

國立台灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

擴大農場經營規模政策之分析 1969-1986:

我國小農經濟之轉變

The Transformation of Small-Farm Economy in Taiwan:

The Failure of Enlarging the Scale of Farm Management

Policy 1969-1986

黃慧慈

Hui-Tzu Huang

指導教授：蕭全政 博士

ADVISOR(S): SHIAU CHYUAN-JENQ ,Ph.D.

中華民國100年7月

July, 2011

謝辭

曾經在論文八字都沒一撇的時候，就寫好了謝辭，如今看來真是好笑，因為那些都不太真實。論文付梓前夕，寫得好不好、寫什麼其實不太重要，此刻最想做的只有感謝很多人。

首先謝謝我的指導老師蕭全政教授，沒有他我應該畢不了業。老師治學嚴謹，卻給予學生無限的包容和耐性。寫論文過程中即使遇到理論觀念上的問題，老師也不厭其煩地跟我當面講述，為此花掉了老師很多寶貴的時光。非常感謝他不論怎樣都願意相信學生有好的本質，即使手上拿的是一本如蔓草般的寫作練習，老師還是從中幫我理出頭緒。研究所期間，雖然我找老師的次數比搬家換房子的時間少，卻還是喝掉老師不少的好茶。古人說：煮茶非漫浪，要須其人與茶品相得。雖然幾次下來，喝茶對我來說仍然容易笨手笨腳，但已能窺見老師堅守煎茶品茗之道的原因。

另外，由衷地感謝兩位口試委員，徐世榮教授與蔡培慧教授對於我的論文指導。感謝徐教授不厭其煩地提醒我論文的學術要求與架構的重要性，特別是他把未釐清的架構比喻為「結整丸的魚肝油」，其栩栩如生的畫面點醒我長久以來的寫作問題，以及潛藏於論文中的許多過於執著之處；也感謝老師不吝提供土地制度可以寫的大概方向和有關的資料，使我在往後修改的期間因此而順利很多。另外，也很感謝蔡教授細心地審閱我的論文大綱與論文，她在第一時間即從論文題目隱含的假設、問題意識到架構，提供我許多寶貴的意見，並且建議我將小農經濟結構之分析作為主要論述，避免將台糖公司特殊性過於普遍化。老師的建議都直指我的論文的核心問題，光是言語很難於表達我的感激。

還要感謝的是台糖營運處陳經理與張副處長，他們在訪談期間非常耐心地解答我的問題；明蓉教授和書彬教授提供我工作機會與細心指導；繼德學長與捲毛在論文上的幫忙；熱情的農村陣線及博任、博那的熱情相助；令人難忘的林邊夥伴們；可愛的瑋妮；因寫論文而疏於聯絡的家絨、雅珊、Nicohle、欣宜、阿叡；還要感謝小騰、阿瑾、家人與貓狗們的陪伴。

論文題目：擴大農場經營規模政策之分析 1969-1986:我國小農經濟之轉變 論文頁數:90

所組別：政治系(所)國關組(學號：R95322011)

研究生：黃慧慈 指導教授：蕭全政

關鍵字：擴大農場經營規模政策、農業現代化、分化、小農經濟、農民所得。

論文提要內容：

擴大農場經營規模為我國現代化農業政策的核心內容，1970 年代初期，擴大農場經營規模進入具體的政策實踐時，所隱含的經濟學假設及帶有非農取向的歷史條件，預示了該政策將與其宣稱欲達成的農業目的一提高農民所得之間產生落差。1970 至 1980 年代該政策實施過程中，我國小農經濟的內部階層有更為分化的趨向。前階段政府採取溫和漸進的步驟推行此政策，本文分析農民在此階段加入現代化農業經營的考量因素、內部階層變化與資金流向，發現農業經營現代化程度最高的「以兼業為主兼業農」並未因此步入專業化，並且其結果與政策預期達成的以工扶農之回滴效果完全相反。1980 年代農業政策則具有激進特性，政府企圖透過主導移轉多餘勞力等方法，來建構專業農戶為主體的農村社會。但是，80 年代的條件卻與農業政策之精神相互違背，兩者產生的矛盾反映在小農的結構轉變上。首先是結構性問題，農業專業化政策促使專業農戶階層內部產生分化，半自耕農的經濟地位遠高於自耕農，但是另一方面，前期所遺留的農業專業化的不利環境，使得專業農戶未能成為農業資本家，並且與其他農民階層及非農業者之間的所得差距進一步地擴大。另一矛盾是，台糖在土地釋出與政府主導台糖收購農民地的脈絡中，充當了擴大農場經營規模政策的工具性角色，同時，由於收購農民地的作法與營糖利潤低落之趨勢相違背，造成對蔗農和一般農民的不利影響。

ABSTRACT

**The Transformation of Small-Farm Economy in Taiwan:
The Failure of Enlarging the Scale of Farm Management Policy 1969-1986**

**By
Hui-Tzu Huang**

July 2011

ADVISOR(S): SHIAU CHYUAN-JENQ ,Ph.D.

DEPARTMENT:POLITICAL SCIENCE

MAJOR:INTERNATIONAL RELATIONS

DEGREE:MASTER OF ARTS

KEY WORD: The enlargement of farm scales, policy for modern agriculture management, differentiation, small farm economy, agricultural income

The enlargement of farm scales was at the core of Taiwan's policy for modern agriculture management. Back in the early 1970s, when the policy was about to kick into full swing, the economic assumptions on which the policy was based, combined with the historical circumstances in which agriculture was gradually pushed to the sideline, had already forbid the failure of the policy's purpose in the first place: to increase the income of the farmers. During the 1970s and 80s, the existing strata within the small farm economy witnessed another stage of differentiation as the policy was carried out. In this stage, the government pushed for the phase-in of modernized management in a gradual and unhurried manner. The thesis sets out to analyze the flow of capital, the changing hierarchies of the small farmers, as well as the reasons for their willingness to cooperate with the government in the implementation of this policy. In conclusion, the thesis will suggest most of the part-time based farmers did not make it to become full-time professional farmers as expected, running counter to the "trickle-down effect", which was supposed to result from the "strategy of the industry supporting the agriculture." The agriculture policy of the 1980s became more radical. The government intended to construct an agriculture-based society by channeling the surplus of manpower resources into the so called full-time husbandry. But this policy was diametrically opposed to the socio-economic context of the 80s, which in turn led to the structural metamorphosis of the small farmers. First, agricultural professionalism gave rise to a wave of status differentiation within full-time farmers. Semi-owner peasants gained insurmountable ascendancy over regular farmers as a result. On the other hand, the hostile circumstances produced by agricultural professionalism baffled full-time farmers' attempts of turning into capitalists, and widened their income gaps with other farmers and people of different trades. In addition, Taiwan Sugar Corporation played a pivotal role in the government's buying and selling of lands, which facilitated the enlargement of farm management scales. Meanwhile, the acquisition of lands ironically brought about revenue decreases from sugar, taking a toll on both sugar cane farmers and average farmers as well.

目 錄

口試委員會審定書.....	I
謝辭.....	II
中文摘要.....	.III
英文摘要.....	IV
第一章 緒論.....	1
第一節 問題意識.....	1
第二節 文獻回顧.....	4
第三節 研究方法.....	11
第二章 農業現代化與小農經濟.....	13
第一節 小農與資本主義.....	13
第二節 擴大農場經營規模政策與小農經濟.....	14
第三節 小農的分化形式與分化動力.....	17
第四節 小農定義與概念界定的問題.....	26
第三章 1970 年代擴大農場經營規模政策	
一 溫和漸進的現代化農業手段.....	29
第一節 農業汲取性制度廢除之後續：肥料產銷的雙重控制...	29
第二節 擴大農場經營規模政策的非農取向.....	31
第三節 「由下而上」的合作性生產組織.....	32

第四節 溫和的農地制度變革	40
第四章 1980 年代擴大農場經營規模政策	
一 激進的現代化農業政策	45
第一節 政策性主導離農與建立專業農戶	45
第二節 兩面性的農地政策： 放寬租佃自由化 vs. 管制農地移轉	47
第三節 第二階段農地改革之 「政府主導台糖收購農民地」分析	52
第五章 1970 與 80 年代擴大農場經營規模政策之比較	59
第一節 溫和與激進政策的連續關係與本質差異	59
第二節 70 年代小農結構之分化	60
第三節 80 年代農業專業化的不利環境 與小農結構之轉變	69
第六章 結論	78
參考文獻	81
附錄一	88
附錄二	90

表圖目次

圖 3-1.....	35
圖 3-2.....	36
圖 3-3.....	37
圖 5-1.....	72
圖 5-2.....	74
表 3-1.....	35
表 3-2.....	39
表 5-1.....	63
表 5-2.....	66
表 5-3.....	75



第一章 緒論

第一節 問題意識

1960 年代末期，台灣的農業問題演變為嚴重的政治問題。一方面，國內農業生產呈現蕭條停滯狀態，農民所得相對於非農民所得明顯偏低，輿情批判將問題指向威權政體所主導的以農養工政策；另一方面，政府在外交關係上遭受挫敗亦促發其政權穩定性的危機，迫使其轉向尋求民間社會的支持。因此，70 年代初期，我國農業政策出現重大轉折，大致可以歸結於民間與國際社會的雙重壓力所致，此衝擊直接影響了不平等農業政策之廢除；同時，也使「農業現代化」擔負著壓力釋放的出口，而擴大農場經營規模則是在此歷史條件下進入具體的農業政策層面。

1969 年至 1973 年間，政府提出一連串的農業政策與方案，確立了我國農業領域的現代化路線：除是年 10 月 21 日頒佈一項促進農村經濟復興方案—「農業政策檢討綱要」之外，1970 年 3 月 31 日國民黨十屆二中全會通過「現階段農村經濟建設綱領」，擴大農場經營規模乃成為法定名詞；1973 年「農業發展條例」延續「農業政策檢討綱要」基本思維，立下往後我國農業政策的現代化路線。這些現代化農業政策涉及農業改革幅度之大，因而被定位為繼戰後農地改革最重要的一次政策轉型。

擴大農場經營規模政策提出之立意，乃是以農業現代化方式解決小農的生存問題，將企業經營觀念導入農業，以規模經濟為出發點，試圖將各自獨立耕作的家庭農戶組織起來形成大面積的農地，再以類似農企業的合作生產組織方式，例如共同經營、委託經營與委託代耕等方式加以運作，同時在組織內推廣機械化以達到節時、省力、省成本、高產量的效果，即所謂的農業專業化。¹

但是，擴大農場經營規模政策之落實並非完全地遵循經濟理論的邏輯，一步到位的走向農業現代化、企業化或專業化。如前述，其一方面擔負著解決 1970 年代初外交危機的出口，另一方面農業現代化也被視為告別 60 年代以農養工政策的一帖良方。但是這種同時為解決國內政治危機與民間經濟轉型雙重壓力而產生的政策處方，自始即曝露出自身的問題，即擴大農場經營規模與其宣稱所要解決的小農所得偏低等問題之間，實際上並未有直接的關聯。並且，同時期結束以農養工的不對等發展，亦不能說明新的農業現代化政策

¹ 見 1969.10 「農業政策檢討綱要」；1970.03 「現階段農村經濟建設綱領」；1973.09 「農業發展條例」。

具有社會福利性質。一旦解除國內外政治危機後，此一政策在實現提高農民所得目的上即顯得問題重重。

1980年4月行政院長孫運璿公佈「第二階段農地改革方案」，目標持續著眼於擴大農場經營規模，藉由農地集中推動大規模生產之實現。由於其中涉及的土地觀念與農業生產方式，皆與戰後國民黨政府所推動的土地改革內容大相逕庭，故相對於戰後「第一次農地改革」，其新一波改革被稱為「第二階段農地改革方案」。就政策內容本身而論，「第二階段農地改革方案」與70年代以來的現代化農業政策並無太大差異，包括提供擴大農場經營之購地貸款，推行共同、委託及合作經營，加速辦理農地重劃，加強推行農業機械化等。一般而論，1970與1980年代標示著以擴大農場經營規模政策作為主軸的現代化農業政策之「精華時期」。²

1970與80年代呈現極為類似的現代化特性，此與經濟學理論對於我國農業政策一向具高度影響力有關，而現代化批判學者站在現代化同質性的對立面，沿用70年代以來批判規模經濟的方式加以建構其論述，自然有其合理與方便之處。³但是兩階段農業政策之提出已具有時代上之差異，如上述，70年代提出現代化農業的目的是在解決農業與政治危機，80年代則是在針對未來自由化的考量下所做的提前準備；此時期政府因受制於自由化因素帶來的壓力，對農業政策進行結構性調整而有「第二階段農地改革方案」，兩階段的內容與目標看似無異，事實上卻有其不同的政策考量，且政策內容與效果也顯現本質上的差異。因此，倘若現代化批評論述只是延續70年代以來在現代化同質性的基礎上進行批判，事實上僅能涵括與反映一部份問題，凸顯其自身的限制。

70年代與80年代現代化農業政策之間所存在的本質性差異，簡言之，70年代的農業改革是依循較為溫和的經濟發展路線，採取溫和的步驟在小農制度的基礎上提高生產力。例如，採取「由下而上」方式--由個體農民自願性參與擴大生產，自願性加入共同經營、委託經營或委託代耕等集體生產組織；1970年代末期開始，「第二階段農地改革方案」等擴大規模的相關政策，卻急轉為「由上而下」的主導性質，由國家積極主導推動。例如指

²由我國農業大法—農發條例的歷史沿革來看，1973年農發條例制定以來，「現代化」明定於條例總則，擴大農場經營規模為我國現代化農業政策的主軸；1983年農發條例再次全文修訂，現代化目標趨向模糊，唯「第二階段農地改革方案」仍未放棄配合該目標，繼續以擴大農場經營規模為主要的農業政策加以推行；直至2000年，「農業國際化及自由化」才正式取代「現代化」成為農業發展之目標。

³蕭新煌主張，「第二階段農地改革方案」究其內容與目標皆與1973年農發條例無異，因此批評是巧立名目、未有新意的作法；陳希煌也認為「第二階段農地改革方案」只是「台灣農業現代化的經常性手段而已」。參考「耕耘祖產抱殘守闕，共同經營興趣缺缺」，聯合報（1984.05.09）。

示台糖收購農地以擴大其農業生產範圍，或直接補助專業農民擴展農場，同時積極地移出農村勞力，普遍主張土地制度之僵化為阻礙現代化農業的根源，因而此一改革在目的上更強調突破土地零碎化的桎梏。就此而言，80 年代農業政策反而轉向「革命性」的經濟發展路線。⁴

但是，何以 1980 年代的政策會出現這般轉向？小農經濟在 70 與 80 年代政策的連續性與轉變性之過程中，又發生了何種結構性的轉變？又如何以小農的結構轉變來解釋小農經濟和擴大農場經營規模政策的關係，並為此政策作出歷史定位？這都是過去的農業政策研究或小農研究中甚少被提及的問題。

最後，嚴格來說，此政策自提出至今並未曾中斷過，且一向均為我國現代化農業政策的核心目標，只是隨著時代與不同的政策需求，而有相互差異的內容和名稱。本論文將研究斷代放在 1960 年代末期至 1980 年代中期，主要原因在於此期間的時代環境與政策沿革，對於分析政策提出的初衷與目的較有緊密的連結，我們要探討的是，農業現代化的方式能不能解決小農生存問題？相對之下，1980 年代末始，「自由化」在農業政策的比重逐漸取代了「現代化」之觀念，2002 年我國加入 WTO，小農的生存處境和小農研究更無可避免地被拋向全球化的議題領域。馬政府「愛台十二建設」中以「小地主、大佃農」為核心的農業政策，其發想雖不脫擴大農場經營規模的委託經營觀念，然而，此時所處的時代、面臨的問題與使用的方法已經大不相同。

⁴ 僅有少數農業專家強調了此時的農業政策轉向，如農經學者羅明哲特別關注第二次農地改革的「由上而下」作法，質疑由上而下造成農民更依賴於政府的輔導和補助，而失去其自主性。然而本文認為，所謂「由下而上」也不能夠代表農民已掌握自主權，而是能「自願性」地參與現代化生產組織。事實上，不論「由下而上」或「由上而下」，只要是現代化的集體經營方式都經常讓個體農民有失去自主性之感。

第二節 文獻回顧

「擴大農場經營規模」政策之相關文獻較多屬於我國當時代的農業政策研究，除重要的政策制定者孫運璿、李國鼎、李登輝、王作榮與俞國華等，還包括主要來自中興大學與台灣大學的農業經濟學者羅明哲、李朝賢、鄭詩華、黃炳文、蕭崑杉、陳昭郎、江榮吉、黃大洲、郭明仁、廖正宏、蔡宏進等，及農發會與農林廳毛育剛、陳希煌、洪筆鋒、林英彥、林梓聯等人。歷史與社會學者如黃俊傑與蕭新煌，其在 70 與 80 年代擴大農場政策實施時期，亦有不少口述歷史研究與政策批評；另一方面，少數文獻將該政策與小農問題連結而構成小農研究的一部份，如當代農業研究者吳音寧與蔡培慧。本論文研究則針對政策制定者及農業經濟學者，其所秉持的農業現代化理論觀點，作為本研究的對話對象而展開討論。

壹、擴大農場經營規模政策中的現代化理論預設

擴大農場經營規模的政策立意及運用的理論假設，可歸納出如下三個論點：一、以「擴大農場經營規模」作為提高農民所得之主要方法，二、農業現代化最終目的為農業生產之專業化、企業化與現代化，「擴大農場經營規模」只是現代化過程中的暫時和過渡階段，三、強調在農地發展權不與農地所有權有所扞格的前提下進行「擴大農場經營規模」。

一、以擴大農場經營規模作為提高農民所得之主要方法

規模經濟能否解決我國當時代的農業問題？擴大農場經營規模能否擴大收益？農業經濟學最根本的理論假設—「以擴大農場經營規模解決農民所得偏低問題」，意在利用土地集中或大規模組織型態之方式解決土地零碎問題，並藉此達到農民所得提高之效益。70

年代農經學者隨著政策加諸農村之實驗，在實證方法之基礎上展開包括普查、可行性與效益分析及農場經營組織型態研究等，相關研究至 80 年代達到產量與質量上的高峰。⁵

就其史觀而論，小農低所得問題被推源至第一次農地改革所造成土地零細化後果，大體上仍脫離不了發展主義的現代化觀點，這樣的歷史判斷與現代化批判者將農業問題追溯到「以農養工」剝削論截然不同。此外，現代化史觀預設了農民所得提高是擴大農場經營規模政策的自然結果，在根本上已否定「擴大農場經營規模」與「農民所得」分屬不同層次的概念範疇，從而使小農所得或小農生存的相關分析與角度，在 1970 到 80 年代農業現代化大行其道期間受到很大的侷限，現代化批評觀點也明顯地被排除在外。

二、農業現代化最終目的為農業生產之專業化、企業化與現代化，擴大農場經營規模只是現代化過程中的暫時和過渡階段。

就政策制定者的行話，擴大農場經營規模被指為走向農業現代化的「過渡性政策」（江榮吉，1977，張研田，1981；李崇道，1984；陳昭郎，1984；戴旭如，1984；段兆麟，1992）。「過渡」是農經學者普遍用於擴大農場經營規模政策的一種論述方式，幾乎是該政策最重要的表徵。「過渡」、「暫時」或「階段」特性，主要是根據經濟理論對農業經營的演進方式之預設而來，亦即在達成農業專業化和企業化的理想終點之前，所有擴大農地和經營型態的作法都是過渡時期的過程。換言之，各種尚未達到企業化模式的現代化生產組織（指在小家庭農場制度基礎上加以擴大之各種作法），都從屬於擴大農場經營規模政策的範疇；其中，經由政策加以推動及受到廣泛討論的，主要為農業組織生產理論中的共同經營與委託經營制度。

農業經濟學者與政策制定者並非無視於我國農業的小農經濟特性不利於現代化農業經營，包括土地零碎問題、小農經營方式不具專業性、生產工具未普遍機械化等條件，都

⁵ 例如，「兼業農加入現代化農業生產的意願」相關研究通常帶有幾項前提，首先，他們肯定農家兼業化帶來的非農所得收入能夠縮短農家和非農所得差距（即回滴理論），其次，站在農業發展與資源運用的角度，由於農家兼業將造成農業經營上的不良影響，包括農業資源趨向粗放經營與耕地生產力降低等問題，因此，主張政府可利用共同經營和委託等現代化生產經營方式，作為上述問題的解決之道（陳連勝，1997；陳正輝，1995）。不過，陳連勝針對 1991、92、93 年彰化、雲林、台南此三個兼業農最多的農業縣，對 300 個農戶作訪查，除調查兼業農參與共同經營和委託經營方式的意向外，也包括兼業農農場主年齡結構、教育程度、職業結構、務農結構和農家所得等屬於社會經濟結構面向之調查，可作為本論文研究的資料來源。

是他們的重要考量因素；也因此，以擴大農場經營規模為主軸的農業現代化工程，本身就蘊含了漸進的與溫和變革的特性，以配合當時代小農經濟本身之限制。

但是，「過渡性」意指擴大農場經營規模可能包含多種經營方式，而由於其指涉的內涵極為廣泛，即使農經專業本身亦感到組織型態之繁複與系統性分析的難度，更遑論非農經專家能夠參與討論。其結果，這些多元的經營方式未有明確的分類標準，而哪一種經營方式在現代化光譜上的哪個位置，也難以做明確地定位⁶；但是另一方面，此「好處」在於賦予國家在現代化農業的理論詮釋和運用上能保有更多空間，由於「擴」含括現代化光譜中的所有過渡性位置，因此政策只需顯現朝向專業化方向前進即具備合理性，這意味國家有更多的游刃空間，能透過制度性和非制度性地調整或以有利的權力形式來介入農村的資源汲取。換句話說，農業經濟學角度所運用的單一判斷標準，一來其本身在分類與研究上已有難度，此外也容易忽略現代化政策所涉及的決策意圖，例如，70年代共同經營鼓勵農民自願性參與組織，至80年代卻改由國家主導推動共同經營，此過程雖然吻合以過渡、漸進方式走向專業化，但是其中涉及的政治意義卻未有相關討論。

因此，農業經濟學能提供的反省非常有限，特別是當現代化農業已是我國農業發展所確立的既定目標，農場面積與經營規模之擴充作為該目標的先決條件，似乎沒有加以質疑之必要。故80年代的內部反省仍主要在原來前提下進行討論：農經學者愈來愈意識到，單由農場面積擴大不足以帶來生產效益，農業企業化經營更待完整的產銷管道，包括資金與組織能力的投入，亦即此時農經學者並未放棄一概的論述，反而更積極地主張政府應儘快解決「先決條件」—農場擴大遇到的阻礙，特別是透過土地改革和獎勵政策，來克服小農在戰後農地改革下對於農地集中和出租普遍存有之疑慮。

然而，將擴大農場經營規模貼上過渡性政策的標籤，某種程度上是簡化了人們研究該政策的角度，其假定一條直線式的農業現代化光譜，認為在光譜之中走向現代化終點以前的所有過程都是擴大農場經營規模政策所涵括的範疇，即指涉如何運用政策剷除與其理念相違背之條件與限制的整個過程。這樣的經濟學邏輯缺點在於容易將政策轉變本身視為理所當然，卻掩蓋了政策作出時可能隱含的政治動機。最後，他們往往只交代了農業現代化之不易，但是這就如同自由經濟學者主張政策之失敗乃政治因素所致，特別是擴大農場經營規模政策推動過程中，小農經濟歷經的結構性轉變為何也無法從中得知。

⁶ 理論分類總是與具體落實之間有所落差，各農經學者分類也不同，如洪筆鋒將擴大農場經營規模的前進路線大致區分為協議栽培、共同栽培、接受委託代耕、接受委託經營，最後階段為完全共同經營（洪筆鋒，1985:55）。

三、強調農地發展權不與農地所有權有所扞格，並在此前提下進行擴大農場經營規模政策。

農業現代化經營最根本的精神在於將農地發展權與農地所有權分開處理，企圖在不影響所有權的前提下將土地問題簡化；如此一來，農地集中等現代化政策只需觸及土地利用之範疇。與此對立的觀點則相信，土地經營權勢必侵犯土地所有權及戰後所確立的平均地權精神；而實際上，從長期的土地政策演變來看，1980 年代租佃關係逐漸之恢復與 2000 年農地移轉自由化兩大鬆綁政策，似乎間接證明擴大農場經營規模不只單純涉及土地利用而已。

以上兩種觀點都在「農地發展權 vs. 農地所有權」框架下思考土地問題，但是，農業發展並非對農地所有權造成侵犯的單一因素；事實上，都市與工商土地需求與其中涉及的利害關係才是導致土地政策修改的主要促因。因此，此框架可能給予政府更多土地操作的藉口，農業經濟學者未注意到的是有多少農地開放政策是假農業發展之名進行，而一味要求更多的農地開放，批判現代化未能注意到的有多少土地限制政策假農業保護之名，而一味主張農地保護之不足；因此實際上，有許多農地政策都與農業無關。

貳、兩種經濟路線的辯論

1970 年代擴大農場經營規模政策的溫和特性，與 1980 年代激進特性兩者之間的本質性差異，可以推源到 1968 年底一場分別以王作榮和李登輝為代表的農業政策理論辯論。⁷ 有趣的是，兩者在農業政策立場上的最主要差異，關於是否應該政策性地導引農業勞動力外移，恰巧也是 70 與 80 年代現代化農業政策的最大不同。

⁷ 蕭全政根據 1969 年一場以「泛談當前台灣農村經濟問題」為題的農業政策辯論，將相關的經濟學專家區分為以王作榮為代表的「親工業派」與李登輝代表的「親農業派」兩個主流。這場座談會紀錄並刊載於《台灣第二次土地改革芻議：台灣農村經濟問題》一書。而「第二次土地改革」此指 1970 年代所進行的農業現代化政策，其與 1980 年初期的第二階段農地改革，或 2000 年放寬土地自由移轉之「第二次土改」所指涉的內涵皆不同。

一、經濟發展路線的差異

李登輝雖主張在分析台灣農民問題時，應從農民收入有無增加與農民生活有無改善等角度切入，不過他同意台灣農業的發展階段已經從傳統的農耕方式，改變為現代化農業經營的方式，包括新技術的引進，灌溉水和肥料品質的改進等，都促進農民收入之提高。他認為急需改善的部份應是農民組織，政府因扶植自耕農政策使大地主階級瓦解，但卻造成農村領導力一時之間的缺乏，因此他認為當務之急是培養一批能夠取代過去地主的農村社會中堅。⁸

