

邁向二十一世紀的農政改革方向

余玉賢*

壹、前言

農業是國家的基本產業，也是經濟發展和社會安定的基礎。過去四〇餘年來，政府在三民主義政策指導下，依循「以農業培養工業，以工業發展農業」的策略，成功的奠定了堅強的民生經濟基礎。

回顧過去的農業發展，早期是以增加生產為主，首先實施土地改革，引進農業科技，改善農村公共設施，加強農業推廣，以建設農村社會，增加農業生產。後來，由於經濟情況的改善，農業政策不僅強調生產，也注重運銷及農民福利。近年來，工商業突飛猛進，社會經濟蓬勃發展，政府積極推動經濟自由化、國際化經濟政策，農業發展又面臨新挑戰。

農業發展受先天條件的限制，體質改進不易，未來如何調整步伐，加速改革，使農業成爲一個具有競爭力的現代化產業，將是面臨的重要課題。

貳、當前農業面臨的問題

我國政治、社會趨於民主化、多元化，經濟、貿易邁向國際化、自由化，處於此種社會、經濟的轉型期間，農業部門面臨前所未有的挑戰，綜合其主要衝擊有下列各項：

一、農業進口壓力大，產銷調適困難

農業生產受天候影響，不容易控制產量，容易發生季節性的產銷調適問題。近年來政府推動經濟自由化，農產品進口量增加，部分水果及畜產品所受影響尤其明顯，對農業生產形成重大壓力，而且農業品走私進口猖獗，抵消進口管理效果，對國內農業及農民收益均有不利影響。在農產品出口方面，由於國內工資上升，生產成本增加，加上台幣升值，傳統的勞力密集的產品（如洋菇、蘆筍）相

* 作者爲行政院農業委員會主任委員。

繼在國際市場上失去競爭力。進口增加，代替了國內的產品；出口減少，增加了過剩的壓力，使產業調整更為困難，加以農業生產的特性，產量常有起伏。因此產銷調適問題非常重要，未來將選擇重點產業，建立整體之產銷體系，由生產、運銷到國內、外銷售緊密結合，以提高產銷效率，促進農業升級。

二、農業勞動老年化，農場規模小，農民所得偏低

自五十八年開始，台灣農業勞動力逐漸減少，目前約佔國內總就業人口的十三%，仍屬過多，而且平均農業就業人口之年齡，民國七十八年高達45.7歲，高齡化現象極為明顯。農民高齡化最直接的原因為農業經營利潤偏低，缺乏吸引年輕人進入農業生產的誘因。

台灣農地有限，農場經營面積狹小零散，隨著經濟快速發展，許多農地轉為其他用途，目前平均每戶耕地面積僅1.2公頃，且其中未達1公頃者占72%，影響農場經營效率和農民所得。

我國農民所得一直是各類所得階層中最低的一層，雖然最近幾年略有提高，但與其他產業相比，仍屬偏低。以七十七年農家平均每人所得為例，雖然較七十年已有明顯增加，但與非農家平均每人所得比較時，約僅占73.1%。農民所得偏低與土地制度及市場的不完全有關，因此有待改進，並應以農業建設手段提高農業生產力，以達提高農民所得的目的。

三、農地問題突顯，環境保護意識提高

我國農地問題，本質上受人地比例過高影響，多少年來均為農村發展的重要問題，民國四〇年代，為配合當時社會、經濟情況，實施「耕者有其田條例」及「耕地三七五減租條例」，此為重要之農地改革立法，對早期農業發展也有很大貢獻。惟近年來，由於客觀環境的改變，此種制度阻礙了農地的流動，使租佃制度僵化，部份有土地而勞力不足的農家無法有效利用土地，另一方面，勞力充足的農家也不易經由租佃制度擴大其經營規模。再者，在農地農有的政策下，耕地所有權的移轉亦限於能自耕的農民，農企業無法進入農業帶動農業企業化生產。所以，部分農民與農企業者，紛紛要求開放農地自由買賣。

