

經濟發展中農業機械化與企業化問題

張維亞

一、多目標的經濟發展

世界第二次大戰以後的所謂經濟發展，是國家總體性政策的一部份，也是總體經濟的國家目標。凡是要立國，必定要發展經濟，凡是發展經濟，必須訂定國家目標，凡是訂定國家目標，必須兼顧各種的可能影響。經濟成長是一項最初目標，但是成長要能物價穩定，就是第二目標。穩定中能否適應就業增加的需要，這又是第三目標。這三個目標之外，國民生活水準的改善是否一致，國民財富的分配是否均勻，這又是第四個目標。國民生活與財富分配之外，國防安全的有效維持，又是第五個目標。

一般經濟發展的主要目標，快速成長，物價穩定與高度就業，是現代國家追求的經濟目標，大家並無不同；問題在如何做到三者並行不悖，那就是新經濟學所研究的問題。至於說在三項目標之下，是否過份重視或輕視了國防安全的需要，因而又影響到三項目標的並行不悖，或是爲了過份重視經濟成長而或多或少忽視了財富分配，造成了社會的不安，這也是新經濟學所要解決的問題。新經濟學是動態經濟學，是以機動的財政金融操作推動生產，消費、交易、分配，以有效的

協調的達成多種目標，一點也沒有偏頗，也就是民生主義多目標的經濟發展，因爲民生主義是求富的，同時也是求均的；是養民的，也是保民的；是政治的民主，也是經濟的民主；是產業革命，也是社會革命；是溫和的手段，也是迅速的手段；既把握現在，又把把握將來。

二、發展起步農業爲先

政府在臺灣的經濟發展，是以穩定並增加農業生產爲先的。三十九年初，中央遷臺，鑒於大陸上抗日八年，勘亂三年，通貨膨脹，戰禍連綿，共匪挑撥農民，鬧爭地主，豪脅農民，擴大叛亂，因而最早的經濟措施有二，一爲穩定通貨，一爲實行耕者有其田。

穩定通貨除改革臺幣，以黃金儲蓄，取信於民，乃至藏富於民之外，針對國防和民生兩大需要，從事「安定中求進步」，首先做到三大平衡，財政收支平衡，國際收支平衡和生產消費平衡。關於生產消費平衡方面，主要即增加糧食生產與安排紡織工業，同時實行耕者有田，地主的損失則以出讓公營事業股權的方式，最溫和的手段，並藉以鼓勵民營企業的發展，使社會有財富的人轉而投資工業，以免操縱廣大農民生計；同

時以肥料換谷，農產改良等方式，鼓勵農業的生產；以田賦征實的方式，穩定米價物價，安定軍民生活，造成社會安定，海外歸心的局面。

第二次大戰後，有若干國家爲了加速工業化而忽視農業，結果工業也受到影響的，如印度。大陸匪區至今人民沒有吃穿，也就因爲重工輕農的緣故。過去一般國家工業資本除少數來自特殊的礦產外，莫不來自農業，甚至有犧牲農業，籌措工業資金，引起農民暴動的，如十八世紀末葉的日本。但我國在臺灣的經濟建設是先農業而後工業，所以很是成功。由於政府在三十八年至四十四年建設農地灌溉及排水設施，實行土地改革和加強農民組織，改良農業品種，防治病蟲害，研究輪植方法，採用化學肥料，加以美援的配合，稻米很快的超過了戰前水準。四十一年外銷農產品即達一億一千四百萬美元。

三、農業對經濟發展之貢獻

四十二年開始的第一期四年經建計劃，是鑒於臺灣天然資源有限，而工業發展又在先天上受到限制，爲了衡量財力物力，不能不依重點安排，以增加社會財富，解決人民就業，提高生活水準。當時提出「工業化」的口號，並非忽視農業

，而是「以農業培養工業，以工業發展農業」。爲了擴大就業，在臺灣百分之八十到七十爲農業人口的基礎，工業化就是逐漸轉移農業人口的一部份爲工業人口。

當時農業政策和農民表現在農復會的工作上，爲增加農業生產，增進農村福祉和養成良好的地方自治精神，利益必須公平分配，由當地原有組織運用農復會援助，每項工作先有計劃，先做示範工作，其目的則在建立社會安定和繁榮的基礎，使農業科學技術，繼續發展。

農業是不能脫離工業交通貿易而孤立的，既然以農業爲先，農業也就必然對經濟發展有其相當的貢獻，這也就像農民對經濟建設有其有形和無形的貢獻完全一樣。

農業對經濟發展之貢獻，一般可歸納爲勞動之貢獻，資本之貢獻與市場之貢獻。

(一)對勞動之貢獻：經濟發展中，非農業部門所需人力增加，多賴農業部門或農村中（如婦女勞力）供給，由民國四十一年至五十八年臺灣農業部門移至非農業部門之勞動總數達三十三萬七千餘人，平均每年約有一萬八千餘人，除一九六〇、一九六七年因上年「八七」水災及颱風影響爲人口移入外，餘均爲移出，五十年以前每年兩萬左右，五十五年後三萬至四萬人。據邊裕淵先生估計，此項移出之人口，在農村中之培育費十八年來達五百零五億元（新臺幣）。（註一）

