

從農業普查看農業演變軌跡

農林漁牧業普查係依據我國統計法規定辦理之基本國勢調查，詳實記錄臺灣農業發展史。本文擬陳示農業普查的功能，並藉由過去農業普查及相關統計結果，探討光復以來，臺灣農業的演變軌跡，期許99年農林漁牧業普查能為未來農業發展蒐集到詳實與充分的統計知識，以為擘劃臺灣農業「三生」與「三新」的重要依據。

● 林秀雲（行政院農業委員會統計室科長）

壹、前言

農業是臺灣社經發展的重要命脈，隨著經貿全球化、自由化的發展，農業扮演的功能，已從過去支持工業發展的角色，逐漸轉型為保障糧食安全供應、推動人文建設及維護自然生態保育等功能的民生產業，其對經濟成長的貢獻或許不如以往，然卻是穩定社會發展的重要支柱，並成為因應全球氣候變遷最關鍵的綠色產業。若從農業政策推動的成果來看，過去60年代的三農（農

業、農村、農民）到80年代的三生（生產、生活、生態），發展至今，在自由貿易與環保意識高漲的推波助瀾下，正開創出全新格局的三新（新市場、新農夫、新農村）精緻農業。

當前農業之施政方針，係秉持實踐「給農民過好日子」的核心目標，強調「健康、效率、永續經營」的理念，推動小地主大佃農、農村再生、綠色造林及海岸新生等愛台12建設，並落實以健康、卓越、樂活為主軸之精緻農業，將傳統農業由生產，朝向兼具綠色生

態產業與休閒服務業發展，持續提升農村生活環境品質，以維護國土保安，促進生態環境和諧，確保臺灣農業永續發展的空間，期望打造一個紮根現在、關懷未來、布局全球的現代化農業。值此99年農林漁牧業普查（以下皆稱農業普查）將在民國100年4月舉辦之際，本文擬陳示農業普查的功能，並藉由過去農業普查及相關統計結果，探討光復以來，臺灣農業的演變軌跡，期許第12次農業普查繼續蒐集詳實與正確的統計資訊，以為擘劃臺灣農

業「三生」與「三新」政策推動之重要依據。

貳、農業普查之功能

農業普查係依據我國統計法規定，每5年舉辦一次的基本國勢調查，民國45年首次辦理，迄今計辦理11次。歷次農業普查問項，除延續過去時間數列資料，並強化基礎資料之蒐集外，亦因應農業政策走向，蒐集經營狀況及生產結構變化，以支援決策所需與適時呈現施政績效。

茲就近期普查應用於農業發展策略情形，重點摘述如下：

- 一、作為檢視我國加入世界貿易組織後產業結構變動情形。
- 二、供為發展休閒農漁業，整合農村社區、農漁產業資源，協助農民轉型經營休閒農業，活絡農村經濟之參據。
- 三、作為檢討改進農保制度及

規劃農民福利、解決農業人力老化及改善經營管理方針等相關政策參據。

四、作為規劃「小地主大佃農」等活化休耕農地政策參考。

五、作為「休耕補助」、「九五計畫」及「餘糧收購」等各項計畫預算編列調整參考。

六、作為農業統計調查之抽樣母體及推估校正依據，俾精進農業統計指標確度，提升支援施政決策品質。

配合政府推動六大新興產業——「精緻農業健康卓越方案」，以及農業施政的需求，此次99年農業普查在資料蒐集與統計結果陳示上進行多項強化，計有：1.連結公務檔案，獲取農業普查完整母體名冊；2.提供農業家庭人口組成及農業勞動力資訊；3.強化農業經營收入資料蒐集；4.陳示農業資源分布與應用；5.強化休閒農業問項；6.針對安全農業、卓越農業、健康農業等呈現其

經營概況統計。

參、臺灣農業的重要演變

臺灣光復迄今的60年間，農業產值已由100億元提升至4,000億元規模，增加幅度達40倍之多，相對於非農業部門的產值，農業生產毛額占國內生產毛額（GDP）之比率卻由32%下降至1.6%。在以工商業發展為重心的當前經濟活動，農業的貢獻雖然降低，惟農業在臺灣社會與環境層面的重要性則是與日俱增，其所涵蓋的生態、保育、文化、糧食安全、社會穩定、休閒生活及世代環境共享等功能，卻是臺灣社經環境再轉型與向上提升的重要基石。

由歷次農業普查及非普查年辦理之「農家戶口抽樣調查」統計結果分析，除反映農業經營之現況外，並可據以分析農業產業的演變及評估農業施政績效，並提供農業施政措施調

整及改進之參考。茲將臺灣農業重要演變列舉如農牧戶數、人口數、年齡結構、耕地規模等項簡要說明之。

一、農牧戶及其家庭人口逐漸減少

根據歷次農業普查結果顯示，農牧戶數在59年底達91萬6千戶，為戶數最多的全盛時期，其後逐年減少，89年底農牧戶數已降至72萬1千戶的歷史新低點；94年底因放寬農地自由買賣及農地分割面積限制，致繼承分戶新增影響，農

