

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爲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，爲數可觀的論著均以戰後臺灣發展經驗作爲研究之主題，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，然農業部門實爲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。

爲了替戰後40年來臺灣的發展歷程留下翔實的記錄，以作爲後人研究這段歷程的參考；也爲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。這部書研究的主题，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

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‘近已則俗變相類’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

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

一、重要發現的討論	369
二、戰後臺灣農業現代化的歷史意義	375
三、臺灣經驗的啟示	380
參考書目	385
附錄	395
附錄 1 ‘臺灣農業發展的歷史社會分析’研究農民間卷	395
附錄 2 ‘臺灣農業發展的歷史社會分析’研究農業從業人員 問卷	406
附錄 3 ‘臺灣農業發展的歷史社會分析——農業政策對農 民生活的影響’研究問卷	415

統計表目錄

表1—1	臺灣與日本農業生產及人口平均成長率之比較	20
表1—2	臺灣農業經濟重要統計指標	24
表1—3	農家所得之來源	27
表1—4	臺灣省實施耕者有其田前後農戶生活改善比較表	30
表1—5	農家與非農家每人所得之比較	36
表2—1	臺灣地區12歲以上就業人口的行業結構	60
表2—2	臺灣地區15歲以上就業人口的行業結構	61
表2—3	淨國內總生產的產業部門組成	63
表2—4	農業人口中自耕農與佃農之組成比例	65
表2—5	出口的農工產品比例	67
表2—6	農業成長率(1953~1981每年成長率)	68
表2—7	粗國內資本形成之組成(依產業別)(1952-1981)	72
表4—1	立委農業質詢內容之大類與細類一覽表	96
表4—2	立法院農業質詢九大類內容之次數分配表	104
表4—3	立法院農業質詢內容分期質詢次數分配表	106
表4—4	五個時期九類農業質詢的變化	108
表4—5	立法院農業質詢71小類內容之次數分配表	112
表4—6	立法院歷年農業質詢取向次數分配表	124
表4—7	立法院農業質詢取向分期次數分配表	128
表4—8	立法院委員背景分析表	130
表4—9	立法院歷年提出農業質詢就885人次169位立委所做之	

背景資料分析·····	132
表4—10 所有立委與增補選立委歷年質詢農業問題之人數與 次數分配表·····	137
表4—11 所有立委與增補選立委分期質詢農業問題之人數與 次數分配表·····	139
表4—12 質詢次數在10次上的24位立委背景資料·····	140
表6—1 臺灣省議會歷次大會日期一覽表·····	162
表6—2 光復後臺灣省省級民意代表之組成特徵·····	166
表6—3 光復後歷屆臺灣省省籍民意代表籍貫統計表·····	168
表6—4 光復後臺灣省省級民意代表職業統計表·····	170
表6—5 光復後臺灣農業人口佔總人口百分比統計表·····	171
表6—6 光復後臺灣省議會歷屆提案統計表·····	172
表6—7 光復後臺灣省議員質詢之‘農’、‘林’、‘漁’、‘牧’分類 統計表·····	174
表6—8 光復後臺灣省議員質詢類別與教育程度交叉表·····	175
表6—9 光復後臺灣省議員質詢類別與議員選區交叉表·····	176
表6—10 臺灣省議員農業質詢的十二大類別及其細目表·····	177
表6—11 臺灣省議員農業質詢十二大類次數分期統計表·····	180
表6—12 臺灣農業經濟重要統計指標·····	181
表6—13 臺灣省議員農林質詢前十名項目各屆次數統計表·····	183
表6—14 臺灣省議員對農業十二大類質詢次數及五大選區交叉表	184
表6—15 臺灣省議員教育程度與對農業十二大類質詢次數交叉表	185
表6—16 臺灣省議員農林質詢前十名項目順序表·····	186
表6—17 臺灣省議會農業質詢十二大類歷屆質詢次數及百分比 變動表·····	187
表6—18 農會問題之質詢項目次數及百分比統計表·····	190

表6—19	稻米問題之質詢項目次數及百分比統計表	191
表6—20	農產品運銷問題之質詢項目次數及百分比統計表	193
表6—21	肥料換谷問題質詢項目次數及百分比統計表	193
表6—22	農會總幹事問題質詢次數	200
表7—1	臺灣省第五屆省議員當選人概況表	211
表7—2	臺灣省第六屆省議員當選人概況表	211
表7—3	第五、第六屆省議員提案統計表	212
表7—4	光復後省議會口頭質詢內容中‘農業’‘農村’‘農民’之 次數及百分比	213
表7—5	省議會農林口頭質詢前十名項目次數及百分比	214
表7—6	省議員對九大措施相關問題口頭質詢次數及百分比 統計表	215
表7—7	農業貸款之質詢項目次數及百分比	216
表7—8	農產品運銷之質詢項目次數及百分比	217
表7—9	農村公共設施之質詢項目次數及百分比	219
表7—10	農場經營之質詢項目次數及百分比	220
表7—11	農業專業區之質詢項目次數及百分比	222
表7—12	土地重劃之質詢項目次數及百分比	223
表7—13	農業試驗與推廣質詢項目次數及百分比	224
表7—14	農業機械化之質詢項目次數及百分比	226
表7—15	農村勞力之質詢項目次數及百分比	227
表8—1	1946~1981年農民保險之質詢次數及百分比	244
表8—2	1946~1981年農民福利之質詢次數及百分比	246
表8—3	世界總輸入及臺灣農產物輸入的成長	248
表9—1	受訪農民居住地	254
表9—2	農民對各項農業措施不知道的百分比	260

表9—3	農民對各項農業措施評列‘很有助益’的百分比	264
表9—4	農業行政人員對改進臺北市果菜批發市場之評價， 依服務單位、服務年資、家裏有無種田分	272
表9—5	農業行政人員對實施共同作業之評價，依服務單位、 服務年資、家裏有無種田分	272
表9—6	農業行政人員對委託經營之評價，依服務單位、服務 年資、田分家裏有無種	273
表9—7	農業行政人員對家畜保險之評價，依服務單位、服務 年資、家裏有無種田分	273
表9—8	農業行政人員對一子繼承制之評價，依服務單位、服 務年資、家裏有無種田分	274
表9—9	農民對加速農村建設九大措施之參與	275
表9—10	農業行政人員實行各項政策‘經常遇到困難’之百分比	276
表9—11	農民對稻穀收購價格是否能得到20%利潤之反應	279
表9—12	農業行政人員對收購價格能否讓農民得到20%利潤之 反應	280
表9—13	農民對收購量是否合理之反應	281
表9—14	農業行政人員對收購量之反應	283
表9—15	農民對種田有無前途之反應	284
表9—16	農民在農事上需要資金時之借款來源	286
表9—17	農民對委託經營不以租佃論而以自耕論之認識情形	288
表9—18	農民對委託經營不以租佃論之規定之信任情形	289
表9—19	農業行政人員對農民認識委託經營不以租佃論之規 定之意見	290
表9—20	農民若耕地太小，願意賣給他人經營之意願	291
表9—21	農民對貸款條件合適時擴大經營規模之意願	292

附表9—1	農民對重要農業政策之認識、態度和參與	300
附表9—2	農業行政人員對光復後各項重要農業政策之經辦 情形與認知、反應	304
表10—1	樣本鄉鎮及其農業就業人口百分率分佈表	310
表10—2	樣本特性	311
表10—3	農民對本地生活狀況滿意程度分佈表	314
表10—4	農家近十年來各方面之變化情形及農民對目前情形 滿意程度分佈表	315
表10—5	各區農家近十年來生活情形變好之主要原因分佈	317
表10—6	各區農民對農家生活在近三十年來(分四階段)之變 化之反應	320
表10—7	各區農民對農業與其他行業比較生活好壞之反應	322
表10—8	控制務農身份,農民是否願離農與地區別之關係	327
表10—9	控制家庭主要收入,農民是否願離農與地區別之關係	329
表10—10	農民離農意願與年齡之關係	330
表10—11	農民離農意願與教育程度之關係	330
表10—12	對子女務農期望與年齡之關係	331
表10—13	對子女務農期望與教育程度之關係	331
表10—14	對子女務農期望與地區別之關係	332
表10—15	近年政府推行的農業措施中,農民最歡迎的項目	334
表10—16	農民對本村未來發展之看法與地區別之關係	335
表11—1	臺灣地區農戶人口之變動,民國45年~69年	341
表11—2	歷年來專兼業農戶數變化之趨勢(臺灣地區)	342
表11—3	就業人口之變動按行業分,民國45~71年(臺灣地區)	343
表11—4	單位耕地面積農業就業人口及勞力外流淨率	346
表11—5	勞動力因子年變化情形按地區與性別分(60~70年)	347

表11—6	臺北市及高雄市人口增加數、自然增加數及社會增加數， 民國40~70年.....	349
表11—7	歷年農業就業人口之年齡結構.....	352
表11—8	歷次普查十五歲以上農業就業人口，依性別分.....	354
表11—9	臺灣地區行業別勞動力之教育指數，民國45~69年... ..	356
表11—10	三階段年齡人口組成之變化.....	356
附表11—1	各級產業淨生產值佔總生產值比.....	364
附表11—2	歷年臺灣地區人口總數、年增加、自然增加、出生、 死亡數及其比率統計表，中華民國35~71年.....	365
附表11—3	歷年農業就業人口移出數.....	367

圖 目 錄

圖4—1	歷年立法委員所提有關農業質詢次數統計圖.....	99
圖6—1	光復後臺灣省省級民意代表平均年齡統計圖.....	168
圖6—2	光復後臺灣省省級民意代表受過大學教育者之百分 比統計圖.....	169
圖6—3	光復後臺灣省省級民意代表職業背景變化圖.....	170

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’政策大力推行的前十年(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十年當中，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.

引論：光復後臺灣的農業農村與農民： 回顧與展望

一、前言

民國34年(1945)年，日本投降，臺灣光復，這是歷史上劃時代的事件。臺灣光復後40年來，社會、政治、經濟、文化各方面都有飛躍的進展。其中經濟建設的成果最爲引人注目，學者每稱之爲‘經濟奇蹟’。在這一段歷史上的‘經濟奇蹟’的搏成過程中，農業扮演了相當重要的角色。

戰後臺灣農業的復興、發展及其所引發的各種問題，在中國歷史上具有特殊的重要性。這種歷史性的重要意義至少可以從以下兩方面加以觀察：

第一，它代表近代中國史上從傳統過渡到現代的一段重要歷史經驗。中國自古以農立國，傳統中國文化的發展也以農業爲其基礎。遠自新石器時代，出現於仰韶、龍山文化遺址的旱地陸種農業，即已決定了中國史前文明迥異於其他古文明之特殊面貌。從思想史的發展經驗來看，傳統中國的思想體系，尤其是儒家思想與中國農村社會具有非常密切的關係。從政治史的角度來觀察，自從秦漢大一統帝國建立以後，歷代王朝的治亂興亡與糧食供應也有高度的關聯性。農業活動不僅塑造了中國文化的基本面貌，也孕育了中國人的基本性格。但十九世紀以降，西方勢力東漸，工業的西方挾其堅船利砲對古老的中國造成強大的壓力。近代中國史上所出現的沿海通商口岸的開放、大都市的興起以及都市化程度的加深、農村人口之流向都市、工業化及商業化的發展等種

2 光復後台灣農業政策的演變

種歷史現象，對中國現代化初期有其積極或消極的影響(張朋園，1984: 13-41)。它們的出現都使傳統中國的農村社會及農業發展面臨亘古未有的大變局。因此，在近代中國知識份子尋求解決歷史變局的方案，以及因之而展開的國家建設運動中，農業現代化成爲關鍵性的一個環節(沈宗瀚，1984: 43-63)。從十九世紀晚期以來，有識之士莫不極力奔走提倡農業之改良，而各地農業改良機構與組織之成立亦如雨後春筍，構成中國近代現代史上波濤壯闊的農業改良思潮，及影響深遠的農業改良運動。近代中國史上的農業改良運動開始於西元 1898年，康有爲(1858~1927)、梁啟超(1873~1929)主持維新變法運動時期，成立了農務局，雖僅百日即告取消，然不失爲近代中國史上講求農務官方機構之先聲。而農業學校亦繼之紛紛成立。如1901年，江南蠶桑學堂成立於江寧，而1903年京師大學堂成立農科，分農學、農藝化學、林學及獸醫學四門，尤爲近代中國農學教育之開始。除此之外，農業試驗場則普遍設置，幾乎遍佈全國各地。1903年，清廷設立商部，兼管農業改良事宜，1906年則改組爲農工商部。民國成立以後，農工商部則分別成立爲農林部與工商部，而近代知識份子更從平民教育、技術創新或制度改革等各種不同途徑追求農業的現代化(黃俊傑，1983: 183-196)。

從歷史的角度來看，中國傳統農業至少具有以下五大特徵：(一)具有悠久之精耕細作傳統；(二)作物種類繁多；(三)重視種植而忽略畜牧業；(四)農村副業具有重要地位；(五)具有重農之傳統(許倬雲，1979: 1-5)。逮至二十世紀，以上各項特徵仍在各種不同程度內持續不斷。因此，近代中國史上任何一位農業改革者都必須在不同程度內面對此一農業傳統，並思考如何使傳統農業轉化爲現代農業之問題。這個從傳統到現代的轉化在戰後臺灣農業發展史上獲得了可觀的成就。臺灣農業現代化的發展本來就較大陸農業爲早，遠在民國 9年(1920)，化學肥料即已開始施用於臺灣農田，農會組織的建立也爲農業人力資源的運

用奠下了初步的基礎，相對安定的社會秩序也為穩定的農業生產提供了有利的條件，所以臺灣農業的現代化奠基甚早，基礎亦佳（Myers, 1974: 451-475）。例如自民國19(1930)年起臺灣稻穀產量大增，約為民國前12(1900)年之三、四倍，全島稻田面積與每公頃產量亦增加一倍，民國27(1938)年稻穀產量已達日據時期稻穀生產之最高點（沈宗瀚, 1963: 24-25）。但日本殖民政府發展臺灣經濟乃為補充日本經濟之需要，故努力增產稻米，以應日本國內需要及彌補外匯赤字（李登輝, 1976: 23）。所以，臺灣農業發展之形態不僅與大陸農業有所不同，其所面臨之問題亦因之有所差異。光復以後，民國40年代土地改革的成功帶來了繁榮的農村經濟，也創造了穩定的鄉村社會政治秩序；此下的技術改良則不斷地提昇農業科技與品種的水準，使農業部門有足够的剩餘資源來支援工業部門的發展，造成了民國50年代中期以後的工業起飛，成功地開創了所謂‘經濟起飛’的局面。

第二，從經濟及社會結構的立場來看，戰後這一段歷史經驗也深具思考價值。光復後30年間，臺灣經濟結構起了根本的變化。農業生產佔國內生產淨值的比率，從民國40(1951)年的35.9%，至民國53(1964)年降為28.22%，民國61(1972)年降至14.12%，至民國71(1982)年更降為8.7%。換句話說，臺灣在戰後30年之間，完成了經濟結構的脫胎換骨。這種結構改變的速度之快，在戰後世界各國的經濟發展史上極為少見。我們可以說，光復後的臺灣地區以不到40年的時間完成了日本明治維新以降將近百年才完成的歷史過程。就第二次世界大戰以後各國的經濟發展史來看，農業確實是重要的原動力，在各國工業及經濟發展初期具有舉足輕重的地位。光復後我國以農業建設促進工業及經濟發展的成功經驗，具有高度的歷史意義與啟示。

再就社會結構的角度來看，臺灣農業人力資源在光復後近40年之間也經歷極大的變化。通貫民國40年代，由於土地改革政策實施的成功

4 光復後台灣農業政策的演變

以及非農業部門所能提供的就業機會尙少，所以民國45（1956）年至49（1960）年之間，專業農戶大量增加。但至民國59（1970）至69（1980）年之間，由於農業危機的加深與非農業部門的急速成長，導致了專業農戶數佔總農戶數的比率由30.24%降為8.95%，而兼業農戶則由69.76%，增加為91.05%（廖正宏，1984）。這種農業人口的變化，與社會結構的變化、農民價值體系的變遷乃至鄉村文化的轉化都有深刻的關係。它不僅牽引出當前鄉村社會的許多重大問題，而且也直接影響未來臺灣地區整體社會的變遷方向。

光復後臺灣農業現代化的經驗不論從歷史發展的角度看，或就社會經濟結構立場言，均有其舉足輕重的重要性。本章寫作的目的，即是企圖透過以下三個問題的引導，對於光復後臺灣農業發展經驗作一個整體性的歷史回顧，並對當前問題略作討論，以便對未來可能的發展方向試作探索：

（一）光復後臺灣農業發展的主導因素何在？此種主導因素經歷何種變遷？

（二）在此種主導因素支配之下，光復後臺灣農業、農村與農民經歷何種變化？

（三）經歷四十年來的發展，當前臺灣、農村及農民的基本問題何在？未來可能的發展方向與因應途徑如何？

以上這三個問題所牽涉的範圍至為廣袤，當然不可能有簡易的答案。本章僅試圖對以上三個具有高度複雜性的問題試作初步的探討。

二、光復後臺灣農業政策的演變及其所引起的反應

從中國歷史所見的經驗來看，政府在經濟活動中扮演重要的角色一直是中國歷史上常見的現象。（Metzger, 1972: 9-46; Metzger, 1977: 33-52）就臺灣農業發展史的經驗來看，這項中國歷史的傳統也在

臺灣得到印證。自從1930年代臺灣農業的‘綠色革命’開始以來(馬若孟, 1979: 273-293), 不論是在新的作物品種如‘蓬萊米’的推廣、化學肥料的使用……等方面, 日本殖民政府的農業政策均發揮主導的作用。光復以來, 我國政府所推動的一系列農業政策均與臺灣農業發展及鄉村社會的改變有密不可分的關係。我們可以說, 自從1895年以來, 臺灣農業及農村的發展表現一種高度的‘政策導向’的性格, 這種性格基本上與中國史上政府在經濟活動中所佔有的重要地位互相呼應, 一脈相承。因此, 促成光復以來臺灣農業發展的因素雖然包括外在的經濟因素(如農產品需求的增加、工業與農業部門相關產業的發達、國外資本的流入與生產資材的輸入…等)、技術的進步、教育的普及、農民的勤勉、行政管理的優越、政治的安定、正確的農業政策以及農民組織及領導機構(尤其是中國農村復興聯合委員會)的配合等(山田三郎, 1972: 245-290)。但是其中最具關鍵性的因素仍是農業政策。我們可以說, 農業政策是我們分析光復後臺灣地區農業發展的主軸。因此, 我們的討論必須從農業政策的演變及其在各級民意代表、農政主管人員及農民間的反應開始。

(一)光復後臺灣農業政策的演變

光復以來, 臺灣農業政策的演變大致可以民國61(1972)年作為分水嶺, 分為兩個時期。第一階段涵蓋時間起自民國34(1945)年臺灣光復, 從民國38(1949)年開始實施‘三七五減租’、‘公地放領’、‘耕者有其田’等一系列土地改革政策, 止於民國61(1972)年; 第二階段則始於民國61(1972)年9月, 政府頒布‘加速農村建設九大措施’以至今日。

我們先討論第一階段(民國34年至61年)中, 農業政策的特質。

自從1895年日本殖民政府佔領臺灣以後, 採行的是‘農業臺灣, 工業日本’的政策, 各項農業措施的指導原則在於: 早日停止日本國庫對臺灣之補助以及在臺灣增產米糖以應付日本國內的需要並彌補外匯赤

字。日本殖民政府爲了增加臺灣對日本之糧食原料等輸出，提高糯米生產，而使臺灣農民漸漸採用新作物品種，施用化學肥料，於是在農業技術上從水利的支配，品種的改良，肥料的施用，以及栽培技術的改進各方面採取措施來提昇臺灣農業的生產（張漢裕，1974：363-393；393-500）。因此，在日據時代臺灣農業在技術上已奠下了相當的基礎。

第二次世界大戰結束，臺灣農業經歷了一段戰後復原重建的時期。民國38(1949)年，政府播遷臺灣，推行一系列的改革政策：先是民國40(1951)年實施‘三七五減租’政策；繼於民國41(1952)年實施‘公地放領’政策；又於民國42(1953)年實施‘耕者有其田’政策（陳誠，1961）。這一系列土地改革的實施對臺灣農村社會產生了可觀的影響，它改革了舊有的租佃制度，扶植自耕農，轉移土地投資於工商業，並間接地促進農業生產量的提高，爲工業的發展奠定了良好的基礎（Yang, 1970）。所以，從民國42(1953)年開始，臺灣農業政策的擬定就以‘以農業培養工業，以工業發展農業’爲最高指導原則（沈宗瀚，1975：1-22；黃俊傑，1981：384-390）。在這項指導原則之下，自民國42(1953)年至民國61(1972)年近二十年之間，臺灣農業政策可說是以‘發展的榨取’（Developmental squeeze）爲其特徵（Lee, 1972；Hsiao, 1981：55-56）。換言之，亦即是從政策上採取措施來促進臺灣農業生產量的提高，以製造人力及物力的‘剩餘’，並將此種‘剩餘’轉移到非農業部門。研究文獻指出，但1895至1960年臺灣農業部門一直有大量的資本流入非農業部門，這是民國50年代中期以後工業得以起飛的重要原因之一（李登輝，1976；Lee, 1972）。

在光復以後20年間所實施的農業政策中，最具關鍵性而且在歷史上最具有深刻意義的就是光復初期所實施一系列的改革政策。這一系列政策淵源於國父孫中山（1866~1925）先生民生主義思想中‘平均地權’與‘耕者有其田’的理想。

‘平均地權’的觀念早已出現於興中會、同盟會時代的文獻之中。民國紀元前6年10月17日（1906年12月2日），國父在東京舉行的民報一週年紀念會以‘三民主義與中國民族之前途’發表演講，即指出農業愈現代化，資本愈容易集中於少數人之手中，所以應未雨綢繆，謀求解決辦法。他說：‘古代農工諸業，都是靠人力去做成，現時天然力發達，人力萬萬不能近及；因此農工諸業，都在資本家手裏，資本愈大，利用天然力愈厚，貧民怎能同他相爭，自然弄到無立足地了。這種現象，中國現在雖還沒有，但我們雖看不見，或者我們子孫總可以看得見的，與其將來弄到無可如何，才去想大破壞，不如今日預籌個防止的法子。’（‘國父全書’，1963：480）。這個辦法就是‘平均地權’，國父認為‘平均地權’政策如能貫徹，則社會革命即已完成十之七、八，‘否則我輩推翻專制’固為子孫謀幸福，而土地一日不平均，仍受大地主、大資本家無窮之專制耳，其遺害子孫，何堪設想。此則在今日宜實行民生主義之第一義也，（‘國父全書’，1964：490）。而平均地權的具體辦法則是：一、照價納稅；二、土地國有以促使土地所生之利益歸於大眾（‘國父全書’，1963：491）

民國13（1924）年8月23日，國父在廣州對農民運動講習所學生訓話，就曾闡示‘耕者有其田’政策是保護農民的具體措施，國父說：‘我們解決農民的痛苦，歸結是要耕者有其田。這個意思就是要農民得到自己勞苦的結果，不令別人奪去。現在農民的勞動結果，在農民自己祇能分四成，地主得了六成。政府所抽的捐，都是由農民出的，不是由地主出的，像這種情形是很不公平的。’（‘國父全書’，1963：1005）在國父的講詞和著作中，處處流露對農民處境的深切同情。‘耕者有其田’這一項國父遺教也在民國13（1924）年中國國民黨第一次全國代表大會中列入黨綱，並成為光復後臺灣農業建設的一個重要部門。

以上的理想從民國38（1949）年政府遷臺後開始落實成為一系列土地改革政策。首先是民國40年6月7日，政府公布實施‘耕地三七

五”減租修例，’其基本重點在該條例的第二條，此條規定：‘耕地地租租額不得超過主要作物正產品全年收穫量千分之三百七十五，原約定地租超過千分之三百七十五者，減為千分之三百七十五，不及千分之三百七十五者，不得增加。’（陳誠，1961：181）這項條例減輕了佃農的負擔，有效地紓解了中國歷史上源遠流長的地主與佃農之間的緊張關係。接著，民國40（1951）年6月4日，公布‘臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法’，這項辦法的精神在於以政府公有地放領給現耕農、雇農、佃農及半自耕農，以培植壯大農村社會中的自耕農階層。此項辦法的第三條規定：‘放領公地每年攤還地價之收入，屬於國有土地者，應悉數解繳國庫撥作扶植自耕農基金之用，由臺灣省政府於年度終了時，依法辦理轉帳手續，屬於省有土地者，其超過原租額部份，亦悉數撥作扶植自耕農基金之用。’（陳誠，1961：187）最能體顯這種立法精神。最後，民國42（1953）年1月26日政府又公布施行‘實施耕者有其田條例’，規定地主除保留其出租耕地七則至十二則水田之外，其餘超過標準之耕地、共有耕地、公私共有之私有耕地、政府代管之耕地、祭祠公業、神明會及其他法人團體之耕地，以及地主申請政府征收之耕地均由政府征收，轉放現耕農民承領（陳誠，1961：192）。

這一系列的改革政策的實施，為臺灣農村社會經濟及政治結構帶來了可觀的影響。本文第二節將對這種影響的廣度、深度及幅度作一探討，所以不在此處贅及。我們在此僅須指出，民國40年代土地改革的成功奠定了穩定的農村社會秩序，培育了可觀的自耕農階層，繁榮了農村經濟，為‘以農業培養工業’政策奠定了重要的基礎。民國42（1953）年八月開始，政府設立‘經濟安定委員會’，開始策劃臺灣經濟建設計畫，到民國61（1972）年為止，共實施了三期‘四年經濟建設計畫’。農業在這20年中扮演相當重要的角色。

在這20年之中，農業在經濟發展中的角色可以劃分為兩個階段。第

一階段是‘進口代替’(import substitution)，是從民國42(1953)年到民國49(1960)年，亦即前二期經建計畫。第二階段是‘出口代替’(export substitution)，從民國50(1961)年到民國61(1972)年，亦即後三期四年經建計畫，在這兩個成長策略當中，農業部門所扮演的都是‘培養工業’的角色，在‘進口代替’的成長策略中，農業產品外銷得到的外匯償付了進口的工業生產物資，扶植了國內工業的雛形。而‘出口代替’的成長策略則要求農業提供外銷製造業充分的糧食資源和充沛的農村外流勞力(蕭新煌，1984)。

在這種‘以農業培養工業’的政策之下，臺灣農業從民國54(1965)年第三期經濟建設計畫完成以後危機逐漸顯露，至民國60年代初期，這種農業及農村的危機已為各界人士所一致認識。民國62(1973)年，當時的臺灣省政府農林廳長張訓舜就指出，當時臺灣農業所遭遇的困難問題有下列幾種(張訓舜，1973: 1-6)：

1. 農村中勞動力短缺：臺灣由於經濟繁榮，工商業發達，勞動需求急劇增加，且因工作報酬高，工作條件較優，農村青年紛紛脫離農村，轉入工商界服務，以致勞動力大量外流，引起農村工資上漲，影響農業生產。
2. 農業投資呈現不足：由於農產品價格長期穩定，使農業生產利潤低微，就投資利潤而言農業不如工商業，故農家從事生產再投資者較少，而農業以外的資金，亦以農業投資，收回緩慢而裹足不前，至於政府財力亦屬有限，故觀乎整體經濟發展，農業投資顯見不足。
3. 農業收益相對降低：因農產品價格穩定，農家收入不變，但其他物價經常變動，如農用資材價格上昇，工資亦上漲，致使生產成本提高，利潤更顯下降，目前農家收益雖略有增加，但如與非農業部門比較，則呈相對偏低。

4. 農場經營面積過小：本省農場面積，因家族繼承關係，田坵分割愈來愈細小，目前農家平均耕地面積不過1.03公頃，實嫌太小，不獨影響機械作業，抑且增加生產成本。
5. 工商業與農業不能配合：農業在發展之中，愈發生困難，其所仰賴於工業支持配合者愈多，比如目前農業必須利用機械操作，農村需要甚多農機具，及為促進作物增產，農村需要甚多化學肥料，而工業方面尚不能廉價大量製造，以配合降低農業生產成本。在商業方面，由於出口商目前多重私利相互競爭。結果，不惜以低價外銷手段，轉而抑低原料收購價格，罔顧農民血本，且於外銷價格上漲時，獨佔商業利潤，這些，都是工商業不能與農業相配合之事實。

這位農業主管官員對當時農業問題的觀察大致可以涵蓋民國50年代中期以後臺灣農業發展的經濟面問題。

為了針對這些問題而有所改善，所以民國61(1972)年9月27日，行政院長在臺灣省政府召開有關農業建設問題座談會中宣布政府決定在兩年內，撥出新臺幣二十億元的經費，加速農村建設及農業發展的工作，以推行九項重要新措施，其內容要點包括（于宗先主編，1976:97-99）：

1. 廢除肥料換谷制度：原由政府配銷農民的化學肥料，全部貸放，農民於作物收穫後，可用現金償還，也可用稻穀折價償還，任憑自由選擇。
2. 取消田賦附征教育費，以減輕農民負擔。
3. 放寬農貸條件，便利農民資金融通。
4. 改革農產運銷制度：
 - (1) 加強農會辦理共同運銷。
 - (2) 改進臺北市果菜批發市場營運。

5. 加強農村公共投資：
 - (1) 積極興修區域性的排水、堤防、防風林，以及灌溉等改善工程，並以濱海及貧困地區為優先。
 - (2) 配合山坡地開發，加強交通運輸與產業道路的修建。
 - (3) 興建鄉村簡易自來水設施，以及改善鄉鎮環境衛生。
6. 加速推展綜合技術栽培。
 - (1) 優先辦理水稻及其他糧食作物，改進生產技術，提高單位面積產量，擴大推廣面積，並加強收穫，乾燥與倉儲等設備。
 - (2) 加速進行農業機械化。
7. 倡設農業生產專業區：依作物分佈，地理環境條件，及市場需要，分設各類專業區。
8. 加強農業試驗研究與推廣工作。
9. 鼓勵農村地區設立工廠：凡新設農產加工及需大量勞力的工廠，儘量鼓勵在原料供應方便及勞力充裕的農村地區設立，增加農民兼業機會，提高農民所得。

光復後臺灣農業政策演變的第二階段正是開始於以上所述民國61(1972)年所實施的‘加速農村建設九大措施’。然則，民國61(1972)年9月所頒布的新農業政策在臺灣農業史上具有何種歷史意義？

大致說來，民國61(1972)年以後的‘新農業政策’代表了光復以來臺灣農業政策從過去的‘擠壓’逐漸走向‘平衡’的一種努力。這種努力的意願表現在民國62(1973)年9月3日，政府所公布的‘農業發展條例’之中。在該條例第一條明白指出：‘加速農業現代化，促進農業生產，增加農民所得，提高農民生活水準’係本條例制定之目的，明白地揭出以農民為中心的政策目標。此下的許多農業措施均在不同程度之內蘊涵這種取向。例如民國65(1976)年，政府宣布開始執行‘六年經建計畫’，

提出‘保證收購餘糧價格’之措施；民國67(1978)年，宣布‘提高農民所得加強農村建設方案’（實施期間自民國67年至民國71年7月）；民國71(1982)年7月開始，執行‘第二期提高農民所得加強農村建設方案’。‘農民所得’的目標是在民國59(1970)年以後開始出現在政府的農政目標當中，而取代了之前一直高居首位的‘政府收入’目標。我們如果純就這些政策的目標來看，‘加速農村建設重要措施’確實具有從‘壓榨’走向‘平衡’的意義。

光復後臺灣農業政策自民國61(1972)年以後，從第一階段的‘擠壓’走向第二階段以‘平衡’為目標的發展，至民國72(1983)年3月，臺灣省政府公布實施的‘八萬農業建設大軍之遴選及組織要點’而具體落實。這項工作要點的政策構想有三：

1. 建立八萬農業生力軍；
2. 重建農民信心；
3. 開創農村新面貌。

為實現以上的政策構想，省政府擬定了左列的相關措施（‘臺灣農業年報’1983）：

1. 輔導八萬農建大軍相關措施——第二階段農地改革：
 - (1) 農地重劃——便於八萬農建大軍擴大農場經營規模及農業機械化之推行。
 - (2) 推行共同、委託及合作經營——以八萬農建大軍為核心，推行共同、委託及合作經營。
 - (3) 提供擴大農場經營規模購地貸款——八萬農建大軍成員願意購買農地以擴大經營規模者，給予資金方面之協助。
 - (4) 加強推行農業機械化——輔導八萬農建大軍以農農機械實施農業經營。
2. 重建農民信心之相關措施：

- (1) 建立完整產銷體系，提高農民收益。
- (2) 加強農業科技推廣教育，改進農業生產。
- (3) 建全農民組織，促進農業專業企業化。
- (4) 增進農業機關與農民團體之聯繫、協調，提高農業行政效率。
- (5) 農業與貿易單位配合，以適度保護農業。

3. 開創農村新面貌之相關措施：

- (1) 開闢產業道路、農路及改善水利設施。
- (2) 農村公共設施之興建、整修與維護。
- (3) 推動農民住宅整建、新建工作。
- (4) 加強農村之醫療設施及籌劃農民健康保險。
- (5) 加強推行農村家庭計畫。
- (6) 辦理四健會教育及康樂活動。

從政策及相關措施的內容看來，‘農民’及‘農村’問題顯然獲得了更大的重視。

(二) 農業政策所激起的回應

在我們對光復以來臺灣農業政策作歷史的回顧的時候，我們自然要思考一個問題：光復後的農業政策在各級民意代表、農業主管人員以及一般農民之間獲得何種回應？

首先我們看光復以來立法院對農業政策的看法。蕭新煌分析了民國42(1953)年至民國71(1982)年之間，立法院立法委員有關農業問題之質詢次數及內容。我們如果以民國61(1972)年9月所頒佈的‘加速農村建設重要措施’為分界點，將土地改革以後的農業政策分為兩期，則在民國42(1953)年至61(1972)年的29年之中，農業質詢次數最多的九個年度都集中在民國62(1973)年以前的第二期。而兩期的質詢次數分別為：(1) 第一期民國53(1964)年到民國61(1972)年共有196次農業質

詢，佔兩期農業總質詢次數的22.15%；(2)第二期民國62(1973)年到民國71(1982)年則有689次，佔兩期農業總質詢次數的77.85%。第一期平均每年有10.32次的農業質詢，而到了第二期，則平均每年為73.53次，約為前期的七倍。立法院中有關農業的質詢集中在民國62(1973)年以後，由此顯示農業問題在民國62(1973)年以後才真正的受到立法委員普遍的注意(蕭新煌，1984)。

再從立法委員的質詢內容來看，前期農業質詢的內容相當集中於‘土地政策’與‘農業行政’兩大類內容，這兩大類佔前期總次數的45.3%。而第二期各大類質詢內容所佔百分比雖有高低，但相差不多。從這項發現顯示了第一期農業質詢不但質詢次數少(僅有298次佔19.19%)而且內容較集中於某幾項；而第二期則不但質詢多(1255次，佔80.81%)，且內容也更具有寬廣性，這同時也顯示出在第二階段中農業問題特質的改變，引發立委質詢內容的變動(蕭新煌，1984)。在第一期中，由於受到土地改革政策的餘波影響，對土地分配問題及土地利用問題非常重視，對農業生產機械化和勞動力也投以相當的注意，而在第二期似乎轉向於農業政策本身的檢討，對農產品產銷、運輸有非常顯著的關切，對農民的生活與福利也給予特別的重視。一般說來前者著重‘土地技術’，而後者著重‘貿易產銷’，前者重‘生產’，而後者更重‘福利’(蕭新煌，1984)。

和中央民意代表機構立法院比較起來，臺灣省議會自光復以來對於農業問題的口頭質詢的內容顯然涵蓋的細目較多。黃俊傑也統計分析了民國35(1946)年至70(1981)年之間，包括：(1)第一屆臺灣省參議會(民國35年5月至40年6月23日)；(2)臺灣省臨時省議會第一至第三屆(民國40年12月11日至48年6月24日)；(3)臺灣省議會第一至第六屆(民國48年6月29日至70年12月18日)等三個階段，共計35年之中省議員在歷屆省議會大會農林部門所作的‘口頭質詢’之內容，發現光復後

臺灣省議會對農業問題甚為關切。

純就數量的發展趨勢來看，光復後35年來農林部門口頭質詢以‘農業’類最多(佔61.8%)，其次是‘林業’(佔19.0%)，再其次是‘漁業’(佔11.6%)，最後是‘牧業’(佔7.0%)，其他佔0.6%。從時間上看，‘農業’類在光復後歷屆質詢中所佔的百分比約在50%左右，但至第四屆省議會(民國57年至61年)開始，躍昇為68.6%；第五屆(民國62年至66年)為65.3%；第七屆則為73.5%(黃俊傑，1983)。

其次，我們再以‘農業’、‘農村’、‘農民’三個範疇來歸納省議員質詢的量化趨勢。凡質詢內容屬於農業生產及運銷等問題均劃歸‘農業部門’；凡質詢內容屬於農村建設等問題均劃歸‘農村部門’；凡涉及農民生活問題者均歸於‘農民部門’。前二者以‘物’為重點，後者以‘人’為基本重點。統計資料顯示：自民國35(1946)年至70(1981)年之間臺灣省級民意代表在農林口頭質詢中，以屬於‘農業部門’者佔最大比例(79.9%)，其次是‘農民部門’(14.4%)，最後是‘農村部門’(5.4%)，其他佔0.6%。因此，我們可以說，省議員的質詢重點在於農業資材的生產與分配問題，而較少注意資材的生產者——農民——本身的問題，尤其與以農民生活及福利等為中心的相關問題討論較少。這一個傾向基本上與省政府農林廳長對歷屆省議會所作的施政報告中所呈現的施政重點是一致的(黃俊傑，1983)。

如果從質詢內容的本質來看，則我們可以看出幾個現象：第一，省議員關心具體問題多於抽象問題。在歷次的口頭質詢中，省議員討論具體現象的次數遠多於討論政策問題的次數。這種情況愈早期愈是如此。第五屆以後這種狀況才漸有改變。

第二，早期省議員的發言比較偏重地方性的特殊問題，常針對其選區所出現之特殊農業狀況或實際需要而質詢。但近十年來，也就是第五屆以後，質詢趨勢逐漸從特殊走向普遍，許多議員比較能夠從全國立場

肝衡全盤農業情勢而發言，注重全國農村之普遍性問題，因此，近十年來的質詢內容較能觸及政府農業政策，這可以說是與質詢內容之從特殊走向普遍此一趨勢互為表裏的。從整體觀察，省議員對農業政策之看法大致可以民國61(1972)年為分水嶺。在此之前，省議員多在承認農業政策的前提之下來討論農業問題，這可以反映出早期農業政策的實施較為成功，故較為民意代表所接受；在此之後，則省議員檢討農業問題愈來愈契入政策本身，而且對政策之正確性提出質疑者亦為數不少。這種狀況的形成，一方面與議員問政態度之改變及思考能力之提昇互有關係；但另一方面更重要的原因則由於是民國60年代以降，農業危機日益深刻化，促使民意代表思考此種危機與農業政策之相關化。

最後一項值得注意的發展趨勢則是省議員對政策問題的討論，從光復初期開始多集中在生產性問題及其相關現象的檢討。近年來才逐漸在此一舊問題之外，開始注意到生活性的問題，尤其‘農民所得’及‘農民福利’等問題漸漸受到重視。換句話說，近年來，省議員不僅注意‘物’的生產及運銷問題，也開始討論‘人’的生活的問題，更有少數人開始為提昇農民精神生活及照顧農民娛樂等問題而發言(黃俊傑，1983)。

在以上這三大趨勢中，尤其以第三項事實最具意義。自民國62(1973)年以後，農民問題較在此之前更受重視。這種質詢趨向的新發展與政府農業政策的新取向是互相呼應的。筆者曾對省議員有關‘九大措施’的檢討意見再作分析，結果可以看出：第五第六兩屆省議員對於‘九大措施’的相關政策的討論不僅像民國62(1973)年以前的省議員一樣地重視‘物’的生產問題，而且更重視‘農民’之作為農業的主體以及農村之作為建設主體的相關問題。這種傾向表現在省議員質詢的細部重點上，例如他們討論‘農貸問題’，以申請手續及條件之是否便民為重點；他們談‘農產品運銷問題’，以共同運銷制及果菜公司制度之能否提高農民收入為主題；談‘農場經營’則以共同經營及合作農場等涉及農

村秩序及人際關係等方面的問題為中心；談‘農業生產專業區’則注意其能否達成目標以嘉惠生產農民；談‘土地重劃’則評擊經費負擔之不公平；談‘農業試驗與推廣’則注意人事性問題遠過於技術性問題；談‘農業機械化’則注意農機貸款的條件；談‘農村勞力問題’則集中在人才外流、勞力老化以及婦女化問題。凡此種種都可以顯示出，省議員對農業問題的思考與政府農業政策相互為表裏，兩者間頗有某種桴鼓相應的關係。我們甚至可以說，如果在可預見的將來，農業衰落的狀況沒有大幅度改善的話，那麼農民福利以及農村生活水準的提昇仍將是省議員關懷農業政策的主題(黃俊傑 1983: 39-40)。

除了以上所說的中央及省級民意代表之外，各級農政主管人員與一般農民對農業政策的反應如何呢？

根據廖正宏對全省587位農民作抽樣問卷調查以及對828位省縣級決策單位有關之主管及承辦人員(如農林廳、糧食局管理處、山地農牧局、農業改良試驗所……，和縣市政府農林科(局))以及鄉鎮級政策執行單位之主管(鄉鎮市公所建設課長，農會總幹事)所作的問卷調查研究結果顯示：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’，農民對於這些政策及措施的認知都偏低(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。至於對於農業政策的評價，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(廖正宏，1984)。

至於對光復以來具體的農業政策的反應，受訪農民對民國40年代的農業政策評價較高，例如受訪農民中認為‘三七五減租’、‘公地放領’及‘耕者有其田’政策‘很有助益’者分別佔68.7%、64.6%及69.5%，對於現階段所推行的‘第二次土地改革’政策，也有75.0%的受訪農民認為很有助益(廖正宏，1984: 17)。但問卷調查結果也告訴我們，受訪農民對‘加速農村建設九大措施’的參與並不熱烈，曾申請專案生產貸款的只有33.0%，曾申請專業區信用貸款的也只有16.9%，曾參加農會共同運銷的也只有24.7%，曾申請農機低利貸款的有40.4%，曾參加共同作業的有20.3%，曾參加委託代耕的有29.5%，委託經營的9.9%，雖然這些措施無不希望實際上能嘉惠農民，但是若因參與的人數不多，實際效果就大打折扣。至於其他農業措施如家畜保險，不需要者有28.6%，未參加者有39.2%，已參加者有13.5%，參加人數均嫌偏低。此外若干很適合農民需要而宜加強積極推行的政策，例如農村工業區的設立有70.2%的農民贊成，只有4.3%的人反對；肥料服務到家有91.8%的農民覺得需要，只有0.5%不需要；49.6%願擴大農場經營規模，18.6%不願意；60.3%贊成農業區域規劃，17.7%不贊成；65.1%願參加農民保險，13.3%不願參加(廖正宏，1984: 24-25)。以上這些普受歡迎的農業政策在農民之間的落實仍有待努力。

總括上文的討論，我們可以清楚地發現，作為農業發展的主導力量的農業政策實有其多面性與複雜性。農業基本上是一種經濟活動，農業政策基本上是一種經濟性的政策，民國40年代‘以農業培養工業’的政策，就是在促進經濟起飛的脈絡中提出的。但是，在其實際開展過程中，農業政策則又具有高度的政治性、社會性以及文化性。農業政策的制定及其實施都有其政治考慮，而在立法院及省議會也都受到高度的重視。農業政策的落實，則不可避免地對臺灣農村社會結構及文化面貌的改變造成直接間接的影響。

三、光復以來的農業與農村：從同質性到異質性

(一)土地改革後的農業與農村

在以上這兩大階段的農業政策主導之下，臺灣農業與農村也歷經不同的變化。這種變化的現象雖然不止一端，但基本方向大致是從同質性 (Homogeneity) 走向異質性 (Heterogeneity)。這條線索在農業方面是表現出作物種類的多元化與專業化；在農村方面則表現了農村居民職業的多樣化、專業農家兼業農家的分途發展及農家收入的多元化……等現象。

首先，我們觀察農業生產的發展。

農業經濟學家對於臺灣農業發展已有精密詳瞻的論述，我們在此僅須加以綜述。論者嘗指出，臺灣農業的發展可以分為四個時期：(一) 1910年到1920年為農業發展的初步階段，日本資本與技術的輸入，以及耕地面積的擴充，是這個階段中農業生產擴張的兩個主要因素；從1920年到1939年，臺灣農業發展的規模，在以日本資本及技術人員扮演重要角色的殖民地制度下繼續擴大，不過比較著重於作物的單位收穫量的提高。在第一期這前後兩期中，臺灣經濟與日本經濟密切聯繫，作為一個殖民地，供給日本食糧和原料，並自日本輸入肥料和其他工業品。(二) 從1939年到1945年，整個臺灣的經濟受到第二次世界大戰的影響，農業在生產及肥料的使用兩方面，都表現下降的趨勢。(三) 民國34(1945)年，臺灣重歸中華民國的版圖後，農業的發展以復原及重建為其特徵。從民國35(1946)年開始，約費了五、六年的時間，臺灣的農業已從戰爭的破壞中，完全恢復至戰前水準。而促成農業恢復的主要因素是：(一)化學肥料的輸入和使用增加，(二)水利設施的大量修復和擴充，(三)改良的及新的農業生產技術的引進，以及(四)土地改革的推行，給與耕種者以增加生產的誘力。此外，戰後臺灣經濟的條件與戰前大不相

同，因為日本與臺灣間的殖民地經濟關係已不復存在，臺灣開始從事其海島性經濟的活動。在輸出農產品與輸入農業生產用品方面，它必須應付至為不同的市場和價格情況。(四)自民國41(1952)年以還，臺灣的農業已經進入資源與技術的潛力第四個發展階段，以滿足人口漸增的需求，並奠定了工業化的基礎(李登輝，謝森中，1984: 118-119)。

純粹從光復後臺灣農業的成長率來看，到民國54(1965)年之前，臺灣農業的發展實在是歷史上最充實而有光輝的一章。統計資料顯示：民國34(1945)年至54(1965)的20年間，臺灣農業生產的平均成長率是7.27%，而同時期的人口平均成長率亦高達3.91%(見表1-1)。在肩負如此高的人口成長率的沈重負擔之下，臺灣農業仍有如此高的成長率，實在是令人側目的成就。這種歷史性的成就，若置於比較的基礎上，則更容易彰顯其意義。從表1-1的統計，我們可以看出；1945至1965年之間，日本的農業生產及人口的平均成長率分別為3.53%及1.56%，遠低於臺灣。而最值得注意的則是，在第二次世界大戰結束初期(1945~1952)，

表1-1 臺灣與日本農業生產及人口平均成長率之比較

期	間	臺 灣		日 本	
		農業生產	人 口	農業生產	人 口
第 1 期	前期 1910—20	1.66	1.31	2.77	1.20
	後期 1920—39	4.19	2.40	0.92	1.30
	全期 1910—39	3.31	2.02	1.55	1.27
第 2 期	1939—45	-12.32	0.46	-5.67	0.31
第 3 期	1945—52	12.39	4.93	4.48	2.50
第 4 期	1952—65	4.68	3.46	3.03	1.05
戰後全期	1945—65	7.27	3.91	3.53	1.56
全期間	1910—65	2.96	2.46	1.48	1.27

資料來源：山田三郎，‘臺灣農業的發展要因とその低開發國農業開發への含意’，收入：齋藤一夫編，‘臺灣の農業’(上)，p. 251，表99。

臺灣人口平均成長率高達 4.93% (日本為 2.50%)，而農業成長率則達到 12.39% (日本只有 4.48%) (山田三郎, 1972: 251)

造成以上這種歷史性的成就的原因，自然是錯綜複雜的，臺灣農民的勤奮、教育水準的提昇、技術的創新 (尤其是水利設施的興修與化學肥料的使用等)、組織及領導的卓越……等因素都有推波助瀾之功，交光互映，彼此影響。但其中較具關鍵性的因素則是民國 40 年代初期所實施的一系列農業改革政策。

關於農業政策的內容，本文第二節已略作簡要敘述，在此不再贅及。‘三七五減租’、‘公地放領’及‘耕者有其田’這一系列農業政策對戰後臺灣的農業與農村造成了深刻的影響。不僅消滅了不公平的租佃制度，並完成了土地所有權的重新合理分配，使絕大多數佃農變為自耕農。其成效不但使農業得以增產，農村得以繁榮，並帶動了整個經濟發展，享譽國際，成為世界其他落後與開發中國家土地改革的模範 (李崇道; 1984: 193-223; Yang, 1970; 蕭瑋, 1980: 369-375, 559-571; 蔡宏進, 1967)。這方面的成果，經濟學者及社會學者論述至夥，在此僅指出其中較有深刻著明之影響者：

第一，民國 40 年代初期的土地改革改變了臺灣的土地所有權結構 (楊懋春等著, 1983: 32-35; 謝森中, 1984: 435-442)，使自耕地面積佔全省耕地總面積的百分比，自民國 37 年的 55.88%，到了民國 42 年一變而為 82.87%，到民國 45 年更成為 84.90% (陳誠, 1961: 79-80)。這種土地所有權結構的改變，其影響最為深遠，它激起了農民耕作的高度意願，投下可觀的財力購置農具、耕牛及其他農事設備，農地生產力大量提高。根據統計，在‘實施耕者有其田’政策之前之民國 41 年，中等水田一甲全年稻穀生產量為 5530 公斤，至實施‘耕者有其田’之後之民國 48 年，此項水田之生產量增加至 7258 公斤 (陳誠, 1961: 82-83)。在上文的分析中已指出，光復後初期臺灣農業生產的年平均成長率大幅提昇，這項事實當

與此處所說的土地所有權結構的改變有密切的關係。

第二，土地改革的完成對鄉村社會結構產生激烈的衝擊，創造了強有力的自耕農階層，成為安定臺灣鄉村社會的中堅力量，在社會活動及政治活動中扮演了重要角色。論者嘗指出，民國41年臺灣地區擁有0.3公頃以下的農戶佔總農戶的58%，到了民國44年土地改革完成後，增加為77% (Hsiao, 1981: 51)。因此，自耕農佔總農戶數的比率也由民國37年的33.02%，至民國41年增為51.79%，民國45年增為57.05%，民國48年增為58.83%；而佃農所佔的比率，則由民國37年的36.08%，至民國42年一降而為19.82%，民國45年減為15.86%，民國48年再降為14.51% (陳誠, 1961: 80)。

在這種社會急速變遷的趨勢下，自耕農隱然成為臺灣農村社會的主體力量，這項事實在本省農會的組成之中最可以透露其訊息。根據蔡宏進教授的研究，民國42年，全省農會會員中，自耕農已佔72.52%，至民國52年更上昇為78.29%；農會理事中自耕農在民國42年佔81.30%，民國52年更增加為86.00%；在農會監事中，自耕農所佔的比率也由民國42年的60.50%，上昇為民國52年的72.20% (蔡宏進, 1967: 58-59, 表9, 表10, 表11)。

第三，隨著上述鄉村社會結構的變化，農民對農業及農村產生了強烈的認同感。在歷史上，中國農民原來就是植根於泥土，生死以之。民國40年代土地改革的成功更強化了農民的這種歷史性格。土地改革完成後，農民由於生活的改善，所以對未來充滿信心。民國41年年底，雷柏爾曾赴臺灣省十六個鄉鎮作農村社會經濟調查，在接受調查訪問的857位農民中，有76%認為土地改革對地方發展甚有裨益 (雷柏爾, 1953: 115) 這項數字也獲得當時許多文獻的支持。例如，民國42年夏季，一位‘臺灣省實施耕者有其田聯合督導團’的團員，在訪問土地改革剛剛完成後的臺灣農村就寫下這樣的觀察紀錄 (鄧雪冰, 1954: 306-307)：

作者曾經二次訪問全臺的農村，直接和成千成萬的農民談到今後農村經濟的問題，他們眾口一詞的說，祇要政府實施耕者有其田之後，繼續扶植自耕農的政策，對於最近幾年的農村金融，酌予低利長期的貸款，對於肥料的配給，水利發展，糧食管理，農會業務，都能酌予適當的改進，他們一定可以保證，依照政府的計畫，增加糧食的生產，他們一定擁護政策，與政府切實合作，如期繳納地價，並希望政府扶助及貸款此次未領到農地的佃農，購買地主保留的農地。土地歸於農民之後，他們由佃農變成了自耕農，一定更加努力勤耕苦作，為繁榮整個農村經濟而努力奮鬥。這一段文字非常能夠具體而微地表達隨著土地改革政策的實施而來的樂觀心理與對未來的憧憬。

(二) '加速農村建設九大措施' 頒布前後的農業與農村

本文第二節的論述曾指出，民國40年代的土地改革政策改變了舊有的租佃制度，扶植自耕農，轉移土地投資於工商業，並間接地促進農業生產量的提高，為工業的發展奠定了良好的基礎。因此，從民國42年開始，臺灣農業政策的擬定就以‘以農業培養工業，以工業發展農業’為最高指導原則。在這項指導原則之下，自民國42年至61年的20年間，臺灣農業政策可以說是以所謂的‘發展的榨取’(developmental squeeze)為其特徵。易言之，亦即是從政策上採取措施來促進臺灣農業生產量的提高，以製造人力及物力的‘剩餘’(Surplus)，並將此種‘剩餘’轉移到非農業的投資上去。研究文獻指出，自1895年至1960，臺灣農業部門一直有大量的資本流入非農業部門，這是民國50年代中期以後工業得以起飛的原因之一(李登輝，1975: 229-251; Lee, 1972)。在這種‘以農業培養工業’的政策領導之下，臺灣農業從民國54年‘第三期經濟設計畫’完成以後，危機便逐漸顯露；至民國60年代初期，這種農業及農村的危機更加深刻化。

從民國57(1968)年開始，臺灣農業的危機已很明顯地出現於幾種經濟指標之中。從表1-2中，我們可以看到農業成長率的急驟下降，從民國54~57年(1965~1968)的5.7%降為民國58~61年(1969~1972)的1.5%；農業生產佔國內生產淨額比率下降，從民國54~57年(1965~1968)的24.9%降為民國58~61年(1969~1972)的16.4%；農業就業人口佔總就業人口率以及農產品佔總出口比率也都顯著下降：

表1-2 臺灣農業經濟重要統計指標

民 國	42 } 45 年	45 } 49 年	50 } 53 年	54 } 57 年	58 } 61 年	62 } 65 年	66 } 69 年	67 年	68 年	69 年	42 } 69 年
經濟成長率	8.1	7.0	9.1	9.9	11.6	7.8	9.6	13.9	8.1	6.7	9.0
農業成長率	4.9	4.2	5.8	5.7	1.5	3.3	1.6	-2.2	5.3	-1.0	3.8
農作物	4.0	3.1	4.8	4.5	0	2.7	-0.5	-4.8	3.5	-1.8	2.6
林 產	1.7	15.2	9.5	0.3	-0.9	-6.3	-9.8	-3.2	-10.2	-6.4	1.1
漁 產	11.1	5.8	8.8	13.6	6.1	5.7	5.9	3.2	8.9	2.6	8.1
畜 產	8.7	4.7	6.9	8.9	6.8	7.1	7.1	4.3	10.9	0.1	7.2
農業生產佔國 民生產淨額比 率	33.6	31.5	28.9	24.9	16.4	14.2	10.8	11.3	10.4	9.1	
農業就業人口 佔總就業人口 比率	54.3	51.0	49.6	43.8	35.9	30.1	23.2	24.9	21.5	19.5	
農產品出口佔 總出口比率	91.8	82.9	59.5	45.0	21.5	15.2	11.0	11.3	10.0	9.5	

資料來源：‘中華民國農業統計要覽’（臺北：農發會，1981），頁1-2。

這種變化在其他社會性的指標上也可以得到類似的反映。這種危機的深刻化終於使政府在民國61(1972)年9月27日宣布‘加速農村建設九大重要措施’，努力把農業政策的目標從過去的‘擠壓’轉化為‘平衡’。

從民國50年代末期開始，在經濟指標上所看到的農業危機激起了

全國各界人士一致的關懷，試從各種不同角度著文分析。綜合各方論述，我們可以說，農業危機的形成基本上是由於農業與工業部門的不均衡所導致的。誠如李登輝先生所指出，臺灣經濟發展基本上是非農業部門的相對擴張，而是經濟結構轉變的過程。故經濟發展愈迅速，經濟結構的轉變愈大，使農業與非農業兩部門間容易發生產品供需脫節、資源利用相競等現象。特別是在現代化企業的工商經濟與以家庭農場為主體的農業並存之雙重性經濟結構下，上述兩部門互相依存的關係更顯得複雜，使農工不平衡趨於嚴重(李登輝，1971: 26)。

由於農業危機的形成基本上乃肇因於經濟結構上農工的不平衡，所以農產品價格偏低以及農民生活的不能改善……等現象就不容易有立即的改善對策。呈現在民國60年代臺灣農村社會的是農村勞力的欠缺、勞力的老化與婦女化、肥料價格居高不下、糧價低落不敷成本、運銷制度不合理、農民遭受商人剝削……等現象，共同烘托出一幅農村社會經濟衰落的景象。許多各級民意代表對這些情況也感同身受，在省議會發言時，指出農村的崩潰與農民收益的偏低是由於農業部門與工商部門的不均衡所致。民國58年4月，一位省議員說(‘臺灣省議會公報’，1969:1287)

農民生活不安定，是整個農業政策推行的失敗，而農民生活發生困難，其最大的原因，就是農產品的利潤分配情形不太平衡，以致影響農村經濟很大，普通自由國家的物價，是以供求而確定物價，但近年發生很多怪現象，舉一個例，有一個農民告訴我，某一菜市場，頭一天曾有十輛貨運汽車香瓜運到，其每斤價格為一元五角，次日僅有二輛貨運汽車香瓜運到，其價格却跌為八角。這不是怪現象嗎？這不過舉一個例，而其他的農作物亦都是如此。再以黃豆說，每屆黃豆收成時，商人又大批黃豆進口，以致影響黃豆的價格。本日上午局長說予以禁止，我感到這個辦法很

好，不過還應請局長注意到商人囤積的問題，如果禁止進口辦法一公佈，奸商即投機取巧，即行設法囤積，俟黃豆即將收成時出售，這也是使農民太大的吃虧，所以目前農村經濟不能穩定，農民生活不能提高，其最大原因為利潤的分配相差太大，因此我認為工商業者固然要賺錢，但對利潤一定要分配妥善。

由於農工不均衡，農業收益太低，不足以維持生活，所以農民紛紛轉而尋求農業外的收入。民國60年1月，一位新聞記者巡迴全省農村訪問，就對這種農村經濟的衰落作了入木三分的描寫。他以當時彰化縣秀水鄉為例說（吳豐山，1971）：

稻作之外的雜作收入，現在反而比稻作要好。但是不管是紅麻也好，豆子也好，油菜也好，收入究竟也是有限。這一來純粹要靠田地吃飯，自然就得別作打算了。秀水鄉的農民怎樣一個打算法呢？最先，他們是不種水稻，改種柑桔。稍後不久又找到了葡萄。最近更‘變本加厲’，乾脆挖池養魚了。假如我們說稻作在此碰到絕路，一點也不過份。種柑桔、葡萄以及養魚，到底收益如何？據秀水鄉農會推廣組林良坤說，柑桔平均是稻作的六倍收益，最好的時候，曾經高到第一期稻作的十倍收益。種葡萄比柑桔還要好一點，大約可以收到第一期稻作同單位面積收益的十二倍。挖池養魚收益較差，但也有三至四倍的收益。而且有一個好處，即管理方便，作工較少。

就農業與農村發展而言，民國60年代以後，這種隨著農業政策而產生的農業危機引起或加速了上文所說的從‘同質性’到‘異質性’的變遷：

第一，農業生產趨向多樣化。本節第二段論及由於傳統農作物（尤其是稻米）價格偏低，所以農民紛紛改種其他作物。這種發展自然地刺激了農業生產的多樣化。根據陳新友先生的分析，這種農業生產結構的

變化，以以下幾個方面最為突出：一是在稻米、甘藷、大豆、蘆筍等高價值的作物的生產；二是由於國民生活水準及國內外需求的提高，所以水果及畜產等愈趨重要；三是夏季的瓜類及冬季的蔬菜、芋頭、煙草、大豆等產量大增；四是洋菇生產的增加(陳新友, 1972: 205)。以上這種農產多樣化的趨勢到民國60年代以後更是蓬勃發展，成為突出的現象。

第二，農家所得日趨分殊化。根據‘臺灣省家庭收支調查報告’資料顯示：農家所得的各種來源中，農業淨收入從民國60年代以後日益下降，民國55年佔66.0%，59年佔48.7%，67年佔33.4%，至民國69年更降為26.4%。同時，農家的薪資收入卻直線上昇，從民國55年的20.1%，至民國61年成為42.3%，到民國69年一躍而為52.2%；其他事業收入、財

表1-3 農家所得之來源

年 別	所 得 來 源 別 (百分比)						
	農業淨收入	薪資收入	其他事業收入	財產收入	自有房屋估租	補助與贈與	其他收入
民國55年(1966)	66.0	20.1	2.8	0.7	6.5	3.1	0.8
民國57年(1968)	52.6	32.2	2.5	0.4	7.1	4.1	1.1
民國59年(1970)	48.7	36.0	2.7	0.5	7.1	3.7	1.3
民國60年(1971)	45.2	35.5	3.2	1.4	7.9	4.7	2.1
民國61年(1972)	42.3	42.3	3.0	1.0	6.7	4.3	0.4
民國62年(1973)	45.6	40.7	2.1	0.6	6.8	3.7	0.5
民國63年(1974)	48.1	37.3	3.5	0.7	6.1	3.9	0.4
民國64年(1975)	46.3	38.9	2.8	0.6	6.9	3.9	0.6
民國65年(1976)	41.4	40.4	3.4	1.5	6.7	5.2	1.4
民國66年(1977)	40.5	42.1	3.2	1.2	7.0	5.3	0.7
民國67年(1978)	33.4	47.8	3.5	1.5	7.4	6.1	0.3
民國68年(1979)	27.3	52.8	5.4	1.5	7.7	5.0	0.3
民國69年(1980)	26.4	52.2	6.2	2.2	8.1	4.7	0.2

資料來源：‘中華民國農業統計要覽’(臺北：行政院農發會編印，民國70年12月)，頁69-70

產收入、自有房屋估租等農業收入均普遍上升。表1-3可以很具體地顯示以上所說的這種發展趨勢：

這是我們所說的農村收益從‘同質性’走向‘異質性’的一種表徵。

第三，在農業於全國經濟體系中所佔比重日益下降的趨勢裏，專業農戶數也日益減少，兼業農戶日增。最近，廖正宏先生的研究指出：專業農戶數在民國45年到49年間快速的增加，隨後則急速減少，這種現象一方面反映這段期間非農業的就業機會尚不多，在人口增加的壓力下仍無法轉離農業，另一方面也證實農家在土地改革期間為保有更多的耕地以分戶的方法來達到此目的。而專業農戶下降最快的是在民國59年到69年之間，這段期間也是臺灣非農業部門快速成長的時期，專業農戶共下降了21個百分點，由30.24%降到8.95%，而兼業農成長最快，由69.76%增至91.05%，增加了21個百分點，就兼業農而言，在民國64年以前‘以農為主’的兼業農所佔的比例大於‘以兼業為主’的比例，但是到69年時，此種情形則已倒轉過來（廖正宏，1984）。這種變化也是為我們以上所說的從‘同質性’到‘異質性’的演變趨勢作了有力的註解。

總結本節的討論，我們可以說，光復以來臺灣的農業與農村從民國40年代‘同質性’很高的狀況，逐漸走向‘異質性’。在這種變化趨勢中，農業政策一直扮演著主導性的角色。

四、農業發展過程中的農民與農民組織

現在，我們應加以思考的問題是：在光復以來，臺灣農業與農村發展逐漸由‘同質性’走向‘異質性’的過程中，農民與農業組織歷經何種變遷？

一言以蔽之，我們可以說：從‘農本主義’的搏成走向‘農本主義’的轉化與瓦解正是光復以來臺灣農民與農民組織所經歷的基本軌跡。以下我們以農業政策作為基本線索觀察在時間序列中這種現象的

演變。

(一)‘農本主義’的搏成

在上節的論述中，我們業已指出：民國40年代初期一系列土地改革政策的實施改變了土地所有權結構，培養了自耕農階層，也強化了農民對農業與農村的認同感。就農民而言，以上這些在農業及農村方面的新變化直接或間接地促成或加強了‘農本主義’的成長。我們在這裏所說的‘農本主義’，是指以農業為國家建設的根本基礎——所謂‘農者，天下之本也’——這種理念而言。隨著土地改革的成功。民國40年代的臺灣農村是呈現一片欣欣向榮的景象。農民對農業經營充滿了堅定的信心，對農村生活也有著強烈的認同感。而政府在民國42(1953)年，適時地改組臺灣農會，也對這種‘農本主義’的強化有推波助瀾之功。以下我們從農民與農民組織兩個角度加以分析。

一般農民生活水準的改善，是土地改革成功所帶來最明顯的立即效果。讓我們看當時對農民生活作過實際觀察者所留下的記錄（鄧雪冰，1954：308-309）：

我在39年的時候，曾經訪問一些農戶，同參觀幾個合作農場，那時他們的生活還很苦，吃的都是雜糧甘薯，沒有魚肉，住的房子很破爛很污穢，穿的衣服很陳舊，多數農民都沒有鞋子同襪子穿。42年，訪問過去曾經見過的農民，問他們的生活，看他們的家庭，却有多數是吃白米飯，常有一些魚肉，房子修整得很好很整潔，衣服鞋襪都有穿，而且有新做的，他們還可以有酒飲，甚至去酒家吃飯的。較好的農家，都有一頭健壯的牛和一輛牛車，一輛腳踏車，從他們的容顏表情的歡悅上，可以看出他們的生活不壞，農民的小孩子（學齡兒童）過去讀書的不到百分之七十，現在百分之九十都可以進學校讀書，更是一種具體的說明。

表 1-4 臺灣省實施耕者有其田前後農戶生活改善比較表

項 目	年 次		總 計		38年 7月—42年 6月		42年 7月—46年 6月		46年 7月—49年 6月	
	數 量	數 量	每年平均	數 量	每年平均	數 量	每年平均	數 量	每年平均	
添製新衣(件)	114,828	810	10,438	31,274	896	7,818	724	48,910	35,324	910
購置縫紉機(架)	93,730		8,521	9,934		2,484	30,256	7,564	53,540	17,847
興建房屋(坪)	333,902		30,355	42,093		10,524	128,053	32,013	163,756	54,585
修理房屋(呎)	874,117		79,465	163,724		40,931	373,469	93,367	336,924	112,308
購置自行車(輛)	212,251		19,296	43,178		10,795	86,173	21,543	82,900	27,633
桌	168,780		15,344	24,418		6,105	57,336	14,334	87,026	29,008
椅	546,046		49,641	73,092		18,273	172,232	43,058	300,722	100,241
櫥	136,379		12,398	19,478		4,870	47,090	11,773	69,811	23,270
床被蚊帳(件)	171,361		15,578	12,036		3,009	28,815	7,204	130,510	43,503
新裝電燈(盞)	440,369		40,034	17,385		4,346	96,168	24,042	326,816	108,939
收音機(臺)	32,186		2,926	602		151	4,411	1,103	27,173	9,058
嫁 娶(次)	217,839		19,804	42,660		10,665	98,835	24,709	76,344	25,448

附註：添製新衣數量46年7月—49年6月較42年7月—46年6月為低，係採用資料為提高之故。
資料出處：陳誠，《臺灣土地改革紀要》，頁84-85，附表16。

這一段印象式的參與觀察記錄也可以獲得客觀的統計數字的支持。統計資料顯示：土地改革之後，農民的食、衣、住、行均獲得可觀的改善，農民添購衣著、房屋、自行車、家俱之數量均大量增加（陳誠，1961：84-85）。

那麼，這項生活改善的事實與土地改革是否可以建立因果關係呢？對於這個問題的回答，除了求之於客觀的社會學或經濟學的量化分析之外，更重要的是必須求之於農民乃至一般鄉村居民之主觀認知與感受。楊懋春先生在民國50年代末期，曾在全省從36個鄉鎮中選擇3075個個案（包括5575個農戶與500個非農戶）作問卷調查，結果統計資料顯示：在農民的主觀認知上，絕大多數都認為他們生活的改善與土地改革有密切的關係，其中原佃農認為兩者有關者佔接受調查的原佃農樣本總數的87.83%，現佃農佔80.95%，地方領袖佔87.00%，教育及文化工作者佔94.90%，農村商人佔66.00%，鄉鎮工業人士佔81.00%（Yang, 1970: 345-348; 蔡宏進, 1967: 87-103）。可見不論任何身分的鄉村居民幾乎都一致肯定受惠於土地改革政策，對農業產生極大信心，這是‘農本主義’的心理基礎。

許多研究工作者都深深感受到當時農民對農業經營的信心。民國41（1952）年，美國學者雷柏爾調查全省16個鄉鎮的1176個農戶戶長對未來臺灣農村的展望，提出如下問題：

‘尊見以為今後十年內農村（里）一般情形有何種變異？’

結果回答認為未來十年將大有改善者的自耕農佔受訪問自耕農總數45%，佃農為55%，非農民則為44%，均為極大多數；而這三種身分的人之中，認為未來十年農村狀況轉劣者分別僅佔11%、8%及8%（雷柏爾，1953：245）。因此，雷氏如此描寫民國41（1952）年的臺灣農民心理（雷柏爾，1953：233）：

根據本文調查員之觀感與統計資料，可見農民心理與農村經濟

均須重視。概言之，臺灣人視臺灣光復為一劃時代階段，認為光復後人民生活必能改善。此種態度在第五章臺灣農村近年變異情形表中已充分說明。最明顯之表現，可由下列事實見之：如地方領導人士所稱人民對自由觀念加強，更富自決性，地方長官對當地人民更為關切，臺灣人任地方公職者之增加，肥料豆餅等能公平而順利達到每一農戶，佃農所付地租減低，佃農現已持有正式租約，41年間不少佃農曾購田地以及農民對42年初擬實施之耕者有其田方案大多表示贊成等。目前人口死亡率已減低，教育程度已提高，一般而論，農民應用之現代設備（除無線電收音機以外）亦已逐漸增加。凡此種種均對農民心理發生深切影響，對農民平時生活及日常操作亦有密切關聯，蓋人民工作之成就多半由其心理狀態及動機決定也。

逮乎民國50年代楊懋春先生作鄉村研究時，農民仍保持旺盛的信心。當時參與楊先生計畫的廖正宏先生如此回憶當時的見聞（廖正宏，1984）：

大約在廿年前，即民國52年，也就是土地改革後的十年，當時台大楊懋春教授要研究‘土地改革對鄉村生活的影響’，在全省抽取三千戶農家作為訪問對象。筆者也參加訪問，利用暑期訪問了一百多戶的農家，那時候覺得一般農民的物質生活很差，房子、衣著都很簡陋，但是，士氣却相當高昂，精神相當好。筆者記得很清楚，有一位農民講話的神情，到目前仍歷歷如繪，這位農民說，他一輩子也沒夢想到，在他有生之年，能夠擁有屬於自己的土地，於是比以前更加勤奮的工作，想盡各種辦法來增加產量，對於各種病蟲害的防治都非常積極主動。那次訪問所得到的印象是，當時農家為了自己的前途，相當努力地耕種，態度積極，對農業充滿信心，即使種田再辛苦，生活再簡陋，却很少有怨言，且對

自己子女的期望很高，對前途充滿希望。

我們以上所引述的研究工作者的證言，的確可以很具體地顯示土地改革成功後臺灣農民的一般心理狀況。

就在這種農民信心堅定，士氣旺盛的時候，政府實施‘健全農民組織’政策，大力改組農會。在臺灣農村基層組織之中，農會建立最早亦最有歷史傳統。早在1899年，日本殖民政府即已在現在臺北縣三峽鎮創立第一個農會，並於1907年公布‘臺灣農會規則’以為農會組織運作之依據，綿延至今已具有85年的歷史。從臺灣農會的發展史來看，85年來臺灣農會組織功能的發展是由一元走向多元；而其權力運作則由統治走向自立。在日據時期，日本殖民政府建立農會系統僅為強化其統治，便利其對臺灣農業資源的榨取，故當時農會功能以農業推廣為主。光復以來，民國39(1950)年美國經濟合作總署中國分署及農復會聯合邀請美國康奈爾大學鄉村社會學教授安德生前來臺灣，對臺灣農會詳加研究，提出‘臺灣的農會’研究報告一種。民國42(1953)年，在農復會協助下，臺灣省政府按照安德生氏所提建議，將臺灣農會全盤予以改組，使成為純粹農民自有的農會。民國41(1952)年八月行政院公佈‘改進臺灣省各級農會暫行法辦’，規定農會會員區分為二類：會員及贊助會員。凡從事農業所得收益佔其個人總收入二分之一以上者為農會會員，有充分選舉權及被選舉權。其餘則列為贊助會員而無選舉權，被選舉權亦受限制。此次改組採行權責劃分制，藉以加強農會組織的制衡作用。會員代表大會和理事會為農會的權力機構，由真正農民選出，依照農民的需要和意願，製訂決策並監督會務。另由理事會遴選幹事，對理事會負責，任用並領導全體業務職員，擔負業務推行全責。改革以往將製訂決策之權和推行業務之責全部集中於理事長一人之手的流弊(郭敏學，1979：16-17)。臺灣農會經過這次改組以後，業務乃擴大而包括供銷、信用、農業推廣及家畜保險等具有多元之功能，尤其是信用業務發展最快。再就其

組織之權力運作觀之，日據時期自1907年‘臺灣省農會規則’公布後，農會即受制於日本殖民政府。迨至光復後改組，農會始漸成爲農民自有之制度，地方農會亦取得其自主性。經過這些改組，農民對農會的向心力大爲提昇，根據當時實際參與此次農會改組的郭敏學先生的分析，此次農會改組，收到了以下實際效果：（一）淨化農會會員資格；（二）樹立權責劃分制度；（三）導入合作意識。此次改革大約完成於民國42（1953）年。在民國42年。農會改組以前，由於組織和農民需要脫節，支持農會的生存命脈者，爲沿襲日據時期代殖民政府收購稻穀和出售肥料兩大業務，所轉變而成的臺灣省糧食局的委託業務，主要爲稻穀徵收和肥料分配，而以所收的經辦手續費勉強維持人事和辦公開支，至於服務農民的自營業務，數量甚微。改組以後，因制度和政策的改變，而使農民對農會的向心力增強，自營業務的經辦數量逐年增加，委託業務的比重相對減輕，而使農會逐漸形成爲農民自有，並真正服務農民的合作組織。最主要的成就爲多目標業務體制的建立，信用、供給、推廣、運銷各項活動，綜合服務（郭敏學，1982：29-33）。在‘改進臺灣省各級農會暫行辦法’之中，亦規定農會所有選任人員，包括會員代表、農會改組正副組長、理事、監事與業務主管總幹事，直接間接均由會員選舉，由此而增強農民對農會的向心力，使農會成爲民國40及50年代繁榮農村的組織性基礎。

（二）‘農本主義’的轉化與瓦解

但是，隨著整個臺灣經濟發展步驟的加速，農業部門在全國產業結構中的重要性江河日下，這是‘農本主義’在民國50年代中期，也就是大約第三期經濟建設計畫完成之後，逐步轉化以至走向瓦解的基本原因。

‘農本主義’的式微最容易反映在一些與農民生活有關的經濟性指標之上。首先，人口學家的研究告訴我們，光復以來當臺灣工商快速發展及都市人口快速增加的期間，雖然鄉村人口的絕對數量仍有增無減，但增加的幅度都相對較少。在民國53（1964）年至67（1978）年間，都市人

口共增加3,643,882人,但鄉村人口僅增加1,211,275人,前者約為後者的三倍。在同一期間內都市人口佔全人口的比率也由28.7%增至41.9%,而在這期間內,鄉村人口則由71.3%減至58.1%。這可以顯示在民國53(1964)年至67(1978)年間臺灣都市人口與鄉村人口絕對數量及相對比重的變化。而且,鄉村人口的增加率遠低於全國人口的增加率。在民國53(1964)年至67(1978)年的十餘年間,臺灣都市人口增加103.2%而鄉村人口僅增加13.8%,而在同一期間內臺灣全人口則增加39.5%。(蔡宏進,1981:440-441)更值得我們注意的事實是:自民國48(1959)年以後至67(1978)年間,幾乎所有農業縣分都有淨移出口口。在這期間內移出人口最多的縣分依次是嘉義縣(233.8千人)、臺南縣(220.7千人)、雲林縣(215.3千人)、彰化縣(207.1千人)。嘉義、臺南、雲林及彰化等四個人口移出量最多也是最重要的農業縣分(蔡宏進,1981:443)。以上這種人口學的統計數字具體而微地烘托出一幅老弱婦孺守乎農村,壯者散而之都市的景象,強烈地顯示青年農民對農業與農村的疏離感。

其次,農村人口的外移與農家收入的低落(尤其是農家的農業部門收入的下降)有密切關係。本文第三節曾指出,農家所得的各種來源中,農業淨收入從民國60年代以後日益下降,從民國55(1966)年佔66.0%陡夷至於民國69(1980)年已降為26.4%。這種收入來源的變化告訴農民:農業收入已不是農業家庭收入之本了!不僅農家內部的收入來源有了重大的變化,而且農家所得佔非農家所得的百分比也顯著下降,從民國55(1966)年的69.8%,到民國57(1968)年驟降為57.9%,尤可視這種轉變的關鍵,表1-5顯示這種趨勢。

在以上這種農本主義崩潰的社會性及經濟性的指標持續發展的背景之下,政府對臺灣農會進行了光復以來的第二次重大改革。民國63(1974)年,政府公布新‘農會法’,其最具影響力者有以下二節:一是會員股金的廢除。民國63(1974)年所公布的新‘農會法’,將會員股金廢

表1-5 農家與非農家每人所得之比較

年 別	每 人 所 得 (元)		農家所得佔非農家所得之百分比
	農 家	非 農 家	%
民國 55 年 (1966)	4,509	6,464	69.8
民國 57 年 (1968)	4,757	8,219	57.9
民國 59 年 (1970)	5,350	8,894	60.2
民國 60 年 (1971)	6,194	9,654	64.2
民國 61 年 (1972)	7,540	11,341	66.5
民國 62 年 (1973)	8,533	14,170	60.2
民國 63 年 (1974)	13,180	19,263	68.4
民國 64 年 (1975)	14,274	21,285	97.1
民國 65 年 (1976)	17,076	25,205	67.7
民國 66 年 (1977)	18,722	29,451	63.6
民國 67 年 (1978)	23,487	36,670	64.0
民國 68 年 (1979)	29,840	44,833	66.6
民國 69 年 (1980)	37,891	55,560	68.2
民國 70 年 (1981)	42,311	63,436	66.70
民國 71 年 (1982)	44,949	66,187	67.91
民國 72 年 (1983)	49,794	67,640	71.0

資料出處：1. '中華民國農業統計要覽'，頁71-72，表26

2. '臺灣農業年報'（臺灣省政府農林廳，73年版），頁340-341。

除，並將以往所認股金改為‘事業資金’，使會員對於此項認購的股金失卻其所有權。同時，將與股金有連帶關係的責任制度亦一併廢除，使會員與農會資金的權利義務完全脫節。其所留給會員與農會的關係，僅單方面發生交易。二是總幹事遴選制度的確立。臺灣農業總幹事的遴聘程序，依新‘農會法’第二十五條規定，由主管機關遴選而由農會聘任之，並“應於理事會成立後60日內為之；逾時仍未產生時，得由上級農會逕行遴選合格人員代理”。此項程序將在前‘改進臺灣省各級農會暫行辦

法’所規定由理事長提名或理事二人之連署提名，經理事會通過聘任辦法，改為由政府主管機關遴選而經農會理事會聘任，否則由上級農會派代。遴選制的建立，更是民國63(1974)年以後農會大部分問題的總關鍵，使本已甚為嚴重的地方派系干擾農會的問題更形惡化，加強了農民對農會的疏離感。因為遴選制反而使地方派系更易於控制農會總幹事農舉，導致選風大幅敗壞，賄選猖獗。民國70(1981)年6月有一位省議員如此描寫該年基層農會改選的實況：「表面上看來，今年的全省基層農會改選，農林廳對於遴選農會總幹事非常慎重。在選賢與能的大前提下，遴選方案對於候選人的能力、才識和品德都有長期又周詳的考核。其考核項目有：人事進用、人員升遷、會籍會議、組織功能、農業推廣活動及績效、供銷業務現況、保證價格服務、農會財務盈餘、財政結構……等，對於品德要求，列有特別加、減分的規定，業績不錯，品德不好的人受制於減分規定，就根本沒有可能被遴選上。但其實均未能依此遴選方案執行，。被列為考核甲等的農會總幹事，未必被保證繼續被聘任，而考核乙等的農會總幹事，卻可照樣順利的被把持的佔多數理事聘為總幹事，繼續幹下去。基層農會總幹事遴選方案，明文規定由遴選小組推薦合格總幹事候聘人2至3人給理事會選聘，對於考績甲等的總幹事得享受推介繼續候聘的獎勵，以保障績優人員能繼續領導農會運作的辦法。但其結果，考核甲與乙的現任總幹事根本就沒有什麼多大的差別，只在被遴選小組推薦時的名單排名前後而已，考核甲者優先被列在第一名，乙者即被排在第二或三名，還不是一樣被推薦，一樣的必須招待其農會理事到處旅遊，吃喝玩樂，還要費一筆數目少則數萬元，多則數十萬元“花錢比賽”爭取選票。據聞某一鄉鎮的總幹事至順利當選連任，就花費了新臺幣一千多萬，真正不花錢而能順利當選農會理事和總幹事的，全省能有幾個農會呢？」（‘臺灣省議會公報’，1981：92）。這種描寫雖不無言過其實之處，但卻可以反映‘農本主義’崩潰後，農民組織領袖

的產生過程為金錢所污染的狀況。

‘農本主義’的崩潰不僅表現在以上所說的經濟性的農家收入降低、社會性的農村人口外移以及政治性的農會內派系所把持等現象之上，更表現在農民對農業與農村的疏離感之上，這個現象值得我們加以進一步的分析。

為了從農民立場瞭解光復以來的農業政策對農民生活的影響。民國73(1984)年4月至5月間，我們曾對全省13個鄉鎮共440個農民進行問卷調查。根據廖正宏的研究結果，在農民的主觀感受裏，民國40年代土地改革完成後的‘以農業培養工業’時期裏，農民自覺生活變好的比例最高，愈晚近則農民自認為生活變好的比例愈低，不過仍有40%(7.7%變好很多，32.3%稍變好)認為生活改善；反之，最近一、二年農家生活變壞的比例遠高於以前的各個時期，而且低度農村地區最近一、二年變好的比例遠高於高度農村地區。這些資料說明即使自從土地改革以來，農業的黃金時代過去之後，雖然農業成長率或農業所得每下愈況，但是農家生活卻逐漸在改善，唯這種改善以低度農村地區為多，純粹靠農業維生的高度農村地區，生活改善的比例較低，尤以近一、二年為甚。(廖正宏，1984)。

其次，再對農民對其職業的自我評價來看，同樣的調查資料顯示：農民自認為20年以前農業比其他行業好的(好很多和好一些)高達39.3%，而最近一、二年則降為5.3%；相反的，認為20年前農業比其他行業差的只有28.1%，而在最近一、二年卻高達83.5%(廖正宏，1984)，由此可見，愈趨晚近，農民對農業的評價愈低，他們對農業普遍感到不滿意。在所調查的農家中，對農業收入不滿意(48.6%)和很不滿意(16.6%)者所佔的比例很高，只有極少數的人感覺很滿意(1.1%)和滿意(8.4%)(廖正宏，1984)。

既然如此，是否所有的農民都要棄農而去呢？調查資料顯示：由於

農民年紀較大，他們所受的教育和所擁有的職業技能並不一定允許他們轉業，因此願意離開農業生產行列的比例並不高（只有17.5%，其中非常願意的佔5%，願意的佔12.5%），絕大多數不願意離開農業（不願意佔53%，非常不願意佔7%）。而且，更值得注意的是‘高度農村地區’的專業農民，離農的意願遠大於‘低度農村地區’的專業農民。此種差異在兼業農並不顯著，這正足以說明‘高度農村地區’遠離非農業的就業機會，而農業收入又不好，所以離農的意願高，反之在‘低度農村地區’因為靠近都市或工業區，非農業的就業機會多，即使農業收入不好，但是有其他的收入來源補貼，不離農不但不會影響生活，正可以保住土地，將來有朝一日拜都市化與工業化之福，原來的農地可能會身價百倍，因此‘低度農村區’的專業農，不願意離農的比例高達76.2%（廖正宏，1984）。

但是，農民雖然在他有生之年無法實現離農的願望，卻大多把願望寄托到下一代，希望自己的子女來實現。農民自己雖不願意離開農業，但是希望其子女繼續務農的比例卻只有27.8%（廖正宏，1984）。從這項數字，我們看到了未來‘農本主義’必然崩潰及轉化的發展趨勢。

總結本節的分析，我們發現：光復以後臺灣農民經歷了一段從‘農本主義’的搏成到轉化以至崩潰的歷史過程。這是一段隨著光復後的經濟發展而必然不可避免的歷程。

五、結語：當前的問題與未來的展望

我們在本文第一節揭櫫下列三大問題作為分析光復後臺灣的農業‘農村與農民’的核心：

（一）光復後臺灣農業發展的主導因素何在？此種主導因素經歷何種變遷？

（二）在此種主導因素支配之下，光復後臺灣農業、農村與農民經歷

何種變化？

(三) 經歷40年來的發展，當前臺灣農業、農村及農民的基本問題何在？未來可能的發展方向與因應途徑如何？

本文第二節的分析對第一個問題作了詳細的回答，第三節及第四節的討論則對第二個問題提出了答案。

在回答第一及第二個問題的過程中，我們從歷史觀點對戰後‘臺灣經驗’提出了許多整體性的觀察。我們發現，農業政策在我國農業現代化的過程中居於主導性之地位。故論述近代我國農業史必以農業政策之設計、蛻變、落實及其引起之反應作為分析之主軸。光復以來，臺灣農業政策的發展可以民國62年所頒布的‘加速農村建設重要措施’作為分水嶺而畫分為兩個階段。第一階段以民國42年一系列的土地改革為最重要，它們奠定了臺灣農業發展，農村繁榮，農民有信心的基礎。但第一階段的農業政策具有很濃厚的‘擠壓’取向，以創造農業部門的‘剩餘’來培養工業發展的動力。第二階段的農業政策則代表了從‘擠壓’走向‘平衡’的取向，面對經濟結構的變化而努力提高農民所得，增進農民福利。

在農業政策的發展過程中，中央與省級民意代表、各級農業主管人員以及一般農民均對政策付予高度注意，由此最可反映光復後臺灣農業政策實具有高度的政治性。

不僅如此，光復後臺灣農業也具有高度的經濟性與社會性。在第二節與第三節的論述中，我們指出，光復以來臺灣農業與農村發展基本的大方向是從‘同質性’走向‘異質性’，而農民則從‘農本主義’的搏成而成功商業及都市蓬勃發展中逐漸轉化並走向崩潰。以上這兩大趨勢均直接或間接地受到農業政策以及整體經濟政策的主導。

現在我們應加思考的問題是：光復後臺灣農業發展的經驗為我們提供何種啟示？當前農業、農村、農民的問題何在？我們應如何因應這些

問題？

晚近國際學界些對光復後臺灣經濟建設的成就推崇備至，並從對‘臺灣經驗’(Taiwan experience)的研究中汲取歷史的啟示。論者或指出，‘臺灣經驗’顯示：在經濟發展初期農業具重要性，以農業部門所產生之‘剩餘’(surplus)轉移到工業部門，作為為工業起飛的基礎動力(Ho, 1978: 248);或指出‘臺灣經驗’顯示：強有力的政府領導是經濟建設成功的關鍵(Ho, 1978: 250; 山田三郎, 1972)。或指出‘臺灣經驗’提示我們制度創新的重要性，例如土地制度之改革即為臺灣早期農業發展成功之一主要因素，其主要貢獻為實現耕者有其田，避免大農與小農之間的衝突。由於財富分配平均，技術進步之利益可由全體農民分享，藉以建立了具有廣大基礎之農民組織。益以農民的收入與購買力的增加，促進了臺灣的工業化(Falcon, 1974: 269-284)。這類見解皆極具歷史的慧識，很能綜合光復以來臺灣農業發展的歷史經驗中所蘊涵的啟示。我們可以說光復以來我國經濟建設的成功正是奠基於豐碩的農業發展成果之上。

然而，光復以來這一段發展經驗卻也同時指出了當前國內農業、農村與農民所遭遇的問題之所在。

當前我國農業建設所面臨的問題雖複雜萬端，但可凝結為一個大問題，這就是：如何面對主觀及客觀環境的不斷變化而謀求人力資源與物力資源的整合發展？換言之，我們今日所面臨的嚴肅課題在於：如何在農業成長、鄉村發展與農民福利三者獲得整合而均衡的發展？

何以上述問題是今日農業建設的基本課題呢？讓我們從歷史的角度來反省思考這個問題。光復以來，隨著民國40年代初期土地改革的成功，以及農業科技的創新，我國農業建設獲得輝煌的成果，不僅奠定了民國50年代中期以後工業起飛的基礎，也使我國農耕隊得以活躍於許多開發中國家，提供先進經驗。但是，隨著經濟結構的改變，近年來本省

農村社會問題叢生，農村青少年在舊文化價值傳統崩潰的局面下，刻苦耐勞之傳統美德日薄西山，而對現代社會的法治觀念也隔膜殊深，常浪跡都市，成為犯罪的來源。而農村居民的老化與婦女化，鄉村犯罪率之上昇、文化生活之貧枯，更襯托出一幅農村社會的淒涼景。因此，‘農業成長’與‘農村建設’分道揚鑣，而農民遂成為經濟發展中被犧牲的國民。

我們在本文的論述中曾指出，近年來，農業在全國經濟結構中的重要性逐漸降低，農民收益偏低，所以農民逐漸對農業產生疏離感。廖正宏先生最近對於農民所作的調查資料顯示：由於農業的長期不景氣，造成農民對農業普遍缺乏信心，接受問卷訪問的農民中有59.3%，對農業前途表示悲觀，而且以區域發展區內的農民和參加專業區的農民最為悲觀。這是一項值得注意的訊號，它強烈的顯示：愈是農業色彩濃厚的地區的農民，對農業的疏離感愈強。而位在都市或工業區邊緣的農民，則由於農業外就業機會的相對充裕，使他們對農業危機的感受和體認較不深刻。因此，他們對農業的疏離感也較不顯著。一般以農業收入為主的專業農民則對農業缺乏認同感。尤其值得注意的是，居住於農村地區的居民多以兼業農戶為主，他們家庭收入的大部分來自工、商或服務業等部門，所以，他們與農村逐漸缺乏生死與共的歸屬感與血濃於水的認同感。因此，農村居民職業的多元化，逐漸促使他們不再像以前的農民一樣地把農業作為生活方式，把土地視為安身立命的寄託。現在的農村居民逐漸把農業作為一種生活手段，而土地則成為一種具有價值儲存功能的商品。就社會及心理的角度來看，現在的農村居民已經從農業及農村中游離出來了。

面對當前農村與農民問題的新形勢，我們可以體認當前農業建設的複雜性與整體性。首先，我們應在過去近40年的光輝基礎，再努力於物質建設的提昇：在有限的耕地上發展少倚賴能源的高價值作物，以提

高單位面積與單位勞動力的經濟生產力。因此，我們必須繼續努力農業科技的創新，農業制度的改革以及環境的保護。但是另一方面，我們也必須注意農民對經營農業信心的低落。農民社會政治意識薄弱以及當前鄉村文化素質低落……這類的人文社會現象而為之籌謀對策（謝森中，1984：49-53）。

