

臺灣農業政策與農民所得

紀 恒 昭*

從 1970 年代開始，台灣所推行的農業政策，幾乎沒有一項不是以提高農民所得為其政策的主要目標。如 1972 年公布的「加速農村建設重大措施」；1973 年的「農業發展條例」；1978 年的「提高農民所得加強農村建設方案」；1982 年的「加強基層建設提高農民所得」；甚至前任省主席，現任副總統李登輝先生 1982 年所提出的（註一）；現在已開始推行的「農業八萬大軍培育政策」莫不以減輕農民負擔，增加農民收益及提高農民所得為其宗旨（註二）。根據台灣省政府主計處編印的「台灣省家庭收支調查報告」，1972 年台灣農家每戶平均所得（以當年幣值計算）為新台幣 49,033 元，到 1982 年此項所得（同樣以當年幣值計算）已升達 235,571 元（參閱表 1），即增加 380%。如剔除物價變動因素之後（註三），1982 年台灣農家每戶平均的所得 235,571 元即等於 1972 年幣值的 76,547 元，比 1972 年當年所得 49,033 元增加 56%。由此可見，1973

* 中德社會經濟研究協會，德方（西德波昂）研究員。

註一：李登輝，「台灣農業發展措施」71 年全國農業會議報告；「自由中國之工業」第 58 卷第一期第 13 天。

註二：「農業發展條例」第一條：「為加速農業發展，……增加農民所得……制定本條例。」；經濟部 72 年 8 月印單行本「農業發展條例」第 1 頁。

「提高農民所得加強農村建設方案」目標：(一)繼續提高農民所得縮短農民與非農民所得之差距，(二)……(六)；70 年國建會經濟組農業小組專題報告「加強農村建設方案的執行」，農發會編印，農林廳長許文富先生報告，第 2 頁。

「八萬農業建設大軍培育計劃」計劃緣起及目的：「1. 本省農業隨着經濟發展和社會的變遷，發生極大的變化，……，故如何增進……，提高農民所得，……實乃當前刻不容緩的工作」油印資料，第 2 頁。

另外亦請參閱余玉賢著「農業發展政策之措施」，農復會叢書第 10 號「三十年來台灣之農業經濟」，第 33 頁；李朝賢著「台灣農家所得結構變動之研究」，土地金融季刊第 54 號第 37 頁。

註三：1973~1982 年台灣消費者物價變動指數，每年之前一年之增加率各為 8.17%，47.48%，5.23%，2.49%，7.04%，5.77%，9.75%，19.02%，16.33% 及 3.97%，見 Taiwan statisticac data book, 1983, 第 165 頁, CEPD.

表 1：1972～1982 農家所得與非農家所得之比較

單位：當年幣值元；%

	農家(全年)所得		非農家(全年)所得		農家/非農家 百分率	
	每戶平均	每人平均	每戶平均	每人平均	每 戶	每 人
1972	49,033	7,540	60,010	11,341	81.7	66.5
1973	54,352	8,533	73,957	14,170	73.5	60.2
1974	82,980	13,180	98,257	19,263	84.5	68.4
1975	86,061	14,274	108,086	21,285	79.6	67.1
1976	100,873	17,076	128,558	25,205	78.5	67.7
1977	105,944	18,722	145,136	29,451	73.0	63.6
1978	130,298	23,487	175,604	36,670	74.2	64.1
1979	164,629	29,840	214,799	44,833	76.6	66.6
1980	197,533	36,752	266,246	55,360	74.2	66.4
1981	222,458	42,310	304,176	63,436	73.1	66.7
1982	235,571	44,949	312,014	66,187	75.5	67.9

