

謝森中回憶錄之二

見樹又見林（下）

台灣早期的農業政策

● 謝森中（中華經濟研究院董事長，前中央銀行總裁）

降低糧價爭論不斷

經安會第四組

當時經濟安定委員會（中美雙方合組的）的第四組（Committee D）第一任的執行秘書是張憲秋，負責農業的生產計劃，那時的生產計劃都是做生產目標（production goal），美國大使館和安全分署的經濟顧問 Dawson 對這生產目標很有興趣，下了不少工夫。第二任的執行秘書是龔弼，第三任是我兼任，（第一、二任的執行秘書都是學農業技術，我是學農業經濟），第四組的人事經過以上這樣的演變。最初擬定生產目標：我們採用農業技術生產每一種作物，把每一種作物的生產條件、單位產量，市場都瞭解清楚，相當有把握之後，才決定生產目標。如增產稻

米，我們計劃增加稻作面積、單位產量，各縣市的第一期、第二期稻作分開來，肥料、品種、病蟲害防治如何配合，非常仔細。糖、鳳梨等四年生產計劃都是如此做，很清楚、很精細。

逐漸演變到後來，除了生產目標之外，再加上其他的考慮：經濟條件，國內外市場需要等，除米、糖之外，其餘都是農產加工品，如鳳梨、洋菇等。農產加工品即需要農業和工業的配合（農產加工業），這方面農工業合作得不錯。只有在作預算時，農復會、農林廳、糧食局、糖業公司、水利局等在經安會討論，因政府在考慮預算時沒有考慮到農業方面，所以有可能在預算方面大家會有較多的爭論，或是訂價方面，農產品收購價格等，有時農工業有較多爭論。那時農復會為使中央銀行總裁、經濟部長或工業委員

會尹先生等人增進了解溝通，經常利用假日，由農復會出面租一、二部巴士，把尹仲容先生、中央銀行總裁、經濟部長、李國鼎先生……都召集來，開車到鄉下實地看，晚上即討論、增加了解，所以很容易溝通。那時由沈宗瀚先生帶隊，出差到農村去看三天。經安會取消後，經濟部有農業計劃聯繫組、工業計劃聯繫組，交通部下面有交通計劃聯繫組，農業計劃聯繫組，召集人仍是沈宗瀚先生，執行秘書仍由我兼，工業計劃聯繫組召集人是李國鼎，交通計劃聯繫組是費驊。經濟部內部各司開部務會議時，農業及工業計劃聯繫組執行秘書也都參與。

低糧價政策是爭論得很厲害的政策，那時有肥料換谷與低糧價兩種政策，低糧價政策是因為顧慮到軍需民糧，肥料換谷實際上是一種收集糧食方法，廢除與否爭論很多，

我和安全分署經濟顧問贊成取消；張憲秋主張保留，覺得這制度很好，討論的結果是保留但降低比率。後來再多次降低，最後多年後才取消。

關於低糧價政策，因為那時政府還不太有信心，觀念上仍是軍糧民食最重要。政府有能力影響米價，因政府控制糧食的三〇%。農民自己有米，如不夠時，政府拋售來抑平米價，那時輸往日本的米價好像也不錯。低糧價政策也等於間接補助工業，且那時沈宗瀚先生與工業委員會的溝通方式很好。

糖米競爭台中尤劇

農復會農經組的工作

農復會遷到台灣，尤其是在韓戰發生、美軍協防台灣以後，重新展開了工作。一九四九年底、一九五〇年初，農復會決定成立農業經濟組（Rural Economic Division），以配合其他技術組的工作。農經組的第一任組長Owen Dawson是美國大使館經濟參事，兼安全分署經濟顧問。我是一九五〇年一月，由農林廳轉到農復會經濟組任技正。Mr. Dawson在經安會也是重要角色，通過他的關係，農經組和大使館、安全分署、美援會、經安會、工業委員會均易溝通。第二任組長是B. M. Jensen，是史丹福大學的農經碩士，在任二年。一九五四年開始，我接第三任組長。農復會初時有十個組，其中五、六個組由外國人任組長，後來慢慢發展，組長多由

