

第三章 國家在資本原始積累時期的角色

從歷史發展軌跡來看，社會不可能自行由前資本主義過渡到資本主義，國家在資本原始積累的過程中扮演著重要的角色。本文擬借用馬克思所使用的「波拿巴國家」概念，強調兩地國家具有的相對自主性，能夠將國家意志以政策推行的方式進行資本原始積累。簡單來說，波拿巴國家是建立在資本主義制度基礎上的資產階級國家形式。它的基本特徵有：依靠軍閥（軍隊中的壞份子）的國家政權在勢均力敵的兩個敵對階級和敵對力量之間見風轉舵；利用議會形式的波拿巴獨裁，把國家的全部權力集中在政府手中，並力圖使之具有超黨派、超階級的外表；在軍事獨裁的嚴密控制下，採用「鞭子和糖果」政策，軟硬兼施的來破壞民主運動和鎮壓工人運動；打起「全民族」的旗幟，以軍隊和軍隊為基礎的外交陰謀，連續發動戰爭來維護王朝的統治（關勛夏，1996：45）。

從台灣與中國大陸的例子中，可以發現到有許多關於波拿巴國家的影子。在下列的分析中本文將論證說明為何台灣與中國大陸會具有波拿巴國家的性格，以及嘗試說明國家在資本原始積累中的重要性—以政策的方式促使農村凋蔽，農民因生活不得已的情況下被迫離開土地出外打工變成工人的情況，進而比較其中的差異。在第一節的部分先以資本主義發達國家當時的情況為主，第二、三節分別敘述台灣與中國大陸的情況，並在第四節做一個簡單的小結。

第一節 資本主義發達國家資本原始積累時期的農工政策

在此先以第一個進行資本原始積累的資本主義發達國家—英國為範例。15世紀末地理大發現以來，在從事海外探險的過程中，英國人經常進行海上的掠奪，這種掠奪活動從16世紀60年代開始逐漸頻繁起來，搶劫的範圍從英吉利海峽轉向大西洋，80年代後掠奪活動進入高潮，這種掠奪甚至按有組織的合股方

式進行，每次出航前徵集資本，掠奪後按投資份額瓜分獵貨品（趙秀榮，2004：91）。另一方面，16世紀以來由於人口增加迅速導致生活必需品供不應求，以及透過掠奪而來的金白銀等造成通貨膨脹等因素下，物價呈現全面上揚的情況，農產品價格相對於工業產品價格大幅上漲，尤以1650年代與1690年代為最，西歐其他國家在同一時期也發生這種現象，現代史學家稱之為「價格革命」（Loach, 1991），價格革命對於圈地運動的盛行產生了一定的影響。

從更廣的角度來看時，16世紀中葉開始，在商業猛烈擴張的情況下，英國進入重商主義時期，重商主義政策是英國政府在16世紀至17世紀佔支配地位的經濟政策（趙秀榮，2004：77）。另一方面，16世紀以來國王權力逐漸衰落，以土地貴族為主的貴族院與新興商人階級及鄉紳為主的平民院慢慢取得與國王平起平座的權力，1688年的資產階級革命建立起了土地貴族與資產階級的聯合政權，也意謂著以土地貴族為首的資產階級逐漸取得政治上的大權。在重商主義的驅使下，資產階級議會除了制訂一連串的圈地法令佔更多土地、生產更多糧食之外，並設下了關稅壁壘，保護本國農業的發展，維護土地貴族的利益。

1815年，英國政府為了保護土地貴族的利益，正式通過了穀物法（Corn Law），規定對穀物的進口實行限制或禁止，以保證穀物價格的水平，避免國外競爭，使得土地貴族獲得壟斷的利潤，但卻提高了資本家必需支付的工資或資本（高德步，2006：267）。隨著工業革命的發展和工廠制度的確立，工業資產階級的經濟實力日益加強，對於土地貴族操縱政治體制的局面日益不滿，要求改革的聲浪不斷。1832年議會通過了取消由貴族壟斷的「腐敗選區」，將議席讓給新興工業城市，以及降低財產限制，擴大選舉權人數，工業資產階級逐漸取得領導地位（高德步，2006：236）。

在工業革命期間，英國廢除了學徒條例、居所法、最高工資法令等；工業革命完成後，又進一步廢除了妨礙貿易的穀物條例和航海條例，與之同時，頒佈了一系列有關調整和規範市場與社會相關的法律制度，如公司法、工廠法等。在土地貴族與工業資產階級爭權奪利的同時，農民自16世紀以來因物價上漲生活

日趨困難，圈地運動又使農民喪失賴以維生的土地，加之議會又變成土地貴族與工業資產階級的橡皮圖章，透過制訂各種有利於工業發展、不利小生產者的政策，促使大量農民、農村手工藝者破產，最終淪落到大城市成為大工業生產關係下的雇傭工人。

1789 年法國歷經資產階級革命後，1794 年頒布的風月法令（*Ventose Decrees*），規定將從嫌疑犯沒收的財產分配給愛國的貧民，國民公會也通過一個全國性的計畫，提供所有無法工作的公民基本生活，並對貧民實施保健照顧（*Sauvigny and Pinkney, 1989: 248*），為數眾多的農民取得土地成為小自耕農，使法國成為一個小農社會。在 1810 年代至 1820 年代，法國農業剛起步發展時，農業生產者，特別是大土地所有者，因懼怕國外進口糧食的競爭，利用他們在議會中還佔有的優勢，通過 1814 年 12 月 2 日、1816 年 4 月 28 日、1819 年 7 月 16 日、1821 年 7 月 4 日等諸多法令，建立了農業保護調節制。這些法令的主要內容為：當國內小麥價格每百公升在 20 法郎至 24 法郎之間浮動的時候，對進口穀物每百公升課以 1.25 法郎的關稅；進口麵粉每公石課以 2.5 法郎的關稅；如果用法國船隻裝運，則小麥降低 0.25 法郎，麵粉降低 0.5 法郎的關稅；當國內價格低於 20 法郎至 24 法郎這一水平時，國內價格每降低 1 法郎，與之對應的進口小麥增加 1 法郎，進口麵粉增加 3 法郎的關稅；當國內小麥價格低於 16 法郎至 20 法郎時，禁止進口；反之，當國內價格高於每百升 20 法郎至 24 法郎時，關稅調節隨之降低；直治國內價格達 32 法郎，進口關稅才降低至 0.25 法郎，國內小麥價格一旦高於 26 法郎，便禁止出口。除了在 1846 年至 1847 年農業危機這樣的困難時期保護制度一度終止外，這一糧食關稅壁壘一直延續到 1860 年（*Price, 1983: 65*）。

值得注意的是，路易·拿破崙於 1851 年執政後，他主張國家有權也有義務促進並指導經濟事務，開始以國家之力完成許多重大建設，旨在使國家擁有公路、水路、港口與碼頭、水氣工程、尤其是鐵路等現代基礎設施，批准了大量建設規劃，加速了法國的現代化，改變了主要城市的面貌（*Kemp, 2004: 640*）。舉

例而言，第二共和末期鐵路長度不到 3,000 公里，至第二帝國結束時已有 17,500 公里鐵路在運行，公共私人機構都採取了更冒險的融資方法促進經濟發展(Kemp, 2004: 642)。除此之外，拿破崙三世大膽地打破先前的保護政策，於 1860 年 1 月 23 日起開始與其他國家簽訂貿易協定，取消一切禁令，並以非常適度的關稅取代(Sauvigny and Pinkney, 1989: 317-319)。

放寬來看時，1850 年代至 1870 年代，是法國農產品價格上漲，農業發展的「黃金時代」，也是法國農業資本積累和資本投入的重要時期(許平，2001: 92)；然而，1880 年代至 1890 年代的世界性農業蕭條，1895 年，穀物價格比 1871 年至 1875 年下跌 27%，農業收入很少，在無利可圖或獲利甚少的情況下，一些土地所有者把土地所有權轉賣給農民，從農業中抽出資本，轉而購買公債、鐵路或其他公司的股票(許平，2001: 95)，這種小農式的資本原始積累特色，成為法國與其他資本主義發達國家形成很大的不同，尤以值得以小農為主的後進國家在資本原始積累時提供重要的參考。

再將焦點轉向德國。18 世紀時，重商主義即在普魯士開始生根發展，普魯士王國政府在 1740 年 6 月新成立了商業和手工業部，該年即位的腓特烈二世說：「要發展王國的羊毛和麻布工廠，然後盡可能多開辦缺少的手工業工場，因為現在所有的外國和幾乎全世界都熱衷於辦手工業工場」(馬桂琪、黎家勇，2002: 102)，這種政策型態上的轉型對於普魯士在資本原始積累時期有著重要的影響。1810 年 10 月，哈登貝格頒佈了「財政敕令」，對國家稅收制度進行全面的改革，基本精神是進一步貫徹平等原則，取消特權，實行營業自由，建立適度的專利稅制度，簡化關稅等等(馬桂琪、黎家勇，2002: 115)。此外，普魯士政府為了支持新辦的工商企業，採行了發放開業補助金和減免稅收的政策，甚至強制流浪者進入新辦的手工業工場工作，從而保證了工場手工業獲得較多的廉價勞動力(馬桂琪、黎家勇，2002: 102)。1834 年關稅同盟的建立，打破各邦以往之間的貿易障礙，對於促進經濟發展更是有顯著的影響。

1776 年 7 月 4 日美國在大陸會議宣佈獨立後，建國初期的美國瀰漫著小農

為主體的民主共和國思想（黃柯可，1999a：49-51）。然而這種小農式的理想一直存在著許多爭議，以漢密爾頓（Alexander Hamilton）為代表的一部份人認為，工業化是富國必要的道路，決定國家富強的是商業而非農業，應該積極仿效英國大力發展製造業與扶植工商資產階級的計畫；⁴⁶以傑佛遜（Thomas Jefferson）為首的另一部份人則指出，英國工業化帶來嚴重的社會不公與腐敗，這種工業化並不值得效法（李慶余、周桂銀等著，1994：20-25）。在美國的資本原始積累發展過程中，可以看到這兩種觀點的調和，誠然傑佛遜贏得總統寶座，當上總統，小農式的理想得以實現，但在其任內，工業化還是無形中滲透進來，成為日後影響美國資本主義發展重要的因素。

1861 年至 1865 年的南北戰爭可說是美國資本主義發展史的一個重要分割點。內戰期間，代表工業企業利益的共和黨控制了聯邦政府，1862 年美國國會中的農業利益代表已成為少數派，工業勢力佔據優勢，他們代表著銀行家、商人、製造業主和交通運輸決策人的利益，南北戰爭中北方聯盟的勝利也意謂著工業資本主義對農業資本主義的勝利（李慶余、周桂銀等著，1994：79）。內戰期間，國會於 1862 年通過宅地法（Homestead Act）、莫里爾土地贈與法（Morrill Act）、建立農業部（Department of Agriculture），1862 年、1864 年相繼通過了提高關稅的法律，1864 年通過了契約勞工，1863 年、1864 年通過國家銀行法，這些都是被認為是聯邦政府鼓勵工業化的標誌（李慶余、周桂銀等著，1994：79，註釋二）。內戰後，聯邦政府為了工業企業的利益，實行通貨收縮政策，減少貨幣流通量使其升值。1865 年貨幣流通量為每人 30 美元，至 1889 年每人僅為 23 美元，減少將近 1/4，通貨緊縮的結果是降低農產品的價格與增加清償債務的困難（李慶余、周桂銀等著，1994：131）。工業化時期，向中間商或商行借貸是農業活動的需要，然而通貨收縮與農產品價格跌落這兩者結合在一起，債務成為農場主難以忍受的

