

◎ 歷史與社會的分析

光復後台灣農業政策的演變

廖正宏・黃俊傑・蕭新煌

中央研究院民族學研究所

專刊乙種第十八號

光復後臺灣農業政策的演變

歷史與社會的分析

廖正宏 黃俊傑 蕭新煌

中華民國七十五年八月

臺北 南港

中央研究院民族學研究所
專刊乙種第十八號

光復後臺灣農業政策的演變
歷史與社會的分析

定價：新臺幣：參佰伍拾元

著者：廖正宏 黃俊傑 蕭新煌

出版者：中央研究院民族學研究所

發行者：中央研究院民族學研究所

印刷者：荷美印刷設計有限公司

地址：台北市汀州路三段 153 號 2 樓

電話：3 6 5 7 8 1 7

中華民國七十五年八月初版

中華民國八十二年四月二刷

本書撰寫期間承蒙行政院國家科學委員會支助研究經費
特此申謝 (NSC71-0301-H002-07)(NSC73-0301-H002-13)

序

光復以來，我國臺灣地區的經濟建設在全國上下同心協力的奮鬥之下，獲得了歷史性的成就。這項前所未有的成就，不僅創造了一個安和樂利的社會，使臺灣地區人民享有空前繁榮的物質生活，而且也使這段歷史經驗成為國際學術界注目的對象。近年來，國際人文社會學界頗有心於戰後臺灣發展經驗之探討，為數可觀的論著均以戰後臺灣發展經驗作為研究之主題，分析戰後臺灣發展經驗之成功原因及其對開發中國家的啟示與涵義。

戰後臺灣地區經濟建設的成功因素固不止一端，然農業部門實為其最具關鍵性之環節。光復以來，臺灣農民配合政府的農業政策，從戰火劫餘的荒殘破敗之中，建設了繁榮的農村，也創造了豐碩的農業生產。民國40年代農業建設的紮實基礎正是50年代中期以降工業起飛的根本原因之一。近十年來，臺灣的農業、農村與農民在經歷戰後數十年的發展之後，卻面臨許多新的挑戰與新的課題。不論是從純粹學術研究的立場或就解決當前國家建設問題的立場而言，光復以來臺灣農業建設的經驗都值得我們嚴肅地加以分析探討，並從其中吸取歷史的智慧。

為了替戰後40年來臺灣的發展歷程留下翔實的記錄，以作為後人研究這段歷程的參考；也為了從歷史及社會的觀點替當前臺灣的農業農村與農民問題尋求答案，我們以兩年的時間撰寫這部書稿。這部書研究的主題，在於探討光復以來臺灣農業政策的形成及其演變，並分析農業政策在立法院、省議會、各級農業主管人員以及農民之間所獲得的反應。我們也分析光復以來立法委員及省議員農業相關質詢中所呈現的

ii 光復後台灣農業政策的演變

農民形象，並分析光復後的農業政策對農業人力資源移動以及農民生活的影響。

這部書稿的撰寫以及研究上的分工，我們大致作如下的安排：

引論	黃俊傑
第一章	黃俊傑
第二章	蕭新煌
第三章	蕭新煌
第四章	蕭新煌
第五章	蕭新煌
第六章	黃俊傑
第七章	黃俊傑
第八章	黃俊傑
第九章	廖正宏
第十章	廖正宏
第十一章	廖正宏
第十二章	黃俊傑

透過三位作者的學術背景與興趣的協調，我們希望獲得科際整合的效果。雖然整個研究工作有高度的分工，但我們在研究過程中不斷互相討論，交換意見，因此，分工之中又有整合。當然，本書的每一章的錯誤與學術責任仍應由個別的撰寫人承擔。此外，為了提綱挈領，我們在全書之首冠以‘引論’一篇，題為‘光復後臺灣的農業農村與農民：回顧與展望’，把全書的基本論點與發現作全盤性的綜合論述，以期有助於讀者對全書主旨及基本論點的掌握。

本書的部份章節也曾在不同的學術場合中發表，以求學界友人的指教，隨時調整我們的研究方向。本書第六章曾以‘臺灣省議會議員對農業政策的看法，1946～1981’為題，由作者黃俊傑於民國71年8月，在

中央研究院歷史語言研究所與經濟研究所合辦的‘第二屆中國社會經濟史研討會’中宣讀，並收入‘第二屆中國社會經濟史研討會論文集’（臺北：漢學研究資料及服務中心，民國72年7月）中。本書第二、第三、第四及第七章，曾由蕭新煌及黃俊傑在中央研究院民族學研究所研討會中作專題報告，第四章並由蕭新煌發表於‘中央研究院民族學研究所集刊’，第57期；第十一章曾由作者廖正宏於73年9月13日至15日，在中央研究院民族學研究所主辦的‘臺灣社會與文化變遷研討會’中宣讀。