王作榮視經濟發展過程為直線前進的過程—由農業為主，進步到工業初期階段，最後才發展到社會福利國家，每個階段勢必發生社會性的結構轉變，只是政府在每個階段應有其因應對策。他主張，70年代初期，台灣正值由農業階段走向工業初期，因此包括地主遭受淘汰，以及農村青年離鄉流落都市均為理所當然之社會現象，而我國政府以溫和而合理的土地改革改變地主與佃農關係，累積了工商業進步之能量。⁹因此，他認為在此階段，正是政府大量積累資本的時候，國家仰賴企業家透過冒險投資、更新設備並提高生產力。農業政策上，優厚利潤之獲得不可避免來自低工資的勞力剝削，包括農村勞力；而農業進行現代化也是以國家資本積累為目的，他認為農人生產力提高、單位面積擴大，因此所生產的農產品不再自給自足而在於供應市場，如此一來則農產品即達成商業化目標（王作榮，1971：4-8）。

就當時我國的經濟發展階段而言，由於國家走向現代化建設已是各方共識，此時的決策考量均是務實大過批判，因而兩派辯論立場並非完全是經濟發展路線上的意識形態衝突，特別是在石油危機發生之後，兩派的差距又更加縮短。但是在農業發展的作法上，王作榮與李登輝雖均以提高勞動生產力為目標，也贊成利用擴大農場經營規模和機械化的方法，只是王作榮以國家經濟發展為最終目標來強調移轉農村勞力；李登輝強調提高勞動生產力的出發點仍主要為農業之發展，他所主張的將傳統家庭耕作制下農民納入生產合作組織和合作農場，實際上即為70年代擴大農場經營規模政策的主要內涵，而李登輝特別強調農民組織的觀念，也反映在80年代所提出的八萬農業大軍政策。

⁸ 源自「台灣社會力分析」座談會紀錄（經濟日報，1971.11.14）。

⁹ 同上註（經濟日報，1971.11.14）。

二、農村勞力移轉之論點

就農業經濟學理論觀點，農業勞動力外移是經濟發展的自然過程，但是，倘若主張透過政策來主導農業勞動力外移卻可能包含更多的政策意涵。一方面，離農政策是農業現代化的一項步驟，例如，余玉賢就曾羅列了五種擴大農場耕地面積的途徑，分別為送走農民、請走農民、帶走農民、稅走農民、買走農民等方法（林英彥，1976：185-186）。其解釋了擴大農場耕地面積政策下農村勞動力之所以會移出的原因，而前三種方法基本上貫穿了我國 70-80 年代擴大農場之措施。另一方面，從國家資本積累的角度，移轉農業部門勞力與土地之方式可以為企業創造低工資（包括農村勞力）的來源，企業藉此增加投資、更新設備並提高生產力，其結果將會促進政府大量積累資本，秉此主張者為王作榮，而這種藉由移轉勞力以發達國家資本的方式與經濟學者市場法則的不同之處，在於必須透過政府強力介入和推動才能完成，王作榮稱之為「革命型」經濟發展策略（王作榮，1999：80）。

與「革命型」經濟發展策略相對的，則是強調經濟穩定優於經濟發展的「進化型」發展策略，或較為溫和的經濟發展觀念，李登輝當屬此派的代表者。他反對移出農業勞動力就是經濟發展之說法，以工業工資上漲因素分析說明了親工業派上述理論的矛盾。工業工資上漲在以下兩種情況發生：一為若要使自耕農外移以解決工業勞動需求，則工業工資必須高於自耕農農業所得，二為當農業生產力提升，促進農民所得提高，也將導致提高工業工資之結果。然而，這意味著農村勞力移轉將導致工業生產成本增加，反而不利於工業部門的發展，因此迅速移轉農村勞力的作法並不一定能帶來經濟發展（李登輝，1971：108-109）。¹⁰

此外，李登輝認為移轉農村勞力有實質運作上的困難，一來，由於農民本質上不願意放棄土地，因此，農村勞動力移轉到工業部門將有所困難。再者，70 年代初期的台灣農業雖已超過了技術發展時期，但由於此前政府急於發展工業現代化，僅投注少量資本於農

¹⁰ 蕭全政（1994：132-136）將李登輝的理論往前推一步，認為農業勞動力外移將導致工業工資必須大幅度上漲，以致於不利於工業部門的發展；因此，主張親工業學派的經濟分析有誤。其引用勞動力價格（即勞動力社會成本）的觀念加以分析，認為在雙元經濟體系中，工業部門資方所給付的工業工資，總是低於勞動力的社會成本（即工人與其家庭維持生存水準的最低成本），台灣的農村工業勞動者也多半為半工資勞動者；而家庭農戶擔當著農村工業勞動者的「產業後備軍」，吸收著工業工資未能支付工業勞動者的勞動力成本，包括生病、失業、年老與勞動力再造成本等。因此，倘若工業部門欲移轉農村勞動力、使農村勞動者完全放棄土地，那麼這就意味著工業工資水準必須大幅提高，才能涵蓋那些原本由家庭農戶所負擔的社會成本。

業，因而農業生產仍維持在勞力密集方式而未能充分地機械化，故而實際上也沒有足夠的多餘勞力能夠移出（李登輝，1971）。

然而這不意味李登輝的經濟理論在解釋上獲得全然勝利，因為 70 年代「擴」的具體實踐過程凸顯出該理論的缺陷，一來農民本質上不願放棄土地離開農村，同樣地，農民也不願意動搖土地私有權，進行合作生產¹¹；再者，李登輝對於農民移出單一因素的假設——工業工資必須高於自耕農的平均個人所得，並不完全正確，由於耕地面積狹小致使兼業化比率本來就高，小農習慣性地尋找多份工作來源，因此工業工資不一定高於農村工資也可能吸引小農外流。



¹¹農民對土地的留戀造成土地擴大和合作生產的障礙，這種對農民本質特性的解釋早已不新鮮了，十九世紀末考茨基（1955）就曾經結論到，「期待農民在現代社會內轉到合作的經營那是荒謬的，這意味著，農民若要藉助於合作社以利用資本主義生產方式下經營的一切優點，同時鞏固其土地私有權，即鞏固此種正在動搖的現存制度的支柱，那是沒有可能的。」「農民就像手工業者一樣，難以從孤立的生產過渡到合作的生產，只有在商品流通及信用的範圍內，他們才會企圖在合作社組織的幫助下利用大生產的好處。..合作的大生產只能作為維持不合理的小生產生存的一種手段，而不是用大生產來代替小生產。」考茨基認為，農民留戀自己的土地甚至比手工業者留戀自己的孤立的工作坊還要厲害，若要說農民是私有財產的迷信者其實也不為過；不過，對土地的需要也跟人口增加和土地大小有關，例如美國農民可以滿不在乎地跑到西部去，因為那裡有更多自由的土地，但是德國與法國農民為了要保存自己的土地，情願過困苦生活，為了要使土地增加，不惜出任何代價。

第三節 研究方法

壹、史料分析

運用報紙、會議記錄、訪談文獻與傳記等資料來源，來說明政策所內涵的政治層面，與政策沿革所展現的非農目的。1970 與 1980 年代擴大農場經營規模政策內容的一致性只反映了政策的表面，相反地，兩個時代所隱含的政策差異，才最能突顯結構性因素及決策考量的本質。本文將說明 70 年代政策提出的環境，及政策之所以避免進行直接的農業現代化的理由，此外，80 年代由漸進性轉而走向較為激進的擴大農場經營規模政策的影響因素為何？由此角度觀看兩個時代政策的連續關係與轉變，如何與農業經濟學為基礎的政策設定之間形成了具有政治經濟學特性之矛盾。

貳、資料分析

主要來源有二，一、農經學者之政策研究與田野調查資料，及官方統計資料；二、小農經濟理論分析。

農業經濟學者於 1970 年代和 1980 年代期間所做的調查統計，構成本研究重要的數據基礎，惟其調查主要屬於單年份，而不擴及長時間的調查範圍，因此藉由官方統計資料可與之相互補足。本文著重該理論學派如何運用現代化理論觀點作為分析基礎，並認為其對家庭農戶結構轉變的分析經常包含了現代化的理論假設與政策期待。

小農經濟理論所著重的「分化」概念提供本文另一種分析觀點，其對於演繹邏輯的批判立場或對於一般性理論的反思，說明現代化理論研究小農經濟之限制。本文嘗試利用分化的分析方法，以了解小農在農業現代化之中的轉變過程。

參、實地訪談

2010 年 12 月於台糖資產營運處進行訪談，主要目的在於了解台糖土地釋出與農地收購概況。擴大農場經營規模政策的相關文獻中，台糖抑或擔任 70 年代該政策的示範角色，或於 80 年代擔當政府落實收購農地與擴大農場經營規模之場所，顯現台糖在該政策中的重要性；然而實際上，80 年代台糖糖業逐漸失去其重要地位，似乎與擴大營農的措施產生矛盾。訪談的重點在於台糖人員如何解釋農地收購與土地釋出的關係，以便了解台糖過去文獻中的「以土地補土地」思維。



第二章 農業現代化與小農經濟

第一節 小農與資本主義

壹、小農經濟的衰退或存留 (backwardness / persistence)?

小農經濟作為一種小規模的耕作型態，指涉傳統家戶型態或前資本主義的耕作方式，小農走向衰落可能具備兩面涵意—現代化對傳統農業的再造以及其背後對小農家戶所形成的不平等剝削。我國農業發展的過程中經常伴隨一個令人困惑的現象：小農經濟不但未因現代化而徹底消失，反而以其特有的方式存續下來。

資本主義與現代化發展並未摧毀小農的生產模式，相反的，小農經濟在現代化過程中留存了下來，這是值得玩味的歷史現象。因為倘若資本主義的現代化農業並未造成小農經濟之衰退，現代化和其批判者都可能失去最基本的論述或批判立場。事實上，這並非我國特有的現象，且已歷經漫長的討論，在相關探討中，現代化學派對此必須回答的問題是：現代化的發展意圖為何未能獲得預期的成效？馬克思主義者則必須回答馬克思農業論述所留給後世的疑問：如果馬克思所言正確，家庭農場（小農）必然在先進資本主義社會中走向衰敗；然而，資本主義下的農業發展為何沒有造成農民無產階級化，進而成為資本主義的敵對階級？並且，何以農業部門比起其他非農業部門受到資本主義滲透的速度較為緩慢？¹²馬克思主義者為解決此疑慮，試圖將小農的存續歸因於表面與短暫之現象，小農實


¹²家庭農場在先進資本主義社會中將走向衰敗或存續？與此問題相關的農業轉型古典理論主要立基於世紀之交對半工業化國家的觀察—列寧和 Chayanov 之於俄國以及考茨基對於德國的觀察，兩國主要農業國家當時正經歷快速的工業化和資本主義發展。Chayanov (1966) 並非馬克思主義者，不過他的古典人類經濟學觀點也是農業政治經濟學之重要參考來源，特別是關於農民的家庭農戶生產邏輯如何將農業與資本積累的競爭邏輯區隔開來之論述，形成了一個普遍的問題意識：為何家庭農場在先進資本主義社會仍然維繫？列寧與考茨基則主要論述了先進資本主義社會家庭農場的衰敗。列寧論述農業在資本主義之下的階級角色，已經成為社會分化和農業資本主義發展的重要解釋來源（見 1982, Harriss）。但同時，普遍認為具說服力的農業政治經濟學必須在理論上處理一個現實問題，資本主義的農業發展並沒有造成農村內部的資本和勞工敵對階級狀態。相關論證中，考茨基《土地問題》（*Die Agrarfrage*, Karl Kautsky 1899）為二十世紀奠定重要的理論基礎，他試圖解決馬克思所留下來的該疑問，同時將農村經濟發展的現況與馬克思教條之間的矛盾突顯出來。他利用幾個特別細微的觀念，包括在農村成熟資本關係存在的障礙，以及本文所提及農業生產中家戶形式之保存等觀點，補充了列寧所強調的農業資本主義發展。考茨基最後論證了資本主義將會繼續前進並且導致德國農民的解構，並且否認先進資本主義社會的小農在長時間後還能生存，而這也是為什麼他在土地問題的序文中提到自己從馬克思理論的批判者，最後反而成為馬克思主義者的原因。

際上依靠自我剝削的方式才殘存下來，馬克思論者並且預言，長期的資本主義發展最終仍將導致小家庭農戶的崩解。

小農的存續現象及其討論，促使小農相關研究回到更為根本的問題，即小農經濟是否已經沒落？或如何衰落？或如何存留？這意味著研究小農經濟與現代化或資本主義關係時，須重新處理潛在的預設：家庭農戶的前資本主義生產形式必然因資本主義走向衰敗；或現代化農業的經營方式必然取代傳統的家庭耕作方式。但是反過來，這也提醒我們，小農經濟的研究是帶有目的論的討論。對於論者而言，小農經濟之走向衰退或繼續生存，其論證的重要性其實與支持現代化/批判現代化之目的難以割離；或者說，小農的生存之探討本身，即屬於現代化的命題。

第二節 擴大農場經營規模政策與小農經濟

壹、小農 vs. 大農



過去我國農業發展史缺乏一個提供「農業現代化與資本主義對於小農的影響」的適當表述與論辯空間，原因或許可歸咎於 70 年代以前農業現代化的不足。相較於此，1970 與 80 年代的擴大農場經營規模政策則為現代化的產物，且以改變（或改善）小農制度為目標；無疑地，研究者欲探討現代化脈絡中小農的生存環境，此政策自然不能避而不談。該政策的主要內涵，包括生產工具的機械化，以及現代化農業組織型態所涉及的土地集中等條件，均是以農業資本主義/農業現代化為依歸。此外，由於該政策是以小農經營型態為對照；並以發展大型農業規模作為未來的藍圖，此亦象徵著我國從小農經濟發展到大規模農業經營型態的一個重要轉型。換句話說，作為我國農業史的一大轉折，擴大農場經營規模除別具時代意義，亦可拿來檢證古典理論下的小農問題。但是，也因為此政策內涵吻合農業現代化與資本主義的要求，使得現代化論者與批判現代化論者圍繞於擴大農場經營規模政策的相關辯論中，始終存有普遍主義的取向。

站在農業現代化的反面立場，批判論者認為，農業的資本主義現代化勢必將小農拋向與資本主義發展的對立關係，甚至進一步的被邊緣化；大規模農業所需要的土地集中等條件，將瓦解戰後新確立的土地私有制與農民享有的自主耕作權；傳統的多樣性耕作在規模

經濟的指標下，亦會被單一作物耕種模式所稀釋；缺乏專業化的多餘農業勞動力，則將淪為底層人民與失業人口。我國現代化批判者指出，政府強行將不適用於台灣自然條件的西方規模農業經濟模式挪移引用，徒然造成不利小農經濟的生存處境（黃順興，陳玉璽，吳音寧）；同時，該政策也使得過去具保護性的農業政策與小農制度，如平均地權之精神、耕者有其田制度與三七五減租條例等受到挑戰；此外，自農業現代化政策實施以來，農村的生活條件並未有明顯改善，一方面，離農問題愈趨嚴重，70年代後的農民結構顯示，以兼業為主的兼業農大幅度增加，專業農和以農為主的兼業農則快速減少；另一方面，農業所得相對於非農所得也延續60年代的一貫走向而持續偏低，與戰後土地改革時大相逕庭，農業已不再是值得期待的產業。

據此，現代化論者（主要為農業經濟學者）亦提出有力反駁，批評批判論者的理論主要奠基於「大農 vs. 小農」經濟的假設之上，其相當程度扭曲了此政策的實際意涵。由於預設小農經濟乃走向資本主義大農經濟的前資本主義階段，其理論容易墮入二分法的框架，而且顯然過度簡化台灣農業的實質複雜性。同時，批判現代化論者亦無法解釋，何以有些家庭農戶因擴大農場經營規模政策確實增加了營農所得，而其他卻未必獲得好處；同時，批判論者也忽略了一項事實：仍然有多數的小農生存下來，未遭致農業現代化的瓦解。農經學者主張，擴大農場經營規模政策透過共同合作農場之推行，將有利於機械化耕作和現代化經營，其目的並非在改變小農制度或改變土地所有權，而是在肯定我國自然條件限制的前提下進行現代化，並在小農體制內改善農業生產結構。因此，許多農經學者反對現代化的批評者將擴大農場經營規模定調為大農經濟。事實上，大農模式並非被不加思索地水平移植，而是經由轉化改良後，讓其更適用於小農經濟的未來發展。

但是，面對批判者關於小農最基本的生存問題之質疑，農經學者仍然無法提出合理的解釋：為什麼現代化農業大力推廣之後僅有極少數的家庭農戶的生活獲得改善，而多數卻受到生存威脅？此外，決策者雖然聲稱未改變小農經濟的基礎，但擴大農場之基本內涵仍是沿用大農經濟的思維，而且長期而言，以小農為基礎的自耕農制度確實已經受到嚴重的挑戰。就此，在小農制度內擴大農場經營規模的說法，又如何迴避其與「大農經濟」的同質性？

資本主義與現代化發展對於我國農業的影響為何？以傳統生產方式為基礎的家庭農戶會不會走向瓦解？這些均為現代化與批判論者共同關心的重要問題。當觸及這個現代化與小農關係的核心議題時，他們採取了一個共同的假設，皆傾向認為擴大農場經營規模政策所規劃的「大農經濟」與過去的「小農經濟」兩種農業生產模型反映了歷史發展的線性關

係—不論是發展主義的「傳統小農耕作型態--資本密集的現代化農業」，或馬克思主義「前資本主義社會—先進資本主義社會」。也因此，他們論證小農經濟於擴大農場經營規模中是否或如何走向衰敗時，偏向於依賴「發展階段」或「歷史階段」之理論預設。

發展議題之論述不可避免地會隱含目的論式的分析，但倘若過度簡化，現代化與批判現代化兩陣營之間理論論辯的價值將大過於實質的政策內容，落入所謂「小農 vs.大農」或「農地私有制 vs.農地自由移轉」之理論框架。如此一來，不但未能釐清小農經濟與擴大農場經營規模政策之間的關係，也否定了政策實際運作過程從小農到大農之間的蜿蜒曲徑。

貳、擴大農場經營規模政策之特殊歷史條件

1970 年代擴大農場經營規模政策意圖將小農經營過渡到較大規模的合作生產方式，其具備以下的歷史條件：一、土地私有制度的確立；二、在資本主義的現代社會中，小農生產工具仍維持勞力密集，農產品流通層面逐漸地脫離政治控制；三、因政治需要，透過威權政權的政策性手段轉向合作的經營方式。就此而言，擴大農場經營規模政策所規劃的「大農經濟」與過去的「小農經濟」之間，兩種農業生產模型並非是歷史的前後發展關係—從傳統到現代，或由前資本主義社會中產生；相反地，擴大農場經營規模政策推動是在已經具備農業現代化的前提下再度進行現代化，同時也是在土地私有制已鞏固的情況下，以極人工的方式企圖在小農經濟制度的基礎上擴大其規模。

擴大農場經營規模政策的歷史地位為何，不僅涉及到發展史觀的傳統命題：以擴大農場經營規模為主軸的現代化農業政策，其對於我國小農經濟的影響是逐步滲透、或汲取、或取代、或瓦解、或融合？另一個重點尚須處理較為根本的問題，即我國小農經濟形成的歷史與性質有何特殊性？分析此問題可以借重小農研究中有關分化形式，及導致分化之動力因素的研究，下節將探討相關文獻。

第三節 小農的分化形式與分化動力

壹、小農分化的相關探討

如前述，現代化理論與古典馬克思理論內含的目的論與演繹邏輯，易使小農成爲去除時空因素的空泛概念，也導致小農研究缺乏歷史與地方特性。近代農業研究¹³正是建立在對此限制的反思上，發展出多元的分析視角。他們企圖回答的問題是，倘若土地集中所形成的土地所有權分化，以及資本家與勞工階級的勞資分化在農村並未完全實現，那麼家庭農場的分化又是以何種新的形式展現？該如何理解這些在發生在所謂發展終點之前的、未完全分化的形式？

新的小農研究面對紛雜的家庭農場的分化（differentiation of family farms）形式，已不再如同早期研究，單純地指向農業資本主義與現代化程度不夠之問題。相反地，他們找尋更多的基準或修正方法來解釋小農的分化，以避免在關於資本主義與現代化之於小農瓦解或存活的舊有問題上產生太過快速的推導，同時也企圖反映資本主義隨時空變化而產生的不同特性。小農所展現的不同分化形式與特徵，與研究者將家庭農場結構性的轉變加以概念化的需要非常有關（Heffernan, 1972）。

此外，分化不僅指涉小農分裂的過程或一種表現形式，還關係到背後導致分化不同的動力來源。演繹導向的古典馬克思文獻著重於「內部」分析，視農業變化的力量主要內生於農業內部，其強調農業部門本身的特殊性或農村分化的固有特性就包含著變化的動力。因而，古典理論偏向以隸屬於農業生產部門之因素，如農場企業、農場家務、土地所有權、農場勞動和農業科技等因素來解釋導致農業發生變化的動力。早期的農業社會學與農業政治經濟也沿襲古典理論的解釋傳統，直至 70 年代中期才有了重要的轉變。主要原因在於許多從事國際發展研究的鄉村社會學者開始了解拉丁美洲與其他第三世界國家的理論觀點，而該觀點對於西方發展正統構成了批判性的挑戰。在國際觀點的啓蒙下，當探討綠色革命技術之於小農，與農業科技的改變對於家庭農場之關係時，他們選擇考慮農業組織、國家政策與生態等「外部」變數（Buttel, 1996）。

¹³ 此主要指 1970 年代中期後新農業社會學與新政治經濟學。

新農業社會學與農業政治經濟學試圖調和農業內部與農業外部分析的理論，其與 80 年代末興起到 90 年代成爲主流的糧食建制理論和農糧全球化理論，所強調的全球整合生產形式與全球糧食系統等全球視角仍有很大的不同。新農業社會學與農業政治經濟學致力於擺脫經濟決定論的限制，採納勞工市場、國家政策、飲食習慣，乃至農民行爲的主動性等因素以達分析目的。例如美國新農業社會學結合馬克思主義、新馬的政治經濟學（Newby,1978；Buttel et al., 1990），農業政治經濟與全球化理論者 Bonanno (1985,1987)，其秉持全球化觀點但能避免結構決定主義（structural determinism），並且關注農村結構及地方的特殊性，另外，亦有將新農業社會學融合韋伯觀點者（Mooney,1982;see Buttel,1990），如Wenger and Buck (1988; see Buttel,1990) 研究農業生產的家庭內部領域與資本主義之間的連結。國內農業研究者如柯志明（1989）的小農研究，陳玉璽（1995）的依附發展與內化觀念，劉進慶（2001）之政治經濟視角分析以農養工時期的農民層分解等。

14

在分析小農與資本主義關係上與新馬類似，可大致區分爲兩種脈絡，其一強調家庭農戶的生產方式在先進資本主義社會中即使具有形式上的保存，但實質上已發生農村內部的分化，因此我們可以反問，是甚麼樣的分化動因使小農保存下來？另則著重於小農與資本主義之間的相互連結，主張小農經濟並非遭致資本主義滲透而瓦解或被資本主義的生產方式所取代，而傾向以「整合入」資本主義來看待小農結構的轉變及小農與資本主義關係之重構。¹⁵

¹⁴ 下文將分別論述。

¹⁵ 這兩種脈絡不一定導向小農瓦解或存活的結論，甚至有時結合出現於同一論述底下。

另外，本文未詳加論述另一派新馬觀點，其主要承接 Chayanov 的論點而形成「農業資本主義轉型的障礙」，Mann 與 Dickinson (the Mann-Dickinson thesis,1978) 與 Friedmann(1978,1980,1981)等農業社會學者追溯馬克思理論，探討馬克思之預測：農業作爲生產部門的特殊性，會導致農業比起其他工業部門經歷較爲緩慢且不平均的資本主義發展。其論點著重於農業生產的固有特殊性可以讓小農保存下來，甚或使小農與資本主義生產方式形成競爭關係。此學派對我國小農研究的影響相對較爲薄弱，原因也許在於其延用了馬恩的資本主義發展定義而建立其觀點，相較之下，研究小農在現代化和新形式資本主義中如何分裂或與之產生新的關係，在小農分析上較具有迫切性和理論的新意。然這不表示此派論點就不具重要性，事實上，農業相對於資本主義生產邏輯的「固有」特殊性只要不被普遍化而是因時因地有所不同，就具有研究價值，例如，我國小農研究中溫仲良（2009）就指出美濃的基層農會與在地農民的密切關係，他認爲農村特有的交換經濟與饋贈行爲有促進農民與農會金融信貸關係的穩定效果，同時，農會信用部的封閉營運特性使其免於金融風暴的衝擊。當然，溫的研究若能延伸論述資本主義對於固有的農村文化邏輯與社會網絡之影響，則更具有動態分析的效果。

貳、小農經濟形成與農業商品化

柯志明《日據臺灣農村之商品化與小農經濟之形成》（1989）研究日據時期台灣小農經濟的形成，是以馬克思古典理論的提問為出發點，且經由反證而形成其論旨。他提出的問題：日本殖民體制之下的資本主義經濟為何沒有摧毀台灣的小農？相反地，日據台灣的農村商品化過程是以高生產力的小農經濟為基礎，也就是家庭耕作式現代農業是在殖民地高度商品化中形成的。

柯志明運用的思考路徑（儘管他必須考量殖民的歷史因素）與新農業社會學的理论脈絡相一致，首先，他們對古典理論的單向決定論加以解構，資本主義的擴張不必然帶給非資本主義生產方式的解體與同化，因此農村資本主義¹⁶的表現結果也不必然為小農的摧毀或土地的集中，或古典理論所假定的，農村釋放出來的勞動力必然轉化為資薪勞動，而形成勞資生產關係。

因此，他必須探討的是，家庭耕作方式在資本主義轉型中，哪些既有的部份保留下來？哪些被改變？造成的原因為何？而此即為近代小農的研究論題。柯志明的主要論點在於，殖民政府主要掌握的是農產品流通領域，相對而言，農業生產領域掌握於小農手中。首先，日本進行台灣農產品商品化的動機，是為解決日本工業化過程中遇到農工不平衡的難題。¹⁷其手段是協助日資來驅逐殖民地的外資與瓦解當地商資，接著再控制殖民地生產日本市場所需的農產品。農業商品化的效應是導致了農業生產專業化之產生，農民由自給的生產轉變為市場取向的生產，維生作物為現金作物所取代；這意味著農民對於現金的需求率增加，「在商品化過程中，農民被迫出售更多的作物，換取更多的現金，購買更多的商品（甚至包括本來自給生產的糧食），但卻以較少或較劣質的食品維生」。此外，資本的發展也將原本附屬於家庭耕作制的農產品初級加工業分離出來，納入工業體系中，農民成為純粹的生產者。換言之，家庭農戶雖然仍在原來的農地上耕作，且掌握生產決策權，然而，農產品商品化卻造成間接控制農民生產的結果，使得「農民雖然表面上維持著分散以及獨立生產的樣子，但實際上已被納入一個從上而下垂直整合的大經營體內」。