⁴⁶ 漢密爾頓認為共和國若要富強，就必須同時效法英國，建立大規模的製造業。他在《關於製造業的報告》中反駁農業主義者，認為工業的優越性在於從勞動分工、使用機器、資本，乃至動員婦女和兒童來提高生產力，他主張實行保護性關稅，以便新的製造業賴以建立起來（西斯爾思韋特，1999：799）。

負擔，導致農場主普遍破產，鐵路公司的工業資本與東部銀行資本得以滲入西部（李慶余、周桂銀等著，1994：141），農場主破產後被迫變賣農場還債，淪為大農場主的雇工，亦或流落到城市尋求工作機會，從擁有生產資料的小農場主階級變成無產雇傭工人階級。

除了實施對農業生產不利的政策導致農民破產外，從另一個方面來看，美國政府偏好工業資本家的傾向也是不容忽視主因。在美國政府大力支持下，不僅為鐵路建設提供了資金，而且實際上為企業家提供了成功的保證。舉例來說，中央太平洋鐵路公司（The Central Pacific）與聯合太平洋鐵路公司（The Union Pacific）在 1869 年兩條鐵路匯合時，不但已經收回修建鐵路的費用和所用設備的成本，而且還賺到了 2,500 萬美元的利潤，從某種意義上來說，這批百萬富翁是由美國政府扶植起來的（李慶余、周桂銀等著，1994：40-41）。可以說，誠然美國的資本原始積累道路想要在發展初期有別於英國工業化的發展模式，然而最終還是臣服於工商業資本家利益，走向了大農場主生產、工商業托拉斯化的資本主義道路。

第二節 台灣農工業政策的演進

一、荷蘭殖民時期以來至日據時期台灣的農工業特質與政策

台灣因其地理位置的影響，自古以來為半海盜半貿易商的根據地，17 世紀的荷蘭在重商主義的驅使下佔據了台灣，一方面號召中國大陸的移民拓殖台灣，另一方面消滅台灣原住民的氏族經濟，建立一個封建的、商業資本的經濟，出口鹿皮、砂糖、米等成為主要的貿易貨物，進而壟斷商業利潤（譚英坤，1977：6）。繼承荷蘭統治的明鄭以及清朝，雖然早期官方明文規定台灣與大陸兩地間禁止往來，但仍擋不住因生存壓力下冒險渡台的大陸省分沿海居民，直到 1760 年（乾隆 25 年）才將這道形如廢文的禁令廢止。綜觀來看，此時期的台灣並非是閉關自守的經濟封閉狀態，與對岸的中國大陸有相互的貿易交流，台灣向大陸輸出

米、糖、茶等食品與輸入什貨、日常用品，全島的商品經濟形式不斷擴大（史明，1998：175），據統計，從 1860 年至 1895 年 35 年中，茶、糖、樟腦是台灣的三大出口品（林滿紅，1977）。

1895 年甲午戰爭結束，中日兩國簽訂馬關條約，台灣成爲日本殖民地，對台灣日後的政治經濟發展型態產生重大影響。在取得殖民權之後，日本開始在台灣具有商品經濟的基礎上，進行資本主義式的改造，諸如 1898 年進行土地調查⁴⁷、1902 年建立現代化製糖廠、1903 年進行戶口調查、1906 統一度量衡、1911 年實施貨幣法等（矢內原忠雄，2004：33-48、56），促使台灣能更融入日本羽翼下的「殖民地農產企業」型態（根岸勉治，1958a）。綜觀之，從 1899 年開始至 1926 年這段期間，台灣急遽資本主義化的原因有三：（一）經甲午、日俄戰爭及世界大戰所累積的日本資本，促使台灣資本主義化，並發展至高度的資本主義型態；（二）熱帶與亞熱帶的自然環境，勤勉、擅長理財，而且生活程度低的住民，使台灣企業的利率提高，誘導日本投資；（三）日本政府的力量（矢內原忠雄，2004：58）。在「工業日本，農業台灣」的口號之下，農業成果多被日本榨盡，台灣成爲殖民母國重要的農產品輸出與工業品輸入基地（邊裕淵，1972）。

殖民者在殖民地所經營的企業，其原則是要形成農工商的混和企業（根岸勉治，1958b）。最能彰顯這種資本主義式商業生產的殖民地作物爲糖和米。糖業能夠發展的原因，在於日本資本的積累與投資使得大企業勃興、世界砂糖市場的趨勢、⁴⁸以及殖民政府獎勵保護的結果（矢內原忠雄，2004：259）。另一方面，1924 年後蓬萊米的培植成功，產量不斷增加，成爲回銷日本的重要農產品。舉例而言，從表 3-1 可以看出，到了 1933 年時，台灣的稻米總產量中接近 50% 的產量是回銷日本。在糖業與稻米的關係上，甘蔗原料的收購價格是依稻作農民的收入而

⁴⁷ 日本佔領台灣不久後即開始進行土地調查，將封建的、所有權關係複雜不明確的原有土地關係予以改造，確定土地所有主。這種作法有助於建立統一、確定的現代土地稅收制度，有利於日本資本對於土地買賣之簡明容易（譚英坤，1977：8），對於台灣日後的土地制度影響深遠。

⁴⁸ 日本佔領台灣不久後，由於布魯塞爾協約的締結，歐洲甜菜糖的傾銷終止，日本因未參加這一協約，不受糖業補助廢止規制的約束，得以直接發放補助，獎勵生產；又因世界大戰期間，歐洲甜菜糖減產，成爲台灣糖業發展的最好時機（矢內原忠雄，2004：259）。

定，換言之，存在所謂的「米糖相剋」的問題（柯志明，2003），其後在嘉南大圳施行的米作、蔗作、雜作等集團耕作的三年輪作法（根岸勉治，1958a：187）以及壓低稻米價格政策才解決這個問題。⁴⁹

總結來說，日本資本主義下的殖民使得台灣有著高度的商業化生產趨勢，但與 19 世紀末 20 世紀初，西方列強在拉丁美洲以及南太平洋的熱帶殖民地上，所施行的雇工式的大型栽植經營（plantation）相比較時，台灣所施行的家庭耕作式（family farming，或稱為農民家戶生產方式）有很大的不同（柯志明，2003：16）。這種不是以大規模種植場或新式工廠的雇傭勞動剝削，而是從低價收購本地勞工生產的原料、自行決定收購價格以及比價辦法等（柯志明，2003：227）政策上的剝削措施，對於日後國民政府在台灣進行資本原始積累時，提供良好的示範作用。

表 3-1 1910 年至 1933 年台灣稻米生產量與回銷日本之比例

年份	生產量	移出量	比例（%）
1910	4,187,473	742,103	15.23
1914	4,608,256	617,707	13.40
1919	4,923,241	1,209,932	24.58
1924	6,076,628	1,827,154	30.07
1929	6,480,765	2,180,569	33.65
1933	8,361,839	4,077,537	48.76

註：生產量與移出量的單位為石。

資料來源：根岸勉治著，許粵華譯，1958a，〈日據時代台灣之農產企業與米糖相剋關係〉，《台灣銀行季刊》，第 9 卷，第 4 期，頁 177。

⁴⁹ 在為了繼續提供日本本國廉價的糧食以及便宜的糖製品下，日本政府選擇了壓低米價。壓低米價固然能夠減少糖業的生產成本，但更重要的因素恐在於控制稻米生產部門的階級是台灣本地地主與土壟間（碾米廠），而控制糖業生產部門的為日本財閥（柯志明，2003：221-234）。在這種情形下，日本政府所採取的措施便不足為奇了。

二、國民政府時期的農工政策

1945 年台灣光復由國民政府接收後，因戰後民生凋蔽所引發的物資缺乏、通貨膨脹的情況非常嚴重，另一方面，國共內戰正打的如火如荼，大量物資被徵用到中國大陸做為軍需，使得情況更為嚴重。國民政府隨即於同年 10 月 31 日發佈了「管理糧食臨時辦法」，並於 11 月 1 日成立台灣省糧食局，沿用了日據時期的戰時糧食統制機構與分配制度（翁嘉禧，1998：103），⁵⁰開始以糧食局為中心展開一連串收購糧食的手段（林聲洲等，2000a：45）。

1946 年 7 月 6 日公布了「台灣省田賦（地租）徵收實物實施辦法」，從 1946 年第二期作物的收穫開始實施實物地租制，將農地依肥沃程度訂定級別，再決定單位面積的基本賦稅額（賦元），接著決定每賦元的實物徵收量，以此做為基準徵收實物田賦（劉進慶，2001：138），以土地稅（賦元）1 元徵收米穀 8.5 公斤為準，實施地租的「穀納制」。採行實物徵收的原因在於因通貨膨脹而引起幣值下降，為了不使地租收入減少、確保軍糧而採取的非常時期財政手段，將成本轉嫁給農民（隅谷三喜男等，2005：71；史明，1998：750）。土地稅除包含基本田賦外，還有做為配給地方國家公務（教職）員的實物配給之「縣（級）公學糧」及「國防臨時特別稅」，每賦元徵收 2.655 公斤的米（劉進慶，2001：138）。

1947 年 7 月，政府又公布了「台灣省糧食收購辦法」，實施糧食強制收購，強制收購分兩種方式：第一種是「隨賦收購糧食」，每 1 元台幣的地租，要按公定價格收購 12 斤的稻穀，收購價格依稻穀的生產成本加上利潤而定，平均低於市價二成左右，使得政府每年從農民手中取得了一筆可觀的變相稅捐（史濟增，1969：61）；第二種是「收購大、中戶餘糧」，對地主實行實物地租以及扣除自家消費米後的剩餘糧食，按累進比率（40%至 60%）收購。⁵¹由表 3-2 可以看出，

⁵⁰ 戰時因肥料與勞力的缺乏，以致於糧食減產，日本總督府乃公布「台灣食糧管理令」，並設立「食糧局」，同時以「農業會」（米穀納入組合）、「台灣食糧營團」（米穀配給機關）等為其下層機構，統制有關米穀的生產、集貨與配給（史明，1998：749）。

⁵¹ 收購中大戶餘糧政策影響的人數相較起來不多，真正受影響的是擁有三公頃土地以上的大中

自 1952 年至 1965 年 14 年間，隨賦徵購的稻穀數量為 113 萬公噸，賺款 91,700 多萬元，平均而言，政府每年徵購稻穀 80,000 公噸，賺款約 65,000 萬元（史濟增，1969：61）。

1948 年政府當局進口 50,000 噸肥料後，於同年 9 月 16 日公布了「台灣省政府化學肥料配銷辦法」，進行不等價的米穀肥料物物交換制度；此外，政府當局趁服裝品不足之際，對農民進行稻穀與棉布的物物交換，以及以米穀實物歸還為條件的稻作生產資金貸款等（隅谷三喜男等，2005：71；史明，1998：751-752），藉由各種不利於農民的政策，將米價壓低，國民政府得以取得更多的軍民糧食，將成本轉嫁給農民。從表 3-3 可以得知，自 1946 年實施的「台灣省田賦（地租）徵收實物實施辦法」以來，國民政府糧食收購量至 1951 年成長幾乎將近 10 倍，徵收比例也從原先的 5.1% 擴大至 26.3%，十分驚人，其中以肥料換穀制度實施後對農民剝削影響最深，值得更進一步的詳細討論。

