

導 論

我們的眼看著天上的星，我們的腳踏著地下的草根，我們從農民那裡學習，不以我們的幻想去教農民。

——蔣夢麟（註1）

我們在這部書裡所要回顧的是，中國現代史上一群農業工作者和他們在農業現代化的道路上，所走過的足跡。在這一頁農業現代化歷史裡，雖然沒有百戰沙場，血流漂杵，也沒有勾心鬥角的宮帷秘聞，或是翻雲覆雨的政海浮沉，但是這一批農業工作者默默的耕耘，卻在戰後臺灣的農業農村與農民史上，刻劃了深刻的痕跡。這一段歷史構成所謂「戰後臺灣經驗」中最具基礎性也最為重要的一章。這一篇歷史樂章，是以中國農村復興聯合委員會（農復會，1948,10,1—1979,3,16）為中心而展開的，在農復會已結束十二年後的今天，臺灣農業面臨諸多困境之際，這段歷史樂章依舊餘音繚繞，盪氣迴腸！

對於農復會歷史的回顧，我們要從蔣夢麟的一段歡迎詞講起。1953年，美國正值總統大選，當年美國民主黨的總統候選人斯梯文生（Adlai E. Stevenson）應邀來臺灣訪問。行程中的一站是訪問當時正在臺灣農村展開工作的農復會。農復會主任委員蔣夢麟（1886—1964，在1948—1964期間任農復會主任委員）代表農復會致詞歡迎斯梯文生。蔣夢麟這

（註1）蔣夢麟，《新潮》，臺北：傳記文學出版社，1967，頁38。

樣介紹農復會（註2）：

農復會的工作是根據兩個基本原則：1.社會的公道，換言之為公平分配。2.物質的福利，換言之為增加生產。

我們要想把這兩者達成平衡的境界，單獨的只講社會公道或公平分配，其結果是均貧。反過來說，若只講生產，其結果會使富者更富，貧者仍貧，貧富懸隔的鴻溝，因此更為加深。

土地改革，為講社會公道最要緊的工作。臺灣的土地改革，在今年（民國42年）年底可完成。土地問題，自漢代以來，就是循環不已的人民叛變之源。好幾個強大的朝代，為農民革命狂潮所捲去。

增產最基本的工作，是水利、肥料和病蟲害之防治。很謹慎的能把分配與生產配合起來，在世界這角落裡，是解決農村問題的一把鑰匙。

我們眼看著天上的星，我們的腳踏這地下的草根，我們從農民那裡學習，不以我們的幻想去教農民。

我們的理想是很高的，我們的辦法是很切實際的。

在蔣夢麟這一段話中，農復會的工作人員所仰望的「天上的星」是什麼呢？他們如何「腳踏著地下的草根」？他們透過什麼管道「從農民那裡學習」？他們如何實踐他們的理想？他們的領導人的思想和領導風格又如何呢？任何一位細心的讀史者，都可以為蔣夢麟的這一段講詞，「讀入」一系列的問題。這一部書就是針對以上一系列問題，所提出的一套

（註2）蔣夢麟，《新潮》，頁37-38。

初步的解答。

在進入本書的論述之前，我們可以對農復會作一個整體性的描寫。

首先，我們可以指出的是，蔣夢麟的講話中所說的農復會人員所仰望的「天上的星」，最有光芒的兩顆是：1.增加生產；2.社會公道。其實這不僅是農復會的最高目標，也是數千年來苦難的中國農民艱辛歷盡、望斷南天，所日夜企盼的理想。

農復會如何追求這兩種理想呢？從農復會三十年的歷史來看，它從制度改革與技術創新兩方面雙管齊下，齊頭並進。農復會在戰後初期的臺灣，一方面推動土地改革與農會改組；另一方面，則大力推動農業技術的創新，全力提昇農業生產力。比較而言，後者較易推動，前者則阻礙較多。但是，由於在日據時代臺灣農村已有完善的水利工程建設，農業發展的基礎業已奠定，農民業已具備技術及管理能力，而且在光復初期臺灣特殊的政治權力結構中，「土地所有者」與「政權所有者」產生不相重疊的現象，這些因素使1950年代的臺灣土地改革一舉完成，使「國家」力量深入農村「社會」，並奠定紮實的基礎。這是戰後臺灣農業現代化的重要出發點。接著，農會的改組，使1950年代及1960年代的農會相對於日據時代的農會而言，具有更大的自主性與主體性。從一方面言，農民的意見較易於暢通表達；從另一方面來看，農復會及農業主管機關的政策，也較易於獲得農民的瞭解。這種「上下貫通」的溝通狀況，具體說明了蔣夢麟的「我們腳踏著地下的草根」的理想的實踐。本書第一章扣緊歷史脈絡，全面性地論述農復會的創立經過、思想基礎及其早期工作；第二章則析論農復會對臺灣農業制度的改革，特別扣緊土地改革，和農會改組這兩件劃時代的大事。本書第五章，則從技術創新角度，分析農復會在臺灣所推動的水利工程的興修，作物育種與推廣等措施。

戰後臺灣農業的現代化，絕對不是一段孤立而與其他現象不相涉的

歷史過程，它是四十年來整體經濟發展脈絡中的一個有機組成部份。蔣夢麟在他的講詞中希望「很謹慎的能把分配與生產配合起來」，這個偉大的理想中的「提高生產」這一面，農復會三十年來的努力已經完成了它的目標，為臺灣的「經濟奇蹟」打下了堅實的基礎；但是，「公平分配」的理想，則或多或少受到全盤性經濟政策的架空，1960年代中期以後臺灣農業的危機，基本上就是由於農工兩部門的不平衡所導致的。這部書的第三章所討論的主題，就是農復會在戰後臺灣經建計劃中，所扮演的角色。我們並以農復會農經組為例，分析農復會與經建計劃的配合。

