



窮理致知

米糧為中心的農村復興

● 林柏維*

1. 發展的榨取

戰後台灣的經濟發展，其步伐是從以農養工、民生工業再到輕工業，搭配以農會系統的整建、關稅操控、設置加工出口區，開創出經濟的「奇蹟」。農村復興是經濟騰飛過程裡的第一階段，這一階段常被化約為土地改革的卓越成效，進而成為政令宣導下政府的豐功偉業。

1953-1972，近二十年間，「以農業培養工業，以工業發展農業」的政策，李登輝即認為「發展的榨取」(developmental squeeze) 是其特色，意即刺激農業生產量的提高以製造人力及物力的「剩餘」(surplus)，並將此「剩餘」移轉到非農部門。¹其具體作為是土地改革、農業機械化、低糧價政策，使農村釋出剩餘勞力，投入勞動生產線，也使新興工廠取得廉價的、優質的勞動力，而低糧價的米穀收購則快速地取得工業資本的累積。

2. 農會系統的整建

台灣的農會最早成立於三峽（1900年），日治時期是統治者滲透台灣農村社會，榨

* 林柏維，南台科技大學通識教育中心社會科學組助理教授。

¹ 轉引自黃俊傑《農復會與台灣經驗》，頁 83-84。

取農業資源的機制。農復會遷台後，在其「台灣農業組織調查報告」中指出台灣農會之特點：組織一元化、與政治力量凝結、經費充裕、人力充實、經濟業務為主幹、推廣事業為中心。農復會即透過經費補助的方式主導農會改革與農村之復興。²

農會組織的改組，國民黨的政治控制力有效的深入民間，動員台灣農村的各項資源。³土地改革及各式米糧徵集成為農會的重要工作，為了米糧產收而有四健會、農事小組、農業產銷班的下層組織，為了農村金融的積存而有信用部，為了配合糧食局米糧徵集與肥料配發業務而有供銷部。

伴隨農村復興及台灣經濟起飛的成效，大權在握的農會總幹事無疑國民黨在農村的「影武者」，農會信用部也逐漸變型為雄踞地方的金融怪獸；然而，重要的是，農會是以農養工時期「發展的榨取」的執行者。

3. 資本籌措為意旨的低糧價政策

戰後台灣，經濟衰敗，國民黨政府成立「台灣省糧食局」，持續日治末期實施的米穀管制政策，及米糧徵集措施：低糧價政策、田賦徵實（1946年）、米穀強制收購（1947年）、以糧換肥（1948年），以確保軍糧的充分供給及物價穩定。1949年，國民黨政府遷台，約150萬軍公教人員及其眷屬隨之而來（當時台灣人口約600萬），糧食需求及飆漲30幾倍的物價壓力，於是，國共內戰期間的這些臨時措施，遂持續進行。

1953年，在美援的支持下，台灣經濟建設四年計畫（四年經建計畫）展開，進口替代時期（1953-1960）歷史於焉開始。上述米糧徵集、管制措施，不僅只是糧食增產、充裕公糧、穩定糧（物）價、輸出賺取外匯，也有了不同的意旨。為了將農業所得的剩餘價值榨取到極點，輸出以賺取貼補工業發展的最高額外匯，形成以米糧為中心的財經政策。

米糧為中心的簡單義涵是：將米糧視同可交換的貨幣，所有的配套措施都是為了讓農民以米糧來交換，讓政府得以極大化地「榨光」農村存糧。而政府取得米糧的初

² 黃俊傑《光復後台灣農業改革的演變》，頁106-109。

³ 黃俊傑《光復後台灣農業改革的演變》，頁131。



始目標則是以之換取工業發展的資金。

4. 米糧取得的經濟手段

米糧為中心的以農養工政策，成功地將戰後各項米糧措施串聯成網，政府以土地改革之名、徵稅之實、農業機械化及田土施肥增加產值之利、餘糧高價收購之誘，榨取米糧以遂行其以農養工政策。

1.米穀管制：由台灣省糧食局全面控管米糧，進行米糧、餘糧之徵購；為了使米糧能滴水不漏，禁止民間出口販售，政府無疑是唯一糧商；而類似平糶法之平抑米價，實則下壓物價連帶降低農村所得，產生廉價勞動力；對軍公教人員施行食米配給，使其衣食無憂，則鞏固了黨國體制的統治基礎。

2.低糧價政策：刻意壓低米糧、蔗糖價格，使農民在以等值米糧轉換為貨幣，替代稅金繳納、肥料交換、餘糧賣出時，付出更多的米糧，大幅降低政府的收購成本，卻犧牲了農民的勞動成果。

3.田賦徵實：1946年施行「台灣省田賦徵收實物實施辦法」，後改為「田賦徵收實物條例」；讓農民以實物（米、糖）繳納地租，而實物與市價則有30%左右的價差，實為變相之加稅或巧取豪奪農民之米糧。

4.米穀強制收購：1947年，實施「臺灣省收購糧食辦法」，其中「隨賦徵購稻穀制度」是一種附帶於田賦而強制收購稻穀的方式，另一為「收購大中戶餘糧」，皆以低於市價三成的價格對米穀進行的有償徵收，低價強搶地主之米糧，⁴搖動地主經濟基礎。

5.以糧換肥：1948年，政府頒布「台灣省政府化學肥料配銷辦法」，讓農民必須以稻米交換化學肥料，而肥料則由糧食局統購統銷，每年，其以低價化學肥料強換米糧之利潤為1.17億元。

