

# 被誇大的台灣土地改革及 其漸熾的意識形態戰爭

黃樹仁\*

Taiwan's Exaggerated Land Reform,  
and the Related Ideological Struggle

by Su-Jen HUANG

---

\* 服務單位：台北大學社會學系  
通訊地址：237 新北市三峽區大學路151號  
E-mail: sjhuang@mail.ntpu.edu.tw

農村土地改革是台灣戰後大事。學校教科書大書特書，有關台灣的研究與報導也都必然列舉之。以致於人人耳熟能詳。

另一方面，真正聚焦研究土地改革者極罕見。

瞿宛文等三位研究者的專題帶來一次有關土地改革前因後果的大檢討(瞿宛文 2015a, 2015b; 廖彥豪、瞿宛文 2015; 何欣潔 2015)，可說土改研究新里程碑，值得一辯。

經過六十年，即使學界漸有質疑，台灣大眾對土地改革的理解仍不出當年官方解釋。土地改革官方詮釋之深入人心，可說是意識形態教化成功的極端案例。

土地改革的官方詮釋之所以可稱意識形態，不僅因其深入人心，而且因其真實程度極為可疑。

本文將指出，民生主義理想、對抗共黨政治號召、乃至於批評者所謂國民黨外來政權犧牲台灣地主的陰謀論，都不足以解釋台灣土地改革的動機。台灣土地改革之行，是因為與土地改革無關的原因，使向來積極主張土地改革的陳誠，在大陸變色之際掌政台灣，得以克服黨內反對，遂行其土地改革理念。

就土地改革後果而言，二十世紀台灣農業生產持續上升，戰後農業發展只是這長期趨勢的延續，與土地改革無關。況且，耕者有其田僅涉及台灣私有耕地五分之一。將整個農業發展與土地制度現代化歸功於五分之一土地的改革，明顯是以偏蓋全。更有甚者，日治期間台灣資金已紛紛投入工商業，奠定工業化基礎。大陸變色之際，復有大陸工商業者與技術人才遷台。即使沒有土地改革，本地與大陸資本及人才也會共同帶動台灣工業化。將戰後工業化歸功於土地改革並不合事實。

總之，將戰後台灣經濟發展歸功於1950年代初土地改革，乃是將時間序列誤解為因果關係，誇大土地改革的影響力。

更有甚者，當年農村土地改革極可能使國民黨政府誤以為民生主

義已獲實踐，因此疏於都市土地改革，造成今天台灣惡劣的都市發展與高昂的房地產價格，及土地增值利益歸私。農村土地改革事實上以放棄都市土地改革為代價。而都市地價高漲又帶動農地價格高漲，妨礙農場規模擴大，導致農業經營困境。今日台灣居住不正義遠甚多數工業國家。這是地利共享的社會嗎？這是實踐民生主義嗎？

## 一、深入人心的土地改革意識形態

民生主義追求地利共享，耕者有其田。因此，政府在台灣實施三七五減租及耕者有其田，以號召大陸人心，並建設台灣為三民主義模範省。土地改革實現均富，促進台灣政治穩定，帶動農工業發展及經濟成長。這是1950年代以來，國民黨政府與學界對台灣農村土地改革的標準詮釋。

上述土地改革意識形態固然台灣人人耳熟能詳，但其實長期罕有嚴謹學術研究可稽。

原因一則過去台灣社會科學規模很小，人力單薄，各種議題都乏人研究。

其次，台灣長期在威權統治之下，學界少有人願自找麻煩去挑戰官方觀點。

更重要者，土地改革教條符合現代社會科學追求自由平等的主流價值。土改促進均富，這使多數學者，不論愛憎國民黨，都不太可能質疑這政策目標。因此也就不認真檢討其因果關係。這也是為何少數早期質疑者，僅僅以外來政權陰謀論質疑土改動機，但並不質疑土改的道德正當性與社會經濟貢獻（Gold 1986: 65-66；Vogel 1991: 28；劉進慶 1993：71-92；黃俊傑 1991a：88-89；1991b：147；1992：189；1995：66-7；張炎憲、高淑媛 1996：2）。

事實上，土地改革意識形態之深入人心，甚至使土地被徵收的地

主後人都承認耕者有其田使社會比較公平(巫怡真 2009:100-110)。地主後人如此,則學界質疑動機當然更低,既不質疑,也就沒必要進行老調重彈的研究。

隨著台灣社會科學緩慢擴張與成熟,各種議題逐漸從無人研究變成研究對象。學術研究的任務不在重彈教條,而在質疑辯難既有知識。土地改革的議題,從罕有研究到漸有研究,觀點愈來愈多元,其實是學術發展的必然現象。

