

# 美援會與農復會

文／郭雲萍（開南大學公共事務管理學系助理教授）

1948年依據《中美經濟援助協定》成立的「行政院美援運用委員會」（美援會，CUSA），以及兩國合組的「中國農村復興聯合委員會」（農復會，JCRR），運用美國援助的經費與物資，對戰後臺灣的經濟奠定堅實的基礎。

## 美國的經濟援助協定

「美國的對外援助」可追溯至第二次世界大戰期間，美國國會通過《租借法案》，正式擺脫傳統「孤立主義」的外交政策，對同盟國提供軍事與物資援助。1941年5月6日中華民國被納入《租借法案》的適用範圍內，獲得美國重要的人員與物資支援。終戰後，《租借法案》隨之終結。

戰後，美國國會通過通過馬歇爾計畫的《1948年援外法案》，其第四章乃《1948年援華法案》。同年，兩國於南京簽定《中美經濟援助協定》，全文共十二條，由美國提供經濟援助在華推動各項自助計畫，以利用資源、促進生產、穩定經濟情況。

美國成立「經濟合作總署」以推動經濟援外計畫，同時設立「美國經濟合作總署駐華分署」（簡稱ECA分署）。行政院因而設立「美援運用委員會」為對口機構，統籌美援物資的接收、管理與分配。

《1948年援華法案》總計援助金額為4億美元，包含1.25億的特別贈款及2.75億的經援。並規定以不超過總撥款1/10的經費用於「農村復興計畫」，援助內容包含食物及日用品、工業重建、農業復興三方面。這項計畫僅在中國實施一年，旋因國共內戰的敗退，許多美援任務與物資被轉移到臺灣。同年9月轉撥500萬美金，援助臺糖公司、臺電公司、臺灣鐵路管理局。12月30日，美援會在臺灣成立辦事處，掌理肥料、紗布、棉絲等美援物質分配事宜。由於政局不穩定，美國在1949年停止此援助協定。

1950年6月韓戰爆發，美國為區域安全考量，派遣第七艦隊協防臺灣海峽，並將1949年度內未用的對華援款餘額的運用期限延至1951年6月底。1951年美國國會通過《共同安全法案》，將



▲美籍顧問專家在農復會前討論相關事宜。（圖片提供／農委會）

投資保證的適用範圍推廣及與美國有共同安全關係的地區。依該法案規定，12月底結束「經濟合作總署」（ECA），翌年1月另設「共同安全總署」（MSA），對臺灣提供各種經濟援助。共同安全總署先後改組為「美國國外業務總署」（FOA）、「美國國際合作總署」（ICA），1961年轉型為「美國國際開發總署」（AID），是聯邦政府最主要的援外機構。

1951年到1965年6月美國終止對臺援助為止，十五年的美援時期，美國共提供臺灣將近15億美元的援助，平均每年約為1億美元。美援在臺灣經濟的運用，大致可分為技術、資本、貿易三大層面，臺灣也在美援的技術與資金挹注下，奠定重要建設及產業發展的基礎。

## 美援會的階段任務

美援會（1948-1963）因應階段任務，幾經改組易名：「國際經濟合作發展委員會」（經合會，1963-1973）、「經濟設計委員會」（經設會，1973-1977）、「經濟建設委員會」（經建會，1977-2014）、「國家發展委員會」（國發會，2014-）。

美援會成立之初，即與美國經濟合作分署（ECA）「合署辦公」，預算也獨立於政府預算之外。兩國聯合聘請美國的懷特公司擔任美援運用與執行上的工程顧問，直接參與對臺灣的經濟、工業、社會發展等建設的規畫與監督。1962年懷特公司改名為「美援會工程顧問公司」，1963年隨經合會成立，改名為「經合會工程顧問公司」。



▲臺北聯合大樓辦公室位於博愛特區內，包括經濟合作總署、美援委員會、中國農村復興委員會、懷特公司、美國新聞處等五大機構。（圖片來源／文化部國家文化記憶庫）

1954年美國國會通過「480號公法」（剩餘農產品援外法案），美援進入第二階段，由原先基於軍事考量的贈與轉為經濟援助的貸款。懷特公司總經理狄卜賽（VS De Beausset）是「第一次進口替代工業化時期」（1953-1965）重要的政策推手，包括推動提高關稅、限制進口，發展勞力密集的民生輕工業，以美援提供的小麥、大豆、棉紗等原物料，以及發展麵粉、食油、紡織等輕工業，以取代進口。

在1957年至1960年的外匯改革（制定單一匯率）期間，1億5,400萬美金的美援填補了臺灣的貿易赤字。外匯改革、輕工業發展、越戰軍需等契機，使臺灣走向「出口導向工業化時期」（1966-1973）。

1959年，美援當局告知我政府美援政策改變，自過去的贈與改為貸款，沒有國家配額。因未來美援不確定因素大幅升高，1963年美援會改組為「國際經濟合作發展委員會」（經合會），以統籌經濟計畫的設計、外資運用、技術



▲美國救濟物資運抵基隆。(圖片來源／文化部國家文化記憶庫)

