

## 第參章 台灣農村產業發展探討

### 第一節 台灣農村產業發展背景

1993年吳田泉出版之台灣農業史<sup>1</sup>中將台灣農業發展過程分為五個時期，分別為一、原始時期的農業、二、草創時期的農業、三、開發時期的農業、四、近代化時期的農業、五、工業化時期的農業。依據「台灣農業史」之分類時期，參考農業史<sup>2</sup>（1992，吳聰賢）及農業發展<sup>3</sup>（1992，毛育剛）簡單的將台灣農業發展過程整理分為六個時期。

#### 一、史前農業

人類發展農業大約始於新石器時代由採食轉變為產食並且開始過定居生活使人類開始出現文明。

台灣的農業大約始於距今四千多年前，即在大坌坑繩紋陶文化期已有初期的農耕文化而根據遺址的大小及文化層堆積型態來看，其聚落規模小，通常居住於河口或海岸的階地，屬於原始根莖農業文化。接著三千多年前比較高級的農耕文化（稻、粟），亦在台灣西海岸地區出現。考古學家認為這一時期的人類，是以捕魚、打獵、農耕為生活。

#### 二、荷領時期

一六二二年，荷軍佔據台灣。於討閩台南附近的原住民部落後才真正致力於經營台灣農業。

一六三六年號召中國大陸難民移居台灣，移民聚落開始陸續建立，從事種植蔗、稻。荷人提供耕牛、農具、種子、資金等，並保護漢人農耕免受原住民之干擾。於後，農耕面積大為拓展，開始從事台灣北部雞籠、淡水地方的開墾。

荷蘭人大力獎勵中國移民來臺耕種，或貸以資金，或給以耕牛等措施獎勵開墾，以促進農業生產，鼎盛時期，移民有3萬之眾，其中也不乏中國商人來臺投資農墾，成就了臺灣農業的快速進展。當時以稻米和蔗作為大宗。

荷蘭人採取的獎勵墾殖措施：

- （一）保護漢人農耕免受土著先民干擾
- （二）鼓勵漢人移住台灣墾殖

<sup>1</sup> 吳田泉，1993年，台灣農業史，自立晚報社，台北。

<sup>2</sup> 吳聰賢，1992年，農業史，黎明文化事業公司，台北。

<sup>3</sup> 毛育剛，1992年，農業發展，黎明文化事業公司，台北。

(三) 收購稻米及砂糖

(四) 一六四七年至一六五一年間引進一二〇頭印度牛，充裕耕作動力。

(五) 提供陂、糖、堤、圳隻修築費

(六) 創設「結首制」，為抽稅、保甲及融資之用

(七) 興建穀倉儲糧

在荷蘭人統治下的台灣農業，一方面是獎勵漢人移民開墾土地，另一方面又教化原住民，使從事定居性的農耕，並引進許多作物品種及牛畜，其目的無非是把農產物輸出，以收取關稅，並在商品上博取利益，然在對於開創台灣農業的貢獻，實亦不容小覷，尤其是巴達維亞第一帶僑領蘇鳴崗，居中引入大陸農業移民來台定居，而奠立了台灣漢人農業社會得根基，其功不可沒。

### 三、明鄭時期

一六六二年鄭氏來台，為解決數萬軍民糧食問題，乃先巡視台南附近，考察地形和產物之後，及以農具種子交付士兵，散居各地，命其開墾。早期台灣農業，經過荷蘭人的獎勵開墾，在鄭氏率軍入台時，台南附近的田園雖以開墾至相當程度，但由於荷蘭人注重蔗糖的生產，所以，當時鄭氏率領了數萬軍隊並無充足之糧食可以取得，故鄭氏在農業上轉變方針，專心從事栽培穀物，以求軍隊主要的糧食增產。因鄭氏當初來台時，以台灣為根據地，屬於軍事佔領性質，其目的在作為「反清復明」、「收復大陸」的基地。而實施屯墾，則為「寓兵於農」，並無廢兵之舉，所以在當時，士兵的人口佔之比例甚高。

