

國立臺灣大學生農學院生物產業傳播暨發展學系

博士論文

Department of Bio-Industry Communication and Development
Collage of Bioresources and Agriculture
National Taiwan University
Dissertation

農業結構轉型下的農民分化 (1980-2005)

Peasant Differentiation under the Agrarian Structural
Transformation, 1980-2005



Tsai, Pei-Hui

指導教授：謝雨生教授

Advisor: Hsieh, Yeu-Sheng, Professor

中華民國九十八年六月

June, 2009

國立臺灣大學博士學位論文
口試委員會審定書

論文中文題目：農業結構轉型下的農民分化（1980-2005）

論文英文題目：Peasant Differentiation under the Agrarian
Structural Transformation, 1980-2005

本論文係蔡培慧君（學號 D91630002）在國立臺灣大學生物產業傳播暨發展學系、所完成之博士學位論文，於民國 98 年 6 月 24 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

謝雨生

謝雨生博士 國立臺灣大學生物產業傳播暨發展學系特聘教授
(本論文指導教授)

柯志明

柯志明博士 中央研究院社會學研究所特聘研究員

董時叡

董時叡博士 國立中興大學生物產業推廣暨經營學系教授

蔡宏進

蔡宏進博士 國立臺灣大學生物產業傳播暨發展學系名譽教授

陳玉華

陳玉華博士 國立台灣大學生物產業傳播暨發展學系助理教授

系(所)主任：

賴爾柔

賴爾柔博士 國立臺灣大學生物產業傳播暨發展學系副教授

中華民國 98 年 6 月

謝誌

這是一場回歸，向農民學習不只是認識上的應然，而是返鄉旅程的實然。親近宛如父兄的農民、重新經驗記憶中的阡陌田野。

這是一場禮敬，追尋奔走於鄉間林道，苦思農民農村農業的前輩。

感謝指導教授謝雨生老師！常常在想，若不是謝老師如此堅持、如此琢磨，或許這篇論文會是一落鬆散的文字。謝老師引領我結構性的思考、耐心的閱讀龐雜的原稿，成就一個論文的樣態。在謝老師身上，學習的不只是治學嚴謹，更是對於學問的根本探究，苟日新、日日新、又日新的自我要求。令人感動的，謝師母總是給予溫暖的擁抱，映現和煦春光於研究生活。

柯志明老師於計畫書口試之際，提供農民研究的書單。細心的閱讀論文初稿，敏銳的指出行文與研究要旨的矛盾，同時費心指點 Chayanov 家庭農場理論核心，豐富我對於小農理論與台灣經驗的連結。身為農民研究的後進，柯老師的學養始終是學生心中標竿。

蔡宏進老師以其豐厚的研究經驗，加強論文的提問方式，不時的關注論文進度，提醒行筆為文應慎重其事。董時勸老師細心的審閱論文，點出實證研究，資料與推論的關聯性和重要性，陳玉華老師著重行文筆法的結構，指點實證研究方法，使研究有所進展。得之於人者太多，出之於己者太少，許是力有未逮，雖然兢兢業業，論文仍有未竟之處，留待日後努力。

台大農推所七年期間，感謝賴爾柔主任的提攜，蕭崑杉老師、高淑貴老師、孫樹根老師、蘇雅惠老師、王俊豪老師、闕河嘉老師、岳修平老師以及賴守誠老師的教導，使我對農鄉的理論與現實有進一步的理解。農推所同學，互相切磋，互相砥礪，間或嘻鬧的彼此打氣，美玲、怡婷、玠廷、惠雯、忠勇及孟穎，讓我們一起努力。

求學前期，仍任職九二一基金會，在謝志誠執行長的帶領之下，與俊凱、劭農、靜綺、怡如、楓雅、瓊玉、惠英及宏國共同參與了實事求是的重建工作，於我是一場面對基層、面對複雜的重要學習，更感謝大伙的包容，使我有餘裕就學。

就在論文行將成稿之際，我卻一頭栽進關注農村再生條例的運動，藉由草根串連、公共行動與立法遊說，抵擋國家機器無端擴權、粗魯荒謬的通過一部極爲可能斷送小農生產根基的法律。半年多來，農民、社區工作者、青年與學者集結爲「台灣農村陣線」，這股力量勢將持續連結農鄉農民、監督批判不當法令政策。農陣的朋友，握手！加油！

亦師亦友的福裕、曉鵬帶來最多的啓發與支持，友朋的鼓舞與策勵總使我打起精神，奮力前進，范姜、淑雅、婉菁、詩音、加鈴、怡佩、永中、素真、阿朗，謝謝你們。

家人的支持最是直接。向來疼我的爸爸無法看到我完成學業，是心中最大的遺憾。媽媽知我忙於學業外務，總是叮嚀我注意身體。弟弟孟訓、義訓、嘉峰的成熟體貼，減輕家事的牽掛。

我知道，支撐著我寫出這本論文的，是童年時期與阿公、阿媽在鄉村生活的點點滴滴，作爲一個農鄉兒女，實在心驚自己愈走愈遠。期待藉由理論實踐與草根行動，一步一步走向返鄉的道路。



中文摘要

本論文探討 1980 年代至 2005 年台灣農業結構轉型下的農民分化。藉由質量方法研究農業生產環境的結構與農民分化的結果。此一結構，以國家作為中介，分為外部關係中的三個範疇：國際局勢、國家職能與市場，及內部因素中的四個行動主體：國家、農政組織、農民團體及農民個體。外部與內部這兩組動態關係，對台灣的農業政策起了支配性的影響，共同作用於農民分化。

從 1980 年代初期，美國直接施壓限制稻作出口，打開台灣大宗作物市場。1993 年底，當遙遠的烏拉圭回合談判確立〈農業協定〉的規範性架構，台灣的農業政策便由以台灣自身發展為主體的計畫性經濟（保價收購、糧食自主及保護市場），轉變為受制於國際性協定的貿易自由化規範（非關稅措施關稅化、降低關稅、開放市場）。上述這組動態關係，以國家為中介將外部因素內部化。另一組運動關係，則是在國境內部，國家規制與市場關係的競逐，台灣農業發展由計劃導向轉向市場導向，農政職能成為服務資本的工具。農民被統攝於這雙重的架構之中，農民生產條件的變化與變異，縱使為農民主觀能動性的選擇，也無法不受結構的支持或限制。

此論文第四章以稻作產業調整、開放美國農產品、農業結構調整與 WTO 入會諮商四大事件的動態過程，闡明外部因素所起的支配性作用，國家作為中介運動的形式，如何連結了國家內部與外部的二組再分配關係。此二組關係的互動決定了農民分化的整體結構。而第五章則是從結構動態中，理出農民分化機制，同時以 1990、2000 及 2005 年三次普查資料，探討農民分化形態的差異性。農民分化結構所形成的分化機制，計有「維持農糧生產」、「休耕」、「轉市場作物」，當家庭農場與市場相結合之後，若持續分化，則走向「擴大規模」、「資本投入」等資本積累的規律。

理解台灣小農，一定要理解台灣小農結合「家庭農場生產形態」與「商品化生產」的特徵。此二項特徵一則使小農生產保持著很高的彈性，二則小農生產受

制於結構因素。簡言之，台灣小農是農業的小商品生產者。小農經濟涉及「生產關係」，商品化涉及「流通市場」，因此台灣農民「質」的差異，受到本身所掌握的生產資源，也受到他與市場結合的形態的影響。因此，台灣小農的形貌與分化經驗，與列寧及 Chayanov 論辯的俄羅斯農民不同，它不會消散在歷史中，它也不會停留在家庭經濟的滿足中，當然，受限於生產結構，它也不可能無限擴張為資本農。



英文摘要

This study explores the peasants' differentiation during 1980-2005 in Taiwan both qualitatively and quantitatively. On one hand, through examining the structural factors of agricultural policies, including international political-economic environments, state, markets, agricultural institutions, farmers' organization, and individual peasant, this study sheds lights on the dynamic processes and the mechanisms of peasants' differentiation in theoretical senses. On the other hand, this study also empirically assesses the profiles of peasants' differentiation in 1990, 2000, and 2005, respectively, to reflect the outcome of peasants' differentiation in recent two decades.

Giving the severe pressure of the trade between countries on the state, the external influences dominantly affect and continuously shape the agriculture policy of Taiwan in the past two decades. Since early 1980s, USA has continuously given strong pressures on Taiwan to restrain the exportation of rice and open the market of crops. In 1993, when the Uruguay Round Negotiations affirmed the regulatory framework of "Agreement on Agriculture," Taiwan was forced to transform its agriculture policy to liberation economy from planned economy in order to meet the restriction from international agreement. Within the nation boundary, the regulation and agricultural product market had become the competitive environment faced by the trade countries, including Taiwan. Peasants in Taiwan thus are influenced by the dual structures. Not only do peasants subjectively make decisions based on their own local production resources, but also their production patterns were constrained by the outside structures of different levels.

Chapter 4 explores the dominant effect of the external factors from the historical perspective and illustrates how the nation acts as the mediation role between internal and external reallocated relationship. Basically, the interaction of the relationship determines the entire dynamics of peasant differentiation and identifies the salient mechanisms of peasants' differentiation. Chapter 5 then empirically analyzes the distribution of peasants at year 1990, 2000, and 2005 to show the actual dynamics of peasants' differentiation by examining the changes in the distribution of peasants through using three agriculture census data sets.

While transforming from small agrarian economy regarding production-based relationship to commoditized production regarding market-based circulation, Taiwanese peasants had differentiated to some distinctive types of production in which were affected by the production resources they had controlled on one hand and were also influenced by their connections to the agricultural product markets on the other hand.

In sum, this study found that the characteristics of peasant in terms of types and experiences in Taiwan are significantly different from those of Russian peasants that Lenin and Chayanov have studied. Surprisingly, peasants did not dissolve in the past transitions in Taiwan, nor will they be stationary with the satisfaction of current family economy. Simultaneously, they will not be expected to become unlimitedly capitalist farmers as they are differentiating because they will be continuously constrained by the various production structures from global environment to local farmers' organization in the future.



目錄

謝誌.....	i
中文摘要.....	iv
英文摘要.....	vi
目錄.....	viii
表目錄.....	xi
圖目錄.....	xiii
第一章 導言與問題意識.....	1
1.1 前言.....	1
1.1.1 農民同質性?.....	4
1.2 問題意識與研究取徑.....	6
1.2.1 農業結構轉型階段.....	7
1.2.2 農業結構轉型與農民分化.....	9
1.2.3 研究問題.....	10
1.2.4 研究的重要性.....	11
第二章 文獻討論.....	13
2.1 社會階級研究中的農民.....	13
2.1.1 西方農民階級研究.....	13
2.1.2 本土的農民階層研究.....	16
2.2 農民分化的可能歷程.....	18
2.2.1 穩固的家庭農場.....	18
2.2.2 政治經濟學中的農民分化.....	20
2.2.3 台灣農民分化的研究與討論.....	24
2.3 農業政經結構變化與農民分化.....	27
2.3.1 全球化過程中的農業自由化.....	27
2.3.2 農民分化的結構因素.....	30
2.3.3 農民分化的動態歷程.....	34
2.4 台灣農業結構調整.....	36
2.4.1 戰後台灣農業發展概述.....	38
2.4.2 土地改革 1945-1952.....	48
2.4.3 農業擴張、以農養工 1953-1968.....	50

2.4.4 保價收購提高農民所得 1969-1981	52
2.4.5 農業結構調整 1982-1991	54
2.4.6 農業自由化 1992 迄今	55
2.4.7 再分配與外部因素內部化——戰後台灣農業政策特徵	57
2.5 小結：論文結構說明	59
第三章 研究方法與研究設計	62
3.1 研究方法與研究設計	62
3.1.1 研究方法	62
3.1.2 農業結構調整之歷史分析	64
3.1.3 農民分化的實證研究	67
3.2 資料來源與限制	79
3.2.1 農業結構調整歷史分析之資料	79
3.2.2 農民分化實證分析資料與資料的限制	80
第四章 農業結構轉型之歷史分析	82
4.1 稻作產業調整	85
4.1.1 中美食米談判	85
4.1.2 入會諮商稻米開放進口	87
4.1.3 中美食米談判的影響	91
4.1.4 再分配策略的限制——保價與休耕的矛盾	94
4.1.5 再分配策略的內在矛盾，共同鞏固小農	99
4.2 開放美國農產品	103
4.2.1 開放農產品談判	103
4.2.2 針對開放美國農產品，政府部門因應措施	110
4.2.3 1980 年代與民主化運動合流的農民運動	111
4.2.4 小結	117
4.3 農業結構調整	122
4.3.1 GATT：農業自由化政策的確立	124
4.3.2 農業協定的關鍵內容	131
4.3.3 農業結構調整的影響	136
4.3.4 小結	150
4.4 台美 WTO 入會諮商——農業議題	154
4.4.1 到 WTO 之路	154
4.4.2 中美入會諮商協議內容	156

4.4.3 入會承諾的農業項目	161
4.4.4 農業政策調整	166
4.4.5 畜牧農組織化行動	170
4.4.6 小結	173
4.5 農民分化機制	179
4.5.1 農民分化機制	180
4.5.2 農民分化機制與動態過程	191
4.6 討論	195
4.6.1 WTO 是一個超國家的結構，迫使國家職能轉向	195
4.6.2 國家與農民分化	197
第五章 農民分化的實證分析	200
5.1 農民分化的類型與判準	200
5.2 農民分化實證分析結果	207
5.2.1 農業自由化、農家難糊口	207
5.2.2 土地少擴張、收入多起伏	209
5.2.3 農民類型與耕作形態	212
5.3 小結與討論	225
5.3.1 頑強小農生產關係的質變	225
5.3.2 結構變化及其意義	226
5.3.3 龐大的兼業農	227
第六章 結論與討論	229
6.1 結論	229
6.1.1 研究要旨	229
6.1.2 農民分化的天花板	232
6.1.3 農業結構轉型下的農民分化	233
6.2 討論	235
6.2.1 重新面對市場	235
6.2.2 勞動力移轉與商品生產	236
6.2.3 小農生產的社會意義	238
6.2.4 研究意義與後續研究的方向	239
附錄一	241
參考文獻	257

表目錄

表 2.1 台灣農業發展階段與農業政策概況表	42
表 2.2 台灣農政機構組織調整與變革過程	43
表 2.3 台灣農業生產和貿易（1950-2000）	45
表 2.4 台灣主要農作物、畜產品產值占農牧業產值比	46
表 3.1 變項測量一覽表	73
表 3.2 農民類型	74
表 3.3 農民類型特徵一覽表	78
表 4.1 中美食米談判進程（1983-1984）	87
表 4.2 台灣入會承諾稻米進口方式與日本模式及關稅化比較表	90
表 4.3 台灣糧食政策大事記（1984-2007）	93
表 4.4 台灣保價收購稻穀方式	95
表 4.5 台灣稻作種植、轉作及休耕面積與產量產值表（1981-2007）	98
表 4.6 中美貿易談判攸關開放農產品事宜（1987-1989）*	105
表 4.7 中美菸酒協議歷次談判與最終協議	108
表 4.8 台灣菸酒專賣製作面積	110
表 4.9 1980 年代後期台灣的農民運動	114
表 4.10 GATT 各回合談判概要表	124
表 4.11 烏拉圭回合談判重要進展	128
表 4.12 < 農業協定 > 農業補貼和保護的削減比例	136
表 4.13 GATT 烏拉圭回合談判議定前後台灣農政調整項目	138
表 4.14 台北果菜批發市場交易量與供應結構*	141
表 4.15 農地資源轉移第一波記要（1991-1995）	147
表 4.16 農地資源轉移第二波記要（1997-2000）	148
表 4.17 台灣農地管制與「農地釋出方案」農委會、立法院重大差異	149
表 4.18 台灣主要農業補貼與 WTO 境內總支持（AMS）相關一覽表	165
表 4.19 入會諮商開放畜產品（頭期款）大事記	168
表 4.20 入會諮商台灣談判立場與實際入會承諾	174
表 4.21 農民分化機制：維持農糧生產	184
表 4.22 農民分化機制：休耕	185
表 4.23 農民分化機制：轉市場作物	186
表 4.24 農民分化機制：擴大規模	187

表 4.25 農民分化機制：自願離農	188
表 4.26 農民分化機制：被迫離農	189
表 4.27 農民分化機制：資本投入	190
表 5.1 1990 2000 2005 全體農民類型差異指數	223
表 5.2 1990 2000 2005 稻作農民類型差異指數	223
表 5.3 1990 2000 2005 果樹作物農民類型差異指數	224
表 5.4 1990 2000 2005 畜牧業農民類型差異指數	224



圖目錄

圖 1.1 台灣主要農作物產值比（1953-2005）	2
圖 2.1 影響台灣農民分化結構因素示意圖	33
圖 2.2 農業進出口國再分配結構示意圖	38
圖 4.1 農業自由化四個關鍵事件裡各結構因素之行動關聯與歷程	84
圖 4.2 中美食米談判與稻米開放進口事件裡政策關聯與歷程	102
圖 4.3 開放美國農產品事件裡各結構因素之行動關聯與歷程	121
圖 4.4 農業結構調整事件裡各結構因素之行動關聯與歷程	153
圖 4.5 WTO 入會諮商中畜牧業產業調整結構因素之行動關聯與歷程 ..	178
圖 4.6 農民分化機制與農民基本類型（一）	193
圖 4.7 農民分化機制與農民基本類型（二）	194
圖 5.1 農民類型分佈示意圖（1990、2000、2005）	208
圖 5.2 農民類型及其生產資源示意圖（1990、2000、2005）	211
圖 5.3 台灣農牧業耕作形態（1990、2000、2005）	212
圖 5.4 農民類型與耕種形態（1990 年、2000 年、2005 年）	215
圖 5.5 稻作農及其生產資源示意圖（1990、2000、2005）	218
圖 5.6 果樹農及其生產資源示意圖（1990、2000、2005）	220
圖 5.7 畜牧農及其生產資源示意圖（1990、2000、2005）	222

第一章 導言與問題意識

1.1 前言

紀錄片《無米樂》中，樂天知命、敬天隨緣的崑濱伯與 2006 年勇奪台灣米冠軍的崑濱伯是同一個人嗎？是的，我們只有一個崑濱伯，然而，他的身上同時展現了稻作文化中農民對土地的親近與依戀，以及資本主義市場經濟中農業投入與產出的盤算。台南後壁種稻、賣資材的崑濱伯，嘉義新港種洋桔梗的傑出農民立志，南投鹿谷種茶、包工的小舅英茂...他們都是農民，他們也都與一般認知的農民有那麼一點出入。

走訪台灣農村的觀察，我們意識到一個相當普遍卻少被討論的事實，那就是「農民」的差異度很高。差異度高不單是從事農作的種類，更為突出的是農民在生產關係中所扮演的角色。農民是生產者同時也是消費者，但是由於台灣在清治時期，就擺脫自給自足的自然經濟，發展出高度商品化的農業生產，因此，考察台灣農民的差異的核心，除了勞動與生產資料的關係之外，還必須探研究生產者與市場互動的結果，其結果反應了農民屬性的差異，成了農民分化（peasant differentiation）的基底。

資本主義潮流之下，生產力的提昇、生產關係的改變、市場機制的活絡以及國家政策的主導，共同構築了農民分化的道路。這條路，是隨同資本主義整體擴張、社會分化朝向資產階級與勞動工人的兩極邁進，或者農民社群因勢利導，開展出特異的台灣農民分化的特殊經驗。台灣農民分化隱然已成，但是分化的過程、動態、機制和結果未揭，此議題值得深入探究。

總體的農業統計資料，反應巨觀的變動，從農業人口、農場規模及農作物種類看來：就農業人口而言，農民日益減少。1952 年迄 2005 年農業就業人口占總就業人口的比例，由 56.1%，劇減為 5.95%（行政院農業委員會 2008a；行政院農業委員會 2008b）。而行政院主計處每五年進行一次的農林漁牧業普查，2002 年的報告顯示（行政院主計處 2002）：1957、1960、1970、1980、1990 及 2000 年，專業農戶所佔百分比依序為 39.85、47.61、30.24、8.95、13.1 及 17.95，專

業農戶由近四成至五成，降至不到一成，再回升至一成八。從平均每一農戶的耕地面積來看，分別為 1.12、0.91、0.83、0.79、0.77、0.79 公頃，平均每戶耕地面積銳減 34%。而農牧場場數則為 235、667、1,271、834、773、605 家，農牧場家數於 1970 年達到高峰，逐步萎縮。雖然農業人口變少、平均耕地面積縮小、農牧場場數變少，然而農作物品項、農業產值卻逐年增多。

農作物的種類、產品，由戰後初期 1953 年間以稻作（61%）、蔗作（15%）外銷為重，逐漸轉變內需為主的多樣化生產。稻作產值比重逐年下滑，1988 年果品（27.7%）首度超越稻作（27.0%），1998 年為蔬菜（21.7%）超越稻作（21.4%），原本不在農作物統計之列的花卉自 1979 年起納入正式統計。從農作物產值的變化，我們可以看出，從戰後初期稻作為重、蔗作為輔，在 1970 年代之後稻作、蔗作衰退，果品、蔬菜、花卉等品項逐年上揚的農作物分殊化現象（圖 1.1）。

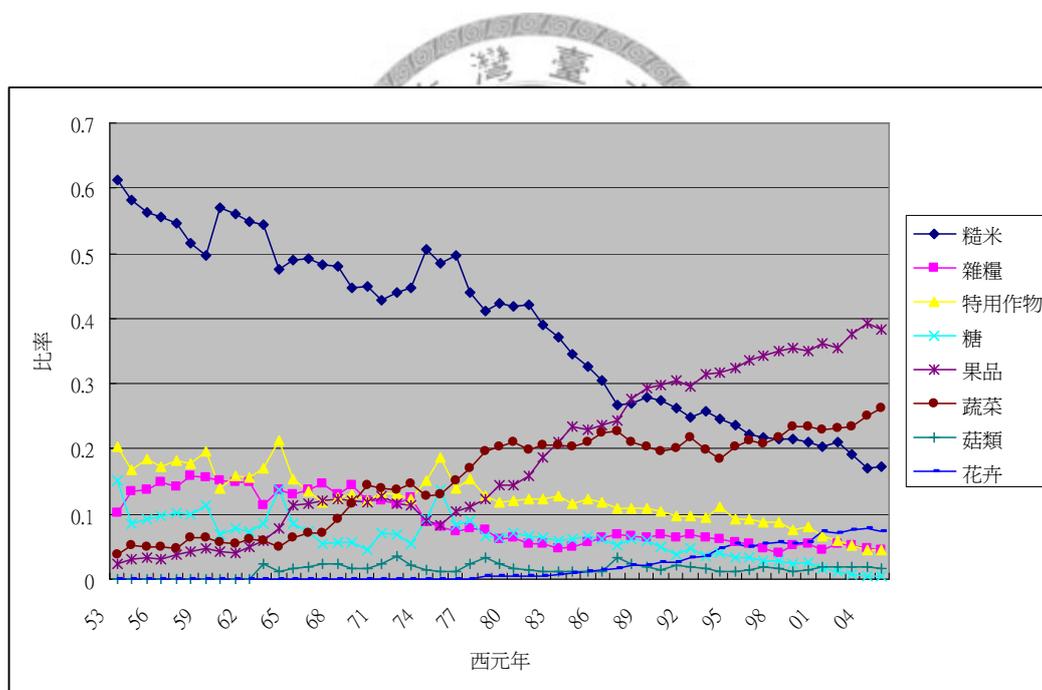


圖 1.1 台灣主要農作物產值比（1953-2005）

從生產的角度來看，台灣農作物產值比圖顯示農作持續分殊化。戰後初期 1945 年，稻作佔 60%以上，整體農作物生產產值分為二大類，稻作及其他，其他類農作物以糖為主，佔 20%左右。到了近期 2005 年，農作物產值分為四大類，蔬菜、果品、稻米及其他。從農作物產值互相抗衡的情況，再考慮台灣農家農場規模 0.5 公頃以下農家佔 45%左右，以及農業生產不同作物投入的生產要素（土

地、資財、技術)的排斥性很強，農家不可能同時兼顧果品、蔬菜、稻米。農作物的分殊化足以造成生產關係的改變，進而形成農民分化。若再考量個別農作物從生產到消費之間所結合的勞動形態、市場關係，顯然，農民分化的生產條件已然具備。

此外，從資本主義發展理論看來，馬克思認為的資本主義發展的前提在於資本的原始積累。隨著資本主義發展進程小農破產，農村土地兼併形成大農場、農村人口移出作為產業勞動力，從而形成資本的原始積累。小農破產是原始積累的前提。這個一般化的理論，卻不曾在台灣發生。土地改革所造成數量龐大的小農並未消失在台灣資本主義發展的過程中，反而在農業金融、土地限制移轉及長期的保價政策下維持住一定比例的小農社群，並且透過農業改良、農事訓練、共同運銷改變了小農的結構。

戰後迄今不過六十餘年，台灣農業生產結構呈現劇烈的變化，1980-2005 年台灣農業結構轉型的主要階段——由國家資本主義計畫導向轉向為新自由主義之下市場導向的生產¹。為了理解內外部因素對農民的影響，因此必需就歷史進程加以分析。一來「農業自由化」為國際性的結構轉變，² 台灣作為開發中國家，農業生產與國內市場益發的捲入世界資本主義擴張之中；二來，此階段的農民研究或農業研究較為欠缺整體性的理解，期待本研究有助於增益農民研究的內涵。

此一階段，無法絕對的劃分，國家在此階段，由於政策導向不同，其政策手段有其明顯的差異，將以具體事件加以說明。從台灣稻米政策的矛盾、開放美國農產品、農業結構調整以及加入 WTO 的過程等四個主要事件，論述此過程不同主體的行動，解析結構調整如何影響農民分化，以探究農民分化的機制、方向與

¹ 新自由主義 (Neoliberalism) 指一種經濟自由主義，主張私有化、去管制、去國家化的市場經濟行為，並且極大化的追求和擴張未經管制的市場和貿易型態。透過全球化的國際經貿流通，跨國公司在此獲取最大利益，而世界貿易組織 (WTO)、世界銀行 (WB) 和國際貨幣基金 (IMF) 則為助長新自由主義世界性擴張的國際組織。

² 農業自由化指農業貿易去管制化、降低關稅的經濟模式。此為全球化新自由主義擴張的產物，最為具體的進程為 1993 年關稅貿易總協定 (GATT, WTO 前身) 烏拉圭回合談判擬具的〈農業協定〉。農業自由化有其連續性的步驟，以台灣的經驗而言，通常先以談判開放個別品項的市場，再透過加入 WTO 的過程，簽訂〈農業協定〉規範性要求非關稅措施關稅化、降低關稅、全面開放市場。農業自由化的影響往往不僅在經濟層面，更多的影響發生在社會層面，由於農業生產關係涉及地區經濟就業市場，隨著農業自由化而來的，往往是農村的高失業率、農業生產全面商品化以及農村破產。因此農業自由化進程受到許多的質疑，WTO 新一回合杜哈談判受阻，即為明證。

動態歷程；再以台灣的經驗與一般理論對話，指出台灣小農生產結構的特殊性與社會意義。

1.1.1 農民同質性？

農民分化的概念挑戰農民同質性的假設；過去，農民研究視農民社群同質性理由有三：一、社會階層理論因其探討整體社會結構的視野，通常視農民為相對其他階級的同質團體。二、發展理論二元對立，經濟發展的策略使然，發展初期通常擴大農業投入，以擴大農業積累，壯大經濟體之後才發展工業。在這些理路的二元假設下，農業與工業、鄉村與城市形成此消彼長，相互對立的二元體系，農民被視為屬於一級產業的群體，忽略了農業生產的多元組合與複雜度。三、社會文化轉型傳統與現代的衝突，農民通常被視為傳統鄉村遺緒，意味著落後、過去的一方，忽略了農民本身豐富的文化承載，以及農民在現代社會中意識形態的細微變化。

社會階層研究中假設農民為單一階級的原因其來有自。由於農民所擁有的生產資源（土地農有農用的規範）開放性低，移轉不易，形成階層流動（尤指流入）的障礙，農民自然形成一個獨特的社會類屬。社會學功能論的視角，傾向以現代性的眼光分析當代社會的轉變，農民被視為前現代社會的具體象徵，自然變成階層理論研究中社會階層流動源頭，而被視為一個基本、同質的團體。

當社會階層理論以結構功能論的觀點，類型化各個社會階層，不管是探討階級之間權力的運作與衝突、或者研究階層之間的社會流動、甚或探討不同階層之中職業的聲望，其主要的研究基礎都在於階層分類。「類型化」的過程中，倘若未能深入探究個別群體的內部差異，往往簡化了階層類型，或者，過度簡化了社會階層印象。如 Blau & Duncan 著名的地位取得模式研究，將職業類別轉化為垂直的社會分層，並將類型化的社會階層直接扣連社會地位、社會聲望，而形成了一種強固具有上下位階的社會階層類型。蔡淑玲等（1986）及許嘉猷（1992）針對台灣農民階層的研究，將台灣社會階層轉變的主要成因，不約而同視為農民階層的「向上」流動，顯示地位取得模式制約了研究者對農民階層的想像。社會階層的研究中，將農民視為同質的單一階級，以區別中產階級、資產階級和工人階級。然而，台灣農民在戰後資本主義經濟的滲透、影響下，農民即使維持小農生

產形態，他們還是同質的單一階級嗎？他們的生產關係起了什麼變化，值得探討。

將農民視為同質性的第二個緣故，出於發展理論的二元對立。Lewis（1988）所提的二元經濟理論指出：發展中國家的經濟常由傳統部門與現代部門組成，前者為自給自足的農業及簡單、零星的小商品生產。在此勞動生產率低，邊際勞動生產率接近於零，甚至低於零，因此存在著大量的隱藏性失業，為一種「維持生計」的行業。後者則採用較先進的技術，諸如建築業、工業、礦業、現代的商業與服務業，勞動生產率較高，工資水準也高於傳統部門，現代部門的特色為「使用再生產性資本」以謀取利潤的資本主義產業。因此，發展研究中觸及農民、農村的部分常探討農工部門資源轉移，表現在農業剩餘勞動力的轉移，以及農業部門剩餘(surplus)受到工商部門的剝削。農工部門之間的剩餘轉移(surplus transfer)的研究焦點，直接置於「農業」「工業」部門之間不對等的交換。這層認識形成了分析上的農工二元對立，大都強調發展（李登輝 1980；張漢裕 1974；謝森中等 1961），³ 或是強調剩餘資源的奪取（陳玉璽 1992；劉進慶 1995）。⁴ 忽視了農民的內部的異質性。強調農業發展的學者面對著戰後社會、政治、經濟的複雜變遷，將農業視作市場經濟的一個重要部門，探討農業勞動力、生產資源、農產價格、農產運銷與政策變化，以及農工部門間的資本流動；強調剝削的研究，則以政治經濟學的分析視野，分析資本主義生產關係如何形成，此間的支配與剝削，以及促成台灣農業生產關係轉化的國家角色。以農工二元對立為立論基礎者，忽略了發展過程中，農業經濟的內部變化，以及農民重組生產資料而形成新的農業生產關係。

農民同質性的第三個假定，則出於社會文化的表徵，尤指前資本主義時期的農夫（peasant）。例如，人類學者傾向以較長的時間歷程觀察農民社群。Wolf（1983[1966]）在《鄉民》一書中指出，農民意味著在田間勞動、種植農作、畜養牲畜以為家庭生活所需，國家或此類強勢權威的出現是農夫（peasant）與初民（原始部族）最大的區隔；而農夫（peasant）並非現代農民（farmer），因為農民的生產是維生性的生產，而非經濟性的生產。費孝通（1991）的《鄉土中國》

3 張漢裕（1974）《經濟發展與農村經濟》及李登輝（1980）《台灣農業發展的經濟分析》的論點偏重市場機制對生產要素流動的影響。

4 劉進慶（1995）、以政治經濟學的眼光說明戰後台灣經濟，以重要的篇幅說明官商資本如何奪取農業剩餘；陳玉璽（1992）則以依賴理論的分析，說明農民深受結構轉化與轉化不完全之苦。

構築了同樣的世界，他提到鄉下人之所以「土」，乃是因為他們在土地裡營生，土氣是理所當然的。此部分社會人文面向的研究，偏重於切入現代化農業所帶來的農家生活、農村社會、農民組織、農業技術等等的轉變與調適（吳聰賢 1973；楊懋春 1983；廖正宏 1992；蔡宏進 1997），此類研究農村社會的現代化為主題，其研究層面觸及農鄉社會變遷、農業措施（政策、技術）的傳佈與效益、農村社區發展、農村內部次群體（青年、婦女）的現代生活適應等；文化人類學者在台灣急速現代化發展過程中，則於 1970 年代投入濁水溪、大肚河流域村落的研究。⁵ 針對農鄉社會以區域性整體研究探討水稻農耕民族在該地域拓殖與發展的社會特質、社會的變化。社會人文的分析，呈現了前現代、前資本主義的小農風情。

戰後台灣的鄉村研究，除了學術視角上的差異以及關注的背景差異之外，研究者看到了農民的變化，將其變化的歸因為現代化，然而現代化的物質基礎，生產方式所帶來的影響少被觸及，而且研究也傾向於將農民社群視為同質、整體的改變，較少觸及資本主義發展造成農民內部的分化。⁶

過去農民研究幾乎皆以農民整體出發，欠缺探討農民社群內部異質化的面向，然就農鄉社會現象與總體統計看來，當前台灣農民的內部異質性是一個明顯而突出的現象，只是過去缺乏有系統之農民分化探討。是以本研究以「農民分化」入手，探討農業自由化後台灣農村發展過程中，農民的轉變，農民的分化歷程、造成分化的原因。

1.2 問題意識與研究取徑

本研究的問題意識在於台灣資本主義發展所造成的農民分化，研究期程為台灣農業結構轉型階段，此一階段無法明確、截然的劃分，大抵是 1980 年代台灣對外開放大宗穀物市場迄今，若依農業政策核心可以界定為 1982-1991 年間的

5 中央研究院張光直教授發起著名的「台灣省濁水、大肚兩河流域自然與文化史科際研究計畫」，簡稱：濁大流域人地研究計畫。於 1972 年 7 月起，針對濁水河流域的原住民部落、漢人村落進行全面的社會人文研究，包括全區通盤性的調查，著重歷史變遷的研究，並擇定平原村落、埔里盆地及等定宗族進行村落歷史、農業變遷、族群關係、社會適應及家族變遷史等研究。

6 較為突出的研究：黃應貴（1992）的研究，指出農業機械化對農業生產造成的影響，並持續研究信義鄉東埔村鑲嵌入資本主義的歷程。柯志明與翁仕杰（1993）以雇傭形式與資本集中的程度，交叉區辨出各種農民分化類型，為台灣農民分化研究先河。

「農業結構調整」期，以及 1992-2005 的「農業自由化」階段，1980 年代之前台灣的農業生產以國家計畫、國家控制為原則；1980 年代之後則明顯的受到市場的影響，形成國家計畫與市場的矛盾，從而國際農貿結構與台灣加入世界貿易組織的趨力，根本的改變了國家農業職能。

戰後台灣發展歷史經驗顯示，小農社群頑強的存在著，這一點反應出家庭農場的頑強以及台灣資本主義發展的特殊性：高度資本主義發展的社會中，小農並未解體。因此，我們好奇「小農社群」實存面貌為何？哪些發展經驗形成了此種特殊性？形成此種相對特殊性的關鍵事件與行動主體？透過經驗事實的理解，進行台灣資本主義發展及農民分化的歷程與資本主義發展的理論對話。

農民分化是農民生產關係的分化，而非外部的社會分化。分化的判別有三：它在生產當中的地位不同、與生產資料的關係不同、在勞動中所起的作用不同。而分化的背景結構則為整體社會政經環境，農民主體如何因應外部條件的變化而產生不同的生產關係。農民分化的探討是針對整體社會政經環境與外部因素的探究，並將研究擴展至台灣農業資本主義化的過程。以農業自由化之後為本研究的起點，同時透過主要事件，探討台灣農業整體局勢的變化，分析不同行動主體的介入，如何形成農民分化機制從而影響農民分化。

細言之，農業結構調整所形成的農業發展環境，是如何受到外部原因，如國際局勢、國家或市場的影響？而在不同發展階段的整體情勢下，農民如何因應社會經濟的外部變化，因應的結果是否造成農民社群內部分化，進而形成新的農民階級形態。農業發展環境如同一畝田，它滋養、卻也限定了農民耕耘的方式。一畝田終究是客體，農民主體的耕耘，才是它開花結果的原因，農業發展環境所形成的界線處境（limit structure）當然也造成主體選擇的界限。

1.2.1 農業結構轉型階段

農民屬性的轉變並不是在一個真空的社會環境中的自主演化，其分化的基礎是根植於社會發展脈絡，也是農民主體與外部的社會發展現實相連動的社會過程。Shanin（1982）指出農民研究必須深入農民所處社會背景、看清其歷史脈絡（頁 408-410）。同樣的，研究台灣農民的分化勢必先探討台灣農業生產結構，以

及此結構的政治經濟背景，進而探究其影響的機制，以及農民分化的結果。戰後台灣農業生產，以其政策核心的差異，可以分為五個時期，即 1945-1952 年之間的「恢復生產、土地改革」期、1953-1968 年間的「農業擴張、以農養工」期、1969-1981 年間的「保價收購、提高所得」期、1982-1991 年間的「農業結構調整」期，以及 1992-2005 的「農業自由化」階段。

台灣土地改革確立了小農生產結構的基礎，1960 年代前後，台灣農產品增產、勞動力外移、累積國家資本促進台灣經濟發展。然而，長期以農養工及工農產品不等價交換，致使台灣農民所得低於一般國民所得，1970 年代中葉農業政策轉向提高生產，再以保價收購提高農民所得。不過，糧食增產與保價收購，卻又形成國家財政負擔，加上美國為主的農產出口國在世界市場的擴張，台灣被迫開放市場，停止糧食外銷。為了因應這個變化，台灣內部進行農業結構調整，農業政策由計畫經濟轉向市場經濟，小農經營受到內外因素的衝擊，中美貿易談判的壓力迫使台灣開放農產品市場，而小農的經營規模無法擴大、產銷體制不盡合理，使得台灣農業面臨結構性調整的壓力。

前一階段中美貿易談判打開台灣農產品市場，加上台灣為加入 GATT/WTO 預做準備，在一次次談判中，大規模開放市場，同時規範性調整農業政策。此時國家推展大規模的減產休耕、離農離牧，台灣農業經營進入前所未有的「規範性」調整。

簡言之，由於土地改革，根本地改變了台灣農民生產結構，龐大的自耕農形成的小農社群成為台灣農業生產的基礎，⁷ 國家控制的小農生產為 1980 年代前台灣農業生產的主要模式。1980 年代後期之後，由於國際農業貿易的擴張以及台灣內部農糧生產的矛盾，使得國家先以支持手段穩定農糧生產，同時逐步開放農產市場以轉移經貿壓力。此兩階段的背景脈絡有其根本差異，⁸ 因此，本研究聚焦於 1982-2005 年間的農業自由化的階段農民分化研究。這麼做的原因，為

7 研究者認定小農為台灣農業發展的基礎，乃是基於土地改革，及此後農地持有法令限制，限縮土地兼併的機會，同時也抑制大型資本農業存在的空間。而台灣的農業金融及 1990 年代農業自由化以前的保價收購制度雖然保障了小農的生存，卻又限制小農擴大化的可能性。

8 前三階段是台灣農業發展的一般規律，農業生長率正向擴張，雖然占國民生產毛額相對比重下跌，但是生產總值成長。後兩階段是台灣農業發展的特殊規律，由於台灣進行農業結構調整，大舉開放農產品進口，造成農業產值的絕對衰退，農業成長率負向衰退、生產指數下滑。

1990 年代農業轉為市場經濟、自由貿易導向之後，其資本化的擴張加劇，農業資本化的生產形態日趨明顯，其所造成的農民社群分化迄今少有研究，希望此研究或能增益台灣農業發展研究的整體性。因此，本論文的研究聚焦於 1980 年代以降，「稻作產業結構調整」、「開放美國農產品」、「農業結構調整」以及加入 WTO 過程「中美入會諮商談判」確定的農業開放進程共同奠定台灣農業自由化階段，改變農民組織生產關係的結構。

1.2.2 農業結構轉型與農民分化

「台灣農業結構轉型下的農民分化」意味著有一個整體的資本主義發展進程所帶動的結構轉型，意味著某種力量的趨動造成農民的分化。因此，探討農民分化之際，應該進入農業結構轉型關鍵事件中，研究每一事件背後的发展動態，動態過程及動態運作的機制，以及當時的整體社會發展，國際局勢、國家角色、農業政策、農民組織、市場機制不同行動主體，如何去帶動農民分化的發展。

長期以來農業、農鄉研究文獻，大抵以一種全觀的理解，忽略了關鍵事件中不同行動主體相對的互動，以及互動過程農民的角色，因此，本研究藉著整體結構中不同行動主體的動態分析，從變動不居的現實中，釐清台灣特定歷史脈絡中的農民分化的趨勢。

過去的農鄉研究中，研究農業政策、研究農工部門勞動力轉移，各有其偏重。不過，本研究則從農業生產結構切入，考察不同結構因素彼此間的連動、促進、帶動了一個全面性的農村發展環境，從而影響了農民分化。這裡所指的結構因素有六，一為「國際局勢」，這層影響由中美食米談判開始，至 WTO 農業協定「規範性」的農業政策結構，它以不同的面貌持續影響台灣經濟並擴及農業生產關係。二為「國家機制」，如何創造不同部門的投入國家內部總體經濟的發展的制度。三為「農政部門」，從糧食政策、農業零成長、農業結構調整、開放農產品進口都根本的影響農業生產關係。四為「市場」，從國家控制糧食收購，台灣內需食品消費的拓展，乃至於美國雜糧進口、水果及畜產進口，以及農產品全面開放。五為「農民組織」，其所肩負生產資源整合、農業技術的拓展。六為「農民」因應外在局勢的作為與自我轉化。結構因素組成兩組動態形式，其一為國際局勢，透過國家為中介產生作用；其二為國家、農政部門與農民組織所形成的國家

規制與市場，對農民生產形態產生作用。這兩組動態共同形成農業生產的結構。而國家實行再分配政策涉入農民所得與農業調整（agricultural adjustment），其政策奏效的基本條件為國家內部的資源轉移，但是，當再分配政策面臨農業自由化趨勢，其範疇擴展至國際農貿市場之際，國際局勢作為外部因素影響著國境內的農業政策。如此一來，內外雙層次的再分配架構，共同對基層農民產生作用，這是台灣農業自由化的框架與現實，也是農民分化的基本結構。

1.2.3 研究問題

在我們提出「農業結構調整」與「農民分化」的關聯性問題之際，無可避免的得選擇「某些方法」來回答問題。因而「方法論」的問題與其說是遙遠的哲學命題，不如將它理解成研究者個人如何形成思考的脈絡與選擇研究方法的過程。就研究者而言，社會結構是一個足以感知，卻無從捉摸的存在，遑論針對社會結構發展過程加以分段，遽爾說明不同社會發展階段農民分化形態。然而，社會結構變遷所造成農村、農民的改變又是如此真實的出現在研究者眼前。於此，時間的向度將是研究者不可避免的追尋，因而有了區分發展階段的想法。第二個想法在於研究者所認識理解的農民都在找出路，農民並非如媒體或者多數人刻板印象中無知且落後的一群人，相反的，農民的技術與態度都展現著與時俱進的趨向與態度。因此，農民的主體性回應成為研究的另一個必要面向。當然，社會現實並非意志萬能所能掌握，因此在農民之外，整體社會結構影響農民分化的行動主體也一一展現，國際局勢、國家、農政機構、農民組織、市場與農民共同構築了整體結構，影響農民分化。最後，在一般性理論的指引下，研究者意識到台灣經濟的特殊性，它既不是馬克思主義者所言的兩極分化，也不完全是 Chayanov 所言家庭農場的自我剝削以適應社會發展。台灣個案有其歷史脈絡成因，也與台灣的國家政策密不可分，更是台灣農民個別選擇的集體展現。因而，以台灣作為個案，對研究來說是「整體性」的延伸，同時足以掌握「時間進程」的脈絡。

究其實，本論文所要探究的二個主要問題，第一個問題在於農業生產結構的形成因素，內因與外因為何？國家作為中介形式，如何回應外部因素、結構內部因素；第二個問題則是農民生產的差異性如何？農民回應生產結構的策略不同、所導出的結果不同，總體而言，形成了農民分化的形式。

基於此，本論文將探討結構因素，粗淺的將其分為外部關係中的三個範疇：國際局勢、國家職能與市場，及內部因素中的四個行動主體：國家、農政組織、農民團體及農民個體。外部與內部這兩組動態關係透過國家作為中介，共同作用於農民分化。一般來講，結構的變動應該是內部矛盾產生（例如保價收購農民增產造成糧倉不足、財政壓力）致使問題浮現（倉容不足、財政壓力），接著內部進行調整（政策鼓勵稻作減產與稻農轉種市場作物）、適應（農民或許離農、休耕或轉作市場作物）與轉化（適應市場作物的耕作形態及其相應的市場機制）的動態過程。以台灣為例，外部因素通常起支配作用（美國糧商向國會施壓，美國政府透過談判要求近乎禁止的削減台灣稻米外銷），再透過國家的中介作用強行改造內部農業結構。因此，我們有必要論證清楚——外部因素如何透過國家來進行，是以研究內容將擴及農業政策，特別是國家的政策走向。

農民並非單一的行動主體，國際糧農體系、國家及其附庸如農政機構與農民組織，加上市場的變化，共同形成了特定階段下農民分化的動力。所謂的農業自由化「關鍵事件」提供既限定又開放的空間。讓我們將社會結構想像成一棟建築物，不同的「關鍵事件」如同建築材料，而各個行動主體就是構築此房子的人。主體的分工合作與扞格衝突，構築了相異的建築。當建築材料若是木頭，不可能搭出水泥樓房。是以個別階段的關鍵事件對主體行動形成了某種限制。雖然，人們主體行動受此限制，卻有可能創造、發現新的建築材料從而再形成某種新的建築形態。行動主體的研究是一場歷史材料的敘事分析，如此，方能進入造成農民分化的動態過程，看出隱藏在表象迷障下的結構限制。

1.2.4 研究的重要性

本研究的重要性有三：首先，探討台灣的小農社群在資本主義發展過程中存在的原因。藉著台灣鄉村發展、農業資本主義的特殊經驗與資本主義農民分化的一般性理論對話。奠基於土地改革的小農生產結構形成台灣小農的基礎，這是對台灣農民分化的首要理解，基於此的農民分化，呈現「家庭農場生產結構」與「市場作物」的緊密結合。顯然台灣小農並未在資本主義市場機制的淘洗中消散，也未固守家庭經濟的滿足而維持在自給自足的家庭農場生產。此外，制度誘因與家庭內部工農分工使台灣兼業小農比例偏高，然而，兼業小農的存在又並非去生產

資源的過渡形態。凡此種種皆顯示台灣農民分化的經驗直接挑戰農民分化的一般理論。然而，這個特殊現象究竟是歷史機遇的偶然，或是經歷土地改革等東亞國家小農生產的規律，還需更深入與長時期的研究。

第二、這是一個整體性的研究，過去的農民研究，通常將國家的影響作為先驗的存在。但是，本研究試圖從具體事件中，探討政策制定過程各個結構因素作用的影響，從而理出兩組動態關係：外部關係中的三個範疇：國際局勢、國家職能與市場，及內部關係中的四個行動主體：國家、農政組織、農民團體及農民個體。外部與內部這透過國家作為中介，共同作用於農民分化。其過程則展現於 1980 年代中期以降農業自由化的「稻作產業結構調整」、「開放美國農產品」、「農業結構調整」以及加入 WTO 過程「中美入會諮商談判」關鍵事件之中，從具體現實，找出結構因素共組的結構，及其中個別行動主體的動態關係，從中導出分化機制與可能的分化結果。

第三、這是一個理論概念與實證資料對話。藉由農民分化的歷史分析歸納出農民分化的走向，再透過 1990 年、2000 年及 2005 年三波台灣農林漁牧普查實證資料，類型化農民屬性，加以比較，從中驗證台灣農民分化的現實情況。從實證研究中可以看出，1990 年的普查資料顯示，各類農民土地持有相對平均，2000 年則出現土地往剩餘農戶集中的現象，至於勞動力投入方面，1990 年與 2005 年各類型農民並無顯著的變化。這意味著，當台灣農業結構調整農地資源釋出之際，改變了農民的生產條件，但是台灣小農結構，使得農民分化有其天花板，以其有限的資源，不可能上升為資本農。另外，龐大的兼業農並非走向無產化的半農工，而是再分配策略制度誘因與文化認同的產物。

基於上述三點理解，我們知道唯有正視台灣小農結構的現實，才能真正的協助台灣農民、農業與農村。過去，小農生產一直被弱化、空洞化，同時也不被視為台灣農業發展的核心，然而，唯有小農生產結構才足以豐厚農鄉社會，它是台灣的糧食基地，也是台灣社會安全瓣，更是文化多樣性的母體。過去，台灣小農在國家政策無情的摧折下，雖然挺立，卻漸次蕭條。因此，此一論文冀望在有助於在理解國家作為中介角色的情況下，提供國家機器面對外部條件變遷與內部因素權衡而制定農業政策之際的小農思維。

第二章 文獻討論

2.1 社會階級研究中的農民

馬克思的主要論點：「商品」生產是資本主義市場經濟的核心，商品生產的擴展帶動生產關係的改變，雇傭勞動成為資本主義生產的特徵，意味著生產關係的主要典型即擁有生產資料的資產階級和只有自身勞動力的無產階級，成為對立的兩個主要階級。在生產關係的改變過程中，小農成為資本主義原始積累的歷史前提，終將瓦解。換言之，小農伴隨著商品化，勢將因為市場競爭、生產資源的轉移，而逐漸萎縮。然而，台灣的經驗卻顯示為數龐大的小農仍然存在的事實。台灣小農生產關係是否存在著特殊性？究竟是何種生產結構，影響著農民生產關係的改變——農民分化？農民研究、階級研究又如何看待農民分化的現實？

2.1.1 西方農民階級研究

有關農民階級的研究，必須放到社會階級研究脈絡來看。社會階級研究大致分為二個不同的理論模式，即馬克思的階級理論與韋伯的多元社會分層理論，前者強調不同生產關係的階級因掌握生產資料的差異，而處於社會中的不平等關係，後者指有限社會資源在社會成員與社會群體之間的分配。

馬克思的階級理論認為：「人們在自己生產的過程中產生一致的、必然的，不以他們意志為轉移的關係，即同他們的物質生產力一致發展階級相適應的生產關係。(1995[1859])」由於人在直接生產過程中所處的位置不同，決定了生產資料與勞動產品的分配關係，從而表現出不同的階級利益。因此，社會地位的平等根植於以財產關係為核心的生產關係。一個社會的經濟結構是由這個社會中占主要地位的生產關係的總合所構成。「即有法律和政治的上層建築豎立其上並有一定的社會意識形式與之相適應的現實基礎。」(馬克思 1995[1859])

佔有生產關係主要地位的階級，居於統治地位，由於統治階級的統治範疇由生產關係擴大為對法權、意識形態的決定性影響。不同的社會群體隨著社會的發展，趨向於兩極分化，分化為資產階級、無產階級對立的兩個基本階級。

對照資本主義發達之後的階級分化，馬克思的理論主要是以十九世紀產業革命後的英國以私人占有為主要形式的資本主義發展為對象，對於日後以股份公司為主要占有形式的現代企業，只有「理論」上的預見，並沒有太多的著墨，因此未曾處理由於泰勒制興起後產生的所有權與管理權分離，體力勞動和腦力勞動相分離，從而促成了大量現代中產階級興起的現實。該如何解釋在資本主義社會階級的兩級分化中出現大量中產階級的現實，以及中產階級的階級屬性的社會作用，成了當代馬派社會階級研究者的難題。

Wright 為當代馬派的社會階層研究翹楚。他以美國發達資本主義國家的階級結構為研究對象，試圖理出可操作的階級形式，⁹ 同時，也回應已開發國家階級變動的現實 (Wright et al. 1982)。¹⁰ Wright 注意到階級不能被簡單地定義為某種職業類屬，而是一種控制資本、決策、勞動形態的社會關係。Wright 掌握住「不同生產模式」的分野，以生產關係概念，針對美國社會的實證研究，將「簡單商品生產模式」過渡到「資本主義生產模式」的社會發展形態之社會階級區分為：小資產階級、小雇主、半自主性受雇者、資本階級、經理人員、半自主性受雇者、無產勞工等六個階級（其中半自主性受雇者在二種生產模式都存在）。

由於 Wright 試圖針對當時美國階級屬性，以實證資料建立可操作的類型指標，未將農民社群視為獨立的類型，而是分屬不同生產方式中的不同位置。Wright 雖未直接點出農民分化，不過，他的分類概念已經顯示農民在不同生產方式中階層位置的差異。在 Wright 的分類中，農民或因土地持有而被置於「小資產階級」，或因成為農民工，受雇於人成為「無產勞工」。

馬派階級理論中強調不同階級「關係式 (relational)」的概念與社會流動研究所特有的「層級式 (gradational)」的理論概念相異 (吳乃德 1997)。強調層級式概念的研究表現在結構功能論取向的社會階層研究中。

韋伯的多元社會分層觀點，說明社會是一個高度整合的架構，其整體秩序透

9 Wright 在〈美國階級結構〉一文中寫道：「首先，建立同樣理論維度的各種替代性指標，這樣就可以用不同的方式比較不同形式的標準；其次，為了給處於不同地位的人口分布劃定範圍，要按不同的受限制程度構造一系列級類型學的雇傭標準。(Wright 1982:4)」

10 資本主義發達國家的階級特徵，並非兩極分化，廣大的中產階級反而構成了主要的社會階級結構。

過經濟、政治及社會三方面表現出來，而階級（classes）、政黨（parties）及社會團體（status groups）為代表三方面的團體。三種相互關聯、彼此獨立又相互影響。許嘉猷（1992）指出當代的功能論社會階層研究參照韋伯的多元社會分層理論模式，發展了社會階層化（social stratification）與社會流動的研究。社會階層化指出一套影響社會階層及取得社會位置的法則，以劃分不同社會階層。社會流動研究則探討階級流動的方向及代間的階級轉移，傾向於橫斷面的剖析個人特徵（教育、職業、聲望）及其社會流動的可能。

許嘉猷（1992）探討社會階層研究理論的脈絡中提到：Sorokin 所著的《社會流動（Social Mobility）》，被視為當代社會學系統性地探討社會流動與社會階層化的先驅。Sorokin 架構了社會流動的路徑及方向，定義水平流動、垂直的上下流動，社會階層轉化為一個連續性的層級（hierarchical）。人們因著職業、教育、聲望、¹¹ 收入及財產的類同，而被歸屬於同一個階級。藉著區分不同的社會階層以及階級間的次序，導引出社會流動的概念。

另一方面，Duncan 發展出社會經濟地位指標（social economic index, SEI），將職業結構當成一個連續整體，給予不同的職業聲望計分，以實證的研究方法，將社會階層與職業類屬緊密合。Blau & Duncan 接著以社會路徑分析（path analysis），則是將影響個人職業成就的因素，邏輯的串連時間次序、因果關係，建立起地位取得模式（status attainment model），將職業類別轉化為垂直的社會分層，並將類型化的社會階層直接扣連社會地位、社會聲望，形成了具有上下位階的社會分層。至此地位取得模式成為社研究典範，社會階層研究由此而偏向社會流動研究。

地位取得模式過於強調個人因素，忽略社會因素。Piore 因而提出雙重的勞動力市場以強化理論的適切性，Piore 認為勞力市場可以分為初級部門（primary sector）、次級部門（secondary sector），前者指工作組織的特質有升遷的機會、在職訓練及多層級的薪資；後者指工作組織特質為低技術性工作、沒有什麼升遷機會，就業情形也不穩定。（引自許嘉猷 1992）此一部門分級，以勞動內容的形式，

11 聲望通常根植於職業與教育，然而聲望由於反應了特定社會對於個別行業的集體認知、評價，因此社會聲望乃是結構功能論的社會階級分類的重要指標。

直接將農業勞動視為低技術性工作，指涉著大規模農業生產中「農工」的面貌；忽略了小農生產過程農民組織生產資源的多元化勞動內容。也就是說此一地位取得模式直接將農民視為初級部門的從業者，忽略了內部的質變。

從理論的爬梳，我們理解到當代社會階級研究在定義社會階層、強調社會流動時，依據某些指標而類型化從而得出「社會階層」分類的模型。社會階層化研究中，農民的位置由於其掌握土地此一生產資源價值低估及社會聲望較低的原因，通常置於較底層位置。這種理論對於農民的理解過於單一，甚少論及農民階級內部改變的歷程。

社會階層研究，也將農民化約為相對於其他階級而言的同質的社會階級。這樣的假定基本上忽視了農民階級的內部差異的事實。由於當代社會階級理論以整體的社會階層化為目標，自然不可能過於細緻化農民群體。

2.1.2 本土的農民階層研究

在台灣本土的社會階層研究中，直接討論農民階級者仍屬少數，主要是從屬階層化研究及階級結構研究。社會階層化的觀點是台灣社會階層研究的主流，¹²視職業流動為社會流動的基礎，並且建立起評量的方法，以評斷社會地位，再遽以進行社會流動的研究。

例如瞿海源（1983）、廖正宏（1986）、蔡淑鈴、廖正宏和黃大洲（1986）、黃毅志（1995）。此類研究中，蔡淑鈴等以農民階級為研究重心，探討農民的階級特性與社會地位。他們以生產工作的占有、務農意願的流動及階級意識作為農民階級特徵，指出伴隨著農業政策而產生的農業危機，促使農民階層分化為專業農與兼業農。此外，瞿海源（1983）則認為由於初級部門與次級部門的區隔，形成了社會流動的障礙。其研究指出教育與職業間的關係在都市次級與鄉村次級勞力市場是不存在的。瞿海源的研究支持「勞力市場結構特性」對社會流動的影響。

而探討台灣的階層結構的研究則為張家銘及馬康莊（1985）、許嘉猷（1987）

12 所謂社會階層化乃指社會分配的動態過程，分配的過程因為社會團體所擁有的資源可及度不同，造成資源可及度不同的原因往往來自於社會位置的差異，是以階層化研究基本上在於探究制度化的不平等。

及謝雨生（1990）。其中許、謝研究台灣整體的社會階層結構之際，從中把農民的階級結構獨立出來，加以驗證其階級關係。值得一提的是社會流動研究中，除了社會階層的上下流動之外，1978年 Featherman & Hauser 所提的結構流動（structural mobility）為社會階層研究中至關重要的概念。社會流動分為結構流動與循環流動。結構流動指職業結構變遷而引起的社會流動，例如台灣農業生產力提昇，勞動力需求下降，而工業發展過程中，工業人口需求上昇，所引起農工部門的勞動力移轉。循環性流動則是指社會各層級的開放程度，也就是階級流動的可能性，通常以代間流動（世襲地位）為指標。

以台灣經驗看來，許嘉猷（1987）的研究指出台灣的總流動率為 64.1%。結構流動率 38.1%、循環流動率 26%。從這些數字看出社會流動以整體的職業結構流動為主，結構變遷最主要的原因在於農村勞動力的移出、工人的增加，佔了結構流動率的 84%。許嘉猷的研究，指出農業人口愈來愈少的原因，實證的表明了城鄉移動之劇烈，同時點出結構因素對社會流動的影響。許嘉猷（1987）研究的目的是在於檢視台灣的農業與非農業的階級結構的市場關係，他以 1985 年行政院主計處的「台灣地區家庭收支暨個人所得分配調查」的戶長經濟特性，將台灣的階級結構分為農業類與非農業類，其中類屬農業的階級分為資本家、小農、經理及工人。許嘉猷的研究顯示，1985 年時小農階級佔農業階級的四分之三，當時的簡單再生產仍為台灣農村經濟的主流。他指出台灣農民階級情境不同於非農民，以小農階級為主流，而非工人，差異來自於農民與非農民面臨的市場情況不同。

謝雨生（1990）以隱型結構模型分析 1986 年台灣家父子職業代間流動（指父子職業流動的共同流動機會），得出農林漁牧工作人員因其特殊的市場情境，而自立形成一個社會階層——農民階級。許嘉猷及謝雨生的研究呼應了 Snipp（1985）研究提及農民與非農民的職業生涯流動形態差異極大。謝雨生另行指出社會階層流動中以農民階級流動到藍領階級的機率最高，形成這個現象與台灣發展過程中，農業萎縮、工業發達所形成的結構流動有關。

整體而言，多數研究者仍然視農民同為一屬性的團體。雖然許嘉猷、謝雨生及余淑娟的研究提出了農業階級的特殊性，卻沒有進一步分析農民階級內部的形

態。蔡淑鈴等以農民為主體的研究指出農民分化的傾向——專業農、兼業農，卻未能進一步研究分化的歷程、分化的動力、機制。瞿海源點出勞力市場結構對社會流動的影響，卻未論述哪些要素構成了勞動市場結構。再者，其分析基礎侷限於橫斷面及家戶長職業特性等資料，未能研究長時段農民階層的內部分化，以及分化的系統性因素。

由於台灣的社會階層研究重心偏向階序流動（層級式概念）無法回答農民社群內部分化（關係式概念）的現象。就現實層而言，農民所掌握生產資源的差異（土地多寡、家庭勞動或雇傭勞動）以及生產方式、流通過程的差異（農糧作物或經濟作物、契作、產銷聯合或直接銷售）都直接的影響了農民在生產關係中所處的位置，同時也是過去台灣農民研究中長期缺乏的面向。因此，本研究所進行的農民分化研究並非農民的階層位置流動，而是在論證農民社群內部異質化的基礎上，探討是否進行著階級分化以及造成此一分化的結構。

2.2 農民分化的可能歷程

2.2.1 穩固的家庭農場

Chayanov（1996[1925]）提出小農研究理論中的「家庭農場理論」，認為家庭農場是最穩固的農民組織形式。家庭勞動農場的概念是 Chayanov 理論的核心。「農民家庭勞動農場只要以其固有的面貌存在而沒有開始重建為其他類型的經濟組織，那麼這個經濟基本細胞的組織結構就維持不變，如果說有什麼變化的話，那只是某些具體特徵改變，以此來適應國民經濟一般環境的變化。（1996[1925]:9）」

這是一個敏銳的觀察、卓越的洞見，卻也是一個頑固的界定。因為家庭勞動農場作為一個組織形式具有多重限定。首先，他假定「家庭勞動農場」以家庭人口為勞動力來源，不雇用家庭以外的勞動力；其次，假定以家庭為單位的「勞動與消費均衡」是家庭的重大任務；第三，假定「家庭勞動農場」是可以一般性的與歷史上任何一種社會生產模式相適應。

Chayanov 家庭勞動農場理論的基本假定是否適用於台灣農村實際情形？當我們反思台灣農村組織形式時，對於家庭農場、家庭勞動的觀察，恐怕應該尋思「家庭勞動農場」的諸多限定，就台灣農村經驗是否合宜。事實上，台灣的農業勞動過程中，季節性的雇傭勞動關係普遍存在，農忙時期的稻班代耕、代收以及農家短期雇工比比皆是。再者，台灣農家究竟追求家庭消費與勞動長期均衡或者生產商品力求剩餘以進行市場交換？答案應是後者。台灣農業的發展，向來帶有典型的商品性格，小農所生產的糧食作物，在傳統的地佃關係下，或在戰後初期國家的控制下進入國際流通。此外，當代台灣農家存在顯著的家戶分工，例如家庭內部勞動力分別參與工農部門，或是，農民本身利用農閒時期，同時在工業部門從事季節性勞動。¹³

Chayanov 以家庭勞動作為農民農場根本性質的基礎，顯然有意建立一個不依賴於某個特定經濟制度的農民勞動農場組織理論。他認為家庭勞動農場的認識符合實際，最能夠簡潔的解釋所有觀察到的現象。在 Chayanov 的觀點中，資本主義制度將「農民農場」視作「企業」，推演出農場經營者雇傭自己作為工人的論點，乃是建立在資本主義範疇中「雇傭勞動」和「工資」的概念。然而此兩個範疇是資本主義社會的主要經濟特徵，並不是歷史上其他社會經濟形態的主要形式。因此，Chayanov 將農民農場視為一種一般性的組織形式，適用於各種經濟制度。Chayanov 認為「家庭勞動農場」的勞動不屬雇傭勞動範疇，而且農民農場形態存在的基礎，它不是真空的，它是基於當代主導社會經濟形態的生產模式。

此外，Chayanov (1996) 說明家庭農場之所以長存的理由時，已觀察到應深入的探究市場機制對於小農的經濟控制形式。他指出「農業中資本主義影響的增大與生產集中的發展，不一定如人們曾經預料的那樣採取大地產的形成與發展的形態，更可能的情況是：商業與金融資本主義會建立起對數量極多的農業生產組織的經濟控制，但就農業生產過程而言，仍會一如既往地由小規模家庭勞動農場

13 台灣小農家庭的季節性勞動，往往是農家之間協作、特定作物季節需求（採茶、採果等等）所致，農民在農閒時，受雇臨時短工。此種情形與其他第三世界國家的季節性勞動有很大的差異。典型的季節性勞動為：「愈來愈多的季節性工人不再住在農村，而生活在半農村的中小市鎮。經紀人將他們招募和運送到工作地點，監督他們，而且截留他們為公司勞動所得到的一部分工資。……從事季節性勞動的無土地工人幾乎都屬於最貧窮和最受半失業之苦的人口。」(Chonchol 1991)

來完成。後者的內在組織方式則遵循勞動消費均衡原則。(黑體為筆者所標)」也就是說，Chayanov 研究對象為 19 世紀 80 年代到 90 年代，處於資本主義萌芽初期的俄國，偏重於自然經濟中家庭農場的分析，但他也已經注意到市場經濟勢將影響小農生產關係，此一提醒，也使得本研究著重於農業結構調整因素對農民分化的影響。

2.2.2 政治經濟學中的農民分化

相較於 Chayanov 學派強調家庭農場的穩固性，馬克思學派則認為小農必然分化。馬克思 (2001[1852]) 以其巨觀的歷史唯物主義與辯證邏輯，為農民下了斷語：「農民是一袋馬鈴薯。」¹⁴ 他提到：「在原始積累的歷史中，對正在形成的資本家階級起過推動作用的一切變革，都是歷史上劃時代的事情；但是首要因素是：**大量的人突然被強制地同自己的生存資料分離，被當作不受法律保護的無產者拋向勞動市場。對農業生產者即農民的土地的剝奪，形成全部過程的基礎。**

(馬克思 2004[1867])」(黑體為筆者所標) 換句話說，馬克思認為資本主義的經濟結構是由封建社會的經濟結構解體中產生，由封建社會解放出來的生產資料：土地、勞動力共同構築了生產資料交換的自由市場，資本所有者得以運用貨幣透過市場交換勞動力與生產資料，展開資本積累的進程。而脫離了土地的勞動者，唯一可供交換的商品就是自身的勞動力，當人們只能販賣自身勞動力，成為工人，就成為生產關係中被剝削的對象。馬克思的論述從 15 世紀後期到 16 世紀羊吃人的圈地悲劇，17 世紀中期自耕農被消滅，18-19 世紀工業革命初期英國的租地大農場，將近 400 年的時間國家機制與市場機制合謀「掠奪教會地產，欺騙性地出讓國有土地，盜竊公有地，用剝奪方法、用殘暴的恐怖手段把封建財產和克蘭 (氏族) 財產變為現代私有財產 (馬克思 2004[1867])」。農民欲振乏力，

14馬克思對於農民的分析，其觀察對象為 19 世紀的西歐社會。在《路易·波拿巴的霧月十八》一書論及：「法國國民的廣大群眾，便是由一些同名數簡單相加形成的，好像一袋馬鈴薯是由袋中的一個個馬鈴薯所集成的那樣。數百萬家庭的經濟生活條件使他們的生活方式、利益和教育程度與其他階級的生活方式、利益和教育程度各不相同並互相敵對，就這一點而言，他們是一個階級。而各個小農彼此間只存在地域的聯繫，他們利益的同一性並不使他們彼此間形成共同關係，形成全國的聯繫，形成政治組織，就這一點而言，他們又不是一個階級。因此，他們不能以自己的名義來保護自己的階級利益，無論是通過議會或通過國民公會。他們不能代表自己，一定要別人來代表他們。他們的代表一定要同時是他們的主宰，是高高站在他們上面的權威，是不受限制的政府權力，這種權力保護他們不受其他階級侵犯，並從上面賜給他們雨水和光。所以，歸根到底，**小農的政治影響表現為行政權支配社會。**(馬克思 2001[1852]：105)」

終至遠離土地、生產工具，轉身為工業生產線上的無產勞工。

馬克思主義者中具體說明小農分化的是列寧。列寧（1984[1899]：53）以俄國資本主義經濟制度形成的經驗認為，小農經濟作為一種獨立生產形式，必然在資本主義生產關係的壓力下逐漸消散，農民將分化為貧窮的大眾（無產化）與資產階級兩類。無產農民出賣勞動力維持生活，他們放棄農業、出租變賣土地、外移工作，是為俄國農村的無產階級。資產階級從事農業是為了市場交換，他們擁有足夠的貨幣，用以改善經營、提高生產技術、改良品種、引進農業機械。由於生產規模擴大，家庭勞動力無法滿足耕種需要，必需對外雇傭工人，是為農村的資產階級。列寧指出，農村資產階級之所以不同於封建時期的官僚或高利貸資本，在於他們並非奪取農業生產的剩餘，而是組織生產，¹⁵ 奪取農業工人的剩餘。在列寧的分析中，俄國農村並不是走向貧窮或破產，而是分化為無產階級和資產階級。

列寧與 Chayanov 運用幾近相同的調查資料，¹⁶ 卻探究出不同的結論。列寧認為農民最終在資本主義的擴張中，勢必走向兩極分化；Chayanov 則提出勞動消費均衡理論，認定家庭農場形式適合存在於任何社會生產模式。這場以俄國發展經驗中「農民生產模式穩定與否」為核心議題大辯論（Marxist/Chayanovian debate）中，其論爭的根本差異在於資本主義化是否足以主導一切社會組織。列寧支持馬克思歷史唯物的一般化原則，認定經濟結構、生產方式決定了農民分化，而 Chayanov 則以試圖建立起農民經濟的理論體系，¹⁷ 發展其基本範疇與邏

15 列寧認為組織生產當然也是掠奪，但已不是掠奪產品（農業小商品生產的產物），而是掠奪工人，直接掠奪剩餘勞動。（Lennin 1984:91）

16 同為十九世紀末至廿世紀初，近四十年俄國各省地方自治局的統計調查資料。值得一提的是，地方自治局如此詳盡的一手資料，來自於俄國農奴制度改革後，大批理想主義知識份子有感於改革俄羅斯必須先了解、認識廣大的農民，紛紛下鄉進入俄國各地的地方自治局。該局為 1861 年新政之一，在省縣二級建立的半官方半民間機構。自治局作為農奴制度瓦解之後的國家與基層村社的中介，為理解農村、農民，聘任了大批專家與志願者進行農學、建設、衛生、土地整理、農技改革的工作。自治局成員背景複雜，但共同進行實事求是、深入民間的調查，至一次戰前，40 年的功夫，出版近 4000 冊的書籍，累積大批一手統計資料。Chayanov 青年時期是自治局土地調查員，1917 年起連番組織大規模的土地改革與合作化調查，為第三代自治局農業工作者的佼佼者。Chayanov 認為俄國首先需要建立「社會農學」，一方面建立一個測量體系，以便科學的認識農民和農民社會、一方面創造一種新的人類文化、新的人類自覺……社會農學家必須是農學家與組織者。（秦暉 1996: 6-11）

17 Chayanov 農民研究理論稱為社會農學，其理論與政治經濟學最大差異，在其視角並不拘泥於經濟、不只著眼於生產關係、農業資源、國家政策此類外顯於農民社會的概念，而是進一步的探究足以說明、解釋、反應農民社會的核心概念。那麼，社會文化、意識形態……亦為社會農學思考與探問的重點。

輯。換句話說，列寧與 Chayanov 對農民的理解各有偏重，列寧試圖說明資本主義發展中的農民分化，而 Chayanov 著眼於家庭農場的自我調節（自我剝削與家庭生命週期）以適應社會變遷。¹⁸

Chayanov 從研究俄國家庭農場模式內部的調節機制與反應，呈現了農民主體性的積極度，推論出農民自我剝削及家庭勞動消費均衡原則；他以俄國社會經濟脈絡下農民農場經營形態，挑戰當時資本主義發展一般理論對於農民的分析。Chayanov 與馬克思主義者大辯論的重要意義，並非穩固的家庭農場農民與資本主義兩極分化的簡單類比，而是根植當時俄國農場公社的社會基礎，農民農場的運作形態，以及以農民為主體的細緻研究所展現的意義。

Chayanov 的主張在 1970 年的西方鄉村社會研究學界得到闡揚(Shanin 1982; Shanin 1987)。由於第三世界國家小農穩固存在的事實，論者深入論證小農經濟與資本主義市場經濟的根本差異。例如，Scott (2001[1976]) 探討小農的抵抗形式及其意識形態，將其研究導入小農社會文化的理解，這是個重要的研究方向，也是對 Chayanov 理論觀點的肯定評價。

不過，Patnaik (1999) 提出批評，他認為家庭農場並非如 Chayanov 主張的，都有較高的生產效率，況且根據小農單位面積產量大於農場的事實來論證家庭農場的生產效率，出現二個問題：一來現代化商品化生產的效率遠高於 20 世紀初期；二來小塊農地持有者自我剝削以提高產出，不應被視為常態。

為了具體論述小農的生產關係，Patnaik 提出三個標準來判斷農民分化：1. 資源，或稱所擁有的生產資料；2. 勞動力使用的性質（雇人、自我雇傭或受雇）；3. 創造比維生所需更多的生產價值，也就是說「產生剩餘」。其中，雇傭關係是最主要的判準。

不過，另一派學者則認為生產剩餘才是最主要的判準。Athreya 等人 (1987) 的研究，足以做為市場經濟商品經濟中分析農民分化進一步討論與參照的基礎。

¹⁸Chayanov 從 19 世紀末至 20 世紀初的農民家庭的生產資料中建立起家庭生命週期的模型，他認為家庭耕地面積隨著家庭規模擴大而擴大、庭庭勞動投入則與消費成正比，由於家庭生命週期的差異，將導致農民農場耕地面積、產量、及收入的差別。(Chayanov 1996[1925]:20-40) 此一概念，開日後人口研究、家戶經濟研究的先河。

Athreya 等人（1987）曾提出定義農業階級應扣連農業勞動市場、顧及家庭和農場的再生產、表現生產的實質形式、反應初級和次級的剝削關係以及考量文化和意識形態。簡單說來，初級剝削指工資與勞動和自我剝削；次級剝削指土地的租金，盤剝，以及商業剝削。Athreya 等人以資本支出項目，衡量初級和次級的剝削關係。他們認為資本支出項目包含：關於資本可計算項目分為直接費用，如購入現金、自給耕種費用；以及間接費用，如利息、農具費、水費、地租以及農業稅捐等。

爲了細緻建構農民分化的判準，Athreya 等人從列寧的農民類型定義中再進一步探究各個判準的解釋效力，他們指出七個判準（criteria）：1.面積；2.租佃關係；3.與勞動市場的關係；4.農場與家的再生產；5.生產過程的勞動參與；6.文化和意識形態以及 7.初級和次級的剝削關係。（Athreya et al. 1987:155-163）其中最值得注意的爲：「初級和次級的剝削關係（Primary and Secondary Relations of Exploitation）」。初級的剝削關係指的是來自於生產過程的勞動，區分爲「勞動參與」以及「有無剝削」。就印度而言，此種勞動形式或許爲自有勞動、交換而來的勞動或是受雇（散工、契約工和長工）。當剩餘來自於勞動，首要條件爲耕作（不管土地是自有或佃租），但是，在此過程不見得會產生盈餘。因爲次級剝削或許凌駕初級剝削。次級剝削的影響有可能大到將初級剝削而來的剩餘全部奪取。準此，Athreya 等人提出了第一個標準「勞動參與」（根據耕作所取得的盈餘及勞動）。同時，有了第二個標準「有無剝削」，即農業經營除農場與農家自身再生產外，若無剩餘，則表示農家的經營僅僅作爲農場與農家再生產需要，即使雇傭勞動也未產生剝削。次級剝削關係則有四個主要形式：租賃關係、高利貸、商業剝削及經由各種價格系統的剩餘重分配（redistribution of surplus）。經由各種價格系統的剩餘重分配，指的是生產者和交換者在市場上交換商品。當生產資料與生活資料在同一個市場上交換之際，不同部門的商品價格會決定了足以換取的商品數量。由於工業商品不等價，使得農產品在市場的價格，整體而言低於生活產品，從而影響了農民取得生活資料的能力。

Athreya 等人研究印度農民類型時選擇「以剩餘判定階級（A surplus criterion

of class)」，¹⁹ 他們認為「以勞動參與判定階級 (The participation criterion)」²⁰ 無法反應商品化農業生產關係中的次級剝削 (土地租金、交易盤剝、金融利息等)。就實證資料所進行的分類判準，採納 Athreya 等人的論點，主要判準為「農業生產剩餘」，次要判準為「雇傭勞動的形式與數量」。台灣農民分化的實證研究設計呈現在第三章，研究結果呈現在第五章。

2.2.3 台灣農民分化的研究與討論

最早系統化論述台灣農業結構與農民生產關係變化者為矢內原忠雄。矢內原承繼古典馬克思學派的看法，以資本「原始積累」的過程看待日本殖民主義以國家壟斷資本支配的殖民地經濟形態，透過糖業生產力的改造、²¹ 生產關係的重組，²² 從而瓦解了小農的生產方式，朝向資本集中與農民的無產化 (proletarianization)，促成了台灣社會形式的資本主義化。矢內原 (1956) 從蔗作的生產關係中看出，租佃會社所有或賤耕地的佃農，「其經濟本質毋寧近乎會社的勞動者。…佃耕的蔗農甚至不如自由的勞動者，由於受到預借貸款的限制以及佃作契約的關係甚至淪為製糖會社奴隸地位之虞 (頁 121-123)」。²³ 不過，柯志明 (2003) 認為「矢內原專注於外來的資本積累法則如何在殖民地呈顯自己時，卻忽略了本地既存之社會生產方式如何抗拒，以及本地及外來的生產方式二者如何妥協並存的一面。(頁 6)」矢內原指出日治時期蔗作農民無產化的歷史趨勢，此一趨勢並未如矢內原所預言的出現在蔗作部門，遑論擴展至米作。²³

相較於矢內原以資本原始積累的一般原則，分析日本殖民蔗作資本化下台灣

19此理論模型，由 Djurfeldt and Lindberg 於 1975 年提出，透過農產品銷售的毛收入、家庭的糧食需求、生產的現金成本 (包括折舊和生產資料的維持，和借款利息)、支付非糧食消費需求所需的現金及相當於家庭勞動投入的工資、糧食需求的現金價值、穀物的至淨收入 (若有銷售的話，實際取得的款項) 及糧食赤字等變項推估剩餘。(Athreya et al. 1987: 163-172)

20由 Utsa Patnaik 於 1976 提出，運用一個簡單的表格，將所有對家庭產生貢獻的勞動列出，再比較農業參與上是否產生淨勞動的增減，以估算薪資勞動與自我剝削。(Athreya et al. 1987: 172-178)

21糖業「生產力」的改造，包括引進新式糖廠，改造舊式糖廠，品種改良。(矢內原 1956:107-112)

22「生產關係」的重組，指糖業生產資源的所有制、生產過程的控制、甘蔗的收購、蔗糖的配銷與分糖制度 (矢內原 1956:107-123)。

23 此部分的討論，請參柯志明 (2003 2-127)。

農民無產化過程，涂照彥（1992）則以整體性的資料探討農民階層內部分化，分化指標為生產資源所有及耕地規模，推斷農民經營規模增加是以自耕農為中心擴大耕地面積為主要方向，另一個側面則是佃農沒落或脫離農業。他透過農業收支差額探討農家經濟的轉變，農業生產效率的變化來探討影響收益的因素。研究顯示日治時期農民已逐漸分化為自耕農、自耕農兼佃農、佃農。他認為，以台灣的情況來看，由於蔗作、稻作單一栽培式生產結構商品化出口農作必然導致農家不穩定；而各階層農民的穩定性有農作物之別，以相對穩定性排序來劃分，稻作農家為：自耕農兼佃農、佃農、自耕農；蔗作農家為：自耕農、自耕農兼佃農、佃農。且農民分化與農家戶數人口擴展同時展開。然而，並非所有的階層都可藉著自家勞動力的增加，來克服農家經濟的不穩定性，無法採取此形式的農家將走上或沒落或脫離農業之路。有一個突出的現象是台灣農民階層分化，上升階層停滯在自有土地一至二甲或勉強到三甲的程度，農場規模因此受限（頁 251-268）。

二次大戰、國共內戰的歷史進程阻斷了分化趨勢發展的政治經濟與社會基礎。戰後台灣土地改革形成當時最主要的農業生產資源——土地，相對均質化。至於戰後台灣農民的分化，是否延續日內原二極分化的假設，或是在獨特歷史脈絡下（日治時期的殖民地經濟轉型為國府計畫經濟形態的國家壟斷資本）發展出不同的分化歷程，我們無從比較。歷史的斷裂與國府治台的土地改革，重新結構了小農生產資源與生產關係。劉進慶（1995）分析 1945-1965 年間台灣戰後經濟，他稱土地改革之後台灣小農為「零細農」。因土改之後台灣的標準農家多半以家族勞動為中心，擁有 0.5 公頃左右土地，由於無法單靠農業生產來維持家族生活，形成了半無產化的「自營農民」。耕地狹小並非「零細農」無法生存的主因，其惡劣處境的根本原因在於戰後台灣地租制由貨幣地租改為實物地租，實物地租以稻穀繳納的強制性，限制了零細農民耕作的自由；隨田徵賦、肥料換穀、低糧價政策形成國家剝削的基礎。是以，土地改革之後，農民雖然擁有土地，卻仍處於半封建式的剝削關係，以往將剩餘勞動以佃租形式繳給地主，戰後初期（1945-1965）則無償地被國家徵收，造成農民的貧困，使得農民即使擁有農地，卻也無法單靠農業生存，被迫釋出農村剩餘勞動力。就此點看來，土地改革後的台灣農家遠不如小農的自給自足，因此稱為小農之下的「零細農」。

劉進慶關於農民分化的研究，並未區分農民內部分化，而是指出政策施為足以改變農民地位，其分析強調「國家」的角色。戰後初期在軍政與戒嚴體制下，國家強而有力的控制小農生產，並且吸納農業剩餘以支持國家的運作（軍事人口及大批官吏）。因此，不只是資本主義體制市場關係壓迫農民，國家政策往往代表著非農民、特殊集團利益，同樣壓迫農民。雖然台灣的土地改革名目上擴大了自耕農的比例，然而農民並未因此完全掌握生產剩餘，反而被非經濟的因素限制了生產。

