

台灣土地及農業問題資料

中國地政研究所叢刊 蕭 鈺 主編

改善雲林沿海地區農業經營方法之研究

張芬芬 撰

台灣土地改革後米谷增產與米價之研究

彭傑士 撰

成文出版社有限公司印行

中國地政研究所所長

蕭錚主編

臺灣土地及農業問題資料

張芬芬

撰

改善雲林沿海地區農業經營方法之研究

彭傑士

撰

台灣土地改革後米谷增產與米價之研究

成文出版社有限公司印行

「臺灣土地及農業問題資料」總序

蕭 序

中國地政研究所曾編行「民國二十年代中國大陸土地問題資料」三百四

十四種（精裝二百冊）又製作「民國二十及三十年代土地及經濟農業、水利等問題資料」微片六百餘種，統係由美國資料中心委由臺灣成文出版社發行。自此中國大陸淪陷前之經濟資料，可謂齊備。自民國三十九年，中央政府正式遷臺而後，即在台發動土地改革，以爲復興基礎，歷今三十年來經濟發展迅速，蔚爲亞洲第二位之經濟大國，其所以致此之由，識者均知其基因；在于善用「地力」與「人力」。即第一級生產層面之基礎純厚，而政策適當也。此卅年來，本所研究員生致力于此層面之探討，其所爲之調查、分析、研究，而得有各個問題之結論者，除教授所主領之研究報告另有專篇外，尙

HH 353/0601

有研究論文百數十種。今又編爲「臺灣土地及農業問題資料」，仍由成文出版社印行，可視爲前述大陸資料之續篇，亦卽爲世人所羨稱之「臺灣土地改革」與「農業發展」之第一手資料也。或亦足爲他年復國之印證乎，是爲序

前言

本省自光復以來，由於土地改革之成功與農業技術之改進，已奠定農業發展之基礎，農民生活改善，社會呈現一片繁榮與安定之景象。惟近年來，由於經濟結構轉變，工商發展迅速，都市化形成，致農業經營因工資上漲，生產資財價格偏高，而呈現所得偏低及發展停滯之現象，因此，農業問題接踵而至。行政院蔣院長高瞻遠矚，洞悉問題所在，毅然宣佈加速農村建設九項重要措施，並由政府於二年內撥出二十億元經費，以配合農業發展所需，此可謂一劑對現存問題之改革良方，亦是政府繼二十年前實施土地改革成功後，第二次對農業所作之改革與投資。各計劃著重於改善區域性生活基本環境條件，提高生產效率與誘導農民增加投資，凡此種種皆屬如何改善農業經營方法之範疇，且為收整體發展之效益，並決定就貧困地區優先實施。雲林縣沿海地區自然環境惡劣，社經建設落後，故為農村建設計劃主要實施地區，為計劃執行之重點。筆者為了解該區之現狀問題與貧困原因，乃著手搜集有關資料，從事「改善雲林沿海地區農業經營方法之研究

「，期能於研究之餘，喚起各界對沿海貧困地區之重視，加速整體建設，使全盤經濟均衡發展，促進安和樂利社會之實現。惟筆者自知學識淺陋，經驗欠缺，錯誤疏漏在所難免，尚祈各位師長、前輩不吝賜教，以作進一步之匡正與研究，實所感幸。

全文分五章，第一章緒論，旨在敘述本文研究目的與調查區域之概況，以便對該區有一全盤性之了解。第二章闡述該區一般農業經營環境，包括自然環境與人文環境等。第三章乃就調查所得，按土地利用狀況與作物制度，農家勞力與機械化情形及其生產成本與收益等，予以分類統計及分析，期能明瞭該區農業經營之概況，並發現其中問題所在。第四章則就該區農業經營環境主要缺失加以討論，提出改善方案。第五章結論，除作一總結外，並就所得提出淺見，以供參考，是爲本文之結束。

本論文撰述期間，承蒙殷老師章甫撥冗逐字細閱，校正錯誤，提供許多寶貴意見，衷心銘感。復蒙鮑師德徵、黃師通、洪師瑞堅、王師益滔、曹師謀、馮師小彭、趙師啓祥、李師鴻毅、蘇師志超、林師英

彥諸師長指導有關研究分析方法，又農復會陳師人龍、嘉南農田水利會廖會長秉輝、陳秘書正美及張雲龍先生、雲林縣政府賴股長飛，水利局第一調查規劃隊張隊長藤林、土地銀行北港分行張副理慶餘等，或贈送資料，或提供卓見，此外，洪靜飛小姐對調查資料之整理與統計，趙達文學長之協助與鼓勵，均對本文之完成，助益良多，感激之餘，一併謹致謝忱。