表 3-2 歷年隨賦徵購稻穀價差賺款

年份	價差 (元/百公斤)	徵購數量 (百公斤)	賺款 (新台幣千元)
1952	82.44	860,260	70,920
1953	66.18	826,284	54,683
1954	40.68	815,039	33,156
1955	55.42	758,081	42,013
1956	48.39	810,957	39,242
1957	71.21	848,911	60,451
1958	60.19	852,855	51,333

地主（隅谷三喜男等，2005：71），但在政治上意義非凡。此政策推行時間在二二八事件（1947 年 2 月 28 日）後不久，也撼動了長久以來地主的經濟基礎，也對於日後的一連串土地改革運動產生了深遠的影響（劉進慶，2001：61）

1959	111.54	740,201	82,562
1960	155.39	759,645	118,041
1961	103.48	810,497	83,870
1962	78.66	802,446	63,120
1963	94.96	724,153	68,766
1964	91.79	819,632	75,234
1965	86.13	859,497	74,028
合計		11,288,458	917,419

資料來源：史濟增，1969，〈台灣農業資金對經濟發展之貢獻〉，《台灣銀行季刊》，第20卷，第2期，頁61-62。

表 3-3 國府糧食局之米穀（糧）徵收狀況

年份	徵收				強制收購			物物	貸付	收購 量合 計	年 間 收 穫 量	徵收 比例 (%)
	地租	縣學 公糧	國防 稅	公有 地地 租	隨賦 徵購	公有 地餘 糧	大戶 餘糧	米肥 交換	實物 補退			
1946	51			2		6				59	1,162	5.1
1947	59	17		8	78	7	38			207	1,299	15.9
1948	55	16		7	74	8	10			170	1,388	12.2
1949	60	18		10	79	9	6	156		338	1,580	21.4
1950	60	18	17	12	81	10	6	238	61	503	1,847	27.2
1951	58	17	17	9	78	11	4	279	34	507	1,931	26.3

說明：單位為 1000 噸。

資料來源：劉進慶，2001，《台灣戰後經濟分析》，台北：人間出版社，頁 59。

台灣因位處高溫、濕熱、多雨的環境，地利容易流失，加之集約型耕作型態，使得化學肥料的使用甚為重要（紀潔芳，1971）。早從 1900 年開始，台灣農業即開始進口日本化學肥料以提高農業生產量，1920 年開始在台灣先後建立 5 所肥料工廠，然生產甚微，不足之數全仰賴日本供應（葉仲伯，1965），日據時期肥料的供應型態有著從前期的自由買賣逐漸演變到後期的配銷管制的特色（紀潔芳，1971：192-193）。戰後的台灣百業凋蔽，肥料工廠雖逐漸修復增產，但短缺的情況仍然相當嚴重。1946 年 4 月開始至 1947 年底聯合國善後救濟總署自美運來 122,000 噸的救濟肥料，稍解了燃眉之急，在國民政府的空制下，肥料的流通採用現金販賣與肥料換穀兩種方式。在肥料供應不足以及政府為掌握更多糧源的情況下，推行「台灣省政府化學肥料配銷辦法」，以不等價的肥料換穀制度，成為剝削農民最嚴重的政策。

具體來說，米肥交換制是稻穀與各種肥料的交換，然因硫酸銨所佔的比例最多，因此以硫酸銨為交換基準，稻穀與硫酸銨的交換率由政府訂定，大致維持「斤米斤肥」的交換方式，然而自給肥料的價格約為稻穀的 1/2，進口肥料的價格為稻穀的 1/2 至 1/4，再加上肥料進口、生產完全由政府壟斷，從 1951 年到 1965 年通過米肥交換的 696 萬噸稻穀中，有相當於 348 萬噸的糧食是從不等價關係中獲得，相當於一年半的米穀產量（劉進慶，2001：75）。

除了稻穀之外，當時台灣的另一項重要農產品—糖，國民政府採取「分糖制」的制度，以實物剝削的方式來對付廣大的蔗農。分糖制，是指甘蔗原料加工後，以糖做為繳交加工費的制度。換句話說，台糖公司不是向農民收購甘蔗，而是將農民提供的甘蔗原料加工後收取一定比率的產品（砂糖）做為加工費，並且對農民能獲得的砂糖量加以控制，其餘的強制收購，透過分糖比率、實物獲得限度、以及收購價格三方面實行統制政策，以不等價的交換來剝削蔗農（隅谷三喜男等，2005：72）。據統計，從 1952 年至 1964 年的 13 年間，台灣所生產的砂糖約 85% 是用以輸出，每年約獲得 8,000 萬美援的外匯，這筆金額佔此期間每年輸出

總額的 41.2%（劉進慶，2001：149），對於增加國庫收入，賺取外匯，提供工業化發展的初始資金產生重大的影響。

綜觀上述的徵收糧食政策，歸納起來可以分為三種手段和範疇：第一，以穀物徵收租稅的手段，這是無償的單方面徵收；第二，以強制收購的手段，雖支付一定的價格，但價格是公定的，是一種不等價的交換；第三，以物物交換的手段，由於穀子交換的商品（肥料）是政府壟斷的，所以，實際上是不等價的交換（隅谷三喜男等，2005：71-72；劉進慶，2001：141）。換句話說，戰後初期經濟動盪、財政局勢瀕臨崩潰的情況下，政府以糧食實物徵購的方式替代貨幣，將通貨膨脹的壓力轉交給廣大的基層農民，一方面藉由繳納實物、糧食收購、不等價的米肥交換等方式取得維持國家機器運作的糧食，賺取外匯，一方面將米價壓低開始進行資本原始積累，後其更利用一連串不利於農民的政策，促使農民因生活困難離開土地，成為自由勞動力，進一步轉化為雇傭工人。

1949 年至 1953 年一連串土地改革措施的完成對於農村產生了重大的影響。更細部來看這一時期農業政策時，可以發現雖然國民政府徵收仍然延續著實物地租、強制收購和物物交換等手段，但細小的項目上則有了些許的變化。對照表 3-3 以及表 3-4 中可以看到，對地主餘糧的收購，從 1953 年以後因農地改革廢除，取而代之的是對農民轉讓農地所實行的地價徵收實物的制度，從 1953 年開始，持續了 10 年；另一方面，對地主的土地（地價補償）債券實行實物兌換辦法，更將教育捐與國防捐一起合計到地租內以後，成為對農民的隱蔽課稅；此外，「私有地隨賦收購」是指附在私有地地租的糧食收購，「公有地隨佃收購」是指附在公有地地租的糧食收購，而所謂的預貸收購，是要求用實物歸還預貸資金來收集糧食的辦法（隅谷三喜男等，2005：73-74）。

從 1951 年到 1965 年這 15 年中，政府利用上述的措施每年收購了約 70 萬噸的稻米，依細目來看時，透過徵收取得的稻米佔收購總量的 14%；強制徵收佔收購總量的 14%；從肥料換穀不等價關係上取得的稻穀約佔收購總量的 66%，可見肥料換穀制度對於農民剝削程度之深。以徵收的米穀用途來看時，以 1955

年至 1959 年爲例，軍糧佔 53%，公務員糧佔 17%，輸出佔 17%，市場（包括救濟，特殊用途等）市場佔 13%，軍糧佔了全部徵收糧的一半以上，加上公務員糧，兩者合計佔全部 70%（劉進慶，2001：147-148）。

表 3-4 政府糧食局徵收及收集米穀之狀況（1951-1965 年）

年份	徵收				強制收購				物物 交換	其他		收購 合計	米 穀 年 產 量	徵 收 比 （%）
	地租	教 育 捐	國 防 捐	公 有 地 租	(1)	(2)	收 購 餘 糧	預 借 收 購	肥料 交換	(3)	(4)			
1951	58	17	17	9	78	11	4	34	279			507	1931	26.3
1952	57	17	17	3	78	8	2	15	335			532	2041	26.1
1953	91			3	77	6		27	346	134	-73	611	2135	28.6
1954	90			3	76	6		27	409	121	-84	648	2204	29.4
1955	82			3	70	6		21	415	112	-81	628	2100	29.9
1956	89			3	74	7		27	455	143	-67	731	2327	31.4
1957	93			3	77	7		13	477	143	-62	751	2446	30.7
1958	90			3	75	10		16	504	133	-67	764	2462	31.0
1959	81			3	68	6		14	501	123	-67	729	2413	30.2
1960	83			3	69	7		10	489	120	-73	708	2486	28.5
1961	89			2	75	7		11	453	130	-70	697	2621	26.6
1962	113			2	73	7		11	510	130	-70	776	2747	28.3

1963	104			2	66	6		12	556			746	2742	27.2
1964	118			2	75	7		10	666			878	2921	30.1
1965	124			2	78	8		10	567			789	3052	25.9
合計	1362	34	34	46	1109	109	6	258	6962	1289	-714	10495	36628	28.6
(%)	13.0	0.3	0.3	0.4	10.6	1.0	0.1	2.5	66.3	12.3	-6.8	100.0		

說明：一、稻穀的單位為 1,000 噸。(1) 為私有地隨賦收購，(2) 為公有地隨佃收購 (3) 為轉讓農地地價，(4) 為土地債券實物兌換。

二、1962 年地租提高了 36.8% (隅谷三喜男等，2005：74)；除此之外，當國家遇到緊急災害時也會提高實物徵收率，例如 1959 年的「八七水災」，當時就增加每單位的土地稅 5.664 公斤做為復興建設臨時特別稅 (劉進慶，2001：138)

資料來源：隅谷三喜男等，2005，《台灣之經濟—典型 NIES 之成就與問題》，台北：人間出版社，頁 73。

從台灣戰後初期開始，國民政府依序推行田賦地租徵收實物辦法、糧食收購辦法以及化學肥料配銷辦法，利用政策措施榨取農村剩餘，使農民承受各種不平等的剝削。郭婉容以「隱藏穀稅」來形容農業剩餘以實物土地稅、肥料換穀、隨賦徵購、地價償還以及貸款償還等方式向政府移轉的程度，她的結論是：1963 年之前，台灣歷年「隱藏穀稅」分別大於同年全台灣所得稅的總和；隱藏穀稅是促成 1952 年至 1960 年間農作物多樣化和稻穀產值比重下降的最重要因素 (Kuo, 1973)。李登輝 (1975) 更將這種由農業剩餘移轉到工業發展的情況細分為「有形實質資本淨流出」與「無形實質資本淨流出」兩種，前者指通過政府機制榨取的農業剩餘，後者指由不利交易條件引起的資本流出，兩者相加起來的「實質資本淨流出」在 1951 年至 1955 年每年平均達到 11,276 萬多元 (李登輝，1975：243)。這些政策不僅代表政府對於農業採取擠壓式的態度以培植工業的發展，更

重要的意義在於農民因各種不利於農業的政策而與其他行業的收入不斷拉大，農業收入不足以養活一家大小，爲了尋求生存，農民被迫離開土地，逐漸開始往新興工業城市或鄰近的工廠尋求工作機會，成爲半工半農的兼業農。