‘農業農村農民三位一體’這是光復以來農業建設的歷史經驗給予我們的啟示。捨農民無以言‘農建大軍’；而脫離農村，則農民、農業均無所附麗。當前農業活動所牽涉的絕不止是技術及生產面而已。舉凡農民政治、農民心理、鄉村社會、農民文化……等均與農業生產及農業經濟形成日益密切之關係。站在歷史的原野上，展望民國70年代我國農業現代化，我們認為，農業建設工作雖千頭萬緒，但其基本方向應該在注重‘農業生產’的基礎上，進而講求‘鄉村發展’。‘農業生產’與‘鄉村發展’，當然有高度的‘相關性’，但兩者間仍有重大的差異；前者的重點在於作物產量的提高，其立即效果在於軍需民糧的供應。在注重‘農業生產’的策略中，農民只是手段而不是目的；後者的重點在於整合性的鄉村建設，其長遠的成就在於鄉村社會文化水準的整體提昇。在‘鄉村發展’中，農民是目的而不是手段。‘鄉村發展’正是基於我國過去農業建設的成就的進一步工作。在講求‘鄉村發展’的工作方向中，‘農民福利’自然會得到應有的提昇。民國39(1950)年，中國農村復興聯合委員會在工作報告中曾作以下的結論：‘本會自開始工作，即以提高農村生活水準為基本目標。……但委員會與方案實施後不久，即了解推行農業方案，如不同時解決社會問題未由達到上述目標，並了解社會問題之解決遠較增產問題為困難而根本。技術問題必須與社會問題同時解決，不能分離。’（中國農村復興聯合委員會，1950：381）這項結論是早期農復會工作的基本思想，雖然距今已經34年，但對當前及未來農業建設仍具有深刻的啟示。民國62(1973)年12月10日至14日，中國農村復興聯合委員會

曾召開國際性的‘農業發展研討會’，美國史丹福大學的 Walter P. Falcon 教授在會中就曾回顧臺灣農業發展的經驗，並預期以後的方向應轉而注重農村發展 (Falcon, 1974: 269-284)。這是一項很有遠見的眼光。我們必須正確對待日趨嚴重的鄉村社會問題及農民福利，才能在農業、農村與農民之間求得‘三位一體’的整合。而這種整合均有待於一個追求均衡的新農業政策——尤其是在農業與工業之間，在農業生產與對外貿易之間的均衡——作為推動的力量 (黃俊傑, 1983: 237-252)。讓我們以這樣的期待，盼望未來我國農業建設更上層樓，再創新局！

第一章 研究成果的回顧與問題的提出

民國34年（1945年）臺灣光復以來，臺灣農業及農村所經歷的鉅大變遷不僅在中國社會經濟史上具有特殊重要的歷史意義，而且也是世界近代化過程中一段特殊的歷史經驗。就前者來說，政府在經濟活動中扮演重要的角色一直是中國歷史上常見的現象（T. A. Metzger, 1977）。就臺灣農業發展史的經驗來看，這項中國歷史的傳統也在臺灣得到印證。自從1930年代臺灣農業的‘綠色革命’開始以來，不論是在新的作物品種（如‘蓬萊米’）的推廣、化學肥料的使用……等方面，日本殖民政府的農業政策均發揮主導的作用。光復以來，我國政府所推動的一系列農業政策均與臺灣農業發展及鄉村社會的改變有密不可分的關係。我們可以說，自從1895年以來，臺灣農業及農村的發展表現一種高度的‘政策導向’的性格，這種性格基本上與中國史上政府在經濟活動中所佔有的重要地位互相呼應，一脈相承。

再從比較廣泛的近代化這個角度來看，許多有關近代化的研究文獻都注意到近代化過程的複雜性，尤其是社會、政治及文化因素對近代化過程的影響。臺灣農業發展的經驗正可以作為我們思考普遍性的近代化理論的參考。臺灣農業發展史中所見的非經濟性因素（政府的政策）在經濟現代化（農業發展）中的影響使我們對現代化的複雜性有進一步的警覺，並可作為思考問題的起點。

因此，不論是從中國史或近代化研究的立場來看，農業政策的制定及其發展是我們研究臺灣農業發展經驗的基本焦點，為任何一位有心於臺灣農業研究的人士所不能忽略的。

基於以上的認識本書所選定探討的主題就是光復以來我國臺灣地區農業政策的演變及其在立法院、省議會、各級農政機關之農業主管人員以及農民之反應。本書所採取的是社會學及歷史學的觀點，利用文獻資料如‘立法院公報’、‘臺灣省議會公報’以及各種政府公文檔案，配合對當前各級農業主管人員及全省農民之抽樣調查，對農業政策在各階層人士心中的反應及評價作一全面性的回顧。我們所以決定以1946年至1981年為分析的時間單位，主要是著眼於其整體性。我們希望把農業政策置於時間序列中加以考察，研究其變化，並探討此種變化及其政策內容所激起的反應。我們也分析光復以來的農業政策對農民的影響，並且進一步分析立法院及省議會質詢中所呈現的農民形像，希望在量化分析的基礎上，再作質的觀察。

臺灣地區農業發展的成就一向被譽為開發中國家之楷模。此一發展經驗幾十年來吸引經濟學家、社會學家、人類學家、人口學家及其他人文學者的興趣，研究成果至為豐碩可觀，對本書的撰寫而言均具有高度的參考價值。本書就是在吸收學界前輩及同行的既有成果之餘，嘗試著從另一個嶄新的角度來觀察光復三十五年來臺灣農業政策的發展及其所獲來反應這個問題。

截至目前為止，國內外農學界及經濟學界有關本問題之研究甚多，然如就方法論之立場加以分類，則以以下三大類別為最常見：

一、農業經濟學的研究

關於臺灣農業發展之論著以經濟學家或農業經濟學家所撰者為最多。舉其著者，如李登輝之‘臺灣農業發展之經濟分析’（1980）及‘臺灣農工部門間的資本流通’（1976）；沈宗瀚之‘臺灣農業之發展’（1963）；馬若孟（Ramon H. Myers）之‘臺灣農村社會經濟發展’（1978）；沈宗瀚主編之‘農業在臺灣經濟發展策略中之地位’（1975）；何寶山

‘1860~1970 之間臺灣經濟發展’ (*Economic Development of Taiwan, 1860~1970*, Samuel P. S. Ho, 1978); 郭明仁的‘臺灣における米穀流通の研究’ (1979) 等書, 均爲此一範疇研究成果之代表作。

這類研究所探討之主題固互有不同, 但均將農業視爲經濟發展中之一部門(sectors), 並在此一脈絡中來分析農業發展, 故其所分析之焦點如農業勞動力、農業價格、農民所得、資金需求、農業資源生產力、資本流通、農業稅負、農業技術、農業產銷……等問題均屬於農業經濟學之範圍。從方法論之立場言之, 這些作者均有意無意地把農民視爲‘經濟人’來處理。此類研究之長處是以量化之數據或公式簡捷地分析了臺灣農業發展之個別現象, 在經濟學研究上有其卓著之貢獻, 爲臺灣農業發展經驗的實證研究奠定紮實的基礎。這一類研究成果對臺灣農業發展之經驗較少從比較廣泛的人文視野賦予全盤性解釋。

二、鄉村社會學的研究

這一類研究多爲鄉村社會學者所從事, 以國立臺灣大學農業推廣學系爲主流, 研究問題範圍甚廣, 有由鄉村社會變遷層面著手者, 如楊懋春之‘土地改革對鄉村社會經濟之影響’ (Martin M. C. Yang, 1970); 蔡宏進之‘當前臺灣農家農業經營之變遷事實、問題與未來趨勢’ (1981); 有探討農業勞動之結構變化者, 如廖正宏之‘職業結構變化之研究’ (1976)、‘臺灣農村勞力移動之研究’ (1977); 吳聰賢‘臺灣農業人口外移型態與複種作物經營’……等; 亦有由新農業措施效益上考評者, 如吳聰賢‘水稻共同經營成效類型分析’……等; 或由婦女、青年在現代化社會之調適來探討, 如劉清榕之‘農家主婦在鄉村結構變遷中所扮演角色’ (1975), ‘農村青年創業與改進農場經營計劃工作考評研究’ (1979); 或側重社區發展之層面, 如黃大洲‘農業區域發展計劃執行之

研究’(1978), ‘臺灣的鄉村社區發展計劃’(1977), ‘臺灣農地重劃執行之研究’(1977); 以及蔡宏進之 ‘臺灣不同類型鄉村社區發展指標之研究’(1973)。

這類研究多就鄉村發展的某一角度探討, 且多採用田野調查或較複雜之統計方法分析, 因此其研究成果多有數據可按, 極有經驗研究之基礎。

三、人類學的研究

這類研究多為人類學家或社會人類學家所從事, 而以中央研究院民族學研究所之研究人員的成就最為可觀。

從研究史之回顧來看, 此類研究文獻可以民國60年為其分水嶺。在民國60年以前, 中央研究院民族學研究所對臺灣漢人鄉村地區之研究完全集中在個別小社區之研究; 民國60年以後始着重於集體計劃, 並略就科際整合之觀點從事多社區之比較研究。其中尤以民國61年底為期四年之 ‘臺灣省濁水、大肚兩河流域自然與文化史料學研究計劃’ 成果最為豐碩。

這類研究文獻在方法上大致是採用田野調查或參與觀察之方法, 從人類學或社會人類學之觀點 ‘分析臺灣農村社區之轉型。其所研究之問題性質不一, 或側重土地改革對農村社會之整合作用, 如王崧興和 Raymond Apthorpe 合著之 *Rice Farming in Taiwan*, 1974; 或從祭祀圈來觀察農村地域組織及其發展, 如莊英章著: 析圯埔——一個臺灣市鎮的社會經濟發展史’(1977); 或側重農業機械化及農村家庭工業之探討, 如胡臺麗(1979)及黃應貴(1979)之研究論文; 或取民族誌之觀點探討鄉民社區生活方式與國家社會經濟政策之關係, 如陳中民的 *Upper Camp: A Study of A Chinese Mixed-Cropping Village in Taiwan*, 1977; 以及謝繼昌的 *Structure and History of a*

Chinese Community in China, 1979; 或分析‘土地改革’及‘糧食政策’對臺灣農業社會經濟變遷的影響，如鄭美能的研究即為一例(1974)

這類研究在人類學上有其重要之貢獻，亦多能注意社會及心理方面之現象，其視野一般言之似較純農業經濟學之研究文獻為廣，對當代之現象能有完滿之解釋，然多未能將此現象置於農業政策及其歷史之脈絡中加以討論，尚有美中不足之處。其次，此類研究多為個案之研究而整體之觀察較少。但人類學研究成果對本研究報告的三位撰寫人在從事研究工作中具有極大的啟示，對於農業發展的人文社會背景的瞭解貢獻良多。

綜觀以上農業經濟學、鄉村社會學以及人類學的研究成果，我們可以發現針對農業政策而探討的作品較為少見。目前比較有代表性的是蕭新煌的 *Government Agricultural Strategies in Taiwan and South Korea*(1981)。本書之研究工作就是希望能為現有的研究成果作一點補充，特別是針對光復以來農業政策的發展及其所獲反應與影響這個問題試作若干初步探討，以為來日進一步研究之基礎。

質言之，本書的論述是環繞著以下問題而展開的：

- (一)光復後臺灣農業政策經歷何種變？如以1972年9月1日政府所宣佈的‘加速農村建設重要措施’為分水嶺，則1972年以前及1972年以後之農業政策基本重點如何？
- (二)光復以來的農業政策在立法院獲得何種討論與反應？這種討論所顯示的農民形象如何？
- (三)光復以來的農業政策在臺灣省議會獲得何種討論與反應？這種討論所顯示的農民形像如何？
- (四)光復以來的農業政策在現在各級農業主管人員以及廣大農民之間有何反應與評價？
- (五)光復以來的農業政策對農民有何影響？

這五個問題是本書分析的核心，也是研究工作的基本重點。本書各章即是針對以上五個問題提出初步的研究成果。本書‘引論：光復以來臺灣的農業農村與農民：回顧與展望’一文，綜合兩年來之研究成果，提出全盤性之看法。本書除第一章：‘導論’對本研究之主旨及過去學界的研究成果作檢討並提出問題之外，第二章以下均針對上述五個問題嘗試提出解答。第二章及第三章分別檢討光復後臺灣農業政策的演變，以1972年為分水嶺，分章析論農業政策的實質內容及其涵義。第四章則以光復以來立法院討論農業政策之議事記錄為基本資料，透過量化分析，考察立法委員對政府農業政策的看法，並討論立法委員在農業政策決策過程中所發揮的作用。第五章則從質的觀點，檢討立法院農業質詢中所呈現的農民形象。除立法院之外，省議會對農業問題討論也極多，這是因為省議員極具有草根性，來自民間，對農業問題有較為切身之感，故光復以來省議會對農業問題發言次數甚多。本書第六章即以‘省議會公報’為基本資料，將光復以來歷屆省議員討論農業問題的內容加以量化分析，觀察省議員對農業問題口頭質詢之發展趨勢，並特就三十六年來討論最多的‘農會問題’作個案分析。光復以來政府所宣佈的農業政策中最具意義的是1972年9月1日所公佈的‘加速農村建設重要措施’此一措施引起省議會討論最多。本書第七章則專就此一問題加以檢討，分析第五及第六兩屆省議會議員對‘加速農村建設重要措施’的看法。本章並以九大措施中省議會討論最多的‘農產品運銷’這個項目作個案分析。本書第八章從質的觀點，分析省議員農業質詢中所呈現的農民形像。第九章則以抽樣問卷調查的方式，對目前全省各級政府機構農業主管人員、鄉鎮農會總幹事及課長以及農民作調查，分析上述人員對於光復以來以及當前的農業政策的瞭解、態度及參與之情形。第十章以問卷調查方式分析農業政策對農民的影響。

第十一章分析光復以來農業人力資源的流動，作為討論農業政策

對農業發展影響的參考背景知識。第十二章則綜合本研究計劃的成果，提出結論性的看法。

第二章 光復後臺灣農業政策的演變（上） （1953—1972）

一、前言

最近十年來，國內各界人士對臺灣農業政策進行較具理性與批評性的討論。當1968到1972這段時間，臺灣的農業面臨困境，而且呈現種種社會經濟危機的時候，國內的新聞界及地方政治人物（尤其是民意代表），即已開始對造成農業發展瓶頸的政策因素，加以探討和批判。但是，當時的討論仍然停留在問題的揭發和陳述，或再加上若干改變政策的呼籲而已。真正觸及農業政策本身批判的討論，乃是在1972年‘九大重要措施’頒佈實施以後之事。這種情勢的改變則又與國內政治社會的環境在過去幾年當中的改變有密切的相關。

回顧過去30年的臺灣農業政策，我們如以農業政策對農業與農村社會經濟的影響為著眼點，則可以很明顯的將土地改革（1949～1952）後的農業政策，劃分為兩個時期：

第一個時期是從土地改革完成的1953年開始，到頒佈‘加強農村建設重要措施’（即通稱之‘九大重要措施’）的1972年為止。在這整整十年當中，農業政策的特徵在於它的目標、策略和手段都一直是在透過‘壓擠’以進行成長，亦即將農業部門的‘成長’和‘剩餘’轉移到‘工業’部門。換句話說，這20年期間的農業政策是一種‘以農業培養工業’的政策，也就是藉著種種農業成長配合政策，拓大農業資源的流出，以完成非農業部門的復原、成長和壯大。

第二個時期則是從1972年9月行政院頒佈的‘九大重要措施’開始直到現在。在這段時期當中，最大的政策特色不外乎是前期‘壓擠’策略的逐步舒緩，以及摸索另外一種農業政策形成的企求。尤其是在70年代末期和80年代開始交接的數年當中，政策的‘轉型’性格，尤其明顯。一方面想求突破，一方面又受前期的農業政策餘緒的限制。依當前的情勢看來，我們如說臺灣的農業政策在80年代已處在一種‘十字路口’的情境亦不為過。

第二及第三章所要探討的就是這兩期農業政策的特性、內容、以及演變，並分為上、下兩部份分別討論。本章分析第一期20年的臺灣農業政策；第三章則探討後10年，即第二期的農業政策。這兩章的內容主要是根據政府發佈的政策內涵和已有的有關學術論著，採批判分析(critical analysis)的方法，加以論證和整理而成；主旨在於提供一個比較完整和全面對臺灣過去30年來農業政策的鉅視社會學分析。關於分析的理論依據，則主要是採自蕭新煌著 *Governmental Agricultural Strategies in Taiwan and South Korea: A Macrosociological Assessment* 中對第三世界農業政策的‘交換理論架構’(Hsiao, 1981: 1-39)。意指過去臺灣的農業政策，其形成與演變都有其社會政治結構的因素，而且在不同時期，那些主要結構因素的持續及變遷，也就影響了政府農業政策的擬定、特性與演變；而這些因素之間則存在著種種‘資源交換’的過程，交換的結果就是農業政策的形成及其發展。

我們之所以挑1953年作為討論的起點，是基於兩項理由：一是土地改革在1953年完成，而土地改革政策重點在於土地制度的轉變和財產制度的再分配，因而本文不擬重覆探討土改制度，將以土改完成後的廣泛農業政策為探討對象；二是1953年也同時是光復後臺灣實施四年經濟建設計畫的開端，1953年以後一共執行了六期四年經建計畫，以及一期六年經建計畫。因此，我們以這一年作為政府農業政策的起點，應屬

允當。

二、第一期的農業政策：發展策略的特徵

光復後臺灣的經濟建設計畫開始於1952年，當時的‘美援會’爲了爭取美援，必須提出所謂‘經濟自立’的計畫作爲援助的依據。美援會會同各有關單位共同擬訂，呈行政院核定後於1953年開始付諸實施。政府並於1953年8月成立‘經濟安定委員會’，負責推動和執行。該計畫依李國鼎先生的回顧，內容主要是農工生產與交通建設，對於其他部門的配合發展，則尚未有統籌規劃（李國鼎，1968：59—60）。不過，就農業與工業生產策略來說，則這項計畫已經立下了往後20年中臺灣經濟成長的根本策略取向，那就是‘以農業培養工業，以工業發展農業’。尤其值得注意的是，在這20年當中，經濟政策卻集中在這個綱領的前半段——即‘以農業培養工業’，至於後半段——‘以工業發展農業’則一直未能完全付諸實行。這裏所指工業沒有‘發展’農業，是謂在政策上的著眼點並不是將‘農業’視爲政策的主體，並不是旨在‘爲農業’而是‘爲工業’。雖然農業部門在這20年當中，是‘現代化’了許多，根據種種經濟指標，也顯示從1953年到1960年代中期之間，臺灣的農業成長本身在長期趨勢上仍是可觀的。可是在整個經濟成長體系中，則其地位的重要性一再降低。同時，政策也一再要求農業繼續支持工業的成長。相對的，政策對農業的投資卻一再下跌，這顯示政策的‘壓擠’取向仍甚爲明顯。

大致上，從1953年到1972年之間所實施的五期四年經建計畫，又可畫分爲兩個不同的成長策略。第一階段是‘進口代替’（import substitution），涵蓋1953年到1960年前後8年之間，亦即頭二期四年經建計畫。第二階段是‘出口代替’（export substitution）是從1961年到1972年，亦即後三期四年經建計畫。在這兩個成長策略當中，農業部門都被認定去扮演‘培養工業’的角色。在‘進口代替’的成長策略中，農業產品

外銷得到的外匯償付了進口的工業生產物資，扶植了國內工業的雛形。而‘出口代替’的成長策略則要求農業提供外銷製造業充分糧食資源和充沛的農村外流勞力。

爲了說明更形具體，我們將這期間20年之間所實行的重要的農業政策和措施列一清單如下，然後再加分析：

1946年 1. 土地重劃辦法

1.-a 合作農場設置辦法

1948年 2. 臺灣省化學肥料配銷辦法(即肥料換谷制度)

3. 違反糧食管理治罪條例

1949年 4. 臺灣省私有耕地租用辦法

1950年 5. 合作社法

1951年 6. 耕地三七五減租條例

1953年 7. 實施耕者有其田條例

8. 四年經建計畫開始

1954年 9. 臺灣省各級漁業會改進辦法

10. 田賦征收實物條例(包括隨賦征購稻谷辦法)

1955年 11. 土地法(第30條)修正公佈

1960年 12. 臺灣省實施耕者有其田保護自耕農辦法

1969年 13. 農業政策檢討綱要(擬定)

1970年 14. 現階段農村經濟建設綱領(擬定)

1972年 15. 加速農村建設重要措施(宣佈)於1973年1月起實施

余玉賢先生也曾就過去30年來臺灣的農業政策與措施歸納爲八大類，依次爲：

(一)掌握糧源穩定糧價政策

(二)扶植自耕農政策(即土地改革)

(三)農業培養工業發展政策

- （四）健全農民組織政策
 - （五）加強農村公共設施政策
 - （六）促進農業現代化政策
 - （七）減輕農民負擔提高農民所得政策
 - （八）增加農業生產政策等
- （余玉賢，1978：32-33）

非常明顯的事實是：在這八大政策當中，除了（二）的土地改革之外，（一）（三）（四）（八）類的農業政策大多具有藉農業來扶植工業以及一般的經濟成長的取向，只是途徑和作法不同而已。而卻都包括在以上所開列的1946～1972年的農業政策和措施的清單項目之中。

換句話說，從光復以來的農業政策就一貫的先利用土地改革政策（前述4.6.7.項條例）穩定農村社會和政治（Hsiao, 1981: 102-108）；然後即開始組織農民社羣，讓其更有秩序（健全農民組織，前述5.9.項）而後就大力推動‘農業增產政策’（前述第8.項），‘掌握糧源穩定糧價政策’（前述2.3.10.項）和‘農業培養工業政策’（前述2.3.10.項）。尤其是這後面三類，即增產、掌握糧源、低糧價等政策，根本上即是首先希望透過‘增產’，以期製造成長的剩餘轉移到工業，並利用‘隨賦增購稻谷辦法’和‘肥料換谷制度’，做政治上的運用，將農業的資源轉移到工業部門；從後兩個政策當中，政府又從中獲利，製造所謂的‘稻谷隱藏稅’（余玉賢1978：38，郭婉容1976：335-357）。有這些額外的‘稅收’或收入，政府即可利用它來扶植工業的成長。這種種政策和措施無非是在企圖達到前述所謂的‘農業扶植工業’的經濟成長基本策略，而結果則是農業部門的被‘壓擠’，或者是李登輝先生所謂的一種‘發展的榨取’（Teng-hui Lee, 1970）。

如果再依余玉賢先生對過去農業政策的分類進一步分析，我們就可以發現，余先生分類中的（五）加強農村公共設施政策，（六）促進農業

現代化政策，和(七)減輕農民負擔提高農民所得政策，大都是在1973年以後才頒佈實施的，而這三類政策在八類政策當中也是不具有‘壓擠’取向的。換言之，1973年以前頒佈的政策是‘壓擠’取向，而1973年以後則較少‘壓擠’取向。這與本章一開始時，所提到的看法若合符節。關於1973年以後的農業政策，本書第五章將有討論，在此不再贅述。

壓擠農業必須從工業成長的政策去了解，臺灣光復之初，發展政策的取向就偏向於工業，先總統即呼籲‘中國必須和平地、逐步地工業化’對不同工業發展排定前後次序。同時在其下，於1953年1月21日，尹仲容先生亦在行政院設計委員會經濟關係組會議之致詞中，強調工業先於農業的政策觀點，尹先生的論點是：

‘工業與農業孰先：各人之觀點互有歧異，個人以為解決就業問題起見，實應以工業為先。就本省言，人口增加甚速，目前農業方面容納之人口已達飽和，欲增耕地則又有傷林業，利少害大。…本省農村大量剩餘勞力之出路甚為嚴重，如農業再機械化，不但增加大量之投資，且對就業的問題愈形尖銳化，似應注意。鄙意解決之道，捨工業化以外，實無他途。’（尹仲容，1953：5）。

就在最高決策者的決定之下，經濟政策機構也就稟此意向擬定臺灣這20年當中前述的農業政策。從‘經濟安定委員會’（1953~1958），‘經濟部農業計畫聯繫組’（1958~1963），而‘國際經濟合作發展委員會’（1963~1973），這些發展決策及計畫機構，從它們擬出來的農業政策和計畫看來，這些機構多少都具有 Lipton (1977) 所謂的‘都市與工業的偏見’ (urban-industrial bias)；蓋這些經濟政策的規劃機構完全設在大都市的臺北，所有的經濟設計官僚及作業也都集中在都市，對鄉村、農民和農業的真實狀況也都大部份存有疏離，而在擬定政策和規劃時，也就必然偏向於都市和工業部門。關於這論點，Todaro 與 Stilkind (1981: 12-16) 最近也作過進一步的討論。

三、壓擠和成長政策下的農業與農民

在以下的篇幅中，我們將從五個方面來分析這廿年當中的‘壓擠農業政策’的結果，產生了戰後臺灣發展上農工不均衡的現象。

第一，農業部門不但提供其他部門人口所需的糧食，更提供了工業部門所需的勞力。在1953年，農業人口佔全人口的51.90%，其就業人口則佔全部就業人口的60%；但到了1972年底這兩個比例則分別降到38.90%和39.90%。依梁國樹和李登輝二位先生(Liang and Lee, 1975: 302-304)的研究，農業勞動力的‘淨移出’一直在增加，從1953年的48,752人增加到1970年的115,199人。移出率在1952年到1960年之間是2%可是從1961年以後竟高到3%，1970年這一年更高達6.81%。總括來說1952年到1970年這19年當中，農業移民轉到非農業部門的總數共計824,000人，這佔非農業部門在同期內所增加總勞動力數的47%。當然，特別明顯的是發生在‘出口代替’的那段期間，農業勞力流出現象異常突出。從社會階層的觀點去觀察，就不止於是經濟人口的移動而已，而更是一個新的都市階層的形成，那就是‘都市勞動階級’(urban working class)的興起和擴大(詳見表2-1及2-2)。

第二，農業部門也提供了資本。再依據梁、李兩位先生的估計，在1950年到1969年之間，從農業部門外流出去的資本一直是正的，而且年年有加。譬如：

1950年至1955年：粗資本外流達新臺幣916,057,000元

1961年至1965年：粗資本外流達新臺幣1,346,036,000元

1966年至1969年：粗資本外流達新臺幣2,078,932,000元

(Liang and Lee, 1975: 304-307)

尤其值得注意的是李登輝先生在1971年發表的文章也指出，即使在臺灣農業的恢復期(即1950~1955)，仍有大量的資本從農業部門流

表2-1 臺灣地區12歲以上就業人口的行業結構 (1952-1966)

年終	總數		農業	工業	商業	運輸	個人服務業	專業	政府事業	其他
	數量	總人口的百分比								
I 數量(1000人)										
1952	2,934	16.1	1,792	272	251	66	226	73	175	81
1953	2,954	15.0	1,812	271	251	68	226	74	179	73
1954	3,000	34.3	1,811	289	251	78	253	81	179	58
1955	3,076	33.3	1,812	296	253	80	269	86	179	51
1956	3,015	32.1	1,806	298	252	80	269	87	177	46
1957	3,110	32.1	1,810	323	262	86	292	94	194	49
1958	3,178	32.7	1,813	345	275	90	303	99	204	49
1959	3,272	31.5	1,853	362	289	95	309	107	212	45
1960	3,344	31.1	1,877	377	298	99	309	115	224	45
1961	3,429	30.0	1,912	387	307	101	316	122	237	47
1962	3,504	30.4	1,936	404	310	106	324	130	250	44
1963	3,617	30.4	1,972	424	322	114	334	139	268	44
1964	3,710	30.3	2,010	439	329	117	341	146	286	42
1965	3,755	29.7	2,017	449	336	121	339	151	298	44
1966	3,870	29.8	2,050	477	349	127	349	159	313	46
II 百分比										
1952	100.0		61.0	9.3	8.5	2.2	7.7	2.5	6.0	2.8
1953	100.0		61.3	9.2	8.5	2.3	7.6	2.5	6.1	2.5
1954	100.0		60.4	9.6	8.4	2.6	8.4	2.7	6.0	1.9
1955	100.0		59.9	9.8	8.4	2.6	8.9	2.8	5.9	1.7
1956	100.0		59.9	9.9	8.4	2.6	8.9	2.9	5.9	1.5
1957	100.0		58.2	10.1	8.4	2.8	9.4	3.0	6.2	1.6
1958	100.0		57.1	10.9	8.7	2.8	9.5	3.1	6.4	1.5
1959	100.0		56.6	11.1	8.8	2.9	9.4	3.3	6.5	1.4
1960	100.0		56.1	11.3	8.9	3.0	9.3	3.4	6.7	1.3
1961	100.0		55.8	11.3	9.0	2.9	9.2	3.5	6.9	1.4
1962	100.0		55.3	11.5	8.9	3.0	9.2	3.7	7.1	1.3
1963	100.0		54.5	11.7	8.9	3.2	9.2	3.9	7.4	1.2
1964	100.0		54.2	11.8	8.9	3.2	9.2	3.9	7.7	1.1
1965	100.0		53.7	12.0	9.0	3.2	9.0	4.0	7.9	1.2
1966	100.0		53.0	12.3	9.0	3.3	9.0	4.1	8.1	1.2

資料來源: Taiwan Statistical Data Book, 1982, 頁 8。

表2-2 臺灣地區15歲以上就業人口之行業結構(1967-1981)

年終	總數		農、林、 漁業	工業					商業	交通 運輸	服務業	其他
	數量	總人口數 的百分比		小計	礦業	製造業	建築營 造業	水、電 清潔業				
I 數量(1000人)												
1967	4,130	31.8	2,043	602	60	439	79	24	368	151	934	32
1968	4,337	31.8	2,144	708	64	510	107	27	384	160	934	7
1969	4,942	34.5	2,226	783	64	577	114	28	417	173	1,337	6
1970	5,053	34.4	2,243	802	63	596	113	30	431	180	1,394	6
1971	5,440	36.3	2,302	979	62	758	126	33	437	199	1,520	3
1972	5,812	38.0	2,322	1,149	63	917	132	37	475	220	1,643	3
1973	6,091	39.1	2,266	1,399	62	1,139	158	40	530	252	1,640	4
1974	6,254	39.5	2,309	1,425	59	1,160	164	42	557	286	1,675	2
1975	6,466	40.0	2,367	1,523	61	1,248	168	46	569	305	1,700	2
1976	6,837	41.4	2,366	1,775	57	1,450	224	44	668	325	1,702	1
1977	7,040	41.9	2,381	1,865	53	1,529	239	44	715	341	1,737	1
1978	7,374	43.0	2,348	2,087	52	1,721	267	47	790	363	1,785	1
1979	7,703	44.1	2,285	2,298	50	1,894	305	49	874	377	1,869	0
1980	7,795	43.8	2,204	2,447	50	2,021	321	55	890	386	1,868	0
1981	8,135	44.9	2,280	2,537	50	2,008	330	59	963	394	1,961	0
II 百分比												
1967	100.0		49.1	14.6	1.5	10.6	1.9	0.6	8.9	3.7	22.6	0.8
1968	100.0		49.4	16.4	1.5	11.8	2.5	0.6	8.8	3.7	21.5	0.2
1969	100.0		45.0	14.9	1.3	11.7	2.3	0.6	8.4	3.5	27.1	0.1
1970	100.0		44.5	15.9	1.2	11.8	2.3	0.6	8.5	3.6	27.4	0.1
1971	100.0		42.3	18.0	1.2	13.9	2.3	0.6	8.0	3.7	27.9	0.1
1972	100.0		39.9	19.8	1.1	15.8	2.3	0.6	8.1	3.8	28.3	0.1
1973	100.0		37.2	23.0	1.0	18.7	2.6	0.7	8.7	4.1	26.9	0.1
1974	100.0		36.9	22.7	0.9	18.5	2.6	0.7	8.9	4.6	26.8	0.1
1975	100.0		36.6	23.5	0.9	19.5	2.6	0.7	8.8	4.7	26.3	0.1
1976	100.0		34.6	25.9	0.8	21.2	3.3	0.6	9.8	4.7	24.9	0.1
1977	100.0		33.8	26.5	0.8	21.7	3.4	0.6	10.1	4.8		0.1
1978	100.0		31.3	28.3	0.7	23.3	3.6	0.7	10.7	4.9	24.2	0.1
1979	100.0		29.7	29.8	0.6	24.6	4.0	0.6	11.3	4.9	24.3	0
1980	100.0		28.3	31.4	0.7	25.9	4.1	0.7	11.4	4.9	24.0	0
1981	100.0		28.0	31.2	0.6	25.8	4.1	0.7	11.8	4.9	24.1	0

資料來源: Taiwan Statistical Data Book, 1982, 頁9。

出到非農業部門，其數額約佔農業總生產值的22%（李登輝，1971）。資本的外流來自土地稅、地租、金融機構貸款的利息、政府稅捐、各種手續費、以及透過金融單位存入非農業部門的儲蓄等等。

第三，然而，農業部門經歷幾期經建下來，在計畫中所佔有的固定資本形成（fixed domestic capital formation）比例，卻是愈來愈趨下降。這個指標一般是用來瞭解某個部門在政府經濟計畫中所受重視的比重，在第一個經建四年計畫的第一年（1953年），農業的資本形成佔25.90%，同年的工業資本形成則是30.4%；但到了第五個經建四年計畫結束的那一年（1972年），農業部門只佔資本形成總額的8.5%，而工業部門則已高達51.40%（參閱附表2-7）。可是，農業在這種情形之下，其歷年的生產在‘全國淨國內生產總額’（net domestic product）的比例，一直卻都在投資所佔比例之上（詳見表2-3）。可見，農業雖在經濟政策有所偏重的困境下，仍然忍辱負重，默默的在替臺灣的經濟成長做奉獻。

第四，另一個指標可以用來說明農業的遭遇。在討論不同部門的關係時，‘交易條件’（terms of trade）往往可以分析某個部門與其他部門進行交易時的優劣勢處境。以1935年至1937年為基線，將農業產品賣到其他部門的價格，與從其他部門買進非農業產品的價格比較以後，發現兩者的比例，在1950年到1969年這20年當中，一直是不利於農業生產者；農民付出的高於他們得到的價格。交易條件的指數一直是大於100，譬如說1950年至1955年這指標平均是125.7%，到了1966年至1969年，雖然有了些微改善，是118.5%，但仍不利於農民（Liang and Lee, 1975: 305）。這種不利農業的交易條件結果，正是政府以‘價格政策’干涉糧價的後果。在許多農業經濟學的論著中，也經常在理論上支持這種干涉主義，為的是強化農業對經濟成長的功能（Mellor, 1966）。Lipton稱這種做法為‘扭曲的交易條件’（twisted terms of trade）（Lipton,

表2-3 淨國內總生產的產業部門組成(%) (1952-1981)

年代	總數	農業	工業					交通運輸	商業	其他
			小計	礦業	製造業	公共事業	建築營造業			
I 百分比										
1952	100.0	35.9	18.0	2.1	10.9	0.6	4.4	3.9	18.8	23.4
1953	100.0	38.3	17.7	1.7	11.3	0.7	4.0	3.4	18.5	22.1
1954	100.0	31.7	22.2	1.9	14.5	0.5	5.3	3.7	17.6	24.8
1955	100.0	37.9	21.1	1.7	13.8	0.7	4.9	4.1	16.9	25.0
1956	100.0	31.6	22.4	2.2	14.5	0.8	4.9	3.9	17.1	25.0
1957	100.0	31.7	23.9	2.6	15.7	1.0	4.6	4.4	15.3	24.7
1958	100.0	31.0	23.9	2.9	15.5	1.2	4.3	4.1	15.7	25.3
1959	100.0	30.1	25.7	2.5	17.7	1.1	4.4	3.9	14.9	25.1
1960	100.0	32.8	24.9	2.3	16.8	1.3	4.5	4.1	14.5	23.7
1961	100.0	31.4	25.0	2.1	17.0	1.5	4.4	4.8	15.4	23.4
1962	100.0	29.2	25.7	2.4	17.0	1.8	4.5	4.6	15.9	24.6
1963	100.0	26.7	28.2	2.1	19.7	1.7	4.7	4.4	16.3	24.4
1964	100.0	28.2	28.9	1.8	20.9	1.8	4.7	4.5	15.3	23.1
1965	100.0	27.3	28.6	1.9	20.1	1.9	4.7	4.8	16.6	22.7
1966	100.0	26.2	28.8	2.0	20.3	1.8	4.7	5.4	15.2	24.4
1967	100.0	23.8	30.8	2.0	22.2	1.7	4.9	5.2	15.3	24.9
1968	100.0	22.0	32.5	1.7	24.1	1.7	5.0	5.7	15.3	24.5
1969	100.0	18.8	34.6	1.4	26.3	1.9	5.0	5.9	15.3	25.4
1970	100.0	17.9	34.7	1.5	26.4	2.2	4.6	5.9	15.5	26.0
1971	100.0	14.9	36.9	1.4	28.9	2.1	4.5	6.1	16.4	25.7
1972	100.0	14.1	40.4	1.3	32.4	2.1	4.6	6.1	15.1	24.3
1973	100.0	14.1	43.8	1.1	36.3	1.7	4.7	6.0	13.3	22.8
1974	100.0	14.5	41.2	1.3	32.7	2.0	5.2	5.7	15.2	23.4
1975	100.0	14.9	39.2	1.3	29.3	2.4	6.2	5.9	14.5	25.5
1976	100.0	13.4	42.7		32.5	2.1	6.7	5.8	13.8	24.3
1977	100.0	12.5	43.7		32.9	2.6	6.9	5.9	13.6	24.3
1978	100.0	11.3	45.5	1.1	34.5	2.8	7.1	6.0	13.5	23.7
1979	100.0	10.4	45.7	1.1	34.9	2.4	7.3	6.0	13.8	24.1
1980	100.0	9.3	45.3	1.1	34.0	2.7	7.5	6.3	14.7	24.4
1981	100.0	8.7	44.5	1.1	32.7	3.3	7.4	6.2	14.8	25.8

註①: 係估計值

資料來源: *Taiwan Statistical Data Book*, 1982, 頁 34。

1977: 287-327), 旨在壓低糧價, 以抬高工業及附屬產品價格。臺灣的另一個典型的例子, 就是當時的‘肥料換谷’措施, 農民要以低於市價20%的穀子去買政府統售的肥料, 贏虧關係至為明顯。

最後一個可用來說明以及為壓擠的不均衡農業政策做佐證的指標是農家與非農家的收入比。在1953年的時候, 農家收入佔非農家的75%, 然後跌到1964年的61%, 甚至於到1968年的58%, 從1969年以降, 一般農家的‘農業所得’, 根本不敷維持。於是乎, 農家從事非農業工作, 賺取農業外的收入反變成了農家的收入來源。譬如說1972年的時候, 有30%的農家收入是從非農性質的工作賺來的 (Hu, 1976: 25)。同時, 專業農的比例也一天比一天低。1961年, 47.61%的專業農, 但到了1966年時, 降到31.93%, 到了1970年, 更降到只有30.24% (Hu, 1976: 27; Wu, 1972) (詳見表2-4)。農地的有限, 甚而受工業用地壓迫日漸縮小, 更使得農家很難從土地賺得更多的收入。

由上述五種事實或指標, 我們大致上可以看出在過去廿年當中, 農業在臺灣經濟成長過程中的處境和角色, 以及政府在政策運用之際, 對農業部門賦予的任務。

讓我們再引一位農業經濟學家史濟增的話, 來描繪我們對土地改革後20年內農業政策的面貌:

……在“農業培養工業”的導向下, 顯而易見的政策目標, 大致不外開發農業資源, 增加農業生產、改善國民營養、供應工業原料、和拓展出口貿易等數端。其主要手段, 概括來說, 就是藉由生物性的技術革新來提高農業生產力, 創造大幅農業剩餘, 然後再由政府運用租稅(包括變相稅捐, 如肥料換谷、田賦征實等)和‘低糧價政策’來吸取農業剩餘, 以轉用於公共投資和工業部門的擴張。

結果, 在產出方面, 農業供應廉價的糧食和工業原料; 在因素方

表2-4 農業人口中自耕農與佃農之組成比例 (1952—1981)

(單位: 1000人)

年 終	總 數		全 部 擁 有 者	部 份 擁 有 者	佃 農	百 分 比		
	數 目	總人口的 百分比				全 部 擁 有 者	部 份 擁 有 者	佃 農
1952	4,257	52.4	1,598	1,113	1,546	38	26	36
1953	4,382	51.9	2,397	1,067	918	55	24	21
1954	4,489	51.3	2,583	1,066	840	57	24	19
1955	4,603	50.7	2,708	1,084	811	59	23	18
1956	4,699	50.0	2,813	1,094	792	60	23	17
1957	4,790	49.4	2,875	1,117	798	60	23	17
1958	4,881	48.6	2,975	1,132	774	61	23	16
1959	4,975	47.7	3,072	1,148	755	62	23	15
1960	5,373	49.6	3,463	1,157	753	64	22	14
1961	5,467	49.0	3,541	1,164	762	65	21	14
1962	5,531	48.0	3,606	1,176	749	65	21	14
1963	5,611	47.2	3,698	1,176	737	66	21	13
1964	5,649	46.1	3,769	1,154	726	67	20	13
1965	5,730	45.4	3,837	1,179	723	67	20	13
1966	5,806	44.7	3,896	1,189	721	67	20	13
1967	5,949	44.7	4,001	1,216	732	67	21	12
1968	5,999	43.9	4,106	1,198	695	68	20	12
1969	6,152	42.9	4,884	694	574	80	11	9
1970	5,997	40.9	4,642	737	618	77	13	10
1971	5,959	39.7	4,627	733	599	78	12	10
1972	5,947	38.9	4,646	709	592	78	12	10
1973	5,868	37.7	4,622	634	562	79	12	9
1974	5,802	36.6	4,604	659	539	80	11	9
1975	5,598	34.7	4,572	540	486	82	9	9
1976	5,563	33.7	4,568	525	470	82	9	9
1977	5,572	33.1	4,658	511	493	82	9	9
1978	5,638	32.9	4,668	492	478	83	9	8
1979	5,639	32.3	4,776	428	435	85	7	8
1980	5,288	29.7	4,353	556	379	82	11	7
1981	4,964	27.4	4,189	436	339	84	9	7

資料來源: Taiwan Statistical Data Book, 1982, 頁 57。

面，農業提供了勞動和資金，甚至宜耕之地亦被工廠僱用；在市場方面，農村的購買力做了工業產品國內市場的有力支柱；在貿易方面農產品和農產加工品的輸出能力成爲工業發展初期購進機器設備所需外匯的主要來源。十多年下來，是農業‘燃燒了自己’，把原來黯淡無光的工業前途給照亮了！

統計資料顯示，在民國41年，即第一期計畫開始的前一年，臺灣農業人口佔總人口的52%，農業就業人口在總人口就業人口中的比率更高達61%，至第四期計畫告成的民國57年，這兩項比率分別降至44%和49%。次就農產品和農產加工品的輸出值在總輸出值中所佔的比例而言，由民國41年的92%，而45年的83%，而49年的68%，而53年的58%，遞減至民國57年的32%，‘葉落木降’的景象一再預報：一個‘農業的秋天’即將在‘工業的春天’裏來臨(史濟增，1976: 121)。(詳見表2-5)

事實上，‘農業的秋天’的確是在第五期經建期間完全的呈現出來，農業成長率平均每年只達2.2%，只有預期目標的一半，比起在同時工業的平均成長率每年21%及GNP的成長率每年11%而言，真有天壤之別(詳見表2-6)。同時在這段期間內，臺灣也變成了一個糧食輸入國家(JCRR, 1974)。這個‘秋天’正是政府農業政策催生出來的，它卻帶給了工商業‘生機’。但是，農業部門在做一連串的奉獻之後，卻沒有得到應得的‘回報’，史濟增先生更進一步描繪出這段因緣，他說：

……在臺灣，由於政策的安排，農業於民國42年嫁到了“經濟結構”的大家庭裏。在蜜月期間賞心樂事，自然不在話下，接著而來的就是咄咄逼人的現實生活。做一個大家庭的媳婦，不是一件簡單的事，她必須在生活的體驗中學會了容忍、再容忍、適應、再適應、然能保持平衡和諧的家庭生活。在43年至57年這一段期間，臺灣經濟普遍呈現欣欣向榮的景象，可以說是農業培養工業的

表 2-5 出口的農工產品比例(1952—1981)

年 代	價 格 (US\$百萬)				百 分 比 分 配			
	總 數	農產品	加工的 農產品	工業產品	總 數	農產品	加工的 農產品	工業產品
1952	116.5	25.7	81.3	9.5	100.0	22.1	69.8	8.1
1953	127.6	17.6	99.3	10.7	100.0	13.8	77.8	8.4
1954	93.3	12.4	71.0	9.9	100.0	13.3	76.1	10.6
1955	123.3	34.7	75.8	12.8	100.0	28.1	61.5	10.4
1956	118.3	21.9	76.3	20.1	100.0	18.5	64.5	17.0
1957	148.3	23.5	106.1	18.7	100.0	15.9	71.5	12.6
1958	155.8	36.9	97.0	21.9	100.0	23.7	62.3	14.0
1959	156.9	37.1	82.8	37.0	100.0	23.6	52.8	23.6
1960	164.0	19.7	91.3	53.0	100.0	12.0	55.7	32.3
1961	195.2	28.9	86.5	79.8	100.0	14.8	44.3	40.9
1962	218.2	26.0	82.1	110.1	100.0	11.9	37.6	50.5
1963	331.7	44.8	150.6	136.3	100.0	13.5	45.4	41.1
1964	433.0	65.0	184.1	183.9	100.0	15.0	42.5	42.5
1965	449.7	106.2	136.6	206.9	100.0	23.6	30.4	46.0
1966	536.3	106.3	134.8	295.2	100.0	19.8	25.1	55.1
1967	640.7	97.2	148.7	394.8	100.0	15.2	23.2	61.6
1968	789.2	87.8	161.7	539.7	100.0	11.1	20.5	68.4
1969	1,049.4	98.1	174.9	776.4	100.0	9.3	16.7	74.0
1970	1,481.4	126.7	190.0	1,164.7	100.0	8.6	12.8	78.6
1971	2,060.4	163.0	230.5	1,666.9	100.0	7.9	11.2	80.9
1972	2,988.1	203.6	295.5	2,489.0	100.0	6.8	9.9	83.3
1973	4,483.4	337.6	351.7	3,794.1	100.0	7.5	7.9	84.6
1974	5,639.0	269.6	603.2	4,766.2	100.0	4.8	10.7	84.5
1975	5,308.8	295.7	572.5	4,440.6	100.0	5.6	10.8	83.6
1976	9,166.3	406.1	606.1	7,154.1	100.0	5.0	7.4	87.6
1977	9,360.7	502.3	669.6	9,188.8	100.0	5.4	7.1	87.5
1978	12,687.1	637.5	740.1	11,309.5	100.0	5.0	5.8	89.2
1979	16,103.4	703.0	819.6	14,580.8	100.0	4.4	5.1	90.5
1980	19,810.6	712.2	1,108.7	17,989.7	100.0	3.6	5.6	90.8
1981	22,611.2	532.5	1,219.9	20,858.8	100.0	2.4	5.4	92.2

資料來源: *Taiwan Statistical Data Book*, 1982, 頁189。

具體表現(史濟增, 1976: 122-3)。

表 2-6 農業成長率(1953-1981每年成長率)(%)

年 代	一般指標	農 業	林 業	漁 業	畜牧業
1953	9.4	8.5	2.0	2.8	23.7
1954	2.2	0.8	5.6	19.2	1.7
1955	0.5	-1.4	5.3	15.5	3.8
1956	7.7	8.4	- 5.6	7.5	6.9
1957	7.1	5.6	15.8	10.2	11.7
1958	6.7	5.7	14.5	2.5	12.2
1959	1.8	-0.3	26.2	6.6	-0.9
1960	1.3	1.6	3.7	4.2	-3.3
1961	8.9	7.4	14.1	15.1	10.7
1962	2.6	1.3	2.5	3.8	8.5
1963	0.2	-1.3	- 0.4	7.7	2.6
1964	12.0	12.5	23.6	8.9	6.1
1965	6.5	7.9	2.1	3.9	2.9
1966	3.3	1.6	- 7.8	14.9	11.0
1967	6.3	4.1	1.8	13.2	14.3
1968	6.8	4.4	5.5	23.2	7.7
1969	-1.9	-4.6	- 5.7	7.7	6.3
1970	5.4	5.0	4.6	6.3	8.4
1971	0.5	-1.1	4.9	4.4	2.5
1972	2.2	0.8	- 6.7	5.8	10.0
1973	2.7	-0.6	- 5.1	10.4	14.3
1974	1.9	5.9	- 7.6	-4.4	-5.2
1975	-1.2	-2.6	- 8.6	10.2	-3.3
1976	10.0	8.5	- 3.9	7.4	25.5
1977	4.0	1.9	-18.6	9.1	13.7
1978	-1.8	-4.8	- 3.2	3.2	4.3
1979	5.3	3.5	-10.2	8.9	10.9
1980	-1.0	-2.2	- 6.4	2.6	0.1
1981	-0.6	-1.8	- 6.5	-	-
Average					
1953-62	4.8	3.7	8.2	8.6	7.2
1963-72	4.0	2.8	1.9	9.5	7.1
1973-81	2.1	0.8	- 7.9	5.2	6.7

資料來源: *Taiwan Statistical Data Book*, 1982., 頁 60。

根據種種跡象和證據看來，第五期經建時期（1969～1972）的確是臺灣農業最艱難的時候，也正是過去一、二十年的壓擠農業政策開始產生明顯負效果的時候。政策面臨每況愈下的農業，遂在1969年10月21日由行政院公布‘農業政策檢討綱要’，提出了兩項農業上的基本問題，三項基本政策目標，和十四項重點措施，但因欠缺充份經費配合，效果並不顯著。1970年，中國國民黨十屆二中全會也通過‘現階段農村經濟建設綱領’，接著‘檢討綱要’，再度提出較具體的政策綱領，有三大目標，十項基本措施。但是對過去的農業基本政策，依然未作嚴格批判與根本修正，因此，面對臺灣農業的困境，似乎無法做即時有效的回應。換句話說，從1969年到1972年的9月27日，這四年期間，顯示了政府農業基本壓擠策略未經改變，而決策者對改變政策仍抱猶豫不決的態度。

如果我們相信國家發展應含有讓各個羣體獲得公正、公平的涵義在內，那麼20多年農業部門就不能說是得到公平的待遇，它顯然是被‘壓擠’，結果是犧牲農業以發展工業。雖然，它本身也在‘量’的方面有了增加，但那只能說是成長而已，而不是‘質’的發展；因為土改後提出的經濟計畫一直沒有實行‘以工業發展農業’的諾言。再說，在大家仍只把農業看成‘商品’（commodity），只看成經濟部門，而較少注意到背後那些社會和人羣的情況下，勢必很難講究‘發展’的充要條件，那就是‘公平、尊嚴、人道主義、互惠參與’等問題。如果農民沒有充分獲得這些發展的內涵，那麼，‘農業發展’就很難落實。發展是以‘人’做本位，不只是‘商品’。重視‘農業’，不表示就是重視農民，因為‘重農’往往卻把農民作為手段。

四、農業政策的轉機：九大措施的分析

直到1972年9月27日，蔣經國先生上任行政院長4個月之後，行政院頒佈‘加速農村建設重要措施’。這個措施的公佈，是土地改革以來

臺灣農業政策的一個轉捩點，也是政府決策階層替拖延了四年有餘的農業政策做了一次關鍵性的決定。‘加速農村建設重要措施’共有九點，它們分別是：

- (一)廢除肥料換谷制度
- (二)取消田賦附征教育捐
- (三)放寬農貸條件
- (四)改革農產運銷制度
- (五)加速農村公共投資
- (六)加速推廣綜合技術栽培
- (七)倡導農業生產專業區
- (八)加強農業試驗研究與推廣工作
- (九)鼓勵農村地區設立工廠

其中，最有政策轉變意義的，要算是肥料換谷制度的廢除(1973年1月實施)和田賦附征教育捐的取消(1972年第2期田賦征實時實施)。前者使得隱藏性的稻谷稅收顯著下降，同時也補以官方谷價的上升。後者則停止了一項極不合理的額外徵稅。由於這兩項各不公平制度的廢除和中止，也象徵了臺灣‘壓擠’政策的中斷，同時也讓農民和農業的困境獲得紓解。

政府在宣佈上述措施的同時，立即撥款新臺幣20億元經費作為專款，另以18億元作為貸款基金。除了頒佈政策措施之外，還配合人力、物力、財力的支援，是非常有魄力的一次農業改革，可以視為自土地改革以來，最具時代意義的農業政策。

關於肥料換谷制度的取消值得再加討論。由於化學肥料是公營獨佔事業，政府訂定稻谷與各種肥料(硫酸銨、硝酸銨鈣、尿素、磷酸銨等)間的交換比率，以稻谷計算的交換比率來看，都呈現出肥料價格過高，而稻谷過於偏低。換言之，政府自稻谷所得到的稅收相當大。譬如說，

1955年其數量是超過所得稅60%，1960年約等於所得稅額，1965年只略低於所得稅（Thorbecke, 1979: 180）。這表示農民付出了多重的稅給政府。因此，這個制度的存廢關係著臺灣農業政策的基本取向的特色。上面也提及，在這20年當中，政策的低谷價政策也是壓擠的手段之一，在1972年的九大措施公佈實施的同時，也開始採取了‘價格支持政策’，亦即提高了政府所定的稻谷價格。一反1973年以前政府採購稻谷的官價，但這種價格也只反映當時市價的70%到80%的事實。

根據陳新友、許文富、毛育剛等先生的一篇‘臺灣的米價政策’（Cheng, Hsu, and Mao, 1974）論文中，他們用主體的評估方法，將1970年做為分水嶺，劃分出不同的米價政策目標。他們認為在1970年以前，米價政策的三個最重要的目標依次是消費者的福利、政府的收入及經濟的穩定，各給權數為0.3，而剩下的0.1是賺取外匯。但1970年以後，米價政策的目標順序則有了改變，農民所得和消費者福利平分秋色，各有權數0.3，糧食自給及經濟穩定則各得0.2。如果他們的評斷沒有錯的話，‘農民所得’的目標是在1970年以後才出現在政府的農政目標當中，而取代了之前一直高居首位的‘政府收入’。

五、結語

然而仔細評估這幾項改革措施，很多仍然是從‘拓大流出’這觀點出發的，而對增加實質資源的流入，和增進農民福利仍有待大力提昇。現在分別說明如下：

第一、九項重要措施之終極目標是在於改善農民生活及提高農民所得，增加其福利。但許多措施的著眼點，並沒有把‘農民’當做政策的焦點，仍是以‘農產品’為主體，如綜合技術栽培、農業試驗、生產專業區等。即使這些措施的改良，或許間接的在長期會有利於農民福利，但也不是直接的保證就會提高農民在分享成果時的公平及發言權。因為，這

表 2-7 粗國內資本形成之組成 (依產業別) (1952-1981) (%)

年 代	全部國內資本的形成	固 定 資 本 的 形 成						
		總 數	農 業	工 業				
				小 計	礦 業	製造業	公共事業	建築營造業
II 百分比								
1952		100.0	24.2	30.0	1.6	19.5	8.5	0.4
1953		100.0	25.9	30.4	0.9	22.9	6.2	0.4
1954		100.0	23.7	37.3	0.9	23.9	12.0	0.5
1955		100.0	22.9	39.0	0.8	20.5	17.3	0.4
1956		100.0	22.6	38.2	1.0	24.2	11.9	1.1
1957		100.0	16.9	42.2	1.8	26.6	13.2	0.6
1958		100.0	19.5	42.7	1.5	24.1	16.5	0.6
1959		100.0	21.1	41.5	1.6	20.6	18.6	0.7
1960		100.0	18.3	37.1	2.1	23.5	11.2	0.3
1961		100.0	19.5	37.1	1.9	22.5	12.1	0.6
1962		100.0	18.3	39.4	2.2	21.6	15.2	0.4
1963		100.0	17.2	37.3	1.7	22.7	12.5	0.4
1964		100.0	17.5	39.4	0.7	31.0	7.0	0.7
1965		100.0	17.3	40.5	0.7	29.8	9.5	0.5
1966		100.0	15.1	43.6	1.3	29.8	12.0	0.5
1967		100.0	11.7	48.1	1.3	33.7	12.7	0.4
1968		100.0	11.0	45.9	0.8	33.4	10.5	1.2
1969		100.0	8.0	44.4	0.5	32.4	9.9	1.6
1970		100.0	7.5	48.5	0.7	36.1	9.9	1.8
1971		100.0	7.6	46.2	1.0	31.1	12.0	2.1
1972		100.0	8.5	51.4	1.0	32.8	15.2	2.4
1973		100.0	10.4	51.3	1.1	34.0	14.6	1.6
1974		100.0	8.3	58.0	1.2	39.1	17.0	1.7
1975		100.0	5.0	58.6	1.6	39.0	14.8	3.2
1976		100.0	5.8	51.2	0.8	37.0	11.3	2.1
1977		100.0	5.8	43.2	0.7	29.5	10.9	2.1
1978		100.0	5.4	42.2	0.8	24.5	14.7	2.2
1979		100.0	5.6	45.7	0.9	27.5	14.9	2.5
1980		100.0	4.0	49.7	0.4	30.1	16.0	3.2
1981		100.0	3.9	49.4	0.3	30.3	15.6	3.2

資料來源 Taiwan Statistical Data Book, 1982, 頁43。

其中牽涉到‘農產品’的價格問題，除非農產品的價格提高，否則將來農產品即使增產了，運銷通暢了，農民仍然得不到實質的好處。在九項重要措施中似乎只關心農產品的再次成長，而沒有放寬對低糧價政策的控制。

第二、政府給農業部門的投資佔總投資額的比率仍日益降低（詳見2-7），除了1973年這一年之外，並無顯著上升，反而下降，如果真要藉政策扭轉農業部門的劣勢地位，可能看似‘過多’的投資，也是必須的。即使一時‘效率’的受損，也是必須的犧牲。而在理論上來說，一時投資‘效率’上無法得到適當的報酬，如能換得‘公平’的補償，或是正是長期‘效率’持續的條件（Lipton, 1977: 44-71）。

因此，民國61年的創舉的確是個新農業政策的契機，它開啟了希望之窗。但這希望的落實在往後的農業政策上，仍是很值得我們在欣喜之餘努力以赴的工作。

第三章 光復後臺灣農業政策的演變（下） （1973—1982）

一、前言

儘管學者對過去30年的臺灣農業發展有不同的階段劃分（參閱沈宗瀚，1975：7；毛育剛，1978；Fei, Ranis, and, Kuo, 1979)), 但是對於臺灣農業的‘轉捩點’，或者說是‘停滯成長’或‘困境’期，學者們則有相當一致的看法。一般認為，約在1968年左右，臺灣的農業開始面臨成長的衰退，幾個明顯的特徵：農業生產年成長率下降，尤其是普通作物和特用作物；農業勞動力開始不足，過去20年充裕的剩餘人力已不再存在；農場工資開始上昇，其上漲速度亦開始比工廠勞工工資為快；勞動投入減低，作物面積及複作指數也因此而逐漸下降。

因此，在1969年到1972年之間，政府一向秉持的農業政策在這期間也引起前所未有公開而激烈的討論和批評。不論是地方政界、新聞界和學術界都有相當直接的抨擊，要求中央正視臺灣的農業危機。但是，一直到1972年的9月，才有‘加速農村建設重要措施’的公布。換言之，這將近四年多的時間，可說是光復後臺灣農政上的一個轉變調整準備期。

學界對於‘九大措施’已有不少的討論，本書第二章也做了必要的說明和分析，本章擬就九大措施頒佈後10年間的臺灣農業政策其內容和特徵做進一步的探討。

二、新農業政策的塑形和過渡：1973—1980

繼‘農業政策檢討綱要’(1969),‘現階段農村經濟建設綱領’(1970年)及‘加速農村建設重要措施’(1972年)之後,政府更於1973年9月3日公佈了研議多年的‘農業發展條例’,立下‘加速農村現代化,促進農業生產,增加農民所得,提高農民生活水準’為該條例的目標。有意義的是這四項目標當中,有兩項關乎‘農民’的所得及生活水準,另外兩項才是‘農業’現代化和生產;至少這較以往農業政策已經有了一些改變和突破。或許這也多少吐露出這條例在擬定時用心之一二。至於其內容具有較深遠意義的是下述幾點:

- (一)是農業發展基金的設置(第五條)
- (二)是劃定‘農業專業區’(第十五條)
- (三)是‘委託經營’不以租佃論(第二十條)
- (四)是鼓勵家庭農場擴大經營面積(第十九條至第二十四條)
- (五)是提議‘農業保險’(第三十三條)
- (六)是本條例計畫實施訂為十年(即到1971年9月2日)(第三十八條)

上述六項也是‘農業發展條例’中所具有的特色,設立‘農業發展基金’表示政府對‘九大措施’後的臺灣農業發展有進一步發展的用心。設立‘農村專業區’,鼓勵家庭農場利用種種方式(共同經營、委託經營、合作農場或其他經營方式)擴大經營規模,則旨在改變五十年代土地改革所製造出來的極小農社會制度與生產結構。因此,對‘委託經營’特別申明不以‘租佃論’,應仍視為‘自耕’。所提議的‘農業保險’則更是具有社會安全和福利的意義,將‘農民’列入農業政策目標,以取代過去的‘農業生產’。至於訂條例的實施期間為十年,可能是以十年作為實驗時期,十年後再依實施結果予以修正。

1974年政府又設置‘糧食平準基金’以保證價格及無息貸款方式向農民收購稻穀。同年，則公布實施‘農會法’。一步一步採取新的辦法和措施去應付新生的農業、農村和農民問題。值得一提的是，第六期四年經建計畫（1973～1976），再度標榜農工均衡成長的策略，其計畫中的農業成長率是4%，實際達到的則是3.62%；雖然低於計畫，但比前（第五）期的2.20%要強得多。不過到了1975年的時候，政府宣佈放棄四年經建計畫，改以六年為經建計畫的期限。亦即自1976年開始，止於1981年為修正後的六年經建計畫實行期間。在這個六年經建計畫當中，農業成長的年成長率只訂為2.50%。從這點看來，政府對今後的臺灣農業，開始採取一種比較保守的期望，而不敢奢望再以‘壓擠’手段，從農業榨出剩餘資源。結果從1976年到1981年這六年期間，農業年成長率有2.65%之譜，超過了計畫中的成長率，這可能是‘識實務’的計畫結果。（參閱表2-6）。

在這六年經建計畫當中的農業部門計畫的政策目標，也值得提出來加以說明和評價，有三個目標列在這個計畫當中：第一是提高農民所得，第二是增加農業生產，第三是加強農村建設。可是在其較實際所揭櫫的農業政策措施中，如（1）鼓勵共同經營以達到規模經濟，（2）促進農業機械化，（3）引進新技術及制度上的革新，（4）發展出口的高價值作物，（5）改進運銷制度，（6）促進農村社區發展，改善農家住宅、鄉村道路及環境衛生等。從這幾項政策措施看來，似乎第一個目標（即提高農民所得）並沒有得到足夠而適當的政策支持，似乎又反而較強調農業生產的‘效率’問題。

隨著農業發展條例的頒佈，其‘施行細則’也於1975年10月10日由行政院函發佈，‘非都市土地使用管制規則’亦於1967年3月發佈，為的是保護農地。‘糧食問題改進措施’於1977年1月1核定實施；而‘加速農村建設貸款基金’（辦理農貸利息補貼）則於1978年7月設置辦理。同年

12月亦核定‘提高農民所得加強農村建設方案’，為期是3年，即1979年7月至1982年6月。而‘農業發展條例’本身也在1980年1月30日修正後再公佈。

前面提到，在農業發展條例中的主要特色之一是企圖改變土地改革以來一直存在於臺灣農業的小農規模經營方式，而希望藉‘共同經營’和‘委託經營’或是‘輔導農民購買農地貸款’，以‘擴大家庭農場經營規模’。經濟部分別於1979年1月、7月公告‘臺灣地區家庭農場共同經營及委託經營實施要點’和‘擴大家庭農場經營規模輔導農民購買農地貸款計畫實施要點’。旨在對臺灣的農業經營制度做政策性的改變，而真正為的是企圖再次提高農業的生產力。希望臺灣在將來能夠避免農業的一再衰微，而成為製造工業成長和整體經濟的負擔和包袱。

1979年12月，執政黨11屆四中全會中，黨主席提出了這近幾年變成最為熱門的農政話題，那就是‘推動第二階段土地改革’，要在1980年代的十年中，以之做為國家建設的標竿，更明確規定‘推動第二階段的土地改革，更進一步實現地盡其利，地利共享之目的’。接著，在1980年的農民節（2月4日），行政院院長也正式宣佈政府一定要推動‘第二階段的農地改革’。農發會遂於1981年9月14日根據行政院秘書長1981年9月1日函，擬定了‘第二階段農地改革方案’（草案）。在這個草案的開頭，提出了該方案的原委與目的說：

……臺灣地區自民國38年開始推行之土地改革，旨在所有權之重新分配，實施至今已獲預期成果。惟近年來，由於經濟結構的急劇轉變，若干農業政策及措施必須因應調整，以配合七十年代整體經濟之發展，促進農業部門的持續成長。

該項方案的基本指導原則是 國父的‘平均地權’及‘耕者有其田’的主張和政策，其目的在促進農地有效利用，以提高農業勞動生產力，增加農業生產。同時，該方案又依據‘四年經濟建設計畫’（1982~1985）

之目標，並配合‘第二期提高農民所得加強農村建設方案’（1982年7月起），劃分方案成五項重要措施：

（一）加速辦理農地重劃

（二）推行共同、委託及合作經營

（三）提供擴大農場經營規模之購地貸款

（四）加強推行農業機械化

（五）配合措施：包括修訂‘耕地三七五減租條例’、‘實施耕者有其田條例’、‘平均地權條例’及‘土地稅法’，並繼續實施‘提高農民所得加強農村建設方案’

究其內涵上的創意，恐仍只是在全力解決過小農場規模所帶來的成長限制，包括上述五項重要措施當中的（二）（三）及（五）的前半段。這與行政院長所指示下來的目的是一致的，即在‘擴大農場經營規模’。蔡宏進先生曾批評當時農發會主委李崇道對第二次農地改革所發佈的聲明，指出第二次農地改革方案的兩大目標當中，第一目標的‘農地資源的最佳利用’立意過高，若非有相當周全的計畫恐不易達成；而列為第二目標的‘農場經營規模的擴大’則比較具體明確，較易轉換成政策行動（蔡宏進 1982: 111）。因此，若說第二次農地改革（方案）政策，無非主要是擴大農場經營規模之政策，恐怕也並不為過。蔡宏進先生並進一步分析擴大農場經營面積的困難和限制，並就後來在方案中提出的幾個辦法，如委託代耕、購地貸款分別加以剖析。他發現委託代耕制度如果沒有委託者的完全放棄經營，結果反而會形成經營規模的縮小。至於購地貸款辦法，他更發現一項非常值得決策者重視的事實，即農民對於擴大農地的興趣不高，就訪問的298位農戶中，僅有四分之一強（28.50%）表示打算再買進更多農地，半數以上（55.70%）只想保留原來的農地，不願擴大，而有10.4%更寧願出售耕地。而在這些表示想出售耕地的農戶，卻竟是擁有高於一般樣本農戶所有的農地面積，亦即表示反而是大

農戶相對較願意出售耕地(蔡宏進, 1982, b: 147)。結果中小農可能因此會稍稍擴大了農場經營規模, 而原來的大農卻反而縮小其農場規模, 這對全省農場之平均規模之擴大是毫無作用的。

即使擴大農場面積能够依政策措施而順利執行, 其可能導致對臺灣農村社會階層的衝擊, 也是該給予正視。從農村社會結構的觀點來看, 這種改變可能會再次影響本已相當均等的農村社會階層和分配結構, 因為農地所有權一旦放鬆, 租佃制度或買賣將無形中會製造所謂‘大佃農, 小地主’或真的‘新地主’階級, 這種社會影響非常值得三思而後行。這對前述以‘提高農民普遍福利’的策略目標, 又是有如何的影響, 也是值得考慮和檢討的。此外, 一旦期望透過買賣農地以擴大經營面積, 勢必減少農民的數字, 如要每一農戶耕地面積擴大到三公頃, 則要減少總農戶的三分之二, 即將近五十萬戶; 又如果要使每一農戶的平均農場面積擴大到十公頃, 則總農戶必須減少十分之九, 也就是要使得目前存在的88萬餘戶減到只剩8萬餘戶。這些農民也勢必轉業, 工商業部門是否能及時配合, 提供適當的都市就業機會? 否則無異又將製造一批在都市裏的鄉村移民, 徒增社會問題。即使能找到工業部門的就業機會, 由於一下子擴增那麼多的勞工人口, 勢必降低工資, 這是不是又將連帶的轉嫁這種‘社會成本’到現有的都市勞工階級? 反而一併降低了勞工的經濟福利水平? 它可能引起的社會衝擊又將會是如何? 這些疑問恐怕是在實施第二次農地改革政策, 一心要擴大農場經營規模, 減少臺灣‘農戶’的同時, 也該一併深思的長程政策考慮。

從農業發展條例的頒佈(1973)、修改(1980), 以至‘第二次農地改革方案’的提出(1981), 政府也的確用了不少心思在改善臺灣農業生產與運銷的環境和條件, 並在1979年又開始實施為期三年的‘提高農民所得加強農村建設方案’及其後續的第二期方案, 其主要措施不外為增加農業公共投資, 加強農業試驗研究與推廣, 改進生產與運銷, 實施稻米

補助。這些‘措施’不能說沒有它的作用，多少也發揮了它短期間讓農民心存冀望的功效。實質上也鬆弛了若干農業成長困境的緊張。不過，這些措施，畢竟只是‘措施’而不代表政策上的大轉變。而其中有些是需要等基本政策改變後才能真正大力推動，然後也才能發揮作用的，譬如‘增加農業公共投資’、‘稻米保證價格’、以及‘農業貸款’等。這些措施不但需要有魄力投下資本、投下人力，並且要有不期待投資的立即回收的認識。

三、十字路口的農業政策：1981—1982

參考1980年底中央民意代表選舉時，農民團體候選人所提的政見，我們可以模擬出未來農業政策需要再修正、改革和努力的方向。

第一，在目標上：要求廣大農民羣眾能真正公平的分享到經濟成長。從‘成長’的意識型態轉變到‘發展’的理想。

第二，在策略上：要求(1)強化中央的農業決策單位，如設農業部；(2)大幅度修改農業相關法令，包括農會法；(3)確立農業保護政策，對內加強農業投資；獎勵農業生產，對外如嚴格限制農產品進口；(4)扶植農民的政策參與力量；(5)重視農業污染問題。

第三，在做法上：要求(1)改革農會組織；(2)提高糧價；(3)提高收購餘糧之價格；(4)實施農業保險；(5)限制國外糧食進口；(6)鼓勵農產品出口；(7)減少田賦、水租；(8)建立農產品市場情報中心；(9)開放臺糧、臺鳳、公賣局，由農民參與；(10)反對臺糖規模養豬與小農爭利；(11)成立農民福利中心；(12)加強農民教育；(13)輔導農民子弟留鄉；(14)設立鄉村國宅貸款；(15)降低農機價格；(16)提高農業機械化服務水準；(17)懲罰農業公害的製造者。

以上這些改革的芻議內容，很明顯的莫不以針對過去將近十年來農業政策未能確實做到‘縮短農工差距’、‘農業現代化’、和‘提高農民

所得’而提出的一系列批評。而改革的方向也正是期望在八〇年代的農業政策能積極加強‘農民在分享經濟成長時的地位’，改善‘農產品交易條件’，以及著實提高‘農民所得和福利’。凡此，亦即必須要從根本上祛除過去四分之一世紀‘壓擠’政策的餘禍，重新肯定民生主義強調的經濟均富的農業政策。

1981年3月6日，行政院長在立法院又再重申政府不會因為工業快速發展，工業部門在經濟結構中占大部份，就忽視農業的重要性而讓農業偏枯，並強調民國70年代對農業的基本政策有三點：(1)在國民所得普遍提高時，設法使農民所得跟著提高，這是政治方面的考慮；(2)改善農民福利，加強農村建設以平衡整個國家區域之發展，這是社會方面的考慮；(3)確保糧食自給自足政策，這是經濟方面的考慮。為達成這三個基本政策，乃有‘提高農民所得方案’中所列舉的一些措施。不過值得重視的倒是‘設立平準基金’、‘保證價格收購’和‘籌辦農民保險’、‘改善農村醫療’、和‘鼓勵工廠設於農民眾多的鄉鎮’等。因為只有這些措施真正實施之後，‘保護農民’取向的政策才能够落實，不像以前那樣只是著眼在‘保護農業’而已。

可是，從幾件發生在八〇年代第一年(1981)跟農業政策有關的事分析起來，臺灣的農業政策的確是面臨方向上的抉擇。

第一，4月上旬，行政院長以電話指示省糧食局長，應切實督促各地農會，加強辦理稻谷保價收購工作，以適度提高米價，維護農民合理收益，可是在行之多年後的今年初，稻谷價格偏低問題，仍然未見改善，市面價格仍然低於成本之下，‘穀賤傷農’的現象，反而日益明顯，因為政府仍然堅持保價收購數量的限制，仍以每公頃固定在970公斤稻穀，約佔每公頃稻穀產量的四分之一。其餘的餘糧，就有時必須要以低於成本的市價賣掉。財政部糧鹽司長卻表示：‘餘糧收購政策的功能，只有調節市價，而與成本無關。

第二，5月9日行政院農發會研擬‘第二期提高農民所得加強農村建設方案綱要’，將自1983年起四年內推動第二階段農地改革，加強農業公共設施，農業試驗研究、改進農村福利措施等工作。同日，在肥料7年未調整之後，臺灣肥料公司卻宣佈肥料自第二天開始調整，上漲幅度為36.80%。一位農發會的專家指出，由這次肥料調整的幅度來看，顯示出政府照顧農民的‘苦心’，因為它比原先計畫的73.70%降低得很多。臺肥公司說明：‘肥料漲價的原因主要在反映生產原料（成本）漲價的事實。’

第三，6月2日，省主席在省議會說，政府實施農民保險的承諾，絕不會是‘遠期支票’。內政部已就‘農民健康保險’邀集各有關單位積極研究中。‘農作物保險’則由經濟部負責研究。後來證實，政府將自1983年7月開始試辦‘農民健康保險’。

第四，6月20日，臺南玉井鄉由於芒果豐收，大量湧進市場，形成供過於求，致使芒果價格慘跌。該地農會鑑於市價實在太低，果農血本無歸，乃決定動用‘安定基金’，以每公斤兩元的價格，向果農收購芒果，然後全部拋入曾文溪中毀棄。而去年我國與美國貿易農產品入超竟多達十億五千八百萬美元，其中，在輸入的農產品中，就有水果七千八百萬美元。另外的就是進口穀物，高達七億一千五百七十八萬美元。因此，有某報社論就認為芒果或稻米的價低，絕不是真的單純的‘生產過剩’。其中，農業政策與貿易政策有相抵觸及矛盾的地方。

第五，5月中旬，立法院曾為當今該設農業部抑是農業局，而有相當激烈的爭執。贊成設農業部的委員們認為，唯有一個強有力的農業主管機構，才能解決目前的農業困境，也才是政府有重視農業發展決心的表現。後來經過黨政協調的結果，仍維持經濟部原案，將其農業司與財政部糧鹽司合併成立農業局。關心農業前途的人士，一般反應是農業局將會因限於單位體制及權力，可能很難突破臺灣農業上的癥結和困境。

第六，7月中，農發會秘書長向國建會農業小組表示，政府針對農業發展難題，諸如農業成長停滯、農家所得偏低、農場經營規模過小、農業生產資源外流、運輸制度不良等等，已採取措施加以改善。除大力實施‘提高農民所得加強農村建設方案’外，並已就‘農業制度’的改革，提出方案，包括農地保護政策、第二階段農地改革及推行契約生產等。很重要的一點是秘書長特別強調為使國內農業問題早日獲得改善，亟得‘非農業部門’（指工商貿易及金融等部門）的合作與支持。

第七，9月初，由於莫瑞及艾妮絲颱風先後造成北中南部地區嚴重水災，深深影響今年第二期稻作收成，為合理減輕農民負擔，行政院決定全面停征70年度第二期田賦，財政部將因此減少田賦收入至少在三億五千萬元以上。

第八，9月底，農發會專家建議，為平衡近年來雜糧大量進口，減少打擊國內農民生產意願及所得，應該可由進口雜糧中抽取適當基金（稅），以輔導國內農民從事雜糧生產並讓其有合理利潤。去年雜糧進口達到五百八十多萬公噸，而省產稻米僅有二百四十多萬公噸，有心人士莫不擔憂這種畸型趨勢的發展。如果以目前每年進口五百多萬公噸計算，每公噸抽稅二百元，則每年可有基金超過十億，也就可以拿它來作為推動政府既定的國內生產雜糧的政策。否則，只有政策，沒有經費配合，將成具文。

第九，10月初，行政院主計處發佈消息，指出69年農家平均每戶可支配所得，比前年增加25.80%。非農家平均每戶可支配所得卻只增加22.90%，因此，這顯示農家所得的增加速度比非農家快。同時，農家所得對非農家所得的比例，也由前年的79.70%提高到81.60%，兩者差距更為縮小。主計處的計算有偏高之嫌，與農村經濟事實並不完全相符。其中最淺顯的事實就是去年農業生產減少，農產品相對價格持續挫低。

第十，10月中旬，行政院徐副院長在一項爲他舉辦的學術紀念會上，坦白指出過去政府的發展政策只做了經建目標中‘以農業培養工業，以工業發展農業’的前半段，而這正是造成目前臺灣農業問題的原因之一。下旬，林主席更籲請中央重視解決當前農村所面臨的農業收入偏低等四項問題。

第十一，自12月1日起，臺肥公司的肥料價格繼5月份的調整之後，再度提高26.70%，這對農民將又是另一個負擔。

根據上述這些對一年當中農政所做的觀察，我們可以得到幾點較突出的特質；而這些特質相當的能反映出這一年來臺灣農業政策轉機的困境。

（一）雖然我們已相當程度的體認出中央決策系統的確有意要在80年代創造一個農業的新境界；可是就具體的策略及方案來說，仍然無法令人完全信服。

（二）一年來所提出的種種新策略，除了‘農民健康保險’的構想之外，並無太大的新意和制度上的變革，很多仍是承襲70年代晚期的‘保守’及‘局部’農業改革方針。大魄力及大幅度改革的色彩似乎很不明顯，妥協後的‘農業局’設立案，就是一個明顯的例子。

（三）許多一向被農業界人士視爲關鍵的政策改革，在這一年中不但沒有做到，而且還有一些措施對農民有負面的作用。前者如無法做到糧價的提高、餘糧收購數量的提高及簡便；後者如進口雜糧的大批湧入打擊本地農民，以及一年之中兩次肥料價格的調整。

第二年，亦即1982年到執筆之際，臺灣的農業政策又有什麼起色和演變呢？這也是值得給予適當的注意。

行政院長於1982年3月5日在立法院答覆立法委員質詢時，提出兩個政策的演變，一是將於下（1983）年度預算中，編列250億臺幣，繼續實施‘提高農民所得加強農村建設方案’；二是鑒於‘農業發展條例’在

執行時，效果並不顯著，乃決定由經濟部會同有關單位成立專案小組，就農業問題做全盤的檢討，並研議新的農業發展條例。

三個月後，行政院長又在‘71年全國農業會議’上致開幕詞時，提到農業面臨的困難不是單純的農民收益或農業發展的問題，而是關係到整個國家經濟、社會和政治的穩定健全發展的問題。在比較具體的政策宣布上，則有一項，那就是自當年7月起，政府決定‘擴大’‘提高農民所得加速農村建設方案’的範圍，將基層建設及農建方案合併為‘加強基層建設提高農民所得方案’，並於1983年度預算內，編列了260億作為農業發展經費。

從這項宣布中，我們又可觀察出若干問題，因為當時在3月的時候，行政院宣布的第二期‘提高農民所得加強農村建設方案’，已允諾在下年度編列250億經費，而在‘全國農業會議’所宣布的新方案，卻是合併了‘基層建設方案’（行之若干年，對農村的實質公共建設，確實有其貢獻）而成的，卻只增加了10億，但卻要包括另一項重要的措施，尤其值得注意的是，這也多少反映出這十年來臺灣農業政策的一種性格，那就是感覺上方案的確是層出不窮（從本章所羅列之方案及宣布數字即可得一大要），印象中似乎也似乎是政府一再投入大量‘額外’經費到農業，以挽救農業、農村和農民。但事實上可能並不那麼單純。

先說方案的數目，許多方案的實質內容並無多大改變，例如目前受各方朝野矚目的‘第二階段農地改革方案’是在1981年由農發會頒佈，擬定五大重要措施。可是，事實上那幾項措施的實質內容，早在1973年頒佈的‘農業發展條例’中已明白的提出，只要查閱一下發展條例和施行細則即可明瞭。

其次是政府農業投資經費的增加與否的問題，就以行政院長在全國農業會議宣布的數字來看。根據報告，十年來，各級政府對農業及基層建設的投資總額達新臺幣785億18千萬元，其中‘加速農村建設計畫’

有173億1千萬元，提高農民所得加強農村建設方案是227億7千萬元，‘基層建設’有385億元。此外，政府也撥出相關的‘糧食平準基金’308億8千萬元，其中補貼收購農民稻谷的虧損達108億8千萬元。可是，讓我們來審視一下，從1972年到1981年‘粗國內資本形成’的統計數字，從表2-7得到的結果，卻與政府所宣擬製造的印象並不完全一樣。因為這十年來政府投資到農業上的經費，在所佔總資本形成的比例上非但沒有增加，反而是穩定而持續的下跌。從1973年的最高峯（10.8%），而1974年的8.3%，隨即下跌到5.0%（1975），到了1980年只有4.0%，根據估計，1981年的投資額竟然只剩下了3.9%。這種矛盾又該怎麼去解釋呢？

第一種解釋是政府的確撥了錢給農業，但並沒有像宣傳中的那麼‘刻意’而‘矯枉過正’的去關心農業，跟其他始終獲得政府垂青的工業部門比起來，就顯得一直下跌。

第二種解釋就是上述那些七百多億‘額外’投資，實際上就是原來列在農業投資項目當中的，只是單獨挑出來，再用了新名稱而已；否則，有了那麼多投資，而比例竟然仍是年年下跌呢？

政策、方案或措施名稱的提出，以及經費的編列撥下，是任何新政策改變的必要條件，可是照以上的透視，十年來臺灣農業政策的演變，仍舊是在許多舊的架構中發展，‘保護農業’仍有待大力努力。

四、農業政策何去何從？

民國72（1983）年6月5日在省政資料館舉辦了首次的全省專業農家座談會，有220位專業農家代表出席，他們是代表全省八萬九千多戶專業農戶來參加這個會。在會中，省府李主席再次重申他上任之初要創建農業新面貌的決心。他很樂觀的說，農業也是一項相當好的行業，歡迎有志青年共同參與。他更盼望專業農家的家長們，能鼓勵他們部分的

子弟留下來，期在農村繼續發展。因為，農業不能沒有第二代的農民。6月24日全國農業會議閉幕，也提出要培養八萬名‘農業大軍’。

要如何留住所謂的‘農的傳人’、或是培養‘農業大軍’，不能光憑苦口婆心的號召，也不能只靠一系列的召訓這些專業農人。農業生產是經濟活動，‘經濟’講究‘利’、講究‘誘因’。臺灣的農民從日據以來就非常現代化，對‘市場’一向甚為敏感，對誘因、對利，相當具有反應性。換句話說，要農村有後繼的年輕農民，首先要讓這些農民感到農業真的‘有利可圖’，心甘情願留下農村，並且把它當作事業，而且還是一種比都市工商都要來得好的行業。這要靠什麼？在我看來，這得靠一套強而有力的農業發展政策，在這套政策當中，又有許許多多真正能創造‘利’的方案及計畫。換句話說，是要有一套為創建農村新貌的‘物質誘因’，而不只是光是要求農民的‘道德誘因’。提供物質誘因的途徑，很顯然的要包括農業成本的降低(方案及計畫)，農民所得的提高(方案及計畫)，以及鄉村實質生活環境的改善(方案及計畫)等等。配合這些方案及計畫，又該有一連串的經濟和政治手段及工具。

1984年8月下旬，臺灣省政府連續提出兩項有關農業和農村發展的方案和構想。一是省府委員會所通過的‘加速基層建設增進農民福利方案’，全部經費達785億7百萬元，將自明(1985)年7月底分三個年度實施。二是省主席邱創煥提出發展‘精緻農業’的構想，目的是想要將臺灣的農業加以升級，並加速農村的現代化。前者比較具體，除了有方案內容外，還已審訂經費預算和實施進度。後者則仍停留在策略性的構想層次，還沒有執行的具體方案，但卻標出了省府今後在農業建設上該努力的總目標和十個原則性的方向。

如果要問這兩項剛剛宣佈的政策之間應該有什麼樣的關係，我們認為後者的構想應可視為執行前者方案的總目標和方向。基於我們對農業發展及農民福祉的關心，我們願在省政府提出兩個政策構想之際，

陳抒我們的看法。

在‘加速基層建設增進農民福利方案’中，共列有一、基層建設；二、農村建設；三、社區發展；四、醫療保健；五、環境保育等五大計畫；其下再分別擬出28項個別的措施。據瞭解此方案是即將於1985年6月結束的‘加強基層建設提高農民所得方案’的後續政策，但前後兩個方案的內容則有若干的更改。亦即從‘提高所得’更改為‘增進農民福利’對此，我們非常贊同，並認為從增進農民福利來著眼農業政策，應是今後臺灣農村發展一個進步而可取的新取向。也因為我們肯定這種福利取向的重要性，對現有的方案中，將基層建設與農民福利合而為一的作法，便有不同的意見。

大凡一個政策的擬定，除了重視其周延和完整之外，更要注意到它將來的‘可評估性’。我們不完全否認基層建設的加強，在某個程度內，或許也會有增進農民福利的效果，但是基層建設，如整修河堤、治山防洪等，畢竟是屬於一般性的行政和物質建設措施，與比較特定的農民福利政策是有一大段距離的。事實上，我們也了解，在民國71年之前，這兩個方案本來就是獨立。後來不知什麼原因才合併的。就農業發展的真諦而言，我們認為如果能分開成為兩個獨立的方案，還是比較好的，讓基層建設歸基層建設，農民福利歸農民福利，這樣子在日後的政策績效評估和經費結算上也易於分辨到底分別投入的成本及政府資源有多少。

如果說分開成獨立的方案有問題至少也應該在執行運作的層次上，將屬於基層建設的第一、五計畫與屬於農民福利的第二、三、四計畫，劃分開來。其次更應明確的將28項個別的措施，依其與農民福利的直接相關程度高低，重新排定政策的優先順序。將來才可依此順序，一一評估其在增進農民福利上的政策成果。

接下來，讓我們談談邱主席所提出的‘精緻農業’構想，從前主席李登輝提出培養‘八萬農業大軍’構想，到邱主席的‘精緻農業’，其最終目

的不外乎都是想為農民打氣，讓他們恢復和提高對農業的信心。我們很能體會李、邱兩位省主席關切臺灣農民的心情，而且也非常願樂觀其成。不過，在先後詳讀‘八萬農業大軍’和‘精緻農業’的構想之後，卻不禁深深感到，現階段的農業問題的解決，光憑‘道德誘因’已是不夠，更必須要有一套周全而有力的‘經濟及政策誘因’。畢竟農民所從事的農業生產也是一項講究利與得的經濟活動。要使農民安於農作，並藉此加速農業升級，也非得有一連串的經濟和政治工具，做到降低農業生產成本，提高其利潤，以及合理提升農民生活品質與福利的水準。而凡此，健全的農政決策體系，則是關鍵所在。我們欣見邱主席已注意到這點，已將‘整合農業政策及措施’列為其構想中的第一個努力方向。但是，我們特別要強調，‘整合’的對象不應只是農業部門的內部決策及措施而已，更應對外，將農業政策確實的在整個國家經濟政策定位，讓它能與有關的工、商及貿易政策有一定的平衡和配合的決策能力。

坦白說，能否落實‘增進農民福利方案’和‘精緻農業’的構想，其癥結還是在於農政的健全和整個經建決策的支持和協調。如果做不到這點，可能一切都得落空。我們願在此呼籲省政府要發揮高度的政治協調力量，讓此關係數百萬農民人口的方案和構想提昇到成為國家經濟發展中重要的一環。同時，我們也更期望即將成立的‘行政院農業委員會’能够大力的在中央決策層次，做‘農民’與‘農業’的‘辯護者’。

分析至此，可見問題的根源在於農業政策的制定這個問題。基層對目前的農業行政體系，感到非常不解，只感到下情無法上達。就以目前農業問題當中最顯目的癥結—進口農產品—為例。從總統到行政院長，再到省主席，都一再指示，當今農業政策一定要照顧到農民的利益。而進口農業產品幾年來一直是在破壞農民的利益，可是進口雜糧、水果、花生卻依舊進口來打擊農民，農民及基層農業幹部都十分困惑。到底是根據什麼資料和證據，臺灣必須要進口那麼多的農產品？如果沒有合

的解釋，那爲什麼始終不改變這樣的政策呢？

因此，我們對現在農業政策的第一個再思考，就是想問爲什麼進口農產品的政策，會是這樣子的不能做調整？令人馬上想到的第一個建議就是要籲請主管外貿的單位或是其有關的專家學者（經濟學家）出面來公開說明農產品的真情，以及其解決之道，讓大家來關心，也讓大家來設法解決農產品的進口問題。

談到‘物質誘因’除了上面提到的那個負面因素要立即刻意去減少之外，還要考慮若干正面因素的提高，針對創建農村新貌，我覺得今後需要有一套切合農村狀況的福利政策。福利的本意就是使生活需要得到滿足和無慮，而且在各種生活需要的滿足過程當中，一定要有分配上的公允。

回顧過去的農業和農民，不可諱言，是在進步聲中遭到有欠公平的待遇。反映到現實的就是明顯的城鄉所得差距，資源和設施的集中化，如教育機構的品質，治安人員之品質，醫療設備及人員的欠缺，甚而文化水準的高低良窳，都在廣義的‘福利’概念當中。

因此，說農民福利，首先要確定今天是存在著城鄉和農工福利的差異，然後才能設法糾正。要提高農村的福利水平，藉由資源的再分配以及公共設施的改善，是一條路子。這就馬上會要求一筆相當大數字的投資。用這筆投資改善農村的教育、衛生、醫療、交通、娛樂、就業機會……。這一方面本來就是該做的事。二方面也可吸引農的傳人，因爲這樣子等於提供了他們的下一代生活環境的改善，三方面則會間接減輕農民的負擔，所謂少花就是多賺。

可見，農民和農村福利的改善，仍然是需要一套比較有效的‘硬性政策’，絕不只是一般性的原則、綱要或指示而已。農村福利政策要真正做到，而且做得好，就像上面所說的，一定要有所謂‘資源的再分配’，直接表現的地方就是政府投資的轉移，從其他部門（如城市、工商、金融…

…)轉向農業、農村和農民。一時之間，由於資源的易位，很可能會在效率(efficiency)上降低原來投資的回收利益，這也就是一般經濟學家最喜歡用來做藉口的‘機會成本’(opportunity cost)。可是，如果從公平(equity)的角度來看，這種‘機會成本’是非常划算的投資，因為經過一段時日之後，農民和農村有了起色和復甦，效率必然會提高。而到那時，這種投資的回收絕不只限於經濟，在社會和政治層面都將獲益匪淺。

第四章 立法委員與臺灣的農業問題和 農業政策 (1953—1982)

一、前言：資料來源與分析方法

本章旨在探討立法院委員對於政府卅年來農業問題與農業政策所作的種種反應。‘反應’的測度是以立法委員對於立法院中所作的‘質詢’內容為分析對象。光復後臺灣農業政策的演變，從1953年到1982年為止，可以劃分為兩個時期，一是土地改革後(1953年)到頒佈‘九大措施’(1972年)，二是九大措施頒佈後，直到本研究資料彙集截止的1982年為止。前期的政策性格是明顯的‘壓擠’取向，後期的政策性格是‘摸索’和‘轉型’(Hsiao, 1981; 蕭新煌, 1983)。這種政策性格的改變，不應當脫離臺灣農業經營效益之改變的事實來看。農業經營的問題，除了政策本身的改變可做為觀察的對象之外，這些問題更應能透過民意代表的管道傳達出來，不管這些意見的表達發揮了多少的影響力，單就民意代表本身的背景、立場、及其質詢的內容，就深具研究的價值。因此，本文所要深入探究的問題就是在這兩期相當程度不同的農業政策下，做為最高民意代表機構的立法院，究竟有什麼樣的反應？他們採取什麼樣的立場和態度？這種立場和態度對於上述兩期農業政策的持續和變遷，是否有任何的影響？又立法院本身組織的改變（係指成員組成的變遷）是否也決定了其對政府農業政策所採的反應？最後，不同背景的立法委員對於同樣的農業政策，是否也有不同的態度？

基於這種考慮，本文分析的資料就是1953年以後在立法院的立委

質詢，就其中有關農業問題的質詢內容進行‘內容分析’。

立法委員個人對於政府某些政策或措施有所意見及質詢權屬於立法委員個人的權力，在我國憲法第57條第一款規定，行政院有向立法院提出施政報告之‘責’，個別立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之‘權’。據此，立法委員有三種質詢權(林嘉誠，1982)：

