

airiti  
台灣社會研究季刊 | 第九十八期 | 2015年3月 | 11-67頁

# 台灣戰後農村土地改革的前因後果\*

瞿宛文\*\*

## Land Reform in Postwar Taiwan

Causes and Effects

by Wan-Wen CHU

關鍵詞：土地改革、土改的動機與理由、強制性現代化、國共競爭說、台灣

Keywords: land reform, motivation and reasons for land reform, forced modernization, KMT-CCP-competition thesis, Taiwan

---

收稿日期：2013年10月14日；通過日期：2014年3月20日

Received: October 14, 2013; in revised form: March 20, 2014

\* 作者感謝華昌宜、蔡宏進、陳永發、曹錦清、崔之元、趙剛、鄭鴻生、廖彥豪及匿名評審者的寶貴意見。

\*\* 服務單位：中央研究院人文社會科學研究中心  
通訊地址：115台北市南港區研究院路二段128號

E-mail: wwchu@sinica.edu.tw

## 摘要

在戰後初期，國民政府在台灣進行了農村土地改革，這是劃時代的變革。不過，近年來在政治轉型過程中，如何看待土地改革再次成為高度爭議的議題。本文試圖探討這革命性變革產生的源由，國府能夠成功的實施土改的條件，及其實施之成效與影響，以此提出如何看待土改的歷史視野。

國府當時進行土改的原因，在短期是為了要將中共拒於門外，但同時更是繼續著國共領導中國革命的競賽，延續著近代中國菁英為了救亡圖存競相提出現代化方案的傳承。中共農民革命的成功及其威脅，迫使國府終在台灣進行了溫和土改。國共競爭提供國府實施土改的動機，而齊全的客觀條件則使得土改得以成功實施，包括日本殖民統治留下的農業及農政基礎，美援帶來經費與技術援助及人才聚集的農復會，以及大陸地政人才的在台匯集等。

其實自上世紀初蘇共革命進行了土改後，土地改革即提上了落後國家現代革命的日程表，國共則各自倡議不同路線進行土改。當初國府推動土地改革時即宣稱繼承孫中山三民主義，其所引用理由包括：農村土地分配不均，地租過高且佃權無保障，農民難以維生且農業生產難以改進等。近年來有不少企圖否定當年土改的翻案文章，不過論者多從當初革命論述之不合理之角度著眼，且多停留在政治性論述層次。此等翻案文章，就如當初的革命論述一般，因採取「去歷史」角度，實無法回應「中國如何自救與現代化」這關鍵的歷史問題。本文則強調此評估應放在後進國家如何進行現代化的角度，應將土改視為是一種「強制現代化」的過程，而不應去歷史化的看待。在今日，台灣早已成功的現代化，而強制性以西方模式現代化帶來的問題不斷浮現。之後如何繼續前進？如何以此角度來看現在的農村問題？這些問題真實而嚴峻，但若否定土改，並無法提供答案。

## Abstract

In Taiwan's early postwar period, the Nationalist government successfully carried out rural land reform. How to evaluate this reform became a controversial issue since democratization began in the late 1980s. This paper examines the causes and effects of land reform and argues for a historical perspective to evaluate this important event.

The Nationalist government implemented land reform in Taiwan then, not only because it wanted to make sure the Chinese Communists would not have a basis to mobilize peasant revolt, but also because it had been competing with the CCP to lead China's modernization project. CCP's success provided the Nationalists the motivation to carry out land reform in Taiwan. Moreover, some favorable conditions, including the Japanese legacy, the US aid and the agency it supported (JCRR), and an abundance of well-trained land administrators from the mainland all contributed to the success of implementation of reform.

The reasons adopted by the reformers to push land reform usually included unequal land distribution, high rent, unfair use of landlord power, peasant poverty, backward agriculture, etc. Actually, at that time, the reformers used these as the thesis for mobilizing peasants. To discredit the Nationalists, the democratic movement in Taiwan also tried to question the need for and effects of land reform. It is argued here that this kind of discourse, being politically motivated, adopts an ahistorical perspective and is not helpful for us to understand the circumstances in which land reform occurred. That is, land reform took place as Chinese elite competed to modernize China, and land reform was really part of the forced modernization project for a developing country. It is more useful to examine the causes and effects of land reform from this historical perspective.

## 一、前言

在台灣戰後初期，在國民政府諸多的政策作為中，農村土地改革（以下簡稱土改）應稱得上是最具有劃時代意義的一項變革。<sup>1</sup>或許也正因為如此，土改在近六十年後的今日，也仍然是個充滿爭議的議題。

台灣當時全面性的土地改革主要包括1949年的三七五減租，1951年的公地放領以及1953年實施的耕者有其田。<sup>2</sup>說這些政策作為是劃時代的變革，是因為它以國家的強制性力量，大舉改變了社會經濟結構，可以說結束了傳統的地主經濟，也削弱了原有農村地主階級的社會經濟基礎。在傳統的地主經濟下，社會菁英主要的積累方式是擴大擁有出租耕地，以土地獲取佃農繳交的地租、貸款利息，以及社會地位與權力。而土改的減租措施本已使得耕地的價格大跌，耕者有其田政策則進一步徵收地主在限額以上的土地，基本消除了農村地主積累方式的可行性及可欲性。雖然台灣的土改較為溫和，農村地主受到的待遇和同時期中國大陸土改中地主的遭遇不可同日而語，同時因地主得以有保留地，故仍有近半的出租耕地未被徵收，但是他們得到的補償已不可能與往日相比擬，是一個被削弱的階級，必須另尋出路。由於這個階級一向是傳統農業社會的領導階層，因此無論如何它的削弱是個革命性的社會變革。

1 本文將不討論都市的土地改革，文後所稱土改皆僅指涉農村的土地改革。台灣戰後初期，政府在推動農村土改的同時，也開始推動都市土地改革，但該次都市土改成效不彰，並成為後來城鄉治理的問題根源，可參見廖彥豪（2013）。

2 在1945到1949年之間，台灣省政府（及其前身行政長官公署）已進行一些土地改革相關措施。當時國民政府在大陸上陸續頒佈了一些土地改革相關規定，如1946年新修訂的土地法即有扶植自耕農的規定，1947年元旦公布的中華民國憲法，在基本國策章即列有「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」；同年，行政院對全國發佈訓令，規定地租為正產物千分之三七五。其後台灣省政府就將放租之公有耕地之地租訂在更低四分之一水準，屏東市也同時在此時曾試辦耕地減租，不過這些尚非全面性作法。參見湯惠蓀（編）（1954）。

既然土改是由政府主動推動實施，顯然不是一個自然而然發生的歷史演變，我們就必須要問以下的問題：這革命性變革「為什麼」產生？支持推動土地改革的理論根據是哪些？在歷史現實中，在當時國民政府進行土改的緣由是什麼？為何能夠及「如何」成功的做到？是否達到了原先預期的目標？土改的成效與長期影響是什麼？本文將試圖藉由對既有文獻的整理，來回答上述的問題。在台灣戰後初期，國府將自己所推動的土地改革宣揚為造福農民及追求社會公平的「德政」，然而近三、四十年來隨著民主化運動的興起，出現不少對當初土改多所否定的翻案文章，同時由此運動發展出來的當今社會支配性論述也對當初的土改持否定的態度。本文主要是要重新探討如何看待戰後初期國府在台灣的土地改革，將特別強調探討的視野，即應該要放在後進國家如何進行現代化經濟發展的角度，而不是靜態的孤立的評判一件土地改革事件，並避免陷於一時的黨派之爭。

## 二、推動現代土地改革的理論性說法

土地問題是一個有古老歷史的問題，中外皆然，不同地區在不同歷史時期也呈現出諸多不同的土地制度，此處無法對此龐大複雜的問題進行討論。本節主要是針對20世紀中期在台灣發生的土地改革，探討相關的支持土地改革的理論性說法。在討論土地改革的理論時，之所以必須說明歷史的時空背景，是因為不同時空背景下的土改，相關的因素與考量可能有很大的差距。至於此次台灣土改的現實上的推動者——即1949-1953年的國民政府，到底是出於何種動機何種目的來推動土改，則將留待下一節討論。

簡言之，今日主流現代社會科學中關於改革土地制度的討論，會關注平等與效率的層面，即土地的分配是否過於不均以致會帶來社會的動亂；不均的分配是否使得農業生產效率過於低落，使得人民難以

溫飽而政府也無法取得稅賦而難以為繼。在傳統農業社會中，土地制度是一根本性的制度，牽涉到經濟社會層面，更牽動政權的能否維繫。

現今主流新古典經濟學基本認同市場的結果，不會同意對既有的私有財產權進行干預，因此不會認同土地改革。不過即使如此，單就效率的考量而言，按照現代主流經濟學的分析，仍有可能為了增進生產效率而為後進地區進行土地改革提供理論上的支持，<sup>3</sup>此種分析的切入角度是探討「何種制度安排能帶來最高的生產效率」。因為農業生產有其特殊性，地主要監督勞動很困難且成本很高。再則，農業生產具有不確定性，又無法經由保險及金融市場來解消。同時，自耕農勞動的機會成本會低於雇傭農工的機會成本。因此地主若用雇農或租給佃農生產，會因為風險分擔、誘因不足及監督不易等因素，而不能達到最高效率。<sup>4</sup>相較之下，自耕農生產會是更有效率的安排。既然佃農未必有能力自行購買土地成為自耕農，就必須進行土改來讓耕者有其田、以增進農業效率。這是主流經濟學對於土改的可能理論支持。同時，如Lipton (2009: Ch.2)所指出，與先進國情況不同，在大多數後進國家裡農場大小與土地生產力成反比，顯示在人多地少的後進國，小農較能有效利用勞力，因此土改也能增進農業產出。

