地調配於農場工作及場外工作。在此前提之下，可得農家勞動運用之目標函數及限制式：

$$\text{目標函數} \quad \text{Max } NR = P_1 A'(L) \quad \dots \dots \dots \text{2-10 式}$$

$$\text{限制式} \quad L_0 = L - L \quad \dots \dots \dots \text{2-11 式}$$

2-10 及 2-11 式中，NR 表示農家所得， \bar{L}_0 、 L_I 、 L_{II} 分別表示農家可提供的勞動數量、農場勞動數量及場外勞動數量， A' 代表農場勞動之生產函數， P_1 及 W_2 之定義同前。據此可建立拉格郎日函數：

$$L' = [P_1 A'(L_I, X) + W_2 L_{II}] + I(L_I + L_{II} - \bar{L}_0) \quad \dots \dots \dots \text{2-12 式}$$

對 2-12 式一階偏微分並另其等於零，則可得農家最高所得的一階條件：

$$\frac{\partial L'}{\partial L_I} = P_1 A'_I + I = 0 \quad \dots \dots \dots \text{2-13 式}$$

$$\frac{\partial L'}{\partial L_{II}} = W_2 + I = 0 \quad \dots \dots \dots \text{2-14 式}$$

$$\frac{\partial L'}{\partial I} = L_I + L_{II} - \bar{L}_0 = 0 \quad \dots \dots \dots \text{2-15 式}$$

由 2-13 式及 2-14 式可得均衡條件，即

$$P_1 A'_I = W_2$$

亦即表示農家勞動之運用，在農場工作邊際產值($P_1 A'_I$)等於場外工作之工資率(W_2)之情況下可得最高所得，而勞動之運用及調整受農產品價格(P_1)、生產函數(A')及場外工作之工資率(W_2)的影響。

綜合上述之討論，可得知農場工作邊際產值及場外之工資影響農家勞動之運用，當兩者相等時，可獲得農家勞動最有效率運用之均衡點；而當兩者有所變動時，將促使農家個別就業人口勞動之重分配及農家勞動運用之調整。（註2-2）

第二節 台灣農業經營階段性演變之過程 與策略回顧

自光復至今，台灣農地面積雖有緩慢減少的現象，但大致維持在 90 萬公頃左右，而台灣總人口數則由光復初期的 600 萬人增至 86 年底之 2200 萬人次。在此如此有限之農地上，農業生產除供日益成長之人口在民生糧食上的需求外，在台灣經濟發展的過程中，亦曾發揮農業培養工業之功能。然隨社會經濟的成長與進步，農業在整體經濟的地位日趨低落，由原來援助者的地位落居受援助產業之列，綜觀台灣四十多年來農業的發展，與農業政策的推行有密切關係，在不同的農業發展階段，陰部同的農業發展與問題，使得所採行的農業政策亦不同，對台灣的農業經營亦有很大的影響。故本結識以台灣農業各階段的發展演變，對農業經營相關政策作一全盤性的回顧。

一、第一階段：充裕軍糈民食（1945-1952）

台灣光復初期，因國內設施遭受戰爭破壞，各項建設百廢待舉。在農業方面，除農業設施亦受戰爭破壞，以致農業生產僅為戰爭前最高水準的一半，國內糧食發生供給不足現象之外，在農業租店制度上億存在著因佃農地租負擔過重，農業生產效率低落等的問題。政府為收拾戰爭後之社會混亂局面，脫離因國民政府播遷來台所面臨的財政危機，以及確保社會糧食供給無虞的情形下，實施以鞏固農業為主的社會經濟發展基礎。政府為促進與擴大農業生產，積極興修水利、生產設施，致力於農地改革，於 1948 年施行台灣省化學肥料配銷，即所謂之「肥料換谷」，提供農民低成本之新式投入；1949 年施行確保佃農權益之「三七五減租」；1951 年之「公地放領」，及 1953 年扶植自耕農之「耕者有其田」等一連串的農地改革，

用以激勵農民生產意願，提昇農業生產效率，加上農政措施不僅提振農業經營士氣，農民亦漸重視農業生產設施的投資，改善租佃不重視生產設施的缺點，使農業生產力大為提高。

二、第二階段：農業培養工業（1953-1968）

由於第一階段政府推行土地改革的成功，使得佃農減輕地租負擔，自耕農比例大幅增加，農民生產意願大為提高，並增加農業生產設施的投資與改善，農業生產快速成長並超出戰前水準，使國民生計民生所需糧食足以充分供應，政府為有效運用農業部門來促進經濟成長，於 1953 年推行耕者有其田時，即將對地主徵收土地所需要支付的經費以農林等四大公司之股票抵換，間接地將地主的資金轉移至非農業部門。同時，於 1953 年開始實施四年經建計畫，提綱「以農業培養工業，以工業發展農業」為社會整體政策目標，其中農業部門的目標如下：

第一期一四年計畫是開發滿足軍隊及國民糧食需要的農業資源，增加農業生產。

第二期一計畫重點仍放在增產，以充實國內需要及擴大出口，同時考慮今後人口增加，以長期觀點全力開發新資源。

第三期一計畫重點在於開發農業新資源加強其利用，提高糧食自給率，改善國民營養。

第四期一計畫重點為充分供應序增人口的糧食需要，改善國民營養，又供應工業部門所需之原料以發展工業。

由於以農業發展工業的測落運用成功，工業部門快速成長，在 1962 年的工業產值首度超越農業產值，同時，農業部門勞動力有外移的現象、季節性勞動力不足的情況產生，政府因而有大力推行農業機械化的動作。

三、第三階段：農工並重階段（1969-1981）

在第三階段中，農業生產增加，生產力亦增加，農業對國民經濟成長扮演了重要的角色，促使非農業部門快速成長。所謂「以農業培養工業，以工業發展農業」政策，其實只是片面的「以農業培養工業」政策而已。因此，農業成長相對的鈍化，不僅農業與非農業部門之間的生產力差異擴大，且農民所得相對偏低於其他產業部門之工作所得。在勞動力方面，農業勞動力季節性的缺乏亦漸趨嚴重，故在第三階段中，政府為解決由於經濟快速發展所造成農業發展的困境，挽回農業部門頹勢，於1965年公佈「農業政策檢討綱要」，明確指出農業資源結構的變化，農產價格與農業收益的偏低是農業發展的基本問題；並於1972年頒訂「加速農村建設九項措施」，並同時廢除肥料換谷制度，以加速農業現代化；1973年公佈施行「農業發展條例」，為促進農業發展建立法律基礎；為確保稻農收益，於1974年設置「糧食平準基金」，實施稻米保價收購。此外尚設置「雜糧發展基金」（1972）、「肉品發展基金」（1973）、「農業機械化基金」（1978）等農業發展基金，以促進各項農產品的發展及農業全面機械化。同時，為配合農業生產所需要的各項資金，政府亦辦理各項專案貸款，以較低的利率貸款給農民，此類貸款諸如機械化專案貸款（1972）、輔導農村青年創業與改進農業經營專案貸款（1976）、擴大家庭農場經營規模輔導農民購買農地等。再者，於1979年為接替加速農村建設重要措施，繼續推動「提高農民所得加強農村建設方案」。

四、第四階段：革新調整階段（1982-1991）

進入1980年代，台灣的經濟漸由開發中國家邁向已開發

國家，此從農業部門內產值佔 GDP 百分比可知其徵候，如於 1982 年農業生產佔 GDP 的百分比僅為 7.74%，近似歐美等已開發國家中農業部門在總體經濟的角色。隨此一趨勢，上階段中以價格支持政策為嚮來提昇農民所得水準的政策，以難有顯著功效，且造成政府龐大的財政負擔及倉儲的問題，故本階段乃以結構政策為導向，改良農業基礎條件。農業發展在此一階段面臨三大結構性問題，即耕地規模狹小、農業勞動力高齡化以及糧食消費結構的轉變。為擴大農場經營規模，於 1983 年開始推行「第二階段農地改革」，其包括五大重要措施：提供擴大農場經營規模之購地貸款、推行共同委託及合作經營、加強辦理農地重劃、加強推行農業機械化、配合檢討修訂有關法令等，並推動農業區域規畫，修訂「農業發展條例」，明文規定委託經營不受三七五減租條例的限制，以減少農地出租人恐怕無法回收農地的疑慮。在農業勞動方面，積極培育核心農民、發展精緻農業、加強科技研究及改善生產環境，以解決及彌補農業勞動力老化的問題。而為解決因稻米消費減少而造成生產過剩的問題，於 1984 年開始推行「稻米生產及稻田轉作六年計畫」，此轉作計畫不僅可減緩稻米生產過剩的壓力，而且促進雜糧品種改良及機械化程度的提高。唯雜糧的生產成本仍偏高，其保證收購與轉作補貼亦構成政府財政負擔，至 1990 年，有鑑於實際需要，乃繼續推動六年後續計畫。

五、第五階段：邁向三生事業的階段（1992 至今）

至 1990 年代，農業經營環境益形艱困，農業生產面臨開放農產品進口的壓力，農民生活因長期所得偏低而導致營農意願不高。然隨著經濟成長，農業生態的功能逐漸受到重視，為兼顧農業生產、農民生活、農村生態，於 1991 年推行「農業綜合調整方案」，放棄傳統「量」的增產，轉向品質提昇，以

具市場與技術開發潛力、附加價值高、環境成本低的產業為發展對象。此外，行政院農委會於 1995 年提出「農業政策白皮書」，揭示未來農業長期政策總體目標和發展方向，茲摘述如下：

(1) 總體目標

- 提高農業經營效率。
- 加強農村建設，增進農民福祉。
- 維護環境資源，促進生態和諧。

(2) 發展方向

- 發展科技導向的農業，透過高科技產銷技術之研發，強化農業發展之科技優勢，提昇產銷效率。
- 發展經濟導向的農業，以市場為導向，發展具競爭力之產業，提高產品品質，降低產銷成本，使農業成為具有活力的經濟事業，進而提高農民所得，保障農民生活與利益。
- 發展環境導向的農業，加強國土保安與生態保育，美化農村景觀，提高農地品質，改善生產環境，確保農業永續發展之環境資源。
- 發展國際導向的農業，加強國際合作，遵循國際經貿規範，參與國際事務及組織，提昇我國因應罷環境變遷之能力與國際地位，拓展農業發展空間。

台灣農業政策的推行，自光復迄今，因不同的農業發展之階段與問題，主要經歷過農地改革及以生產政策為導向、所得政策導向、結構政策導向等四個階段。及至現今的農業綜合政策調整階段，亦即由初期重視農業生產量的提高，漸漸重視農民所得的提高、農業結構的改善；現今台灣農業在總體經濟的地位雖然降低，但在生態保育與糧食安全上扮演著重要角色，仍須政府農業政策之

引導。

註釋

(註 2-1) 假設此場外工作單位時間之工資率以扣除遷移成本或通勤成本，為農家個別就業人口實際用於抉擇之工資。

(註 2-2) 羅明哲，台灣兼業農家及其未來發展之研究，民國 76 年，

p.7-19。

第三章 當前台灣農業經營的課題與挑戰

在一個國家整體社會環境發展的過程中，即由未開發國家經開發中國家至已開發國家的三階段過程，農業產業的發展亦面臨了階段性的挑戰。未開發國家所面臨之農業問題大致說來以糧食生產技術、糧食價格等為主，均屬國內及單一產業部門內之範疇；開發中國家則以調整農業結構、開展農業國際貿易及技術上之交流為主，其農業問題範疇由國內延伸至國際，但仍屬單一產業部門內之問題；而已開發國家面臨之農業問題已非單純存在於農業部門，此一階段之目標乃於積極尋求農業與其他產業部門、社會生活以及環境生態互動均衡的有利模式。台灣目前正處於開發中國家階段的末期、朝向已開發國家階段邁進之重要時期，在政府農業施政所面臨的問題，不但涵蓋所有開發中國家所會面臨之農業問題，更須進一步去面對為邁入已開發國家階段而將產生之新農業問題，積極預防並尋求對策。

近年來，由於國際貿易自由化、環保意識的抬頭，海峽兩岸間的往來日益頻繁，加以國內社經環境快速的變化，使得台灣農業經營面臨丕變之挑戰。綜觀現階段農業經營可能面對之挑戰，可就下列兩個層面來探討，即（一）內在環境：當前國內農業經營之特性及課題、（二）外在環境：兩岸關係之發展及加入WTO對農業發展所造成的挑戰。

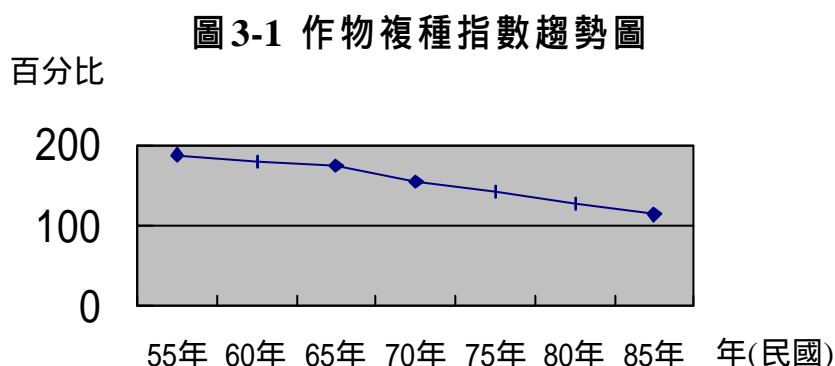
第一節 當前農業經營之特性與課題

一、農地利用與農場經營

目前台灣在農地利用及農場經營方面的情況及特性大致如下：

1. 農地利用粗放化

由圖 3-1 可知，在未包含長期作物（一年生以上之農作物，如樹等作物）的複種指數有逐年下降的趨勢，顯示農民在一年期間耕作時間的銜接及密集度降低，民國 85 年耕地利用程度為民國 55 年的 $1/2$ 於而已，農地利用有粗放化的傾向。

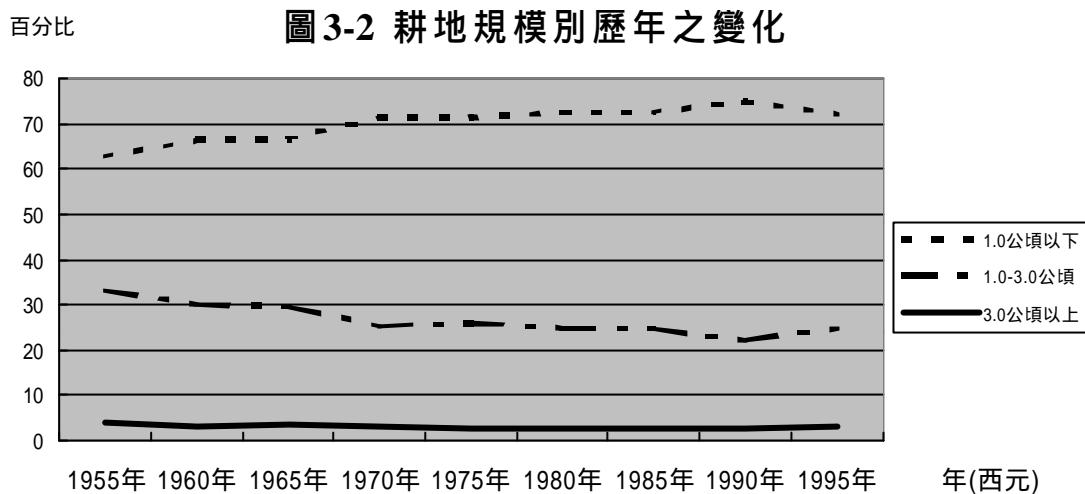


資料來源：1996 年農業統計要覽，行政院農業委員會。

2. 農場經營規模狹小

依行政院農業委員會農業統計要覽資料顯示，民國 85 年（1996）平均每戶耕地面積為 1.12 公頃，相較於美、德等農業出口大國，農場經營規模過於狹小，不利農業機械的使用，生產成本大幅高於其他國家；而相較於同屬小農經營的日本，在 1990 年時，日本就已將農場規模設法提高至平均每戶 1.34 公頃，且大規模農家亦有逐年增加的趨勢。反觀台

灣，大規模面積耕作農家之比例呈現遞減現象（1990-1995年），如圖 3-2。



資料來源：1996 年農業統計要覽，本研究整理而得。

3. 農場經營作物型態的轉變

由台灣農業發展的各階段看來，因從前強調民生糧食充足無虞的供應，故農業生產的重心多半放在糧食作物的生產，如水稻的生產，但近年來，因國人糧食消費習慣的改變，糧食作物的消費量減少，起而代之的是其他各類非主要糧食用途之作物的生產，如果樹、花等，如表 3-1。由表 3-1 吾人可看出農場經營中農作物生產結構的變動，稻米在生產作物結構的比例是逐年下降，而其他普通作物、特用作物，如水果、蔬菜及其他作物則大致呈現遞增的走勢。

表 3-1 農作物生產型態之變動

單位：%

	民國 65 年	民國 70 年	民國 75 年	民國 80 年	民國 85 年
稻米	49.6	42.1	30.4	26.2	22.2
其他普通作物	7.2	5.4	6.5	6.4	7.5
特用作物	15.7	14.1	15.9	16.4	15.9
水果	11.0	16.3	22.2	26.1	26.8
蔬菜	16.3	21.3	23.7	22.2	22.7
其他	0.1	0.8	1.4	2.7	4.9
農作物生產總值	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：台灣農業年報，本研究整理而得。

