

闽台农村转型的 比较研究

—从台湾农村转型看福建新农村建设—

丁中文 著

中国农业科学技术出版社

闽台农村转型的比较研究

——从台湾农村转型看福建新农村建设

丁中文 著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

闽台农村转型的比较研究：从台湾农村转型看福建新农村建设 / 丁中文著. —北京：中国农业科学技术出版社，2010.1
ISBN 978 - 7 - 5116 - 0082 - 0

I. ①闽… II. ①丁… III. ①农业经济 - 经济发展 - 研究 - 台湾省 ②农业经济 - 经济发展 - 研究 - 福建省 IV. ①F327.58
②F327.57

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 225032 号

责任编辑 杜 洪

责任校对 贾晓红

出版者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编：100081

电 话 (010) 82106629 (编辑室) (010) 82109704 (发行部)

(010) 82109703 (读者服务部)

传 真 (010) 82106624

网 址 <http://www.castp.cn>

经销者 新华书店北京发行所

印刷者 北京富泰印刷有限责任公司

开 本 850 mm × 1 168 mm 1/32

印 张 8

字 数 200 千字

版 次 2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

定 价 20.00 元

前 言

中国是一个历史悠久的农业大国，农耕文化在中华文明的漫长岁月中发挥出了举足轻重的作用。

中国又是一个人多地少、人均农业资源相对贫乏的国度，农业、农村的繁荣与否直接影响到国民经济的发展，直接关系到社会安定与国家自立。几千年来，农业与农村经济一直是历朝历代政府的头等要务，农业政策也因此成为历届政府必须首先关注的问题。

1949年以来，新中国一直把农业视为国民经济的重要基础，农村政策随着形势的变化不断调整。由于多种因素的影响，大陆的农业政策与农村发展经历了一个较为曲折和反复的历程，从土地改革到人民公社，再到“包产到户”，其中的多数政策对农业发展起到积极的推动作用，但也有一些政策则显然不适应农村经济发展的需要，延缓甚至阻碍了农业生产力的发展。1978年开始的“包产到户”成为全面推动大陆改革开放的标志性政策之一。此后近30年来，尽管大陆的农业和农村快速发展，但“三农”（农业、农村、农民）问题时轻时重，始终困扰着经济社会的和谐稳定发展。2006年初，中国共产党十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的发展战略，力求把农业与农村发展纳入整个社会的现代化进程，让广大农民共享现代化成果，逐步改变城乡二元结构，加快建立城乡统筹发展的体制机制。大陆农村正面临新的关键转型期。

在海峡彼岸，战后50多年来，台湾一直在不断调整农村发

展政策，推动农业的转型与升级，促进社会经济的协调发展，其现代农业的发展速度与水平令全球瞩目。这其中，有效的政策引导与推动发挥出重要作用。

福建与台湾一水之隔，双方地理相邻，语言相通，人文相近，农村发展有许多共通之处。50多年来，福建的农业与农村取得较大发展，但与台湾相比差距仍相当明显。闽台在农业转型每一时期的政策得失可谓瑕瑜互见。借鉴台湾农村社会在不同转型时期的政策与措施，对于加快福建农村发展，缩小城乡差距，缓解农村社会矛盾，构建和谐社会具有积极意义，对大陆各地的新农村建设也应有一定的借鉴作用。

基于上述思考，笔者不揣陋见，撰写本书，希冀通过这一研究，为福建有关部门开展新农村建设提供决策参考，为推进两岸农业的交流与合作略尽绵薄之力。“不识庐山真面目，只缘身在此山中”。限于见识和水平，本书不足之处在所难免，敬请各位方家批评指正。