在本書撰寫的期間，我們獲得學界許多朋友的關切與指導，尤其是臺大農推系吳聰賢教授給予我們很多的建議。臺大農推系蔡宏進教授、行政院國科會人文處處長華嚴教授、葉啟政教授及羅曼真小姐更給予我們真摯的協助。他們的學術情誼都使我們永誌不忘。我們誠懇地盼望學界朋友給予我們進一步的指正與切磋。

在這部書稿即將付梓印刷之際，我們回顧光復以來臺灣地區所經歷的農業現代化的歷程，深深覺得這段歷程實在是現代史上最為扣人心弦的樂章。但是，隨著農業現代化的進行與完成，當前臺灣農業、農村與農民也面對了前所未有的歷史性挑戰。從歷史的觀點來看，隨著臺灣地區社會經濟結構的轉化，我們都站在歷史的洪流裏，面對許多重大的課題：在從農業社會邁向工業化社會的過程中，我們如何正確地思考農業生產與農村建設的問題？如何才能在工商業及服務業的強勢壓力之下，努力提高農民所得，增進農民福利？隨著社會經濟結構的轉變，我們如何面對崩潰中的農村文化，並如何加以轉化，以開創中國文化的新生命？凡此種種都是影響深遠而深具意義的時代問題。司馬遷寫‘史記’‘六國年表’曾發‘近己則俗變相類’的感嘆，時代愈接近的歷史變遷，給予作者與讀者心靈的撞擊愈大。這部書稿雖然是一部不成熟的作品，但是，它如能為這個時代作見證，為我們思考上述時代問題，提供一點幫

助,那就是我們最大的企望了。

廖正宏、黃俊傑、蕭新煌 丙寅仲夏

中文摘要

本書旨在探究下述五個主題：

- 一、探討卅年來臺灣農業政策的性格及其演變。
- 二、分析立法院對上述農業政策所做之反應及其所呈現的農民形象。
- 三、分析省議會對上述農業政策所做之反應及其所呈現的農民形象。
- 四、分析地方各級農業主管人員和工作人員，以及一般農民對農業政策之反應。
- 五、分析光復以來農業政策對農民的影響。

全書從各個不同角度分析以上五個主題。第一章係‘導論’。第二、三章分別分析了以 1972 年為分水嶺的前後兩期農業政策內涵及其影響。在第一期(1953~1972)的20年當中，政府的農業政策性是‘壓擠’式的，也就是以‘農業培養工業’的特徵。在這20年當中也經歷了兩個階段的成長策略，前一期是‘進口代替’(1953~1960)，後一期是‘出口代替’(1961~1972)、而在這兩期成長略策當中，壓擠式的農業政策都扮演著非常重要的角色，透過壓擠農業政策，在‘進口代替’時期，農業更提供了外銷製造業充分的糧食及充沛的農村外流勞力。1972年9月，政府頒佈了加速農村建設九大措施，這算是自土地改革以來，最具有突破性的農業政策改革，也象徵了臺灣‘壓擠’政策的暫時中斷和可能的轉向。

本書第四章綜合討論立法院此一代表民意的最高機構如何對過去卅年的農業政策作‘反應民意’的反應。根據對卅年來立法委員農業質

詢的資料分析，可以明顯地發現在‘壓擠’政策大力推行的前廿年（1953～1972）當中，立法委員似乎對‘壓擠’政策下的農村、農業與農民，並沒有給予太多的關注，這可能是一方面在這廿年當中，壓擠的負面結果一直到後期才逐漸出現，另一方面則由於立法院本身組織結構的限制，由於只有資深委員，對臺灣鄉村的許多實際狀況，也恐怕所知並不足夠。一直到了1973年，亦即開始有新增額委員進入立法院後的第二年，立法院的農業質詢才開始進入另一階段，也才開始被投以足夠的注意。同時質詢的品質也從細節的生產、技術及土地問題，轉移到農業政策的批判。在質詢的取向上也有若干的改變，對農政的批評較前期為多，提出建議也較前期豐富。這些都充分說明在1973年以後的立法委員比較會掌握臺灣農業問題的癥結和核心。第五章則分析立法委員質詢中所呈現的農民形像。第六章則討論在1946年到1981年之間，臺灣省議會又是如何對農業政策做質詢上的反應。經過對質詢內容的系統分析，也發現了與立法院委員的反映有相類似之處，那就是在前期與後期的省議會裏，其對農業問題的質詢，有相當的差異。這些差異表現在前期對農業政策肯定的立場，乃較從具體的農業問題著手，甚少涉及對農業政策的批評或質疑。而到後期有比較多的議員能夠從全國的立場權衡全盤農業情勢去進行農業質詢，並且注意到全國農村的普遍性問題，而不只是注意到某一特殊地區的農業問題。

