水稻產業經營調適問題之探討

邱 宗 治
國立屏東技術學院農企業管理技術系

摘 要

台灣水稻產業經營調適問題分從產業與企業的立場研擬如下：

㈠水稻產業的經營調適問題

1.稻米生產成本偏高，缺乏市場競爭力

2.稻農的種稻意願不高，資源未能有效利用

3.稻米「供需平衡」目標須注意維持，避免供過於求

4.GATT農業協議對傳統糧食管理衝擊甚大，現行糧食產銷管理系統可能變革

㈡水稻企業的經營調適問題

1.缺乏降低成本與提高品質的對策

2.缺乏成立公司農場組織使產銷一元化的作法

3.無後繼者農場經營怎麼辦的問題

4.擴大農場經營規模的狹隘觀念

未來，台灣水稻產業的調整方向，行政院農委會已有因應加入關貿總協之境內調整對策；銜接此一對策，本文從經營管理及農企業體系的立場，建議水稻產業的經營策略如下：

㈠透過價值鏈、創造競爭優勢

㈡透過三個基本經營策略、建立企業的持續競爭優勢

未來台灣水稻產業，需要政府、農民、運銷商及消費者之共同努力，使未來水稻產業的遠景成爲具有競爭活力的經濟事業與維護生態平衡的公益事業。

前 言

自由化、國際化是我國經濟發展的方向，在入關 (GATT) 且成爲世貿組織 (WTO) 之一員後，亦成爲政府既定的政策；但是就目前國內農業環境與體質來看，未來加入GATT對國內農業發展必產生相當程度的影響。其中，尤以栽培面積最廣、從業人口最多的水稻產業的

影響最大。因爲，我國將被迫開放部份稻米市場，若依日本開放稻米模式，入關後第1年應以基期年（1986-88）國內消費量4％限量進口，以後每年增加0.8％，到第六年進口比率爲8％，則入關後六年期間的衝擊影響評估（如表一），顯示至第六年因應進口量所需減少稻田稻田面積約爲1.7萬公頃，因此生產面需要調整生產目標與策略。至於行銷面，則因應廉價進口米之強大競爭情勢而需調整行銷目標與策略；總之，水稻產業亟需在面臨新的挑戰下，運用新的策略思考方式研擬因應調適之道，以確保水稻產業的永續經營。

表一　稻米市場開放額度對稻作面積之衝擊　　單位：萬公噸、萬公頃

	第一年	第二年	第三年	第四年	第五年	第六年
開放比率	4%	4.8%	5.6%	6.4%	7.2%	8%
進口量	6.8	8.16	9.52	10.88	12.24	13.6
稻作面積	0.85	1.02	1.19	1.36	1.53	1.7

資料來源：行政院農委會根據日本開放稻米模式之推估釋例。

附註：我國稻米消費量（含加工用）1986-88預估爲年產量170萬公噸，茲以170萬公噸年產量計算預估進口量；稻作面積則以1期作加上2期作之每公頃糙米生產量（分別爲82年計畫目標4,000公斤）換算之。

台灣水稻產業經營調適問題

爲因應入關對台灣農業發展的影響，行政院農委會於民國八十年六月訂定農業綜合調整方案（期程從八十年六月至八十六年六月），其中稻米被列爲九種重點保護產業之一，將採取保証價格補貼或其他相關措施以適度保護，並提昇其在國內市場之競爭能力，期使入關對水稻產業之影響降至最低程度。行政院農委會復於本年（八十四年）四月從產業策略面研訂「稻米及雜糧產業因應加入關貿總協境內調整對策（草案）」，提出：(1).入關之農業協調對我國稻米的影響，以及(2).與會員國諮商談判我國稻米開放模式之兩大課題，並提出四大境內調整對策以資因應，包括產銷結構調整對策、農民收益維護對策、提昇市場稻米競爭力對策、和其他有關稻米產業配合措施。

上述經濟自由化或入關對於台灣水稻產業的影響，大多從農業政策及產業策略的立場分析，並研擬因應之調整對策。而鮮少從農企業的角度，進行深入的探討和分析。例如，台灣水稻企業有何經營調適問題？又有何經營策略以資因應？吾人實應深思檢討，俾使上述農業政策之調整對策能具體落實，有效解決水稻企業經營者的困境。