(二)對資本之貢獻：四十三年至四十七年臺灣農業儲蓄用於農業再投資者，甚爲踴躍，其原因如土地改革之生產誘因，政府對灌溉、道路之修

建之配合，甚至由非農業部門投向農業，此點正說明對農業基礎之重視，四十六年後農民所得增加，由農業投向非農業的資金亦增加四十六年十一億元，五十四年五十六億元，五十七、五十八年各七十餘億元，惟各年農業資本形成仍在逐年增加之中，約爲百分之十至百分之十四不等，由四十三年至五十八年共達五百多億元，平均佔所有儲蓄百分之五十二點三。（註二）

此外，前曾提及政府來臺初期爲排除通貨膨脹之因素，安定軍民生活，糧食政策，曾採取稻谷征實貸款償實及收購稻谷肥料換谷等措施，此等措施一方面控制了糧源，穩定了糧價，支持了軍公人員實物配給，同時又對平衡財政收支，維持了六十萬大軍的武力盡了很大力量，這就是民生與國防合一，以國營經濟調節民營經濟的特點，廣義的節制資本在非常時期的有效運用。其中田賦實征，隨賦收購和貸款償實每年政府掌握糧食約二十萬公噸上下，其間政府所定稻谷價格較當地價格平均爲百分之七十二點二九。每年賺款約五億元。至於肥料換谷初期賺款有限，四十五、四十七、四十八年且均蝕本，四十九年後每年數億元，五十四年後每年十億，最多不到二十億元（新臺幣）當然成爲糧食局之盈收。至於公營事業臺糖以及農產品、農產加工品之外銷收入由於差別匯率關係，賺款每年亦均在數億至十餘億不等，十八年平均每年十四億餘元，對於穩定國內物價，減低農工業生產成本有其重要作用。尤其五十三、五十四年，美援停止，而我經濟絲毫未受影響，且外匯存底增加，固由於國際糖價上

漲，實亦由臺糖公司爲公營事業充份發揮了民生主義，實業分兩路進行，一爲國營，一方民營之效用。倘臺糖爲民營，不但造成所謂「財閥」，亦將造成空前投機。

由於過去多年出口集中糖米，乃加強發展民營企業，代之以紡織、香蕉、洋菇、蘆筍、鳳梨以及輕工業品等的外銷，實從多方面考慮。

臺灣爲改善工業環境，實行保護政策，除關稅外，尚有種種措施，其中之一即爲低物價政策，凡糧食及綜合農產品，可供工業上之原料材料者較工業品價格爲低，形成此種情形，非祇政策使然，其他如（一）工業貸款增加較農業貸款增加爲速，即使工業採購資源較易，（二）某種新興事業創辦之中，採買生產因素，此項生產因素一時求過於供，自必價格上升，則此一新興事業的生產成本估計自必高於過去，如紡織紗增加最多之年，亦即布價上漲最多之年。又如（三）紡織業、電子業之擴充必然引起農村婦女之流向都市，此外其對男性工人需要之增加亦莫不皆然。

(三)對市場之貢獻：臺灣農業人口所佔之比例相當高，根據農業年報所示，在一九五二年時有五二·四%，就是過了十八年後的一九六九年仍然還有四三%的農業人口。農業人口除了一些基本糧食可以自給以外，其中許多日用品、生產資料等均需由非農業部門供應，由於農業人口在臺灣總人口中所佔之比率甚大，因此農業部門就成爲農產品之大消費市場。當一產品之需要增加，而其利潤又有保障，在此種情形之下，企業家便願意再投資，而擴大生產，同時產品之間又有連

環效果最後導致其他工業發展，終於可推動整個工業之發展，所以農業部門之市場貢獻是一項很重要的貢獻。

四、農工業相互影響與經濟結構的轉變

第一、二兩期四年計劃，「以農業培養工業，以工業發展農業」的相互影響是多方面進行的，在實際經濟體系中，一產業部門之投入即成為另一產業部門之產出，故農業不可能祇對非農業部門有貢獻，而不受非農業部門之恩惠，例如在經濟發展過程中非農業部門源源由農業部門吸收勞動，這一方面是農業部門對非農業部門之勞動貢獻，另一方面言，非農業部門亦替農業部門解決一部份失業或隱藏性失業，而使農村人口過剩問題得以緩和及解決。同時非農業部門發展後，提供了許多新產品，如農藥、肥料、農機具投入農業部門，使得農業部門生產力亦得提高，又如工業化之結果，使國民所得提高，對農產品之需要增加，這亦可使農產價格提高，而使農業所得增加，不也是非農業部門對農業部門貢獻之一嗎？因此吾人知，在現實經濟社會中，部門與部門間之貢獻是交互的，而非片面的，因此非農業部門之成長對農業部門也有不可磨滅的貢獻。

