

編者引言

中國自古以農立國，因此在漫長悠久的歷史進程當中，農業活動一直扮演著極重要的角色——傳統中國的政治、社會、經濟、思想以及文化生活各層面都深受農業活動的濡染與浸潤。幾千年來，中華民族在中國這塊古老的土地上，辛勤耕耘，生死以之，一代復一代，將血汗和着泥土，化作豐碩的收成，維持民族生命力於不墜。這種以農為本的生活傳統，使國家命脈深植於土地之中，也使社會文化深具鄉土性格；而農業生產的方式，亦凝塑了老百姓順應自然、安土重遷的樸實精神，及「利用、厚生」的經濟觀念。在這樣的社會及經濟背景影響之下，傳統中國的政治因此具有強烈的重農抑商取向；而傳統的思想所以走向「天人合一」境界的企求，亦與悠久的農業傳統有密切關係，希望人間秩序與自然秩序能取得協調與平衡。由此可見農業生活方式在傳統中國的社會、經濟、政治及思想活動中都造成了深刻的影響。從這個意義上看，傳統中國文化可以說就是一種「農業的文化」。

正因為中國具有悠久的農業文化的傳統，所以十九世紀以降，在中國邁向現代化的過程中，農業現代化就佔了舉足輕重的地位。因為唯有成功地提高農業生產力，才能使中國龐大的人口無饑饉之虞，也才能為工業發展提供所需的人力和資本。因此，十九世紀末葉以來，中國知識界乃形成了風起

雲湧的農業改良運動。這種農業現代化的運動，呈現了多元的發展，在近代中國知識份子所提倡的改革要點之中，雖有偏重農民教育、偏重土地制度、偏重農業技術之不同，然其欲以振興農業來拯救國家民族之危亡的苦心則殊無二致。

沈宗翰先生（一八九五、十二、十五——一九八〇、十一、廿六）正生在這種近代中國農業改良運動蓬勃發展的歷史背景裏。沈先生畢生從事農業研究，對近五十年來的中國農業發展貢獻良多：從早年任教金陵大學、作育農業科技人才起，中年領導中央農業實驗所，到來臺之後參與並領導中國農村復興聯合委員會的工作，終其一生與中國農業現代化實有着密不可分的關係。所謂：「知人論世」，歷史人物原與世運興衰相表裏，因此欲知歷史人物之作爲及其歷史地位，自當從時代背景之契入始。此爲本書《背景篇》編輯用心之所在。

《背景篇》共選錄論述中國大陸及臺灣農業現代化的論文八篇，所探討之內容，雖有早期中國現代化、中國農業科學化、抗戰時期的糧食問題、臺灣農業發展、農村建設及農地改革政策，以及臺灣省議員對農業政策的反應等不同之範疇，但各篇文章之間則隱約有一通貫性之主題在焉。各文作者均大致同意：農業政策在我國農業現代化的過程當中居於主導性之地位。故論述近代中國農業史必以農業政策之設計、蛻變、落實及其引起之反應作爲分析之主軸。第一篇論文是「中國現代化初期的助力與阻力」，作者張朋園先生爲全書分析的主題提供了一個歷史的背景。張先生的研究指出，清末最後五十年之間，中國現代化的相關因素有助力也有阻力。就經濟而言，中國從農業社會轉變到工業社會應該沒有太大的困難。中國的地下資源尚稱豐富，糧食生產亦足敷食用。稍加政策性的輔導，即可引

