



新聞總匯

ASIA新聞

農業上山，平地休耕 矛盾嗎？

93/08/03中國時報

◎彭作奎

據報載，李前總統登輝日前在「李登輝學校」農經領袖班與青年領袖班結業典禮上提出看法，他說，農業到山上，平地卻休耕，這是很大的矛盾。李先生說，政府現在叫山下的農民不要耕種，一甲地休耕時補助四萬多元，空地一大堆；另一方面，卻讓農民到山上很高的地方去種高麗菜，像福壽山、武陵農場，一整片都沒有樹木，這樣的情形對台灣是不是有幫助，值得討論。「台灣要走什麼路，是很重要的事。」台灣發展到現在，究竟是生態保育還是進一步發展比較重要，應該以長遠的眼光重新檢討。

李前總統的看法可分為兩個部分加以探討。一是「農業上山」與「平地休耕」的問題，二是資源「保育」與「發展」的問題。

其實農業上山與平地休耕，在生產政策上並不矛盾。因為山地農業是以溫帶果樹及高冷蔬菜為主，供應夏季蔬菜及水蜜桃、紅柿、蘋果等。平地的休耕則是水稻田因加入WTO必須減產，一時無法找到替代作物，休耕是「次佳政策」。兩種農業無替代，在某種程度上，兩種農業還是互補的，因為他們各有其生存的空間。承租「國有林班地」及「原住民保留地」，土地使用權取得便宜，而生產的產品「種類」又與平地不同，經濟的誘因頗大。要解決政策的「矛盾」，政府必須提供足夠的誘因，讓平地承租人願意棄耕；或全面開放農產品進口，減少高山農業種植誘因，否則此種「矛盾」將一直存在。

至於資源「保育」與「利用」孰重的問題，就國際發展趨勢而言，兩者都重要。「保育」加「利用」就是「永續發展」之觀念；目前政府有國家永續發展委員會，就是要讓目前的國家發展需要不會造成未來子孫的負擔為最高指導原則，其範圍必須涵蓋「環境」、「經濟」與「社會」的永續發展。

回顧一九五〇、六〇年代，台灣糧食生產不足，如何增加糧食生產是經建計畫之主要目標。「上山下海」、「開發邊際土地」，是重要手段。因此，政府在農林廳下曾設立「山地農牧局」，主要是以山坡地開發與利用，來增加農產。而「下海」政府亦曾設立開發「海埔新生地」的機構，來增加土地面積。當時「農業上山」發展溫帶果樹、高冷蔬菜的種植，的確對供應消費者蔬果、水蜜桃以及夏季蔬菜產品，穩定民生物資之供給與價格，增加農民收入，有其一定的貢獻。

但是山坡地的利用，特別是德基水庫集水區之土地利用問題，造成嚴重地層滑動等生態問題。基於，在一九七〇年左右，水土保持界堅持開放蘋果進口，以抑制溫帶果樹種植之利潤，來減少果樹的栽種。此外，中央與地方政府官員亦曾聯合執行公權力，砍伐果樹，可見政府在整頓國土保育利用之決心。

但不幸地是，由於許多「平地人」上山承租「原住民」土地，屬長期合約。大量進口蘋果後，為了回收已付出之租地成本，承租人反而改種翻土頻繁之高冷蔬菜，不但未減少德基水庫之優養化問題，反而使問題更為嚴重。當時此一措施亦形成「農權團體」的興起，抗議政府開放農產品進口。當時的農權運動者，目前仍活躍於政治圈；他們都不是原住民。此問題顯出「原住民保留地」、「國有林班地」原所有權人與使用人不同之「林政」問題，使超限利用問題延宕至今。

就客觀環境而言，由於消費者習慣的改變，人口成長率的下降，科技的進步以及自由貿易的時代來臨，增加糧食生產的主要來源已不是靠「土地」的擴大，而是靠「技術進步」。因應此種變化，原有之「山坡地農牧局」已改名為「水土保持局」；農產品亦因應自由化趨勢，大幅開放。因此，台灣農地、山坡地之利用強度一定會下降，台灣的耕地將會呈現過剩之現象。

因此，諸如在坡地上之產業活動、高爾夫球場、住宅、工廠及休閒場所，應可考慮下山，減少邊際土地的利用，讓山坡地及林地回歸大自然。政府必須有配套措施，集合產官學研與當事者的智慧，建立「國土計畫」與「永續發展」體系，否則將會重蹈農業金融改革走回頭覆轍。（作者為前農委會主委，現為台中健康暨管理學院講座教授）

農業上山，平地休耕 矛盾嗎？

[回上一頁](#)