

# 榮民成為農民： 退輔會農場的歷史分析(1954-1989)<sup>\*</sup>

范郁文<sup>\*\*</sup>

## 摘要

隨著國民黨撤退來台的軍隊，在海峽兩岸嚴峻軍事對峙下，退伍後無法回到家鄉，這是國民黨政府安置大陸籍退伍軍人所面臨的特殊歷史情境。本文探討國民黨政府透過農耕計畫安置大陸籍士官兵的歷史過程，從退輔會安置政策的設定與演變中，瞭解場員（安置在農場的退伍士官兵）如何成為不同於本省籍農民的農民。本文從幾個政治、經濟面向來瞭解場員特殊的生產與生活形態：退輔會起初對農場未來的規畫以及後來的調整，經濟組織與家戶形態，農場土地所有權，場員、農場行政中心與退輔會之間的關係，農場與地方社會的互動，場員之間的經濟差距，最後比較場員與本省籍農民的差異，特別是家庭組織形態、家庭勞動力組成、經濟狀況以及經濟行為的差別。退輔會在安置計畫初始，設定不切實際的目標，施行不適當的政策，幸而退輔會保持政策彈性，不固著於浮誇的願景與成效不佳的措施，能夠隨著農場與場員互動產生的演變不斷調整，修正做法與重新設定目標。彈性與妥協之外，退輔會堅持土地所有權保持完整與國有，使得農場能夠有效組織場員勞動力，維持集體勞動的形式，國家投入土地的資源與場員投入土地的勞力，得以有效地累積。

關鍵詞：退輔會、農業安置、榮民、農場

\* 感謝謝麗玲小姐在文字、編輯上的幫助，以及三位匿名審查人提供寶貴的意見，謹此一併致謝。

\*\* 收稿日期：2007年5月4日，通過刊登日期：2007年12月14日。

美國新校(The New School for Social Research)社會學博士

## 一、導論

戰爭結束後，國家徵召的軍人退出軍旅回到平民社會，退伍軍人安置(veteran settlement)對戰後社會與政治安定有重大的影響。國家安置退伍軍人具有幾個功能與目標：（一）在戰爭仍持續的狀態下，將先退伍的軍人作適當安置，塑造退伍後生活安適的前景，可以提升戰場上軍人的士氣，以及激勵待徵召者從軍的意願。（二）參戰者不僅貢獻了個人的時間與青春，有的甚至在戰爭中犧牲了自己的軀體，國家安置參戰者以為酬謝。（三）和平解除軍人武裝，讓他們順利回復平民生活。國家若不能適當安置退伍軍人，使得他們失業，甚至流離失所，退伍軍人對國家心生不滿，嚴重者組織其他退伍軍人以反抗國家；種種不當復員造成的後果，將引發舊的社會矛盾，製造新的社會衝突。

歷史上常見的「復員」(demobilization)，是軍人在戰爭結束後「回到」自己的國家與家園，經歷戰爭的社會，因出征而暫時移出的人口，在戰爭結束後遷回。然而，1949年隨著國民黨撤退來台的六十萬大軍，在海峽兩岸嚴峻軍事對峙下，「復員」的意義有別於多數歷史經驗，中國大陸籍官兵退伍後無法回到家鄉，無法回復原來的平民生活。和一般「復員」比較起來，安置更為困難，畢竟大陸籍軍人是在短時間內「多出來」的大量「陌生」人口。仍在軍隊服役者，生活所需由國家供給，暫時不需面臨退伍後未知的前途。但是，來台的六十萬大軍裡，許多從軍已經多年，為了騰出員額給新進士兵，讓軍隊年輕化，令「老弱機障」者退伍是必須採行的措施，如何在陌生的台灣社會安置他們，是國民黨政府的一大課題。

國民黨贏得中日戰爭後，戰後復員處理不善，造成政府困擾，甚至影響國民黨與共產黨之間軍力的消長。<sup>1</sup>內戰失敗的國民黨，要穩固在台灣的統治，進而「反攻大陸」，必須在復員的歷史教訓中學習。趙聚鈺擔任「國軍退除役官

<sup>1</sup> F. F. Liu, "Defeat by Military Default," in Pichon P. Y. Loh, ed., *The Kuomintang Debacle of 1949: Conquest or Collapse?* (Massachusetts: D. C. Heath and Company, 1965), pp. 7-12.

兵輔導委員會」（以下簡稱退輔會）秘書長與主任委員多年，他有這樣的反省：「我們在對日八年抗戰勝利之後，由於復員未能作好，曾釀成政府無限困擾，創痛深鉅，記憶猶新。」<sup>2</sup>

本文探討國民黨政府安置大陸來台退除役官兵的歷史，研究聚焦在 1954 年到 1989 年間，退輔會如何透過農耕計畫安置榮民。事實上，國家在戰爭結束後，以農耕的方式安置退伍軍人，在世界歷史上相當普遍，類似例子可遠溯自羅馬帝國，近代的例子則包括從南北內戰到二次大戰後的美國，<sup>3</sup>拿破崙時代的法國，<sup>4</sup>第一次世界大戰後的紐西蘭、加拿大、澳洲、英國等，<sup>5</sup>以及二十世紀末內戰後的尼加拉瓜。<sup>6</sup>例子雖多，但在不同歷史脈絡與社會經濟背景下，安置計畫可用的資源以及所受到的條件限制有異，因此形成不同的安置形態，造成不同的結果，成功的農耕安置計畫能穩定戰後社會，甚至促進經濟發展；反之，計畫失敗，不但不能穩定戰後情勢，還可能引發更多社會矛盾。<sup>7</sup>

<sup>2</sup> 趙聚鈺，《退除役官兵輔導制度概說》（台北：出版單位不詳，1963），頁 2。

<sup>3</sup> John Black and Charles D. Hyson, "Postwar Soldier Settlement," *The Quarterly Journal of Economics* 59: 1 (November 1944), pp. 1-35; Susan M. Browne, "War-Making and U. S. State Formation: Mobilization, Demobilization, and the Inherent Ambiguities of Federalism," in Diane E. Davis and Anthony W. Pereira, eds., *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 232-252.

<sup>4</sup> Isser Woloch, *The French Veteran from the Revolution to the Restoration* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1979), pp. 233-239.

<sup>5</sup> E. J. Ashton and D.S.O., "Soldier Land Settlement in Canada," *The Quarterly Journal of Economics* 39: 3 (May 1925), pp. 488-498.

<sup>6</sup> Deena I. Abu-Lughod, "Failed Buyout: Land Rights for Contra Veterans in Postwar Nicaragua," *Latin American Perspectives* 27: 3 (May 2000), pp. 32-62.

<sup>7</sup> 以 1990 年代的尼加拉瓜為例，查莫洛政府(Violeta Barrios de Chamorro)為了停止內戰、解除「叛軍」武裝，不但安置政府軍，亦安置「叛軍」。查莫洛政府對退伍軍人的承諾一開始就浮誇不實，受益的退伍軍人數甚至超過全尼加拉瓜農工商就業人數總和。爾後，政府實際上安置的土地面積遠小於原先所承諾，安置地的土地所有權屬未經清理，公有地、私有地、原住民所有地夾雜，造成退伍軍人與土地所有者之間的衝突。政府提供的土地不乏土質貧瘠惡劣，又無後續照顧計畫，退伍軍人懷抱的農耕願景落空，退伍的「叛軍」感覺被政府背叛，有的「入侵」敵對族群的土地，有的則重新武裝，農耕安置計畫全然崩潰。查莫洛政府不經思慮、缺乏後續的農耕安置計畫雖然短暫收買了「叛軍」，卻無法換取長遠和平，社會全體為計畫失敗付出代價，社會衝突非但沒有獲得舒緩，反而更為深化。參考 Deena I. Abu-Lughod, "Failed Buyout: Land Rights for Contra Veterans in Postwar Nicaragua," pp. 32-62.

本文在結構安排上，首先描述整體退除役官兵就業安置計畫的輪廓，藉以瞭解農場安置在整體計畫的位置；接下來是農場的歷史發展，著重農場歷史的政治經濟面；並透過以下幾個面向來探索大陸籍士官兵退伍後的生活：退輔會起初對農場未來的規畫以及後來的調整，農場土地的所有權，經濟組織與家戶形態，榮民、農場與退輔會的關係，農場行政中心的功能，農場與地方社會的關係，榮民之間的經濟差距，以及農耕安置造成榮民與本省籍農民的差異，特別是家庭組織形態、家庭勞動力及經濟狀況與經濟行為的差異。在寫作架構上以個別主題、事件的發展為主軸，這些主題和事件有其獨自的邏輯發展。然而，退輔會農場是一整體，各個主題和事件之間亦互相影響，於是，筆者的寫作安排也儘量兼顧時序的演進，第二、三節敘述的是 1950 年代農場成立初始退輔會的理想與藍圖，第四、五、六、七、八節是農場在 1960、1970 年代在幾個面向的發展，第九節則探討農場經歷三十年的發展後，在 1980 年代末期和本省籍農民的差異。

## 二、退除役官兵就業安置計畫

1950 年代，國共內戰的延續，再加以國際冷戰形勢的確立，造成台灣海峽兩岸的敵對與隔絕，大陸籍退除役官兵因此回不了家園，國民黨政府在台灣進行的戰後復員，面臨非常不同於其他國家的情況。此外，第二次世界大戰後，台灣經濟凋敝，亟待重整，工業又不發達，此時的國民黨政府財政窘困，無法比照歐美國家所給予退伍軍人的待遇，來安置大陸籍退除役官兵。1954 年成立的退輔會，對安置大陸籍官兵所面臨的特殊狀況，有如下的瞭解：

關於退除役官兵之就業安置，在歐美國家，因工業發達，就業機會甚多，對於就業者只須〔需〕擁有一技之長，即不難謀得生業；但當前台灣情況及此等官兵之本身條件等，則全然不同。以台灣情況言，則為人浮於事，就業機會不多；以此等官兵本身條件言，則大都為職業軍人，年齡體力均已減退，知識較低，手腦遲鈍，對於較高技能之訓

練，頗屬不易；因此對於此等官兵之就業安置，乃必須根據其年齡體力智力生活習慣及當前國家社會之需要，創辦新興事業，予以安置，方期有成。<sup>8</sup>

就業機會少之外，官兵本身條件不佳也是安置困難的原因之一。是以，退輔會採取的安置措施，必須不同於歐美國家，除了要考慮台灣社會經濟現況，也要顧慮大陸籍官兵在台灣普遍沒有社會關係的特殊狀況。當時退輔會安置退除役官兵的原則，以下述兩項最為重要，其精神具體實現在往後的安置措施中：

(一) 應儘量集體安置：查國軍退除役官兵大都從軍時間頗久，過慣團體生活，如予以個別安置或訓練後使自行就業，對其生活習慣似不甚適宜，故安置方法應以集體安置為主。

(二) 應儘量使之參加生產工作：當前國家社會之最大需要，為增加生產，減少消費，故對此等除役戰士之安置，應根據其體能狀況加以組織運用，設法使其參加生產建設工作，以符國家之需要，減少政府之負擔。<sup>9</sup>

退輔會認為，讓有能力工作的官兵集體生產，應該是最理想的安置方式，退輔會透過「介紹就業」，向公家機關或私人機構推介退除役官兵，但職缺零星，就業機會有限，若要集體安置所有退除役官兵，在實際上有困難，退輔會因此自行開創事業，創造大量工作機會以集體安置大陸籍官兵，農場就是退輔會開創的事業之一（其他事業還包括漁業、林業、工廠、工程隊等）。在所有自行開創的事業裡，退輔會視農場為最重要的安置途徑。<sup>10</sup>農耕安置對象包括軍官與士官兵，國家提供土地給退除役軍官個人，讓他們從事個別農耕，但是從事農耕的退除役軍官人數很少，不在本文討論範圍內；集體安置

<sup>8</sup> 行政院國軍退除役官兵輔導委員會編（以下簡稱行政院退輔會），《輔導工作紀要》（台北：行政院退輔會，1974），第1輯，頁4（1954年11月3日條）。

<sup>9</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第1輯，頁4（1954年11月3日條）。

<sup>10</sup> 無論是在「介紹就業」或是「創業就業」下安置的官兵，都必須放棄退伍金，退輔會的觀點是，他們已經接受國家的協助，生活已有保障。對於領取一次退伍金，自願放棄退輔會協助，自行找尋就業機會者，退輔會稱之為「自謀生活」退除役官兵。