資料來源：台灣省政府主計處編印之各年「台灣家庭收支調查報告」。

至1982年間台灣實施數項重大農業政策，農家每戶平均所得，不論是毛額或實質，確實有所增加。

不過，同一期間台灣非農家每戶平均所得則由60,010元增加到312,014元，即增加420%；考慮物價變動因素之後，實質尚增加69%。相比之下，在這段期間內，非農家每戶平均所得，不論是毛額或實質，皆比農家每戶平均所得增加得多。因此，這10年當中農家所得偏低的現象，隨着加強；1972年農家每戶平均所得為非農家每戶平均所得之81.7%；1982年此項比率降到只有75.5%（參閱表1）。如以每人平均所得做比較，則農家每人平均所得偏低的程度更大；在這10年當中，農家每人平均所得始終只有非農家每人平均所得的 $\frac{2}{3}$ 而已（參閱表1）。

談到這裏，我們無形中會有疑問，為何台灣這10年內所推行的幾項重大農業政策效果如此微小？農家所得雖然也有實質的提高，可是與非農家所得之差距，不但沒有縮小，却反而增大。根據前任農林廳長許文富先生之報導，政府自1973年起推行「加速農村建設重要措施」，至1979年6月止，共動用經費173億8百萬元；1980～1982三年內又撥215億執行「提高農民所得加強農村建設

方案」(注四)；這 10 年內 這兩項政策總共即動用 390 億元。這是一個相當大的數目，為何其效果只有爲此而已？若政府沒有動用這麼多資金的話，說不定農家所得不但不會增加，反而在實質上會減少。若今後要縮短農家所得與非農家所得之間的差距，政府是否應動用更多的資金？

在做進一步討論之前，讓我們先對兩個名詞做一個簡單的瞭解，即「農家所得」與「農民所得」這兩個名詞。按「台灣農家記賬報告」之說明(台灣省家庭收支調查報告亦同)，「農家所得」即是農家全家人口之「農業所得」與「非農家所得」的總合(注五)；農家全家人口意指，從事農業者及其同住一戶之家人；「農業所得」即「農事收入」扣除「農事費用」之餘額；「農家每戶平均所得」即爲樣本農家每戶所得之平均值；再除以樣本戶人口數，即得「農家每人平均所得」。「農民所得」這個名詞，在台灣的農業資料，農業論文及政府的農業報告裏常被使用，但其定義爲何，却無處可查。不過，我們不難按其使用之習慣推測，「農民所得」意指「從事農業者的農業所得」而言。在此我們不必考慮「從事農業者」尙可分爲家工(包括農場主)及雇工，因爲對我們今天所要討論的問題有無爲此之劃分，並沒有什麼重大的影響。不過，因爲資料缺乏之關係，下面我們只能計算家工之「農民所得」。

經過這一番名詞解說之後，大家馬上會發現，我在前面的報告裏面犯了一個很大的錯誤：前面所述各項農業政策之目標，是在提高「農民所得」，而我却以「農家所得」來分析農業政策之效果，不管是以「農家每戶平均所得」或以「農家每人平均所得」爲依據，都是錯誤的。這個錯誤不僅只是限於字面而已也牽涉到內容與含義。讓我們先看以每戶計算的「農家所得」即「農家每戶平均所得」與「農民所得」之不同。按照上面之定義，後者只是前者之一部份而已，而且只是指農家裏面從事農業者之農業所得，並不包括其他家人之非農業所得以及從事農業者之非農業所得(如他們兼業的話)。按正常的道理，政府推行農業政策，主要是在提高「農民所得」，即農家從事農業者之農業所得，而不是在提高農家非從事農業者之非農業所得。所以台灣所推行的各項農業政策，在其名稱上或在其目標的說明，都直接而且正確的使用提高「農民所得」這個名詞，而不採用「農家所得」這個名詞。

「農家所得」只是一種表示農家生活水準之指數，可被用來和「非農家所得」做比較，籍以表示農家與非農家生活水準之差別，而不是在表示從事農業者農業所得之高低。以每人計算的「農家所得」可以更容易的說明「農家所得」和「農民所得」不同的關鍵。例如有一家專業農戶與一家非農戶，兩家都以其戶長的收入爲生，而且兩位戶長的收入又相同，但是農家的子女比非農家多，因此農家