改善雲林沿海地區農業經營方法之研究

改善雲林沿海地區農業經營方法之研究

目 錄

第一章	緒論	一
第一節	研究目的與方法	一
第二節	調查區域之概況	六
第一目	麥寮鄉概況	六
第二目	台西鄉概況	六
第三目	四湖鄉概況	七
第四目	口湖鄉概況	八
第二章	雲林沿海地區一般農業經營環境與資源生產力	九
第一節	農業經營環境	九
第二節	農業資源生產力	四五
第三節	農家資金運用情形	四九
第三章	雲林沿海地區農業經營狀況與檢討	五四
第一節	土地利用狀況與作物制度	五四

第二節	農家勞力與農業機械化	六四
第三節	農作生產成本與收益分析	七一
第四章	改善雲林沿海地區農業經營之方法	九二
第一節	變更經營方式	九二
第二節	改善生產環境	九八
第一目	興修防潮堤	九八
第二目	營植防風林	一〇三
第三目	修築灌溉排水設施	一〇七
第四目	洗鹽及改良土壤	一一一
第五目	開發海埔地	一一四
第三節	改善生活環境——建設農村社區	一一九
第五章	結論與建議	一二八

改善雲林沿海地區農業經營方法之研究

第一章 緒論

第一節 研究目的與方法

台灣爲一海島，面積三五、七六〇平方公里，山多平原少，海拔在一千公尺以上之山嶺區佔全島面積約百分之三十三，海拔在一千公尺至一百公尺間之丘陵台地佔全島面積約百分之三十八，其餘百分之二十九爲海拔低於一百公尺之沖積平原，可耕地面積有限，實爲本省農業發展最大之限制因子。政府自民國三十八年播遷來台，鑒於農業爲經濟發展之重要環節，亦爲社會安定之礎石，故積極推行土地改革，實施耕者有其田政策，解決了土地分配問題，農民自有土地，自享收益結果，增產興趣濃厚，農業生產力提高，因而農家所得普遍增加，復加以歷年來政府各有關機構積極發展水利、改良品種、推廣新技術指導生產，與各級農業從業人員努力配合改進，不僅軍糧民食及生活必需品供應無缺，並充份供應工業發展所需之勞力、資金與原料，且農產品及農產加工品年有大量輸出，增加外匯收入，提高國民所得

，對整個經濟發展之貢獻殊大。目前更進一步協助友邦國家從事土地改革訓練工作，並派遣農耕技術隊至亞非、中南美各國支援農業發展與改進事宜，贏得世界上更多國家之讚揚與友情，其卓越之貢獻蜚聲國際，已爲國內外人士所公認。

吾人如對農業發展之型態作一歷史性之探討，則在過去二十年間可區分爲二個階段，第一階段爲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迄今。第一階段之年增加率，高達百分之四點一九，而第二階段爲百分之三點〇一。至於農業總產值中各主要項目構成百分比之分配，在第一階段中，一般作物產值佔一半以上，而禽畜產值約佔百分之二十，然而民國五十七年則分別變爲百分之四四點七及百分之二七點六，第一階段中，農業生產之擴展，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，影響農業增產之重要因子，在第一階段爲作物面積之擴展與勞力投入之增加，第二階段，則因化學肥料、飼料與農機具等之使用及現金投入之增加，因此，在第二階段中，土地與勞力相對重要性已較第一階段爲小，而

資本投入之重要性則較第一階段爲大，爲期充份利用農業剩餘勞力以達成高度之土地生產力，台灣作物生產已呈雜異化，複作指數在第一階段爲作物增產之重要原因，但至第二階段，不僅未能繼續擴展，反呈遞減現象，每一公頃土地生產力之年增加率，由第一階段百分之四點一五降爲第二階段百分之二點六二（註一）。由上述統計數字可以看出，第一階段台灣農業之發展型態，係在配合流動資本以達到充分利用勞力與土地資源，惟因工商業之快速擴展，吸引大量勞力，農業人口總數自民國五十四年起開始下降，同時農業實質工資亦開始上漲，因而使過去勞動集約之耕作方式，乃逐漸轉變爲資本集約之經營方式，農業已非自給自足式之生產方式，而逐漸轉向商業化經營。

農業對整個經濟發展之貢獻是有目共睹之事實（註二），政府在「以農業培養工業」之政策下，穩定糧價，使農業擔負起經濟發展之特殊使命，在長期大量農業產品之供給下，工商業資本迅速累積，使工商業發展獲得一穩固之基礎。又自民國四十二年起至五十八年止，十六年間連續實施了四年經濟建設計劃，就整個國民經濟生產觀察，