當然,學者各有政治偏好。但將對土地改革官方教條的學術質疑都歸因於反國民黨或為地主翻案的政治動機(如瞿宛文 2015a, 2015b; 廖彥豪、瞿宛文 2015; 何欣潔 2015),忽視了學術研究本就是要質疑辯難,乃是對學術工作與學術史的根本誤解。

## 二、動機的質疑：外來政權？

國民黨政府對於台灣土地改革的動機,強調民生主義平均地權理想,以及對抗在內戰中以土地改革為辭的共產黨,藉此號召反共人心。

質疑國民黨土地改革動機者,則指出國民黨在大陸受地主牽制,無法土地改革。到了台灣,以外來政權之身,不受台灣地主牽制,因此可以犧牲台灣地主(楊懋春等 1983:33-4; 陳淑銖 1996:495-527; Gold 1986:65-66; Vogel 1991:28; 劉進慶 1993:71-92; 黃俊傑 1991a:88-89; 1991b:147; 1992:158,189; 1995:66-7; 張炎憲、高淑媛 1996:2)。

上述這外來政權犧牲台灣地主的陰謀論,並不否認國民黨確有民生主義理想,及以土地改革作為與共黨競爭的手段。只是認定這兩因素不能解釋國民黨在大陸與台灣兩地的懸殊表現,而必須使用外來政權因素來解釋這差異。

但時隔六十年,面對上述有關土改動機的質疑,瞿宛文仍使用國

民黨官方的平均地權理想及對抗共產黨號召的說法來答覆，只是給這舊解釋加了新標籤，稱之為國共競爭說(瞿宛文 2015a, 2015b)。對於國民黨在大陸與台灣的表現懸殊，瞿宛文的解釋是：「國府在大陸時期未能進行土改，並不主要是因為它必須依賴地主的支持，而是因為它不是一個要組織並動員農民、進行激烈階級鬥爭的革命政黨，而不進行組織動員是不可能在大陸進行土地改革的。因此，若沒有中共在大陸藉由暴力土改而成功崛起，則國府高層是否會有決心在台灣進行非暴力的土地改革仍在未定之天」(瞿宛文 2015b)。

但為何在大陸不組織動員農民就不能土地改革，到台灣不需組織動員就可以？難道不正是因為大陸有人激烈反對土地改革，以致於需要組織動員農民來克服嗎？在大陸激烈反對土地改革的，除了地主，還會有誰？瞿宛文的解釋，等於繞後門承認地主抗拒確實是國民黨在大陸無法土地改革的原因，以及台灣地主不需費力就可以壓制，也等於承認外來政權陰謀論的說法。

瞿宛文的更大誤解是將陰謀論一竿子全打成反國民黨與反土地改革。忽略了連陳誠、蔣夢麟、蕭錚等國民黨土改主力也以地主抗拒來解釋大陸土改的失敗(陳誠 1951：20；蔣夢麟 1967：15- 36；蕭錚 1980：18- 29, 305)。另一方面，即使對國民黨抱持敵意的外來政權陰謀論者，也並未因此否定土地改革的正當性(如劉進慶 1993：71- 92)。

但這並不表示外來政權陰謀論是正確的。這陰謀論的弱點，在於誤將國民黨這一龐大組織視為意志齊一的團體，忽略其內部的嚴重政治歧異。因此認定它在大陸因私利而不土地改革，等到了台灣，因為沒有私利考慮，就有志一同犧牲台灣地主。

黃樹仁(2002a)已指出，國民黨內部，從北伐成功執政開始，對於土地改革議題，始終有支持與反對兩個陣營。這政治分歧並不因遷台而改變。台灣土地改革的關鍵，不是國民黨政府遷台，而是因為與土

地改革無關的因素，使支持土地改革的陳誠在遷台前後掌握台灣軍政權力，得以遂行其土地改革理念。

而陳誠之熱心土地改革，遠在兵敗大陸之前就已如此。抗戰期間陳誠以戰區長官身份兼任駐地湖北省政府主席時，就企圖在兵荒馬亂之際在該省實施二五減租(即日後所謂三七五減租)，只是未能成功(陳誠 1951：8-15；1961：18)。

1948年12月29日，正在台灣養病的陳誠受命台灣省政府主席，1949年1月1日就任。2月4日就公布實施三七五減租。也立即吸引在大陸鼓吹土地改革卻到處碰壁的蔣夢麟、湯惠蓀、蕭錚等人轉移到台灣來參與其土地改革事業。而共軍4月21日方渡過長江，南京與上海分別於23日與27日失守。中央政府輾轉廣州、重慶、成都，直到12月7日方遷台北(薛化元主編 1990：70-98；黃樹仁 2002a)。易言之，陳誠等人在台灣著手土改第一步時，共軍尚未渡江，罕有人預見國民黨政府會完全失去大陸。將陳誠在台灣的土地改革志業解釋成對大陸失守的反應，不單漠視了陳誠對土地改革的長期熱忱，也忽略了1949年大事的先後次序，以致完全誤解陳誠的動機。