導農業來發展工業。不幸中國人口增加太快，天災頻仍，傳統的輕賦政策，使政府一無作爲，農業也就未能發生輔佐工業的作用。近代以來，帝國主義者侵略中國，屢次戰敗的中國賠償累累，政府更是欲振乏力。正因爲如此，所以民國成立以後，農業現代化的工作更成爲當務之急。第二篇論文是沈宗瀚先生所撰之「中國農業現代化的開始」，此文以抗戰前十年之農業發展爲核心，將近七十年來中國農業現代化之歷程，從農業科技發展之觀點劃分爲以下八期：(一)、清光緒二十三年（西元一八九七年）至宣統三年（西元一九一一年），爲中國農業教育之發軔期，開始採用外國科學新法來謀農作之改良；(二)、民國元年至六年，各省普設中等農業學校及農事試驗場；(三)、民國七年至十六年，是中國農學發展的重要轉捩期，一方面大學農科仿效美國，將研究教育與推廣工作打成一片，另一方面中國紗廠聯合會資助學校改良棉花品種，及中國合衆蠶業改良會改良蠶桑，爲農工業合作與國際合作之創舉；(四)、民國十六年至二十二年，因國內水旱災害，糧食缺乏，促使大學農科注重糧食增產，可稱爲糧食作物育種時期；(五)、民國二十二年至二十六年，是中國農業學術發展的黃金時代，政府設立了中央農業實驗所、全國稻麥改進所、中央棉產改進所等，主持全國農業改良問題，成績卓著；(六)、民國廿六年秋抗日戰爭起至三十四年勝利止，爲戰時農業技術機關與農學院遷居西南西北後之發展；(七)、民國三十四年秋勝利起至三十八年淪陷止，各機關忙於東歸復員，接收偽組織的農業機關，並於三十七年十月一日成立中國農村復興聯合委員會；(八)、民國三十八年秋政府遷臺後，是臺灣農業發展時期，「農復會」以技術與經費指導協助政府有關機構及農民團體，以發展農業改善農村，收效極大。沈先生以歷史見證人的身份敘述親身參與之抗戰前十年的農業建設實況，可謂特具史料價值。沈先生

在第三篇論文：「抗戰時期的糧食生產與分配」裏，進一步詳細討論八年抗戰期間的農業建設狀況。沈先生回顧戰時的經驗，提出綜合性的看法，他說：「戰時糧食增產，田賦徵實與食糧徵購各項優良政策，以及人民忠於政府，支持抗戰的堅強毅力，軍民合作，獲得勝利。農學家戰時經驗，來臺灣後亦有助於農業發展和農村復興。戰時所改良的稻麥雜糧品種，至今仍為大陸農民所種植。」

民國三十四年十月，國民政府向美國政府提出農業合作之建議，經數度交換意見之後，雙方同意合組中美農業技術合作團，藉以設計中國農業改進縝密之計畫，並建議其應設立之機構。美國政府派農業專家十人，中國政府派專家十三人組成，自民國三十五年六月廿七日起以十一週時間實地考察全國農業。此團在中國方面由鄒秉文為團長，由沈先生任副團長。其考察結論以為：「由實地觀察所得，中國若能應用最新科學方法，如改進作物、土壤、牲畜及農具等，大可增進農業生產。再如佃租、農貸、運銷等之改進，更可增加農民之收益，而目下農村社會之窮困，亦得藉以減除。」這項結論大致就成為「農復會」在此後三十年來於臺灣地區所展開的農業建設的工作重點。近四十年來，臺灣農業政策與「中國農村復興聯合委員會」及其改組後的「行政院農業發展委員會」的研究、設計及推動有着密切的關係。本篇第四、五、六、七等四篇論文的作者均長期服務於「農復會」，對於農業政策的發展自有深刻的體認。

第二次世界大戰結束以後，臺灣農業經歷了一段戰後復原重建的時期。民國三十八年政府遷臺後，推行一系列的土改改革政策：民國三十八年的「三七五減租」、民國四十一年「公地放領」、民國四十二年的「耕者有其田」。這一系列土地改革政策的實施對臺灣農村社會造成了可觀的影響，

改變了舊有的租佃制度，扶植自耕農，轉移土地投資於工商業，並間接地促進農業生產量的提高，為工業的發展奠定了良好的基礎。因此，從民國四十二年開始，臺灣農業政策的擬定就以「以農業培養工業，以工業發展農業」為最高指導原則。在這項指導原則之下，自民國四十二年至六十一年間的二十年間，臺灣農業政策可說是以經濟學家所謂的「發展的榨取」(Developmental squeeze) 為其特徵。易言之，亦即是從政策上採取措施來促進臺灣農業生產量的提高，以製造人力及物力的「剩餘」(surplus)，並將此種「剩餘」轉移到非農業的投資上去。李登輝先生的研究已經指出，自一八九五至一九六〇年臺灣農業部門一直有大量的資本流入非農業部門，這是民國五十年代中期以後工業得以起飛的原因之一。在這種「以農業培養工業」的政策領導之下，臺灣農業從民國五十四年「第三期經濟建設計畫」完成以後，危機便逐漸顯露；至民國六十年代初期，這種農業及農村的危機已為各界人士所一致認識，而圖謀補救之道。

為了改善農村勞動力短缺、農業投資不足、農業收益相對降低、農場經營面積過小、以及農工不能配合諸問題，因此民國六十一年九月二十七日，行政院長在臺灣省政府所召開的有關農業建設問題座談會中，宣布政府決定在兩年內，撥出新臺幣二十億元的經費，作為加速農村建設及農業發展的工之用，以推行九項重要的新措施：