不過，在現實中很少會為了提高效率，而倡議進行如土地改革這樣革命性的變革，因為土改必然會侵害到既有地主的利益，不可能是沒有爭議的Pareto improvement。<sup>5</sup>提倡土改多是從社會公平的角度出發，例如Lipton (2009: 1)這本討論土地改革的重要著作，一開始即提

3 此處參考Ray (1998: 415-463)發展經濟學的高階教科書中，關於農村土地及土地改革的討論。

4 張五常 (Cheung 1969)認為若佃農能享有土地的使用權、自由轉讓權、不受干預的收入享用權時，則租佃制度可以是有效率的。然如何欣潔 (2012)所指出，在台灣歷史現實中這些「權利」卻是經由土改才可能得以確立的。

5 此為經濟學術語，意指某種類型的資源分配上的改變，其可以使至少一人情況獲得改善，但不會損及任何其他人的利益。

出說土改是為了「減少貧窮」。一般贊成土改的說法多是認為國家的土地分配高度不均，少數地主擁有多數土地，並收取高額地租，攫取過多社會剩餘，導致社會貧富兩極分化對立，極多下層人民貧窮飢餓難以維生。再則，如Stiglitz (2002: 81)在批評IMF政策過於服膺華盛頓共識時，也提及其忽略了可以造福農民、既促進公平也有助於經濟發展的土地改革。

Huntington (2006: 380-396)對戰後時期的土地改革的政治問題作了綜合整理，他用兩項指標來將國家分類，一是農業佔勞動力的比例，一是土地分配的不均度，而當然工業化程度越低且土地分配不均度越高的落後國家，農民對土地改革的要求對政治的影響越大。而只有當國家有足夠的政治菁英立意推動土地改革，並且農民被有組織的動員起來時，土地改革才具有可行性。因土地改革必然侵蝕既有地主階層的利益，沒有政治強制力是難以發生的，他指出多數的土地改革是由革命推動的，而議會政治下土地改革難以發生，因在需要土地改革的國家中議員多是既有地主菁英。

戰後美國土改專家雷正琪 (Wolf Ladejinsky) 對此也有很清楚的表述。他(1964)曾指出，亞洲土地改革成功的關鍵在於政治意志；因為土地改革清楚侵害地主的利益，不可能由「民主的」方式發生，政府的強力干預不可避免；日本與台灣的土地改革之所以「和平」，是因為地主知道若不服從會遭遇嚴重懲罰；<sup>6</sup>同時，土地改革後為了維繫土改成果，必須在鄉村社會權力結構上鞏固佃農與自耕農的地位。

墨西哥的土地改革經驗即可作為佐證。<sup>7</sup>19世紀墨西哥獨立戰爭後，地主菁英大幅攫取土地，以致1%的人擁有超過九成的土地。1934

6 在台灣，除了以淪於中共統治作為威脅之外，國府也對不合作的地主訂有罰則。例如1951年頒佈的《耕地三七五減租條例》就有刑罰的規定，包括違反條例終止租約及拒絕續約的地主，應處一年以下有期徒刑或拘役等。其後的《實施耕者有其田條例》也訂有刑法罰則。湯惠蓀(編)(1954: 126, 136-137)。

7 Bagchi (1982: 160-166)。



年一位印地安農運領袖Cardenas以土地改革為號召當選總統，當選後開始大力進行土改，重分配了地主部分土地，使得無地農民的比例從1930年的68%降至1940年的36%，並創設農村合作社。但這成果在後來都被翻轉，到了1960年無地農民的比例又達農業人口之半數。這是因為大地主仍擁有巨大實質性政治影響力，使得農村合作社不易得到原被承諾的必要的基礎設施、水利、融資、技術及社會服務等要素。Cadenas無法改變既有社會體制，因而土改成果長期難以維繫。

土地改革不論是減租還是限田，都必須改變農村中的政治社會權力結構，使得地主階級不再起主導作用。同時，政府必須提供必要的生產要素及融資，讓新自耕農得以維持其地位，否則收成的波動很可能會使新自耕農依賴高利貸，並再引發土地兼併等逆轉土地改革成果的發展。亦即這不單是強制性高的政策，並且是需要複雜配合條件的高難度的政策。單單在理論上倡議民選政府採取此等政策，甚難有成效。

戰後初期，雷正琪曾提出一種代表當時冷戰背景的土改論述，他認為歷史經驗已經證明共產主義能夠鼓動貧窮的無地農民起來造反，因此後進國家必須進行由上而下的土地改革，政治才能安定，經濟才能發展，不然就會產生由共產黨領導的由下而上的農民革命。因此西方自由民主世界的維繫，實有賴於後進地區能否成功進行土地改革。<sup>8</sup>這可稱之為「冷戰土改論」，而麥克阿瑟領導的盟軍最高統帥總部之所以從1945年佔領日本後，立即就開始推動土地改革，也是根據此一理論。在冷戰初期，美國依此理論曾對一些後進地區的土地改革給予過

8 參見Ladejinsky (1977: 204-214, 354-366)。雷正琪從1945年底即加入麥克阿瑟領導的統治戰後日本的盟軍最高統帥總部，高度參與了日本的土地改革。在台灣進行土改時期，他曾應陳誠之邀以美國顧問身份協助農復會的土改事務。之後三十年內持續在亞洲擔任多處的土地改革顧問，包括印度、越南、菲律賓及伊朗等地，被稱為“Mr. Land Reform”。他事業後期則到印度擔任土改顧問多年，對於印度農民即使遇到極端困苦仍多不起來反抗，感到高度困惑(Ladejinsky 1977: 3-22)。



程度不一的支持。<sup>9</sup>

冷戰土改論的基礎是認定共產主義運動會鼓動無地農民起義，因此需進行溫和土改以預防共產力量的傳播。在二戰後初期，前殖民地紛紛爭取政治獨立，在獨立運動過程中，政治菁英常以土地改革為號召以動員農民參與，取得政權後也有一些國家試圖進行土改，雖說成功的案例不多。當然其中最重要的一個發展，是中國共產黨以土地革命成功動員農民，在1949年擊敗國民政府取得政權，這使得冷戰土改論在當時顯得迫切而即時。

這冷戰土改論的產生源於戰後初期的現實政治狀態，然而，真正的緣起則需推至20世紀初蘇聯共產革命的成功。在當初蘇聯革命是以馬克思的左翼無產階級革命理論為基礎，絕非是農業社會農民起義式的革命。但是當時俄國經濟落後而農村人口超過八成，因此蘇聯革命成功後，蘇共立即進行土地改革，沒收地主土地以爭取農民，並朝消滅私有制的共產理想邁進。其後蘇共為推動國際共產運動而建立的第三國際，也指示各落後地區的共產黨應以推動土地改革為目標之一。在當時蘇聯共產革命的成功及其進行的土地改革，對於其他落後國家有極大的啟發性影響。這現實政治的因素或許遠較其他因素重要。

由共產主義運動來領導農業社會進行土地革命，這或許是歷史的超前或壓縮式的發展。不過，馬克思主義是以綜合西歐資本主義的發展過程為基礎，而這過程中至為關鍵的環節，即是封建貴族的沒落以及資產階級的興起。在不同國家這過程皆有所不同，最激烈的當屬1789年開始的法國大革命。到了19世紀中期，西歐各國政權體制的轉換已大致完成。資產階級革命除了廢除了封建特權之外，也掃除了阻礙資本及市場自由運作的各種行業及貿易壁壘，製造了失去土地的自由勞動力，也逐步建立支持這新生產模式的各種法律規章與制度。<sup>10</sup>與

9 參見 Gittinger (1961)。

10 Marx (1976) 馬克思的資本論中對此有詳細的論述。

此相配合，那時古典經濟學大師如亞當斯密及李嘉圖，也都認同新興資產階級而敵視地主階級，認為地租收入與努力無關，是拜整體經濟成長之賜的一種壟斷性收入。馬克思一方面繼承了古典經濟學的傳統，同時更是要提出超越資產階級革命階段進入社會主義發展的理論與願景，而資產階級革命消滅封建地主階級是理所當然的發展。到了蘇共，土地改革則成為俄國以及落後國家現代化工程的必要部分了。而這也為其他落後國家設立了一個範例，即以源自反抗資本主義的左翼理論為理論工具來推動土地改革，既是追求社會公平也是推動國家現代化的進程。這發展也與下節的討論密切相關。

