

農村發展規劃所面臨的挑戰： 美國的經驗及啓示

詹益郎*

壹、前 言

農村發展規劃所涉及的層面很廣，包括政治、行政、經濟、社會、農業、工程、生態及農村生活等問題，相當複雜。本文將以經濟高度發展，農村社會快速轉變的美國為例，探討農村發展規劃可能涉及的許多農業、經濟、農村社會、政治、金融、教育及農產運銷等農經學者所深感興趣的問題。

近年來，美國許多學者對農村發展問題做了不少研究。本文是研讀這方面相關文獻的一些心得。本文內容包括：(1)美國農業的改變及農業政策的調整，(2)美國農村社會經濟的變化，(3)政府角色調整及解除管制政策對農村發展的影響，(4)農村發展及更新所需的企業人才、技術及資金問題，(5)美國州立大學農學教育、研究及推廣所面臨的挑戰，(6)有限資源農民的運銷制度問題，(7)結論。

貳、美國農業的改變及農業政策的調整

自1930年代美國經濟大蕭條迄今，在六十年左右的期間，美國農業已發生明顯的變化。早期的主要農業問題包括過剩產品之處理，以及農業金融之提供。在農業政策上，政府以「產品計劃」(commodity programs)來補助農業，以穩定及提高農民所得。由於美國農業及農業環境之變化，農經專家深感「產品計劃」已執行過久，早已失靈，需要儘速廢除以免引發嚴重的社會及經濟問題。為因應美國農業的改變，美國農業政策的哲學、政策分析的方法、農業計劃的性質及內容都面臨新的考驗。

*作者為國立中興大學農業經濟研究所教授。本文為中國農村發展規劃學會於1994年3月17~19日在台中市國立自然科學博物館所主辦「農村發展規劃國際學術研討會」之宣讀論文。

一、美國農業的十個特定問題

美國明尼蘇達大學名譽教授寇克蘭 (Willard W. Cochrane) 在1986年指出，美國當前農業面臨下列十項問題，值得政策導向的經濟學家之重視：(1) 農業信用危機，(2) 大約四十萬戶中小型家庭農場的經濟存活問題，(3) 美元匯率對農產品出口的不利影響，(4) 美國貿易伙伴的各種貿易障礙，(5) 農產價格及農民所得大幅波動之問題，(6) 廣泛的土壤沖蝕問題，(7) 地下水源枯竭及污染，(8) 外籍勞工的引進問題，(9) 聯邦政府政策導致產品生產過剩，以及農業保有過多資源問題，(10) 美國國內及國外饑餓及營養不良問題。

伊利諾大學農經教授歐富特 (Susan E. Offutt) 指出，現今美國農業問題已變得更廣泛而複雜，傳統的農業政策只注重農業補助計劃，已無法因應目前的情勢。現在的農業問題必須將農村生活品質、環境安全及品質、技術發展、糧食安全及營養、農業與總體經濟政策的關連性等考慮進去。

二、農業政策的哲學及研究方法

寇克蘭教授指出，假若美國放棄「產品計劃」，政策導向的經濟學家必須研究修訂或建立相關的制度，以利解決各項的農業問題。過去許多經濟專家終其一生避免接觸制度問題，在假設制度不變的前提下進行各種政府計劃的數量分析。今後政策專家必須面對外在環境的激烈變化，以及農業問題本身的改變，加深對社會及政治問題之瞭解，並從制度面去探究問題的解決方案。這才能對症下藥，真正有成就感。

在研究方法及步驟上，依據某一特定之問題領域，按下列兩個階段來從事政策研究。

1. 調查階段：針對問題蒐集完整的資料並加以分析，使大家對問題有清楚的認識。對問題的嚴重性，發生原因及性質進行深入的探討。
2. 計劃研擬階段：建立或修改制度，配合所研擬的計劃以有效解決問題。對計劃的利弊得失詳加分析。所研訂的計劃必須能經過立法的支持。在民主社會，經立法過程後，原擬計劃已被修改得面目全非是難免的現象。

參、美國農村社會經濟的變化

在研訂農村發展計劃時，必先瞭解農村社會經濟的現況及問題。近年來，美國農村的社會經濟情況已有下列的明顯變化，值得發展規劃者的注意：

一、美國農業改變，農業經濟對農村社會經濟影響降低

美國農業的轉變，包括農場規模持續擴大，農場數目繼續減少，農場機械化程度之提高，導致農村社區社會經濟的枯萎。就社會學的角度來說，土地所有權的集中，農村教會、政治及其他自願性社團參加人數的持續減少，這些現象顯示農村社會結構的改變。

農業的改變對農村人口及公共服務的需求也會有影響。就農業與農村社區的關連性而言，農業不太可能成為促進農村地區發展的一股強大動力。美國幅員廣闊，各地區的情況有顯著的差別。儘管在有些地區，農業仍對當地經濟很重要，但依長期觀察，就所有農村地區而言，農業外所得所佔的比重已愈來愈高。1910年有35%的美國人以務農為生。在1970年代末期，在七名農村居民中只有一個是農民。1982年農業收入在美國國民所得總額中只佔 1.8%。

二、農村地區受總體經濟的影響愈來愈大

通貨膨脹及高利率對農村地區農業及工業的生產成本及出口同樣產生影響。這些總體經濟因素對農村地區的企業投資報酬及在農村過退休生活者的福利也有很大關係。由於交通、運輸及通信技術之進步，導致農村地區跟都市或整體經濟有更密切的結合。隨著政策的開放及國際化，農村經濟也受到愈來愈多全國性及國際性經濟因素的衝擊。

三、都市人口向農村回流的趨勢

農村地區由於犯罪率低，空氣及水的品質較佳，生活費用較低廉，較適合養育孩童，因此很能令人嚮往。然而，都市地區有較佳的工作及經濟機會，許多鄉村居民雖然心在鄉野，卻以雙腳選擇都市。在二十世紀的前三分之二期間，數以百萬計的美國農村居民大量遷居到都市，尋求新的機會。