經濟愈進步，社會大眾對於生活品質愈為重視。農業容易受到非農業部門之污染，而農業本身也會產生污染。因此，如何注意污染防治，確保環境品質，並維持農地的完整性，是一個非常值得注意的問題。

四、運銷有待改進

台灣農產品運銷的主要問題，在於批發市場的交易制度不夠健全，批發商及零售商經營規模很小，每單位所獲利潤偏低，同時產品轉手次數太多，造成運銷

費用偏高，生產者所得價格與消費者所付價格的差距過大。

五、農民組織多元化，農民對福利需求殷切

近年農民所得已漸提高，農家生活多有改善，農村環境也顯著進步，惟隨著政治的民主化、多元化，個人價值較以前更受重視，加以在經濟轉型的大環境下，引發農民自力爭取權益。現行農民組織體制，無法隨著社會變遷即時調整其功能，仍然保持以事業經營為主，全國之農民團體也未能有效整合，其組織力量也相對低於工業及商業團體，因而引發新興農民團體對政府的抗爭。此外，專業性之產銷組織也尚待加強，以發揮農民自主性的力量，便利實施計畫產銷，穩定農民收益。

六、漁業發展面臨瓶頸

台灣四面環海，漁業發展條件極佳。近年來漁業生產年成長率平均約7%，為維持農業成長的主要產業。但自民國七十七年開始，成長率陡降為1.3%，七八年則為負成長3.08%。漁業生產減少，反映出漁業發展已面臨瓶頸，主要原因包括：(1)各沿海國實施200海裡經濟海域，公海漁場縮小，而大部份國際漁業合作，亦未能建立官方正式關係；(2)沿近海部份獵捕性魚源枯竭；(3)養殖漁業的魚病及用水缺乏。此外，諸如東南亞及中國大陸養殖業興起，已取代我國部份外銷市場，亦為影響我國漁業發展的重要原因。

參、農政改革策略與重點措施

歷年來，我國所推動之各項方案計畫，主要目標可概括為三：1.提高農民所得，縮短農民與非農民所得差距；2.維持適度農業成長，確保糧食供應安全；3.改善農村環境，增進農民福利。為了達成前述目標，政府已採取了一連串的改進措施，諸如「加速農村建設計畫」、「加強基層建設提高農民所得方案」及「改善農業結構提高農民所得方案」等，由於政府及農民的共同努力，業已收到良好的效果，不過農業政策目標之達成，亦受到許多條件之限制，使農業施政無法盡如人意。這些限制條件包括：

- 1.農業是總體經濟發展的一環，未來農業發展將受國內外經濟情勢的影響，尤其未來對外貿易政策，將對我國農業發展產生更大的挑戰。
- 2.農業受生物特性及農業資源有限等條件限制，在經濟成長過程中，農業生產力常低於非農業部門，農業成長率因之低於非農業成長率。
- 3.九〇%之農家為兼業農，農家所得中來自農業部份低於四〇%，難以培養農業企業精神，因此很難以農業建設手段，達到提高全體農民所得的目標。

4. 農業生產受環境氣候影響，不易充分控制其產量及品質，同時因需求彈性較小，因此價格波動幅度較一般工業產品為高。
5. 國內農業人地比例高居世界第二位，勞力及土地價格均高，農產品附加價值較工商業為低，不利於資源競用。大部份傳統農業投資土地成本太高，報酬率低，不足以吸引企業參與農業經營。
6. 國內漁業資源有限，開拓遠洋漁業受制於國際資源保育及難以建立官方正式合作，國外資源開拓不易。

展望未來，農業發展仍須在上述限制條件下，力求突破困境，創造新局。茲將調整策略及重點措施說明如次：

一、建立老年農民年金制度，加強改進農村福利

為達成「農民離農離地不離村」的效果，除加強地方經濟均衡發展，在農村地區創造工商服務業就業機會外，亟需透過社會安全福利制度，鼓勵高齡農民退出農業生產。在這方面，西德及日本的制度及經濟可作借鏡。此項制度必須經過立法始能實施。在進度上，農民的年金制度可配合全民健康保險來實施，因為屆時農民可以不必顧慮因退出農業生產而喪失參加農民健康保險資格的問題。

