發佈：2008-11-20, 週四 18:37
點擊數：21503

壹、 前言

在歷經產業經濟結構的幾次種大變遷之後，台灣的農業自1960年代末期，就因為飽受工業資本與政府政策的擠壓，而在此之後成為台灣經濟發展的受害者。

在李登輝前總統所著的「台灣農業發展的經濟分析」一書中，便清楚的點出，當時的國民黨政府，一方面為了培養工業，更重要的是，為了穩定當時的伴隨其而來軍公教人員，以及中國內戰所造成的陰影，透過不等價交換模式，將大量的農業資源，擠向工業與政府部門。例如：透過肥料換穀政策，政府得以有效掌控糧食稻作，進而壓低糧價與物價，形成工業發展的有利條件。但是，也因為這樣的發展策略，造成台灣農村在70年代普遍的衰敗。也就是說，台灣農村在70年代已成為台灣遲滯發展的代表。因此，在70年代之後，台灣農村問題從此成為政府施政的重要核心議題。

貳、台灣農村困境

一般的社會科學與規劃分析可以概略得出，造成台灣農村發展困境的三大大主因。

經濟上：如上述，國民黨政府基於掌控與穩定糧食來源、加速工業發展、降低勞動生產成本等因素，以「肥料換穀」、「保證收購價格」、「家庭即工廠」等相關政策，以不等價交換模式，擠壓農業部門資源支援工業經濟發展，並將工業部門直接插入農業生產空間。

政治上：透過228、清鄉與地方派系等政治手段，弱化台灣農業社會，避免台灣傳統地主階級與農民，發展成為強大政治團體（如：法國、日本一般）。進而使得台灣農民因此缺乏相當的代言人，無法為其權益在國家立法過程積極爭取。

空間上：毫無限制的都市蔓延（urban sprawl），以及複雜又無效率的非都市土地規範法令，造成農村地區土地使用毫無效率，並且空間結構毫無秩序。

因此，如果要討論台灣當前農業問題，以及如何透過立法去協助與保障農民生活、生產與生態的共同發展，我們必須回到造成台灣農業發展困境的這三大根源來檢討起。

另一方面，我們也要指出來，台灣農民其實從荷蘭時代開始，便開始與當代資本主義有所接觸。從荷蘭時代所發現的一些漢人與原住民的買賣地契中，我們便發現台灣農民其實已經相當的適應商品化與資本主義體系的經濟發展。也就是說，台灣農民其實是非常精明於理性的經濟利益計算，以及擁有相當強韌的社經環境變遷適應力，因為他們早就熟悉市場經濟的邏輯。因此，有關台灣農村發展的法案，應該站在這個立場上，重新去規劃，才能夠獲得台灣農民的普遍支持。一昧的主張所謂的農村的生態性，或者是生活性，是難以與農民的實際生活經驗接軌的。也就是說，規劃與立法者，不能一昧只在抽象的法律層次，或者是只有侷限於農業的發展考量，而必須以更宏觀的國土規劃與國家發展面向，去思考如何讓農村再生，讓農民生活獲得保障，讓農業土地與自然生態景觀獲得保護。

參、農業與農村發展新思維

在1969年，由一群農業及產業經濟學者，提出了二次土改雛議。他們廣泛的探討了台灣農

Phoca PDF

業在當時所面臨的問題，並具體提出希望透過二次土改，將部分農地釋放出來，一方面緩和都市土地價格飆漲，與工業用地取得困難，造成產業發展的困境；一方面也希望透過農地的釋放，將農業從業人口下降，提升農業單位生產面積，以及農業產品的單價。正如李登輝前總統所指出的，台灣農業問題最大關鍵因素，在於農工部門的勞動、資本等生產性資源的分配不平衡，進而導致農業生產力相對偏低，農產品供需脫節。因此，如何透過政策手段，提高農業投資的收益率，才是農業政策的重點。也因此，如何擴大農業生產者的生產面積與改變技術，成為農業發展的關鍵。