綜合觀之，因以上所述之目前台灣農業經營在農地利用與農場經營的所具有的特性，造成目前台灣的農業經營產生一些急待於解決之課題：在農業部門內為因農地利用粗放化，農業產量減少，地不能盡其利，並因生產規模的不經濟而使得農產品生產成本增加，缺乏市場競爭力；又，因農地的規劃與集中的情形不良，使得農業生產邊際效率低的農地無法釋出而為非農使用，而使非農業部門對土地產生激烈的需求及競爭。

在農作物生產型態產生變動後，稻作農家的生活越形困難，政府輔導稻作農家轉作或照顧其基本生活的課題也越形重要；而一般非稻作農家在生產作物別的選擇上亦需要政府的建議及指導，如何推廣具競爭力、經濟附加價值高的作物，並應盡量消除農民一窩蜂的生產，維持市場上各項農產品供給的穩定。

二、農業勞動力概況

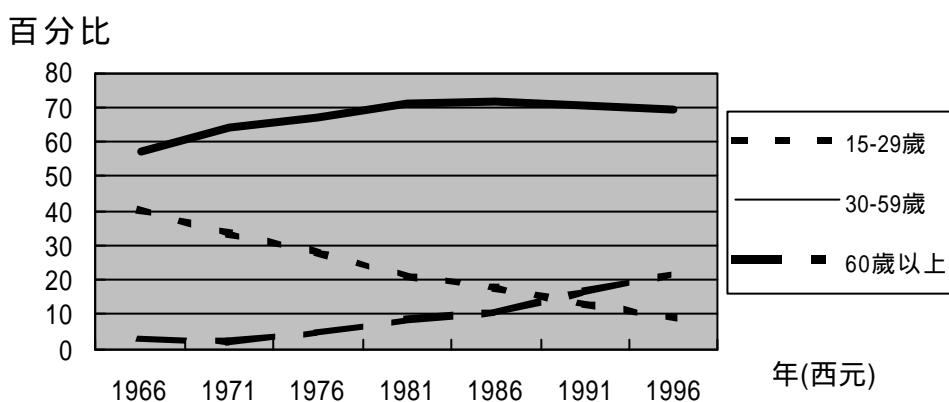
目前台灣在農業勞動力方面所面臨之情況大致如下：

1. 農業勞動力高齡化

依行政院主計處「人力資源調查統計年報」整理而得，近 5 年來（1991-1996）農業就業人口中，年齡結構之變動

如圖 3-3。依其分類，吾人可將年齡 15-29 歲之農業就業人口稱為青年農業就業人口；30-59 歲則為壯年農業就業人口；65 歲以上為老年農業就業人口。由趨勢圖可明顯看出農業就業總人口逐年下降，其中青年農業就業人口呈現逐年遞減趨勢，而壯年農業人口則大致維持在農業總就業人口的 70% 左右，老年農業就業人口則有逐年上升的趨勢。

圖 3-3 農業就業人口年齡結構變動圖



資料來源：1996 年農業統計要覽，本研究整理而得。

2. 農家勞動力兼業化

依行政院主計處編印「臺閩地區農漁業普查報告」，專業農家佔專兼業農家結構的比例逐漸下降，如表 3-2。在民國 45 年至 49 年間，由於政府成功地實施土地改革，提高農民生產誘因，且當時工商業尚在起步階段，所吸引的農業人口有限，大多數的農業就業人口都從事農場工作，所以專業農戶增加；至民國 50 年代工商業快速發展，吸引大量農業部門勞力流向非農業部門，農家農場經營漸趨專業化，故兼業農家總戶數日漸增加。再者，因農業與非農業部門所得差距加大，農場經營規模不夠經濟，農場所得較少，故規模小的農家欲維持其生活水準，須從事場外工作以彌補農場所

得的不足，因而形成兼業農家。

表 3-2 專兼業農家戶數變動

單位：%

專業農戶	耕作農			非耕作農				
	兼業農戶			專業農戶	兼業農戶			
	農業為主	兼業為主	小計		農業為主	兼業為主		
1970 年	31.2	42.0	26.8	68.8	7.3	5.1	87.6	92.7
1980 年	9.0	36.0	55.0	91.0	7.4	15.9	76.7	92.6
1990 年	13.0	17.2	69.8	87.0	28.8	29.7	41.5	71.2
1995 年	12.8	12.6	74.5	87.2	40.2	40.3	19.5	59.8

資料來源：臺閩地區農業普查報告，行政院主計處。

3. 農村婦女勞動力的重要性

農業勞動婦女化乃指稱女性勞動力的使用在農場經營逐漸普遍或婦女投入工時佔總農家加工工時比例逐漸增加的情形。在台灣，依台灣人力資本調查統計年報，自民國 60 年自今日，女性農業就業人口大致維持在總就業人口的 30 % 左右，雖然在年度趨勢上並沒有遞增的情形，但婦女勞動力佔農場經營勞動力的 1/3 餘，已足見其在台灣農業部門之重要性。

再者，依人力資源調查統計年報對女性農業就業人口的定義為每週在農場工作 15 個小時以上或在農場賺取工資者，但許多實際參與農場經營工作農家婦女並不支領薪資且常以農場工作的協助者自居，其參與的方式除少部份獨立經營農場外，大部分是與其他家人共同經營，或是作為農場作物收穫後之處理者、加工者。故事實上農村婦女參與務農的比例應在統計數字之上。又按農村人口外移的趨勢，似乎婦女較有可能留村及留農，因而趨向對營農婦

女人力資源的積極開發。

農業勞動力老化情形的存在，除使農場經營缺乏效率之外，亦凸顯政府在照顧高齡農民之福利政策措施上的不足，如何使農業部門中高齡勞動者的基本生活需要得到保障，使其能無後顧之憂的退出農業生產、注入經營管理能力家的農業心血，成為政府在改善農業勞動結構重要的課題之一。兼業農家方面，則可能有勞動及農場資財設備投入不足的問題，因兼業農家為求所得最高，在其本身的勞動力分配方面，有時會較偏重在非農業部門的投入，形成生產因素的利用效率未達經營效率點之現象，並因未將所得來源重點全放在農業生產上，而缺乏擴大經營規模、增加生產投入因素之舉，如何藉由生產組織團體的形態來彌補兼業農家個別勞力及設備投入的不足，亦為重要的課題。而針對農業部門內的婦女勞動力，因其數量上雖大致維持一定，但相對於男性農業勞動力嚴重外移的情形下，以婦女勞動替代投入農業生產已逐漸成為農業勞動結構中不可忽略的一環，然婦女務農專業知識之不足、農業生產器具未針對女性設計以及基本觀念上的認知差距，使得農業勞動婦女未能從務農協助者晉升至主要務農者，亦為政府在培育農村婦女成為務農後繼者時應予重視的課題。

三、資金的取得

農民投入生產之資金的取得，大致上可分為兩類：一為自有資金資本，另一則為外來資金資本，包括贈與及借貸。本文所指投入資金乃以政策性農業貸款資金為主論，其除直接提供農業經營資金融通所需，同時亦間接對農民生活、農村發展有所助益，改善農業基礎條件。雖然政府提供低利的各項優惠貸款，但目前農民在農場經營資金方面的取得上仍面臨以下問題。

1. 生產用低利優惠貸款的限制

就借貸者亦即農民而言，一般說來，經濟能力佳，有現代化農業經營觀念之農民，較能掌握市場之瞬息變化而易獲得所需資金，在資金的使用方面也較具效率；而對其他傳統且保守的小農來說，其雖對貸款利率比一般性貸款利率為低的農業貸款有著更為殷切的需求，但因受限於申貸條件與資格，使其申貸競爭力無法與大農或企業化經營之農場相提並論，缺乏資金而無法進一步改善或擴大經營規模。除貸款資格條件之嚴格限制外，因貸款手續繁雜、無法適時貸得所需款項以致緩不濟急等的現象，亦是使政府生產用低利優惠貸款無法達到預期效果的原因。

2. 政府辦理農業優惠貸款效率不佳

而就政府施行政策性農貸的角度而言，亦面臨了以下三個行政規劃及手續流程上的三個問題：

- 缺乏統一管理農貸之機構，易於造成行政與執行上之困擾。
- 各金融機構間之貸款項目諸多重複，且貸放額度較為零星。
- 各金融機構間資金是否達到最佳配置。

因此，政府在提供農民農業經營資金的援助方面，不僅遭遇來自農民申貸實務上之諸多問題，其內部作業亦存在效率不佳的情形。如何將優惠貸款確實分配於有需求之農民，並改善辦理優惠貸款之流程與手續，儼然為政府農業經營政策上對農民資金取得協助的一項重要課題。

四、農民生活與農村建設

1.城鄉間生活的差距

長久以來，農村被視為生活較落後的同義詞，越來越多的農村居民對於擁有更多的工作機會及與都市同質之生活水準的要求也越來越強烈，尤其是在公共建設、教育文化、生活環境、醫療設施及就業機會方面，農村建設的相對落後，公共設施不足，工作條件和居住環境不良，亦是農民生活水準低落，農村發展呈現遲緩甚至是停頓萎縮，更加大了城鄉間生活的差距。

2.城鄉兼所得的差距

我國自經濟起飛，工商金融服務業快速發展後，農業所處情勢相對式微，農民所得較一般工商服務業者的所得為低，大多數農村青年嚮往都市生活，大量遷移至都市，使得農村人口及農業經營人口結構不良。

如何經由照顧農民生活提高其所得及規劃農村建設，使農民享有與城市同質的生活、建設農村軟硬體設施並增加就業機會，俾使農村青年留村留農，平衡城鄉間的差異，為政府在農民生活及農村建設上重要的課題。

五、農業生產與環境保護

農業此一產業本身即屬於自然界之一環，其產出有用的、無用的均屬於有機物，在自然界中會自然的消失成為循環的一部份，故農業生產本身與生態或環境保護是不相衝突的。但因台灣地狹人稠，同值的產出在農業部門及非農業部門所需用之土地面積，農業需求顯然大了許多，且為求農業產出之數量及品質維持在一定水準的要求之上，不當的生產投入以及不

當的土地開發逐漸造成生態平衡之破壞，農業經營在生態保護上所引起之破壞如下：

1. 生產過程中的投入

為求農產品產量增多、外觀完整良好，故農場經營者多在生產過程中噴灑農藥或化學肥料以輔助農作物的生長、驅除害蟲或防止提早落果等。這些非自然之肥料及農藥所帶來影響自然生態平衡的可能結果有以下幾點：

- 化學肥料或農藥滲入地下水層或流入水庫、河川及海洋，造成自然界水循環的污染。
- 抗藥性品種害蟲之出現，須以更多劑量或研發新除蟲藥來預防蟲害，一旦施用超出安全劑量，容易積存在各種動物體內造成慢性的傷害。
- 大部分除蟲藥劑的效用為無差別撲滅田間昆蟲，不僅害蟲被撲滅了，益蟲也難逃一劫；此外田間以捕食小蟲為生的青蛙、蜻蜓等的生存也因缺乏食物而遭受到威脅。

2. 農業經營的集中生產

自然界本身會因其各種的循環現象如水的循環等，進行緩慢的自我淨化之功能，但農業生產活動大多是集中且數量龐大的生產機制，自然界無法靠著自我淨化來消化因集中生產而產生的大量污染物，如畜牧、養豬業排放未經處理的廢水，導致河川的嚴重污染。

3. 生產地點的選擇

農業經營可能和生態環境產生衝突的主要原因尚有生產地點的選擇。例如，台灣原屬山多平原少的地形，而平原地區除供農業使用外，都市的發展、工商業的發達，都再再顯示農業部門與非農業部門爭地的嚴重情形，在土地資源不足的情況下，山坡地遂成為下一步開發利用的對

象。就農業來說，目前山坡地被用來種植果樹、檳榔、蔬菜及茶樹的情形已越來越普遍，然而在農業生產的同時，對於山坡地的經營開發特要注意的是水土的保持，若只注重農業的生產活動而不注重水土的保持，過度開發的結果將造成土石鬆動甚或流失，不僅對山坡地生態是一大破壞，在雨量豐沛的季節，對於居處於山坡下的各種生態亦是一種威脅。又飼養家禽家畜的農家，例如養鴨人家常選擇河流之中段或小分支流作為其放養的場所，污染河川；養豬戶設置在集水區的上游，任意將未經處理的廢水排入水中均會對河川生態造成嚴重破壞，同時污染下游的民生用水，對飲水區之居民亦造成健康上的威脅。

在全球環保意識逐漸抬頭的今日，如何避免因為農業生產過程中不當的投入生產因素、過度集中的生產及生產地點不當的選擇所造成的各項污染及災害，已為民眾對農業經營基本的要求，而如何使農業經營與生態環境協調結合，提供民眾安全無污染的環境及糧食，為政府近年來所面臨的新課題。

六、農企業法人的理念—參考日本經驗

農企業（Agribusiness）是在社會隨經濟發展快速、產業結構不斷的變遷之下、農業在各方面所佔比重逐年下降所必然出現的一種新產業形態，亦即是將其他產業經營的基本理念及架構運用在農業經營上，使農業與工商服務業相結合並進一步使之擴大及發展為適合農業經營的一種模式。而對於農企業之含意與範圍，張研田教授早在民國 71 年級研究農企業的概念，指出台灣農業在土地改革及經濟建設計畫完成後，逐漸由自足經營轉變為資本集約經營，並由勞動集約經營轉變為資本集約經營，農企業即為此種轉變下的產物。張教授進一步綜合

John H. Davis 和 Ray A. Goldberg 的研究，歸納出農企業的定義如下：

1. 農企業就是農場經營及其相關企業之總稱，農場上和農場外的活動均包括在內；
2. 農企業是農場經營及其相關的農用品之製造與銷售、農產品之加工、儲藏和運銷的總和。（註 3-1）

農業經營法人化、企業化在日本已有 25 年歷史，當時乃是日本國內為了擴大農場經營規模、提高農業生產力而提出。1962 年、1970 年、1980 年在農業基本法制定及大幅修正時佔有其獨特的地位，成為領導日本農業經營形態之新政策的重要趨勢所在。相對於自立經營的理念，新政策所要育成之經營體是指不但是主要保障從事者個人所得，而且是要包含老死後生活保障在內之生涯所得，因此(1)以其他產業勞動時間為前提；(2)所得是以主要從事者每人生涯所得與從事其他產業者所的不遜色之水準為目標。亦即以視農業為產業為前提，培育具企業理念、經營理念之農業經營體（包括個別經營體即組織經營體）。其目標為(1)以其他產業均衡之所得（年 1000 萬日幣，生涯 2-3 億日元以上）、(2)與其他產業均衡之勞動時間（一人年 2000 小時以內）、(3)符合勞動基準法之條件。（邱宗治（1995），新競爭時代之農企業發展，《農業經營管理會訊》，第 2 期，pp18-19。）

新政策中認為法人化有經營管理能力、資金調度力、交易信用力、雇用勞動關係明確化、及勞災保險之適用，以促進雇用勞動者福利、新就農者確保之優點，因此推動以下對策：

- (1) 為了強化家族農業經營之經營管理，有必要實施一戶一法人化。
- (2) 為促進生產組織之經營效率、近代化，成熟度較高者有必要實施法人化。

(3) 為了促進勞動力週年化、財物基礎強化、廣泛的人才活用，有必要設立農業生產法人。

(4) 農業經營法人化所必須之法人設立、營運指導、金融與稅制的配合措施等均有必要。

法人化的優點有：

(1) 家計與經營分離。

(2) 對外信用力提升。

(3) 資本集中及效率化。

(4) 就業條件近代化（勞動時間及假日的明確化、構成員功能明確化、勞動的適當評價等）。

(5) 法人稅適用之節稅效果。

(6) 社會保險制度適用之福利保障水準提升。

(7) 農地權利取得較易。

(8) 繼承問題之解決（確保經營之永續性）。

雖然法人化有許多的優點，但因在日本仍存在有(1)繼承稅及一次生前贈與暫緩納稅之特例不適用、(2)所得低時（700萬日圓以下）法人化反而稅賦高、(3)法人不能兼業，因此兼業農家無法繼承、(4)記錄、手續等事務繁雜等的缺點及問題，故大部分兼業農家及一些零細事業農家為確保其經營成果而不願法人化。（大西緝著、鄭詩華譯(1996)，日本農業經營企業的理念與做法，農業經營管理會訊，第6期 pp12-18、第7期 p15、第8期 pp18-19。）

目前在台灣亦有類似的經營形態，是以組織形態出現而以農會作為背後支持力量的各地方產銷班、生產對、及共同經營班等，並由政府給予補助。但以上所數組織團體並不具法人地位，在對於農場經營實務面上，除技術的交流之外或生產物的加工運銷外，對於農民本身務農所能得到的社會福利及提升農業產業的層次並無

很大的助益，未來應以具法人地位的公司組織、合作農場、家庭農場作為農業經營主體，使台灣農業經營早日法人化、企業化。

第二節 台灣農業經營的挑戰

一、兩岸關係之發展對台灣農業經營之影響

自 1980 年代，台灣因政治方解嚴，與大陸間的各項交流日漸頻繁，在農業方面的互動亦活絡起來，兩岸的交流不僅單方面產生互補作用，同時也引起農產品走私及國際市場競爭等的負面作用，因而對我國農業生產及經營產生重大影響，分述如下：