臺灣的經濟發展，到四十七年底以後，情勢有所不同，主要是政府過去為應付通貨膨脹及經濟不穩定時，所採取的各項措施，以及在過去農業社會時，所形成的傳統觀念、所訂定的法律規章、及所建立的制度等，到該時大部份不僅已失

其原有的作用，更不能配合現代經濟發展的需要，甚至成為進一步發展的障礙。

面對當時加速經濟發展的要求和所遇到的困難，政府乃於四十九年一方面草擬了一個「加速經濟發展的根據」，作為此後四年經濟發展的根據；另一方面則配合這個加速計劃，擬定了一個「十九點財經改革措施」，以求改善投資環境，使加速計劃得以貫徹。此外，並於前美援會下面成立了一個「工業發展投資研究小組」，負責改善投資環境的事宜。隨後，並頒行了一個「獎勵投資條例」，使許多改善投資環境的措施，有了法律上的根據。由於全國上下的努力合作，及國際經濟的繁榮，自五十一年起已進入高速成長的時期，雖美援自五十四年七月一日起停止，仍能自七持續高速成長。

這一階段民國五十年到五十年「以成長為主，穩定為輔」的經濟政策，它的特點是(1)由農業轉向工業，(2)由自給轉向外銷，(3)由保障生活轉向生活改善，(4)由外援協助轉為自己發展，(5)由公營為主，轉為發展民營，(6)以社會福利調節財富分配。

註一：臺灣農業在經濟發展過程中之貢獻及地位，見臺灣銀行季刊第二十三卷第二期。

註二：來源同註一，該刊第三十一至三十二頁。

臺灣自四十二年五十七年，推行四個四年經建計劃，第一、二兩期中，國民生產毛額平均每年增加率為七·二%，國民所得為六·四%，平均個人所得為二·九，第三、四兩期中，國民

生產毛額平均每年增加率為一〇%，國民所得為九·四，平均個人所得為六·四。

工業生產四十二年至五十九年平均每年增加率為一四·二%，其中製造業達一五·二%，農業生產為四·八%，其中農作物為三·九%，農業落後乃顯而易見了。

五、農業生產落後之原因與現象

在經濟發展過程中，亦即經濟工業化過程中，農業生產有必然落後之原因，其中有屬於農業條件本身者，有屬於經濟成長過程者。

農業條件本身之限制，第一為受自然資源之限制，主要土地開發之限制，第二為人口壓力之限制，第三為經濟法則之限制，國民生活程度愈高，農產品消費所佔比例愈低，使農產品之市場受到限制。

經濟長成過程上的限制：從經濟發展和社會建設來講，有關各業都賴相互配合，但事實上各業發展，縱有計劃尚不一定剛好齊頭並進，同時若干行業的發展，有賴公共設施的安排，公共設施又受到財政預算的限制，因而不但需要行政上的調節，尤其需要投資上的調節。

談到調節，更是千頭萬緒，譬如說，經濟發展為了提高人民就業並提高人民生活，但必須顧到投資利潤，然後才能創造產業，擴大投資，同時也就是為了增加多數人就業提高多數人的生活，在投資過程中即應由政府參加經濟活動，以資調節，臺灣為一海島，必賴對外貿易的成長才能發展經濟，商場如戰場，自非民營企業先鋒作主

幹不可，政府的調節就有賴超然調節，而不能過多的參與經濟活動。

說到農業落後現象，約有以下幾點：

(1) 農業勞動的外移：隨着工商業的發達，非農業部門的勞動需求大增，農村勞動者比較容易獲得就業機會，而另一方面因農民所得相對偏低，鄉村生活環境亦不如城市，故農村勞動力大量外移。在現有生產結構與技術條件之下，農村勞動力已感不足，如不速謀轉變農業結構，改以資本集約的生產方式代替舊有勞動集約的生產方式，則農業生產將趨停滯與萎縮，而無法適應經濟發展的需要。在農忙時期農村勞力缺乏，工資高漲，提高農業生產成本，影響農民耕種興趣。雖然在經濟發展過程中，農村勞力外移為必然現象，但在勞力外移後而不能代之於機械，則將影響農業生產。目前雖已在積極策劃推動農業機械化，但因國內農業機械工業落後，產品品質差成本高，需要大量資金，種種因素尚待努力克服。

(2) 農業生產成長率的下降：臺灣地少人多，耕地面積擴充不易，農家平均耕地面積日趨細小，目前僅約一公頃左右。在如此小規模農場上實施企業化經營比較困難。加之資金短缺，農業利潤微薄，削弱了增加投資的能力與意願，故近年農業生產成長率已呈現下降趨勢。