### 三、台灣土改為何發生——歷史性探討

上節討論的是支持土地改革的理論性說法，本節則要來探討國民政府「為什麼」在戰後台灣進行了農村土地改革，即國府在1949-1953年間進行減租與耕者有其田等土地改革政策。對於其此時推動土改的動機近年來有些相關的討論，本節也將從歷史脈絡提出本文的看法。

眾所周知，國民黨在大陸時期並沒有真正實行土地改革，要到退守台灣之後才真正實施，並且成功的實現了土改。要理解這轉變，就必須回到國共長期鬥爭的歷史中去尋求答案。

對於為何在台灣進行土地改革，官方的理論說法為何？中國農村復興聯合委員會（農復會）1954年出版的《台灣之土地改革》一書中，對為何實施土地改革提出如下說法：土地有限而人口眾多，「益以富者田連阡陌而未必自耕，貧者地無立錫而卻賴耕作以自活，於是不合理的租佃制度因而形成」；「地租租額佔耕地主要作物正產品全年收穫量50%，高者且達70%。此外，猶有押租金及種種額外負擔。租期不定，地主得隨時撤佃；租約以書面訂立者極少，大約係口頭約定」

等。<sup>11</sup>基本上是引用公平的原則。

國民政府在論及土地改革時，一向必定會援引孫中山的遺教，其中「平均地權」是同盟會於1905年成立時即已提出的革命目標之一，<sup>12</sup>這部分引自中國傳統如均田等平均地權的思想，以及19世紀末20世紀初歐美當時社會主義的思潮，尤其是亨利喬治(Henry George)等關於土地漲價應該歸公的論述。不過，關於土地改革的部分則必須從孫中山的聯俄容共說起。

### (一)孫中山聯俄容共

孫中山因國民革命的一再失敗，擬借鏡俄國革命成功的經驗。他因而於1923年推動聯俄容共，蘇俄顧問鮑羅廷除了帶來了建黨建軍的計畫外，<sup>13</sup>也帶來了發動農民來支持國民革命的建議，就是共產國際原先對中共所下達的指示，即「沒收地主土地分給貧農」。<sup>14</sup>隔年初國民黨在廣州舉行第一次全國代表大會，宣言中包含針對當時土地制度的改革。當時共產黨員約佔代表總數一成，並有多人擔任正式及候補中央執行委員，農民部尤其是由中共黨人掌控。隨後兩年內國民黨先後舉辦了六屆廣州農民運動講習所。<sup>15</sup>國民黨於1926年訂定的黨綱中仍包括減租條款。孫中山1924年在〈民生主義第三講〉<sup>16</sup>即提出耕者有其田的說法，其理由就包含了公平、效率與經濟發展的考量。他發表上述演講之後，過幾天即以「耕者要有其田」為題，去廣州農民運動講習所演講。講詞清楚呈現出現代革命邏輯：農民是中國人民之中的最大

11 引自湯惠蓀(編)(1954: 4-5)。台灣省文獻委員會(編)(1989: 1-3)所述亦同。

12 同盟會的革命綱領為「驅除韃虜、恢復中華、創立民國、平均地權」。

13 此處關於國民黨聯俄容共的歷史，主要參考Wilbur(1976: Chs. 5-8)及王奇生(2006, 2010)。

14 王奇生(2006: 477)。

15 第一屆講習所的主任就是彭湃，地主之子及農民運動的先驅。農講所第六屆的所長為毛澤東；參見王全營等(1989: 60-68, 79-93)，及Bianco(1986: 307-322)。

16 《國父全集》第一冊，第161頁。

多數，如果農民不來參加革命，我們革命就沒有基礎，要解決農民的痛苦，就是要耕者有其田。<sup>17</sup>這點出他提倡土地改革，是因為他要救亡圖存，建立一個現代化新中國，土地改革可以拉攏農民，也符合他平等均富的理想。就是說，土地改革不只為了公平，更是社會改造工程計畫，為了建立現代中國。而這部分當然日後中國共產黨的農民運動，有了更為極致的發揮。

孫中山在此之前曾提出的「平均地權」主張，主要內容是徵收地價稅和按徵稅地價收買土地，當時國民黨黨員主要是城市知識菁英，未曾有過發動農民運動的想法。<sup>18</sup>鮑羅廷帶來的激烈處方立即引來諸多黨內反對聲浪，孫中山最後並未同意鮑羅廷提出的無償「沒收地主土地」的土改政綱，但仍答應列入減租與設立農民協會，因此有了農民運動講習所的設立。在孫中山於農講所的演講中，他並不認同土地充公的辦法，希望採取調和式的政策。

## （二）國共決裂與國共競爭

國民革命軍從1926年中開始北伐，同時興起的農民運動雖然幫助了北伐的進行，但也突出了農民與地主的對立，因而激化了國共間的矛盾，導致寧漢分裂及次年蔣介石進行清黨，結束了第一次的國共合作。<sup>19</sup>從此，國共兩黨正式開始了爭奪中國領導權的競爭，其中包括爭取農民力量的競賽。

在寧漢分裂之前，國民黨在1926年將二五減租正式列為政綱之一，此後也未曾取消過。次年在廣東、兩湖、江蘇及浙江曾頒佈減租法令，但國共決裂後只有浙江曾實際實施，但最終以失敗收場。1930

17 孫中山在此演講中說，「要對農民去宣傳，把農民的痛苦講得很清楚」；「農民有了覺悟，自然要來向政府求救」。（孫文等 1948：1-4）。

18 王奇生（2010：22）。

19 參見Wilbur（1983）及王奇生（2006：476-502）。關於此次是否能稱為國共「合作」，國民黨是容共還是聯共，仍是國共間之爭論，參見王奇生（2010：56-62）。

年國民政府頒佈《土地法》，規定「地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五」，於1936年開始施行，但幾無成效。<sup>20</sup>不過，在1930年代國民黨「剿赤匪」時期，對於從中共手中奪回的「收復區」，仍採取「田還原主」的政策。<sup>21</sup>中共原即揭糞工農階級立場反對地主，國民黨則一向宣稱代表全民，反對階級鬥爭，反對沒收地主土地充公。但日後隨著中共影響力的擴大，國府維護地主的立場也因受此壓力而開始改變。到了戰後1946年10月國共內戰期間國府公布了《綏靖區土地處理辦法》，規定收復區內曾被中共徵收的土地應交原佃戶承領，且租額不得超過農產正產物三分之一；不過，地主還鄉團多隨著國軍而至，實際上仍多是田還給原地主。

隨著國共軍事衝突擴大，中共農民軍隊的力量日漸凸顯，國民黨地政改革派行動終於轉趨積極，於1947年春成立中國土地改革協會，於次年提出推動耕者有其田的「土地改革方案」，並發行《土地改革》半月刊，<sup>22</sup>除宣揚其土地改革方案外，也透過其過去在地政學院所訓練之地政人員推動改革實驗並進行串連。在1948年9月該協會正式於立法院（行憲後第一期第二屆院會）提出《農地改革法草案》，先在院會經過三次激辯，於10月決議交委員會審查，<sup>23</sup>但是11月初關鍵性的東北戰役以國府軍隊敗北收場，此後國府在軍事上節節敗退，此法案似也無疾而終。到了1949年1月12日蔣中正於下台前數日仍發佈《綏靖區土地處理暫行條例》，<sup>24</sup>加入耕者有其田辦法，但已無任何實際意義。至今公認中共在抗戰與國共內戰期間，藉由進行土地改革來動員組織貧

20 陳誠在1940年擔任湖北省主席時，曾在其轄下14個縣實施二五減租，但在他於1943年離職後也難以為繼。陳誠（1951：8-15），張憲秋（1990：15）。

21 1932年6月國民黨在廬山召開五省代表會議，通過《剿匪區內各省農村土地處理條例》，規定「被匪分散之田地及其他不動產所引起之糾紛，一律以發還原主，確定其所有權為原則」。楊天石（2010：46，54）。

22 土地改革編輯委員會（1948a）。

23 土地改革編輯委員會（1948b，c）。

24 <http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=84&ctl=view&cid=7432&ctid=96&q=>。

下中農，進而取得糧食、兵源與政治支持，最終擊敗國民政府使其退守台灣。<sup>25</sup>

以上對歷史背景的說明，主要是要指出中共的農村土地改革路線，持續的對國民黨帶來競爭性的壓力。這從第一次國共合作時就已開始，不過當時壓力不很大。但在抗日戰爭及國共內戰期間，中共採取的農村革命策略，逐步顯現其優勢，直至最後中共的農民軍隊徹底擊敗了配備美國先進武器的國民政府軍隊，這優勢可說達其顛峰，必然對敗守台灣的國民黨高層造成刻骨銘心之衝擊。

### (三)國共競爭的歷史脈絡

在此提出這國共競爭的歷史視野，是要由此來說明國民政府為何在台灣施行了土地改革，本文將稱之為「國共競爭說」。如前述，在20世紀初蘇聯革命以無產階級革命為主軸的左翼理論為依據，而超前式地進行了土地革命之後，落後國家的現代化工程中土地改革已成為主要工作項目之一。我們應把國共兩黨看作是兩種發展路線的鬥爭，是為了爭取中國現代化領導權的鬥爭。國民黨一向宣稱繼承孫中山國民革命的傳承，號稱代表全民因而要進行溫和改革，而反對中共的階級革命路線，故不可能放棄國民革命承擔者的角色。中共雖從建黨初始就宣稱要進行無產階級革命，但也是要以此革命路線領導中國的現代化。這是兩種不同的現代化路線的鬥爭。