鑒於西德的農民社會安全制度堪稱為當前最完善之農民社會安全制度，不僅在保障所屬社會成員免除恐懼，得享適足溫飽之生活，並兼具改善農業結構之目的。我國目前尚乏農民社會安全制度，故有必要透過對我國當前農民社會安全狀況以及西德農民社會安全制度之探討與瞭解，為我國規劃一具整體性、前瞻性，並有助於農業結構改善之農業社會安全體系。此外，對於農業天然災害損失改以保險為主，救濟為輔，選擇生產農戶眾多，生產面積較大，產值較高之作物開辦農作物保險，將災後嚴重影響產銷雙方權益之重要農產品納入農業災害救濟範圍。並分別成立農業天然災害救濟及農作物保險兩種基金。農業天然災害救濟基金供作災後救助之用；農作物保險基金供作實施農作物保險發生重大理賠，以確保農作物保險制度之有效運作。

農村生活環境之改善，亦是增進農民福利重要的一環。應特別加強偏遠地區家戶衛生及垃圾處理之改善。對農村社區建設改以區域性規劃為指導原則，考慮個別農村社區實質環境、生產及生活條件，配合農宅輔建、土地重劃、環境保護及休閒農業，建立完整之規劃體系。初期以政府辦理之示範性計畫為主導，逐步藉觀摩、訓練及宣導教育，帶動村民自主參與，逐漸以地方民衆為推動主體。此外，也要建立農村精神文化，厚植文化建設之草根基礎，成立農村老人鄉土技藝訓練及老人服務、活動中心。

二、調整農地政策，制定農地利用法

我國農地政策，是以「農有農用」為原則，自民國三十八年起，實施耕地「三七五減租」及「耕者有其田」條例，奠定了早期農業發展的基礎。惟實施迄今，已歷四十年，在過去四十年間，社會經濟結構發生很大的改變，前述條例已不能應適當前的情勢，允宜終止或修正。

農地資源變更使用後，不易再恢復為農業使用，為確保糧食安全，提供綠色資源，仍需保有適量之農地，經依法編定後，須嚴加保護，不宜輕易變更，惟近年來非農業部門競相使用農地，農地價格偏高，農民購買農地不易，難以擴大經營規模，提高經營效率。故對全國性土地資源，應進一步統籌綜合規劃，就農業與各種非農業需要，加以合理分配或調整。規劃之農業區域，如目前之特定農業區，除重大建設事業外，應嚴格限制其變更使用，對於特定農業區以外之農業用地，仍應依據分區之法令及觀念，對有計畫而合理之變更使用，始得同意。因此，農業部門亟須制定「農地利用法」，建立農地資源整體規劃、利用、維護及管理體系，其立法原則為：1. 建立農業區域規劃體系，達成農地農用目標。2. 建立農地移轉許可制度，調整農地農有政策。3. 建立農地轉用許可制度，保育農業生產環境。4. 建立合理農地租佃制度，有效利用農地資源。5. 建立農地流動獎勵制度，增加政策推動誘因。本法之主要特點為：

- (1) 設立「農地委員會」。於省市、縣市及鄉鎮市區公所設立，辦理農地移轉許可案件之審議及促進農地流通等業務。鄉鎮市區公所之審議移轉許可以一般農民為對象，縣市政府之審議移轉許可以青年農民為對象，省市政府之審議移轉許可以農業生產合作社及農業企業法人為對象。各級農地委員會由機關首長、民意代表、有關機關代表、農民代表或學者專家組成之。
- (2) 設置「農地保育利用發展基金」，訂定收支、保管及運用辦法，基金來源以捐贈款及各級政府公庫撥款充之，作為貸款、輔導及照價收買、收購農地之用，以利政策措施之落實。
- (3) 訂定「農地移轉許可準則」，放寬耕地承受人限制，除現制之現耕農民、農業學校畢業青年及家庭農場從農青年外，增加受過一定期限專業訓練之新進農民及以從事技術密集、資本密集之重點發展產業研究或生產之農業生產合作社與農業企業法人。
- (4) 推動「農地利用綜合規劃計畫」劃分農業生產區段，並配合建立農地資料庫。
- (5) 訂定「農地變更使用準則」，就農業區之劃入、變更或直接生產用地之變更為非農業使用、農業內使用類別之變更等，明定應經農業主管機關同意，農業主管機關應訂定準則為審查、管理之依據。
- (6) 建立合理租佃制度，耕地租佃之權利義務事項由出租人與承租人自行約定；主管機關訂定耕地租賃書面契約格式，作為其定約時之參考。