註四：許文富，70年國建會專題報告，爲注二。

註五：1980年「台灣農家記賬報告」第13頁。

每人的平均所得要低於非農家每人平均所得。這表示農家的生活程度會比非農家低，但不是表示該農民的農業所得比該非農民的非農民所得低，因為兩人之所得相同。

由這個例子我們得知，要提高「農家每人平均所得」，除提高農家之「農業所得」（即農民所得）之外，尚可藉提高農家之非農業所得及降低農家人口數來達到這個目標。後兩者與人口政策及經濟政策有關，而不是單純依靠農業政策就可實現的目標。所以要提高「農家每人平均所得」藉以提高農家政策之外，政府亦應兼顧農村與都市之經濟均衡發展以及農村人口問題。

台灣談論所得問題的農業論文及政府的農業報告，有一部份一不知有意或無意一也犯了我上述的錯誤，即以「農家所得」來討論農業政策的農民所得效果。另一部份，則直接以「農家所得」來討論農家所得問題。但沒有論文或報告是以「農民所得」來討論從事農業者之所得問題。因為農業界只談「農家所得」而不談「農民所得」，所以農家所得偏低的事實，難免被外界誤會，以為這是農業部門專門之問題，所以是農業專家及農業行政單位的問題，別人沒有責任。為避免這種誤會的發生或延續，為避免從事農業研究及農業行政工作者負擔無法負責之責任，我建議，今後我們一方面要強調和說明「農家所得」與人口問題和經濟發展問題的關係，另一方面要改用「農民所得」來討論農業政策之所得問題，避免再犯以「農家所得」代替「農民所得」之錯誤。

上面我們已經提過，「農家所得」確實比「非農家所得」低。現在若改用「農民所得」與「非農家所得」做比較，結果不是更差，因為「農民所得」只是「農家所得」的一部份而已？表面看來，似乎為此，實際上則不能做為此的比較。「農民所得」是從事農業者的農業所得，只能和「非農民所得」一即從事非農業者之非農業所得一做比較，而不能和非農家全家之所得做比較，否則沒有統計比較之意義。

那麼「農民所得」如何計算？何處有可供計算之資料？在此我們可利用「台灣農家記賬報告」之資料。此項資料是否可靠，我們暫時不加討論。我們採用此項資料的原因，是因為此項資料內容詳細，可提供我們計算「農民所得」所需各項數字，其中有一項很重要的數字，即「人工等數」。因為要做「農民所得」與「非農民所得」之比較，我們需要以每位農民之所得與每位非農民之所得做基準，所以計算每位農民之「農民所得」，我們可用「農家每戶農業所得」除以「農家家工人工等數」。在此我們應注意一項「記賬報告」資料上的錯誤：此項報告裏面有「每戶人工等數」之資料，這並不是我們所要的「家工人工等數」，因為該資料實際上是指每戶所用的人工等數，包括「家工人工等數」及「雇工人工等數」。因此我們應該項資料扣除「雇工人工等數」求得「家工人工等數」。以「農家每戶平均農業所得」除以「農家每戶平均家工人工等數」，我們即獲得農家每個家工平均（全年）「農民所得」，為表 2 第 3 欄之數字；為方便比較起見