論者或謂，蔣中正任命陳誠主政台灣，反映了國民黨最高當局在大陸變色之際產生了土地改革的決心。此說不通。因為陳誠逝後，蔣氏父子猶在時，當年參與耕者有其田的土改健將們，卻一致公開將土地改革歸功於陳誠，而非蔣氏(黃樹仁 2002a)。顯然蔣氏並非土地改革的發心者，僅因用人不疑而支持陳誠政策。因此土改健將們也不擔心歸功陳誠會得罪蔣氏。

另一方面，繼陳誠之後接任台灣省政府主席的吳國禎並不贊成土地改革。陳誠以行政院長身份推動耕者有其田時，閣員與立法委員也多不熱心支持。他們顯然並未因失去大陸而變成熱心土改。廖彥豪與瞿宛文也承認：「除了地政系統贊成土改之外，財經系統為維持穩定而不熱衷土改，更主要反對土改的聲音則來自以本省地主代言人自居的

政務委員蔡培火，以及傾向盡量尊重省議會意見的省主席吳國楨」。「國府內部除了地政改革派之外，熱衷土改者不多……若沒有陳誠與他背後蔣中正的堅持，看來耕者有其田政策很可能當時就不會在台灣實施了」(廖彥豪、瞿宛文 2015)。

總之，陳誠在台灣推動土地改革，是個人長年政見的實現，而非對大陸變色的回應，更非大陸變色後國民黨人一致主張。不論是過去的外來政權陰謀論，或瞿宛文的國共競爭說，都不能解釋台灣土地改革的動機。土地改革的關鍵，是陳誠因為與土地改革無關的原因而主政台灣，得以克服黨內抗拒，遂行其土改信念。陳誠不等於國民黨。

### 三、台灣地主並不弱？

論者公認，當年台灣得以土地改革，原因之一是台灣地主無力反抗國家。

廖彥豪與瞿宛文(2015，亦見瞿宛文 2015b)拒絕此種台灣地主弱化說。透過耙梳當年土地改革立法過程，他們指出台灣地主並未弱到任人宰割。他們事實上有能力動員博奕，對國民黨政府施加壓力，因此在耕者有其田條款中爭取到許多有利於地主的讓步。

廖彥豪與瞿宛文對當年立法過程的重建，確實是重要的歷史研究貢獻。但所謂台灣地主並未弱化的結論卻很可疑。理由很簡單，不論地主們如何動員，爭取到多少讓步，但他們想阻止的土地改革仍然實施了，大筆土地仍然被徵收了。如果地主們可以選擇，他們必然選擇土地完全不被徵收，而非僅僅減少徵收。因此，國民黨政府仍然壓過台灣地主，國家仍然強於社會，不是嗎？廖彥豪與瞿宛文的研究確實指出地主不似過去論者想像的弱化，但並未能根本否定地主弱於國家的事實。所謂「兼顧地主的土地改革」，最終仍是地主被迫吞下的改革。

其實，廖彥豪與瞿宛文(2015)最大貢獻並不在指出地主並未弱

化，而在指出遷台後中央政府弱化。讀史者都知道，大陸變色時，政府撤離南京，輾轉廣州、重慶、成都，沿途人員流散。最後從成都勉強飛出淪陷區到台灣時，各中央機關已僅存大印與骨架，連國防部也不例外，國不成國。而台灣省政府則組織與職能完整。動亂貧困中，中央也無力重設機構來與省府疊床架屋。因此，除了國防外交非省府所能與聞外，其餘民政與財經政策多出於省府，而非中央。也因此耕者有其田的規劃者是省地政局，而非中央機構。當然，這並不表示省府可以對抗中央，而是指中央在保留最後決定權的前提下，將許多政策的規劃與執行授權給省府。這中央政府弱化、台灣省政府實際主導民政與財經的現象，持續多年，過去被多數研究者忽略了，但卻是理解當年政治所不可不知。廖彥豪與瞿宛文的研究，對澄清這議題是很大貢獻。但這議題與地主弱化與否並無關連。

