

In the Name of the Farmer: A Historical Review of  
Agrarian Movements in Postwar Taiwan

Jui-Hua Chen

以農之名：臺灣戰後農運的歷史考察

陳瑞樺

本文初稿曾發表於2012年臺灣社會學會年會由李丁讚老師籌組的「農藝復興」論文組，感謝李老師的邀請、評論，以及與會者的提問。兩位匿名評審提供了寶貴建議，於此致上謝忱。

陳瑞樺，清華大學社會學研究所副教授

電子信箱：chenjh@mx.nthu.edu.tw

投稿日期：2013年08月12日。接受刊登日期：2013年12月26日。

## 摘要

本文旨在考察臺灣戰後「以農之名」所發起的社會運動，透過比較不同時期農運的原因及訴求來呈現當前農運的意義。本文指出，隨著現代性的演變，農運的關注焦點逐漸從階級轉為環境；從原本對農民生產要素的保障及農業生產利益的分配，轉而關注整體國民的糧食安全及地球的環境存續。在此轉變過程中，土地在1950年代作為生產要素而被爭奪；1970年代開始因為工業污染而出現「環境」的意涵；到了1980年代後期，在臺灣試圖與新自由主義經濟全球化秩序連結的導火線引爆下，農民長期以來累積的不滿情緒，讓階級議題回返成為農運的主要課題，但在此同時，農地被理解為受到黨國體制所控制的人民財產而被要求開放自由買賣。到了2010年前後，在農地持續流失、生態環境劇變的險峻情勢下，土地被當作農民受到政商聯手掠奪的財產而被保衛，但在保障人民財產這項訴求背後，新農運的核心關懷是農地保存及農業重建。重建農業具有根本的重要性，正因為它所影響的不只是農民階級和農業部門，同時也涉及到社會關係的重建與生態環境的回復。然而這並不意味新農運將以普世價值或生態環境之名來掩蓋農民的階級利益，相反地，新農運試圖將普世價值與個殊利益整合，將生態環境與階級利益連結起來思考，以形成對抗發展主義思維及土地開發尋租的力量。

關鍵詞：農運、農民運動、土地正義、糧食主權、社區營造、另類全球化

### Abstract

This article aims to review the social movements launched in the name of the farmer in postwar Taiwan, as an attempt to illustrate the connotations of contemporary agrarian movements through historical comparison. By comparing causes and petitions of agrarian movements taking place in different period of times, the article argues that with the transformation of modernity, the focus of agrarian movements gradually shifted from class to environment, from securing factors crucial to the agricultural production and the distribution of agricultural profits to concerns regarding the food safety of their compatriots and the sustainability of the global environment.

In such transitions, the connotation of the land shifted as well. In 1950s, the land was fought over as the essential element of production; in the 1970s, while the industrial pollutions became obvious, the land began to hold the connotation of environment; in the late 1980s, ignited by the government's attempt to incorporate with the neo-liberalistic global economic order, farmers' anger that has been accumulated for a long time once again made class issue became the main concern of the agrarian movement, while at the same time, farmlands were considered as properties under the control of nation-state and were requested to be allowed to sell without restriction. At around 2010, facing the dire situation of the continuous loss of farmlands and drastic environmental changes, the agrarian movement defended farmlands as properties of farmers that had been despoiled. However, behind the petition of protecting people's property as their basic right, the core concern of the movement is the preservation of farmland and reconstructing agriculture.

Reconstructing agriculture is of fundamental importance here, since it not only influences the farmer and the agrarian section, but also the reconstruction of social relations and the restoration of the ecosystem. Nevertheless, it does not mean the new agrarian movement is going to cover up or neglect the class interest of farmers in the name of universal values or eco-friendly claims. On the contrary, it tries to integrate universal value and particular interest, to incorporate environmental issue with class issue, in order to form a force to resist the prevailing developmentalistic mentality and the rent-seeking practices in land planning policies.

**Keywords: Agrarian movement, Farmer's movement, Land justice, Food sovereignty, Community reconstruction, Alter-globalization**

## 一、前言

什麼是農運？它指的是農民運動、農業運動或農村運動？社會運動研究者通常將農運等同於農民運動，而非農業運動或農村運動；就如同工運指的是工人運動，而非工業運動或工廠運動。這種用運動參與者的職業身分來界定農運的方式，帶著鮮明的階級政治印記。農民，不只是農運的當然行動者，更是運動所涉及利益的直接關係人。

相對於農民運動，「農業運動」有時被用作政府推動的農業政策名稱，由國家推動的農村改造政策也不乏命名為「鄉村運動」的例子，<sup>1</sup>在這些歷史經驗中，「運動」實為「政策」的同義詞。但「農民運動」似乎很難被用來作為農業政策的名稱，「農業大軍」這種帶有軍事寓意的詞彙倒是比較符合政策的用語。從上述詞語的對照很容易就會推導生出一種語意的對比：「農民運動」是由社會部門發起、以農民為行動者的集體行動，背後的設想是以農民為運動主體；「農業運動」及「農村運動」則是由政府發動、以農業及農村為改造對象的政策，農民是計畫構想中必須動員的客體。

### （一）階級利益與普同價值的辯證

以「農民運動」來界定農運，同時也就在象徵層面上以階級利益來界定集體行動的社會屬性。這種界定農運的方式，連結了19世紀中葉以降從西歐發展起來的階級政治觀。它讓我們關注農民作為一個社會類屬，在臺灣戰後社會變遷過程中所經受的衝擊及傷害，並且讓我們得以考察在過往社會運動研究中被其他層面的鬥爭所掩蓋的階級面向。劉華真對1971-1983年間發生於臺灣的環境抗爭之研究告訴我們，臺灣在1970年代爆發的第一波環境衝突，源於農工部門之間對自然資源的爭奪，然而這些抗爭者的身分被呈現為「當地居民」，農漁民的階級屬性在環境運動「普世利益」的敘事中被隱沒，而這樣

---

1 前者如農委會於2006年推出的「新農業運動——臺灣農業亮起來」，後者如大韓民國政府於1970年開始推行的「新鄉村運動」(Saemaul Undong)。值得一提的是，「新鄉村」是從韓文的Saemaul翻譯而來，sae意為「新」(new)或「更新」(refreshed)，maul意為「鄉村」(village)。雖然Saemaul Undong中的maul(village)在1970年開始推行時指的就是鄉村，但隨著這項運動在鄉村取得成效，運動的實施範圍也擴展到都市地區。這時maul所指涉的已經不再只是原本的字義「鄉村」，同時也包括各種不同區位的local community。由此來看，Saemaul Undong在臺灣脈絡下更貼切的對應詞是「社區發展」。

的抗爭者身分再現方式是知識分子參與環境抗爭、介入行動詮釋的結果（劉華真2011）。如果將這些「環境抗爭」視為廣義的社會運動其中一種類型，那麼從參與者的階級屬性來看，這些環境抗爭其實是臺灣戰後先於五二〇農運的「農（漁）民運動」，只是他們並未明確地以農為名來揚起運動的旗幟。

如果將1970-1980年代的環境抗爭與2010年前後的農運相對照，會得到什麼樣的解釋呢？首先，在反國光石化、反農地徵收、反搶水等運動中，農漁民是直接的利害關係人，也都涉及農工部門之間對於自然資源的爭奪；其次，在這些運動中，除了農漁民，我們還看到許多學者及學生的身影，他們之中大部分並不具有農民身分，但卻以「農」為旗幟、與農民相結合，發起了一場又一場的社會運動。如果1980年代的環境抗爭和2010年前後的農運都兼具了環境和產業兩種屬性，那麼何以1980年代知識分子的參與導致抗爭者的農漁民階級屬性被隱沒，而今日的知識分子卻要「以農之名」來高舉行動的旗幟呢？

如何理解這波農運，它所涉及的問題不只在釐清運動參與者的階級屬性，同時也涉及到社會運動歷史性的理解。探討農運是什麼，其實也就是在探討我們所處社會的性質、我們所處世界的境況及我們所處時代的特徵。然而這場歷史考察應該從何著手呢？考察當前「以農為名」的運動參與者所提出的訴求，是理解上述課題的起點，也是關鍵。

## （二）農運與土地

在2010年前後於臺灣發生的農運中，「土地正義」是極為鮮明的訴求，不論是新竹二重、苗栗大埔、彰化二林等地的反農地徵收運動，彰濱地區因國光石化開發計畫所引起的抗爭，「土地」都是爭議的焦點。將觀察的時間拉長，在戰後臺灣，明確以「農」為名所發起的社會運動在1980年代就已產生，然而1980年代的農運所關注的也是「土地」問題嗎？晚近發生的農運，與此前的農運有何性質上的差異呢？

既然「土地」是當前農運的爭議焦點，而農運又具有揭示當前臺灣的社會性質之作用，那麼考察「土地」的意涵在不同時期農運中的轉換，也就可以作為一把鑰匙，用以理解當前農運所呈顯的歷史性。結合先前的說明，我們可以進一步追問：農運所彰顯的歷史性如何表現在土地爭議上？「土地」，在什麼情況下是階級的？在何種意義上是普同的？階級利益和普同利益的辯證關係如何在農運中展現？

本文將考察臺灣戰後到2012年為止不同時期「以農之名」所發起的社會運動，這些運動的發起者及組織者不必然為農民，但都「以農之名」來建構論述，並且都動員了農民參與其中。我們所要做的並不是說明個別農運如何組織及運作，而是要考察不同時期農運的成因、訴求及發展，透過不同時期農運的對照，思索當前在土地的旗幟下所進行的抗爭，揭示了什麼樣的歷史性？呈現出什麼樣的現代性轉變軌跡？

## 二、臺灣戰後農運的演變軌跡

農運是現代國家與資本主義結合發展下的產物，它既是現代性發展的結果，也是現代過程所產生問題的表徵。在工業革命及現代資本主義發展以前，「民變」的參與者必然包含眾多的農民，這時區分某一「民變」是否為「農民民變」，並無助於界定此一行動的社會性質。然而隨著資本主義的發展，農業面臨工業的資源爭奪，農村面對都會的競合，農民具有不同於其他階級的利益，這時「農運」才有了獨特的(*sui generis*)意義。

馬克思(Karl Marx, 1818-1883)在《路易·波拿巴的霧月十八日》(*Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte*)中分析了19世紀中葉法國農民的狀況，他認為：

小農人數眾多，他們的生活條件相同，但是彼此間並沒有發生多種多樣的關係。他們的生產方式不是使他們互相交往，而是使他們互相隔離。……各個小農彼此間只存在地域的聯繫，他們利益的同一性並不使他們彼此間形成共同關係，形成全國性的聯繫，形成政治組織，就這一點而言，他們又不是一個階級。因此，他們不能以自己的名義來保護自己的階級利益，……他們不能代表自己，一定要別人來代表他們。他們的代表一定要同時是他們的主宰，是高高站在他們上面的權威，是不受限制的政府權力，這種權力保護他們不受其他階級侵犯，並從上面賜給他們雨水和陽光。所以，歸根到底，小農的政治影響表現為行政權支配社會。（馬克思 1995〔1852〕：677-678）

政府與農民的關係，隨著資本主義的發展型態而轉變。馬克思的分析所對應的是19世紀歐洲的歷史脈絡，與21世紀初的臺灣未必相符，但他對農民與政府之間關係的說明，卻為我們提供了考察農運的線索。如果19世紀中葉法國的農民必須依賴政府保護他們，將政府視為自身利益的保護者，因此任由行政權擴張以支配社會，那麼在20世紀和21世紀初的臺灣，往往正是因為政府的政策作為無法保護農民，甚至是由於政府的政策作為使農民的利益受

到侵害，才讓農民組織起來捍衛自己的權益。正是以政府為抗爭對象，人民才會旗幟鮮明地「以農之名」發起運動。

然而社會運動要能夠發生，不只要有課題上的重要性，也必須要有條件上的可能性。戰後臺灣在1947-1987年間實施戒嚴，期間雖然也有以農民為主要參與者的集體行動，但都還只停留在地方民衆抗爭的層次，而沒有「以農之名」來組織社會運動，一直要到1987年解嚴，才第一次出現旗幟鮮明的「農運」。然而此時的臺灣，經歷了四十年的發展歷程，早已從一個農業為主的社會轉變為工商業為主的社會，並且正在冷戰末期的全球經濟再結構過程中，積極尋求與世界貿易的主導架構接軌，而農業保護正是為了尋求與世界接軌而必須拋棄的籌碼。此時的農業發展面對著與此前截然不同的歷史性，農民同時面對著資本開發力量對農業資源的侵奪以及國外農產品的競爭。也因此，1987年以降的農運發展是三重歷史性交互作用下的產物：第一重是臺灣此前的經濟發展過程造成農業部門的整體衰微（農業經濟在經濟發展中的邊緣化、農業生產環境的破壞、農業工作者及農村人口的老化），第二重是臺灣在後威權時代的政治重構，第三重是全球性的資本主義積累體制的轉變。

以下我們將依序回顧：(1)1987-1989年的農民運動；(2)2002年的一一二三與農共生運動；(3)2009-2010年間的〈農村再生條例〉修法運動；(4)2010-2011年間的反農地徵收運動。<sup>2</sup>我們的考察重點如下：說明三農問題在不同時期如何成為社會運動的原因、不同時期的農運各自提出了什麼樣的訴求、誰是運動主體，並以上述問題的說明為基礎進而分析這些運動的社會性質。

討論這四項運動，並不意味著在1987年之前不存在以農民為主要參與者的集體行動，然而因為本文的主要目的在考察晚近農運所呈現的歷史性，在此問題意識下，解嚴前的農民集體行動乃至日本殖民時期的農民運動並非本文所要闡述的重點，而只是作為說明農運性質轉變的歷史參照。無論如何，為了讓解嚴後「以農之名」所發動的農運其性質及意義能夠充分地呈現，在對上述四項社會運動分別進行闡述後，我們會簡單回顧1920年代日本殖民時期及1940年代戰後初期的農民運動，再進入農運歷史性轉變的整體分析。

---

2 由於各項限制，本文所探討的發展只到2013年，而未能及於之後。

## （一）八〇年代末農運

### 1. 運動成因及訴求

1987-1989年間，臺灣發生了一系列的農民抗議行動，其中1988年5月20日在臺北街頭爆發激烈的警民衝突，讓這一系列行動被歸結在「五二〇事件」的名稱下進入社會運動的歷史。

這場農運的導火線是農產品進口問題。1987年12月8日，面對政府開放水果市場當作平衡中美貿易的籌碼，造成水果滯銷、果價慘跌，由臺灣中部東勢、石岡、和平、卓蘭、梨山、新社等地果農組成的「山城農民權益促進會」，動員了三千餘名果農赴立法院請願，是臺灣戰後「第一次大型的農民集體遊行示威活動，首開日後農民運動的先河」（李疾 1988）。梨山農民權益促進會的代表和宜蘭的農民代表提出三點訴求：(1)改善水果進口政策；(2)加強德基水庫水土保持工作，解除在1989年以前砍伐集水區溫帶水果的計畫；(3)減免國有林班地百分之二十的果樹代金。山城農民權益促進會的代表也提出幾項訴求，包括儘速成立農業部，設立農業氣象台，全面實施農保，限區限量限時進口水果，以及開放農地買賣使用之限制等（何明修、蕭新煌 2006：90）。往後三個月，全臺各地的農民相繼成立了十四個農權會（李疾 1988：122）。