於農場的退除役士官兵（以下行文交替使用「退除役士官兵」與「榮民」），才是本文的主題。<sup>11</sup>

### 三、願景與現實：走向「合作農場」或是「集體農場」

榮民多來自大陸農村，退輔會認為農耕是安置他們最好的方式，稱為「解甲歸田」。1954 年退輔會成立之後，旋即接收國防部轄下六個兵工墾區，作為安置榮民的農場，<sup>12</sup>此後，又再陸續增加，<sup>13</sup>農場數維持在十二至十四個之間。<sup>14</sup>1950 年代，台灣可耕地的開墾幾近飽和，退輔會只能利用尚未開墾的邊際土地來設立農場，像是河床地、山坡地，或是中央山脈。坐落在深山者，退輔會稱為「山地農場」；開設在平地者，稱為「平地農場」。借用退輔會的政治宣傳文字來說：「所有農場，都從『三荒』（荒山、荒灘、荒地）中墾闢而成」。<sup>15</sup>由於可用土地面積大小不一，所以農場大小差距很大，人數少的農場只有寥寥數人，安置人數多的則有六、七百人。<sup>16</sup>國防部負責檢定退除役士官

<sup>11</sup> 在官方稱呼上，「榮民」包括軍官以及士官兵，並且不分省籍。參考行政院退輔會編，《統計年鑑（中華民國八十四年）》（台北：行政院退輔會，1996），頁 408。但在民間，「榮民」一般指涉大陸籍退除役士官兵，本文裡的「榮民」指民間慣常指涉的大陸籍退除役士官兵。

<sup>12</sup> 包括彰化、嘉義、壽豐（花蓮）、隘寮（屏東）、宜蘭、池上（台東）。行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 1 輯，頁 17（1954 年 12 月 1 日條）。

<sup>13</sup> 在 1950 年代成立的農場有：新竹、高雄、知本、福壽山、清境、蘭嶼。1960 年代成立的農場有武陵、金門。1960 年代並在台東縣設立泰來、東河兩場，以養蠶為輔導重點，此兩場位於青灰岩地帶，不利耕種，後來停止安置榮民，時間不清楚。

<sup>14</sup> 退輔會農場數常因行政整併或分離而有增減。

<sup>15</sup> 「三荒」開闢而來的農場，各別是：「荒山中墾出的農場有見晴、嘉義、福壽山、武陵、西寶等。榮民們以一把柴刀，砍伐叢林，一把鋤頭，開墾原始處女地……荒灘裏拓出的農場：如台東、花蓮、屏東、彰化等農場。此等農場利用河川涸乾的荒灘，以一根扁擔，一擔籮筐，逐年累月，辛勤搬走大石頭……從荒田裡墾出來的農場：有高雄、桃園、宜蘭等農場，這些農場是將不毛之地的原始地，先用一根火柴燒掉野草，然後用十字鎬與石頭作戰，挖出大小石塊……。」參見《榮光周報》，1966 年 1 月 12 日，第 4 版。

<sup>16</sup> 以 1986 年農耕安置人數為例，花蓮農場安置 791 人，台東農場 623 人，而金門農場只有 13 人，蘭嶼農場只有 2 人。行政院退輔會編，《統計年鑑（中華民國七十五年）》（台北：行政院退輔會，1987），「一般安置」，頁 79。

兵的體能與志願，在體能方面，農耕安置者「應略低於工程總隊隊員」。<sup>17</sup>

農場安置計畫運行初始，退輔會仿照軍隊編制，將榮民組織成部隊一般來開墾耕種，場部（稱大部隊）以下設中隊，中隊下分區隊，區隊又由工作班組成，均照軍隊中的三三制編組。<sup>18</sup>農場裡的榮民領取固定生活費，生產所得全部歸公，退輔會稱這種組織方式為「合耕合營」，無論勞動力付出多寡，每人領取同額薪水，然而這種生產制度無法激勵榮民努力生產，在運作三年之後，退輔會即予廢止。至於所謂的「分耕分營」，乃是依據個人勞力付出多寡來分配生產所得，這種和「合耕合營」相反的設計，退輔會認為並不適用於農場，理由是要能有效開發「三荒」，集體勞動是不可或缺的要素，所以缺少勞動集體性的「分耕分營」不是好的替代方案。

「合耕合營」廢止後，取而代之的是「分耕合營」。<sup>19</sup>退輔會認為「分耕合營」具有集體合作性質，又能激勵榮民努力生產，其組織方式是：約十至二十個單身榮民組成一家戶生產單位，早期稱「組」，後改稱「農莊」。<sup>20</sup>同莊榮民共同生活、共同開墾耕作十甲左右土地。<sup>21</sup>所有生產收益由該莊成員共有，並共同決定所得分配方式，同莊成員自行選出「莊長」，莊長領導「莊員」，分派莊內生產任務。既然稱為「農場」，在退輔會官方稱呼上，農場的榮民稱為「場員」，各農場的行政中心稱為「場部」，場部的工作人員稱為「職員」，由退輔會選派退伍軍官和農校畢業生擔任，執行退輔會政策，負責農場行政業務，場部最重要的任務是在農業生產上協助場員。

<sup>17</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第1輯，頁78（1955年4月19日條）。工程總隊後來發展成為榮工處。

<sup>18</sup> 楊映溪，〈宜蘭農場寫真〉，《成功之路》，期2（1955年12月），頁22。

<sup>19</sup> 關於三種生產組織的方式，參考錢詩良，〈大同合作農場經營制度的研討〉，《成功之路》，期3（1956年2月），頁15-18。

<sup>20</sup> 參見行政院退輔會編，《輔導工作紀要》（台北：行政院退輔會，1975），第3輯，頁520（1966年9月21日條）。在筆者所作的田野調查裡，一位農場榮民這樣解釋「組」改為「莊」的原因：「組」聽起來像是中共統治下的集體農場或是人民公社的單位，所以退輔會在1960年代將「組」改為「莊」。范郁文訪問。紀錄，〈田野調查訪問筆記〉，2001年6月16日，台東縣池上鄉。

<sup>21</sup> 吳叔厚，〈大同合作農場之組織管理與經營制度的探討〉，《成功之路》，期3（1956年2月），頁12。

退輔會當時以為，設立農場以安置退除役官兵，無論在國內或國外歷史，皆無前例可循，<sup>22</sup>只能靠自己摸索，不斷調整方向，這樣的想法顯示退輔會實際的一面。但是，退輔會也有不切實際的一面，例如，主事者在想像中描繪農場理想的未來，他們樂觀地以為，不出幾年，場員的勞力付出將使「蔓草荒煙大石壘壘的曠野」開出「璀璨的奇葩」，<sup>23</sup>屆時，場員就能依靠農業生產自給自足，不再需要國家補助生活費。退輔會命名榮民農場為「合作農場」，<sup>24</sup>期待幾年後由場員聘請的「理事會」能取代「場部」管理農場，到時候由退輔會選派退伍軍官、農事人員組成的「場部」就能功成身退，「合作」農場將名實相副。退輔會對理想中的「合作」農場想像如下：

場的經營業務，應由全體場員公選的理事會負責計畫執行，其場長以下的職員，亦由理事會聘請，一切管理費用，由農場自行負擔，至是政府對此一農場場員輔導就業的工作算告完成，它將可移由主管合作事業的機構，繼續進行業務的輔導。至於各農場未予留用的職員，應由政府另行分別調派安置。<sup>25</sup>

然而，設立初期的農場，一切尚在混沌階段，走向模糊，「合作農場」的跡象不明，實施中的「分耕合營」甚至貌似「集體農場」，職員、場員對制度感到疑惑，未來前途不明也影響他們的工作情緒。<sup>26</sup>於是退輔會解釋，雖然目前現況和願景之間存在差距，現階段的農場終究會走向規劃中的理想未來。退輔會的說明除了安定職員、場員情緒，亦有其政治目的。1950 年代，國民黨政府宣稱實施「民主制度」，台灣在社會經濟制度各層面都優於共產主義，這

<sup>22</sup> 如前所述，農耕安置在世界歷史中並不少見，只是當時的退輔會缺乏相關資訊。

<sup>23</sup> 《榮光周報》，1967 年 5 月 10 日，第 1 版。

<sup>24</sup> 農場的全名為所在地名再加上「大同合作農場」。「合作」一詞明確指涉組織上的意義，例如「合作法規」，「大同」僅是形容詞，退輔會內部討論常常使用「合作農場」這種說法，而非「大同合作農場」，因此，筆者在內文裡以「合作農場」稱之。

<sup>25</sup> 吳叔厚，〈大同合作農場之組織管理與經營制度的探討〉，《成功之路》，期 3，頁 13。

<sup>26</sup> 「農場職場員迄今尚有不明其組織管理與經營制度，及將來之趨向……。然若不予以瞭解明悉，則可能引起職場員之顧慮並影響其工作情緒。」參見吳叔厚，〈大同合作農場之組織管理與經營制度的探討〉，《成功之路》，期 3，頁 12。

樣的政治宣傳也出現在退輔會對農場制度的論述裡。退輔會的論述區分三種不同的農場經營類型——合作農場、集體農場與公司農場：

合作農場是農民聯合起來組織共同耕種的合作社，它的組織動力，是基於農民自身的需要，而自動組合；農場業務計畫和管理，是由場員公選的理事會統一執行。它完全是本著合作社自由民主平等的組織精神；集體農場組織的動力是由上而下，所以它不是本於農民自身的需要，場務的計畫和管理，農民無由過問。共匪所推行的「農業合作化」就屬於此一類型。它是假合作之名而導向俄帝式的集體農場。運用其匪幹組織與管制，加緊對農民生產的榨〔榨〕取，農民享受不到其應得的分配，他們只成為生產工具如役畜之牛馬而已。大陸農民未來悲慘的厄運，將百倍於中古時代農奴的痛苦。

其次是合作農場耕種的勞動，除農忙時可僱用少數臨時工幫助耕種外，其一切勞動均應由參加的全體場員及其家屬親自耕作。若農場勞動全部或大部份均靠僱用外工，這只能算是一種資本結合的公司農場，場員就成了公司的股東，這也不能稱為合作農場。<sup>27</sup>（底線為筆者所加）

退輔會設計的「合作農場」是民主的制度，是以農民需要為本的組織方式，「集體農場」極度剝削農民，是共產主義下的產物；而合作農場是農民勞力的集結，又不同於資本組合而成的「公司農場」。退輔會解釋，因為農場尚在初步開發的階段，土地仍然貧瘠，生產所得還不足以支持場員生活所需，現行組織形態和理想中的「合作農場」的確有一段差距，這是不得不經歷的過渡階段。退輔會預定農場自成場日算起，三年內場員當可自給自足。<sup>28</sup>屆時，場員推選的理事會將取代場部，由理事會決定農場經營方針，達到「合作農場」的理想。<sup>29</sup>

<sup>27</sup> 吳叔厚，〈大同合作農場之組織管理與經營制度的探討〉，《成功之路》，期3，頁11。

<sup>28</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第1輯，頁117（1955年8月16日條）。

<sup>29</sup> 退輔會在農場組織規程裡規定，「分耕合營」的組織方式，「適用於本會輔導時期，自給自足後，得依合作法令之規定，由主管機關調整之。」參見行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第1輯，頁265（1956年5月5日條）。

數年後，場員農耕生產所得仍不足以支持生活所需，遑論實現「合作農場」的理念，事實證明退輔會對農場未來的想像過於樂觀天真。退輔會官員在內部政策檢討會議裡，自承對農場未來的期待「『僅憑信念』，這種憑信念訂立的年限，當然不合科學的邏輯」。<sup>30</sup>事實上，士官兵退伍後在農場開墾耕作貧瘠土地，艱辛甚於在軍隊中服役，機械的短少使得大部份開墾工作得依靠場員人力，已墾成的土地天然條件惡劣，生產甚微，許多場員無法忍受艱困的農場生活而離去，留下的空缺由新退士官兵填補，他們也因為無法忍受而離去，以致農場始終存在大量空缺。

農耕生產要不斷持續才能累積，田地半途荒廢後得重新開始，農耕技術也因為場員不斷離去而難以累積。農場能否持續經營，癥結在於能否留下場員，讓他們和所耕種的土地產生連帶關係，因而不輕易離開農場。要達到這個目的，改善生產條件應該是最有效的方法，但是囿於國家財政困窘，退輔會對於投入資源改善農場生產條件斟酌再三，大刀闊斧整建農場並不在其選項之列。為了讓場員留下，退輔會「授田」給場員，讓他們「擁有」土地所有權，官員們相信，「私有制」能強化生產動力、「私有之制」可使一片沙漠變成一座花園」；<sup>31</sup>但是，退輔會授與場員的土地「所有權」，和一般理解的所有權出入極大。

#### 四、授與土地「所有權」

由國防部與退輔會主導，從 1957 年至 1961 年，政府陸續在各個農場辦理授田，<sup>32</sup>宣稱此項政策結合了「耕者有其田」與「戰士授田」的理念。《反共抗俄戰士授田條例》在 1951 年通過，為獎勵大陸來台戰士對國家的貢獻，國