柯志明與翁仕杰（1993）的研究指出，在日治至 1950 年代，資本與國家聯手從外部控制農業的交換條件以及生產條件（conditions of production and exchange），不過卻沒有直接介入農業的生產本身。農業生產的過程大致上仍然掌握在農戶自家手上，農業生產者內部的分化並未明顯出現。1960 年代到 1970 年代「壓抑農業部門以取得廉價糧食」的農業政策基調仍存在，不過由於工業積累在國內資本形成內所佔的比率日增，從農業部門轉移過來的剩餘，相對而言重要性日減。然而，1960 年代出口導向工業化開始快速進行，城鄉關係起了根本變化，農村勞動力成爲工業資本主要的目標，農村內部階級分化的新階段由此產生。資本不只把農村的勞動力擠壓到都市工業，留在鄉村地區的農業生產者也無法逃避無產化的命運，兼業化成爲動員農村居民勞動力的主要方式。除了糧食作物以外，市場作物也納入家戶式生產方式，後者此類以家庭爲單位的小商品生產，透過市場機制迫使小農以勞力更密集，家庭勞動更投入的自我剝削以供應廉價農產品。

此一分析將農民分化之後分類的重心放在生產關係與市場關係之上，並且在生產關係引入受雇性質作爲次分類的標準。其以市場關係（商品化程度）劃分小商品生產農與原型農民，以區分自由市場競爭下之家戶生產及維生的家戶再生產。在雇傭關係上，則區分自由買賣式的雇工與外包式雇工，外包式雇工乃是農業勞動人口老人及兼業化下逐漸脫離生產過程所造成的。就受雇性質而言，區分出兼職外包農與半無產化農民。文中細究生產關係、市場關係、受雇性質交叉的農民類型，提供了研究農民分化有力、有用的分析工具。此一研究顯示了農民分化的階段性差異，集中說明 1980 年代農民分化的動態過程，並以家戶所擁有的

生產資財及家庭生活週期探討農民轉型的內在趨力。此研究啓發區辨農民組織生產的類型化差異的必要。

從台灣發展脈絡中看來，農民分化已然成形。從日治時期矢內原資本原始積累之下農民的無產化；涂照彥以栽植農作物之別及生產資源：土地的持有所劃分的稻作、蔗作之自耕農、自耕農兼佃農、佃農；劉進慶以生產資源所有權及國家徵收形式而推論出的「零細農」。以上論述的分析脈絡仍偏重外部社會分化所造成的農民無產化，而未能細究農民主體如何回應社會發展的變動。柯志明及翁仕杰（1993）則有意識地進入台灣農民分化的具體經驗：家庭農場強固的存在，兼業農由於掌握農業機械並未走向無產，以挑戰無產化、半無產化等分析未盡之處；並以小農經濟中的小商品生產解釋家庭農場在資本主義生產模式中特具的市場競爭力。該論文中創建了具有分析意識的台灣農民的分類表（柯志明、翁仕杰 1993：113）。不過，此文對於台灣農民分化的動態過程及驅動力尚未就歷史材料加以論述。

探究台灣小農分化的原因，應該由結構成因入手，特別是支持小農形態的結構因素。是以，本研究農民分化的脈絡因素，從國家角色、市場機制以及體現國家職能的政策的農政部門以及農民自身及農民組織，考察其結構位置與脈絡。

2.3 農業政經結構變化與農民分化

2.3.1 全球化過程中的農業自由化

華勒斯坦提到「什麼是資本主義呢？對我而言，資本主義只能用來稱呼一個整體性的世界體系，一個歷史上發展出來的特殊體系，我不能苟同把資本主義當成形容詞來稱呼世界體系內的制度——資本主義形態的經濟關係、資本主義國家、資本主義的這個或那個——好像每樣東西或多或少是資本主義的。資本主義指的就是整個世界體系。老實說，我個人以為這是馬克思學說的關鍵所在。說什麼東西是或多或少是『資本主義』，乃是掉入了個體論自由派的社會科學（individualistic liberal social science）的陷阱。（柯志明 2000）」

資本主義世界體系的建構是一個漫長的歷史過程。農業自由化只不過是新近的統合手段，它的形成與國際局勢的走向息息相關。美國作為第二次世界大戰之後，最為強大的帝國。帝國實力建立在軍強武備，更建立在美國獨特的生產方式——福特制——大規模生產與大規模消費。就農業生產而言，1933年，美國總統羅斯福新政年通過《農業調整法》，美國政府介入農業生產調控，大力補貼因生產調控而休耕、減產的農民，提高農產品價格以及擴大規模生產，已為50年後美國農產品傾銷東亞預下伏筆。它顯示了美國所代表的資本主義大規模生產，不以單一國內市場為滿足，它需要廣大的國外市場。擴展國外市場的行動並非市場機制可以掌握，它需要國家法權的介入，美國在關稅貿易總協定（以下簡稱GATT）談判桌上，力主農產品貿易自由化，GATT〈農業協定〉談判屢生爭議的過程，沒有使美國國家法權停下腳步。在冷戰結構的框架中，美國以東亞為試金石，透過一連串談判，強行逼迫日本、台灣與韓國開放農產品市場。

另一方面，國際農貿框架的主戰場「GATT/WTO」的〈農業協定〉，最終在美國主導，同時對歐盟、日本分別小幅退讓中，於1993年12月取得共識，付諸實行。至此，國際農業貿易、國境的農產品進口關稅與國內農業補貼出現了一個「規範性」框架。GATT烏拉圭回合談判中另以成立世界貿易組織（以下簡稱WTO）以推動、落實自由貿易。凡是參加WTO各會員國共同受制此一規範。

就農業自由化而言，「GATT/WTO」的〈農業協定〉形成了一個外部作用的框架，國際局勢透過談判、國際協定與國際組織形，以國家為中介，藉著國家法權（法律、再分配機制及農政部門）的施為，直接、間接的影響國內的農業生產，甚而改變了農業生產關係。在這個過程中，已經產生了一個全球農貿的核心，它是由資本主義先進國家、跨國公司以及跨國金融所組成，一個不被確認、不被授權的非正式中心。

農產品的自由貿易就是在這個根本命題下的現實情況。國際農糧貿易結構（international food regime）是一個基於農業生產資料分配、生產過程與農產品分配，既統一又矛盾的關係，它以「自由」之名，重新解構了民族國家之間的經濟關係，造成占有資本優勢的國家主導經濟關係的規則與形式。

馬克思（1995[1848]）直言：「在現在的社會條件下，到底什麼是自由貿易

呢？這就是資本的自由。……不要受自由這個抽象字眼的蒙蔽！這是誰的自由呢？這不是一個普通的個人在對待另一個人的關係上自由。這是資本壓榨勞動者的自由。當這個自由不過是自由競爭基礎上的必然產物時，怎麼還能把自由競爭奉為自由的觀念呢？（頁 227-228）」金寶瑜（2005）也提到「當一個落後國家的經濟被整合到世界資本主義體系之內，傳統的生產方式就必然會逐漸破產，即使農村的小農還能保留下一小塊土地，他們也無法進行生產。因為一切生產元素，像肥料、農藥、甚至於種子都變成了商品，都要用現金購買。（頁 293）」她認為戰後農業生產與分配出現了兩種趨勢，一來，帝國主義國國內生產和出口政策導致農業剩餘產品的不斷增加，二來壟斷資本對於農產品生產與分配的控制在不斷的增強。

資本主義世界體系是一個整體狀態，但其拓展的過程，並不如新自由主義宣稱全球一家的美好。事實上，一個國家的世界市場就是另一個國家的國內市場，一個國家的自由市場就是另一個國家的被迫開放市場。透過種種談判手段強行打開開發中國家市場，透過世界組織種種協定，規範國境內的政策施為，哪裡談得上自由呢？美國農糧、畜產的外銷，直接打擊著台灣內部草根農民的生產，同時翻滾出雙重的再分配機制，美國國內的再分配與台灣本土的再分配，加乘作用牽動台灣內部農業結構調整。農產品自由化透過國家機制為中介，它逼使著國家本身職能的退讓與萎縮（被迫在關稅上讓步、被迫調整國境內農生產，甚而被迫出讓糧食主權！）。台灣的歷史經驗顯示，市場擴張與單一國家法權的矛盾與合流，在殖民時代以殖民地直接占有現身，在民族國家的時代以國際組織的強制現身，也以跨國公司的擴張存在。

理解了生產與分配的同義，以及由壟斷資本所結構的農貿體系，有助於理解台灣農政經結構。簡單講，它體現為外部與內部二個再分配體系，外部關係以多邊或雙邊貿易談判形式，以民族國家的經濟主權為對象，以國家為中介產生作用，具體表現在中美貿易談判與台灣加入 WTO 的過程。內部關係則是國家作為中介，形成外部因素內在化，透過休耕、補貼和市場開放...等政策在生產、分配和流通等過程直接、間接地影響農民的生產關係。在這個過程當中，農民社群的抗爭或要求，反過頭來影響政策，形成國境內再分配機制的矛盾（例如休耕與保

價並置的稻米政策)。本研究以具體的農業談判與農業政策、農民抗爭事件，說明台灣農業政經結構此一外部與內部二個再分配體系的運動關係。

2.3.2 農民分化的結構因素

探討鄉村發展與農民分化，有必要深入發展結構中不同行動主體的動態歷程。社會發展歷程是在國際局勢下的世界經濟體系政經結構的連動。在台灣發展經驗中，特別突顯出國家角色（劉進慶 1995）對農民社群的絕對性權威，因此國家角色及農政機構所執行的政策施為，成為農民分化主要的結構力量，也是內外因素的中介變項。農民社群內部集體意志所形成的農民組織，以及個別農民主體受限於家庭勞動力及社會關係，共同結構了農民在農民分化動態過程中，不同的位置與角色。單一的生產資料所有權無法解釋台灣農民分化的長時期變動，應該以生產關係、市場關係、受雇性質區辨農民分化（柯志明、翁仕杰 1993）。農民主體回應市場的選擇空間則受到國家威權與社會結構的限制，形成了一個容或增強、抵銷的結構連動。因此，農業結構調整下農民分化的結構因素分為：一、國際局勢；二、國家；三、農政機構；四、市場；五、農民組織；六、農民。這六個結構因素的意義說明如下（圖 2.1）：

一、**國際局勢**：本研究的重要軸線在於農業自由化階段的農民分化。考察台灣農業的發展歷程，農業生產結構的變遷往往不是由內部因素所決定，而與資本主義世界體系擴張連動。尤其是台灣的農業發展始自 17 世紀以來，主要與中國華南地區形成農業產品與手工業產品的相互配套。清末五口通商後，因爪哇北上稻米與蔗糖取代了台灣米、糖的出口市場，改以茶、樟腦出口到世界市場為主。日治時期，殖民體制下，台灣蔗糖生產結構在殖民地垂直分工體系供應日本的精糖製造業。顯見國際局勢對台灣農產品品項與交換，具有舉足輕重的影響。同樣的情形也體現在戰後經濟發展過程，戰後初期冷戰結構下的農業保護政策、1980 年代為平衡中美貿易逆差，獨對美國開放農產品進口、乃至於 1990 年代起為了加入 GATT/WTO 而休耕減產，莫不是國家審度時勢而作出的政策調整。晚近台灣農產自由化之後，農產品的供應、市場競爭不限於島內，更反應在貿易依賴關係下，國際因素對國內農產市場的支配力。是以，不管從世界體系擴張、國家

農政的角度、從農民對市場的反應，國際局勢都應納為研究台灣農民分化的結構因素當中。

二、**國家機制**：國家與農民之間是一種極為複雜的動態過程，特別是台灣在發展過程中，國家職能迭有變動。由戰後初期戰備體制下的威權管制，轉化為發展導向的國家的計畫經濟體制國家，再轉變為全球去管制、去國家化的自由市場體制，角色的更迭使得國家因應世界局勢調整對整體經濟制度的作法，國家對不同部門的作為，國家對農政、農民的政策都有其階段性與制度性的變化。解析國家之於農民分化的影響，將從解析不同發展階段的國家角色入手，從國家整體政策對不同部門造成的後果，以及國家調整其自身職權的過程來探討。相較於另一個行動主體「農政機構」旨在探討農業政策的成因、過程與後果，「國家」此一行動主體則主要觀察總體社會經濟發展切面，以及國家介入農業經濟（包括市場、生產力與生產關係）的過程。

就農業生產關係而言，劉進慶（1995）指出戰後，由於土地改革使傳統的地主租佃制解體，並且引進美援、日資加深了台灣社會經濟構造的變化，即「戰後台灣的社會經濟，更換前現代經濟體制的裝扮，而隱藏在已具支配力量的資本主義體制之中（頁 10）」。其次，戰後初期龐大的公營企業（國家資本）與民營企業（民間資本）該擺在社會再生產結構的那個位置？國家威權廣泛介入經濟領域，該如何理解？也就是說「資本所有制」與「國家角色」結合為戰後初期台灣發展的動力，劉進慶以「官商資本」形容此等在半封建半資本的社會經濟體制中獨特的現象。以此展開了由「官商資本」統一支配資本的架構，藉由「基軸——官商金融資本；底邊——零細農業與低工資勞動力；依賴——對美日經濟這些側面，來觀察官商資本的構造與運動。（頁 10）」

三、**市場機制**：市場具體而言是商品交換的場域。若以古典經濟學的眼光而言，「一隻看不見的手」正是指市場自主運作的機制。然而，台灣發展經驗中，是否真正存在一個完全自由的市場？農產品市場恰巧是個不完全、不自由的市場，不管是農產品交換、生產要素（勞動力、機械、農業資料、資本）的取得，都存在著國家介入與人為操控的模糊地帶。正是這層模糊，使得市場交換的成本（訊息、談判、實施、監督、協調、契約履行）經常影響著不同的農民，並且反

過頭來影響著農業剩餘分配。例如，台灣稻米「保價收購制度」，以國家財政收購稻穀、平準糧價，此項政策旨在確保稻農（佔大多數的農糧小農）的收入，以維持農家經濟、社會穩定。此一政策有其根本的矛盾：「保價收購制度」的顛峰時期，也種下了日後減產休耕處境。又例如檳榔，檳榔產業從未獲得正式部門的認可，卻在市場的需求下，發展成重要的地方產業。市場實為一個複雜而動態的經濟範疇，實質上影響著農民分化的過程，但是農民作為行動主體，因不同的土地所有、使用和作物的差別，選擇了不同的組織形態與流通方式來貼近、適應市場的變遷。由於個別作物的生產與市場的連結不在本研究所探究的部分，因此對於市場機制的探究集中於對農民分化的集體影響。

四、**農政機構**：農政機構是農業政策的行動主體，它是國家的行政環節，同時也是農業作為的主導機構。就國家的行政環節而言，理應納入國家行動主體來討論。但是考量農政機構所代表的農業部門與其他部門間的利益、位置與行動邏輯的統合與衝突，以及作為農業主導機構，它的主張與作為形成一個具體的行政框架，這個框架又在不同的階段結合國際局勢與國家擴大其影響，或者在其他行動主體的使力下弱化其職能，是以應獨立討論。前者如戰後初期的農復會及美援會、後者如加入 WTO 過程中的農委會。分析農政機構此一行動主體，則從其行政施為的具體實踐中，探討其與其他行動主體的互動，及對農民分化著力與影響。

五、**農民組織**：農民組織意味著農民集體意志展現的制度化安排（農會）與組織化過程（農運）。在台灣的農鄉發展經驗中，農民組織未必展現農民集體意志反而成為國家侍從的產物，農民組織通常兼負著國家、農政機構行動的第一線執行者，例如水利會行使水租權，農會對農業技術、農村婦女教育、農村青年現代化的引導。晚近，農民組織發展更為多元，例如，農會成為自主的農企業主與個別農家競爭生產要素與市場的主要場域。1980 年代晚期，引發一波波農民抗爭的農權會。究竟是不同階段分化的農民構築了農民組織的基礎，抑或是農民組織介入了農民分化的過程，同樣的，農民分化的探究應當進到具體的發展脈絡、具體事件中加以解析。

六、**農民個體**：農民指以小面積土地資源及自家勞動力為主要生產要素的直接生產者。作為個別的農民當然受制於整體結構的影響，不過，其行動主體的主

觀能動性，卻可以針對結構因素進行「微調」，使其所面對的條件、制度安排更符合農民的需要或利益。但農民是作為一個行動主體，其選擇的空間受制於結構。是以，農民分化不應該被視為只是結構因素的直接產物，它也是農民對此一結構的回應的結果。也就是說，農民分化是一個「自為」的動態歷程，而不是「自在」的結構產物。農民個體是結構中的重要位置，本研究分析的重點將環繞在農民個體的生產關係與勞動形態，有別於農民組織討論是在集體行動的範疇。

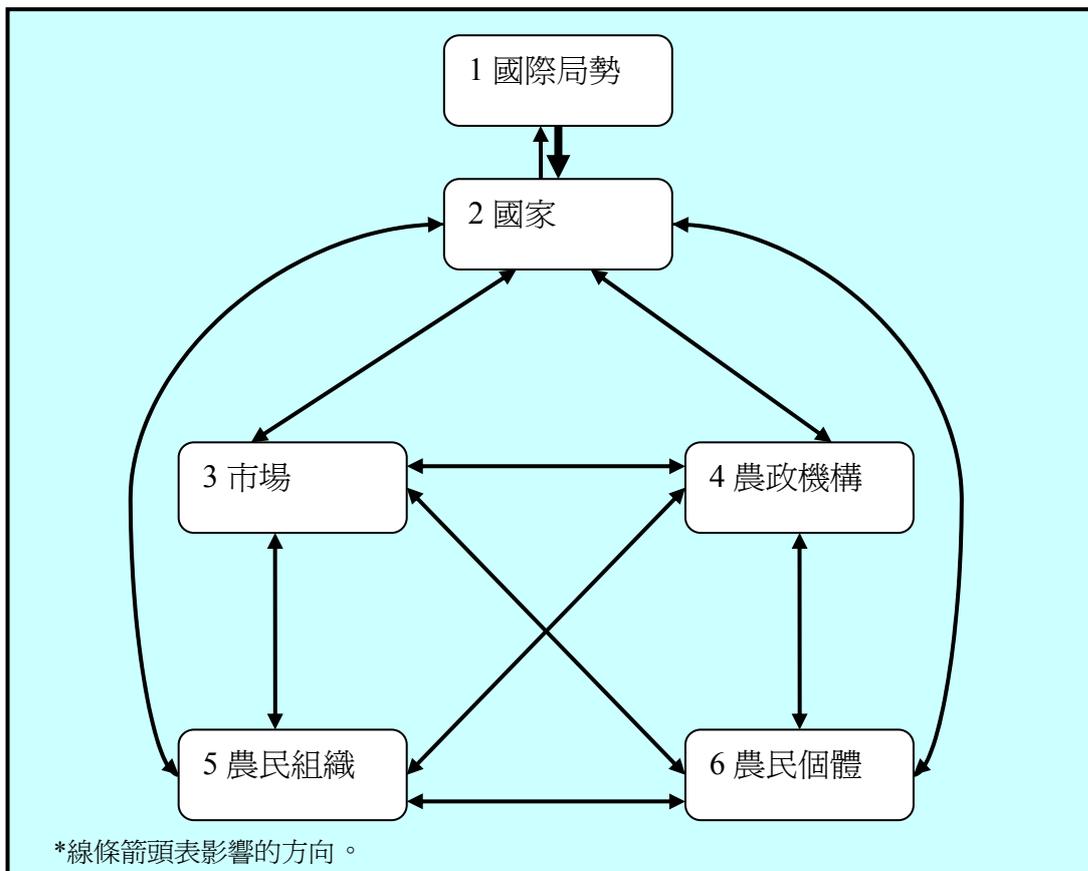


圖 2.1 影響台灣農民分化結構因素示意圖

2.3.3 農民分化的動態歷程

以研究中國小農著稱的黃宗智（1994）主張「長江三角洲的關鍵性發展不是來自大肆渲染的『個體』農業生產和小商業，而是來自鄉村工業和新副業。正是鄉村工業化和副業發展才終於減少了堆積在農業生產上的勞動力人數，並扭轉了長達數百年的過密化。長江三角洲鄉村的真正重要的問題過去不是，現在也不是在於市場化家庭農業或計畫下集體農業，不是在於資本主義或社會主義，而是在於『過密化』還是『發展』。（頁 19）」他指出「商品化小農確實擴展了，但這種擴展主要是過密型增長，而不是真正的發展。……農業中進一步的勞動密集化，採取的主要形式是推廣勞動更密集的經濟作物，特別是棉和桑，而不是在水稻種植中投入更多的勞動力。……建立在過密化小農經濟之上的商品貿易，與馬克思的「小商品生產」的模式很相近，即交易的商品主要由小農生產，並在地方市場上以小買賣的方式交換。（頁 324-327）」不過，黃宗智認為相似之處僅止於此，中國長江三角洲小農買賣並沒有發展成資本主義經濟。他也點出了一個關鍵問題：產值增長是否意味著發展？小農商品生產是否帶來不同的生產關係？這一點，與戰後台灣農業的經驗大異其趣。土地改革之後，台灣農村社會「家庭農場」的形式，在國家主導的資本主義發展中成爲一種被剝削的基本生產組織。1980 年代以降在農業自由化的政策架構下，農家重組生產資料逐步轉化爲商品農。不論轉化完全與否，此一趨勢顯示即使是小農——在自有土地上以家庭勞動力爲主的小規模生產，未必不能產生商品經濟的生產，甚至擴大再生產爲即占有生產資料又以雇傭勞動爲主要生產關係的資本農。當代「家庭農場」生產模式不同於前資本主義時期的「家庭農場」。農場組織（如家庭農場）外顯形式相同，卻有可能在不同的社會發展階段形成不同的生產關係及市場關係。

透過理論爬梳，農民分化受到農業政經環境的影響的概念益發清晰。不管是矢內原所提醒的國家壟斷資本支配的殖民經濟形態，或者劉進慶所分析戰後 20 年間，黨國資本以國家強制重新分配農民生產資源，結構小農耕作形態，國家再以田賦徵實、肥料換穀及低糧價政策，奪取小農生產剩餘，以及柯志明與翁仕杰的研究區隔國家規約的市場與自由競爭的市場，在在顯示存在著一個外在於「農

民分化」的政經結構，唯有進到農業政經環境動態歷程中，方能清楚的掌握農民分化的原因與過程。

農業政策的制定最能反應農業政經動態歷程中，各個行動主體的角力及其行動的結果。Winters (2000) 以「政策即過程 (the policy-as-a-process)」稱呼此種研究取向。Rabinowicz 等 (1986) 和 Moyer 和 Josling (1990、2002) 的文章可為代表。Rabinowicz 等人 (1986) 探討瑞典農業政策自 1932 年以來的演變，指出揭示農業政策的文件無法顯示合理的目的與手段，唯有尋求政策緣起與製定過程，方能一探梗概。Moyer 和 Josling (1990、2002) 建立起「政策即過程」的分析框架，他們的研究首先結合主要的政治經濟理論，包括公共選擇理論，組織進程的典範，政府的政治模式。其次，探討歐盟共同農業政策的改革，強調決策的過程是在政治和經濟和官僚主義及其影響相互作用之下的改革，並以歐洲共同體的 1984 年的牛奶配額和 1988 年布魯塞爾協定後實施農業穩定政策為例。其三，介紹美國具體的農業政策改革，詳細說明政策推進過程，以 1981 年「《農業和食品法》和 1985 年《糧食安全法》」，探究的政治談判導致法案通過的過程。其四，論及國際農業政策改變，討論農業談判的過程，重點放在烏拉圭回合中關貿總協定談判的農業協定，以及所遇到的問題及談判期間的進展，最後，比較了美國和歐洲共同體農業改革的進程。Moyer 和 Josling (1990) 的研究證實農業決策過程受到眾多因素的影響，包含經濟趨勢和衝擊、政治發展、集體和國家的利益，外部政治因素（說客、學者專家、其他盟國或貿易對象的壓力），及政治投入（立場各異的政治行動者和其形成的過程）中不同角色間的相互作用。Moyer 和 Josling (2002) 之後強化此分析架構，聚焦於農業範式轉變 (paradigm shifts)，強調路徑依賴分析 (path dependency analysis)、各方就政策影響及其利益討價還價 (bargaining games) 的重要性。

其中值得注意的是路徑依賴分析。North (1995) 認為，路徑依賴指人類社會中的技術演進或制度變遷有類似物理學中的慣性。一旦選擇某一路徑（無論好壞）就可能對此路徑產生依賴。此一既定方向會在以後發展中自我強化。²⁴ 從

²⁴ North 將路徑依賴應用於新制度經濟學的領域，主要的內容為：1. 制度變遷如何技術演進一般，也存在著「報酬遞增」與「自我強化」機制，人們過去所做的選擇影響了現在可能的選擇。經濟和政治制度也是如此，沿著既存路徑，有可能是一個良性循環，也可能被鎖定在惡

制度依賴與 Moyer 和 Josling 的分析框架出發，研究台灣農民分化政經結構的分析框架，必須回到台灣政治經濟的現實中。由於戰後台灣對外貿易的依賴，使得台灣政經結構益發的捲入國際經貿局勢，國際經貿局勢以國家為中介，影響了國內市場、國內農業政策，連帶影響了農政部門與農民團體。同時，農民團體與農民並不是靜止的、被動的接受改變，農民自主的回應，形成了農民分化的機制。就此而言，國際局勢與國家主體形成第一層的分析框架。就台灣歷史現實而言，表現為中美貿易談判、參與 GATT 及為了加入 WTO 的入會諮商等種種談判與協定之中。國家內部的不同行動主體則共同構築第二層的分析框架，同時以「國內農業政策」、「國家再分配機制」與「各項的農民行動」，共同體現了動態框架。

2.4 台灣農業結構調整

就經濟面看來，現代國家發展的過程中，農業在總體經濟中所占的比重無可避免在衰退當中。因此，國家採行再分配政策涉入農民所得與農業調整（agricultural adjustment）。當再分配政策面臨農業自由化趨勢，其範疇擴展至國際農貿市場之際，國際局勢作為外部因素影響著國境內的農業政策。如此一來，雙層次的再分配架構，共同對基層農民產生作用，這就是 1980 年代中期以降台灣農業結構調整的框架與現實。

一般說來，農業在國民經濟中所占生產毛額、投入勞動力的比例逐漸下降，前者導因於國家總體發展重心的轉移，工業、服務業的相對擴展；後者導因於農業生產力提高，而對農業勞動需求相對降低。此一過程推展的速度，影響生產資源移動的速度，尤其是勞動力，當勞動力受到持續的壓力與吸力，勞動力就會從農業部門轉移出去，投入其他經濟部門。倘若資源無法流動，就會出現對農業部

性循環中。一旦被鎖定就很難改變，往往需要借助外部效應（例如政權變化、國際壓力），才能扭轉原有方向。2.制度變遷與技術演進不同，制度變遷還受到不完全市場因素的影響，也就是說制度變遷的路徑依賴有兩股力量，一是報酬遞增，二是存在有明顯交易費用的不完全市場。隨著遞增報酬和不完全市場，制度自我強化得以進展。3.制度變遷比技術演進更為複雜，因此，行動者的觀點及其所支撐的主觀抉擇在制度變遷中起著關鍵的作用，North 認為行動者具有不同的主觀意識，而做出不同的政策選擇，因此，制度變遷的結果將不完全趨同。也就是特定的歷史條件將形成行動者的主觀抉擇，這也說明了，制度在不同國家地區存在差異的原因。

門不利的結構失衡 (structural disequilibrium)，「農業結構調整」正是要調整此一失衡 (Rayner et al. 2000)。結構失衡透過勞動力的供給與雇傭薪資表現在城鄉所得差距，但是，問題核心則在於不同經濟部門對生產資源的競奪，就國內層次，農業結構調整牽涉到生產資源轉移，以及在此轉移過程中對農業部門的補貼，國家運用再分配的境內補貼 (domestic subsidies) 形式，從貨幣手段的農業低利或無息貸款、財稅手段的田賦減免或免徵、市場手段的保價收購、平準基金，以及直接給付的實物或現金支持等。國內農業結構調整的支持策略勢必對市場價格造成扭曲，這就扣連另一層面——國際貿易層次。在開放市場中，若是某國農業生產條件改進、運輸工具效能提升，勢將導致農產品的國際價格下跌，從而有利於出口。當然也就不利於在農業結構調整中採行農業支持政策的國家，甚而加劇國家的財政負擔。農業貿易保護與農業支持政策是以相加效果共生而存的。

在開放市場中，農業支持政策受到國際農貿商品價格波動而成本日高，就執行的經驗而言，顯然已經愈來愈難以透過農業支持、農業保護而有所成，然而農業支持、農業保護仍然在美國、歐盟等開發中國家大行其道。換句話說，農業政策不單是市場價格等經濟目標，它更隱藏著社會目標、政治治理的目的。在農業集團，或者操控農業社群的政治勢力運作下，農業支持與保護成爲一個國家是否支持農民社群、農村社會的具體指標。國家機制的運作無法迴避農民、地主、農企業與農民組織的壓力，由此形成的利益集團的尋租 (rent-seeking) 行爲 (Rabinowicz et al. 1986)，將引發一連串的國家職能的轉變。尋租行爲出現在小農國家 (瑞典或台灣) 典型的再分配模式，爲促進國家機制加強市場管制與價格支持。若是出現在農業出口國 (美國爲代表) 則是擴大市場，利用出口補貼 (export subsidies)，或者要求國際市場開放，都是將國境內的再分配政策轉移爲國際的商品流通。就原本農業消費尚可維持穩定自給的進口國而言，放棄貿易保護，開放市場，採行農業自由化，意味著國家職能讓位給市場機制；更有甚者，當國家職能忽略了社會目標，而以維護市場機制爲己任，「國家職能商品化」現象一旦出現，國家作爲調節市場機能與社會大眾之間的再分配角色將產生嚴重的傾斜。就積極擴大市場的出口國而言，則是將農業結構調整的成本轉嫁到進口國及進口國的農業生產者身上。(如圖 2.2 所示)

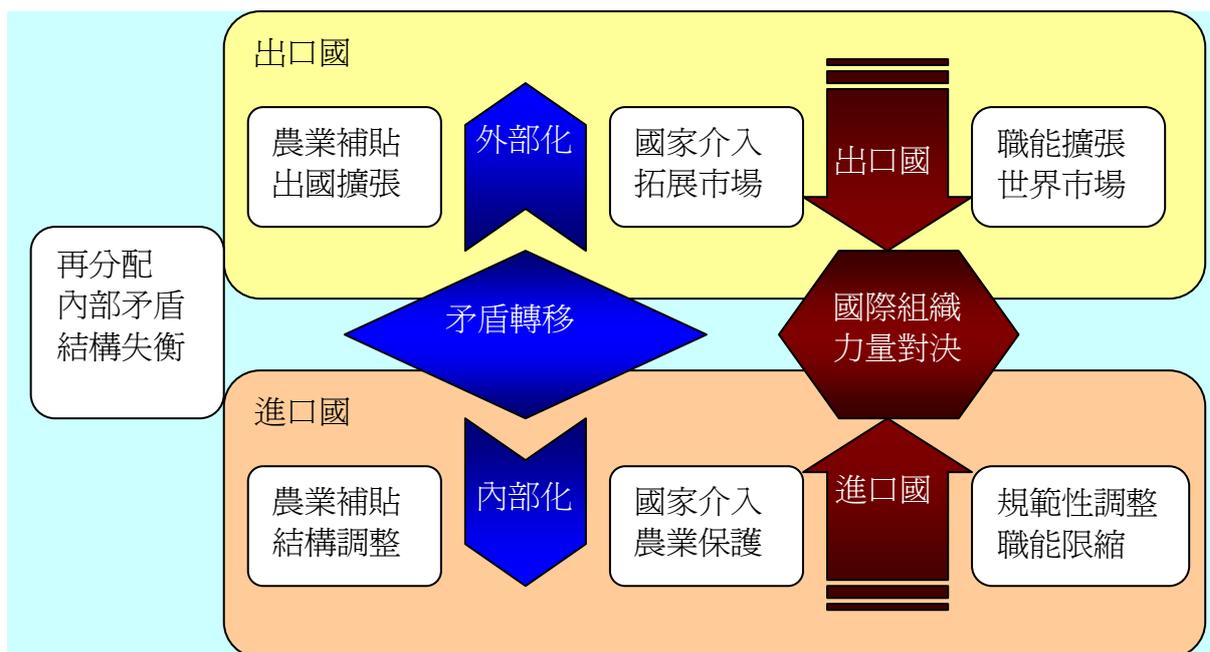


圖 2.2 農業進出口國再分配結構示意圖

意識到結構失衡、農業調整、農業支持與農業保護及開放市場的連動關係，有助於理解何以農業大出口國以 GATT 烏拉圭回合談判為戰場，以〈農業協定〉為規範架構，迫使各國開放農業自由貿易的影響之巨大，它絕不單純是商品交換、自由買賣的問題，它實質上已牽涉「國家職能」的選擇。烏拉圭回合談判將國內農業政策置於國際規範中，以入會承諾的法定形式，限縮國家職能執行的範疇。因此，探討農業政策對農民生產資源的調整，農業生產關係的改變，從而引發農民分化的歷程，得檢視烏拉圭回合農業談判過程、〈農業協定〉內容及台灣加入 WTO 的入會承諾。

2.4.1 戰後台灣農業發展概述

本研究探究的時期，為 1980 年代以降迄 2005 年，時值中美貿易談判促成台灣經貿自由化形勢，歷經台灣為加入 GATT 而推行農業結構調整、開放農產品市場等「農業自由化」政策，乃至 WTO 入會諮商過程因為外在情勢所為的市場大幅度開放。探討台灣農業自由化歷程之前，先概略回顧台灣農業發展背景。

荷蘭治理台灣，農業經營萌芽，鄭成功引進屯田制漢族精耕模式，清朝時期民族的擴大拓墾，形成封建租佃的土地所有制，日本殖民地資本促進糖業的擴張、農業改革技術、米作品種改良、土地調查、租佃關係牢固，共同構築了台灣農業發展根基。

台灣現代農業發展，開端於 1895 年的日本殖民。日本殖民以強大的國家資本直接導入現代農業生產方式。原本具有高度文化象徵、社會意涵的封建作物——稻米，在日本政府引進蓬萊米之後，統攝於資本主義發展中的米作（川野重任 1969），²⁵ 加上以世界市場為標的，帶有殖民經濟性格的糖作（矢內原忠雄 1956），兩種作物間，政府透過價格政策調和生產力的落差，操控農業資源。此時，一方面商品經濟持續拓展，一方面封建體制的地主租佃制度穩定存在，帝國資本運用二手策略，對農民生產剩餘進行嚴苛的盤剝（涂照彥 1992）。

第二次世界大戰之後，國府接收台灣，為求安定治理、強化政權，實施了三七五減租、公地放領及耕者有其田為方略的土地改革。接著，以一連串的計畫經濟政策更新水利、品種改良、機械耕作以擴大糧食生產，再透過肥料換穀、隨賦徵購等手段，掌握農民的生產剩餘出口以創匯，以此支持了台灣輕工業的發展，長期以農養工與農工商品不等價交換的後果，使得 1960 年代台灣農民所得偏低，迫使政策調整。1974 年起改為保價收購以確保農民收益。在此制度下農民持續增產，1976 年稻穀產量達到最高年產量 3,423,450 噸（行政院農業委員會 2007b），導致糧倉不足、預算吃緊。保價收購的預算增幅終究不敵糧食作物增產的速度，國家財政分配手段見絀，1984 年起轉為鼓勵稻田轉作，進而推動休耕。與此同時，台灣民眾生活、飲食消費習慣改變，農業生產相應分殊化，台灣農業的商品經濟由外銷市場轉為內需市場，因應市場需要農業生產內容活潑多樣。而現在餐桌上不時出現美國牛肉、加州葡萄則是 1980 年代中後期，台灣在美國 301 條款壓力下被迫開放市場所衍生。到 1990 年代，台灣為了加入 GATT/WTO，著手農業結構調整，農業政策由計畫經濟轉向市場經濟，在一波波的入會諮商中，全面開放農產品進口，農業走入世界性的市場波動中。

²⁵ 日本殖民政府以「蓬萊米」的推廣為中心，所進行的米品種的集中與馴化、栽培技術改良、肥料的密集使用，乃至於藉著區域性水利設施整編地域組織，以及種種開發舉措達成的增產。

農業生產市場導向，意味著農業結構與農業生產資源的調整，國家機制向來主導了調整的方向，因此探討農業自由化政策之際，有必要先行回顧台灣戰後農業政策，由政策的核心內涵分成五個時期（表 2.1）：

一、恢復生產、土地改革（1945-1952），此階段的農業政策旨在儘速恢復生產、增加糧食，以支持龐大的移民人口與軍備所需，同時爲了安定治理，打破地佃關係、進行土地改革。

二、農業擴張、以農養工（1953-1968），此時期農業部門以農產品增產、勞動力外移、累積國家資本（稻米外銷創匯）及作爲輕工業產品的消費市場等四項功能，促進台灣經濟發展。時值台灣推行第一至第四期四年經建計畫期間，在此階段台灣達到糧食自足，進而積極擴展農產出口貿易（稻米、香蕉、甘蔗），提高農民所得。

三、保價收購、提高所得（1969-1981），長期的以農養工，及工農產品不等價交換，致使台灣農民所得低於一般國民所得，農業政策轉向提高生產、開發外銷市場，健全運銷效率，以增加農業利潤，提高農民所得。台灣此時推行第五至第六期經建計畫及第一期六年經建計畫。

四、農業結構調整（1982-1991），台灣的小農經營在此階段受到內外情勢的衝擊，中美貿易談判的壓力迫使台灣開放農產品市場，而小農的生產規模無法擴大、產銷體制又不盡然合理，使得台灣農業進行結構性調整的壓力。農業政策由計畫經濟轉向市場經濟，糧食由主糧生產轉作雜糧。長期的制度性的奪取造成農家所得偏低，再加上農民運動的爭取，此時農業政策重心爲保障農民福利、確保農民所得。另一方面，台灣社會也從禁錮體制中甦醒，農民運動興起、環保意識抬頭。

五、農業自由化階段（1992-2005），²⁶ 前一階段中美貿易談判打開台灣農產品市場，加上台灣爲加入 GATT/WTO 預做準備，以〈農業協定〉的規範架構展開大規模的離農離牧計畫，台灣農業經營進入前所未有的調整，此一波調整是

²⁶ 「農業自由化」是現階段台灣農業結構的核心要旨，此一結構狀態仍然持續。限於本研究歷史資料的爬梳以至 2005 年止。是以，暫以 2005 年爲分段年份，更爲精確的劃分，有待後續細的探究。

以農地釋出、農田休耕、大幅度開放市場為主軸。

值得注意的是，前三個階段是台灣農業發展的一般規律，農業成長率正向擴張，儘管農業產值占國民生產毛額相對比重下跌，但是總額成長。值得注意的是，在國家低糧價與工農剪刀差的政策中，農業生產剩餘並未由直接生產者——農民所完全取得。後兩個階段是台灣農業發展的特殊規律，由於台灣進行農業結構調整，大舉開放農產品進口，造成農業產值的絕對衰退，農業成長率負向衰退、生產指數下滑。



表 2.1 台灣農業發展階段與農業政策概況表

年份	農業發展階段	國家政策目標	重要農業政策
1945-1952	戰後接收 土地改革	充實軍糧民糧。 增加糧食生產促進 經濟發展。	1946 年實施田賦徵實 1949 年實施三七五減租 1950 年實施肥料換穀制度 1951 年實施公地放領
1953-1968	農業擴張 以農養工 (第一至第四期 四年經建計畫)	促進糧食自足、 擴展出口貿易。 提高農民所得。 支持工業發展提供 原料。	1953 年實施耕者有其田。 1954 年實施隨賦徵購。 1961 年創辦統一農貸。 1968 年肥料換穀達 46 萬公噸，占政府糧 源 63%。
1969-1981	保價收購 提高農民所得	增加農業利潤，提 高農民所得。 加強農業生產，提 高運銷效率。 加強防災防洪，合 理水土資源。	1969 年公布農業政策檢討綱要。 1970 年制定「大宗物資進口辦法」，進口 雜糧。 1970 年日本停止進口食米。 1971 年縮減稻作面積，推動轉作 1972 年加強農村建設九大措施 1973 年制定《農業發展條例》 1973 年廢除肥料換穀。 1974 年設置糧食平準基金 1974 年實施稻米保價收購制度 1974-79 年推行加強農村建設 1980 年省政府完成農地重劃五年計畫 1980-82 年提高農民所得加強農村建設 1980 年推行第二階段農地改革 1980 年推行共同、委託及合作經營，擴 大農場經營規模。
1982-1991	農業結構調整 (1990 年向 GATT 提出入關 申請)	提高農民所得，縮 短農民與非農民的 差距。 維持農業適度成 長，確保糧食安全 改善農村環境，增 進農民福利。	1983-1985 年推行加強基層建設，提高農 民所得方案。 1984 年簽訂「中美食米外銷協定」 1984 年第一期稻米生產及轉作計畫。 1986-1991 年改善農業結構提高農民所得 1987 年停徵田賦。 1987 年准許大陸農工原料間接進口 1988 年開放大宗穀物進口 1988 年開放美國火雞肉、水果進口 1990 年推行第二期稻米生產及稻田轉作 六年計畫(延至 1997 年 6 月)。 1990 全面辦理農保
1992-2005	農業自由化 (1992 實施國家 建設六年計畫) (2002 年台灣正 式加入 WTO)	調整產業結構，提 昇台灣農產品市場 競爭力。 改善農村生活品 質，增進農民福利。 維護生態環境，確 保農業資源永續利 用。	1991-1997 年推行農業綜合調整方案。 1992-1997 年降低農業產銷成本計畫。 1994 年關貿總協農業之因應對策。 1995 年發佈《農業政策白皮書》 1995 年推行農地釋出方案。 1997-2000 年實施水旱田利用調整計畫 1998 年 2 月中美完成台灣 WTO 入會諮 商，稻米進口採日本模式協議。 2000 修正《農發條例》開放農地買賣。 2001 年實施水旱田利用調整後續計畫。 2002 農產受進口損害救助基金 1000 億。 2003 年稻米進口改採「關稅配額」方式。

資料來源：《台灣銀行季刊》之經濟日誌，台灣銀行經研室(1949-2005)、行政院農業委員會(1995)。

接下來將概要地說明各個階段的農業政策、農業生產關係、市場關係。戰後台灣的農業發展，在國民政府計畫經濟的框架中，農業政策向為國家總體經濟發展的一環，政府角色占有舉足輕重的地位，早年由農復會主導，²⁷ 幾經變革於1983年成立行政院農業委員會，農政事權方才統一（表2.2）。

表2.2 台灣農政機構組織調整與變革過程

年代	單位名稱		變革過程
	農復會系統	行政院系統	
1948	中國農村復興聯合委員會		1948 中美合作在南京成立農復會，蔣夢麟任首任主任委員。 1949 農復會（JCRR）遷台，擘劃台灣農村發展政策。 1950 農復會運用美援，提供資金和生產技術，協助農業發展。
1953		行政院經濟安定委員會第四組（經安會）	1953 行政院設立經濟安定委員會（經安會），該會第四組主責農業建設計畫。
1958		行政院美援運用委員會之經濟部農業計畫聯繫組（美援會）	1958「經安會」併入美援運用委員會，其中第四組納入經濟部，改為農業計畫聯繫組
1964		行政院國際經濟合作發展委員會（經合會）	1964 美援運用委員會改組為國際經濟合作發展委員會（經合會），設置農業生產計畫組。
1973		行政院經濟建設委員會（經建會）	1973 經合會改組為行政院經濟建設委員會（經建會）
1979	行政院農業發展委員會		1979 農復會撤除，原組織改組為行政院農業發展委員會（農發會）。
1981		經濟部農業局	1981 經濟部農業局成立。
1983		行政院農業委員會	1983 行政院決定合併農發會與農業局，設置農業委員會隸屬行政院以統一事權，通過農委會組織條例。

資料來源：同表2.1。

²⁷中國農村復興聯合委員會（以下稱「農復會」）。1948年8月5日中美兩國簽定中國農村復興聯合委員會協定（Agreement Providing for the Joint Commission on Rural Reconstruction in China），確立了美國以經濟援助、專家指導協助中國農村發展的前提下，農復會於該年10月1日於南京正式成立。至1978年9月15日因中美斷交，美方照會台灣終止雙方農業合作並停派美籍委員，農復會並於1979年3月15日結束。台灣林業接收、三七五減租、肥料換穀、農會改組、土地改革、開發海洋漁業、年農田水利建設、推行農業生產專區、山坡地保育利用等等攸關台灣農業制度化、商品化、機械化、專業化的措施，都由農復會擘劃、推行。換句話說，台灣農業發展乃是依循著美國主導的第三世界國家現代化發展的架構，透過美國經濟援助、專家指導，逐步完成了台灣農業結構的轉化，在制度上形成強力的中央主導，外圍組織掌控小農商品生產的生產關係，在作物的類別，由農糧作物為主轉向商品作物為主的結構。

1949 年啓動的土地改革平均化土地分配，意味著國家擁有絕對的權力控制本土地主階級，解消戰前的封建地佃關係，打造出以自耕農爲主的農地所有權形式。另一方面，國民政府所接收龐大日產，形成巨大的國家資本體質，台灣糖業公司——台灣最大的農地地主可爲代表。

即使農業占國民生產毛額的比例日縮，不過台灣的農業成產率仍維持長期間的增長，直至結構調整後，農業生產率下滑。如表 2.3 所示農業增長率變化爲：土地改革之後 1953 年至 1968 年，農業成長率達 6%，充分反應了農業擴張的效果。1969 年至 1981 年農民所得已然下滑，一方面政府以保價收購，確保稻農收益，二方面在畜牧業的帶動下，增長率仍達 2.2%，1982 年至 1991 年代農業生產增長率趨緩，維持小幅成長 1.7%。到了 1992 至 2001 年推行農業自由化至加入 WTO 期間，一波波開放進口、離農離牧政策，造成農業生產負成長 (-0.4%)，當 2002 年正式加入 WTO 至 2005 年，不過四年間，農業生產衰退，生產成長率爲 -4.1%。其中，1992 年-2001 年之間，台灣農業進口貿易額，出現了跳躍性的成長，年平均幾近前期的二倍，這當然不是市場的自然規律，而是國家開放市場使然，不過國家甘冒政治治理的風險，大舉開放市場，顯見國際農業自由化趨勢叩關之緊。農業生產增長率與農業進出口貿易說明農業產出的基本變化，揭示了台灣農業產值受制於國際局勢與台灣農業結構調整，致使負成長的特殊規律。在這一層認識上，應進一步探究農業生產內容，理解何以致之。

從不同農作物別的增長率差異可知農業生產轉向的趨勢。早年，農業生產主軸依賴少數農糧作物：水稻、甘蔗、甘藷。農糧作物因政策減產歷年來呈現明顯下降的趨勢，隨著消費習慣的改變，畜牧、蔬菜、水果、花卉的產值呈穩定增長。

在台灣，水稻仍是占主導地位的作物，儘管重要性已逐漸降低。雖然因生產成本較高，導致台灣稻米在國際市場上不具競爭力，不過，在加入 WTO 被迫大量進口稻米之前，國產稻米幾近占有完全市場。糖業的變化也異常迅速，日治時期一度站上世界第三大生產者。²⁸ 國府主政初期，蔗糖出口是台灣重要的經濟命脈。受制於生產成品與複雜多變的國際價格，1970 年代以來，台糖出口劇降，1980 年代則調整產業動向，由出口導向轉向提供內需，台糖的重要性銳減。

²⁸ 1934-1935 年，台灣蔗糖出口爲世界第三大，僅次於印尼與古巴。

表 2.3 台灣農業生產和貿易 (1950-2000)

	1945-1952#	1953-1968	1969-1981	1982-1991	1992-2001	2002-2005
農業生產 (%) *						
占國民生產毛額	32.07	23.76	9.65	5.10	2.66	1.71
總生產指數**	23.44	27.06	53.83	84.92	103.68	109.78
農作物生產指數	55.20	63.22	100.68	114.13	105.09	105.50
畜產生產指數	6.31	7.90	21.25	51.16	94.75	98.13
農業成長率***	11.21	6.0	2.2	1.7	-0.4	-4.1
農業貿易 (百萬美元)						
出口 (當期)	111.23	2838.58	15919.10	31325.37	40546.85	13529.79
出口 (年平均)	111.23	177.41	1224.55	3132.54	4054.69	3382.45
進口 (當期)	60.10	1738.38	19692.91	47417.25	83087.10	33152.04
進口 (年平均)	60.10	108.65	1514.84	4741.73	8308.71	8288.01
順差	51.14	1100.20	-3773.81	-16091.88	-42540.25	-19622.25
順差 (年平均)	51.14	68.76	-290.29	-1609.19	-4254.03	-4905.56
農產品出口占總出口比率 (%)	95.5	60.64	14.25	6.63	3.65	2.12
農產品進口占總進口比率 (%)	32.1	28.65	18.47	13.17	8.17	5.63

#1945 年至 1952 年適值戰後接收及國府遷台，各項資料闕如，此列 1952 年資料。

*農業生產統計包含農業、林業及漁業。

**基期為 2001 年，該年指數為 100。各期間以起始年為比較點。

***農業成長率 2001 年為物價基礎之實質成長率。1953-1968 年，因資料限制，為 1961 年自 1968 年之成長率。(行政院主計處 2008)

資料來源：行政院農業委員會 (2007a)《農業統計年報》；行政院農業委員會 (2007b)《農業統計要覽》；行政院主計處 (2008)《國民所得統計摘要》。

至於畜牧業，最能表現出計畫經濟中從無到有，再因政策考量開放市場，迫使農民離農離牧的興衰。早年農家多自行飼養家禽家畜，作為農家蛋白質與副食品來源。經濟性的飼養則由農復會一手推動，透過政府的指導與協助，進口種豬與飼料用大豆，養豬業迅速增長。1980 年代後期，豬肉產值超過水稻，成為最重要的出口項目。豬肉產值占農牧業產值的比例，由 1953 年至 1968 年 16.65%，在 1982 年至 1991 年達 22.91%。與此同時，雞和雞蛋所占比例由 3.22% 上升至 8.36% 並持續上揚 (表 2.4)。

表 2.4 台灣主要農作物、畜產品產值占農牧業產值比

	1945-1952	1953-1968	1969-1981	1982-1991	1992-2001	2002-2005
農牧業產值 (百萬元)		354876	1265252	2180199	2835904	1093440
農作物總額		265380	811672	1320954	1635258	624059
畜產總額		89496	453580	859245	1200646	469381
相較於農牧業產值						
糙米 (%)		38.71	28.54	18.67	13.05	10.61
雜糧 (%)		10.37	5.17	3.69	3.12	2.82
蔗糖 (%)		6.86	5.54	4.38	2.43	0.68
菸葉 (%)		1.29	1.04	1.26	0.81	0.34
蔬菜 (%)		4.68	10.91	12.65	12.33	14.02
水果 (%)		5.73	7.92	15.34	19.32	21.50
豬 (%)		16.65	21.06	22.91	22.50	21.02
雞與雞蛋 (%)		3.22	7.32	8.36	9.96	10.78
牛奶 (%)		0.21	0.39	1.04	2.25	2.52
相較於農作物產值						
糙米 (%)		51.77	44.49	30.81	22.64	18.59
雜糧 (%)		13.87	8.07	6.09	5.42	4.94
蔗糖 (%)		9.18	8.63	7.23	4.21	1.19
菸葉 (%)		1.73	1.62	2.08	1.40	0.59
蔬菜 (%)		6.26	17.01	20.88	21.38	24.57
水果 (%)		7.66	12.34	25.32	33.50	37.67
其他 (%)		9.53	7.84	7.59	11.46	12.44
相較於畜牧業產值						
豬 (%)		66.01	58.76	58.13	53.14	48.98
雞與雞蛋 (%)		12.76	20.42	21.21	23.53	25.11
牛奶 (%)		0.84	1.08	2.63	5.30	5.88
其他 (%)		20.39	19.74	18.03	18.02	20.04

資料來源：同表 2.3。

蔬菜在 1969 年至 1981 年間，產值達農作物產值的 20.88%，且一直維持在二成至二成五的比重。究其原因，1969 年至 1981 年，蔬菜產值提高主要依賴出口西餐配菜「蘆筍」，1982 年以降則是台灣都市人口增加，生活形態、飲食習慣改變，造就了蔬菜的需求。

1982 年之後，水果產值上升至三成至三成五，有三個主要因素。其一，結構調整之後，主要糧食作物（稻米）、製作作物（蔗糖、菸葉）減產，水果的比重相應上升。其二，台灣飲食消費的支撐，除了日常的消費外，有必要一提，台灣獨特的檳榔產業，貢獻水果類五分之一的產值。²⁹ 其三，政策上推動高品質、高價位水果的種植與出口。

作物的選擇與個別品項產值的消長，牽涉到生產力與生產關係的交互影響。就生產力而言，在生產力和人的因素的發展變化中，科學技術有著關鍵作用。生產力的提升，最初是技術的創新，例如新品種的創新，以及隨之而來的育種方式、栽培與耕作要求，進一步的影響了土地利用與勞動形態。Mendras（2005[1984]）舉雜交玉米在法國的推廣為例，農民對玉米的採用與抗拒，一邊是栽培雜交玉米而獲利的人，一邊是拒絕採用，或是栽培了幾季卻陷入經濟困境的人。栽培玉米與傳統農作、農法，存在著經濟投入的差異，拖拉機、種子和肥料都使得農業投入的貨幣使用與市場交換壓力升高，農民普遍感覺到，採用雜交玉米不單單是一個品種換另一個品種的問題，而是面臨到在自給自足的傳統農民經濟和以市場為目的大規模生產間作出根本的選擇。Mendras 提到「雜交玉米只是一個信號和一種手段，他們實際上面臨著的一個新的社會和一個新的經濟體系（頁 125）」。他舉法國貝亞思村人的反應，說明在雜交玉米推廣過程引發的一連串抗拒，初期村人們討論栽培的技術問題，諸如品種、化肥，接著人們對雜交玉米存者某種道德判斷（人們「不應該」種美國來的玉米，應該種地方玉米，難道地方玉米會比美國玉米差？），演變為政治討論，雜交玉米滾回美國去的主張與採用雜交玉米的主張爭辯不休，最後採用雜交玉米的人們建立起農業合作組織、掌握農業貸款，取得了地方政府的權力（頁 125-132）。Mendras 所舉的例子鮮明解釋了生產關係

²⁹ 根據行政院農業委員會《農業統計年報》，1993 年至 2001 年間檳榔占農作物果品類年產值比重均超過 20%。

（農民進入市場經濟）歸根到底是由生產力（雜交玉米的創新）決定的，是以生產關係將會適應生產力進步的規律。然而，生產關係也不是消極被動的，往往會反作用於生產力，對生產力的發展有著促進或阻礙的作用。

生產關係和生產力是生產模式的兩個方面。台灣生產力的變化自不待言：品種改良、育種技術、化肥使用、資財更新、栽培方式、農業機械，創造了整體農業技術進步的基礎。但也充斥著國家介入的痕跡。例如戰後台灣土地改革，由於廢除了地佃剝削關係，鼓勵小農積極生產，確實提高了農業生產力。但是，農地平均地權與農地農用的限制，限制了農地的兼併，從而也侷限了農業機械化的規模與範圍，並限制了農業生產力的再次提昇。

由「政策即過程」的觀點看來，戰後台灣農業政策的五個階段，正好也是農業發展的歷程五個分期的特徵，這五個分期特徵為土地改革、農業擴張以農養工、保價收購提高農民所得、農業結構調整以及農業自由化，透過這些指標性事件的探究，以及當時農業總體生產力的評析，有助於理解台灣農業發展的一般規律與特殊規律。

2.4.2 土地改革 1945-1952

1945 年第二次世界大戰告終、1949 國民政府遷台。台灣經濟遭受戰亂衝擊百廢待興，那一時期的農業發展課題，事實上就是台灣整體經濟發展課題。日本殖民時期，保存且改造了清朝遺留下來的封建地佃關係，因此，多數農民為佃農，佃租高昂，農民生活貧困。第二次世界大戰前後，為了籌備軍需物資，民生凋萎、生產力低落，農業再生產能力不足。特別是戰後國民政府接收政權的不當措施，以及國府遷台移民人口劇增，造成台灣經濟不穩、通貨膨脹，農業生產壓力劇增。國民政府為安定政權、擴大農業生產，推行三七五減租，明訂佃租比例，減輕農民負擔。再推行公地放領、耕者有其田等措施，使農業勞動力與農地所有權合一，改進農業生產價值的分配，扶植大量自耕農，奠定了台灣小農（家庭農場）的農業生產條件。1952 年台灣農業生產大致恢復戰前水平。

這段期間為時甚短，卻因土地改革奠定了台灣小農的基礎。當時台灣社會經濟以農業為重，農民占總人口 60% 以上，其中佃戶又占了農戶的 68.8%，當時的

省政府主席陳誠認為，為確保台灣，唯有安定民心，穩定經濟，³⁰ 故推行農地改革，並且由改善租佃體質入手。土地改革的順序先農地再市地、先保佃再扶佃、先公地再私地。不過，台灣的土地改革僅完成農地土改，尚未擴及都市平均地權。我們所討論的土地改革看的也是農地這一塊。1949 年以前，佃租動輒占產值的一半以上，佃農收益泰半為地主奪取。當時擘劃台灣農政的農復會為了提昇生產效率、掌握農民，於 1949 年開始，實施三步驟的土改：1949 年「三七五減租」、1951 年「公地放領」、1953 年「耕者有其田」。

根據葉萬安（1967）在《二十年來之台灣經濟》所彙整的資料，土地改革梗概如下：1949 年開始第一步，實施「三七五減租」政策，即田租最高不得超過 1948 年主產物的 37.5%，其目的在使佃農增產的所得，全部為佃農自己所有。1951 年又採取了第二步「公地放領」。所謂公地放領，是將政府原來出租予農民的公有租地，由承租佃農承購，取得所有權。1953 年又進一步實施「耕者有其田」政策，政府規定每一農戶持有之耕地不得超過一定的標準（中水田為三公頃，旱田為六公頃），超過此項標準者，即由政府收購轉讓給佃農，而地價按全年主要作物正產品收穫量的二倍半計算，由承購農民分十年連同利息平均分歸攤還。亦即承購農民每年償付地價尚不及每年正產品收穫量的 30%，較之原來的 37.5% 田租還要少，而且十年後耕地即為耕農自己所有。另一方面政府將地主耕地收買，給予 30% 的公營事業公司股票，³¹ 餘 70% 給予實物債券，分十年均等攤還，並加給利息年息 4%，每年由承購農民所償付的地價付還給地主。

實施土地改革，受益農民為 467,000 戶，占當時農戶的 60%。1949 年實佃戶占總農戶的 39%，半自耕農占 25%，自耕農占 36%；1965 年之佃農 13%，半自耕農占 20%，自耕農占 67%。自耕農所持有的耕地由 56% 提高至 86%。（葉萬安 1967：22）。

³⁰ 陳誠（1971）直言，為了謀求長治久安，必預打破土地與人口無法長期保持平衡的循環，唯有改變以土地為中心的經濟結構，改正土地的投資與剝削，改為發展工商業，方能打破此循環。這是土地改革的首要目標，他提到「土地改革之後，凍結於土地上的資金，逐漸轉移至工商業，使工商業獲得突飛猛晉之發展。（頁 4）」。再者不合理的租佃制度，使得農民缺乏增產與改進的興趣。加上大陸時局不穩，為確保台灣，安定民生。多重原因，使得陳誠抱持必果的決心，在台推行土地改革。

³¹ 所換取的股票為台灣水泥、台灣紙業、台灣農林、台灣工礦。即所謂四大公營公司。

土地資源透過國家分配之後，1971年台灣標準農家的全貌：「標準農家是三代同居的半甲稻作自耕農。無庸置疑，農業勞動是以家族勞動為中心，雖然0.5公頃的水田是否有辦法支撐七個人的生計仍有問題，但不管如何，台灣標準農家必須在零細農的範疇中加以把握。(劉進慶 1995：135)」

大刀闊斧的土地改革，對於台灣農業生產影響深遠。就農民個體而言，農地自有確保了勞動所得扣除田賦與水租等國家稅收之後，全數由自家獲取，家庭在有限的範圍內，自由選擇交換的形態，諸如教育支出、生活用品支出、儲蓄等，前二項有助於勞動預備隊伍及台灣輕工業消費品的市場，創造了將農業勞動剩餘移轉至工業部門的機會。就國家而言，土地改革破除了鄉村結構中鄉紳階級掌握生產資源(土地、水利、地區市場)以掌握社會權力的結構，順利地藉由水利(農田水利會)、農業產銷、生產資材與地方金融(農會)達成國家直接控制的目標。

前述文字過於偏重國家角色，在此無法細究土地改革始末，不過有兩點值得特別注意，一為美國的角色，二為當時業佃糾紛所形成的內部壓力。美國介入台灣土地改革制度斧鑿斑斑，不管在制度設計與投注經費，農復會都扮演了關鍵角色(湯惠蓀，1954：9-11)。此外，劉志偉與柯志明(2002)研究指出：土地改革容或是國家理性的實踐，「背後推動土改的力量很大的部份來自農村社會內部的壓力。(頁165)」由於「糧食徵斂引發業佃糾紛蔓延，業已轉化為壓迫省府立即實施三七五減租的驅力。國府迫於日趨惡化的業佃關係，不得不在激化的階級對立上選擇立場，實施三七五減租。(頁165)」。換句話說：「從國府與土地及佃農等社會行動者間的互動過程來看，土地改革一旦發動，就開始形成自己的步調與節奏，並非單一行動者所能操縱。(頁166)」

2.4.3 農業擴張、以農養工 1953-1968

在土地改革的基礎下，國家擴大農業生產、以支援工業發展。1953年至1960年的台灣經濟發展的計畫為進口替代策略。農業的目標在於增加生產、發展外銷、爭取外匯，以提供工業發展所需的進口物資的資金。1961年至1968年，台灣總體經濟在工業發展的基礎下，轉為出口擴張的增長策略，輕工業在此時成形，需要充分的原料與大量的勞動力，農業所創造的外匯提供國家資金以利對外

採購，農村勞動力則填補工業勞動力的需求。

此時期農業部門具體政策為：

一、扶植自耕農。從金融（農會信用部）、品種（各地改良場）、技術（農事、農技推廣）協助農民取得小額資金、引進品種、開發新技術，提高農業生產力。

二、掌握糧源、穩定糧價。政府透過「隨賦徵購」、「肥料換穀」、「田賦徵實」、「以穀還貸」等實物換穀、稅租繳穀等政策掌握稻米來源，壓低糧價穩定市場價格，低價取得的稻穀外銷，成為創匯工具。

三、建立農民組織。農會改組，由合作性組織，改為職業性組織，擴大農會業務，信用部負責農村金融、供銷部擔負肥料換穀重任，並販售農業資材、農業推廣傳佈新品種與栽培技術。服務性功能外，農會更成為政府掌握農民的最基層組織。

四、農產品外銷。輔導農產加工的品質管理與技術，擴大農產品外銷市場，由國家主導稻穀、蔗糖、香蕉出口及洋菇、鳳梨罐頭外銷。

此時期的農業政策是一種「擠壓式」的剝奪，劉進慶（1995）認為「國家地主」對農業剩餘集貨的制度有二個輪子：其一是米穀強制徵收；另為蔗作的分糖制。其中尤以米穀強制徵收中的「肥料換穀」影響最大。1950 推行的肥料換穀，向來是政府糧源的主要管道，在 1968 年肥料換穀達 46 萬公噸，占政府糧源 63%。

相對於米穀稻作，糖業則是國家資本主導農業另一個值得注意的焦點。1946 年台糖公司決議採用分糖以收購甘蔗，美其名為使農民由原料供應者變為企業的主人，真正的原因，則是通貨膨脹，收購原料與砂糖價格的落差無法事先估算，所以採用分糖制。分糖制是一個古老的方法，早在清朝，舊式糖廍多以分糖制計算利潤。所謂分糖制，指蔗農供給台糖公司原料，加工之後，依特定比率分取砂糖份額，換言之，蔗農所得利潤與台糖銷售價格連動。如此一來，蔗農必須自己負擔天然災害與砂糖價格漲跌的風險。尤有甚者，以一己蔗農之力對台糖公司一龐大的加工業者，對於「分糖比率」無從置喙。分糖比率容或因不同收穫時期與不同產糖率而有所差別，但大致為五五對分。據調查台糖公司加工造製造費約為 20%，相對來說台糖公司收取五成原料作為加工費，顯得極不合理。這也顯示了

台糖公司國家資本的特質，在國家支持的龐大加工規模中，以分糖制吸納蔗農的勞動價值。此一體制與米穀強制徵收的田賦徵實、肥料換穀，共同表現了國家資本透過農業生產以行積累的事實。(劉進慶 1995)

國家資本藉由農業生產擴張，將農業剩餘投注工業生產，就是所謂以農養工。但是，以農養工，造成了農業的諸多問題：1.農業投資不足，由於農民收入相對而言，長期偏低，使得農家積累不足，形成農家普遍貧困。2.勞動力外移，農家勞動投入減少。勞動力外移，造成農業工資上漲，然低於農產品價格上漲幅度，更引發農業勞動力投入不足。3.肥料價格高估、穀價低估，農民實質收益低於生產產值，也就是說在國家控制的產品交換過程中，拉高工業產品(肥料)的價格，壓抑農產品(稻米)的價格，形成工農產品剪刀差，國家趁此取得高額農業剩餘。

2.4.4 保價收購提高農民所得 1969-1981

1968 年後期，面對農業成長趨緩、農民所得偏低及農村勞動力外移，台灣放棄「擠壓式」的農業，採行國內再分配政策支持農業部門。1969 年頒布〈農業政策檢討綱要〉、1970 年提出「現階段農村經濟建設綱領」、1972 年蔣經國提出「加速農村建設九大重要措施」、1973 年制訂《農業發展條例》為其具體措施。

《農業發展條例》以「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」為目標。其中設置農業發展基金明示了執行加速農村建設九大措施的決心；設置「農業專業區」則鼓勵家庭農場以各種形式的經營模式，達成規模經濟的效益；建立市場機制，為商品化農作鋪路。另外，較特別的是第二十條「委託經營不以租佃論」，應與「農業專業區」放在一起看，土地改革形成的小農生產模式在歷經近二十年的盤剝而呈現的低所得狀態，被誤解為「生產規模小」、「生產效率低」等純生產面的問題，因此國家提出擴大農場規模的解藥。不過擴大農場規模的首要條件：「土地集中」，又與土地改革、平均地權的國策相違背，乃創造出「委託經營」一詞，以規避「土地租佃」所受的三七五地租限制。

此外，因應台灣當時社會發展需求，農政單位推廣農作物分殊化、經濟作物及共同產銷等市場介入手段，一連串的調整措施，造成小農生產模式的變化，同

時開啓了商品化農作的空間。

另一個值得注意的重點是農業貿易局勢的變化，1970 年經濟部發布《大宗物資進口辦法》，進口雜糧，同年日本停止進口食米。此二點意味著維生作物稻米、雜糧的需求急劇下降，再考量同時期農民增產，帶來倉容與保價收購的壓力，於是，1971 年縮減稻作面積，推動轉作；並於 1973 年廢除肥料換穀，國家總算放棄二十餘年來對農民最主要的徵斂手段。

簡明來看，這些政策可分為三大項 7 小點：

一、勞動生產力的改進，諸如：1.加速農村機械化。發放購機現金補貼及無息貸款鼓勵購置農機，推廣代耕隊，提高農業效率、拉高農業產值。2.加強品種改良。研發新品種、推廣新技術。

二、生產規模的擴大，即：3.改善農業生產結構、擴大農場規模。以無息購地貸款鼓勵農家擴大經濟規模、組織共同經營和委託經營，設立農業專區。4.改革農產運銷制度。擴充運銷設施，興建果菜批發市場，鼓勵共同運銷。

三、農業生產價值再分配政策的調整，分別為：5.降低稅負，減輕農民負擔。取消「田賦徵實」、調降肥料價格，廢除「肥料換穀」制度，提高收購價格。6.擴大農貸。辦理稻穀生產無息貸款，補貼農業貸款利息。7.財政介入。設立糧食平準基金，調節進出口糧食價格波動。提高稻穀收購價格，以價格支持政策，補貼農業生產者。

此時期的政策主要遵循蔣經國所提出「加速農村建設九項措施」，力圖改變農業發展的頹勢。以擴大生產規模、提高生產效率及健全國內農業市場機制為手段，最終目標在於提高農家所得。細究此波農業農村建設措施，在保價收購制度下，的確拉抬稻作農民的直接所得、鞏固農糧小農的生產。另一方面，則創造出有利於商品化生產的農業機制（擴大規模、放寬農貸、批發市場）。換言之，整體情勢已經開啓小農由國家規制的農糧作物轉向市場機制經濟作物的條件。與商品化作物興起同樣引人注目的另一點，是國家控制的退讓——長久以來，農業生產的流通管道由國家透過農會、青果合作社、台糖及專賣製作牢牢掌控。然而，當台灣都市人口攀升、飲食消費日增的基礎上，內需農產市場擴大，這個時候，

消費的壓力回過頭來刺激交換機制，從而催生農產運銷機制。雖然，台灣農產運銷機制長期以來與地方勢力有著密不可分的共生關係，藉由操弄菜價形成另一種形式的盤剝。但是，一個嶄新的、不完全由國家控制的流通市場的出現，總是事實。可以說，當時的台灣農業生產關係已產生質的變化，除了國家控制的農糧生產，商品化生產以及商品流通機制已漸次成形。

2.4.5 農業結構調整 1982-1991

台灣農業結構調整主要有三個部份：1.促進市場機能；2.放棄糧食自主；3.農地釋出到開放買賣。

台灣農業生產組織主力為小農。長期以來，政府以農產品價格支持、農業關稅保護、農業契作及產銷合作以支持小農。不過，受到新自由主義農業自由化的催動與國際經貿機構協議的限制，以及國家財政壓力，逐漸減少價格支持與補貼，甚而調整農業生產結構，縮減特定農產品的生產量。1991年行政院農業委員會配合「國家建設六年計畫」中「農業零成長」的目標訂下六年減產計畫。其中毛豬在六年內減產26%，減幅最大。稻米則持續轉作休耕計畫。

面對小農生產結構所受的衝擊，政府則朝著調整農場結構，試圖藉由擴大生產規模以提高小農勞動生產力。擴大生產規模通常以農場合併，以產生規模效益，另外以產銷班隊形成流通合作化與銷售效益，則是奠基於台灣小農結構廣為實行的辦法。

1990年代，台灣的農業議題集中於三點：農業人口、農地及農業自由化。面對整體局勢的變化，當年政策載於《農業綜合調整方案》，其中針對農業人口龐大（1982年占總就業人口12%）、高齡化現象，擬以培育核心農民、提高經營效率加以調整。台灣的農地政策向為農地農有、農地農用，直接限制土地所有權與用途，致使農業區內土地與農業區外土地價值差距過大，炒作農地風氣盛行，影響農地農用的誘因，在農民要求放寬農地買賣限制的情況下，農政部門對策以農業區域，落實農地農用，放寬農地農有因應。

具體的項目為：

農業結構調整：即土地使用權的整併及擴大，與糧食作物轉作。首先以核心農村、資本密集為農產主軸，在第二波土改中，農地重劃以利機耕，推行合作、共同與委託經營，輔導設立大農場，發放購地優惠貸款。1983 年李登輝主政省府時期，推行八萬農業大軍，以建立起核心專業農民。1984 年加速農業升級，發展精緻農業方案。農業升級指經營形態的改變（發展小型農產加工）、生產技術的革新及產品品質的提高。精緻農業指發展科技密集農產品、促進資本密集型的農漁業。

稻作持續減產與轉作：1984 年推行「稻米生產與稻田轉作六年計畫」，由於稻米保價收購所引發的生產過剩，以及美國阻攔台灣稻米外銷的壓力，政府自 1984 起連續實施兩期各六年的「稻田生產及稻田轉作六年計畫」。以改進稻米收購制度；實施稻田轉作實物補貼（每公頃補貼 1000 到 1500 公斤的稻穀）；輔導轉作、園藝作物或養殖漁業。種種措施，無不意味著家庭農場糧食作物生產式微，商品化作物興起。

農業資源轉移：擬定「第二階段土地改革」，釋出農地，轉為工商用地；於鄉村區廣設工業區；農業用灌溉水資源也被移轉至工業用途。

增進農民福利：試辦、推動農民保險，並且在 520 農運的壓力下，開放投保年齡的限制改為全體納保，同時規劃富麗農村建設、鼓勵社區發展及改進公共基層設施。

國家支持的農貿市場成形：上一節，我們已談到台灣農業生產出現質的轉變，商品化生產與商品流通益發蓬勃，國家機制於「農業結構調整方案」中正式回應市場的變化，著手規劃各作物公開拍賣機制、果菜市場，同時進行畜產業的生產整合，以及小農以「產銷班」為名的流通合作，連結小農生產與市場機制。

2.4.6 農業自由化 1992 迄今

中美貿易談判，自由化政策壓境，以及 1993 年 GATT 烏拉圭回合〈農業協定〉確立農業自由化政策後，台灣朝向農業自由化發展，農業在總體經濟目標下，成為交換與談判的籌碼，為了入關的準備與加入 WTO 入會承諾，農業政策

多次調整。可分為三大項目：

一、削減國內農業生產：1994 年農委會提出關貿總協農業之因應對策，其中以離農離牧補貼，直接要求農民放棄農業，最受人注目。降低畜牧業產量，毛豬減產，預計由年產 1,380 萬頭毛豬，逐步減產，減產達 20%。因應 WTO 稻米進口承諾維持年產量 160 萬噸，1997-2000 年起實施水旱田利用調整計畫要求稻作持續減產、休耕；同時逐步減少雜糧生產。

二、發展資本化農業：主要方式有二：1.加強國際合作，台灣農業資本向外投資。這是台灣農業政策首次以海外投資為目標，例如畜牧業卜蜂、大成赴泰國投資。2.制定農業生物技術發展計畫。以花卉、畜用疫苗、生物農藥、水產養殖、魚病防疫等技術，投入生產科技研發與生產。

三、放寬農地使用限制：1995 年推行農地釋出方案。2000 年修正《農業發展條例》放寬農地農有、落實農地農用，即「管地不管人」，自耕農才能擁有農地的限制在此被打破，埋下了農村景觀被虛假農舍切割的苦果。這一波農地放寬，輿論稱為第二次土地改革。

簡言之，此時期的台灣農業放棄計畫經濟主導模式，而由市場競爭力決定產業發展與存續，加上進口衝擊。1982-1991 年的總產值占國民生產毛額的 5.10%，1992-2001 年滑落為 2.66%，2002-2005 年則跌至 1.71%。

相較於 1990 年代，之前台灣的農業政策以安定價格為主，主糧自給自足，同時生產者眾多品項的農產品以供內需，至於農業最重要的生產資——土地，其農地政策限制農地農有、農地農用，以扶植自耕農為首要目標，1950 年代的三七五減租、公地放領及耕者有其田等一連串的土地改革。1980 年代初期，囿於小農經營規模過小，因此鼓勵農民共同、委託或合作經營以擴大農場規模，至此，仍勉力維持住農地農有、農地農用的基本原則。1990 年代在總體經濟發展熱潮中，農業用地與非農用地，價差過距，引發炒作之風，加以都市擴張，農民抗爭，因而有農地釋出之舉，2000 年《農業發展條例》修訂，放寬農地農有，在法令不周之下，農地農用的原則逐漸被悄然瓦解。³²

³² 《農業發展條例》第 18 條農地最小分割面積為 0.25 公頃，買賣對象不限自耕農，同時開放農地興建農舍，由此造成了農地不保、農舍漫生的弊病。

2.4.7 再分配與外部因素內部化——戰後台灣農業政策特徵

綜觀戰後台灣農業發展，「國家再分配策略」、「農工部門連動」以及「農業生產關係變化」為三個值得探討的現象。

一、國內再分配策略，即農業生產剩餘的再分配，有其階段性的差異。1953-1968 年間的肥料換穀、田賦徵實及台糖分糖制向為國家徵斂的主要手段。同時農村勞動人口大量外移，提供了 1960 年代出口導向工業發展的契機。但是，一旦出口導向工業化已初具規模，隨著 1975 年的第二次進口替代，朝向資本密集、技術密集的「重工業」發展，農業的價值轉移和勞動力外移就不再是經濟的關鍵。長期徵斂與工農不等價的後果，造成小農所得偏低，於是 1974 年實施保價收購以價格支持穩固小農生產，帶有農業生產社會化的內涵。不過，國家支持的增產策略，終究無法徹底解決農業生產的根本矛盾（農工產品價值不對等），價格支持反而形成財政負擔；而外銷停頓、美國農產品叩關等外部因素，也不允許國家再支持龐大的農糧生產。此際轉作、休耕及補貼就成為農業結構調整的主要手段。轉作為生產調整手段，開拓了種植經濟作物的機會；休耕與補貼實為一體兩面，國家採直接現金補貼農民休耕達到減產的目標，同時持續地穩住農糧小農的生存空間。現金補貼反向停滯農業生產，一來現金補貼的額度形同土地租金的底價，二來限定農糧小農轉化，台灣為數龐大的兼業農比例（八成以上）與休耕補貼脫不了關係。1973 年停止肥料換穀、1987 年取消田賦意味著以農養工再分配策略的終結。國家以控制流通、財稅徵收剩餘等手段直接造成農民貧窮化，繼之以農業支持（保證價格收購、現金補貼）的再分配策略提高農民所得。然而，經濟發展中高度的市場擴張，內部其他經濟部門的競爭，外部市場開放的壓力，都使得農業支持策略一路走來跌跌撞撞。

二、工農部門間的連動，1960 年代台灣作為開發中國家，在國際分工體制中依靠勞動密集的傳統工業扮演著加工出口的角色。此種外向型的經濟發展有賴低工資以獲取比較利益。為了維持工資優勢，長期實行低糧價政策，³³ 間接降低了農業經營的利益。先有高稅賦、後有低糧價，外有工業部門勞動力需求，共

³³ 值得注意的是，低糧價並非直接為了低工資，而是當時國家刻意壓抑糧價，以透過「肥料換穀」、「田賦徵實」掌握更多糧食。

同促成了鄉村勞動力的轉移，導致農業衰頹。隨著台灣出口導向經濟發展策略的推進，益發地使台灣經濟結構整編入世界經濟體系，受到國際局勢的影響。1980年代後期，當台灣工業產品出口順差日增，從而引發美方的注意之際，台灣農業部門此時在談判桌上淪為「魚肉」，農產品開放進口就成為中美貿易談判的主要戲碼。若說 1960 年代，台灣農業對經濟的貢獻是備受盤剝以維持低糧價、低工資、提供產業預備軍。那麼，1980 年代以降，台灣農業部門在農業自由化的大旗下，開放農產品進口、減縮農業生產，就作為換取台灣工業與科技業順利出口的代價。「農工產品價值不對等」與「農業被出賣」可說是農工部門連動的基調。

三、農業生產關係變化首先表現為土地資源的爭奪；其次為農業專區、獨立生產、共同銷售的半合作化；第三為國內農貿市場機制的完備。1952 年的土地改革，國家以強制權力完成土地資源平均化，造就台灣小農的生產基礎；1980 年代啟動的農地改革，試圖在農地農有與規避三七五佃租的限制中，藉由共同、委託及合作化經營，擴大生產規模，卻未見成效；從 1995 年農地釋出至 2000 年《農業發展條例》修訂告終的第二次土地改革，則是國家力量與市場力量對土地的競奪，以農地釋出為手段轉移土地至其他經濟部門。因此《農業發展條例》放棄農地農有的政策限制，意味著台灣小農生產基礎的制度性鬆動，它勢將帶來一波波土地利用的變質。

土地資源轉移，目前以農舍濫建為面目，日久將成土地兼併的後患，無疑是最根本、最長遠的變動。總括說來，土地改革之後形成以小農結構的生產與流通，仍為過去五十餘年來農業政策重點。就土地資源的擴張而言，在小農基礎上，1980 年代以來的策略試圖以共同、委託及合作經營，擴大農場經營規模，不過擴大生產資源，介入生產面的政策，受制於國家制度性的奪取農業剩餘，而未達到顯著的效果。1970 年代國家農業政策轉為介入流通面，設立農業專區、產銷班，補貼流通支出（分級包裝）、獨立生產、合作銷售，以農業專區、產銷班達到小農合作生產的目標，再透過產銷班生產、農會集貨，以半合作化方式進入市場，維持小農生產競爭力。此舉倒是促進、保障了由農糧小農轉化而來的商品小農的生存空間，此一商品化路線成為日後農政思維主旋律。1990 年代起農業結構調整方案全面整頓農貿市場交易模式（果菜市場拍賣機制、集貨分銷、產量調控），

制度化小農商品進入市場的空間。農業政策的兩面性在此展現，農糧小農的支持與商品小農的支持，恰巧是國家強制力量的不同方向。前者以控制流通為手段，奪取小農剩餘，後者以支持市場流通，間接保障小農商品與市場機制接軌的可能。³⁴

不論採行租稅、補貼、保價等再分配手段，或是農地資源轉移、半合作化、商品化以及市場導向都是國家機制透過國家農政部門與農民組織形成運動體系。農政部門與農民組織正是此一運動過程的裁判與球員，時而修改規則、時而下場打球，擾得代表市場的另一隊不知如何是好。不過市場的背景強盛，有國際裁判來迫使主辦單位（國家）重訂遊戲規則。農民，則是球場上奮力拼搏的好手，時而勇猛過人、增產得分；時而改頭換面、商品轉作；時而變換隊形、擴大規模；時而氣力用盡、休耕離農。這一季賽事，長達五十餘年，不宜話說從頭，且讓我們從國際裁判介入談起，欲掌握台灣農業結構調整的背景因素，有必要探討台灣農業自由化進程所發生的重大事件：1980 年代的中美貿易談判之食米談判與菸酒開放議題；1990 年代台灣加入關稅及貿易總協定（GATT）及世界貿易組織（WTO）的過程。



2.5 小結：論文結構說明

社會階層研究農民重心偏向階序流動（層級式概念）無法回答農民社群內部分化（關係式概念）的現象。因此，在此所進行的農民分化研究並非農民的階層位置流動，而是從論證農民社群內部異質化的基礎上，探討農民的生產關係，他們所掌握的生產資源的變化，從而探討農民階級分化及其動因。

要探討台灣農民的形態的多樣性，就必須探討農民在資本主義市場經濟擴張中的回應——即重組生產關係的過程，這才看得出農民分化的核心動因。在完全的「家庭農家」至「資本主義農企業」之間，存在著不同組合、不同形態的「追