總結來說，戰後的台灣農業對經濟發展貢獻良多，包括：（一）支援軍事財政，這一貢獻對於穩定國民黨政權，發揮了很大的作用，同時也減輕了工商業者的稅收負擔；（二）通過換取外匯支援了工業化，早期農產品出口（以米糖爲主）每年約賺得 1 億美元，相當於一年的美援金額，而且政府還可以不受美國的干預自由支配，台灣用這筆外匯進口了生產資料，對日後進口替代產業的發展做出了貢獻；（三）在保證糧食供應和穩定物價上發揮了作用：首先，糧食生產超過人口成長，可以避免因糧食不足而產生阻礙經濟發展的問題，加上大量的米糧受到政府控制，可以採取低米價（低農產品價格）政策，不僅使物價穩定，也成爲廉價勞動的基礎條件，對出口導向的工業化發展做出很大的貢獻（隅谷三喜男等，2005：80）。

三、農業與工業關係

1950 年韓戰爆發，對撤退到台灣的國民黨政府有了起死回生的轉機。1951 年開始，美國爲圍堵共產勢力的擴張下開始對國民政府進行長達 15 年的美援，平均一年達 1 億美元的美援，援助金額相當於同一時期台灣國民所得年平均 7.4%，佔政府財政收入年平均 30.5%（史明，1998：1025），其資源的投入包括：（一）國內加工原料的輸入；（二）機器、設備等資本財的輸入；（三）人才、熟練技術之輸入；（四）消費財的輸入等（張漢裕，1969：8）。美援的目的在於穩定國內經濟以求收支平衡、節省外匯基金之消耗以求國際收支平衡，以及促進工農生產以奠定經濟復興之基礎（尹仲容，1961：71），美援物資中包含許多小麥和大豆等糧食，提供國民政府做爲軍民口糧以及販賣，對於政府抑制通貨膨脹、取得軍需物資有極大的幫助，進而使國內的政治經濟局勢達到穩定，增強反共力量（劉進慶，2001：353）。

從 1949 到 1953 年一連串土地改革制度的完成，以及美援所帶來的穩定作用下，戰後的台灣逐漸從衰敗中恢復常軌，同時也意謂著台灣將由農業轉型到工業的資本原始積累腳步邁進。⁵²1953 年 9 月政府成立「經濟安定委員會」，推動經濟建設與發展，制訂了「以農業培養工業，以工業發展農業」的目標，⁵³至 1972 年為止，總共推行了五期的「四年經濟建設計畫」。在這 20 年當中，農業在經濟發展的角色可以劃分為兩個階段：第一階段是從 1953 年到 1960 年的「進口替代」（import substitution）時期，亦即前二期經建計畫；第二階段是從 1961 年到 1972 年的「出口替代」（export substitution）時期，即後三期四年經建計畫（蕭新煌，1983；廖正宏等，1986：6）。

在 1953 年至 1960 年的進口替代時期，農產品外銷所賺取的外匯償付了進口工業生產物資，扶植國內工業。在公營工業的培植上，電力、肥料、製糖等工業成爲經濟計畫中優先的投資對象；民營企業的扶植主要是以耕者有其田時轉讓給地主的水泥、紙業、工礦、農林四大公司爲主。國家也透過各種政策措施來保護與扶植企業，包括對舶來品限制輸入或課以高關稅、產品原料器材的輸入優先分配或給予優異的利率，以及維持低糧價政策等（張漢裕，1969：14-20）。在進口替代時期，工業的年增長率爲 11.6%，公營企業的年增長率爲 8.1%，而民營企業的增長率達到 18.1%，顯示出民間工業對工業化和經濟成長的重要性（隅谷三喜男等，2005：38）。

尤其值得注意的是，在此時期最具代表性的產業是紡織業：紡織業在政府的經濟管制下開始發展，國民政府利用美援所得到的棉花進行管制分配，利用「代紡代織」策略，委託民間紡織廠進行加工，業者先取得棉花或現金做爲加工工資，

⁵² 與整編期區隔的經濟復興，其起點可以定爲 1953 年。其根據的是：第一，具有惡性通貨膨脹特點的經濟混亂在這一年開始得到控制；第二，農地改革結束，四大官營企業開始轉讓給民間；第三，開始接受美援，當局開始實行第一個經濟四年計畫；第四，農業生產恢復到戰前最高水準（1938 年）（蕭新煌，1983：528；隅谷三喜男等，2005：36）。

⁵³ 從事後的觀察來看，「以農業培養工業，以工業發展農業」的目標只有做到「以農業培養工業」的階段，「以工業發展農業」從嚴格意義上來說是不及格的。這種政策方針固然與國家整體規劃有關，然而整個國家經濟建設（包括農業建設）技術官僚太過「城市化」而缺乏農村關懷的傾向（蘇益仁，1972：19），更是加重問題的嚴重性。

政府將加工完成的紡織品訂定一個公定價格，一部份與農民進行米布交換，另一部份則經由指定商流向市場，業者本身亦可將紡織成品在自由市場販賣，進行資金積累（劉進慶，2001：206-222）。在各種有利的條件下，紡織業在 1950 年代呈現急速的增長，從表 3-5 中可以看到其規模成長速度，隨著生產的增加供應本島所需之外，1959 年開始大量出口賺取外匯，佔總輸出的比率也逐漸從個位數邁向兩位數，成為重要工業項目之一。

表 3-5 紡織業的生產與輸出狀況

年份	生產額	生產額佔製造業總 產值比率（%）	輸出額	輸出額佔總輸出額 比率（%）
1952	1,001	19.2	—	—
1953	1,642	22.5	—	—
1954	2,048	26.3	350	0.4
1955	2,361	23.4	972	0.7
1956	2,579	21.0	3,097	2.4
1957	2,760	18.5	2,776	1.6
1958	2,782	17.7	2,033	1.6
1959	4,208	20.3	12,127	7.6
1960	4,996	21.0	21,302	12.2
1961	4,980	16.0	27,951	12.8
1962	5,670	17.0	38,757	15.9
1963	6,588	17.2	44,498	12.2
1964	8,365	16.4	61,181	13.0
1965	9,340	17.3	65,322	13.2

說明：一、生產額的單位為 100 萬元；輸出額的單位為 1,000 美元

資料來源：張漢裕，1969，〈美援期間台灣經濟之發展及其「戰略」因素〉，《台灣銀行季刊》，第 20 卷，第 4 期，頁 19-20。

總結來說，在進口替代時期，無論公營基幹工業的重建或民間新興產業的興起，所有產業都是以島內市場為基礎而發展，⁵⁴對外貿易的主要對象是日美兩國，形成了向日本出口米糖和農產加工品、從美國進口援助物資等的外貿主軸；另一方面，台灣經濟發展的又一個特點是，從經濟發展初期階段開始，即有相當水平的出口能力，進口替代工業化與出口導向農產品的發展並行，這與從日據時代以來的基礎設施具有一定的基礎有密切的關係（隅谷三喜男等，2005：38-39）。然而，隨著島內市場狹小而逐漸趨於飽和，這種內需導向的進口替代產業也開始轉向以國外市場為主的外銷型出口替代時期。

1950 年代末期，美援逐漸由贈與改為貸款，並且有逐漸減少的趨勢。1959 年美國方面建議台灣採取凍結軍事軍費、出售公營事業、開放外資等經濟藍圖，1960 年國民政府採納部分建議制訂出「十九點財經改革措施」、「獎勵投資條例」⁵⁵等政策，迎合外國資本的需求，重要者包括：（一）把複式匯率改為單一匯率，使其更接近實際匯率，並且放寬各種貿易限制；（二）大力推行引進外資政策，修改 1954 年制訂的、收效不大的外國人投資條例，提出了給予利潤匯款自由和賦予島內企業同等待遇的招商政策；（三）保護和獎勵本國人以及華僑、外國人等所有內外資本的投資活動，稅制上給予特殊優惠待遇（隅谷三喜男等，2005：39），藉由各種吸引國外資本的招商策略，因應進口替代時期國內市場狹小的窘境以及美援停止走向獨立自主的階段，以出口導向的工業來進行產業升級。為了

⁵⁴ 只有糖業為特例，糖業一開始的發展就以出口導向為主，糖業的出口成為在台灣工業資本積累初期重要的外匯來源（隅谷三喜男等，2005：38）。

⁵⁵ 獎勵投資條例以租稅減免為手段，主要措施包括：生產事業之營利事業所得稅最高減至 18%；未分配盈餘再投資及外匯收入 2% 免稅；加工輸出及國內企業在國外之分支機構之營業額免徵營業稅；生產事業所有並自用之房屋、機械、器具免徵戶稅，而契稅及印花稅均依規定免稅或減稅；生產用機器或設備之進口稅捐可延期或分期繳納。獎勵範圍包括：公用事業、礦業、製造業、運輸業、觀光旅遊業等。獎勵投資條例有效期間為 10 年，到 1990 年廢止。改行以「促進產業升級條例」（簡後聰等，2000：414-415）。

吸引外資進駐，1965年7月9日經濟部發佈「加工出口區設置管理條例」，提供免稅、完善的基礎設施等優惠進行招商，1966年高雄楠梓加工出口區正式營運，以加工出口為導向的工業正式發展起來。

綜觀來看，出口替代時期所謂的吸引「外資」主要是與台灣關係密切的美日資本以及華僑資本，「外資工業化」可以說是這一時期的最好寫照（隅谷三喜男等，2005：41）。從更深入的國際政治經濟脈絡來看時，這一時期的美日等國經歷了二次戰後快速成長期，一方面積極開拓海外市場，另一方面因本國勞動成本過高而積極尋求海外加工出口基地，台灣本土資本成為「工頭」，替美日大資本做代工、加工的工作（林聲洲等，2000b：5-6）。這種大環境的結構因素使台灣有可能朝向出口替代產業發展，但更重要的原因在於台灣本身的內在因素，成為外資考慮設廠的首選，包括：（一）國民政府向開放政策的轉換，積極吸引外資招商；（二）從1950年代進口替工業時期興起的中小企業蓬勃發展，使得多種少量的加工生產方式成為可能，透過綿密的層層轉包，成為一個龐大而富有彈性的加工生產體系；⁵⁶（三）數量多、素質高、充分具備現代工人條件的廉價勞動力，加上戒嚴威權體制的影響下，勞動規範嚴格，工會活動受到制約，工資交涉和勞動爭議被禁止，勞動市場和雇傭關係處於雇用者優勢等（隅谷三喜男等，2005：122-123），這些台灣所具備的優勢成為外資的不二人選。

從加工出口業的型態來看時，加工出口業的發展由兩個系譜組成：一個是在進口替代時期增長的既存工業，通過出口導向的轉換而發展；另一個是新興加工出口業的發展。前者以紡織、服裝、水泥、雜貨等為代表；後者是合成板、塑膠製品、電器電子等。其中，電器電子一開始是內需導向，1960年代末轉為出口導向，並取得了急速的成長，與紡織服裝業並列發展成為台灣第二大產業（隅谷三喜男等，2005：123）。

⁵⁶ 中小企業贏得出口競爭力的原因在於：（一）中小企業的工資比大企業低，並且因帶有家庭經營的性質，勞動成本更能保持比較優勢；（二）中小企業是進行品種多、數量小的商品多樣化生產，所以能夠克服規模經濟性中小企業的比較劣勢；（三）通過與外國資本合作、系列化和國際轉包等途徑，進入出口市場，例如以OEM（貼上訂貨廠商商標的產品）的方式出口、本地廠商生產經外資系商社出口等，以各種形式與外商合作出口（隅谷三喜男等，2005：153）。

