

# 劳动的春耕

## 关于台湾的农事变迁

※ 蔡培慧

作者蔡培慧为台湾农村阵线秘书长、  
世新大学发展研究所助理教授。

2010年11月14日，当全台湾的农民在稻田上，手割“土地正义”四个大字，身在其中，打著赤脚的我感受到，“土地正义”的大字不只彰显在美浓的田地间，它仿佛某种集结、某种象征，重重地击向远方，形成多重超越的力量。我知道一篇文章以此落笔，免不了要招致许多朋友的奚落，你怎么愈来愈不进步。是的，让我们从进步谈起。我们往往正面地接受物质生产力的提升，正向肯定生产力的价值的同时，我们无形中也接受了某种标准，藉此检验或者安置我们所处的社会生活型态以及支持此一社会生活型态的生产方式。正典——安于主流的认识与追求，让我们取得理解世界的座标，同时也让我们习于某种社会生活型态。但凡无法安置或者无法理解的社会生活型态，要不，我们称其为保守，要不我们视之为异端。农乡认同、小农耕作或许就是被视为保守的那一边，尽管论者惯以“浪漫”、“怀旧”、“乡愁”（Nostalgia）来理解“小农立场”，但与其不假其索地认为小农生产是明日黄花，不如让我们重新理解当代资本主义下的生产关系与矛盾。

## “生产扩张”使地球资源面临耗竭

支持现存高度消费的生产方式是建立在一个假设之上——资源不竭，这个假设如今我们都知道是不可能了，随著物质生产力的进步，地球资源正面临耗竭，而长期以来不加节制的生产扩张也改变了地球环境气候的运作基础。可以说，现行的社会生活型态根本不可能持续存在，倘若我们不根本地思考如何抑制生产扩张，很可能危及我们所生存的社会。问题解答不在于造成问题的方法，因而工业革命以来的“生产扩张”必需要扬弃，转而寻求“生产循环”之道。而与自然环境互惠共生的生产循环，证诸人类历史，农耕以及相生相成的农耕文明或许可以带给我们借镜。请注意，仍然只是借镜，因为我们与过往的任何世代都处在不同的物质基础上，我们也处在不同的社会关系、不同的权力结构之上，我们必须在时代的要求中，找到我们这个世代的解决问题的路径与方法。简言之，我们可以归纳出某种回旋前进的辩证关系：生产扩张已经造成资源耗竭，人们必须找到生产循环的方法，而支持此一方法的意识与社会生活显然不可能等同于当代的生活模式，是以我们借镜小农耕作的农耕文明，寻思当代的路径与方法。

## 借镜小农耕作，寻索生产循环之路

小农耕作有几个特征：

**以家户为单位**，这意味著家户作为经济生活（生产与分配）的基础。附带一提，历史以来，家户的组成通常是血亲连带，如何开展出某种因认同与自我选择而来的家户型态也是另一个需努力的焦点。

**小规模的社会协作**，家户生产受制于劳动力与家庭生命周期，它的农耕尺度自然有所限制，同时也无法独立面对家庭以上的社区（社群）的公共性事务，诸如水利、运销以及社会文化惯习的要求与礼俗。因而相应发展出多元活泼的协作模式，这一点是我们所必须特别注意的。我们应当专注于鼓励多元并置的生产方式，以及相应而成的多方连结的社会关系。千万不可执著于某种单一模式，或者单一的社会连结，即使它已非常成功的运作。

**因需要而生产**，小农耕作的特点在于因需要而生产，当然也可能因需求无法取得适当满足而必须加强劳动，因而处于自我剥削的状态。此一供需的逻辑绝不可忽略，它所引导的生产方式与生产规模，必然相异于以追求利润为动力的生产扩张，比较有机会在有限资源与理解自我需求的前提下，建立起生产循环的模式。

小农社会当然也存在著诸多限制：

例如，也是最显著的：累世的社会关系往往形成坚固的规范，从而限制了个体的能动性自主发展，在台湾的历史经验中，性别与年龄阶序的限制无所不在。因而，当我们取法小农耕作多元协作，从而主张以家户为生产单位之际，也必须经常地检视作用于传统家庭关系、并且映射为社会惯习的父权体制所形成的张力，以及其对应之道。