對於這競爭中的國共兩黨，土地改革的正當性主要來自其宣揚公平並為救國之道與現代化建國之道。國共兩黨都以革命政黨自居，中共領導階層也有不少是地主仕紳之後，如Bianco (1986: 318)所指出，中國革命啟始於處在危機中的社會菁英之間的對立，代間的對立尤其顯著，年輕一代的革命者在投入農民運動前，先背叛了他們的家庭與階級。

---

25 參見 van Slyke (1986)，Johnson (1962) 及陳永發 (1998)。



國府在台灣推動土改的動力主要來自國共競爭，狹義現實面的動機包括確保中共潛伏份子無法在台灣農村策動革命，廣義的政治宣示面則包括與中共競奪中國領導權，要證明自身的土改路徑與成果較為優越。國民黨對於自身在台灣進行土地改革的相關言論，也支持本文提出的「國共競爭說」。在1949年以後，幾乎所有與土改相關的國府官方文獻都會作兩岸土改的比較，並力陳台灣土改的成功將為反攻大陸的依據。例如，陳誠（1951：84-85）認為減租的效用是立即的，在施行減租之後，「潛伏在台灣之匪諜份子，……絕對不能煽動農民。……根據屢次破獲之匪諜案中，從他們的自供，一致認為『政府推行三七五減租政策……已經沒有人能夠反對』」。26在陳誠關於土地改革的書寫中，清楚呈現出與中共之鬥爭是時時刻刻在他意識之中的。這不止是慎防「匪諜顛覆」的現實性考量，更是長期國共鬥爭下的基本意識。

如前述，土地改革必然具有革命性影響，沒有政治強制力是難以發生的。國府在台灣會進行土地改革，是因為中共在大陸進行了發動農民革命的土地改革，以此加強了決心，並以此來威脅台灣的地主。例如，陳誠在他的《回憶錄》中提及，在1949年初減租決定施行之時，曾有屬地主階級的三十餘名台灣省議員來訪，陳誠告之中共對地主採取的手段殘酷，「故地主為自保計並為自己將來著想，實應擁護政府決策」。27

國民黨在大陸時期曾進行一些有限的土地改革實驗，雖說當時國民黨內外有一些矢志進行土地改革的人，28但既不願發動農民來制衡地

26 在陳誠留下的文物中有一份當時（1951年9月）調查局對此之相關報告，應是陳誠此部分書寫之依據：〈土地改革資料彙編八——台灣省共黨對三七五減租之看法與破壞陰謀——內政部調查局〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，典藏號：008-010805-00011-034。

27 薛月順（編）（2005：62）。

28 國民黨內持續倡議土改的地政學會，蕭錚是主要推動者，並得到保守的陳果夫陳立夫兄弟（CC派）的支持。國民黨內的土改派反共色彩濃厚，有意識的是與中共農民運動路線競爭。參見蕭錚（1980）及陳宗仁（1995）。



主力量，又沒有實質行政能力來執行必要的措施，可說各種成功的條件皆是闕如，至多只是在國民黨黨政相關會議中不斷通過決議案而已，並無法成功實施改良式土地改革。<sup>29</sup>

台灣改良式土改之所以實現，是因為中共農民革命式土改獲得了成功並藉此擊敗了國府，這增強了國府高層的決心。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。

#### (四)近來相關的翻案文章

對於「國府為何在台灣進行土改」這問題，本文認為「國共競爭的歷史脈絡」提供了比較好的線索，因而提出了「國共競爭說」作為解釋。然而，對此問題近年來台灣民主化運動所發展出的論述則有不同的看法，本節將對這些看法進行討論。

在戰後初期冷戰氛圍下，美國將台灣戰後的土地改革當作是全球土改的典範，<sup>30</sup>為此國府還於1967年設立了土地改革紀念館，供其他後進國家來參觀學習。在台灣民主化運動興起之前，官方對土地改革有著如下的制式說法：即這是一件國民黨繼承孫文遺教所追求的目標，成功實施後改善了農民生活，使得農業進一步成長，並資助工業發展，並幫助台灣達到均富式的發展。

到了1980年代，隨著台灣政治上的逐漸解嚴，上述說法被反對陣

29 例如，鑑於中共動員農民的成功，抗戰勝利後蔣中正立即想推動「二五減租」，於1945年11月國防最高委員會及國民黨中執委常委會聯合會議上提出，出席者雖多贊同但都「感覺難以推行」，除了准予備案，「什麼具體解決的辦法也提不出來」，楊天石(2010：434-444)。

30 Ladejinsky (1977)。

營說成是歌功頌德，公信力以是日減。近三、四十年來隨著民主化運動的興起，出現不少對1950年代農村土地改革多所否定的學術性翻案文章，同時由此運動發展出來的當今台灣社會的支配性論述也對當初的土地改革持著高度否定的態度。而基於應該不是巧合的因素，在曾進行過更激烈的土地改革的海峽對岸，在改革開放言論尺度逐步放鬆之後，中國大陸也陸續出現了對1950年代土地改革的批評文章。

近年來針對國府在台灣進行的土地改革，在學術文獻中提出的翻案論述有以下不同類型。或是認為在戰後初期台灣農村中地主與佃農關係和諧，因此土地改革不具有正當性；<sup>31</sup>或是認為土地所有權的集中度並不高，同時日殖時期台灣地租水準也並不過高，進而質疑土地改革的必要性；<sup>32</sup>或是強調土地改革在施行上的各種缺失，包括嚴重損害中小地主的生計，耕者有其田重分配的土地以共有土地為多數，全面徵收共有土地更是造成所有權人的生活困境，因而也認為土地改革並不具有均富的效用。<sup>33</sup>

相較於台灣溫和的由上而下的土地改革，同時期中國大陸的土地改革則採取遠較激烈的階級鬥爭路線，地主受到批鬥並且土地被無償充分配給農民。近年來否定當時大陸土地改革的文獻相當多，因非本文重點在此無法論及，僅以秦暉(2010)一文作為代表，做一簡單類比。他在〈土地問題與國共內戰〉文中，也是認為大陸土地改革之前土地集中度不高，業佃關係並非問題關鍵，農民的不滿主要是針對政治性迫害與剝削，而非來自地主的經濟剝削；貧下中農的苦難是中共的宣傳所塑造出來的，是為了現代政治性的分化動員。他的論點與上述台灣的相關翻案論述有諸多雷同之處，同時，這些翻案文章的論述與1930年代國民政府「剿匪」時採用的論點也相類似，其中源由應值得進

31 徐世榮、蕭新煌(2003)。

32 葉淑貞(2001)。

33 黃樹仁(2002)；徐世榮(2010)。

一步探討。<sup>34</sup>

中國一向有農民揭竿而起的反抗傳統，既然是受壓迫者主動反抗，其正當性就較令人難以質疑。不過，進入現代之後情況有所不同，現在我們所討論的土地改革的性質已經大為不同，已經是現代國家的「政策性爭論」，即爭論已經是「國家是否應該實施土地改革」的政策問題。在這樣的框架下，就如任何政策分析一般，應論及追求的價值為何，是公平、效率抑或是經濟發展，擬達到的具體目標為何。若關切的價值只是當下的社會公平問題，就會如以上所論，以是否真得那麼不公平，來質疑土地改革的正當性。確實，若與以大型農場為主的拉丁美洲相比，當時台灣及中國大陸土地分配的不均程度就不特別高了。而地租水準既然由市場決定，如何評判其為過高？佃農地主的關係又如何確定是不和諧？如此，如果連改革的正當性都受到質疑，則改革過程中地主的利益甚至生命的損失，就更是不可原諒的過失了。

但是，這些對土地改革的批評可能都忽略了土地改革是與落後國家現代化的目標相連結的。如前述，當初從國共合作時被提到中國現代革命時程表上的土地改革方案，雖一向以「社會公平」為理由，但實際是政治運動論述的一部分，國共兩黨皆然。這論述的緣起更是蘇聯共產革命以左翼無產階級革命為指導，而進行了超前歷史式的農村土地改革。以上對土地改革的翻案文章仍是針對這論述的形式理由做反駁，而不去討論背後的「現代化計畫」。其實一般而言，「國家是否應該實施土地改革」問題一旦提出，在現代的情境下，此一發問都會與「後進國家如何發展經濟、如何現代化」問題相連結。亦即在後進地區，土地改革之所以作為一個重要的政策選項被提出來，雖有追求公平的意涵，但主要還是會與「如何促進發展」的目標相連結，因而「國共競爭

34 國民政府在「剿匪」報告中說，「赤匪侈談之理論，完全不適合中國經濟之實際情況」。引自〈國民會議對於國民政府剿滅赤匪報告之決議案〉（1931/5/14），羅家倫（編）（1978），《革命文獻》，第25輯，188-192頁。

