

農業經營方式、城鄉關係與國家角色

臺灣農業發展過程中家庭農場之抗拒與調適(1860~)

柯志明

中央研究院民族學研究所副研究員

一、計劃內容。

家庭農場何以能在大規模生產及集中式經營佔優勢的資本主義經濟內頑存呢？這一直是農業發展研究上最受爭議的論題(Djurfeldt 1982; Ennew et al. 1977; Bernstein 1979, 1986; Friedmann 1980; Chevalier 1983; Alavi 1987)。古典理論傾向於視家庭農場為歷史的殘餘，認為遲早必然會被現代化的經營方式所瓦解取代(Djurfeldt 1982; Bernstein 1988)。根據他們的說法，家庭農場能殘存只是因為資本尚未有餘裕進入農村，或因家庭生產勞力密集的特性尚未完全喪失利用的價值。經常被引用的例子是在工業化的初始階段，商業資本透過市場控制(強加對農產品不利的交易條件)把農業剩餘轉移到都市。在這當中，資本並未直接介入農業的生產過程。農村家戶生產的方式並未產生根本的改變，資本只是透過操控交易過程從外面加以控制(Kriedte 1983)。一旦家庭農場到達既存技術條件所允許的生產力極限，採用現代薪資勞動關係以及先進技術的大規模企業必將取而代之(Merrington 1976)。在這種演化論的觀點下，家庭農場充其量只是一個過渡的現象，遲早要在成熟的資本主義經濟下消失。

出乎古典理論意料之外，家庭農場在當今的世界，即使在歐美先進國之內，也仍然昌盛的存在。這個事實提醒我們不可再犯古典理論的錯誤：把家庭農場視為暫時現象而疏於建構一套有系統的理論來了解它們的存在。

針對古典理論的疏忽，學者們對存活於資本主義經濟內的家庭農場提出不同的看法。在七〇年代普遍被提及的概念是半普羅化的農民(semi-proletarian peasant)(de Janvry 1981; Kautsky 1988)與生產模式間之聯屬(articulation of modes of production)(Wolpe 1980; Vergopoulos 1978; Bradby 1975; Foster-Carter 1978)。前者強調家庭農場其實已經成爲一個空殼子，其主要收入來源來自兼業，比如受雇於大農場或工廠。家庭農場上的生產頂多只是在滿足家庭成員維生糧食的需要，而實質上變成對於外面微薄薪資的一種貼補。大農場及工廠也樂於保留家庭農場，目的在取得「廉價」勞動力的供應。這種兼業家庭農場——半普羅化的農民——還可說是大農場及工廠的勞力調節湖。有事時提供廉價勞動力，無事時則各自回到小塊田地上就養。相對於這種概念，聯屬理(articulation)強調家庭農場並不是靠出賣勞動力才能存活。家戶生產(house-hold production)自身獨特的經濟理性使它具有經濟競爭能力。引用Chayanov家庭農場「自我剝削」的理論(1966)，聯屬理論視農

民生產為與資本主義生產模式並存的另一種生產模式，強調家庭農場基於不同的經濟計算方式及運作的原則，對低消費水準有超強的忍受能力，同時它們可以在毫無利潤的情形下仍然繼續生產。因此家庭農場對於市場危機，有比資本主義企業經營的雇工大農場更強韌的存活能力。

這兩種說法大略描繪出資本主義支配下家庭農場之命運。前者(半普羅化農民的概念)點出在無法競爭之下，家庭農場可能名存實亡淪為資本主義部門的附屬部門，而以提供廉價勞動力為其主要功能。後者(聯屬理論)則強調家庭農場在競爭上的長處，點出在追求最大利潤的目的下，資本主義把不平等的分工關係強加於受支配的農民生產模式上。

針對聯屬理論過度強調農民「自我剝削」所引起的偏差，我們在進一步討論下去之前需先作個修正。正如古典理論所堅持的，徒然的「自我剝削」有其限度，並不足以使家庭農場長存下去。晚近如Bernstein (1979)，Djurfeldt (1982)及Friedmann (1978)的研究所點出的，比較完整的說法應該是：在適當的技術基礎上，家庭農場會有著比雇工生產的大農場更強大的競爭能力。只要家庭農場允許資本抽取相當的剩餘，資本往往樂於主動透過垂直集中的方式——轉移農耕技術、參與水利投資、發展新的品種、投資建設運輸及倉儲設備、提供貸款、承擔運銷責任等——把各別的農戶生產整合起來進行近似單一企業的運作。垂直集中提高了家庭農場的生產力，同時也帶來細密的分工和控制，農民雖然繼續保有直接的生產工具，有著自雇者的外表，實質上卻已經喪失自主性而近似於一個薪資勞動者(Wage labor equivalent) (Bernstein 1979)，在被安排好的勞動條件下工作。資本透過垂直集中的方式改善家庭農場的生產力，對之從事相對剩餘(relative surplus)的榨取(Alavi 1987)，而不是直接對低生產力之家庭農場，進行絕對剩餘(absolute surplus)的榨取。