中國人接替。農復會最多時大約有十九位美國專家，以後逐漸減少。我在一九五四年接任組長時，農經組約有十七、八人。那時農經組的主要工作有幾方面：

一、稻米生產與糧價問題：糧食局一般較偏重低糧價政策，但又怕低糧價政策影響農民生產的意願，政府乃另在品種改良、水利發展、肥料、農業推廣、技術改良等方面加強。那時因軍糧民食的重要性，政府最重要的政策是如何增產糧食，同時那時的出口是除糖之外，賺取最大宗外匯的來源，所以糧價問題經常成為當時爭議的焦點。經過辯論、討論，最後決定收購價格。政府掌握糧源的措施是：(1)田賦徵實；(2)隨賦收購；(3)會產生價格上的問題，每年爭論很厲害；(4)餘糧收購；(5)肥料換谷：斤米斤肥（一斤換一斤），但市場上有米價，若米價高，農民便覺吃虧，尤其那時肥料（硫酸銨）多半從日本進口，早期一噸為三十六美元，相當便宜，所以後來肥料換谷的比率越來越降低，降到〇·九斤米換一斤肥料，再降到〇·八五比一。肥料換谷的比率在當時引起很大爭議，因此有降低比率的措施：因政府政策為建立自己的肥料工業，但那時肥料工業生產的成本較高。另外，(5)是土地改革方案中的地價的百分之七十以稻穀償還。政府透過這些方法，可以掌握台灣糧食生產的三分之一至四〇%，所以那時糧食局的運作極具關鍵性。稻穀存在各地鄉鎮農會的倉庫，由糧食

局付倉租。

由於軍公教糧食及出口需要，使米格外重要，此外在青黃不接，市場糧價波動時，政府即拋售米糧以資穩定。那時台灣每人每年糧食消費量是一百四十四公斤，（現在已降為七十公斤），米在當時是很重要因素，因此那時米價對社會安定，人心安定影響極大，農復會農經組協調經安會省糧食局及各方面而建議糧價水準。

在第二任組長Jensen任內，農經組出版Rice Review，每個月出一期。因Mr. Jensen是由史丹福大學來的，史丹福有極負盛名的糧食研究所（Food Research Institute），是世界唯一的，幾十年來出版Wheat Review及許多“Food Review Series”。Rice Review最初是油印，後來是鉛印，內容包括Part I：當前的生產、價格……等，是米的基本資料（Basic Data on Rice），及Part II：是當前米的專題報告、分析（Specific Subjects On Rice）出版了十年多。

二、我升任秘書長：經安會取消後，經濟部成立「農業計劃聯繫組」，但此組仍在農復會辦公，執行秘書仍由我兼任。另有工業計劃聯繫組仍在工業委員會及美援會，交通計劃聯繫組也在美援會。後來工業委員會與美援會合併，工業委員會是尹仲容、李國鼎等人負責，原來美援會的秘書長是王蓬，後由李國鼎兼任。農經組即透過這些管道運作。

我任組長時，農經組約有十七、八人，可分為二組：(1)學術研究：政策性方面 (policy-oriented)，是李登輝、王友釗、謝森中，各有不同的背景。(2)實務方面 (operation-oriented)：有葉新明，曾任上海糧食總倉庫主任，對糧食管理的實務很清楚。許建裕，曾任職於東北的滿州銀行和台灣銀行，長於農業金融、農貸等實務。莊維藩，是技正，

台南人，曾任台南縣建設局長，長於市場、運銷等。何衛明，曾任公賣局副局長，中文筆好，協助與政府機構的聯繫。陳月娥，台大畢業，對統計資料很熟悉，我與李登輝當時合寫的論文，均由陳月娥去查資料。我們合寫的論文涵蓋一九〇〇年至一九六〇年，在一九五八年、一九六六年各出一本，均先寫英文，再譯成中文，須找總督府時代的資料，均由陳小姐協助。後來李登輝在康乃爾大學寫博士論文，也是陳小姐協助查資料。另外，我們也招考了六個統計助理來協助。崔永楫，是史丹福大學農經碩士，在政大教過書，介於政策研究與實務之間。

當時米價是民心所繫，米價均要上呈先總統、陳副總統，所以那時我們很為米價、糧食問題費心。農林廳常與糧食局意見不同，糧食局李連春主張壓低米價，但李連春不是農林廳長，戰戰兢兢。而農復會傾向農林廳的意見。那時米價的問題緊張得很，農復會米的技術人才都在植物生產組(第一任組長是錢天鶴，馬保之繼任，再是張憲秋)；

另有肥料組，台灣早期的肥料一部分是美援進口，一部分向日本進口，一部分是本地生產，後來本地生產提高，即不再由美援進口。因有美援肥料，所以農復會有肥料組到各地視察肥料問題。經濟組有農貸工作(農貸原在經濟組，後來獨立為農貸組)。三方面工作內容雖不同，但相互配合。

