

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

以農業服務業化促進台灣城鄉均衡發展的可行性分析—以桃園台地為例

The Feasibility of Balancing Urban-Rural Development via Restructuring Agriculture into a Service-based Industry

計畫編號：NSC 89-2621-Z-034-005

執行期限：88年7月1日至89年6月30日

主持人：廖石 中國文化大學建築及都市設計學系

一、中文摘要

面對台灣農業競爭力式微以及鄉村發展相對落後的現象，以「農業的農村、工商業的都市」為基礎的城鄉發展模式已不足以解決在台灣社經特性下的鄉村產業發展問題。本文以桃園台地的研究結果以為，就農業發展言之，必須重新界定農業生產的目的，並改進其經營方式，使之轉向為專業化、多樣化及消費者導向化的「日常農業服務」，而且以分散集約的都市發展模式，增進農業生產者、消費者間的溝通，以建立相互信賴的長期供需關係，才可能突破市場價格機制的限制，重塑農業部門的生機；就鄉村發展言之，惟有視城鄉為一體，以分散集約的都市發展模式為基礎，有系統地引進都市工商業，才能增進鄉村經濟的多樣化及發展機會。本文以為，農業的服務業化將會促進城鄉互動，城鄉互動則會增進農業的服務業化，在二者的交互作用下，鄉村才有機會與都市在空間中更公平地分工，並與都市共同發展，台灣城鄉發展失衡的問題也才可能獲得改善。

關鍵詞：農業、服務業化、城鄉互動、均衡發展、永續發展、鄉村、農地

Abstract

This paper suggests that the traditional thinking of agriculture-countryside and industry-urban as the basis for development is no longer appropriate to deal with the issues of declining rural areas in Taiwan's economic and social context. To balance urban-rural

development, it is essential to restructure agriculture into a service-based industry so as to provide professional, multi-purpose, and consumer-oriented "general farming services." It is also necessary to set up a decentralized compact city system in rural areas so as to diversify their industrial base via inducing systematically commercial-related industries to rural areas on the one hand, and to animate agricultural production via increasing producer-consumer connection on the other hand. Unless policy makers consider urban and rural as an integrated total, rural areas would not have opportunities, and Taiwan's spatial development problems would not be solved effectively in the future.

Keywords: agriculture, service, interaction, compact city, balanced development, sustainable development, countryside, farmland

二、緣由與目的

台灣的經濟成長是以 1940 年代的土地改革為起點，農業啟動了工業的發展，但工業的發展卻邊緣化了農業部門。過去政府對農民生活的持續政策支持，使「城鄉均衡」成為台灣經濟奇蹟的一部份 (Scitovsky 1981, p241)，但至 1980 年代中期，台灣由於產業快速轉型，城鄉居民生活差距日漸擴大，近期為加入世界貿易組織，以小農、精耕、高成本為特色的台灣農業更遭到空前的挑戰，部份學者甚至以為加入 WTO 即是等於宣告了台灣農業部

門的衰亡，而此一看法也彰顯了台灣鄉村產業轉型的急迫性。

本文認為台灣傳統農業既已失去比較利益，以農業部門為中心的政策將無助於鄉村遠景的塑造，因此從「農業服務業化」的觀點，探討在城鄉互動下的台灣鄉村發展，以為台灣鄉村的未來發展除了必須在「農業經營型態」上快速轉型，還必須在「城鄉發展計劃」上改弦更張，以重新界定鄉村的角色，惟有認知未來的鄉村不必等同於現在農村，未來的都市型態也不必然是現代都市的延伸，而且在政策上必須「部門發展計劃」與「空間發展計劃」並重，才可能均衡城鄉發展。

三、研究報告應含的內容

本文主要從產業的服務業化趨勢，城鄉互動及因此所造成農村本質的改變等三方面探討城鄉本質的改變：

產業服務業化所強調的是客戶需求的導向化，以經營服務業的策略，取代標準化、大規模的生產方式，以打破傳統經濟理論下的市場價格競爭的機制。因此生產的專業化及彈性化、產品因應市場需求的多樣化，及爭取顧客的認同成為產業服務業化的基本原則，經營者則以知識及科技的應用為基礎，追求產品的革新，並及時「接受」（不僅是“接收”）資訊，快速反應市場需求，以取得其產銷優勢，尤其必須著重與消費者的溝通，以建立彼此間的互信基礎及長期的供需關係(廖石 1999, p91-92)，方為產業長期發展之道。

城鄉互動理論敘述都市在成長過程中對鄉村所造成的擴散效果(spread effect)及反洗作用(backwash effect)，都市化的擴散及反洗效果雖然同時存在，但是將資源導向最有效率的地方（都市）原為市場機制運作下的必然結果，為避免鄉村在統領——宰制關係形成過程中被動地成為都市的附

庸，政策的介入成為鄉村成長的要素，而且唯有農業「部門發展計劃」與地區「空間發展計劃」並重，提供鄉村成長的「機會」，才能重塑鄉村成長的動力(廖石 1999, p85)。