此外，小农耕作无法自外于当代的政治经济结构，即便是台湾历经土地改革平均地权，建立起农会、农田水利会、农改场等半公共化的农事服务体系，都未必能确保小农体制的存续。证诸1980年代中后期迄今的发展轨迹，台湾的农业贸易自由化的脚步、总体资源朝著农业规模化/市场化移动、外部资本趋利而竞逐农业生产与食品加工，都使得台湾的小农耕作体制岌岌可危。

更何况，发展主义以降的强势、单一的线性发展观，独尊GDP增长的经济思维，作用于教育体制、传播媒体乃至家庭世代传承的价值选择，都使得农民农村农业被简化，被主流观点视为传统落后、没有竞争力的社会残余，从而小农耕作的意识型态既要涵括小农生产的社会意义，也必须发展出与主流经济意识型态对话的意义模组，也就是说，小农耕作，要证明此一生产模式在最窄化的经济思维中仍深具意义，却又不能停在经济范畴，有必要自为的<sup>①</sup>发展农意识——重新定义农民农业农村的社会政治文化价值。

## 台湾农业饱尝全球化苦果

正是在前述思维的辩证中，我们——在台湾从事非单向经济生产的农耕与农事队伍，在有限的社会资源、以农为主的空间与自主的农认识的野地上，绽放绿意草花。这本文集另篇文章〈野地花开、农艺复兴〉概述了流动的春意。在此，则想花一些篇幅，介绍台湾农业的发展轨迹与结构限制，并探讨这一波的农艺复兴从怎样的砾土挣扎新生。

台湾曾经作为发展主义的典范——名列亚洲四小龙，如今却正承受著发展主义的苦果：贫富差距扩大，粮食自给率低落，乡村社会文化濒临解组，此一系列的苦果乃是资本主义全球化扩张的结果。尤其是1980年代后期新自由主义扩张所形成的全球化现象，就是以垄断资本利益为基础的世界市场所推进的历史进程，类似台湾此类小型后进的发展社会莫不受制于开放市场、去管制化、公共资源私有化的游戏规则。在1980年代之前，台湾或许因土地改革建立起刻苦的小农生产机制以及鼓励加工出口建立的中小企业，致使台湾在早年取得了国民生产总值快速增长、国民所得分配相对平均的双重成就，然而此一成就却于1980年代后期台湾开放市场后而难以维系。尤其，因台湾受制美国贸易逆差，开放大宗物资（玉、米、黄豆、小麦等杂粮）进口，1980年代对美国开放农产品市场，乃至1990年后期为了加入世界贸易组织（WTO），进行农业结构调整，农业生产由市场导向取代计划导向；农业资源比如土地、水资源，被大规模、大范围地移拨为工商用途；粮食生产由自给自足改为进口依赖。如此压抑农业生产、漠视国民消费的结构调整政策，使台湾付出了粮食自给率低至30.6%，以致物价频频波动、22万公顷（占可耕地面积近40%）良田休耕、部份农村荒芜的代价。

让我们从粮食自给率与土地权属管窥台湾农业结构改变。

## 粮食自给率创历史新低

台湾粮食自给率在2007年降到了历史新低30.6%（以热量计算），这意味著高达70%的食物热量来源，仰赖进口。现代化生活使人们的饮食习惯西化，双薪家庭以及高度劳动压力造成的庞大外食人口，加剧了依赖的强度。其中，台湾的小麦自给率接近0%，年消费将近100万公吨的小麦，几近全数仰赖进口；另一个值得注意的数字则是玉米，台湾的玉米自给率为2.6%，这些进口玉米大多提供给猪、肉鸡、蛋鸡作为饲料，因而当我们看到台湾的猪肉自给率高达95.9%而感到庆幸之际，若理解的猪只的饲料来自玉米，也就明白这个95.9%的数字处于虚浮的基础。这是一连串市场开放所形成的结果。甚且，台湾为了加入WTO而进行农业结构转型，要求小型农户离农离牧，1995年台湾农业政策白皮书直言，将台湾“粮食自给自足”的政策改为“粮食供需平衡”，也就是说，过去台湾的农业计划生产体制，改为仰赖国际农贸体制的自由贸易，此一政策造成台湾的民生物资价格与国际联动。自2008年起每一次国际农粮价格的波动，都直接的造成台湾民生物价上涨。根据官方统计，相较于2005年，台湾2012年5月的民生物价在沙拉油（黄豆制油品）涨了1.6倍，面粉面包（小麦制品）涨了1.4倍，肉类鸡蛋等仰赖玉米饲料的产品涨了1.35倍，这是过去30年来不曾出现的涨幅。