1. 每次會期開始，對行政院長提出質詢；
2. 在各委員會對相關部會首長提出質詢；
3. 隨時提出書面質詢；

會期總質詢是立委最主要的質詢場合和機會，行政院長必須當面接受立委質詢並答覆。除此，各部會首長還必須列席立法院相關委員會報告並接受質詢，在審查有關法案及預算時，也必須接受立委質詢。因此，立委的質詢可以加強立委對政府施政內容的了解，並提醒各部會首長對某些新舊問題的注意，以發揮立即監督作用，此外，質詢(尤其是口頭質詢)還能發揮‘政治對話’的作用，一方面可多少產生政權與治權之間制衡的效果，另一方面，也可看出雙方對某些問題了解的異同程度及取向。

總之，立法委員的質詢有幾個功能可以產生：

1. 表達個人的政治社會意見；
2. 傳遞選區的民意；
3. 要求政府說明政策；
4. 評估政府施政得失；
5. 提醒政府可能疏忽的問題；
6. 建議未來的施政方向。

雖然立委的質詢權在法律上缺乏法律上的約束效力，不過卻能發揮前述‘間接監督’政府施政的效果，或發揮某程度督促政府對某些問

題採取新措施、新政策的功能。

有關議會一般性質詢的經驗性研究，Chester 與 Bowring(1962) 曾做過對英國國會質詢的分析，朱志宏(1976)也曾對馬來西亞國會的質詢做過經驗性研究；在其他國家所做的類似研究，也仍然很缺乏。在國內，除了近年來在報紙和一般性雜誌上曾經有過談論立法委員質詢內容的文章外(參閱黃紀、黃樹仁，1979；林嘉誠，1982；陳國祥，1983)，在社會科學者當中，到目前為止，還沒有真正有關立法委員質詢的實證研究出現。朱志宏則就議會質詢的經驗性研究方法做過若干原則性的討論和建議(朱志宏，1980: 91-92)。

本文所採取的資料分析方法是內容分析法(Holsti, 1969; Webb et al, 1966; Babbie, 1979: 233-264)。內容分析法最關鍵的地方是選取分析的單位，本文所著重的既是個別立法委員所做的農業問題質詢，因此分析的單位，就是立委每次所做的農業質詢內容，其計算的單位就是每一人次的質詢內容。首先，將每位質詢過農業問題的立委，一一登錄每次質詢，就其姓名、背景、發言會期、日期、質詢對象、內容大要、答覆情形做完整的登錄之後，其次就全部的質詢的內容做兩層次的分類：

一是就涉及的農業問題內容做分類

二是就質詢的取向做分類

就涉及的農業質詢內容而言，共分為下述九大類：

(一)有關政策、條文的討論

(二)糧食政策

(三)農業行政

(四)農業經濟與金融

(五)農村實質建設之有關問題

(六)土地政策

(七) 農業貿易政策

(八) 農業科技

(九) 有關農民的問題

每一大類可再細分為若干小類(詳見表 4-1)。

表4-1: 立委農業質詢內容之大類與細類一覽表

(一) 有關政策條文之討論	毛豬運銷)
01 農業發展條例	24 農業金融機構——農民銀行、土地銀行、美援貸款
02 農業補助政策	25 農業行政方向、內容之討論——發展方向、重心、經建計畫內容、立法……
03 農業推廣立法	
04 農會法、漁會法	
05 獎勵投資條例	
06 其他草案、條例、條文	(四)30 農業經濟、金融
07 農業保險條例、農民保險條例	31 農民貸款(農業貸款)
	32 糧食平準基金(雜糧、蔬菜、毛豬……)保證價格
(二)10 糧食政策	33 農產品運銷、產銷
11 穀價、米價	34 農產品價格
12 糧食稻谷保證價格	35 農業成本計算
13 餘糧收購問題, 稻谷收購	36 臺灣果菜公司
14 稻谷生產, 銷售計畫, 糧食生產, 外銷, 成本計算	37 農業成長率
15 倉儲問題, 糧食保管問題, 安全存糧	(五)40 農村(實質建設方面)——加速農村建設措施
16 推行轉作問題, 雜糧推廣	41 農村建設: 公共設施、農村衛生、產業道路開闢
17 肥料換谷制度	42 農田水利設施——灌溉、修渠、防風林、水庫
(三)20 農業行政	43 農田水利會問題
21 農業主管機構, 農發會(農復會), 農業局, 農林廳	44 農業災害與污染
22 農會及基層農業機構(鄉鎮公所農業人員)	45 田賦
23 農業有關機構——國貿局、糧食局、亞蔬中心、臺省物資局、民聯公司(46 農業用水、用電
	47 農業工業化、農村設工廠

48 農業生產專業區	牧業
(六)50 土地政策	66 毛豬、價格、產銷
51 第一次土地改革問題	67 肉牛價格、產銷、乳牛
52 耕者有其田，土地承領	68 稅收、屠宰稅(及各類與農業生產有關的稅收)
53 公地放領	
54 三七五減租	(八)70 農業技科
55 土地利用、(地目問題，農地等則，農工用地，農地廢耕，農地管理)	71 農業問題；飼料
56 土地重劃	72 肥料
57 山坡地、海埔地開發	73 臺肥公司
58 第二次農地改革問題	74 農業機械化、代耕
59 農場經營規模——共同經營——委託經營合作農場經營	75 農業研究、農耕隊、農業技術援外
(七)60 農業貿易政策	76 農業教育
61 關稅	77 農產品加工
62 農產品進、出口(雜糧、水果、洋菇、蘆筍、大宗物資採購問題)	78 綜合技術栽培
63 糖價、內外銷問題	79 農業生產種類
64 臺糖公司	
65 畜產進出口(毛豬、肉牛、雞……)畜	(九)80 農民
	81 農家收入、所得、農家生活、副業
	82 農業勞動力問題，農業人口
	83 農業，農民保險

就質詢取向而言，則又可分為下述五種取向：

- A. 某一農業問題的提出或概念性的探討；
- B. 督促農業立法，法案、條例之條文的訂定與修正；
- C. 農業政策的檢討，條例、條文執行的檢討；
- D. 針對問題作較深入的討論，甚至提出具體的建議；
- E. 頌揚德政。

根據上面分類原則，每次的質詢內容可能就包含有兩類以上的內容單位，因此必須就各單位內容予以歸類。換言之，每一單位的質詢內

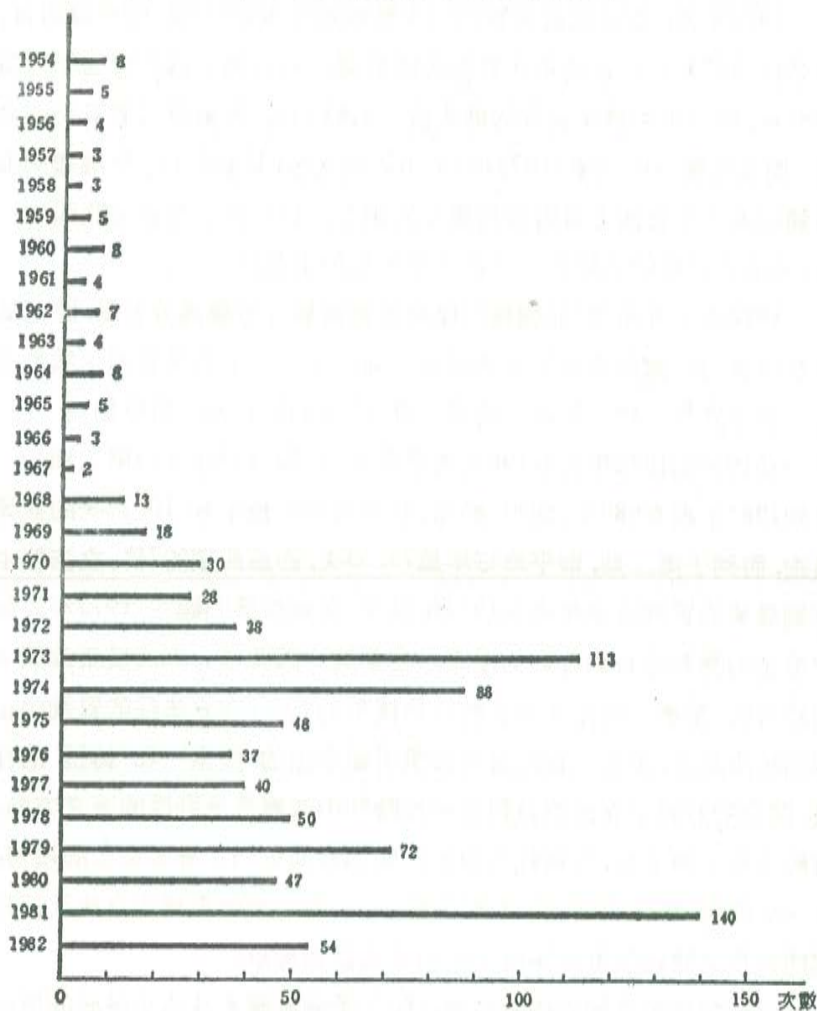
容就有 2 個代號（如：二 A、三、C、……九 D 等）。當一位立委在一次登記質詢的機會中，涉及兩類以上的農業問題內容，則分別給予多種分類，凡有一類質詢內容就有一類質詢取向做為呼應。

翻閱過的立法院公報是從 1953 年的第 12 會期開始，可是真正彙集到有關農業的質詢卻是在次（1954）年的 13 會期第 1 次會中，所提出的是有關耕者有其田政策施行後，僱農承領土地的問題，此後一直到 1982 年的 45 會期第 1 次會為止，一共有 885 人次的質詢。但就質詢內容（取向）而言，則一共有 1553 個分析單位。

二、歷年農業質詢次數的變化：長期趨勢的分析

從 1954 年到 1982 年 6 月底，立法院的委員們共提了 885 次的農業質詢，由圖 4-1 中可看出，這 29 年裏每年均有委員提出有關農業問題的質詢。且 1969 年以前，農業質詢的次數較少，且每年次數相差不多；1970 年以後到 1981 年則呈持續增加的狀態，其中的 1973、1974 兩年次數遽然增加，顯得特別突出。再回顧 1960 年代臺灣農業發展的狀況，正值農業壓擠政策開始產生明顯負效果的時候，農民的生活水準及得自農業勞動的收入也愈來愈低。臺灣農業雖然長期支持工業發展，卻無法得到應該分享的利潤及進一步發展的動力，這使得農業部門在六〇年代末及七〇年代初期呈現了極為嚴重的疲態，‘農業危機’也日益顯現成爲‘社會事實’。伴隨著農業危機的日漸明顯化，立法院對農業質詢的第一次高峯也在這個時候出現，這兩種現象適時的相連在一起似乎並非偶然。臺灣農業的困境在逐漸惡化成爲全國性的社會經濟問題之同時，也得到了政治精英的及時注意及重視，並提出對政府行政部門的評議和質疑。政府在 1973 年頒布‘加強農村建設重要措施，並開始實施，而這年也正好是 1954 年以來立法院農業質詢次數最多的一年，農業危機的惡化，立法委員的質詢，以及政府重要農業政策的頒行，使得這一年在臺灣農

圖4-1: 歷年立法委員所提有關農業質詢次數統計圖, 1954-1982



*註: *. 1982的質詢次數是以6月底為截止日期。

2. N=885次

業發展史上具有頗為特殊的社會政治意義。

1974年後，立法院農業質詢的次數雖然又逐漸下降，但一般而言，仍是比1973年以前的年度質詢次數都高。另一個更為突增的年代為1981年，這一年中農業質詢的總次數，高達140次，成為第二個質詢的高峯，而且比第一次高峯(1973年)多出27次之多(見圖4-1)。整個趨勢很明顯的表示了立法委員對臺灣農業的關心，以及對臺灣農業問題的反應，其中更詳細的細類質詢分析也是本文的重點所在。

1972年9月頒佈‘加強農村建設重要措施’，可視為分界點，將土地改革以後的臺灣農業政策分為兩期，則前述29年中農業質詢次數最多的九個年度都在1973年以後的第二期。而兩期的質詢次數分別為：(1)第一期1954到1972年共有196次農業質詢，佔22.15%；(2)第二期1973年到1982年則有689次，佔77.85%。第一期平均每年有10.32次的農業質詢，而到了第二期，則平均每年為73.53次，約為前期的7倍。立法院中有關農業的質詢這麼集中在1973年以後，顯示農業問題在1973年以後才真正的受到委員們普遍的注意。主要的原因是第一期的農業政策中所隱含的‘壓擠’效果並未受到政治精英的質疑，在立法院的質詢中也因而較少論及，但第二期的農業政策所顯示出的‘摸索’和‘轉型’的性格，間接的意謂了立法委員對這一段時間中臺灣農業發展的適當方向，有較多思考與爭執，而彼此所提出的問題取向也因之有多樣化的趨勢。更確切的說，第二期之所以有較多的質詢，乃是整個臺灣的立法及行政部門對農業問題亟思求變所反映出來的重要現象。

立法院農業質詢的趨勢變遷，除了受到臺灣本身農業發展的模式所影響之外，另一個可能因素是立法委員本身的出身及組成結構。亦即在不同時期所增選的立法委員可能對農業問題的重視程度有所不同。

為了解立法院成員的改變對農業問題的反應是否真有差異，依立法院在遷臺後所經歷的四次增(額)補選舉，將這29年劃分為5期，即

1954年到1969年為第一期，1970～1972年為第二期；1973～1975年為第三期；1976～1980年為第四期；1981年和1982年為第五期。如果以內容為計算單位來看29年來農業質詢在五期的分佈情況，由表4-2可以看出1553個質詢單位的分佈是：由第一期到第四期呈穩定的增加。若以各期每年平均質詢次數來看：第一期的16年中，平均每年為8.6個質詢單位，第二期的三年中，平均每年有53.3個質詢單位，為第一期的6倍；到了第三期的三年中，平均每年增至152.7個質詢單位，這一期增加的幅度最大，約為第一期的18倍。第四期的五年間，平均每年有96.4個質詢單位，雖較第三期少，但仍較前兩期高出甚多。第五期則達最高峯，平均每年有210個質詢單位。大體言之，這五個時期內的立法委員對農業問題的關切，的確有顯著的不同，而且呈現了穩定的增加趨勢。

綜合上面的趨勢分析，可發現長期以來立法院對農業質詢的次數所呈現出來的增加現象極為突顯，雖然這近三十年期間內略有起伏波動，但這並不影響對一般農業質詢的概況和長期趨勢的了解。基本上，農業質詢穩定的成長趨勢除了反映政治精英對臺灣農業的‘危機意識’逐漸提高之外，另一方面也顯示了在不同時代裏深層的農業結構所衍生出來的問題直接迫使立法部門及時反應。臺灣農工業的不均衡發展與分配，隨著時間的增加而成為一種強烈的對比，這種結構性情境（或困境）激發了立法委員對農業問題的注意和關心，而顯著產生了許多農業質詢在此一時空脈絡裏是可以了解的。

三、立法委員農業質詢內容的分析

在這一節中將探討過去三十年來立委對農業問題的質詢內容，包括九大類內容及依大類再細分成的71小類內容。此外，我們可以由各年的資料看總趨勢的發展並可依農業政策性格的轉變，將29年劃分為兩期，以及依立法院本身組成的改變劃分五期看兩者關係的變化。

(一) 農業質詢九大類內容的分析

1. 就29年整體而言

在九類農業質詢的內容中，依表 4-2 質詢次數的多寡排列分別為：

- (1) 農業貿易政策：239次，佔全部的15.4%；
- (2) 農業行政：238次(15.33%)；
- (3) 土地政策：192次(12.36%)；
- (4) 農業經濟：180次(11.59%)；
- (5) 糧食政策：179次(11.53%)；
- (6) 農業科技：177次(11.4%)；
- (7) 有關農民的問題：138次(8.88%)；
- (8) 農村實質建設：125次(8.05%)；
- (9) 有關政策的討論：85次(5.48%)。

由委員們對農業問題所提出的質詢內容看來，顯示中央級的民意代表對‘政策’性的問題比較感興趣，而對一般性具體的農業問題則比較少注意，如：農業科技，鄉村建設及農民生活等問題在立法院中被提出質詢的次數就遠不如貿易政策，農業行政等比較屬於高層次的農業政策問題之質詢的次數多。此與立法委員的制度化角色顯然有直接關係，因為他們必須照顧到整個國家的農業決策執行及未來的相關規劃。另一方面這種質詢的方向卻也缺乏‘具體性’，甚而過於空泛，而真正是農業的‘主體’則並未加以適當的重視，例如農民問題所得到的質詢次數就相當偏低，這個事實所造成的政策性結果很值得未來農業政策專家的深入研究。

2. 就兩個農業政策分期而言

再從表 4-3 更可以看出以1793年為分界點所劃分出來的兩個不同性格的農業政策時期各大類農業質詢內容的次數分配情形。

- (1) 土地政策：74次，佔24.83%。

- (2) 農業行政: 61次, 佔20.47%。
- (3) 農業經濟與金融: 35次, 佔11.74%。
- (4) 農業貿易政策及農業科技: 合30次, 分別佔10.07%。
- (5) 有關農民的問題: 21次, 7.05%。
- (6) 糧食政策及其他有關政策的討論: 各18次, 分別6.04%。
- (7) 農村實質建設: 11次, 佔3.69%。

第二期的排名則依次為:

- (1) 農業貿易政策: 209次, 佔16.65%。
- (2) 農業行政: 177次, 佔14.10%。
- (3) 糧食政策: 161次, 佔12.83%。
- (4) 農業科技: 147次, 佔11.71%。
- (5) 農業經濟: 145次, 佔11.55%。
- (6) 土地政策: 118次, 佔9.40%。
- (7) 有關農民的問題: 117次, 佔9.32%。
- (8) 農業實質建設: 114次, 佔9.08%。
- (9) 其他有關政策之討論: 67次, 佔5.34%。

由上列資料所顯示的兩個時期各大類農業質詢內容的次數及百分比,我們發現第一期排名前兩類的農業質詢,佔前期總次數的45.3%,表示前期農業質詢的內容相當集中於‘土地政策’與‘農業行政’兩大類內容,而第二期各大類質詢內容所佔百分比雖有高低,但相差不多。從這項發現顯示了第一期農業質詢不但質詢次數少(僅有298次,佔19.19%),且內容較集中於某幾項,而第二期則不但質詢多(1255次),而且內容也更具有寬廣性,這同時也顯示出在第二期當中農業問題特質的改變,在立委質詢內容上也反映了出來。

此外,由兩期間各大類內容排名的變化,可得下列觀察:

1. ‘土地政策’在前期排名為第一,而到第二期則降至第六,是變

表4-2: 立法院農業問題質詢九大類內容之次數分配表:(1954~1982)

內 容 年 份	1. 有關之 政策樣 例討論		2. 糧食政 策		3. 農業行 政		4. 農業經 濟		5. 農村實 質建設		6. 土地政 策		7. 農業貿 易政策		8. 農業科 技		9. 農 民		合 計
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
1954			2	15.38	3	23.07	1	7.69	7	53.84									13
1955		1	16.67	2	33.34			3	50.00										6
1956			1	16.67	2	33.33			2	33.33	1	16.67							6
1957					1	16.67			3	50.00	2	33.33							6
1958		2	40.00			1	20.00			1	20.00				1	20.00			5
1959		1	9.09	2	18.18	1	9.09			6	54.54				1	9.09			11
1960		2	22.22			2	22.22			3	33.33	1	11.11		1	11.11			9
1961										2	50.00						2	50.00	4
1962	1	9.09	2	18.18	3	27.27			3	27.27	1	9.09			1	9.09			11
1963								2	50.00			2	50.50						4
1964					2	25.00	1	12.50					5	62.50					8
1965			1	14.29			1	14.29			2	28.58	1	14.29	1	14.29	1	14.29	7
1966					2	66.67							1	33.33					3
1967		1	25.00			1	25.00			1	25.00	1	25.00						4
1968	1	6.25			5	31.25	2	12.50	1	6.25	4	25.00	1	6.25	1	6.25	1	6.25	16

表 4-3 立法院農業質詢內容分期質詢次數分配表(1954~1982)

	I 1954-1969	II 1970-1972	III 1973-1975	IV 1976-1980	V 1981-1982	(-) 1954-1972	(-) 1973-1982
1. 有關政策、條文的 討論	N 4 2.90	(6) 14 8.75	(9) 18 3.93	(9) 29 6.02	(8) 20 6.35	(6) 18 6.04	(9) 67 5.34
2. 糧食政策	N 10 7.25	(8) 8 5	(6) 43 9.39	(1) 80 16.60	(3) 38 12.06	(6) 18 6.04	(5) 161 12.83
3. 農業行政	N 23 16.67	(2) 38 23.75	(4) 57 12.45	(3) 56 11.62	(1) 64 20.32	(2) 61 20.47	(2) 177 14.10
4. 農業經濟與金融	N 16 11.59	(4) 19 11.88	(3) 58 12.66	(4) 53 11.00	(4) 34 10.79	(3) 35 11.74	(4) 145 11.55
5. 農村實質建設	N 6 4.35	(7) 5 3.13	(5) 47 10.26	(8) 42 8.71	(7) 25 7.94	(7) 11 3.69	(8) 114 9.08
6. 土地政策	N 44 31.88	(1) 30 18.75	(8) 37 8.08	(5) 51 10.58	(6) 30 9.52	(1) 74 24.83	(3) 118 9.4
7. 農業貿易政策	N 18 13.04	(3) 12 7.51	(2) 79 17.25	(2) 77 15.98	(2) 53 16.83	(4) 30 10.07	(1) 209 16.65
8. 農業科技	N 12 8.70	(5) 18 11.35	(1) 81 17.69	(7) 46 9.54	(8) 20 6.35	(4) 30 10.07	(6) 147 11.71
9. 農民	N 5 3.62	(8) 16 10	(7) 38 8.30	(6) 48 9.96	(5) 31 9.84	(5) 21 7.05	(7) 117 9.32
合 計	138 8.89	160 10.30	458 29.49	482 31.03	315 20.29	298 19.19	1553 80.81

化最大的一項質詢內容。原因是從土地改革（1949～1952）以來，一直到1972年頒佈‘加速農村建設重要措施’之前，農業政策的重點就是在延續以‘土地改革’中對土地所有權的分配，達到穩定農村社會和政治的目的。直到‘九大措施’公布之後，農業政策方向才有大幅度的改變。因此在1973年以前，土地政策仍是最受注目的焦點。土地改革的政策衝擊在激盪了20年之後，才逐漸平寂下來，因此在1973年以後的第二期，它被立委關心的程度乃大減，降到第六位。

2. 第三大類的‘農業行政’在第一期，第二期和全期中一直保持在第二位。由表 4-2 亦可看出這一類質詢在29年來一直保持在相當重要的地位。顯示立法委員們對農業主管機構的行政事務一直付予相當程度的關心。這是只就大類來看，若從細分的小類來看，（下節將會討論）就會發現雖然‘農業行政’在兩期均保持重要地位，但重點卻不太一樣，前期較著重農業發展方向，重心等問題，而後期則以中央主管機構的質詢較多。

3. 在第二期和29年全期中質詢次數均居首位的‘農業貿易政策’一大類質詢內容，在第一期僅居第四位，如對照表 4-2第七大類農業質詢歷年的次數分配表，發現這一類農業質詢在前期，並未顯得突出；到了第二期，這一大類內容每年被質詢的次數起伏很大。起伏的原因相當程度是受到當年發生的農業產品進出口問題及國內農產品價格波動或毛豬價格下跌等問題之影響。這又是客觀農業問題所導致的影響。

4. 第二大類的‘糧食政策’，在第一期居第六位，到了第二期躍居第三，顯示立委們對前期以‘掌握與穩定糧源’為農業政策之一並沒有太多的懷疑。等到農業政策由‘壓擠’漸形舒緩之後，1974年設置‘糧食平準基金’，以保證價格及無息貸款方式向農民收購稻谷以後，糧食政策才開始常被提到立法院中談論。而立委們常以稻谷價格、餘糧收購問題、保證價格及稻谷產銷計畫等實質問題的質詢來反應糧食政策。

5. 其餘各項質詢內容如農業科技、農村建設等‘具體’農業問題雖然在相對比例上沒有增加太多，但值得注意的是第二期由於質詢的絕對次數增加的幅度相當大，連帶的使這些問題在立法院的討論或質詢的頻率也提高了。例如有關農民問題的質詢在第一期只有21次，在第二期則有117次，增加了96次之多。又農村建設在第一期只有11次的質詢，但在第二期有大幅度的增加，達到 114次。對於前後二期立法委員質詢內容的比較，這一種問題檢討‘具體化’趨勢在絕對次數上表現得很明顯，不過受重視的程度仍然不及一般性的‘政策’問題。但這種轉變未嘗不是意謂著臺灣農民已經較往前得到更多政治精英的注意。

3. 就五個時期分別而言

以立法院本身組成的改變再將29年來立委所作農業質詢的內容加以分期分析。如表 4-4 所示，可以看到從第一期開始，每大類的內容就都已經有委員提出過質詢，只不過在較早的時期各類內容次數分佈較懸殊，後三期質詢內容則比較有普遍分佈的現象。

表 4-4 五個時期九類農業質詢的變化

	I 1954-1969	II 1970-1972	III 1973-1975	IV 1976-1980	V 1981-1982
土地政策	1	2	8	5	6
農業行政	2	1	4	3	1
農業貿易政策	3	7	2	2	2
農業經濟	4	3	3	4	4
農業科技	5	4	1	7	8
糧食政策	6	8	6	1	3
農村建設	7	9	5	8	7
農民	8	5	7	6	5
有條文之政策與討論	9	6	9	9	8

第一期（1954~1969）農業質詢的內容，有半數集中在土地改革和農業行政上。而土地改革也正是這個時期臺灣農業政策的重要方針，其所引致的質詢也就自然最多。

第一期佔質詢次數首位（31.88%）的‘土地政策’，到了1970以後，已不再佔最受委員們注意的地位，已降到第二位，甚而在此以後，一直到1982年其地位都沒有再回復到前兩期的地位。‘農業行政’一項，則始終維持在前二名的位置。從土地改革政策實施以來，農業一直處在‘默默奉獻’，支持工業發展的地位，農業部份不斷地提供資源，包括廉價的糧食，農產品，甚至勞動力。可是到了1969年，農業部門終於漸漸顯出疲乏，問題叢生。因此這一段時期正暴露了光復以來，農業政策壓擠取向的病徵。農民問題的質詢次數及相對重要性的突然提高，在第二期也因而成爲一個相當突顯的特徵。但大致上，第一期和第二期的質詢內容的相對比重並未顯示太大的變化，質詢最多前二項，都是相同的。

到了第三期，也正是頒佈實施‘加強農村建設重要措施’的1973年起，到1975年。在這三年之中，不但農業質詢次數突增，在各大類內容所佔比例來看亦有大幅度的變動。土地改革的質詢一降而爲第八，農業行政的下降速度較緩，爲第四位。農業貿易政策和農業經濟兩大類的質詢所佔比例增加，意謂了在第三期當中農業問題之經濟層面顯較其他問題更受委員們的注意，而農業科技的突增爲首位，則與九大改革內容中強調科技的改革與創新有關，乃即時引起立委們普遍的反應與注意。

1974年設置‘糧食平準基金’，於是第四期（1976~1980）這五年間，糧食政策乃一躍成爲最熱門的話題。而農業貿易政策及農業行政兩大類質詢內容，則維持在相當重要的地位，位居第二、第三，前（第三）期位居首位的農業科技則馬上降爲第七位，頗令人側目，其中原因之一是立委認識到僅有‘科技’的改變似乎已解決不了臺灣當前面臨的農業困境了。

最後的一期即 1981~1982 的第五期，糧食政策已不受到前一期的高度重視，而由農業行政取而代之。除此之外，各類質詢的比重變化不大，更可以看出近幾年來立法委員們比較關心的農業問題固定在各項政策性的問題，尤其是農業行政這一內容，自始至終一直受到相當程度的關切，表示立委們對制定，執行農業政策的機構其組織、運作和我國農業發展的方向、重點等這類的問題一直是最關心的。而且也一直企圖在執行其監督行政的責任，至於有沒有實際的效果，則是另一個問題。

雖然前面一再提到，立法委員對臺灣農業問題的關切程度在時間趨勢上有明顯提高的現象，但經過這一小節的解析，我們卻已發現，立法委員，幾乎是只針對當時的行政政策做反應，因而其質詢取向頗有被政策引導的意味，亦即他們的質詢不完全是具十分主動而富有彈性的討論廣泛的農業問題。雖然這種針對政策的質詢一直是立法院的傳統作法，並成為立法委員‘角色’行為裏的一重要成份，但我們總覺得立法委員的質詢權發揮的不够淋漓盡致。因為受到實際政策導引的質詢，常會遺漏了那些一直是重要的但卻不在政府政策照顧範圍內的種種‘低層次’和較具體的農業問題，譬如農村建設和農民本身就不會是政治精英最為關注的對象，雖然長期以來這兩個問題的討論確是日漸增多，但比較其他核心的政策問題(如農業行政，農業貿易)仍是相形見絀。

(二) 農業質詢 71 小類內容的分析

為了解立法委員們農業質詢更具體的內容，再將九大類農業質詢細分為 71 小類內容，現在將從 29 年全期及兩個分期來看立委們究竟關心的是那些農業問題。

1. 就 29 年整體而言(參閱表 4-5)

從這 71 小類中，我們可以依質詢次數的多寡排列，找出 29 年來最受關心的前十位質詢內容，它們分別是：

第一位：21 小類的農業主管機構的質詢(計 65 次，4.19%)。

第二位有兩項：33小類的農產品運銷和產銷及81小類的農家之收入與生活問題(各佔64次, 4.12%)。

第三位是25小類農業行政方向、內容之討論和 68小類的有關農業之各項稅收(各63次, 4.06%)。

第四位: 66小類的毛豬問題(60次, 3.86%)

第五位: 55小類土地利用問題(53次, 3.41%)

第六位則有 3 項即62小類農產品進出口, 72 小類肥料問題和74小類的農業機械化問題(各為46次, 2.96%)

第七位是13小類的餘糧收購問題(45次, 2.90%)

第八位是22小類農會及基層農業機構問題(40次, 2.58%)

第九位是83小類的農業及農民保險問題(39次, 2.51%)

第十位則為82小類的農業勞動力問題(35次, 2.25%)

這排名前十名的農業質詢共有13小項內容, 配合九大類農業質詢來看, 發現第三大類的農業行政, 第七大類的農業貿易政策和第九大類有關農民的問題, 這三大類內容就各佔去了 3 項, 其餘的才分佈在其他大類內容中。

‘農業行政’原本就是最受關心和注目的質詢內容。現在從更具體的小類內容來看, 發現其中最受關心的問題即是前述有關‘中央農業主管機構’的組織和權責等問題, 它在71小類內容中, 29年來被質詢的次數最多, 位居第一。25小類之‘農業行政方向、重心’也常被提及, 位居第三, 22小類的‘農會及基層農業機構’問題則居第八位。

在29年全期中質詢次數最多的‘農業貿易政策’一大類內容中, 也有三小類內容排名均在十名以內, 它們分別是位居第 3 的68小類‘農業稅收’, 位居第四的66小類‘毛豬問題’及位居第六的62小類‘農產品進出口問題’, 由於這三小類問題的質詢次數較多, 才使農業貿易政策成爲最受注目的質詢內容。

內容之次數分配表 1959~1982

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1954 ~ 1972	1973 ~ 1982	合計
1 3	1	2 2 1 1 1 1	1 2 3 3	1 1 2 1	2 1 1	2 2 1 1	4 1 1	8 6 1 8 3 6	1 1 1 1	4 4 3 4	2 1 1 1	2 2 1 4 5 2 1	18 6 10 12 1 18 2	20 8 11 16 6 20 3	
1 1 1	2	2	3 3 1 5 2 1 1	3 6 2 3 1 1 2	1 2 1 2 4	6 4 2 2 5 3	2 2 1 8 5 1 3	3 6 1 1 9 4 1 1	1 1 2 5 10 5 3	1 1 3 2 3 1 1	3 6 0 1 3 3 0 2	21 21 19 44(5) 28 17 8 3	24 27 19 45(7) 31 20 8 5		
1 2 2 5	1 2	1 3 1 10	5 4 6 2 4 4 3	2 3 4 4 4 3	1 4 1 2 1 3	2 2 2 3 3	1 2 1 2 5 1 1	2 3 2 1 1 1 1	3 13 8 1 2	12 18 11 7 2 5	3 2 1 3	4 5 10(8) 8(8) 3 31(1)	26 60(1) 30(10) 21 8 32(9)	30 65(1) 40(8) 29 11 63(2)	
2 1 1 1 1	1 2	3 3 2 1 1	2 3 12 4	1 8 4 10 2 2 1	3 3 6 5 1 5	2 2 2 3 1 3	1 2 4 1 1 1 1	1 5 5 3 3 1	8 4 2 1	4 2 2 3 5 2 2 2	2 5 1 2 1 1	5 13(6) 0 8(9) 4 2 0 3	6 21 21 56(3) 19 10 8 4	11 34 21 64(2) 23 12 8 7	
		2 1 1 1	3 1 3 1 3 5 1	2 3 3 2 5 2	5 4 1 1 2 1 3	2 1 1 1 1	1 3 2 3 1 1 1	2 1 3 1 4 1 1	3 1 4 1 1 1	1 2 3 4 4 1 1 2 2	1 1 3	2 0 0 1 0 4 1 2 1	12 13 12 19 12 14 10 11 11	14 13 12 20 12 18 11 13 12	

容之次數分配表(續) 1954~1982

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1954 1972	1972 1982	合計
1	2		1	1				1		3	3	1	7 (10)	10	17
6	2			1	1			2		1	2	2	1	1	2
2				8		1					1		26 (2)	8	34
3		1	9	2	3	1	4	3	2	2	5	1	6	2	8
		1	1	1	1		1	2	2	2	5	3	0	1	1
		3	1	4	1		1	1	2	3	1		13 (6)	40 (7)	53 (5)
													12 (7)	15	27
													4	8	
		2	1		2	1	1	3	3	5	1	2	0	10	10
													6	23	29
1	1	1	1	3	3	1		3	4	4	9	2	3	11	14
			8	3	3	1		1	4		4	1	2	2	4
		1			3	1		3	4	4	4	6	5	41 (6)	64 (5)
			3	3	1	1		4	4		1		2	13	15
		1	3	1	1	1		5	5		1		1	7	8
		1	14	6	1	1	1	2	13	4	12	2	0	11	11
		4	1	6	3	11	2	1	5	1	7	1	2	56 (2)	60 (4)
			18	6	7	7	2	1	5	1	2	1	0	18	18
													15 (4)	48 (4)	63 (3)
1	2		1	1	2	4	2	1	1	1	2	3	0	4	4
1	6	5	13	10	4	1	4	1	1	1	7	3	2	26	28
1			4	1	2	3	3	4	6	1	2		6	40 (7)	44 (6)
		2	6	3	2	1	2	1	1	2	3	2	2	7	9
			2	4	1	2	1	2	1	1		1	16 (3)	30 (10)	46 (6)
			9										0	14	14
			1										0	20	20
													0	7	5
													2	0	2
													0	3	3
2	4	7	10	3	4	4	6	6	10	1	12		0	0	0
2			5	8	2	1	3	1	4	2	4		4	60 (1)	14 (2)
1			2	6	2	2	3	3	3	2	11	4	14 (5)	21	35 (10)
													3	36 (8)	39 (9)
													298	1225	1553
													(81%)	(79%)	(100%)

在前面討論的九大類質詢中，有關農民的問題一直顯得不受重視，但現在由小類來看：81小類的‘農家生活與收入’在29年來竟高居第2位，83小類的‘農業與農民保險’及82小類的‘農業勞動力’問題也分別佔第9和第10位，這三小類內容同時在前十名之內，使得與‘農民’有關的質詢顯得很突出。但這並不是說農民本身的問題受到極度的重視，造成這些小類裏次數較多的原因是我們對農民問題只分成三小類，而使得每一小類的次數會因而膨脹，而其他八大類中的小類區分的較細，相形之下所能分配到的質詢次數也就較少。因此我們並不能說農民問題成爲最受重視的問題。但從農民質詢的變化趨勢來解析，1973年以後農業政策的性格似有較日漸趨於重視農民和農村社會性問題的轉向。亦即逐漸重視‘人’——農民，而由歷年質詢次數分配表(表4-4)看來，‘農民生活與收入’及‘農業和農民保險’這兩小類內容也是1973年以後質詢次數才增加，顯示它們是到了後期才被重視。這種反應頗能與政策性格的轉變相呼應。不過我們還是要提醒讀者，農業政策關心農民雖是事實，但較之其他的項目而言，仍然不是臺灣農業政策對話的主題。

另一居第二位的‘農產品運銷和產銷’問題，屬於‘農業經濟’這一大類的質詢內容中。在九大類農業質詢中，‘農業經濟’雖然不會在某一期中特別受到關心和重視，但也一直保持在第3、第4位左右，顯示立委們常以農產品的生產與運銷的現實狀況來反應臺灣的農業經濟問題。

2. 就農業政策之兩個分期而言

看完了29年來，立法委員對71小類農業質詢的反應後，現在再就兩個時期分別來看，農業政策性格不同，各小類農業質詢的反應次數是否有差異。

在第一期(1954~1972)的19年當中，如表4-5所示最受關心的前十位質詢內容分別是：

第一位：25小類的農業行政方向與重心(31次，10.4%)。

第二位：52小類的耕者有其田政策和土地承領問題(26次, 8.72%)。

第三位：74小類的農業機械化和代耕問題(16次, 5.37%)。

第四位：68小類的有關農業的稅收(15次, 5.03%)。

第五位：82小類的農業勞動力問題(14次, 4.70%)。

第六位有兩項分別是：31小類的農民貸款問題及55小類的土地利用問題(各為13次, 4.36%)。

第七位是56小類的土地重劃問題(12次, 4.03%)。

第八位是22小類的農會及基層農業機構問題(10次, 3.36%)。

第九位是23小類的農業有關機構及33小類的農產品運銷等兩項內容(分別有8次, 佔2.68%)

第十位是50小類廣泛的討論土地政策(7次, 2.35%)。

到了第二期(1973~1982)質詢次數較多的前十位則為：

第一位有兩項分別是21小類的中央農業主管機構之組織行政問題及81小類的農家生活, 分別有60次質詢各佔4.90%。

第二位是66小類的毛豬問題(58次, 4.73%)。

第三位：33小類的農產品運銷問題(56次, 4.57%)。

第四位：68小類有關農業之稅收問題, (48次, 3.92%)。

第五位是13小類的餘糧收購問題(44次, 3.59%)。

第六位是62小類的農產品進出口問題(41次, 3.35%)。

第七位有兩項：55小類土地利用問題及72小類肥料問題(40次, 3.27%)

第八位是83小類的農業及農民保險問題(36次, 2.94%)。

第九位是25小類的農業行政方向及重心問題(32次, 2.61%)。

第十位22小類農會及基層農業機構問題(30次, 2.45%)。

比較上述兩期質詢次數較多的前十位質詢內容, 發現有六小類農

業質詢內容兩期都在質詢次數較多的前十位中出現，表示這六項內容是十分‘熱門’的質詢話題，它們分別是：

1. 第22小類的農業及基層農業機構問題，在‘省議員對農業政策的反應’中，‘農會問題’是最受關切的一個問題，而立法委員對這個問題也相當關心，這由這一小類內容在初期均在質詢次數較多的前十位中可以看出。

2. 第25小類的農業行政方向與重心問題，在第一期，它高居第一位，佔了一期全部質詢的10.4%；第二期也居第九位，由於兩期中，立委們都一直很熱烈的討論這個問題，使它在全期（1954~1982）高居第三位。而立委們所討論的也大多是有關臺灣農業發展的方向，或是農工業孰重的重要未來決策。另外也有提及農業行政實際運作的問題。

3. 第33小類的農產品運銷問題。在第一期僅居第八位，第二期升至第三位，在全期中則佔第二位。這顯然是一個愈來愈受重視的問題。雖然‘農業經濟’這一大類內容從未在那一時期顯得特別突出，但其中的‘農產品運銷’這一小類內容卻一直受到相當程度的關心，顯示臺灣農業經濟方面的問題常發生在農產品生產、運銷的過程中，且委員們也都以此反應農業經濟的問題。

4. 第55小類的土地利用問題，常被討論的有：土地之用途應作農業用地或工業用地之爭，農地廢耕問題，地目問題等。這一小類農業質詢一直保持在第六、七位的位置，也是始終都相當受關心的質詢內容。

5. 第68小類的有關農業之各項稅收。包括屠宰稅、農業用地之地價稅征收及其他各項稅收，這一類質詢內容在兩期均排名第4，但第一期討論的以都市計畫中農業用地之地價稅問題佔多數，也有討論農民所得稅減征的問題；到了第二期，關於毛豬外銷應准予退稅的問題討論很多，其他也有委員提出減少農民各項稅收以減輕負擔的質詢等。

6. 第74小類的農業機械化問題。在第一期高居第三位，討論的內

容大多是督促農業機械化的推行，或從各方面來討論如何推行農業機械化，如擴大耕地面積，或降低農機價格等。第三期所質詢的內容也是大致如此，但名次稍微下降了些。但整個來說，有關這方面的問題一直受到相當的重視，小農經營方式很需要在技術上求得較大突破，以‘技術密集’的手段達到高單位生產的目的，而後期所計畫的規模經營也必須引進更新的技術，以適應農業結構的變遷。農業機械化在這個情勢下，成爲立法委員質詢的另一個焦點。

前期的前十位質詢內容共12項，除上述6項之外，其他也有6項質詢內容落至十名之外，分別是：

1. 在第一期中居第2位的52小類耕者有其田政策的土地承領問題。由於土地改革發生在1949~1952年，因此土地改革中的耕者有其田政策、土地承領等問題，都是在推行該項政策的那幾年之內，得到立法委員相當的反應，可是，到了20年後的第二期，即自1973年開始，這類問題自然就減少了很多。

2. 前期的農業政策是‘以農業發展工業’，因此農業不但提供了其他部門原料、糧食，更提供了大量的勞力，這由農業人口所佔比例就可以看出來，1953年農業人口和就農人口分別佔全人口的51.9%和60%；到了年1972，則比例分別降至38.9%和39.9%。第82小類有關農業勞動力及農業人口問題的質詢，在1969年以前高居第5位，先分顯示立委感受到農業勞動力外流問題的嚴重，而紛紛提出質詢。到了第二期，質詢次數和其他各項質詢比較起來，就不再顯得那麼重要，因此退居十名之外，但這項內容仍然被立委們提出質詢，但是討論的方向又與前期稍有不同，如有的立委質詢如何彌補農村勞力外流所造成的問題，也有立委則提出鼓勵農村人口外流，僅留下20%人口在農村即可。似乎不同時期的立法委員對農村勞動力的看法和立場有所不同，早期的立法較傾向於視之爲一社會經濟問題，而後期此種‘問題意識’降低了，且思考

適合的解決手段以爲因應，但顯然彼此的意見並不是很一致。

3. 第31小類的農民貸款問題在前期爲第6位，到第二期則落至10名以外，但是討論次數也相當多。

4. 第56小類是有關土地重劃問題的質詢，它在前期居第六位，第二期則質詢次數只增加3次，比較其他各類質詢，它的次數增加的不算多，因此在全期中，它顯得不受注意。立法委員們大多從督促土地重劃，擴大農地面積的方向來討論這個問題。

5. 第23小類的其他農業有關機構的質詢，如省糧食局、臺灣果菜公司等與農業有關的機構的質詢，在第一期有8次，位居第九，第二期質詢次數爲21次，但由於其他各類問題質詢次數也大增，因此它未能列入前十位質詢項目之中。

6. 第50小類的與土地政策有關的質詢，在前期位居第十，第二期也落到十名以外。

就這些質詢次數的變化來看，很明顯的是反映了臺灣各階段的農業政策變遷，某一時期的新政策常常成爲該時期立委質詢重點，易言之，立委質詢的一個特色是政策取向，這也是前文曾討論到的。

另外，有七項質詢內容是到了第二期（1973~1982）才開始明顯的受到關心：

1. 第21小類的中央農業主管機構問題。這一小類質詢在29年全期中位居第一，但在第一期中卻只有5次質詢，到第2期一下子增加到60次質詢，成爲質詢次數最多的一項內容。這與農業局的蘊釀成立有相當的關係，由表4-4歷年質詢次數可以看出，第21小類在1979、1981兩年質詢次數最多，而1981年也正是農業局成立的一年。

2. 第18小類的農業生活與收入在前期也只有4次質詢，到了第二期突然增加到了60次，與21小類質詢並列第一位，在全期中則位居第二位，可以看出這項內容是在1972年以後才開始被重視和關心的問

題。這顯然與臺灣農業問題本質從生產轉變到福利，以及農業政策直接受到批判這兩個因素有關。

3. 與上面兩小類質詢相似的還有 66 小類的毛豬問題，它在前期也只有 2 次質詢，到了第二期增加到 58 次，位居第二，而在全期中則為第三位。但不同的是它是一個比較‘現代’的問題，因為仔細看歷年次數分配表（表 4-4），發現毛豬問題第一次質詢是在 1971 年，而在第二期的 1973 年和 1979 年是兩個質詢高潮，這與本省在 1972 和 1973 年間還有 1979 年曾經兩度發生‘毛豬危機’有關，顯示出在某一農業問題發生危機時，立法委員們就會在院會中提出熱烈的反應。

4. 前面提到，在 1974 年才設置了‘糧食平準基金’並辦理餘糧收購及稻穀無息貸款。因此在立法院質詢中，有關餘糧收購的問題（第 13 小類）在第一期只有一次，是在 1958 年，由陸姓委員提出的‘應從速制定掌握餘糧辦法，以穩定糧價’。這類的質詢，到了 1973 年才有第二次出現，而在第二期中質詢次數增加到 44 次，是本期質詢次數中第五高的一小類。

5. 第 62 小類的‘農業品進出口問題’在第二期位居第六，在第一期中則只有 5 次質詢，全期排名第八，它和同一大類中的第 66 小類‘毛豬問題’及 68 小類‘有關農業的稅收’在第二期中質詢的次數都很高，也因為這三類質詢次數較多，而使農業貿易政策在第二期成為九大類農業質詢中，質詢次數最多的一類。

6. 第 72 小類的‘肥料問題’在第二期位居第七高位，在第一期卻只有 6 次質詢；全期也居於第六高位，且此類質詢的次數半數集中在 1973、1974 兩年，這又是一項後期的新興農業問題。

7. 第 83 小類的‘農業及農民保險’問題也是在第二期以後，質詢次數才增多的內容，尤其 1981 年這類質詢就有 11 次，顯示這是一個非常近期才被重視的農業政策問題。

由上面分期討論的內容看來，在兩個階段的農業政策期，立委質詢的重點是有著幾點明顯的改變：

第一：在第一期由於受到土地改革政策的餘波，對土地分配問題及土地利用問題非常重視，對農業生產機械化和勞動力也投以相當的注意，而在第二期似乎轉向農業政策本身的檢討，對農產品產銷、運輸有非常顯著的關切，對農民的生活與福利也給予特別的重視。一般說來前者著重‘土地與技術’，而後者著重‘貿易與產銷’，前者重‘生產’而後者更重‘福利’。此一轉變的社會意義相當重要，一方面顯示臺灣農業結構早期所隱藏的危機在逐漸的明朗化成爲‘社會’問題之後，促使了政治精英的注意，而企圖補救對農民不利的壓擠政策，並特別對農民生活給予應有的重視，以解決因農工部門發展不均所可能導致的社會不安。

第二：在第二期當中，特別突出的質詢內容，已在文中有了詳述，但值得再提的是立委在這期中對中央層次農業主管機構的問題特別注意，顯然與第二期開始重新檢討農業政策的方向有關。並且在第二期中，幾項突出的農業問題與危機也受到立委的普遍重視，如肥料價格、餘糧收購、農產品進出口，毛豬問題、農民收益……，而這些問題正是第一期壓擠農業政策所造成的後果，及必須採取的補救措施，立委也就給予正視。這種改變有其明顯的政治意義，不容忽視。

四、立法委員農業質詢取向的分析

對立委農業質詢內容的分析：除了上述所作的農業問題內容的分析外，還可以就立委質詢農業問題的內容所涉及的質詢取向，亦即針對質詢的用意和目的，來做分析。

1. 就29年整體而言

表 4-6 所示是就29年來立委農業質詢的內容，依每個質詢內容的取向，逐年加以分類列表，並算出每年每類取向所佔的比例。

在1553個質詢單位中，依五個取向次數多寡加以分類統計，結果的高低順序是：

- (1) 問題的提出或概念性的探討(1008次, 佔64.91%)。
- (2) 深入討論問題或提出具體建議(283次, 18.22%)。
- (3) 督促立法、條文、條例的修正、訂定(134次, 8.63%)。
- (4) 政策、法案、條例之檢討(120次, 7.73%)。
- (5) 頌揚德政(8次, 0.52%)。

其中最常為立委提出農業質詢的目的，是29年中佔超過五分之三的‘問題的提出或概念性的探討’，也就是說立委常是在看到或感受到一些農業的危機或困境時，就在立法院提出一些農業質詢，而質詢的目的大多只在反應問題而已。例如1979曾有立委質詢糧食收購問題而指出‘糧食價格目前是用平準基金來調整，其中最主要者為稻穀，但執行上並不完全，應另籌基金，全權收購，以符需要。在‘深入的探討或提出建議’的方面，則只佔18.22%，比例相對的少了很多。佔第三位的是督促立法，和佔第四位的政策執行後的檢討所佔比例就更小了。

再由29年來，每年農業質詢取向的次數分配情形來看，可以發現問題的提出或概念性的探討一直保持為立委們農業質詢的主要目的，幾乎每年都佔一半以上的比例。‘頌揚德政’的取向最少。其他則分布於其間，但‘深入討論問題或提出具體建議’則大多位居第二。就整體而言是如此。但這並不意味沒有較細緻的變化。事實上，這種次數分配情形，因應著外在事實的改變，立法院組成的改變，而有所差異，甚至關心農業問題之立委的背景，也可以是具有影響力的因素。以下先就農業政策的改變來分期，以及就立法院組成改變的分期，來做進一步的探討。下一節則對立委的背景加以分析，企圖掌握是那些人在關切臺灣的農業問題。

2. 就農業政策的兩個分期而言

表 4-6：立法院歷年農業質詢取向上次數分配表（1954~1982）

	A問題提出或概念性的探討 N	%	B督促立法條文條例的修正訂定 N	%	C政策法案條例之檢討 N	%	D深入討論問題或提出具體建議 N	%	E頌揚德政 N	%	合計 N	%
1954	6	46.15			7	53.85					13	0.84
1955	4	66.67			1	16.67	1	16.67			6	0.39
1956	2	33.33	1	16.67	2	33.33	1	16.67			6	0.39
1957	2	33.33	3	50.00	1	16.67					6	0.39
1958	4	80.00					1	20.00			5	0.32
1959	5	45.45			2	18.18	4	36.36			11	0.71
1960	7	77.78			1	11.11			1	11.11	9	0.58
1961	3	75.00					1	25.00			4	0.26
1962	9	81.82	1	9.09			1	9.09			11	0.71
1963	4	100.00									4	0.26
1964	6	75.00	1	12.50			1	12.50			8	0.52
1965	5	71.43			2	28.57					7	0.45
1966	3	100.00									3	0.19
1967	4	100.00									4	0.26
1968	11	68.75	2	12.50	2	12.50			1	6.25	16	1.03

表 4-6：立法院歷年農業質詢取向次數分配表(續) (1954-1982)

	A問題提出或 念性的探討 N	%	B督促立法條 例的修正訂定 N	%	C政策法案條 例之檢討 N	%	D深入討論問題或 提出具體建議 N	%	項 擲 政 N	%	合 計 N	%
1969	16	64.00	3	12.00	3	12.00	3	12.00			25	1.61
1970	34	64.15	5	9.43	6	11.32	7	13.21	1	1.89	53	3.41
1971	23	62.16	1	2.70	4	10.81	9	24.32			37	2.38
1972	48	68.57	11	15.71	5	7.14	6	8.57			70	4.51
1973	131	60.09	21	9.63	21	9.63	43	19.72	2	0.92	218	14.04
1974	106	68.38	11	7.10	8	5.16	30	19.35			155	9.98
1975	52	61.18	3	3.53	8	9.41	22	25.88			85	5.47
1976	44	57.89	7	9.21	5	6.58	19	25.00	1	1.32	76	4.89
1977	55	67.90	1	1.23	8	9.88	17	20.99			81	5.22
1978	61	62.24	13	13.27	4	4.08	19	19.39	1	1.02	98	6.31
1979	102	75.56	8	5.93	4	2.96	21	15.56			135	8.69
1980	57	61.96	12	13.04	6	6.52	17	18.48			92	5.92
1981	155	66.24	27	11.54	14	5.98	38	16.24			234	15.07
1982	49	60.49	3	3.70	6	7.41	22	27.16	1	1.23	81	5.22
合 計	1008	64.91	134	8.63	120	7.73	283	18.22	8	0.52	1553	100.00

若以1973年為分界點，就不同的農業政策性格來分期，可以得到在表 4-7所顯示的，這兩個時期的次數分配情形如下：

第一期(1954~1972)為：

- (1) 問題的提出或概念性的探討(1966次, 5.77%)。
- (2) 政策執行的檢討(36次, 12.08%)
- (3) 深入討論問題或提出具體的建議(35次, 11.74%)。
- (4) 督促立法、條文、條例的訂定、修正(28次, 9.04%)。
- (5) 頌揚德政(3次, 1.01%)。

第二期(1973~1982)則為：

- (1) 問題的提出或概念性的探討(812次, 64.70%)。
- (2) 深入討論問題或提出具體建議(248次, 19.76%)。
- (3) 督促立法、條文、條例的訂定與修正。(106次, 8.45%)。
- (4) 政策執行的檢討(84次, 6.69%)。
- (5) 頌揚德政(5次, 0.40%)。

由兩期各個質詢取向的排列可以看出在兩個農業政策不同的時期，立委們提出質詢的取向並沒有太大的不同，仍舊是以‘反映農業問題的現況’為最主要的出發點。

不過，在第二期中，能針對農業問題做深入的探討，並且提出具體建議的比例比第一期提昇不少，從原來的第三位取向提昇到第二位，這多少反映出在第二期裏，立委對農業問題的認知，已不完全停留在問題的提出，而且已進入批判政策，深入問題核心，並且提出若干政策性建議的層次。也就是，伴隨著農業問題的日趨嚴重，及立法院從歷次增額選舉中，增添了一些較能反映臺灣農業問題的立法委員，原先肯定不疑的農業政策，及其施行效果，已經漸漸受到挑戰。這多少反映了對於農業政策求變的心態。

3. 就五個時期而言

表 4-7 的前半段數據所顯示的是依照立法委員組成結構的改變而做五個分期的農業質詢取向次數分配表。這樣的分法最主要的目的是企圖呈顯出立法委員組成的改變與農業質詢取向的可能關係。

由表 4-7 中可看出，這五個質詢取向次數的順位排列在各時期並沒有太大的變化。

‘問題的提出或概念性的探討’一直是農業質詢最重要的主題，每一期都有半數以上的質詢都是基於這個取向所提出的（均在 60 % 以上）。可能是因為立法院的增補人員的速度並不快，因此，長期來看，這種取向並沒有什麼改變。反而對農業問題較深入探討的比例，則是逐期增高，最明顯的轉捩點是 1973—1975 年的第三期。影響這種趨勢的原因，一方面是如前所言，是臺灣農業危機的出現；另一方面，則是第三期以設立法院增補的立委逐漸增加之故。增額立委在立法院比重的增加，很可能更有效的反映出臺灣的農業問題。為了能更清楚地了解立法院組成成員的改變與質詢性格的關係，在下一節中，將深入地探討關心臺灣農業問題的立委的背景，以釐清外在事實的改變，及立法院組成，質詢性格改變這三者的關係。

五、誰關切臺灣的農業問題？

(一) 提出農業質詢之立委的背景分析

行憲後第一屆立法委員的選舉於 1948 年 1 月舉行，法定名額是 773 人，實際選出只有 760 人（婦女有 82 人），並於同年 5 月 18 日在南京召開行憲第一屆立法院第一會期第一次會議。1949 年 8 月立法院隨政府遷臺後，在臺復會，繼續行使立法權。更於 1954 年 1 月經大法官會議解釋，在第二屆立法委員無法選出前，仍由第一屆立法委員繼續行使其職權。直到 1969 年才依臨時條款舉辦自由地區中央公職人員增額選舉，當年選出臺灣省及臺北市增額立委 11 人。因此，法定名額共為 771 人。之後，

表 4-7; 立法院農業質詢取向分期次數分配表(1954~1982)

	1954-1969	1970-1972	1973-1975	1976-1980	1981-1982	1954-1972	1973-1982	合 計
A 問題提出或概念性的探討	N 91 65.94(1)	105 65.63(1)	289 63.10(1)	319 66.18(1)	204 64.76(1)	196 65.77(1)	812 64.70(1)	1008 64.91(1)
B 督促立法,條文、條例的訂定、修正	N 11 7.97(4)	17 10.63(3)	35 7.64(4)	41 8.51(3)	30 9.52(3)	28 9.40(4)	106 8.45(3)	134 8.63(3)
C 政策檢討法案條文的檢討	N 21 15.22(2)	15 9.38(4)	37 8.08(3)	27 5.60(4)	20 6.35(4)	36 12.08(2)	84 6.69(4)	120 7.73(4)
D 深入討論問題或提出具體建議	N 13 9.42(3)	22 13.75(2)	95 20.72(2)	93 19.29(2)	60 19.05(2)	35 11.74(3)	248 19.76(2)	283 18.22(2)
E 頌揚總政	N 2 1.45(5)	1 0.63(5)	2 0.44(5)	2 0.41(5)	1 0.32(5)	3 1.01(5)	5 0.40(5)	8 0.52(5)
合 計	138 8.89	160 10.30	458 29.49	482 31.03	315 20.29	298 19.19	1255 80.81	1553

又選舉三次增補立委，計1972年增補51人，1974年增補52人，1980增補97人。除1969年增額立委不必每三年改選之外，1972年，1974年和1980年選出之立委均需三年改選一次，連選得連任。但實際上，自1948年5月第一會期第一次會議至1982年2月8日止，立委當中，辭職者65人，視同辭職者151人，依法註銷名籍者54人，死亡出缺者290人，情況不明者29人，遞補者112人，1980年增補者97人。因此，目前實際現有立委人數是396人，(參考第一屆立法委員名鑑，1982年編印)。表4-8則為現任396位委員的背景分析資料。

根據1982年編印之立法委員名鑑，目前立法委員共有396人，由表4-8可以看出委員組成的特徵：

第一：在籍貫方面，以外省籍委員佔絕大多數，其次為臺灣省籍，分別為290人(73.23%)及74人(18.69%)。

第二：以年齡分，70~79歲佔多數(175人，44.19%)，次為80~89歲(86人，21.71%)。再次為60~69歲(49人，12.37%)，40~49歲(43人，10.86%)。

第三：以學歷分，大學程度的最多(268人，67.68%)，次為大學以上(61人，15.40%)，再次為專科(35人，8.84%)。

第四：以職業分，服務於政黨機構者最多(113人，28.54%)，次為教育界(97人，24.49%)。

第五：以黨籍分，絕大多數委員為國民黨籍(270人，68.18%)，無黨籍委員有(15人)(3.79%)，青年黨籍有(9人)(2.27%)，其餘為民社黨籍委員(2人，0.51%)。

根據資料顯示，過去29年中曾對農業問題提出質詢的立法委員一共有169位，其中有24位委員歷年質詢的總數佔了全部農業質詢的61.02%。

表4-9為根據29年來，885次農業質詢，以每次質詢為一人次所做

表 4-8 立法院委員背景分析表(1981年)

項 目	以 籍 貫 分					以 年 齡 分					以 學 歷 分								
	外 省	290	17	74	13	2	30	40	50	60	70	80	90	高中以下	高中、高職	專 科	大 學	大 學 以 上	61
人																			
項 目	以 職 業 分					以 黨 籍 分					總 人 數								
	專 業 人 才	29	38	97	113	45	64	10	270	9	2	15	376	無	民 社 黨	青 年 黨	國 民 黨	其 他	
人																			

註：①資料來源：第一屆立法委員名冊(70年版)

②學歷項目有一人無資料

的885人次背景資料分析，及曾提出過質詢的169位立委背景資料分析。

(一) 就 885個質詢人次而言

1. 性別

885次質詢中，833次為男性立委所提，佔94.1%；48次為女性立委所提，佔5.4%。

2. 省籍

由臺灣省籍立委所提之質詢有524次，佔 59.2%比例最高。其次為外省籍立委(350次，39.5%)。

3. 黨籍

國民黨籍立委所提之質詢有 727次，佔82.1%，59次是由無黨籍立委所提，佔6.7%。另有56次由青年黨籍立委提出，佔 6.3%。

4. 曾否在政黨(國民黨)工作

不會在政黨工作者比例稍高，佔54.4% (481次)，而曾經在政黨工作者佔45.2%(400次)，兩者差異並不大。

5. 教育背景

將教育程度分為‘高中以下’，‘高中、高職’，‘專科’、‘大學’、‘大學以上’五個層次。其中‘大學’程度者所佔的比例最高(557次，62.9%)；次為‘大學以上’(170次)(19.2%)‘專科’(87次，9.8%)；‘高中、高職’(64次，7.2%)。

6. 是否為增補選

由非增補選之委員所提之質詢比例是 (358次，40.5%)，其餘的475次，則分別由民國58、61、64、69年度補選立委所提出，佔 59.5%。

7. 學經歷是否與農有關

提出農業質詢的885人次立委中，學經歷與農‘有關’及‘無關’

表 4-9 立法院歷年提出農業質詢就

	性 別			省 籍						黨 籍				
	男	女	不 明	外 省	在 臺 當 選 之 外 省	臺 灣	海 外	山 胞	不 明	無	國 民 黨	青 年 黨	不 明	
855 個 質 詢 人 次	N (a)	833	48	4	350	2	524	2	3	4	59	727	56	43
%	%	94.1	5.4	0.5	39.5	0.2	59.2	0.2	0.3	0.5	6.7	82.1	6.3	4.9
169 位 質 詢 委 員	N (b)	151	14	4	88	2	71	2	2	4	10	137	4	18
%	%	89.3	8.3	2.4	52.1	1.2	42.0	1.2	1.2	2.4	5.9	81.1	2.4	10.7
C=a/d		5.52	3.43	—	3.98	1	7.38	1	1.5	—	5.9	5.31	14	—

885 人次
169 位立法委員 所做之背景資料分析: (1954~1982)

曾否在政 工作黨			教 育 背 景							是否為增補選					學 經 歷 是 否與農有關			合 計
是	否	不 明	高 中 以 下	高 中 、 高 職	專 科	大 學	大 學 以 上	不 明	非 增 補 選	58 年 增 選	61 年 增 選	64 年 增 選	69 年 增 選	是	否	不 明		
400	481	4	2	64	87	557	170	5	358	49	325	8	145	399	477	9	885	
45.2	54.4	0.5	0.2	7.2	9.8	62.9	19.2	0.6	40.5	5.5	36.7	0.9	16.4	45.1	53.9	0.1	100	
84	81	4	2	9	15	115	23	5	95	6	27	1	40	22	141	6	169	
49.7	47.9	2.4	1.2	5.3	8.9	63.0	13.6	3.0	56.2	3.6	16.0	0.6	23.7	13.0	83.4	3.6	100	
4.76	5.93	—	1	7.11	5.8	4.84	7.39	—	3.77		7.12			18.14	3.38	—	5.24	

之立委，所佔比例各為45.1%，53.9%，差異並不十分明顯。

(二) 就169位曾提出農業質詢之立法委員而言

1. 169位立委中151位為男性，14位為女性。

2. 省籍

外省籍立委所佔人數較多，有88人，佔52.1%；臺灣籍(71人，42.0%)較少。

3. 黨籍

169位立委中，有137位是國民黨籍，所佔比例最高(81.1%)，次為無黨籍委員(10人，5.9%)，再次為青年黨籍委員(4位，2.4%)。

4. 曾否在政黨工作

曾在政黨工作與不曾在政黨工作的比例各為49.7%，47.9%。

5. 教育背景

仍以大學程度者居多(115人，63.0%)；次為大學以上(23人，13.6%)；再次為專科(15人，8.9%)，高中，高職者(9人，5.3%)。

6. 是否為增補選

非增補選委員有95位，佔56.2%；其餘均為民國58、61、64、69年四次增補選所選出的委員。這與前面所提到的事實略有出入，但也顯示另外一個有意義的發現，即提出農業質詢的立委當中，雖以非增額立委為多些，但所質詢總次數卻少於增額的立委。

7. 學經歷是否與農有關

在169位立委當中，學經歷與農有關者為22人(13.0%)；141人則為學經歷與農無關(佔83.4%)。

上述各項的次數分配的比例，雖有其個別之意義，但也應分別考慮

各變項在‘母體’(立法院)中的分佈情形,譬如說,黨籍、省籍的分配等。

由上列資料的比較,如表 4-10 最下面一欄的 C 值,可視為‘每一背景特質之立委平均每一個人提出質詢的次數’。其中差異較顯著的有下列幾項:

1. 省籍

在提出質詢的立委當中,臺灣籍立委平均每一人在 29 年間提出了 7.38 次的質詢;外省籍立委為 3.98 次,而其他則在 1 次到 1.5 次之間。

2. 黨籍

提出質詢的青年黨籍委員僅有 4 人,但 29 年來共提出了 56 次農業質詢,平均每人有 14 次,無黨籍立委平均每人 5.9 次,國民黨籍立委卻較低,其平均為 5.31 次,如再考慮到整個立法院委員黨籍組織的結構,就會更明顯的突出此一比例之低了。

3. 教育背景

教育程度在大學以上之立委平均每人有 7.39 次的質詢,為所有教育程度中最高的。次為高中、高職 7.11 次,再次為專科 5.8 次,大學 4.84 次。

4. 是否為增補選

非增補選委員平均每人提出 3.77 次質詢,但民國 58、61、64、69 年增補選出來的委員,則每人平均有 7.12 次質詢,差不多是非增補選委員的 2 倍。

5. 學經歷是否與農有關

由學經歷與農有關的委員提出的質詢次數,平均每人 18.14 次,學經歷與農無關者則為 3.38 次,相差十分懸殊。

(三) 就分期而言

從圖 4-1 歷年立法委員所提農業質詢的次數可以看出,農業質詢的次數是由 1968 年開始有增加的趨勢,尤其在 1973 年以後,農業質詢的

次數一直保持在比1968年以前高出甚多的程度。而就立法院本身的組成來看，1969年有一次立法委員增額選舉，1972，1975，1980也各有委員的增補選舉，因此我們有必要來看看在立法院有新的委員加入後，自1970年開始行使質詢權時，在農業質詢上是否表現出異於1970年以前的現象。

表 4-10為1954~1982 歷年農業質詢由全體委員及補選委員所提之人數與人數分配表。1970年開始即有增額委員開始行使其質詢權，一直到1982年，每年均有新加入立法院的委員提出農業問題質詢。但1970~1972 年間，新增立委質詢人數及次數佔所有農業質詢人數及次數的比例並不高，但1973年以後，比例升高了很多，每年由增補選立委提出的農業質詢均佔所有委員質詢次數的一半以上，1981，1982兩年，更佔90%以上。而在提出農業質詢的委員當中，自1973年以後，每年也有一半左右是由增補額立委們所提出，從1954到1982年為止，立法院中共有527次(佔67.13%)的農業質詢是由增補選立委所提出，若單計算1973~1982年，增額委員所提出來的質詢比例則更高，佔74.60%。

若就依立法院本身組成的改變分五期來看，如表 4-11，可以發現第五期的1981~1982年，是增額立委提出農業質詢次數與人數比例最高的一年，而第三、四期增額立委提出農業質詢的人數雖只各佔同期中全部農業質詢立委人數的46.27%及35.84%，但由他們所提的農業質詢，卻佔了同期中所有農業質詢次數的70.68%，65.45%，可見，增額立委對農業問題的質詢次數，遠超過其所佔人數之比例。也由此可見，自1972年以後，增額立委在反應農業問題上的確佔了非常關鍵性的地位。甚至可以這麼說，近十多年來臺灣農業問題之所以能够在立法院受到重視，與增額委員的進入有相當程度的關係。這是就增額立委與農業質詢次數的分析，所得到的結果。不過，這樣的分析並未針對各立委的質詢次數來觀察。換句話說這仍是較普遍的現象，假如要了解立委中的那

表 4-10 所有立委與增補選立委歷年質詢農業問題之人數與次數分配表：(1954~1982)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
	人數	8	5	4	3	3	5	6	3	7	4	8	5	3	2	10	15
次數	8	5	4	3	3	5	8	4	7	4	8	5	3	2	13	18	30
增(額)補選立委																	2
人數																	4
次數																	11.11
增(額)補選立委所佔比例																	13.33
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	小計 1973- 1982	合計 1954- 1982			
人數	21	20	48	41	28	21	23	28	28	27	21	52	26	—			
次數	28	38	113	88	48	37	40	50	72	47	140	54	689	885			
增(額)補選立委	3	1	26	19	17	13	16	13	13	12	43	24	—	—			
人數	5	4	79	62	35	28	27	31	45	30	126	51	514	527			
次數	14.29	5.00	54.17	46.34	60.71	61.90	69.57	46.43	48.15	57.14	82.69	92.31	—	—			
增(額)補選立委所佔比例	17.86	10.53	69.91	70.45	72.92	75.68	67.50	62.00	62.50	63.83	90.00	94.44	74.60	67.10			

些人是特別關心農業問題的話，就必須從每個立委的質詢次數來加以考查。如此才有可能對這些‘農業辯護者’及其它條件做進一步的分析。

(二)立法院有沒有‘農業辯護者’？

如上述有169位立委曾在29年當中提出農業質詢，但如以質詢10次以上為分界點(最高的是67次)，則可發現一共有24位立委在這個範圍之內。而這24位立委的質詢總次數竟已高達540次，佔全部質詢次數的61.02%，他們可以稱得上是立法院當中的‘農業辯護者’(agricultural advocates)。

表 4-12則為這24位立委的詳細背景資料，在24位立委當中：

(1) 22位為男性委員，其餘2位是女性委員。

(2) 在省籍方面：外省籍委員有10位，其餘的14位均為臺灣籍委員，而這14位臺籍委員中有10位是在1972年以前進入立法院的。

(3) 在黨籍方面：國民黨籍委員最多，有21位，無黨籍及青年黨籍委員各一位，一位則黨籍不明。

(4) 有12位立委曾在政黨機構工作過，其餘則不會。

(5) 教育背景是，大學程度的有13位；5位為大學以上，專科程度者2位，其餘兩位是高中、高職程度。

(6) 在24位委員中，非增補選委員只有10位，其餘14位均為增額委員，而且14位增額委員皆為臺灣省籍。

(7) 有10位委員之學經歷與農有關，其餘14位則無關。

值得特別注意的是，這24位積極的農業辯護者當中，國民黨籍委員竟佔了21位，其他黨籍者只佔3位，這個明顯的差距顯示農業辯護者和其黨政背景有相當深的關連。另外，本省籍委員也對本土農業特別關懷，一半以上的農業辯護者(58.33%)，是基於這種特殊的情感而提出質詢，以回報其所由生的鄉土及人民。但是本省籍的農業辯護者卻大多是早期(1972年以前)所選出來的，這是否意謂另一深層意義：近期所選

表 4-11: 所有立委增補選立委分期質詢農業問題之人數與次數分配表: 1954~1982

		I 1954-1969	II 1970-1972	III 1973-1975	IV 1976-1980	V 1981-1982	1973-1982	1954-1982
所有質詢立委	人數 (a)	49	40	67	53	56	147	169
	次數 (b)	100	96	249	246	194	689	885
增(額)補選立委	人數 (c)	—	4	31	19	46	74	74
	次數 (d)	—	13	176	161	177	514	527
增(額)補選立委 所佔比例	c/a (%)	—	10.00	46.27	35.84	82.14	50.34	43.79
	d/b (%)	—	13.54	70.68	65.45	91.24	74.60	67.13

表 4-12: 質詢次數在10次以上之24位立委資料

編號	姓 名	出生年	籍 貫	性 別	自 政 黨 工 作	黨 籍	教 育 背 景	是否為增補選	學歷與是否有關農
013	冷 彭	1911	河 北	男	×	青年	河北農學院農學士	△	√
014	呂 學 儀	1936	臺 灣	男	√	國	菲律賓大學農學博士	61年增	×
081	汪 漁 洋	1911	大連市	男	√	國	日本北海道大學畢	△	×
051	邱 家 湖	1938	臺 灣	男	×	國	日本慶應大學法學碩士	61年增	×
057	胡 純 俞	1900	江 西	男	√	國	倫敦大學政治系	△	×
062	洪 慶 麟		臺 灣	男	√	國	臺大政治系畢	61年增	×
067	梁 許 春 菊	1917	臺 灣	女	×	國	日本奈良女子高師畢	58年增	×
069	陸 宗 麒	1903	廣 東	男	√	國	廣東大學高師畢	△	×
085	張 其 彭	1908	河 南	男	√	國	中山大學畢	△	×
090	張 文 獻	1934	臺 灣	男	√	國	臺大法律畢	61年增	×
099	陳 幼 石	1928	臺 灣	男	√	國	日本東京大學農學博士	61年增	√
114	黃 煥 如	1902	湖 北	男	√	國	湖北法政大學政經畢	△	×

表 4-12: 質詢次數在10次以上之24位立委資料 (續)

編號	姓 名	出生年	籍 貫	性 別	曾否在 政 黨 工 作	黨 籍	教 育 背 景	景 否 為 增 補 選	歷 任 是否 農 有 與
117	黃 順 興	1923	臺 東	男	×	無	日本熊本農業高等學校	61年增	✓
118	顧 世 英	1926	臺 灣	男	×	國	臺大法學院專修科	61年增	✓
122	游 榮 茂	1933	臺 灣	男	✓	國	中央警官學校畢	69年補	✓
126	楊 寶 琳	1913	山 東	男	×	國	中國大學畢	△	×
133	潘 廉 方	1903	陝 西	女	×	國	美紐海大學榮譽法學博士	△	✓
137	劉 金 約	1910	臺 灣	男	×	國	嘉義農專, 美阿根曾自大學農學研究班結業	58年補	✓
138	劉 松 藩	1931	臺 灣	男	×	國	日本近畿大學畢	61年增	✓
148	蔡 友 士	1932	臺 灣	男	×	國	東京農業大學	61年增	✓
159	魏 壽 永	1908	安 徽	男	✓	國	中央政治學校畢	61年補	×
162	蕭 瑞 徵	1945	臺 灣	男	×	國	美佛州立大學政治碩士	69年補	✓
163	蘇 火 燈	1938	臺 灣	男	✓	國	成大附校肄	69年補	✓
167	魏 借 言	1903	陝 西	男	✓	國	北京師範大學英語系畢	△	✓

出來的立法委員愈來愈不重視本土的農業問題，這個重要趨勢很值得我們再深入加以探討，但卻超出本文所應涵蓋的範圍。不過我們仍可在這提出一個初步的解釋。早期臺灣的政治精英大部分出身於地主，可能就因而和農業質詢掛上鉤，但後期愈來愈有‘商業化’的趨勢，亦即商業資本家挾其雄厚的經濟力量而晉身成為政治精英，這在地方上(有縣議員)的選舉過程是如此(李文朗1983)，而在中央級的立法委員中這種趨勢在近幾年也特別明顯，易言之，本省籍的前後期立法委員由於出身不同，頗能解釋為何早期臺籍立法委員是農業辯護者，而後期的臺籍立法委員不是農業辯護者此一重要現象。但是我們也不應忽視這些本省籍但不是農業辯護者對臺灣農業問題質詢的貢獻。根據統計分析的結果，這些立法委員總加質詢次數也佔了所有農業質詢的20%(176/885)，雖然只有本省籍的農業辯護者的半數(351/885=40%)，但絕不可忽視這股質詢力量。臺灣的農業之所以能在1970年代以後受到行政部門的注意，並在立法院中提升成為一項合法的政治議題，除了客觀的事實(日漸明顯的農業困境)存在之外，大量的新增臺籍立委的普遍關切實是一重要的解釋因素。

六、結語

本章以立法委員在過去卅年當中所進行之農業質詢內容作為分析對象，探討立委對農業政策的反應。

根據以上的資料分析和討論，有以下幾點結論，很值得給予再次的注意：

第一，立法院對臺灣農業問題的注意，在1969年以前，可以說是相當的低，(只佔全部三十年有關農業質詢次數總數的11.3%)，以單年質詢的次數而言，從1969年開始，每年有關農業的質詢也才突破15次，根據許多農業及經濟農業發展的研究提出1969年也正是臺灣農業面臨轉

振點的時候。農業部門開始呈現疲態，成長面臨瓶頸。在這段期間正是土地改革以來，臺灣農業結構所衍出的種種問題和困境最突顯的時候，立法委員能夠及時反應對農業問題給予適時的關切，現在回顧起這段歷史，倒是頗具意義的。

第二，本文一再指出，臺灣農業問題在立法院中的質詢趨勢，和臺灣長期以來農業結構的變遷有相當明顯的關連。但行政部門所設計的農業政策也是刺激立法委員並引導質詢方向的另一個重要因素。早期所執行的‘壓擠政策’所爆發出的種種問題，促成了對農業整個政策方向的再檢討。在轉向‘轉型’性格的同時，也開啟了立法院中更多，更深入的農業質詢，‘多樣化’的廣泛討論，批判農業政策，對後來的農業建設有很大的助益。

第三、就質詢內容來說，在前期時，立委受到土地改革政策的餘波，對土地分配和利用的問題非常重視，對農業生產，機械化等問題也多有涉及。可是很少提及農業政策的基本問題或是懷疑，直接批判農業政策的良窳。可是到第二期的時候，質詢的內容則有相當明顯的轉移，從土地生產技術等具體農業問題轉向到農業政策及農業行政等本身的批評，同時也從單純的生產層面轉到產銷和貿易。但頗令人扼腕的一個事實是有關乎農民生活及福利層面的重大問題，只是在後期才受到較多的重視，但仍嫌不足，和其他問題比較起來雖然是頗為突出，但相對之下仍有一段差距。但整個來說，立委的農業質詢，在第一期、第二期中還是呈現頗具意義的差異。這一方面表示臺灣農業問題的轉變，而立委的質詢正反映了這種轉變，另一方面則也顯示出立委的質詢本質有了提昇，愈來愈能抓住臺灣農業問題的癥結和核心。對農業政策的態度從‘不疑’到‘有疑’。而其質詢的內涵不但寬廣，而且深入，這些變化在第二期以後就特別明顯和突出。

第四、就質詢取向來看，在全期當中，立委雖然都是以反映農業問

題，提出探討的觀點為最主要的質詢原因或目的。不過，在第二期時，立委較第一期能針對問題，提出批判及分析，並且還提出具體建議。而這種改變就與前面在討論質詢內容時所提到的一樣，這是由於立委在第二期之後，才較能掌握臺灣農業問題的核心。

第五、前述的三點討論式的觀察都是針對第一期和第二期之間立委農業質詢‘次數’‘內容’和‘取向’的轉變所作的綜合觀察。如果要問為什麼會有這種改變，可能最有說服力的解釋之一是要從立法院本身組織的變遷來探討。意指自1972年以來，立法院有了較多固定的增額立委以後，在對農業問題的質詢上，也有了相對量與質的提昇，不只是新立委的農業質詢佔了全部農業質詢的大多數，而且其質詢內涵也有不少轉變特色，尤其是轉而從政策批評的角度來做質詢。這麼說來，臺灣的農業問題之所以能够在1973年以後在立法院中受到重視和注意，與增額立委的存在，實在有著相當程度的因果關係。

第六，新委員的另一項功能是將臺灣農業問題從‘地方性的問題’提昇到‘全國性的政策問題’。我們在整個長期質詢內容的變化中可以看出，農業質詢的問題愈來愈多樣，愈具特殊性和專業化。地域色彩較濃厚的問題也能成為立法院裏的議題，這個現象意謂了新選出的委員對其選區裏的民眾利益更為關切，為了維持其政治權力，他們可能不得不把地方問題的層次提升，以表示對選民的負責，然而這種‘政治責任’的一個結果就是地方性農業問題的‘國家化’。

第七、自1973年之後，立法院中農業問題的質詢增多了，內容及取向都提昇下，對農業政策的反應和批評也更為剝切和直接了。可是，經過10年的‘摸索’和‘過渡’，臺灣的農業政策仍然是無法脫胎換骨，完全全撇開前期‘壓擠’的政策性格，仍然有‘何去何從’的困境。這顯示出十年來，立委的農業質詢雖然製造了與行政當局在農業問題及農業政策上的‘對話’，甚而也給予不少壓力。可是，卻仍然無法產生足夠強大

的壓力迫使行政系統從‘根本’上去調整卅年來臺灣的農業政策。這現象非常值得做進一步的分析和探究，深入了解這兩者之間在農業政策決定和改變過程上的權力關係。

第五章 立委質詢農業內容所呈現的農民形象

一、農民形象的一些問題

在過去，不管是社會上一般的看法，還是在學術界的討論當中，對於農民都有若干特定的刻板印象。雖說自古以來，中國一向是‘以農立國’，重農業是不爭之實，但卻未必重農民。農民始終是歷代政權在操弄經濟和政治決策中被漠視和壓低的一個階層。一般人眼中的農民總是脫離不了保守、守舊、家族主義等印象，學術界筆下的農民也總有一些類似的理論性描述。

吳聰賢在‘現代化過程中農民性格之蛻變’(1972)一文中，曾列舉‘貧’、‘病’、‘愚’、‘私’四大問題為農民性格的具體表現。進一步說，則是意指農民普遍的都是缺乏自我認識、缺乏成就動機、缺乏計酬較量、和缺乏流動取向。吳先生在結論部份對臺灣的農民性格做了如下的評估：

‘根據一個國家社會經濟發展的情形及個人行為現代化程度，“鄉民性格”(peasant personality)似乎可以區分為四種類型：傳統農民性格、前現代化農民性格、半現代化農民性格、現代化農民性格。臺灣的農民性格，可能說是介在第二類及第三類型農民性格之間。城市居民，也受鄉村習氣的影響，多少具有農民性格。……傳統的農民性格……有些固然值得保存而加以發揚光大，但有些對國家社會經濟建設有妨礙。當今許多建設工作，諸如社區發展工作及農業推廣工作，無不從改變社會氣質與人民行為著手。人民行為之改變是一種無形的質的建設工作，而造橋

修路，增加生產乃是有形的建設工作。傳統的農民性格既然能加以改變，而對社會經濟建設及農業發展亦有那麼重大的影響，我們應該使用各種方法將它改變為現代化的農民性格……’（370-371）

從上述的討論中，可以看出臺灣的農民性格多少被視為農業發展的一項阻礙，如要突破農業發展的瓶頸，農民的性格和行爲就勢必要做調整和修正。所謂傳統主義（traditionalism）中所含蓋的一些特質，如宿命論、固步自封、不求效率只求勤、生產本身是目的、自己生產者不計值、對農業前途沒有信心、安土重遷、講交情、自掃門前雪等，均被視為必須要加以改變或祛除的內容。因此，在學術研究中所製造的農民形象，也大致上是與上述所描述的傳統主義性格相符合，雖說，也有一些對農民社會性格正面的說辭，但提及農民性格與農業、農村發展和現代化的關係時，‘農民’總多少被刻劃成一種負面的形象。

在若干人類學的田野資料中，也多少將農村家庭和社區刻劃成一幅在現代化中仍然企圖固守傳統社會制度的象景。對農村的看法也多少帶有浪漫主義的色彩（黃應貴，1979；胡台麗，1979；莊英章，1972）。不過，在一項探討農民對農場共同作業的意願的研究中，研究者對農民的傳統性也做了另一種的描述：

‘我們知道臺灣農村社會已是個肯追求經濟利潤的農民社會。…但是這種成就動機，只偏向於個人而非團體，農民所關心的是個人利益而非團體利益，從傳統態度量表上也可以發現到傳統的不信任生人，懷疑別人的態度。這些態度都阻碍到共同經營的推動。我們發現到，一個人不願意參加是因為：別人不會幫你賺錢；兩人不能共穿一條褲子；人多嘴雜不易做事。如果大家都互相猜疑不信任則怎能推行共同經營呢？因此，推行共同經營的一個事先工作，是如何加強農民知識，祛除農民之傳統習性，……’

(文崇一等1979: 82-83)

不過，在該項研究中又發現，農民的‘傳統習性’也並不是那麼不能受到其他因素或條件的改變，譬如說共同經營班還是存在了，績效好不好是另一回事。促成農民組織及參與共同經營班的外在原因是原來農事研究班的存在和補助款的誘因，這兩個條件都與所描述的農民傳統性格（保守、不合羣）無關，但卻足以影響農民的組織行為和決定。這反映出農民的傳統性是可以被其他因素所塑造和改變。文崇一等人的研究，在這點上是比以往的農民研究往前推進一步，不只是停留在靜態描述農民的傳統性格及行為，而是分析這些農民性格可塑性的條件及環境。他們對農業政策的矛盾，尤其是農業推廣政策與貿易政策的衝突，及其對農民與政府關係的負面影響，也都有所批判。那些針對政策批評的文字，在相當程度內呼應著本研究所提出的一個看法，那就是即使農民對農業政策有所顧忌，不願‘合作’或‘支持’，那也是政策本身方向偏差的結果，而非農民性格原來的特徵：

在有關政府政策方面，筆者深深感覺到應有明定的條文保護農民，各機關之間也應互相協調，不要各自為政而使政府失信於民。水稻經營班中原有接受委託代耕戶的方法，但並不普遍被接受，原因是一般農民唯恐再次實施耕者有其田會有喪失土地之虞。以目前實施之小規模共同經營面積，應再加上一些委託代耕戶之面積方屬恰當，事實上目前的共同經營也常只是委託代耕方式，此法可使少數幾人耕種，其他人可從事他業，賺取他種工資，然可惜沒有明確的法令條文來保障代耕土地，致使多數農民裹足不前。再說及畜牧班的肉牛飼養，以及後來以犧牲少數農民，換取大多數都市消費者福利的不同政府部門機關的矛盾政策，致使肉牛飼養戶發生巨大虧損的事實。對肉牛飼養戶的打擊並不只是限於少數飼養戶而已，更嚴重的是使多數農民對於政

府的政策喪失信心，農民怎能再相信政策的立意呢？稻穀收購政策的前後更改又何嘗不是使農民感到很痛心的事嗎？因此一個政策的實施實不宜前後矛盾，即使發生錯誤，政府應有勇氣來承擔一切過錯並負有完全賠償之責任（不可抗拒的天災都有補助還何況是可避免的人為政策呢？），千萬別只付出象徵性的補償，這是一種不負責任的態度，將使農民感到更沮喪、更灰心，有勇於承擔之勇氣方可取信於民，才能有助於農業經濟之發展。（文崇一等，1979：84）

最後，該研究的結論中又申論到農民所以對冒險卻步的原因，不僅是來自無理的保守和固執，而且是因為他們已相當具有經濟理性中的‘佐算’能力，因為今日的農民已相當程度具有‘市場’取向和‘價格’取向，他們的決策過程，不完全受限制於傳統性的考慮，價格與市場機能是否合有利於他們的投資意願與決定，應是很主要的現代性因素。文崇一等對此也做了如下甚具意義的剖析。

‘毫無疑問的，我們承認創業的基本精神之一，是要有冒風險的意願。若對一般從事工商業的人來說，虧損數十萬和賺進數百萬，都只不過是轉眼瞬間之事，但對那原本就不富有，而且不易從農業獲利的農民而言，一次的虧損，可能就是數年甚至終身的失敗。對農民而言，東山再起是近乎不可能的。如果有平準基金的應用和保護，可使農民在獲得薄利的情況下，平穩地繼續從事養豬業，使大多數的村民都可獲得經濟利益。否則，一遇豬價暴跌，飼料猛漲之時，多數農民就會停止飼養，甚而失去飼養的興趣。最後所形成的結果是，造成少數擁有鉅額資本的少數飼料兼養豬公司的寡頭壟斷局面，屆時農戶養豬業將更凋落，農民的農業收入就將更減少了。同樣的，在水稻曾設有稻穀保證收購價格，其目的亦是唯恐稻穀價格過低，引不起農民的種植興趣，但

目前也因實施辦法有所闕失，效果不佳。’（文崇一等，1979：85）。

能比較客觀的評估農民素質和性格者，是以農民的知識層面和水準做為指標。前述吳聰賢的研究亦提及農民的‘愚’的問題，並視之為農民的重要特性之一。在另一個專門探討臺灣農民知識的研究中，吳聰賢（1979）更劃分出高、中、低三種知識水準的農民類型，同時各具特殊背景因素，如年齡、教育、耕地面積的差異等。由於農民人口老化的現象存在，其顯示在知識水準上的則是普遍的低落，尤其是在農業機械、記賬與農業價格等比較專業的農業知識最為缺乏。此外，其在生活知識（如交通、開會、憲法、營養……）、閱讀能力上也竟都低於小學六年級的學生（吳聰賢，1979：1-48）。農民普遍知識水準的低落，的確是足堪憂慮的一個農村發展問題。可是楊懋春在1970年所著的‘鄉村社會學’中也提到農民知識的問題，在當時他曾做以下的觀察：

‘今日臺灣的農民大多數都熱心學習新知識和新技術。換言之，他們自己有了穩固的學習慾望或動機，不再需要別人勸勉或引誘。他們也比以前容易被說服，採用所學會的知識與技術。不過他們所願意學習採用者仍多屬那些能增加單位面積產量的知識或技術。……在比較深厚複雜的經濟學與社會學兩方面，農民的知識與興趣則尚在落後狀態中，絕大多數農民不能以最淺顯的現代經濟學知識與原則以設計其農場經營。他們對於現代企業化的經營更是茫然。……他們還不會把這些組織劃化成他們自己的共同生活與團體力量，然後運用此生活與力量以謀求並充實他們應該有的合理合法利益。他們的心理離此還很遠。因此，他們自己不能組織健全的生產或運銷合作社。……’（楊懋春，1970：618-619）。

楊懋春（1970）和吳聰賢（1979）分別的研究多少顯示了鄉村記錄者對農民知識水準變遷的不同看法，從歷史的觀察看來，臺灣的農民知識

的確是有進步，學習的動機也增高了；但就各項知識內容的實際測量水準而言，卻仍有尚且不足，甚而低落的地方。

綜合以上所述，學術界對農民形象的描述，不外乎是從傳統主義此一概念做為出發點，視農村與農民為傳統主義展現的客體，雖然外帶若干浪漫主義色彩和些微進步主義的期許，基本上是‘文化掛帥’的一種認識論，認為農民性格在求變的過程上是緩慢的、不易的。暫且不論這種刻劃是否正確，是否反映了真正臺灣的農村和農民現實狀況，至少代表了直到1979年為止，若干鄉村社會學者塑造的農民形像。文崇一等對農民‘傳統行爲’的分析則多少企圖突破傳統主義的架構，把農民性格及行爲的變與不變，放在寬度的視野中做分析。這個寬廣的視野即是在找尋農業政策(尤其是價格政策及貿易政策)對農民創新及經營行爲的限制，此一視野即正是本研究所一直企圖掌握的。也唯有如此，農民研究才有新出路，也才能連結農民行爲(微視, micro)與農業政策(鉅視 macro,)等兩大農業發展主題。

換言之，現存的農民形像在學術論著中所呈現的，不只是文化性的、經濟性的、還更是政策性的。同時在農民形像上，負面的塑造遠多於正面的塑造。

本章則在探討立委質詢中所呈現的農民形象。

二、在立委質詢裡的農民形象

在第四章的討論中，曾將歷年立委質詢的內容特別分出一大項專門涉及‘農民’問題，在其中再細分三小項，分別是‘農民所得、農家生活’、‘農業勞動力問題、農業人口’，以及‘農業及農民保險’。在第四章中，依資料分析的結果，可看出農民問題是在後期立委才開始給予較多的關切，亦即在1970年以後，有關農民問題的批評在立委所建構的農業問題羣中始佔有較重要的地位。這一方面顯示農民問題的嚴重性於

1970年以後已表面化，立委不得不正視此一新生的農業政策課題，另一方面亦反映了立法院本身成員結構的改變，從臺灣地區裏補選出來的新立委由於有較長時期深入的臺灣社會生活經驗，他們對臺灣農民問題的敏感也就較資深立委為強烈。

在1973~1982這十年的立委質詢內容分析中，質詢細類中高居第一位的就是第81小項的‘農家收入與農家生活’問題；第83小項的‘農業與農民保險’也列在前十名之內，居第8位。這種現象絕不是前期（1954~1972）所能比擬的。在總數來說，前期有關農民問題的質詢一共才21次，但到了後期就躍昇到117次，增加了96次之多。這改變可說是非常顯著。

綜觀立委有關農民問題的質詢內容，除了上述對這幾項在量上的檢討之外，更可就質詢內涵理出立委對農民的一般看法，亦即本章所想剖析的農民形像內容。整理立委質詢所呈現的農民形像，其使用的方法是採取質的分類法，並不企圖做任何量的分析。