1.兩岸農業的互補關係

因應近年來兩岸農業頻繁的交流，其完善的規劃及正面的推動益形重要。在「國家統一綱領」及「台灣地區與大陸地區人民關係條例」的相關規範之下，由於兩岸仍處於所謂交流的近程階段中，故僅限於民間之互惠交流，不可進行官方接觸。而在兩岸農產貿易進出口方面，亦仍以間接投資及間接貿易為主，大多是經由香港，不可從事直接貿易及投資，然台灣對大陸農產品之貿易往來仍有逐年增加的趨勢，如表 3-3。（註 3-1）

表 3-3 台灣對大陸貿易概況

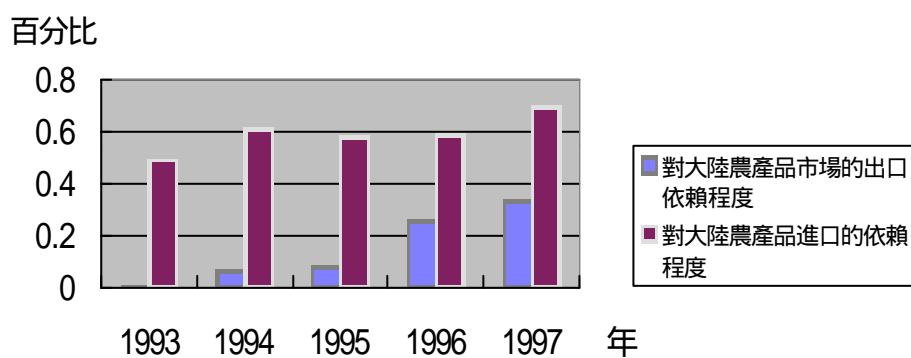
單位：千美元

	出口			進口		
	台灣出口至大陸農產品總值	台灣出口農產品總值	百分比	台灣自大陸進口農產品總值	台灣進口農產品總值	百分比
1993	105	4100080	0.0025	35992	7328568	0.4911
1994	2931	4842837	0.0605	53736	8847203	0.6073
1995	4354	5619165	0.0774	55983	9704328	0.5768
1996	13997	5484881	0.2551	58427	9986573	0.5850
1997	13214	3984955	0.3315	68822	9918676	0.6938

資料來源：1993-1997 農產貿易統計要覽，本研究整理而得。

就台灣單方面來看，不論是對大陸進口農產品的依賴程度，抑或是出口對大陸農場品市場的需求，呈持平或漸增的趨勢，如圖 3-4。

圖3-4 台灣對大陸農產品進出口依賴程度



資料來源：1993-1997 農產貿易統計要覽，本研究整理而得。

依賴程度：對大陸農產品市場的出口依賴程度 = $\frac{\text{出口至大陸農產品總值}}{\text{出口農產品總值}}$

$$\text{對大陸農產品的進口依賴程度} = \frac{\text{由大陸進口農產品總值}}{\text{進口農產品總值}}$$

再以台灣農產品進出口貿易分類之項目來看，對大陸出口的農產品種類，現除甲殼類及其製品和軟體類及其製品完全沒有對大陸出口或對大陸微量出口，其餘 8 類中以皮及其製品輸出至大陸的數量為最多。而在台灣自大陸進口的 12 項品目中，除活畜禽及肉類、甲殼類及其製品因受相關管制為開放進口，其他 10 品目在 86 年度時均有進口，其中以皮革及其製品、水果及其製品為大陸進口台灣之主要大宗農產品，分居大陸對台灣進口量之第一及第二位，其他穀類及其製品、薯類、蔬菜、花卉、種苗、種用動植物的進口數量亦有逐年增加的趨勢。就地理環境來說，中國大陸為距離台灣最近之一塊大陸，其運送來台的運銷成本最小，而其運送來台之農產品均可保持最佳新鮮度；又因其土地範圍廣大，人力資源充足，農業生產活動旺盛，若非礙於政治因素，及其他相關檢疫因素，中國大陸實不失為台灣農業生產的最佳貿易往來對象之一。

而在台灣對大陸方面來看，大陸因限於技術問題，其農業生產技術水準及品質不若台灣，故台灣生產的農產品素為大陸農產品市場中之“高檔貨”，有其固定消費的族群存在，故大陸擁有台灣所需之農產品市場，並亟待開發。而大陸亦可藉著兩岸農業交流的機會，來提升其農業生產技術及品質，實可謂兩岸農業的互補之舉。

二、兩岸農業的互競作用

任何經貿交流必存在互補及互競二面，就兩岸農業交流

亦是。就台灣而言，因應時代進步、經濟起飛之變遷，國內各項資源成本高漲，驅使農業生產活動日益萎縮，兩岸農產品交流後，雖有如前述之各項互補上的優點，但因地理環境、氣候、生產作物別相似，亦免不了存在著競爭的事實。

在國際市場的競爭上，台灣十大農產品出口國為日本、香港、以及美國，其輸入之農產品分別為蔬菜、水果、毛豬、水產品、茶葉等。目前台灣之洋菇、蘆筍及蠶絲出口已完全為大陸所取代，茶葉、水產品、豬肉、水果則正在競爭中；但未來因應大陸農業生產技術的開發與改良，亦將有可能取代大部分台灣農產品在日本、美國、香港的市場。

在國內市場方面，糧食作物、畜產、水產、蔬果等農產品君成為競爭的項目，除依正常管道進口之大陸廉價農產品對台灣農場經營及農業生產產生影響之外，日漸猖獗的沿海農產品走私更是為國內農產品市場價格帶來衝擊。

二、加入WTO對台灣農業經營之衝擊

經濟自由化為提昇經濟效率與促進產業結構現代化的重要手段，根據一般經濟學理論得知，國際貿易若透過市場價格機能的引導，各國間產業的比較利益特性均將顯現，劣勢產業將因缺乏生產利益而遭淘汰，優勢產業則運用有利秉賦得以擴充，以達成國際上生產資源最適配置與利用效率提高的目的，且社會總效用亦因之提昇。

於1986年9月關貿總協（GATT）烏拉圭回合的談判，期能削減關稅障礙，降低各國境內支持，以促進經濟貿易自由化、國際化為目的。經過漫長的7年餘的談判，各先進國家終

於在 1993 年 12 月 15 日於貿易談判委員會(TNC)達成協議，烏拉圭回合談判終告結束，GATT 組織亦功成身退，在國際間以 WTO (世界貿易組織) 組織正式登場，全力推動及維護國際間的自由貿易。

我國為突破外交困境及未來經貿發展可能發生之瓶頸，確保台灣社會經濟能持續成長，故亦於民國 74 年元月 1 日以「台澎金馬關稅領域」之名義向 GATT 提出申請入會，期能較大陸早先一步加入此一國際組織，成為 WTO 的創始會員國之一。在預備成為 WTO 會員國的同時，國內各項產業亦展開調整的腳步，其中在農產業的部份一般認為衝擊會較大，台灣因限於土地生產面積狹小、農業勞動力不足及勞動結構不良等因素，大多農產品價格均高於國際農產品價格，若因應加入 WTO 組織全面貿易自由化，開放各項農產品自由進口，則除無可避免的需受 WTO 國際間的各項規範之外，現行台灣境內的農業保護及支持措施，如對進口品課徵高比例關稅之保護措施、農產品價格支持之各項措施、農業生產補貼措施及進口管制等，亦將被迫改變甚至放棄，此對大部份生產成本偏高的台灣農產品來說，將是一大衝擊。有關加入 W T O 對我國農業經營的衝擊，扼要分析說明如次。

1. 解除國境措施對我國農業經營的影響

目前台灣完全管制進口的農產品有 21 大類，包含稻米、蔗糖、花生等作物以及家禽內臟、腿翅等雜碎及雞鴨肉以切塊方式進口。而限制地區進口之農產品則有 17 項，主要為包含蘋果等的水果類，其中大部分是指定對美採購，以平衡我國對美國的貿易順差，且在此 17 種限制地進口的農產品中，又有椰子等 4 種產品在進口時須檢附行政院農委會之同意文件方可進口。

若各項管制及限制進口農產品項目放寬自由進口後，不僅要面臨進口國增加，如紐、澳、東南亞與中美洲等農產品出口大國瓜分我國內市場，其農產品成本低廉，更為其競爭力強大的主因，屆時，本土農產品將被迫降低價格求售，與之競爭，抑或是面臨自然淘汰的命運。至於關係台灣糧食安全的稻米，雖符合 GATT 關稅化特殊措施相關條件規定，在加入 WTO 的初期將可享有暫緩實施關稅化之待遇，但因受最低開放進口量之相關規定，仍須逐年調整稻米的總產量。目前台灣稻米的生產成本約為美國稻米生產成本的 3 倍，泰國稻米生產成本之 5.5 倍（註 3-2），且因稻米生產目前仍實施保證價格收購的保障，農民只知一味的生產，導致生產數量調整困難，易發生市場供過於求的情形。若加以逐年調升之最低進口量的開放，除保價收購的部分繼續成為國庫的負擔之外，由農民自由在市場出售的稻米部分亦將因國外的稻米進入國內市場，而使得平均每公斤稻米的出售價格更為低廉，影響稻農收益。

在降低一般關稅的部分，因我國對於大部分獲准進口之農產品均課以較高的關稅，其中尤以進口水果類課徵關稅的比例為最高，若干水果之關稅甚至高達 50%，如蘋果、桃、柑橘、梨等。若加入 WTO 後以其對締約國要求的降稅幅度來要求我國降低關稅，勢必將直接影響台灣果農之權益，影響不可謂不鉅。

至於畜產方面，我國大多採取非關稅之管制措施，如動物內臟、雜碎等 46 項、液態乳等 12 項管制進口，其餘尚有火雞肉等 14 項產品需檢附農委會核發之同意文件始得進口。在配合 WTO 入會規範的同時，除將以上非關稅防衛措施管制限制進口的畜產品轉以課徵關稅，使之進口管制透明化之外，亦應符合降低關稅的標準，逐年減少對畜產品關稅

的課徵。如此，將使國外農畜產品大量流進國內市場，形成衝擊，影響國內農民農場的經營。

2.削減境內支持對我國農業經營的影響

依據台灣糧食統計要覽，目前台灣實施收購價格的農作物共計有蓬萊稻穀、在來稻穀、砂糖、玉米仁，大豆、高粱、香蕉、白蘆筍、洋蔥、洋菇等 10 項；此外，透過國營企業，如台糖、菸酒公賣局等對原料作物，如甘蔗、煙糙、釀酒用葡萄、高粱、糯米等，以契作方式進行收購。此等農產價格支持政策措失，其目的除保持國家基本糧食安全於一定之水準之外，政府更希冀以此提高農民所得，改善農民生活。在價格補貼方面，主要是稻米轉作補貼，並配合稻米轉作補貼而對其轉作後之雜糧收成予以保證價格收購。目前台灣對稻米、玉米、高粱、大豆等作物之保證收購價格均為國際市場價格的 4 至 5 倍（朱雲漢，註 3-3），又如前所述，GATT 對國內支持的削減對象乃以價格支持、不足額支付、生產補貼等國內保護性措施為主，而台灣在提高農民所得、保護農業生產的政策上又是以此類保價收購或生產補貼為主，故若加入 WTO 所需遵守之規範削減境內支持，將使台灣的農民生活及農業生產一下落入谷底。

在 GATT 的規範中，亦有明列不需削減之境內支持項目，如前所述。尤其列舉項目中可以看出，不需削減之境內支持，大抵屬於與農業生產無直接關係的支持措施，其對象是農業整體，而非針對農民個人的。例如，調整稻米生產結構之支出，而非一味對於米價低落時給予農民損失的給付；提供農業及農村公共建設之補助以減少城鄉發展之不均衡，而非對於農民所得有直接的幫助；對於新品種新技術的實驗、研究、推廣加以補助，其成果由全體農業工作者分享；

其他尚有對農業週邊環境結構之補助毋須削減者，例如，對農業金融的補助等。反觀我國支各項農業境內支持措施在這些非以價格及所得直接補助的層面上，似乎還有待加強，在未來加入WTO的同時，如何轉換農業或農民生產的直接補助至發展整體農業投入的補助，將是政府所需面臨的一大挑戰。

加入WTO勢必會對台灣農業經營生產造成衝擊，對於台灣農業的未來是一個危機，但相對的亦是一個轉機，端看政府是否能推行強有力的政策措施，強化全民對經濟貿易自由化的共識，且予此一趨勢下犧牲者合理的補償，在各產業間的協調上作努力才是當務之急。

綜合上述，不論市與大陸方面抑或市與國際方面，只要市貿易姦情市的變動，都可能影響台灣農業生產，為台灣農業經營帶來衝擊。目前政府最重要的課題乃是如何善用貿易自由化的優點來輔助、強化台灣農業生產以降低生產成本，並以提升台灣農業經營之競爭力來規避或減低其對台灣農業部門的打擊；在觀念上的宣導亦為重要的一環，減少農民對開放農產品自由進口的反彈情緒。

註釋

- (註 3-1) 因間接貿易的關係，許多實際上輸往大陸的農產品是取得香港、日本、或韓國等第三地證明文件後，再往返兩岸；而大陸進口台灣的農產品亦多有此情況。故本研究論文所採用之農產貿易統計要覽數據難免有低估之虞，但仍可依年度變化而巨觀其趨勢所在。
- (註 3-2) 彭作奎(1994)，「加入關貿總協對水稻及主要農畜產品之經濟影響」，參與 GATT 對農業之衝擊及因應對策，國家政策研究中心、行政院農業委員會。
- (註 3-3) 朱雲漢(1994)，「加入關貿總協定對農業部門經濟衝擊之政治與社會效應」，參與 GATT 對農業之衝擊及因應對策，國家政策研究中心、行政院農業委員會。

第四章 農業經營政策方向之農民意見調查 分析（一）

本研究調查對象一共 210 戶，如表 4-1，分別為北、中、南地區水稻農家 70 戶，柑橘農家 70 戶，毛豬農家 70 戶，而每種農場經營業務項下的 70 戶受訪者中，各選取 35 互為居住於都市型城鎮及鄉村型城鎮之農戶，210 戶中則總計有 105 戶城市型農家，105 戶鄉村型農家作為受訪對象（註 4-1），藉以了解經營不同業務項目之農場，其意見是否存在著差異性，以及居住地區對受訪者意向之影響，問卷調查結果如下。

表 4-1 調查戶數分配表

		城市型	鄉村型	合計
經營 型態	水稻農家	桃園縣大園鄉 台中縣大甲鎮 嘉義縣民雄鎮 共 35 戶	桃園縣新屋鄉 彰化縣福興鄉 嘉義縣新港鄉 共 35 戶	70
	柑橘農家	新竹縣芎林鄉 台中縣東勢鎮 台南縣白河鎮 共 35 戶	新竹縣寶山鄉 南投縣中寮鄉 台南縣東山鄉 共 35 戶	70
	毛豬農家	桃園縣楊梅鎮 彰化縣溪湖鎮 屏東縣屏東市 共 35 戶	桃園縣觀音鄉 彰化縣秀水鄉 屏東縣長治鄉 共 35 戶	70
	合計	105	105	210

資料來源：本研究調查。

第一節 農地利用與農場經營

在促進農地流通方面，得到受訪者正面肯定同意的方式乃是放

寬購地之相關限制條件，其獲得同意的比例最高，其次為政府對農地購買者或租地者予以補助或優惠，以分類群組來看，結果與全體意向一致，如表 4-2。

表 4-2 促進農地流通方式之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
提高農地出售價格	36.19	27.14	45.71	35.71	33.33	39.05
放寬購地之相關條件限制	63.81	61.43	68.57	61.43	69.52	58.10
提高農地出租價格	17.14	14.29	14.29	22.86	20.00	14.29
對購地或租地者予以補助或優惠	49.05	55.71	51.43	40.00	58.10	40.00
其他	9.05	4.29	1.43	21.43	6.67	11.43

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

在擴大規模方面，受訪者認為政府應鼓勵農民擴大經營規模者佔全體受訪者的 86.19%，透過的方式除水稻農家及毛豬農家傾向於投入土地來擴大經營規模外，其他則以研發生產新技術之 68.51% 為最高，如表 4-3。由表中可看出，毛豬農家在政府應鼓勵擴大經營規模的認同比例為最低。

表 4-3 政府應否鼓勵擴大經營規模及其方式之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
同意	86.19	95.71	95.71	67.14	87.62	84.76
透過方式：投入更多資本	40.33	37.31	34.33	53.19	42.39	38.20
投入更多勞力	20.99	16.41	31.34	12.77	27.17	14.61
投入更多土地	51.38	46.27	38.81	76.60	63.04	39.33
研發生產新技術	68.51	45.67	88.06	44.68	64.13	73.03
其他	3.31	2.99	2.99	4.26	5.43	1.12
不同意	13.81	4.29	4.29	32.86	12.38	15.28

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

而在以投入更多土地為擴大經營規模方式的調查上，則以優先順序先後排列，第一優先者為 1 純予 5 分，其次為 2 純予 4 分，依此類推，最後考慮者為 5 純予 1 分，再以加權的方式計算其結果，如表 4-4。由表中可看出，共同經營或產銷班為大部份受訪者考慮擴大農場經營規模時之優先考慮，其次為承租農地，最後的選擇手段則為代耕，在分類群組方面，則顯得意見相當分歧。