爲討論台灣水稻產業經營調問題，試擬從水稻產業與企業的立場，加以探討：

㈠水稻產業的經營調適問題

水稻產業爲台灣地區最主要農產業之一，但其所受入關的衝擊層面最大，且其所面臨

的經營調適問題也最複雜。特別是從糧食安全（穩定供需、安定民心）、經濟產值（農村繁榮、農民收益）、生態保育（涵養水源、外部效益）、機械化程度（最高且最廣、生產力）、社會文化（農村安定、文化保存）等觀點，水稻產業具有絕對的重要性，而仍需採取適當保護措施以維持其發展。茲將水稻產業的經營調適問題，說明如下：

1. 稻米生產成本偏高，缺乏市場競爭力

國內水稻經營規模小，生產成本較高。若以79年農家記帳資料，顯示每百公斤稻穀生產成本第1期作爲新台幣1,123元，第2期作爲1,409元；經檢討操作流程所需資材及工資成本，1期作生產成本可望降低13％，2期作可降低14％。但是爲了與國際稻米競爭，則生產成本至少須降低20％以上。GATT烏拉圭談判結束之後，主要稻米外銷國家正躍躍欲試，積極開發亞洲的目標市場。倘其大量種植蓬萊稻，且無論品質及價格皆爲國人所喜愛，則市場開放後，國產稻米將面臨沉重的競爭壓力。更甚者，假如國產稻米產生滯銷現象，除非政府及產業界能有效降低成本、提高品質及加强品牌行銷等措施，否則水稻產業將面臨嚴重打擊。水稻產業必須在此經營調適問題上，預先妥善因應。

2. 稻農的種稻意願不高，資源未能有效利用

受到米價長期偏低的影響，歷年來稻農的生產意願向來就不高；未來開放稻米進口，將因上述國內生產成本偏高，無法與進口米競爭，而導致農民種稻意願再度下降。又因國內過去小農制度靠勞力集約操作，來提高土地生產力的誘因，已隨社會經濟環境的變遷而消失：例如受到地價及工資昂貴、勞力缺乏及都市蔓延、違法農地利用等之影響，水稻田的資源利用已有閒置荒蕪、水利設施破壞、水土資源受損等現象。誘因既失，生產資源自需調整，否則將造成社會成本的增加。水稻產業應調整生產結構，促進資源有效利用。

3. 稻米「供需平衡」目標須注意維持，避免供過於求

稻田轉作及休耕計畫實施以來（民國73年起），稻田面積從72年的64.4萬公頃，逐年減少至83年的37萬公頃,減少率爲42％；同期間糙米生產量由248萬公噸，降爲168萬公噸，計減少32％。其實施成效爲：過去「自給自足」的稻米生產目標已逐漸被「供需平衡」的生產目標所取代。

稻米生產的「供需平衡」目標，除了爲因應消費者結構改變的趨勢（註），並解決生產過剩問題之外，也是未來因應入關的政策目標。因爲，未來國內的稻米市場將是「國內需要量＝國內生產量＋進口量」之關係，由於左式之需要量大致變動不大，右式之生產量和進口量遂成爲互動關係，致入關後稻米進口量之逐年增加，將影響目標生產量的大小；換言之，生產量須視進口量的諮商結果而變動，而稻米的生產量及其生產面積亦將隨之調整。

在進口米流通秩序及進口數量方面，應予嚴格控制在入關的承諾水準，政府亦應予統籌管理。免得大量外國米走私進口，造成市場供過於求（因爲生產量固定），而擾亂市場價格影響農民權益。

4. GATT農業協議對傳統糧食管理衝擊甚大，現行糧食產銷管理系統可能變革

糧食局四十餘年來致力於糧政管理，對於糧食安全及其產銷管理的貢獻厥偉。如今由於GATT農業協議的衝擊，糧食局的業務縮小而有裁併之爭議，相關糧政及產銷功能即將面臨組織變革及調整。長期以來，政府擔任嚴格管理的任務角色必須調整，建立糧食管理自由化制度也是潮流所趨。將來，應提高稻米產銷體系中的農民（供應者）和消費者在生產與價格方面之自由與責任，並研究放寬稻米流通管道、改變稻米價格管理、以及緩和糧商管理與進口米之處理方式等作重大變革。日本爲因應新的情勢，其政府內閣於1994年10月24日向國會提出「主要糧食需給價格安定法」一種，即以產業自主流通米爲主體的糧食管理體系來取代以政府管理米爲主體之「糧食管理法」。惟新法之實施，仍有許多衍生的問題有待克服。