整體來說，這 20 年之間的農業政策可說是以「發展的榨取」(developmental squeeze) 為其特徵，從政策上採取措施來促進農業生產量的提高，以製造人力及物力的「剩餘」，並將此種「剩餘」轉移到非農部門：在進口替代時期，農產品外銷得到的外匯償付了進口的工業生產物資，扶植了國內工業的雛形；出口替代時期則是要求農業提供外銷製造業充分的糧食資源和充沛的農村外流勞力(蕭新煌，1983；廖正宏等，1986：6；黃俊傑，2006：4-5)。⁵⁷從表 3-6 與表 3-7 可以很明顯看到以米糖為主的農業出口對於國家經濟發展的貢獻，從 1950 年到 1959 年糖米的出口佔全部出口所得超過一半以上；然而，農業從 1952 年佔總產值 35.9% 開始下滑，到了 1969 年更是低於 20%。種種對農業無情的剝削使得農業生產率降低，農產品價格偏低的情況下使得大量農村人口被迫離開土地出外謀生，農村呈現淒涼景象，「農村的黃昏」(黃俊傑，1988)、「工業的春天，農業的秋天」(蕭新煌，1987：76) 等形容詞成爲此時期農業的最佳寫照。從批判性的觀點來看時，自 1945 年光復後到 1972 年爲止，農業部門所扮演的基本上是「工具性」的角色，而不是「目的性」的角色，農業部門從總體經濟來看時呈現江河日下的情況，農業政策的主體不是擺在農民身上，而是被擺在農業之外的其他部門，造成「主體性錯置」的情況(黃俊傑，2006：245-246)，農民終日勞動卻僅能求取溫飽，爲了生存被迫離開土地成爲雇傭工人，呈現出台灣式的資本原始積累型態。

⁵⁷ 進口替代工業與出口替代工業不是全然的二分法。進口替代工業並沒有在 1950 年代結束，與出口導向工業並行；此外，並不是所有的發展中國家工業發展能順利地從進口替代轉爲出口替代，這是「新興工業化地區」(NIES) 蛻化的關鍵(隅谷三喜男等，2005：99)。

表 3-6 糖、米與其他出口

年份	金額					佔合計百分比 (%)			
	合計	糖與米			其他	糖與米			其他
		小計	糖	米		小計	糖	米	
1950	93.1	77.1	74.3	2.8	16.0	82.9	79.8	3.1	17.1
1951	93.1	64.9	49.8	15.1	28.2	69.7	53.5	16.2	20.3
1952	119.5	92.9	69.7	23.2	26.6	77.7	58.3	19.4	22.3
1953	129.8	101.6	90.3	11.3	28.2	78.3	69.5	8.8	21.7
1954	97.8	66.5	58.6	7.9	31.3	68.0	60.0	8.0	32.0
1955	133.4	100.7	67.9	32.8	32.7	75.5	50.9	24.6	24.5
1956	130.1	88.9	76.1	12.8	41.2	66.4	56.5	9.9	33.6
1957	168.5	132.0	110.8	21.2	36.5	78.3	65.7	12.6	21.7
1958	164.4	113.3	84.7	28.6	51.1	68.9	51.5	17.4	31.1
1959	160.5	89.4	65.9	23.5	71.1	55.7	41.1	14.6	44.3
1960	169.9	78.7	74.4	4.3	91.2	46.3	43.8	2.5	53.7
1961	214.0	71.2	61.1	11.1	142.8	33.2	28.5	4.7	66.8
1962	238.6	57.0	49.6	7.4	181.6	23.9	20.8	3.1	76.1
1963	357.5	129.3	106.0	23.3	228.2	36.2	29.7	6.5	63.8
1964	463.1	153.4	135.4	18.0	309.7	33.1	29.2	3.9	66.9
1965	488.0	111.0	68.0	43.0	377.0	22.7	13.9	8.8	77.3
1966	569.4	94.7	61.7	33.0	474.7	16.6	10.8	5.8	83.4

說明：金額為 100 萬美元。

資料來源：葉仲伯，1967，〈二十年來之台灣經濟〉，《台灣銀行季刊》，第 18 卷，第 1 期，頁 50。

表 3-7 各級產業淨生產值佔總生產值比

年份	農業 (%)	非農業		農業/工業(倍)
		工業 (%)	服務業 (%)	
1952	35.9	18.0	46.1	1.99
1953	38.3	17.7	44.0	2.16
1954	31.7	22.2	46.1	1.43
1955	32.9	21.1	46.0	1.56
1956	31.6	22.4	46.0	1.41
1957	31.7	23.9	44.4	1.33
1958	31.0	23.9	45.1	1.30
1959	30.4	25.7	44.9	1.18
1960	32.8	24.9	43.3	1.32
1961	31.4	25.0	43.6	1.26
1962	29.2	25.7	45.1	1.14
1963	26.7	28.2	45.1	0.94
1964	28.2	28.9	42.9	0.98
1965	27.3	28.6	43.1	0.95
1966	26.2	28.8	45.0	0.91
1967	23.8	30.8	45.4	0.77
1968	22.0	32.5	45.5	0.68
1969	18.8	34.6	46.6	0.54
1970	17.9	34.7	47.4	0.52
1971	14.9	36.9	48.2	0.40
1972	14.1	40.4	45.5	0.35
1973	14.1	43.8	42.1	0.32

1974	14.5	41.2	44.3	0.35
1975	14.9	39.2	45.9	0.38
1976	13.4	42.7	43.9	0.31
1977	12.5	43.7	43.8	0.29
1978	11.3	45.5	43.2	0.25
1979	10.4	45.7	43.1	0.23
1980	9.3	45.3	45.4	0.21
1981	8.7	45.2	46.1	0.19
1982	8.7	43.9	47.4	0.20

資料來源：廖正宏，1986，〈台灣農業人力資源變遷〉，收錄於瞿海源、章英華主編，《台灣社會與文化變遷（上冊）》，台北：中央研究院民族學研究所，頁 204。

對於上述的農業困境，政府於 1969 年 10 月 21 日由行政院公佈「農業政策檢討綱要」以及 1970 年的「現階段農村經濟建設綱領」做為因應，但因未對過去的農業政策進行批判與修正，加上缺乏具體經費與措施，最後不了了之（廖正宏等，1986：69）。1972 年蔣經國就任行政院長後，對於農業政策開始有了正面積極的作法，包括 1972 年 9 月 27 日發佈「加速農村建設重要措施」⁵⁸，同時也採取了價格支持政策，提高了政府所訂定的稻穀價格，⁵⁹1973 年 9 月 3 日公布了「農業發展條例」⁶⁰，以加速農業現代化、促進農業生產、增加國民所得、提高

⁵⁸ 加速農村建設重要措施總共有九項，包括：（一）廢除肥料換穀制度；（二）取消田賦附徵教育捐；（三）放寬農貸條件，便利資金融通；（四）改革農產運銷制度；（五）加速農村公共投資；（六）加速推廣綜合技術栽培；（七）倡導農業生產專區；（八）加強農業試驗研究推廣；（九）鼓勵農村地區設立工廠。

⁵⁹ 雖然政府提高了採購稻穀的官價，但新價格也只相當於當時市價的 70% 至 80%（廖正宏等，1986：71）。

⁶⁰ 農村發展條例總條文 38 條，其較具深遠影響的包括：（一）農業發展基金的設置（第五條）；（二）劃定「農業生產專區」（第十五條）；（三）「委託經營」不以租佃論（第二十一條）；（四）鼓勵家庭農場擴大經營面積（第十九條至第二十四條）；（五）提議「農業保險」（第三十三條）；（六）本條例計畫實施訂為 10 年（第三十八條）（廖正宏等，1986：76）。

農民生活水準為目標，1974 年設置「糧食平準基金」，實施保證價格以及無息貸款方式向農民收購稻穀。這一連串的政策，代表政府的農業方向從「榨取」走向了「平衡」的發展，諸如取消肥料換穀、田賦附徵教育稅等措施意謂著農民不再背負著隱藏穀稅的負擔，農業專業區的設立鼓勵家庭農場擴大經營規模，改善小農生產的困境與結構，農業保險的推行更是具有社會安全和社會福利的意義，將「農民」列入農業政策目標，取代過去的「農業生產」（廖正宏等，1986：76）。

綜觀之，誠然 1970 年代開始政府有意對農業進行補償措施，但因農村問題積弊已深，以及政府重工輕農的大前提下，對於農業問題大多還是仍以農產品產量為優先考量，加上此時工商業逐漸起飛，更拉大了農工之間的不平等，農民不再願意固守田園，紛紛轉往工商業發展，農村人口朝向城市與工業部門流動，台灣的資本原始積累時期也即將走向完成的階段。

1970 年代的農村政策除了將焦點放在農產品價格補貼、減少農民負擔的方向上，在「加速農村建設重要措施」所提到的「鼓勵農村地區設立工廠」所形成的鄉村工業化，是另一個值得關注的焦點。戰後台灣的農工轉變過程中，農村小型工業的興起是一個特殊的現象，從農村小型工業的發展，可以印證台灣工業所具有的特殊活力與彈性（黃俊傑，2006：9-10）。1960 年代以來的出口替代工業策略，在外銷出口工業的帶動下，中小型企業因其靈活的生產彈性成為出口導向工業重要的支柱，而中小型企業的層層轉包與尋求更低廉的生產成本造就了農村小型工業的興起。農村小型工業除了在農村設立工廠外，另外一種形式的農村工業則是政府在鄉間的一塊特定區域規劃為工業區，或是將工廠設在鄉間的市鎮與主要道路上，藉以吸收鄰近的農村子弟前往工作（胡台麗，1986：226），這種工廠往郊區擴散而非集中在都市，郊區工業規模小、勞力密集等特徵成為台灣工業化的特色（Ho, 1979）。

以政治經濟的脈絡來看時，小型農村工業固然因國內外轉包分工的體系而興起，然而問題在於這類分包加工的農村小工廠數量增加很快，競爭激烈，工廠之間為取得生意往往將工資一再壓低，藉由削價競爭尋求生存，或者只能不斷更新

設備提高品質；另一方面，大量農村剩餘勞動力形成的僧多粥少情況，以及大多數鄉村工廠勞工家中還留有土地的情形下，這種「兼業」的雇傭型態更能接受資本無情的剝削。對母工廠而言，一旦經濟不景氣或生產成本提高時，可以尋求更適合的鄉村工廠或另闢據點，不必擔心勞工安置或機器折舊等問題。農村工廠固然是農村地區工業化的象徵，但就其政治經濟意涵下「工頭」的角色表露無遺，一旦身為「老闆」的資本撤離時，也是這些工頭失業的時候。換句話說，從農業時期因受國家不平等剝削對待的農民，因生活困難游離到工業部門後，仍然受到資本主義體系下不平等的對待關係，其勞動成果大多數為資本家佔有，受苦受難的永遠是處於生活在底層的農民與勞工。