本文在写作过程中，参考了很多专家、学者的研究资料，并得到福建省农业科学院办公室、农业经济与科技信息研究所多位同志的大力支持，在此一并致谢！

著者

目 录

前 言	(1)
第一章 台湾农村转型的主要历程	(1)
一、台湾农村转型的主要历程与趋势	(1)
(一) 注重农业增产时期	(1)
(二) 注重农民增收时期	(4)
(三) 注重农村建设阶段	(10)
二、台湾农业转型的主要趋势	(17)
(一) 农业的经济地位快速下降	(17)
(二) 农村人口与农业从业人员持续减少	(18)
(三) 农产品贸易的目的逐步转向满足生产与 生活需求	(20)
(四) 农业生产结构不断调整	(21)
(五) 非农收入逐步成为农民收入的主要来源	(23)
三、本章小结	(25)
第二章 台湾农村转型的政策选择	(29)
一、台湾农村不同转型期的主要政策	(29)
(一) 注重农业增收时期的主要政策	(29)
(二) 注重农民增收时期的主要政策	(36)
(三) 注重农村建设时期的主要政策	(46)
二、台湾农村转型的政策分析	(56)
(一) 及时调整农业政策	(57)
(二) 始终保持对农业的重视和扶持	(58)

(三) 政策调整循序渐进	(59)
(四) 注重发挥农会组织的作用	(61)
(五) 逐步推进耕地的规模化经营	(62)
(六) 坚持政策的延续性	(63)
三、本章小结	(65)
第三章 台湾农村转型中的科技创新	(71)
一、台湾农业科技发展概况	(71)
(一) 良种选育从引进改良向自主选育转变	(71)
(二) 技术研发从引进消化配套技术向高新 技术发展	(75)
(三) 农业科技体系随农业结构调整而不断完善	(81)
二、科技在台湾农村转型中的作用	(85)
(一) 科技进步支撑了台湾早期农业的成功和 工业化起步	(85)
(二) 科技进步带动了台湾传统农业转型和产业 结构升级	(86)
(三) 台湾农村经济发展离不开农业科技的 导向作用	(87)
(四) 食品加工业对农村转型具有重要意义	(88)
三、台湾农业科技的主要特点	(89)
(一) 重视品种引进与改良	(89)
(二) 科技机构组织精干	(90)
(三) 注重不断发展农业高新科技	(90)
(四) 重视培训农业科技人才	(91)
(五) 注重发展社会化科技服务	(92)
四、本章小结	(93)
第四章 台湾农村转型中的科技服务组织	(97)
一、台湾农村科技服务组织概况	(97)

(一) 农会系统的推广组织	(98)
(二) 行政系统的推广组织	(101)
(三) 农业科教系统的推广组织	(103)
(四) 国营企业的推广组织	(104)
(五) 其他类型的农民生产合作组织	(105)
二、台湾农村科技服务体系的主要特征	(110)
(一) 农业科技服务体系完善	(110)
(二) 农科教联系紧密	(111)
(三) 适时调整农业科技推广工作重点	(112)
(四) 农业推广形式贴近农民及生产需要	(113)
(五) 农会在农业科技成果转化中举足轻重	(114)
三、本章小结与启示	(115)
第五章 福建农村转型的主要历程与政策选择	(120)
一、以粮为纲时期	(120)
(一) 互助合作阶段	(121)
(二) 农业合作化阶段	(124)
(三) “文化大革命”和整顿恢复阶段	(126)
二、多种经营时期	(127)
(一) 工作重点	(128)
(二) 主要政策措施	(131)
三、“脱贫致富奔小康”时期	(136)
(一) 加快扶贫与建设小康社会	(136)
(二) 增加农业投入，发展现代农业	(138)
(三) 深化农村改革，创新工作机制	(141)
(四) 加大扶持力度，促进农民增收	(142)
四、新农村建设时期	(148)
(一) 主要政策措施	(148)
(二) 主要进展	(150)

五、本章小结与启示	(151)
(一) 关于土地制度	(152)
(二) 关于支农投入	(152)
(三) 关于农民组织化	(155)
(四) 关于农业生产结构调整	(156)
第六章 闽台农村转型历史与现状比较	(158)
一、闽台农村转型的历程比较	(158)
(一) 相似性	(158)
(二) 差异性	(159)
二、闽台农村转型的若干政策比较	(161)
(一) 土地政策比较	(161)
(二) 农业扶持政策比较	(163)
(三) 农村经营管理政策比较	(168)
三、闽台农村发展现实基础比较	(169)
(一) 农业资源	(169)
(二) 农村经济基础	(171)
(三) 农村人口与农民生活	(173)
(四) 社会经济与科技文化基础	(176)
四、本章小结	(178)
(一) 共性问题	(179)
(二) 差异性问题	(180)
(三) 必须正视闽台农村发展的差距	(181)
第七章 新时期福建农村转型的方向与重点	(184)
一、加快推进农村社会转型	(185)
(一) 加快推进农村人口的非农化转移	(185)
(二) 规范和推进农民组织建设	(188)
(三) 提高农民综合素质	(191)
二、着力提高农民生活水平	(193)

