

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 虛構的革命：國民黨土地改革政策的形成與轉化(1905-1989)

A Fictitious Revolution: The Formation and Transformation of KMT's Land Reform Policies (1905-1989)

doi:10.29816/TARQSS.199211.0006

台灣社會研究季刊, (13), 1992

Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies, (13), 1992

作者/Author：張景森(Jing-Sen Chang)

頁數/Page：161-194

出版日期/Publication Date：1992/11

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.29816/TARQSS.199211.0006>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



台灣社會研究季刊

第十三期 1992 年 11 月

Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies

No. 13, November, 1992.

虛構的革命：國民黨土地改革政策 的形成與轉化(1905—1989)

張景森

A Fictitious Revolution: The Formation
and Transformation of KMT's Land Reform Policies
(1905—1989)

by
Jing-sen Chang

關鍵詞：土地政策、土地改革、平均地權

Keywords: land policy, land reform, equalization of land rights

收稿日期：1992 年 6 月 20 日；通過日期：1992 年 7 月 20 日

Received: June 20, 1992; in revised form: July 20, 1992



摘 要

1905年8月孫中山在東京創立“中國革命同盟會”的時候，就將“平均地權”列為同盟會四大綱領之一。從此，國民黨即以平均地權為最重要的政治口號，並稱為其土地政策的意識形態基礎。但從辛亥革命、北伐掌握政權，一直到撤退台灣，近九十年來平均地權之實施已經證明了這一套所謂“平均地權”政策是失敗的。

孫中山“平均地權”的中心主張毫無疑問的應該是：不勞而獲的經濟地租，絕不應為私人獨占，而應歸全民所共享。漲價歸公就是要“共將來的產”，以避免中國走資本主義的道路，而建設一個“社會的國家”。本文即在追溯這一社會革命理念的形成與這個理念在現實政治實踐中的轉變。

作者認為：孫中山主觀的社會主義並沒有找到客觀的政治及社會基礎，所以在他有生之年即已失敗。而後國民黨在與共產黨鬥爭的過程中，雖然逐漸形成貌似激進的土地政策，但由於與其政治基礎相衝突，已超出其所能推動的範圍，因此，平均地權變成一個純粹虛構的革命。

Abstract

KMT has always claimed that its land policies is based on the principle of so called "equalization of land rights", which was originated in Dr. Sun Yat-Sen's writings. Ironically, while the slogan is stirring, the performance is poor. The land price in Taiwan is rocketing and the real estates is increasingly concentrated on a few greedy speculators' hands.

Sun Yat-Sen's main thesis is that economic rent should be socialized and shared by everybody in the society, not monopolized by the landlords. This paper traces the development of this revolutionary idea and examines its later transformation in the real political practices.

The author argue that the subjective socialism of Sun Yat-Sen did not get its objective social and political forces, and eventually failed even when Sun was still alive. After Sun's death, under the threats of peasant revolution led by the Chinese Communist Party, KMT have developed some land policies with a radical appearance. But these policies has gone too far for KMT to implement. Therefore, "equalization of land rights" has become mere a slogan of the fictitious revolution.



在19世紀末20世紀初，孫中山流亡世界各地時，受到19世紀土地改革思想影響，認為土地制度乃是中國農民貧困的根源，也是中國未來防制資本主義弊端的關鍵，因此，1905年8月在東京創立“中國革命同盟會”的時候，就將“平均地權”列為同盟會四大綱領之一。他用動人的革命家的語調解釋“平均地權”的意義說：

“文明之福祉，國民平等以享之。當改良社會經濟組織，核定天下地價，其現有之地價，仍屬原主所有；其革命後，社會改良進步之增價，則歸于國家，為國民所共享。肇造社會的國家，俾家給人足，四海之內無一夫不獲其所。敢有壟斷以制國民之生命者，與眾共棄之。”^①

從此國民黨即以平均地權為最重要的政治口號，並做為其土地政策的意識形態基礎。但從辛亥革命、北伐掌握政權，一直到撤退台灣，近90年來平均地權之實施如何？在大陸時期，可用南京金陵大學及地政學院教授萬國鼎的話來說是“百無一焉”^②，到台灣來之後，雖然1956年開始也有取名為“平均地權”之法令，但歷經七次修改，1986-89年的房地產價格狂飆，已經證明了這一套所謂“平均地權”政策是有問題的。

問題出在那裡，則眾說紛紜。大部分人認為是“認識欠真之過”^③，“未得正確之實施”^④。這些說法不無道理，因為孫中山的土地思想混合了當時許多異質的辦法，本身就是不一致的，同時他的說法因時因地常有變化。^⑤因此，自1927年後“解釋平均地權者鮮有精當，大多未能闡明中山先生本意所在，甚或以詞害意、亦有自我作古、牽

①孫中山，1905，〈中國同盟會軍政府宣言〉，蕭鈺（編著），1966 [1947]，《平均地權本義》，台北：中國地政研究所，（以下簡稱蕭（編）），頁100。

②萬國鼎，1942，〈平均地權思想之演進〉，收於張繼、蕭鈺（編），1943，《平均地權與土地改革》（上海：商務）。

③萬國鼎，前引文，頁29。

④蕭鈺，1980，《土地改革五十年：蕭鈺回憶錄》，台北：中國地政研究所，頁573。

⑤萬國鼎，前引文。

強附會、各憑主觀，而均謂秉承中山先生之遺教。”^⑥針對“異端爭鳴”，國民黨內基本教義派知識份子從1947年起到1988年，即不斷在尋找平均地權的“本義”、“真義”、“真詮”^⑦。然而這種說法並不能回答：為何一個近90年的政黨對自己最得意的口號，竟然還“認識欠真”？或者，更有趣的問題是：既然“認識欠真”，這個標舉了90年的口號的意義又是什麼？

其實，孫中山“平均地權”的基本思想，既是從當時世界各國土地改革的主張，如亨利·喬治的單一稅、英國的土地國有化運動、蘇聯的土地國有化而來，他的中心主張，毫無疑問的應該是：不勞而獲的經濟地租、絕不應為私人獨占，而應歸全民所共享。其數十次有關平均地權之言論，也一貫主張要核定天下之地價、按價課稅、漲價歸公^⑧。直到1924年4月所著的《建國大綱》中都明白規定“開創自治之始，必先規定全縣地價，照價徵稅，並可隨時收買，嗣後地之增益，當為人民所共享，而原主不得而私之。”^⑨

簡單的說，漲價歸公就是要“共將來的產”，以避免中國走資本主義的道路，而建設一個“社會的國家”。這是再明白也不過的論點了。只不過他所謂土地國有，係指課稅式的國有，即國家具有國有權，成為一個課地稅的大地主，而只有公共需用之土地、可因將來交通之便利而集中繁盛之區，才實際給價收用，其收用當然係以核定之地價，以避免地主抬高地價，阻礙公共建設。^⑩本文即在追溯這一社會革命

⑥蕭鐸，前引書，56-7、145。

⑦對孫中山的土地言論整理最完整的著作，是1947年蕭鐸編著的《平均地權本義》（南京：建國出版社）。該書分上中下三編，上編名“要義疏”，係將孫中山平均地權言論加以整理疏註，中編名“言論考”係對其關於土地問題的言論考訂。下編係作綜合研究，1954年在台出版。另見黃通，1951，〈土地問題的真義〉，《中國土地改革協會年會年刊》，頁11-4；陸民仁，1951，〈土地問題的真義〉，《土地改革月刊》，2(11)，頁12-5；馮先勉，1988，《平均地權真詮：漲價歸公論》，政大地政所博士論文。

⑧蕭鐸，前引書，頁56。

⑨孫中山，1924，《建國大綱》，蕭（編），頁231-2。

⑩孫中山，蕭（編），頁125、130、151、156。

理念的形成與這個理念在現實政治實踐中的轉變，用以說明國民黨土地改革政策的虛構性。

1. 平均地權的形成

孫中山的民生主義思想，與美國 19 世紀末期的社會改革思想密切相關，尤其是與美國的社會活動家亨利·喬治(Henry George, 1839-1897)有直接關係。^①這種關係並不只在土地問題上，事實上，喬治是把土地問題放在壟斷資本主義發展帶來的社會問題脈絡中來討論的。

1.1 亨利·喬治的單稅社會主義

亨利·喬治除了主張徵收地價稅歸公共所有，廢除一切其他稅收，並提倡公用事業公有化，使社會財富趨於平均，達到人們共享文明的“大協作”社會，因此被稱為“單稅社會主義”。^②他的代表作《進步與貧困》，描繪了一幅既能發展生產又能取消貧困的美好藍圖，曾在歐美風行一時，也吸引了中國的革命家。孫中山的民生主義，就是以亨利·喬治學說為藍本。

亨利·喬治 1879 年發表《進步與貧困》一書。他把資本主義社會的經濟危機、罷工風潮和民不聊生，統統歸罪於土地壟斷。他在該書中抨擊土地投機者和壟斷者，認為土地被私人占有是社會貧富不均的主要根源，因此他主張徵收單一的地價稅歸公共所有。他並不只是贊成地租公有，早在定居加利福尼亞時，他就主張建立國家的電報系統，而由市政府來支配自來水、瓦斯一類行業，並初步提出鐵路公有化的設想。在《進步與貧困》一書中他進一步提出：“總的說來，凡具有壟斷性質的事業，是國家職能的一部分，應由國家來承擔。電話、通

^①Rosenthal, H.H., 1985, "Sun Yat-Sen and Henry George: A Reassessment," *Sino-American Relation*, 11(2)

^②George, H., 1962 [1879], *Progress and Poverty*, N.Y.: Robert Schalkenbach Foundation.