## 农地总面积持续减少

土地权属的改变及休耕现象也值得注意。台湾于1947年至1953年进行的“土地改革”确立了台湾土地平均化，家庭农场的生产基础。尽管如此，台湾的农地总面积仍持续减少，根据官方统计，台湾自1995年迄今农地减少49,711公顷，导因于都市扩张、工业区兴建，以及非正式的农地滥用。2005年的调查显示，全台湾771,579户农家中，99.44%的农家拥有自有农地，其中87.52%所耕种的土地全部为自有，其余则为部份所有，前述农家拥有553,930公顷农地，农企业所有农地为43,508公顷之5.82%。台湾农民的耕作面积普遍较小，耕作面积未满足1公顷者占78.7%，换言之，可耕作地在1.0公顷以上者仅占21.3%；其中3.0公顷以上者，仅占2.6%，显示大部分为可耕作地规模在1.0公顷以下之小型家庭农场。

另一个值得关注的是休耕，从近两次农林渔牧业普查得知：2005年，台湾农户从事农耕有713,386户，拥有土地却未从事农耕占5.6%，高达101,044户休耕，占全体农户13.10%。相较于2000年的统计数字33,183户休耕，占全体农户4.58%。休耕户数急剧上升，主要的原因有三：第一点为台湾于2002年正式加入WTO，强制进口基期年消费量8%的稻米，即147,200公吨，为了去化多馀的稻米，迫使政府强制要求农民休耕；第二点为大型的开发项目夺取农业用水，致使农业用水不足而休耕；第三点则是农业人口老化，加上政府为平息休耕的争议，发给休耕补贴，因而部份老农放弃耕作，转而领取补贴。

## 政府为“入世”促小农休耕

台湾的农业结构转变形成了极端矛盾的现象，一方面苦于粮食依赖而形成的输入型通货膨胀，二方面以政府资源鼓励休耕。之所以如此，受制于长期的演变，二个主要的力量影响台湾农业结构转变，二战之后迄1980年代是发展主义的力量，1980年代迄今则新自由主义的扩张造成的农业贸易自由化。

历史考察即知，国民政府于1945年迫迁来台，当时多数作以维系台湾人生活的生产方式，是农耕，约莫有80%的务农人口。考量现实状况，且为了巩固政权治理基础，当时的国民政府领导者蒋中正实施一系列的土地改革政策，从1949年至1953年，依序包括：“三七五减租”、“公地放领”、“耕者有其田”等三个阶段，一方面藉此打破地主阶级，使战前封建式的地主佃农制逐渐步向解体的趋势，另一方面，国民政府政权则透过土地改革，使地主佃农的关系瓦解，政府遂然成为另一种型态的地主，直接治理这80%的农民。即使因为土地改革的过程，看似平均分配而使农民拥有了土地，使之成为土地的主人，然

而关键在于，所谓的“土地改革”实际上是由上而下推动的、作为发展主义方向的一环，政府变装成了新的地主，并透过一套粮政的设计，比如：肥料换谷制、随赋征购办法、田赋征收实物实施办法及基层金融制度，进行农民的劳动剩余的转换，说白了就是剥削农民，换句话说，政府要小农用稻谷换取生产必须的农业资材——肥料，然而由于当时公定的肥料价格高于米价，政府因此从中赚取差价，累积资本，并将一部分收购的稻谷外销至日本，累积外汇，形成了日后农转工的契机，却也同时逼得农村逐渐破产，但农业与农村并非直直地往下衰颓。政府于当时开始推广经济作物和农业专区，将本来一部分种作主粮的农民辅导为香菇农、花卉农、果农等等，随著经济发展上了轨道，社会生活水平逐渐提高，人民的饮食习惯渐趋多样，也为了满足内销市场，农村生产了相对多样化的农产品，城乡仍维系著一定程度的连结与较为均衡的状态，当时是农村较为富裕的阶段。然而，新自由主义的扩张及资本全球化的趋势，加上台湾对美国的经济依赖，造成台湾自1980年代中期之后，频频以开放农业市场为代价，以加速自由化的脚步。

