

八、臺灣省議會議員對農業政策 的看法

黃俊傑

——（民國三十五年至七十年）*

一 前言：研究成果的回顧與問題的重要性

民國三十四年（一九四五）臺灣光復以來，臺灣農業及農村所經歷的鉅大變遷不僅在中國社會經濟史上具有特殊重要的歷史意義，而且也是世界近代化過程中一段特殊的歷史經驗。就前者來說，政府在經濟活動中扮演重要的角色一直是中國歷史上常見的現象^①。就臺灣農業發展史的經驗來看，這項中國歷史的傳統也在臺灣得到印證。自從一九三〇年代臺灣農業的「綠色革命」開始以來^②，不論

* 本文根據筆者參與廖正宏教授所主持「臺灣農業發展的歷史社會分析」（民國三十五年至七十年）「研究計劃」，所撰寫第一年度研究報告之一章改寫而成。該項研究計劃曾獲行政院國家科學委員會之資助，特此申謝。本文原刊於許倬雲師主編，《第二屆中國社會經濟史研討會論文集》（臺北：漢學研究資料及服務中心，民國七十二年），頁三五五—三九六。

是在新的作物品種（如「蓬萊米」）的推廣、化學肥料的使用……等方面，日本殖民政府的農業政策均發揮主導的作用。光復以來，我國政府所推動的一系列農業政策均與臺灣農業發展及鄉村社會的改變有密不可分的關係。我們可以說，自從一八九五年以來，臺灣農業及農村的發展表現一種高度的「政策導向」的性格，這種性格基本上與中國史上政府在經濟活動中所佔有的重要地位互相呼應、一脈相承。

再從比較廣泛的近代化這個角度來看，許多有關近代化的研究文獻都注意到近代化過程的複雜性，尤其是社會、政治及文化因素對近代化過程的影響^③。臺灣農業發展的經驗正可以作為我們思考普遍性的近代化理論的參考。臺灣農業發展史中所見的非經濟性因素（政府的政策）在經濟現代化（農業發展）中的影響，使我們對現代化的複雜性有進一步的警覺，並可作為思考問題的起點。

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

（一）農業經濟學的研究

關於臺灣農業發展之論著以經濟學家或農業經濟學家所撰者為最多。舉其著者，如李登輝之《臺灣農業發展的經濟分析》^④ 及《臺灣農工部門間的資本流通》^⑤；沈宗瀚之《臺灣農業之發展》^⑥；馬若孟（Ramon H. Myers）之《臺灣農村社會經濟發展》^⑦；沈宗瀚主編之《農業在臺灣經濟發展策略中之地位》^⑧；何寶山（Samuel P. S. Ho）的《一八六〇—一九七〇之間臺灣經濟發展》（

Economic Development of Taiwan, 1860-1970)^⑨ ; 郭明仁的『臺灣における米穀流通の研究』^⑩ 等書，均爲此一範疇研究成果之代表作。

這類研究其探討之主題固互有不同，但均將農業視爲經濟發展中之一部門（Sector），並在此一脈絡中分析農業發展，故所分析之焦點如農業勞動力、農業價格、農民所得、資金需求、農業資源生產力、資本流通、農業稅負、農業技術、農業運銷……等問題均屬於農業經濟學之範圍。從方法論之立場言之，這些作者均有意無意地把農民視爲「經濟人」來處。此類研究之長處是以量化之數字或公式簡捷地分析了臺灣農業發展之個別現象，在經濟研究上有其卓著之貢獻，爲臺灣農業發展經驗的實證研究奠定紮實的基礎。

二、鄉村社會學的研究

此類研究多爲鄉村社會學者所從事，以國立臺灣大學農業推廣學系爲主流，研究問題範圍甚廣，有由鄉村社會變遷層面著手者，如楊懋春之「土地改革對鄉村社會經濟之影響」^⑪；蔡宏進之「當前臺灣農家經營的變遷事實、問題與未來趨勢」^⑫；有探討農業勞動之結構變化者，如廖正宏之「職業結構變化之研究」^⑬；吳聰賢及蔡宏進之「臺灣農業人口外移型態與複種作物經營」^⑯……等；亦有由新農業措施效益上考評者，如吳聰賢之「水稻共同經營成效類型分析」^⑯……等；或由婦女、青年在現代化社會之調適來探討，如劉清榕之「農家主婦在鄉村結構變遷中所扮演角色」^⑰，「農村青年創業與改進農場經營計劃工作考評研究」^⑱；或側重社區發展之層

面，如黃大洲「農業區域發展計劃執行之研究」^⑯、「臺灣的鄉村社區發展計劃」^⑰、「臺灣農地重劃執行之研究」^⑱；以及蔡宏進之「臺灣不同類型鄉村社區發展指標之研究」^⑲。

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

(三)人類學的研究

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

從研究史之回顧來看，此類研究文獻可以民國六十年為其分水嶺。在民國六十年以前，中央研究院民族學研究所對臺灣漢人鄉村社區之研究完全集中在個別小社區之研究；民國六十年以後始着重於集體計劃，並略就科際整合之觀點從事多社區之比較研究。其中尤以民國六十一年底為期四年之「臺灣省濁水、大肚兩溪流域自然與文化史科學研究計劃」成果最為豐碩。^⑳

此類研究文獻在方法上大致是採用田野調查或參與觀察之方法，從人類學或社會人類學之觀點，分析臺灣農村社區之轉型。其所研究之問題性質不一，或側重土地改革對農村社會之整合作用，如王崧興和 Raymond Anthrope 合著之 *Rice Farming in Taiwan*^㉑；或從祭祀圈來觀察農村地域組織及其發展，如莊英章著《林圮埔——一個臺灣市鎮的社會經濟發展史》^㉒；或側重農業機械化及農村家庭工業之探討，如胡台麗^㉓及黃應貴^㉔之研究論文；或取民族誌之觀點探討鄉民社區生活方式與國家社會

會經濟政策之關係，如陳中民的 *Upper Camp: A Study of A Chinese Mixed-Cropping Village in Taiwan*; ²⁸ 以及謝繼昌的 *Structure and History of a Chinese Community in China* ²⁹，或分析「土地改革」及「糧食政策」對臺灣農業社會經濟變遷的影響，如鄭美能的研究即為一例³⁰。

此類研究在人類學上有其重要之貢獻，亦多能注意社會及心理方面之現象，其視野一般言之似較純農業經濟學之研究文獻為廣。此類研究對當代之現象能有完滿之解釋，然多未能將此現象置於農業政策及其歷史之脈絡中加以討論。其次，此類研究多為個案之研究而整體之觀察較少。但人類學研究成果及其所蘊涵的觀念，對於本文作者具有極大的啓示，對於增進我們對農業發展的人文社會背景之瞭解亦有極大貢獻。

綜觀以上農業經濟學、鄉村社會學以及人類學的研究成果，我們可以發現針對農業政策及其相關問題而探討的作品較為少見，而不論是從中國史或近代化研究的立場來看，農業政策的制定及其發展是我們研究臺灣農業發展經驗的基本焦點，為任何一位有心於臺灣農業研究的人所不能忽略的。農業政策的實施及其在民間所引起的反應與評價構成為研究這個問題的重要面向。本文寫作的目的就是在於探討光復以來臺灣省級民意代表對於農業政策的看法，藉此為臺灣農業研究提供一點小補充，作為將來進一步研究的參考。本文僅以省級民意代表對光復以來的臺灣農業政策及措施的看法為討論對象，至於他們的看法對政策形成的影響這個問題，則不在討論範圍之內。

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

二 研究資料與方法

本文擬分析本省自光復以來臺灣省議會議員對於政府所推行的各項農業政策及其相關措施的看法，全文所討論的時間範圍自民國三十五年五月臺灣省參議會第一屆第一次大會成立開始，迄民國七十年十二月臺灣省議會第六屆第十一次臨時會結束為止，實際涵蓋：（一）第一屆臺灣省參議會（民國三十五年五月至四十年六月廿三日），（二）臺灣省臨時省議會第一至第三屆（民國四十年十二月十一日至四十八年六月廿四日），（三）臺灣省議會第一至第六屆（民國四十八年六月廿九日至七十年十二月十八日）等三個階段，共計三十五年。

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

關於本文所運用的資料及研究方法，以下幾點必須先加以說明。第一、歷屆參議會、臨時省議會及省議會歷次會議中，只有大會期間有口頭質詢，臨時會沒有口頭質詢，故臨時會資料不予採用。光

復以來，省議會歷次大會日期如下：

表一 臺灣省議會歷次大會日期一覽表

臺灣省參議會議會		名稱	屆別	日期
第一屆	第一次大會	第一次大會	第二次大會	三五·五一
第五次大會	第一次大會	第二次大會	第三次大會	三五·二二·一
第四次大會	第二次大會	第三次大會	第四次大會	三六·六·二〇·三五·二二·二四
第三次大會	第一次大會	第二次大會	第五次大會	三六·一二·一·三六·二·二·一三〇
第二次大會	第一次大會	第二次大會	第六次大會	三七·七·一·三七·七·一·二
第一次大會	第一次大會	第二次大會	第七次大會	三七·二·一·三七·二·一·二
		第三次大會	第八次大會	三八·六·一·五·三八·六·二
		第四次大會	第九次大會	三八·一·二·九·三八·一·二·一
		第五次大會	第一〇次大會	三九·六·一·八·三九·六·二
			第一次大會	四〇·一·二·一·六·三九·一·二·一
				四〇·六·一·一·四〇·六·二
				四一·一·二·一·一·四一·一·二·一
				四一·六·一·二·一·〇·四一·一·二·一
				四一·一·二·一·五·四一·一·二·一
				四一·四二·一·四二·一·四二·一·四二·一
				四三·一·七·二·八·一·一·三·五·二·八

臺灣	省議會	臨時省議會	第二屆	第一次大會	第二次大會	第三次大會	第六次大會	四三	六	二八	四三	八	二
第三屆	第一屆	第三屆	第一次大會	第二次大會	第三次大會	第四次大會	第五次大會	四四	一	五	四四	三	一
第一次大會	第一次大會	第一次大會	第一次大會	第二次大會	第三次大會	第四次大會	第五次大會	四五	二	二	七	四四	九
第六次大會	第二次大會	第二次大會	第二次大會	第三次大會	第四次大會	第五次大會	第六次大會	四五	六	八	八	四五	三
第一次大會	第三次大會	第三次大會	第三次大會	第四次大會	第五次大會	第六次大會	第七次大會	四六	六	二	九	四六	一〇
第二次大會	第二次大會	第二次大會	第二次大會	第三次大會	第四次大會	第五次大會	第六次大會	四六	一	二	二	五	四四
第三次大會	第三次大會	第三次大會	第三次大會	第四次大會	第五次大會	第六次大會	第七次大會	四七	一	二	一	四八	二
第四次大會	第四次大會	第四次大會	第四次大會	第五次大會	第六次大會	第七次大會	第八次大會	四八	一	二	九	四八	一
第五次大會	第五次大會	第五次大會	第五次大會	第六次大會	第七次大會	第八次大會	第九次大會	四八	六	二	九	四八	一
第六次大會	第六次大會	第六次大會	第六次大會	第七次大會	第八次大會	第九次大會	第十次大會	四九	一	一	二	一	五〇
第七次大會	第七次大會	第七次大會	第七次大會	第八次大會	第九次大會	第十次大會	第十一屆	四九	一	一	二	一	五〇
第八次大會	第八次大會	第八次大會	第八次大會	第九次大會	第十次大會	第十一屆	第十二屆	四九	一	一	二	一	五
第九次大會	第九次大會	第九次大會	第九次大會	第十次大會	第十一屆	第十二屆	第十三屆	四九	一	一	二	一	五
第十次大會	第十次大會	第十次大會	第十次大會	第十一屆	第十二屆	第十三屆	第十四屆	四九	一	一	二	一	五
第十一屆	第十一屆	第十一屆	第十一屆	第十二屆	第十三屆	第十四屆	第十五屆	四九	一	一	二	一	五
第十二屆	第十二屆	第十二屆	第十二屆	第十三屆	第十四屆	第十五屆	第十六屆	四九	一	一	二	一	五