歷史的主體是人，只有實際參與生產的具體的人，才是歷史的主人。「其人存，則其政舉；其人亡，則其政息」（朱子註《中庸》第二十章），古人對歷史發展中人的主體性早有敏銳的觀察。到底農復會領導人的觀念世界有何特徵？他們憑藉什麼思想來推動農復會的工作？本書第六章繼以上各章對制度面與技術面的論述之後，進一步以蔣夢麟及沈宗瀚（1895—1980，在1964—1973年任農復會主任委員）為例，分析農復會領導人的農業思想及其領導風格，使我們可以比較切實地掌握蔣夢麟所說「我們的理想是很高的，我們的辦法是很切實際的」這句話的涵義。

從整體著眼，農復會三十年的歷史中，呈現三個最為突出的面向：

第一是對農民主體性的肯定。農復會從1948年在風雨飄搖中創立以來，就一直強調一切施政必須以農民為主體，蔣夢麟說：「自地方及農民處瞭解彼等需要，而非教導彼等何者乃彼等所需要。因彼等所需，彼等自身瞭解最清楚也，由此一方針，故本會工作常在進步中，常從農民處獲得新的經驗。吾等不以先入之觀念推行工作，但虛心自農民處學習。此乃本會方針所以不斷進步之一重要因素。不問吾等之意向如何良好，計劃如何健全，倘不為農民所需要，吾等無法勉強使之實行。」（註3）以農民為農業發展的主體，一直是農復會堅持的原則。舉凡農會的改組、

土地改革的推動、家庭計劃的實施、作物新品種的育成……等，莫不以提昇農民福祉為其鵠的。1960年代中期以後由於農工的不平衡，所導致的農民收益的相對減低，基本上是整體經濟政策所決定的，並非農復會的初衷。

第二是生產與分配並重的原則。農復會在光復初期的臺灣農村，推動各項工作，憑藉日據時代五十一年間在「下層結構」所奠定的基礎，如水利工程的建設（尤其是1930年完成的嘉南大圳）、農會系統的完整……等，所以農復會所努力的提昇農業生產力的目標較易有成。但在創造了經濟的大餅之後，如何公平分配才是農復會所面臨的重大挑戰。農復會所推動的土地改革與農會改組，為「公平分配」的理想奠定了部分的基礎。這項生產與分配兼顧的原則，在今日仍有其歷久彌新的意義。

第三是中美「聯合」的工作方式。本書第一章第一節及第三節，對於中國農村復興聯合委員會中的「聯合」二字的涵義有所闡釋。這種「聯合」在戰後臺灣的歷史脈絡中的特殊意義，尤其在於使農復會可以免於國內政治勢力的直接干擾。農復會之所以能夠在三十年間發揮「特種部隊」劍及履及的工作效率，原因甚多，但是最重要的是它的「非政治的（apolitical）」性格。中美兩國委員的「聯合」工作，使農復會可以免於一般中國官僚機構「泛政治化」的宿命悲劇。在中國政治史上，農復會這種專業取向的、非政治的特質確實別樹一幟，頗具特色。這是從國內政治的脈絡來講。但是，如果從戰後世界政治經濟秩序重新編組的脈絡來看，農復會之接受美援，仍不可避免地有助於美國戰後東亞秩序的支

（註3）蔣夢麟，〈對穆懿爾博士致克利夫蘭先生關於本會工作基本思想演進一函之補充〉，收入：黃俊傑編，《中國農村復興聯合委員會史料彙編》，臺北：三民書局，1991，以下簡稱：《史料彙編》，[1：2-14]。

配。就這個角度來看，農復會的「聯合」工作方式，在國際政經脈絡中，仍有其政治性。

以上這三種突出的精神，通貫於農復會的歷史進程中，也流注在農復會的諸多工作方案之中。在我們本著以上的初步理解，進入農復會的歷史舞臺之前，我想先在此指出的是，在農復會三十年的歷史裡，1965年是一個分水嶺。在1965年以前，農復會是徹底的中美合作機構，經費來自美援；但1965年美援終止，美方委員多由美國大使館經濟參事兼任，美方在農復會所扮演的角色，大幅降低。自1965年至1979年農復會改組這一段時期，農復會的經費由1965年4月19日中美兩國政府簽約成立的「中美經濟社會發展基金」支出(註4)。「中美基金」是由去歷年來美援物資在臺灣出售價款所累積之相對基金餘款所成立，由中央銀行總裁擔任主席，以每年利息的15%支應農復會的經費。從1965年以後，農復會的年度工作方案改由國民政府負責審核，農復會逐漸成為國民政府中的一個機構(註5)，到1979年改組為行政院農業發展委員會(農發會，1979,3,16—1984,9,20)，就成為政府最高農業主管部門，納入政府官僚體系之中。至1984年9月20日，農發會又與經濟部農業局合併，成立行政院農業委員會。組織雖歷經變遷，但在斷裂中有其持續性，均繼承農復會三十年的基本架構與工作業績。現在，就讓我們揭開農復會歷史的序幕。

(註4) 《中國農村復興聯合委員會工作報告》，第17期，頁1。

(註5) 同上註。