第七章則是針對九大改革措施的公佈（1972年），探討第五屆（1973～1977）和第六屆（1977～1981）省議員對這個政策的公佈及實施有什麼樣的反應。結果發現，在這兩屆省議會質詢當中，直接與九大改革有關的質詢比例並不高，只有17%。這固然說明省議員關心的是全面的農業問題，並不特定在九大改革的內容，可是卻也說明了省議會對持續的監督政府執行九大改革措施或類似這種的農業政策改革的‘無力感’。可是，就所提出來的那些與九大改革有關的質詢內容看來，省議員們對

於許許多多相關的措施中應與應革意見的表達卻是相當豐富，如共同經營、農業貸款、農產品運銷等。不過依然是較傾向於從‘地方性’的問題出發，並且也著重在設法爭取九大措施中可能帶給他們地區的利益，如專業區的設置等。總括看來，省議員質詢的重點仍然是在行政上和執行上問題的批評或反映，甚少涉及藉之督促進一步農業政策改革的意見。

第八章則分析省議員心目中的農民形象。

第九章分析基層農業行政人員及一般農民如何接受行之卅年的農業政策。不論是對‘第一次土地改革’、‘加速農村建設九大措施’、或是‘第二次農地改革’，對於這些政策、措施，農民的認知都偏低（有一半的政策，只有三分之一的農民了解其內容）。而且偏向於與自己比較有直接關係的政策內容，或是做得比較成功的那些政策措施，基層的農業行政人員對各項農業政策的認知程度則比較高些。

至於農民對於農業政策的評價，接受本計畫調查的農民大多傾向於對近期及對本身有益的政策改革有較多的好感（如九大措施及第二次農地改革中之部份措施），對於較早的農業政策則由於印象較疏，也就無法給予評價。同時，專業農似乎也比一般的兼業農對政府的農業政策有較高的評價。農業行政人員的態度則比較保守，他們對許多政策的實施及措施的執行，都並不表示樂觀。

第十章分析農民對農家生活及農業之態度。結果發現，在近年來政府所推行的各種農業措施中最受歡迎的項目，依次是‘加速農業機械化’、‘合理調節生產資材和保證價格’和‘設置農村建設貸款基金’。至於其他政府正大大推行的措施如共同經營、委託代耕、稻田轉作等措施受歡迎的比例都很低。政府推行的農業措施，農民實際所感受到的好處有很大的差距，而且同一措施因不同農業區位環境的關係，農民的需要程度也不同。

第十一章則分析在農業政策的主導之下，臺灣農業人力資源所經歷的變遷，以作為我們對光復後臺灣農業政策研究的另一項觀察點。我們的研究顯示：光復以來，臺灣農業人力資源在數量上變化之大趨勢在於農戶絕對數先增後減，但相對數遞減，以及專業農戶減少而兼業農戶增加。在農業人力素質方面，則以以下變化現象最為顯著：農業勞力老化、農業勞力女性化的趨勢已見緩和、農業勞力之教育程度不但偏低，而且改進的速度仍落於其他行業之後，以及農戶人口扶養比逐漸下降。

第十二章則對全書之基本論點作一綜合性之提要，並提出若干結論性之看法。

英 文 摘 要

(English Abstract)

This study is the report of a two-year research project which aims at an inquiry into the agricultural development in Taiwan since World War II. Five issues have been chosen as the major foci of this study, namely:

- (1) What is the major character which has underlied the development of agricultural policies in Taiwan since World War II? How did the policies change in the past thirty years?
- (2) How did the members of the Legislative Yüan evaluate the post-war agricultural policies? What are the images of farmers which emerged in the minds of members of the Legislative Yüan?
- (3) How did the members of the Taiwan Provincial Assembly evaluate these policies? And, what images of farmers can be seen in the minds of members of Taiwan Provincial Assembly?
- (4) How do the officials in the government and farmers association's and the farmers themselves evaluate these policies?

- (5) To what extent have the post-war agricultural policies affected the various aspects of life of those farmers?

Following a brief introduction, Chapters Two and Three attempt to answer the first question. It is observed that the year 1972 served as a watershed of the evolution of Taiwan agricultural policies. Before 1972, agricultural policies were best characterized by the orientation of "developmental squeeze." After 1972, a new orientation toward farmers' welfare could be observed.