牧戶數一度回升到76萬7千戶，再逐年遞減至98年底之74萬4千戶。同期間農牧戶人口之變化，亦呈現逐年遞減趨勢，59年底至98年底約40年來，農牧戶人口驟減約300萬人，其中雖受少子化影響，卻是農村永續的重大警訊。（詳圖1）

若由農牧戶數占全國總戶數比率觀之，由59年底的3成5逐年下降至98年底之1成左右；農牧戶家庭人口數占全國總人口數比率，由59年底的4成2下滑至98年底的1成3，充分顯示農牧戶數與農牧戶家庭

人口數均隨工商業之發展而外流嚴重。（詳表1）

二、專業農牧戶高齡化

早期社會因工商業尚在起步階段，致農牧戶兼業情形較不普遍，49年底農業普查呈現著專業農牧戶占全部農牧戶比率仍達48%。之後因各期經建計畫的推動，工商業發展腳步加快，薪資水準提升，吸引農牧戶從事農業外的兼業工作，致專業農牧戶所占比率逐年下降，98年底僅為21.9%，較49年底下降26個百分點；兼業農牧戶所占比率卻高達78.1%，其中以農業為主的兼業農牧戶數僅占全體之8.8%，有7成是以兼業為主要收入來源，顯示農業外收入成為農家所得的重要來源，若僅靠農業收入已不敷農家生活所需。（詳表1）

98年底專業農牧戶有16萬3千戶，其中高齡農牧戶（戶內均為65歲以上者）占11.9%，較94年底增加1.2個百分點，較89年底亦增3.7個百分點。

圖1 歷年農牧戶及其家庭人口數趨勢圖

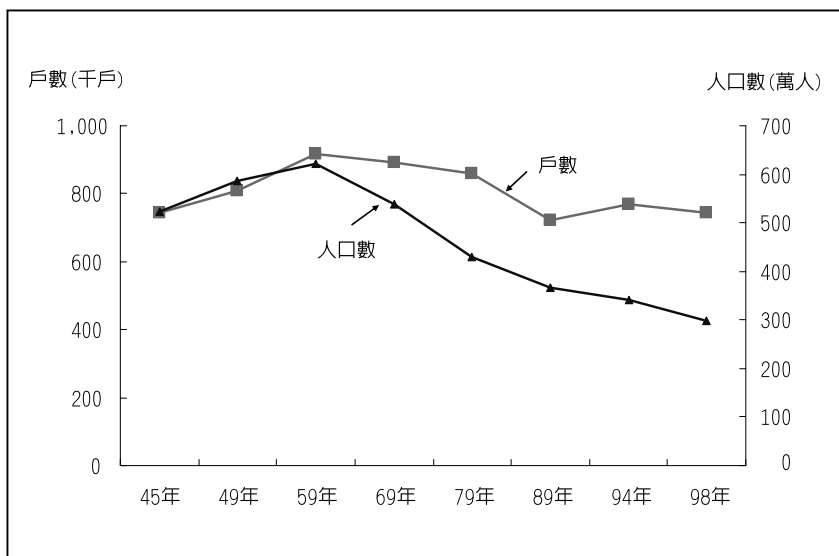


表1 臺灣地區農林漁牧業普查及相關統計結果摘要

摘要項目	單位	45年	49年	59年	69年	79年	89年	94年	98年
1 農業生產總值	億元	130	258	532	2,124	3,135	3,638	3,827	4,072
2 農業生產占國內生產毛額比率	%	27.45	27.95	15.27	7.51	4.05	2.02	1.67	1.74
3 農牧戶數	戶	743,928	807,600	915,966	891,115	859,772	721,161	767,316	744,147
4 農牧戶數占全國總戶數比率	%	45.66	41.63	34.96	23.88	16.88	10.82	10.56	9.57
5 專業農牧戶數占總農牧戶數比率	%	39.85	47.61	30.24	8.95	13.19	17.95	21.64	21.94
6 農牧戶人口數	人	5,227,375	5,863,381	6,214,042	5,388,597	4,288,774	3,669,166	3,400,036	2,983,560
7 農牧戶人口數占全國總人口數比率	%	57.59	54.04	42.36	30.26	21.07	16.52	14.98	12.96
8 農牧戶平均每戶人口數	人	7.03	7.26	6.78	6.05	4.99	5.09	4.43	4.01
9 可耕地總面積	公頃	881,610	791,531	823,066	756,637	720,427	621,270	594,795	583,718
10 平均每一農牧戶可耕地面積	公頃	1.12	0.91	0.83	0.79	0.77	0.79	0.72	0.78
11 林業產值占農業生產總值	%	5.04	5.51	5.22	2.29	0.48	0.07	0.16	0.10