(3) 農業相對利益之降低：近年來農產品長期相對價格仍然偏低，而農業工資大幅上漲，各種生產資料價格偏高，稅捐負擔加重，致生產成本日增，農業收益率相對降低，若與非農業部門比較，農業所得有相對下降趨勢，農民減少生產興

趣，農村經濟已現衰微，影響經濟全面發展。

自實施耕者有其田以來，其初確使農民感念政府德政。但以主要農產之稻米、甘蔗俱被過份管制，收益受限制，且隨氣候變化發生波動，如四十四、四十八、五十二、五十六、五十八年均為低谷年，農家收益顯示其不穩定性，而用品則隨貨幣貶值而價格上漲。支出負擔既增，加以徵實與肥料換穀之壓價，農藥水費等之費用分攤等，農民負擔有增無減。

由於農戶增加，耕地減少，每一農戶所有之耕地面積，平均自五十年的一·〇九一公頃減至五十七年的〇·九二公頃；但平均數並不能代表農戶，況且現有農戶每戶在〇·五公頃以下者佔三分之一以上。凡此農戶耕種其不滿半公頃之農地，不足以維全家之生計，須賴副業或另謀工作。

(4) 耕作單位面積過小：本省耕地的土壤及現行小農制每一農戶耕地面積平均約一甲左右，同一地區的耕地土壤有好有壞，有以宜於稻作，有以不宜於稻作，因而農地重劃的工作不得不暫停從長計議。其次是現行土地法規限制農民耕地面積，如實施耕者有其田條例規定地主保留耕地一則至六則水田一甲半，七則至十二則水田三甲，十三則至十八則水田四甲半，十九則至廿六則水田六甲（詳見實施耕者有其田條例第十條）。如臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法規定每農戶承領公地面積標準：田、五分至二甲、一甲至四甲。（該辦法第七條）

六、現階段農業政策方案

在第四期四年經濟建設計劃執行中，發現農業落後現象，即着手檢討改進。

(一) 五十八年十一月行政院公佈「農業政策檢討綱要」，以加強農業增產提高運銷效率，增加農業生產利潤，提高農民所得，治山防洪合理利用水土資源為目標，規定措施重點十四項，包括(1)擴大經營規模(2)強化農民組織(3)降低生產成本(4)推行農業機械化(5)加強農業金融措施。

(二) 五十九年三月中國國民黨十屆二中全會通過「現階段農村經濟建設綱領」，以(1)改善農業生產結構(2)擴大農場經營規模(3)推行農業機械作業，(4)提高生產技術(5)降低肥料施用成本(6)減輕農民負擔(7)合理調整農產價格(8)改善農業金融及投資(9)健全農民組織(10)增進農民福利。

(三) 五十九年四月經濟部組織農業機械化推行小組，執行「加速農業機械化推行方案」，四年內推廣以耕耘機為主的各項農機十二萬台，設置推廣中心四十四處，設置現代化農業經濟實驗區，預期四年內使現有耕地之一半約四十萬公頃實施機械。

(四) 五十九年七月中央銀行提辦「農業金融制度改進方案」設置基金一億元，辦理機械、養豬、養牛、運銷貸款。

(五) 五十九年十一月由財經會報審議通過「改進農產運銷方案」辦理果菜市場、蔬菜分級包裝、研擬農產品市場法修訂工作及高雄毛豬拍賣制度改進。

(六) 六十年二月由中央補助之六十一年度農業發展經費之五個方案，(1)經濟作物產銷改進方案

以香蕉、鳳梨、柑桔、蔬菜、茶葉、蠶絲等為發展對象，(2)糧食作物生產改進方案，以稻米與甘藷、玉米、大豆、花生、高粱為對象，(3)食品加工及拓展外銷方案，以罐頭冷凍、蜜餞、醃乾為對象，並建設食和倉庫，(4)畜產事業發展方案，以牛、豬、鴨為對象，(5)加強山坡地開發方案，四年內推行坡地綜合計劃，辦理水土保持，解除國有森林用地及整公有山坡地各若干公頃。

(6)繼續推行之四項方案：(1)漁業發展方案，四年內漁產由六十六萬噸增為八十萬噸，(2)林業經營現代化方案，(3)加強水土資源開發方案，十年內水利工程十二處，(4)改進農地重劃方案，十年內重劃農地二十萬公頃。