1988年3月16日，山城農民權益促進會結合了其他農民權益促進會，再次於臺北市發起抗議行動，對「中美貿易談判」提出控訴。運動參與者聚集在美國在台協會、經濟部國貿局、國民黨中央黨部等地請願抗議，除了各地農權會之外，並有工黨、綠色和平工作室、環保聯盟、進步婦女聯盟、高雄後勁反五輕自救會、民進黨立委助理、北區八所大專院校學生共同參與（何明修、蕭新煌 2006：91）。抗議中提出了反對美國農業帝國主義的口號，並主張在「農、工、商並重」的原則下，讓臺灣的整體經濟得到均衡發展（李疾 1988：123）。

歷經1988年3月16日、4月26日中部果農抗議美國農產品進口，5月16日高雄縣六百餘位農民因省政府不同意高雄縣政府提前辦理農民健康保險而包圍省政府，這一系列抗爭到了5月20日升至高點，雲林縣農民權益促進會於臺北舉行五二〇大遊行，全省農民權益促進會數千位農民參與（蕭新煌 1991）。

三一六和五二〇分別代表了農運發展的兩種不同路線。在三一六和

四二六行動後，農運的領導幹部形成兩種不同的主張，一派認為應該下鄉從事組織扎根工作以累積實力，另一派則主張以更激進的訴求和行動方式向當局施壓。五二〇行動正是由抱持後一種主張的組織者所發起（李疾 1988：125）。根據鍾秀梅的分析，1988年的農運以五二〇行動為分界，之前的行動以《夏潮》和部分《美麗島》雜誌的知識分子及山區農民為主；而五二〇遊行則以《新潮流》政團為主導，表現出較濃厚的政治色彩（鍾秀梅 2011：28-29）。<sup>3</sup>由此，在運動路線的差異之外，運動訴求的內涵也有所不同。

在五二〇遊行之前，農運有三大目標：(1)自主之農業政策；(2)產銷民主化；(3)全面改造農會。在此三大目標下提出七項主張：(1)要求政府當局訂定明確的農業保護政策；(2)全面實施農民保險；(3)改革產銷制度，防止中間剝削；(4)急速防治工業廢水污染農地，訂定〈農業資源污染防治法〉；(5)推動計畫生產；(6)提高農產品收購保證價格；(7)廢除水利會（鍾秀梅 2011：28）。五二〇遊行提出了七大訴求：(1)全面辦理農保及農眷保；(2)降低肥料售價；(3)增加稻穀計畫收購量；(4)廢除農會總幹事遴選辦法；(5)水利會納入政府編制；(6)設立農業部；(7)開放農地自由買賣（蕭新煌 1991）。對照兩者，可以發現農民保險、農產品收購（價格或數量）、農會及水利會改造是兩組訴求的共同點，在此之外，前者更關注於農業保護政策、產銷制度改革、防治工業污染、推動計畫生產等與農業經營環境的維護與改善相關的項目，而後者則更關注於農政部門地位提升、肥料售價、農地買賣等非著眼於農業經營環境維護的項目。在這些訴求中，特別要注意的是最後一項：「開放農地自由買賣」。

## 2. 五二〇農運中的「自由化」

農地無法自由買賣，源於1930年〈土地法〉第三十條的規定：「私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限……違反前項規定者，其所有權之移轉無效。」此項規定於國民政府遷臺後沿用。在1950年代及1960年代的工業化進程中，許多農業土地被用來蓋工廠，為了防止工業擴張持續侵毀優良農地，1973年8月的行政院會決定，「嗣後農用良田，不得再行轉作他用」；「興辦工業人不得使用一至六等則農田設廠」。同年9月，行政院發布

---

3 在五二〇遊行之後，由於農運團體間的意識形態與運動理念不同，因而分別成立了「臺灣農民聯盟」和「臺灣農權總會」等兩個跨地區的聯合組織（何明修、蕭新煌 2006：91）。



〈農業發展條例〉，其中第九條規定：「地政主管機關核准農業用地變更為工業用地時，應先徵得農業主管機關之同意。」

規定農地農有和農地農用，目的在保護農業發展的土地根基，但這也就意味著將農地從一般的商品範疇中排除出去，由國家以法令來管制其流通。然而在以農養工的政策影響下，農業勞動收益微薄，農家下一代往往無人接續務農，導致農業勞動人口日漸老化。另一方面，解嚴後對國民黨黨國體制的挑戰中，農地限制買賣被理解為威權政體對人民自由的箝制，因此農地去管制也變成反威權、爭自由的一種表現。農民在經濟發展過程中所感受到的不公平對待，結合上當時臺灣社會亟欲推倒威權政體的各项管制，使得農地開放自由買賣成為五二〇農民運動的訴求之一。

農運中出現開放農地自由買賣的訴求，從更大範圍來看，事實上是在後解嚴時期整體「自由化」運動中的一個環節。由於自由化運動的目的在推翻黨國威權體制施加於社會之上的各種管制，從而不只是在政治上，並且在經濟上都以「自由化」為訴求及目標。政治自由化與經濟自由化在此找到了共同基點，在甫解嚴的臺灣表現為具有矛盾性格的農民運動。其矛盾性在於，農運的導火線是開放農產品進口，而開放農產品進口是當時的中華民國政府在美國雷根政府貿易制裁壓力下所做的讓步，<sup>4</sup>換言之，也就是臺灣為了與美國推動下的新自由主義全球化政經秩序接合所讓出的籌碼。<sup>5</sup>臺灣農民提出限制水果進口的主張，卻同時主張開放農地自由買賣，也就相當於在反對新自由主義政經秩序的同時，要求按照經濟自由主義的邏輯，讓農地成為可以自由交易的商品。

五二〇農運終究沒有扭轉農產品開放進口的世界貿易遊戲規則，但卻為新自由主義經濟秩序與農運之間的矛盾關係悄悄地揭開了序幕。悄

---

4 美國雷根總統於1987年2月向國會提出〈綜合貿易暨競爭法〉(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act)，對1974年貿易法三〇一條進行修正。根據此法，當美國認為貿易夥伴採取「不公平貿易」措施時，便可要求貿易夥伴改善對美貿易關係，如果回應無法令其滿意，則按照該法實施貿易制裁。

5 我國於1990年1月1日以「臺灣、澎湖、金門、馬祖個別關稅領域」名義，正式向GATT祕書處提出入會申請，當時正是GATT第八回合談判積極進行之時。GATT第八回合談判（烏拉圭回合）自1986年展開，在1993年12月15日達成最終協議，決議自1995年元月正式成立世界貿易組織(WTO)，以執行烏拉圭回合有關未來多邊貿易體系之各種規範，這些規範包括開放農產品市場在內。參見中華經濟研究院WTO及RTA研究中心網頁<http://taiwan.wto-center.org.tw/WTOhistory.asp>。

悄地，是因為這項矛盾在解嚴後臺灣追求自由化的社會潮流中，根本不被運動組織者及研究者所注意。彼時，研究者關注的是長久被威權政體所支配的人民如何成為行動主體，以及社會運動如何能夠開展和持續。

### 3.五二〇農運的性質

五二〇農運清楚地標舉了農民權益的旗幟，甚至以「農權」作為運動組織的名稱。對於這場運動的社會性質，蕭新煌曾有如下的評論：

自1987年底至1990年夏這兩年多的農民運動，其最大特色是經由動員小農長期以來對國家農業政策不滿的心理與情緒，轉變之而成為一種基於「受害者意識」的集體抗議行為，抗爭對象是農村社會以外的國家機器。(ibid.: 82)

然而農民是否能在運動之後維繫能量，並透過組織行動在社會變遷過程中成為扭轉自身命運的行動主體呢？當時學者的看法毋寧是有所保留甚至是悲觀的。蕭新煌認為：「如果農運團體不將農運場域從城市轉回農村，那麼小農性格的蛻變契機將無法保固和持續」(ibid.: 89)。要將農運場域轉回農村，是因為農運還有另一重要使命：「農村社會內部的改造」(ibid.: 86)。這不只意味著在都會區動員抗爭之外必須回到農鄉在生產場域組織農民，這同時也意味著農運涉及的不只是農民的階級利益，還涉及到農業的存續與農村的興衰。但在當時的時代脈絡中，學者關注的焦點主要還是在於「社會改造」，農村改造被看成是政治民主化的一環。

對於農運的未來，除了蕭新煌提出社會運動的性質診斷，趙剛也從歷史發展趨向提出了如下的判斷：

從世界體系的層次來看農運，則無論頻率、規模和影響力都已到了日薄西山的境況。對照這個沒落中的世界農運的大環境，臺灣農運的黎明曙光，可能也是日落餘暉。(趙剛 1989: 213)

就臺灣特殊的歷史與社會脈絡而論，作為當今解嚴後眾多社會運動一支的農民運動，可以說有歷史上與結構上的必然性。但是，如從臺灣今後階級與政黨關係的重構，與世界農運史的角度來看，臺灣的農民運動將不會像工運、學運、環保運動，甚至婦女運動一般「方興未艾」。長期而言，農運的前景將是黯淡的。(ibid.: 223)

在1980年代末，趙剛認為農運前景將是黯淡的。如果經過二十年後，農運在臺灣獲得了新的動力，那麼重要的並不是質疑個別研究者於二十年前針對當時社會狀況所做的判斷在今日是否仍然適用，而在探討社會條件、生存環境以及由這些條件及環境所蘊生的集體行動，產生了什麼樣的變化。

## （二）一一二三與農共生運動

### 1. 運動成因及運動主體

2002年11月23日，超過十二萬名來自臺灣各地的農漁會員工及農漁民走上臺北街頭，主辦單位宣稱這場運動共有十三萬五千位農漁民參與，「創下了臺灣歷史上規模最大的農民運動紀錄」（丁文郁總編 2005：6）。

之所以發生這場運動，源於當年8月財政部發布〈農漁會信用部分級業務管理規定〉，計畫按照農漁會信用部逾放比率高低對全國農漁會實施分級管理，因此造成基層農漁會強烈反彈。按照行政院規畫，經營不善的農會信用部，將由行政院金融重建基金賠付負債超過資產之差額後，強制讓與行庫概括承受。為了維繫自己的生存，全國304家農會與40家漁會於2002年9月5日共同組成「全國農漁會自救會」，決議發起這場「一一二三與農共生——全國農漁民團結自救大遊行」。

信用部分級管理與信用部存廢並不同，農漁會也並不等於農漁民。為了將運動發起組織「全國農漁會自救會」與運動名稱「全國農漁民團結自救大遊行」所界定主體的差距在語意上接合起來，全國農漁民自救會喊出的口號是：「支持改革，反對消滅」；提出的運動主軸則是：「農業等於農村，農村等於農會，農會等於農民」（ibid.: 123-124）。在語意的置換中，分級管理被詮釋為消滅，而農會被安插在農業、農村、農民這三個經常被並稱的辭彙中，三農變成了四農，農會與農民被等同。

誠然，農漁會信用部與農業金融息息相關。隨著農業金融機構逐漸移轉給以營利為主要目標的財團銀行，農漁民將面對較為不利的融資條件，因此農漁會信用部的分級管理當然與農漁民有關。然而，這項措施衝擊最大的還是農漁會。「對農會員工來說，信用部被接管代表的可能是立即的失業危機，對領導階層來說，則是直接剝奪其掌控地方政治經濟網絡的管道，二者的動員誘因其實與大多數農民是不同的」（林御翔 2005：121）。在運動組織者〈給農漁會同仁的一封信〉中，用了如下的口號來呼籲利害關係人進行動員：「有十萬，一切有希望；沒十萬，各自求轉行」（丁文郁總編 2005：78-79。）。<sup>6</sup>當然，達到動員十萬農漁民的目標之後，能夠免於轉行的並非農漁

---

6 另載於一一二三與農共生的動員組長（時任農訓協會訓練處處長）王志文的部落格「我與臺灣的農漁會」<http://tw.myblog.yahoo.com/freire1961/article?mid=28&prev>

民，而是「農漁會同仁」。總言之，農民並非這場運動的主體，而是農會動員的對象。也因此，吳音寧於《江湖在哪裡？》(2007)這本描述臺灣戰後農民、農業、農村沉淪過程的著作中，將「一二三與農共生」界定為「農漁會遊行」，而非「農漁民遊行」。

## 2. 成功動員農民的組織條件

然而何以農漁會遊行卻能夠動員如此多的農漁民參與？就算參與遊行的12萬人中有許多是農漁會員工及其親友，但其中的農漁民數目必然也遠遠超過戰後臺灣的任何一場農運。<sup>7</sup>林御翔(2005: 121-122)認為「一二三與農共生」之所以能夠動員如此多的農漁民參與，原因在於自救會組織幾乎完全承襲農訓協會<sup>8</sup>的人力與硬體資源，讓自救會得以在很短的時間就迅速運作起來。透過農漁會綿密的組織網絡與人脈，加上其與農漁民之間特殊的恩庇關係，讓抗爭動員過程的組織成本大大降低(Ibid: 111)。以農訓協會為核心來組織農漁會，以農漁會的網絡動員農漁民，是這次運動可以達成大規模動員在組織層面的原因。

蕭新煌在分析五二〇農運時說：「如果農運團體不將農運場域從城市轉回農村，那麼小農性格的蛻變契機將無法保固和持續」，這讓人想起馬克思在《路易·波拿巴的霧月十八日》中對於小農無法形成政治組織的說明。然而臺灣的小農並非沒有組織，而是由農會系統所組織。農會不只是在生產層面上進行組織，並且以生產為基礎來進行不同層面社會生活的組織。

農會為地方人際網絡的中心，支援農業推廣、訓練工作，除了作為基層金融樞紐，更兼具政策推廣與社會福利功能。在地方選舉層次，農會也兼具動員角色，特殊的組織型態，使農會、農會信用部以及其廣大的會員成為不可分割的整體，此種組織與統一性成為最基本的集體資源，也是對其他資源進行動員的基礎。(林御翔 2005: 119)

正是由於農會結合了多面向的功能，建構起密切交織的連帶網絡，使得農會和農民難以分割。而農會在提供農民以各項服務的同時，也培養了自己對農民的動員能力。

---

<sup>7</sup> =301&l=f&fid=12。

7 根據遊行總指揮詹朝立(2003: 297)的估計，在參與遊行的十二萬人之中，有二成是農漁會員工及家屬，有八成是農漁民。

8 農訓協會全名為「中華民國農民團體幹部聯合訓練協會」，該會定期辦理農漁會幹部講習訓練，為全國農漁會資訊交流中心。

### 3. 農民參與遊行的心理動力

組織體系和連帶網絡能夠說明大規模動員在技術層面的可能性，卻無法解釋為什麼會有這麼多農民上街頭。關於後者，當時擔任自救會執行祕書的農訓協會企劃處處長顏建賢如此解釋：