值得注意的是，自1970至1975年期間，都市人口回流鄉村以來，人口遷徙的趨勢產生變化。都市地區的人口成長率明顯降低，非都市地區人口成長率明顯升高，而且高於都市地區。這項重大改變，無論對公共服務之提供及農村發展規劃都將有很大的影響。華盛頓州立大學社會學教授迪爾蒙 (Don A. Dillman) 指出，都市人口回流農村是一個新的現象，值得重視並繼續做較長期的觀察及分析。

四、美國農村面貌的改變

奧勒岡州立大學西部農村發展中心主任尤門斯 (Russell Youmans) 指出，美

國農村面貌的改變可由下列六點來說明：(1)自然資源產業與農村所得及就業的經濟關連性已經降低。(2)農村經濟已變得更雜異化，地方對所得及就業所能掌控的影響力已日漸微小。(3)現在全國性及世界性的競爭因素對農村勞力、資金、資源管理及成本的衝擊遠比過去強烈。(4)家庭收入的來源愈來愈廣泛。(5)由於世界糧食供給比人口的成長還快，而美國又有過剩的農業生產能力，國內市場對美國農業頗為重要。(6)將農家資金及資源提供做農場外的生產性使用，以提高農家所得，值得重視。

尤門斯教授指出，隨著農村面貌的改變，富有建設性的農村經濟發展政策必須由下列兩方面雙管齊下，分頭努力：(1)設法善用家庭資源，努力提高家庭所得。(2)研訂合適的發展計劃，以激發農村的經濟活力。

肆、政府角色調整及解除管制政策對農村發展的影響

美國農經專家衛金森(Kenneth D. Wilkinson)曾指出：「變化與受苦是美國農村生活最具持久性的特質」(Change and suffering are among the most enduring qualities of rural life in America.)近年美國政府角色的調整，以及政府採行解除管制政策，對農村產生很大衝擊。政府在農村發展中究竟應扮演怎樣的角色再度引起關切，值得經濟專家在規劃農村發展時特別留意。

一、新聯邦主義對美國農村的衝擊

「財政聯邦主義」(fiscal federalism)是指由中央到地方的各級政府相互配合，提供集體的救助品及服務。各級政府也共同合作，為貧困者籌措資金並執行所得補助計劃，如幫助有孩童的家庭，救助貧民及提供貧民醫療服務。

伊利諾大學農經系教授齊可恩(David L. Chicoine)曾說明美國四個階段的「新聯邦主義」(New Federalism)。他指出，大體而言，聯邦政府基本上是承擔「移轉者」(a transfer agent)，而州政府及地方政府則扮演「集體服務提供者」(providers of collective services)的角色。然而，自1930年代大蕭條以來，各級政府角色，以及彼此間的財政關係已歷經了下列四個階段的變化：

(一)合作聯邦主義(cooperative federalism)：為緊急因應1930年代的困境，以及1940年代為實施戰時的資源配給，統合中央、州及地方政府的力量，使中央政府的支配權力大增。1955至1960年的公路建設，1960年代中央政府加強在教育及司法上的責任，都是具體的例子。

- (二)創造性聯邦主義 (creative federalism)：聯邦政府為實施「新境界」(New Frontier)及「大社會」(Great Society)政策，大幅提高對美國都市及貧民的救助。至1971年，救助金已原先的70億增為280億美元。
- (三)第三階段的新聯邦主義(the third new federalism era)：各級政府間的關係發生變化。聯邦政府持續擴大實施計劃，在1970年代期間，補助金由240億增為920億元。加強對環境的管理及補助。三萬個地方政府接受中央補助。1970年代末期由於納稅人的反彈，使州及地方政府的開銷減低。
- (四)1980年代的聯邦主義 (the federalism of the 1980s)：聯邦政府倒轉中央集權及聯邦擴張計劃的趨勢，大幅降低對州及地方政府的補助。聯邦政府主要負責國防、社會安全、醫療補助及國債利息。對個人的救助金也增加不少。然而，美國大多數農村地區地方政府從此都不再獲得聯邦政府的補助。

二、政府採行解除管制政策對農村社區的影響

近十餘年來，政府大幅實施解除管制政策。依照華盛頓州立大學農經教授巴克來 (Paul W. Barkley)的觀點，謹就政府管制的緣起，近年解除管制的情況以及對農村經濟的影響簡述如下：

(一)政府管制的緣起

經濟發展及技術進步，促成企業規模化及經濟力量的集中。企業經營效率雖因而提高，但也形成市場獨佔或寡佔，操控價格，壟斷經濟及剝削消費者。此外，政府及教育也不希望技術進步太快，令社會難以適應，因此，引發政府對企業經濟活動的管制。1887年美國設立「州際商業委員會」(Interstate Commerce Commission)，對農產品的鐵路運費加以管制，但所訂費率仍然偏高，偏袒鐵路公司。1906年政府將長途電話事業納入管制。至1970年代末期，14個聯邦機構及100多個州政府單位負責管制企業活動。此外，尚有很多政府單位負責管理非企業活動 (noncorporate activity)。

(二)政府管制之解除

美國自早期實施政府管制以來，管制項目及範圍持續擴大，政府管制機構愈來愈多。然而，至1970年代，逐漸感受到管制活動不僅花費高昂，效果不彰，又有嚴重的後遺症，反對聲浪四起。終因政治基調的改變，政府因而有解除管制的舉措。

1970年尼克森總統改組「管理及預算署」(Office of Management and Budget)，減低政府管制之費用。福特總統為降低企業生產成本，減輕通貨膨脹，對航空、鐵路及公路貨運等事業提出解除管制的構想。卡特總統則實際解除下列各項管制：空運 (1979)，陸運 (1980)，金融機構 (1979) 及