但是，小租戶所有權之確立卻顯現日據時期家庭農戶仍然繼續存留，其一來與殖民政府土地稅之擴充有關，且小租戶制度實際上有利現代化農業生產力之提升，日政府藉以支援自身的現代化。其次，家庭耕作式的小租戶制度因社會既有的土地關係和社會經濟結構

¹⁶ 指農產品的商品化。

¹⁷ 此點與許介麟（2006:35-36）「農業台灣，工業日本」的論點以及矢內原忠雄的分析皆無不同。

（高地價、高地租、土著社會的抗拒）而被保存下來，因此日本殖民政府僅能策略性地與小租戶所有制度共存。因此與矢內原忠雄之分析不同的是，柯志明主張，土地私有制度雖有利於日本資本透過政府權力之介入並且展開資本的原始積累，但並未造成土地集中的效果。

作者從問題之提出，及小農分化形式與分化動力來源之解釋均與本文論述的方向十分類似。其論點可如下總結：一、小農分解的主要動力來自日本政府對於農業商品流通領域的控制；二、小租戶所有權之保留，說明農民家戶生產形式在資本主義經濟過程中未瓦解；三、土地未大規模集中、資本主義雇工大農場之分化未能形成，說明殖民政府進行資本積累的同時，因土著既存社會生產關係的頑抗而採取妥協政策；四、他引用近代農業研究者 Bettelheim 的聯屬關係（articulation）一詞，說明台灣家庭農戶與資本主義生產方式之間的是並存關係，不是取代關係。

柯志明的論述路徑先從古典馬克思的問題出發，再透過提出新的小農分化形式，藉以對古典理論的資本主義論述提出反證。但是，傳統與資本主義生產關係的同時存在，是否表示小農沒有無產階級化的傾向？對此，作者並未加以結論。如果勞資關係（勞動力商品化）與土地集中是古典馬克思理論的農業資本主義之指標，那麼作者透過論證這兩種指標外的其他分解與保存現象，是否即能成功地佐證小農經濟與資本主義之間已形成一種有別於古典理論假設的新的結構關係？此點是我們需要進一步探究的問題。

由矢內原忠雄（2004）的文獻可知，農企業資本的土地集中並非不存在（日資台糖也曾進行土地集中）；兒玉、後藤政府將土地沒收為公有，再實施放領給三菱、三井等日本大財閥（許介麟，2003）。此外，日據時期農業生產領域的「現代化」對小農的影響為何？對此作者也未能細究，僅論及農產品流通方面所形成的商品化。

因此，近代農業學者遇到的馬克思難題似乎是，提出新的分化形式不見得與馬克思理論的農業資本主義存在必然關係；或者說，其提出有別於經濟決定論的政治歷史觀點，但卻未必將政治歷史的解釋因素與資本主義關係加以連結。例如柯志明為論證小農與資本主義同時存在的可能性，卻將小農的定義限縮到保有小規模農地的解釋範圍。就此而言，至少還有一問題需要獲得解答：資本主義有何新的特性，使其得以區隔馬克思對資本主義將加速無產階級化的預言？如此方才能完整地提出其資本主義與小農經濟關係的觀點。

參、多元的生產組織形式

日據時期資本主義對我國的農業滲透主要為商業資本主義，戰後則轉向工業資本主義。工業資本主義發展對於小農經濟的轉變，與商業資本主義所控制的農產品流通層面有何不同？早期文獻中，德國社會民主黨與馬克思理論家考茨基 (Kautsky) 在《土地問題》中提及，工業社會中的農業轉型並非單純農企業 (agribusiness) 所有者的支配形式，反而應著眼於興起的農業生產組織之形式，及其所代表與執行的功能。¹⁸

1970 中期新馬克思主義 (neo-Marxism) 於社會學和其他社會科學領域興起，新馬農業政治經濟學相關文獻 (Bonanno, 1987; Wenger and Buck, 1988, see Buttell, 1990) 從考茨基得到啟發，不過他們對於分化的動力有不同解釋。就考茨基觀點，關鍵動力主要為都市工業資本 (urban-industrial capital) 進入農業的滲透力量，以及農民的必然衰退 (儘管他認為農民在未來一段時間內還可以勉強維持貧乏的生計)。新馬理論則主張未來農場與非農場生產關係將整合進入單一體系，故而產生不同的生產組織形式，並且使資本家與勞工階級的分化不完全。兩者存在的些微差異，考茨基立基於演繹邏輯，相信資本主義滲透終將導致小農瓦解，在此假設下，多種農業組織形式是反映轉型時期之特徵與樣貌；新馬農業政治經濟學以「整合」觀念理解農業與資本主義關係，農業生產組織的多元特性亦可能為整合之下的持續現象，並不必然為農企業的前身。

肆、國家的手段：低工資勞動力與家庭工業

新馬農業政經學者 Bonanno (1987) 以美國與義大利為例，論述農業與非農業生產領域的結合，指出當國家面對先進社會的新興社會秩序時，利用小農作為調和分裂的社會階級之工具。一方面制定農業計畫讓小農加入具有合法功能的農業部門，另一方面國家制定政策使工業體系去中心化以利於工廠進駐鄉村地區，由於小農不具團結性 (not unionized)，且其除了工廠工作以外還有農務的收入，在工廠僅屬於打工性質，因此工廠可以藉此支付很低的工資。此外，勞力工作亦「非正式的」隨之增加，如家庭工業、按件計酬的工作等，在此，家庭農戶所扮演的角色為「剩餘勞力的支持者」 (keeper of surplus labor)。由此來

¹⁸ 若以馬克思古典理論脈絡定義下的分化概念，由於新興的農業生產組織有別於從企業經營與管理理念出發的農企業，僅涉及某種程度和面向的資本主義，因此此處較接近於「不完全分化」。

看小農的分化形式，小農是以兼業勞工（兼業農）的方式作為保障來源，因而未形成古典理論中的勞資對立關係。另一方面，國家利用此方法為工業提供了低成本勞力之來源，同時緩和新興社會的可能衝突，表明了一種有別於經濟決定論的動力來源解釋。

劉進慶《台灣戰後經濟分析》（2001）研究 1950 年代以降到 60 年代中期我國小農在經濟轉型中的轉變，他以政治經濟學角度分析小農的分解情況，與 Bonanno 所展現的分化形式非常類似。其主要論點，我國自給自足的小農於經濟轉型過程中並非依循資本主義發展的理論而自然平均地往兩極分化。相反地，小農分解僅表現在往下層階級分解。作者致力於解釋農民層如何以被扭曲的形式存在，而非徹底分解，使得上層農民因土地集中困難等因素而未能增加，多餘勞力也未能流向都市工業成為勞工階級，進而徹底地無產階級化。因此農村的分解結果是，農民落入比小農更為低階的零細農，雖然維持家庭生產方式並握有土地所有權，但是卻無法單靠農業生產來維持生存，成為在小農之下的「半無產階級化的『自營農民』」。

零細農半無產階級化表現在農村人口過剩與多餘農民流出。一方面都市工業不夠成熟以吸收多餘的農村勞動力，而形成多餘農民滯留於農村之情況。另一方面，不從事農業生產的非耕作農（1956-1961 年之間）快速增加，這些農村的過剩人口成為日雇勞動者，形成非耕作農由農民範疇轉移到勞動者範疇的情況。以零細農為基礎流出的勞動力，主要包括出外賺錢型及低工資勞力兩種型態，此與 Bonanno 所提出低工資勞動者與家庭手工業的分化方式類似。¹⁹ 他並且認為，台灣的低廉工資又因此成為外資入侵的誘因。

但是劉進慶關於分化動力的解釋與 Bonanno 有所不同，「零細農的積聚，原是政府地主式掠奪的產物，而絕不是資本積累運動所造成的結果。因此，農民層分解的結果極不明確、也極不徹底。」他站在現代化理論的相反立場，在方法論上，以「雙重經濟論」描述低度開發國家（現代亞洲社會）經濟結構的特殊性。雙重經濟論原指外來的資本主義體制與本土的傳統體制，在此架構中，作者又加入官（傳統的、半封建體制的公營企業）商（資本主義、殖民地體制的私營企業）資本的分析概念。而從底層農民的角度，官商資本的矛盾對立進一步揚棄而形成統一的支配資本，官商資本與零細農又形成雙重經濟。在此不能忽略的是，劉進慶的理論基礎是將國民黨視為為具有半殖民、半封建特性的專制權力

¹⁹ 非農部門現代性產業中，製糖業與鳳梨罐頭都需要僱用大量季節性勞動者，其來源主要為工廠鄰近農村的農戶，另有紡織業，此種暫時流入製造業勞動市場、非固定的低工資勞動者為「出外賺錢」型的工資勞動。另外，較現代產業勞動者為多的是傳統產業者，是勉強糊口的「賺食人」階層，主要為地域性從事家庭工業或手工業的零細經營業者。

²⁰，這解釋了國家如何為主要造成零細農無產階級化的原因，以及由農村流出的低工資勞動力如何確保了官商資本的高利潤來源。

伍、兩種生產領域的連結與價值轉換/兼業農

一、農業與非農部門關係

Wenger & Buck (1988, see Buttel et al.1990) 論述到，先進資本主義社會及發展中社會對於家庭農場成員的剝削與超剝削 (superexploitation) 是必要的，同時也是其動態的特徵。剝削的過程在於，根據親屬義務關係所形成的家庭生產關係會以不同方式和資本主義生產關係相互連結，而這種連結造成的結果，家庭生產領域所持有的價值 (value) 將轉換到資本主義的生產領域。透過這樣的方式，家庭領域將成為「處在空隙地帶的家庭儲備勞動力」(interstitial domestic of reserve of labor)，直接地或間接地透過不同的機制 (mechanisms) 來補助資本主義領域。例如，非農工資負擔了農場生產的成本，同時為其他的工人階級家庭降低了糧食物價。

陳玉璽《台灣的依附型發展》(1995) 論述半邊陲國家既依附同時也有發展之過程，以「內化」概念來說明位於中間的機制所扮演的重要角色。相較於新馬學派以國際分工觀點處理邊陲國家之被剝削地位時，其中所隱藏建構一般性理論的企圖，陳玉璽認為台灣的案例不應與邊陲國家等同視之，因為此類發展中國家存在著在地機制以連結國內與資本主義，例如臺灣工業資產階級之於國家政權和跨國力量之關係是依附和共生的，而非壓迫與對抗之關係。這三種資本的聯合是推動台灣依附型工業發展的動力。

內化機制亦可說明陳玉璽如何看待農業與非農業部門之間關係，以及兼業農扮演著兩部門的連結角色，他反對現代化理論常以兼業農為例來證明非農業部門向農業部門的「回滴」，並將兼業所得算進農業所得之內，他認為事實正好相反，農民選擇非農工作並非出於自主性，而是原始農村的自給自足特性遭到破壞，才使得農業勞動力往外流動以尋求非農的所得來源。其中主要的原因在於國家利用「雙重調動」策略，先運用榨取機制壓低農業所得，接著再調整報酬結構從農村調走勞動力，以滿足勞力密集工業的勞力需要。因

²⁰ 邱士杰〈蠹魚的旅行日記：抵抗與學問〉(2009)一文提到，劉進慶留學日本後，試圖藉由結合《日本資本主義分析》的再生產理論，以及產生於中國革命的「社會性質」論，以揭發國民黨殖民政權之壓迫。

此，陳玉璽與現代化理論僅見兼業農連結農工部門的表面層面有所不同，他認為兼業農應被視為榨取機制下被剝削的一環。

二、兼業農角色 (part-time farming)

如前述，兼業農代表的是農業與非農業部門之間的資本與勞力的連結關係，Wenger & Buck 認為存在著許多中間機制，使價值從家庭生產部門轉換到資本主義生產部門，而兼業農擔任其中一種價值轉換的角色；劉進慶與陳玉璽則分析，兼業農是政府的剝削性制度與策略下的農民分化結果；Bonanno 認為政府利用剝削性的策略，例如藉由兼業農作為調和社會衝突之工具。由於兼業農具有上述多重功能與特性，包括兼業農作為一種小農的分化形式與結果、作為農業與非農兩部門關係的連結機制，或作為國家農業剝削政策的一項工具，因此可以說，小農研究所探討的議題有時也直接被涵蓋在兼業農研究底下，或多或少與其有關。

我國 70 年代以後隨著「以兼業為主兼業農」之數量增加，農業經濟學為主流的兼業農相關文獻亦隨之出現，且毫無疑問地，有許多概念都出自於美國的兼業農理論脈絡。這些兼業農研究雖然也包含不同的分析角度，然而其中部份僅掌握了西方兼業農理論的概念表面而未注意概念的演變。本文以下爬梳西方兼業農理論脈絡，同時分析我國農業研究對這些概念的運用。我們所關心的是，兼業農分析對於描述 70 年代後的農業現代化過程，具有何種重要性？兼業農是否為農業現代化過程的一種分化形式之展現？兼業農作為兩部門關係的連結機制，具有何種意義和地位？兼業農是否仍具有調節功能？具有甚麼樣的調節功能？政府與兼業農關係為何？農民取得非農的兼業所得來源是基於自主性的意願，或是受到政策性的壓迫或資本主義的汲取所致？

美國兼業農研究始於 1930 年代大蕭條，傳統上該主題掌握於農經學者，而政治經濟學與社會學之涉入仍屬少數。農經學者主要關注兼業農與專業農是否同樣有效率，同時他們與農業社會科學學者均觀察到，由於大蕭條引起佃農大量增加，許多農民企圖透過取得非農所得來度過大蕭條並且避免成為佃農，兼業農被視作解決大蕭條問題的一部份解決方法，或為農業政策上的一種「農業調節」(agricultural adjustment) 機制。²¹

²¹ 我國農經學者黃炳文《台灣農業發展與兼業農家農業經營之研究》(1996)也利用兼業農的調節功能概念，論述自由化時代政府應採取的調節政策。我國加入 GATT 與 WTO 後，政府能給予稻米與雜糧的補貼與價格支持程度降低，相對而言，兼業農（特別為以兼業為主的兼業農）在農場經營較重視獲利性，即使其生產力

70 年代後美國農業政策進入農業現代化時期，兼業農調和兩部門的角色之概念雖繼續延用，但兼業農作為分析工具被賦予另一種分析上的使命，主要原因在於 70 年代的農業環境與此前期有很大不同。大蕭條以後到 1960 年代晚期之間，美國農業為加速集中和分化的單一模型，不同大小的農場之間形成直接的連結，亦即，大農場以小農場為代價，特別是小佃農戶沒有獲得非農所得之途徑，而大農場之數量、英畝數和資產等都有所增加。此時，僅有具備非農所得的農場經理人被視為進入抑或走出農業的過渡身份。相對於此，1970 年代初期以來，美國農業發展的新趨勢在於，農民的分化呈現大農與小農同時增加的雙軌集中現象，雙元（dualistic）發展模型因而被廣為討論（Buttel 1981,1983, Green and Heffernan 1984）。一方面此時期較為「正常」的是大農之增加，其反映了農業現代化政策下農企業發展的正確走向；但另一方面，許多觀察家發現 70 年代見證了前所未有的趨勢—小農場的穩定和持續，小農在數量、農田大小和總生產上都持續增加。這種現象與大蕭條後小家庭農場大量消退完全相反。換言之，70 年代兼業農研究之再度復興，是為了解釋小農在農業現代化中未瓦解且反而趨向增加之現象，特別是多數美國家庭農場以小農和兼業農為生，因此單就了解美國農業部門之結構而言，有必要說明小規模農業與兼業農業的狀況和趨勢。

就此而言，30 年代與 70 年代之兼業農研究因農業環境不同所產生的差異在於，相較於 30 年代兼業農為不景氣下所形成的農民分化結果，70 年代兼業農的增加現象反映更為複雜的農業結構，此時期農業研究傾向視兼業農為造成小農數量增加，或造成小農內部呈現多種分化形式的原因之一，而此點差異較受到國內研究的忽略。

70 年代中期到晚期不同的小農研究脈絡紛紛出現以分析當時代的特殊現象，並探討導致小農走向衰退或維繫、生存與適應的影響因素（Williams et al., 1982；see also Buttel et al., 1990:110-111）。這些研究的主要論點在於，小農追求多元的生存策略，包括尋求非農收入的途徑、極小化債務、直接交易及種植專業作物等，並且這些多元策略的選擇與農場、農場經理人和農戶成員的社會經濟特性非常有關。

偏低，但經營能力和技術效率都不會遜色。因此他主張兼業農在此轉型過程中，於農業人口配置與農場收支結構可發揮伸縮性機能，且所得水準較專業農為高，同時也鼓勵農業政策善用兼業農的伸縮機能 (flexible mechanism) 作為調適途徑。

其次，承認小農的多元性和多種生存策略，也等於說明了小農的內部分化之存在以及小農戶類型學的重要性，他們主張銷售總額、年紀、教育、耕作動機、家庭結構、非農職業、和非農收入，均為小農內部分化的重要面向（Buttel, 1982；Heffernan, 1982）。

再由農民分化動力之角度，不同的兼業農型態可能導源於不同的動機與動力。若以被動性與主動性兼業來區分分化動力來源，前者如同前述，意指兼業農為被動地、無從選擇地發生，或者是扮演國家政策所運用的調節工具，亦有學者主張小農面對農企業政策與大農壓力時，會尋求非農所得來源以避免瓦解（Peggy, 1986）。主動性取得兼業著重於「小農自主性的適應行為」，Mooney（1988, see Buttel, 1990）借用韋伯對形式與實質理性之區別，說明農民為固守農場或保存農村生活方式而採取往資本主義發展的途徑，他認為許多農民是受到實質理性（如對工作自主性的渴望）所驅動，多於形式的資本主義理性。他列舉農民為避免無產階級化所採取的四種方法，包括成為佃農、契約農、兼業農與借債，這也意味資本主義對農業的滲透不僅局限於農業資本主義對農場雇工之關係。事實上，佃農/地主、契約農業/農企業、兼業農/非農業資本主義、債務/金融資本等皆構成「階級矛盾位置」（class contradictory locations），這種有別於勞資關係的剝削方式的分化，可以解釋為對於簡單商品生產的剩餘價值之剝奪，因而在分析上補足了馬克思主義的不足。

第四節 小農定義與概念界定的問題

如果小農指涉農作的規模大小，由於國土與耕作面積狹小，我國農業史很自然地形成一部小農史。但是，如同美國農經學者 Carlin and Crecink（1979）所強調，不同的小農定義對於農民與農戶所從屬的類型，在數量結算與特徵上均具有關鍵性的影響，從而產生不同的分析結果與論述。因此為了解釋小農在經歷資本主義與現代化發展是以甚麼形式和內容存留下來，就關係到小農的不同概念與界定。²²

一般而言，小農可歸納為以下基本特點：1. 經營規模偏小；2. 低投入-產出模式；3. 以家庭為基本的經濟單位²³之「小生產、小交換、小所有」性質。耕地面積大小是常用的

²² 「小農」於西方文獻可表示為以下詞彙，其分別含有不同概念，例如家庭農戶、小所有者、小規模生產與低銷售量。Small farms, small family farms, small farming households, small-holder peasants, smallholder agriculture, small-scale agriculture, low-sales volume farms.

²³ 程念祺「中國小農經濟的傳統與現實」

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:g99MD3Wy3pQJ:www.epochtimes.com/b5/6/1/5/n117913>

分析標準，我國農業經濟學者鑒於美國與我國天然條件的差異，將大農/小農之概念經由轉換與計算而重新界定，一般設定三公頃以上耕作面積為專業等級之農業規模，小家庭農戶若要轉型達到規模經濟的生產效益則以一公頃為目標（參考第二階段農地改革內容）；相較之下，美國動輒以五十英畝（相當於二十公頃左右，美國國土總耕作地面積約 4.4 億英畝）為小型農場規模單位，故而我國農業經濟學所時常引述的小農/大農經營之概念，其實隱含概念內容上的「不可比較」性；我國官方農戶調查以 0.25 公頃為一個間隔單位，區分為未滿 0.25 公頃、0.25-0.5 公頃，…、2.0 公頃以上等七種耕地面積型態。實際上，0.5 公頃以下農戶，由於其生產所得僅供自足或尚未能自足，已屬於零細農（劉進慶，2001）。

從所得角度，美國農業普查之資料收集和報告主要使用農場銷售總收入（gross farm sales），然而，普遍認為此數據用於測量「規模」或判斷「小型」均有其限制，許多經濟學家偏好以增值（附加值value-added）等其他方法來取代。但是在缺乏增值作為普查和調查研究的方便工具之情況下，一些基於農場銷售總收入的武斷標準（有時與總家庭收入標準連結），仍持續是小農研究的測量工具²⁴。我國農業所得相關的普查與美國雷同，主要包括「農家（平均每戶）全年經常性支出與收入」與「農業生產收入與費用」兩項，並以糧區/專兼業/農戶種類/耕地面積大小等分類方式進行普查；但我國並未具體規定「小農」的應有收入，因此「農民收入多寡」可用於分析小農經濟情況，但非官方用以區隔農業經營型態的要素。

在農業研究中最廣泛使用的定義，小農意指以傳統家庭農戶為單位的自耕農，相對於工商農業或農企業型態的現代農民。此定義最為吻合現代化理論與發展經濟學的分析觀點，主要原因在於對照的概念能帶出小農群屬的想像，進而使小農研究在發展脈絡中發生意義；然而如前述，發展主義與資本主義內含目的論與演繹邏輯，容易使小農成為去除時空因素的空泛概念，也導致小農研究缺乏歷史與地方特性。事實上，近代農業研究正是建立在對上述限制的反思上，並發展出多元的分析視角，「小農」在這些論述中具有更精確的規定以反映資本主義隨時空變化而產生的不同特性。

簡單而言，小農作為經濟學術語有其界定上的困難，因為規模與所得之間，或其與研究農民的質變之間並無絕對關聯；在相對性的概念中小農反而能獲得重新表述，然而此時小農所體現（或被賦予）的共性，包括文化身份與耕作型態上的傳統特性、階級上的被剝

²⁴ 美國農業部 (USDA, U.S. Department of Agriculture) 之計算方式。

削特性等卻反過來使理論陷入僵局。近代農業理論為解決此兩難做出了努力，特別是針對後者加以延伸解釋，發掘小農在新的資本主義形式與不同國家地域中所具有的不同內涵特性，因此在這裡小農如何被概念化是關係到學者欲進一步理論化小農與資本主義關係之企圖。



第三章 1970 年代擴大農場經營規模政策

—溫和漸進的現代化農業手段

第一節 農業汲取性制度廢除之後續：

肥料產銷的雙重控制

1969 年也象徵我國農工業部門走向平衡關係的關鍵性一年，相較於此前飽受批判的以農養工汲取性政策，1972 年「加速農村建設重要措施（九大措施）」中廢除長達 20 年的不平等暗稅制度—「肥料換穀」制度，以及 1973 年公布實施稻作價格支持政策等，此政策轉型在當時看來，意味著擠壓性農業政策逐步趨緩，或亦有論者稱為剝削性農業政策轉為福利性質之濫觴（廖正宏、黃俊傑、蕭新煌，1986）。

廢除肥料換穀制度（1950-1973）施行期間，由於該政策的不平等剝削特性以及貪污舞弊案不絕，於 1950 年實施開始，民間即已開始要求降低肥料配換比率，到了 1960 年廢除該制度之呼求已然成為時勢所趨（聯合報，1952，1954，1960）。而糧食局和省政府仍以國家經濟總體方向為由，對廢除一事延宕了十幾年。

政府為何選擇延遲至 1973 年始廢除該制度？事實上，廢除換穀之年「適逢」台肥與慕華公司契約期滿，此「巧合」可以說明政府之所以選擇在 1973 年公佈廢除換穀制度實考量到其特殊利益。1960 年初期，政府為了獎勵並吸引外資企業，在台肥與慕華的契約關係中，規定台肥以高價保證向當時最大的外資公司--慕華買進肥料。接著，台肥透過肥料獨占之便將買進的高價肥料轉賣政府糧食局，糧食局再順水推舟，利用肥料換穀政策將肥料以更高價硬性賣給農民，形成了在肥料價格上，慕華—台肥 ---糧食局—農民的層層剝削關係，如此一來，政府釋放利益給外資所造成的虧損便轉嫁到農民身上（劉進慶，2001）。該契約自 1963 年 10 月起開始生效，規定台肥至 1970 年以每公噸 110 美元高價向慕華買進尿素，至 1973 年的十年內以每公噸 84 美元買進液態氨。因此，在此契約關係中，政府若要確保高價買進的肥料能夠賣給農民而不致虧損，就必須將肥料換穀制度至少

保留到契約期滿。除此之外，由於多數農民習慣使用的化肥是硫酸銨，而非慕華公司製造的尿素，因此繼續透過硬性搭配肥料成份的換穀制度，亦可幫助政府確保解決這些高價而不受歡迎的肥料（經濟日報，1970.12.18）。

1973年1月10日台省糧食局公佈廢除肥料換穀辦法，然而廢除肥料換穀之後，肥料產銷並未脫離政府控制。生產方面，政府雖開放肥料工業生產，然而民間工廠利潤低迷，且政府規定工廠輪流供電因而造成不便的情況下，台肥國營企業仍得以獨占當時的肥料生產。而在肥料供銷方面，1973年3月省府公佈「台灣省化學肥料配銷辦法」規定肥料配銷由糧食局為主管機關，並委託當地農會配售，農民再以現金或稻穀折價方式向農會貸購（聯合報，1973.03.16）。政府並在1974年公佈新農會法，透過中央遴選農會總幹事制度以加強對農會的控制，農會信用部取得與銀行業同等的法律地位。新農會法之修改內容與農會配銷肥料並無直接關係，然新農會法意味中央為解決農會因地方派系操縱而分裂之問題，欲藉由農會法增加中央對農會的控制。因此，政府在放棄汲取性的肥料換穀制度後，是以「台肥獨占生產」與「農會獨占供銷」的新權力形式來進行肥料的雙重控制。