訊、郵件、鐵路與道路一樣也應屬公共所有”¹³。1886年，他被紐約統一工人黨提名為市長候選人，他在競選綱領中提出紐約自治、把公用事業收歸市政府所有、實施勞動保護、男女同工同酬等主張，得到了勞動群眾和中產階級的贊同，使他獲得了31%的選票，成為美國政壇上一股活躍的力量。

1890年亨利·喬治在紐約單稅者大會上明白地說：“我們主張：對於土地以及各種壟斷，即那些不能自由競爭的諸如電話、鐵路、自來水、瓦斯設施等行業，將是社會固有的一種職能，應由政府、地區、國家或全民族，為人民的共有共享而加以控制和管理”。¹⁴

1.2 十九世紀的土地公有論

亨利·喬治對地租問題的看法，並不是什麼新的創見，而是從英國古典政治經濟學派李嘉圖、穆勒那兒繼承下來的。地租應歸公共所有的主張是十九世紀激進的政治經濟學家之共同主張。

李嘉圖(David Ricardo, 1772-1823)於1817年出版的《政治經濟學及賦稅原理》(*Principles of Political Economy and Taxation*)最為突出，在該書中，李嘉圖提出了他的地租理論，認為地租發生的原因是由於土地對生產的特殊性質，而非任何人為努力的結果。此一觀點在隨後半個多世紀中，主導了英國的政治經濟學思想，1824年，詹姆士·穆勒(James Mill, 1773-1836)在其出版的《政治經濟學要義》(*Elements of Political Economy*)一書中，追隨此一觀點，但認為將地租全部歸公對於私有財產權是不公平的，而課取未來增值，則不致遭到反對。其子約翰·穆勒(John S. Mill, 1806-1873)在1848年出版的《政治經濟學原理》(*Principles of Political Economy*)一書中，更清楚地主張土地之現有價值應全歸地主所有，但爾後之所有自然增值(地租)應全部以課稅方式歸之公有。¹⁵

¹³George, Ibid, p.p.412。

• ¹⁴Rosenthetel, Ibid, p.p.60。



喬治唯一的貢獻，是提出徵收單一地價稅的辦法來將地租歸公，並且具有說服力的加以宣傳。馬克思稱他是一個天才的作家，也是一個天才的美國式廣告家。^{①⑥}

亨利·喬治在《進步與貧困》一書中雖然對土地的私人占有發動了猛烈的抨擊，但實際上他並不主張廢除私有制，甚至諱言土地公有。他辯解說：土地的私人占有是“不道義的”，但若採取強制手段予以沒收則是“不必要的”。他有句名言：“不必沒收土地，只需沒收地租”。^{①⑦}他認為只需由政府對現行稅制稍作調整，徵收地價稅，不用增設什麼機構，就可使整個社會在既不震動，又無衝突的情況下，實現地稅歸之公用、土地歸之公有的目的。到那時候，社會不平等現象就會消失、工資增加、資本獲利、全體人民不再受到貧困的困擾和破產的威脅。^{①⑧}

亨利·喬治對他這套理論還頗為得意，自認為是揉合了社會主義和資本主義的合理部分。他聲稱他並不在乎別人稱他“社會主義”還是“個人主義”，他說：“那些抨擊社會主義的人，把我歸入社會主義者，而那些自稱是社會主義的人，却說我不是社會主義者。對我來說，我既不自以為是，也不放棄這個稱號。我感覺到這兩者的真理具有相互關聯性，我不能說自己是個人主義者或社會主義者，這正如認為行星是沿著軌跡旋轉的人，不能說他就是離心主義者或向心主義者是一樣的。”^{①⑨}

1.3 孫中山與喬治

在八、九十年代，亨利·喬治的單稅論，不僅在美國有相當大的影響，而且也擴散到了英國、加拿大、日本等地，並獲得了一部分支

^{①⑤}Prest, A.R., 1981, *The Taxation of Urban Land*, 8。

^{①⑥}參見《馬克思恩格斯全集》，35卷，頁191～3。

^{①⑦}George, Ibid, p.p.412。

^{①⑧}George, Ibid, p.p.403-4。

^{①⑨}Rosenthal, H.H, Ibid, 頁60。

持者，而這些國家和地區，恰恰是孫中山流亡海外期間所到的地方。

孫中山在同盟會成立前曾多次到過美國本土，第一次是在 1896 年 6 月至 9 月間，第二次是在 1904 年 4 月到 9 月間，曾親眼目睹亨利·喬治單稅運動在美國的發展情形，並與那些單稅論者取得聯繫。^{②0}據在中國積極鼓吹亨利·喬治學說的傳教士馬林回憶說，孫中山在美國的時候就已經讀了亨利·喬治的著作。^{②1}

1896 年 9 月，孫中山從紐約抵達倫敦，不久被當地清使館人員誘捕。他在獲釋後，認真研究西方政治、軍事、經濟、社會問題。特別對馬克思和亨利·喬治的著作留下了深刻的印象。當時英國的社會主義運動中，亨利·喬治的學說具有相當大的影響。他的《進步與貧困》一書頗受歡迎，在英國一些社會活動家、工人領袖中曾引起很大反響，蕭伯納、麥克唐納、湯姆·瑪、韋布等人在不同程度上都接受了他的土地問題主張。在他的影響下，英國出現各種各樣的“土地改革同盟”，主張徵收地價稅歸公共所有。喬治被人們看作是英國社會主義復興運動的推動者。對郝華德 (E.Howard) 的花園城市中土地公有的概念更產生直接的影響。^{②2}

1897 年 8 月，孫中山從加拿大來到日本。在這裡，他結識了宮崎寅藏和宮崎民藏兩兄弟，他們是日本最早接受亨利·喬治學說的一批激進知識分子。亨利·喬治的著作，在 80 年代中開始在日本出現，1887 年自由派雜誌《人民之友》首次譯介了亨利·喬治的演講錄《人類權利》，1891 年《進步與貧困》的日譯本出版，宮崎兄弟在 1895 年組織了一個宣傳喬治主義的“土地問題研究會”（1902 年改為“土地復權同志會”），聲稱“土地者非人力之所造，乃依天然力而成者”，因此主張人人都應有平等享有土地的權利。他們的宗旨是：“以回復人類之

^{②0} Tong Leang-Li, *The Chinese Republic: Secret History of the Revolution*, 42。

^{②1} Rosenthal, *Ibid*, p.p.42。

^{②2} Treadgoed, D.W., *The West in Russia and China*, v.2, p.p.81; Buder, S., 1990, *Visionaries and Planners: The Garden City Movement and the Modern Community* (N.Y.: Oxford University Press), p.p.14-25。

土地平等享有權，確實為個人獨立之基礎”，“以人工造成者歸勞力者享有，天然力生成者歸人類平等均有為原則。”²³

宮崎寅藏的土地均有說，與孫中山有共同之處。孫中山也認為，中國歷代早有土地公有說的傳統，如三代的井田、王莽的王田、王安石的青苗、以及太平天國的公倉。他在 1899 年、1902 年與梁啟超、章太炎討論土地問題時，也大體上反映出他的土地公有化思想。在土地問題上，亨利·喬治對孫中山影響最大的是單一稅的理論，他認為如能徵收土地稅歸公有，達到土地公有的目的，則可避免中國產生資本主義社會的弊病，他說：

“以中國論，現實尚無大資本家專制之弊，然將來實業發達，則亦必有社會革命問題發生。…民生主義則思患而預防，及今不圖，後將為患”。²⁴

“欲解決土地問題，我國今日正一極佳時期也。趁此資本未發達，地價未增加時，先行解決，較之歐美，其難易未可同日以語。”²⁵

然而，同盟會內主張排滿興漢的漢民族主義者，如光復會和共進會，並不同意平均地權的主張，對其必要性也感到懷疑。²⁶

2. 辛亥革命後的實驗(1911-1924)

1912 年中華民國臨時政府在南京創立，孫中山便提出平均地權的辦法，推動民生政策，但當時已有“許多同志都不表示贊同”²⁷。1912 年 8 月，同盟會改組為議會政黨，引進了大量的投機份子與官僚份子，其黨綱實質上已削去了民生主義。據稱是時“官僚之勢力漸張，而黨