一般以為農村是為農業而存在，是建構在以農業生產及因農業生產所衍生相關經濟活動的區位(丁文郁 1994, p37)，但是如果體認到農村並非孤立於整體社會、經濟系統之外，則不能不重視都市化對農村的影響，尤其現代世界資本主義已使得高度區域化的生產逐漸被全球勞務分工所深植與取代，由於全球化的經濟整合，農村生計已被緊密地納入了以製造業及服務業為基礎的都市經濟裡(Friedmann 1998, p7)，因此農村如欲現代化，則應將農村建設從「農業成長」提昇到「鄉村發展」(黃俊傑 1988, p139-143)，使農業的「農村」轉化成為包含農、工、商業的「鄉村」。

就全球經濟體系的發展言之，「都市」已漸漸取代「國家」，成為市場競爭的主體(Dunford and Kafkalas 1992, p5)，其成長與否是以效率為依歸，所著重的是在全球地緣政治、及本身區位優勢、社經特性中尋求比較利益，以提昇其產業競爭力，且在自由貿易趨勢中，只要都市能快速成長，糧食自足對都市、甚至對國家發展已非關鍵因素，因此農業如果不能符合都市生活的需要，勢將被淘汰於世界產業發展變遷的洪流中，未來的農村發展如果不能與都市成長相結合，終將淪為邊陲地區，在經濟發展的過程中坐以待斃。

在經濟高度成長的國家，農業如果欲永續經營，則必須將農業服務業化，使農業生產與都會生活直接並緊密結合。就農業發展言之，必須重新界定農業生產的目的，使之轉向為專業化、多樣化及消費者導向化的「日常農業服務」，並以分散集約的都市發展模式，促進城鄉互動，以連聯都市消費者與農村生產者，建立相互信賴的長期供需關係，才可能突破市場價格機制的限制，重塑農業部門的生機；就鄉村發展言之，惟有視城鄉為一體，以分散

集約的都市發展模式為基礎，有系統地引進都市工商業，才能增進鄉村經濟的多樣化及發展機會，將農業生產重新納入台灣產業的空間體系，以深化國家產業結構，維持農地的生態保育角色，並均衡城鄉差距，未來的鄉村才可能進一步蛻變，與都市共同發展。

台灣由於地小人稠，交通便捷，都市體系完整(Liao 1993, 102)，資訊、人貨及生活價值的流通，在經濟快速成長及都市化擴散作的雙重催化下，過去「農業的農村」早已轉型為「農、工、商業的鄉村」，但政策卻多以「部門發展計劃」為主，使鄉村無形中被定義為農業生產地區，被定位在城鄉連續譜上相對於城市的另一端，「農業的服務業化」則是可能改善台灣城鄉發展失衡的政策方針。

四·研究方法

本文以桃園台地為研究地區，將問卷以三種方法分析，卡方分析(Chi-square)檢定二種變數間的比例關係，迴歸分析(ordinary least square regression)檢定一組變數與多組變數間的聯動關係，但如果應變數(independent variable)是名目變數(nominal variable)，則因為與 OLS 迴歸法的基本假設不符，且將嚴重影響其參數估計值，因此以羅吉斯模式(logit model)取代 OLS 迴歸法。

五·分析結果及課題

欲探討以農業服務業化增進城鄉互動的可行性，即必須了解在桃園台地，農業經營上是否已朝向專業化、多樣化、客戶導向化發展，農民是否能快速接受資訊以爭取產銷優勢、農民對都市工商業進入農村的接受程度，以及對農地釋出的意向是否有助於建立分散集約的都市發展模式。依據以上分析，桃園台地的農業服務業化的主要課題如下：

1· 桃園台地農業已有「多樣化」的基礎，但是農民必須能更深入體認「多樣化」的必要性才能加速農業的轉型：桃園台地的

蔬果、花卉等作物已逐漸取代稻米生產，「種植花卉」或「依政府宣傳耕作」並已成為農業獲利的主要原因，顯現出政府推動農產品多元化的成果，但農民對農業改革的想法卻未脫離「福特主義」的思維，以為降低成本仍是台灣農業競爭之道，此一想法也說明了政府雖大力推行稻米轉作卻難以達成全面性成效的原因。