#### 四、農業經濟學的質疑

對土地改革官方意識形態在學術上最堅實的質疑，來自於農業經濟學界。

尚瑞國研究指出，過去佃農為競爭佃耕機會，必須付出高額地租，不能不努力提高生產力。他根據1920-1929年間調查資料指出，自耕與佃耕農場經營效率沒有顯著差異(尚瑞國 2000)。葉淑貞研究1925-1927年及1950-1951年農場經營也發現，佃耕與自耕農場經營效率並無不同，三七五減租也未提高農場經營效率(葉淑貞 1997；2013：39-45，233-293)。

更有甚者，尚瑞國與林森田(1997)根據1925-1951年間資料指出，三七五減租造成耕地轉移困難，排除較有效率的經營者藉由價格競爭而獲得耕地的機會，並妨礙農場規模擴大，造成農場經營效率降低。他們發現三七五減租以後，佃耕農場在經營效率與規模效率的下



降都大於自耕農場。

如果租佃制度改變不會提高農場耕作效率，則如何解釋土地改革後台灣農業成長？答案是，生產力提升是二十世紀台灣農業發展的長期趨勢。研究顯示，自1910年起，台灣農業產出持續上升，在1939年達到最高點。二次大戰期間，因肥料與勞力缺乏等因素，使農業產出大減。1945年總產出尚不及1939年之半。戰後農業復甦，1951年時產出已恢復到戰前最高水準。但若以1910年以來長期趨勢而言，台灣農業大約直到1960年始恢復到長期趨勢下應有產出水準（李登輝 1980：15-6）。

易言之，台灣農業在1950年代脫離戰爭導致的破壞與停滯，逐漸恢復至半世紀以來的長期發展趨勢。但1950年代初土地改革成為這期間台灣社會經濟史上最顯目事件。然若因此將農業發展歸因於土地改革，顯然是嚴重以偏蓋全。

瞿宛文雖然堅持土地改革促進了台灣農業發展。但也必須承認：「經濟績效優異並不一定只是源於土地改革的影響，同時還有很多其他配合因素在發生作用……減租與所有權的轉移必然有其激勵作用，但因為仍有諸多其他政策因素發生作用，較難以區分個別的作用」（瞿宛文 2015b）。既然難以區分各因素的作用，又如何堅持是土地改革促進了農業發展呢？

與此相關的是，戰後台灣農村已人口飽和與低度就業。每家佃農分到不足一甲土地，即使地租降低，生活水準改善也極有限。戰後台灣農民生活改善的真正原因，是工業化帶來農外就業機會，使多數農家子弟離農他就，並使農外就業成為續存農家的主要所得來源（黃樹仁 2002b：223-269）。但官方卻將之解釋成土地改革之功。

對於所謂土地改革促進農業發展，何欣潔（2015）從產權角度另闢蹊徑。她指出中國繼承制度與業佃關係使土地產權不清而妨礙土地利用。耕者有其田等於以土地改革為契機，消除共有制，將台灣土地產

權強制現代化，有利於土地利用與經濟發展。

何欣潔強調過去台灣土地產權不清，妨礙經濟發展。卻忽略了產權不清只是增加交易成本，只要其他成長動能充分，產權不清並不會阻止經濟發展。日治時期台灣土地租佃與共有制並未妨礙農業成長。當今中國大陸即使有形式上產權法律，但缺乏法治，政府濫權，造成實質上產權不清，使經商風險極高，卻經濟起飛。足見制度學派強調產權清楚是經濟發展所必要的論點實有誇大之嫌。

更進一步言，租佃與現代化並非必然衝突。當今美國西歐的農家有高比例土地係租佃而來。理由是離農地主並不必然想出售農地，而想擴大經營的農家未必有資金購地。租地解決了雙方需求，正是歐美現代農業發展的重要一環，也是當今台灣農業主管機構大力鼓吹卻效力甚微的發展方向。租地經營這現代農業制度在台灣推行困難原因之一，正是當年的土地改革使地主對出租土地心懷戒懼。六十年前的零碎現代化妨礙了今天的農業現代化(黃樹仁 2002b: 190-198)。

## 五、工業化的動力？

土地改革官方意識形態宣稱土地改革使農地不再是投資標的，使資金轉移到工商業，促進台灣工業發展。這也是瞿宛文(2015a, 2015b)強調的重點。

但事實上，日治末期台灣工業化已蓄勢待發，並不需要土地改革來帶動。

首先，就資金言，從日治時期開始，台灣農業一直是資本流出的部門。日治時流出資本有相當比例流到日本，但戰後從農業流出的資本只能留在台灣。既然留在台灣，則除了工商業，能去哪裡呢？沒有跡象顯示土地改革對資本從農業流出有積極影響。如果有影響，可能是負面影響。