<sup>30</sup> 張華民，〈農墾業務的實施薦議〉，《成功之路》，期 4（1956 年 2 月），頁 7。

<sup>31</sup> 〈第五期榮民授田感言〉，收入行政院退輔會編，《池上隘寮大同合作農場榮民授田特刊》（台北：行政院退輔會，1961），頁 16。

<sup>32</sup> 1957 年開始辦理授田時仍無法源，直到 1959 年 4 月 30 日才修正公布《反共抗俄戰士授田條例》，第十九條規定：「行政院得就安置於農墾事業之退除役官兵提前辦理授田。」

民黨政府承諾光復大陸後，將授與每位戰士位於家鄉、年產一千公斤淨燥穀的土地。為了避免造成國民黨政府偏安台灣、放棄反攻大陸的印象，國府又特別釐清，授田並不代表政府改變了反攻大陸的信念和目標，未來收復大陸失土後，已授田場員可以選擇將授與土地交還國家，以換取他們在大陸家鄉的土地。<sup>33</sup>

授田的目的是要讓場員「擁有」土地，進而願意生根於農場，希望藉此遏止安置人員不斷流失。如前所述，農場之所以採用「分耕合營」，不採用「分耕分營」，是為了讓場員開墾耕種的方式具有集體勞動的性質，基於同樣的考慮，退輔會雖然授與場員土地「所有權」，仍然希望維持農場集體耕種形式，為兼顧「私有權」與勞動集體性，退輔會設計了包含「集體所有權」和「個別所有權」的土地所有權，或者說，退輔會創立了一種新的所有權。新的所有權的實際做法是，以十人至二十人為一單位，同莊場員共同擁有十甲左右土地，這是「集體所有權」；這十甲土地再細分為小塊，分別分配給同一單位的每位場員，這是「個別所有權」。《各大同合作農場退除役官兵授田辦法》規定：「授田土地以分割為個人所有為原則，但為經營便利計，得以十人至二十人為一組，共同授予之，並為共有土地之登記，分別發給共有權狀。」<sup>34</sup>在筆者的田野調查裡，一位經歷當時授田的場員，如此描述授田土地權狀：「那次授田是給一張整的，每個人都在大張裡頭；還有一人一小張。」<sup>35</sup>意即，大張是集體所有，小張是個別所有。

在資本主義的私有權觀念裡，「自由買賣」是「私有權」的要素之一；然而，退輔會禁止場員出售授田土地，所持理由是，如果場員相繼賣出授田土地，

<sup>33</sup> 1960 年修正公布的《行政院國軍退除役官兵輔導委員會各大同合作農場退除役官兵授田辦法》第八條規定：「領受各大同合作農場土地之退除役官兵，合於反共抗俄戰士授田條例規定在原籍授田者，於大陸光復後，得向政府申請改授原籍縣市之土地。」

<sup>34</sup> 〈授田法令輯要〉，收入《池上隘寮大同合作農場榮民授田特刊》，頁 33-38。

<sup>35</sup> 范郁文訪問、紀錄，〈田野調查訪問筆記〉，2001 年 6 月 16 日，台東縣池上鄉。這位場員說「那次」是因為在他的觀念裡，1990 年代農場土地放領給場員是另一次「授田」，1990 年代的土地放領符合一般對土地所有權的理解。

農場將解體，結果是「堵塞本會（退輔會）輔導退除役官兵之管道」，<sup>36</sup>破壞環環相扣的輔導事業。退輔會榮民輔導的藍圖是：從士官兵甫退伍到年老退休，退輔會都能給予照顧，安排工作、生病送醫、年老送養，安置就業、就醫、就養，環環相扣。農場安置是榮民輔導重要的一環，國家將志願從事農耕、體能符合標準的退除役士官兵安置於農場，場員年老後送到榮家安養天年，留下的農場空缺製造新的工作機會，由新退伍士官兵填補，退輔會憂慮農場解體將造成輔導管道的「阻塞」，亦即構想中環環相扣的其中一環斷裂了。

另一個禁止場員出售授田土地的原因是：「榮民以其所有土地出售所得價款，一旦用罄，生活無著，又復請求政府安置及救濟，勢必增加政府負擔，或形成其他社會問題。」<sup>37</sup>場員出售土地在經濟上只能獲得短暫抒解，退輔會希望場員能依靠農耕維持生活，這是安身立命的長久之計。

1950 年代末和 1960 年代初，農場水田相當稀少，授與場員的土地大部份是旱田或荒地，<sup>38</sup>都未開發或者生產力不佳，政府於是優惠場員豁免八年田賦。國家宣稱場員「成了和一般農民一樣的自耕農」，<sup>39</sup>實際上，授田儀式以及兩張蓋了官印的「權狀」，還是無法讓授田場員留下，退輔會所授與的土地「所有權」，顯然無法抵銷開墾耕作的艱辛，即使授了田，場員還是離去，農場流動率仍高。<sup>40</sup>

<sup>36</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》（台北：行政院退輔會，1987），第 6 輯，頁 1011（1982 年 9 月 10 日條）。

<sup>37</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 3 輯，頁 83（1965 年 3 月 26 日條）。

<sup>38</sup> 以「天然條件遠遜於其他農場」的池上農場及隘寮農場為例，兩場在 1961 年辦理授田，此時除了彰化農場尚未辦理授田，其他農場皆已辦理授田。池上農場土地等則為十九則上下，每一榮民授予水田 0.1913 甲、旱田 0.3697 甲、荒地 0.0953 甲、建地 0.0221 甲、其他 0.0008 甲，合計 0.6792 甲；隘寮農場土地等則為二十則上下，每一榮民授予旱田 0.6448 甲、荒地 0.0091 甲，合計 0.6539 甲。參考〈池上及隘寮兩大同合作農場榮民授田籌備過程〉，收入《池上隘寮大同合作農場榮民授田特刊》，頁 9。

<sup>39</sup> 〈第五期榮民授田感言〉，收入《池上隘寮大同合作農場榮民授田特刊》，頁 17。

<sup>40</sup> 退輔會秘書長趙聚鈺主持早晨會報，詢問：「安置各大同農場榮民，有人不安於位，雖予授田，而甘願放棄，其原因何在？」行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 1 輯，頁 832-833（1958 年 6 月 25 日條）。主任委員蔣經國主持業務會報，指示：「農場人員流動性頗大，希分析研究其原因……。」參考行政院退輔會編，《輔導工作紀要》（台北：行政院退輔會，1974），第 2 輯，頁 533（1963 年 1 月 3 日條）。

既然授田不能留住場員，退輔會便不再授田給新安置的場員。但是「授田」的戲碼尚未落幕，退輔會接下來得處理授田造成的一些行政彆扭。1969年初，退輔會官員視察各地農場之後，發現幾個授田後遺症有待解決：

各農場田賦稅捐，政府豁免八年限期屆滿，多數場員以土地貧瘠，體力衰退，災害頻仍，頗感繳納艱困，且有以未能真正取得土地所有權為由，不願負擔此項稅捐，究應如何解決？應請研究。

已授田場員按照規定離場者，可得土地改良補償費最高一二、000元。但若干進場已久場員迄未辦理授田，離場時，無法領取此項補償費，似應重新檢討。

已授田之單身場員死亡後，可發給土地改良補償費四、000元作為辦理喪葬費之用，未授田場員死亡後，宜否補助？又已授田有眷場員死亡後，土地由其眷屬承耕，可否比照辦理？併議研究。<sup>41</sup>

「土地改良補償費」是兌現授田場員土地所有權的另類方式，「土地改良補償費」的有無，區分了授田場員與非授田場員，事實上，許多非授田場員進入農場的時間只稍晚於授田場員，授田者離場或死亡有「土地改良補償費」，非授田者卻完全沒有，顯然不公平，退輔會內部因此有上引第二和第三個疑問。<sup>42</sup>然而，若不作此區分，授田又將完全失去意義。筆者從現有資料無法得知第二和第三個疑問有無解決、如何解決，倒是第一個疑問在退輔會意料之外獲得解決。授田場員豁免八年田賦的優惠於1970年初期滿，但是授田場員生產所得仍舊很有限，況且政府並未真正授田給他們，他們無力、也不願繳交田賦。應該按照優惠截止規定徵收田賦？還是延長優惠待遇？當退輔會進退兩難無法抉擇之時，授田場員要求國家將土地「收回」，退輔會順勢應允這項要求，將授田土地重新「收回」國有，換發「土地改良費憑據」給場員。<sup>43</sup>

<sup>41</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第3輯，頁1153（1969年2月13日條）。

<sup>42</sup> 同樣的問題在1970年的一個業務會議又被提出。參閱行政院退輔會編，《輔導工作紀要》（台北：行政院退輔會，1975），第4輯，頁330（1970年12月9日條）。

<sup>43</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第6輯，頁1011（1982年9月10日條）。退輔會決定收回授田土地之後，還花費了一段時日，尋找已經離場行蹤不明的授田場員，以收回所有土地

農場授田並非一齣毫無實益的鬧劇，雖未能達到效果將場員留在農場，但為了準備授田，退輔會與各農場所在地的縣政府以及其他相關政府機構合作，<sup>44</sup> 將原先邊界不清、間雜私有地的農場作了一次所有權總清理，再加以詮定地目等則，如當時台東縣縣長所言：「辦理農場土地測量，係授田工作中最為繁重之一項。」<sup>45</sup> 以位於台東縣池上鄉的「台東農場」為例，用以授田的土地權屬複雜，包括未登錄地、國省有地、台糖所有地、台拓事業地、營產地及私有地等。退輔會與相關政府機關和國營事業單位協調解決土地所有權屬，並勸導私有地地主捐獻其土地，<sup>46</sup> 經過這次農場土地權屬清理，日後土地權屬糾紛雖仍發生，範圍卻有限。<sup>47</sup>

此外，對政府而言，最經濟的安置方式是維持農場土地所有權國有：

依據歷年統計，安置一個榮民於農墾事業，自進墾至達成自給自足為止，政府需支付費用三五、000 元左右，如授田場員因長期就醫或就養離場時，政府補償其每人一二、000 元，使其交還政府原授予之土地房舍，利用此項現成之土地房舍，另行安置一人，僅需負擔十個月生活補助費，以目前標準每月三五〇元，合計三、五〇〇元，連同支付離場場

44 所有權；參考行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 6 輯，頁 1279（1983 年 6 月 30 日條）。

45 例如內政部地政司和台灣省地政局。

46 〈台東縣辦理池上大同合作農場授田工作述要〉，收入《池上隘寮大同合作農場榮民授田特刊》，頁 20。

47 〈台東縣辦理池上大同合作農場授田工作述要〉，收入《池上隘寮大同合作農場榮民授田特刊》，頁 20。

47 在土地尚未放領給場員之前，也就是 1990 年代以前，退輔會處理、清理被佔耕佔建的土地多為小規模，相關記載見行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 4 輯，頁 436（1971 年 3 月 19 日條）；行政院退輔會編，《輔導工作紀要》（台北：行政院退輔會，1981），第 5 輯，頁 119（1975 年 5 月 8 日條）、頁 159（1975 年 6 月 19 日條）、頁 164（1975 年 6 月 26 日條）、頁 711-712（1976 年 12 月 30 日條）。蘭嶼農場的土地爭議最引人注目，1950 年代退輔會在蘭嶼設立農場，佔用當地居民土地 240 公頃，蘭嶼人先後發動數次「還我土地」運動，退輔會於 1987 年起陸續歸還佔用土地給蘭嶼居民；參考〈還我土地：退輔會惡霸侵佔蘭嶼土地，數年後還地於民〉，《蘭嶼雙週刊》，期 287（2001 年 1 月），頁 1；余光弘、董森永，《台灣原住民史：雅美族史篇》（南投：台灣省文獻委員會，1998），頁 161-163。光華農場在 1990 年代發生退輔會與當地居民的土地糾紛，規模較蘭嶼農場小，性質也不盡相同；參考李紀平，〈「寓兵於農」的東部退輔老兵——一個屯墾的歷史現場〉（花蓮：東華大學族群關係與文化研究所碩士論文，1998），頁 74-85。

員土地，補償費一二、000 元，共計一五、000 元。換言之，補償一人後另行安置一人，可節省經費一九、000 元。<sup>48</sup>

農場最大花費在於將荒地變為良田，一旦農田獲得改良並持續耕種，安置費大為縮減，這是環環相扣的輔導設計所造就的功效。

## 五、場部業務衝突：自給自足和輔導場員

場部是農場行政中心，若循著退輔會所描繪的藍圖發展，應該在最後功成身退，然而事實並非如此。1950 年代後期，多年持續耕作的場員已能自給自足，不再需要國家補助生活費，<sup>49</sup>但仍須鎮日工作以求溫飽，自行管理農場是奢侈的理想，既然「合作農場」的主張無法實現，場部也就未如預期般消失。<sup>50</sup>