³⁴ 就社會現實面，小農商品與市場接軌的過程，存在著不同的中介力量，以農民組織出現的農會，以商販為名的中間買辦，乃至於晚近訴求直接銷售的網路行銷，在此無法細述。然而，整體而言，國家支持的農貿市場機制（各地果菜市場的公共化性質）為台灣內部農產流通的主力，其制度化形成於 1990 年代，在第四章詳述。

求生產剩餘的農家」，探詢這些不同的組合、形態，歸納發展中的農民類型，方能理解在資本主義市經濟下農民分化的過程。

顯然，農民分化並不是在一個真空狀態下進行。土地改革之後，台灣農村社會「家庭農場」的形式，在國家主導的資本主義發展中成爲一種被剝削的基本生產組織。1980 年代以降在農業自由化的政策架構下，農家重組生產資料逐步轉化。農民分化的過程是否有其分化機制可循，而其分化機制又是架構在什麼樣的政經現實中，換句話說，一個追問農民分化與否的研究議題，不可免的走向台灣農業政經結構的探究。而台灣農業政經結構與世界經貿局勢連動，國際壟斷資本所結構的農貿體系以國家爲中介，對於國內農業政策產生具體影響。外部再分配與內部再分配，共同作用於台灣農民分化。³⁵

爲了探究此一動態規律，本研究將從台灣農業結構轉型歷程談起，透過分析中美食米談判、貿易談判，探討外部因素如何形成台灣內部政策的影響，再以台灣參與 GATT 加入 WTO 的過程，呈現國際農業協定對台灣內部政策的規範性調整。從個別政策的影響到整體農業結構調整，台灣被迫開放市場，吸納國際農產品生產剩餘，這場國境外的再分配，通過國家法權，重構台灣內部農業再分配，從而改變了農民的生產關係。

本章的文獻討論與戰後台灣農業結構評析之後，本論文第三章將說明研究方法、資料來源及其限制。本論文第四章，將透過農業自由化四個具體事件：1980 年代中期以降農業自由化的關鍵事件：「稻作產業結構調整」、「開放美國農產品」、「農業結構調整」以及加入 WTO 過程「中美入會諮商談判」，考察農民分化結構（參考圖 2.1）的動態歷程，理解內部外部雙重再分配結構（參考圖 2.2）的脈絡，及其作用於台灣農民，從而造成農民生產關係的改變。

理解台灣農民分化的結構因素之後，本論文第五章，將以 1990 年、2000 年、2005 年三波農牧業普查實證資料探究農民分化的趨勢。藉著主要判準「生產剩餘」、次要判準「勞動的形式與數量」。其操作方法爲，前者以「年度農業收入減

³⁵ 當研究的重心著眼於農業結構調整的政治經濟動態及其所形成的分化機制之際，遺憾的，本研究尚未進入農民家戶內的主體選擇，也因此無法完全釐農民家戶經濟邏輯，此部份研究有待後續深入探究。

去年度農家支出」。後者的勞動形式指的是「農牧戶與農牧場」之別，農牧戶中再區分「專兼業」，就農牧場則再以平均年雇傭勞動力達五人為標準，再進一步劃分「個體農場與資本農場」。依據此三項判準，劃分農牧戶為：專業糊口農戶、專業剩餘農戶、兼業糊口農戶、兼業剩餘農戶。農牧場為：以及專業糊口個體農場、專業糊口資本農場、專業剩餘個體農場、專業剩餘資本農場。針對全體農牧業及代性作物：稻米、果樹及畜牧業中個別類型數量的變化，以及其土地、勞動力與農業年收入的變化，掌握農民分化的趨勢。

理論概念與實證資料的對話及研究結論則放在第六章。台灣農民分化研究，從農民生產關係的現實出發，歷經內外部再分配體系與農業生產結構因素的脈絡理解，再與實證資料交互參照對話，此一過程，有助於跳脫表象的現實以及個別事件的影響，以整體視野為台灣農民分化的成因理出脈絡。



第三章 研究方法與研究設計

3.1 研究方法與研究設計

3.1.1 研究方法

探究農業政策的制定的過程，本研究採用了「焦點合成法（*focused synthesis*）」、「次級資料分析（*secondary analysis*）」。焦點合成法與傳統的文獻研究操作方法相近，但不完全相同，因為文獻研究做為研究的前導或背景工作，是為建立理論脈絡，並找出過往研究的缺漏或範圍，同時針對研究的目標與之對話或檢討。焦點合成法（*focused synthesis*）為一種從事政策研究的方法。焦點合成法強調不同的文獻來源，例如，一個典型的合成可能包括已出版的文獻、立法院的議事公報與公聽會紀錄、參與者的經驗，未出版的文件，官方文書。對於資料的運用在於釐清政策制定過程目的，通常對於資料來源加以描述，以形成對議題的認識與瞭解，建構具體事實（*Majchrzak 2000*）。焦點合成法的優點在於有效的針對具體政策執行研究，缺點則為研究成果受限於資料的可用性與時效性。針對缺點，研究者採行二個管道加以克服，其一為就資料多方對照與交叉比較；其二為運用次級資料加以佐證。

或許概要的描述研究過程有助於理解焦點合成法的運用。因為個人經驗的關係，自然對於台灣農業發展有基本認識，然而，個人的經驗往往有其侷限、不完全靠得住。承認了這個限制之後，首先到圖書館，把《台灣銀行研究季刊》1945年起至2005年止，各期附錄的〈經濟日誌〉給全數印出，並且逐一整理相關農業議題。此一過程看似無趣，實則不然，研究過程中每每因為躍出紙頁的關鍵字眼及事件進程感到興味盎然。例如台灣加入WTO入會承諾之稻米進口模式，透過〈經濟日誌〉可以看出，在孫明賢擔任農委會主委時，信誓旦旦的承諾一定爭取比照「南韓模式」，否則下台。不過二年，就換成林享能副主委說出比照「日本模式」的話來。最後，則是比日本模式還差的入會條件：稻米於加入WTO後立即開放，沒有緩衝期，同時進口米直接到市場銷售，不若日本模式可由國家調控作為飼料米或存糧。

1945年起發行至今的《台灣銀行季刊》為台灣經濟發展論述的重要期刊，特別是早年台灣戒嚴體制，許多前輩的批判性論文唯有隱身於經濟期刊，³⁶ 批判性文章方能付梓。再者，該刊在1945年至1970年代，幾為台灣農業論述的重點期刊。加上，其發行歷史漫長，每一期所輯錄的〈經濟日誌〉具體而微的顯示了台灣發展的重要變革。爬梳〈經濟日誌〉，可以對農業發展的重大事件產生初步的認識，大略的區分重大事件及其發展過程。接著，與官方文書相印證，尤其偏重於比較政策形成的草案與定案的差別，從中看出國家機制不同部門的考量與政策制定過程的折衝。在此同時也大量的回顧分析學者專家的相關論文專書。透過此過程慢慢的確認主要事件與農業政策。之後，再與立法院的議事公報與立法沿革相對照，在這個過程中，發現立法沿革的撰寫實在太過簡略，多以立法、修法時間代過，而議會公報又全文照登立委諸公發言，以致過於龐雜。況且，以台灣的政治環境，早年立法部門受制於黨國威權，無法顯現真實民意，加以立法委員的發言通常有其政治盤算，若要詳加分析，恐怕得再行設定研究議題。因此，此部分未及詳加整理，在研究論文亦少有呈現。接著，再運用報紙資料庫，如「聯合知識庫」與「中時資料庫」，搜索主要事件前後的相關報導與利害關係人（stakeholders）的發言，此一部分的探索，豐富了主體事件的血肉，同時官方文書未曾記載的農民抗爭事件也在此有了具體的描述。有了骨幹與血肉，研究還需要證據，此時有賴次級資料分析。

次級資料分析法，顧名思義就是使用現有資料的分析方法。農業原始資料庫大抵分為二個來源：行政院農業委員會及其所屬機關所做的農業調查，包含農業統計年報（行政院農業委員會）、糧食供需年報（行政院農業委員會）、農產品生產成本調查（行政院農委會農糧署）、農業統計要覽（行政院農業委員會）、行政院農委會農糧署年報，以及農林漁牧業普查（行政院主計處）。前者研究者運用於佐證主要事件及農業政策執行的影響，具體的成果呈現於第二章與第四章的彙整表格。農林漁牧業普查的總體資料則是實證分析的基礎，運用1990、2000及2005的原始資料進行統計分析，³⁷ 以呈現農民分化的類型，並

³⁶ 研究者逐一瀏覽台灣研究季刊，發現早年出現少許批判觀點的文章，例如潘志奇（1947）〈台灣之社會經濟〉、黃潤之（1958）〈台灣稻作農家農業生產關係之剖析〉等等。

³⁷ 研究者本來有意進行1980年普查原始資料的分析，不過，由於1980年代的調查原始資料儲存母帶為磁帶，轉錄不易，主計處未提供販售而作罷。

與農作物別交叉比對。此一分析透過 SAS 軟體進行。

本論文的研究分爲兩大部分。第一部分爲農民分化之歷史分析；第二部分爲農民分化之實證研究，具體研究設計如下二小節所述。

3.1.2 農業結構調整之歷史分析

爲了探討農業結構環境如何影響農民分化、影響農民的生產關係，本研究針對農業結構環境做了詳細的考察，考察分爲四個主要工作：一、界定台灣經濟發展進程中影響農業政策的主要事件；二、探討攸關主要事件的農業政策製定背景；三、分析此一過程主要行動者或利害關係人；四、探討政策制定程序的權力結構。這四項工作分別說明如下：

一、界定台灣經濟發展進程中影響農業結構的主要事件。歷史長河的發展過程中，我們幾乎無法確認何者是決定性的歷史事件，我們也無從指出什麼樣的原則是有助「判斷」的最佳原則。然而，研究工作不應停頓於飄渺的反覆論證中。本研究的首要目標在於探討農民分化的過程，而農民分化簡略說來就是農民重組生產關係的過程。「重組」可能是主動的選擇、也可能是被動的調適，甚且可能是「被動中的主動」，也就是說受到一個框架限制中的自主選擇。

基於此，「什麼事件足以影響農民生產關係重組的框架？」爲界定主要事件的第一原則。其次，因爲農民分化與農業政策有直接的關聯，因此，此一「事件應當扣連或者涉及對台灣農業政策的重大影響」。接著，既然「農業結構」爲一組影響農民分化的基本限定，那麼，理解農業結構「本身」異常重要，不過農業結構並非恆定不變，那麼指出它的「變化」當是理解農業結構的根本方法，因此，「主要事件必定反應農業結構的改變」。探討結構變化，意味著時間向度的分析，而探究主要事件發生的過程與過去、目前及未來產生的影響，將使得本研究得以更加確認農業結構變遷，進而理解農民分化的過程。例如，台灣的農業政策向來以計畫經濟爲主軸，不管是以農養工，或者提高農民所得，大體上僅涉及台灣國家資源的內部轉移。計畫經濟之下的農業結構就生產關係與生產資源而言，都有一個較爲明確的國界限定。然而，當台灣經濟發展日盛，益發依賴於出口擴張之際，台灣相對單純的農業結構自然在所謂「農業自由化」

的市場開放與商品流通過程中益發複雜。不過，這個複雜的過程仍有其階段性的差別。中美食米談判所預示的國家再分配農業支持政策鬆動，以及開放美國農產品象徵市場保護的瓦解，都還只是見招拆招的因應措施。不過，當台灣內部進行農業結構調整，以及加入 WTO 入會諮商的協議，入會承諾所同意的關稅減讓、市場開放，及取消非關稅措施，意味著國家農政職能讓位於 WTO 規範性架構，所做的通盤政策調整，根本的改變台灣農業結構。因此，「稻作產業調整」、「開放美國農產品」、「農業結構調整」及「中美入會諮商」為本研究所界定的主要事件。³⁸

二、探討主要事件的農業政策制定背景。探討政策制定的背景，應當瞭解與農業政策相關的社會政治環境；找出涉及主要事件的農業政策；探討相關農業政策制定的過程。透過這些分析與探討，有助於理解農業政策制定的背景與過程。界定主要事件，有助於找出關鍵的農業政策，例如，稻米產業調整所涉及的生產、交換與分配，分別是生產與轉作、保價收購以及農業補貼。具體的政策項目則為「稻田生產與轉作計畫」、「糧食平準基金」的設置以及「水旱田調整利用計畫」。多數的關鍵政策很明顯，大可依據其制定與執行加以分析、評估。當然也存在著許多隱而不顯，或者並非為人所熟知的政策項目，或者政策的執行，明顯的偏離農政部門的社會目標而不願為外界所知。這時就得仰賴多方資訊，例如研究該主題的專家、報紙以及長期參與此議題的團體或個人的訪談或是文字。例如，中美入會諮商起於 1996 年，在此之前，1995 年台灣農政部門即已組織秘密會議，議定農業談判的退讓底線。這個消息，官方文書未見記載，官方人士公開講話不願證實，後續研究也未提及。然而，當年報章一角，卻清楚披露此一會議的存在。³⁹ 換句話說，關鍵農業政策制定的背景與過程，不能只仰賴官方文書，也不應只是就政策條文、政策結果論政策，而應回到政策的制定的背景與過程中，即 Winters (2000) 所提「政策即過程」才能一探主

³⁸ 由於 1980 年代中期中美食米協定及 1990 年代後期 WTO 入會諮商與入會承諾都涉及稻米產業調整，加以稻作為台灣農業生產基礎，因此視前後橫跨 20 餘年的「稻作產業調整」為主要事件。

³⁹ 根據 1995 年 3 月 9 日《聯合報》季良玉的報導。行政院農業委員會於 1995 年 3 月 8 日舉行秘密會議，商議台灣加入關稅暨貿易總協定的產業調整措施，原則決定入關後儘量鼓勵農漁民休耕和減產，由政府依休耕面積或停養數量發給補償金。

要事件梗概。採取的方法說來簡單直接，就是不厭其煩的往資料裡鑽，舉凡政策形成的草案與定案的說明文字、具體立法的沿革與成文的法條、農業項目的經濟日誌、主要事件發生前後的新聞報導、參與者的發言（正式發言、報章採訪、出版文字及訪談）以及相關研究，一一瀏覽、註記及分析，並且盡可能的製作「大事記」，或政策「比較表」，以化簡馭繁。這樣的做法有其方法論及操作上的意義。就方法論而言，許多研究的社會背景，也就是一個研究的「整體觀」往往是一個先驗的存在，從而限定與決定了研究的範圍與邊界。然而，若是同意「整體觀」是一個先驗的存在，除了研究範圍受限外，往往忽略形成結構的過程，並且根本漠視在此社會背景中行動的個體的意志與行動力所產生的效果，以及其整體的影響。因此，唯有回到過程中，才能真切的突顯即便是「社會背景」也是社會集體創造的階段呈現，而且此一呈現將會因為社會集體行動而改變或形成另一個新的階段。就操作面而言，回到過程中有失之瑣碎之慮，因此，需要在經驗材料的細節與論文行文架構中權衡、取捨論文內容。由於農民分化的議題及農業自由化事件涉及台灣農業政策近 20 年來的變化與轉向，許多政策制定的背景與現實都不被當代理解與認識，因此，本研究傾向於讓事件本身所涉及的協議、法令或政策文字浮現，以豐富對事件的認識。

三、分析事件過程主要行動者或利害關係人（stakeholders）的尋租行爲。主要行動者或利害關係人指的是影響決策程序，或受到農業政策決定影響的個人或團體。本研究依據不同的事件，界定了四個行動主體的具體組織。爲了理解主要事件與農業政策相互關係及其作用的機制，有必要描繪決策主體的組織圖，以及事件與政策所導致農民分化的關聯性及程序。例如中美入會諮商對於農業影響分爲稻作與畜產二大部門，相較於畜產業者組織與反應，稻作小農顯得被動與無所察覺。以及，台灣農業自由化進程與美國對台談判的要求有直接相關。但是，在每一次主體事件中其談判代表所標舉以及所依憑的法案協定、權力角色都不一致，例如開放美國農產品的談判，美國據以提出壓力的法案爲三〇一條款，到了中美入會諮商則是 WTO〈農業協定〉規範性架構。針對不同的主要事件，辨識出具體的組織及其權力來源，將使得論述更加立體。

四、探討政策制定程序的權力結構。權力結構與行動主體無法過於切割。然

而，有必要說明其差異。不同的行動主體並非擁有相等的權力，行動主體的權力落差是一個赤裸裸現實。例如，國家機制不管在財政資源或人力資源上擁有絕對的優勢。然而在區域經濟或全球經濟中，台灣的貿易過度依賴美國的特性，此一貿易依賴使得台灣政府無力也無法全權決定國境內的農業政策，它所選擇與實施的農業支持也受到國際壓力而頻頻退讓。農民恐怕是此一結構中的絕對弱勢，或許單一、個別的農民如此，但是農民也集結為特定組織，謀取組織利益的過程（觀察雞農組織在 1988 年開放美國農產品及 1998 年中美入會諮商所發動的抗爭及所提的訴求）。透過論述政策過程所提及的權力結構，將可看到不同行動主體的力量及主觀意志。

本研究依據前述四個工作項目：界定主要事件，探討相關農業政策製定背景，分析主要行動者，並論及其權力結構，以分析「稻作產業調整」、「開放美國農產品」、「農業結構調整」及「中美入會諮商」四個事件對台灣農業結構的影響，從而影響農民的生產關係，形成農民分化機制。

3.1.3 農民分化的實證研究

當農民分化的力歷史分析透過重要事件，探討結構因素及主要行動者所形成的動態過程，而推導出農民分化機制，與農民分化類型之際。進一步透過實證研究驗證台灣農民分化的經驗圖象是否與理論性的觀察一致。因此，透過 1990 年、2000 年及 2005 年三個不同時期的農業普查資料之分析，提出台灣農民分化的實證類型，以檢視現實意義的農民分化狀態。

本論文實證資料的研究是以「農業經營單位」為分析單位，以類型化研究探討農民分化。農民分化指的是社會總體生產力與全部生產關係的變化中，農民（小土地所有的直接生產者）生產力、生產關係的變化趨勢。生產力，指的是社會生產力，為某一個社會人們控制與征服自然的能力，是人的因素和物的因素變化而形成，是由勞動者結合生產資料（勞動資料與勞動對象）並共同起作用的人的因素與生產因素的總體能力。生產關係則是一個複雜的結構，包含生產資料的所有制形式、不同社會群體在生產過程中的位置及其交換關係、產品的分配形式以及產品的消費關係。而生產資料所有制則是生產關係則是全部生產關係的基礎，決

定著生產關係的其他面向。

首先，本論文針對農民分化的類型加以討論，以雇傭勞動形式與數量、生產剩餘區分為「專業糊口農戶」、「專業剩餘農戶」、「兼業糊口農戶」、「兼業剩餘農戶」，以及「專業糊口個體農場」、「專業糊口資本農場」、「專業剩餘個體農場」、「專業剩餘資本農場」八個類型，前四類為家庭農場形態、後四類為組織經營形態。接著，以 1990 年、2000 年及 2005 年的總體資料進行分類以進行描述性分析與動態分析。最後則進一步，針對全數類型及代表性作物：稻米、果樹及畜牧業進行差異分析。試圖透過實證資料探究農民分化的趨勢。

3.1.3.1 研究資料與變項說明

本論文的實證資料運用「行政院主計處農林漁牧業普查」1990 年、2000 年及 2005 年三次全國性普查農牧戶以及農牧業的原始資料檔。農林漁牧業普查為國家定期辦理之國勢調查，旨在獲知農林漁牧業資源分佈、生產結構與經營狀況，為規模最大、動員人力最多的農業調查。普查標準日為調查年的年底（12 月 31 日），動態資料則為普查當年的變動情形。普查區域包含台澎金馬，普查對象為農牧戶、農牧場、農事服務業、林業、漁業及漁事服務業。農林漁牧業普查係法定公務調查，2005 年的普查更連結農保檔與土地檔，以整編母體名冊。

農牧戶的基本定義為：一般家庭從事農作物之栽培，家畜、家禽及蜂、蠶之飼養等生產事業，⁴⁰ 或以農業產品、農業設備、場所等提供民眾休閒遊樂之農業活動事業並需符合普查標準之一者，各年度共同的普查標準為（主計處 1990、2000、2005）：

1. 當年年底經營（含租借用、受委託）之可耕作地面積在 0.05 公頃以上（不論是否種植農作物均包括在內）。
2. 當年年底飼養 1 頭以上之大型動物（如乳牛、肉牛、種牛、鹿等）。
3. 當年年底飼養 3 頭以上之中型動物（如豬、羊等）。
4. 當年年底飼養 100 隻以上之小型動物（如雞、鴨、鵝、兔等）。
5. 當年年底全年出售或自用之自營農畜產品價值在 20,000 元以上。

⁴⁰ 1990 年農牧戶基本定義未提及「以農業生產設備、場所等提供民眾休閒遊樂之農業活動事業（主計處 1992：60）。

農牧場則是指農牧戶以外之農業生產單位，包括公司、合夥、獨資行號、民間團體、政府機關及學校試驗農牧場等，從事農作物之栽培、家畜、家禽及蜂、蠶之飼養等生產、試驗事業，或兼有以農業產品或農業場所、生產設施等提供民眾休閒遊樂之農農活動事業，並合於農牧戶普查標準之一者。

1990年、2000年及2005年的原始觀察體分別為888,692、731,864、777,036個。由於主計處處理原始資料檔之前，已進行多波邏輯檢誤，並且針對特異質檢核與再訪，因此原始觀察體全數採用，據以進行後續分析，並未剔除任何觀察體。

3.1.3.2 變項說明

在此小節，將說明農民分化的分類判準。主要判準為「生產剩餘」、次要判準為「勞動的形式與數量」。其操作方法前者以「年度農業收入減去年度農家支出」。後者的勞動形式指的是「農牧戶與農牧場」之別，農牧戶中再區分「專兼業」，就農牧場則再以平均年雇傭勞動力達五人為標準，⁴¹再進一步劃分「個體農場與資本農場」。依據此三項判準，劃分農民類型為專業糊口農戶、專業剩餘農戶、兼業糊口農戶、兼業剩餘農戶，以及專業糊口個體農場、專業糊口資本農場、專業剩餘個體農場、專業剩餘資本農場。

農業經營類型的分類尺度並沒有一致的標準，由土地面積、勞動投入、收入與投資額及其成本加以區分，是農業經濟學常用的作法。不過，以土地面積作為測度只能得知粗淺的規模大小，土地面積相同的農家或農家中水田、旱地及經營的作物都會影響土地需求與生產力，尤其是個別作物的土地需求差異頗大，相同面積土地的生產力不一（例如稻作與菇菌）。由於台灣農作分殊化高度發展，以土地面積作為分類尺度並不恰當。若以勞動投入作為尺度，一般討論的概念為二，其一為家庭勞動投入與否；其二為農業經濟學家發展出生產人工單位（P.M.W.U）的概念，以平均勞動單位相乘於特定作物面積或家畜數量計算總勞動投入。前者指勞動力的來源，後者指勞動力投入數量。以農場收入作為判定農民類型的標準，收入多寡為農家經營與農業資源相互作用的結果，表現出經營的

⁴¹ 工商普查的分類標準為雇傭5人以下稱微型企業；5-20人稱小型企業；20-199人稱中型企業；200人以上稱大型企業。

績效。土地面積、勞動投入、農業收入的分類標準多為單一類型有其侷限，無法統整性的顯示農家經營的生產關係。

探究農民分化的重點在於生產關係的變化，生產關係的變化應當探求生產資料的所有制形式，及生產、交換分配的互動關係，就生產資料所有制形式部分，由於土地改革確立的小塊土地私有制並未受到根本的破壞，農地農用、農地農有的政策，也限制了台灣土地兼併的可能。再者台灣小農絕大多數仍維持著自家勞動力投入與小面積土地所結構，因此生產資料所有制形式部分排除以「土地面積」作為判準，而以「雇傭勞動的有無」及「雇傭勞動的數量」作為次要判準。此外研究期程（1990-2005）正值台灣農業自由化時期，商品交換與流通關係的變化急劇，故以「生產剩餘」作為主要判準。

再者，考量到原始資料中農牧戶及農牧場的根本區別在於，「農牧戶」以家庭農場的方式經營，運用家庭勞動力為主，雇傭勞動為輔。值得注意的是，台灣的農牧戶兼業情形普遍，因此農牧戶項下再區分「專業農戶」與「兼業農戶」。農牧場則是以組織形態（公司、合作社、公營農場等等）經營，以雇傭勞動為主。農牧場再依其年度雇傭勞動數量是否達五人為標準，分為「個體農場」與「資本農場」。

農牧戶以家庭勞動投入分為專業農戶與兼業農戶。專業農戶指戶內成員，只專門從事自家農業之工作；或雖有人從事自家農業外工作，但每年從事該項工作天數未滿 30 日，且收入未達 20,000 元之家庭。兼業農戶指戶內成員有人從事自家農業外之工作，其全年從事該工作超過 30 日或收入超出 20,000 元之家庭。專業農定義的關鍵為家庭勞動力「只專門從事自家農業之工作」，就此定義而言，農林漁牧普查之「專業農牧戶」指的就是家庭勞動力全數用於自家農業的「純粹的」家庭農場。

農林漁牧普查「兼業農牧戶」，指家庭勞動力「未」全數投入自家農業，⁴² 且

⁴² 農林漁牧業普查「兼業農」的分類方式，受到日本農林漁牧普查方法的影響。日本 1938 年的農家調查將兼業農家定義為「有家庭成員從事於自己家庭農業以外工作之農家」，同時劃分為以農業為主的兼業，及以農業以外為主的兼業，1980 年代後期遵循前述觀念將兼業農家定義為至少有一人在農業外工作超過 30 天即為兼業農家。台灣的農業普查在 1980 年起才出現專業、兼業的定義與分類。而兼業戶再以「農業收入與兼業收入」的比較，分為農業收入大於兼業收入的「以農業為主」及兼業收入大於農業收入的「以兼業為主」（羅明哲 1988：49）。

在外工作的時間超過 30 日或收入超過 20,000 元。兼業農再分為農業收入大於兼業的「兼業以農為主」與農業收入小於兼業的「兼業以兼為主」兩個次類。⁴³ 事實上，農業耕作形態的勞動彈性高，農家內部勞動力於農閒時受雇農業短工、至鄰近鄉鎮打臨時工，或者戶內人口外出就業的情形比比皆是，造成兼業農家被高估的情形（余玉賢 1970：79-108）。

基於理論認識及資料限制，主要判準與次要判準的操作方法如下（表 3.1）：

主要判準的操作方法為：「年度農業收入減去年度農家支出等於農業剩餘」。若無剩餘，意味著農業收入經營僅僅作為農場與農家生活資源再生產需要，此類農家稱之為「糊口農家」。若有剩餘，則假設其農業剩餘全數投入農業再生產，稱之為「剩餘農家」。

年度農業銷售收入資料來源取自普查資料，原始資料為類別變項，取組中點回復為數值資料。農家消費支出資料來源採取行政院主計處所做的全國性調查統計「個人所得分配調查報告」（1966-1993 年）及「台灣地區家庭收支調查報告」（1994-2006 年）。此項調查得知台灣每人每年農家消費支出，1990 年為 60,783 元、2000 年為 133,533 元、2005 年為 149,964 元。每人每年消費支出以家庭人口數相乘，⁴⁴ 得知農家年度消費支出。為了便於進行年度比較，統計運算之際，農業年收入已進行物價指數調整，以 2000 年為基期，2000 年=100、1990 年=77.52、2005 年=103.45。

次要判準的操作方法為：「1.先行區劃農牧戶與農牧場、2.針對農牧戶劃分專

⁴³ 行政院主計處的原始資料中，兼業農戶又再分為兩類，即「兼業以農為主」及「兼業以兼業為主」。「兼業以農為主」仍然屬於家庭農場，但是家庭勞動力未完全運用於自家農業經營，即「不純粹」的家庭農場。未完全運用的原因複雜，就農業經營的角度來看，自家農耕土地、資本及勞動力未能整合出最優狀態，通常是土地面積擴展受到限制，再者是資本擴展受到限制，以台灣租地制度尚稱開放的情形，土地與資本的擴展實為一體兩面。就勞動內容看來，農事勞動有其技術要求，家庭新進勞動力未必能夠勝任。就家庭總收入角度來看，農家勞動力的單位報酬若低於工、商或服務業，那麼，為了尋求較佳的單位勞動報酬，勞動力自然移轉至其他部門。「兼業以兼業為主」此類仍然從事農務，且全年度耕作所得的農產品價值在 20,000 元以上，但是，家庭收入已不完全依賴農業，就此看來，此類農戶的家庭勞動力大多數投入非自家農業生產，且帶來的收入大於農產品銷售收入。此類農家就農業經營的角度而言，意味著農業生產資源：勞動力的轉移與農家自身農業經營密度的下降。換言之，此類農家不宜再視為家庭農場。不過，此社群主觀上維持農民身分、客觀上仍然部分勞動力投注於農業，他們為什麼這麼做，或許應當從歷史文化、慣習及社會制度的變遷考察其意義，很遺憾的，本研究在此尚無法觸及。

⁴⁴ 家庭人口指農家共同居住，並營共同生活人口。若為家屬，但因就學、就業經常居住在外獨立自謀生活者或已另組家庭者不計入其中。普查原始資料已顯示家庭人口數。

業農戶與兼業農戶、3.針對農牧場劃分個體農場與資本農場。」就主計處的研究調查分類：農牧戶指家庭農場、農牧場指組織經營的農場。但是，若進一步看，可以得知農牧場中「獨資農戶」的比例偏高。顯然不應以登記形式加以區隔，比較好的方法是以其所掌握的生產資源以及雇傭關係上判斷。由於農牧場分為獨資、合夥、公司、學校經營與及政府經營等多種形態，在此則以雇傭人數為界，採取行政院主計處工商普查的標準，以雇用人數 5 人為標準，超過 5 人為資本農場，低於 5 人為個體農場。

表 3.2 明示主要判準與次要判準交叉比對而得出八類農民類型，分別為專業糊口農戶、專業剩餘農戶、兼業糊口農戶、兼業剩餘農戶，以及專業糊口個體農場、專業糊口資本農場、專業剩餘個體農場、專業剩餘資本農場。



表 3.1 變項測量一覽表

變項	說明
生產剩餘 (SURPLUS)	農家品銷售收入足以支持農家人口消費支出。 若 $INC \geq CUS \times POP$ 則 $SURPLUS=1$ ， 若 $INC < CUS \times POP$ 則 $SURPLUS=0$ 。 $SURPLUS=1$ 意味著農家經營收入有所剩餘、 $SURPLUS=0$ 意味著農家經營收入勉強糊口。
農家品銷售收入 (INC)	農家品銷售收入。 農產銷售收入資料來源取自普查資料，原始資料為類別變項，取組中點回復為數值資料。
農家消費支出 (INC)	農家人均消費支出 採取行政院主計處所做的全國性統計「個人所得分配調查報告」(1966-1993 年)及「台灣地區家庭收支調查報告」(1994-2006 年)。 農家每人年消費支出： 1990 年為 60,783 元， 2000 年為 133,533 元， 2005 年為 149,964 元。
農家人口數 (POP)	農家人口數指農家共同居住，並營共同生活人口。雖為家屬，但因就學、就業經常居住在外獨立自謀生活者或已另組家庭者不計入其中。 農牧場則以當年度平均農家人口替代。
勞動型式與數量	
經營形態	農牧戶=1、農牧場=0
專兼業	「農牧戶」再細分專兼業 專業=1、兼業=0
雇傭關係	「農牧場」再細分雇傭關係 常雇 5 人以上=1、未常雇 5 人以上=0

表 3.2 農民類型

類型與判準	生產剩餘		勞動形式與數量	
	糊口=0 剩餘=1	專兼業 專業=1 兼業=0	經營形態 農戶=1 農場=0	雇傭關係 常雇 5 人 其他=1 以下=0
1 專業糊口農戶 (Fulltime-Subsistence familyfarm)	0	1	1	
2 專業剩餘農戶 (Fulltime-Surplus familyfarm)	1	1	1	
3 兼業糊口農戶 (Part-time Subsistence familyfarm)	0	0	1	
4 兼業剩餘農戶 (Parttime- Surplus familyfarm)	1	0	1	
5 專業糊口農場 (Fulltime- Subsistence farm)	0	1	0	
5.1 專業糊口個體農場 (Fulltime- Subsistence farm)	0	1	0	0
5.2 專業糊口資本農場 (Fulltime- Subsistence farm)	0	1	0	1
6 專業剩餘農場 (Fulltime-Surplus farm)	1	1	0	
6.1 專業剩餘個體農場 (Fulltime-Surplus farm)	1	1	0	0
6.2 專業剩餘資本農場 (Fulltime-Surplus farm)	1	1	0	1
7 兼業糊口農場 (結構不存在) (Parttime- Subsistence farm)	0	0	0	
8 兼業糊口農場 (結構不存在) (Parttime- Surplus farm)	1	0	0	

3.1.3.3 農民類型說明

農民分化指的是社會總體生產力與全部生產關係的變化中，農民（小土地所有的直接生產者）在生產關係上的變化趨勢。生產關係則是一個複雜的結構，包含勞動力和土地的所有制形式、農民與土地所有者在生產過程中的位置，還有產品的交換關係、分配形式以及最終的消費形式。

在這樣一個複雜且牽涉到生產、分配、交換與消費的多面向關係之中，如何更加準確的定義農民類型，應以「土地所有」、「勞動力投入」、「市場機制」三個面向，有助於描繪不同農民類型的生產關係。土地所有，講的是農業經營者擁有的土地的多寡。勞動力投入，講的是農業經營者取得勞動力的方式，係為家庭勞動力投入，或是雇傭勞動投入。

市場機制，相對而言較為複雜。由於台灣農業市場導向，幾達百分之百的商品化，因此它最基本的表現形式為農業年收入，其次則是不同作物別與市場機制的聯繫，最簡單的區別為農糧作物、特用作物偏向與國家規約的市場機制有較強的連帶關係。而其他作物則直接面對市場機制。基於以上理解，農民類型的特徵分述如下，同時請參閱表 3.3。

1. 專業糊口農戶

農家勞動力全數投入自家農事，家庭總收入以農業主要來源。只運用家庭勞動力，極少雇傭家庭外勞動，以自家勞動力投入最大化為主要勞動力來源。此類型家半數以上所使用的土地面積未達 0.5 公頃，八成左右未達 1 公頃。同時，自家農產品銷售收入低於農家消費支出。此類型的農民生產農糧作物占絕大多數，其中稻作、雜糧、特用作物為主。

2. 專業剩餘農戶

農家勞動力全數投入自家農事，家庭總收入以農業主要來源。在農忙時期雇傭少部分的勞動力。此類型農家土地使用面積因其耕種作物之別，介於 0.5 至 2 公頃之間，且有擴大的趨勢。此類型農家自家農產品銷售收入高於農家消費支出。其中以果樹、蔬菜以及畜產為主，類農家投入稻作者達 20%至 25%之間。

3.兼業糊口農戶

農家勞動力只有少數投入農事生產，家庭總收入由農業以外取得。⁴⁵ 只運用家庭勞動力，極少雇傭家庭外勞動，此類農家投入勞動者有兩個極端的情形，一為高齡化的老農；二為有其他定穩定工作的半農，前者投入農業生產是一個長期的慣習，後者投入農業生產則是因為不放棄家族農地，或者是近年來或者追求農耕生活形態的中產階級。由於農業並非其主要收入來源，再者自家勞動力投入有限，此類農家的勞動力來源，於農忙時節或耕作、採收等需大量農業投入之際，泰半委外經營或包青。此類型家半數以上所使用的土地面積未達 0.5 公頃，八成左右未達 1 公頃，且所運用的耕地面積持續下滑。同時，自家農產品銷售收入遠低於農家消費支出。此類型的農民生產以農糧作物占絕大多數，其中稻作、雜糧、特用作物為主，而且休耕比例持續上升。

4.兼業剩餘農戶

農家勞動力之中投入家庭農業以外生產達 30 天或超過 20,000 元。此類型農家的勞動力運用較複雜，一方面它的家庭勞動力在外受雇，投入農業以外之外生產、二方面它也產生雇傭勞動，以補農業勞動力之不足。此類型農家土地使用面積因其耕種作物之別，介於 0.5 至 2 公頃之間，另外，2000 年與 2005 年的普查資料顯示四分之一強的農家土地面積介於 2 公頃到 5 公頃之間者，擴大趨勢明顯。就收入而言，它的年度收入高於農家消費支出。耕作類型明顯紛歧，以果樹為大宗、同時也投入畜產、蔬菜，值得注的是，此類型農家的稻作生產大幅下滑。

5.1 糊口個體農場

以組織經營方式投入農業生產。勞動力來源主要為雇傭勞動，不過年度平均雇傭人數在五人以下。農產品銷售收入低於該年度平均農家消費支出。此類型農家大部分未擁有自有土地。以畜產為大宗。

⁴⁵ 由於行政院主計處的農林漁牧普查的兼業農定為：至少有一人在外工作超過 30 天，或在外工作所得超過 20,000 元。這個標準意味著任何農家，不得有一勞動力在外打工，事實上散工一天工資 800 元，只要在外工作超過一個月，就超出了主計處的標準。如此定義造成了台灣兼業農比例高達 80%。

5.2 糊口資本農場

以組織經營方式投入農業生產。勞動力來源為雇傭勞動，年度平均雇傭人數在五人以下。農產品銷售收入低於該年度平均農家消費支出。此類型農家的所運用的土地在 2000 年與 2005 年呈雙峰現象，造成此一現象的主因，為公營農場停產。此類農場耕作類型最為紛歧，特用作物、蔬菜、果樹以及畜產各擅勝場，值得注意的是 2000 年之後，觀光休閒農場的增幅明顯。

6.1 剩餘個體農場

以組織經營方式投入農業生產。勞動力來源主要為雇傭勞動，不過年度平均雇傭人數在五人以下。年度農業收入高於該年度平均農家消費支出。此類型農場以畜產為主要經營形態。由於經營形態所致，投入的土地面積多在 0.5 公頃之下。

6.2 剩餘資本農場

以組織經營方式投入農業生產。勞動力來源主要為雇傭勞動，年度平均雇傭人數在五人以上。年度農業收入高於該年度平均農家消費支出。此類型農場以畜產為主要經營形態，同時投入高經濟的生產，如花卉、蔬菜及觀光休閒農業。值得注意的是，此類型農場中以公營農場佔多數，其中台糖休耕減產所致，甘蔗的經營於 2000 年之後明顯下滑。此類農場所有的土地面積呈現明顯的雙峰現象，三成多為無地農場、三成多農場所擁有的土地則在 10 公頃以上。



表 3.3 農民類型特徵一覽表

農民類型	農民屬性	土地	勞動力	資本	主要作物別
1.專業 糊口農戶	小農	自有小塊土地	家庭勞動力 為主	自有資金	農糧作物
2.專業 剩餘農戶	商品農	自有小塊土地 小規模租用 土地	家庭勞動力 及不定期雇 傭勞動	自有資金 小額農貸	經濟作物
3.兼業 糊口農戶	小農	自有小塊土地	高齡或臨時 性的農業勞 動 勞動力以委 託代工，或全 數包青為主 或直接休耕	自有資金	農糧作物
4.兼業 剩餘農戶	商品農	自有小塊土地 小規模租用 土地	家庭勞動力 及不定期雇 傭勞動	自有資金 小額農貸	經濟作物
5.1 糊口 個體農場	商品農場	自有土地 大規模租用 土地	農場主不投 入直接農業 勞動 定期雇傭勞 動低於五人	自有資金 大額農貸	經濟作物
5.2 糊口 資本農場	資本農場	自有土地	農場主不投 入直接農業 勞動 定期雇傭勞 動力高於五 人	自有資金 小額農貸	特用作物 (台糖停產)
6.1 剩餘 個體農場	商品農場	自有土地 大規模租用 土地	農場主不投 入直接農業 勞動 定期雇傭勞 動低於五人	自有資金 大額農貸	經濟作物
6.1 剩餘 資本農場	資本農場	自有土地 大規模租用 土地	企業經營 雇用專業管 理與定期雇 用勞動力	自有資金 大額農貸	經濟作物

3.2 資料來源與限制

由於研究設計分為兩大部分：農民分化的歷史分析以及農民分化的實證分析，所採用的資料屬性有顯著差異，分述如下：

3.2.1 農業結構調整歷史分析之資料

農民分化歷史分析資料來源，主要參考資料為《台灣銀行季刊》自 1949 年 3 月起（自 1945 年起彙整）至 2005 年 12 月之〈經濟日誌〉。該經濟日誌每季依時序彙整台灣經濟發展大事記，由於台灣歷史發展階段由農轉工，在 1970 年之前，該刊經濟日誌幾近六成皆為農業發展記事，由戰後初期的米價波動、土地改革、水利建設、糧食政策、農作專區、農業零成長、農業自由化、法規變動乃自於為加入 GATT 所為的農政調整，皆具現於六十餘年的台灣經濟日誌。隨著台灣經濟發展的轉向，其經濟日誌記述的重點偏向工業、電子業、金融業，然而，此資料仍是戰後迄今從不間斷、時序緊密，資料詳盡的日誌性材料。因此從中篩選出各別事件的大事記，並與他人研究交互參照。

另一批重要的歷史材料為中國農村復興聯合委員會叢刊及歷年工作報告及農發會時期、農委會時期歷年年報、農業白皮書、歷任行政院院長、農委會主委於立法院的施政報告。利用這兩批資料交互參照，互相修正，並且與台灣發展研究、農政研究中，不同研究、階段性論文、資料相互印證。

首先，理出具有結構性影響的關鍵轉折事件，並且探討此事件的成因、沿革、動態及事件背後的政經角力，以及對農民社群的影響。得敘明關鍵事件的動態過程，及不同行動主體的考量，再針對關鍵事件參照各農政機關檔案及民意機關議事公報與新聞報導以豐富敘事。較重要且為主要參考之網路資料庫為立法院議事暨公報管理系統（1953-）、台灣省（咨）議會數位典藏資料庫（1945-1981）、聯合新聞網（1951-）、中國時報全文影像資料庫（1950-）、中央日報（1928-1995）。前述資料庫內容，採用較多剪報資料，立法院公報次之，台灣省議會文書則較少運用。

文獻資料回顧之外，也運用政府統計資料，包含農業統計年報、糧食供需年

報、農產品生產成本調查、農業統計要覽、台灣糧食統計要覽、行政院農委會農糧署年報。透過統計年報以及農政文件，交叉整理出具有分析意義的表格。例如，官方並未直接公佈台灣稻作的休耕面積，而是散見於各年發行的農糧署年報之中，因此，逐年檢視農糧署年報，再對照台灣糧食統計要覽，而得「台灣稻作種植、轉作及休耕面積與產量產值表（1981-2007）」，類似的作法與各類資料庫摘引情形，都呈現在第二、四章的表格中。

3.2.2 農民分化實證分析資料與資料的限制

實證研究的普查資料來源為行政院主計處的台閩地區農漁業普查。資料取自行政院主計處農林漁牧業普查報告 1990 年、2000 年及 2005 年等三次全國性普查的原始資料檔。農林漁牧業普查為主計處定期辦理之國勢調查，⁴⁶ 以獲知農林漁牧業資源分佈、生產結構與經營狀況，為規模最大的農業調查。

針對實證分析普查資料的限制有三：1.資料的問題、2.這些問題如何影響了分析結果、3.這些問題造成了解釋時該注意的部分。此三方面的考量分別就農牧業的調查分類、農業經營的內容、勞動投入的問題、新增農戶的缺漏分述如下：

農林漁牧業普查，在農牧業的普查分成兩類「農牧戶」「農牧場」。「農牧戶」指得是以家庭勞動力為主的農業勞動；「農牧場」是指組織型的農業經營，勞動力來源為雇傭勞動；事實上，普查對象的分類，已然意味著對農民分化的粗略判斷。此外，台灣兼業農的標準無法回應真實的兼業情形，因為只要家庭勞動力投入家庭農業勞動外日數超過 30 日，或收入超過 20,000 元，就歸類為兼業農。此一分類，忽略了台灣農業家戶內部工農分工的事實，也疏忽小農生產兼業化或稱多元就業的常態，致使兼業農過於高估。

另一個問題點在於農業經營的「內容」，例如農耕業、畜牧業，存在著根本的差異，而「漁業」「林業」經營形態的差異就更大了，因此，本研究暫不處理「漁業」「林業」。即使是農牧業裡面，也有作物別的差異，由於作物的差別意味著與市場連結的差異，同時個別作物對生產資源的要求殊異，例如畜牧的土地需

⁴⁶ 行政院主計處農林漁牧業普查自 1956 年起，每隔十年辦理全查、間隔五年辦理抽查，範圍包括台澎金馬。惟 2002 年起台灣加入世界貿易組織之後，改為每隔五年即辦理全面性普查。

求很低，稻作的需求很高。農民分化的實證資料分析應貼近農業生產的現實，因此在總體的分化趨勢說明之外，再說明代表性作物，例如稻作、畜牧、果樹及蔬菜的分化情形，以有效掌握農民分化的現實。

將農林漁牧業普查資料運用於跨時期的實證分析，所面臨最大的問題在於問卷題目不連貫，影響了有效的比較。例如農牧戶的問項，其中 2000 年問卷設計項過於簡要。1990 年的問項，以及 2005 年的問項，比較詳細詢問了家庭勞動參與農業勞動的日數、以及家庭農場雇傭家庭以外勞動力的日數；2000 年的問項，則直接假設家庭農場不雇傭勞動力，而且自身勞動力參與家庭內農業勞動也以「是」或「否」的單一選項。由於問項不連貫，選擇變項時受到了普查資料的根本限制此次比較研究採用了 1990 年、2000 年及 2005 年三次普查資料。不過，這三次的問卷項目並不一致。大體上就「土地所有」與「農業收入」的變項，仍能適當調整，達到可資比較的程度。可是，在「勞動力投入」變項上，由於 2000 年的問項，未詢問農家雇傭勞動與否？也未詢問家庭勞動力投入自家農業勞動日數，是以無從得知雇傭勞動的日數，也無從得知家庭勞動力投入自家農業勞動的日數。僅能以推估的方式，假設家庭勞動力選擇投入農家勞動，則為全職投入，致使 2000 年的家庭農業勞動力明顯偏高。因此比較勞動力投入時，捨棄與 2000 年相比，直接比較 1990 年至 2000 年的變化。

本研究的實證資料採用行政院主計處辦理之農林漁牧業普查。由母體資料來看，總戶數是減少的，在這個持續減少過程中，總數雖然減少，龐大的普查對象中，必然包含新增農戶。然而，原始資料卻無法看出新增農戶為何？⁴⁷ 以致無從得知這些農戶的經營形態以及生產關係特徵。

⁴⁷ 此點，乍看之下，是一個問項的疏漏。細究則可以得知，農林漁牧普查的根本假設為家庭農場只有移出而無移入。相較之下，農牧場的問項則詢問農牧場設置的時間，透過此一問題可以得知新興投入農業經營者的比例。

第四章 農業結構轉型之歷史分析

新自由主義農業自由化帶來農業結構調整。「調整」意味著政策制定「過程」的動態變化，國際經濟局勢的變化、國內政經體制組織、農政部門的操作、市場消費的多元、以及農民組織化的壓力，彼此之間的相互作用共同造成農業政策制定過程的不確定因素。換句話說，農業自由化之後的國內農業政策並非在一個穩定結構中的「計畫」，而是一連串妥協與權衡的「過程」。本章從主要行動者的作為，解析農業政策制定的「過程」，如同所有的社會現實，這個「過程」既表現了合作與扞格，同時也表現了彼此的關係（從屬或抵抗）與實力。這當然未必是一場勢均力敵、規則透明的擂台賽，更多時候反倒是主戰場（開放市場）外圍或大或小的游擊戰、近身肉搏。

政府較高位階的官方文書（綱領、白皮書）所公布的政策目標，雖不一定是一個永恆的理想，卻顯示了政府施政的主要框架，是一種政府所不應偏離的政策方向。不過，農業並非政府的唯一部門，因此農業政策目標無法獨佔政府預算，甚至在國家整體經濟發展的考量上，農業政策經常為之妥協。台灣貿易談判與為了加入 WTO 所做的入會諮商談判，突顯了國家無法完成其自我揭示的政策目標的困局，無法達到有限社會理性的基本要求，這也意味著，研究的論述焦點應集中在「過程」，就農業政策的制定與執行檢視決策過程中的權力和影響、挑戰與權衡，如此將對農業政策形成得到更好的理解與解釋，而不是站在「結果」的彼端，就已成文的政策論政策。

Winters (2000) 以「政策即過程 (the policy-as-a-process)」稱呼此種研究取向。Rabinowicz 等人和 Moyer 和 Josling 的文章可為代表。Rabinowicz 等人(1986) 探討瑞典農業政策自 1932 年以來的演變，指出揭示農業政策的文件無法顯示合理的目的與手段，唯有尋求政策緣起與制定過程，方能一探梗概。他們指出形成農業政策的主要四個力量：尋租行為 (rent-seeking behaviour)、議會的政治生態、意識形態以及社經情勢的價值觀與態度。Moyer 和 Josling (1990、2002) 的研究證實農業決策過程受到眾多因素的影響，包含經濟趨勢和衝擊、政治發展、集體和國家的利益，外部政治因素（說客、學者專家、其他盟國或貿易對象的壓力），

及政治投入(立場各異的政治行動者和其形成的過程)中不同角色間的相互作用。

同樣的，當我們探討台灣農業政策也可看出路徑依賴及尋租行為的軌跡。⁴⁸ 爲了探討農業政策制定的動態程過，在此以國際局勢、國家機制、農政部門、市場、農民組織、農民個體爲分析對象，以形成一個整體的分析架構(參考圖 2.1)。本章所探討的四個事件，可以看到台灣在國際局勢中的位置，以及外部壓力形成國內政策調整的因素(參考圖 2.2)，可知台灣農業政策形成的過程與全球國際局勢下的世界經濟體系連動。

在台灣發展經驗中，計畫經濟強力執行再分配政策，突顯出國家角色對農民社群的絕對性權威，此一絕對性權威透過農政部門與附庸型農民組織的行動過程展現。國家結構調整過程除了涉及農業生產，也同樣涉入農產流通。農貿市場機能的不足到完備並不純然爲市場機制的自由展現，同時也是國家制約退讓，以及國家支持市場運作的結果。生產關係是生產的社會化，而生產力是生產的技術化，兩者相應而產生交互影響，其統整的表現爲市場。

農民就在此兩組(「國家、農政、農組與農民」、「國家、市場與農民」)循環運動中，生產關係產生根本變化，農民分化機制就此展現。農民分化即農民生產關係的轉變，乃是個別農民因應外在結構的改變、回應市場的選擇。此一分化機制受到國家規制與市場環境的結構的限制，形成了一個容或增強、抵銷的過程。

有鑑於此，在探究農民分化議題之前，必須先釐清國際局勢作爲外部因素如何透過國家爲中介，改造市場結構與農業政治結構(國家機制與農政部門與農民組織共同運作而成)? 在這個結構動態中如何帶動農民分化? 而在這個分化的機制爲何? 而農民作爲行動主體在此一結構動態中，爲何時而表現爲短暫、激烈的抗爭對抗國家機制，時而表現流通過程合作化形成產銷體系積極介入市場，時而擴大規模重組生產關係。要掌握這種表現在現象多樣性背後的結構要素，就有必要探究農業自由化以降，「稻作產業調整」、「開放美國農產品」、「農業結構調整」以及「加入 WTO 的入會諮商」等事件，以理解此一動態過程(圖 4.1 所示)。

⁴⁸ Rabinowicz 等(1986)所指的尋租行為與 Moyer 和 Josling(1990)強調多方代表討價還價(bargaining games)的重要性，實有異曲同工之妙。他們討論的概念同爲農業政策制定過程中，不同的利益團體爲其自身利益較勁角力的過程，在此採借尋租行為的概念，以說明農民組織與個體農民捍衛其權的種種表現。

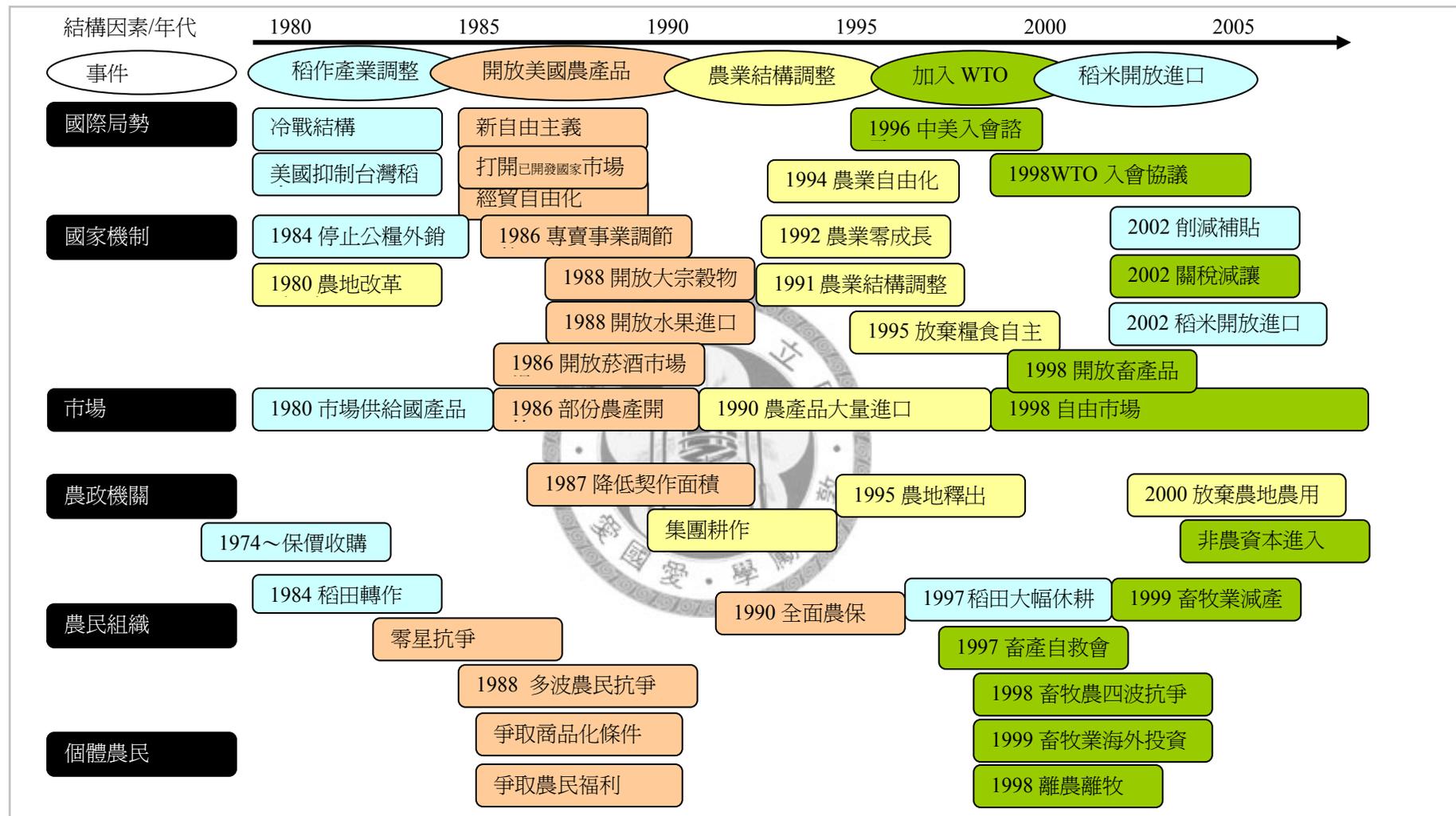


圖 4.1 農業自由化四個關鍵事件裡各結構因素之行動關聯與歷程

4.1 稻作產業調整

1980 年代台灣與美國的貿易談判，與國際政治經濟局勢息息相關。雷根政府在冷戰後期，為擴大世界市場，促進美國對外貿易，推動新自由主義，透過談判迫使各國放棄保護主義開放市場。由於台灣在 60 年代初期接受美國所提十七點經濟改革建議，發展出口導向的勞力密集產業，導致對美貿易擴張。自 1968 年起長期持續對美貿易順差，是以台灣無法全然抗拒美國壓力。長期以來台灣以計畫經濟拓展出口，當時以高關稅與實施非關稅壁壘保護內部市場，加上台灣長期管制匯率，壓低出口貨物的價格，致使開放市場、浮動匯率成為中美雙邊談判焦點。

1977 台灣與美國斷交前夕，《中美貿易協定》簽署，雙方並於後續展開多次談判，談判內容中涉及關稅與非關稅壁壘，雙方同意協定於 GATT 東京回合談判協議生效之際同時生效。換言之，《中美貿易協定》雖為台灣與美國之雙邊協定，其內容旨趣卻與 GATT 東京回合相呼應。東京回合談判要旨為直接關稅，觸及多項架構性規約，並將非關稅貿易障礙納入談判，為世界市場全面「關稅化」預做準備。台灣與美國的貿易談判，除了一般性的貿易諮商，尚有針對個別議題進行的談判，如普遍化關稅制度、紡織品配額、工具機及鋼鐵輸出自動設限、稻米外銷、菸酒、農產品、智慧財產權、內陸運輸、匯率、金融保險服務業以及調和關稅等等。

台灣與美國的談判為台灣開放市場的直接壓力，同時也是台灣的對外貿易逐步納入世界市場貿易規範的先行軍。美國透過一連串的談判，要求台灣開放市場、降低關稅及取消貿易障礙。台灣消費市場胃納有限，本身為工業產品出口國，因此，市場開放的標的以農業、服務業為主，而農業談判項目為中美食米談判、菸酒談判及開放農產品進口。

4.1.1 中美食米談判

1970 年代後期，台灣為提高農民所得，實施保價收購，農民生產意願強，稻穀產量逐年上升。1976、1977 連年豐收，政府存糧大幅增加，倉容嚴重不足，

為紓解庫存壓力，1978 年起積極辦理外銷，並逐年增加銷量。台灣糧食局的資料顯示 1982 年 7 月至 1983 年 6 月之間，外銷白米達 56.8 萬公噸，銷售地區擴及印尼、中東及非洲國家。此舉，造成美國碾米業公會向美國貿易代表署申訴台灣補貼稻米外銷，影響美國食米輸出。美方向台灣要求減少出口，台灣初步承諾，自 1983 年下半年起，台灣年外銷量不超過 55 萬公噸。

1983 年 9 月台灣派代表至美國華府商談稻米外銷事宜，前後舉行四次，隔年 2 月台灣與美國簽訂「中美食米外銷協定」，是為中美食米談判。(表 4.1)。

<中美食米外銷協定>的主要內容為(黃登忠 1997)：

- 一、1984 年起五年間，台灣外銷食米總量為白米 137.5 萬公噸。分年數量為第一年 37.5 萬公噸、第二年 30 萬公噸、第三年 27 萬公噸、第四年 22.5 萬公噸、第五年 20 萬公噸。
- 二、自設限第二年起至第五年間，台灣出口食米數量可以有 10% 彈性調整，但其總額不得超過總量。
- 三、台灣食米外銷地區，限於世界銀行認定在 1981 年其平均每人國民生產毛額等於或低於 795 美元之國家及地區。
- 四、有關台灣食米輸銷議題，台灣與美國將就本協定每年或應任何一方之要求，隨時諮商。
- 五、台灣以贈與或捐助方式輸出之食米不受前述限制。

<中美食米外銷協定>簽署之後，台灣稻米出口受到了強大的限制，一方面限制出口的數量(協定期間，五年內不得超過 137.5 萬公噸)、二方面限制出口地區(僅限世界銀行 1981 年所認定國民生產毛額低於 795 美元之國家)。食米外銷協定簽具後，台灣於協定五年間，實際外銷數量不及 100 萬公噸，遠低於約定的 137.5 萬公噸(黃登忠 1997)。

此後，稻米生產主要供國內食用，同時為了處理陳米、紓解倉容每年約輸出十餘萬公噸至非洲地區。1996 年食米外銷政策小幅調整，訂定「行政院農業委員會辦理食米外銷作業要點」，外銷作業改為公開標售與專案供售，前者為商業

性輸出、後者為公益性救濟，輸出總量在十餘萬公噸之間。附帶一提，稻米外銷在 2002 年台灣加入 WTO 的入會承諾中，開放稻米進口，同時停止辦理食米外銷，公糧出口僅限人道援助。

中美食米談判在台灣的讓步中很快落幕，不過美國要求台灣開放市場的壓力並未停歇，先由食米談判止住台灣稻米出口，不到二年時間，又提出大宗穀物進口的要求。一止一進之間，台灣的精耕細作型的農糧作物不敵美式機械生產大宗穀物。稻田「轉作」雜糧作物的出路日縮，農戶未能擁有足夠「轉作」市場作物的條件，於是不得不然的「休耕」迫在眼前。

表 4.1 中美食米談判進程（1983-1984）

時間	地點	內容
1983.07	華盛頓	美國碾米協會依據貿易法 301 條款提出請願，指控台灣補貼稻米外銷，因而佔據了美國原在第三世界的市場。
1983.09	華盛頓	(第一次) 中美稻米外銷談判
1983.12	台北	(第二次) 中美稻米外銷談判
1984.01	華盛頓	(第三次) 中美稻米外銷談判
1984.02	夏威夷	(第四次) 中美稻米談判達成協議，限制台灣 1984-1988 年對第三世界的稻米外銷量及外銷地區。
1986.10	華盛頓	中美穀物長期協定於華盛頓簽訂，根據此項協定台灣將自 1986 年 7 月 1 日至 1991 年 6 月 30 日，向美國採購 1,815 萬公噸的大宗穀物，合計價值 28 億美元。
1987.07		行政院經建會委員原則決定 1988 年上半年先行開放黃豆、玉米自由進口，至小麥因與稻米具有高替代性，暫不開放進口，其開放效益將與稻田轉作併案檢討。

資料來源：黃登忠（1997）

4.1.2 入會諮商稻米開放進口

WTO 農業協定旨在推動農產品貿易自由化，不過農業對許多國家而言向來不只是一個生產部門，同時也是國家社會組織的基礎。特別是亞洲小農國家面對國際壓力、經貿自由化與農產品開放進口之際，各國需權衡國內政治社會實情，尋求在國際規範下對農村社會衝擊的最低影響。WTO 農業協定附件五，及農業協定第四條第二項下之特別處理，基本上可以視為日、韓二國為了避免全面開放稻米市場而於國際談判桌上爭取稻米限量進口的特別處理模式。台灣於 WTO 入會諮商中，同樣面臨著內部的社會壓力，雖然最後僅取得比「日本限量進口模式」

還要差的入會條件。⁴⁹ 從其談判過程，可一探農政部門決策思維。

台灣入會諮商過程中，美、加、紐、澳等國主張農業協定已在 1994 年實施，而台灣入會日期未定，因此不能直接套用農業協定的公式。各項農產品何者採關稅配額、何者必需立即開放，採取關稅配額的配額外及配額內關稅，都需逐項談判。稻米是唯一例外不必關稅化的項目，但其量進口的條件，則必須端上談判桌。

1997 年台灣與美國第 15 回合 WTO 入會雙邊諮商談判，討論稻米開放進口、一般農產品進口配額管理制度時，雙方各自堅持立場、僵持不下。主要原因有二：一、稻米進口數量，雙方計算國內稻米消費量的基礎，及配額進口是採取標售或「先到先配」。二、一般農產品進口配額管理制度，美國強調標售制度，業者必須付出高昂的標售金，雖歸政府所有，但等於是另一種變相賦稅；台灣則認為關稅內配額進口，業者支付的關稅較低，業者勢必享有鉅額利潤，再加上「先到先配」執行技術面有問題，反倒是標售較公平。（白富美 1997）

1998 年 02 月 12 日行政院農委會主任委員彭作奎在中美諮商台灣擬開放頭期款前夕曾提及「稻米進口」的底線。台灣立場是限量進口，但仿效日本作法，入會後第一年開放進口量是國內消費量的 4%，逐年增加到第六年是 8%，但美國以超過日本標準要求台灣。（白富美 1998b）最後台灣承諾入會後立即進口，進口量為基期（1990 至 1992）國內消費量之 8%，即 144,720 公噸之糙米。

進口配額方式分為政府進口與民間進口，政府進口 65%將採國營貿易方式管理，由政府收購為公糧，但不能供援外或撥作飼料；民間進口 35%則先申請先核配方式分配進口配額。民間進口配額及政府進口米供市場銷售時，每公斤食米加價上限為 23.26 元，米食製品為 25.59 元。

「稻作」有其特殊的社會政治敏感性，美、澳入會諮商之際，對手國知悉台灣捍衛稻作的立場，利用此點以交換對其有利的條件。台灣於 GATT 烏拉圭回合談判達成農業協定之際，不得不棄守堅拒稻米進口的立場，改為尋求以韓國模式限量進口，但不為各國接受，各國反要求台灣採取日本模式（陳武雄 2004）。台

⁴⁹ 日、韓稻米進口模口相關條文明載於農業協定附件五。日本以開發中國家的條件簽署，韓國以發展中國家的條件簽署，台灣為求儘速加入 WTO，以開發中國家的政經情況接受了與日本相若的已開發國家市場開放條件。

灣最後雖比照日本模式限量進口，條件仍有所差異(表 4.2)，具體差別在於：一、期初進口量不同，日本為 4%、台灣為 8%。二、民間配額進口米不同，日本為 1.3%、台灣則為 35%。三、進口米拍賣機制不同，日本為競標制，台灣依申請分配加價銷售，若未售出，則持續減價至售完為止。四、進口米流向不同，台灣則限制國內銷售。另外，二者的進口加價上限也不一致，日本為關稅稅率 731%、台灣為關稅稅率 281%。(魏安國 2002)。值得注意的是，稻米進口方式也有所改變，日本已於 1994 年 4 月改採關稅配額進口、台灣則於 2002 年 11 月決定將稻米進口方式改採「關稅配額」，⁵⁰ 2003 年起稻米改採「關稅配額」制度(吳明敏 2005)。即進口的關稅有高低兩種稅率，進口數量如在 144,720 公噸糙米的配額內，採用低關稅，稻米的稅率為 0%，米食製品為 10%至 25%，這部分之進口數量，政府在分配配額時將收取權利金，藉此縮小進口米與國產米的價格差距。至於超過配額數量要進口時，則必須繳交高關稅，進口 1 公斤稻米至少須繳 45 元，米食製品每公斤至少須繳 49 元。換言之，稻米進口除了關稅，沒有任何數量限制。整體而言，台灣稻米限量進口條件較日本為差。



⁵⁰ 「關稅化」是 WTO 開放市場的一貫措施。首先要求會員國將非關稅措施關稅化，再逼關稅調降，以達到最終零關稅，全面開放市場的目標。關稅配額 (Tariff Quota) 則是就進口產品之特定數量內，適用降低後之關稅稅率；超過特定數量之進口，則適用較高的關稅稅率。也就是配額內低關稅、配額外高關稅。換言之，關稅化有二種形式，關稅配額與關稅化，關稅配額指針對特定產品特定數量的進口採取低、高不等的關稅，但是進口數量不加以限制。

表 4.2 台灣入會承諾稻米進口方式與日本模式及關稅化*比較表

	台灣	日本	備註
進口方式	限量進口	限量進口	
依據	農業協定附件五，及農業協定第四條第二項下之特別處理條款	農業協定附件五，及農業協定第四條第二項下之特別處理條款	農業協定第四條第一項
第一年進口量	基期（1990-1992）進口量的 8%為最低進口承諾。	基期（1990-1992）進口量的 4%為最低進口承諾。	
配合措施	無	無	關稅等量
進口加價上限	23.26 元/公斤（即關稅稅率 281%）	292 日圓/公斤（即關稅稅率 731%）	日本曾計算其關稅等量為 402 圓/公斤（即關稅稅率 1,256%）
進口米拍賣機制	先依申請先分配加價上限銷售，未售出時，則每兩星期調降 3 年，直至售罄為主。	買賣同時競標，由進口業者與國內批發業者聯名投標，由價差大者得標後辦理輸入。	
第一年民間進口米占進口量的比率	35%	1.3% (持續增加，至第六年為 10%)	
進口米的處理	限國內銷售加工或食用，禁止外銷、援外或撥作飼料。	可作食品加工或援外。	日本進口米，可由國家控制流通，不直接進入市場。
防衛措施	適用 GATT1994 第十九條：一般性防衛條款	適用 GATT1994 第十九條：一般性防衛條款	適用農業協定第五條特別防衛條款
轉換方向與限制	可隨時轉換成關稅化，惟關稅配額不得低於既有的進口量，且關稅等量需較原始稅率降低 15%。	可隨時轉換成關稅化，惟關稅配額不得低於既有的進口量，且關稅等量需較原始稅率低。	
進口方式轉換**	2003 年起由限量進口改為關稅配額進口。 144,720 公噸以內稻米零關稅、米食製品 10%-25%關稅。 144,720 公噸以上徵收高關稅。	日本已於 1999 年 4 月針對稻米，改採關稅配額進口。	台灣稻米全面開放進口，無數量限制。

*關稅化為農業協定對所有農產品貿易的基本要求。協定中明定以非關稅貿易措施限制農產品進出者，需調整為等量關稅。

**WTO 新回合談判於 2001 年展開，歷經多次談判，現已陷入膠著。因此目前的進口方式，將維持至新回合談判出爐。

資料來源：魏安國（2002：97）；吳明敏（2005：598）；陳建斌（2005）。

4.1.3 中美食米談判的影響

小麥和雜糧（玉米、大麥和黃豆）的貿易方向，通常是透過補貼，以不斷增長的速度，從富國銷售到相對落後的窮國。其中，1980 年代以來農業進口市場唯一呈現穩定成長的地方為日本與亞洲四小龍（Rayner et al. 2000）。此一結果與東亞國際局勢密切相關，日本與亞洲四小龍在第二次世界大戰後仰賴美國的資金、技術與市場促成經濟持續成長。因此，當美國為了處理國內農業生產過剩以及解消農業支持的壓力，唯有透過談判打開東亞市場。台灣的農產品開放就是在此脈絡中形成的。

就稻米產業調整而言，1984 年的中美食米談判與 1998 年的中美入會諮商稻米談判，共同構築了稻米產業的生產限制。中美食米談判導因於保價收購之後，倉容不足，抒解餘糧的外銷政策受到美國糧商的抗議，因而透過談判，限制台灣稻米出口。也就是說，食米談判反倒突顯了中美貿易依賴與 1980 年代台灣稻作農業支持、生產過剩根本矛盾。此一矛盾的癥結以貿易依賴所導致的農民所得相對偏低為因，以保價收購農業支持為果。中美食米談判事實上是內部矛盾試圖外部化不成的反挫力道。當內部矛盾無法透過外部化消解時，「稻米生產與稻田轉作」計畫無非就是透過資源轉移解消內部矛盾。

台灣的農業生產，於 1950 至 1960 年代，以糧食作物，如稻米、甘藷，及土地利用型的外銷作物，如原料甘蔗、香蕉為主。1970 年之後，則以洋菇、蘆筍、鳳梨等作物，加工產製罐頭外銷，此時，毛豬、漁業生產也迅速成長。1980 年代後期，傳統農產式微，農作物中雜糧、蔬菜及園藝作物興起，漁產品中的養殖漁業及遠洋漁業，以及畜產品的乳品業，成為農業生產的主力。當時，台灣的農產環境為計畫性經濟，農業生產以島內消費為主，整體而言農作物的變化，反應了社會經濟的成長之際消費習慣的改變，為台灣內部的質變，較少涉及國際農業經貿的變化。

1980 年代後期，國際經貿局勢丕變，美國先以中美食米談判，限制台灣保價收購稻米外銷，在連番的中美談判過程中，迫使台灣開放大宗穀物、水果市場。1994 年 GATT 烏拉圭回合談判結果農業協定出爐後，確立農業自由化，面對多

變的國際情勢，台灣加速進行產業結構調整。稻米政策的調整，具體而微顯示了在外外部因素支配下產業結構調整的形式。

稻作為台灣的傳統農作，它不僅是經濟面的糧食維持，同時也是傳統文化涵養的母體，更是社會安全瓣的調節。歷經土地改革、結構調整及新自由主義農業自由化的衝擊，2005 年台灣稻作農戶縮減 31,000 戶。2001 年期至 2003 年期平均稻作面積為 30.4 萬公頃，2004 年稻作面積初估為 24.2 萬公頃(陳建斌 2005)，大幅降低的幅原因為推動減產、休耕措施。

二次戰後迄今，台灣的稻米產業經歷三次危機(施順意 2002)。第一次為二次戰爭尾聲後之連年戰亂及國府遷台人口劇增、通貨膨脹，產生糧價暴升、糧食不足的危機。政府以土地改革、資材投入等措施獎勵生產，同時以肥料換穀為手段榨取稻穀剩餘，以處理糧食短缺及國府財政困窘。

第二次在 1970 年代初期，農業所得遠低於非農業所得，政府推動農業機械化以促進產量，採取稻作保價收購以提高稻農所得，同時更以擴大轉作、持續休耕以減低稻作產量，兩面作法持續推動。1990 年代為例，政府每年約以 100 億元的預算保價收購，另以 100 億元的預算補貼轉作休耕。

2002 年台灣加入 WTO 之後，農業自由化稻米開放進口造成第三次危機，台灣對外採用關稅配額限制稻米進口數量，對內辦理政策性規劃休耕，⁵¹ 力求稻米產業減少衝擊。

面對此三次危機，台灣政府以榨取農業剩餘、價格支持措施、政策性休耕與關稅配額限量進口等不同措施因應，目前仍在執行價格支持措施、政策性休耕等政策與關稅配額限量進口。台灣行之有年的保價收購、休耕政策(水旱田利用調整計畫)以及加入 WTO 之入會承諾稻米限量進口等政策制度，為農業自由化之後台灣稻米政策主軸。細究這幾項政策的制定緣由、執行過程及實質影響，有助於理解農業部門中不同角色的行動思維。(台灣糧食政策大事記請見表 4.3)

⁵¹ 休耕的定義，根據行政院農業委員會 2008 年「水旱田利用調整後續計畫」休耕直接給付、輪作及製作獎勵認定基準指出，以 1994 年至 2003 年為基期，在基期十年中任何一年當期作種稻或種植保價收購雜糧或契約蔗作或參加稻田轉作休耕有案的農田為辦理對象。也就是說水旱田調整計畫排除 1994 年前已完全休耕的農戶。

表 4.3 台灣糧食政策大事記（1984-2007）

年份	重要稻米政策
1984	<p>簽訂「中美食米外銷五年協定」，外銷米數量、地區均受限制。</p> <p>行政院核定「雜糧進口捐助收繳及運用實施要點」、「國產雜糧收購與承銷實施要點」及「食糧撥作飼料處理要點」</p> <p>推行第一期稻米生產及稻田轉作六年計畫（1984-1990）。</p> <p>行政院農業發展委員會與經濟部農業局合併，改組為行政院農業委員會，糧政業務由農委會辦理。</p> <p>本年 1 月政府庫存糧量突破糙米量 150 萬公噸大關，約合稻穀 190 萬公噸，倉容嚴重不足、資金積壓、虧損等。</p>
1985	<p>行政院撥售食米輔導加工成品外銷要點（自 1986 年開始撥售）。</p> <p>稻田轉作實物（稻穀）補貼至 1988 年度止，1989 年 7 月起改發代金。</p>
1987	<p>行政院核定廢止「廢耕農地限期復耕實施要點」。</p> <p>停徵田賦。</p>
1988	<p>開放大宗穀物（小麥除外）自由進口。</p> <p>公賣局釀酒用料圓糯米，採契約栽培收購方式辦理（糧食局）。</p>
1990	<p>推行第二期稻米生產及稻田轉作六年計畫（1990-1997）。</p>
1991	<p>援助大陸華東、華中地區水災災民 7 萬公噸食米。</p> <p>1991-1997 年推行農業綜合調整方案。</p>
1992	<p>援贈俄羅斯共和國食米 10 萬公噸。</p> <p>1992-1997 年全面降低農業產銷成本計畫。</p>
1993	<p>1997-2000 年實施水旱田利用調整計畫。</p> <p>1994 年 GATT 農業之因應對策。</p>
1994	<p>第一期作中南部 38,096 公頃，因缺水停灌休耕。</p>
1995	<p>農委會標售公糧，標出 78,132 公噸，以穩定糧價。</p> <p>1995 年推行農地釋出方案。</p>
1998	<p>2 月中美完成台灣 WTO 入會農業諮商，稻米進口採日本模式。</p>
2000	<p>修正《農發條例》，廢除農地農有，開放買賣。</p>
2001	<p>實施水旱田利用調整後續計畫。</p>
2002	<p>1 月 1 日台灣正式加入 WTO。同年開放稻米進口 14,472 公噸。</p>
2003	<p>稻米進口改採「關稅配額」方式。</p>

4.1.4 再分配策略的限制——保價與休耕的矛盾

4.1.4.1 價格支持措施（保價收購）

台灣現行的稻米收購制度為保證價格收購制度，⁵² 政府以財政支出收購餘糧。從 1974 年設置「糧食平準基金」，以推動「保證價格收購制度」（以下簡稱保價收購），以價格支持穩定稻農收入。如表 4.4 所示保價收購推動至今，收購數量、價格略有變動。1990 至 2002 年間，此兩項費用年平均約為 79 億元。此一制度在開放市場，貿易進口量增加的情況下，將加重財政負擔。（吳明敏 2005）

稻作常年實施保證價格收購制度的結果，政府成為僅次於碾米廠等加工業者的第二大買主，根據行政院主計處（1998）《農漁產品運銷實況統計》1992 年與 1997 年的調查顯示，⁵³ 農民銷售稻穀至加工廠與政府的比例分別為 43.51%、25.36%；50.29%、27.86%。顯見政府保價收購對於維持稻作產業的重要性。

4.1.4.2 政策性轉作休耕

政策性轉作休耕計畫為「稻米生產及稻田轉作」、「水旱田利用調整」兩個主要方案，此二方案的執行架構與內容有其關聯與延續性。計畫與推行時間分別為稻米生產及稻田轉作六年計畫第一期（1984-1990）、稻米生產及稻田轉作六年計畫第二期（1990-1997）、水旱田利用調整計畫（1997-2000）、水旱田利用調整後續計畫（2001~）。

台灣稻米生產自 1974 年成立糧食平準基金實施保價收購之後，稻米生產量由 1973 年 225 萬公噸，1976 攀升至 271 萬公噸，但是台灣稻米消費逐年下降，造成稻米供過於求，保價收購等再分配策略更造成財政困難。因此 1984 年起實施第一期稻米生產及稻田轉作六年計畫。

⁵² 相對於保證價格收購，另一種常見的價格支持政策為「價差給付」，由政府事先宣付支付價格，產品的交易與行銷由市場機能決定，當實際的市場價格低於政府宣布的支付價格時，由政府給付價格，也稱為不足額支付制度（deficiency payment）（吳明敏，2005：594），歐盟國家多採用此政策。

⁵³ 研究者曾就教行政院主計處第四局一科的承辦人員，得知此項調查分層抽樣農業生產者 5,000 戶、漁業生產者 1,000 戶及農產運銷商 4,000 戶。惟僅辦理 1992 年、1997 年二次調查，無法獲知近期資料，較為可惜。

表 4.4 台灣保價收購稻穀方式

政策名稱	實施期間	實施方式	每公頃收購量/價	說明
(一) 計畫收購				
最低收購價格收購	1974I* - 1976I	無限制	無限制收購	
餘糧收購	1976II	限餘糧	分縣分期訂定餘糧標準	每公頃每期約 1,500~3,000 公斤
計畫收購	1977I - 1988II	有限制	970 公斤**	全省統一收購價格
計畫收購	1989I - 1992II	有限制	第一期作 1,600 公斤 第二期作 1,200 公斤	全省統一，因併入原隨糧徵購數量，故收購量提高***。
計畫收購	1993I - 1997II	有限制	第一期作 1,920 公斤 第二期作 1,440 公斤	收購量一律增加 20%
計畫收購	1998I - 2000I		第一期作公斤 第二期作公斤 稻穀每公斤 21 元。	
計畫收購	2001I-		第一期作 1,920 公斤 第二期作 1,440 公斤 稻穀每公斤 21 元。	
餘糧收購	2003-		第一期作 1,920 公斤 第二期作 1,440 公斤 稻穀每公斤 21 元。	
(二) 輔導收購				
輔導農會收購餘糧	1978I - 1985II	限餘糧	每期約 2,000 公斤左右	分縣市、分期訂定餘糧標準。由於並非輔導農會收購是以名稱改為輔導收購。
輔導收購	1986I - 1988II	有限制	第一期 850 公斤 第二期 500 公斤	每期收購限量，係依糧食平準基金撥款額度算出。
輔導收購	1990I - 1997II	有限制	第一期 1,200 公斤 第二期 800 公斤	因產地穀價較低，為提高市價水準，增加收購量。
輔導收購	1998I - 2000I	有限制	第一期作 1,200 公斤 第二期作 800 公斤 稻穀每公斤 18 元。	收購量一律增加 20%
輔導收購	2001I -	有限制	第一期作 1,200 公斤 第二期作 800 公斤 稻穀每公斤 18 元。	

*1974I 表示 1974 年第一期作、1976II 表示 1976 年第二期作，餘類推。

**計畫收購限量的訂定經過，1977 年第一期起將最低價格收購量改為計畫收購，每公頃每期收購量限為 970 公斤。計算基礎為 1977 年第一期預定「計畫收購」量為 30 萬公噸，加上同期免息貸款的收回穀物預定為 5 萬公噸，總計 35 萬公噸。而當年同期計畫種稻面積為 361,138 公頃。則 35 萬公噸除以 361,138 公頃，約當每公頃 970 公斤。

***隨賦徵購的政策變動情形：隨賦徵購指隨著徵收田賦而辦理稻米徵購，徵購量按各等則田每賦元徵收若干公斤，自 1947 年起每年第一、第二期徵購自 1976 年，而 1977 年起第二期田賦停徵，附帶徵購也同時停止，不過仍依農戶意願而予收購，至 1983 年第二期方才全面停止徵購。至 1988 年第一期全面停徵田賦，隨賦徵購改為田糧收購，收購量仍按「田」等則不一而有差異。至 1989 年起第一期原隨賦徵購田糧納入計畫收購，同時不再按等則收購。

資料來源：黃登忠（1997）、吳明敏（2005）、陳建斌（2005）。

該計畫基本原則為「計畫生產」、「計畫收購」。轉作對象為雜糧、園藝作物及養殖漁業。初期轉作補貼以實物為主，後調整為現金補貼。第一期計畫執行後，接續實施第二期稻米生產及稻田轉作六年計畫，並順延至 1997 年。接著為因應台灣加入 WTO 入會承諾削減補貼，因此，「稻米生產及稻田轉作計畫」之後改推「水旱田調整利用計畫」，計畫項目取消轉作，改為鼓勵休耕與契作，而休耕補貼名目由生產補貼，改為環境補貼（種植綠肥），以符合 WTO 規範。