- (一)、廢除肥料換穀制度
- (二)、取消田賦附征教育費，以減輕農民負擔
- (三)、放寬農貸條件，便利農民資金融通

- (四)、改革農產運銷制度
- (五)、加強農村公共投資
- (六)、加速推展綜合技術栽培
- (七)、倡設農業生產專業區
- (八)、加強農業試驗研究與推廣工作
- (九)、鼓勵農村地區設立工廠。

那麼，民國六十一年九月所頒布的「新農業政策」在臺灣農業史上究竟具有何種意義呢？一言以蔽之，「新農業政策」代表了光復以來臺灣農業政策從過去的「擠壓」逐漸走向「平衡」的一種努力。這種努力的意願充分表現在民國六十二年九月三日中央政府所公布的「農業發展條例」中。該條例第一條有云：「加速農業現代化、促進農業生產、增加農民所得、提高農民生活水準係本條例制定之目的。」明白地揭示以農民為中心的政策目標。此下的許多農業措施均在不同程度之內蘊涵這種取向。以上我們對於光復後農業政策的發展，試作簡略的歷史性回顧，作為我們閱讀這幾篇論文的參考。

沈先生在第四篇論文：「臺灣農業發展政策之蛻變」一文中指出，民國五十年代中期以後，由於工業的快速發展，農業隨之遭遇若干嚴重問題，如生產成本提高，農場面積趨小，兼業農戶增多，農村青年外流，農產運銷落伍，與農民所得偏低等。所以政府乃採行新措施，以鼓勵增加農業投資，降低生產成本，提高生產利潤來促進農民生產力的提高。同時，農產價格水準亦需酌予調整，使農民樂

於接受新的技術與增加購買農業用品以增進農業生產，加速農業的成長。他並指出，在民國五十年代末葉，農復會、農林廳、糧食局合作推廣水稻共同栽培、雜作共同栽培及家禽共同飼養等工作，已經為兼業的小農戶提供了一個多角經營與擴大業務規模的好方法，以提高勞動生產力與增加農場收益。這篇論文於民國六十年春間寫成，正值臺灣農業危機逐漸深刻化、農業問題日益複雜化的時期，沈先生的卓識特別值得我們思考。

在第五篇論文：「臺灣農業發展的經濟分析」中，李登輝與謝森中兩先生從歷史觀點，把臺灣農業的發展劃分為五個時期：(一)、一九一〇年至一九二〇年，為農業發展的初步階段，日本資本與技術的輸入，以及耕地面積的擴充，為本期農業生產擴張的兩個主要因素；(二)、從一九二〇年到一九三九年，臺灣農業發展的規模，在以日本資本及技術人員扮演重要角色的殖民地制度下繼續擴大，不過比較着重於作物的單位收量的增加；這兩期中，臺灣經濟與日本經濟密切聯繫，作為一個殖民地，供給日本食糧和原料，並自日本輸入肥料和其他工業品；(三)、從一九三九年至一九四五年，整個臺灣經濟，受到第二次世界大戰的影響，農業在產出及肥料的利用兩方面，都呈現下降趨勢；(四)、一九四五年至一九五二年，農業的發展以復原與重建為其特徵，並開始從事海島經濟的活動；(五)、自一九五二年以還，臺灣的農業已進入資源與技術的潛力更為發展的階段，以滿足人口漸增的需要，並促成臺灣的工業化。這篇論文著成於民國四十八年七月，當時二位作者預言：「我們有理由相信，在此進一步的發展階段中，臺灣的農業家和經濟計畫者，將要碰到更大的困難，因為農業方面增加投入所得的產出率將日漸減少，同時在技術方面增產擴充的可能性，也或不如過去各發展階段的優越。」後來事實