而「寓兵於農」也就是實施屯田制度。其實施的辦法是以軍隊組織為單位，以的主將為首領，率領所屬士兵分赴指定地區開墾。鄭成功此舉除了解決軍隊糧食問題之外，更有維持地方治安、促進開發的意義。而台灣的農業發展也由前期的局部性之「點」的開發，轉變進而成為「面」的開發時代。受屯田制度及南部夏兩冬乾氣候的影響，臺灣南部平原傳統聚落呈現集村狀態。

在明鄭時期農業發展有幾個重點：

(一) 鼓勵官兵圈田，並嚴令混圈土民及百姓現耕田地。貫徹山林坡地的保護及推行漁區分配規定。

(二) 重視水利生產灌溉設施

(三) 寓兵於農的屯墾政策，確實發揮了軍事戰備和農業生產的作

用。

#### 四、清領時期

清朝統一台灣之後，因為有荷蘭人與明鄭時期在台灣南部開墾的基礎，故漸漸的向中心外圍發展。於吳田泉之「台灣農業史」將此時期又分為四個發展時期。

##### (一) 一六八三年～一七三五年（康熙、雍正年代）

此期台灣耕地面積增加最多的一個年代，其農業開發重心在大肚溪以南的西部平原。因當時水利仍不發達，所以為粗放農耕，水田農業尚在培養階段。

##### (二) 一七三六年～一七九五年（乾隆年代）

此年代可說是台灣水田農業發展時期。因中國大陸當時生齒日繁，故開禁攜眷入台，移民來台的人口越來越多，需要的糧食也越來越多，當時人口以漸漸塞滿了南部以開墾的土地。為這些增加的人口，變迫使新的移民往彰化以北的草地開墾。此時，豐原與台北的圳相繼開築更促進中北部水田農業的發展。這段時期，台灣的農業型態，亦以由粗放的蔗園農作，轉變為精耕的水田農作，換句話說，已由蔗糖生產為主的農業，轉變為稻作為中心的水田農業。

而此時的移民以聚集到達相當的程度，為了養活這些人口，就必須維持生產的穩定與居住地方的持久性，因此移民之間的關係，也逐漸由開荒時代的「草寮」式聚結關係，演變成為地域性的「民間社會」。乾隆時期，台灣的農業不僅有空間上的拓展，在技術上亦有突破性的發展。

##### (三) 一七九六年～一八五〇年（嘉慶、道光年間）

此年代可說是蔗、稻生產區域的轉移時期，也是清代台灣稻作的全盛時期。也因濁水溪以北雨量較多，灌溉便利，隨著台灣中部農業開發的進展，台灣的農耕型態以進入了稻作為主流的時代。

##### (四) 一八五一年～一八九四年（咸豐、同治、光緒年間）

這年間，可稱為茶、糖經濟作物的發展時期，也是清末西方帝國主義經濟勢利影響台灣農業開發時期。

於同治十三年，沈葆楨奏准「開山撫番」、「招徠墾野」，廢除一切渡台禁令，移民者不斷湧入，原本外銷出口的稻米轉而僅能供給島上的居民，而茶、糖等經濟作物剛好可以外銷出口貿易取得生活上之需要。

此外，在這個時期增加的作物與原本作物各分區域發展，以及經濟作物為與糧食作物爭地，可看出此時期的土地利用。另就耕作技術方面，清末台灣稻作的集約度，據一八八一年淡水海關報告，「是全中國甚而是全世界一流的水準」。

由早期稻蔗競爭，經轉變成以稻作為主流，而到一八五〇年以後的茶、蔗經濟作物之發展。這一系列的農業發展，促使台灣政治經濟重心也隨著各地農業開發的進行逐漸由南向北發展，也就是說，其政治經濟的重心，由台南轉移到台北。

綜觀清朝時期，當初只准貿易商人渡台而嚴禁大陸居民來台，但因生活困難，由閩粵移民來台者仍為眾多。解禁後，移民人數越趨增加原本之土地也慢慢向外拓展開發，耕地也自平原地區進展至山麓地區。而濁水溪以北平原、台中盆地、屏東平原、台北盆地等均大量開墾，整個臺灣前山地區均有漢人聚落分布。