²³ 《民報》第 8 號。

²⁴ 孫中山，1922，“軍人精神教育”，蕭（編），頁 216。

²⁵ 孫中山，1912，“社會主義之派別及其批評”，蕭（編），頁 157。

²⁶ Schiffin, H.Z., 1970, *Sun Yat-Sen and the Origins of the Chinese Revolution* (University of California), p.p.267-8, 304, 311, 314。

²⁷ 孫中山，1921，“三民主義之具體辦法”，蕭（編），頁 191。

人之朝氣漸餒，只圖保守既得之地位，而驟減冒險之精神，又多喜官僚之逢迎將順，而漸被同化矣！以是對於開國之進行，多附官僚之主張，而不顧入黨之信誓。三民主義五權憲法悉置之腦後，視為理想難行。”²⁸孫中山到處演講民生主義，連在上海商會演講也是講民生主義，黨員不但對民生主義能否實行深感懷疑，甚至於擔心會引起商界人士的反感。真是所謂“始終不懈者，亦祇有總理一人”。²⁹

1912年5月，民生主義信徒、支持孫中山社會革命最力、曾翻譯亨利·喬治的《進步與貧困》的廖仲愷，擔任了廣東省的財政司長，他為了彌補財政赤字，謀籌財源，曾經嘗試過要實行單稅法。³⁰廖氏要求廣東的地主兩個月內繳交舊的地契換發新契，並且自由報價，政府將按價抽2%的稅，逾兩個月未換契者加倍增稅，逾四個月者再加倍，若過了六個月期限，便沒收其土地。³¹廖仲愷說這只是改正地租的第一步。

辛亥革命成功以後，在全國各地鼓吹民生主義而到處碰壁的孫中山，召開記者會，招待議員推薦支持廖仲愷在廣東施行喬治的單稅法。他認為廣東實施換契定價後，按價徵稅的良策將成為全國之模範。他說，換契案實施之後，將由業主自報地價，然後政府便依價徵收1%或2%的稅，假如日後國家要建築鐵路，或開設大工廠的話，政府可以依照報價，把土地收歸國有。³²

但是這個方案在省議會中受到激烈的反對，在120位議員中，除同盟會代表20人以外，其它六分之五都是當地的紳商軍人，他們以各種理由反對增加財政負擔。廖仲愷為了得到議員的支持，不得不同意將稅額降為1%，還把換契的限期延長。以當時的歷史條件而言，廖仲

²⁸ 《國父全集（第二冊）》（台北：中國國民黨黨史會編），頁165。

²⁹ 馮自由，〈同盟會四大綱領及三民主義溯源〉，《組織旬刊》3(1)，頁7-8。

³⁰ 陳福霖，〈社會主義與單稅法——廖仲愷在廣東(1912-1913)〉，《中華民國建國史討論集（第一冊）》，頁325-52。

³¹ 陳福霖，前引文，頁335。

³² 陳福霖，前引文，頁335。

愷的實驗並無政治基礎。即使只是值百抽一的地價稅，最後在反革命力量的反撲下，終告失敗。

事實上這種地價單一稅的制度，當時全世界大概只有德國殖民地膠州灣實施過。1897年德國藉口曹州教案強占了膠州灣，並且強迫清政府簽下租借條約，1898年年初，統治膠州灣的德國海軍當局發布告示，禁止轄區內私下買賣土地，一律由殖民當局按市價把土地收歸公有。從1898-1902年間一共收購了一萬四千餘畝，隨後德人又轉租給市民，並實行徵收地價增值稅。一般徵收6%租稅，但土地不依規定改良者地值稅率遞年增加至24%爲止。凡業主在轉讓時，都必須把地皮漲價獲利部分，繳納33%的土地增值稅歸市政當局所有。這可以說是按亨利·喬治學說徵收地價稅最早的記錄。^{③③}

爲了執行這套辦法，殖民當局還成立了土地登錄局，辦理土地登錄和轉賣手續。第一任土地局督辦爲德人單維廉(W. Schrameiher)，此人是喬治學說的奉行者，是德國國內喬治派組織“地權改革同盟”的成員，他還寫了一本書宣傳膠州的地稅辦法，此辦法一直用到1914年日本佔領膠州才被廢止。

這種政策之所以能夠“成功”，當然是因爲殖民者幾乎可以無償的從地主或農民手中攫取土地。同時也可看出這種政策的成功與解決社會貧富不均的問題可說毫不相干。^{③④}但這種政策却引起孫中山極大的興趣，1906年在東京紀念《民報》周年會上的演講曾提到，德人在膠州實行地價稅的辦法“已有成效”，他認爲在“地價未漲的地方，恰好急行此法。”^{③⑤}

1923年2月孫中山重回廣州，另組政府、任大元師，並且改組國民黨，採取聯俄容共政策，1924年1月召開國民黨第一次全國代表大會。其親擬定之政綱中規定：“由國家規定土地法、土地徵收法及地

③③ 夏良才，1980，〈亨利·喬治的單稅論在中國〉，《近代史研究》，1980(1)，頁248-62。

③④ 夏良才，同前註，頁252。

③⑤ 孫中山，1906，〈民報周年紀念演講詞〉，蕭（編），頁107。

價稅法。私人所有土地由地主估價呈報政府、國家就價徵稅，並於必要時得依報價收買之”，並將“耕者有其田”列入黨綱。

1924年孫中山邀單維廉到廣州來協助討論土地稅方法問題，廖仲愷也參與其事。單氏認為廣州普通貸款利率為10%，因此，土地稅率應為地價的10%，才可將地租完全歸公。孫中山當即表示太高，主張暫行1%。單氏認為無論如何減輕，不能少於6%，這一點引起了很大的爭議，最後廖仲愷認為施行之初，6%的稅率都太高，主張先行1%的輕稅率，“等到將來，再逐漸增加”。如後來的歷史顯示，地價稅並未逐漸增加，而是逐漸將漲價歸公的手段寄望在增值課稅上。

“輕課地價稅、全收未來漲價”的土地國有化策略，對尚未發展的中國來說，看起來像是易行的，其實並不然，因為如果沒收增值，地主就不會進行交易，而坐收地位增值，那麼政府必然要發展出“定期增值稅”來課徵增值，如此一來定期增值稅與年度的地價稅並無差異，如不能克服地主的反對，仍然會被迫放棄或採輕稅。可見關鍵在政治而不在“正確的實施辦法”。

3. 國共鬥爭下的土地政策(1924-1945)

1921年7月中共建立之後，即一直以工農同盟為其革命主力，1923年三大大會確立了與國民黨合作，共產黨即積極組織農民運動。1927年，在共產黨領導的工農運動之前導下，國民黨領導的國民革命軍順利攻克了武漢、南京及上海等長江以南地區，然而也開始暴露了國共內在的矛盾。北伐中在湘、鄂、粵、贛、豫成立了省農會，會員達九百多萬人，使革命勢力伸入長江、黃河流域，並且議決發動減租、減押、禁止高利貸、反對苛捐雜稅、打倒不法地主³⁶，此乃革命軍戰勝的重要政治因素。但由於國民黨軍官多數出身擁有田產的地主，終

³⁶陳文桂，1982，〈土地革命戰爭時期黨的地權政策的演變〉，《歷史研究》1982(4)，頁97-113；郭德宏、梁尚賢，1983，“試論大革命時期的土地鬥爭”，《歷史研究》1983(2)，頁178-92。

於反撲。1927年國民黨展開“清黨”及“分共”，正式與共黨決裂。

3.1 共產黨：土地革命

共產黨也於8月7日召開緊急會議，決議武裝工農群眾，透過土地革命建立蘇維埃政權^{③7}，在土地革命的方針下，展開長達10年的“土地革命戰爭”，以“打土豪、分田地”的鬥爭號召，發動貧下中農，沒收公田及地主土地，組織工農政府，建立地方武裝，展開農村包圍城市的革命戰略，在短短的期間內(1928-34)建立了廣大的蘇區，並公布了“中華蘇維埃共和國土地法”、“井崗山土地法”及“興國土地法”。直到抗日前夕，在抗日民族統一戰線的政策下，宣佈停止沒收地主土地的政策，改採以“二五減租”的方式推動農村土地政策。^{③8}

3.2 國民黨：《土地法》

清黨之後國民黨內部某些人士認識到，必須加強組織農會以鞏固下層基礎，尤其是實行二五減租，以爭取農民之支持。但也有像浙江省以大地主擔任農民部長的事發生，擺明反對減租運動。1927-29年間，爲了浙江推動二五減租的事，黨內公開爭鬥，甚至於有主張土改的黨內青年激進分子被以“共產黨”之罪名逮捕下獄。^{③9}

國民政府奠都南京後，1928年10月頒佈《訓政綱領》，成立五院，實施以黨治國的所謂“訓政時期”，黨中央即制定土地法原則九項，交立法院於1930年制定《土地法》，同年6月30日由國民政府公佈施行，此爲國府實施平均地權政策之正式法令。該法第四章稱爲“土地稅”，對於規定地價、徵收地價稅與土地增值稅，皆做詳細之規定，同時也規定了減租扶農的政策。但此一法令與孫中山漲價全部歸公的看法已經不同，按胡漢民的解釋，孫中山的意思是：土地處分權歸國家，