Chapter Four of this book is an analysis of the perceptions and attitudes of the members of Legislative Yüan towards agricultural policies. It is maintained that, in general, they did not pay enough attention to agricultural problems until 1973 when the newly-elected members from Taiwan entered the Legislative Yüan. Chapters Six and Seven deal with the Provincial Assembly members' evaluation of agricultural policies in general and the "Important Strategies for Accelerating Rural Construction", in particular. It is found that members of the Twiwan Provincial Assembly concerned predominantly with the local agricultural issues, and have not paid much attention to national issues until recent years.

Chapter Nine is devoted to an investigation of the officials' and farmers' attitudes towards agricultural policies in the post-World War II era. It

is found that farmers did hold a favorable opinion towards recent policies from which they have gained benefits. They have not enough knowledge about early policies. However, the majority of the farmers hold a pessimistic opinion towards the future of Taiwan's agriculture. As compared to the farmers' attitudes, government officials hold a more conservative attitudes towards post-war agricultural policies.

The remainder of this study explores the extent to which post-war agricultural policies have exercised influence upon the changes of agrarian human resources and the life of farmers. It is observed that the implementation of land reform policies in the early 1950's improved the living conditions among farmers. However, such favorable attitude towards governmental policies has changed in recent years. It is also suggested that government has to take the need of farmers into serious consideration in the decision-making process in the years to come.

目 錄

序.....	i
中文摘要.....	xv
英文摘要.....	xix
引論：光復後臺灣的農業農村與農民：回顧與展望.....	1
一、前言	1
二、光復後臺灣農業政策的演變及其所引起的反應	4
三、光復以來的農業與農村：從同質性到異質性.....	19
四、農業發展過程中的農民與農民組織	28
五、結語：當前的問題與未來的展望.....	39
第一章 研究成果的回顧與問題的提出.....	45
一、農業經濟學的研究	46
二、鄉村社會學的研究	47
三、人類學的研究	48
第二章 光復後臺灣農業政策的演變（上）（1953～1972）.....	53
一、前言	53
二、第一期的農業政策：發展策略的特徵.....	55
三、壓擠和成長政策下的農業與農民	59
四、農業政策的轉機：九大措施的分析.....	69
五、結語	71
第三章 光復後臺灣農業政策的演變（下）（1973～1982）.....	75
一、前言	75

二、新農業政策的塑形和過渡: 1973~1980.....	76
三、十字路口的農業政策: 1981~1982.....	81
四、農業政策何去何從?.....	87
第四章 立法委員與臺灣的農業問題和農業政策(1953~1982).....	93
一、前言: 資料來源與分析方法.....	93
二、歷年農業質詢次數的變化: 長期趨勢的分析.....	98
三、立法委員農業質詢內容的分析	101
四、立法委員農業質詢取向的分析	122
五、誰關切臺灣的農業問題?.....	127
六、結語	142
第五章 立委質詢農業內容所呈現的農民形象.....	147
一、農民形象的一些問題	147
二、在立委質詢裏的農民形象	152
三、結語	159
第六章 臺灣省議會議員與臺灣的農業問題與農業政策(1946~	
1981)	161
一、研究資料與方法	161
二、臺灣省議會議員的組成特徵	165
三、臺灣省議員農林質詢的一般量化趨勢: 1946~1981.....	173
四、質詢內容之質的分析: 農會問題個案研究.....	194
五、結語	201
第七章 臺灣省議會議員對‘加速農村建設重要措施’的反應	
(1973~1981).....	203
一、前言: ‘加速農村建設重要措施’的重要性及其意義.....	203
二、第五、第六兩屆省議會的組成及其農林口頭質詢的一般	
趨勢.....	210

三、省議員對‘加速農村建設重要措施’的看法	215
四、省議員對‘加速農業建設重要措施’之看法的個案分析: 共同運銷問題與果菜公司問題	229
五、結語	233
第八章 臺灣省議會議員農林質詢內容中所呈現的農民形象	235
一、前言	235
二、省議員的農民形象的主要特徵: 所得偏低及其形成原因	236
三、省議員眼中的農民: 福利體系中被遺忘的國民	243
四、結語	249
第九章 農民及農業行政人員對農業政策之反應	251
一、前言: 研究目的與方法	251
二、農民及農業行政人員對農業政策的認知	257
三、農民及農業行政人員對農業措施之評價和參與	268
四、結語	287
第十章 農民對農家生活及農業之態度	307
一、前言	307
二、樣本與資料	309
三、農民對生活程度之感受	312
四、農民對農業之態度及對未來生活之看法	325
五、結語	335
第十一章 農業人力資源的變遷: 兼論其農業政策的涵義	339
一、前言	339
二、農業人力資源數量之變化	340
三、農業人力資源素質之變化	351
四、農業人力資源變遷對農業發展的涵義——代結語	362
第十二章 結論	369