

陳希煌著

經濟發展過程中

台灣農業經濟問題之探原



經濟發展過程中

台灣農業經濟問題之探原

陳希煌著

台灣農業經濟問題之探原

著 作 者：陳希煌



發 行 人：楊天發

發 行 所：稻香文化事業股份有限公司

地 址：台中市五權中街45號

郵撥帳號：0022805~4

電 話：(04)2206181~10

印 刷 者：秋雨印刷股份有限公司

地 址：台南市中華西路一段77號

電 話：(06)2613121

初 版：中華民國七十七年十月

定 價：平裝**250**元 精裝**300**元

新聞局出版登記證：局版台業字第4257號

版權所有 • 翻印必究

序

台灣農業發展成功是早期經濟發展成功的一個重要因素。農業發展不僅如經濟發展文獻中所說的，爲工業生產提供原料和市場，供應勞力和資金，同時農村生活改善，子女的升學機會普及，使潛在人力得到更充分的發揮，因而使人力素質提高，社會流動性增加。所以我常常根據孔子的有教無類藉題發揮，解釋爲凡有教育之處即無社會階層的差別。我國自古爲一所謂階級開放之社會（open class society），人民藉教育改換社會地位，光耀門楣。「十年寒窗無人問，一舉成名天下知。」今日台灣的情形更爲明顯。教育使若干家庭在一個世代之間改變經濟地位和社會地位。這是台灣社會充滿活力、經濟成長和社會變遷快速的一個重要原因。

早期台灣農業發展成功，一般多歸因於土地改革。土地改革固然是一個重要因素，但制度變革對生產增加只有「一次爲定」（once for all）的影響，縱然此一次爲定的影響可能經歷相當時間才能完全實現，其效果終將有時

而竭。生產力持續增加亦即成長，有賴技術進步。技術進步，配合制度改革，才是我國台灣地區農業發展成功的原因。

民國五十年代以後，工業快速發展，城市就業增加，工資隨勞動生產力增加而上升，吸引農村勞力流向都市，農村開始呈現勞力不足的現象。經濟發展本來就是一個生產力提高、勞工移動、產量結構改變的過程。在這個過程中，某一部門生產力上升，對工人的需求增加，工資提高，吸引工人流入此一部門，其他部門的工資也不得不隨之提高。其中勞動生產力不能隨之提高、產品價格也不能順應上漲的產業，於是趨於沒落。對於農業而言，技術進步、生產力提高的結果，往往使產量增加，供應過剩，以致價格反而下降，因此在經濟發展的過程中，處境特別困難。尤其台灣經濟成長與產業結構改變快速，農村青壯人力大量流出，年長力衰、教育程度較低的人力繼續留在農村，不但使農業部門人力的水準不能和工業部門並駕齊驅提升，而且使農村勞力佔農村人口的比率下降，農村的問題更趨複雜。

隨著農業發展的成功，農業問題的性質改變，政府的政策也跟著調整。大體言之，民國五十年代末期，政府在農業經濟學家的建議之下，將過去農

業部門補貼非農業部門的政策加以糾正。六十年代初期開始對農業部門加以補貼。六十年代末期推動協助農民購買毗鄰工地、擴大經營規模的土地政策。七十年代政府的經濟政策走向自由化和國際化，加以來自美國方面的強大競爭，台灣的農業又面臨新的挑戰。

本書的作者陳希煌教授，民國四十年代中期，在台灣大學農業經濟學系就讀。五十年服完預備軍官役之後，到聯合農村復興委員會工作。在農復會服務期間，出國深造，獲得博士學位。民國七十一年返母校農業經濟學系任教，現在擔任農經系主任。

陳教授和我是老朋友，民國四十八年九月，我們同到鳳山陸軍步兵學校接受六個月的入伍訓練，湊巧都被分在第五隊，開始了我們將近三十年的友誼。希煌兄在農復會工作的時候，我一度在行政院美援運用委員會服務。這兩個與美援有關的機構，在台灣經濟發展早期負有重大責任，也有重大的貢獻。兩個機構的工作人員也有密切的來往。後來我返母校任教，出國讀書，記得有一次在赴美途中和希煌兄相遇。

民國六十八年中美斷交，執政黨中央委員會成立工作小組，研議革新因

應的措施，我追隨李國鼎先生和辜振甫先生，擔任經濟小組的召集人，邀集學術界、企業界和政府機構的菁英，研商財經革新的建議，希煌兄多次代表由農復會改組而成的農發會參加。猶記他常常慷慨諫詞，不僅有重要的意見，而且亢奮人心士氣。在農業方面，擴大農場經營規模，就是當時建議的重要政策之一。記得我們還曾建議開放商業銀行民營，可惜當時時機尚未成熟，未爲當局接受。