表 2：台灣農民所得

單位：元；人工等數；%

	農家每戶 平均農業 所得(元)	農家每戶 平均家工 人工等數	平均每家工人工等數之“農民所得”(元)			
			全年平均 毛 額	每月平均 毛 額	每月平均 實 質	增 加 率 (%)
	①	②	③	④	⑤	⑥
1 9 7 2	46,571	1.10	42,337	3,528	3,528	—
1 9 7 3	56,210	0.92	61,098	5,092	4,707	33.4
1 9 7 4	86,991	0.87	99,990	8,333	5,223	48.0
1 9 7 5	90,763	0.85	106,780	8,898	5,300	50.2
1 9 7 6	87,834	0.83	105,824	8,819	5,126	45.3
1 9 7 7	86,693	0.80	108,366	9,031	5,449	54.5
1 9 7 8	95,434	0.77	123,940	10,328	5,302	50.3
1 9 7 9	101,554	0.76	133,624	11,135	5,209	47.6
1 9 8 0	125,389	0.72	174,151	14,513	5,704	61.7
1 9 8 1	122,806	0.66	186,070	15,506	5,239	48.5
1 9 8 2	128,364	0.62	207,039	17,253	5,606	58.9

資料來源：各年“台灣農家記賬報告”省政府農林廳。

附 註：實質“農民所得”以1972年幣值為基準，增加率亦同。

，我們可將第3欄的數字換寫成每月的平均值，並考慮物價變動因素之後，獲得第4、5兩欄的數字，即每一家工每月平均“農民所得”毛額及實質。由於我們得知，1982年“農民所得”之毛額與實質皆比1972年增加，而且各增加489%及59%。

這個結果似乎是以證明，在這段期間內我們所推引的農業政策已發揮了“提高農民所得”的效果。事實也是如此，因為我們所推引的各項農業政策主要的目標，就是“提高農民所得”。此項成就不僅應臻功於政策之執行者，而且也應臻功於政策之擬訂者，因為各項政策只談“提高農民所得”，而不談要提高多少或提高到什麼程度，所以只要“農民所得”有提高，政策的目標即算達成，無須過問提高之大小。政策擬訂時，不表明“農民所得”預計提高多少或提高到什麼程度，我們做研究的人就無法比較，實際的“農民所得”是不是真的達到預計的目標，更無法分析所動用約390億新台幣是否恰到好處，或過多或過少。農業政策

擬訂者給我們做研究的人另外還有一項困難：他們在所擬定的政策裏面，沒有告訴我們到底那個行業的“從業者所得”可做為“農民所得”之比較標準，所以我們無法分析“農民所得”是否和“非農民所得”拉平，或超過，或落後。

大家都知道，農民從事農事工作，一方面是一種勞動工作，一方面也是一種企業管理工作。那麼，我們上面所計算出來的“農民所得”應該是和“勞動者所得”做比較，或和“企業家所得”？對此問題，各項農業政策都沒有做任何交代。就實際方面來看，台灣似乎也沒有“企業家所得”之統計資料。只有行政院主計處編印的“統計（提要）要覽”裏面含有“台灣各業受雇員工每人每月平均薪資”之資料，所以我們只好以此資料與“農民所得”做勉強的比較。這樣做是有點虧待農民，因為台灣絕大多數的農民都是自耕農，而不是“受雇員工”。不過，受資料的限制，我們只好退而求其次。

由表3我們發現“農民所得”很接近各業受雇員工薪資之最高值，即接近水電煤氣業受雇員工之薪資，且高出礦業、採石業、製造業、營造業與其他各業受雇員工之薪資甚多。最近煤礦業遭遇災難，證實煤礦工作之辛苦與危險。農業勞動比較起來，是要比煤礦工作“安全與輕鬆”，所以相比之下“農民所得”不能算低，農民應該多少可以感到滿意才對。不過，實際上農民是否真能感到滿意，這值得我們懷疑，理由為下：