議案

第六屆		會	第一次大會	第二次大會	第三次大會	第四次大會	第五次大會	第六次大會	第七次大會	第八次大會	第九次大會	第一〇次大會
成立大會			六六・	一二・二二・六六・	一二・三〇・六七・	六六・	六三・	六四・	三・一七・六四・	六・一五・六四・	二・一五・六四・	一一・
第一次大會			六七・	三・三〇・六七・	六・二八	六七・	六三・	六四・	三・一七・六四・	六・一五・六四・	二・一五・六四・	一一・
第二次大會			六八・	九・一一・六七・	一二・一	六八・	六三・	六四・	三・一七・六四・	六・一五・六四・	二・一五・六四・	一一・
第三次大會			六八・	三・二六・六八・	六・二三	六八・	六三・	六四・	三・一七・六四・	六・一五・六四・	二・一五・六四・	一一・
第四次大會			六八・	九・一二・六八・	一二・七	六八・	六三・	六四・	三・一七・六四・	六・一五・六四・	二・一五・六四・	一一・
第五次大會			六九・	三・二七・六九・	六・二〇	六九・	六三・	六四・	三・一七・六四・	六・一五・六四・	二・一五・六四・	一一・
第六次大會			七〇・	九・一・六九・	一一・一九	七〇・	七一・	七二・	九・三・一七・六九・	九・三・一七・六九・	九・三・一七・六九・	一二・
第七次大會			八・	九・七〇・	六・二六	八・	八一・	八七〇・	一〇・	一〇・	一〇・	一一・
第八次大會			一〇・	七〇・	一六	一〇・	一六	一六	一六	一六	一六	一一・

資料來源：據臺灣省議會圖書館所提供之資料

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

第二，本研究根據「資料先於方法」之原則，事先並不設定一套先驗的架構來安排資料，以免因遷就研究架構而遺漏資料而是根據資料所呈現的實際內容加以歸納分析。首先，我們將三十五年來的

「口頭質詢」內容依其所討論的題目逐項影印剪貼，製成卡片一萬零伍佰陸拾張。這批資料所呈現的問題共一〇七項，涵蓋七百餘種問題。就農業活動的範圍言，這一〇七項問題分屬「農」、「林」、「漁」、「牧」四大領域。本文的分析就是希望透過對議員質詢問題數量上的細部趨勢來看出他們對於農業政策及其相關措施的看法。我們處理資料的原則是：只計算議員主動質詢內容所指涉問題之次數，凡由他人問題而引發之即席發言補充質詢不予計算。筆者採用這種計算方式，乃是因為：(一)此種由他人問題所引發臨時起意之討論內容，所能反映議員對農業政策看法之程度，較其主動質詢者為低；(二)此類衍發性之議論極其瑣碎，如予計算則容易影響全盤統計之正確性。

又《省議會公報》中缺臺灣省參議會第一屆第八次及臨時省議會三屆三次之農林質詢資料，故本資料雖名為十屆七十次大會質詢，但因事實上不包含此二次大會，故共為十屆六十八次大會質詢資料

三、臺灣省議會議員的組成特徵

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

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

表二 光復後臺灣省省級民意代表之組成特徵（一九四六—一九八二）

學齡年		貫籍		特徵分人數	
試格考及	合	籍本非	本	外	%
普高	六〇歲以上	未滿二五歲	本省他	縣市省	
考	計	二五	三九	一六	五〇三
		一四	一四	三〇	
		一四	一四	一六	
		一五	一五	一六	
		一五	一五	一六	
		一五	一五	一六	
		一六	一六	一六	
		一七	一七	一六	
		一八	一八	一六	
一	一一五四六	一〇八五六〇一八九一五六二五五一	五四六	三〇	五
○	一二〇〇一〇一九八	一〇一五二二一九一六一〇四五〇一九一五七二五六六七八〇五六九八	一〇〇	二九三	九二二二

黨		業										職		歷		
		合					農礦工商自公交人無其職					農礦工商自公交人無其職				
		國		業			事		通由			學等		中大		
		社		運			職		及學專							
民		不		服輸												
黨		計		他			業務		業務			業		業		
		黨		業務			業務		業務			業		業		
		計		他			業務		業務			業		業		
○		三		四			五		六			五四		四五		
												○〇		○〇		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		
												○○		○○		

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

籍	無	派	一〇六
合		計	五四六
			100·00

資料來源：《臺灣省議會三十五年》第貳篇，頁一一二五六。

而光復以來，臺灣省參議會、臨時省議及省議會（第一屆至第六屆）的議員總數共計五四六人從表二所列的統計資料，我們可以看出，復以來省級民意代表的幾個特徵：第一、以籍貫分，本省者佔絕對多數，將近九五%，其餘是大陸各省籍。由此最可反映省議會議員頗具「本土性」。此一徵光復後三十六年來均無改變（見表三）。

表三 光復後歷屆臺灣省省籍民意代表籍貫統計表（一九四六—一九八二）

籍貫別	時間別	一四五	一五三	一五四	一五七	一五〇	一五三	一五七	一五〇	一五三	一五七
臺灣省	一四五	一〇〇	九・三	九・三	九・三	九・三	九・三	九・三	九・三	九・三	九・三
大陸各省	一五三	○	三・四	一・五	九・〇五	六・五	八・二	五・三	四・二	四・二	三・六九
	一五四										
	一五七										
	一五〇										
	一五三										
	一五七										

資料來源：《臺灣省議會三十五年》第貳篇，頁一一二五六。

第二，以年齡分，從表四可以看出四十五歲至五十四歲這個年齡層最多，共佔總數的四〇·八四%。就歷屆所有議員整體平均年齡而言，一直是五十歲左右，到一九七三年第五屆以後才略有降低（見圖二）。

第三，以

學歷分，以大專程度佔三九

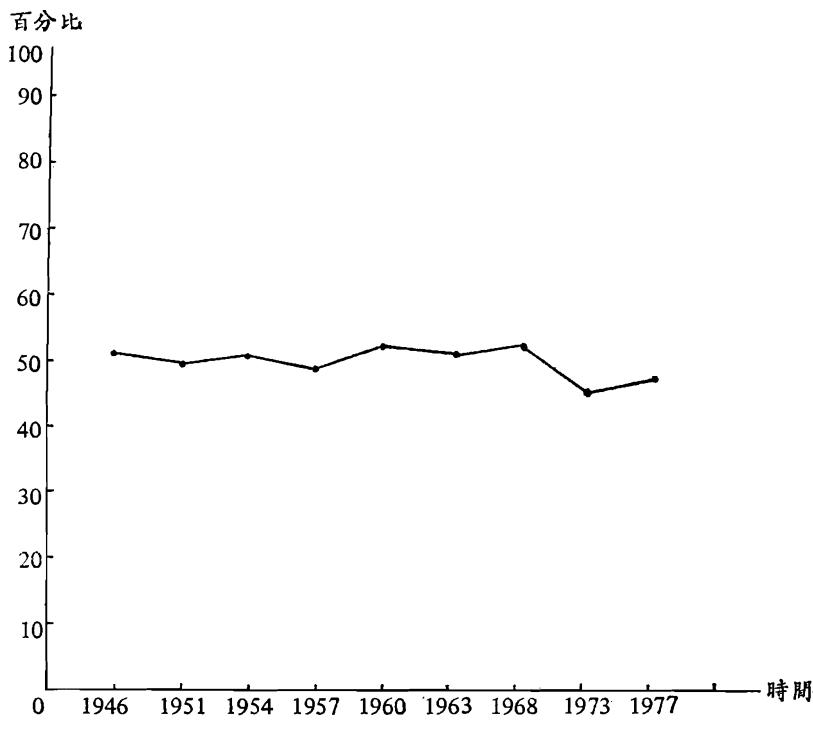
•三七%為最多，其次是中學程度佔三五•八九%。從歷屆受過大學教育的議員佔全體百分比來看，則介於五〇%~三〇%

之間，其中以第一屆臺灣省參議會為最高（見圖二）。

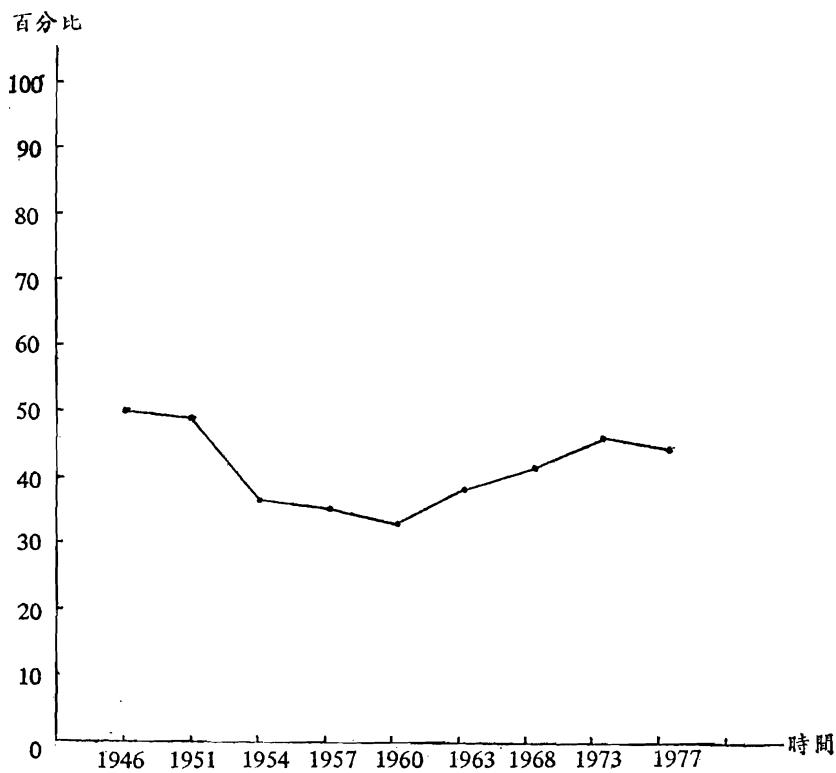
圖一 光復後臺灣省省級民意代表平均年齡統計表 (1946—1981)

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

二三九



圖二 光復後臺灣省省級民意代表受過大學教育者之百分比統計表
(1946—1981)



第四，就職業來看，表二所列的統計資料顯示，光復以後臺灣省省級民意代表的職業以商業為最多，佔三一·五〇%，其次是自由業，佔二六·九二%，第三位是農業，佔一七·三九%。

