

農業發展策略

熊中果 著

中華民國經濟發展策略叢書

李國鼎主編

F327.58
891

60632

中華民國經濟發展策略叢書・李國鼎主編

農業發展策略

熊中果著



90055042

本書承蒙 中國技術服務社工程教育基金資助，謹誌謝忱。

中華民國經濟發展策略研究計畫執行委員會 謹誌

農業發展策略

73.9.0660

中華民國七十三年九月初版

定價：新臺幣二〇〇元

保有版權・翻印必究

著 者	熊 中	果
發行人	王 必	成

出版者 聯經出版事業公司
臺北市忠孝東路四段557號
電話：7681234-2315
郵政劃撥帳戶 0100559-3 號

行政院新聞局出版事業登記證局版臺業字第 0130 號

序

自十九世紀以來，我國有識之士懷於國勢的積弱和人民生活的困苦，莫不對國家現代化寄以無比的期望，並亟思有所盡力；而國家現代化的最重要條件之一，便是經濟的開發。

國父 孫中山先生的三民主義，爲建設新中國揭示了一條正確的道路；其中的民生主義，則爲經濟建設提供了指導原則。但非常不幸的，自辛亥革命、肇建共和以後，中華民國歷經軍閥割據、對日戰爭，以及共匪叛亂的干擾，使國家長期陷於動盪不安之中。其間雖經種種努力，艱苦建設，終爲環境所限，不能有效開發，使經濟迅速成長；反而因戰亂緣故，陷國家經濟狀況於日趨惡劣之境。

民國三十八年（西元一九四九年）中央政府遷臺以後，痛定思痛，毅然決定於面臨匪軍侵襲、國家危急之際，同時進行加速經濟發展的國策，確認“三分軍事、七分政治”的原則，從政治、經濟、文化各方面埋頭建設，使臺灣成爲三民主義的示範地區；以宏揚三民主義的優越性，達到號召大陸同胞共起復國的無形力量。

自民國四十年代至六十年代的二十餘年中，中華民國在臺灣地區的經濟發展，已被國際間公認爲是第二次世界大戰以來最成功的範例

II 農業發展策略

之一。這一“經濟奇蹟”的創造，實至為可貴。回憶臺灣光復初期，物資極端缺乏，通貨膨脹惡化，由於政府一連串的改革措施，包括與通貨膨脹的搏鬥，土地的改革，鼓勵民營事業發展，按照進口替代工業、加工出口工業、中間原料工業、基本工業、技術密集工業的政策順序發展工業，投資環境的改善與鼓勵，外匯和賦稅制度的興革等等，乃得扭轉局面，使經濟自動盪趨於穩定，在穩定中得到發展；使社會自貧乏轉為豐足，在豐足中厚植力量。不過，在這一段努力的過程中，並不是一帆風順，中間曾經遭遇數不清的誤解和責難。因此，我們覺得有必要把這一段艱辛歲月中的奮鬥過程，加以整理紀錄，不應讓其隨著歲月的消逝而被世人遺忘。

我們中華民族具有悠久的歷史文化，有其極為優越的傳統；但傳統有時也會成為束縛進步的力量。當我們檢討過去二十多年臺灣經濟發展史時，會發現自觀念、制度、方法處處都受到傳統的約束，而利弊互見。在決定經濟發展策略時，最大的困難並不在於新知的吸收、技術的學習、資金的引進；而在於觀念的溝通。在推行經建計畫時，用於溝通觀念的時間恆較用於執行計畫的時間為長。在這樣一個社會中，從事經濟建設，需要更多的勇氣、決心和魄力，而這種精神條件實在並不易得。

臺灣二十多年的經濟發展，在我國經濟發展過程中，另一值得重視之處，便是在這一段時間中，我國從以農業為主的社會轉變為以工業為主的社會，這實在是一個極為重要的轉捩點或里程碑。由於這一轉變，不但使固有的社會經濟結構脫胎換骨，而且也對社會的其他層面，如生活規範、價值標準、道德觀念等等，產生巨大的衝擊作用，有待我們去調整它、引導它，俾使中華文化蘊育新的內涵。

國鼎有幸曾經廣泛的參與這一階段的經濟建設，爰發起編纂“中華民國經濟發展策略叢書”，對這一期間臺灣經濟發生重大影響的若干策略，作有系統的追記和評述。這部叢書的執筆者，大部分都是當年實際參與建設工作的人士，他們以可靠的資料加上親身的體驗，追述當年釐訂政策和檢討問題的經過，也是本叢書的一大特色。希望這部叢書的編印，能够產生“前事不忘、後事之師”的教訓，為國家今後更大的進步，提供參考和激勵的作用；同時也可供其他開發中國家，作為經濟建設的借鏡。從而因經濟狀況的改進，使更多的人能够改善他們的生活條件，共享時代進步的福祉！