場部職員由退除役軍官和農校畢業生組成，多數退伍軍官不諳農耕，能提供場員的協助有限，比較適合負責其他行政事務，特別是「輔導員」，任務是關心場員生活各層面的問題，還包括政治教育。退輔會對輔導員的定位是：「……輔導處等於是輔導會的政治部，而各單位的輔導組等於政治處。」<sup>51</sup>「技術員」大多由農校畢業生擔任，主要工作是在農事上協助場員。場部人事管理費構成退輔會一筆為數不少的支出，為了減輕財務負擔，就像要求場員自給自足一般，退輔會也為場部設定逐漸「自給自足」的目標，鼓勵每個場部利用其擁有資源「公共造產」，以造產所得支付場部人事管理費用，最終目標是場部經費不再仰仗政府。<sup>52</sup>場部職員具有公務員身分，人事費用理應由政府支出，

<sup>48</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 3 輯，頁 83（1965 年 3 月 26 日條）。

<sup>49</sup> 宜蘭、苗栗、高雄、竹田四農場自 1957 年 7 月達成自給自足；參閱行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 1 輯，頁 701（1958 年 1 月 15 日條）。各大同農場，均自 1958 年 7 月自給自足；參閱行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 1 輯，頁 891（1958 年 8 月 6 日條）。

<sup>50</sup> 1986 年，各農場職員人數從 18 人到 39 人不等，蘭嶼農場只有 3 人，金門農場有 7 人。參考行政院退輔會編，《統計年鑑（中華民國七十五年）》，頁 50。

<sup>51</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 1 輯，頁 1035（1959 年 4 月 27 日條）。

<sup>52</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 2 輯，頁 463（1962 年 6 月 22 日條）、頁 640（1963 年 7 月 11 日條）。

但在撙節國家預算的思考下，退輔會希望儘量減少消費性支出；為了鼓勵、協助場部自給自足，退輔會提供貸款，讓場部能夠利用資源從事獲利事業。<sup>53</sup>

農場和榮工處雖然同是退輔會附屬機構，前者和後者不同的地方是，農場場部並不從事公共建設，不像榮工處享有公共工程承包優先權，<sup>54</sup>場部從事獲利事業的條件遠為遜色，擁有的天然資源量少又不珍貴，多是未分配予場員耕作的土地，既未開發又貧瘠；場部有如一般中小農企業，所經營事業受到天然災害和市場風險的制約，最常見的「公共造產」項目包括：日常用品供銷部、碾米廠、小型食品加工廠、小型家禽家畜農場、農作物生產等等。在「自給自足」的壓力下，有些場部經營注定會失敗的事業。例如，位於西部的農場土地分散，農莊坐落地非常不集中，又有法令禁止公家機關的日用品供銷中心販售予一般平民，場部開設此類供銷中心，可以預見顧客將非常有限。<sup>55</sup>

場部「公共造產」存在著無法克服的困境，退輔會並非沒有意識到這一點，在 1966 年的一次檢討會議裡，退輔會有以下的觀察：

- (一) 各場公共造產業務，僅有土地、資本而無勞力，僱工既無盈利可言，佃種又不合法，在短期尚無法達成自給自足的希望，故仍需本會支付其管理費。
- (二) 農業經營成本高而利潤低，且因水、旱、病蟲等災害，使收益不安定；而各場之管理費必須有固定之收入，始能維持。
- (三) 各場為辦理公共造產，以維持管理費用，故全力貫注於公共造產之上，無暇指導榮民。
- (四) 現行公共造產政策，應針對各農場現況，予以研究改善。<sup>56</sup>

正如退輔會的觀察，場部擁有最多的資源就是土地，從事農業經營必須外僱勞力，人力成本高而獲利少，加上天災造成農產收入不穩定，這些因素讓場

<sup>53</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 3 輯，頁 155-156（1965 年 6 月 17 日條）。

<sup>54</sup> 榮工處的公共工程承包優先權也不是從其成立一開始就有。

<sup>55</sup> 行政院退輔會，〈消費生產兼籌並顧：各單位福利事業欣欣向榮〉，《成功之路》，期 41（1959 年 9 月），頁 43-44。

<sup>56</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 3 輯，頁 344-345（1966 年 2 月 20 日條）。

部「公共造產」充滿了不確定性，甚至造成虧損。<sup>57</sup>一些場部為了達到自給自足，投注大部份時間精力於「公共造產」，反而忽略了最主要的任務——協助與輔導場員。1960 年代退輔會對「公共造產」的檢討只停留在反省的層面，實際作為上沒有太大的改變。<sup>58</sup>1960 年代後期，退輔會以場部「直營事業」代替「公共造產」。「直營事業」顧名思義就是由場部直接經營的事業，相較於「公共造產」，「直營事業」更專注於場部行政人事經費的自給自足。<sup>59</sup>鑑於「公共造產」的失敗，退輔會囑咐場部：「今後直營事業，必須依據市場需要，經濟分析，本身條件，非經科學計算，而確有成功把握者，不應經營。並嚴禁各場以全部技術人員，投之于直營生產，而忽略對榮民之照顧。」<sup>60</sup>

「直營事業」邁入 1970 年代，場部作為一種中小農企業，受到的結構限制（天然災害、市場風險以及可用資源稀少）依然存在。此外，場部是公家機構，缺少私人企業追求報酬的動力與條件，台灣許多中小型私人企業可以無限制地投入時間與精力，以密集勞力換取報酬；而場部職員是公務員，上、下班時間固定，除非出現具有領導才能而且特別投入工作的場長，能夠要求職員像小企業員工般密集投入直營事業，否則場部還是難以逃脫「公家機關中小農企業」的雙重結構限制。

到了 1970 年代後期，「平地農場」的結構限制一如以往，「直營事業」並無多大進展。舉例而言，位於台灣東南部的幾個農場曾和台糖簽約合作種蔗，<sup>61</sup>場部提供土地，台糖提供資金，如約栽種甘蔗後，不料世界糖市場急速波動，糖價低落，是項投資因此無甚利潤；加以 1978 年全國公教人員薪津調

<sup>57</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 3 輯，頁 482（1966 年 8 月 1 日條）。

<sup>58</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 3 輯，頁 774（1967 年 8 月 21 日條）。

<sup>59</sup> 公共造產推展之目的，一為行政經費之自給自足，二為單位共同福利。參見行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 3 輯，頁 169（1965 年 6 月 30 日條）。

<sup>60</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 3 輯，頁 894（1968 年 2 月 7 日條）。

<sup>61</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 4 輯，頁 1444-1445（1974 年 11 月 19 日條）。完成訂約的農場有：屏東農場 137 公頃，彰化農場 68 公頃，知本農場 176 公頃，台東農場 176 公頃，花蓮農場 104.7 公頃，合計 691.7 公頃。參見行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 5 輯，頁 828（1977 年 5 月 5 日條）。

整，場部職員亦是公務員，薪津調整造成人事費用增加，於是場部仍然無法自給自足。此時，「山地農場」卻開展了不同的命運。退輔會山地農場是台灣種植溫帶水果的先驅，1960 年代種植的果樹經過十年長成，終於可以收穫。進口水果高關稅政策使得國內生產溫帶水果者獲利極高，因為溫帶水果的高獲利率，山地農場場部不僅能夠自給自足，還有多餘利潤上繳退輔會。<sup>62</sup>退輔會為了避免重蹈「公共造產」十年失敗的覆轍，終於根據個別條件來定位農場，設定適合個別農場的目標：平地農場結束虧損、不能獲利的事業，專注於輔導場員，利用山地農場上繳退輔會的盈餘，來補助平地農場管理費，以全體農場作為自給自足的單位。<sup>63</sup>具體的成效是，1980 年，全體農場場部自給自足率達到了 64.4%。<sup>64</sup>

場部最重要的任務是輔導與協助場員，場長通常由將級退伍軍官擔任，他們雖然不具農業專長，但其領導能力與投入程度對農場發展以及場員經濟生活影響不小。認真努力的場長和鄰近的農業技術機構合作，開發適合農場狀況的農業技術，深入偏遠農莊，瞭解他們的困境並尋求改善之道，這樣的做法對先天條件不佳的農場及農莊助益很大。例如，任同堂是將級退伍軍官，在他領導之下的農場都有優良表現，並在退輔會農場組的年度競賽中名列前茅，<sup>65</sup>他曾獲蔣介石總統召見，在當時是很高的榮譽。任同堂任職台東農場場長時，該農場年年獲得競賽第一名，退輔會將他調職至花蓮農場，期待他能改善成效一直

<sup>62</sup> 參考行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 5 輯，頁 917（1977 年 10 月 3 日條）。武陵農場場部與福壽山農場場部是最先達成全部自給自足的農場。見行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 5 輯，頁 917（1977 年 10 月 3 日條）。

<sup>63</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 5 輯，頁 1324（1979 年 4 月 17 日條）。

<sup>64</sup> 原預定自給自足率為 72.26%，實際自給自足率較預定落後約 4.7%，造成落後的原因是，公務員薪津調整、物價上漲，以及山地農場蘋果收入減少。參考行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 4 輯，頁 314（1980 年 11 月 15 日條）。

<sup>65</sup> 退輔會為了提高行政效率，改善榮民生活，每年年終視察各附屬單位，同性質的單位競賽比較優劣，也就是榮家與榮家競賽，農場與農場競賽，競賽結果是單位年度表現的重要指標。評鑑項目有：（一）主管業務。（二）行政管理，包括人事管理、財務管理、研考業務、土地財產、輔導業務、公共關係、事務管理。對於政府推動的文化政策也一併列入評鑑，包括八項社會革新指示及「推行中華文化復興運動與實踐國民生活須知」執行情形。參閱行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 6 輯，頁 616（1981 年 9 月 23 日條）。

不彰的花蓮農場，在他的領導下，花蓮農場果然突飛猛進，成為農場組第一名，退輔會如此表彰任同堂的做法以及行政領導成效：

花蓮農場土地，多屬河川地，表土厚度不夠，生產條件與生產技術不合理想，產量及榮民收入均受影響。自任場長到任以後，首先深入瞭解該場狀況，訪問〔問〕登記人員、土地、水利、房舍及榮民生活狀況，然後針對各農莊、各墾區實況，分別輕重緩急，擬訂整理計劃，激發榮民團隊精神，並建立各種示範，逐步改良土地，有效利用水資源，購置農業機械，實施水稻直播，注意防止病蟲害，以新方法、新技術及平實作風，領導榮民工作，因而部屬樂於效力，競相發揮分工合作精神，安土重遷，敬業樂群，於是生產增加，收益提高，使多年沒有起色的農場，一躍而成為生氣蓬勃，有辦法，有效力，有盈餘的示範農場。<sup>66</sup>

## 六、「家戶」生產單位：從單身農莊到有眷家庭

本文第三節提到，經過三年試驗，退輔會發現「合耕合營」生產成效不彰，於是改採「分耕合營」，在這個制度裡，「農莊」是榮民合作經營的家戶生產單位，由十到二十個左右（後來也有少於十個）的單身榮民組成；「莊員」共同生活，分工合作，農業生產所得共有，由莊員決定分配方式；莊員選舉莊長，形成非常特殊的「家戶」經濟組織。莊員互助合作是農莊運作的原則，但是場部無法強制所有農莊依此原則運行，農莊有其自主性。如同一個家戶，農莊經濟好壞取決於莊長（就像一個家戶的家長）的領導能力，以及成員能否互助合作。以下三個農莊呈現不同的經營方式，筆者希望透過這三個例子，說明農莊經營在實際運作上並非只有「分工合作」一型，莊員「不合作」的情形亦存在；即便合作，也有不同形式。受限於資料，以下為三個「例子」而非「類型」。

<sup>66</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第4輯，頁982（1973年1月17日條）。

第一個例子是退輔會引以為模範的農莊。<sup>67</sup> 1967 年，桃園農場第 27 莊數年來收入遠高於其他農莊的消息，透過退輔會刊物的大幅報導，傳遍退輔會各農場，各農場員紛紛走訪該莊瞭解學習。第 27 莊僅有 7 名莊員，莊長領導有方，帶領莊員「以莊作家、不分盈餘、發展副業」。<sup>68</sup> 多數農莊每年將盈餘分配給莊員，但是第 27 莊不分配盈餘，他們存下來作為公積金；多數農莊的莊員結婚後即從農莊經濟分離出來，成立自己的家戶，但是第 27 莊視莊員結婚為增加農莊勞動力最好的方式，已婚莊員及其眷屬仍然在農莊裡生活，財務不與農莊切割，子女生活教育所需費用由莊裡開支。在其他生產策略方面，雖然第 27 莊分配到的土地有十甲，該莊只耕種兩甲土地，最大的收入來源是飼養禽畜。除了「勤勞節約」，第 27 莊更強調「團結合作」和互相信任，無論成員新舊，大家輪流擔任與財務有關的工作，例如買賣禽畜與管理生產帳目，不必擔心其他莊員會藉機中飽私囊。第 27 莊莊長姚德榮說明他們為什麼會成功：