根據上述原則整理之後，下面這個內涵是立委質詢中最突顯的農民形像。一是農民的‘貧苦’，二是農民在經濟成長中所遭遇的‘不公平’處境，三是農民人才缺乏，農民組織缺陷和農民教育低落；四是農民流動性高，大量流入都市。茲分別簡述如下：

（一）貧苦的農民

‘貧’可以說是立委質詢內容中最容易察覺出來的有關對農民的描述。農民的貧困也可說是立委眼中最普遍的一個農民形像。在民國50年到70年之間歷年立委的質詢，都可以察覺出這個形像的描述。

立委在刻劃‘貧’農形像時，大多採取一種‘同情’和‘抱不平’的態度，在同情和抱不平的同時，又做了不少的剖析，分析造成農民貧困的原因何在。由於立委一向最關切的就是政策層次的農業問題，因此他們在強調農民的貧苦的時候，就往往連帶的批判當前的農業政策，不是指

出政府所疏忽的地方，就是指出政府今後應注意的重點——農民的貧困問題。不管是怎麼樣的著眼點，在立委眼中，農民仍是一羣貧困的鄉下人。

陸宗騏委員早在民國50年9月22日的質詢中指出，‘小農制的收入太少，而人口增加太快；糧價偏低，使農業投資報酬偏低；（再加上）颱風後，殘餘農作物拿到市場出售，而受了市場的監視，不能抬價補償。因這種事實，所以一般農民平時生活雖可勉強過去，遇到了颱風就無法維持了’。民國54年3月5日，謝建華委員在他的質詢中也談到‘農民的收入無法隨土地的增產而提高’。劉平委員於民國59年5月2日的質詢裏，對農民的貧困情景，有更進一步的剖析，他說‘關於農業政策，這是多少年來都未得解決的問題，自三七五減租、耕者有其田實施以後，農民在表面上似乎得到了不少利益，但事實上，農民得到土地之後，其生產成本則未減輕，若扣除生產成本，已剩無幾了。故農民生活，迄未得到合理的改善……。所以，農民生活非常痛苦。’

尤其值得注意的是從民國60年以降，立委對農民生活的質詢也反映出另一個新生的農業（農村）問題，那就是由於工業化的衝擊，促使農村勞力外流，也因此造成工資上漲，增加生產成本，結果是一般農民的經濟水平益低。下面所選取的是幾位立委在這方面的質詢內容：

‘……青年男女都到都市去了，或加工出口區，或上學讀書，鄉村人口減少，勞力缺乏。譬如鳳林鄉原有人口到達三萬二千多，現在僅有兩萬七千多人口，依常識來判斷，當地人口應該漸漸增加。因此工資上漲，勞工缺乏，生活高，開銷大，農民生活進入苦境’（劉贊周，60年10月8日）。

‘土地改革給臺灣農村帶來安定與繁榮，已是有目共睹的事，但自五十年代中期開始，由於工業的快速發展，農業成長相對的遲緩，影響所及，農民所得與非農民所得之差距不斷擴大，在農民

之中有一部份人因若干條件的限制又比較貧困。所以如何提高農業收益是一個問題，如何拉平農民與非農民之間的生活的差距，又是一個問題’。(邱永聰，62年3月6日)

‘現在農村青年人口已經大量外流而且情形漸趨嚴重，這樣留在農村從事耕作的農民必然年齡更高。從醫學觀點說，年齡較大的人得病的機會較多，農民經濟情形既然不佳，保健不能週到，醫療也力不從心，變成了惡性循環。’(同上)

‘……六百萬農民在過去二十餘年來的辛勤努力，增產報國，對於充裕糧食及協助工業成長，以爭取外匯的收入，仍有其不可磨滅的偉大貢獻。然而今日的農村經濟却在舉國經濟成長迅速，工業加速發展中而逐漸萎縮，農民的生活，仍然未能獲得改善。……譬如最近基督教會舉辦的阿公阿婆遊臺北，……從事實原因加以探討，不難獲悉今日農村生活的困苦，致使這羣經歷一生風霜摧折的老人，仍無法自行籌集到臺北遊玩的經費。這不只是我們當前經濟繁榮的一大諷刺，而且是農民生活困頓的最佳證明……’(劉松藩，62年12月5日)。

‘今日的情況，農村人口大增，昔日農民所分得的土地，已不能自養，其子弟多湧於都市，冀於工商體系中以謀生路，一部份且成為都市游食者，成為都市之累贅。……農民生產谷物，尚不足以換回肥料，於是放棄耕作，將原有土地賣掉，期望於工商業及其關係中另謀發展。其出賣之土地，亦復轉為資本家的收買。出賣土地所得現金，一旦發展不遂，復又為資本家所吸取，於是變為赤貧，男子或進入資本家生產組織為變相奴工，否則鋌而走險，賭搶詐騙，無畏嚴刑。女子淪為大小城鎮娼妓，生活所逼，難顧廉耻……’(徐中齊，67年10月4日)。

‘農民所種的農作物受到天然災害之損失時，農民眼睛看到的是

全無收成，資金全部消失，生活受到極大困難，但仍要繳稅，實在非常困苦。’（呂學儀 68年2月23日）

‘農民的工作比其他各種行業都更辛苦，工作時間長，但收穫却因天災地變或不能預期之因素的影響而不穩定……’（洪慶麟，69年2月29日）。

綜合上述立委們對農民貧困形象的描述，不難察覺到其中有著顯著的特色。一是經濟生活的貧困是立委所最關切的農民問題。二是為農民‘抱不平’的態度相當突出。三是不當的農業政策屢被立委拿來與農民之貧困相對立，指出政策的改弦易張才是解決‘貧’農的一條路子。

（二）遭受不公平待遇的農民

在前項形像的討論中，已多少看出當立委在描述農民的貧困情景時，已指出成因之一是來自農民在經濟成長過程中，遭到不公平的待遇，亦即不但被經濟政策的‘壓擠’，卻又得不到合理的回報。關於這點，在第二、三章的政策分析裏已有詳細的交待，不再重述。在本節只想引述立委的質詢內容，分析立法委員探討農民問題的角度及其所描述農民形象。

冷彭委員在民國59年3月3日的質詢中，對農民無法享有獎勵投資條例的優待，有所批評，他說‘獎勵投資條例的要旨在於增加投資，為什麼不獎勵農業戶漁戶增加投資，而只鼓勵公司行號型的農林漁牧事業呢？為什麼不獎勵農業的主體，而獎勵小部份的農林漁牧事業呢？……’其不平之鳴甚為直接而具體，而且明白指向農業政策及措施。

劉金約委員（民國59年3月10日）更對農民在農業金融系統中所受的不公平待遇提出質詢，他指出‘貧窮農民及小農由於缺乏較高價格的抵押品，所以無法向行庫貸款，只有求諸黑市，受高利剝削’。

在臺灣農業成長面臨轉捩點的民國60年代開始，劉贊周委員批評政府‘忽視農業，偏重工業，發展太快，造成農、工、商的發展不平衡，發

生若干基本變動……鄉村農業收益相對減低，甚而破產，這是當前農村一大問題……’(60年10月8日)。

還有其他立委也直接的以農民被剝削，遭到不平的際遇，做為他們質詢的主題：

‘關於農產品及毛豬的共同運銷制度，到現在仍然未建立起來。毛豬的運輸，中間商人剝削太大，使養豬的農民，未真正得到實惠’(劉金鈞，61年3月18日)。

‘本席曾接到來自農村學生的許多報告，談到現在農村勞力缺乏，工資太高，使生產成本增加，並且受到中間剝削太多而形成農村之危機(張金鑑，民61年2月29日)。

‘……安定物價的責任，應該全體國民來負擔，不應由農民單獨負擔，政府應從過去由農業支持成長之工商等產品，抽存合理的出口基金或在稅課收入內撥出適量的經費，採取農產品銷售貼補政策等，一方面可解決現時農業生產萎縮，並繁榮農村經濟，刺激農民工作意願，……’(劉松藩，62年10月5日)。

蔡友土委員在70年2月27日的質詢大致上也將過去立委的質詢做了摘錄，並道出農民所遭到‘不合理’的不平待遇。他說：‘……農家所得也有若干進步，但與工商業的比較或依物價政策來說尚不能說完全公平、合理，……長期以來農業經營無利可圖，甚至賠錢。或都市化，灌溉被破壞或排水不良無法耕種，政府不從基本上加以輔導解決，竟捨本逐末拿課‘荒地稅’來強逼農民耕種，……農民抗議說我沒有水不能耕種，怎麼課我的‘荒地稅’……’。

我們可以很清楚地看出，立委眼中的農民形象除了‘貧’之外，還加上‘不公平’，而這種不公平的造成因素，大半是來自政府的壓擠經濟政策，或因經濟變遷失調所致。

(三)人才缺乏，組織缺陷

一般說來，質詢農業問題的立委都沒有直接提到農民的教育水準及知識水準，在他們看來，農業知識問題是農民問題的‘果’，政策本身才是因。不過，立委對農民的形象建構當中，農村社會人才缺乏、農民組織缺陷卻是頻頻出現的內容。

冷彭委員在61年6月13日的質詢中，便已呼籲‘……健全農民組織發揮服務農民之功能，如加強農會、漁會、農田水利會以及農林專業合作社等基層組織，使充份發揮為農民服務的功能……提高農民組織工作人員之素質，輔導業務之營運，以促使企業化經營……’。

呂學儀委員在62年10月9日的質詢時也更提到青年農民教育推廣的問題，他說，一般人認為以農為職業是一種落伍的、沒出息的職業，更把青年推廣教育視為可有可無，甚至忽視及誤解青年推廣教育之意義及其價值，因而一般社會人士及領導人員漠視了農業正常教育推廣教育之觀念，造成近年來臺灣農村青年赴都市、工廠。農業職校報考急速下降，為未來臺灣農村之發展帶來陰影。

黃世英委員並進一步批評‘農民對團體組織的概念尚欠正確了解，希望農復會對農民教育的輔導，予以加強’（64年4月23日）。

立法委員認為，農業人才缺乏，及農民組織功能不彰的重要原因之一就是農村人口外流嚴重，青年農民都遷出鄉村之外，導致人才外流，留村者人口老化和婦孺化，整個教育水準因此不但沒提昇反而下降。

劉平委員在60年11月6日的質詢即提到這點：

‘人才資源缺乏，國中畢業生不願留在農村而願到城市工作，農村勞工頓形減少，這非但有失乎農工缺乏問題，亦影響低勞工的缺少問題……九年國民教育成功了，但他們不願意做農工，要到工廠去則技術不足，人力便無力發揮，這問題就大了……’。

張金鑑委員於61年10月3日的質詢亦描述當前農民素質的問題，他說：

‘實際在農田工作者，不是老人，就是小孩，青年壯年，均往都市工作以求較高工資’。

劉金約委員在68年11月21日的質詢也提到：

‘農民老化，能力差沒有接替，影響生產，影響政策……農村青年對農業沒興趣，認為農業無希望，又沒有將來，均向都市、工廠等方向外流，……’。

因此，立委將農民素質的問題歸因於都市化、工業化衝擊下農村人口的外流。就這點而言，也反映了一項極為重要的事實，亦即前述所引學者在探討當前農民性格時竟忽視了農民不再安土重遷，不再那麼‘傳統’的重大改變。雖然，前述的學者在其他研究上也做了不少很深入的人口流動之研究，可是竟然對人口流動的經驗事實與農民性格的‘傳統性’理論探索，這兩者矛盾的地方，不做有意義的處理和分析。這誠然是當前農民研究中頗為令人遺憾的地方。因此，如何對當前臺灣農民的態度、性格，甚而價值體系做全盤深入的經濟性的分析，在‘農業、農村、農民三位一體’的思考下，顯然是一項很迫切的研究工作。

三、結語

如果將學術界對農民形象的描述與立委質詢中所呈現的農民形象做比較，可以發現有下述幾點比較突出的觀察：

首先，學術界與立委對農民的貧困都有一致的敏感度，學術界對農民的‘愚’（知識水準）則似乎比立委更為著重。對農民的組織能力及人才問題也有雷同的認識，惟立委似乎更著重農村人口外流所導致的農民人才問題。

其次，學術界的農民形像似乎較為‘價值中立’，而立委則較強調其辯護性質，較在替農民請命、訴不平。立委質詢中所呈現的第二個農民形象即為‘農民遭不公平待遇’，而過去鄉村社會學家卻在研究中不提

此一‘性格’。同時立委質詢中的農民形象大多可以與政策掛鉤，而學術界則似較與政策問題脫節。

最後，另一特色是立委質詢中所呈現的農民形象是‘經濟掛帥’，其所描述的農民生活問題大半是經濟層面的問題，如貧困、剝削、經營不力……等。過去鄉村社會學家們則比較重視文化與社會層面的照顧，也可能因此，學術界仍然會將‘傳統性格’（多少是文化掛帥的取向）加諸在今日農民性格及形象上，而立委則完全不把傳統因素考慮在內。另一個原因則是立委所著眼的是政策，尤其是政府的經濟政策，他們質詢的目的即是要批判政策，期望透過政策改變來轉變農民生活的貧困、剝削及組織經營等問題，也就無法也不願過份顧及其他‘非政策’的文化社會因素了。

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)

一、研究資料與方法

本章主旨在於分析本省自光復以來臺灣省議會議員對於政府所推行的各項農業政策及其相關措施的看法，所討論的時間範圍自民國35年5月臺灣省參議會第一屆第一次大會成立開始，迄民國70年12月臺灣省議會第六屆第十一次臨時會結束為止，實際涵蓋：(一)第一屆臺灣省參議會(民國35年5月至40年6月23日)，(二)臺灣省臨時會議會第一至第三屆(民國40年12月11日至48年6月24日)，(三)臺灣省議會第一至第六屆(民國48年6月29日至70年12月18日)等三個階段，前後合計共三十六年。

本章分析光復以來省級民意代表對農業政策及其相關措施的看法，所依據的是‘臺灣省參議會公報’、‘臺灣省政府省議會公報’及‘臺灣省議會公報’中所載農林部門‘口頭質詢’之記錄。光復以來，省級民意代表對省政府之質詢，可分為‘書面質詢’與‘口頭質詢’兩種。就性質而言，‘口頭質詢’最能發揮‘政治對話’之效果，在‘口頭質詢’中，省級民意代表與省政府農林廳主管就某些特定之農業問題一問一答，其記錄最能反映雙方對問題之看法及其瞭解之深度與廣度。因此，就史料之價值而言，‘口頭質詢’之價值較‘書面質詢’為高，這是本研究採用‘口頭質詢’記錄作為基本資料的主要原因。

關於本章所使用的資料及研究方法，以下幾點必須先加以說明。第一，歷屆參議會、臨時省議會及省議會歷次會議中只有大會期間有口頭

質詢，臨時會沒有口頭質詢，故臨時會資料不予採用。光復以來，省議會歷次大會日期如下：

表 6-1 臺灣省議會歷次大會日期一覽表

名稱	屆別	大會別	日期
臺灣省參議會	第一屆	第1次大會	35. 5. 1~35. 5. 15
		第2次大會	35. 12. 12~35. 12. 24
		第3次大會	36. 6. 20~36. 6. 30
		第4次大會	36. 12. 1~36. 12. 13
		第5次大會	37. 7. 1~37. 7. 12
		第6次大會	37. 12. 16~37. 12. 28
		第7次大會	38. 6. 15~38. 6. 21
		第8次大會	38. 12. 19~38. 12. 24
		第9次大會	39. 6. 8~39. 6. 15
		第10次大會	39. 12. 16~39. 12. 25
		第11次大會	40. 6. 11~40. 6. 23
臺灣省臨時	第一屆	第1次大會	40. 12. 11~41. 1. 8
		第2次大會	41. 6. 10~41. 8. 21
		第3次大會	41. 12. 15~42. 2. 26
		第4次大會	42. 6. 22~42. 7. 15
		第5次大會	42. 12. 14~43. 1. 23
	第二屆	第1次大會	43. 6. 28~43. 8. 20
		第2次大會	44. 1. 5~44. 3. 10
		第3次大會	44. 6. 27~44. 9. 8
		第4次大會	44. 12. 21~45. 3. 21
		第5次大會	45. 6. 18~45. 9. 11
第6次大會	45. 12. 17~46. 3. 16		

省 議 會	第 三 屆	第 1 次大會	46. 6. 2~46. 10. 4	
		第 2 次大會	46. 12. 25~47. 2. 14	
		第 3 次大會	47. 6. 2~47. 9. 5	
		第 4 次大會	47. 12. 1~48. 1. 30	
		第 5 次大會	48. 4. 29~48. 6. 24	
臺	第 一 屆	第 1 次大會	48. 6. 29~48. 7. 2	
		第 2 次大會	48. 11. 9~48. 12. 24	
	第 二 屆	第 1 次大會	49. 6. 2~49. 8. 31	
		第 2 次大會	49. 11. 21~50. 2. 3	
		第 3 次大會	50. 5. 8~50. 7. 28	
		第 4 次大會	50. 11. 20~51. 1. 26	
		第 5 次大會	51. 5. 7~51. 7. 19	
		第 6 次大會	51. 11. 5~52. 2. 15	
	灣	第 三 屆	第 1 次大會	52. 6. 1~52. 8. 21
			第 2 次大會	52. 12. 2~53. 3. 13
			第 3 次大會	53. 6. 8~53. 8. 7
第 4 次大會			53. 12. 7~54. 3. 25	
第 5 次大會			54. 5. 10~54. 7. 16	
第 6 次大會			54. 11. 1~55. 2. 11	
第 7 次大會			55. 5. 23~55. 8. 25	
第 8 次大會			55. 11. 14~56. 3. 3	
第 9 次大會			56. 5. 15~56. 8. 25	
第 10 次大會			56. 11. 6~57. 1. 24	
第 四 屆		第 1 次大會	57. 6. 3~57. 8. 16	
		第 2 次大會	57. 11. 18~58. 2. 13	
		第 3 次大會	58. 5. 19~58. 8. 7	
		第 4 次大會	58. 11. 17~59. 1. 30	

省		第5次大會	59. 5. 25~59. 7. 24
		第6次大會	59. 11. 23~60. 1. 21
		第7次大會	60. 5. 24~60. 7. 23
		第8次大會	60. 11. 22~61. 2. 4
		第9次大會	61. 5. 15~61. 8. 11
議	第 五 屆	第1次大會	62. 2. 8~62. 4. 27
		第2次大會	62. 9. 17~62. 12. 5
		第3次大會	63. 3. 25~63. 6. 13
		第4次大會	63. 9. 23~63. 12. 11
		第5次大會	64. 3. 17~64. 6. 5
		第6次大會	64. 9. 15~64. 12. 3
		第7次大會	65. 3. 30~65. 6. 17
		第8次大會	65. 9. 30~65. 12. 17
		第9次大會	66. 3. 31~66. 6. 17
		第10次大會	66. 8. 8~66. 10. 4
會	第 六 屆	成立大會	66. 12. 21~66. 12. 29
		第1次大會	67. 3. 30~67. 6. 28
		第2次大會	67. 9. 11~67. 12. 1
		第3次大會	68. 3. 26~68. 6. 22
		第4次大會	68. 9. 20~68. 12. 7
		第5次大會	69. 3. 27~69. 6. 20
		第6次大會	69. 9. 1~69. 11. 19
		第7次大會	70. 4. 9~70. 6. 26
		第8次大會	70. 8. 10~70. 10. 16

資料來源：臺灣省議會圖書館所提供資料

本文所使用的資料即係上表中所列歷次大會期間議員與農林廳主管之質詢及口頭答覆記錄。

第二，本研究根據‘資料先於方法’之原則，事先並不設定一套先驗的架構來安排資料，以免因遷就研究架構而遺漏資料。本研究是根據資料所呈現的實際內容加以歸納分析。首先，我們將36年來的‘口頭質詢’內容依其所討論的題目逐項影印剪貼，製成卡片約一萬零伍佰陸拾張。這批資料所呈現的問題共一〇七項，涵蓋七百餘種問題。就農業活動的範圍言，這一〇七項問題分屬‘農’、‘林’、‘漁’、‘牧’四大領域。本章的分析，就是希望透過對議員質詢問題數量上的細部趨勢來看出他們對於農業政策及其相關措施的看法。我們處理資料的原則是：只計算議員主動質詢內容所指涉問題之次數，凡由他人問題而引發之即席發言補充質詢不予計算。之所以如此乃是因為：(一)此種由他人問題所引發，臨時起意之討論內容所能反映議員對農業政策看法之程度較其主動質詢者為低；(二)此類衍發性之議論極其瑣碎，如予計算則容易影響全盤統計之正確性。

又省議會公報中缺臺灣省參議會第一屆第八次，臨時省議會第三屆第二次之農林質詢資料，故本資料共包括十屆七十次大會質詢，因事實上不包含此二次大會，故共為十屆六十八次大會質詢資料。

二、臺灣省議會議員的組成特徵

在分析省議員對於農業政策及其相關措施的看法之前，先讓我們本‘知人論世’之旨對於光復以來本省省級民意代表的組成特徵作一般性的觀察。

而光復以來，臺灣省參議會、臨時省議會及省議會（第一屆至第六屆）的議員總數共五四六人。從表 6-2 所列的統計資料，我們可以看出

表 6-2 光復後臺灣省省級民意代表之組成特徵，1946~1981

特 徵 區 分			人 數	%
籍	本 籍		503	92.12
	非 本 籍	本省他縣市	16	2.93
		外 省	30	5.49
貫	合 計		546	100.00
年 齡	未滿25歲		1	0.18
	25 ~ 29		5	0.91
	30 ~ 34		25	4.57
	35 ~ 39		56	10.25
	40 ~ 44		91	16.66
	45 ~ 49		108	19.78
	50 ~ 54		115	21.06
	55 ~ 59		85	15.56
	60歲以上		60	10.98
合 計		546	100.00	
學 歷	考 及	高 考	12	2.19
	試 格	普 考	1	0.18
	大 學 及 專 科		215	39.37
	中 等 學 校		196	35.89
	小 學		34	6.22
	其 他		48	8.79
合 計		546	100.00	

職	農	業	95	17.39			
	礦	業	21	3.84			
	工	業	24	4.39			
	商	業	172	31.50			
	自	由	職	147	26.92		
	公		務	51	9.34		
	交	通	運	19	3.47		
	人	事	服	0	0		
	無		業	17	3.11		
	其		他	0	0		
業	職	業	不	明	0	0	
	合 計		546	100.0			
黨	中	國	國	民	黨	437	80.03
	青	年	黨			3	0.54
	民	社	黨			0	0
	無	黨	派			106	19.41
籍	合 計		546	100.00			

資料來源：‘臺灣省議會三十五年’，第貳篇，頁1~256。

光復以來省級民意代表的幾個特徵：第一、以籍貫分，本省籍者佔絕對多數，將近95%，其餘是大陸各省籍。由此最可以反映出省議會議員很具有‘草根性’與‘本土性’。此一特徵光復後36年來均無改變（見表6-3）。

第二，以年齡分，從圖6-1可以看出四十五歲至五十四歲這個年齡層最多，共佔總數的40.84%。就歷屆所有議員整體平均年齡而言，一直

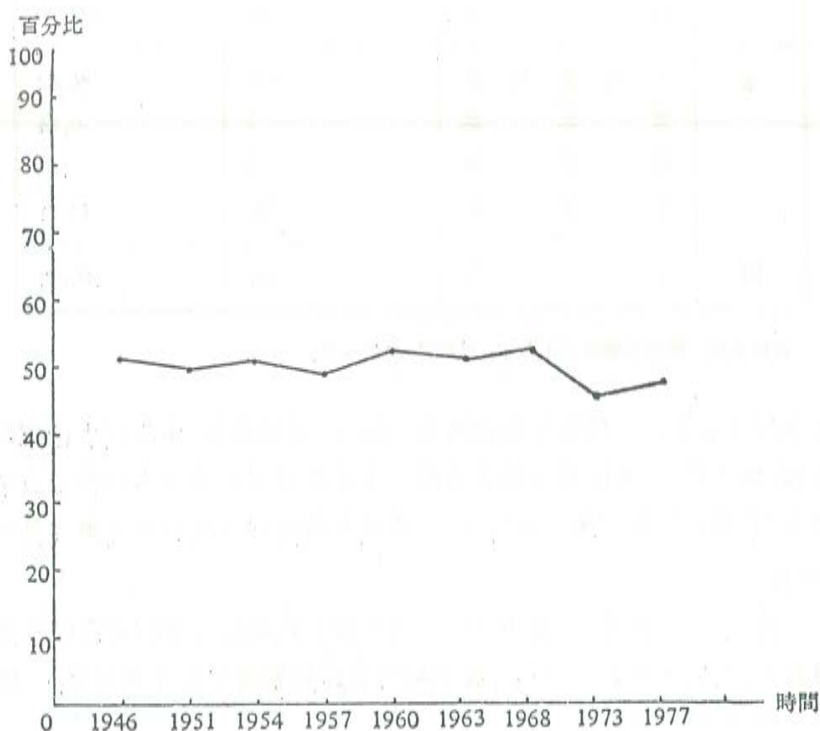
表 6-3 光復後歷屆臺灣省省籍民意代表籍貫統計表 (%) N=546

時間別 籍貫別	1946	1951	1954	1957	1960	1963	1967	1970	1973	1977
臺灣省	100	96.36	98.25	90.91	93.15	91.89	94.37	95.89	95.89	96.1
大陸各省	0	3.64	1.75	9.09	6.85	8.11	5.63	4.11	4.11	3.89

資料來源：‘臺灣省議會三十五年’，第貳篇，頁1~256。

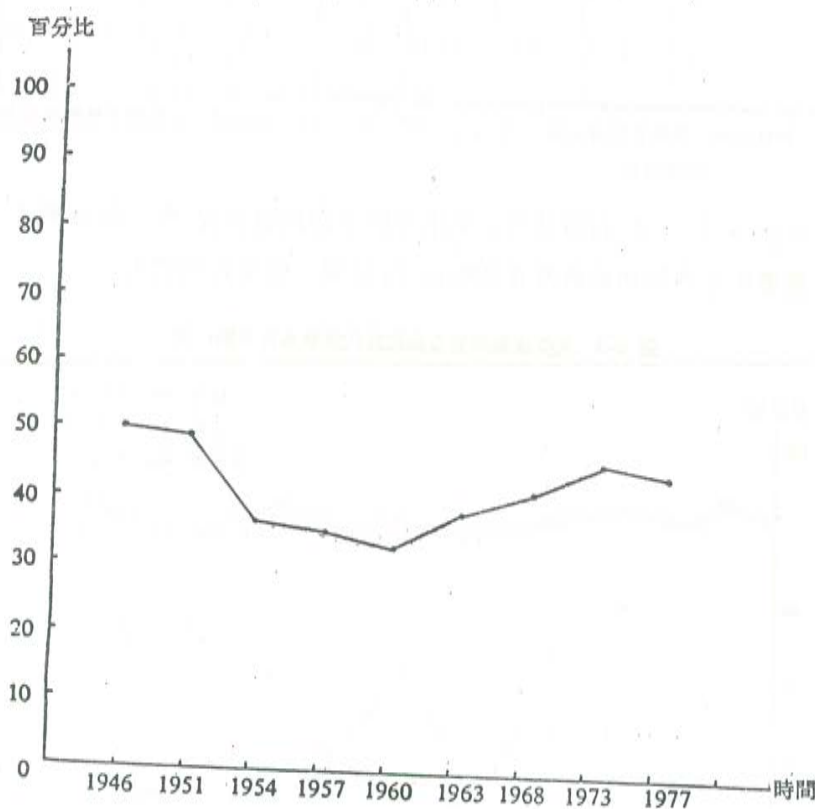
是五十歲左右，到1973年第五屆以後才略有降低。

圖 6-1 光復後臺灣省省級民意代表平均年齡統計圖



第三，以學歷分，以大專程度佔39.37%為最多，其次是中學程度佔35.89%。從歷屆受過大學教育的議員佔全體百分比來看，則介於50~30%之間，其中以第一屆臺灣省參議會為最高(見圖6-2)。

圖6-2 光復後臺灣省省級民意代表受過大學教育者之百分比統計圖



第四，就職業來看，表6-4所列的統計資料顯示，光復以後臺灣省省級民意代表的職業以商業最多，佔31.50%；其次是自由業，佔26.92%，第三位是農業，佔17.39%。如表6-4。

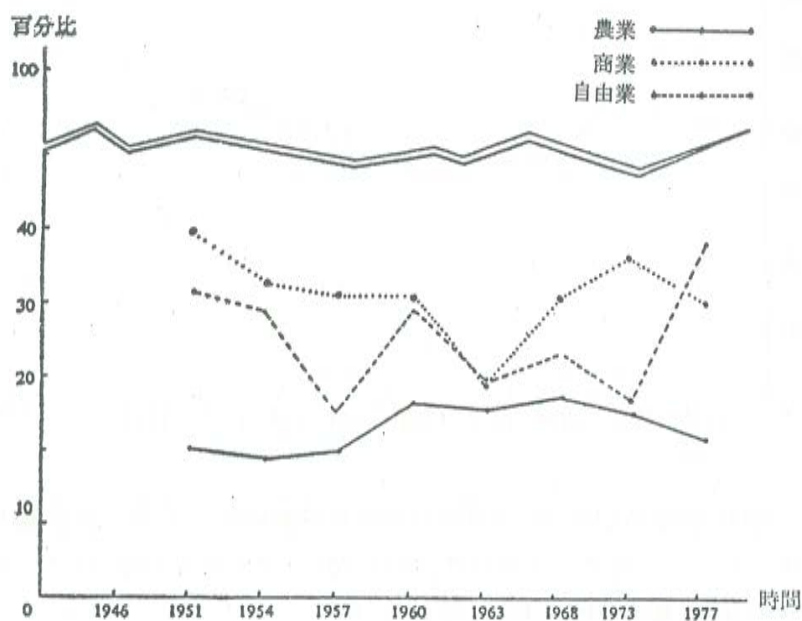
表 6-4 光復後臺灣省省級民意代表職業統計表

職業	年份	1951	1954	1957	1960	1963	1968	1973	1977
	農業		16.36	14.04	16.67	19.18	18.92	19.72	17.81
商業		36.36	33.33	31.82	30.13	24.32	32.40	35.51	29.87
自由業		30.91	28.07	18.18	28.77	24.32	26.76	20.55	37.66

資料來源：‘臺灣省議會公報’，Hsiao, 1981, p. 153. 俱缺第一屆臺灣省參議會議員職業資料。

再從圖 6-3 來看，商業及自由業出身的省級民意代表，歷屆頗有變化，而農業出身者則始終維持在20%以下，呈現一直穩定的狀況：

圖 6-3 光復後臺灣省省級民意代表職業背景變化圖



從以上所列職業百分比統計數字，我們可以發現，農業部門在省級民意代表中所佔比例不多。這種比例上的不均衡如果置於農業人口佔總人口的百分比之中來看，則更可以發現其嚴重性。

表 6-5 光復後臺灣農業人口佔總人口百分比統計表

年 別	總 人 口	農 業 人 口	百 分 比 %
民國41年 1952	8,128,374	4,257,136	52.4
43 1954	8,749,151	4,488,763	51.3
46 1957	9,690,250	4,790,084	49.4
49 1960	10,792,202	5,373,375	49.8
52 1963	11,883,523	5,611,356	47.2
57 1968	13,650,370	5,998,797	43.9
62 1973	15,564,830	5,867,792	37.7
66 1977	16,813,127	5,572,130	33.1
69 1980	17,805,067	5,287,596	29.7

資料來源：‘中華民國統計提要’（行政院主計處），摘自‘臺灣農業統計要覽’，頁20-21。

農業人口在總人口中佔有相當高的比例（見表 6-5），但農業人口卻沒有擁有對等的民意代表來為農業部門利益發言。如果我們進一步就光復後歷屆省議會議員提案數目作一統計，就可以印證上述的看法。表 6-6 所列的數字顯示，光復以來從第一屆參議會到第六屆省議會，歷代大會中各部門提案數依其數字多寡順序為：(1)民政；(2)交通；(3)建設；(4)教育；(5)農林；(6)財政。

表 6-6 光復後臺灣省議會歷屆提案統計表

會期	參議會		臨時省議會			臺灣省議會					總計
	第一屆	第一屆	第二屆	第三屆	第一屆	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆	
民	313	296	465	429	251	836	1,464	1,646	2,461	1,629	9,790
財	165	221	429	305	128	373	662	776	865	607	4,531
建	213	272	333	218	140	546	1,008	1,153	2,160	1,687	7,730
農	193	219	337	209	125	410	811	807	1,255	1,168	5,534
教	178	224	307	233	135	483	933	1,220	1,511	1,039	6,263
交	94	164	296	342	177	654	1,201	1,434	1,915	1,717	7,994
臨時動機	169	40	91	71	21	92	183	130	108	74	979

資料來源：據「臺灣省議會三十五年」，第肆篇，頁 113-118。

農林部門的提案數量在歷屆省議會中僅次於財政類的提案，而為倒數第二，由此也可以證明農業部門之利益受到較少的照顧。

三、臺灣省議員農林質詢的一般量化趨勢： 1946—1981

光復以後35年來，臺灣省議會議員在農林部門的口頭質詢內容所涉及的層面很多，範圍很廣。在本節的討論裏，我們分別從各種角度來觀察質詢內容的一般量化趨勢。

(一)以‘農’‘林’‘漁’‘牧’分

首先，我們以‘農’‘林’‘漁’‘牧’四大範疇來把質詢內容加以分類統計，結果發現，35年來農林部門口頭質詢以‘農業’類最多（佔61.8%），其次是‘林業’（佔91.0%），再其次是‘漁業’（佔11.6%），最後是‘牧業’（佔7.0%），其他佔0.6%。從時間上來看，‘農業’類在光復後歷屆質詢中所佔的百分比約在50%左右，但至第四屆省議會（1968~1972）開始，躍昇為68.6%；第五屆（1973~1977）為65.3%；第七屆則為73.5%（見表6-7）。

造成議員對農業問題的重視百分比大幅增加的可能因素之一就是民國五十年代中期以後第三期經濟建設計畫完成之後，農業部門所受到工商部門的壓力與日俱增，農業危機日益深刻化。省級民意代表把這種存在於農村地區的危機感在省議會作直接反映。接著，我們又可發現，省級民意代表關懷‘農業’的度程超過關心‘林業’‘漁業’‘牧業’的程度這項事實具有高度的普遍性。就議員之教育背景來看，表6-8顯示出，不論是‘國小或國小程度以下’、‘中學程度’、‘農校’、‘大學程度’或‘非正規學校教育’的議員，在其質詢的總數中，均有一半以上屬於‘農業’類，其餘才是林、漁、牧各業。

這種議員關心‘農業’超過林漁牧各業的狀況亦不受議員選區的影

表 6-7 光復後台灣臺省議員質詢之‘農’‘林’‘漁’‘牧’分類統計表, 1946~1981

次數及百分比 類別	第一屆參議會 (1946~51)	臨時省議會			省議會					會
		第一屆 (1951~54)	第二屆 (1954~57)	第三屆 (1957~59)	第一屆 (1959)	第二屆 (1960~63)	第三屆 (1963~68)	第四屆 (1968~72)	第五屆 (1973~77)	第六屆 (1977~81)
農	264 56.4	208 50.1	165 42.0	145 41.4	96 49.0	457 51.1	1015 56.8	1031 68.6	1470 65.3	1543 73.5
林	98 20.9	83 20.2	88 22.4	128 36.6	56 28.6	309 34.5	483 27.0	222 14.8	283 12.6	217 10.3
漁	73 15.6	87 21.2	101 25.7	53 15.1	20 10.2	80 8.9	148 8.3	177 11.8	250 11.1	216 10.3
牧	32 6.8	29 7.1	34 8.7	14 4.0	19 9.7	48 5.4	132 7.4	68 4.5	241 10.7	108 5.1
其他	1 0.2	3 0.7	5 1.3	10 2.9	5 2.6	1 0.1	9 0.5	4 0.3	7 0.3	15 0.7
總計	468 100.0	410 100.0	393 100.0	350 100.0	196 100.0	895 100.0	1787 100.0	1502 100.0	2251 100.0	2099 100.0

表 6-8 光復後臺灣省議員質詢類別與教育程度交叉表

質詢類別	教育別		中		農		大		職		訓	
	質詢次數百分比		學		校		學		次		次	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
農	459	55.3	2928	64.5	605	61.2	2071	61.6	322	51.9		
林	158	19.0	788	17.4	265	26.8	605	18.0	150	24.2		
漁	144	17.3	491	10.8	54	5.5	414	12.3	101	16.3		
牧	60	7.2	312	6.9	62	6.3	248	7.4	40	6.5		
其	9	1.1	18	0.4	3	0.3	23	0.7	7	1.1		
總	830	8.0	4537	43.9	989	9.6	3361	32.5	620	6.0		

表 6-9 光復後臺灣省議員質詢類別與議員選區交叉表

選區別 質詢次數 百分比	北		中		東		南		其 他	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
農	1599	58.4	1970	68.3	2257	61.2	269	54.9	299	54.3
林	499	18.2	549	19.0	594	16.1	144	29.4	181	32.8
漁	467	17.1	118	4.1	519	14.1	56	11.4	45	8.2
牧	153	21.1	237	8.2	292	7.9	21	4.3	22	4.0
其 他	20	0.7	12	0.4	24	0.7	0	0.0	4	0.7
總 計	2738	26.5	2886	27.9	3686	35.6	490	4.7	515	5.3

響。表 6-9 的統計顯示出，不論是本省北區、中區、東區、或南區出身之議員，其所質詢次數的百分比屬於‘農業’者亦都超過50%。

(二)以‘農業’‘農村’‘農民’分

其次，我們再以‘農業’、‘農村’、‘農民’三個範疇來歸納省議員質詢的量化趨勢。凡質詢內容屬於農業生產及運銷等問題均劃歸‘農業部門’；凡質詢內容屬於農村建設等問題均劃歸‘農村部門’；凡涉及農民生活問題者均歸於‘農民部門’。前二者以‘物’為重點，後者以‘人’為基本重點。統計資料顯示，自1946年至1981年之間臺灣省級民意代表在農林口頭質詢中，以屬於‘農業部門’者佔最大比例，(79.9%)其次是‘農民部門’(14.4%)，最後是‘農村部門’(5.4%)，其他佔0.6%。因此我們可以說，省議員的質詢重點在於農業資材的生產與分配等問題，而較少注意資材的生產者——農民——的問題，尤其以與農民生活及福利等為中心的相關問題討論較少(另詳下文)。這一個傾向基本上與省政府農林廳長對歷屆議會所作的施政報告中所呈現的施政重點是一致的。

(三)以‘農業十二大類’分

上文的討論已指出，光復以來在‘農’、‘林’、‘漁’、‘牧’四大類別之中，‘農業’居於首位。現在我們專以‘農業’為範圍，把議員質詢的題目再歸納為十二項大的類別，再透過時間序列的分析來看質詢類別在35年來的升降變化。這十二大類別所包含的質詢項目如下：

表6-10 臺灣省議員農業質詢的十二大類別及其細目表1946~1981

農業質詢十二大類	農業質詢項目
1. 農業政策與機構	農業機構之人事問題 農業機構之權屬 農業措施 農業法令

- | | |
|-------------|--|
| 2. 生產成本 | 農業貸款
取消田賦附征教育捐
賦稅問題
農業災害
農藥問題
61年後之肥料問題
農業公害 |
| 3. 生產資源(物) | 農具生產之獎勵措施
農業機械化 |
| 4. 生產資源(人) | 農業試驗人才、推廣人才與品改
農村勞力
農校教育與人才培育 |
| 5. 生產資源(地) | 農場經營
土地重劃
耕地利用問題
農業專業區
公有土地合作農場計畫
農村公共設施 |
| 6. 運銷問題 | 農情報導
農產品運銷
農產品加工
農產品內外銷 |
| 7. 經濟作物(特用) | 菸農與公賣局
茶業問題
糖業問題 |

	經濟作物
	雜糧生產問題
8. 農民組織	四健會功能 農會問題 水利組合會問題
9. 農民所得	農民投資意願 農民所得過低
10. 農民福利	農業保險 農民娛樂 農民生活性的福利 農民社會地位 農民退休制 農民保險
11. 糧食問題	倉庫與保管 棉布換谷 肥料換谷問題 稻米政策 糧食政策
12. 其 他	農業危機 農林改良場 山地農業 農村資金外流

以上這十二大類別之質詢總數及其百分比在光復後35年來的省議會頗有明顯的昇降變化，這種變化透露以下幾個重要的訊息。第一，光

復後臺灣省議員對農業問題質詢次數的變化以1973年為分水嶺。換言之，亦即第五屆省議會(1973~1977)開始，農業問題才開始受到較大的關注。

表 6-11 臺灣省議會農業質詢十二大類次數分期統計表

年 期 別	質詢類別												直 項 總 額
	1 農 業 政 策 及 機 構	2 生 產 成 本	3 生 產 資 源 (物)	4 生 產 資 源 (人)	5 生 產 資 源 (地)	6 運 銷	7 經 濟 作 物	8 農 民 組 織	9 農 民 所 得	10 農 民 福 利	11 糧 食 問 題	22 其 他	
第 一 期 1946~1972	361 10.8	285 8.5	65 1.9	202 6.0	220 6.6	195 5.8	557 16.7	441 13.2	52 1.6	120 3.6	729 21.8	118 3.5	3345 100.0
第 二 期 1973~1981	222 7.6	337 11.5	123 4.2	181 6.2	298 10.2	312 10.6	291 9.9	324 11.0	71 2.4	133 4.5	572 19.5	69 2.4	2933 100.0
全 期 1946~1981	583 9.2	622 9.9	188 2.9	383 6.1	518 8.2	507 8.0	848 13.5	765 12.1	123 1.9	253 4.0	1301 20.7	187 2.9	6278 100.0

表 6-11 的統計數字明確地指出，光復後35年來省議員關於農業類的問題質詢共6278次(以質詢題目為計算單位，非以人為計算單位)。其中第一期(1946~1972)佔3345次，第二期(1973~1981)佔2933次。第二期的八年之間的次數幾近全期(1946~1981)之一半。因此，我們可以發現第五及第六兩屆省議員對農業問題的關心程度很顯然超過前此二十餘年的議員關心的程度。之所以造成這種現象，當然是有其客觀環境上的背景的。本研究第三章對光復後農業政策的分析時，業已指出從1968年開始是臺灣農業成長開始面臨重大的危機。這種危機見之於農業成長率的急驟下降，從1965~1968的5.7%降為1969~1972的1.5%；見之

於農業生產佔國內生產淨額比率的下降，從1965~1968的 24.9%降為1969~1972的16.4%；也見之於農業就業人口佔總就業人口率以及農產品佔總出口比率的下降(見表 6-12)。

表 6-12 臺灣農業經濟重要統計指標 (%)

	42 } 45 年	46 } 49 年	50 } 53 年	54 } 57 年	58 } 61 年	62 } 65 年	66 } 69 年	67 年	68 年	69 年	42 } 69 年
經濟成長率	8.1	7.0	9.1	9.9	11.6	7.8	9.6	13.9	8.1	6.7	9.0
農業成長率	4.9	4.2	5.8	5.7	1.5	3.3	1.6	-2.2	5.3	-1.0	3.8
農作物	4.0	3.1	4.8	4.5	0	2.7	-0.5	-4.8	3.5	-1.8	2.6
林產	1.7	15.2	9.5	0.3	-0.9	-6.3	-9.8	-3.2	10.2	-6.4	1.1
漁產	11.1	5.8	8.8	13.6	6.1	5.7	5.9	3.2	8.9	2.6	8.1
畜產	8.7	4.7	6.9	8.9	6.8	7.1	7.1	4.3	10.9	0.1	7.2
農業生產佔國內 生產淨額比率	33.6	31.5	28.9	24.9	16.4	14.2	10.8	11.3	10.4	9.1	
農業就業人口佔 總就業人口比率	54.3	51.0	49.6	43.8	35.9	30.1	23.2	24.9	21.5	19.5	
農產品出口佔總 出口比率	91.8	82.9	59.5	45.0	21.5	15.2	11.0	11.3	10.0	9.5	

資料來源：'中華民國農業統計要覽'(臺北：農發會，1981)頁1-2。

這種變化在其他社會性的指標上也可以得到類似的反映。這種危機的深刻化終於使政府在1972年9月27日宣佈‘加速農村建設九大重要措施’。因此，我們可以說1973以後農業問題在省議會的受到重視與農業危機的深刻化是互有關係的。這種現象在本研究對立法院的農業

質詢的分析(另詳第四章)中也得到相同的反映,足見 1973年以後農業問題的重要性已得到各級民意代表的普遍認知。因為 1973年以後的第五及第六兩屆省議會在農業問題質詢上具有如此的重要性,所以下章將另闢專章討論,在此不作細部分析。

第二,在農業質詢的十二大類之中,最受到省議員注意的是‘經濟作物問題’以及‘糧食問題’。表6-13的統計數字很明顯地顯示出這種趨勢,幾乎各屆省議會最關切的問題都是這兩大類問題。這項事實可以說明,光復以來政府大力推動的農業政策,如‘農業增產政策’、‘掌握糧源政策’及‘穩定糧價政策’等的確都在省議會受到關切。換另一個角度說,省議員大致是在政府的農業政策範圍內討論問題,較少在政策之外另創新見。

第三,‘農民所得’及‘農民福利’兩項,自光復以來在省議會一直不受注意,省議員所關心的問題大多集中在農業資材的生產與運銷問題,較少對生產者——農民——付予注意。這種情況一直持續到第四屆(1969~1972)起才開始有了改變,從第四屆起,省議員討論農民所得及農民福利的比例大增(見表 6-13),這種變化基本上與農業危機的深刻化以及政府政策的改變是互相呼應的。在本書第三章討論政策演變時業已指出,‘農民所得’的目標是在 1970年以後才出現在政府的農政目標當中,而取代了在此之前一直高居首位的‘政府收入’這個項目。因此,我們可以說,大約在1970年前後,省級民意代表及政府官員才開始感受到加強農民福利、提高農民所得這個問題的重要性。

第四,第一項大類別‘農業政策與機構問題’出現的百分比數低,這個現象最足以反映省級民意代表多關心具體的農業問題,較少注意層次較高的政策問題。這個發現在下章即將討論的省議員對1972年政府所宣布‘加速農村建設九大重大措施’看法的分析中也可以得到印證。省議會第五(1973~1977)及第六屆(1977~1981)對‘九大措施’的質詢

表 6-13 臺灣省議員農業質詢十名項目各屆次數統計表, 1946~1981

次 數 和 百 分 比	參議會第一屆		臨時省議會			省議會														
	次數	百分比	第一屆	第二屆	第三屆	第一屆	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆									
			次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比								
1 農會問題	15	8.6	35	21.9	41	27.0	22	16.3	13	16.0	41	10.9	141	17.0	120	16.9	134	19.0	187	22.7
2 稻米問題	32	18.4	19	11.9	9	5.9	12	8.9	10	12.3	44	11.7	89	10.7	110	15.5	159	22.5	254	30.8
3 國有林地問題	15	8.6	11	6.9	26	17.1	28	20.7	17	21.0	81	21.6	121	14.6	69	9.7	54	7.6	26	3.2
4 造林與砍伐問題	17	9.8	20	12.5	17	11.2	16	11.9	5	6.2	26	6.9	113	13.6	65	9.2	62	8.8	49	5.9
5 經濟作物問題	14	8.0	9	5.6	12	7.9	13	9.6	7	8.6	30	8.0	95	11.4	52	7.3	49	6.9	51	6.2
6 農業措施問題	9	5.2	9	5.6	9	5.9	7	5.2	2	2.5	25	6.7	59	7.1	55	7.8	65	9.2	82	10.0
7 糖業問題	41	23.6	26	16.3	9	5.9	9	6.7	9	11.1	48	12.8	66	8.0	32	4.5	31	4.4	49	5.9
8 農產品運輸問題	3	1.7	2	1.3	6	3.9	3	2.2	2	2.5	4	1.1	21	2.5	68	9.6	108	15.3	88	10.7
9 肥料換谷問題	19	10.9	11	6.9	3	2.0	8	5.9	10	12.3	53	14.1	74	8.9	90	12.7	0	0.0	5	0.06
10 漁港興建問題	9	5.2	18	11.3	20	13.2	17	12.6	6	7.4	23	6.1	51	6.1	47	6.6	44	6.2	33	4.0
總計	174	100.0	160	100.0	152	100.0	131	100.0	81	100.0	375	100.0	830	100.0	708	100.0	706	100.0	824	100.0

次數僅佔全期八年農林部門口頭質詢總數的17%，可見省議會對大的政策性問題一向未付予高度的注意。

第五，以上第二、第三及第四項看法具有很高的普遍性，不論就議員出身的選區或是教育程度來看，他們對問題的關心程度都呈現相當的一致性。表6-14及6-15的統計數字可為證據。這種現象的出現一方面固可解釋為諸如‘糧食問題’及‘經濟作物問題’等確為重大問題，故引起多數議員之關心；但另一方面似乎也相當地反映了議員質詢有羣趨所謂‘熱門問題’的現象。

表6-14 臺灣省議員對農業十二大類質詢次數與五大選區交叉表，1946~1981

五大選區	農業項目 次數與百分比	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	總計
		農業政策及機構	生產成本	生產資源(物)	生產資源(人)	生產資源(地)	運銷	經濟作物	農民組織	農民所得	農民福利	糧食問題	其他	
北	次數	163	153	51	100	129	139	186	214	24	55	232	31	1576
	百分比	10.3	9.6	3.2	6.3	8.2	8.8	11.8	13.6	1.5	3.5	21.1	2.0	25.1
中	次數	172	197	55	109	145	187	284	278	31	66	383	19	1926
	百分比	8.9	10.2	2.9	5.7	7.5	9.7	14.7	14.4	1.6	3.4	19.9	1.0	30.7
南	次數	215	233	69	136	170	157	300	232	63	113	494	35	2217
	百分比	9.7	10.5	3.1	6.1	7.7	7.1	13.5	10.5	2.8	5.1	22.3	1.6	35.3
東	次數	16	27	9	12	33	10	59	25	2	10	58	1	262
	百分比	6.1	10.3	3.4	4.6	10.6	3.8	22.5	9.5	0.8	3.8	2.1	0.4	4.2
其他	次數	17	13	4	26	41	14	19	16	3	9	34	101	297
	百分比	5.7	4.4	1.3	8.8	13.8	4.7	6.4	5.4	1.0	3.0	11.4	34.0	4.7

表6-15 臺灣省議員教育程度與對農業十二大類質詢次數
交叉表, 1946~1981

教育程度別	農業項目 次數與百分比	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	總計
		農業政策與機構	生產成本	生產資源(物)	生產資源(人)	生產資源(地)	運銷	經濟作物	農民組織	農民所得	農民福利	糧食問題	其他	
國小以下	次數	35	40	9	29	55	18	90	53	5	15	98	11	458
	百分比	7.6	8.7	2.0	6.3	12.0	3.9	19.7	11.6	1.1	3.3	21.4	2.4	7.3
中學	次數	255	293	84	173	243	233	398	373	55	129	579	54	2869
	百分比	8.9	10.2	2.9	6.0	8.5	8.1	13.9	13.0	1.9	4.5	20.2	1.9	45.8
職校	次數	33	28	4	22	30	22	56	33	5	15	58	16	322
	百分比	10.2	8.7	1.2	6.8	9.3	6.8	17.4	10.2	1.6	4.7	18.0	5.0	5.1
農校	次數	183	211	80	112	163	195	222	239	52	75	435	60	2027
	百分比	9.0	10.4	3.9	5.5	8.0	9.6	11.0	11.8	2.6	3.7	21.5	3.0	32.3
大學以上	次數	76	49	11	47	27	39	78	67	6	19	128	46	593
	百分比	12.8	8.3	1.9	7.9	4.6	6.6	13.2	11.3	1.0	3.2	21.6	7.8	9.5

(四)以質詢數量最多前十項問題來看

以上是從我們主觀立場把光復以來臺灣省議員的農業質詢區分成十二大類加以觀察。現在,我再採取一個客觀的立場,讓資料自己說明。35年來,省議員的農林部門口頭質詢的小題目總數極多,但可歸納為107種項目,這107種項目所出現的次數依序是:(1)農會問題;(2)稻米政策;(3)國有林地問題;(4)造林與砍伐;(5)經濟作物;(6)農業措施;(7)糖業問題;(8)農產品運銷;(9)肥料換谷;(10)漁港興建。如表 6-16 所示:

表 6-16 臺灣省議員農林質詢前十名項目順序表, 1946~1981

質詢 次數及 比例	名 次										總 計
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
前 十 名 質 詢 項 目 名 稱	農 會 問 題	稻 米 政 策	國 有 林 地 問 題	造 林 與 伐 林 問 題	經 濟 作 物	農 業 措 施	糖 業 問 題	農 產 品 運 銷	肥 料 換 谷	漁 港 建 設	
次 數	749	738	448	390	332	322	320	305	273	268	4145
百 分 比*	7.1	7.0	4.2	3.6	3.1	3.0	3.0	2.9	2.57	2.52	39.1

* 次數百分比之比例乃該項質詢次數與歷屆(1946~1981)質詢總數之比例。

歷屆質詢總次數計10560次。

歷屆質詢項目計107項。

以上這前十名質詢項目出現次數及百分比 35年來頗有升降變化。

表 6-17 顯示這種變化的細部趨勢:

在討論上表所呈現的數字涵意之前, 先讓我們回顧一下農業政策的演變。余玉賢曾就過去卅來臺灣的農業政策歸納為八大類:

- (1) 掌握糧源穩定糧價政策。
- (2) 扶植自耕農政策(即土地改革)。
- (3) 農業培養工業發展政策。
- (4) 健全農民組織政策。
- (5) 加強農村公共設施政策。
- (6) 促進農業現代化政策。
- (7) 減輕農民負擔提高農民所得政策。
- (8) 增加農業生產政策等。(余玉賢, 1978: 32-33)

在這些政策的支配之下, 衍生出許多具體的農業措施。通觀光復以

表 6-17 臺灣省議會農業質詢前十二大類歷屆質詢次數及百分比變動表, (1946~1981)

農業十二類項目	參議會(1946~51)		臨時省議會			省議會														
	次數	百分比	第一屆	第二屆	第三屆	第一屆	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆									
			(1951~54)	(1954~57)	(1957~59)	(1959)	(1960~63)	(1963~68)	(1968~72)	(1973~77)	(1977~81)									
1. 農業政策與機構問題	18	6.9	22	11.2	21	12.4	19	12.4	6	6.3	60	13.4	124	12.3	91	9.0	101	7.2	121	8.0
2. 生產成本問題	18	6.9	10	5.1	5	3.0	11	7.2	7	7.3	44	9.8	79	7.8	111	11.0	212	15.0	125	8.2
3. 生產資源(物)問題	4	1.5	3	1.5	2	1.2	4	2.6	3	3.1	4	0.9	4	0.4	41	4.1	69	4.9	54	3.6
4. 生產資源(人)問題	24	9.2	7	3.6	8	4.7	10	6.5	3	3.1	17	3.8	76	7.5	57	5.6	108	7.6	73	4.8
5. 生產資源(地)問題	29	11.1	5	2.5	7	4.1	13	8.5	7	7.3	20	4.5	67	6.6	72	7.1	151	10.7	147	9.7
6. 農產運輸問題	8	3.1	6	3.0	17	10.1	10	6.5	2	2.1	16	3.6	57	5.7	79	7.8	148	10.5	164	10.8
7. 經濟作物問題	69	26.3	45	22.8	35	20.7	23	15.0	21	21.9	88	19.6	184	18.3	92	9.1	125	8.9	166	10.9
8. 農民組織問題	22	8.4	35	17.8	41	24.3	22	14.4	14	14.6	43	9.6	143	14.2	121	12.0	134	9.5	190	12.5
9. 農民所得問題	0	0.0	0	0.0	2	1.2	0	0.0	2	2.1	2	0.4	11	1.1	35	3.5	14	1.0	57	3.7
10. 農民福利問題	6	2.3	5	2.5	3	1.8	5	3.3	1	1.0	13	2.9	32	3.2	55	5.4	50	3.5	83	5.5
11. 糧食問題	60	22.9	51	5.9	13	7.7	24	15.7	24	25.0	134	29.9	187	18.6	236	23.3	267	18.9	305	20.1
12. 其他	4	1.5	2	4.1	15	8.9	12	7.8	6	6.3	7	1.6	44	4.4	22	2.2	33	2.3	36	2.4
	262	100.0	197	100.0	169	100.0	153	100.0	96	100.0	448	100.0	1008	100.0	1012	100.0	1412	100.0	1521	100.0

來臺灣省級民意代表質詢的一般特徵，我們可以發現，質詢內容絕大多數是針對具體的措施或事項而言，較少從高層次的政策問題作全面性的討論。因此，表 6-20 所見的最為省議員所關心的十大問題在性質上都是具體而不是抽象的問題。但這些具體事項都直接或間接地與政策有關，例如第一項‘農會問題’與(4)健全農民組織政策的推行有相當的關係；第三項‘稻米問題’及第九項‘肥料換谷問題’則與(1)掌握糧源穩定糧價政策及(3)農業培養工業發展政策有密切關係。因此，雖然省級民意代表較少直接討論政策層次的問題，但從他們所關心的具體事項也可以反映出他們對農業政策的反應。我們只選擇‘農會問題’‘稻米問題’‘農產品運銷’以及‘肥料換谷問題’等與政策有直接關係者來討論。省議會的反應可以從下面幾點來加以討論；

第一，光復後至民國70年(1946~1981)之間，省議員最關心的問題是‘農會問題’，佔全部質詢總額的7.1%（全部前十名質詢項目總額則佔全部質詢總額的39.1%）。這是非常值得細加討論的事實。農會在臺灣農村社會中一直居於極高的重要地位，光復以來政府所採取的‘健全農民組織政策’基本上就是針對農會問題而發。

在臺灣農村基層組織之中，農會建立最早亦最有歷史傳統。早在1899年，日本殖民政府即已在現在臺北縣三峽鎮創立第二個農會，並於1907年公布‘臺灣農會規則’以為農會組織運作之依據，綿延至今已有82年的歷史。從臺灣農會的發展史來看，82年來臺灣農會組織功能的發展是由一元走向多元；而其權力運作則由統制走向自主。在日據時期，日本殖民政府建立農會系統僅為強化其統治，便利其對臺灣農業資源的榨取，故當時農會功能以農業推廣為主。光復以來，民國39年美國經濟合作總署中國分署及農復會聯合邀請美國康奈爾大學鄉村社會學教授安德生博士前來臺灣，對臺灣農會詳加研究，提出‘臺灣的農會’研究報告一種。民國42年，在農復會協助下，臺灣省政府按照安德生氏所提

建議，將臺灣農會全盤予以改組，使成爲純粹農民自有的農會。民國41年8月行政院所公佈的‘改進臺灣省各級農會暫行辦法’，規定農會會員區分爲二類：會員及贊助會員。凡從事農業所得收益佔其個人總收入二分之一以上者爲農會會員，有充分選舉權與被選舉權。其餘則列爲贊助會員而無選舉權，被選舉權亦受限制。此次改組採行權責劃分制，藉以加強農會組織的制衡作用。會員代表大會和理事會爲農會的權力機構，由真正農民選出，依照農民的需要和意願，製訂決策並監督會務。另由理事會遴選總幹事，對理事會負責，任用並領導全體業務職員，擔負業務推行全責。改革以往將製訂決策之權和推行業務之責全部集中於理事長一人之手的流弊(郭敏學，1977：16-17)。臺灣農會經過這次改組以後，業務乃擴大而包括供銷、信用、農業推廣及家畜保險等而具有多元之功能，尤其是信用業務發展最快。

就其組織之權力運作觀之，日據時期自1907年‘臺灣農會規則’公布後，農會即受制於日本殖民政府。迨至光復後改組，農會始漸成爲農民自有之制度，地方農會亦漸取得其自主性。這種發展使農會成爲地方上利益的淵藪，也成爲地方派系爭執的焦點。這種現象都在省議會質詢中反映出來。例如：臨時省議會第一屆(1951~1954)對農會問題的質詢從參議會第一屆(1946~1951)時期的8.6%躍昇爲21.9%，臨時省議會第二屆(1954~1957)亦爲27%，由此可見農會改組後問題叢生，遂經由草根色彩濃厚的省議員反映出來。再如省議會第五屆(1973~1977)及第六屆(1977~1981)對農會問題的質詢亦分別高昇爲19%及22.7%。這種變化也與農會的改革有關。

民國61年(1972)，政府宣布加速農村建設方案，爲使農會的經營管理能配合此項發展的需要，並解決信用部法律地位的問題，立法院於民國63年5月31日三讀通過新的農會法，由總統府於同年6月12日公佈實施。新的農會法有一項最重要規定，即第七條“中央主管機關得命同

一縣(市)之鄉、鎮(市)、區農會合併組織一個農會”。根據此項新的規定，臺灣農會於民國64年上半年改選期間，即同時舉行合併工作。結果，計有五十七鄉鎮農會，包括五十五單位屬於臺灣省及二單位屬於臺北市，或合併於上級農會，或與鄰近鄉鎮農會合併。經此次合併之後，臺灣省計有省農會一，縣市農會二〇，鄉鎮農會二七三；臺北市計有市農會一，鄉鎮級(區)農會十一。總計三〇六單位，會員總數約一百萬戶。(郭敏學，1977: 18-19)。在這次改選合併過程中所呈現的問題也在省議會有了直接的反應，這是五、六兩屆省議會有關農會質詢百分比上昇的一項原因。

那麼，我們要問：省議員所關心的是農會問題的那些方面呢？表6-18顯示出三十五年來省議員所討論的農會相關問題的細部項目及其百分比。從這張統計表，我們可以發現，農會問題共包括十個具體項目，最常出現的前五個項目依序是：(1) 農會選舉及派系之爭；(2) 農會人事、制度及薪資問題；(3) 農會功能問題；(4) 農會組織問題；(5) 農會改組前後之比較。省議員質詢的這種量化趨勢大致與農會問題的實際狀況是互相呼應的。

表 6-18 農會問題之質詢項目次數及百分比統計表，1946~1981

農會問題之項目別 質詢次數及百分比	1 農會組織問題	2 (財產劃分之糾紛) 農會與合作社關係	3 農會會員資格之問題	4 農會人事制度及薪資問題	5 之爭 總幹事選舉及派系	6 之業務 農會受糧食局委託	7 農會法令問題	8 保險、信用、推廣、 農會功能問題(供	9 後之比較 農會改組(42年前	10 其 他	總 計
次 數	71	13	28	142	217	61	21	133	35	28	749
百 分 比	9.5	1.7	3.7	19.0	29.0	8.1	2.8	17.8	4.7	3.7	100.0

第二，稻米問題在質詢中的重要性僅次於農會問題，這是因為稻米為臺灣農業的主要作物，在本省光復以前即有稻米與蔗糖爭地的現象。稻米問題的質詢次數所佔百分比自 1973 年以後突然呈現大幅度的跳昇，自第四屆(1968~1972)的15.5%變為第五屆(1973~1977)的22.5%及第六屆(1977~1981)的30.8%。我們細查表6-19稻米問題之質詢細類就可以發現居於第一位的是‘隨賦征購及收購問題’(佔26.3%)，第二位是‘稻米保證價格及平準基金問題’(佔17.2%)。而這二大問題都是民國62年(1973)以後出現的問題。民國62年，政府自第一期稻作起，依據‘稻米收穫期間如遇谷價低於當期生產成本加20%合理利潤時，由政府籌措資金，訂定合理價格予以收購’之原則辦理，並於民國63年第一期稻作開始設立糧食平準基金，用以收購餘糧，以備全國糧食之需要。該基金成立後，宣佈無限制收購農民所生產的稻米，但民國64年及65年，稻米皆空前豐收，糧食過剩，政府如無限制收購糧食則財政無

表 6-19 稻米問題之質詢項目次數及百分比統計表，1946~1981

質詢次數及百分比	稻米政策之項目別															總計	
	1 糧食的政治性、經濟性問題	2 軍公糧差額之負擔問題	3 稻米保證價格及平準基金問題	4 稻米成本之計算不合理	5 米之品種改良	6 配給米之問題	7 安全存糧之數量	8 糧食制度之改變問題	9 糧區制度之廢止及劃定	10 歲留米之處理	11 稻米過剩之處理問題	12 糧食(不足)與人口增加之比例	13 隨賦征購及收購問題	14 水稻濕度標準應放寬	15 稻米之產銷、包裝、運輸		16 其他
次數	5	35	127	31	26	71	26	11	27	8	40	39	194	24	42	32	738
百分比	0.7	4.7	17.2	4.2	3.5	9.6	3.5	1.5	3.7	1.1	5.4	5.3	26.3	3.3	5.7	4.3	100.0

法負擔，倉儲亦不敷運作。所以，乃於民國66年改為餘糧收購政策。政府並宣佈，自民國63年起將田賦額自每賦原26.36公斤稻穀減為22公斤稻穀，同時並隨賦征購稻穀數量自每賦原12公斤提高為35公斤。農民及省議員均認為政府收購稻米之價格無法保障農民20%之利潤收益，故質詢焦點多集中於此二大問題。這個問題至今仍未獲解決。本研究第八章所列對於農民所作的問卷調查結果顯示，一半以上的農民認為目前的稻穀收購政策並不能使他們獲得20%的潤利。

第三，關於農產品運銷問題的討論與民國59年(1970)11月所公佈的‘改進農產運銷方案’有關，所以從表6-17所列數字可以看出，這個問題從第四屆(1968~1972)開始漸趨重要而成為省議員關心的重點。陳新友曾指出，本省所採取有關農產運銷政策措施，種類繁多，但嚴格言之則很少是真心為解決運銷問題而設計的運銷政策。只有民國五十九年的‘改進農產運銷方案’是唯一有系統的農產運銷政策措施，但僅以毛豬、豬肉及蔬菜等生鮮食品之內容改善為其目標，作用範圍非常有限(陳新友，1971，p. 52)。在這個政策之下，政府設立了菓菜公司。但從表6-20所顯示的數字來看，省議員對菓菜公司的組織、經營、買賣價格、銷售方式等問題都曾賦予高度的關心。這也可以反映菓菜公司問題實為農產品運銷的中心問題。

第四，肥料換谷制度是臺灣農業史上的特殊制度，省議會自光復以來對這個制度一直有大量言論加以討論。這個制度在1972年9月政府宣佈‘加速農村建設九大措施’時廢除，所以從第五屆省議會以後，即不再討論這個制度。但即使有將近十年時間未做討論，此制度仍居於36年來之第九名質詢項目，由此可見此一問題之重要性。

肥料換谷制度實施之背景是由於民國40年代政府要‘以農業培養工業’，所以以配給肥料的手段來作為達到取得稻穀的目的。有關這個問題的研究文獻都指出，由於化學肥料是公營獨佔事業，政府訂定稻谷

表 6-20 農產品運銷問題之質詢項目次數及百分比統計表，1946~1981

次 數 百 分 比	項 目	1 菓菜公司組織問題	2 產銷計劃	3 菓菜公司經營方式	4 菓菜公司與銷售合作社	5 運輸問題	6 運銷過程中的舞弊及中間剝削	7 青果合作社問題	8 菓菜公司與農產品價格	9 其 他	總 計
	次 數		28	95	43	12	34	35	9	47	2
百 分 比		9.2	31.1	14.1	3.9	11.1	11.5	3.0	15.4	0.7	100.0

表6-21 肥料換谷問題質詢項目次數及百分比統計表，1946~1981

次 數 與 百 分 比	項 目	1 肥料換谷貸放利息應降低	2 肥料套購黑市買賣	3 配肥應自由選擇	4 應簡化申請手續及保證人制度	5 配肥未適農時及土壤性質	6 運費負擔及運輸招標	7 肥料換谷比率不合理	8 肥料管理辦法	9 廢止肥料換谷制度	10 肥料價格太高	11 肥料工廠之供給投資與品質	12 肥料換谷政策之檢討或建議	13 其 他	總 計
	次 數		18	4	16	5	28	11	38	11	16	55	18	43	10
百 分 比		6.6	1.5	5.9	1.8	10.3	4.0	13.9	4.0	5.9	20.1	6.6	15.8	3.7	100

與各種肥料(硫酸銨、硝酸銨鈣、尿素、磷酸銨等)間的交換比率,以稻谷計算的交換比率來看都呈現出肥料價格過高,而稻谷過於偏低的現象。換言之,政府自稻谷所得到的稅收相當大。例如,在1950年代及1960年代,臺灣農民約比日本農民多付出50%的價錢來購買臺灣農田消費最多的硫酸銨(Samual P. S. Ho, 1978, pp. 181ff; 郭明仁, 1979: 69-114)。

這種現象在省議會的質詢中充分的反映出來。表6-21顯示出,省議員討論最多的是肥料價格太高、肥料換谷政策之檢討或建議及肥料換谷比率不合理等問題。

四、質詢內容之質的分析：農會問題個案研究

以上的討論主要是對光復以來省議員的農林口頭質詢作量的分析。在以下的篇幅裏,我們要對口頭質詢作質的觀察,以補量的分析的不足。但是由於36年來口頭質詢可涵蓋的方面極廣,幾至大小靡遺,我們不可能在有限的篇幅裏全面地討論36年來省議員對一切農業問題的看法。因此,我們選擇最爲省議員所重視,亦最具代表性的‘農會問題’中被討論最多的‘總幹事選舉及派系之爭’這個問題來作比較深入的質的分析。

(一)農會問題的背景

在分析省議員對這個問題的看法之前,我們先約略說明臺灣農會問題的歷史背景及政策變遷。上節已說明,臺灣農會自光復以後的第一次大改組是在民國40年代初期。光復之初,臺灣農會經過多次合併、劃分、改組後,若干被合併機構的原有會員,並不限定爲農民,但爲維持其向心,又不得不保留於農會組織之內,因此組成分子異常複雜。加以非農民分子野心較盛,活動力強,因此擔任農會重要職務的人士大多數爲非農民,遂使農會的一切措施,每不能適應農民的需要。而非農民主持

農會的結果，常使農會成爲圖謀私人經濟利益和政治活動中心，而與農會的真正宗旨背道而馳。兼之因襲日據時期農會會長制而採行理事長責任制，人事、財務及業務、事務管理全部掌握於理事長一人之手，名義上雖亦設置總幹事，但僅處於理事長的幕僚長地位，各部門主管及事務技術人員的任免，均由理事長一人決定，影響所及，多數農會的財務人事均控制於理事長家族之手，弊竇叢生，缺乏制衡作用。遂使民國40年前後的臺灣農會，過半數處於嚴重虧損，若干農會的業務全部停頓，形同破產，僅留少數職員撐持門面。最嚴重者，此一時期的臺灣農會，多數傾全力爭取可能到手的業務以維持自身的生存，完全失卻其爲合作組織的特徵。民國39年美國康奈爾大學鄉村社會學教授安德生應美國經濟合作總署中國分署及農復會的聯合邀請，前來臺灣對臺灣農會詳加研究後，提出‘臺灣的農會’研究報告一種。民國41年8月行政院公布‘改進臺灣省各級農會暫行辦法’，即參照該報告的基本精神所草擬。42年在農復會協助下，臺灣省政府按照該改進辦法的各項規定，將臺灣農會全盤予以改組。根據當時實際參與此次農會改組的郭敏學的分析，此次農會改組，收到了以下實際效果：(1)淨化農會會員資格；(2)樹立權責劃分制度；(3)導入合作意識(見：郭敏學，1982：29-30)。此次改革大約完成於民國42年。在民國42年農會改組以前，由於組織和農民需要脫節，支持農會的生存命脈者，爲沿襲日據時期代殖民政府收購稻穀和出售肥料兩大業務所轉變而成的臺灣省糧食局的委託業務，主要爲稻穀徵收和肥料分配，而以所收的經辦手續費勉強維持人事和辦公開支，至於服務農民的自營業務，數量甚微。改組以後，因制度和政策的改變而使農民對農會的向心力增強，自營業務的經辦量數逐年增加，委託業務的比重相對減輕，而使農會逐漸成爲農民自有並真正服務農民的合作組織。最主要的成就爲多目標業務體制的建立。信用、供給、推廣、運銷各項活動，綜合服務。(郭敏學 1982：322-33)。在‘改進臺灣省各級

農會暫行辦法之中，亦規定農會所有選任人員包括會員代表、農業小組正副組長、理事、監事與業務主管總幹事，直接間接均由會員選舉，擺脫日據時期官派農會人事的陋規。

臺灣農會的第二次的改革是在民國63年。民國63年公布‘新農會法’，其最具影響力者有以下二節：一是會員股金的廢除。並將以往所認股金改為‘事業資金’，使會員對於此項認購的股金失卻其所有權，同時，將與股金有連帶關係的責任制度亦一併廢除，使會員與農會資金的權利義務完全脫節。其所留給會員與農會的關係，僅單方面發生交易。二是總幹事遴選制度的確立。臺灣農會總幹事的選聘程序，依新農會法第二十五條規定，由主管機關遴選而由農會聘任之，並“應於理事會成立後六十日內為之；逾時仍未能產生時，得由上級農會逕行遴選合格人員代理”。此項程序係將在前‘改進臺灣省各級農會暫行辦法’所規定由理事長提名或理事二人之連署提名，經理事會通過聘任辦法，改為由政府主管機關遴選而經農會理事會聘任，否則由上級農會派代。此種改變對於由‘會員自治’的合作基本原則似有所虧欠，且易釀成理事會和總幹事在職權上的困擾與糾結，並使政府與農會形成對立（郭敏學 1982: 37-39）。遴選制度的建立是民國63年以後，農會大部分問題的總關鍵，也是省議員對政府農會政策看法的焦點，很具有代表性的意義。

（二）省議員對農會問題的看法，（1946~1972）

民國40年代初期的農會改組在省議會引起很大的迴響。其中專談農會選舉及派系爭執問題的口頭質詢共72次。我們細加分析可以發現在這72次口頭質詢中，關於政府對農會政策的檢討者及關於農會現況的檢討者各半（各有36次）。我們把省議員對農會選舉及派系爭執之政策性意見加以歸納，大致有以下幾條：

1. 加強政府對農會之輔導，但輔導人員不可涉及派系偏見；（26次）

2. 健全農會選舉制度，修改組織章程；(4次)
3. 改善會員審查制度，審查權不可全操於理監事之手；(3次)
4. 理監事應由農民直接選舉，以消除派系(1次)
5. 理監事或總幹事之出任應擬新辦法，廢除選舉以減少派系 (1次)
6. 理監事之選舉及罷免應有法律根據。(1次)

在以上這六條有關政策性問題的意見中，以第一條的質詢次數26次最多。我們細繹省議員之發言內容，可以發現對於政府自民國40年代初期實施改革農會之政策相當支持。他們的意見多傾向於在承認改革輔導農會的前提之下提出修正改進意見，極少否認當時政策之效果者。

關於民國35年至61年之間，農會實際狀況的檢討方面，省議員的具體意見大致可歸納為以下幾點：

1. 選舉時間太長，應縮短；(1次)
2. 理事長應酌予津貼；(1次)
3. 考慮讓贊助會員參加理監事；(1次)
4. 刪除贊助會員名額以減少派系糾紛；(1次)
5. 賄選之風應加改善；(3次)
6. 應准民意代表兼農會總幹事；(4次)
7. 理事會對總幹事之罷免、杯葛受派系支配；(2次)
8. 地方會派系糾葛個案之檢討；(17次)
9. 農會理監事及會員代表名額過多；(1次)
10. 總幹事選舉應經理事總數二分之一的同意；(1次)
11. 農會選舉受派系糾紛影響。(4次)

從這十一項討論實況的具體意見中，我們可以清楚地發現，省議員一致認為民國35~61年之間，臺灣農會的根本問題是總幹事選舉與地方派系爭執這個問題。民國52年一位省議員的質詢可以具體地表達這

段期間省議員對農會問題的看法，他說：

關於農會問題，農會原應為農民樂園或農友之家，在未改組之前尚存理想，自從兩次改組後，農會已變質，追溯原因歸繫於總幹事人選問題。關於總幹事人選，依照規定需三分之二理事同意才能罷免，因為地方派系支持與反對，罷免非常困難，事實上等於終身職業。很多總幹事利用法令保障，非法亂為，報紙常有報導農會總幹事勾結職員套購肥料數萬包之情事發生，足以證明政府對農會改組後不能達到理想之表現。張廳長（作者按：張訓舜廳長）或許不瞭解地方實情，現在地方上農民倘支持某甲當選為總幹事者，逕往農會繳納稻谷，生產貸款，田賦或肥料換谷等，可以在農會抽煙喝茶，自由出入，愉快萬狀。可是沒有支持某甲的人，有事逕往農會，不敢走進辦公廳，看到農會總幹事或職員就避開，視農會為畏途，進出從後門，情況至為可憐。政府原意把農會作為農民之家；事實上現在已成為農民最討厭的地方，實成為一利一害。（‘臺灣省議會公報’第9卷第21期，頁1028）

（三）省議員對農會問題的看法（1973~1981）

農會總幹事選舉與地方派系之所以糾葛不清有其社會性、經濟性以及政治性的原因，我們無暇在此一一細論。純就農會本身的立場來看，其主要原因乃在於總幹事權力之高漲，而所以致此之因則在於光復以來臺灣農業發展的兩大趨勢：（1）功能從一元走向多元；（2）權力運作由統制走向自主所導致的。為了使農會總幹事選舉能免於地方派系干擾，所以政府乃於民國63年，公布‘新農會法’，再度改革農會，採行遴選制：總幹事候選人由政府主管機關遴選而經農會理事會聘任，否則由上級農會派代。

這項政策實施之後，省議員的反應極其激烈，因為遴選制反而使地方派系更易於控制農會總幹事選舉，導致選舉大幅敗壞，賄選猖獗。民

國70年(1981)6月有一位議員如此描寫該年基層農會改選的實況:(見資料卡340號,人名略)

表面上看來,今年的全省基層農會改選,農林廳對於遴選農會總幹事非常慎重。在選賢與能的大前提之下,遴選方案對於候選人的能力、才識和品德都有長期又周詳的考核。其考核項目有:人事進用、人員升遷、會籍會議、組織功能、農業推廣活動及績效、供銷業務現況、保證價格服務、農會財務盈餘、財政結構……等,對於品德要求,列有特別加、減分的規定,業績不錯、品德不好的人,受制於減分規定,就根本沒有可能被遴選上。但其實均未能依此遴選方案執行。被列為考核甲等的農會總幹事,未必被保證繼續被聘任,而考核乙等的農會總幹事,却可照樣順利的被把持的佔多數理事聘為總幹事,繼續幹下去。基層農會總幹事遴選方案明文規定由遴選小組推薦合格總幹事候聘人二至三人給理事會選聘,對於考績甲等的總幹事得享受推介繼續候聘的獎勵,以保障績優人員能繼續領導農會運作的辦法。但其結果,考核甲與乙的現任總幹事根本就沒有什麼多大的差別,只在被遴選小組推薦時的名單排名前後而已,考核甲者優先被列在第一名,乙者即被安排在第二或三名,還不是一樣被推薦,一樣的必須招待其農會理事到處旅遊,吃喝玩樂,還要費一筆數目少則數萬元,多則數十萬元‘花錢比賽’爭取選票。據聞某一鄉鎮的總幹事至順利當選連任,就花費了新臺幣一千多萬元,真正不花錢而能順利當選農會理事和總幹事的,全省能有幾個農會呢?