不過，中央控制肥料產銷並非不利於農民，雖然1972年4月糧食局答覆省議會農會法令問題專案小組，認為肥料換穀廢除後，若由農會統籌省產與進口肥料，則管理費用勢必提高而轉嫁農民（聯合報，1972.04.17）。不過實際上，肥料配售價格除硫酸銨高於日本以外，其餘均較日本肥料低廉。此外，糧食局也於1979年編列一億八千萬元補助全省農會免收運費配送肥料到家（聯合報，1979.04.18）。當然，一般商家販售肥料所受限制較多，由於商家缺乏農會販售肥料之優勢，導致其賺取利潤之辦法即是將購得肥料高價轉售給農民，台省府遂又規定凡持有硫酸銨肥料的商家必須限期平價出售，且逾期必須由農會代為收購（聯合報，1973.07.24）。

第二節 擴大農場經營規模政策的非農取向

1968年底台灣的農業生產已呈現蕭條停滯狀態，政策對於農民所造成的不公平結果，包括大量離農與農民相對於非農民所得明顯偏低等情況，已逐漸演變為政治問題，而非農業領域內部或單純的社會經濟問題，這使得政府不得不面對；同時，社會輿論對於汲取性農業政策之批判，構成了衝擊威權政體的社會力量來源。

對外關係方面，政府在外交關係上的挫敗促發其政權穩定性的危機意識，從而轉向尋求國內的支持。1969年7月尼克森發表「關島宣言」，暗示未來美國與中共之間的緊張關係將逐漸緩和，同時暗示國民黨政權將越形孤立。在此之前，蔣經國與其親信已心照不宣地達成「偏安台灣」的共識，掌握國家實權的蔣經國非常務實地看到，形勢的發展要求國民黨在台灣境內應尋求經濟與政治上的穩定，而非反攻妄動。1972年5月蔣經國任行政院長，執政上採取兩重策略，一方面是快速的經濟發展，另一方面是擴增台籍人士的政治參與（陶涵，2000：363）。

經濟上，蔣經國繼續倚重以財政部長李國鼎和經濟部長孫運璿為首的財經團隊，也延攬第二代技術官僚進入政府部門，目標在達成十項建設和工業科技化的發展成就。1976年，後毛澤東時代來臨，美國總統卡特積極推動中美關係全面的正常化，不利的國際環境促使蔣經國更直接地掌握國內的經濟政策，1977年改組成立經濟建設委員會，由俞國華擔任首位主任委員（陶涵，2000：280-281）。

在政治上，有別於國民黨內的強硬派，蔣經國雖不放棄藉由威權體制達到政治控制，但同時任用台籍人士以求得支持。1966年推動通過臨時條款修正案，允准三年後辦理中央民意代表補選，使佔人口多數的臺灣人在中央民意機關內獲得若干代表席次。另外留美歸國的本籍學者如李登輝，其經由蔣彥士之推薦與台灣第一個農學博士徐慶鐘的幫助下，獲得蔣經國賞識，1969年任農復會農村經濟組組長，成為「學界、官場一個非正式組織『農經派』成員」（徐慶鐘追思編纂小組，2006）。

1970年代的農業現代化政策，是以美歸國學者的農業理論為基礎，而擴大農場經營規模的主要決策者和推動者即為蔣經國所重用的政治人物，如嚴家淦、孫運璿、李國鼎、俞國華、李登輝、林洋港等。值得注意的是，「農復會-農發會-農委會」雖為我國推動農業現代化一脈相承的主體，但是擴大農場經營規模一開始並非農復會的主張，主要是孫運璿在1969年由交通部部長轉任經濟部長後正式提出。由於擴大農場經營規模與土地問題

的認定緊密相關，其目的在解決經濟結構轉變時，所產生的不同於戰後之土地需求，致力於改善戰後土地改革後因土地零碎化不利於農業生產的問題，而這與農復會在 1950-60 年代著重於增加生產與技術改進層面已經有所不同了。

李國鼎擔任孫運璿內閣授命研究修改農發條例，其於日後提到，「1950 年代前後，所通過的土地改革條例，到 1960 年代中已不適宜，可是主管單位內政部和農復會由於土地改革之成功，而未及注意經濟結構改變土地需求不同，應該變革之處不能因為過去的成功而不改。」事實上，戰後土地改革完成後，隸屬農復會的土地組隨即撤銷，1965 年美援終止亦促發農復會必須有所轉型，因此，70 年代初期擴大農場經營規模政策提出之後，農復會在以往美援之下的高度機動性與高效率決策性質，轉型為與更高決策者合作的技術單位。²⁵

擴大農場經營規模原初為解除內外危機所創之產物，再由在朝的經濟技術官僚與農經專家共同投入推動，因此，該政策提出一開始即具有非農的政治取向。



第三節 「由下而上」的合作性生產組織

壹、共同經營與台糖公司、個體農戶

一、台糖公司作為共同經營的典範

70 年代初期，政府採取「由下而上」的農業現代化辦法，讓個別農民自主性地參與現代化經營型態。由於台糖公司經營「蔗農合作社」組織行之有年，故台糖順理成為此時期政府推行共同經營的「典範」代表，然而此階段中，共同與委託經營在個別農戶上的推行成果卻非常有限。

1974 年與 75 年國際糖價在石油危機後飆高，原物料成本增加以致於擠壓到糖的生產，同時甘蔗作為石油的替代能源，大量製造成燃料乙醇，導致砂糖供不應求（中國證券報，2009.08.12）。糖價在兩年內從 1973 年 9.82 美分/磅，隔年漲至 15.17 美分/磅，1975 年

²⁵見黃俊傑，〈李國鼎先生訪問記錄〉，1993：30-32。

糖價更達 39.85 美分/磅；砂糖外銷帶給我國的外匯收入亦持續增加，1971-72 年外銷數量 52 萬噸，收入新台幣 26 億 5 千多萬元，1973-74 年外銷數量 48 萬噸左右，外匯收入竟高達新台幣 56 億 1 千多萬元左右（糖業年報，1979）。

豐厚的外匯收入讓政府與台糖公司皆看好國際糖價持續上漲，對於糖業發展深具信心，政策上砂糖增產為必然之趨勢。但是，糖價在短期間內的漲跌幅度也很大，此種現象反映一種事實，即國際砂糖供需幾乎達到平衡，任何地區的糖產量發生變化都可能帶動國際糖價波動，並導致國際糖價暴起暴落；不過從個別國家的角度，國際糖價的變動意味砂糖利潤仍存在，因此，倘若在世界性缺糖時刻，台糖能增加糖量生產加以輸出，就能從中獲取利潤，此為政府並未放棄台糖在紅糖業之獨佔性的原因之一（經濟日報，1974.11.22）。

在農業現代化推動之下，政府亦期待台糖能夠為共同經營扮演領導與示範的作用，這一來是因為 70 年代我國遭受國際一連串政治經濟與石油危機打擊，貿易出超轉為入超，而我國公營事業由於佔有國家經濟生產的主導性與獨佔性，故政府仰賴公營企業來爭取外匯、調整國內經濟生產結構並且藉此穩固國家經濟自主（吳若予，1992）；同樣重要的是，台糖的「蔗農合作社」經營型態已行之有年，在各方面資源均佔有現代化農業生產之優勢，因此台糖實行合作化與共同經營若能獲得成功，則國家推動農業現代化便獲得一個良好的範例。²⁶

二、一般個體農民參與共同經營情況

但是就 70 年代共同經營的推行效果來看，台糖在共同經營的示範性效果非常有限，在帶動其他小農實行大規模農業生產上也難於獲成功，主因在於，台糖所具有的生產技術層面與組織管理之優勢絕非一般農民可以達成。

就生產技術層面而言，小規模農田成功達到農業機械化之方法，首要在於破除田埂，然而破除田埂涉及複雜利益與所有權問題，對於一般採取小農經營型態的農戶而言，除非恰好在同一地區且種植相同作物，才有破除田埂及採取共同經營方式的較高意願（台糖通

²⁶蔗農組織始於 1955 年 6 月，歷經實施基本蔗農制度，實驗原料區，契約示範農場等，由廠方與蔗農間合作，規定有技術輔導與優待細則。1970 年五月為精簡各項蔗農組織，發揮更大的組織效能，將以上組織根據個別組織型態改組為「蔗作研究班」、「共同經營契約農場」，與「增產運動村」（後改組為「農漁牧綜合經營農場」）（糖業手冊，1967）。

訊，1986）。在此情況之下，政府上層與其花功夫主導小農減輕破除田埂的難度，不如將重心放在較為可行的台糖土地與農產專業區。台糖蔗農合作社的運作方式，首先將土地集中管理，透過健全的組織來整體規劃灌排措施，並由台糖撥資主導改善耕作技術和把握農時和市場，以增加農民耕作利潤；相較之下，民間欠缺所需財力、人力和領導力，且多數農民擔心共同經營方式會使其喪失原來的自主性（台糖通訊，1986）。

簡言之，70年代台糖共同經營成爲擴大農場經營規模政策的一環，是在國際糖價之波動給予台糖追逐砂糖利潤的空間，即擴大蔗作規模仍然有利於提高收益的前提下發生的，此時期，台糖藉著特有的資金、技術與組織之條件及台糖共同蔗作的經驗，在政府所釋放的擴大農場經營之政策優惠中佔了絕大部份的優勢。但事實上，擴大農場經營規模之方案並未脫台糖公司過去藉由合作以提高生產力的既定作法，但是台糖蔗作規模的擴大仍然爲政府政策發揮了展示作用，換句話說，此階段的農業政策藉助台糖固有的營農方式與成果，以達到政策推廣的效果。相對之下，多數的家庭農戶並未受到台糖示範的吸引，也未能吻合政策的期待，由下而上地自願性加入共同經營。

貳、委託經營與兼業農

一、三種農民階層的戶數變化

圖 3-1 農漁業普查報告顯現，農民整體的階層結構變化來看，自 1956 年以來，兼業農戶戶數從未低於專業農戶數，兼業農戶數曲線與專業農戶呈現對稱的相反圖形，1960 年開始，我國專業農戶數快速降低，往後平均快速遞減，直至 1980 年而有微幅的增加。兼業農戶數與專業農戶數量之間於將近 1960 年即產生極大分壘，直到 1980 年專業農戶總數才又稍微提升。

就官方的分類，兼業農戶分爲以農爲主兼業農戶和以兼業爲主兼業農戶兩種，各呈現截然不同的戶數變化。圖 3-1 中，以農爲主兼業農戶爲一向下的拋物線，1975 年開始，其數量由緩慢遞增急轉直下，1980-85 年負成長率達到-25.22%，圖 3-2 顯示，1980 年底到 1990 年底之間專業農戶與以兼業爲主兼業農戶均有增加，而以農爲主兼業農仍明顯持續萎縮，成爲「萎縮的中間階層」。相反地，以兼業爲主之兼業農戶自 60 年代以來戶數持續

攀升，1975-80 年之間成長率高達 24.60%，直到今日，以兼業為主兼業農戶仍然是我國最普遍的農民階層型態。

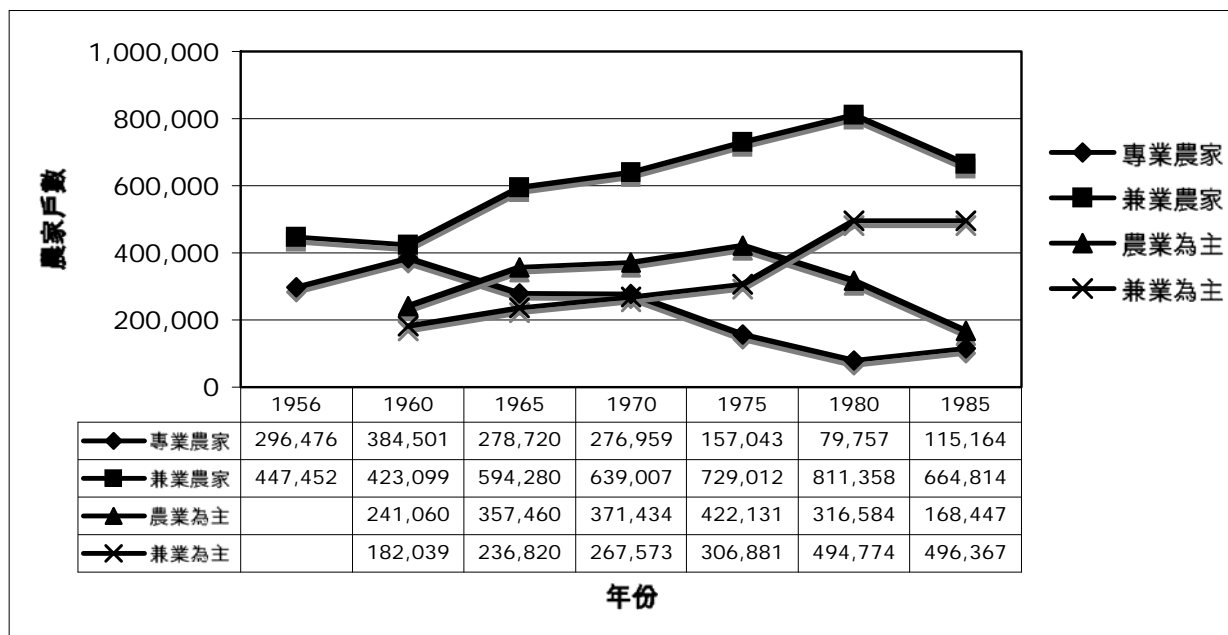


圖 3-1:農民階層戶數變動

資料來源：羅明哲（1988:53），
引自行政院主計處編印「臺閩地區農漁業普查報告」。

表 3-1：臺灣地區農兼業農家戶數之年平均成長率

單位：%

專兼別	年別					
	1956~1960	1960~1965	1965~1970	1970~1975	1975~1980	1980~1985
專業農家	13.28	-13.77	-0.29	-22.99	-26.80	-18.43
兼業農家	-2.65	16.94	3.40	6.26	5.05	-8.77
農業為主	-	19.89	1.78	6.07	-12.41	-25.22
兼業為主	-	12.88	5.78	6.52	24.60	0.15

註：(1)民國 45 年之普查標準日為二月十五日，故民國 45 年至 49 年期間以 4.8 年計

(2)第 t 期至(t+n)期的平均成長率 K： $X_t(1+K)^n=X_{t+n}$

資料來源：同上。

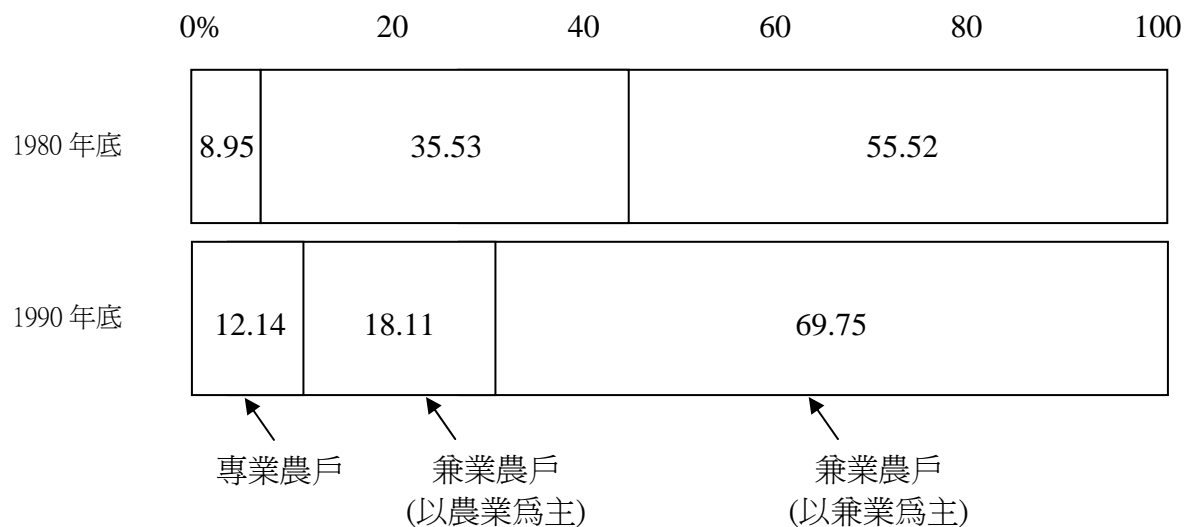


圖 3-2：台灣地區專兼業農戶之結構變化

資料來源：台灣地區農漁戶普查(1990:13)

兼業為主農戶數量的快速增加反映持續性的離農狀況，但實際上影響數量變化的因素非常複雜。70 年代階段其數量大幅增加，除因營農利潤低落所導致離農之因素外，農業現代化理論多傾向以下兩個解釋因素，（1）機械化之推廣，導致農村人力較機械化推動之前更為外流，因而造成以兼業為主兼業農大量增加（2）委託經營和委託代耕實施結果，使得以兼業為主兼業農更無後顧之憂地從事兼業工作（毛育剛，1978，王益滔，1975）。

二、以兼業為主之兼業農加入委託經營狀況

70年代，現代化農業政策企圖將不同的小農階層吸引進來，多元的農業現代化生產方式也可能影響各種農民階層發生流動變化。洪筆鋒（1973）的研究顯示，政策預期參與現代化農業合作性生產者以「以兼業為主之兼業農」佔最高之比例，陳連勝（1997）的研究調查，說明委託經營吸引較多的以兼業為主兼業農參與。²⁷

（一）政策預期

洪筆鋒（1973,1985:55）「輔導共同生產組織應有的農村社會基本認識」一文，利用(1)兼業化，農業勞動力減少及質的低落，及(2)技術改革，土地重劃的進展等兩個變量做成下圖。這裡所呈現的「正相關」包含作者對政策推行的主觀期望成分，事實上即是政策欲達成的任務。江榮吉（1975：235）分析圖 3-3，視此兩變量為兩個正函數，共同經營的合作程度與兼業化的比例呈現正相關，即兼業化程度越高，接受委託代耕、委託經營及完全共同經營的程度也越高。

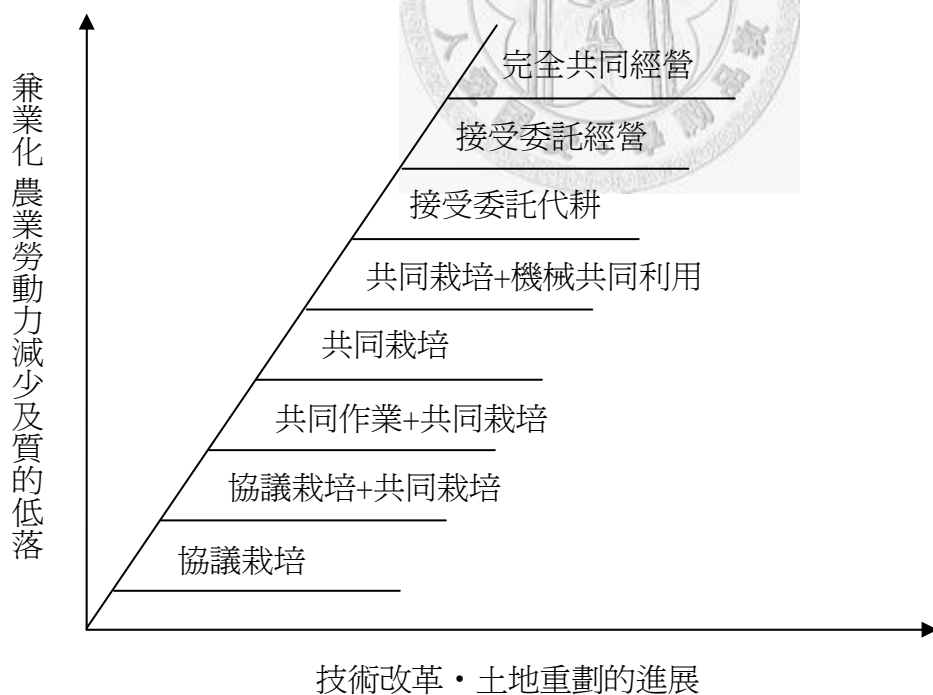


圖 3-3

資料來源：洪筆鋒（1985：55）

²⁷ 但其自營比率仍遠高於委託代耕比率。

（二）實際情況

陳連勝（1997）「兼業農家經營改善的課題與方向—彰化、雲林、台南地區之個案研究」一文就我國兼業戶數最高的前三個縣--彰化縣、雲林縣和台南縣三地區，針對此三地區兼業農參與共同經營與委託經營之意願，共訪查 300 農戶。表 3-2 為甲種（「以農業為主之兼業戶」）與乙種兼業戶（「以兼業為主之兼業戶」）²⁸自營耕作和參與委託經營之面積與戶數統計，可發現參與委託他人經營之戶數及面積為「以兼業為主之兼業戶」佔大多數。表 3-2 顯示甲種兼業總戶數 39 戶中，參與委託經營者僅 4 戶，乙種兼業總戶 280 戶，參與委託經營戶數為 25 戶；再由參與委託他人經營的面積來看，甲種兼業戶 62.15 公頃中僅 1.71 公頃委託他人經營，佔經營面積 2.75%，乙種兼業戶 264.20 公頃中，有 20.67 公頃委託他人經營，佔經營面積之 7.82%。

兼業農戶自營及委託他人經營比例為 290：29（戶），顯現多數兼業農戶仍維持傳統上的自營方式，其參與委託經營的意願甚低，但是比較甲種與乙種兼業戶參與委託經營之情況，乙種兼業戶將自營耕地委託他人經營的意願較高，作者推測其原因在於乙種兼業戶的主要工作和所得來源大部分來自於非農業部門，導致農業勞動力之投入較為缺乏所致。

（三）問題

1970 年到 1980 年中間，是三種農民階層變化最大的十年，其中，以兼業為主兼業農的急遽增加現象，與專業農和以農為主兼業農戶數的快速減少形成對照。我們如何能解釋 70 年代在進行農業現代化的同時，所發生的大量離農現象？如前所述，農業現代化理論傾向於農業現代化措施與兼業化成正比之解釋。但是若考量專業農和以農為主兼業農戶數的快速減少，則現代化理論會呈現以下的矛盾性 1. 若機械化為導致以兼業為主兼業農增加之因素，那麼理論上那些較有能力進行機械化的專業農為何也大幅度減少？ 2. 若以兼業為主兼業農加入委託代耕和委託經營，導致兼業化程度更為明顯，然而為何政策所設定的委託經營和代耕的受託者—以農為主兼業農，沒有隨著委託者的增加而增加？

²⁸ 該研究中，甲種兼業戶代表其農業所得佔農家所得 50% 以上者，即為「以農業為主之兼業戶」；乙種兼業戶之農業所得比例低於 50%，為「以兼業為主之兼業戶」。

表 3-2 研究地區兼業農戶自營及委託他人經營面積和戶數結構 單位：公頃，%

縣別	兼業別	自己經營			委託他人經營			經營面積	平均每戶
		面積	戶數	面積百分比	面積	戶數	面積百分比	合計	持有面積
彰化縣	甲種兼業戶	7.27	4	8.49	0.39	1	6.52	7.66	1.92
	乙種兼業戶	78.40	96	91.51	5.56	8	93.48	83.96	0.87
	小計	85.67	100	100.00	5.95	9	100.00	91.62	0.92
雲林縣	甲種兼業戶	28.63	22	29.01	0.39	1	5.34	29.02	1.34
	乙種兼業戶	70.05	72	70.99	6.91	6	94.66	76.96	1.07
	小計	98.68	94	100.00	7.30	7	100.00	105.98	1.13
台南縣	甲種兼業戶	24.54	9	20.51	0.93	2	10.19	25.47	2.83
	乙種兼業戶	95.08	87	79.49	8.20	11	89.81	103.28	1.19
	小計	119.62	96	100.00	9.13	13	100.00	128.75	1.34
合計	甲種兼業戶	60.44	35	19.88	1.71	4	7.64	62.15	1.78
	乙種兼業戶	243.53	255	80.12	20.67	25	92.36	264.20	1.04
	總計	303.97	290	100.00	22.38	29	100.00	326.35	1.13

資料來源：陳連勝（1997:95）

第四節 溫和的農地制度變革

農業現代化目標確立以來，以擴大農場經營規模為目標所推動的多種生產型態以及相關的土地法律修改，造成「土地」觀念不可避免地更加複雜化，其中有關土地所有權與經營權之間的辯論最為激烈，幾乎每項新農業生產方式推出的同時即引發相關的爭辯。

現代化理論對於土地所有權之最大影響，即是將土地所有權與經營權分開處理，此主要涉及最大化土地利用與生產目的而有的演變和結果，同時也是政府在推動現代化經營時經常運用的方法。1970年代推行共同經營之現代化農業措施期間，經濟部長孫運璿面對「共同經營是否導致土地集中」之普遍疑慮，即採取「土地使用權與土地所有權分開」的現代化理論立場，他認為共同經營是純經濟性質的新農業經營方式，因此共同經營不會涉及根本之土地所有權問題，兩者既不存在法律上的衝突，並且目標都是在幫助自耕農。

不過，土地「使用權與所有權」關係從來就不是如上說法，屬於單純在技術上可分開操作之性質。70年代以來的土地政策整體演變說明，戰後以平均地權精神為基礎所制訂之耕者有其田和三七五減租條例已逐漸瓦解，因此土地的「去管制化」²⁹是明顯的現象。

壹、「委託經營不以租佃論」

一、耕地三七五減租條例不利於農業經營

耕地三七五減租條例自1949年4月10日公佈施行以來，規範著我國私有耕地之租佃關係，直至2000年農業發展條例全文修訂，耕地租賃契約均依條例第二十條規定，農發條例未規定之部份，適用土地法、民法及其他相關法律，此時，耕地三七五減租條例條例適用之對象範圍已十分微小。³⁰在超過五十年減租條例之施行過程中，由於「委託經營」政策關係到改變減租條例之規範私有耕地租佃，故自1973年農發條例公佈實施以來，圍

²⁹ 「去管制化」一詞參考羅美惠《土地去管制化的政治經濟學》（2001）碩士論文之用法。

³⁰ 2000年後訂立之耕地租賃契約，應農發條例之規定，而不適用耕地三七五減租條例之規定，唯在2000年條例修正實施前所訂立之委託經營書面契約照舊，在契約存續期間，其權利義務關係依其約定，未約定部份適用農發條例之規定（農發條例，2000）。

