

經濟奇跡幕前幕後

農復會工作十五年歲月

(一)

● 謝森中口述 · 黃俊傑筆記

中國農林聯合復興委員會，簡稱農復會，它是中美聯合機構，是中美混合體，不是中國政府的「部」，行政上非常特別，我在農復會共十五年（January, 1951-July, 1965），前十年是技正、後為組長，最後五年是秘書長。農復會中三位中國委員由中國總統任命，二位美國委員由美國總統任命，五人組成委員會，由中國人擔任主任委員，先是蔣夢麟，後是沈宗瀚，委員會設秘書長及十個組和四個處（最盛時期）秘書長負責聯繫協調各組處的工作。

大陸農村貧愚私弱

我是抗戰時期在大陸接受大學教育的。一九四五年由中央大農學院研究所畢業，那時大陸的農村建設有幾條途徑：各大學的農學院，中央農業實驗所；從事稻、麥、棉花、桐油等主要作物的研究。中央農業實驗所在各個主要省份設有工作站，從事技術改良。另外，北方又有晏陽初推動的鄉村建設運動（Rural Reconstruction

黃俊傑筆記

Movement），簡稱鄉建運動，平民教育會，簡稱平教會。最主要的構想是解救大陸農村的貧、愚、私、弱四個大病。對於救貧，就要生產，要注重生產面，愚，則要辦教育，對於私，就要提倡公民訓練與公民教育（平民教育），弱，則是鄉村衛生。那時所做的很多農村工作都是由這四個面去做。基本上的問題就是生產力太低，技術不行，生產力低、貧窮、沒有六年、九年的國民教育可言，鄉村建設是儘量做，樣樣都做，卻沒有基礎，效果都不大。要做的事太多而沒有錢、預算也沒有，所以那時有人注重生產面，注重技術改良生產，晏陽初則很注重地方性的自動啟發運動和鄉村自助（self-aid），由於很多農村的發展都是由上而下（top-down），晏陽初便要推動由下向上的活動，鼓勵當地的農民，由地方自己發動農村建設工作。

技術改良生產提高

農復會開頭成立時在南京的分組與後期來台不同，在台灣分為植物生產組、農業經濟組、鄉村衛生組、畜牧組、森林組、土地改革組、農民

組織組等，開頭在大陸（南京）時，好像只有農業生產，地方自動啟發組（local initiative）等四個組。遷台後，地方自動啟發組沒有了，依照農村發展的功能及專業性質分成十個組，其中植物生產、鄉村衛生、土地改革、農民組織等均為較大的單位，在台初期的各種工作都做，仍注重技術、生產，把技術改良和生產提高起來是很基本的工作，但土地改革到台灣後更為加強推動，以提高農民的生產誘因，並輔以農會的改組，使成為鄉村的農民自主的基層組織，並加強農業經濟的調查研究。一九四九至五一年中央政府來台後，台灣已逐漸穩定，因為台灣早在一九二〇年至四〇年農業技術已略有基礎，且農業生產已大幅增加，那時不叫綠色革命，綠色革命是關於稻米、小麥，為後來的一九六〇至六五年後的名詞（綠色革命是那時所創）。在一九二〇至四〇年，台灣的農業技術，尤其是水稻生產、糖都很快進步，但那時沒有稱之為綠色革命。其實中國水稻的品種、產量在大陸的湖南、廣東、福建早就相當不錯了，至今都是三作、四作，不像東南亞的情形。而在台灣水稻技術也是很早就建立，日本

有一很有名的稻作專家，磯永吉博士在台灣花了三、四十年研究蓬來米，但那時沒有叫綠色革命。台灣的情況，第一、就是一九二〇至四〇年的技術基礎，在一九五〇年左右台灣農業的技術基礎比起很多國家來已經很不錯。第二、台灣農業的下層基礎例如水利與鄉村道路，在一九二〇至四〇年也已差不多。另外，農民管理水的技術，稻米生產的技術，以及優良品種，在一九二〇至四〇，一九五〇年的時候都有了。台灣的農業在那時已有水準，工業還談不上。日據時代，台灣各地鄉村有「農業會」，主要是日人利用農業會在農村收集稻米，輸往日本。因為日本需要米、糖，日本的稻米只種一季，台灣能種二季。那時有四個糖業公司，製糖的技術已不錯。一九四九年之後，除了繼續技術改良，農業增產，尤其是米糧增產之外，尤其認同兩件事情，第一件事是土地改革，第二件事是農會改組。農會改組是把「農業會」改為鄉鎮農會，由農民自己選舉理事，使「農業會」由官派的，完全是匯集米銷到日本去的目的，改為較全面性的農會。同時農會有三個方向，一是農業推廣，二是農業信用，三是農業供銷，包括肥料換谷及農業資材的供應。