本次「一二三與農共生」大遊行之所以能結合農漁民與農漁會的大團結，實肇因於政府未能在我國加入WTO後，謀求如何振興農漁業、活化農漁村、改善農漁民生活，卻先將農漁民長久依賴的農漁會組織要先「改革」掉，……（顏建賢 2003：48-49）

上段文字說明了一一二三與農共生運動發生在臺灣加入世界貿易組織的大背景中，並且此一政經脈絡是農漁民之所以會被大規模動員在社會層面及心理層面的原因。陳建甫認為：

2002年1月1日臺灣加入WTO，對大多數亞洲國家而言，加入WTO的第一年通常是農民運動蓬勃發展的一年，但是臺灣卻沉寂了，這次剛好利用農漁會金融改革這個機會，再加上從7、8月開始農產品價格估計調降二、三成，甚至低估到四成的情況下，農民不滿的情緒很容易受到外界的挑逗而逐漸甦醒。（2005：193）

農民被動員不只是因為與農會之間的人情關係，而是因為他們自己心中早已有某種不滿情緒，農漁會信用部被接管這件事，只不過是讓農民積累已久的不滿情緒得以被動員而爆發出來的導火線。農漁會信用部可能被接管是農漁會員工走上街頭的原因，農民長期累積的不滿情緒則是農民願意被農會動員上街頭的原因。受邀撰寫運動文告的楊渡提出了如下的分析：「這一次農民大遊行之所以能夠動員這麼多人，根本的原因不僅是農漁會信用部將被全面接管，也不僅是三十六家被接管所傳出的交易太讓人不平，而是農民本身的憤怒」（楊渡 2003：33-34）。也正因為農民有許多憤怒，農漁會才能動員農漁民。

農民的憤怒情緒來自於長期以來的生存困境。然而這次運動有試圖解決造成這些困境的問題嗎？讓我們先檢視這場運動的訴求與主張。

#### 4. 一二三與農共生運動的三大訴求、十大主張

全國農漁民自救會共提出三大訴求、十大主張（詹朝立 2003：328-329）：<sup>9</sup>

---

9 必須一提的是，全國農漁民自救會在遊行結束三年後出版的紀錄《1123與農共生》（丁文郁總編 2005）中，竟然沒有一處集中說明這次運動的訴求與主張。

【三大訴求】：

1. 搶救臺灣農漁業與農漁民。
2. 咱農漁民需要農漁會繼續提供服務。
3. 制定以農漁會信用部永續經營為主軸之〈農業金融法〉。

【十大主張】：

1. 速依法編足「農業發展基金」一千五百億，及「農產品受進口損害救助基金」一千億。
2. 依法落實推動老年農民退休制度。
3. 成立「全國性城鄉交流與鄉村活性化」機構，以加強城鄉交流，促進農業發展。
4. 本會期通過自救會版〈農業金融法〉，設立「全國農業金庫」，並建立以農漁會為基礎的農業金融體系。
5. 修正〈農會法〉與〈漁會法〉，中央主管機關一元化，由農委會監督輔導農漁會。
6. 實施股金制度，確立農漁會為多目標功能的農漁民合作組織。
7. 停止實施現行農漁會信用部業務限制令，放寬農漁會信用部經營項目。
8. 歸還已被強制讓與銀行之三十六家農漁會信用部，回歸農漁會體系。
9. 修正〈金融機構合併法〉，讓經營不善之農漁會信用部得讓與其他農漁會承受。
10. 請確實執行阿扁總統競選時所提出之「農業政策白皮書內容」。

上述三大訴求中的前兩條，基本上是重申農漁業、農漁民、農漁會的重要性及彼此的密切關係，第三條制訂〈農業金融法〉才是這次運動的核心訴求。在十大主張中，第一條到第三條分別針對農業、農民、農村提出主張，特別第一條是針對加入WTO對農業部門所造成損失要求給予救助。第四到第九條要求調整農會及農會信用部的經營架構及規定，其中第五、第六條意在修正農漁會的經營架構，第四、七、八、九條是與農漁會信用部及農業金融體系等課題相關的條目。

面對這場運動龐大的動員能量，政府隨之讓步。11月30日召開的「全國農業金融會議」，達成「充實農業信用保證基金及農、漁會與信用部由農委會一元化管理」、「設立全國農業金庫為農、漁會信用部業務的上層銀行」、「貫徹金融監理一元化」、「制定農業金融法」及「提升農業經濟的競爭力」等五項共識。<sup>10</sup>〈農業金融法〉於2003年7月頒布，2004年1月30日開始實施，在行政院農業委員會下成立了農業金融局，全國農業金庫也於2005年5月26日正式開業，被強制讓與銀行的三十六家農漁會信用部也重新回歸農漁會體系。「一二三與農共生」的十大主張中，與農漁會、特別是農漁會信用部相關的項目大有斬獲。<sup>11</sup>那麼在農漁會已經「獲救」之後，「農漁會自救會」是否有繼續帶領農漁民解決農民、農業、農村所遭遇的困境呢？

#### 5. 一二三與農共生運動的性質

一二三與農共生運動大規模動員的結果，促成了〈農業金融法〉的立法以及「全國農業金庫」的設立，從法制層面確立了農業金融與一般金融的雙軌制。然而根據林御翔的研究，「農業金融法基本上是民進黨政府受迫於政治壓力下倉卒通過，而非深思熟慮下的產物，甚至只是另一套用來規範農漁會信用部的罰則，而未從整個農業鄉村福利體系思考」（林御翔 2005：128）。也因此，林御翔對於這次運動的作用提出如下的評斷：

在「一二三與農共生」運動中，我們可以發現全國農漁民自救會並沒有永續發展的企圖，……自救會的定位就是要表達對既定政策的不滿，並保全農會體系存在。(ibid.: 124)

此次抗爭仍舊是少數領導者與國家機器的對抗，對於大部分農會領導者來說，社會運動只是人民向權威當局或向整個社會提出訴求的一種途徑，目標只著眼於化解當下的危機，而不是要徹底改變臺灣農民的弱勢處境。(ibid.: 129)

獨立的農業金融體系對農業發展具有一定程度的重要性，但即便建立了全國農業金庫，被強制讓與銀行的農漁會信用部回歸到農漁會體系，農業發展的危機及農民面對的問題也不會因此解除。一二三與農共生大規模動員的結

---

10 參見農業金融局網站中「組織與沿革」網頁的說明：<http://www.boaf.gov.tw/boafwww/?a=np&ctNode=205&CtUnit=3&BaseDSD=7>。(2013/05/25瀏覽)

11 大體而言，在十大主張中，第一、四、五、七、八、九項已獲得回應與解決，第二項農漁民退休制、第六項農漁會股金制、第十項實現農業政策白皮書等四項隨著時移勢往而不再被提起，第三項「成立『全國性城鄉交流與鄉村活性化』機構」也未受重視（顏建賢 2012）。

果是農漁會的勝利，而非農漁民的勝利；它所確保的是農漁會的未來，而非農漁村或農漁業的未來。這場運動驚人的動員人數，促成了農業金融體制的轉變，卻無法為農運帶來有意義的轉折。臺灣的農民並非沒有以農為名的組織：農會，正是這樣的組織。但農會所要做的，是從政府農業行政的立場將農民組織起來，而不是協助農民自己組織起來；也因此它在整合農民生活的各個面向的同時，並不站在農民的立場來組織農民對抗農民所遭受的侵害，而只是在農會與行政體系發生衝突時才動員農民來對抗農會所遭遇的威脅。<sup>12</sup> 爲了保衛自己，爲了保衛農村及農業，農民需要一個能夠站在農民利益、考慮農業未來，以社會之名爲農民發聲、而非以農民之名爲自己發聲的組織。

### （三）保障財產與保存農地〈農村再生條例〉修法運動

#### 前觀與引信

在「一一二三與農共生」運動發生一年後，自2003年11月23日開始，出生於彰化二林的楊儒門於公共場所放置裝有白米的爆裂物，貼上紙條，上面寫著「炸彈勿按。一、不要進口稻米。二、政府要照顧人民。」這項行動持續了一年，前後共放置了十七個「白米炸彈」。2004年底楊儒門主動投案，依違反〈槍砲彈藥管制條例〉及公共危險罪而被起訴入獄。這個事件雖然並非有組織的社會運動，卻震動了社會視聽，使臺灣農業所面臨的危機受到重視（吳音寧 2007：427-454）。因爲這個事件而成立的「聲援楊儒門聯盟」，發起了「官逼民反，良心無罪——聲援楊儒門，搶救臺灣農業」的連署活動，既聲援楊儒門，也聲援臺灣農業及農民。楊儒門白米炸彈事件引發社會大眾的關注，也促使一批知識分子投入農業問題的研究及書寫，進而在2008年開始的新農運中成爲重要的參與者。

---

12 「一一二三與農共生」總指揮詹朝立任職於臺東地區農會，他也是臺東農權運動的發起人，曾參與1988年五二〇農運，並擔任「農民聯盟」副主席。但他個人及特定地區農會的經驗，並不足以界定農會整體的一般性質。這並非主張農會對於農民及農村沒有正面貢獻，而在說明農會這個組織並不將組織農民以抵抗農民所遭受的侵害當成是自身的使命。在一一二三與農共生遊行之前，文宣組長吳德森於11月9日在網路上發了〈給全體農漁會同仁的公開信〉，其中提到：「一百年來我們做的最好的一件事叫作『配合政府政策』，服務的是農業政策下的農漁民，而非具有主體性的農漁民。這是歷史糾葛的產物，沒有對錯，重要的是，今後我們該如何？長期以來『官製、官治』的農漁會組織今後要如何走下去，才是重點」（丁文郁編 2005：77）。這段話正說明了農會的性質，而「一一二三與農共生運動」後續的發展則證實了這項性質並不因個別行動者的言詞而改變。



2008年12月，立法院一讀通過〈農村再生條例〉，政府計畫在未來十年逐年提撥投入共2,000億新臺幣經費讓農村「再生」。<sup>13</sup>這項計畫以「農村」為名，對農業部門投注高額經費，原本應該要受到農民的歡迎才對，卻激起了許多反對意見。這些質疑的聲音首先並非來自農民，而是來自具有農村生活經驗的作家、立委及學者。透過這些行動者前往各地舉辦一場又一場的說明會，一群關注〈農村再生條例〉可能造成負面影響的工作者彼此聯結起來，並於2009年2月開始以「台灣農村陣線」（農陣）作為組織名稱對外發聲。<sup>14</sup>

## 2. 農村再生條例受到質疑的原因

在社區大學全國促進會刊印的《農村再生條例的思與辯》(2009)小冊中，簡要地說明了〈農村再生條例〉計畫受到質疑的原因：

第三章以「土地活化」之名進行之整合型農地整備，實際上是將農地重劃與農村建地重劃合併，仍有開放農地變更非農用之虞。並賦予政府得以強制徵收、重劃、協議價購、重新分配處理人民的土地財產，引發違憲、侵權等重大爭議。(3)

不打算處理農村的產業問題，只預計將錢花在工程發包、硬體建設及土地開發上。(4)

農地持續流失，我們該如何面對糧食危機？(5)

上述說明包含了三項憂慮：(1)人民財產權受到侵害，並且導致農地變更為非農用；(2)所提建設計畫只重景觀工程而無助於農業發展；(3)糧食危機下農地持續流失。

對照於五二〇農運，〈農村再生條例〉修法運動的訴求並非農工部門利益的公平分配，而是人民財產的保障，保障人民財產的意義又與保衛農地連結在一起，這與五二〇農運訴求「開放農地自由買賣」已經截然不同。如果五二〇農運在農地管制的歷史背景下要求讓農地能夠轉變成交換價值，那麼台灣農村陣線則是在農地去管制化的衝擊下要求保存農地的使用價值。歸根究底，這次運動最大的憂慮是農地流失，最核心的關懷是農地保存。

與農地保存緊密相關的課題是糧食危機。由於全球氣候持續異常導致糧食產量銳減，為了避免斷糧，2008年春天俄國與印度等十八個國家限制了糧

---

13 最後通過預算為1,500億。

14 相關過程，參見台灣農村陣線，〈農村再生條例大事記〉(2009)，網頁：<http://www.taiwanruralfront.org/node/73>。(2012/11/17瀏覽)

食出口，埃及等十三個國家則因為缺糧而發生暴動與示威，全球性糧食危機的問題因而受到矚目（彭明輝 2011：42-43、46-47）。然而當年年底提出的〈農村再生條例〉對此問題卻全無回應。在臺灣糧食自給率不足、國際發生糧食危機的背景下，對農地流失的關注不只是因為個人生命經驗所產生的情感依附和價值選擇，同時也牽涉到社群生存的基本條件。〈農村再生條例〉修法運動發生兩年後，彭明輝出版了《糧食危機關鍵報告：台灣觀察》，書中提到：「台灣的糧食自給率僅三一%左右，比日本更沒有能力因應全球糧食危機的衝擊，但各種棄農與離農的主張與作為卻持續不絕」（ibid.: 48）。〈農村再生條例〉雖非棄農離農的主張，但作為國家針對農業部門所提出的旗艦政策，卻對農糧問題全無考慮，反而提出可能導致農地流失的政策，也就讓人更加憂心。

對於農業未來的發展而言，防止農地流失僅只是消極性的作為，農地保存並不會自動轉生出農業的振興。農地要能得到保存，最終需要農業永續經營。要讓農業能夠永續經營，需要有其他作為來改善農業的體質，讓農村在農業活化的基礎上再生。相對於此，〈農村再生條例〉提出的對策是「整體環境改善」，對農業轉型問題僅以「產業活化」一語帶過。由此可見，這項政策所要改善的首先是農村環境，而不是農業體質。然而臺灣農村之所以凋敝的根本因素並非農村空間環境的窳陋，而是農業經濟的蕭條及農業人口的凋零，不從根本改善農村經濟，而只著眼於農村環境的美化，並無助於問題的真正解決。對此，石岡農民謝美麗評論說：「農民就是黑乾瘦，偏偏政府只想來抹粉點胭脂」（蔡培慧 2010：119）。這句話正反映了許多農民對於政府政策的失落感受。

### 3. 抵拒 vs. 投入：社區營造工作者對〈農村再生條例〉的兩種態度

從社區營造的角度來看，將這麼龐大的經費投入農村「建設」，其中又有高比例的經費要用在空間環境改造，在地方民衆沒有適當準備的情況下，很可能帶來許多不必要的工程，反而會對農村環境造成傷害。擔心鄉村環境遭到工程破壞，成為農地保存之外的另一項憂慮，也成為有社區營造經驗的農陣盟友（例如社區營造學會、旗美社區大學、美濃田野學會等等）反對行政院版〈農村再生條例草案〉的重要原因。在另一方面，以「台灣社造聯

盟」為主的社區營造工作者則將農村再生計畫視為文建會<sup>15</sup>社區營造政策式微後的替代資源，對這項政策抱持投入改善而非抵制反對的態度，因此和台灣農村陣線有著觀點和立場上的差異。