正如瞿宛文引用李登輝的估算，「台灣農業從1896年起至1960年止，一直是個資本淨流出的部門……實質淨流出佔農業總銷售值及農業總生產值的比例，在日殖1911-1940的三十年間，平均各為40.2%及25.4%；而在1950年代則稍降至各31.3%與18.4%」(瞿宛文 2015b)。

易言之，與官方說法相反，土地改革後，資本從農業流向工商業不是增加，而是減少了，為什麼？可能正是佃農所得與消費增加，減少了地主用於投資工商業的資金。佃農生活改善是好事，但將土改前台灣人描述成有了錢只會買地當地主，乃是遠離事實。

彰化溪湖田野訪談顯示，地主家後人大多認為土地改革對他們生活影響不大。理由是當年地主子弟已普遍受教育，以工商業或知識專業為生(巫怡真 2009：74-86)。易言之，地主家之積極轉向工商業與知識，遠早於土地改革前。研究顯示大陸變色前大陸地主子弟也普遍入城就學就業，以致於土改時被批鬥者多是留鄉老輩，年輕子弟少(郭于華 2013：67，152-153)。

日治時期台灣資金之轉向工商業之重要者，例如林獻堂、陳炘等人不顧日人壓迫阻撓，集資成立大東信用(李筱峰 1996：49-57；司馬嘯青 2000：125-126)，作為台灣人的金融機構。

又如日本人引入現代製糖廠。辜顯榮在日人鼓勵下，率先建設十八所八十噸至一百三十噸的機械工廠，為台灣現代糖業之始，而後交給各製糖公司(辜顯榮翁傳記編纂會 2007：367-9，412-3，416)。日人引進鳳梨罐頭廠，台灣人也成立鳳梨罐頭工廠參與外銷競爭(高淑媛 2007)。

以紡織業為例。1906年日台人合資140萬日圓，以林獻堂為社長，在今台中豐原成立台灣製麻纖維株式會社。1921年日人小元富太郎在台南設立之台灣織布株式會社開工，為台灣第一家動力織布廠。至1941年台灣已有闊幅織布機495部(中華民國紡織業拓展會編印 2011：68-69)。台南幫之侯雨利於1931年即頂入台灣人蔡氏所創之新

復興織布廠(謝國興 1999:70, 116)。

又如嘉義羅程 1924 年從日本買進十幾台織襪機器。沒兩年光景，嘉義已有六家織襪工場，一天織出一百二十打。所織多婦人用襪(羅福全 2013:58)。

又如 1944-1950 年鄭學在彰化社頭成立勝利織襪廠，帶動社頭成為戰後台灣織襪業中心(台灣區織襪工業同業公會網頁)。

又如清代鶯歌開始發展陶業。1937 年開始由磚瓦等轉向碗盤等日用瓷器。1945 年約有陶瓷廠三十家(林明德編 2002:13-14)。

又如唐榮、唐傳宗父子於 1940 年在高雄創立唐榮鐵工所，戰後成為南部最大民營企業(謝國雄 2013:153)。

又如台北工業學校畢業生林焜灶創立協志商會，從事土木工程，與日人競包公私工程，包括軍事工程。不僅培養許多本土營建後輩，且 1941 年甚至為確保鋼筋等建材供應而收購台人蔡溪於 1939 年創辦之大同鐵工所，奠定日後大同公司基業(鄭麗玲 2012:82-87; 劉益昌、林祝菁 2008:71-72; 林忠勝 2005)。林焜灶之子林挺生主持下，大同鐵工所甚至在 1943 年設立大同技能者養成所，訓練技工。1949 年大同自產電扇問世，開始台灣家電事業(劉益昌、林祝菁 2008:73-76)。

又如日治初以礦業起家的基隆顏家，曾投資輕便鐵路、信託業，1943 年甚至投資蘇澳之造船廠。高雄陳家在日治時期投資於現代糖廠、製鹽場、製冰廠(司馬嘯青 2000:43-51, 190-199)。

除了企業家創業，同等重要的是日治末期普及國民教育，擴張實業教育，訓練大量工業技術與經營人才。戰時日人更擴張各地工業學校(鄭麗玲 2012)，甚至成立短期之拓南工業戰士訓練所以應急(吳淑真、吳淑敏 2004)，招募八千多台灣少年到日本本土戰鬥機工廠受訓擔任裝配技工(蔡錦堂 2006:125-127)。1944 年日人在高雄成立第六海軍燃料廠，開啟高雄石化工業，為此訓練之技術人員包括 361

