# 台湾工业化进程中农民收入与负担政策的演变

来源：网络 作者：风华正茂 更新时间：2024-01-25

*内容 提要：作者以比较翔实的材料，探讨了我国 台湾 工业 化进程中农民收入与负担政策的演变过程，认为其完成了由压挤到优惠再到补贴的过程，值得 总结 与借鉴。关键词：台湾地区 工业化进程 农民负担研究 台湾工业化进程中农民收入和负担政策的演...*

内容 提要：作者以比较翔实的材料，探讨了我国 台湾 工业 化进程中农民收入与负担政策的演变过程，认为其完成了由压挤到优惠再到补贴的过程，值得 总结 与借鉴。

关键词：台湾地区 工业化进程 农民负担

研究 台湾工业化进程中农民收入和负担政策的演变，可以从动态的角度展示当今世界上农民收入和负担 问题 中的主要模式： 发展 中国 家和地区对农业和农民征税，而发达国家和地区对农业和农民进行补贴保护。台湾农民负担政策演变的历程说明，在一地贫困落后时，通过显性税收或隐性负担的形式从农业提供工业发展所需的资本；而当其工业发展和 经济 起飞后，又通过优惠政策并过渡到补贴政策，力图保护农业发展和提高农民收入。由此可见，农民收入和负担政策与经济发展的水平和工业化的程度有着密切的关系。台湾农民收入和负担问题在工业化进程中呈现出明显的阶段性特点，其政策的调整和改革也有 规律 及经验教训可循，值得研究。

一、工业化前期的土地改革与农民积极性的高涨

20世纪40年代末50年代初，台湾 社会 还处于前工业化时期，农业在经济总体中占主导地位。1949年前后，台湾人口急剧增加，粮食短缺，物价上涨，广大佃农生活朝不保夕，阶级矛盾十分尖锐。退居台湾的国民党在台湾开展了意义深远的土地改革。

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

① 李国鼎：《台湾的 现代 农业》，东南大学出版社1996年版，第64—65页。

台湾五六十年代的土地改革，主要是从调整社会财富分配、培养自耕农、提高农业生产的角度出发的，在性质上属于和平土改类型。由于国民党政府与台湾当地的封建地主阶级没有什么利益瓜葛，因而土地改革推行得较为切实。在台湾，正如其他地方一样，拥有财富是个人威望和社会地位的象征，拥有土地是农民梦寐以求的愿望。所以，作为一个农民，尤其是佃农，得到一方土地，那他就是“翻身作主人了”，劳动的性质也就改变了，他不再为别人而劳动，而是为自己的幸福而工作。成为土地主人的农民生产积极性空前高涨，据当时一位学者的记载：一位农民说，他一辈子也没有梦想到，在他有生之年能够拥有属于自己的土地，于是比以前更加勤奋的工作，想尽各种办法来增加生产，对于各种病虫害的防治都非常积极主动①。

土地改革是台湾 历史 上前所未有的重大事件，其社会意义尤为重要。正如一些学者指出，土地改革导致了农民和新兴土地购买者的收入提高以及 农村 儿童受 教育 程度的提高②；从人类学的观点来看，台湾的土地改革产生的社会和经济的变化长时期地给整个岛屿带来巨大的利益③。台湾的土地改革是台湾工业化前期的重要准备，也是台湾战后农业农民政策演变的起点。

二、工业化起步阶段农业培养工业与压挤政策

(一)工业化起步阶段农业培养工业

压挤政策是台湾政府优先发展工业战略的必然结果。蒋介石多次强调要努力实现工业化。台湾官员也表示“应以工业为先”⑤。在这些决定之下，台湾战后二十余年的农业计划和政策，都具有所谓的“都市与工业的偏见”⑥。台湾工业化原始积累的资本除了政府从大陆带去的和美国的援助，最主要的是压挤农业和农民的剩余。