如表四：

表四 光復後臺灣省省級民意代表職業統計表（一九五一一九八一）

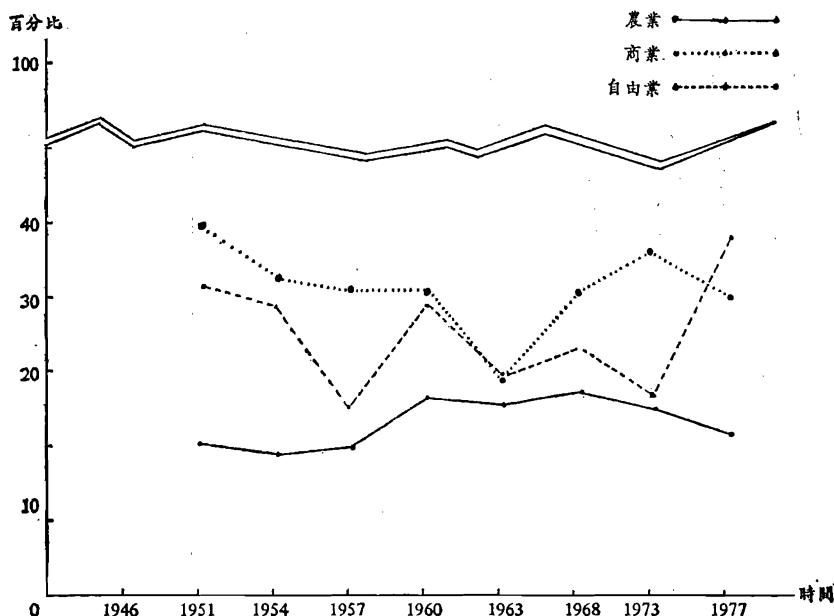
職業	年份							
	一九五一	一九五四	一九五七	一九六〇	一九六三	一九六八	一九七三	一九七七
農業	一六・三六	一四・〇四	一六・六七	一九・一八	一八・九二	一九・七二	一七・八一	一五・五八
商業	三六・三六	三三・三三	三一・八二	三〇・一三	三四・三一	四〇三五	六二三九	八七
自由業	三〇・九二	二八・〇七	一八・一八	二八・七七	一四・三一	一六・七六	二〇・五五	三七・六六

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

再從圖三來看，商業及自由業出身的省級民意代表，歷屆頗有變化，而農業出身者則始終維持在二〇%以下，呈現一直穩定的狀況：

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

圖三 光復後臺灣省省級民意代表職業百分比升降圖（1951—1981）



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

農業人口在總人口中佔有相當高的比例（見表五），在民國五十年代中期以前，農業人口佔全國總人口的一半或將近一半，但卻沒有擁有對等的民意代表來為農業部門利益發言。如果我們進一步就光復後歷屆省議會議員提案數目作一統計，就可以印證上述的看法。表六所列的數字顯示，光復以來從第一屆參議會到第六屆省議會，歷次大會中各部門提案數依其數字多寡順序為：(1)民政；(2)交通；(3)建設計；(4)教育；(5)農林；(6)財政。

表五 光復後臺灣農業人口佔總人口百分比統計表

年 牟	別	總	人 口	農 業	人 口	百 分 比 %
民國四一年一九五二		八、二二八、三七四		四、二五七、一三六		五一·四
四三 一九五四		八、七四九、一五一		四、四八八、七六三		五一·三
四六 一九五七		九、六九〇、二五〇		四、七九〇、〇八四		四九·四
四九 一九六〇		一〇、七九二、二〇二		五、三七三、三七五		四九·八
五二 一九六三		一一、八八三、五二三		五、六二一、三五六		四七·二
五七 一九六八		一三、六五〇、三七〇		五、九九八、七九七		四三·九
六二 一九七三		一五、五六四、八三〇		五、八六七、七九二		三七·七
六六 一九七七		一六、八一三、一二七		五、五七一、一三〇		三三·一
六九 一九八〇		一七、八〇五、〇六七		五、二八七、五九六		二九·七

資料來源：《中華民國統計提要》，行政院主計處，摘自《臺灣農業統計要覽》，頁二〇一二。

表六 光復後臺灣省議會歷屆提案統計表（一九四六—一九八二）

總計	第六屆	第五屆	第四屆	第三屆	第一屆	第二屆	第三屆	第二屆	第一屆	臨時省議會	參議會	期	會
九、七五〇	一、六三九	一、六二一	一、六〇七	一、五九〇	一、五八一	一、五七一	一、五五九	一、五四九	一、五三九	四、五五	三、五三	第一屆	臺灣省議會
四、五三一	一、五三九	一、五二〇	一、五一〇	一、五〇九	一、五〇八	一、五〇七	一、五〇六	一、五〇五	一、五〇四	四、五九	三、五七	第二屆	臺灣省議會
五、五三〇	一、五二九	一、五一九	一、五一八	一、五一七	一、五一六	一、五一五	一、五一四	一、五一三	一、五一二	四、六〇	三、五九	第三屆	臺灣省議會
六、三三三	一、五一九	一、五一八	一、五一七	一、五一六	一、五一五	一、五一四	一、五一三	一、五一二	一、五一一	四、六一	三、六〇	第四屆	臺灣省議會
五、五三四	一、五一八	一、五一七	一、五一六	一、五一五	一、五一四	一、五一三	一、五一二	一、五一一	一、五一〇	四、六二	三、六一	第五屆	臺灣省議會
七、九五四	一、五一七	一、五一六	一、五一五	一、五一四	一、五一三	一、五一二	一、五一一	一、五一〇	一、五〇九	四、六三	三、六二	第六屆	臺灣省議會
九、九七九	一、五一四	一、五一三	一、五一二	一、五一一	一、五一〇	一、五〇九	一、五〇八	一、五〇七	一、五〇六	四、六四	三、六三	總計	臺灣省議會

資料來源：據《臺灣省議會三十五年》，第肆篇，頁一一三一一八。

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

四、臺灣省議員農林質詢的一般量化趨勢（一九四六—一九八一）

光復以後三十五年來，臺灣省議會議員在農林部門的口頭質詢內容所涉及的層面很多，範圍很

廣。在本節的討論裏，我們分別從各種角度來觀察質詢內容的一般量化趨勢

(一)以農、林、漁、牧分

首先，我們以「農」「林」「漁」「牧」四大範疇來把質詢內容加以分類統計，結果發現，三十年來農林部門口頭質詢以「農業」類最多（佔六一・八%），其次是「林業」（佔一九・〇%），再其次是「漁業」（佔一一・六%），最後是「牧業」（佔七・〇%），其他佔〇・六%。從時間上來看，「農業」類在光復後歷屆質詢中所佔的百分比約在五〇%左右，但至第四屆省議會（一九六八—一九七二）開始，躍升為六八・六%；第五屆（一九七三—一九七七）為六五・三%；第七屆則為七三・五%（見表七）。

造成議員對農業問題的重視百分比大幅增加的可能因素之一就是民國五十年代中期以後第三期經濟建設計畫完成之後，農業部門所受到工商部門的壓力與日俱增，農業危機日益深刻化。省級民意代表關懷「農業」的程度超過關心「林業」、「漁業」、「牧業」的程度，這項事實具有高度的普遍性。就議員之教育背景來看，表八顯示出，不論是「國小或國小程度以下」、「中學程度」、「農校」、「大學程度」或「非正規學校教育」的議員，在其質詢的總數中，均有一半以上屬於「農業」類，其餘才是林、漁、牧各業。

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

表七 光復後臺灣省議員質詢之「農」、「林」、「漁」、「牧」分類統計表（一九四六—一九八二）

大類	次數 & 百分比	屆次	
		第一屆 (一九四六年會屆)	第二屆 (一九四七年會屆)
農業	五二·四四	三九·九四	二九·九四
林業	二三·三三	一三·三三	一三·三三
漁業	一五·三三	一三·三三	一三·三三
牧業	一六·三一	一三·三一	一三·三一
其他	〇·二一	〇·二一	〇·二一
总计	100·00	100·00	100·00

大類	次數 & 百分比	屆次	
		第三屆 (一九四九年會屆)	第四屆 (一九五〇年會屆)
農業	五二·四四	三九·九四	二九·九四
林業	二三·三三	一三·三三	一三·三三
漁業	一五·三三	一三·三三	一三·三三
牧業	一六·三一	一三·三一	一三·三一
其他	〇·二一	〇·二一	〇·二一
总计	100·00	100·00	100·00

大類	次數 & 百分比	屆次	
		第五屆 (一九五一年會屆)	第六屆 (一九五二年會屆)
農業	五二·四四	三九·九四	二九·九四
林業	二三·三三	一三·三三	一三·三三
漁業	一五·三三	一三·三三	一三·三三
牧業	一六·三一	一三·三一	一三·三一
其他	〇·二一	〇·二一	〇·二一
总计	100·00	100·00	100·00

大類	次數 & 百分比	屆次	
		第七屆 (一九五三年會屆)	第八屆 (一九五四年會屆)
農業	五二·四四	三九·九四	二九·九四
林業	二三·三三	一三·三三	一三·三三
漁業	一五·三三	一三·三三	一三·三三
牧業	一六·三一	一三·三一	一三·三一
其他	〇·二一	〇·二一	〇·二一
总计	100·00	100·00	100·00

大類	次數 & 百分比	屆次	
		第九屆 (一九五五年會屆)	第十屆 (一九五六年會屆)
農業	五二·四四	三九·九四	二九·九四
林業	二三·三三	一三·三三	一三·三三
漁業	一五·三三	一三·三三	一三·三三
牧業	一六·三一	一三·三一	一三·三一
其他	〇·二一	〇·二一	〇·二一
总计	100·00	100·00	100·00

大類	次數 & 百分比	屆次	
		第十一屆 (一九五七年會屆)	第十二屆 (一九五八年會屆)
農業	五二·四四	三九·九四	二九·九四
林業	二三·三三	一三·三三	一三·三三
漁業	一五·三三	一三·三三	一三·三三
牧業	一六·三一	一三·三一	一三·三一
其他	〇·二一	〇·二一	〇·二一
总计	100·00	100·00	100·00

大類	次數 & 百分比	屆次	
		第十三屆 (一九五九年會屆)	第十四屆 (一九六〇年會屆)
農業	五二·四四	三九·九四	二九·九四
林業	二三·三三	一三·三三	一三·三三
漁業	一五·三三	一三·三三	一三·三三
牧業	一六·三一	一三·三一	一三·三一
其他	〇·二一	〇·二一	〇·二一
总计	100·00	100·00	100·00

大類	次數 & 百分比	屆次	
		第十五屆 (一九六一年會屆)	第十六屆 (一九六二年會屆)
農業	五二·四四	三九·九四	二九·九四
林業	二三·三三	一三·三三	一三·三三
漁業	一五·三三	一三·三三	一三·三三
牧業	一六·三一	一三·三一	一三·三一
其他	〇·二一	〇·二一	〇·二一
总计	100·00	100·00	100·00

表八 光復後臺灣省議員質詢類別與教育程度交叉表（一九四六—一九八二）

		質詢次數 百分比		教育別	
		國	小	中	學
		次數	百分比	次數	百分比
質詢類別					
農業	農業	四五九	五五·三	二九二	六四·五
林業	林業	一五八	一九·〇	七八八	一七·四
漁業	漁業	六〇	一四四	一七·三	四九一
牧業	牧業	九	七·二	一〇·八	一〇·八
其他	其他	八二〇	八·〇	七·一	三二二
總計	總計	八三〇	八·〇	一·一	六·九
		四五三七	四五三七	一·八	五四
		四三·九	〇·四	〇·四	五·五
		九八九	九八九	三	四一四
		九·六	〇·三	六·三	二二·三
		三三六一	三三六一	二·三	一〇·一
		三一·五	〇·七	七·四	一六·三
		六二〇	六·〇	四〇	一〇·一
		六·〇	六·〇	六·五	六·五

這種議員關心「農業」超過林漁牧各業的狀況亦不受議員選區的影響。表九的統計顯示出，不論是本省北區、中區、東區、或南區出身之議員，其所質詢次數的百分比，屬於「農業」者亦都超過五〇%。