三、農產價格的調查、研究、討論到定價，也是由農經組站在第三者的立場協助。這也是農復會一項重要的工作。糖價方面，糖業公司自有農場所生產的糖佔台灣糖產量的二〇—二五%，四分之三左右則來自蔗農，因此每年甘蔗收購價格及分糖比例，又為一大問題，非常重要而敏感。在台糖公司和蔗農中間，農復會作第三者，類似公證人，並請「中國農村經濟學會」作研究調查，最初由台大教授張德粹主持。我們建立一制度，每年開一次重要會議，把台糖公司、蔗農代表召集來，蔗農代表多是省農會，省議員，農復會農經組在會議中扮演重要的角色。而農復會作中間人也要有依據的標準，首先要作各種調查，如甘蔗成本、國際糖價等，才能客觀地協調決定糖價。同時，因甘蔗收購價格高低直接影響農民種植甘蔗的意願和面積，所以糖價的討論和決定也是農復會非常重要的工作。

我後來寫過《台灣之糖米競爭》一書，以台中地區為樣本。從前台灣是南糖北米，糖和米的競爭因人口增加，糧食需要，而使

甘蔗居於不利的地位，結果米漸向南、糖向北，而以台中地區競爭最厲害。一九五七年，我在明尼蘇達(Minnesota)大學的博士論文是：Application of Linear Programming to Crop Competition Study in Taiwan，那時線形設計方法剛問世，最先用於空軍，一九五〇年後是生產經濟學方面比較新的方法，我把這個方法用在糖米競爭的研究上。

對於台灣黃麻的收購，農復會有張憲秋先生是黃麻方面的專家；一邊是要照顧麻農，一邊是政府、工廠要收購，當時龔聯幀是台南最大的麻袋廠主持人，也收購黃麻，屬民間企業，黃麻收購價格也是由農復會協調麻農生產者，製麻工廠和政府農業機構等多方面商定的。此外，香蕉、柑橘、煙草等的收購價格，均由農復會協助建立制度。公賣局鼓勵農民種煙，然後收購煙草。農民利用稻作第二季及第一季中間的冬作期間種煙草，煙草的栽培需要很高的技術，且煙草收成摘葉須分成七、八次，收成後在農場烤煙，烤煙後由公賣局收購，再第二次烤煙。煙分一至七等，一至四等為好煙，四等以下為低級煙葉，價錢相差很遠，因此烤煙的技術很重要，而等級的分辨則憑目測，所以公賣局在收購時與煙農有很多爭論，煙農信任農復會，便由農復會作成本、價格等調查，協

調定煙價、協助公賣局建立收購煙草價格制度。我因為這個緣故，出任台中煙業試驗所的評議委員計十多年。

農復會用這種方式，把台灣所有主要的農產品價格弄得很清楚，從基本的成本調查、成本研究分析、到定價，以供需、出口市場為基礎。農復會請「中國農村經濟學會」等協助調查、研究，建立農產價格制度。

四、水利建設方面，例如石門水庫、曾文水庫的建設，均是大投資，其地質、水文、技術、工程等均需調查。農復會並配合水庫建設工作，作水庫完成前的水庫區：周邊環境調查（Bench Mark Survey）：即對水庫地區先作一般性的社會經濟調查，（包括作物制度、農業生產……等），其目的是在建立周邊環境（Bench Mark）的基本資料，等水庫完成三、五年後，再做同樣的調查，與周邊環境比較建立水庫後社會經濟的變化，以估計建設水庫的效益。這些大調查，也是由農經組領導配合有關機關來推動，或補助有關單位自己組織調查團的經費。

五、台灣農業普查：一九六〇年第一次普查，農林廳成立農業普查委員會，農林廳全部包含在內，農林廳長任主任委員，我任副主任委員，李登輝先生等均有很大貢獻。其後每五年一小查，每十年一大查，建立制度。日據時代曾作過普查，但需大筆經費，光復後由農復會補助。

六、專案研究：對台灣各種農產品，例如毛豬、柑橘、鳳梨等的生產運銷、市場、加工……加以研究，以了解生產潛力、技術進步，市場方向，在世界市場的競爭關係等

七、農復會農經組的人才多半在台大農經系及中興大學農經所兼課，一不佔其位（兼任），二不領薪，三只教一門課，等於加強陣容。我一九五〇至六〇年，在台大兼任教授，一九六〇年任秘書長後才辭職。中興大學成立農經研究所，是由李慶馨（立法委員，伊利諾大學的農經博士）推動，由農復會協助，第一年補助一百多萬元，前後共補助三百多萬元建築農經所房舍及圖書設備等。李登輝、王友釗、崔永楫等先生和我也都在台中農經所兼任教授，協助授課。