我們的研究以臺灣為例，探討在什麼樣的社會經濟條件下，家庭農場得以存在而又以什麼形式存在。我們在上面的討論裡已經理出兩種可能的形式——半普羅化的家庭農場與垂直集中下的家庭農場，而以是否存在有適當的技術條件，使家庭農場具有經濟競爭力為決定的關鍵。然而，正如上面所暗示的，這個技術條件的建立不是家庭農場自己所能承擔的，必需仰賴政府及資本的介入，這樣的事實把我們進一步導入國家角色及農工業關係的探討裡。

強而有力的國家，往往提供支持家庭耕作農業存在之必要投資及科技，而且運用制度上的設計及經濟上的影響力，主動規劃農工業間之關係。透過這種方式，國家模塑農業的經營方式以配合其發展的策略。家庭農場數目雖多，但卻零星分散缺乏議價能力，政府極易透過市場的操縱來榨取其生產的剩餘。此外，從達成政治穩定的角度來考慮，家庭農場因為是零散的小個體，缺乏組織行動的能力，易於分開控制、各個擊破。

臺灣的經驗顯示，國家透過土地制度的改造、市場的干預(幫農企業資本建立市場壟斷權或國家自己壟斷市場)、公共投資(重大水利工程)、農技及品種之創新與推廣、以及行政上之控管等強力的制度性工具為家庭農場劃出一塊生存的空間，同時也規範了家庭農場在資本主義經濟內的角色與功能。而從經濟以外的考慮來看，政府(包括殖民政府)培植的家庭農場往往成為政府合法性及政治穩定的支持力量。

本計劃試圖從長程結構變遷的角度來反省臺灣農業發展的過程，而以家庭農場經營方式的變遷為研究重心。筆者強調，要了解家庭農場在納入資本主義經濟過程中的抗拒與調適，應該同時從兩個角度著手：一是家庭農場內在特異的經濟理性，另外一面則是國家角色以及整體經濟環境之變化所造成的外在影響。

根據以上理論所提供的啟示，筆者對臺灣在一八六〇年代加入世界經濟(World-economy) (Wallerstein 1979) 以後的農業發展所做的初步觀察，發覺以家庭農場經營方式之變遷為準大略可分為三個時期：

一、轉型時期(1860~1910)——家戶生產之商品化(commodification of household production)

伴隨著通商口岸的開放(1860)、外資的進入，以及殖民統治(1895)，本時期農業生產的特色為維生生產到商品生產的轉換。在被納入世界市場以及殖民政府強制性之商品化政策的衝擊下，以自給自足為主要目的的農業生產逐漸為現金作物的生產所取代。而且，不只是農產品逐漸商品化，昔日產權混淆不清的土地所有關係也日益脫離多重地權及人際的束縛(personal ties)，終而在殖民政府的土地制度改革下，形成現代完全的土地所有權(absolute land ownership)。土地得以像任何商品一樣在市場上「自由」買賣，不受其它非經濟因素的綑縛。農業其它的生產要素，如肥料、工具等，與土地一樣也被商品化了，開始仰賴市場供給。在此轉型時期，由於日資不足，無法來臺投資，殖民政府只好容納原有家庭耕作式的經營方式(household production)，加以商品化，而仰之為財政收入及政治穩定的重要支柱，遂促成一個商品化的家庭耕作式農業。

二、垂直集中下的家庭農場(1910~1960)

