

結 論

我們這部書的主題，在於探討農復會與戰後臺灣經驗的關係。爲了將這個主題放在具體而特殊的脈絡裡加以考察，這部書在第一章敘述了農復會創立的歷史背景、創立的經過及其在大陸時期的工作之後，第二章以下就從臺灣農業制度的改革（尤其集中在土地改革與農會改組）、農業經濟的演變、農村社會的變遷、農業技術的創新等四個方面，分別論述農復會在「臺灣經驗」的這五個面向中，所發揮的作用。本書第六章更以蔣夢麟及沈宗瀚爲例，分析農復會主要領導人的思想，及其領導風格。第七章更擴大視野，將農復會放在戰後臺灣經驗的歷史脈絡中，指出農復會一方面是「國家」部門的代理人與執行者，但是另一方面則又希望維護臺灣農村「社會」的利益。在戰後臺灣的政經濟情勢下，這兩種角色的扮演極不容易。在歷史的進程中，農復會一直憑藉它的人才、專業知識以及豐沛的經費，努力保持技術官僚中立性的立場，所以，在1952年9月美籍土地專家雷正琪所引發的佃農與臺糖公司的土地歸屬爭執之中，農復會避免採取任何一方的既定立場；對肥料換穀制度的存廢問題，農復會內部農業經濟組與植物生產組在1959年雖有激烈爭辯，但終未立即作成任何決定，而這項制度也等到1972年9月的〈加速農村建設重要措施〉宣佈時才一併廢除。這些史實都一再印證我們的論點：農復會在參與「戰後臺灣經驗」的推動過程中，一直努力保持中立的立場，提供知識、人才與經費，但從不介入權力鬥爭或利益爭執問題。從歷史角度來看，農復會的長處在此，其短處亦在於此。農復會在它30年

的歷史上，一直保持技術官僚的中立性，不受權力或利益的污染，但是信守「價值中立」的立場，使它在若干有爭議性的事件上，未能登高一呼，為農業部門作獅子吼。

以上這項論點不應當被誤解為農復會只是「臺灣經驗」中的一個工具。正好相反，農復會憑藉技術與知識，有時也常能發揮來自知識的勇氣。例如農復會遷臺以後，就全力投入土地改革與農會改組的事業，就是基於「農村復興必自制度改革始」的信念。再如1959年4月13日，蔣夢麟以農復會主任委員身份召開記者會，公開宣佈提倡節育，雖然引來政治意識型態掛帥人士和宗教界保守人士排山倒海的反對聲浪，但不改其初衷。再如1952年5月15日，蔣夢麟明白指出，臺灣的森林問題本質上是政治問題(參考本書第六章第三節)。這類史實，都說明農復會人員推動工作確有其主體性，他們在紛擾的戰後臺灣政治局勢中，有所堅持，有所為，有所不為。他們是近代中國政治史上的一股清流。

在我們進一步以農復會的歷史事實為中心，檢討臺灣經驗及其普遍性意義之前，我們先討論「戰後臺灣經驗」的日據時代歷史背景，及其主要方向。

在造成「戰後臺灣經驗」的諸多因素之中，從歷史觀點來看，最具決定性的因素之一是日本統治臺灣51年的現代化建設。日本人自1895年佔領臺灣之後，陸續展開各項水利、電力、鐵路、交通、港口……各種基本工程的建設。這些建設的初步成果，曾在1911年引起梁啟超絕大的驚奇，使梁任公決定來臺一遊，解答他胸中的困惑：「同是日月，同是山川……在日人之所得乃如是也？」(註1)日本人建設臺灣的成績，也使1935年來臺北參觀「始政四十周年紀念博覽會」的福建省政府主席陳儀

(註1) 梁啟超，〈游臺灣書牘第一信〉，見：氏著，《飲冰室文集》卷4，頁14。

大為驚訝。爲了吸收日本人統治下的「臺灣經驗」，陳儀並在同年邀請當時設計嘉南大圳的日本工程師八田與一，前往福建考察水利設施，擬定「福建省開發計劃」（註2）。

日據時代的「臺灣經驗」，也使1949年來到臺灣的農復會人員印象深刻。在創刊號的《中國農村復興聯合委員會工作報告》裡，農復會人員回顧在大陸時期的工作經驗，指出在中國大陸從事農業改進至少遭遇到七項困難（註3）：