協助。1960年代美國的援外預算屢受國會責難，AID稱許臺灣為「美援成功的典範」，希望以「終止援臺」來正面評價「美援有助於受援國的經濟發展」；1964年國務院宣布，除保留軍事援助及「公法480」剩餘農產援助之外，將於1965年6月30日終止援助。理由為：臺灣經濟已達自立階段，美援已非必要。

### 農復會的組織與發展

1948年，依據美國《援華法案》第407款，由中華民國與美國設一聯合委員會，以推動中國農村的復興。10月1日農復會成立於南京，1949年8月遷臺；1979年兩國斷交，改組為「農發會」，由政府外部的農業建議及研究機構，轉為政府農業部門主管單位。

農復會的決策中心是委員會，由兩國總統分別指派的三名華籍委員和兩名美籍委員共同組成，並選出主任委員一名。1965年美援停止後，雙方委員各刪減一名。委員會之下設祕書長，負責綜理會務，並分置行政及技術兩個部門；行政單位稱處，技術單位稱組。為配合實際需要，農復會的組織屢有調整；隨

業務內容擴大，組處也隨之增加，1965年共有四處（祕書處、總務處、會計處、企畫處）、九組（植物生產組、畜牧生產組、農業經濟組、農業信用組、水利工程組、鄉村衛生組、森林組、漁業組、農民輔導組），人員250名。

1951年至1965年美援計畫型援助中，農業計畫由農復會策畫推動，包括土地改革的技術與經費協助、改革農民組織（農會、漁會、水利會、四健會）、農業改良、統一農貸計畫、農村社會建設（衛生、電氣化、自來水、家庭計畫）、水利建設、林業改進、漁業開發等。由於農復會為非正式官方專業組織，超越政府官僚體系的上下階層關係，可直接與不同位階的單位簽約撥款，有效推動各項計畫。

美援時期，各單位送交農復會的計畫，以及農復會提出執行的策略，審核權限主要在美方。1951年至1965年，農復會撥用的經費共計10,629,550美元，占美援總額的0.71%。1965年美援中止後，農復會的經費改由「中美經濟社會發展基金」（簡稱中美基金）支出，美方的影響力大為降低，農復會的年度工作方案由中華民國政府全權審核。

農復會引導戰後臺灣的農業方向，1953年至1972年連續實施五期的「四年經濟建設計畫」，與「行政院經濟安定委員會」（簡稱經安會）第四組（農業組）相互配合，擬定各期的農業部門生產計畫；農復會的農業經濟組負責政策的研擬，針對戰後初期的「米糖相剋」

問題，從市場經濟的觀點主張提高生產量。1970年代則致力研究農工調適問題，建議政府採行農工業均衡發展的政策，而有1972年9月「加速農村建設重要措施」的實施。

1978年9月15日臺美斷交，美方照會臺灣終止雙方農業合作並停派美籍委員，農復會於1979年3月15日結束，其後改組為「行政院農業發展委員會」（簡稱農發會），成為政府最高的農業主管部門；1984年9月20日為統一事權，再與經濟部農業局合併改組為「行政院農業委員會」（簡稱農委會）。

### 後美援時期的開發援助

美援終止後，直至1968年仍有部分已簽約而陸續運臺的美援物資，以及「公法480」剩餘農產的持續進口。廣義而言，臺灣接受美援的期間長達二十一年之久（1948-1968）。

美援時期設立「相對基金」。在臺出售美援物資的所得款項存入專戶，以調節通膨、穩定幣值，除提撥15%年息作為農復會經費之外，也為交通、電力等基礎建設提供長期基金。美援終止後，相對基金轉型為「中美經濟社會發展基金」（中美基金），設立委員會，由中央銀行總裁、財政部長、行政院主計長擔任委員。中美基金主要配合政府政策、支援重要產業及基礎建設。最後一筆



▲臺灣美國顧問視察美援物資運用情形。(圖片來源／文化部國家文化記憶庫)

美援貸款於2004年1月償還完畢，翌年與行政院開發基金合併為「行政院國家發展基金」。

1961年，美援已轉型以「美國國際開發總署」（AID）的開發貸款為主。美援終止後，臺灣轉而與「國際復興開發銀行」（世界銀行）簽約貸款，世銀的資金主要是美國資本。另一方面，在美援終止前的1965年4月，臺灣與日本簽訂540億日圓的貸款，日本以「政府開發援助」（ODA）的名義貸款給臺灣，直到1971年臺日斷交前。

「美援依賴時期」臺灣在優惠的財政支援下，完成農地改革、外匯改革，1980年代臺灣被公認為NIES「新興工業化地區」的優等生。然而，藉由美援對臺灣基礎建設、公民營企業的補助與貸款，美國資本也成了臺灣經濟發展期的主要外國資本。日本的ODA提供的則是「綁約型貸款」，以提振日本商品出口及占領市場為目的。於是，臺灣被編入了日美兩國的國際分工體制，從日本進口生產資料（設備、技術）和中間產品（零件、半成品），在臺灣加工生產後，將產品出口到美國，形成「日本—臺灣—美國」的「三環貿易結構」，產生對日逆差、對美順差（涂照彥，1993）。這種結構直到1990年代中國經濟力崛起後才起變化。■