



# 政策目標導向 之農家對象、政策涵義與資料分析

楊明憲<sup>1</sup>

## 一、前言

我國農業政策在1970年代之後即由發展性政策走向補償性政策，政策目標亦開始強調「提高農民所得」，例如「提高農民所得加強農村建設方案」

（1979～1983年）、「改善農業結構提高農民所得方案」（1986～1991年），具體措施包括政府以產品價格支持、要素補貼、或貿易保護方式，以及天災救助、老農津貼等機制，來提高農民所得。在

1990年代之後，為配合加入GATT/WTO之開放經濟，農業政策即重視以增加農產品附加價值、降低農業產銷成本、提升市場競爭力，來指導我國農業發展方向，惟如何提高農民所得，仍始終是政策上的

註 1：逢甲大學國際經營與貿易學系教授。

基本目標與思維。因此，2016年底行政院農業委員會（簡稱農委會）在「新農業創新推動方案」，即揭示「每戶專業農及新農民所得每年成長10%，4年後達180萬元」之政策目標，並說明目前「專業農農家所得」為154萬元。

然而為達政策目標之施政對象，究竟為農民、專業農民或專業農家，而農民所得係指所有農民所得、農家所得或農業所得等，均有待進一步釐清，以及現行政策目標之所得係為整體平均所得水準，或每個農家皆至少可達到的所得水準，亦值得探究清楚。此外，由於我國有為數眾多的小農或兼業農，在經營效率與獲利能力的考量下，是否足以成為未來農業長期發展的力量，亦須在施政對象及相關措施方面與大農或專業農有所區分。

因此，本文即借鏡日本在2005年農業政策改革之後樹立「核心農家」為施政對象之經驗，應用我國農林漁牧業普查（簡稱農業普查）資料，探討我國在政策目標導向下之農家對象及其政策涵義，並提出有別於專業農家之統計分析，以作為我國在農業政策目標及施政聚焦之論述參考。

## 二、農民、農家、專業農家與主力農家

農民定義，依農發條例係指「直接從事農業生產的自然人」，惟農民定義多與農保、農舍之申請資格有關，且事實上並無「農民所得」之相

關統計可供參。考量農業實際經營多使用自家勞動，故國內外所得統計均以「農家所得」為主，而其所得則包括農業所得與非農業所得。例如我國農家所得在2017年為105萬176元，其中農業所得為23萬6,033元，占農家所得22.48%。依農業施政觀點而言，農業政策所致力者應是農家之農業所得，即政策方向為「如何提高農家農業所得」，而非提高農民所得之泛稱。

農家定義，依農業普查係指「經營耕地面積0.05公頃、飼養1頭大型動物、飼養3頭中型動物、飼養100隻小型動物、或農業年收入2萬元以上之家庭」，即在2015年底農業普查從事農牧業家數為72萬1,220家，其中實際從事農耕生產的農家有65萬4,034家，平均每家農業所得（即農業收入扣除不含自家工資之直接生產費用占比）為13.41萬元，平均面積0.74公頃，為典型的小農經濟，指揮者平均年齡63.51歲，平均工作日數84.98天，主要作物分布以稻作居多（32.81%），其次依序為果樹（28.33%）、蔬菜（21.67%）、雜糧（9.02%）、特用作物（5.17%）等。同時，在農業普查中，有進一步詢問是否符合「戶內有人從事自家農牧業外工作日數全年超過30日或收入超出2萬元」之條件，依此可認定「農戶內無業外工作」即為專業農家，故得知從事農耕生產的專

業農家計14萬4,656戶，占整體農家22.12%，平均每家農業所得為22.37萬元，平均面積0.97公頃，且主要作物分布與整體農家不同，以果樹居多（29.65%）。

實務上，農家之營農型態差異性極大，基於改善農業結構為農業發展的重要課題，農業從業戶的質與量為關鍵因素（李秉璋、韓寶珠，2013），行政院主計總處與農委會即在農家之外另行定義「主力農家」：「全年農牧業收入在20萬元以上且戶內至少有一位65歲以下以農業為主業之農牧戶」，並按收入規模區分為大型農家、中型農家及小型農家，以農耕產品為例，小型農家為農業收入20至未滿70萬元、中型農家為農業收入70至未滿180萬元、大型農家為農業收入180萬元以上，並以「中型以上主力農家」作為政策上專業農家之定義，有別於農業普查以「無業外工作」為專業農家之定義。故前述目前「專業農家所得」為154萬元，即是針對政策上專業農家之平均所得而言。不過，因為農業收入易受量價波動的影響，故規模別主力農家之區分，本質上仍以面積門檻為準，例如中型主力農家在稻作、蔬菜、果樹、雜糧、其他特作之面積門檻，分別為1.75公頃、1公頃、1公頃、1.5公頃、1.5公頃，此面積門檻即成為要達70萬元以上農業收入之最低規模。

依上述主力農家之定義，結合農

業普查資料分析得知：我國從事農耕生產之中型以上主力農家計7萬4,637家，平均每家農業所得為53.01萬元，平均面積2.43公頃，指揮者平均年齡59.62歲，平均工作日數151.05天，均明顯的與一般農家，或「無業外工作」之專業農家有別，惟其農業所得距離百萬元之政策目標仍有一段差距。

為鼓勵農業勞動留農及青農從農，即匹配非農業薪資所得之政策涵義，以「農業所得達百萬元」政策目標，則此目標所得是否為所設定對象農家之「平均所得」或「至少所得」，仍宜釐清才是。

如以「年農業所得達百萬元以上」為政策目標；顯然的，目標所得為至少所得水準，並在此目標所得導向下，可參酌專家意見及成本收益調查資料，並依此規模與農地利用面積，估算經營不同作物種類之「最適規模農家」，惟此規模應是「最低規模」或「面積門檻」之意，並可以此對照現有統計資料，獲致已達相關規模之農家數。