#### 五、日治時期

自從中日甲午戰爭後至太平洋戰爭中了的半世紀間，台灣淪為日本的殖民地。日治時期所謂「工業日本、農業台灣」的殖民政策。日本在台灣殖民地農業開發方式，是以荷蘭在爪哇的開發為藍本，乃採取「資本原住勞動」型的熱帶農企業生產方式(Plantation)，而利用台灣地區亞熱帶高溫多雨的自然條件下與低廉的本地人勞動，推行資本主義化的農業生產。

在日本殖民地體制下的台灣農業組織，除原有保甲制度外，亦由日本導入近代化的新制度，如：(一)農會、畜產會、產業組合(農倉、信用合作社)、水利組合(水利會)、農事組合(生產合作社)、農事實行小組(農事推廣小組)等農業團體。(二)在行政、教育方面，有總督府及地方各級農務行政機關，農業教育院校，以及各種獎勵與推廣制度。(三)農產加工、運銷制度的創設等，使清代以來半封建的台灣農業達到近代化與高度的組織化。自一八九五年甲午中日戰爭後至一酒肆四年太平洋戰爭終了之前的五十年間，可稱為台灣農業的近代化時期。

故在日治時期，台灣的農業發展有以下幾個重大措施：

- (一) 日治時期，台灣糖業進入資本化時期，不僅改良糖業的製作方式，及改良蔗的品種，並建立第一個現代化的新式製糖公司，以及修築農村的輕便鐵道，便利運輸。
- (二) 日本對於水利事業發展，採兩方面進行：一為建立埤圳的行政管理制，二為撥專款興建大型水利工程。一九〇一年頒佈「公共埤圳規則」將水利事業置於政治直接管制經營之下。至於埤圳之修建，更是賣力，尤其是嘉南大圳與桃園大規模最大，所

灌溉的面積也相當廣大。

- (三) 稻米改良及移植日本的品種培養，培育蓬萊系列品種。因蓬萊米輸出至日本數量大於日本當地的稻作，進而對台灣採抑制政策，獎勵轉作，轉作成不同於蔗稻的替代作物，使台灣農業經營朝多元化發展。
- (四) 成立農業組合及設立農業實驗中心，以新的技術培養改良新品種。
- (五) 日本於一八九八年至一九〇四年間，在台灣全面實施土地調查事業，相當於地籍調查。

而於日治時期的聚落發展為，日治時代許多開發與建設產生一些新都市，縱貫鐵路及農村輕便鐵道興建，因交通便利促使許多都市發展及繁榮。日治中期臺灣現有都市體系大致形成，後期受太平洋戰爭的影響，許多都市遭受轟炸，都市人口暫時移到鄉村各地疏散，直到戰爭結束才恢復正常。

#### 六、光復時期迄今

就台灣經濟發展，其工業化的萌芽時期在日治時期就已經開始，那時的工業生產總值已超越農業生產值。當時太平洋戰爭爆發，台灣成為日本軍閥的「南方前進基地」之後，極力發展「軍需工業」，使台灣工業發展迅速。但也因日本對外侵略戰爭失敗，工業亦也受到破壞工業亦也受到破壞，導致戰後初期的台灣社會經濟又退回到以農業為主的經濟。

一九四九年，國民政府遷台，仍沿襲日本殖民式的工業化政策，先行發展農業，實施土地改革，提高農民生產意願，積極增進農業生產。而於民國四十二年至民國六十一年為止，共計實施五期「台灣經濟建設四年計畫」，即以「以農業培養工業、以工業發展農業」為發展策略。

在「農業培養工業」的政策導向下，以及政府採取「重工輕農」政策的結果之下，農業生產也自一九六八年開始衰退。在此時期，台灣農業發展的重點大致分為：

- (一) 增產糧食、掌握糧源及穩定糧價
- (二) 扶植自耕農
- (三) 改進農民組織
- (四) 農業培養工業發展
- (五) 促進農業現代化
- (六) 增加農業生產
- (七) 加強農村公共設施建設
- (八) 提高農民所得