實則選風敗壞是第五、第六兩屆省議員反對遴選的部分原因而已。我們詳細分析這八年之間省議會對‘農會總幹事選舉及派任問題’的口頭質詢內容,可以發現要求改變政策的呼聲愈來愈大。在這兩屆省議會中,這個問題共被質詢 147次,內容性質可分為針對政策與針對現狀兩

大類。在前一類質詢中，要求改變政策者佔總質詢次數的32.65%，其意見及理由如下：

表 6-22 農會總幹事問題質詢次數

意見	理由	質詢次數
反對 遴選總幹事	1.政府不應干涉人民團體選舉	22
	2.遴選制不公平	10
	3.應直接選舉以符民主精神	7
反對 派代總幹事	1.派代期間過長	1
	2.派代總幹事與理事無法合作	8

我們可以明顯地感覺出來，第五屆省議會在臺灣省議會史上確構成一個轉捩點。本文第三節的討論曾指出，純就口頭質詢次數而言，第五及第六兩屆(1973~1981)議員的質詢次數佔光復以來(1946~1983)總數的一半。這個數字可以反映出農業問題自1973以後所受到的重視的程度。再就質的角度來看，我們發現第五屆開始，許多議員對現行農業政策提出深入的批判，從各種角度來思考現行政策。這種情況較少見於第四屆以前的省議會。本節所討論的省議員對農會選舉及派系問題看法這個案，很可以反映這種新趨勢。

除了上文所討論的企圖改變政策的意見之外，另有在性質上屬於檢討(而非改變)政策的質詢，綜合歸納這一類型的意見，大致可以得到以下九項重要看法：

1. 檢討總幹事遴選之資格標準與人數(13次)；
2. 放寬總幹事之年齡限制(2次)；
3. 放寬總幹事之任期限制(4次)；

4. 總幹事任期應有限制(6次);
5. 理事長之人事權應有限制(2次);
6. 農會合併二級制應顧全人民團體之權益(2次);
7. 總幹事權限應予限制(2次);
8. 檢討整個遴選制度(1次);
9. 對‘農會法’之檢討(13次);

綜觀這些檢討政策的意見(佔30.61%)大多是在贊同或至少不反對現行政策的原則之下來進行質詢,因此多側重在推行政策之技術性問題。關於這種傾向,在第九項‘對於“農會法”之檢討’中最能看出來。1973~1981年之間省議員對於‘農會法’的檢討,多集中在‘農會法’之細節規定上:或指出農會法一再修改,致使選舉法規各地依據解釋不同而無法溝通(2次);或認為農會法規定新理事長和會員代表之學歷、資歷限制不合目前農村之實際狀況(8次);或認為內政部在農會法施行細則中對理監事學歷之限制違背立法院之決定,顯違反母法,當為無效(2次);或建議儘速修改農會法(1次)。

在第五、第六兩屆省議員對農會總幹事選舉與派系糾紛問題的口頭質詢中,除了上文所說的對屬於政策層次問題的討論之外,另有32.65%屬於對現況問題的檢討。在這一層次的問題的檢討中,討論選舉糾紛及賄選者佔10次,派系操縱選舉者28次,理事會交接期之財務糾紛者3次,要求早日公布改選日期者6次,要求制訂各級農會選舉罷免法者1次。其他類共6次。

五、結語

本章對光復以來臺灣省議會議員對農業政策的討論作一整體的觀察,也選擇被討論最多的‘農會問題’這個個案作比較細部的探討。從以上的觀察與檢討之中,我們可以看出幾個現象:第一,省議員關心具體

問題多於抽象問題。在歷次的口頭質詢中，討論具體現象的次數遠多於討論政策問題的次數。這種情況愈早期愈是如此。第五屆以後這種狀況才漸有改變。

第二，早期省議員的發言比較偏重地方性的特殊問題，常針對其選區所出現之特殊農業狀況或實際需要而質詢。但近十年來，也就是第五屆以後，質詢趨勢逐漸從特殊走向普遍，許多議員比較能夠從全國立場盱衡全盤農業情勢而發言，注重全國農村之普遍性問題，因此，近十年來的質詢內容較能觸及政府農業政策，這可以說是與質詢內容之從特殊走向普遍此一趨勢互為表裏的。在本章第四節對農會問題所做的個案分析中，尤其可以顯示，省議員對農業政策之看法大致可以1972年為分水嶺。在此之前，省議員多在承認農業政策的前提之下來討論農業問題，這可以反映出早期農業政策的實施較為成功，故較為民意代表所接受；在此之後，則省議員檢討農業問題愈來愈契入政策本身，而且對政策之正確性提出質疑者亦為數不少。這種狀況的形成，一方面與議員素質之提高、問政態度之改變及思考能力之提昇互有關係；但另一方面更重要的原因則由於是1970年代以降，農業危機日益深刻化，促使民意代表思考此種危機與農業政策之相關性。

最後一項值得注意的發展趨勢則是省議員對政策問題的討論從光復初期開始多集中在生產性問題及其相關現象的檢討，近年來逐漸開始在此一舊問題之外，開始注意到生活性的問題，尤其‘農民所得’及‘農民福利’等問題漸漸受到重視。換句話說，近年來，省議員不僅注意物’的生產及運銷問題，也開始討論‘人’的生活的問題，更有少數人開始為提昇農民精神生活及照顧農民娛樂等問題而發言。

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)

一、前言：‘加速農村建設重要措施’的 重要性及其意義

在第二章的討論裏，我們曾指出：民國61年是臺灣農業政策發展史的一個轉捩點。爲了突出這個轉捩點的歷史意義，我們必須先對前此的農業政策作個一般性的回顧。

自從1895年日本殖民政府佔領臺灣以後，採行的是‘農業臺灣，工業日本’的政策，各項農業措施的指導原則在於：早日停止日本國庫對臺灣之補助以及在臺灣增產米糖以應付日本國內的需要並彌補外匯赤字。日本殖民政府爲了增加臺灣對日本之糧食原料等輸出，提高糖米生產，而使臺灣農民漸漸採用新作物品種、施用化學肥料，於是在農業技術上從水利的支配、品種的改良，肥料施用、以及栽培技術的改進各方面採取措施來提昇臺灣農業的生產(張漢裕，1974: 363-393; 395-500)。因此，在日據時代臺灣農業在技術上已奠下了相當的基礎。

第二次世界大戰結束，臺灣農業經歷了一段戰後復原重建的時期。1949年，政府播遷臺灣，推行一系列的土地改革政策：先是1949年實施‘三七五減租’政策；繼於1952年實施‘公地放租’政策；又於1953年實施‘耕者有其田’政策(陳誠，1961)。這一系列土地改革政策的實施對臺灣農村社會產生了可觀的影響，它改革了舊有的租佃制度，扶植自耕農，轉移土地投資於工商業，並間接地促進農業生產量的提高，爲工業的發展奠定了良好的基礎 (Martin M. C. Yang, 1970)。所以，從1953

年台灣農業政策的擬定就以‘以農業培養工業，以工業發展農業’為最高指導原則（沈宗瀚，1975:1-22黃俊傑，1981:384-390）。在這項指導原則之下，自1953年至1972年近二十年之間，臺灣農業政策可說是以‘發展的榨取’（developmental squeeze）為其特徵（Teng-hui Lee, 1972; Hsin-huang Michael Hsiao, 1981: 55-56）。換言之，亦即是從政策上採取措施來促進臺灣農業生產量的提高，以製造人力及物力的‘剩餘’（Surplus），並將此種‘剩餘’轉移到非農業部門。例如李登輝的研究指出，自1895年至1960年臺灣農業部門一直有大量的資本流入非農業部門，這是民國50年代中期以後工業得以起飛的重要原因之一（余玉賢，1975: 229-251）。

在這種‘以農業培養工業’的政策之下，臺灣農業從民國54年第三期經濟建設計畫完成以後危機逐漸顯露，至民國60年代初期，這種農業及農村的危機已為各界人士所一致認識。民國62年，當時的臺灣省政府農林廳長張訓舜就指出，當時臺灣農業所遭遇的困難問題有下列幾種（張訓舜，1973: 1-6）：

（一）農村中勞動力短缺：

臺灣由於經濟繁榮，工商業發達，勞動需求急劇增加，且因工商報酬高，工作條件較優，農村青年紛紛脫離農村，轉入工商界服務，以致勞動力大量外流，引起農村工資上漲，影響農農生產。

（二）農業投資呈現不足：

由於農產品價格長期穩定，使農業生產利潤低微，就投資利潤而言農業不如工商業，故農家從事生產再投資者較少，而農業以外的資金，亦以農業方面投資，收回緩慢而裹足不前，至於政府財力亦屬有限，故觀乎整體經濟發展，農業投資顯見不足。

（三）農家收益相對降低：

因農產品價格穩定，農家收入不變，但其他物價經常變動，如農用

資材價格上昇，工資亦上漲，致使生產成本提高，利潤更顯下降，目前農家收益雖略有增加，但如與非農業部門比較，則呈相對偏低，根據行政院主計處編算之國民所得資料估算，民國 41 年農業人口平均所得為新臺幣 1,243 元，至民國 58 年增為 5,103 元，同期非農業人口之平均每人所得，則由新臺幣 2,175 元增為 11,116 元，在此十八年間，農業每人所得增加了三倍，而非農業每人所得則增加約五倍半，故農業每人所得佔非農業每人所得之比率，已自民國 41 年之 57% 降低至 58 年之 36%，由此可見農業部門收入低，非農業部門所得高，差距愈來愈大。

(四) 農場經營面積過小：

本省農場面積，因家族繼承關係，田坵分割愈來愈細小，目前農家平均耕地面積不過 1.03 公頃，實嫌太小，不獨影響機械作業，抑且增加生產成本，因此，今後如何擴大耕地面積，以利機械耕作，實屬重要之課題。

(五) 工業與農業不能配合：

農業在發展之中，愈發生困難，其所仰賴於工業支持配合者愈，比如目前農業必須利用機械操作，農村需要甚多農機具，及為促進作物增產，農村需要甚多化學肥料，而工業方面尚不能廉價大量製造，以配合降低農業生產成本。在商業方面，由於出口商目前多重私利相互競爭，結果，不惜以低價外銷手段，轉而抑低原料收購價格，罔顧農民血本，且於外銷價格上漲時，獨佔商業利潤，這些，都是工商業不能與農業相配合之事實。

這位農業主管官員對當時農業問題的觀察大致可以涵蓋民國 50 年代中期以後臺灣農業發展的經濟面問題。

為了針對這些問題而有所改善，所以民國 61 年 9 月 27 日，行政院長在臺灣省政府召開有關農業建設問題座談會中宣布政府決定在兩年內，撥出新臺幣二十億元的經費，加速農村建設及農業發展的工作，以

推行九項重要新措施，其內容要點包括(于宗先，1976：97-99)。

(一)廢除肥料換谷制度：

原由政府配銷農民的化學肥料，全部貸放，農民於作物收穫後，可用現金償還，也可用稻穀折價償還，任憑自由選擇。

改進隨賦征購辦法，改按市價收購，並為穩定穀價水準，由政府調節市場稻米供需，尤其當穀價過低時，應按合理價格收購。

(二)取消田賦附征教育費，以減輕農民負擔。

(三)放寬農貸條件，便利農民資金融通。

1. 對以現代化方式經營的農戶所需農貸，由農貸行庫會同農會辦理聯合專案生產貸款，免受一般性信用放款最高限額的限制。

2. 對計畫發展中貧困地區所需的農貸，辦理農業專業區信用貸款。

3. 加強農會信用部功能，便利農民資金融通。

(四)改革農產運銷制度：

1. 加強農會辦理共同運銷：

(1)配合臺灣北區全面實施電宰業務，有關各級農會限期辦理毛豬共同運銷。

(2)輔導重要蔬菜產地的農民組織，實施蔬菜分級、包裝及共同運銷。

2. 改進臺北市果菜批發市場營運：

(1)限期完成東園街底興建現代蔬菜批發市場，改進市場設備，並建立健全的交易承銷制度。

(2)分期興建零售市場，改善攤位設備，並加強商販管理。

(五)加強農村公共投資：

1. 積極興修區域性的排水、堤防、防風林、以及灌溉等改善工程，並以濱海及貧困地區為優先。

2. 配合山坡地開發，加強交通運輸與產業道路的修建。

3. 興建鄉村簡易自來水設施，以及改善鄉鎮環境衛生。

(六) 加速推展綜合技術栽培：

1. 優先辦理水稻及其他糧食作物，改進生產技術，提高單位面積產量，擴大推廣面積，並加強收穫、乾燥與倉儲等設備。

2. 加速推行農業機械化，除加強辦理農機低利貸款外，並積極輔導小農實施共同作業，發動公營機構及獎助民間組織辦理農機代耕、租用、及分期付款業務。

(七) 倡設農業生產專業區：

依作物分佈、地理環境條件、及市場需要，分設各類專業區；各區內除配合農業機械化，並應加強辦理公共設施如土地重劃、水利興設、產品分級處理及倉儲運銷設備等。專業區的類別如次：

1. 雜糧作物生產區——主要為推廣飼料作物如玉米、高粱的增產，並施行保證價格收購。

2. 特用外銷作物生產區——主要作物如洋菇、蘆筍、鳳梨、香蕉、柑桔、葡萄、茶葉、蠶絲及重要蔬菜等，採行契約計畫生產，提高品質，加強檢驗，並鼓勵統一聯營外銷，以增強對外競爭力量。

3. 農牧綜合經營區——以養豬、乳牛、肉用牛、家禽或養殖魚類等，配合農業生產，在山坡地及濱海地區優先辦理。

(八) 加強農業試驗研究與推廣工作：

1. 充實試驗研究人員與設備，並加強經費的統籌運用。

2. 強化試驗研究與推廣機構的組織，分工合作，密切聯繫，避免重複與脫節。

3. 寬列推廣經費，補助農會，增強基層推廣工作。

(九) 鼓勵農村地區設立工廠：

凡新設農產加工及需大量勞工的工廠，儘量鼓勵在原料供應方便及勞力充裕的農地區設立，增加農民兼業機會，提高農民所得。

在這些新農業政策之下，臺灣省政府厘訂一系列細部計畫執行，這些細部計畫包括(張訓舜，1973：3-4)：

(一)廢除肥料換谷，改進隨賦征購：

省府為執行這項改革，將肥料必須換回稻穀之制度廢止，全部改為貸放，由農民在收穫後，自由選擇以現金或稻穀償還，另隨賦征購則改按市價收購。

(二)加強農村公共投資，復興貧困農村，省府以五項工作為優先：

1. 興建海堤及排水設備，保障沿海農田；2. 加強河川堤防和改善區域性排水，以及補助水利會興建灌溉系統；3. 整修各鄉道路、水溝，改善農村環境；4. 普遍興建自來水與簡易自來水，改善農村飲用水；5. 增設農村托兒所，便利農村婦女參加生產。

(三)倡設農業生產專業區，包括：1. 雜糧作物生產專業區，包括在嘉南地區設立玉米區，高屏地區設立大豆區，臺中及澎湖地區設立高粱區；2. 特用作物生產專業區，包括香蕉、柑桔、芒果、花卉、蔬菜、綠蘆筍、大蒜、無子西瓜、蠶業及茶葉等十種，另外在臺中、南投、嘉義等地設立竹筍專業區。各區均採契約計畫生產，提高產品品質，並加強檢驗，鼓勵統一聯營外銷，以增強對外競爭力量；3. 農漁牧綜合經營計畫，除在山坡地及濱海地區優先辦理外，並包括平地養豬農牧綜合經營專業區，肉牛配合養豬農牧綜合經營專業區，乳牛專業區及養殖漁業專業區等。

(四)加強農業機械化：

獎勵農會設置機耕隊輔導農校設置代耕隊，另由臺糖、輔導會、糧食局辦理大型機械代耕，使無農機農民能享到機械的利益。又在本省二百三十七個合作農場及農業合作社約二萬多公頃土地中先推行一萬公頃機耕，以逐漸達到農業機械化之目標。此外，並採行下列各項措施：1. 設置大型水稻乾燥設備，以解決稻穀收穫期間，因雨未能乾燥之問題。選擇宜蘇縣轄內五鄉鎮、西海岸二鄉鎮各建立大型乾燥設備一處；2. 水

稻聯合收穫機試造及示範；3. 加強農機教育訓練。

(五)增加農業貸款，充裕發展基金。

那麼，民國 61 年 9 月所頒布的‘新農業政策’在臺灣農業史上具有何種歷史意義呢？一言以蔽之，民國 61 年以後的‘新農業政策’代表了光復以來臺灣農業政策從過去的‘壓榨’逐漸走向‘平衡’的一種努力。這種努力的意願表現在民國 62 年 9 月 3 日中央政府所公布的‘農業發展條例’之中。在該條例第一條明白指出：‘加速農業現代化，促進農業生產，增加農民所得，提高農民生活水準’係本條例制定之目的，明白地揭出以農民為中心的政策目標。此下的許多農業措施均在不同程度之內蘊涵這種取向。例如民國 65 年，政府宣布開始執行‘六年經建計畫’，提出‘保證收購餘糧價格’之措施；民國 67 年，宣布‘提高農民所得加強農村建設方案’（實施期間自民國 67 年 7 月至民國 71 年 7 月）；民國 71 年 7 月開始，將執行‘第二期提高農民所得加強農村建設方案’。誠如本研究報告第二章所指出者，‘農民所得’的目標是在 1970 年以後開始出現在政府的農政目標當中，而取代了之前一直高居首位的‘政府收入’。民國 61 年 9 月 27 日，行政院長宣布‘加速農村建設重要措施’以後，就特別對全省農民說：

‘你們在過去二十多年內，對國家經濟建設所作極大的貢獻，已受到全國同胞至高的尊敬。由於你們的貢獻，使國家的經濟在鞏固和穩定的基礎上，能迅速的成長發展。現在因為國家工業化的結果，使農業遭遇了若干困難，雖然這也許是經濟發展過程中難免的現象，但政府必須負責任來解決困難，來改善你們的工作和生活條件，所以決定加速推行農村建設，並要動員全國政府機構和民眾的力量，幫助推行這一新的運動。可是跟這一運動關係最密切的是全體農友，因此這一運動的成功和失敗，也要有賴於你們全體農友自動自發來參加這一加速農村建設的運動。’（于

宗先編, 1976: 99)。

我們如果純就這些政策的目標來看，‘加速農村建設重要措施’確實具有從‘壓榨’走向‘平衡’的意義。蕭新煌先生曾指出新農業政策在臺灣農業政策發展史上的分水嶺意義(蕭新煌: 1971: 495)

……民國 61 年，‘加速農村建設重要措施’頒布之後，壓擠政策的現象才暫時緩衝一下，過去廿年一味專注‘淨流出’的政策目標也才告一段落。而開始漸進到另一個農業政策的新階段，從民國 61 年到民國 69 年這八年，大致上呈現出‘轉型朝’(transitional)的政策形態。‘矛盾、摸索、權衡得失和企求突破’大致上可以用來描寫這段期間，農業決策者(和機構)在尋求下一階段(即 70 年代)臺灣農業政策‘新境界’的心態。而能不能突破過去廿年‘壓擠’政策的窠臼，而導向於一個比較重視經濟公平和經濟福利的新農業政策，也將會是政府在 70 年代面臨的一大考驗。

這種具有歷史上轉捩點的意義的新農業政策及其落實到實際層面的具體措施，到底在省議會得到何種反應與批評？這是一個值得探討的問題。本章的目的就是在於分別從量與質兩個方面對這個問題作一分析。

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

在分析第五(1973~1977)及第六(1977~1981)兩屆省議會議員對‘加速農村建設重要措施’的看法之前，先讓我們對這兩屆省議會的組成特徵作一般的觀察。

我們在上一章的分析裏，曾經指出：歷屆省議會議員出身於‘農業’這個職業者恒在全體議員的 20% 以下，這種情況在 1973 年以後還是沒有改變。從上一章的表 6-4 的統計，我們可以看出，光復以來，三屆臺灣省臨時省議會(民國 40 年至 48 年)議員之出身於農業者分別佔

16.36%，14.04%及16.67%。而自第二屆省議會(民國48年)以後，出身農業部門的省議員恒佔省議員總數 20 %以下。這種狀況在本文所擬分析的第五屆及第六屆省議會亦無改變：第五屆省議員之出身於農業者佔總數的17.81%，第六屆則佔 15.58%。

其次，表 7-1 及表 7-2 顯示出，就省議員組成之其他特徵來看，第五第六兩屆省議員出身於本省籍佔絕對多數，且絕對多數係中國國民黨黨員，其平均年齡分佈最多的是 35 歲至 44 歲這個年齡層，其學歷則以大專程度佔多數。

表 7-3 第五第六屆省議員提案統計表

屆別	會期	民政	財政	建設	農林	教育	交通	臨時動議
第五屆	第一次大會	152	60	117	88	132	135	10
	第二次大會	267	94	154	134	149	179	13
	第三次大會	333	131	262	176	188	267	6
	第四次大會	335	90	276	161	156	246	17
	第五次大會	317	93	260	139	198	252	7
	第六次大會	274	104	259	235	178	228	7
	第七次大會	245	103	251	162	185	210	4
	第八次大會	224	65	225	133	126	134	4
	第九次大會	212	95	224	159	142	176	3
	第十次大會	102	30	132	68	57	88	2
第六屆	第一次大會	305	122	323	226	176	335	3
	第二次大會	323	88	345	214	187	355	12
	第三次大會	261	112	285	181	163	318	10
	第四次大會	243	88	261	181	179	222	16
	第五次大會	270	120	236	216	198	252	4
	第六次大會	227	77	237	150	136	235	7
總計		4,090	1,472	3,847	2,623	2,550	3,632	125

資料來源：'臺灣省議會三十五年'肆一一七~一一八

第五屆省議員任期自民國 62 年 2 月至 66 年 12 月在四年十個月任期中共舉行大會十次；第六屆省議員任期自民國 66 年 10 月至 70 年 12 月，在四年任期中共舉行八次大會。每次大會均邀請省政府主席作施政報告，並請各廳處局長就主管業務，分別提出工作報告。省議員並依兩類行使質詢權：‘省政總質詢’及‘各部門質詢’，前者向省政府主席提出質詢，後者向省政府所屬各廳處局會首長及公營事業機關負責人提出質詢，綜觀歷屆省議會大會中，議員所關懷之省政問題，多屬民政、建設及交通等部門，而農林部門並非其重點。這種看法可以從第五第六兩屆歷次大會的議員提案類別及數量統計中得到印證：

接著我們對第五第六兩屆省議員農林口頭質詢的一般趨勢作一個整體的觀察。首先從‘農’‘林’‘漁’‘牧’四大類別來看，依序是：農、林、漁、牧。在總共 4350 次口頭質詢中，屬於‘農業’者有 3013 次，佔 69.2%；屬於‘林業’者有 500 次，佔 11.5%；屬於‘漁業’者有 466 次，佔 10.7%；屬於‘牧業’者有 349 次，佔 8.0%，其他有 22 次，佔 0.5%。這種大趨勢與光復以來農林質詢的大趨勢是相一致的。其次，再從上一章說的‘農業’、‘農村’、‘農民’這個分類角度來觀察，我們可以發現，屬於‘農業’類者共 3372 次，佔 77.5%；‘農村’類者 253 次，佔 5.8%；

表 7-4 光復後省議會農林口頭質詢內容中，‘農業’
‘農村’‘農民’之次數及百分比

次 類 別	期 別 及 百 分 比	第一期 (1946~1972)	第二期 (1973~1981)
		農 業	4889 / 81.6%
農 村	303 / 5.1%	253 / 5.8%	
農 民	761 / 12.7%	703 / 16.2%	
其 他	38 / 0.6%	22 / 0.5%	
總 數		5989 / 100 %	4350 / 100 %

‘農民’類者 703 次，佔 16.2%，其他 22 次，佔 0.5%。如與 1973 年以前相比較，我們立刻可以發現，‘農民’問題在第五第六兩屆顯然較受重視。表 7-4 可以說明這種現象：

因此，我們可以說，對‘農民’問題的重視正是 1973 年以後省議會農林質詢的一大特徵。而在‘農民’問題中最受重視的前五種問題依序是：(一)農會問題(共 321 次，佔 45.7%)；(二)農民所得問題(共 65 次，佔 9.2%)；(三)農民保險問題(共 50 次，佔 7.1%)；(四)農村勞力問題(共 46 次，佔 6.5%)；(五)農民安全問題(共 39 次，佔 5.5%)。這種質詢趨勢的出現基本上與 1973 年以後農業政策逐漸以‘農民’為基本

表 7-5 省議會農林口頭質詢前十名項目次數及百分比，1973~1981

前 十 名 次	質 詢 項 目 名 稱	次 數 及 比 例	次 數	百分比*
1	稻米政策	策 題	413	9.5
2	農會問題	題	321	7.4
3	農產品運銷	銷	196	4.5
4	肥料問題	題	159	3.7
5	毛豬飼養	養	157	3.6
6	農業措施	施	147	3.4
7	農業機械化	化	122	2.8
8	耕地利用	用	119	2.7
9	森林砍伐；造林	林	111	2.6
10	各項農業貸款	款	102	2.3
總	計		1,847	42.7

* 百分比乃表中各項目質詢次數與五、六兩屆農林口頭質詢總次數之比例
五、六兩屆農林口頭質詢項目共計 107 項
五、六兩屆農林口頭質詢總次數 4350 次

考慮這項發展趨勢是互相呼應的。

最後，我們再從口頭質詢中出現次數最多的前十種項目來看，則可以發現其順序如表7-5：

在上表所列十種最受重視的問題中，只有農產品運銷；農業機械化以及各項農業貸款等三項與 1972 年以後政府所實施的‘九大措施’有直接關係。

三、省議員對‘加速農村建設重要措施’的看法

政府所宣布的‘加速農村建設重要措施’包括範圍甚廣，可推動的農業新措施很多，而第五、第六兩屆省議員口頭質詢所涵蓋的範圍也很高，並不限於九大措施之範圍。根據前文所作統計資料，這兩屆省議會口頭質詢的項目共 107 項，次數總計 4350 次。其中與九大措施有關者

表 7-6 省議員對九大措施相關問題口頭質詢次數及百分比統計表，1973~1981

次 序	與九大措施 相關之問題	質詢次數及百分比	次 數 *	百分比 *
1	農 業 貸 款		102	2.3
2	農 業 試 驗 與 推 廣		97	2.2
3	土 地 重 劃		17	0.4
4	農 場 經 營		26	0.6
5	農 業 專 業 區		39	0.9
6	農 業 機 械 化		122	2.8
7	農 產 品 運 銷		196	4.5
8	農 村 公 共 建 設		97	2.2
9	農 村 勞 力 問 題		46	1.1
總 計			742	17.0

* 百分比乃表中各項目質詢次數與五、六兩屆農林口頭質詢總次數之比例
五、六兩屆農林口頭質詢項目共計 107 項
五、六兩屆農林口頭質詢總次數 4350 次

共 747 次，佔這兩屆農林口頭質詢總數的 17%，比例並不高，由此可見省議員所注意的是全面的農業的問題，而與九大措施相關的問題僅是一部份而已。這是首先必須加以說明的事實。

我們根據政府所宣佈的九大措施的內容來看第五、第六兩屆省議員口頭質詢的內容，結果發現以下九種質詢項目與九大措施有直接之關係，但因為省議員並非特別針對‘九大措施’來質詢，因此兩者未必密切符合。雖然如此，但表 7-6 可以反映議員對九大措施的相關問題的看法則是毫無疑問的。

在政府所宣布的‘加速農村建設重要措施’中，第一項‘廢除肥料換谷制度’，及第二項‘取消田賦附征教育費’兩項是舊制度的廢除，所以制度廢除之後，省議會即不再討論。下文所擬加以分析的九種質詢項目是與‘九大措施’中的其餘七項及其配合措施有關的項目。我們依‘九大措施’的先後順序來討論省議員的看法。

第一，關於農業貸款問題，省議員反應最多的意見集中在：貸款金額太少，利息太高，償還期限短（佔‘農業貸款’項目之總質詢次數之 40.2%）；申請手續太麻煩（佔 26.5%）。表 7-7 顯示其細部趨勢：

表 7-7 農業貸款之質詢項目次數及百分比，1973~1981

農業貸款之項目	質詢次數及百分比	
	次數	百分比
1. 申請手續問題	27	26.5
2. 貸款之金額利息及償還期限問題	41	40.2
3. 國宅貸款問題	5	4.9
4. 農作物貸款問題	14	13.7
5. 青年創業貸款問題	3	2.9
6. 擴大面積之貸款問題	9	8.8
7. 貸款措施之成果檢討	2	2.0
8. 糧食局對中央或銀行貸款問題	1	1.0
總計	102	100.0

其中省議員所反應最多的是貸款金額的數量及其相關條件問題，其次是申貸的手續問題，這是很值得注意的面。農業貸款通常交由鄉鎮農會信用部貸放，因此鄉鎮農會之是否健全就直接影響到農業貸款政策之成敗。正如我們在上一章所說明的，基層農會之問題叢生，已成為數十年來本省農村社會最引人注目的問題。因此，在農業貸款中有四分之一以上的質詢集中在申請手續問題，這項事實當與農會有相當深刻之關係。所幸這個問題已獲應有的注意，民國71年6月5日，中國農民銀行宣布，將努力簡化貸款手續，使農民只須簽約一次即可隨時申請貸款。這是很符合實際狀況的做法。

第二，我們討論農產品運銷問題。從上一章第一八七頁表6-17‘臺灣省議會農林質詢前十各中項歷屆質詢次數及百分比變動表，1946~1981’中，我們可以發現，農產品運銷問題的質詢次數居於光復以來前十名質詢項目中的第八位，而其重要性自第四屆以後日漸增加，如在第四屆的質詢中居於第四位，在第五屆中則居第三位，在第六屆中也居第

表 7-8 農產品運銷之質詢項目次數及百分比，1973~1981

農產品運銷之項目	質詢次數及百分比	次數	百分比
1. 果菜公司之組織、人員、制度問題		25	12.8
2. 共同運銷計畫之問題		44	22.4
3. 果菜公司之經營方式問題		37	18.9
4. 果菜公司與銷售合作社問題		11	5.6
5. 運輸問題(包括人才、包裝、供需調整等)		22	11.2
6. 果菜公司之舞弊及中間剝削問題		25	12.8
7. 青葉合作社問題		3	1.5
8. 菓菜之價格問題		28	14.3
9. 其他		1	0.5
總計		196	100.0

三位。而在第五第六兩屆的口頭質詢中之與‘九大措施’相關的質詢項目之中，以‘農產品運銷’居首位。這八年中，‘農產品運銷’的細部質詢項目如下：

從上表所列的數字可以發現，以個別項目而言，最受省議員重視的是‘共同運銷計畫之問題’，這項共同運銷計畫在‘九大措施’中主要是由各級農會辦理。但‘九大措施’中又設立果菜公司以改善果菜批發市場之營運，這項措施引起了省議會很大的關注，質詢的範圍從果菜公司的組織、人員、制度問題，到經營方式、價格、舞弊及中間剝削等鉅細靡遺。由此可見，一個新的制度的建立必然對舊秩序有所干擾，它激起的反對聲音也就特別顯著。

關於有關農產運銷的政策及措施，陳新友先生的研究指出，在光復以來前二十年間，政府的措施並不完全以農產運銷之進步或現代化為其最後目的。在制定這些措施時，並無改進該項產品運銷之概念，雖然有時也獲得了改進農產運銷之效果，但那是偶然的一致，而並不是有意的安排。比較有計畫的和系統的農產運銷政策，實以民國 59 年 11 月由行政院核定實施的‘改進農產運銷方案’為其嚆矢。由於考慮到人力、財力與機構上之限制，此方案之對象雖局限於蔬菜及毛豬豬肉二個項目（亦即所謂生鮮食品），並以其內銷改進為其初步目的，但所規定的措施涉及自產地至消費地之整個運銷過程，故其完成，將可使此二種產品之運銷獲得有系統的改進。此方案所規定採取之具體措施包括：（一）運銷設備之擴充；（二）運銷作業技術之現代化；（三）零售業規模之擴大；（四）生產者共同運銷之加強；（五）運銷人才之培養；（六）運銷調查研究之加強；（七）行政輔導機構之確立以及（八）有關法令之整理與整合（余玉賢編，1975：464-465）。這些措施後來納入‘九大措施’之中，成為‘改革農產運銷制度’項目下之重要內容。但由於直接對農產運銷發生作用的法令只有‘臺灣省農產品批發市場管理規則’一種，致在農產品運銷

過程中之許多問題上，形同無政府狀態，例如臺北市之‘行口’根本無人管，也無法管，致產地貨主配貨至臺北後，對其賣價及貨款之收回根本沒有保障。產地各種販子之活動亦有類似情形。這種情況是果菜公司自成立以來問題叢生的重要原因，它們在省議員的質詢之中很顯著的反映出來。由於‘農產品運銷’問題的重要性，我們將於下節再作細部的討論。

第三，與‘九大措施’中的‘加強農村公共投資’這個項目有關的是‘農村公共設施’這個質詢項目。在這個項目之下，省議員的質詢細部問題如下：

表 7-9 農村公共設施之質詢項目次數及百分比，1973~1981

農村公共設施之項目	質詢次數及百分比	次數	百分比
1. 農路開闢問題		53	54.6
2. 水利工程之經費及措施問題		9	9.3
3. 防風林問題		12	12.4
4. 堤防興修問題		4	4.1
5. 農田水利會組織問題		2	2.1
6. 水庫興建、維護與經費來源問題		1	1.0
7. 農村電氣化問題		1	1.0
8. 生產環境之維護問題		8	8.2
9. 其他		7	7.2
總計		97	100.0

在政府所施行的‘加強農村公共投資’項目下，主要工作包括興修區域性的排水、堤防、防風林及灌溉等工程、開發山坡地及加強交通運輸及產業道路修建、興建鄉村簡易自來水設施等。依省議員的評價看來，這些工作中最有待加強的是農路的開闢以及防風林的修築等兩項

工作。而農路的開闢尤其是省議員最關懷的項目，‘農村公共設施’佔總質詢次數的 54.6%。這項數字如與本研究在今年(1982)對全省12個鄉鎮 587 戶農民所作的抽樣調查相互比較，就可以看出省議員的意見與農民的看法是互相呼應的。在接受調查的農民中，聽過‘農業道路之興建’這項措施者佔 79.6%，知道部份或全部內容者佔 67.3%，而認為這項措施很有助益者佔 71.9%，可見省議員所反映的基本上是農民的意見。

行政院在民國 71 年 4 月 1 日通過‘加強基層建設及提高農民所得方案綱要’，其中第一項‘改善生產環境方面’中，列有‘修建水利灌溉措施’及‘修建農漁牧生產道路’等工作項目。這兩個項目如能依計畫加強推動，一方面能符合農民意願，另一方面又能切合當前本省農林社會經濟的實際需要。

第四，‘九大措施’中的第六項‘加速推廣綜合技術栽培’牽涉到農機代耕、租用、輔導小農實施共同作業等問題。這些問題我們都納入第四項‘農場經營’這個質詢項目之中。‘農場經營’這個項目的細部質詢趨勢如下：

表 7-10 農場經營之質詢項目次數及百分比，1973~1981

農場經營之項目	質詢次數及百分比	次數	百分比
1. 合作農場之運銷組織輔導問題		5	19.2
2. 代耕問題		3	11.5
3. 共同經營之經費、成效及計畫問題		14	53.8
4. 自耕農民身份證明問題		4	15.4
總計		26	100.0

從上表中可以明顯地看出來，農地之共同經營是最受省議員關心的一項問題。在‘九大措施’中，政府積極輔導小農實施共同作業，並發動公營機構獎助民間組織辦理農機代耕，租用及分期付款業務。這種共同經營涉及臺灣原有小農家庭農場經營方式之改變，故引起之討論也最多。許多省議員都感覺到合作經營的必要性。例如一位省議員在民國64年(1975)6月就說(‘臺灣省議會公報’第32卷第13期，頁732)：

近十餘年來，由於政府推行長期的經濟建設計畫，使我國工業突飛猛進，以是社會經濟已發生重大的改變；尤其是農業生產結構，因為不能適應時代的要求，以致農民收入銳減，不足維持其生活，而紛紛離鄉背井，趨往城市謀職，改就其他行業。以今日的情形觀之，已非實行‘耕者有其田政策’時的社會狀況；因此，以家庭為單位的耕耘，實在難以適應。為促進農業現代企業化的經營，勢必走上合作經營。

這種意見可以代表議員對農場共同經營之一般看法。事實上，農林廳自民國55年開始，就有一項‘農業經營改善計畫’，以幾個不同方式：‘家庭農場聯營方式’，‘單項作業聯營方式’和‘公司股東化的方式’試辦。到63年度，有八處示範區，農民有370戶，耕地有238公頃，辦理結果，據說每公頃收益可以增加八千餘元。這工作仍繼續擴大、示範、推廣，希望有更多農民參照這方式合作經營；雖然是小農制度，但可享受到大農的好處。在以上不同的共同經營方式之中，與傳統家庭農場為中心的小農經營方式差異最大的就是農業公司的合作方式。民國64年(1975)年6月，有一位省議員建議(‘臺灣省議會公報’第32卷第13期，頁693)：

我們現在的農地是由各農戶來經營，現在的農戶平均所經營的農地，大概是五分地左右。現在的人工是非常的貴，所以生產成本就比較高，雖然農作物的價錢已經提高了，但是它的生產成本

也提高了，本席認為：可由廳裏面來作一個計畫，農地來共同經營，好比公司行號，組織公司行號，是由股東投資來經營。是不是可以作一個共營的農場一樣，由各地方的農民投資出來的土地，土地再重劃以後，我們政府來輔導他們生產，輔導他們來利用新的技術，新的機械來共同經營，這樣是不是可以節省生產成本來提高生產？

對於這個問題，農林廳均以‘在試辦中’答覆。這種農業公司的合作方式是否可行，學術界人士意見仍聚訟紛紜，莫衷一是。這是一個在講求農業現代化過程中值得繼續探索的問題。

第五，‘倡設農業生產專業區’是九大措施中一項很重要的工作，農林廳依作物分布、地理環境條件及市場需要，分設各類專業區。第五、第六兩屆省議員對這項措施的質詢多集中在專業區的設定及其分布之問題及其實施成效問題。表 7-1 顯示這種質詢趨勢：

表 7-11 農業專業區之質詢項目次數及百分比，1973~1981

農業專業區之項目	質詢次數及百分比	次數	百分比
1. 專業區之設定及分佈問題		29	74.4
2. 專業區之實施成效及經營產銷問題		10	25.6
總計		39	100.0

綜觀省議員針對‘專業區設定及分佈’問題的發言，很能反映地方利益，例如東部地區選出的省議員呼籲農林廳在北迴鐵路及南橫公路未開通前先建立夏季蔬菜專業區及菓樹試驗。等將來開通了，再積極推廣適宜種植的菓樹或蔬菜（‘臺灣省議會公報’第41卷第17期，頁1310），中部地區選出的議員則要求將東勢地區入為柑橘生產專業區（‘臺灣省議會公報’第43卷第13期，1006頁）；而北部選出之議員則呼籲加強輔導

並推廣大湖草莓觀光菓園的成功經驗；東部地區選出議員 要求在花蓮設置蔬菜專業區（‘臺灣省議會公報’第 40 卷第 13 期，頁 1034）。由此可以反映，省議員發言很能為他們所代表的選區的利益發言，努力爭取政府在他們的選區設置專業區。

但是專業區提高了產量以後，是否可以達到提高農民收益的目標？這是省議員所關心的第二個問題。有 25.6% 的議員質詢針對專業區實施成效及經營產銷問題而發。其討論之重點多集中在專業區生產與運銷系統之配合問題，認為為提高專業區的經營績效，必須辦理產銷一元化（‘臺灣省議會公報’第 35 卷第 12 期，頁 651）。

第六，‘土地重劃’是九大措施所涉及的一項工作，這項工作在第五及第六兩屆省議會的農林質詢中討論比較少，如表 7-12 所示：

表 7-12 土地重劃之質詢項目次數及百分比，1973~1981

土地重劃之項目	質詢次數及百分比	次數	百分比
1. 經費負擔、補助、面積等問題		12	70.6
2. 土地分割之損失及舞弊問題		5	29.4
總	計	17	100.0

其主要原因是有關地政問題的質詢通常是在民政部門質詢中提出，而較少在農村部門質詢中提出。

第七，‘加強農業試驗與推廣工作’是九大措施中第八項工作，省議員的質詢較多，其細部項目如下：

從 7-13 表可以看出，省議員在這項問題的質詢中，關心人事問題遠在技術問題之上，討論農試所的人才、經費等問題者佔 41.2%，而討論品種改良及推廣問題者佔 28.9%。之所以如此，其中一項可能的原因

表 7-13 農業試驗與推廣諮詢項目次數及百分比 1973~1981

農業試驗與推廣之項目	諮詢次數及百分比	次數	百分比
1. 農試所之人才、經費、遷移等問題		40	41.2
2. 農業試驗機構之隸屬問題		5	5.2
3. 品種之改良與推廣問題		28	28.9
4. 與他國之技術合作(如農耕隊……)問題		6	6.2
5. 改良場問題		18	18.6
總計		97	100.0

是品種改良等技術問題已有較好的基礎，而人才、經費、機構組織等問題則尚待大力充實，所以議員之關心在此不在彼。

第八，‘農業機械化’是政府多年來努力的目標，九大措施中第六項的第二條亦列為農業機械化為加強推動之工作。這項工作主要是為針對農村勞動力大幅減少及勞力老化及婦女化的問題而力求提高農業生產量，減低農業成本。在討論省議員對這項措施的反應之前，我們先說明農業機械化這項措施的由來及其發展。

臺灣推行農業機械化開始於民國 36 年 8 月，臺灣省政府與救濟總署合作成立‘臺灣機械農墾委員會’，由救總從美國運來一批曳引機撥出一部份作為機械作示範之用。民國 37 年 5 月臺灣機械農墾委員會改組為‘行政院善後事業保管委員會機械農墾管理處臺灣分處’，由消極性的救濟工作轉為積極性的推廣農業機械工作。民國 39 年 9 月行政院善後事業保管委員會結束之後農墾處併入臺糖公司。41 年 1 月臺糖公司設立，‘農墾工程處’，負責農業機械之保養、修理、研究、改良、督導、人員訓練及農機配售等事宜，奠定臺灣蔗田機械化的基礎。政府於 42 年研擬第一期臺灣四年經濟建設計畫時，發現為圖精耕增產尚需補充十

萬頭耕牛，為補充耕牛則需撥出部份土地種植飼料作物以飼養耕牛，據估計若以增加十萬頭耕牛，則需增加大約八萬公頃土地為牧草，然增加耕牛不僅飼料上來不及供應，而且飼養時間上亦感困難，因而易誤失農時，因此，利用農機為唯一可行的捷徑。政府為積極推廣農業機械化，經於民國 43 年由農復會向美國引進七臺小型園圃曳引機，在臺灣試用結果，發現不適用於臺灣的水田操作使用，因而未為農民所接受。政府為應實際臺灣水田之需要，於民國 44 年再向日本引進小型耕耘機，經臺灣省農林廳所屬農業改良場所試用結果，認為適合臺灣稻田耕作之用，因而農民很願意去使用。從此，臺灣農業動力遂由全部依靠人力、畜力而開始機械為動力所取代。

民國 55 年 9 月，臺灣省政府在大林成立第一個農業機械推行中心。直到民國 59 年，政府分別陸續引進手推式插秧機及水稻聯合收穫機，從此臺灣稻作一貫作業機械化，初奠基礎。民國 59 年 3 月，經行政院財經會報核定四年（59 年 7 月至 63 年 6 月）農機推行方案，並即由經濟部召集成立推行小組，協調農業機械化之推行，此為臺灣農業機械化，農業機械一貫作業推廣之始。（參考：呂學儀，1975：206-7）民國 67 年 7 月 29 日農業機械化基金運用保管委員會正式成立，並舉行第一次委員會會議。該會組成的單位包括行政院秘書處主計處、財政部、經建會，農復會、農林廳、糧食局、經濟部等單位。此次會議決定，自民國 68 年度起至 71 年度止，由國庫撥款每年新臺幣十億元，四年共為四十億元，另由行庫配合四十億元，作為農業機械化基金，積極推動農業機械化的工作（見：中國時報，1978 年 7 月 30 日，第二版）。自從民國 61 年政府宣佈九大措施以來，農業機械化一直是一項重點工作。

第五、第六兩屆省議員對於農業機械化這項措施的質詢細部內容如下：

表 7-14 農業機械化之質詢項目次數及百分比, 1973~1981

農業機械化之項目	質詢次數及百分比	次數	百分比
1. 農機貸款問題		41	33.6
2. 成立農機中心問題		15	12.3
3. 技術指導問題		9	7.4
4. 進口農機工業問題		17	13.9
5. 促擬臺灣農業機械法問題		5	4.1
6. 關於機械化一般措施之檢討		23	18.9
7. 其 他(用油價格等……)		12	9.8
總 計		122	100.0

從上表可以看出，這八年來省議員對這項問題的質詢大多集中在農機貸款問題(佔 33.6%)，關於機械化一般措施檢討之問題(佔 18.9%)，進口農機與國產農機問題(佔 13.9%)，成立農機中心問題(佔 12.3%)。細繹省議員的質詢內容，絕大多數集中在農業機械化之制度性問題，尤其關心農機貸款手續之繁雜與條件之嚴苛問題。

就反映民意而言，省議員集中質詢機械化之制度層次問題實已充分表達民意所趨；但如就農業機械化所牽涉之多層次問題而言，議員的質詢仍有涵蓋面不够廣的問題存在。農業機械化問題至少包括三個層次：(一)農機具本身問題，如製造技術、種類、性能和成本等；(二)農業區域化及作物種類與栽培制度問題，如甘蔗與水稻栽培制度之差異；(三)現階段農民對農業機械化之態度、知識、經濟能力，以及其他社會觀念影響採用農機具問題等(參考：呂學儀，1975: 207-208)。其中尤以第三個層次最關要緊，許多人類學的研究文獻一再地確認這一點。例如

黃應貴曾探討某村農業機械化過程中人際社會關係所扮演的角色。他指出，政府爲了解決勞力不足以及農地太小或過於分散所推行的共同經營實驗計畫失敗之因，主要是該計畫強調非私人的理性科層制爲整個實驗的組織原則與當地居民的社會關係特性不能配合，反之，黃先生所研究的村落的村民自己所推動的農業機械化，卻因農民能善加利用與擴展社會關係而獲得相當地成效（參考：黃應貴，1979）。但省議員的發言，極少或根本沒有注意到推行農業機械化過程中的人文及社會因素，這是一項重要的缺憾。

最後，‘農村勞動力’問題是民國50年代中期以後農業危機日趨深刻化過程中最嚴重的問題之一。在‘九大措施’中的第九項‘鼓勵農村地區設立工廠’就是針對這個問題而希望有所改善的措施。省議員對農村勞力問題之質詢細部趨勢如下：

表 7-15 農村勞力之質詢項目次數及百分比，1973~1981

農村勞力之項目	質詢次數及百分比	
	次數	百分比
1. 農村地區設工廠問題	1	2.2
2. 人才外流，勞力老化及婦女化問題	27	58.7
3. 失業及過剩勞力之輔導問題	1	2.2
4. 青年留農問題	17	37.0
總計	46	100.00

省議員所關心的焦點集中在農村人力外流勞力老化及婦女問題，以及青年留農問題之上。民國70年11月，有一位省議員以如下的感性語氣來形容農村勞力問題的實況（‘臺灣省議會公報’第46卷第3期，頁1365）：

農村勞力日益老化，農田裏幾乎看不到四十歲以下的農民。他們守著祖先遺留下來的有限農地，想要耕種嗎，以年邁的身軀，力

不從心；想要僱人幫忙，工資日高，農忙時連人都僱不到；微薄的收入也僱不起人；如果勉力而為，又不划算；不想種嗎，將因廢耕而被罰；乾脆賣掉，不做農民，却賣不了多少錢，而且不一定賣得掉。這種情況，道出農民的矛盾心情，而且顯露農業及土地政策的缺失。

針對這種農村勞力的老化，省議員認為應力使優秀青年農民留村（‘臺灣省議會公報’第43卷第13期，頁998），也呼籲政府應滿足農村青年欲望，增進農村青年知識，建立農村青年地位及信心，並充裕農村青年精神生活（‘臺灣省議會公報’第43卷第13期，頁998）。省議員對於政府在鄉村地區設立工廠的措施持贊成看法，從以下的意見可見一斑（‘臺灣省議會公報’第43卷第13期，頁722）：

……數年以前，因農村經濟不好，很多農民向都市發展，往工廠裏去找工作，以致影響農村勞力缺乏；而自實施加速農村建設，保障農產品價格以來，工廠又因經濟不景氣而停工減產，工人便有很多回流到農村，這都不是穩定現象。為保持農村建設成果，請政府今後應積極在農村設立加工廠，輔導農民在‘離農不離村’的原則下，獲得兼業或轉業機會，農忙時，農村勞力也將很快獲得支援。所以，請在加速農村經濟建設的措施下，多設農村工業區及農村工廠。

省議員對這項措施不但正面肯定支持，並且希望擴大辦理，他們的著眼點在於這項措施可以增加農村就業機會，提高農民兼業收入。他們較少考慮到隨著工廠的設立而可能引起的工業公害及污染等問題。

四 省議員對‘加速農村建設重要措施’之看法的個案分析：共同運銷問題與果菜公司問題

在上文的討論裏，我們對第五及第六兩屆省議員在農業部門所作口頭質詢中與‘九大措施’相關者作了一個初步的全面考察。在這項全面考察中，我們發現，在與‘九大措施’相關的質詢項目中，以‘農產品運銷’最受重視。在‘農產品運銷’這個大項目之下，其細部的質詢項目中尤以‘共同運銷計畫之問題’以及‘果菜公司問題’所受討論次數最多，最受重視。本節擬以這兩個問題為中心，探討省議員對這兩個個案看法的實質內容。

從第六章的表 6-12 所列光復以來臺灣省議會農林質詢前十名項目之歷屆質詢次數變動表中，我們可以發現，農產品運銷問題一直受到高度的重視，尤其是從第四屆以後更是如此。許多省議員認為改善農產運銷制度是挽救農村經濟的一項重要方案。1973 年第五屆省議會有一位省議員質詢內容很能夠反映這種看法，他說（‘臺灣省議會公報’第 28 卷 14 期）：

近年來由於工商業發展迅速，農村勞力逐漸轉移，形成工資上漲，而增加農業生產成本，加之農業資材的價格，不斷上升，不獨影響農業的生產利益，而且使農產物的生產，發生遲緩的現象，時至今日，要求發展經濟，除須積極改善農業生產結構，貸放長期低利資金外；本席認為革新農產運銷制度，是當前的急務。

今後要保障農民的收益，必須打開國內外市場，欲開拓市場，則應建立完整的農產運銷制度，應從產、製、銷與方法上做徹底的改善，使利潤作合理的分配，革除以往農民賣賤價，消費者付高價的流弊。且此一積弊，於今尤烈；例如：對臺北市區蔬菜的供應，政府雖有改進方案，但協調至今，仍然不能獲得徹底的解決。據聞：本省的農業地區所生產的蔬菜、水果等，供應於臺北市，雖曾由中央嚴令臺北市政府籌劃，但是臺北市仍然不積極改善，乃使本省生產者吃虧很大。以蔬菜運銷於臺北市為例：其間包括

運費、搬卸費、包裝及整理費，零售利潤等，所佔零售總價竟達 82.4%，農民所得僅佔 17.6%，此不合理的運銷制度，如長使存在，不採取斷然的措施，徹底謀求解決，請問將如何維護生產者的利益，而達到改善農村經濟的目的？

而‘共同運銷’正是針對這個問題，經由運銷利潤之縮減而節省運銷之總成本，以提高生產者的收益，並減少運銷商人的超額利潤。

綜觀第五及第六兩屆省議員針對‘共同運銷’問題的發言內容，我們可以發現，他們對於這個共同運銷制度的正確性均持一致肯定的態度。他們所努力的是從這個政策的實際運作細節上所提出改變的建議。在四十二件討論這個問題的發言紀錄之中，其意見大致可以分為以下幾項：

- (一)加強農情報導，推廣計畫生產(5次)；
- (二)加強產銷之工作人員訓練與管理(1次)；
- (三)中央與省政府產銷計畫應求配合(1次)；
- (四)改進運銷實務：如分級包裝、儲運系統的建立等(6次)；
- (五)協助農民健全組織，更新運銷系統(1次)；
- (六)運銷制度應有完整之規劃(15次)；
- (七)調查市場狀況，訂立生產契約，防止生產過剩(7次)；
- (八)採取自由競爭制度，自由市場買賣(1次)；
- (九)改進竹筍契作產銷制(1次)；
- (十)推行香蕉產銷一元化(4次)。

從以上所見的十種建議之中，我們可以發現，省議員是在肯定這項制度的前提之下，提出改進建議。其中最具體的意見是‘農業統一產銷計畫’的提出。1976年6月，有一位省議員提出這項構想說(‘臺灣省議會公報’第34卷第13期，頁993)：

建議政府制定‘農業統一產銷計畫’，以確保農民收益：

說明：目前本省農作物之栽培技術較過去有顯著進步，單位面積生產量，亦普遍提高；唯一般農民因不明白國內外市場需要農產品種類與數量，多是盲目栽種，往往偏重於某一種農作物之栽培，致原可有所收益之作物，由於生產過剩而滯銷，損失慘重，是故政府亟需透過我國駐國外之商務代表團或領事館參事，隨時調查國內外市場所需農產物品種數與數量，制定‘農業統一產銷計畫’；包括：

- (一)提供消費地該年內所欠缺農產品或農產加工品情形，以期事前了解，充分栽培，適應需要，爭取外匯(如大豆、馬鈴薯主要產地美國，今年水災減產，東南亞各地需貨孔急)。
- (二)非必要地區或遠離本國地區，政府應考慮技術合作；不可予無限度提供種籽或栽種指導，以免自絕國產品出路。
- (三)隨時將情況，由國貿局或有關機關，通知全國商聯會蔬菜輸出業公會，青果合作社或農會作適當處理，以保障農民利益。
- (四)省撥專款分設大規模公營冷凍廠(庫)，旺產期予以收購、銷售，作適當調節，免使菜農或果農瀉價損失，俾安定生活。
- (五)採取自由競銷制度，自由市場買賣，以免假某一指導機構名稱，形成中間剝削，減少農民利益。

在‘加速農村建設重要措施’的第四項工作：‘改革農產運銷制度’項目之下，改進臺北市果菜批發市場營運是一項工作重點，果菜運銷公司即根據此一新措施之政策構想而成立，由政府、農會及商人共同出資組成：省政府股份佔24%，農會佔25%，商人佔26%，臺北市政府佔24%。成立果菜公司的目標是消除中間剝削，縮短生產者與消費者的價格距離，其目標是要達到產銷一元化。但是自從果菜公司成立以來，許

多弊病叢生，營運效益欠佳，所以在省議會激起相當多的討論。

第五、第六兩屆省議會針對果菜公司的問題討論之發言共 41 次。綜觀議員的主要意見，大致可以分為兩類。第一類是屬於政策性問題的檢討，計 10 件，其主要意見可歸納為以下幾項：

- (一) 果菜公司無存在必要，應廢止(1 次)；
- (二) 督促成立另一果菜公司，以互相競爭(3 次)；
- (三) 共同運銷採自由競爭方式(2 次)；
- (四) 果菜公司營運逐步開放民營(3 次)；
- (五) 建議由農林廳成立機構自己經營或由物資局負責辦理果菜運銷業務(1 次)。

除以上 10 件之外，其餘 31 件均是針對果菜公司營運作業的實際技術提出改進建議，其主要看法如下：

- (一) 果菜公司的交易制度已淪為商人剝削之工具，應從健全人事、包裝、運銷、發牌、貸項等方面改進(12 次)；
- (二) 應改善共同運銷制度以達成果菜公司成立之目標(8 次)；
- (三) 輔導農民訂定產銷計畫，訂立生產契約(4 次)；
- (四) 應修正法令：果菜公司係依‘臺灣省農產品批發市場管理辦法’之單行法規和中央所頒佈‘籌設全臺性農產運銷公司方案’成立，如二者牴觸時應加以修正(1 次)；
- (五) 應增加臺灣省政府投資之股份，果菜公司董事長應列席議會備詢(6 次)。

從以上所歸納的意見，我們可以發現，省議員對於設立果菜公司的政策目標大致是肯定的，他們所關心的是從公司營運技術上來改進以促使政策目標的完成。

五、結語

本章的討論指出，民國 61 年所宣佈的‘加速農村建設重要措施’在臺灣農業政策演進史上具有轉捩點的意義。九大重要措施的宣佈代表從‘壓榨’走向‘平衡’的新取向。在本章第二節，我們曾指出，自 1973 年以後農民問題較在此之前更受重視。這種質詢趨向的新發展與政府農業政策的新取向是互相呼應的。從本章對省議員有關‘九大措施’的檢討意見的分析之中我們可以看出，第五第六兩屆省議員對於‘九大措施’的相關政策的討論不僅像 1973 年以前的省議員一樣地重視‘物’的生產問題，而且更重視‘農民’之作爲農業主體以及農林的相關問題。這種傾向表現在省議員質詢的細部重點上，例如他們討論農貸問題，以申請手續及條件之是否便民爲重點；他們談農產品運銷問題，以共同運銷制及果菜公司制度之能否提高農民收入爲主題；談‘農場經營’則以共同經營及合作農場等涉及農林秩序及人際關係等方面的問題爲中心；談‘農業生產專業區’則注意其能否達成目標以嘉惠生產農民；談‘土地重劃’則抨擊經費負擔之不公平；談‘農業試驗與推廣’則注意人事性問題遠過於技術性問題；談‘農業機械化’則注意農機貸款的條件；談‘農村勞力問題’則集中在人才外流、勞力老化以及婦女化問題。凡此種種都可以顯示出，省議員對農業問題的思考與政府農業政策相互爲表裏，兩者間頗有某種桴鼓相應的關係。我們甚至可以說，如果在可預見的將來，農業衰落的狀況沒有大幅度改善的話，那麼農民福利以及農村生活水準的提昇仍將是省議員關懷的主題。

民國 41 年，中國農村復興聯合委員會曾邀請美國共同安全總署計畫評議顧問雷柏爾博士來臺主持研究計畫，民國 41 年冬季在全省各地農村調查，撰成‘臺灣目前之農村問題與其將來之展望’一書。雷柏爾在

討論當時農村政治活動中曾表達這樣的願望：

臺灣目前種種進步情形，如土地改革及建立真正屬於農民之農會等事實，似可能影響將來之農村社會組織及政治。最近農復會創辦之四健會工作進展甚速，該項工作在其他各國均為訓練地方領導人才之良好途徑，在臺實施後亦可培養相當數目之人才負起地方領導工作責任。如此則民選官吏與人民間之距離將更縮短。除此之外，農村婦女參加選舉與乎民主方法之採用，自亦各有深遠之影響。筆者深望農村社會組織健全，地方政治人才增多能促使政府更進一步接近農民，實現凡科學所能達到對人民之種種貢獻。(雷柏爾，1954: 172)。

從第六及第七章對省議員農業質詢內容的分析，我們大致可以說，省議員在反映民意以‘促使政府更進一步接近農民’上確已發揮相當可觀的橋樑作用。

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

一、前言

問：‘農林質詢已繼續幾天了，在這幾天當中，許廳長一定瞭解了本省農業建設需要改進、改革的課題。

首先，我要請教許廳長：廳長是否發現到這幾天議員反映基層心聲的質詢，與許廳長當學者的看法不同之處？’

答：‘我過去研究農業方面，與這幾天所聽到的，有若干的不同，其中農民所得偏低，係大家共同瞭解的事實，還沒到這裏以前就已經瞭解了，到這裏聽到對基層反映較多的是農會方面，農業機械化方面也不少，這些可能在研究單位較少注意的。還有若干細節方面，我們比較少聽到的，在實地瞭解的，議員瞭解比較多，對於小的問題，我們平常比較少注意到。’（‘臺灣省議會公報’第40卷第12期，頁120）。

這一段話是民國67年11月28日，臺灣省議會一位議員與當時的農林廳長之間的一段對話。這一段話很可以具體而微地顯示出，省議會議員農林口頭質詢的基本取向在於——‘反映基層心聲’，所以其內容之側重點就與一般研究單位的重點有所不同。

在本書第六以及第七兩章的論述中，我們對於光復以來臺灣省議會議員所作農林口頭質詢的一般趨勢已作量化的分析，發現省議員對農業政策之看法大致可以1972年為分水嶺。在此之前，省議員多在承認農業政策的前提之下來討論農業問題，這可以反映出早期農業政策

的實施較為成功，故較為民意代表所接受；在此之後，則省議員檢討農業問題愈來愈契入政策本身，而且對政策之正確性提出質疑者亦為數不少。這種情況的形成，一方面與議員素質之提高、政策態度之改變及思考能力之提昇互有關係；但另一方面更重要的原因則由於是 1970 年代以降農業危機日益深刻化，促使民意代表思考此種危機與農業政策之相關性（參看第六章的相關論述）。本章即在繼續上述量化分析之後，對於民國 35 年至 70 年之間臺灣省議員質詢內容中所呈現的形象，再作一質的觀察。

二、省議員的農民形象的主要特徵： 所得偏低及其形成原因

從第六章的表 6-17 所歸納省議員有關農民問題的質詢題目，我們可以發現：省議員關於農民問題所作的質詢多半集中於‘農民組織’、‘農民所得’以及‘農民福利’等三大方面，其細目則包括：

1. 四健會功能
2. 農會問題
3. 水利組合會問題
4. 農民投資意願
5. 農民所得過低
6. 農業保險
7. 農民娛樂
8. 農民生活性的福利
9. 農民社會地位
10. 農民退休
11. 農民保險

在第六章的論述中，我們已經以‘農會問題’為例討論了‘農民組

織’的內容，所以，本章對於農民形像的論析則集中在‘農民所得’與‘農民福利’兩大範疇之上。

細繹光復 35 年來省議員質詢中所呈現的農民形象，第一個最突出的特徵就是：農民是全民中所得最低的一羣。當然，省議員質詢中所呈現的這種農民形象也隨著時間的推移而變化。從質詢次數在時間序列中的變化看來（參看第六章的表 6-13 之‘臺灣省議員質詢十二大類次數統計表，1946~1981’），自光復以來在省議會一直不受注意，省議員所關心的問題大多集中在農業資材的生產與運銷問題，較少對生產者——農民——付予注意。這種情況一直持續到第四屆起才開始有了改變，從第四屆（1969~1972）起，省議員討論農民所得及農民福利的比例大增是互相呼應的。第六屆省議會（1977~1981）對‘農民所得’關係質詢次數佔整屆總質詢次數 3.7%，是光復以來最高的一屆，這項事實可以反映農民所得偏低問題在 1977 年以後的嚴重化，所以引起省議員的嚴重關切。

在第四屆省議會以前，關於農民所得的質詢極少，其主要原因當然是由於民國 40 年代初期政府實施一系列土地改革政策成功，農村一片欣欣向榮，農民收益提高，所以議會論政不以‘農民所得’為一項問題。民國 42 年夏季，臺灣省實施耕者有其田聯合督導團巡迴全省各縣市鄉鎮，訪問農村，一位團員對當時的農村與農民形像有如下的觀察：

在農村中我們看到了一種生氣勃勃的繁榮景象，大多數的村民都過著安定和平的生活，都很勤勞樸實，家家戶戶都養了很多雞和鵝，多數農村都養有牛豬，並保有一部牛車和一部腳踏車，大體說來，充分顯出了家給人足的現象。我們離開中市之前，召開了一次相當規模的地主和農民的座談會，各區農村派來參加的代表有六十多人多數是租佃委員會的委員，他們有二十多人發言，提出了很多具體而實際的問題，主要的是都市土地保留問

題，共有土地徵收問題，地價納稅問題，水利水租問題，糧食倉庫問題，農村低利長期貸款問題，還有人提到：‘要繁榮農村必須加強農會組織，集中農民的游資，因為三七五減租後，農民收入增加，就不免有很多人浪費，把剩餘的錢，花用到拜拜或酒家與賭博等方面，耕者有其田實施後，農民收入增加，可能發生同樣現象，希望農會加強，提倡正當娛樂，注意生產技術改良，與養豬畜牧等農村副業的發展，倡導善良的風俗，使農民都能善為運用他們由耕者有其田得到的利益。(鄧雪冰，1954: 30)

這一段觀察很可以恰當地形容當時的農村與農民生活。因此之故，在早期省議會農村質詢中，農民所得問題之較少出現正反映當時農民生活之富足。

民國年代中期以後，農業在全國經濟結構中的重要性逐漸降低，這項事實反映在許多經濟指標中，經濟學研究文獻已有充分論述，我們在此不再贅及。1960年以後，開始注意到農民稅負過於沉重、商人所得較農人為高，以及肥料換谷制度的不合理等問題（參見‘臺灣省議會公報’第3卷第14期，頁419，及第12卷第22期，頁1002）。但是從內容看來，比較強烈的質詢主要出現於1965年以後。例如1968年，一位省議員就指出：農民所得之所以偏低乃是由於政府在政策上限制農業利潤所導致的結果。他說：

農業利潤不應過分限制，現在臺灣的農業生產佔全省國民生產額之32%以上，年出口農產品及加工佔70%以上，依靠農業生活的人口佔40%以上，政府為了培養工業，最明顯的是廉價供應糧食，不但保障了工業人口的生活，還間接降低了工業產品的成本，促進在國際市場的成績，相對的穀賤傷農，限制農業利潤，使農民生活水準無法提高，迫使農業無出人頭地的日子，農民只能侷促在小小的土地環境內維持生活而已，政府嚴格規定糧食

價格，限制了農業利潤，嚴重阻礙了農業的發展，無法改良農業環境，充實農業設備。政府一向表示提高農產價格，將影響人民生活安定，增加工業生產成本，我們以為如有計畫的提高，決不致於，相反地可以安定人民生活，因為現在工業生產的利潤相較偏高，如能予適當調整，使二者平衡，決不致會有相衝突的情事，事實上現在一部分工業生產的發生危機，是由於同業的惡性競爭，與農業價格並無因果關係。（‘臺灣省議會公報’第18卷12期，頁435）。

1969年，一位省議員也指出農民所得之低落是農業政策所造成的：

農民生活不安定，是整個農業政策推行的失敗，而農業政策推行失敗農民生活發生困難，其最大的原因，就是農產品的利潤與工商業的利潤分配情形不太平洋衡，以致影響農村經濟很大，普通自由國家的物價，是以供求而確定物價，但近年來發生很多怪現象，舉一個例，有一個農民告訴我，某一菜市場，頭一天曾有十輛貨運車香瓜運到，其每斤價格為一元五角，次日僅有二輛貨運汽車香瓜運到，其價格每斤却跌為八角。這不是怪現象嗎？這不過舉一個例，而其他的農作物亦都是如此。再以黃豆來說，每屆黃豆收成時，商人又大批進口黃豆，以致影響黃豆的價格。本日上午局長說予以禁止，我感到這個辦法很好，不過還應請局長注意到商人囤留的問題，如果禁止進口的辦法一公佈，奸商即投機取巧，即行設法囤積，俟黃豆即將收成時出售，這也是使得農民大大的吃虧，所以目前農村經濟不能穩定，農民生活不能提高，其最大原因為利潤的分配相差太大，因此我認為工商業者固然要賺錢，但對利潤分配一定要妥善（‘臺灣省議會公報’第20卷24期，頁1287）

如果這種說法可以成立，那麼應該如何針對農民所得偏低問題而謀求改善呢？許多省議員主張應具體‘以工業培養農業’的政策。1969年，一位議員所作的質詢可以作為這種看法的代表：

無論糧食局或農林廳都在避重就輕。明明知道農業就是要生產，但是農民所得並沒有隨著增加生產而增加。所說的都是農產的增產，並沒有提起提高農民的生活。如果有提起的話，只有象徵式的農民貸款、農民住宅貸款、耕耘機械貸款等等。說什麼工業培養農業，農業培養工業，甚至於農業培養貿易，這一切都是口說，不切實際。在這裏我無意唱反調。我的意思，應該是以工業來救濟農業更為適切。（‘臺灣省議會公報’第21卷22期，頁1066）

以上這種質詢內容中所反映的農民形象到了1973年第五屆省議會以後更為加強，而使農民所得偏低成為極其引人注目的問題。

1979年，一位第六屆省議員曾請當時的省農林廳長答覆‘農民最苦與最樂各為何事？’這個問題。廳長如此回答：

我先就‘最苦的’這一觀點來說明：我們瞭解，在傳統上，對農民生活影響最大的，最收入相對偏低；——亦即農產品價格，總是趕不上工業產品。——一方面農業生產成本幾乎每年都在增加，而利潤却不能增加；——不像工業，可獲得較為可靠和優厚的利潤。——因此，生活收入相對偏低，工作亦較為辛勞。這是我認為農村較苦之處。

另從‘最快樂’方面來看：我認為在農村裏，經濟方面的快樂或許少些；但在生活居住環境方面以及團結合作、敦親睦鄰方面，都比別人好！（‘臺灣省議會公報’第41卷17期，頁1270）

議員的看法則是：

我認為目前農村一般農民最快樂的，是我們教育普及，農村子女都能接受良好教育而到外謀生、出人頭地；同時工商發達，農村

人口可以到工廠做工而不必耕農。這是目前農村最快樂的一件事。

至於目前農村最苦的，依我個人的看法：應該是農村人力老化。廳長如下農村可以看到，年輕一輩的，其耕田者非常之少；都是老人家、父叔輩在耕田。農村人力老化，工資昂貴偏高，這是目前農村最苦的一件事；尤有甚者，農民流血流汗拼命工作，而商人轉手之間所得利潤，為農民之數十倍。因此，目前稻穀、蔬菜、水果等價格偏低，運銷的不合理，這也是農村最苦的。（‘臺灣省議會公報’第41卷第17期，頁1270。）

雖然廳長與議員的說法不盡相同，但對農民收入偏低的想法是一致的。第五屆省議會成立之後，對農民收入偏低的這個問題的檢討比在此之前歷屆議會更為直接地指向政策本身。

首先，許多議員指出，政府政策使農民成為經濟繁榮下的犧牲者，例如，1979年，一位議員說：

目前本省經濟高度繁榮，工商事業價格好，營利多，唯獨稻米價跌，農民虧損，農民成為經濟繁榮下的犧牲者，而此種犧牲就是農民對工商業的補貼。另一方面，農民不堪連年賠本，若放棄耕農或將農田挖成養魚地，又要被政府罪徵‘廢耕荒地稅’，在民主社會下，農民種田虧本，不種田又要被處罰，真是身不由己，走投無路，難脫苦海。（‘臺灣省議會公報’第41卷第18期，頁1380）

民國50年代中期以後，農工不平衡的現象在第五屆及其後的省議會獲得高的注意，許多議員一再批判‘以工業培養農業’政策未能落實，所以農民生活無法改善，這是極不公平的現象。1979年，一位省議員就說：

今天農村的問題不是單純的經濟供需問題，今天所擔心的就是所謂社會正義，社會成本有沒有算進去。（‘臺灣省議會公報’第41卷第18期，頁1395）

這種說法很能反映當時省議員對農民收入偏低問題的一般感受。

如何在政策上調整農工不平衡的狀態呢？許多議員建議中央應設立農林部以推行農業政策，他們認為：

中央應加強設立一個農業機構，最近有人提議，應設立農林部，我看日本也設立農林省，其他好多國家也有設立農林部，而我們的農業工作是屬於經濟部，農業要配合工業的發展，有時要犧牲農業去發展工業的發展，這種現象，恐怕無法推行農業政策達到我們所預期的目標。（‘臺灣省議會公報’第44卷第17期，頁1530）

設立農業部的問題近年來一直是立法院歷次總質詢中的重大題目，但因種種主客觀因素的限制迄未能成為事實。

此外，許多議員也注意到農民收入偏低導因於政府加諸農民的稅負太重這項事實。他們認為：

目前農民的負擔，除了高利貸的剝削以外，還有稅負太重。要想徹底消除農村高利貸的剝削和出賣青苗的情形，政府應該擴大低利，甚至無息貸放範圍；並且要真正做到簡化貸款手續；——包括償還貸款本息的一切規定——使農民樂於向政府機構或農會申請貸款。…要想減輕農民稅負，政府必須改進農業租稅結構，至少應先降低田賦。根據專家分析，田賦是一項收益稅，性質很像所得稅，因為田賦如果改按淨收益課徵，就是農業所得稅；所以徵收田賦，就有重複課稅之嫌，有加重農民負擔之弊，不合課稅公平的原則。（‘臺灣省議會公報’第37卷第10期，頁643）

除了政策性的因素之外，也有許多議員指出，農民收入偏低是由於農場面積太小，勞力缺乏結構性的原因。例如，1973年一位省議員在質詢中指出

爲什麼現在的農民不能享受工業化的成果，是甚麼原因？我個人的感覺是這樣：現在的農民並不一定完全不能享受工業化的成

果；譬如說：現在工業化的成果摩托車、電冰箱、電視機等是可以享受的。唯一的問題就是農民的收入比較偏低，恐怕負擔不起這種享受。……在這種情況之下，就難免要負債才能享受工業化成果，我想主要原因是農場面積太小的關係。第二個情況是因為我們的商業、工業發達，所以工商業的收入比農業高；因此，使農村一部分的勞力湧到都市去，農村的勞力就不足，那麼我剛才所報告的，農場的面積小，所以就要用‘精耕’，我們所謂‘精耕’，就是完全用人工做得非常精細，不計人工，拚命地做下去，就可以提高收入。但是因為現在勞力缺乏，要用精細的方式，勞力的代價太高了，就變成成本提高了，收入當然就降低了。（‘臺灣省議會公報’第28卷第14期，頁529）

最後，許多議員從技術性的觀點指出，以新科技方法創新技術及品種，並使之普及化，是提高農民收入的方法。1980年，一位省議員提出一系列技術性的建議作為提高農民收益的措施：一、加強實施計畫生產；二、農林廳發行刊物向農民報導並指導新的研究成果；三、改良並引進新品種；四、獎勵特種作物；五、輔導開拓農產品外銷市場；六、以關稅政策保護農業生產及農民利益。（‘臺灣省議會公報’第43卷第13期，頁1039）

總結本節的討論，我們可以發現：省議員質詢中所呈現的農民形像最突出的特徵在於：農民是社會中收入偏低的一羣。省議員對於造成這種現象的原因的分析多半集中在政策上、結構性以及技術性三類主要的範疇。

三、省議員眼中的農民：福利體系中被遺忘的國民

綜觀光復後三十五年來省議會農民質詢，其所呈現的第二個值得注意的農民形象，就是農民保險與福利的付之闕如。

首先我們觀察省議員心目中的農民保險問題。從量的發展來看，省議會初次觸及農民保險問題開始於第二屆省議會，因此，在1946~1972年之間，關於農民保險問題的質詢總共只有八次，可謂微不足道。從第四屆開始才逐年增加，尤其以第五屆質詢18次，第六屆32次最為可觀。因此，我們可以說，農民保險時間愈後愈引起議員的注意。

在以上總共58次的質詢中，有一半以上是質問農林廳長關於農民保險的實施日期問題，其次是討論政府應有農民保險之觀念，再其次則是討論農民保險制度之細目，下表顯示這種質詢的量化趨勢：

表 8-1 1946~1981年農民保險之質詢次數及百分比

農民保險之細類別	質詢之次數及百分比	次 數	百 分 比
1. 實施日期問題		31	53.4
2. 農民保險觀念之重要		14	24.1
3. 保險制度之項目		13	22.4
總 計		58	100.0

那麼，省議員呼籲實施農民保險最基本的理由何在呢？細釋議員質詢內容，他們認為農民保險之所以必須實施乃是基於社會正義與公平的考慮。以下這兩項資料很具有代表性。1963年，一位第二屆省議員曾指出這種看法：

政治的目的在謀大多數人的最大謀利，今天農林廳、糧食局以及我們質詢的人都是在說農民的話，我們佔在一千一百多萬人中佔六百多萬（約一半以上）的農民一邊，替他們說話，謀他們的福利，我想這個是謀大多數人的福利，我們今天都是對的，但是現在我們國家辦有勞保、公保等等而獨少農保，我們這方面的人應

該努力，不然，光叫他們增產而不讓他們有農保的待遇，這是不公平的，這個，我希望您們爭取，我們也一定會協助，因為農民蒙受差別待遇，我們這三種人不應該守緘默的。還有物產保險，我想我們也應該有農產物保險才是，像每年颱風接連來襲，水稻損失如此之多，香蕉也損失很多，對這個，我們三方面替農民謀福利的人應該也要努力，使產物保險，這樣一來，我們這三方面的人才有意義。（‘臺灣省議會公報’第8卷第19期，頁533）

十年後（1973），另一位第五屆省議員也以同樣理由，認為作臺灣人口數量可觀的農民之未能像公務員、工人都已享有保險，實在有違社會公平之原則。他說：

農民保險，廳長說財政困難無法辦理。我國以農立國，農民最多，公務人員有保險、漁民有保險、工人有保險，只有農民沒有保險，農民人口佔全部人口一半以上；尤其是我們高雄縣農民人口佔百分之六十五以上，在小康計畫中，是改善農民生活，增加財富，同時加強農村建設綜合各方面看：以農民保險是最重要的！雖然財政困難，希望廳長能做到；並考慮到漁民生活，消滅貧苦。（‘臺灣省議會公報’第28卷第14期，頁513）

接著，我們再觀察農民福利問題。就省議員心目中的農民形像所見，農民是在福利體系中被遺忘的一羣人。他們勤於農業生產，但卻付出不合理電費，生活水準無法改善。公務人員有福利中心可購物，但農民卻無農民福利品中心。他們的住宅破，而政府未能為他們普建國民住宅。他們生病，無足夠醫療設施可就醫。亦無專業性合作社可辦理生產運銷，改善生活。他們老死農村，沒有出國考察機會。

以上所勾劃的是省議員質詢中，由於農民福利的欠缺所呈現的農民形象，其細部的量化趨勢分佈如下：

表 8-2 1946~1981 年農民福利之質詢次數及百分比

農民福利之細類別	質詢次數及百分比	次 數	百 分 比
1. 農民出國考察問題		3	2.8
2. 農民用地優待問題		59	55.1
3. 農民福利中心之設立問題		12	11.2
4. 農村醫療設施問題		4	3.7
5. 改善農民生活問題		16	15.0
6. 以米穀平糶基金救濟農民問題		2	1.9
7. 國宅興建問題		8	7.5
8. 專業性合作社問題		2	1.9
9. 其 他		1	0.9
總 計		107	100.0

從以上的統計表我們可以看出，省議員所關切的農民福利項目以農業用電價格問題佔最高比例，尤其是 1973 年能源危機發生，油電價格大幅提昇之後，議員多關心油電價格上昇對農業生產的打擊（參見：‘臺灣省議會公報’第 44 卷第 17 期，頁 1513）其實，早在 1968 年，正當本省農工不平衡的趨勢日益明顯之時，已有省議員注意到農業用電的問題，指出政府有重工輕農的傾向：

關於目前農村用電的問題，在本省現在可謂正由農業社會步入工業社會的階段，但根據這種事實看，頗有壓制農業，以扶持工業生產，政府常說以農業發展工業，以工業扶助農業，但事實上却重工輕農，這由工業用電可以享受優待，而農業用電却不予優待可以證明，這是非常不對的。（‘臺灣省議會公報’第 18 卷第 12 期，頁 434）

由此可見，省議員對農業用電的關懷是置於農工平衡的政策脈絡中來

考慮的，已經在相當程度內觸及了農業建設整體性問題。

爲了進一步說明省議員對農業問題的整體性的認識，我們可以再舉省議員對農民福利另一項問題的質詢爲例加以說明。1978年，一位省議員曾大肆批評外貿與農業政策之不能配合，他說：

我們現在是犧牲農民的利益，而來從事政治上的外交；就是說，我們現在臺灣有的農產品，爲了外交上的關係；或者是外國政要所生產的農產品運到臺灣來，……我們本省養牛，牛肉價格一再下跌，我們爲何還要從外國進口冷凍牛肉？我們有沒有辦法控制？至少你站在農林廳的地位，可以建議，到底政治外交重要？還是農民利益重要？（‘臺灣省議會公報’第39卷第13期，頁1015）

外國進口農產品對本國農業的打擊一直是近年來各級民意代表關心的一大問題。就省議會而言，在1946年至1972年之間，議員在農林部門口頭質詢中，共質詢外貿政策問題20次，雜糧進口問題7次；在1973年至1981年之間，這兩種項目的質詢次數分別增加爲58次及20次，可見議員最近十年來對於這個問題較爲重視，認爲外國進口農產品是打擊本省農業的重要因素。

就國內農業的實際狀況而言，省議員這項質詢的有效性如何呢？讓我們從具體的統計數字來解答這個問題。

從1952年以後，農產品進出口貿易佔全國進出口貿易總值的百分比逐年降低。1952年農品出口值佔全國出口總值95.5%，以下逐年遞減至1980年的9.5%；農產品進口值則由1952年佔全國進出口總值的32.1%，逐年遞減至1980年的15.6%。可見農業部門在整體經濟結構中的重要性日益降低。

在這種農業日益衰微的發展趨勢中，農產品進口這個問題就顯得特別突出。統計數字顯示：從1957年開始，臺灣的進口農產品指數急速增加。如以1957年爲100，則1965年的農產品輸入指數是249.75，約

十年之間指數增加 2.5 倍。而同時期不論是全世界或開發中國家農產品輸入指數的增加分別為 77 % 及 21 %，都遠低於臺灣。表 8-3 顯示這種趨勢：

表 8-3 世界總輸入及臺灣農產物輸入的成長，1957~1965

年 度	臺灣農產物輸入指數	世界總輸入指數	開發中國家輸入指數
1957	100.00	100.00	100.00
1959	100.30	108.46	103.48
1960	130.72	121.51	115.84
1961	168.24	126.71	117.33
1962	171.13	134.15	118.14
1963	194.47	145.36	106.27
1964	214.52	163.10	114.71
1965	249.75	177.37	121.37
同年金額	145	174,000	36,377

資料來源：陳新友，‘農業生產的多樣化と農產物貿易’，收入：齋藤一夫編‘臺灣の農業’，〔下〕，頁225。

由此可見，外國農業農產品的進口對於衰微中的臺灣農業確具有相當可觀的打擊效果。它引起省議員的嚴重關切毋寧是事所必至，理所當然之事。

最後，在農民福利範疇內，省議員偶而也注意到農民娛樂的缺乏。他們注意到鄉村地區缺乏電影院及正當娛樂設施，而電視節目也未能配合農民的需要，1973 年有位議員的意見可為代表：

我們亦不要忽略了五百九十萬人口的大部分農民，至少有三百萬聽不懂國語，我們要告訴他們今天我們國家有什麼政策？要他們如何去配合政府？我看在國語未推行到百分之九十九的時

候，我建議有關當局能允許農民在電視上享受到正當的娛樂。
(‘臺灣省議會公報’第28卷第14期，頁512)

四、結語

本章檢討三十五年來臺灣省議會議員的農林口頭質詢中所呈現的農民形象。根據我們在本書第七及第八兩章的分析，我們發現近十年來省議員的質詢有轉向農民問題的趨勢，所以我們在本章中特別以‘農民收益’及‘農民福利’這兩項攸關農民生活的項目作為分析的主軸，對質詢的內容作質的觀察。

根據本章的研究，我們發現：省議員心目中的農民形象是整體國民中收入最低的一羣，他們亟盼政府透過農業政策的運作施予援手。省議員認為農民之所以成為經濟起飛中被犧牲的一羣，有其政策性、結構性以及技術性的因素，其中尤以政策因素最具關鍵性。同時，省議會也認為農民是今日福利體系中受到照顧最少的一羣，他們用電、購物、醫療……等生活都未能與其他國民並駕齊驅，而外國進口農業產品更對農民生活施予重大的打擊。許多省議員主張從‘社會正義’立場的考慮提昇農民的收益。

以上這種農民形像，是以‘臺灣省議會公報’所載歷屆省議員對農林廳長所作農林部門口頭質詢內容為根據，所作的歸納與分析。正如我們在本章起首時所說，議員的職責在‘為民喉舌’、‘反映基層心聲’，所以他們當然站在農業、農村及農民立場發言，較少從全國各部門發展之整體立場著眼，所以他們所見與農政主管單位有所出入，乃是極其自然的現象。

第九章 農民及農業行政人員對 農業政策之反應

一、前言：研究目的與方法

本書前此各章所使用的文獻資料有其侷限性，其所顯示的是光復後農業發展的部分現象，而未能窺見農業問題之全貌，但個案錄音訪問又極耗費時間、經費，所以，本書再輔以調查訪問法，設計出兩種問卷，以搜集分析農民及農業行政人員對光復後各項重要農業政策之反應，以增加研究的代表性與客觀性。這項訪問內容包括探討受訪者對重要農業政策之認知、評價及參與。希望透過是項訪問調查能更清楚了解農業行政人員及農民對農業政策的反應。

首先說明一些方法上的考慮。評估政策執行成效的項目很多，諸如政策本身的考慮是否週到，相關的行政支援是否充分，資源的利用是否適當，政策是否提供長期發展的基礎，以及政策對象是否感受到實質的好處，其中尤以政策對象（target people）所感受的影響最具體、直接，也最容易測度，這種感受的測度可說是一種綜合指標，因為它乃綜合反映政策執行過程及政策結果對自己所產生的影響。它是屬於主觀的測度，常因人及情境而異，但是仍不失為簡捷有效了解政策執行成果的好方法。例如某種政策的執行確實可增加農民的生產量，但是由於產銷制度未能配合，產量增加的結果反而造成價格下跌，以致農民無法獲得實質上的好處，所以在客觀的測度上雖然可測得產量的增加，但是在主觀態度的衡量上，對該一政策的實施就不見得是成功的。農業政策最直接影響的對象就是農民，我們若從農民對農業政策的認知和反應，當不難了解政策執行的情形。惟其中一項不易克服的困難就是政策的執

行是長期性的，爲了達到長期發展的目標在不同社經發展階段常有不同的措施。而一個農民不可能經歷所有的措施，既然沒有此種經驗也就無從評估了。例如民國 42 年實施的耕者有其田政策距現在已有 30 年，除了目前五、六十歲的老農身歷其境外，其他在五十歲以下的農民因未親自經歷，對此一政策的認知就只能從書報或他人的言談中得知，因此對此一政策的反應就不同於五、六十歲的老農。無可諱言，本研究若要從全體樣本對某一政策的反應而判定政策的成效，即會遭到此一方法上的困難。因此對於某些早期的政策將進一步依年齡組或其他變項加以分析，藉以分辨親自經歷某一政策與未經歷該政策在評估上的差別。

臺灣自光復以來爲了農業的成長執行了不少重要的農業政策與措施，其中有些政策與措施可以明顯的劃分階段或實施期間，有些則是一直延續不易清楚分出界限的。本研究以第一次土地改革、加速農村建設九大措施、第二次土地改革及其他一些不易歸類的重要農業措施共有三十三項，訪問農民對這些政策或措施的認知與反應，也同時比較農業從業人員的看法，藉以了解政策執行的成效，期能提供日後政府推行農業措施的參考。

本章研究的分析架構採用類似 KAP 的方式，K 代表知識 (Knowledge)，A 代表態度 (Attitude)，P 代表實行 (Practice)。要了解農民對農業政策的反應可從這三個層面加以探討，首先比較農民對各種政策了解的程度，然後探知農民對政策的感覺，最後再看農民參與的程度。

對政策的了解程度分爲‘有沒有聽說過’和‘對內容之認識如何?’，前者的答案分‘有’和‘沒有’兩類，後者的答案分‘知道全部內容’、‘知道部分內容’和‘完全不知道’三類。農民對政策的感覺或對政策效益的評估則分爲四類，即‘很有助益’、‘無益也無害’、‘反而有害’和‘與我無關’。至於農民對政策之參與則詢以是否實際參加，或願意參加相關的

農業措施。

由於農業措施的種類多，實施的年限也長，一個農民不可能都經歷過各種不同的措施，所以每一個問項難免會遭遇到不少‘漏答’（no answer）的情況，雖然在統計處理過程都以‘缺資料’（missing case）處理，但是在文中解釋時為求簡明常將‘漏答’或‘缺資料’的部分剔除，而以實際回答者做為解釋的根據。

有關農業建設人員的分析架構及資料處理方式亦與農民部分大同小異，只是在問項答案的分類上稍有不同而已。例如對某一農業措施‘有無經辦過？’其答案分‘有’和‘無’兩種；對推行該一政策之難易程度分‘經常遇到困難’、‘偶而遇到困難’和‘不曾遇到困難’，對政策實行成果的評估則分‘很成功’、‘成功’、‘失敗’和‘很失敗’四種。茲將兩種不同樣本受訪經過及特徵簡述如下：

（一）農民間卷部分：

民國 71 年 4 月 2 日先擇桃園新屋鄉、臺中大安鄉、臺南後壁鄉、新市鄉等四個地方試查，得有效問卷 23 份，試查完成後，修正部分問卷題目，並由主持人分三梯次，對參加正式調查訪問之 18 位農推系學生，舉行訪前講習，講解抽樣及訪問技巧，之後由學生於 5、6 月間利用空堂或周末各自組隊南下，分次陸續完成訪問。

樣本之抽取，包括農業區域發展區、綜合示範村及一般村里等，共計訪問桃園新屋鄉、新竹竹北鄉、苗栗苑裡鄉、宜蘭五結鄉、臺中大安鄉、彰化竹塘鄉、南投鹿谷鄉、雲林二崙鄉、嘉義太保、臺南佳里鎮、高雄彌陀鄉、屏東萬巒鄉等十二鄉鎮（表 9-1）。

訪問員至目的地後，先到鄉鎮公所戶政事務所抽樣，查知該鄉鎮耕地面積 0.5 甲以下，0.5~1 甲，一甲以上的百分比；然後將農業人口低於該鄉鎮平均之村里剔除，再將剩下的村里隨機再抽取一村里（已指定訪問之綜合示範村除外，若未指定訪問之村里，則再抽取二村里）。每村

里訪問 20~24 戶，每鄉鎮訪問 40~48 戶。個別樣戶之選定以定額抽樣法行之（即將總戶數依農地耕地面積之比例分配，如某鄉鎮耕地面積在 1 甲以上的農戶總數的 20%，則該鄉鎮所需訪問 1 甲以上的樣本戶數為該鄉鎮總樣本數之 20%）。

表 9-1 受訪農民居住地

樣本鄉鎮別	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	人數 (%)	合計
桃園新屋鄉 (赤欄村、東明村)	49 (8.3)										
新竹竹北鄉 (隘口村、東海村)	48 (8.2)										
苗栗苑裡鄉 (舊社里、社荳村)	48 (8.2)										
宜蘭五結鄉 (大吉村、孝威村)	48 (8.2)										
臺中大安鄉 (東安村、西安村)	53 (9.0)										
彰化竹塘鄉 (民靖村、溪墘村)	42 (7.2)										
南投鹿谷鄉 (竹林村、廣興村)	47 (8.0)										
雲林二崙鄉 (安定村)	48 (8.2)										
嘉義太保鄉 (崙頂村、春珠村)	50 (8.5)										
臺南佳里鎮 (頂廓村、嘉福里)	58 (9.9)										
高雄彌陀鄉 (深底村、塩埕村)	50 (6.5)										
屏東萬巒鄉 (泗溝村、新厝村)	46 (7.8)										
											587 (100)

有效問卷有 587 份，以敘述統計為分析工具，並和農業從業人員的回答作比較。問卷中所列出之農業政策，舉其要者，包括第一次土地改革、加速農村建設九大設施、第二次土地改革及糧食保價收購辦法、倉儲制度、農產品之進出口貿易等。

有關農民樣本之特性簡述如下：

1. 樣本鄉鎮及地理位置：由於事先控制樣本之分佈，因此北部、中部、南部之樣本各佔總樣戶之三分之一。

2. 村里性質：44.3% 係已實施綜合示範村之農民，18.2% 取自區域發展區，37.5% 為一般村里之農民。

3. 教育程度：多為小學畢業，有 60.6%；不識字的亦有 17.0% 初中以上僅 17.4%。

4. 目前務農身份：56.9% 為完全自耕之專業農，14.5% 為非農為

主之兼業農，13.8%為以農為主之兼業農，11.4%係自耕為主偶而代耕之專業農，僅3.4%為以代耕為主之專業農。

5. 土地改革前之務農身份：4.9%為地主，55.9%為自耕農，35.7%為僱農、佃農或半自耕農。

6. 目前有無參加專業區：84.2%(494人)未參加，14.8%(87人)有。

7. 年齡：平均51.17歲，40歲以下的農民佔16.8%，41~50歲的有29.6%，51~60歲的佔32.4%，61歲以上的有21.2%。

8. 耕地面積：

(1) 田塊：有23.0%的農民田地塊數為一塊(135戶)；23.2%(136戶)為兩塊；20.6%(121戶)為3塊，另33.0%(194戶)為4塊以上。

(2) 總面積：5分以下的佔28.1%(165戶)；0.5~1甲的有36.6%(215戶)；1~1.5甲的有18.4%(108戶)；1.5甲以上有16.9%(99戶)。

(3) 水田面積：5分以下的最多，有35.3%(207戶)；0.5~1甲的有34.6%(203戶)；1~1.5甲的為16.7%(98戶)；1.5甲以上的佔13.5%(79戶)。

(4) 其他作物面積：5分以下有15.3%(90戶)；0.5~1甲間佔5.6%(33戶)；1~1.5甲間有1.2%(7戶)；1.5甲以上有1.2%(7戶)。

(二) 農業行政人員問卷部分：

訪問對象包括省縣級決策單位有關之主管及承辦人員(如農林廳、糧食局管理處、山地農牧局、農業改良試驗所……和縣市政府農林科(局)以及鄉鎮級政策執行單位之主管(鄉鎮市公所建設課長、農會總幹事)，共訪問828人。

問卷之設計，除將各項重要農業政策依實施時間之先後排列，以測

試農業從業人員對農業政策之認知、態度、參與程度外，並著重政策功能之探討與缺失改進意見之搜集。

問卷事先貼好回郵，由主持人於71年4、5月間在省政府所舉辦各梯次之‘農業建設工作研討會’當場分發給與會人員，並解說填表事宜，再囑其填好後寄回臺大農業推廣系。至5月初，回覆率僅8.5%，隨後再寄出催函八百份，不數日，回覆率增加數倍，至5月底已達45.4%，有效問卷共376份，其中以鄉鎮市公所建設課長寄回份數最高(155份，41.22%)，農會總幹事次之(116份，30.9%)，省縣級單位主管再次之(105份，27.9%)。原始資料之歸類、過錄、打進磁帶內及校對等工作完成後，7月初開始以電腦分析，所用統計方法以敘述統計為主，如次數分配、百分比、平均數和雙變數之交叉分析等，用以比較政策決策人員和執行人員意見之差異。

有關農業行政人員樣本特徵如下：

1. 教育程度：多係高中(農職)畢業，佔59.0%(222人)；其次為大學(農科)畢業的有26.9%(101人)；初中以下佔10.7%(40人)。

2. 年齡：平均為52.15歲；40歲以下僅8.1%；41~50歲有35.1%；51~60歲間有44.9%；61歲以上佔11.8%。

3. 服務年資：平均為26.55年；15年以下有19.1%；16~30年之間的有44.7%；31年以上有36.2%。

4. 家裏有無種田：61.4%(231人)家裏種田，平均每戶耕地面積為8.5分，另34.3%(129人)為無。

5. 目前職稱：鄉鎮農會總幹事116人(30.9%)；鄉鎮公所建設課長155人(41.2%)；省縣級主管(包括農林廳、農牧局、糧食局、改良場……)等共105人(27.9%)。

二、農民及農業行政人員對農業政策的認知

由附表 9-1 (見頁 299) 可看出, 在 33 項重要農業措施中, 農民對每一項目曾經‘聽過’的比例有很大的差別, 有的項目幾乎是所有的農家都‘聽過’的, 如肥料服務到家, 有的則是農民很少聽到的, 如農業資源之維護, 只有 31% 農民曾經聽說過。假若把‘聽過’某一措施的農民數目超過 85% 者稱為高標準, ‘聽過’某一措施的農民數低於 50% 者稱為低標準, 則達到高標準的農業措施共有 8 項, 即三七五減租 (93.0%) ; 公地放領 (85.0%) ; 耕者有其田 (91.3%) ; 廢除肥料換谷改進隨賦征購辦法 (85.7%) ; 加強農業機械化 (96.9%) ; 辦理農機低利貸款 (94.2%) ; 以及糧食保價收購 (97.4%) ; 肥料服務到家 (99.0%) 。而在低標準以下的有九項即配肥作業電腦化 (37.1%) ; 取消田賦附征教育捐 (48.2%) ; 專業區信用貸款 (47.0%) ; 改進臺北市葉菜批發市場營運 (41.2%) ; 產品分級處理 (48.2%) ; 加強倉儲運銷設備 (47.0%) ; 獎勵一子繼承 (45.3%) ; 作物制度改良 (39.4%) ; 農業資源之維護 (31.0%) 。

仔細比較百分比高的項目和百分比低的項目不難看出, 百分比高的項目都是做得較成功, 且與農民的關係最直接、密切者, 同時宣傳也較多, 反之如農業資源之維護、作物制度之改良等措施, 農民並未能體會到直接的利害關係, 而且政府在這方面的宣傳也較少。農民回答‘聽過’的百分比也就較低。

若進一步探討農民對政策的了解情形則可發現‘聽過’是一回事, ‘知道’又是一回事。雖然‘聽過’比例高者, ‘知道’的比例也較高, 但是兩者之間的差距卻很大, 例如聽過三七五減租者高達 93%, 但是知道全部內容與知道部分內容者分別是 37.5% 和 37.8%, 兩者加起來也只有 75.3%。完全不知道其內容有 17.2%, 同樣‘聽過’耕者有其田者

有 91.3%，而知道全部內容者為 36.5%，知道部分內容者為 38.3%，兩者合起來是 74.8%，完全不知道者為 15.5%。至於農民‘聽過’比例較低的政策，其內容被‘知道’的比例自然更低，例如‘聽過’農業資源維護者有 31.0%，而知道全部內容者僅 9.4%，知道部分內容者為 13.6%，二者合起來也只有 23%而已。

若將‘知道全部內容’與‘知道部分內容’兩項合併以‘知道’看待，則在 33 項重要農業措施當中，農民‘知道’內容的百分比超過 70% 者有 10 項，即三七五減租 (75.3%)；耕者有其田 (74.8%)；廢除肥料換谷改進隨賦征購辦法 (80.2%)；加強農業機械化 (89.8%)；辦理農機低利貸款 (86.4%)；代耕 (70.5%)；土地重劃 (70.9%)；肥料服務到家 (96.6%)；糧食保價收購 (93.0%)；農業機械化 (74.5%)；而農民‘知道’的百分比低於 50% 的項目多達 14 項，即取消田賦附征教育捐 (43.8%)；專業區信用貸款 (36.2%)；改進臺北市菓菜批發市場營運 (28.1%)；山坡地之開發 (35.6%)；產品分級處理 (40.0%)；加強倉儲運銷設備 (35.3%)；加強農業試驗研究與推廣 (49.9%)；鼓勵農村地區設立工廠 (45.3%)；配肥作業電腦化 (29.9%)；獎勵一子繼承制度 (27.3%)；擴大農場規模 (44.9%)；作物制度改良 (31.5%)；農業資源之維護 (23.0%)；開辦農民保險 (44.8%)。

大體而言，政府對某一措施扮演角色多者且農民能體會與切身利益關係密切者，則農民對該一措施的內容知道較多。相反的，政府扮演角色少者，且要求農民採取相對的配合行動，或是與農民切身利益較不直接者，則農民知道的比較低。

就行為改變的過程而言，越需要農民採取配合行動的政策，越應該讓農民了解其內容，才有助於政策之推行，但是從上述的統計資料卻不難看出將近一半的政策約只有三分之一的農民能了解其內容，還有三分之二的人不了解，因此要他們採取配合的行動，當然就更困難，政策

執行的成果也會大打折扣。要有效的推行農業政策，透過農民教育的力量讓農民確實了解政策的內容及重要性乃是不可省略的步驟。

以下進一步探討農民的年齡、教育程度、專兼業情形、居住地點的性質、以及耕地面積等因素是否與其對農業政策的認知有關係。由於政策的項目多達 33 項，每一項若要與上述變項做交叉表，至少就有二、三百個表，過於繁瑣。所以此處將有關變項簡化成一綜合表格如表 9-2。就認知而言，僅取‘完全不知道’一欄，由各變項各組百分比的高低可以很清楚的看出，該變項是否與農民對農業政策的認知有關。表 9-2 顯示年紀較輕（50 歲以下）、教育程度低（小學以下）、兼業農、未參加專業區、以及耕點面積較小（1 甲以下）的農民對政策內容不了解的比例高，雖然此種發現不一定完全適合 33 種措施，但是例外的情形不多，只有加強農村公共投資一項。

值得一提，年紀大者‘不知道’的百分比反而低，這似乎意味著對農業措施的了解，農事操作憑年資的經驗要比透過推廣教育的了解吸收重要，也意味著我們推廣教育的做法仍沿襲傳統經驗的傳授，未有創發性的改進，否則年輕者對於吸收各種知識的動機應比年紀大者強，不可能對各種措施有較高‘不知道’的比例。

此一發現顯示今後農業發展措施在推行上的一大障礙，因為就行為改變的觀點言，要讓農民採用某種措施或採取配合行動，必須讓其充分了解該措施之內容及用意才容易吸收。而目前臺灣地區農民教育程度偏低（小學以下佔 82.44%），多屬兼業農（佔 91.05%），年紀偏高（平均 41.5 歲）⁽¹⁾。教育程度低，年紀大，不容易吸收新知識乃是傳播的死角；兼業農又多半以農業為副業，把農業視為可有可無的行業，因此對各種興革改進也就較不關心，除非花加倍的力氣，否則很難讓他們採取配合的行動。所以今後農業政策的推行在減低農業就業人口數的

(1) 中華民國 64、69 年臺灣地區農漁業普查報告，第一卷。中華民國勞工統計月報（臺北：行政院主計處民國 71 年 10 月）。

表 9-2 農民對各項農業措施不知

政策項目	自變項	村里性質				年齡				教育程度			
		一般村里	綜合示範區	區域發展區	總計	40歲以下	41-50	51-60	61歲以上	總計	小學以下	初中以上	總計
第三次土地改革	三五七減租	21.3 207	21.6 232	7.0 100	543	29.0 93	24.2 157	13.0 177	10.4 155	542	19.9 443	13.1 99	542
	公地放領	20.6 189	25.4 224	11.6 95	508	30.7 88	25.2 147	12.7 165	19.6 107	507	22.7 419	13.6 88	507
	耕者有其田	17.7 198	20.4 230	8.8 102	530	23.9 88	20.4 152	12.0 175	14.9 114	529	19.3 435	7.4 94	529
加速農村建設	廢除肥料換谷改進隨賦征購	8.5 189	4.6 216	8.0 100	505	12.9 85	4.8 146	3.6 167	8.5 106	504	7.1 410	5.3 94	504
	取消田賦附征教育捐	20.0 120	15.9 126	31.3 80	326	36.7 60	21.6 97	15.9 113	14.3 56	326	19.8 252	25.7 74	326
	放寬農貸條件 ①辦理專案生產貸款	16.9 154	15.2 191	28.0 82	427	19.7 76	19.4 129	15.7 134	19.5 87	426	18.0 338	19.3 88	426
村建	②專案區信用貸款	32.4 102	21.2 137	40.7 59	298	31.6 57	35.1 94	20.5 83	28.1 64	298	27.7 238	33.9 59	297
	改革農產運銷制度 ：①加強農會辦理共同運銷	19.3 171	17.8 230	26.7 86	487	21.1 90	17.9 145	20.1 154	21.6 97	486	19.8 394	20.7 92	486
	②改進北市菓菜批發市場營運	43.5 85	31.9 116	39.7 63	264	42.6 54	37.5 80	37.1 89	30.0 40	263	37.4 195	38.2 68	263
九大措施	加強農村共同投資 ①興修排水、堤防、防風林、灌溉工程	17.1 170	14.0 222	20.7 87	479	14.0 86	14.5 131	19.1 157	16.3 104	478	17.8 387	9.9 91	478
	②山坡地開發	44.1 93	33.5 170	34.3 67	330	30.4 69	34.8 92	41.3 109	37.3 59	329	40.2 251	25.6 78	329
	③產業道路之興建	11.8 178	16.4 213	25.0 80	471	15.5 84	12.9 139	14.5 152	24.2 95	470	18.1 375	8.4 95	470
措施	加速推廣綜合技術栽培 ①加強農機化	9.4 213	7.5 255	3.0 101	569	8.3 96	5.4 168	6.5 185	10.7 119	568	8.6 464	1.9 104	568
	②加強辦理農機低利貸款	8.2 209	5.8 237	11.9 101	547	5.3 95	5.7 159	6.5 185	15.3 111	550	7.8 447	7.8 102	549
	③實施共同作業	24.0 146	15.5 200	13.1 84	430	11.7 77	18.5 130	19.1 136	19.8 86	429	20.5 342	8.0 87	429
措施	④代耕	15.4 162	11.4 210	10.8 102	474	9.5 84	10.5 143	15.4 149	14.4 97	473	12.8 375	12.2 98	473

道的百分比 (按各主要變項分)