繞於「耕地三七五減租vs.委託經營」的相關辯論未曾停止，在此脈絡下，「保障佃農權益」與「促進農業發展和土地利用」孰輕孰重為主要之辯論核心。

耕地三七五減租條例作為實現耕者有其田土地私有精神之前階段政策，其一部份目的是藉由對地主極為嚴苛的限制來提高佃農的經濟地位，使其將來有機會成為自耕農。減租條例對地主之限制除了土地租金所涉及的土地收益部分，規定私有耕地地租額不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五（及以下），以確保佃農合理的租金條件³¹。但實際上更不利於地主、導致地主在租佃關係中之土地所有權完整性有所殘缺的，主要為減租條例第十七條至二十二條有關出租人終止租約、出租人約滿收回自耕及與承租人續約等規定，根據保護佃農的立法精神，其限制出租人終止租約關係時的自主權，規定出租人在租佃期間將其所有權讓與與第三人時，必須同時轉讓租佃契約³²。

減租條例不利於農業經營的情況至為明顯，當出租人受制於三七五減租，除無法提高土地租金，若要轉租給較大的經營者也將受到限制。因此，土地所有者在利益權衡之下，為確保持有完整的土地所有權，往往寧可放棄土地經營和利用。

二、委託經營制度之提出

為解決三七五減租條例所遺留下來的問題乃有委託經營之提出，也因此而有減租條例與委託經營之間抵觸關係之辯論。1973年農發條例「委託經營」之定義，委託經營「指自耕地面積過小或勞力不足之家庭農場，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。」此外，第二十條「農民以自有人力、畜力或農用機械操作經營農業生產者為自耕。其委託他人以人力、畜力或農用機械代耕而自行經營農業生產者，以自耕論。」因此，委託經營之構想在避免違背三七五地租限制中的「土地租佃」與平均地權國策前提下，使委託與受託兩造不受租佃關係所規範而以自耕論，藉由租佃關係之改善使擴大農田經營規模的方式進一步簡單化。1988年行政院農委會更主張「實施耕者有其田條例」與「耕地三七五減租條例」應功臣身退，建議將農發條例「農地利用」一章加以強化和擴大，明訂新法以取代舊有條例，做為我國農地所有權和使用權的最高依據。

³¹ 並且往後的地租也以固定為耕地三七五條例實施之年收穫總量為標準。

³² 根據熊秉元論述，減租條例使佃農幾乎享有永佃權及部分土地。

但是委託經營於擴大農場經營規模的實際效果並未臻顯著，其主要原因為農民加入意願不高，農民實際上擔憂的是，一旦委託經營變成農場出租將對農地所有權有所影響，深恐日後難以收回農地（聯合報，1980.03.03），另外，農發條例對於委託人權限仍多所限制，不能完全脫離三七五減租條例的桎梏，除「委託人於委託經營期間不得購置耕地」影響耕地經營之擴大以外，「管理決策與經營盈虧由委託人負責」和真正願意進行擴大農業生產的農民，其實際需要也有所出入。

三、委託經營對三七租減租條例之影響

儘管委託經營在促進農地利用與解決勞力不足所發揮的功用十分有限，但該制度對三七五減租條例本身影響深切，其中，農發條例「以自耕論」之規定乃主要爭議所在，因此有學者主張此為規避「土地租佃」所受的三七五減租之手段（蔡培慧，2009）。「委託經營不以租佃論」而以「自耕論」，亦即參與委託經營制度的「委託者」和「受託者」雙方均被賦予「自耕農」身份，而非屬傳統租佃制度下的「出租者」和「承租者」關係。委託經營因而被質疑為政府有意透過將委託經營「去租佃關係化」，為耕地利用和流通之便而鼓勵地主脫去舊有租佃關係之束縛。此外，80年代「第二階段農地改革」公布「促使農民轉業後將其所有農地委託其他農民經營，而仍保有其所有權。」然而，修正三七五減租條例後，委託與受託者得以自訂契約，政府如何保證兩造之間有合理的地租？或當地主想要收回租地時，該如何確保佃農的權益？

就制度之沿革演變，委託經營制度可視為耕地三七五減租條例走向瓦解的重要過程。由三七五減租條例、1973年以來委託經營制度與2000年土地法三者相較，其對於佃農或受託者利益、地主或委託者所有權、與耕地利用之現代化目的三者之影響，可略見以下轉變：

佃農或受託者利益： 三七五減租>2000年後土地法>委託經營
耕地利用： 委託經營制度>2000年後土地法>三七五減租
地主或委託者所有權： 委託經營>2000年後土地法>三七五減租

簡單而言，委託經營重視土地利用之結果，自然也拉抬委託者相對於受託者之相關權益，同時亦形成對減租條例之威脅。

以上可見，現代化農業政策的支持者如政府當局和專家，其自 1973 年農發條例推行委託經營制度，至 2000 年停止適用耕地三七五減租條例期間，一貫主張以委託經營解除三七五減租條例障礙，頌揚委託經營所象徵的租佃制度自由化；但是佔極少數的另一方，則批評委託經營意圖規避對佃農權益之保障與違背平均地權，隨而形成「提高土地利用效率 v.s. 保障佃農權益」相互對抗的脈絡。

貳、委託經營 vs. 耕地三七五減租條例？

在法律適用上，農發條例因後法優於前法，且其與減租條例兩者皆以自然人及其私有耕地為規定對象，而不包括公司法人，故委託經營理論上可取代三七五減租條例。然而，委託經營制度與耕地三七五減租條例兩者條文內容非完全重疊，且兩條文自 1973 年（農發條例規定委託經營制度）至 2000 年（減租條例縮小規範對象）之間同時存在，故委託經營對耕地三七五減租的取代之說不無可議。

委託經營對三七五減租的影響程度，尚須視委託經營政策推廣之範圍，亦即農民加入委託經營的程度而定。細究農發條例條文意義，農民必須「加入」委託經營，才屬於委託經營規定的適用範圍，因此倘若地主終止減租條例規範下的租佃關係，但未繼而加入委託經營之行列，則亦無所謂「取代」之發生。換句話說，唯有地主終止租佃關係並加入委託經營制度，才能達成委託經營取代減租條例之效果，故委託經營的「取代性」端看現實上委託經營政策的推廣程度與實施結果，亦即很大程度決定於原租佃關係中的地主，其加入委託經營制度的情形是否普遍。

再由委託經營制度內涵而論，委託經營的性質界定與委託者之權限限縮，均使委託經營不得與三七五減租條例完全等同視之。羅明哲（1980）「擴大台灣農場經營規模之組織型態之研究」³³該文分析，嚴格而言我國並未有委託經營，「在台灣所謂之委託經營乃是只能有由委託人對受託人支付報酬，而不能有由受託人向委託人支付地租，同時管理決策及經營盈虧仍由委託人自行負擔，故絕非一般的租佃制度，但是此種委託經營實與一般土地所有者僱請他人代為耕作者相去無幾，只是多了委託契約而已。」意即，委託經營與一般私有耕地租佃關係的差別在於，委託經營的委託者不似租佃關係中的地主，得以完全放

³³為農發會之研究計畫，其中並未見有農民加入委託經營之直接數據，而其他擴大農場組織型態如共同經營和委託代耕，包括加入與退出之原因和戶數均有較詳盡的敘述統計，可見委託經營的推行結果有名無實。

手由佃農全權掌握租約地的經營運用，相反的，委託者依法必須自行負擔經營盈虧³⁴，就此，委託經營中的委託關係實際上僅存「委託代耕」與代耕後給付報酬而已，而無「委託經營」或租佃關係之實質。而委託代耕在本質上與租佃關係有所不同，代耕係因人力與農機缺乏，在短期時間內或不定期請他人代為耕作，故不論農民依照傳統習慣以口頭講定代耕，或加入委託代耕行列以簽定委託契約方式進行，兩者都僅侷限於代勞而與租佃無關。就此，委託經營主要受限於法令對委託者的權益限制，並未真正落實為一種租佃關係，故實際上未能完全對租佃制度造成取代作用。



³⁴此主要是受限於 1979 年 1 月「台灣地區家庭農場共同經營及委託經營實施要點」之規定，「委託經營契約，須以受託人為委託人提供勞務，由委託人給付報酬，並負擔經營盈虧為約定內容的契約。」有專家指出，上項實施要點如實施得當，可使擁有耕地的非自耕農，大膽無虞地將農地委託他人代為經營，不必耽心農地所有權的喪失，可收促進農業增產的效果；此外，農地委託經營合法化後，有志於農業經營者，將易於擴大經營面積，使經營能更趨於機械化（聯合新聞 1979.11.20）。

第四章 1980 年代擴大農場經營規策

—激進的現代化農業政策

第一節 政策性主導離農與建立專業農戶

80 年代政府為加速推動擴大農場經營規模，將政策性主導離農，以及建立專業農戶視為最主要的辦法。以下將此階段建立專業農戶之方式歸納為三類，並分述之：

壹、由政府收購三分地以下之耕地，再補助擁有一公頃以上耕地之耕地所有權人加以增購；

貳、協助專業農戶採行一致的農場經營制度，如共同經營、委託經營與農業機械化；

參、籌建以「核心農戶」為主體的八萬農業（農建）大軍。

壹、由政府收購三分地以下之耕地，再補助擁有一公頃以上耕地之耕地所有權人加以增購。

1981 年「第二階段農地改革方案」的計畫項目之一，「第二階段農地改革方案輔導農民購買農地方案」目的在透過輔助專業農戶購買小農戶之農地，藉以達到擴大農場面積之效果。具體步驟為，首先有計畫地輔導小農戶外移，輔導其進行轉業與轉投資，再由政府所指定的機構來收購小農戶願意出讓的農地；並且由台灣土地銀行協助辦理專業放款，以長期低利貸款的方式轉售給專業農戶（經濟日報，1980.02.06；聯合報，1980.02.06）。

在如此「輔導非專業農戶之小農外移—政府收購小農農民地—專業農戶貸款購地」的環節中，前兩部份較具有新意，但卻也是政策較為失敗的部份。非專業農戶放棄農地受到複雜因素之阻礙，如有土斯有財的土地觀或非農工作之取得不易等因素影響，其結果，政府收購小農農民地之成效，僅能展現在主導收購台糖自營農地附近的小農農地之上³⁵。而在缺乏落實前兩項環節的背景之下，則農民申請購地貸款也與過去一般情況無異，而非在

³⁵ 此部份留待第三節論述。

有利於專業化的條件下展開。

貳、透過加強辦理農地重劃，協助專業農戶採行一致的農場經營制度，如共同經營、委託經營與農業機械化。

亦為「第二階段農地改革方案」的實施項目之一，此措施延續70年代農業現代化政策以來擴大農業經營規模的一貫方法，惟此時期更著重於對專業農戶之補助。實施辦法包括由行政院農業發展委員會核撥兩千九百萬元，擴大補助一公頃以上的專業農戶參與共同與委託經營（聯合報，1981.09.05）；依照「第二階段農地改革」所擬定的五年工作計畫，以六億餘元辦理共同、委託及合作經營，面積達二十萬餘公頃（聯合報，1981.01.01）。

與70年代尚有一點不同的是，此時期為了方便農民擴大農地，決議修改多項阻礙農業現代化經營的土地相關法令。如修正民法使農地由一子繼承，不因繼承而細分；對耕地三七五減租條例及其他相關土地法規作必要之修正，使得不願放棄耕地所有權的小農戶能放心委託他人經營。然而，耕地三七五減租條例之修訂，及委託經營所涉及的租佃關係進一步放寬解釋，是否即意味著能確保建構一個以專業農為主體的現代化農業社會，則不無疑意。相關問題留待下節論述。

參、籌建以「核心農戶」為主體的八萬農業（農建）大軍。

「八萬農業大軍」為1983年省政四大施政重點之一，由時任臺灣省政府主席的李登輝所構想，並由省農林廳負責籌組，余玉賢與孫明賢均為重要的參與成員。「八萬農業大軍培育輔導」之預算為一億兩千七百餘萬元，主要的構想在於建構一支農業大軍，由以核心農民為基幹的專業研究班、以青年農民為主體的四健會作業小組或專業農事班，及以農家主婦為主組成家事改進班。而政府分配農民所從屬團體之方式，首先由電腦篩選合格農戶，再按照農民的專長興趣，並配合其經營型態、地理環境、交通狀況及年齡等條件；再透過延攬興大、台大與農業專業人才擔任專業農事班講師，辦理實習與訓練，提高農民的技能及知識（1983.07.16）。

但是，八萬農業大軍並未能成功，反而淪為「空殼子」、「電腦名冊」，四年後並由省議會凍結農林廳的預算。這種遵照理想國圖像般地由中央少部份人決定核心農民之所從、與創建農村藍圖的構思，至少在作法上有兩項值得探討：其一為對象之篩選是否合適。由於該政策在1983年提出時，李登輝曾指示，「勿須花太多精神勉強兼業農家從事農業經營，但是對於僅有的八萬七千多戶真正的專業農家，應予以保護」（經濟日報，1983.07.05）但是，據台閩地區六十九年農業普查統計，專業農戶僅剩九萬一千兩百零九戶，因此推測「電腦所篩選的合格農戶」，實際上與當時官方統計資料所登記的專業農民總數相去不遠；然而，依照官方的專兼業農分類，專業農指以農業生產為單一的所得來源，未有其他兼業所得來源之農民，故而所謂的專業農戶未必具有專業的營農能力和潛力。因此，政策推動之時，便發現篩選的對象不一定合適，例如許多核心農民雖有農地卻不從事農業生產，甚至多數有老齡化的傾向。

其次，較為受到批評的部份是八萬大軍的編排與分配方式，雖然農林廳已於決策之時在實地了解所選農戶，然而實際推動所面臨的困難顯示，官方的編排與農民實際需要落差甚大，例如，研究班農民成員之間互不相識或沒有聯繫；在農業講習與新技術推廣的層面，由於部份講師只有理論而不具有實際經驗，且課程內容與農民需求不相切合，導致農民興趣低落。也因此，由官方主觀認定農民所適合從事的項目，並分配其從屬團體的政策被批評為僅是一種「造冊運動」（聯合報，1987.07.06）。

第二節 兩面性的農地政策：

放寬租佃自由化 vs. 管制農地移轉

1980年初期，民間開始要求鬆綁耕地相關法令，除主張修改戰後耕地三七五減租條例之外，也主張農地應開放自由移轉。政府面臨土地自由化的壓力，乃於80年代期間採取「管制農地移轉，放寬租佃關係」兩面性土地政策的對策作法。「管制農地移轉」之用意，基於農地農有的保護原則，限制農地所有權落入非農民手中，規定耕地承受人不得開放給農民團體與農企業法人；「放寬租佃關係」則是藉由土地法與農發條例之修改進一步對個體農戶放寬租佃關係，達到加強農地出租和使用效果。

從決策層面而言，放寬農地移轉總是比放寬租佃關係困難得多，就此而論，「放寬租佃關係」是政府面臨土地自由化浪潮，於兩者之間選擇較為簡便的妥協折衷辦法。而政府一方面管制農地移轉，另一方面放寬租佃關係，其管制與開放之間的權衡重點為何？造成的效果為何？

壹、放寬租佃關係

與租佃相關的政策修訂，主要包含委託經營相關條例與耕地三七五減租條例等兩部份，兩法之修訂自 1979 年至 1991 年耕者有其田制度廢除之過程堪稱順利，究其原因，政府將當時的農業問題歸咎於戰後土地制度，相信廢耕問題與土地制度之限制有直接關係。

委託經營制度之修訂部份，1981 年經濟部邀集農發會、糧食局有關單位修正「台灣地區家庭農場共同經營及委託經營實施要點」，規定自有耕地面積在一公頃以下者，將部份或全部耕地委託經營，將不算租佃（聯合報，1981.04.12）。1982 年一月，為加速第二階段農地改革，政府提出一項報告，決議修改相關法令，以利於擴大農場經營規模的推行，其中指出耕者有其田條例第六條及土地法第六條，均未將委託經營納入解釋範圍，因此建議列入以利推行（聯合報，1982）。

一、耕地三七五減租條例之修訂在擴大農場經營規模上的效果

委託經營為一項促進農地利用的主要方法，相對於此，內政部與農委會擬定修正耕地三七五減租條例，其固然也以改善農地低利用為政策初衷，但實際修正之結果，主要仍涉及到改變戰後以來所留存的地主與佃農之間權利義務關係，而對於擴大農場經營規模等農業現代化目的反而較無直接影響。但是何以三七五減租條例之修改結果，無法確保耕地所有權人將收回之耕地實踐於擴大農場經營規模？

1981 年，內政部決定研修耕地三七五減租條例，委託臺灣省政府調查 1979 年租約換訂後的出（承）租農戶五千戶之耕作、轉業、耕地變更等情況，結果發現耕地三七五減租條例無法適用實際耕作狀況，未都市化農地大多已廢耕；位於都市化地區農地因預期變更建地，故維持耕作狀態以保持自耕農身份，但也因為其實際目的為土地變更，因此其耕作方式多為代耕或出租價格極低，例如僅收該宗農地之田賦或無償出租（經濟日報，

1981.02.03)。內政部根據此項調查結果，提出耕地三七五減租條例與目前農地實際運用情況脫節，廢耕農地部份應修法確實解決耕地租約問題；至於部份不適耕作的土地地目則考慮變更，以適合土地實際運用的需要。1991.4.10 行政院經建會委員會同意廢止「實施耕者有其田條例」，三七五減租條例縮小適用範圍，行政院農委會擬定新的「農地利用法」取代之（經濟日報，1991.04.11）。

將鄉村農地之廢耕問題認定導因於三七五減租條例的僵化，反映了 70 年代以來的農業現代化政策的基本論點。但是原廢耕農地是否於三七五減租條例修訂後，願意再將農地出租？修改此條例後，土地所有權人如欲出租，是否能尋得承租者？否則，廢耕的原因是否僅因受限三七五減租條例之故即非常可議，尚須考量農民因營農沒有利潤而無法順利出租之因素。其次，原受限三七五減租條例的出租農地，其土地所有權人於條例修正後順利收回土地，又如何處置其土地？再者，都市藉由出租以保持自耕農身份的農地，於三七五減租條例修訂後，是否改變其使用方式例如將農地收回或擴大經營，若否，則其即使順利終止租約並另尋承租，其目的明顯仍為預期土地變更。

換言之，耕地三七五減租條例之修正所能確保的，僅是有助於土地所有權人收回耕地，卻未必能規範所有權人對收回耕地的後續行為，因而也無法將規範條例之修改反映在改善農地低利用的成果上。

同樣的問題亦反映在後續的三七五減租條例之修改上，修改三七五減租條例是否有利於擴大農場經營規模？本文認為決定因素應在於出租人收回土地的真正動機為何，以及修法是否能規範其動機？答案是否定的，因為地主收回耕地後不見得會將土地出租給專業農戶。其次，過去地主因收回土地對佃農之補償太高，導致地主繼續出租佃農不利於現代化，然而，即使修法後補償降低使地主收回土地，亦未能保證有助於擴大農場規模³⁶。此外，「清理計畫」預計將佃農戶數與佃耕面積縮減一半，但同樣的問題是，收回的農地是否能相應地用於農業，並且轉由專業農經營達至專業化，也不無疑義³⁷。再者，1991 年以

³⁶1982 年的政府報告中，提出平均地權條例第七十七條對補償耕地承租人的規定過高，皆為阻礙農場擴大的原因，應考慮降低補償比率，但主張修改現行法律以不改變佃農權益為基準，否則予以補償（聯合報，1982.01.26）。1983 年底，三七五減租修正案三讀通過，規定耕地出租人為擴大規模得收回出租耕地，不受條例原訂十九條「出租人所有收益足以維持一家生活者，或出租人因收回耕地致承租人失其家庭生活依據者，不得收回自耕」的限制，修正條文增列一項「出租人為擴大農場經營規模，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內的耕地自耕」。出租人依規定收回耕地時，應給予承租人補償，以兼顧其權益（聯合報，1983.12.10）。

³⁷1984 年 4 月內政部擬定「清理耕地三七五租約專案計劃」，決議於該年底前全面清理八萬兩千八百餘佃農戶，約四萬兩千四百餘公頃的佃耕面積，預計隔年元月完成清理。預計達成目標，一、佃農數與佃耕面積縮減一半，二、佃農無須依賴承租耕地為生，無意或無力繼續耕作者，終止其契約，三、地主欲擴大面積自營

後租佃關係將依土地法、農發條例之規定，而三七五減租條例僅適用於此前所規範之對象，然而耕地所有權人卻不見得有將耕地以委託經營方式出租的必要³⁸。另外，當地政處面臨佃農欲繼續耕作，而地主欲擴大面積而收回耕地，也不會以擴大農場經營規模為依歸，反而是放任類似的租佃糾紛。因此，修改三七五減租條例於農業發展以及解決農民困難之效果極低。

總之，委託經營之用意，在於終止三七五條例規範下契約關係之耕地所有權人，可以自訂租佃契約或加入委託經營，或原廢耕土地，亦可自行出租或加入委託經營。但是修正三七五減租條例，同時配合推行委託經營，兩者在擴大農場經營規模的效果上並不顯著；修正三七五減租條例並不能強制規範耕地所有權人進行農業現代化，帶來的好處主要是讓耕地所有權人掙脫三七五減租條例的束縛。

貳、管制農地移轉

農地移轉之內涵，可就一、放寬農地變更使用和所有權移轉，二、放寬企業承租農地，以利進行農企業經營等兩部分觀之。農民對於農地移轉自由化的主張並不晚於租佃自由化，因為 1980 年代初期即同時出現農地移轉與租佃自由化之呼求。然而，圍繞於農地移轉自由化的爭辯激烈且兩股勢力相當，延宕近二十年後，直至 1999 年 11 月行政院才通過農地開放自由買賣之政策。因此單就 80 年代而言，「放寬租佃關係，管制農地移轉」的兩面性土地政策為此時代的主要特徵。

1970 年代末期，政府對於農地移轉仍然採取管制政策，1979 年 4 月內政部完成土地法部份條文修正草案，為防止農地細分阻礙農業機械化之推廣，限制私有農地移轉為共用，除仍規定農地繼承人應具自耕農資格外，其繼承人應以一人為限，以防止農地細分。

但是到了 80 年代，農地移轉的要求逐漸加重，1983 年張俊雄等四位省議員要求農林廳力促農地自由買賣，來達成擴大農耕面積與農業經營企業化，至於有關農地開放自由買

耕作者，協助其依法收回耕地，（須補償佃農公告現值三分之一的地價與地上物）四、仍須依賴耕地為生的佃農，其經營意願及能力高者，協助其取得自耕農身份，但若規模、能力、意願不足者，則協助其轉業（聯合報，1984.04.26）。

³⁸ 1991 年 2 月行政院院會通過內政部所提「耕地三七五減租條例」部份條文修正草案，目的在縮小條例的適用範圍，明定本條例的適用以條例修正實施前依第六條規定辦理租約登記者為限，條例修正實施後新訂立的耕地租約，依土地法及其他法律之規定。透過縮小適用範圍，期待耕地所有人將耕地以委託經營方式釋出，使耕地租賃制度合理化，擴大農場經營規模（聯合晚報，1991.02.07）。

賣而移作他用的普遍疑慮，他們主張政策應嚴格執行農地不准變更的目的（聯合報，1983.11.11）。1988年5月20日雲林縣農權會發動一場全國性的農民運動，重申此前已提出的農民權益促進會之宣言，其中除包括全面辦理農保、降低肥料售價、增加稻穀計畫收購量、廢除農會總幹事遴選法等七大項訴求之外，最後一項即為開放農地自由買賣。

至此，由經建會與農權會所代表主張開放農地自由買賣，及內政部與農委會為主構成的保守派兩派立場已然形成。也是由此年開始，該議題的爭辯更為激烈，同時，有關於未來農地開放自由買賣時所應該設立的條件，亦逐漸被落實討論。經建會主要建議放寬租佃限制，准許非自耕農購置農地且成立公司從事大規模經營，也主張應重新調整農地保護觀念，不應太保守，在配合工商業土地需求下，減少可耕地移作工商用地而開放農地自由買賣的相應條件，主要是採取劃定「永久農業區」之配套措施，將非永久農業區的廢耕農地開放農地自由買賣（經濟日報，1981.11.27）。

1988年8月底，第二次全國農業會議的預備會議召開，內政部與農委會秉持一貫的「仍不宜自由買賣」主張，以達至維護糧食供應與環境保護目的；反對意見主要來自被劃定為「特定農業區」或「永久農業區」之農戶，由於永久農業區域內的地價與其週邊自由買賣之農地地價差異極大，因此針對此點各方提出多項補償方案，例如補償區域內的土地所有權人，同時採取保證價格方式，保證永久農業區農作物的收購價格；省農林廳也提出保護農地的代價應由社會大眾而非僅是農民來負擔；另一方面，針對農地開放自由買賣的後遺症，亦有主張訂定防範措施，例如為避免工商企業購地後立即申請休耕，坐領休耕補助金以及待價而沽，建議須事先訂出不可休耕之規定（聯合報，1988.08.30）。

自1983年議員呼籲開放農地自由移轉，到1988年農民運動及妥協方案的提出，皆未能落實農地移轉政策上之鬆綁，1999年11月12日，行政院通過「農業發展條例」修正草案，維持農地農用，放寬農地農有。該草案解除只有自耕農才能購買農地之限制，開放自然人、農民團體、農業企業機構、農業試驗研究機構，未來皆可購買農地以從事農業生產。另外，為確保糧食安全與生態保育等目標，農委會將採「總量管制」精神，透過擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，以維持一定的農地面積（聯合報，1999.11.12）。

90年代以後，圍繞於農地移轉的多方利益角力更加白熱化，而農地移轉的相關論述亦多集中於90年代。不過單就80年代而言，政府拖延農地移轉所形成的兩面性土地政策之間的矛盾，也展現在擴大農場經營規模之無法落實之上。放寬租佃關係於農地活用的效果之所以有限，與農地移轉的管制有關，因為租佃自由化欲達到效果尚仰賴農地移轉自由化作為前提，一旦專業農與農企業團體獲准承租農地，資金與現代化技術才有注入農村的

可能，並落實「小地主大佃農」政策。反過來，鬆綁租佃卻管制移轉之作法，由於承租者仍維持為小農戶，其現代化成效就十分有限。

第三節 第二階段農地改革之 「政府主導台糖收購農民地」分析

「第二階段農地改革輔導農民購地擴大農場經營」（簡稱第二階段農地改革方案）政策之基本內涵和精神雖與農發條例無異，目的在透過共同經營與委託經營方式來擴大農場經營規模，來達到農業現代化之目標；其中一項重要的改變在於，推動方式改為「由上而下」方式進行改革，有意從國家最易掌握的農民組織—台糖公司著手，以避免重蹈 70 年代自主性共同經營政策所造成的失敗後果。因此，「由上而下」意味台糖由 70 年代單純的示範性角色，正式納入政府體系內辦理，並成為落實此政策的一個重要之地。