行政院農業委員會自 1997 年起實施水旱田利用調整計畫，給予直接給付、輪作及契作獎勵，⁵⁴ 1990 年至 2002 年間，水旱田利用調整計畫每年平均支付費用為 47 億元。水旱田利用調整計畫旨在調整稻米和雜糧的生產結構，藉由供給管理以減少生產面積和供給量。（吳明敏 2005）水旱田調整利用計畫，無論是休耕或轉作，都以控制耕作面積、源頭減量的方式所進行的供給管理（supply management），目前採行的供給管理採「配額制」，各鄉鎮平均約三年輪流休耕一次，由於未能針對個別地區的土質與條件判定休耕與否，就整體土地資源與環境資源而言，形成另一個問題。

台灣自 1995 年起國家糧食政策由糧食安全轉為供需平衡。⁵⁵ 為了因應入會後開放稻米進口並降低農業境內支持，因此在生產面與市場面採行不同的策略，就生產面而言：一方面以控制供給面，降低糧食生產量；二方面則保價收購，維持稻穀價格，確保農民所得；第三，積極調整稻農勞動參與結構。就市場面而言，則大打品牌策略，意圖透過市場行銷策略推廣台灣米品牌，提高稻米價格。

生產調整策略主要為實施計畫生產，辦理輪作、休耕。由於台灣加入 WTO 的入會承諾，允諾每年至少進口 14.4 萬公噸糙米及農業境內支持應削減 20% 之規範，加上台灣的米食消費量呈現遞減趨勢，農政單位為避免生產過剩，1997 年起推動「水旱田利用調整計畫」及 2001 年繼續實施的「水旱田利用調整後續

⁵⁴ 行政院農委會農糧署公告，給付分為直接給付、輪作及契作獎勵三項：直接給付視土地運用狀況（休耕、翻耕、綠肥及能源）差別，給予每公頃 27,000-45,000 元補助；輪作獎勵分為個別輪作及集團輪作給予 22,000 元及 26,000 元；契作獎勵則以種植飼料玉米為限，每公頃補助 45,000 元。

⁵⁵ 1995 年官方發行《農業白皮書》直陳台灣由主張糧食安全改變為追求供需平衡，直言之，台灣已經放棄了糧食自主。反觀鄰近的日本，明訂至 2010 年，稻米的自給率仍要維持百分之一百（蔣憲國，2005。頁 626）。

計畫」，採政策性休耕，調整水稻等政府保價收購作物之生產結構，輔導農田辦理輪作地區性作物，或辦理休耕種植綠肥、景觀作物等生態地力維護措施，並針對第二期稻作辦理分年分區輪流休耕措施。水旱田利用調整計畫為台灣政府面對農業自由化，稻米開放進口的壓力的因應政策，採取「價格支持」措施與「減產休耕」措施。2001 年水旱田調整後續計的政策目標明言：以增加休耕面積，減少稻米產量，為因應台灣入會承諾每年 14.4 萬公噸的稻米進口量，預計增加休耕面積 4 萬公頃（陳文德、鄭鶯 2001）。由於源頭減產，此舉無需改變現行保價收購制度下，農業境內總支持（Aggregate Measurement of Support，以下簡稱 AMS）的削減承諾，同時休耕面積增加，造成稻作產量減少，連帶保價收購支出降低，而較易達成 AMS 削減承諾。統計資料（表 4.5）顯示稻米生產及稻田轉作六年計畫大幅度的削減種稻面積與產量，1995 年與 1983 年相比，面積降幅達 43.72%、產量降幅達 34.09%。⁵⁶ 至於水旱田利用調整計畫從 1997 年實施以來，至 2005 年止面積降幅達 26.12%、產量降幅達 28.15%。若是 2005 年與 1983 年相比，面積降幅達 58.32%、產量降幅達 53.33%。稻作產業調整幅度劇烈可見一般。

「水旱田利用調整計畫」推動近十年來輔導輪作休耕面積由 1997 年期之 14.4 萬公頃增至 2004 年期預估為 28.8 萬公頃，其中休耕面積由 6.3 萬公頃逐年增加至 23.8 萬公頃；輪作面積約維持在 5 萬公頃左右。實際耕作面積連年遞減（如表 4.5），台灣稻米產業調整幅度驚人。

這一波波的調整，並未遭遇激烈反彈，只看到稻作農事服務業者組成的「台灣區稻作農業者協進會」指出：「輪流休耕制度配額置不當，東部地區（宜蘭、花蓮、台東）因未受工業之污染，水質、氣候皆良好，所生產之稻米品質佳，推動休耕政策時，不應將東部地區列入。況且政府因應加入 WTO 推動稻作輪流休耕政策，提高稻作農戶之補貼，不過稻作中間產業（例如：乾燥中心、代耕業者、育苗中心...等）未予補助，影響農耕業者權益。

⁵⁶ 1.種稻面積，以 1983 年為基期，稻作面積 645,855 公頃。逐年降至 476,552 公頃（1989 年），整體降幅達 26.21%。第二期轉作又降至 363,499 公頃（1995 年）與基期年相比，降幅達 43.72%。
2.稻米產量，1983 年稻米產量達 249 萬公噸，逐年降至 1989 年為 186 萬公噸，減幅達 24.98%。第二期轉作又降至 167 萬公噸（1995）與基期年相比，減少 32.14%。

表 4.5 台灣稻作種植、轉作及休耕面積與產量產值表 (1981-2007)

年度	種植面積 (公頃)	轉作面積 (公頃)	休耕面積 (公頃)	年平均每公 頃產量 (公斤)	年總產量 (公噸)	產值 (千元)
1981	668,823			3,560	2,375,096	46,369,380
1982	659,591			3,765	2,482,602	49,574,616
*1983	645,855			3,850	2,485,197	48,616,211
1984	587,186	59,486	5,741	3,825	2,244,175	45,244,421
1985	564,392	81,122	15,872	3,856	2,173,536	41,305,606
1986	537,723	94,246	24,639	3,713	1,973,823	36,469,469
1987	502,081	105,086	35,419	3,790	1,900,475	33,753,157
1988	471,460	103,651	52,426	3,916	1,844,785	36,578,868
1989	476,552	97,292	64,690	3,922	1,864,590	38,678,896
**1990	455,417	108,703	73,413	3,977	1,806,596	37,987,429
1991	428,938	113,004	72,775	4,241	1,818,732	38,738,612
1992	397,252	126,377	51,650	4,099	1,627,854	35,194,841
1993	391,457	117,031	52,035	4,655	1,819,775	40,522,365
1994	366,340	112,215	68,413	4,589	1,678,776	39,329,924
1995	363,499	115,365	60,970	4,640	1,686,535	39,827,374
1996	347,989	101,747	72,653	4,536	1,577,289	38,380,243
#1997	364,278	80,714	63,584	4,565	1,662,732	37,659,539
1998	358,405	58,904	83,563	4,164	1,489,392	35,033,751
1999	353,122	54,477	110,250	4,414	1,558,594	36,779,170
2000	339,949	52,479	129,509	4,535	1,540,122	34,669,549
##2001	332,183	52,466	136,455	4,210	1,396,274	32,828,360
2002	307,037	53,930	167,205	4,760	1,460,670	32,018,299
2003	272,128	47,714	196,087	4,918	1,338,287	28,341,530
2004	242,021		281,400	4,914	1,164,580	27,792,582
2005	269,120		258,326	4,414	1,187,596	28,139,682
2006	263,194		265,304	4,794	1,261,803	29,379,921
2007	260,159		262,877	4,222	1,098,268	26,091,341

*1984-1990 第一期稻米生產及稻田轉作六年計畫

**1990-1997 第二期稻米生產及稻田轉作六年計畫

#1997-2000 水旱田利用調整計畫

##2001~水旱田利用調整後續計畫

產量數值為糙米產量，而非白米產量數值。

資料來源：

稻作生產數據引自台灣糧食統計要覽(2007)。

1996-2007 休耕數字，引自歷年農糧署年報。

而 1971 年政府推動農業機械化，鼓勵農民設立專業化水稻育苗中心，配合機械插秧作業，至 1984 年止全省設立育苗中心達一千七百餘處。惟當初輔導設立時未考量日後農業設施合法登記之程序與當時法令依據，致使育苗中心要依現今法令合法登記時無法取得相關證照，更無法辦理轉移獲繼承等事宜。因此要求水稻育苗中心作業室就地合法。」(蔣憲國 2005)

4.1.5 再分配策略的內在矛盾，共同鞏固小農

若從台灣作為一個世界主要經貿國家來看，中美食米談判，都是台灣經濟發展益發強盛，益發捲入世界市場，必然隨之而來的市場開放。但是，若從台灣農村發展的眼光看來，中美食米談判無疑雪上加霜。長期以來農工發展不平等，使得農業部門背負國家資本積累的使命、提供輕工業發展的勞動預備軍，卻未能合理分潤國家總體資源，而當台灣經濟發展、工業出口的順差，大到引起國際（尤指美國）注意而強行打破貿易保護之際，農業部門卻承擔了最大衝擊。

中美食米談判，表面看來只是禁止台灣稻米外銷，實為台灣農業轉向的敲門磚。易言之，台灣農業部門以糧食增產、保障糧價、維持民生的政策手段，在〈中美食米協定〉面前見絀，農業發展由計畫導向轉為市場導向。

台灣稻米生產過量原本是內部問題，起因於戰後初期國家以肥料換穀、田賦徵實等手段，奪取農業剩餘，加以長期工農不等價，引發農業勞動人口外移，造成農家所得偏低，故於 1970 年代起由農業榨取改採農業支持，透過再分配手段——保價收購政策奏效的結果。再分配策略自 1980 年起即出現產能過剩、財政負擔過重的矛盾，此一政策的矛盾本來透過外銷調節，然中美食米談判簽訂之後，再無疏通的管道，因而更加尖銳，當時台灣政府主席李登輝試辦轉作，力圖疏導，稻米轉作計畫於 1984 年正式定案，並非巧合。估算中美食米談判影響多少台灣稻米出口量固然是對此談判的一個理解面向，然而，考其真義，中美食米談判長遠且有意義的影響，在於此一外部因素，突顯國家農業支持政策與出口導向工業發展的矛盾；在新自由貿易跨國流動中國境之內計畫經濟的有限性；同時宣告台灣農業政策再分配策略內部化的傾向。也就說，當美國主動藉由談判影響台灣內部農業政策之際，台灣經濟部門、農政部門賴以為傲的計畫經濟思考將一

次又一次的受到考驗，同時以國內調節（補貼、減產、休耕及福利化）為主要手段。⁵⁷

貿易自由化對台灣的衝擊，除了不利小農經營形態之外，還因農產品開放進口，直接影響台灣農產品的銷售價格與生產數量。行政院農業白皮書直陳基本糧食政策由糧食「自給自足」改為「供需平衡」（農委會 1995：34）進口量增加的情況下，為求「供需平衡」、唯有降低糧食生產量。直言之水旱田利用調整計畫，就是休耕政策，以達成減產的目標。

台灣小農存在的生產基礎為國家制約的糧食生產及製作生產（台糖、菸酒公賣局）。工農不對稱發展致使農民所得低落，國家以支持手段——保價收購，試圖拉高農民所得，同時卻製造了內部財政負擔。在此前提下，稻作產業調整已不可避免，再加上美國將其國內農業矛盾外部化，以補貼出口解決國內生產過剩，中美食米協定的簽訂逼使台灣稻米產業結構調整時程表加快腳步。國家的二手策略——保價收購與獎勵休耕，鞏固部分農糧小農生產，同時透過休耕手段綁住小農，實質瓦解部分農糧小農生產。

具體而言，維持農糧生產方式的傳統小農，在一連串的内部矛盾與外部因素交互作用的政策變革中走向分化的道路。如圖 4.2 所示：1970 年代，農業部門的平均所得相對低於工商部門，為为了提高農民所得，在 1974 起採行農業支持政策，以保價收購確保農民生產價格，保價收購穩定農民生產的同時卻也造成公糧遽增。再者 1970 年起，日本即停止稻米進口，因此收購的公糧除了充做軍糧、公教補貼外，多數囤於公倉，因此造成公糧爆增、倉容不足。台灣政府為了抒解倉容壓力，一面試辦轉作、休耕，一面低價外銷稻米。外銷稻米策略在 1983 年引發美國碾米協會的抗議，美國政府對台施壓，1984 年簽訂中美食米協定，限縮台灣稻米出口的對象與數量。外銷出口受阻，稻作產業調整腳步加快，1984 年推出政策性轉作：「稻米生產及稻田轉作六年計畫」後續辦第二期轉作計畫。以 1995 年稻作面積與產量與轉作計畫執行前一年（1983）相比，面積降幅達

⁵⁷ 休耕獎勵與保價收購是一個互相矛盾的政策，依目前的政府財政支出顯示，台灣每年以 100 億鼓勵一部分的農民休耕，再花 100 億鼓勵另一部分農民維持生產。（施順意 2002）

43.72%、產量降幅達 34.09%。「稻米生產及稻田轉作六年計畫」一來將以稻米生產為主的農糧小農轉變為市場作物農；二來以政策性休耕開啓農民不直接耕作，卻保有農業生產資源與農民身分的特殊現象。

至於「水旱田利用調整計畫」從 1997 年實施以來，至 2005 年止面積降幅達 26.12%、產量降幅達 28.15%。若是 2005 年與 1983 年相比，面積降幅達 58.32%、產量降幅達 53.33%。「稻米生產及稻田轉作六年計畫」與「水旱田利用調整計畫」看似延續，其政策內涵卻有根本差異，前者重點在轉作、後者重點在休耕。轉作目的為轉移農糧小農的生產資源轉移至市場作物，休耕目的則是直接停止農糧生產。轉作與休耕之外，二者的政策規範也有不同。1984 年至 1997 年的稻田生產與轉作計畫基本上是由中美食米協定所發動，但卻由內部因素（生產過剩、倉容不足）來決定政策走向。至於水旱田調整利用計畫，則是受到 WTO 農業協定的規範，即使操作的手段一致（休耕現金補貼），但在論述概念則受到農業協定的左右，例如水旱田調整利用計畫強調休耕農家應種植「綠肥」以維環境補貼之名。姑不論綠肥作物是否達到最佳環境維護的效益，⁵⁸ 但是在國家政策執行的官書文字緊扣此點，當然與 WTO 農業協定強制規範境內總支持（AMS）項目有關。

值得注意的是，稻米生產及稻田轉作推動之際，保價收購仍然持續存在，保價收購以價格支持確保農糧生產的基本收益，鞏固傳統小農的生存空間。理解國家的兩手策略，我們才能從制度面理解何以農糧小農的數字在持續減低中卻又始終維持一定的數量，同時管窺休耕梗概。轉作、休耕與保價收購共同形成農糧小農的生產關係限制。此一限定框架，如同路徑依賴理論所強調，一旦啓動某種機制，例如台灣農政對農糧小農的支持，即使外在條件有變，但是其操作手段仍然有其延續，很難大幅度地跨越。

⁵⁸ 之所以稱為「水稻」，稻作的環境效益在於耕作過程同時達到水資源涵養。但是綠肥作物為旱作，粗放播種，任其自生自滅，雖不能就此論斷環境效益的高低，但是水資源涵養功能付諸闕如，總是事實。

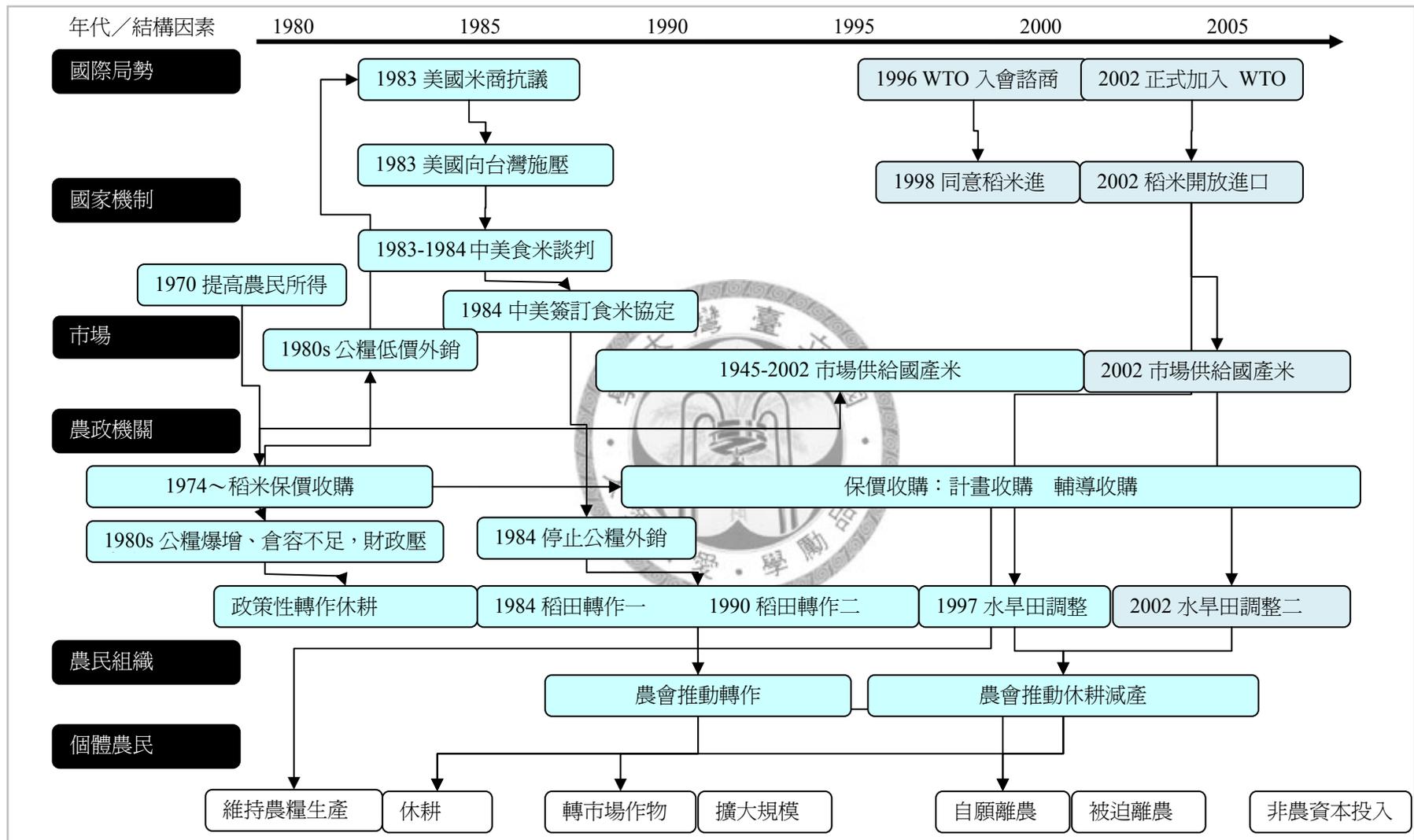


圖 4.2 中美食米談判與稻米開放進口事件裡政策關聯與歷程

4.2 開放美國農產品

4.2.1 開放農產品談判

透過談判，迫使各國開放市場，一向為美國新自由主義擴張的基本手段。1980年代日本與美國談判，日本農林大臣佐藤隆與美國貿易代表尤特在農產品貿易談判僵持不下，日本硬是不願取消牛肉和柑橘的進口配額，全面開放市場。談判破裂之後，美國仍不放棄，旋即要求日內瓦「關貿總協」成立仲裁小組展開調查，以便制裁日本違反自由貿易原則。此一談判手法也運用在台灣與韓國身上，繼食米談判、菸酒談判之後，中美貿易談判農貿議題焦點擺在開放溫帶水果及火雞肉進口。

戰後數十年，國際農產品交易幾無「自由」可言，向來主張「自由貿易」的關稅暨貿易總協定組織都容許農產貿易採用進口配額、出口補貼、出口及進口課稅等保護措施來支持農產品價格及農業所得。此一情勢在 1986 年 9 月於烏拉圭召開的關稅貿易總協定第八回合多邊貿易談判，論及農產品自由化問題後起了根本的變化。關貿總協雖然允許各國保護其農業，但是面對與日俱增的農貿紛爭，已挑戰其自由貿易的目標。各國為維持農民所得而推行的農產價格及所得政策，財政支出沈重；歐美且補貼出口過剩農產品以減輕庫存而增加消費者及納稅人的負擔。於是美國藉著烏拉圭回合談判開始一項架構化的農產貿易法規及指導原則，以減少農產貿易的障礙，促進農產貿易。台灣自中美貿易談判後，農產品關稅逐漸減讓、1987 年大幅減讓三百餘項產品關稅（台灣銀行經濟研究室 1987），就是在此大趨勢下開放市場的先聲。

4.2.1.1 水果、火雞肉開放

在經濟國際化、自由化的浪潮下，美國對東亞各國（包括台灣）步步進逼，而在台灣對美貿易依賴的貿易架構下，台灣無力抵抗開放市場的壓力。外部因素之外，長期國家控制的台灣農業生產、流通的內部矛盾益發激烈，而 1987 年底多波抗爭與 1988 年 520 事件，顯示了農民集結反抗國家生產控制的力量。外部

因素與內部矛盾的複雜的情勢中，國家機制就農產品開放的立場，從原本因農民抗爭而斷然地限制農產品進口，再到談判桌上面臨壓力節節退敗，火雞肉與水果進口的過程，足以當反應個中曲折（表 4.6）。

1988 年三月行政院中美貿易小組決定，自 5 月 1 日起重新開放美國火雞肉（全雞）進口、水果進口。520 農民運動之後，行政院中美貿易小組決定只開放美國火雞肉（全雞）進口，至於進口水果問題則暫准美國水果進口，其他國家不開放。不到三個月，8 月份行政院中美貿易小組同意擴大進口品項，火雞肉除全雞外，火雞翅、腿、肉塊則從 9 月 1 日起重行開放，每月限 220 公噸，以三年為過渡期，每年增加 5%，三年後全面開放。開放市場的腳步益發急促，十二月行政院中美貿易小組決定，廢除美國火雞肉進口標購制度與放寬檢疫關卡，每月進口量提高為 450 至 500 公噸，預定 1990 年 4 月 1 日全面開放進口。三年過渡期提早一年半。更有甚者 1989 年初在美國華盛頓進行的火雞肉與工具機談判，台灣被迫於 1989 年 9 月全面開放火雞肉及全鴨進口。自我退讓還不夠，美國的壓力頻頻，又損及鴨農生產。火雞肉塊進口相較火雞全雞進口，對市場與雞農的衝擊更大，顯然 520 事件的抗爭力量，不足以撼動國家政策，反應出外部因素才是國家調整農業政策的主因。

中美貿易談判的進程，可以視為進口國再分配政策的矛盾轉移的結果，大規模農業生產的國家，由於規模經濟生產過剩，為了確保產業不致崩盤，轉為擴張世界市場，中美貿易談判就是這個過程的具體案例。談判過程，美國動輒以 301 條款逼迫台灣就範，此一過程導致台灣農業保護頻頻退讓，最終不得不以進口救濟協助受損農戶，此際「再分配政策」的目標已非照顧本地農戶，或是協助生產，而是「外部因素內部化」。國際經貿的壓力透過農業保護退讓而抵銷，國家以資源再分配的手段——進口損害救濟，減緩衝擊、減緩內部矛盾。換句話說，資本主義世界擴張的過程，美國以國內法（301 條款）展現資本大國對後進發展國的壓迫，由於國與國的對抗，訴諸於國際政經實力，毫無疑問，台灣對美貿易依賴與國家政治現實，使得台灣即使在內部的抗爭頻頻的情況下，也無法強硬以對。

表 4.6 中美貿易談判攸關開放農產品事宜（1987-1989）*

時間	內容
1987.12.03	行政院農委會與國貿局宣布為紓解省產水果過剩，自明（4）日起暫時收回美國以外各地區水果進口簽證。
1988.01.23	行政院中美貿易小組決定對蘋果、葡萄、葡萄柚、橙類等水果限量進口（不超過 73、74、75 等三年平均數）報行政院核定。
1988.03.12	行政院中美貿易專案小組會議決定，自 5 月 1 日起重新開放美國火雞肉（全雞）進口，另四種美國水果（蘋果、葡萄、葡萄柚、柑橘）限量進口方案亦取消，為保護國內相關業者權益，政府考慮研擬補貼措施。
1988.05.02	行政院核定由經濟、財政、外交、農業與內政五部會籌組成立「重返關稅暨貿易總協定專案小組」，檢討我國重行加入之可行性，並評估得失。
1988.05.20	農民大規模街頭抗議開放美國水果、火雞肉進口。此為戰後台灣最龐大的農民抗議事件。
1988.05.24	行政院中美貿易專案小組決定，開放美國火雞肉（全雞）進口。至進口水果問題，暫准美國水果進口。
1988.06.13	中美貿易小組決定為保護農民權益，火雞肉仍維持全雞進口，至水果是否設限續與美方溝通。
1988.08.04	經濟部國貿局公告恢復開放美國以外地區櫻桃、油桃、桑椹、酪梨與無花果等五項水果進口。（以上五項新鮮水果曾於 1987 年 2 月，公告暫停進口。）
1988.08.18	中美貿易小組會議同意全面開放火雞肉進口；火雞肉除全雞外，火雞翅、腿、肉塊亦自九月一日起重行開放進口，每月限 220 公噸，以三年為過渡期，每年增加 5%，三年後全面開放。水果維持限量進口。
1988.12.29	行政院中美貿易專案小組決定，廢除美國火雞肉進口標購制度的與放寬檢疫關卡，每月限量提為 450-500 公噸，合格廠商可直接向國貿局申請配額進口，1990 年 4 月 1 日全面開放進口。（不到 4 個月，增加、放寬進口數量）
1989.01.01	我國輸美產品享有優惠關稅待遇正式結束，台灣為此項制度實施十三年來受惠國之一，以 1987 年為例，金額達 417,200 萬美元，占我當年對美出超 40%。
1989.01.04	中美火雞肉進口談判在美國華盛頓舉行 3 天。1 月 6 日談判達成協議，台灣同意 1989 年 9 月火雞肉與全鴨全面開放進口，並解除 301 款報復。（不到半年，全面開放）
1989.01.23	經貿與農政單位決定，開放草莓西瓜等 22 種水果，恢復自美國以外地區限量進口。
1989.04.13	行政院院會通過「主要農產品受進口損害救助辦法」，明訂國內農產品受進口嚴重損害，農民得申請緊急救助。（實施再分配政策，即外部因素內部化）
1989.05.05	在台灣大幅讓步之下，當年度中美經貿諮商閉幕，台灣全面加速自由化，以換取美國不採取 301 法案的報復措施。

*請與表 4.9 交互參照。

資料來源：台灣銀行經濟研究室（1986-1989）。

4.2.1.2 菸酒談判

1985 年美國在台協會要求開放美國菸酒進口，當時美國貿易談判代表署依據《酒類平衡與擴大輸出法（Wine Equity and Export Expansion Act）》將台灣列為美國酒的潛力市場，⁵⁹ 但具貿易障礙的國家。為了打開台灣市場，在 1985 年 10 月對台灣提出在菸酒進口及銷售限制方面的 301 條款調查案。⁶⁰ 為此台灣與美簽訂准許美國葡萄酒、啤酒及香菸進口的協議，稱為「中美菸酒協議」。

協議中台灣的承諾為：

- 一、准許（permit）美國葡萄酒、啤酒及香菸在台灣自產產品所有的零售處所經銷。
- 二、美國葡萄酒、啤酒及香菸將予加價（price markups）（包括所有的租稅及利潤），此一加價比例不得高過台灣產品之加價比例。
- 三、美國葡萄酒、啤酒及香菸進口，將由國內市場對上述產品之需求決定。
- 四、對於上述決議，台灣將於簽訂 6 至 12 個月內完全實施（fully implemented）。

此一協議，等同對美完全開放菸酒市場，毫無數量與數額的限制，甚至同意隨市場需求進口，僅僅就加價作了原則性的宣示。此後，美國貿易代表即以此協議為基礎，與台灣進行各項執行細節的磋商。

1985 年 10 月「中美菸酒協議」簽訂之後，針對此協議細節，前後共進行了五次正式談判及數次非正式談判（表 4.7）。

第一次談判，為美國依據 1985 年 10 月所簽訂的協議與台灣菸酒公賣局進行諮商。第二次則是台灣與美國首度討論開放菸酒之執行細節。台灣菸酒公賣局擬訂「美國菸酒進口作業要點草案」以為談判基礎。雙方在「加價比例」與「廣告

⁵⁹ 此法為美國 1984 年貿易暨關稅法（Trade and Tariffs Act of 1984）的子法。規定美國貿易代表署必須調查外國對美國酒類出口所設的貿易障礙；就其所擬採取取消上述貿易障礙的策略與國會及釀酒業者進行諮商；採取適當措施消除貿易障礙。（國貿局，1985：79-83）

⁶⁰ 三〇一條款指 1974 年貿易法規（Trade Act of 1974）第三〇一條。為美國對他國不公平貿易措施的救濟規定，授權總統依國際貿易協定以行使美國的權力，並且針對外國不公平的貿易行為採取報復措施。

型式」互有堅持，無法達成協議。由於協議中未提及台灣的菸酒專賣制度，因此台灣提出就美國菸酒到岸價格（CIF）加徵 185%公賣利益時，美方認為台灣國產貨係以出廠價格加徵公賣利益，雙方計價基礎有別，因此堅不同意台灣的公式，反主張 CIF 加徵 50%公賣利益。就「廣告形式」而言，台灣主張依現行公賣局廣告形式（印刷媒體廣告、品酒會等），美方卻主張美國菸酒初入市場應加強廣告促銷。雙方無法達成協議。

第三次談判，台灣與美國就菸酒計價、廣告、標示、倉儲及進口程序等細節磋商。美方提出公賣利益改為「單一稅額」從量課稅，即不論菸酒價值多寡，均繳納相同之定額稅，台灣無法接受，談判再度破局。

第四次談判，台灣與美國續就菸酒計價、廣告、標示、倉儲及進口程序等細節磋商。其中產品標示、倉儲配銷與進口程序等細節有較大的具體進展。就計價公式而言，台灣同意單一稅額，但需維持加價 185%的公賣利益，且以 1986 年間美菸離岸價格（FOB）的平均報價為主。但是美方認為 1986 進口價格偏高，若全面開放進口則可望壓低 FOB 價格，即使維持加價 185%的公賣利益，加價金額也應較 1986 年進口價格所估算的要低 5 美元左右。廣告則開放零售點的海報與品嚐展售會，但仍不准許電視廣告，而美國則堅持開放大眾傳播媒體廣告。計價與廣告歧見仍存，談判再度破局。

第五次談判，台灣與美國續就菸酒計價、廣告再次磋商。就酒類部分，本已達成共識，卻因美國菸商強力介入，反對菸酒分治，談判最終破局。

由於，台灣未如「中美菸酒協議」承諾，於一年內對美開放菸酒市場，美國雷根總統批准 301 報復案，指示美國貿易代表署研擬報復清單。台灣則由駐美代表持續與美方溝通。最後，台灣與美國同時宣佈「中美菸酒協議」具體內容。

重點包括：協議自 1987 年 1 月 1 日起生效。產品開放範圍為：香菸、啤酒、葡萄酒（含烈酒及香檳酒）及各種水果淡酒。公賣收益以單一稅額從量計價。同時，美方宣佈取消對台 301 報復案。

表 4.7 中美菸酒協議歷次談判與最終協議

時間	地點	內容
1985.10	華盛頓	簽訂「中美菸酒協議」，全面對美開放菸酒市場。
1985.12	台北	第一次 美國依據 10 月所簽訂的協議與台灣菸酒公賣局進行諮商。
1986.04	台北	第二次 台灣與美國首度討論開放菸酒之執行細節。台灣菸酒公賣局擬訂「美國菸酒進口作業要點草案」以為談判基礎。但雙方在「加價比例」與「廣告型式」互有堅持，無法達成協議。
1986.06.16 -06.18	台北	第三次 台灣與美國就菸酒計價、廣告、標示、倉儲及進口程序等細節磋商。計價方式仍有歧見，無法達成協議。
1986.08.28 -09.01	台北	第四次 台灣與美國續就菸酒計價、廣告、標示、倉儲及進口程序等細節磋商。其中產品標示、倉儲配銷與進口程序等細節有較大的具體進展。計價與廣告仍存歧見。
1986.09.29 -10.07	華盛頓	第五次 台灣與美國續就菸酒計價、廣告再次磋商。就酒類部分，本以達成共識，卻因美國菸商強力介入，反對菸酒分治，談判最終破局。
1986.10.29	華盛頓	台灣未能如「中美菸酒協議」承諾，於一年內對美開放菸酒市場，美國雷根總統批准 301 報復案，指示美國貿易代表署研擬報復清單。台灣則由駐美代表持續與美方溝通。
1986.12.08	台北 華盛頓	台灣與美國同時宣佈「中美菸酒協議」具體內容。重點包括：協議自 1987 年 1 月 1 日起生效。產品開放範圍為：香菸、啤酒、葡萄酒（含烈酒及香檳酒）及各種水果淡酒。公賣收益以單一稅額從量計價，約達 119%。美方宣佈取消對台 301 報復案。

最後協議與台灣第五回合談判主張相較，台灣做了極大的讓步：增加開放香檳酒與水果淡酒；公賣收益大幅降低，美國菸價公賣收益僅 119%，遠低於公賣局所主張的加價 185%。美國啤酒的公賣收益加價則較台灣國產啤酒低 25%；廣告及促銷活動則開放可在雜誌刊登廣告。

中美菸酒協議的直接影響為市場開放，尤其是美國香菸取得相對而言的低價優勢，市場拓展自然迅速。正因為菸酒市場開放，台灣國產菸酒的消費量相對減少，從而影響了菸、酒的原料菸葉與葡萄生產農的台灣菸酒公賣局的製作數量。

4.2.1.2.1 菸葉製作的影响

台灣菸草專賣政策始於日本殖民時期的 1905 年，舉凡有關台灣菸草耕種、品種、加工及配銷業務均統一立法辦理。1945 年台灣成立「台灣省菸草專賣局」，後於 1947 年改制為「台灣省菸酒公賣局」，專賣制度一直實施到 2002 年台灣加入 WTO 而終止。

全台灣主要分為台中（含南投、彰化）、嘉義（含雲林）、屏東（含高雄）及花蓮（含台東）四個菸區。菸草種植採許可制，非經專賣主管機關同意不能種植，為台灣唯一專賣管制作物，舉凡有關菸草種子、種植、繳售、輸入、製造及銷售，甚或無息貸款、災害救助，均明訂於《台灣省菸酒公賣局菸草種植管理辦法》（2001 年 12 月 30 日廢止）。價格由官方組織之菸葉評價委員會釐定，⁶¹ 各地菸農生產之菸葉應全數繳售收購。

此一制度，在 1987 年開放洋菸洋酒進口時，面臨根本的挑戰。然而，當時仍維持製作，加上菸草全數繳售使然，由於公賣局收購數量無法全收自用消化，將剩餘菸葉折價外銷，長此以往，形成重擔，於 1993-1994 年期起，鼓勵現耕戶廢耕、停耕。1996 年種菸面積由原來的 7,795 公頃縮減至 4,394 公頃。（台灣省政府農林廳 1998）2001 年年底公賣制度停止，陸續停止菸草製作、保價收購。（參表 4.8）

由於專賣制度的實施，菸農的生產關係獨特，處於準公共事業的狀態。就此角度而言，收購價格迭有調整，未能盡如菸農意願，不過，某種程度仍然維持了菸農所得的保障。從菸酒公賣、契從維持至削減，再一次印證了「外部因素內部化」的矛盾轉移現象。

⁶¹ 菸草收購價格直接牽涉到農民權益，歷年成本計算方式，總引起或多或少的爭議。戰後迄今有許多演變，戰後初期菸草收購價格隨蓬萊米稻穀價格高低而波動，爾後，則改以計算連到每期的生產成本，並以生產成本加計利潤計算。加計利潤早期為百分之十，1973-74 年期調整為百分之二十，1990-1991 年期改為參照日本菸價計算方式，依物價指數調整生產成本，再加計百分之二十利潤，不過此一公式仍有缺失，於是 1993-94 年期，公賣局自行推行計算公式，實施迄今。（台灣省政府農林廳 1998）

表 4.8 台灣菸酒專賣製作面積

年代	菸葉（公頃）	備註
1943	5,525	
1969	11,952	種植面積最高峰
1993	7,795	
1998	4,394	
2001	3,020	專賣制度 2001 年底廢止

資料來源：台灣省政府農林廳（1998）

4.2.2 針對開放美國農產品，政府部門因應措施

1988 年 3 月 12 日行政院中美貿易專案小組決定，自 5 月 1 日起重新開放美國火雞肉（全雞）進口，另四種美國水果（蘋果、葡萄、葡萄柚、柑橘）限量進口方案亦取消。此舉引發 3 月 16 日中部以東勢為主的果農集結抗議。政府因應農民抗議，短期內發佈多項有利農民的措施。3 月 22 日內政部宣布 70 歲以上農民自 10 月 25 日起恢復參加農保。由於立法院尚未立法，當時以「全面試辦」為名參加農保的人數 689,740 人，占所有農會會員人數 78%。此外，原訂 70 歲以上農民不得初次投保的限制亦同時取消，新增投保人數達 385,743 人。這是農民社會福利的開端。接著，3 月 28 日宣布當年 7 月起廢除田賦隨賦徵購稻穀辦法，實施「田糧收購稻穀」新辦法。

不過，農民保險與廢除隨賦徵購並未解決以果農為代表的市場作物農最為擔心的市場流通問題。農民抗議的直接導火線則為開放美國農產品進口。但是，背景因素複雜，加以當時的政治氛圍以打破國民黨一黨專政為目標，因此農民抗議擴展為全台的串連，1988 年 5 月 20 日各地農民集結於台北街頭，大規模的抗議行動爆發為流血衝突，史稱 520 事件。520 農運提出七大訴求：包括提前實施農民健康保險、提高稻米保證價格、開放農地自由買賣、免除肥料加值稅、肥料自由買賣等等，示威行動演變成自 1979 年以來最嚴重的街頭衝突，許多激進農民，學生及路人被逮捕。

緊接著，5 月 24 日行政院中美貿易專案小組決定，「只開放」美國火雞肉「全雞」進口。至於進口水果問題，暫時維持目前只准進口美國水果的措施。此舉引

發美國關切，不過，6月13日中美貿易小組的會議仍決定為保護農民權益，火雞肉仍維持全雞進口絕不讓步，至水果是否設限續與美國溝通。第二天（6月14日）行政院農委會處理進口水果最後定案，確定美國以外水果進口採配額制，限量進口。

面對進口壓力，雞農、鴨農代表與政府單位（包括國貿局、農委會、內政部、財政部……）代表與舉行「面對面會談」針對中美談判中對火雞肉與鴨肉進口台灣方讓步之後果，進行「善後會議」，農民代表強烈批評政府立場。儘管如此，台灣開放美國農產品的腳步仍超乎預期，在一波波強烈抗議聲浪平息之後，台灣不但開放美國火雞肉，甚且另行開放全鴨進口（參表 4.9）。如此龐大的抗議行動卻無法撼動國家機制，得從農民組織形式及其訴求內涵談起。

農民運動是一個統稱，但是個別行動的內涵卻不盡相同，若以抗爭的訴求，粗分為農糧作物農（農權會為主）與市場作物農（農民聯盟為主），其中市場作物又可再細分為果農與畜牧農。農糧作物農要求掙脫國家徵斂手段（廢止隨賦徵購、肥料自由買賣）、國家支持（保價收購）以及農民福利（農保）；市場作物農尋求市場條件的支持，果農要求維持農業保護（禁止外國水果進口）、銷售機制建立，畜牧農除了要求農業保護之外，還要求國家支持生產規模擴大（貸款支持）。不同的運動訴求與策略，延續至 1998 年台灣加入 WTO 入會諮商過程的抗爭中，由於台灣政府的市場偏向，長此以往，明顯的促使畜產業者轉型。

4.2.3 1980 年代與民主化運動合流的農民運動

開放美國農產品的直接壓力，以及台灣農業產銷結構失衡，促發農民集結為一股又一股的抵抗力量，由零星抗議，繼而擴大草根動員。

4.2.3.1 各地發生零星抗議事件

1980 年代起，由於國家規制的農業生產逐步鬆動，農民轉作之後，直接面對市場流通，直接承擔市場壓力。聯合報當年所報導農民親身遭遇（王麗美、姚鷺 1988）當可看出端倪：

去年風災頻傳，玉米受風，顆粒結成較空、鬆、品質欠佳，他

雖然有兩公頃的轉作玉米，政府因品質不合，拒絕保價收購；可是，他轉託一位與農會有關係的中間商，居然農會全部收了，且由於該中間商沒有種植資格，最後還是用他的名字收購，可是平白讓農會的「熟人」抽走一大部分所得。

種稻穀，他自己運去農會等保價收購，排了半天，農會說今天不收了，可是農會的職員以一公斤代收費 2 角，幫他收，他心中氣憤難平，自己卡車運來，排了半天不收，農會人員一公斤抽 2 角代收費算什麼？

十月左右是蔬菜盛產季，菜價應最便宜，一般蔬菜農均是採包商制，全部包給商人採收，可是他卻眼見包商不採收，或者兩分地採收一半，另一半不採收，由於價錢是整包，不管包商收不收，他反正拿一定的錢，雖然錢上他並沒損失，可是看著包商聯合壟斷，利用減少採收達成「以減量抬價」的目的，心中著實氣憤難當。有關單位還口口聲聲說絕無包商聯合壟斷，與他們親眼所見不同，這怎麼能不令人傷心、生氣、失望，他們要向誰說呢？

個人的經驗與失落集結為陸陸續續出現的抗議事件。1983 年 6 月南投水里玉峰村柑農，向省農林廳抗議農會不通知農民參加病蟲害防治及栽培講習；1985 年 7 月彰化縣線西養鴨戶不滿鴨蛋中間商剝削，停止供貨買賣；1987 年 3 月花農代表陳情立法院要求花卉直銷；1987 年 8 月台東養豬戶陳情縣府抗議肉商公會壓抑豬價、高雄旗山養豬戶抗議承銷大戶打壓豬價，因而集體拒賣豬隻；1987 年 10 月台南麻豆學甲養鴨業者陳情縣府要求協助解決鴨肉爆跌的問題；1987 年 11 月台中縣東勢、石岡、石平三農會理事陳情立法院要求有關單位修正進口水果政策，禁止進口或限量進口；同年 11 月台東縣東河鄉新東紅糖區蔗農陳情議會促請縣府協調台糖公司收購價差。林林總總的抗議事件，看似獨立，實則共同指出農民面對市場機制不確定的焦慮。因此，訴求更好的農業生產商品化條件成為各地農民共同的心聲。原本個別的行動，在組織者的串連以及美國要求台灣開放農產品的導火線引爆開來，成為組織化的抗議行動。

4.2.3.2 異議團體組織化

中美貿易談判過程中，美國節節進逼，台灣被迫對美開放農產品市場，引發了基層農民的抗議。1987年11月5日「山城農權會」在東勢成立，隨即籌劃12月8日赴立法院抗議開放水果進口。為了因應中部果農的訴求，12月4日政府宣佈收回水果進口簽證，並未平息農民憤怒。12月8日以梨山地區為主中部四縣市的果農及宜蘭地區的農民約3,000多人聚集立法院抗議。要求政府救濟因進口水果致使果價滑落而受損的農民（此稱1208抗爭）。

果農抗議無果卻也在台灣各地積蓄了一波波動員的能量。1988年3月16日數千農民由各地湧至台北市遊行示威，並到美國在台協會、經濟部國貿局和國民黨中央黨部遞交陳情抗議書，導火線為行政院中美貿易小組初步決定，自5月1日起恢復火雞肉進口（此稱316抗爭）。

3月21日中華民國養雞協會發動3,000多名養雞業者，至美國在台協會遊行示威，遞交抗議書，隨後轉往國貿局請願，部分農民前往華樞、新朝興業等畜產進口商處示威（此稱321雞農抗爭）。

4月14日中美貿易談判在台北舉行，各農會的代表到立法院請願，要求政府正視農業問題，並改變目前貿易政策。其中500餘名農民駕駛農機參與街頭示威，遞交抗議書（此稱414抗爭）。

台中縣山城農民權益促進會與十三縣市農權會集結各地500多名農民及近130輛車隊（含農機），發起繼316事件後，第二波農民請願抗議活動，以聲援時值中美貿易談判的台灣代表，要求談判代表堅定立場（此稱426抗爭）。

頻頻走向街頭的農民抗爭並未獲得積極回應，當國家意識到農民集結的力道之際，試圖以社會福利政策收攬農民，卻未瞭解農民對於進口商品擾亂市場機制的根本壓力，農民的怒吼於1988年5月20日爆發。當天5,000多名農民走向街頭，提出七項要求，包括提前實施農民健康保險；提高稻米保證價格；開放農地自由買賣；免除肥料加值稅、肥料自由買賣；農會還權於會員；改進農田水利會等等。抗議行動演變為街頭流血衝突，成為自1979年以來最嚴重的街頭暴力事件，許多激進農民，學生及路人被逮捕（此稱520抗爭）。

表 4.9 1980 年代後期台灣的農民運動

日期	大事
1987.11.05	山城農權會成立，揚言 1208 赴立法院抗議開放水果進口。
1987.12.04	因應中部果農的訴求，政府宣布收回水果進口簽證。
1987.12.08	來自梨山地區中部 4 個縣市的果農及宜蘭地區的農民約 3,000 人聚集立法院抗議。要求政府救濟因進口水果而果價滑落的農民。
1988.03.12	中美貿易小組迫於美國三〇一法案報復壓力，決議五月一日起開放火雞肉（全雞）進口；另外，四種美國水果（蘋果、葡萄、葡萄柚、柑橘）限量進口方案亦取消。
1988.03.16	台灣省各地農民權益促進會發動 3,000 多名農民北上抗議，以表達反對中美貿易談判重新開放火雞肉進口，枉顧農民權益。
1988.03.21	中華民國養雞協會的帶領 3,000 養雞業者，遊行到美國在台協會遞交抗議書，隨後轉往國貿局請願。
1988.03 月	因應農民抗議，政府發佈兩項有利農民的措施。 3 月 22 日內政部宣布 70 歲以上農民自 10 月 25 日（光復節）起恢復參加農保。 3 月 28 日宣布當年 7 月起廢除田賦隨賦徵購稻穀辦法。
1988.04.14	時值中美貿易談判在台北舉行，全省各農會的代表到立法院請願，要求政府正視農業問題，並改變目前貿易政策。五百餘名農民駕駛農機參與街頭示威，並致抗議書。
1988.04.26	台中縣山城農民權益促進會與全省十三縣市農權會集結各地 500 多名農民及近 130 輛車隊（含農機），發起繼 316 事件後，第二波農民請願抗議活動。
1988.04.26	嘉義地區農民團體對美提出提出五項建議：1.美國必須了解，中美貿易不平衡是工業產品造成的，解決之道應由工業產品方面著手。2.台灣農產品貿易去年逆差達 12 億 1,000 萬美元，美國如再以農產品傾銷，則豈能怪台灣製產品賺走美國鈔票，美國如以「301 條款」要脅，是違背自由經濟原則。3.美國應自動節制農產品銷往台灣，並大量開放購買台灣農產品。4.台灣應再提高農產品關稅，並將農業保護率由現在 18%提高到 32%，和美國相當。5.應廢棄中美稻米協定。
1988.05.20	5,000 多名農民街頭抗議，提出七項要求，包括提前實施農民健康保險；提高稻米保證價格；開放農地自由買賣；免除肥料加值稅、肥料自由買賣；農會還權於會員；改革農田水利會等等。 抗議行動演變成自 1979 年以來最嚴重的街頭衝突，許多激進農民、學生及路人被逮捕。 農運的領導者在 520 後相繼入獄，增加了大規模動員農民參與集體抗議風潮的困難，造成農運衰退。
1988.05.24	行政院中美貿易專案小組決定開放美國火雞肉（全雞）進口。至進口水果問題，維持只准進口美國水果的措施。

日期	大事
1988.06.13	中美貿易小組決定為保護農民權益，火雞肉仍維持全雞進口絕不讓步，水果是否設限續與美國溝通。
1988.06.14	行政院農委會處理進口水果最後定案，確定美國以外各採配額制，限量進口。
1988.10.25	農民健康保險今起「全面試辦」。參加人數 689,740 人占所有會員人數 78%，70 歲以上農民不得初次投保的限制亦同時取消，新增投保人數為 385,743 人。
1988.09.16	520 事件宣判。
1989.01.11	政府單位（包括國貿局、農委會、內政部、財政部...）代表與雞農、鴨農代表舉行「面對面會談」，對中美談判中對火雞肉與鴨肉進口台灣讓步之後果，進行「善後會議」。農民代表批評政府立場不堅。
1989.01.20	南韓農運領袖李健雨應「農民聯盟」之邀來台。
1989.02.15	解嚴後第一次農會選舉。「農權會」針對農會選舉中國民黨操縱農會，提出聲明和抗議，內政部成立「檢肅農會漁會選舉風氣小組」加強取締賄選黑函與暴力事件。
1989.02.16	農運團體在此次農會選舉代表及小組長並未有預期中之成果。
1989.02.27	「農民聯盟」主席林豐喜因農民抗議示威遊行案被警方拘提收押。
1989.05.15	民進黨中常會決議聲援農運團體於「516」、「520」再上街頭。台北地方法院對林豐喜案判決，農盟發表譴責聲明。
1989.05.16	八縣市 800 多名農民再上街頭抗議，要求改造農業政策，聲援遭判刑之農盟主席。遊行中向農委會、經濟部、立法院抗議。聲援團體背景多元，包括民進黨中央及地方黨部、勞動黨、客家人權促進會、台灣人權促進會等。
1989.05.18	50 多位全省各地農運團體代表召開「草根農民國是會議」。並發表共同聲明，要求李登輝總統就職時，特赦「520 事件」的「良心犯」。
	會中並討論如何重新整合「農權會」和「農民聯盟」，以統合農運力量。
1989.05.20	「農權會」為紀念「520 事件」，舉行「520 大遊行」，以三大重點：520 無罪，全面落實農保及設立地方語言電視台。

資料來源：蕭新煌（1991）頁 72-82、台灣銀行經濟研究室（1987-1990）、聯合報（1987-1989）相關新聞、經濟日報（1987-1989）相關新聞。

四個月後 520 事件宣判，農運的領導者在 520 後相繼入獄。520 抗爭事件曝露了當年農民運動的二個主要限制。首先是組織形式與運作：歷次抗爭主要由農權會發動，但是各縣市農權會由於其組成農民所追求的生產關係並不一致，對於運動的訴求有所出入。例如，520 農運即未獲山城農權會的聲援。他們認為發起

520 運動的雲林縣農權會的主張與果農利益未必一致，因而不願公開聲援。換句話說，即使同在「農民」此一認同中，仍然因為個別訴求不一，致使組織無法順暢運作。另一個更大的背景框架，則在於 1980 年代後期正是台灣民主浪潮、本土化運動風起雲湧的時刻，農民運動很快地受政治運動所干擾與滲透，政治操作的力量採取相對激烈的手段，偏離了農政改革訴求，520 農運看似煙花燦爛，卻因農民組織的路線差異，以及政治力介入，斷斷農民運動草根萌芽的機會。

休養生息期間，1989 年 1 月「農權總會」成立「農業政策研討小組」籌備會，開始進行國際農運串連。⁶² 2 月 15 日「農權會」針對農會選舉中國國民黨操縱農會，以遴選方式選舉總幹事，提出聲明和抗議。內政部奉令成立「檢肅農會漁會選舉風氣小組」加強取締賄選黑函與暴力事件。2 月 16 日農運團體在此次農會選舉代表及小組長並未有預期中之成果。2 月 27 日「農盟」主席林豐喜因農民抗議示威遊行案被警方拘提收押。5 月 16 日八縣市八百農民再上街頭抗議，要求改造農業政策，聲援遭判刑之農盟主席。向農委會、經濟部、立法院抗議遊行。聲援團體不少，包括民進黨一些地方黨部、勞動黨、客家人權促進會、台灣人權促進會等。接著 5 月 18 日 50 多位全省各地農運團體代表召開「草根農民國是會議」，並發表共同聲明，要求李登輝總統就職時，特赦「520 事件」的「良心犯」。會中並討論如何重新整合「農權會」和「農民聯盟」，以統合農運力量。5 月 20 日「農權會」為紀念「520 事件」，舉行「520 大遊行」，以三大重點：520 農運無罪、全面落實農保及設立地方語言電視台。1989 的 5 月 16 日的抗爭訴求與 1988 年 5 月 20 日的抗爭訴求有其根本差異，1988 年的行動訴求仍集中於農業政策，1989 年則擴及台灣本土化的追求。至此，曾經波瀾壯闊的農民集結被納入台灣民主化浪潮中，農業政策改革的內部壓力就此轉移為國家正當化的追求，農民運動的階級意識被國家建構本土意識所取代。

1987 年底開始，「1208」、「0316」、「0321」、「0414」、「0421」及「520」等農民抗議訴求集中在對農業政策加以批判，並且從各種不同的層面提出具體的改革建議。農民抗議（即使是 520 事件）所提出的主題都限定在農政的範疇，訴求

⁶²1989 年 1 月 20 日南韓農運領袖李健雨來台訪問，李乃南韓「農民聯盟」創始人之一，曾被捕入獄，對於南韓農業面臨國際化、自由化的衝擊，有極深刻之體驗，此為台灣農民運動國際串連的第一步。

目標為尋政府農業支持（銷售管道透明、介入產銷調節）、農民福利（全面農保）及農地開放買賣。易言之，農民運動指出了農政改革的方向並且創造了改革的條件，農業結構調整的時機與迫切就在眼前。

4.2.4 小結

4.2.4.1 開放農產品的影響

再分配雙重結構下，菸酒談判可視為「外部因素內部化」的顯例。美國透過菸酒談判打開台灣消費市場、開放洋菸洋酒買賣。然而，菸酒專賣是台灣自日治以來行之有年的制度，暫且不論專賣收益對國家財政的支持，只聚焦於菸酒原料來源，即台灣菸酒公賣局與契作農民之間的合約關係，就可得知開放菸酒市場對農業生產的衝擊。農業為初級產品的生產，透過加工，衍生各式各樣消費食品，以菸酒公賣局出產的香菸為例，法有明訂其契作與收購的辦法，為了確保專賣收益，其耕種面積、育種栽培、收割烘焙與評等定價都在公賣局的監督與控制之中，一旦開放菸酒買賣，勢必連帶影響契作菸農的生產與收入。生產與收入受到影響，自然影響契作農戶再生產的能力，無論是生活消費再生產或生產資源再生產，菸酒談判則明白的損及契作農民的權益。另外，中美食米談判宣告農糧小農恐怕無法持續依憑計畫經濟國家支持；隱隱然，國家支持的再分配策略因外部因素而鬆動。

至於開放農產品談判，不應忽視兩點。台灣與美國的貿易依賴決定台灣對美國的談判位置、談判走向。台灣對美貿易出超實為美國國際壟斷資本主義擴張的結果，戰後台灣發展軌跡，從美國的軍事、消費品與農業援助，及至於農復會的農政擘劃，以及台灣工業產品的輸出，美國以其國力與龐大的消費市場及特殊的國家關係（最惠國待遇），支撐起台灣出口導向經濟。此一歷史進程，位居冷戰結構東亞防線（日本、韓國、菲律賓等等）國家皆然，因此，當美國以談判為手段強力打開各國市場之際，日本因其經濟實力稍有支撐，在開放牛肉進口堅不讓步，逼得美國向關貿總協申請仲裁，韓國則隨同台灣，也開放了部分菸酒市場。

不過，台灣在談判桌上顯得相對軟弱，就以當年與台灣經濟形態與發展位置相近的韓國而言，農產品開放的幅度與內容遠低於台灣。暫且不論台灣的談判立場軟弱與否，台灣的談判位置因對美貿易依賴而受制於美國單邊法令 301 條款，則是不爭的事實。

從火雞肉談判可知農政部門讓位於經濟部門。台灣擬定談判主軸與方向的機關為行政院中美貿易專案小組，這個小組是一個特別編組，由經濟建設委員會主責，其考量重心為台灣經濟發展，至於台灣農民、農村與農業，在其認知中化約為一連串生產數字。就是如此單向的經濟思維，中美貿易專案小組無視 520 農民運動的集體壓力、無視開放市場對農民生產的衝擊，三番兩次大幅度讓步。談判底線由只開放全雞、每月進口 220 噸、持續月增 5%、三年後全部開放，節節敗退為開放全雞、雞塊、雞翅及全鴨；每月進口 450-500 噸，半年內全部開放。此一過程農政部門幾無置喙之處。

中美食米談判、菸酒談判與開放農產品談判共同指出了一個重要現象：農工部門連動由國內生產擴展至國際市場，再由國際市場滲透入國內市場。戰後，台灣農業生產結構由國家控制，呈現出農民直接生產、農會、青果合作社、台糖及菸酒公賣局等外圍組織掌握流通與加工、國家機制透過種種手段（田賦、換穀、徵收）吸納農業價值的計畫型生產結構。此一結構，所創造的計畫或所運用的手段旨在支持國內資本擴張，白話說來以農養工，養的是台灣本地的工業建設，並以此為基礎擴大外銷市場。然而中美食米談判與菸酒談判後的局面，意味著台灣農工部門的內部流通形將納入國際經濟連動，其生產、交換、分配與消費勢將受到國際局勢的影響。

農業政策由糧食作物轉向市場作物，菸酒製作的根基受挫以及受到國際局勢影響農工部門連動，此三點共同指出「國家規制的農業生產結構」的鬆動，連帶的影響依賴此一生產結構的小農。直言之，稻作小農與製作小農等受到國家規約的小農，受到的衝擊最為直接、最為顯著。

4.2.4.2 商品化形式改革運動

蕭新煌（1991）曾引 Paige 商品化形式改革運動（The Reform Commodity Movement）觀點，解釋 1980 年代後期台灣農民運動，其特點為農民運動為新社會運動的一環，著重體制內改革，農民面對一連串商品化與市場化的壓力，而以商品形式——農產品的價格、產銷制度及農業政策等改革為訴求，相較傳統的農民反叛或農民革命，較少訴諸土地所有權、土地重分配等議題。細究 1988 年前後農民運動，即可看出追求商品化條件的特性，尤以「321 事件」最為明顯。「321 事件」雞農抗爭由養雞協會號召，養雞協會的屬性偏向利益團體，而非如過去的「1218 事件」「316 事件」由新興農民團體組成。「321 事件」的訴求直指商品化條件改革，例如「雞價調節基金」、「產銷調查」、「增加拍賣點」、「蛋雞洗選制度」及「展延雞農貸款」等具體有助經營的支持，這些訴求立即獲得農政部門的回應。

仔細推敲，農民運動此波抗爭的訴求，除了內部市場商品化條件的追求，曾經扣連對美國資本擴張的批判。嘉義地區農民團體提出五項對美建議：「1. 美國必須了解，中美貿易不平衡是工業產品造成的，解決之道應由工業產品方面著手。2. 台灣農產品貿易去年逆差達 12 億 1,000 萬美元，美國如再以農產品傾銷，再以『三〇一』條款要脅，是違背自由經濟原則。3. 美國應自動節制農產品銷往台灣，並大量開放購買台灣農產品。4. 台灣應再提高農產品關稅，並將農業保護率由現在 18% 提高到 32%，和美國相當。5. 應廢棄中美稻米協定。（聯合報 1988a）」此五點招招見骨，頗有以其人之道還治其人的意味。美國就是一個高度農業補助、高度農業保護的國家。只不過，此一觀點並未擴大為全台灣農運團體的主張，甚且於 520 抗爭之後，多數農民運動參與者走向地方政治經營，而使得所謂「路線之爭」淪為街頭路線與議會路線的操作層次，而非重構農業生產資源與生產關係的結構層次。

4.2.4.3 開放美國農產品對農民分化的影響

開放農產品市場對農民分化的影響，整理如圖 4.3。1980 年代開始，美國動輒以「三〇一」法案逼迫發展中國家（尤其是東亞國家）開放國內市場，1983

展開的中美貿易談判，乃至於 1985 年開放菸酒市場造成專賣市業調整，製作農家減產、休耕，就已經看出國際局勢透過國家為中介，以農業政策為手段，影響農民分化的過程。到了 1988 年，美國透過談判連番要求台灣開放大宗穀物、開放水果進口、開放火雞肉進口。農產品大舉輸入，造成市場價格波動，台灣雜糧小農無以為繼，部分轉市場作物、部分自願離農。開放政策引起農民一波波的抗爭，抗爭訴求透過全面農保實施「農民福利」、以及更好的「商品化條件」，前者以不分年齡的全面農保，鞏固小農的生存基礎，當然也增加了維持「農民」身分的利基。後者則有利用於市場作物的流通與再生產，因此農糧小農持續轉作市場作物。在這個過程中，也有一個現象值得注意，那就是局部開放農產品市場，仍然影響部分農民，迫使其自動離農。

農民分化是一個長期的過程，它是一個漫長的、內驅的、自我調整的長期變化。與其說農業生產關係的變化導致農民的社會抗爭，不如說是農民的抗爭訴求映現了農業生產關係的矛盾以及調整此一矛盾的動力。



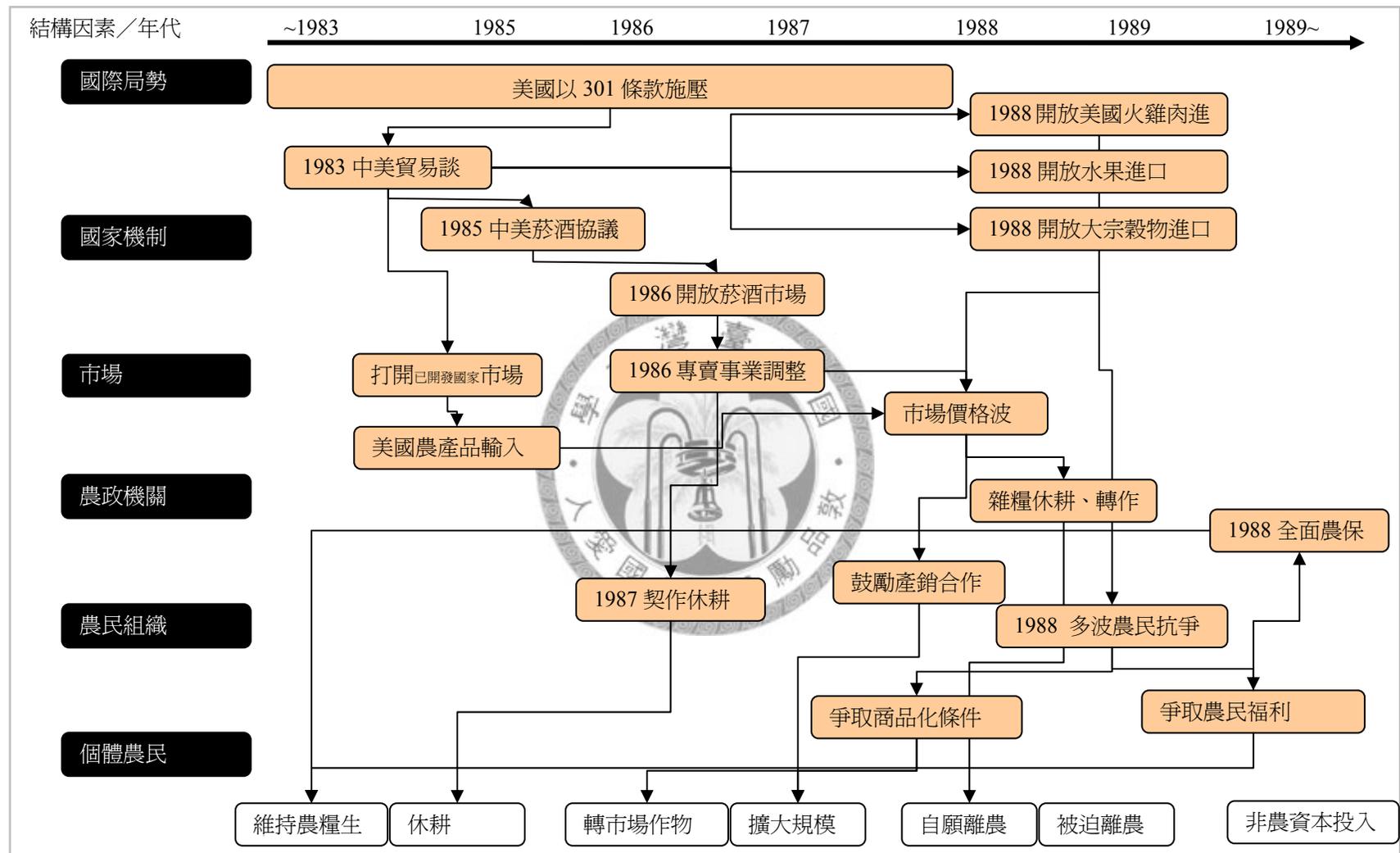


圖 4.3 開放美國農產品事件裡各結構因素之行動關聯與歷程

4.3 農業結構調整

「農業自由化」此一關鍵字眼於 1986 年 11 月 4 日首次見諸台灣報端，⁶³ 在此之前，儘管主張自由化的聲浪不斷，大抵處於工業自由化的倡議，少觸及農業議題。此則新聞，報導經建會主委趙耀東與副主委王昭明訪日見聞。趙、王力讚日本自由化好處：便宜的美國菸、內需擴張、積極的對外投資與拓展市場。結論為台灣應效法日本採行的一連串自由化措施。

「自由化」意味著什麼呢？且從「關稅及貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade, 簡稱 GATT) 談起。GATT 成立的背景為 1930 年代世界經濟大蕭條，各國貿易保護主義盛行。第二次世界大戰後，世界亟待建立新秩序，因此各國除成立聯合國外，並進一步建構：世界銀行 (World Bank)、國際貨幣基金 (International Monetary Fund) 以及國際貿易組織 (International Trade Organization, ITO) 等所謂「布列敦森林機構」(The Bretton Woods Institutions)。後來因美國國會反對 ITO 條約，故 ITO 未能成立，「布列敦森林機構」則成立世界銀行及國際貨幣基金兩個經貿組織 (蔡英文 1991)。

ITO 雖未能成立，但 23 個創始會員國曾在 1947 年展開關稅減讓談判，而且美國國會也授權美國政府參與關稅減讓部分談判。因此包括美國在內之各國最後協議，將該關稅談判結果，加上原 ITO 憲章草案中有關貿易規則之部分條文，整理為眾所熟知之「關稅及貿易總協定」。GATT 為 1948 年以來唯一處理國際貿易之多邊機制，其處理的主要範圍為各國關稅減讓部分，透過多邊關稅談判，進行原有協定之修正。

GATT 自 1948 年成立以來，共舉行八回合談判 (表 4.10)。從 1947 年日內瓦回合起至 1976 年第六回合的甘乃迪回合談判，其主要重點為工業產品的削減。第七回合 (東京回合) 與第八回合 (烏拉圭回合) 談判，除關稅談判外，擴大對其他貿易規範的討論。

⁶³ 2008 年 2 月 25 日以「農業自由化」為關鍵字，查詢「聯合知識庫」、「中時資料庫」全文系統，1986 年 11 月 4 日首見農業自由化新聞。

1979 年第七回合東京回合談判，加入許多非關稅事項，並初步擴及農產品關稅減讓。然而，其減讓及依各國對個別產品項目所做的談判結果而減讓，並未如工業產品在東京回合取得了關稅減讓的公式。⁶⁴ 在非關稅項目，東京回合所制定的若干規約（反傾銷、補貼／平衡稅、技術貿易障礙、關稅估價、輸入許可程序、政府採購等等）一體適用於工業貿易與農業貿易，未曾針對農業做出特殊的重大改變。（羅昌發 1994）

GATT 締約國引用 GATT1947 第 23 條爭端解決程序於農業經貿，大約開始於 1986 年，此期間恰為 GATT 烏拉圭回合談判開始之際，時間相近，雖不能遽此論斷若干國家藉此「農業貿易之爭端解決程序，促成烏拉圭回合農業問題之解決，但至少可以說明農業之非關稅壁壘已愈來愈不被容忍」。（羅昌發 1994）整體而言，「農業貿易自由化」此一概念並未在東京回合提出，而是在 1986 年起烏拉圭回合談判中列為主要議題。

GATT 第八回合，即烏拉圭回合談判。自 1986 年開始，於 1993 年 12 月 15 日完成，為 GATT 各回合談判中規模最大、影響最遠之談判，包括貨品貿易、服務貿易、智慧財產權與爭端解決等，貨品貿易中包含確立農業自由化原則的〈農業協定〉。另一個重要決議，則是各國達成最終協議，共同成立「世界貿易組織」（World Trade Organization，簡稱 WTO）。

1994 年 4 月各國部長在摩洛哥馬爾喀什集會，簽署「烏拉圭回合多邊貿易談判最終文件」（Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations）及「馬爾喀什設立世界貿易組織協定」（Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization）。WTO 正式成立，以國際組織的地位法制化處理國際經貿事務及爭端。

⁶⁴ 瑞士公式：東京回合工業產品減讓公式稱為「瑞士公式（Swiss Formula）」，其數學表達方式為： $T1 = (a \times T0) / (a + T0)$

其中 T1 為削減後之新關稅稅率；T0 為削減基期之關稅稅率；a 即所謂之「瑞士係數」。瑞士公式之特性在於，不論原關稅稅率為何，經此公式削減後均會小於 a。而 a 值愈大，削減幅度愈小；反之 a 值愈小，削減幅度愈大。因此瑞士公式能有效地以設定降低之 a 值，削減關稅高峰。

係數 a 值尚有待談判確定，在東京回合談判（1973-1979）時，a 值係採 14 或 16。a 值 14 時，調降後之所有稅率均會降至 14% 以下；a 值為 16 時，則降至 16% 以下。當時已開發國家適用之 a 值為 14，而開發中國家則為 16。（經濟部國際貿易局，2003a。）

表 4. 10 GATT 各回合談判概要表

年度	回合	談判主題	備註
1947	第一回合 (日內瓦回合)	關稅	23 國參與
1949	第二回合 (Annecy 回合)	關稅	33 國參與
1951	第三回合 (Torquay 回合)	關稅	38 國參與
1956	第四回合 (日內瓦回合)	關稅	22 國參與
1961-62	第五回合 (狄倫回合)	關稅	45 國參與
1964-67	第六回合 (甘乃迪回合)	關稅與反傾銷措施	48 國參與
1973-79	第七回合 (東京回合)	關稅、非關稅壁壘及各項架構性規約，例如：輸入許可證程序、海關估價、技術性貿易障礙、牛肉及國際乳品協定等	99 國參與
1986-94	第八回合 (烏拉圭回合)	關稅、非關稅壁壘、貨品貿易，例如農業、紡織品，智慧財產權、服務業、爭端解決機制、設立 WTO 等。	123 國參與
2000-	杜哈回合 (七月套案)	就出口競爭、市場開放與境內支持等 23 個議題	WTO 成立後，首次多邊談判。

資料來源：Greenaway (1994)、徐遵慈 (2005)、吳榮杰等 (2006)。

4.3.1 GATT：農業自由化政策的確立

農業自由化的形成有其歷史脈絡。1970 年代，世界在第二次世界大戰後休養生息中站起，人口增加、消費需求漸次擴增，當時的農產品價格普遍上漲，在此大環境下，並無農業支持政策的必要。然而，隨著綠色革命帶來的迅速增產與美、澳大農場的大規模量產，1980 年代起農業生產過剩、價格滑落，發展中國家紛採對內價格支持、對外擴展市場的支持策略。國際間（包含美國）原本未將農產品列為貿易自由化項目，當時國際間農產貿易保護盛行，⁶⁵ 造成農產品交易萎縮，國際間農產貿易爭端日起（李舟生 1991；羅昌發 1994），損及美國與主要農產出口國利益的情況下，1986 年起 GATT 烏拉圭回合談判首次將「農業自由化」列入議程。

GATT 烏拉圭回合談判之際，世界上最為重要的兩個區域經濟組織為 1994

⁶⁵ 歐洲的共同農業政策，使歐洲變成農產品最大的保護市場，歐洲各國的農業補貼在執行共同農業策之後大幅擴張，1980 年代前期世界農業貿易增長量，歐洲內部交易占了大半。（Rayner et al. 2000）

年由美、加、墨成立的北美自由貿易區（North American Free Trade Area）與時為 12 個會員國的歐盟（European Union），⁶⁶ 前者消除區域內經貿障礙，後者擴及建立政治性組織與貨幣同盟。另外與台灣相鄰的有東亞地區的「東協」與「APEC」。東協（Association of Southeast Asian Nations；簡稱 ASEAN）以成立東協自由貿易區為目標，預計區域內關稅降至 5% 以下。亞太經濟合作會議（Asia Pacific Economic Cooperation；簡稱 APEC）在美國強力主導下，由諮商性的經濟合作組織走向制度性規劃。APEC 積極推動貿易自由化，1993 年起 APEC 西雅圖會議美國創議貿易自由化；1994 年雅加達會議，促成會員國承諾依開發程度不同，於 2010 年及 2020 年全面自由化；1995 年大阪會議發表大阪宣言，達成「非強制且自主性自由化」的原則（行政院農業委員會 1995c）。身為 APEC 會員國的台灣自然受此影響。

此類國際化、區域化、集團化的經濟組織，對區域內成員產品有某種程度的保護，並對農產品貿易及農業資源分配產生影響。不過，前述組織對於農產品自由貿易的形態、內容與幅度都因其協約內容或組織嚴密與否而有相當程度的差異與彈性。然而，GATT 烏拉圭回合談判的〈農業協定〉作為各國加入 WTO 的入會文件，成為「強制性」的入會承諾，〈農業協定〉的內容更是提供「規範性」的農業貿易架構。因此，探討 GATT 烏拉圭回合談判有助於理解國際農業自由化形成緣由。

GATT 承認農產品有其歷史背景與特殊性。農產品貿易未全然受 1947 年的 GATT 所規定（Josling & Warley 1990），其貿易框架也未如工業產品受 GATT 所控制。因此各國經常運用非關稅壁壘、高關稅等手段阻礙農產品流動，以保護國內農業（Rayner et al. 2000）。再者各國在農業議題上各有其政治考量，如歐盟等國對小農的保護、美國維持大型農場的利益，小農國家如日本、台灣視農業為社會安定的基礎。就生產面而言，科技日新月異，工業生產多已自動化控制，農產品卻直接受到自然因素（氣候變遷、病蟲害）的限制；再者，農業生產有特定的

⁶⁶ 歐盟於 1992 年正式成立，在此之前以「歐洲共同市場」或稱「歐洲共同體」參與烏拉圭回合談判。雖然當時政治性組織歐盟尚未正式成立，然歐洲國家仍提出共同的農業主張，是以本文概以「歐盟」稱之。

週期，週期視地域與作物有明顯的差別；農業生產彈性與消費彈性變動甚鉅，⁶⁷ 導致供給與價格呈現不穩定的狀態。因此，1947 年的 GATT 總協定條款中對於農業貿易允許諸多例外：處理農產品之例外規定、⁶⁸ 對出口補貼的模糊立場、⁶⁹ 國營事業的經營形式，⁷⁰ 以及嚴重影響國際農產貿易的非關稅壁壘。其中非關稅措施不一而足，較為常見的方式為數量限制（如韓國對進口牛肉設限）、⁷¹ 進口差異金（variable import levies）、⁷² 出口補貼、⁷³ 健康與衛生規範。⁷⁴（羅昌發 1994）以上例外也成為日後爭議的焦點。

由於 1947 年的 GATT 總協定對於農產貿易缺乏明確規定，加上各國進口管制措施差異頗大，農產貿易一直不被 GATT 規則有效約束。許多已開發或發展中國家始終維持高度的農業保護，執行農業補貼和進口限制政策，而歐、美等已開

⁶⁷ 農業基本上生產彈性小，受限於土地、技術與通路，是以同為農業生產，作物間的變動彈性低，如茶農要轉變成果農，無異開創新的事業，然而，作物內的變動彈性高，例如茶農若是看好下一季的特定蔬菜，由敏豆轉種蕃茄的彈性極高。消費的彈性則視消費支出的能力與個別偏好及市場供給與價格，而自行調整，例如不吃米飯改吃漢堡，其所涉及的食物供應鏈天差地別。

⁶⁸ 1947 年 GATT 第 11 條規定締約國對於貿易不得設置數量管制，但有其例外，第 11 條第 2 項其他規定基本上處理農產品之問題，例外情形有三：其一為防止或解除國內糧食或其他出口國十分重要產品之嚴重短缺，可以實施「限制進口」。其二以「進出口」限制達到初級商品國際貿易之分類、分級或行銷之標準及規則之適用。其三係就農漁產品，為了執行限制國內同類產品（或直接競爭產品）之生產或行銷之措施，或為了執行消除國內產品之暫時過剩而將過剩部分以免費或折價提供給國內某些消費團體之措施，或為了執行限制國內動物產品生產數量之措施等情形下，可以實施「進口限制」。Hathaway 指出，此項例外規定，反應了美國的要求，且針對當時美國農業的做法而設。（引自羅昌發 1994，頁 24）

⁶⁹ 1947 年的 GATT 第 16 條的原始條文對於進出口補貼並無明文禁止，但是在 1955 年增列若補貼使出口國增加世界貿易之占有率則宜避免對初級產品出口補貼。

⁷⁰ 1947 年的 GATT 第 17 條：主張國營企業貿易應遵守不歧視原則，且應依商業之考量（commercial consideration）營運，並且要求國營事業不得透過「進口加碼」（markup），即在進口價格之上加一定金額作為轉賣之價格。此舉透過國營事業變項提高售價，有礙流通，造成關稅減讓失效。

⁷¹ 韓國以收支平衡之例外規定實施牛肉進口限制，於 1989 年受到美國、澳洲和紐西蘭控告，GATT 以韓國當時收支平衡之情況，要求韓國必須立即設置時間表，逐漸取消對牛肉所實施的進口限制。

⁷² 指將國內價格設定某一水準，使此國內價格不受國際價格之左右，且以此計算進口稅額之標準，當進口產品價格低時，課以較高的進口稅，形成彈性課徵進口稅。此一制度廣為歐盟國家採行，以發揮限制進口的作用。

⁷³ 出口補貼即直接補貼農產品出口，以國家財力雄厚的美國與歐盟為甚，美國的做法乃是透過出口補貼或貸款給他國使其購買美國農產品，例如 1950 年代的對台美援。歐盟則是以進口稅或加值稅所構成的基金，補貼內部市場價格與世界市場價格之差額。

⁷⁴ 指對於進口農業貿易產品採行以衛生、檢疫等方式設限，健康與衛生規範若一體適用於國內產品與進口產品則不違反不歧視原則，不過以此方式仍然可透過檢疫制度有效的限制部分農產品貿易。

發國家採取巨額出口補貼向國際市場銷售農產品，造成 1980 年代農產貿易國際爭議迭起，這些爭議大致指向大農業出口國強行要求發展中國家與已開發國家放棄農業保護開放市場，非大農業出口國對於農業的態度不局限於經濟層面，著眼於社會文化與社會安定而不願輕言開放。烏拉圭回合的談判過程，充分反映各國的權衡與角力（表 4.11）。

以美國為首的大農業出口國於 1986 年烏拉圭回合談判開始時，力主將農產貿易議題確定為中心議題。談判重點為 1.減少農產品進口障礙以促進市場開放；2.逐步消除農產品直接或間接補貼，以改善國際農產品貿易競爭環境；3.消除不當的動植物衛生檢疫法規對農產貿易造成的非關稅壁壘；4.明確指出農產品補貼、價格保證等農產品保護措施不符合總協定規範。也就是說國內農業之保護不應使用非關稅壁壘，⁷⁵ 特別是不能使用數量限制，⁷⁶ 只能使用關稅作為保護的工具，且關稅應藉由談判逐步降低。⁷⁷ 其主要利益集團有四，即美國、歐盟、凱恩斯集團（Cairns Group）及日本。⁷⁸ 談判伊始，1987 年初美國企圖消除各種形式的扭曲貿易的補貼政策，要求十年為期取消補貼，只保留直接收入支持與食品援助等項目；凱恩斯集團與美國立場相近，但取消期程較有彈性；歐盟提出一致和互動的減少補貼；日本同意消除出口補貼，但要求使用進口配額以保障糧食安全與農村就業。主要貿易國家對於農業議題看法分歧，未有進展。

⁷⁵ 非關稅壁壘（Non-tariff barriers）指關稅以外對貿易量產生限制效果之政府措施。例如，數量限制、輸入許可、自願設限協議及差價稅。這些措施通常違反 WTO 的「國民待遇」或「最優惠國待遇」準則。烏拉圭回合之結論之一即為，會員國應將農產品之所有非關稅壁壘轉換成關稅。

⁷⁶ 1994 年 GATT 第 11 條第 1 項：「除關稅、稅捐或其他稅費之外，締約國不得透過配額、輸出許可證或其他任何措施，以禁止或限制來自其他締約國領域任何產品之進口，或輸往任何其他締約國領域之任何產之出口或為出口之銷售。」（經濟部國際貿易局 2003b）

⁷⁷ 1947 年 GATT 前言：「藉互惠互利之安排，以相當程度削減關稅及其他貿易障礙及消除歧視待遇」，而 1994 年的 GATT 第 28 條第 1 項：「各締約國咸認關稅經常構成貿易障礙，是故以互惠互利為基礎從事談判，以達成關稅及輸出入規費之大量降低……對國際貿易之擴張，頗為重要。」（經濟部國際貿易局 2003b）

⁷⁸ 凱恩斯集團（Cairns Group）為農業談判中要求大幅自由化，主張削減關稅，減少出口補貼之非正式團體，目前成員包括：阿根廷、澳大利亞、玻利維亞、巴西、加拿大、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、瓜地馬拉、印尼、馬來西亞、紐西蘭、巴拉圭、菲律賓、南非、泰國、烏拉圭等國（集團成員數可能變動），這些國家 1986 年於澳洲東北之 Cairns 集會，故以此為名。（經濟部國際貿易局 2003b）

