



現階段農村建設的 基本問題及解決方案

蔡 宏 進

一、過去社會經濟政策對農村建設的影響

自中央政府遷臺以來，曾制定並實施了多種的社會、經濟政策與措施。這些政策措施都直接或間接影響到農村的建設與發展。其中直接有關農村建設的政策包括(1)自民國三十八年至四十二年間實施的農地地權改革，(2)自四十二年以後陸續推行的農地重劃，(3)於六十一制定的加速農村建設方案，(4)於五十七年頒行的「臺灣省社區發展八年計劃」，及(5)自六十五年開始推展的農業區域計劃。以上這些措施都以消除妨害農業與農村發展的因素，以及建設農業與農村為重要目的。

此外由政府推行的社會經濟建設計劃中足以產生農村建設效果的項目還有不少，譬如水稻共同栽培、農業共同經營、綜合發展示範村，及農村地區的家庭計劃等。有些社會經濟政策措施雖不是以農村發展為目的，但推行之後，也對農村的生產與生活有所影響。這類政策包括工業發展政策、外銷發展政策、農產品進口政策，以及十大建設等。

種種政策措施的影響常有正反兩面，促進農村建設為依歸的政策大致是利多於弊。就利益方面看，農地地權改革措施的最大好處是，改善農地地權結構，促進農業發展及改善農家生活。鄉村社區發展的效果則改善不少村里社區的外在觀瞻與環境衛生。共同栽培與共同經營的主要作用則在於協助農民克服勞力不足的困難。加速農村建設計劃實施後的最大效果是改善農業產銷制度並改善農民生活條件等。

由上舉事實可知過去政府確實推行了不少有利農村建設的政策，並且的確也產生了建設農村的作用。不過，這些政策也產生了相當的反效果，不能不同時加以檢討。

過去有關這些政策性措施成果的研究，曾對各項政策或措施的缺點有所指陳，包括：農地地權改革雖引發農民努力耕作及參與組織的意願與興趣，但這種改革也改變了農村中傳統的領導系統以及導致鄉村居民發生社會關係上的衝突與偏重利益不顧道義的不良後果。農地重劃的推行也曾致使農民損失部分耕地面積及擔負較高的成本。加速農村建設方案中的農業專業區計劃，曾使部份參與酪農及肉牛專業區的農民，因未買到良好牛種又因收乳系統未妥善配合以及因不斷進口牛肉的影響，在短期內曾遭受經濟損失。農業區域計劃推行之初，在實驗區域內有不少農民因實際土地利用方式與計劃下的土地利用型態未能一致而遭受到加重稅負的結果，使農業區域計劃形成妨碍農民對土地作最有利使用的缺點。此外，為穩定糧源所採行的隨賦收購政策及為穩定工業生產成本所採行的穩定農產價格政策，都曾被指評為有碍農民收益。晚近政府採行大宗進口農產品的政策及以內銷為主外銷為輔的毛豬銷售政策，無形中也打擊了國內的農產品價格，因而也阻礙了農村與農業的發展。其他如發展工業，開拓貿易及發展都市等政策或措施，雖然不以促進或阻礙農村發展為其目標，但無意中對農村的建設也都產生正反兩面的影響。譬如工業發展政策，大量的吸收了農村的剩餘勞力，至於在農村設廠，更增加了農村人力就業機會及增加農村收入都具有正面作用，但由於工業之發展吸引農村人力外流，也導致農業勞動不足，農業經營成本提高，使農村發展產生了困難。

儘管過去部份社會經濟發展政策無形中對農村發展產生妨礙作用，但在過去三十餘年的政策推行，臺灣農村確也有不少進步。農村居民的能力與眼光普遍提高，農村中居住的條件普遍改善，單位農地及勞動