行政管理精速實簡

農復會的行政管理

談到農復會的行政管理（administration management）。農復會是中美聯合機構，是中美混合體，不是中國的「部」，因此行政上非常特別，我在農復會共十五年（一九五一年一月至一九六五年七月），前十年是技正，後為組長，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，先是蔣夢麟先生，後是沈宗瀚先生，委員會下設有秘書長及十個組長外，共有四個階層——Senior Specialist、Specialist、Junior Specialist、Assistant。由秘書長負責聯繫協調各組處的工作。農復會組

織中最重要的是「專家階層」（技正、技士），都學有專長。各組計劃透過秘書長上達委員會，委員不單獨行使職權，每星期開會，討論決定之後，由秘書長交給各組執行。一般例行公事到秘書長就裁決，政策性的、重大的決定則由委員會集體裁決。各組以專家為主，組內有討論會，若計劃牽涉他組，則共同協調討論。技正與組長的關係是技術性的、專業性的，專家透過組長和秘書長送計劃到委員會，委員會討論時，技正、組長均可列席充分參與、充分溝通。這是農復會內部行政的特別之處。當時政府內沒有農林部，僅經濟部內有農林司；美方安全分署內沒有農業處，大使館沒有農業專家，因此有關農業問題都由農復會負責。台灣為經濟安定組織了「經濟安定委員會」（Economic Stabilization Board），其中第四組（Committee 4）主管農業，召集人是沈宗瀚先生，執行人員是農復會的人員，辦公室也在農復會，透過農復會與經濟、財政、金融各方面協調溝通。當時除了農業生產外，農業出口多為農產品或農產加工品，一方面以農業為原料，一方面為農產加工業即工業，如鳳梨罐頭是屬工業；農業用的肥料、農藥也是由工業供應，所以兩方互相聯繫。農復會的技正行政公文不多，但計劃很多，技正分各產品的專家，如牛、豬、雞都有這方面的專家，作物上分稻米、黃麻、蔬果、早作的專家，這些專家都很受到尊重，委員會僅負責整體

計劃和政策協調及決定。

農復會的好處是行政很有彈性、效率高，少有官僚系統和習性，公文處理簡化快捷，委員雖高高在上，但也都是從他們的專長出身，有專業的訓練。另外，農復會沒有分支機構，向農復會申請計劃很有彈性，縣、市政府、鄉、鎮農會、農校、研究機構，各階層只要有好的計劃，都可以直接與農復會接觸，沒有行政上的層層關卡。

農復會原則上不為計劃的執行而設立新機構，而是先確定計劃性質，再與現有機構聯繫，加強並補充它來執行計劃，也不建議政府設立新機構。上、中、下階層可直接溝通，中、下級階層有計劃會先知會上級階層，而由中、下階層去執行，效率較高。整體上，與公營、民營、企業、金融組織各方面都有聯繫，是問題的取向（problem-oriented），如生產力、出口、加工或技術、市場等，而以總體的成長、生產力的提高，推動出口為目標。

另外也注重農工的關聯發展，有生產業與技術人才的訓練，如黃麻，從試驗、品種改良到加工、做成麻袋均一條鞭似的研究清楚，再結合農復會的力量、技術人才、錢去執行。每個計劃均有執行機構（sponsoring agency），這機構可高可低，可中央可地方，全視計劃而定。

至於尹仲容先生和李國鼎先生與沈宗瀚先生在農工間立場的衝突和協調，以工業立

場是希望農業能生產便宜的原料、有便宜的工資，除了生產消費外，尚有餘可出口以賺取外匯，並可幫助非農業部門的發展，而沈宗瀚先生主張保護農業落實農業技術的基礎，有時因此有了許多意見不一致，但常常經過充分溝通，仍有很好的合作關係。我在擔

任農復會秘書長和兼任經安會第四組執行秘書的期間，常常要陪同沈先生與伊仲容先生或李國鼎先生商討協調許多農工間的問題，現在回憶起來，仍然是感覺很愉快滿足的，也欽佩他們為「公」為「國家經濟發展」的精神。