表 4.11 烏拉圭回合談判重要進展

時間	地點	內容
1986.09	烏拉圭	GATT 第八回合多邊談判開始。 美國為主要發起國
1987.02		烏拉圭回合談判正式開始，原訂四年結束。 美國、歐盟、日本及凱恩斯集團分別提交文件表達立場。 美國企圖消除各種形式的扭曲貿易的補貼政策，要求十年為期取消補貼，只保留直接收入支持與食品援助等項目。 凱恩斯集團與美國立場相近，但取消期程較有彈性。 歐盟提出一致和互動的減少補貼。 日本同意消除出口補貼，但要求使用進口配額以保障糧食安全與農村就業。
1988.12	蒙特利爾	就烏拉圭回合談判進行期中評估。 農業議題無法達成進展，因為美國主張消除所有形式貿易保護，但是，歐盟堅持共同農業政策，不願農業自由化。 因此授權 GATT 秘書長 Dunkel 解決農業談判的困境。
1989.04	日內瓦協議	美國將「全面消除扭曲農業貿易的支持與保護」調整為「經過一段期程，實質減少農業支持和保護」。 協議非關稅壁壘「關稅化」，以便進行長期調整 長期調整的方向分為境內總支持、市場開放與出口競爭三方面。
1990		談判未有實質進展 各國（集團）同意在 1990 年 12 月提出最後談判意見書。
1990.12	布魯塞爾部長級會議	以美國為首的農業出口國代表退出談判。 爭執點在於美國與凱恩斯集團無法接受歐盟不願具體承諾開放市場與取消出口補貼的時程。
1991.02		重啟談判 各方同意在境內支持、關稅壁壘及出口補貼上減少國內支持。
1991.12		GATT 秘書長再啟談判，提出一個最後的協議草案，要求美國與歐盟都必須有所退讓。 不過 1991 年歐洲共同農業政策改革計畫——Mac Sharry Plan 針對休耕者的補貼，使歐洲的態度有所轉圜。
1993.12		歐洲在〈農業協定〉條文保留出口補貼措施中讓步；日本一直不願開放的稻米市場，也在農業協定附加限量進口的條款中妥協。 農業協定達成談判。

資料來源：李舟生（1991）、羅昌發（1994）、Rayner et al.（2000：104-110）及 Moyer & Josling（2002：59-76）。

1989 年 4 月達成日內瓦協議 (Geneva Accord)，美國所提的「全面消除扭曲農業貿易的支持與保護」修正為「經過一段期程，實質減少農業支持和保護」。同時，協議非關稅壁壘「關稅化」，以便進行長期調整。即，就境內總支持、市場開放與出口競爭三方面加以調整。

1989 年 10 月到 12 月間，美國、歐盟、凱恩斯集團及日本再提出的農業改革建議。美國主張在 10 年內將農產品關稅降為零，同時五年內廢除出口補貼，並且將國內支持政策依其對貿易扭曲的程度分為三類，其中對貿易扭曲最大的那一類應在十年內悉數取消。凱恩斯集團同樣主張 10 年內將進口關稅降為零，在雙邊協議的期間內廢除出口補貼，同時對貿易扭曲最大的國內支持應予取消。歐盟主張採取實質、漸進方式降至總體農業保護水準；國境內的保護措施應尋求再均衡，同時維持雙價制度（出口補貼、內銷高價）。日本農業政策向來主張自給自足的糧食安全 (Hillman and Rothenberg 1988)，為了維護糧食安全，有必要維持國內基本糧食之生產，並採取關稅調整措施，不接受廢除農業保護措施。美國立場與凱恩斯集團相近，不認同日本的進口限制、農業保護、糧食安全及其他非貿易事項的限制。日本則認為美國建議案不切實際，並且認為歐盟應取消出口補貼。歐盟則不滿日本以糧食安全為由規避農業改革。(李舟生 1991) 換言之，美國與凱恩斯集團等農業出口國主張大幅削減農業補貼、開放農產品進口；歐盟則主張農業應有限度的自由化；日本則認為在糧食安全的前提下方可觸及農業自由化。各國歧見甚深的情況下，農業談判毫無進展。

烏拉圭回合農業談判受限於五個主要癥結 (李舟生 1991)：所得分離政策 (Decoupling Policies)、關稅化 (Tariffication)、境內總支持 (Aggregate Measures of Support)、再均衡 (Rebalancing) 及出口補貼 (Export Subsidies)，而無從推展。

所得分離政策由美國二位參議員 Rudy Boschwitz 以及 David Boren 制定 1985 年美國農業法案 (The Family Farm Protection and Full Production Act of 1985) 時提出。分離政策的實施分為兩個步驟，首先取消所有農業計畫，改變農民的生產決策，其次研擬一項與農業產量無關的新的農民所得支持計畫。一旦此計畫施行，那麼所有產品價格支持、出口補貼、各項補貼貸款及減產補貼計畫都將悉數取消，改以近似社會福利方案的所得支持計畫。此項政策立意解決農業支

持所造成的財政負擔，卻同時形成了另一個社福支出的項目，況且分離政策背景為美國高額農業補貼下國家財政支出的形式轉換，與其他國家國情並不相符，是以歐洲、日本皆無法接受，最終美國亦未採行。

「關稅化」概念由美國於 1988 年 9 月農業談判中提出。旨在將所有非關稅壁壘轉變可量化且固定的關稅等值 (tariff equivalent)，以使各國的非關稅壁壘轉變為透明的關稅級距，再據此調降、削減關稅，以打破貿易障礙。此一方案提出後，歐盟與日本都持反對的態度，歐盟認為此舉將直接影響當時進出口差異金政策，日本則認為關稅化影響糧食安全。值得注意的是，此一概念最後落實於〈農業協定〉。

至於「境內總支持」測量指標，旨在計算農業保護的數額，以作為削減的依據。由於各國農業保護的政策工具多元，諸如價格支持、出口補貼及各項實質補貼等，加以匯率波動、各國農產品價格差異，難以具體計算國家總體農業支持額度，因此美國提出「生產者補貼等值 (Producer subsidy equivalent)」、⁷⁹ 歐盟提出「支持測量單位 (Support Measure Unit)」、加拿大則提議使用「貿易扭曲等值 (Trade Distortion Equivalent)。儘管各國偏重內容不一，境內總支持指的就是針對某一農產品的支持，且有利於基本農產品生產者，或對非特定農產品支持而有利於一般農業生產者。通常以貨幣表示的每年支持水準。

1989 年歐盟提出「再均衡」的觀念，意指在總體支持水準維持不變或降低的情形下，各國可以提高或降低某些產品支持以因應農業生產及貿易環境的變化。美國與凱恩斯集團反對再均衡提案，認為此舉將直接瓦解農業談判，降低關稅壁壘的目標。

另外，美國不滿各國的出口補貼，認為將扭曲貿易環境且不利於美國農產品出口，因此提案要求各國在 10 年內大幅降低出口補貼。歐盟表示無法放棄出口補貼。日本則反對美國、歐盟等國高額的出口補貼，認為出口補貼造成農業貿易根本的不公。

⁷⁹ 生產者補貼等值 (Producer subsidy equivalent)，簡稱 PSE。農業談判中之用語。生產者補貼等值係指為除去政府支持而必須補償農業生產者之補貼。其以百分比表示，該比率為政府在總生產者收入政策下移轉給生產者之總值。如果該比率為正數時，表示生產者獲得政府之援助，如果為負數時，表示生產者納稅。(經濟部國際貿易局 2003a)。

主要貿易國家與集團在所得分離政策、關稅化、境內總支持、再均衡及出口補貼等議題上意見紛歧，足以反應了美國、凱恩斯集團等大宗農產品出口國急於藉農業談判打開世界市場，而歐盟、日本爲了維護以小農爲主體的農業所做的努力。談判桌上的競合，除了各國基本立場外，終究端賴各國國力，原本力抗農業「自由貿易」的歐洲，在〈農業協定〉條文保留出口補貼措施中讓步，而日本一直不願開放的稻米市場，也在農業協定附加限量進口的特別措施中妥協。原訂 4 年內達成的烏拉圭回合談判，歷經 7 年，在各方利益衝突，幾度瀕臨破裂之下，終於在 1993 年 12 月 15 日簽署了烏拉圭回合《農業協定》。從協定內容看來，「**關稅化**」、「**境內總支持大幅縮減**」以及「**削減出口補貼**」等手段確立了農業自由化的方向，並提供一個「規範性」架構。當各國欲加入 WTO，就必須受到〈農業協定〉條文約束。透過入會前需簽訂的「世界貿易組織」入會承諾，具體要求各國的農業市場開放進度。換句話說，加入 WTO 的會員國，必得接受〈農業協定〉規範性架構的要求，走向農業貿易自由化。

4.3.2 農業協定的關鍵內容

農業議題是 GATT 烏拉圭回合的重要談判項目，在歐美各自讓步，日韓接受稻米條款之後，於 1994 年達成最終協定，確立農業自由化原則，爲日後農業貿易訂下具體的多邊架構。農業協定主要項目爲「**市場開放**」(Market Access，另譯「市場進入」或「市場准入」)、「**境內總支持**」及「**出口補貼**」，各個項目有其規則，並要求會員國給出具體的調整承諾。總而言之，〈農業協定〉允許各國政府對農業給予支持，但必須爲對貿易扭曲程度較小的政策，協定也允許在總額削減的情況下，實施方式有稍許彈性。發展中國家削減補貼和降低關稅的幅度可較已發展國家小，並有較長的時間來達成任務。〈農業協定〉原訂適用期爲 1995 年 1 月 1 日至 2000 年 12 月 31 日，由於 WTO 成立後第一輪談判——杜哈回合談判未盡，⁸⁰ 〈農業協定〉仍維持 1994 年完成的架構。

⁸⁰ 關於 WTO 第四屆部長會議於 2001 年 11 月間通過「杜哈發展議程」(Doha Development Agenda)，正式展開新一輪多邊貿易談判之工作。杜哈發展議程涵蓋農業、工業、服務業、智慧財產權、投資政策、競爭政策、環保政策、政府採購透明化、貿易便捷化、電子商務、貿易規則制定、貿易爭端解決等新、舊議題。WTO 秘書處建立了專責組織，力促新一回合的談判於 2005 年 1 月 1 日前完成杜哈回合談判。(由於各國意見分歧，截至 2008 年 1 月 1 日仍未達成最終協議)。「杜哈發展議程」與農業談判相關爲「農業談判目標爲改善市場開放；削減

〈農業協定〉（Agreement on Agriculture）文本共有 13 個部分共 21 個條款和 5 個附件，規定了適用產品範圍、有關農產品貿易的規則、給予發展中國家特殊和差別待遇以及在世界貿易組織中建立農業委員會等內容。〈農業協定〉將所有扭曲貿易的措施，進行全面的調整。

在進口方面，要求各國將「非關稅壁壘」轉變為「關稅」，再將關稅逐年逐步調降。即**非關稅壁壘→關稅化→調降關稅**三大步。另外，禁止新增且要求削減出口補貼，同時為了避免會員國以檢疫製造非關稅壁壘，另明訂動植物檢疫協定，以排除技術性貿易障礙。

1993 年 12 月 15 日所完成的烏拉圭回合談判中〈農業協定〉要點為：⁸¹（經濟部國際貿易局 2003b）

1.關稅化（tariffication）

依照〈農業協定〉第四條市場開放規定，⁸² 舉凡進口管制之數量限制、進口許可，國家專營項目及非關稅壁壘都應轉化為進口關稅。⁸³

（1）現行的非關稅壁壘應轉化成相應的關稅等值。（2）關稅等值的計算方法：原來實施非關稅壁壘的某項農產品的「關稅等值」為「該產品的國內市場平均價格」減去「該產品或相近產品的國際市場平均價格」。（3）「關稅等值」計算出來後，用制訂農產品進口的從量稅或從價稅，即建立相應關稅。（4）農產品加工品的「關稅等值」等於「農產品原料的關稅等值」乘於「農產品原料占農產品加工品的比重」。（5）根據「稻米條款」，⁸⁴ 協議允許成員國在一定條件下，對

出口補助，並預期完全廢除出口補助；削減扭曲貿易之境內支持；及考量開發中國家之特殊與差別待遇、糧食安全、鄉村發展及非貿易關切事項（non-trade concerns）。」

⁸¹ 農業協定中譯採經濟部國際貿易局（2003b）中英對照版本。

⁸² 農業協定第四條原條文為「第四條 市場開放 1.會員減讓表中所涵蓋之**市場開放減讓係指關稅的約束及削減，以及其所標註之其他市場開放承諾**。2.除第五條及附件 5 另有規定外，會員不應維持、採取或回復任何已被要求轉化為一般關稅之原有非關稅壁壘。」（黑體字為研究者註記。）

⁸³ 例如台灣之省菸酒專賣，以及菸酒專賣之下的原料作物：菸葉、葡萄等等之製作。

⁸⁴ 烏拉圭回合談判後期，為爭取日本與韓國簽署，而針對稻米貿易作出的特殊的規定，相關條文明載於農業協定附件 5。協議允許成員在一定條件下，對某項產品（稻米）延遲關稅化進程。同時也允許已開發國家就此產品延遲到《農業協定》執行期滿（原訂 2000 年），屆時該國若在別的方面作出減讓，仍可就再度就延遲一事進行談判並商定。日本以開發中國家的條件簽署，韓國以發展中國家的條件簽署，台灣為求儘速加入 WTO，以開發中國家的政經情況接受比日本更嚴苛的市場開放條件（參本章第一節）。

某項產品（稻米）延遲關稅化進程。延遲的基本條件，該產品市場開放量，已開發國家如日本，應從基期年國內消費的 4% 增加到執行期滿（6 年）時的 8%。發展中國家如韓國，市場開放量由 1% 增加到 4%，執行期為 10 年。

2. 關稅減讓

〈農業協定〉要求各方承諾在實施期限內，將減讓基期的關稅（包括新量化的稅率）削減到一定水準。

(1) 減讓基期：1986-88 年。

(2) 實施期限：從 1995 年開始，已開發國家為 6 年，發展中國家為 10 年。

(3) 減讓承諾。〈農業協定〉規定，從 1995 年開始，分年度執行減讓承諾。包括：A. 已開發國家將以 1986-88 年為基礎，按簡單算術平均計算的稅率削減 36%，發展中國家削減 24%。B. 每項產品的關稅稅率至少削減 15%（已開發國家至少削減 24%，發展中國家削減 10%）。C. 約束所有關稅（包括非關稅壁壘關稅化之後關稅），即各締約方的任何一項農產品進口執行關稅均不得超出其所承諾的減讓水準。若有關關稅稅率已經是約束稅率，則將其視為現行約束稅率。否則，將 1986 年 9 月 1 日實施的關稅稅率視為約束稅率。

3. 市場開放 (Market Access)

〈農業協定〉規定屬於必須進行關稅化的農產品，當基期（即 1986-1988 年）的進口不足國內消費量的 5% 時，應承諾建立最低進口進入機會。實施第一年該農產品進入機會為基期國內消費量的 3%，在實施期限結束時，應擴大到 5%；此外，最低市場開放應通過關稅配額進行，以確保依最低市場開放的農產品能順利進口，且應保證所承諾的最低進入進口數量能享受較低的或最低的關稅，但若超過該進口量的產品則可徵收關稅化後的關稅。

當出現與〈農業協定〉規定的最低進入條件相反的情況時，即一國某種農產品（須進行關稅化的產品）在基期（1986-1988 年）的進口超過其國內消費量的 5% 時，〈農業協定〉要求該國維持基期已經存在的市場開放機會。也就是說，必需維持現行市場開放機會。

4.消滅境內總支持

境內支持指以貨幣（通常為政府預算）對特定農產品的支持。指有利生產者或對非特定農產品支持有利於一般農業生產者。為了避免境內支持影響農貿市場機制，〈農業協定〉將境內支持分類處理。境內支持措施分為「綠色措施」、「琥珀色措施」兩類政策，「綠色措施」指不會引起貿易扭曲，免於削減承諾的措施，「琥珀色措施」指造成貿易扭曲，要求各國作削減和約束承諾，「琥珀色措施」中有一類措施不需削減，稱為「藍色措施」。⁸⁵ 此外，訂有特殊和差別待遇措施。

（1）「綠色措施」：免於削減承諾的境內支持措施

〈農業協定〉規定：政府執行某項農業計畫時，其費用由納稅人負擔而不是從消費者轉移而來，沒有或僅有最微小的貿易扭曲作用，對農產品生產影響很小的支持措施，以及不對生產者提供價格支持作用的補貼措施，均被認為是「綠色措施」，屬於該類措施的補貼被認為是「綠色措施補貼」，任何國家均可免除削減義務。例如農民退休或轉業補貼、農業結構調整投資補貼、災害救助、研究調查、疾病控制、基礎建設、環境保護及糧食安全等。

（2）「琥珀色措施」：被要求削減承諾的境內支持措施

主要以容易引起農產品貿易扭曲的政策措施。例如政府對農產品的直接價格干預和補貼，農業投入品項：種子、肥料、灌溉的補貼、農產品行銷貸款補貼、面積補貼等。〈農業協定〉以綜合支持量（AMS）衡量琥珀色措施並要求逐步削減補貼。削減綜合支持量基期為 1986-88 年。自 1995 年開始已開發國家在 6 年內逐步削減 20% 的 AMS，發展中國家在 10 年內逐步削減 13% 的 AMS。要求各國在執行期間每年的總 AMS 不能超過協定規定的 AMS 約束水準。另外有「微量措施」（De Minimis）允許國家支持特定農產品。⁸⁶ 〈農業協定〉規定。本來應屬於琥珀色措施的某些補貼，如果與農產品限產計畫有關的（如離農、離牧補貼

⁸⁵ 在烏拉圭回合中所使用之用語，係指農業補貼類型之一。藍色措施包括了生產限制計畫下對生產者之直接給付（若將給付與面積及畜養動物數量相連結時）。此一補貼並不包含在世界貿易組織農業協定下之削減承諾中。美國的差額給付（deficiency payments）及歐體在共同農業政策改革下之補償給付均屬於此一類型之補貼。

⁸⁶ 微量措施（De Minimis）對具體農產品（或所有農產品）的支持，只要其 AMS 不超過該產品生產總值（或農業生產總值）的 5%（發展中國家為 10%），就不用削減其境內支持。

等)可納入「藍色措施」,不受〈農業協定〉的約束和限制。

(3) 特殊和差別待遇

境內總支持削減承諾上,〈農業協定〉給予發展中國家特殊差別待遇:發展中國家只需削減 13%的 AMS,且實施期限增加到 10 年;發展中國家某些琥珀色措施列入免于削減的範圍,如農業投資補貼、對低收入或偏遠地區農業生產者提供的投入品補貼等等。

5.出口補貼

出口補貼為嚴重扭曲貿易的政策措施。烏拉圭回合談判方在農業出口補貼上有所限制,舉凡實施出口直接補貼、以低於國內價格銷售或處置的政府庫存、資助生產者的出口、市場行銷、交通運輸、根據農產品納入出口產品範圍而定的補貼等等均列入削減承諾範圍。此外,某項產品若在基期未進行出口補貼,禁止後續對該產品進行補貼,其具體的削減協定為:

(1) 削減基期:1986-1990 年;已開發國家為從 1995 年開始的 6 年,發展中國家為 10 年。

(2) 出口補貼削減承諾。出口補貼削減分為「數量削減」和「價值削減」。以 1986-1990 年的平均水準為基準,在數量削減方面,已開發國家補貼的農產品出口數量減少 21%,發展中國家削減 14%;在價值削減方面:以 1986-90 年的平均水準為基礎,已開發國家出口補貼預算開支減少 36%,發展中國家削減 24%。若是某些出口補貼已較基期增加,則以 1991-1992 年的平均水準為基礎。

(3) 特殊與差別待遇。出口補貼對發展中國家除出口數量削減基期的平均水準的 14%,出口預算削減 24%,且削減的實施期限為 10 年之外,尚且容許實施市場行銷與國內運輸補貼措施。(發展國家與已發展國家農業削減補貼對照表,參考表 4.12)

表 4.12 <農業協定> 農業補貼和保護的削減比例

概要	已開發國家	發展中國家*	備註
實施期間	6 年	10 年	自<農業協定>實施年度 1995 年起算
關稅減讓**			
關稅基期	1986-1988	1986-1988	
關稅減讓（總體）	36%	24%	
關稅減讓（個別項目）	15%	10%	
境內總支持			
關稅基期	1986-1988	1986-1988	
綜合支持量削減	20%	13%	每項產品的關稅稅率至少削減 15%
出口補貼***			
關稅基期	1986-1990	1986-1990	若某些補貼大於基期，則以 1991-1992 年的平均水準為基礎。
數量削減	21%	14%	農產品出口補貼數量削減
價值削減	36%	24%	指出口補貼預算削減

*最不開發國家不需承諾削減關稅或補貼。

**非關稅壁壘關稅化後削減的基礎稅率為 1995 年 1 月 1 日前的約束稅率；對於未約束的關稅，基礎稅率為 1986 年 9 月烏拉圭回合開始時的實施稅率；

***<農業協定> 不禁止農產品出口補貼，但要削減出口補貼。

4.3.3 農業結構調整的影響

台灣農業結構調整主要有三個部份：1.促進市場機能；2.放棄糧食自主；3.農地釋出到開放買賣。

經濟結構的轉變直接影響農業政策調整。台灣經濟發展面對內、外在因素的變動，促使政府進行結構調整。1980 年代美國對台施壓促使台灣開放內部市場的歷次談判，1990 年為求參與國際經貿組織（GATT/WTO）所做的政策調適與入會承諾，形成台灣的農業政策由計畫經濟轉向市場導向自由貿易。經濟結構調整、農業政策共同對台灣農業部門造成衝擊。

台灣農業生產組織主力為小農。長期以來，政府採行直接手段，如農產品價格支持、農業關稅保護、農業契作及產銷合作以支持小農。不過，受到此波農業自由化與國際經貿機構協議的限制，以及國家財政壓力，逐漸減少價格支持與補貼，甚而調整農業生產結構，縮減特定農產品的生產量（離農離牧）。1991 年行

政院農業委員會配合「國家建設六年計畫」中「農業零成長」的目標訂下六年減產計畫。其中毛豬在六年內減產 26%，減幅最大。稻米則持續轉作休耕計畫。凡此種種，直接衝擊小農／家庭農場的生產形態。

面對小農生產結構所受的衝擊，政府則朝著調整農場結構，試圖藉由擴大生產規模以提高小農生產力。擴大生產規模通常以農場合併，以產生規模效益，另外以產銷班隊形成流通合作化與銷售效益，則是奠基於台灣小農結構廣為實行的辦法。雖然，台灣遲至 2002 年才成為 WTO 會員，然而〈農業協定〉主張農業自由化的思維，卻成為台灣農業政策調整的方向。GATT 烏拉圭回合談判議定前後，台灣農政具體調整項目為開放稻米市場、取消菸酒專賣、公營事業民營化、取消非關稅貿易障礙（例如，水果進口設限）、開放農產品口，同時修改法律以符合 WTO〈農業協定〉的規範（如表 4.13）。

1990 年代，台灣的農業議題集中於三點：農業人口、農地及農業自由化。面對整體局勢的變化，當年政策載於《農業綜合調整方案》，其中針對農業人口龐大（1982 年占總就業人口 12%）、高齡化現象，擬以培育核心農民、提高經營效率加以調整。台灣的農地政策向為農地農有、農地農用，直接限制土地所有權與用途，致使農業區內土地與農業區外土地價值差距過大，炒作農地風氣盛行，影響農地農用的誘因，在農民要求放寬農地買賣限制的情況下，農政部門對策以農業區域，落實農地農用，放寬農地農有因應。

表 4.13 GATT 烏拉圭回合談判議定前後台灣農政調整項目

時間	政策調整
1993.02.16	行政院農委會副主委林享能昨天鄭重指出：「基於經濟、生態及國家糧食安全的考量，政府從未考慮要開放稻米市場。」
1993.05.16	經濟部已擬定第 2 波開放民營的營業名單，包括臺肥、臺鹽、臺電、中油、中船；但擁有 6 萬公頃土地的臺糖，因仍有政策性任務，是經濟商所屬國營事業中唯一不開放的特例。
1994.02.08	關稅暨貿易總協定策略小組昨天決定，配合台灣申請加入 GATT，將商港建設費改為服務費、 取消菸酒公賣改課稅賦，依南韓模式開放稻米進口。
1994.02.09	台灣決定依關稅暨貿易總協定（GATT）烏拉圭回合最終協議，簽署政府採購等六項規約，並爭取一至三年的調適期。
1994.07.20	台灣承諾入關後立即取消水果等 15 種農產品非關稅貿易障礙，部分農產品保護調適期減為 3 年。
1994.10.16	台灣為爭取支持，同意在加入 GATT 前，開放單一國家每年進口 1,500 輛小汽車進口。
1995.06.15	台灣稻米開放進口將比照日本模式，有限度逐年開放。
1995.07.07	行政院會通過 85 年立法計畫，以財政重整及加速入關為重點。

資料來源：台灣銀行經濟研究室（1993-1995）

「農業綜合調整方案」反應農業政策的基本思維已然轉向。在此之前，農政部門致力於提高農民所得縮短與非農民的所得差、維持農業成長確保糧食自主，以及改善農村環境、增進農民福利，著重於農村安定的社會目標。「農業綜合調整方案」則以建立農業商品化市場機制為重。

檢視「農業綜合調整方案」的執行成果看來：就培育核心農民而言，以八萬農業大軍為目標。就農地利用而言，將生產條件接近的農地劃為「農業生產區段」整合 339,660 公頃土地；另一要項「農地釋出」達 28,624 公頃。

至於經貿自由化的因應則統合在「發展重點產業，健全產銷制度，提升市場競爭力」策略目標之下的一連串產業結構調整方案，稻作休耕 18 萬公頃，⁸⁷面積減少 43%、產量減少 34%。另一方面則大力支持水果、蔬菜及花卉的品種、技術更新及產銷拓展，同時整合養豬、養雞及蛋農組織化發展（行政院農業委員會 1997）。

⁸⁷ 時至今日（2007）年，行政院農業委員會農糧署的統計資料顯示，稻作休耕面積為 262,877 公頃。

就培育核心農民而言，八萬農業大軍的口號更貼切的形容應為支持「商品生產」農家。產業結構調整的支持項目，明顯的轉向經濟性生產農(創造市場環境)，從而削減(休耕、保價收購)對農糧小農的生產支持，改為福利安撫。

就農地利用部分，具體執行「農業生產區段」整合農民改善生產環境，以期建立區域性經營規模。農地區段規劃雖然整合了近 40%的農戶，不過，由於只是被動的鼓勵聯合生產，未能直接介入生產過程，或提高聯合生產的誘因。生產區段的規劃集中於銷售端的集貨、分級與共同運銷等市場交換功能的促進以改善農業生產關係。至於農地釋出轉為工業、商業、遊憩與住宅用地達 28,624 公頃，更意味著經濟開發範疇已向農業用地進逼。

除了瞭解「農業綜合調整方案」，也該看看「農業綜合調整方案」未執行的項目。行政院農業委員會規劃「農業綜合調整方案」之際，曾邀請美國農業計畫及項算專家來台指導，詳盡討論「所得與生產分離」(Decoupling)的執行方式、政策良窳(行政院農業委員會，1990)，並且於農業結構調整方案草案版納入「所得與生產分離政策」。⁸⁸

不過「實施直接所得補貼、分離生產政策與所得政策」等激烈的結構調整方案以及「建立農民離農年金制度」、「建立農業保險制度」等兩項攸關農民福利的措施，皆因「相關配合法規與執行技術尚待審慎研究」為由悉數擱置(行政院農業委員會 1991)。官方文書直陳，行政院農業委員會草案版中保障農民所得的方案送到行政院會之後未獲採納。此過程，暗藏農政部門與國家機器立場的拉鋸。

4.3.3.1 促進市場機能

市場流通是農業生產與消費的中間環節，它涵蓋了集貨、分級、保鮮、加工、包裝、檢驗、運輸、儲藏、價格、風險、市場資訊與銷售。早期台灣農業生產向受國家規制，但是，隨著生產項目多元化，建立農產流通機制變得益形重要。1970年行政院核定「改進農場運銷方案」，著手興建果菜批發市場、輔導農民團體運

⁸⁸ 「所得與生產分離」是一種結構調整手段，即不再扶植政策性農作(program crops)、不再採行保價收購等手段，此外為了照顧受影響農民則直接提供所得補貼。長期執行足以達到自由化生產。即使在美國，此政策也未曾全面施行。

銷，建立起農產運銷的初步架構。直到 1984 年行政院農業委員會推動十年為期的「農產運銷改進方案」，台灣的農產運銷體系達到現代化市場機制的效率與規模。尤其是果菜市場區域集中，以及果菜市場經營主體改為公司經營，造就了基隆、桃園、台中、溪湖、西螺、台南及鳳山等七處現代化（電腦拍賣、物流系統及機械化搬運設備）批發市場。現代化、公司化及區域進中的傾向也表現在花卉市場與肉品市場（台灣省政府農林廳 1998）。農產品批發市場是台灣農產品消費價格確立的主要環節，因此公開與透明的交易及對農業經營者的開放性顯得相當重要，1982 年實施〈農產品市場交易法〉建立了農產交易的基本架構，確立農業市場機制。1983 年 6 月行政院修訂〈農產品市場交易法〉擴大農產品批發市場貨源供應的範圍，增列「農業企業機構」及「其他經省市主管機關核准之農產品生產者」兩類。明確規範農產品第一次批發交易應全部進入農產品批發市場為之，而「農民以其農產品直接零售者」，始得免進農產品批發市場交易。雖然，菜價炒作時有所聞，但是，農產品批發市場提供農民進入市場的重要管道，尤其是透過農會組織的「共同運銷」的產品，多數進入果菜市場。

「共同運銷」起源於 1973 年行政院「加速農村建設方案」改進產運銷措施中，最初透過新莊等六個鄉鎮農會輔導農民共同運銷，初期每日供應華江臨時果菜市場 20 噸左右。共同運銷的制度在 1974 年台灣果菜運銷公司成立，許多農會在此建立共同運銷據點，而逐漸擴展開來。蔬菜共同運銷量，由 1973 年之 4,016 公噸到了 1997 年達 206,318 公噸；青果共同運銷量則由 1974 年的 4,020 公噸到了 1997 年達 112,422 噸。就台北市果菜批發市場看來，蔬菜共同運銷供應量占 53%、水果共同運銷供應量占 50%。（台灣省政府農林廳 1998）

表 4.14 為果菜批發場交易量與供應結構為 2000 年至 2008 年的資料，從中可看出共同運銷的比例超過六成，其中 2008 年蔬菜為 67.48%、水果則為 66.23%。由此可見小農共同運銷的成果。共同運銷不失為一個協助商品小農以流通合作化進入市場的有效制度化手段。

表 4.14 台北果菜批發市場交易量與供應結構*

年	國產運銷總量		共同運銷總成交量				一般供應人總成交量			
	蔬菜	水果	蔬菜	%	水果	%	蔬菜	%	水果	%
	1000kg	1000kg	1000kg		1000kg		1000kg		1000kg	
2000	390,241	212,308	225,065	57.67	125,061	58.91	165,176	42.33	87,247	41.09
2001	377,968	208,257	225,708	59.72	126,424	60.71	152,260	40.28	81,834	39.29
2002	392,557	228,138	239,867	61.10	140,474	61.57	152,690	38.90	87,663	38.43
2003	394,130	220,905	240,705	61.07	142,000	64.28	153,426	38.93	78,905	35.72
2004	396,485	206,965	243,789	61.49	132,520	64.03	152,695	38.51	74,445	35.97
2005	369,017	172,153	229,502	62.19	109,359	63.52	139,516	37.81	62,793	36.48
2006	398,530	196,590	251,471	63.10	126,188	64.19	147,059	36.90	70,402	35.81
2007	392,005	203,188	253,753	64.73	132,269	65.10	138,252	35.27	70,919	34.90
2008	402,826	183,452	271,822	67.48	121,493	66.23	131,005	32.52	61,959	33.77

*交易量包含台北第一（環南）果菜市場及第二（民族東路）果菜市場。

資料來源：台北農產運銷股份有限公司 http://www.tapmc.com.tw/Report/F/F0302/F0302_1.asp

摘引日期 2009 年 3 月 15 日。

4.3.3.2 放棄糧食自主

行政院農委會 1995 制定的農業政策白皮書，擇定十項重點產業，分別是種苗、蔬菜、熱帶果樹、花卉、新興菇類、海水養殖魚類、土雞、地區性特產、具本土特色的加工食品、富有地區特色的休閒農業為台灣農業重點。

修正後的農業政策白皮書也顯示，過去一些明星產業，因主客觀環境變化日漸萎縮或限制發展，除稻米、雜糧將減產外，白皮書首度指出，原料甘蔗和菸草生產面積將因開放進口而調減，茶葉改以內銷為原則，高海拔地區園藝作物將輔導改植林木或向低海拔地區發展。

1994 年 10 月農委會向外界公布農業政策白皮書草案，各方反應熱烈，尤其是「保價收購制度取消」一節，農民與農業縣民意代表強烈反彈。農委會略有修訂，其中稻米保價收購制度將繼續實施，並配合地區特性適當調整，在生產較零星地區先試辦直接給付措施，到 1997 年再視產業調整情況檢討。原訂雜糧保價收購制度則刪除「至 88 年停止雜糧收購」的文字，增列「保證價格制度如有調整，將以直接給付措施補償農民損失」。此外，農委會最後刪除了每年保價收購

以一期為限的規定。白皮書中最引人注意的焦點為「稻米生產不再維持自給自足」，農委會執行「水旱田利用調整計畫」稻米自給率降為 92%。⁸⁹ 雜糧、蔗糖保價收購也將取消。

「水旱田利用調整計畫」是因應加入 WTO 所做的產業結構調整。由於 1984 年起實施的稻田轉作計畫，已將國內稻作面積由 64 萬公頃降為 36 萬公頃，但仍維持「自給自足」的目標，第二期計畫則因台灣已決定開放國外稻米進口，將根據每年稻米進口量，調降國內稻米生產量，以「供需平衡」為目標。水旱田調整利用計畫另一個目標為削減農業補貼，以符合 WTO 要求 6 年內削減農業補貼 20% 的規範，政府、台糖公司對雜糧和蔗糖生產的保價收購也將取消。玉米、高粱、大豆等雜糧保價收購將到 2001 年度結束，2002 年度起，9 萬公頃雜糧田全部休耕或轉作，政府以現金直接給付。至於加入 WTO 後將進一步開放砂糖進口和調降糖價，以及台糖民營化，農民和台糖製作的蔗田因而休耕、轉作者，也納入水旱田調整利用計畫辦理。

4.3.3.3 農地釋出到開放買賣

台灣農地開放是連番政策調整的結果。行政院院會 1991 年通過「耕地三七五減租條例」修正草案，適度放寬能自行耕作之出租人在租約期滿收回耕地的條件。同年解除一般農業區土地不得變更為建築用地的限制，山坡地變更為建築用地面積限制亦一併解除。與此同時，經建會委員會議通過內政部所提，以階段性任務已完成為由，廢止實施 38 年的《耕者有其田條例》，由農委會另訂《農地利用條例》取代，不過，《農地利用條例》並未制定。同年 8 月行政院院審查通過「農地利用法草案」，該草案特點為擴大農場經營面積，允許農業合作社及農業企業機構可以承受土地，但不能任意變更使用，以避免炒作。這項草案意味著台灣農政長期支持小農生產結構的鬆動，在法律上開放擴大規模的空間。

1993 年 2 月李登輝總統釋出政府將在未來 5 年內，逐步釋出 16 萬公頃農地，變更為工業用地和建地的訊息。3 月行政院召開跨部會的「土地問題」會議，原則決定每人持有都市土地最多十公畝，空地加課十倍地價稅額，政府考慮釋出

⁸⁹ 稻米自給率 92%，以對應加入 WTO 入會諮商的要求，開放進口 8% 的消費量。

16 萬公頃的農地轉為工商建地。

6 月「農地釋出方案」草案定稿，農地變更為遊樂區和高爾夫球場除了要捐贈三成綠地外，增列應繳交現金回饋金，農地變更工商綜合區必須捐贈開發面積公告現值 12% 的回饋金。(台灣銀行經濟研究室 1995)

農地釋出分長短程作法，長程作法是在國土綜合開發計畫下，依據發展許可制的審查程序辦理；短程作法有四項：一、調整農業用地分區；二、擴大農地變更管道；三、放寬農地變更限制；四、簡化審查程序。

1995 年 8 月開始實施「農地釋出方案」。同時行政院會通過「農業發展條例」修正草案，大幅放寬農業用地移轉限制，未來農地企業機構也可以擁有農地，並經一定程序變更為非耕地。修正草案並擴大租稅減免範圍，凡將農業生產用地由配偶等合法繼承人受贈或繼承，並繼續作農業使用，可免徵贈與稅或遺產稅，不以一人受贈或繼承為限。

實施不過三個月的「農地釋出方案」面臨壓力提出修正，放寬農地變更須繳交回饋金、捐贈綠地的規定，農地變更為住宅社區和遊憩用地（以高球場為主）須繳交的回饋金調降為 5% 到 12%，原遊憩用地須捐贈 32% 土地作為保育用地，改為可不捐地，改捐贈代金。

除了一般農地釋出之外，行政院廢除農業區及保護區等公有土地禁止出售或出租的禁令。行政院經建會提出「小規模農地釋出方案」，這種小面積的變更只能做低密度、單一建築的住宅開發，可以自由買賣，不限於賣給農民，而且必須繳交地價稅。國家政策方向確定後，1995 年農委會同意農地釋出的最高總量為 218,411 公頃，行政院經建會則計畫到民國 100 年釋出其中的 48,370 公頃。同時放寬購買農地的身分和資格，「自耕農」將大幅增加。此外，農委會同意將特定農業區列入農地釋出範圍，開放民間申請轉用，農地釋出方式改採總量制，不做區位限制。(陳承中 1998)「小規模農地釋出方案」與「不做區位限制」值得特別注意，此兩構想，最後落實於 2000 年《農業發展條例》18 條的修訂，放寬農地移轉面積為 0.25 公頃，移轉對象不限農民，持有該土地兩年之後可興建農舍。從此埋下了台灣農地不種作改種房子的荒謬。

經過此番釋出，「農地農有」與「農地農用」的原則都受到根本挑戰。由於放寬自耕農資格及擴大繼承，使得自耕農方得持有農地行同具文，至於「農地農用」則因釋出土地面積過大，土地開發的腳步還停留在已釋出的土地上，一直到了 2000 年農發條例第 18 條修正案，放寬農地自由買賣、個別農舍興建，「農地農用」的基本原則方告瓦解。

1997 年 12 月立法院初審通過「農業發展條例修正草案」部分條文，打破原本只有自耕農能購買農地的限制，當時修正條文規定，除了特定農業區的 30 多萬公頃農地仍受保護外，其餘 60 多萬公頃農地全數開放自由買賣，但仍以「農用」為限；新法施行後一年，在「農地農用」前提下，包括特定農業區的所有農地均得自由轉移。行政部門與立法部門之間最大的紛歧為農地區位管制。立法委員希望無限制的大幅開放，農政部門則認為應予合理管理。就立法程序而言，農委會試圖在「農業發展條例修正草案」部分條文二讀時提出回應。1998 年 1 月，農委會曾提出一個較為強硬的版本。新版本將全面禁止在農地上興建農舍，農民住宅用地將另行規劃，以維護農村景觀。同時，農地閒置將被處三萬元至十五萬元的罰鍰，並可連續處罰至改善為止。另外，為鼓勵農地農用，從事農業生產的土地，將不課土地增值稅、遺產稅和贈與稅。

立法院與行政部門立場各異的堅持中，當時的行政院長蕭萬長要求內政部與農委會全面清查國內 150 萬公頃農地，重新劃定重要農地與次要農地；同時要求農委會並配合農地全面開放自由買賣，擬妥不回饋個別農戶，而以農村建設與農民福利為主的回饋制度。

同時，行政院大幅放寬農地買賣限制，同時農地任意閒置不罰，日後轉賣也不課稅，此舉有利財團長期養地節省成本。此外，農地開放買賣的限制，也不以土地分級，而是總量管制，即買賣的限制為財團、法人限定可以買賣次要農地的面積將擴大到 329,000 公頃，自然人（非自耕農）則可買賣所有 1,500,000 公頃的農地，但必須限定農用。農地農有的政策自此瓦解，農地農用勉力維持。（農地釋出大事記，請參表 4.15、表 4.16。）

1998 年 9 月，蕭萬長再次宣布，將開放農民團體及農企業法人「有條件」承受重要農業用地之耕地；取消共有耕地分割面積之限制，但新購農地仍有最小

面積規定；對於新購農地不得興建農舍的限制則不願鬆口。

1999 年 5 月農委會提出新版「農業發展條例修正草案」報請行政院審查，草案確立「開放農地自由買賣、落實農地農用」原則，但有三大政策改變，包括：

一、禁止財團、建設公司等私法人購買農地，只准許農民團體、農企業、農業試驗研究機構及自然人可以買賣。

二、修法前共有的土地不受分割面積下限規定。

三、增訂罰則，凡未經許可擅自變更土地用途者，將連續受罰。

同年 11 月行政院會通過《農業發展條例》修正草案，將開放農地自由買賣。

2000 年 1 月農業發展條例修正案三讀通過，確定農、企團體及農企業法人得有條件取得農地，私人取得農地以 20 公頃為上限。修正案並取消繼承農地分割面積下限，共有農地分割面積下限由 5 公頃大幅降低為 0.25 公頃。此外，新購農地可有條件興建農舍，新購農地者必須無農舍且具農民身分，才能興建農舍；自有農地興建農舍滿 5 年才能移轉。修正案也確立農地釋出採「總量管制」原則，預計到 2021 年，政府將釋出 16 萬公頃農地。（陳承中 1998）

值得討論的重點是「總量管制」，農委會原本依「重要農業用地」、「次要農業用地」、「保育用地」分級作為釋出土地的原則，不過在立委壓力下退讓到「總量管制」，意味著農地資源的釋出，行政裁量權將具有最終的決定權，事實上，這就埋下了「特許制」的空間。由營建署設立審議委員會，依據都市計畫及非都市土地使用管制原則予以許可開發。如此一來，「特許制」為特定人士開後門的弊端依舊。

農發條例修正草案（行政院版）送到立法院審議之際，台灣正值總統大選，農村地區選出的立委面對選民的壓力，針對農業發展條例修正草案第 18 條修正案，遂提出另一個版本（國民黨團版），提議無限制地同意新購農地均可興建農舍。行政院版與國民黨版的衝突焦點在於行政院要求在中央政府的監控中，農地興建農舍須以「集村」方式，國民黨團版則是新取得土地就可以直接興建農舍。「集村」與「個別」興建農舍造成的後果具有雲泥之別，雖然行政院「集村」興建，未必能如行政院所願完全由中央規劃地點、主導地方風貌，但是，總還維持

著農地的區域性管制，而同意個別興建，就等於同意良田沃野隨處可見豪華農村別墅，農地合理化使用，不管是個別農家或共同經營都將與田地中的水泥建築為伴，從而損傷地利，損傷農耕。不幸的是，在選舉的壓力及立委的運作中，國民黨團版取得優勢，台灣農地另一場浩劫開始。（農地管制與放寬的比較，請參表 4.17。）



表 4.15 農地資源轉移第一波記要（1991-1995）

日期	記要（農地釋出第一波：大規模釋出、放寬法令限制）
1991.02	行政院院會通過《耕地三七五減租條例》修正草案，適度放寬能自行耕作之出租人在租約期滿收回耕地的條件。
1991.08	行政院院會審查通過《農地利用法草案》，草案特點要擴大農場經營面積，允許農業合作社及農業企業機構可以承受土地，但不能任意變更使用，以避免炒作。
1993.03	行政院召開跨部會的「土地問題」會議，原則決定每人持有都市土地最多 10 公畝，空地加課 10 倍地價稅額，政府考慮釋出 160,000 公頃的農地轉為工商建地，不過土地增值稅改制方案沒有獲致結論。
1995.01	農委會同意農地釋出的最高總量為 21 萬 8,411 公頃，行政院經建會則計畫，到民國 100 年只釋出其中的 4 萬 8,370 公頃。
1995.04	農委會同意將特定農業區列入農地釋出範圍，開放民間申請轉用，農地釋出方式改採總量制，不做區位限制。
1995.05	「農業釋出方案」修正草案定案，都市邊緣的農地和目前已被建築物包圍的零星農地，可由政府直接變更為建築用地；鄉村邊緣的農地，可由政府擴編為鄉村區，特定農業區和一般農業區的畫分將重新檢討。草案也規定，農地變更增值後應該回饋；農地變更為勞工住宅和工業區免繳回饋金，其他各類開發須繳交土地變更後公告現值的 12% 為回饋金。
1995.06	「農地釋出方案」草案定稿，農地變更工商綜合區必須捐贈開發面積公告現值 12% 的回饋金。
1995.08	開始實施「農地釋出方案」。同時行政院研擬修正《農業發展條例》，開放非農民得持有農地。
1995.08	行政院會通過《農業發展條例》修正草案，大幅放寬農業用地移轉限制，未來農地企業機構也可以擁有農地，並經一定程序變更為非耕地。修正草案並擴大租稅減免範圍，凡將農業生產用地由配偶等合法繼承人受贈或繼承，並繼續作農業使用，可免徵贈與稅或遺產稅，不以一人受贈或繼承為限。
1995.11	農委會通過「農地釋出方案」修正草案，放寬農地變更須繳交回饋金、捐贈綠地的規定，農地變更為住宅社區和遊憩用地（以高球場為主）須繳交的回饋金調降為 5% 到 12%，原遊憩用地須捐贈 30% 作為保育用地，改為可不捐地，改捐贈代金。

資料來源：台灣銀行經濟研究室（1991-2000）、聯合報第二次土改專題（陳承中 1998）。

表 4.16 農地資源轉移第二波記要（1997-2000）

日期	記要（農地釋出第二波：小規模、零散化釋出，修改《農業發展條例 18 條》）
1997.08	<p>政府決定農地開放買賣將分類管制，分為重要農業用地、次要農業用地及視為農業用地等幾類，其他重要農地除緊急重大災害或重大變故等以外，將嚴禁變更使用。</p> <p>未來農地變更使用後移轉，不但將依規定課增土地增值稅，而且課稅的範圍，將從第一次免稅移轉時的公告現值到最近移轉時的公告現值的差價來課徵。</p>
1997.12	<p>立法院初審通過《農業發展條例》修正草案部分條文，打破原本只有自耕農能購買農地的限制，新修正條文規定，除了特定農業區的 30 多萬公頃農地仍受保護外，其餘 60 多萬公頃農地全數開放自由買賣，但仍以「農用」為限；新法施行後一年，在「農地農用」前提下，包括特定農業區的所有農地均得自由轉移。</p>
1998.01	<p>農委會新規劃的開放農地自由買賣配套措施出爐，新版本明令，將全面禁止在農地上興建農舍，農民住宅用地將另行規劃，以維護農村景觀。同時，農地閒置將被處 30,000 至 15,000 元的罰鍰，並可連續處罰至改善為止。另外，為鼓勵農地農用，從事農業生產的土地，將不課土地增值稅、遺產稅和贈與稅。</p>
1998.02	<p>行政院長蕭萬長下令，由內政部會同農委會一年內全面清查國內 1,600,000 公頃農地，重新劃定重要農地與次要農地；農委會並配合農地全面開放自由買賣，擬妥不回饋個別農戶，而以農村建設與農民福利為主的回饋制度。</p> <p>行政院會通過《農業發展條例》修正草案，未來非自耕農也可買賣農地，財團、法人限定可以買賣次要農地的面積將擴大到 329,000 公頃，自然人則可買賣所有 1,500,000 公頃的農地，但必須限定農用。</p>
1998.09	<p>行政院長蕭萬長宣布，將開放農民團體及農企業法人「有條件」承受重要農用地之耕地；取消共有耕地分割面積之限制，但新購農地仍有最小面積規定；對於新購農地不得興建農舍的限制則不願鬆口。</p>
1999.05	<p>農委會提出新版《農業發展條例》修正草案報請行政院審查，草案確立「開放農地意由買賣、落實農地農用」原則。</p>
2000.01	<p>《農業發展條例》修正案三讀通過，確定農、企團體及農企業法人得有條件取得農地，私人取得農地以廿公頃為上限。</p> <p>修正案並取消繼承農地分割面積下限，共有農地分割面積下限由 5 公頃大幅降低為 0.25 公頃。</p> <p>修正案也確立農地釋出採「總量管制」原則，預計到民國 110 年，政府將釋出 160,000 公頃農地。</p>

資料來源：台灣銀行經濟研究室（1991-2000）、聯合報第二次土改專題（陳承中 1998）。

表 4.17 台灣農地管制與「農地釋出方案」農委會版、立法院修訂版之重大差異

關鍵點／法案版本	既有農地管制措施	農委會版草案	立法院修訂版
實施期間		—	2000.01
農地農有	自耕農	自耕農及法人 放寬自耕農條件	取消限制
農地農用	農用	保留農地分級管理 釋出土地為工商建築用途	農用 放寬農舍興建限制
稅賦	田賦（1946-1987） 田賦於 1987 年停徵	釋出土地依法徵稅 原則決定每人持有都市土地最多 10 公畝，空地加課 10 倍地價稅額。	不課徵土地增值稅與地價稅
移轉限制	強硬	有	放寬 面積由 5 公頃下修至 0.25 公頃 對象由農民及農業經營者修訂為不特定個人 區位為分級管制修訂為不做區位管制
釋出面積		農委會同意農地釋出的最高總量為 21 萬 8,411 公頃，行政院經建會則計畫，到民國 100 年只釋出其中的 48,370 公頃。	



4.3.4 小結

在農業結構調整過程中，值得注意的部份為〈農業協定〉「規範性」架構對台灣農業政策的影響。當國家政策朝向建構完備市場機能之際，一來瓦解了農糧小農的生存基礎，二來卻支持了商品小農的流通機會，使家庭農場與市場機制在流通合作化的環節得以重構生產關係。而農業結構調整直接影響農民生產關係的組合，擴大農民分化。

4.3.4.1 農業協定的「規範性」架構

1986 年啓動的烏拉圭回合談判，就農產品、勞動力移動以及服務業貿易均納入談判，各主要貿易國家合縱連橫，集體創造新形態貿易的規範架構，以利日後貿易自由化談判的進展（蔡英文 1991）。理解烏拉圭回合談判不僅在於具體貿易條件、關稅減讓的條約式談判，更是一個「規範性」架構建立的過程，我們就能理解為什麼烏拉圭回合談判所獲致〈農業協定〉對於國家層級的政策影響既廣且深。表面上是國際農業貿易的規範，實質上卻以降低關稅、市場開放、削減補貼等方式架構或限定國家政策執行的範疇。根據 WTO 秘書處的資料，在烏拉圭回合長達 7 年之談判中，有超過 60 個開發中國家爲了談判之需要執行貿易自由化方案。

儘管台灣未能第一時間加入 WTO，然而，預期加入的心理與及早因應的策略，促使台灣一面調降關稅，一面進行農業結構調整。當烏拉圭回合談判時進時滯的階段，台灣已在 1990 年的國家建設六年計畫中提出農業零成長的主張，並且透過農地釋出與休耕補貼，調降農糧作物耕作面積，同時積極制度化農業商品市場機制。由於台灣國家未明，因此無法於 1995 年 WTO 成立之際，旋即入會，是以〈農業協定〉對台灣未造成直接的影響，然而，在開放市場預期中，以及台灣所參加區域性集團 APEC 大阪會議要求與會各國跟隨烏拉圭回合農業自由化精神的集體壓力中，台灣調降 300 餘項農產品關稅。連番變革反映著主政當局以「農業利益」換取「經濟利益」的思維。

〈農業協定〉規範性架構已經充份表現在台灣的《農業綜合調整方案》以及

《農業政策白皮書》，此一影響延續至 1998 年 WTO 入會諮商過程，下一節將加以敘明。

4.3.4.2 市場機能瓦解農糧小農，支持商品小農

國家的結構調整，就是在強化農產品流通與消費市場的體質。長期以來的計畫經濟，透過再分配種種手段維持農業的生產與交換，比如契作，就是國家掌握生產與流通的過程。**農業結構調整，意味著國家從控制的角色讓出來，讓市場機制變得更為完整，流通更加便利。**由於市場機制更完備，因此商品小農可以透過共同運銷（合作化）介入市場，或者激進的行動形成對市場的抵抗。然而，過去依附在國家機制中的農糧小農，就沒有這樣的機會，反而是在市場機制中，逐步瓦解。此外，第二波農地釋出，也是有利於市場運作。一般說來，農地釋出無非「平均化」與「市場化」二個路線。「平均化」意味著釋放土地資源的時候，平均分配給小農，這是 1952 年土地改革的作法；而「市場化」意味著資本先行，價格決定，誰的本錢雄厚，就能擁有土地。這當然意味著土地持有資源競奪、財團化的可能性。

4.3.4.3 農業結構調整對農民分化的影響

農業結構調整無疑是對農業生產資源的全面調整。此一作為對農民組織生產資源產生根本的影響。此一階段農業政策關聯性，簡要的置於圖 4.4。我們可以清楚的看出 1990 年代台灣以加入 GATT，做為重返國際組織的試金石，再加上當年台灣曾經站上全球第 13 大貿易體，龐大的出口貿易，也使得台灣不得不加入國際組織的經貿運作。在此思維中，當 1994 年 GATT 烏拉圭回合談判〈農業協定〉談判過程中（1986-1993），台灣自主展開內部的農業結構調整。此一調整的外因，受國際局勢觸動，遠因則是台灣出口導向經濟發展的結果，使得各地土地開發需求日增，農業商品化交易頻繁等內部因素所加強。

農業結構調整於 1991 年發動，以建全商品化機制、擴大生產規模及農地釋出為方向，到 1992 年國家建設六年計畫目標——農業零成長，赤裸裸的昭告放棄農業的意圖，最後以 1995 年農業白皮書中明載放棄糧食自主告終。從這一連

串政策性的宣示，足以反應國家機制對待農業、農民的態度。具體而言，農業結構調整以「農地釋出」、「集團耕作」、「稻作減產」「重點農作」及「支持企業化經營」對於農民組織生產資源的影響最為巨大，「農地釋出」、「集團耕作」及「支持企業化經營」都有利於經營商品農作的農民擴大經營規模，其中「農地釋出」與「支持企業化經營」則為非農業資本投入農業開放空間。農民分化在此一階段，「市場機制」的運作模式受到「國家機制」的政策鼓勵，而益發擴大。



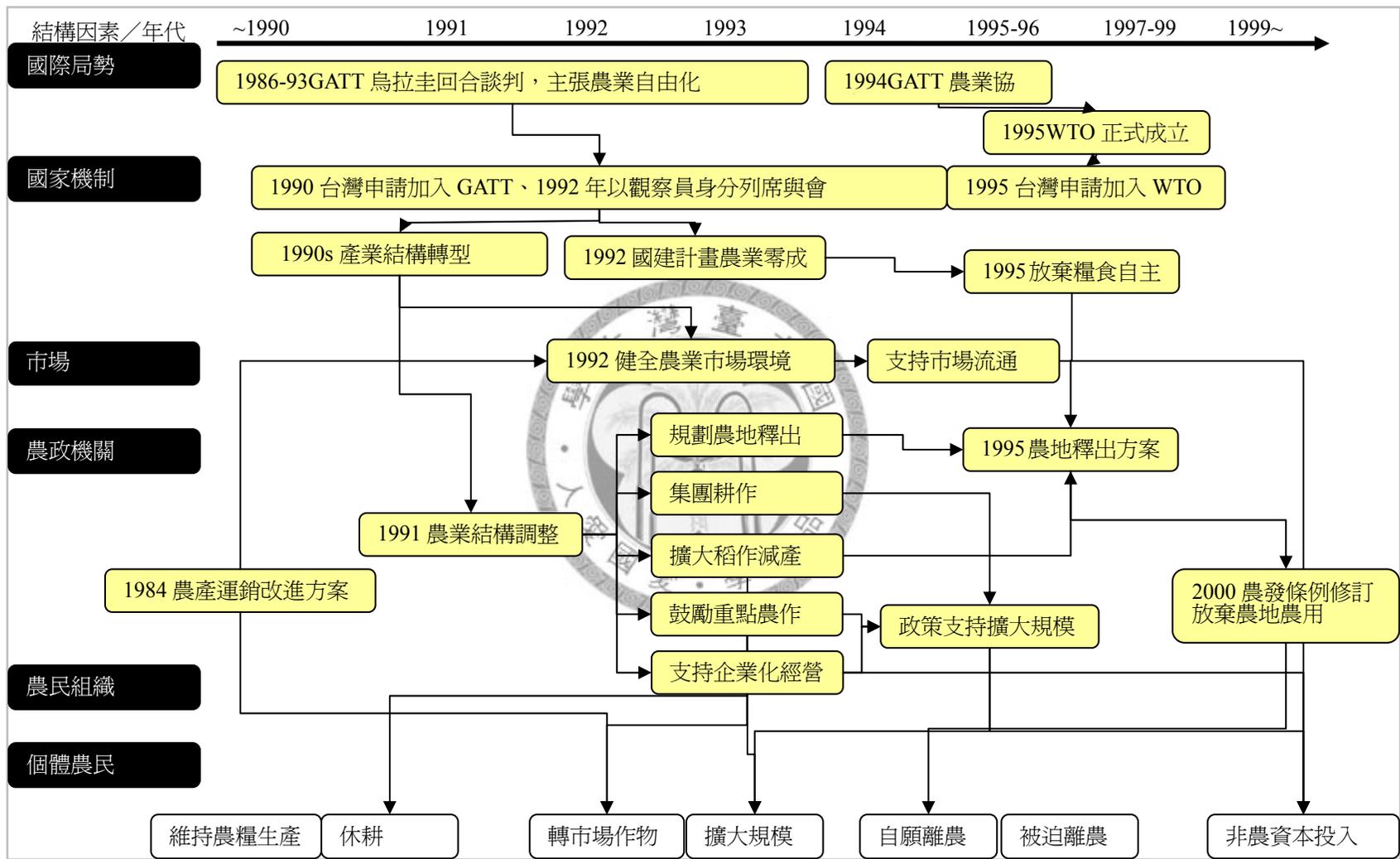


圖 4.4 農業結構調整事件裡各結構因素之行動關聯與歷程

4.4 台美 WTO 入會諮商——農業議題

4.4.1 到 WTO 之路

台灣在 1990 年以「臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域」(Separate Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu) 名義申請加入 GATT，1992 年取得觀察員地位，1994 年 2 月台灣與美國就加入 GATT 進行第一次雙邊諮商，同年 4 月，台灣代表以觀察員身分出席 GATT 烏拉圭回合談判於馬爾喀什舉行部長會議，該次部長會議中 GATT 締約成員正式簽署烏拉圭回合最終協議，同意設立世界貿易組織。因此，台灣改依 WTO 協定第 12 條之「加入條款」於 1995 年 12 月 1 日正式向 WTO 秘書處提出申請入會。後因中國因素，台灣遲至 2001 年 9 月台灣完成入會議定書、入會工作小組報告、關稅減讓彙總表及服務業承諾表等入會文件之採認，並於 2001 年 11 月 11 日第四屆卡達杜哈 WTO 部長會議正式採認通過台灣入會案，台灣立法程序完成後，於 2002 年 1 月 1 日正式加入 WTO。

WTO 多邊貿易體系之基本理念在於創造一個遵行市場法則的國際貿易環境。就此而言，WTO 的創設意味著世界市場架構與法則已然形成。WTO 規範為不歧視原則、漸進式開放市場、對關稅與非關稅壁壘予以約束、促進公平競爭及鼓勵發展與經濟轉型等五項：

1. 不歧視原則 (Non-discrimination)

一個國家不得歧視外國供應者，當外國產品合法地進入該國領域，不得給予不利的歧視性待遇。也就是說對外關係，給予會員國的貨品同等最優惠待遇之「最惠國待遇」(Most-Favored- Nation Treatment)；而對內關係上，給予進口貨品與國內貨品之相同待遇，即「國民待遇」(National Treatment)。例外的情況為自由貿易區或關稅同盟之會員國可較非會員國優惠，⁹⁰ WTO 也允許對開發中國家維持優惠之關稅表。

2. 經由談判逐步開放市場

⁹⁰ 這是世貿會員國間的談判已經悄悄的由多邊談判（各國一體適用的條件），轉由簽訂雙邊或區域間的自由貿易協定（FTA）的主要誘因。

GATT 歷次談判，均涉及關稅調降，特別是在東京回合與烏拉圭回合之後，關稅大幅調降，關稅約束範圍大為擴大，各國為開放市場所作調降關稅之承諾，詳列於各國關稅減讓表中，關稅減讓與調降之外，自烏拉圭回合之後談判之範圍擴及「非關稅壁壘」，並納入服務貿易及智慧財產議題。

3. 建立市場開放之確定性與可預測性

透過約束關稅與農業補貼以及開放服務業市場之承諾，以建立市場開放之可預測性。以 WTO〈農業協定〉為例，所有進口農產品之非關稅限制如：進口數量限制、變動差異金、最低進口價格、進口許可之行政裁量等，均應轉化為關稅，並分 6 年調降，提高農產品市場之可預測性。至於有關農業之出口補貼，及各國以國內規定對農業進行之各項扶助、補貼等（即所謂之「境內總支持」）亦應受到約束，逐年削減。也就是由限制措施調整為關稅化以至全面調降關稅，甚而零關稅的進程。

4. 促進公平競爭

WTO 自認促成一個公開、公平與不扭曲之競爭體系，以確保公平的貿易條件。就 WTO〈農業協定〉而言，透過開放市場、削減關稅（關稅減讓）與對農業的出口補貼，以促成「自由的」農業貿易。

5. 鼓勵發展與經濟轉型

WTO 有 75% 以上會員為開發中國家，在烏拉圭回合長達七年之談判中，有超過六十個開發中國家為了談判之需要，自動自發的執行貿易自由化方案。

綜觀 WTO 的五項準則，旨在建立一體的世界貿易體系的「規範性架構」，運用國際組織、多邊協定為手段，要求各會員國從關稅減讓，甚而零關稅，透過國際談判的壓力，促使開發中國家開放市場，要求各國放棄農業補貼，並且鼓動開發中國家執行經濟貿易自由化方案。



4.4.2 中美入會諮商協議內容

4.4.2.1 台美 WTO 入會諮商

根據報導（劉其筠 1996），1996 年 9 月 18 日美國眾院國際關係委員會的貿易小組，就台海兩岸加入世界貿易組織的入會案，舉行聽證會。時任美國談判代表的白茜芙在會中表示，台北在與美國的入會協商中，未決的議題為：

- 一、小汽車及其他工業產品的關稅與配額；
- 二、農產品的進口關稅及貿易、運銷方面的管制；
- 三、台灣省菸酒公賣局的產製品在台所造成的不公平待遇及進口障礙。
- 四、法律及金融業方面的問題。

此外，美國還要求台灣依協定完成菸酒公賣局的改制，積極回應加入世界貿易組織後各項協定。接著 1996 年 11 月中美 WTO 雙邊諮商首次展開，中美加入世界貿易組織（WTO）案架構下的雙邊諮商廣泛討論農工服務業、菸酒、政府採購及入會議定書各項議題。

從 WTO 入會談判，足以看出國家機制在農業自由化的推動與談判過程中的角色。

4.4.2.2 台灣與美國 WTO 入會諮商

台灣一開始入會談判立場，希望在關稅調適期為 6 年，仍能維持最高稅率不超過 35%，且敏感產品不低於 30%，關稅化項目不受最高稅率 35% 的限制，農產品名目稅率介於日、韓之間。美國認為調幅不夠，且調適期過長，主張台灣農產品最高稅率應在 20% 以下，並對台灣特定農產品的非關稅措施限制進口或限量進口表示不滿。⁹¹ 換句話說，台灣希望以發展中國家的條件入會，而美國則要求台灣以已發展國家條件入會。

⁹¹ 台灣為確保糧食主權，對農產品進口主要採取兩項措施許可進口與限制進口等非關稅貿易措施。許可進口指進口農產品需得到農委會許可證，以此控制進口種類與進口量。限制進口指農產品供能從特定地區進口或禁止從特定地區進口。

由於美國對於「牛肉進口」最為關切，並且深知台灣對於守護主要糧食——稻米的決心，屢屢以此要脅以為談判籌碼（陳武雄 2004）。台灣於入會談判中同意在 2005 年以前牛肉進口降為每公斤 10 元的進口關稅，並且同意牛肉雜碎在入會後全面開放進口。為求諮商順利，台灣尚且付出「頭期款」，於 1998 年入會諮商談判底定，尚未正式入會之際同意立即開放 5,000 公噸牛肉雜碎自美進口，且當年進口若未達配額可於次年使用。

綜合當年的官方文書、參與農業談判成員的文章與媒體報導，中美入會諮商過程如下：

1996 年 11 月，台灣與美國展開雙邊入會諮商。1997 年 2 月 1 日美國推翻了來歷經十餘回合談判所達成中美雙方農業議題上的共識，以中美雙邊談判停滯近兩年，美國境內農業政策已產生重大轉變為由，⁹² 不承認雙方原本的談判共識。

美國重行主張，台灣擴大市場開放，範圍應超過烏拉圭農業協定的規模，因為台灣因中共阻隔尚未加入 WTO，然而美國自 1995 年起已受農業協定的規範。美國於是要求當時管制進口的雞肉、五花肉、動物內臟等農畜產品，在入會六年關稅配額緩衝期滿後全面開放進口，不再接受原本協議於入會後採關稅配額進口的協議。同時要求台灣進口農畜產品採取單一稅率，由當時的 15% 降為 7%。（陳武雄 2004）

美國要求台灣開放畜產品市場絕非臨時起意，1997 年美國貿易及農業官員指出，歷次 WTO 入會案雙邊談判裡就已表明，開放豬肉及內臟進口，是最重要的農業議題之一。據報導，當時美國官員曾說：「我們很遺憾看到台灣因口蹄疫遭受的損失，但台北當局應早已知道，保護養豬業對土地、水資源利用的不經濟及引發的汙染問題。」當時，包括北卡羅萊納州、阿肯色州在內的一些美國養豬業較發達的州選出的國會參眾議員，也聯名致函美國貿易代表白茜芙，在台北同意開放豬肉進口前，柯林頓政府不可同意台北進入 WTO。（劉其筠 1997）。

談判持續進行，1998 年台灣已經準備開放豬、雞等畜產品。時任行政院農業委員會副主任委員林享能提到：「中美 WTO 入會諮商觸及的農產品有 1,600

⁹² 如美國農業政策依 WTO 農業協定削減出口補貼與境內支持等。

多項，目前未決的主要是稻米、豬肉、雞肉、動物內臟。」至於稻米的議題，台灣政府原本從中美雙方過去諮商的共識，預期將採日本模式開放市場，但是，美國卻提出偏離日本模式的要求。雖然，談判進行之際，台灣農民團體陳情、示威頻頻。不過，談判當時的柯林頓政府則以美國農畜業者透過國會施加的壓力為由，要求台灣若期望及早結束與美國的入會談判，就必須讓美國的農畜產品出口業者得到實質的利益（劉其筠 1998c）。埋下了提前開放畜產業，支付頭期款的伏筆。

接著，中美入會諮商在 1998 年 2 月中旬起了變化，美國不再要求台灣全面開放豬肉進口，改為在入會前開放市場。為了達成中美入會諮商，時任經濟部長的王志剛改口呼應美方看法，他曾提及，1998 年 2 月 9 日展開的中美 WTO 入會談判，敏感的農產品議題並非沒有進展。例如，華府已不再要求台灣在入會後全面開放豬肉進口，同意台北對目前管制進口的腹脇肉（五花肉）改實施關稅配額，此外，美國也同意台北保留對敏感農產品援引特別自衛條款的權利，得於單一供應國輸台量激增而傷害台灣農業時，採取關稅或非關稅的救濟措施。（劉其筠 1998a）至於參與會商的經濟部次長林義夫指出，由於入會是一種「單向」的需求，台灣不可能相對提出什麼要求。他說：「我們多次表達立場，一定要有彈性才行，也希望這是與美國進行的最後一次入會諮商。（劉秀珍 1998）」後來台灣同意立即開放畜產進口，媒體以「頭期款」稱之。

1998 年美國「軟土深掘」，更要求台灣擴大「頭期款」內容，豬肉部分，立即同意腹脇肉自美進口 5,000 公噸、豬肉內臟自美進口 7,500 公噸，雞肉部分，立即同意自美進口 10,000 公噸。在服務業市場開放、農產品大幅讓步的情況下 1998 年 2 月 20 日台灣達成與美國達成入會雙邊談判。

針對中美入會諮商的結果，經建會官員表達了一貫「工商發展至上」的態度，漠視農業。中美 WTO 入會雙邊談判，台灣在多項農畜與工業產品大幅讓步。行政院經建會副主委薛琦於談判第二天表示：「這正好可以配合台灣農業生產結構的轉型」；至於對部分農產品造成的衝擊，薛琦認為，政府應對低所得的農民進行補貼，「而非補貼農產品、農地。（邱沁宜、何佩儒 1998）」

4.4.2.3 中美入會諮商協議內容

WTO 入會承諾並非一體適用，而是台灣在入會框架下與各國諮商的結果，就農業而言，入會諮商主要架構受〈農業協定〉內容所限定，各國在談判桌上再就執行細節折衝。由於台灣與美國的貿易密切，因此對美諮商的內容就成為台灣入會諮商的主要談判。其他國家大致上採納中美入會諮商結果。

中美入會諮商歷經十七次的談判，於 1998 年 2 月在華盛頓與美國簽訂草約，與農業相關議題為菸酒、稻米及畜產品（牛、豬、雞），稻米比照日本簽訂具有四年緩衝期的進口配額，但是未如日本享有進口米的流通管制可不進入市場，台灣所開放的稻米立即進入市場。至於畜產品，除了承諾入會後大幅度開放市場外，並同意立即開放市場，也就是說台灣尚未加入 WTO 之前，應每年開放牛肉（5,000 噸）、豬肉（12,500 噸）與雞肉（10,000 噸）的進口配額，此一約定被稱之為「頭期款」條款，引發農民及輿論的反彈。

根據報導，台灣代表團與美國貿易代表署及美國在台協會提供的資料，議約內容為（劉其筠 1998b）：

菸酒公賣：台灣同意於 2000 年把威士忌、伏特加等所有黃白烈酒關稅調降為零，啤酒也將於 2005 年降為零，葡萄酒等淡酒關稅則將於 2002 年降至 10%。此外，台灣也同意配合公賣改制，全面取消對進口菸酒的差別待遇，並開放外人投資、經銷。美方則同意「紅標米酒」單獨分類，適用非烈酒的較低從量稅率，緝獲走私菸酒則可不再限定銷毀，得參照各國作法拍賣、轉贈或再出口。

農產品方面較為複雜：主要分畜產與稻米二部分。畜產再分為牛、豬及雞肉的市場開放。

稻米：台灣同意比照日本依烏拉圭回合協議附約限量開放稻米進口，其執行期間依據日本的執行進度，例如，若於 1988 年入會，進口配額應為消費量的 6.4%，1999 年為 7.2%，2000 年為 8%（約當 144,720 公噸）。進口配額方式提撥一定比例供民間自由進口，幅度由 21%開始，至 2000 年時增加為 35%，且採先到先配方式辦理，其餘配額由中央政府統一進口加價配售。至於後續的持行，則依 WTO 後續協約，於期滿後決定是否續採配額或關稅配額。台灣同意改變現行

生產過剩稻米及存米的強制出口規定，並以 1990-1992 年的平均基價為準，在 2000 年把國內支持措施減低 20%。由於台灣遲至 2002 年入會，並未如日本享有四年緩衝，一入會即開放稻米進口，第一年進口量即為 144,720 公噸，並且直接進入市場流通。

牛肉及牛雜部分：台灣同意立刻按現行稅率開放 5,000 噸美國牛雜進口，美方估計約代表 830 萬美元的交易機會。台灣並同意以 25% 關稅稅率，於入會後全面開放牛雜進口。牛肉進口關稅則將於 2005 年調降為每公斤新台幣 10 元終至零關稅。1988 年台灣牛肉進口關稅為特級牛肉每公斤新台幣 22.1 元，其他牛肉為 30 元。

豬肉及雜碎：台灣同意入會後取消對豬腹脇肉及雜碎的進口管制，改採關稅配額，並於入會前先對美開放 5,000 噸腹脇肉及 7,500 百噸雜碎進口。美方估計此一協議生效後立即可得的出口利益約 1,800 萬美元。

豬肉及雜碎的關稅配額為期六年，2005 年元旦起全面開放進口。入會後第一年豬腹脇肉進口配額為 6,610 噸、即消費量的 8%，逐漸調升至第六年的 15,400 噸、即消費量 20%。其配額內稅率第一年為 15%，至第六年降為 12.5%；配額外稅率第一年 60%，至第六年降為 50%。

入會後第一年豬雜碎進口配額為 10,000 噸，至第六年增為 27,500 噸。配額內稅率第一年 25%，至第六年調降為 15%，配額外稅率第一年 310%，至第六年降為百分之 265%。

雞肉：台灣同意立即對美開放進口 10,000 噸，稅率為 25%。雞肉的關稅配額亦以 2004 年底為截止期，2005 年起全面開放進口。入會第一年配額為 19,163 噸（約消費量 5%），至第六年升為 45,990 噸（約消費量 12%）。配額內稅率第一年 15%，至第六年調降為 20%。配額外稅率分兩部分，雞腿翅第一年每公斤新台幣 64 元，至第六年降為 54 元；其他雞肉第一年每公斤新台幣 40 元，至第六年為 34 元。

台灣進口農產品平均關稅，在 1988 年時為的 20.6%，中美入會諮商結果，導致入會後降到 12%。介於日本的 10%、南韓的 12% 之間，且農產品也不再

禁止進口的項目。基於相同待遇原則，台灣對美諮商的結果將一體適用於其他國家，台灣於先前與各國的農業協定，都將依美國條件辦理。

對此，農政部門的因應策略，概括為修正農業發展條例草案，開放農地自由買賣，適度釋出農地；研擬提升農業競爭力計畫，調整農業結構；訂定農產品受進口損害救助辦法，設置救助基金等。

根據當時台灣省農林廳的估算，農業生產受到的衝擊及調整措施為（雷顯威 1998）：稻米現行保價收購制度不變，生產面積將由 1988 年的 36 萬公頃，在三年內減少至 33 萬公頃。⁹³ 一千頭以下養豬戶將因無競爭力而停養，預計給予停養補貼；肉雞由於開放雞腿、雞翅膀、雞胸進口，其衝擊更甚於全雞，預估六年內減產 1,400 萬隻，蛋雞減產 200 萬隻；至於牛肉則因早已開放，對農業的影響層面較小。

4.4.3 入會承諾的農業項目

台灣加入 WTO，正式成為世界市場的一員。事實上，證諸台灣五十年來經濟發展策略以出口導向為主，並且具體取得了世界前二十大貿易體的排名而言，台灣加入 WTO 確實無法避免。即使台灣迴避加入 WTO，仍然有可能在美國的開放市場壓力下全面自由化。加入 WTO 與世界各國在共同的平台上研商貿易規範與議訂各項協定，為勢在必行之舉。然而，台灣的貿易進出口項目中，工業產品向為出口主力，為求擴大工業市場。台灣在談判桌上以農業、服務業為籌碼，步步退讓。

台灣長期以來實施許多對農民與農產品的補貼（表 4.18）。例如：一、市場價格支持政策：1.保價收購、2.契約保價收購、3.稻田轉作保價措施、4.保價運銷及 5.統一調配出口。二、直接補貼：1.轉作、休耕補貼、2.差價補貼。三、投入因素補貼：1.家畜保險、2.生產因素貸款及補貼、3.減免水、電及油費等等。但在 WTO 入會承諾中，做出很大的調整。舉其要者：

一、市場開放

⁹³ 根據行政院農業委員會農糧署年報顯示，至 2007 年台灣耕作面積降至 26 萬公頃。

台灣原有 41 種農產品採取管制進口或限地區進口之措施，不符 WTO〈農業協定〉之規範，其中「稻米」經入會諮商比照日本模式採限量進口方式，其餘 40 種產品則依對國內農民之影響，分別採取關稅配額或入會後開放自由進口。

（1）稻米限量進口

台灣入會諮商以稻米為台灣最重要之農產品，台灣採取〈農業協定〉附錄 5A 之暫緩關稅化之限量進口模式。台灣承諾入會後開始進口，2002 年進口量為基期（1990 至 1992）國內消費量之 8%，即 144,720 公噸之糙米。進口配額方式分為政府進口與民間進口，政府進口 65%將採國營貿易方式管理，由政府收購為公糧，但不能供援外或撥作飼料。民間進口 35%則先申請先核配方式分配進口配額；民間進口配額及政府進口米供市場銷售時，每公斤食米加價上限為 23.26 元，米食製品為 25.59 元，倘未能順利售出，則加價水準依次每兩週調降 3 元，直到銷售完畢為止。2000 年起稻米進口改採關稅配額，配額內低關稅、配額外高關稅，不再管制進口數量。

（2）關稅配額進口

加入 WTO 後，花生、東方梨、蔗糖、大蒜、檳榔、雞肉、液態乳、動物雜碎、鯖魚、紅豆、乾香菇、柚子、桂圓肉、椰子、香蕉、鳳梨、芒果、柿子、豬腹脇肉、鱈魚、鯧魚及乾金針等 22 種當時為限制進口之農產品，將依烏拉圭〈農業協定〉採行關稅化措施，以關稅配額方式開放市場；即一定配額內採低關稅，進口關稅為 2001 年關稅之一半，配額數量占國內消費量之比例由 4%逐年增加至 8%（或更高，如蔗糖為 41%）；配額外的進口無法限制進口數量，但是依協定可以課較 2001 年稅率為高之關稅，其稅率視基期年國內外價差而定。

（3）開放自由進口

對部分目前採限地區進口之產品，由於不符合 WTO 不歧視之原則，於入會後取消進口限制，開放自由進口，只課徵關稅，大部分產品之關稅約在 20%至 40%之間。此類產品包括龍眼、荔枝、橙類、檸檬、葡萄柚、葡萄、桃子、李子、蘋果、其他中國柑、馬鈴薯、木瓜、其他柑桔類果實、番石榴、全鴨、火雞肉塊、鴨肉塊、魷魚等 18 種。

二、關稅減讓

台灣承諾加入 WTO 後，農產品關稅將逐年調降至日、韓之間，以實際反映台灣經濟發展之程度。整體而言，台灣農產品在 2001 年平均名目關稅為 20.0%，在加入 WTO 後第一年將調降至 15.2%，並分年調降至 12.9%。多數農產品完成降稅期限為 2002 年，但有 137 項入會後採關稅配額之敏感產品延後至 2004 年，另有 32 項農產品則提前至 2000 年完成。

台灣有關農產品之關稅減讓承諾為：

- (1) 基期年（1992）之平均名目稅率為 21.83%。
- (2) 入會前（2001）之平均名目稅率為 19.33%。
- (3) 入會年（2002）之平均名目稅率為 13.98%。
- (4) 完成執行降稅計畫後（大部分產品於 2007 年完成降稅，並於 2011 年降稅完畢）之平均名目稅率為 12.86%。
- (5) 整體關稅降幅約為 33.47%。
- (6) 降稅項目達 1,021 項。
- (7) 削減農業境內補貼，由於台灣基期年（1990 至 1992 年之平均）農業境內總支持(AMS)為新台幣 177 億餘元，已承諾於 2000 年時削減 AMS 之 20%，應減少補貼金額約為 35 億元。

三、特別防衛措施

對於花生、東方梨、蔗糖、大蒜、檳榔、雞肉、液態乳、動物雜碎、紅豆、乾香菇、柚子、柿子、乾金針及豬腹脇肉等十四種敏感農產品，台灣可採行「特別防衛措施（SSG）」，亦即該產品當年之進口量超過基準數量，或進口價格低於基準價格 10%以上，可立即課徵額外關稅。

WTO 入會承諾冷冰冰的法條，包裹著簡白的話語：台灣加入 WTO 之後，農產品市場全數開放，除了稻作再不能堂而皇之給予農業支持，現行的各類農業支持都應予以削減。此外，由於受制外交因素，台灣加入 WTO 時間較晚，無法如日、韓享有入會緩衝期，台灣於 2002 年一加入 WTO，各類開放措施（例如稻

米進口量) 都面臨直接開放的處境。

就台灣入會承諾與台灣主要農業補貼(表 4.18) 相較。市場價格支持與直接補貼屬於「琥珀色措施」, 應列入削減項目。至於農業投入要素及其他補貼項目, 由於財源來自國家預算, 且不致對市場產生扭曲, 可在加入 WTO 之後, 仍然維持。比較特別的為轉作計畫中「稻米保價收購」, 就一般原則而言, 保價收購為琥珀色措施, 不應繼續使用此政策工具, 但是在微量條款(補貼不超過農牧業生產總值 5%) 部分仍可持續特定農產品的支持政策。因此在稻作調整過程中持續運用「保價收購」政策。這也是台灣稻米產業的特殊性與矛盾性, 既投入年達百億的預算給予休耕補貼, 又投入幾近百億的預算保價收購稻米, 一手源頭減產、一手終端保價, 台灣的農糧小農就在此等維護政策中始終維持著龐大的數量, 卻也難以藉由農糧生產維持生活。



表 4.18 台灣主要農業補貼與 WTO 境內總支持 (AMS) 相關一覽表

類別	措施	政策項目	實施對象
市場價格支持	琥珀色措施	1.保價收購	稻米、大豆、玉米及高粱 (包含轉作補貼*及集團獎勵金)
		2.製作保價收購	菸葉、釀酒葡萄及小麥
		3.保價運銷	毛豬、蔬菜、部分水果
		4.分糖制	製糖甘蔗的保證糖價、契約售價、轉作補貼、運費補貼等
直接補貼	琥珀色措施	1.轉作補貼	水果、花卉、牧草、花生等。
		2.價差補貼	蔬菜(包含價差補貼及夏季蔬菜保價運銷)
生產要素補貼	微量條款	1.運費補貼	肥料、尿素及農用鹽所有農業初級產品生產。
		2.生產貸款	農業機械貸款、農地搬運車貸款
		3.水、電費減免	農業用電基本電費減免
農業投入要素補貼	綠色措施	1.科技研發	生物技術、品種改良、生產種原庫及農業生產環境改善等。
		2.教育訓練	農民耕作與栽培技術
		3.病蟲害防治	作物及畜產防治
		4.推廣諮詢	技術更新、新品種推廣。
		5.運銷與促銷計畫	辦理農產品運銷與促銷
		6.天然災害救助	各類天然災害救助計畫
其他補貼措施	不列入AMS	1.農宅之整建補助	福利措施：低收入農家 鄉村發展：農舍景觀維護
		2.農民健康保險補貼	福利措施：具農會會員資格之農民
		3.租稅減免	田賦免徵***、營業稅、貨物稅減免
		4.轉作計畫保價收購	稻米(休耕轉作綠肥屬環境支持計畫不列入AMS、保價收購屬微量條款，上限不得超過總產值5%)

*原為實物(稻穀)補貼，1989年改為現金補貼。

**豁免列入AMS。

***1987年起停徵田賦。

資料來源：李木青(1994)、行政院農業委員會(1995a；1995b；1995d)。

4.4.4 農業政策調整

針對中美入會諮商結果，1998 年時任農委會主委的彭作奎接受媒體採訪，陳述他對中美入會諮商「農業議題」之評估。他認為「政府談判的最大原則，是謀求產業最大利益，把損失減到最少。在農業方面，坦白說，我方『少輸』就算『贏』，我覺得這次結果可算『小贏。』……對所謂頭期款的想法：先付『頭期款』，可以藉現行關稅稅率測試台灣畜產品競爭力高低，畜牧業可以提早調適，政府也可根據測試結果，擬出入會後更適當的因應策略。(季良玉 1998)」彭作奎的話意在言外地默認台灣輸在談判桌上，且無情的視立即開放畜產品進口對台灣農民的衝擊為探針，以測試台灣畜產品競爭力、擬出入後的對策。這個態度大致就是台灣在中美入會諮商之後農業政策調整的基本作法，在一切為入會的前提下，農政單位只有面對殘局，以一項又一項的補貼所謂缺乏競賽的小農、同時在有競爭力的農企業爭取下，給予融貸與產業升級的輔導，畜牧農的分化就是在市場激烈競爭與國家強力調控下的產物。