能源生產（1980）。雷根總統上台後，更是大力鼓吹及推動經濟自由化，並快速而大幅的採行解除管制措施。

(三)農村地區的解除管制活動

在美國內戰後十年，以及1930年代大蕭條期間，農村經濟窘困異常。1980年代，美國經濟不佳，生產過剩，農產價格低迷，高失業率，農產貿易失序，氣候變化不定，農業技術快速進步，農業政策的方向及內容產生嚴峻的變化，農村地區相當艱困，難有因應良策。就在這段期間，政府大力採行下列的解除管制活動：

1. 鐵路運輸：對農產品的運費略有降低。
2. 公路貨運：公司增設，競爭升高，運費降低。
3. 電磁通性：有些地區電話費增加，有些減少。
4. 金融機構：許多大型銀行倒閉，加上銀行的國際債務危機，加上農業金融危機，農村發展的融資計劃難免受到影響。
5. 天然瓦斯：價格下跌有利農民，但價格不穩定加深。

(四)政府解除經濟管制，加強社會管制

在解除經濟管制時，政府在農村地區卻加強許多社會管制（social regulations），如環境控制、非法外人就業、污水處理廠的管理，以及農業區位的限制等。這些社會管制，以及前述的解除經濟管制，加上農業政策的大幅變更，對農村經濟將產生重大衝擊，值得農村發展規劃者的重視。

伍、農村發展及更新所需的企業人才、技術及資金問題

農村發展不能缺少人才、技術及資金。美國近二十年來資本市場的特性及變化，以及有關企業人才及技術的需要情況分別說明如下：

一、美國農村放款型態的改變

1970年代農村經濟繁榮，農村居民收入良好，農村銀行貸款每年平均成長12.7%，高於都市地區9.9%的成長率。到了1980年代，農村經濟惡化，銀行貸款成長率減為5.3%，而都市地區仍維持9.9%不變。農村經濟枯萎，農村金融需求減弱是銀行貸款減緩的主因，銀行並未故意迴避農村貸款。金融自由化，使銀行得以新的工具吸收存款，並促成銀行資產的增加。

National Chung Hsing University

二、設立農村金融計劃的理由

許多美國的州及社區以農村經濟為主，希望在1990年代藉農村發展之規劃及執行來扶持其軟弱的經濟。為農村企業籌措充裕的資金，政府以補貼方式將資金引入農村成爲一項重要的策略。

聯邦銀行經濟專家德拉班特（Mark Drabenstott）及摩里斯（Charles Morris）指出，傳統上，政府基於下列兩項理由而推行農村信用計劃（Public rural credit program）：(1)農村信用市場缺乏效率，(2)農村最重要的農業這個產業含有特別的風險。他們指出，政府解除對金融機構的管制後，農村信用市場已變得頗有效率，而在每八個農村居民中，只有一個從事農業，因此，除非政府有一套健全的農村政策，否則冒然設置農村信用計劃，並不妥當。何況1990年代農村金融市場將比從前更有效率。

三、農村金融政策之選擇

假若政府有明確的理由，希望藉農村資金的形成來激勵農村經濟活動，德拉班特與摩里斯指出，有下列政策可供選擇：

(一)商業銀行計劃（Commercial Bank Programs）

商業銀行是農村企業的主要放款者，因此，許多農村信用計劃都會將它包括在內。特別是擴大使用次級市場（secondary markets），在降低銀行風險的情況下，由投資者購買債券承擔風險，讓銀行對新的商業項目增加貸款。

聯邦政府也可提供技術協助（technical assistance），讓農村企業獲得技術及管理知識，並加強領袖人才的培育，將技術移轉到農村地區。政府也安排商業銀行，提供必要的融資協助。

(二)政府貸款計劃（Public Lending Programs）

由於聯邦政府缺乏適當的理由，不能冒然去做貸款計劃。因此，1990年代政府貸款計劃主要將由州政府來主辦，但規模將有限度，因爲大多數的農業州，政府的資金原本就不多。政府若實施「貸款保證計劃」（loan guarantee programs），協助減低信用風險，費力少，效果大，也較受歡迎。

(三)風險性資本計劃（Venture Capital Programs）

在現今美國農村金融中，借款市場（debt markets）大體雖有效率，但權益市場（equity markets），特別是風險性資本市場（venture capital markets）仍有待加強發展。州政府可以下列兩種方式來做：(1)由州政府跟銀行或民間配合，籌設計劃所需基金，(2)以減稅方式，鼓勵民間設置風險性資金，提供給農村企業使用。

陸、美國州立大學農學教育、研究及推廣所面臨的挑戰

本節探討內容包括：(1)農業經濟前途的尋找，處在制度改變下農經學者角色的調整，(2)農業經濟學者對研究方法的爭論。

一、農業經濟前途的尋找

德州農工大學農經系主任巴柏格教授 (Daniel I. Padberg) 指出，未來農業經濟的前途將依賴機會主義 (opportunism) 及制度的勢力 (institutional momentum)。由於農業的相對弱化，制度發展對農經不利，因此有必要自我調整，尋找新前途的機會。

(一) 授田大學制度面臨變化壓力

美國「授田大學制度」(land grant system) 實用導向的教學、研究、推廣傳統，在美國農業青春期很成功。然而，當美國邁進工業或後工業社會後，政治經濟環境大變，因而面臨非變不可的强大壓力。

巴柏格教授指出，下列因素促使授田大學制度必須調整：(1) 農業形象變差：生產過剩、政府鉅額補貼，學生人數減低。(2) 經濟發展使農業地位降低。(3) 政府時間落遲：前一輩人對農業仍有感情，新生代領袖則否。(4) 政府財政困難。(5) 現代專業農民，擁有鉅額資產，跟早期農民不同。(6) 大學自治權的升高。政治經濟情勢對農業教育計劃不利。