目前務農身份			土地改革前務農身份				參加專業區			耕 地 面 積				
兼業農	專業農	總計	僱農、佃農	半自耕農	地主	總計	有	無	總計	5分以下	0.5—1甲	1—1.5甲	1.5甲以上	總計
21.4 154	17.5 389	543	16.7 198	19.5 298	14.2 28	524	17.7 453	24.7 85	538	20.4 147	19.1 194	19.8 106	13.5 96	543
23.4 137	20.2 371	508	17.3 185	23.7 279	35.9 27	491	19.1 424	32.9 79	503	25.8 132	21.8 188	18.0 100	15.9 88	508
16.8 149	17.3 381	530	16.5 200	17.1 286	25.0 28	514	16.3 442	22.9 83	525	19.2 146	19.4 191	18.1 105	18.0 88	530
7.7 143	6.4 362	505	6.5 186	6.1 280	11.1 27	493	6.3 415	9.3 86	501	9.4 127	8.6 186	3.0 100	3.3 92	505
21.7 83	21.0 243	326	16.7 120	21.9 178	36.4 22	320	20.7 266	22.8 57	323	37.1 70	18.6 129	20.6 63	9.4 64	326
28.0 118	14.6 309	427	19.3 150	16.3 245	13.3 21	416	18.1 348	20.5 73	421	24.3 111	20.4 162	18.1 83	4.2 71	427
40.2 82	24.5 216	298	25.5 98	29.5 176	41.2 17	281	32.0 231	19.0 63	294	32.9 79	34.8 112	22.4 58	16.3 49	298
25.8 128	17.8 359	487	20.8 178	18.4 272	38.1 21	471	19.4 402	24.1 79	481	14.0 121	26.4 174	20.4 98	14.9 94	487
46.2 65	34.7 199	264	37.2 86	38.8 152	33.3 18	256	34.4 221	57.5 40	261	39.0 59	45.3 95	36.7 60	22.0 50	264
22.6 133	13.9 346	479	15.8 171	16.3 270	20.8 24	465	14.9 396	24.7 77	473	15.7 127	20.0 175	15.4 91	10.5 86	479
46.8 94	32.6 236	330	45.9 111	32.8 186	26.1 23	320	33.8 269	52.6 57	326	30.9 81	42.6 122	40.3 67	28.3 60	330
16.5 133	16.0 338	471	18.8 165	14.5 269	23.1 26	460	13.3 392	32.4 74	466	10.3 116	22.7 172	12.0 92	15.4 91	471
13.0 161	5.1 408	569	8.9 202	6.6 320	3.4 29	551	7.1 478	9.4 85	563	11.0 154	10.0 210	1.9 107	2.0 98	569
11.5 156	6.3 394	550	10.2 197	6.2 308	13.8 29	534	7.8 461	8.4 83	544	8.8 147	9.9 203	3.8 104	6.3 96	550
17.4 115	18.1 315	430	21.6 153	15.8 241	20.8 24	418	18.0 350	18.7 75	425	25.5 106	20.3 153	14.0 86	8.2 85	430
16.4 128	11.3 346	474	13.6 169	12.5 264	15.4 26	459	10.6 397	25.0 72	469	15.6 122	14.0 164	14.4 97	4.4 91	474

表 9-2 農民對各項農業措施不知

政 策 項 目	自 變 項	村 里 性 質				年 齡				教 育 程 度				
		一 般 村 里	綜 合 示 範 村	區 域 發 展 區	總 計	40 歲 以 下	41 — 50	51 — 60	61 歲 以 上	總 計	小 學 以 下	初 中 以 上	總 計	
加 速 農 村 建 設 九 大 措 施	⑤委託經營	% N	21.4 131	16.2 185	16.1 93	409	15.2 79	15.0 127	17.1 129	26.0 73	408	17.4 316	19.6 92	408
	倡設農業生產專業區	% N	18.5 168	16.8 226	2.2 93	487	9.0 89	16.0 144	13.9 151	17.6 102	486	16.7 389	6.2 97	486
	①土地重劃	% N	25.2 103	18.3 153	50.0 66	322	14.7 68	21.2 99	33.0 100	40.7 54	321	30.0 243	17.9 78	321
	②產品分級處理	% N	32.3 96	25.5 137	37.5 64	297	26.3 57	29.2 89	28.0 93	39.7 58	297	35.0 226	15.7 70	296
	③加強倉儲運銷設備	% N	29.5 146	17.9 173	35.1 74	393	28.2 78	25.0 112	22.1 131	28.2 71	391	28.0 304	17.0 88	392
家 畜 保 險	加強農業試驗研究與推廣	% N	25.2 123	25.2 151	27.4 84	357	19.4 67	27.0 100	26.4 110	27.5 80	357	28.5 277	16.3 80	357
	獎勵農村地區設立工廠	% N	17.6 153	18.3 213	27.7 83	449	24.7 81	19.0 137	15.4 149	23-5 81	448	21.1 355	15.1 93	448
	配肥作業電腦化	% N	25.8 89	30.5 131	70.0 60	280	30.0 60	35.1 77	38.3 94	50.0 48	279	40.9 208	26.8 71	279
	肥料服務到家	% N	0.9 212	0.8 255	0.0 104	571	1.0 96	1.2 169	0.0 184	0.8 121	570	0.9 466	0.0 104	570
	糧食保價收購	% N	5.1 214	4.3 254	2.0 102	570	2.1 97	6.6 166	1.6 186	5.8 120	569	5.2 466	0.0 103	569
獎 勵 一 子 繼 承	擴大農場經營	% N	21.1 95	23.6 127	38.2 76	298	13.6 59	27.3 88	28.7 94	35.1 57	298	29.5 227	17.1 70	297
	推行農業區域規劃(土地重劃)	% N	31.5 124	20.0 140	20.2 84	348	23.5 68	24.5 98	21.8 110	26.8 71	347	24.4 270	23.4 77	347
	加強農業機械化	% N	21.6 148	16.1 193	6.3 96	437	9.8 82	19.5 128	15.9 138	15.9 88	436	17.3 347	10.1 89	436
	作物制度之改良	% N	9.5 168	8.5 212	9.0 100	480	8.9 90	8.1 148	9.0 145	10.4 96	479	9.4 385	7.4 94	479
	農業資源之維護	% N	21.7 83	29.8 121	47.8 67	271	28.8 59	32.9 76	31.3 83	32.7 52	270	34.7 202	23.5 68	270
第 二 次 土 地 改 革	開辦農民保險	% N	33.8 71	33.3 90	54.1 61	222	35.4 48	45.9 61	33.3 66	43.5 46	221	43.0 165	28.6 56	221
	開辦農民保險	% N	39.3 150	40.3 181	28.9 90	421	29.1 79	38.6 127	39.0 136	42.3 78	420	38.8 327	33.3 93	420

%：百分比

N：絕對數

道的百分比(按各主要變項分) (續)

目前務農身份			土地改革前務農身份				參加專業區			耕 地 面 積				
兼業農	專業農	總計	偏半農、佃農	自耕農	地主	總計	有	無	總計	5分以下	0.5—1甲	1—1.5甲	1.5甲以上	總計
26.5 113	14.5 296	409	19.9 136	15.0 234	32.0 25	395	16.2 340	28.1 64	404	19.4 98	19.5 154	23.7 76	7.4 81	409
16.3 147	13.8 340	487	13.5 170	16.5 272	7.1 28	470	12.5 399	25.3 83	482	11.0 136	19.5 185	13.6 88	10.3 78	478
26.8 28	7.1 240	322	38.6 101	20.7 188	33.3 21	310	28.2 259	20.3 69	318	20.7 82	27.5 120	36.9 65	23.6 55	322
35.3 85	28.3 212	297	34.0 106	26.1 161	30.4 23	290	30.3 228	30.8 65	293	25.3 75	38.5 109	32.2 59	18.5 54	29
29.4 109	23.9 284	393	30.6 134	21.4 224	30.4 23	381	27.6 319	15.9 69	388	27.8 97	25.5 149	30.7 75	16.7 72	393
27.1 96	25.2 262	358	31.0 126	23.6 203	21.1 19	348	23.0 296	39.7 58	354	29.2 89	20.9 134	34.2 73	21.0 62	358
27.4 124	16.9 325	449	19.1 157	19.9 256	17.4 23	436	17.4 367	32.9 36	443	31.3 112	19.5 164	18.6 86	6.9 87	449
38.0 79	37.3 201	280	43.0 86	33.1 172	56.3 16	274	37.7 239	38.5 39	278	40.3 72	38.8 98	36.4 55	32.7 55	280
1.9 161	0.2 410	571	1.5 203	0.3 321	0.0 28	552	0.8 478	0.0 87	565	0.6 157	1.0 310	0.0 108	1.0 96	571
6.3 160	3.4 410	570	5.9 202	3.7 322	0.0 29	553	4.2 478	4.7 86	564	4.5 155	4.8 209	2.8 107	4.0 99	570
39.2 79	21.9 219	298	31.4 105	24.4 160	33.3 21	286	24.6 240	37.0 54	294	34.2 73	28.8 104	25.4 59	14.5 62	298
34.8 92	20.3 256	348	28.4 116	23.3 198	26.3 19	333	23.5 289	29.6 54	343	23.2 82	29.5 132	26.8 71	11.1 83	348
19.7 127	14.2 310	437	15.2 151	17.8 242	7.7 26	419	14.0 357	25.7 74	431	13.2 112	21.4 168	14.0 86	8.5 71	437
13.8 138	7.0 342	480	11.5 157	8.3 278	3.8 26	461	8.0 399	14.7 75	474	10.7 140	5.9 185	10.7 84	11-3 71	480
40.3 72	28.6 199	271	36.5 85	27.0 159	47.6 21	265	30.6 229	39.5 38	267	37.5 64	26.7 101	39.6 53	26.4 53	271
49.2 65	35.0 157	222	51.1 73	30.4 125	55.6 18	216	38.9 180	42.1 38	218	44.4 54	33.7 83	56.8 44	24.4 41	222
43.9 114	53.2 307	421	38.4 146	38.4 237	41.7 24	407	31.4 341	67.6 74	415	45.1 102	39.2 158	33.7 83	28.2 78	421

表 9-3 農民對各項農業措施

政策項目	自變項	村里性質				年齡				教育程度			
		一般村里	綜合示範村	區域發展區	總計	40歲以下	41~50	51~60	61歲以上	總計	小學以下	初中以上	總計
第一次土地改革	三七五減租	% 70.1 201	85.4 205	86.1 101	507	64.2 81	83.1 142	81.9 171	83.0 112	506	79.5 414	79.3 92	506
	公地放領	% 71.6 183	83.2 202	86.0 93	478	70.2 84	80.6 134	81.0 158	83.2 101	477	79.7 389	77.3 88	477
	耕者有其田	% 71.8 195	86.9 206	8.81 101	502	71.4 84	81.3 139	80.1 171	91.6 107	501	82.4 409	76.1 92	501
加速農村建設	廢除肥料換谷改進隨賦征購	% 86.6 186	86.5 215	82.5 97	498	82.1 84	82.6 144	89.6 163	87.7 106	497	85.4 404	87.1 93	497
	取消田賦附征教育捐	% 77.6 125	80.0 155	78.9 76	356	73.6 72	78.6 103	85.2 115	75.4 65	355	79.4 272	77.1 83	355
九措	放寬農貸條件 ①辦理專案生產貸款	% 76.9 156	85.5 186	66.2 77	419	81.3 75	78.3 129	80.8 130	73.8 84	418	78.1 329	80.9 89	418
	②專業區信用貸款	% 62.6 107	79.5 151	52.7 55	313	75.4 65	63.4 93	69.2 91	69.8 63	312	67.9 245	73.1 67	312
九措	改革農產運銷制度 ①加強農會辦理共同運銷	% 63.1 168	68.3 218	61.0 81	467	70.4 81	64.3 140	60.7 149	68.8 96	466	66.4 378	59.6 88	466
	②改進北市菜菜批發市場營運	% 47.3 91	52.9 121	49.2 62	274	52.5 59	51.9 79	48.4 92	46.5 43	273	49.8 205	51.7 68	273
九措	加強農村公共投資 ①興修排水、堤防、防風林、灌溉工程	% 85.7 175	87.1 209	85.7 83	467	91.7 84	82.8 128	86.3 152	86.3 102	466	86.1 375	87.9 91	466
	②山坡地之開發	% 51.5 103	69.7 152	65.6 64	319	74.6 63	64.8 91	54.8 104	61.7 60	318	61.6 245	67.1 73	318
九措	③產業道路之興建	% 92.6 176	93.8 195	92.7 82	453	96.2 79	93.3 134	93.9 147	89.2 93	453	93.3 359	92.3 93	452
	加速推廣綜合技術栽培 ①加強推廣農業機械化	% 93.8 209	96.6 237	96.0 101	547	97.7 88	96.9 161	95.6 183	91.2 114	546	95.1 446	97.0 100	546
九措	②辦理農機低利貸款	% 85.8 204	92.0 237	87.3 102	543	92.6 94	90.9 154	88.0 183	83.8 111	542	88.6 438	89.4 104	542
	③實施共同作業	% 58.6 140	66.0 200	58.3 83	423	68.9 74	60.2 133	61.2 133	60.2 83	423	60.2 334	69.5 89	423
九措	④加強推廣代耕	% 69.3 163	74.7 209	82.8 99	469	75.6 82	77.5 142	77.2 145	65.7 99	468	74.5 376	76.1 92	468
	⑤加強推廣委託經營	% 58.3 139	61.0 187	67.8 89	415	61.9 84	62.2 127	59.3 130	63.0 73	414	59.9 322	67.7 92	414

施評列‘很有助益’的百分比

目前務農身份			土地改革前務農身份				參加專業區			耕 地 面 積					
兼業農	專業農	總計	僱農、佃農	半自耕農	自耕農	地主	總計	有	無	總計	5分以下	0.5~1甲	1~1.5甲	1.5甲以上	總計
77.1 144	80.4 363	507	89.6 193	75.1 273	55.6 27		493	78.4 425	85.7 77	502	76.5 132	81.8 187	79.0 100	79.5 88	507
74.0 127	81.2 351	478	89.0 182	75.9 257	50.0 24		463	78.1 402	86.9 71	473	71.0 124	79.4 175	87.1 93	82.6 86	478
73.4 143	84.4 359	502	90.8 195	77.6 268	52.0 25		488	79.8 421	89.5 76	497	80.5 133	82.4 182	82.7 98	78.7 89	502
83.7 141	86.6 357	498	89.7 184	84.3 281	81.8 22		487	84.6 409	90.6 85	494	80.2 121	85.0 187	87.9 99	92.3 91	498
75.3 93	80.2 263	356	75.4 130	81.5 200	80.0 20		350	77.8 293	83.1 59	352	78.8 80	78.1 137	87.1 70	72.5 69	356
74.8 119	80.3 300	419	75.0 52	82.3 237	60.0 20		409	79.5 364	74.6 67	413	69.0 113	79.7 158	81.3 80	89.7 68	419
59.8 87	72.6 226	313	64.2 109	73.7 179	47.4 19		307	65.5 252	84.2 57	309	65.0 80	64.4 118	74.2 62	79.2 53	313
64.5 124	65.6 343	467	61.2 170	67.9 263	47.4 19		452	65.8 387	62.2 74	461	59.8 123	70.3 165	62.6 91	67.0 88	467
48.5 68	50.9 206	274	41.6 89	56.8 158	38.9 18		265	49.8 240	51.6 31	271	42.4 68	49.5 97	52.5 59	60.0 50	274
87.5 128	85.9 339	467	83.5 170	87.4 261	91.3 23		454	85.9 391	88.6 70	461	88.7 125	90.5 168	84.4 90	78.6 84	467
56.3 87	65.5 232	319	51.8 112	67.6 179	80.0 20		311	63.3 270	57.8 45	315	63.9 83	59.8 117	64.1 64	67.3 55	319
93.7 127	92.9 326	453	91.3 161	93.8 259	95.2 21		441	92.7 383	95.4 65	488	95.5 111	92.6 163	89.1 92	95.4 87	453
94.7 152	95.7 395	547	94.9 195	96.1 309	88.9 27		531	94.8 459	98.8 82	541	90.0 150	96.5 200	99.0 102	97.9 95	547
84.5 155	90.5 388	543	87.2 195	90.5 304	78.6 28		527	88.0 458	92.4 79	537	81.6 147	89.1 201	96.0 100	91.6 95	543
57.3 110	63.9 313	423	63.3 150	62.3 238	54.2 24		412	61.9 346	62.5 72	418	49.0 103	66.9 154	66.3 83	65.1 80.4	423
64.8 125	78.2 344	469	71.3 164	76.4 267	70.8 24		455	75.8 396	66.2 68	464	69.7 119	73.5 166	77.2 92	80.4 92	469
55.0 120	64.4 297	417	58.4 137	64.5 242	48.0 25		404	62.2 348	54.8 62	410	53.5 100	62.3 154	59.5 79	72.0 82	415

表 9-3 農民對各項農業措

政 策 項 目	自 變 項	村 里 性 質				年 齡				教 育 程 度			
		一 般 村 里	綜 合 示 範 村	區 域 發 展 區	總 計	40 歲 以 下	41 ~ 50	51 ~ 60	61 歲 以 上	總 計	小 學 以 下	初 中 以 上	總 計
倡設農業生產專業區 加強生產專業區	①土地重劃	% 67.3 168	% 72.9 203	% 92.3 91	462	88.0 83	79.7 133	66.7 147	68.4 98	461	72.4 369	83.7 92	461
	②產品分級處理	% 65.4 104	% 68.4 155	% 55.4 65	324	70.8 72	66.7 102	58.2 98	64.7 51	323	63.1 244	69.6 79	323
	③加強倉儲運銷	% 69.2 107	% 74.1 147	% 60.0 65	319	67.2 67	73.0 89	70.3 101	67.2 61	319	67.8 242	75.0 76	318
	加強農業試驗研究 與推廣	% 85.5 145	% 83.1 178	% 63.9 72	395	78.2 78	75.9 116	85.6 132	80.9 68	394	78.4 306	87.5 88	394
	鼓勵農村地區設立 工廠	% 86.9 130	% 78.7 150	% 76.7 86	366	84.3 70	52.5 103	75.9 112	83.8 80	365	80.1 282	84.3 83	366
家 畜 保 險	% 61.2 147	% 64.8 193	% 35.4 82	422	61.6 73	58.1 124	56.7 141	55.4 83	421	55.0 329	67.4 92	421	
配肥作業電腦化	% 64.8 91	% 69.9 133	% 43.6 55	279	65.1 63	64.9 77	66.7 90	50.0 48	278	60.2 206	72.2 72	278	
肥料服務到家	% 98.6 215	% 95.3 253	% 98.1 104	572	96.9 96	94.1 169	98.9 185	98.3 11	571	97.2 467	96.2 104	571	
糧食保價收購	% 78.4 213	% 82.4 244	% 91.1 101	558	81.5 92	77.5 160	86.5 185	83.3 120	557	83.1 455	79.4 102	557	
獎勵一子繼承	% 37.3 102	% 52.9 140	% 37.0 73	315	45.6 68	43.2 95	45.1 91	43.3 60	314	41.6 254	53.6 69	314	
第 二 次 土 地 改 革	擴大農場經營規模	% 71.2 125	% 78.9 152	% 82.4 85	362	81.6 76	75.0 100	76.6 111	75.7 74	361	75.5 278	81.9 83	361
	加強農業區域規劃 (土地重劃)	% 73.6 144	% 80.1 181	% 92.4 92	417	92.5 80	77.8 117	81.5 130	71.9 89	416	78.4 333	89.2 83	416
	實施農業機械化	% 95.2 166	% 94.0 201	% 96.9 96	463	98.9 88	95.7 140	92.9 140	93.6 94	462	94.1 372	98.9 90	462
	作物制度之改良	% 77.6 98	% 67.2 128	% 56.3 64	290	76.1 67	66.7 84	67.4 86	61.5 52	289	64.5 217	80.6 72	289
農 業 資 源 之 維 護	% 72.2 90	% 59.1 115	% 40.7 59	264	71.0 62	57.5 73	55.0 80	54.2 48	263	54.5 200	76.2 63	263	
開辦農民保險	% 79.7 148	% 78.9 161	% 84.3 88	397	88.2 76	83.5 115	76.4 126	74.7 79	396	79.9 309	81.8 87	396	

%：百分比

N：絕對數

施評列‘很有助益的’百分比(續)

目前務農身份			土地改革前務農身份				參加專業區			耕 地 面 積					
業 業 農	專 業 農	總 計	僱 農、 佃 農	半 自 耕 農	自 耕 農	地 主	總 計	有	無	總 計	5 分 以 下	0.5 ~ 1 甲	1 ~ 1.5	1.5 甲 以 上	總 計
69.6 135	76.8 327	462	68.9 164	77.6 255	77.8 27	446	78.2 381	56.6 76	457	71.2 132	74.0 177	73.4 79	83.8 74	462	
64.7 85	64.9 239	324	53.4 103	68.9 190	73.7 19	312	62.8 266	75.9 54	320	65.5 84	65.0 120	61.9 63	66.7 57	324	
67.0 88	70.6 231	319	62.6 115	75.0 176	68.2 22	313	67.7 257	77.6 58	315	73.3 86	70.4 115	65.1 63	67.3 55	319	
73.4 109	83.2 286	395	74.1 135	86.3 227	60.9 23	385	77.8 325	93.8 65	390	75.0 100	82.8 151	78.1 73	85.9 71	395	
76.3 93	82.8 273	366	78.7 122	82.5 217	77.8 18	357	81.6 315	78.7 47	362	79.6 98	84.7 137	75.7 70	82.0 61	366	
57.3 110	58.0 312	422	53.5 155	63.3 237	35.0 20	412	57.7 352	59.4 64	416	50.0 102	57.7 156	56.8 81	68.7 83	442	
64.0 75	62.7 204	279	55.2 87	67.8 171	46.7 15	273	64.5 242	57.1 35	277	56.5 69	64.0 100	62.5 56	70.4 54	279	
96.9 160	97.1 412	572	97.0 203	97.2 322	96.4 28	553	96.5 480	100 86	566	96.9 160	99.5 209	93.5 107	95.8 96	572	
77.3 154	84.4 404	558	77.9 199	84.7 313	89.7 29	541	83.3 466	76.7 86	552	76.6 154	85.2 203	81.1 106	87.4 95	558	
36.3 80	46.8 235	315	43.4 113	46.2 173	26.3 19	305	43.5 271	47.5 40	311	38.2 76	43.8 112	41.9 62	53.8 65	315	
70.3 91	79.3 271	362	73.0 126	79.8 203	73.7 19	348	76.7 305	78.8 52	357	72.2 92	73.1 134	80.8 73	87.7 65	362	
80.2 116	80.7 301	417	72.1 147	85.1 228	88.0 25	400	84.3 343	61.8 68	411	75.9 112	80.8 156	80.2 81	88.2 68	417	
93.9 131	95.5 332	463	94.2 155	94.7 265	100 24	444	94.3 387	98.6 70	457	91.2 137	96.1 178	98.8 81	95.4 67	463	
69.0 71	68.0 219	290	55.2 96	77.4 168	50.0 20	284	67.1 249	81.1 37	286	77.5 71	68.2 107	62.5 56	62.2 56	290	
66.2 71	57.0 193	264	50.0 90	66.2 151	41.2 17	258	56.2 226	85.3 34	260	70.4 71	58.3 96	46.9 49	58.3 48	264	
79.8 104	80.6 293	397	82.5 143	79.8 221	80.0 20	384	80.8 337	79.6 54	391	77.8 96	83.7 147	80.8 78	77.6 76	397	

做法上應該同時注意年紀輕、教育程度高等專業農家的鼓勵與培養。

其次就農業行政人員對農業政策措施的認知情形來看，在 33 項的措施當中，絕大多數的農業建設人員都‘知道’（包括‘知道詳細內容’和‘知道部分內容’）。只有少數幾項，回答‘完全不知道’的超過 6%（附表 9-2，見頁 303）。這些項目包括改進北市菓菜批發市場營運（13.8%），加強農業公共投資（7.4%），加強倉儲運銷設備（7.2%），鼓勵農村地區設立工廠（8.5%），獎勵一子繼承制（6.6%），產品分級處理（6.1%），配肥作業電腦化（6.9%）。其中改進北市菓菜批發市場營運乃屬地區性的問題，故有較多的從業人員不知道其內容是可以預料的。至於其他幾項僅就表面的回答實在難以探知其確切的原因，有待進一步查證，不過就總體而言，因為從業人員的來源複雜，有來自農林廳、糧食局各科股的，有來自改良場、縣市政府、鄉鎮公所和鄉鎮農會各單位之有關人員，而每個人所承辦業務的性質可能有很大的差別，所以對少數項目不知道其內容應可理解。

三、農民及農業行政人員對農業措施之評價和參與

農民對政策效益評估的答案歸納為五類，即‘很有助益’、‘無益也無害’、‘反而有害’、‘與我無關’、‘漏答或不知道’（附表 9-1 見頁 299）顯示在這五類中回答中間三種的百分比都很低，認為‘無益也無害’的措施只有四項是超過 10%，即加強農會辦理共同運銷（12.3%），實施共同作業（12.8%），家畜保險（14.1%），獎勵一子繼承制度（12.4%），其他項目的回答絕大多數都在 5% 以下，這似乎說明了農民對上述四種措施的成果並不在乎，也意味著這四項措施推行的成果不盡理想，這點更可從回答‘很有助益’的百分比得到佐證。在 33 項措施中農民認為‘很有助益’的百分比超過 80% 者只有四項，即廢除肥料換谷改進隨賦征購辦法（85.7%），加強農業機械化（88.9%），辦理農機低利貸

款(82.1%)，肥料服務到家(94.5%)，介於60%~80%之間者有七項，即三七五減租(68.7%)，公地放領(64.6%)，耕者有其田(69.5%)，興修排水、堤防、防風林灌溉工程(68.8%)，糧食保價收購(78.4%)，產業道路之興建(71.9%)，繼續實施農業機械化(第二次土地改革)(75.0%)，百分比在40%以下的有九項，即改進臺北市葉菜批發市場營運(23.5%)，山坡地之開發(34.2%)，產品分級處理(35.8%)，加強倉儲運銷設備(37.8%)，配肥作業電腦化(30.0%)，作物制度改良(33.7%)，農業資源之維護(31.0%)。上述資料指出農民感受到益處多的政策(超過80%者)都是近期的，與農民切身關係密切者知道內容多者，且實際上做得好的；而像三七五減租等政策雖然也做得不錯但因施行時間較久，不少農民並未親自經歷，他們的感受已較不深刻，所以雖也感覺到好處，但是百分比就不如前者高，另一方面農民感受到好處少者(40%以下)都屬無直接關係，且較無具體成果，又內容較空洞不易明瞭者，這點可從該項目在‘漏答或不知道’的比例相對偏高推知。回答‘反而有害’的百分比極低，絕大多數的項目百分比都在2%以下，只有獎勵一子繼承制度一項竟高達15.0%，究其原因，不少農民認為此一制度增加家庭糾紛，因為以前諸子平分土地，財產分配很公平，現在由一子繼承，在財產分配上很難達到公平，所以容易造成兄弟間感情不睦的現象。

以下進一步分析農民居住村里的性質、年齡、教育程度、務農身份、是否參加專業區及耕地面積等因素是否與農民對農業政策的評價有關係。對政策效益之評估共分為四類，即‘很有助益’、‘無益也無害’、‘反而有害’、‘與我無關’，在這四類的回答中，因為後三類的百分比都很少，所以此處僅以‘很有助益’的百分比做為觀察比較的依據，如表9-3所示。

先比較百分比超過80%的四項措施，即廢除肥料換谷、加強農業

機械化、辦理農機低利貸款、肥料服務到家。由表中的百分比雖然很難看出有規則性的差異，但是就大體而言，綜合示範村地區、年紀較大、教育程度較高、專業農、土地改革前是僱農、佃農、半自耕農及耕地面積較大的農民，對上述四種措施有較好的評價。

其次再看百分比在 40 % 以下的九種措施，即改進臺北市果菜市場營運、山坡地之開發、產品分級處理、加強倉儲運銷設備、配肥作業電腦化、作物制度改良、農業資源之維護、獎勵一子繼承、專業區信用貸款。有關影響評價的因素類似上述的情形，即綜合示範村地區、年紀較輕者、土地改革前屬地主者、教育程度高者、專業農、耕地面積大者，曾參加專業區者對這些措施有較好的評價，值得注意的是對這些較長久利益，不一定能即刻見效的措施，反而是年輕人有較好的評價。這些資料說明對以往政府的農業措施，專業農感受到的好處要比兼業農多。

農業行政人員對上述這些措施的評估較為保守，在問卷中讓農業建設人員對每一措施以‘很成功’、‘成功’、‘失敗’、‘很失敗’加以評定。從建設人員的回答中可看出幾個特徵：一、‘漏答’的百分比極高，沒有回答的比例超過 50 % 以上者達十七項之多，是否因為他們對這些措施的成果不清楚而無法肯定的回答，假若此種猜測屬實則更反映政策執行的缺失。一種農業政策的執行連參與其事的農業行政人員都不知其成果好壞就更談不上改進了。二、回答‘失敗’的和‘很失敗’的百分比極低，絕大多數在 2 % 以下，只有改進北市果菜批發市場營運、實施共同作業、土地重劃、農村地區設立工廠、獎勵一子繼承制度等六項‘失敗’的比例超過 10 %，其中改進北市果菜批發市場營運和獎勵一子繼承制度兩項在農民的回答中也是被列為比較沒有助益的措施。三、回答‘很成功’和‘成功’的比例並不算高，兩者合起來百分比超過 60 % 的只有三七五減租、公地放領、耕者有其田三項措施，而且早期的措施成功的比例要比晚期的措施高。這點似乎表示農業行政人員本身也感覺到晚

近的農業措施做得並不理想。

由於農業行政人員對各項農業措施回答成功與失敗的比例甚為懸殊，要進一步比較分析較受限制。現在僅將上述回答‘失敗’的比例超過10%之五種措施，進一步觀察是否與服務單位、服務年資，以及家裏有無種田有關係。如表9-4至表9-8所示，服務單位共分三類，即鄉鎮農會總幹事、鄉鎮公所人員及省縣農業行政人員，在五項措施中雖然可以看出鄉鎮農會總幹事評定‘成功’的百分比最低，而省縣級農業行政人員評定‘成功’的百分比最高，但是經統計檢定，只有實施共同作業和家畜保險兩項在服務單位的差異上達顯著水準。其他年資和家裏有無種田與對五項農業措施的評定未達顯著水準。

這些資料說明農業行政人員對農業措施好壞的評定與個人之服務年資或家裏是否種田並無關係，倒是與自己服務單位有密切的關係。大致說來屬政府系統的省級人員對農業措施往往有較高的評價，而地方鄉鎮農會總幹事則給予較低的評價。這可能因為地方農會乃是實際負責執行農業政策的最基層單位，在執行政策的過程中，經常與農民接觸一定遭遇到不少的問題，所以總幹事對各種農業措施的評價較可能以農民實際所反應的問題為依據，而省級行政人員雖也負責執行農業措施，但是因與農民距離較遠，也較少有直接的接觸，其對農業措施執行成果的了解可能間接來自各種報表或書報，因此可能與事實的差距較大。

若進一步觀察農民對政策參與情形，我們不難看出受惠的農民並不普及，有關加速農村九大建設措施在受訪的農民中，曾申請專案生產貸款的只有33.0%，曾申請專業區信用貸款的也只有16.9%，曾參加農會共同運銷的也只有24.7%，曾申請農機低利貸款的有40.4%，曾參加共同作業的有20.3%，曾參加委託代耕的有29.5%，委託經營的有9.9%（表9-9）。雖然這些措施無不希望實際上能嘉惠農民，但是若

表 9-4 農業行政人員對改進臺北市果菜批發市場之評價，依服務單位、服務年資、家裏有無種田分

實行 成果	自變項 服 務 單 位			年 資			有 無 種 田	
	鄉鎮農會 總幹事	鄉公所 建設課長	省縣級 主管	15年 以下	16~30年	31年 以上	有	無
成 功	23 (51.1)	26 (74.3)	29 (65.5)	13 (54.2)	30 (63.8)	24 (64.9)	44 (65.7)	23 (56.1)
失 敗	22 (48.9)	9 (25.7)	10 (34.5)	11 (45.8)	17 (36.2)	13 (35.1)	23 (34.3)	18 (43.9)
計	45	35	39	24	47	37	67	41
X^2	4.67			0.82				

表 9-5 農業行政人員對實施共同作業之評價，依服務單位、服務年資、家裏有無種田分

實行 成果	自變項 服 務 單 位			年 資			有 無 種 田	
	鄉鎮農會 總幹事	鄉公所 建設課長	省縣級 主管	15年 以下	16~30年	31年 以上	有	無
成 功	50 (67.6)	66 (77.6)	40 (87.0)	31 (66.0)	65 (78.3)	59 (79.7)	98 (75.4)	55 (76.4)
失 敗	24 (32.4)	19 (22.4)	6 (13.0)	16 (34.0)	18 (21.7)	15 (20.3)	32 (24.6)	17 (23.6)
計	74	85	46	47	83	74	130	72
X^2	6.05 *			3.41			0.00	

* 達 0.05 之顯著水準

表 9-6 農業行政人員對委託經營之評價，依服務單位、服務年資、家裏有無種田分

實行 成果	服 務 單 位			年 資			有 無 種 田	
	鄉鎮農會 總幹事	鄉公所 建設課長	省縣級 主管	15年 以下	16~30年	31年 以上	有	無
				自變項				
成 功	38 (62.3)	45 (73.8)	32 (78.0)	26 (68.4)	48 (68.6)	40 (74.1)	74 (70.5)	40 (70.2)
失 敗	23 (37.7)	16 (26.2)	9 (22.0)	12 (31.6)	22 (31.4)	14 (25.9)	31 (29.5)	17 (29.8)
計	61	61	41	38	70	54	105	57
χ^2	3.42			0.53			0.00	

表 9-7 農業行政人員對家畜保險之評價，依服務年資、服務單位、有無種田分

實行 成果	服 務 單 位			服 務 年 資			有 無 種 田	
	鄉鎮農會 總幹事	鄉公所 建設課長	省縣級 主管	15年 以下	16~30年	31年 以上	有	無
				自變項				
成 功	62 (72.1)	33 (73.3)	29 (93.5)	26 (66.7)	55 (76.4)	42 (84.0)	78 (72.9)	43 (82.7)
失 敗	24 (27.9)	12 (26.7)	2 (6.5)	13 (33.3)	17 (23.6)	8 (16.0)	29 (27.1)	9 (17.3)
計	86	45	31	39	72	50	107	52
χ^2	6.2 *							

* 達 0.05 之顯著水準

表 9-8 農業行政人員對一子繼承制之評價，依服務單位、服務年資、有無種田分

自變項 實行成果	服 務 單 位			服 務 年 資			有 無 種 田	
	鄉鎮農會 總幹事	鄉公所 建設課長	省縣級 主管	15年 以下	16~30年	31年 以上	有	無
成 功	8 (38.1)	19 (51.4)	19 (63.3)	10 (50.0)	13 (38.2)	21 (65.6)	27 (50.0)	18 (54.5)
失 敗	13 (61.9)	18 (48.6)	11 (36.7)	30 (50.0)	21 (61.8)	11 (34.4)	27 (50.0)	15 (45.5)
計	21	37	30	20	34	32	54	33
χ^2	3.18			4.96			0.04	

因參與的人數不多，實際效果就大打折扣。至於其他農業措施像家畜保險，不需要的有 28.6%，未參加者有 39.2%，已參加者有 13.5%，參加人數仍嫌偏低。此外有些政策很適合農民的需要，宜再積極推行，例如農村工業區的設立有 70.2% 的農民贊成，只有 4.3% 的人反對；肥料服務到家有 91.8% 的農民覺得需要，只有 0.5% 不需要；49.6% 願擴大農場經營規模，18.4% 不願意；60.3% 贊成農業區域規劃，17.7% 不贊成；65.1% 願參加農民保險，13.3% 不願參加。

就專業區而言，因為受訪的農民中只有 87 位是屬專業區的，其中有 82.8% 認為加入專業區後益處很大，因為加入專業區後較易獲得種子、肥料及技術指導，且全部作業過程由班員有計畫的分工合作，有剩餘勞力可從事其他行業，增加家庭收入。

表 9-9 農民對加速農村建設九大措施之參與

項 目 \ 參 與	會	否	漏 答	合 計
申請專業區生產貸款	194(33.0)	326(55.5)	67(11.4)	587(100.0)
申請專業區信用貸款	99(16.9)	352(60.0)	136(23.2)	587(100.0)
參加農會共同運銷	145(24.7)	385(65.6)	57(9.7)	587(100.0)
申請農機低利貸款	237(40.4)	327(55.7)	23(3.9)	587(100.0)
參加共同作業	119(20.3)	343(58.4)	125(21.3)	587(100.0)
參加委託代耕	173(29.5)	328(55.9)	86(14.7)	587(100.0)
參加委託經營	58(9.9)	384(65.4)	145(24.7)	587(100.0)

任何一樣新措施在剛開始時候所遭遇的阻力總是較多，專業區也不例外，在剛開始時專業區農民對土地重劃所持的態度可以說反對的(43.8%)多於贊成(39.0%)的，但是現在則有55.2%表示支持此政策，更有78.2%的農民表示對專業區的觀感越來越好。雖然如此專業區內若要農民彼此換地卻不容易執行，因為農民怕土地肥沃程度不同、等則不一樣、面積也不好配合，故不易執行。

在33項農業措施中，在受訪的376位農業行政人員中，經辦過的人並不多；經辦過的百分比超過40%的有辦理農機低利貸款(52.9%)、實施共同作業(54.3%)、代耕(41.0%)、肥料服務到家(41.8%)、糧食保價收購(41.0%)、農業機械化(55.1%)，而經辦過事項在10%以下的項目有獎勵一子繼承制度(5.9%)。

在經辦過程中經常遇到困難的百分比比較高的項目有加強農會辦理共同運銷(18.4%)、實施共同作業(18.4%)、委託經營(19.4%)，而不曾遇到困難百分比比較高的項目有：廢除肥料換谷、改進隨賦征購辦法(28.5%)、取消田賦附征教育捐(31.4%)、配肥作業電腦化(13.8%)、肥料服務到家(17.0%)。

在經辦的措施中，經常遇到困難的項目中，以鄉鎮農會總幹事的百分比比較高，而省縣主管的百分比比較低(表 9-10)。

表 9-10 農業行政人員實行各項政策‘經常遇到困難’之百分比

政策內容		服務單位		鄉鎮公所	建設課長	省縣單位	主管	總計
		鄉鎮農會	總幹事					
第一次土地改革	三七五減租	(5.0) 60		(20.0) 85		(12.2) 41		186
	公地放領	(7.3) 55		(17.6) 74		(10.0) 40		169
	耕者有其田	(6.8) 59		(16.0) 81		(14.0) 43		183
加速農村建設九大措施	廢除肥料換谷 改進隨賦征購	(3.6) 84		(6.5) 62		(11.6) 43		189
	取消田賦 附征教育捐	(5.3) 76		(1.9) 52		(2.6) 38		166
	放寬農貸條件	(10.7) 75		(11.5) 52		(11.9) 42		169
	改進運銷制度 ①加強農會辦理 共同運銷	(39.3) 89		(29.6) 54		(40.0) 45		188
	②改進北市菓 菜批發市場營 運	(47.8) 46		(18.8) 32		(42.3) 26		104
	加強農村 公共投資	(20.0) 55		(16.4) 55		(20.0) 40		150
	加速推廣綜合 技術栽培①農 機低利貸款	(6.6) 91		(10.5) 76		(8.0) 50		217
	② 實施共同作業	(36.7) 79		(31.1) 90		(22.2) 54		223
	③代耕	(23.0) 74		(20.0) 70		(10.2) 49		193
④委託經營	(46.3) 67		(35.8) 67		(34.0) 50		184	

表 9-10 農業行政人員實行各項政策‘經常遇到困難’之百分比(續)

政策內容		鄉鎮農會	總幹事	鄉鎮公所	建設課長	省縣單位 主管	總計
加速農村建設九措大施	倡導農業生產專業區： ①土地重劃：	(27.5) 40	(19.3) 57	(25.7) 35			132
	②產品分級處理	(34.0) 37	(12.8) 48	(20.0) 42			127
	③加強倉儲運銷設備	(29.6) 54	(5.7) 35	(16.2) 37			126
	加強農業試驗研究與推廣	(14.3) 49	(11.1) 54	(7.0) 43			146
	鼓勵農村地區設立工廠	(42.3) 26	(40.0) 40	(22.2) 36			102
家畜保險	(29.8) 94	(13.0) 46	(15.8) 38			178	
配肥作業電腦化	(4.2) 72	(3.8) 53	(8.6) 35			160	
肥料服務到家	(10.2) 98	(1.5) 65	(4.3) 46			199	
糧食保價收購	(23.4) 94	(12.1) 58	(16.3) 49			201	
獎勵一子繼承制	(38.5) 26	(34.1) 41	(30.6) 36			103	
第二次土地改革	擴大農場經營規模	(41.4) 70	(28.1) 57	(23.4) 47			174
	推行區域發展(農地重劃)	(28.6) 28	(30.4) 56	(27.0) 37			121
	農業機械化	(16.0) 81	(10.5) 76	(10.2) 49			206
	作物制度之改良	(13.0) 54	(17.0) 47	(17.5) 40			141
	農業資源之維護	(14.3) 35	(27.3) 44	(21.6) 37			116
	訓練培養農業科技人才	(14.0) 50	(7.5) 40	(4.9) 41			131

() 內係百分比, 餘為絕對數。

這點再度說明站在第一線的農會人員因與農民直接接觸，在政策執行上所遭遇到的困難要比省、縣級的主管多。

以前農民在農事操作上往往苦於資本不足，買不起現代化的農耕機械或是農業科技本身不够進步，對於病蟲害的防治無法有效的控制，或是找不到合適的品種，但是這些問題對現代的農民已不算重要了。相反的，以農產品價格和勞力不足為主要的問題。當詢以‘種田最大的困難是什麼？’將近一半（46.2%）的人認為農產價格太低，其次為勞力不足（23.0%）和工資成本高（18.6%），回答其他的原因，如病蟲害防治問題、水源問題、收穫量、耕地太小、農機太貴等原因總共加起來也只有12.2%而已。這些數據很明顯的反映出目前耕種技術、農業科技的改良已能適合農民的需要，但是農民卻面臨著偏高的生產成本和偏低的農產品價格。

稻谷收購政策乃是政府設法增加農民收入的重要措施之一，但是由於收購量少，收購價格不能充分反映成本，因此農民的感受並不如政府所預期的，有19.4%的農民認為稻谷收購政策對農民‘很有利’，56.6%認為‘稍有利’，而14.5%認為‘無影響’。

一半以上的農民認為目前稻谷收購價格並不能使他們獲得20%利潤，其中以一般村里的農民、年紀在50歲以下者、教育程度在初中以上者、專業農、耕地面積在1甲以上者持此看法的百分比比較高（表9-11）。

農業行政人員也有62.9%持類似的看法，有的行政人員認為目前的收購價格不能使農民獲得20%的利潤，尤其是與農民最接近的農會總幹事（70.4%）更有此種感覺，而省級主管則此種感覺較低，只有51.1%的人有此看法（表9-12）。

雖然保證價格不盡理想，但是卻有90.6%的農民不贊成取消保證價格制度而任由米價自由競爭。

除收購價格外，收購量的多寡也是一個爭論的問題，目前每公頃收

表 9-11 農民對稻谷收購價格是否能得到 20% 利潤之反應

自變項 反應	村里性質		年 齡		教育程度		目前務農身份		參加專業區		耕 地 面 積			
	一般村里	綜合示範村區域區	50歲以下	51-60歲	61歲以上	小學以下	初中以上	兼業農	專業農	有	無	5分以下	0.51-1甲	1.01甲以上
計	206	243	253	176	115	447	97	156	389	459	80	151	195	199
(非常)不能	143 (69.4)	145 (59.7)	167 (66.0)	113 (64.2)	62 (53.9)	277 (62.0)	66 (68.0)	92 (59.0)	251 (64.5)	284 (61.9)	56 (70.0)	89 (58.9)	122 (62.6)	132 (66.3)
(非常)能	63 (30.6)	98 (40.3)	86 (34.0)	63 (35.8)	53 (46.1)	170 (38.0)	31 (32.0)	64 (41.0)	138 (35.5)	175 (38.1)	24 (30.0)	62 (41.1)	73 (37.4)	67 (33.7)
X ²	6.13 *		5.22		1.01		1.24		1.60		2.65			

* 達 0.05 顯著水準

表 9-12 農業行政人員對收購價格能否讓農民得到 20% 利潤之反應

反應	自變項	服務單位			
		鄉鎮農會 總幹事	鄉鎮公所 建設課長	省縣級 主管	總計
(非常)不能		81 (70.4)	98 (64.5)	48 (51.1)	227 (62.9)
(非常)能		34 (29.6)	54 (35.5)	46 (48.9)	134 (37.1)
計		115	152	94	361
χ^2		8.60 *			

* 達0.05 顯著水準。

購 970 公斤的措施只有 24.4 % 的農民認為合理，其中尤以一般村里、年齡在四十歲以下及耕地在 1.5 甲以上的農民認為此收購量‘合理’的百分比最低。換句話說具有這些特徵的農民贊成應全面收購的百分比極高，一般村里的農民為 81.8%，40 歲以下的農民為 84.8%，耕地面積在 1.5 甲以上者為 90.4% (表 9-13)。

農業行政主管對收購量的看法也與農民很類似，只有 18.9% 的行政人員認為每公頃九百七十公斤的收購量很合理，其中以鄉鎮農會總幹事、家裏有種田及教育程度在高中以下程度的行政人員認為此種收購量‘合理’的百分比最低，而贊成‘全面收購’的比例也與農民一樣都很高，尤其是鄉鎮農會總幹事或公所人員，以及家裏有種田的行政人員贊成全面收購的百分比都超過 90%，只有省縣級的主管贊成全面收購的百分比最低，58.3% (表 9-14)。這個資料再度說明與農民接觸越多者，對政策的反應越接近農民，越能反應農民的利害關係，與農民距離

表 9-13 農民對收購量是否合理之反應

自變項 對每公 頃限收 970公 斤之意 見	村里性質		年 齡			教育程度		目前務農身份		參加專業區		耕 地		面 積			
	一般村里	綜合 示範 區發 展 城區 合村	40	41	51	61	小學	初中	兼	專	有	無	5	0.5	1	1.5	
			歲 以下	歲 ~ 50	歲 ~ 60	歲 以上	以下	以上	業 農	業 農	分 以 下	甲	甲	以 上	甲	甲	以 上
很 合 理	20 (18.2)	29 (22.0)	7 (15.2)	21 (24.1)	21 (21.0)	35 (36.2)	66 (26.2)	8 (15.7)	23 (25.8)	51 (23.8)	61 (23.8)	11 (25.0)	29 (31.5)	27 (25.2)	13 (25.0)	5 (9.6)	
應全面收購	90 (81.8)	103 (78.0)	39 (84.8)	66 (75.9)	79 (79.0)	44 (63.8)	186 (73.8)	43 (84.3)	66 (74.2)	163 (76.2)	195 (76.2)	33 (75.0)	63 (68.5)	80 (74.8)	39 (75.0)	47 (90.4)	
計	110	132	46	87	100	69	252	51	89	214	256	44	92	107	52	52	
X ²	11.82**		7.95*			2.00		0.05		0.00		8.74*					

* 達0.05 顯著水準

** 達0.01 顯著水準

較遠者常不能做到這一點。

農業不景氣，容易使農民對之缺乏信心，有59.3%的人認為種田沒有前途，而只有38.0%的人認為種田有前途。而認為沒有前途的則有一半以上，52%認為種田不但辛苦而且不易謀生，相反的認為種田有前途的其原因甚為分歧，除了少數原因超過10%以外，絕大多數在10%以下，例如人口多對糧食需求加深（10.8%），種田有得吃，可過活（13.9%）、種田是根本（15.2%）。

在受訪的農民中，認為種田有前途的還不到一半，在村里性質、年齡、教育程度、務農身份、是否參加專業區及耕地面積等變項中只有村里性質和是否參加專業區兩項達顯著水準，換句話說，區域發展地區的農民（27.4%）和參加專業區的農民（37.0%）對農業的前途最悲觀，他們認為種田有前途的百分比最低，除了農業不景氣之外，是否因為這兩種措施做得不理想，而使受此措施影響的農民更缺乏對農業的信心（表9-15）。

農民雖然認為種田不利，但是卻不知道如何透過適當的途徑來改善他們的現狀，當他們對政策的內容不滿意時所做的反應有一半以上（53.4%）認為沒辦法，認了。另外12.5%認為大家在一起抱怨一下就算了，有10%向農會職員抱怨，換句話說這些加起來有80%的農民認為無能為力，不是自認倒霉就是抱怨一下就算，只有12.1%的農民會向民意代表反映。

農民不知道如何尋求合適的途徑來表達他們的苦衷，因此也只有寄望政府在農業政策上有更突破性的做法。有64.1%的受訪者高興見到政府推行新的農業政策，只有21.5%的人因對農業失望而認為推行新的政策也沒有用。

農家負債與否雖然可反映農村經濟，但是若進一步看負債的原因及借貸的來源更可了解各種公私機構對農民服務的多寡。在受訪的農

表 9-14 農業行政人員對收購量之反應

自變項 對公項 限收970 公斤之意見	服 務				單 位		教 育 程 度			家 裏 有 無 種 田	
	鄉鎮農會 總幹事	鄉鎮公所 建設課長	省縣 主管	總計	初中以下	高中	大學以上	有	沒		
很 合 理	4 (8.7)	6 (9.2)	20 (41.7)	30 (18.9)	2 (11.8)	11 (11.6)	17 (36.2)	8 (8.4)	22 (34.9)		
應 全 面 收 購	42 (91.3)	59 (90.8)	28 (58.3)	129 (81.1)	15 (88.2)	84 (88.4)	30 (63.8)	87 (91.6)	41 (65.1)		
計 數	46	65	48	159	17	95	47	95	63		
X ²	23.35 **				13.05 **			15.61 **			

** 達 0.01 顯著水準。

表 9-15 農民對種田有無前途之反應

自 獎 項 種 田 有 前 途	村里性質		年 齡			教育程度		目前務農身份		參加專業區		耕 地 面 積				
	一般村里	綜示 範圍 合村	40 歲 以 下	41 ~ 50 歲	51 ~ 60 歲	61 歲 以 上	小 學 以 下	初 中 以 上	兼 業 農	專 業 農	有	無	5 分 以 下	0.5 ~ 1 甲	1 ~ 1.5 甲	1.5 甲 以 上
無	126 (59.7)	145 (57.1)	77 (72.6)	107 (64.1)	112 (60.2)	71 (58.7)	284 (60.8)	63 (61.2)	92 (56.1)	256 (62.9)	302 (63.1)	40 (46.5)	94 (59.5)	127 (60.8)	70 (66.0)	57 (58.2)
有	85 (40.3)	109 (42.9)	29 (27.4)	60 (35.9)	74 (39.8)	50 (41.3)	183 (39.2)	40 (38.8)	72 (43.9)	151 (37.1)	177 (36.9)	46 (53.5)	64 (40.5)	82 (39.2)	36 (34.0)	41 (41.8)
計	211	254	106	167	186	121	467	103	164	407	479	86	158	209	106	98
X ²	7.82 *		1.09			0.004		2.27		8.35 *		1.61				

* 達 0.05 顯著水準

民中(N=587)，有62.0%是負債的37.6%沒有負債，而負債的原因以農事生產需要資金的最多(47.8%)，建房舍、買土地的其次(24.5%)，這兩項合起來已佔了絕大多數(72.3%)，所以負債的比例雖多，但是負債的原因則還算正常，只有17.9%是因生活上的需要而負債的。至於借款的來源，絕大多數是來自農會(64.6%)，雖然不少的農會被批評為不務正業，不辦理推廣工作，但是就提供農民生產資金的觀點而言，可以說是一項很大的貢獻，其次依次是親友(15.7%)、土地銀行(14.8%)、標會(9.1%)。親友與標會是非正式關係，純粹是靠交情而建立的信用行為，這兩項合起來為24.8%，可以反映出傳統社會關係在農村經濟活動中仍舊扮演著相當重要的角色。這種情形在可預見的將來仍不會有多大的變化，如表9-16所示，在曾經使用過的及將來可能使用的借貸來源中，兩者的順序，比例並無多大的差別，仍是以農會為最重要，34.5%和34.7%。但是民間的借貸行為仍扮演相當重要的角色，標會的是14.1%和13.8%，向親戚借的分別是10.9%和11.5%，向朋友借的是15.0%和15.9%。

雖然不需要借錢週轉的不到1%，但是在政府所辦的貸款中從不曾貸款的卻高達25%，這說明有24%的人想貸款卻因種種規定使他們貸不到或不願意去貸，諸如償付期限太短，貸款數額有限，或抵押品、保證人之規定等。若因這些因素而使真正需要貸款的農民貸不到，則貸款辦法就要重新檢討改進。

委託經營乃是現階段農業發展的重要措施之一，雖然有47.9%的農民認為委託經營的需要愈來愈大，但是大多數的人對委託經營不以租佃論的規定並不清楚也不信任。本研究訪問農民是否清楚‘委託經營不以租佃論’的規定以及對此項規定是否信任。在受訪的農民中只有30%的人回答清楚此一規定，其中以村里性質和務農身份兩變項達顯著水準，亦即區域發展區農民了解此規定的百分比較非區域發展區的

表 9-16 農民在農事上需要資金時之借款來源

借款來源	將來會使用的項目		曾經使用之項目	
	人數	(%)	人數	(%)
用自己目前的積蓄	74	(7.16)	92	(8.90)
標會	142	(13.74)	163	(15.80)
賣地	28	(2.70)	17	(1.64)
向農會貸款	358	(34.60)	400	(38.70)
向銀行貸款	79	(7.65)	88	(8.50)
向親戚借	119	(11.52)	126	(12.20)
向朋友借	164	(15.90)	174	(16.80)
子女寄回	39	(3.80)	53	(5.10)
其他(打零工……)	27	(2.61)	34	(3.30)
不需要	2	(0.20)	11	(1.06)
漏答	1	(0.10)	2	(0.20)

農民高，專業農了解的程度比兼業農高(表9-17)。

由於受耕者有其田政策的影響，‘耕者有其田’的觀念仍深植人心，即使政府為擴大農場經營規模提高農業勞動收益的努力，而採取委託經營不以租佃論的措施，只有60%的農民對此表示信任，仍以農業區域發展區的農民和專業農信任的百分比比較高。這幾個數據間接說明一種農業措施要取得農民的信任，必須先讓農民了解該措施的內容用意，同時對以前措施所留下來的後遺症應設法排除並加以解釋，才能有利於新措施的推行(表9-18)。

農業行政人員對‘委託經營不以租佃論’的看法與農民的看法頗為一致，只有 24.4%的行政人員認為農民對此規定有清楚的認識，其中以鄉鎮農會總幹事的看法要比省縣級主管的看法更接近農民的看法。

同樣家裏有種田的行政人員的看法比家裏沒種田的行政人員的看法更接近農民的看法(表9-19)。

當一種農業措施，農民對它認識不清楚也不信任時，而要其推行能有好的成果實在很困難。擴大農業經營規模乃是第二階段土地改革最重要的措施之一，而委託經營乃是達到此目標的必要手段。因為即使種田再辛苦，種田的收入比不上其他的行業，但是絕大多數的農民(75%)並不願將自己的土地賣給他人經營，尤其是年紀大者(79.3%)、耕地面積在五分之一以下者(80.1%)，不願出賣土地的比例越高(表9-20)。

當大多數的人都不願出賣自己的農地，且對委託經營的措施未有清楚的認識，對委託經營的辦法也沒有太大的信心時，而要經由委託經營的措施達到擴大農業經營規模的目的，其成效頗值得懷疑。

雖然農業不景氣，但是仍有不少的農民(69.3%)認為只要貸款的條件合適，願意購買耕地擴大經營規模，此種意願尤以50歲以下(76%)和一般村里的農民(74.8%)有較高的比例(表9-21)。不過擴大農場經營規模的構想雖然好，但是推行起來勢必困難重重，因為農民即使認為耕地太小、種田無利可圖，不願意出賣耕地的比例卻高達75.0%。他們認為①土地是安全的保障，雖然種田不好至少可以糊口維生；②祖產不能賣；③自己無其他才能不願也不易轉業；④已有其他謀生之道，留些土地可當副業。這幾個理由都是不容易在短時間內改變的。多數農民不願意出賣耕地，即使有合適的貸款措施，要經由土地買賣達到擴大經營規模的目標，在短期內是很難實現的。

四、結語

臺灣光復後，政府為求國內經濟快速成長，在農業培養工業，工業發展農業的口號下，陸續實施了許多重要的農業政策與措施。這些政策的形成，各有其時間上與空間上的因素。其中有些是可明顯劃分階段或

表 9-17 農氏對委託經營不以租佃論而以自耕論之認識情形

自變項	村里性質		年 齡				教育程度		目前務農身份		參加專業區		耕 地			面 積
	一般村里	綜合發展區域區	40歲以下	41~50歲	51~60歲	61歲以上	小學以下	初中以上	專業農	無	5分以下	0.5~1甲	1~1.5甲	1.5甲以上		
			162	182	59	116									135	
多不清楚	(75.0)	(70.8)	(56.7)	(71.1)	(68.6)	(68.0)	(69.6)	(71.6)	(76.7)	(67.1)	(69.6)	(73.6)	(70.8)	(72.0)	(69.2)	(64.3)
多數清楚	54	75	45	28	53	39	144	29	38	136	147	23	47	59	33	35
	(25.0)	(29.2)	(43.3)	(28.9)	(31.4)	(32.0)	(30.4)	(28.4)	(23.3)	(32.9)	(30.4)	(26.4)	(29.2)	(28.0)	(30.8)	(35.7)
計	216	257	104	97	169	189	474	102	163	414	484	87	161	211	107	98
X^2	11.33 **		0.61				0.07		4.61*		0.37		2.01			

* 達 0.05 顯著水準

** 達 0.01 顯著水準

表 9-18 農民對委託經營不以租佃論之規定之信任情形

自變項	村里性質		年齡		教育程度		目前務農身份		參加專業區		耕地			面積		
	一般村里	綜合示範區域	40歲以下	41歲~50歲	51歲~60歲	61歲以上	小學以下	初中以上	兼業農	專業農	有	無	5分以下		0.5~1甲	1~1.5甲
否	91 (44.6)	95 (40.3)	35 (39.8)	64 (39.8)	64 (36.0)	54 (47.4)	183 (40.9)	35 (37.2)	75 (48.4)	143 (37.0)	184 (40.8)	34 (40.0)	63 (40.4)	85 (43.1)	41 (40.6)	29 (33.0)
是	113 (55.4)	141 (59.7)	53 (60.2)	97 (60.2)	114 (64.0)	60 (52.6)	264 (59.1)	59 (62.8)	80 (51.6)	244 (63.0)	267 (59.2)	51 (60.0)	93 (59.6)	112 (56.9)	60 (59.4)	59 (67.0)
計	204	236	88	161	178	114	447	94	155	387	451	85	156	197	101	88
X ²	4.95		3.79		0.30		5.55*		0.00		2.64					

*達 0.05 顯著水準

表 9-19 農業行政人員對農民認識委託經營不以租佃論之規定之意見

自變項	服務單位			年 齡				教 育 程 度		服 務 年 資			家裏有無種田		
	鄉總 鎮幹 農會 辦事	鄉建 鎮設 公所 所長	省主 縣 級管	40 歲 以 下	41 ~ 50 歲	51 ~ 60 歲	61 歲 以 上	初 中 以 下	高 中	大 學 以 上	15 年 以 下	16 ~ 30 年	31 年 以 上	有	沒 有
多 不 清 楚	73 (66.4)	116 (78.9)	75 (81.5)	22 (71.0)	90 (73.8)	122 (78.2)	30 (73.2)	31 (81.6)	161 (75.6)	72 (72.2)	50 (70.4)	115 (75.2)	99 (78.6)	157 (71.4)	102 (83.6)
多 數 清 楚	37 (33.6)	31 (21.1)	17 (18.5)	9 (29.0)	32 (26.2)	34 (21.8)	11 (26.8)	7 (18.4)	52 (24.4)	27 (27.3)	21 (29.6)	38 (24.8)	27 (21.4)	63 (28.6)	20 (16.4)
計	101	147	92	31	122	156	41	38	213	99	71	153	126	220	122
X ²	7.72*			1.28				1.17		1.64			5.75*		

* 達 0.05 顯著水準

表 9-20 農民若耕地太小願意賣地給他人經營之意願

自變項	村里性質		年 齡		教育程度		目前職業身份		參加專業區		耕 地 面 積					
	一般村里	綜合發展區域區	40歲以下	41-50歲	51-60歲	61歲以上	小學以下	初中以上	農業	專業	無	5分以下	0.5-1甲	1-1.5甲	1.5甲以上	
願意	46 (25.7)	58 (24.4)	29 (34.1)	41 (26.6)	30 (18.2)	26 (24.5)	96 (22.9)	30 (33.3)	36 (25.0)	91 (24.8)	108 (25.2)	18 (23.4)	30 (19.9)	41 (22.0)	27 (30.0)	29 (34.5)
不願意	133 (74.3)	180 (75.6)	56 (65.9)	113 (73.4)	135 (81.8)	80 (75.5)	324 (77.1)	60 (66.7)	108 (75.0)	276 (75.2)	320 (74.8)	59 (76.6)	121 (80.1)	145 (78.0)	63 (70.0)	55 (65.5)
計	179	238	85	154	165	106	420	90	144	367	428	77	151	186	90	84
X ²	0.11		8.13*			3.83		0.00		0.04		8.28*				

*達 0.05 顯著水準

表 9-21 農民對貸款條件合適時擴大經營規模之意願

自變項	村里性質		年 齡		教育程度		目前務農身份		參加專業區		耕 地 面 積					
	一般村里	綜合發展區域區	40 歲以下		小學以下		兼業農	專業農	有	無	5 分以下	耕 地 面 積				
			40 歲以下	41 歲 ~ 50 歲	51 歲 ~ 60 歲	61 歲以上						0.5 ~ 1 甲	1 ~ 1.5 甲	1.5 甲以上		
願 意	151 (74.8)	179 (71.9)	74 (78.7)	122 (74.4)	118 (67.0)	66 (57.4)	311 (69.0)	70 (71.4)	113 (72.4)	268 (68.0)	316 (68.7)	61 (72.6)	109 (70.8)	127 (63.5)	76 (75.2)	69 (72.6)
不 願 意	51 (25.2)	70 (28.1)	20 (21.3)	42 (25.6)	58 (33.0)	49 (42.6)	140 (31.0)	28 (28.6)	43 (27.6)	126 (32.0)	144 (31.3)	23 (27.4)	45 (29.2)	73 (36.5)	25 (24.8)	26 (27.4)
計	202	249	94	164	176	115	451	98	156	394	460	84	154	200	101	95
X ²	18.32**		13.98**		0.13		0.83		0.35		5.50					

**達0.01 顯著水準

實施期間，有些則為一直延續不易清楚分出界限的。本研究以第一次土地改革、加速農村建設九大措施、第二次土地改革及其他一些不易歸類的重要措施，共33項為問卷重心，分別訪問 587 位農民及 828位農業從業人員，藉以了解政策執行的成效，期能提供日後政府制定及推行農業政策之參考。

評估政策執行成效的方法很多，本研究以政策對象所感受到的影響作為指標，分析架構採類似KAP的方式，K代表知識(Knowledge)，A代表態度(Attitude)，P代表實行(Practice)。由這三層面加以探討，並比較農民及農業從業人員對各項重要政策之反應。農民對政策的了解程度分為‘有無聽說’及‘對內容之認識程度’，後者又分為‘知道全部內容’、‘知道部分內容’、‘完全不知道’三個等級。農民對政策效益之評估則分‘很有助益’、‘無益也無害’、‘反而有害’和‘與我無關’。至於對政策之參與則看其有無實際參加或願參加相關的措施。

由於農民不可能經歷過所有不同社經發展階段下的各項因應措施，且樣本村里本身有些是政策推行對象，有些則否；故本研究除將早期政策依年齡組或其他有關變項加以分析，藉以辨別農民親自經歷與未經歷該政策在評估上的差別外，並對耕地面積、村里別、務農身份…等基本因素事先加以控制，以深入比較。

農業建設人員問卷的分析架構及資料處理方式亦與農民間卷雷同，僅在問卷及答案的分類上稍作變動。問項共分三層次：‘有無經辦過’、‘政策推行之難易程度’、‘政策成果之評估’。政策推行之難易程度分為‘經常遇到困難’、‘偶而遇到困難’、‘未曾遇到困難’三類，對政策成果之評估則分‘很成功’、‘成功’、‘失敗’、‘很失敗’四等級。

農業建設人員包括訪問省縣級決策單位(農林廳、糧食局管理處、山地農牧局、農業改良場……)有關之主管及承辦人員，鄉鎮級執行單位之主管(鄉鎮市公所建設課長、農會總幹事……)等。資料之分析亦以

基本敘述性統計為主，同時依服務單位、家裏有無種田、服務年資再進一步分析。

茲摘述本研究的重要發現作為結論，以供有關單位參考。

第一，農民對與本身關係較密切、直接的政策，或政府宣傳較力，做得較成功之政策有較高的認知程度。我們如將‘聽過’某一政策的農民數目超過樣本之85%者列為高標準，低於50%者稱為低標準，則達到高標準的農業措施共有8項：三七五減租(93%)、公地放領(85%)、耕者有其田(91.3%)、廢除肥料換谷改進隨賦征購辦法(85.7%)、加強農業機械化(96.9%)、辦理農機低利貸款(94.2%)以及糧食保價收購(97.4%)、肥料服務到家(99.0%)；而在低標準以下的有9項，即配肥作業電腦化(37.1%)取消田賦附征教育捐(48.2%)、專業區信用貸款(47.0%)、改進臺北市菓菜批發市場營運(41.2%)、產品分級處理(48.2%)、加強倉儲運銷設備(47.0%)、獎勵一子繼承(45.3%)、作物制度改良(39.4%)、農業資源之維護(31.0%)。

第二，農民曾‘聽說’某一政策，並不代表他一定‘知道’其內容，兩者之間差距頗大；而且將近一半的政策約有三分之二的農民缺乏概念，欲其採取配合的行動，就較為困難，政策的執行成果也就大打折扣。

以三七五減租為例，93%的農民聽說過此項政策，但知道全部(或部分)內容者僅及75.3%，另有17.2%農民表示‘完全不知道’。在33項政策中，有10項是有70%以上的農民知道其內容，另14項政策不到半數的農民知道內容。

第三，年紀較輕(50歲以下)、教育程度低(小學以下)、兼業農、未參加專業區、以及耕地面積較小(1甲以下)的農民對政策內容缺乏了解的比例較高；此發現僅‘加強農村公共投資’一項不適用，並暴露出我們推廣教育的做法仍沿襲傳統經驗的傳授，否則年紀輕者對吸收各種知識之動機應強於年長者才是。

第四，農業從業人員對政策的認知，在33項措施中，僅少數幾項，不知其內容的超過6%，因從業人員本身承辦業務性質有所不同，故對少數項目不知內容是可理解的，這些政策包括改進北市菓菜批發市場營運、加強農村公共投資、加強倉儲運銷設備、鼓勵農村地區設立工廠、獎勵一子繼承制、產品分級處理、配肥作業電腦化等。

第五，對農業政策之評價：在33項政策中，獲80%以上的農民認為‘很有助益’的有4項——廢除肥料換谷、改進隨賦征購辦法、加強農業機械化、辦理農機低利貸款、肥料服務到家。並以綜合示範村地區、年紀較大、教育程度較高、專業農、土地改革前是僱農、佃農、半自耕農及耕地面積較大的農民對此4項措施的效益評估較佳。

百分比在40%以下的九種措施——改進北市菓菜批發市場營運、山坡地之開發、產品分級處理、加強倉儲運銷設備、配肥作業電腦化、作物制度之改良、農業資源之維護，則以綜合示範村、年紀較輕、土地改革前為地主、教育程度較高、專業農、耕地面積較大、或曾參加專業區之農民評價較好。

第六，農業行政人員對農業措施成效的評估較農民為保守，各項目漏答的百分比甚高。其中有17項，約50%以上的行政人員未作答；農業人員本身也感覺到晚近的農業措施做得不如早期政策理想。所有政策中，僅三七五減租、公地放領、耕者有其田被60%以上的農業行政人員評定為很成功(或成功)。

而被10%以上農業行政人員列為很‘失敗’的政策，主要有五項——改進北市菓菜批發市場營運、土地重劃、農村地區設立工廠、獎勵一子繼承制、實施共同作業。

大致說來，省屬政府系統人員評定‘成功’的百分比最高，而鄉鎮農會總幹事評定‘成功’的百分比最低。基層單位實際負責執行政策，經常與農民接觸，對各種農業措施之評價以農民實際所反應的問題為依據，

而省級行政人員與農民距離較遠，故對農業措施效益之評定與事實的差距較大。

第七，農民對政策之參與並不普及。以加速農村建設九大措施而言，僅33.0%農民曾申請專案生產貸款、16.9%曾申請專業區信用貸款、24.7%曾參加共同運銷、20.3%曾參加共同作業，也就是說受惠的人數不多。

有些政策很適合農民的需要，宜再加強推行——如農村工業區的設立有70.2%農民贊成，肥料服務到家有91.8%的農民覺得需要，49.6%願擴大經營規模，60.3%贊成農業區域規劃，65.1%農民願參加農民保險。

第八，專業區的農民目前有55.2%支持此政策，更有78.2%的農民表示觀感越來越好。此事實顯示推行的阻力已減弱（專業區剛實施時，反對的多於贊成）。但若要到更好的成效，應對影響換地的因素如農民擔心土地肥沃程度不同、等則不一、面積不好配合等因素先加以溝通並謀求妥善的解決辦法。

第九，農業行政人員在經辦過程中，經常遇到困難的百分比較高的項目有加強農會辦理共同運銷，實施共同作業、委託經營。而不曾遇到困難百分比較高的項目有廢除肥料換谷、改進隨賦征購辦法、取消田賦征教育捐、配肥作業電腦化、肥料服務到家。

第十，約近半數(46.2%)的農民認為農產品價格太低是目前‘種田最大的困難’，其次才是勞力不足(23.0%)或工資成本過高(18.6%)；此發現顯示現階段耕種技術、農業科技的發展與改良已能確合農民的需求，而產品價格太低、難以收回過高的生產成本，方為今日致力農場經營耕作者所面臨的主要問題。稻米收購政策雖使多數農民免去糧商的控制或剝削，但收購價格不能使農民的利潤達到20%，卻是農民及農業行政人員一致肯定的反應。其中並以一般村里、或50歲以下，教育

程度在初中以上、專業農、耕地面積在一甲以上的農民及農會總幹事持此看法的百分比較高。每公頃限制收購 970 公斤亦僅 24.4% 農民及 18.9% 農業行政人員表示很合理，大多數均主張‘全面收購’。

第十一，農民對農業的信心低落，有 59.3% 認為種田無前途，參加區域發展區、或參加專業區的農民對農業前途觀感較一般為消極，顯示這些政策尚有缺失。農民在對政策不滿意時，絕大多數(80%)是無能為力、自認倒霉、與其他農友抱怨一下就算了，只有八分之一會向民意代表反應。

第十二，多數(62.0%)的農家目前負債。主要是因農事生產需要資金(47.8%)、其次為建房舍、買土地(24.5%)；而其借款來源，三分之二借自農會(64.6%)，向親友借或標會的較少，共24.8%。

第十三，關於委託經營問題有47.9%的農民表示愈來愈需要；但僅30%農民清楚‘委託經營不以租佃論’的規定；60%的農民對此條文表示信任。農業行政人員(尤其是鄉鎮農會總幹事)的看法與之頗接近。有75%的農民不願賣地，尤其是年紀大、耕地面積在五份以下的，不願賣的傾向愈高。但是，值得注意的是約有69.3%農民認為只要貸款條件合適、願購地擴大經營規模。此意願尤以50歲以下，一般村里農民為然。但由於大多數農民不願變賣祖傳耕地，因此短期間內，即使貸款條件合理，要經由土地買賣擴大農場經營規模恐難實現。

綜合上述各點發現，本研究針對臺灣今後農業發展在政策及經營方法上應作之調適，列舉如下數點建議：

(一)今後應加強運用各項傳播媒體，與農民教育訓練活動配合，提高農民對農業政策的認知水準，以利其採取應有的配合行動。

以往為突破自然資源的貧乏與小農經營制度之缺點，農業發展必須藉助於技術革新與組織的改進，政策內容也偏重於農業土地及價格的限制；惟農民對農業政策的認知水準長久性的偏低，不僅無形中削弱

了農業發展過程中來自鄉村社會的配合力量，也使政府所投注廣大人力、物力資源的各項農業建設計畫，因缺乏農民積極主動的參與而使成效受損；故加強鄉村與農民的文化服務，實為首要之急。往後在政策的推行上，宜將各項政策內容製作成簡淺易吸收的影片、幻燈片、透過各項傳播媒介或村里農民集會活動加以宣傳，以提高農民對政策的認知和參與程度。

(二)糧食保證價格應適時的反應生產成本，並與計畫產銷措施配合：

光復後，基於國防安全和安定民生的考慮，政府極力提高糧食自給率，對糧價則長期維持低水準的穩定，用意是無可厚非，只是在執行時未能配合經濟發展速度機動的調整，致使農民生產成本偏高、農民所得偏低、生產意願大降。今後應致力於提高糧食保證價格政策反應的靈敏度，加強改變生產結構，輔導農民轉作，提高畜產、園藝作物之比率，並建立契約化產銷制度。

(三)提倡農村工業化、增加農家就業機會：

擴大農場經營規模的途徑很多，其中又以委託經營、代耕制度最適合現階段農業環境的需要。如果能再鼓勵工業下鄉，提供充分的就業機會容納機耕制度下所節省的農村勞力，不僅對農村經濟有莫大的裨益，對於農村的社會安定、城鄉文化交流亦當有直接的作用。再就長遠點來看，委託經營，代耕制度只是一個適合於我國農業發展轉型期的踏腳石，政府在培植核心農戶之同時，應該兼顧鄉村工業區的發展，適時、適量地吸收農村人力轉業。惟鄉村工業區應有妥善之規劃，俾避免為發展鄉村工業而破壞農業環境與資源。

附表 9-1 農民對農業政策之認識、態度和參與

農業政策	意見		有沒有聽說過?		若聽過，你對政策內容之認識如何?		農民對這些政策的效益的評估						農民對政策之參與和反應			
	有	沒有	有	沒有	知道全部內容	知道部分內容	完全不知道	很幫助	有益也無害	無益無害	有害而無益	無關		我與我利害	漏答	有答也有利害
三七五減租	546 (93.0)	36 (6.1)	5 (0.9)	220 (37.5)	222 (37.8)	101 (17.2)	44 (7.5)	403 (68.7)	31 (5.3)	16 (2.7)	57 (9.7)	80 (13.6)				
公地放領	499 (85.0)	84 (14.3)	4 (0.7)	186 (31.7)	215 (36.6)	107 (18.2)	79 (13.5)	379 (64.6)	25 (4.3)	10 (1.7)	64 (10.9)	109 (18.6)				
耕者有其田	536 (91.3)	48 (8.2)	3 (0.5)	214 (36.5)	225 (38.3)	91 (15.5)	57 (9.7)	408 (69.5)	25 (4.3)	13 (2.2)	56 (9.5)	85 (14.5)				
1. 廢除肥料換谷改 進國賦征購辦法	503 (85.7)	81 (13.8)	3 (0.5)	248 (42.2)	223 (38.0)	34 (5.8)	82 (14.0)	427 (85.7)	49 (9.8)	12 (2.4)	10 (2.0)	89 (15.2)				
2. 取消田賦附加費 育捐	283 (48.2)	297 (50.9)	5 (0.9)	132 (22.5)	125 (21.3)	69 (11.8)	261 (44.5)	281 (47.9)	35 (6.0)	8 (1.4)	32 (5.5)	231 (39.4)				
3. 放寬農貸條件： ①辦理專案生產貸 村款	410 (69.8)	177 (30.2)	-	139 (23.7)	210 (35.8)	78 (13.3)	160 (27.3)	30 (56.2)	42 (7.2)	3 (0.5)	44 (7.5)	168 (28.6)			326(55.5)未曾申請 194(33.0)會申請 67(11.4)漏答	
②專業區信用貸款	276 (47.0)	308 (52.5)	3 (0.5)	86 (14.7)	126 (21.5)	86 (14.7)	289 (49.2)	216 (36.8)	30 (5.1)	3 (0.5)	64 (10.9)	274 (46.7)			352(60.0)未曾申請 99(16.9)會申請 136(23.2)漏答	
4. 改革農運運銷制 度： ①加速農會辦理共 同運銷	485 (82.6)	102 (17.4)	-	173 (29.5)	217 (37.0)	97 (16.5)	100 (17.0)	305 (52.0)	72 (12.3)	21 (3.6)	69 (11.8)	119 (20.3)			385(66.6)未曾參加 145(24.7)會參加 57(9.7)漏答	
②改進北市菓菜批 發市場營運	242 (41.2)	345 (58.8)	-	43 (7.3)	122 (20.8)	99 (16.9)	323 (55.0)	138 (23.5)	35 (6.0)	9 (1.5)	92 (15.7)	312 (53.2)			1 (0.2)	

()內係百分比

附表 9-1 農民對重要農業政策之認識、態度和參與 (續)

意見 農業政策	有沒有聽說過?		若聽過, 你對政策內容之認識如何?			農民對這些政策的效益的評估					農民對政策之參與和反應	
	有	沒有	知道全部內容	知道部分內容	完全不知道	很有幫助	有益無損	反而有損	無關痛癢	有害		利害也有
5. 加強農村公共投資 ① 興修排水、堤防、防風林、灌溉工程	476 (81.1)	111 (18.9)	123 (21.0)	278 (47.4)	78 (13.3)	108 (18.4)	404 (68.8)	27 (4.6)	23 (3.9)	13 (2.2)	119 (20.3)	1 (0.2)
② 山坡地之開發	316 (53.8)	267 (45.5)	49 (8.3)	160 (27.3)	121 (20.6)	257 (43.8)	201 (34.2)	38 (6.5)	4 (0.7)	76 (12.9)	268 (45.7)	—
③ 產業道路之興建	467 (79.6)	117 (19.9)	140 (23.9)	255 (43.4)	76 (12.9)	116 (19.8)	422 (71.9)	15 (2.6)	1 (0.2)	15 (2.6)	134 (22.8)	—
6. 加速推廣綜合技術栽培 ① 加強農機化	569 (96.9)	17 (2.9)	243 (41.4)	284 (48.4)	42 (7.2)	18 (3.1)	522 (88.9)	19 (3.2)	0 (0.0)	6 (1.0)	40 (6.8)	—
② 辦理農機低利貸款	553 (94.2)	33 (5.6)	271 (46.2)	236 (40.2)	43 (7.3)	37 (6.3)	482 (82.1)	29 (4.9)	7 (1.2)	25 (4.3)	44 (7.5)	327(55.7)未曾申請 237(40.4)會申請 23(3.9)漏答
③ 實施共同作業	421 (71.7)	164 (27.9)	157 (26.7)	196 (33.4)	77 (13.1)	157 (26.7)	263 (44.8)	75 (12.8)	23 (3.9)	62 (10.6)	163 (27.8)	343(58.6)未曾參加 119(20.3)會參加 125(21.3)漏答
④ 代耕	468 (79.7)	118 (20.1)	180 (32.2)	225 (38.3)	60 (10.2)	113 (19.3)	350 (59.6)	58 (9.9)	10 (1.7)	51 (8.7)	118 (20.1)	328(55.9)未曾參加 173(29.5)會參加 86(14.7)漏答
⑤ 委託經營	404 (68.8)	82 (31.0)	136 (23.2)	200 (34.1)	73 (12.4)	178 (30.3)	256 (43.6)	73 (12.4)	13 (2.2)	73 (12.4)	171 (29.0)	384(65.4)未曾參加 58(9.9)會參加 144(24.6)漏答
7. 倡設農業生產專業區 ① 土地重劃	488 (83.1)	99 (16.9)	207 (35.3)	209 (35.6)	71 (12.1)	100 (17.0)	345 (58.8)	43 (7.3)	34 (5.8)	40 (6.8)	125 (21.3)	—

附表 9-1 農民對重要農業政策之認識、態度和參與 (續)

農業政策	意見		有沒聽說過?		若聽過，你對政策內容之認識如何?		農民對這些政策的效益的評估					農民對政策之參與和反應		
	有	沒有	有	沒有	知道詳細內容	知道部分內容	完全不知道	很幫助	有益也無害	無益有害	與我無關		有益	有害
②產品分級處理	283 (48.2)	304 (51.8)	—	—	87 (14.8)	148 (25.2)	87 (14.8)	265 (45.1)	210 (35.8)	53 (9.0)	12 (2.0)	49 (8.3)	263 (44.8)	—
③加強倉儲運輸設備	276 (47.0)	310 (52.8)	1 (0.2)	1 (0.2)	69 (11.8)	138 (23.5)	90 (15.3)	290 (49.4)	222 (37.8)	54 (9.2)	5 (0.9)	38 (6.5)	268 (45.7)	—
8. 加強農業試驗研究與推廣	376 (64.1)	210 (35.8)	1 (0.2)	1 (0.2)	88 (15.0)	205 (34.9)	100 (17.0)	194 (33.1)	318 (54.2)	45 (7.7)	3 (0.5)	29 (4.9)	192 (32.7)	—
9. 鼓勵農村地區設立工廠	347 (59.1)	238 (40.5)	2 (0.3)	2 (0.3)	78 (13.3)	188 (32.0)	92 (15.7)	229 (39.1)	297 (50.0)	42 (7.2)	8 (1.4)	221 (37.6)	19 (3.2)	25(4.3)反對 412(70.2)贊成 148(25.2)漏答
家畜保險	441 (75.1)	145 (24.7)	1 (0.2)	1 (0.2)	140 (23.9)	220 (37.5)	89 (15.2)	138 (23.5)	244 (41.6)	83 (14.1)	11 (1.9)	84 (14.3)	165 (28.1)	168(28.6)不需要 230(39.2)未參加 79(13.5)已參加 1(0.2)曾參加 109(8.6)漏答
配肥作業電腦化	218 (37.1)	365 (62.2)	4 (0.7)	4 (0.7)	52 (8.9)	123 (21.0)	105 (17.9)	307 (52.3)	176 (36.0)	42 (7.2)	11 (1.9)	50 (8.5)	308 (52.5)	—
肥料服務到家	581 (99.0)	5 (0.9)	1 (0.2)	1 (0.2)	399 (68.0)	168 (28.6)	4 (0.7)	16 (2.7)	555 (94.5)	10 (1.7)	6 (1.0)	1 (0.2)	15 (2.6)	3(0.5)不需要 45(7.7)需要 539(91.8)漏答
糧食保價收購	572 (97.4)	14 (2.4)	1 (0.2)	1 (0.2)	334 (56.9)	212 (36.1)	24 (4.1)	17 (2.9)	460 (78.4)	69 (11.8)	17 (2.9)	12 (2.0)	29 (4.9)	—
獎勵一子繼承制度	266 (45.3)	320 (54.5)	1 (0.2)	1 (0.2)	95 (46.2)	124 (21.1)	79 (13.5)	289 (49.2)	139 (23.7)	73 (12.4)	88 (15.0)	15 (2.6)	272 (46.3)	—

附表 9-1 農民對重要農業政策之認識、態度和參與 (續)

意見	有沒有聽說過?		若聽過，內容之認識如何?				農民對這些政策的效益的評估					農民對政策之參與和反應		
	有	沒有	知道全部內容	知道部分內容	完全不知道	漏答	如何?	很有助益	無益也無害	有害	無關		我與否	利害也有
第一 擴大農場規模	335 (57.1)	210 (42.6)	2	130 (22.1)	134 (22.8)	84 (14.3)	239 (40.7)	279 (47.5)	37 (6.3)	15 (2.6)	31 (5.3)	225 (38.3)	108 (18.4)	不願參加
	5(0.9)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5(0.9)	不知
第二次 實施農業區域規劃 (農地重劃)	429 (73.1)	158 (26.9)	—	179 (30.5)	189 (32.2)	69 (11.8)	150 (25.6)	336 (57.2)	35 (6.0)	33 (5.6)	13 (2.2)	170 (29.0)	291 (49.6)	願參加
	183 (31.2)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	183 (31.2)	漏答
第三次 農業機械化	487 (83.0)	97 (16.5)	3	203 (34.1)	234 (39.9)	43 (7.3)	107 (18.2)	440 (75.0)	14 (2.4)	3 (0.5)	6 (1.0)	124 (21.1)	104 (17.7)	不願參加
	354 (60.3)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	354 (60.3)	願參加
第四次 作物制度改良	231 (39.4)	253 (60.1)	3	70 (11.9)	115 (19.6)	86 (14.8)	316 (53.5)	198 (33.7)	44 (7.5)	5 (0.7)	43 (7.3)	297 (50.6)	128 (21.8)	漏答
	182 (31.0)	402 (68.5)	3	55 (9.4)	80 (13.6)	87 (14.8)	365 (62.2)	157 (26.7)	46 (7.8)	5 (0.9)	56 (9.5)	323 (55.0)	—	—
第五次 農業資源之維護	405 (69.0)	181 (30.8)	1	99 (16.9)	164 (27.9)	158 (26.9)	166 (28.3)	320 (54.5)	43 (7.3)	11 (1.9)	23 (3.9)	189 (72.2)	78 (13.3)	不願參加
開辦農民保險	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10 (1.7)	沒意見
	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	362 (65.1)	願參加
	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	117 (19.9)	漏答

附表 9-2 農業行政人員對光復後各項重要農業政策之經辦情形與認知、反應

意見 農業政策	有無經辦過？		你對政策內容之認識		實行時難易之程度			實行成敗							
	有	沒有	知道詳細內容	知道部分內容	完全不知道	經常遇到困難	偶爾遇到困難	不曾遇到困難	答復成功	功失	敗復失敗	答復			
	百分比	百分比	百分比	百分比	百分比	百分比	百分比	百分比	百分比	百分比	百分比	百分比			
第一次土地改革	67 (17.8)	254 (67.6)	103 (27.4)	199 (52.9)	2 (0.5)	72 (19.1)	26 (6.9)	136 (36.2)	26 (6.9)	188 (50.0)	104 (27.7)	153 (40.7)	4 (1.1)	1 (0.3)	114 (30.3)
公地放領	55 (14.6)	260 (69.1)	61 (16.3)	84 (22.3)	9 (2.4)	89 (23.7)	21 (5.6)	101 (26.9)	49 (13.0)	205 (54.6)	100 (26.6)	147 (39.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	129 (34.3)
耕者有其田	67 (17.8)	253 (67.3)	56 (14.9)	107 (28.5)	2 (0.5)	78 (20.7)	24 (6.4)	124 (33.0)	37 (9.8)	191 (50.8)	104 (27.7)	153 (40.7)	5 (1.3)	0 (0.0)	114 (30.3)
1.廢除肥料換谷改 進隨賦征購辦法	127 (33.8)	160 (42.6)	89 (23.7)	117 (31.1)	12 (3.2)	128 (34.0)	12 (3.2)	73 (19.4)	107 (28.5)	184 (49.6)	96 (25.5)	113 (30.1)	5 (1.3)	0 (0.0)	162 (43.0)
2.取消田賦附征教 育捐	105 (27.9)	170 (45.2)	101 (26.9)	118 (31.4)	18 (4.8)	138 (36.7)	6 (1.6)	45 (12.0)	118 (31.4)	207 (55.1)	105 (27.9)	92 (24.5)	2 (0.5)	0 (0.0)	177 (47.1)
3.改善農貸條件 (辦理專業區生產 貸款、專業區信 用貸款)	120 (31.9)	163 (43.4)	93 (24.7)	124 (33.0)	22 (5.9)	140 (37.2)	19 (5.1)	114 (30.3)	37 (9.8)	206 (54.8)	30 (8.0)	136 (36.2)	14 (3.7)	1 (0.3)	195 (51.9)
4.改善農產運銷制 度	133 (35.4)	160 (42.6)	83 (22.1)	101 (26.9)	19 (5.1)	128 (34.0)	69 (18.4)	104 (27.7)	17 (4.5)	186 (49.5)	14 (3.7)	133 (35.4)	46 (12.2)	9 (2.4)	174 (46.3)
①加強農會辦理共 同運銷	48 (12.8)	208 (55.3)	120 (31.9)	36 (9.6)	52 (13.8)	180 (47.9)	40 (10.6)	47 (12.5)	18 (4.8)	271 (72.1)	2 (0.5)	68 (18.1)	42 (11.2)	6 (1.6)	258 (68.6)
②改進北市蔬菜批 發市場營運															

()內係百分比

附表 9-2 農業行政人員對光復後各項重要農業政策之經辦情形與認知、反應 (續)

農業政策 意見	有無經辦過?		你對政策內容之認識			實行時難易之程度				實 行 成 果						
	有	沒有	知道詳細內容	知道部分內容	完全不知道	經常遇到困難	偶爾遇到困難	不會遇到困難	漏答	很成功	功 成	功 失	敗 很 失 敗	漏 答		
	漏答	漏答	漏答	漏答	漏答	漏答	漏答	漏答	漏答	漏答	漏答	漏答	漏答	漏答		
5. 加強農村公共投資	113 (30.1)	153 (40.7)	110 (29.3)	60 (16.0)	136 (36.2)	28 (7.4)	152 (40.4)	28 (7.4)	108 (28.7)	17 (4.5)	223 (59.3)	10 (2.7)	130 (34.6)	17 (4.5)	3 (0.8)	216 (57.4)
6. 加速推廣綜合技術栽培 ①辦理農機低利貸款	199 (52.9)	101 (26.9)	76 (20.2)	155 (41.2)	96 (25.5)	6 (1.6)	119 (31.6)	18 (4.8)	160 (42.6)	41 (10.9)	157 (41.8)	846 (12.2)	180 (47.9)	8 (2.1)	1 (0.3)	141 (37.5)
②實施共同作業	204 (54.3)	93 (24.7)	79 (21.0)	174 (46.3)	81 (21.5)	2 (0.5)	119 (31.6)	69 (18.4)	144 (38.3)	12 (3.2)	151 (40.2)	12 (3.2)	157 (41.8)	49 (13.0)	2 (0.5)	156 (41.5)
③代耕	154 (41.0)	136 (36.2)	86 (22.9)	145 (38.6)	86 (22.9)	4 (11.1)	141 (37.5)	36 (9.6)	136 (36.2)	23 (6.1)	181 (48.1)	17 (4.5)	156 (39.9)	24 (6.4)	1 (0.3)	184 (48.9)
④委託經營	139 (37.0)	147 (39.1)	90 (24.0)	421 (77.8)	85 (22.6)	7 (1.9)	142 (37.8)	73 (19.4)	103 (27.4)	10 (2.7)	190 (50.6)	7 (1.9)	116 (30.9)	48 (12.8)	5 (1.3)	200 (53.2)
7. 信託農業生產專業區 ①土地重劃	70 (18.6)	204 (54.3)	102 (27.1)	74 (19.7)	109 (29.0)	13 (3.5)	180 (47.9)	31 (8.2)	86 (22.9)	15 (4.0)	244 (64.9)	19 (5.1)	113 (30.1)	10 (2.7)	0 (0.0)	234 (62.2)
②產品分級處理	80 (21.3)	194 (51.6)	102 (27.1)	75 (19.9)	103 (27.4)	23 (6.1)	175 (46.5)	30 (8.0)	82 (21.8)	15 (4.0)	249 (66.2)	9 (2.4)	99 (26.3)	20 (5.3)	1 (0.3)	247 (65.7)

附表 9-2 農業行政人員對光復後各項重要農業政策之經辦情形與認知、反應 (續)

農業政策	有無經辦過?		你對政策內容之認識			實行時難易之程度			實行程度			實 行 成 果					
	有	沒有	知道詳細內容	知道部分內容	完全不知道	經常遇到困難	偶爾遇到困難	不會遇到困難	漏答	假成功	成功	功失	失敗	損失	敗漏	答	
③加強會儲運銷設備	68 (18.1)	201 (53.5)	107 (28.5)	60 (16.0)	97 (25.8)	27 (7.2)	192 (51.1)	24 (6.4)	87 (23.1)	15 (4.0)	250 (66.5)	8 (2.1)	97 (25.8)	14 (3.7)	2 (0.5)	255 (67.8)	
8. 加強農業試驗研究與推廣	116 (30.9)	154 (41.0)	106 (28.2)	70 (18.6)	111 (29.5)	19 (5.1)	176 (46.8)	16 (4.3)	108 (28.7)	24 (6.4)	228 (60.6)	15 (4.0)	138 (36.7)	2 (0.5)	0 (0.0)	221 (58.8)	
9. 鼓勵農村地區設立工廠	37 (9.8)	224 (59.6)	115 (30.6)	33 (8.8)	105 (27.9)	32 (8.5)	206 (54.8)	35 (9.3)	53 (14.1)	14 (3.7)	274 (72.9)	5 (1.3)	58 (15.4)	34 (9.0)	3 (0.8)	276 (73.4)	
家畜保險	125 (33.2)	165 (43.9)	86 (22.9)	119 (31.6)	93 (24.7)	14 (3.7)	150 (39.9)	40 (10.6)	119 (31.6)	20 (5.3)	197 (52.4)	18 (4.8)	125 (33.2)	38 (10.1)	3 (0.8)	192 (51.1)	
配肥作業電腦化	120 (31.9)	158 (42.0)	98 (26.1)	104 (27.7)	85 (22.6)	26 (6.9)	161 (42.9)	8 (2.1)	101 (26.9)	52 (13.8)	215 (57.2)	42 (11.2)	131 (34.8)	3 (0.8)	0 (0.0)	200 (53.2)	
肥料服務到家	157 (41.8)	147 (39.1)	72 (19.1)	166 (44.1)	80 (21.3)	5 (1.3)	125 (33.3)	13 (3.5)	134 (35.6)	64 (17.0)	165 (43.9)	106 (28.2)	129 (34.3)	3 (0.8)	0 (0.0)	138 (36.7)	
糧食保價收購	154 (51.0)	147 (39.1)	75 (19.9)	166 (44.1)	78 (20.7)	3 (0.8)	129 (34.3)	37 (9.8)	132 (35.1)	34 (9.0)	173 (46.0)	42 (11.2)	157 (41.8)	21 (5.6)	1 (0.3)	155 (41.2)	