綜合上述可知，專業農家之定義可分為3類：「無業外工作」、「中型以上主力農家」、「最適規模專業農家」，以農耕類的農業所得比較而言，前2類分別為平均每家農業所得為22.37萬元、53.01萬元，而第3類為每家至少農業所得為100萬元，在資料表述上有明顯不同，轉化其所對應的經營規模或面積也不一樣，而第

1類較無政策連結性，第2類為專業農家所得154萬元之現況說明，第3類則係以設定農業所得目標來界定，第2、3類具有作為發展骨幹與抗衡非農業薪資所得之政策涵義。3類專業農家定義須論述清楚合宜，方不致產生不必要的錯亂與誤解。

### 三、核心農家

為避免不斷引用專業農家名詞，但卻有3種不同的定義認知，建議農委會在推動農業政策與論述時，可考慮使用另一名稱，以免發生混淆。

以日本經驗而言，日本曾在2005年進行農業政策改革，包括制定「經營所得安定對策」等大綱，希望藉此引導農業生產結構的改變，並明訂「核心農家」為施政對象，其所謂「核心農家」係指「經營一定規模以上之農家或農民組織」，例如在都府縣的農家為4公頃、北海道為10公頃、農民組織為20公頃，以確保與非農業有相當的所得，並為效率且穩定的農業經營者。

雖然日本已有「主業農家」、「販賣農家」等名詞，並以戶內所有收入都來自農業收入時，才歸為「專業農家」之定義，但為配合農業政策推動即另提出上述「核心農家」之名詞。因此，我國既然強調提高農家農業所得之政策目標，以為長期發展根基，建議施政對象可用「核心農家」

名稱表示之。

惟政策目標要達成的農家農業所得係為平均所得或最低所得，仍務必論述明確清晰，且符合政策目標之核心農家特性亦需一併認識，以勾勒未來農業發展之願景。

為兼顧平均所得與最低所得之概念，並考量與非農業薪資所得及政策量體，本文即依農業普查資料進行不同農業所得之模擬分析，發現：農業所得為50萬元以上之農家計有3萬4,650家，其平均農業所得為100.57萬元，可達平均農家農業所得百萬元之政策目標要求。由於農業所得易受天災與市場價格之影響，以及各類作物利用土地之不同特性，故再依各類作物篩選符合農業所得大於50萬元之農家，其平均面積即可視為達成該類作物農業所得的最低規模。依此所導出稻作、雜糧、特用作物、蔬菜、果樹、食用菇蕈、花卉、其他農作物之最低規模分別為7.87公頃、8.33公頃、3.28公頃、2.40公頃、2.40公頃、0.77公頃、1.18公頃、2.76公頃，且其農家數分別為3,197家、944家、1,792家、8,872家、16,451家、868家、1,596家、930家。這些符合政策目標導向之農家即為「核心農家」，已非實務上所認知「無業外工作」之專業農家定義，且經分析其勞動生產力（即農業所得/農場工作日數）亦明顯高於其他農家，故為「專業農家中的專業經營者」，可為未來

我國農業發展之核心，與日本確保與非農業有相當的所得之政策涵義一致。

上述「核心農家」係針對個別農家而言，對照我國目前已實施的「小地主大專業農」計畫，該計畫提及專業農輔導對象可分2類：個別型專業農、組織型專業農，其中組織型專業農在水稻經營之最低規模為30公頃；而果樹、蔬菜、花卉（含種苗）經營之最低規模為12公頃。

因此，建議「核心農家」除有個別農家之外，也應包括農業經營組織（含產銷班、合作社、農會或農企業公司），2類「核心農家」之最低規模分如前述。

#### 四、結語

現階段臺灣農業面臨之問題之一，為在貿易自由化面臨激烈競爭，經營規模亟需提升（農委會，2016）。因為依2013年主力農家經營概況調查（行政院主計總處，2014），經常從農主力農家計10.6萬家，占全體主力農家之71%，然其全年種植累積面積為22萬公頃，僅占全體種植累積面積31%，平均每家種植累積面積約2.2公頃，土地的集中利用程度及經營規模皆亟待提升。以此情形面對貿易自由化的衝擊，預期將對我國農業產生嚴峻的影響，亟需聚焦並充裕產業升級所需之勞動資源，而農業所得是否足以吸引勞動投入，即

為關鍵因素之一。

以往在政策面均強調專業農之重要性，但並未對專業農之定義及政策涵義充分探討，以致內部有不同看法，對外說明時亦常發生誤解，因此，本文強調在提高農家農業所得之政策目標導向下來決定「核心農家」為施政對象，將可確立這些「核心農家」包括個別農家與農業經營組織，均將成為未來農業發展骨幹。政府在相關產業政策及輔導計畫也應以「核心農家」為重點，並有別於對其他農家的作法，方能使有限的農業與政府資源發揮最大的效能。

#### 參考文獻

- 行政院主計總處（2014），102年主力農家經營概況調查報告，行政院主計總處編印。
- 行政院農業委員會（2016），新農業創新推動方案，行政院農業委員會編印。
- 李秉璋、韓寶珠（2014），「臺、日、韓對農家定義之比較探討」，農政與農情251。
- 孫珮瑛（2006），探討我國農業之主力農家，行政院主計總處。
- 陳建宏（2006），「日本農業經營所得安定政策實施綱要之概述」，農政與農情 173: 83~90。
- 陳建宏（2014），日本核心農家農地集中利用之現況與課題。
- 楊明憲（2018），我國農業重點產業專業農經營特性及最適規模之研究，行政院農業委員會委託研究計畫。