土地改革首先減租

提到台灣的土地改革，對這個問題最清楚的要算是農復會土地改革組長湯惠蓀和該組技正陳人龍兩位，我是就農業經濟學者的立場，略加補充關於民國四十年代土地改革，可以說明如下：

第一、在農復會內部，土地改革事務由一土

地改革組負責，農會改組則是由農民組織組負責。那時農復會大約有十個組，這兩件事是這兩個組在做。我自己是在農業經濟組做經濟研究，另外有植物生產組、畜牧組、森林組……等，雖然各組業務都不一樣，但都有關連。土地改革的實施是一九四九至一九五三年之間，分三個階段進行。農復會在土地改革中的角色是：土地改革實際的行政系統是省政府的地政局（隸屬民政廳），及各縣市的地政事務所（在下層推動）。因為土地改革是先實施「三七五減租」，還沒有實施土地所有權的轉移，只是減租。第二步是「公地放領」，就是在轉移私有土地的所有權之前，先拿公家的地做示範，把公家所有的地拿出部分放領，轉移所有權。到第三步才是民間私有土地所有權的轉移，使「耕者有其田」。所以那時農復會幫忙各縣土地政務所做土地改革的工作，除協同調查、設計、做政策擬訂和擬定計劃外，大部分是補助政府的出差費、旅費、預算或設備等，實際工作是由政府部門執行。

佃農搖身變自耕農

第二、要實施三七五減租，必須先明瞭地籍，於是那時就進行地籍總歸戶的整理工作，這是很重要的，等則、分類也要清楚，因為「三七五減租」是按照土地過去三年的平均產量而定，訂定標準產量（standard yield）等很多技術性的工作，也是由農復會幫忙進行。另外，我過去講過台灣的土地改革最有意思的是：其他多數國家的土地改革，都是把一大片的土地分給幾百個、

幾千個佃農，例如中南美洲國家的土地改革都涉及土地的重分割、分小，然後分配種植各種不同作物。台灣的土地改革卻不牽涉土地的重分割，因為在你耕種的土地上，如你是佃農，地是租來的，現在轉移給你，你變成土地所有者，但你的經營面積（Operation size）絲毫未變。不過以前你向地主繳地租，現在你向政府繳地價，地價是土地標準產量的二·五倍，分繳十年，因此每年地價和地租相同，沒有增加負擔，而繳付十年之後即取得土地所有權。所以，台灣的土地改革與很多國家不同的一點，就在於只是所有權的轉移，佃農取得所有權變成自耕農，並沒有涉及經營面積的變化，經營面積仍舊一樣，（假設從前是半自耕農，部分地是自有的，部分地是租來的，現在土地改革之後取得了所有權，經營面積則沒有變動），現耕佃農即獲得其所租佃而來農地的所有權。因此土地改革方案只影響農地所有權的轉移。再者，台灣土地改革的另一特點，在土地改革之前，台灣的農民不但是農場的勞工（farm labor），同時也是農場的經營者（farm manager），他能做作物制度選擇和肥料、水利等應用的決策。他知道施肥、用水等知識，他也從事耕地的經營設計和管理。因此，土地改革之後，農民的管理能力毫無問題。很多國家的佃農在土地改革之前只是農地的勞工，其他決策經營的事情都不懂，都沒有做，一下把土地交給他，農民欠缺管理的能力，產量自然無法提高。而台灣在土地改革之前，他已先有農場經營的知識、技術和能力，已管理的經驗，土地改革之後，他

所有權。所有權的獲得更激勵他增加生產，使產量提高。因此，台灣的土地改革，第一是農地經營單位（Operation unit）沒有受到影響；第二是農民早已具有管理農場的能力。（遠在土地改革以前，台灣的佃農已實際參與農場經營的決策並承擔風險，而且擁有農場管理的技術並從事農場勞工的功能，當農民由佃農搖身變成爲自耕農時，在農場管理及操作方面俱無困難，透過土地自有的誘因，更能提高其生產力。）所以土地改革之後因爲所有權的誘因，使產量立即提高。這是很多國家沒有弄清楚的。