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

① 萧国和：《台湾农业兴衰40年》，台湾自立晚报出版社1991年版，第64页。

② Anthony Y．C．Koo：《台湾土改的经济效果》，《亚洲纵览》1966年第6卷第3号，第150—157页。④ 中国社会 科学 院台湾研究所：《台湾总览》，1992年版，第187页。⑥Lipton，Michael：Why Poor People Stay Poor，Cambridge Harvard University Press，1977。

⑦ 杨德才：《工业化与农业发展问题研究一一以中国台湾为例》，经济科学出版社202\_年版，第36页。

(二)压挤的政策措施

在20世纪50年代初到60年代中期的十多年间，台湾的各项政策都发生了重大变化，但有一项政策一直不遗余力地施行，即为了积聚工业发展所需的原始资本，而实施压挤农业和农民剩余的“农业培养工业”政策。压挤政策的主要政策手段是田赋和肥料换谷制度。

表1 台湾田赋征实标准之变动(1950—19

6

8)

年份|每赋元征实额(稻谷)|每公顷田赋征实数(A)|指数| 每公顷稻谷产量(D)|指数|(A)／(B)比率％1953| 14.16| 229| 160.1| 5 624| 133.0| 4.71967| 26.35| 427| 298.6| 8 179| 193.5| 5.2

1968| 27.00| 437| 305.5| 8 477| 200.5| 5.2

资料来源：台湾统计资料，转白杨德才：《工业化与农业发展问题研究一一以中国台湾为例》，经济科学出版社202\_年版，第8l一82页。基期：1946年：100。稻谷：公斤

① 李溦、冯海发：《台湾农业为工业化提供资本积累的模式及时间探析》，《台湾研究》1994年第2期．

② 范爱军：《台湾经济研究》，济南出版社1995年版，第166页。

③ 汤俊湘：《经济政策》，台湾三民书局1981年版，第107—109页。

(三)压挤政策的隐蔽性与农民对政府的信任

一般而言，压挤的政策容易导致被压挤者的反抗。但从台湾50年代到60年代中期的情况来看，找不到农民反抗的证据。当然，反抗的形式可以是显性和积极的，譬如农民闹事等；也可．以是隐性和消极的，譬如农民种田积极性的下降等。从这一时段台湾农业生产持续发展的情况来看，农民并没有因为压挤的政策而失去对农业生产的信心。

因为土地改革，成为土地主人的农民生产积极性空前高涨，努力生产带来了收入的稳步上升；与以前相比，农民又感到税负很轻，因而农民不仅对政府心存感激，而且对政府充满信任。这样，在农民高涨的积极性和对政府的信任中，政府隐蔽地通过肥料换稻谷等方式大量压挤农业和农民剩余，在农民注意不到的时候，达到了积聚工业化原始资本的目的。

三、 工业 化起飞阶段农民收入偏低与优惠政策

(一)工业化起飞阶段农民收入的偏低

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_② 范爱军：《台湾经济研究》，济南出版社1995年版，第149页。

③ 周其仁：《台湾农业：大陆可以借鉴什么》，《战略与管理》1996年第3期。

家不无伤感地写道：“一个‘农业的秋天’正在‘工业的春天’里来临”①。1973年，台湾一位“立委”曾说，600万农民在过去二十余年的辛勤努力，增产报国，对于充裕粮食及协助工业成长，以争取外汇的收入，仍有其不可磨灭的伟大贡献。然而，今日的农业经济却在举国经济成长迅速，工业加速发展中而逐渐萎缩，农民的生活，仍然未能获得改善②。台湾政府认识到，农业的困境是“以工养农”片面工业化的结果，要解除农业的困境，就必须改变压挤农民的政策。

表2 农户与非农户平均每户所得(1964—19

7

3) 单位：元(新台币)

年份| 农产| 非农户| 比较％| 年份| 农户| 非农户|比较％1966| 32717| 32 717| 92.99| 1975| 83 435| 110654| 75.401970| 32994| 49 177| 67.09| 1977| 107 917| 138 164| 78.111972| 46410| 61 429| 75.55| 1979| 157 797| 198 027| 79.68