台灣農村陣線和台灣社造聯盟各自對〈農村再生條例〉的修訂做出了不同的貢獻。經由台灣農村陣線的投入，原本「土地活化」的相關規定被刪除，在保障農民私有財產（以保護農地）這個面向上得到具體的成果。另一方面，為了不讓「農村再生計畫」演變成地方政治人物的政策分贓，確保提出的計畫能夠符合地方發展需要，在台灣社造聯盟的運作下，立法委員田秋堇提案在〈農村再生條例〉第三十條加入第四款：「農村社會在地組織及團體依第九條擬訂農村再生計畫前，應先接受農村再生培根計畫之訓練」。

值得注意的是，雖然「土地活化」專章中的「整合型農地整備」將農地重劃與農村建地重劃合併，但其用意在讓生活空間集中於社區範圍內，俾使農地可以完整地作為生產使用，從而避免農舍凌亂散布的現象。為了提防農地變更為非農用途，將保障人民土地財產作為不可退讓的基本訴求，完全拒絕由公部門發動的農村土地利用規畫，雖然可以防杜政策弊端，卻也失去一次機會，無法透過推動修法來促使政府建立機制以治理私人濫建農舍造成農地破碎的問題。

2010年7月14日，立法院臨時會通過〈農村再生條例〉，計畫隨即於8月由總統公布。台灣社造聯盟所包含的幾個組織，成為農業委員會水土保持局在執行計畫前幾年委託辦理農村再生培根計畫的重要團體。至於台灣農村陣線，在條例通過時對此計畫無暇顧及，接下來也無法將心思放在〈農村再生條例〉的實施狀況上，因為就在條例通過前一個月，在苗栗大埔發生了怪手毀田事件，讓農地徵收所產生的衝突快速升高，也將台灣農村陣線及許多農鄉捲入了新一波的反農地徵收抗爭運動之中。

#### 4. 農再修法運動的性質

社區營造學會第七屆理事長曾旭正在任期內經歷了〈農村再生條例〉的立法及運動過程，他在一篇檢討社區營造與農村再生兩者關係的文章中，有一段話很能夠呈現農再修法運動的基本性質。

---

15 2012年改制為文化部。

在立法爭議中，倉促集結為台灣農村陣線的實在只有一小撮人，但在小魚對抗大鯨魚的過程中，我們到北中南的農村舉辦說明會而從中真實感受到農村草根力量的強力支持，所以敢於在「土地專章」上據理力爭。最後，即使只剩國民黨主導議場，也讓它不敢冒天下之大諱，照舊有的版本通過立法。如今回視，如果沒有台灣農村陣線的力擋，通過土地專章的農村再生條例將會如何成為掠奪農地的工具，實在令人不敢想像，因此怎能不為之捏把冷汗？（曾旭正 2011：18）

由於〈農村再生條例〉修法運動所反對的是一項正在立法過程中的法案，此項法案被認為會造成的「侵害」尚未發生，因此並沒有可以明確指認的受害者。即便這項運動從保障人民（農民）的財產權切入，但其根本性質，並非以維護農民的階級權益，而是以保護人民財產權為切入點，以保護農地為核心關懷的運動。<sup>16</sup>它所要做的是激發農民對農地所有權的關注，進而達成保存農地的目的。歸根究底，〈農村再生條例〉修法運動首先是一場由知識分子發起的農地保衛運動，其次是農村環境的保護運動。運動的指向首先是農業，其次是農村，農民是運動所訴求的對象及運動得以獲致成果的群眾基礎，而非運動的主體。

#### （四）社會發展與土地正義：反農地徵收運動

〈農村再生條例〉因為各方的努力，擋下了具有爭議性的條文，解除了想像的農地流失危機。但就在此同時，真實的農地流失危機卻隨著各種產創科技園區的開發案而在臺灣各地不斷上演。在新竹竹東二重、苗栗竹南大埔、苗栗後龍灣寶、臺中后里、彰化二林相思寮等等地方，民衆反對開發計畫徵地的抗爭一個又一個地出現。農運在這裡撞上了以經濟發展為理據、以「科技園區」為名號的土地開發模式。

##### 1. 運動成因：土地徵收

2010年6月9日苗栗竹南大埔怪手毀田事件，引發許多學生和民衆的義憤。台灣農村陣線發出「一方有難，八方來援」的號召，並將原本分散各處的地區性反徵地抗爭聯合起來，匯聚成震動全國視聽的反農地徵收運動。在農陣的組織下，全臺各地十二個自救會組成「捍衛農鄉聯盟」，於7月17日舉

---

16 用理念型的方式來區分，兩者的差別在於，以保障農民（人民）對於農地（財產）所有權的運動，並不會反對農民基於自主意願將農地（分割）出售給非以農業種植為目的的承購者。但對於希望保存農地者而言，必然不樂見這樣的發展。

辦「土地正義／圈地惡法立即停止」凱道守夜行動，並提出三大訴求：停止圈地惡行、修改〈土地徵收條例〉、召開全國農業與土地會議。

七一七行動之後，多處土地徵收個案因此有了轉圜，然而〈土地徵收條例〉遲未修法，台灣農村陣線因此於2011年7月16日再次發動農民團體及關心農業議題的民眾重返凱道，喊出「堅持土地正義，力抗搶水圈地」的訴求。

整體而言，抵抗政府以各種園區之名進行土地徵收，是這波農運興起的主要原因，大埔怪事毀田事件的背景正是因為「竹科竹南基地周邊地區」開發計畫劃定154公頃開發範圍進行區段徵收。然而各項園區計畫何以大行其道？這樣的地方發展政策形成的原因多端，台灣農村陣線的林樂昕與蔡培慧提出了大要的說明：

混合著實質民生經濟的新挑戰、對「都市化」、「科學園區」「產業園區」的嚮往、政府財政困難等要素，執政者面對農村與農業深層難解的問題，最有效且多合一特效藥，就是複製「特區發展」模式，換言之，悄悄的將農業與農村在發展過程中所遭逢的難題，曲解為欠缺發展的難題。然而當台灣經濟面對新自由主義全球生產基地的轉移缺乏對策之際，遍地開發的特區模式就遠離了它自身的開發目標，搖身一變成爲政商炒作的魚肉。（台灣農村陣線 2012：14-15）

在這些案例中，被徵收居民發起抗爭，主要是爲了保存父祖留下的土地，並維持既有的生活模式。<sup>17</sup>台灣農村陣線投入協助農民進行抗爭，一開始是以人民財產權的保障爲主要理據，將普遍人權與個別利益連結起來；運動目標則是修改〈土地徵收條例〉，要求土地徵收必須符合五項前提要件：公益性、必要性、比例性、最後手段、完全補償，並以民眾參與爲必要之行政程序（徐世榮 2012：9）。之所以要求修改〈土地徵收條例〉，是因為「農陣與農友堅信，個案的解決不是勝利，唯有擴大團結，修改〈土地徵收條例〉、終止圈地惡法，才是行動的最終目標」（台灣農村陣線 2011）。<sup>18</sup>

## 2. 〈土地徵收條例〉修法

連續兩年的凱道集會促成了〈土地徵收條例〉修法。2011年8月，行政院將官方版〈土地徵收條例〉修正草案送立法院，但該修正草案中並未納入

---

17 這並不排除在某些反土地徵收運動中，有部分民眾參加抗爭的原因是爲了爭取較好的徵收條件。

18 引自台灣農村陣線，2011/12/31，〈農村陣線大事記〉。<http://www.todei.org/node/236>，引文見2010年7月20日說明文字。（2012/11/17瀏覽）

農陣所提民間版本的訴求。12月12日，立法院針對〈土地徵收條例〉修正草案進行朝野協商，當晚台灣農村陣線、捍衛農鄉聯盟各地自救會以及聲援團體，第三度集結於凱達格蘭大道，表達「土地正義不容妥協」的決心。農陣提出六項堅持，包括：貫徹優良農地保護、建立實質公益性與必要性評估標準、建立實質參與機制、完全補償、明確安置規範、矯正區段徵收惡法等（王顯中、陳韋綸 2011/12/13）。

12月13日，立法院場外抗議行動持續，場內至晚間三讀通過〈土地徵收條例〉。最後大體按照政院版本通過三讀，但修訂後的〈土地徵收條例〉包含了如下內容：

- 興辦公益事業應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地（第三條之一）。
- 特定農業區農牧用地，除零星夾雜難以避免者外，不得徵收。但國防、交通、水利事業、公用事業供輸電線路使用者所必須或經行政院核定之重大建設所需者，不在此限（第三條之一）。
- 興辦事業徵收土地時，應依社會、經濟、文化及生態、永續發展等因素評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析（第三條之二）。
- 需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證（第十條）。
- 徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人依市價協議價購（第十一條）。
- 區段徵收範圍內得規劃配設農業專用區，供原土地所有權人以其已領之現金地價補償費數額申請折算配售土地，作為農業耕作使用（第四十三條之一）。

雖然上述條文加強了對於農地及土地所有權人的保護，但台灣農村陣線認為此次修法仍有幾項嚴重缺失。這些缺失大體也就是政院按照自身版本通過可能會遭遇的問題，因此批評的理由在台灣農村陣線於立法院修法前（2011/12/14）所公布的〈土地徵收條例現行條文、民間版草案、行政院版草案對照表暨逐條說明〉中便已敘明如下：

- (1)「特定農業區不得徵收」，但又規定「行政院核定之重大建設所需者，不在此限」。農陣認為：「以當前『國家重大建設』認定標準之模糊、個案之浮濫，如此規定不啻掏空本項之立法目的，日後任何開

發案僅需裹以『重大建設』之外衣，即可長驅直入特定農業區」。

- (2) 徵收所按的市價將由政府部門的地價評議委員會評定（第三十條），而非第三方不動產估價師。農陣認為：「政院版所稱之『市價』，僅是換了一副面紗，其內涵與現行估定土地價格與徵收補償地價之方法毫無二致，……訂價權仍歸屬於公正性、專業性不足之行政機關手中，難以客觀精準估算真實之『市價』。」
- (3) 原本要求徵收審議委員會中專家學者及民間團體代表的比例不得少於2/3，原本政院版本並未做此規定，之後妥協為1/2（參見第十五條）。
- (4) 原本要求「安置無屋可住者」，則妥協為「徵收公告一年前有居住事實之低收入戶或中低收入戶人口」需有安置計畫（第三十四條之一）。農陣認為，「人民因徵收而致無屋可居，實屬為公益所受之犧牲，國家對其之安置不應另以居住年限或所得水準作為篩選標準。」並且，「以現今社會房價之高昂，許多所得水平僅略高於中低收入戶之家庭，在驟然失去棲身之所後，欲另覓新屋或租屋，其負擔實不可謂之不沉重。故土地徵收條例實不宜以僵硬刻板之法條文字，過度限縮得受安置之被徵收人之資格，剝奪被徵收人受國家妥善照顧之機會。」

總體而言，台灣農村陣線認為，成為修法依據的行政院版本：

僅將修法重點著眼於徵收補償地價，對於民間大聲疾呼之應建立合理之徵收公益性、必要性衡量標準與民眾參與機制之訴求，卻恍若視而不見，包括明定公益性評量之項目及標準、必要性之具體認定標準，聽證會之制度、土地徵收審議委員會民間代表之比例與遴選機制等，均拒不採納，……似乎認為近年來從相思寮、大埔等地所延燒之反土地徵收行動，只需透過「提高補償價格」的方式即可解決，不思反省浮濫之都市計畫及工業區開發計畫與土地徵收之間的關連性，如此心態不僅顛預，更隱然視人民近年來之行動皆是為財而為，無視人民保家守土、維農護糧之決心，貶低人民，扭曲民意，莫此為甚。

並非「為財而為」，而是為了「保家守土」、「維農護糧」，這就涉及行動者對於「土地」意義的不同界定。對於土地所形成的不同價值設想之間應該如何取擇，也就是「土地正義」這個口號所要討論的課題及訴求的主張。

### 3. 運動訴求：土地正義

「土地正義」是反農地徵收運動中的重要口號，這個口號的內涵是什麼

呢？在這波農運中積極捍衛農民權益的徐世榮，在他和同儕廖麗敏寫作的文章中，引用人文地理學者John Agnew的說法指出，土地包含了三個層次的意義：(1)客觀的自然及社會空間：物種生長環境；(2)主觀的地方認同：作為情感認同空間；(3)總體經濟及政治結構環境下的區位空間：作為生產要素（徐世榮、廖麗敏 2011：411）。轉化成社會行動，第一個層次對應於環境保護與生態保育，第二個層次對應於生活空間的維護與創造，第三個層次則是空間及自然資源的開發利用。在經濟發展思維下的土地使用，往往只關注第三個層次，從而排擠了其他兩種價值。關注土地開發價值的行動者，為了要排除抱持不同價值的行動者之抵抗，最穩妥的方式便是讓公權力介入協助排除投資障礙，這就演成了政商聯手圈地的戲碼。面對此一危機，徐、廖兩人的主張是：「不論是經濟空間、抑或是自然空間，政策上的決定必須要將當地民衆的主觀認同放置於優先的地位，讓他們在衝突的論述當中來決定土地或是空間的方向」（ibid.: 411）。綜言之，「土地正義」要求當土地面臨不同使用方式的抉擇時，特別是新的開發計畫試圖改變既有使用方式時，必須讓其他的價值能夠獲得表達和納入決策考慮，並對處於最不利地位的人提供最大限度的保障。

反農地徵收運動的直接對手是各種以園區為名的經濟開發計畫，背後有地方政府以「科技產業」來帶動地方經濟發展的慣性思維，還有以「產創園區」來謀取土地開發利益的實踐，以及將經濟發展作為最重要價值的「發展主義」意識形態。發展主義為各種開發計畫提供意識形態基礎，讓變更原有農漁生產或破壞自然環境的土地利用方式在道理上說得過去。<sup>19</sup>無論如何，如果是基於公眾福祉來追求「經濟成長」，因此積極尋求設立科技園區，這時不同位置行動者的分歧點在於觀點的不同，而觀點是可能隨著對於問題理解程度的增加或是因為環境的變動而改變的。然而從既有的土地開發經驗來看，其實農運所面對的問題並不只是發展主義的意識形態，背後還有覬覦土地開發利益的政商投機分子，這群人不僅希望在土地開發中謀取利益，甚至不惜以竭澤而漁的方式尋租。<sup>20</sup>往往正是後者，讓公共福祉的論證說理或是生命經驗的感受體察無從發生作用，讓已經產生諸多問題的開發計畫繼續執行。

---

19 與其相對，社運組織者的論述則為在地抵抗的小農提供了意識形態的對抗武器。

20 也因此，經濟開發與環境保護的衝突，不僅有賴於我們在不同的價值之間做選擇，並且也有賴於我們在不同的政治人物之間做選擇。不只必須考慮我們要有什麼樣的發展，還必須考慮我們要有什麼樣的政治，這兩者在現實運作上無法分開。