水稻產業所關連的農企業體系（Agribusiness System），包括農用品企業（飼料業、農藥業、農機業等）、農場企業（家庭農場、合作農場等）、農產加工及運銷企業（碾米場、米食加工中心、農會、糧商、零售商等）、與農業服務業（代耕中心、育苗中心等）等皆將受到糧政業務變革之影響而隨之調整因應；同時，稻米之進口業務亦將因應增加，許多糧商將增加其進口業務，而其他農企業也可能以公司企業組織投入進口業務。

㈡水稻企業的經營調適問題

1. 缺乏降低成本與提高品質的對策

降低成本」與「提高品質」以提高農產品生產利潤，是現代化、企業化農場經營的不二法門，也是提高經營所得與藉以改善生活品質之目標。

本省稻農普遍缺乏降低成本的觀念，主要是因爲受到平均耕地面積狹小的限制，而使得生產成本偏高。在狹小耕地面積之限制下，爲了突破生產成本偏高的問題，企業稻農除了須採行大面積集團栽培及省工栽培技術以降低單位生產成本外；亦應引進管理的技術和方法，例如透過產銷班之垂直與水平整合發揮團隊精神，降低農用品原料成本，例如穀種、肥料、農藥等。稻農對於「提高品質」的觀念也有待加强，因爲品質就是價格的保證；現代消費者亟爲關心健康安全，故對無污染與高品質食米已逐漸有了需要，而願意付出較高的價格購買。所以，傳統只注重生產數量的觀念必須調整爲「生產消費者所需要的品質」。例如有機良質米具有安全及美味之兩大特點，是今後稻農可努力的目標。

2. 缺乏成立公司農場組織使產銷一元化的作法

江榮吉教授於84年4月10日「農業經營管理會訊」第3期指出「企業經營要有組織才會成功」，極力倡導應該讓農民擁有「組織」，讓其可以將產製銷一元化，以使整體的利益都歸農民所有，才較適當。

台灣稻作機械化及代耕代營程度很高（高達98%以上），整地、育苗、插秧、施肥、噴藥、除草、收割、乾燥等工作皆有農業機械代替且可委託給代耕中心、育苗中心、或合作農場代耕或經營。此種高等機械化程度正可提供水稻企業化的條件，只要有大規模生產的經濟利益，就可成立具有規模的企業組織（即法人公司農場），並結合眾多小水

稻農戶之衛星農場，則對內可使水稻的經營與管理產生效率而將產銷一元化，對外則可以法人地位進行國際貿易業務。此企業組織的所有權應屬農民，而將經營權託付經理人執行。惟目前農業經營所謂共同經營班、產銷班等組織皆只是行政命令所推動組成，而缺乏法人企業組織農場所推動能充分自主之產銷一元化的作法；因此，如何積極推動上至農業法人化、下至農業企業化，以使「農民」＋「組織」發揮企業精神賺取合理利潤，成爲農企業經營管理的重要課題。

3. 無後繼者農場經營怎麼辦的問題

水稻農家的勞動力老化是所有農家中特別顯著的現象，除了老年化對農場經營改善效果不佳及管理技術引進不易外，農場經營無後繼者怎麼辦？才是眞正頭痛的問題。由於水稻農戶數占農業總戶數幾近半數，其無後繼者的普遍現象即反映整個農業部門年青人不足的問題。任何企業之發展須靠人才之留住與培育，「有人斯有財」，故企業就是一種集合眾人的力量完成賺取利潤之任務目標的組織。水稻農家大體爲家庭農場，這些家庭農場的青年人很少留下來的，所以大多數農家委託農事服務業來分擔大部份農事；因而，未來水稻農場之無後繼者已成爲阻礙企業化經營的因素，而形成農場經營調適之主要問題。