(二)优惠政策措施

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_② 廖正宏：《光复后台湾农业政策的演变》，台湾中央研究院民族学研究所1986年版，第155页。

③ 台湾《中华民国统计提要》，1967年，表86。

(三)优惠政策的歧视性与农民期望的提高

台湾的优惠政策看起来比较全面，力度也比较大。但是，这些优惠政策是不彻底的，从某种程度上说，这些优惠政策依然是歧视农民的政策。首先，农业作为比较效益低的传统产业，其资源在工业化高速发展时期受工业的强大牵引而大规模转移，使得农业处于“贫血”状态。这时即使不向农民征收任何税费，农业也会陷入危机。优惠政策虽然减轻了农民负担，但仍有在工业化抽取农业资源的基础上，继续抽取农业农民剩余的嫌疑。

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_② 海闻：《台湾战后的经济发展和农业政策的转变》，赵玉琪、文贯中主编：《台湾的启示：土地改革研讨会记详》，纽约东方新闻出版社1992年版。

③ 李国鼎：《台湾的财政金融与税制改革》(上)。东南大学出版社1994年版，第63页。

④ 范爱军：《台湾经济研究》，济南出版社1995年版，第175页。

其次，台湾当局虽然出台了一系列优惠政府，但“以农养工”歧视农民的政策没有根本性的改变。正如一位台湾学者所指出的，政府给农业部门的投资占总投资的比率仍日益降低，除了1973年这一年外，并无显著上升，反而是下降的。如果真要藉政策扭转农业部门的劣势地位，可能看是“过多”的投资，也是必须的。即使一时效率受损，也是必须的牺牲。而在 理论 上说，一时投资“效率”上无法得到适当的报酬，如能换得“公平”的补偿，或许正是长期“效率”持续的条件①。显然，台湾政府不愿为了农业的发展和长期的“效率”作必要的“牺牲”，优惠政策只是安抚农民的政策，而不是公平地对待农业和农民的政策。再次，台湾的优惠政策并不是重视农民的表现。台湾当局虽然宣称以增加农民收入为发展的目的，但实际政策仍旧是以“农产品”为主题。优惠政策是台湾当局用来缓解“农业危机”的措施，而缓解“农业危机”也是为了给工业大发展创造条件。农民收入并不是优惠政策的聚焦点，农民问题并没有得到应有的重视。正如一台湾学者所言，重视“农业”，不表示重视农民，因为“重农”往往却把农民当作手段②。

带有歧视性的优惠政策是不能满足台湾农民对生活不断提高的期望。土改后相当长一段时间里，台湾农民对土地有着强烈的认同感，土地是农民的安身立命之所，农业则是他们的生活目的，那时农民即使收入低，受压厉害，也不会放弃农业生产。随着工业化的发展，一般人对物质欲望的要求提高，农民自也不例外，他们一样也希望有更好的收入和生活环境。然而，农业生产不仅收入低，劳动辛苦，而且社会地位低下．农民在现实中逐渐认识到，农业生产是不能使他们过上与城市人一样的生活，农业生活的“神圣性”③到了1970年代以后，已经破坏了。寻求更高收入和企图摆脱低下地位的农民，尤其是年轻农民纷纷进入工业或涌入城市，这样，农业宝贵的人力资源大规模地流向了工业和城市，农业的问题没有解决，反而更复杂了。

四、 工业 化转型阶段农民收入的分化与补贴政策

(一)工业化转型阶段农民收入的分化

20世纪70年代后期， 台湾 传统的工业化目标接近实现，1980年台湾工业产值净额占生产总值净额达到了44．7％，农业产值净额占生产总值净额则下降到10％以下，工业化进入了新阶段，即从劳动密集型向技术密集型转型阶段。台湾的 经济 社会 也迈人了比较富裕的阶段，但是台湾农民的收人 问题 不仅没有解决，反而复杂化了，其主要表现是农民收入的分化问题。