說」顯較能捕捉此歷史面向。

再則，當初中共能如此成功的藉由土地改革動員農民，必然顯示了下來農民處境之艱難與對現狀之不滿。就如費孝通(1987)及Duara(1988)所顯示，1930年代中國農村的面貌早已不同以往，戰亂與政權之改變，使得社會結構動搖傳統仕紳社會地位不再；外國經濟勢力的入侵也打擊了農村手工業，使得農村經濟凋敝，社會紊亂。

同時，這些對於土地改革的批評也都忽略了整體社會結構變革的面向。其實土地改革是一重大的社會改造工程，牽涉到大幅削弱一個既有的主導階級的利益與權力地位，也因此不容易發生。<sup>35</sup>但之所以要往這方向推動，是因為後進國家推動現代化救國的社會菁英，認為必須要把權力從地主階級手中奪走，才能順利推動工業化，才能發展經濟進而躋身於現代國家之列。

除上述學術性翻案文章之外，當今台灣社會的支配性論述則主要是認為國民政府是「外來政權」，而土地改革是外來者打壓本土菁英，損害了「我們」地主的利益，無疑是另一種對土地改革意義的否定。

「外來政權說」的簡要版，是認為國府因為是「外來政權」，政治上不需要靠台灣地主的支持，因而可以實行土地改革。不過如此並不能構成一個完整的解釋，它只說明國府到台灣或許比較有條件進行土地改革，但沒有交代國府當時實施土地改革的決心與意圖與理論依據來自何處。古來「為政不得罪巨室」是傳統且現實的作法，其實國府也可以不進行土地改革，就如當年日本殖民統治者，雖取消大租戶，但卻不是改良、保留並利用本地的地主制度一般。亦即「外來政權」也可以不進行土地改革，政權之「外來性」並不能決定其行為的方向。此後，論

35 如前述，Huntington(2006: 380-396)論及土改的政治分析時，指出只有當新興的菁英擁有集中性權力且執意改革時，土改才可能發生，而在議會政治下則很難發生，因在需要土改的社會中，議員多為地主。

者加上了動機論而發展出了「外來政權說」擴充版，<sup>36</sup>認為國府土地改革的動機是為了弱化地主以穩固政權。這涉及政黨的自我定位及客觀情勢，例如，國共兩黨當時在此方面就截然不同。中共宣稱代表工農因此必然會要整肅地主，但國民黨性格保守並以全民政黨自居而反對中共的階級鬥爭論，那為何會如該論述所言，認為要打擊地主才能鞏固其統治？相較之下，劉進慶（1992）對國民黨做出「保守」的定性評判，因而認為國府在中共壓力下雖必須進行土地改革，但必然是依據安定與妥協的邏輯，其說法較當今社會支配性論述來的合理。

依據廖彥豪、瞿宛文（2015）之研究，發現實際的歷史事實並不支持上述「外來政權說」。在1949年實施三七五減租時，國府因現實考慮急於排除中共滲透農村的危險，而以溫和堅定的態度、迅雷不及掩耳的速度，在台灣省參議會休會期間施行了減租。而在1952年《實施耕者有其田條例》的立法過程中，臨時省議會與縣市議會結盟，清楚地以地主代言人立場來進行抵抗，並提出大幅降低改革程度的議會建議案。而當時國府高層遂採取「不能不兼顧到地主」的態度，依據省議會建議案大幅降低了改革的範圍與程度。這顯示「外來政權說」擴充版所認為的國府為了打壓地主而進行土地改革的說法，與歷史事實之間有很大的距離。

此外，還有一些從「功能論」的角度認為國府是為了短期實際政治的考量而進行土改的說法。例如，蕭全政（1984）認為國府推動土地改革的原因除了受到美國影響之外，更是因為土地改革有助於政府汲取糧食，因為當時大批人口遷台對糧食供給帶來巨大壓力。不過，汲取糧食固然重要，但若只是為了徵糧，其實還有其他的辦法，如日本殖民政府在戰爭後期的統制法，同時已在台實施的肥料換穀制度就徵糧而言成效甚著，沒理由只為此而對社會結構進行如此大的變革。再

36 此方面檢討可參照本專題的廖彥豪、瞿宛文（2015）。

則，有些論者則雖肯定土地改革，但不願歸功於國府，因而認為其為被迫或基於某些政治計算而為之。如劉志偉、柯志明(2002)認為戰後國府加強糧食徵斂已激化了業佃關係，使得減租以及進一步的限田勢在必行，因此認為國府並非土改的主導者。而陳兆勇(2011)延續劉、柯文之方向，認為減租之後國民黨基於扶植自身農村力量的考量，即為了阻止地主菁英在地方選舉中得利，因而進行耕者有其田政策。

這些文章共同顯現出採用「功能論」上的問題，亦即看到某些政策事後發揮了某種功能，即認為這政策是為了滿足此功能而發生，但實際上未必能由功能往回推論動機。同時，這些說法都對政府行為作了後設性的理性選擇的假設：即認為既然必須徵糧或削弱地主，而土地改革可以達到這些目的，因此國府即進行了土改。但是，如此的後設性理性選擇的假設必然有其問題，如果政府都會如此，為何世界上會有如此多失敗的政權？事後來看，所謂的理性最適方案似乎很容易看清楚，但在事前則絕非如此。我們必須從歷史的視野去理解行動者們的組織、結構與理念變化。

### (五)美國與其他因素

在實行土地改革政策上，戰後國府的主要支持者美國，是否扮演了推手的角色？面對中共藉由農民革命打敗國民黨的局面，美國應是會贊同國府進行土地改革的，不過，這問題其實較為複雜，除了農復會的角色之外，至今並無文獻顯示美國直接干預台灣的土地改革。美國對於土地改革的態度原本就充滿矛盾，因為實質的土地改革必牽涉強制性移轉土地的產權，這和美國維護私有產權的基本原則有所衝突。在戰後初期美國是源於冷戰因素，才出現了前述的「冷戰土改論」。但即使如此，推動土改並不是美國政府的既定且一致的方針，其實際的政策會因時因地而有所不同。

例如，在戰後日本率先施行了土地改革，但主要是由麥克阿瑟領



導的駐日盟軍總司令部(簡稱盟總)所執意推動的。盟總進駐日本之後,目標是改革原先發動戰爭的體制,而保守的農村地主體制正是目標之一。戰爭結束前,美國政府對於戰後在日本是否進行土改並未有定見,但贊成推動者包括雷正琪帶著土改草案轉任東京,而麥克阿瑟讀到草案後則決定採用,並從1945年底就要求日本政府開始規劃土地改革,<sup>37</sup>最終日議會於次年底通過草案並於1947年開始實施。日本此次土改的動力雖源自美方,但仍有賴於日本政府的有效執行,才得以成功施行,<sup>38</sup>這與其他缺乏有效官僚體系的落後國家的情況有很大不同。

美國在韓國的作為則大為不同。1945年日本投降後,在美蘇分別進駐南北朝鮮之前,本土左翼菁英受邀組織了準備建國委員會,在各地推動設立人民委員會,其政綱除了要取代日本殖民統治的合作者之外,也提出了溫和的土改方案。蘇聯進駐北朝鮮後,讓原來的人民委員會繼續運作,並於1946年進行了相當全面的土地改革。美國則採相反的法作,因不信任既有的人民委員會而將其全面撤銷,成立美軍事政府直接治理,並拖延土改,直至1948年要將政權移轉給李承晚之前,才進行了極有限的土地改革。<sup>39</sup>

美國在1948年通過的援華法案中,<sup>40</sup>規定援助金額有半成至一成要用在農業上,並因此成立了農復會,<sup>41</sup>農復會也於1949年中移駐台灣。曾任北大校長的蔣夢麟在1948年接任農復會主委一職時,即清楚對蔣中正表達要求政府支持土改。在1949年決定協助陳誠推動三七五減租時,當時農復會內部對土地改革有不同的意見,而美籍委員雖應

37 此處參考Dore(1984: 129-148)。當時報紙曾報導麥克阿瑟宣稱要「將把日本農民從近似農奴狀態中解放出來」。

38 Dore(1984: 146)。

39 此段參照Eckert et al.(1990: Ch. 18)。

40 援華法案是美國援外法案的第四章,此案通過的背景是因為冷戰方興,美國政府決議幫助西歐復甦,馬歇爾雖調停國共之爭失敗,但為了推展援歐的馬歇爾計畫,與主張繼續援華的共和黨議員妥協,以援華法案換取其對援歐計畫的支持。

41 關於農復會的介紹請見下文。



不反對土改，但仍表示此事應由中方委員決定。<sup>42</sup>除了雷正琪曾應邀至台灣擔任土改顧問外，並無文獻顯示美國積極干預台灣的土改。例如，得美國支持而出任省主席的吳國楨對耕者有其田就不熱衷；在1952年前後國府計畫推動耕者有其田之時，在籌措財源方面曾經計畫申請美援或世界銀行貸款，卻未能得到美方及世銀同意。<sup>43</sup>總之，國府在推動台灣土地改革上，相對而言具高度的自主性。

