

台灣土地及農業問題資料

中國地政研究所叢刊 蕭 鈺 主編

農民對擴大農場規模意願與方式之分析研究

李博興 撰

改進台灣農場經營面積之研究

張文水 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

李博興撰

農民對擴大農場規模意願與方式之分析研究

張文水撰

改進台灣農場經營面積之研究

成文出版社有限公司印行

「臺灣土地及農業問題資料」總序

蕭正

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，以為復興基礎，歷今三十年來經濟發展迅速，蔚為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，本所研究員生致力於此層面之探討，其所為之調查、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，尚

HX-552/1001

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

。

農民對擴大農場規模意願與方式之分析研究

論文提要

週年，台灣經濟結構發生巨大的變動，工商業在整個經濟發展中所佔地位日趨重要，農業部門却隨高度的經濟發展而孳生許多嚴重問題。在諸多問題中，最重要的莫若於「農業政策檢討綱要」所指明的二項基本問題——農業資源結構的變化，及農產價格與農業收益偏低。而前者更高居農業發展的瓶頸地位，掌握了整個農業發展的命脈。如說農業發展的前途胥決定於該項瓶頸的能否衝破，一點也不為過。因此，為期農業問題悉能獲得解決，使台灣農業進一步繼續發展，當前的生產結構非作適當的調整不可。有鑒於此，筆者遂就台灣的農場規模問題作一詳細的探討。並基於擴大農場規模係屬個體經濟範疇的考慮，本文特以農民對擴大農場規模的意願，及所欲採取的方式為分析之重心。至於本文內容，則簡單臚陳於後。

緒論一章開宗明義地闡明農場規模的真正涵義，並將其定義單純化，以耕地面積論之，再從自然、經濟、技術、制度、及社會等五個向度，概略說明其對農場規模的擴大所具有的影響力。

第二章縱剖台灣農場規模長期變動情形，知悉目前每戶平均面積趨小情勢雖暫獲緩和，惟長期間仍有繼續趨小之虞。另外分析農場規模的分配情形，復知過小規模農戶不斷產生的趨勢也已受阻。

第三章說明農民所得偏低，生產效率低落是要因之一。欲提高生產效率，須以擴大農場規模為條件。就實現農業現代化而言，擴大農場規模則為農業機械化及專業化的前提，亦是產品商業化的途徑之一。而欲施展企業化的管理，大面積農場則是必要的環境。

第四章在分析農民對擴大農場規模的意願。五一%農戶表示願意，而以農業發達地區、小規模、及無耕地之農戶為最，其主要誘因為增加收入及充份利用人力。不願擴大者佔四〇%，其所持理由主要為勞力缺乏及農業經營不利益，後者於小規模農戶尤為顯著。兼業及資金不足亦是原因之一。

第五章分析農民對擴大農場規模希望採取的方式，及對政府若干措施的反應。據調查，農民最喜以購買方式來擴大其農場規模，顯示農民對耕地所有權的喜愛程度依然高熾，惟欠資金及耕地有限是農民

普遍體會到的最大阻礙。因此，有八六%的農戶認為政府應該協助小農擴大農場規模。至於協助的項目為舉辦公地放領，及辦理長期低利購地貸款。可見小農對政府依賴心之重。

對於一子繼承制的反應，四四%農戶表示贊成，四七%表示反對。贊成者的理由為避免農地細分，導致生活困難。反對者的理由則為「不公平」。所以不公平程度的舒緩，便是順利推行一子繼承制的保證。

如果政府採取征收○·三公頃以下農戶耕地的策略，則將有六○%的農戶反對，但卻有三○%的農戶贊成。○·四九公頃以下的農戶，反對者高達六六%。反對者堅持農地為生活之依據，故除非政府確保被征收者的生活與工作無虞，否則絕不可貿然行之。

至於農民轉業問題，願意轉業者只佔一五%，主要係基於農業經營利潤低的考慮。不願轉業者高達八二%，其理由為農業經營為生活之依據，及無農外技能。一般說來，小農對於轉業較為殷切。

第六章則說明各種擴大農場規模辦法之可能性、困難所在、及解

決之道。主要結論是如欲維持家庭小農體制，而又能擴大農場規模，則改善租佃制度或提倡委託經營是最好的辦法。其他如促進輔導農民轉業，改善社會安全保障制度，提供長期低利購地貸款等均屬有利家庭農場規模之擴大的措施。更重要的一點是農地問題不再是純屬農業部門內的問題，其所涉及者遍及農、工、商業。因此，問題的解決就必須考慮各產業部門間的配合與協調。