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

表九 光復後臺灣省議員質詢類別與議員選區交叉表（一九四六—一九八一）

		質詢 次數	質詢 百分比	選區別					
				北	中	東	南	其他	
		次 數	百 分 比	次 數	百 分 比	次 數	百 分 比	次 數	百 分 比
農業	農業	一五九九	五八·四	一九七〇	六八·三	三三五七	六一·二	二六九五	五四·九
農業	林業	四九九一	八·二	五四九一	九·〇	五九四一	六·二	一四四二	九·四
牧業	漁業	四六七一	七·一	一二八	四·一	五一九一	四·二	一八一三	一·八
其 他	其 他	一五三二	一·一	二三七	八·二	二九二	七·九	五六一	一·四
總 計	二七三八	二六·五	二八八六	二七·九	三六八六	三五·六	四五	八·二	四五
		四九〇	四·七	○·七	○·四	○·七	○·七	四	○·七
		五五一	五·三						

□以農業、農村、農民分

其次，我們再以「農業」、「農村」、「農民」三個範疇來歸納省議員質詢的量化趨勢。凡質詢

內容屬於農業生產及運銷等問題均劃歸「農業部門」；凡質詢內容屬於農村建設等問題均劃歸「農村部門」；凡涉及農民生活問題者均歸於「農民部門」。前二者以「物」為重點，後者以「人」為基本重點。統計資料顯示，自一九四六年至一九八一年之間臺灣省級民意代表在農林口頭質詢中，以屬於「農業部門」者佔最大比例（七九·九%），其次是「農民部門」（一四·四%），最後是「農村部門」（五·四%），其他佔〇·六%因此，我們可以說，省議員的質詢重點在於農業資材的生產與分配等問題，而較少注意資材的生產者——農民——的問題，尤其與以農民生活及福利等為中心的相關問題討論較少（另詳下文）。這一個傾向基本上與省政府農林廳長對歷屆省議會所作的施政報告中所呈現的施政重點是一致的。

(三) 以「農業十二大類」分

上文的討論已指出，光復以來省議會為農林質詢內容在「農」、「林」、「漁」、「牧」四大類別之中，「農業」居於首位。現在我們專以「農業」為範圍，把議員質詢的題目再歸納為十二項大的類別，再透過時間序列的分析來看質詢類別在三十五年來的升降變化。這十二大類別所包含的質詢項目如下：

表十 臺灣省議員農業質詢的十二大類別及其細目表（一九四六—一九八一）

農業質詢十二大類	農業質詢項目
1. 農業政策與機構	
農業機構之人事問題	

農業機構之權屬

農業措施

農業法令

農業貸款

取消田賦附征教育捐

賦稅問題

農業災害

農藥問題

61年後之肥料問題

農業公害

農具生產之獎勵措施

農業機械化

農業試驗人才、推廣人才與品改

農村勞力

農校教育與人才培育

農場經營

2. 生產成本
3. 生產資源（物）
4. 生產資源（人）
5. 生產資源（地）

耕地利用問題

農業專業區

公有土地農場合作計劃

農村公共設施

6. 運銷問題

農情報導

農產品行銷

農產品加工

農產品內外銷

7. 經濟作物（特用）

菸農與公賣局

茶業問題

糖業問題

經濟作物

雜糧生產問題

四健會功能

農會問題

水利組合會問題

農民投資意願

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

9. 農民所得

農民所得過低

10. 農民福利

農業保險

農民娛樂

農民生活性的福利

農民社會地位

農民退休制

農民保險

倉庫與保管

棉布換谷

肥料換谷問題

稻米政策

糧食政策

農業危機

農林改良場

山地農業

農村資金外流

11. 糧食問題

12. 其他

以上這十二大類別之質詢總數及其百分比在光復後三十五年來的省議會頗有明顯的升降變化，這種變化透露以下幾個重要的訊息。第一，光復後臺灣省議員對農業問題質詢次數的變化以一九七三年為分水嶺。換言之，亦即第五屆省議會（一九七三—一九七七）開始，農業問題才開始受到較大的關注。

表十一 臺灣省議會農業質詢十二大類次數分期統計表（一九四六—一九八一）

年期別	次數及 百分比		十二大種別
	次數	百分比	
一 蟻 第一期 一 蟻 六一	二〇三	二〇·六	策政業農 1 構機及
一 蟻 第二期 一 蟑 六二	二三三	二六·三	本成產生 2
一 蟑 全期	二二五	二五·五	源資產生 3 (物)
一 蟑 六三	二三七	二五·七	源資產生 4 (人)
一 蟑 六四	二三一	二五·一	源資產生 5 (地)
一 蟑 六五	二三〇	二五·〇	銷 運 6
一 蟑 六六	二三〇	二五·〇	物作濟經 7
一 蟑 六七	二三一	二五·一	織組民農 8
一 蟑 六八	二三二	二五·二	得所民農 9
一 蟑 六九	二三〇	二五·〇	利福民農 10
一 蟑 六十	二三一	二五·一	題問食糧 11
一 蟑 六十一	二三二	二五·二	他 其 12
一 蟑 六十二	二三三	二五·三	額 總 項 直

表十一的統計數字明確地指出，光復後三十五年來省議員關於農業類的問題質詢共六二七八次（以質詢項目為計算單位，非以人為計算單位）。其中第一期（一九四六—一九七二）佔三三四五次，第二期（一九七三—一九八一）佔二九三三次。第二期的八年之間的次數幾近全期（一九四六—一九八

一）之一半。因此，我們可以發現第五及第六兩屆省議員對農業問題的關心程度，很顯然超過前此二
十餘年的議員關心的程度。這種現象的形成當然是有其客觀環境上的背景的。從一九六八年開始，臺灣農業成長開始面臨重大的危機。這種危機見之於農業成長率的急驟下降，從一九六五—一九六八的五・七%降為一九六九—一九七二的一・五%；見之於農業生產佔國內生產淨額比率的下降，從一九六五—一九六八的二四・九%降為一九六九—一九七二的一六・四%；也見之於農業就業人口佔總就業人口率以及農產品佔總出口比率的下降（見表十二）。

表十二、臺灣農業經濟重要統計指標

農產品出口佔總出口比率	農業就業人口佔總就業人口比率	農業生產佔國內生產淨額比率	畜產	漁產	林產	農作物	農業成長率	經濟成長率
九一八	西·三	三·六	二·八	一·七	四·〇	四·九	八·二	四·五
八·九	五·〇	三·五	四·七	五·八	一·五	四·二	七·〇	九·六
九·五	九·六	六·九	八·八	九·五	四·八	五·八	九·一	十一·一
四·〇	四·八	二·九	一·八	三·六	〇·三	五·七	九·九	十四·一
二·五	三·九	一·六	一·四	一·六	一·〇	一·五	二·六	三·九
一·五	一·〇	一·四	一·二	一·七	一·七	一·七	一·八	一·六
一·〇	一·〇	一·三	一·〇	一·〇	一·〇	一·〇	一·〇	一·〇
一·〇	一·〇	一·三	一·〇	一·〇	一·〇	一·〇	一·〇	一·〇
九·五	一·九	一·五	一·九	一·〇	一·〇	一·〇	一·〇	一·〇

資料來源：《中華民國農業統計要覽》（臺北：農發會，一九八一），頁二。

這種變化在其他社會性的指標上也可以得到類似的反映。這種危機的深刻化終於使政府在一九七二年九月二十七日宣布「加速農村建設九大重要措施」。因此，我們可以說一九七三以後農業問題在省議會的受到重視與農業危機的深刻化是互有關係的。這種現象在立法院的農業質詢中也得到相同的反映^①，足見一九七三以後農業問題的重要性已得到各級民意代表的普遍認知。

第二，在農業質詢的十二大類之中，最受到省議員注意的是「經濟作物問題」以及「糧食問題」。表十三的統計數字很明顯地顯示出這種趨勢，幾乎各屆省議會最關切的問題都是這兩大類問題。這項事實可以說明，光復以來政府大力推動的重要農業政策，如「農業增產政策」、「掌握糧源政策」及「穩定糧價政策」等的確都在省議會受到關切。換另一個角度說，省議員大致是在政府的農業政策範圍內討論問題，較少在政策之外別創新見。

第三，「農民所得」及「農民福利」兩項，自光復以來在省議會一直不受注意，省議員所關心的問題大多集中在農業資材的生產與運銷問題，較少對生產者——農民——付予注意。這種情況一直持續到第四屆（一九六九—一九七二）起才開始有了改變，從第四屆起，省議員討論農民所得及農民福利的比例大增（見表十三），這種變化基本上與農業危機的深刻化以及政府政策的改變是互相呼應的。蕭新煌最近在討論政策演變時業已指出，「農民所得」的目標是在一九七〇年以後才出現在政府的農政目標當中，而取代了在此之前一直高居首位的「政府收入」這個項目^②。因此，我們可以說，大約在一九七〇年前後，省級民意代表及政府官員才開始感受到加強農民福利、提高農民所得這個問題的重要性。

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

表十三 臺灣省議員農業質詢十二大類次數統計表（一九四六—一九八一）

第四，第一項大類別「農業政策與機構問題」出現的百分比較低，這個現象最足以反映省級民意代表多關心具體的農業問題，較少注意層次較高的政策問題。這個發現在筆者所進行的省議員對一九七二年政府所宣布「加速農村建設九大重大措施」看法的分析中也可以得到印證³³。省議會第五屆（一九七三—一九七七）及第六屆（一九七七—一九八一）對「九大措施」的質詢次數僅佔全期八年農林部門口頭質詢總數的一七%，可見省議會對大政策性問題一向未付予高度的注意。

第五，以上第二、第三及第四項看法具有很高的普遍性，不論就議員出身的選區或是教育程度來看，他們對問題的關心程度都呈現相當的一致性。表十四及十五的統計數字可為證據。這種現象的出現，一方面固可解釋為諸如「糧食問題」及「經濟作物問題」等確為重大問題，故引起多數議員之關

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

心；但另一方面似乎也相當地反映了議員質詢有羣趨所謂「熱門問題」的現象。

表十四
臺灣省議員對農業十二大項質詢次數與五大選區交叉表（一九四六—一九八二）

他	東	南	中	北	五大選區	農業十二大項
百分比	百分比	百分比	百分比	百分比	次數與百分比	
五七七	六一六	九三三	八二三	一〇三三	構機及策政業農 1	
四三三	一〇三七	一〇三三	一〇一九	九五六	本成產生 2	
一三四	三・四九	三・六九	二・九五	三・五五	(物) 源資產生 3	
八六三	四一六三	六一美	五一七九	六一〇	(人) 源資產生 4	
三六四	一〇六三	七一七	五五五	八二二	(地) 源資產生 5	
四七四	三一六〇	七一七	九一七七	八一九	銷運 6	
六一四元	三・五五九	三・五〇〇	四二・七四	二一六六	物作濟經 7	
五西六	九三三	一〇二三	四二・四九	三二六四	織組民農 8	
一〇三	〇・八二	二・六七	一・六三	一・五四	得所民農 9	
三〇九	三一六〇	五一三	三・七六	三・五五	利福民農 10	
二・四四	三・九八	三・四四	一九・九三	二・三三	題問食糧 11	
三・一〇	〇・四二	一・六三	一・一九	二・三	他其 12	
四二七	四・二三	五・三七	一九・七七	一五・二六	計	總