#### 4. 反農地徵收運動的性質

不同於農再條例修法運動時，台灣農村陣線還只是少數知識分子自我組織所集結起來的群體代稱，在反農地徵收運動中，農陣逐步發展成一個連結了大學院校中關心農業議題的社團或群體的組織，讓以大學生和研究生為主的農青成為後續運動的重要組織者。不同於農再條例修法運動中，倉促集結的知識分子前往各地辦理說明會以「喚醒」農民；在反農地徵收運動中，土地被徵收的民衆是直接受害者，台灣農村陣線則扮演組織者，協助各地反徵收的自救會形成「捍衛農鄉聯盟」，讓原本怨怒無從被了解的農民得以一起站上凱道，形成一個共同的運動主體來發聲。不同於農再條例修法運動時，必須將抽象的法案內容轉譯為可想像的描述；在反農地徵收運動中，怪手毀田的影像以最直接的方式震驚許許多多的民衆，激起衆人的義憤。對於粗暴施政的憤怒，促使許多人現身在台灣農村陣線所組織的抗議活動中，這時參加農運不必然是因為認同保存農地及重建農業的訴求，而是因為政府的作為觸犯了人民的道德認知。

在這場新農運中，台灣農村陣線位於組織核心，與農鄉自救組織長期持續地攜手奮戰，但農民並非被知識分子動員的客體，而是與知識分子結盟的運動主體。在台灣農村陣線及農鄉自救組織所形成的「捍衛農鄉聯盟」之外，是受到農陣號召而參與大規模集會活動的義憤者及理念認同者。這場運動不只組織了農民參與，並且將一些原本並非農民的運動參與者轉化成「農青」。這是一場以知識分子及農民為共同主體，並由此創造出「農青」的新農運。

#### （五）小結：臺灣農運的演變軌跡

以上我們回顧了1980年代以來所發生的四種農運，為了更清楚地說明這幾場農運所體現的歷史性，我們要將觀察的時間點往前延伸到日本殖民時期，從階級、環境、土地這三個面向，整理臺灣自1920年代以來的農運所呈現的演變軌跡。

日本殖民時期農民運動的起點是「二林事件」。「二林事件」的導火線是林本源製糖株式會社壓低甘蔗收購價格，促使農民於1924年4月要求提高甘蔗收購價格，進而在文化協會理事李應章醫師的領導下，<sup>21</sup>於1925年6月成立「二林蔗農組合」，提出「甘蔗收購價格提高」、「蔗農參與甘蔗價格決

---

21 李應章於二林事件後被捕入獄，1928年刑滿出獄，1931年舉家遷往廈門。

定」等要求。糖公司拒絕要求，並於當年10月聘雇臨時工人，在日警保護下強行採收，因而引起農民反抗，產生暴力衝突（蔡文輝 1997：58-59）。

收回放租土地是日本殖民時期爆發農民運動的另一項重要原因。日本殖民政府於1925年對日籍退職官員放領土地，申請者六百六十多名，放領土地面積四千餘甲，引起土地被掠奪農民的反抗，其中以大甲郡大肚庄及上南州虎尾郡崙背庄的抗爭規模最大(ibid.: 52)。此外，鳳山地區佃農抗議陳中和新興會社預備收回鳳山街放租土地，由此倡議成立鳳山農民組合。佃農於爭議期間向前公學校教員簡吉請益，並在成立農民組合時推舉簡吉為組合長，簡吉因此開始正式參與臺灣農民運動。簡吉表示：「我們設鳳山農民組合的動機，為要解決這地方的土地問題起見的。因為有了這個組合才促進了台灣各地、漸見農民組合的設立」(ibid.: 84)。

「五二〇農運」並非戰後臺灣第一次發生以農民為主要參與者的社會運動。根據徐世榮、蕭新煌(2001)的研究，早在1947、48年間，由於台糖公司強制將接受自日本殖民政府的農地撤佃收回自營，導致許多糖廠所在地區如溪湖、埔里、虎尾、後壁林、高雄等等地區都發生承租土地耕作的佃農群起抗爭的事件。

1920年代的農民組合及1940年代的農民抗爭之所以產生的原因，或是由於爭取生產利益的公平分配，或是為了捍衛耕地或耕種權利免於被政權所侵奪。面對政治經濟複合權力的壓迫，抗爭的主要目的在捍衛農民的階級利益。這個階段「土地」是農民的生產要素，但不必然具有財產的性質；對於佃農而言，抗拒承租土地被收回並非為了保障自身的財產權，而在於保障其工作權與生存權。

1970年代的環境抗爭以環保及生態等普同性價值作為運動訴求，雖然這些集體行動兼具了地方運動、環境運動、階級運動等三種不同的性質，但其階級面向被包裹在環境抗爭中而被遮蔽。這裡的遮蔽，並非表象與本質的關係，因為環境抗爭並不只是表象，而是這些運動所具有的各種性質之一。知識分子介入這些抗爭事件，其目的並非以普同利益替換階級利益，而是因為抗爭的根由本身就已包含了與階級利益不同的性質。農民投入抗爭事件，並不是因為生產利益被剝削、耕作土地被奪取，而是耕種的土地在工業污染下喪失了生產糧食的能力。然而在當時的社會條件下，農漁業的生存基礎及農漁民的階級利益並沒有成為主要的抗爭理據，這些問題被包裹

在環境保護的議題中。從今天回看，農漁業生產環境遭受污染的社會性質被遮蔽，也讓我們將農運與環境運動區分開來，將農運限縮在與階級利益相關的課題中，從而當農業存續的基礎於後續歷史過程中受到嚴重侵害時，包含官員及運動者在內的許多社會成員仍然從階級利益及社會正義的角度來思考，以補償的方式來解決農民的利益損失，而非從環境保護的觀點來思考農業存續的問題。要到晚近的農運，人們才意識到農業問題其實並不只是階級問題或農業部門的問題，同時也是整體生存環境的體系性問題。

1980年代解嚴後的農民運動，以農產品開放進口為導火線，以爭取經濟利益的公平分配為指向，在解嚴後的政治自由化風潮中爆發。這一階段的農運是以農民為主體的階級運動，但這項運動很快就被吸納到以反抗國民黨黨國威權政體為主軸的政治運動中。此時的「土地」，被理解為具有生產力的土地，然而土地所生產的農作卻面臨農業市場國際化的挑戰。另一方面，在「農地農有，農地農用」的政策管制下，農地不能自由買賣，成為不能自由處分的「財產」，從而被視為對於農民的束縛。就當時的情境來看，爭取農地自由買賣，所要爭取的實為「自由」，而非「買賣農地」。臺灣農民及農業在1980年代末期所遭遇的真正挑戰，並非黨國威權政體的管制，而是既有的農業營作在臺灣積極爭取連結到新自由主義全球化秩序的過程中受到威脅。提出「農地自由買賣」此一訴求，正表現出在1980年代末期臺灣政經情勢下的矛盾：一方面在面對政府試圖連結新自由主義全球化的經濟秩序時，反對政府以開放農產品貿易作為代價；另一方面，在對抗威權政體時，將「政治自由主義」與「經濟自由主義」混同在「自由化」的主張中，甚至將經濟自由化作為爭取廣義政治自由的一種策略，因而主張取消對農地買賣的管制。農業部門，是應該予以保護以抵拒國際競爭的特殊部門；農地，卻是應該開放自由買賣的一般商品。

2002年的一一二三與農共生運動，與五二〇農運一樣，是在國內與國際雙重的政治經濟秩序再結構的過程中發生。民進黨政府試圖整頓農會信用部，固然是為了整頓金融秩序，但同時也有在執政後重構地方政治基盤的用意。然而農漁會信用部重整卻挑動了農民因為加入WTO所累積的種種不滿情緒，使得全國農漁會自救會得以進行大規模的動員。從行動者的意圖來看，一一二三與農共生是農漁會動員農漁民來維繫自己的生存，但放在整個國際政經秩序再結構的大背景中來看，這場運動其實是農業部門捍衛自身獨特性的反金融兼併行動，同時也是農民對政府以犧牲農業部門的利益為代價加入WTO所進行的抗議。然而由於發起單位念茲在茲的是農漁會信用部的存續，

農漁民在新自由主義全球化的潮流中所遭遇的困境，也就只是農漁會得以成功動員的原因，而沒有成為農漁會試圖處理的問題。

從1987年前後的農民運動，到2002年一一二三與農共生運動，這兩項運動是農業部門在政府連結新自由主義全球化過程中所累積的不滿情緒之爆發。無論是五二〇農民運動，或是一一二三與農共生運動，都是以農民為主要參與者，以農民的階級利益為主要訴求。但與1920年代農民組合及1940年代抗議回收佃權不同之處在於，20世紀上半期的農運，抗爭原因是農業部門內部的利益不均分配，即便是政權奪取土地資源，也並非為了將農業部門的土地資源轉撥給工業部門使用，而是為了將農地耕作權移轉給不同的群體，從而農民抗爭的原因，在保障自身的生存權益，而無關於農業的存續。然而1980年代以降的農運，所涉及的不只是農民的階級利益，同時也涉及到臺灣農業部門在開放國際市場競爭之後如何存續的問題。

臺灣自2008年開始的農運，不論是參與者、組織方式、運動訴求、行動目標、行動願景，都與此前農運有了很大的不同。新農運的行動者以「台灣農村陣線」<sup>22</sup>為名，在此名義下，結合了學者專家、學生、在地社團，並與各地農民抗爭組織形成結盟關係。誠然此前每一場舉起鮮明旗幟的農運都有知識分子參與其中，但晚近的新農運與此前農運不同之處在於，運動主要的組織成員並非農民，而是學生、學者、律師，其階級利益與運動成敗並無直接關係。它與在地農民抗爭組織並非上下從屬關係，而是連結成網絡的夥伴關係。在這個農運網絡中，「台灣農村陣線」是最重要的節點，分散在各地的農運組織正是透過「台灣農村陣線」而形成結盟網絡。這波農運接合了階級利益與普同利益，透過保衛人民財產權來避免農地流失，透過提出「土地正義」的口號，將土地情感與環境保護、生態保育等不同面向聯繫起來。這波農運訴求的不是讓農民能夠賣地，而是讓農民能夠種田；它以總體性的觀點來看待農業問題，不只循著階級政治的理路來架構運動，並且從所有權保障、糧食安全、情感認同、環境生態等等多種論述共同來界定農運的意義，將階級利益與個人權益、人地關係與社群福祉、環境保護與農業存續等不同層面接合在一起。

---

22 「台灣農村陣線」自2008年成立以來，長期維持由議題結盟所形成的網絡形式，而非有著清楚架構的組織，直到2013年5月才轉型為社團法人。

不同於五二〇農民運動由農民組織起來保障農民的階級利益，不同於「一二三與農共生」藉由農民的名義來保障農會的組織利益，這一波農運的核心關懷在保衛及重建臺灣的農業。它的核心不是階級意義下的「農民運動」，不是社造意義下的「農村運動」，而是以保護農地為目標、以重建農業為願景的新農運。

### 三、從新農運考察現代性的轉變

在考察了臺灣農運的演變軌跡之後，本節將從開發與發展、體系和土地這兩個面向切入，探討農運所揭示的現代性轉變。為了更清楚地呈現晚近農運與這些課題的關聯，第一小節會先簡要地回顧反國光石化這場同樣有許多大學生參與，並且學生參與者與農運中的「農青」高度重疊的運動，由此帶出「發展」的課題，探究「地方發展」的根本意義。接下來第二小節會先說明社區營造關於地方發展的體系思想，再將社區營造的社群系統觀與新農運的生態系統觀相比較，結合社會關係及生態平衡這兩個面向來說明新農運保存農地、重建農業的意義。在上述兩個面向的說明之後，接下來說明新農運的三種連結趨向：首先在第三小節我們將從組織小農、號召農青這兩方面來考察當前新農運重建農業的指向及組織方式，進而在第四小節說明新農運如何接合另類全球化運動的理念及組織網絡，最後在第五小節以2013年農運與反迫遷運動的連結為這項歷史考察暫時畫上句點。

#### （一）開發與發展

##### 1. 農運與環境運動的疊合

2008年，國光石化開發單位決定撤回原本以雲林為基地的開發計畫，轉而以彰化縣大城鄉為基地來規畫八輕設廠。隨著環境影響評估審查逐步進行，彰化縣環保聯盟於2010年初發起了「收復濕地、還我河口」的網路連署，進而發動「濁水溪口海埔地公益信託」行動，由此展開國光石化撤案運動。6月，反國光石化運動的參與者擴展到文藝界及學者專家；9月，台灣農村陣線夏耘訪調營二林·王功小組發起「青年反國光·挺漁民公車行動」；10月，夏耘農村草根調查二林王功小組、相思寮後援會、反中科熱血青年、學生監督環評網、清大環境議題小組、交大農學小組等學生青年團體發起反對國光石化開發聯署行動；11月，彰化縣環保聯盟發起「石化政策要轉彎，

環保救國大遊行」，共有地方民衆、學者、藝文人士、學生、公民團體等共約八千人參與。<sup>23</sup>

在一波波動員過程中，各大學的學生以台灣農村陣線夏耘訪調營學員爲基礎，組成了「全國青年反國光石化聯盟」，在環保署於2011年1月27日召開第四次專案小組會議前，舉辦了「國光石化·決戰時刻 百萬青年站出來！」晚會暨守夜活動。組織活動的學生們寫了一篇宣言〈這是你我共同的責任……〉（全國青年反國光石化聯盟 2011/1/23），文首有著如下的文字：

當政府與財團填平大城溼地，我沒有意見，  
我又不是白海豚，我又不住彰化，  
那是中部人的事；  
當國光石化的環評強渡關山，我沒有反對，  
就算蚵仔、雞鴨、稻米都死光光，那是農漁民倒楣，  
總有環保團體會去抗爭；  
直到國光石化開始運轉，  
我喝著污染的毒水，吸著致癌的空氣，  
再也吃不到乾淨的蔬菜、奶蛋、魚肉、蚵仔與米飯，  
我彌留在安寧病床上，  
再也沒有人能替我說話了……

文末寫著「青年的三大訴求」：

1. 八輕國光石化，立即直接撤案！
2. 保障農漁永續，守護糧食安全！
3. 捍衛全民資產，劃設國際濕地！

在上述文宣及訴求中，階級利益並未成爲主要的論述理據，被提出作爲論述主軸的是糧食安全。生態保育、環境保護、農漁生產、糧食安全等課題被連繫起來。「土地」，在這裡轉換成「溼地」，是「環境」的同義詞，它不只是生產要素，同時也是包含人類在內的萬物賴以生存的環境。

2011年1月27日的環評專案小組第四次會議並未做成決議，而是要求開發

---

23 參考林飛帆整理，〈國光石化大事紀〉，《國光石化·決戰時刻 百萬青年站出來！》宣傳小冊，全國青年反國光石化聯盟，2011年1月。

單位補充、修正原計畫後再審。4月21、22日專案小組第五次會議，環評小組做出「否決」及「有條件通過」兩案並陳建議，馬英九總統隨即於4月23日宣告，要求行政院促請國光石化最大股東中油在股東大會上明確表態，不支持國光石化在彰化大城地區繼續興建。馬總統並表示，未來將把大城溼地劃為國家級溼地，設立溼地自然公園。這項宣告為反國光石化運動畫下階段性的句點。

## 2. 發展與發展主義

從反國光石化到反農地徵收，曾經參加台灣農村陣線所舉辦夏耘營隊及訪調的服務員及學員一直是重要的參與者。對於這些來自各大學院校的學生而言，反國光石化和反農地徵收並不是兩項平行無關的運動，而是保衛環境與重建農業這個整體運動的不同戰場。幾位積極參與農運的青年在一次研討會中提出了如下的感想：

