發佈：2023-12-13, 週三 10:40
點擊數：13820

農業是每一個國家發展的必經之路，關係著國民的生計以及國力，同時也是對自然資源使用能力的評核。不管是已開發國家或開發中國家，都歷經要以農業累積資本，再謀求產業轉型發展的路徑。要理解台灣農業現行所面臨的問題，了解從古至今的產業發展脈絡是一個很重要的知識基礎。

台灣的農業發展從最早原住民部落式的耕作，到鄭成功時期才開始有比較具規模的屯墾行為，但仍是以兵農合一的模式為主，農業的存在是為了養活大軍。清國由於跟明鄭的衝突，對渡海來台實施相當多的禁令，也讓台灣長期處於人力不足的情況，一直到乾隆時期，赴台開墾的人數才逐漸增加。當時的農業開發，大多以居民聚落為中心，缺乏整體的農業相關建設，如水利、農路、農具供應等，灌溉渠道多數由地方仕紳出資建設，這也是台灣各地許多水道被命名為某某公圳的由來。這時期的台灣農業，大多是以需水量較低的茶葉、樟腦為主要的經濟來源，平地缺乏灌溉無法大量生產水稻，除了灌溉穩定的地方外，大多以種植番薯等雜糧為主，供應當地食糧需求。

至1895年清廷甲午戰爭戰敗，日本政府全面接管台灣，以殖民地利用的思維開始思考後，台灣相關的農業建設才開始逐漸上軌道，最讓人印象深刻的就是坐落在嘉南平原上的烏山頭水庫和嘉南大圳，將原本平原缺乏灌溉能力，只能看天吃飯的土地改造成能生產水稻的水田，至此才是台灣人熟悉的稻浪搖曳，鬱鬱蔥蔥的農村景觀。

台灣總督府在領台初期就已開始調查臺灣的自然資源，博物學者鹿野忠雄、植物學者牧野富太郎、川上瀧彌、佐佐木舜一、園藝學權威田中長三郎、蓬萊米之父磯永吉都在台灣留下了許多資源調查以及農園藝品種研究的足跡。加上各項水利建設的推進，蔗糖成為日治時期台灣經濟的火車頭，蔗糖、茶葉與水稻成為台灣供應日本本土的最重要產品。在這時期，日本系統的農政管理模


Phoca PDF

式也進入台灣，成為之後甚至到戰後都沿用的制度內容，例如各地的農業生產組合(之後改組為農會)，生鮮農產品的批發市場機制及承銷人制度(迄今仍在沿用，且承銷人的世襲制度也還存在)，糖業組合後面成為台糖公司，並持有全台灣最多的私有土地，影響台灣農業十分深遠。

1945

年太平洋戰爭結束，日本投降，台灣治權由國民黨政府接收。國民政府領有台灣初期，對於台灣的戰略思惟是當作反攻中國大陸的跳板，又因為撤退來台多了兩百萬的人口，對於日本投降時台灣僅有四百萬左右人口，暴增了50%之多，對於糧食的需求突然暴增，在1950年代之前，台灣的農業生產都是為了服務民生基本需求而存在。1950年代之後，台灣農業生產跟上綠色革命的風潮，產量直線上升，不過仍存在肥料換穀的管制措施，使得農業的發展從戰後就經常蒙上政府政策介入過深的陰影。這段期間，在國民黨漸漸意識到短期反攻無望之後，農業發展轉為一般國家發展的路徑，利用低廉的土地資本跟人力資源，大量生產農產品外銷賺取外匯。1960年代台灣出口最多的產品是洋菇罐頭、蘆筍罐頭、鳳梨罐頭，被稱為「三罐王」的年代，但隨著自動化程度無法提升，大量仰賴人力紅利的產業模式無法跟其他國家競爭，台灣蔬果加工輸出的美名也逐漸被世人所遺忘。除了傳統農業之外，森林和遠洋漁業也在這時期開始大量發展，替台灣賺來了大筆的外匯，但對於自然環境的過度開發帶來了相當嚴重的後果，後續由於政治因素採取許多強烈對於山林與海洋的管制措施，更遏止了台灣人民對這塊自然環境的了解。韓戰與越戰爆發之後，台灣成為美國在東亞重要的前線基地，隨著美援帶來的食糧供應無虞，台灣人口如同其他戰後嬰兒潮的國家一樣出現大量增長，國家發展也從農業佔GDP為主，轉向為以輕重工業、電子跟服務業為主的方向，農業雖然卸下了經濟上的重擔，在社會影響上的重要性仍沒有消退，甚至更成為現代政治上兵家必爭之地，在產業發展上失去了自主性，陷入了進退維谷的狀態。



Phoca PDF

發佈：2023-12-13, 週三 10:40
點擊數：13820

國民政府來台實施的幾個土地政策：三七五減租、公地放領、耕者有其田，表面上看來是嘉惠佃農的措施，實際上則有裂解地主實力的目的，這些土改政策對於農業最大的衝擊即是讓土地零碎化的情況更加嚴重，加上農業發展條例在2000