表 4-4 擴大經營規模最適方式之意見調查

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
第一優先	共同經營或產銷班	共同經營或產銷班	共同經營或產銷班	共同經營或產銷班	共同經營或產銷班	共同經營或產銷班
第二優先	承租農地	委託經營	購買農地	購買農地	承租農地	承租農地
第三優先	委託經營	承租農地	承租農地	承租農地	委託經營	委託經營
第四優先	購買農地	代耕	委託經營	委託經營	購買農地	購買農地
第五優先	代耕	購買農地	代耕	代耕	代耕	代耕

資料來源：本研究調查結果整理而得。

在針對目前農政單位給予農民產銷組織的協助或補助之滿意程度調查中，只有 30.00 % 的受訪者認為此種協助或補助是足夠的，而另有 68.50 % 的受訪者認為不足，應加強的部份依加權統計的結果，依序為經費的補助、生產技術的指導、農場經營管理的再教育，如表 4-5。此外，依分類群組調查結果來看，各組之意見傾向與全體之調查結果相當一致。

表 4-5 對農政單位予以農民生產組織協助或補助之滿意度調查
單位：%

	全體	水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	30.00	30.00	15.71	44.29	33.33	26.67
否	68.57	68.57	82.86	54.29	65.71	71.43
應加強部份：						
第一優先	經費	經費	經費	經費	經費	經費
第二優先	生產技術	生產技術	生產技術	生產技術	生產技術	生產技術
第三優先	經營管理	經營管理	經營管理	經營管理	經營管理	經營管理

資料來源：本研究調查結果整理而得。

在對政府廢除農地農有之移轉限制的調查上有 64.76 % 的受訪者贊成，其所持理由以提高農地使用效率所佔比例最高，而另有 33.81 % 的受訪者持反對意見，其反對的主要原因是唯恐造成農地濫用，如表 4-6。若以分類群組來看，以柑橘農家所持贊成比例為最高，毛豬農家最低。

表 4-6 政府廢除農地農有移轉限制之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
贊成	64.76	67.14	74.29	52.81	55.24	74.29
原因：促進農地流動	63.24	63.83	63.46	62.16	72.41	56.41
提高農地使用效率	67.65	68.09	67.31	67.57	75.86	61.54
提高農地售價	38.97	36.17	53.85	21.62	36.21	41.03
促進離農	13.97	17.02	7.69	18.92	8.62	17.95
其他	2.94	0.00	1.92	8.11	0.00	5.13
不贊成	33.81	32.86	24.29	44.29	43.81	23.81
原因：造成農地濫用	69.01	73.91	58.82	70.97	73.91	60.00
農民欲購地擴大經營規模將產生困難	53.52	47.83	64.71	51.61	58.70	44.00
造成農地價格哄抬	56.34	47.83	35.29	74.19	54.35	60.00
其他	11.28	8.70	0.00	19.35	10.87	12.00

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

在對政府堅持農地農用政策之意見調查方面，受訪者持贊成意見的佔總受訪者的 66.67 %，其主要所持理由為農地農用政策可維持農業生產與確保糧食安全；而持反對意見者佔 31.90 %，其主要所持之理由為農業已逐漸沒落，農地農用並無其必要性存在，如表 4-7。從各分類群組來看，持贊成意見之受訪者所持同意原因較具一致性，其中以柑橘農家贊成比例最高，毛豬農家贊成比例最低；在不贊成部份，水稻農家及城市型農家所持原因與其他群組相異，其主要原因為工商業與農業爭地劇烈。

表 4-7 政府應否堅持農地農用之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	66.67	68.57	75.71	55.71	69.52	63.81
原因：維持農業生產與糧食安全	79.29	68.75	81.13	89.74	83.56	74.03
農業有生態維護之功能	49.29	43.75	64.15	35.90	58.90	38.81
農業可作為一般民眾休閒之活動，調劑身心	47.86	56.25	50.94	33.33	54.79	40.30
其他	3.57	2.08	3.77	5.13	4.11	2.99
否	31.90	31.43	22.86	41.43	29.52	34.29
原因：工商業與農業爭地劇烈	55.22	63.64	56.25	48.28	54.84	55.56
即將開放農產品自由貿易	31.34	36.36	25.00	31.03	19.35	41.67
農業已經逐漸沒落	58.21	36.36	75.00	65.52	48.39	66.67
其他	10.45	4.55	6.25	17.24	9.68	11.11

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

第二節 農業勞動結構

對於防止農業勞動力高齡化情形的發生，政府應否以津貼或獎勵金來鼓勵高齡農民離農之意見調查，持贊成意見（包含同意及非常同意）之受訪者高達 81.90%，反對者（包含不同意及非常不同意）則僅佔 10.48%，如表 4-8。若由分類群組的意見反應來看，則以水稻農家贊成比例為最低。

表 4-8 為防止農業勞動力高齡化的情形發生，政府應否配合津貼或離農獎金鼓勵高齡農民離農之意見調查

單位：%

全體	經營型態別			城鄉別	
	水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
贊成	81.90	74.29	87.14	84.29	86.19
不贊成	10.48	12.56	5.72	12.86	13.33
無意見	7.62	12.85	7.14	2.85	10.48
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：本研究調查結果整理而得。

在改善農業勞動力老化方面，73.81% 同意應以提高農民生產所得來作為吸引年輕人選擇農業作為其職業的誘因，其次為對於青年創業農民給予更多優惠，同意者佔 65.71%，其以積極主動之方式調整農業結構。就分類群組的意見傾向來看，與全體受訪者之意見傾向，亦呈現一致性，如表 4-9。

表 4-9 改善農業勞動力老化措施之意見調查

單位：%

全體	經營型態別			城鄉別	
	水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
對於青年創業農民給予更多優惠	65.71	62.86	77.14	57.14	67.62
鼓勵農校畢業學生投入農業生產	44.29	50.00	41.43	41.43	47.62
提高農業所得，以吸引年輕人選擇農業作為其職業	73.81	64.29	81.43	75.71	80.95
輔導老年農民離農，並提供離農或退休津貼	47.14	37.14	50.00	54.29	48.57
其他	1.91	1.43	0.00	4.29	0.95
					2.86

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100%。

針對以婦女農業勞動力結構中之主力所作之訪問調查結果發現，有 70.00% 的受訪者認為婦女在農業部門內所扮演的角色有漸趨

重要之勢，其中 66.60 % 的人認為主要原因是機械化後婦女亦能擔當較粗重的工作，其次為教育程度之提高、男性多數轉往非農業部門等因素；另有 30.00 % 的受訪者認為婦女勞動力並不能成為農業生產主力，最主要原因為無法兼顧家庭及農事，其次為農業專業知識或訓練的不足等，如表 4-10。就分類群組來看，以毛豬農家對婦女農業勞動力之重要性的看法最為保守。

表 4-10 婦女勞動力在農業部門內所扮演的角色是否漸趨重要之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	70.00	77.14	72.86	60.00	71.43	68.57
原因：教育程度提高	45.58	46.30	58.82	28.57	52.00	38.89
男性多數轉往非農業部門	36.73	40.47	33.33	35.71	28.00	45.83
機械化後婦女亦能擔當較粗重之工作	66.67	72.22	66.67	59.52	68.00	65.28
其他	6.80	3.70	1.96	16.67	8.00	5.56
否	30.00	22.86	27.14	40.00	28.57	31.43
原因：無法兼顧農事及家事	57.14	37.50	68.42	60.71	33.33	45.45
農業專業知識或訓練不足	28.57	50.00	15.79	25.00	36.67	21.21
無法妥善操作農機	25.40	37.50	5.26	32.14	33.33	18.18
先天身體生理上的差異	38.10	25.00	21.05	57.14	33.33	42.42
女性在非農業部門能獲得較高之工資	20.63	18.75	15.79	25.00	13.33	27.27
其他	3.17	0.00	5.26	3.57	0.00	6.06

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

在提昇婦女務農方面，受訪者認為政府最需給予務農婦女之協助，為對於務農婦女提供農業知識的再教育，受訪者同意的比例為 60.48%，其次為鼓勵婦女農業創業之補助及輔導、對婦女務農角色的重新定位及觀念的推廣，如表 4-11。就分類群組來看，意見則相當分散。柑橘農家及城市型農家對於政府應提供務農婦女農業知識

再教育的同意比例較高；水稻農家及鄉村型農家對此則傾向於希望政府輔助及輔導婦女農業創業；毛豬農家則認為應將重點放在婦女務農角色的重新定位，使其由務農協助者到主要務農者。

表 4-11 對於提升婦女務農地位政府應予協助之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
對於務農婦女提供農業知識再教育	60.48	57.14	72.86	51.43	65.71	55.24
鼓勵婦女農業創業之補助及輔導	57.62	64.29	54.29	54.29	58.10	57.14
對於婦女務農角色的重新定位及觀念的推廣	51.90	47.14	51.43	57.14	51.43	52.38
農機具操作的訓練	36.67	30.00	52.86	27.14	35.24	38.10
其他	2.86	1.43	0.00	7.14	2.86	2.80

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

對於農家勞動配置方面，在全部的受訪者中，有 71.43% 認為兼業農家的經營型態是一種趨勢，其原因主要是兼業農家所得一般比專業農家高，其次則是認為兼業農家較能充分利用勞力，在農閒時務農者仍有運用其勞力增加所得之處。而在 28.10% 持負面意見、不以為兼業農家是一種趨勢的受訪者中，多數認為兼業農家在農忙時將會面臨勞力不足之問題，其次為對農場的疏於管理及農場的經營效率較差等，如表 4-12。由分類群組來看，以水稻農家傾向認同兼業成為一種趨勢的比例最高，而以柑橘農家為最低，其餘意見反應結果顯示與總體相去不遠。

表 4-12 兼業農家的經營形態是否成為趨勢之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	71.43	91.43	58.57	64.29	69.52	73.33
原因：兼業農家所得一般比專業農家為高	70.00	79.69	65.85	60.00	79.54	61.04
兼業農家較易配合市場景氣程度而改變其經營作物別	44.67	39.06	46.34	51.11	43.84	45.45
兼業農家較能充分利用勞力	57.33	54.69	58.54	60.00	50.68	63.64
其他	0.67	0.00	0.00	2.22	1.37	0.00
否	28.10	8.57	41.43	34.29	29.52	26.67
原因：農場經營效率較差	40.68	33.33	31.03	54.17	51.61	28.57
農用資財的使用較無效率	25.42	33.33	31.03	16.67	19.35	32.14
疏於管理	42.37	50.00	44.83	37.50	51.61	32.14
農忙時勞力不足	55.93	50.00	62.07	50.00	61.29	50.00
從事場外工作將會影響農場正常工作	32.20	16.67	27.59	41.67	19.35	46.43
其他	10.17	0.00	13.79	8.33	3.23	17.86

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

在農民轉業方面，91.43% 的受訪者認為農民要轉業是困難的主要原因依次為缺乏其他謀生技能、缺乏工作機會及可能產生適應不良等；而在政府給予轉業農民的協助方面，受訪者認為第一優先的應為提供欲轉業農民第二職業專長訓練，其次依序為提供創業資金之優惠貸款或補助、提供就業機會、發放轉業補助津貼等，如表 4-13、4-14。就分類群來看，除柑橘農家之受訪者最希望政府對於轉業農民給予的協助為提供自行創業資金之優惠及補助外，其餘各組之意見傾向均與全體調查結果相同，宜提供第二職業專長訓練為最優先。

表 4-13 農民轉業困難與否之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	91.43	94.29	100.00	80.00	87.62	95.24
原因：缺乏其他謀生技能	79.69	80.30	85.71	71.43	89.13	71.00
缺乏工作機會	53.13	51.52	61.43	44.64	47.83	58.00
缺乏資金	44.79	33.33	55.71	44.64	43.48	46.00
工作性質不同將發生適應不良之情形	50.00	48.48	50.00	51.79	58.70	42.00
其他	4.69	0.00	4.29	10.71	5.43	4.00
否	8.57	5.71	0.00	20.00	12.38	4.76

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

表 4-14 政府應予轉業農民何種協助之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
提供自行創業資金之優惠貸款或補助	56.77	57.58	65.71	44.64	63.04	51.00
發放轉業輔助津貼	42.23	45.54	52.86	28.57	51.09	36.00
提供就業機會	53.12	50.00	61.43	46.43	56.52	50.00
提供第二職業專長訓練	64.68	62.12	61.43	71.43	64.13	65.00
其他	2.60	0.00	2.86	5.36	3.26	2.00

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

而對於農民離農離村的意見調查上，僅 28.10% 的受訪者表示若有離農轉業的機會，會遷往大都市就業居住，而吸引農民前往的主要原因為就業機會較多，其次依序為收入較多、生活便利等。而另有 71.90% 的受訪者表示不願意離村，所持原因依序為家鄉人親土親、生活花費較低、環境優美等，如表 4-15。就分類群組來看，以毛豬農家及城市型農家離村之意願最低，推測其原因為生活型態及收入方面已較水稻農家、柑橘農及鄉村型農家更接近大都市的生活

水平。

表 4-15 若有離農轉業的機會農民是否遷移到大都市就業之意見調查
單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	28.10	44.29	30.00	10.00	26.67	29.52
原因：收入較多	49.15	41.94	61.90	42.86	67.86	32.26
就業機會較多	61.02	58.06	76.19	28.57	60.71	61.29
生活便利	40.68	25.81	52.38	71.43	46.43	35.48
氣氛熱鬧	13.56	19.35	4.76	14.29	14.29	12.90
其他	2.03	3.23	4.76	0.00	3.57	3.22
否	71.90	55.71	70.00	90.00	73.33	70.48
原因：家鄉人親土親	73.51	71.79	73.47	74.60	80.52	66.22
生活花費較低	52.98	56.41	53.06	50.79	59.74	45.95
生活步調悠閒	43.05	53.85	20.41	53.97	36.36	50.00
環境優美	49.67	35.90	65.31	46.03	55.84	43.24
其他	3.97	5.13	4.08	3.17	3.90	4.05

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

就以核心農家作為農業生產主力、精簡農業人口方面，68.10 % 的受訪者認為政府應該如此作為，其原因主要是認為核心農家較專業於農業生產，其次為農業人口精簡後，可將農業土地集中於核心農家使其生產規模增大、減低生產成本以提高競爭力。而在 30.47 % 持反對意見的受訪者中，其考量的反對原因依序為精簡農業人口將造成短期間農村人口大量移往都市尋求就業機會，城鄉差距增大以及農業人口之失業率提高，如表 4-16。

表 4-16 政府應否精簡農業人口而以核心農家作為農業生產主力

之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	68.10	72.86	61.43	70.00	69.52	66.67
原因：核心農家較專業	69.93	60.78	79.10	71.43	76.71	62.86
核心農家生產規模可較大，提高競爭力	66.43	72.55	55.81	69.39	60.27	72.86
可提高農民平均所得	50.35	62.75	53.49	34.69	58.90	41.43
其他	0.35	0.00	0.00	2.04	1.37	0.00
否	30.47	27.14	38.57	25.71	28.57	32.38
原因：精簡農業人口將提高失業率	54.69	63.16	48.19	55.56	63.33	47.06
將造成短期間農村人口大量移往都市	59.38	52.63	70.37	50.00	53.33	64.71
政府獎勵離農之措施未臻健全	51.56	31.58	66.67	50.00	60.00	44.12
其他	1.56	0.00	0.00	5.56	0.00	2.94

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

第三節 農業經營資金

針對受訪者目前農業生產用資金之來源所作的調查，約 5 成左右受訪者的農業生產資金為自有資金，另外 5 成的受訪者其生產用資金來源為借貸，包含部份借貸極權為借貸，如表 4-17。就分類群組來看，水稻農家生產資金來自於自有資金的比例最高，為 67.14%，其次為柑橘農家，而毛豬農家完全使用自有資金投入其農場經營的比例最低，推測原因為毛豬農家所需投入之成本較高，為設施型產業的原因。此外，針對資金借貸來源之調查，受訪者借貸之資金大都來自於地方農會，就分類群組來看，其結果亦同，如表 4-18。

表 4-17 生產資金來源之調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
自有資金	51.90	67.14	58.57	30.00	47.62	56.19
部份為自有資金，部份為借貸	48.10	32.86	41.43	70.00	52.38	43.81
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：本研究調查結果整理而得。

表 4-18 農民生產資金借貸來源之調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
親朋好友	3.96	4.35	10.34	0.00	5.45	2.17
標會	11.88	8.70	13.45	18.37	14.55	8.70
農會信用部	72.28	82.16	82.76	61.22	67.27	78.26
公營金融機構	11.88	4.35	3.45	20.41	12.73	10.87
民營金融機構	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
其他	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：本研究調查結果整理而得。

在農民對政府所提供之專案貸款項目的熟悉程度之調查中，以農機貸款最為農民所熟悉，聽過此項貸款的受訪者佔 72.86%，其次依序為緊急紓困貸款、青年創業貸款，以及為擴大經營規模之購地貸款等。就分類群組來看，則因受訪者經營作物型態的不同，而對各項專案農貸有不同程度之認識，如表 4-19。

表 4-19 農民對專案農貸熟悉程度之調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
為擴大經營規模之購地貸款	47.14	44.29	61.43	35.71	49.52	44.76
農業機械貸款	72.86	82.86	77.14	58.57	76.19	69.52
青年創業貸款	71.90	60.00	77.14	77.14	69.52	73.33
緊急災害紓困貸款	71.90	54.29	67.14	94.29	72.38	71.43

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

政府在鼓勵擴大生產規模尚，雖提供了購地優惠貸款，但僅 32.38 % 的受訪者表示願意以此項專案農帶來購買農地以擴大經營規模，67.62 % 的人則表示不願意，其主要的原因為原本就沒有擴大經營規模的打算。就分類群組來看，調查結果亦與全體受訪者之意見大致相同，如表 4-20。