(7)降低肥料價格，五十九年、六十年尿毒每噸已降低一千四百元，硫酸銨七百元。

(8)調整肥料換谷比率，經五十九及六十年兩度降低後，現行比率每公升尿素換蓬萊谷〇・八九，硫酸銨換蓬萊谷〇・五八，已較未降低前分別減少〇・四七及〇・二一。並原規定肥料換谷四成繳現谷，六成貸款，自五十九年第二期起改為三成繳納現金或現谷，七成貸款，農民反應良好，本年八月十一日行政院財經會報第廿五次會議通過決定對農民所需稻作肥料，可予全額貸款，至當期收穫時折還稻谷，及允許在五成範圍內，以現金折償肥料貸款。此一改進，可使農民獲得進一步之便利，復兼顧軍公教糧供需以及調節市場之需要。肥料價格及換谷比率經兩度降低後，農業生產成本降低，計七億餘元。

(9)減免農業稅賦：政院六十年八月由財經會

報決定三點減輕農民稅繳辦法：(一)土地零星之農戶，其應賦納田賦應按地段歸戶，繳額在兩賦元以下者，一律改征代金，以便利繳納。(二)計徵農民綜合所得稅時，對自力耕作者生產費用的折算，從原訂四九多的比率，提高為七〇多，以減輕其稅負。(三)為便利農民繳納田賦實物，一律改為每年第一期征收稻谷六成，第二期征收四成，這幾項改進辦法不但可以簡化農民繳納田賦手續，且亦減輕農民稅負達七千萬餘元。

七、目前農業在經濟發展結構中的特質

以上已於農業發展的落後，在經濟發展過程中，處於不利地位，以及政府的政策措施，略加分析，當然，目前困難並非迅速可以克服，其癥結所在，也就是現階段農業在經濟發展結構中的特質。

第一、農業轉工業在成長上雖然落後，但在勞力與資本的需要上，農業反而領先。

前面我們曾經把臺灣四個四年經建計劃分為兩個階段，第一個階段是「穩定為主，成長為輔」，第二個階段「成長為主，穩定為輔」，就成本結構而言，農業較工業有益，工業之成長結構，迄今勞力密集時代尚未過去，四個四年經建計劃後，方漸次進入資本密集時代，但農業自第四個經建計劃時期起，已逐漸進入資本密集時代，第五、第六個四年經建計劃期間，更無論矣。

根據李登輝博士（農復會秘書長）分析，臺灣農業發展形態，可以區分為兩個階段。第一階

段為自民國四十一年至民國五十三年，第二階段自民國五十四年至五十七年。

臺灣農業產出，投入與生產力年平均成長率

項目	第一階段 (民國41-53年)	第二階段 (民國54-57年)
總產出	四・一九	三・〇一
總投入	一・七四	四・一八
作物面積	〇・八〇	〇・一九
勞動	一・二五	〇・五五
化學肥料	五・八四	九・七〇
飼料	四・八三	一五・六八
農業機械設備與建築物折舊	二・三一	八・一六
複作指數	〇・七四	負〇・二〇
作物平均產量	三・三三	一・四〇
每公頃土地生產力	四・一五	二・六二

上表中之農業產出係指農畜總產值，第一階段之年增加率，高達百分之四・一九，而第二階段為百分之三・〇一，至於農業總產值中各主要項目構成百分比之分配，在第一階段一般作物產值佔一半以上，而禽畜產值約佔百分之二十，然至民國五十七年，則分別變為百分之四四・七及百分之二七・六。

第一階段中農業生產的擴展，現金投入之增加較少，然在第二階段中，現金投入則較多。一般言之，影響農業增產的重要因子，在第一階段主要為作物面積的擴展及勞力的增加，第二階段則為現金投入的增加，以化學肥料、飼料與農機具等為主。下表即在表示各種農業投入項目的變

動情況。在第二階段中，土地與勞力的相對重要性已較第一階段為小，而資本投入的重要性則較第一階段為大。

每年農業投入成本之百分比分配

項 目	第一階段 (1953)	第二階段 (1955)
土地	四一五	三六
勞力	二八	二六
流動資本	二三	三三
固定資本	四	五
合計	一〇〇	一〇〇

為了充份利用臺灣農業剩餘勞力以達成高度的土地生產力，臺灣作物生產已呈現雜異化。如上表所示，複作指數在第一階段為作物增產的重要原因。但在第二階段中不僅未能繼續擴展，且呈遞減現象。同時作物單位產量增加率亦下降，每一公頃土地生產力之年增加率，由第一階段的百分之四·一五降為第二階段的百分之二·六二。

由上述各種統計數字可以看出，第一階段之臺灣農業發展形態，係在配合流動資本以達到充分利用勞力與土地資源。但由於工業之快速擴展與吸收大量勞力，農業勞動人口總數自五十四年起開始下降，同時農業實質工資亦開始上漲，因而過去勞動集約的耕作方式乃逐漸轉變為資本集約的農業生產。

根據過去十七年的農業發展經驗，有幾點特別值得注意者，第一階段，農業生產力的增加，主要為運用生物性的改進，如品種、化學肥料，及採行複作制度以集約利用土地與勞動資源。第