第一：農林廳編印的「台灣農家記賬報告」資料雖齊全，但資料却有偏高之缺點，相信大家對此已有經驗。從1980年「台閩地區農漁業普查報告」我們可得知，台灣農戶耕地面積平均每戶只有0.79公頃（註七），而同年「台灣農家記賬報告」之樣本戶平均每戶之耕地面積1.25公頃（註八）可見記賬農戶較多較大之農戶。另又為表4所示，記賬樣本戶只有16%，其耕地面積是小於0.5公頃。而普查結果顯示，台灣應有43%之農戶，其耕地面積小於0.5公頃。記賬資料偏高另一個原因與農林廳計算「人工等數」的方式有關。農林廳以農家使用的人工（天）數除以365日得「人工等數」，這表示一位農民全年要工作365天才算一個「人工等數」。實際上，農民不可能每天工作，過年過節他們也有休息，其他職業亦是為此。所以用365天做計算標準等於是沒有人性。以一般職業來說，一年當中至少有52個禮拜天和52個星期六下午的休假，另外尚有10~20天的國定假日，所以實際工作天數，一年約只有260~270天而已。農業工作雖不受星期假日之限制，但逢年過節農民也有休息。有些農民一年當中也要跑農會、批發市場、或其他機構好幾趟，這些時間都應予以扣除。所以一年以300工作天做農民「人工等數」之計算標準比較適當。為此一來，表2的人工等數幾乎要提高20%，相對的「農民所得」也要降低20%，幾乎等於運輸業及製造業受雇員工

註七：「台閩地區農漁業普查報告」，行政院主計處編印，1980年第5頁。

註八：「台灣農家記賬報告」，農林廳，1980年，第10頁。

表 3：農民所得與各業受僱員工每人每月平均薪資之比較

(元/g)

	農 民 所 得			礦業及土石採取業			製 造 業			水 電 煤 氣 業		
	毛 額 (元)	實 質		毛 額 (元)	實 質		毛 額 (元)	實 質		毛 額 (元)	實 質	
		元	增加 率		元	增加 率		元	增加 率		元	增加 率
1972	3,528	3,528	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1973	5,092	4,707	-	2,990	2,764	-	2,525	2,334	-	3,822	3,533	-
1974	8,333	5,223	11.0	4,618	2,895	4.3	3,389	2,124	-9.0	5,537	3,471	-1.8
1975	8,898	5,300	12.6	5,252	3,129	13.2	4,029	2,400	2.8	6,635	3,952	11.9
1976	8,819	5,126	8.9	6,302	3,663	32.5	4,707	2,736	17.2	7,238	4,207	19.1
1977	10,034	5,449	15.8	6,764	3,673	32.9	5,544	3,010	29.0	8,313	4,514	27.8
1978	10,328	5,302	12.6	7,872	4,041	46.2	6,391	3,281	40.6	9,422	4,837	36.9
1979	11,135	5,209	10.7	9,243	4,324	56.4	7,695	3,599	54.2	11,757	5,500	55.7
1980	14,513	5,704	21.2	11,877	4,668	58.9	9,198	3,615	54.9	13,502	5,306	50.2
1981	15,506	5,239	11.3	14,553	4,917	77.9	11,028	3,726	59.6	17,068	5,766	63.2
1982	17,253	5,606	19.1	15,561	5,056	82.9	11,966	3,888	66.6	18,519	6,018	70.3
	營 造 業			運輸倉儲及通信			服務業及餐旅業					
	毛 額 (元)	實 質		毛 額 (元)	實 質		毛 額 (元)	實 質		毛 額 (元)	實 質	
		元	增加 率		元	增加 率		元	增加 率		元	增加 率
1972	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1973	2,558	2,365	-	3,167	2,928	-	-	-	-	-	-	-
1974	3,669	2,300	-2.7	4,413	2,766	-5.5	-	-	-	-	-	-
1975	4,302	2,562	8.3	5,244	3,124	6.7	3,428	2,042	-	-	-	-
1976	4,911	2,854	20.7	5,707	3,317	13.3	3,860	2,244	-	-	-	-
1977	5,672	3,080	30.2	6,383	3,466	18.4	4,015	2,180	-	-	-	-
1978	6,198	3,182	34.5	7,257	3,726	27.3	4,315	2,215	-	-	-	-
1979	6,919	3,236	36.8	8,371	3,916	33.7	4,773	2,233	-	-	-	-
1980	8,209	3,226	36.4	9,825	3,861	31.9	-	-	-	-	-	-
1981	10,603	3,582	51.5	11,986	4,049	38.3	-	-	-	-	-	-
1982	11,301	3,672	55.3	13,160	4,276	46.0	-	-	-	-	-	-