- 2· 農民的勤懇向上已深植桃園台地農業「專業化」的條件，政府可順勢利導，提供更多傳遞農業專業知識的管道：大部份仍在耕作的農民非但希望未來農地仍作為農業使用，而且也是農業講習課程的最主要的參與者，但是農業經營與資訊接收間聯結的不足，使極多農民即使接收了資訊也不必然能作適當的應用，為拉近農民從「接收」到「接受」到「應用」資訊間的差距，政府應在講習課程提供更專業的農業知識，並加強對農民日常農業經營的主動轉導，以協助農業進一步專業化。
- 3· 部份農民對農業的堅持雖提供了農業永續經營的契機，但政策制定上卻必須著重台灣農業未來發展的定位：極多農民雖然以為未來農業已無前景或必須依靠政府補貼才可能生存，卻仍希望子女從農，或保留其農地自行耕作或與他人合作經營，政策的制定上實應深思，農業既是經濟產業的一種，經營者就應自求市場生存之道，台灣農業是否應補助而存在，或政府是否應該無條件對農業作永久的補助，還是尊重市場機制，使無力從農者釋出農地，專業者才有機會進入此一部門。
- 4· 現在以小農兼業為主的經營型態將影響農業的專業化轉型，但農民高比例的離農意願卻表示了台灣農業的轉機：面對整體產業環境對農業經營造成的困境，半數農地都已處於休耕或半休耕狀態，極多農民或因生活習慣，或因荒廢可惜而繼續耕作，但多以副業視之，此一生產結構勢將影響台灣農業部門的專業化，惟依據本文的調查結果，希望農地開發者只要能獲取其預期利潤，對於農地的處理方式多保持開放態度，因此，如果能以政策手段，使非專業或無心經營的農民經由農地獲利

而離農，則台灣農業只要能重新界定其長期存在的意義及其經營型態，將有寬廣的生存空間。

5. 農民對工商業的接受態度，表示了農民對鄉村未來發展的社會涵容力：在台灣緊密的城鄉互動下，農民對於鄉村的工商業化多抱持不排斥的態度，而鄉村在非農工作機會有限甚至減少趨勢的情況下，也需要更多工、商業的注入以增進其活力，農民的開放態度正表現出桃園地區對發展的社會涵容，也顯示出該地已有進一步發展的準備，將成為未來成長的基礎。
6. 農民對農地未來使用的開放態度，開拓了「分散集約」都市發展模式的可行性：如以全部受訪者計算，大部份農民都接受只開發部份農地，近半數農民接受買賣開發權的方式，以保留土地作為永久農地使用，部份人甚至願意將出售開發權後的土地交由政府統一管理，其中多數希望農地開發建築者對以上各種方式更持開放態度，此一調查結果非但予政策制定者極大的彈性及發揮空間，增進了本研究所建議，「分散集約」城鄉發展模式的可行性，而且也可有效降低農業用地的成本，增加專業者進入此一部門的可能性，有助於台灣農業部門的轉型。

本研究結果充份顯示出桃園台地農民處於選擇現代都市化及田野鄉村的心理，部份農民深感農業前景的黯淡而不願再從事農業，部份農民則對農業有深植於心的情感，但從其對工商業的接受及對農業知識的吸收，可知桃園台地的農民已作好鄉村進一步發展的準備，惟有以農業服業化，一方面轉化農業生產方式，以利農業永續經營，一方面以分散集約的都市化模式引進工商業，增進鄉村經濟的活力，並兼顧及鄉村生態的保育，才能使這二股相互激盪的力量匯合為一，共同形成未來城鄉發展的力量。

五．計劃成果自評：

1. 研究內容與原計畫符合度：符合度高。
2. 預期目標情況：與目標完全符合。

3. 成果的學術或應用價值：具價值。本研究証明了農業服務業化與城鄉互動的互補關係，為台灣農業尋求生機，為未來都市發展尋求替選方案，有助於台灣城鄉的永續發展，也証明了開發許可並非農地釋出的唯一方案，發展權移轉可能是比開發許可更可行的方向。
4. 在學術期刊發表的價值：具價值。本研究第一部份已發表於台灣土地金融季刊第36卷第4期(81頁—98頁)。第二部份撰寫中。
5. 與本計劃相關學生畢業論文：
碩士班研究生：方凱玲
題目：從台灣鄉村產業的轉型探討農地的永續利用。
合作方式：共用調查資料及文獻。

五、參考文獻

- Dunford, Mick and Grigoris Kafkalas. "The Global-Local Interplay, Corporate Geographies and Spatial Development Strategies in Europe." In Cities and Regions in the New Europe: the Global—Local Interplay and Spatial Development Strategies, 3-38. London, New York: Belhaven Press, 1992.
- Liao, Su. "Success by Indirection—The Taiwan Government's Emphasis on National Economic Growth Fostered Housing Development (1949-1989)." Philadelphia: Ph.D. diss., University of Pennsylvania, 1993.
- Scitovsky, Tiber. "Economic Development in Taiwan and South Korea: 1965-1981," Food Research Institute Studies 19, no.3 (1985): 215-264.
- Friedmann, John. "世界城市之未來：都市與區域政策在亞太區域的角色，" Duh, Charlotte S.Y. 譯，城市與設計學報 2&3 (September 1997): 1-24.
- 丁文郁，"台灣農村發展工作理念之省思暨其理論依據之探討，" 農業推廣學報 11(1994): 35-49。
- 黃俊傑。台灣農村的黃昏。台北：自立晚報出版，民國77年。
- 廖石。"從城鄉互動觀點探討台灣農村產業發展的課題，" 台灣土地金融季刊 36(4)no. 142 (民國88年12月): 81-98。
- 蕭崑杉。"農村文化的發展理念與機制，" 台灣農業 30(2) (民國83年4月): 116-125。