增產所得均歸農民

第三：很多國家進行土地改革，在土地所有權的轉移上，政府要花很多錢，用鈔票向地主買過來賣給農民，但是農民又不能馬上繳現金，要分十年、八年來還，導致通貨膨脹的發生。這是很多國家實施土地改革時的大問題，既怕引起通貨膨脹，實實在在又是花鈔票向地主買土地。台灣的土地改革卻很特別，我們擬定的辦法沒有引起通貨膨脹，地主的地要轉移時，是按照標準產量的二倍半算作地價，而地價的30%是付四大公營公司的股票，沒有付現鈔，只是把公營的四大公司變成民營。還有70%的地價，爲保護地主免於通貨膨脹的影響，是發給穀物債券（rice bonds）給地主，也不是付現金，這才有保障。

分十年還。政府在這過程中，向農民拿標準產量二倍半的地價，每年以稻穀收回。這邊向農民收稻穀，而每年要還地主的的地價，七成是以穀物債

券作爲付款，自農民收稻穀是收百分之一百，其中七成就換成債券，還有多的三成就補償政府頂出去的四大公營公司的損失（頂出去以抵銷地價百分之三十的部分），所以政府兩邊持平，還有餘錢。政府還需要很多行政管理的經費，農復會即補助這方面。台灣的土地改革既成功又沒有通貨膨脹的現象，這個 *golden rule* 也是農復會幫忙策劃的。中南美洲國家要做土地改革時，地主雖同意參與土地改革，但地價要換錢，而政府又不能向佃農收錢，就不敢做。台灣沒有這個困擾，這點好多人都沒有講清楚。土地改革形式上是政府計劃，各縣市有地政事務所，但農復會有土地改革組協助，且補助土地改革行政經費的部分，如政府的出差費、加班費或印刷費等。地價並不需要補助。地價的訂定方式對農民對地主都有好處和公平，因土地轉移給佃農的地價是按照標準產量的二倍半計算，這標準產量是根據過去三年的年產量來平均，以過去三年平均量的二倍半分十年還，而土地改革以後農民受到土地自有的鼓勵努力增產，增產所得均歸農民所有。對地主來講也沒有吃虧，因爲地價的三十毫是公司股票，地主等於變成資本家，還有七十毫分十年付債券，又算利息（年息四毫）。

台灣土改非常獨特

第四、土地改革成功的另一原因，在於政權的所有者和土地的所有者不是同一群人（土地所有權、立法權和政治權力在當時並未集中於同群的社會領袖手中）。剛到台灣，大陸上來的握有

政權者都不是土地所有者，反之，本地的地主則沒有政權。在其他許多開發中國家，上述三種權力常常集中於同一社會領袖群中，由於既得利益團體的把持，因而不易規劃及執行有效的土地改革方案。在菲律賓，地主或官員同一人就通行不通，其他中南美洲國家是大地主有政治勢力，與政府官員勾結在一起。這點很多人不敢講，翻遍所有關於土地改革的書，不論本身是否專家都沒有談這點。很多書也都沒有談到農場管理的能力，我是學農場管理的，我很注意農民的管理能力。這幾乎是關鍵。所以台灣的土地改革能成功是非常獨特的，很多外國專家來看我們的土地改革，只看到我們的 *procedure*，如何做、如何地籍歸戶……，回去後都沒有辦法做，情形和條件不同。至於台灣經驗的問題，我在“A Sequential and Integrated Approach to Economic Development”那篇文章中提出農業發展過程中常遭到忽視的環結（*missing links*）；我們比較知道「什麼」（*what*）及「爲什麼」（*why*），卻比較不完全了解「如何去做了」及如何將「計劃落實」（*how*）。對於要什麼，要有肥料、水利、農民教育、農會組織等等，談理論不成問題，但是爲什麼要這些？最難的則是實務工作如何執行。大多數教科書及教材都未能指引開發中國家關於「如何做」的問題。我自己也算很幸運，不論在農復會或在亞洲開發銀行，從來都是實際去做，同時接觸：「什麼」和「爲什麼」了。很多人二十年、三十年都只停留在談論階段，沒有機會實際去做。（未完待續）