我真的覺得我們很幸運，從七一七土地正義夜宿凱道，到一二七、四二一的反國光戰役，我們一行動事情就有好的改變，一行動就是社會的焦點，而且獲得高度社會支持。就像J說的「打的仗從來沒輸過」。

但這種一直打順風球的狀態，還蠻讓人戒慎恐懼，因為這真的不是運動的常態。（黃裕穎、林樂昕、周秀樺 2011）

讓青年學生得以打出順風球的風究竟是什麼？怎麼吹？公民社會廣泛而積極的動員確實是讓國光石化在大城濕地的設廠計畫撤案的重要力量，但在這裡我們要進一步討論的是，何以公民社會能有如此廣泛的動員？再者，過往許多環境運動同樣有相當廣泛的社會動員，但卻未必都能得到開發部門及政府的讓步，何以反國光石化運動可以成功？何以大埔、灣寶等地的反農地徵收可以得到政府的讓步？這是否意味著臺灣以經濟發展為優位的政策實踐已經有了轉變？

在資本主義世界體系中，評斷政府施政績效的重要判準之一是能否促進經濟發展。然而一旦經濟發展被視為最重要的價值，所有其他的價值就都必須要讓位。為了促進經濟發展，政府給予投資者以各項優惠，為其排除障礙，使其得以降低生產成本。被外部化的生產成本，則由全體國民乃至世界整體來吸收。「發展主義」，正是這種以經濟發展為優位的意識形態及政策實踐。當一個社會以經濟發展為主導意識形態時，雖然公民團體的政治壓力有可能阻擋不當的開發案於一時，卻不會改變以經濟發展為導向的思維及實踐。

那麼發展主義的思維及實踐，究竟在何時會失去正當性呢？「發展主

義」是從民族國家立場出發的經濟政策主張及資源配置。歸根究柢，這些政策所要發展的，是國族的未來。如果經濟發展不能挽救未來，反而加速社群的崩毀，那麼發展主義的行動邏輯就必須被改變。發展主義的思維及實踐得以改變的關鍵，正在於支撐「發展」的環境系統面臨崩毀的危機。<sup>24</sup>

在國光石化進行環評的爭議期間，監察院曾於2011年4月6日提出調查報告，指出彰化雲林地區因為可供應的地面水源不足，「實不應再導入高耗水產業」，例如耗水量達每日四十萬噸的國光石化，否則當地地層下陷問題將持續惡化。<sup>25</sup>在此之前，水利工程專家李鴻源<sup>26</sup>也曾在總統府國安幕僚會議上向馬英九建議，彰雲地區沒有足夠用水，又有地盤下陷問題，應從國土規畫的觀點重新思考國光石化開發問題。<sup>27</sup>經貿背景出身的副總統蕭萬長對國光石化案一直全力支持，他不止一次與民間股東和經理人會晤，傳達「非做不可」的政府立場。<sup>28</sup>但在2011年3月11日本仙台震災發生一週後，蕭萬長接受記者訪問時卻表示：

「人類已經走到不能一直想要跟大自然挑戰，漫無止境耗費能源的地步」，經濟需求與環境保護如果不能做到兼籌並顧，「可能經濟發展要讓步，永續的環境要優先」。但是，政府不管做任何政策，都要先有準備。<sup>29</sup>

4月16日，馬英九對國光石化案所引發的爭議表示，「未來幾個月環評會有新的發展和決定，政府也在思考如何能兼顧經濟發展和環境保護，當不能兼顧時，應該以環境保護優先」。<sup>30</sup>所有這些由政府官員和國家領導人傳遞出來的訊息，都透露了風向。

何以國家元首會要求國光石化撤案？因為從國家的視角來看，發展是國

---

24 這是一個令人感到不幸的觀察，我們總是必須等到危機迫近，甚至發生，才能改變以物種生存環境換取經濟發展的思維和實踐。

25 羅印沖。2011/04/07。〈彰雲下陷 監院：不應再導入高耗水產業〉《聯合報》。

26 之後李鴻源於2011年4月至2012年2月受聘擔任公共工程委員會主任委員，2012年2月轉任內政部長，直到2014年2月去職。

27 仇佩芬、王正寧。2011/04/07。〈國光石化轉彎 馬奪議題主導權〉《中國時報》。

28 紀淑芳。2011/03/30。〈蕭萬長：我不是默默做無聲的副總統！〉《財訊雙週刊》第三六九期。<http://www.wealth.com.tw/index2.aspx?f=501&id=1617>。（2011/06/08瀏覽）

29 同上引文。

30 鄭景雯。2011/04/16。〈總統：若不能兼顧 應環保優先〉，華視網站。<http://news.cts.com.tw/cna/life/201104/201104160715672.html>。（2011/04/16瀏覽）



族的發展；經濟發展是社群發展的重要面向，但前提是乘載生命、生活、生態的環境系統仍然存在。如果國光石化的設廠將使雲彰地區的環境崩毀，那麼預期經濟收益再大都沒有意義。

同樣地，如果農地的保存只是因為情感因素，即便重要，仍無法阻擋開發的力量。一旦農地保存與糧食安全聯繫在一起，農地保存就不再只是農地所有者的問題，而是國家的安全問題。經濟發展對於促進社群繁盛的作用，是發展主義思維之所以具有正當性的根本原因。在社群繁盛的前提下，以犧牲環境來換取經濟收益被當成是必須付出的代價。然而一旦生態系不只遭到破壞，甚且已經面臨崩毀危機，那麼生存在此環境中的社群也要隨之瓦解，發展主義的論述也就失去正當性。

### 3. 「地方發展」意味著什麼？

「地方發展」是地方政治人物主張開發計畫的重要理據，也是民衆之所以接受開發計畫的主因。然而「地方發展」究竟意味著什麼？很多人會直接聯想到經濟發展。誠然經濟發展是地方發展的重要面向，因為如果經濟蕭條，地方沒有就業機會，也就沒辦法留住青壯人口，長此以往，地方便會失去活力。地方活力不只涉及錢，同時也需要人，因此即便外出的子弟有豐厚的收入，能夠匯款回家，從而支持鄉村經濟，但只要鄉村人口持續外流，地方也不會因為獲得在外子弟的經濟支援就能得到「發展」。由此來看，就業機會不只代表收入的增長，同時也代表居民能夠就地維生、在地生活。

日本許多社區營造經驗是以偏遠地區的農、漁、山村為對象，對這些地區的指稱並非「經濟落後地區」，而是「人口過疏地區」。臺灣在推動社區營造初期，為了說明其必要性，曾經提出一種說法：「散庄」，這個語詞正說明了「地方發展」的根本內涵是地方的活力，各級產業所提供的就業機會則是地方活力賴以維持的重要基礎，根本課題其實是社群的存續，是地方社區生命力的維繫與發展。因此，既有的在地產業發展狀況會影響到居民面對開發計畫的態度，如果某個地區原本就已經有興盛的在地產業，這時新的開發計畫並不必然會受到地方民衆的歡迎；但如果地方原本就處於經濟蕭條的狀況，那麼新的開發計畫就會帶來新的希望。

然而地方生命力的維繫並不只有文化象徵的意義，同時有其生物性的意涵。一項開發計畫如果在帶來就業機會的同時，也造成嚴重的環境污染，威脅到居民的健康及生命，這時社群只能以艱難的方式存續，「經濟發展」

也就失去了意義。「地方發展」是什麼？地方發展是生計、生活、生態的延續，它是產業、文化、環境所共同形成的體系的良好運作。

## （二）體系和土地

### 1. 社區營造的社群系統觀

社區營造是1990年代中期提出的體系性社會計畫，說明它的體系構成內涵可以讓我們更清楚晚近新農運的根本意義何在。在社區總體營造開始推動的1990年代，被譽為「社區營造總工程師」的陳其南如此解釋其體系構成：

「社區總體營造」……它的工作是一個全面改造文化面貌、環境景觀和生活品質的長期工程，首先要根據一個社區的特色、分別從單一的不同角度切入，再帶動其他相關項目，逐漸整合成一個總體的營造計畫。這些可提供切入的項目、包括各種民俗活動的開發、古跡和建築特色的建立、街道景觀的整理、地方產業的文化包裝、特有演藝活動的提倡、地方文史人物主題展示館的建立、空間和景觀的美化、國際小型活動的舉辦等等。

這些項目在過去曾經由不同行政部門，孤立地在許多地方實施過，但由於缺乏總體的整合，不但不能產生相乘的效果，甚且因此往往事倍功半。要使一個地方和社區重新恢復生機和活力，必須整體規劃出不同類型的計畫項目，彼此互相支援，總和的效果才會浮現。（陳其南1997〔1995〕）

在〈臺灣社區營造運動之回顧〉這篇文章中，作者進而以「總體性、整合性、系統性」來說明社區營造的精神與原則（陳其南、陳瑞樺 1998）。綜言之，這裡的「總體性、整合性、系統性」，是指文化、環境、產業三者環環相扣，因此可以從其中某個面向切入，再逐步擴展到其他面向，進而將各個面向整合起來以發揮總和效果，最終達成某種具有總體性的社區營造成果。

那麼，在1990年代的社區總體營造思維是如何理解三農問題呢？面對鄉村地區產業凋敝、人口外移等問題，「文化產業化，產業文化化」是社區營造的對策，作法是將原本的一級產業，透過文化的包裝，轉變成具有觀光潛力的休閒旅遊產業。由於社區營造以建立社區共同體為其核心關懷，對於三農問題，關注的焦點是作為社區共同體的農村。農業被理解為農村的「傳統」產業，要解決農村經濟凋敝及活力衰微的問題，可以通過發展文化產業來找到功能替代項。此時的農地轉而被理解為鄉村的景地元素，農業被理解為鄉村的背景。農地，不必然是必須確保的生產要素；農業，也不必然是必須確保的產業。正因為農業收入不足以維持農村經濟，才會形成將鄉村經濟的未來寄託在農業生產之外的設想。社區營造對於「文化產業·產業文化」

的主張，正是希望在農業凋敝的過程中，為鄉村找到一條新的出路。社區營造所關注的首先是農村問題，而非農業問題；它並不從農業如何存續來思考鄉村的改造，而是從作為社區共同體的鄉村要如何存續來思考產業的改造。

然而一旦我們將視角從社區總體營造的社群系統觀，轉為物種生存環境的生態系觀點，我們看待三農問題的方式也就會不一樣。在生態系的觀點下，三農問題的重要性，除了原本從階級觀點所關注的社會正義問題，也同時具有人類及整體物種生存的體系平衡問題。這時對農民遭遇困境的關注，並不只是因為社會團結的認知，同時更因為農業衰敗的後果會作用在整體社群之上。

## 2. 新農運的生態系統觀

在反國光石化運動的重要文獻《溼地·石化·島嶼想像》(2011)中，編者吳明益在序言中寫下這段文字：

我們的身體就是一座生態系，我們的島嶼就是一座生態系，不是只有當地人會吃到毒蚶，也不是只有當地人才會吸到飄散的空氣，而海終有一天會將她無法消化的物事，重現在我們的餐桌上。……人類越理解我們所居住的地球是一個複雜的運作體系，就越證明此刻是一個沒有旁觀者的時代。（吳晟、吳明益主編 2011：6）

將環境生態、經濟生產、社會生活連繫起來，在知識論上可以看成是一種建構，但是從本體論來看，這只是重新肯認了一項原本如此的事實：生態、生產、生活，共同構成一個體系。重建農業，是基於對「體系和行動者」、「環境與生命」等關係的重新理解。重建農業的根本目的，在重新找回生態、生產、生活三者之間的平衡。如果只是從階級利益的觀點來思考這件事，只要農漁民的損失可以獲得補償，農民就可以轉業，農業部門也就不必存續。正是在糧食安全、生態平衡的思考下，農地的保存不只是特定階級的問題，農村經濟的提振也不能只從替代產業的角度來思考。農運，不只是為了農民的階級正義，也不只是為了挽救農村的在地經濟。重建農業的根本目的，在修補失衡的體系。

李丁讚(2010)認為，世界從1990年代開始的各種極端氣候現象及金融危機，讓災難成為社會的常態，「災難社會」從而誕生。面對災難日常化的狀況，災後重建不應該只是追求恢復災難發生前的景觀，更重要的是把那些讓災難發生的因素逐漸克服，才有可能逐漸走出災難社會的困境，邁向永續社會而發展。「災難社會」含括了自然、社會、政治、經濟、文化等各種面

向，土地商品化則是各類不同災難的共同根源，而在各種災難中，「土地所引發的自然生態的破壞，可能是其中最關鍵的」(ibid.: 284)。為了解除災難社會的根源，李丁讚強調要「重回土地」。要「重回土地」，第一步要做的就是重建農業和農村。這是因為「有永續的農業才有永續的土地，有永續的土地，才有永續的社會。……今天我們討論重建農業和農村，正是從『災難社會的重建』這個脈絡下出發的。……只有讓農業和農村扮演起適當的角色和功能，我們才有可能慢慢走出災難社會的陰影」(ibid.: 306-307)。

李丁讚進一步主張，面對災難社會的重建，包括農業的再生，都不能以「個人」為運作單位，而必須復育重建「棲地」，形成具有相互依存關係的生態單元，才能有足夠的力量來對抗或遏阻發展的「拉力」(李丁讚 2011: 436-437)。

只要土地正常使用，沒有受到炒作剝削，它就能承載萬物、孕育生命，這些生命會自然地擴散、繁衍、連結、循環，孕育出更豐富多元的生命景觀，進而創造一個永續的生態體系，一個經濟體系、一個產業鏈、一種社會連帶、乃至一種特殊文化等，這也是土地與農業當成一種資源的特殊屬性。(ibid.: 442)

此處的土地，不只是生產要素，同時也是維繫社群生活及孕育萬物生命的環境。將體系分開來看，土地在不同層面上被理解為不同的內涵；將體系整合起來考察，土地及生態環境卻是體系賴以存在的基礎。既然體系中的不同層面實為一體，要透過重回土地來修補已然失衡甚至面臨危殆的體系，就不能只從產業經濟來討論農業的重建，而必須從社會關係及生態平衡的角度來思考要重建的是什麼樣的農業。

### (三) 組織小農、號召農青、重建農業

臺灣自2008年開始的農運，是面對小農凋零、農村凋敝、農業衰敗的狀況下所開展出來，以保衛農業為起點，以重建農業為願景的運動。由於重建農業不只是為了糧食安全，同時也是為了修補失衡的體系，因此用什麼樣的方式重建農業就成為具有根本重要性的問題。如果我們結合社群系統觀與生態系統觀，尋求社會關係的重建與生態環境的平衡，那麼需要重建的農業並不是種植單一經濟作物的大規模農企業，而是以小農為基礎的農業。