- (7) 規劃創設「農業科技專業區」，由政府協調台糖公司或退輔會提供自營農場土地或由政府之徵收、洽購、申請撥用公有土地等方式創設、出租與青年農民、農民團體或農業企業法人，並配合相關獎勵輔導措施，使成為農業科技研究發展或企業化生產之科技園區。
- (8) 訂定願意出售或離農而無人承購農地之收購及處理辦法，以促進農地流通。
- (9) 訂定促進農地流通及擴大農場經營規模之獎勵輔導措施。
- (10) 研訂個人私有農地最高面積標準。

近年來土地市價暴漲，但公告地價未相對提高，造成土地增值暴利，但農地發展受費用政策之限制，地價相對偏低，擴大貧富差距，引起農民不滿，迭次請願開放自由買賣。歐美部分地區實施土地發展權可移轉制度，即在彌補因公共政策需要而被限制發展的土地所有者。因此，對受農地變更使用限制之農民有必要給予一定的所得支持，同時在農業區增加公共投資，融通資金，加強農民產銷輔導，促使農業生產有利可圖。對於土地增值稅之收入，也宜撥付一定比例，用於農業及農村建設，以平衡農地發展權所受之限制。

三、調整產業發展與農產貿易政策

未來農產貿易政策，應依產業競爭力高低及調整生產之難易，對目前尚屬限制進口之項目，進行全面檢討，除對國內重要糧食（如稻米）因涉及糧食安全者外，視國內農業結構調整情形研訂開放優先順序，同時配合結構的調整編列預算，擬訂輔導措施，務使市場開放對農民之不利影響減少至最低程度。在農產品關稅降低方面，宜依與G A T T各會員國談判之結果，分年降低關稅。原則上，對於國內未生產或已具國際市場競爭力之產品，由於降低關稅不影響國內產業之發展，可承諾降低關稅。對國內已有生產且尚不具國際市場競爭力而需以關稅加以適度保護者，則維持適度關稅。對於生產明顯具季節性之產品，研究採行季節性關稅，於非產季時予以適度調低關稅。對於國內供應尚不足市場需要之產品，研究實施配額關稅之可行性。對於開放市場之產品，為期順利進行產業之調整，應與G A T T會員國協商，於開放初期，提高關稅予以保護，俟調整後再行降低關稅水準。如農產品市場開放及降稅措施而導致農民受損時，宜研擬合乎G A T T規定之措施，對受損的農民予以救助，對於需調整生產或輔導轉作之產品，應選擇項目逐年輔導調整，對於有發展潛力之產業，予以積極輔導，生產高品質、高價值產品，促銷國內外市場，以順應未來農業國際化、自由化之潮流。

對於國內價格補貼措施方面，由於農產品價格補貼為國際間公認之農業保護措施，為因應降低保護之國際協議，除重要產品將與各會員國協議予以保留外，可逐年降低補貼水準或逐漸廢除，並以所得政策維護農民利益。

在國際農產貿易自由化的趨勢下，農業生產政策必須更富彈性，政府一方面主動減少干預農民生產抉擇，鼓勵農民以市場價格為生產取向；另一方面，為了維持農民所得之合理的水準，對農民將實施所得的直接給付。今後主要調整措施為：

