

中文摘要

本書旨在探究下述五個主題：

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

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

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

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

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

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

第八章則分析省議員心目中的農民形象。

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

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

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

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

第十二章則對全書之基本論點作一綜合性之提要，並提出若干結論性之看法。