資料來源：行政院主計處、行政院農業委員會。

註：第3-10項數據45年-94年為「農林漁牧業普查」結果，98年為「農家戶口抽樣調查」結果。

顯示專業農牧戶中高齡農牧戶所占比重呈現增加現象，從農人口老化問題嚴重。

三、農牧戶經營耕地規模小

臺灣農地面積有限，因此自49年以來，平均每一農牧戶經營之耕地規模尚不及1公頃，至98年則為0.78公頃，根據歷次普查結果，農牧戶經營耕地規模未滿0.5公頃者占50%左右，這種臺灣普遍存在的小農制現象，無法達到經濟規模，相對降低生產效率，是農

業淨收入未能明顯提升的主要影響因素之一。

四、農牧戶人口老化

由普查結果農牧戶人口之年齡結構分析，未滿15歲者所占比率，在79年底以前約占3成以上，其後逐年下降至79年底之24.3%，98年底更降至14.6%，相對地65歲以上老年農民所占比率則由79年底之7.9%上升至98年底之22.7%，且農牧戶的高齡化情形又相對較整體家庭嚴重（全國65歲以上人口比率，79年底為6.2%，

98年底為10.6%），顯示臺灣農村持續面臨年輕人力外流、人口老化的情形，農業人力有發生斷層的隱憂。（詳表2）

五、農業工作指揮者年齡偏高

農業工作指揮者係主要負責該戶農業經營方針之決定或指揮管理各種農事作業。98年底農業工作指揮者平均年齡為62.6歲，較89年底之58.6歲高出4.0歲；若依年齡結構觀之，以65歲以上者占51.0%最多，45歲至64歲者占43.2%次

表2 農牧戶家庭人口之年齡結構

單位：%

年別	合計	未滿15歲	15-64歲	65歲以上
79	100.00	24.27	67.84	7.88
89	100.00	20.62	63.83	15.56
94	100.00	16.83	64.64	18.53
98	100.00	14.59	62.73	22.68

資料來源：行政院主計處。

之，合計有9成4農業工作指揮者年齡在45歲以上，較89年底之8成5增加，顯示近10年來，農業工作指揮者平均年齡呈現高齡化現象，亟需進行農業知識保留與世代傳承，以推動農業的永續發展。（詳表3）

六、農業占GDP比重明顯下降

臺灣光復之後，農業係支撐臺灣經濟與社會安定的最主

要支柱，惟在53年施行「以農業培養工業」前提下，以及隨著各期經建計畫的開展，工業成長明顯較農業快速，導致農業占國內生產毛額（GDP）之比重逐年縮減。根據國民所得統計資料顯示，49年之農業占GDP比重尚達28%，57年降至20%之下，67年再降至10%以下，78年進一步縮減至未達5%，90年以後則在1.5%至2%之間波動，致在談及產業結構

表3 農業工作指揮者之年齡結構

單位：%

年別	合計	15-44歲	45-64歲	65歲以上	平均年齡(歲)
79	100.00	28.36	54.60	17.04	52.37
89	100.00	14.60	50.31	35.09	58.58
94	100.00	9.81	46.63	43.56	61.15
98	100.00	5.82	43.20	50.98	62.61

資料來源：行政院主計處。

時，農業初級產業經常遭到忽視。

過往，有部分學者在探討農業對經濟成長的貢獻時，曾以：「農業占GDP比重不及2%，卻享有龐大的水土資源。」為理由，而要求農業應釋出部分資源來協助工商企業的發展，並將農業視為是國家負債而不是資產。事實上，這種論調是以狹隘的產業發展為出發點，卻未考慮到農業是國家發展、國人生活及生態保育的根基，以及農業發展在國家糧食安全、農村就業、社會安全、資源利用及生態保育等方面具有高度的穩定效用。故應了解臺灣農業在整體社經環境上的地位，找出屬於臺灣農業的機會，才能擬定有效策略，據以提升農業競爭力。

七、林業從生產主軸轉型為確保環境永續

臺灣的森林資源豐富，日據時期，由於木材砍伐興盛而

設立眾多林場，孕育出全球著名的阿里山森林鐵路，以及太平山的蹦蹦車。惟在自然資源與生態保育意識抬頭之下，臺灣林業從早期的生產導向的經濟活動，逐漸轉型為以國土與生態保育並重的環境活動，致林業生產占整體農業產出之比重明顯萎縮。根據農業統計年報顯示，林業產值占農業生產總值由49年的5.5%，下降至69年2.3%，且自89年起所占比重大多維持在0.1%至0.2%間。（詳表1）