(二) 大學部的教學機會

農經系應重視管理導向的課程，以吸引學生。多開管理、寫作及口才的溝通訓練、財務、行銷、電腦等方面的學科。在管理方面，可往食品經銷、農業金融或不動產評價等領域做專業性發展。有機化學、動物營養、遺傳學，甚至一些價格分析及生產經濟的課儘量減除。農經系應往農企業或應用經濟學方向發展。須知價格分析及生產經濟雖對公共決策之分析及綜體性經濟之探討有益，但對消費行為及產品行銷的瞭解幾乎沒有幫助。有關產品行銷及企業管理方面所依據的概念及學理跟價格分析及生產經濟少有或毫無關連。

為因應時代的變化，農經系必須拋棄其傳統對農業文化的特殊依戀，多動腦筋，開設「人類營養」、「生物環境」、「環境管理」、「食品供給」、「世界糧食」、「資源經濟學」及「國際發展」等具有開創性的一般化課程，以符合後工業化社會的需要。改變雖然困難，不變的話，將來更是難過。

事實上，德州農工大學農經教授史尼德(Vernon E. Schneider)早在1983年就指出，在全美農經系的畢業生中，有50%至80%被農企業(Agribusiness)僱用。因此，許多大學都格外加強農企業方面的課程。哈佛大學、山塔克拉拉(Santa Clara)都設有農企業的碩士班。普渡大學早已重視這種計劃，德州農工大學及新墨西哥大學都辦得不錯。尼布拉斯佳(Nebraska)及亞歷桑納州立大學稍後也紛紛投入這類教學計畫。調查研究結果指出，企業界在錄用新進人員時，最重視的十項條件，依先後順序排列，分別為：(1)個人品質，(2)溝通能力，(3)專業品質，(4)商業技能，(5)工作經驗，(6)數量分析技巧，(7)技術能力，(8)經濟學，(9)商事及稅法，(10)電腦知識。

(三)研究機會的變化

巴柏格教授認為，農經學者在研究方面所面臨的變化壓力較少，研究比教學顯得更傳統。一個人很難改變其研究的重心。他說，假如我們願意，在十八個月就可將所有大學課程現代化，但若想將研究方向做根本改變，可能要等十至十二年。由於任何跟生產經濟或價格分析無關的研究都被視為異端，難怪在美國農經學術刊物上很少能見到具有創意的農企業研究報告。

巴柏格教授對經濟理論及數量分析的進步有絕對的敬意，在政策選擇評估、探討市場走向，及建立管理的專業系統上極有價值。然而，許多人一旦投入，就嚴重侵損了他們的智慧，並因而對農業制度少有瞭解。他們對整體農業的所知有限，對愈來愈重要的運銷制度更是模糊不清。在農業學術走向一般化後，今後為瞭解整個農業制度，必須加強對農業歷史及制度的認識。

二、在制度改變下農經學者角色的調整

肯他基大學農經教授史基斯(Jerry R. Skees)指出，政治經濟情勢的改變，對美國授田大學的衝擊很大。農村社會經濟的改變，農業經濟的教學研究必須調整。目前農經學者為追求個人升遷的短期目標，鑽牛角尖地在做研究，往往跟社會長期的實際發展需要脫節。研究結果少有實用推廣價值，推廣教育也因而連帶變得功能失常，對農民沒有實際幫助。

史基斯教授指出，現在的農村社會已變得複雜而多元化，因此，除了順應傳統為農民及農企業服務之外，也應結合不同專長的學者，針對環境、農村問題、消費者食品安全等實際問題加以綜合性的研究，並謀求解決方案。這樣才能真正受到社會的肯定及支持。在多元化的社會，學術研究也應保持開放及包容性，千萬不能侷限於狹窄範圍做一成不變的研究。

密西根州立大學農經系教授波能(James T. Bonnen)指出，在1925至1965年

間，美國的農經學界有很成功的表現。在泰勒（H.C.Taylor）、布列克（John D. Black）及休滋（T. W. Schultz）等教授的領導下，結合不同專長的農業生產專家，從事問題導向的實用研究。雖然他們當中只有很少數人曾接受過研究所經濟學的訓練，但研究成果非凡。在1960年代，大體上雖仍保持科際整合及問題導向，但經濟理論及計量經濟速速擴張成爲主流，到了現在，幾乎完全只管經濟學，只強調公理、數理經濟（axiomatic, mathematical economics）。對原始資料如何蒐集來的，對實用及經驗導向的研究懶得理會也不予重視。

農業經濟這個行業早已因而陷入危機，詹森教授（Glenn Johnson）早在1963年就提出指責。近年學者們的反省及批評也愈來愈多。雖然也有人爲經濟理論派辯護，但要求改革的學者持續增多。連擅長數理研究的許多傑出學者如貝蒂（Sandra Beattie）、賈斯特（R. E. Just）及羅索（G. C. Rausser）等教授也認爲在研究導向、方法、範圍等方面有加以擴大及多元化的必要，使趨於較平衡及健全。

波能教授指出，現在的農經學者將自己侷限在經濟理論或經濟模型之應用。採取簡縮的實證方法論（a reductionist positivism），將我們科學性的分析建築在窄化的哲學價值基礎上，排除原先所採用規範性、實用性或廣角探究的研究方法（normative, pragmatic or eclectic approaches）。這將嚴重限制我們因應當今世界現實問題的能力。愛我華州立大學農經教授哈爾（Neil E. Harl），曾任美國農經學會會長。他指出，外在環境激烈變化，農經學者面臨重大挑戰，千萬不能關起門來，只往內看。相反地，必須多往外看，多跟其他學科的專家結合，才能發揮其效能。若仍只從單一的經濟學角度去探討，不考慮政治、社會文化等其他因素，結果將少有實用價值。此外，若採取不涉及價值判斷的實證方法（a supposedly value-free positivism），不敢以規範性研究去找病根及對症下藥，這種研究固然是很客觀、超然，但也無法用來解決問題。