4. 擴大農場經營規模的狹隘觀念

在一般農戶的觀念，平均耕地規模是指土地面積的大小，這是狹隘的觀念，因爲它僅指出四大生產要素，土地、人力、資本和管理中的土地一項而已。廣義而言，擴大經營規模可來自任何生產要素的投入或上述生產要素其彼此的配合，才是使農場能企業化經營也能產生經濟規模的正確方向。如果僅從擴大土地面積才算是擴大耕地規模，是無法達成效果的，因爲土地牽涉的法令問題多如牛毛，而且台灣平均每戶農家的耕地面積狹小，要擴大土地面積實在是不易。因此，若能就土地、人力、資本和管理的各項生產要素或其組合著手，使之達成技術效率和經濟效率的提高，則可視爲擴大農場經營規模，才是較爲合宜的看法。

水稻農家的經營規模以農戶而言比較狹小，但是經由土地利用方式的改變參加共同經營、委託經營、合作農場、以及集團栽培等，都是可以擴大經營規模的途徑，也是有效降低成本之道。

台灣水稻產業的調整方向

根據行政院農委會於84年4月研訂之「稻米及雜糧產業因應加入關貿總協境內調整對策（草案）」，明訂產業總體發展目標與策略：

一、調整生產結構，促進資源有效利用
二、改善經營結構，提升農產品競爭力
三、調整農業保護，發揮市場調節功能
四、掌握糧食供應，確保糧食供應安全
五、發展永續農業，維護生態環境機能

至於境內調整對策則有如下的對策與措施：

一、產業結構調整對策

二、農民收益維護調整對策

1. 實施符合GATT規範之直接給付
2. 輔導稻田雜糧田辦理轉作地區性農特產
3. 維護稻米供需平衡及市場秩序

三、提昇市場稻米競爭力對策

1. 擴大稻作經營規模，降低生產成本
2. 加強輔導良質米產銷，提高稻米品質
3. 改善加工運銷效率

四、其他有關稻米產業配合措施

1. 加強食米品質及衛生安全檢驗
2. 建立合理輪作制度，維護生態環境
3. 加強米食推廣，提高米食利用與附加價值
4. 辦理農民稻穀寄倉服務，穩定市面糧價
5. 育苗及代耕中心輔導措施

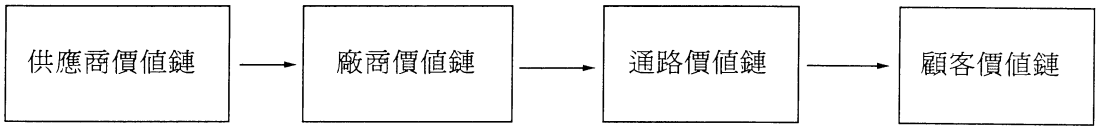
從經營管理的立場，筆者認爲台灣水稻產業的經營調適須靠「管理」；從產業的立場，政府已訂定一套境內調整對策；從企業的立場，則水稻企業體系的經營要靠「管理」——創造競爭優勢的能力。