由太平洋戰爭結束迄今，農業也因應這段時期各種不同的需要而有所變遷。台灣農業的發展大致經歷了“恢復－發展－停滯－轉型”四個階段，也反映了台灣農業的興衰史。

## 七、小結

長久以來，農業一直是國家重要的基礎產業，農業之所以重要有三個理由：第一、農業提供安全與穩定的糧食供應，自古以來每一個國家都要保衛生產糧食的領土；第二、農業是使用國土與水資源最多的產業，關係到國家長遠的規劃，在整體國家發展上不能不重視；第三、農業生產因受到自然條件影響而具有不確定性，所以糧食的生產與儲存非常重要<sup>4</sup>。

綜觀台灣農業發展的變遷，相較於先前以生產為主，台灣農業的發展，已經逐漸的關注到農民的需求，與農村的建設等。未來在農業的發展，已經趨向於多元發展，勢必得將要考慮到農村、農民、農業及生態、生活、生產，才能使農村永續發展。



<sup>4</sup> 陳希煌，2006，台灣農業永續發展策略，中國經濟研究院

## 第二節 台灣農村產業發展政策

由第一節的台灣農村產業發展背景得知，過去台灣以農立國。農業為主要的產業。

農村產業發展規劃涵蓋範圍甚廣，包含產業發展、生活改善、鄉土文化以及自然保育、景觀維護等方面。因此農村產業建設應在具整體性、綜合性與長期性之農村發展計畫的指導下來進行，以達成改善村民之生產條件與生活環境，維護農村之風貌與獨特風格，保育自然、維護景觀等之目標。

過去由於缺乏農村產業計畫的指導，各項農村規劃建設不僅無以相互協調配合，收相輔相成之效，建設工作亦難免零星分散，為求短期效益而忽略總體發展之要求，影響農村建設的長期利益。

目前政府推動農村建設工作所依據之法令，特別顧及農村之特性以及村民需求，並以規範引導農村整體性、綜合性建設之法令為主。期望透過此規劃方式，來兼顧整體性與長期性農村發展之要求，滿足村民之需要，達成發展之目標。政府為促進農業生產，提高農民所得、繁榮農村經濟及提昇農村生活環境，歷年制定推動相關農業政策，分析如下：

表 3-2-1 台灣歷年農業政策

政策	年份	重要政策內容
農業政策綱要	1969	(一) 擴大農場經營規模，推行農業機械化 (二) 充裕農業生產資材，穩定農產價格 (三) 強化農民組織，加強服務 (四) 發展農產加工，拓展國際貿易 (五) 革新農產運銷制度，提高運銷效率 (六) 革新農業金融制度，充裕長期低利資金 (七) 繼續糧食作物增產，特用作物與糧食作物並重 (八) 繼續改進畜牧生產，增加肉類蛋類供應 (九) 繼續發展漁業過擴大外銷 (十) 平衡發展林業，造林伐木與林業利用兼籌並顧 (十一) 加強山坡地開發，保育與利用並重 (十二) 加強試驗研究，提高技術水準

		<p>(十三) 訓練國內研究人才，配合經建計畫需要</p> <p>(十四) 修正及訂定有關法律</p>
加速農村建設重要措施	1973	<p>(一) 廢除肥料換穀制度</p> <p>(二) 取消田賦附徵教育捐，以減輕農民負擔</p> <p>(三) 放寬農貸條件，便利農村資金融通</p> <p>(四) 改革農產運銷制度</p> <p>(五) 加強農村公共投資</p> <p>(六) 加速推廣綜合技術栽培</p> <p>(七) 倡設農業生產專業區</p> <p>(八) 加強農業試驗研究及推廣工作</p> <p>(九) 鼓勵農村地區設立工廠</p>
提高農民所得加強農村建設方案	1979	<p>(一) 改善農業經營</p> <p>(二) 提高農業生產力</p> <p>(三) 加強產銷聯繫，維持農產品合理價格</p> <p>(四) 加強農業資源之規劃與利用</p> <p>(五) 加強農業試驗研究</p> <p>(六) 加強農村福利設施</p>
加強基層建設提高農民所得方案	1982	<p>(一) 改善農村地區生產環境，充分利用地方資源，增進生產效率，提高農家所得，維持農業持續成長，安定農村。</p> <p>(二) 提升鄉村公共設施服務水準及生活環境素質，縮短城鄉生活差距，平衡城鄉建設與發展。</p> <p>(三) 配合社區實質建設，充實精神文化設施，維護優良社會倫理傳統，培養社區互助精神，促進和睦相處，進而達成安和樂利的社會。</p>
現階段加強農村建設政策綱要	1988	<p>促進農業更進一步之發展，強化農村建設，提高農民所得，增進農民福祉</p>
實施農業綜合調整方案	1992	<p>(一) 提高農業勞動素質，增進農地利用效率，調整產業結構，增加農產品附加價值，降低農業產銷成本，提升市場競爭力。</p> <p>(二) 增進農民福利，提升農村精神文化，改善農村生活品質，縮短城鄉生活差距。</p> <p>(三) 確保農業資源永續利用，調和農業與環境關係，維護農業生態環境，豐富綠色資源，發揮農業休閒旅遊功能。</p>
跨世紀農業建設	1998	<p>(一) 發展現代化農業：追求「效率」與「安定」。</p>