名台灣人(林身振、林炳炎編 2013: 449-456)。

總之，日治末期台灣人已積極投入現代工商業，經營與技術人才漸備。漢民族善於把握商機，一旦見識到現代工業，並不需要土地改革來促使他們投入，否則如何解釋民國時代大陸風起雲湧的民族工業？過去討論日本殖民統治對台灣戰後經濟發展的影響，常因注意日人的壟斷優勢而忽略了艱難崛起中的本地企業家(如瞿宛文 2007, 2008)，這是應該修正的。

就戰後復甦與發展言，1946年初台灣復工之紡紗及織布場共十七家(謝國興 1999: 72)。大陸變色之際，許多公私紡織廠遷台(中華民國紡織業拓展會編印 2011: 100-105)。台灣電動織布機數從1946年之428台增至1949年之2,557台。1950年紡織工業約二百家，1953年擴張達1228家。1946年紡錘數9548錠，1948年達19,346錠，1950年達50,020錠(陳介英 2007: 25, 29)。1954年台灣紡織業已達成96%自足(中華民國紡織業拓展會編印 2011: 116-117)。

大陸變色之際，大陸資本案與技術人員來台者眾(鮑鵬宇 2012)。瞿宛文(2010)估計戰後台灣第一批企業創辦人，約三分之一是大陸遷台資本案。這些大陸業者甚至帶動台灣某些產業聚落。例如1950年上海顧家五兄弟到雲林虎尾設立中大棉織廠，帶動當地成為台灣毛巾產業重鎮(見台灣興隆毛巾網頁)。

總之，土地改革前，台灣企業家與外省遷台企業家已積極投入工商業。以1946年為基期，工業生產指數在1949年加倍，1952年為四倍(謝國興 1999: 114)。這與土地改革有關嗎？沒有。

## 六、被遺忘的民生主義：都市平均地權

國民黨政府對農村土地改革津津樂道，自認實踐民生主義地利共享。但卻忘了，民生主義地利共享指的不僅是農村土地，也包括都市

土地。而當今台灣最嚴重的社會不公與社會不滿正來自於沒有實施都市平均地權。

黃樹仁在《心牢：農地農用意識形態與台灣城鄉發展》(2002b)一書中已指出，1970年代台灣快速都市化。但政府基於農地農用意識形態，嚴格限制農地轉用為都市建築用地，疏於有計畫的擴大都市。導致台灣都市人口密度堪稱世界之最，都市環境擁擠狹隘，房地產價格高漲，而地利極少歸公。使都市居民勞動所得高比例為都市地主不勞而獲。另一方面，西歐國家沒有高談平均地權，但在二十世紀卻普遍採用類似我國區段徵收或市地重劃方式做為都市擴張手段，有計畫將大片農地以農地價格徵收開闢為新市區，農地變更為市地的增值利益由全體國民共享，新市區道路與公共設施的成本由土地使用者分攤。台灣高喊平均地權，但都市擴張經常是在政商關係運作下，將農地零星變更為市地，讓地主享受地價增值的暴利，而新市區的道路、公共設施土地與建築成本卻由納稅人負擔。

為何高喊平均地權的政府創造了如此的都市居住不正義？廖彥豪與瞿宛文(2015)認為，正因農村土地改革「必須兼顧地主」，種下了日後都市平均地權改革失敗的種子(廖彥豪、瞿宛文 2015)。易言之，為安撫失去農村出租地的地主，國民黨政府有意的不實施都市平均地權，蓄意坐視都市地主享受地價上漲的暴利。這形同以陰謀論解釋都市平均地權的不行。

但我以為，雖然政治妥協與交易確實常見，但其他因素也值得考慮。一個可能因素是知識社會學的因素。當年國民黨與共產黨領袖絕大多數生長在貧窮落後而都市化有限的中國，不曾深入體驗現代工業都市社會。他們的社會關懷停留在農業社會議題，也就是農地問題。陳誠等人沒有預見台灣會迅速工業化與都市化而使都市土地成為比農地更大的問題。相較之下，在都市長大，受英語教育，留學英倫的李光耀就放棄農業，將新加坡全面打造成有規劃的都市，並且廣建國宅

來讓國民分享地利。這是生活經驗影響認知的問題。孫中山見識過西方各國都市，因此主張都市平均地權。但他的追隨者並沒有如此認知。

國民黨政府疏於都市平均地權的另一可能原因，是農村土地改革已消耗太多政治資本，得罪太多台灣社會既得利益者，使其不願再製造更多敵人。

無論如何，台灣萬人以上都市人口，從1951年34.05%增至2000年73.69%（黃樹仁 2002c），增加了超過一千六百萬新居民，而當年耕者有其田僅194,823戶佃農受益。兩相比較，我們不能不說，為了少數佃農受益，遠遠更多數的台灣都市居民付出了被都市地主剝削的代價。這是平均地權嗎？