此外，第二階段農地改革之內涵之一旨在「限期消滅最小面積之零星耕地，扶助貸款購置，以達擴大農地經營規模之意旨。」行政院長孫運璿於 1980 年 4 月第二階段農地改革座談會中，指示台糖公司與輔導會等機構酌情收購台糖自營農場鄰近之小農戶農地，來擴大其農場經營規模，其中所涉及農民移轉農地所有權的部份，則指示協助其轉業（台糖通訊，1981）。因此，在政府主導推動下，台糖公司從單純的示範角色轉變為共同經營的主力，並且經由政府上級之保證，輕易地對台糖農地附近個別小農的零碎農地加以收購，以期望達到大規模農場經營型態應有的現代化效果。

但矛盾的是，「第二階段農地改革」是在糖業經營已無利潤的同時，強調由政府主導台糖收購自營農場附近的農地以擴大經營規模，並以此作為實現農業現代化之指標。此看似不理性的作法透露了政府在自由化時代之崛起過程中，運用農業現代化僅存的「剩餘價值」。事實上，隨著砂糖生產利潤降低與砂糖外銷管道受限，台糖便展開多角化經營策略並將事業重心轉向土地開發等其他項目，同時，1980 年代中期「自由化、國際化、制度化」施政方針公佈之後，台糖將都市農地大量釋出以供給工商政府用地，造成台糖蔗農地史無前例地銳減。而由此脈絡來看農地收購，可以發現，農地收購用來彌補將來台糖土地釋出所造成的土地與糖產量的損失，其作為土地釋出的預備作用已超過實現農業現代化本

身的目的。因此，「第二階段農地改革」雖是在政府以挽救 70 年代農業改革頹勢為名之下所提出，但是隨著「自由化」帶來的變化及台糖公司和政府有意識地在其中追逐利潤，農業現代化最晚至 80 年代中期已悄然服務於自由化。

本節運用國際糖價變動、自由化的政策調整與台糖農地的歷史演變等解釋因素，分析此政策之下台糖與小農之間關係。第一，該措施與農業現代化是否有緊密的關係？或者其中農業發展的目標已從屬於農地釋出和土地自由化之目標？其次，農地收購欲彌補損失的蔗地與糖產量，然而此際國際糖價已走下坡且我國糖外銷量下降，均導致我國糖生產需要量減少，客觀而言台糖是否有為此彌補的必要？第三，自營農場於 80 年代後的沿革顯示，台糖藉由收購擴大之農地，因土地方整便於機耕提高營農收入，但另一方面卻也因土地完整而利於日後的土地徵收，就此而言，收購之作法是否失去原來營農的立意？

壹、共同經營達至「統收統支」的成熟階段

台糖蔗農合作社並於 1980 年配合政府「台海地區家庭農場共同經營及委託經營實施要點」³⁹，實行「統收統支」會計制度，由生產上的共同作業走向組織上的共同經營管理。統收統支意指按場員提供的面積比率來分攤生產資金，並分享收益，藉以達到企業化目標。其期望帶來的好處，除了可將個別農戶零細的耕地合併為較大農場，減少小農制度的缺點之外，部分農民也可將土地交予農場，並負擔耕作費用後就可以分享盈餘，自己不一定需要參與實際經營，由於農地所有權也不因此有所變動，農民仍保留土地，另外從事農業以外的工作以增加收入。因此，此經營方式相較過去單純於共同作業上的共同經營方式，更能吸引小農參與，同時也吻合政府擴大家庭農場經營規模之農業政策目標。

但是相對之下，由民間自主性地組成共同經營較為困難，農民對於統收統支會計制度、破除田埂集中統一經營的作法頗多疑慮與歧見。此外，由於各別農場土地地力肥脊不均，統收統支制度要求收益均分的作法也讓場員感到有失公平。而共同經營農場最重要的條件是農場幹部必須獲得場員信任，所以通常需由德高望重者出任領導。基於各種困難，一般農民仍傾向維持個別生產，農民組織功能不彰，農民無法有效結合且自主力量薄弱，致無法掌握整體產銷體系。由此可見，擴大農地、企業化的管理和現代化所需的生產技術等條件，都是家庭農場要從集約農業轉向資本農業時普遍遭遇的現實問題。而台糖配

³⁹ 鼓勵平地旱田組成家庭農場從事以蔗作為主之共同經營，實施農業現代化藉以提高產量，減低生產成本，增加農民收益為目的。

合政策加以推動「統收統支」，可視為共同經營型態的成熟階段，但另一方面更凸顯小農本質上與台糖公司企業化經營方式之間的差距。

貳、第二階段農地改革與台糖公司

一、台糖經營轉型下「第二階段農地改革方案」的矛盾性

1978年為我國糖業的關鍵性一年，我國砂糖外銷量自此年大幅度減少，除1979-80年石油危機期間，因糖與油價之間的緊密關係促使糖價上揚，且外銷稍有漲幅之外，往後的外銷量已不復從前，台糖糖產轉以供應國內需求為主；同時，我國十四家國營事業陷入全球經濟不景氣之中，大多營運狀況不佳，台糖公司年營業額亦驟降，1976年尚佔有總體國營企業營利率的9.89%，於1978年僅剩0.89%（吳若予，1992）。經濟部受國際環境變遷影響，遂秉承行政院1984年所提出「自由化、國際化、制度化」之經濟發展施政方針，著手改善公營企業的財務經營結構，並研究適度開放民營的可行性。

砂糖的低利潤性與台糖所擁有的豐厚土地，預示了台糖在此波經濟結構轉型中的走向，台糖為主動尋求突破經營困境，同時亦是在國家工商發展與國家資本重新分配之壓迫下，確定其未來多角化經營的方向—縮減砂糖事業的規模，並配合政府政策於80年代末期起大量釋出土地，轉以土地開發為重點項目（溫金豐、胡聰年，2001）。

糖業式微與我國總體經濟的結構性轉型，不僅使糖業發展成為一項難題，農業現代化政策倘依照70年代作法，欲在台糖內部加以實現也勢必會遭遇阻礙。由此脈絡來看1980年政府所實施的「第二階段農地改革輔導農民購地擴大農場經營」（簡稱第二階段農地改革方案），可顯見該政策在此轉型過程中的獨特性與矛盾性。

「第二階段農地改革」承襲擴大農場經營規模政策之精神，利用由上而下的主導性改革及鼓勵台糖收購附近農地之措施等，欲加速農業現代化之推動，然而如上所述，該政策在許多不利的環境因素中企圖運作，包括國際糖價不振、我國砂糖外銷受阻、國內經濟結構轉型導致台糖營業利潤下滑與配合釋出土地等。

「第二階段農地改革」實施農地收購措施之後，緊接著配合政策釋出農地，這是否意味著收購農地之作法是預期未來農地釋出故而加以補充土地，使得農地收購所代表的擴大

農場經營目標實際上僅是為了配合土地自由化？擴大農場經營規模與不利的結構性因素之間所創造出來的矛盾性與問題，是以下欲加以探討的。

（一）土地釋出所反映的自由化趨勢

1946 年台糖公司接管 11 萬 8,206 公頃，截至 2010 年 6 月為止剩餘總面積約 5 萬 1,051 公頃，其中減少面積合計 7 萬 3,398 公頃，增加部分有 6,243 公頃。減少的面積中，大幅減少者主要為 1972 年以前奉令放領、撥交與捐贈之土地，其次為土地之歷年出售共 18,099 公頃，出售面積中，以政府徵收與讓售政府機關占主要部分，較少部分為台糖早期依「國營事業土地買賣交換辦法」之規定，除依法被徵收之土地外，台糖自主出售之土地必須具有業務上無保留價值之特性。⁴⁰

在李登輝指示經濟部協調國營事業提供土地，解決民間投資不易取得用地之困難以後，經建會原則決定土地釋出以台糖土地為優先。1986 年台糖奉行政院核准，修訂公司章程以從事土地開發業務，加速釋出不宜農用或不需農用之農地，以支援政府與民間非農方面之開發建築使用。土地開發項目為台糖多角化經營中積累資本最為快速的方法，此項目之收益占台糖各業務項目的比例持續上升，90 年代達到高峰，1990 年 4 月台糖成立土地開發處，著手辦理自建房屋等業務，負責營建業務、都市土地及休閒遊憩業務之開發（鍾麗娜，2002）。

土地釋出所內含的問題與衍生的爭議很多，最常見之弊病為不法圖利企業與利益不均。趙繡娃在 1980 年 6 月省議員質詢中指出，國民住宅之建地取得不易，但是台糖不但未能將廢耕土地照配合公告地價，讓售省府以興建國民住宅，甚至私下將台糖土地低估，與大財閥高估的土地進行不法交換⁴¹。另有學者指出，與台糖同隸屬於經濟部的部門，如工業局，其較其他非隸屬經濟部的政府單位，在台糖土地規劃與開發為工業區時更為便利（林本炫，1991）。

與農業發展相關的爭議在於，奉令撥出的農場土地實際上多為蔗糖高產量之地，所釋出之土地雖透過用地變更方式提供，並以設定地上權方式出租，但也使得蔗作適地相對減少（鍾麗娜，2002），此與所規定不以農用地作為釋出地已有所違背。蔗作適地之所

⁴⁰ 台糖公司資產處，2010.06，台糖土地經營管理情形。

⁴¹ 臺灣省議會公報（979-06-19，第四十一卷，第二十三期臺灣省議會/第六屆/第三次定期大會/第四十九次會議

以成爲各方相繼爭取的目標，除了因台糖爲單純的對象而較易取得土地外，蔗作地因土地方整且位置適當而容易被企業看中（台糖通訊，1980.09.21）。

如上述，土地釋出始於 80 年代中期，其後二十年內均扮演國家發展的重要政策之一；第二階段農地改革作爲土地釋出之前的農業政策，以及延續 70 年代擴大農場經營規模的一環，似乎在時間階段上具有承先啓後之特性，表面上，農地收購措施企圖擴大台糖農場之作法與土地釋出形成對比，但是根據現今台糖人員之看法⁴²，政府鼓勵台糖收購農地並未能構成如同土地釋出之一樣強度與重要性，主要原因在於台糖收購之農民地分散於各個農場，透過收購插花、毗連農地或收回侵佔地等零碎農地，以使自營農場更爲完整，而非大批與大面積地收購農民地。此外，第二次農地改革指示下所增加的土地，包括收購民地 2,537 公頃（含產權回復）與開墾河川與海埔地 2777 公頃，規模與總面積亦遠小於未來釋出的農地（台糖資產處，2010）。總體而言，相對於土地釋出顯現的不可違之趨勢與政策導向，收購農地政策反而與台糖內部固有的營農方式相去不遠。這反映後者明顯在國家政策上佔有優先性之外，也表明過去長期以來透過擴大農場經營規模來實現機械化和農業現代化之策略已逐漸式微，並且隱然服務於新一階段的自由化政策。

（二）政府的主導性與台糖「以土地補土地」之思維

第二階段農地改革政府主導台糖收購小農民地政策，反映出政府與台糖的兩種觀點，一方面中央的農業政策仍試圖對於台糖產生指導性，另一方面，土地釋出帶給台糖公司在現有土地與蔗產減少上的憂慮，而在此兩種脈絡中，收購農地均不失爲有利的解決方法。政府的主導性表現在土地收購程序之簡化與所提供的充足資金上，就「收購小農戶農地」的合法性而言，由於台糖公司爲國營企業，購買農地利潤歸於政府，在法令上本無不便之處，唯當局指示簡化農地收購之程序確實大大加快台糖收購附近農地之速度，辦理單位由台灣省政府地政處統一審議核定擬收購地，突破個案審議的一大難關，同時也通知各單位，在收購地授權範圍內者，可以先行付款後再辦手續；而在資金方面，台糖亦廣籌財源隨時撥付，不使有誤時效（台糖通訊，1983.2.21）。

台糖內部方面，承辦中央農地改革之任務是在預期到土地將要大量釋出的情況下被強化的，亦即，台糖收購民有農地的目的，除了根據擴大農場經營規模政策之規模經濟思

⁴² 台糖公司資產處訪問調查。

維，即透過台糖農地之完整，由此一則直接節省鉅額經營管理成本，二則間接減少了被侵佔的境界糾紛之外；但更重要的，台糖公司的文獻顯示當時「以土地補土地」或補充蔗產之思維甚為流行，台糖普遍認為配合政策提供的土地勢將對蔗作生產影響巨大，而收購農民地可彌補預見編定於都市內數千公頃農場土地之損失。

農場面積減少的補救途徑主要有三：開發新耕地、交換土地與收購土地，而收購土地一般被視為補充土地最有效的途徑（台糖通訊，1980.09.21）。80年代初期台糖在配合第二階段農地改革與未來農地釋出之政策下，勢必要尋求增加台糖農地作為解決方式，亦即，此作法體現兩種不同政策脈絡所共同形塑的產物—第二階段農地改革下擴大農場以及預期農地釋出而欲彌補土地來增加蔗產。

（三）糖業的無利潤性

問題在於，此時期台糖有無必要配合擴大農場提高生產，或有無必要彌補土地釋出的損失？農地收購欲彌補損失的蔗地與糖產量，然而此際國際糖價已走下坡且我國糖外銷量下降，均導致我國糖生產需要量減少，客觀而言台糖是否有為此彌補與增產的必要？

如前述，1978年我國砂糖外銷量驟降，1977年我國砂糖外銷尚有66萬餘公噸，1978年僅剩37萬7,974公噸，糖的總外銷量一旦降低，國際糖價波動影響我國糖生產量的程度就相當有限，以石油危機為例，我國欲藉由此波國際糖價上漲以賺取外匯，而進行糖增產，但糖增產與糖外銷增加乃屬短期現象，至多僅維持了1979-80年兩年時間，1980年砂糖外銷小幅成長至41萬公噸，但隔年又降到29萬餘公噸的新低點（糖業統計年報，1977-1980）。

長期而言，我國砂糖外銷減少是主要趨勢，我國砂糖出口減少的不利因素包括：一、美國1977年提高關稅措施，1978年一月附加徵收每磅0.027美元的進口費。這些措施下，每磅進口砂糖的總稅額高達0.05513美元，以二月份「自由市場」價格而言，從價計征為65%的稅捐。二、除美國外，原本由我國進口大量砂糖的國家包括粗糖市場如日本、韓國與白糖市場如石油國家與香港，也因其他國際市場競爭影響導致對我國砂糖進口銳減。

三、受到果糖競爭的壓力，砂糖出口國家遭遇的國際市場較前更為競爭（糖業手冊，1979）。⁴³

1978 年以後我國砂糖外銷狂跌且虧損嚴重，1981 年砂糖外銷量甚至低於 1978 年，1982 年稍有提升，往後的砂糖外銷更是一蹶不振。基於國際糖價低迷與國際糖業對我國的不利趨勢，我國蔗糖生產與種蔗面積勢必隨之大幅減少，是故，純就糖生產方面，台糖實無於 80 年代進行蔗糖增產之必要，而 1991 年台糖奉準出售蔗地，本文認為這亦不失為一個解決長期以來營糖低利潤問題的方法。



⁴³ 不過，台糖與他國私有公司訂定長期供應合約亦可保障固定的砂糖外銷數額，1974 年美國糖業法案屆滿前，台灣每年平均運銷八萬噸，1975 年開始與美國 Armstar 公司簽署自 1976 年起三到五年契約，每年供粗糖八萬公噸。日本由於糖產量僅能供應全國糖消費量的 20%，其他均仰賴進口粗糖再加工精煉，1978 年與日韓主要購糖客戶續定三年買賣協議。參考台糖大事記（附錄八），台糖 60 週年慶紀念專刊:372-374。

第五章 1970 與 80 年代

擴大農場經營規模政策之比較分析

第一節 溫和與激進政策的連續關係及本質差異

儘管我國農經學者在進行農業現代化之方法上存在許多差異，但是現代化理論作為擴大農場經營規模政策的主要參考依據，仍展現為一致性的官方農業意識形態，其精神為，在小家庭農戶的基礎上進行擴大農場與現代化，並透過以下作法來達成目標，一、勞力重新分配，將多餘的農村勞力移出，留下專業農戶，二、將毗鄰的家庭農戶之農場合併，在大規模的農地上進行合作性的農業生產，並配合機械化與技術革新，來達成農業專業化與農企業（agri-business）的最終目的。

前兩章的分析顯示，擴大農場經營規模政策之軌跡並未超出現代化理論的藍圖，由 70 年代政策的溫和特性轉向 80 年代政策的激進特性，吻合了現代化理論對於發展的期待。

70 年代農業現代化政策的作出，意在以農業現代化的方式解決 60 年代的以農養工政策，同時必須避免擴大農場經營規模所需的土地集中條件與戰後平均地權精神發生違背，在此背景下使得該時期的農業政策展現溫和之特性。此時期的農地政策，因陷於經營使用權與所有權之間的辯論，因此有利於擴大政策之部份，僅限於防止農地分割，而影響所有權較大的制度，如租佃關係與農地移轉制度則未有明顯的變更；現代化的農業經營組織型態之推動方面，也僅採取鼓勵小家庭農戶「由下而上」自願加入的溫和方式，同時著重於推動合作性質較共同經營為低的委託經營制度。

70 年代末期民間與官方皆認定現代化農業政策成效有限，因此 80 年代農業現代化政策之轉向，有以激進性的農業現代化政策，來彌補前期失敗的溫和政策之意圖。此階段摒除前期有關勞力移轉與土地政策之爭議，土地政策上，已由農地經營使用權 vs. 農地所有權的爭議中解放，此時期普遍承認農地使用權，政府並且轉向回應農地自由化之爭議；農村多餘勞力的移轉議題，也不再如 60 年代末期農業經濟學者之間的分歧，80 年代普遍主

張藉由政府主導非專業農之離農，來作為此階段農業現代化的發展前提，並企圖建立以核心專業農戶為主要構成的現代化農村社會。

但是延著現代化理論藍圖前進的農業政策，為何未能達致目標而成功地將小農戶轉型為專業化的農業經營者，同時提高其農業所得？我們應該如何解釋擴大農場經營規模政策的失敗？過去以來，農經學者與政策制定者皆強調理論政策與實際落實之間的差距，例如現代化農業經營方式所要求的集體合作的精神與農村耕種文化相剝離，且由現代化農業經營相應而生的土地制度變革也未能取得農民的信任，認為這些均為政策失敗的原因。然而，這樣的看法是僅考量農業因素的結果。

由溫和到激進的擴大農場經營規模，看似吻合現代化農業所預設的發展路線，但是構築兩個時代農業政策的動力與影響因素是多重的，其中也隱含政府在多重考量因素中的利益擇取，而非以農業現代化為唯一的考量。而作為直接施政對象的小家庭農戶，其經濟結構的轉變最能突顯各項影響因素之間的衝突與矛盾。



第二節 70年代小農結構之分化

壹、農民階層分化之動力因素

由第二章之分析可以得知，我國 1970 年代小家庭農戶參與現代化農業經營者，以「以兼業為主之兼業農戶」所參與之委託經營佔較多數。推究「以兼業為主之兼業農戶」參與委託經營之動機，可分為「農民自主性參與」及「受政策限制而加入」兩類：

一、農民自主性參與之因素：

(一) 一般認為，兼業農經營農場普遍面臨嚴重的勞動問題，包括勞力不足和工資昂貴，尤其「以兼業為主之兼業戶」因場外工作天數較高，能夠投入農業的勞動力更為缺乏，導致所屬農地荒廢者甚多。

(二) 加以農民有土始有財的觀念，兼業農願意放棄自己土地者甚少，使得「以兼業為主之兼業戶」呈現較高的委託代耕和委託經營需求與意願（龔憲曉，1990：23-24）。

(三) 兼業農習慣維持多種收入來源，如同 60 年代工業汲取農業的經濟環境下，小農離開農村尋求非農兼業所得的作法一樣，70 年代農村倘若出現吸引因素，兼業農也可能再度回到農村。

二、政策之限制因素：

(一) 70 年代開始，為便於推行擴大農場經營與農業機械化，農發條例與土地法積極防止現有耕地分割和移轉為共有，導致農民即使因面臨營農沒有利潤的情況，或因債台高築而有意放棄耕作，也難於把自有耕地合法出售或出租移轉。

(二) 同時，為避開土地集中或土地投機之爭議，農發條例嚴格限制企業團體購買農地，故農民欲合法地出售農地於工商用途更不可能。

由此可見，農民加入委託經營看似自主性的選擇，用以增加其收入來源，但實際上卻也是受到政策限制下的結果。政府一方面在管制農地分割、農地移轉及禁止企業團體購買農地的同時，再打開共同經營、委託經營和委託代耕的大門，由農發條例明令委託經營與代耕業務合法化，有意以「委託經營以不出租論」的新規定來解放耕地三七五減租條例對耕地利用的限制，這對於欲即時解決農業問題，卻又在農地分割與移轉方面受到嚴格限制的農戶而言，似乎是退而求其次的可行管道。

貳、農民階層之分化型態

委託制度之中以「以兼業為主兼業農戶」佔相對多數，其中，依照經濟地位之差距來分別委託他人經營或僅委託他人代耕之委託戶，又可分為兩種不同的階層：一為屬於知識階層或經濟上層之「以兼業為主兼業農戶」，包括公務員、教師之薪資所得者、及商店和醫師等自營兼業者，或土地改革之前的地主或富農；另一是從農村出外打工，實得較低工資的「藍領階級農民」（羅明哲，1980）。

此外，參與委託經營之農戶中，受託戶以專業農或「以農為主兼業農戶」為主，而委託戶則以「以兼業為主兼業農戶」為主，理論上，委託者所投入的資金直接流向此兩階層之受託農戶，不過事實上，受託過程中往往因須要透過「關係」而產生了中間剝削問題。

原因在於，政府輔導農企業團體成立委託代耕隊，農會也接受委託經營和代耕，因此個體小農受託代耕的機會也非常有限（蕭國和，1991），再則，根據蘇昌吉（1991），委託經營由農會轉介可獲得較高補助，無農會轉介而自行辦理者，其委託面積需達十公頃以上。

參、兩部門之資金流動

一、以兼業所得投入農業生產之狀況

「農民有無將兼業所得收入用於農場生產與投資」為分析農業與非農部門資金流動的一常用概念，洪筆鋒（1972）有關「兼業農民加入共同栽培與共同經營，以兼業收入增加農場投資之概況」（表 5-1）調查發現，農民購買資材時，將近五分之四的樣戶以其兼業收入來增加農場投資，而以兼業為主兼業農除了在購買農機具方面佔較低比例之外，其他投資項目，包括購買農藥和肥料等農業生產要素，均有超過 80% 之以兼業為主兼業願意以非農所得來投資。

農業經濟學者劉清榕（1972）引用此調查而結論到，「可見農民的兼業對於農場經營的增加投資，也有很大的助力」。專業農、以農和以兼業為主的兼業農均面臨農業生產利潤低迷之問題，唯兼業農多了一份所得來源，是以兼業為主兼業農將非農所得挪移到農業生產的比例又較以農為主者高。

但是，應該如何看待兼業農民將非農所得投入農業生產的現象？特別是發生在加入委託經營的以兼業為主兼業農時，是否可以產生現代化理論之「回滴」效應？

表 5-1 農民以兼業收入來增加農場投資之概況。

人數/樣戶別		增投項目					
		購買農 機具	購買肥 料	購買農 藥	購買種 子	增建農 舍	土地改 良
兼業為副	戶數	3	24	24	15	5	2
	佔該樣戶%	9.68	77.41	77.41	48.39	16.13	6.45
兼業為主	戶數	2	21	22	13	6	0
	佔該樣戶%	7.69	80.77	84.61	50.00	23.07	0
合計	戶數	5	45	46	28	11	2
	佔該樣戶%	8.77	78.95	80.70	49.12	19.30	3.21

資料來源：劉清榕（1972：114）

二、營農成本太高的問題

擴大農場經營規模政策雖吸引相對較多的「以兼業為主之兼業農」參與，卻無法避免其農業生產所得偏低和生產成本普遍過高的情況，就參與委託經營的「以兼業為主兼業農戶」而言，其面臨農業生產最大的問題為營農成本太高，造成營農所得偏低。陳正輝（1995）調查自民國 81 年至 84 年間兼業農戶數最高的前三個縣市「兼業農參與共同經營或委託經營之意向分析」，針對兼業農業時所面臨之最大困擾加以調查，主要問題集中於（1）營農成本太高佔 70%強。（2）勞力不足佔 50%以上。（3）生產的農產品無合理的銷售管道佔 45%強。

整體而言，「以兼業為主之兼業農」不論有無參與現代化經營，其營農收入偏低是長期以來持續存在的現象，根據 1990 年台閩地區農業普查報告，「以兼業為主之兼業農戶」全年農畜產品銷售收入未滿 20 萬元者高達 88.91%，遠低於「以農業為主之兼業農」、亦低於專業農戶。⁴⁴

本文經由台灣省農家收支訪問調查之「農業經營收支狀況」歷年資料計算得出表 5-2，得出「以兼業為主之兼業農」普遍有農業生產所得極低、相對之下農業生產成本太高

⁴⁴ 民國 79 年台閩地區農業普查報告之「台灣地區農戶之農產品銷售收入」調查。

的問題。若以前期農業生產的淨收入扣除當期所需的農業生產費用，則其數值皆為負，這意味下期農業生產費用之投入必須有部份來自非農所得來源，如兼業工作或貸款。⁴⁵

委託經營成本過高雖然為實際運作過程中無法避免之因素，但同時也是導致知識階層兼業農民及低工資兼業農戶兩種階層，其參與委託經營與代耕時產生迥然不同結果的主要因素。比較兩者以非農資金投入農業生產的情況，低工資兼業農戶的部份，由於加入委託經營所需負擔的成本過高，結果甚而出現因平均農業淨收入低於平均農業總支出，或農業生產利潤極低的現象。因此，無法單靠農業所得來支付其農業生產成本的情況嚴重，而出現倒貼或賠上本錢，其結果可能導致經營意願低落或選擇完全離農轉業。唯一般而言，小農出於不讓農田荒廢、傳統的土地觀念或預期未來營農利潤增加等「自主性」之理由，習慣性地尋求多元的生存策略，這可以解釋為何小農即使在農場收入不足以擔負農業再生產成本之情況下，仍可能選擇將非農兼業所得投入補助農業生產。相對之下，知識階層兼業農民由於非農所得高，不需要擔心類似的問題。從長時期的推行結果來看，委託的工資成本過高等因素，將使得回鄉投資者越來越侷限於少數的知識階層農民。就此，委託經營和代耕僅為知識階層兼業農達到錦上添花之效果。