小組每年生產的所得，分給場員享用，沒幾個月就把分得的錢花光，結果一年辛苦的所得轉眼成空；如果能把這些錢集中運用，發展副業，那麼第一年是人賺錢，第二年以後是錢賺錢，只要幾年功夫，就會像滾雪球一樣越滾越大，小組的經濟情況好轉，各莊員就都可立業成家了。

我們的同志結了婚，就增加了莊裡的人力，在農村裡人力最重要，只要肯團結合作努力生產，很快就可以把結婚的費用加倍的賺回來。<sup>69</sup>

第二個例子是有才能的莊長接手後，農莊經濟由壞轉好。花蓮農場第 23 莊分配到的土地都是生產力差的砂石地，農莊所得長年低迷，莊員生活窮苦。1971 年，該莊推舉孫友林為莊長，他的領導才能為該莊經濟開展新局。孫以

<sup>67</sup> 這個例子的資料來源是：《榮光周報》，1967 年 3 月 22 日，第 4 版；1967 年 5 月 17 日，第 4 版。

<sup>68</sup> 《榮光周報》，1967 年 5 月 17 日，第 4 版。

<sup>69</sup> 《榮光周報》，1967 年 3 月 22 日，第 4 版。

實際行動展現改善農莊經濟的決心，自己承擔莊內最辛苦的工作，包括做飯、種菜、餵豬及整理環境衛生。為了確保收成，他說服莊員放棄條件過於惡劣的配耕地，將勞力與時間集中於較好的土地，即「多耕不如少種，少種一定要種好」；為防農作同時受到災害，多播種生長期不同的各種農作物；鼓勵莊員飼養家禽、家畜，加強副產品生產以增加收入，自己食用也可增加莊員營養，強化莊員生產力。孫友林擔任莊長僅兩年，第 23 莊的經濟狀況即大有改善。其經營方式和桃園農場第 27 莊有類似之處，選出有領導才能的莊長，不浪費時間與勞力耕種貧瘠土地，而加強發展副業。<sup>70</sup>

第三個例子是改變農莊生產模式之後，農莊經濟由壞轉好。桃園農場第 12 莊在 1963 年自行決定放棄合作生產，轉而實行莊內分耕分營，也就是莊員各耕各的，結果卻是「因工作散漫，生活不振，場員生活無法改善」。<sup>71</sup>1969 年，場部成功勸說他們恢復合作經營，再加上政府利用聯合國世糧補助來改良該莊配耕地兩公頃，第 12 莊的生產收入才得以提高。<sup>72</sup>

因為三個例子的資料並不均質，後兩例的描述無法像第一個例子一樣詳細，從現有資料亦無法得知第一個例子的後續發展，以及第三個例子當初為何選擇分耕分營。可以確知的是，農莊作為一個家戶經濟單位，在某些方面就像一個大家庭，莊員合作之餘不免發生爭執；但農莊也有不同於家庭的地方，莊員之間沒有血緣關係，農莊是在特殊的歷史機緣下組成的「家戶」。<sup>73</sup>

逐漸生根於農場的榮民，一些結了婚有了子女，由單身漢組成的農莊不再適合已婚莊員的生活需要，退輔會因此允許已婚者在經濟上與原屬農莊切割，

<sup>70</sup> 這個例子的資料來源是：《榮光周報》，1973 年 8 月 16 日，第 4 版。

<sup>71</sup> 《榮光周報》，1969 年 4 月 9 日，第 4 版。

<sup>72</sup> 這個例子的資料來源是：《榮光周報》，1969 年 4 月 9 日，第 4 版。

<sup>73</sup> 新舊場員之間的矛盾是農莊特殊的「家戶」問題，這類矛盾似乎相當普遍，所以退輔會必須在《行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會安定各大同合作農場新進場員從事農墾辦法》列出這樣的規定：「新進場員生活費發給小組後，與組內老場員共同生活，惟應由小組每月酌發零用金，參加生產六個月後，應與組內老場員待遇一致」、「小組正副產物，應於新場員到組後，盤結一次，其後增值，應為新舊場員全體所共有」、「新進場員如有與組內發生糾紛，應報請駐區輔導員或場部處理，不可濫予指責」。參見行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 2 輯，頁 546-547（1963 年 2 月 4 日條）。

讓他們獨立從事農耕生產，耕種土地從農莊中分出，<sup>74</sup>並從原屬農莊分得部份小型農具，大型農具仍與原屬農莊合用。已婚者由原屬農莊分出是農莊發展的整體趨勢，前述桃園農場第 27 莊，其已婚莊員不脫離農莊是為特例。多數已婚者在原屬農莊附近興建房屋自住，退輔會給予補助並提供貸款，稱為「三對等」計畫，即退輔會補助三分之一、貸款三分之一、場員自行出資三分之一。<sup>75</sup>安置經驗累積十幾年之後，退輔會發現，已婚場員傾向永久安頓於農耕，離開率遠低於單身場員，於是在 1970 年代，農場安置的對象由單身轉為在軍中即已結婚的退除役士官兵。<sup>76</sup>為了安置已婚退除役士官兵，政府興建以個別家庭為單位的社區，在數量上，以夫妻兒女組成的個別家庭單位，逐漸超越由單身場員組成的農莊。<sup>77</sup>

## 七、農場與地方社會

作為中央政府機關的退輔會，將農場設立在台灣各地，農場雖然接受來自退輔會的資源與政策命令，退輔會也每年巡迴考察各農場，但是農場並非孤立於地方社會的「中央政府附屬機構」；為了減少榮民對退輔會的依賴，使得農場能與地方社會和諧相處並穩定成長，退輔會鼓勵散落在全島各地的附屬機構發展公共關係。對農場而言，最重要的地方機構是地方政府、水利會和農會，場部除了在農業生產上協助場員，另一個重要任務是作為場員與地方組織的中介，讓農場融入地方社會。

退輔會鼓勵場部和重要地方組織建立友好關係，以便有效爭取地方建設經

<sup>74</sup> 已婚者眷口較多，退輔會後來增配土地給他們。

<sup>75</sup> 整修房屋退輔會貸款 50%，場員自籌 50%。參考行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 5 輯，頁 572（1976 年 9 月 10 日條）；行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 6 輯，頁 1622（1984 年 9 月 21 日條）。

<sup>76</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 4 輯，頁 851（1972 年 9 月 26 日條）。

<sup>77</sup> 以 1987 年農場場員的婚姻狀況為例：配偶在台灣佔 71.2%，未婚者佔 16.5%，離婚喪偶佔 9.6%，配偶在大陸者佔 2.7%。行政院退輔會統計處編，《行政院國軍退除役官兵輔導委員會農場場員調查報告》（以下簡稱《農場場員調查報告》）（台北：行政院退輔會統計處，1988），頁 3。

費，改善農場建設及生產條件。外省籍退伍軍官是場部的主體，習於帶兵的他們要融入台灣地方社會並不容易，對於成功爭取到地方經費，退輔會視為場部重要政績。例如，在 1978 年退輔會嘉許：「彰化農場自行爭取地方政府經費高達三二九萬元，興建漢寶地區之交通和水利，成績卓著。知本農場配合台灣省政府發展社區政策，自行爭取地方補助款興建新社區榮民活動中心，佔地一公頃，設有禮堂、體育場等，經台灣省政府評定為績優單位。」<sup>78</sup>在 1980 年，退輔會嘉許幾個爭取到地方經費的場部，稱讚場部人員和地方重要機構建立了友好關係：「本年度各農場向會外機關或地方政府爭取補助經費，以改善生產條件，農莊公共設施、社區建設試驗研究等，共值六、六三八萬餘元，其中尤以彰化、花蓮、屏東等三場，爭取補助價值與經費，均高達千萬元以上，殊為難得。由此可略窺各場主管與地方政府及有關單位交往之一般。」<sup>79</sup>

退輔會鼓勵場員加入農場所在地的農會與水利會，以享會員權益，場員數量多、居住集中的農場在地方社會上能發揮集體力量，成為地方政治上不可輕視的群體。例如，位於台東縣池上鄉的台東農場，場員數一度超過千人，<sup>80</sup>又因農場地集中，在池上鄉行政區域劃分上，場員屬於同一選區，<sup>81</sup>在農場場員老化凋零前，農場在農會選舉以及鄉民代表會選舉扮演「關鍵少數」的角色，農場的農會代表數足夠和地方派系進行換票，兩造互相協調推舉出代表雙方利益的農會理事；在鄉代會選舉中，農場票數足夠支持一位鄉民代表，<sup>82</sup>這是場員分布零散的農場所缺乏的優勢。

作為地方機構與農場場員之間的橋樑，場部的中介功能不限於地方選舉，場部也代理場員辦理農會業務。一位花蓮農場場員說，場部協助場員接洽農會

<sup>78</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 5 輯，頁 1195（1978 年 9 月 27 日條）。

<sup>79</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 6 輯，頁 314（1980 年 11 月 15 日條）。

<sup>80</sup> 1955 年「池上大同合作農場」有場員 1,280 人；1957 年有場員 904 人。參見行政院退輔會台東農場，《行政院國軍退除役官兵輔導委員會台東農場誌》（台東：行政院退輔會台東農場，1987），頁壹-01-02。

<sup>81</sup> 集中於福文村與新興村，參見簡淑瑩，〈外省族群〉，收入池上鄉鄉志纂修委員會編，《池上鄉誌》（台東：池上鄉公所，2001），頁 257。

<sup>82</sup> 范郁文訪問·紀錄，〈田野調查訪問筆記〉，2001 年 6 月 7 日，台東縣池上鄉。

業務，對鄉音濃重的他是很大的幫助：

剛到這裡（農場）的時候，大小事情都是場部幫我們打點啊，有一次那肥料很久都沒有下來，我有點急，就自己直接跑到農會去問啊，講了半天沒人聽懂我在說什麼，我自己不好意思，就出來了……我後來想，也虧得這場部幫我們辦東辦西的，你想想看，要是一會兒一個山東人、一會兒一個廣東人、一會兒一個河南人，沒事就往農會跑，那農會的人光聽你們講話，就別幹事兒了……。<sup>83</sup>

儘管場部具有溝通的功能，筆者在台東縣池上鄉的田野調查中，發現場部對場員沒有絕對的制約性，場員可以自由與農會接觸，有些場員依賴場部，但也有場員對場部缺乏信任，他們不完全遵循場部的意見。<sup>84</sup>一些研究將農場視為完全封閉的體系，這樣的觀點不能反映事實。<sup>85</sup>持平而論，場部對場員有部份制約力，而場員也有部份自主性。

## 八、農場場員貧富差距

本文前幾節對影響場員經濟生活的因素作了一些討論，包括場部如何管理與協助農莊，農莊領導人能力，農莊如何選擇生產策略、組織莊員勞動力等等。事實上，農業資源不等也是影響場員所得非常重要的因素。以下從兩方面來觀察場員間的經濟差距，一是同農場中農莊之間的差距，二是山地農場與平地農場的差距。

<sup>83</sup> 李紀平，〈「寓兵於農」的東部退輔老兵——一個屯墾的歷史現場〉，頁 103。

<sup>84</sup> 我在台東縣池上鄉的田野調查裡，發現不少場員對場部不滿，他們的埋怨包括場部不認真指導場員農耕，場部經營的碾米廠斤兩不誠實，他們寧可將收成的稻穀送到民間經營的碾米廠；也有場員懷疑場部人員將地方政治人物發給場員的買票錢放進自己口袋裡，沒有將錢送到場員手上。范郁文訪問・紀錄，〈田野調查訪問筆記〉，2000 年 9 月 25 日，台東縣池上鄉；2001 年 6 月 18 日，台東縣池上鄉。

<sup>85</sup> 持此觀點的研究如：林勝偉，〈政治算術：戰後台灣的國家統治與人口管理〉（政治大學社會學系博士論文，2005），頁 148-152；龔宜君，〈「外來政權」與本土社會——改造後國民黨政權社會基礎的形成(1950-1969)〉（台北：稻鄉出版社，1998），頁 95-96。

農場歷經二十年的發展後，每一個農場都有「落後農莊」，意即：經濟生活特別艱困的農莊。為了縮短農莊之間的經濟差距，退輔會在 1970 年代初期，囑咐場部調查落後農莊的生產條件，特別注意落後農莊的需要：

各農場場長以下所有管理及技術人員，應集中全力，劃分責任區指定專人經常前往落後農莊，研討如何減低其生產成本及增加收入，培養榮民自立能力，使其在經營上，一如一般農莊之榮民，以穩定落後農莊之榮民生活。<sup>86</sup>