^{③7} 蔣永敬，1963，《鮑羅廷與武漢政權》（台北：商務），頁311-5。

^{③8} 陳文桂，前引文。

^{③9} 蕭錚，前引書，頁18-21。

土地使用權歸“要以土地去生產的人民”，土地收益則由使用人以其一部分讓給國家，其餘收歸自有。⁴⁰胡說：孫中山的辦法是“照地價收稅，照地價收買和溢利歸公三層”⁴¹。因此改採課增值稅的辦法來與地主分享增價，造成了漲價歸私的可能性⁴²。至於原因，原起草人吳尚鷹曾有簡略說明：“至於土地增值稅乙項，在總理之主張，固明言應將土地之漲價全部歸公，而現行土地法中所規定者，只徵收其一部，蓋亦取漸進之意也。”⁴³

即使如此，政府仍然覺得窒礙難行，遲至 1936 年才公布《土地法施行法》。而且由於未施行土地測量與登記，土地法事實上變成一個形同具文的法令。旋因抗戰期間征糧征錢的需要，因而被廢棄一旁。有些人認為當土地法之不行，乃因“政府官吏重視個人利益，對於平均地權缺乏信心，認為政府公布之土地法窒礙難行，多方反對，未能認真實施”。⁴⁴

這可能說出部分事實，確實國民黨高層的領導在南京建都以後和民國初年的國民黨一釋，由於已經掌握政權，確實已“失去革命精神”；有幾位還在首都及其他大都市買進大批土地建築大廈，經營房地產，更因而直接牽涉到本身利害關係，自然對土改不表支持，當時陳果夫曾經擬了一個收購土地建設南京市的方案，結果被否決。⁴⁵南京如此，地方更不用說，當時地方多由軍閥主政，軍閥軍官多出身地主，對這種帶有強烈社會變革的改革，只能陽奉陰違。⁴⁶然而這後面還牽涉到黨內派系鬥爭。

國民黨內部鼓吹土地改革的是掌握黨權的 CC 派。北伐前，蔣中正

⁴⁰胡漢民，1928，“平均地權的真義和土地法原則的來源”，收於《胡漢民先生文集：第三冊》（中國國民黨中央黨史會出版，1978 年），頁 111-6。

⁴¹胡漢民，同前註，頁 114-5。

⁴²馮先勉，1988，《平均地權真詮：漲價歸公論》，政大地研所博士論文，頁 90。

⁴³張五益，1976，《土地增值課制度之比較研究》，政大財政所碩士論文，頁 37。

⁴⁴潘康方，1965，《台灣土地改革之回顧與展望》（台北：正中），頁 195。

⁴⁵蕭鐸，前引書，頁 72。

⁴⁶蕭鐸，前引書，頁 71-2。

在國民黨裡兼任中央執行委員會組織部長，由他的親信陳果夫代理部長，當時陳立夫也在蔣的身邊當機要秘書，兩陳奉蔣之命在上海設立“浙江革命同志會”，國共分裂之後協助蔣實施清黨。1927年8月蔣第一次下台後，命陳氏兄弟召集留在上海各省市黨部人員，組織中央俱樂部，成為“CC團”，以浙江、江蘇、山東、山西、南京、上海等省市黨部執行委員為主幹，擁戴季陶、丁惟汾、陳果夫為領導人；其主要目的是對抗桂系和西山會議派的南京“特別委員會”。1928年1月蔣復職後，仍兼任中央組織部部長，由陳果夫任副部長，CC派在陳果夫的指揮下任中央及各省市的黨部要員，大肆搜捕共黨黨員及左翼人士。1929年國民黨三大之後，陳果夫兄弟分別被選為中央執行委員會委員，及中央黨部秘書長，從此CC得以將秘書處和組織部連繫起來，全面掌握黨權，造成所謂“蔣家天下陳家黨”的局面，迅速擴大其派系勢力。^{④7}據蕭錚說，陳果夫是黨國權要中，“唯一熱心地政的人”。^{④8}1932年11月陳果夫負責的國民黨黨校中央政治學校，設立“地政研究班”（後來改為“地政學院”）培養地方幹部，派往各地擔任地政工作，並組織中國地政學會。1933年7月地政學會曾建議起草憲法的立法院，將土地改革條文列入憲法，獲得通過成為五五憲草的一部分，後來變成憲法142、143及146條。1935年國民黨五大之後，黨中央成立土地委員會，由中央組織部部長陳果夫任主任委員，蕭錚任副主委，其委員主要係中央地政學院的教授及中國地政學會的理事監事。^{④9}

CC系與財經系官僚在土地問題上一向看法不合，財政當局整理土地目的在獲得財源，而CC則以為土地政策不止是財政問題，而且是個政治問題，是“消泯亂源，鞏固革命政權”之要策。主掌財政的孔祥熙對土地政策一向不積極，甚至於加以反對阻礙。^{⑤0}土地委員會通

④7 宋春（編），1989，《中國國民黨史》（吉林文史出版社），頁333-5。

④8 蕭錚，前引書，頁95。

④9 蕭錚，前引書，頁130-45。

⑤0 蕭錚，前引書，頁72。

過土地法修改原則後，諮送立法院立法，也遭到翁文灝一系的反對。

1942年5月中央雖然成立地政署，但其主要工作係在地籍整理以應糧政稅政所需。土地稅收及田賦整理仍然由財政部辦理，財經當局（財長孔祥熙、經長翁文灝）認為“實行徵實”以掌握財稅及糧食是最重要的目的，認為土地改革乃“書生之見”，孔氏對地政尤為厭惡，尤其怕聞“土地改革”。^①國府既然要徵糧又要籌財稅、不免仍與大地主合作，在當時各縣政府及鄉紳的反對之下，如實施減租，地主即拒納田賦，連減租減息都難以推行，更不要說其它土地政策了。因此國府辦理地籍整理的目的，與歷代王朝丈田清賦之目的並無二致，其目的只是籌集財源而已，平均地權純屬口號。

4. 國共鬥爭下的土地政策(1945-1949)

4.1 共產黨

1945年4月中共七大在延安開幕，當時抗日戰局已定，中共開始準備和國民黨爭奪政權。毛澤東以《論聯合政府》為題做政治報告，在政治戰略上主張實行“耕者有其田”，以土地改革解放農民，使共產黨得以成為農民的政治領導，展開和“國民黨內的反人民集團”鬥爭^②。

8月抗戰勝利，國共雙方在中共解放區發生受降之戰，11月中共中央刪令動員一切力量保衛解放區，因此在山西、河北、山東、華中各解放區加強推動減租減息。這個運動將鬥爭矛頭指向解放區內的“漢奸、地主、豪紳、惡霸、國特”，農民從“反奸、清算、減租、減息”甚至發展到了沒收地主土地的行動。隨著內戰情勢的升高，在人民戰爭的戰略下，中共中央1946年5月發出《關於清算減租及土地問題的指示》（即所謂《五四指示》），指示地方黨領導農民推動土改，

^①蕭鈺，前引書，頁221、231、252。

^②毛澤東，1945，《論聯合政府》，《毛澤東選集（第三卷）》（北京：人民出版社），頁1075-6。

強調“解放區的土地問題是我黨目前最基本的歷史任務，是目前一切工作的最基本環節，必須以最大的決心和努力，放手發動與領導目前的群眾運動，來完成這一歷史任務”，這個指示結束了1937年以來停止沒收地主土地政策，決定在不廢除減租的政策下，通過反奸清算減租退押的鬥爭，進一步使農民得到土地⁶³。透過使農民得到土地，動員群眾革命熱情，爭取農民的支持以鞏固基地、進一步動員農民參戰支糧，以支持中共的武裝鬥爭⁶⁴。

隨著戰局的日趨緊張，為了更積極動員組織解放區農民，並做為爭取全國農民的政治號召，1947年9月中共舉辦“全國土地會議”，通過《中國土地法大綱》，10月10日正式公布。宣言要廢除封建性剝削的土地制度，實行耕者有其田的土地制度。沒收地主的土地及全部財產，徵收富農多餘的土地和財產，以抽多補少，抽肥補瘦的方式平均分配土地⁶⁵。土地法大綱公布之後，在解放區掀起了浩大的土地改革運動，一年之內即完成老解放區和東北新區的土改，使解放區內近一億農民獲得了土地。由於農民分得了土地，便積極參加戰爭和支持人民解放戰爭，使解放軍後方鞏固，可以由防禦轉入進攻，另一方面土地改革也為共黨爭取到全國農民的支持，奠定了軍事的政治基礎。為求穩定新區社會秩序、集中力量打擊國民黨，對於新解放區短期內仍採減租減息清債和保護工商業的政策，但後來亦逐步透過清匪反霸、減租減息、分配土地等項步驟，實現耕者有其田⁶⁶。1950年6月30日公布“土地改革法”，更有計畫有步驟的實施土改，到了1953年除了少數地區中國大部分土地已經完成土改⁶⁷。