工商業之成長，無疑遠較農業快速，因此，農業之比重，逐漸下降，整個台灣經濟結構之重心亦由農業轉向工商業，此種演變之趨勢，可由統計資料顯示。在民國四十一年，即第一個四年經建計劃實施之前一年，農業佔國內生產淨額之比重高達百分之三十五點七，工業則佔百分之十七點九，服務業佔百分之四十六點四，民國五十二年，工業之比重第一次超過農業，至五十八年，工業已上升至百分之三十二，農業則相對降低為百分之二十點八。民國五十九年，農業比重再度下降至百分之十九點二，創前所未有之最低紀錄。固然，工商業高度成長係國家步入現代化途徑中必然之現象，但農業成長率弛緩，並非健全經濟發展之道。近年來，由於工商業繁榮與都市化之形成，增加大量就業機會，促使農業勞動力外移，雇工困難，工資上漲，復加以農業生產資財，如農機具、農藥、肥料等價格相對提高，農產品價格大都偏低，此種現象近數年來更為明顯。再以農家記帳資料說明，民國五十七年農事收入較五十六年增加百分之十點八，但同一期間之農事費用增加百分之十二點二，此種不平衡發展，使農業收益相對減低，

農民喪失耕種興趣。由於農業生產利潤下降，農村勞力外流，兼業農戶增加，土地複種指數下降，在農業經營方式尚未改變之情況下，農場經營漸趨粗放，甚有棄耕現象，生產效率日益下降。最近二、三年來，部份重要作物產量已呈明顯縮減之傾向，如稻米，由民國五十七年收穫面積七八九、九〇六公頃，減為五十九年之七六、一三九公頃，收穫量亦由五十七年之二、五一八、〇一四公頃，減為五十九年之二、四六二、六四三公頃。小麥已由五十七年收穫面積七、七一四公頃，減為五十九年之二、〇〇三公頃，收穫量亦由五十七年之一七、一一八公頃，減為五十九年之三、六六四公頃。甘藷由五十七年收穫面積二四〇、三一六公頃，減為五十九年之二二八、七一三公頃，收穫量亦由五十七年之三、四四四、六一九公頃，減為五十九年之三、四四〇、六三九公頃。大豆由五十七年收穫面積四九、四六一公頃，減為五十九年之四二、七四九公頃，收穫量亦由五十七年之七二、九五公噸，減為五十九年之六五、一七四公噸。樹薯已由五十七年收穫面積二〇、九九七公頃，減為五十九年之二〇、六九〇公頃，收穫

量亦由五十七年之三四一、九〇四公噸，減爲五十九年之三〇八、一九四公噸。特用作物在最近五年間，亦呈普遍減產趨勢，以五十四年指數爲一〇〇，五十八年已減爲九十二。香蕉產量由五十六年之六〇五、四〇〇公噸，減爲五十九年之四六二、〇〇〇公噸，鳳梨、蘆筍亦因近年外銷拓展困難，產量趨於停滯（註三）。在民國四十二年至五十七年四次四年經建計劃期間，農業部門平均年成長率爲百分之五點二三，民國五十八年已降爲百分之四點八六。

除了上述農業發展相對遲緩及農業生產有逐年遞減之趨勢外，農民生產力及農業所得亦確有偏低之現象。依據農復會農經組之估計，農業勞動者每人生產力佔工業勞動者每人生產力之比例，從民國四十一年百分之三〇點三，降低至五十五年百分之十八點七。又依據台灣省農林廳及主計處調查資料，民國四十一年，農業所得等於非農業所得百分之五十七，至五十八年則降爲百分之三十六（註四）。此類事實表示農家生產情緒降低，所得低落，亦足以顯示農民在生產效率與生活福利方面，均處於非常不利之地位。究其原因不外乎經濟發展中，農

民對環境的適應與生產調整之困難。換言之，台灣農業在主觀與客觀之條件下，如何使農民有足夠力量，隨經濟環境之變化，獲得較高之收益，達到理想之生活，爲當務之急。爲解決當前農業所面臨之困難，政府曾於民國五十八年十一月公佈新農業政策，其主要目的在於降低農業生產成本，藉以提高農業所得，推行以來，成效顯著，爲加速達到政策目標，行政院蔣院長於去（六十一）年九月廿七日在中興新村宣佈：「加速農村建設重要措施」，並決定指撥新台幣二十億元，作爲農村建設補助專款，此項措施無疑已爲農民帶來新希望，將使台灣農業邁向新境界。據報載（註五）：「經濟部長孫運璿曾強調蔣院長所宣佈之加速農村建設重要措施，等於是第二次農業上的革命，因爲過去推動耕者有其田政策，是將土地所有權由集中加以分散到每一農民，而此次的改革，則是著重在提高農民的收益，以政府的力量和經費，協助農民改善耕作條件，加強農村公共設施，希望在二年期滿時，使台灣的農村都能有一個新的面貌出現，而爲數衆多的農民，也藉此可以提高收益，改善其生活，因而可說加速農村建設重要措施，