雖然場部如此囑咐，1970 年代中期以後，落後農莊所得還是非常的低。1977 年，各平地農場場員每月平均所得都達到 3,000 元以上，但是一些農場的每月最高所得和最低所得之間差距仍大。例如，新竹農場場員所得最高為 7,000 元，最低 1,619 元；屏東農場所得最高為 6,786 元，最低 1,284 元；花蓮農場最高為 5,967 元，最低 1,965 元；知本農場最高為 5,599 元，最低 1,284 元。<sup>87</sup>最高所得約為平均所得兩倍，最低所得僅達平均所得的二分之一。

住屋狀況亦呈現農場內的貧富差距，本文第六節提到，已婚場員在原屬農莊附近興建房屋自住，退輔會給予補助並提供貸款，推出了「三對等」計畫。到了 1980 年代，退輔會發現，經濟情況佳的榮民連續利用「三對等」優惠擴建住屋；至於經濟情況差者無法提出自備款，或自認無力償還貸款，仍舊居住在二、三十年前興建、已經相當破舊的房屋，「嚴重者不避風雨」，在同一農場裡形成強烈對比。<sup>88</sup>

本文在第五節討論農場場部「直營事業」時，提到了山地農場生產溫帶水果所帶來的經濟優勢，因之，山地農場場部不但能在人事管理費上自給自足，還有盈餘上繳退輔會。山地農場場員也享有同樣優勢，他們因此比平地農場場

<sup>86</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 4 輯，頁 836（1972 年 8 月 21 日條）。在改善落後農莊的實際成效裡，1975 年度施政計畫執行成果，包括改進各農場落後農莊五十個。參閱行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 4 輯，頁 213（1975 年 8 月 23 日條）。隔年，繼續改善落後農莊二十個。參考行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 4 輯，頁 421（1976 年 4 月 9 日條）。

<sup>87</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 5 輯，頁 917（1977 年 10 月 3 日條）。

<sup>88</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 6 輯，頁 1622（1984 年 9 月 21 日條）。

員富裕。以 1976 年為例，山地農場場員每人年所得為 158,100 元，平地農場場員為 36,804 元，前者是後者的四倍多；<sup>89</sup>在這一年，山地農場場員年所得甚至高於全台灣農戶平均年所得（109,128 元）。<sup>90</sup>1977 年，山地農場場員每人每月平均所得為 10,311 元，平地農場為 3,805 元，前者是後者的三倍多。<sup>91</sup>

自有房屋比例是另一個經濟差距的指標，以 1987 年為例，以所有農場場員計，場員在農場外有房屋者共 718 人，佔全體場員的 17.3%。兩個山地農場（武陵及福壽山）的場員在農場外有房屋者，約佔其全體場員的二分之一，比例遠高於其他農場。<sup>92</sup>山地農場場員自有房屋率高，顯示他們比平地農場場員富有。

筆者訪問了一位在武陵農場工作十年的技術人員，這位受訪者說了一個很有趣的故事，誇張之餘，反映了山地農場場員富裕的事實：

有一天蔣經國到東勢去，看到一個農場的榮民背了一袋鈔票到東勢吃喝玩樂，過沒多久，政府就開放蘋果進口了。雖然不是因為這件事而開放進口水果，但是背了一袋錢到東勢花是真的；那種比賽茶，一斤兩萬塊，他們（山地農場榮民）一買就是好幾斤。<sup>93</sup>

這個故事彷彿隱喻，鑑於山地農場榮民過於奢侈，國民黨政府以開放水果進口作為懲罰。「背了一袋鈔票」的情節雖然誇張，事實上，退輔會的確聽聞山地農場場員「不尚節儉，不事儲蓄」。<sup>94</sup>即便如此，山地農場畢竟是少數，以整體農場平均而言，場員的經濟生活還是遜於本省籍農民（見本文下一節）。況且，山地農場地處偏僻，孩童上學不便，場員子女未受教育的比例高於平地農場場員子女，全體農場場員子女未受教育的比例又較一般國民高。<sup>95</sup>

<sup>89</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 5 輯，頁 635（1976 年 10 月 9 日條）。

<sup>90</sup> 台灣省政府糧食局編，《台灣省農家收支訪問調查統計報告》（台北：台灣省政府糧食局，1976），頁 60。

<sup>91</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 5 輯，頁 988（1978 年 1 月 7 日條）。

<sup>92</sup> 行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁 5。

<sup>93</sup> 范郁文訪問、紀錄，《田野調查訪問筆記》，2001 年 7 月 4 日，宜蘭縣三星鄉。

<sup>94</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 4 輯，頁 605（1971 年 10 月 26 日條）。

<sup>95</sup> 根據 1988 年的調查報告，場員子女未受教育比例達 6.1%，較一般國民高，福壽山農場子女未

## 九、農場場員與本省籍農民的經濟比較

經過十幾年的發展，透過加客土、興建灌溉系統等建設，農場逐步改善生產條件，<sup>96</sup>雖然農場土壤肥沃度和「良田」仍有差距，<sup>97</sup>但改進很多，<sup>98</sup>使得更多場員願意留在農場。然而，台灣農業部門在 1960 年代後期面臨停滯，在「以農業培養工業」的政策導向下，政府透過「肥料換穀」等政策，成功將農業剩餘低價轉移至工業部門，犧牲農業以成就工業發展，農業部門面臨的困境包括勞力短缺、農戶收入相對低落、農地細小零碎不利機械化等。針對這些困境，國府推行一連串農業改革政策，包括廢除肥料換穀、稻米保證價格收購、推動農耕機械化以及共同經營等。<sup>99</sup>

農場場員有其特殊性，但他們也是農民，不能自外於整體經濟結構。上述農業困境也發生在場員的生產經營上，他們也需要農業改革計畫的協助。退輔會認為，由於場員平均年齡大於其他農民，機械化的需要更為迫切，<sup>100</sup>政府於是透過貸款和補助，獎勵農民購買農機，場員也享有類似優惠。<sup>101</sup>此外，政府鼓勵農民推動「共同經營」，以解決個別農戶耕地過小的問題，<sup>102</sup>儘管政府提

<sup>96</sup> 受教育比例更高達 12.4%。參閱行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁 26-27。

<sup>97</sup> 退輔會於 1973 年 5 月結束聯合國世界糧食計畫，世糧補助多用於農場，退輔會改良土地 2,304 公頃，完成水利工程 35,045 公尺，購置農業機具 247 台等。參考行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 4 輯，頁 1049（1973 年 5 月 30 日條）。

<sup>98</sup> 以台東池上為例，在 1970 年代的調查裡，當地本省籍農民耕種地區多為「高產區」（生產力約為 9,000 斤 / 甲），農場耕種地區多為中產區（約 7,000 斤 / 甲）或低產區（約 5,000 斤 / 甲）。參考何玉雲，〈池上平原的土地利用與農業經營〉（台北：台灣師範大學地理學系碩士論文，1996），頁 11。

<sup>99</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 5 輯，頁 580（1976 年 9 月 14 日條）。

<sup>100</sup> 關於農業遇到的困境，以及政府所施行的農業改革，參考柯志明、Mark Selden，〈原始積累、平等與工業化：以社會主義中國與資本主義台灣案例之分析〉，《台灣社會研究季刊》，卷 1 期 1（1988 年 2 月），頁 11-51；鄭美能，〈農業政策與台灣農村社會經濟變遷〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，期 37（1974），頁 113-141；蕭新煌、廖正宏、黃俊傑，〈光復後台灣農業政策的演變：歷史與社會分析〉（台北：中央研究院民族學研究所，1974）。

<sup>101</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 4 輯，頁 55（1970 年 2 月 20 日條）、頁 63（1970 年 3 月 6 日條）、頁 379（1971 年 2 月 9 日條）。

<sup>102</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 4 輯，頁 218（1970 年 8 月 6 日條）。

1987 年，每個場員平均配借耕地面積約為 1.057 公頃；參考行政院退輔會統計處編，《農場場

供優惠，「共同經營」在台灣農村的推動並不成功；<sup>103</sup>出乎退輔會意料之外，「共同經營」在農場也遭受失敗的命運。1980 年代的農場，單身農莊的集體生產方式已為個別家戶（有眷或單身榮民）所取代，他們的配耕地同一般農戶耕地般零碎細小，退輔會最初以為，和一般農民比較，曾經經歷農莊集體生產模式的場員應該更適於共同經營，結果並非如此。場員雖不擁有配耕地的所有權，但多年耕種同塊土地，「耕作權」也產生類似「私有權」的固著性，形成「共同經營」的障礙。退輔會後來發現：「本會各場土地，雖無私有權屬之困擾，而耕作權之佔有，亦已形成嚴重問題。」<sup>104</sup>1987 年，少於 2.8% 的場員實行共同經營，<sup>105</sup>比例甚至低於本省籍農民(3.62%)。<sup>106</sup>

年老的單身場員無法再負荷農耕工作，於是退休進入榮家，原配耕地卻無人接手，因為從事農耕收入低，年齡較輕的榮民不願就業於農場，造成農場人力青黃不接。退輔會為了讓農場安置持續，在 1987 年作了一次徹底的場員調查，以求深入瞭解農場問題與場員需要。以《農場場員調查報告》為基礎，本節比較「場員」和「本省籍農民」在家戶經濟結構與經營方式的異同。

在進入討論細節前，先簡要綜合說明場員與本省籍農民的差別。在家庭結構、家庭勞動力組成與收入方面，場員「父老子（女）幼」的家庭結構，使得他們在勞動力運用上，可資利用的人力資源較少，農忙時期家庭勞動力不足之外，場員家庭經由農事外就業以增加收入的機會也相對薄弱。在土地所有權與房屋所有權方面，台灣經過「耕者有其田」等土地改革政策之後，自耕農成為農村最普遍的階級，但場員有土地耕作權無所有權，配耕地為公有，住屋亦多

員調查報告》，頁 5。1985 年台灣地區農戶平均每戶經營之耕地面積為 0.81 公頃。參見行政院主計處編，《中華民國七十四年台閩地區農漁業普查報告》（台北：行政院主計處，1987），卷 1，綜合報告，頁 32。

<sup>103</sup> 政府所推動的「共同經營」不成功的因素，參考黃應貴，〈農業機械化：一個台灣中部農村的人類學研究〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，期 46(1979)，頁 31-78。

<sup>104</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 6 輯，頁 1011（1982 年 9 月 10 日條）。

<sup>105</sup> 就整體經營狀況而言，場員耕地自營比率僅佔 66.5%，非自營者佔 33.5%，其中委託他人代耕者佔 16.9%，委託他人經營者佔 13.8%，共同經營及其他佔 2.8%。參閱行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁 35。

<sup>106</sup> 行政院主計處編，《中華民國七十四年台閩地區農漁業普查報告》，卷 1，綜合報告，頁 322-323。

為公有，使得他們可運用的財產較少。在經濟行為方面，場員的理財形態和本省籍農民不同，銀行提存款是場員最常使用的方式，民間流行的標會在場員間並不盛行。

國民黨政府為了「保留軍隊骨幹」，不輕易讓大陸來台士官兵退伍，<sup>107</sup>士官兵退伍就業於農場時，已經四十幾歲，甚至五十幾歲，開始學習農耕時多已屆中年，甚至老年。根據 1987 年的調查，場員平均年齡遠大於本省籍農民，場員平均年齡 62.8 歲，本省籍農民平均年齡 52.2 歲，前者比後者年長 10.6 歲。<sup>108</sup>此外，表一顯示，42.9% 的場員大於 65 歲，本省籍農民無人屬於這個年齡層；超過 90% 的場員大於 55 歲，只有 19.5% 的本省籍農民大於 55 歲。在《農場場員調查報告》提到，但在表一沒有顯示的是，場員 60 歲以上者高達 76%，其中有耕作能力者佔 63.8%，尚能應付及無耕作能力者佔 36.2%。<sup>109</sup>因為年老，平均而言，場員本身農耕能力已經很低。

表一 場員與本省籍農民年齡結構比較

類別 / 年齡	單位：%					
	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 以上
場員	0.0	2.1	4.4	2.4	48.1	42.9
本省籍農民	8.9	17.3	23.2	31.1	19.5	0.0

資料來源：行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁 14。

從年齡結構來看家庭勞動力，場員多是四十幾、五十幾歲才結婚成家，因為晚婚，家庭成員組成形態是年老丈夫、年輕妻子、年幼兒女，場員和妻子、兒女的平均年齡分別為 62.8 歲、45.6 歲與 17.7 歲，夫妻、父子女之間的年齡差距大於一般家庭。<sup>110</sup>《農場場員調查報告》中提到：「就整體而言，場員子

<sup>107</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第 5 輯，頁 520（1976 年 7 月 27 日條）。