暂且不论美援时期的粮食援助而西化的饮食习惯，以及1980年代起因外交因素，年年派出访问团赴美采购大宗物资。就新自由主义以降的开放市场脚步而言，首先，台湾于1985年开放烟酒市场，影响了政府规管的烟叶、酿酒葡萄製作，近10万公顷土地投入市场作物的生产，造成替代与排挤作用。此后，1990年代，随著台湾被纳入新自由主义体系中，频频开放农产品市场。易言之，台湾长期地产地消的农业政策，受新自由主义国际贸易的影响与压力，转而开放市场，进行“农业结构调整（1982-1991）”，由计划生产导向的生存农业，转型为“市场导向”的竞争农业。农业结构调整是台湾农政转型的开端，受制美国透过一连串的谈判，要求开放市场，另一方面，台湾为求加入世界贸易组织，1986至1993之间GATT（WTO的前身）的农业协定谈判过程中，台湾也在外在压力与单向的经济思维中，逐渐往农业贸易自由化前进。台湾政府为了争取进入世界贸易组织的架构中，陆续在1992年于六年计划中宣示农业零增长，1995年农业白皮书中甚至明文表示放弃粮食自主，一步一步地以牺牲农业发展换取工业发展与国际参与的空间。

此一阶段称为“农业自由化（1992-迄今）”，台湾放弃粮食自主、开放农业市场、要求农民离农休耕，埋下了进口粮食依赖与农村凋敝的恶果。从此，农村滑入快速衰败的下坡道，为什么呢？一来是因为台湾的农民面临的竞争者变成更多来自国际的农产品，常常因为他国政府对国内农产品的补贴，使得进口到台湾的粮价，相对于国内农产品更低廉，由此显见，自由贸易的现实就是——强者越强、弱者越被蚕食鲸吞；二来则因为台湾人逐渐西化的饮食习惯，肉类与其他非本土农产品的需求日益提高，比如小麦与洋菇，农村和城市在食物层面的连结因此断了一大块，而政府认知的问题来源，是小农缺乏竞争力，因此鼓励规模经济，比如发展兰花与有机蔬菜等需投入大笔资本的规模农企业。然而，小农却未曾消失，这也就形成了当今台湾农业双轨制的产销结构——农企业与小农。那么，发展规模经济成为政策的方向，小农的机会在哪里？一个具体可行的可能性是：重新连结小农生产的队伍与有意识的城市消费者，创造在地经济体系。

## 小农耕作的发展新模式

创造以小农为主体的在地经济，意味著将个别生产的小农进行再连结，并与消费者形成合作经济体系。换句话说，当前的工作，不仅仅是田间劳动与生产面的改变，同时也是意识型态之战。小农耕作意味著健康的食物、丰富的文化肌理、绵密的社会网络，以及涵养这一切的环境空间。我们——有志于农村工作的群体，不论从支农、援农甚至是从农的角色，我们在面向历史、面向农村的方向上，试图在资本主义已竭泽而渔的荒芜焦土上，重新耕耘一片新天地。传承老农边做边学的智慧，适地适种并照顾土地，同时连结绿色消费<sup>①</sup>，开创任何互惠协作的可能，甚至更主动介入体制政策，见缝插针地松动结构，扭转城市偏向的当代社会关系。小农耕作是经，社会需求为纬，小农耕作正在创造可循环社会生产交换的新模式。

- ① 有意识的行动的意思。自为与自在是马克思分析人是否处于异化状态的差异。自为指对自身处境有所觉悟，起身行动。
- ② 参考附录二：“绿色消费”。