果然證明二位先生的預言完全正確。

第六篇論文分析臺灣農業政策與農村建設，作者認為，光復以來，臺灣農業發展在有效的措施之下，經歷了三個重要歷程：(一)、民國五十七年以來，農村勞力有絕對減少的趨勢；(二)、臺灣農業在生物學的技术方面，差不多已達到成熟地步；(三)、臺灣農業已具有現代化的機構，在經濟各部門之間有效的移轉資源。而這三個歷程的配合效果，幾乎使臺灣農業轉變為一個獨立性的產業部門。這種變化的過渡時期，使臺灣農業在本質上，遇到了兩個重要問題：一為農業生產成長率的緩慢，一為農民所得的相對偏低。在民國三十五年至五十五年之間，農業成長非常快速，這種快速的發展，是靠勞動密集的技術，利用不充分就業的勞動力，和閒置資源的吸收來達成的。而當時農業生產迅速的增加，則是靠了生物學技術的試驗研究之助。李登輝先生於民國六十六年完成這篇論文時指出：「在目前農村勞力絕對減少的情況下，新技術之試驗研究，則是維持農業繼續發展的重要事項。就政策立場言，臺灣農業在經濟上、技術上，可說正在十字路口，農業生產之進步成長，改善農民所得之政策需求，各方面（尤其是農民）都抱了很大的希望。」這與新農業政策注意農民收益問題的大方向是若合符節的。

在第七篇論文：「論第一階段與第二階段農地改革政策」中，李崇道先生回顧了光復以來的土地改革政策，並與第二次農地改革互作比較研究。李先生指出，第二階段農地改革方案是以扶植培育核心專業農家並助其擴大農場經營為主要路線。此方案各措施對發展土地的有效利用有詳盡說明，所佔份量也較重，對於土地所有權的移轉與土地的分配問題則較少涉及，份量也較輕。整個方案極明顯的

是以土地利用問題爲優先，這原是目前較切實而容易推行的途徑，惟以農地改革方案本身及「耕者有其田」基本立場觀之，有關土地權的移轉及土地分配問題尚須再研究。再以「地盡其利」與「地利共享」立場論，本案亦較注重前者而忽略後者。是以欲實施「平均地權」以達「地利共享」，本方案亦應再予繼續努力。

本篇最後一篇論文是拙作：「臺灣省議會議員對農業政策的看法——民國三十五年至七十年」。筆者嘗試以《臺灣省參議會公報》、《臺灣省臨時省議會公報》、及《臺灣省議會公報》作爲第一手史料，探討光復後三十五年間省級民意代表對於農業政策的看法。根據這篇論文的分析，我們可以看出幾個現象：第一、省議員關心具體問題多於抽象問題。在歷次的口頭質詢中，省議員討論具體現象的次數遠多於討論政策問題的次數。這種情況愈早期愈是如此，第五屆以後才有所改變。第二、早期省議員的發言比較偏重地方性的特殊問題，常針對其選區所出現之特殊農業狀況或實際需要而質詢；但近十年來，亦即第五屆以後，質詢趨勢逐漸從特殊走向普遍，許多議員比較能夠從全國立場平衡全盤農業情勢，注重全國農村之普遍性問題，因此近十年來的質詢內容較能觸及政府農業政策，這可以說是與質詢內容之從特殊走向普遍此一趨勢互爲表裏的。最後一項值得注意的發展趨勢則是省議員對政策問題的討論，從光復初期開始多集中在生產性問題及其相關現象的檢討；近年來才逐漸在此一舊問題之外，開始注意到生活性的問題，尤其「農民所得」及「農民福利」等問題逐漸受到重視。綜觀三十五年來省議員的農村質詢與農業政策及其相關措施之間，實有桴鼓相應之互動關係在焉。

總而言之，以上各篇論文對於近代中國大陸及臺灣地區農業發展所作的分析顯示：農業政策在農

業發展過程中實居於主導之地位。早在西漢，晁錯（漢高祖時——景帝三年丁亥，西元前一五四年）於「論貴粟疏」中對農民工作之辛勞即有很深的刻畫：「春耕夏耘，秋獲冬藏，……春不得避風塵，夏不得避暑熱，秋不得避陰雨，冬不得避寒凍，四時之間，無日休息。……」我們回顧歷史，幾千年來中國農民勤勤懇懇，篤實地操着耒耜，熬過歷次的天災與人禍，大無畏地向大地討生活。這種農業生活方式孕育了中華民族的韌性、耐力與信心。在歷史的原野上，我們展望當前及未來農業與農村建設，發現充滿了新挑戰與新課題。平衡當前國內農業一般狀況，現階段鄉村發展在物力資源方面至少涉及三項新挑戰：技術創新、制度改革與環境保護。就「人」的立場言，則當前鄉村建設亦至少遭遇三項新挑戰：農民對經營農業缺乏信心、農民社會政治意識薄弱、鄉村文化素質低落。以上所面臨的新課題都有待籌謀對策以求解決，而正確的農業政策之釐定，正是迎接這些農業新形勢與新挑戰最直接而有效的方案。