<sup>108</sup> 行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁 3。

<sup>109</sup> 行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁 3。

<sup>110</sup> 行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁 15、25。

女成員中以未滿 15 歲者最多佔 37.1%，此類人口大多為兒童或就學中的依賴人口。」<sup>111</sup>換言之，場員逐漸年老、體力衰頹之際，妻子正值中年，兒女尚在幼年或青少年階段，勞動力尚未成熟，因此，場員家庭勞動力處於相對不足的狀態。<sup>112</sup>與前述家庭結構相關，表二顯示，子女並非農忙時期重要勞動力來源，場員本身才是最重要勞動力來源，僱工次之，場員妻子與委託代耕者又次之。子女不是農忙時期的重要勞動力，可能是因為場員子女還小，勞動力尚未成熟。

表二 場員農忙時期人力主要來源

人力來源	優先順位	優先權值	第一優先	第二優先	第三優先
本人	1	56.71	1943	556	123
僱工	2	35.03	557	922	849
配偶	3	18.32	119	864	198
委託代工	4	15.80	555	89	126
子女	5	6.86	78	186	249
換工	5	6.86	20	196	403
其他	6	2.87	69	39	73
契作	7	0.75	13	14	28

資料來源：行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁43。

註：優先權值計算方式：〔（第一優先人數×1+第二優先人數×2/3+第三優先人數×1/3+0×未填答人數）/受查人數〕×100。參考行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁11。

隨著經濟結構轉變，台灣從農業社會逐漸走向工業社會，農戶的家庭總收入組成中，農事外所得已經超過農事所得。<sup>113</sup>囿於農事所得增加速度遲緩，農戶家庭所得若要快速增加，得多依賴農事外所得而非農事所得。在 1975 年，

<sup>111</sup> 「而在 15 歲以上生產年齡人口所占比例 62.9% 中，以 15 至 24 歲一組所占比例 46.8% 為最多，25 歲以上者僅占 16.1%。」參閱行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁 25。

<sup>112</sup> 1987 年，場員子女年齡未滿 15 歲者佔 37.1%，台灣地區農戶人口之年齡，未滿 15 歲者佔 26.38%。

<sup>113</sup> Peter Calkins, Wen S. Chern and Francis C. Tuan, *Rural Development in Taiwan and Mainland China* (Boulder: Westview Press, 1992), p. 115.

以台灣農戶家庭平均所得的組成來分析，農事外所得(53.7%)已經超過農事所得(46.3%)；到了 1980 年，農事外所得佔 70.4%，農事所得則佔 29.6%，農事外所得已經遠超過農事所得。然而，1980 年農場場員的家庭所得組成裡，農事所得(79%)仍遠多於農事外所得(21%)，換言之，場員家庭農事外所得佔家庭總收入的比例，遠低於本省籍農民。相較於本省籍農民，場員家庭透過農事外所得增加收入的機會較少，對其家庭總收入較為不利。

筆者嘗試將「場員家庭結構」和「場員家庭農事外所得低」這兩個事實作解釋上的聯結，農村勞動力短缺是農業困境之一，本省籍農戶農事勞動力的不足，成因往往是勞動力正處顛峰的青壯年家庭成員到城市中從事非農業工作，非農事工作所得遠高於農事所得，家庭總收入因此能以較快的速度增長。場員囿於家庭結構，大部份農務得由自己和妻子負擔，兒女年紀尚小，外出從事非農業工作的家庭成員有限，限制了場員家庭收入來源。

在房屋方面，場員在農場內的房屋，在建地方面，所有權屬公有者最多，佔所有房屋建地的 89.5%，自有、租借及其他（公有及私有皆有）較少，僅佔 10.5%。<sup>114</sup>建在農場內的房屋，其所有權屬於公有者佔 38.2%，其次為自建及補助款建造，分別佔 34.3% 及 22.7%。<sup>115</sup>場員在農場外有房屋者計 718 人，佔所有農場場員數的 17.3%。至於本省籍農民的住宅為自有者，佔總農戶數 97.63%，非自有住宅包括租押、借用、配住及其他等，僅佔 2.37%。<sup>116</sup>農場場員居住在公有地上的情況類似於眷村，而本省籍農民住屋多為自有，這是場員在住屋經濟方面非常不同於本省籍農民之處。

場員處理收支剩餘的方式亦不同於本省籍農民。表三顯示，場員偏好將收支剩餘存入金融機構，本省籍農民常用的標會在場員間並不盛行，只有 2.5% 場員視標會為首要選擇，遠低於本省籍農民(34.1%)，退輔會對此差別的解釋

<sup>114</sup> 行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁 5。農場內無論是耕地或建地應該都屬於公有，為什麼會有自有，筆者目前缺乏可以解釋的資料。

<sup>115</sup> 行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁 5。

<sup>116</sup> 行政院主計處編，《中華民國七十四年台閩地區農漁業普查報告》，卷 1，綜合報告，頁 35。

為：「或許這與場員在處理盈餘方面較台灣地區一般農民更為保守及缺少標會環境（不願出高利標會）有關」。<sup>117</sup>

表三 場員對收支剩餘的處理方式

處理方式	優先順位	優先權值	第一優先	第二優先	第三優先
存放金融機構	1	76.60	2962	285	87
自存	2	15.65	594	57	55
民間標會	3	10.31	105	410	149
貸放親友	4	10.14	16	377	463
有價證券金飾	5	8.89	6	458	173
購房地產	6	4.67	24	198	115
投資其他事業	7	3.85	79	55	132

資料來源：行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁29。

註：優先權值計算方式參考表二註釋。

場員處理收入短絀的方式也與本省籍農民不同，70%的場員選擇「提用儲蓄存款」，本省籍農民只有 26.9%作此選擇；相反的，只有 8.1%場員向朋友親戚借款，卻有高達 41.3%的本省籍農民向朋友親戚借款；只有 3.4%的場員參加民間標會以解決收入短絀，本省籍農民則有 16.5%。正如退輔會解釋，場員的經濟行為較本省籍農民保守，銀行提存款風險較小，場員較常運用，可見多數場員不習於負債，向親戚朋友借款、標會不是他們常作的選擇。2.4%的場員向金融機構貸款，本省籍農民則有 10.8%，針對這項差別，退輔會解釋，多數場員無土地及房屋所有權，資金收入短絀時，無法向金融機構辦理抵押貸款。<sup>118</sup>表四沒有顯示的是，有 6.8%的場員「向場部借貸」，<sup>119</sup>這是場員特有的資金來源。

<sup>117</sup> 行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁 29。

<sup>118</sup> 行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁 29。部份場員有能力在農場之外自購土地、房屋，這或許是有 2.4%場員向金融機構辦理抵押貸款的原因。

<sup>119</sup> 從《農場場員調查報告》之表 4-10 與表 4-11 計算而來。參閱行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁 30。

表四 場員與本省籍農民收入短绌處理方式比較

方式類別	提用存款	變賣或抵押房地產	參加民間標會	向親友借款	向金融機構貸款	單位：%
						其他
場員	70.0	0.3	3.4	8.1	2.4	15.8
本省籍農民	26.9	2.3	16.5	41.3	10.8	2.2

資料來源：行政院退輔會統計處編，《農場場員調查報告》，頁30。

長久以來，場員只有土地耕作權沒有所有權（1950年代末期到1960年代初期舉辦的「授田」，並不是一般意義下的土地所有權），場員感到不平。<sup>120</sup>1980年代，他們要求退輔會放領場員配耕地，甚至發起抗爭，<sup>121</sup>退輔會終於妥協，於1989年開始進行農場土地放領。<sup>122</sup>1990年代農場土地放領後的歷史不在本文範圍內，僅在此簡單說明：土地放領的資格規定是，進入農場耕種持續十年以上的場員；土地放領進行至1997年底時，已放領農地3,919公頃給3,473個場員，農場場員終於在二十世紀末成為自耕農。<sup>123</sup>

## 十、結語

復員的進行關係著戰後社會安定，撤退到台灣的國民黨政府從失敗的教訓中瞭解到復員的重要。「復員」對退伍軍人的意義之一是回復平民身分，另一層意義是回到家園。但是，大陸籍退除役官兵被迫在異地「復員」，相較於其他國家的歷史經驗，國府在台灣的復員工作面臨更大的挑戰，設立退輔會的

<sup>120</sup> 行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第6輯，頁1683（1984年12月20日條）。

<sup>121</sup> 《中央日報》，1988年7月7日，第10版；《聯合報》，1989年2月10日，第7版。

<sup>122</sup> 《行政院國軍退除役官兵輔導委員會開發農地放領辦法》於1983年8月30日發布，見行政院退輔會編，《輔導工作紀要》，第6輯，頁1320-1323（1983年8月30日條）。

<sup>123</sup> 〈輔導會開發農地放領辦法〉，收入行政院退輔會統計處編，《中華民國國軍退除役官兵輔導工作報告書：榮民服務白皮書》（台北：行政院退輔會統計處，1988），頁166。1990年立法院通過《戰士授田憑據處理條例》，農場場員因為已經領有土地，在戰士授田補償規定裡並非得到全額補償金。

目的即在於協助榮民在異鄉開展新的平民生活。

在退輔會安置大陸籍退除役官兵的方式中，以農耕安置人數最多（見附錄一）。從長期的角度來看，退輔會農耕安置有效地復員退除役士官兵。雖然在安置計畫進行初始與期間，退輔會曾設定不切實際的目標，也施行了不適當的政策，幸而退輔會保持政策彈性，不固著於浮誇的願景與成效不佳的措施，能夠隨著農場與場員互動而產生的演變不斷調整，修正做法與重新設定目標。

農場運行伊始，退輔會描繪未來願景為「合作」農場；期待場員自給自足後，作為農場行政中心的「場部」將功成身退，農場將由場員自治。從後見之明的角度來看，如此願景未免過於樂觀，場員即使能夠自給自足，汲汲於生活的他們還是無力自行管理農場，退輔會於是順應農場現實而為，保留場部，不強制農場按照虛浮願景下的制度設計來發展。退輔會起先要求所有場部自給自足，由場部開發獲利事業，自行支付人事管理費，以撙節政府支出，然而，平地農場場部在「公家機關中小農企業」雙重結構限制下，不但無法達到自給自足，還忽略其最主要的任務是協助場員。退輔會終究認清平地農場場部的雙重結構限制，不再要求其自給自足。取而代之的政策是，平地農場場部專注於輔導場員，山地農場場部生產獲利高的溫帶水果，挹注盈餘於平地農場場部，提昇全體場部的自給自足率。

彈性與妥協之外，退輔會並非毫無堅持，例如「授田」所設計的雙重所有權（個別所有權與集體所有權）與禁止出售土地的規定，從個別場員的角度來看不免荒謬，但是農場土地所有權得以完整，能夠始終保持為國有。從長程的角度來看，土地所有權保持完整與國有具有兩大優點：（一）能夠有效組織場員勞動力，維持集體的勞動形式，特別在農場初期，土地開墾需要密集的投入勞力。（二）國家投入土地的資源與場員投入土地的勞力，能夠有效地累積，農場得以成為個別榮民在安置生涯裡的「中途站」，也是退輔會環環相扣的輔導事業裡重要的一環；場員年老退休後，離開農場至榮家，其耕作多年的土地由新退伍的榮民承繼，新安置者得以在前人努力的基礎上開展農場生活，此舉

節省國家開闢新地的花費，即使退輔會最初主張土地所有權保持完整，並非基於周詳精密的計算，只是不希望農場因為私有化而崩解，從長程的角度來看，這樣的堅持的確促進農場整體經濟效能。

在農場的獨特運作下，場員成為一群不同於本省籍農民的農民。本省籍農民以個人的身分來接觸地方機構，例如：農會、水利會，場員則是以「場部」作為中介，傾向以群體的身分與地方機構接觸，因此，在地方上，「榮民」自成一群農民。從農場設立伊始，場員即組成特殊的家戶單位——「農莊」，單身場員共同生活，分工合作從事農作與家務，截然不同於基於親屬關係而組成的家庭，直到愈來愈多場員成家，「農莊」才被夫妻與子女組成的家戶單位取代。在家庭經濟方面，場員普遍晚成家，形成父親年老、子女幼小的家庭結構，和本省籍農民比較，場員家庭處於勞動力不足的狀態，相當不利於家庭經濟。此外，農場土地所有權保持國有，意謂場員不擁有土地所有權，場員房屋建地亦多為公有；相反的，本省籍農民多為自耕農，房屋亦多為自有，顯示兩者在土地與房屋所有權上的差異。場員的經濟行為較本省籍農民保守，在理財方面，場員依賴風險小的銀行甚深，民間流行、風險較高的標會在場員間並不盛行。簡言之，退輔會農場發展的過程，場員家戶形態，場員、場部與地方社會的關係，以及經濟生活與經濟行為的特殊性，這些政治、經濟面向將場員形塑成不同於本省籍農民的農民。

