

台湾的农业政策

AGRICULTURAL POLICY IN TAIWAN

编者按 台湾出版的《台湾经济研究》月刊1988年10月刊载署名文章《论当前农业政策的定位》，讨论了台湾农业面临的形势和存在的主要问题，以及应采取的对策。文章作者是台湾中兴大学合作经济学系副教授。特将该文整理报道，供读者参考。

农业发展在整个经济体系中占有重要的地位，它对农民的生计及其对政治、社会安定的影响，殊不容决策当局忽视。台湾农业当前面临劳动力老化、竞争力低薄、进口农产品竞销压力越来越大等严重问题，亟待根据台湾总体经济状况进行改革或拟定一套符合当前自由化、国际化的农业政策。

农业政策也是重要的产业政策之一。因此，在评估或拟定产业政策时，宜从其规划性、阶段性、一贯性及应变力等角度进行综合考虑。以下就据此来分析台湾农业政策所存在的问题。

农业政策的检讨

一、规划性

台湾农业政策，自始以来即以“粮食自给”、“农为邦本”等危机意识为政策目标。因此，1971年以前，这种以保护与补贴为基础的保守政策尚符合当时台湾的情况。但因缺乏长远的战略考虑，仅仅遵循农业增产的单一原则，以致于1971年以后，遭遇到规划时所未料及的各种困难。随之便以诸多零星而缺乏整体统筹的治标措施来解决这些困难，更由此蕴生出众多如水果蔬菜承销商、水果进口商等既得利益团体。同时，在此未具战略性考虑的政策运作中，无疑造成了资源有形与无形的极大浪费。农业是经济活动的一环，其存在与发展无法远离经济法则的支配。在“比较利益”的择优考虑下，缺乏竞争力的农业，自需面对更严峻的挑战，因此，在

发展初期必须给予适当的保护或补贴。但国家资源毕竟有限，保护和补贴需有限度。如果超过限度，必然与整体资源的有效运用发生矛盾。所以，农业部门在规划农业政策时，应从“比较利益”着眼，选择适宜的或必需生产的农产品。

以国内苹果、梨的种植为例，在高冷山地虽可种植，但其质量与温带地区无法相比，同时成本较高，而且又造成山区滥垦现象，破坏了生态环境。事实上，在台湾大量培育苹果和梨，不但不合乎生产上“比较利益”的原则，而且以台湾的生态环境作为牺牲，实在是得不偿失。因此必须及早规划在世界市场上比较有利的作物进行生产。

水果、鸡肉价格大幅度下降，乃供需失衡所致，其根本原因在于产销缺乏规划。农民急功近利，进口部门又未顾及当地鸡肉、水果生产的配合，以致供应量一时之间暴增。这充分地说明面对当前自由化和国际化的方针，亟待重新周密制定产销规划。

二、阶段性

应该清醒认识台湾农业应有多大的规模，以及在此规模下应给予多大程度的保护。必须密切注意全岛未来形势的发展，并就不同时期的特性作出阶段性的筹划。

农业发展在不同阶段具有不同的目标，因此措施或策略亦应有所不同。例如，以往台湾水果在人为封闭市场的庇护下，农政当局为了提高农民所

得,采取了技术改良和大量生产的“短期”策略。在自由化和国际化的冲击下,农业政策似宜转向“非价格竞争”的策略,包括重建产销制度,选择适合本地生产而且具有发展潜力的品种,开拓市场和提高产品质量等。长期而言,农业部门应置于总体资源有效配置的框架结构中。各类农用地更须重视生态、环境、防洪、观光等外部性效果,以辅总体资源的合理利用,而使农用地合理定位。当前农产品限量进口并非平常作法,政府应认清农业政策的大方向,例如,是否解除或放宽农用地使用限制。就中期而论,农业政策的基本课题,是在既定的规模下,使农业资源利用达到最理想的状态。为此须切实把握两个原则:即市场“有效竞争”和资源“充分流动”。前者改善产销结构及防止垄断和剥削,后者则强调农业与工商部门如何有效的配合。农产品要发展成为经济体系的一环,不被淘汰,就必须照顾市场需求,配合市场运作。因此,主管当局必须提供市场信息以规划产销;健全行销体系,使其成为完全竞争的产销结构。