表 4-20 是否願意以農業貸款來購買農地擴大經營規模之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
願意	32.38	41.43	20.00	35.71	23.81	40.95
不願意	67.62	58.57	80.00	64.29	76.19	59.05
原因：原本就沒有擴大經營規模的打算	66.90	53.66	75.00	68.69	72.50	59.68
不符合貸款人資格之限定	12.08	17.07	12.50	8.89	11.25	14.52
手續繁雜	18.31	21.95	17.86	15.56	22.50	12.90
借錢是一件丟臉的事	3.52	4.88	5.36	0.00	5.00	1.61
無力還款	25.35	36.59	25.00	15.56	26.25	24.19
其他	9.15	9.76	1.79	17.78	6.25	12.90

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

針對目前政府在辦理農業貸款相關事項時的做法，有 24.76 % 的受訪者認為無須改進，而 75.24 % 的受訪者認為需要改進，須改進的地方依序為對申請人資格限制太嚴格 68.35 %、貸款手續繁雜 60.13 %、優惠貸款種類太少 50.00 % 等。就分類群組來看，以水稻農家最不滿意政府在辦理貸款時的做法，認為須改進的受訪者高達 88.57 %；而各分類群組認為政府在辦理優惠貸款時須改進的地方，除毛豬農家認為最須改進的地方為貸款手續繁雜外，其餘則與全體之意見大致相同，如表 4-21。

表 4-21 對目前政府辦理農貸相關事項之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
須改進	75.24	88.57	68.57	68.57	77.14	73.33
項目：優惠貸款種類太少	50.00	56.45	64.58	27.08	50.62	49.35
貸款手續繁雜	60.13	56.45	58.33	66.67	55.86	64.94
對申請人的資格條件限制太過嚴格	68.35	58.06	87.50	62.50	74.07	62.34
核貸時間太長	20.25	25.81	27.08	6.25	22.22	18.18
缺乏貸款發放後之追蹤及輔導	10.13	12.90	8.33	8.33	6.17	14.29
其他	6.33	3.23	8.33	8.33	6.17	6.49
無須改進	24.76	11.43	31.43	31.43	22.86	26.67

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

針對受訪者對於政府未來農業貸款項目應加強的範圍中，以農民生產資財之相關貸款優惠比例為最高，佔 75.24 %，其次依序為改善農家生活之相關優惠貸款、添購環保設施之相關優惠貸款等。就分類群組來看，則與全體之意見一致，如表 4-22。

表 4-22 未來貸款項目應加強範圍之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
農民生產資財之相關優惠貸款	75.24	75.71	81.43	68.57	77.14	73.33
改善農家生活之相關優惠貸款	44.29	65.71	44.29	22.86	46.67	41.90
添購環保設施之相關優惠貸款	36.19	32.86	10.00	65.71	41.90	30.48
其他	1.43	0.00	0.00	4.29	0.00	2.86

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

註釋

(註 4-1) 其城市型鄉鎮及鄉村型鄉鎮之選取定義參照羅明哲 (1998), 農漁會信用部法規制度之改進與研擬，國科會補助計畫，pp56-59。

第五章 農業經營政策方向之農民意見調查分析（二）

第一節 農民生活與農村建設

在農村生活方面，有 77.14% 的受訪者認為農村生活是較都市生活落後的，落後的部份依序為公共設施的建設、醫療設施、交通的便利性、資訊的收發、各項物資的取得、房舍的建築、教育及環境衛生。由分類群組來看，以柑橘農家認為農村生活比都市生活落後所佔的比例為最高，毛豬農家最低；而在對落後部份的意見上，各分類群組與全體之意見有相似的傾向，如表 5-1。

表 5-1 農村生活是否較都市生活落後之意見調查

單位：%

全體	經營型態別	城鄉別				
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	77.14	81.43	91.43	58.57	79.05	75.24
較落後部份：交通的便利性	52.47	42.11	65.63	46.34	51.81	53.16
房舍的建築	33.95	35.09	34.38	31.71	40.96	26.58
環境衛生	29.63	22.81	40.63	21.95	34.94	24.05
公共設施建設	62.96	57.89	65.63	65.85	63.86	62.03
資訊的收發	46.30	64.91	43.75	48.78	44.58	48.10
醫療設施	55.56	45.61	65.63	53.66	54.22	56.96
各項物資的取得	37.65	35.09	42.19	34.15	33.73	41.77
教育	31.48	19.30	34.38	43.90	34.94	27.85
其他	1.85	0.00	0.00	7.32	2.41	1.27
否	22.86	18.57	8.57	41.43	20.95	24.76

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

在幫助農業發展、增加農村就業機會方面，有 58.57% 的受訪者認為農村引入之產業應以農業相關產業如農產品加工廠等為佳，其次為農業休閒觀光遊憩產業，就分類群組來看，水稻及柑橘農家對於引入農村優先考慮的產業為休閒觀光遊憩產業，毛豬農家則較多傾向引進農業生產相關產業，推測與其農場經營種類有關；而城市型農家亦較鄉村型農家傾向引入農業生產相關產業，推測與地域及生活發展模式、各項物資的取得方便與否有關，如表 5-2。

表 5-2 農村引進產業種類之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
休閒觀光遊憩事業	58.10	50.00	77.14	47.14	50.48	65.71
工業（工廠）	9.52	18.57	2.86	7.14	13.33	5.71
商業（大型商場）	16.67	25.71	11.43	12.86	20.95	12.38
農業相關產業（如農產品加工廠）	58.57	44.29	58.57	65.71	66.67	50.48
其他	3.81	5.71	0.00	5.71	5.71	1.90

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

對於政府欲建設一充滿活力了農村地區應加強的工作方向，受訪者之意見依序為改善公共活動設施及環境 49.52%；規劃農村觀光及休閒農業 46.19%；發揚農村傳統文化、加強鄉土活動及藝文資訊服務、建立具地方特色的農村 42.86%；儘速完備農村社區發展規劃及建設體制之相關法令 39.52%；農業生產及農村生活環境之整體指導及細部規劃 37.62%。在分類群組方面則呈現較分歧的意見，如表 5-3。

表 5-3 政府欲建設一充滿活力的農村地區所應加強工作方向
之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
儘速完備農村社區發展規劃及建設體制之相關法令	39.52	45.71	41.43	31.43	40.95	38.10
農業生產及農村生活環境之整體指導及細部規劃	37.62	32.86	52.86	27.14	42.86	32.38
發揚農村傳統文化，加強鄉土活動及藝文資訊服務，建立具地方特色的農村	42.86	58.57	27.14	42.86	51.43	34.29
改善公共活動環境與設施	49.52	44.29	55.71	48.57	60.00	39.05
規劃農村觀光及休閒農業	46.19	35.71	61.43	41.43	49.52	42.86
其他	1.43	1.43	0.00	2.86	2.86	0.00

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

第二節 農業生產與生態環境

在本次調查的受訪者中，有 55.71% 的農家使用環保型設施，其中以毛豬農家比例最高，高達 100.00%；而在未使用此類設施中佔比例最高的原因為該作物無須使用到環保設施，其次為增加生產成本支出。在分類群組方面之意向亦傾向於相同，調查結果推測與農場經營種類別有關，如表 5-4。

表 5-4 是否使用環保設施之意見調查

單位：%

	全體	經營作物別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	44.29	25.71	7.14	100.00	41.90	46.67
否	55.71	74.29	92.86	0.00	58.10	53.33
原因：增加生產成本支出	50.43	44.23	55.38	/	60.66	39.29
該作物無須使用到環保設施	66.67	61.54	70.77		67.21	66.07
目前尚無相關設備的發明	23.93	15.38	30.77		21.31	26.79
其他	1.71	1.92	1.54		1.64	1.79

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

在農業生產與環境保護方面，75.24% 的受訪者認為此二者有相互衝突的部份，其中以農業生產過程中化學肥料的使用對環境的影響最大，同意之受訪者比例高達 75.32%，其次為水資源的污染及土地濫用等；而受訪者認為未來政府在農業發展中環境保護上首要應加強的部份則為提倡有機農業生產，減少化肥及農藥的使用佔 70.48%，其次為推廣及獎勵補助使用環保型設施，如表 5-5、5-6。

表 5-5 農業生產和環保是否相衝突之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	75.24	80.00	82.86	62.86	73.33	77.14
衝突的部份：土地濫用	52.53	57.14	55.17	43.18	59.74	45.68
水資源的污染	65.19	66.07	68.97	59.09	59.74	70.37
動植物資源的破壞	25.32	33.93	22.41	18.18	24.68	25.93
化學肥料的使用	75.32	66.07	89.66	68.18	77.92	72.84
其他	1.90	0.00	0.00	6.82	1.30	2.47
否	24.76	20.00	17.14	37.14	26.67	22.86

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

表 5-6 未來政府在農業發展之環境保護上應加強部份之意見

調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
推廣及獎勵補助農業生產使用環保型設施	51.90	51.43	41.43	62.86	51.43	52.38
以環保農業作為發展永續農業之條件	40.00	50.00	34.29	35.71	49.52	30.48
從事農業生產區規劃時，應以環境評估作為首要考量	43.81	31.43	52.86	47.41	57.14	30.48
提倡農業有機生產，減少化學肥料及藥劑之使用	70.48	60.00	80.00	71.43	71.43	69.52
其他	2.38	2.86	2.86	1.43	2.86	1.90

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

第三節 加入 W T O 之衝擊

針對加入 W T O 台灣農業經營將受之衝擊，調查農家分別在中短期及長期是否繼續務農。依本研究調查，受訪的 210 戶農家中，中短期內仍會從事農業生產者高達 89.05%，其中長期後仍將繼續保持農業經營者亦達 91.98%。而針對中短期內離農原因之調查結果顯示，普遍最有可能離農之原因依次為：認為農業已無發展空間及潛力、退休、務農太辛苦、認為非農業部門之工作收入較好、對農業沒興趣等原因；長期後離農的原因則較分歧。此外，依農場經營項目類別及居住地區的分類調查結果來看，其意見趨勢大致相同，如表 5-7、5-8、5-9、5-10。

表 5-7 中短期是否繼續務農意願調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	89.05	82.86	92.86	91.43	85.71	92.38
否	10.95	17.14	7.14	8.57	14.29	7.62
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：本研究調查結果整理而得。

表 5-8 長期是否繼續營農之意願調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	91.98	86.21	93.85	95.31	92.22	91.75
否	8.02	13.79	6.15	4.69	7.78	8.25
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：本表格所指全體乃為表 4-2 回答”是”之樣本群體。

表 5-9 中短期離農可能之主要原因調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
對農業沒興趣	4.35	8.33	0.00	0.00	6.67	0.00
認為農業已無發展潛力與空間	65.22	66.67	80.00	50.00	66.67	62.50
非農業部門之工作收入較好	8.70	8.33	20.00	0.00	13.33	0.00
務農太辛苦	13.04	16.67	20.00	0.00	3.33	12.50
退休	17.39	16.67	20.00	16.67	6.67	37.50
其他	13.04	8.33	0.00	16.67	20.00	0.00

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

表 5-10 長期營農後離農可能之主要原因調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
對農業沒興趣	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
認為農業已無發展潛力與空間	40.00	37.50	50.00	33.33	28.57	80.00
非農業部門之工作收入較好	33.33	50.00	25.00	0.00	28.57	37.50
務農太辛苦	33.33	37.50	25.00	33.33	42.86	25.00
退休	40.00	37.50	50.00	33.33	42.86	37.50
其他	13.33	0.00	0.00	66.66	28.57	0.00

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

而長期營農者在其退休或離農後對農地的處理方式依將來是否有繼承者而有所不同。就全體調查戶而言，在長期間將會繼續營農的農戶中，81.40 % 有繼承者，其處理農地的情形以自營佔最高比例，而沒有繼承者農家的部份，則以出售及委託經營的方式來處理其農地；另就不同類型農家觀之，其處理方式與全體的意見大致相同，如表 5-11。

表 5-11 長期營農者離農後對農地之處理

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
有繼承者 81.40 %	出售	4.29	4.26	8.00	0.00	4.41
	出租	4.29	6.38	6.00	0.00	4.41
	自營	76.43	76.60	60.00	95.35	70.59
	廢耕	2.14	0.00	6.00	0.00	2.94
	其他	10.71	6.38	20.00	4.65	16.68
	未填答	2.14	6.38	0.00	0.00	1.47
	合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
無繼承者 16.28 %	出售	25.00	33.33	27.27	21.43	21.43
	出租	7.14	0.00	9.09	7.14	7.14
	委託經營	25.00	33.33	45.45	7.14	35.71
	委託代耕	7.14	0.00	0.00	7.14	0.00
	廢耕	10.72	33.33	18.18	7.14	14.29
	其他	25.00	0.00	0.00	50.00	21.43
	未填答	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
合計		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：本研究調查結果整理而得。

在針對農民對本土農產品與國外進口農產品競爭上的信心調查方面，56.19%的受訪者表示其本身所生產的農產品並不能與國外進口農產品相互競爭，主要原因因為生產成本過高反應在產品售價上，同意的受訪者高達 93.22%，其次為未建立品牌知名度 31.36%。而從分類群組意見調查來看，以毛豬農家對其產品競爭力最具信心，認為不能與國外進口產品競爭者僅 27.14%；在無法與國外進口產品競爭的原因上，則與總體意見傾向相同，唯水稻農家及柑橘農家很顯然的較毛豬農家注重產品的品牌知名度及形象，如表 5-12。

表 5-12 受訪者生產的農產品是否可與國外進口之農產品競爭之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	43.81	32.86	25.71	72.86	40.95	46.67
否	56.19	67.14	74.29	27.14	59.05	53.33
原因：生產成本較高反應在產品產品售價上	93.22	91.49	92.31	100.00	91.94	94.64
品質口感不如進口農產品	15.25	21.28	15.38	0.00	19.35	10.71
為建立品牌知名度	31.36	31.91	36.54	15.79	30.65	32.14
其他	2.54	0.00	1.92	15.79	3.23	1.79

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

在受訪者心目中，能與國外進口農產品競爭之農產品所應具有之特色，以具獨特風味口感之農產品 66.67% 佔最多數，其次為具台灣特色之農產品 54.29% 及在台灣適地適種之作物 44.76%；而就分類群組來看，則各群組間亦有相似之意見，如表 5-13。

表 5-13 具競爭力農產品特色之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
高經濟價值農產品	36.67	34.29	40.00	7.14	39.05	34.29
具獨特風味口感之農產品	66.67	64.29	55.71	80.00	72.38	60.95
具台灣特色之農產品	54.29	51.43	71.43	40.00	52.38	56.19
新品種之農產品	26.19	20.00	42.86	15.71	27.62	24.76
在台灣適地適種之作物	44.76	38.57	65.71	30.00	52.38	37.14
無法耐久藏或長時間運輸的農產品	30.48	40.00	41.43	10.00	32.38	28.57
其他	2.38	0.00	0.00	7.14	2.86	1.90

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

在受訪者個人評估及因應對策方面，79.52% 的人認為若開放農產品完全自由進口，將會影響其目前農場的經營；在因應對策上，以試種新品種 37.72% 為最高，其次為擴大經營規模 33.53%，如表 5-14。就分類群組來看，則以毛豬農家較傾向於認為不受開放農產品進口之影響，與表 5-12 之調查結果有異曲同工之妙，均是對其產業抱持較樂觀的態度。在因應對策方面，各分類群組則是呈現意見分歧的現象，水稻農家及鄉村型農家傾向擴大經營規模，柑橘農家傾向使用新技術生產，推測其間差異可能為作物種類型態不同，水稻為土地利用型作物，鄉村地區土地資源較豐富的緣故；毛豬農家方面則傾向於不做任何改變；而城市型農家則較傾向於選用新品種作為農場經營之項目，推測與其較易獲得新資訊的推廣有關。

表 5-14 開放農產品自由進口是否影響農場的經營之意見調查
單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	79.52	82.86	67.14	88.57	76.19	82.86
因應對策：使用新技術生產	30.54	25.86	70.21	4.84	38.75	22.99
擴大經營規模，降低生產成本	33.53	48.28	34.04	19.35	23.75	42.53
試種新品種	37.72	44.82	65.96	9.68	42.50	33.33
放棄目前農場經營項目或作物	13.77	8.62	23.40	11.29	17.50	10.34
不做任何改變	22.75	22.41	8.51	33.87	28.75	17.24
其他	11.38	3.45	0.00	27.42	11.25	11.49
否	20.48	17.14	32.86	11.43	23.81	17.14

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

針對因應開放農產品自由進口對國內農業經營所產生的衝擊，受訪者最希望政府所能給予的協助為輔導農民產銷組織通路以降低生產成本，佔 59.05%，其次依序為幫助農民選種具競爭力之作物、研發推廣新品種或新生產技術等。就分類群組來看，除水稻農家之意見為政府應提供進口農產品衝擊之救助金、研發及推廣新品重擊新生產技術為第一優先外，其餘各分類群組織意向與全體受訪者調查結果一致，如表 5-15。