希煌兄從事台灣農業經濟研究四分之一世紀，他經歷民國五十年以來台灣農業經濟轉變，參與不同時期農業經濟問題的研究。他分析深入，曾經得到行政院國家科學委員會的傑出研究獎。現在決定將有關台灣農業經濟問題的論文三十三篇結集出版，相信必將成爲研究台灣農業經濟發展的一份重要文獻。作爲希煌兄的多年老友，我覺得與有榮焉。

孫震

七十七年十月三十一日於台灣大學

目

序

臺灣之經濟發展是由農業發展開始，藉著農業部門發展過程中產、製、銷的智識與資本的累積，而後轉用於推動工商業發展，如此達到今日經濟全面發展的地步。臺灣過去四十多年來的經濟發展歷程，農業曾經承擔不同的角色以推動經濟發展，在民國五十二年以前，農業生產淨值一直是佔據國家總生產淨值的主要部份，因此在經濟發展的初期農業擔任推動經濟成長的角色；民國五十二年以後，工業生產淨值超過農業生產淨值，工業成為經濟體系內主要生產部門，農業乃退居次要地位，但仍承擔維護國計民生安全與支持創造經濟縱深，以培養經濟韌性的任務，農業乃擔任維護經濟發展的角色。在經濟發展過程中，農業在總體經濟的比重逐漸減輕，角色轉換，但是對國家經濟的貢獻仍受肯定，農業的重要性也為全民所共識。

過去四十多年來，臺灣的農業發展是中國歷史上所未曾發生過的經濟要

事。因此經濟發展過程中，我國所面臨的農業經濟問題有許多是第一次遇到的問題，解決問題的方法我們自己沒有過去的經驗歷程可資依循，外國的經驗事項雖可資參考，但完全引用以解決本國問題，却有欠週延以及與事實不盡相符之處。針對實際需要，對於經濟發展過程中的農業經濟問題作有秩序的研究，實有助於對問題的認識與解決。

經濟發展後，臺灣的農業問題發生始自農村勞力的移動。由於工商業發展導致勞力所得差距與城鄉生活水準差距的產生，農村年輕勞力受誘引被工商部門吸收，農業部門乃開始出現勞力缺乏，導致產生農業生產調適的問題。由於我國是小農家庭農場的經營，在這種時代變化過程中，小農制的農場經營適應問題倍受爭議，本書論述文中「勞力缺乏與農業生產」、「小農制度與農場經營之調整」、「經濟發展與農村勞力職業之改變」，以及研究報告之「臺灣小農之經濟分析」與「從理論上探討臺灣農場資源報酬率偏低的問題」等五篇文章，對於初期農村勞力缺乏與農場經營調適問題多所分析與論述。在民國六十年代初期世界性的能源危機與糧食危機的產生，糧食問題

受到重視，因此由糧食生產對策一直到糧價問題以及農民所得偏低問題乃引起政策性的探討，本書在論述篇中「米、米價與糧食政策」、「農家所得偏低問題與對策」以及研究報告「世界糧食危機與我國之因應措施」、「臺灣糧食供需現況與未來預測」等篇文章中，有所分析與探討。

民國六十年代後半開始，我國經濟快速發展，由於農業部門生物性生產的特性以及小農庭農場的歷史傳統，在現代化產業較量過程顯現出缺乏技術效率與規模效率，對於動態經濟變動的適應能力較低，因而產生許多有關農場經營與農業產銷的問題，並由此農業經營問題的延伸，乃產生農業、農民與農村問題，以及農業在整個經濟中的定位問題，書中「臺灣小農制家庭農場經營的問題」、「經濟轉變與農業發展策略」、「農業發展問題與前瞻」、「當前我國農業問題的癥結」等篇的論述，以及「經濟建設六年計劃目標與農業經濟」、「臺灣之經濟成長、價格水準與就業」、「現階段臺灣農業經濟問題之分析」、「臺灣稻米生產之技術策略」、「農業勞動力之變動分析」、「糧食、人口與農業發展」等研究報告，即針對當時的經濟環境與農

業問題所做的經濟分析與論述。民國七十年代初期，對於農業問題經濟界與農經界有意識上不同，經濟界從效率面批評農業部門之經營無效，浪費國家資源，農經界則從糧食安全與生態維護觀點論述農業的重要性，說明經濟效率的衡量不能涵蓋農業的價值觀，同時有關「成長與公平」也引起整個經濟界的爭論，「我國農業發展之過去與未來」、「農業部門的成長與公平」以及「進步過程中的我國農業政策」等三篇文章，即在闡述農業的價值觀念與農業部門的成長與公平問題。