三、一贯性

各阶段目标尽管有所不同,但应有明确的最终目标,才不会导致冲突而影响农业的发展,即农业政策的施行应重视“一贯性”。有关单位应充分协调,避免多头马车,注重事权统一。不同策略的施行应避免矛盾,而且避免手段和目标的混淆。例如,为了防务目的,应考虑粮食的安全,然而安全储粮并不意味着必须以“自给自足”的生产方式来保证。又如,为了保障农民生活,政府以补贴方式补助农民,一方面高价收购稻米,另一方面又补贴农民把稻田转作其他作物,但稻田转作将因缺乏经费支持而后继乏力。这种做法是否真正能带给农民长期的利益呢?再以果农为例,为照顾果农的权益,有关单位宣布暂时收回美国以外地区的水果进口签证,以达限量进口的目的。其实水果问题的关键在于未建立合理的产销制度。果农抗议,就限制进口;美国压力更大,于是美国除外。其实美国货占65%,受限制的仅另外的35%。由此看来,农业政策缺乏一贯性。

这些不合理的做法以及农业政策的摇摆不定,表明我们缺乏适应新环境的农业政策,且在一项措施出台时,往往只单纯地为了应付压力,而忽视了政策的调整。其实农产品进口保护是世界性的,政府宜建立一套具有一贯性的农业政策,即使面对压力而需让步时,也应先评估对国内已有经济政策的影响,调整政策后再接受要求。换言之,农业政策

的拟定与实施,短期的调整与对策,应尽量减少其长期的后遗症。政策的执行更应顾及一贯性,多方考虑,面面顾及,避免草率行之。

四、应变力

农业是一项敏感性的产业,农业政策所采取的措施应具有弹性,避免僵硬,更应有能应付环境变迁和调整产业结构的变动之能力。总言之,对农业发展必须具有动态化的观念,才能面对不同的问题采取有弹性的措施。

允许多项农产品自由进口,并非最近的事。虽然农政当局对台币升值、公众购买进口货能力的提高、消费倾向转移以及国内农产品丰产等情况已作事先的评估,并拟出对付进口农产品可能造成冲击的措施,但近年来,受限于美国的要求,台湾关税减让的压力主要集中在农产品上,而主管决策部门在无可奈何的情况下,只得逐步降低农产品税率。殊料年前爆发的果农请愿,促使“立法委员”们极力主张不要过份降低农产品的关税,于是决策当局只好限制某些农产品的进口。其实,按一贯的农业政策,如果要防止“价贱伤农”,策略之一是在各类农产品盛产期前后,机动地调高关税税率,这应属农业政策的应变力,它符合台湾的关税与贸易结构,并非突兀之举。

总之,现代经济是瞬息万变的动态经济,尤其对于像台湾这样高开放性的出口导向型的经济结构,农业更要适应国际形势的变化。总之,农业政策对农业问题的解决不宜偏狭,必须从整体利益来考虑农业与政治、社会、文化等层次的联系。

农业政策的融合性

随时代、环境的变迁,农业面临的新形势促使农业政策必须调整。经贸自由化与国际化是经济运作的总趋势,然而农业却面临着一场严峻的挑战。农产品开放进口已成为当前最具有政治敏感性的问题,加上目前全岛的经济正处在转型阶段,许多转型期特有的因素加入使农业问题产生新的困扰。现实环境的转变使农民对农业有了新的价值观念。将农业问题纳入整体经济发展结构之中,实是解决农业问题的根基。目前,台湾农业所面临的问题错综复杂,欲制定一套健全的农业政策,在衡量诸多有影响的因素时,考虑国际贸易规范的新趋势是十分必要的。

虽然许多迹象表明,农业问题不只是经济问题
(下转第50页)

始,又进一步发展成总统专门提交特别运输咨文,可见对交通运输问题的重视程度。国会则经常就有关运输问题专门举行听证会和辩论,并在此基础上通过重要的运输法律,国会内还设立了有关运输的常设委员会。由于运输关系国计民生,而且它对现代社会的影响越来越明显,所以,美国联邦政府对运输的关注程度仍在增加。