二階段中對於資本與農業機械的運用，較之第一階段更為重要。

可見農業之逐漸進入資本密集時代，如不迎頭促進現代化，農業發展必然遭受停滯，然而農業投資之來源則成問題，其中最成問題者即為經營方式問題。

第二即家庭農場已趨沒落，而大型農場經營主體發生困難。也就是說過去「以農業培養工業」是做好了，「以工業發展農業」在相互影響上做到一部份，但很是不夠，還够不上「以工業發展農業」，現在我們已經提出了農業現代化口號與農業機械化的目標，當然很正確，但要推廣農業機械化，不是一個很輕易的事，它不僅是一個農業機械價格的問題機械操作問題、農業機械公司的經營等問題，還有一個根本問題，也可以說是大前提，即農業經營規模問題，農戶合作經營使耕地面積擴大，也不過解決了問題的一半。

以上兩種特質，也可以說是今後農業發展的癥結所在。兩項有其連貫性，也就是農業經營主體的根本改造問題——由家計農場轉化為大型問題。

據中興大學農業經濟研究所的研究，臺灣按農場面積分類的專業與兼業農家百分比：

農 場 面 積	專 業 %	兼 業 %
小於〇·四九公頃	一六	八四
〇·五〇—〇·九九	三二	六八
一·〇〇—一·四九	三二	六八
一·五〇—一·九九	三六	六四
大於二·〇〇公頃	四九	五一

但同一研究顯示，不論土地、勞力、資本及總投入產出關係來看，專業農家的生產效率均大於兼業農業，因之要提高農業資源的利用效率，必須提倡專業而須防止兼業化，也就是說要想提倡專業，必須擴大農場面積。

又據行政院農業普查結果初步報告，近十年專業農戶由三十八萬戶減至二十五萬戶，兼業農戶以農業收入為主者由四十九年之二十四萬戶減至五十四年之三十五萬戶，旋又增加五十九年的三十八萬戶，而兼業農戶以兼業收入為主者不斷增加，由四十九年之十八萬戶增至五十四年之二十三萬戶，復增至五十九年之二十七萬戶，從農業生產效率言，趨勢頗不理想。

在此期間，倘我工業發展特速，則人民就業機會甚多，農民不難舉家轉業，遷移亦無困難，農戶減小而非土地兼併，發生雇佃情事，則對農民言，並非問題，因人民並不一定要世世務農，或一人永遠為農，問題在就業機會並未直線上升。

改進農業生產中有關土地問題

由於農業生產的相對落後，佔人口多數的農民所得不能相對的提高必使農業投資無法適應增加，農民兼業和轉業乃必然現象。

更由於人民所得不能普遍的提高，自然形成財富不平的現象，同時也影響到經濟的快速成長。

假定工業投資急速增加，在經濟結構中「以農業為主轉變為以工業為主」的過程當中，能够迅速吸引農業部門人口到工業部門中來，則農民轉業問題尚可以迅速適應，減少對土地的壓力。

祇是農村勞力感到缺乏，農業資本感到不足，政府可以用調節的方式，譬如增加農業貸款，以充實農業資金；提倡代耕以補助農業勞力，提高購糧價款，和肥料換谷的價款以提高農民收入，改善產銷制度以減少農產品成本，當然可以收到良好效果，只要工業部門能够迅速吸收農業部門的人口，使兼業農戶全家轉業，對農村社會即不發生任何問題，（如日本近年即有這種情形）同時農業人口的減少，可使耕地的平均面積增加，不過也應有法令輔導，以便做合理合法的耕地擴大。

假如工業部門成長的速度不夠，要想提高農業部門的成長，除了以耕作方法機械化，生產管理科學化之外，並無其他辦法。因之耕作方法機械化雖然可以照目前獎勵農戶購買機械，和成立示範性和代耕性機械的設施；但共同經營的生產管理科學化以及合作農場的企业化就非目前法令之下，也可以說現有的土地制度之下，可以生效的。因為現行法令的束縛性，和傳統生產觀念，均不足以打破現有局面，政府獎勵購買農業機械，在農戶購買力未擴大以前，效果是有限的。機械代耕即使可以普遍，仍不能適應其他有關大規模產銷經營條件，換言之農業現代化仍不容易做到。

有關農業保護政策，目前有其必要。政策綱領方案等實施一個時期後，是否要一個「獎勵農業投資條例」的立法，目前就值得考慮。當然保護應有其限度，如何使保護不致妨碍農產品的外銷上競爭，仍有靠經營的企业化。

因之農業經營企业化是今後促進農業發展，乃至整個經濟發展，提高農民所得最根本的問題。

。這裡必然又觸及現行土地法。農業經營企业化，則觸及了現行土地制度，不可諱言。

現行土地制度，在過去廿二年，最少在這廿二年中的前十五年有其「以農業培養工業」的貢獻，提供經濟穩定，社會財富平均，政治穩定的有力基礎，發揮了民生主義的光輝，不可磨滅。這一成果應如何保持並且如何適應新環境，又不違背這一制度的精神下，發揚光大，正是當務之急。尤其耕者有其田的工作，並未全部完成，剩下的還需要加以完成，都市平均地權應依照國父遺教徹底執行，不容有偏差的存在。