資料來源：表 II；“統計要覽”行政院主計處，各年份資料計算而得；物價變動因素請參閱注三；增加率(%)以 1973 年為基準。

表 4：耕地經營規模別（樣本）農戶數分佈情形
單位：公頃；戶/%

耕地經營 規模組別	1980 年普查報告		1980 年記賬報告	
	戶數	%	戶數	%
0.5 以下	375,911	43	75	16
0.5 ~ < 1.0	257,241	30	154	33
1.0 ~ < 1.5	121,051	14	108	23
1.5 ~ < 2.0	53,023	6	56	12
2.0 及以上	64,479	7	77	16
共計	871,705	100	470	100

資料來源：「台灣地區農漁業普查報告」如前，1980年，第3頁。

「台灣農家記賬報告」如前，1980年，第10頁。

薪資而已。因此，農民對其所得不可能感到滿意。希望以後記賬報告的資料能去除過去偏高之劣點，提供具有代表性的數字。

第二：就是現有記賬報告之資料有代表性，很多農民對他們的「農民所得」亦不會感到滿意。如表 5 所示，耕地面積在 1.5 公頃以下的農戶，其家工人工等數都低於一個人工等數甚多；耕地面積在 0.5 公頃以下的農戶為 0.37 人工等數，在 1.0 公頃以下的農戶為 0.61，1.5 公頃以下的為 0.74。這表示，這些農戶實際的「農業所得」只有其每一家工人工等數的（平均）「農民所得」之一部份而已，約為 $1/3$ 、 $2/3$ 和 $3/4$ 。由表 4 我們得知台灣農戶有 87% 其耕地面積是小於 1.5 公頃，所以台灣絕大部份之農家的「農業所得」是低於一個家工人工等數之「農民所得」。由於農業界及政府到目前為止，始終只談農家之「農業所得」數字，而沒提到農家「農民所得」之數字，所以農民誤會，以為他們的「農業所得」低就是從事農業無利，因此感到不滿意，甚致因此減少了他們從事農業的意願，而沒考慮他們所使用的家工人工等數。由此可知，計算確實的「農民所得」使農民瞭解他們的農業所得和他們所使用的（家工）人工等數之間的關係，一定可提高不少農民從事農業的意願。

第三：從表 3 我們另外可發現，「農民所得」實質雖有增加，但其增加率尚比各業受僱員工薪資之增加率低：1980 年實質「農民所得」比 1973 年增加 19.1%，同年各業受僱員工薪資實質比 1973 年至少增加 46%，最高增加 82.9%。「農民所得」增加率比「各業受僱員工薪資」增加率低，這表示，在這段期間內，

表 5：1980年耕地規模別農家家工人工等數及所得

耕地規模組	家 工 人 工 等 數	農 業 所 得 (元)	農 民 所 得 (元)	
			全 年	每 月 平 均
	①	②	③=②÷①	④=③÷12
<0.5	0.37	49,115	132,743	11,062
0.5~<1.0	0.61	85,422	140,036	11,670
1.0~<1.5	0.74	124,892	168,773	14,064
1.5~<2.0	0.96	171,871	179,032	14,919
2.0 及 以 上	1.11	246,507	222,078	18,507

資料來源：「台灣農家記賬報告」，如前，1980年，第14、21、31頁。

台灣的經濟發展並沒有使農民享受到和其他各業受雇員工相同的所得增加效果。果真是如此，如何能叫農民感到滿意。對此問題，政府今後的農業政策不能不加以重視，因為台灣的經濟不能沒有農業，農業不得被放棄的話，就不能使農民感到不滿意。