(一) 完善农村社会保障体系	(194)
(二) 建立健全农业救助制度	(197)
(三) 加快农村生活性基础设施建设	(199)
(四) 改善农村人居环境	(201)
三、推进农业生产转型	(205)
(一) 扩大经营规模	(205)
(二) 持续优化农业产业结构	(207)
(三) 打造品牌农业	(210)
(四) 加快发展农村流通服务业	(212)
(五) 加强农业生产性基础设施建设	(214)
四、本章小结	(216)
第八章 新时期深化闽台农村合作的战略选择	(218)
一、加强农村社会发展领域的合作	(218)
(一) 加强农村环境建设层面的合作	(218)
(二) 加强农民组织层面的合作	(220)
(三) 加强乡村治理层面的合作	(222)
二、加强农业产业与科技合作	(223)
(一) 加强台湾农业良种与技术的引进	(223)
(二) 完善闽台农业合作平台建设	(226)
三、推进闽台农村转型期合作的保障措施	(229)
(一) 加强组织协调与政策引导	(229)
(二) 加快建立闽台农业合作的多元化投入机制	(230)
(三) 加强闽台农村工作者的互访及人才培养	(231)
四、本章小结	(233)
第九章 研究结论	(234)
一、闽台农村总体发展水平存在近 30 年的差距	(234)
二、新农村建设中必须改变将发展生产放在	
第一位的做法	(235)

三、要尽快完善农村社会保障与农业保险体系	(236)
四、健全的农民组织是农村经济发展与社会稳定的 社会基础	(237)
五、必须进一步调整现行的土地管理政策	(239)
六、必须尽快改变现行的人口转移政策	(240)
七、科技的问题根源并不完全在于科技自身	(241)
参考文献	(243)

第一章 台湾农村转型的主要历程

台湾农村的转型，经历了世界多数发达国家和地区农业与农村发展基本相似的历程，即从重视农业增产以保证社会的农产品供应，到最终转向关注农民生活质量的提高，进而推进城乡的均衡发展。伴随这一历程的，则是工农与城乡实力明显的此消彼长趋势：农业经济地位的快速下降与农村人口的大量减少。

经过战后 50 多年的发展，台湾农业已经实现由传统农业向现代农业的转变，农村社会也因此发生了根本性的变革。对其发展阶段的划分，不同学者有不同的观念。概括而言，台湾农村的转型大致可划分为三个时期，即：注重农业增产时期、注重农民增收时期、注重农村建设时期。

一、台湾农村转型的主要历程与趋势

（一）注重农业增产时期

时间约为 1945 ~ 1968 年。

二次世界大战期间，台湾工农业生产受到严重影响，农作物产量大幅度下降，1939 ~ 1945 年间，平均每年下降 12.3%。到 1945 年战争结束时，台湾农业生产倒退到 1910 年的水平，粮食从自给有余到严重不足。与此同时，20 世纪 40 年代后期，台湾陆续从大陆撤进大批人员，造成人口短期内急剧增长，粮食及农

产品的供求矛盾异常突出，物资匮乏，通货膨胀，社会动荡不安。

鉴于经济百废待兴，1953年起，台湾实行为期4年的经济建设计划，选择了“以农业培养工业，以工业发展农业”的策略，试图通过转移农业剩余来启动工业化。其农业政策的重点相应确定为：增加农业生产，以换取更多的外汇、供应充足的粮食和工业原料，稳定社会局面，促进工业发展。

为实现上述目标，这一时期，台湾将农业作为国民经济的主导产业加以优先发展，以调动农民的生产积极性为手段，以增加粮食产量为农业增长的主要目标，加大对农业的扶持与投入，强力推行土地制度改革以及一系列旨在提高农业生产力的措施。通过土地改革实现了“耕者有其田”，土地归于农民，使农民由佃民变成自耕农，地位的改变，极大地调动了农民从事农业生产的积极性。在调动农民积极性的同时，台湾还努力提高单位耕地劳动力的密集使用，鼓励农民积极参与农业生产，实行精耕细作，提高单位土地产出率。同时，充分发挥岛内优越的自然资源及劳动力成本低廉的优势，积极发展劳动密集型农业，使农产品产量特别是粮食产量迅速增加，努力满足短期内迅速增加的人口的生活需要。