再則，當冷戰對峙情勢穩定後，冷戰土改論開始受到質疑，美國援外政策對於土改的支持度就開始降低。<sup>44</sup>例如，美國援外機構在1950年對菲律賓的政策建議，包括大規模的土地重分配與保障佃權的措施，但到了1953年支持土地改革的麥格賽賽當選總統後，美國卻開始不再倡議土地重分配，因此在麥格賽賽墜機身亡之後，菲國土地改革就告結束。Gittinger (1961)認為美國對土改政策態度的改變，導致了菲律賓土改的失敗。但是，其後美國雖在南越支持土改，但卻因當地政權無意且無能進行而失敗了，正好說明當地政府本身的因素才是關鍵。

在台灣及中國大陸今日對土地改革做翻案文章的批評者，其批評多是從公平的角度，針對土地改革當時依據公平所提出的表面上說法，來質疑施行土地改革的必要性與正當性，而土地改革又必然損及地主的利益，則土地改革就必然是不公不義了。不過，對土地改革的評價，必須從長遠的歷史角度來看，必須理解這是後進國家為了追趕西方、為了現代化，而用國家強制力量來改變社會經濟結構的社會工程計畫。這是把西歐走了幾百年的路，高度壓縮的速成式的社會工程。

42 蔣夢麟(1967:18)。

43 根據Gittinger (1961)，美國官員的共識是不能用美援來支付地價補償。因此，當時在台美援單位並未同意以美援支付地價補償(廖彥豪、瞿宛文 2015)。顧維鈞(1983第9冊:490-491)提及蕭錚於1951/11赴美，以土地銀行董事長身份，代國府向世界銀行申請貸款支付部分地價補償，但未獲世銀同意。

44 參照Gittinger (1961)。

簡言之，本文提出「國共競爭說」，來理解國民政府為何在台灣進行土地改革。同時，這競爭都是以救亡及領導中國現代化為目標，亦即兩岸的土地改革都是政治運動的一部分，不純粹是以社會公平與效率為考量。

#### 四、台灣土改得以成功的客觀條件

上節討論了國府「為何」在台灣進行土地改革。不過單有政治意志不足行，還必須有各種客觀條件存在，才能成功的施行土地改革。而台灣土地改革「如何」能夠成功實施，除了政治意志之外，可歸因於三個方面的因素，即日本統治留下的遺產，國府在民國時期的累積，以及美國的相關協助。

##### (一)日殖地政基礎及戰後進一步改進

土地改革最基本的準備工作是地籍整理，包括土地測量，土地登記，土地使用調查，以及地籍總歸戶。日本據台之後隨即進行土地丈量，取消大租戶確定小租戶的業主權，逐步建立現代化的土地產權及財稅與生產制度，且每十年辦理調整土地等則一次。1949年在匆促中實施的減租，也是依賴日殖時期留下來的土地等則，來決定土地的總收穫量，以作為減租的標準依據，雖說實施後仍須大幅修改等則。同時，較現代化的商業農業的配套組織，也已有初步規模，包括農村基礎建設、農會以及農村金融組織等。同時，日殖時期雖日人多居主導地位，但得參與糧政的本地人，如李連春與徐慶鐘等人，在戰後國府糧政中扮演了重要的角色，如李連春擔任台灣省糧食局局長一職長達24年，對戰後初期穩定糧食供給發揮了關鍵作用。<sup>45</sup>

45 李連春日殖時期原任職日本商社，戰時擔任米穀局顧問並主持台北區糧政。戰後於1946年出任糧食局局長，積極策劃推動糧食增產措施，參見台灣糧友會(2001)。徐

雖然日殖時期土地登記簿冊記載項目相對簡單，到了戰後已不敷應用，但相較於大陸多數地區顯然遠較為完備。民國時期大陸地區的土地多尚未實際測量，地籍多尚未整理，耕地作物收穫量也欠缺完整記錄，下層的地政單位更為闕如。

不過，日殖時期的遺產卻遠非完整足夠。日殖時期土地登記是採契據登記制，並無強制性。<sup>46</sup>1946年以後才按中華民國的土地法規定，改行具強制性的權利登記制，即所謂托崙式制度。既有的土地登記簿冊，只記錄各鄉鎮土地所有權人的歸戶冊，不能及於鄉鎮之外。<sup>47</sup>既然要辦理扶植自耕農，要限制每戶耕地面積，即必須要能掌握每一位地主在各地所擁有的土地情況，為此就必須辦理地籍總歸戶，將同一所有權人的在全省各地所有的土地歸入同一戶名下。日人的土地測量工作並未擴及全島，主要仍以確定稅收及釐清租佃關係為主。因此，地籍總歸戶與完整的地籍工作，是戰後國府以美國援助的經費勉力完成的。

這些工作都是極為繁複需要甚多人力的工作。執行機構為省政廳地政局及縣市政府。減租期間動員眾多人力，受訓人數超過四千人。耕者有其田實施期間，直接參與工作人員即超過3萬餘人。農復會皆高度參與政策與條例的擬定及人員之培訓，並補助土地改革的各項經費。

---

慶鐘於1945年取得台北帝大農學博士，被國府聘為台大農學院教授並加入省署工作，1947年後出任省府農林處處長及農林廳廳長等職，徐慶鐘先生周甲紀念籌備會（編印）（1967：1-4）。

46 這部分的內容主要參考湯惠蓀（編）（1954）與何欣潔（2012）。再則，日本戰後的土地改革，也因為此登記制度及採用土地陳報制，而產生諸多糾紛，參見沈時可等（2000：18-23）。

47 對於土地所有權狀況，殖民政府「並沒有進行全面性持續研究」，「較具系統者僅有台灣總督府所舉行的三次調查」，即1921、1932與1939年進行的「耕地分配與經營調查」。羅明哲（1992：258）。

## (二)農復會

農復會的人才與經費對土地改革的成功有重大關係，這扮演重要角色的農復會的來歷，<sup>48</sup>源自1948年初美國國會通過《援華法案》。以推動平民教育著稱的晏陽初協助推動了此法案中的復興農村條款，即「對華經援總額中須撥付不少於5%、不多於10%的額度，用於中國農村的建設與復興」。這條款之出現背景，還都是民國時期知識菁英各方尋求救國方案的時代大環境。

此一組織是個超部會的機構，其功能既多且廣，為1949年以前的中國大陸、及1949年以後的台灣農村工作做出貢獻。其中「土地組」高度參與三七五減租及耕者有其田的政策推動，<sup>49</sup>包含各相關條例的研擬與工作規劃、農會組織的改組及「地籍總歸戶」等。農復會源自美援的經費支持了土地改革的進行，也以當時而言的高薪及優渥的工作條件，聚集了諸多人才推動農業改革，例如擔任十六年主委的蔣夢麟曾任北大校長近二十年，<sup>50</sup>其他主要人物包括沈宗瀚、湯惠蓀、錢天鶴、張憲秋等，都是在民國時期留學國外進修農業相關學科，在大陸時期就已經開始推動中國農村現代化的工作。

## (三)土地行政體系與人才

此外，大陸時期培育的地政人力也發揮功能。在當時氛圍下，在國民黨土地改革派人士推動下，中央政治學校於1932年成立地政學

48 關於農復會的來歷、人才與其在土改中的角色，黃俊傑(1991)做了詳盡的敘述，黃俊傑(編)(1991)的《農復會史料彙編》包含不少寶貴資料，張憲秋(1990)的回憶錄也提供了清楚脈絡並呈現當時的情境。

49 當時農復會土地組組長為湯惠蓀。負責執行的地政局長沈時可在回憶錄中一再感謝湯惠蓀堅定的支持與幫助，包括支持徵收共有土地等。沈時可等(2000：12-13)。湯惠蓀在1947年曾出任國民政府新成立的地政部的次長。張憲秋(1990：15)。

50 農復會於1948年成立時設有五位委員，包括蔣夢麟、晏陽初、沈宗瀚及兩位代表美方的美籍委員R.T. Moyer及J.E. Baker。

院，<sup>51</sup>開始培育土地行政人才。在台灣執行土改的一些中階幹部很多就出於此門，包括最重要的執行者省民政廳地政局局長沈時可等。

日殖時期遺產之不足，還包括土地行政機構的建置方面。<sup>52</sup>殖民政府對於地政，著重於地籍管理與賦稅徵收，權責分屬稅務及法院等機關，因此日殖時期並無統管土地行政的機構。沈時可在戰時即有地政經驗，1946年來台不久即擔任省署民政處地政局局長，依據民國土地法典在台灣省完成了地政機關的建置。在縣市政府下設立地政科，原屬地方法院之土地登記出張所，改為隸屬縣市政府地政科的地政事務所，如此土地行政有了完整的組織體系，奠定了日後施行土地改革的基礎。日後沈時可就一直擔任此省政府民政廳地政局局長一職達27年，至其1972年退休為止。同時，國府原培育的地政人才，治理大陸雖相對不足，但遷台後高度集中於台灣，使得地政人才相對豐沛。<sup>53</sup>