在家庭耕作方式牢不可拔以及農業生產普遍商品化的情形下，本時期以政府主導下的農業垂直集中為特色。日本資本在羽翼豐足後大量來臺投資，在殖民政府扶助下，進行垂直集中，特別是以糖業為其顯例。臺灣農業雖仍維持家戶生產的方式，家庭農場的經營方式卻已經因為政府及日資的投資與操控而起了革命性的轉變。農業加工(比如製糖和碾米)已經脫離農家經濟活動的範圍而被納入工業生產裡，不再是農家副業了。農產品的交易過程也因為資本的中介而脫離農民的掌握。到頭來，農民變成為專業的和市場取向的農作物生產者，而不再涉及任何工業及商業活動。然而，政府及資本對農村的影響力還不止於接管交易與加工。為求農產品的標準化、壓低價格及提高供應量，政府與資本聯手透過水利投資、信貸、技術引入，以及行政強制等方式控制農家的生產過程。家庭農場雖然維持著自雇式的生產有著自主的外表，但實際上生產的決策權卻相當有限。在這種垂直集中的設計下，臺灣農業在家庭耕作的基礎上大幅提高了生產力，卻同時被迫接受不利的交易條件輸出剩餘，以貢獻於工業資本的形成。戰後五〇年代，臺灣農業經營型態基本上可以視為日據時代的延續。日據時代土地所有持續零散化，但家庭耕作農業最完整的形式——自耕自有的家庭農場——雖經殖民政府的推動卻未曾完成。戰後耕者有其田之下，家庭耕作農業完全之形式總算建立；而日資之沒收及戰時農業經濟統制措施的延續，又使政府擁有前所未有的市場控制能力。相對

於戰後政府對農業控制力的加強，農家的力量卻因土地零散化而縮小了。這種兩極化的發展，使政府更能得心應手地操控農工業間的關係，以配合其經濟發展策略。

三、家庭農場的兼業化與勞力外流(1960s~)

這個階段，資本對農業的興趣已經從廉價農產品轉到貯存於農家的豐富勞動力。一九六〇年代以後，臺灣農村勞力外流以及農民兼業比重日益加大，逐漸成為臺灣農業的主要特色。伴隨著出口導向工業化的擴展，家庭農場成為都市工業廉價勞動力的供應者，同時是經濟不景氣時的庇護所。然而，隨著勞動力流出之規模及兼業現象的擴大，這個問題已經不能用農村勞力過剩(所謂低度就業(under-employment))的觀點來解釋。工業對農業的支配透過政府落實在政策上造成城鄉差距的擴大。政策造成城鄉間收入、公共資源分配，以及市場議價能力上的不平等，使農業的資財及勞動力大量流失，農業活動日益消退，終而導至農業變成以補充工業勞力為主要功能的附屬部門。從農業超高年齡的勞動人口來看，它還替都市工業人口分擔了老年人社會福利的支出。上述現象，點出臺灣的農業已經偏離垂直集中式的家庭耕作農業而被「普羅化」(proletarianized)。這個趨勢發展的結果，是會導致土地合併以水平集中式的企業經營來提高生產力，而誘引資本及勞力回農業？還是會重回垂直集中的路子，保留家庭農場經營的方式，但改善其外在生產條件以提昇其生產力呢？或者，從一個悲觀的角度來問，農業是否會變得更邊緣化(marginalized)，成為一個被廢棄的落後部門呢？甚至可以問，農民是否會乾脆捨棄經濟上的努力而政治化，直接訴諸社會運動的方式來拉平農工間的差距呢？本研究計劃以長期歷史研究的觀點探討，或許可以提供一些啟示。

從分析農民生產方式的轉型出發，筆者希望能釐清農民生產方式與資本主義生產模式間的聯屬關係(articulation)，以及國家在聯屬關係形成及轉變的過程中所扮演的角色。具體地說，本研究之目的：在說明於經濟發展過程中，國家於不同的發展階段上，如何透過土地制度之改造、市場控制、公共投資等方法去模塑農業生產方式，並在這個基礎上規劃城鄉關係。

二、研究方法與資料來源

本研究擬透過文獻收集、田野訪談，以及問卷調查的方法進行研究。

一、地區之選擇

在民族所研究經費的支持下筆者對嘉南地區做了初步的田野調查，包括訪問了新營、鹽水、義竹三地的農會，新營及岸內兩個糖廠，義竹水利會，以及三地大約十戶農戶。本計劃基於人力及經費的限制以及深入研究的考慮，擬選擇一個鄉鎮作為研究地點。計劃選擇進行研究的地區是座落於嘉南大圳灌溉區內原屬鹽水港製糖株式會社原料採集區(現為岸內糖廠原料採集區)的義竹鄉。選擇義竹鄉有以下幾個原因：(1)本區為臺灣最早開發的地區之一，可以追溯維生作物(甘薯、米等)與現金作物(如甘蔗等)之間的轉換與衝突的歷史過程。(2)嘉南大圳完成後(1930)，區內行米蔗三年輪作，是政府與資本聯合控制水利及市場以形成