对农业的重视以及合理的政策推动，大大激发了农民的热情，使台湾农业获得了极大发展，为岛内经济社会的全面发展奠定了坚实的基础。

首先，主要农产品的总产量和单位面积产量全面增长。1945~1968年，台湾大米、甘蔗、蔬菜、香蕉等农产品的总产量增长了239.89%~1776.99%，单位面积产量增长了119.14%~513.48%；水产、猪的总产量分别增长了520.98%~858.64%（表1）。

表 1 1945 ~ 1968 年台湾主要农产品总产与单产增长情况

单位：吨、吨/公顷、%

	年份	大米	原料蔗	蔬菜	香蕉	渔业	猪 (头)
总产	1945	638 829	3 283 881	302 575	17 522	61 862	577 861
	1968	2 518 014	7 877 829	1 209 293	311 364	531 170	3 010 564
单产	1945	1.27	39.89	8.57	5.12		
	1968	3.19	86.26	10.21	26.29		
总产增长 (%)		394.16	239.89	399.67	1 776.99	858.64	520.98
单产增长 (%)		251.18	221.29	119.14	513.48		

资料来源：根据台湾《农业统计年报（1980）》计算

其次，工业原料得到保证。粮食等主要农产品的大幅度快速增加，迅速解决了台湾岛内人口吃饭问题，并形成日益宽裕的剩余农产品，这些剩余农产品为台湾工业发展提供了源源不断的廉价原材料支持，成为台湾工业起步的最重要原料来源，特别是为发展早期的劳动力密集型食品加工业奠定了坚实基础，有效提高了工业的市场竞争力。

第三，农产品出口创汇迅速增长。在实现粮食基本自给的情况下，台湾农业开始向多元化方向发展，农业发展的主要目标从追求增加农产品产量转为大量栽培经济作物以增加农业的产值，大力推动农产品及其加工品的外销，形成了以粮食、蔗糖、香蕉等初级产品为主的“米糖经济”，并大量出口日本等国。统计表明，20世纪50年代初期，台湾农产品及其加工品出口值占总出口值的95%以上；直到1966年，台湾农产品及其加工品仍占年出口总量的约54%。从1952~1969年，台湾农产品及其加工品的出口共赚取外汇31.3亿美元，占这一期间外汇收入的一半以上。农产品的出口换取了当时极其需要的大量外汇，支持了这一时期台湾工业生产物资和技术的进口，为20世纪60~70年代台湾工业的起飞作出了巨大贡献（表2）。

表2 1945~1968年台湾农产品进出口贸易的变动

单位：百万美元

年份	出口		进口		年份	出口		进口	
	金额	占出口 总值%	金额	占出口 总值%		金额	占出口 总值%	金额	占出口 总值%
1952	111.2	95.5	60.1	32.1	1961	121.8	62.4	103.2	32.0
1953	119.2	93.4	74.0	38.6	1962	116.5	53.4	94.6	31.1
1954	86.6	92.8	76.8	36.6	1963	203.0	61.2	137.8	38.1
1955	114.4	92.8	69.4	34.5	1964	264.1	61.0	143.7	33.6
1956	104.3	88.2	49.2	25.4	1965	260.1	57.8	153.8	27.7
1957	136.7	92.2	56.2	26.5	1966	289.6	53.99	1 449	23.3
1958	137.9	88.5	58.6	25.9	1967	260.3	40.6	199.6	24.8
1959	125.2	79.8	55.1	23.8	1968	266.6	33.8	232.3	25.7
1960	116.4	71.0	89.3	30.1	1969	297.6	28.4	287.6	23.7

资料来源：台湾《农业统计要览（1994）》，“行政院农业委员会”编印

可以说，20世纪50~60年代是台湾农业发展的黄金时期。据统计，从20世纪50年代初到20世纪60年代末，台湾农业为其他部门提供了2 500多吨以上的粮食，80多万剩余劳动力，40多亿新台币的资本，近30亿美元的外汇，有力推动了台湾出口加工业的发展和经济起飞。