#### 1. 建構網絡，組織小農

台灣農村陣線、文山社區大學與旗美社區大學於2012年舉辦的「小農耕作與永續臺灣系列講座」的文宣海報標題為：

農業正夯？！不只是農，我們說的是小農！！

在主標題下的文字說明如後：

小農是在地技藝的傳承，是在地經濟的基礎，是民生穩定的支持，也是社會生活的豐沛載體。

因為小，所以不被大資本大政策制約；

因為小，所以不受跨國技術壟斷專利綁架。

因為小，所以社群合作協調成為常規；

因為小，所以彈性生產互惠交換成為可能。

另一方面，正因為小，我們必須更在意公共政策、農業體系與生產基礎的目標與願景。

正因為小，我們必須更加關注小農生產、交換、流通與分配的環節與運作。

我們相信，小農不只是傳統，不停留浪漫，還是永續未來的出路。

在這份文宣中包含了三項訊息：小農是在地文化及社會生活的載體；小農因為小而具有彈性優勢；小農因為小而必須更加注意體系運作狀況。這三項訊息可以大致轉化成三種主張：(1)小農的社會功能；(2)小農生產的優越性；(3)由於小農特性而必須注意及努力的事。固然小農生產具有一定的靈活性，但要能夠不受大資本、大政策制約，要能夠不受跨國技術壟斷專利綁架，必須要有許多條件的配合，而不只是小農就能夠克盡其功。正因為此前促成並維持小農生產體系存在的社會條件正逐漸崩解，因此將小農聯合起來以建立及維護有利於小農生產的結構，便成為農運工作者重要的任務。

由此，農運也就從非日常性的街頭抗爭，轉變為日常性的網絡建構及組織工作。例如，浩然基金會與台灣農村陣線合作推動「小農復耕計畫」，協助莫拉克颱風災區農友進行農業經營型態及產銷通路的轉型，<sup>31</sup>正是結合了農地復耕、地方重建、環境復育的小農支持計畫。然而這樣的計畫要成功，不只要關注生產方式，同時也必須建立銷售通路。

近年來在臺灣各地出現的小農市集，正是試圖打通生產與銷售以建構小農支持網絡的一種努力。農運，由此從生產端連結向消費端。以「彎腰農夫市集」為例，這個市集由浩然基金會支持，台灣農村陣線、臺灣大學穀雨社

---

31 參見《2012彎腰生活節農友手冊》，頁2（版面頁碼4-5）。[http://issuu.com/53131/docs/2012\\_bow\\_manual](http://issuu.com/53131/docs/2012_bow_manual)。（2013/12/19瀏覽）

負責推動，其形成緣於2009年的「彎腰生活節」，到2011年形成每月固定開市的市集。它招募農友的條件如下：<sup>32</sup>

- 採行對環境、土地、消費者友善的生產方式
- 願意親自與消費者溝通，樂於分享農作經驗和理念
- 認同彎腰長期推廣的理念「小農耕作」、「綠色消費」、「糧食自主」、「在地農業」

類似「彎腰農夫市集」這樣的平台，在臺灣各地陸續出現，成為結合了小農支持、環境保護、糧食安全、社會關係重建等不同面向的社會工程。農作的生產與消費，是這整個社會工程中最為核心的兩項活動，小農支持、環境保護、糧食安全、社會關係重建，則是籌畫者希望透過重新組織糧食的生產與消費來達成的社會功能。

一旦運動關注的焦點從經濟利益的生產和分配，轉向農作的生產和消費，這時運動也必須發展出有別於街頭抗爭的劇碼和節奏。以「彎腰生活市集」的前身「彎腰生活節」來看，這項活動結合了音樂會、園遊會、嘉年華，其性質是節慶。雖然節慶的調性不同於街頭抗爭，但從活動與日常生活的關係來看，兩者都是非日常性的，其內容與農民的日常生活沒有連續性。相對而言，農夫市集在節慶的非日常性與生產的日常性之間建立起一種中間環節的社會活動。市集並非每日發生，而是週期性活動，因而具有豐富生活內容的功能。另一方面，市集的週期與農作的生產週期有一定程度的呼應，市集的活動內容與日常生活是連續的，它是農民生產與常民日用的中間環節。

## 2. 召喚新世代的青年投入農鄉工作

新農運所要接合的，不只是不同層面的多種訴求，還有不同世代與農業和農鄉的關係。台灣農村陣線發言人蔡培慧在《巡田水，誌農鄉：2011夏耘農村草根訪調文集》(2012)中寫著：

記得二〇一〇年十月我們在土城舉辦一場青苗發表會，青年伙伴發表初稿，他們熱切地講述在農鄉的學習體驗參與，不經意間透出某種視角，為數不少的伙伴顯然已將「農鄉視為他方」，這是多麼迥異於我們這一代人的視角！對一九七〇年代的我以及年歲較長的大多數人來說，農鄉是故鄉；然對八〇、九〇年代出生的青年伙伴來說，農鄉即他方。(2012: 5)

---

32 參見「彎腰農夫市集」網站。<http://bowtoland.blogspot.tw/search/label/%E9%97%9C%E6%96%BC%E5%BD%8E%E8%85%B0>。(2013/12/19瀏覽)

隨著都市化的程度越來越高，農村人口愈益減少，年輕世代與農業及農鄉的關係愈加淡薄。在對農業及農鄉陌生的情況下，新一代的青年即便因為義憤而投入街頭的抗議活動，但卻不必然能夠充分理解農業及農鄉的價值。台灣農村陣線自2009年起開辦「夏耘農村草根調查」營隊，正是因為「清楚地意識到，必須讓更多青年學子經驗農村，必須為長久的農村工作召喚新的隊伍」（蔡培慧 2011：1）。組織者有意識地將運動隊伍擴展到新世代青年，是讓這波農運與此前農運在參與者的組成如此不同的主要原因。

情感是促成人們投入行動的重要原因，但要保衛農業、重建農業，除了充滿激情的街頭抗爭之外，還需要持續經營的組織行動，這時不只要有情感，還必須要有信念。義憤只是青年參與農運的起因，但要能夠發展成以農青為骨幹、持續經營的農運組織網絡，根本原因在於這波新農運有著與此前農運不同的訴求、目標及願景。

蔡培慧在夏耘農村草根調查文集的一段文字，正適合為這場農業保衛及重建運動下註腳：

如何召喚青年進鄉的隊伍更是我們念茲在茲的主要課題。我們相信，當前所見的社會秩序並非永恆不變，農耕文明的衰退並非不可逆轉的歷史進程，我們期待的平衡永續豐美的社會不在遙不可及的遠方，它決定於堅定前行的此刻。（蔡培慧 2011：3）

#### （四）接合另類全球化的思想與實踐

除了連結新世代的青年，臺灣的農運及環境運動組織也積極地與國際上其他具有進步理念的農民組織建立聯繫。國際知名的生態及農運組織者范達那·席娃(Vandana Shiva)與她所組織參與的「九種基金會」(Navdanya Foundation)，以及國際農民運動組織「農民之路」(La Via Campesina)是兩個重要的交流對象。前者帶來了對工業化農業和基因改造農作的省思，後者則對「捍衛糧食主權」、「停止土地掠奪」等運動訴求提供了思想及行動參照的資源，兩者都是以小農為基礎，所要捍衛的是以小農為主體的農業生產體系。

##### 1. 對工業化農業與基因改造農業的批判

2010年5月，就在臺灣各地因為各種開發計畫而進行的農地徵收引發廣泛的反土地徵收抗爭風潮時，「綠色陣線協會」<sup>33</sup>邀請了印度的生態女性主義學

---

33 綠色陣線協會(Green Formosa Front)於1997年成立，起初關注重點在於山坡地及

者及農運組織者席娃來臺訪問。其實早在2007年，協會便赴印度拜訪了席娃和他所領導的九種基金會(Navdanya Fondation)<sup>34</sup>；之後在綠色陣線協會的籌畫下，席娃兩本著作《生物剽竊：自然及知識的掠奪》(*Biopiracy: The Plunder of Nature and Knowledge*)、《大地非石油：氣候危機時代下的環境正義》(*Soil Not Oil: Environmental Justice in an Age of Climate Crisis*)的中文譯本於2009年在臺灣出版。<sup>35</sup>《生物剽竊》(Shiva 2009a)批判基因改造及專利權讓農企業公司控制了種子，將生命轉變成不斷獲利的商品；《大地非石油》(Shiva 2009b)則說明工業化的農業栽種以及全球化的糧食體系所造成的能源耗費、溫室氣體排放等問題，進而主張發展多樣性和分權化的農業，重建在地化的糧食體系。這些學說與臺灣農運參與者保存小農體系的理念相通，同時將農運與另類全球化課題連結起來，因此受到農運及環境運動參與者所推崇。

工業化農業和基因改造這兩項課題，讓我們進一步理解環境問題與農業問題的密切關聯。在1970年代臺灣以環境抗爭面貌出現的農漁民抗爭行動中，環境問題是由外在於農業部門的因素所造成，抗爭的原因在於工業污染破壞了農業生產環境，污染從外部經由農業生產環境進入到農作物之中。相對而言，工業化農業對於生態及環境所造成的危害，在於它以耗費能源的方式生產糧食，大規模種植單一作物的生產型態則對生物多樣性造成危害。農業仍然存在，但卻成爲生態及環境的破壞者。<sup>36</sup>基因改造農業則更進一步，

---

山林生態：1998年投入監督有害事業廢棄物（台塑汞污泥、台鹼安順場戴奧辛污染），1999年開始進行有機農業之研究與推廣，探討WTO對農業環境的影響。參見綠色陣線協會網站的說明，<http://www.gff.org.tw/index.php/2008-09-24-02-58-36>。（2013/12/14瀏覽）

- 34 Navdanya意思是「九種種子」，這個名字指涉維持印度人民生活的九類重要糧食作物，象徵對於生物及文化多樣性的保護。九種基金會積極地投入在地知識和文化的活化，並促使民眾意識到基因改造工程的危害，捍衛人類共享的知識免於遭受生物剽竊，並保障人民在面對全球化和氣候變遷時的糧食基本權利。值得一提的是，九種基金會以婦女作爲保護生物和文化多樣性的擔綱者，由此標舉了生態女性主義的旗幟。參見九種基金會的網站首頁<http://www.navdanya.net/>，並可參考綠色陣線協會出版Shiva兩本著作書背的介紹。
- 35 一同出版的還有范德彌爾(John Vandermeer)和波費托(Ivette Perfecto)合著，由席娃書寫導言的《生物多樣性的早餐——破壞雨林的生態學》(*Breakfast of Biodiversity: The Political Ecology of Rain Forest Destruction*)(2009[2005])。
- 36 農藥及化學肥料的使用同樣對環境造成危害，但這並非工業化農業獨有的問題，臺灣現行的小農耕作同樣使用了大量的農藥和化學肥料。農運的街頭抗爭不會處理這樣的問題，但藉由運動所形成的網絡，卻可以影響網絡中的行動者轉而採用對土地友善的農法。前文中提到「小農復耕計畫」中輔導災區農民轉變農業經營型態，其



它將生態環境污染的意義深深地推進，推進到農作物的種源，推入到種子最基礎的構成要素裡。問題不再只是來自農業外部，由工業對農業生產環境造成污染；也不再只是產生於農業本身，由農業生產對生態環境造成破壞；這時問題已經形成於農作的核心，由於將基因改造後的種子運用在農業生產之上，而將變異的因子散布到環境中，也散布到食用基改作物的人體中。此時危險是不確定而瀰散的，但卻深深地藏在生命之中，藏在生態環境的最深處。

無論如何，臺灣當前的農運所面臨的急迫問題並非資本主義農企業對小農的壓迫，而是農地持續地被各種開發計畫所侵奪。矗立在小農生產體系面前的巨大敵人並非資本主義的農企業生產，也不是與前者密切關聯的基因改造農業，而是以劃設園區、開發土地作為重要獲利手段的資本主義新積累體制。臺灣的農運工作者所需要的除了引介不同國家農運的理念及作法，還需要在不同國家的運動者之間形成相互學習及支持的組織網絡。綠色陣線協會引介了席娃及九種基金會，留下了寶貴的知識資產；在另一方面，「捍衛農鄉聯盟」及「台灣農村陣線」引進的思想資源及結盟對象是「農民之路」(La Via Campesina)。

## 2. 捍衛糧食主權·停止土地掠奪

「農民之路」於1993年在比利時成立，自我定位為「國際農民運動」(International Peasant's Movement)。在2013年6月之前，農民之路串連了來自70個國家的150個農民團體；2013年6月於雅加達舉行第六屆大會之後，參加者增加為79個國家的164個農民團體，臺灣的「捍衛農鄉聯盟」(Taiwan Farmer's Union)也在這次大會中加入成為正式會員。<sup>37</sup>農民之路在網站上如此介紹其目標及信念：

農民之路建立在聯合與團結南北半球中小農生產者這樣一種強烈的意念之上。這項運動的主要目標是實現糧食主權，停止新自由主義毀滅性的進程。這項運動立基於此項信念：構成世界將近半數人口的小農，包含漁民、牧農和原住民，有能力為各自的社群生產糧

---

為一種「新農業運動」的意義正在於此。無論如何，在露天種植的條件下，大規模的工業化農業無法免除農藥及化學肥料，小農耕作才有可能轉換成有機耕作。設施農業（溫網室種植）使得農業與自然環境的關係邁入另外一個階段，由此可能進一步改變農業生產所形成的社會關係。

37 「農民之路」的組織會員列表，見La Via Campesina網站Our Members網頁：<http://viacampesina.org/en/index.php/organisation-mainmenu-44/our-members-mainmenu-71>。（2013/12/07瀏覽）

食，並且以永續並且健康的方式來餵養世界。<sup>38</sup>

1996年，農民之路在世界食品高峰會(The World Food Summit)上提出「糧食主權」(Food Sovereignty)的觀念。

糧食主權是指人民有權享有透過永續方法所生產的健康並且在文化上合宜的糧食，界定他們自己的糧食和農業體系。它發展一種對社群及其環境有益的小規模可持續的生產模式。它認為應該被放在糧食體系和政策之核心的，是食物的生產者、配送者和消費者的渴望、需要及生計，而不是市場和公司的需求。

糧食主權主張糧食在地生產和消費的優先性。它宣告國家有保護在地生產者免於廉價進口產品競爭並控制生產的權利。它保證使用和管理土地、領土、水、種子、牲畜和生物多樣性的權利是在糧食生產者的手中，而不是被企業部門所掌握。因此推動真正的農業改革是農民運動首要的優先工作。<sup>39</sup>

「糧食主權」這個概念在世界各地的民衆運動中傳播，也在臺灣晚近的農運中被援引作為重要的訴求。另一個受到農民之路的關注和討論，並且與臺灣農運緊密呼應的議題是「土地掠奪」(land grabbing)。

2012年5月，捍衛農鄉聯盟與台灣農村陣線邀請了農民之路的成員印尼小農聯盟(SPI)及韓國女農協會(KWPA)的代表來臺參訪。在《農民之路東亞與東南亞區域交流臺灣活動手冊La Via Campesina in Taiwan 2012》中，除了選譯了幾篇介紹農民之路的文章，並且把2011年11月在馬利舉行的「農夫及農民國際會議：停止土地掠奪」(International Conference of Peasants and Farmers: Stop land grabbing!)的會議報告及結論翻譯出來。<sup>40</sup>手冊中說明，土地掠奪幾世紀以來一直存在，然而由於2007-2008年間的糧食和金融危機，在全球各地，特別是在非洲大陸，出現由財團與國家在他國以30-99年的長期租約，攫取大範圍農地來生產大宗糧食以供出口的新現象(La Via Campesina 2012: 3)。在會議結論中，Jun Borras進一步整理會議中交換的意見指出，雖然2007-2008年間的糧食危機是造成全球土地掠奪現象的重要原因，但土地掠奪的原因和機制並不只和糧食議題有關。土地掠奪包括了四種機制：與糧食有關、與生質能源