方案		<p>(二) 建設富麗農漁村：追求「富裕」與「自然」。</p> <p>(三) 增進農漁民福祉：追求「信心」與「尊嚴」。</p>
一鄉一休閒農漁園區計劃	2001	<p>動用農村周邊農漁產業資源，辦理在地產業行動計畫，促進農村經濟活絡。</p>
邁向二十一世紀農業新方案	2003	<p>(一) 發展農業知識經濟，應用科技知識與文化知識，並透過同業或異業聯盟組成農業策略聯盟，促進農業產業升級，提升農業競爭力，創造農業多元化功能。</p> <p>(二) 確保糧食安全，生產優質、衛生、安全的本土優質農產品，落實品管及品牌差異化之工作，維護消費者權益，並建立消費者對本土農產品忠誠度，以掌握市場通路。</p> <p>(三) 提升農村生活環境品質，建構農民社會安全體系，並創造新就業機會，以提高農民所得，縮短城鄉差距，增進農民福祉。</p> <p>(四) 推動農業結構變革，提高農業資源品質及整體利用效率，維護國土保安，促進生態環境和諧，確保台灣農業的永續發展。</p> <p>(五) 盱衡台灣農業在國際市場之新定位，尋求跨國之農業產業合作機會，並建立互惠互利的國際農業及兩岸合作關係，開拓農業發展空間。</p>
新農業運動—台灣農業亮起來	2006	<p>(一) 推動農業產銷履歷，安全產品國際接軌</p> <p>(二) 發展有機農業，推動健康飲食</p> <p>(三) 農業漂鳥體驗，青年留農築巢</p> <p>(四) 突破貿易障礙，全球布局行銷</p> <p>(五) 創新科技產業，農生園區啟動</p> <p>(六) 落實責任漁業，發展生態養殖</p> <p>(七) 調整休耕補貼，廣植能源作物</p> <p>(八) 建構綠色廊道，推展生態旅遊</p> <p>(九) 推動農業保險，禁絕斃死豬肉</p> <p>(十) 農業 e 化行銷，全民參與分享</p>
農業施政方針—健康、效率、永續經營之全民農業	2008	<p>(一) 建立責任農業，為永續發展盡心力</p> <p>(二) 發展以科技為後盾，市場為導向之優勢農業</p> <p>(三) 增進農民福利，鼓勵老農退休</p> <p>(四) 推動第三階段農地改革，建設富麗新農村</p>

		<p>(五) 拓展農產外銷，加強兩岸農業貿易與合作</p> <p>(六) 強化農業行政，健全農民組織</p>
小地主大佃農	2009	<p>(一) 年輕化—輔導老農出租農地退休，引進年輕專業農民，帶動企業化經營。</p> <p>(二) 規模化—協助大佃農承租農地，擴大農戶經營規模，提高規模經濟效益。</p> <p>(三) 集中化—輔導農地集中生產及輪作，實施機械化作業，降低生產成本。</p> <p>(四) 效率化—整合農業產銷資源，推動企業化經營，提升農產品競爭力。</p> <p>(五) 安全化—鼓勵大佃農生產產銷履歷、吉園圃、有機及 CAS 農產品，落實發展安全農業</p>