4.4.4.1 因應加入 WTO 的政策調整

根據報導(季良玉 1995)農委會於 1995 年 3 月 8 日舉行秘密會議，商議台灣加入關稅暨貿易總協定的產業調整措施，原則決定入關後儘量鼓勵農漁民休耕和減產，由政府依休耕面積或停養數量發給補償金。會中議定，稻米、雜糧等農作物休耕，將採隨地給付，以每公頃為單位給予補償金，如果是集團休耕，另有獎勵金，休耕農田轉作綠肥，政府將進一步補助種苗價錢。養豬業停養以停養頭數計算補償金，養雞業停業則以雞舍面積每坪為單位計算補償金，養殖魚塭停養也是以魚塭面積每公頃為單位計算補償金。至於農漁民在休耕停養後離農離牧，原有的農地、魚塭、雞舍、養豬場等農地能否變更地目轉為他用，未有定論。⁹⁴補償金給付標準，則於該次會議擬定。這次秘密會議，為台灣加入 WTO 之後的農業政策調整定調：以一次性現金補貼離農、離牧農戶，同時滿足 WTO 農業協定削減境內總支持的要求。

⁹⁴ 由於離農、離牧的補貼，未曾觸及土地部分，由於已作為畜牧場地的農地（因畜牧設施而水泥化）也無法恢復為農業使用，因此造成日後離牧農戶的抗爭。（離牧農戶林嘉政訪談資料）

4.4.4.2 因應入會諮商進口衝擊的緊急措施

對於入會諮商結果，政府部門以進口損害救濟、農地轉用、基金運用、貸款優惠、市場區隔等措施因應。

時任農委會副主委的林享能指出，此次談判，台灣已力守農民權益，並無重大讓步，像稻米開放比照日本模式：爭取較高稅率、6年調適期、關稅配額、特別條款等，這些大部分是用「頭期款」，即入會前開放畜產品進口換來。而他相信這些頭期款是在台灣的容忍範圍內（林浚南 1998）。林享能的談話，印證了輿論質疑的「棄豬保米」並非無的放矢。

農委會對中美入會諮商協議衝擊的因應措施如下（表 4.19）：

農委會 1998 年 2 月公布的方案中，宣布將提供 869 億元經費，全面搶救台灣農業。其中包括近 500 億元輔導養豬和養雞農民調整產銷，進行離農離牧補償；稻米部分，農委會決定以三年時間採取進口米加價措施和提高稻米休耕轉作面積，提高對稻農補償。

衝擊最大的豬肉部分，則以六年時間和 374 億元的經費協助養豬產業度過衝擊，相關措施包括：口蹄疫紓困貸款還款期限由三年延至五年；成立 50 億元的養豬產業發展基金，供作淘汰、收購、屠宰、凍存豬肉的相關調節措施；輔導養豬戶離牧，配合農發條例修正，優先放寬畜舍建地和土地使用變更，不符變更條件者，給予畜舍及設施補償金；另將調整養豬產業結構和改善運銷體系，建立台灣豬肉品牌，與進口豬肉區隔市場。

養雞業方面，農委會將以 6 年 108 億元經費協助家禽產業，設立 30 億元的「家禽產業發展基金」；另將優先放寬禽舍者和土地使用之變更，或給予離牧禽舍及設施補償金；另為輔導業者移往海外投資，⁹⁵農委會將建立家禽飼養技術人

⁹⁵ 台灣養雞業者的組織化與農企業壯大過程，值得另行研究。1988 年開放美國農產品的抗爭中，由養雞協會發動的 321 抗爭，訴求養雞業商品化條件與市場機制，成功的獲得農政部門的支持，1998 年加入 WTO 的抗爭中，養雞業者進一步要求國家支持海外投資貸款，同樣達到目標。根據香港樂施會對東南亞農業發展評估的文件指出：台灣的「大成」、「卜蜂」成為泰國「托拉斯式」的壟斷雞肉生產者，嚴重地破壞了泰國養雞小農的生存空間與當地環境。這不正是美國將其大宗作物的內部矛盾轉移到台灣，迫使台灣小農離農、休耕的翻版？顯見台灣作為半邊陲國家，農業部門飽受資本擴張摧殘之際，台灣國家部門與農企業合流的農業輸出也傷害後進發展國家的農業部門。這也說明資本擴張的鐵律，資本藉著不同形式，透過國家中介襲捲世界市場。

才資料庫，讓台灣養雞人才可以把技術帶到國外。

農委會自 1998 年起展開養豬戶和肉雞戶的離農離牧計畫，1999 年 7 月完成全部審查核定作業，確定全台灣有 6,677 戶養豬戶和養雞戶正式離牧，將撥付 110 億元的離牧補償金。

表 4.19 入會諮商開放畜產品（頭期款）大事記

時間	記要
1995.3.08	行政院農業委員會舉行秘密會議，商議台灣加入關稅暨貿易總協定的產業調整措施，原則決定入關後儘量鼓勵農漁民休耕和減產，由政府依休耕面積或停養數量發給補償金。
1997.3.29	經濟部國貿局表示：台灣既定的立場是入會後才開放豬的腹脇肉（五花肉）進口。
1998.2.05	畜牧業自救會暫停採購美穀物 抗議美國要求台灣開放禽畜產品市場，取消兩艘船訂單
1998.2.11	養豬農民發動數千人北上，抗議美國在中美入會諮商中對農產品關稅調降的不合理要求。並在美國在台協會門口前丟擲豬糞及雞蛋。
1998.2.19	台灣為求完成與美國之入會諮商，於農業項目應允於加入 WTO 之前，開放畜產品進口。媒體以台灣入會「頭期款」稱之。
1998.2.22	頭期款確定時，畜牧業者串連立委召開公聽會。
1998.5.20	豬農再次抗爭以爭取離農離牧較多補償。原定端午節停止出豬，經協商後暫緩。
1998.5	回應各國對台灣於入會前開放美國畜產品進口爭議。台灣另行對美國以外國家開放「全球配額」，同意進口雞肉 9,163 噸，豬腹肉 1,160 噸、豬雜碎肉 2,500 噸，及牛雜碎肉 5,000 噸。
1998.6	農委會開辦養豬戶和肉雞戶的離農離牧計畫。
1999.6.9	WTO 第十次多邊工作小組會議結束，台灣代表團在會前與各主要國家進行諮商，台灣入會案已達成共識。
1999.7.27	農委會離農離牧計畫審查核定完成，確定全台灣有 6677 戶養豬戶和養雞戶正式離牧，將撥付 110 億元的離牧補償金。

資料來源：台灣銀行經濟研究室（1997-1999）、聯合報系（1997-1999）相關新聞、中時報系（1997-1999）相關新聞。

4.4.4.3 國內總體政策調整

1998 年 2 月，台灣在加入 WTO 入會諮商中同意立即美國畜產品進口，引起紐、澳等農業出口國抗議，因此 1998 年 5 月日內瓦舉行的台灣入會第九次工作小組會議上，對美開放「頭期款」成爲各國關切的議題。動輒以 WTO 最惠國待遇原則、貿易政策透明化等說辭，要求比照美國享有相同或類似待遇。加、紐、澳和泰國已向台灣提出期望的「頭期款」：加拿大是牛內臟 5,000 公噸，紐澳也提出牛內臟的頭期款，澳洲同時也要求葡萄、東方梨、中國蜜柑等三類開放進口，紐西蘭則要求柑橘、東方梨、柿子進口，泰國要求雞肉和小汽車配額（白富美 1998a）。爲此，在 WTO 多邊諮商中，台灣爲爭取當年底可入會，決定提前半年開放第一年進口配額，除了美國的頭期款外，還將開放全球配額，包括開放雞肉 9,163 噸，豬腹脇肉 1,160 噸、豬雜碎肉 2,500 噸，及牛雜碎肉 5,000 噸。

台灣爲履行美國入會畜產進口及隨之而來的開放全球配額，經濟部訂定《禽畜產品輸入配額管理辦法》，該法條自 1998 年訂定，並於加入 WTO 之後 2002 年 2 月廢止，該法第二條明訂「本辦法所稱禽畜產品輸入配額（以下簡稱輸入配額），指依國際經貿組織規範、協定、協議或貿易談判承諾事項，對世界貿易組織會員或特定國家、地區生產之特定禽畜產品在特定期間訂定准許進口之數量。前項特定禽畜產品包括下列範圍：一、雞肉。二、豬腹脇肉及其他管制切割肉。三、豬雜碎。四、牛雜碎。五、牛肉。輸入配額之受配對象如下：一、雞肉：具雞肉進口實績之出進口廠商、具雞肉或雞雜碎出口實績之肉品加工廠或相關產業團體會員。二、豬腹脇肉及其他管制切割肉、豬雜碎：具豬肉或豬雜碎進口實績之出進口廠商、出口實績之肉品加工廠、養豬業者、豬肉商或相關產業團體會員。三、牛雜碎：具牛肉或牛雜碎進口實績之出進口廠商、養牛農民或團體。四、牛肉：已向貿易局登記之出進口廠商。獲配之輸入配額，自世界貿易組織協定在中華民國管轄區域內生效日起，未進口部分，其配額失其效力。」從這個法案，足以看出，台灣爲了加入 WTO 的「彈性」。

爲舒緩對畜牧業的影響，農委會另行設立財團法人中央畜產會，強化產業公共效能，並制定畜禽產品受進口損害救助機制。

4.4.5 畜牧農組織化行動

1996 年至 1998 年 2 月底定的中美入會諮商談判，觸及農業關稅減讓、削減國內補貼與開放市場。其中以開放市場引發最大的爭議，開放市場分為二大部分：開放稻米進口與大量開放畜產品進口。就稻米產業而言，歷經 1984 年起的「稻米生產與轉作」及「水旱田調整利用計畫」長期的生產資源調整，雖然此次談判確立稻米開放採日本模式，被迫進口稻米勢必對稻作產業造成重大影響。然而，並未引發稻農激烈反應，多數農民因循著休耕、減產的路走。反觀畜產業者強力組織，在談判近乎底定及談判之後發起四波抗議行動。畜牧農的組織化抗爭的內涵，顯然已跳脫組織小農的形式，而是由相關農企業者所組成的畜牧團體所發動，同時以本身所具體的政經實力，發動四波抗爭，首先以其購買力向美施壓，停止進口美國飼料玉米；接著再發動農民赴美國在台協會抗議，其抗議對象已從國家部門轉為國際部門；然後，再於談判讓步付出頭期款之際，串連立委召開公聽會，最後，則是在擋不住的情況下，以端午節停止出豬要求政府部門提出更好的離牧條件。顯見，此四波抗爭並非草根動員的形式，而是利益團體尋租行為的權衡。概述如下：

4.4.5.1 以購買力向美施壓，停止進口美國飼料玉米

面對開放市場競爭壓力，台灣畜牧業者，⁹⁶ 在 1998 年 2 月 6 日開會協商如何因應美國要求開放肉品市場。畜牧團體認為，美國過去在中美入會諮商會議上，針對開放進口美國豬肉和雞肉問題，一直對台灣施壓，予取予求，甚至推翻以往談判成果，其強硬姿態幾近鴨霸，雖然台灣業界曾多次向美國陳請，但美國均不理會，反而變本加厲，因此九大團體被迫將採取自救行動。這些團體將發動各家禽畜牧場，向上游飼料業廠商強烈反映停止向美國採購穀物和黃豆等原料，轉向其他國家或地區進口，以抵制行動要求美國官方在談判立場上讓步。台灣每年從美國進口高達 1,000 萬噸飼料和油脂原料，占有進口量的 97%，是美國穀物第三大出口國（白富美 1998b）。

⁹⁶ 包括中華民國養雞、養豬、酪農等三個協會、養豬事業發展協會、台灣省農會和各級農會、毛豬運銷合作社聯合社、毛豬產銷班聯誼會、種豬和家禽發展基金會等九大團體。

自救會提出的四大訴求：一、堅持禽畜相關產業的生存權、二、以具體行動反制無理強權談判、三、停止採購美國飼料穀物原料、四、中美 WTO 農業談判不能再退讓。當時台灣卜蜂集團總裁游汝謙指出，畜牧業者已取消 2 艘從美國進口玉米及黃豆的訂單，包括近 12 公噸的玉米及黃豆（何佩儒 1998）。畜牧業的聯合行動由取消美國玉米想響起號角，抗議行動一步步升高。

4.4.5.2 抗爭對象由國內部門轉向美國 AIT

畜牧業者質疑政府「棄豬保米」，因為美國要求將所有部位豬肉產品於台灣入會時，關稅一律降至 15%，6 年後降至 7.5%，調製豬肉降至 20%，豬雜碎降至 25% 等，一次全部開放方式入會，3 年內將導致台灣養豬產業產值損失高達 120 億元以上；尤其台灣地區發生口蹄疫後，對養豬產業無疑是雪上加霜。

養豬農民及業者於 1998 年 2 月 11 日發動 5,000 人北上，⁹⁷ 大多數是養豬數量 1,000 頭以下的豬農。抗議美國對農產品關稅調降的不合理要求。農民在美國在台協會（以下簡稱：AIT）門口前丟擲豬糞及雞蛋。當時透過立法委員謝聰敏、林明義的協調，AIT 同意豬農派出 10 代表入內，不過出面接待的 AIT 貿易辦事處主任馬道寧表示，他並非談判代表，只是奉命接下抗議書。由於得不到具體回應，豬農決定在 AIT 門前宣讀抗議書，群眾情緒逐漸升高，馬道寧接下抗議書入內後，AIT 鐵門隨即拉下。豬農拿出豬糞擲向 AIT 門口。豬農在與警方短暫衝突後，轉赴經濟部及農委會陳情。（何佩儒、宋宗信 1998）

4.4.5.3 串連立委召開公聽會

養豬業界對於台灣談判代表同意入會前先開放 5,000 噸豬腹脇肉及 7,500 噸豬內臟，相當憤怒。養豬界指責這是台灣農業對美的「馬關條約」，1998 年 2 月 21 日，時任全國毛豬產業聯合會主任委員謝永輝、省畜牧協會理事長兼國代王逢明，和全國養豬協會理事長洪文良及彰雲兩縣的養豬界代表在虎尾鎮召開緊急會議，他們認為，談判代表根本沒有對台灣養豬界的「談判底線」做任何堅持，連帶的稻米和雞肉和牛肉等畜產品市場，都已「淪陷」給美國，農委會和經濟部

⁹⁷ 包括全國養豬產業聯合會、台灣省毛豬運銷合作社及宜蘭縣、高雄縣、彰化縣等地養豬農民。

如果不能合理交代，業界的全面抗爭將永不休止。謝永輝指出，日本入會開放豬肉進口的限額比率 7.5%至第 6 年的全部開放；這比台灣的限額 15%降至第 6 年的 7.5%還低。但是日本是豬肉進口國，並非出口國；何況日本還有 SSG 關稅防衛條款，入會條件還是比台灣優惠。韓國的豬肉進口是緩衝期 10 年，限額則是 37%至 22.5%，比台灣標準還寬。由入會標準相較，看不出台灣談判代表在會談中做過什麼努力。(蘇晏毅 1998)

時任中華民國養豬協會秘書長方清泉預估，美國產品進入台灣後，養豬戶第一年將減產 100 萬頭豬隻，產值減少約新台幣 150 億元；初估第二年以後每年損失約 100 億元。中華民國養豬協會理事長洪文良，1998 年 2 月 22 日率領 16 位國內養豬業代表到經濟部陳情抗議，認為政府在為加入 WTO 的過程中，已把豬農當成砲灰，順勢任其生死。

當時，豬農代表原先要求參加經濟部召開的記者會，聽談判代表團正式公布的談判結果，但不為經濟部接受後，即在經濟部門口靜坐抗議。豬農代表上午並在抗議陳情現場發表一份聲明，表明在中美諮商協議已達成，「別無選擇」的情況下，提出 8 項要求，包括經濟部所屬台糖公司應放棄養豬事業、延長口蹄疫紓困貸款償還年限、由政府解決庫存豬肉壓力、離農離牧土地人員妥善善後、設立 50 億元養豬產業發展基金及 300 億元受進口損害救濟金、政府公布農業政策白皮書、推動畜牧相關法規立法，以及往後入會談判不再剝奪農民生存權，希望獲得農委會的回應。(林浚南 1998)

4.4.5.4 在開放市場的壓力下，轉為爭取更好的離農離牧補償

1997 年的口蹄疫風暴，台灣豬肉外銷量遽降，影響養豬戶生計，相關的飼料業、食品加工業都受到衝擊。養豬協進會秘書長方清泉表示，豬價因豬肉庫存太高，價格低迷不振，加上 1997 年爆發口蹄疫，農民的損失至少超過 200 億元。雖然農委會要求養豬戶停養，但在離農離牧方案未正式施行，養豬戶不敢貿然停養。農委會對養豬戶提出離牧補償方案(「離農離牧補償方案」，輔導養豬戶棄養豬隻轉業，一戶養豬戶最高可領到 500 至 600 萬元的離牧補償金。但部分養豬團體對農委會提出的補償條件並不滿意，全國毛豬產銷班聯合會研商採取抗議行

動，養豬團體更揚言要在端午節前夕停止出豬。養豬戶原醞釀罷市，在立委介入協商後轉圜。此波抗議，由於農委會積極協調，而告終。

4.4.6 小結

4.4.6.1 入會諮商談判結果評估

我們先行評析稻米與畜產業入會諮商的談判結果，再來討論入會諮商談判之際，台灣面對的國際局勢，最後探討此一談判所構築的「規範性」農業政策架構對農業生產結構的脈絡影響。

台灣預計與實際入會承諾的比較，如表 4.20 的差距，以及台灣稻米入會諮商的結果看來。無怪乎當年立委要以「馬關條約」怒稱此結果。(蘇晏毅 1998) 1980 年代中期農委會主委孫明賢在任時曾承諾稻米進口採「韓國模式」，否則謝罪下台；但是台灣稻米談判從「韓國模式」到「介於日、韓之間」到「日本模式」，一直到 1998 年中美入會諮商協議出爐，稻米進口條件比「日本模式」還差。與日本入會稻米進口協議相較，至少有四點比「日本模式」不利：在調適期方面，日本入會後享有六年調適期（1995-2000），進口量由 4%到 8%；台灣卻需對照日本開放的幅度而隨之開放，由於台灣在 2002 年入會，一入會即面臨 8%的進口量。在進口量方面日本從第一年為基期年消費量的 4%，陸續開放到第六年達 8%。台灣卻一入會就開放 8%。消費量的計算，協議文字是比照日本以 1990 年到 1992 年平均消費量計算。但是，這個數字隱藏兩大玄機，一來台灣稻米消費量正逐年遞減，以此基礎得出年消費量高達一百八十萬公噸，但 1997 年台灣稻米消費量已降到一百六十萬公噸，二是日本為 1995 年加入 WTO，以加入前二年為基期，而台灣遲至 2002 年才加入 WTO，卻無法以前二年為基期，據此消費量計算進口量。最後，在進口稻米用途方面，日本開放稻米進口前三年，進口米可充做飼料米、援外米、儲備公糧，無需流入市面，降低對稻農的衝擊。反觀台灣，進口米只能銷售到市面或儲備為公糧，不得當作飼料和援外。

表 4.20 入會諮商台灣談判立場與實際入會承諾

項目	台灣談判立場	實際入會承諾（情形）
畜產品	豬肉部分，美國要求內臟和腹脇肉不採配額限制進口，稅率由 15% 逐年下降到 7.5%，而台灣立場是入會後採關稅配額方式管理，配額內是低關稅、配額外是採高關稅制；雞肉問題，台灣方主張僅開放全雞進口，但美國堅持切割後進口	已先付頭期款 加入 WTO 後，花生、東方梨、蔗糖、大蒜、檳榔、雞肉、液態乳、動物雜碎、鯖魚、紅豆、乾香菇、柚子、桂圓肉、椰子、香蕉、鳳梨、芒果、柿子、鱈魚、鮭魚、乾金針及豬腹脇肉等二十二種目前為限制進口之農產品，將依烏拉圭農業協定採行關稅化措施，以關稅配額方式開放市場；即一定配額內採低關稅，進口關稅為 2001 年關稅之一半，配額數量占國內消費量之比例由 4% 逐年增加至 8%（或更高，如蔗糖為 41%）；
稻米	稻米進口，台灣立場是限量進口，但仿效日本作法，入會後第一年開放進口量是國內消費量的 4%，逐年增加到第六年是 8%	2002 年進口量為基期（1990 至 1992 年）國內消費量之 8%，即 144,720 公噸之糙米。
關稅減讓		台灣農產品在 2001 年平均名目關稅為 20.0%，在加入 WTO 後第一年將調降至 15.2%，並分年調降至 12.9%。多數農產品完成降稅期限為 2002 年，但有 137 項入會後採關稅配額之敏感產品延後至 2004 年，另有 32 項農產品則提前至 2000 年完成。
計算基準 預期影響	基準年（1997 年） 根據農委會的評估，以入會後六年較基準年（1996 年），農作物所減少的產值約 200 億元，畜產品共 317 億元，漁產品減少 25 億元。農業就業人口累計約減少 10 萬人。	台灣基期（1990 至 1992 年之平均） 實際影響 經由行政院農委會「農業統計要覽」數值，若以 2005 年與 1997 年（基期年）相較： 農林漁牧產值共減少 373 億。 農業就業人口減少 32 萬 7 千人。

在畜產品方面，以豬肉為例，對美談判協議有關立即開放的「頭期款」部分，就占了入會第一年進口量的 75%，此一開放幅度幾與全數開放無異。再者由於 WTO 為多邊架構，因此台灣對美開放引發澳、紐等國抗議，後來卻又不得不追加開放全球配額（白富美 1998a），致使台灣尚未加入 WTO，畜產品卻已大幅開放。

歷時四年多，經過 17 回合的艱辛談判，台灣終於和美國完成加入 WTO 的入會諮商。最後一回合談判，由於涉及農業項目豬、雞、米，雙方僵持不下，幾使諮商功虧一匱。在雙方都想達成協議的前提下，經過 12 天的拉鋸，總算達成協議，握手言和，簽訂草約。根據報導：台灣談判代表，時任經濟部部長的王志剛形容這是「雙贏」（win-win）的協議，若從美國發佈的新聞稿看來，台灣的估算未免過於樂觀。美國貿易談判代表白茜芙在新聞稿中開門見山地指出，美台協議是全面性開放台灣市場給美國產品的協定（comprehensive market opening agreement），因此美國農產品和服務業會大幅進入台灣市場，台灣也在協定中同意立即開放立場或是承諾分期實施的項目。美農業部部長葛李克曼認為「對美國農業而言，這是破土性（ground-breaking）的協定。」相形之下，台灣新聞稿文字倒充滿「哀矜毋喜」、強調談判中「強力維護我方之權益……爭取到相當有利的條件。」兩相比較，美方攻勢凌厲，台灣「失地賠款仍不能免」（立即開放美國豬肉、稻米的進口）（中國時報 1998）。

中國時報的評論直指：「如果說，我們仍未能走出百餘年前西方帝國主義侵略的陰影，並不為過，只不過船堅砲利易為商業掠奪而已。」（中國時報 1998）

短短兩句話，意在言外的點出「新殖民主義」的國際現實，新殖民主義是戰後國際局勢的基本面貌。新殖民主義的特色在於對外擴張上採取較為間接的手段，第二次世界大戰本土未受戰火波及的美國，挾其強大生產力與國力向歐洲國家推行的馬歇爾計畫、對東亞國家的經濟援助軍事協防都屬此例，當經濟援助與技術合作達到某種緊密的程度，國家形成依賴發展（陳玉璽 1992），在這個限制上，自然無法抵抗資本主義擴張腳步中法權的現實代理——世界貿易組織——規範的要求，看起來對等談判的中美入會諮商，本質上確是依賴發展的制度化過程。

WTO 新一回合的杜哈談判在印度與中國的不同意見中頻頻破局，反向印證台灣對美貿易依賴確實是造成台灣在談判桌上軟弱的主因。

4.4.6.2 生產導向到市場導向

價格迷思之外，台灣加入 GATT/WTO 的進程，有三點值得深入探究：一；農業生產的策略「生產導向（production driven）」轉向「市場導向（market-oriented）」。二、加入 WTO，擴張農業貿易，形成農業依賴（農產品進口量的攀升）。三、WTO 是一個超國家的結構。

一、農業生產的策略「生產導向」轉向「市場導向」。

台灣爲了加入 WTO，放棄糧食自足，顯然，在主政者眼中，工業出口帶來的利潤優先於糧食安全，也優先於一個完整的農業體系所能支撐的就業人口。台灣是一個小農國家，小農的特質在於謀取家庭勞動力最大的發揮，透過勞動密集精耕農作，以換取家庭收益。這一特質，是台灣基層社會安定的力量，顯然不敵工業擴張的資本勢力。

二、加入 WTO，擴張農業貿易，形成農業依賴。

台灣爲宣揚加入 WTO 的好處，慣稱對平民百姓而言最大的利基在於享有低廉的消費產品，然而事實恐怕未必如此。根據研究，日本開放稻米進口後，國際市場蓬萊米的價格將大幅上揚（Cramer et al. 1993）。由於台灣糧食自給率已由 1989 年的 45.7%，降至 2007 年的 30.6%（行政院農業委員會 2007），糧食依賴日益擴大。無怪乎，中央銀行指出台灣 2008 年民生消費品通貨膨脹的主因是進口大宗物資價格上漲而形成的「輸入型通貨膨脹」（彭淮南 2008）。

三、WTO 是一個超國家的結構

1998 年 2 月間爲當加入 WTO 完成中美農業雙邊諮商達成初步共識後，行政院農委會研擬稻米產業因應對策，以生產調整、品質競爭、擴大規模、運銷調整、資源調整、福利救濟及防疫檢疫爲施政重點。

爲因應 GATT 烏拉圭回合談判〈農業協定〉明訂已開發國家在 6 年內逐步削減 20% 的 AMS 之規定，於 1999 年停止雜糧的保價收購，稻米保價收購額度也

因休耕面積增加，產量持續降低而下降。

就生產調整策略而言，重點政策為「水旱田調整計畫」，以供給管理的方式，降低稻作生產面積。1997 年起實施「水旱田利用調整計畫」，加速調整台灣稻米、雜糧及製作原料甘蔗等保價作物轉作。

台灣自 1970 年代後期，農產品淨出口即低於淨進口值，農產貿易逆差逐年擴大。1980 年代之前，台灣農產品出口以糖、水果、蔬菜及其加工罐頭為主，之後則以豬肉等畜產品及鰻魚、鮪魚等漁產品及香蕉為主，日本向為台灣農產品出口的最大市場、進口則以小麥、玉米、黃豆等大宗作物及菸酒、乳製品為主力，美國向為主要輸入國。易言之，1990 年代之前，台灣農產品貿易以替代性產品為主，加以國內農業生產分殊化程度高，幾可自給自足。卻在 WTO〈農業協定〉規範性架構下，進行農業調整，棄糧食安全與小農生產於不顧。

4.4.6.3 WTO 入會諮商對農民分化的影響

WTO 看似遙遠，實則結結實實的對台灣農民產生深遠的影響。這個影響並不是從台灣加入 WTO 才開始，事實上從中美入會諮商談判的過程就已經慢慢滲入。如圖 4.5 所示：1998 年 2 月中旬達成共識的中美入會諮商談判內容分為關稅減讓、稻米開放及畜產品三部分。其中稻米開放已集中討論於本章第一節。在此，主要探討畜產品開放對農民分化的影響。當中美入會諮商談判過程中，即不時傳出政府的談判策略為開放畜產品進口以守住稻米產業，因而有所謂「棄豬保米」的稱號。果不其然，原本預計加入 WTO 之後，才會開放畜產品進口，沒想到，台灣在談判桌上答應，立即開放美國豬肉、雞肉立即進口，並且設下配額保障，稱為「美國配額」，這一作法，引起了其他國家的關注，紛紛要求比照辦理，因此又有所謂「全球配額」，未於加入 WTO 即全面開放畜產品，引發當時輿論的抨擊，並且以入會「頭期款」諷之。無論如何，1998 年開放的畜產品進口已成定局，於是農政當局以優惠的「離農離牧」條件，促發畜牧農非自願的被迫離農。同時，因為大量進口，也使得原本經營體質較差的農戶，不敵市場競爭，自願離農。在小農戶紛紛離農的當下，我們觀察到一個特殊的現象，就是農政部門迫於雞農的抗爭，同時也推行擴大轉型的機制，一方面建立蓄養人才庫，二方面提供優厚的生產貸款，協助產業轉型，直間造成了養雞業的海外投資。

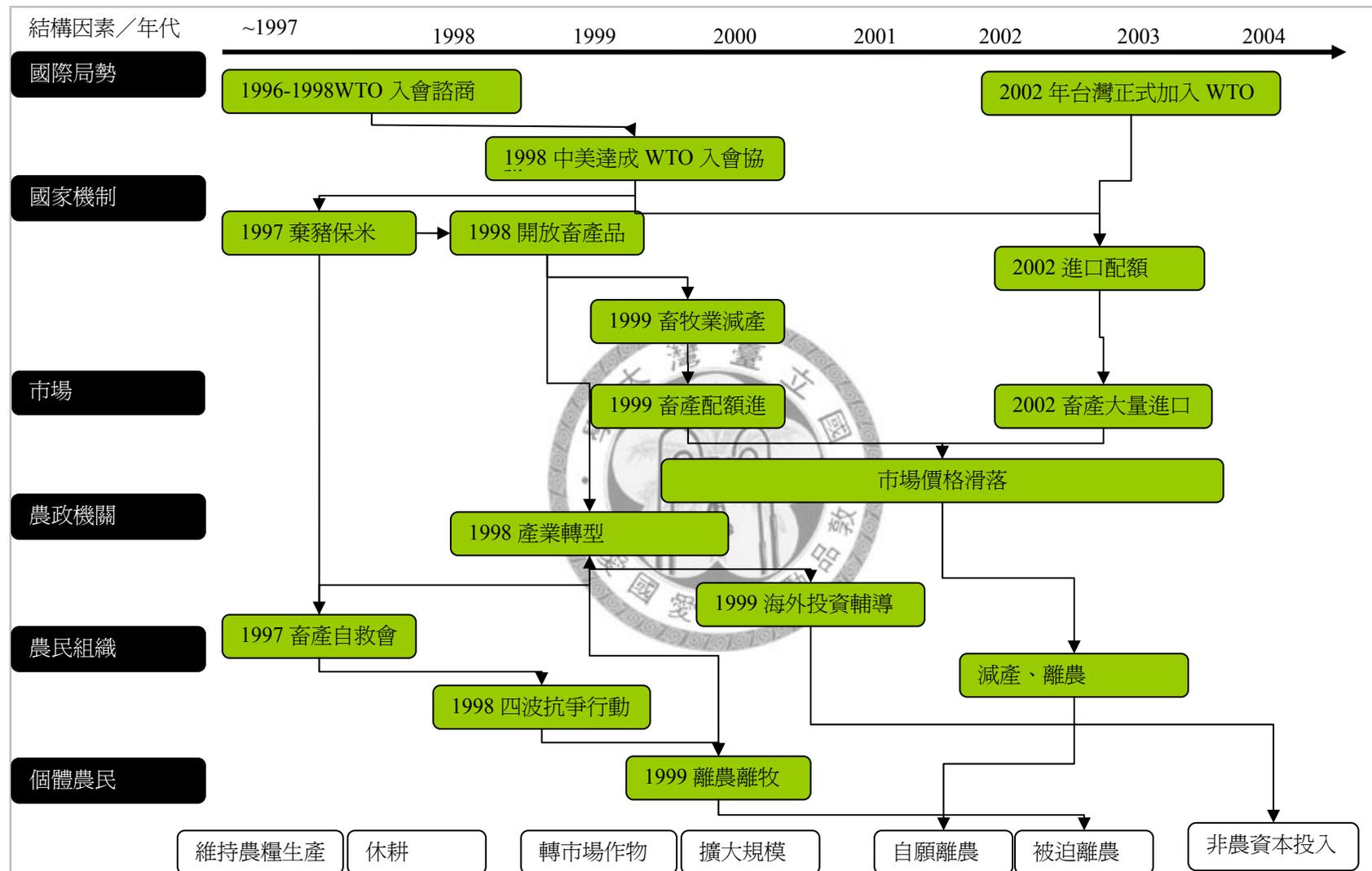


圖 4.5 WTO 入會諮商中畜牧業產業調整事件裡各結構因素之行動關聯與歷程

4.5 農民分化機制

台灣地理環境有其豐富的生產資源，亞熱帶橫跨熱帶的氣候加上高海拔地區補充溫帶物產，「寶島」不只是個形容詞，它有一個實實在在生產基礎。因此，台灣成爲農業進口國並非內部農業生產不足的自然規律，而是一個資本主義擴張農業生產結構失衡所致。第四章中前言中提到：對外，國家職能受到國際局勢的左右，從而改變其農政職能；對內，國家職能無法抵抗農民、地主、農企業與農民組織的壓力，這些利益集團的尋租行爲，將引發農業資源投注的方向。前者左右了農業政策思維，台灣農業政策由生產導向轉爲市場導向，就是受制於新自由主義開放市場的壓力。而內部的壓力，與國際規範制約了農業進口國典型的國家再分配模式，一開始爲加強農業保護與價格支持，當市場管制因違背 WTO〈農業協定〉規範架構而無法持續時，國家再分配策略將朝向農業結構調整、綠色補貼與福利措施。因此，農業保護、農業結構調整、價格支持、綠色補貼與福利措施等看似互不相干或者互相矛盾的政策，乃是「生產過剩矛盾內部化」，及「外部因素內部化」的雙重後果。就台灣而言，國家再分配策略在此雙重結構下所必然產生的矛盾性。不過，就後進資本主義國家而言農業支持政策受到國際農貿商品價格波動而成本日高，已經愈來愈難以持續，然而先進資本主義國家（美國、歐盟與日本）的農業支持、農業保護仍然大行其道。

國家機制的運作無法迴避農民、地主、農企業與農民組織的壓力，由此形成的利益集團的尋租（rent-seeking）行爲（Rabinowicz et al. 1986），將引發一連串的國家職能的轉變。尋租行爲出現在小農國家（瑞典或台灣）典型的再分配模式，爲促進國家機制加強市場管制與價格支持，不過有其農民屬性的差別，市場作物農，例如畜牧農在開放美國農產品進口與 WTO 入會諮商過程中，都展現了尋租行爲，但是，相對而言，稻作或雜糧作物等受國家制約與再分配支持的農家，則較少出現尋租行爲。若是出現在農業出口國（美國爲代表）則是擴大市場，不管是出口補貼（export subsidies），或者要求國際市場開放，都是將國境內的再分配政策轉移爲國際的商品流通。就原本農業消費尚可維持穩定自給的進口國而言，放棄貿易保護，開放市場，採行農業自由化，意味著國家

職能讓位給市場機制。更有甚者，當國家職能忽略了社會目標，而以維護市場機制為己任，「國家職能商品化」現象一旦出現，國家作為調節市場機能與社會大眾之間的再分配角色將產生嚴重的傾斜。就積極擴大市場的國家而言，則是將農業結構調整的成本轉嫁到進口國及進口國的農業生產者身上。

4.5.1 農民分化機制

農業生產結構的轉向，決定了農民分化的方向，形成了農民分化的機制。分化的作用來自於資本運作的法則，以及國家政策的干預，這兩個作用時而衝突、時而合流，共同影響台灣農民分化的過程。然而，農業生產者並非順服的羔羊，農民的主觀意志選擇、調整了分化的結果。多重的行動主體交錯為台灣農民分化的歷史過程。

前一章台灣農業自由化主要關鍵事件：「稻作產業調整」、「開放美國農產品」、「農業結構調整」以及「加入 WTO 的入會諮商」的分析中，理出主要的分化機制有：「維持農糧生產」、「休耕」、「轉市場作物」、「離農」，以及當家庭農場與市場相結合之後，若持續分化，則走向「擴大規模」、「資本投入」等資本積累的規律，計六大分化機制。它們與政策連結的歷程各不相同（參閱表 4.21 至表 4.27）。

「維持農糧生產」分化機制與現實政策的關聯性，得從 1970 年代談起。當時國家高度控制糧價，並且以種種手段奪取農家生產剩餘，長此以往造成台灣農家所得低落。因此蔣經國上台之後，以提高農家所得為手段，主要策略為稻米的保價收購，此一政策模式，形成路徑依賴，沿用至今，也是台灣「維持農糧生產」的主要手段。隨著糧食生產的提高，台灣的財政負擔日增，倉容不足，因此，主糧外銷成為 1970 年代後期、1980 年代中期的調節手段。不過，主糧外銷直接與糧食出口國——美國競爭，加以台灣對美貿易依賴，美國強勢的要求台灣減緩公糧外銷，台灣迫於壓力，火速赴美談判，簽訂「中美食米協定」。此一協定對台灣最大的影響，並不僅僅外銷受挫，而是為了調節生產，反過頭來進行稻米產業政策的調整。1984 年實行了稻米轉作政策，稻米轉作政策第一期以「轉雜糧作物」與「轉市場作物」並置，由於耕作習慣，以及對國家規制

市場的信賴，當時多數農家轉作雜糧作物，這個變化，仍「維持農糧生產」的分化機制。不過，這僅僅是一個短暫的、特殊的現象，1988 年台灣開放美國大宗作物進口，同時也波及雜糧作物農的生存空間，形成了雜糧轉作。

「維持農糧生產」的另一個支柱，為國家對農民的福利措施。1980 年代後期，台灣受制於美國 301 條款的壓力，頻頻展開的中美貿易談判，以打開台灣市場為標的，直接的影響台灣市場作物農的生存權益。1980 年代後期，一連串的街頭抗爭與政治行動，為農民爭取到了全面納入農保，以及「老農津貼」的具體福利。農保與老農津貼都奠基於農會的會員資格，而農會會員資格為「人地制」，即直接務農與至少擁有 0.1 甲的土地。此一福利體制，使得老年農民即使在農業收入不定的情況下，仍可藉由保有農民身分，取得最基本的生活津貼，也形成了維持「農糧生產傳統」分化機制的另一隻腳。

「休耕」是台灣農政部門調節產量最主要的手段。台灣執行休耕的主要政策為 1984 年「水旱田利用調整計畫」，持續至 1996 年的「稻米生產及稻田轉作計畫」第一期、第二期。以及 1997 年實施至 2005 年止的水旱田利用調整計畫」。20 餘年來，台灣稻作面積由 6545,855 公頃減為 242,021 公頃；產量由 2,485,197 公噸減為 1,176,501 公噸。2005 年與 1983 年相比，稻作面積降幅達 58.32%、產量降幅達 53.33%。休耕成為台灣糧食作物減產的主要手段。令人不解的是，國家以強制休耕控制產量，並且以灌溉水利的控制，執行強制休耕，完全無視於台灣稻作文化延續的必要性。「休耕」另一個少有人注意的政策連結為 1985 年中美菸酒協議簽訂於 1986 年開放部分菸酒市場，以及 2002 年加入 WTO 之後，台灣放棄菸酒專賣。開放菸酒市場與放棄菸酒專賣，共同造成了台灣公賣局製作農的休耕，休耕的對象主要為製酒的菸農及少部分的葡萄農。

「轉市場作物」分化機制有其內外部的因素，內部因素為台灣整體經濟發展之後，生活水平提高，飲食消費需求日趨多元，農業生產為了符合市場需要轉為耕種經濟作物。同時，農政部門也積極鼓勵分殊化農作。1984 開始年執行的「稻田轉作第一期」，就是以轉營市場作物為目標。1997 年，中美 WTO 入會諮商期間，所推動的「水旱田轉作計畫」則透過農會大力推作轉作市場作物的計畫。當然「轉市場作物」並非都是由國家主動發起的。1980 年代後期，台灣農民所發

起的多波農民運動，其訴求論及農業貸款、產銷調節、農產拍賣制度等多項有利商品化的條件。到了 1990 年代，台灣爲了 2002 年爭取加入國際組織 WTO（前身爲 GATT）所做的農業結構調整，其中「鼓勵重點農作」指的就是支持高經濟、高競爭的農業項目，台灣農政在市場導向的思維下，向資本生產傾斜。

「擴大規模」分化機制與「轉市場作物」有異曲同工之妙，都是爲了追求更高的生產利潤，但是「擴大規模」以台灣的脈絡，可以從擴大耕地規模，與擴大「經營規模」來看。前者，諸如土地移轉的限制，在無法進行直接的土地大面積買賣的情況下，以「集團耕作」的方式擴大生產面積。此外，則是政策性的農業貸款支持企業化經營；以獎助措施調節產量，例如洗選蛋機制，有效調控雞蛋的供應量。這些作爲一開始是 1980 年代後期，農民在開放美國農產品的過程中多波抗爭的結果，接著在 1990 年代則是台灣農政單位著手農業結構調整的市場導向政策使用。

「非農資本投入」分化機制較不顯著，然而，從台灣農業結構調整的主要方向——鼓勵重點農作、支持企業化經營以及支持市場流通看來，其主要目標在於建立一個有利大規模生產與流通的農業生產環境。此一獎助，鼓舞了大企業等外部資本投入，例如、天仁茗茶及其製作茶區、花蓮的兆豐休閒農場、統一企業的瑞穗農場及統一生機，還有近年來永豐餘、台塑投入有機農業的生產。此外，農會職能的轉型也值得注意，農會本來設置的目的爲農事服務，旨在協助台灣小農生產與生活，但是，許多農會在享有高額的國家補助的同時，卻又轉型爲農企業，成爲與小農直接競爭的生產者。同時 1999 年中美入會諮商於底定之際，國家也以融資作爲安撫國內生產者的舉動。例如提早開放美國畜產品造成直接衝擊，國家就以優惠貸款，融資獎勵企業化經營的大廠擴大經營。其中大成、卜蜂等養雞事業，都在這個過程中，擴大其生產規模，並且展開對外投資的道路。

「離農」分爲「自願離農」與「被迫離農」。不論是 1984 年起稻田轉作所執行的減產休耕、1997 年水旱田調整利用計畫所爲的減產休耕、1980 年代開放美國水果、開放大宗穀物進口造成市場競爭不利而自願休耕、1990 年代前期農業結構調整中的「農地釋出」方案或者 1990 年代後期的減產離農，都共同造成了

小農生產環境的不利影響。小農在此情形之下，半推半就的選擇離農。另外，1999年農委會主要針對畜產業的離農離牧政策，相對強制性的要求家庭畜產業者離農。多端的農業思維、漫長的執行過程，造成了不同效果的分化機制，細究此一機制仍然不脫國家內部再分配機制，一來爲了穩定治理而爲的農業補助、福利措施；二來新自由主義全球擴張的結果，市場機制競爭，成爲單一價值，滲透爲國家農政單位思維。國家職能商品化，決定了台灣農民分化機制的方向。



表 4.21 農民分化機制：維持農糧生產

代號	序號	政策關聯性						
I	1	1970 提高農民所得	1974 稻米保價收購	維持農糧生產				
	2	1970 提高農民所得	1974 稻米保價收購	1980s 公糧低價外銷	1983 美國向台灣施壓	1983-94 中美食米談判	1984 簽訂中美食米協定	1984 停止公糧外銷
		1984 稻田轉作	維持農糧生產					
II	1	1980s 美國 301 條款施壓	1983 中美貿易談判	1988 開放美國火雞肉、水果進口	1988 開放大宗穀物	1988 多波農民運動	1988 全面農保	1980s 後期 老農年金
		維持農糧生產						

I= 中美食米談判與稻作產業調整
 II= 開放美國農產品

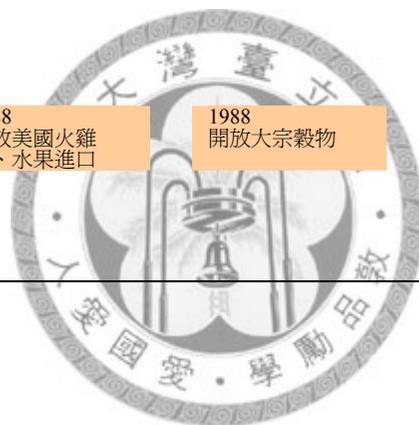


表 4.22 農民分化機制：休耕

代號	序號	政策關聯性						
I	1	1970 提高農民所得	1974 稻米保價收購	1980s 公糧爆增、倉容不足，財政壓力大	1984 稻田轉作	休耕		
	2	1996-98 中美 WTO 入會諮商	1997 水旱調整利用計畫	1997 政策性休耕	休耕			
II	1	1980s 美國 301 條款施壓	1983 中美貿易談判	1985 中美菸酒協議	1986 開放菸酒市場	1986 專賣事業調整	1987 製作農休耕	休耕

I= 中美食米談判與稻作產業調整
 II= 開放美國農產品



表 4.23 農民分化機制：轉市場作物

代號	序號	政策關聯性						
I	1	1970 提高農民所得	1974 稻米保價收購	1980s 公糧爆增、倉容不足，財政壓力大	1984 稻田轉作	轉市場作物		
	2	1996-1998 中美 WTO 入會諮商	1997 水旱調整利用計畫	1997 政策性轉市場作物計畫	轉市場作物			
II	1	1980s 美國 301 條款施壓	1983 中美貿易談判	1980s 打開已開發市場	1988 美國農產品輸入	1980 後期 市場價格波動	1980 後期 鼓勵產銷合作	1980 後期 爭取商品化條件
	2	1980s 美國 301 條款施壓	1983 中美貿易談判	1988 開放美國火雞肉、水果進口	1988 開放大宗穀物	1988 多波農民抗爭	1980 後期 爭取商品化條件	轉市場作物
III	1	1986-1993 GATT 烏拉圭回合談判	1990 台灣重返 GATT	1990s 產業結構調整	1991 農業結構整	1990s 鼓勵重點農作	轉市場作物	

I = 中美食米談判與稻作產業調整

II = 開放美國農產品

III = 農業結構調整

表 4.24 農民分化機制：擴大規模

代號	序號	政策關聯性						
II	1	1980s 美國 301 條款施壓	1983 中美貿易談判	1980s 打開已開發市場	1988 美國農產品輸入	1980 後期 市場價格波動	1980 後期 鼓勵產銷合作	1980 後期 爭取商品化條件
		擴大規模						
II	1	1980s 美國 301 條款施壓	1983 中美貿易談判	1988 開放美國水果進口	1988 開放大宗穀物	1988 多波農民抗爭	1980 後期 爭取商品化條件	擴大規模
III	1	1986-1993 GATT 烏拉圭回合談判	1990 台灣重返 GATT	1990s 產業結構調整	1991 農業結構整	1990s 集團耕作	1990s 政策支持擴大經營規模	擴大規模
	2	1986-1993 GATT 烏拉圭回合談判	1990 台灣重返 GATT	1990s 產業結構調整	1991 農業結構整	1990s 支持企業化經營	擴大規模	

I = 中美食米談判與稻作產業調整
 II = 開放美國農產品
 III = 農業結構調整

表 4.25 農民分化機制：自願離農

代號	序號	政策關聯性					
I	1	1970 提高農民所得	1974 稻米保價收購	1980s 公糧爆增、倉容不足，財政壓力大	1984 稻田減產休耕	自願離農	
	2	1996-1998 中美 WTO 入會諮商	1997 水旱調整利用計畫	1997 推動減產休耕	自願離農		
II	1	1980s 美國 301 條款施壓	1983 中美貿易談判	1988 開放水果進口	1988 520 街頭抗爭	1980 後期 爭取商品化條件未果	自願離農
II	1	1980s 美國 301 條款施壓	1983 中美貿易談判	1988 開放大宗穀物	市場價格波動	雜糧休耕減產	自願離農
III	1	1986-1993 GATT 烏拉圭回合談判	1990 台灣重返 GATT	1990s 產業結構調整	1995 農地釋出方案	2000 農發條例修改，放棄農地農用原則	自願離農
	2	1986-1993 GATT 烏拉圭回合談判	1990 台灣重返 GATT	1990s 產業結構調整	1991 農業結構調整	1990s 支持企業化經營	自願離農
IV	1	1996-1998 中美 WTO 入會諮商	1998 開放畜產品配額進口	2002 全面開放畜牧品	1999 市場價格滑落	減產離農	自願離農

I = 中美食米談判與稻作產業調整
 II = 開放美國農產品
 III = 農業結構調整
 IV = WTO 入會諮商中畜牧業產業調整

表 4.26 農民分化機制：被迫離農

代號	序號	政策關聯性				
IV	1	1996-1998 中美 WTO 入會諮 商	1998 開放畜產品配額 進口	1999 畜牧業減產	1999 離農離牧條例	被迫離農

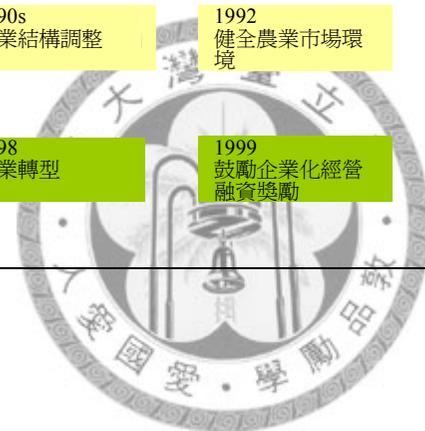
I = 中美食米談判與稻作產業調整
 II = 開放美國農產品
 III = 農業結構調整
 IV = WTO 入會諮商中畜牧業產業調整



表 4.27 農民分化機制：資本投入

代號	序號	政策關聯性					
III	1	1986-1993 GATT 烏拉圭回合 談判	1990 台灣重返 GATT	1990s 產業結構調整	1991 農業結構整	1990s 鼓勵重點農作	外部資本投入
	2	1986-1993 GATT 烏拉圭回合 談判	1990 台灣重返 GATT	1990s 產業結構調整	1991 農業結構整	1990s 支持企業化經營	外部資本投入
	3	1986-1993 GATT 烏拉圭回合 談判	1990 台灣重返 GATT	1990s 產業結構調整	1992 健全農業市場環 境	1990s 支持市場流通	外部資本投入
IV	1	1996-1998 中美 WTO 入會諮 商	1998 開放畜產品配額 進口	1998 產業轉型	1999 鼓勵企業化經營 融資獎勵	資本投入	

I = 中美食米談判與稻作產業調整
 II = 開放美國農產品
 III = 農業結構調整
 IV = WTO 入會諮商中畜牧業產業調整



4.5.2 農民分化機制與動態過程

上一節提到農民分化機制，接著進一步農業結構調整主要事件所形成的分化機制，以及與實際資料類型的關係。概要說來，1990 年代台灣小農的主要生產為農糧作物生產，以及國家規約下的經濟作物。但是隨著市場開放，以及一連串國家政策所形成分化機制，農民結合生產資源與市場關係的改變，農民的類型也跟著改變。就概念推估，可分為農糧小農、商品農與資本農三個基本類型。小農指的是偏向農糧生產的農業小商品生產者，其市場關係較受到國家制約、商品指的是經濟作物的農業小商品生產者，其市場關係直接與市場連結。此兩個基本項目的生產結構，維持在家庭勞動力為核心的家庭農場形態。而資本農，則是指以雇傭勞動結合資本的擴大再生產，同時與市場直接連結的生產形式。

如圖 4.6 所示。農業結構調整過程中的四個重大事件，形成不同的農民分化機制，而這些農民分化機制作用於不同的農民。例如稻作產業調整最大的影響在於促成休耕農民的比例急劇上昇；而美國農產品的進口則直接影響了市場作物的轉作；至於農業結構調整也影響了市場轉作與擴大生產規模；至於 WTO 入會諮商則造成了直接離農，同時影響了畜牧農小農離農，以及畜牧農取得更多的國家資源。假設我們跳過分化機制，而直接看四個重大事件對農民的影響（圖 4.7），則可以看到，小農在稻作產業調整與開放農產品的過程中被支持。這是兩個極端不同的事件，為什麼共同支持了小農的存在呢？因為稻作產業調整的政策手段：保價收購與休耕，以「現金給付」的方式，鞏固小農的農糧生產與農民身份。至於開放農產品過程中，透過農民運動爭取到的農民福利措施，則以福利手段鞏固農民身份。換言之，保價收購或者是休耕的現金給付，或是開放美國農產品過程中，為了穩定農民受衝擊，開始有了農民福利化的概念。此兩者共同形成一個制度的誘因，促使小農維持農作與農民身份，即使農作本身沒有收益，因為農民身份的存續，就能合理的取得國家資源。

至於農業結構調整過程，不管是土地的擴張，或者是農地的釋出，它都誘發了商品農擴大了最主要的生產資源——土地。在第五章的實證資料分析中，也可以發現，不同農民類型所掌握土地的差異，出現在 1990 年至 2000 年之間。WTO

入會諮商造成的轉變，則是政策性的離農離牧，在這個過程中，小型畜牧農家被迫直接離農。

但是，圖 4.7 所示的糊口資本農場是一個理論推估無法預見，卻現實存在的類型。資本農場意味著雇傭勞動數超過五人，朝著擴大再生產的目標前進，然而，在台灣，由於資本農場的前身以台糖自營農場佔多數，但是，政策上台糖的蔗作停產，直接造成了糊口資本農場的類型。此一類型的存在，仍然是台灣受制於國際農糧體制，而修正國家農場路線的結果，看似國家經營農場的停滯，仍然不脫外部因素內部化的結構影響。

爲了探究農業結構調整過程中農民分化的概略圖象，下一章將就 1990、2000 及 2005 年的普查資料加以分析，經由類型化的比較，可以一探農民分化結果與生產資源的差異。值得注意的是，在此所進行的是分化結構的描述性分析，也就是藉由總體資料的類型化，理解農民分化的趨勢與圖像。



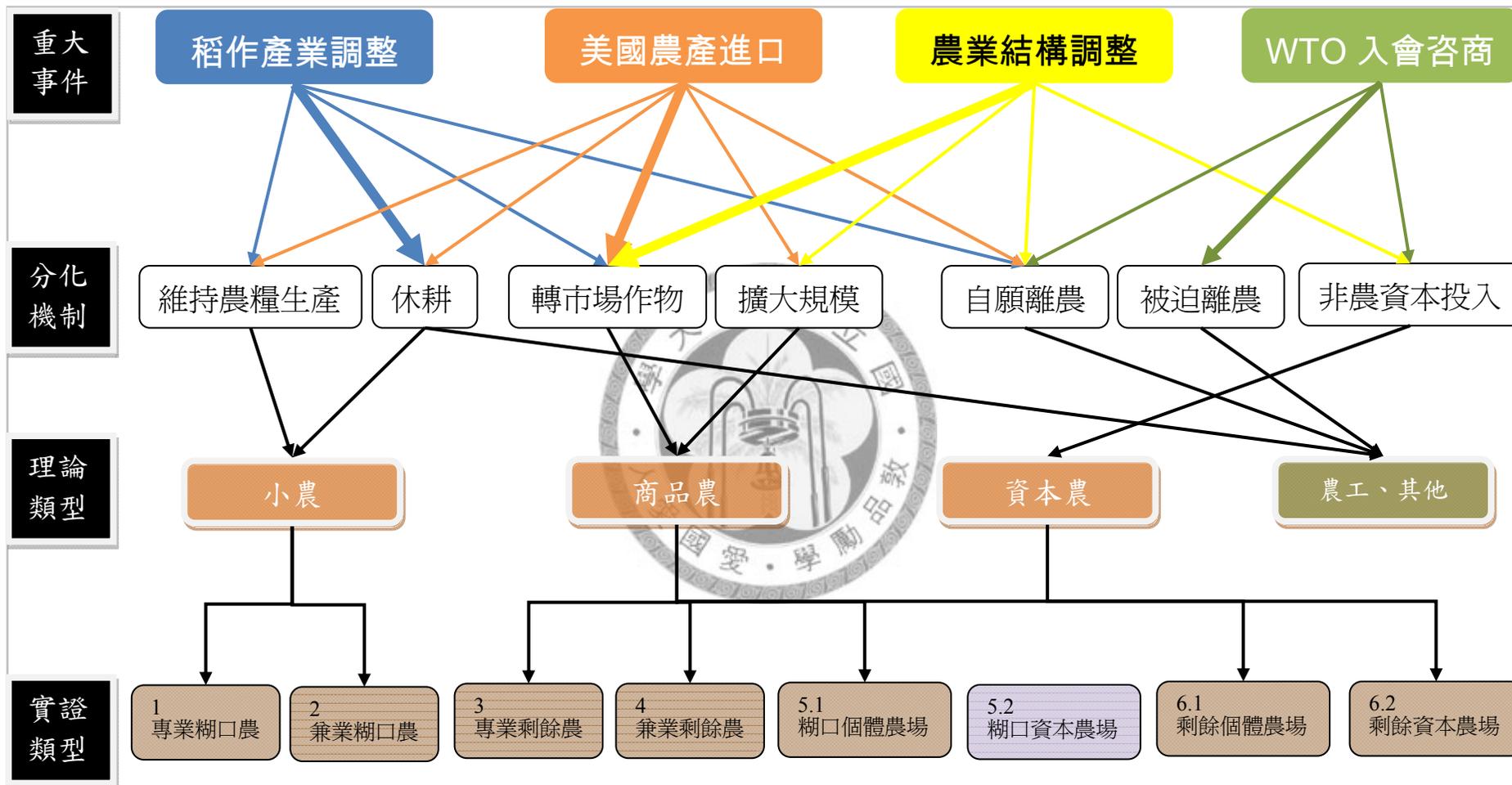


圖 4.6 農民分化機制與農民基本類型（一）

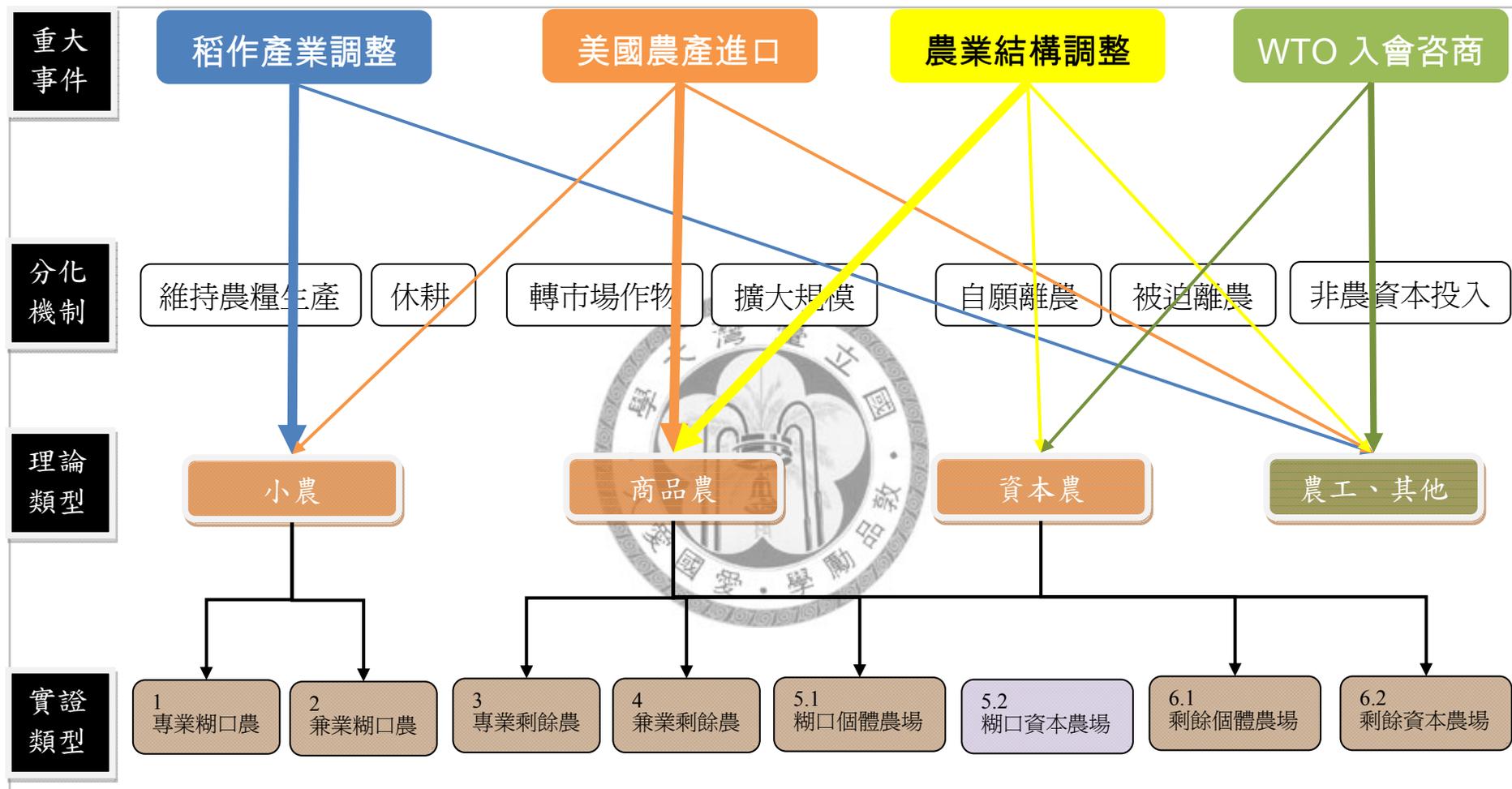


圖 4.7 農民分化機制與農民基本類型 (二)

4.6 討論

4.6.1 WTO 是一個超國家的結構，迫使國家職能轉向

台灣的農業政策並非國家政治邊界內部的自我調整，它根本受到國際壟斷資本藉著 WTO 確立的新自由主義規範性架構所左右。換句話說，農業自由化之後的現在，已無所謂的經濟邊界可言。在這層認識上，我們才能解釋，何以台灣的農業政策顯得矛盾與對立。事實上它反應出了國際性壟斷農糧商品的入侵，以及台灣地區性消費食品的市場機制為適應農業自由化而日益完備。但是，這種完備市場機制恰恰又提供小農商品化流通的契機。

戰後美國是一個既有正式一面又有非正式一面的雙重帝國。由於美國的霸權地位是通過布列敦森林會議得以制度化的，這個體系使美元在世界上主要貨幣當中獲得了特權地位。作為第二次世界大戰之後最強大的民族國家，美國透過對世界實行控制而像非正式帝國一樣運轉和發揮作用。美國於歐洲實行了旨在恢復資本主義增長的馬歇爾計畫，此外，也對當時的發展中國家如台灣、韓國的直接援助（Grabowski et al. 2007）。這些作為長期以往，擴大了美國經濟的收益。作為經濟帝國的力量：經濟上的美國主義（自由企業、大規模生產、大規模消費、美國的生活方式）早已擴張和延伸到台灣。作為新的帝國概念的「發展」和發展援助：發展意味著工業化、現代化、GDP 的增長，以及無國界的全球市場擴張。新自由主義全球化分為三個階段——跳躍式發展（20 世紀 70 年代，第二個發展十年，綠色革命），跨越式發展（20 世紀 80 年代，雷根經濟學），以及躍進式發展（20 世紀 90 年代，WTO）（武藤一羊 2007）。這些組織的成立，意味著以美國作為核心和實施者的全球權力中心的形成。

民族國家對國內事務的治理，將因加入 WTO 而改變，任何一個想要加入 WTO 的國家，都必需全盤接受烏拉圭談判訂下的所有協議（Coote, 1996:197）。

過去，因為冷戰，美國要維持東亞防線，也要形塑東亞防線是資本主義的模範生，所以就提供許多有利的外部條件，美援給台灣許多的優惠，農復會所帶來的制度建立，以及美援的採購點指定要在台採購，當然，相對而言，就扭曲了市

場結構。扭曲市場結構之後，才再藉著土地改革鞏固小農，農村成爲堅固的統治基礎，沒有了其他第三世界國家，農民造反的事例，同樣的，農民組織就被弱化，就被國家組織吸納。

但是，當外部條件變化的時候，它就產出裂縫，當國際局勢由後冷戰結構轉爲市場經濟、新自由主義之後，美國不需承擔國際政治位置的角色，在這個時候，反而要回過頭對面對國家內部的聲音。支持、鼓勵，其或擴大出口，來解決國內的矛盾。

美國爲了解決自己國家的問題，反倒要求台灣改變，製造了台灣小農的問題。1990 年代初期的中美貿易、1990 年後後期的中美 WTO 入會諮商，就是透過談判改變農業政策，改變農政職能，改變市場環境，同時要求市場充份開放的過程。

台灣雖未正式簽烏拉圭回合最終協議，但在力圖參與國際組織的企圖心，以及預期加入 WTO 的心理之下，依〈農業協定〉的規範大舉調整關稅與農業政策。行政院農業委員會 1995 年首度編撰《農業白皮書》政策目標之一爲：「調整農業保護，發揮市場調節功能。農業保護措施將逐漸以不扭曲農業生產的方式取代，農產品價格以依市場機能自然形成爲原則。除主要糧食及影響國人健康或不利生態環境之產品外，不以非關稅壁壘限制進口。(行政院農業委員會 1995c :33)」就進口管理而言則提出：「農產品整體關稅稅率，將調整至 GATT 締約成員中經濟發展程度與台灣相當之國家的稅率水準。……配合 GATT 烏拉圭回合〈農業協定〉之規範，將非關稅貿易保護施轉化爲以關稅爲基礎之保護措施，並依產品之特性及競爭力，訂定轉化程度及調整時間表。(頁 47)」產業政策調整：《農業政策白皮書》直言稻米生產目標由自給自足，調整爲國際供需平衡，暫時維持保價收購制度，1997 年後視生產調整情形再議。⁹⁸ 價格與補貼的調整策略爲：「優先調減高粱、飼料玉米及大豆之保價收購，……實施符合 GATT 精神，即不扭曲農業生產與貿易之措施，包括農業科技研發、農業環境維護、農民教育訓練、農業推廣、農產運銷輔導、基層建設以及天然災害救助等。(行政院農業委員會 1995c : 49)」

《農業白皮書》的政策目標，完全順應〈農業協定〉「開放市場」和非關稅

⁹⁸ 稻米保價收購制度維持至今(2008 年 1 月)。

壁壘「關稅化」的要求，顯示台灣當局反應國際經貿局勢所做的積極調整。白皮書的政策思維顯現 WTO 的超國家力量，以及協定對民族國家的約束力。

或許我們該問，為什麼台灣無法抵抗對美國要求開放市場的壓力？這不是一個太容易回答的問題，同時也是一個值得探索的重點。簡要說來，台灣愈是深入參與國際貿易，愈是不可能抵擋開放農業市場的壓力，因為以國家整體思維的立場，開放市場有利自身經濟發展。

當壓力來自國際規範性架構時，國內的農政部門幾乎沒有招架能力。一方面農政機構無法全權決定談判進展，有時反而還成為配角，或者受國家工商發展部門支配的角色；另一方面，農業談判被受制於一個規範性的整體架構，談判進展與成果與國家整體入會談判連動。不過，最為根本的原因，還是在於台灣對美的貿易依賴。由於貿易依賴台灣不得不屈服 301 條款。農業保護與支持政策是國內事務，這些政策卻都涉及國際農貿商品流通，國內的價格支持措施，經常變成貿易摩擦的理由，例如，1980 年代中期之前日本與美國貿易摩擦 (Josling, 1986)。反觀台灣，也是如此。台灣與美國之間中美食米談判、菸酒談判與開放農產品的過程，都顯示了國內農業政策深受國際局勢連動的影響。

4.6.2 國家與農民分化

國家制定的農業政策目標，存在著許多非經濟目標 (Non-economic Objectives) (Winters 1987)，例如農民福利、糧食安全、農村文化的保存，以及晚近的生態維護。不過，這些目標通常也是國家在經濟考量的過程中，最容易放棄或隱而不宣的部分。

探討農業政策，應當先行區別國家農業政策目標中，哪些是國家所欲達成的社會目的？哪些旨在創造市場條件或受制於市場條件？社會目標指的是農民福利、糧食安全、農村生活文化保存、生態環境維護以及檢疫防疫等等。而市場經濟條件則是農產品供給、長期的技術更新、價格控制或開放，以及飲食消費需求等。如此一來，相互矛盾的農業保價收購與休耕補貼之間的關係，抑或是畜牧業二手策略——要求小農離農離牧的同時，又支持「大成」、「卜蜂」（皆為資本式養雞企業）、台糖公司養豬的政策思維就再清楚不過了。保價收購與離農離牧都在追

求政府治理的穩定，而不是對小農生產的支持，而對「大成」的貸款，以及國營事業台糖投入畜牧業，代表著政策對農業生產的支持傾向於支持大型農企業。這麼一來，國家的支持性農業政策以補貼之名行離農之實，以轉型之名行挹注財團之實，農民的聲音在現金補貼中沉默。看以「公平」的生產性支持，卻回過頭來演出一場無聲無息的黑色默劇——加速農民分化。

從農業自由化四個主要事件的分析中，得知政治因素的干預是影響農業結構的主因，其方式與進程則受到與社會實力與經濟條件所左右。也就是說農民分化的進程或多或少受到國家的調解（促進與限制）。在此過程中，出現某些有利或損及重組生產關係的社會條件，以及提高或停滯農業生產力的經濟條件。農民分化就在此農業政經環境中產生。

就重組生產關係而言。有利的社會條件包括：農業結構調整除了釋出農地之外，也致力健全農產品交易。各地果菜市場公開拍賣機制、透過不同類型農民組織的共同運銷，形成有利於商品流通，也未排除小農進入市場的設計。在 WTO 中美入會談判底定之後，1998 年開始的「離農離牧」政策限制小型畜產農，但是卻對大型畜產農大幅放寬農業貸款，支持其轉型為畜牧農企業。不利的社會條件，當是首推稻作產業的保價與休耕政策。這二個策略的支持手段都是現金支持，只不過一個支持生產，一個鼓勵減產，互相矛盾對立的政策居然併存了二十餘年，保價收購旨在維持糧食自主與稻作農村文化仍有其正面價值。至於休耕補貼效果在於穩定農糧小農，穩定其維持稻作農的身分，姑不論農民已年老無力耕種或者早已離業轉業，理解此點，或許有助於解釋數量龐大的兼農業現象。但是，光有休耕補貼還不是龐大兼業農的原因，2000 年《農業發展條例》修正前，農地限定自耕農所有的身分限制，才是人們即使不以農業為謀生來源，仍然維持著農民身分的制度性因素。當然，此一推論，有待於我們從農業普查的總體資料探出端倪。

就農業生產力而言，1980 年代政策鼓勵轉作市場作物，確實有助於農民生產力的提高。從作物生產指數看來，農糧作物（米、雜糧）的生產指數一路下滑，市場作物（蔬菜、水果、菇類及花卉等等）在明顯上揚。提高生產力的經濟條件當推農業結構調整之際的主要政策「開放農地買賣」，尤其是從 2000 年起開放農地買賣之後，小地主大佃農的經濟效益將隨著時間擴大。耕作面積擴大有助於提

高經濟效益，眾所皆知的斗南農會透過租借農地機械耕作紅蘿蔔，以降低生產成本，再將大批農作出口或冷藏，再於淡季釋出，提高獲利的作法，就是一個典型的例子。

然而，如同前一個小節所言，台灣的農業政策並非國家政治邊界內部的自我調整，它根本受到國際壟斷資本藉著 WTO 設立所打開的全球經濟所左右。換句話說，農業自由化之後的現在，已無所謂的經濟邊界可言，在這層認識上，我們才能解釋，何以台灣的農業政策顯得矛盾與對立，事實上它反應出了國際性壟斷農糧商品的入侵，以及台灣地區性消費食品的市場機制完備。也因此我們觀察到，農民分化的機制，似乎可以約略分為萎縮的農糧生產與強固的商品農兩端，前者表現為龐大的農糧小農，無論專業、兼業，甚或已經休耕，仍然維持著小規模生產。然而業已自由化之後台灣農民分化的主體，偏重的商品作物農的變化。

總括說來，1980 年代後期向資本主義體系新自由主義全球化擴展，將與原本國境內的國家壟斷資本產生衝突、矛盾。它表現在 1990 年代初期，中美貿易談判「個案式」的開放市場（菸酒、火雞肉、溫帶水果），它也表現在 1990 年代後期台灣為了加入 WTO 所做的農業結構調整，以及受制於 WTO < 農業協定 > 的「規範式」政策調整。以農業自由化之名啟動的稻作產業調整、中美農貿談判、農業結構調整，以及為了加入 GATT / WTO 所做的入會諮商，就是這個衝突與矛盾的展現。農業結構的轉變直接造成了農民生產關係的改變。

第五章 農民分化的實證分析

如果台灣小農正在朝向追求貨幣交換的商品生產前進，那麼，台灣小農不當如列寧所言，朝著兩極分化進展？然而，台灣的商品化農業經濟從清朝初期興盛至今。歷經封建的地佃關係、殖民經濟體制、國家壟斷資本以及新自由貿易的擴張，何以在廿一世紀的當代，台灣小農仍然維持著 92% 的高比例？量上的突出是否意味著質上的統一，台灣小農生產關係結構在沒有明顯的雇傭勞動，未曾發生大規模土地兼併的情況下，該如何掌握生產資料的變化，從而掌握農民分化的形態？本章將說明農業自由化之後台灣農民分化機制，同時以 1990、2000、2005 年農林漁牧普查資料，實證的說明農民分化的類型、分化的歷程，同時就各類型所掌握的生產資源和農業收入，比較其差異，試圖找出農民分化質、量的變動趨勢。

5.1 農民分化的類型與判準

且讓我們回到百年前 Chayanov 和列寧針對農民農場的存在形式的辯論，其核心為：俄羅斯的小農經濟形態到底是貫穿在各個歷史階段的一般形態，從而能夠維持勞動與消費均衡；還是終將受到資本主義衝擊，從而進入商品經濟形態，最後實現兩極分化。列寧認為俄羅斯農村進入商品經濟形態這是不可避免的趨勢，所以農民必然朝兩極分化。就 Chayanov 來講，根據當時的資料，特別是俄國共同體的傳統，及家戶經濟模式，強調勞動跟消費的平衡。反觀台灣，早在清朝末葉，已以台灣農產品與世界性農業貿易扣連，台灣農業商品化與台灣整體資本主義發展密不可分（林滿紅 1997）。因此列寧與 Chayanov 的觀點似乎無法直接運用於台灣農民分化的現實。

大致來講，資本主義發展分成三個主要的階段：第一個是以小商品生產為主的階段，這個階段個別生產者有其盲目性，市場處於自由競爭的無政府狀態，主要是商人資本起了支配性作用。第二階段是以私人占有為主要形式的產業資本起支配作用的階段。在這個階段，透過商人資本的作用，資本主義正逐步從手工工場發展到資本主義機器大工業，產業間的連帶已經建立起來，一個生產過程的勞

動產品，本身就是另一個生產過程的原材料。因此，就生產者而言，市場不再是不可觸摸，產業資本取代商人資本起支配性作用。第三階段是馬克思在理論上已經預見，但當時尚沒有具體資料可以呈現的——壟斷資本主義。也就是列寧所指帝國主義階段。在這個時期，銀行資本與產業資本相結合成為「金融資本」，同時在壟斷的基礎上發展為「金融寡頭」。在這個階段，信用制度和股份制度為資本集中的主要手段。金融資本介入場過程，控制流通。資本主義體系就從一般（產業）資本流通發展成為金融資本流通，資本主義市場就從自由競爭市場，過渡到壟斷的不完全市場。在這個不完全市場中，金融資本一方面限制生產以保障壟斷利潤，一方面與國家相結合，透過殖民地擴張，為國內過剩的商品和資本找到新的市場。正是在這個階段，國家就已經高度介入市場的過程，資本主義發展為國家壟斷資本主義的階段。

相應於戰後的台灣，有計畫的使用國家介入的手段以實現資本主義。這一層理解，有助於認識土地改革後，台灣小農的生產關係。在台灣的小農，雖然在表現上是小規模自有土地的糧食生產，但是與封建時期地佃關係的小規模糧食生產，有其本質上的差異。在土地改革之後小農被統攝至一個國家權力的控制中，為累積國家資本服務。因此，同為小農的實存狀態，戰後台灣的小農卻有異於 Chayanov 的理論建構的背景。戰後台灣小農的存在及其持續是台灣國家計畫經濟的遺留。因此，在上個世紀 80 年代，資本主義世界經濟體系轉向新自由主義全球化資本主義體系擴展，就會與原本國境內的國家壟斷資本產生衝突、矛盾。就農業部門而言，台灣為了加入 GATT/WTO 所做的農業政策調整，就是這個衝突與矛盾的展現。

Bernstein & Byres (2001) 從傳統農業生產到資本主義工業化社會之間，探討不同發展歷程之下農民生產與階段分化的趨勢，他們認為這個議題至少包含三個不同層面：第一，農業生產形式的社會關係（它的階級特徵和動態）及技術變革（或停滯）對生產手段／生產力配置和途徑的影響效果。其次，受制於國際經濟和國內經濟不同社會分化中的勞動、要素、商品市場以及商品鏈的農業形式。第三，在更大的政治架構和過程中（包含國家的政策和執行）不同力量的農業階級如何形塑經濟空間（頁 27-29）。本研究，將集中於第三部分，也就是整體的政

治經濟架構中，國家作為中介，如何受制於國際局勢，改變國內的再分配體系、農業政策以及相應的操作手段，改變了農民生產關係與市場關係的結構，形成農民分化的機制。而農民又如何運用既有資源，選擇、回應了自身質的轉變。這是一個漫長的過程，指涉著農民生產關係的轉變，這個過程，稱之為「農民分化」。

小農經濟指農業中的個體經濟，以小塊土地個體所有制為基礎，從事個體勞動的自耕農。列寧認為「小農，他們根據所有權或租佃權擁有小塊土地。(1984 IV:279)」因此小農，不侷限於生產資料所有制（租佃或自有），而是指經營規模和個體勞動而言。馬克思主義觀點的研究者分析，奴隸社會、封建社會、資本社會都曾大量的存在著小農，但是不同的社會生產形式形成對小農不同形式的剝削。

奴隸社會時期，在奴隸主與高利貸的盤剝下，許多人陷於破產、淪為奴隸。封建社會中，小農為封建制度的基石，然而封建社會的土地制度形成地權集中、經營權分散，封建威權透過地租（勞役、實物或貨幣）奪取小農的生產剩餘。以十四世紀末，英國的資本原始積累過程為例，多數自耕農被趕出莊園、奪走土地，變成資本家的雇傭勞動者（馬克思 2004:820-875）。換句話說，資本主義生產體系中，小農轉變無產工人，即使從事農業，在其分析中仍為無產農工。

列寧就俄國革命之後農業社會發展的歷史脈絡分析，認為農民最終將分化為大地主（Big Landowners）與農業雇工（agricultural proletariat）。在此過程中，農民分為四個主要類型：半普羅／農民（Semi-proletarians or peasant）、小農（Small peasantry）、中農（Middle peasantry）及大農（Big peasants）。

半普羅或農民，指持有小塊土地、在自有或租佃而來的土地上耕作以獲取部分生計來源、另一部分則受雇於農業或其他資本家賺取薪資以維生計。他們所獲得的收入僅僅足以提供維生所需。

小農，指擁有小規模土地，無論土地為自有或是租來的，不過在其土地上耕作以足夠滿足生活所需，農場的勞動力來源以自家勞動力為主，未雇傭家庭之外的勞動力。

中農，指擁有小規模土地，無論土地為自有或是租來的，即使土地規模不大，普遍說來足以維持生活需要及農場最低限度生產投入的需要。甚至於在豐年，還

可以產生剩餘。而且，相當頻繁的運用雇傭勞動。

大農，或許可以稱之為資本主義經營的農業，雇傭定期的勞動力，農業經營多可以產生剩餘。

列寧的分類，明顯的是以雇傭勞動、土地規模為前提。

另一個分類形式，則是 Chayanov 的家庭勞動自我調節的說法。農業經營規模是否隨著家庭勞動力的擴展達到最佳經營狀態，受到外在條件的限制。首先土地規模有限，不可能無限制擴張，家庭勞動力也不是非得固守農業。Chayanov 認為：「家庭農場將其剩餘勞動轉向手工業、商業以及其他非農業的謀生之道，農業、手工業和商業的全部勞作都被用於滿足家庭需求，而在為獲取這些收入的辛苦和個人需求的滿足之間最終形成了一種均衡」(Chayanov 1996[1925]: 77)。

值得注意的是列寧描述中農時提到：在豐年時甚至有剩餘 (surplus)。農民分化的判準中首次論及「剩餘」概念。若以「剩餘」概念加以分類，則半普羅農民與小農無剩餘、中農得在豐年才有剩餘、大農則經常有剩餘，也就是大農才有真正的剩餘。中農與大農的差別在於有無「經常性的剩餘 (regularity of the surplus)」(Athreya et al. 1987)。此處所指的剩餘，並非剩餘價值 (surplus value)，只是作為生產剩餘 (surplus appropriated) 的代名詞。在此概念中，所謂「剩餘」，未必完全用於生產積累，也有可能用於奢侈品的消費。因為一個社會的消費水平，反應該社會的發展歷史與文化選擇，並非僅僅是滿足生物性的消費的物資材料。但是若農家生活超過一般水平，則應視為存在著奢侈品的消費，換句話說，剩餘被吃掉了、用掉了，意味著消耗掉有可能用於生產資源的投入。

就消費程度反應社會發展差異一事。Bernstein (1982, 轉轉引自 Athreya 1987) 則指出，考慮到農家、農民的再生產時，應當顧及商品化水平 (the level of commoditisation)，農業經濟處於低商品化時期，農業投入與農家生活自給程度高，僅需小量的商品化，產品再生產經由非商品化網絡，多數由家庭勞動力直接生產或是非市場的交換網絡。因此，有必要估算農場和農家的商品化程度。

此外，農業經濟中的「非商品化特點」至關重要，一個完全商品化的農業經營，也就稱不上農家、農民，而是資本主義農場和農業雇工了。換句話說，農民

農場的基本條件，就是非完全商品化或說部分的商品化，無論是家庭勞動或是自行生產農業資材，都是非商品化的表徵。因此，農業生產過程需要農家自身非商品化的再生產投入就成爲農家經濟的特徵。

農民與商品化市場的關係，如同一腳踩在市場經濟、一腳踩在外面（非市場經濟）（Athreya et al. 1987； 陳玉璽 1992）。農民之所以無法脫離市場經濟，一方面是農業生產關係的商品化；二方面是生活消費的商品化。Bernstein（1982，轉引自 Athreya 1987）指出，農民若是在農業經營和耕作技術上自外於市場，長期而言無異自我毀滅。