更有甚者，台灣城鄉密接，農地距離都市不遠。都市地價暴漲，使台灣農地在1970年代以後也普遍被視為準都市建築用地而價格暴漲。後果是離農者不願輕易售地或出租，使留農者無力購地或租地擴大經營，使小農耕地偏小，無法專以農業為生，妨礙農業發展（黃樹仁 2002b：169-198）。1950年代的農村土地改革以犧牲都市平均地權為代價，長遠後果更帶動1970年代以後農地價格高漲而扼殺了台灣農業。

## 結論

土地改革是台灣史大事，但卻被低度研究。2015年瞿宛文等三位的研究使學界得以對土地改革進行一次全面檢討，這是很重要的貢獻。

但瞿宛文將學界對土地改革官方意識形態的質疑都歸因於反國民黨或反土地改革的政治動機，則是想太多了。民主社會的社會科學，遲早會質疑所有的教條。自由的社會，必然帶來多元的社會科學論述。

土地改革研究最大的困難，在於意識形態障礙。不是因為官方宣

傳或限制，而是因為社會科學家很難質疑學界追求平等的主流價值，因此也很難質疑土地改革的正當性。因為很難質疑其道德正當性，也就很難平心分析其因果。也因此，即使有人質疑土地改革的官方意識形態，台灣社會大眾其實仍然普遍接受官方教條。官方教條並不如瞿宛文想像的被普遍質疑。

綜合本文，民生主義理念與國共競爭並不足以解釋為何國民黨的土地改革僅行於台灣而卻不行於大陸。外來政權之說也無法解釋大陸變色後國民黨人意見之繼續不一。台灣土地改革的關鍵，其實是陳誠的個人信念，及其主政台灣的歷史偶然。

二十世紀台灣農業持續進步，與是否土地改革無關。

漢民族長於掌握商機。二十世紀大陸與台灣都見識到了源於西方的現代工業，土地不再是最重要財富。民國時代大陸民族工業風起雲湧。同時間日治下的台灣人也紛紛投入現代工商業。兩岸也都發展了現代教育來培育人才。二次大戰後，海峽兩岸的快速工業化已蓄勢待發，不待土地改革來啟動。而且兩岸的經濟發展也都是工業之賜，而非土地改革之賜。

但農業時代的心靈主宰著國共領導階層，使他們誤以為農村土地是現代化關鍵。陳誠致力於解決農業時代最重要的農村土地問題，卻不知這是一個即將逝去的問題。反而忽視了即將興起的工業都市社會更嚴重的都市土地問題。

就如同當年暴力土地改革，大陸上的共產黨再次使用專制權力來改造都市土地。但民主化的台灣，卻已無人有權力改造都市。我們將必須繼續面對沒有都市平均地權導致的惡劣都市與高房價。民生主義在台灣，是選擇性的實踐了錯誤的重點。台灣農村土地改革，是抓錯重點的現代化。



## 參考書目

### 中文書目

- 中華民國紡織業拓展會編印。2011。《台灣紡織之茁壯與風采》。台北：商訊。
- 司馬嘯青。2000。《台灣五大家族》。台北：玉山社。
- 吳淑真、吳淑敏。2004。《拓南少年史：探尋拓南工業戰士們的身影》。台北：向日葵。
- 何欣潔。2015。〈由鄉莊社會到現代社會：從土地所有制度演進重看台灣戰後初期農村土地改革〉。《台灣社會研究季刊》98：147-193。
- 巫怡真。2009。《溪湖鎮的地主與佃農：再探台灣農村土地改革》。新北：國立台北大學社會學系碩士論文。
- 李登輝。1980。《台灣農業發展的經濟分析》。台北：聯經。
- 李筱峰。1996。《林茂生、陳忻和他們的時代》。台北：玉山社。
- 尚瑞國。2000。〈經濟理性、市場競爭、租佃契約形式與農場經營效率〉。《經濟論文》28：263-88。
- 尚瑞國、林森田。1997。〈台灣『三七五減租』政策實施前後農場經營效率之比較研究〉。《行政院國家科學委員會人文及社會科學研究彙刊》7：514-530。
- 林明德編。2002。《台灣工藝地圖》。台中：晨星。
- 林忠勝。2005。《廖欽福回憶錄》。台北：前衛。
- 林身振、林炳炎編。2013。《第六海軍燃料廠探索：台灣石油／石化工業發展基礎》，黃萬相譯。高雄：春暉。
- 高淑媛。2007。《經濟政策與產業發展：以日治時期台灣鳳梨罐頭業為例》。板橋：稻鄉。
- 張炎憲、高淑媛。1996。《衝擊年代的經驗：台北縣地主與土地改革》。板橋：台北縣文化中心。
- 張炎憲、陳美蓉編。2009。《戒嚴時期白色恐怖與轉型正義論文集》。台北：吳三連台灣史料基金會。
- 陳介英。2007。《牽紗引線話紡織：台灣紡織產業發展史》。高雄：國立科學工藝博物館。
- 陳誠。1951。《如何實現耕者有其田》。台北：正中。
- 陳誠。1961。《台灣土地改革紀要》。台北：中華。
- 陳淑銖。1996。《1922-1937浙江省土地問題與二五減租》。台北：國史館。
- 辜顯榮翁傳記編纂會。2007。《辜顯榮傳》，楊永良譯。台北：吳三連台灣史料基金會。
- 郭于華。2013。《受苦人的講述：驢村歷史與一種文明的邏輯》。香港：香港中文大