最後要向資助本計畫的“中國技術服務社工程教育基金”和承擔出版發行工作的“聯經出版事業公司”，致最大的謝忱！

李 國 鼎

目 次

提 要	1
第一章 臺灣農業發展概況	5
第一節 光復初期的農業發展	5
第二節 民國三十九年以來的農業發展與重要策略	7
第三節 影響農業發展的因素	12
第二章 各期四年經建計畫的農業發展策略	17
第一節 計畫背景與設計	17
第二節 計畫方針與策略	20
第三節 計畫的檢討	24

第三章	土地改革	29
第一節	土地改革的時代背景	29
第二節	土地改革的過程與措施	31
第三節	土地改革的成果及其影響	38
第四節	土地改革成功因素的分析	48
第四章	農業技術改進	53
第一節	技術改進的重要性及方向	53
第二節	農作物生產技術改進	56
第三節	畜牧生產技術改進	62
第四節	漁業生產技術改進	67
第五節	林業生產技術改進	70
第五章	土地資源的開發利用與農業基本設施	75
第一節	土地資源與農業基本設施的重要性	75
第二節	農田水利	78
第三節	坡地資源的維護	82
第四節	海埔地及河川地的開發	86
第五節	土地重劃與土地改良	89

第六節	產業道路、防風林及其他公共設施	92
-----	-----------------	----

第六章	農民組織	97
-----	------	----

第一節	農民組織在農業發展中的地位	97
-----	---------------	----

第二節	農 會	99
-----	-----	----

第三節	農田水利會	104
-----	-------	-----

第四節	漁 會	106
-----	-----	-----

第五節	農業合作社及其他農民組織	108
-----	--------------	-----

第七章	農產品運銷與貿易	113
-----	----------	-----

第一節	農產運銷與農業發展的關係	113
-----	--------------	-----

第二節	重要農產品運銷制度的建立	114
-----	--------------	-----

第三節	農產品運銷設施的改善	122
-----	------------	-----

第四節	農產品共同運銷的推動	124
-----	------------	-----

第五節	農產貿易的促進	127
-----	---------	-----

第八章	農業金融	137
-----	------	-----

第一節	農業金融在農業發展中扮演的角色	137
-----	-----------------	-----

第二節	農業金融措施與農業發展	139
-----	-------------	-----

第三節	農業行庫對農業發展資金的支應	144
-----	----------------	-----

第四節	農會信用制度	148
-----	--------	-----

VIII 農業發展策略

第五節	統一農貸的績效	153
第六節	農業金融的改進	155
第九章	農業勞動力與農村人口	159
第一節	臺灣的農業勞動力	161
第二節	臺灣農業勞動政策	167
第三節	農業機械化	168
第四節	農業教育訓練	175
第五節	家庭計畫與農業發展	178
第十章	農村環境的改善	183
第一節	社區發展計畫與飲水工程改善	183
第二節	醫療衛生	189
第三節	營養教育與營養改善	193
第十一章	農民所得的改善	197
第一節	農民所得增加的方式與趨向	197
第二節	農業生產資材的供應	202
第三節	農產品價格政策	213
第四節	農業賦稅制度的改進	217
第五節	農民就業與農工配合政策	221

第十二章	農業發展對臺灣經濟發展的 貢獻.....	225
第一節	農業發展與經濟發展的關係	225
第二節	供給糧食及工業原料	227
第三節	農業勞動及資本的移用	228
第四節	擴大非農業部門的產品市場	233
第十三章	農業發展與農業現代化.....	237
第一節	農業發展策略的特質	237
第二節	農業發展策略的綜合運用	239
第三節	農業現代化的展望	245
索 引		249

圖 表 目 次

圖 3-1	歷年臺灣農業投入與產出趨勢	41
圖 3-2	土地分配的羅倫曲線 (Lorenz Curve)	45
圖 5-1	臺灣水資源供需狀況	77
圖 7-1	稻米的運銷通路 (民國六十年)	118
圖 7-2	毛豬的運銷通路 (民國六十年)	119
圖 7-3	蔬菜的運銷通路 (民國六十年)	121
圖 9-1	農業與工業兩部門間生產與勞力投入的比較	163
圖 9-2	臺灣農業機械化的規畫系統	172
圖 11-1	農產品與一般產品相對價格趨勢	216
表 1-1	農業產出、投入及生產力指數 (三年移動平均數)	9
表 2-1	農業計畫目標與實績成長率比較	24
表 3-1	耕者有其田實施前後農地所有者及總面積的變化	39
表 3-2	家庭農場與企業農場的生產效率	43
表 3-3	農家投資模式的改變	47
表 6-1	農會業務年平均成長率	103
表 7-1	重要農產品運銷結構	117
表 8-1	每年農業投入成本的百分比分配	138
表 8-2	臺灣地區農貸數額變動情形	141
表 8-3	農業金融機構貸款用途統計	146
表 8-4	歷年臺灣農會信用部存放款餘額	151
表 8-5	統一農貸承辦農會信用部主要帳目比較	156