### 附錄一 農業安置人數與總安置人數比照

年別	農業安置人數	總安置人數	農業 / 總安置人數%
1962	6,978		
1963	8,870		
1964	10,139		
1965	8,729		
1966	9,047		
1967	8,836		
1968	8,769		
1969	8,562		
1970	7,506	16,128	43.26
1971	6,853	10,895	62.90
1972	5,425	8,400	64.90
1973	5,108	8,886	57.48
1974	4,992	8,451	59.06
1975	5,004	6,728	74.38
1976	5,065	6,412	78.99
1977	4,674	6,453	72.43
1978	4,373	4,981	87.79
1979	4,294	5,356	80.17
1980	4,158	6,003	69.27
1981	4,143	7,128	58.12
1982	4,091	8,184	49.99
1983	4,373	9,055	48.29
1984	4,700	9,511	49.42
1985	4,935	8,592	57.44
1986	5,019	16,551	30.32

資料來源：筆者由以下資料整理計算而來：1. 行政院退輔會第四處彙編，《榮民農林漁牧業務簡介》（台北：行政院退輔會，1986），頁138。2. 行政院退輔會編，《統計年鑑（中華民國七十八年）》（台北：行政院退輔會，1990），頁10。

註：農業安置人數除了農場之外，還包括農業開發處，其年安置人數少於50人（1986年48人，1989年22人）。行政院退輔會編，《統計年鑑（中華民國七十五年）》，頁78；行政院退輔會編，《統計年鑑（中華民國七十八年）》，頁82。

## 附錄二 場員與本省籍農民每戶年所得比較

時 間	場 員	本省籍農民
1976	47,256	109,128
1977	50,976	117,447
1978	63,576	140,388
1979	72,384	172,847
1980	80,112	218,300
1981	99,444	235,564
1982	110,928	253,640
1983	110,232	270,409
1984	121,680	292,567
1985	128,928	298,703

資料來源：1. 行政院退輔會第四處彙編，《榮民農林漁牧業務簡介》，頁139，由榮民每月平均所得計算而來。2. 台灣省政府糧食局編，《台灣省農家收支訪問調查統計報告》（台北：台灣省政府糧食局，1976），引用1976年到1985年，歷年之統計報告，「農家全年經常性收入與支出總計」一項。

註：上表顯示從1976到1985年，場員每年所得均不及本省籍農民的一半，筆者選擇將此表置於附錄，而不置於內文的原因如下：第一，筆者不清楚場員與本省籍農民的收入統計是否建立在相似基礎；第二，其他重要變數並未列入統計比較。例如，台灣農民所得高出場員很多的原因之一是家戶人口多，勞動人口較多，家庭支出相對也會較多，但是資料中缺乏可比較的支出統計。

## 徵引書目

### 一、政府出版品

- 台灣省政府糧食局編，《台灣省農家收支訪問調查統計報告》。台北：台灣省政府糧食局，1976-1985。
- 行政院主計處編，《中華民國七十四年台閩地區農漁業普查報告》，卷 1，綜合報告。台北：行政院主計處，1987。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會台東農場，《行政院國軍退除役官兵輔導委員會台東農場誌》。台東：行政院國軍退除役官兵輔導委員會台東農場，1988。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會第四處彙編，《榮民農林漁牧業務簡介》。台北：行政院國軍退除役官兵輔導委員會，1986。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會統計處編，《行政院國軍退除役官兵輔導委員會農場場員調查報告》。台北：行政院國軍退除役官兵輔導委員會統計處，1988。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會輔導工作報告書編纂小組編，《中華民國國軍退除役官兵輔導工作報告書：榮民服務白皮書》。台北：行政院國軍退除役官兵輔導委員會，1998。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會編，《池上隘寮大同合作農場榮民授田特刊》。台北：行政院國軍退除役官兵輔導委員會，1961。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會編，《統計年鑑（中華民國七十五年）》。台北：行政院國軍退除役官兵輔導委員會，1987。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會編，《統計年鑑（中華民國七十八年）》。台北：行政院國軍退除役官兵輔導委員會，1990。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會編，《統計年鑑（中華民國八十四年）》。台北：行政院國軍退除役官兵輔導委員會，1996。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會編，《輔導工作紀要》，第 1 輯。台北：行政院國軍退除役官兵輔導委員會，1974。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會編，《輔導工作紀要》，第 2 輯。台北：行政院國軍退除役官兵輔導委員會，1974。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會編，《輔導工作紀要》，第 3 輯。台北：行政院國軍退除役官兵輔導委員會，1975。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會編，《輔導工作紀要》，第 4 輯。台北：行政院國軍退除役官兵輔導委員會，1975。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會編，《輔導工作紀要》，第 5 輯。台北：行政院國軍退除役官兵輔導委員會，1981。
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會編，《輔導工作紀要》，第 6 輯。台北：行政院國軍退除役官兵輔導委員會，1987。

## 二、報刊

- 《中央日報》，1988。
- 《榮光周報》，1966-1967、1969、1973。
- 《聯合報》，1989。

## 三、專書

- 余光弘、董森永，《台灣原住民史：雅美族史篇》。南投：台灣省文獻委員會，1998。
- 趙聚鈺，《退除役官兵輔導制度概說》。台北：出版單位不詳，1963。
- 蕭新煌、廖正宏、黃俊傑，《光復後台灣農業政策的演變：歷史與社會分析》。台北：中央研究院民族學研究所，1974。
- 龔宜君，〈「外來政權」與本土社會——改造後國民黨政權社會基礎的形成(1950-1969)〉。台北：稻鄉出版社，1998。
- Calkins, Peter, Wen S. Chern and Francis C. Tuan. *Rural Development in Taiwan and Mainland China*. Boulder: Westview Press, 1992.
- Woloch, Isser. *The French Veteran from the Revolution to the Restoration*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1979.

## 四、期刊、論文、訪問筆記

- 何玉雲，〈池上平原的土地利用與農業經營〉。台北：台灣師範大學地理系碩士論文，1996。
- 吳叔厚，〈大同合作農場之組織管理與經營制度的探討〉，《成功之路》，期 3，1956 年 2 月，頁 11-14。
- 李紀平，〈「寓兵於農」的東部退輔老兵——一個屯墾的歷史現場〉。花蓮：東華大學族群關係與文化研究所碩士論文，1998。
- 林勝偉，〈政治算術：戰後台灣的國家統治與人口管理〉。台北：政治大學社會學系博士論文，2005。
- 柯志明、Mark Selden，〈原始積累、平等與工業化：以社會主義中國與資本主義台灣案例之分析〉，《台灣社會研究季刊》，卷 1 期 1，1988 年 2 月，頁 11-51。
- 范郁文訪問・紀錄，〈田野調查訪問筆記〉，2000 年 9 月 25 日，台東縣池上鄉。
- 范郁文訪問・紀錄，〈田野調查訪問筆記〉，2001 年 6 月 7 日，台東縣池上鄉。
- 范郁文訪問・紀錄，〈田野調查訪問筆記〉，2001 年 6 月 16 日，台東縣池上鄉。
- 范郁文訪問・紀錄，〈田野調查訪問筆記〉，2001 年 6 月 18 日，台東縣池上鄉。
- 范郁文訪問・紀錄，〈田野調查訪問筆記〉，2001 年 7 月 4 日，宜蘭縣三星鄉。
- 張華民，〈農墾業務的實施薦議〉，《成功之路》，期 4，1956 年 3 月，頁 7-11。
- 無著者，〈消費生產兼籌並顧〉，《成功之路》，期 41，1959 年 9 月，頁 35-44。
- 無著者，〈還我土地：退輔會惡霸侵佔蘭嶼土地，數年後還地於民〉，《蘭嶼雙週刊》，期 287，2001 年 1 月，頁 1。
- 黃應貴，〈農業機械化：一個台灣中部農村的人類學研究〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，

- 期 46，1979，頁 31-78。
- 楊映溪，〈宜蘭農場寫真〉，《成功之路》，期 2，1955 年 12 月，頁 22-24。
- 鄭美能，〈農業政策與台灣農村社會經濟變遷〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，期 37，1974，頁 113-141。
- 錢詩良，〈大同合作農場經營制度的研討〉，《成功之路》，期 3，1956 年 2 月，頁 15-18。
- 簡淑瑩，〈外省族群〉，收入池上鄉鄉志纂修委員會編，《池上鄉誌》。台東：池上鄉公所，2001。
- Abu-Lughod, Deena I. "Failed Buyout: Land Rights for Contra Veterans in Postwar Nicaragua." *Latin American Perspectives* 27: 3, May 2000, pp. 32-62.
- Ashton, E. J. and D. S. O. "Soldier Land Settlement in Canada." *The Quarterly Journal of Economics* 39: 3, May 1925, pp. 488-498.
- Black, John and Charles D. Hyson. "Postwar Soldier Settlement." *The Quarterly Journal of Economics* 59: 1, November 1944, pp. 1-35.
- Browne, Susan M. "War-Making and U.S. State Formation: Mobilization, Demobilization, and the Inherent Ambiguities of Federalism." In Diane E. Davis and Anthony W. Pereira, eds., *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics at State Formation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Liu, F. F. "Defeat by Military Default." In Pichon P. Y. Loh, ed., *The Kuomintang Debacle of 1949: Conquest or Collapse?* Massachusetts: D. C. Heath and Company, 1965.

## From Soldiers to Farmers: The Settlement of Mainland Chinese Veterans in Taiwan (1954-1989)

Fan Yu-wen\*

### Abstract

To demobilize soldiers peacefully and reintegrate them into society is an important key to post-war socio-political stability. In the wake of the Chinese civil war, the defeated Nationalist government and its troops fled to Taiwan. The Cold War then stabilized a militarily wary antagonism across the Taiwan Straits. Communication between the two sides was strictly prohibited. Displaced Mainland veterans had to make a living in a society alien to them, a form of demobilization quite different from the usual sense of discharged soldiers returning to their homes. The Nationalist state formed a government institute—the Vocational Assistance Commission for Retired Servicemen (VACRS)—to help Mainland veterans find jobs. This paper examines the history of veterans' farms, the most important employment program of VACRS. Looking at various dimensions of veteran-farmers' economic lives, I explore the process of settlement that rendered veterans a group of farmers different from their Taiwanese counterparts: how VACRS initially drew up a blueprint and later changed it, the evolution of their households, special schemes for ownership of farmlands, the function of veterans' farm headquarters, interactions between the veterans' farms and local society, and the income gaps among veteran-farmers. I also show the economic differences between veteran-farmers and Taiwanese farmers by analyzing household type, family labor, and economic behavior. Although VACRS started with unrealistic goals and implemented some inappropriate

---

\* Department of Sociology, the New School for Social Research

policies along the way, it did not insist on these problematic visions, but rather constantly adapted to unexpected developments. In addition to its flexibility, VACRS maintained state ownership of veterans' farms. As a result, this labor pool was collectively and effectively organized, as were the resources VACRS invested in the farms.

**Keywords:** soldier settlement, veteran-farmer, VACRS, Mainland Chinese veteran

## 李明珠論華北饑荒

Lillian Li, *Fighting Famine in North China: State, Market, and Environmental Decline, 1690s-1990s.*  
Stanford: Stanford University Press, 2007. xix+520pp.

賴建誠\*

中國經濟史學界，早已熟知李明珠教授的大名。1981年她的第一本專書《中國的絲貿易》(*China's Silk Trade: Traditional Industry in the Modern World, 1842-1937*)，在哈佛東亞叢書出版；十年後，她與 Thomas Rawski 合編《中國史的經濟視野》(*Chinese History in Economic Perspective*)，由加州大學出版(1992)，對經濟史學界有廣泛的影響。又過了十五年(2007)，她發表這本五百多頁論華北饑荒的專著，這是她自 1982 年以來，長期關心糧食與饑荒問題的心血結晶。在此之前，她對糧食與饑荒的研究，已在期刊發表過好幾篇，<sup>1</sup>現在我們終於能看到全貌，一方面要恭喜她的成就，二方面要向學界報告她的整體貢獻。

我最早注意到她的研究，是 1991 年發表的四十五頁長文：〈中國饑荒中

\* 國立清華大學經濟學系教授

<sup>1</sup> Lillian Li, "Introduction: Food, Famine, and the Chinese State," *Journal of Asian Studies* 41: 4 (Aug. 1982), pp. 687-707; Lillian Li, "Life and Death in a Chinese Famine: Infanticide as a Demographic Consequence of the 1935 Yellow River Flood," *Comparative Studies of Society and History* 33: 3 (Jul. 1991), pp. 466-510; Lillian Li, "Integration and Disintegration in North China's Grain Markets, 1738-1911," *Journal of Economic History* 60: 3 (Sep. 2000), pp. 665-699; Lillian Li and Alison Dray-Novey, "Guarding Beijing's Food Security in the Qing Dynasty: State, Market, and Police," *Journal of Asian Studies* 58: 4 (Nov. 1999), pp. 992-1032.