其次，农民收入差距拉大。由表4可见，80年代初，台湾民众收入的基尼系数很小，收入处于相对平均阶段。之后，基尼系数不断上升，贫富差距迅速拉大。在农民内部，从1981年到1991年，农业资本家人数没有多大变化，而其所得占“国民”所得的比例不断增加，1991年1％的农业资本家占到了国民收入的4％，显示了农业资本家的财富急剧增加。另一方面，农业小资本家和农业工人的人数在这十余年间不断下降，其所得占“国民”所得的比重下降更快，显示农民中产阶层的萎缩，农民收入分配两极分化。

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_② 萧新煌：《三十年来台湾农业政策的演变：(1953—19

8

2)》，毛育刚主编：《台湾农业发展论文集》，台湾联经出版事业公司1994年版，第157页。

③ 黄俊杰：《战后台湾的转型及展望》，台湾正中书局1998年版，第119页。

表3 农户与非农户平均每户所得(1980—19

9

1) 单位：元(新台币)

年份| 农户| 非农产| 比较％| 年份| 农户| 非农户|比较％1981| 219 696| 279 956| 78.48| 1987| 314 370| 378 285| 83.101983| 247 548| 309 360| 80.02| 1989| 384 559| 481 149| 79.931985| 271 271| 333 041| 81.45| 1991| 484 495| 606 021| 79.95

年份|资本家(农业)| 资本家 (非农业)| 小资本家 (农业)| 小资本家 (非农业)|经理／专业者 (非农业)| 工人(农业)| 工人(非农业)|基尼系数1982|0.2／0.2| 4.1／5.0| 14.5／9.4| 166.6／13.9| 8.0／10.4|4.2／2.4|52.4／42.6| 0.2831984|0．I／0.1| 4.2／5.1| 11.2／6.6| 17.7／14.6| 7.2／9.2|3.6／2.0|56.1／45.0| 0.2871986|0．I／0.2| 4.6／6.0| 9.9／6.0| 18.8／15.0| 6.7／8.7|3.6／2.0|56.3／43.8| 0.2961988|0．I／0.1| 5.7／6.7| 9.5／5.4| 18.3／14.8| 6.9／8.6|3.2／1.7|56.3／44.0| 0.3031990|0.1／0.2| 5.4／6.3| 8.0／3.9| 18.3／13.8| 8.0／9.4|3.0／1.5|57.2／44.4| 0.312

说明：表中以“／”相连的两个数据，前一个系该阶层人数占总人数比重，后一个系其收入占总收入比重。如1981年农业小资本家的人数占总人数的比重为14．7％，其收入占全体“国民”支配收入的比重为9．5％。资料来源：王家英：《台湾的阶级发展与资本外移》，香港《信报：财经月刊》1994年第l期。

再次，农民收入的非农化。台湾农民受收入偏低的 影响 ，在工业发展的推动下，农业劳动力大量地流向工业和服务业部门。虽然台湾农民对种田已失去了积极性，但由于土地改革使台湾农民基本上都拥有了大小不等的一块土地，农民大多不愿放弃土地的所有权，这样在台湾农民向工业和服务业转移的过程中，形成了台湾农业的兼业化问题。农民把外出兼业当作自己的主要工作，把农业当作副业，这样台湾农民的收人中，来自非农业的收入越来越大，来自农业生产所占份额越来越少(见表

5)。80年代以后，台湾农民收入中来自农业的比重已低于1／4，农业收获的多少对大部分农民而言，已经不再重要了。

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

表5 农户平均每户所得来自农业所得的比重(1964—19

9

1) 单位：百分比

年份 农户所得中来自农业所得比重 1969 52.63 1977 34.64 1985 24.761971 45.23 1979 25.57 1987 24.191973 45.56 1981 26.37 1989 21.981975 45.26 1983 25.63 1991 21.38