未來台灣水稻企業的經營策略有兩大重點：

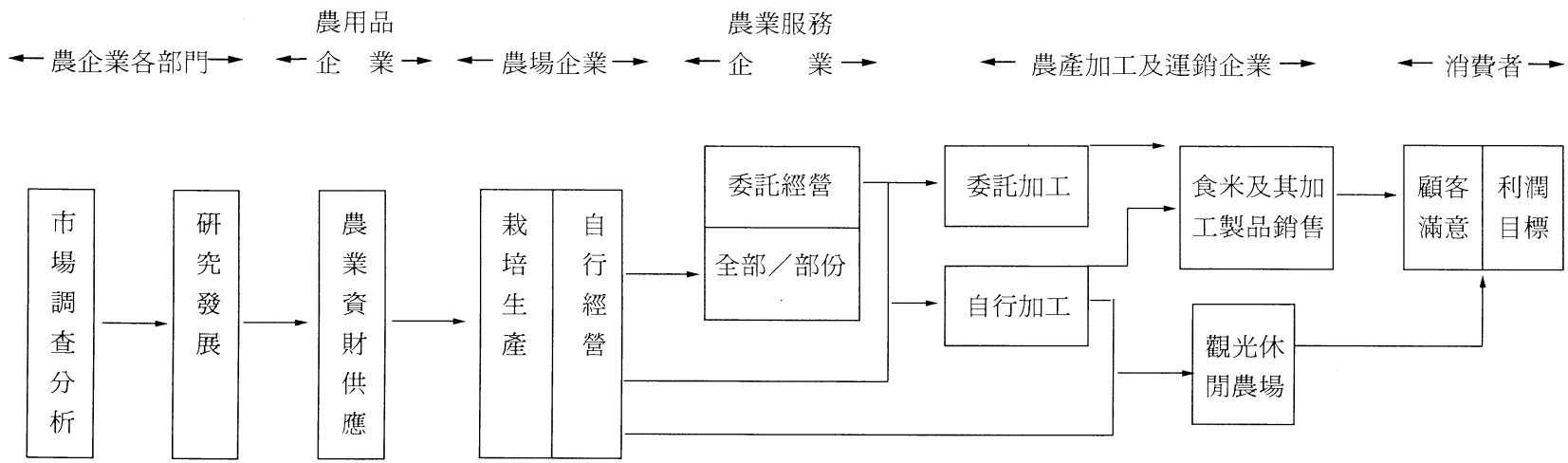
㈠透過價值鏈、創造競爭優勢

美國策略大師波特（M. E. Porter）從產業競爭的觀點，提出產品價值鏈的概念，以企業的各項價值活動基礎，構成價值創造系統（圖一）；在此價值系統裡，實體產品的形成經由供應商、廠商、通路、顧客的流程，不斷增加其附加價值，而滿足顧客的需要。依農企業體系的分類，供應商即爲農用品企業、廠商即爲農場企業及農業服務業、通路即爲農產加工及運銷企業，而顧客即爲最終消費者。

圖二水稻企業之發展模式係結合波特的價值鏈理念以及農企業體系，使得稻米產品藉由此模式提高其品質價格、發展多樣化米食加工、與發展觀光休閒活動所產生的附加價值，來增加滿足顧客的需要，並促進企業利潤的提昇。



圖一：價值創造系統



圖二　　水稻企業之發展模式

㈡透過三個基本經營管理策略、建立企業的持續競爭優勢

策略大師又提出三個基本經營策略：(1)低成本策略，(2)差異化策略，和(3)集中策略。此三個策略可被視爲在任何產業中，對待競爭者的一般途徑，而可應用於水稻企業的營運行爲。

1. 低成本策略

此策略目的在創造成本優勢，需要有效的設備規模與積極的計畫來降低所有的成本。例如水稻農場企業經由土地利用方式的改變參加合作或共同經營等，使產銷活動發揮規模經濟以有效提高生產力及降低成本。

2. 差異化策略

此策略强調提供獨特廠牌的多樣化產品。此策略的最理想途徑，是能在許多產品特點上差異化，並且有一個對外行銷網路，讓消費者容易獲得其產品的服務，因而該成功的差異化產品便容易提高價格。例如建立（有機）良質米品牌，加强國產米促銷，改進包裝更加吸引消費者的好感。

3. 集中策略

此策略的重點在集中資源，研發某產品、某地區或某特定目標市場的營運方式。此策略集中在更窄化的市場，與前述低成本和差異化策略所注意的全企業目標有別。例如區隔市場、控制米食加工品質以專門供應某分眾市場 — 自助餐及宴會等。

未來台灣水稻產業相部門之配合相當重要，政府、農民、運銷商及消費者方面皆有責任：

㈠政府方面：今後稻米的產銷結構將朝「供需平衡」的生產目標邁進，稻米市場的價格機能將可發揮自動調整的功能；唯考慮農民收益的立場，則政府應在GATT規範下給予農民應得的直接給付，同時應嚴格控制進口米的流通數量，以免稻米市場走私氾濫，而穀賤傷農。

㈡農民方面：農民應對政府的因應調整策略與措施有信心，以使政府的產業發展目標能落實。在委託經營方面，農民也應放心實施委託經營，以使兼業農能委託代耕代營而安心離農，專業農亦可擴大經營規模，有效降低生產成本，提高稻米品質，而提昇其在市場的競爭能力。關於水稻育苗中心、代耕中心以及集團栽培班隊等組織及相關措施之推動，亦應以專業農所組織的班隊做爲推動主體。至於（有機）良質米的生產，則應參加良質米適栽培區及專業區，以設法良質米市場占有率。

㈢運銷商方面：運銷商方面（包括糧商、農會、超級市場）是屬於農企業體系四大部門之一，而扮演極重要的行銷機能，未來因應入關後對於面對國際農產貿易之市場競爭下更屬重要。運銷商應負起調節稻米市場供需平衡之責任，其進出口業務應遵循公平交易法並穩定市場價格，使生產者和消費者皆獲得最大的效益。