不過對於土地制度的再改革，要特別慎重，絕不可放棄民生主義，走向西方國家，所謂企業經營的途徑，使商業資本自由進入農業，那樣縱然農業企业化，農業現代化，一定帶來了社會問題的禍災，這一點必須注意的。

前面說過專業農戶的收益比較兼業農戶的合理，以兼業為主的農戶首先轉變，讓出土地給專業農戶，使專業農戶的耕地面積透過法令的規定而擴大，並使合作經營法律化，確是十分必要。因此修改土地法第卅條：「私有農地所有權之移轉，其承受人承受後能自耕者為限」的條文，考慮取消承受之限制，以及第六條：「本法所稱自耕，係指自任耕作者而言。其為維持一家生活直接經營耕作者以自耕論」，亦有考慮取消之建議一節，都值得研究。應在鼓勵合作經營範圍之內，保障農民耕種權及所有權，換言之，倡導農業之商品化而非耕地之商品化。不可使商業資本進入農村，剝奪原有農民之土地所有權，無形放棄

民生主義。

為鼓勵一部份兼業農戶全家轉入工業部門，應有輔導條文，其放棄土地之方式仍應由政府先行收購，再予放領，逐漸擴大每一專業農戶之耕地面積。換言之，修改土地法或耕者有其田條例，不可放棄平均地權之原則，即使將來合作經營進一步實行農場企业化其股東成員亦應以原農戶為限，不可使工業資本倒流農村，於工業資本家之外，再產生農業資本家。

此外與擴大耕地面積有利機耕者如農地重劃工作，雖已擬有計劃，但進行並不理想，必需積極推動限期完成，使畸零地得以合併，圪形調整，使給水交通與機耕，均可便利。

四十二年開始實行耕地征收放領之後，全省地主保留的三甲出租耕地，與免征的出租耕地，除歷年由佃農貸款或自行籌款，向地主購買者外，截至六十年代，尚有出租耕地六萬公頃，承租佃農約十萬戶，似應針對目前耕田擴大的需要，研究征收放領的辦法，除對承租佃農優先照顧外，應對專業農戶放領；甚至對願合作經營之專業農戶放領，其都市計劃內之出租耕地，都市計劃外但編定為工業用地之出租耕地以及計劃開發之新都市新社區新港口之出租耕地當亦予特別照顧。

且全省土地，包括市地與農地，應全盤計劃，分期分區逐年迅速推進，以達到全面平均地權之目的。且地價稅宜輕，土增值稅宜重，土地增值稅的稅率等級應予提高，上漲數倍者，所漲之價，應全部歸公，政府亦應設法收買。以貫徹民生主義之原則。

都市土地應儘速公佈其都市計劃，一律規定地價，照價征稅、照價收買，並實行漲價歸公，不可仍征田賦，使地主負擔過輕，易於壟斷土地，待價而沽，坐享其成，相形之下，農耕因而偏枯。

農業耕作機械化如何實現？

臺灣農業發展急需創造的條件有二，一為農耕機械化，一為生產管理的科學化和經營的企業化。如何實現農業耕作機械化，本質上是「以工業發展農業」，過去「以農業培養工業」，相當成功，做到了：

(1) 土地改革，和對農業的基本設施，使農民樂於投資，工業品銷納於農村。
(2) 土地改革中地主農地出售，資金轉投工業股票，使工業投資增加。

(3) 農產品增產使農民生活穩定。

(4) 農產品外銷使外銷增加。

(5) 農產品加工，使工業加速成長。

可是翻轉過來，第二句「以工業發展農業」

祇做到了加工輸出促進了農業增加，輕工業品供應農村，今後如何發動工業支援農業，似應有計劃的積極推進。我們的土地政策，不容許工商業資本壟斷農村，但並非對工業不獎勵，而且有關支援農業的工業還要大加獎勵：

(一) 支援農業的工業要點特別獎勵：(1) 適合臺灣耕作的機械要研究發明，引進技術，提倡投資建廠，予以適當保護。(2) 農藥工廠也要獎勵，公會活動也要加強；(3) 肥料工業要輔導改進，減低成本和售價；(3) 農業加工工業要多方提倡；(4) 冷藏