三、農業經濟學者對研究方法的爭論

很久以來，農經學者總是採取各式各樣頗不相同的方法來進行研究。然而，大約從25年前開始，美國農經學界，特別是較年輕的學者們，逐漸在研究方法上形成廣泛的共識。他們認爲，應抱持實證經濟學（positive economics），應用科學方法，在本身的學術領域針對實際現象，去追求客觀的知識。事實上，大多數的農經學者對科學的哲學（the philosophy of science）或經濟學方法論的專門文獻（the specialized literature on economic methodology）都缺乏深入的研究。一般認爲，只要精研科學的哲學及經濟學方法論的專家們認可並取得共識，農經學者依照「正統方法論」（the methodologic orthodoxy）的方式去做研究

，大概就錯不了。

俄亥俄州立大學農經教授蘭德爾(Alan Randall)最近曾針對農業經濟的研究方法提出精闢的分析。他指出，為破除迷信及教條，早期的學者提出了理性主義及經驗主義的方法論(rationalist and empirical methodologies)。理性主義者主張應用心智的力量，透過正確的推理，以發掘真理。經驗主義者主張，人類可利用身體的感官，以科學方法對物質世界做有系統的觀察，將因此獲得能令人信賴的知識，並因而發明了真理。邏輯實證論者(logical positivists)綜合了理性主義及經驗主義，產生一種方法論，希望藉以發展科學，並排除所有包含形而上學的成份。他們強調「共識性方法論」(the consensus methodology)，十分重視學術研究上的「分界」(demarcation)與「準則」(prescription)。所謂「分界」是指在科學與人類的其他作為之間必須有清楚而明確的分界。從事方法論的研究者有責任將科學所具備的特殊性說明清楚。因此有必要提出一些研究「準則」，讓大家在科學方法上建立共識，以確保知識的純度及客觀性。

自1960年代以來，「正統方法論」(the orthodox methodology)持續受到學者們的批判。譬如，辜恩(T. S. Kuhn)在1962年指出，人類歷史上偶而的科學革命並非完全是經過理性的過程。費亞本(P. K. Feyerabend)在1975年也強調，知識的獲得及證實並非完全是經過理性的過程，因此，藉此發展出來的「準則方法論」(a prescriptive methodology)是不對的。卡維爾(B. Caldwell)於1982年在考慮正反兩派學者的意見後認為，學者應尊重研究方法的多元性(methodological pluralism)。

麥克斯基(D. N. McClosky)在1983年對「正統方法論」提出全面及根本的攻擊。他認為，沒有任何科學方法或準則能幫助我們獲得可靠的知識。經濟的真理並無絕對的標準，最好的經濟理念都是最具說服力的。他提出「言辭辯論法」(Rhetoric)方法論，認為深懂辯論的藝術，善用文字表達，十分重要。因為人類都喜歡聽好的道理，任何成功的辯論必須具有說服力。經濟學家有必要從「正統方法論」的人為限制中解放出來。只有透過公開辯論才能發現好的道理，並因而改進我們的信念。許多人對麥克斯基的說法存疑，因為若漫無學術紀律，只憑公開辯論，將降低經濟學的學術性，甚至淪為一種偏私的倡議(advocacy)或宣傳(propaganda)。

無論如何，經濟學方法論的爭執，使近二十年來農經學者大體上傾向於支持「實證準則性方法論」(positivist prescriptive methodology)的情況現在已經發生變化，因而令人難以適從。蘭德爾教授指出，曾令人安心信賴的「老正統方法論」(the old methodological orthodoxy)因問題重重，無法自圓其說，現在氣數已盡，今後似乎也沒有重新復活的希望。

蘭德爾教授認為，科學是一種社會過程，因此客觀性並非只靠個別科學家隨時認真保持客觀，沒有偏私，就可達成，更重要的是，應保持研究過程中的開放性，能接受所有相關人士的批判。(Science is a social process, so that objectivity derives not so much from the commitment of individual scientists to be at all times objective and impartial as from the openness of the process to criticism from any interested person.) 因此，他將「言辭辯論法」(rhetoric)及「批判理性主義」(critical rationalism)的優點結合起來，提出「合理論證」(reasoned discourse)的研究方法：講理，強調理性、批判性，重視研究的評價層面(appraisive aspects)，同時看重論證(discourse)能力。因為知識的追求基本上是一種社會過程，必須經過各方人士的相互辯論、批判，並贏得別人的信服。這跟麥克斯基的「言辭辯論法」及波博晚年所強調「批判理性主義」的主張都相符合。

蘭德爾教授指出，過去農經學者一面想遵循經濟學的「正統方法論」(the orthodox methodology)，高舉「科學客觀性」(scientific objectivity)的旗幟，一面又礙於授田大學傳統的「實用性意識形態」(pragmatic ideology)，因而左右為難，十分驚扭。他認為，農經學者不必為「正統方法論」的死亡而感到悲傷。因為硬將農業經濟塞進「科學箱」(the science box)內，跟純科學一樣強調公正無私，原本就不是很搭調。相反地，若能拋棄那種研究方法上的層層約制，農業經濟立即成爲一種以理論為基礎的演繹法，一種經驗科學，對政策及倫理問題都能提出政策性論證，能為顧客提供專業性的分析及服務。這一套講理及批判性的論證，能幫助我們進行對倫理及價值問題的探討。過去「正統方法論」教我們刻意迴避的這些問題，也可以重新拿出來討論，那是學者應關心的本份工作，並從而顯現了學術傳統的廣博。

柒、有限資源農民的運銷制度問題

農產品年銷售額在四萬美元以下的美國農民，可被稱爲是「有限資源農民」(limited-resource farmers, 略稱小農)。由於他們的處境較差，因此，值得在做農村發展規劃時，設法給予協助。在生產方面，由於他們的農場面積較小，資金及技術條件較差，若生產傳統作物，往往難免遭受價格波動及低收入的打擊。如何協助他們選擇有利的生產事業，如將傳統的現金作物加以改良品種，或選擇非傳統性的水果及蔬菜栽培，種植藥草、香料、觀賞植物(ornamentals)或飼養特殊動物(specialty animals)等。