動態經濟情勢下的農業問題向來就是非常難解決的問題，世界農業經濟學家共認目前解決農業問題，唯一可行的方法是實施計劃產銷，只有靠計劃產銷才能穩定市場、安定農產品價格以及維護農民利益，因此農業規劃成爲解決農業問題的有效手段。在有關農業規劃方面本書也有幾篇文章論述，此即「現階段農業措施應有的認識」、「農業區域設定與農業發展」以及「再創一個農業的春天」等三篇文章，同時有三篇研究報告從事這方面的研究，此即「我國家庭農場經營規模發展趨勢與農業區域設定分析」、「農業生產

與農村發展規劃」以及「我國經濟發展與農村綜合性建設之研究」等。另外由於都市發展，有些都市型農會失去了服務對象，農會信用部也發生問題，「臺灣城市型農會信用部未來發展方向之研究」即在研討此一方面的問題。

經濟自由化與國際化以後，農業部門又面臨新的問題，在這一方面個人也下了很多功夫研究，「當前國際情勢下的農業」、「維護農業生機確保國計民生安全」、「貿易摩擦與我國農業」以及「我們需要有一個「三觀」的農業政策」等四篇文章，即在從世界農業問題的認識，瞭解在貿易自由化下我國農業部門的困難，進而研討我國應有的農業對策。目前國際化的農業問題剛剛開始，未來尚有待我們努力研究，俾為我國農業再發展尋求可行途徑。

經濟問題與經濟理論的產生都有其時代背景，每一個問題的發生均有其可追尋的歷史軌跡，這些軌跡的追尋可以探討問題的起因並可預測未來，將有助於累積經驗，可歸納形成原理，並用於規劃未來發展。本書的彙編，即在探討經濟發展過程中臺灣農業經濟問題的原因，對於所分析與論述的農業

問題，其發生背景與因應策略作一詳盡的分析與研討，以存臺灣農業發展的歷史過程，相信可作為臺灣農業發展策略的重要參考文獻。

作者曾服務於農復會及其後繼之農發會，前後達二十年，並從民國七十一年起任教職於臺大農經系所迄今。過去二十多年來從事農業經濟之實務工作、教學與研究，累積許多經濟發展過程中臺灣農業經濟問題的智識與研究報告，其間曾多次蒙好友與學生敦促彙集刊印，藉以保留歷史性文獻，但總以文筆拙劣遲疑再三，一直未敢成印。今承農之光雜誌社邀請蒐集拙作出書，以利參考，乃就手中存留之文稿三十三篇，按時間先後分論述與研究兩部分，整理彙編，交付刊印。文中所論完全為作者一己之見，作者學識有限，論述或有不週全之處，尚祈學術界先進，不吝指教是幸。

陳希煌

於國立台灣大學農業經濟學研究所



稻香文化事業公司出版

- 台灣經濟作物主要害蟲圖鑑
- 台灣農業經濟問題之探原
- 柑桔保護手冊
- 柑桔每月農事
- 興農月刊



● 作者簡介

生於民國24年12月18日

台大農經系畢業

美國喬治亞大學農經碩士

美國喬治亞大學農經博士

曾任：

農復會助理技士、技正、
高級技正

農發會經濟研究組組長

台大農經系教授

現任：

台大農經系系主任

兼農經所所長

Handwritten signature or stamp, possibly reading "H. H. H. 7/01".

目錄

自序

壹、台灣農業經濟問題之論述

- 1、勞力缺乏與農業生產(58・5・1)
- 2、小農制度與農場經營之調整(64・3・30)
- 3、經濟發展與農村勞力職業之改變(65・4・27)
- 4、米、米價與糧食政策(66・7・10)
- 5、農家所得偏低問題與對策(67・9・27)
- 6、台灣小農制家庭農場經營的問題(68・12・7)
- 7、經濟轉變與農業發展策略(71・11)
- 8、農業發展問題與前瞻(70・12・25)
- 9、當前我國農業問題的癥結(70・3・29)
- 10、我國農業發展之過去與未來(70・6・22)

11、農業部門的成長與公平(72·10) 12、農業區域設定與農業發展(72·10·21) 13、現階段農業措施應有的認識(73·10·25) 14、再創一個農業的春天(74·10·11) 15、當前國際經濟情勢下的農業(74·12) 16、維護農業生機確保國計民生安全(76·5·23) 17、貿易摩擦與我國農業(76·9) 18、我們需要有一個「三觀」的農業政策(77·3·2) 貳、台灣農業經濟問題之研究

- 19、台灣小農之經濟分析(56·12)
- 20、從理論上探討台灣農場資源報酬偏低的問題(63·10)
- 21、世界糧食危機與我國之因應措施(64·)