總之，兼業農以其「非農所得支持農業生產成本」，其中形成的資金流向足以說明農業與非農業兩領域的資本轉換關係。⁴⁶從農業生產的角度，增加兼業農委託代耕，短期之內有促進土地利用、減少土地荒廢的效果，也能幫助農村減少剩餘勞力，現代化理論之觀點認為，這意味資本主義領域創造的價值得以轉換到農業的生產領域。但是對於兼業所得來自於低工資的小農而言，他們主要是農工汲取政策下所創造的離農潮之結果，其利用兼業低薪來擔付農業生產資材之作法，等於是自我剝削的方式來進行資源的轉換，結果，一方面在提昇所得與生活水平的效果上並不顯著，另一方面，就兩部門關係而言，「非農兼

⁴⁵ 這裡假設當期營農所得須負擔當期營農成本，獲得的淨收入投入下期生產，因此將當期淨收入扣除下期生產費用，得出剩餘。將 1976 至 1993 年資料，相連續的每兩年重複此算法，得出此表格。但是若考慮長年的過程，將所有年份連續地計算，則結果不同，由於當期的生產費用已由上期營農所得負擔，因此當期的營農所得不須扣除當期生產費用，僅須對當期生產成本入不敷出的部份加以補足即可，其餘皆可作為下期的農業生產費用

⁴⁶ 然而農業生產成本的來源一般而言並未列入普查與其計算之中，共同經營與委託經營的利潤調查，主要以制度實施前後之總收入或總銷售額作為比較標準，或以「農業淨所得/生產成本」表示其農業淨生產獲利，此外，共同經營盈收計算未明確區分以農和以兼業為主兼業農之個別收支。除此之外，台灣省主計處「家庭收支調查」中，「農家支出」的消費項目並未列入農事成本費用，故而難以知道兼業農戶是否將其兼業所得投入農業生產。但是「以非農所得支持其農業生產成本」事實上已是普遍現象。

業所得投入農業再生產」無助於非農部門資金總體流向農業部門，也未實際達到「以工業扶助農業」的現代化目標設定。



表 5-2 「以兼業為主兼業農」、「以農為主兼業農」農業生產利潤概況。

民國	以兼業為主兼業農			以農為主兼業農		
	農業生產費用	農業淨收入	前期淨收入-當期生產費用	農業生產費用	農業淨收入	前期淨收入-當期生產費用
65	27225	19994		67675	55658	
66	31617	20344	-11623	54653	60572	1005
67	36845	21214	-16501	68480	67125	-7908
68	46902	24936	-25688	94721	71430	-27596
70	56854	35319	-31918	107460	157850	-36030
72	53506	38344	-18187	151729	126354	6121
73	65891	44223	-27547	259031	121915	-132677
74	58102	41017	-13879	153813	138367	-31898
75	51108	38371	-10091	224390	163409	-86023
76	57834	47321	-19463	390437	193517	-227028
77	63026	49834	-15705	231368	186536	-37851
78	71240	54169	-21406	337652	196249	-151116
79	72236	56343	-18067	214585	241039	-18336
80	74009	60705	-17666	246395	239292	-5356
81	71199	64635	-10494	296596	281801	-57304
82	72732	70845	-8097	359344	334701	-77543

資料來源：臺灣省政府糧食局編「臺灣省農家收支訪問調查統計報告」歷年資料（1976-1993），

本文整理。

肆、兼業農的角色：走向專業化的「過渡身份」？或做為國家的「調和機制」？

兼業農為我國最常見的務農身份，而那些既維持非農部門之兼業工作，同時又於自家農地委託代耕或加入共同經營生產行列的兼業農，代表著 70 年代我國推動農業現代化之下所形成的新的農民階層。

由於兼業農所從事之職業結合了農業和非農業領域，就現代化理論觀點，若有足夠的經濟促因，使兼業農能夠自主性地投資於農業的再生產，將有助於非農部門資金流向農業部門，以及促進多餘農村人口離農，如此也符合當時「以農業發展工業，以工業扶助農業」之口號。雖然農業政策並未期待兼業農作為實現擴大經營的主軸，然而如上分析，基於土地政策與我國農業生產環境的限制，使得參與比例最高的農民為以兼業為主之兼業農。而共同與委託經營措施既然作為走向農業專業化的過渡性經營方式，因此就理論而言，這些參與現代化經營程度較高的兼業農也應該扮演走向專業農的過渡性質角色。

但是實際上，這些兼業農將來成為專業農的機會並不高，因為即使他們參與共同或委託經營，仍無法積累足夠資本來擴大農場的經營規模。再者，他們加入委託和共同經營的主要目的明顯也與政策之預設有所不同，對於他們來說，委託代耕或共同生產單純只是為恢復荒田和解決勞力不足等之暫時解決之道，與現代化農業之目標較無關連。因此這些因擴大農場經營規模之推動而再度投入農業生產的兼業農民，並未能完成農業現代化的使命一經由扮演過渡性的角色而成為專業農，反而，兼業農已成為普遍存在和持續性的身份階層，並且有增加的趨勢。

儘管如此，對於政府而言，透過推動多元的農業生產形式如共同與委託等經營制度，事實上仍然暫時調和緩解了該時代的農業危機；然而，對於小農來說，參與現代化經營可能意味著小農階層的加速分化。特別為對於低工資兼業農而言，其兼業所得在過去農工汲取時代的安排下，本就低於其他一般的非農所得，故 70 年代農業現代化政策將他們吸引回村，很可能造成再一次的政策汲取效果。

80 年代，「以兼業為主兼業農」在農業生產的角色面臨轉換。雖然 70 到 80 年代的擴大農場經營規模政策，皆在利用規模經濟來提高產量與增加農民收入，不同的是，80 年代農業政策對於生產主力與多餘勞力之對象設定已產生轉變，使得「以兼業為主兼業農」從 70 年代作為擴大農場經營規模政策的主要參與者之一，到 80 年代轉變為政策導引離農的對象。

事實上，70 年代的農業政策也肯定以輔導多餘勞力進行轉業作為現代化農業的方法之一，然而 70 與 80 年代「多餘勞力」所具體指涉的對象卻有所不同。70 年代有解決農民所得偏低危機的急迫性，故政策上未加以區分專兼業農戶，只要農民能加入現代化農業就

是好現象，因此不排除讓兼業農回流農村，以促進農業生產與提高普遍之農民所得；此外，此時期仍然受制於戰後的土地政策，為使現代化農業政策有所成效，因而鼓勵「以兼業為主兼業農」透過加入委託代耕和委託經營的政策來改善其農田荒廢之問題。因此，在此情況下，多餘勞力大多指向無法繼續從事農業生產的老農。

80年代農業政策將目標集中於核心農戶（專業農戶），但求「重質不重量」，期待其擔當農業專業化生產之主力，並透過政策性地導引離農，鼓勵老農民、兼業農戶或無興趣繼續耕作的農民將農地賣給核心農民，同時輔導小農戶進行轉業。在此訴求之下，那些在70年代象徵展現「以工業扶助農業」效果的「以兼業為主兼業農」，此時也成為政策導引離農的對象之一。雖然第二次農地改革輔導專業農購地之標的，並非在於排擠「以兼業為主兼業農戶」，然而明顯地，這些在70年代數量上暴增的「以兼業為主兼業農戶」，其擔當國家實現「以工業扶助農業」之階段性利用價值，直至80年代已然結束。



第三節 80 年代農業專業化的不利環境與小農結構之轉變

壹、農業專業化發展的不利環境

80 年代政府轉而專注於專業農，可能隱含一個嚴重的問題，即 80 年代的專業農戶從哪裡來？由於 70 年代委託經營與代耕制度吸引較多的兼業農加入，以及離農等因素，導致同時期以兼業為主兼業農戶大為增加，相對地，專業農戶和以農為主兼業農戶在 70 年代的農業現代化過程中呈現大幅度下降，明顯為農民階層中的弱勢。因此，如何能夠克服專業農戶不足問題，成功地將生產重心轉向專業農戶為政策成敗的關鍵因素。

如前章所述，80 年代政府欲藉由建立專業農戶以擴大農場經營規模的三種主要辦法，嚴格而言均未能落實，例如八萬農業大軍，其以官方統計上的專業農戶作為政策認定施政對象的主要依據，然而專業農戶實際上已在 70 年代逐漸沒落而未具有現代化的素質，因而此項辦法一開始即無可避免地遭致失敗。另外兩項辦法皆為第二階段農地改革中的改革項目，其中所推動的農業專業化辦法，包括恢復租佃關係以加強擴大農場經營規模，及政策性主導離農促使專業農戶增購農地等也未能成功。然而，我們如何解釋專業農戶總數於 1980 年開始之小幅提升？專業農戶數之增加與其專業化程度有無絕對關係？

另一方面，農業專業化政策於一般家庭農戶推動之失敗結果，某種程度上卻促發政府將重點放在指示台糖收購自營農場鄰近小農地，藉此實現擴張農業經營規模。而台糖公司在農業現代化中的角色，也由 70 年代所擔任的共同經營示範角色，80 年代在政府主導指示收購農地之下，成為落實此時期農業政策的主要場所。

但是何以會如此呢？由其他兩項辦法所促發台糖收購的條件來看，其一，原本政府預期 80 年代的農業政策，能透過移轉多餘農業勞動力、由政府收購農地售與專業農戶的方式實現專業化，而作為此時期最重要的農業專業化措施，卻因受到阻礙而未能落實，可以預見政府最快收到成效的辦法僅有透過台糖大量收購農地之途徑。

第二階段農地改革的另一項措施，延續了 70 年代之方法，在共同經營與委託經營基礎上實現專業化。但是此時期由於放寬租佃自由化卻管制農地移轉的結果，一方面在落實

小地主大佃農非常有限，另一方面，管制農地移轉的目的主要在限制企業進駐農村，這使得急需土地的工商企業，對政府施加土地自由化的壓力，而擁有最大量國土面積的台糖公司也不得不配合土地釋出之政策，在此背景下，乃有「以土地補土地」之說，即台糖藉由第二階段農地改革之收購農民地措施，來補充釋出的土地和農業生產上的損失。

80年代第二階段農地改革政策，其中以簡化台糖收購農民地而擴大營農面積的作法，表面上意味著政府主導性地、更激進地推動農業現代化政策，然而此政策作法的促因卻是自由化趨勢所引起的工商業、政府與都市用地需求之提高，就此而言，80年代政府在權衡農業現代化政策與自由化目標之情況下，前者已失去其實質內涵。

不過，就台糖公司而論，台糖充分發揮了公營企業配合國家政策，及私營企業的營利考量等兩種特質。70年代台糖共同經營之擴大是與國際營糖利潤相互並存的，台糖也欣然地扮演共同經營的示範角色；然而80年代國際糖價低迷，我國紅糖在國際上已缺乏競爭和銷售出口，導致我國糖產出現供過於求的現象，此外，台糖營業利潤佔我國國營企業比重亦大幅度地降低，因此，台糖的應對措施，第一是逐步減少糖產量，第二是在經營型態上調整為多角化的經營方式，而土地開發項目則為重要的營收來源。然而台糖在糖業轉型與土地釋出的脈絡下，卻仍然必須配合擴張農地，使政府主導收購農民地之計畫得以實現，其中的矛盾性所造成的結果，可以由日後台糖自營農場的變遷中得知，即台糖收購農民地後所形成的方整農地反而大量遭受徵收為其他非農業用途。收購小農農地對小農造成的影響為何？擴大台糖自營農場是否對契約蔗農和其他小農造成擠壓？⁴⁷

貳、80年代專業農戶結構之轉變

由第三章圖 3-1 「農民階層戶數變動」可得知，1970-1980年為農民戶數變動最劇之時期，以兼業為主兼業農之農戶總數較1970年增加了85%，專業農戶減少了71%，以農為主兼業農減少將近15%，顯現專業農戶與以農為主兼業農有朝向兼業農增加之離農趨勢；

⁴⁷與一般農民較有關的土地：蔗地（契作地）、畸零地（依「國營事業土地買賣交換辦法」之規定，有六項可以協議讓售，其餘應公告標售，「畸零地經地方主管建築機關認定有與鄰地合併使用必要者」為可讓售之一）、自營農場毗連民地。

1980 年是農民戶數變化的重要分歧點，1980 年至 1985 年之間，專業農戶數增加 45%，以兼業為主兼業農數量增加趨勢減緩，僅增加 0.3%，以農為主兼業農數量則減少了 47%。

單由農戶數的變化觀之，80 年代所形成與 70 年代的相反趨勢，可能意味著兩種可能性，一為以農為主兼業農逐漸放棄兼業，並走向專業農家的專業化傾向，另一可能性為以農為主兼業農離農，而專業農戶數量增加。然而實際上，農民離農轉業的機會與意願非常低，根據 1982 年台灣省農民經營農業狀況與意向調查報告，以農為主兼業農願意轉業者僅有 10.17%，低於以兼業為主兼業農願意轉業者 19.50%，1991 年調查更顯示兼業農轉業意願更為降低，前者僅存 8.78%，後者亦降到 15.87%。農民不想離農轉業的原因，除了兩種兼業農民階層皆共同因年歲已高而不願轉業之外，以農為主兼業農也因「世代務農不想轉業」，以兼業為主兼業農則因「已有兼業」而不願轉業（「台灣省農民經營農業狀況與意向調查報告」，1982）。因此，在兼業農民普遍不願離農的情況下，80 年代以後專業農戶之增加與以農為主兼業農之減少，其可能的原因應為以農為主兼業農放棄兼業工作，而轉變成為專業農戶，收入來源僅依靠單一的農業所得。

以農為主兼業農放棄兼業以及轉型為專業農戶之過程，表現在 1980 年代後，其農業淨收入比重逐年增加及薪資收入減少之上。⁴⁸但是，專業農戶總數之增加並不代表專業農戶已轉變為具有高額營農利潤的現代化農民，圖 5-1 顯示，1981-1990 之間，專業農戶所得雖有微幅增長，然而遠不及其他農民階層，並且非農工作所得與營農所得之間差距越來越大。因此，我們關心的是，專業農戶數量增加與其收入偏低之間的不對等發展，意味著專業農戶階層內部在 1980 年代後發生何種結構性的轉變？

⁴⁸ 由「以農為主兼業農」農業與薪資收入變化(台灣省農家收支訪問調查統計報告，1981-1990) 計算得知，1984 年始，以農為主兼業農收入占總收入過半，且比重逐年增加。1984-1990 之間提高 6%。

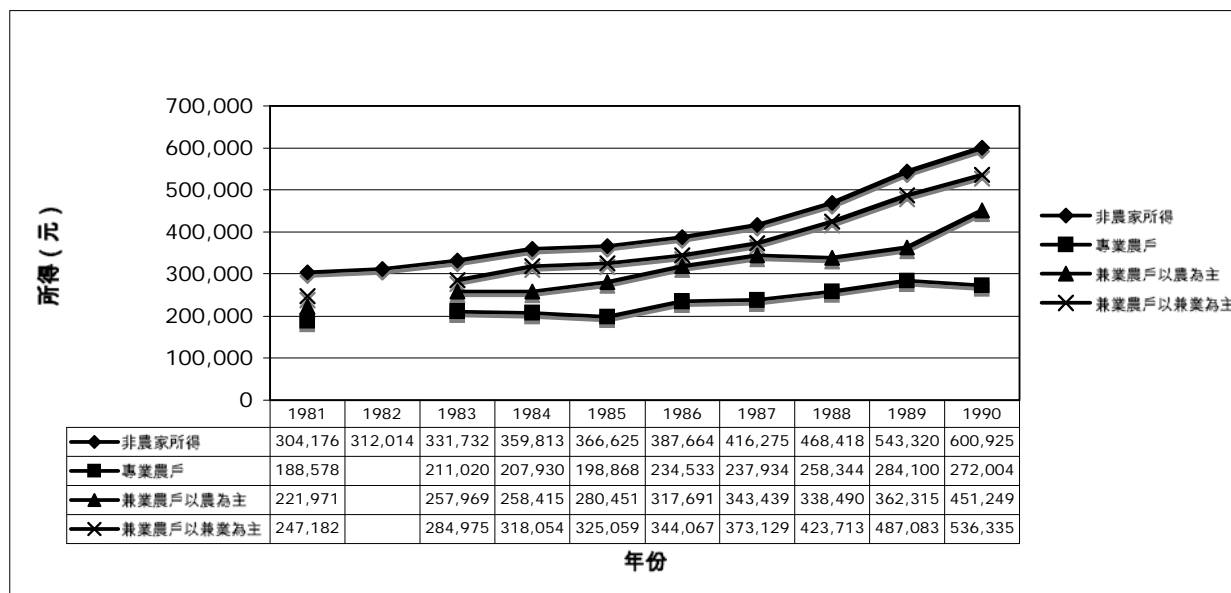


圖 5-1：1981-1990 年非農家與農家所得變化。

資料來源：台灣省家庭收支調查報告（1990），
台灣省農家收支訪問調查統計報告（1981-1990）。

專業農戶之增加可能導因於 80 年代核心農戶政策，其經由補助與推廣所驅動之結果，但是與政策預期不同的是，增加的專業農戶數並非因兼業農轉業而出售農地，然後由專業農戶承購其農地而形成。除如前述，農民離農轉業比例不高之外，專業農戶藉由購地以擴大規模之比例也甚低。1991 年台灣省農民經營農業狀況與意向調查報告指出，以農為主兼業農購入農地占該農民階層的 2%，以兼業為主兼業農占 1%，而專業農戶也僅有 3%。⁴⁹

80 年代以後專業農戶如何維繫？排除了專業農購地並擴大自耕地規模之途徑，專業農是否有向他人承租農地來提高營農利潤的傾向？如前章所述，三種主要的核心農戶政策之中，一般視為最容易落實的，是透過鬆綁租佃管制與推動委託經營等方法以完成小地主大佃農；此種方法目的在於補足農民移轉農地之困難，由於「小地主」雖不完全離農，但其收入主要仰賴非農薪資並將大部份自耕地出租，專業農戶藉由承租（受託）毗鄰多戶農地而形成擁有大規模耕種面積之「大佃農」，亦為專業農業資本家之型態之一。

因此，80 年代專業農戶中，將自耕地擴大之經營者少，主要是藉由擴大經營承租之農地來增加營農收入，但是專業農戶是否因此而轉型為農業資本家，仍應視專業農戶受託

⁴⁹ 1982 年「台灣省農民經營農業狀況與意向調查報告」之調查樣本只包含 5 千農戶，1991 年之調查達 84 萬 6,726 家農戶，故以 1991 年為主要根據。

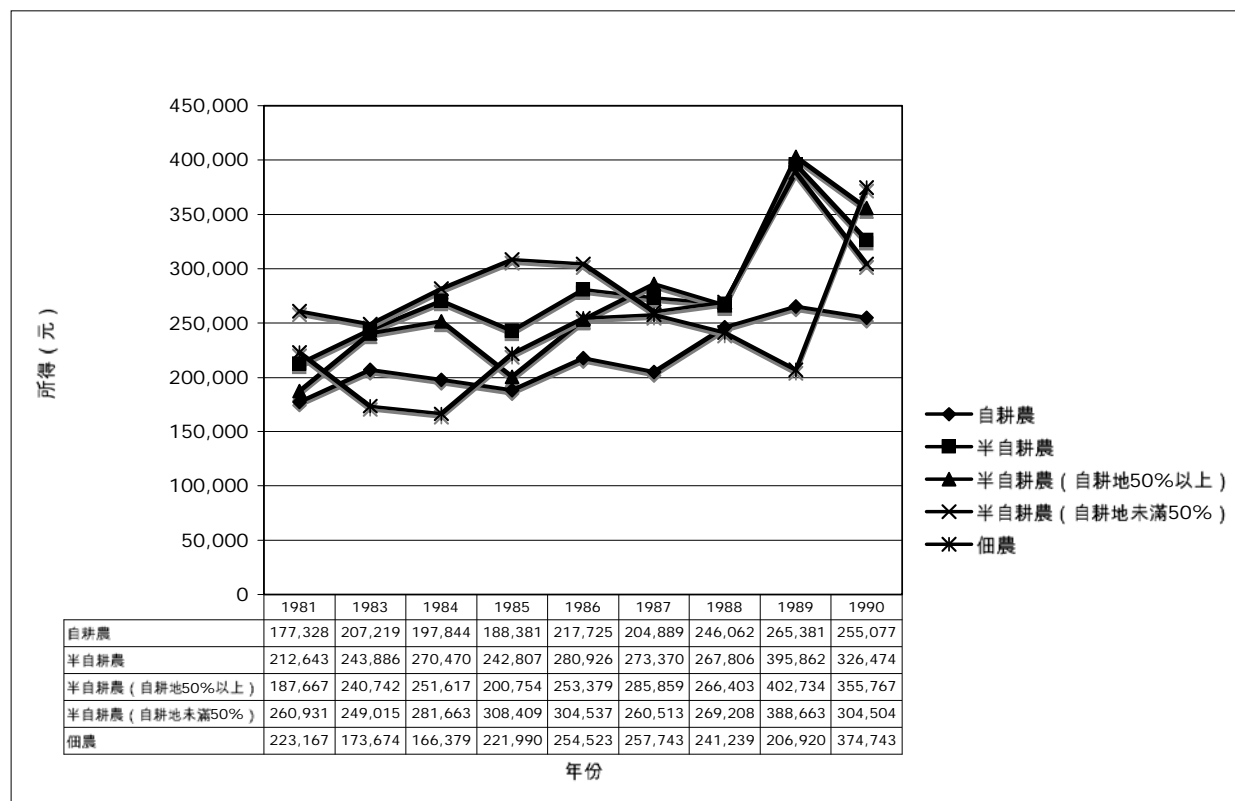
經營之專業程度而定。1990年「台閩地區農林漁牧業普查報告」首次將農事服務業列入普查範圍，農事服務業亦可視為專業代耕或專業受託經營者，其特色為擁有充裕的勞力和機器設備優勢，以機械化代替勞力，解決農戶勞力不足之問題。官方將農事服務業區分為農牧戶兼營者，以及專營農事服務業者，前者包含2萬3,419戶，高占96.7%，而專營農事服務業者只有799家，占3.3%，這顯現受託代耕或受託經營者主要由專業農戶、以農為主兼業農及非耕種農等一般家庭農牧戶所構成，專業化程度較高的專營農事服務業者占極少數。

就一般家庭農戶而論，觀察1981-1990年間專業農內部自耕農、半自耕農、半佃農與佃農之所得差異，由圖5-2可以發現，平均全年經常性收入（主要為農業收入）以半自耕農為最高，而半自耕農之中，自耕地未滿50%半自耕農之全年平均收入，又略微高於自耕地50%以上之農戶⁵⁰，這表示專業農戶經由承租其他農戶農地，其所獲得的農業生產利潤高於單純在自耕地耕種的專業自耕農戶所得。此外，1980年代中期以後，佃農之年收入也有逐漸增加趨勢，平均年收入高於自耕農，整體而言，自耕農收入持續偏低，為所有農戶類型中所得最低者。



⁵⁰ 自耕地未滿50%的半自耕農，平均每戶全年經常性所得為291,938，略高於自耕地50%以上的所得271,658。

圖 5-2：1981-1990 年專業農戶內部階層之所得變化。



資料來源：台灣省農家收支訪問調查統計報告（1981-1990）。

再就專營農事服務業者而言，專營農事服務業者占農事服務業者之比例雖低，但是80年代以後增加快速。⁵¹按不同的經營型態之數量區分，799家專營農事服務業者之中，有726家為獨資經營，其他少數專營農事服務業者尚有農會7家，合作社36家，合夥28家，公司2家。專營農事服務業者之成員平均年齡為47歲，較一般農牧戶兼營農事服務業者年輕五歲。

獨資經營指由個人或家庭出資所組成，占專營農事服務業者總數90%以上。由表5-3可知，獨資經營之專業能力相較於其他類型的專營服務業為低。獨資經營教育程度主要為小學以下，故而作物服務類型也主要為傳統的作物栽培，經由個人經驗或他人傳授即可從事經營管理，而不涉及其他如醫療配種等畜禽類專業技術項目；獨資經營服務業者的經營規模為所有類型中最小，有超過八成獨資經營業者的從業員工僅有1至4人，其他專營農事服務業者如合夥、合作社及公司組織皆為多人共同組成的經營體，平均從業員工為5至9人，合作社從業員工人數10以上者達75%。整體而言，獨資經營業者具有從事傳統作物

⁵¹ 特別是作物類服務項目在1980-1990期間開業之比例甚高，犁田整地、乾燥均在80年代後開業之比例佔60%，撥種插秧佔63.64%，其他包括水稻育苗、中耕除草、病蟲害防治、收穫、分級包裝等項目有50%以上在此期間開業。

受託業務、經營規模小與組織成員教育程度低等特性，專業化程度遠不及公司型態及農會。

表 5-3：專營農事服務業者之性質按組織型態分。

型態	家數	平均年齡	教育程度(%)	工人數(%)	服務項目 (前三位)
農會	7	49.43	高中職(57%),大專以上(43%)	1~4 人(43%), 10 以上(43%)	醫療配種、分級包裝、收穫
合作社	36	49.86	高中職(39%),小學(33%)	10 人以上(75%),1~4 人(17%)	水稻育苗、播種插秧、收穫
獨資	726	46.9	小學(52%),國中(17%)	1~4 人(84%), 5~9 人(11%)	收穫、犁田整地、播種插秧
合夥	28	52.75	小學(46%),國中(36%)	5~9 人(57%), 10 人以上(25%)	收穫、水稻育苗、犁田整地
公司	2	57.5	大專以上(100%)	5~9 人(50%), 10 人以上(50%)	醫療配種、其他育苗

資料來源：台閩地區農林漁牧業普查報告，第六卷農事服務業調查報告（1990:6-17）。

研究者整理。

整體而言，80 年代專業農戶受結構性的不利環境影響而更為沒落，相較之下，擴大農場經營規模政策基於落實層面之困難，使得現代化農業政策僅是影響小農結構性轉變的因素之一。不過，此時期政府主導農業專業化之措施，仍促使專業農戶內部結構產生變化，較為明顯的農民透過專業代耕以提高營農利潤，使得半自耕農的經濟地位遠高於自耕農，另一方面，80 年代以後，專營農事服務業者也逐漸演變為新興的農業產業。因此，80 年代政府主導推動農業專業化政策之結果，一方面導致專業農戶階層內部產生新的分化形式，但是另一方面，這些所謂的專業化農民並未能達至農業資本家的地位，甚至與後者之間仍有很大的差距。