表十五
臺灣省議員對農業十二大項質詢次數與教育程度交叉表（一九四六—一九八二）

職訓	農校	次數與比					農業大項
		百分數	百分數	百分數	百分數	百分數	
一〇三	九·八〇三	三·七七	八·二五五	七·六五	七·三三	構機與策政業農 1	
八·七六	一〇·四一	八·四九	一〇·元三三	八·四	八·四〇	本成產生 2	
一·二四	三·九八	一·一一	二·八九四	二·〇九	二·〇九	(物) 源資產生 3	
六·八三	五·一五三	七·四七	六·一七〇	六·一五九	六·一五九	(人) 源資產生 4	
九·三〇	八·一六〇	四·六七	八·二四五	三·〇五五	三·〇五五	(地) 源資產生 5	
六·八三	九·一六五	六·一五九	八·二三	三·一九六	三·一九六	銷運 6	
一·七四	二·三〇	二·二九	三·三九八	一·九七	一·九七	作物經濟 7	
一〇三	二·二八九	二·二七	二·二七〇	二·六五	二·六五	織組民農 8	
一·六五	三·六五	一·〇六	一·五五	一·一五	一·一五	得所民農 9	
四·七五	三·七五	三·二九	四·二五九	三·一三五	三·一三五	利福民農 10	
八·五〇	二·四五五	二·一六八	二·〇五七二	二·一九六	二·一九六	題問食糧 11	
五·一〇	三·六〇	七·四六	一·九五	二·一四	二·一四	他其 12	
五·三三	三·〇三七	九·五九五	三·六六八九	七·四三五	七·四三五	計	總

面對歷史的挑戰

四 以質詢數量最多前十項問題來看

以上是我們從主觀立場把光復以來臺灣省議員的農業質詢區分成十二大類加以觀察。現在，我們再採取一個客觀的立場，讓資料自己說明。三十五年來，省議員的農林部門口頭質詢的小題目總數極多，但可歸納為一〇七種中項，這一〇七種中項所出現的次數之前十項依序是：(1)農會問題；(2)稻米政策；(3)國有林地問題；(4)造林與砍伐；(5)經濟作物；(6)農業措施；(7)糖業問題；(8)農產品運銷；(9)肥料換谷；(10)漁港興建。如表十六所示：

表十六 臺灣省議員農林質詢前十名項目順序表（一九四六—八一）

質詢次數及比例 次 百 分 比*	前十名質詢 項目名稱	名		次
		1	2	
七四九	農會問題	農	1	
七三八	稻米問題	稻	2	
七三八	國有林地問題	國	3	
四四八	造林與林伐問題	造	4	
三九〇	經濟作物問題	經	5	
三三三	農業措施問題	農	6	
三三三	工業問題	業	7	
三三三	糖業問題	糖	8	
三〇五	農產品運銷問題	農	9	
二七·三	肥料換谷問題	肥	10	
二六八	漁港建設	漁		
一四五	計	總		

* 百分比係指該項目質詢次數佔歷屆質詢總次數（一〇五六〇次）之百分比。

以上這前十名質詢中項出現次數及百分比在三十五年來頗有升降變化，表十七顯示這種變化的細部趨勢：

在討論下表所呈現的數字涵意之前，先讓我們回顧一下農業政策的演變。余玉賢曾就過去卅年來臺灣的農業政策歸納為八大類³⁴：

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

在這些政策的支配之下，衍生出許多具體的農業措施。通觀光復以來臺灣省級民意代表質詢的一般特徵，我們可以發現，質詢內容絕大多數是針對具體的措施或事項而言，較少從高層次的政策問題作全面性的討論。因此，表十七所見的最為省議員所關心的十大問題，在性質上都是具體而不是抽象的問題。但這些具體事象都直接或間接地與政策有關，例如第一項「農會問題」與(4)健全農民組織政策的推行有相當的關係；第三項「稻米問題」及第九項「肥料換谷問題」則與(1)掌握糧源穩定糧價政

策及(3)農業培養工業發展政策有密切關係。因此，雖然省級民意代表較少直接討論政策層次的問題，但從他們所關心的具體事象也可以反映出他們對農業政策的反應。我們只選擇「農會問題」、「稻米問題」、「農產品運銷」以及「肥料換谷問題」等與政策有直接關係者來討論。省議會的反應可以從下面幾點來加以討論：

表十七 臺灣省議會農林質詢前十名中項歷屆質詢次數及百分比變動表（一九四六—八一）

題 目	次 數 和 百 分 比	居 次		參 議 會		臨 時 省 議 會		省 議 會		
		第一屆	第二屆	第三屆	第一屆	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆
1 農會問題		五	八·六	五	三·九	三·九	一·五	一·四	一·四	一·四
2 稻米問題		三	八·四	五	二·九	二·九	一·七	一·七	一·七	一·七
3 國有林地問題		五	八·六	二	六·九	六·九	三·一	三·一	三·一	三·一
4 造林與砍伐問題		二	九·八	一〇	二·五	二·二	一·七	一·七	一·七	一·七
5 經濟作物問題		四	八·〇	九·六	三·七	三·七	一·九	一·九	一·九	一·九

6 農業措施問題	九二	九五	九六	九七	九八	九九	九〇	九一	九二	九三	九四	九五	九六	九七	九八	九九	九〇	九一	九二	九三	九四	九五	九六	九七	九八	九九
7 糖業問題	五二	五五	五六	五七	五八	五九	五〇	五一	五二	五三	五四	五五	五六	五七	五八	五九	五〇	五一	五二	五三	五四	五五	五六	五七	五八	五九
8 農產品運銷問題	九一	九三	九四	九五	九六	九七	九八	九九	九〇	九一	九二	九三	九四	九五	九六	九七	九八	九九	九〇	九一	九二	九三	九四	九五	九六	九七
9 肥料換谷問題	一九	二一	二三	二五	二六	二七	二八	二九	二〇	二一	二二	二三	二四	二五	二六	二七	二八	二九	二〇	二一	二二	二三	二四	二五	二六	二七
10 漁港興建問題	九〇	九一	九二	九三	九四	九五	九六	九七	九八	九九	九〇	九一	九二	九三	九四	九五	九六	九七	九八	九九	九〇	九一	九二	九三	九四	九五
總計	一四	一六	一八	一九	一〇	一九	一九																			
總	一〇〇·〇																									

第一，光復後至民國七十年（一九四六—一九八一）之間，省議員最關心的問題是「農會問題」，佔全部質詢總額的七・一%。這是非常值得細加討論的事實。農會在臺灣農村社會中一直居於極高的重要地位，光復以來政府所採取的「健全農民組織政策」，基本上就是針對農會問題而發。

在臺灣農村基層組織之中，農會建立最早亦最有歷史傳統。早在一八九九年，日本殖民政府即已在現在臺北縣三峽鎮創立第一個農會，並於一九〇七年公布「臺灣農會規則」以爲農會組織運作之依據，綿延至今已有八十二年的歷史。從臺灣農會的發展史來看，八十二年來臺灣農會組織功能的發展是由一元走向多元；而其權力運作則由統制走向自主。在日據時期，日本殖民政府建立農會系統僅爲

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

強化其統治，便利其對臺灣農業資源的榨取，故當時農會功能以農業推廣為主。光復以來，民國三十九年美國經濟合作總署中國分署及農復會聯合邀請美國康奈爾大學鄉村社會學教授安德生前來臺灣，對臺灣農會詳加研究，提出「臺灣的農會」研究報告一種。民國四十二年，在農復會協助下，臺灣省政府按照安德生氏所提建議，將臺灣農會全盤予以改組，使成為純粹農民自有的農會。民國四十一年八月行政院所公佈的「改進臺灣省各級農會暫行辦法」，規定農會會員區分為二類：會員及贊助會員。凡從事農業所得收益佔其個人總收入二分之一以上者為農會會員，有充分選舉權及被選舉權。其餘則列為贊助會員而無選舉權，被選舉權亦受限制。此次改組採行權責劃分制，藉以加強農會組織的制衡作用。會員代表大會和理事會為農會的權力機構，由真正農民選出，依照農民的需要和意願，製訂決策並監督會務。另由理事會遴選幹事，對理事會負責，任用並導領全體業務職員，擔負業務推行全責。改革以往將製訂決策之權和推行業務之責全部集中於理事長一人之手的流弊³⁵。臺灣農會經過這次改組以後，業務乃擴大而包括供銷、信用、農業推廣及家畜保險等而具有多元之功能，尤其是信譽業務發展最快。

就其組織之權力運作觀之，日據時期自一九〇七年「臺灣省農會規則」公布後，農會即受制於日本殖民政府。迨至光復後改組，農會始漸成為農民自有之制度，地方農會亦漸取得其自主性。這種發展使農會成為地方上利益的淵藪，也成為地方派系爭執的焦點。這種現象都在省議會質詢中反映出來。例如：臨時省議會第一屆（一九五一—一九五四）對農會問題的質詢從參議會第一屆（一九四六—一九五二）時期的八・六%躍升為二一・九%，臨時省議會第二屆（一九五四—一九五七）亦為二

七%，由此可見農會改組後問題叢生，遂經由草根色彩濃厚的省議員反映出來。再如省議會第五屆（一九七三—一九七七）及第六屆（一九七七—一九八一）對農會問題的質詢亦分別高昇為一九%及二二·七%。這種變化也與農會的改革有關。

民國六十一年（一九七二），政府宣布加速農村建設方案，為使農會的經營管理能配合此項發展的需要，並解決信用部法律地位的問題，立法院於民國六十三年五月卅一日三讀通過新的農會法，由總統於同年六月十二日公佈實施。新的農會法有一項最重要規定，即第七條『中央主管機關得命同一縣（市）之鄉、鎮（市）、區農會合併於縣（市）農會，或若干鄉、鎮（市）、區農會合併組織一個農會。』根據此項新的規定，臺灣農會於民國六十四年上半年改選期間，即同時舉行合併工作。結果，計有五十七鄉鎮農會，包括五十五單位屬於臺灣省及二單位屬於臺北市，或合併於上級農會，或與鄰近鄉鎮農會合併。經此次合併之後，臺灣省計有省農會一，縣市農會二〇，鄉鎮農會二七三；臺北市計有市農會一，鄉鎮級（區）農會十一。總計三〇六單位，會員總數約一百萬戶³⁶。在這次改選合併過程中所呈現的問題，也在省議會有了直接的反應，這是五六兩屆省議會有關農會問題質詢百分比上升的一項原因。

那麼，我們要問：省議員所關心的是農會問題的那些方面呢？表十八顯示出三十年來，省議員所討論的農會相關問題的細部項目及其百分比。

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

表十八 農會問題之質詢項目次數及百分比統計表（一九四六—一九八二）

從這張統計表，我們可以發現，農會問題共包括十個具體項目，最常出現的前五個項目依序是：(1) 農會選舉及派系之爭；(2) 農會人事、制度及薪資問題；(3) 農會功能問題；(4) 農會組織問題；(5) 農會改組前後之比較。省議員質詢的這種量化趨勢大致與農會問題的實際狀況是互相呼應的。

第二，稻米問題在質詢中的重要性僅次於農會問題，這是因爲稻米爲臺灣農業的主要作物，在本省光復以前即有稻米與蔗糖爭地的現象。稻米問題的質詢次數所佔百分比自一九七三年以後突然呈現大幅度的跳昇，自第四屆（一九六八—一九七二）的二五·五%變爲第五屆（一九七三—一九七七）的二二·五%及第六屆（一九七七—一九八二）的三〇·八%。我們細查表十九稻米問題之質詢細類，就可以發現居於第一位的是「隨賦徵購及收購問題」（佔二六·三%），第二位是「稻米保證價格及平準基金問題」（佔一七·一%）。而這二大問題都是民國六十二年（一九七三）以後出現的問

表十九 稻米問題之質詢項目次數及百分比統計表（一九四六—一九八二）

稻米政策之項 目別		質詢 次數	及百 分比	次 數	及百 分比
1	政治經濟問題	糧經問題	1	1	1
2	糧食經濟問題	經濟問題	2	2	2
3	糧價問題	經濟問題	3	3	3
4	糧價問題	經濟問題	4	4	4
5	糧價問題	經濟問題	5	5	5
6	糧價問題	經濟問題	6	6	6
7	糧存問題	經濟問題	7	7	7
8	糧制問題	經濟問題	8	8	8
9	糧區問題	經濟問題	9	9	9
10	米留歲理處	經濟問題	10	10	10
11	過稻米題	經濟問題	11	11	11
12	糧人問題	經濟問題	12	12	12
13	徵賦隨購	經濟問題	13	13	13
14	水稻寬放	經濟問題	14	14	14
15	稻米裝運	經濟問題	15	15	15
16	其餘	經濟問題	16	16	16
	計				總