(一)農業生產政策以市場供需為主導，給予農民更大的決策空間，尋求資源的最有利分配，以賺取最大利潤。此一策略之具體措施包括：

1. 擴大核心農民的主導功能。
2. 輔導專業農擴大農場經營面積。
3. 加強農產品產銷調節。

(二)農民所得政策以實施所得的直接給付、老年農民退休年金及農業保險等制度為主要手段。具體推行辦法為：

1. 明確訂定未來農民所得的目標及政府的補貼程度，以與世界已開發國家程度相當，並合乎國內非農民所得水準。
2. 根據農家耕地面積實施所得的直接給付制度，每公頃給付金額因農地性質不同而異，並規定每一農戶接受補貼之最高上限。
3. 實施農作物生產保險制度，保證農業所得，減少意外損失。
4. 實施專業農老年退休給付。

(三)降低農業所得稅賦，減輕農業經營成本。

為因應經濟國際化自由化及消費需求導向，選擇市場潛力、技術開發潛力、勞動附加價值高及環境成本低的產業為重點產業，做為未來農業發展之主力。同時，選擇主要糧食、生產農戶眾多、生產地區集中及選擇替代產品困難之產業為重點保護產業，以兼顧政治、社會之穩定。對於重點發展產業，應以改進生產技術、提高運銷效率及擴展市場為主要發展措施。對重點保護產業，必須控制產量並儘力降低生產成本或提高產品品質，以減少保護成本，配合國內農業發展階段，訂定農產品開放管理及關稅減讓時間表。此外，政府亦應在GATT有關規定許可範圍內尋求保護空間，瞭解有關國家之法律，尋求消除或減緩貿易自由化壓力的策略。同時亦應加強進口農產品之衛生、檢疫及標準化等規範，以維護國人健康，防止國內農業生產受國外疫病之侵襲。

農產運銷亦有待進一步的改進，具體措施包括：1. 加速推動農產品直銷、共同運銷，以縮短運銷價差。2. 強化農產品產銷合作，輔導專業性產銷農民團體，以發揮民間自主調節產銷之功能。3. 推行衛星農場制度，加強公營大型農企業與農民之產銷合作，並以大型企業為主體帶動產業之發展，強化農業之縱深結合。4. 實施農產品標準化分級制度及品牌之建立，並推動優良農產品標誌及國產農

產品共同品牌，以建立消費者對國產農產品之信心。5.廣建農產資訊網路，迅速預測及傳播產銷情報，結合農民團體及農企業，建立農產品產銷失衡緊急處理模式。

四、調整農民團體組織與功能

隨著政治民主化、經濟自由化，農民組織愈趨複雜與多元化。必須加以整合，發揮組織功能。辦法：1.各級農民團體之主管機關統一改歸農業行政部門。2.各級農民團體之組織體制與營運功能必須加以調整，在基層農會採多目標綜合經營，並試辦上級農會分業專營體制。3.檢討恢復農漁會股金制度，訂定盈餘分配辦法及確定會員權利義務。4.檢討改進農漁會考試訓練制度及改進個別農業合作社之營運，並輔導各類合作社分別籌組聯合社。5.改進農會權能劃分制度及理（監）事、總幹事選舉、聘任制度。6.檢討農田水利會組織型態，研究改制為政府機關之可行性。

此外，亦宜輔導籌組全國性農民團體聯合組織，輔導農民團體改進事業經營及創新事業發展。輔導調整各類農業合作社組織體系，成立省農業合作社聯合社，再籌組全國性農業合作社聯合性。發展農會共同投資事業，形成各級農會大規模經營體制。輔導漁會全面設立供銷部或漁民購物中心。

農業金融在未來農場經營及農業發展上將佔重要之角色，必須健全農業金融體系，籌設基層農、漁會信用部資金中心，成立農、漁金融聯合輔導中心，改進現有農業金融機構組織與功能，研訂有關農業金融法規。

五、調整漁業結構，加強漁業資源保育

漁業發展是未來農業發展的重點，國人所需增加之動物性蛋白質，將逐漸轉變為以漁產品為主要來源。今後，將以海洋漁業為發展之重心，加速建立漁業秩序及推動遠洋漁業發展，擴大漁業公共建設，擴大利用公海漁業資源，加強對外漁業合作，充實海外漁業基地；配合國際趨勢，縮減遠洋流網漁業經營規模。