1. 缺乏作物推廣制度；
2. 缺乏健全農民組織；
3. 農民對於現代化科學方法及材料多表示懷疑而不願接受；
4. 缺乏當地政府官吏之合作；
5. 農業應用物資須仰賴外國輸入，例如殺蟲藥劑、化學肥料、血清及防疫苗、農業機械及儀器等，國內均難自製自給；
6. 軍事情形不穩定；
7. 經濟困難情形日漸加深。

但是，經過日本統治時期51年的現代化發展的臺灣，則狀況與大陸完全不同。《中國農村復興聯合委員工作報告》接著盛讚臺灣的進步（註4）：

（註2） 參考：古川勝三，《台灣を愛した日本人——「嘉南大圳の父」八田與一の生涯》，松山市：青葉圖書，1989，頁260-261。

（註3） 《中國農村復興聯合委員會工作報告》（民國37年10月1日至39年2月15日），頁12。

（註4） 同上註。

38年初春本會委員及專家曾來臺灣各地考察，研究如何補助臺灣農村復興工作。視察結果咸認為臺灣情形與大陸不同，臺灣被日本佔領五十年，最近三十年來在工業與農業建設上頗有進步。在此時期全島和平安全，開發各種資源，尤其對於農業之開發與工業之發展，同時並進，臺灣之土壤與氣候適宜甘蔗、香蕉、鳳梨及茶之栽培，上述各種產品每年均有出口，換取外匯，以供臺灣農工業發展之資金，故對臺灣之經濟甚為重要。

日本人治臺灣不用重稅政策暴斂人民財富，以避免人民怨恨，其經濟來源則多取自數種重要日用品之專賣，例如酒、菸、鹽、樟腦。此類專賣品之收入一部份用在教育、修路、及建設現代化城市之用，對於人民智識之開發，運輸交通之改進，公共企業之補助均有關係，使農工業均日有進步。

臺灣不僅農業與工業均有基礎，交通便利，而且農民組織如水利會，均頗為健全。《中國農村復興聯合委員會工作報告》又指出（註5）：

就本會在臺灣工作之經驗與在大陸時較，或將獲致較佳之成果。即以合約而言，所有合約係本會與地方之水利委員會或與其他地方組織所簽定。是較在大陸時之工作更能接近民衆，雖則此地方水利機構之技術未能盡達理想，尚待改進。若以工程推進情形而言，臺灣省向極注意灌溉工程。就款額與工作情形而言，均較大陸為多。而本會以能與地方水利機構訂約原因，較密切之合作，經常之視察，直接之消息，均較在大陸時易于獲致也。

（註5）同上書，頁39。

《工作報告》所陳述的是極為正確的。

所以，我們可以說，正是因為日據時期臺灣已奠定了部份的「下層結構」(infrastructure)，所以農復會在光復後 30 年間所推動的各項農業與農村工作，得以順利展開，終於締造「臺灣奇蹟」。「戰後臺灣經驗」與 1920 年代至 1940 年代之間所完成的水利工程等方面的「下層結構」有相當的關係。追本溯源，我們回顧農復會的歷史必須指出這項歷史傳承。當然，日據時代的建設成果，在第二次世界大戰末期遭受嚴重破壞，農復會人員來臺以後在艱難中從事建設，恢復舊觀，並在既有基礎上創新，這項事實也應該特別指出。

接著，我們想指出，在雜然紛陳的戰後臺灣經驗中，至少有三條引人注目的發展線索：

第一是自耕農階層的形成。戰後初期的臺灣農村最重要的新發展就是自耕農階層的形成與佃農的銳減，這當然是土地改革所導致的結果之一。1946 年在全省農戶中，自耕農佔 32.70%，1952 年則提昇為 38%，1955 年是 59%，1960 年再提昇為 64%，以後一直繼續增加到 1974 年佔 80%，1984 年 82%，到 1989 年佔 86% (註 6)。自耕農階層在戰後臺灣的發展，澈底改變了中國歷史上「富者田連阡陌，貧者無立錐之地」的傳統，特具歷史意義，而且他們的獻身農業，也直接有利於工業發展。

第二是中產階級的崛起。這個現象的發展與戰後臺灣的工業化頗有關係。從統計數字來看，臺灣農業人口從 1960 年的 49.8%，逐年下降到 1987 年的 20.5%。隨著戰後臺灣人口結構中農業人口的逐漸下降，我們

(註 6) Rural Economics Division, JCRR, *Taiwan Agricultural Statistics, 1901-1965*, Taipei: JCRR, 1969, p.9; *Taiwan Statistical Data Book*, p.65, Table 4-3.