⁶³ 中共晉察中央局，1946，《土地政策重要文件彙編》，頁1。

⁶⁴ 克思明，1980，《論中共之農民運動與土地政策(1921-1949)》，政大東亞所碩士論文；周偉伶，1973，《中共在農村建立根據地策略之研究》，政大東亞所碩士論文。

⁶⁵ 張駿英，1964，《第三次國內革命戰爭》，（北京：中國青年），頁83；孟南，1949 [1948]，《中國土地改革問題》（香港：新民主出版社），頁1。

⁶⁶ 《人民政協共同綱領》（第廿七條）。1948年下半年，中共便取得國共鬥爭的政治優勢了。

⁶⁷ 孟南，前引書，1-8。

4.2 國民黨

1945年5月國民黨也召開了六大，黨內的CC派對主控行政權的孔翁系不滿，認為政府方面所宣佈的經濟政策“過於強調自由經濟”。為了“應付共產黨兼以轉變國際視聽”，大會通過戰後經濟體制及土地問題之解決方案。1946年3月六屆二中全會中，更認為政府所為之政務與黨的政綱政策無關，“既無中心主張，亦無一定之方針”，因而發動政治鬥爭，提議罷免翁文灝⁵⁹。

1946年4月，在共產黨的土地革命聲中，國民政府公佈了土地法修正條文。此法規定地租不得超過地價8%，或收穫量正產物千分之三七五，農地為自耕農民所有，其移轉買賣須經政府。並實行累進之地價稅，與依倍數累進之土地增值稅（土地自然增值在400%以上，全部歸公），以土地重劃調整土地使用，鼓勵市地公有，限制土地分割及政府為公共設施得實行照價收買，並有鼓勵土地開發、房屋救濟等條文。

1947年1月1日公佈的中華民國憲法，也明文規定國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足⁶⁰。而中華民國領土內之土地，屬於國民全體；人民依法取得土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地，應照價納稅，政府得照價收買。附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得所有權而受影響。土地價值，非因施以勞力資本而增加者，應由國家增收土地增值稅，歸人民共享之。國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積⁶¹。

這些法令雖然已經超出國民黨所能實行的範圍，但與共產黨激進的土地政策相比之下，仍然無法獲得大眾的支持。在強大的農民革命

⁵⁹ 蕭鈺，前引書，262-8。

⁶⁰ 142條。

⁶¹ 143條。



壓力下，國民黨內一些派系開始建議採取相當急進的手段，1947年4月，蕭錚等人成立大眾性的“中國土地改革協會”，要求組織起來成為“廣泛而偉大的運動”，共求土地問題的徹底降決。改協針對共產黨的土地改革而發表慷慨激昂的宣言：

“我們深刻知道，目前的政治、經濟、社會三方面的現象，都極端令人憂慮，因為這其間，有一個共同的癥結橫在面前，妨害著社會進步、壓迫著經濟發展、威脅著全體同胞的生活、而且歷來是政治腐敗的根本原因——這個癥結就是土地問題。不合理的土地制度，是一切寄生階級、剝削階級、封建軍閥、貪污官吏、土豪劣紳等共同假借的工具。

不合理的土地制度，束縛著經濟的發展，使工商企業，做了地租和地方的奴隸；使全體的工業勞動者輾轉於饑餓線上，它更間接而殘酷的窒息了文化的進步，使一切自由職業者，變成了不自由的人。…

目前的事實更告訴我們，中國的土地問題，比以往任何時代都嚴重，它已使我們的國家和民族走到一個前進或落後，興隆或頹敗的關頭上；如果我們不能解決它，它會解決我們！”⁶¹

到了1948年3月，為了以最明快簡捷方法解決佃農要求土地的問題，土地改革協會提出更激烈的《土地改革方案》。鑑於過去所擬“稅去地主”的方案，既屬緩不濟急，而以發行債券“買去地主”的方法，亦實迂緩而難有實效，決定建議政府採用簡捷有效的立法，即法案頒行那一天，全國的佃耕土地便即日移歸佃農所有，以後再逐年清償地價。這樣可省却許多討價還價的迂緩方法⁶²。5月，國民黨CC派在張道藩的領銜下，依據該方案提出《農地改革法案》，要求在法案通過後一年內完成土改。

這個方案提出的目的是為了防止共黨藉土地改革而擴張勢力，但

⁶¹ 蕭錚，前引書，289-90。

⁶² 蕭錚，前引書，292-293。

其主張却與共黨並無太大差異，因而引起部分人士認為這是“共產黨的尾巴”。不過土改派人士辯解共產主義是以鬥爭清算等群眾革命的方式來進行，而民生主義是以立法的手段來達到不流血的和平的社會革命，目的相同但手段不同⁶³。並對當時認為此案會引起混亂的國民黨人反問：時代的潮流還能容許以保障既得利益階級來求安定嗎？能仿效英國保守黨的口吻罵英國工黨的政策是共產黨嗎？地主階級還能希望多數的農民為保障地主利益而來作戰嗎⁶⁴？

情勢急迫到令國民黨內部分人士明白地向地主說：“一切土地改革方案沒有替地主打算的道理，此方案給地主有十四年收半租但免租稅的機會，算是仁至義盡了”，“地主如再一定要保障既得利益，不肯走這條和平改革的路，恐終有一日，要保障生命的安全亦不可能。現在共黨所引導的農民叛亂，不是擺在眼前的事實嗎？”⁶⁵

事實上並不只有 CC 派提出土改方案，當時除此案外，有關土地改革的重要法案尚包括：

1. 潘廉方等 43 位委員提“實行農地農有，市地市有，富源地國有，以期早日消滅禍亂，永固國基案”⁶⁶

2. 吳望伋等 102 位委員提“依據憲法第 153 條及第 154 條之規定，擬具佃農減租條例草案，改善佃農生活，而安定農村案”⁶⁷

3. 張靜愚等 40 位委員提“為安定民生，挽救危局，應即實施全面土地改革，實現耕者有其田案”（詳見立法院第一會期第十五次會議議事日程）。

4. 周傑人等 90 位委員提“擬請制定都市土地公有條例，試行市地公有，以防止少數人壟斷，徹底解決問題案”（註：詳見立法院第二

⁶³ 蕭铮，前引書，頁 312。

⁶⁴ 同上註，頁 313。

⁶⁵ 同上註，頁 294。

⁶⁶ 詳見立法院第二會期第六次會議議事日程。

⁶⁷ 詳見立法院第一會期第二十次會議議事日程。

會期第十五次會議議事日程)。

5. 武誓彭等 33 位委員提“實行耕者有其田並同時解決兵役、生產、教育、救濟等問題，以利剿匪建國案”⁶⁸

但因涉及黨內派系鬥爭，一直到 1949 年國民黨撤退到台灣來，這些方案都還未議定，而歷史却已經給了答案：國民黨不能解決土地問題，因此土地問題就解決了國民黨。

5. 台灣的農地土改

台灣農地土改可視為國共作戰的延伸，1948 年國共內戰局勢急速逆轉，國民黨在東北、華北節節敗退。戰局急轉直下，國府岌岌可危。為了爭取美國援華法案的通過，行政院長張群於 1948 年 1 月 28 日表示了要進行土地改革的決心。是年 8 月 5 日，依援華法案 407 節成立農復會，從 1949 年起，相繼在福建、台灣、四川、兩廣、貴州等地實施土地改革⁶⁹。12 月 29 日發布前參謀總長陳誠為台灣省政府主席，蔣經國為國民黨台灣省黨部主委，積極布署台灣軍政要務。1 月 21 日蔣介石宣佈下野，行政院南撤，固守台灣的計畫開始擬定，並逐步撤向台灣。2 月 4 日陳誠即在農民節大會上以“實施減租增產改善農民生活”為題，鼓吹減租。隨即巡迴全島拜訪各地主，宣傳政府減租之決心，另一方面則命令行政機關加強籌備。

於是 4 月 15 日台灣省政府頒行《台灣省私有耕地租用辦法》，規定耕地租額不得超過主要作物正產品全年收穫總量的千分之三百七十五，原約定地租超過千分之三百七十五者，減為千分之三百七十五；不及此數者，不得增加⁷⁰。“三七五減租”是“二五減租”的另一種說法，二五減租在國共合作期間係由中共的農民運動者提出，一直列在

⁶⁸ 詳見立法院第二會期第二十五次會議議事日程。

⁶⁹ 蕭全政，1984，〈台灣地區稻米政策之結構性分析〉，收於《中國政治學會七十三年年會學術研討會刊》，頁 35～8。

⁷⁰ 這一行政命令一直到兩年後，即 1951 年 5 月 25 日才由立法院正式以《耕地三七五減租條例》完成立法程序。

國民黨黨綱，但却一直未積極推行。

其次於 1951 年 6 月實施“公地放領”，把從日本人手中接收的農地放領給農民。透過這兩個政策表明政府的決心，並敦促地主合作。於是才有 1952 年 11 月“耕者有其田”法案的成立。