題。民國六十二年，政府自第一期稻作起，依據「稻米收穫期間如遇谷價低於當期生產成本加二〇% 合理利潤時，由政府籌措資金，訂定合理價格予以收購」之原則辦理，並於民國六十三年第一期稻作開始設立糧食平準基金，用以收購餘糧，以備全國糧食之需要。該基金成立後，宣佈無限制收購農民所生產的稻米，但民國六十四年及六十五年，稻米皆空前豐收，糧食過剩，政府如無限制收購糧食，則財政無法負擔，倉儲亦不敷運用。所以，乃於民國六十六年改為餘糧收購政策。政府並宣佈，自民國六十三年起將田賦賦額自每賦原二六・三六公斤稻谷減為二十二公斤稻谷，同時並將隨賦徵購稻谷數量自每賦原十二公斤提高為三十五公斤。農民及省議員均認為政府收購稻米之價格，無法保障農民二〇%之利潤收益，故質詢焦點多集中於此二大問題。這個問題至今仍未獲解決。民國七十一年，廖

正宏對於農民所作的問卷調查結果顯示，一半以上的農民認爲目前的稻谷收購政策，並不能使他們獲得二〇%的利潤³⁷。

第三，關於農產品運銷問題的討論與民國五十九年（一九七〇）十一月所公佈的「改進農產運銷方案」有關，所以從表十七所列數字可以看出，這個問題從第四屆（一九六八—一九七二）開始漸趨重要而成為省議員關心的重點。陳新友曾指出，本省所採取有關農產運銷政策措施，種類繁多，但嚴格言之，則很少是真心爲解決運銷問題而設計的運銷政策。只有民國五十九年的「改進農產運銷方案」是唯一有系統的農產運銷政策措施，但僅以毛豬、豬肉及蔬菜等生鮮食品之內容改善爲其目標，作用範圍非常有限³⁸。在這個政策之下，政府設立了菓菜公司。但從表二十所顯示的數字來看，省議

表二十 農產品運銷問題之質詢項目次數及百分比統計表（一九四六—一九八一）

次 數	百分 比	項 目
九·二三一·二二四·一	二八	織組司公菜菓題問 1
四三	九五	劃計銷產 2
一二	三九	營經司公菜菓式方 3
三四	二一	銷與司公菜菓社作合售 4
三五	一一一·五	題問輸運 5
九	三一〇·一五·四	的中程過銷運 6 剝間及弊舞削
四七	〇·七	問社作合菓青題 7
二	一〇〇·〇	農與司公菜菓格價品產 8
三〇五		他 其 9
		計 總

員對菓菜公司的組織、經營、買賣價格、銷售方式等問題都會付予高度的關心。這也可以反映菓菜公司問題實為農產品運銷的中心問題。

第四，肥料換谷制度是臺灣農業史上的特殊制度，省議會自光復以來對這個制度一直有大量言論加以討論。這個制度在民國六十一年九月，政府宣佈「加速農村建設九大措施」時廢除，所以從第五屆省議會以後，即不再討論這個制度。但即使有將近十年時間未做討論，此制度仍居於三十六年來之第九名質詢項目，由此可見此一問題之重要性。

肥料換谷制度實施之背景，是由於民國四十年代政府要「以農業培養工業」，所以以配給肥料的手段達到取得稻谷的目的。有關這個問題的研究文獻都指出，由於化學肥料是公營獨占事業，政府訂定稻谷與各種肥料（硫酸胺、硝酸鋰鈣、尿素、磷酸鋰等）間的交換比率，以稻谷計算的交換比率來看，都呈現出肥料價格過高，而稻谷過於偏低的現象。換言之，政府自稻谷所得到的收益相當大。例如，在民國四十年代及五十年代，臺灣農民約比日本農民多付出五〇%的價錢，來購買臺灣農田消費最多的硫酸胺。^{⑤9}

這種現象在省議會的質詢中充份的反映出來。表廿一顯示出，省議員討論最多的是肥料價格太高，肥料換谷政策之檢討或建議及肥料換谷比率不合理等問題。

表二十一 肥料換谷問題質詢項目次數及百分比統計表（一九四六—一九八二）

項目	次數	百分比
放貸谷換肥料低降應利息	1	六
市黑購套肥料賣買	2	一五
選由自應肥料選擇	3	五
手請申化簡及續度 制人證保	4	一八
時農適未肥料及質性壤土及	5	二〇·五
運及擔負費用運標招輸	6	四〇
率比谷換肥料不合理	7	三·九
法辦理管肥料	8	四〇
谷換肥料止廢度制	9	五·九
高太格價肥料	10	二〇·一
供之廠工肥料 質品與資投給	11	六·六
策政谷換肥料 議建或討檢之	12	一五·八
他	13	三·七
計	總	一〇

五、質詢內容之質的分析：農會問題個案研究

以上的討論主要是對光復以來省議員的農林口頭質詢作量的分析。在以下的篇幅裏，我們要對頭質詢作質的觀察，以補量的分析的不足。但是由於三十年來口頭質詢所涵蓋的方面極廣，幾至小靡遺，我們不可能在有限的篇幅裏，全面地討論三十年來省議員對一切農業問題的看法。因此我們選擇最為省議員所重視，亦最具代表性的「農會問題」中討論最多的「總幹事選舉及派系之爭這個問題，來作比較深入的質的分析。

(一) 農會問題的背景

在分析省議員對這個問題的看法之前，我們先約略說明臺灣農會問題的歷史背景及政策變遷。上節已說明，光復以後，臺灣農會的第一次大改組是在民國四十年代初期。光復之初，臺灣農會經過多次合併、劃分、改組後，若干被合併機構的原有會員，並不限定為農民，但為維持其向心，又不得不保留於農會組織之內，因此組成份子異常複雜。加以非農份子野心較盛，活動力強，因此擔任農會重要職務的人士，大多數為非農民，遂使農會措施每不能適應農民的需要。民國四十一年八月，行政院公佈「改進臺灣省各級農會農會暫行辦法」，四十二年在農復會協助下，臺灣省政府按照該改進辦法的各項規定，將臺灣農會全盤予以改組。根據當時實際參與此次農會改組的郭敏學的分析，此次農會改組，收到了以下實際效果：(一)淨化農會會員資格；(二)樹立權責劃分制度；(三)導入合作意識⁴⁰。此次改革大約完成於民國四十二年。在民國四十二年農會改組以前，由於組織和農民需要脫節，支持農會的生存命脈者，為沿襲日據時期代殖民政府收購稻谷和出售肥料兩大業務，所轉變而成的臺灣省糧食局的委託業務，主要為稻谷徵收和肥料分配，而以所收的經辦手續費勉強維持人事和辦公開支，至於服務農民的自營業務，數量甚微。改組以後，因制度和政策的改變，而使農民對農會的向心力增強，自營業務的經辦數量逐年增加，委託業務的比重相對減輕，而使農會逐漸形成為農民自有，並真正服務農民的合作組織。最主要的成就為多目標業務體制的建立，信用、供給、推廣、運銷各項活動，綜合服務⁴¹。在「改進臺灣省各級農會農會暫行辦法」之中，亦規定農會所有選任人員，包括會員代

表、農會改組正副組長、理事、監事與業務主管總幹事，直接間接均由會員選舉，擺脫日據時期官派農會人事的陋規。

臺灣農會第二次的改革是在民國六十三年。民國六十三年公佈新農會法，其最具影響力者有以下二節：一是會員股金的廢除。民國六十三年所公佈的新農會法，將會員股金廢除，並將以往所認股金改為「事業資金」，使會員對於此項認購的股金失卻其所有權，同時，將與股金有連帶關係的責任制度亦一併廢除，使會員與農會資金的權利義務完全脫節。其所留給會員與農會的關係，僅單方面發生交易。二是總幹事遴選制度的確立。臺灣農會總幹事的遴聘程序，依新農會法第二十五條規定，由主管機關遴選而由農會聘任之，並『應於理事會成立後六十日內為之；逾時仍未能產生時，得由上級農會逕行遴選合格人員代理』。此項程序係將在前『改進臺灣省各級農會暫行辦法』所規定由理事長提名或理事二人之連署提名，經理事會通過聘任辦法，改為由政府主管機關遴選而經農會理事會聘任，否則由上級農會派代。遴選制的建立，是民國六十三年以後農會大部份問題的總關鍵，也是省議員對政府農會政策看法的焦點，很具有代表性的意義。

〔省議員對農會問題的看法（一九四六—一九七一）〕

民國四十年代初期的農會改組在省議會引起很大的迴響。其中專談農會選舉及派系爭執問題的口頭質詢共七十二次。我們細加分析可以發現在這七十二次口頭質詢中，關於政府對農會政策的檢討者及關於農會現況的檢討者各半（各有三十六次）。我們把省議員對農會選舉及派系爭執之政策性意見

加以歸納，大致有以下幾條：

1. 加強政府對農會之輔導，但輔導人員不可涉及派系偏見；（二十六次）
 2. 健全農會選舉制度，審查權不可全操於理監事之手；（三次）
 3. 改善會員審查制度，審查權不可全操於理監事之手；（四次）
 4. 理監事應由農民直接選舉，以消除派系；（一次）
 5. 理監事或總幹事之出任應擬新辦法，廢除選舉以減少派系；（一次）
 6. 理監事之選舉及罷免應有法律根據。（一次）
- 在以上六條有關政策性問題的意見中，以第一條的質詢次數二十六次最多。我們細繹省議員之發言內容，可以發現省議員對政府自民國四十年代初期實施改革農會之政策相當支持。他們的意見多傾向於在承認改革輔導農會的前提下提出修正改進意見，極少否認當時政策之效果者。
- 關於民國三十五年至六十一年間，農會實際狀況的檢討方面，省議員的具體意見大致可歸納為以下幾點：
1. 選舉時間太長，應縮短；（一次）
 2. 理事長應酌予津貼；（一次）
 3. 考慮讓贊助會員參加理監事；（一次）
 4. 刪除贊助會員名額以減少派系糾紛；（一次）
 5. 賄選之風應加改善；（三次）

6. 應准民意代表兼職農會總幹事；（四次）
 7. 理事會對總幹事之罷免、杯葛受派系分配；（二次）
 8. 地方農會派系糾葛個案之檢討；（十七次）
 9. 農會理監事及會員代表名額過多；（一次）
 10. 總幹事選舉應經理事總數二分之一的同意；（一次）
 11. 農會選舉受派系糾紛影響。（四次）
- 從這十一項討論農會實況的具體意見中，我們可以清楚地發現，省議員一致認為，光復以來三十五年之間，臺灣農會的根本問題是總幹事選舉與地方派系爭執這個問題。民國五十二年一位省議員的質詢可以具體地表達這段期間省議員對農會問題的看法，他說：
- 「關於農會問題，農會原應為農民樂園或農友之家，在未改組之前尚存理想，自從兩次改組後，農會已變質，追溯原因歸繫於總幹事人選問題。關於總幹事人選，依照規定需三分之二理事同意才能罷免，因為地方派系支持與反對，罷免非常困難，事實上等於終身職業。很多總幹事利用法令保障，非非亂為，報紙常有報導農會總幹事勾結職員套購肥料數萬包之情事發生，足以證明政府對農會改組後不能達到理想之表現。張廳長（本文作者按：指張訓舜廳長）或許不瞭解地方實情，現在地方上農民倘支持某甲當選為總幹事者，逕往農會繳納稻谷、生產貸款、田賦或肥料換谷等，可以在農會抽煙喝茶、自由出入、愉快萬狀。可是沒有支持某甲的人，有事逕往農會，不敢走進辦公廳，看到農會總幹事或職員就避開，視農會為畏途，進出從後門，情況至為可憐。政