從上述的討論中可以對台灣整個農工政策的政經意涵有一個較粗略的認識。誠然 1970 年代以前的政府主要用榨取式的農業政策來獲取農村剩餘，將農村剩餘用來支持工商經濟的發展，但或許有人會質疑，1972 年政府採取親農政策後，為何還是挽救不了農村危機？還是阻止不了農村勞動力大量外流？探討這個問題時，必須將焦點放在國內政策與國際政經局勢下來看才能彰顯其意涵。從政策上意義來說，米價保證政策本質上是為取代同時廢除的肥料換穀制度及教育附加捐，以做為政府掌握糧食的方法之一，而不是完全以確保稻農收入為目的，更詳細地說，政府所公布的最低米價，是根據每個生產週期中市場最飽和時所做的市場調查而定的，這種不切實際的最低價格水準，使得米價保證政策並沒有達到很好的效果（蕭全政，1994：138）。1974 年爆發第一次能源危機，大批工人遭受解雇失業回鄉，與之相應政府於 1974 年 4 月以新台幣 30 億元成立糧食平準基金，⁶¹鼓勵稻米生產，保證若米價低於市場價格則無限制收購，藉以吸收失業回鄉的勞動力；然而稻米生產過剩反而成為政府燙手山芋，以及能源危機過後政府為了將農村勞動力再度擠出，無限制收購政策於 1976 年第二期農作後改為餘糧收購，1977 年又改成計畫收購（蕭全政，1994：138-141），種種不利農業生產

⁶¹ 除了能源危機的因素之外，農業長期減產造成國內糧食供應漸感不足，至 1973 年底、1974 年初引發嚴重的糧食危機，糧價暴漲，最後緊急進口美國大麥與泰國白米 10 餘萬公噸情況才得到控制，這也是成立「糧食平準基金」的重要原因（邱茂英，1978：7）。

的政策傾向又再度浮現，農村勞動力也持續外流。

放寬到國際政治經濟脈絡下來看時，美援以來台灣不斷向美國進口小麥大豆等農產品，1975 年台灣成爲全世界對美國每人平均進口穀類最多的國家，自 1978 年初以來，政府更視穀類進口爲改善中美關係的必要措施之一，穀類進口因而更大幅度增加（蕭全政，1994：142）。另一方面，二次世界大戰後一二十年的時間，美國爲首的西方國家經濟復甦起飛，爲了協助本國壟斷資本的擴張，爲了逃避本國日益高漲的勞工工資與環境保護意識，逐漸將高污染、勞力密集產業遷移至台灣、南韓等反共灘頭堡地區，造就了這些國家的資本原始積累，這種加工出口專業生產模式的工業化過程也爲這些國家在日後的資本主義發展道路上產生深刻的影響（金寶瑜，2005：130-133）。

第三節 中國大陸農工業政策的演進

一、1949 年後至改革開放前中國大陸的農工業特質與政策

1949 年新中國成立後，建立起由毛澤東所倡導的新民主主義國家，政治上強調各階級聯合專政、民主集中制，經濟上則強調平均地權與節制資本，（毛澤東，1966a：633-640），迨創造和準備充分的物質條件後，利用 10 到 15 年的時間向社會主義過渡（薄一波，1991：213）。1949 年到 1952 年這段期間，隨著土地改革的完成，以及政府養生休息的政策下，工農生產逐漸恢復正常，國民經濟開始走向正軌。另一方面，受到 1950 年的韓戰影響以及國共之間持續的內戰等，西方國家在反共的大旗下對於共產勢力進行圍堵，對中國實行政治孤立、經濟封鎖與制裁等措施，使得新中國在發展初期得不到資本主義發達國家的援助，只能依靠蘇聯老大哥的幫助；在更多的情況下，中國大陸面臨到必須自立自強，以自立更生的方式進行積累。在民族主義的信念驅使、以及「趕超」歐美資本主義發達國家的目標之下，政府決定縮短由新民主主義向社會主義過渡的時間，透過將

私人所有制改變為集體所有制和國有化，以及擴大國有制等方式，快速完成國家工業化。

1953 年中國以蘇聯援助的 156 項工程為開端進行第一個五年計畫，以計畫經濟的方式，確立了中國在國家政策上優先發展重工業的指導方針（薄一波，1991：284-307）。為了能更有效率汲取農村資源資助工業發展，在兼顧快速提高農業生產力而不採行高成本的農業機械化、以及控制農村剩餘最大化的前提下（柯志明、Mark Selden，1988：27），政府採取了所謂「動員式集體主義」（mobilizational collectivism）的型態（Selden, 1988: 11），於 1955 年開始推行農業合作化運動，將生產資料逐步收歸為公有，以公社為單位，克服小自耕農生產的問題，透過合作社的集體制度，降低了政府與農民直接交易的成本，解決了交易費用的問題（溫鐵軍，2005：201）。

更進一步來看，中國大陸在資源有限、缺乏外界援助下進行工業初始積累時，在策略的運用上是將農村與城市分隔為兩個不同的二元體系（陸益龍，2004），透過不斷汲取農村剩餘，配合以城市為主體的工業化發展，政府透過佔有工農勞動者的剩餘價值進行二次分配，投入以重工業為主的擴大再生產（溫鐵軍，2005：26）。在對農村的剝削上，政府於 1953 年開始施行糧食等主要農產品的「統購統銷」⁶²政策，國家透過單一獨佔市場，以壓低扭曲價格的方式取得足夠的糧食、棉花和油料等重要農產品，以保證城市居民的生活消費和加工業的原料供應，1958 年又進一步把全部農副產品分級，實行不同程度的壟斷收購，並使有關政策逐步制度化（蔡昉、林毅夫，2003：170）；此外，傳統農村重要的補貼收入來源—農村手工業及副業等，也因農村合作化運動以及將生產重心轉移到城市而摧毀殆盡。農村居民也因統銷政策被拒絕於城市之外，在集體合作化之下

⁶² 1953 年 10 月 16 日政府佈「關於實行糧食的計畫收購與計畫供應的決議」以及同年 11 月 23 日發佈「關於實行糧食的計畫收購和計畫供應的命令」，開始施行糧食等主要農產品的「統購統銷」，其要點包括：（一）在農村向餘糧戶實行糧食計畫收購政策，生產糧食的農民應按國家規定的收購糧種、收購價格和計畫收購的分配數量將餘糧售給國家；（二）對城市人民和農村缺糧人民實行糧食計畫供應政策；（三）實行由國家嚴格控制糧食市場，對私營糧商工商業進行嚴格管理，嚴禁私商自行經營糧食的政策；（四）實行中央與地方分工負責的管理政策（吳碩，2004a：15）。

喪失私有財產、生產資料等收歸為公有，人身自由流動受到限制(肖冬連，2005)。

集體化和統購統銷政策造成農民的大量損失、依賴和異化情況，對城市人來說是不存在的(Selden, 1988: 21)。國家透過施行糧證管理以及糧票管理制度，以核發「居民糧食供應證」的計畫供應方式，做為管制糧食以及人口流動的措施(吳碩，2004a: 20)。相較於城市居民享有各種優渥的社會福利與保障，農村宛如處於另一個世界，與城市少有接觸，過著自給自足的生活。這種因工業化策略形成的城鄉二元分割體系，其衍申出的制度性歧視，對於改革開放後以農村為主的資本原始積累過程，即所謂農民脫離土地變成雇傭工人的過程，產生重大的影響。⁶³

綜觀來看，1949年後到改革開放前的中國大陸在農工政策上經歷了幾次轉折：建國的前三年，為戰後養生歇息的復原期，在新民主主義的大纛下，國家與私人資本開始逐漸復甦勃興，農業也因政府採取親農政策而快速成長；⁶⁴從1953年後，配合「一五」計畫，以重工業主導的政策取向主導了日後的發展，⁶⁵在缺乏外援的情況下，以壓低農產品價格、提高工業製品售價的工農價格剪刀差的方式，提供工業化初始積累的來源，形成高積累低消費的型態。可以說，儘管新中國建國初期採取有利農業的政策幫助讓生產恢復正軌，但從1953年工業化開始後，有別於資本主義發達國家靠殖民利益或台灣依賴美國的援助，中國大陸面臨必須靠自己的力量進行工業化時，其資金來源還是來自農業。在實際作法上，藉

⁶³ 中國大陸的資本原始積累過程應分為農村與城市兩個層面來探討。農村地區農民變成雇傭工人的過程類似於馬克思描寫英國工業化時期農民脫離土地的情況；另一方面，中國大陸特殊的城鄉二元體制結構下，城市也面臨資本原始積累的過程，最明顯之處在於城市工人下崗問題，受到國有企業改革的影響，城市工人享有的鐵飯碗保障與優渥的福利制度不再，被迫失業成為自由勞動力。本文討論的焦點集中在農民變成雇傭工人方面，城市職工下崗問題則不談。

⁶⁴ 舉例來說，為了恢復農業生產，政府頒發了一系列照顧農民的政策措施，包括頒發土地證保證農民的土地財產權、取消農業稅地方附加、農業生產資料價格優惠、興修水利等，在建國初期國家財政艱難、工業基礎薄弱的情況下，保證農用資金、農用物資的生產與優先安排(瞿振元等，2006: 40-41)。

⁶⁵ 大致來說，從1953年開始的工業化具有幾個特點，包括：(一)工業化不是原發式的，而是外生式的；(二)工業化的主導者不是本國傳統社會各階級，而是代表尚未完全形成的工人階級的先進份子所組成的革命政權；(三)從重工業開始，以高資本構成的行業開始工業化；(四)資金主要來源於國內，來源農業；(五)建立起高度集權的經濟體制，在城鄉之間形成二元結構(楊思遠，2005: 79)。

由將農民組織安置在集體經濟的方式，方便國家透過徵稅與統購抽取鄉村的剩餘（Selden, 1988: 67），以非市場的方式取得工業初始資累所需的資金、糧食和農產品原料（吳敬璉，2005：73、133），以此加強工業化的進展。

政府重工輕農的策略明顯表現在其建設規劃上，舉例而言，1953 年至 1957 年之間，政府投資在基本建設投資總額中佔了 90% 的比例，其中工業部門獲得 52.4% 的投資額，重工業又從中得到 89%，政府的投資中只有 7.8% 撥給農業（柯志明、Mark Selden，1988：29）；若將時間點拉長，以農工之間不等價交換關係來看時，據統計，1950 年至 1978 年 29 年間，農業部門為工業化提供的資金約為 4500 億元，平均每年從農業約流出 155 億元資金資助工業發展（張忠法等，1996：17），從表 3-8 更可明顯看出重工業產值佔工農總產值從一五時期的 20% 上升到改革開放前的 40%。集權計畫經濟下不僅資源配置缺乏效率，也讓中國的工業化付出極高的代價，人民生活水平在 1957 年至 1977 年長達 20 年的時間中沒有什麼提高，加上抑制了人民的創造力和當家作主的權利，官僚主義和腐敗也逐步滋生（吳敬璉，2001：8）。1970 年代後期，停滯的生產率、貧窮的農村以及龐大的農村人口，已經構成中國經濟及社會發展的重要阻礙（Selden, 1988: 22），改革計畫經濟的弊病成為中國大陸當局最迫切面臨的情況。

表 3-8 農業、輕工業、重工業總產值與所佔之比例

時間	金額				佔合計百分比 (%)		
	農業	輕工業	重工業	工農業合計總產值	農業	輕工業	重工業
一五時期 (1953-1957)	2,767	1,672	1,173	5,612	49.3	29.8	20.9
二五時期 (1958-1962)	2,663	2,551	3,634	8,848	30.1	28.8	41.1

1963-1965	2,195	1,684	1,875	5,754	38.1	29.3	32.6
三五時期 (1966-1970)	4,768	4,016	4,020	12,804	37.2	31.4	31.4
四五時期 (1971-1975)	6,076	5,877	7,610	19,563	31.1	30.0	38.9
1976-1978	4,345	4,721	6,082	15,148	28.7	31.2	40.1