由於大陸時期國民黨基本上是軍人、地主、商人及知識份子的鬆散聯盟，但抗戰後越來越依靠軍人和地主之結盟。國府在大陸時期就是地主階級利益的代言人⁷¹，以致於土地改革在大陸難以實施。其所以容易在台灣施行，是因為國民黨在台灣農村並無直接的利害關係；但論及動力，則除了爭取美國支持⁷²、爭取廣大台灣農民階級的支持以建立穩固的政治基礎外，其實受益最大的可能是國府本身，特別是在國民黨政府遷台之初，一方面要應付來自中共的武力進犯威脅，另一方面又要安置一百多萬的追隨者，所以必須盡力加強國家機構汲取經濟資源的能力，這是國民黨必須施行土地改革的重要原因之一。因為在結構關係上，地主階級不但與國民黨政府爭享農業部門生產剩餘，而且還妨礙國家機構利用農推組織直接誘導農民提高生產力之可能性⁷³。具體來說，由於地價補償金是以七成實物債券和三成四大公司股票付給。就國府和地主之間的交換而言，在土地改革過程中，至少已產生三組不等價交換：

1. 三七五減租實施後，出租地價格跌至 1948 年地價的 $1/2 \sim 1/4$ ，而且在 1914 至 43 年間，稻田市價平均為年產值 4 倍，但國府却以 2.

⁷¹ 見 Chesneaux et al., 1977, *China from the 1911 Revolution to Liberation* (U.K.: The Harvester Press), p.p.193; Hinton, H., 1958, "China", in George McTurnan Kakin (ed.), *Major Government of Asia*, (N.Y.: Ithaca), p.p.30; Chen Han-seng, 1936, *Landlord and Peasant in China* (N.Y.: International Publishers), XV; Vera Micheles Dean, 1961, *The Nature of the Non-Western World*, (N.Y.: New American Library), p.p.160。

⁷² Hung-chao Tai, 1974, *Land Reform and Politics* (U.C. Press)。

⁷³ Amsden, A., 1985, "The State and Taiwan's Economic Development." in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. (Cambridge: Cambridge University Press), pp.78-106。

5 倍年產值收購農地。

2. 實物債券年利僅 4%，但當時銀行三個月儲蓄存款的年息為 16%，這種低息債券無異於變相的強迫儲蓄。

3. 四大公司股票於 1954 年 3 月上市，迄是年 6 月，股價已跌至票面金額 30% 左右。

反之，國府在整個交換過程中，由於手中所握有的是徵收自農民的實物，並不受股票或地價波動所影響，地主因價格波動所受損失，概由國府所榨取⁷⁴。

土地改革後，自耕地面積從 1948 年 56% 增為 1953 年 83%，而同時期自耕農從 33% 增至 52%，佃農從 36% 降為 20%⁷⁵。這些甫獲耕地的小自耕農，依規定每年要將收穫量 25%，連續十年以實物方式繳給政府，以償付地價。此外，國府更先後透過田賦徵實、強制收購和肥料換谷，進行稻谷徵收。徵收稻谷總數，1950-65 年，平均每年約佔總產量 28.5%，其實際用途，以 1952-65 年為例：軍糧佔 28.8%，軍眷糧 6.4%，公教糧 18.65%（三者和為 53.85%），市場調整糧 18.3%，外銷 21.9%⁷⁶。國府透過徵收稻谷的配售方式，從不等價交換中賺取財源、控制糧價、補貼軍公教人員以減輕政府的財政負擔。

另一方面，台灣的地主階級也不得不接受土地改革的現實。因為當局係握有強大武力的軍事政權，二二八事件已令地主明瞭難以反抗。陳誠在推行三七五減租的時候說：“三七五減租工作一定要確實施行，我相信困難是有的，調皮搗蛋、不要臉皮的人也許有，但是我相信，不要命的人總不會有的，”⁷⁷，並打算把阻撓三七五減租的案件移送軍法。推行耕者有其田時，陳誠在農民節大會公開說：“今後若有人阻礙限田政策就是反革命；政府若不徹底執行限田政策就是官

⁷⁴ 劉進慶，1975，《戰後台灣經濟分析——1945 年から 1965 年まで》，（東京：東京大學出版會），頁 235-42；郭正亮，前引書，頁 26-7。

⁷⁵ 劉進慶，前引書，頁 82。

⁷⁶ 郭正亮，前引書，頁 28-9；蕭全政，前引文，頁 74、76。

⁷⁷ 李筱峰，1986，《台灣戰後初期的民意代表》，台北：《自立晚報》。

僚政府”⁷⁸。

再者，與中共在大陸推動的嚴厲的土地改革相比，地主亦別無選擇，與當局合作還有協商餘地，包括：1. 地主得保有維持基本生活的保留地（約三公頃）。2. 出售土地的金額，以實物債券和公營四大公司的股票支付。

總之，當局藉土地改革爭取農民，直接控制生產剩餘，成功地穩固其政治基礎及國家機器。而地主階級似犧牲不少，不過其中有一部分人因而成功地轉入工商業。就整個社會經濟體而言，因地主土地所有制與地主階級的解體，土地資本自然流向工商業。

6. 都市土地改革的失敗

反觀都市土地改革，本來依戰後 1945 年六全大會的土地政策，戰後復興或依新計劃興建之都市，其繁盛區域應歸政府經營，亦即：

1. 經戰爭破壞之都市，政府應於收復後立即頒佈復興計劃，其中心市街或碼頭、車站、公園等附近地帶，應歸政府全部徵收，分別整理，其可租與人民者，依地價徵收累進地租。

2. 依照實業計劃新建之都市，應于興建計劃未頒佈之前，先行規定地價。其預定中心區域重要市街域之土地，悉歸政府徵收之。

3. 普通住宅地歸人民所有，人民為住宅地改良時，併得向土地銀行貸款全部建築費 20% 至 60%。

然而這種政策與農地改革在本質上不同，它直接挑戰了資本主義社會最根本的私有制。這在台灣戰後資本主義發展過程中，困難自然越來越大，國民黨由於外在缺乏足以挑戰其政權的對手，內在也缺乏汲取資源的動機⁷⁹，自然也就缺乏了改革的動力。

6.1 CC 勢力的瓦解

⁷⁸ 1951.2.26，中央日報。

⁷⁹ 因為土地稅是地方稅。

國民黨撤退到台灣來以後，爲了挽救面臨的危機，實施了黨的改造工作(1949.1-1952.10)。蔣中正認爲大陸失敗之最終原因在於“黨內不能團結一致，同志之間，派系分歧，利害磨擦，違反黨紀，敗壞黨德，以致整個黨形成一片散沙，最後共黨乘機一擊，遂至全盤瓦解，徹底崩潰。”⁸⁰

關於派系傾軋的問題，國民黨內在大陸長時期的權力角逐中，形成了代表軍方正統的黃埔系，代表黨務的 CC 系，代表行政官僚的政學系，和代表財團的孔宋系。CC 系主持國民黨系統長達 22 年，它權力膨脹，樹敵又多。由於 CC 系絕對的反共立場及清除異己的作爲，美國國務院 1949 年發表的白皮書曾以“反動分子”、“右翼份子”、“極右派”等極強烈的字眼加以譴責，並指責 CC 控制國民大會、立法院及地方行政系統，造成中國民主改革的無望。⁸¹蔣中正總結大陸失敗教訓，把黨本身的失敗作爲根本原因，認爲 CC 系必須對大陸的失敗負責⁸²。從中央改造委員會成立到國民黨七全大會閉幕，兩年三個月的黨務改造，建立了“黨外無黨，黨內無派”的一元化權力結構。在改造中，首先解除了陳果夫、陳立夫爲代表的 CC 的“黨治”實權，於是 CC 開始失勢喪信，被排斥在權力核心之外。它的領導人陳果夫來台後即病逝台中，陳立夫被逐出國計 18 年，CC 在黨內勢力完全瓦解，從此一蹶不振。國民黨內具有強烈土改意識者失去了政治權力，更進一步使平均地權口號化。

6.2 所謂“都市土改”的實施

從1949年撤退來臺之後，大陸難民不斷的湧入都市，使都市人口不斷增加，地價隨之上漲，尤其自實施耕者有其田之後，地主所獲得的補償地價，僅有三成直接轉移爲工業資金，其餘七成土地資金，還

⁸⁰ 蔣中正，“改造地方黨務須知”，《先總統蔣公全集：第二卷》張其昀（編），（中國文化大學出版社，1984），頁 2108。

⁸¹ 《一九四九年美國國務院白皮書》，頁 228-60。

⁸² 蕭鈺，前引書，頁 340-1。

沒有正當的出路。因此，不少地主亦多以土地資金向都市土地作投機活動，以致市地多被土地投機者所壟斷。臺北、基隆、臺南、高雄四大都市建地四十九等則的地價，1949年至1952年4年之間，每甲土地價格竟上漲四、五倍之多。1954~59年上漲的速率更快（見表6-1），各縣市鎮的土地，亦都有同樣的現象⁸³。在地價不斷上漲的情況下，房租昂貴、物價上漲、房屋恐慌、違章蔓延，企業者尋求設廠基地不可得，使政府獎勵僑資外資來臺興辦工業的努力，亦遭受窒礙。