也看到在臺灣的國內生產淨額(Net Domestic Product, NDP)之中，農業部門所佔的比例江河日下，而工業部門生產力則穩定成長。在1952年農業部門與工業部門的比較，是30.0%比18.0%，但是，到了1964年，則農工兩部門平分秋色，成爲28.3%與28.9%的對比。自1963年以降，工業部門就凌駕農業部門之上，凌夷至於1980年，農工部門之比例成爲9.2%和44.7%，1987年爲6.2%對47.1%，1989年爲5.9%對43.5%。我們可以很明顯地看出來，戰後臺灣已經完成了經濟結構的轉變了。這是在華人社會中，歷史上第一次從農業社會到工業社會的徹底轉變，帶動了社會政治結構的變遷(註7)。這種經濟結構的變遷，帶動了中產階級的興起。

第三是中智階級的茁壯。隨著經濟的轉型與發展，臺灣教育的推廣工作，也因爲1968—1969學年度「九年國民教育」的施行，逐漸普及於各地。六歲以上的文盲比率，從1952年的42%遽降到1989年7.1%，而受過中等教育的人口比率，也從1952年的8.8%提昇到1989年的44.9%。教育普及化的發展，已使臺灣人口結構中的知識水平，有了相當程度的改觀，在中產階級形成的同時，臺灣社會的中智階級也漸次成熟。

在以上這三條發展線索的幅湊作用之下，進入1990年代的臺灣正站在歷史的轉捩點上。壯大的中產階級與中智階級（這兩者有高度的重疊性），要求更廣泛而普遍的政治參與，他們的呼聲推動了臺灣的民主化發展。從歷史角度來看，我們不得不承認，自耕農階層的形成及其所帶動

(註7) 關於戰後臺灣經濟發展與結構變遷，最精審的論著之一是：Walter Galenson ed., *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: The Postwar Experience of the Republic of China*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1979.

的農業發展，不僅在發生歷程上為時最早，而且實質上對後來工業化以後中產階級的興起也有催化的作用。

農復會在臺灣經驗發展過程中所發揮的作用，正是「聯合」中美雙方農業人才與知識，運用美援經費，直接或間接地帶動自耕農階層，發展臺灣農業，奠定 1960 年代中期以後工業快速發展的基礎。另一方面，農復會三十年來的努力固然促進了臺灣農業的「現代化」，但是農業「現代化」的結果也同時造成中華文化傳統中的「農本主義」，從戰後臺灣農村裡隨風而逝，這也是文化史上深具意義的變遷。

最後，在終篇之際，我想再指出臺灣經驗的一項歷史啓示：從農復會的歷史看來，戰後臺灣發展歷程中最值得注意的經驗之一——因應臺灣特殊的時空條件，適時推動工作計劃。舉例言之，就制度改革而言，農復會遷到臺灣之後，所面對的特殊形態——「土地所有者」與「政權所有者」不重疊——是千載難逢的時空條件所造成的，農復會在那個時候的臺灣推動土地改革工作，自然事半功倍，水到渠成。

再就技術創新來看，農復會 30 年來絕不搬弄空洞的西方理論以削足適履，它常針對臺灣特殊的自然環境，從臺灣現實條件出發，自力發展獨特的耕作技術或創作作物品種。實際參與其事的張憲秋就曾指出，農復會補助農林廳各農業改良場試驗成功的裡作糊仔栽培種植制度，改良嘉南平原之輪流灌溉制度，改良黃麻纖維品質，以及 1950 年代補助農試所發展的以稻草與化肥栽培洋菇的方法(註 8)，都是臺灣的農業工作者自行發展而成的。

《莊子·天運篇》云：「夫水行莫如用舟，而陸行莫如用車。……故

(註 8) 參看：1989 年 6 月張憲秋口述歷史訪問記錄，收入：黃俊傑編，《史料彙編》，[8:1-1]。

禮義法度者，應時而變者也」。農復會 30 年的歷史經驗告訴我們：農業發展並無常準，一切策略皆須應時而變，不可執留。農復會的「動態精神」，正是建立在對戰後臺灣特殊的時空環境變遷的深刻認識之上，從而創造變化，別開局面。農復會的經驗雖已進入歷史，但是，農復會因時空變化而損益其工作內容之精神則歷久彌新。噫！時之為義大矣哉。