表 5-15 政府在開放農產品進口後應予農民的協助為何之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
幫助農民選種具競爭力之作物	52.38	41.43	61.43	40.00	52.38	42.86
提供各項受進口農產品衝擊之救助金	40.90	48.57	31.43	42.86	43.81	38.10
加強推廣國人食用國產農產品的觀念	42.86	38.57	42.86	47.14	48.57	37.14
研發及推廣新品種或新生產技術	48.57	48.57	57.71	38.57	47.62	49.52
輔導農民產銷組織及通路，降低成本提升競爭力	59.05	40.00	68.57	68.57	64.76	53.33
加強進口管理	32.38	14.29	44.29	38.57	35.24	29.52
其他	2.86	0.00	1.43	7.14	1.90	3.81

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

第四節 農業推廣與法人組織

在對於受訪者是否受過農會或基層農業單位的講習課程中，有 86.19% 的受訪者確曾參加過此種課程，其中以生產技術推廣課程所佔比例最高，為 83.98%，其次為管理訓練 60.77% 及新品種的推廣；而在未參加過此類訓練課程的受訪者中，主要的原因為不想參加，佔 37.93%，如表 5-16。由分類群組來看，大致與全體之統計結果傾向一致。

表 5-16 農民是否參加各類講習課程或訓練之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
是	86.19	80.00	90.86	85.71	80.95	91.43
課程內容：生產技術推廣	83.98	76.79	84.62	90.00	88.24	80.21
經營管理訓練	60.77	51.79	64.62	65.00	56.47	64.58
生產政策說明	42.54	30.36	44.62	53.67	42.35	42.71
新品種之推廣	49.17	53.57	43.08	51.67	57.65	41.67
其他	3.31	1.79	1.54	6.67	3.53	3.31
否	13.81	20.00	7.14	14.29	19.05	8.59
原因：不想參加	37.93	42.86	40.00	30.00	35.00	44.44
沒有聽到過活動之相關訊息	24.14	28.57	40.00	10.00	30.00	11.11
資格不符	3.45	7.14	0.00	0.00	0.00	11.11
名額有限	3.45	7.14	0.00	0.00	0.00	11.11
其他	31.03	14.29	20.00	60.00	35.00	22.22

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

有 78.10 % 的受訪者認為此種由農會或基層農業單位所舉辦的講習課程對於其農場經營是非常有幫助的，18.10 % 的受訪者無意見，而僅有 3.80 % 的人認為沒有幫助或非常沒有幫助。就分類群組來看，柑橘農家是較水稻及毛豬農家更為肯定此種講習課程對農場經營的助益，而鄉村型農家亦較城市型農家肯定其成效，如表 5-17。

表 5-17 各項農業講習課程是否有助於農場經營之意見調查

單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
非常有幫助或有幫助	78.10	74.29	82.86	77.14	71.43	84.76
無意見	18.10	74.29	14.29	15.71	25.71	10.48
沒有幫助或非常沒有幫助	3.8	1.43	2.86	7.14	2.86	4.76
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：本研究調查結果整理而得。

受訪者對於未來政府在相關單位或基層農業單位所舉辦的

教育講習課程的內容中，有 65.71% 的受訪者同意應將重點放再生產技術上，其次為經營管理及新品種說明及推廣。就分類群組來看，亦呈現相同之意向傾向，如表 5-18。

表 5-18 未來政府應加強舉辦農業教育課程方向之意見調查
單位：%

	全體	經營型態別			城鄉別	
		水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
生產技術	65.71	44.29	71.43	81.43	68.57	62.86
經營管理	55.24	45.71	52.86	67.14	56.19	54.29
生產政策	44.29	40.00	37.14	55.71	54.29	34.29
新品種之說明與推廣	53.81	37.14	71.43	52.86	57.14	50.48
其他	6.19	2.86	5.71	10.00	5.71	6.67

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：因本問項為複選題，故合計不為 100 %。

在農業經營體企業化、法人化方面，受訪者對於其所能帶來的效果，以同意農企業法人制度將可吸引更多年輕人投入農業生產之比例為最高，達 44.76%，其次則認為法人化可提高農業所得 40.95%，但亦同時有 34.76% 的受訪者認為農企業法人化後，個別農民的生產將難與農企業抗衡而失去生存空間。就分類群組來看，其調查結果亦與全體意向一致，如表 5-19。

表 5-19 受訪者是否認同農業經營體企業法人化之意見調查

單位：%

	全體	水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
農企業法人的出現將可提升農民所得水準至一般其他產業所得水準	40.95	44.29	35.71	42.86	47.62	34.29
企業化生產將使農業生產效率大為提高	32.86	30.00	28.57	40.00	36.19	29.52
農企業法人之制度與福利將可吸引更多年輕人投入農業生產，以農業作為職業的選擇之一	44.76	32.86	52.86	48.57	50.48	39.05
對於政府擴大經營規模、降低生產成本以提升農業競爭力的政策試一大助力	36.67	32.86	38.57	38.57	36.19	37.14
農企業法人化在台灣有施行之可能	17.62	15.71	21.43	15.71	18.10	17.14
個別農民的生產將難與農企業抗衡，失去生存空間	34.76	30.00	38.57	35.71	33.33	36.19

資料來源：本研究調查結果整理而得。

註：各意見均為獨立因子(本題為複選)，合計不為 100%。

第六章 農業經營政策的綜合評估 及未來方向

承第三章台灣農業經營課題之探討，及第四章、第五章有關農民對農業經營措施滿意程度的分析，本章擬先作一綜合評估，繼而提出未來台灣農業經營政策的基本理念、政策目標及政策方向。

第一節 農業經營政策的綜合評估

針對政府目前在農業經營施政方面之綜合評估，受訪者對各項措施之滿意與否及其程度如表 6-1。對各項施政措施持滿意或非常滿意者之比例，合併為滿意以上，得分為 2，若持無意見者，得分為 1，不滿意或非常不滿意則合併為不滿意以下，得分為 0，進行得分之加權計算，其結果如表 6-2。

表 6-1 對政府農業施政錯之綜合評估.....單位：%

		全 體			水稻農家			柑橘農家			毛豬農家			城市型農家			鄉村型農家		
		滿 意	尚 可	不 滿 意	滿 意	尚 可	不 滿 意	滿 意	尚 可	不 滿 意	滿 意	尚 可	不 滿 意	滿 意	尚 可	不 滿 意	滿 意	尚 可	不 滿 意
農地	放寬農地農有政策	46.19	34.29	17.62	45.71	30.00	22.86	35.71	47.14	17.14	57.14	25.71	12.86	40.95	37.14	20.95	51.43	31.43	14.29
	維持農地農用政策	40.00	35.71	22.86	37.14	35.71	25.71	40.86	41.43	15.71	40.00	30.00	27.14	35.24	39.05	23.81	44.76	32.38	21.90
	限制農地細分	15.71	39.52	40.95	14.29	42.86	38.57	18.57	54.29	25.71	14.29	21.43	58.57	8.57	40.00	48.57	22.86	39.05	33.33
	規劃農業生產區域，如蔬菜生產專業區及酪農專業區的規劃	35.71	46.67	9.52	28.57	52.86	11.43	30.00	60.00	7.14	48.57	27.14	10.00	32.38	51.43	9.52	39.05	41.90	9.52
	建立農地合理租賃制度	37.62	46.19	10.95	20.00	64.29	11.43	34.29	51.43	11.43	58.57	22.86	10.00	35.24	48.57	10.48	40.00	43.81	11.43
勞力	提昇農業勞力素質及農場經營效率措施，如舉辦各類進修講習	52.86	34.29	10.95	51.43	34.29	12.86	45.71	40.00	14.29	61.43	28.57	5.71	58.10	29.52	11.43	47.62	39.05	10.48
	培育核心農民政策	40.00	46.19	10.00	30.00	55.71	10.00	34.29	54.29	11.43	55.71	28.57	8.57	43.81	45.71	6.67	36.19	46.67	13.33
	老農津貼措施	60.95	23.33	15.24	61.43	24.29	14.29	55.71	24.29	20.00	65.71	21.43	11.43	58.10	26.67	14.29	63.81	20.00	16.19
	輔導離農農民之各項政策，如轉業輔導、第二專長訓練	34.29	39.05	22.38	25.71	47.14	21.43	30.00	47.14	22.86	47.14	22.86	22.86	36.19	35.24	26.67	32.38	42.86	18.10
資金	各項專案農業貸款優惠政策，如農機貸款、青創貸款等	41.43	40.48	12.86	35.71	50.00	11.43	42.86	40.00	17.14	45.71	31.43	10.00	50.48	28.57	15.24	32.38	52.33	10.48
	一般非專案農業貸款優惠政策，如農民住宅貸款、農產加工貸款等	31.43	51.43	10.95	27.14	54.29	14.29	22.86	65.71	11.43	44.29	34.29	7.14	34.29	48.57	11.43	28.57	54.29	10.48
	農民相關生產資財購買優惠或補助	35.71	36.67	23.81	28.57	40.00	30.00	25.71	47.14	27.14	52.86	22.86	14.29	40.95	24.76	30.48	30.48	48.57	17.14
	各項農業災害疏困措施	32.38	38.10	25.24	20.00	44.29	35.71	27.14	45.71	27.14	50.00	24.29	12.86	35.24	32.38	28.57	29.52	43.81	21.90
農民與生活建設	健全農民社會安全措施，如農民保險及未來開辦之農民年金	55.71	35.24	7.62	47.14	45.71	5.71	47.14	40.00	12.86	72.86	20.00	4.29	55.24	36.19	6.67	56.19	34.29	8.57
	農村社區規畫及建設	37.62	40.95	17.62	28.57	38.57	30.00	37.14	50.00	12.86	47.14	34.29	10.00	41.90	34.29	20.00	33.33	47.62	15.24
	發揚農村傳統文化及特色措施	38.10	39.52	18.57	28.57	44.29	24.29	40.00	41.43	18.57	45.71	32.86	12.86	40.00	40.00	16.19	36.19	39.05	20.95
	依地區農業特色規畫觀光及休閒事業	38.10	42.38	15.71	31.43	50.00	15.71	35.71	44.29	20.00	47.14	32.86	11.43	37.14	40.95	18.10	39.05	43.81	13.33
	提昇農村生活水準、減少城鄉差異	41.43	33.33	21.90	35.71	30.00	32.86	38.57	41.43	20.00	50.00	28.57	12.86	43.81	32.38	20.95	39.05	34.29	22.86
環境生態	推行農地休耕措施，以維持地力	28.57	52.38	14.29	0.00	64.29	35.71	27.14	72.86	0.00	58.57	20.00	7.14	29.52	42.86	23.81	27.62	61.90	4.76
	水資源涵養政策，如減少使用及污染地下水	27.62	41.43	27.14	12.86	45.71	40.00	21.43	54.29	24.29	48.57	24.29	17.14	33.33	36.11	27.62	21.90	45.71	26.67
	取締農田濫墾、濫用措施	27.62	32.86	34.29	10.00	40.00	48.57	25.71	38.57	35.71	47.14	20.00	18.57	32.38	29.52	34.29	22.86	36.19	34.29
	山坡地水土保持管理措施	22.38	33.81	39.52	11.43	42.86	44.29	12.86	45.71	41.43	42.86	12.86	32.86	9.52	33.33	35.24	15.24	34.29	43.81
其他	輔導農業經營，如推廣教育	35.71	45.71	15.24	37.14	48.57	11.43	24.29	51.43	24.29	45.71	37.14	10.00	47.62	36.19	13.33	23.81	55.24	17.14
	整合農業資訊政策，農產品產銷資訊提供	29.05	48.57	20.00	20.00	62.86	15.71	18.57	60.00	21.43	48.57	22.86	22.86	34.29	49.52	13.33	23.81	47.62	26.67
	穩定農產品價格及農產品市場措施	23.81	41.43	33.81	11.43	50.00	38.57	24.29	47.14	28.57	35.71	27.14	34.29	30.48	40.00	27.62	17.14	42.86	40.00
	加強建立專業的農民產銷組織	29.05	49.05	20.00	17.14	64.29	17.14	21.43	52.86	25.71	48.57	30.00	17.14	38.10	45.71	13.33	20.00	52.38	26.67
	加入 WTO 後政府對農業之因應措施	15.71	47.62	33.81	5.71	54.29	38.57	14.29	52.86	31.43	27.14	35.71	31.43	20.95	48.57	28.57	10.48	46.67	39.05

資料來源：本研究調查結果整理而得。

表 6-2 對政府農業施政錯之綜合評估（續表 6-1）

		全體	經營型態別			城鄉別	
			水稻農家	柑橘農家	毛豬農家	城市型農家	鄉村型農家
農地	放寬農地農有政策	1.27	1.21	1.19	1.40	1.19	1.34
	維持農地農用政策	1.16	1.10	1.27	1.10	1.10	1.22
	限制農地細分	0.71	0.71	0.91	0.50	0.57	0.85
	規劃農業生產區域，如蔬菜生產專業區及酪農專業區的規劃	1.18	1.10	1.20	1.24	1.16	1.20
	建立農地合理租賃制度	1.21	1.04	1.20	1.40	1.19	1.24
勞力	提昇農業勞力素質及農場經營效率措施，如舉辦各類進修講習	1.40	1.37	1.31	1.51	1.46	1.34
	培育核心農民政策	1.26	1.16	1.23	1.40	1.33	1.19
	老農津貼措施	1.45	1.47	1.36	1.53	1.43	1.48
	輔導離農農民之各項政策，如轉業輔導、第二專長訓練	1.08	0.99	1.07	1.17	1.08	1.08
資金	各項專案農業貸款優惠政策，如農機貸款、青創貸款等	1.23	1.21	1.26	1.23	1.30	1.17
	一般非專案農業貸款優惠政策，如農民住宅貸款、農產加工貸款等	1.14	1.09	1.11	1.23	1.11	1.11
	農民相關生產資財購買優惠或補助	1.08	0.97	0.99	1.29	1.07	1.10
	各項農業災害疏困措施	1.03	0.84	1.00	1.24	1.03	1.03
農農 民村 與 生建 活設	健全農民社會安全措施，如農民保險及未來開辦之農民年金	1.47	1.40	1.34	1.66	1.47	1.47
	農村社區規畫及建設	1.16	0.96	1.24	1.29	1.18	1.14
	發揚農村傳統文化及特色措施	1.16	1.01	1.21	1.24	1.20	1.11
	依地區農業特色規畫觀光及休閒事業	1.19	1.13	1.16	1.27	1.15	1.22
	提昇農村生活水準、減少城鄉差異	1.16	1.01	1.19	1.29	1.20	1.12
環境 生態	推行農地休耕措施，以維持地力	1.10	0.64	1.21	1.37	1.02	1.17
	水資源涵養政策，如減少使用及污染地下水	0.97	0.71	0.97	1.21	1.04	0.90
	取締農田濫墾、濫用措施	0.88	0.60	0.90	1.14	0.94	0.82
	山坡地水土保持管理措施	0.79	0.66	0.71	0.99	0.92	0.65
其他	輔導農業經營，如推廣教育	1.17	1.23	1.00	1.29	1.31	1.03
	整合農業資訊政策，農產品產銷資訊提供	1.07	1.03	0.97	1.2	1.18	0.95
	穩定農產品價格及農產品市場措施	0.89	0.73	0.96	0.99	1.01	0.77
	加強建立專業的農民產銷組織	1.07	0.99	0.96	1.27	1.22	0.92
	加入WTO後政府對農業之因應措施	0.79	0.66	0.81	0.90	0.90	0.68

資料來源：本研究調查結果整理而得。

為使結果更加簡易明瞭，針對政府各項施政措施在各分類群組中，加權得分若為1以上者，歸類於受訪者對該項政策措施感到滿意，並依加權得分高低做滿意程度之排序；若加權得分為1以下，則歸類於受訪者對該項施政措施感到不滿意，並依加權得分高低做不滿意程度之排序整理後如下。

全體	
滿意程度排序	不滿意程度排序
1.健全農民社會安全措施，如農民保險及未來開辦之農民年金 2.老農津貼政策 3.提昇農業勞力素質及農場經營效率措施，如舉辦各類進修講習 4.放寬農地農有政策 5.培育核心農民政策 6.各項專案農業貸款優惠政策，如農機貸款、農產加工貸款等 7.建立農地合理租賃制度 8.依地區農業特色規劃觀光及休閒事業 9.規劃農業生產區域，如蔬菜生產專業區及酪農專業區的規劃 10.輔導農業經營，如推廣教育 11.農村社區規劃及建設 12.提昇農村生活水準、減少城鄉差異 13.維持農地農用政策 14.發揚農村傳統文化及特色措施 15.各項專案農業貸款優惠政策，如農機貸款、農產加工貸款等 16.推行農地休耕措施，以維持地力 17.農民相關生產資財購買優惠或補助 18.輔導離農農民之各項政策，如轉業輔導、第二專長訓練 19.加強建立專業的農民產銷組織 20.整合農業資訊政策，農產品產銷資訊提供 21.各項農業災害紓困措施	1.限制農地細分 2.山坡地水土保持管理措施 3.加入 WTO 後政府對農業之因應措施 4.取締農田濫墾、濫用措施 5.穩定農產品價格及農產品市場措施 6.水資源涵養政策，如減少使用及汙染地下水