垂直集中的典型例子。(3)區內製糖廠直營的雇工大農場與家庭農場並存，可以比較二者經營方式的差異與存活能力的優劣。(4)本區三年前被歸劃為雜糧專業區(高粱、玉米)，政府以高出進口價三倍以上的價格收購雜糧。目前本區已成為全國數一數二的雜糧產區。雜糧種植所需照顧不多，農民往往請人代耕，造成農戶進一步兼業化，而代耕卻進一步專業化及擴大規模；同時製糖廠的原料供給則受到雜糧擴大生產面積的威脅，本區傳統的米蔗輪作制度也受到破壞。從這些現象，我們可以探討原先建立的垂直集中式的經營如何受到侵蝕，而農民的兼業化又如何與作物的選擇和政府的政策互相作用。我們還可以比較市場取向的農業生產與政府貼補取向的農業生產，兩者間在經營方式上的差異以及形成原因。(5)本區有一個農產加工工業區的存在，可以提供農民分化為農企業家的研究題材，以及探討農企業如何(透過信貸、提供種子，以及標準化品質等方式)影響農家的經營。

二、文獻的收集

a. 官方資料：包括官方出版的各種全省性及地方性的農業統計、土地資料，以了解農業生產的基本狀況暨嘉南地區的地理及經濟上的特異性。

b. 農會資料：有關農戶土地所有及經營調查，各種作物的成本調查，以及有關代耕活動、共同運銷、農產品加工、擴大經營面積、多元化經營、農業精緻化等資料。

c. 臺糖資料：有關與家庭農場簽訂的蔗作契約，糖廠與蔗農有關生產及運銷上的分工組織(如原料委員、推廣員、蔗作服務小組、代耕代採作業、運銷合作、共同經營以及集團經營等)，原料區內作物栽培制度與耕地變動，蔗作與競爭作物收益的比較，糖廠直營農場與契約家庭農場生產力的比較等。

d. 各農業發展有關的雜誌與書籍資料。

三、田野訪談

案例暫定為五十個，田野時間為半年，由助理研究人員一名長駐該地。案例訪談內容為家庭經營變遷的歷史，擬建檔輸入電腦以方便歸類與分析。訪談對象大略分類如下：

(1) 專業農：仰仗自家農場收入為主要收入來源，而且仰仗家庭成員為主要勞力來源的農戶。依其商品化的程度可分為三類：

a. 生產政府貼補的糧食作物(如米雜糧)為主的農戶：商品化之程度最低，不受市場價格左右。

b. 生產市場作物為主的農戶：完全商品化市場取向的生產，風險大獲利高，往往從事多元化及精緻化的生產。

c. 生產蔗作為主(部份商品化)的農戶：由於臺糖與蔗農間行分糖制，甘蔗價格受到糖價的影響，但因有最低保證價格的規定，故不全然隨市場價格波動。

(2) 兼業農：家庭收入來源主要為薪資收入或利潤收入的農戶。依生產關係的分化情形可以分為以下數類：

a. 半普羅化的農民：以薪資收入而不是家庭農場收入為主要的收入來源。依兼業工作性質可以再細分為三類：(1)農業雇工(2)非農業工人(3)公務員。

- b. 半資本家化的農民：投資機器及廠房、雇用工人從事生產。可細分為兩類：(1)農業資本家雇工從事農業生產或包工。(2)工商業資本家：經營工業及運銷批發等。
- c. 自雇式的兼業農：農民基本上仍為自雇者，投資規模不大，經營(1)代耕包工或(2)小型工商活動。

以上根據商品化的程度以及生產關係的分化把農民大約劃為十類，各取四個案例做深入訪談。

基於研究者對農民階層分化的興趣，本計劃擬進一步追蹤從農民轉化為純薪資勞動階層、純工商業的自雇者，以及純資本家階層（我們特別有興趣的是農產品加工業或農業生產要素，如農具及飼料的製造業）的過程。就這三類大約取十個案例。

在選取案例時，我們希望能顧及光復前的歷史背景，選入日據時代曾為製糖會社之雇農、佃農，以及原料採集區內之契約蔗農，兼及當時米管制反對運動成員和蔗農爭議事件及業佃糾紛的當事者。

四、問卷調查

擬對所選取的四〇戶農戶同時進行問卷調查。問卷要項如下：(1)人口結構；(2)出外人口與本家的經濟關係；(3)教育；(4)職業變遷歷史；(5)社團組織的參與；(6)耕地類別及租佃情形；(7)作物的生產及收穫情形；(8)農作物的出售方式與比率（包括政府徵稅及收購）；(9)農業的收支；(10)非農業的收支；(11)使用的農具（農機、耕牛等）；(12)勞力使用情形（家內勞力、雇工、受雇，以及換工等）。