附表 9-2 農業行政人員對光復後各項重要農業政策之理解情形與認知、反應 (續)

農業政策	有無經辦過?		你對政策內容之認識			實行時難易之程度				實 行 成 果						
	有	沒有	知道詳細內容	知道部分內容	完全不知道	經常遇到困難	偶而遇到困難	不曾遇到困難	漏答	很成功	成功	失敗	損失	漏答		
															漏答	漏答
獎勵一子繼承制度	22 (5.9)	242 (64.4)	112 (29.8)	48 (12.8)	111 (29.5)	25 (6.6)	192 (51.1)	36 (9.6)	50 (13.3)	18 (4.8)	272 (72.3)	2 (0.5)	46 (12.2)	43 (11.4)	4 (1.1)	281 (74.7)
擴大農場規模	147 (39.1)	131 (34.8)	98 (26.1)	139 (37.0)	87 (23.1)	4 (1.1)	146 (38.8)	57 (15.2)	108 (28.7)	11 (2.9)	200 (53.2)	8 (2.1)	129 (34.3)	34 (9.0)	0 (0.0)	205 (54.5)
農業區域規劃 (農地重劃)	60 (16.0)	207 (55.1)	109 (29.0)	73 (19.4)	106 (28.2)	12 (3.2)	185 (49.2)	35 (9.3)	72 (19.1)	14 (3.7)	255 (67.8)	11 (2.9)	105 (27.9)	8 (2.1)	2 (0.5)	250 (66.5)
農業機械化	207 (55.1)	82 (21.8)	87 (23.2)	154 (41.0)	95 (25.3)	4 (1.1)	123 (32.7)	26 (6.9)	152 (40.4)	31 (8.2)	167 (44.4)	31 (8.2)	181 (48.1)	7 (1.9)	0 (0.0)	157 (41.8)
作物制度之改良	107 (28.5)	149 (39.6)	120 (31.9)	74 (19.7)	107 (28.5)	18 (4.8)	177 (47.1)	22 (5.9)	105 (27.9)	16 (4.3)	233 (62.0)	11 (2.9)	114 (30.3)	17 (4.5)	0 (0.0)	234 (62.2)
農業資源之維護	79 (21.6)	172 (45.7)	125 (33.2)	52 (13.8)	119 (31.6)	11 (2.9)	194 (51.6)	25 (6.6)	83 (22.1)	10 (2.7)	258 (68.6)	6 (1.6)	88 (23.4)	23 (6.1)	3 (0.8)	256 (68.1)
訓練培養農業科 技人才	100 (26.6)	162 (43.1)	114 (30.4)	74 (19.7)	111 (29.5)	14 (3.7)	177 (47.1)	12 (3.2)	88 (23.4)	32 (8.5)	244 (64.9)	9 (2.4)	118 (32.4)	16 (4.3)	0 (0.0)	233 (62.0)

第十章 農民對農家生活及農業之態度

一、前 言

‘生活’、‘生活狀況’、‘生活程度’、‘生活水準’以及‘生活素質’等名詞經常被交替使用。這些名詞所涵蓋的範圍相當的廣，舉凡謀生的難易、收入的多寡、物價的高低、醫療衛生、教育、娛樂等設施的良否以及居住環境的好壞等均與之有密切的關係。隨著時代的變遷或對象的不同，每個人對這些名詞所指涉的內涵或許會有很大的出入。貧窮社會的人與富裕社會的人和低社會階層的人與高社會階層的人對生活水準的要求是不一樣的。例如在發展初期大多數人所關心的問題可能是溫飽的問題，只要三餐不成問題也就心滿意足，對生活不會有太大的抱怨，但是隨著經濟的發展，人們對生活品質的要求也跟著提昇，光是衣食的改善並不足以反映生活品質的提昇。更重要的是就業機會、居住環境、育樂環境以及其他自然環境之滿足。因此以前常用平均國民所得來衡量一個國家或一個地方之生活程度最多只適用於低度開發的國家，對高度開發的國家而言，這種指標也就失去其敏感度。學者們亦嚐試著利用各種不同的客觀指標，想要精確的測度生活程度，例如用恩格爾係數表示食物消費佔家庭總支出比例的高低，或用足以代表重要生活層面的綜合指標，如醫療衛生、教育與文化、食物與營養、住宅與家庭設備、交通、休閒與娛樂、實質環境、經濟狀況及活動、公共秩序與安全、社會福利與保險、社會均等與個人發展、社會參與及人權保障，及人口等不

同生活層面代表生活素質的內容。⁽¹⁾ 這些客觀的指標各有其特定的用途，尤其在政策上為加強某種福利措施更需要有這種具體的指標做參考，一則可據以決定政策執行的優先順序，二則可以做為評估政策執行的成效。但是，如前所述，人們對生活水準的期望乃隨著生活環境的改善而提昇，因此儘管在許多客觀的指標上都能顯示出光復以來臺灣農民生活的程度大為改善，例如農民所得增加、飲食、營養、住宅、衛生……等均比以前改善很多，但是我們卻不能據以推論農民對生活狀況比以前滿意，更沒有理由認為這種改善是來自農業政策推行的結果。

對生活是否滿意，相對的意義比絕對的意義重要，主觀的感受比客觀的指標更能反應社會心理狀況。我們從客觀的指標不難看出今日臺灣的農村環境優美、道路、農舍、田塊、水溝整齊美觀，農民的生活也比以前改善，但是和以前相比農民是否對生活更滿意呢？這是值得探討的問題。就政策的觀點言，生活滿意程度主觀感受的資料正可彌補客觀指標的缺失，且國內有關這方面的研究尚不多見，⁽²⁾所以本章乃決定採用農民對生活狀況滿意程度的主觀感受做為分析的重點。

從客觀的指標如家庭收益，家電設備擁有率、醫療設施、教育設施……等我們不難看出臺灣地區的居民不論是農民或是非農民，自從光復以來，生活水準都大為提高。但是這種生活程度的提高，就相對的意義來看農民是處在有利或不利的地位？他們在什麼時候感受實質上的好處較明顯？什麼時候並不覺得有實質上的好處？再者，從現有的資料，我們卻很難析離出這種生活程度的提高是農業政策推行成功的結果抑或經濟發展的自然現象？農民對各種重要的生活項目之主觀感受可以提供解答上述問題的重要線索。主觀感受可說是一個人對其生活程度

(1) 黃大洲，‘生活素質指標制度之研究’，行政院研考會專題研究報告，民國70年5月。

(2) 據筆者所知，在這方面較具規模的研究只有高希均、陸光，‘臺灣農民生活素質之調查研究’，明德基金會生活素質研究中心專題報告B-4，民國72年8月。

的總評，更能反映相對變動的影響。例如目前農家的收入確實比以前增加不少，但是若與非農家比較卻相差甚遠，因此即使在客觀的測度上農家的收入提高很多，但是農民主觀的感受仍是不滿意。也許從計量經濟投資報酬率的觀點並不難計算出農業政策對農業產量或農家收益貢獻的多寡，但是對整體生活之影響，則難以做定量分析。所以本研究乃從主觀感受的立場來探討農民對目前生活的滿意程度，並比較幾個不同農業發展階段農民所感受到生活程度的改變，以說明農業政策對農民生活所產生的影響。

二、樣本與資料

本章的研究以問卷調查的方式取得資料(問卷內容如附錄1)，以分層立意抽樣的方式決定樣本。第一階段先決定樣本鄉鎮，首先剔除都市化程度較高的鄉、鎮、市區。根據內政部編印之‘中華民國七十一年臺灣地區人口統計’，查得71年年底臺灣地區農業就業人口占十五歲以上有業人口之百分比為27.2%。以此為標準，凡是農業就業人口低於27.2%的市(區)、鄉(鎮)先予剔除；亦即都市化程度較高的地區，如七大都市、各縣轄市及少數衛星鄉鎮並不被包括在訪問之列。此外，交通或語言溝通不便之處，如山地鄉、外島(澎湖、綠島、蘭嶼)亦加以刪除。因此，適合作為抽樣之鄉鎮母體共有217個，再將剩下的這些鄉鎮進一步劃分為三大類，即：1. 高度農村地區：農業就業人口在56%以上者屬之，共有75個鄉鎮。2. 中度農村地區：農業就業人口在43%~56%之間者，共計73個鄉鎮。3. 低度農村地區：亦即都市化程度較高之地區，農業就業人口在27.2%~43%之間者屬之，共計有69個鄉鎮。

接著，再參考歷年公家及民間所開發設置之各類型工業區在各縣

市鄉鎮上之區位分佈資料⁽³⁾，作為抽樣取捨之另一依據。高度農村地區的五個鄉鎮，儘量採高標準，擇取農業就業人口率在70%~80%之間者，且必須遠離工業區所在之鄉鎮；但低度農村地區則儘量抽取都市邊緣或毗鄰工業區所在且農業就業人口率在25%~30%範圍內之鄉鎮，如此選擇主要目的是希望能辨認出農民生活程度之改變是否因所在地區工業化程度不同而有差別。所選出之樣本鄉鎮及各鄉鎮農業就業人口之比率列於表10-1。

表 10-1 樣本鄉鎮及其農業就業人口百分率分佈表

低度農村地區		中度農村地區		高度農村地區	
新竹竹北鄉	30.0%	臺北坪林鄉	51.2%	彰化竹塘鄉	68.4%
苗栗造橋鄉	33.2%	臺中外埔鄉	48.0%	雲林二崙鄉	78.3%
臺中潭子鄉	29.2%	彰化溪湖鎮	52.0%	嘉義東石鄉	66.2%
臺南仁德鄉	35.8%	嘉義太保鄉	55.6%	高雄田寮鄉	74.8%
高雄大寮鄉	27.4%	臺南大內鄉	55.2%	屏東高樹鄉	79.3%

至於村里之選擇，則由訪問員至鄉鎮農會推廣股請教能代表該鄉鎮農業經營(如代表作物和農業人口較多)之村里，從中選取二個村里，做為調查地區，15個鄉鎮共計挑出30個村里，每個村里各訪問15戶，預計總樣本數為450戶。

個別樣戶之選定則以間隔比例法行之，並以專業農或以農為主之兼業農為主要訪問對象。如某村里共有150戶，因該村里必須訪問15戶，則每隔10戶($150 \div 15 = 10$)訪問一戶，以避免訪問對象集中在某一個聚落。訪問工作於民國73年4月至5月之間完成，由於北縣坪林鄉適

(3) 陳聖怡，「工業區的開發」，聯經出版事業公司，71年；張效通、陳麗紅，「臺灣地區工業區開發策略之回顧」，「臺灣土地金融季刊」，72年。

表 10-2 樣本特性

特性	地區		低度農村地區		中度農村地區		高度農村地區		總 樣 本	
			平均數	標準差	平均數	標準差	平均數	標準差	平均數	標準差
年齡*										
18~45歲	30	(20.3)	41	(29.3)	52	(34.7)	123	(28.1)		
45~55歲	64	(43.2)	62	(44.3)	49	(34.7)	175	(40.0)		
55歲以上	54	(36.5)	37	(26.4)	49	(32.7)	140	(32.0)		
合計	148		140		150		438			
平均數	52.0		51.1		50.1		51.1			
標準差	11.9		11.1		11.6		11.6			
教育程度										
小學及以下	118	(79.6)	116	(82.3)	128	(85.3)	362	(82.5)		
初中及以上	30	(20.3)	25	(17.7)	22	(14.7)	77	(17.5)		
合計	148		141		150		439			
務農身份***										
兼業農	52	(34.9)	14	(9.9)	22	(14.7)	88	(20.0)		
專業農	97	(65.1)	127	(90.1)	128	(85.3)	352	(80.0)		
合計	149		141		150		440			
家庭型式										
擴展家庭	17	(11.4)	13	(9.2)	21	(14.0)	51	(11.6)		
主幹家庭	66	(44.3)	68	(48.2)	73	(48.7)	207	(47.0)		
核心家庭	66	(44.3)	60	(42.6)	56	(37.3)	182	(41.4)		
合計	149		141		150		440			
地區										
特性	低度農村地區		中度農村地區		高度農村地區		總 樣 本			
	平均數	標準差	平均數	標準差	平均數	標準差	平均數	標準差	平均數	標準差
家中務農人數(人/戶)	2.34	1.35	2.59	1.32	2.39	1.00	2.44	1.23		
***專業性(人/戶)	1.42	1.00	1.82	0.99	1.85	0.97	1.70	1.00		
**兼業性(人/戶)	0.92	1.22	0.74	1.21	0.54	0.85	0.73	1.11		
*耕地面積(甲/戶)	1.63	1.63	1.43	1.43	1.14	1.14	1.40	1.40		
水田	1.03	0.87	0.97	0.86	0.99	0.84	1.00	0.86		
旱田	0.84	2.45	1.02	0.77	0.79	0.68	0.89	1.58		
其他	1.06	2.09	0.57	0.85	0.54	0.67	0.81	1.58		
全家共同居住人數	7.10	4.27	5.85	3.04	6.05	3.17	6.34	3.58		
其中在工作人數	2.43	1.91	2.65	1.39	2.51	1.09	2.53	1.50		

說明：()內係百分比值。

*係樣本特性經卡方或F檢定達百分之五顯著水準。

***係樣本特性經卡方或F檢定達千分之一顯著水準。

逢茶葉採收期間，訪問工作進行得不順利，部分樣本僅問一半即作廢（有效樣本為21戶），新竹竹北鄉一份問卷漏答過多，亦予作廢（有效樣本為29戶）外，其餘十三個鄉鎮均完成30份問卷。總計有效問卷數共440份。

這次雖然選樣的策略與第一年的策略不一樣，但是樣本的特徵，除了耕地面積外並無特別的差異，農民的平均年齡為51.06歲（第一年為51.17歲），教育程度仍以小學居多，小學以下的佔82.5%（第一年為77.6%）。因為這次以專業農為主要對象，故樣本中專業農佔80%，兼業農只有20%，平均每戶耕地面積為1.39甲，詳細之樣本特徵如表10-2。

三、農民對生活程度之感受

（一）農民對居住所在地各種生活狀況之滿意程度

光復以來政府雖曾大力推動鄉村發展工作，但是以往工作的重點多偏重在農業生產技術的改良以期農業產量的提高，至於其他重要生活項目之改良或限於經費財力的關係或由於執行上的偏差，而有不均衡的發展，這種不均衡的發展可以由農民對幾項重要生活項目的滿意程度反映出來。表10-3顯示在十二種重要生活項目中滿意程度較高的依次為與鄰居相處情形、電信便利、水電的供應、宗教活動、治安狀況、地方之便民服務、教育設施，這七個項目，在‘很滿意’、‘滿意’、‘不滿意’、‘很不滿意’四個等級的回答中，回答‘很滿意’和‘滿意’的總和都超過80%，另外滿意程度最低的是休閒及娛樂設施，回答‘滿意’與‘很滿意’的加起來只有45%，此外醫療設備，產業道路兩項的滿意程度也很低，分別是51%和55%。大體上來說，農民對地方上之公共設施還算滿意，唯休閒娛樂設施、產業道路、醫療設備仍待加強。

（二）農家生活變化及滿意程度

就總體情況來說，農民對自己家庭生活不滿意的只有7.2%（很不

滿意的0.2%，不滿意的7%），絕大多數都對自家的生活感到滿意。在十三項重要生活指標中，‘不滿意’和‘很不滿意’二項合起來超過10%的項目計有交通(10%)，本身工作情形(12.5%)、家人工作機會(13.7%)、經濟(18.4%)、醫療保健(29.3%)和休閒娛樂(20.5%)六項，而‘很滿意’和‘滿意’二項合起來超過80%的，有膳食(80%)、衣著(81.4%)，與鄰居朋友往來(84.3%)、家人關係(86.5%)等四項。雖然不滿意超過10%的項目有六項之多但是絕大多數的農民認為這些項目在近十年來都有改善，只有‘本身工作情形’和‘家人工作機會’這兩項有10%以上的農民認為十年來變壞(包括稍變壞和變壞很多)(表10-4)。

由1、2兩節，我們不難看出不論就農民自家的生活情況或是農民居住地的生活情況，絕大多數的農民對大多數的生活程度指標都自認為是滿意的，且這些生活指標在近十年來都‘變好’。進一步探討家庭生活變好的原因從農民的回答中共有數十種原因之多，將這些原因加以歸類，共有六大類。第一類是社會變遷的因素，由於工商業發達，非農業就業機會和兼業機會大增，使收入增加，且各種現代化產品的發明使生活改善，這種因社會變遷而使生活改善在所有的原因當中，佔有最高的比例(40.2%)；第二類是家庭因素，例如小孩子長大加入生產的行列，家人勤儉努力工作的結果，這種因家庭勞動力的變化而使生活改善的，在所有的原因當中佔有22.2%；第三類是農業生產的因素，例如採用機械化經營、多角經營、產量增加而使家庭收入增加，這一類原因佔17.4%；第四類是政府的政策，如各種鄉村發展計畫的推行，使農民的負擔減輕，這一類佔14.4%；第五類為價格因素，所生產的產品銷路好、價格又高，不過這種情形只佔2.7%；第六類，其他不易歸類的原因只有3.2%(表10-5)。

表 10-3 農民對本地生活狀況滿意程度分佈表

滿意程度	很滿意		滿意		不滿意		很不滿意		不知道		本地沒有		其他	
	戶	%	戶	%	戶	%	戶	%	戶	%	戶	%	戶	%
本地生活狀況														
①教育設施	41	9.3	315	71.6	69	15.7	9	2.0	5	1.1	—	—	1	0.2
②醫療設備	15	3.4	210	47.7	174	39.5	38	8.6	3	0.7	—	—	—	—
③水電的供應	107	24.3	265	60.2	50	11.4	13	3.0	—	—	—	—	5	1.1
④交通便利的程度	80	18.2	247	56.1	97	22.0	16	3.6	—	—	—	—	—	—
⑤治安狀況	52	11.8	317	72.0	64	14.5	5	1.1	2	0.5	—	—	—	—
⑥電信便利及普及程度	108	24.5	285	64.8	38	8.6	6	1.4	—	—	3	0.7	—	—
⑦社區活動	39	8.9	247	56.1	115	26.1	8	1.8	2	0.5	26	5.9	3	0.7
⑧宗教活動	40	9.1	324	73.6	35	8.0	1	0.2	3	0.7	36	8.2	1	0.2
⑨鄰居相處情形	185	42.0	251	57.0	3	0.7	1	0.2	—	—	—	—	—	—
⑩地方機關服務便民	58	13.2	307	69.8	66	15.0	7	1.6	—	—	1	0.2	1	0.2
⑪休閒及娛樂設施	21	4.8	178	40.5	200	45.5	31	7.0	1	0.2	9	0.2	—	—
⑫產業道路方便的程度	36	8.2	205	46.6	154	35.0	45	10.2	—	—	—	—	—	—

表 10-4 農家近十年來各方面之變化情形及農民對目前情形滿意程度分佈表

變化情形及對目前情形滿意程度	變化情形						對目前情形滿意程度							
	變好很多	稍變好	不變	稍變壞	變壞很多	漏答	不適用	很滿意	滿意	普通	不滿意	很不滿意	漏答	不適用
農家生活狀況														
① 膳食	人數 163 37.0	212 48.2	64 14.5	1 0.2	—	—	—	110 25.0	241 54.8	78 17.7	10 2.3	—	1 0.2	—
② 住宅	114 25.9	206 46.8	118 26.8	2 0.5	—	—	—	64 14.5	256 58.2	89 20.2	27 6.1	3 0.7	1 0.2	—
③ 交通(工具、能力)	126 28.6	247 56.1	66 15.0	1 0.2	—	—	—	70 15.9	254 57.7	71 16.1	34 7.7	10 2.3	1 0.2	—
④ 衣著	150 34.1	234 53.2	55 12.5	1 0.2	—	—	—	99 22.5	259 58.9	70 15.9	11 2.5	—	1 0.2	—
⑤ 經濟	47 10.7	248 56.4	106 24.1	36 8.2	2 0.5	1 0.2	—	25 5.7	158 35.9	175 39.8	76 17.3	5 1.1	1 0.2	—
⑥ 家人受教育	99 22.5	275 62.5	63 14.3	1 0.2	1 0.2	1 0.2	—	44 10.0	258 58.6	109 24.8	27 6.1	1 0.2	1 0.2	—
⑦ 醫療保健	33 7.5	222 50.5	173 39.3	12 2.7	—	—	—	20 4.5	157 35.7	133 30.2	111 25.2	18 4.1	1 0.2	—

表 10-4 農家近十年來各方面之變化情形及農民對目前情形滿意程度分佈表 (續)

變化情形及對目前情形滿意程度	變化情形						對目前情形滿意程度						
	變好			變壞			滿意			不滿意			
	變好很多	稍變好	不變	稍變壞	變壞很多	不適宜	滿意	普通	不滿意	很不滿意	漏答	不適宜	
農家生活狀況													
⑧本身工作情形	人數 46 10.5%	186 42.3%	153 34.8%	50 11.4%	2 0.5%	1 0.2%	30 6.8%	185 42.0%	167 38.0%	51 11.6%	4 0.9%	1 0.2%	2 0.5%
⑨家人工作機會	人數 44 10.0%	214 48.6%	130 29.5%	39 8.9%	6 1.4%	—	232 7.3%	189 43.0%	151 34.3%	57 13.0%	3 0.7%	1 0.2%	7 1.6%
⑩休閒娛樂	人數 32 7.3%	187 42.5%	203 46.1%	11 2.5%	—	1 0.2%	23 5.2%	156 35.5%	166 37.7%	76 17.3%	14 3.2%	1 0.2%	4 0.9%
⑪家人關係(相處)	人數 61 12.9%	169 38.4%	205 46.6%	3 0.7%	—	1 0.2%	130 29.5%	251 57.0%	54 12.3%	3 0.7%	—	1 0.2%	1 0.2%
⑫人際關係(與鄰居、朋友往來)	人數 50 11.4%	168 38.2%	210 47.7%	10 2.3%	—	1 0.2%	131 29.8%	244 55.5%	56 12.7%	5 1.1%	2 0.5%	1 0.2%	1 0.2%
⑬社會參與(參加地方上之活動或組織)	人數 41 9.3%	223 50.7%	164 37.3%	6 1.4%	—	1 0.2%	46 10.5%	208 47.3%	161 36.6%	18 4.1%	1 0.2%	1 0.2%	5 1.1%
⑭總體來說,你家近十年來生活情形的變動和滿意程度如何?	人數 58 13.2%	274 62.3%	83 18.9%	23 5.2%	1 0.2%	1 0.2%	41 9.3%	236 53.6%	129 29.3%	31 7.0%	1 0.2%	1 0.2%	—

表 10-5 各區農家近十年來生活情形變好之主要原因分佈

原 因	低度農村地區	中度農村地區	高度農村地區	計
農業生產本身	15 (10.3)	31 (22.5)	30 (19.5)	76 (17.4)
運銷價格	2 (1.4)	7 (5.1)	3 (2.0)	12 (2.7)
政府政策	14 (9.6)	30 (21.7)	19 (12.3)	63 (14.4)
家庭因素	44 (30.1)	23 (16.7)	30 (19.5)	97 (22.2)
社會變遷	67 (45.9)	40 (28.9)	69 (44.8)	176 (40.2)
其 他	4 (2.7)	7 (5.1)	3 (2.0)	14 (3.2)
計	146	138	154	438 (100.0)

說明：1. 本題係複答題，總次數438係332位農民之總反應次數。

2. 農業生產本身包括採用農業機械省工、多角經營、產量增加等；

運銷價格指價格好、銷路大；

政府政策如土地改革、加速農業建設九大措施等；

家庭因素係指家庭中人口的增減或進出勞動市場的情形；

社會變遷指整個社會繁榮的結果、非農業就業機會多、收入增加、現代化的設備增加生活的方便。

由農民所陳述的原因當中可以顯示農民心目中的生活改善多半指就業機會增加、收入增加，只要家庭收入增加家庭生活即可改善。而在這些促使近十年來農家生活改善的原動力中農業生產和政府政策所扮演的角色並不如社會變遷和家庭因素來得重要。相反的，在回答十年來生活變壞的39位農民中，認為農業生產本身如工資高、耕地小收成差等原因的就佔有12位，其次是運銷和價格的問題佔11位，家庭原因如孩子唸書費用大、太太身體不好、人口增加等原因佔10位，其他原因有4位。

也許「社會變遷」是近十年來農家生活改善的主要原因，而農業生產成本偏高，農產產品價格偏低卻是農家生活「變壞」的主要原因，但是這並不表示我國的農業發展政策對農家生活的改善沒有貢獻。光復以來臺灣農業發展的成就是國人一向引以自傲的，而且被視為開發中國

家農業發展的典範。的確，臺灣的農業政策和農業發展在民國四、五十年代對農家生活和全國的經濟發展都有過很大的貢獻。但是由於經濟發展或社會變遷的結果，農業相對的萎縮，單位農業勞動生產力在現有的農場經營結構下不易提高，因此農業本身對農家生活改善所能做的貢獻與土地改革時代相比就顯得微不足道了。爲了澄清這個問題，我們進一步把土地改革以來到現在的30年間劃分成四個階段來分析農民生活程度的變化。第一階段是土地改革完成後的十年之間，從民國42年到53年是農業培養工業的時期，這段期間採用勞力集約的生產方式，除了注重糧食作物生用外亦鼓勵栽培經濟作物，農產品及農產加工品出口爲外匯的主要來源，農業成長迅速可說是戰後以來農業的黃金時代。土地資本移轉到工業部門，以及農產品賺取外匯，奠定了日後工業發展的基礎。第二階段是從民國53年到61年，是農工轉變期，亦即農業萎縮工業發達的時期；全國生產總值所佔的比重在民國53年以前都是農業部門的比重較大，到民國53年時，農工產值剛好相等，民國54年以後工業部門快速發展，吸收大量的農村勞力，使農場工資上漲，促使生產成本大幅提高，農產品價格又偏低，以致農業投資和農民耕作的意願大爲降低，農業成長相當緩慢。第三期是自民國61年以後，農業保護期，農業勞力繼續外移，農場經營規模細小不能充分發揮機械經營的效益，農業繼續萎縮，農業收入偏低，農民對農業失去信心，爲挽救日趨式微的農業，政府乃採取一連串的措施，如61年之‘加速農村建設九項重要措施’、67年之‘提高農民所得加強農村建設方案’、‘設置農業機械化基金促進農業全面機械化計畫’71年之‘加強基層建設提高農民所得方案’等，希望能提高農民所得及耕作意願，藉以挽救農業的困境，但是農業成長率仍未見改善。爲了說明方便起見，61年以後劃分成二個階段，一爲61年到70年，另一爲70年以後。

表 10-6 的資料顯示，在農業培養工業的時期農家生活變化的比例

最高，越晚近農家生活變好的比例越低，不過仍有 40% (7.7%變好很多，32.3%稍變好)變好；反之，最近一、二年農家生活變壞的比例遠高於以前的各個時期，而且低度農村地區最近一、二年變好的比例遠高於高度農村地區。這些資料說明即使自從土地改革以來，農業的黃金時代過去之後，雖然農業成長率或農業所得每況愈下，但是農家生活卻逐漸在改善，惟這種改善以低度農村地區為多，純粹靠農業維生的高度農村地區，生活改善的比例較低，尤以近一、二年為甚。這種現象與農民所回答生活改善的理由相吻合。社會變遷的理由比農業生產的理由重要。換句話說，農業政策對農民生活的改善要有具體的影響是在民國 42 年到 53 年之間最為明顯，在民國 53 年以後，農家的生活即使仍然繼續在改善，但是農業政策所扮演的角色遠不如工業發展的角色重要，這點更可由農家所得中來自農業的收入只有三分之一的情況加以推論。

再由表 10-7 的比較，農民自認為農業比其他行業好的（好很多和好一些），在 20 年以前高達 39.3%，而最近一、二年只有 5.3%；相反的，認為農業比其他行業差的（差一些和差很多）在 20 年以前只有 28.1%，而在最近一、二年卻高達 83.5%。檢討光復以來的農業政策，簡單的說，早期的政策偏向壓擠式的政策，為了累積工業發展所需的資金，政策的重點偏向榨取農業的剩餘，而晚期的政策（61 年以後）則偏向補貼的政策，為了挽救農業的危機，為了提高農民所得而有各種保護措施，但是農民卻偏偏對補貼式農業政策時期沒有好感，而對壓榨式的農業政策時期有好感。這並不表示農民喜歡被壓榨而不喜歡被保護或接受補貼，因為對生活的期望會隨著客觀環境的改變而提昇，農民生活不斷在改善，農業產量也不斷的增加，但是農業的收益相對上遠低於非農業的收益，致使農民對農業失去信心，且越來越認為農業比其他的行業差。這種轉變的過程頗為複雜，不過我們可以從農場經營規模和社會心理的角度提出兩點說明。

表 10-6 各區農民對農家生活在近三十年來(分四階段)變化之反應

時期		地區				計	X ²	Gamma
		低度農村地區	中度農村地區	高度農村地區				
最近一、二年	變好很多或稍好	75 (50.7)	49 (34.8)	52 (34.7)	176 (40.1)	10.50*	0.177	
	不變	36 (24.3)	46 (32.6)	47 (31.3)	129 (29.4)			
	稍變壞或變壞很多	37 (25.0)	46 (32.6)	51 (34.0)	134 (30.5)			
計		148	141	150	439			
過去三到十年間	變好很多或稍變好	86 (58.9)	85 (60.7)	88 (59.1)	259 (59.5)	0.26	0.00	
	不變	38 (26.0)	33 (23.6)	38 (25.5)	109 (25.1)			
	稍變壞或變壞很多	22 (15.1)	22 (15.7)	23 (15.4)	67 (15.4)			
計		146	140	149	435			

*達0.05顯著水準

表 10-6 各區農民對農家生活在近三十年來 (分四階段) 變化之反應 (續)

時期	地區				計	X ²	Gamma
	高度農村地區	中度農村地區	低度農村地區	計			
一 (民國十三年) 以前	變好很多或稍變好	92 (65.7)	87 (60.8)	90 (61.6)	269 (62.7)	2.72	0.01
	不變	22 (15.7)	33 (23.1)	28 (19.2)	83 (19.3)		
	稍變壞或變壞很多	26 (18.6)	23 (16.1)	28 (19.2)	77 (17.9)		
計	140	143	146	429			
二 (民國四十二年) 以後	變好很多或稍變好	85 (66.4)	100 (72.5)	95 (66.9)	280 (68.6)	3.30	0.08
	不變	22 (17.2)	15 (10.9)	18 (12.7)	55 (13.5)		
	稍變壞或變壞很多	21 (16.4)	23 (16.7)	29 (20.4)	73 (17.9)		
計	128	138	142	408			

表 10-7 各區農民對農業與其他行業比較生活好壞之反應

時期	地區變化				計	X ²	Gamma
	低度農村地區	中度農村地區	高度農村地區	計			
最近一、二年	農業比其他行業好 很多或好一些	13 (8.9)	2 (1.4)	8 (5.3)	23 (5.3)	9.17	0.14
	差不多	19 (13.0)	14 (10.0)	16 (10.7)	49 (11.2)		
	差一些或差很多	114 (78.1)	124 (88.6)	126 (84.0)	364 (83.5)		
	計	146	140	150	436		
過去三到十年間	農業比其他行業好 很多或好一些	8 (5.6)	10 (7.2)	15 (10.1)	33 (7.7)	5.20	-0.02
	差不多	40 (28.0)	26 (18.8)	35 (23.5)	101 (23.5)		
	差一些或差很多	95 (66.4)	102 (73.9)	99 (66.4)	296 (68.8)		
	計	143	138	149	430		

表 10-7 各區農民對農業與其他行業比較生活好壞之反應 (續)

時期	地區				計	X ²	Gamma
	低度農村地區	中度農村地區	高度農村地區				
過去十到二十年間	農業比其他行業好 很多或好一些	49 (35.0)	27 (20.1)	35 (24.0)	111 (26.4)	*** 17.49	0.19
	差不多	59 (42.1)	47 (35.1)	53 (36.3)	159 (37.9)		
	差一些或差很多	32 (22.9)	60 (44.8)	58 (39.7)	150 (35.7)		
	計	140	134	146	420		
二十年以前	農業比其他行業好 很多或好一些	65 (48.5)	46 (36.5)	46 (33.1)	157 (39.3)	12.25*	0.20
	差不多	45 (33.6)	38 (30.2)	47 (33.8)	130 (32.6)		
	差一些或差很多	24 (17.9)	42 (33.3)	46 (33.1)	112 (28.1)		
	計	134	126	139	399		

*達0.05顯著水準
***達0.001顯著水準

第一，臺灣的農業是先天不足的小農經營型態，形成的原因主要是人口眾多，耕地面積有限。像這種小農經營型態，為什麼在以前不致發生問題，現在卻會問題重重呢？主要是因為在以前的農業社會，農民種田只為餬口，視農業為生活的方式，沒有現代商業利潤的觀念。農業的生產行為只要求單位面積產量的提高，根本不重視單位勞動力產量的多少，因此即使農業勞動生產力低也不太計較。但是近年來由於整個經濟結構發生急劇變化，非農業的就業機會增多，農業外的行業與農業之間對勞力的需求發生競爭的現象，導致農民的注意力由單位面積產量轉移到單位勞動力產量。

由於農場經營規模不易擴大，在有限的耕地上單位勞動生產力不易提高，與其它的行業比較，農業幾乎無利可圖。

第二，在以前，絕大多數的人口都是以農為業。即使種田很辛苦，收入很低微，好在大家的情況都類似，也就只有守分安命，順時聽天，而鮮少怨尤的。但是目前，由於工業化、都市化的結果，農工所得差距加大，使一般人，尤其是年輕人更嚮往都市的生活和非農業的工作。一方面因為從事農業的收入遠不如非農業的收入，另一方面因為非農業的工作環境要比在農田上工作輕鬆。今天，一般人對物質慾望的要求提高，農民自也不例外，他們一樣也希望有更好的收入和生活環境。然而光靠農業的收入，根本無法使他們有機會達到一般從事工商者的生活水準。在工商業繁榮，社會急劇變遷趨勢下，除非有極大的誘因，否則，就不會有很多人願意從事農業，尤其是青年農民更不會願意留在鄉下務農。

比較50年代和60年代兩個時期農民所感受的問題，我們不難發現50年代的問題集中在過重的稅負及不合適的行政措施，而60年代以後則偏向農產品價格及農民福利的問題，顯示農民的期望隨著社會經濟情況的改善而提昇。由於時代的變遷導致社會心理的轉變，以前並不成問題的，現在卻被認為是重要的問題。以前的問題是‘患寡’，現在的

問題是‘患不均’，由此更說明政府的農業政策必需配合經濟發展的情況而做機動靈活的調整，才能切合農民的需要。

四、農民對農業之態度及對未來生活之看法

(一)三個個案簡述

在討論農民對農業態度之前，先以這次調查所得的個案舉例說明農民對農業或農業政策之看法。這幾個個案，有些是依照農民的口述直接記錄下來的，有些是經過訪問員稍加潤飾的，不過都盡量保留農民原來的意思。

個案一：嘉義東石鄉楊姓農民。楊先生本來是佃農，在土地改革前，生活相當困苦。他回憶日據時代的生活，經常有三餐不繼的情況，但是土地改革之後，自己有了土地，覺得生活相當有意義，故更加勤奮的工作，於是產量也隨之增加，收益也增多，家中增添了很多現代化的設備，生活過得非常舒適；但是，近年來農作物滯銷，價格普遍不高，且農會在收購時，已經和很多廠商訂有契約，使產品價格被廠商壓低了，楊先生覺得很不甘心。

個案二：臺中外埔的連姓農民。連先生認為近年來政府的農業政策，確實改善了農家的生活，比起民國40年以前要舒服多了，現在機械化的經營，施肥的方便，使從事農業輕鬆很多。政府一向很照顧農民，但是連先生相當不滿的是有關目前休耕轉作的政策。他認為要原來作農的人不耕作，要他們作什麼？而且，他對轉作的事情，更覺得奇怪。他說他們那地方的田大概可分為三種：一種為全年都會出水的；一種是5月～6月及10月也經常會出水的，這兩種出水田根本就無法轉作，只有不出水的田才能轉作。但是，政府卻規劃他們要轉作，這便是事先的籌劃不適當，且一聲令下就得轉作。這件事使連先生極為不滿。

個案三：彰化溪湖的陳姓農民。陳先生提到，在政策方面，大家也都

了解政府對農民是要盡量照顧的，但往往都是流於口號，沒有實在的執行。很多政策到最後，農民反而吃虧，例如：以前蔬菜價格相當好，政府鼓勵農民種蔬菜，但後來大家一窩蜂的種蔬菜、產量一多，價格就猛跌，收入更糟，這是計畫不遇到的結果。另外，對於轉作計畫，陳先生也有很多的批評：他認為雖然有很多人也想轉作，但是排水不良等問題未先解決，談轉作也是白談的。

以上三個例子說明在土地改革之後，農家收益提高，農民收益提高，農民的生活大為改善，對農業充滿信心和希望。基本上，農民也都能肯定歷年來政府所推行的農業政策，也都認為這些政策的推行是以提高農業產量、改善農民的生活為目的。然而政策的構想雖然很好，但是在執行時因為考慮不週到，反而弄得勞民傷財。

另外，舉出筆者親自訪問農民所得到的印象做補充說明。

第一次是大約在廿年前，即民國52年，也就是土地改革後的十年，當時臺大楊懋春教授要研究‘土地改革對鄉村生活的影響’，在全省抽取三千戶農家作為訪問對象。筆者也參加訪問，利用暑期訪問了一百多戶的農家，那時候一般農民的物質生活很差，房子、衣著都很簡陋，但是，士氣卻相當高昂，精神相當好。那次訪問所得到的印象是，當時農家為了自己的前途，相當努力地耕種，態度積極，對農業充滿信心，即使種田再辛苦，生活再簡陋，卻很少有怨言，且對自己子女的期望很高，對前途充滿希望。

第二次是最近幾年帶學生到鄉下訪問，所得到的印象。農村在外表上進步很多，農路、溝渠做得相當的整齊漂亮。柏油路取代了以前的黃土路；磚瓦房取代了以前的茅草屋；耕耘機取代了以前的水牛、黃牛。機車、電視機，比比皆是，物質生活改善很多。但是，從農民的言談中已找不出以前那種充滿希望的語氣，他們的表情是那樣的凝重、無奈，對農業失去信心。

(二) 農民對農業之態度

農業的景氣與否關係著農民對耕作的態度至為密切，由於近年來農業不景氣，與其他行業比較，務農幾乎無利可圖，因此我們可以預期農民對農業收入不滿意的情形一定很嚴重。在所調查的農家中對農業收入不滿意(48.6%)和很不滿意(16.6%)所佔的比例很高，只有極少數的人很滿意(1.1%)和滿意(8.4%)。雖然農民的農業收入低，但是由於自己年紀較大，他們所受的教育和所擁有的職業技能不利於轉業，因此願意離開農業生產行列的比例並不高，只有 17.5% (非常願意的 5%，願意的 12.5%) 絕大多數不願意離開農業(不願意 53%，非常不願意 7%)。農民的耕農意願是表示農業態度很好的一種指標，如表 10-8

表 10-8 控制務農身分，農民是否願意離農與地區別之關係

地區別 務農身分 離農意願	兼業農			專業農			計	
	低農村 地區	中農村 地區	高農村 地區	低農村 地區	中農村 地區	高農村 地區		
非常願意或 非願	% 15.4	% 21.4	% 40.9	% 5.2	% 19.9	% 21.1	人數 77	% 17.5
視情形而定	32.7	28.6	13.6	18.6	20.6	23.5	98	22.3
不願或 非常不願	51.9	50.0	45.5	76.2	59.5	55.4	264	60.2
人數	52	14	22	97	126	128	439	100.0
X^2	6.64			14.97***				
Gamma	-0.20			-0.27				

*** 達 0.001 顯著水準

所示，當控制專兼業性質之後，很明顯的可以看出‘高度農村地區’的農民，離農的意願遠大於‘低度農村地區’的農民，此種差異在兼業農並不顯著，這正足以說明‘高度農村地區’遠離非農業的就業機會，而農業收入又不好，所以離農的意願高。反之在‘低度農村地區’因為靠近都市或工業區，非農業的就業機會多，即使農業收入不好，但是有其他的收入來源補貼，不離農不但不會影響生活，正可以保住土地，將來有朝一日拜都市化與工業化之福，原來的農地可能會身價百倍，因此‘低度農村地區’的專業農，不願意離農的比例高達 76.2%。此種耕農意願與地區別差異的關係對兼業農而言並不顯著，正足以支持上述的推論，亦即依靠農業為生又無非農業的就業機會，則農民離農的意願遠大於有非農業的就業機會和不一定完全依靠農業為生的農民。

表 10-9 的資料亦支持上面的推論，在家庭收入中以農業佔大多數者，則地區別與從農意願的關係顯著，反之家庭收入以非農業佔大多數或農業、非農業各半者則其關係並不顯著。

農民離農與否除了與農業收益有密切的關係之外，自身的條件是否適合從事非農業的工作也是重要的考慮因素。例如農業的收益雖然不好，但是因為自己的年齡太大，教育程度低而不得不繼續留農，表 10-10、10-11 的資料顯示年紀輕者、教育程度高者離農意願較強，反之年紀大者、教育程度低者則只好繼續留農，別無選擇的餘地。不過農民雖然在他有生之年無法實現離農的願望，卻可把此願望寄托到下一代，希望自己的子女來實現。農民自己不願意離開農業的比例雖然高達 60%，但是願意其子女繼續從事農業的比例卻只有 27.8%。

表 10-12 和表 10-13 顯示雖然年紀大、教育程度低的農民願意子女從事農業的比例遠大於年紀輕、教育程度高者，但是若與農民本身比較（表 10-10 和表 10-11）則可看出年紀大、教育程度低之之農民自己願意離農的比例雖然不高，但是他們期望自己子女離農的比例則較高。

表 10-9 農民離農意願控制家庭主要收入，農民是否願離農與地區別之關係

主要收入 地區別 離農意願	農 業 佔 大 多 數			農 業、非 農 業 各 半			非 農 業 佔 大 多 數			計	
	低農 村 度區	中農 村 度區	高農 村 度區	低農 村 度區	中農 村 度區	高農 村 度區	低農 村 度區	中農 村 度區	高農 村 度區	人數	%
非常願意或願意	2.7	19.5	25.5	0	9.1	14.3	21.2	31.3	23.1	77	17.5
視情形而定	28.0	20.4	16.4	27.3	9.1	50.0	15.4	37.5	30.8	98	22.3
不願或非常不願	69.3	60.2	58.2	72.7	81.8	35.7	63.5	31.3	46.2	264	60.2
人 數	75	113	110	22	11	14	52	16	26	439	100.0
X^2	17.59***			9.01			6.65				
Gamma	-0.20			-0.47			-0.22				

***達0.001顯著水準

表 10-10 農民離農意願與年齡之關係

年 齡 離農意願	45 歲 以下	45 ~ 55 歲	55 歲 以上	計
非常願意或願意	28 (22.8)	28 (16.1)	20 (14.3)	76 (17.4)
視情形而定	41 (33.3)	37 (21.3)	20 (14.3)	98 (22.4)
不 願 意 或 非 常 不 願 意	54 (43.9)	109 (62.6)	100 (71.4)	263 (60.2)
計	123	174	140	437

$X^2=22.29$, $\text{Gamma}=0.29$ $P<0.001$

表 10-11 農民離農意願與教育程度之關係

教育程度 離農意願	小學 及 以下	初中 及 以上	計
非常願意或願意	61 (16.9)	16 (20.8)	77 (17.6)
視情形而定	71 (19.7)	27 (35.1)	98 (22.4)
不 願 意 或 非 常 不 願 意	229 (63.4)	34 (44.2)	263 (60.0)
計	361	77	438

$X^2=11.20$, $\text{Gamma}=-0.28$ $P<0.001$

表 10-12 農民對子女務農期望與年齡之關係

年 齡 願意子女務農?	年 齡			合 計
	18 ~ 45 歲	45 ~ 55 歲	55 歲以上	
願 意	15 (12.4)	54 (31.0)	52 (37.1)	112 (27.8)
由子女決定	61 (50.4)	67 (38.5)	60 (42.9)	188 (43.2)
不 願 意	45 (37.2)	53 (30.5)	28 (20.0)	126 (29.0)
合 計	121 (27.8)	174 (40.0)	140 (32.2)	435 (100.0)

$$X^2=24.56, \quad \text{Gamma}=-0.29 \quad P<0.001$$

表 10-13 農民對子女務農期望與教育程度之關係

教育程度 願意子女務農?	教育程度		合 計
	小學及以下	初中及以上	
願 意	109 (30.3)	12 (15.8)	121 (27.8)
由子女決定	159 (44.2)	30 (39.5)	189 (43.3)
不 願 意	92 (25.6)	34 (44.7)	126 (28.9)
合 計	360 (82.6)	76 (17.4)	436 (100.0)

$$X^2=13.05, \quad \text{Gamma}=0.36 \quad P<0.001$$

由表 10-14 可以看出高度農村地區的農民不願意子女繼續留農的比例高於願意子女繼續留農的比例。反之，低度農村地區的農民可能謀生較簡單，或因靠近城鎮，生產高經濟作物，農業經營的利潤比種植傳統作物的高度農村地區高，或子女繼續留農可以保有耕地，將來地價上漲的利潤更高，所以願意子女留農的比例反而高於不留農者。

表 10-14 農民對子女務農期望與地區別之關係

地區別 對子女務農期望	低度農村地區	中度農村地區	高度農村地區	合 計
願 意	56 (37.8)	37 (26.6)	28 (18.7)	121 (27.7)
由子女決定	59 (39.9)	65 (46.8)	65 (43.3)	189 (43.2)
不 願 意	33 (22.3)	37 (26.6)	57 (38.0)	127 (29.1)
合 計	148 (33.9)	139 (32.0)	150 (34.1)	437 (100.0)

$$X^2=17.50 \quad \text{Camma}=0.26 \quad P<0.001$$

在不願意子女從農的原因中多半認為農業的前途不樂觀，所得偏低且無成就感，只靠農業無法提高生活水準，另外也有農民認為農耕的工作太辛苦，自己受過罪，不願意子女重蹈覆轍。

自從光復以來，農民種田所遭遇的困難雖然每年都有，而以最近幾年所感受的壓力最大。農民自認為目前經營農業最主要的困難有幾項：1. 運銷制度不良、產品價格低(32%)；2. 農業生產環境欠佳(22%)，如缺乏水源、排水不良、耕地太小以及天候不佳等；3. 勞力缺乏、工資貴且不易找到工人(17%)，此外也有少數提到生產成本高，如農藥、肥料價

格太貴，有關作物保證價格之收購量不合理等。

爲進一步了解農民對政府近年來所推行的各種農業措施之反應我們以開放式的問題讓農民自由回答，然後再加以整理歸類。就總樣本來看，最受歡迎的項目依次爲‘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’。至於其他政府正大力推行的措施，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。

由表 10-15 的資料，我們可以看出政府推行的農業措施與農民實際上所感受到的好處有很大的差距，而且同一種措施亦因不同農業區位環境，其需要程度也不同。例如‘低度農村地區’最歡迎的是農業機械化，而高度農村地區則最需要生產資材之供應和合理之產品保證價格。這種情形更說明今後農業政策之推行若要收到實際的效果，應當顧及不同地區農民之需要程度而做重點之加強。對於政策上認爲重要而農民並不覺得需要的項目，如共同經營，則須進一步探求其原因，是確實不需要或是由於‘無知’而認爲不需要，若屬前者，則宜重新檢討政策的利弊得失；若屬後者則宜加強農民教育，藉以引發其需要，誘導農民採取配合行動，以利整體政策之推行。

(三)農民對未來生活之看法

雖然農民近年來因農業收益相對上比非農業的差，但是認爲未來幾年內自家生活情況會更好的比例仍然遠大於認爲會更壞的比例，前者爲32.3%，後者爲19.3%。換言之，農民雖然對農業沒有信心、前途不樂觀，但是對自家生活改善卻抱持樂觀的態度，當進一步詢以未來幾年內生活會變好的原因時，從農民的回答中仍以家庭原因爲主要的理由，佔58%，如小孩子教育程度提高，子女長大可工作貼補家用、認真工作等；其次爲社會變遷的原因，佔21%，因非農業的工作機會多，家庭收入跟著增多，且因現代科技發達，生活方便。相反的，在回答家庭生活會變壞的理由則以農業生產本身的困難(35%)，如生產成本高、勞力不足和

表 10-15 近年政府推行的農業措施中,最受農民歡迎的項目

農業措施	地 區			計
	低度農村地區	中度農村地區	高度農村地區	
1. 輔導農戶實施共同作業及委託代耕, 擴大經營規模	6 (4.62)	2 (2.11)	7 (6.19)	15 (4.40)
2. 加速農業機械化	54 (41.54)	17 (17.89)	31 (27.43)	102 (30.20)
3. 加強公共設施 (更新水利、改善排水、整建堤防、漁港)	7 (5.38)	9 (9.47)	8 (7.08)	24 (7.10)
4. 合理調節農產資材、產品價格 (保證價格)	17 (13.08)	30 (31.58)	36 (31.86)	83 (24.60)
5. 輔導雜糧作物增產 (稻田轉作)	4 (3.08)	0 (0.00)	4 (3.54)	8 (2.40)
6. 農村生活環境之改善 (醫療、住宅 (社會教育、社區衛生之改進))	5 (3.85)	4 (4.20)	4 (3.54)	13 (3.90)
7. 農業資源之規畫利用 (專業區、綜合經營區之設置)	1 (0.80)	3 (3.20)	1 (0.88)	5 (1.50)
8. 農村工業區之設置與加強就業輔導	1 (0.80)	0 (0.00)	7 (6.19)	8 (2.40)
9. 加強農業試驗研究	2 (1.50)	3 (3.20)	0 (0.00)	5 (1.50)
10. 加強農村建設貸款基金之設置	26 (20.00)	23 (24.20)	14 (12.39)	63 (18.60)
11. 其他	7 (5.38)	4 (4.20)	1 (0.88)	12 (3.60)
計	130	95	113	338

說明: 本表僅列出最歡迎之反應數, 不包括次歡迎、及再次歡迎之反應數。

運銷制度不良、產品價格低(32%)為最主要的理由。亦即農民對未來生活持樂觀看法者以非農業的理由居多，持悲觀看法者則以農業的理由居多。

表10-16的資料顯示‘低度農村地區’的農民，亦即臨近工業區或接近城市的農民對自己村莊未來的展望遠比高度農村地區、遠離工業區的農民樂觀。這種現象再度說明近年來農家生活之改善與農業生產或農業政策的關係較少，而與農業外的關聯較大。

表 10-16 農民對本村未來發展之看法與地區別之關係

地區 未來發展	低度農村地區	中度農村地區	高度農村地區	計
改善很多或一些	107 (72.8)	81 (61.4)	75 (52.1)	263 (62.1)
一樣	31 (21.1)	44 (33.3)	45 (31.3)	120 (28.4)
比現在壞或壞很多	9 (6.2)	7 (5.3)	24 (16.7)	40 (9.5)
計	147	132	144	423

$$X^2=21.40, \quad \text{Gamma}=0.29 \quad P<0.001$$

五、結語

本章採用主觀感受的方法來探討農民對目前生活的滿意程度，並比較幾個不同農業發展階段農民所感受到之生活程度改變，藉以說明農業政策對農民生活所產生的影響。

就農民居住所在地各種生活狀況之滿意程度而言，農民對地方上之公共設施還算滿意，唯對休閒娛樂設施、產業道路、醫療設備並不滿意。就總體情況來說，農民對自己家庭生活狀況絕大多數都感到滿意，不滿意的只有7.2%。絕大多數的農民都認為近十年來自己家庭生活情況變好，而生活變好的原因以社會變遷和家庭變遷的因素為主，而農業生產和政府農業政策所扮演的角色並不重要。在回答生活變壞的原因中則以農業生產和運銷、價格的問題為主要的原因。

雖然‘社會變遷’是近十年來農家生活改善的主要原因，而農業生產成本偏高，產品價格偏低則是農家生活‘變壞’的主要原因。但是這並不表示我國的農業發展政策對農家生活的改善沒有貢獻。在農業培養工業的時期(民國42年到53年)農家生活變好的比例最高，越晚近則生活變好的比例越低；反之，最近一、二年農家生活變壞的比例遠高於以前的各個時期。

即使自土地改革以來農業的黃金時代過去之後，農業成長率或農業所得每況愈下，但是農家生活仍逐漸在改善。換言之，農業政策對農民生活改善要有具體的影響是在民國42年到53年之間最為明顯。在民國53年以後，農家的生活即使仍繼續改善，但是農業政策所扮演的角色遠不如工業發展的角色重要。雖然農民近年來因農業收益相對上比非農業差，但是對未來自家的生活情況改善多持樂觀的態度，而且此種樂觀的原因以家庭原因和社會變遷的原因居多。總之，近年來農家生活之改善與農業生產或農業政策的關係較少，而與農業利的關係較大。

雖然農民的農業收入低，對未來的農業發展持悲觀的看法，但是由於年紀大教育程度低、所擁有的職業技能不利於轉業，因此農民本人願意離農比例並不高，而把此種願望寄托到下一代，希望由其子女來實現。惟完全依靠農業為生又無非農業就業機會的農民，離農的意願遠大於有非農業就業機會和不一定完全依靠農業為生的農民。

在不願意子女從農的原因中，多半認為農業的前途不樂觀，所得偏低且無成就感，只靠農業無法提高生活水準。農民認為目前經營農業最主要的困難為：1. 運銷制度不良、產品價格低；2. 農業生產環境欠佳；3. 勞力缺乏、工資貴。

在近年來政府所推行的各種農業措施中最受歡迎的項目，依次有‘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’，至於其他政府正大力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與農民實際所感受到的好處有很大的差距，而且同一種措施因不同農業區位環境的關係農民的需要程度也不同。因此今後農業政策之推行若要收到實際的效果應當顧及不同地區農民之需要程度而做重點之加強。對於政策上認為重要而農民並不覺得需要的項目，如共同經營，則需進一步探求原因，是確實不需要或是由於‘無知’而認為不需要，若屬前者，則宜重新檢討政策的利弊得失；若屬後者，則宜加強農民教育，藉以引發其需要，誘導農民採取配合行動，以利整體政策之推行。

第十一章 農業人力資源之變遷： 兼論其農業政策的涵義

一、前 言

一個社會經濟情況的好壞可用各種不同的指標來表示，同樣，農業政策執行的成果也可以有許多種不同的測度方法，例如本研究報告第九、十兩章使用主觀評價方法來分析農業政策對農民生活的影響和農民對農業政策的反應，也可以用農業經濟學家常使用的計量分析方法來分析單位面積或單位勞動生產力的變動以及農家收益的變動。此外農業勞動力的變動也是反映農工消長的一個良好指標。假若農業政策執行成功，或是農業的利潤不比非農業差，則農業勞動力的變動並不會很大。這是基於每個人都有改善生活願望的假設，在開放的社會中，只要有機會改善生活，則勞動力就會往機會的方向移動。因此，從歷年來農業勞動力變動的情形，可以大致反映不同時期農民對生活機會的追求情形，非農業的機會好，則外流，機會不好則回流。本章旨在分析光復以後農業人力資源之變動情形，藉以說明農工之消長，間接說明農工就業機會之競爭以及農業政策對農民之影響。

農業人力資源係指在農業經營上可運用的人口數量，亦即把農家人口數除去老弱殘障及固定年齡（15歲）以下的兒童就是農業人力資源。實際上，一般討論農業人力資源又常以實際參與農業生產的農業就業人口或農業勞動力為主要對象。因為本研究資料主要取自歷次戶口普查和農業普查，所以有關農業人力資源之討論乃以農業就業人口為主要探討對象，間或輔以一般人口現象之分析以幫助對問題之說明。

二、農業人力資源數量之變化

(一)變遷的事實

1. 農戶絕對數先增後減，相對數則遞減

表11-1的資料顯示臺灣地區農戶數從民國45年初到59年底間呈遞增現象，而59年後則遞減，69年的農戶數比64年多了約5,000戶，這種差異可能係由資料來源的估計方法不同所致，並非實際上的差異，因為64年的農業普查報告乃是根據百分之五的抽樣為推算的基礎，而69年之報告係根據全體農戶實際普查計數的結果。再從農戶人口的變動觀察，亦可看出農戶人口也是先增後減，惟其下降的時間更早，在54年以後即開始下降。若從相對數的觀點分析，則可看出農戶數和農戶人口數佔總戶數和總人口數的比例均呈遞減之趨勢，惟若仔細比較兩者變動的速度則不難看出，農戶人口下降的速度在54年以後開始加快，這種現象與我國經濟發展的速度有密切的關係。我國農工產值在民國53年大約相等(見附表11-1)，之後非農業即快速的發展，農村人口大量外流。

由農戶數和農戶人口變動的情形，可以反映農戶人口增加的壓力。由於人口的自然增加，每一農戶平均人口數在54年以前遞增，以後才遞減，以54年的每戶人口量最大，高達7.61人。表11-1第7欄的資料亦顯示出每一農家人口數量大約為總戶量平均數的1.27倍，而這種差距以民國54年為最大，其比值為1.37，54年以後才遞減。這些資料間接反映，臺灣地區在土地改革後十幾年間人口仍舊繼續快速成長的現象，這種現象可由自然增加率的變動(附錄11-2)得到佐證，也就是人口轉型理論所聲稱的初期人口增長情形。

若再觀察農戶人口與農戶數期間年變動的情形，亦可了解在54年以前每一農家人口增加的速度遠大於農戶戶數增加的速度，而在54年後反映出農戶人口大量外流的現象，此種外流的速度在民國54年到64

表 11-1 臺灣地區農戶人口之變動，民國45年~69年

年 代	①農戶人口		②總人口 (千人)	③農戶人 口/總人 口 (%)	④農戶數		⑤ 總戶數 (戶)	⑥農戶數 / 總戶數 (%)	⑦=③/⑥ 農戶量 與總量 比	⑧每 一 農戶平 均人口	⑨臺灣地 區每戶平 均人口
	人 數 (千人)	期 間 年 率 變 動 (%)			戶 數 (戶)	期 間 年 率 變 動 (%)					
45	5,227	2.42	9,078	57.58	743,928	1.73	1,628,257	45.66	1.27	7.03	5.57
49	5,863	2.54	10,792	54.33	807,600	1.57	1,939,733	41.63	1.31	7.26	5.56
54	6,647	-1.34	12,628	52.64	43,650 (873,000)	0.97	2,257,031	38.68	1.37	7.61	5.59
59	6,214	-1.70	14,676	42.34	915,696	-0.66	2,620,105	34.96	1.21	6.78	5.59
64	5,703	-1.13	16,150	35.31	886,055	0.11	3,066,611	28.89	1.22	6.44	5.26
9	5,389		17,805	30.27	891,115		3,744,024	23.80	1.27	6.05	4.76

資料來源：歷次農業普查報告書(歷次農業普查標準日依次為45年2月15日、49年12月31日、54年12月31日、59年12月31日、64年12月31日及69年12月31日)

說明：()內之數值為將原來5%選樣所得之數值乘以20

年變動率之計算： $r = \sqrt[t]{\frac{P_t}{P}} - 1$ ，t為普查(或抽樣調查)間隔年數

P_t為計算期之人數或戶數，P為基期之人數或戶數

年間最大，以後緩和下來。

2. 專業農戶減少，兼業農戶增加

專業農戶數在民國45年到49年間快速的增加，隨後則急速減少，一方面反映這段期間非農業的就業機會尚不多，在人口增加的壓力下仍無法轉離農業，另一方面也證實農家在土地改革期間為保有更多的耕地以分戶的方法來達到此目的。而專業農戶下降最快的是在民國59年到69年之間，這段期間也是我國非農業快速成長的時期，專業農戶共下降了21個百分點，由30.24%降到8.95%，而兼業農成長最快，由69.76%增至91.05%，增加了21個百分點。就兼業農而言，在民國64年以前，以農為主’的兼業農所佔的比例大於以‘兼業為主’的比例，但是到69年時，此種情形則已倒轉過來(表11-2)。

表 11-2 歷年來專兼業農戶數變化之趨勢(臺灣地區)

年別 (民國)	專 業 農		兼 業 農				總 計	
			以 農 為 主		兼 業 為 主			
	戶 數	百分比	戶 數	百分比	戶 數	百分比	戶 數	百分比
45	296,476	39.85	447,452 (60.15)				743,928	100.00
49	384,501	47.61	241,060	29.85	182,039	22.54	807,600	100.00
54	278,720	31.93	357,460	40.94	236,820	27.13	873,000	100.00
59	276,959	30.24	317,434	40.55	267,573	29.21	915,966	100.00
64	157,043	17.72	422,131	47.64	306,881	34.64	886,055	100.00
69	79,757	8.95	316,584	35.53	494,774	55.52	891,115	100.00

資料來源：中華民國64年、69年臺灣地區農漁業普查報告，第一卷。

再從農業就業人口之變動亦可看出絕對數之變動到民國59年達高峯，以後遞減，絕對數先增後減，而相對數則迅速下降，相對數自民國45

表 11-3 就業人口之變動按行業分，民國45年~71年(臺灣地區)

	總計		農		業		工		業		服		務		業			
	人	數	%	人	數	%	人	數	%	人	數	%	人	數	%	人	數	%
民國 45 年 *	2,684,035		100.00	1,490,179		55.52	447,977		16.69	745,879		27.79						
民國 55 年	4,163,876		100.00	1,590,501		38.20	716,359		17.20	1,857,016		44.60						
民國 59 年	4,830,180		100.00	1,853,412		38.37	1,001,844		20.74	1,974,924		40.89						
民國 64 年	5,844,911		100.00	1,801,776		30.83	1,669,407		28.56	2,373,728		40.61						
民國 66 年	6,666,929		100.00	1,359,659		20.39	2,479,391		37.19	2,827,879		42.42						
民國 71 年	(6,811,000)		(100.00)	(1,284,000)		18.85												
變動率		79.96		24.38			124.31			164.78								
		38.03		-26.64			147.48			43.19								

資料來源：計算自歷次戶口及住宅普查報告。

* 45年的資料包括12歲以上有業人口，其餘各年次均為15歲以上人口，71年資料取自臺灣農業年報(72年版)

年以後即遞減(表11-3)。從45年到59年之間臺灣地區所有職業或行業之就業總人數增加79.96%，其中服務業增加的幅度最大(164.78%)，農業最小。自59年以後農業就業人數之絕對數與相對數均快速下降，到71年，全國農業就業人口佔總就業人口已降至18.85%，45年到59年間農業就業人口絕對數遞增而相對數遞減的情形，反映出兩個事實：第一，在這段期間內全國勞動力增加的速度相當快(79.96%)；第二，同期間其他行業就業人數成長的速度遠大於農業，服務業和工業的成長率分別為146.78%和124.31%，而農業則只有24.38%。而在民國59年以後到69年之間全國總就業人數之成長已逐漸慢下來(38.03%)，而且農業就業人數呈現負成長(-26.64%)。

(二)對變遷現象的解釋

早在一百年前人口遷移研究先驅 Ravenstein (1885)，即已注意到技術改變、交通運輸與工商業發達使人口遷移量增加。而臺灣農業人力資源之變遷乃是人口為適應社會經濟情況的改變所發生自然遷移的結果。經濟學家 Kuznets (1957: 2) 等人亦認為一個國家任何時間的人口分佈可視為是對經濟機會的調適，而經濟機會的分佈受技術改變的影響，而且這種過程的發生，各個區域並不平均。與技術改進的速度比較，區域間在出生率與死亡率差別的作用太慢，而不能有效的調整所需的人口以適應經濟機會，所以遷移乃是這種調整的主要機構。

Kuznets (1964: 3) 指出經濟成長促使人口再分配之生產結構改變有四個層面特別與境內人口遷移有關。

1. 在經濟快速成長的地區，要決定某種設施的位置時，現有的人口分佈只是一個考慮的因素；當其他地點因素的考慮超過人口因素時，由於成長的結果，人口與經濟機會不協調的情形就發生。

2. 區域間自然增加率的差異與成長中的地區快速擴充對勞動力需求的速度並不一致。

3. 傳統上自然增加率鄉村地區比都市地區高，而都市地區往往是快速成長的地方，但是其自然增加率又不能滿足日益擴充的勞力需求。

4. 經濟結構趨向於更大且非個人的 (impersonal) 經濟單位，在比例上，受雇的人增多，而自營作業的人減少。而受雇的人更容易遷移。這就是何以技術改變會引發區域間人口遷移的理由。

Lee (1966) 亦持類似的看法，他認為人口遷移的數量隨著經濟情況的改變而變動。經濟循環在很多方面影響人口遷移的數量，但是最重要的還是影響人們對原住地、遷入地正負因素之評價。當經濟景氣時有些地方之新興行業迅速蓬勃發展，但是這種發展的速度並非各地都一樣，有些地方快、有些地方慢，發展慢的地方可能仍相當落後，因此人口就大量從發展慢的地方移到快的地方。反之，當經濟不景氣時，原來看好的地方並沒有多大發展的機會，亦即正的因素大量減少，因居民對原住地各方面較熟悉，反而較有安全感。亦即在經濟不景氣時，一般人對遷入地正的評價減少，負的評價增加；而對原住地負的評價減少正的評價增加，所以較少由原住地外移，甚或從遷入地回到原住地。

經濟動機的理論可用來解釋農業人力資源數量的變動，由表 11-4 的資料可以看出農業就業人口變動的數量與經濟環境的變動有密切的關係。臺灣地區自土地改革以後的十年之間由於農業的利潤並不比非農業差，且農業就業機會亦不差，故每公頃土地之農業就業人口自民國 42 年開始逐年增加，到 53 年達最高峯。也許有人會說這是人口增長的壓力所造成的，不過若仔細觀察，這段期間人口成長率並不高於土地改革以前之人口成長率(附表 11-2)。在民國 53 年以後，由於‘農業培養工業’的政策順利的把農業部門的資金移轉到非農業部門，帶動非農業就業機會的快速成長，因此農村人口雖然仍不斷的增加，但是每公頃耕地之農業就業人口在 53 年以後就一直下降，其中除了 62 年到 63 年之能源危機造成經濟不景氣，大批勞力回流到農村，使 63 年和 64 年之人地比例又

上升。隨著經濟的復甦，人地比例又快速的下降。另外從勞力外流淨率亦可反映人口遷移受經濟機會的影響。民國 54 年非農業產值開始越過農業產值，鄉村人口開始大量外流，以後維持穩定的外流，但是景氣特別好時，外流特別高，如民國 62 年、68 年和 69 年，景氣不好時外流率就減少，如民國 64 年、70 年，甚至有回流的現象，如 63 年。

表 11-4 單位耕地面積農業就業人口及勞力外流淨率

年次	項目 每公頃耕地農業就業人口 (人/公頃)	勞力外流淨率 (%)	年次	項目 每公頃耕地農業就業人口 (人/公頃)	勞力外流淨率 (%)
民國 41 年	1.87		民國 56 年	1.91	4.99
民國 42 年	1.89		民國 57 年	1.92	4.93
民國 43 年	1.90		民國 58 年	1.89	4.86
民國 44 年	1.91		民國 59 年	1.86	5.84
民國 45 年	1.91		民國 60 年	1.84	4.49
民國 46 年	1.93		民國 61 年	1.82	6.41
民國 47 年	1.93		民國 62 年	1.81	8.15
民國 48 年	1.96		民國 63 年	1.85	-1.52
民國 49 年	2.00		民國 64 年	1.83	1.58
民國 50 年	2.00		民國 65 年	1.78	5.06
民國 51 年	2.02		民國 66 年	1.73	8.17
民國 52 年	2.04		民國 67 年	1.69	6.91
民國 53 年	2.05		民國 68 年	1.51	14.29
民國 54 年	1.97	6.60	民國 69 年	1.41	9.37
民國 55 年	1.94	3.21	民國 70 年	1.40	3.48

資料來源：經建會人力規劃小組，「臺灣農業勞力移出對農業經營之影響」，72年12月，pp. 10-11.

我們若仔細比較 63 年和 70 年的資料不難發現值得警惕的事情。這二個年份可說是自土地改革以來國內經濟最不景氣的二個年份，但是

在63年時原本外流的農村勞力有回流農村種田的機會，而使人地比增加，而民國70年，雖然勞力外流率降低很多，但是人地比仍繼續下降。這隱含著兩種意義：第一，就現有的耕作水準言，農業就業機會幾乎達到飽和狀態，單位耕地面積無法再多吸收農業勞動力；第二，非農業就業機會擴張的速度緩慢下來。這兩種現象對未來的發展頗為不利。

農村勞力外流除了歷年來因經濟波動而隨之升降外，也因地區別就業機會的差異而有不同。表 11-5 的資料係將勞動力的變化分解成自然增加、淨遷移和活動率改變之效果。所謂自然增加乃是一個地方淨進入勞動市場之人口數減掉勞動人口之死亡數和退休人數，淨遷移乃指一個地方勞動人口之移出數與移入數之差，其數值可能為正或負，活動率改變之效果係指因經濟結構或就業機會的改變使勞動參與率發生改變。此外，再按照農業人口百分比的多寡將臺灣地區鄉、鎮、市區分為高度農村地區、中度農村地區和都市地區，計算各地區勞動力變化情形。

以民國60年到65年的資料為例，結果發現高度農村地區勞動力之年淨變動率為 2.38%，中度農村地區為 3.78%，都市地區則高達 5.60%。將此變化率再分解成前述之三個因子，年自然增加率由高度農村地區到都市地區分別為 3.48%、3.32% 和 2.68%，而年淨遷移率則為 -2.28%、-0.79% 和 0.85%。活動率改變之效果亦以都市地區最高，由高度農村地區到都市地區，分別是 1.19%、1.25%、2.01%。這些數字很清楚的指出勞動力之自然增加與都市化程度成反比，淨遷移和活動率改變效果均與都市化程度成正比。凡是農業色彩越濃厚的地區，因耕地無法隨著勞動力增加，多餘的勞力就得往‘機會’的方向流動，其結果，勞動淨增加率最低。65年到70年之間變動的模式亦相仿。惟後一期勞動力之增加已減緩很多，尤以活動率改變之效果降低最多，此亦反映出後一期經濟發展的速度已趨緩慢。

再從歷年來臺灣地區都市化的現象亦可反映鄉村人口往‘機會’遷

表 11-5 勞動力因子年變化情形

		年 變 化 數 (人)							
		高度農村地區			中度農村地區			都市地	
		計	男	女	計	男	女	計	男
60	自然增加	46,672	31,018	15,654	52,370	34,950	17,420	91,696	67,598
	淨遷移	-30,621	-17,997	-12,624	-12,532	-6,742	-5,796	29,235	17,686
65	活動率改變之效果	15,916	718	15,198	19,783	2,420	17,363	68,670	12,618
年	淨變化	31,964	13,740	18,224	59,626	30,627	28,999	191,428	97,896
65	自然增加	44,065	28,985	15,080	52,971	34,485	18,486	109,939	76,771
	淨遷移	-32,071	-19,550	-12,521	-29,494	-23,412	-6,082	39,505	23,271
70	活動率改變之效果	8,821	1,237	7,584	6,732	3,096	3,636	51,084	2,763
年	淨變化	20,815	10,672	10,143	30,209	14,169	16,040	200,528	102,805

資料來源：60~65年之資料摘自廖正宏、廖敏琪，農村勞動力供給量之分析，國立臺灣大學
65~70年之資料計算自臺灣地區人口統計，民國65~70年，內政部編印。

移的情形。以臺北市和高雄市為例，臺北市和高雄市在民國55年以前我國工商業尚未發達時，都市的就業機會不多，所以人口增加仍以自然增加為主，到民國60年時工商業快速發達都市就業機會增加，吸引大量鄉村人口的移入，因此從民國55年到60年的五年間，臺北市和高雄市所增加的人口數中，社會增加比自然增加多。此後由於市郊工商業發達和市中心漸趨飽和，遷入人口的速度又緩和下來，因此兩地人口增加的要素中，自然增加又比社會增加佔了更大的比例(表11-6)。

以上係就人口往‘機會’移動的方向間接說明歷年來農業人力資源

按地區與性別分(民國60~70年)

區	年 變 化 率 (%)								
	高 度 農 村 地 區			中 度 農 村 地 區			都 市 地 區		
女	計	男	女	計	男	女	計	男	女
24,098	3.48	3.45	3.54	3.32	3.29	3.38	2.68	2.73	2.56
11,549	-2.28	-2.00	-2.85	-0.79	-0.63	-1.12	0.85	0.71	1.23
56,052	1.19	0.08	3.44	1.25	0.23	3.37	2.01	0.51	5.96
93,532	2.38	1.53	4.12	3.78	2.88	5.62	5.60	3.95	9.95
33,168	3.01	3.02	3.00	2.89	2.86	2.96	2.50	2.58	2.34
16,234	-2.19	-2.04	-2.49	-1.61	-1.94	-0.97	0.90	0.78	1.15
48,321	0.60	0.13	1.51	0.37	0.26	0.58	1.16	0.09	3.41
97,723	1.42	1.11	2.02	1.65	1.17	2.56	4.56	3.45	6.89

人口學刊,民國68年5月, pp. 119-151

數量上的變遷與農業本身的‘景氣’、非農業就業機會的消長,以及各地區間就業機會之差異有密切的關係。大體來說,土地改革完成的十年之內農業景氣相當不錯,農業人力資源外流數量並不多,而在民國53、54年以後,非農業部門的就業機會增多,農村勞力開始大量外流,到59年達到最高峯後隨著景氣的變遷,勞力外流的數量俟隨著波動,惟數量已漸減少。換句話說,亦不論就長時間的變動,或地理上的遷移,農業人力資源數量上的變遷與農業內外有的機會有密切的關係,這些資料也間接說明光復以來所有的農業政策當中對農民生活發生實質效果最大

表 11-6 臺北市及高雄市人口增加數、自然增加數及社會增加數 民國40~70年
單位：千人

年 別	臺						北						市						高						雄						市					
	人口增加數			自然增加數			社會增加數			人口增加數			自然增加數			社會增加數			人口增加數			自然增加數			社會增加數			人口增加數			自然增加數			社會增加數		
	人數	%		人數	%		人數	%		人數	%		人數	%		人數	%		人數	%		人數	%		人數	%		人數	%		人數	%				
40 ~ 45	186	33.1		117	20.8		69	12.3		86	30.2		67	23.5		19	6.7		120	32.3		76	20.5		44	11.9		141	28.7		85	17.3		56	11.4	
45 ~ 50	188	25.1		128	17.1		60	8.0		120	32.3		76	20.5		44	11.9		141	28.7		85	17.3		56	11.4		240	38.0		94	14.8		146	23.1	
50 ~ 55	238	25.4		136	14.5		102	10.9		148	17.0		101	11.6		47	5.4		207	20.3		108	10.6		99	9.7		240	38.0		94	14.8		146	23.1	
55 ~ 60	666	56.7		170	14.5		496	42.2		240	38.0		94	14.8		146	23.1		240	38.0		94	14.8		146	23.1		240	38.0		94	14.8		146	23.1	
60 ~ 65	249	13.5		179	9.7		70	3.8		148	17.0		101	11.6		47	5.4		207	20.3		108	10.6		99	9.7		207	20.3		108	10.6		99	9.7	
65 ~ 70	182	8.7		181	8.7		1	0.0		207	20.3		108	10.6		99	9.7		207	20.3		108	10.6		99	9.7		207	20.3		108	10.6		99	9.7	

資料來源：計算自歷年臺北市、高雄市統計要覽。

註：1. 民國55年以前臺北市人口增加數之資料為未改制前之人口數；

2. 民國47年以前戶籍登記資料並未包括職業軍人、服役人員和監獄人犯，自民國47年以後，到58年之間，上述人員逐一被納入戶籍資料；

3. 鑑於上述理由，社會增加之估計值與真實之估計值可能有出入，惟對整體變動趨勢之推論應可置信。

的是土地改革，自從民國53年以後，政府所推行的各種農業政策雖然對農業發展有幫助但是對農民生活程度改善的貢獻已是微乎其微了。

三、農業人力資源素質之變化

(一)變遷的事實

1. 農業勞力老化

根據勞動力調查報告，臺灣地區務農人口年齡在民國54年平均為三十四歲，到72年則增加為四十二歲，其中以十五歲至廿九歲之間的人減少最多，從40.8%減為19.97%，同時以四十五歲以上的人口增加最多，從22.6%增為47.32%(表11-7)。農業普查之資料亦顯示務農人口四十五歲以下的比例遞減，而四十五歲以上的遞增。這些資料很明顯的反映出在這段期間內農家內年輕人口已很少人再投入農業的行業，而目前從事農業的人多半是土地改革以來一直就是務農的。

關於農業勞力老化的原因有二種不同的說法：一種說法認為是農村青壯年人口大量外移離開農村，投入非農業的工作；另一種說法則認為並非農業就業人口的外流，而是農村中年輕人(尤以15~25歲)加入農業工作比例的減少。持第一種看法的人認為農業勞力老化的問題嚴重，必須速謀對策，否則農業發展將會受到很大的影響，持第二種看法的人則認為這只是經濟結構轉變過程中的自然現象，等老農退休後，農業勞力的年齡結構又會變年輕。其實這兩種說法並非對立的，只是屬於同一原因的兩種現象。

在社經結構快速變遷的過程中，非農業就業機會增加，很自然的就會吸引農業部門的勞動力，而在一般勞力移動中又以年輕人遷移的傾向最大。不管這些年輕人原來是否從事農業，只要他們投入非農業的行業，農業的經營自然就不易找到年輕人繼續從事，或是新加入農業勞動力的年輕人相對減少。年復一年使得老年農業勞動的比例增加，因而造

表 11-7 歷年農業

		15~19		20~24		25~29		30~34		35~39		40~44	
		人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
54	男	168.73	13.44	103.57	8.25	190.07	15.14	178.27	14.20	162.28	12.91	131.82	10.50
	女	109.01	22.45	69.72	14.36	64.19	13.22	58.66	12.08	53.36	10.09	47.34	9.75
	合計	277.74	15.95	173.29	9.95	254.26	14.60	236.93	13.61	215.44	12.37	179.16	10.29
59	男	155.50	13.95	76.00	6.82	127.50	11.44	149.25	13.39	155.50	13.95	136.25	12.23
	女	136.50	24.11	69.00	12.19	48.25	8.52	76.25	13.47	77.75	13.73	71.25	12.58
	合計	292.00	17.37	145.00	8.63	175.75	10.46	225.50	13.42	233.25	13.88	207.50	12.35
64	男	107.25	9.97	84.75	7.88	93.00	8.65	118.50	11.02	144.00	13.39	151.00	14.04
	女	66.75	11.59	66.75	11.59	50.50	8.77	66.00	11.46	86.75	15.06	87.00	15.10
	合計	174.00	10.54	151.50	9.17	143.50	8.69	184.25	11.16	230.75	13.97	238.25	14.43
69	男	47.08	5.36	52.83	6.02	91.17	10.39	70.42	8.02	90.33	10.29	112.33	12.80
	女	21.25	5.36	30.50	7.69	38.58	9.72	39.25	9.89	49.58	12.50	62.42	15.73
	合計	68.33	5.36	83.33	6.53	129.75	10.17	109.67	8.57	139.91	10.99	174.75	13.72
72	男	42.90	4.78	54.80	6.11	93.17	10.38	92.33	10.29	77.50	8.64	104.00	11.59
	女	15.00	3.77	21.67	5.45	30.42	7.65	47.50	11.95	46.67	11.74	59.75	15.03
	合計	58.17	4.49	76.67	5.92	123.83	9.56	139.75	10.79	122.00	9.42	162.58	12.55

資料來源：計算自民國54年、59年、64年，勞動力調查報告及69年、72年中華民國勞工統計月報

就業人口之年齡結構

人數單位：千人

45~49		50~54		55~59		60~64		65以上		合計		平均年齡
人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	
104.95	8.36	102.57	8.17	66.03	5.26	29.50	2.35	18.71	1.49	1,255.44	100.00	35.59
37.00	7.62	28.00	5.91	11.56	2.38	4.52	0.93	1.51	0.31	485.56	100.00	31.38
141.95	8.15	131.27	7.54	77.59	4.46	34.02	1.95	22.22	1.16	1,741.00	100.00	34.42
114.25	10.25	90.50	8.12	75.00	6.73	27.75	2.49	7.75	0.70	1,125.75	100.00	36.45
49.25	8.70	23.75	4.19	12.50	2.21	2.50	0.44	0.50	0.09	566.25	100.00	31.62
163.50	9.73	114.25	6.80	87.50	5.21	30.25	1.80	8.25	0.49	1,680.75	100.00	34.82
128.00	11.90	97.00	9.02	84.00	7.81	54.25	5.04	13.75	1.28	1,075.75	100.00	38.89
74.50	12.93	42.75	7.42	25.50	4.43	7.50	2.30	1.50	0.26	576.00	100.00	35.92
202.50	12.26	140.00	8.48	109.25	6.62	61.75	3.74	16.75	1.01	1,651.50	100.00	37.92
120.92	13.78	114.75	13.08	88.17	10.05	66.08	7.53	23.67	2.70	877.58	100.00	42.35
62.92	15.86	48.33	12.18	29.83	7.52	11.83	2.98	2.42	0.61	396.75	100.00	39.97
183.85	14.45	163.08	12.78	118.00	9.23	77.91	6.11	26.09	2.05	1,274.33	100.00	41.59
119.75	13.34	116.83	13.02	96.83	10.79	69.08	7.70	31.25	3.48	897.503	100.00	42.61
64.92	16.33	53.50	13.46	36.67	9.22	17.08	4.30	3.75	0.94	397.581	100.00	41.61
185.00	14.28	172.33	13.31	136.08	10.51	89.42	6.90	30.08	2.32	1,295.20	100.00	42.31

成勞動力老化的現象。

2. 農業勞力女性化的趨勢已見緩和

在工業化初期，鄉村往都市遷移的人口中以男性佔多數，所以許多農田上的操作由婦女所取代。但是近年來非農業部門適合女性工作的機會增多，女性投入農業勞動的比例也相對的減少。由表11-8的資料顯示十五歲以上農業就業人口中在民國45年女性所佔的比例只有20.2%，到55年稍微增加，到59年增加的幅度最大，已達30.9%，到64年達到最高峯33.6%。之後又大幅下降，到69年已降至原來的比例，只有20.7%。這些資料顯示女性農業就業人口大量外移是在民國64年以後。附表11-3的資料亦支持此推論。

表 11-8 歷次普查十五歲以上農業就業人口，依性別分
單位：仟人

民國		45年	55年	59年	64年	69年
性別						
男	人數 %	1,115 79.8	1,094 76.5	1,275 69.03	1,188 66.44	1,064 79.28
女	人數 %	283 20.2	337 23.5	571 30.97	600 33.56	278 20.72
合計	人數 %	1,398 100.0	1,431 100.0	1,874 100.00	1,788 100.00	1,342 100.00

資料來源：計算自45年、55年、69年戶口及住宅普查報告書，及59年、64年戶口及住宅普查抽樣調查報告書。

此種農業勞力女性化變動的趨勢只是在農工轉型期替補男性勞力的一種過渡現象。從農業工作的性質來看，農場上的工作相當吃重，經營農業的利潤又不比其他行業好，我們可預期就長期觀點言，農村婦女，尤其是年輕婦女將來投入非農業部門的比例還會再增加，農場勞力女性化的現象很快就會消失。

3. 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

與其他行業比較，農業勞力之教育程度仍然偏低。原來農村人口教育程度就比其他地區低，再加上高教育程度人口大量的流入城市地區，使農業勞力教育程度遠落於全國勞動力之後。根據歷年勞動力調查報告，民國54年到70年10月間臺灣地區農業勞動力中，小學程度者由93.5%減為82.44%，而同期間總勞動力小學程度者則由78.19%減為48.05%；相反的，具大專程度者，農業勞力由0.12%增為0.85%，而全國勞動力則由3.9%增為11.56%。此資料顯示農業勞力高教育程度者增加太慢，而低教育程度者的比例仍佔大多數。

再根據歷次戶口普查資料，把農工、服務業勞動力之教育程度換算成教育指數⁽¹⁾加以比較，亦不難看出農業勞動力教育改善的情形遠不如工業和服務業(表11-9)。

吳聰賢根據勞動力調查報告計算農業就業人口與生產工人教育指數之比亦發現兩者之差距越來越大，民國54年之比值為72.5，60年為62.5，70年降到53.8，顯示農業就業人口教育程度之每況愈下(吳聰賢，1984)。

4. 農戶人口扶養比逐漸下降

農家比一般家庭有較高的扶養比，乃是因為農家有較高的出生率，此種情形可以從64年以前的資料看出(表11-10)。歷年來農戶十五歲以下人口所佔的比例都比一般人口高，而這兩種人口扶養比差距最大的年份為民國54年，其次為民國59年。從表中的資料亦可推知，此種差距

(1)：教育指數之計算係將各種不同教育程度所佔人數之百分比乘以各對應之權數，然後相加即得，權數之給予如下：不識字為0，小學及以下為1，初中(農職)為2，高中(農職、師範)為5，大專以上為10，權數之來源見康代光等譯，Harbison & Myers原著「教育人力與經濟發展」，正中書局，民國55年，第一章，人力資源發展的基本概念。

表 11-9 臺灣地區行業別勞動力之教育指數，民國45-69年

行業	民國	45年*	55年	59年	64年	69年	72年**
	農業		61.45	84.11	91.09	103.44	130.03
工業		—	174.17	183.51	229.06	280.43	(220.40)
服務業		139.64	257.82	300.41	340.06	416.04	—
平均		68.00	176.98	195.91	236.40	307.29	—

資料來源：計算自45年、55年、69年戶口及住宅普查報告書，59年及64年戶口及住宅普查抽樣調查報告書，72年中華民國勞工統計年報，72年2月至73年1月。

說明：45年、55年資料為十二歲以上有業人口之教育程度，其餘各年為十五歲以上有業人口之資料。

* 45年普查有關教育程度之分佈僅限於依就業情形（亦即職業類別）分，缺乏有關行業別之勞動力教育程度資料。該年農業包括農林漁牧狩獵及有關工作者，但服務工作者僅含①保安服務工作者；②家事服務工作者；③其他服務工作者三類，異於其他各年。

**由於資料限制，72年之資料只作農業就業人口與生產工人教育指數之比較。

表 11-10 三階段年齡人口組成之變化

民國	* 一般人口					農戶人口				
	15歲以下	65歲以上	15~65歲	總和	扶養比	15歲以下	65歲以上	15~65歲	總和	扶養比
45年	43.5	2.4	54.1	100.0	84.8	44.13	2.65	53.23	100.0	87.88
49年	44.7	2.4	52.9	100.0	89.0	—	—	—	—	—
54年	44.1	2.6	53.3	100.0	87.6	44.80	*(5.24)	*(49.96)	100.0	100.14
59年	39.4	2.6	58.0	100.0	72.4	41.76	3.07	55.17	100.0	81.20
64年	35.4	3.5	61.1	100.0	63.6	36.12	4.27	59.61	100.0	67.70
69年	32.1	4.2	63.7	100.0	57.0	30.46	5.15	64.39	100.0	55.30

資料來源：一般人口之資料計算自民國50年、69年內政部編印之中華民國臺灣地區人口統計。

農戶人口之資料計算自行政院主計處出版之歷次臺灣地區農業普查報告。

說明：1. *因54年農業普查年齡分組為①15歲以下；②15歲~60歲；③50歲以上；故其百分比以（）標明。

2. 由於資料來源的性質本表所列一般人口之資料，已包含農戶人口，因此可推知農戶人口與非農戶人口在年齡組成，實際上的差異要比表中所列的數值大。

變大的原因，農戶壯年人口比例的減少比十五歲以下人口數量的變動有較大的影響力，也間接反映這段期間農村勞力大量外流的現象。到民國 69 年農戶人口之扶養比反而稍低於一般人口，雖然這種差異不一定顯著，卻說明著一種事實，即農村人口外流的情形已趨緩和，即使從事農業的人口減少了，但是卻以離農不離村的方式留下來，這是一種可喜的轉變。另一方面，在二次戰後大量出生的小孩也都已進入勞動力的階段，使青壯年人口所佔的比例增加，整個扶養比也隨之下降。

不過若比較農戶就業人口與全國就業人口增加的速率，可看出歷年來之變遷不利於農戶的地方，換句話說農戶就業人口增加率，目前仍遠落於全國之後。從民國 54 年至 64 年農戶人口年增加率為負 1.4%，而農戶就業人口年增加率為負 0.5%，同一期間全國就業人口增加率為 4.9%，而全國人口增加率為 2.5%。再就民國 64 年至 71 年的資料觀之，此期間農戶人口年增加率為負 1.8% (全國為 2.0%)。而農戶就業人口年增加率為負 3.4% (全國為 3.3%)⁽²⁾ 這種現象表示農村地區就業機會增加的速度與人口成長的速度比較卻相對的緩慢，農村以外就業機會擴展的速度也已緩慢下來。

(二) 對變遷現象的解釋

假如人口遷移是一種隨機的現象，那麼農業人力資源在數量上的變動並不一定會導致品質的改變，但是由前節的敘述，近三十年來農業人力資源的素質卻發生很大的改變，因此很容易令人聯想到遷移選擇性的問題。

遷移具有選擇性乃是在人口學研究領域被普遍接受的一個通則，惟至於選擇何種特徵則因時因地而異。Lee (1966) 在其人口遷移理論一文中綜合實證研究的結果對選擇性提供頗為詳細的說明，可用來

(2) *Taiwan Statistical Data*, Taipei: Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan, ROC, 1983. 及 59、64、69 年行政院主計處之「農業普查報告書」。

解釋臺灣農業人力素質變遷的現象。

(1) 遷移具有選擇性 (Migration is selective)

遷移者並非原住地人口之隨機樣本。遷移所以具有選擇性乃是因為不同的人對原住地與目的地之間的正負因素做不同的反應，且有不同的能力來克服遷移的障礙。有時候某一流向的遷移，選擇具有某種特徵的人，如年輕、高教育者(正的選擇)，有時候則是負的選擇。

(2) 對目的地正的因素做反應的人是正的選擇

這些人本來可以不必遷移，但是因為看到遠處的機會，衡量兩地的利弊而後遷移，如高教育程度的人在原來的地方已能過舒適的生活，但是別的地方有更好的機會吸引他，所以遷移的次數也多。

(3) 對原住地負的因素反應的人則為負的選擇，若此種負的因素擴及全面的人口，則無任何選擇。就一般情形而言，因原住地社會、經濟失敗的人，往往會被迫離開，而這種被迫離開的人，往往是教育程度較低的，亦即負的選擇。證諸國內的實證資料，農村人口外移以正的選擇居多。

(4) 遷移者的特徵介於原住地與遷入地人口之間，具有不同特徵的人對原住地與目的地之正負因素做不同的反應，即使在離開原住地以前，遷移者可能已多少具有目的地人口之特徵。正因為具有幾分目的地人口的特徵，使他們發現目的地之正面因素；也因為有幾分不同於原住地的人口，所以原住地負的因素促使他們離開。很多研究都支持此種說法，例如遷移者的生育率介於原住地與遷入地之間，教育程度亦然，如由鄉村到都市的遷移者，其教育程度高於鄉村人口，卻低於都市人口。因此，若就某些特徵而言，遷移會降低兩地人口的品質。例如就教育程度而言，高教育程度者離開原住地，使原住地的平均教育程度降低，但是這些遷移者到達目的地之後，其教育程度又低於目的地的人口，因此也使目的之平均教育程度降低。

由第二節的資料，我們知道近三十年臺灣農業勞力逐漸老化，教育程度偏低，且曾有一度婦女化的現象。針對上述農業人力素質的變動，以下分別說明年齡、教育和性別三個變項之差別遷移情形，藉以解釋農業勞力素質之變遷。

1. 年齡

雖然有關差別遷移的研究，很難有一致的發現，但是‘年輕人比老年人更容易遷移’卻是研究者所共同接受的通則。Bogue (1953) 等人的研究發現絕大多數的遷移都集中在年輕人口，國內的研究發現亦支持此一說法(廖正宏 1977: 151-191)。

年齡與遷移的關係可透過下列二個因素來解釋：①家庭和生活週期；②職業模式和經濟機會。前者指遷移行為與個人之生命週期整合，例如婚姻結合、家人增多、家人減少、婚姻解組等均與遷移有關。後者指社會因素與地理移動的密切關係。因為生活週期和社會流動都與年齡有關，這些因素與遷移的關係因特殊社會、經濟情況而異。此外，對經濟機會反應之遷移又視個人經由家庭和職業結構與社區整合的程度而定。

一個人離開學校到三十歲左右，這中間所經歷一連串的重大事件幾乎都與遷移有關，例如爲了找工作，或不滿以前的工作想要改變工作，或是結婚搬家。從一個人生理、心理成熟的發展過程來看，在生命歷程中，二十歲以前是職業準備階段，二十到二十五歲是職業安置的階段，至二十五歲身心發展已趨成熟，企求在複雜多端的社會下創造自己的事業天地，一直延續到三十五歲又逐漸企圖能獲得更爲安穩或固定的職業與社會地位，殆至‘耳順’和‘天命’之年，社會生活的評價大抵已定型，在一個地方住慣了，很少再有改變職業的可能，此種遷移的情形自然較少發生。

臺灣農業人力資源的老化除了農村青壯年人口的外移外，也有不

少鄉村青年以離農不離村的方式留下來。就鄉村地區歷年來人口淨遷移的資料觀之，淨遷移率大約介於負17%與負3%之間這表示仍有極大比例的人口留在農村，這些留村的人口若非轉離農業就是一開始就未曾投入農業的工作，致使農業勞力缺乏生力軍，而逐年老化。

2. 教育

不少的研究都支持教育程度與遷移呈正相關的說法。一個人爲了受到好的教育往往就得先離開原來居住的地方，而且教育除了可以充實知識技能、增進適應各種就業機會的能力之外，更可改變一個人的態度、期望、以及對事物的評價，再加上高教育程度者對外界的消息較靈通，這些有利的條件都促使鄉村地區高教育程度的人有較高的遷移傾向。

Bogue (1969: 769) 發現當年齡因素控制後，大學畢業生的遷移爲小學畢業生的2~3倍，且教育程度越高，遷移率越大。他進一步指出教育與遷移的密切關係，不論是原因或是結果，不論是個人或地區，凡是教育程度高的個人或社區都有較高的遷移率。

Hamilton (1957) 研究鄉村到都市遷移之教育選擇，發現兩種不同的類型：年紀較輕的遷移者，選擇教育程度高者，年紀較大的則相反。亦即由鄉村到都市的遷移者，年紀較大者多半是教育程度較低。而前者的遷移量爲後者的數倍之多。雖然較高教育程度者移到都市去，但是這些移到都市的人，其平均教育程度仍低於原來住在都市的居民。換句話說，遷移者的教育程度是介於原地與遷入地居民教育程度之間。

國內有關這方面的研究亦多數支持教育與遷移的正相關(廖正宏，1977)不過也有認爲教育程度與遷移沒有顯著的相關(蔡宏進，1973)或是有條件的相關(吳聰賢，1974)。其間之差異有些是方法或選用指標的不同，有些則是因討論的對象有別。儘管如此，教育與遷移的正相關乃是解釋農業勞力教育程度相對偏低所不可缺少的假設。

爲了澄清這個問題，廖正宏(1977)曾將遷移人口分爲三類，即長期外移，通勤和臨時性的季節工，分析其與教育程度的關係，結果亦獲得一致的結論，長期外移和通勤與教育程度呈正相關，而季節工則與之呈負相關。此一發現支持高教育程度的人大量離開農村或投入非農業造成農業勞力教育程度相對低落的推論。

3. 性別

雖然 Ravenstein 在 1885 年時曾提出婦女比男人遷移率高，但是後來的許多研究卻發現男性比女性有更高的遷移率 (Grigg, 1977)。性別也許是選擇的基礎，但是在不同的社會並不一定有同樣的作用。在臺灣，有關性別與遷移的關係亦不明確，不過大致上來說，引用個體調查資料所獲得的結論是男性的遷移率大於女性，男性的遷移距離比女性遠。不過若用總體資料分析，則多半發現女性有較高的遷移率。其間之差異可能由於總體資料係源自戶籍登記，而戶籍登記內女性結婚改變戶口更換地址的頻率遠多於男性，才会有此差異。

雖然近年來婦女勞動參與率比以前提高，但是仍遠低於男性，衡諸我國的社會仍以男性爲家庭主要生計負責人的事實，則男性比女性有更高的遷移率應是可以肯定的。附表11-3的資料很清楚的顯示，從民國54年到1969年，以五年爲一個階段劃分成三個時期，在任何時期的移出人口中，男性移出的數目都比女性大，不過各個時期卻有很大差別。在民國54年至59年間，也就是工業開始發達的時間，在移出的就業人口數中，男性爲女性的5.4倍。第二個時期，59年至64年因受能源危機的影響，男性農業人口移出的數目大量減少，但是女性移出的人數則增加，此時男性移出人數已降爲女性的2.5倍。到第三個時期，64年至69年男女移出人數又增加，此時男女移出人數更接近，男性爲女性的1.2倍，這個資料足以解釋農業人力資源女性化緩和的現象。臺灣在工業化之初，非農業就業機會增加，尤其需要費力氣的勞動工人，負責生計的男

性於是自然的就成爲被吸收爭取的對象。當時農業機械化的情形又不普遍，在男性勞力大量外移的情況下，又要繼續經營農業，就得以女性勞力來遞補，於是產生農場勞力‘女性化’的現象。到最近幾年紡織工業、電子工業、精密工業需要大量的女工，所以農村婦女大量外流，使農場勞力男女之比例又恢復土地改革時代的情況。

以上從遷移選擇性的觀點說明近三十年來臺灣農業勞力品質的變遷，係由於青壯年、較高教育程度的鄉村人口大量外移的結果。

四、農業人力資源變遷對農業發展的涵義—代結語

過去三十年來農業人力資源在數量上的變遷雖然曾使農忙期勞力不足的情形更加嚴重，促使農場工資上漲。但是衡諸目前我國農業就業人口佔總就業人口的比例仍高達 18.6%（日本 10.4%，美國 3.4%）的情況下，我們認爲我國農業人口所佔的比例仍嫌太高。所謂勞力不足乃是在現階段的農業結構下農業機械化未普遍實施的結果。而且根據毛育剛、林啟淵（1978）的研究認爲這種不足是季節性發生於個別農家並非整個農業部門有勞力不足的現象。只要非農業就業機會足以吸收大量增加的勞動力，農業勞力仍會繼續外流。農業勞力繼續外流不但不會影響農業發展，反而有助於擴大農場經營規模俾提高單位農業勞動生產力，提高生產誘因，有利於未來的農業發展。所以純就數量的觀點來看，農業勞力外流對農業發展是有利的。不過，我們所關心的是勞力品質的問題，假如所留下的勞力年紀大，教育程度又低，則很明顯的有兩點不利於農業發展的地方：第一，老年人比較保守，對於新品種、新技術的採用往往持懷疑觀望的態度，以致影響採用新技術的速度；第二，教育程度低的人對於採用新的耕作技術在能力或效果上較受限制，因而影響新技術之推廣，降低農場經營效率。因此，就農業發展的觀點而論，我們所關心的是農業勞力是否繼續老化下去？與非農業勞力比較，他們

的教育程度是否永遠跟不上？

先就老化的問題加以說明，根據前面的資料從民國 54 年到 72 年之間農場勞力逐漸老化是事實，但是這種老化乃是由於年輕人口新加入農業的比例減少，時間一久，原來的年輕農場勞力逐漸老化，年齡大者所佔的比例加重而形成平均年齡加大。毛、林二氏觀察歷年來農業勞力各年齡層之分佈變動情形認為農業勞力老化的情形雖仍會持續一段時間，但是大約在 30 年後，等這些佔較大比例且年紀較大之農民退出勞力市場之後農業勞動之平均年齡即會迅速下降（毛育剛、林啟淵，1978）。假若上述的觀察是正確的話，則從長遠的觀點來看，我們對勞力老化的問題不必太過擔憂，不過這個過渡期間至少需長達 30 年，在今後 30 年內有關農業發展的措施，卻不能不把勞力老化的問題列為重要的考慮因素。

最後談到農業勞力教育程度低落的問題，就全國教育發展的趨勢看，不難預料今後農場勞力的教育程度亦會繼續提升。年輕人普遍有較高的教育程度，當農業就業人口佔總就業人口普遍下降之後，年輕人從事農業的比例‘相對上’會比目前的高。

雖然現有的資料很難用來正確地預測未來農業勞力教育程度變動情形，不過就教育發展的趨勢以及社經發展情況判斷我們可以樂觀的預測將來農業與非農業勞力在教育上的差距會縮小，有利於現代化農業發展政策之推行。

附表 11-1 各級產業淨生產值佔總生產值比

	農 業 (%)	非 農 業		農業/工業(倍)
		工 業 (%)	服 務 業 (%)	
民國 41 年	35.9	18.0	46.1	1.99
民國 42 年	38.3	17.7	44.0	2.16
民國 43 年	31.7	22.2	46.1	1.43
民國 44 年	32.9	21.1	46.0	1.56
民國 45 年	31.6	22.4	46.0	1.41
民國 46 年	31.7	23.9	44.4	1.33
民國 47 年	31.0	23.9	45.1	1.30
民國 48 年	30.4	25.7	44.9	1.18
民國 49 年	32.8	24.9	43.3	1.32
民國 50 年	31.4	25.0	43.6	1.26
民國 51 年	29.2	25.7	45.1	1.14
民國 52 年	26.7	28.2	45.1	0.94
民國 53 年	28.2	28.9	42.9	0.98
民國 54 年	27.3	28.6	43.1	0.95
民國 55 年	26.3	28.8	45.0	0.91
民國 56 年	23.8	30.8	45.4	0.77
民國 57 年	22.0	32.5	45.5	0.68
民國 58 年	18.8	34.6	46.6	0.54
民國 59 年	17.9	34.7	47.4	0.52
民國 60 年	14.9	36.9	48.2	0.40
民國 61 年	14.1	40.4	45.5	0.35
民國 62 年	14.1	43.8	42.1	0.32
民國 63 年	14.5	41.2	44.3	0.35
民國 64 年	14.9	39.2	45.4	0.38
民國 65 年	13.4	42.7	43.9	0.31
民國 66 年	12.5	43.7	43.8	0.29
民國 67 年	11.3	45.5	43.2	0.25
民國 68 年	10.4	45.7	43.1	0.23
民國 69 年	9.3	45.3	45.4	0.21
民國 70 年	8.7	45.2	46.1	0.19
民國 71 年	8.7	43.9	47.4	0.20

資料來源: Taiwan Statistical Data Book, Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan, 1983.