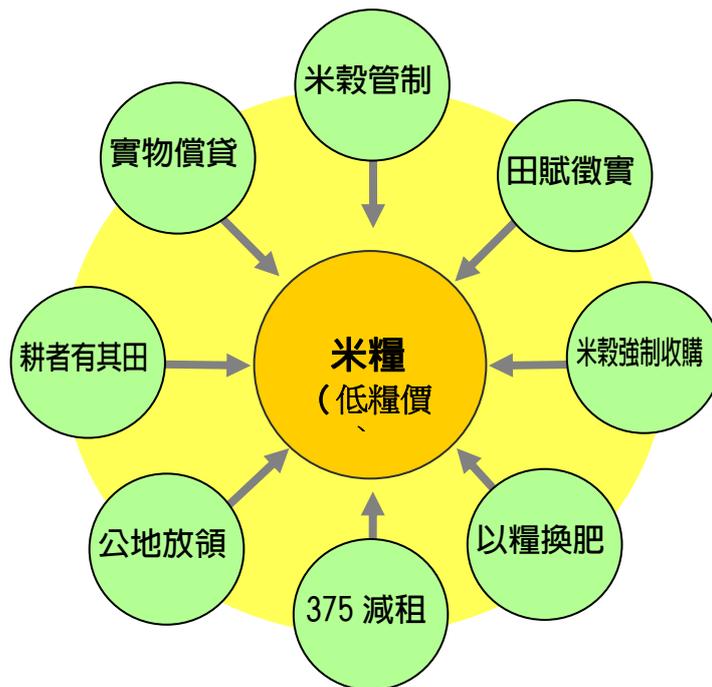
6. 375減租（土地改革之1），1949年，陳誠省主席，起用嚴家淦、尹仲容、李國鼎等推出減租政策，也就是1951年的「三七五減租」，規定地主原來由佃農收取的約50%農作物田租，降為最高37.5%。

⁴ 吳濁流在《無花果》中，即敘述陳儀義子蔡少將強搶霧峰米糧、脅迫林獻堂的事情。（頁181-184）

7.公地放領（土地改革之 2），1951 年實施，以扶植「自耕農」為目的，將公有地⁵放領給實際耕作的農民：（1）以土地每年收穫物 2.5 倍的價格為價款，（2）以米糧等十年分期付款，（3）每年償還金額及地租之合計，以每年收穫物價格的 37.5% 為上限。

8.耕者有其田（土地改革之 3），1953 年，政府公佈「實施耕者有其田條例」。將地主擁有之農地徵收並分配給佃農，其方法為：（1）地主保留三甲田〔一甲約 9700 平方公尺〕、六甲旱田，（2）向地主徵收之土地價格，與「公地放領」相同，為全年收穫物的 2.5 倍，其土地款七成以實物債券、三成以公營事業的股票支付，（3）配受給農民農地之方法與公地放領相同。⁶

9.實物償還農作貸款：農民向農會信用部貸款，還款時得以實物償還，其結局大都以米糧繳還。



5. 以農養工的榨取

⁵ 公有農地乃戰後自日本人手中接收，約佔台灣總耕種面積的 21%，政府（台糖為中心，台糖擁有 117,721 公頃土地）才是台灣最大的地主，1952 年實際放租的比例僅 28%。（劉進慶《台灣戰後經濟分析》，頁 74-75。）

⁶ 黃俊傑《農復會與台灣經驗》，頁 91-92。



50年代，台灣致力於農村復興，1953年的農產品出口，佔出口總值的85%，「由於出口能力薄弱，外匯拮据，凡是台灣所需的工業品，儘可能在台灣製造，不靠進口。」⁷此即進口替代政策，基此，政府採取高關稅、外匯管制、進口配額的方式保護本土產業的發展。

簡言之，在以農養工的政策下，進口替代時期（1953-1960）農業產品外銷取得外匯，償付進口的工業生產物資，以扶植國內工業的發展。出口替代時期（1961-1970）則要求農業提供外銷製造業充分之糧食資源和充沛的、廉價的農村外流勞力。⁸

以農養工的「榨取」，引發農工失衡：低糧價、高肥價政策，擴大城鄉差距，導致農村人力的釋出。⁹或可謂「精心的設計」，從另一個面向來說，農業「所得的增加」¹⁰，此所得也為以糧換肥、以穀代租、低糧價之剝削吸收殆盡，相對的，犧牲農業而來的勞力密集型產業更反噬廉價的農村「剩餘」人力，國家與資本家、企業主則經由低成本之外銷品而獲取高利潤之外匯。

相對的，土地改革的附加政治、社會價值，乃是鞏固國民黨的政權基礎：弱化傳統士紳階級對土地的控制，進而釋出對農村社會的操控權，得以將農民轉被支配於農會系統中，並迫使地主階級將土地資本轉投資至產業、企業。至於是否因此刺激單位面積的生產量？增加政府土地稅賦？由於傳統士紳階級逐漸喪失對區域社會的宰制力量，相對的，也使廟會結構、農村文化、社群組織、政治勢力等急速轉換。

⁷ 陳玉璽《台灣的依附型發展》，頁193。

⁸ 蕭新煌《光復後台灣農業改革的演變》，頁55-56。

⁹ 黃俊傑《光復後台灣農業改革的演變》，頁25。

¹⁰ 余玉賢、彭作奎〈農復會、土地改革與台灣經濟發展〉一文中認為土地改革使農民所得增加，消費能力也增加，見《台灣經驗四十年》，頁144-145。