說明：金額的單位為 1 億元，按當年價格計算。

資料來源：國家統計局國民經濟平衡統計司編，1987，《國民收入統計資料彙編（1949-1985）》，北京：中國統計出版社，頁 7、77。

二、改革開放後的農工政策

誠然傳統經濟體制缺乏效率的問題早在 1960 年代就已察覺，政府採用行政性分權的辦法試圖加以解決，然而，因改革重心未觸及到傳統體制的深層改革，形成「一放就亂」、「一管就死」的循環（林毅夫等，1994：115；吳敬璉，2005：90）。1978 年十一屆三中全會後，中國邁向了改革開放時代，將昔日的集體計畫經濟逐步轉型為市場經濟，開始了資本原始積累的歷程。有別於蘇聯式休克療法強調一次性的體制變革，中國大陸採取了漸進的改革措施（王小強，1996），以非國有經濟為主體進行的增量改革（incremental reform），避開糾結複雜的城市國有經濟改革，轉以農村等非國有經濟先行下手，將改革的重點從「體制內」轉向「體制外」，先鼓勵非國有企業的成長，實施對外開放、部分地區與國際市場的接軌，以及建立試驗區，實行改革開放的「地區推進」策略（吳敬璉，2005：94-110），將改革焦點放在長久以來受到扭曲要素和生產價格為主要內容的宏觀政策環境、高度集中的資源計畫配置制度，和毫無自主權的微觀經營經營這種「三位一體」的經濟體制著手（林毅夫等，1994：116），推動包括農村家庭承包責任

制、國營企業「放權讓利」⁶⁶等措施。

誠然這種體制外先行、摸著石頭過河的改革具有趨易避難、避免經濟震盪，形成穩定經濟繁榮和政治穩定的好處等，但因適應此種改革所產生的國有企業與非國有企業並行之下的雙軌制，使得利用公共權力展開的尋租（rent seeking）行為造成行政腐敗問題日益嚴重，以及改革開放後貧富差距不斷擴大，伴隨著經濟高度成長引發的通貨膨脹問題等，成為改革初期反對派與支持派不斷爭鋒相對的焦點（吳敬璉，2005：107-109）。

隨著日益壯大的城鄉非國有經濟的發展，要求對整個國民經濟體系進行價格、流通、金融體制等相應的改革也越來越高。當非國有部門經濟的改革成效已顯現出具體成果時，政府也將改革策略重心轉移到了國有部門。1984年10月召開的中共十二屆三中全會通過了「中共中央關於經濟體制改革的決定」，宣布了以城市為重點的全面改革的開始，決定「加快以城市為重點的整個經濟體制的改革步伐」，也代表著改革的重心從農村移轉到城市，把建立和發展「社會主義商品經濟」為改革目標（吳敬璉，2005：111），以價格體系的改革為重點，國營企業方面強調實行廠長（經理）負責制以及「利改稅」的改革，將以往向部門主管上繳利潤的制度，改為要求企業按利潤的55%向國家繳納企業所得稅，並逐步減少國營企業中屬指令性計畫的相對比重（蔡昉、林毅夫，2003：214）。然而，1986年開始對於改革戰略產生了爭論，最後採取了「企業承包」、「部門承包」、「財政大包乾」、「外貿大包乾」和「信貸切塊包乾」等五大包乾制度，回到了維持市場經濟與計畫經濟的老做法，進而導致1988年的經濟危機以及1989年的政治風波（吳敬璉，2005：111-114）。

1992年鄧小平的南巡講話，再次宣示了對於市場經濟改革的決心，一掃三、四年前的陰影。1992年10月中共第十四次代表大會確立了建立社會主義市場經

⁶⁶ 「放權讓利」即給予企業對新增收益的部分所有權，激勵企業經營者和生產者為獲得更多的收益或收入而努力提高勞動積極性和資源利用效率，達到社會財富和勞動者收入雙增的目的。主要措施是：以增加工資、發放獎金、實行利潤留成等手段，刺激職工和企業家的生產經營積極性；以下放財政和物資分配等權力為手段，誘發各級地方政府和部門關注企業的經濟效益和積極性（林毅夫等，1994：128）。

濟的改革目標。1993年11月的十四屆三中全會又做出了「關於建設社會主義市場經濟體制若干問題的決定」，提出了「整體推進、重點突破」的新改革策略，包括：（一）建立新的財政稅收體制：將原先的財政包乾制改造為合理劃分中央與地方政府職權基礎上的「分稅制」；（二）金融、銀行體系的改革：建立以國有商業銀行為主體、多種金融機構並存、政策性金融與商業性金融分離的金融組織體系；（三）外匯管理體制改革：先分國內企業和國外企業兩個步驟取消雙重匯率制，實現匯率並軌制和經常項目（current account）下人民幣有管理的可兌換，再視情況的發展，考慮取消對資本流動的限制，實現人民幣完全自由可兌換（fully convertible）；（四）國有企業改革：提出要「進一步轉換國有企業經營機制，建立適應市場經濟要求，產權明晰、責權明確、政企分開、科學管理的現代企業制度」並通過了「中華人民共和國公司法」；（五）建立新的社會保障體系：決定建立包括社會保險、社會救濟、社會福利、優撫安置和社會救助、個人儲蓄積累保障等內容的多層次的社會保障制度，以及城鎮職工養老和醫療保險實行社會統籌與個人帳戶相結合的制度（吳敬璉，2005：117-119）。

綜觀來看，宏觀經濟管理體系的建立和所有制結構的調整下，國有經濟在國民經濟中的比重有了下降的趨勢；然而，直到1993年，雖然國有經濟在國內生產總值（GDP）中所佔的比重不到一半，但政府和國有企業仍然是稀缺經濟資源的主要支配者，以資金為例，國有部門佔用了70%以上的信貸資源（吳敬璉，2005：119）。1997年中共十五大上再次提出以「公有制為主體、多種所有制經濟共同發展」的政策方針，調整內容包括：（一）縮小國有經濟的範圍，國有資本要從非關國民經濟命脈的領域退出；（二）尋找能夠反映社會化生產規律的公有制實現形式，發展多種形式的社會主義公有制；（三）鼓勵個體私營等非公有經濟的發展，使之成為社會主義市場經濟的重要組成部分（吳敬璉，2005：120）。

從上述的改革架構脈絡來看時，1978年開始的漸進增量路線（樊綱，1996）——以非國有企業開始進行的改革策略、由農村先行改造的辦法，對於當代中國資本原始積累而言，具有非凡的意義。1978年後家庭承包責任制的施行為農村新開

了一扇窗，其重要性在於農民藉由承包土地取得了土地的使用權，以及解除了流動的束縛，農民不再困於公社體制下，農村多餘勞動力得以解放，使得自由流動成爲可能（吳敬璉，2005：149）。

在此基礎上，以集體所有制爲主的鄉鎮企業蓬勃發展起來；另一方面，在鼓勵非國有企業發展下個體經濟和私營企業也開始雨後春筍般的出現。鄉鎮企業的發展對於農村來說意義非凡。從國家政策制度路徑依賴的觀點來看時，1958年對第一個五年計畫提出的「行政性分權改革」（Administrative Decentralization）檢討方案，強調向各級地方政府分權讓利，這種思路對於後來的改革開放產生重大影響（吳敬璉，2005：100）。改革開放後，這種行政性分權在強化了地方保護主義的同時，也使市場關係在地區與地區之間的競爭縫隙中成長起來，地方官員爲了追求本地的利益，運用手中的權力使鄉鎮企業得到融資、生產、銷售等方面的某些保護或便利，是促使一些地區鄉鎮企業迅速發展的重要原因。

Oi（1992, 1999）用「地方法團主義」（Local State Corporatism）來形容地方政府與鄉鎮企業的關係，地方政府透過幾種方式控制鄉鎮企業的運作：（一）工廠管理：地方政府把企業承包或出租給個人而不是實行私有化，對企業進行干預與控制，承包者可以對人事、發展、投資及生產提出建議，但是最終決定權掌握在政府手裡；（二）資源分配：地方政府掌握中央調撥給地方的計畫內價格物資和本地擁有的稀缺資源，進行有選擇的分配；（三）行政服務：包括協助企業取得營業執照、產品合格證、減稅等常規服務，以及動員地方政府轄下的所有機構和組織扶植重點的鄉鎮企業，甚至直接給予企業行政撥款；（四）投資與信用貸款：控制投資和貸款是地方政府引導經濟發展的最有效手段之一，主要有爲企業提供貸款擔保、評定企業貸款等級與支持當地成立半私營的信貸組織等方式（Oi, 1992: 118-122）。地方政府運用對於合同及資源的控制，以及政府與私營企業之間形成的共生關係，把私營企業整合進入了法團主義的框架之內（Oi, 1999: 135, 137）。

更仔細來看時，1980年代鄉鎮企業能夠快速成長得力於幾個條件：（一）鄉

鎮企業成立的資金來自集體經濟的積累，與銀行、信用社的貸款，以及土地方面的無償使用；（二）鄉鎮企業成立時，面對市場嚴重缺乏輕工業產品的狀況下，利用農村過剩勞動力創造出低質的廉價品，迎合改革開放初期收入逐漸增加的國民需求；（三）受到財政性的地方分權改革下，地方政府必須面對盈虧自負的財政壓力，因此熱衷於透過發展鄉鎮企業獲取更多的地方財政收入；（四）鄉鎮企業成立之初即面對市場的競爭，配合改革開放後市場機制的日漸成熟，為鄉鎮企業提供有利的發展條件（蔡昉、林毅夫，2003：207-208）。鄉鎮企業與私營企業對於改革開放後農村經濟幫助非常大，各鄉村地區也因人文背景的不同而有不一樣的特色。例如浙江溫州地區的鄉鎮企業發展是以個體和私營為主，被稱為鄉鎮企業發展的「溫州模式」，與江蘇省集體企業為特色的「蘇南模式」產生對比（蔡昉、林毅夫，2003：210-211）。

另一方面，改革初期的糧食徵購政策對農民來說是有利的，以及家庭承包制的雙重誘因激勵下，農產品以及農民收入比起集體經濟有極大的增長。舉例而言，糧食統購價格在 1979 年提高了 20%，超購加價的幅度從 30% 提高到 50%，同時又減少徵購任務 50 億斤，糧食統購和超購的平均價格又普遍高於成本價格，1978 年至 1984 年統購和超購的平均價格提高了 53%，加以農村逐步實施包產到戶，又開放集市貿易，這三項政策的合力作用，使得 1984 年的糧食總量突破 8,000 億斤的大關（吳碩，2004b：25），農村家庭人均純收入由 1978 年的 133.57 元上升到 1984 年的 355.33 元，扣除物價上漲因素增長了 130.7%，平均每年增長速度高達 15%（馬曉河，1996：43）。

從宏觀的資本主義發展視野來看時，在資本主義發展初期，政府必須施以各種政策手段，藉由把農民驅出土地變成雇傭工人的過程才有可能進行資本原始積累。誠然改革初期政府採取有利農民的政策，但是到了 1984 年後，農民首次嚐到改革開放後市場的苦頭，當年糧食產量增加了 5.2%，但由於工業產品價格開放，農民的收入反而下降（潘維，2003：101），1986 年糧食類和經濟作物類農產品收購價格比上年分別提高 9.9% 和 3.6%，而同期化肥、農藥、柴油售價卻分