就「剩餘」作爲階級判準而言，Athreya 等人（1987）著重於：農民農場的基本特質和商品化程度。爲了確認商品化程度，Athreya 等人以印度的社會情境爲基礎，他們認爲除了注意物價指數的調整外，也應注意從現金與實物而來的雙重積累（double accounting）。由於 Athreya 等人指出，列寧所針對農民的分類判準，只能區隔半普羅農民、小農和中農。而中農和大農的差異似乎難以掌握，因此他們再細究生產過程中的初級和次級剝削關係以區隔小農和中農。

所謂「初級剝削關係」和「次級剝削關係」分述如下：

初級的剝削關係：「勞動參與」以及「有無剝削」。剝削來自於生產過程的勞動。在印度，此種勞動形式或許爲自有勞動、交換而來的勞動或是受雇（散工、契約工和長工）。剩餘來自於勞動，首要條件爲耕作（不管土地是自有或佃租），但是，在此過程不見得會產生盈餘。因爲次級剝削或許凌駕初級剝削。次級剝削的影響，有可能大到將初級剝削而來的剩餘全部奪取。準此，Athreya 等人提出了第一個標準「勞動參與」（根據耕作所取得的盈餘及勞動）。同時，有了第二個標準「有無剝削」，即農業經營除農場與農家再生產外，若無剩餘，則表示農家的經營僅僅作爲農場與農家再生產需要，即使雇傭勞動也未產生剝削。

次級剝削關係：有四個主要形式，租賃關係、高利貸、商業剝削及經由各種價格系統的剩餘重分配（redistribution of surplus）。經由各種價格系統的剩餘重分配指的是生產者和交換者在市場上交換商品。當生產資料與生活資料在同一個市場上交換之際，不同部門的商品價格會決定了足以換取的商品數量。由於工業商品

不等價，使得農產品在市場的價格，整體而言低於生活產品，從而影響了農民取得生活資料的能力。

Athreya 等人（1987）提出的初級剝削與次級剝削的概念，可扣連台灣的社會現實。首先，與產業資本一樣，農業資本所占有的剩餘勞動，是以勞動產品的形式存在，除了預留下來作為種子和自家消費之外，其餘必須經過市場的過程，才能兌換成貨幣，轉換成生產資料和資本投入。其次，直接勞動過程是剩餘價值的生產，流通過程是剩餘價值的兌現，而國家的貨幣和財稅政策則是國民收入社會分配的過程。所以在討論剩餘的問題的時候，一定要回到再生產來看，就是從再生產的循環加以探究。也就是說，必須將資本主義生產方式的直接生產過程、流通過程和分配過程視為一個整體，才能掌握農業資本在市場經濟體系下的生產與再生產循環。特別是在討論台灣農業問題的時候，因為在生產資料上，土地改革解除了封建地佃關係，再加上歷史上已實現的高度商品化的農業經濟形態，戰後台灣的勞動產品，基本上需要透過市場的交換過程來兌現成貨幣，所有的農業剩餘最終會以貨幣的形式來表現。顯示台灣的小農生產，雖然因法規的限制。無法實現大規模的土地轉移，在農場經營型態雖維持家庭農場，但是已經進入高度資本主義化的農業形態。

因此，本研究採取兩個判準：其一為以貨幣收入為表現形式的「農業生產剩餘」；其二為「勞動力占有形式」。針對這兩個判準「農業生產剩餘」將以個別農家之農業年收入減去農家支出。至於「勞動力占有形式」，則區分為以「家戶勞動」與「組織經營」二類，其中「組織經營」再以雇傭勞動人數是否達五人，區分為「個體經營」與「企業經營」二種類型。

至於不以土地面積做為判準，則是因為台灣土地問題大體上已在 1952 年的土地改革基本的解決。況且在長達五十年的農地農有、農地農用的管制以及台灣農作分歧，個別作物對土地依賴程度不一，以土地持有作為判準，無法取得較好的區分。總體而言從分析資料可以看出，長時以來農戶經營的土地規模上並沒有太過劇烈的變化。因此，不以土地規模作為農民分化的判準，而是透過跨年度比較與差異指數分析，比較各類型農民的土地持有情形，來強化農民所擁有的土地規模的理解。

之所以不以土地規模為判準，除了前述土地管制與農作對土地依賴程度不一之外，另一個重要的原因為，土地問題在國家資本主義的制約之下，基本上普遍維持著自耕小農的規模，土地並沒有出現大規模的兼併。在不涉及土地大規模的轉移情形下，農民的再生產究竟是維持簡單再生產，或者有了積累進行擴大再生產，只有從農業收益、貨幣收入裡面取得基本的資料。其中以盈餘考察分化過程的另一個好處是，這個標準不是靜態的，而是相對分類、動態過程，反應了消費水平變動的問題。因此是以 1990、2000 以及 2005 年的農業年收入，相對應的減去當年度的農家支出，作為投入農業再生產的依據。如此有助跨年度的比較。

總的來說，研究台灣農民分化的判準的理論限制出現在兩個層面：第一點，再生產一定涉及兩個項目，以農業規模擴大而言，涉及農業主要的生產資料——土地。即使可以透過勞動力密集化、機械化耕作來提高單位產能，這是屬於相對比例的增加。但是，農業產能要能絕對增加，一定是反應在土地取得。不過，土地的占有又受制於農地政策，農地農用、農地農有，侷限了再生產投入，缺乏現實意義。就實際的情況而言，由於台灣精耕化、機械化的農業投入受到技術發展的制約，不可能無限制的投入。因此，當農業剩餘，無法大規模兼併土地之際，它很可能轉移到非農業部門。例如透過信用制度、透過外部投資，轉移到工商服務業部門。

第二點，就農家投入的部分，由於無法取得直接農業投入的資料，只能假設取得剩餘之後，農家將剩餘全數投入農業支出。目前國家統計資料並沒有農業投入這一項，因此無法實際探究農村的剩餘轉為農業投入是多少的比例。所以只能假設，扣除家戶收支消費之後，全數用於農業投入，以建立初步模型。這個模型有所不足，這個不足受限於總體資料的限制。

上述的研究限制，前者應當從基層農業金融農戶所提儲存款的流用來取得佐證。這是未來值得研究的方向。後者有賴國家農業普查統計應納入農業投入相關問題。如此方能反應台灣農業生產力的發展與再生產投入的現實。

5.2 農民分化實證分析結果

5.2.1 農業自由化、農家難糊口

爲了理解台灣農民類型的主要特徵，在此比較各類型農經營者數量上的變化。驚人的數字爲，台灣農家糊口農戶的比例高達 92%。由圖 5.1 明顯看出（詳參附表 1）：兼業糊口農戶維持在 75%左右，1990 年爲 74.99%、2000 年爲 78.23%、2005 年則爲 75%。專業糊口農戶的增幅驚人，1990 年爲 6.76%、2000 年爲 13.59%、2005 年則爲 17.73%。綜觀糊口農戶的數字則爲，1990 年達 81.75%、2000 年達 91.82%，到了 2005 年則達 92.73%。看來 1990 年代前後台灣開放美國農產品、1990 年代後台灣加入 WTO 入會諮商過程大舉開放農產品市場等外部因素的衝擊，致使家庭農場農業收入低落，難以糊口。這個數字直接顯示，台灣內部爲了因應入會衝擊而實施的產業再分配的策略完全失效，整體而言農業經營收入無法滿足家庭消費需要。那麼，在如此嚴苛的流通環境中，何以家庭農場仍然維持生產、何以家庭農場仍然以如此龐大的數量存在。這就不得不回到農業分化機制中，維持小農生產的三個主要策略「保價收購」、「鼓勵休耕」與「農民福利」。其中稻作「保價收購」與「鼓勵休耕」並置的矛盾策略，以政府財政再分配的形式維持住龐大稻農的生產。同時 1980 年代開放美國農產品所引發的多波抗爭中，爭取而來的全面農保以及繼之持續加碼的老農津貼，都是台灣家庭農場在農業收入無法糊口的現實中，仍然守住土地維持農民身分的制度成因。⁹⁹

至於整體農場的經營，個體農場持續增加，且多數取得剩餘。這個變化，意味著台灣農企業經營形態的投入者頗能掌握市場機制而取得優勢。其中糊口個體農場在 2000 年的普查中大幅下滑，最主要的原因在於 1990 年代後期針對開放美國豬肉、雞肉等等畜產品進口，刻意調整畜牧業的生產結構，鼓勵小規模生產者離農離牧所致。整體的農業結構調整，自然也影響到公營農場的經營，尤其是台糖本業蔗作停耕減產，直接造成了資本農產的變化，明顯看出農牧場部分剩餘資本農場的經營者直接減少。

⁹⁹ 農民保險的資格爲人地制，參與農業生產與擁有 0.1 公頃的農地爲必備條件。

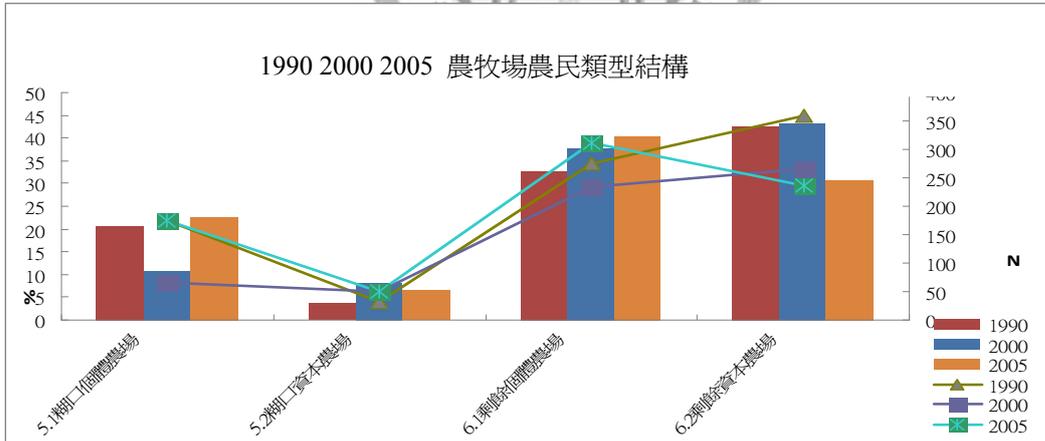
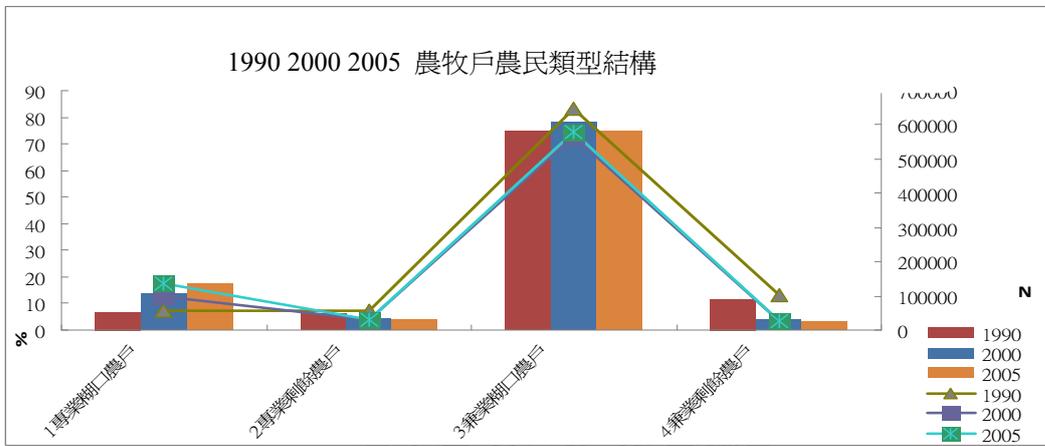
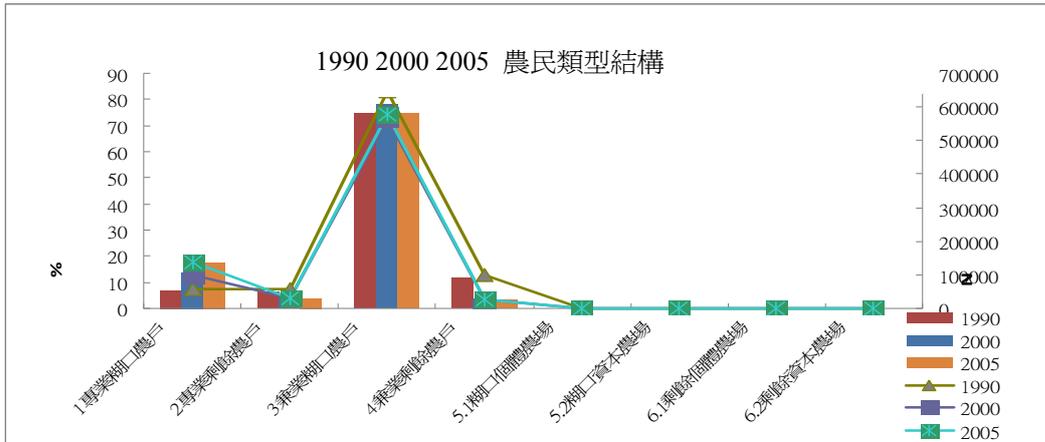


圖 5.1 農民類型分佈示意圖 (1990、2000、2005)

5.2.2 土地少擴張、收入多起伏

爲了進一步比較各個農民類型所掌握的生產資源，以及農業生產所得，將各類型農戶所持有的土地面積、農業年收入以及投入勞動以類別變項重行歸類（詳參附表 2 至附表 4），同時爲了便於跨年度比較製圖如下，從圖 5.2 可以看出：¹⁰⁰ 在土地方面，就農牧戶的部分，1990 年的普查資料，所擁有的土地資源相對而言較爲平均，到了 2000 年已經起了顯著的變化，剩餘農戶，無論專兼業都持有較多的土地。同時可以看出，土地流向由兼業糊口農戶流向剩餘農戶，這個現象持續至 2005 年。就農牧場的部分，1990 年至 2000 年出現了大幅度的變化，剩餘資本農場的土地面積大幅攀升，而剩餘個體農場的土地則顯著下滑。這個變化的成因爲擁有大面積土地的個體農場出現剩餘之後，同時擴大雇傭勞動的人數所致。從這一點，可以看出，農業經營市場化之後，其經營模式必然朝著資本積累的方式前進，擴大生產規模：提高雇傭人數、提高土地所有仍然是不變的鐵律。另一個甚爲突出的變化，則爲糊口個體農場所擁有的土地平均數變化程度不一。就現有的資料而言，無法精確理解此一變化，不過，有一個值得注意的因素影響了糊口個體農場土地持有平均面積的變動。即就糊口個體農場而言，持有土地面積超過十公頃以上的農場，由 1990 年的 42 個、2000 年則爲 6 個，到了 2005 年則爲 20 個。該類型農場約莫在 100 個至 200 個之間。是以大面積農場的位移，直接影響了平均面積的數值。

在農業年收入方面，就農牧戶而言，毫無疑問的，當然是剩餘農戶的農業年收入較爲突出。若以 2000 年爲基期，調整了物價指數之後，可以看出台灣農家年收入在專業糊口農戶與兼業糊口農戶的部分，1990 至 2000 年沒有顯著變化，大體維持在年收入 10 萬至 15 萬之間。反倒是 2005 年，此二類農家的收入，明顯低於過去的平均收入。此與無收入農戶增加絕對相關，此二類農戶無收入比例達三成，高於 1990 年一成五；2000 年一成。毫無農業收入，卻仍維持農民身分，保有農地，當然維持農糧小農生產的機制有關，當國家制度化「農民身分」的福利措施之際，

¹⁰⁰ 由於原始資料中，農牧戶與農牧場所掌握的生產資源差異甚距。因此製作星星圖，農牧戶與農牧場這二類型的線條級距有別，整體而言，在土地變項上，1-4 類每一層級距 0.5 公頃；5.1-6.2 類每一層級距 20 公頃。年收入變項上，1-4 類每一層級距 30 萬元；5.1-6.2 每一層級距 900 萬元。在勞動投入，1-4 類每一層級距 0.5 人次；5.1-6.2 類每一層級距 6 人次。

離農的機會成比相應增加，因此農業收入為零，轉業卻又有著不可知的風險的狀況下，維持農民身分就是一個必然的選擇。

令人驚訝的反倒是專業糊口農家而無農業收入的戶數，由 1990 年的 8,588 戶、2000 年的 7,722 戶，到了 2005 年快速增加為 45,425 戶。對比此類農家當年度休耕戶數 1990 年的 878 戶、2000 年的 3,297 戶，2005 年 8,160 戶。為從類型屬性看來，專業意味著他們家庭勞動力全數投入農業勞動，且從農業外取得的收入低於 20,000 元。糊口意味著他們的農業收入不足以支付家庭消費支出，此類農家在現實上通常為高齡農家，毫無業外收入的他們，除了仰賴老農年金，同時也意味著消費自家耕作的農作物。此一屬性，幾近鄉民社會小農的定義：小土地所有，自給自足的農業生產者。全球化市場機制擴張之際，台灣農村社會此一原型農民的數量顯然在擴張中，這意味著什麼呢？這正是意味著小塊土地所有者的生產彈性，以及小塊土地所有者面對全球化市場擴張的被動抵抗。此一部分應當扣連到 Chayanov 所一向主張的家庭農場的勞動彈性，使它足以適應任何國民經濟的形式。在此並無美化小農生產的用意，只是想點出小土地所有制的直接勞動生產有其潛在的優勢。由於它掌握土地資源，只要與自身勞動相結合，它承受資本主義雇傭勞動波動的能力較大，同時它可是資本主義市場擴張之中，另類的抵抗形式。

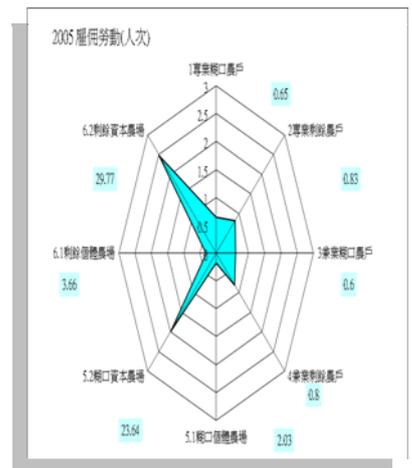
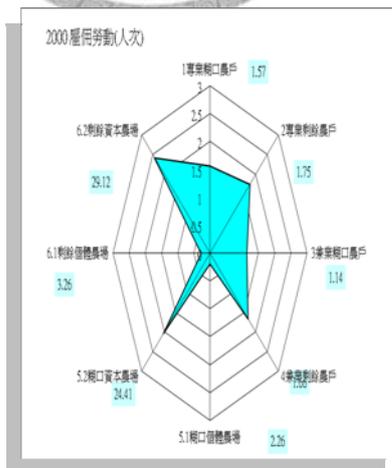
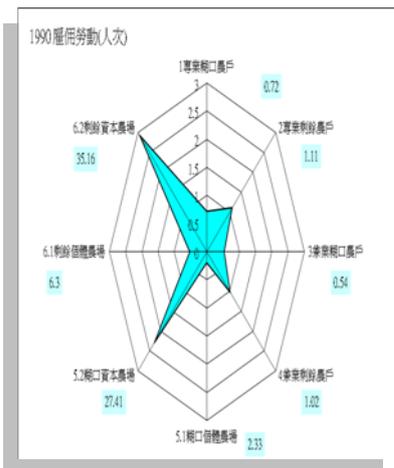
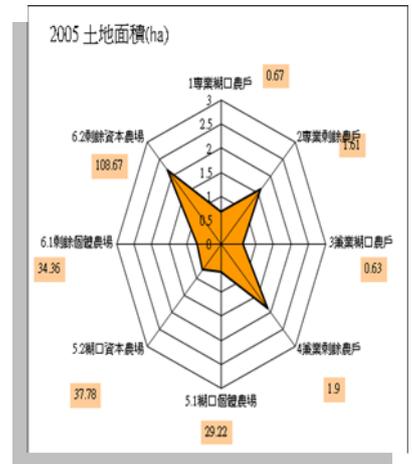
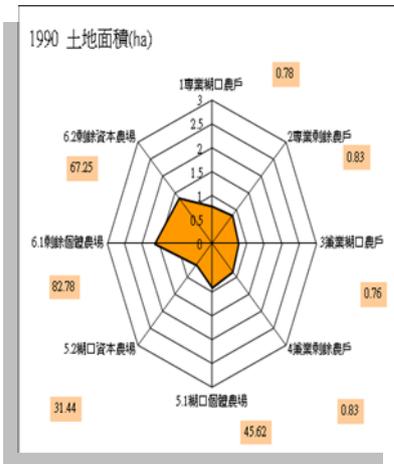
在農業收入方面，農牧場的經營值得注意的則是：剩餘資本農場平均收入銳減，由 1990 年的 4930.39 萬元，下降至 2000 年的 2,198.28 萬元及 2005 年的 2,120.72 萬元。此一原因，倒不複雜，純粹就是台糖停產減產所致。

在勞動投入方面，比較農牧戶 1990 年與 2005 年的圖型可知，整體的雇傭情形沒有太大變化。此為台灣小農生產的特性，農家以自家勞動力投入為主，短期、臨時性的雇工為次，鮮少定期性的雇傭勞動。至於農牧場的部分，剩餘資本農場雇傭勞動人次下降，則為台糖停產減產所致。由於台糖在 1990 年代有 216 家糖廠，加上它幾乎是台灣資本大農場的代名詞，因此台糖的減產政策，直接而鮮明的影響了農牧場的統計數字。

1990 全體農戶

2000 全體農戶

2005 全體農戶



詳細資料請參閱附表 2~附表 4。

* 土地級距 1-4 每一層 0.5 公頃；5.1-6.2 每一層 20 公頃

** 年收入級距 1-4 每一層 30 萬元；5.1-6.2 每一層 900 萬元。

*** 投入勞動級距 1-4 每一層 0.5 人次；5.1-6.2 每一層 6 人次。由於 2000 年的問項簡略，無法精確估算家庭勞動的投入天數，致使 2000 年的農家勞動投入偏高，建議此部分僅比較 1990、2000 年即可。

圖 5.2 農民類型及其生產資源示意圖 (1990、2000、2005)

5.2.3 農民類型與耕作形態

下圖簡要的呈現台灣農業經營者的耕作種類，稻米仍然為台灣最大宗的作物，不過它持續的下滑，相對而言，則是休耕戶數節節上揚。反觀各類經濟作物，除了雜糧、特用作物與甘蔗，則多半呈現上升的趨勢。這一張圖，明顯的指出了台灣農家的耕作選擇受到國際農糧作物傾銷的影響，農糧作物農的轉作，同時也反應台灣農政部門為了加入 WTO 所進行的農業結構調整，直接的影響了台灣農家的作物選擇。台灣農業結構調整也反應在畜牧業生產變化，畜牧農家、農場的家數持續下降。以上只顯現了總體的趨勢，接下來將進行各類型農民與耕作種類的比較。

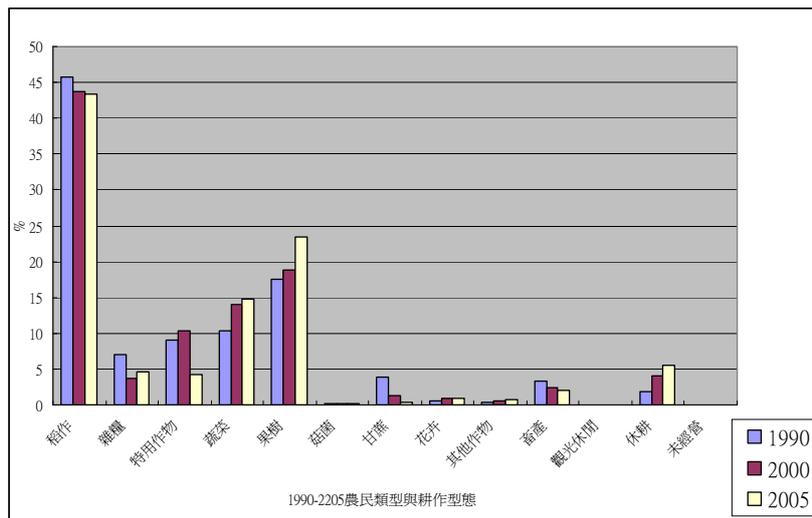


圖 5.3 台灣農牧業耕作形態（1990、2000、2005）

若以農民類型與耕作形態比較（見下圖，詳細資料請參閱附表 5 至附表 7），就農牧戶的部分有三個主要觀察點：首先，專業糊口農戶與兼業糊口農戶的耕作形態較為一致，尤其是稻作農家占四成至五成的比例，同時休耕戶數顯著增加。特用作物與甘蔗明顯減少，顯見台灣開放菸酒進口，菸酒公賣局停止菸葉製作對於製作農家有其直接影響。至於農戶增加的比例，則是蔬菜與果樹類。依照市場機制而言，農家投入蔬菜與果樹類勢必意味著更高成本的生產投入，但是，就結果而論，這是一個轉作失敗的例子。那麼農家為什麼要轉作呢？事實上，這裡存在一個資源轉移的問題，由於休耕的標的為稻作，因此休耕的農家或者認種植水

稻較無利潤，以他們的生產資源，最有可能轉作的項目為短期田間作物——蔬菜。那麼，又該如何解釋果樹農家的增幅呢？若是理解台灣的作物分類中，檳榔歸為果樹類，或許就不令人意外了。在台灣農耕現實環境中，農民往往選擇多樣化的投入，除了主要田間農作之外，兼或從事林地作物的耕作，加以檳榔為多年生的植物。同時檳榔價格雖無 1980 年代後期的榮景，但是在地區性檳榔公會的控制下，價格相對穩定，照料的成本又低。此節，或許可以解釋許多稻作休耕農家，其主要作物轉為果樹的原因。

此外，專業剩餘農戶與兼業剩餘農戶的耕作形態極為接近。其中值得注意的是從事高經濟作物的比例較高，且呈現成長的趨勢。其中，尤其是果樹、花卉及菇菌等類型較為明顯。至於投入畜產的比例，則於 2005 年有下降的趨勢。

就農牧戶而言，隱隱然有個趨勢，專業糊口農家與兼業糊口農家中經營農糧作物的比例較高，且維持著原來的生產規模。而專業剩餘農家與兼業剩餘農家經營經濟作物的比例較高，且有趨向擴大經營規模的趨勢。此一趨勢與台灣內部再分配措施密切相關，農糧小農傾向於維持農民身分，而商品小農傾向於開展市場。換句話說，過去討論農民分化，而以農家自身的生產資源，做為判準的分類方式，在台灣無法完全適用。尤其是理解到台灣曾於 1990 年代後期進行農業結構調整計畫，在這個歷史前提之下，概括性的以農家生產資源的重組描述農民分化，有失焦的偏誤。因此，將考察農業結構調整過程中，變化劇烈的作物種類：稻作、果樹及畜牧業的分化趨勢。

再將此一原始資料，以差異指數呈現，則呈現更深刻的變化。差異指數的含義為不同農民類型之間，所掌握生產資源，諸如土地、農業年收入以及投入勞動的比重差異的絕對值相加總而得。差異數介於 0 至 100 之間，數值愈大表示該農民類型與其他農民類型所掌握的生產資源的差異程度愈高。

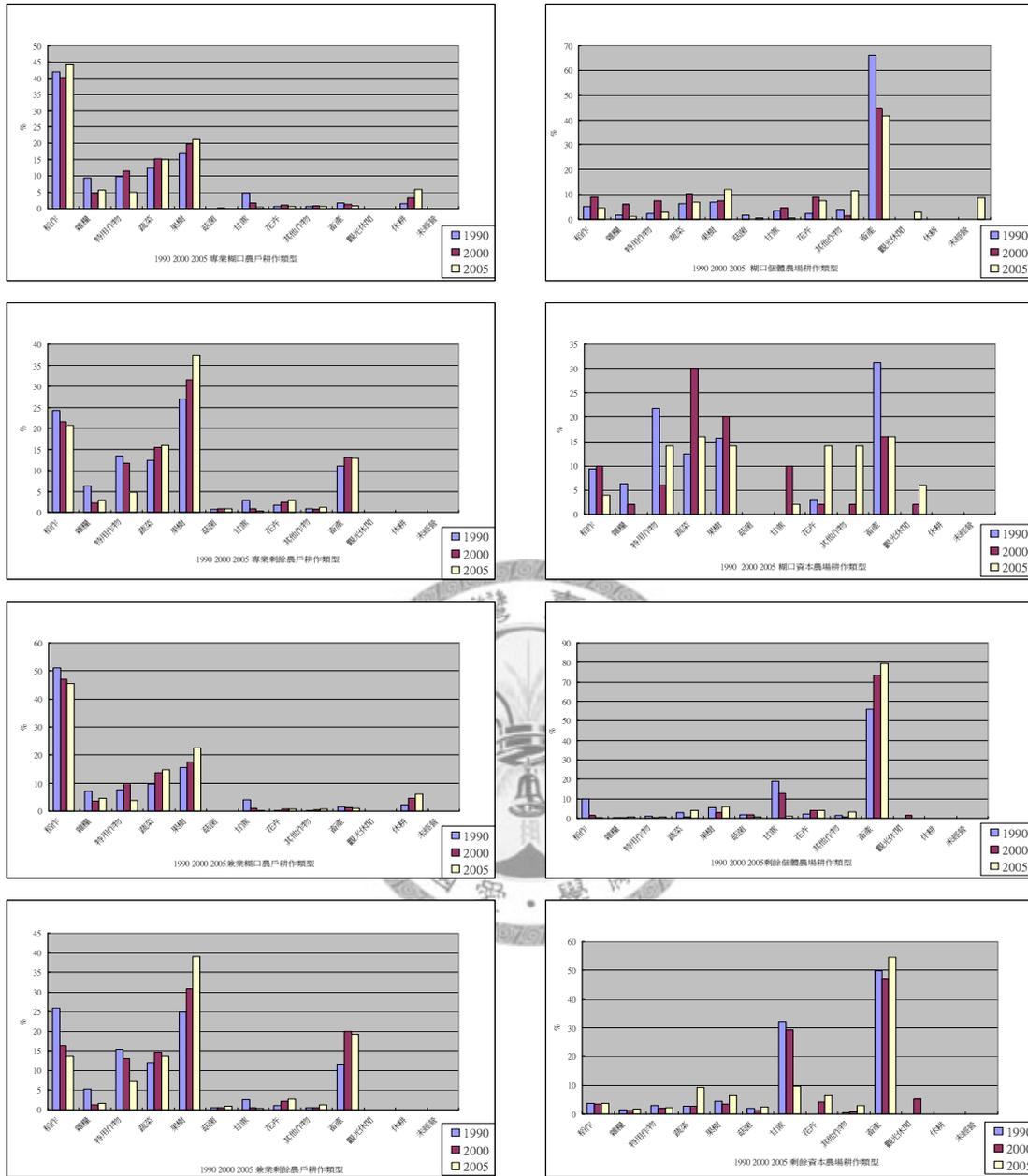
從差異指數的數值，可以觀察出不同農民類型所掌握的生產資源的變化。就農牧戶的部分，以專業糊口農戶為基準與專業剩餘農戶、兼業糊口農戶及兼業剩餘農戶相比。就農牧場的部分，則以糊口個體農場為基準，與糊口資本農場、剩餘個體農場及剩餘資本農場相比。

以全體農民類型的比較而言。表 5.1 明顯可以看出，農牧戶的土地資源以「專業糊口農戶」相較於「專業剩餘農戶」、「兼業糊口農戶」及「兼業剩餘農戶」差異指數分別為 1.71、2.20、1.90，較 2000 年的差異指數：38.70、8.30、43.15 明顯較低，也較 2005 年的差異指數：39.93、4.09、46.56 來得低，同時 2000 與 2005 年相比，差異指數也有一些差距。很顯然的，土地資源的大幅調整是在 1990 至 2000 之間產生的，此後則出現細微的變化。至於農業年收入差異指數的值雖然比較大，但是變化沒有土地來得劇烈。至於勞動力的部分，直接比較 1990 與 2005 年，看得出來，1990 年雇傭勞動的差異指數，較 2005 年來得高，意味著 1990 年勞動投入的情形較為複雜。不過，差異指數為相對值，這個數字僅能顯示勞動投入的變化程度，無法說明雇傭勞動的增長情形。至於農牧場比較，特殊之處有二，其一為農業年收入的變動，差異指數為 100——即完全差異，意味著糊口個體農場的收入類別偏於較低的收入類別，而剩餘農場（不論個體經營或資本經營）都偏重在較高的收入類別。其二則是勞動投入的差異指數偏高。顯然，企業經營形態的農場雇傭勞動情形較為普遍。



農牧戶

農牧場



詳細資料請參閱附表 5~附表 7。

圖 5.4 農民類型與耕種形態 (1990 年、2000 年、2005 年)

5.2.3.1 稻作

前一節，比較了農民類型與耕作形態量的變化。接下來，選取台灣在農業自由化過程中，直接遭受衝擊的代表性作物，比較稻作、果樹及畜牧業「質」的變化。

就數量上而言，從圖 5.5 以及附表 5 至附表 7 中。可以看出稻作、果樹及畜牧業經營家數的變化。

就稻作而言，就農牧戶的部分，專業糊口農家中的上升的比例較高，意味著維持農糧作物的小農無法透過市場機制維持生存。就農牧場的部分，則是一個反向的數字，剩餘資本農場在擴張之中。專業糊口農家在上升、剩餘資本農場也在上升，一邊是無法經營稻作無法糊口的小農、一邊是經營稻作擴張的農場，看似矛盾的結果，其實敘述同一個故事。農業自由化的腳步透過農貿作物叩關，同時改變了台灣長期受國家規制的糧食市場。簡言之，台灣的主糧——稻米，即使受到國家高度管制（保價收購、強制休耕），市場的力量也已滲透其中。筆著認為可以合理推測，當規模效益產生，資本農場的稻作生產成本將會低於個別農家。但是，由於國家保價收購的對象為農家，此一價格成了一個市場參考價格，反而有利於資本農場投入稻作生產，獲取超額利潤。

圖 5.5 表現了稻作農家土地面積、農業年收入與投入勞動的變化。

就土地而言，1990 年不管是農牧戶或農牧場，各類型的農民所持有的土地並未顯著的變化。然而到了 2000 年，明顯看出專業剩餘農家持有的土地平均面積增加，台灣開放農地買賣的政策顯然出現了制度性的推力。另一個值得注意的現象為，2005 年出現了企業經營形態的稻作公司，同時其掌握的土地面積明顯擴張。

就農業收入而言。農牧戶中糊口農戶的平均收入更加微薄，在 2005 年甚至不及七萬元。再者，即便是剩餘農家，其平均收入遠低於全體農家的平均收入，更無法與市場性經濟作物相比。因此，龐大的稻作人口，不宜以追求利潤的經濟生產者加以理解。他們之所以持續投入農耕，應當存在著更為廣闊深遠的文化認同和意識形態。這不是目前的研究所能理解，也是這個研究最大的侷限。

從勞動投入觀之。在農牧戶部分 1990 年與 2005 年的農業勞動投入並無明顯的改變。然而，在農牧場部分由於稻作為勞動密集作物，因此，隨著土地面積的擴大，投入勞動力也明顯增加。

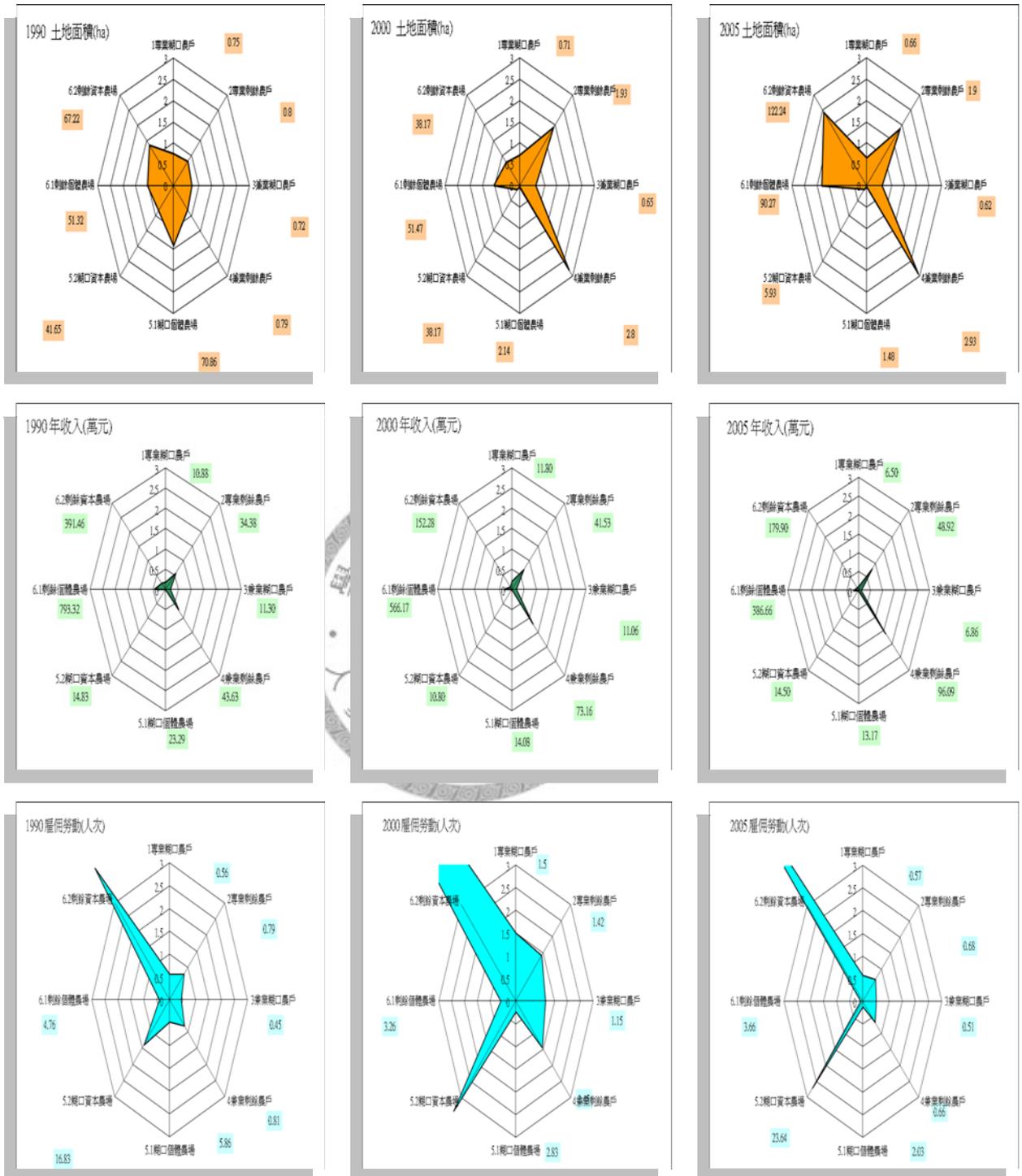
就稻作農的類型比較而言，從表 5.2 的差異指數，可以觀察到，就土地持有的部分，1990 年與 2000 年的普查，出現最明顯的差異，在於土地持有情形的變化，可以說 1990 年的土地持有相對均質的現實，在 2000 年已然改觀。這個變化是有所剩餘的農場擴張其生產資源嗎？或者是土地管制放寬的結果。顯然是後者，1990 年後期對應到台灣農地第二波調整：開放農地買賣，放寬農地農有。土地買賣的交易限制取消，自然使得農地持有的情形產生劇烈的變化。至於稻作農牧場經營者的差異指數，值得注意也是土地持有的差異，就剩餘資本農場相對於糊口個體農場而言，1990 年土地持有的差異指數為 29.06、2000 年為 100、2005 則為 88.89。顯然，1990 年的土地持有的差異情形較為緩和，2000 年則是極端的不同。換句話說，就土地持有的部分，1990 年與 2000 年之間的變動，較 2000 年至 2005 年劇烈；農牧場的變動較農牧戶劇烈。



1990 稻作

2000 稻作

2005 稻作



詳細資料請參閱附表 8~附表 10。

*土地級距 1-4 每一層 0.5 公頃；5.1-6.2 每一層 20 公頃

**年收入級距 1-4 每一層 30 萬元；5.1-6.2 每一層 900 萬元。

***投入勞動級距 1-4 每一層 0.5 人次；5.1-6.2 每一層 6 人次。

圖 5.5 稻作農及其生產資源示意圖（1990、2000、2005）

5.2.3.2 果樹

果樹的投入，顯然經過一番盤整。1990 年的農戶計有 150,774 家、2000 年為 136,987 家，到了 2005 年增為 180,656 家，是所有單項作物中，增幅最高的農家。不過，增幅較高的分別為專業糊口農家與兼業糊農家，因此應該是家庭農場生產資源轉移的結果，並非生產資源的擴張。

圖 5.6 表現了果樹作物農土地面積、農業年收入與投入勞動的變化。

由於作物性質使然，果樹農家的土地依賴較高，因此其分化趨勢表現為土地的擴張，從下圖，以及附表 11 都可看出，2000 年及 2005 年農牧戶與農牧業的耕地面積都有所擴張。其中農牧戶的部分，由平均面積不到 1 公頃，在專業剩餘農家與兼業剩餘農家部分，土地平均面積擴張至 2 公頃之譜，其中以介於 2 公頃至 5 公頃的農家增幅最為明顯。1990 年、2000 年及 2005 年，專業剩餘農戶的比例為 7.24%、28.53%及 24.75%。兼業剩餘農戶的比例則是 8.13%、31.81%及 30.68%。剩餘農戶持有土地平均面積有明顯的擴大的趨勢。此一分化趨勢明顯高於稻作，顯示市場化機制作物的分化情形較農糧作物明顯。

不過，即使土地增幅明顯，但是平均農業年收入並未等比成長，顯見果樹農的年收入無法藉由土地的擴張而擴張，應當是受到更多非農家的外部因素，諸如市場價格，或是替代性選擇（其他進口水果）的影響。

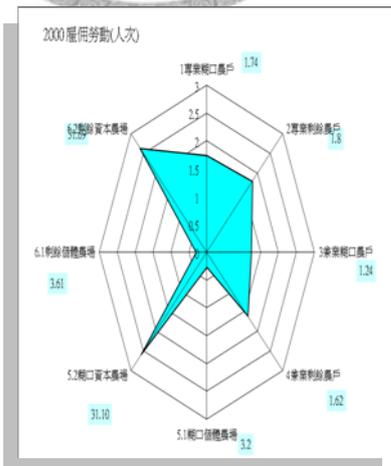
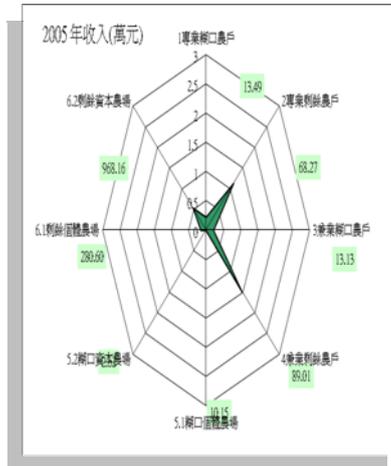
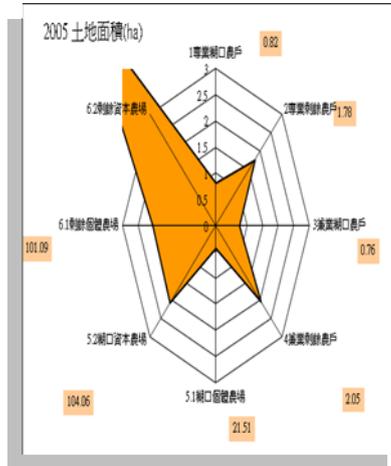
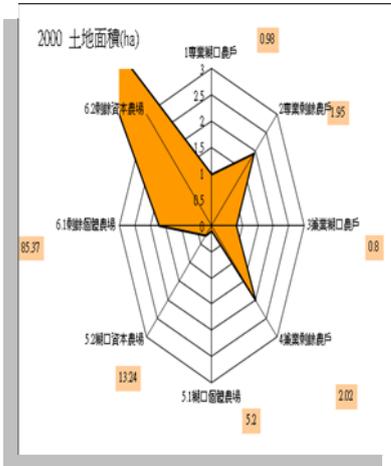
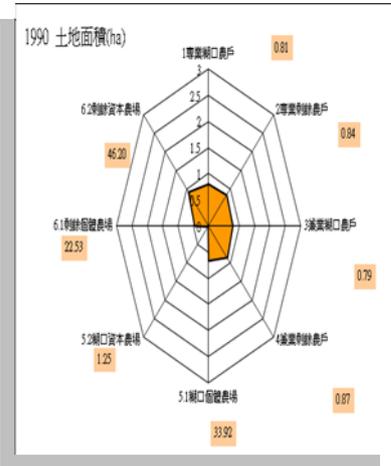
就勞動力投入而言，果樹為勞動密集的產業，平均勞動力投入較稻作為高。從圖表上出現了一個特殊的數字，就是糊口資本農場的雇傭勞動偏高，經查證原始資料並無錯置。由於此類型的農牧場家數介於 5 家至 10 家之間，其農業年收入極低、雇傭勞動力偏高，同時以果樹為主要經營種類，推估應為行政院退輔會及相關公營單位於梨山等高海拔地區已停產之溫帶水果農場。

從表 5.3 果樹農差異指數的比較可以看出，就土地持有而言，雖然明顯的差異出現在 1990 年與 2000 年的比較，但是低於稻作與總體資料的差異指數。勞動力投入的變化也來得低。變化低的原因，除了農牧戶本身為家庭農場，投入農業勞動力以自家勞動力為主之外，應該也與雇傭勞動（散工、短工、長工）的變化較少有關。也就是說，家庭農場愈來愈傾向於不向外雇傭。至於農牧場的部分，如同總體資料，在農業年收入的部分，有其根本的差異，至於勞動雇傭的情形個別類型有所差異，但是 1990 年、2000 年及 2005 年的普查資料，則無太多的差異。

1990 果樹作物農

2000 果樹作物農

2005 果樹作物農



詳細資料請參閱附表 10~附表 13。

*土地級距 1-4 每一層 0.5 公頃；5.1-6.2 每一層 20 公頃

**年收入級距 1-4 每一層 30 萬元；5.1-6.2 每一層 900 萬元。

***投入勞動級距 1-4 每一層 0.5 人次；5.1-6.2 每一層 6 人次。

圖 5.6 果樹農及其生產資源示意圖 (1990、2000、2005)

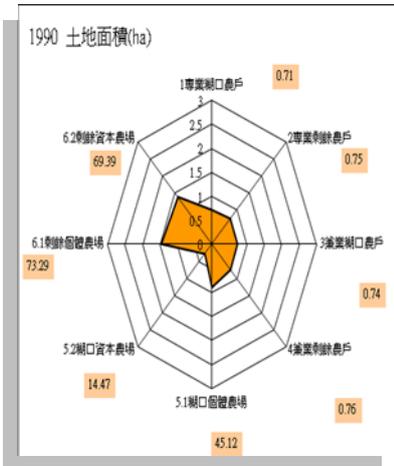
5.2.3.3 畜牧

在商品化市場經濟之中，農家經營受制於兩股力量的制約，國家規制的力量與市場機制。在台灣此一規律，表現在畜牧產業生產關係的變化上。就農牧戶而言，最為具體的變化是 1990 年至 2000 之間，不管哪一類型的畜牧農家生產家數都減少了。在農牧場方面，則是剩餘個體農家的增加。農牧戶的減少，導因於離農離牧的結構調整政策。隨著結構調整而來的，是對畜產業的金融支持與市場秩序的維護，前者諸如對畜牧農的優惠貸款，後者諸如蛋雞的數量調控與洗選蛋機制的建立。市場機制的健全，支持小農轉型農企業。因此，剩餘個體農場的持續增加。

圖 5.7 顯示了畜牧農各農民類型所擁有的生產資源變化情形。畜牧農所掌握的生產資源於 1990 年至 2000 年之間，出現了急劇的變化，不管在土地持有面積、農業收入以及投入勞動力都呈現著顯著的下降情形。就生產的一般規律而言，擁有生產剩餘的產業，應朝向著生產擴張的道路前進。然而，實證資料卻顯示並非如此。顯然，這裡面存在了一個非生產要素的外部因素。如同分化機制展現的，台灣的畜牧業於 1990 年代後期，歷經了慘烈的產業結構調整。台灣政府部門為為了加入 WTO，於中美入會諮商談判之際，迫於美國壓力，提前開放美國畜產品進口。為了調節供需，安撫國內畜產業，提出離農離牧政策。此一政策直接造成了畜牧業停產、轉業的事實，政策的影響反應在普查數字之上，從圖 5.7 就可以看出結構調整對畜牧小農的衝擊，與此同時，更為完備的市場機制則支持了農企業經營的空間。就土地持有而言，由於畜牧農家的直接減少，加上愈是企業經營的畜牧業對土地的依賴就愈低，所以農牧戶與農牧業的持有面積普遍降低。但是在農業收入方面，則出現了剩餘農家的高額收入，畜牧業為所有農牧業中，平均農業收入最高的生產項目。同時，剩餘的積累，鼓勵了畜牧農家擴張其生產，所以剩餘個體農場有增加的趨勢。

至於畜牧農呢？表 5.4 呈現農牧戶的部分，整體而言，土地持有的差異指數明顯較其他作物與總體資料為低。至於農牧場的部分，農業年收入仍是差異最大的部分，而勞動力的投入變動情形則出現在 2000 年與 2005 年，剩餘個體農場與剩餘資本農場與糊口個體農場相較，差異指數都達 100。意味著畜牧業生產資源的變化在雇傭勞動項目上差異最大。

1990 畜牧業



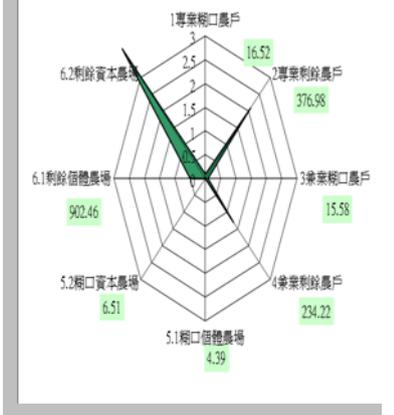
2000 畜牧業



2005 畜牧業



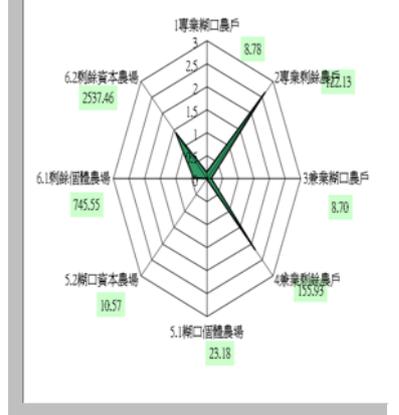
1990 年收入(萬元)



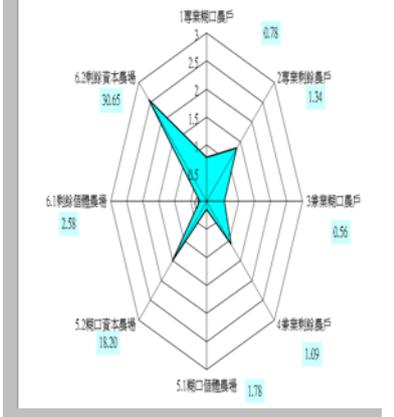
2000 年收入(萬元)



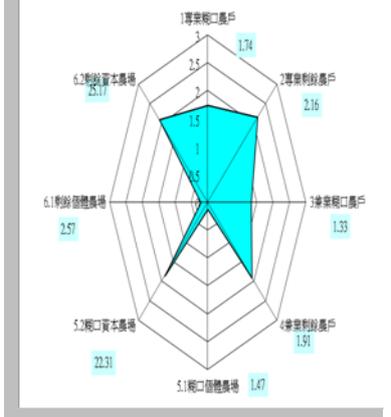
2005 年收入(萬元)



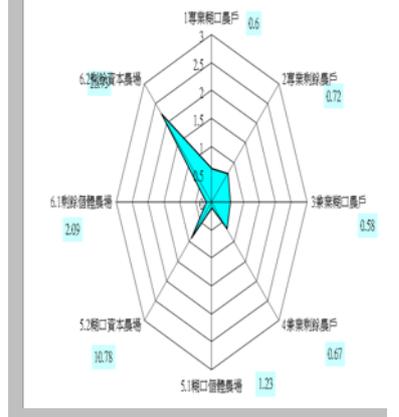
1990 雇傭勞動(人次)



2000 雇傭勞動(人次)



2005 雇傭勞動(人次)



詳細資料請參閱附表 14~附表 16。

*土地級距 1-4 每一層 0.5 公頃；5.1-6.2 每一層 20 公頃

**年收入級距 1-4 每一層 30 萬元；5.1-6.2 每一層 900 萬元。

***投入勞動級距 1-4 每一層 0.5 人次；5.1-6.2 每一層 6 人次。

圖 5.7 畜牧農及其生產資源示意圖 (1990、2000、2005)

表 5.1 1990 2000 2005 全體農民類型差異指數

經營形態 農戶				農場			
類型/年代	1990	2000	2005	類型/年代	1990	2000	2005
2 專業剩餘農戶 V.S.1 專業糊口農戶				5.2 糊口資本農場 V.S 5.1 糊口個體農場			
持有土地	1.71	38.70	39.93	持有土地	15.27	38.63	46.52
年收入	66.29	51.70	71.76	年收入	19.47	11.85	17.41
勞動力投入	19.71	7.65	9.23	勞動力投入	84.88	85.05	89.46
3 兼業糊口農戶 V.S.1 專業糊口農戶				6.1 剩餘個體農場 V.S 5.1 糊口個體農場			
持有土地	2.20	8.30	4.09	持有土地	27.97	30.61	32.27
年收入	3.86	7.93	3.14	年收入	92.73	100.00	100.00
勞動力投入	9.76	18.49	2.73	勞動力投入	28.83	18.25	18.59
4 兼業剩餘農戶 V.S.1 專業糊口農戶				6.2 剩餘資本農場 V.S 5.1 糊口個體農場			
持有土地	1.90	43.15	46.56	持有土地	14.46	58.90	50.44
年收入	66.29	69.73	72.31	年收入	99.44	100.00	100.00
勞動力投入	16.90	8.57	7.53	勞動力投入	92.02	85.80	89.13

*表中數字皆為差異指數 (index of dissimilarity)。資料來源為附表 2 至附表 4。

表 5.2 1990 2000 2005 稻作農民類型差異指數

經營形態 農戶				農場			
類型/年代	1990	2000	2005	類型/年代	1990	2000	2005
2 專業剩餘農戶 V.S.1 專業糊口農戶				5.2 糊口資本農場 V.S 5.1 糊口個體農場			
持有土地	3.56	46.13	49.63	持有土地	44.44	60.00	62.50
年收入	72.97	57.70	77.77	年收入	11.11	26.67	75.00
勞動力投入	9.37	9.83	5.30	勞動力投入	55.56	83.33	100.00
3 兼業糊口農戶 V.S.1 專業糊口農戶				6.1 剩餘個體農場 V.S 5.1 糊口個體農場			
持有土地	2.05	5.80	4.74	持有土地	29.64	66.67	100.00
年收入	6.37	3.90	5.57	年收入	85.19	100.00	100.00
勞動力投入	6.38	15.86	3.27	勞動力投入	25.93	50.00	37.50
4 兼業剩餘農戶 V.S.1 專業糊口農戶				6.2 剩餘資本農場 V.S 5.1 糊口個體農場			
持有土地	3.92	62.77	61.63	持有土地	29.06	100.00	88.89
年收入	72.97	57.70	77.76	年收入	92.31	100.00	100.00
勞動力投入	12.10	10.53	4.07	勞動力投入	76.92	83.33	100.00

*表中數字皆為差異指數 (index of dissimilarity)。資料來源為附表 8 至附表 10。

表 5.3 1990 2000 2005 果樹作物農民類型差異指數

經營形態		農戶			農場		
類型/年代	1990	2000	2005	類型/年代	1990	2000	2005
2 專業剩餘農戶 V.S.1 專業糊口農戶				5.2 糊口資本農場 V.S 5.1 糊口個體農場			
持有土地	1.65	34.93	36.31	持有土地	58.34	40.00	33.33
年收入	53.71	52.06	57.31	年收入	30.00	40.00	33.34
勞動力投入	14.87	4.74	5.74	勞動力投入	75.00	80.00	90.48
3 兼業糊口農戶 V.S.1 專業糊口農戶				6.1 剩餘個體農場 V.S 5.1 糊口個體農場			
持有土地	2.13	10.59	3.94	持有土地	29.99	51.43	42.06
年收入	1.90	9.33	2.87	年收入	86.67	100.00	100.00
勞動力投入	13.40	22.25	3.26	勞動力投入	41.67	25.71	42.86
4 兼業剩餘農戶 V.S.1 專業糊口農戶				6.2 剩餘資本農場 V.S 5.1 糊口個體農場			
持有土地	2.33	40.21	45.44	持有土地	37.50	80.00	68.46
年收入	53.70	66.27	66.69	年收入	93.75	100.00	100.00
勞動力投入	12.58	5.35	3.82	勞動力投入	75.00	80.00	84.23

*表中數字皆為差異指數 (index of dissimilarity)。資料來源為附表 11 至附表 13。

表 5.4 1990 2000 2005 畜牧業農民類型差異指數

經營形態		農戶			農場		
類型/年代	1990	2000	2005	類型/年代	1990	2000	2005
2 專業剩餘農戶 V.S.1 專業糊口農戶				5.2 糊口資本農場 V.S 5.1 糊口個體農場			
持有土地	4.19	17.865	20.69	持有土地	40.44	30.83	58.40
年收入	83.35	80.18	79.58	年收入	29.14	46.67	43.32
勞動力投入	9.37	9.83	5.30	勞動力投入	55.56	83.33	100.00
3 兼業糊口農戶 V.S.1 專業糊口農戶				6.1 剩餘個體農場 V.S 5.1 糊口個體農場			
持有土地	1.69	8.79	2.18	持有土地	40.33	19.77	22.14
年收入	8.05	10.85	8.72	年收入	93.50	100.00	100.00
勞動力投入	6.38	15.86	3.27	勞動力投入	25.93	50.00	37.50
4 兼業剩餘農戶 V.S.1 專業糊口農戶				6.2 剩餘資本農場 V.S 5.1 糊口個體農場			
持有土地	4.13	13.99	17.77	持有土地	28.97	44.61	41.62
年收入	82.87	80.36	83.63	年收入	100.00	100.00	100.00
勞動力投入	12.10	10.53	4.07	勞動力投入	76.92	83.33	100.00

*表中數字皆為差異指數 (index of dissimilarity)。資料來源為附表 14 至附表 16。

5.3 小結與討論

整體而言，台灣農民分化質上的差異，以土地變化最為劇烈。但是變化的期間在 1990 年至 2000 年之間產生、確立。主要在於那段期間進行了兩波農地釋出，同時放寬買賣、租用的限制。雖然土地的移轉在農業類型結構中所占的比例較小，在農地分配中所占的比例也小，但是在表現各個農民類型彼此之間「質」的差別上確頗具意義，無法做為一體適用的分化判準。

5.3.1 頑強小農生產關係的質變

分化是一個必然的方向，只是分化的歷程與分化的進程，與其所處的社會結構、政經體制息息相關。然而單一國家的社會結構、政經體制又受到資本主義擴張的連動。因此，新自由主義經貿自由化的現實體制所議定的規範性協定，國家職能、法權體制及其主體性，以及農民主觀能動性共同結構了農民生產關係的選擇與組合。正是這樣一個多層次的複雜結構，共同作用於農民分化。

就台灣小農的特殊性而言，土地改革的小農結構，確立了此後近六十年的分化路徑，大規模的小農以其有限的生產資源，朝向商品生產，農場經營組織形態維持著小農的面貌，但是其生產關係已然質變。簡言之，量的穩定，不代表質的強固。台灣小農切切實實歷經生產關係的巨幅變化，質變的根本內容，表現在生產資料取得的商品化，表現在耕作選擇的市場化，當然也表現在市場流通的資本化。商品小農，更容易受到市場機制的影響。從實證資料 1990 年與 2000 年農民分化的大幅變化，可以看出，十年之間，台灣為了參與國際組織 WTO，國家農政職能朝農業自由化轉向，國家主導農業結構調整造成農民分化的劇烈。換句話說，一腳踩在市場經濟，另一腳踩在外邊的小農，被市場經濟捲得更深更緊了，而所謂另一邊的傳統慣習及其孕育的社會形態，也被資本主義擴張逼得更狹更窄了，小農另一腳幾無立錐之地。

農民分化的考察並不是從數量上觀察，而應該從其性質變化入手，這才是真實的社會分化，本研究採取的作法，為探討生產組織中的資本主義生產關係因素，即從雇傭勞動與否、生產剩餘與否觀察其性質的變化。

Chayanov 主張，小農的分化過程，人口因素（家庭人口結構與生命週期循環的分化）有著主導性的作用（1996[1925]），這個概念，顯然不適用於台灣，台灣農民分化並非家庭勞動力的自我調整，反而是生產資源與市場機會的理性盤算。

我們可以看出稻作農家家庭農場異常地堅固，一項針對 1974-1983 年的實證調查指出：水稻生產的家工工數在人工總數裡所佔比率還呈現與年俱增之勢，就總數而言，家工與雇工皆呈現減少的趨勢，只是雇工減幅大於家工。（黃際鍊，1985：106）看來此趨勢並未改變。

值得探究的是，以勞動參與，特別雇傭勞動通常作為階級的基本判準（Athreya et al. 1987），這在台灣的稻作農家。幾乎不成立，小地主與地主的比例上昇，反應了台灣稻作農家寧可忍受虧損，自掏腰包雇工也不願放棄稻作。這個現象直接挑戰古典主義經濟學中對人們逐利的假設。種田既不能賺取利潤也無法極大化使用家庭勞動，意味著稻作農民的行為有其更深遠的文化意識形態的脈絡，此節留待日後深入考察。

稻作農家之外，台灣農家的小農現象仍然明顯，尤其是菇菌農家、花卉農家為專業小農，形式是處於小農結構，不過其內涵卻有著質的變化，平均勞動力不高（每公頃），產值卻高，顯示出除了單純勞動投入之外的其他重大影響，推估為高技術性及商品化網絡的連結，例如蘭花業者，本身除了具備育苗、整苗的能力，通常也直接都提到：「掌握市場流通的重要性！」這裡頭出現了一個過去理論上，較少被討論的，那就是「小農」所掌握的流通形式，所帶來的質變，是否要強於生產資源的掌握形式。

5.3.2 結構變化及其意義

農場組織經營管理是土地、勞動和資本在質量上有意義的結合，結合的目的在於確保最低的投入可以獲取最好的報酬，無論農場組織的規模多寡，土地、勞動和資本之間總是存在著一定的比例關係。至於，家庭農場組織則有一個根本的限制，即作為生產要素之一的勞動力是既存在家庭結構之中，無法隨心所欲的提高或降低，受到勞動力的限制，自然使其他生產要素適應於此一相應的比例，而使家庭農場組織的規模受限（Chayanov 1996[1925]：66）。

在台灣的農業經營現實中，雇傭勞動形態的多元，使得勞動力增減的彈性情形。尤其是農業專業化的興起。

農業專業化指農業採用工業生產的方法和現代化設施投入農業生產，產出不再只是供自家銷售的物品，而是供市場交換的商品，造成耕作類型愈來愈集中、經營形態愈來愈專業。專業化是農業生產力發展與社會分工的結果。農業專業化意味著台灣小農經營形態質改變，家庭農場由自給自足到完全生產農產品供銷售的過程，就是由多樣化耕作到部分專業化再到單一的生產專業化的過程。從農場類型與耕作形態的交叉比較，足以顯示專業化的現象。

5.3.3 龐大的兼業農

台灣實施土地改革之後，農場平均土地面積自 1947 年平均 1.51 公頃持續遞減至 0.76 公頃，除了 1982 年因《農業發展條例》鼓勵共同經營和委託經營及水稻保證價格而曾微幅上昇之外，幾乎呈現持續下滑的趨勢。

由於普查資料調查農家的前提，除了擁有農地之外，仍需有所產出，¹⁰¹ 並實際務農。換句話說，為什麼仍有如此高比例的家庭願意持有零細農地，保留農家身分呢？如此高比例的兼業農家持續存在，究竟反應了何種分化的根本原因？

龐大的兼業農所反應的意義在於台灣小農家庭內部的工農分工。從農業普查資料以及農業統計要覽可以看出，工農分工表現在家庭不同勞動力的工作選擇，以及同一勞動力的投入於不同的勞動部門，前者如家庭成員有人務農、有人從事農業部門以外的工作（藍、白領兼而有之）。後者則是務農人口於農閒時期兼打零工，或許作為其他農家的散工，或者作為其他部門的零時性勞動力。或者反過來，主要勞動力已投入其他部門，兼而少部份投入農業部門。

造成此一現象的原因推估原因有二，其一為台灣農業現代化的腳步又快又急，勞動力移轉的社會連帶仍然存在。即六十餘年的工商發展與勞動力移轉，尚未將勞動力完全自家庭農業勞動抽離，加上台灣小塊土地所有制也提供了非農業

¹⁰¹ 農牧戶基本要件為一般家庭從事農耕或提供農事休閒且符合下列條件之一者，經營面積達 0.05 公頃、飼養大型動物 1 頭、中型動物 3 頭、小型動物 100 隻或出售或自用農畜產品金額在 20,000 元以上者。

部門勞動者休養生息的空間，也就是由於土地面積較少，農業勞動種類多元、分工細密，致使投入農業部門的門檻相對於要低，從 2005 年普查農牧戶數相較於 2000 年多了 45,172 戶可為證明。其二則是台灣農政部門再分配政策，策略性的照顧農糧小農，具有農民身分所享有的農保及老農年金，以及擁有農地所能領有的休耕補貼，致使許多農家即使已脫離農業勞動仍然保有農家身分。

從實證資料可以看出，龐大的兼業農主要存在於農糧生產部門，至於經濟作物的勞動投入則以專業農居多。

農民分化現象中，維持農糧生產的制度誘因，致使台灣小農出現了一個迥異於農民分化的兩極道路，然而龐大的「兼業農」也難以用半普羅農民稱之，因為促使其維繫農民身分的社會連帶與制度誘因大於生存的需求。換句話兼業農並非去生產資源的過程，反而是藉著鞏固生產資源以鞏固農民身分，姑不論鞏固農民身分的動機是田園詩歌的農家生活期待，或是制度誘因的農民福利期待，總括而言，兼業農的存在「穩定」農民社群。這也使得分析農民分化的理論，不得不考量資本主義擴張過程中，國家再分配策略所提供的福利手段對農民分化，至少對小農結構中的農民分化過程所展現的關鍵影響。

台灣的小農結構就是在此雙重再分配結構以及市場機制的擴張中所呈現的家庭農場規模中的商品化生產特性。

第六章 結論與討論

小農仍在，只是鄉民社會悄然遠走！

本論文從農民是否已然分化這樣一個素樸提問談起，當研究進入農業生產環境的結構因素，不可避免的得先處理國際政經局勢的外部作用。此一外部作用，以國家作為中介，對台灣的農業政策起了支配性的影響。從 1980 年代初期，美國就直接施壓限制稻作出口，開放大宗作物市場。1993 年底，當遙遠的烏拉圭回合談判確立〈農業協定〉的規範性架構，台灣的農業政策便由以台灣自身發展為主體的計畫性經濟（如，保價收購、糧食自主及保護市場），轉變為受制於國際性協定的貿易自由化規範（如，非關稅措施關稅化、降低關稅、開放市場）。上述這組運動關係，以國家為中介，作用於台灣內部。另一組運動關係，則是在國境內部，國家規制與市場關係的競逐。農民被統攝於這雙重的架構之中，農民生產條件的變化與變異，縱使為農民主觀能動性的選擇，也無法不受結構的支持或限制。



6.1 結論

6.1.1 研究要旨

本研究第四章旨在闡明外部因素所起的支配性作用，國家作為中介形式，如何連結了國家內部與外部的兩組再分配關係。此兩組關係的互動決定了農民分化的整體結構。而第五章則是從結構動態中，理出農民分化機制，同時以 1990、2000 及 2005 年三次普查資料，探討農民分化形態的差異性。由於個別農民因應策略不同，流動性不同，所產生的結果也不盡相同，這就是分化的動態過程。

事實上，本論文所要論述的兩個主要問題，第一個問題在於農業生產結構的形成因素，內因與外因為何？國家作為中介運動形式，如何回應外因及結構內因。第二個問題則是農民生產的差異性意味著什麼？農民回應生產結構的策略不同，所導出的結果不同，總體而言，決定了農民分化的形式。在此基本的問題意識確立之後，以農業自由化階段作為研究期程，此一階段，無法絕對的劃分，但是當

研究以國家擔任中介運動形式為基本命題時，研究發現，台灣農業政策宣示市場導向、農業結構調整的同時，正也是國家角色、內部市場納入國際資本主義之際。因此本研究以農業自由化之後為主，探究國家在此階段，由於政策導向不同，其政策手段有其明顯的差異。

問題意識的起源是來自於農民分化，爲了探究「農民分化」，首先就要界定台灣農民的屬性。台灣農民有其特殊性，此一特殊性若是對照馬克思所言的「原始積累過程」就更容易明白。西方先進資本主義國家以三百年的時間所逐漸實現的原始積累，在在說明了直接生產者與生產資料相分離的過程，封建解體以後所形成的小農，乃是作爲原始積累的歷史前提。小農何以作爲原始積累的前提，就涉及到國家力量與市場的介入，商人資本與高利貸資本的介入使得小農在這個過程中，朝向兩種分化的途徑前進，一部分人掌握生產資料和生活資料；另一部分人除了本身的勞動力之外，便「一無所有」，變成出賣自己的勞動力交換生活資料的受雇工人。從《濟貧法》到《工廠法》是國家權力以法的形式迫使離開土地的農民進入工廠的歷史過程。但是，這個過程在台灣並沒有出現，雖然矢內原忠雄論述日治時代，殖民政府國家壟斷資本透過糖業生產完成台灣的原始積累，然而他的論點，顯然未曾探究台灣早在 19 世紀中葉開港之際農業商品出口頻頻的歷史，同時也忽略了日本殖民政策所刻意保留下來的地佃關係。換句話說，日治時期台灣農業的商品性格藏身於地佃關係之後，突出的「小農」形象，使論者忽略了小農商品化生產過程的封建構造。正是這個封建構造與市場的結合，穩定了殖民地政府的統治基礎，提供了日本國家壟斷資本對台灣土地和農、林、礦產資源奪取的條件，也保障了地佃關係的延續，實現了地主階級的封建利益。其結果，佃農還是佃農，並沒有大規模的離開土地。

戰後國民政府的土地改革，小農成爲國家轉移農業剩餘到工業部門的直接對象，但是在冷戰結構下，爲了取得在台統治的穩定和合法性，在國家掌控流通的過程中，農村破產雖然是「以農養工」的政策結果，但也透過「耕者有其田」和「農地農用」鞏固了小農生產的物質基礎。其結果，農業剩餘勞動力擠壓到工業部門，雖然實現了社會分工，但從農村家戶經濟看來，這也不過實現了家庭勞動力與工業部門間的分工而已。小農還是小農，只是靠著微細的生產資源勉強糊口

的商品農。這是台灣農民相對於新進國家原始積累的一般規律的不同。只不過，這回，台灣小農送走了地主的直接盤剝，迎來了國家威權的隱性剝削。

戰後的土地改革建立了台灣小農經濟，然而，發展的腳步又猛又急，小農經濟建立與維持，不到十年的時間，台灣馬上進入出口導向工業化的時代。隨著工業化的進展，需要大量的勞動力，又仰賴農村勞動力的供給，在低糧價肥料換穀、隨田徵賦政策的催迫下，農村剩餘勞動力只好走向離鄉離農的道路。台灣當時低糧價政策到肥料換穀，其實是要達到兩個基本的目的，第一個目的是農業剩餘的轉移；第二個基本的目的是透過農村收入偏低，將農村的剩餘勞動力擠到工業部門裡面來。不過土地改革的社會目標，在於穩定國民政府的治理，因此國家權力在這個過程中既要轉移農業剩餘勞動力，但又要確保小農經濟相對的鞏固。因此，當出口導向工業化初步完成，於 1975 年前後開展第二次進口替代之際，卻同時於 1974 年開始實施農業補貼、保價收購。台灣小農生產的結構在此確立，即使到了今天，「小農生產」跟高度「商品化農業經濟」還是台灣農業經濟的兩個主要特徵。

小農生產涉及「生產關係」，農業商品化涉及「流通市場」，因此台灣農民在「質」上的差異，受到本身所掌握的生產資源的影響，也受到他與市場結合的形態的影響。小農生產與市場結合的形態既受到作物的影響，也受到生產的自然條件的限制，同時卻也反過頭來強化了作物特殊化的情況。簡而言之，當農民與市場相結合，由於受到作物特殊制約，發展出不同的結合形態。例如農民種稻與市場結合的情形、種蔬菜與市場結合的情形。以及種水果與市場的結合情形，都不相同。此一不同，反過來作為一種機制強化了作物的殊異性。是以某些作物在這個過程當中取得發展，某些卻受到挑戰。在這個過程中，由於農民主觀能動性的差別，個別農民因應策略不同，其結果有所差異。

總的來說，1980 年代末，在國家透過農業政策介入市場的強勢主導下，個別小農也只能屈服於「農業結構調整」的政策壓力下。例如，台灣畜牧業的農民分化過程，就具體的展現了結合形態的變異。畜牧業利用兩次的開放農產品時機，策略的結合，在 1988 年，面對國家打算開放美國火雞肉進口，雞農團結起來，在無法抵擋的情況，改旋易轍，轉而追求更好的商品化條件，要求政府，以國家資源介入台灣雞蛋市場的洗選、分級、包裝與配銷。1998 年，養豬業者在台灣與美

國進行 WTO 入會諮商之際，連番發動四波抗爭，爭取豐厚的國家貸款，同時要求國家補貼小型畜牧農離農離牧，進行生產業者的規模調整。這兩次事件，都是典型的尋租行爲，透過組織力量，要求國家機制，提供非生產性的回饋與支持。此一策略，與農糧小農在 1988 年爭取農保等福利，以及後續國家爲了治理所需及政黨競爭中連番加碼的老農津貼等較身份屬性連帶的福利保障是二碼子事，前者是尋租行爲、後者則是國家資源再分配。

探討農民分化，除了討論農民生產關係的差異性之外，也應該討論這個結構以及這個結構如何作用於農民分化。

爬梳台灣農業經濟發展的歷史過程中，概括了決定農民分化的三個範疇（國際局勢、國家職能、市場機制）以及四個行動主體（國家、農政部門、農民組織、農民個體）作爲結構因素。雖然，農民作爲行動主體面對市場變遷的因應策略有異，形成的結果也不相同，但總體而言，還是受到總體結構的制約。這便是本研究之所以無法獨立探討農民自身、無法獨立探討農業部門的原因。總括說來，本研究以台灣農業結構爲範疇，動態性的探究國內農業生產環境。結構並非只是內生的，不管是農業出口國或進口國，都有其內在矛盾，這個內在矛盾的性質都是結構失衡，而結構失衡通常與工農部門連動有關。面對這種結構失衡，表現在出口國，是以高額的農業生產補貼支持出口；表現在進口國，則是被迫開放市場，再以農業補貼穩定糧食生產。上述兩者的本質上都是國家介入市場機制。都使用財政補貼的方式維持農業再生產。但是，由於在世界市場上的位置不同（由國際局勢而定），同樣的邏輯，相同的手段，卻產生了對抗性的結果。一個是市場全球擴張，一個是被迫開放市場；一個是國家職能取得跨國界的延伸，一個是去國家化。而農民與農業，就成爲國家角力的祭品。

6.1.2 農民分化的天花板

就列寧的話來說，前資本主義中的大地主——直接或透過佃農——剝削薪資勞動或鄰近的小農（以及少數中農），他們自身並不參與勞動，其主要的社會位置爲封建領主或富有的財主或是混合了此二種類型的剝削者和寄生蟲。列寧並且假設，即使農業經濟的所有制具有相當的彈性，農民似乎無法轉爲大地主，大地主

在土地改革與資本擴張中被國家機器和工業發展所吸引。涂照彥（1992）考察日本殖民經濟台灣的小農分化，得出相近的論點，他認為自耕農無法以自身所有的生產資源，擴張為資本農。

本研究稱這個現象為農民分化的天花板，雖然列寧主張小農的二極分化為無產者與資產階級，然而，以小農有限的生產資源，仍然無法透過自身的擴大再生產擠上資本主義大農場主的行列。

農民無法在既有的條件變成資本農，也就是說農民無法透過農業生產積累資本，去擴大再生產，在沒有擴大再生產的情況下，自然無法變成資本農。這是對兩極分化一個很大的質疑。以台灣的情況來說，小農依賴其自有生產資源，其分化形式無法產生根本的質變，透過自身勞動積累擴大生產規模，最多只能由糊口農上昇為商品農，而無法轉型為資本農。台灣的資本農場形成，通常需要國家政策的支持或是由政府公營農場的資本化。國家政策支持例子，諸如 1990 年代初期，台灣開放美國農畜產品進口之際，全國養雞協會發動多波抗爭，其抗爭目標在於提高市場競爭力，要求優惠貸款、冷凍倉儲以及配銷生產等有利於規模生產的政策支持，從而整合為數家大型資本農場。例如卜蜂與大成；另一個例子則是特定財團獲得國家特許，低價買取台糖土地，開發為休閒農場，例如兆豐農場。政府公營農場的資本化則是原來做為特用作物生產的台糖，轉變為花卉、畜產大型農企業。安置退役榮民的退輔會農場，轉型為大型休閒農場等等。

至於台灣小農農糧生產，長期依附國家規約的市場。WTO 雖然打通了市場機制，不過由於台灣內部生產的產值相對滑落，因此，在這個顛簸的環境中，小農的分化有其根本的限制。因此，台灣小農的形貌與分化經驗，與列寧及 Chayanov 論辯的俄羅斯農民不同，它不會消散在歷史中，它也不會停留在家庭經濟的滿足中，當然，受限於生產結構，它也不可能無限擴張為資本農。

6.1.3 農業結構轉型下的農民分化

本研究探討台灣農業結構轉型下的農民分化，以 1980 年代台灣開放大宗農產品進口迄 2005 年間為研究階段，就此階段而言，農民分化的特徵，主要為農民生產型態與流通型態的轉變，而非社會分化（大量直接勞動人口脫離農業生產轉型

為工業勞動工人)。

所謂農民生產型態與流通型態的轉變，具體的表現在國家政策的支配之下(保價收購、休耕補貼等再分配策配以及農地農用及農地移轉的限制)，小農重新調整生產關係。而小農面對外在的壓力(市場的壓力、流通的限制)，回應之道在於經營形態的轉變。台灣的小農在沒有擺脫「農業小商品生產者」這樣一個基本的屬性之下，選擇了各種可能的途徑，不管是休耕、維持農糧生產、轉市場作物、兼業化，都是在沒有脫離農業小商品生產者這樣的屬性之下，選擇他自身與市場趨進的策略、選擇農業勞動的型態。

表現在流通層面的可以分為兩大部份，即「偏向受國家制約」與「偏向直接連結市場」。由於小農趨進市場的策略差異，與國家連帶的關係差異，因此論文提及的小農與商品農的差異在於：「小農」指主要受國家制約的農業小商品生產者。「商品農」指主要依循市場邏輯的農業小商品生產者。至於「資本農」則是依循市場邏輯、追求擴大再生產的農業商品生產者。

且將農民分化的意義，再次釐清。「農民分化」此一概念，若就社會階級的分化，那麼，在這個研究過程並沒有出現顯著的社會分化。起碼研究期間——有限的二十五年間，就具體的歷史材料與實證材料而言，無法推論出大量的農民社會分化的現象。然而，農民因應國際市場到國家的政策，面對市場流通的壓力，的確出現從生產到流通模式的轉變。這個現象，應該視為農民因應結構因素，所進行的生產關係分殊化，所做出出不同的適應市場的方式。因此，畜牧農的尋租行為，或者農糧小農的國家依附，或者市場農的轉作與小規模的土地擴張，或者兼業農維持農民身份的福利期待，都導致了農民生產型態與生產資源的分歧，也造成了無法用單一名詞概稱的農民分殊化現象。不過，無論如何，台灣的農民仍然主要維持著以家庭勞動力為核心的農業小商品生產者。

目前的研究，只能從總量的趨勢來討論台灣小農總體的分化趨勢。第五章的農民分類是一個結果論的分類，此一分類有助於初步看出農民分化的的大略圖像。例如，1990年至2000年之間，由於農地法令放寬，農地擴張的情形較為明顯，又例如1990年與2005年相較，農業勞動力的投入仍然平均為1人之下，實證的指出，台灣的農業勞動力仍然以家庭勞動力為核心。

至於爲什麼台灣的農業生產者仍然維持著龐大的以家庭勞動力爲核心的家庭農場模式，其主觀選擇爲何？目前的研究還不足以回答這個問題。目前的研究處理了農業結構調整的歷史材料，解析了農民分化的機制，不過這仍然只是外部因素的分析，至於農民的主觀選擇爲何，必需進行更仔細的農家調查。也就是說，目前的研究停留在農家門外，要回答台灣家庭農場因何存續、有何轉變、轉變的途徑與策略，仍待研究者去敲開那扇門。

6.2 討論

6.2.1 重新面對市場

農民分化結構所形成的分化機制，計有「維持農糧生產」、「休耕」、「轉市場作物」，當家庭農場與市場相結合之後，若持續分化，則走向「擴大規模」、「資本投入」等資本積累的規律。然而，台灣小農的生產，由於結構使然，以及土地移轉的限制，尚未出現由小農生產直接擴展爲資本農場的趨勢。

前一章以實證資料，論農民分化受制於農業生產結構，而結構所形成的分化機制定或造就了農民分化的類型。因此，農民分化是一個長時期的、結構性的變化。這個變化並不全然是國際局勢、國家政策與市場機制的結構作用使然，還涉及農民組織的回應。因爲農民組織通常透過某些特定的事件（農民運動）、某些急進的抗爭形式、某些共同議題的表達（議會陳情）來回應結構壓力。只是如此一來，研究者將研究視角聚焦於農民的政治組織運作。忽略了農民生產活動過程的組織形式，也忽略了農民的經濟組織運作。要克服這個問題，只有將視野轉移到農民的生產與流通過程，才能提出適當的解決方案。農民生產受制於小規模土地以及家庭勞動力的限制，難以擴大生產，多數的分析到此就遽以論斷小農的生存限制，然而，台灣的特殊性在於小農持續存在並且實現了高度商品化生產。如何理解此一特殊現象，應當從農民經濟的日常形式探究。在探討農業結構調整之際，指出農業商品市場機制的完備與公開，支撐了小農商品化生產，同時概要說明了產銷班此一「個別生產、共同銷售」的生產組織。就是這個組織形態，使小