學。

黃俊傑。1991a。《農復會與台灣經驗(1949-1979)》。台北：三民

黃俊傑。1992b。《中國農村復興聯合委員會資料彙編》。台北：三民。

黃俊傑。1992。《中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問紀錄》。台北：中央研究院近代史研究所。

黃俊傑。1995。《戰後台灣的轉型及其展望》。台北：正中。

黃樹仁。2002a。〈台灣農村土地改革再省思〉。《台灣社會研究季刊》47：195-248。

黃樹仁。2002b。《心牢：農地農用意識形態與台灣城鄉發展》。台北：巨流。

黃樹仁。2002c。〈台灣都市化程度析疑〉。《台灣社會學刊》27：163-205。

楊懋春等。1983。《我國農業建設的回顧與展望》。台北：時報。

廖彥豪、瞿宛文。2015。〈兼顧地主的土地改革：台灣實施耕者有其田的歷史過程〉。《台灣社會研究季刊》98：69-145。

葉淑貞。1997。〈日治時代台灣之租佃制度與農場的經營效率：戰後初期土地改革政策的省思〉。《行政院國家科學委員會人文及社會科學研究彙刊》7：475-496。

葉淑貞。2013。《台灣日治時代的租佃制度》。台北：遠流。

劉進慶。1993。《台灣戰後經濟分析》。台北：人間。

劉益昌、林祝菁。2008。《林挺生傳》。台北：商訊。

蔡錦堂。2006。《戰爭體制下的台灣》。台北：日創社。

鄭麗玲。2012。《台灣第一所工業學校(1912-1968)：從台北工業學校到台北工專》。新北：稻鄉。

蔣夢麟。1967。《新潮》。台北：傳記文學。

鮑鵬宇。2012。《外省資本與人才對戰後台灣發展的影響》。新北：國立台北大學社會學系碩士論文。

蕭錚。1980。《土地改革五十年》。台北：中國地政研究所。

薛化元主編。1990。《台灣歷史年表，終戰篇I，1945-1965》。台北：聯經。

薛化元。2010。《戰後台灣歷史閱覽》。台北：五南。

謝國興。1999。《台南幫：一個台灣本土企業集團的興起》。台北：遠流。

謝國雄。2013。《港都百工圖：商品拜物教的實踐與逆轉》。台北：中央研究院社會學研究所。

瞿宛文。2007。〈戰後台灣經濟成長原因之回顧：論殖民統治之影響與其他〉。《台灣社會研究季刊》65：1-33。

瞿宛文。2008。〈重看台灣棉紡織業早期的發展〉。《新史學》19(1)：167-227。

瞿宛文。2010。〈台灣戰後工業化是殖民時期的延續嗎？兼論戰後第一代企業家的起源〉。《台灣史研究》17(2)：39-84。

瞿宛文。2015a。〈重探台灣戰後農村土地改革〉。《台灣社會研究季刊》98：1-9。

瞿宛文。2015b。〈台灣戰後農村土地改革的前因後果〉。《台灣社會研究季刊》98：11-67。

羅福全口述。陳柔縉執筆。2013。《榮町少年走天下：羅福全回憶錄》。台北：天下。台灣區織襪工業同業公會。《網頁》。

[http://www.hosiery.org.tw/about/about\\_hosiery-industry.php?his=1944](http://www.hosiery.org.tw/about/about_hosiery-industry.php?his=1944)（上網日期：2015年6月1日）

台灣興隆毛巾。《網頁》。

[http://www.sltowel.com.tw/news/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19&Itemid=59](http://www.sltowel.com.tw/news/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=59)（上網日期：2015年6月1日）

西文書目

Gold, Thomas B. 1986. *State and society in the Taiwan miracle*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Vogel, Ezra F. 1991. *The four little dragons: The spread of industrialization in east Asia*. Cambridge: Harvard University Press.