從79年起，臺灣除了衰老人工林外，幾乎已不砍伐森林，林業轉而強調提升環境品質、增加民眾戶外休閒空間，發展平地綠境休閒產業及達成國土保安、涵養水源、綠化環境等功能；尤其是當下正面臨氣候變遷的環境挑戰，林業在減緩暖化、提升環境平衡度上，更有其不可替代的重要性。

肆、當前農業發展之執行策略

前述可知，農村人口老化與沒落、年輕人口的外流、人力斷層、小農制的經濟效益提升不易、農業所得偏低等，均是當前農業發展所面臨的重要課題，是以行政院農業委員會衡酌當前社經環境，秉持著「健康、效率、永續經營」施政方針，在「健康、卓越、樂活」三大主軸下，推動「精緻農業健康卓越方案」，並因應氣候變遷之全球性趨勢，研議農業政策調適策略，俾利臺灣農業永續發展，進而提供國人優質生活環境。茲將相關執行策略簡述如下：

- 一、積極培育專業農民，擴大經營規模，以利農業資源集中應用；並輔導農家朝精緻化、企業化及跨足加工及休閒等二、三級產業經營，成為六級產業再活化。
- 二、為解決農業人力老化及經

營管理問題，開辦一系列活化農業人力計畫，包括引進青年從農的「漂鳥計畫」、鼓勵中壯年歸田的「園丁計畫」，以及創新農業經營的「深耕計畫」等，並規劃後續配套輔導措施，培育現代化活力農民，以因應農業發展新趨勢。

- 三、89年及92年陸續編修農業發展條例及農地相關配套法規，確立「放寬農地農有，落實農地農用」之新農地政策，從國土規劃、土地利用、產業發展、環境保育及農民權益等方面，對整體土地資源規劃與開發利用作通盤性考量，以因應加入WTO之全球化、自由化、數位化新情勢。
- 四、為避免農地閒置並提供有意從農者快速取得農地租售資訊，促進農地有效利用，建置「農地銀行」媒介平台，透過基層農會提

供買賣雙方之媒介服務，提高可耕農地的利用效益。

五、建立老農退休機制，推動「一次付租、分年償還」的「小地主大佃農」計畫，鼓勵老農、不在地主及無意願耕作之農民將耕地釋出，長期出租(繼續保有農保權益)給專業農民、產銷班、農民團體或農企業機構，以推動企業化經營。

六、照顧農民福祉：

- (一) 農民健康保險：為維護農民健康，增進農民福利，促進農村安定，政府於74年開辦農民健康保險，除醫療給付、生育給付及殘障給付外，尚有喪葬給付。
- (二) 老農津貼：為照顧老年農民生活，依「老年農民福利津貼暫行條例」規定，對年滿65歲符合規定之老年農民發放每人每月新臺幣6,000元老農津貼。
- (三) 農漁民子女就學獎助學金

：為照顧農、漁民子女，於92年開辦農漁民子女就學獎助學金業務，使其不致因經濟不利因素喪失高中職以上就學機會。

- (四) 建構農村優質生活及健康照顧體系，輔導農村高齡者提升健康管理；辦理農村婦女家政班人際網絡建構、營養保健推廣教育及培育照顧服務員與志工，以提升農村居民生活自主健康管理能力，增加農村婦女就業收入。

伍、結語

農為國本，豐裕的民生來自農漁民的辛勞。過去，農業對經濟發展、社會安定著有貢獻，並創造了臺灣經濟奇蹟；未來農業仍將是國家穩健發展的重要支柱。永續發展農業是政府不變的政策，提升農漁民福祉更是政府一貫的努力方向，臺灣農業處於小農經營型態，土地規模狹小，加上農民

高齡化、兼業化，以致缺乏經濟效能，於國際競爭上處於劣勢，政府目前現階段推動「小地主大佃農」、「農業經營專區」、「農業科技化」、「農產出口拓銷」、「農業品種權」等諸多政策措施，期能改善農民勞動結構，進而活化休耕農地利用；並積極輔導農民結合地方產業特色、生態美景、文化資產發展休閒農業，以創造農漁民就業機會，同時為農業的永續發展創造條件。

為推動臺灣農業在生產、生活與生態面的持續發展，積極推動精緻農業健康卓越方案，將傳統農業由生產朝向綠色生態產業與服務業發展；並落實推動農村再生條例，凝聚農村社區在地力量，重塑農村生活美學；以及有計畫發展農業專區，鼓勵青年農民養成企業化經營管理能力，擴大經營規模，活化農村經濟，期能打造一個「健康、卓越、樂活、永續」的現代化農業，引領臺灣農業邁向新的里程碑。❖