總之，國府能在台灣成功實施土地改革，執政者的政治意志仍是關鍵，是國共競爭的失敗帶來了國民黨政治上的決心，同時也帶來了下面執行者的高度決心與熱誠。就客觀條件而言，國府施行土地改革的條件與大陸時期有很大的不同，殖民遺產、民國傳承與美國援助都扮演了重要的角色，同時中共的威脅使得地主較為合作。

## 五、土地改革的直接效果

台灣戰後初期的農地改革雖然溫和，但仍進行了結構性改革，到底其是否帶來了劃時代的變化？在此將土地改革在經濟方面的影響區分為直接與間接效果，直接效果是指減租、公地放領與耕者有其田等

51 在1932年先成立地政研究班，後改為地政學院，由蕭錚主持。這是今日政治大學地政學系的前身。

52 此處參照沈時可等（2000：126-127）。

53 董中生（1977：44）。

政策，所帶來對耕地所有權的變更以及對農業生產的影響。討論這部分的文獻較多，雖說仍有爭議，但爭議範圍有限。比較少被論及的是間接效果的部分，就是土地改革對於整體經濟運作方式及經濟發展的影響，這部分其實遠較直接效果為重要，因為土改是一種結構性改革，就必然會對整體經濟及未來發展途徑有所影響。這部分的討論將包括兩方面，一是著重於土改政策改變了耕地作為「投資標的」的報酬與條件，使得有餘錢者無法再以購買耕地收租作為投資管道，為工業化吸收資金提供了較有利的條件。一是著眼於土地產權的變革，因土改整理了耕地的財產權制度，提高了其現代化程度，並有助於工業化之進行。在討論間接效果之前，先敘述一下直接效果，不過因為此方面文獻較多，在此僅作簡要介紹。土地改革雖主要是經濟方面的變革，其在社會與政治層面之影響不可謂不大，不過本節將主要著重於經濟層面，最後將簡略論及土地改革社會面的影響。

### (一)三七五減租

先來檢討國府土地改革各階段達成的變革為何。國府於1949年4月開始在台灣推行耕地三七五減租，<sup>54</sup>依據減租護佃原則，要求地主與佃農重新訂定書面租約，在形式上訂立新的私有耕地租約的佃農戶數29.6萬戶，佔是年台灣農戶數44.5%，半自耕農及佃農戶數74.7%，私有耕地面積38%。

就制度及組織的變革而言，減租的執行單位為省民政廳地政局及縣市政府。同時，當時在各級政府成立推行三七五地租委員會，依據日殖時期的土地等則及資料，來評定當地的「耕地主要作物正產品收穫

---

54 省政府於1949/4/14頒佈《台灣省私有耕地租用辦法》，設定私有耕地地租租額不得超過主要作物正產品全年收穫總量37.5%，並需訂定書面租約，列明租額、租期及繳交方式，並對撤約做出規範。但對違法行為並無清楚罰則，參見湯惠蓀(編)(1954：123-124)。

量」，作為計算地租的標準。換約完成後，政府進行實地檢查，除了派督導員檢查簿冊之外，也進行個別查訪及舉行業佃及村里民大會。在檢查中查明並予以糾正的案件共有34,867件，雖糾正案只佔簽訂新約的佃農戶數一成，不過因原辦法無罰則，以致於撤租事件及租佃糾紛，有增加趨勢。其後仍持續出現租佃糾紛以及退耕案件。<sup>55</sup>

為了鞏固減租成果，政府繼續進行後續事宜，包括更新調整地目等則；建立減租督導檢查制度；成立耕地租佃委員會等。為了遏止退耕等問題，於1951年經立法程序通過了《耕地三七五減租條例》，<sup>56</sup>對於地主收回耕地做出嚴格規定，並設有刑法罰則。條例中規定耕地租佃委員會中，佃農代表人數不得少於地主與自耕農代表之總和。於1952年初，經由選舉依序產生了各層級各種農戶的代表。國府藉此鞏固土地改革成果，也改變了農村權力的結構。

在實施減租之後，地租收益的減少如預期的導致了出租耕地價格的下跌，跌落幅度約1/3至1/2。<sup>57</sup>不過在減租到耕者有其田實施之前，佃農購入耕地的數量仍相當有限，只佔到三七五租約耕地面積的7.6%，顯然佃農多仍無力購買。

## (二)公地放領與地籍總歸戶

此外，國民政府因接收日人龐大土地收歸公有，於1947年公布公有耕地放租辦法，以四分之一地租額放租，但以合作農場為對象，故放租出去的地很有限。於1951-52年才再行全面推動公地放領，放領地

55 依據湯惠蓀(編)(1954:30)，官方認為退耕案件多非佃農自願為之，因此必須及時遏止此風。近來則有學者認為退耕多為佃農自願為之，反而是官方的作為是無謂的干預，參見徐世榮等(2003)。

56 此條例於1951/6/7由總統公佈施行，行政院隨後於6/14命令指定台灣省為施行區域。顯然台灣土改是否適用於「反攻大陸」後的大陸，一直是國民黨內部對土改爭論的一部份。

57 其後到了1951至1952年，或因預期將實施耕者有其田，地價持續下跌。陳誠(1961:41)。



價與日後耕者有其田辦法相同。前後五次共放領63000甲耕地，承領農戶12萬餘。

在農復會建議下，1951年初政府即先在兩縣試辦地籍總歸戶，同年9月全面開辦次年完成。此事仍是由地政局執行，農復會提供規劃、經費與協助。地籍總歸戶利用台灣完備的戶籍制度，以所有人住所為標準，先做地籍卡片，再做歸戶卡片，再將所有人在各地擁有的土地歸集到一處，如此建立了進行限田的基礎。

### （三）耕者有其田

在地籍總歸戶於1952年初完成之後，政府即開始推動耕者有其田。在高層堅決推動下，歷經周折後於次年1月通過並公布《實施耕者有其田條例》，<sup>58</sup>並立即開始進行。條例主要規定個人地主（不分在鄉不在鄉）得保留出租耕地7-12等則水田三甲（其他按比例折算），超過此限的耕地以及共有的耕地，一律由政府徵收，轉放現耕農民承領；徵收地價以收穫量之二倍半計算，地價補償以實物土地債券七成及公營事業股票三成搭發之；土地債券年利率4%，本利合計分十年償還。

雖然《實施耕者有其田條例》的施行細則至1953年4月才核定公布，但因此事乃執政者決心辦理之事，故在條例審議過程中，主管機關就已奉令開始相關的準備工作。因此耕地徵收放領從5月即開始進行，至10月頒發承領農戶土地所有權狀結束，各種繁複的工作竟然多在一年內完成了。

下表呈現了土地改革的影響範圍。在減租、公地放領及耕者有其田都實施了之後，亦即在1949至1953年間，所增加的新的自耕地面積

58 關於此條例的立法過程及其牽涉的國府與地主之博弈，可參照廖彥豪、瞿宛文（2015）。該文顯示本省政治菁英高度動員，迫使國府在土改的改革範圍與程度上，對個人地主作出大幅度的讓步，因而國府決定全面徵收共有耕地，徵收面積中有近七成為共有耕地。

為242090甲，佔總耕地的26.8%。自耕地佔私有耕地的比例則升高到84.8%，佃農戶比例降至兩成。

(表1)受各項土地改革措施影響之耕地面積與農戶數，1949-1953

	受影響耕地 面積(甲)	佔私有耕 地比(%)	佔總耕地 比(%)	受影響農 戶數	佔全省農 戶比(%)
375減租租約耕地 1949	26,3358	38.7	29.2	29,6043	42.0
減租後佃農購入耕地 1949-1952	3,5522	5.2	3.9	6,6328	9.4
公有地放領 1948-1953	6,3000	9.2	7.0	12,1953	17.3
耕者有其田徵收放領耕地 1953	14,3568	21.1	15.9	19,4823	27.7
1949-1953所增加新自耕地	24,2090	35.5	26.8		

資料來源：湯惠蓀(編)(1954：8，25)。

註：受影響農戶是指佃農及承領農地農戶。總耕地面積(90,0628甲)、私有耕地面積(68,1154甲)與總農戶數(704,569戶)是採1950-1952年之平均。

雖然土地改革所新增加的自耕地只佔總耕地的26.8%，但是影響到的農戶仍是為數眾多。減租就讓超過四成的農戶得以減少地租，其後承領耕地的農戶數也超過四分之一。從1949年至1954年自耕農的數目增加了20多萬戶，佔總農戶比例22%。如果計入之前之後的變化，則從1947至1960年的自耕農數目增加近36萬，增加了2.4倍，自耕農所佔的比例增加了34%。

不過，就生產面而言，土地徵收後都是由現耕農戶來承領，實際的生產者及生產規模並無變動。「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**……經營單位沒有變化，……農民早已具有管理農場的能力」。<sup>59</sup>相較於其他後進國家，這點是台灣與東亞土地改革經驗的特殊之處。如果新的自耕農不能夠成功的持續經營，就可能回到原先的虧損—負債—賣地的惡性循環。因此在台灣，就國家