事實上，在加州、佛羅里達、德州及亞歷桑納等州，農民栽培水果及蔬菜的

成功經驗，引發美國其他地區，特別是南方各州的注視。不過，由於這些事業的風險頗高，令人不敢冒然嚐試。

許多專家指出，作物的選擇固然重要，對運銷制度的瞭解，包括市場風險、策略、各種市場出路等問題，值得生產者、政策決策及農經專家們格外注意。

一、小農的農產運銷問題

大多數的農民將較多的時間、精力及資源用在生產上，通常對運銷問題較不重視。大體上，小農較少會去投資必要的資源去研擬及採取可行的行銷計畫及策略，以使農產品在市場上獲得最佳利益。一般而言，小農可採取下列兩種策略來增加收入：(1)為消費者提供高品質的新鮮產品，(2)執行特定的行銷服務或職能，以增加收益。阿肯色大學農經系教授達賀爾 (Magid A. Dagher) 及路易西安納州立大學齊里帝教授 (Ralph D. Christy) 等曾就市場通路、行銷策略及市場績效等方面探討小農的農場問題，簡述如下：

(一)小農目前所使用的市場通路

市場出路對小農經營者的成敗有密切關係。有些產品如新鮮果菜具有高度易腐性，收穫之後必須很快就送到市場去銷售。在現有的市場系統中，農民常遭遇障礙，因此必須設法借助非傳統的行銷通路 (nontraditional marketing channels) 來推銷。下面簡述美國食品市場中典型的批發及零售職能，並順便討論在各運銷階段中的市場機會：

1. 批發階段

美國農產品的批發活動，主要是負責將大量產品賣給大型買者，如連鎖店、獨立零售店及加工廠商。農民必備具備大量、品質好及可靠等條件，才能做好批發市場活動。為突破在現有批發交易上的困難，農民可從下列四個方面來設法：

- (1) 普林制 (pooling arrangements)：農民藉此將產品集成大量化，以便吸引批發商、掮客及加工者的興趣。農民也可進而從產品標準化、品質維護及包裝等方面獲益。不過，農民常因不願喪失自主性，而不採取這種運銷方式。
- (2) 契約生產 (contract production)：農民可因而事先獲得有關價格、產品規格，及送貨的時間及地點等知識。農民也可免於遭受價格波動的痛苦。
- (3) 店門口銷售 (store-door sales)：農民將產品分級，並將產品運送到商店，直接供零售店販賣。
- (4) 合作運銷 (cooperative marketing)：個別農民無法辦到的，常可利用

運銷合作社去處理。假若合作社在爭取資源、產品數量，以及提升議價能力與行銷專長等方面，表現良好時，確實能協助農民有效的運銷其產品。

2. 零售階段

在零售階段，農民採取下列的銷售方式：

- (1)路邊攤：產品要好，價格合理，靠近主要公路，才較易成功。
- (2)讓顧客自採 (pick-your-own operations)：農民可節省採收成本。最好由顧客自己打包帶走，這樣更省事。
- (3)在農民市場銷售 (sales through farmers markets)：為另一直接銷售給消費者的方式。
- (4)利用小貨車販賣 (tailgating method)：利用小貨車將產品載到人潮旺盛的街道或公路銷售。農民也可在鄰近社區銷售，或以挨家挨戶方式販賣。

儘管農民可利用上述各種方式來銷售，大體而言，小農只有微小的市場力量，相當吃虧。因此，在農村發展規劃時，應特別重視行銷策略的運用，以便改善小農的處境。

(二)行銷策略

小農無論在地方性、區域性、全國性或國際性市場常遭遇到產品出路的困難，因為市場上對大量買賣、產品標準化等要求，使小農無能為力。如何運用策略性行銷 (strategic marketing) 來改進市場出路，十分重要。

策略性行銷涉及戰略及戰術的層面。在戰略決策 (Strategic decisions) 方面，農民應考慮該加入那個 (批發或零售) 市場競爭。在戰術決策 (tactical decisions) 方面，則涉及行銷組合 (marketing mix) 的問題，包括價格、產品、促銷及地點的決定。

(三)市場績效

利用產業組織學 (industrial organization) 的理論，可探討市場結構 (market structure, 如賣方集中度) 對廠商行為 (the conduct of firms, 如價格競爭) 的影響，以及廠商行為對市場績效 (market performance, 如價格效率) 的影響。

農經學者在評估市場時，通常較重視的經濟績效包括價格效率、營運效率、產品推出 (product presentation)、市場出路、價格穩定，以及事業進展情況等。小農所能利用的各種運銷制度會產生怎樣的績效衝擊 (performance impacts) 隨時間而演變，值得長期加以研究及注意。研究人員應審慎選擇用來評估市場的「績效標準」 (performance criteria)。

四策略性選擇及政策含義

今後農民應更重視市場導向的做法，注意消費者偏好，多跟市場上的各類買方研究及訂定契約產銷計劃。農民應加強合作，以集體力量提高議價能力。此外，也須加強廣告，採取產品差異 (product differentiation) 策略。

儘管小農處境艱難，但許多人仍苦撐下法。過去政府的計劃都以嘉惠大農為主，今後應在教育、研究、推廣及市場制度等方面多為小農設想，以改進農民的謀生能力及經濟處境。對整體農村居民也應多加照顧。

二、農村發展規劃應加強協助小農

技術進步、農業生產結構改變及經濟發展，導致農業生存基礎的變化。管理及行銷工作日益進步，面對的挑戰愈來愈多，只有較大型資金雄厚的企業化農場才能有效因應。農場的所有權及經營權也逐漸分離。小農處在不利的生存及競爭環境，有賴政府的協助。