（二）注重农民增收时期

时间约为1969~1990年。

台湾农业在总体经济中地位的变化以1969年为界，其主要标志之一是当年农业首次出现负增长，以及作为应对措施的“农业政策检讨纲要”的出台。

进入20世纪60年代，随着工业化的快速发展，台湾农业弱质产业的弱势开始逐渐显现，在与工业化的竞争中日益处于劣势，主要表现为：农业投资不足，农业收入长期偏低，

农业积累少，发展后劲受限；劳动投入减少，作物面积和复种指数逐渐下降；农村劳动力大量外流，劳力短缺；农资价格高，农民收入相对降低；土地改革导致经营规模小，生产效益难以提高。

上述问题导致的直接后果是，台湾农业总产值占 GDP 的比重逐年下降。1961 ~ 1968 年，从占总额的 27.45% 下降到 15.89%，年均减少 1.44 个百分点。工农业产值在总产值中的比例从 27.45 : 26.58 变为 15.89 : 36.86，8 年内，工农业在国民经济中的地位基本调转（表 3）。

表 3 台湾农业生产毛额的变化（1961 ~ 1968 年）

单位：新台币百万元、%

年份	合计		农业		工业		服务业	
	金额	百分比	金额	百分比	金额	百分比	金额	百分比
1961	70 042	100	19 225	27.45	18 616	26.58	32 202	45.97
1962	77 159	100	19 269	24.97	21 772	28.22	36 982	46.81
1963	87 252	100	20 286	23.25	26 128	29.95	40 838	46.80
1964	101 966	100	24 989	24.51	30 968	30.37	46 009	45.12
1965	112 627	100	26 611	23.63	34 025	30.21	53 373	46.16
1966	126 022	100	28 379	22.52	38 494	30.55	60 808	46.43
1967	145 817	100	30 057	19.02	48 053	34.44	69 694	46.54
1968	169 904	100	32 308	15.89	58 524	36.86	81 559	47.25

资料来源：台湾《农业统计要览（1994）》，“行政院农业委员会”编印

实际上，从 1962 年起，台湾工业产值就开始超过农业。但在 1968 年以前，虽然农业生产总值占总产值的比重不断下降，但农业仍然得到快速发展，处于为二、三产业的发展提供重要的原材料、资本等主导地位。

1968 年后，台湾地区的农业生产虽然继续有所发展，但农

业增幅逐年降低，在国民经济发展及结构中的地位和重要性开始逐年下降。1969年，台湾农业首次出现负增长，当年农业生产比上年下降了4.3%，此后虽略有恢复，但增长速度明显放慢，农业的比较优势逐渐丧失。

面对严峻的形势，台湾当局全面反思检讨前期“以工养农”的“挤压式”农业政策。1969年颁布“农业政策检讨纲要”，台湾农业政策自此开始全面转轨。以此为转折点，台湾进入了“新农政”时期。

在“农业政策检讨纲要”中，台湾开始大幅度调整农业政策，出台一系列寻求工农业平衡发展的新政策，其重点是：减轻农民负担，取消农业挤压政策；大幅增加农业投资，实行农产品价格支持；支持扩大农业经营规模，加速推进农业机械化与农业结构调整，推动农业由劳动密集型向资本、技术密集型转化；改革农产运销制度，增强农业技术开发推广等。

20世纪70年代末，世界经济危机的冲击，使台湾经济内部固有的严重结构性矛盾加速暴露，台湾整体经济发展缓慢，进入转型期。这一阶段也成为台湾农业的“瓶颈”时期。为此，20世纪80年代初，台湾再次推出了一系列相关的农业调整政策：进一步强化“以工补农”措施，从提高农民收入、维护生态平衡出发，提出“农业、农民、农村”三位一体的构想，农业发展方针从“扩大经营规模，增加农民收入”转变为“发展精致农业，增进农民福利”，注重全面提高农民的生活质量。

新政策的推行在一定程度上减缓了台湾农业成长的衰退之势。

首先，农业总体上呈现增长趋势。尽管与1986年前的农业黄金时期相比，台湾农业的发展速度大为下降，其中1969年、1975年、1978年、1980年、1981年5年间还出现了负增长，但在总体上，台湾农业还是在工商业越来越大的夹击