更重要的是，我們必須正視台灣農村規劃與農村再生過程中，一直被迴避但是卻是最主要的課題：農地商品化。正如同之前所言，台灣的農業早在荷蘭時代就具有商品經濟的特質，再加以台灣因為地理位置與歷史因素，台灣社會非常早就接觸了重商主義，並透過港口與世界各地進行貿易行為，農民因此早就熟悉農產品的經濟價值與商品價值。對於土地的使用，更是有別於傳統型的農業社會，只將土地視為單純的生產工具，而忽視了土地自身的商品價值。台灣的農民，因為歷史的經驗積累，相當早就知道土地的買賣與炒作，是可以獲取相當的利潤。再加上台灣的農作物品種繁雜，氣候又非常適合經濟性作物的栽植，更讓土地的商品化價值迅速浮現。而在台灣進入都市化之後，土地更是獲取經濟暴利的重要商品工具。此外，台灣特殊的地理與土壤結構，造成北部農地與農村多早已改為工業與商業用地。最主要原因在於北部地區多丘陵台地，地力貧瘠。也因為如此發展的結果，反而造成農村改建的困境。因為這些土地有農業用地變成工業甚至是商業、住宅用地，讓現今持有農地者，不免產生進一步商品化聯想，而造成農村改建的困擾。換句話說，農地改為其他土地使用，更進一步強化農地即是一種具有壟斷性商品的本質。

而在進入新的全球化時代，特別是WTO的成立，農業的問題顯然就不單單只是一國內的政策，而必須考量在所謂生產效率、經濟利潤與生態永續、文化傳承等不同層面上，進行更深入的分析。在一份針對南投地區的農業發展調查研究，以及發表於2008年中國政治學年會的一份論文，就清楚指出，其實因為農業在加入WTO之後，面臨開放競爭的壓力，反而導致這些具有高度商品性格的農民們，開始去評估相關農地繼續耕作的經濟產值，以及其他後續的經濟效益。最後，在推估模型中開始發現，有部分原本屬於不當開發區的農地，將會在這樣的壓力下，進行退耕的動作。因此，如果政府的政策，可以站在一個更高的國土規劃的位階上，去思考國家土地資源的合理使用。譬如：加速通過國土計畫法，依據國土計畫法中，有關生態敏感地帶的定義，將許多過去不當開發地，予以管制保護。與此同時，修正並積極通過農村再生條例的規範，除了一方面協助農村的再生，另一方面也必須顧及國家整體的發展，釋出部分農地，作為產業發展等需求之用。同時通過獎勵措施與產業技術的協助，才能將農地交付給真正有意願進行農業生產者。如此農村再生的可能性才會出現。

當前對於農村與農業發展的研究者們，應該稟持著對於農村社會、農民生活與農業生態環境的保障與保育，來分析當前三項有關農村發展的法案。其分析的方式，透過詢問立法定位與必要性（what policy?）立法的目的與方向（why?）與誰從中受益（who benefits?）三項中去進行深入的剖析。才能確實點出了相關法案的問題。特別是之前所提出的農改條例中，有關田園社區開發手段，使否會有圖利建商或大型財團的隱憂，更是清楚的點出台灣目前農村改建與更新的困境。在如何適當引進私人資本與保障農村與農民利益之間，常常令執政者與執行官員飽嚐種種壓力。

肆、結論

不過，正如同本人一開始即提到，台灣的農業問題肇始於台灣進入資本主義生產體系。如何跳脫資本的束縛，或是在其強大的經濟邏輯下，以不同的發展策略來保存農村的風貌與特質，

Phoca PDF

發佈：2008-11-20, 週四 18:37
點擊數：21503

或許才是農政官員必須真正學習與理解的重點。事實上，潛藏在田園社區發展的土地經濟邏輯（即土地所具有的資本壟斷性，與潛在積累性，讓農民留存一個可以依賴土地變更翻身的美夢），不正是許多台灣農民今日依然還願意死守老田，但是許多年輕子弟卻不願意返鄉耕種的主要原因嗎？在高喊生態保育與糧食危機的今日，所謂的農村再生的想像到底為何？當一方面希望透過大量的植被，回復農村的綠色空間；另一方面卻又希望推動農村旅遊，並積極改善農村公共設施，其背後的目的，難道不就是希望大量的觀光人潮可以提振農村經濟。然而，這種廉價的大眾旅遊，對於農村社區難道不會造成另一種環境生態的破壞嗎？

台灣農村問題，必須放回到台灣農業的發展的歷史過程來看，並審慎思考農業在全球化發展下，其實可以扮演的積極性角色，透過與國土規劃單位的整體性協商發展，而非一昧的與其對抗，才有可能產生最佳的農村發展政策。

作者張智傑為立法委員田秋堇辦公室主任
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

版權所有 ©2008 台灣新社會智庫 Taiwan SIG. All Rights Reserved.

Phoca PDF