註：滿意程度排序--序號 1 表示滿意程度最高。

不滿意程度排序--序號 1 表示不滿意程度最高。

水稻農家	
滿意程度排序	不滿意程度排序
1.老農津貼政策 2.健全農民社會安全措施，如農民保險及未來開辦之農民年金 3.提昇農業勞力素質及農場經營效率措施，如舉辦各類進修講習 4.輔導農業經營，如推廣教育 5.放寬農地農有政策 6.各項專案農業貸款優惠政策，如農機貸款、農產加工貸款等 7.培育核心農民政策 8.依地區農業特色規劃觀光及休閒事業 9.維持農地農用政策 10.規劃農業生產區域，如蔬菜生產專業區及酪農專業區的規劃 11.各項專案農業貸款優惠政策，如農機貸款、農產加工貸款等 12.建立農地合理租賃制度 13.整合農業資訊政策，農產品產銷資訊提供 14.發揚農村傳統文化及特色措施 15.提昇農村生活水準、減少城鄉差異	1.取締農田濫墾、濫用措施 2.推行農地休耕措施，以維持地力 3.加入 WTO 後政府對農業之因應措施 4.山坡地水土保持管理措施 5.水資源涵養政策，如減少使用及汙染地下水 6.限制農地細分 7.穩定農產品價格及農產品市場措施 8.各項農業災害紓困措施 9.農村社區規劃及建設 10.農民相關生產資財購買優惠或補助 11.加強建立專業的農民產銷組織 12.輔導離農農民之各項政策，如轉業輔導、第二專長訓練

註：滿意程度排序--序號 1 表示滿意程度最高。

不滿意程度排序--序號 1 表示不滿意程度最高。

柑橘農家	
滿意程度排序	不滿意程度排序
1.老農津貼政策 2.健全農民社會安全措施，如農民保險及未來開辦之農民年金 3.提昇農業勞力素質及農場經營效率措施，如舉辦各類進修講習 4.維持農地農用政策 5.各項專案農業貸款優惠政策，如農機貸款、農產加工貸款等 6.農村社區規劃及建設 7.培育核心農民政策 8.發揚農村傳統文化及特色措施 9.推行農地休耕措施，以維持地力 10.規劃農業生產區域，如蔬菜生產專業區及酪農專業區的規劃 11.建立農地合理租賃制度 12.放寬農地農有政策 13.提昇農村生活水準、減少城鄉差異 14.依地區農業特色規劃觀光及休閒事業 15.各項專案農業貸款優惠政策，如農機貸款、農產加工貸款等 16.輔導離農農民之各項政策，如轉業輔導、第二專長訓練 17.各項農業災害紓困措施 18.輔導農業經營，如推廣教育	1.山坡地水土保持管理措施 2.加入 WTO 後政府對農業之因應措施 3.取締農田濫墾、濫用措施 4.限制農地細分 5.加強建立專業的農民產銷組織 6.穩定農產品價格及農產品市場措施 7.整合農業資訊政策，農產品產銷資訊提供 8.水資源涵養政策，如減少使用及汙染地下水 9.農民相關生產資財購買優惠或補助

註：滿意程度排序--序號 1 表示滿意程度最高。

不滿意程度排序--序號 1 表示不滿意程度最高。

毛豬農家	
滿意程度排序	不滿意程度排序
1.健全農民社會安全措施，如農民保險及未來開辦之農民年金 2.老農津貼政策 3.提昇農業勞力素質及農場經營效率措施，如舉辦各類進修講習 4.放寬農地農有政策 5.建立農地合理租賃制度 6.培育核心農民政策 7.推行農地休耕措施，以維持地力 8.農民相關生產資財購買優惠或補助 9.農村社區規劃及建設 10.提昇農村生活水準、減少城鄉差異 11.輔導農業經營，如推廣教育 12.依地區農業特色規劃觀光及休閒事業 13.加強建立專業的農民產銷組織 14.規劃農業生產區域，如蔬菜生產專業區及酪農專業區的規劃 15.各項農業災害紓困措施 16.發揚農村傳統文化及特色措施 17.各項專案農業貸款優惠政策，如農機貸款、農產加工貸款等 18.各項專案農業貸款優惠政策，如農機貸款、農產加工貸款等 19.水資源涵養政策，如減少使用及汙染地下水 20.整合農業資訊政策，農產品產銷資訊提供 21.輔導離農農民之各項政策，如轉業輔導、第二專長訓練 22.取締農田濫墾、濫用措施 23.維持農地農用政策	1.限制農地細分 2.加入 WTO 後政府對農業之因應措施 3.穩定農產品價格及農產品市場措施 4.山坡地水土保持管理措施

註：滿意程度排序--序號 1 表示滿意程度最高。

不滿意程度排序--序號 1 表示不滿意程度最高。

城市型農家	
滿意程度排序	不滿意程度排序
1.健全農民社會安全措施，如農民保險及未來開辦之農民年金 2.提昇農業勞力素質及農場經營效率措施，如舉辦各類進修講習 3.老農津貼政策 4.培育核心農民政策 5.輔導農業經營，如推廣教育 6.各項專案農業貸款優惠政策，如農機貸款、農產加工貸款等 7.加強建立專業的農民產銷組織 8.發揚農村傳統文化及特色措施 9.提昇農村生活水準、減少城鄉差異 10.放寬農地農有政策 11.建立農地合理租賃制度 12.農村社區規劃及建設 13.整合農業資訊政策，農產品產銷資訊提供 14.各項專案農業貸款優惠政策，如農機貸款、農產加工貸款等 15.規劃農業生產區域，如蔬菜生產專業區及酪農專業區的規劃 16.依地區農業特色規劃觀光及休閒事業 17.維持農地農用政策 18.輔導離農農民之各項政策，如轉業輔導、第二專長訓練 19.農民相關生產資財購買優惠或補助 20.水資源涵養政策，如減少使用及汙染地下水 21.各項農業災害紓困措施 22.推行農地休耕措施，以維持地力 23.穩定農產品價格及農產品市場措施	1.限制農地細分 2.加入 WTO 後政府對農業之因應措施 3.山坡地水土保持管理措施 4.取締農田濫墾、濫用措施

註：滿意程度排序--序號 1 表示滿意程度最高。

不滿意程度排序--序號 1 表示不滿意程度最高。

鄉村型農家	
滿意程度排序	不滿意程度排序
1.老農津貼政策 2.健全農民社會安全措施，如農民保險及未來開辦之農民年金 3.放寬農地農有政策 4.提昇農業勞力素質及農場經營效率措施，如舉辦各類進修講習 5.建立農地合理租賃制度 6.維持農地農用政策 7.依地區農業特色規劃觀光及休閒事業 8.規劃農業生產區域，如蔬菜生產專業區及酪農專業區的規劃 9.培育核心農民政策 10.各項專案農業貸款優惠政策，如農機貸款、農產加工貸款等 11.推行農地休耕措施，以維持地力 12.農村社區規劃及建設 13.提昇農村生活水準、減少城鄉差異 14.各項專案農業貸款優惠政策，如農機貸款、農產加工貸款等 15.發揚農村傳統文化及特色措施 16.農民相關生產資財購買優惠或補助 17.輔導離農農民之各項政策，如轉業輔導、第二專長訓練 18.各項農業災害紓困措施 19.輔導農業經營，如推廣教育	1.山坡地水土保持管理措施 2.加入 WTO 後政府對農業之因應措施 3.穩定農產品價格及農產品市場措施 4.取締農田濫墾、濫用措施 5.限制農地細分 6.水資源涵養政策，如減少使用及汙染地下水 7.加強建立專業的農民產銷組織 8.整合農業資訊政策，農產品產銷資訊提供

註：滿意程度排序--序號 1 表示滿意程度最高。

不滿意程度排序--序號 1 表示不滿意程度最高。

由上列表中，吾人可明顯看出，就全體的意見反應傾向來看，受訪者最滿意的前三項政府施政措施為健全農民社會安全措施、老農津貼；最不滿意的前三項政府施政措施為限制農地細分、山坡地水土保持管理不確實，以及加入WTO後政府對農業之因應措施。就分類群組來看，毛豬農家較水稻農家及柑橘農家傾向肯定政府施政，但對於政府限制農地細分的措施仍抱持非常不滿意的態度；水稻農家對政府農業經營政策之施政感到不滿意的項目最多，顯示其對政府之肯定不足。而城市型農家是較鄉村型農家對政府的施政作為有信心的。

而就各個施政措施細項來看，目前農業經營政策在農地方面的措施，除限制農地細分措施外，大多受到農民之肯定，而根據最新通過之農業發展條例，農地細分限制亦將放寬，故在農地方面，吾人可得知目前之各項政策措施與民意趨勢相符。在農業勞動力各項政策措施方面，受訪者對其大多抱持肯定的態度，尤其在針對農政單位所舉辦之各項有助於提昇農業勞動力素質的措施及老農津貼措施方面，所受肯定程度最高，在培育核心農民及輔導離農農民方面，則仍有努力的空間。在資金方面，綜合來說，受訪者對政府所提供之各項優惠貸款及補助，所給予的評價為尚感滿意而已，在調查表中所列示之四項政府在資金方面的措施中，以各項專案農業貸款受到農民滿意的程度較高，其次為一般非專業貸款，而在對生產資財購買的優惠補助尚，水稻農家及柑橘農家呈現稍感不滿意的狀態，此外，對於各項農業災害紓困措施在水稻農家受訪者的心中亦是感到不滿意的。在農民生活及農村建設方面，受訪者對於政府給予農民生活的照顧及提昇農村生活水準、減少城鄉間差異的努力給予非常正面的評價，而在對農村社區的規劃建設、協助農村發揚其地方特色文化並依其地方農業特色規劃農業觀光及休閒事業方，則有待加強。在環境生態

的各項政策措施，則較不被受訪者肯定，農地休耕方面，僅有水稻農家持尚可以下偏向不滿意的意見，推測原因為水稻是土地依賴型作物，相較於柑橘農家及毛豬農家，休耕雖可恢復地力，但對水稻農家的收益影響最大；在取締農甜濫墾濫用政策措施及山坡地水土保持管理方面，則最讓受訪者感到不滿，由調查結果來看，此二政策應為政府在環保方面最急需加強的部份，並可作為農業政策的方向及目標之一；此外，水資源涵養方面，亦為有待加強的項目。在其他政府施政措施方面，輔導農業經營及整合農業資訊方面尚可以上偏向滿意，但仍有加強空間；而在穩定農產價格及農產品市場措施方面，滿意程度較低，應可作為往後施政需加強的目標之一；在加入WTO後政府對農業之因應措施方面，則是最令受訪者感到不滿意，調查結果顯示政府在此方面應予更明確的行動或政策措施來讓農民了解政府對加入WTO後農業所將受衝擊之因應之道。

第二節 未來農業經營政策基本理念、目標、方向

一、基本政策理念

1. 有效利用國土資源以擴大生產力、提昇競爭力，確保基本糧食供給。

而就農業部門內而論，目前有許多擁有農地所有權者無意經營農業，而有意願且有能力經營農業者卻受到種種的限制，無法獲得土地，此種矛盾現象使農業難有突破；再者，由於農民心存三七五減租的芥蒂，以致農業用地租賃的不普遍，影響農地流動，因而使得農場經營不易擴大規模及阻礙了農地的有效利用。

結合本研究調查結果顯示，受訪者在考慮擴大經營面積以提高生產力的方式時，以共同經營為第一優先考慮方案，此乃基於土地的不易獲得而採行的權宜之計；對於廢耕農地則傾向鼓勵地主出租，以達有效利用國土資源。此外，對於目前政策傾向於廢除農地農有、堅持農地農用，除為民意之所區外，亦可促進珍惜農地資源，有效利用以確保國內基本農業的供給力。

綜合整體來看，在土地資源方面，政府應依糧食自給率之標準來進行農地利用之規劃，為確保糧食供給來源，應生產多少數量之作物，農地使用的總面積大小以及應否成立農業專業區或成立之專業區數等，並進一步在農業經營指導方面給予農民作物選擇及生產資源配置組合之建議，使生產力擴大，提昇競爭力；另一方面，整合可移轉為非農業用途之土地，提供工商服務等產業部門使用。

2. 農業為經濟發展的重要基礎，有確立其為有魅力的、引以為傲之產業的必要。

結合調查結果，不論是在短期間或長期後將離農者，其普遍的離農的原因均是認為農業已無發展空間，同時農業部門的收入又比非農業部門的收入低的多，務農工作非常辛苦等。就農業勞動力來說，因應土地資源經合理規劃後，農用土地減少，但相對集中且生產效率及品質提高後，勢必有部份農業勞動力必須釋出，這些勞動人口離開農業部門後之專長訓練及生涯規劃政府應予助力，協助其自我理想的實踐；而農業部門之勞動人口雖然減少，但應提升其人力資源之素質，透過再教育的方式來精緻農業部門中的就業人口，期能以其本身之技術及農場經營管理之

能力來增加所得，打破一般民眾認為務農者大多教育程度不高、收入低的成見，並使其了解農業產業對國家的重要性，摒除完全放棄農業之論調。

依行政院主計處資料顯示，每年中央政府編列之農業發展預算在經濟發展支出預算項目下的比例逐年上升，自民國 83 年農業支出佔經濟支出發展項目之 32.14 % 上升至民國 87 年度的 49.04 %（依主計處民國 83 年至民國 87 年預算表連續資料計算而得），政府支持農業之行動可見端倪；然而一般大眾之言論則傾向於讓農業自行面對加入 W T O 的衝擊，或發展或淘汰。

目前政府在農業經營施政上首重的應該就是釐清一般大眾對農業的迷思，以建立對農業生產的正確觀念，並有確立農業乃讓人引以為傲、有魅力之產業的必要。其具體做法為：□提高農業部門所得，減少其與非農業部門所得的差距。□均衡發展城鄉間軟硬體之設施。故政策理念和以往並無不同，但施政手段須加以調整。在農業經營上，不該再以保證價格收購或價格補貼來提高農家所得，以減輕國庫的負擔，應以生產因素的補貼及各種政策性農貸及農業發展基金，幫助有心營農的農民擴大其農場經營規模或增進其生產技術設備，來減低農業生產成本支出，間接提高農民所得。

3.建設充滿活力、舒適環境之農村地區。

由調查結果顯見農村內沒有足夠的就業機會提供給農民，農村建設與都市建設之間存在有相當的差距，農村休閒娛樂的功用沒有適切的運用，而為謀求農業經營、農民生活及生態的調和與成長，整體性規劃改善農村社區環境實有必要推展，建設一充滿活力、環境舒適之農村地

區。基於農業生產技術的突飛猛進，使相對便宜的資本投入與技術取代了較昂貴的勞動投入因素，加以農產品價格之長期低迷不振，致使農家必須利用大部分的勞動剩餘從事場外工作以彌補農業所得的不足。就調查結果來看，建議政府協助農業相關產業再農村進行投資計畫，以誘使農村青年留村，使農村充滿年輕人之朝氣及活力；而在農村本身之建設規劃上，以公共設施為受訪者認為最須建設之項目，建議未來將農村規劃重點放在農村之公共活動環境與設施的改善及農村觀光、休閒農業的規劃上，以建設充滿活力、舒適環境之農村地區。

4. 永續農業，有持續力的農業經營新境界。

由本研究調查結果顯示，農民認為應引入農村的產業為休閒觀光遊憩事業及農業相關產業而非工業、商業或其他，亦是考慮到其可能對農業之污染及傷害。在農業生產本身，農民的環保意識亦在增強中，如調查結果所示，較具污染性質之毛豬農家 100% 在其農場使用環保型設施，而水稻、柑橘農家以高度支持提倡農業有機生產，減少化學肥料及藥劑的使用，並希望政府能推廣及獎勵補助農業生產使用環保設施，在從事農業生產區域規劃時，能以環境評估作為首要考量，以環保農業作為永續發展農業之條件。

隨著經濟成長，國民逐漸重視環境保護與資源保育，而農業與此二者具有休戚與共的關係，因此農業在自然保育與生態平衡居重要的角色；換言之，農業生產在總體經濟的重要性雖然逐漸降低，但在生活及生態的重要性卻與日俱增。此外，政府應就農業經營方面之勞力、土地、市場、技術、各項相關生產運銷組織、農民福利及生態保育

等進行規劃，放棄傳統「量」的增產，轉向品質的提升，確保農業資源的永續利用。

二、政策目標

1. 對應國際化之強有力的經營

在未來經濟自由化逐步開放保護之際，由於減少價格支持政策以致於保護效果的降低，應以強化個體及整體的農業經營政策來替代不足的部份，使所生產的農產品能逐漸降低對價格支持政策的依賴性；換言之，以強有力的農業經營來提高農產品的競爭能力。其具體的做法為：

- 降低農產品生產成本與提高品質 農產品的生產成本中以農藥、肥料、雇工費所佔比例較高，自由化後，由國外進口之廉價的農藥、肥料反倒有助於生產成本的降低，但雇工費卻因經濟成長而升高，因此，要節省雇工費則非參加生產組織，透過團體的互助模式來達成，而依本研究調查結果顯示，最適模式為共同經營或產銷班。在提高產品品質方面，大多數受訪者認為要因應國際化、自由化對農場經營之影響，所採對策為使用新技術或新品種作物來生產，故建議應由農業試驗機構與農學研究者共同研發，研究結果由鄉鎮農會確實推廣，農業經營者則只需選種適合自己農場之作物並接受指導即可。
- 提高農場主農場經營管理能力 在農場經營理念上，最需導入企業管理理念，農場主除對農業生產本身具有專才之外，亦應關心並了解農產品國內及國際市場動態，隨時調整農場經營狀態，並能參加技術與管理方面的定期或不定期訓練，以增強其農業經營之能力。