年修正的版本才做出了農地分割不得低於0.25

公頃的決定，在此之前藉由繼承所進行分割的農地都已成為既成事實，分割很簡單，合併則很困難，是各國土地政策面臨的一致問題。先進各國幾乎都很早就有確立農業土地利用的政策，採取單一繼承模式或最小分割限制等策略，以避免農地遭到稀釋危害農業的發展，但台灣在戰後因為多種政經因素沒有第一時間採取保護農地的策略，也使得後續的農地使用與整合變得更加困難，台灣原本在戰後農地面積最高達92萬2

千公頃，隨著經濟開發、

不當利用、優質農地劣化等因素，現已萎縮至79萬6

千公頃。但當中還有休耕廣達22

萬公頃、非農業使用中農地，實質運作中的農地面積可能僅55萬公頃而已。

經濟模式的改變，也造成農業和其他產業爭搶資源的情況，包括土地、水源、人力，農地工廠問題從台灣轉型成加工出口取向時即已經開始發生，由於小型資本家購置工業區土地的成本過高，當時尚未有嚴格管

制的農地即被蓋起層層廠房、擷取水

源、排放廢水。這些在1980

年代發展到最極致的農地侵蝕利用，造成農地的利用更加破碎，鄰接的農地喪失日照權，水源受到嚴重的污染。這些農地工廠並非完全對農村經濟沒有貢獻，在農產品產地價格長期因為各種因素低迷不振的情形下，農村勞動力在農閒的時候到工廠上班，甚至務農成為副業是到現今仍常見



Phoca PDF

的情況。這些農地工廠雖然違法，也對農業有不良的影響，將它們全部移除，對於農村的衝擊也會相當巨大，這是時代所帶來的包袱，必須要認真的面對及因應相關的反動。農地的不當利用不僅於此，興建豪華農舍但地目不符使用、租給別人傾倒廢棄物、直接水泥化當作停車場都是常見的問題，現行的法規對於農地的保護仍不夠全面，以至於農地被一滴一滴的侵蝕，同時也侵蝕了農業這個產業的未來性。

身為農業發展環節最核心的農民，在台灣加入國際貿易組織(World Trade Organization, WTO)
之後，由於失去了關稅壁壘作為保護，農民們對於是否能夠獲得足夠的收入感到憂慮，同時對於農業前景的看衰，使得農村人口開始外流，人口老化的程度遠高於城市。老農對於未來生活的懼怕引發了社會運動，1988年5月20日的520運動是最具代表性的一個。520
運動的主要訴求主要圍繞在農民保險、保價收購、農漁水利會全面改選、成立農業部等增加農民福利與農業自主性的要求，在時任總統李登輝的妥善處置下，大部分的訴求在數年內透過修法及行政措施獲得改善，經過35年後，農委會終於改制為農業部，完成520運動的最後一項訴求。

520運動的相關餘波催生了老農津貼制度，1995
年開始發放以來，歷任政府不分黨派都相當重視此一制度，但缺乏法制化的結果，老農津貼排擠了大量農業部門原有的預算，多年來歷經多次修改規則增加排富及農保最低年資認定等改革措施，仍造成農業部相當沉重的負擔，對於相關政務的推動具有相當不利的影響。因老農津貼對於農村選票有相當
重要的影響因素，民選總統
候選人無一不爭相加碼，從一開始的每月3000元，迄今已達每月7550元，2021


Phoca PDF

年每年老農漁津貼達513

億新台幣之譜。如果沒有健全的財務規劃，最終拖垮的是其他農政支出。目前已有仿效勞工保險退休儲金的方式由農民在未屆退休年齡前繳付儲金的方式，不過整體預算仍十分緊縮。

戰後台灣由於韓戰與越戰勃發因素，台灣社會接受相當多美援，所造成的飲食習慣改變，也對台灣農業造成衝擊。美援所帶來的麵粉與西化飲食，加上戰後由中國遷徙來台的各省族群，原本台灣以米食為主體的消費型態受到考驗，麵食的方便性與變化性高，很快就佔據台灣民眾的飲食市場。當局有儲備糧食作為戰備的壓力，公糧收購成為農業部門重要的工作之一，收購的基準是重量，品質要求不高，也讓許多水稻種植者的種植目標以產量為主。戰後初期因為以氮肥為主的肥料可做為炸藥的原料，政府嚴格管控，甚至推出肥料換穀的政策，種田必須仰賴肥料的觀念從此深植農民心中。有濃厚官股色彩的台肥公司開始足量供應之後，加上政府轉為提供補助，農民使用肥料的瘋狂程度前所未見，也導致國內許多農地施肥過量，土壤在幾十年內劣化，還需要後面再進行土壤改良，一般這些工作是針對貧瘠土地，台灣竟把良田施肥成旱土，也是一種世界奇觀。