XII 農業發展策略

表 9-1	歷年農業人口、農業勞力與農業就業人口·····	160
表 9-2	農工業的生產與勞力投入·····	162
表 9-3	耕耘機的推展狀況·····	174
表 9-4	按地區別的出生率（民國五十年）·····	179
表 9-5	各類職業者的理想子女數（民國五十一年）·····	179
表10-1	農家自來水供應設施普及率·····	188
表10-2	苗栗、桃園兩縣社區發展計畫成果（民國五十八年底）·····	189
表11-1	歷年臺灣記帳農家所得的結構·····	199
表11-2	農家與非農家每人所得成長率的比較·····	201
表11-3	農業與非農業生產成長率的比較·····	203
表11-4	農家主要農業生產資材費用及比例的變動（每戶平均）·····	205
表11-5	農民所得、所付與有關物價指數的變動·····	215
表11-6	農業及製造業工資的變動·····	218
表12-1	臺灣地區國民營養的改善（每人每日平均）·····	229
表12-2	農業人口增加率與農業人口移出數·····	231
表12-3	農業部門對非農業部門的資本貢獻·····	232
表12-4	農民所得與支付農業及非農業部門的費用·····	235

提 要

近三十多年來臺灣的經濟發展，常被國際經濟學者譽為開發中國家成功的典型。然而臺灣的經濟發展，係以農業為基礎，民國四十一年總人口中約有百分之六十一從事農業，農業產出（Agricultural Output）約佔國內生產淨值的百分之三十五以上，農業發展為勞動人口提供了主要就業機會，而農產品的輸出約佔外匯收入的95.5%。農業除了供應人民的基本食物外，也為工業原料的主要來源。

民國三十八年底中央政府遷臺以來，即集中全力於臺灣地區的經濟改革與經濟建設，農業建設自亦包括在內；目的為促進臺灣經濟的長期發展，建立現代化經濟體系與保障私人財產權利，維持社會財富的合理分配。簡言之，即增加生產，公平分配，以求民生主義的具體實現。在經濟發展過程中，初期農業是支持經濟發展的產業，其後則成為維持經濟發展的產業，以農業的穩定性與韌性，來維護經濟的縱深程度。因此，光復後各種農業發展策略，有其一貫的社會哲學與基本目標。

這一貫的社會哲學，是求生產的增加與所得的公平分配。至於農業發展的基本目標則為：(1)增加糧食供應；(2)發展農民潛力，建設農

2 農業發展策略

村；(3)改善農民生活；(4)培養各級農村建設人才。總而言之，就是要促進農民、農業及農村的現代化。

土地改革、水土資源開發、農業基本設施與農民組織，為光復後臺灣農業發展的基石。民國四十二年起，政府連續推行各期四年經濟建設計畫，綜合民生主義的原則，技術的改進，經濟發展的趨向，以及農民的利益，縝密設計，使有限資源做了合理的分配。近十幾年來，非農業部門快速成長，農民相對所得偏低。政府為配合經濟情勢和農民需要，採取各種措施，以減輕農業生產成本和農民負擔，並改善農民生活環境。

各種農業發展策略的產生，是根據下列三個步驟：

1. 實地到農村觀察實際情形，並經常與地方領袖、耕作農民等交換意見，由此了解他們的問題與需要。
2. 就所發現各地區的共同問題和特殊問題，加以比較研究，訂定可行性解決方案。
3. 重視時間因素，凡能在極短時間內獲得最大效果的，纔是最佳的策略。

農業發展策略中各項計畫的推行，必須注意下列五項作業程序：

1. 推行的計畫須為農民感到需要，並預備接受。
2. 有適當的機關來負責推行。
3. 增產結果能使大多數人民受益。
4. 推行大規模計畫，應先辦理示範。
5. 鼓勵大多數人民參加，自助互助，以自力建設地方。

本書對臺灣地區自民國三十八年至六十六年二十多年來所採取的農業策略作客觀的分析，對各項策略的形成背景、演變經過及其結果

影響等，作適當的闡述。全書分爲十三章，第一章綜述光復後臺灣農業發展概況，介紹重要的策略，並分析影響農業發展的各項因素；第二章至第十一章，對各種發展策略予以詳細敘述，包括各期四年經建計畫農業發展策略的重點、土地改革、農業技術改進、土地資源的開發與農業基本設施、農民組織、農產運銷改進、農業金融、農村人口與農業勞動力、農村環境改善、農民所得改善等；最後兩章說明農業發展對經濟發展的貢獻、農業發展與農業現代化。深信我國農業發展的經驗與原則，其中有不少可供開發中國家作為發展農業和改進農村的借鑑。

臺灣農業發展策略是以家庭農場爲中心，而家庭農場的農用品供給及農產品加工運銷，都需要農企業的協助與配合。本叢書內另有張研田先生著“農企業的發展”一書，讀者可以參閱，故本書對此一部分不擬詳述。