台灣農業政策，也順應著發展的趨勢而有所改變，原本著重於農業生產，因時代的變遷，農業政策勢必也得跟著做調整，如：安全農業、e化行銷、青年農夫、科技農業、生態農業、農業旅遊…等，都是在時代的變遷下，所擬出之農村整體發展策略，故在現今，農村發展已經不在是著重在生產上面，而是採全方面的發展方式，創造新農村。



### 第三節 台灣農村產業發展問題

受到社會經濟的變遷及近年世界經貿環境的變化，台灣的農業也因此受到不小的衝擊，根據幾位專家學者研究出台灣農業所發展之問題與困境加以探討分析。

- 一、台灣地區農村人口變遷，知識青壯年主要流入都市及郊區所構成，造成農村勞力人口老化，缺乏人力資源。不僅引起農村家庭結構改變，同時也使農業生產方式、家庭倫理問題、老人的醫療照顧等都會中常見的問題也在農村出現<sup>5</sup>。
- 二、農村主要產業之農業，以由自給自足式，轉變為商業化之生產。原以農業為兼業之農家，亦已快速趨向兼業化。過去以人力、畜力為主之勞力密集生產方式，已多被機械所取代。
- 三、對於都市外圍之農村土地，因都市土地擴張導致附近農地過度開發利用，及飼養家畜之排泄物流放水溝，形成惡臭；廢棄物的露天燃燒；家庭廢水的任意排放；工業發展影響水土保持，破壞自然生態，再加上為了因應市場需求量，過度使用化學原料等等造成土壤污染嚴重，都連帶造成農村噪音、土壤、空氣、水等污染，導致環境惡化，生活品質下降。
- 四、因政府資源有限，而政府發展的重心往往著重在於城市，使得農村長期分配到的資源不足。以及因為政黨的輪替，政黨的對立使得政策的不延續，導致農村發展緩慢。
- 五、農村建築形式改變，紅磚紅瓦的農宅改成鋼筋水泥的樓房，磁磚顏色五花八門，失去與自然相融合的農村風貌<sup>6</sup>。
- 六、過去台灣農作生產的經驗來看，看到有人因某產品獲利，必然立刻有一窩蜂跟進的現象，由於農民農作的學習能力強，導致不到幾年，

<sup>5</sup> 卞六安，1987，《農村地區發展規劃之基本目標與方向》，農村地區綜合發展規劃研討會

<sup>6</sup> 林英彥，2000，《二十一世紀農村建設新方向》鄉村發展第1期：79-80

市場就充斥該產品，於是價格快速下跌，不久就造成生產過剩，不僅後進者血本無歸，也使得正常獲利的價格無法維持。而此現象，已有跡象開始發生在少數剛起步的休閒農業轉型上；也許過幾年，人們將會在農村看到許多形式內容雷同的休閒農莊或農園，且大多是以最省錢的方式，用最俗的景觀創型呈現在消費者面前。這種現象絕對不利於農村休閒產業的長期經營<sup>7</sup>。

七、部份農村道路仍為產業道路，道路彎曲狹窄，車輛交會困難，建材、農產貨物搬運不便，影響建設與更新改善；排水不良，遇雨則積水；自來水、電信、電力等公用設施及休閒娛樂設施不足。

八、休閒農業本質是結合農業產銷與休閒遊憩的服務性產業，其發展應以農業經營為主、以農民利益為依據，以自然環境保育為重，並以滿足消費者需求為導向的農業經營型態。惟近年在農村地區有很多觀光旅遊業，搭休閒農業便車，也聲稱「休閒農場」，卻經營與農業三生（生產、生活及生態）毫無相關之活動業務；也有一些休閒農場為了追求利潤，經營方向卻逐漸偏離休閒農業之內涵。

從以上之各項農村產業發展問題瞭解，現今農村在社會經濟環境發展變遷之下，獨特的風貌與景色已逐漸改變，也受現今發展趨勢，農村已失去原有的風貌。應透過整體性的規劃來解決農村所面臨之問題，也透過農村發展的問題，瞭解到農村的需求，在規劃上除解決農村課題，並更進一步提升農村發展，才能根治農村發展，營造農村之新風貌。

<sup>7</sup> 謝弘俊，2002，臺灣農村社區產業轉型的困境與因應之聯想，應用倫理研究通訊，23:p32-36