長期仰賴公糧收購的水稻種植者，在機械化引入之後耕作更為輕鬆，花在田間管理的時間變少，也因此有更多時間從事副業。雖說現在公糧收購已分為計畫收購、輔導收購、餘糧收購等三等級價格意圖以價制量，許多農民仍以衝刺產量為最優先的目標，耕作技術和品種的改善下，現在一分地(約0.1公頃)產出濕穀20割(1割為100台斤)
幾乎已成公糧農民的基本「業績」，和四十年前相比幾乎倍增。當政府打算減少公糧收購數量或壓低價格時，代表他們的民意代表便會向中央施壓。政府每年收購大量的公糧，在儲藏上花費許多公帑，這些公糧的米種大多以蓬萊米系列為多，放置久了要做後續利用比在來米困難，近年來


Phoca PDF

開始將公糧釋出作為飼料米使用，原本收購進來是作為人食用的公糧，放了將近一年之後作為次一等的用途，農糧署常因此事飽受社會輿論批評，但源頭的壓力沒有解消，就只能繼續做這種消耗稅金的事情。

水資源的搶奪也是農業和其他產業扞格嚴重的原因之一，極端氣候造成降水不穩定，水庫常常在要灌溉的時候空庫，決定停耕之後又下了好幾天的雨把水庫補滿。高科技業需要大量清淨水源，

ESG

治理後提高再生水源的取用，情勢有獲得一些舒緩，但大規模的氣候變遷，仍可能讓水資源的競爭成為未來農業的挑戰。水稻在台灣是否需要生產這麼大的面積，以及這些水田旱作之後應該如何合理的應用，最近幾年農業部和農糧署的相關政策都圍繞在這些點上，不過大多數的農民仍在觀望。

台灣的農業產值從原本佔GDP超過20%，到現在僅能守住3%

，是否就代表台灣不需要農業了？絕大多數的民眾都還是希望農業存續，反而在農村才有更多離農的聲音出現，土地開發的利益龐大，而務農本身的收入過於微薄。現階段在台灣農業要能夠自立賺錢，規模跟品質缺一不可，大多數農業從業者缺乏資本，在合作意向上又處處制肘於土地政策，深怕出租土地就會又來一次耕者有其田的心理陰影籠罩在老農心中。之前政府嘗仿效韓日政策推出農地銀行跟媒介的業務，請農會協辦，卻是來詢問租地的人多，拿地來租的人少，土地政策實為台灣農業問題的核心問題之一。


Phoca PDF

社會缺乏產業意識則是另一個討論面向，無論生產稻米、雜糧、蔬菜、水果，品種的差異均代表著最終產品的走向。台灣長期以來有鮮用為王的觀念，農產品以追求在生鮮市場銷售為目標，當淺盤市場無法容納過多的同質性產品時，就會導致產銷失衡而崩盤。香蕉、文旦、高麗菜都是經常發生這類問題的農產品，當價格崩盤時，快速去商品化是穩定價格的手段之一，奈何許多鮮食品種在加工價值上很低，無法理解農產加工品需要有特定的加工品種配合的社會大眾則會一股腦地指責政府為何不出來收購護農，事實上這些被保價收購的農產品，最終的去處可能也是作為堆肥。

農產品打通國際貿易路線，也是許多農業倡議者不斷推動的目標。有固定在作外銷生意的包裝場跟農民，對於外貿相關的要求都很熟悉，包括檢疫、包裝、冷鏈、農藥管制等。對於原本都僅供應國內市場的業者來說，這些要求無非像是天書一般艱澀難懂，農產品貿易最大的敵人就是時間，易腐性極高的產品都需要以最快的方式通關跟運輸，在市場上才有競爭力。因此這些業者即便手上有貨，可能也無法滿足客戶端的要求，或是在抵達之後因為相關檢驗不合格而被退運。

但在這些灰朦朦的現實之下，台灣農業仍需要繼續往前走，農村的存在能夠減緩都市的壓力，有效紓解都市產生的人流。農業本身也是一套循環性極佳的產業，許多時候社會大眾僅僅關心第一級產業的種植、養殖、捕撈等，整個農村為了配合某一個產業，都還會發展出其他各式各樣的服務業。有產業，經濟活動就會開始活絡，而農村經濟的火車頭就是農業生產本身。當政府利用休耕補貼要求農業生產停止，農村就陷入一片死寂，農民可以去工廠打零工賺錢，但開店做生意的人卻很難。舉水稻來說，整地、插秧、施肥、噴藥、收割、烘乾、碾製，一整段的工作農民都不可能親自完成，農村產業間的協力才讓缺乏資本養各式機器的農民完成全部工作。休耕之後，農機行、農藥店、肥料行、秧苗場、碾米廠通通沒了生意，這些人不是農民，但他們都靠農業過活


Phoca PDF

發佈：2023-12-13, 週三 10:40
點擊數：13820

，政府靠著發休耕補助好似幫助了農民，周邊產業卻全部撐不下去，當農民要恢復生產時，卻發現相關的協力者都消失了，如此更會加速農民離農的速率。

這是一個大家都需要它的產業，可是也是一個大家都不瞭解它的產業。投注了過多的想像後扭曲了現實，也讓這個產業處在一個很難踏出去，也很難被放棄的狀態，讓更多社會大眾理解產業面的現實，減少因為資訊落差造成的流言蜚語，或許可以讓它變得更好。

作者林弘仁 臺灣良好農業規範發展協會理事長



Phoca PDF