府原意把農會作為農民之家，事實上現在已成為農民最討厭的地方，實成爲一利一害。」⁴²

(三) 省議員對農會問題的看法（一九七三——一九八一）

農會總幹事選舉與地方派系之所以糾葛不清有其社會性、經濟性以及政治性的原因，我們無暇在此一一細論。純就農會本身立場來看，其主要原因乃在於總幹事權力之高漲，而所以致此之因則在於光復以來臺灣農業發展的兩大趨勢：(一)功能從一元走向多元；(二)權力運作由統制走向自主所導致的。爲了使農會總幹事選舉能免於地方派系干擾，所以政府乃於民國六十三年，公佈新農會法，再度改革農會，採行遴選制：總幹事候選人由政府主管機關遴選而經農會理事會聘任，否則由上級農會派代。

這項政策實施之後，省議員的反應極其激烈，因爲遴選制反而使地方派系更易於控制農會總幹事選舉，導致選風大幅敗壞，賄選猖獗。民國七十年六月有一位議員如此描寫該年基層農會改選的實況：

「表面上看來，今年的全省基層農會改選，農林廳對於遴選農會總幹事非常慎重。在選賢與能的前提下，遴選方案對於候選人的能力、才識和品德都有長期又周詳的考核。其考核項目有：人事進用、人員升遷、會籍會議、組織功能、農業推廣活動及績效、供銷業務現況、保證價格服務、農會財務盈餘、財政結構……等，對於品德要求，列有特別加、減分的規定，業績不錯、品德不好的人，受制於減分規定，就根本沒有可能被遴選上。但其實均未能依此遴選方案執行。被

列爲考核甲等的農會總幹事，未必被保證繼續被聘任，而考核乙等的農會總幹事，卻可照樣順利的被所把持的佔多數理事聘爲總幹事，繼續幹下去。基層農會總幹事遴選方案，明文規定由遴選小組推薦合格總幹事候聘人二至三人給理事會選聘，對於考績甲等的總幹事得享受推介繼續候聘的獎勵，以保障績優人員能繼續領導農會運作的辦法。但其結果，考核甲與乙的現任總幹事根本就沒有什麼多大的差別，只在被遴選小組推薦時的名單排名前後而已，考核甲者優先被列在第一名，乙者即被排在第二或三名，還不是一樣被推薦，一樣的必須招待其農會理事到處旅遊，吃喝玩樂，還要費一筆數目少則數萬元，多則數十萬元『花錢比賽』爭取選票。據聞某一鄉鎮的總幹事至順利當選連任，就花費了新臺幣一千多萬，真正不花錢而能順利當選農會理事和總幹事的，全省能有幾個農會呢？」⁴³

實則，選風敗壞是第五、第六兩屆省議員反對遴選制的部份原因而已。我們詳細分析這八年之間，省議會對「農會總幹事選舉及派系問題」的口頭質詢內容，可以發現要求改變政策的呼聲愈來愈大。在這兩屆省議會中，這個問題共被質詢一四七次，內容性質可分爲針對政策與針對現狀兩大類。在前一類質詢中，要求改變政策者佔質詢次數的三二·六五%，其意見及理由如下：

意見	理由	質詢次數
反對	1. 政府不應干涉人民團體選舉 2. 選舉制不公平 3. 應直接選舉以符民主精神	二三 一〇 七
派代總幹事	1. 派代期間過長 2. 派代總幹事與理事無法合作	一 八
反對		
派代總幹事		

我們可以明顯地感覺出來，第五屆省議會在臺灣省議會史上確構成一個轉捩點。本文第三節的討論曾指出，純就口頭質詢次數而言，第五及第六兩屆（一九七三—一九八一）議員的質詢次數，佔光復以來（一九四六—一九八三）總數的一半。這個數字反映出農業問題自民國六十二年以後所受到的重視的程度。再就質的角度來看，我們發現第五屆開始，許多議員對現行農業政策提出深入的批判，從各種角度來思考現行政策。這種情況較少見於第四屆以前的省議會。本節所討論的省議員對農會選舉及派系問題看法這個個案，很可以反映這種新趨勢。

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

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

1. 檢討總幹事遴選之資格標準與人數（十三次）；
2. 放寬總幹事之年齡限制（二次）；
3. 放寬總幹事之任期限制（四次）；
4. 總幹事任期應有限制（六次）；
5. 理事長之人事權應有限制（二次）；
6. 農會合併二級制應顧全人民團體之權益（二次）；
7. 總幹事權限應予限制（二次）；
8. 檢討整個遴選制度（一次）；
9. 對農會法之檢討（十三次）。

綜觀這些檢討政策的意見（佔三〇・六一%）大多是在贊同或至少不反對現行政策的原則之下來進行質詢，因此多側重在推行政策之技術性問題。關於這種傾向，在第九項「對於農會法之檢討」中最能看出來。民國六十二年至七十年之間省議員對於農會法的檢討，多集中在農會法之細節規定上：或指出農會法一再修改，致使選舉法規各地依據解釋不同而無法溝通（二次）；或認為農會法規定新理事長和會員代表之學歷、資歷限制不合目前農村之實際狀況（八次）；或認為內政部在農會法施行細則中對理監事學歷之限制違背立法院之決定，顯違反母法，當無效（二次）；或建議儘速修改農會法（一次）。

在第五、第六兩屆省議員對農會總幹事選舉與派系糾紛問題的口頭質詢中，除了上文所說的對屬

於政策層次問題的討論之外，另有三二・六五%屬於對現況問題的檢討。在這一層次的問題的檢討中，討論選舉糾紛及賄選者佔十次，派系操縱選舉者二十八次，理事會交接期之財務糾紛者三次，要求早日公佈改選日期者六次，要求制定各級農會選舉罷免法者一次。其他類共六次。

六、結語

本文對光復以來臺灣省議會議員對農業政策的討論作一整體的觀察，也選擇省議員討論最多的「農會問題」這個個案作比較細部的探討。從以上的觀察與檢討之中，我們可以看出幾個現象：第一，省議員關心具體問題多於抽象問題。在歷次的口頭質詢中，省議員討論具體現象的次數遠多於討論政策問題的次數。這種情況愈早期愈是如此。第五屆以後這種狀況才漸有改變。

第二，早期省議員的發言比較偏重地方性的特殊問題，常針對其選區所出現之特殊農業狀況或實際需要而質詢。但近十年來，也就是第五屆以後，質詢趨勢逐漸從特殊走向普遍，許多議員比較能夠從全國立場盱衡全盤農業情勢而發言，注重全國農村之普遍性問題，因此，近十年來的質詢內容較能觸及政府農業政策，這可以說是與質詢內容之從特殊走向普遍此一趨勢互為表裏的。在本文第四節對農會問題所做的個案分析中，尤其可以顯示：省議員對農業政策之看法大致可以民國六十一年為分水嶺。在此之前，省議員多在承認農業政策的前提下來討論農業問題，這可以反映出早期農業政策的實施較為成功，故較為民意代表所接受；在此之後，則省議員檢討農業問題愈來愈契入政策本身，而且對政策之正確性提出質疑者亦為數不少。這種狀況的形成，一方面與議員素質之提高、問政態度之

改變及思考能力之提昇互有關係；但另一方面更重要的原因則由於是民國六十年代以降，農業危機日益深刻化，促使民意代表思考此種危機與農業政策之相關性。

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

參考書目

一、基本史料

- ① 《臺灣省參議會公報》（臺灣省參議會秘書處編印，民國三十五年至民國四十年出版）。
- ② 《臺灣省臨時省議會公報》（臺灣省臨時省議會秘書處編印，民國四十年至民國四十八年出版）。
- ③ 《臺灣省議會公報》（臺灣省議會秘書處編印，民國四十八年至民國七十年出版）。