別提高 30%、80%和 110%；1988 年糧食和經濟作物類農產品收購價格比上年上升 14.6%和 11.3%，而同期農業生產資料銷售價格上漲 16.2%（馬曉河，1996：51）。另一方面，從計畫經濟時期所遺留下的統購統銷政策對國家而言是一項負擔，政府必須花費鉅額的財政來補貼農民收入。為了減輕財政壓力，1985 年中共中央一號文件提出對農副產品統購統銷制度進行改革，國家不再向農民下達統購派購任務，而改為合同訂購。農副產品的購銷實行合同訂購與市場購銷相結合，定購之外的農副產品可以自由上市（朱力，2002：109），1993 年後則全面開放農產品的配銷，由市場經濟自行調整價格。

可以說，在改革開放的前 6 年（1978 年至 1984 年），農村享有國家政策上的諸多福利措施，然而，1984 年後國家在資本原始積累動力的驅使下，逐步採取不利於農民的措施，進而使農民獨自面對市場經濟的風險，迫使農民必須離開土地出外打工。所幸鄉鎮企業的異軍突起，使得農民可以藉由非農收入的補貼繼續維持生活。1984 年 3 月 1 日，中央政府下發了「中共中央、國務院轉發農牧漁業部『關於開創社隊企業新局面的報告』的通知」中，肯定社隊企業為吸收農村勞動力的有效手段，成為國家財政收入一個新的、日益重要的來源，為農業生產的重要支柱（潘維，2003：101）。鄉鎮企業固然創造了驚人的產值以及成為吸收農村剩餘勞動力的管道，但因其產權不明晰、政企不分、規模不經濟等內在缺點，在 1990 年代產權明確化的潮流下，被迫進行以股份合作制為主的多種形式體制改革（蔡昉、林毅夫，2003：209），鄉鎮企業開始逐漸式微，吸納勞動人口的能力也逐漸減弱。取而代之的是，配合 1990 年代初期政府的外資招商策略，東南沿海的外資企業如火如荼快速發展，農村勞動力的流動也從鄉鎮企業轉移到大城市與東南沿海的三來一補加工出口區。

除了抑農重工的政策造成農村生活困難，使得純農作收入無法生活外，改革開放後國家對農民保障體系的瓦解，也是造成農民必須離開土地、出外謀求生存的主要原因。舉例來說，在人民公社時期，合作醫療制度下「赤腳醫生」的存在使得貧苦農村的醫療有著最基本的保障；在教育方面，儘管教學質量低下，但各

生產大隊先後辦起了小學、中學，學校不僅為學生支付學雜費，甚至為個別學生支付書費，以及為老年人提供足夠的糧食，使他們的基本生活有保障（張樂天，2005：281-302）。隨著改革開放、家庭承包制的興起，公社集體財產瓜分後，原本的社會保障體制也跟著消失。資本主義市場經濟下日漸龐大的教育支出以及醫療負擔，農民在土地收益無法支付上述的花費時，只能被迫離鄉打工賺錢（王春光，2005）。

除了農村保障制度消失之外，另一項造成農村「推」出勞動力的因素是農村攤派以及稅收問題。二元城鄉體制下不但強調城市對於農村的榨取，另一方面，農村在得不到政府財政的支持下，必須以自負盈虧的方式維持生存。改革開放後鄉鎮管理人員與開支膨脹，導致鄉統籌費增加或難減，村幹部報酬與管理費標準提高，導致村提留增加或擠佔必要的費用，以及糧食等微利或無利經營活動承擔傳統性的重稅，而用於工業與服務業等厚利產業的土地卻承擔較輕的農業稅，與向國家交售農產品過程中承受的剪刀差、農業生產資料補償政策的不到位而引起的轉移性支付，以及“白條”等隱性負擔，使得農民負擔問題一直是農村問題的焦點（宋林飛，1996：111），農民因受不了苛政而上訪的事件層出不窮（陳桂棣、吳春桃，2005）。

雖然國家規定「三提五統」⁶⁷的負擔不得超過農民家庭上年人均純收入的 5%，⁶⁸但在實際政策執行上卻不是如此。以江蘇省為例，各種名目的集資、捐款、攤派、搭車收費層出不窮，有的為了多收又不突破 5% 這條線，出現了“官逼民富”的離譜情況（朱力，2002：118）。農民在無力負擔稅額下，最後也落得必須

⁶⁷ 村政權的“三提”指的是：（1）公益金；（2）公職金；（3）村行政管理費。鄉政府的“五統”指的是：（1）教育附加統籌；（2）計畫生育統籌；（3）民兵訓練統籌；（4）地方交通統籌；（5）優撫統籌（潘維，2003：386）。

⁶⁸ 關於 5% 是如何計算出來的，學者目前呈現莫衷一是的看法。在此舉一學者的看法說明之：1951 年中共在「關於農業生產互助合作的決議」中提出“村提留”，主要用於擴大農村生產的物質基礎和防備天災人禍，即公益金和公積金，前者用於農村公益和救助事業，後者用於農村擴大再生產；“鄉統籌”於 1958 年提出，比照村提留，人民公社也需要一定的公積金、公益金和生產管理費等，於 1960 年中共中央「關於農村人民公社當前政策的緊急指示信」建議：「公積金和公益金合計的比例，一般以佔總收入的 5% 左右為宜」。這可能是後來所謂農民負擔不得超過 5% 的最早規定，村提留和鄉統籌到 1990 年代就演變為三提五統（王春光，2005：77）。由此可看出制度路徑依賴的延續性。

離土離鄉打工以支付龐大的稅收。稅費問題也造成了農民與農村幹部之間關係日趨緊張，「三農問題」⁶⁹必需加上一個「農村工作真難做」變成「四農問題」（王春光，2005：191）

值得注意的是，這種利用工農不等價關係榨取農村剩餘的政策於 2000 年之後有了逐步的改善。2001 年開始，國家進行農村稅費改革，取消「三提五統」，實行「一正一附，一事一議」的改革方式：「一正」即農業稅正稅，相當於過去的農業稅和農業特產稅，稅率為 7%；「一附」即農業附加稅，相當於於過去的三提五統等，佔農業稅正稅的 20%，等同於在農業稅稅率再加上 1.4%，總和為 8.4%，除此之外，任何向農民收取的費用都是非法的，農民有權拒交，至於村里必須辦的大事，則召開村民代表大會，採用「一事一議」的民主方式解決（王春光，2005：89）。

2002 年新一代領導人胡錦濤、溫家寶上台後採取了一連串親農的政策，包括重新提高糧價、⁷⁰恢復農村醫療合作制度、大幅增加農村義務教育、擴大基礎設施建設、保障農民工權益、取消農業稅等，工業反哺農業的現象逐漸成型（黃德北，2006b）。一連串親農政策的結果使得原本因生活困難外出打工的農民又重新返回農村，造成二、三及產業勞動力不足的窘境。2004 年 7 月 15 日《南方週末》一篇題為〈中國遭遇 20 年來首次“民工荒”〉的報導，指出珠江三角洲加工製造業企業的工人缺口高達 200 萬人，有家招工的公司打出了「提供夫妻房，可自己燒飯」的條件吸引工人，而更多的企業則是以「按月發放工資」來吸引工人，爲了能招到工人，有的企業主聲稱「挖來一個工人，獎勵 100 元」，端出各種牛肉吸引工人求職，這些缺工嚴重的企業大多爲從事「三來一補」勞動密集型的產業（謝建社，2005：139-170）。誠然農民工勞動條件差是造成回流農村的原由；然而，更重要的原因是親農政策下造成農村推力減小，農業生產環境變好的情況下，農村才能再度容納過剩的勞動力，這也與中共工業化發展已取得一定的

⁶⁹ 所謂三農問題即農村、農業、農民所交織形成的問題。

⁷⁰ 舉例而言，2004 年初，黨和國家爲了進一步減輕農民負擔，鼓勵農民多種地多產糧，對種田的農民以每畝 10 元和種優良品種的農民以每畝 10 元予以補助（謝建社，2005：97）

成績有關，才得以產生以工哺農的政策。

從上面的論述可以發現，中國大陸做爲一個從社會主義體制轉型爲資本主義國家時，在資本原始積累的道路上，採取了更爲保護農民的政策，但這種政策方針是否會永遠持續下去，筆者持保留的態度。對照於台灣在 1970 年代欲採取保護農民的政策而最終失敗的情況，雖處不同的時空環境，但仍可以同樣的政治經濟脈絡進行思考。中國大陸進行資本原始積累的時間點恰爲全球化壟斷資本主義興盛之時，在中國大陸扮演「世界工廠」角色的同時，意謂著農村勞動力流離出土地變成資本主義下的雇傭工人，這些人領取工資產生的消費才能消化資本主義生產下過剩的產品，以俾進行下一階段的生產；一旦這個流程被打斷，工廠工人變回農民、工業無法順利進行、堆積如山的產品沒有出路時，不但資本原始積累的道路無法順利進行，勢必也會造成國內政治經濟的動盪，連帶使資本主義的循環再生產發生危機，進而影響國際政治經濟局勢。

第四節 小結

本章主要從國家政策的角度來論證國家在資本原始積累道路上的重要性。以資本主義發達國家的經驗對照台灣、中國大陸的情況時，可以發現不論資本主義發達國家或後進國家在資本原始積累的道路上，初期時採用重商主義、保護政策等方式完成資本原始積累。相較於資本主義發達國家當時還可利用殖民利益做爲增進資本原始積累的手段，後進國家缺乏這種時機與條件，只能愈加依靠重商主義與國家干預的手段來達成目標。

在台灣與中國大陸的資本原始積累道路上，可以發現許多異同點。首先，兩地在資本原始積累時期國家皆具波拿巴式國家高度自主性的特色，國民黨做爲外來政權與台灣本島地主階級無瓜葛的情況下，進行土地改革；中國大陸以黨領導爲主體進行土地的重分配。再以政策方針來看時，兩地皆採用「工農價格剪刀差」

的方式，以榨取農業剩餘來支持工業的發展，進而使農村凋零使農村勞動力流出。例如台灣的糧食收購、肥料換穀等政策以徵收實物的方式將通貨膨脹壓力轉嫁給農民，農村生活困苦導致大量勞動力外流，另一方面，美援的幫助協助台灣從進口替代工業轉型成為加工出口工業，源源不絕的勞動力成為這些工廠最好的工人；中國大陸則因改革開放後原先農村保障福利消失，加上工農不等價政策，以及農村稅費繁重的情況下，農民被迫離開土地進入鄉鎮企業、進入城市或東南沿海外資企業打工。

值得注意的是，中國大陸新一代領導人上台後對於農村問題著墨日深，採取許多親農的政策，農村問題得到一定程度的改善，但此舉也引發勞動力的回流，使得資本原始積累產生了問題，在保護農民與資本原始積累的兩極下，中國大陸當局正面臨著兩難的困境。筆者認為，這種需要投入大量資金扶助農業、農村、農民的政策是否能長久實行是個未知數。一方面，中國大陸政府資金很大一部分來自於外資企業帶來的大量稅收，在招商引資的同時卻又將勞動條件提高對資本家不利，資本家勢必付出更大的成本才能繼續營運；另一方面，企業是否能繼續容忍政府拿自己的錢做對自己越來越不利的時候也是個問號。在全球化資本自由流動無國界的今日，資本只會選擇對自己最有利的生產方式，中國大陸始終想在天平的兩端取得平衡，但這種情況能否繼續下去？缺乏勞動力之下如何繼續完成資本原始積累？這些情況有迨後來的研究繼續觀察。