(二)补贴政策措施

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

① Taiwan Statistical Data Book, 1991 。

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_② 陈恩：《台湾的农业改革与农业政策》，《台湾 研究 》1996年第3期。

③ 姜殿铭：《台湾一九九五》，台湾九州图书出版社1996年版，第106页。

非农收入者加入和从中受益。十是实施老农津贴等福利政策。为促进农田的集中经营和改善农民的年龄结构，台湾实施老农津贴，鼓励老农及时退出农业生产。在多年研拟的基础上于1995年5月正式由“立法院”通过“老农津贴条例”，规定凡65岁以上且参加农保6个月以上者，都可领取每月3 000元台币的老农津贴，台湾行政院决定老农津贴于1995年7月正式发放①。

(三)补贴的福利化倾向、负担形式变化与农民的权利意识

纵观台湾补贴政策的发展过程，初期以价格支持为主，后来重视直接支付。90年代中期以后，重视提高农民的福利待遇，构建农业保险和农民福利制度体系，在财政上给予大力支持，显现了福利化的倾向。这种福利化倾向，其实是对低收入农民和以农业为主要收入来源的纯农民的一种保护和支持措施。

在工业化的转型时期，台湾实行对农民的补贴政策，并不表明农民没有税收负担。涉及台湾农民的税收还有综合所得税、营业税、货物税和土地税等。台湾的涉农税收不存在对农民的歧视问题，相反为了提高农民的收入和促进农业发展，规定了特定的优惠政策。譬如，营业税中规定，饲料及未经加工的生鲜农林渔牧产物、副产物，稻米、面粉的销售及碾米加工，肥料、农药、畜牧用药、农耕用的机器设备及农地搬运车及其用油用电等，这些货物或劳务全免营业税；货物税中规定，对符合标准的纯天然果汁、果浆、浓缩果浆、浓缩果汁及纯天然蔬菜汁实行优惠税率；：上地增殖税中规定，农业用地在依法作农业使用时，移转与自行耕作的农民继续耕作的，免征土地增殖税；地价税中也对农业用地规定了优惠措施，其余如所得税、房屋税、契税及使用牌照税等，均对农民订有减免优待。由于台湾农民已大量兼农化，因而台湾农民交纳营业税、货物税和所得税是普遍的现象。营业税和货物税是一种间接税，其负担可以随劳务或货物的销售发生转移，加上这些税种其他群体都要负担，针对农业和农民时还存在优待，因而农民一般不会对这些税种存在怨言。所得税是按收人多寡征收累进征收，存在着起征点，由于农民收入普遍偏低，因而所得税实际上产生了调节社会收入差别的作用，对低收入农民是有利的。

五、结 论

总结 台湾农民收入和负担政策演变的历程，有以下几点启示值得重视：一是农民负担政策并不是一成不变的，它需要随着工业化的发展、经济的进步和人民生活水平的提高而进行改革。二：是农民不会满足长期受歧视的待遇，随着农民权利意识的发展，如果政府不及时对农民收入和负担政策进行改革，就会遭到农民的反抗，社会就可能出现动荡。三是农民问题是农业农村问题的核心，重视农业并不等于重视农民，而要重视农民，根本的是重视农民收入问题。四是农民作为低收人群体，从事着对经济社会发展起基础作用的农业生产；农民承受力的脆弱和作用的巨大，使他们直接的负担不宜过重，即使为了工业化不得已要压挤农业农民剩余，也得在适当的条件下采取间接负担的方式。五是当经济发展到一定阶段，补贴农民成为必然，但从压挤农民到补贴农民中间可以有一个优惠农民的过渡期，优惠农民阶段不会对财政造成太大的负担，是经济还不发达阶段的一个现实选择。

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

① 陈恩：《台湾的农业改革与农业政策》，《台湾研究》1996年第3期。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！