2. 高效率農地的利用

各地區應以天然條件、人文景觀等因素作為考量條件，對現有農業用地加以重新規劃，將土質良好、耕種條件佳的高生產力的土地劃定為農業生產專業區，其餘不利生產的邊際土地撥歸公共建設，提供都市或非都市使用，以解決其他產業部門用地不足及農業生產無效率的問題。劃定農業專區之後，即可將有限的經費投注於重點之農業規劃區中，以期收致相對宏大的投資、管理效率。在農地方面，解除農地農有限制，堅持農地農用政策，俾使農地移轉及使用跳脫不經濟之情形，復以健全農地租佃制度，以促進農地流動，將之集中於具專業知識、管理能力較強之核心農民，並輔以定期之講習、技術推廣等訓練，以增加其經營管理效率，提供各項優惠措施，協助其取得專業生產區內的農地，以擴大經營規模。

3.新就農與後繼者之培育

為防止農業勞動力結構趨向於不良，除消極方面以津貼或獎勵金鼓勵高齡農民離農之外，在積極方面亦應以新就農與後繼者之培育作為重點。對於新就農的培育方面，具體做法如下：□繼續對於農家子弟就讀農校予以補助及優待。□鼓勵農校畢業生投入農業生產行列。□對於青年創業農民給予創業時所需資金之低利貸款或優惠。□提高農業生產所得作為新就農者最大之誘因。在農業之後繼者的培育上，則選定較不易離村離農之農村婦女作為主力，據調查結果顯示，受訪者大多同意因機械化程度提高，國民平均教育程度提高，加以農村青壯年男性勞動力多數移往非農業部門或以副業兼營形態來參與務農，而使得農村婦女的務農地位提高，漸趨成為農業經營之主力。但仍遭遇務農婦女無法兼顧家庭與農事、缺乏農業專業知識及先天

男女生理上之差異氣力不足等困難，政府應予協助之具體做法如下：□對於務農婦女農業專業知識（如農機的操作，新技術、新品種之推廣）的再教育。□發展適合婦女體型操作之各項農用設備設施。□鼓勵農村婦女自行創業並予以優惠。□以合作組織形態來共同互助分攤家事（如輪流照顧小孩等），建議以家政班形態推動以免除務農婦女的後顧之憂。

4.促進農業生產精緻化，提高產品附加價值

未來農業發展的模式乃為選擇重點農業經營，放棄傳統「量」的增產，轉向「質」的提升，農業生產將以具市場與技術開發潛力、附加價值高、環境成本低之作物種類作為產業之發展對象，並在對農場設備資財的添購上，給予資金貸款的優惠及補助；區分農業經營作物別屬設施型經營做抑或是規模型經營作物，垂直統合產銷各步驟，並推動產業自動化，農場合理化，降低產銷成本以提高農產品之競爭力，並健全產銷制度，以因應貿易自由化之趨勢，進而邁向與開發國際市場。

三、農政方向

1.培育經營體

對於培育農業經營後繼者，可朝兩方面來進行。一是透過農業學校教育或農學機關團體之農業推廣教育來培育農村青年或對務農有興趣、有意願之青壯年人口，二是對農村中務農人家的協助務農婦女予以農業生產技術及專業知識的再教育，提升其務農地位以取代家中投入其他產業或高齡之務農男性。政府對於以上兩種農業經營體的培育應輔以推廣教育金及創業的補貼或優惠，藉此改善農業經營勞動結構。

2. 法人組織的推行

為顧慮農業勞動者之人身福利，並使其能獲得與政府在其他產業所給予之社會照顧及優惠，國內農業經營體應朝法人組織的趨勢方向前進，使務農者工作時間長短合理化，而生涯所得能提升至一般勞動產業從事者所的水準，並藉農業經營體法人化、組織化來提升國內農業經營者之經營能力及生產效率，以企業化的管理來強化農業生產的本質，建構二十一世紀台灣農業的新模式。

3. 發展及鼓勵有助於環保的農業

為確保農業資源的永續利用，調和農業與環境的關係，政府應鼓勵及發展有助於環保的農業，加強自然生態及資源保育，防治公害污染；一方面改善農業生產環境，一方面維護農業生態環境，豐富綠色資源，發揮農業在非經濟面之休閒旅遊的功能。

第七章 結論與建議

第一節 結論

一、農地利用與農場經營

在農地所有權方面，由前章調查結果得知，多數受訪者認為要促進農地的流動，應該放寬對購買農地時的相關條件限制，此亦為農業經營中提高農地使用效率的最佳方式之一。雖然農地之所有權隨移轉限制的解除將使得農地非一定為農民所持有，但為維持農業生產與糧食安全，農地一定要作農用的堅持，卻是大多數受訪者所希望的。為配合將來農地自由買賣以及位於非重要農業區可變更農地的繼承及買賣，限制農地分亦為受訪者關注之話題，且其大多意見傾向於解除此一限制。目前農政單位在農地方面的施政措施，主要亦是朝解除農地農有、堅持農地農用的方向前進，故在受訪者對政府施政的綜合評估上，滿意程度的得分相當高，顯示在農地利用及所有權方面，政府施政與民意具有一致性。

在農地細分方面，政府的限制讓農民感到最不滿意，雖然在農業發展條例修正草案中對農地分割最小面積之規定已有放寬，但與農民所希望的仍有差距。

在農場經營方面，多數受訪者同意政府應鼓勵擴大經營規模以提升競爭力，其方式為研發生產新技術及投入更多土地來擴大生產規模，並透過共同經營、產銷班或租賃農地的方式來增加農場經營規模面積，在產銷班方面，農民最需要的是政府在經費上的支持。在政府輔助農場經營的政策措施上，為消除以往三七五減租在農民心中留下租賃土地之不良印象，亦對

共同經營或產銷班及耕地租賃重新定義及規定於農業發展條例中，以其建立農地合理租賃制度，並配合重要農業生產用地的規劃，將對農業生產之補助今或農地變更所徵收而得之「回饋金」優先用於重要農業生產區中，對此，受訪者在對政府施政之綜合評估上，亦給予此二方面滿意程度以上之評價，顯示政府施政與民意之一致性。

二、農業勞動力之現況與調整

農業勞動力目前之現況，據調查結果顯示，雖有九成左右的受訪者表示將繼續營農，但卻普遍認為農業生產的將來缺乏發展的潛力與空間，形成觀念認知與行為上的矛盾，在所得較其他產業部門所得為低的情況下，兼業農家應運而生，且為農民認為是一種趨勢。此外，農業部門勞力結構中尚存在著勞動力老化的問題。

在政府政策措施的調整方面，為提升農業勞力素質所舉辦之各項進修講習措施，最為大多數受訪者所滿意；而提高農業經營效率、減少兼業農並培育核心農民，對有意願離農者予以技能訓練及就業輔導方面，由調查結果看來，農民認為政府表現只是平平，仍有加強的必要。而為改善勞動力老化之問題，除消極的發放老農津貼以照顧高齡農民生活，使之不必勉強務農亦能維持基本生活所需之花費外，另以農村婦女及農校畢業之農家青年投入農業生產來更新勞動力結構，亦為政府應重視之施政重點。

三、資金的取得與農貸措施

在資金的取得來源方面，約有半數的受訪者生產用資金是部份或全部來自於借貸，而其借貸的對象為基層金融單位，其中又以農會最多。

在農民對政府辦理貸款相關事宜時的做法上，最希望政府能改進的地方為對申請人資格之限制、手續繁雜及優惠貸款種類太少等等，且農民希望政府能將貸放重點放在對農民生產資財及改善農家生活之相關優惠貸款上。

在針對農貸之評估方面，目前政府在農業生產資金的貸放或補助上分為專案貸款及一般貸款，專案貸款受農民較多的肯定，而一般貸款如對農村建設之優惠貸款、各項生產資財之購買優惠貸款以及農業災害紓困貸款等，受訪者的滿意程度只在尚可左右而有待政府加強。

四、農民生活與農村建設

在農村生活素質方面，據調查結果顯示，大多數受訪者同意農村生活是較都市生活落後的，尤其以公共設施、醫療設備、連外交通最為缺乏，故在農村中亟需加強建設的項目中，以醫療保健、公共設施為首要項目。

而為使農村充滿活力，受訪者認為應引進農業生產相關產業、規劃休閒觀光事業來增加農村就業機會以促進農村發展。目前政府在此一方面之施政上，亦著手幾個農村規劃以為示範，如花蓮瑞穗鄉之整體農村規劃，並宣導農舍建築應集中以利規劃建設，並發展據農村特色之農產以為觀光之賣點。

另外，在對農民之生活照顧上，除前述對高齡農民發放津貼之外，亦開辦農民保險及籌劃農民年金制度。

受訪者在對政府以上有關農民生活及農村建設施政措施之綜合評估上，針對政府照顧農民生活方面給予相當高的評價，但對於農村社區規劃建設、提升農村生活水準方面僅持尚可的滿意程度，故此一方面應可為政府農業施政措施上加強的部份。

五、環境保護與農業生產

在農業生產對環境生態的影響方面，據調查結果顯示，多數受訪者認為農業生產與環保有相衝突的地方，尤其以農業生產時為提高產量而施用之化學肥料及藥劑，其次為水土資源之污染及濫墾濫用。

對政府在環境保護施政措施上，受訪者認為政府應鼓勵農業有機生產，以減少化學藥物對土地的污染；再者，推廣及獎勵補助農業生產使用環保型設施，並在規劃農業生產區時，加入對環境生態評估的考量亦是非常重要的。

評估目前政府對環保的施政措施，可說是農業生產中最差的一環，不僅對國土資源的破壞缺乏取締及相關處罰條例，甚至在執行上亦有不力之嫌，對於有機生產的鼓勵亦很少，農民須自行負擔環境保護成本，以致於成效不彰。故在受訪者對政府施政綜合評估上，此項為大多數人最不滿意及詬病之處，為政府於農業經營施政上應加以檢討之處。

六、其他

在競爭力方面，除毛豬農家外，多數受訪者認為國內農產品缺乏與國外進口農產品競爭的能力，原因為生產成本過高，在受訪者心中，有競爭力的產品特性為具獨特風味、具台灣特色、在台灣適地適種等，應可作為政府鼓勵生產之農產品種類的參考，對於鼓勵農業生產時應有依作物競爭力評估結果的選擇性，而非一味鼓勵生產。

在因應農產貿易自由化、國際化方面，農民較願意以試種新品種及擴大經營規模作為優先考慮的對策；在希望農政單位予以農民的協助方面，則以輔導農民產銷組織及暢通運銷通路為最優先，農民希望藉此能降低生產成本、提升競爭力，並希望政府能舉辦生產技術推廣及農場經營管理的課程來幫助

農場主經營農場。

評估目前政府在提升農業競爭力方面，藉由農會及各農業相關單位如農改場等從事農業新生產技術推廣、作物新品種的改良等，協助農民在農場經營上使用新技術或栽培較具競爭力的作物，以因應國際化之強有力的經營，這些政策措施受到農民相當的肯定；在穩定農產品價格市場方面及農業資訊的提供上則顯得不足，常見農產價格波動過大，農民生活收益不穩定；在加強輔導建立專業的農民產銷組織上亦有待加強。

目前，政府最積極籌劃的乃為因應加入WTO後農業生產所受衝擊之對策，及加強對農民開放農產品自由貿易的心理建設，但據調查結果顯示，受訪者仍對政府所提出因應加入WTO之對策持不滿意的對策，對此，政府應加強宣導貿易自由化之益處，並更具體的提出農業部門因應之道知指導方針。

在農企業法人方面，目前政府亦在研修評估中，而農企業法人的觀念之於一般農民，可謂是一種嶄新的觀念，故在調查中可看出農民對其之一知半解。但依與我國農業經營形態相似的日本推行知經驗及成果，應可作為我國農業經營政策考量學習的對象。

第二節 建議

綜合以上討論，在農業生產、農民生活與農村建設、環境生態保護及因應加入WTO提升台灣農產品競爭力等方面，提出以下之建議：

1. 農業生產

- 在農業生產土地方面，繼續推動農地所有權移轉限制的解除、堅持農地農用及農業區域規劃的配套措施來促進農地流動，以集中、提高農地使用效率。
- 在農業生產勞動力方面，以農家青年、農校畢業青年及農村婦女為主要對象，作為農業後繼者的培育重點，並配合離農年金、老農津貼等措施來改善農業部門內勞動力高齡化、兼業化的問題。
- 在農業生產資金方面，檢討目前各項農業貸款的作業程序及規定，並因應社會環境的變遷，增加農業貸款的範圍及對象，以助農民改善生產及生活情形。

2. 農民生活與農村建設

- 在對農民生活的照顧方面，對於高齡農民發放津貼，助其離農後之生活無虞，並應加緊籌劃開辦農民及其眷屬保險、農民年金制度等，以保障農民生活福利。
- 在對農村建設方面，應以整體規劃建設現代化之農村，使之一方面能保有農村特殊風格，一方面亦能享有與都市同質的生活水準，以減少離農離村、城鄉發展失衡的現象。

3. 環境保護

- 獎勵環保農業，包含有機農業生產、使用環保型農機或設備的獎勵。
- 對於農業生產時造成國土資源、環境破壞的行為事實，亦應制定罰則，並嚴加取締。

4. 市場競爭

- 協助農民選種具競爭力之農作物，並開發農業資訊管道，以技術推廣及農場經營管理課程來提升農場主素質，增加其所生產之農產品在市場的競爭力。
- 穩定市場價格，俾使農產品市場價格透明化。
- 以農企業法人之作法減少生產成本、提升競爭力。

參考文獻

【中文部份】

1. 大陸經濟情勢報告 1995 年/1996 年，行政院陸委會，民國 86 年 10 月。
2. 行政院農業委員會八十六年業務報告，行政院農委會，民國 87 年。
3. 農業綜合調整方案期末(八一-八六年度)執行成果報告，行政院農委會，民國 87 年。
4. 農業政策白皮書，行政院農委會，民國 84 年。
5. 大西緝著(1996)、鄭詩華譯，「日本農業經營企業的理念與做法」，農業經營管理會訊，第 6 期 pp12-18、第 7 期 p15、第 8 期 pp18-19。
6. 毛育剛，「台灣之農業發展與現階段農業政策」，台灣土地金融季刊，民國 80 年 3 月，第 28 卷第 1 期，pp1-18。
7. 朱雲漢，「加入關貿總協定對農業部門經濟衝擊之政治與社會效應」，參與 GATT 對農業之衝擊及政策因應，民國 83 年。
8. 李朝賢，農業生產經濟學，民國 77 年。
9. 吳春科，農場管理學，民國 54 年。
10. 邱毅、段樵、呂慧敏，兩岸農業交流的現況分析與策略規劃，中華經濟研究院，民國 81 年。
11. 邱宗治，「新競爭時代之農企業發展」，農業經營管理會訊，民國 84 年，第 2 期，pp18-19。
12. 林梓聯，「建立農村婦女舒適的營農環境與幫手制度」，農業經營管理會訊，民國 85 年，第六期，pp8-11。
13. 洪進雄、呂明雄，「合理化的農企業經營策略」，農業世界雜誌，民國 86 年，第 172 期，pp44-48。
14. 殷章甫，經濟發展與土地利用，民國 69 年。
15. 陳美惠，「農業企業化經營之輔導理念」，農藥世界，民國 84 年 6 月，第 142 期，pp8-9。
16. 陳希煌，我國經濟自由化與農業政策之調適，民國 78 年。
17. 陳希煌，兩岸農業經貿政策的經濟分析，民國 83 年。

- 18.陳秀卿，「因應未來農業經營型態提升婦女營農能力」，農政與農情，民國 84 年 7 月號，pp20-31。
- 19.張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏，經濟學理論與實務（上冊），民國 78 年。
- 20.彭作奎，「加入關貿總協對水稻及主要濃畜產品之經濟影響」，參與 GATT 對農業之衝擊及因應對策，民國 83 年。
- 21.楊明憲，「台灣農業政策之回顧與檢討」，台灣銀行季刊，民國 82 年 3 月，第 44 卷第 1 期，pp237-254。
- 22.趙清源，農場管理學，民國 52 年。
- 23.鄭詩華，台灣農業經營之問題與對策 兼論日本經驗，民國 81 年。
- 24.劉健哲，主要農業趨農地變更使用制度，民國 82 年。
- 25.劉健哲，農業政策之原理與實務，民國 85 年。
- 26.謝登隆，個體經濟理論及應用，民國 75 年。
- 27.羅明哲，台灣兼業農家及其未來發展之研究，民國 76 年。
- 28.羅明哲，「GATT 烏拉圭農業協議後之日本農業政策」，台灣經濟，第 257 期，pp1-23。

【外文部份】

1. Adams, R. L.(1921), Farm Management, McGraw-Hill Company Inc., p3.
2. Orazem, Peter F., Daniel M. Otto, and Mark A Edelman(1989), An Analysis of Farmers' Agricultural Policy Preferences, Amer. J. Agr. Econ., 11:837-846.
3. Pfeffer, Max J.(1989), Part-time Farming and the Stability of Family Farms in the Federal Republic of Germany, Euro. R. agr. Eco., 16:425-444.
4. Variyam, Jayachandran N., and Jeffrey L. Jordan(1991), Economic Perception and Agricultural Policy Preferences, Western Journal of Agricultural Economics, 16(2):304-314

5. 金澤夏樹（1987），農業經營と對策，地球社。
6. 高橋正郎，1980 年度日本農業經營研究大會（對第 1 報告之評論），農業經營研究，民國 70 年，第 18 卷第 3 號。
7. 賴平編（1987），農業政策の基礎理論，家の光協會。