㈣消費者方面：應配合健康飲食之需要，減少脂肪之攝取，而增加對國產米之消費（無論是食米或食米加工），不但可維護我國稻米生產在質與量的穩定發展、促進營養均衡，也有助於保存我國傳統文化。

結　　語

展望未來，台灣水稻產業將在入關的强大衝擊下，展現出水稻文化特有的韌性。不僅要給自己一個調整方向，甚至，讓自己有機會去看見另一個遠景，即在科技觀、經濟觀、環境觀及國際觀的政策導向下，成爲具有競爭活力的經濟事業與維護生態平衡的公益事業。

註：水稻是台灣地區最主要的糧食作物，也是國民的主食。近年來，社會變遷的腳步越來越快，西式食品漸漸風行而改變消費者習慣與消費結構，使得稻米的消費量有明顯減少的趨勢。根據民國82年「農業年報」資料，每人每年穀類可供消費量有減少趨勢：從民國41年的138公斤，升至最高點63年之168公斤，再逐年下降至81年的98公斤，其中麵粉消費量持穩近年來約在23至28公斤左右，而白米則有明顯減少趨勢，從民國41年的126公斤，升至最高點56年之141公斤，再逐年下降至81年的64公斤。至於稻米的生產面積及生產量亦隨之逐年下降，民國64 年稻作種植面積達最高峰爲79萬公頃，以後逐年降低，72年面積爲65萬公頃，73 年起實施稻田轉作與休耕計畫，82年種稻面積已降至39萬公頃。稻米年產量也由65年的最高峰271萬公噸，逐年降至82年的182萬公噸。

參考文獻

1.李增宗，我們的稻米產業如何因應入關？鄉間小路，第21卷第2期，民國84年2 月。
2.江榮吉，企業經營要有組織才會成功，農業經營管理會訊，第 3 期，民國84年4月10日。
3.江榮吉，台灣農業經營問題與調整方向，台灣農業經營研討會專集，台灣省台中區農業改良場編印，民國80年10月。
4.邱宗治，新競爭時代之農企業發展，農業經營管理會訊，第 2 期，民國84年1 月10日。
5.段兆麟，柑桔農場降低成本與改善經營之輔導對策，台灣柑桔之研究與發展研討會，民國84年1月12日。
6.陳希煌主編，參與GATT對農業之衝擊及政策因應，業强出版社，民國84年2月。
7.陳文德，「主要糧食需給及價格安定法」簡介，農政與農情，民國84年4月。
8.黃登忠，四十年來之台灣糧政，大嘉印刷公司，民國76年1月。
9.行政院農委會編印，稻米、雜糧產業因應加入關貿總協境內調整對策（草案），民國84年4月。
10.行政院農委會編印，全員動員降低農業產銷成本計畫（第一輯），民國80年11 月。

Investigation on Managerial Adjustment Problems of Rice Industry

George Tzong - Chiz Chiou
Department of Agribusiness Management
National Pingtung Polytechnic Institute

Summary

The managerial adjustment problems of Taiwan rice industry are divided into two aspects :

1. The managerial adjustment problems of rice industry :
   (1)Lack of market competitiveness due to higher production costs of rice.
   (2)The problem of low incentive to produce rice, which results in under- utilization of agricultural resources.
   (3)To avoid over-production in the rice market, the goal of " balancing supply and demand "needs to be sustained.
   (4)Impact on the traditional food management from GATT agricultural negotiation : The current food production and marketing management system may change.
2. The managerial adjustment problems of rice business :
   (1)lack of an action plan for cost reduction and quality improvement.
   (2)Lack of the method of" production and marketing integration" through organizing the rice business companies.
   (3)The problem of farm operation without the inheritor.
   (4)The concept of enlarging scales is too narrow.

Beside the adjustment methods which is announced by the Council of Agriculture of the Executive Yuan, in this paper, the directions for adjustment and strategies of rice industry are suggested as follows :

1. To create the competitive advantage through the value chain of rice industry.
2. To develop the sustained competitive advantage of rice businesses through three generic strategy alternatives.

The vision of Taiwan rice industry,the actively competitive economic business and the ecologically balanced pubilc business, will be realized through efforts by the government 、 farmers 、 merchants and consumers.