參、台糖收購農民地及農民的分化

一、契約蔗農

倘若台糖在彌補土地釋出損失的考量下而有農地收購等土地增加之措施，那麼台糖也必然考慮到，在砂糖生產量減少、台糖自營農場因收購行為而更加完整的情形下，將會導致契作蔗地相對減少。換句話說，當台糖企圖透過彌補農地，以維持自營農場一定種植面積與產量時，則我國砂糖生產被迫減少，所造成的主要影響必然是契作農場以及台糖簽訂契約的契作蔗農之減少。

就單位面積產值而言，契作一向高於自營農場，80年代台糖內部也急於思忖自營農場單位產量低於契作的原因。但是觀諸80年代契約蔗作的規模變化，1980-81年契作蔗地維持在六萬四千餘公頃，台糖自營農地約三萬七千公頃，過去歷年到該年為止，蔗作面積雖有小幅減少，不過自作與契作面積所維持的比例並未有太大變化；但是自1982-83年開始，契作種蔗面積大幅度減少，1986-87年僅存三萬餘公頃，甚至小於台糖自營農場的種蔗面積。

理論上，國際糖價與我國外銷量的變化不會影響契約蔗農之經營，因為契作農民仍有權利繼續種蔗，且台糖逐年提高保證糖價⁵²，然而實際上，台糖在保持自營農場產量與降低契作蔗產規模上的企圖是明顯的，因此契作蔗農在評估未來蔗糖生產沒有利潤的情形下，有許多已開始轉作其他作物。80年代甚至傳出台糖公司因損失嚴重而發生與蔗農解約的不幸事件（蕭國和，1987：103）。此外，台糖公司於臺灣省議會報告也指出，外銷受限時，台糖的應對方式除大量減產，減少農戶契作面積之外，公司所有兩萬多公頃自營農場土地也必須思考改做其他用途。⁵³

二、一般個體農戶

收購農民地、擴大自營農場面積對於一般家庭農戶的影響為何？現今台糖人員主張收購農地一來是收購零碎而非大塊農民地，二來相較於所釋出的土地尚屬小規模範圍，因此第二階段農地改革下之農地收購措施並未造成小農太大的實質影響。但是自營農場於80年代後的沿革顯示，台糖藉由收購所擴大之自營農地，雖然因土地方整便於機耕而提高營農收入，但另一方面因土地完整反而利於日後的土地徵收者亦有（如台南蔗地），自作面積

⁵² 砂糖評準基金條例自1966-67年制訂，台糖公司每年保證糖價與外銷砂糖結算淨價相較發生補貼差額者（至1978年，11年內補差額次數高達七次之多）（臺灣糖業公司，1988）。

⁵³ 臺灣省議會，1995，第七屆，第八次定期大會，第五十五卷，第十五期。

已從三萬多公頃降到目前一萬二千公頃左右，同時，為數不少的台糖糖廠關閉，自 80 年代以來至今已關閉二十幾個糖廠，目前僅剩兩個糖廠。就此而言，收購之作法是否失去原來營農的立意？

此外，台糖公司因糖市長期低迷與砂糖外銷受阻而實施減產，在土地過剩的情況下將蔗地閒置土地透過公開底價標租予一般農民，然由於此出租農地仍採取共同經營大規模種作西瓜、地瓜等短期作物，導致承租者在缺乏完整的市場價格資訊系統下，產量大增、價格下跌（聯合報，1985.0615）；而受害最深者應為維持家戶生產的個別農民，由於無法與大量的相同作物競爭，小農的農產品必定血本無歸，因而發生陳情抗議事件。⁵⁴因此，此時期台糖將共同經營無法獲利的問題，可以說是利用放租農民的權宜之計，直接轉嫁於承租農地的「包作人」身上，同時間接擠壓其他個別小農的產銷利潤。



⁵⁴ 台中縣霧峰、烏日、大肚鄉農民皆發動陳情事件（聯合報，2003.2.18）

第六章 結論

我國 1970 年代至 1980 年代的擴大農場經營規模政策實施結果，並未能如政策所預期，使小農經濟的結構調整為農業現代化、企業化及專業化；同時，也未能夠解決 60 年代以農養工汲取政策下，所產生的農民所得偏低問題。本文分析擴大農場經營規模政策之失敗原因，是藉由 70 年代到 80 年代的政策連續性與本質性轉變的歷史視角出發，來與政策制定者和農經學者著眼於現代化條件闕如的觀點有所區隔；本文主張，由溫和到激進特性所代表的並非只是表面上的政策轉向而已，農業政策所具有之特性亦是由非農業的因素所促成。以下總結 70 年代與 80 年代農業政策中的小農經濟之轉變。

70 年代的現代化農業政策是在政治考量下而提出，此時期農業現代化擔負的功能至少有二，一為暫時解除 1960 年代末以來因農業危機所引起的政治危機，由現代化農業政策取代以農養工的汲取性政策，另一是我國面臨外交危機下，現代化農業政策之提出有政治與經濟上的穩固效果。然而，此時期我國農村並不真正具備農業現代化的條件，例如在土地觀念上，政府與民間對於戰後所確立的土地所有權制度與土地使用權觀念之間，仍存在著激烈的辯論，導致此時期有利於進行農業現代化的土地政策條件，僅包含防止農地分割與繼承之措施。因此，在此條件下，70 年代擴大農場經營規模政策呈現溫和的特性，而且其解決時代危機的重要性大過於農業現代化本身。

以溫和的方式來擴大農場經營規模，基本上是肯定任何過渡到農業現代化終點前的各種方式，包括合作程度較低的現代農業經營方式，如委託代耕制度。此時期的政策並不排除讓專業化程度較低的以兼業為主兼業農加入現代化的農業經營生產方式，然而，本文分析發現，高薪資與低工資兼業農民，雖然同樣都是為了解決廢耕與勞力不足的問題而加入生產，不過由於委託代耕費用過高，低工資農民承受極高的負擔，也可能出現農業生產費用須由非農所得支付的情況，因而造成自我剝削的結果。而以兼業為主兼業農戶，雖然代表著在 1970 年代參與現代化農業經營程度較高的農民階層，然而，不論其在農業生產上能不能獲得利潤，其目標皆不是藉此以擴大農場經營規模，因此將來轉型為專業農的機會也很低。

此外，再就合作性質較高的共同經營而言，70 年代政策鼓勵小農由下而上自願性地加入共同經營，其結果，共同經營所要求的生產技術條件、資金、人力與組織能力，皆不是一般小農可以自行完成；相對而言，施行共同經營較為成功的是台糖公司，但是嚴格來

說，共同經營是台糖自 50 年代中期以來就在推行的方法，因此，政府宣稱台糖作為共同經營的示範角色，實際上並未考量到擴大農場經營規模政策的施行對象與台糖之間的差異性。整體而言，70 年代溫和的擴大農場經營規模政策僅是邁向農業現代化的一小步，較為成功的部份僅有吸引以兼業為主兼業農戶加入委託經營組織；然而，相對之下，此時期的專業農與以農為主兼業農可說是更加地沒落，而這又為 80 年代推行激進擴大農場經營規模政策創造更為不利的環境。

80 年代擴大農場經營規模政策轉向激進性的特質，主要是因為政府企圖透過移轉農村多餘勞動力與主導收購農民地等較為激進的方法，來達成農業專業化的目的，同時也彌補 70 年代的政策失敗；農地政策上，則在肯定農地經營權的基礎上，修改土地相關法令藉以回應自由化的要求。此時期的農業政策條件對於零碎的小農更為不利，因此，以兼業為主兼業農在 70 年代所擔當的現代化農業經營參與者的角色，其利用價值於 80 年代之結束是可以想像的。

不過，80 年代並未具備合適的環境來建立一個以專業農為核心的農村，一方面因為 70 年代所遺留的農業環境，並沒有為專業農和以農為主兼業農培養出專業的條件；另一方面，80 年代自由化因素影響加深，導致激進性的擴大農場經營規模政策與我國當時不利的農業專業化環境之間形成衝突矛盾。此矛盾反映在 80 年代專業農戶的結構轉變上，可以由兩方面來看，一為農業農戶的內部結構發生分化，由於受到政府主導性農業專業化政策的影響，半自耕農的營農利潤因透過專業代耕而提高，使得其經濟地位遠高於自耕農，另外，專營農事服務業者也在 80 年代後逐漸興起，而有資本集中的傾向；80 年代專業農戶因受到結構性的不利環境影響而更為沒落，使得那些逐漸走向專業化農民並未能達至農業資本家的地位，甚至與其他農民階層之間的差距加大。

80 年代的另一特色是政府面臨土地自由化的高度壓力，由於用地需求在農地移轉受到管制的情況下找不到解決的出口，因此政府不得不逐漸規劃台糖的土地釋出方案；另一方面，第二階段農地改革方案中，政府希望透過「輔導非專業農戶之小農外移—政府收購小農農民地—將收購之農民地售予專業農戶」的步驟建立專業農戶，然而現實上，政府在收購農民地和導引離農上面臨較大困難，在此情況下，政府轉而加強主導台糖收購小農農地以實現農業政策目標，而台糖「以土地補土地」的口號遂於土地釋出與收購農民地的脈絡中產生，即意味著透過收購農民地以補足失去的農地。但是台糖收購農民地在農業現代化上的效果非常低落，一來透過收購農民地來擴建其自營農場的作法在當時代顯得矛盾，因為 80 年代始，國際糖價低迷，導致台糖糖產外銷受阻、糖產需求大量下降，造成的結

果是，那些因收購農民地而擴大的自營農場在往後也被徵收；此外，蔗糖需求量下降，而台糖自營農場因擴建農地等因素，維持一定糖產量，大量的契約蔗農便在此時期終止契約關係；而台糖將過剩農地標租一般農民，農民卻因沒有適當的產銷管道和市場價格機制，導致量產而血本無歸，故而，台糖是將自身問題轉嫁到小農身上。

簡而言之，70年代溫和特性的擴大農場經營規模政策對於小農所創造的不利環境，到了80年代政府進行激進擴大農場經營規模政策時才特別顯現出來，此外，80年代政府因受制於自由化的壓力因素所做出的農業政策，導致小農生存條件更為不利。反過來，80年代以後小農經濟條件的衰弱化，也反映出70年代與80年代政策之間並非農經學者所認為具有現代化的連貫性而已，實質上卻是有其矛盾性，而此矛盾性的產生又來自於兩個時代的農業政策之提出皆有其政治上的考量，而非完全以農業現代化為依歸。



參考文獻

壹、中文部份

- 王作榮等，1970，《台灣第二次土地改革芻議-台灣農村經濟問題》，台北：環宇。
- 王益滔，1975，《代耕制度之調查與研究》，國立台灣大學農業經濟學系。
- 毛育剛，1978，《三十年來台灣之農業經濟》，台北：中國農村復興聯合委員會。
- 毛育剛，1994，《臺灣農業發展論文集》，台北：聯經。
- 方人譯，〈國際糖業的政治因素〉，1980.03，台糖通訊，66:4。
- 台灣省政府主計處，1970-，《中華名國臺灣省家庭收支調查報告》，南投縣：台灣省政府主計處。
- 台灣省政府糧食局編，1981-1990，《台灣省農家收支訪問調查統計報告》，台北市：台灣省政府糧食局統計室。
- 台灣省政府糧食局編，1976-1990，《臺灣省農家收支訪問調查統計報告》，台北：台灣省政府糧食局統計室。
- 台灣糖業公司編，1988，《臺灣糖業公司未來六年經營策略：中華民國七十九至八十四年度》，台北市：台灣糖業公司。
- 台灣省政府農林廳編，1989，《台灣地區農業基本調查農家戶口抽樣調查報告》，南投縣：台灣省政府農林廳。
- 行政院臺閩地區農漁業普查委員會編，1970，《中華民國五十九年臺閩地區農漁業普查專題研究報告》，台北：行政院臺閩地區農漁業普查委員會。
- 行政院臺閩地區農漁業普查委員會編，1975，《中華民國六十四年臺閩地區農業普查報告》，台北：行政院臺閩地區農漁業普查委員會。
- 行政院臺閩地區農漁業普查委員會編，1977，《中華民國六十四年臺閩地區農業普查報告》，行政院臺閩地區農漁業普查委員會。
- 行政院主計處編，1982，《臺閩地區農業普查報告：中華民國六十九年》，台北：行政院主計處。
- 行政院主計處編，1990，《台閩地區農林漁牧業普查報告，第六卷農事服務業調查報告》，台北市：主計處，頁 6-17。

- 行政院主計處編，1992，《中華民國七十九年台閩地區農業普查報告》，台北市：行政院主計處。
- 考茨基著、梁琳譯，1955，《土地問題》，北京市：生活·讀書·新知三聯。
- 李崇道，1984.07，〈論第一階段與第二階段農地改革政策〉，《思與言》，22:2。
- 林英彥，1976，《農地政策論》，台北：幼獅文化。
- 林本炫、董娟娟、張人傑，1991，《國有土地問題之政治經濟分析》，台北：國家政策研究中心。
- 吳恪元，1978，《台灣小農經濟發展之制度及可行性之研究》，台北：國立臺灣大學農業經濟學系。
- 吳若予，1992，《戰後台灣公營事業之政經分析》，台北：業強。
- 吳音寧，2007，《江湖在哪裏?: 台灣農業觀察》，台北縣中和市：INK 印刻出版。
- 周煌明，1983.12，〈第二次農地改革的前瞻與成效〉，《國魂》，457:54-57。
- 洪筆鋒，1985，《農業生產組織之理論與實務》，台北：著者。
- 邱泰穎，1987，《影響台灣兼業農場主場外勞動供給因素之研究》，國立中興大學農業經濟研究所第廿九屆畢業生畢業論文。
- 邱士杰，2010.10.19，〈蠹魚的旅行日記：抵抗與學問〉，邱士杰的普羅列塔利亞科學，<http://scienco-proleta.blog.ntu.edu.tw/2010/10/19>。
- 空間，1998.11，〈農地大翻身?!--農地開發自由買賣政策面面觀〉，空間，111:90-96。
- 柯志明，1990.06，〈日據臺灣農村之商品化與小農經濟之形成〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，68:1-39。
- 馬克思，1859，〈政治經濟學批判導言〉，《馬克思恩格斯選集》第二卷，北京：人民出版社。
- 陳玉璽著，段承璞譯，1995，《台灣的依附型發展：依附型發展及其社會政治後果：台灣個案研究》，臺北市：人間。
- 涂新旺、黃金松，1987.10，〈統達共同經營農場的開發、經營及成果—七十六年度輔導推行共同及委託經營農場幹部經驗成果發表〉，《台糖通訊》，91(10)。
- 徐慶鐘追思編纂小組，2006，《徐公慶鐘辭世十周年(百歲冥誕追思集)》，台北市：徐公慶鐘辭世十周年(百歲冥誕)追思集編撰小組。

- 郭財福，1986.08，〈統收、統支持續的二行共同經營農場—仁德糖廠輔導推行共同及委託經營工作參加全省經驗成果發表會榮獲季軍〉，《台糖通訊》，79(6)。
- 黃俊傑訪問紀錄，1992，《中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問記錄》，台北市：中央研究院近代史研究所。
- 黃銘鐘，1990.09，〈農場經營建立合作組織體系之探討〉，《台糖通訊》，87(8)。
- 黃炳文，1996.05，〈臺灣農業發展與兼業農家農業經營之研究〉，《台灣經濟》，233:49-66。
- 程念祺，2006.01.05，〈中國小農經濟的傳統與現實〉，大紀元（原載於「世紀中國」網站），<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:g99MD3Wy3pQJ:www.epochtimes.com/b5/6/1/5/n117913>。
- 溫金豐、胡聰年，2003.09，〈公營事業多角化與策略性人力資源管理之研究--以臺灣糖業公司為例〉，《東吳經濟商學學報》，42:29-73。
- 廖正宏、黃俊傑、蕭新煌，1986，《光復後臺灣農業政策的演變：歷史與社會的分析》，台北市：中研院民族學研究所。
- 劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明俊漢譯，1992，《台灣戰後經濟分析》，臺北市：人間出版。
- 劉清榕，1972.12，〈臺灣兼業農急劇增加中之社會經濟意義〉，《臺灣銀行季刊》，23(4):103-126。
- 蔡培慧博士論文，2009，《農業結構轉型下的農民分化(1980-2005)》，國立臺灣大學生物產業傳播暨發展學研究所。
- 糖業手冊，1979，台北市：台灣糖業公司，頁 14-53。
- 糖業統計年報，1957-，台北市：臺灣糖業股份有限公司。
- 蕭國和，1987，《台灣農業興衰四十年》，台北市：自立晚報。
- 蕭全政，1994，《政治與經濟的整合：政治經濟學的基礎理論》，臺北市：桂冠。
- 鍾麗娜，2002.09，〈從財產權的經濟觀點論國營事業土地釋出之消長〉，《臺灣土地金融季刊》，39(3):37-56。
- 羅明哲，1978.06，〈台灣兼業農之特質〉，《臺灣土地金融季刊》，25(2):96。
- 羅明哲、李朝賢，1980，《擴大台灣農場經營規模之組織型態之研究》，國立中興大學農業經濟系所。

- 羅美惠碩士論文，2001，《土地去管制化的政治經濟學-以 90 年代農地釋出政策與農發條例修正案為例》，國立清華大學社會研究所。
- 國立臺灣大學農業推廣學系，1990，《擴大農場經營規模研討會會議實錄》，臺北市：國立臺灣大學農業推廣學系。
- 蘇昌吉，1991，〈擴大農場經營規模－「耕地委託經營」〉，《花蓮區農業推廣簡訊》，9(1):9-10。
- 聯合報，1952，〈訪本省的模範農民(二二)王幼—北縣女模範〉，9/01，A6。
- 聯合報，1954，〈肥料換谷，嘉義溪口農會職員發生貪污〉，6/6，A5。
- 聯合報，1960，〈省議會附帶決議，促請酌予調整肥料換穀比率〉，7/30，A2。
- 聯合報，1972，〈農業化肥配銷制度仍有存在必要，糧食局昨在省議會說明〉，4/17，A2。
- 聯合報，1972，〈農業化肥配銷制度，仍有存在必要，糧食局昨在省議會說明〉，4/17，A2。
- 聯合報，1973，〈農民所需稻作肥料省府決定全額貸放，化學肥料配銷辦法昨公佈實施〉，3/16，A2。
- 聯合報，1973，〈農民所需稻作肥料，省府決定全額貸放，化學肥料配銷辦法昨公佈實施〉，3/16，A2。
- 聯合報，1973，〈持有硫酸銨肥商人，應依平價限期出售，逾期未售部份將由各農會收購〉，7/24，A2。
- 聯合報，1979，〈省府已經報請中央提高收購稻穀價格，將使種稻利潤達到百分二十〉，4/18，A2。
- 聯合報，1980，〈孫院長昨在農民節大會宣布，政府正研擬推行方案，籌劃第二次農地改革〉，2/6，A1。
- 聯合報，1980，〈第二次農地改革方案，孫院長說即可施行，農宅整建計劃已在籌劃辦理所需資金將由政府低利貸款〉，2/6，A1。
- 聯合報，1980，〈第二階段輔導農民購地目前方案尚未核定，農民購地貸款暫停〉，8/8，A2。
- 聯合報，1981，〈農發會撥二千九百萬元，擴大補助專業農戶，參與共同經營工作〉，9/5，A2。

聯合報，1981，〈第二階段農地改革 擬定五年工作計劃，經費六億辦理合作經營 面積將達二十餘萬公頃〉，1/1，A2。

聯合報，1981，〈日據時期土地重劃區保留地，將擬定公開標售辦法，三七五租約耕地，市政府清查完畢，租佃關係不符者，將勸導逐一更正〉，3/3，A7。

聯合報，1981，〈自耕地一公頃以下農民，委託另一農家經營 今後將不算是租佃〉，4/12，A2。

聯合報，1982，〈加速推動第二階段農地改革，擴大農場經營規模、提高農業生產效率，現行有關法令宜予修改〉，1/26，A2。

聯合報，1984，〈終止收回或助佃農取得耕地，政府決全面清理三七五租約〉，4/26，A1。

聯合報，1984，〈耕地三七五租約清理要點，約滿不再強制地主續租，自耕地主可收回鄰近出租地〉，7/9，A1。

聯合報，1987，〈新農業、新農民 系列報導之三，大佃農、小地主:耕作制度自我調適〉，5/16，A3。

聯合報，1987，〈培育八萬農業大軍 口號響亮但未落實，推動已三年儼然空殼子〉，7/6，A2。

聯合報，1988，〈佃農消失，要在民國百年之後，但是.....租佃糾紛擴大 擺在眼前! 考慮雙方權益 省府兩難?〉，5/8，A21。

聯合報，1988，〈今天五二〇 農民進城來 蔬菜載卡多 陣容很可觀，北市警察局核准依規範 農民促進會訴求有主題〉，5/20，A2。

聯合報，1988，〈農地農用 應堅守原則，農地農有可彈性放寬，大家討論保護農地代價宜由全民負擔，國產雜糧收購標準，農政單位決予修訂〉，8/30，A3。

聯合報，1999，〈政院通過農地開放自由買賣，農發條例修正草案確定韻農地農用韻，農舍問題仍以韻新購農地不得建農舍韻為原則〉，11/12，A8。

經濟日報，1970，〈省議員指尿素售價偏高〉，12/8，A2。

聯合報，1972，〈農業化肥配銷制度，仍有存在必要，糧食局昨在省議會說明〉，4/17，A2。

聯合報，1973，〈農民所需稻作肥料省府決定全額貸放，化學肥料配銷辦法昨公佈實施〉，3/16，A2。

經濟日報，1981，〈耕地三七五減租條例 內政部決通盤研修，改善土地低利用及租佃關係〉，2/3，A2。

經濟日報，1981，〈經建會諮詢委員建議，准非自耕農購置農地，成立公司大規模經營〉，11/27，A2。

經濟日報，1983，〈省主席描繪基本藍圖，培育八萬農業大軍已邁入實施階段 蔣彥士張憲秋等人認計劃具體可行〉，7/16，A2。

經濟日報，1983，〈以農村新面貌發展農業經濟，農業八萬大軍 台省今年組成，執行體系訂定 主席任總司令〉，7/5，A2。

經濟日報，1988，〈政府擬劃永久農業區，非區內農地准自由買賣〉，7/14，A2。



貳、西文部份

Barlett, Peggy F. 1986. "Part-time Farming: Saving the Farm or Saving the Life-style." *Rural Sociology* 51(3) : 289-313.

Bonanno, Alessandro.1987. *Small farms : persistence with legitimation*. Boulder, Colo. : Westview Press.

Buttel, Frederick H., Larson, Olaf F. and Gillespie, Gilbert W. 1990. *The sociology of agriculture*. New York : Greenwood Press.

Burch, David. 1996. *Globalization and agri-food restructuring: perspectives from the Australasia region*. Aldershot, Hants, UK.

Carlin ,Tomas A. and Crecink, John.1979. "Small Farm Definition and Public Policy." *American Journal of Agricultural Economics*. 61(5) : 951-952.

Heffernan, William D. 1981. "Part-Time Farming and the Rural Community." *Rural Sociology* 46(2) : 245-262.



附錄

附錄一

擴大農場經營規模政策

1963 年「水稻生產改良技術綜合示範及推廣計畫」（「水稻共同栽培」）

1964 年 協助組織「水稻共同栽培研究班」

1966 年「雜糧作物生產改良技術綜合推廣計畫」（「雜糧共同栽培」）

1970 年「現階段農村經濟建設綱領」以「擴大農場經營規模；推行共同栽培及共同經營輔導家庭農場聯合建立現代化農業經營區，促進企業化經營」為十大基本措施之一

1973 年「農業發展條例」第十九條規定除家庭農場外，有共同經營、委託經營及合作經營等型態。令農業主管機關獎勵家庭農場以共同經營實現擴大規模。

1976 年 輔導開始組織「擴大農場經營研究班」由農業主管機關加強組織共同經營。

1979 年「台灣地區家庭農場共同經營及委託經營實施要點」

1980 年「輔導擴大農場經營推行」共同作業及委託代耕，農林廳擬定

1980 年「輔導核心農戶推行共同及委託經營計畫」將自願結合方式改為由農業主管機關配合農業推廣體系組織共同經營

1981 年「擴大水田經營規模計畫」

1982.11（核定）「第二階段農地改革方案」包括五項重要措施：1.提供擴大農場經營規模之購地貸款；2.推行共同、委託及合作經營；3.加速辦理農地重劃；4.加強推行農業機械化；5.配合措施。

1983 年 農發條例修正公布「委託經營不適用耕地三七五減租條例之規定」

1984 推動「六年稻田轉作計畫」

1985 年「輔導推行水田地區共同及委託經營計畫」（整合 1980 年「輔導核心農戶推行共同及委託經營計畫」與 1981 年「擴大水田經營規模計畫」）

1986 年「七十五年度輔導推行共同、委託及合作經營計畫」（包括「輔導推行水田共同及委託經營計畫」、「輔導推行旱田共同及委託經營計畫」及合作事業管理處執行之「輔導合作農場推行共同及委託經營計畫」，三個子計畫分別進行）

1988 年「輔導推行共同、委託及合作經營計畫」（包含「輔導推行共同及委託經營計畫」、「輔導合作農場推行共同及委託經營計畫」）



附錄二

1970 年代與 1980 年代擴大農場經營規模政策比較

	政策	現代化農業組織 型態	土地制度變革	培養專業農戶
70 年代	1969.10 「農業政策檢討 綱要」 1970.03 「現階段農村經 濟建設綱領」 1973.09 「農業發展條 例」	委託代耕、委 託經營。 「由下而上」共 同經營。	委託經營 vs. 耕 地三七五減租條 例。 防止農地細分、 獎勵農地由一人 繼承。	不排除兼業農加 入現代化生產， 肯定其以非農所 得投資農業。
80 年代	1979 「台灣地區家庭農 場共同經營及委託經營 實施要點」 1982.11(核定)-1986 「第二階段農地改革輔 導農民購地擴大農場經 營」（簡稱第二階段農 地改革方案）	委託經營。 「由上而下」共 同經營（台糖實 行共產共銷制 度）	租佃自由化: 修 改耕地三七五減 租條例，配合委 託經營。 管制農地移轉。 限制一人繼承。	將兼業農設定為 離農對象，建立 專業農戶。 第二階段農地改 革政策 1. 「輔導 非專業農戶之小 農外移—政府收 購小農農民地— 專業農戶貸款購 地」 2. 農地重 劃，由專業農戶 採行共同經營， 以達成擴大農場 經營規模。 八萬農業大軍

本文整理。