本文之成，承蒙股師章甫教授剴切指導並費心改正，生謹致最大敬意。復蒙農林廳農業經濟科蔡科長庚秋熱心指導，林股長茂雄，農民輔導科陳股長榮輝，省農會洪文卿先生，合管處禹組長星聯，及張文水學長等惠賜珍貴資料，系統管理有限公司諸先生鼎力協助處理調查資料，陳素璵、楊美鳳二位小姐幫忙繕校，筆者感激不盡，謹此一并致謝。

農民對擴大農場規模意願與方式之分析研究

第一章	緒論	……	一
第一節	研究目的與研究方法	……	一
第二節	農場經營規模釋義	……	七
第三節	影響擴大農場規模之因素	……	一〇
第二章	台灣農場規模之變遷與分配	……	二三
第一節	台灣農場規模長期變動情形	……	二三
第二節	台灣農場規模分配情形	……	二八
第三章	台灣擴大農場規模之必要性	……	三五
第一節	農民所得與農場規模	……	三五
第二節	農業現代化與農場規模	……	四五
第三節	農業專業化與農場規模	……	五七
第四章	農民對擴大農場規模意願之分析	……	六五
第一節	農民擴大農場規模之意願	……	六六
第二節	農民願意擴大農場規模之理由	……	七一

第三節	農民不願擴大農場規模之理由	七六
第四節	農民希望擴大的規模	八四
第五章	農民對擴大農場規模欲採方式之分析	九一
第一節	農民對擴大農場規模最大阻碍因素之認知	九一
第二節	農民對擴大農場規模希望採取之方式	九五
第三節	農民對政府協助小農場擴大農場規模之意見	一〇二
第四節	農民對一子繼承制之反應	一〇七
第五節	農民對政府征收過小農戶耕地策略之反應	一一四
第六節	農民轉業之意願	一二一
第六章	台灣擴大農場規模辦法之探討	一三一
第一節	增闢新耕地	一三一
第二節	減少農戶數與輔導轉業	一三三
第三節	鼓勵資助農民購買農地	一四二
第四節	經營型態的改進	一五三
第一目	共同作業與共同經營的推廣	一五三

第二章	租佃制度的改善與委託經營的展望	一六五
第三目	合作經營的促進	一七六
第五節	防止農場細分	一八五
第一目	一子繼承制的創設、獎勵、與限制	一八五
第二目	農場分割與最小面積限制	一九〇
第七章	結論	一九九

第一章 緒論

第一節 研究目的與研究方法

台灣在土地改革之後，便於四十二年（一九五三年）起推動連續性的四年經濟建設計劃，由於政策的成功，農業發展在經濟發展初期曾經大放光彩，成績斐然。在革新生產技術、開發農業資源、增加農業生產、改善國民營養、供給工業原料方面，乃至於奠定工業的基礎，促進經濟的繁榮，均有重大的貢獻。近年來，工商飛速發展，經濟結構急劇改變；農、工業生產的消長變化成一尖銳的對照，即農業在國內淨生產額中的比率，由四十一年（一九五二年）的三六%續減至五十七年（一九六二年）的二二%，再降到六十三年的二一%，再增至四一%；至於農業輸出佔總輸出的落幅，更由九二%降到三二%，再降到六十三年的一六%。再比較各種經濟指標的年平均成長率，吾人發現第五期計劃的四年期間，國民總生產及工業生產的年成長率分別為一一%及二一%，真實國民所得、真實每人所得

和就業的成長率各爲一〇%、八%和八%，輸出和輸入的成長率更分別高達四〇%及二九%，均較以前各期計劃的年成長率爲高，惟有農業欲振乏力，只以二%成長，與同期的其他指標比較之下相形失色，即與其過去的成長記錄——四十二至五十七年期間年平均成長率爲五·二%——相比，亦頗見農業的不景氣。