沿近海及養殖漁業須加強資源保護與培育，調整傳統沿近海漁業生產結構，加強漁業權漁業之發展及管理，建立栽培漁業中心；調整養殖漁業，擴充海洋養殖，建立養殖用水管理體系及養殖漁業登記許可制度，注重養殖漁業合理使用水土資源及產品品質。此外，要加強漁業管理，推動漁民安全防護及救助，組織漁業巡護船隊，加強漁業巡護及違規取締，辦理漁民及漁船保險，設置海難救濟基金，推動漁民安全防護及救助。

六、創新農業科技

農業科技發展是促進農業現代化之基礎，過去已有輝煌之成果，近年來正積

極推動「科學技術發展方案」及「國家科學技術發展十年長程計畫」農業部門計畫，未來須進一步創新農業科技，提升農業科技研究層面，建立科技研究、農業推廣與資訊服務體系。具體措施包括：1.在中央籌組農業科技管理專責單位，負責規劃全國農業科技政策及發展方向，審議並管理重要科技計畫與方案。2.研究農業試驗研究及推廣機構，及調整財團法人研究機構組織功能與歸屬問題。3.強化農業科技計畫之整合，將農業科技計畫分為重點科技計畫、專案計畫及一般性計畫三類，並建立農業科技計畫管理體系。4.加強國際農業科技合作，與國外政府單位、學術研究機構或學校進行農業技術合作與交換研究計畫。

農業資訊是未來農業建設重要之一環，應加速健全農業資訊系統，提升資訊傳播效率。具體辦法包括：1.釐訂農業資訊體系，規劃整體農業資訊網路之架構。2.逐年推動農業生產調查、市場交易、農產貿易、產銷綜合分析預測及產銷資訊報導服務等子系統。3.推動農民團體業務電腦化，輔導農會漁會採用電腦協助會務處理，並建立農民團體電腦共同系統與金融資訊系統連線。

七、徹底維護農業環境及資源保育

當前工商發達，農業部門與非農業部門競用資源，農業部門如何發揮維護環境之功能，至屬重要。政府必須加強農業資源規劃及自然保育，繼續推動森林保育重於利用的政策，加強造林及保安林檢訂，發展公益性多目標林業及森林遊樂事業，興修河海堤及區域排水，落實治山防洪，加強山坡地保育利用與重大災害復建工程，並改善灌溉設施，厚植農業生產基礎，維護國土安全。

農業污染來自農業本身及非農業部門，對於農業環境之影響很大。今後對於農藥的安全使用管理，須加強農民教育，指導農民正確使用農藥，並監管農藥品質，取締偽劣農藥，加強農藥、毒物殘留之管制。同時，發展植物保護新觀念及新技術，推動非農藥病蟲害綜合防治法，加強進口農產品病蟲檢疫。對養殖用水及灌溉用水，應建立灌溉及地下水質監視及管理制，健全水利會水質檢驗中心組織及檢驗能力，監視養殖用水水質，落實土壤及肥料污染防治計畫。

畜牧廢棄物或畜牧廢水為畜牧業發展之困擾，應輔導農民加強處理。農產品加工處理也可能對環境造成污染，應加強農產品批發市場污染防治措施，改善電宰廠設施，建立肉品冷藏系統，防杜不良食品進口，建立農產品衛生安全責任制度。

台灣人地比例高，工廠林立，農業區常常遭受非農業部門之污染，造成農民很大的損失，亟需建立農業受污染損害之評鑑及理賠制度，維護農民權益及資源品質。同時應加強農業資源規劃，推廣有機農業，改進土壤肥力，維護優良農田。

肆、結語

農業在總體經濟之比重相對降低，但對於重要糧食之供應、自然生態之保育、農村社會之安定及農家生活之改善等，均有重大貢獻，在國家整體建設中，扮演了極為重要之角色。今後須以前瞻創新之作法，在既有的基礎上，不斷檢討調整，導引國內農業、農村、農民，在安全、安定的環境中，開拓經濟發展的新紀元。