從發展規劃的角度來說，政府有必要研擬政策，並建立相關制度，使小農能增進科技及管理知識，能接觸到較低成本的機械及技術。透過教育計劃，促進人類資源發展，增加農場外就業機會。政府所訂的各種社區發展計劃也應跟現今較多元化的農業及農村社區相配合，才能收到較佳效果。

捌、結 論

由前面各項跟農村發展規劃有關事項之探討，概略的說，從美國的經驗可綜合成下列幾點結論，供相關人士參考：

- (一) 現今美國農業問題已變得廣泛而複雜，傳統的農業政策只注重農業補助計劃，已無法因應目前的情勢。現在的農業問題必須將農村生活品質、環境安全及品質、技術發展、糧食安全及營養、農業與總體經濟政策的關連性等考慮進去。今後政策專家及農村發展規劃者必須面對外在環境的激烈變化，以及農業問題本身的改變，加深對社會及政治問題之瞭解，並從制度面去探究問題的解決方案。
- (二) 美國農業的改變，包括農場規模持續擴大，農場數目繼續減少，農場機械化程度提高，導致農村社會結構之變化。這些改變對農村人口及公共服務的需求也產生影響。近二十年來，都市人口有向農村回流的趨勢，而農村地區受總體經濟的影響愈來愈大。全國性及世界性的競爭因素對農村勞力、資金、

資源管理及成本的衝擊遠比過去強烈。家庭收入的來源愈來愈廣泛。所有農村地區農業外所得所佔比重已愈來愈高。就農業與農村社區的關連性而言，農業不太可能成爲促進農村地區發展的一股強大動力。隨著農村面貌的改變，農村發展政策應從兩方面來下手：(1)設法善用家庭資源，努力提高家庭所得，(2)研訂合適的發展計劃，以激發農村的經濟活力。

- (三)政府角色調整及解除管制政策對農村地區產生很大衝擊。美國的「財政聯邦主義」是指由中央與各級地方政府配合，提供集體服務，及爲貧困者執行所得補助計劃。自1980年代以來，倒轉中央集權及聯邦擴張計劃的趨勢，大幅降低對州及地方政府的補助。美國大多數農村地區地方政府從此都不再獲得聯邦政府的補助，因而對農村地區產生很大衝擊。
- (四)農村發展及更新需要企業人才、技術及資金。許多以農村經濟爲主的農業州及社區，希望在1990年代藉農村發展之規劃及執行來扶持其軟弱的經濟。然而，自政府解除對金融機構的管制後，農村信用市場已變得頗有效率，政府冒然設置農村信用計劃，並不妥當。不過，政府可採取技術協助及人才培育計劃，跟商業銀行的貸款計劃相配合。政府也可在「貸款保證計劃」及「風險性資本計劃」方面多加努力，以補商業銀行之不足。
- (五)過去「授田大學制度」實用導向的教學、研究、推廣傳統頗有成效。然而，美國在高度工業化之後，政治經濟環境大變，因而面臨必須改變的强大壓力。在大學教育方面，須積極調整課程結構，重視管理導向的課程。多開設管理、溝通（口才及寫作）訓練、財務、行銷及電腦等方面的科目。在研究方面，研究導向、方法及範圍等方面有加以擴大及多元化的必要，使趨於較平衡及健全，以符合實際需要。近三十年來，抱持「實證經濟學」的「正統方法論」，所做的研究已顯現弊端，使農經學者難以勝任社會所賦予的使命，應加以調整。因爲知識的追求基本上是一種社會過程，除了注意學術紀律及推理的客觀、嚴謹，也須經過各相關人士相互嚴格的辯證及深入的批判。經過這種考驗所產生出來的知識，才能贏得別人的真心信服。農經學者不應基於科學的客觀性，刻意去迴避對歷史、制度、倫理及價值判斷等方面的研究課題。加強科際整合研究也十分重要。研究成果須重視實用及推廣的價值。唯有如此，方能維持及擴大農經學術的傳統領域，並充分發揮學術報國的功能。
- (六)美國仍有「資源有限農民」，處境較差，農場面積較小，資金及技術條件也較弱。政府協助他們選擇較有利的生產事業如改良傳統現金作物之品種，或選擇非傳統性的水果及蔬菜、種植藥草、香料等。鑑於市場出路對小農者的經營成敗有密切關係，政府在發展規劃中，應在行銷策略及計劃上協助農民

。在產品批發階段，可考慮普林制、契約生產、店門口銷售或合作運銷方式，突破個別農民所遭遇的困難。除了集體策略，農民也可採用個人策略，以路邊攤、讓顧客自採、在農民市場銷售及小貨車販賣等方式來推銷。政府應協助農民，重視垂直整合，善用議價協社，爭取較有利的銷售契約。運銷合作社也應採取產品差異策略、加強廣告。

世界各國的經濟發展情況不同，各國的農業及農村社區問題也不相同。儘管如此，美國在農村社區規劃方面所面對的問題及挑戰，對許多工業國家或快速工業化的國家仍有很多的啓示，頗有參考及借鏡的價值。

參考文獻

1. Barkley, P.W. "The Effects of Deregulation on Rural Communities." Amer. J. Agr. Econ. 70 (1988): 1091-96.
2. Batie, S.S. "Political Economy of Rural Development: Discussion." A.J.A.E. 70 (1988):1097-99.
3. Bonnen, J.T. "Changing Roles of Agricultural Economists and their Institutions." A.J.A.E. 74 (1992):1259-61.
4. Chicoine, D.L. "New Federalism and Rural America: Implications for Local Public Economies." A.J.A.E. 70 (1988) :1085 -90.
5. Cochrane, W.W. "Focusing on the Specific Problems of Agriculture: a Fresh Look at an Old Policy Approach." A.J.A.E. 68(1986):1102-12.
6. Dagher, M.A., R.D. Christy and P.E. McLean-Meynsse. "Limited Resource Farmers and the Marketing System." A.J.A.E. 73(1991):1485-89.
7. Deaton, B.J. "Rural Employment and Rural-Urban Population Shifts: Discussion." A.J.A.E. 61 (1979):960-76.
8. Deaton, B.J., and M.R. Landes. "Rural Industrialization and the Changing Distribution of Family Incomes." A.J.A.E. 60 (1978):950-54.
9. Dillman, D.A. "Residential Preferences, Quality of life, and the Population Turnaround." A.J.A.E. 61 (1979): 960-76.
10. Drabenstott, M., and C. Morris. "New Sources of Financing for Rural Development." A.J.A.E. 71 (1989):1315-23.
11. Edwards, C. "Modeling Rural Growth." A.J.A.E. 61 (1979): 960-76.
12. Gebremedhin, T.G. "Limited Resource Farmers and the Marketing System: Discussion." A.J.A.E. 73 (1991): 1492-93.