2. 将运输问题的解决纳入法制轨道。从美国运输政策的历史看,法制所起的作用越来越大。针对不同时期运输市场上的变化,用法律规定经济管制的主要对象和措施,以保证国家对运输业的有效管理。特别是在对运输业的鼓励和促进方面,对哪种运输方式提供多少资金、资金来源和具体资助办法,都采用正式的法律途径予以规定。在50年代后期进入国家运输规划时期以后,国会用法律手段直接参与具体运输发展的趋势越发明显了。从1887年通过第一个州际商务法以来,专门用于解决运输问题的重要联邦法律就有约40个,它们对运输业在各个时期能得到正常发展和有效管理起了很大作用。凭借法制的力量办事,是美国运输业一直得到较好发展的可靠保证。

3. 坚持运输业的公共投资和鼓励政策。尽管美国在主要西方国家中是唯一长期避免运输业公有化的国家,但它并没有拒绝进行公共投资。例如,美国各级政府当年赠给铁路公司的大片土地,是很难用货币价值完全反映出来的。有资料估计,从1921年到1976年,联邦政府用于公路建设的资金有1040亿美元,而州和地方在这方面的开支多达3530亿美元;仅在1980年,联邦和州用在公路建设上的资金就有230亿美元;从20年代中期到1976年,联邦政府为建设航空线大约用了200亿美

元,航线的运营和维修费用比这还要大几倍。应该说,国家对运输业的政策依赖于连续不断的公共投资。在实行公共投资和鼓励政策方面,美国政府还奉行了使用者负担和公共投资相结合的办法,这在很大程度上保证了公共投资的来源。

4. 有比较健全的运输管理体制。国会、总统及其领导下的运输部、法院、州际商务委员会等管制机构、各州和地方的运输规划和管理机构、各种运输者协会和运输使用者协会等,组成了庞大的运输管理体系。这些机构在制定和执行政策、法律、法规、资助计划和行业管理等方面各司其职,在联邦、州和地方各层次上也有明确分工,同时又能够有效地进行互相监督和制衡。特别是联邦机构的合理设置,对保证国家运输政策的有效性关系很大。

5. 一直把运输的充足性视作国家运输政策的主要目标。由于认识到一个发达的运输系统对于国家经济、政治和社会发展的重要性,美国政府从一开始就把向社会提供足够的运输服务作为制定政策的主要目标。这一目标一直延袭至今,没有发生过动摇。到竞争在运输市场上占有主要地位时,人们意识到过度竞争会危及运输企业的正常财务,以致影响运输充足性目标的实现,所以开始把保持运输企业财务健全作为辅助运输充足性的目标,以便使运输企业能够持续在数量和质量上为社会提供充足的运输服务,并有利于运输使用者保有充分的选择权。其他运输政策、法律和资助计划的制定也都是围绕着充足性这一主要目标的。

本文作者荣朝和(Rong Chaohe)系北方交通大学经济系博士研究生。

(上接第41页)

题,尚有政治与社会的涵义,但农业是一种产业,毕竟也是经济的一环,不能不考虑“比较利益”或“竞争优势”的原则。综合这些因素,农业政策除上述所论的应具有“一贯性”、“阶段性”、“规划性”和“应变力”外,更宜有下述政策观点的“融合性”,以使农业政策更能显示它的“灵活性”。

(1) 产业政策观点:培植具备竞争力且能自立的农业。

(2) 国土政策观点:保全并有效地利用国土,适当配备农业人口,同时重视环境、生态、景观的外部效果。

(3) 社会政策观点:不断提高农民生活水

平,维护社会稳定的局面,并改善农民生活环境。

(4) 消费者政策的观点:适应消费需求倾向与变化。

(5) 国际协调的观点:农业经营应具备“国际观”,配合国际贸易秩序,积极参与国际经济发展活动。

综上所述,解决农业问题,首先要确定农业在整体经济中应有的适当地位。对重要的及具有发展价值和潜力的农产品,应确立保护的时程。但无论作何考虑,农业的发展绝非仅是给农民多少补贴,如何保护的问题,而是为农业寻找出路,创造未来,争取农业长远的发展。