農業部門之因應調整，不同於工商業，需要較長時間，逐步改革。短期間，仍宜實施適度的保護策略；長期間，則宜自根本做起，調整結構，擴大規模，培育農村青年生力軍、提升技術水準、健全產銷制度及農民組織等，使農業具有兼顧生產、生活、生態三者平衡發展的人文觀，順應國際化、自由化潮流的世界觀，以及講求經濟效率的企業觀。

綜括而言，未來的農政改革方向，一方面要提高生產效率，改善農業勞動力結構，提高農業勞動素質和生產力；另一方面要提高農地利用效率，促進農地流動，增加農地生產力。同時應實施以市場為導向的生產政策與所得補貼政策，以提高農民所得；加強改善農村生活品質，提升農村精神文化，縮短城鄉生活差距，增進農民福利，實現均富理想。

國立中興大學 

National Chung Hsing University

Transforming Taiwan Agriculture for the 21st Century

Yu-Hsien Yu

余玉賢

Summary

This paper consists of four parts: introduction, problems, strategies, and conclusion.

As a result of social and economic changes over the past forty years, the Taiwan economy has entered upon a new stage with industry playing a dominant role. In addition, with the implementation of trade liberalization and the emergence of political pluralism, Taiwan's agriculture is facing many new challenges. The most important ones are (1) growing competition from imported farm products and increasing difficulty in structural adjustment, (2) increase in the number of old farmers, small-size farms, and relative low farm income, (3) land problems and rising environmental awareness, (4) inefficient marketing systems and outdated marketing facilities, (5) pluralistic farmers organizations and rising demand for social welfare, and (6) bottlenecks in fisheries development.

To address these problems is not an easy task, mainly because of the biological nature of agriculture. Agricultural production is subject to unpredictable natural elements. In addition, Taiwan's agricultural development is severely restricted by the shortage of natural resources. Land is so scarce that Taiwan ranks second highest in the world in terms

of the man-land ratio. For the same reason, land prices in Taiwan have been very high, making agricultural investment unprofitable. This in turn has lowered farmers' interest in farming and discouraged entrepreneurs from investing in agriculture.

Despite the difficulties mentioned above, the Chinese government on Taiwan is determined to overcome the problems and to place Taiwan agriculture on a sustainable basis. Realizing that traditional methods would not be effective in dealing with the new situation, the Council of Agriculture has for the past 12 months been mapping out new strategies for future development under the name of an Integrated Agricultural Adjustment Program.

They are:

1. To enact a pension plan for old farmers and to further enhance rural welfare as by introducing crop insurance and improving health insurance, natural disaster relief and rural community development.
2. To reorient farm land policy and to enact a Farm Land Utilization Act so as to enlarge the farming scale and ease the restrictions on land use. Besides, enterprises will be allowed to purchase farm land on the condition that it should be used in accordance with national agricultural policy.
3. To adjust crop development and agricultural trade by (a) making production more market-oriented, (b) replacing traditional price supports with income supports, (c) reviewing restrictions on farm imports and working out a timetable for tariff adjustments, and (d) overhauling marketing systems.

4. To strengthen farmers organizations and improve their functions by setting up national federations and upgrading their operations and services.
5. To restructure fisheries by stressing the importance of marine fisheries, international fishery cooperation, and resources conservation in aquaculture and other fisheries.
6. To continue developing agricultural technology in coordination with the Ten-year National Science and Technology Development Program. Efforts will also be made to streamline agricultural research institutes and to establish agricultural information networks.
7. To protect the agricultural environment by (a) protecting natural and forest resources, (b) improving irrigation and drainage systems, (c) conserving soil fertility, (d) stressing biological methods for insect control, (e) ensuring reasonable use of groundwater, and (f) educating farmers on the application of pesticides.

The above-mentioned strategies do not exhaust the options available for future agricultural development. Other supplementary measures are also needed. It is hoped that, with the help of these strategies, Taiwan agriculture will become more competitive and regain its position as a viable industry of the economy.

國立中興大學



National Chung Hsing University