13. Goode, F.M. "Rural Development Planning:Discussion." A.J.A.E. 60 (1978): 961-63.
14. Harl, Neil E. "Agricultural Economics: Challenges to the Profession." A.J. A.E. 65 (1983):845-853.
15. Hite, J. "Implications for Land Grant Universities of the Changing Political Economy of Agricultural and Rural America: Discussion." A.J.A.E. 74 (1992):1256-58.
16. Hite, J., and H. Ulbrich. "Fiscal Stress in Rural America: Some Straws in the Wind." A.J.A.E. 68 (1986): 1188-1193.
17. John, D. "Keys to Rural Revitalization in the 1990s: Discussion." A.J.A.E. 71 (1989):1327-28.
18. Johnson, T.G. "Entrepreneurship and Development Finance: Keys to Rural Revitalization: Discussion." A.J.A.E. 71(1989):1324-26.
19. Jones, L.L. and S. H. Murdock. "The Incremental Nature of Public Service Delivery:Implications for Rural Areas." A.J.A.E. 60 (1978):955-960.
20. Litzenberg, K.K., W. D. Gorman, and V.E. Schneider, "Academic and Professional Programs in Agribusiness." A.J.A.E. 65 (1983):1060-1064.
21. MacMillan, J.A., and J. D. Graham. "Rural Development Planning: A Science?" A.J.A.E. 60 (1978):945-63.
22. McDowell, G.R. "The New Political Economy of Extension Education for Agriculture and Rural America." A.J.A.E. 74 (1992):1249-55.
23. Offutt, S.E. "Agricultural Policy: Where Do We Go from Here? Discussion." A.J.A.E. 68 (1986):1109-12. 24. Otto, D.M. "Economic Linkages between Agriculture and Other Sectors within Rural America." A.J.A.E. 68 (1986): 1175-95.
25. Padberg, D.I. "Agricultural Economics:Finding Our Future. " A.J.A.E. 69 (1987):883-889.
26. Pulver, G.C. and G. R. Rogers. "Changes in Income Sources in Rural America." A.J.A.E. 68 (1986):1181-87.
27. Randall, A. "What Practicing Agricultural Economists Really Need to Know About Methodology." A.J.A.E. 75(1993): 48 -59.
28. Skees, J.R. "The New Political Economy of Agricultural and Rural Research: Implications for Institutional Change. " A.J.A.E. 74(1992):1241-60.
29. Youmans, R. "The Changing Face of Rural America: Discussion." A.J.A.E. 68 (1986):1194-95.

Specific Challenges To the U.S. Rural Development Planning

Anthony Y.L. Chan*

(詹益郎)

Policy makers and researchers have long been concerned about the economic well-being of rural areas. The role of the government in providing public services through effective rural development planning programs and projects has been emphasized in many advanced countries.

This paper has identified following six major areas of challenges faced by the U.S. rural planners.

1. Agricultural policy has been in turmoil for many years. the agenda facing policy makers is quite broad. In addition to traditional concerns with agricultural support programs, today, the agenda is much broader and includes concerns about the quality of rural life, environmental safety and quality, technology development, international market development, food safety and nutrition , and macroeconomic policy linkages.
2. The increased size, reduced numbers, and increased mechanization of farms tend to lead to a socio-economic decline in rural communities. A changing agriculture structure has significant impacts on population and the demand for public services. However, since 1970s , the population turnaround has occured in the U.S., as revealed by the renewed population growth in rural America. Also, many of the changes occurring in the rural areas have been heightened by increased linkages to the macroeconomy.

* The author is a professor of Research Institute of Agricultural Economics, National Chung-Hsing University, Taichung, Taiwan.

3. After nearly a century of using rules and regulations in an attempt to bring order to an unstable economy, state and federal governments have changed their policy. The effects of deregulation on rural communities needs the careful attention of agricultural economists.
4. Many rural states and communities are planning and implementing rural development programs to bolster their lagging economies in the 1990s. One central strategy in these efforts is to make capital more available to rural businesses. Evidence on rural lending in the 1980s offer only weak support for new public credit programs.
5. As a profession the U.S. agricultural economists were so successful over the four decades 1925 to 1965 that it has been hard for them to believe anything was wrong, even as they recorded how rapidly the world was changing around them. There are changing in the farm and rural community economies is clear. Those changes have substantial impact on the political economy of the Land Grant system and of Extension. Academic and professional programs are required to adapt to meet the new social demand. Even the orthodox prescriptive methodology for practicing agricultural economists are challenged for modification.
6. The economic conditions of limited-resource farmers(LRFs) face many problems such as small scale, inadequate capital and technologies. In an attempt to improve their economic conditions, government has focused on identifying enterprises that are profitable on a small scale, such as improved varieties of traditional cash crops, fruits and vegetables, herbs and spices.

Finally, every nation has its own unique agriculture and rural community problems. However, after reviewing many rural development articles concerning the challenges confronted by the U.S. , this paper conclude that some of the U.S. experiences are very useful reference for many other advanced countries, as well as newly industrializing countries like Taiwan.