1951年1月2日蔣中正鑒於臺灣都市土地問題日趨嚴重亟應從事改革，曾頒手令：“臺灣農村土地，已實施三七五減租，甚見成效，本年應籌都市土地改革，遵照國父平均地權原則，參酌當地實際情形，擬定具體辦法，務限本年下半年度籌備完成，一面宣傳曉諭，一面實施爲要”⁸⁴。行政院遵奉指示，令飭臺灣省政府遵照辦理；臺灣省政府嗣即擬訂《臺灣省都市土地改革辦法》，呈經行政院核定後，旋於同年9月6日公佈施行。

表 6-1 1954-59 年都市地價上漲倍數表

都市	一等地	二等地	普通地
台北市	28.00 (城中)	(延市)	(雙園)
基隆市	7.95 (中央)	7.82 (中興)	3.49 (中正)
高雄市	20.49 (鹽埕)	9.52 (新興)	8.98 (新興)
台南市	15.72 (永福)	10.39 (錦段)	8.07 (中山)
新竹市	5.75 (東門)	3.48 (中心)	2.77 (西門)
屏東市	11.62 (新街)	6.08 (舊街)	3.72 (舊街)

資料來源：潘廉方，1964 [1962]，“土地改革”，《中華民國開國五十年史論集》（國防研究院），頁122。

⁸³ 潘廉方，1965，《台灣土地改革之回顧與展望》，台北：正中，頁199。

⁸⁴ 連震東，1967，《蔣總統與台灣省的光復重建》下冊，台北：中央文物供應社，頁456。

臺灣省都市土地改革辦法，係屬行政命令，為試辦性質，其內容要點約有六端：

1. 完成規定地價之區域應即開徵地價稅，並以歸戶結果依法累進徵收。

2. 自 1952 年度起，土地所有權移轉時，或雖無移轉而屆滿十年時，或者工程設施完成屆滿五年時，一律依法開征土地增值稅，其稅率依土地法第 180 條之規定。

3. 土地所有權移轉時，如有匿報或短報地價者，得照價收買。

4. 私有空地及不在都市地主之土地，依土地法規定加重徵稅。

5. 新建都市或舊都市之更新，為配合都市計劃，得舉辦區段徵收。

6. 嚴格限制私有市地面積之最高額，其超出部分，縣市政府得限期令其分割出賣，或依法徵收。

此項辦法如土地增值稅之課征、照價收買之實行、區段徵收之舉辦，及私有土地面積最高額之限制等辦法，均未執行，徒成具文而已⁸⁵，往後所有平均地權相關工作，除了課征土地增值稅外，亦無多大進展。

到了 1954 年，農地改革工作告一段落，行政院乃將實行都市土地改革，列入該院上半年度施政計劃綱要，並舉為該年度六項施政重點之一。旋即擬訂《實施都市平均地權條例草案》送請立法院審議，經立法院於同年 8 月 15 日，第 13 會期第 44 次會議修正通過，同年 8 月 26 日，由總統命令公布施行。

同年 9 月 7 日行政院命令指定臺灣省為該條例施行區域。但由於省議會反對實施範圍過大，所以遲至 1956 年 1 月 19 日，《臺灣省實施都市平均地權條例施行細則》始行公佈。並同時核定已實施都市計畫之五十九處市鄉鎮為實施地區。臺灣省政府各項準備工作辦理完竣後，遂於 1956 年 8 月 1 日開征土地增值稅，9 月 1 日開征地價稅。

⁸⁵ 連震東，前引文，頁 457。

6.3 都市土改的政治關鍵

由於省議會反對擴大實施都市平均地權的範圍，所以一直到 60 年代初期，臺灣全省縣市政府及鄉鎮公所所在之市鎮及其他人口密集之市集，雖不下四百餘處，但其中有都市計劃者，僅有 85 處，而實際實施平均地權者，又只有 61 處；此 61 地區計有六萬三千餘公頃的土地，其中屬於都市計劃實施地區而實行平均地權之土地面積，又只佔 32%，即一萬九千公頃⁸⁶，換言之，漲價速度最大的建築密集區周圍土地，反而不在平均地權實施範圍之內，政府主要係就已發展區課征低稅率的地價稅。因為稅率低，所以也達不到地租歸公的目的。

1968-69 年間地價急速上漲，帶動 60 年代以來首次的物價上漲。鑑於大陸通貨膨脹的恐懼經驗，國民黨召開的十大大會中通過《策進全面實施平均地權及貫徹實施耕者有其田綱領》，決定除已實施平均地權之都市地區外，其它都市地區以外各地目之土地，應分期分區舉辦規定地價⁸⁷。但是却一直到 1977~1978 年才將規定地價之範圍及於已辦竣土地登記之土地及非都市土地。換言之，在台灣最快速發展的時代，最快速發展的地區並未實施平均地權。當要全面實施時，土地財團已經獲得暴利，而與土地資本有關的勢力也形成了鞏固的地方派系，其勢力甚至已伸及中央的機關（表 6-2）。所以平均地權條例雖歷經七次修改，技術雖趨嚴密，但執行却日益困難。

按規定地價是實施平均地權之基礎工作。規定地價之意義，在於規定地價後，據以辦理照價徵稅及課增值稅，透過“照價徵稅”辦法，將土地之天然利益及社會文明所生之部份地租課取歸公；並透過“課增值稅”辦法，將社會增價於土地買賣移轉增價具體實現時，收取部份歸公。所以平均地權條例規定，該條例施行區域內未規定地價之土

⁸⁶周開慶，“論實施都市平均地權條例的修正”，《學宗季刊》5(1)，頁 30。

⁸⁷王全祿，前引書，頁 116。

地，應即全面舉辦規定地價。直轄市或縣（市）主管機關應：

1. 分區調查最近一年之土地買賣價格或收益價格。

2. 依據調查結果，劃分地價區段並估計區地價後，提交地價評議委員會評議。

3. 計算宗地單位地價。

4. 公告及申報地價，其期限為 30 日。土地所有權人未於公告期間申報價者，以公告地價 80% 為其申報地價。土地所有權人於公告期間申報地價者，其申報之地價超過公告地價 120% 時，以公告地價 120% 為其申報地價；申報地價未滿公告地價 80% 時，得照價收買或以公告地價 80% 為其申報地價。

表 6-2 臺灣地區實施平均地權各期面積統計表

時期	實施地區	面 積
1956	臺北市等 59 處	18,192
1964	第一期：臺北市等 59 處 第二期：石門、中興新村等 12 處 第三期：汐止等 9 處	66,518
1968	第一期：基隆市等 53 處 第二期：石門等 12 處 第三期：斗南等 3 處	57,114
1969	汐止等 9 處	2,412
1970	高雄市等 30 處	71,330
1974	臺北市及臺灣省辦理重規定地價	46,793
1977	臺灣省第一次規定地價（第一梯次）臺北縣等 16 縣市	1,080,244
1978	臺灣省第一次規定地價（第二梯次） 辦理重新規定地價	492,463 177,783
1987	全面重新規定地價	1,795,000

資料來源：內政部地政司。

已規定地價之土地，應按申報地價，依法徵收地價稅。規定地價後須定期重新規定地價。另外，直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年7月1日公告，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。但在舉辦規定地價或重新規定地價之當年，應以公告地價為公告土地現值。

關鍵在於派系透過地方首長常將公告之土地價格刻意壓低，減輕地價稅負，而地價提經地價評議委員會評議時，評議委員會成員雖包括議員代表、地方“公正人士”，“對地價有專門知識”之人士、農會代表、建築師公會代表、銀行公會代表及地政、財政、工務、農林、稅捐之主管人員共十一位成員，但非常設性機構，地價資訊缺乏，主控評議運作的是派系代表，所謂“評議”之功能完全流於形式⁸⁸。因此，公告現值於1964年正式杖定於《實施都市平均地權條例》以來，歷年來所公告之土地現值，均較土地在市場上的實際價格低，有者比例為七成、八成，有者為三成、四成。尤其在房地產價格暴漲時期，二者差距更是大。1987～1989年3月，房地產價格直線上升，公告現值偏低之事實益發突顯⁸⁹。

6.4 “平均地權”政策的實際成果

由於地租公有的失敗，意味著以國家為主體的計劃缺乏現實基礎，也意味著將由利潤引導土地使用，土地的暴利更引誘出土地資本控制都市政治領域的慾望。平均地權政策變成是一種虛假的運作。

1. 漲價歸私甚於資本主義先進國：平均地權條例第46條規定，土地買賣移轉，按公告現值計徵土地增值稅，但因公告現值偏低，使得實質有效稅率低於25%，還低於一般資本主義國家土地交易所得稅