---

38 關於「農民之路」的基本資料及此處引文，見La Via Campesina網站Organization網頁：<http://viacampesina.org/en/index.php/organisation-mainmenu-44>。(2013/12/07瀏覽請)

39 La Via Campesina的網頁說明，來源同上註。粗體由La Via Campesina所加。

40 會議報告及結論刊為La Via Campesina notebook N° 3 (La Via Campesina 2012)，中文翻譯工作由綠色陣線及台灣農村陣線農譯小組所做，原文也編印於手冊中。

有關、與減緩氣候變遷的策略有關，以及來自新的全球資本中心（特別是巴西、俄羅斯、印度、中國和南非）的需求(ibid.: 16)。

然而2010年前後發生在臺灣的土地掠奪另有其脈絡，最重要的掠奪力量並非來自工業資本，而是在臺灣整體經濟陷於困頓的局勢中，地方政府以各類產創園區作為施政計畫，以土地徵收與開發作為經濟發展動力，乃至作為解決地方財政窘迫的手段，由此導致農地流失與人民迫遷。

### （五）農運與反迫遷運動的結合

臺灣自2008年年底開始的新農運，原本是從〈農村再生條例〉修法運動開始，而後發展為反農地徵收運動。在此過程中，保障人民的財產權一直被提出作為運動的重要訴求。然而從新農運本身的內在理路來說，保障財產權只是階段目標，終極目的在保存農地，保存維持農業存續最重要的基礎，讓農民能繼續耕作。若是政府能以合理的方式來處理，或許如大埔事件的爭議就可以妥善落幕，而台灣農村陣線也可以將其精力轉而投注在重建農業這項與體系平衡密切相關的重要課題之上。<sup>41</sup>然而由於苗栗縣政府於2013年7月18日趁自救會北上抗議及召開記者會，調動大規模警力封鎖現場，以偷偷摸摸又蠻橫強暴的手段將爭議屋舍強制拆除，並在隔日洋洋得意地表示這是「天賜良機」，這種作法及態度嚴重觸犯了民衆的道德底線，在各地紛紛出現基於義憤的民衆及學生以丟鞋、嗆聲等行動，以政府為對象進行「抗暴」。「人民抗暴」的旗幟，在「捍衛苗栗青年聯盟」於苗栗縣政府前舉辦的「八一六拆政府守護苗栗音樂晚會」中極致地表現，也使這場以「守護苗栗」為名的晚會，轉變成為「超渡金權政府大法會」。台灣農村陣線也轉而積極地與各地的反迫遷運動結盟，於8月18日在凱達格蘭大道舉辦「拆政府」集會，並且在集會結束後進一步演變為延續20小時的「占領內政部」行動，試圖以非暴力抗爭的手段迫使政府修改〈土地徵收條例〉。在這波行動中，農民及農業已經不是行動主要的旗幟，在各種開發計畫下被迫遷離居處的人民成為新的行動者，不論他們住在都市或鄉村；與此相對應，「反迫遷」也成為新的行動之名。

在21世紀初的臺灣，農運與反迫遷運動，原本各有不同的行動指向，對應著不同的目標或願景，然而由於兩者共同面對以土地徵收作為發展手段

---

41 例如針對農業發展條例放寬農地買賣限制後造成農地穿孔化的問題設想對策。

的政府施政，使得兩種運動匯流成以反徵收、反迫遷為主要訴求的運動。由此，臺灣農運的發展在2013年出現新的轉折，對於農運後續發展的影響仍有待考察。

## 結論

本文回顧了戰後臺灣農運的演變，透過比較不同時期的農運成因及訴求，指出隨著現代性的演變，農運的關注焦點，逐漸從階級轉為環境，從原本對農民生產要素的保障及農業生產利益的分配，轉而關注整體國民的糧食安全及地球的環境存續。在此轉變中，土地於1930年代到戰後1950年代作為生產要素而被爭奪；到了1970年代開始因為工業污染而出現「環境」的意涵，既作為農漁民的生產要素被爭奪，又作為人類生存環境而被保衛。到了1980年代後期，在臺灣試圖與新自由主義經濟全球化秩序連結的導火線引爆下，農民長期以來累積的不滿，讓階級議題回返成為農運的主要課題，但在打倒黨國威權體制的背景下，農地被理解為受到黨國秩序所控制的財產而被要求開放自由買賣。到了2010年前後，在農地持續流失、生態環境劇變的險峻情勢下，土地被當作農民受到掠奪的財產而被保衛，但在保障人民財產這項基本人權的訴求背後，新農運最為核心的關懷是農地的保存及農業的重建。土地，是承載生態體系的重要基礎，也是整個體系的代稱。

在此新的階段，農運呈現了多重的性質，既是普同人權的保障，也是農民階級利益的捍衛，更與人類整體生存環境的保護緊密相關。農運在當代所具有的根本重要性，正在於農運牽涉的課題已經超越個別階級的利益，直接對應於現代性發展到目前所面臨的核心課題。然而這並不意味新農運將以普世價值或環境生態之名來掩蓋農民的階級利益，相反地，新農運嘗試將普世價值與個殊利益整合，將生態環境與階級利益連結起來思考，以形成對抗發展主義思維及開發尋租實踐的力量。甚至可以說，在當前的政治經濟運作邏輯下，正是要連結到普同價值、糧食安全、環境保護、生態平衡等課題上，小農的階級利益才能被確保。重建農業具有根本的重要性，正因為它所影響的不只是農民階級和農業部門，同時也涉及到社會關係的重建與生態環境的回復。也因此，在留下土地以維繫農業的命脈之外，要重建的是什麼樣的農業，則是進一步需要討論的重要課題。

由於新農業的指向在重建體系的平衡，因此所要重建的農業並不是種植

單一經濟作物的大規模農企業，而是以小農為基礎的農業。由於新農運的目標在重建農業文明，因此行動策略不能停留在非日常性的街頭抗爭，而必須投入日常性的網絡建構及組織工作。以小農生產為基點，臺灣的農運連結了不同的議題、召喚了青年世代，並且接合了國際農民運動另類全球化的思想與實踐。

當前農運及環運的發展，讓我們認識到，原本在社會運動的分類框架下被分開討論的農民運動、環境運動，其實都只是系統所呈現的不同面向。在21世紀初，我們轉而將農業問題看作是整體生態存續及糧食安全問題，而不只是生產利益分配公平與否的問題。它要求我們重新理解體系觀念，認真面對整個地球的生命環境如何存續的嚴峻挑戰。

## 引用書目

### 一、中文書目

- 丁文郁總編。2005。《1123與農共生》。臺北：全國農漁會自救會。
- 王穎中、陳韋綸。2011/12/13。〈修法不正義 農民再赴凱道抗議〉，苦勞報導。<http://www.cooloud.org.tw/node/65435>。（2012/11/17瀏覽）
- 仇佩芬、王正寧。2011/04/07。〈國光石化轉彎馬奪議題主導權〉，《中國時報》。
- 全國青年反國光石化聯盟。2011/01/23，〈國光石化·決戰時刻！1/26百萬青年站出來！〉，《全國青年反國光石化聯盟》。<http://fangyuan-tache.blogspot.tw/2011/01/126.html>。（2012/11/17瀏覽）
- 台灣農村陣線。2009。〈農村再生條例大事記〉，《台灣農村陣線》。<http://www.todei.org/node/73>。（2012/11/17瀏覽）
- 。2011/12/14。〈土地徵收條例現行條文、民間版草案、行政院版草案對照表暨逐條說明〉，《台灣農村陣線》。<http://www.taiwanruralfront.org/node/246>，附檔。（2012/11/17瀏覽）
- 。2011。〈農村陣線大事記〉，《台灣農村陣線》。<http://www.todei.org/node/236>。（2012/11/17瀏覽）
- 台灣農村陣線主編。2012。《土地正義的覺醒與實踐：抵抗圈地文集》。臺北：台灣農村陣線、國立政治大學第三部門研究中心。

- 社區大學全國促進會。2009/04。《農村再生條例的思與辯》。<http://cmcu.ngo.org.tw/node/563>。(2012/11/17瀏覽)
- 李丁讚。2010。〈重回土地：災難社會的重建〉，《台灣社會研究季刊》第七十八期，頁273-326。
- 。2011。〈公民農業與社會重建〉，《台灣社會研究季刊》第八十四期，頁431-464。
- 李疾。1988。〈如果他們在為臺灣農業料理後事〉，《人間》第三十七期，頁120-125。
- 吳音寧。2007。《江湖在哪裡？——台灣農業觀察》。臺北：印刻。
- 吳晟、吳明益主編。2011。《溼地·石化·島嶼想像》。臺北：有鹿文化。
- 林御翔。2005。〈臺灣農業金融改革與社會運動：以「一二三與農共生」運動為例〉，《行政暨政策學報》第四十期，頁99-136。
- 紀淑芳。2011/03/30。〈蕭萬長：我不是默默做無聲的副總統！〉，《財訊雙週刊》第三六九期。<http://www.wealth.com.tw/index2.aspx?f=501&cid=1617>。(2011/06/08瀏覽)
- 徐世榮。2012。〈序：破除徵收迷思，回歸問題本質〉，收錄於《土地正義的覺醒與實踐：抵抗圈地文集》，台灣農村陣線主編，頁6-13。臺北：台灣農村陣線、國立政治大學第三部門研究中心。
- 徐世榮、廖麗敏。2011。〈建構民主人權的土地政策〉，《台灣社會研究季刊》第八十四期，頁403-429。
- 徐世榮、蕭新煌。2001。〈臺灣土地改革再審視——一個「內因說」的嘗試〉，《臺灣史研究》八卷一期，頁89-123。
- 捍衛農鄉聯盟、台灣農村陣線編。2012。《農民之路東亞與東南亞區域交流臺灣活動手冊La Via Campesina in Taiwan 2012》。
- 曾旭正。2011。〈從社區營造理想看當前政策發展〉，發表於「給下一輪社區永續發展的備忘錄：社區營造與農村再生論壇」會議，台灣社造聯盟主辦，2011/07/07，會議手冊，頁10-30。
- 黃裕穎、林樂昕、周秀樺。2011。〈反國光石化運動的青年串聯〉，發表於「邁向參與式民主的挑戰與實踐研討會」，財團法人台灣智庫主辦，2011/05/14，會議手冊，頁33-50。
- 陳其南。1997。〈社區總體營造的意義〉，《社區總體營造與生程學習》，頁9-11。原刊於《中國時報》1995/02/19。

- 陳其南、陳瑞樺。1998。〈臺灣社區營造運動之回顧〉，《研考報導》第41期，頁21-37。
- 陳建甫。2003。〈從「1123與農共生」大遊行看臺灣農民運動的未來走向〉，《臺灣鄉村研究》第二期，頁175-187。另收錄於丁文郁總編。2005。《1123與農共生》，頁188-204。臺北：全國農漁會自救會。
- 彭明輝。2011。《糧食危機關鍵報告：臺灣觀察》。臺北：商周。
- 楊渡。2003。〈站在指揮車上的詩人〉，收錄於《天黑黑嗒落雨：十二萬農漁民大遊行傳真》，詹朝立編，頁31-42。臺北：臺灣社會科學。
- 鄭景雯。2011/04/16。〈總統：若不能兼顧 應環保優先〉，華視網站。<http://news.cts.com.tw/cna/life/201104/201104160715672.html>。（2011/04/16瀏覽）
- 趙剛。1989。〈五二〇事件：社會學的剖析〉，收錄於《臺灣新興社會運動》，徐正光、宋文里合編，頁211-223。臺北：巨流。
- 蔡文輝。1997。《不悔集：日據時代臺灣社會與農民運動》。臺北：簡吉陳何基金會。
- 蔡培慧。2010。〈真實是一場社會行動：反思台灣農村陣線的行動與組織〉，《台灣社會研究季刊》第七十九期，頁319-339。
- 。2011。〈此刻即未來——盛夏的土地之約〉，《2010夏耘農村草根調查文集》，頁1-3。臺北：台灣農村陣線。
- 。2012。〈序：走向厚實的那條路〉，《巡田水，誌農鄉：2011夏耘農村草根訪調文集》，頁4-8。臺北：國立政治大學第三部門研究中心、台灣農村陣線。
- 詹朝立。2003。《天黑黑嗒落雨：十二萬農漁民大遊行傳真》。臺北：臺灣社會科學。
- 劉華真。2011。〈消失的農漁民：重探臺灣早期環境抗爭〉，《台灣社會學》第二十一期，頁1-49。
- 蕭新煌。1991。〈一九八〇年代末期臺灣農民運動：事實與解釋〉，《中央研究院民族學研究所集刊》第七十期，頁67-94。
- 鍾秀梅。2011。《發展主義批判》。高雄：春暉。
- 顏建賢。2003。〈珍愛臺灣，與農共生〉，收於詹朝立，《天黑黑嗒落雨：十二萬農漁民大遊行傳真》，頁46-53。臺北：臺灣社會科學。
- 。2012。〈「1123與農共生」農民運動十週年反思〉，《農訓雜誌》第

二七三期。http://www.ntifo.org.tw/ntifoweb/ntifo/second/bookstore/bookstore01\_detail.asp?Serial\_No=169&S\_Serial\_NO=1628。(2012/11/17瀏覽)

羅印沖。2011/04/07。〈彰雲下陷 監院：不應再導入高耗水產業〉，《聯合報》。

Marx, Karl (馬克思) 著，中共中央馬克思、恩格斯、列寧、史達林著作編譯局譯。1995(1852)。《路易·波拿巴的霧月十八日》(*Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte*)，收錄於《馬克思恩格斯選集·第一卷》，中共中央馬克思、恩格斯、列寧、史達林著作編譯局編，頁579-689。北京：人民。

Shiva, Vandana (席娃) 著，楊佳蓉、陳若盈譯。2009a(1997)。《生物剽竊：自然及知識的掠奪》(*Biopiracy: The Plunder of Nature and Knowledge*)。臺北：綠色陣線協會。

——著，陳思穎譯。2009b(2008)。《大地非石油：氣候危機時代下的環境正義》(*Soil Not Oil: Environmental Justice in an Age of Climate Crisis*)。臺北：綠色陣線協會。

Vandermeer, John & Ivette Perfecto (范德彌爾;波費托) 著，周沛郁、王安生譯。2009(2005)。《生物多樣性的早餐—破壞雨林的生態學》(*Breakfast of Biodiversity: The Political Ecology of Rain Forest Destruction*)。臺北：綠色陣線協會。

## 二、外文書目

La Via Campesina. 2012. *International Conference of Peasants and Farmers: Stop land grabbing!* (La Via Campesina notebook N°3). Jakarta: La Via Campesina.  
http://viacampesina.org/downloads/pdf/en/mali-report-2012-en1.pdf。  
(2013/12/07瀏覽)