李品仙回憶錄

二十五開本穿線平裝 定價新台幣貳佰元

廣西李品仙上將，迭任軍政要職，歷經辛亥革命、討袁護法、北伐、抗戰、戡亂諸役，轉戰南北，閱歷閎富。著有「李品仙回憶錄」，翔實生動，包羅萬象，要目如后：武昌起義·回桂連絡·陸榮廷與廣西·保定軍校與蔣百里校長·機關槍長的故事·轉入湘軍服務·傅良佐督湘引起護法戰爭·兩次危險的任務·南北議和與聯省自治·國父誓師北伐與湖南護憲·唐生智與顧和尚·唐生智倒趙與北伐·先鋒變成後衛·武漢三鎮的光復·寧漢分裂與清共·北伐的最後一戰·編遣會議·建設廣西復興中國·三年邊務再任總參謀長·抗戰開始率師出征·京滬棄守·徐州會戰與臺兒莊大捷·武漢保衛戰·武關道上·隨棗會戰·重回大別山·豫皖鄂邊區整理經緯·戰時皖政實施紀要·鞏固邊區及兩次牽制作戰·皖南行與立煌事變·一場痛心疾首的戰鬪·邊區雜憶·勝利曙光和黎明前的黑暗·日寇投降·隨勝利上演的悲劇·安徽的復員與接收·空城計·戡亂戰局逆轉·大陸淪陷·林泉息影（郵撥〇七三九三三三三——二號聖文書局）

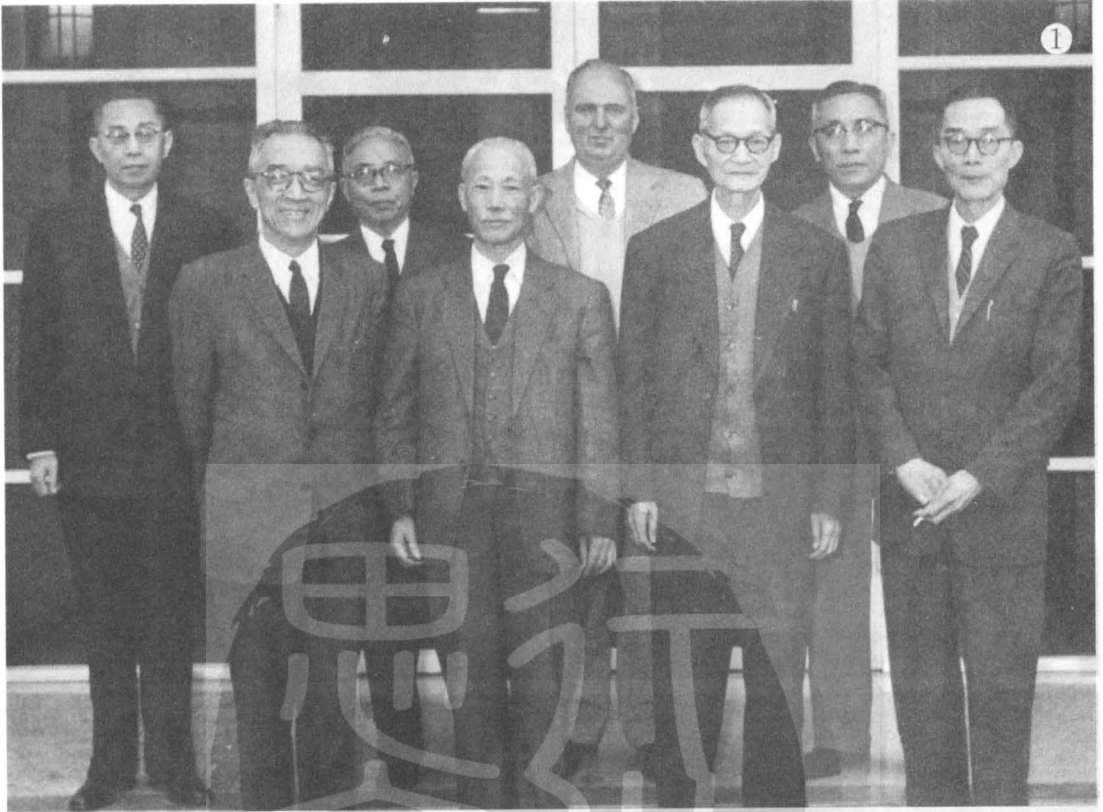
謝森中：「見樹又見林」插圖（文見52頁）



①作者謝森中（中）1993年在央行紐約代表辦事處開幕剪綵時留影。

②謝森中的全家福。





謝森中：「見樹又見林」插圖（文見52頁）

- ① 蔣夢麟（前右二）與前左起：胡適、陳誠，後左起：陳雪屏、王世杰，後右沈宗瀚等人合影。
- ② 作者謝森中（右）與夫人謝延禧（左）合影。