設備，運銷要鼓勵經營。

(二) 支援農業的公用事業，公共工程要適應需要，逐期發展，農產運輸道路要計劃開闢。

(三) 農業用電及給水應予優待：其用電方面如何徵收營業用電費，季節用電如何協調，農戶供水服務也要加強。

(四) 農業資金對工業資金的運用比例要提高，其方法着重鼓勵農場共同經營的貸款，和鼓勵農產加工工業的投資和貸款。

此外，目前農業機械耕作之方式有六：(1) 自置自用；(2) 私人購機代耕；(3) 共同購置共同利用；(4) 農業機械利用合作社合作利用；(5) 農會農業機械隊代耕；(6) 農業機械公司代耕，或組織代耕公司，各種方式均在試辦之中，其中代耕尚屬實用，自購合購農機困難均多，最為突出者農機售價高，品質也不理想。應全力改進，建立健全的農業機械工業，誠屬刻不容緩，工業計劃應以農業機械為重點之一。

農業經營企業化如何實現？

今後農業經營企業化的方針，絕不是放任的由工商資本進入農村，實行土地收買，農場開辦，場工雇用，一套西方農場的作法。而是在保障土地所有權，平均農場股權的條件下，分兩路進行：

一路是純農業生產經營由原有的農戶共同經營，其方式可以自由雇用代耕機械，也可以合作耕種，收穫均分，也可以組織合作農場，資金貸款由政府指定專業銀行和信用機構承辦，兼業農戶出讓土地，經由政府收回，重新向專業農戶，

平均放領，以擴大耕地面積。

一路是畜牧，特種經濟作物，養漁，運銷，農業加工等企業不妨自由經營，使工商業資本技術發揮在這一方向，因為原有農戶目前無力經營的。

目前政府有復興農業的決心，政策，綱領，方案，計劃，可以說齊頭並進，不遺餘力，只是還沒有一整套的立法，如「獎勵農業投資條件」，或更具體的「獎勵農業公共經營條例」，其他已有法令規章，凡與農業發展有限制作用者，也有考慮修訂的必要。

農民由於傳統的習慣，和共同經營的沒有賺錢的把握，以及意見不一致，不但合作農場辦的不理想，就是農機共同購買共同使用也不能持久，還須要政府加強輔導，並協助成立示範的合作農場，鼓勵合作農場予以若干優厚的條件，譬如田賦的減免，貸款的核定，其他種種便利，並使其確實有利可圖，自然大家趨之若鶩了。

目前農業經營規模不易擴大之原因，除農民對農業經營利潤無把握，資金不易措籌，借貸對生產費用與市場預測不願冒險，經營人才與傳統觀念不易打破外，土地制度與具體措施不夠，當為最基本原因，現有政策、綱領、方案、計劃似尚不足打破這些困難，要想發展的更張以下要件必須具備：

(1) 鼓勵兼業農民全家轉業，連同現有地主保留耕地，由政府重新放領，以共同經營的農戶為放領對象。

(2) 修改土地法令，適應現代農業必須企業化

機械化經營之需要，放寬「耕者」「自任耕作」之規定。並放寬三七五佃耕地出租和耕者有其田承領地出租之限制，即在原限制條文內增列放寬條款，大意为凡外出就業或因殘疾、衰老、年幼勞力不足，不能自耕者，得報經縣市政府核准，出租其佃耕地或承領地，至原因消滅時為止，俾在維持原立法精神下，適應工業化過程中，需要出租和願意承租雙方之需要。並對全家專業農戶由政府購回其土地再向專業農戶放領，以擴大耕地面積。

(3) 對兼業或外出就業，無法繼續耕作而又不願放棄其土地所有權者，應參照目前流行之委託

代耕實況，製定適當之委託代耕辦法，使委託和受託雙方有所遵循，俾委託人獲得保障，受託人能擴大經營規模。

(4) 儘可能穩定農業生產費用，安定農產品價格，提高農民相對所得水準，增進優秀農民投資興趣，擴大其經營規模。

(5) 政府應在維持「耕者有其田政策」之原則下，隨經濟社會情勢之變遷，改變過去儘可能均分耕地，使農民釘住土地視農耕為唯一謀生途徑之觀念，修改法令，並擬訂具體計劃，採取必要措施，輔導願意繼續留村之專業農民，建立企業化機械化之家庭農場，或農業公司，作現代化之

農業經營。

(6) 修改貸款抵押辦法，得以動產擔保，及部份用農民信用聯保方式，擴大生產貸款的數額，均以共同經營者為優先。

(7) 重劃土地等則，調整田賦，對合作經營者免除徵購。

(8) 對農民租稅負擔徹底檢討，免除重複課徵，並使農業稅負不再超過一般工業稅負。

以上均透過獎勵農業合作經營之立法，其精神不違背「耕者有其田之原則」其途徑則向農業機械化、企業化前進，似應做為當前土地政策農業政策的必要步驟。

王雲五博士主編

說
郭

集五經衆說
凡百卷

已出版

廿四開本五千六百頁

布面燙金精裝八鉅冊

售價：新臺幣一、八〇〇元

臺灣商務印書館出版

臺北市重慶南路一段三七號
郵政劃撥帳戶第一六五號