農生產與市場流通得以串連起來。換句話說，小農透過產銷班達成到商品選擇與價格分級的合作化直接接觸市場，從而影響市場。農民經濟組織相較於農民的政治組織雖然不易被察覺，但是在農民生產關係的組成上則占了重要的位置。事實上，小農的商品化生產足以存在並且與市場維持著良好的運作，此一組織形式發揮重大的功能。在全球農貿自由化的壓力下，小農生產與流通的合作化，可能是對抗結構壓力的有效過程。當然，農民經濟組織形式本身也在變動中，特別是新近訴求有機認證、生產履歷的農業品質與生產者標示，則是從市場端反饋回來重新組織生產；而訴求「故事訴說」或「親近土地」的網路行銷則是個別小農利用網路科技直接面對市場。可以想見，當農民經濟組織形式的變化達到某種程度，勢必影響農民生產關係。這種交換、流通領域的變革是否帶動生產關係的重組，從而影響農民分化的歷程與結果，將是一個精彩的故事，值得另行探討。

6.2.2 勞動力移轉與商品生產

農業的勞動投入因作物別而有很大的差異，大體集中在耕種與採收的時節，季節性的勞動投入落差很大。因此農家如何運用剩餘的勞動力就涉及家戶收入的多寡。因此，台灣小農運用勞動力的經驗是，農民未必要面臨全面破產，才被迫出賣勞動力，更多的情況是適應作物與生長週期的勞動彈性，季節性的出賣勞動力以換取貨幣，作為農家經濟的補充。這是一個很重要的討論，因為農民的出賣勞動力究竟是一種被動的無奈選擇，還是改善環境的主動作為，是一個值得探究的問題。關乎研究者對台灣小特殊性的界定。事實上在結構的限制之下（勞動力的不等價、產品的不等價、社會福利的不均衡），顯然的，出賣一部分勞動力，並且維持農業生產是最合理、最理性的農家選擇了。

若是以家庭農場出賣一部分勞動力的現象考察，就會導引出小農是「半普羅農民」。但是，此一概念沒有辦法完整的說明台灣小農生產的性質。台灣小農生產的另一個突出的特點為「商品化生產」。也就是說「家庭農場生產形態」與「商品化生產」應當視為一個整體。基於這層認識，讓我們再回到 Chayanov 與列寧的那場大辯論。列寧主張在市場介入下小農必然兩極分化，而 Chayanov 主張家庭農場適用於任何形式的國民經濟。從「勞動力運用」的層次看來，台灣的特殊性可用

「半普羅農民」加以概括。若是，仔細推敲「市場介入」與「國民經濟」此二個字眼，那麼就應當扣連到外部在小農生產組織的農業生產結構。從台灣的經驗看來，小農生產的基礎是自有的生產資料與自有的勞動力相結合。但是，當小農的生產物為商品時，它必須緊密的結合市場才有可能確保小農生產存在。

台灣的農業商品化生產，不同於過去小農研究中對於小農生產組織的理解。在 Chayanov 觀點中「小農經濟制度」特徵為小塊土地所有者，自給自足、家庭勞動力投入，所生產的物品供自家消費，若有餘裕，才進入市場交換。因此，「家庭勞動與消費」可以取均衡。這個觀點與列寧對「小農的生產形態」的認識大異其趣，列寧認為小農生產面對資本主義市場經濟的勞動形式（雇傭勞動）、資本積累與市場競爭，注定消散於歷史中。但是，從台灣的經驗看來，「小農的生產形態」的「生產關係」雖然沒有起根本的變異，但是對於「產物」的使用卻起了根本的變化，基本上是為了交換（銷售）而生產。所以說，台灣小農維持「家庭農場農生產形態」中以「家庭勞動力」為主，卻不排除「資本投入」與「生產力提升」，巧妙的在資本主義市場經濟中存活下來。

生產內容改變不足以確保小農得以存續，而是在小農生產為基礎的生產結構中，確保小農產品的集中、確保小農資本的取得以及對小農開放的商品流通機制，才足以制度化的支持商品小農的生存。若是回到台灣的現實，1990 年代農業自由化前國家規制的市場及其延伸體制農業改良場、農會信用部以及產銷班機制，確實發揮功能。不過，農業自由化之後，國家職能轉向市場化，此一轉向衝擊著小農生產結構。從實證資料看來，2000 年起，農民分化緩緩出現了向兩端增加的情形，也就是專業糊口農場增加的同時，專業剩餘農場也在增加。

簡言之，台灣小農是農業的小商品生產者。理解台灣小農，一定要理解台灣小農結合「家庭農場生產形態」與「商品化生產」的特徵。此兩項特徵一則使小農生產保持著很高的彈性，二則小農生產受制於結構因素。

柯志明、翁仕杰（1993）認為除了糧食作物以外，市場作物也納入家戶式生產方式，後者此類以家庭為單位的小商品生產，透過市場機制迫使小農以勞力更密集，家庭勞動更投入的自我剝削以供應廉價農產品。

那麼，家戶內部的工農分工的現象，究竟應該理解為家庭經濟的自我調節，或者是走向無產化的前奏呢？此一命題，無法僅從勞動力的移轉來回答，它牽涉到更為複雜的理論與現實的對話。偏重於小農主義抑或偏重馬派政治經濟學的理解，無助於回答這個問題，倘若資本主義的拓展是一個不可逆的趨勢，那麼什麼權的農業生產結構得以長存，它就涉到國家職能的選擇，一個放任自由市場競爭的國家職能與一個選擇調合資本擴張力量的國家職能，勢將創造迥異的生產結構規制，就是此一規制，侷限或者規範了小農生產結構以及小農生產關係的選擇。是以微觀的看來，小農內部的工農分工自然是家庭勞動力調節的結果。必須再次強調的是，此一調節並非處於真空狀態，它是外部化因素內部化的結果，它是國家職能作用於小農生產結構的現象。

6.2.3 小農生產的社會意義

儘管，數量龐大的小農其本身的生產關係已經產生變化，不管是使用生產資料的方法，經濟作物的選擇，投入市場流通的網絡，這些都可以看出多數小農已為一個典型商品農。然而，為數龐大的小農在長期國家計畫之中，選擇投入國家規約的市場機制，同時也維持著小土地的私有制，以確保其生產資源，成為社會穩定的力量。這件事，並不因小農是商品農而減損，也就是，維持大規模的小土地所有者的生存，就是維持台灣基層社會一個生機與安全。當人們受制於經濟危機，當人們於金融風暴中受挫失業，他還有一個休養生息的社會連帶。同時，小農多樣性的生產、適地適性的作物選擇也是照顧台灣人健康的主要隊伍。當然，小農社群與耕作環境是台灣社會文化的具象空間，奠基於此的記憶、文學、詩歌，並同形塑了這塊土地的歷史，它是我們的來處，也是我們的去處。因此，捍衛小農的生存權力是一個對台灣整體社會發展最有意義的事。過去，國家計畫經濟中透過農會推行的產銷合作、農會信用部因地制宜的小額貸放、相對開放的流通機制，都為小農的存在打下良好的基礎。

然而，台灣農業自由化之後國家農政職能日益轉向，國家政策思維朝著競爭型農業打轉，舉凡高科技、高出口的農業都被視為明日之星，大舉投入國家資源、鼓勵其擴產投資。然而，這是國家農政職能商品化、國家資源錯置的顯著惡例。

當某項農業生產已經進行工業化生產線模式時，它就已經脫離農業，而成爲農工業。有能力、有機會參與農工業運作的資本，必然以盈利爲目的，以追求最大利潤爲滿足，這樣的農工資本自然隨市場運作而興衰，怎能再起社會安全瓣作用？國家資源理應投注於滿足社會公益、謀求人民福利，而維持小農的生產，才是一個公平正義的事。

只要檢視晚近台灣的農業政策，就可以看出，農政職能已經成爲服務資本的工具，舉例而言，「小地主大佃農」計畫，以國家獎勵的方式，誘發小地主將土地出租，同時補貼承租者，而承租者往往是掌握特定商機的農工業者。這個計畫直接造成小農土地「所有權」與「使用權」分離，埋下了小農脫農的伏筆，同時確立了「租地大農場」的制度誘因。面對廣大的小商品生產者，農政職能不應該屈服於資本，而應該以小農經營爲主體，構思生產與流通計畫，拉近小生產者與直接消費者的距離。一個糧食自給率僅僅只有 30.6% 的台灣，不應以農業產值低落作爲打擊農業的藉口，而是以台灣內部的消費力創造更加的農業產值，地產地銷，提昇糧食自給率。台灣很小，一個依賴出口的台灣應付經濟危機的彈性更小。放棄了小農，等於放棄了台灣自身生存根基。

6.2.4 研究意義與後續研究的方向

戰後，台灣農民研究多從古典經濟學出發，其方法論爲建構假設模型，加以驗證，當驗證的形式愈是精確，愈是可檢驗的公式、模型，那麼農業經濟學家愈是有信心於建構「科學」的農民研究。因此，台灣的農民研究經常著重於個別經濟單位，如農場、農戶的個體行爲中，探討要素市場的運作。此一方法論形式使得新古典經濟學無法回答經濟制度與社會政治制度的關聯，也無法回答個體行爲是否受抑制或促進更廣闊的歷史變遷。基於台灣農鄉現實的理解，不管是農鄉的經濟、社會及政治各個層面，都共同構築了農民的存在形式。這是農民分化的研究扣連歷史分析的主因。

農民研究就是在於指出農民存在形式的一般規律與特殊規律。顯然將市場的發展視爲一種自然史規律的古典經濟學無助於深化台灣農民研究。而因此我的研究工作傾向於馬克思政治經濟學強調的總體觀，試圖從社會結構的變化來探討農

民生產關係的矛盾與潛在的對抗。在這裡，對抗的形式必需特別注意，對抗往往不只是外顯的社會抗爭，更多時候表現在生產關係重組與生產資源競奪的片片斷斷，探討生產關係的變化與對抗形式的歷史縱深將有助於理解矛盾的辯證關係，它帶來破壞同時也帶來創造的可能，而這些變動的過程同時捲動著農鄉社會朝向一個即使名存，卻也質變的不可逆的過程。

不過，以馬克思政治經濟學的觀點來分析台灣的小農，很容易得出小農終將消亡的結論，此一推論，顯然不同於台灣農鄉的社會現實。是以，就微觀層面而言，結合對台灣農業變遷的調查研究與歷史分析，著重於考察導致這種變遷的外部因素與內部因素，探討國家在這一變遷過程中的中介角色以其農民主體的回應與質變，以試圖總結台灣農村發展的特殊規律。我認為長期國家計畫經濟對生產資源的掌控以及台灣小農家庭勞動力於農工部門的分工及互補，是使得台灣小農生產兼具高度商品化經營與小農家庭生產模式的特殊的現象的主客觀因素。

本研究探討台灣農業結構調整與農民分化現象。故著重於結構動力的分析，但是農民作為行動主體如何回應此一結構壓力，在論文中較少提及，本擬對於農業生產組織與流通過程做較為細緻的研究，並且已訪問了十七位生產者、包工、包青與集貨商，不過，由於個別作物的生產與流通形式的歧異太大，無法在此研究過程中得知通透的理解，致使此一部分的研究未予發展。因此，此後的研究除了仍將延續此一理論框架之外，更將探討不同型態的農戶生產關係，以期提供台灣小農研究的另一個視野。同時，我相信，在新自由主義全球化擴張的催動下，台灣小農的困境，不會是一個孤立的現象，因此，在未來的研究進程中，也希望把視野擴展到東亞的小農生產，探討其間的同與差異。

附錄一

附表 1：全體農民類型次數分配表（1990、2000、2005）

類型／年份		1990	2000	2005	1990	2000	2005
		%/總計			%/小計		
1 專業糊口	N	58474	98544	136974	58474	98544	136974
農戶	%	6.76	13.59	17.73	6.77	13.60	17.75
2 專業剩餘	N	55626	31319	30256	55626	31319	30256
農戶	%	6.43	4.32	3.92	6.44	4.32	3.92
3 兼業糊口	N	648255	567368	579299	648255	567368	579299
農戶	%	74.99	78.23	75.00	75.06	78.30	75.08
4 兼業剩餘	N	101279	27414	25050	101279	27414	25050
農戶	%	11.72	3.78	3.24	11.73	3.78	3.25
農戶小計	N				863634	724645	771579
5.1 糊口	N	174	67	176	174	67	176
個體農場	%	0.02	0.01	0.02	20.71	10.86	22.71
5.2 糊口	N	32	50	50	32	50	50
資本農場	%	0.00	0.01	0.01	3.81	8.10	6.45
6.1 剩餘	N	275	233	312	275	233	312
個體農場	%	0.03	0.03	0.04	32.74	37.76	40.26
6.2 剩餘	N	359	267	237	359	267	237
資本農場	%	0.04	0.04	0.03	42.74	43.27	30.58
農場小計	N				840	617	775
總計	N	864474	725262	772354	864474	725262	772354

附表 2 農民類型與土地持有(含自有及租用)

經營形態		農戶						農場		農場					
類型/年代	1990		2000		2005		類型/年代	1990		2000		2005			
土地持有 (公頃)	N	%	N	%	N	%	土地持有 (公頃)	N	%	N	%	N	%		
1 專業糊口農戶	0.78	0.97	0.81	0.97	0.67	0.89	5.1 糊口個體農場	45.62	106.49	7.83	30.88	29.22	116.89		
0	801	1.37	251	0.25	242	0.18	0	90	51.72	10	14.93	31	17.61		
0-0.5	26225	44.85	42165	42.79	71468	52.18	0-0.5	10	5.75	15	22.39	40	22.73		
0.5-1.0	16724	28.60	29707	30.15	37375	27.29	0.5-1.0	4	2.3	12	17.91	32	18.18		
1.0-1.5	7574	12.95	13928	14.13	15414	11.25	1.0-1.5	2	1.15	8	11.94	9	5.11		
1.5-2.0	3077	5.26	5460	5.54	5753	4.20	1.5-2.0	2	1.15	5	7.46	13	7.39		
2.0-5.0	3670	6.28	6319	6.41	6237	4.55	2.0-5.0	17	9.77	8	11.94	23	13.07		
5.0-10.0	338	0.58	590	0.6	412	0.30	5.0-10.0	7	4.02	3	4.48	8	4.55		
10 ⁺	65	0.11	124	0.13	73	0.05	10 ⁺	42	24.14	6	8.96	20	11.36		
2 專業剩餘農戶	0.83	1.20	1.77	4.28	1.61	2.42	5.2 糊口資本農場	31.44	85.68	46.24	119.71	37.78	121.73		
0	477	0.86	1340	4.28	1331	4.4	0	15	46.88	3	6.00	2	4.00		
0-0.5	24287	43.66	3260	10.41	4091	13.52	0-0.5	1	3.13	11	22.00	2	4.00		
0.5-1.0	15979	28.73	7467	23.84	7874	26.02	0.5-1.0	1	3.13	2	4.00	2	4.00		
1.0-1.5	7374	13.26	6188	19.76	5844	19.32	1.0-1.5	0	0	2	4.00	5	10.00		
1.5-2.0	3171	5.70	4058	12.96	3546	11.72	1.5-2.0	2	6.25	0	0.00	4	8.00		
2.0-5.0	3852	6.92	7514	23.99	6361	21.02	2.0-5.0	1	3.13	10	20.00	10	20.00		
5.0-10.0	388	0.70	1170	3.74	910	3.01	5.0-10.0	3	9.38	7	14.00	10	20.00		
10 ⁺	98	0.18	322	1.03	299	0.99	10 ⁺	9	28.13	15	30.00	15	30.00		
3 兼業糊口農戶	0.76	1.02	0.68	0.80	0.63	1.06	6.1 剩餘個體農場	82.78	144.54	31.34	81.90	34.36	145.37		
0	6921	1.07	1033	0.18	1042	0.18	0	73	26.55	82	35.19	151	48.40		
0-0.5	305000	47.05	289862	51.09	325926	56.26	0-0.5	15	5.45	38	16.31	42	13.46		
0.5-1.0	180993	27.92	159067	28.04	149228	25.76	0.5-1.0	12	4.36	25	10.73	34	10.90		
1.0-1.5	79676	12.29	64032	11.29	55689	9.61	1.0-1.5	15	5.45	17	7.30	16	5.13		
1.5-2.0	33000	5.09	25022	4.41	21749	3.75	1.5-2.0	7	2.55	5	2.15	7	2.24		
2.0-5.0	38668	5.96	26147	4.61	23711	4.09	2.0-5.0	20	7.27	16	6.87	17	5.45		
5.0-10.0	3341	0.52	1883	0.33	1668	0.29	5.0-10.0	19	6.91	5	2.15	5	1.60		
10 ⁺	656	0.10	322	0.06	286	0.05	10 ⁺	114	41.45	45	19.31	40	12.82		
4 兼業剩餘農戶	0.83	1.04	1.91	2.44	1.90	2.89	6.2 剩餘資本農場	67.25	138.60	144.03	209.28	108.67	219.28		
0	1263	1.25	1588	5.79	1410	5.63	0	147	40.95	57	21.35	87	36.71		
0-0.5	44000	43.44	2976	10.86	3099	12.37	0-0.5	24	6.69	1	0.37	10	4.22		
0.5-1.0	28596	28.23	5189	18.93	5145	20.54	0.5-1.0	14	3.9	4	1.50	9	3.80		
1.0-1.5	13467	13.30	4870	17.76	4485	17.90	1.0-1.5	15	4.18	7	2.62	5	2.11		
1.5-2.0	5801	5.73	3500	12.77	2835	11.32	1.5-2.0	4	1.11	6	2.25	3	1.27		
2.0-5.0	7332	7.24	7609	27.76	6468	25.82	2.0-5.0	22	6.13	16	5.99	11	4.64		
5.0-10.0	664	0.66	1322	4.82	1243	4.96	5.0-10.0	21	5.85	25	9.36	22	9.28		
10 ⁺	156	0.15	360	1.31	365	1.46	10 ⁺	112	31.2	151	56.55	90	37.97		

#網底數字「N」欄為平均數、「%」欄為標準差。

附表 3 農民類型與年農業收入

經營形態 類型／年代 年農業收入(萬元)	農戶						農場						
	1990		2000		2005		1990		2000		2005		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
1 專業糊口農戶	125574	113031	149467	164763	87788	132814	5.1 糊口個體農場	69467	95795	155896	150303	143377	162292
0	8588	14.69	7722	7.84	45425	33.16	0	110	63.22	14	20.9	69	39.20
0-5	30170	51.60	21220	21.53	30677	22.40	0-5	29	16.67	8	11.94	13	7.39
5-10	19337	33.07	22008	22.33	22190	16.20	5-10	35	20.11	12	17.91	11	6.25
10-50	379	0.65	44193	44.85	36492	26.64	10-50	0	0.00	33	49.25	83	47.16
50-100	0	0.00	3220	3.27	2043	1.49	50-100	0	0.00	0	0.00	0	0.00
100-500	0	0.00	181	0.18	147	0.11	100-500	0	0.00	0	0.00	0	0.00
500-1000	0	0.00	0	0.00	0	0.00	500-1000	0	0.00	0	0.00	0	0.00
1000+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1000+	0	0.00	0	0.00	0	0.00
2 專業剩餘農戶	862100	7620224	1244952	2910108	1221286	3132931	5.2 糊口資本農場	113277	117933	136900	145490	84195	126153
0	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	14	43.75	16	32.00	26	52.00
0-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0-5	6	18.75	3	6.00	6	12.00
5-10	35914	64.56	0	0.00	0	0.00	5-10	12	37.50	6	12.00	2	4.00
10-50	13581	24.41	15018	47.95	15818	52.28	10-50	0	0.00	25	50.00	16	32.00
50-100	4570	8.22	8248	26.34	7468	24.68	50-100	0	0.00	0	0.00	0	0.00
100-500	1274	2.29	6694	21.37	5712	18.88	100-500	0	0.00	0	0.00	0	0.00
500-1000	287	0.52	891	2.84	719	2.38	500-1000	0	0.00	0	0.00	0	0.00
1000+	0	0.00	468	1.49	539	1.78	1000+	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3 兼業糊口農戶	119746	104766	121857	142864	87008	136145	6.1 剩餘個體農場	8491345	18670331	6932790	7935666	7420282	9454800
0	110632	17.07	61829	10.90	182575	31.52	0	0	0.00	0	0.00	0	0.00
0-5	310092	47.83	141423	24.93	147227	25.41	0-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00
5-10	223934	34.54	135021	23.80	92687	16.00	5-10	20	7.27	0	0.00	0	0.00
10-50	3590	0.55	217030	38.25	146791	25.34	10-50	46	16.73	0	0.00	0	0.00
50-100	7	0.00	11442	2.02	9160	1.58	50-100	81	29.45	26	11.16	47	15.06
100-500	0	0.00	623	0.11	859	0.15	100-500	66	24.00	107	45.92	134	42.95
500-1000	0	0.00	0	0.00	0	0.00	500-1000	62	22.55	50	21.46	63	20.19
1000+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1000+	0	0.00	50	21.46	68	21.79
4 兼業剩餘農戶	751306	3180535	1481080	2852879	1559321	3155561	6.2 剩餘資本農場	49303891	9080062	21982809	16914097	21207171	16894602
0	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0	0.00	0	0.00	0	0.00
0-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00
5-10	59417	58.67	0	0.00	0	0.00	5-10	2	0.56	0	0.00	0	0.00
10-50	31879	31.48	7352	26.82	6535	26.09	10-50	14	3.90	0	0.00	0	0.00
50-100	8242	8.14	10412	37.98	8987	35.88	50-100	37	10.31	18	6.74	11	4.64
100-500	1483	1.46	8255	30.11	8235	32.87	100-500	46	12.81	39	14.61	44	18.57
500-1000	258	0.25	950	3.47	832	3.32	500-1000	260	72.42	25	9.36	38	16.03
1000+	0	0.00	445	1.62	461	1.84	1000+	0	0.00	185	69.29	144	60.76

附表 4 農民類型與投入勞動力

經營形態		農戶						農場							
類型／年代		1990		2000		2005		類型／年代		1990		2000		2005	
投入勞動力(人)		N	%	N	%	N	%	投入勞動力(人)		N	%	N	%	N	%
1 專業糊口農戶		0.72	0.70	1.57	0.95	0.65	0.68	5.1 糊口個體農場		2.33	2.08	2.26	1.89	2.03	2.51
0		878	1.50	7423	7.53	6508	4.75	0		0	0.00	0	0.00	0	0.00
1		43595	74.55	41253	41.86	101410	74.04	1		72	41.38	25	37.31	85	48.30
2		11411	19.51	41915	42.53	22936	16.74	2		42	24.14	18	26.87	47	26.70
3		1981	3.39	4247	4.31	4885	3.57	3		26	14.94	12	17.91	19	10.80
3-5		575	0.98	3109	3.15	1180	0.86	3-5		24	13.79	6	8.96	17	9.66
5-20		34	0.06	596	0.60	55	0.04	5-20		10	5.75	6	8.96	7	3.98
20+		0	0.00	1	0.00	0	0.00	20+		0	0.00	0	0.00	1	0.57
2 專業剩餘農戶		1.11	0.72	1.75	0.89	0.83	0.77	5.2 糊口資本農場		27.41	34.98	24.41	29.78	23.64	25.90
0		0	0.00	535	1.71	977	3.23	0		0	0.00	0	0.00	0	0.00
1		31343	56.35	12575	40.15	20069	66.33	1		0	0.00	0	0.00	0	0.00
2		20106	36.14	14573	46.53	7090	23.43	2		0	0.00	0	0.00	0	0.00
3		3295	5.92	2163	6.91	1657	5.48	3		0	0.00	0	0.00	0	0.00
3-5		838	1.51	1317	4.21	440	1.45	3-5		3	9.38	3	6.00	3	6.00
5-20		44	0.08	156	0.50	23	0.08	5-20		21	65.63	34	68.00	30	60.00
20+		0	0.00	0	0.00	0	0.00	20+		8	25.00	13	26.00	17	34.00
3 兼業糊口農戶		0.54	0.52	1.14	0.86	0.60	0.63	6.1 剩餘個體農場		6.30	11.79	3.26	3.84	3.66	8.47
0		15544	2.40	132971	23.44	28661	4.95	0		0	0.00	0	0.00	0	0.00
1		540726	83.41	252177	44.45	443615	76.58	1		63	22.91	62	26.61	129	41.35
2		78201	12.06	160967	28.37	86070	14.86	2		44	16.00	45	19.31	47	15.06
3		12026	1.86	14776	2.60	16900	2.92	3		35	12.73	46	19.74	51	16.35
3-5		1702	0.26	5836	1.03	3887	0.67	3-5		54	19.64	47	20.17	39	12.50
5-20		56	0.01	641	0.11	166	0.03	5-20		63	22.91	31	13.30	38	12.18
20+		0	0.00	0	0.00	0	0.00	20+		16	5.82	2	0.86	8	2.56
4 兼業剩餘農戶		1.02	0.68	1.66	0.90	0.80	0.75	6.2 剩餘資本農場		35.16	47.63	29.12	50.21	29.77	47.87
0		0	0.00	2085	7.61	912	3.64	0		0	0.00	0	0.00	0	0.00
1		59939	59.18	9247	33.73	16939	67.62	1		0	0.00	0	0.00	0	0.00
2		32798	32.38	13152	47.98	5593	22.33	2		0	0.00	0	0.00	0	0.00
3		7332	7.24	2017	7.36	1252	5.00	3		0	0.00	0	0.00	0	0.00
3-5		1170	1.16	846	3.09	341	1.36	3-5		8	2.23	14	5.24	15	6.33
5-20		40	0.04	67	0.24	13	0.05	5-20		164	45.68	142	53.18	133	56.12
20+		0	0.00	0	0.00	0	0.00	20+		187	52.09	111	41.57	89	37.55

附表 5 1990 年農民類型與耕種作物結構

類型	農作物#											總計
	稻作	雜糧	特用作物	蔬菜	果樹	菇菌	甘蔗	花卉	其他作物	畜產	休耕	
1 專業糊口	24491	5447	5715	7333	9839	37	2855	426	441	1012	878	58474
農戶	41.88	9.32	9.77	12.54	16.83	0.06	4.88	0.73	0.75	1.73	1.50	100
2 專業剩餘	13493	3471	7417	6858	14996	340	1567	930	466	6088	0	55626
農戶	24.26	6.24	13.33	12.33	26.96	0.61	2.82	1.67	0.84	10.94	0.00	100
3 兼業糊口	330943	46945	50027	62689	100662	478	26700	2377	2156	9734	15544	648255
農戶	51.05	7.24	7.72	9.67	15.53	0.07	4.12	0.37	0.33	1.50	2.40	100
4 兼業剩餘	26296	5286	15665	12159	25229	627	2554	1130	536	11797	0	101279
農戶	25.96	5.22	15.47	12.01	24.91	0.62	2.52	1.12	0.53	11.65	0.00	100
5.1 糊口	9	3	4	11	12	3	6	4	7	115	0	174
個體農場	5.17	1.72	2.30	6.32	6.90	1.72	3.45	2.30	4.02	66.09	0.00	100
5.2 糊口	3	2	7	4	5	0	0	1	0	10	0	32
資本農場	9.38	6.25	21.88	12.50	15.63	0	0	3.13	0	31.25	0.00	100
6.1 剩餘	27	1	3	8	15	5	52	6	4	154	0	275
個體農場	9.82	0.36	1.09	2.91	5.45	1.82	18.91	2.18	1.45	56.00	0.00	100
6.2 剩餘	13	5	11	10	16	7	116	0	2	179	0	359
資本農場	3.62	1.39	3.06	2.79	4.46	1.95	32.31	0	0.56	49.86	0.00	100
小計	395275	61160	78849	89072	150774	1497	33850	4874	3612	29089	16422	864474
	45.72	7.07	9.12	10.30	17.44	0.17	3.92	0.56	0.42	3.36	1.90	100

附表 6 2000 年農民類型與耕種作物結構

類型	農作物											總計	
	稻作	雜糧	特用作物	蔬菜	果樹	菇菌	甘蔗	花卉	其他作物	畜產	觀光休閒		休耕
1 專業糊口	39643	4679	11416	14978	19610	119	1766	1031	780	1222	3	3297	98544
農戶	40.23	4.75	11.58	15.20	19.90	0.12	1.79	1.05	0.79	1.24	0.00	3.35	100
2 專業剩餘	6731	682	3638	4824	9893	262	292	718	215	4062	2	0	31319
農戶	21.49	2.18	11.62	15.40	31.59	0.84	0.93	2.29	0.69	12.97	0.01	0.00	100
3 兼業糊口	266541	20786	56286	77265	98999	280	6482	4045	3508	6546	11	26619	567368
農戶	46.98	3.66	9.92	13.62	17.45	0.05	1.14	0.71	0.62	1.15	0.00	4.69	100
4 兼業剩餘	4463	333	3590	4035	8454	165	167	578	163	5460	6	0	27414
農戶	16.28	1.21	13.10	14.72	30.84	0.60	0.61	2.11	0.59	19.92	0.02	0.00	100
5.1 糊口個	6	4	5	7	5	0	3	6	1	30	0	0	67
體農場	8.96	5.97	7.46	10.45	7.46	0.00	4.48	8.96	1.49	44.78	0.00	0.00	100
5.2 糊口資	5	1	3	15	10	0	5	1	1	8	1	0	50
本農場	10.00	2.00	6.00	30.00	20.00	0.00	10.00	2.00	2.00	16.00	2.00	0.00	100
6.1 剩餘個	3	1	1	2	7	4	30	9	2	171	3	0	233
體農場	1.29	0.43	0.43	0.86	3.00	1.72	12.88	3.86	0.86	73.39	1.29	0.00	100
6.2 剩餘資	9	3	5	7	9	3	78	11	2	126	14	0	267
本農場	3.37	1.12	1.87	2.62	3.37	1.12	29.21	4.12	0.75	47.19	5.24	0.00	100
小計	317401	26489	74944	101133	136987	833	8823	6399	4672	17625	40	29916	725262
	43.76	3.65	10.33	13.94	18.89	0.11	1.22	0.88	0.64	2.43	0.01	4.12	100

附表 7 2005 年農民類型與耕種作物結構

類型	農作物												總計	
	稻作	雜糧	特用作物	蔬菜	果樹	菇菌	甘蔗	花卉	其他作物	畜產	觀光休閒	休耕		未經營*
1 專業糊口農戶	60593	7856	7001	20653	29107	127	515	975	784	1188	15	8160	0	136974
2 專業剩餘農戶	44.24	5.74	5.11	15.08	21.25	0.09	0.38	0.71	0.57	0.87	0.01	5.96	0.00	100
3 兼業糊口農戶	264177	25837	22581	84907	130377	349	2054	4013	4629	5492	91	34792	0	579299
4 兼業剩餘農戶	45.60	4.46	3.90	14.66	22.51	0.06	0.35	0.69	0.80	0.95	0.02	6.01	0.00	100
5.1 糊口個體農場	8	2	5	12	21	1	1	13	20	73	5	0	15	176
5.2 糊口資本農場	4.55	1.14	2.84	6.82	11.93	0.57	0.57	7.39	11.36	41.48	2.84	0	8.52	100
6.1 剩餘個體農場	2	0	7	8	7	0	1	7	7	8	3	0	0	50
6.2 剩餘資本農場	4.00	0.00	14.00	16.00	14.00	0.00	2.00	14.00	14.00	16.00	6.00	0.00	0.00	100
小計	334477	34986	32925	113854	180656	977	2788	6601	6122	15887	114	42952	15	772354
	43.31	4.53	4.26	14.74	23.39	0.13	0.36	0.85	0.79	2.06	0.01	5.56	0.00	100

*2005 農林漁牧業普查新增「未經營農業」為經營項目選項。

附表 8 稻作農民類型與土地持有(含自有及租用)

經營形態 類型/年代 土地持有 (公頃)	農戶						農場						
	1990		2000		2005		1990		2000		2005		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
1 專業糊口農戶	0.75	0.93	0.71	0.66	0.66	0.61	5.1 糊口個體農場	70.86	120.97	2.14	1.11	1.48	1.41
0	109	0.45	1	0			0	22.22	0	0.00			
0-0.5	11468	46.83	17887	45.12	30567	50.45	0-0.5	1	11.11	0	0.00	3	37.50
0.5-1.0	7124	29.09	12551	31.66	18091	29.86	0.5-1.0	1	11.11	2	33.33	2	25.00
1.0-1.5	3128	12.77	5693	14.36	7267	11.99	1.0-1.5	1	11.11	0	0.00	0	0.00
1.5-2.0	1224	5.00	1874	4.73	2557	4.22	1.5-2.0	0	0.00	0	0.00	0	0.00
2.0-5.0	1300	5.31	1557	3.93	2029	3.35	2.0-5.0	0	0.00	4	66.67	3	37.50
5.0-10.0	117	0.48	71	0.18	71	0.12	5.0-10.0	1	11.11	0	0.00	0	0.00
10+	21	0.09	9	0.02	11	0.02	10+	3	33.33	0	0.00	0	0.00
2 專業剩餘農戶	0.80	1.41	1.93	1.93	1.90	1.86	5.2 糊口資本農場	41.65	70.46	6.69	4.22	5.93	2.31
0	111	0.82	0	0			0	33.33	0	0.00			
0-0.5	5839	43.27	249	3.7	255	4.07	0-0.5	0	0.00	0	0.00	0	0.00
0.5-1.0	4106	30.43	1814	26.95	1669	26.61	0.5-1.0	0	0.00	0	0.00	0	0.00
1.0-1.5	1770	13.12	1256	18.66	1249	19.91	1.0-1.5	0	0.00	0	0.00	0	0.00
1.5-2.0	775	5.74	1152	17.11	1031	16.44	1.5-2.0	1	33.33	0	0.00	0	0.00
2.0-5.0	807	5.98	1923	28.57	1777	28.33	2.0-5.0	0	0.00	2	40.00	1	50.00
5.0-10.0	74	0.55	279	4.15	238	3.79	5.0-10.0	0	0.00	2	40.00	1	50.00
10+	11	0.08	58	0.86	54	0.86	10+	1	33.33	1	20.00	0	0.00
3 兼業糊口農戶	0.72	1.00	0.65	0.61	0.62	0.64	6.1 剩餘個體農場	51.32	95.05	51.47	48.55	90.27	.
0	938	0.28	2	0			0	14.81	0	0.00			
0-0.5	161715	48.86	135709	50.91	145720	55.16	0-0.5	2	7.41	0	0.00	0	0.00
0.5-1.0	94464	28.54	79884	29.97	74013	28.02	0.5-1.0	1	3.70	0	0.00	0	0.00
1.0-1.5	39760	12.01	30377	11.4	25977	9.83	1.0-1.5	0	0.00	0	0.00	0	0.00
1.5-2.0	15779	4.77	11235	4.22	9653	3.65	1.5-2.0	2	7.41	0	0.00	0	0.00
2.0-5.0	16688	5.04	8942	3.35	8392	3.18	2.0-5.0	3	11.11	1	33.33	0	0.00
5.0-10.0	1339	0.40	353	0.13	363	0.14	5.0-10.0	5	18.52	0	0.00	0	0.00
10+	260	0.08	39	0.01	59	0.02	10+	10	37.04	2	66.67	1	100.00
4 兼業剩餘農戶	0.79	0.88	2.80	2.48	2.93	3.04	6.2 剩餘資本農場	67.22	166.76	38.17	44.48	122.24	276.32
0	341	1.30	1	0.02			0	30.77	0	0.00			
0-0.5	11287	42.92	111	2.49	153	4.48	0-0.5	3	23.08	0	0.00	0	0.00
0.5-1.0	7717	29.35	672	15.06	498	14.59	0.5-1.0	2	15.38	0	0.00	0	0.00
1.0-1.5	3609	13.72	483	10.82	396	11.6	1.0-1.5	2	15.38	0	0.00	0	0.00
1.5-2.0	1516	5.77	602	13.49	405	11.86	1.5-2.0	0	0.00	0	0.00	0	0.00
2.0-5.0	1677	6.38	2054	46.02	1483	43.44	2.0-5.0	0	0.00	0	0.00	1	11.11
5.0-10.0	130	0.49	443	9.93	389	11.39	5.0-10.0	0	0.00	2	22.22	3	33.33
10+	19	0.07	97	2.17	90	2.64	10+	2	15.38	7	77.78	5	55.56

附表 9 稻作農民類型與年農業收入

經營形態 類型/年代 年農業收入(萬元)	農戶						農場						
	1990		2000		2005		1990		2000		2005		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
1 專業糊口農戶	108844	91193	117950	109901	64996	92143	5.1 糊口個體農場	232915	106787	140833	124756	131706	189613
0			221	0.56	21899	36.14	0	0.00	0	0.00	3	37.50	
0-5	2892	11.81	10727	27.06	13956	23.03	0	0.00	1	16.67	1	12.50	
5-10	14978	61.16	11923	30.08	11265	18.59	2	22.22	3	50.00	2	25.00	
10-50	6555	26.76	16397	41.36	13206	21.79	7	77.78	2	33.33	2	25.00	
50-100	66	0.27	363	0.92	261	0.43	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
100-500	0	0.00	12	0.03	6	0.01	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
500-1000	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
1000+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
2 專業剩餘農戶	343818	326613	415294	457910	489158	1235766	5.2 糊口資本農場	148349	67030	108000	92168	144998	0
0			0	0.00	0	0.00	0	0.00	1	20.00	0	0.00	
0-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
5-10	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1	33.33	2	40.00	0	0.00	
10-50	11704	86.74	5249	77.98	4871	77.65	2	66.67	2	40.00	2	100.00	
50-100	1617	11.98	1140	16.94	1000	15.94	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
100-500	157	1.16	333	4.95	369	5.88	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
500-1000	15	0.11	8	0.12	16	0.26	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
1000+	0	0.00	1	0.01	17	0.27	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
3 兼業糊口農戶	112958	91447	110570	108635	68553	101157	6.1 剩餘個體農場	7933198	9946543	5661667	8086769	3866602	.
0			2649	0.99	81892	31	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
0-5	43456	13.13	78569	29.48	74217	28.09	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
5-10	181336	54.79	82956	31.12	49835	18.86	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
10-50	105212	31.79	99852	37.46	56435	21.36	4	14.81	0	0.00	0	0.00	
50-100	937	0.28	2427	0.91	1691	0.64	5	18.52	1	33.33	0	0.00	
100-500	2	0.00	88	0.03	107	0.04	6	22.22	1	33.33	1	100.00	
500-1000	0	0.00	0	0.00	0	0.00	3	11.11	0	0.00	0	0.00	
1000+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	9	33.33	1	33.33	0	0.00	
4 兼業剩餘農戶	436348	391537	731628	1677495	960945	2211191	6.2 剩餘資本農場	3914623	6373272	1522778	930763	1799044	872257
0			0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
0-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
5-10	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	
10-50	20261	77.05	2057	46.09	1426	41.77	1	7.69	0	0.00	0	0.00	
50-100	5531	21.03	1732	38.81	1264	37.02	4	30.77	3	33.33	0	0.00	
100-500	457	1.74	653	14.63	657	19.24	5	38.46	6	66.67	9	100.00	
500-1000	44	0.17	13	0.29	43	1.26	1	7.69	0	0.00	0	0.00	
1000+	3	0.01	8	0.18	24	0.70	2	15.38	0	0.00	0	0.00	

附表 10 稻作農民類型與投入勞動力

經營形態 類型/年代 投入勞動力(人)	農戶						農場						
	1990		2000		2005		1990		2000		2005		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
1 專業糊口農戶	0.56	0.58	1.50	0.79	0.57	0.62	5.1 糊口個體農場	5.86	4.42	2.83	1.72	1.50	1.10
0			1728	4.36	1896	3.13	0			0.00	0	0.00	
1	20622	84.20	19785	49.91	48481	80.01	1	0	0.00	1	16.67	5	62.50
2	3301	13.48	16151	40.74	8294	13.69	2	2	22.22	2	33.33	2	25.00
3	464	1.89	1098	2.77	1537	2.54	3	1	11.11	2	33.33	0	0.00
3-5	96	0.39	753	1.9	365	0.60	3-5	2	22.22	0	0.00	1	12.50
5-20	8	0.03	128	0.32	20	0.03	5-20	4	44.44	1	16.67	0	0.00
20+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	20+	0	0.00	0	0.00	0	0.00
2 專業剩餘農戶	0.79	0.57	1.42	0.66	0.68	0.68	5.2 糊口資本農場	16.83	4.25	41.10	40.96	32.50	23.33
0			126	1.87	147	2.34	0			0	0.00	0	0.00
1	10101	74.86	4021	59.74	4737	75.51	1 臺	0	0.00	0	0.00	0	0.00
2	3047	22.58	2334	34.68	1109	17.68	2	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3	292	2.16	158	2.35	225	3.59	3	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3-5	52	0.39	85	1.26	54	0.86	3-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00
5-20	1	0.01	7	0.10	1	0.02	5-20	3	100.00	1	20.00	1	50.00
20+	0	0	0	0.00	0	0.00	20+	0	0.00	4	80.00	1	50.00
3 兼業糊口農戶	0.45	0.43	1.15	0.82	0.51	0.56	6.1 剩餘個體農場	4.76	2.91	7.08	5.00	1.00	
0			53896	20.22	9524	3.61	0			0	0.00	0	0.00
1	299779	90.58	130849	49.09	218731	82.80	1	2	7.41	0	0.00	1	100.00
2	27385	8.27	73264	27.49	29686	11.24	2	2	7.41	1	33.33	0	0.00
3	3374	1.02	5992	2.25	5100	1.93	3	3	11.11	0	0.00	0	0.00
3-5	392	0.12	2276	0.85	1089	0.41	3-5	11	40.74	0	0.00	0	0.00
5-20	13	0	264	0.10	47	0.02	5-20	9	33.33	2	66.67	0	0.00
20+	0	0	0	0.00	0	0.00	20+	0	0.00	0	0.00	0	0.00
4 兼業剩餘農戶	0.81	0.58	1.45	0.85	0.66	0.64	6.2 剩餘資本農場	48.96	43.64	139.44	191.46	89.28	103.28
0			544	12.19	86	2.52	0			0	0.00	0	0.00
1	18972	72.15	1770	39.66	2615	76.60	1	0	0.00	0	0.00	0	0.00
2	6327	24.06	1856	41.59	593	17.37	2	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3	898	3.41	206	4.62	99	2.90	3	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3-5	97	0.37	85	1.90	19	0.56	3-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00
5-20	2	0.01	2	0.04	2	0.06	5-20	3	23.08	2	22.22	3	33.33
20+	0	0	0	0.00	0	0.00	20+	10	76.92	7	77.78	6	66.67

#網底數字「N」欄為平均數、「%」欄為標準差。

附表 11 果樹農民類型與土地持有(含自有及租用)

農戶							農場						
經營形態		1990		2000		2005		1990		2000		2005	
類型/年代	土地持有 (公頃)	N	%	N	%	N	%	類型/年代	土地持有 (公頃)	N	%	N	%
1 專業糊口農戶							5.1 糊口個體農場						
0		0.81	1.00	0.98	1.22	0.82	0.99	0		33.95	108.70	5.20	7.19
0-0.5		15	0.15	2	0.01			0		4	33.33	0	0.00
0.5-1.0		4526	46.00	7041	35.91	13236	45.47	0-0.5		1	8.33	2	40.00
1.0-1.5		2768	28.13	5802	29.59	7997	27.47	0.5-10.		1	8.33	0	0.00
1.5-2.0		1238	12.58	3053	15.57	3692	12.68	1.0-1.5		0	0.00	0	0.00
2.0-5.0		507	5.15	1391	7.09	1535	5.27	1.5-2.0		0	0.00	0	0.00
5.0-10.0		708	7.20	2061	10.51	2403	8.26	2.0-5.0		4	33.33	1	20.00
10+		66	0.67	220	1.12	209	0.72	5.0-10.0		0	0.00	1	20.00
		11	0.11	40	0.20	35	0.12	10+		2	16.67	1	20.00
2 專業剩餘農戶							5.2 糊口資本農場						
0		0.84	1.20	1.95	6.45	1.78	2.32	0		1.25	2.38	13.24	12.37
0-0.5		33	0.22	0	0.00			0		3	60.00	0	0.00
0.5-10.		6714	44.77	797	8.06	1329	11.71	0-0.5		0	0.00	1	10.00
1.0-1.5		4155	27.71	2229	22.53	2830	24.93	0.5-10.		1	20.00	0	0.00
1.5-2.0		2040	13.60	2178	22.02	2452	21.60	1.0-1.5		0	0.00	0	0.00
2.0-5.0		822	5.48	1369	13.84	1394	12.28	1.5-2.0		0	0.00	0	0.00
5.0-10.0		1086	7.24	2822	28.53	2809	24.75	2.0-5.0		0	0.00	3	30.00
10+		117	0.78	410	4.14	410	3.61	5.0-10.0		1	20.00	1	10.00
		29	0.19	88	0.89	127	1.12	10+		0	0.00	5	50.00
3 兼業糊口農戶							6.1 剩餘個體農場						
0		0.79	1.12	0.80	0.97	0.76	1.78	0		22.53	58.92	85.37	171.82
0-0.5		411	0.41	0	0.00			0		6	40.00	0	0.00
0.5-10.		48146	47.83	46029	46.49	64431	49.42	0-0.5		1	6.67	0	0.00
1.0-1.5		26952	26.77	27059	27.33	35165	26.97	0.5-10.		1	6.67	1	14.29
1.5-2.0		12179	12.10	12486	12.61	14944	11.46	1.0-1.5		2	13.33	1	14.29
2.0-5.0		5193	5.16	5395	5.45	6358	4.88	1.5-2.0		1	6.67	0	0.00
5.0-10.0		6990	6.94	7338	7.41	8665	6.65	2.0-5.0		1	6.67	1	14.29
10+		651	0.65	582	0.59	702	0.54	5.0-10.0		0	0.00	1	14.29
		140	0.14	110	0.11	112	0.09	10+		3	20.00	3	42.86
4 兼業剩餘農戶							6.2 剩餘資本農場						
0		0.87	1.15	2.02	2.02	2.05	2.66	0		46.20	107.56	310.43	257.77
0-0.5		83	0.33	0	0.00			0		7	43.75	0	0.00
0.5-10.		11316	44.85	509	6.02	723	7.41	0-0.5		1	6.25	0	0.00
1.0-1.5		6800	26.95	1630	19.28	1962	20.10	0.5-10.		1	6.25	0	0.00
1.5-2.0		3228	12.79	1866	22.07	2104	21.56	1.0-1.5		2	12.50	0	0.00
2.0-5.0		1463	5.80	1272	15.05	1378	14.12	1.5-2.0		1	6.25	0	0.00
5.0-10.0		2050	8.13	2689	31.81	2994	30.68	2.0-5.0		0	0.00	0	0.00
10+		235	0.93	398	4.71	483	4.95	5.0-10.0		0	0.00	0	0.00
		54	0.21	90	1.06	115	1.18	10+		4	25.00	9	100.00

附表 12 果樹農民類型與年農業收入

經營形態 類型/年代 年農業收入(萬元)	農戶						農場 類型/年代 年農業收入(萬元)	農場					
	1990		2000		2005			1990		2000		2005	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
1 專業糊口農戶	158318	134672	194829	199158	134893	161239	5.1 糊口個體農場	141899	125672	98000	151682	101498	129654
0			1574	8.03	3708	12.74	0		3	60.00	9	42.86	
0-5	1448	14.72	3334	17.00	7561	25.98	0-5	4	33.33	0	0.00	2	9.52
5-10	3835	38.98	3130	15.96	5411	18.59	5-10	2	16.67	0	0.00	1	4.76
10-50	4427	44.99	10358	52.82	11558	39.71	10-50	6	50.00	2	40.00	9	42.86
50-100	129	1.31	1140	5.81	809	2.78	50-100	0	0.00	0	0.00	0	0.00
100-500	0	0.00	74	0.38	60	0.21	100-500	0	0.00	0	0.00	0	0.00
500-1000	0	0.00	0	0.00	0	0.00	500-1000	0	0.00	0	0.00	0	0.00
1000+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1000+	0	0.00	0	0.00	0	0.00
2 專業剩餘農戶	558897	527357	809067	1051767	682723	1052348	5.2 糊口資本農場	96749	125981	104000	95213	26238	54315
0			0	0.00	0	0.00	0		2	20.00	5	71.43	
0-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0-5	2	40.00	2	20.00	1	14.29
5-10	0	0.00	0	0.00	0	0.00	5-10	2	40.00	1	10.00	0	0.00
10-50	9408	62.74	4130	41.75	6206	54.67	10-50	1	20.00	5	50.00	1	14.29
50-100	4722	31.49	3412	34.49	3288	28.97	50-100	0	0.00	0	0.00	0	0.00
100-500	828	5.52	2313	23.38	1807	15.92	100-500	0	0.00	0	0.00	0	0.00
500-1000	37	0.25	31	0.31	27	0.24	500-1000	0	0.00	0	0.00	0	0.00
1000+	1	0.01	7	0.07	23	0.20	1000+	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3 兼業糊口農戶	141846	121231	156922	177562	131250	163062	6.1 剩餘個體農場	1571637	785377	3495000	5180090	2805972	2307756
0			11655	11.77	19886	15.25	0		0	0.00	0	0.00	
0-5	16733	16.62	20365	20.57	34261	26.28	0-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00
5-10	39154	38.90	17795	17.97	22803	17.49	5-10	0	0.00	0	0.00	0	0.00
10-50	43725	43.44	45165	45.62	49454	37.93	10-50	2	13.33	0	0.00	0	0.00
50-100	1050	1.04	3811	3.85	3695	2.83	50-100	3	20.00	3	42.86	4	22.22
100-500	0	0.00	208	0.21	278	0.21	100-500	10	66.67	3	42.86	11	61.11
500-1000	0	0.00	0	0.00	0	0.00	500-1000	0	0.00	0	0.00	3	16.67
1000+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1000+	0	0.00	1	14.29	0	0.00
4 兼業剩餘農戶	568410	777673	857828	724198	890108	1149815	6.2 剩餘資本農場	11851780	23045625	25829444	17140899	9681609	12819353
0			0	0.00	0	0.00	0		0	0.00	0	0.00	
0-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00
5-10	0	0.00	0	0.00	0	0.00	5-10	0	0.00	0	0.00	0	0.00
10-50	15075	59.75	2329	27.55	2959	30.32	10-50	1	6.25	0	0.00	0	0.00
50-100	8943	35.45	3880	45.90	4102	42.03	50-100	2	12.50	0	0.00	3	18.75
100-500	1189	4.71	2227	26.34	2649	27.14	100-500	5	31.25	1	11.11	5	31.25
500-1000	17	0.07	14	0.17	34	0.35	500-1000	4	25.00	0	0.00	4	25.00
1000+	5	0.02	4	0.05	15	0.15	1000+	4	25.00	8	88.89	4	25.00

附表 13 果樹農民類型與投入勞動力

農戶							農場						
經營形態	1990		2000		2005		類型/年代	1990		2000		2005	
投入勞動力(人)	N	%	N	%	N	%	投入勞動力(人)	N	%	N	%	N	%
1 專業糊口農戶	0.97	0.80	1.74	0.99	0.81	0.73	5.1 糊口個體農場	2.65	2.27	3.20	1.85	3.06	3.31
0			912	4.65	1172	4.03	0			0	0.00	0	0.00
1	6170	62.71	7159	36.51	19411	66.69	1	3	25.00	1	20.00	6	28.57
2	2896	29.43	9376	47.81	6728	23.11	2	4	33.33	1	20.00	7	33.33
3	576	5.85	1164	5.94	1463	5.03	3	2	16.67	0	0.00	3	14.29
3-5	180	1.83	832	4.24	316	1.09	3-5	1	8.33	2	40.00	3	14.29
5-20	17	0.17	167	0.85	17	0.06	5-20	2	16.67	1	20.00	2	9.52
20+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	20+	0	0.00	0	0.00	0	0.00
2 專業剩餘農戶	1.26	0.72	1.80	0.86	0.91	0.76	5.2 糊口資本農場	35.05	45.30	31.10	43.35	44.50	52.05
0			166	1.68	415	3.66	0			0	0.00	0	0.00
1	7184	47.91	3491	35.29	6961	61.32	1	0	0.00	0	0.00	0	0.00
2	6334	42.24	5063	51.18	3085	27.18	2	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3	1171	7.81	723	7.31	726	6.40	3	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3-5	291	1.94	415	4.19	157	1.38	3-5	1	20.00	0	0.00	0	0.00
5-20	16	0.11	35	0.35	7	0.06	5-20	2	40.00	7	70.00	4	57.14
20+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	20+	2	40.00	3	30.00	3	42.86
3 兼業糊口農戶	0.72	0.62	1.24	0.87	0.75	0.70	6.1 剩餘個體農場	7.83	10.93	3.61	3.31	6.29	9.36
0			19075	19.27	75976	4.58	0			0	0.00	0	0.00
1	76615	76.11	43698	44.14	90470	69.39	1	3	20.00	2	28.57	3	16.67
2	19751	19.62	31550	31.87	26866	20.61	2	1	6.67	2	28.57	2	11.11
3	3706	3.68	3275	3.31	5684	4.36	3	1	6.67	0	0.00	7	38.89
3-5	568	0.56	1254	1.27	1332	1.02	3-5	2	13.33	1	14.29	1	5.56
5-20	22	0.02	147	0.15	49	0.04	5-20	7	46.67	2	28.57	4	22.22
20+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	20+	1	6.67	0	0.00	1	5.56
4 兼業剩餘農戶	1.16	0.72	1.62	0.85	0.88	0.77	6.2 剩餘資本農場	27.05	26.13	31.69	26.69	17.94	28.87
0			679	8.03	378	3.87	0			0	0.00	0	0.00
1	12739	50.49	2873	33.98	6153	63.05	1	0	0.00	0	0.00	0	0.00
2	9483	37.59	4132	48.88	2493	25.55	2	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3	2591	10.27	578	6.84	584	5.98	3	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3-5	408	1.62	181	2.14	147	1.51	3-5	2	12.50	0	0.00	1	6.25
5-20	8	0.03	11	0.13	4	0.04	5-20	7	43.75	3	33.33	13	81.25
20+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	20+	7	43.75	6	66.67	2	12.50

附表 14 農民類型與土地持有(含自有及租用)

經營形態 類型/年代 土地持有 (公頃)		農戶						農場							
		1990		2000		2005		1990		2000		2005			
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
1 專業糊口農戶		0.71	0.81	0.70	1.81	0.52	0.68	5.1 糊口個體農場		45.12	109.89	1.62	3.31	0.70	1.80
0		53	5.24	246	20.13	224	18.86	0		75	65.22	10	33.33	30	41.1
0-0.5		437	43.18	485	39.69	544	45.79	0-0.5		5	4.35	5	16.67	21	28.77
0.5-1.0		294	29.05	245	20.05	237	19.95	0.5-1.0		1	0.87	4	13.33	12	16.44
1.0-1.5		127	12.55	111	9.08	95	8.00	1.0-1.5		0	0.00	4	13.33	2	2.74
1.5-2.0		45	4.45	59	4.83	40	3.37	1.5-2.0		2	1.74	3	10	2	2.74
2.0-5.0		50	4.94	60	4.91	46	3.87	2.0-5.0		6	5.22	1	3.33	5	6.85
5.0-10.0		6	0.59	11	0.90	2	0.17	5.0-10.0		3	2.61	1	3.33	0	0.00
10+		0	0.00	5	0.41	0	0.00	10+		23	20.00	2	6.67	1	1.37
2 專業剩餘農戶		0.75	0.89	0.78	1.55	0.69	1.25	5.2 糊口資本農場		14.47	23.01	8.26	22.93	14.67	23.88
0		94	1.54	1339	32.96	1287	32.87	0		3	30.00	3	37.5	2	25.00
0-0.5		2770	45.50	964	23.73	999	25.51	0-0.5		0	0.00	3	37.5	0	0.00
0.5-1.0		1785	29.32	737	18.14	765	19.54	0.5-1.0		0	0.00	1	12.5	1	12.50
1.0-1.5		737	12.11	424	10.44	363	9.27	1.0-1.5		0	0.00	0	0.00	1	12.50
1.5-2.0		310	5.09	214	5.27	190	4.85	1.5-2.0		1	10.00	0	0.00	0	0.00
2.0-5.0		355	5.83	308	7.58	259	6.61	2.0-5.0		1	10.00	0	0.00	0	0.00
5.0-10.0		33	0.54	55	1.35	42	1.07	5.0-10.0		1	10.00	0	0.00	2	25.00
10+		4	0.07	21	0.52	11	0.28	10+		4	40.00	1	12.5	2	25.00
3 兼業糊口農戶		0.74	0.94	0.55	0.81	0.51	0.71	6.1 剩餘個體農場		73.29	127.54	1.42	5.13	0.94	3.78
0		564	5.79	1026	15.67	981	17.86	0		39	25.32	82	47.95	146	58.87
0-0.5		4142	42.55	3072	46.93	2597	47.29	0-0.5		9	5.84	33	19.30	39	15.73
0.5-1.0		2741	28.16	1414	21.60	1126	20.5	0.5-1.0		8	5.19	22	12.87	28	11.29
1.0-1.5		1206	12.39	555	8.48	401	7.30	1.0-1.5		8	5.19	10	5.85	12	4.84
1.5-2.0		461	4.74	214	3.27	173	3.15	1.5-2.0		2	1.30	5	2.92	4	1.61
2.0-5.0		558	5.73	242	3.70	198	3.61	2.0-5.0		11	7.14	10	5.85	10	4.03
5.0-10.0		56	0.58	16	0.24	14	0.25	5.0-10.0		12	7.79	1	0.58	3	1.21
10+		6	0.06	7	0.11	2	0.04	10+		65	42.21	8	4.68	6	2.42
4 兼業剩餘農戶		0.76	0.90	0.74	1.36	0.73	1.40	6.2 剩餘資本農場		69.39	138.03	7.87	15.70	7.71	28.49
0		168	1.42	1583	28.99	1367	28.28	0		66	36.87	57	45.24	78	60.47
0-0.5		5360	45.44	1437	26.32	1354	28.02	0-0.5		13	7.26	1	0.79	6	4.65
0.5-1.0		3442	29.18	1065	19.51	985	20.38	0.5-1.0		5	2.79	3	2.38	5	3.88
1.0-1.5		1464	12.41	590	10.81	507	10.49	1.0-1.5		7	3.91	4	3.17	4	3.10
1.5-2.0		599	5.08	297	5.44	231	4.78	1.5-2.0		2	1.12	3	2.38	0	0.00
2.0-5.0		697	5.91	419	7.67	318	6.58	2.0-5.0		13	7.26	11	8.73	6	4.65
5.0-10.0		51	0.43	51	0.93	51	1.06	5.0-10.0		11	6.15	16	12.70	12	9.30
10+		16	0.14	18	0.33	20	0.41	10+		62	34.64	31	24.60	18	13.95

#網底數字「N」欄為平均數、「%」欄為標準差。

附表 15 農民類型與年農業收入

經營形態 類型/年代 年農業收入(萬元)	農戶						農場						
	1990		2000		2005		1990		2000		2005		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
1 專業糊口農戶	165194	153589	295565	267790	244551	238763	5.1 糊口個體農場	43860	76294	210333	129634	231798	158588
0			101	8.27	181	15.24	0			1	3.33	8	10.96
0-5	203	20.06	139	11.37	116	9.76	0-5	91	79.13	3	10.00	6	8.22
5-10	346	34.19	119	9.74	111	9.34	5-10	12	10.43	3	10.00	7	9.59
10-50	443	43.77	663	54.26	646	54.38	10-50	12	10.43	23	76.67	52	71.23
50-100	20	1.98	187	15.30	120	10.10	50-100	0	0.00	0	0.00	0	0.00
100-500	0	0.00	13	1.06	14	1.18	100-500	0	0.00	0	0.00	0	0.00
500-1000	0	0.00	0	0.00	0	0.00	500-1000	0	0.00	0	0.00	0	0.00
1000+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1000+	0	0.00	0	0.00	0	0.00
2 專業剩餘農戶	3769791	22712064	4787851	6361370	4749905	6915118	5.2 糊口資本農場	65144	69498	122500	141447	105727	142641
0			0	0.00	0	0.00	0			4	50.00	4	50.00
0-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0-5	5	50.00	0	0.00	1	12.50
5-10	0	0.00	0	0.00	0	0.00	5-10	3	30.00	0	0.00	0	0.00
10-50	893	14.67	221	5.44	358	9.14	10-50	2	20.00	4	50.00	3	37.50
50-100	1550	25.46	541	13.32	606	15.47	50-100	0	0.00	0	0.00	0	0.00
100-500	2229	36.61	2116	52.09	1904	48.62	100-500	0	0.00	0	0.00	0	0.00
500-1000	1143	18.77	774	19.05	592	15.12	500-1000	0	0.00	0	0.00	0	0.00
1000+	273	4.48	410	10.09	456	11.64	1000+	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3 兼業糊口農戶	155819	158861	255558	280460	266126	296033	6.1 剩餘個體農場	9024567	23648736	7812281	8408775	7455487	9588056
0			914	13.96	955	17.39	0			0	0.00	0	0.00
0-5	2644	27.16	984	15.03	636	11.58	0-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00
5-10	2739	28.14	673	10.28	477	8.69	5-10	0	0.00	0	0.00	0	0.00
10-50	4066	41.77	3010	45.98	2544	46.32	10-50	10	6.49	0	0.00	0	0.00
50-100	283	2.91	833	12.73	721	13.13	50-100	26	16.88	13	7.60	35	14.11
100-500	2	0.02	132	2.02	159	2.9	100-500	46	29.87	76	44.44	108	43.55
500-1000	0	0.00	0	0.00	0	0.00	500-1000	46	29.87	39	22.81	53	21.37
1000+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1000+	26	16.88	43	25.15	52	20.97
4 兼業剩餘農戶	2342218	9020923	4045535	5267356	3956467	5735442	6.2 剩餘資本農場	69446342	121785635	27153294	18595053	25374577	16717707
0			0	0.00	0	0.00	0			0	0.00	0	0.00
0-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0-5	0	0.00	0	0.00	0	0.00
5-10	0	0.00	0	0.00	0	0.00	5-10	0	0.00	0	0.00	0	0.00
10-50	1787	15.15	179	3.28	246	5.09	10-50	0	0.00	0	0.00	0	0.00
50-100	4161	35.27	864	15.82	784	16.22	50-100	4	2.23	6	4.76	4	3.10
100-500	4291	36.37	3122	57.18	2767	57.25	100-500	10	5.59	16	12.70	17	13.18
500-1000	1315	11.15	875	16.03	673	13.93	500-1000	24	13.41	15	11.90	18	13.95
1000+	243	2.06	420	7.69	363	7.51	1000+	141	78.77	89	70.63	90	69.77

#年農業收已進行物價指數調整。基期 2000 年=100；1990 年=77.52；2005 年=103.45。#網底數字「N」欄為平均數、「%」欄為標準差。

附表 16 農民類型與投入勞動力

農戶							農場						
經營形態	1990		2000		2005		經營形態	1990		2000		2005	
類型/年代	N	%	N	%	N	%	類型/年代	N	%	N	%	N	%
投入勞動力(人)							投入勞動力(人)						
1 專業糊口農戶	0.78	0.70	1.74	1.07	0.60	0.65	5.1 糊口個體農場	1.78	1.06	1.47	0.90	1.23	1.10
0			96	7.86	98	8.25	0		0	0.00	0	0.00	
1	738	72.92	409	33.47	872	73.40	1	60	52.17	14	46.67	43	58.9
2	225	22.23	567	46.40	167	14.06	2	29	25.22	10	33.33	23	31.51
3	38	3.75	73	5.97	45	3.79	3	16	13.91	5	16.67	3	4.11
3-5	11	1.09	63	5.16	6	0.51	3-5	9	7.83	1	3.33	3	4.11
5-20	0	0	14	1.15	0	0.00	5-20	1	0.87	0	0.00	1	1.37
20+	0	0	0	0.00	0	0.00	20+	0	0.00	0	0.00	0	0.00
2 專業剩餘農戶	1.34	0.72	2.16	1.07	0.72	0.73	5.2 糊口資本農場	18.20	22.95	22.31	27.77	10.78	7.50
0			65	1.60	120	3.06	0		0	0.00	0	0.00	
1	2506	41.16	816	20.09	2837	72.45	1	0	0.00	0	0.00	0	0.00
2	2943	48.34	2274	55.98	741	18.92	2	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3	489	8.03	463	11.40	158	4.03	3	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3-5	142	2.33	379	9.33	57	1.46	3-5	2	20.00	2	25.00	3	37.50
5-20	8	0.13	65	1.60	3	0.08	5-20	6	60.00	4	50.00	4	50.00
20+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	20+	2	20.00	2	25.00	1	12.5
3 兼業糊口農戶	0.56	0.53	1.33	0.91	0.58	0.61	6.1 剩餘個體農場	2.58	3.63	2.57	2.76	2.09	2.17
0			1168	17.84	396	7.21	0		0	0.00	0	0.00	
1	8176	83.99	2635	40.25	4096	74.58	1	55	35.71	55	32.16	120	48.39
2	1357	13.94	2333	35.64	838	15.26	2	37	24.03	37	21.64	40	16.13
3	168	1.73	280	4.28	126	2.29	3	26	16.88	35	20.47	37	14.92
3-5	32	0.33	120	1.83	36	0.66	3-5	25	16.23	29	16.96	30	12.10
5-20	1	0.01	10	0.15	0	0.00	5-20	9	5.84	14	8.19	21	8.47
20+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	20+	2	1.30	1	0.58	0	0.00
4 兼業剩餘農戶	1.09	0.67	1.91	0.95	0.67	0.65	6.2 剩餘資本農場	30.65	40.79	25.17	37.62	26.73	50.70
0			190	3.48	156	3.23	0		0	0.00	0	0.00	
1	6357	53.89	1459	26.72	3621	74.92	1	0	0.00	0	0.00	0	0.00
2	4411	37.39	2921	53.50	856	17.71	2	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3	881	7.47	563	10.31	166	3.43	3	0	0.00	0	0.00	0	0.00
3-5	141	1.20	297	5.44	34	0.70	3-5	4	2.23	3	2.38	7	5.43
5-20	7	0.06	30	0.55	0	0.00	5-20	89	49.72	72	57.14	78	60.47
20+	0	0.00	0	0.00	0	0.00	20+	86	48.04	51	40.48	44	34.11

參考文獻

- Athreya et al. 1987. "Identification of Agrarian Classes: A Methodological Essay with Empirical Material from South India." *The Journal of Peasant Studies* 14:43.
- Bernstein, Henry, and Terence J. Byres. 2001. "From Peasant Studies to Agrarian Change." *Journal of Agrarian Change* 1:1-56.
- Cramer, Gail L., Eric J. Wailes, and Shangnan Shui. 1993. "Impacts of Liberalizing Trade in the World Rice Market." *American Journal of Agricultural Economics* 75:219-226.
- Grabowski, Richard, Sharmistha Self, and Michael P. Shields. 2007. *Economic Development : a regional, institutional, and historical approach*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Greenaway, David. 1994. "The Uruguay Round: Agenda, Expectations and Outcomes." Pp. 8-25 in *Agriculture in the Uruguay Round*, edited by K. A. Ingersent, A. J. Rayner, and R. C. Hine. New York, N.Y.: Macmillan Press ;St. Martin's Press.
- Hillman, Jimmie S., and Robert A. Rothenberg. 1988. *Agricultural trade and protection in Japan*. Aldershot, Hampshire, United Kingdom ; Brookfield, Vt., USA: Gower Pub. Co.
- Josling, T.E., F.H. Sanderson, and H. Warley Moyer 1990a. "The Future of International Agricultural Relations: Issues in the GATT Negotiations." Pp. 433-464 in *Agricultural protectionism in the industrialized world*, edited by Fred H. Sanderson. Washington, D.C: Distributed by the Johns Hopkins University Press.
- Moyer, H. Wayne, and Timothy Edward Josling. 1990b. *Agricultural policy reform :*

politics and process in the EC and USA. Ames, Iowa, Iowa State University Press.

Moyer, H. Wayne, and Timothy Edward Josling. 2002. *Agricultural policy reform : politics and process in the EU and US in the 1990s*. Aldershot, Hants, England ; Burlington, VT: Ashgate.

Patnaik, Utsa. 1999. *The long transition : essays on political economy*. New Delhi, India: Tulika.

Rabinowicz, Ewa, Ingemar Haraldsson, and Olof Bolin. 1986. "The evolution of a regulation system in agriculture : The Swedish case." *Food Policy* 11:323-333.

Shanin, Teodor. 1982. "Defining peasants: conceptualisations and de-conceptualisations: old and new in a Marxist." *Sociological Review* 30:407-432.

— . 1987. *Peasants and peasant societies selected readings*. Oxford [Oxfordshire] ; New York, NY, USA: Blackwell.

Snipp, C. M. 1985. "Occupational Mobility and Social Class: Insights from Men's Career Mobility." *American Sociological Review*:475-492.

Winters, L. Alan. 1987. "The political economy of the agricultural policy of industrial countries." *Eur Rev Agric Econ* 14:285-304.

Wright, Erik Olin, David Hachen, Cynthia Costello, and Joey Sprague. 1982. "The American Class Structure." *American Sociological Review* 709-726.

Chayanov, A. 1996[1925] 《農民經濟組織》，北京：中央編譯出版社。

Lewis, W. A. 1988 《二元經濟論》，北京：北京經濟學院出版社。

Majchrzak, Ann. 2000 《政策研究方法論》，台北：弘智文化。

- Mendras, Henri. 2005[1984] 《農民的終結》，北京：社會科學文獻。
- North, Douglass C. 1995 《經濟史的結構與變遷》，台北：時報出版。
- Rayner, A.J., K.A. Ingersent, and R.C. Hine. 2000 <關貿總協定與農產品貿易>，頁 77-121。A.J. Rayner and D. Colman 編。《農業經濟學前沿問題》。北京，中國稅務出版社。
- Scott, James C. 2001[1976] 《農民的道義經濟學：東南亞的反叛與生存》。南京：譯林出版社。
- Winters, 2000. <工業化國家農業政策的政治經濟學>，頁 13-40。A.J. Rayner and D. Colman 編。《農業經濟學前沿問題》。北京，中國稅務出版社。
- Wolf, Eric R. 1983[1966] 《鄉民社會》。台北：巨流出版社。
- 列寧，1984[1899]，《俄國資本主義的發展》。北京：人民出版社。
- 川野重任，1969，《日據時代台灣米穀經濟論》。台北：台灣銀行。
- 矢內原忠雄，1956，《日本帝國主義下之台灣》。台北市：台灣銀行。
- 馬克思，1995[1848]，<關於自由貿易問題的演說>。收錄於中共中央馬克思恩格斯列寧史達林著作編譯局編譯，《馬克思恩格斯選集第一卷》，北京：人民出版社。
- ，1995[1859]，<《政治經濟學批判》序言>。收錄於中共中央馬克思恩格斯列寧史達林著作編譯局編譯，《馬克思恩格斯選集第一卷》，北京：人民出版社。
- ，2001[1852]，中共中央馬克思恩格斯列寧史達林著作編譯局編譯，《路易·波拿巴的霧月十八日》。北京：人民出版社。
- ，2004[1867]，中共中央馬克思恩格斯列寧史達林著作編譯局編譯，《資本論第一卷》，北京：人民出版社。

台灣銀行經濟研究室，1949-2005，各期〈經濟日誌〉，收錄於台灣銀行經濟研究室編，《台灣銀行季刊》。台北，台灣銀行。

台灣省政府農林廳，1998，《台灣省政府農林廳志》。南投：台灣省政府農林廳。

行政院主計處，1990，〈普查表式〉，摘自《農林漁牧業普查簡介》。

<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/511718262771.doc>，引用日期：

2006年11月2日。台北：行政院主計處。

—，1998，《農漁產品運銷實況統計》。台北：行政院主計處。

—，2000，〈普查表式〉，摘自《農林漁牧業普查簡介》。

<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/511718361371.doc>，引用日期：

2006年11月2日。台北：行政院主計處。

—，2002，《89年普查結果提要分析》。台北：行政院主計處。

—，2003，〈普查應用名詞定義解釋〉，摘自《工商及服務業普查——九十年總報告》(光碟版)。台北：行政院主計處。

—，2005，〈普查表式〉，摘自《農林漁牧業普查簡介》。

<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/6121211365371.pdf>，引用日期：

2006年11月2日。台北：行政院主計處。

—，2008，《國民所得統計摘要》。台北：行政院主計處。

行政院農業委員會，1991，《農業綜合調整方案》。台北：行政院農業委員會。

—，1995a，《加入關貿總協因應農業總體因應對策（草案）》。台北：行政院農業委員會。

—，1995b，《農作物產業因應加入關貿總協境內調整對策（草案）》。台北：行政院農業委員會。

—，1995c，《農業政策白皮書》。台北：行政院農業委員會，

- ，1995d，《稻米及雜糧產業因應加入關貿總協境內調整對策（草案）》。台北：行政院農業委員會。
- ，2007a，《95年糧食供需年報》。台北：行政院農業委員會。
- ，2007b，《農業統計年報》。台北：行政院農業委員會。
- ，2007c，《農業統計要覽》。台北：行政院農業委員會。
- ，2008a，〈土地與人口——就業人口〉摘自《農業統計要覽》。台北：行政院農業委員會。
- ，2008b，〈農業經濟重要統計指標〉，摘自《農業統計要覽》。行政院農業委員會。
- 吳乃德，1997，〈檳榔和拖鞋，西裝及皮鞋：台灣階級流動的族群差異及原因〉。《台灣社會學研究》1:31。
- 吳榮杰等 2006，〈WTO 杜哈回合農業談判關稅削減議題之進展與可能影響〉。《農業經濟半年刊》79:30。
- 吳聰賢，1973，《台灣變遷中的農業社會》。台北：東方出版社。
- 李木青，1994，〈加入關貿總協與農業境內支持〉。《農政與農情》27:9。
- 李舟生，1991，〈烏拉圭回合農業談判之進展與我國之立場及因應策略〉。《台灣銀行季刊》42:31。
- 李登輝，1989，《台灣農業發展的經濟分析》。台北：聯經出版。
- 林滿紅，1997，《茶、糖、樟腦業與台灣之社會經濟變遷（1860-1895）》。台北：聯經出版。
- 武藤一羊，2007，〈美帝國透視〉。論文發表於「另類全球化工作坊」。台北：浩然基金會。2007年8月10日至16日。
- 金寶瑜，2005，《全球化與資本主義危機》。台北：巨流出版。

- 施順意，2002，〈稻米貿易自由化之回應〉。《台灣經濟預測與政策》33:16。
- 涂照彥，1992，《日本帝國主義下的台灣》。台北：人間出版社。
- 柯志明，2000，〈華勒斯坦訪問錄〉。頁 403-435，收錄於華勒斯坦著《近代世界體系（第三卷）》。台北：桂冠出版社。
- ，2003，《米糖相剋：日本殖民主義下臺灣的發展與從屬》。台北：群學出版社。
- 柯志明、翁仕杰，1993，〈台灣農民的分類與分化〉。《中央研究院民族學研究所集刊》：107-150。
- 徐遵慈，2005，〈WTO 香港部長級會議：全球化的挑戰與契機〉，摘自《WTO 香港部長級會議解析》。<http://www.doc.trade.gov.tw>，引用日期：2007 年 10 月 2 日。台北：中華經濟研究院台灣 WTO 中心。
- 張家銘、馬康莊，1985，〈社會分化、社會流動與社會發展：台灣地區的實證研究〉。《中國社會學刊》。9:122。
- 張漢裕，1974，《經濟發展與農村經濟》。台北：自行出版。
- 許嘉猷，1987，〈台灣的階級結構〉。《中國社會學刊》。25-60。
- ，1992，〈台灣農民階層剖析〉。頁 53-72，收錄於蕭新煌主編，《解剖台灣經濟——威權體制下的壟斷與剝削》。台北：前衛出版社。
- 陳文德、鄭鶯，2001，〈水旱田利用調整後續計畫內容簡介〉。《農政與農情》。
- 陳玉璽，1992，《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》。台北：人間出版社。
- 陳武雄，2004，《跨越農業分水嶺》。台北：中國生產力中心。
- 陳建斌，2005，〈台灣稻米現行政策說明〉。摘自 http://210.34.17.189/Eco_paper。
引用日期：2007 年 8 月 1 日。

- 陳 誠，1971，《台灣土地改革記要》，台北，中華書局。
- 湯惠蓀，1954，《台灣之土地改革》，台北，中國農村復興聯合委員會。
- 彭淮南，2008，《中央銀行業務報告通貨膨脹因應措施》。台北：中央銀行。
- 費孝通，1991，《鄉土中國》。香港：三聯書店。
- 黃宗智，1994，《長江三角洲小農家庭與鄉村發展》。香港：牛津大學出版社。
- 黃登忠，1997，《一百年來台灣糧政之演變》。台北：台灣省政府糧食處。
- 黃潤之，1958，〈台灣稻作農家農業生產關係之剖析〉。《台灣銀行季刊》10(1): 1-17。
- 黃應貴，1992，《東埔社布農人的社會生活》。台北：中央研究院民族學研究所。
- 黃毅志，1995，〈台灣地區教育機會不平等性之變遷〉。《中國社會學刊》。243-273。
- 楊懋春等，1983，《我國農業建設的回顧與展望》。台北：時報出版。
- 經濟部國際貿易局，2003a，《WTO 小辭典》。<http://www.doc.trade.gov.tw>。引用日期 2006 年 12 月 1 日。台北：中華經濟研究院台灣 WTO 中心。
- ，2003b，《烏拉圭回合多邊貿易談判協定——農業協定》。台北：經濟部。
- 葉萬安，1967，《二十年來之臺灣經濟》。台北：台灣銀行經濟研究室。
- 廖正宏，1986，〈台灣農業人力資源之變遷〉。《中央研究院民族學研究所集刊》乙種之 16。台北：中央研究院民族學研究所。
- 廖正宏、黃俊傑，1992，《戰後台灣農民價值取向的轉變》，台北：聯經出版。
- 劉志偉、柯志明，2001，〈戰後糧政體制的建立與土地制度轉型過程中國家、地主與農民(1945-1953)〉。《台灣史研究》1: 107-180。
- 劉進慶，1995，《台灣戰後經濟分析》。台北：人間出版社。

蔣憲國，2005，〈台灣稻米政策背景說明評讀意見 II〉。頁 626-628，收錄於吳明敏編，《台灣農業的現在與未來（下）》。台北：台灣智庫。

潘志奇，1947，〈臺灣之社會經濟〉。《台灣銀行季刊》1（1）：30。

蔡宏進，1997，《臺灣農業與農村生活的變遷》。台北：農訓協會。

蔡英文，1991，《國際經濟組織之研究》。台北：行政院經濟建設委員會。

蔡淑鈴等，1986，〈從社會階層化觀點論農民階層〉。《中國社會學刊》：89-113。

蕭新煌，1991，〈一九八〇年代末期台灣的農民運動：事實與解釋〉。《中央研究院民族學研究所集刊》：67-94。

謝雨生、余淑瑄，1990，〈台灣的社會階級結構及其流動〉。《中國社會學刊》：31-63。

謝森中等，1961，〈台灣小農經營之研究——新竹地區五十個農場之個案分析〉。《台灣銀行季刊》12:94-118。

瞿海源，1983，〈勞力市場與出身對成就之影響〉。《中央研究院民族學研究所集刊》：133-153。

魏安國，2002，《加入世界貿易組織後臺灣稻米進口策略與管理制度之研究》。台北，台灣大學農業經濟學研究所。

羅昌發，1994，〈GATT 對農業保護原則、爭端及發展趨勢〉。頁，收錄於陳希煌編，《參與 GATT 對農業之衝擊及政策因應》。台北：業強出版社。

剪報

中國時報，1998，〈中美貿易談判是雙贏還是予取予求〉。中國時報，第 3 版，2 月 22 日。

白富美，1997，〈入 WTO 諮商 中美雙方沒交集 稻米農產品配額管理僵持不下 我將赴華府談判〉。經濟日報，第 2 版，10 月 19 日。

- 一，1998a，〈我將進一步開放農畜產品進口、因應加紐澳入會頭期款要求、慎重考慮泰國要求增加小汽車配額〉。經濟日報，第 28 版，5 月 13 日。
- 一，1998b，〈農業自由化 把話說清楚〉。經濟日報，第 2 版，2 月 12 日。
- 何佩儒，1998，〈畜牧業自救、暫停採購美穀物。抗議美方要求台灣開放禽畜產品市場 昨取消兩艘船訂單〉。經濟日報，第 26 版，2 月 6 日。
- 何佩儒、宋宗信，1998，〈美方進逼豬農激糞〉。經濟日報，第 2 版，2 月 12 日。
- 季良玉，1995，〈入關後調整產業 農委會將爭取編列經費 農漁民休耕減產 發補償金〉。聯合報，第 6 版，3 月 9 日。
- 一，1998，〈彭作奎：開放市場不表示一定會進口 認此次談判結果可算小贏「農委會已研擬全盤因應對策」〉。聯合報，第 3 版，2 月 22 日。
- 林浚南，1998，〈豬農抗議 林享能：我們穿同條褲子〉。聯合晚報，第 2 版，2 月 22 日。
- 邱沁宜，1998，〈立委痛批 潰不成軍〉。經濟日報，第 2 版，2 月 22 日。
- 邱沁宜、何佩儒，1998，〈經建會力主補貼低所得農民 農委會將加強農地釋出等方式因應〉，經濟日報，第 2 版，2 月 22 日。
- 陳承中，1998，〈台灣二次土改〉。聯合報，摘引日期 2008 年 1 月 5 日，<http://issue.udn.com/FOCUSNEWS/GROUND/index.htm>。
- 雷顯威，1998，〈一千頭以下養豬戶，將輔導停養〉。聯合報，第 3 版，2 月 22 日。
- 劉秀珍，1998，〈中美 WTO 諮商不排除破裂、農業四項議題棘手可能影響台灣年底前入會時機〉。經濟日報，第 2 版，2 月 7 日。
- 劉其筠，1996，〈我入 WTO 美稱障礙仍多、國貿局快馬加鞭密集安排與各國諮商〉。經濟日報，第 2 版，9 月 20 日。

- ， 1997，〈美再促台灣開放豬肉進口〉。經濟日報，第 4 版，3 月 29 日。
 - ， 1998a，〈中美 WTO 談判仍有許多農業議題歧見待解決、美不再要求台灣全面開放豬肉進口〉。經濟日報，第 4 版，2 月 19 日。
 - ， 1998b，〈中美 WTO 諮商，協議主要內容：汽車、菸酒、電訊、稻米，食衣住行育樂全受影響〉。聯合報，第 22 版，2 月 22 日。
 - ， 1998c，〈林享能：不排除付農業頭款，四產品問題敏感，討論可能延續至周末〉。經濟日報，第 2 版，2 月 13 日。
- 蘇晏毅，1998，〈農業馬關條約：「看不出談判代表做過什麼努力」養豬業者今赴經部丟豬糞〉。聯合報，第 3 版，2 月 22 日。