農業發展遲滯的原因，經濟萬端，其與工業及其他產業的發展固然有密切的牽連，然在農業部門內，最主要的原因有三，一是農業收入偏低問題，一爲農村勞動缺乏問題，一爲農民對於農村固定投資支出負擔過重問題。其實，這三個問題可歸納爲農民所得與非農民所得失衡之一個問題上。根據台灣省家庭收支調查統計，農民每人所得佔非農民每人所得之比例，民國五十五年時約爲七〇%，民國六十二年則降低爲六〇%，此種情形如再不謀求改善，則此一相對差距逐年擴大的趨勢是顯而易見的。細究其原因，主要係台灣的平均農場規模過於狹小。台灣由於農業生產環境的獨特，耕地面積有限，每一農戶平均耕地面積僅有一公頃。而在〇·五公頃以下的農戶數却高佔百分之

四十左右。即是由於農戶平均耕地面積過小，一方面農民可供運銷的產品數量非常有限，縱令農業利潤很高，其收益也無法與非農民所得相比，一方面農民蓄積資本的能力非常薄弱，縱令有意從事機械經營、企業管理，也無法負擔巨額的成本支出，所以除了少數經營需用土地少的農業如大規模養豬及養雞外，大部份農民的收益都是有限的，因而造成農業所得偏低的現象。近年來，更因為非農產業迅速發展，不斷蠶食先天既已不足的農地，更使農地的供給更形拮据。總之，農業資源落於天賦及工業發展快速而逐漸形成瓶頸的趨勢，終使農工平衡的經濟秩序遭致破壞。

因此爲了迎合經濟的快速發展，農業生產結構勢必作適當之調整，才能緩和並縮短農民所得與非農民所得的過大差距。生產結構的調整主要是使傳統的小農經營方式現代化，使農民所得提高，而其最具威力的策略就是擴大農場規模。惟農業頹勢既已鑄成，欲挽狂瀾，絕非臨時的、零星的補救措施所能奏功。因此五十八年十一月政府公佈「農業政策檢討綱要」，提出十四項原則性的解決辦法，第一項即爲擴

大農場經營規模，推行農業機械化。五十九年三月，執政黨通過「現階段農村經濟建設綱領」。惟均密雲未雨，不見具體措施。六十一年九月，蔣院長宣佈「加速農村建設重要措施」，不及半年，即付實施，劍及履及，大奮人心。六十二年九月復通過農業發展的基本大法「農業發展條例」，其中最重要的即是協助、獎勵農民擴大家庭農場面積，改變農業生產結構的規定。復據六十六年五月一日聯合報載「政府將採三項重要措施，以提供農家購地資金，並建立彈性的土地制度，積極輔導台灣地區家庭農場擴大經營規模，促進農業現代化，有關方案將由行政院核定後實施。」云云，顯見執政黨已確認農場面積對農業發展之重要性，而正積極推展各種有效措施。

台灣個別家庭農場面積狹小為一普遍的現象，但却是影響當今農業發展最具關鍵性的因子。個別家庭農場面積的擴大，無疑的有助於農業劣勢的舒緩。所以本文乃就台灣農場規模的擴大問題加以研究。

研究擴大農場規模這一主題，吾人宜從二個層面來考慮，一個是政府的政策層面及執行層面，一個是農民的心理層面與行為層面。當然，在

工業應當反哺農業的今日，政府對於農民生活的改善、農村經濟的繁榮、農業問題的解決，自然擔負有非常大的責任，惟若政府一味從公經濟的觀點構思對策，擬定方案，交付實施，則於實際困難或容有所不濟。揆其因素，主要為解決措施與農民的實際需要不盡切合。蓋農業經營純屬私經濟範疇，農民本身經營農業，目的在求得自己一家人的安飽，並進而改善生活，農場規模的擴大僅是其經營策略之一，其對台灣家庭農場規模普遍狹小，甚至於整個農業發展並不具直接的巨大的關懷，因此政府如欲解決是項問題，就必須在公經濟的立場之外，復考慮私經濟的需要。如果農民——農業經營主體——的意見及反應不能上達，政府的措施必然有所偏差，即不能對農民提出有效的助益。因此農民的心理反應是影響政府擴大農場規模各種措施成敗的重要因素之一。故本文乃針對此種假定（assumption），研究農民對是項問題的反應，以為擬定有效措施的參據。

依據前面之論述，本文研究目的可歸納如后：

(一) 說明台灣農場規模的變遷模式，並研討擴大農場規模的必要性。