二、近人論著：

（一）中文及日文作品：

- ① 余玉賢，「農業發展政策與措施」，收入毛育剛等著《三十年來臺灣之農業經濟》（臺北，中國農村復興

聯合委員會，一九七八）頁二八—四三。

② 沈宗瀚，「臺灣農業四年計劃」（一九五三年十一月十四日在中國國民黨中央委員會總理紀念週報告）。

③ 沈宗瀚，「臺灣農業之發展」（臺北，臺灣商務印書館，一九六三）。

④ 沈宗瀚，「農業在臺灣經濟發展策略中之地位」（臺北，中國農村復興聯合委員會，一九七五）。

⑤ 李登輝，「臺灣農業發展的經濟分析」（臺北，聯經出版公司，一九八〇）。

⑥ 李登輝，「臺灣農工部門間之資本流通」（臺北，臺灣銀行經濟研究室，一九七五）。

⑦ 呂學儀，「農業機械化基層執行之研究——農機推行與傳播教育——」，「國立臺灣大學農業推廣學報」

創刊號（一九七五），頁二〇六—二四〇。

⑧ 胡台麗，「消逝中的農業社區：一個市郊社區的農工業發展與類型劃分」，「中央研究院民族學研究所集

刊」，第四十六期（一九七九），頁七九一一一。

⑨ 馬若孟著，陳其南等編譯，「臺灣農村社會經濟發展」（臺北，牧童出版社，一九六八）。

⑩ 莊英章，「林圮埔——一個臺灣市鎮的社會經濟發展史」（臺北，中央研究院民族學研究所，一九七七）。

⑪ 莊英章，「臺灣鄉村社區研究的回顧」，「思與言」，第十九卷第二期（一九八一），頁一二〇—一三四。

⑫ 郭明仁，「臺灣における米穀流通の研究——米肥バーター制度を中心に——」（東京，成文堂，一九七

九）。

⑬ 郭敏學，「多目標功能的臺灣農會」（臺北，臺灣商務印書館，一九七七）。

⑭ 郭敏學，「合作化農會體制」（臺北，臺灣商務印書館，一九八二）。

⑮ 陳誠，「臺灣土地改革紀要」（臺北，臺灣中華書局，一九六一）。

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

⑯ 陳新友，「農產運銷政策與改進措施」收入余玉賢主編，《臺灣農業發展論文集》（臺北，聯經出版事業公司，一九七五）。

⑰ 張漢裕，「日據時代臺灣經濟的演變」收入《經濟發展與農村經濟：張漢裕博士文集（一）》（臺北，三民書局，一九七四），頁三九五—五〇〇。

⑯ 張漢裕，「日據時代臺灣米穀農業的技術開發」收入《經濟發展與農村經濟：張漢裕博士文集（一）》（臺北，三民書局，一九七四），頁三六三—三九三。

⑲ 黃大洲，「農業區域發展計劃執行之研究」（農發會委託研究計劃報告，一九七八）。

⑳ 黃大洲，「臺灣的鄉村社區發展計劃——公共政策執行和計劃管理之個案研究」，（一九七七）。

㉑ 黃大洲，「臺灣農地重劃執行之研究」（臺北，中美合作土地改革訓練所，一九七七）。

㉒ 黃俊傑，〈沈宗瀚先生年譜〉（臺北，東昇出版公司，一九八一）。

㉓ 黃應貴，「農業機械化：一個臺灣中部農村的人類學研究」《中央研究院民族學研究所集刊》第四十六期（一九七九）。

㉔ 農發會編，《中華民國農業統計要覽》（臺北，農發會，一九八一）。

㉕ 廖正宏，「職業結構變化之研究——臺灣地區民國四十五年至六十四年」，《農業推廣學報》第二期（一九七六）。

㉖ 廖正宏，「臺灣農村勞力移動之研究」《臺灣銀行季刊》二十八卷四期（一九七七）。

㉗ 廖正宏、黃俊傑、蕭新煌，〈臺灣農業發展的歷史社會分析，民國三十四年至民國六十九年〉（臺北，行政院國家科學委員會補助研究計劃年度報告，未刊影印本，一九八三）。

㉙ 臺灣省議會秘書處，『臺灣省議會三十五年』，（臺中，臺灣省議會，一九八一）。

㉚ 蔡宏進，『臺灣不同類型鄉村社區發展指標之研究』（臺北，中華民國社區發展研究訓練中心，一九七二）。

㉛ 蔡宏進，「當前臺灣農家農業經營的變遷事實、問題與未來趨勢」，《農業金融論叢》第六輯（一九八一），頁三六—五六。

㉜ 鄭美能，「農業政策與臺灣農村社會經濟變遷」，《中央研究院民族學研究所集刊》第三十七期（一九七四），頁一一三—一四三。

㉝ 劉清榕，『農家主婦在鄉村結構變遷中所扮演的角色』（農發會委託研究計劃報告，一九七五）。

㉞ 劉清榕，『農村青年創業與改進農場經營計劃工作考核研究』（農發會委託研究報告，一九七九）。

二 華文作品

1. Carr, Carolle and Ramon H. Myers, "The Agricultural Transformation of Taiwan: The Case of Ponlai Rice, 1922-1942." in Rick Shand ed., *Technical Change in Asian Agriculture* (Canberra: Australian University Press, 1973)pp. 28-50.
2. Chen, Chung-min, *Upper Camp: A Study of A Chinese Mixed-Cropping Village in Taiwan* (Taipei: The Institute of Ethnology, Academia Sinica, 1977).
3. Ho, Samuel P. S., *Economic Development of Taiwan, 1860-1970* (New Haven and London: Yale University Press, 1978).
4. Hsiao, Hsin-huang Michael, *Government Agricultural Strategies in Taiwan and South Korea: 1945-1980* (London: Tauris, 1992).

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

A Macrosociological Assessment(Taipei: Institute of Ethnology, Academia Sinica, 1981).

5. Hsieh, Chi-Ch'ang, *Structure and History of A Chinese Community in Taiwan* (Taipei: The Institute of Ethnology, Academia Sinica, 1979).
6. Lee, Teng-hui, *Inter-sectoral Capital Flows in the Economic Development of Taiwan*, 1895-1960(Ithaca: Cornell University Press, 1972).

7. Metzger, Thomas A., "On the Historical Roots of Economic Modernization in China: The Increasing Differentiation of the Economy From the Polity During Late Ming and Early Ch'ing Times," *Conference on Modern Chinese Economic History* (Taipei: The Institute of Economic, Academia Sinica, 1977),pp. 33-52.
8. Wang, Sung-Ising ang Raymond Aphorge, *Rice Farming in Taiwan: Three Village Studies* (Taipei: The Institute of Ethnology, Academia Sinica, 1974).

9. Wu, T. S., "Differential Patterns of Effectiveness of Joint Cultivation of Rice," (Taipei: Department of Agricultural Extension College of Agriculture, National Taiwan University Press, 1972), pp. 1-18.
10. Wu, T. S. and Ts'ai, H. C. "Patterns of Agricultural Emigration and Multiple-Crop Farming in Taiwan", *Journal of Population Studies Inauguration Issue* (Taipei: Population Study Center Press, National Taiwan University, 1977), pp. 1-28.
11. Yang, Martin M. C., *Socio-Economic Results of Land Reform in Taiwan* (Honolulu: East-

註

- ① 據近人研究，自晚明以後，中國經濟活動逐漸與政治分離。參看 Thomas A. Metzger, "On the Historical Roots of Economic Modernization in China: The Increasing Differentiation of the Economy From the Polity During Late Ming and Early Ch'ing Times," *Conference on Modern Chinese Economic History* (Taipei: The Institute of Economics, Academia Sinica, 1977) pp. 33-52.
- ② 參見 Carolle Carr and Ramon H. Myers, "The Agricultural Transformation of Taiwan: The Case of Poni'ai Rice, 1922-1942," in Rick Shand ed., *Technical Change in Asian Agriculture* (Canberra: Australian University Press, 1973) pp. 28-50。中譯文收入農若愚著，陳其南等編譯，《臺灣農村社會經濟發展》（臺北：牧童出版社民國六十八年），第十一章，頁1171-1193。
- ③ 參見.. Daniel Lerner, "Modernization: Social Aspects," & James S. Coleman, "Modernization: Political Aspects," 收入於 *The International Encyclopedia of the Social Sciences*; vol. 10 pp. 386-409.
- ④ 孫登輝，〈臺灣農業發展的經濟分析〉（臺北：聯經出版公司，民國六十九年）。
- ⑤ 孫登輝，〈臺灣農工部田間之資本流動〉（臺北：臺灣銀行經濟研究室，民國六十五年再版）。
- ⑥ 沈宗禪，〈臺灣農業之發展〉（臺北：臺灣商務印書館，民國五十一年）。
- 八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

- ⑦ 馬若孟著，陳其南、陳秋坤編譯，《臺灣農村社會經濟發展》（臺北：牧童出版社，民國六十七年）
- ⑧ 沈宗瀚主編，農業在臺灣經濟發展策略中之地位（臺北：中國農村復興聯合委員會，民國六十四年）。
- ⑨ Samuel P.S. Ho, *Economic Development of Taiwan, 1860-1970*. (New Haven and London: Yale University Press, 1978).
- ⑩ 郭明仁，『台灣に於ける米穀流通の研究——米肥^{ハシナ}タ——制度を中心にして』（東京・成文堂，一九七九年）。
- ⑪ 蔡宏進，「當前臺灣農家農業經營的變遷事實，問題與未來趨勢」，《農業金融論叢》第6輯（一九八一）頁三六一五六。
- ⑫ Yang, Martin M.C., *Socio-Economic Results of Land Reform in Taiwan* (Honolulu: East-West Center Press, 1970).
- ⑬ 廖正宏，「職業結構變化之研究——臺灣地區民國四十五年——六十四年」，《農業推廣學報》第一期（民國六十五年）。
- ⑭ 廖正宏，「臺灣農村勞力移動之研究」，《臺灣銀行季刊》，二二八卷四期（民國六十六年）
- ⑮ T. S. Wu and H.C. Tsai "Pattern of Agricultural Emigration and Multiplecrop Farming in Taiwan," *Journal of Population Studies Inauguration Issue*. (Taipei: Population Study Center, National Taiwan University, 1977). pp. 1-28
- ⑯ T. S. Wu, "Differential Patterns of Effectiveness of Joint Cultivation of Rice," Occasional paper, Department of Agricultural Extension, National Taiwan University, 1972.
- ⑰ 劉清榕，「農家主婦在鄉村結構變遷中所扮演的角色」，農發會委託研究計劃報告，民國六十四年，未刊

油印本。

- ⑯ 劉清榕，「農村青年創業與改進農場經營計劃工作考評研究」，農發會委託研究報告，民國六十八年，未刊油印本。

⑰ 黃大洲，「農業區域發展計劃執行之研究」，農發會委託研究計劃報告，民國六十七年，未刊油印本。

⑲ 黃大洲，「臺灣的鄉村社區發展計劃——公共政策執行和計劃管理之個案研究」，民國六十六年，未刊油印本。

印本。

黃大洲，「臺灣農地重劃執行之研究」（臺北：中美合作土地改革訓練所，民國六十六年）。

⑳ 蔡宏進，「臺灣不同類型鄉村社區發展指標之研究」（臺北：中華民國社區發展研究訓練中心，民國六十一年）。

㉑ 參考莊英章，「臺灣鄉村社區研究的回顧」，《思與言》第一九卷第二期（一九八一年七月），110—134頁。

㉒ Sung-hsing Wang and Raymond Aphorpe, *Rice Farming in Taiwan: Three Village Studies* (Taipei: The Institute of Ethnology, Academia Sinica, 1974)

㉓ 莊英章，「林圮埔——一個臺灣市鎮的社會經濟發展史」（臺北：中央研究院民族學研究所，民國六十六年）。

㉔ 胡台麗，「消逝中的農業社區：一個市郊社區的農工業發展與類型劃分」，《民族學研究所集刊》第四六期（民國六十八年五月），頁七九一一一。

㉕ 黃應貴，「農業機械化：一個臺灣中部農村的人類學研究」，《中央研究院民族學研究所集刊》第四六期（民國六十八年五月），頁三一一七八。

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法

- ② Chung-Min Chen, *Upper Camp: A Study of A Chinese Mixed-Cropping Village in Taiwan* (Taipei: The Institute of Ethnology, Academia Sinica, 1977)

- ③ 謝繼琨，*Structure and History of A Chinese Community in Taiwan* (Taipei: The Institute of Ethnology, Academia Sinica, 1979)

- ④ 鄭美能，「農業政策與臺灣農村社會經濟變遷」，《中央研究院民族學研究所集刊》第三七期（一九七四），頁一三三—一四三。

⑤ 最近蕭新煌分析立法院公報所載立法委員所作有關農業問題之質詢，結果發現：農業問題在一九六九年以前的立法院較少受到注意。以單年質詢次數而言，從一九六九年開始，每年有關農業的質詢也才突破五次。一九六九年正是臺灣農業面臨轉捩點的時候。農業部門開始呈現疲態，成長面臨瓶頸。立法委員及時反應，透過質詢方式，對農業問題給予關切，從一九七〇年到一九七一年，質詢次數逐年上升，這三年的質詢次數竟然幾乎於前面一六年的總數，直到一九七三年更是比一九七二年這一年驟然增加了三倍，這是非常突出的現象。參考：廖正宏、黃俊傑、蕭新煌，〈臺灣農業發展的歷史社會分析〉（民國三四年至六九年）（行政院國家科學委員會補助計畫報告編號：NSC71-0301-H002-07，民國七二年三月），第四章。

⑥ 見廖正宏、黃俊傑、蕭新煌，〈臺灣農業發展的歷史社會分析〉（民國三四年至六九年），第三章。

⑦ 同上註，第六章。

⑧ 余玉賢，「農業發展政策與措施」，收入：毛育剛等著，〈三十年來臺灣之農業經濟〉（臺北：中國農村復興聯合委員會，一九七八）頁一八一四二。

³⁵ 參考郭敏學，〈多目標功能的臺灣農會〉（臺北臺灣商務印書館一九七七）頁二六一一七。

³⁶ 同上註，頁一八一—九。

³⁷ 見廖正宏、黃俊傑、蕭新煌，〈臺灣農業發展的歷史社會分析〉（民國三十四年至六十九年），第七章。
³⁸ 陳新友，「農產運銷政策與改進措施」，收入余玉賢主編，〈臺灣農業發展論文集〉（臺北：聯經出版事業公司，一九七五），頁五二一。

³⁹ Samuel P. S. Ho, *Economic Development of Taiwan, 1860-1970*. (New Haven and London: Yale University Press), pp. 181 ff. 並參考郭明仁，〈前引書〉，第四章。

⁴⁰ 郭敏學，〈合作化農會體制〉（臺北，臺灣商務印書館，一九八一），頁二九一—三〇。

⁴¹ 同上書，頁三二一—三三一。

⁴² 見〈臺灣省議會公報〉，第九卷，第二十一期（民國五十一年十月二十一日），頁一〇一—八。

⁴³ 同上書，第四十五卷第十二期（民國七十年六月三十日），頁九二一。

八、臺灣省議會議員對農業政策的看法