附表 11-2 歷年臺灣地區人口總數、年增加、自然增加、出生、死亡數及其比率統計表

中華民國 35 年至 71 年

年 別	年 終 人 口 總 數	人 口 數 增 加		自 然 增 加 人 口 數	自 然 增 加 %	出 生		死 亡	
		年 增 加 率 %	增 加 指 數			人 口 數	死 亡 率 %	人 口 數	死 亡 率 %
民國35年	6,090,860	—	100.00	—	20.16	241,071	38.31	14,192	18.15
民國36年	6,495,099	66.37	106.64	126,879	25.33	263,803	39.67	95,340	14.34
民國37年	6,806,136	47.89	111.74	168,463	29.22	300,833	42.36	93,349	13.14
民國38年	7,396,931	86.80	121.44	207,494	31.82	323,643	43.29	85,737	11.47
民國39年	7,554,399	21.29	124.03	237,906	38.40	385,383	49.97	89,259	11.57
民國40年	7,869,247	41.68	129.20	296,124	36.74	372,905	46.62	79,034	9.88
民國41年	8,128,374	32.93	132.45	293,871	35.79	374,536	45.22	78,078	9.43
民國42年	8,438,016	38.09	138.54	296,458	36.47	383,574	44.63	70,181	8.17
民國43年	8,749,151	36.87	143.64	313,393	36.70	403,683	45.29	76,585	8.59
民國44年	9,077,643	37.55	149.94	327,098	36.82	414,036	44.84	74,075	8.02
民國45年	9,390,381	34.45	154.17	339,961	36.82	414,036	44.84	74,075	8.02
民國46年	9,690,250	31.93	159.09	314,156	32.93	394,870	41.39	80,714	8.46
民國47年	10,039,435	36.03	164.83	336,143	34.07	410,885	41.65	74,742	7.58
民國48年	10,431,341	39.04	171.26	347,406	33.94	421,458	41.18	74,052	7.23
民國49年	10,792,202	34.59	177.19	345,727	32.58	419,442	39.53	73,715	6.95
民國50年	11,149,139	33.07	183.05	346,431	31.58	420,254	38.31	73,823	6.73
民國51年	11,511,728	32.52	189.00	350,548	30.94	423,469	37.37	72,921	6.44
民國52年	11,883,523	32.30	195.10	352,516	30.14	424,250	36.27	71,734	6.13
民國53年	12,256,682	31.40	201.23	347,665	28.80	416,926	34.54	69,261	5.74
民國54年	12,628,348	30.32	207.33	338,718	27.22	406,604	32.68	67,886	5.46
民國55年	12,992,763	28.86	213.32	345,328	26.96	415,108	32.40	69,780	5.45

附表 11-2 歷年臺灣地區人口總數、年增加、自然增加、出生、死亡數及其比率統計表 (續)

中華民國 35 年至 71 年

年別	年終人口總數	人口數增加		自然增加		出生		死亡	
		年增加率%	增加指數	人口數	自然增加率%	人口數	死亡率%	人口數	死亡率%
民國36年	13,296,571	23.38	218.30	302,421	22.63	374,282	28.01	71,861	5.38
民國37年	13,650,370	26.60	224.11	320,610	23.43	394,260	28.81	73,650	5.38
民國38年	14,334,862	25.14	235.35	320,179	22.72	390,728	27.72	70,549	5.00
民國39年	14,675,964	23.80	240.95	322,880	22.26	394,015	27.16	71,135	4.90
民國40年	14,994,823	21.72	246.10	309,470	20.86	380,424	25.64	70,954	4.78
民國41年	15,289,048	19.62	251.02	294,263	19.43	365,749	24.15	71,486	4.72
民國42年	15,564,830	18.04	255.54	293,466	19.02	366,942	23.78	73,476	4.76
民國43年	15,852,224	18.46	260.26	293,063	18.66	367,823	23.42	74,760	4.76
民國44年	16,149,702	18.46	265.15	292,586	18.28	367,647	22.98	75,061	4.69
民國45年	16,508,190	22.20	271.03	346,760	21.24	423,356	25.93	76,596	4.69
民國66年	16,813,127	18.47	276.04	316,430	19.00	395,796	23.76	79,366	4.76
民國67年	17,135,714	19.19	281.33	329,844	19.43	409,203	24.11	79,359	4.68
民國68年	17,479,314	20.05	286.98	340,658	19.68	422,518	24.41	81,860	4.73
民國69年	17,805,067	18.64	292.32	328,592	18.62	412,557	23.38	83,965	4.76
民國70年	18,135,508	18.56	297.75	325,931	18.14	412,779	22.97	86,848	4.83
民國71年	18,457,923	17.78	303.04	316,780	17.31	204,006	22.08	87,226	4.77

出生率之期間年變動

4.9%
3.5%
2.9%
1.9%

人口增加(期間年變動)

民國35年
35~41年
42~53年
54~60年
60~71年

民國36年
34~41年
42~53年
54~60年
61~70年

4.1%
-2.5%
-0.4%
-1.3%

資料來源：摘自臺灣地區人口統計，民國71年，頁1064

說明：期間年變動之計算公式為 $\sqrt[t]{\frac{P_1}{P_0}} - 1$

t 為各期間隔年數，P₁ 為計算期 P₀ 為基期

附表 11-3 歷年農業就業人口移出數

單位：千人

	54 ~ 59 年			59 ~ 64 年			64 ~ 69 年		
	總計	男	女	總計	男	女	總計	男	女
	合計	-350.98	-296.55	-54.43	-205.75	-147.00	-58.75	-444.67	-244.83
15 ~ 19 歲	-132.75	-92.73	-40.01	-140.50	-70.75	-69.75	-90.87	-54.42	-36.25
20 ~ 24	2.46	23.93	-21.47	-1.50	17.00	-18.50	-21.75	6.42	-28.17
25 ~ 29	-28.76	-40.83	12.06	8.75	-9.00	17.75	-33.83	-22.58	-11.25
30 ~ 34	-3.68	-22.77	19.09	5.25	-5.25	10.50	-44.59	-28.17	-16.42
35 ~ 39	-7.94	-25.83	17.89	4.75	-4.50	9.25	-56.00	-31.67	-24.33
40 ~ 44	-15.66	-17.57	1.93	-5.00	-8.25	3.25	-54.16	-30.08	-24.06
45 ~ 49	-27.70	-14.45	-13.25	-23.75	-17.25	-6.50	-39.42	-13.25	-26.17
50 ~ 54	-43.63	-27.57	-16.06	-4.75	-6.50	1.75	-21.75	-8.83	-12.92
55 ~ 59	-47.34	-38.28	-9.06	-25.75	-20.75	-5.00	-31.59	-17.92	-13.67
60 +	-45.93	-40.46	-5.50	-23.25	-21.75	-1.50	-50.91	-44.33	-6.58

資料來源：莊福典，「臺灣農業勞動力的過去、現在與未來」，農業經濟論文集(17)，民國71年，頁21。

第十二章 結 論

一、重要發現的討論

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反映的農民形象。
- 三、分析省議會對上述農業政策所做之反應及其所反映的農民形象。
- 四、分析地方各級農業主管及工作人員以及一般農民對農業政策之反應。
- 五、分析農民對農家生活及農業之態度。

以上各章已分別就上述五個主題做了相當詳細的探討和說明，本章擬就以上五個主題之間的關係作進一步的闡明和探索。在進行此一工作之前，仍有必要就各章所發現的重要結論作一扼要說明，作為以下整體討論時之依據。

第二及第三章分別分析以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，政府農業政策的基本重心是‘以農業培養工業’。這項政策在這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)，而在這兩期成長策略當中，經濟學家所謂的‘壓擠的’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’

期時，農產品大量外銷，換取外匯償付進口的工業生產物資，扶植國內工業的雛形，在‘出口代替’期時，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。而壓擠式的農業策略，充分表現在一系列政府擬定及執行的政策和措施當中。‘壓擠’農業政策下的後果，也充分顯示在第五期經建時期（1969～1972），這段時間是臺灣農業自光復以來最艱難的時候。直到1972年9月，政府頒佈‘加速農村建設九大措施’，這九大措施可以說是自土地改革以來，最具有突破性的農業政策改革，也象徵了臺灣‘壓擠’政策的可能轉向。可是從1973年到1984年這12年當中，新農業政策的塑型似乎仍不够明確。現在推行中的‘第二次農地改革方案’，所觸及的也多屬農業措施的層面。

第四及第五章綜合討論了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，可以明顯地發現在第一階段以‘發展的壓擠’為特色的政策大力推行的前十年（1953～1972）當中，立法委員似乎對‘農業政策下的農村、農業與農民，並沒有給予太多的關注，這可能是一方面在這20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，可能所知並不十分完整。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，也才開始被投以足够的注意，同時質詢的內容也從細節的生產、技術及土地問題，轉移到對農業政策的批判。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。這種質詢的改變，除了是因為客觀農業問題的日趨嚴重和表面化，立法委員乃做了較多的反映之外，更重要的因素恐怕是立法院組織及委員成員的改變，那就是立法院自1969年以後開始有增補選委員加入，

尤其是 1972 年以後的增額委員更是扮演著關鍵的角色。在 30 年當中的農業質詢中，自 1973 年以後，增補選委員所作的質詢竟然有將近四分之三的比例，不可謂之不高。換言之，這些由臺灣地區選出的新立委，由於他們的鄉土代表性，乃提昇了臺灣的農業問題，從地方性的問題提昇到全國性的政策問題。

第六章討論在 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的方面，那就是在前期與後期的省議會裏，對農業問題的質詢出現相當的差異。這些差異表現在，前期對農業政策持較肯定的立場，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，有較多數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。

這種質詢內容和取向的改變，與議員素質提高，問政態度的提昇有關，並且也與自 1970 年代以來臺灣農業危機的表面化有密切的關係。這種改變多少也與在立法院的反應有些雷同，不過比較起來，省議會對農業政策本身的批評可能不若立法院。農會問題受到省議員高度的重視可為一例。再如有關稻米政策、國有林地、造林及伐木、經濟作物等質詢，其內容也多半朝向較實際的問題作為質詢的取向。這當然與省議會本身的任務、角色及其地方性色彩有關。

在後期中，省議員一如立法委員在質詢農業問題時，也逐漸從‘生產’的角度轉移到‘福利’的角度，亦即不只是注意農業生產的問題，更注意‘農民福利’的問題，這是非常有意義的一種轉變。

第七章則是針對九大改革的公佈（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，並不特定在九大措施的內容，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興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，較少涉及藉之督促進一步農業政策改革的意見。

在第六及第七這兩章所作的量化分析的基礎上，本書第八章則更進一步分析省議員質詢內容中所呈現的農業形像。在省議員的質詢中，農民是經濟起飛中被犧牲的一羣，而政策、經濟結構以及生產技術則是所以致此的基本原因。議員的質詢也反映出，農民是社會體系中亟待加以照顧的一羣國民。

第九章所討論則是基層農業行政人員及一般農民如何接受光復以來的農業政策。不論是‘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’，基層農業行政人員及農民對於這些政策及措施，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較農民為高。

至於對於農業政策的評價，農民大多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。

值得特別重視的是，多數農民對務農的悲觀態度，有一半以上的農民認為種田沒有前途。由於對政策的陌生與疏離，許多政策的不盡理想，他們卻又不知道怎麼去反應，有五分之四以上的農民認為‘沒辦法’、或‘抱怨’，只有12.1%的農民會設法向民意代表反映。對政府政策的‘陌生’、‘疏離’乃至於產生了‘無力感’。也因此，農民對農業前途的改變及轉機，也就必須訴諸於政府新政策的推出。

總括說來，一般農民對政策感到陌生與不滿，卻又沒有適當管道可以表達意見。但他們對政府的角色卻又非常依賴，一直希望能有進一步的新農業政策的出現。這就是經歷光復以來的農業政策，以及過去十年的‘過渡’之後，農民對農業政策的反應及其心理傾向。

第十章分析農民對於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與農民實際所感受到的好處有很大的差距，而且同一種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。

總括以上各章的重要發現和結論，我們對於卅年來農業政策及其在各階層的反應與影響，可以提出以下幾項比較抽象的觀察。

首先，我們發現臺灣戰後的農業政策基本上具有相當強烈的‘政治性’，不論是政策的擬定、執行、改變或持續，‘政治性’往往是基本的考慮因素。正因為如此，所以農業政策也在政治層面引起較大的激盪。我們的研究顯示，在1973年以後，臺灣的農業問題在中央在省都受到民意機構熱烈的反映。

其次，在省議會和立法院對農業政策分別提出質詢之際，立法院對農業政策本身的敏感度顯然要高很多，並且也由於新增額立委的進入，使農業問題的層次為之提昇。省議會則較側重於實際問題的質詢，較少涉及政策本身。因此，我們或許可以預期如果立法院農業質詢再能持續其對農業政策的嚴正批判，並且善用組織及理性的說服工夫，對於新的農業政策的形成當有相當的匡助之功。

復次，正如我們在本書‘引論’中所指出的，現階段臺灣農村正面臨‘農本主義’崩潰的局面。在社會、經濟以及文化上，農業農村及其相關部門都在急驟衰落之中。面對這種新形勢，我們發現，農業推廣及農民教育的大方向都必須再作調整。我們應加強運用各項傳播媒體，與農民教育訓練活動配合，提高農民對農業政策的認知與認同，以利其採取應有的配合行動。以往為突破自然資源的貧乏與小農經營制度之缺點，農業發展必須藉助於技術革新與組織的改進，政策內容也偏重於農業土地及價格的限制；但是，農民對農業政策的認知水準長期偏低，不僅無形中削弱了農業發展過程中來自鄉村社會的配合力量，也使政府所投注廣大人力、物力資源的各項農業建設計畫，因缺乏農民的積極主動參與而使成效受損；所以如何提振農民對農業及農村的認同感，實為當務之急。

二、戰後臺灣農業現代化的歷史意義

晚近人文社會學界對於‘現代化’與發展問題的研究至為重視，論述至夥。關於‘現代化’的意義，雖學者之間言人人殊，但是就晚近學人討論此一問題的文獻看來，一般學者大致都同意，‘現代化’是歷史上發展已久的舊制度適應科學革命以後由於人類知識以及控制環境能力的增加所產生底一些具有急速改變性的新功能的過程（C. E. Black, 1971）。這種看法對於‘現代化’的變遷過程付予高度的重視，殊有慧見，很可避免發展社會學研究文獻、討論問題時缺乏歷史的眼光，而且看問題多以歐洲為中心（Ahistoricity and Eurocentricity），無形中遂以歐洲近代發展之經驗作為人類社會之普遍模式；以及過份機械式地強調‘傳統’與‘現代’的二分觀念（tradition-modernity dichotomy），末流所及遂無形中以傳統社會與現代社會不相敵屬之敵體等重大盲點。

但是，在‘現代化’的變遷過程中，那些發展應視為‘現代化’的重要現象呢？日本學者岸本秀夫就歸納二十世紀有關現代化的概念而提出以下五項要義（岸本秀夫 1971）：

1. 高度強調理性化。
2. 更加重視科學的參考架構。
3. 充分利用機械力，結果導致效率和速率的增加以及大量生產、大眾傳播、以及標準化。
4. 更加尊重人類基本價值，結果導致民主精神的高漲。
5. 都市化成為社會發展的主要趨勢。

1960年代，許多研究現代問題的學者在日本箱根開會，曾共同提出以下幾項作為現代化發展的指標（John Whitney Hall, 1971）：

1. 城市人口高度集中，整個社會逐漸以城市為中心。
2. 高度運用非生命能量，貨物普遍流通，以及服務設施普遍增加。

3. 社會份子的空間關係大量地交互作用，以及這些份子在經濟和政治方面普遍參與。

4. 隨著教育普及，個人對其環境逐漸以科學為取向。

5. 大量滲透的大眾傳播網。

6. 有大規模的社會制度，如政府、商業、工業，同時這些制度逐漸地官僚組織化。

7. 在單一的控制下，全體人民逐漸統一（即國家），同時此單位不斷地交互作用（國際關係）。

以上這兩份清單雖然略有出入，但是，大致說來，‘理性化’（Rationalization）、‘標準化’（Standardization）……等都是比較顯而易見的指標。如果以這些指標來衡量，那麼光復以來四十年間臺灣地區農業及農村的發展無疑地是一段‘現代化’的歷程。從中國歷史的脈絡來看，這段臺灣農業現代化的歷程實在是一項極為光輝的成就，特別值得我們加以思考。

光復以來臺灣地區農業現代化所蘊涵的歷史意義至少有以下三點可以提出來討論：

第一、臺灣農業現代化具有高度的政策導向性格，也因此農業現代化的過程具有高度的政治性：臺灣農業現代化基本上是近 40 年來臺灣經濟現代化的一個重要組成部份。經濟現代化的本質就是以理性的方式來分配各個產業部門的資源的一套複雜過程。在這種資源的調配過程中，政府扮演了極為重要的角色。孫震曾歸納光復後臺灣的經濟發展經驗說（孫震 1975，）：

‘在發展的早期，進口代替是臺灣工業發展的一個主要策略。農業扮演著多種的角色。它提供糧食與工業原料給非農業部門，也賺取外匯以供進口工業用的機器及設備。分配到農業部門的資源無法太多，以免影響工業部門的發展。但如分配到農業部門的

資源太多，使農產品的供給過少，價格升高，亦會阻礙工業的發展。

因此，在經濟發展的過程中，稀少的資源如何分配到農業部門與非農業部門（特別是工業部門）確為一重要的問題；因為所有部門皆爭用同一稀少之資源。就長期而言，如把這個問題視為資源的最佳配置以達成最高之持續成長，可能更為恰當。就這一方面來說，臺灣在 1950 年代對農工業平衡發展的工作具有很好的成績。

這種說法很能烘托出政府在臺灣農業現代化過程中所扮演的重要角色。

在本書前二章的論述中，我們可以發現農業政策的制定及其實施是光復以來臺灣農業現代化的支配因素。農業基本上是一種經濟活動，農業政策基本上是一種經濟性的政策，民國 40 年代‘以農業培養工業’的政策，就是在促進經濟起飛的脈絡中提出來的。但是，在其實際開展過程中，農業政策又具有高度的政治性色彩。農業政策的制定及其實施都有其政治考慮，而在立法院、省議會及農民之間也都受到高度的重視。農業政策的落實，則不可避免地對臺灣農村社會政治結構的改變造成直接間接的影響。本書第四章及第六章分析立法院及省議會對農業政策的討論，已充分顯示農業問題的政治性。而第九章分析農民及各級農業主管人員對農業政策的反應，尤足以顯示農業問題的政治涵義。

第二、光復後 40 年來臺灣地區農業現代化的歷程告訴我們‘現代化’的整體性與複雜性：在本文的分析中，我們以近 40 年來臺灣地區的農業現代化作為個案，試圖探討‘現代化’的特徵。我們分析發現，農業現代化所牽涉的層面之廣與層次之多，均非一般從純粹經濟角色觀察農業問題的人士所能想像。40 年來，臺灣農業現代化的經驗把農業與農村共同的質性 (Homogeneity) 轉化為異質性 (Heterogeneity)，也從

‘一元化’走向‘多元化’的道路。

這條歷史性的發展線索在農業生產方面表現在作物種類的多元化與專業化之上。光復初期，本省農業生產承光復前之傳統仍以稻米及蔗糖為大宗，但是隨著農業的發展，作物種類日趨繁多，尤其民國 60 年代以後，由於傳統作物(尤其是高價值作物)逐漸成為普遍的現象。政府近年來所推動的稻田轉作措施以及專業農區規劃工作必然加速這種作物‘多元化’的趨勢。

這種‘多元化’的歷史潮流也表現在農家所得的分殊化及兼業農戶之大量增加……等事實之上。‘臺灣省家庭收支調查報告’顯示：農業淨收入佔農家所得的百分比日益下降，從民國 55 年的百分之六十六降而為民國 69 年的百分之二十六點四，而其他的農業外收入則逐漸上升。在這種演變趨勢之中，專業農戶數、整體農戶數的百分比，也從民國 59 年百分之三十弱下降到民國 69 年的百分之九，兼業農戶達到九成以上。因此，農業不再是農村居民惟一的收入來源，農村居民的職業分化、社會活動、政治態度，乃至價值系統都日趨‘多元化’發展。政府近年來所大力推動的農業生產區域規劃工作與農村社會發展具有密切關係。它一方面與近 40 年來朝向‘分殊化’與‘多元化’的農業及農村發展趨勢相呼應；另一方面則加速了這種農村社會結構的轉化。

從以上所說的這種農村發展趨勢，我們可以明顯地看出，農業現代化雖然基本上是一項經濟活動，但是它卻在農村社會結構、政治發展、乃至文化轉型上都產生深刻的影響。

另一方面，農業現代化也受到各種社會、文化，乃至心理因素的影響。近年來政府所推動的‘第二階段農地改革方案’就是一個例子。這項方案推行的目的乃在於配合七十年代整體經濟的發展，促進農地有效利用，並提高生產量。為達成以上目標，此一方案包括四項措施：一、提供擴大農場經營規模之購地貸款；二、推行共同、委託及合作經營；三

加速辦理農地重劃；四、加強推行農業機械化。就制度的立場言，目前所採取的四項制度性的措施對於擴大農場經營規模及提高生產量等目標的達成而言當有直接的助益。但是，‘第二階段農地改革方案’能否順利完成，除了制度性的因素之外，尚需有許多非制度性的條件與之配合。而且，非制度性因素的影響力與重要性絕不在制度性因素之下。在非制度性的因素之中，尤其以農民對經營農業之信心這一個涉及心理及價值層次的因素最關緊要。筆者過去嘗撰文指出，現階段推行中的‘擴大農場經營規模’這項政策目標，就當前本省耕地過度分割未能發揮效益而言，確屬切中時弊，用意至佳；但是，這項措施推行上最大的困難，在於農民不願出售狹小的耕地。為數可觀的農民認為土地乃是安全之無上保障，而且認為出售耕地後無能力轉業謀生。從這裏我們可以發現；傳統農業社會中‘有土此有財，有財此有用’的價值觀念仍存在於今日之農民心中。這種植根於泥土的深厚感情是中國文化最充實而有光輝的一面。但它如果構成‘擴大農場經營規模’這項政策目標的一種阻力，則促使這種價值觀念作一番創造性的轉化，就成爲一項嚴肅的課題了。由此可以肯定，農業現代化涉及心理及價值取向因素，絕非單純的經濟活動而已，所謂現代化的複雜性與整體性由此可見一斑。

臺灣農業現代化的第三項歷史意義則顯示：從‘傳統’邁向‘現代’是曲線而非直線的過程。前文已指出，許多關於現代化的研究文獻過份地視‘傳統’與‘現代’爲不相容之敵體，這種看法招致埃森西塔(S. N. Eisenstadt)等學者之批評。我們在此所說的‘傳統’與‘現代’乃是取相對立場而言。

在臺灣農業現代化過程中，傳統的價值因素很明顯發揮可觀的作用。這類傳統性的價值因素包括對土地的深刻感情、勤儉的勞動習慣、樂天知命的人生態度……等。這類價值取向都是傳統儒家倫理所涵蓋的重要德目。統計數字顯示，1945至1965之間，日本的農業生產及人口

的平均成長率分別為3.53%及1.56%，遠低於臺灣。而最值得注意的則是，在第二次世界大戰結束初期（1945~1952），臺灣人口平均成長率高達4.93%（日本為2.50%），而農業成長率則達到12.39%（日本只有4.48%）（山田三郎，1972）。影響中日農業發展的因素固然很多，但是臺灣農民的勤勞無疑的是一項重要的原因。

自從韋伯（Max Weber）提出關於‘基督新教倫理’（Protestant ethic）的學說以來，許多研究亞洲各國現代化問題的學者都努力於探索‘基督新教倫理’在亞洲的類似體（Robert N. Bellah, 1972）。近年來許多學者認為，相對西方的‘基督新教倫理’而言，亞洲各國的現代化實與‘儒家倫理’有相當密切的關係。論者嘗指出，儒家的責任意識與社會團結的觀念及對政府領導的重視……等都對東亞近代化產生相當影響（Tu, Wei-ming, 1984），這種說法在近40年來臺灣農業現代化的過程中也獲得了部份的印證。

綜合本節所論，第二次世界大戰以後臺灣地區農業現代化實涵蘊著深刻的歷史意義，對於我們思考現代化問題具有相當的價值。

三、臺灣經驗的啓示

在本書第一章的分析過程中，我們從歷史觀點對戰後‘臺灣經驗’提出了許多整體性的觀察。我們發現，農業政策在我國農業現代化的過程中居於主導性之地位。故論述近代我國農業史必以農業政策之設計、蛻變、落實及其引起之反應作為分析之主軸。光復以來，臺灣農業政策的發展可以民國62年所頒佈的‘加速農村建設重要措施’作為分水嶺而劃分為兩個階段。第一階段以民國42年一系列的土地改革為最重要，它們奠定了臺灣農業發展，農村繁榮，農民有信心的基礎。但是第一階段的農業政策重心在於：以創造農業部門的‘剩餘’來培養工業發展的動力。第二階段的農業政策則代表了走向農工平衡的取向，面對經濟結構

的變化而努力提高農民所得，增進農民福利。

在農業政策的發展過程中，中央與省級民意代表、各級農業主管人員以及一般農民均對政策付予高度注意，由此最可反映光復後臺灣農業政策實具有高度的政治性。不僅如此，光復後臺灣農業也具有高度的經濟性與社會性，我們也指出，光復以來臺灣農業與農村發展基本的大方向是從‘同質性’走向‘異質性’，而農民則從傳統的‘農本主義’的搏成而在工商業及都市化蓬勃發展中逐漸轉化並走向崩潰。以上這兩大趨勢均直接或間接地受到農業政策以及整體經濟政策的主導。

以上這些發展不僅對現代化理論的建立與分析具有印證參考的正面價值，‘臺灣經驗’對於開發中國家的建設更具有深刻的啟示意義。晚近國際學界對光復後臺灣經濟建設的成就推崇備至，並努力於從‘臺灣經驗’ (Taiwan experience) 中汲取歷史的啟示。論者或指出，‘臺灣經驗’顯示：在經濟發展初期農業具重要性，以農業部門所產生之‘剩餘’ (Surplus) 轉移到工業部門，作為工業起飛的基礎動力 (Samuel P. S. Ho, 1978: 248) 或指出‘臺灣經驗’顯示：強有力的政府領導是經濟建設成功的關鍵，或認為‘臺灣經驗’提示我們制度創新的重要性，例如土地制度之改革即為臺灣早期農業發展成功之一主要因素，其主要貢獻為實現耕者有其田，避免大農與小農之間的衝突。由於財富分配平均，技術進步之利益可由全體農民分享，藉以建立了具有廣大基礎之農民組織。益以農民的收入與購買力的增加，促進了臺灣的工業化 (Walter P. Falcon, 1974)。這類見解皆極具歷史的慧識，很能綜合光復以來臺灣農業發展的歷史經驗中所蘊涵的啟示。我們可以說光復以來我國經濟建設的成功正是奠基於豐碩的農業發展成果之上。

除了上述各項論點之外，我們可以針對‘臺灣經驗’對於開發中國家的啟示提出至少兩個思考方向：

第一、在開發中國家邁向現代化的過程中，正確的政策設計居於極

高之重要性：從近40年的‘臺灣經驗’中，我們可以發現：政策因素始終在農業現代化過程中居於主導性之地位。而政策之制定及實施則有賴優秀的人才之思考與推動。光復以來，臺灣地區農業現代化的設計及推動人才均聚集在「中國農村復興聯合委員會」(Sino-American Joint Commission on Rural Reconstruction, 1948-1979, 即為現在行政院農業委員會之前身)。沈宗翰先生曾檢討農復會與臺灣農業現代化，指出農復會之成功乃在於其凝聚了學有專精的農業專家，經驗豐富，工作環境安定便利，行政手續簡單，薪金較高於政府機關，可以全心在事業上發展。農復會的組織與工作範圍可因時因地之宜隨時調整，無繁瑣呆板的人事規則與組織規程以束縛事業的發展。又由於中美聯合的委員會，工作計畫可依科學技術而決定，很少外界政治勢力的干擾。主任委員由於委員會選舉，非由政府派任，負行政總責，有委員會組織的優點，亦有主管首長(如部長)的優點。而且，農復會由中美委員與中美職員共同組織，在設計與工作方面有集思廣益的優點，無孤陋寡聞的缺點。其工作以科學性質如：農、畜、林、漁、水利、衛生、經濟、農民組織、農業金融等而分，不以社區而分，惟環境衛生工作以社區而分。農業改進工作先行示範以據點為單位，繼為面積的推廣，與各有關的機關合作，普及臺灣全省(沈宗瀚1972; T. H. Shen, 1970)。農復會的成功經驗對開發中國家的農業現代化實具有深刻之價值。如果我們要思考所謂‘臺灣經驗的可轉移性’(The Tranferrability of Taiwan experience)問題，那麼，作為制度改革與技術創新的重要原動力的農復會實在值得細加分析。

第二、‘臺灣經驗’告訴我們，農業現代化的發展使得農業農村及農民的本質，從‘同質性’轉化為‘異質性’，也從‘一元化’轉化為‘多元化’。這種轉變必然牽涉到文化的轉型，特別值得我們再作討論。

到底農村社會結構從‘一元化’轉向‘多元化’這種發展趨勢與中國

文化及價值系統的更新有何關係？這個問題的回答必須從對傳統中國文化特徵的思考開始。

中國文化源遠流長，門庭寬濶，對這樣一個複雜的文化傳統作任何綜合性的論斷都不能免乎‘以偏概全’的弊病。自從明末海通以來，中國知識份子論辯中西文化問題的文字早已汗牛充棟，但平正通達之論並不多見。在體認中國傳統文化的綿延性、複雜性與整體性的前提下，我們可以說‘一元化’是近代以前中國文化的重大特徵之一，這種特徵的形成尤以秦漢大一統帝國的建立為其關鍵。近代大儒熊十力先生曾說：‘自呂政夷六國為郡縣，使天下之人更守一邱之壑，老死而無所見聞，無所廣益。……中夏自秦以來，民主日憊，民德日偷，民智日塞，乃廣漠散漫之郡縣制度與專制政體所必有之結果也。’（熊十力，1970：56）這種說法頗能探驪得珠，切中肯綮。近代以前中國的政治、社會、思想及價值系統都具有不同程度的‘一元化’色彩。

這種‘一元化’的文化內涵隨著近代以來中西文化的接觸以及工業化、都市化……等現象的發展，乃逐漸朝向‘多元化’的道路邁進。這種文化發展的趨勢在近四十年的臺灣地區獲得了相當可觀的成就。當前以及未來本省農村社會結構的轉型正可以奠定中國文化價值系統更新的重要基礎。

根據前文的分析，在國家邁向現代化發展的進程中，‘傳統的農本主義’必然日趨式微。換言之，光復初期本省農業生產的同質化、農村生活的靜態化以及農民文化的一元化……等現象，在日新月異的工業化、資訊化加速發展的時代裏，必然要面臨脫胎換骨的挑戰。但是，所謂‘傳統的農本主義的崩潰’並不即意味著農業農村與農民已無足輕重。相反地，農業部門是整個國家社會的安全瓣，發揮調節經濟及安定社會的功能，近十年來兩次能源危機中，農業部門吸收消化失業人口的事實最足為上項說法的佐證。同樣道理，農村也是國家工業化道路上不可或缺的

安全島。而對工業化潮流的壓力，我們與其消極地發出‘西風殘照，漢家陵闕’的喟嘆，不如積極地迎上前去，面對歷史的挑戰，創造‘現代農本主義’的新時代意義，並進而以新農村建設運動帶動中國文化生命的更新。

這裏所謂農業與農村建設的新時代意義就是指上文所討論的以‘多元化’及‘異質性’為基本特徵的農村經濟、社會、政治文化秩序的調整及重建。在中國歷史上，宋代以降的知識份子曾以‘鄉約’制度從事農村建設工作，綿延至於二十世紀前半葉的鄉村建設運動，都是以傳統中國農村社會的‘親緣關係’為基本著眼點，其發展方向均以‘同質性’為其特徵，與我們所倡言的新農村建設運動貌同而實異。光復後40年來，臺灣地區農業發展的成就已經將農村及農民的本質從‘同質性’轉化為‘異質性’，從‘一元化’引導到‘多元化’的康莊大道上。這一條發展線索正與目下中國文化在臺灣地區創造轉化的大方向若合符節，特別值得我們加以重視。筆者過去所呼籲的‘農業建設與文化建設結合’的用意正在於此，此後20年之內農政單位所推動的專業農區規劃工作的文化意義亦在於此。

今日臺灣地區農業及農村面臨許多發展上的瓶頸，也面對許多錯綜複雜的社會文化層面的挑戰。然而，所謂‘窮則變、變則通’，困境乃所以創新之契機。在幾千年的中國歷史上，農村一直是中國文化的基礎。當前以及未來的農村建設也必須與中國文化生命的更新相表裏，始能成為可大可久的事業。一切生命的更新均孕育於苦難與考驗之中，今日本省農村正如面臨更新階段的老鳳，必先引火自焚，方能脫胎換骨，再從灰燼中振翮高飛，扶搖直上雲霄，開創歷史的新局面！

參 考 書 目

一、原手史料

內政部

1976~1983 臺閩地區人口統計

立法院秘書處

1953~1982 立法院公報。

行政院主計處

歷次農業普查報告書。

行政院主計處

1965、1970、1975 臺灣勞動力調查報告。

1980、1983 中華民國勞工統計月報。

行政院戶口普查處

歷次戶口及住宅普查報告書。

農委會

1981 中華民國農業統計要覽。

臺北市政府、臺北縣政府、高雄市政府

臺北市統計要覽、臺北縣統計要覽、高雄市統計要覽。

臺灣省政府農林廳

1983 臺灣農業年報。

臺灣省臨時省議會秘書處編印

1951~1959 臺灣省議會臨時公報。

臺灣省議會秘書處編印

1946~1951、1959~1981 臺灣省議會公報。

臺灣省議會秘書處

1981 臺灣省議會三十五年。

二、近人論著

(一)中文與日文部分

于宗先主編

1976 臺灣經濟發展重要文獻,臺北:聯經出版事業公司。

386 光復後台灣農業政策的演變

文崇一、莊英章、陳祥水、蘇雅惠

1981 農民傳統行爲對農業共同經營之影響，中央研究院民族學研究所集刊，第49集。

毛育剛

1978 農業與經濟發展，三十年來臺灣之農業經濟，農復會叢刊第十號，頁1~27。

毛育剛、林啓淵

1978 論臺灣農業勞動之‘外流’、‘缺乏’與‘老化’問題，農復會農業經濟組，農業發展個案研究報告第95號。

尹仲容

1953 我對臺灣經濟的看法初編，臺北：行政院經濟設計委員會。

史濟增

1976 臺灣農業發展問題之重點檢討，臺灣經濟發展方向及策略研討會論文集 臺北：中央研究院經濟研究所，頁119~158。

朱志宏

1980 當前立法研究途徑之評析，思與言，18卷1期，60-100。

呂玉瑕

1972 臺灣農民學習期望之研究，中央研究院民族學研究所集刊，第34集。

呂學儀

1975 農業機械化基層執行之研究—農機推行與傳撤教育—，國立臺灣大學農業推廣學報創刊號。

沈宗瀚

1954 臺灣農業四年計畫，1953年12月14日在中國國民黨中央委員會總理紀念週報告

1963 臺灣農業之發展，臺北：臺灣商務印書館。

1975 農業發展與政策，臺北：臺灣商務印書館。

1975 臺灣農業發展政策之蛻變，農業發展與政策，臺北：臺灣商務印書館。

1984 中國農業現代化的開始，面對歷史的挑戰—沈宗瀚先生與我國農業現代化的歷程 臺北：幼獅文化事業公司，頁43~63。

余玉賢

1975 臺灣農業發展論文集，臺北：聯經出版事業公司。

1978 農業發展政策與措施，三十年來臺灣農業經濟，臺北：中國農村復興聯合委員會叢刊第10號，頁28~43。

李文朗

1983 政府精英的遞補與新陳代謝：臺灣地區的個案研究，思與言，20卷6期 104-116。

李登輝

1971 農工不平衡發展的癥結與其解決途徑—兼論農業結構改善問題—，臺灣農業發展問題，臺北：中國農村復興聯合委員會。

1976 臺灣農工部門間之資本流通，臺灣銀行經濟研究室，臺灣研究叢刊第106種

- 1980 臺灣農業發展的經濟分析，臺北：聯經出版事業公司。
- 李登輝、謝森中
- 1984 臺灣農業發展的經濟分析—投入產出及生產力之研究，面對歷史的挑戰，臺北：幼獅文化事業公司。
- 李國鼎
- 1968 臺灣經濟建設總論，經濟政策與經濟發展，經合會經濟叢刊之59，頁56~90。
- 李棟明
- 1974 臺灣人口性別遷移差異之研究，臺灣文獻季刊第25卷2期，民國63年6月。
- 李崇道
- 1984 論第一階段與第二階段農地改革政策，面對歷史的挑戰，臺北：幼獅文化事業公司。
- 林嘉誠
- 1982 立法委員質詢權的行使與功能；由本會期總質詢滿結束談起，中國論壇，157期，頁52-54。
- 吳聰賢
- 1970 農村青年遷徙就業之研究，臺北：中央研究院民族學研究所集刊，第29期。
- 1972 現代化過程中農民性格之蛻變，李亦園、楊國樞編，中國人的性格，中央研究院民族學研究所集刊第4號。
- 1979 農民知識之研究，中央研究院民族學研究所集刊，第47集。
- 1984 三十年來我國農業與鄉村發展，臺北：中華民國鄉村發展討論會，民國73年1月。
- 吳豐山
- 1971 今天的臺灣農村系列報導，自立晚報，民國60年1月8日。
- 林益厚
- 1979 臺灣人口集中趨勢及其影響，當前臺灣社會問題，臺北：巨流圖書公司，民國68年。
- 胡台麗
- 1979 消逝中的農業社區：一個市郊社區的農工業發展與類型劃分，臺北：中央研究院民族學研究所集刊，第46期，頁79-111。
- 馬孟若著、陳其南等編譯
- 1968 臺灣農村社會經濟發展，臺北：牧童出版社。
- 孫 震
- 1975 農業與工業之間的抵換，收入：沈宗瀚主編，農業在臺灣經濟發展策略中之地位（臺北：中國農村復興聯合委員會叢刊第八號，民國64年10月。
- 莊福典
- 1982 臺灣農業勞動力的過去、現在與未來，農業經濟論文集，第17集，民國71年。
- 莊英章
- 1972 臺灣農村家族對現代化的適應，中央研究院民族學研究所集刊，第34期。

- 1977 林圯埔——一個臺灣市鎮的社會經濟發展史，臺北：中央研究院民族學研究所。
- 1981 臺灣鄉村社區研究的回顧，思與言，第19卷第2期。
- 許倬雲編
- 1979 中華農業史論集，臺北：臺灣商務印書館，民國68年。
- 陳新友
- 1972 農業生產の多樣化と農業貿易，臺灣の農業(下)。
- 1975 農業運銷政策與改進措施，臺灣農業發展論文集，臺北：聯經出版事業公司。
- 陳 誠
- 1961 臺灣土地改革紀要，臺北：臺灣中華書局。
- 國防研究院
- 1963 國父全書，臺北：國防研究院。
- 張漢裕
- 1946 日據時代臺灣米穀農業的技術開發，經濟發展與農村經濟：張漢裕博士論文集(一)頁363~393。
- 1974 日據時代臺灣經濟的演變，經濟發展與農村經濟：張漢裕博士論文集(一)，臺北：張漢裕博士論文集編輯委員會，頁395~500。
- 張朋園
- 1984 中國現代化初期的助力與阻力，面對歷史的挑戰——沈宗瀚先生與我國農業現代化的歷程，臺北：幼獅文化事業公司，頁13~41。
- 張訓舜
- 1973 加速農村建設重要措施推動情形，臺灣農業，南投：臺灣省政府農林廳，第九卷第二期，民國62年。
- 郭敏學
- 1977 多目標功能的臺灣農業，臺北：臺灣商務印書館。
- 1982 合作化農會體制，臺北：臺灣商務印書館。
- 郭明仁
- 1979 臺灣における米穀流通の研究—米肥パーター制度を中心に—，東京：成文堂。
- 黃大洲
- 1977a 臺灣鄉村社區發展計畫——公共政策執行和計畫管理之個案研究，未刊稿本。
- 1977b 臺灣農地重劃執行之研究，中美合作土地改革訓練所。
- 1978 農業區域發展計畫執行之研究，未刊稿本。
- 黃 紀 黃樹仁
- 1979 從發言統計看立法委員的表現，中國時報，10月12日。
- 黃俊傑
- 1981 沈宗瀚先生年譜，臺北：東昇出版公司。
- 1983a 歷史與現實，臺中：漢新出版社，民國72年。

- 1983b 臺灣省議會議員對農業政策的看法 (民國35年至70年), 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。
- 1983c 中國近代知識份子對農業建設的看法, 歷史與現實, 臺中: 漢新出版社。
- 1984a 面對歷史的挑戰——沈宗瀚先生與我國農業現代化的歷程, 臺北: 幼獅文化事業公司。
- 1984b 臺灣省議會議員對‘加速農村建設重要措施’的看法(1973~1981), 臺灣農業發展的歷史社會分析, 民國35年至69年, 行政院國科會補助研究計畫報告, 民國73年11月, 未刊稿本, 第六章。

黃俊傑等

- 1983 建立整合而均衡的農業政策, 我國農業建設的回顧與展望, 臺北: 時報出版公司。

黃應貴

- 1979 農業機械化: 一個臺灣中部農村的人類學研究, 臺北: 中央研究院民族學研究所集刊, 第46集。

楊懋春

- 1970 鄉村社會學, 臺北: 正中書局。
- 1980 近代中國農村社會之演變, 臺北: 巨流圖書公司。

楊懋春、蔡宏進、廖正宏、黃俊傑

- 1983 我國農業建設的回顧與展望, 臺北: 時報出版公司。

雷柏爾

- 1953 臺灣目前之農村問題與其將來之展望, 臺北: 中國農村復興聯合委員會。

廖正宏

- 1976 職業結構變化之研究——臺灣區民國45年~64年, 農業推廣學報第2期。
- 1977 臺灣農村勞力移動之研究, 臺灣銀行季刊, 第28卷4期。
- 1984a 臺灣農業人力資源之變遷, 73年8月在中央研究院民族學研究所宣讀論文, 未刊。
- 1984b 農民及農業行政人員對農業政策之反應, 臺灣農業發展的歷史社會分析, 民國35年至69年。
- 1984c 農業政策對農民的影響, 臺灣農業發展的歷史社會分析。

廖正宏、黃俊傑、蕭新煌

- 1984 臺灣農業發展的歷史社會分析, 民國35年至69年, 行政院國科會補助研究計畫報告, 民國73年11月, 未刊稿本。

廖正宏、廖敏琚

- 1979 農村勞動力供給量之分析, 國立臺灣大學人口學刊。

鄭美能

- 1974 農業政策與臺灣農村社會經濟變遷, 臺北: 中央研究院民族學研究所集刊, 第37期。

390 光復後台灣農業政策的演變

鄧雪冰

- 1954 臺灣農村訪問記，臺北：未載出版處所。

劉清榕

- 1975 農家主婦在鄉村結構變遷中所扮演的角色，未刊稿本。
1979 農村青年創業與改進農場經營計畫工作考核研究，未刊稿本。

蔡宏進

- 1967 臺灣農地改革對社會經濟影響的研究，臺北：嘉新水泥公司文化基金會。
1973a 臺灣適當人口移動之研究，臺灣銀行季刊，第24卷1期。
1973b 臺灣不同類型鄉村社區發展指標之研究，未刊稿本。
1981a 當前臺灣農家農業經營的變遷事實、問題與未來趨勢，農業金融論著，第6輯。
1981b 臺灣地區的社會經濟發展與人口變遷，我國社會的變遷，我國社會的變遷與發展，臺北：三民書局。
1982a 擴大農場經營政策的方法與目的，臺灣社會的發展與問題，臺中：漢新出版社。
1982b 農民的農業經營願望與農業建設的目標，臺灣社會的發展與問題。

蕭新煌

- 1981a 農業政策改革的芻議：讀農民團體立委候選人政見之後，中國論壇，11卷9期。
1981b 展望八〇年代臺灣的發展策略，1卷3期，頁58-63。
1981c 春天裏的秋天——對鄉村社會學與農業政策的檢討，聯合月刊，第五期，頁59~61。
1981d 十字路口的臺灣農業政策——對一年來農政的觀察，臺灣日報，12月10日
1981e 臺灣地區農業政策的檢討與展望——事實與解析，收入：朱岑樓主編，我國社會的變遷與發展，臺北：三民書局
1982 對農業政策何去何從的再思考——從農產品進口和農民福利談起，臺灣日報，6月24日。
1984 立法院委員對農業政策的反應，(1954~1982)臺灣農業發展的歷史社會分析。

熊十力

- 讀經示要，臺北：廣文書局，民國59年11月臺再版

山田三郎

- 1972 臺灣農業的發展要因とその低開發國農業開發への含意，臺灣の農業(上)，東京：アジア經濟研究所。

岸本秀夫

- 東方之近代與西化，張永堂譯，收入之亞洲譯叢，臺北：臺灣大學歷史系亞洲譯叢編譯委員會，1971。

齊藤一夫編

- 1972 台灣の農業，東京：アジア經濟研究所。

(二)英文部份

Babbie, Earl R.

- 1979 *The Practice of Social Research*, 2nd Ed., Belmont, Calif.: Wadsworth

- Publishing Co.
- Bellah, Robert N.
 1968 "Reflections on the Protestant Ethic Analogy in Asia", in S. N. Eisenstadt ed., *The Protestant Ethic and Modernization* (New York: Basic Books Inc.), pp. 243-251.
- Black, C. E.
 何謂近代化, 張永堂譯, 收入亞洲研究譯叢, 臺北: 臺灣大學歷史系亞洲譯叢編譯委員會, 1971。
- Bogue, Donald J.
 1969 *Principles of Demography*. New York: John Wiley and Sons, Inc., p. 769.
- Bogue, Donald J., Henry S. Shryock, and Siegfried A. Hoermann
 1953 *Subregional Migration in the United States, 1935-40, Vol. II, Differentials in Subregional Migration*. Oxford, Ohio; Miami University.
- Carr, Carolle and Ramon H. Myers
 1973 "The Agricultural Transformation of Taiwan: The case of Poulai Rice, 1922-1942," in Rick Shand ed., *Technical Change in Asian Agriculture*, Canberra: Australian University Press, pp. 28-50.
- Chen, Chung-min
 1977 "Upper Camp: A Study of A Chinese Mixed-Cropping Village in Taiwan", (Taipei: The Institute of Ethnology, Academia Sinica.)
- Cheng H. Y., Hsu Wen-Fu, and Mao Yu-Kang,
 1974 "Rice Policies of Taiwan", Paper Presented at the workshop on Political Economy of Rice sponsored by Food Research Institute, Stanford University, Los Banos, Philippines, July.
- Chester, D.N. and N. Bowring
 1962 *Questions in Parliament*, London: Charendan Press.
- Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan
 1983 *Taiwan Statistical Data Book*.
- Falcon, Walter P.
 1974 "Lessons and Issues in Taiwan's Development," in T.H. Shen ed., *Agriculture's Place in the Strategy of Development: the Taiwan Experience* (Taipei: Sino-American Joint Commission on Rural Reconstruction), pp. 269-284.
- Fei, John C.H., Gustav Ranis, and Shirley W. Y. Kuo.

- 1979 *Equity and Growth: The Taiwan Case*, Oxford University Press.
- Flores, Xavie
Agricultural Organizations & Economics & Social Development in Rural Areas, N. Y. : Prayer Publishers.
- Firebaugh, G.
1979 Structural Determinants of Urbanization in Asia and Latin America, 1950-70, *American Sociological Review*, 44:199-215.
- George W. Barelay
1954 *Colonial Development and Population in Taiwan*, Princeton University Press.
- Grigg, D. B.
1977 E. G. Ravenstein and the "Laws of Migration," *Journal of Historical Geography*, 3, pp. 41-54.
- Hall, John Whitney
日本的近代化觀念之變遷, 陳芳明譯, 收入: 亞洲譯叢, 臺北: 臺灣大學歷史系亞洲譯叢編譯委員會, 1971
- Hamilton, C. Horace
1958 *Educational Selectivity of Rural-Urban Migration: Preliminary Results of a North Carolina Study*, Proceedings: Annal Milbank Memorial Fund Conference: 1957, Part III, New York.
- Ho, Samuel P. S.
1978 *Economic Development of Taiwan, 1860-1970*, New Haven and London: Yale University Press.
- Holsti, Ole
1969 *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*, Reading, Mass. : Addison-Wesley.
- Hsiao, H. H. Michael
1981 *Governmental Agricultural Strategies in Taiwan and South Korea: A Macrosociological Assessment*, Institute of Ethnology, Academia Sinica, Taipei.
- Hsieh, Chi-Chang
1979 *Structure and History of A Chinese Community in Taiwan*, Taipei: The Institute of Ethnology, Academia Sinica.
- Hu, H. Y.
1976 "Agricultural Policy and Labor Absorption in Taiwan", *Industry of Free China* (April), pp. 20-30.

- Kuznets, Simon
- 1964 *Introduction: Population Redistribution, Migration, and Economic Growth, in Eldridge and Thomas, Population Redistribution and Economic Growth—United States, 1870–1950, Vol. 3.* Philadelphia: American Philosophical Society.
- Kuznets, Simon and Dorothy Swaine Thomas
- 1957 "Introduction," in E. S. Lee et al., *Population Redistribution and Economic Growth—United States, 1870–1950, Vol. 1,* Philadelphia: American Philosophical Society.
- Lee, Everett S.
- 1966 "A Theory of Migration," *Demography* 3(1), pp. 45–57.
- Lee, Teng-Hui
- 1972 *Inter-sectoral Capital Flows in the Economic Development of Taiwan: 1895–1960,* Ithaca: Cornell University Press.
- Liang K. S. and T. H. Lee
- 1975 "Taiwan: Economic Development", in Shinich I (ed.) *The Economic Development of East and Southeast Asia, East-West Center Publishing* for Kyoto Monograph Series. pp. 269–346.
- Lipton, Michael
- 1977 *Why Poor People Stay Poor,* Cambridge Harvard University Press.
- Mellor, J. M.
- 1966 *The Economics of Agricultural Development,* Ithaca: Cornell University Press.
- Metzger, Thomas A.
- 1972 "The Organizational Capability of the State in the Field of Commerce: the Liang-huai Salt Monopoly, 1740–1840,"
收入: W. E. Willmotted., *Economic Organization in Chinese Society* (Stanford: Stanford University Press), pp. 9–46.
- 1977 "On the Historical Roots of Economic Modernization in China: The Increasing Differentiation of the Economy From the Polity During Late Ming and Early Ching Times," Conference on Modern Chinese Economic History, Taipei: The Institute of Economic, Academia Sinica, pp. 33–52.
- Myers, Ramon H.
- 1974 "Taiwan's Agrain Economy Under Japanese Rule,"
中國文化研究所學報, 香港: 中文大學, 第七卷第二期, 頁451–475。

Shen, T. H.

- 1970 *The Sino-American Joint Commission on Rural Reconstruction: Twenty Years of Cooperation for Agricultural Development*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Thorbecke, Erik

- 1979 "Agricultural Development", in *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*, Edited by Walter Galenson, Cornell University Press, pp. 132-205.

Todaro, Michael P. and Jerry Stilkind

- 1981 *City Bias and Rural Neglect: The Dilemma of Urban Development*, N. Y.: The Population Council.

Tu, Wei-Ming

- 1984 *Confucian Ethics Today: The Singapore Challenge*, Singapore: Federal Publications.

Wang, Sung-hsing and Raymond Apthorge

- 1974 *Rice Farming in Taiwan: Three Village Studies*. (Taipei, The Institute of Ethnology, Academia Sinica.)

Webb, Eugene, et. al.

- 1966 *Unobtrusive Measure: Nonreactive Research in Social Science*, Chicago: Rand McNally.

Wilber, George L.

- 1981 "Urbanization in Taiwan, 1964-75," *Journal of Population Studies*, NTU, Vol. 5, Dec., pp. 1-16.

Wu, T. S.

- 1972a *Differential Patterns of Effectiveness of Joint Cultivation of Rice*, Taipei: Dept. of Agri. Ext., College of Agriculture, National Taiwan Univ. Press., pp. 1-18.
- 1972b *Rural Migration and Changes in Agricultural Population*, Dept. of Agricultural Extension, National Taiwan Univ.

Wu, T.S. and Tsai, H. C.

- 1977 "Patterns of Agricultural Emigration and Multiple-Crop Farming in Taiwan," *Journal of Population Studies Inauguration Issue*, Taipei: Population Study Center Press, National Taiwan University, pp. 1-28.

Yang, Martin M. C.

- 1970 *Socio-Economic Results of Land Reform in Taiwan*, Honolulu: East-West Center Press.

附 錄 一

問卷號碼：_____

訪問員姓名：_____

訪問時間：__月__日__時__分
至__時__分

‘臺灣農業發展的歷史社會分析，研究問卷表

——農民問卷——

行政院國科會 資助
臺大農業推廣學系 主辦

一、受訪者基本資料：

1. 受訪者姓名：_____
2. 住址：_____縣(市)_____鄉(鎮)_____村(里)_____鄰_____號
3. 年齡：_____歲
4. 教育程度：____(1)不識字____(2)識字(未入學)
____(3)小學____(4)初中(農職)
____(5)高中(農職)____(6)大學(農科)
____(7)其他(請註明_____)
5. 務農身份：
 - (1)目前：
____(1)兼業農(非農為主)____(2)兼業農(以農為主)
____(3)專業農(完全自耕)____(4)專業農(自耕為主，偶而代耕)
____(5)專業農(以代耕為主)

(2)土地改革以前:

—(1)僱農 _____ (2)佃農 _____ (3)半自耕農

—(4)自耕農 _____ (5)地主

6. 目前有無參加專業區? _____ (1)無 _____ (2)有

7. 耕地面積:

(1)田塊共分 _____ 塊, 每塊面積為 _____, _____, _____, _____。

(2)其中水田佔 _____ 甲 _____ 分。 (3)其他(請註明): _____ 甲 _____ 分。

二、下表列有許多農業政策與措施, 請逐一問農民有沒有聽過? 清不清楚它的內容? 及這個措施的效益如何? 參與情形如何?

農業政策	意見	有沒有聽說過?		若聽過, 你對政策內容之認識如何?			農民對這些政策的評估				農民對政策之參與和反應	
		有	沒有	知道全部內容	知道部分內容	完全不知道	很有助益	無益也無害	反而有害	與我無關		
第一次土地改革	三七五減租											
	公地放領											
	耕者有其田											
加速農村建設九大措施	1. 廢除肥料換谷改進隨賦征購辦法											
	2. 取消田賦附征教育捐											
	3. 放寬農貸條件: ①辦理專案生產貸款											____(1)未曾申請, ____(2)曾申請
	②專業區信用貸款											____(1)未曾申請, ____(2)曾申請
	4. 改革農產運銷制度: ①加強農會辦理共同運銷 ②改進臺北市蔬菜批發市場營運											

農業政策	意見		若聽過,你對政策內容之認識如何?			農民對這些政策的評估				農民對政策之參與和反應
	有沒聽說有過?		知道全部內容	知道部分內容	完全不知道	很有助益	無益也無害	反而有害	與我無關	
	有	沒有								
加 速 農 村 建 設 措 施	5. 加強農村公共投資									
	① 興修排水、堤防、防風林、灌溉工程									
	② 山坡地之開發									
	③ 產業道路之興建									
	6. 加速推廣綜合技術栽培									
	① 加強農機化									
	② 兼理農機低利貸款									(1)未曾申請辦理, (2)曾申請辦理,
	③ 實施共同作業									(1)不曾參加共同作業, (2)曾參加共同作業
	④ 代耕									(1)未曾參加 (2)曾參加
	⑤ 委託經營									(1)不曾參加 (2)曾參加
	7. 倡設農業生產專業區									
	① 土地重劃									
	② 產品分級處理									
	③ 加強倉儲運銷設備									
	8. 加強農業試驗研究與推廣									
	9. 鼓勵農村地區設立工廠									(1)反對, (2)贊成

農業政策	意見	有沒有聽過?		若聽過,你對政策內容之認識如何?			農民對這些政策的評估				農民對政策之參與和反應
		有	沒有	知道全部內容	知道部分內容	完全不知道	很有助益	無益也無害	反而有害	與我無關	
家畜保險											<input type="checkbox"/> (1)不需要, <input type="checkbox"/> (2)未參加 <input type="checkbox"/> (3)已參加
配肥作業電腦化											
肥料服務到家											<input type="checkbox"/> (1)不需要, <input type="checkbox"/> (2)需要
糧食保價收購											
獎勵一子繼承制度											
第二次 土地 改革	擴大農場規模										<input type="checkbox"/> (1)不願參加, <input type="checkbox"/> (2)願參加
	實施農業區域規劃 (農地重劃)										<input type="checkbox"/> (1)不願參加, <input type="checkbox"/> (2)願參加
	農業機械化										
	作物制度改良										
	農業資源之維護										
開辦農民保險											<input type="checkbox"/> (1)不願參加, <input type="checkbox"/> (2)願參加

三、農民性格:

- 你認為目前種田最大的困難是什麼?(單選,若複選則標明順序)

(1)農產價格太低 (2)勞力不足 (3)耕地太小
 (4)農機太貴 (5)限制太多
 (6)其他(請註明 _____)
- 當你對政府的農業政策或措施有不滿意時,你是如何反應的?

- ___(1)沒辦法,認了。 ___(2)大家在一起抱怨一下就算了。
 ___(3)向民意代表反映。 ___(4)向農會職員抱怨。
 ___(5)向公所職員抱怨。
 ___(6)其他(請說明_____)

3. 如果政府想推行新的農業政策,你會高興嗎?

- ___(1)不會 ___(2)會

3-a. 爲什麼? _____

4. 你認爲種田有前途嗎?

- ___(1)沒有 ___(2)有

4-a. 爲什麼? _____

5. 你目前是否負債?

- ___(1)否

___(2)是,若是,是爲什麼原因負債? _____

負債多少? _____

向誰借的? _____

6. 在農事操作上萬一你需要資金,你會怎麼做?

(1)如果需要,會怎麼做?	(2)曾經使用過的項目
___①用自己以前的積蓄 ___②標會 ___③賣地 ___④向農會貸款 ___⑤向銀行貸款 ___⑥向親戚借 ___⑦向朋友借 ___⑧子女寄回 ___⑨其他	___①用自己以前的積蓄 ___②標會 ___③賣地 ___④向農會貸款 ___⑤向銀行貸款 ___⑥向親戚借 ___⑦向朋友借 ___⑧子女寄回 ___⑨其他

7. 你這一代的農民與父親那一代有何不同?

8. 你是否知道省主席李登輝先生說‘四年內要改變農村的新面貌’?

___(1)不知道

___(2)知道

9.

你對這句話的意見如何?	非常 同意	同 意	沒意見	不 同 意	非 常 不 同 意
(1)土地是件很可靠的東西					
(2)個人的財富多少是命中註定的					
(3)種田的總是被人看不起					
(4)被中間商人賺錢去很不划算					
(5)賣掉祖先留下的土地會被笑					
(6)只要能改善家庭生活情況賣掉地也是應該的					
(7)政府對農民一向都很照顧					

四、農民對農業政策效益之評估：（非專業區農民免問第 1～7 題）

1. 你覺得加入專業區後，對你個人而言，助益程度如何？

___(1)益處很大 ___(2)無大益處也無妨害

___(3)無利反而有害。(答“1”，請接問 1— a，答“3”者請接 1— b)

1— a. 如果你認為‘專業區’的措施是有利的，請說明它的最大好處為何？

___(1)可領到生產補助金。

___(2)全部作業過程由班員有計畫的分工合作，有剩餘勞力，可

從事他種行業，增加家庭收入。

- ___(3)較易獲得優良種子、肥料……及技術指導、產量增加。
 ___(4)共同運銷，產品能賣到較好價格。
 ___(5)可多認識朋友。
 ___(6)土地經過重劃、耕作經營較方便。
 ___(7)其他(請說明_____)。

1—b. 如果你認為它是有害的，請說明你不滿意的地方：

-
2. 你覺得‘專業區’政策，對一般農民而言，助益程度如何？
 ___(1)益處很大， ___(2)無大益處也無妨害，
 ___(3)無利反而有害。
3. 你目前對專業區的觀感比當初加入時的觀感要較好嗎？
 ___(1)越來越好， ___(2)沒有變化， ___(3)越來越差。
4. 依你之見，專業區剛設立時，農民對土地重劃所持態度為何？
 ___(1)很反對， ___(2)反對， ___(3)贊成，
 ___(4)很贊成。
5. 目前農民對土地重劃政策的反應是不是愈來愈支持？
 ___(1)是， ___(2)否。
6. 你覺得專業區內農民彼此換地很不易執行嗎？
 ___(1)很不易， ___(2)有點不易， ___(3)容易，
 ___(4)很容易。

6—a. 如果(很)不易，請深入說明原因：

-
7. 目前專業區設置標準，規定同一專業區土地需集中，其總面積在五
 十公頃以上，且毗連之作業單位土地面積依產品種類訂定適當規
 模，如糧食作物之作業面積為五公頃以上，其他經濟作物則不小於

一公頃，以利共同經營、使用機械。依你參加後之經驗判斷此標準有無不切實際之處？

___(1)有， ___(2)無。

7— a. 如‘有’，那麼你認為理想的專業區總面積應為___公頃，
理想的糧食作物作業單位面積應為___公頃。

理想的經濟作物作業單位面積應為___公頃。

8. 下列各種貸款中，哪一種你曾申請過？(如果複選，請按申請次數由多至寡，以1. 2. 3. 標明)

___(1)共同經營農戶班員兼業或轉業資金貸款，

___(2)擴大農場經營規模購地貸款，

___(3)專業區生產資金貸款， ___(4)稻米無息貸款，

___(5)購置農機貸款， ___(6)其他(請註明_____)

___(7)從不曾貸款。

9. 如你曾申請過其中一種或多種，你覺得貸款辦法合理嗎？

___(1)很合理， ___(2)沒意見， ___(3)不合理。

10. 若‘不合理’，請問是哪一方面需改進？

___(1)抵押品(動產、不動產)之規定應取消，

___(2)償付期限應延長， ___(3)貸借數額應增加，

___(4)保證人之規定應取消，

___(5)其他(請註明_____)

11. 你的農場作業中，有哪些生產過程已經達到機械化？

(1)_____, (2)_____, (3)_____。

12. 機械化作業的採用，使你的農場收入有何變化？

___(1)增加很多， ___(2)稍為增加， ___(3)不變，

___(4)稍為減少， ___(5)減少很多。

13. 你認為近年實施之稻谷收購政策，對稻農影響如何？

____(1)有很大利處, ____ (2)稍有利處, ____ (3)無影響,
____(4)有點不利, ____ (5)非常不利。

14. 你認為目前的稻谷收購辦法, 規定每公頃限 970 公斤, 是合理的嗎? 數量需要調整嗎?

____ (1)很合理, ____ (2)應全面收購,
____ (3)每公頃收購量應改為____公斤。

15. 你認為現行稻谷收購價格能充分反應生產成本, 使農民達到20%利潤的目標嗎?(以70年第2期為例, 蓬萊米每公斤18.5元, 在來米17.5元)

____ (1)非常不能, ____ (2)不能, ____ (3)能,
____ (4)非常能。

15— a. 如果你認為(非常)不能, 請問理想的收購價格應是多少?
_____元

16. 以往政府在核定(提高)作物保證價格時, 在時效上, 你認為如何?

____ (1)常核定得太慢, ____ (2)有時太慢, ____ (3)剛好,
____ (4)核定得很快。

17. 你贊成政府取消保證價格制度, 而任由米價自由競爭嗎?

____ (1)很不贊成, ____ (2)不贊成, ____ (3)贊成,
____ (4)很贊成

18. 你認為近年所獎勵的一子繼承制, 對擴大農場經營規模有所助益嗎?

____ (1)很有助益, ____ (2)沒有影響, ____ (3)有害。

19. 一子繼承制有必要強迫實施嗎?

____ (1)有必要, ____ (2)沒有意見, ____ (3)沒有必要。

20. 依你之見, 耕者有其田對現在所推行的農業機械化是有利? 還是不利?

- ____(1)耕者有其田有害於機械化之推行，為什麼？_____
- ____(2)兩者無關。
- ____(3)耕者有其田有利於機械化之推行。
21. 你是否比三十年前土地改革完成時，更認為務農有前途？
- ____(1)愈來愈覺得如此， ____ (2)沒有變化，
- ____(3)愈來愈覺得沒有前途，為什麼？_____
22. 你認為近年來農民將農場委託他人經營的需要愈來愈大嗎？
- ____(1)愈來愈大， ____ (2)沒變化， ____ (3)愈來愈小。
23. 你覺得一般農民對委託經營不以租佃論，而以自耕論之認識清楚嗎？
- ____(1)多不清楚， ____ (2)多數清楚。
24. 你對委託經營不以租佃論而以自耕論的這種規定是否信任？
- ____(1)否， ____ (2)是。
25. 農業發展條例中所言‘委託經營’係指自耕地面積過小或勞力不足之農場將其農場之部分或全部作業，委託另一家庭農場或農業服務業者經營，你認為‘自耕地面積過小(一公頃以下者)’之字句是否有刪除之必要？
- ____(1)應刪除， ____ (2)不必刪除，將面積修改更大即可，
- ____(3)維持原狀。
26. 政府廢除肥料換谷制度，而改以現金或收穫時以稻谷償還，你認為一般農民的反應如何？
- ____(1)較喜歡肥料換谷制度， ____ (2)較喜歡以稻谷償還，
- ____(1)較喜歡以現金償還。
27. 政府近年所實施之加強農村建設計畫區域發展計劃，是否帶給農民更大的福祉？
- ____(1)很多， ____ (2)有一些， ____ (3)很少。

28. 你認為現在的農業行政機構對農業政策與措施的宣傳需要加強嗎?
____(1)需要加強, ____ (2)沒意見, ____ (3)不必加強。
29. 您對目前或以往所推行的農業政策有其他的建議嗎?

30. 現在政府正積極推行擴大農場經營規模, 假若貸款條件合適, 你是否願意購買田地以擴大經營規模?
____(1)願意, ____ (2)不願意,
____(3)若不願意, 是為什麼_____。
31. 假若你的耕地太小(或認為種田無利可圖), 你願否將耕地賣掉, 給其他的人來經營?
____(1)願意, ____ (2)不願意,
____(3)若不願意, 是為什麼?_____
32. 有關農業政策的消息你是從那裏得到的?
____(1)親友, ____ (2)農會人員, ____ (3)報紙,
____(4)雜誌, ____ (5)電視,
____(6)其他(請註明)_____。

附 錄 二

‘臺灣農業發展的歷史社會分析’研究問卷表

——農業從業人員問卷——

先生：

您好，近年來政府爲了突破農業發展的瓶頸，陸續實施了幾項重要的農業措施，爲了瞭解農業從業人員對這些措施的意見，我們承行政院國科會資助，設計了這份問卷。素仰 先生在這方面的經驗與貢獻，定有許多寶貴的意見，敬請撥冗指教。

關於個人資料及意見僅供學術參考之用，絕對保密，請安心作答，答好後請將問卷折好擲還，謝謝。

國立臺灣大學農業推廣學系
教授兼主任 廖正宏 敬啟

基本資料

1. 服務單位：_____
2. 職 稱：_____
3. 年 齡：_____ 歲
4. 教育程度：_____ 畢業
5. 服務年資：_____，最初擔任之職務是：_____
6. 家裏有沒有種田？___有，___沒有。若有，面積爲___甲___分

(一)、糧食保證價格制度:

1. 您認為近年政府所實施的保價收購政策,對稻農影響如何?

(1)有很大利處 (2)稍有利處 (3)無影響

(4)有點不利 (5)非常不利
2. 目前的稻谷收購,規定每公頃限 970 公斤,您認為合理嗎?數量需要調整嗎?

(1)很合理 (2)應全面收購

(3)每公頃收購量應改為_____公斤
3. 目前的稻谷收購價格(70年 2 期蓬萊米每公斤 18.5 元,在來米 17.5 元),您認為它能充分反應生產成本,使農民達到 20 % 的利潤的目標嗎?

(1)非常不能 (2)不能 (3)能 (4)非常能

3 — a. 如果您認為(非常)不能,請問理想的收購價格每公斤應是多少?_____元
4. 您認為稻谷無限制收購或計畫收購或完全不收購三種辦法中,何者對本省農業發展最有利?

(1)完全不收購 (2)計畫收購 (3)無限制收購
5. 以往政府在核定(提高)作物保證價格時,在時效上,您認為能滿足農民需要嗎?

(1)常核定得太慢 (2)有時太慢 (3)剛好

(4)核定得很快

(二)、糧食倉儲措施:

1. 您認為糧食倉儲問題愈來愈嚴重嗎?

(1)愈來愈嚴重 (2)沒變化 (3)愈來愈輕微
2. 依您之見,引起糧食倉儲問題最大原因為何?

(1)糧倉設備老舊 (2)政府安全存糧過多

- (3) 計畫產銷未全面配合 (4) 國民對米之需求降低
 (5) 近年外銷稻米實績不理想 (6) 其他(請註明_____)

(三)、農地政策:

1. 政府為擴大農場經營規模,所採行的各項措施中,您認為何者對本省農業發展有最大助益?

(只填一種)

- (1) 設置生產專業區 (2) 共同經營 (3) 推行委託經營
 (4) 土地重劃 (5) 獎勵一子繼承制
 (6) 其他(請註明_____)

2. 政府近年獎勵之一子繼承制,辦法為‘公開表揚,免繳遺產稅和土地移轉登記規費,指定銀行給予長期低利貸款償付地價,免繳田賦五年,但繼承人至少耕種五年以上才能轉讓,並減免契稅’,您認為其可行性如何?

- (1) 非常不可行 (2) 不可行 (3) 可行 (4) 非常可行

2-a. 如果您認為(非常)不可行,請深入說明您的看法:

3. 您認為一子繼承制有必要強迫實施嗎?

- (1) 沒必要 (2) 不知道 (3) 有必要

4. 依您之見,土地重劃政策實施之初農民的態度如何?

- (1) 很反對 (2) 反對 (3) 贊成 (4) 很贊成

5. 目前農民對土地重劃政策的反應是不是愈來愈支持?

- (1) 是 (2) 否

6. 以下是臺灣地區農業專業區設置標準:‘每一地區同一專業區的土地需集中,其土地面積為五十公頃以上,且毗連的作業單位土地面積依產品種類訂定專業區適當規模,如糧食作物之作業面積為五

公頃以上，其他經濟作物則不小於一公頃，以利共同經營，使用機械’，此標準實施至今，根據您的工作經驗，是否有不切實際之處？

(1)是 (2)否

6— a. 如果“是”，請問您認為理想的專業區面積應為_____公頃，

又，理想的糧食作物作業單位面積應為_____公頃，

理想的經濟作物作業單位面積應為_____公頃。

7. 依您之見，設置生產專業區，對當地農民而言，最大功能為何？(最多選三種)

(1)農民生產可獲得補助

(2)作業過程有計畫，班員分工合作，有剩餘勞力，可從事他種行業，增加家庭收入

(3)農民較易獲得優良種子、肥料……及技術指導產量提高

(4)共同運銷，議價力較高，農產品可賣更好價錢

(5)農民社交圈擴大

(6)土地經過重劃，耕作經營較為方便

(7)其他(請說明_____)

8. 您覺得專業區內農民彼此換地很不易執行嗎？

(1)很不易 (2)有點不易 (3)容易 (4)很容易

8— a. 如果是(很)不易，原因是什麼？

8— b. 對此問題，您個人若有參考性的建議，請詳細說明：

9. 您覺得農民對委託經營不以租佃論，而以自耕論的認識清楚嗎？

(1)多不清楚 (2)多數清楚

10. 請您逐一評估‘三七五減租’中所訂之收回出租地之條件是否

合理?

	合 理	不 合 理
(1)耕地租約佃期限屆滿前，除非地租積欠達兩年總額不得終止。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(2)耕地租約期滿時，如果下列情形之一者，出租人不得收回自耕		
①出租人不能自任耕作者。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
②出租人所有收益足以維持一家生活者。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
③出租人收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
④租期屆滿前，出租人縱欲轉讓，租佃契約仍繼續有效。	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(3)耕地收回自耕或出售時，給予承租人權利金(約土地買賣值之1/3~1/2)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(四)、其他農業問題:

- 政府廢除肥料換谷制度，而改以現金或收穫時以稻谷償還，您認為農民的反應如何？
 - (1)較喜歡肥料換谷
 - (2)較喜歡以稻谷償還
 - (3)較喜歡以現金償還
- 下列各種農貸中，那一種是農民申請最多的貸款？
 - (1)共同經營農戶班員兼業或轉業資金貸款
 - (2)擴大農場經營規模購地貸款
 - (3)專業區生產資金貸款
 - (4)稻米無息貸款

(5) 購置農機貸款

(6) 其他 (請註明 _____)

3. 根據您的工作經驗, 農民最常抱怨的農貸條件是哪一項?

(1) 抵押品 (動產、不動產) 之規定

(2) 償還期限太短

(3) 貸借數額太低

(4) 保證人之規定太嚴

(5) 其他 (請註明 _____)

4. 下列各項因素中 (何者影響本省農業機械化之推行最大?) 最多選三種)

(1) 耕地面積過小

(2) 農機價格偏高

(3) 農機性能不適合本省環境

(4) 農民缺乏農機知識之認識

(5) 農民缺乏資金無力購買

其他 (請註明 _____)

5. 請問您對農產品的貿易 (包括進出口) 政策有何意見 (建議)?

6. 依您之見, 在推行農業現代化的同時, 政府對農會的管理應有何種政策性的改革?

附 錄 三

問卷編號：_____

訪問員姓名：_____

訪問時間：___月___日___時___分

至___時___分

‘農業政策對農民生活的影響’研究問卷表

一、基本資料：

1. 受訪者姓名：_____
2. 住址：_____縣(市)_____鄉(鎮)_____村(路)(里)_____鄰
_____號
3. 年齡：_____歲
4. 教育程度：___①不識字， ___②識字(未入學)，
 ___③小學， ___④初中(農職)，
 ___⑤高中(農職)， ___⑥大學(農科)，
 ___⑦其他(請註明：_____)
5. 務農身分：___①兼業農(非農為主)，
 ___②兼業農(以農為主)，
 ___③專業農(完全自耕)，
 ___④專業農(自耕為主，偶而代耕)，
 ___⑤專業農(以代耕為主)，
- 5-a 從事目前的身分有多少年?_____年

- 5.-b 家中務農人數共____人，其中專業性的____人，兼業性____人
6. 如何經營農田：____①委託代耕，____②部份雇工，
____③其他(請註明：_____)
7. 耕地面積：①水田____甲____分 }
 ②旱田____甲____分 } 共計____甲____分
 ③其他____甲____分 }
8. 目前全家共同居住人數____人，其中在工作的有____人。
(以實際在一起生活者，不管戶籍上是否為同戶，包括外出就學者，但不包括外出工作者)
9. 家庭型式：(調查員判斷此農戶是屬於那一類型的家庭?)
擴大家庭____，主幹家庭____，核心家庭____
(包括二個以上有血 (祖父母、父母 (父母及未婚子女)
緣關係之小家庭) 、子女)

二、生活情況：

1. 你對本地下列各種生活狀況是否滿意?

	很滿意	滿意	不滿意	很不滿意
①教育設施				
②醫療設備				
③水電的供應				
④交通便利的程度				
⑤治安狀況				
⑥電信便利及普及程度				
⑦社區活動				
⑧宗教活動				
⑨鄰居相處情形				
⑩地方機關服務便民				
⑪休閒及娛樂設施				
⑫產業道路方便的程度				

2. 十年來你家在以下各方面的變化如何?你對目前情形滿意程度如何?

	變 化 情 形					對目前情形滿意程度				
	變好很多	稍變好	不 變	稍變壞	變壞很多	很滿意	滿 意	普 通	不滿意	很不滿意
①膳食										
②住宅										
③交通(工具、能力)										
④衣著										
⑤經濟										
⑥家人受教育										
⑦醫療保健										
⑧本身工作情形										
⑨家人工作機會										
⑩休閒娛樂										
⑪家人關係(相處)										
⑫人際關係(與鄰居、朋友往來)										
⑬社會參與(參加地方上之活動或組織)										
⑭總體來說,你家近十年來生活情形的變動和滿意程度如何?										

若⑭小題答變好的接問 2- a

答變壞的接問 2- b

2- a 變好的主要原因是：(如受訪者答收入增加，為何收入會增加請
深入問清楚。)

2- b 變壞的主要原因是：_____

若⑭題答不滿意或很不滿意，則加問 2- c

2- c 你對目前情形不滿意的原因是：_____

3. 您家的主要收入：____ ①農業佔大多數，____ ②非農業佔大多數
____ ③農業、非農業各佔一半

4. 您家有沒有從事家庭副業？

____ ①沒有

____ ②有，已經有多久？____年

它對你家庭經濟幫助的程度是

____(1)一半以上， ____ (2)一半，

____(3)一半以下， ____ (4)很少

5. 請問您家的收入是否够開銷？

____ ①非常充裕 ____ ②還算充裕 ____ ③恰好够用

____ ④有點困難 ____ ⑤非常困難

6. 您覺得您家的生活在未來的幾年內會是：

____ ①愈來愈好 ____ ②愈來愈壞 ____ ③差不多

6- a 爲什麼？_____

7. 您覺得您家中老一輩與年輕一輩，彼此之間互相：
 ____①很了解， ____②了解， ____③普通，
 ____④不了解， ____⑤很不了解
8. 自從光復以來，政府大力發展農業，農民的生活也曾經獲得改善，但是也常聽說最近農民的生活並不好，假若我們把土地改革以來到現在的三十年間劃分成四個階段來看農民的生活，您覺得您家的生活有什麼樣的變化？

8- a

變 化 情 形	時 間			
	最近一、二年	過 去 三到十年之間	(農工轉變期) 過去十到 二十年之間 (民國53~61年)	(農業培養工業) 二十年以前 (民國42~53年)
①變好很多				
②稍變好				
③不變				
④稍變壞				
⑤變壞很多				

8- b 和社會上其他行業的生活比較時：

變 化 情 形	時 間			
	最近一、二年	過 去 三到十年間	過去十到 二十年之間 (民國53~61年)	二十年以前 (民國42~53年)
①農業比其他行 業好很多				
②農業比其他行 業好一些				
③差不多				
④差一些				
⑤差很多				

三、農業態度：

1. 您是否願意您的子女繼續從事農業的工作？
___ ①願意， ___ ②不願意， ___ ③由子女決定
- 1- a 若不願意，是為什麼？_____
2. 對於您做農的前途，您覺得：___ ①很滿意， ___ ②滿意，
___ ③普通， ___ ④不滿意， ___ ⑤很不滿意
3. 您覺得做農：___ ①很安定， ___ ②安定， ___ ③普通，
___ ④不安定， ___ ⑤很不安定
4. 對於做農的收入，您覺得：___ ①很滿意， ___ ②滿意，
___ ③普通， ___ ④不滿意， ___ ⑤很不滿意
5. 對您來說，您覺得做農：___ ①很辛苦， ___ ②辛苦，
___ ③普通， ___ ④輕鬆， ___ ⑤很輕鬆
6. 您覺得做農：___ ①很能發揮才能， ___ ②能發揮才能，
___ ③普通， ___ ④不太能發揮才能，
___ ⑤根本不能發揮才能
7. 您覺得學習新的農業知識和技術：___ ①很重要， ___ ②重要，
___ ③普通， ___ ④不重要， ___ ⑤根本不重要
8. 您是否願意離開農業生產行列：___ ①非常願意， ___ ②願意，
___ ③視情形而定， ___ ④不願意， ___ ⑤非常不願意
9. 您的兼業是：_____
- _____
10. 您對您兼業的情形，覺得：___ ①很滿意， ___ ②滿意，
___ ③普通， ___ ④不滿意， ___ ⑤很不滿意
11. 您認為目前經營農業最大的困難是什麼？_____

四、綜合問題：

1. 您認為本地什麼樣的問題最嚴重？

2. 您覺得目前亟需政府幫助的問題是什麼？

3. 您覺得爲了使農業發展和農民的生活有進一步的改善，政府和民間應該做什麼樣的努力？

①政府：_____

②民間：_____

4. 近年政府宣佈的農業措施中，那一項您最歡迎？

___ ①輔導農戶實施共同作業及委託代耕，擴大經營規模。

___ ②加速農業機械化。

___ ③加強公共設施(更新水利、改善排水、整建堤防、漁港)。

___ ④合理調節農產資材、產品價格(保證價格)。

___ ⑤輔導雜糧作物增產(稻田轉作)。

___ ⑥農村生活環境之改善(醫療、住宅、社會教育、社區衛生之改進)。

___ ⑦農業資源之規劃利用(專業區、綜合經營區之設置)。

___ ⑧農村工業區之設置與加強就業輔導。

___ ⑨加強農業試驗研究。

___ ⑩加強農村建設貸款基金之設置。

⑪其他(請註明: _____)

5. 您對自己在村里的地位,和別人比起來是:

____ ①很滿意, ____ ②滿意, ____ ③普通,

____ ④不滿意, ____ ⑤很不滿意

6. 假若把本地農家的社會經濟地位分爲五個等級:上、中上、中、中下、下。您認爲您們家的社會經濟地位排列在那一個等級

____ ①上, ____ ②中上, ____ ③中,

____ ④中下, ____ ⑤下

7. 和以前(約十年前)比較,您家的社會地位比以前:

____ ①提高很多, ____ ②提高一些, ____ ③一樣

____ ④降低一些, ____ ⑤降低很多

8. 您對於農業未來的遠景有什麼樣的看法?

8-a 爲什麼? _____

9. 您對貴村未來的發展有什麼看法? ____ ①改善很多,

____ ②改善一些, ____ ③一樣, ____ ④比現在壞,

____ ⑤比現在壞很多

10. 目前您對外面情況的了解,主要是靠:

____ ①報紙、雜誌, ____ ②廣播, ____ ③電視,

____ ④農會人員, ____ ⑤家人, ____ ⑥親友,

____ ⑦其他(請註明: _____)

INSTITUTE OF ETHNOLOGY

ACADEMIA SINICA

MONOGRAPH SERIES B, NO. 18

THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL
POLICIES IN POST-WAR TAIWAN:

Historical and Sociological Perspectives

CHENG-HUNG LIAO

CHUN-CHIEH HUANG

HSIN-HUANG MICHAEL HSIAO

NANKANG, TAIPEI
REPUBLIC OF CHINA

1986