⁸⁸內政部，1990，《全國土地問題會議討論題綱（一）》，頁16。

⁸⁹內政部，前引書，頁95。

稅率⁹⁰。

2. 由於土地炒買成為暴利的行業，土地資本對計畫體系產生極大的壓力：一方面土地增值稅不能有效課到增值部分；一方面持有房地產成本低（地價稅、房屋稅都是輕稅，空地稅也很少徵收），地價稅稅率比一般國家的財產稅稅率還低，等於給地主無限的保障。地主可以坐等土地地目變更，土地愈無效經營，利潤愈高，結果是“有房地產者在睡夢中累積財富，無房地產者在睡夢中成為新貧”，任何計劃都很難避免變更的壓力，把都市綠帶(Greenbelt)變成金帶(Goldenbelt)。

3. 地方政府財源短缺，徵收補償地價偏低，公共工程推行困難：平均地權條例規定，政府徵收人民土地，按公告現值補償其地價。由於公告現值偏離市場上土地的實際價值太遠，被徵收的業主，當然不滿，比起鄰地光享受公共建設帶來的便利與土地增值厚利，不必被徵收，二者境遇，有天壤之別，被徵收業主內心之感受，可想像而知。因此群起抗爭，這是造成公共建設進度嚴重落後的主要原因。如果想提高補償來解決不公平的問題，那麼財源又不可能從地價稅來。1986年規定地價原計較 1977 年上漲五倍以上，引起地方議會激烈之抗議，最後以應徵稅款打六折計徵，才算平息議會之抗爭。

4. 土地漲價公然合法地歸私，房地產所有權迅速集中，使社會財富分配傾向富者一方：根據 1989 年的財稅資料，台灣地區有三千多個個人擁有房屋十棟以上，而且幾乎是地價愈高的地方大地主愈多；寸土寸金的台北市有一千位以上大地主，佔全國三分之一。若以地價稅來看，私有地中土地持分超過三十三坪的地主，佔地價稅納稅人口不到三成，却掌握台灣地區八成以上的私有地。百分之三的戶數佔有百分之廿七的土地，真正需要使用土地的人買不起土地，妨礙工業及住宅之發展。

尤其是房價高漲讓許多無殼蝸牛望屋興歎，台北市的一般家庭即

⁹⁰ 王全祿，1986，《平均地權》（台北：三民），頁 240；華昌宜，1989，“有效利用空間資源，從速進行第二次土改”，民間國建會論文。

使不吃不喝，也需要近十年時間才有能力購買一棟房子，一般家庭即使省吃儉用，主計處估計在台北市至少需要 37.57 年，台灣省需要 13.53 年及高雄市 19.33 年的時間，才能擁有自己的住宅。但是主計處人口普查顯示，台灣地區現在有八十萬戶空屋，空屋率高 16.65%，以每戶平均價值三百萬元計算，八十萬戶空屋至少積壓資金二兆四千億元。又依行政院主計處發布國富調查初步結果，在家庭自有資產分配方面，1988 年年底最高的前 20% 家庭，其平均每戶資產毛額約二百八十萬元，為最低的 20% 家庭四十萬元的 6.87 倍，其倍數遠大於同期家庭可支配所得分配的差距四點八五倍，顯示國內在財富分配上貧富不均的情況，較所得面更為嚴重。根據主計處的分析，“無殼”是造成國內家庭資產毛額最低的 20% 家庭，在財富分配上居於弱勢的主因。但是，1988 年年底時，國內房地產及股票等資產的颶風才起，因此當年底的調查結果，可能還不足以反映目前財富分配惡化的實況。

7. 結論

孫中山與亨利·喬治的基本論點是：如果把地租付給國家，那麼一切社會問題都解決了。這種地租國（公）有的理論最早是由李嘉圖第一批激進的信徒，在他剛去世時提出來的。這是因為超額利潤轉化為地租，降低了社會平均利潤率水平，從而減少了資本家的利潤收入，減少了資本積累；由於追加投資的成果在租約期滿後會被土地佔有者據為己有，所以影響資本家對土地的長期性投資，促使資本家在租約期滿前拚命掠奪地力，從而阻礙了土地的合理使用和技術的提升；由於資本家在土地價格方面的大量支出，限制了他們對生產的直接投資，使土地本身及土地上的豐富的資源得不到充分的開發和利用，所有這些，都嚴重阻礙著資本主義生產的發展。因此，“資本家把地主看作純粹是一個多餘而有害的贅疣，看作資本主義生產中游手好閒的寄生蟲，看作長在資本家身上的虱子”⁹¹。馬克思在一篇著作中提到：詹姆士·穆勒(James Mill)等人之所以需要由國家佔有地租以代替稅

捐，這不過是“產業資本家仇視土地所有者的一種公開表現而已”。因此，從發展資本主義的立場出發，痛斥土地私有制的極不公平和極不合理，提出過土地國有化的主張，“實際上是要在比現在更廣泛的基礎上來重新鞏固資本家的統治”⁹²。

但是這種激進的資產階級思想，被誤認為是一種社會主義，宣稱透過地租變成稅賦而為國有，就可以解決現代生產方式中的種種弊病，喬治就是其中的代表。

馬克思認為喬治和英國激進的政治經濟學者一樣，不瞭解剩餘價值的本質，“在關於剩餘價值的已經獨立的部分的思辨中兜圈子”，既然他們絲毫不觸動雇傭勞動，絲毫不觸動資本主義生產方式，那麼資本主義社會的弊端便不能根本被清除。馬克思反問喬治：美國人民比起歐洲人民更容易得到土地，較不受地租之害，但為何喬治所譴責的社會問題仍然比其他國家“發展得更迅速更無恥呢？”

不過馬克思也承認，在《共產黨宣言》裡，講到一些過渡措施時，他自己也曾提出相同的要求，主張“剝主奪地產，把地租用於國家支出”⁹³，但這些措施只是過渡措施，它們是不夠充分的和沒有力量的，但是“在運動過程中它們會越出自身，使進一步向舊的社會制度進攻成為必要”，是變革全部生產方式必不可少的手段⁹⁴。這意思是說，任何一個資本主義國家很難能徹底實行土地國有這種主張。這是因為，土地私有制是憑借土地私有權獲得地租的一種土地佔有形，若是消除土地私有制，必然要衝擊一切生產資料私有制。在私有權至上的資本主義社會中，土地（地租）公有無異是一場社會革命、國民黨也只能在革命時期才高倡平均地權，但在國共鬥爭中却以“反革命”的方式

⁹¹ 馬克思，1847，《哲學與貧困》。

⁹² 馬克思，1881，“致弗里德里希·阿道夫·左爾格，”《馬克思恩格斯全集：第三十五卷》，北京：人民出版社，頁190—3。

⁹³ 馬克思，恩格斯，“共產黨宣言”，《馬克思恩格斯選集：第一卷》，北京：人民出版社，頁272。

⁹⁴ 同上註。

反映對土地問題的態度，最後在本身遭受革命的威脅下，儘管主張土地改革的 CC 派已被除去，儘管一直到 1952 年才發現孫中山主張的耕者有其田不是受俄共影響⁹⁵，却也不得不推動土地改革的工作。

關鍵在於既然平均地權是一種社會革命，它就難以避免革命的手段而能達成，“稅去地主”、“買去地主”或“鬥去地主”只是消滅地主階級的不同形式，而沒有實質的不同。當革命的實質鬥爭被放棄時，一切技術性的改變均歸徒然。

平均地權的神話讓我想起了希臘神話中的塞耳靈(Siren)，傳說她是意大利海岸附近的三個海妖之一，常用動人的歌聲吸引熱情的航海者，而使之滅頂。列寧曾經盛讚孫中山是一個真誠的、革命的民主主義者，認為這個戰鬥的、真誠的民主主義者，不只求民族解放，建立共和，他還熱烈地同情被剝削的勞動者。這種高漲的對勞動群眾生活狀況最真摯的同情（打不平）使他也同情西方思潮中的社會主義，並產生自己的“主觀社會主義”（民生主義）。於是，為了使中國免於走上資本主義的道路，他把空想的社會主義和激進的土地改革計劃結合在一起，形成了帶有濃厚民粹主義色彩的思想體系，這種思想體系可以鼓舞群眾高漲的革命情緒，推翻中國舊政權，建立新的共和制度⁹⁶。但是國民黨的“土改”經驗却也告訴我們，缺乏任何社會基礎的國家權力將無願或無能改變社會的軌跡。雖然國民黨內有些知識份子仍然熱心地高談平均地權的真義，但其功能恰如塞耳靈的歌聲，徒然使熱情的水手們迷失進而滅頂在這個海妖的權力漩渦中。也許孫中山的崇拜者要研究的是同盟會綱領中：若“敢有壟斷以制國民之生命者”，要如何“與眾共棄之”這個沒有被研究的主题吧！

⁹⁵1952 年 10 月 12 日、12 月 25 日中央日報。

⁹⁶《列寧選集卷二》，頁 428-33。