59 引自謝森中訪談紀錄，黃俊傑編(1991：145-146)。強調性粗體為本文筆者所為。

維護糧食生產而言，土地改革是個低風險的變革。

#### (四)產量成長與生產效率的改進

土地改革對於台灣農業的生產效率的影響為何？佃農在取得所有權之後，在生產上的激勵作用為何？因農業生產受到戰爭嚴重影響，直到1952年才恢復到二戰之前的最高水準，<sup>60</sup>而從1952至1956年間農業產出平均年成長率為4.96%，至1967年為止則為4.8%，從1952年至1968年農業生產指數增加了九成，在耕地沒有增加的情況下，這樣的成長紀錄是很可觀的績效。同時，農業生產效率也有所改進，1956年生產一單位產出所用的投入，較1935-37年減少16%。<sup>61</sup>

根據Ho(1978: 155)的估計，在1950年代農業產出的成長來源，45%源自生產力成長，顯示這十年中農業實質的進步。不過，到了1960年代則生產力轉為負成長，呈現出這模式發展的限度。從1965年開始，農業勞動力絕對人數首次下降，次年則出口總值之中工業產品所佔比例，第一次超過農業及其加工產品的份額，<sup>62</sup>台灣經濟自此開始進入另一個發展階段，轉由工業扮演主導性角色。

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。日殖時期殖民政府引進現代化農業生產方式，<sup>63</sup>成功推動了以日本為市場的出口導向米糖經濟。在1921到1937年之間，台灣農業產出的平均年成長率已達到4.1%，生產力平均年成長1.7%，台灣第一次農業現代革命是在佃農地主分成制下達到的，這

60 戰爭時期破壞嚴重，1939到1945年間農業產出年平均成長率為-12.3%，而在1945至1952年的恢復期則為12.9%。引自李登輝(1980: 17)。

61 在1951到1967年間，農業生產力平均年成長率為1.9%，李登輝(1980: 31, 219)。

62 CEPD(1987: 15, 213)。

63 殖民政府以強制方式引進現代農業生產方式，包括引入新品種及運用現代投入(如化學肥料)等，並廣泛設立農業推廣體系，並投資建設水利灌溉設施，灌溉體系的覆蓋率從1910年代的三成，至1940年增加到六成。參見Ho(1978: Ch.4, 353)。

成績與1950年代可相比擬。如前述，1950年代的土地改革，就是這些現耕農戶取得所有權而已。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。

不過，受戰爭破壞的戰後環境與當初日殖戰前時期的情境已截然不同，國府在退守台灣時面對的是不單要恢復生產，並且必須重建農業組織。因此應可說，國府藉由成功推動土地改革，並實施相配合的肥料換穀、改組農會等措施，建立了使「農業知識、農用物資、灌溉用水、及農貸公平到達全體農民之管道」，<sup>64</sup>因而得以使農業生產不單得以恢復更持續成長，至1965年農業生產指數已達1952年的1.7倍，若計入林畜漁業則為1.9倍，<sup>65</sup>遠超過日殖高峰。換言之，進行土地改革幫助國府在農村建立了這些必要的組織與管道，使得農業生產不單持續成長，並且政府能夠掌握糧食穩定糧價，並將農業剩餘從農村轉移出去，使得「以農業培養工業」的政策得以實現。

除此之外，土地改革在分配層面的影響也甚引人注目，這部分將在下文討論。

### (五)靜態的分配效益

土地改革的重大影響在於長期體制的改變，這部分將於下文之間接效果部分來討論，此小節只探討靜態的土地改革在所得分配上的影響。土改必然意味著削弱地主以及重新資源分配。例如，政府為了掌握糧食於1947年起施行的大中戶餘糧收購，是以低於市價的公價收購，「無異對大地主之累進課稅」；<sup>66</sup>三七五減租就立即大幅降低地主的收入以及耕地的價格；耕者有其田對地主的補償是以收穫量的2.5倍計

64 張憲秋(1990: 76-78)。他也討論了戰後初期若干落後國家，包括菲律賓、伊朗與錫蘭等，因為未能提供這些配套措施，因此雖也實施了土改，但不能得到成功。

65 CEPD(1987: 67)。

66 湯惠蓀(編)(1954: 60)。

算，其必然低於原先尚未減租前的地價。<sup>67</sup>此外，地價補償七成是以土地債券為之，而土地債券4%的利率也是遠低於市場利率的水準。另外三成地價補償是以民營化後四大公司股票支付，據調查絕大多數地主在短期內以低價將股票賣出，明顯有利益的損失。<sup>68</sup>站在地主的立場，必然認為這些是「不公平的」交易，不過土地改革的目的原本就是要削弱地主，因此問題不是交易是否公平，而是其後續的經濟與社會影響為何。再則，如下文討論城鄉發展部分所呈現，耕者有其田條例將都市計畫內出租耕地免徵收，即國府有意識的將潛在市地的潛在增值利益留給地主，以緩和其反抗，可預期擁有此等土地之地主日後會有相當獲利。

土改專家雷正琪認為台灣發行土地實物債券是一很好的作法，避免了如日本採用現金補償辦法，不單增加通膨壓力，更使得地主因戰後通貨膨脹而變得無可依靠，並且國民政府也省去了另籌財源、增加通膨風險的困擾。同時，他對於以公營企業股票作為補償的作法也讚譽有加，認為這是他所知道的在各國土地改革中唯一的案例，即在土改過程中刻意的將原先綁在耕地上的資本轉移到工業發展領域，並取得成功。<sup>69</sup>

另一方面，佃農的利益則必然得到提升，地主地租及地價的損失即意味著佃農收益的增加。Ho (1978: 169)以一桃園農戶為例計算土改對此佃農收益的影響：從1948到1959年之間，若一切條件不變(假設地租五成)也沒有土改，則此農戶所得會增加16%；減租後則增加90%，若承領租地成為自耕農，則增加107%；等十年後承購地價繳清則增幅會達到172%。此自耕農所得增加的主要部分(85%)原來會是地

67 日殖時期所調查的地價多超過收穫量4倍，Ho (1978: 166)。

68 根據Yang (楊懋春) (1970: 238)於1964年對五百多位地主的調查，超過九成在短期內賣出股票，售價低於票面價格三成左右。

69 Ladejinsky (1964: 451-452)。

主的收益，即是地主的損失。就靜態變化而言，土改的所得重分配的作用極為顯著。不過土改改變制度也可能促進了新自耕農的生產力。Ho (1978: 171-172) 發現 1953 年各地承領耕地所佔的比例，和其後當地農戶進行農地改良的比例高度相關；同時，他估計 1950 年代農業產出的成長有將近一半可歸功於生產力進步。下文將對此做進一步的討論。

表 2 呈現了從 1911 至 1960 年之間，地主—耕作者—政府三者在農業所得中所佔份額的變化。土地改革所帶來的所得重分配的影響在表中有清晰的顯現，即地主及放款者所佔的份額大幅降低，從 1930 年代的四分之一降到 1960 年左右的 6.3%。而其所失去的份額 19%，則主要由耕作者得到 (14.5%)，政府則取得 4.5%，平均化的作用顯著。不過在此同時，政府則以各種方式來掌握糧食的供給並徵收農業的剩餘，以下將討論這部分的演變。

(表 2) 台灣農業所得份額之變化，1911-1960 (%)

	地主及放款者	耕作者	政府及其他公共團體	地主及放款者	耕作者	政府及其他公共團體
	所得份額 (%)			份額變化 (%)		
1911-20	27.3	66.1	6.6			
1921-30	26.5	66.1	7.4	-0.8	0.0	0.9
1931-40	25.3	67.0	7.7	-1.2	0.9	0.3
1950-55	9.8	77.2	13.1	-15.5	10.2	5.3
1956-60	6.3	81.4	12.3	-3.5	4.3	-0.8

資料來源：李登輝 (1976：83)。

## (六) 農業剩餘的流出與徵收

這也是國家亟於取得農業剩餘的時代，政府一方面要確保糧食供給無虞，尤其是因有新撤退到台灣的龐大人口，另一方面則要將剩餘從農村移轉出來支持工業化。取得的方式主要包括徵收土地稅、以低於市價的公定價格收購糧食與實施肥料換穀制度。肥料換穀辦法是農民須以穀來換取肥料，因早期肥料價格被高估，而稻米收購價格被低

估，因因此制度被批評為是隱性稅。不過，當時肥料缺乏並且糧食供應困難。因此，肥料換穀辦法「用肥料定量分配使家家戶戶都有肥料」促進糧食生產，「政府可控制稻穀向日本換硫酸亞」，「同時使得軍民有糧並可平衡米價，因此肥料換穀制在當時對安定人民生活有很大的關係」。<sup>70</sup>後來也以此補貼及鼓勵台灣本土肥料的生產，成為產業政策的一部分。當然此辦法的缺點是當時的交換比例對農民不利。<sup>71</sup>不過，就如農復會專家所言，這個具有高度強制性的制度，在那困難的時代，確實達到將肥料配送到各農戶以增加產量的目標；<sup>72</sup>不然，國內米價將趨向上漲並增加波動，糧食局所能掌握的糧食將大量減少，將難以維持工資低廉而穩定。<sup>73</sup>

根據李登輝(1976)對於台灣農工部門間資本流通的研究，台灣農業從1896年起至1960年止，一直是個資本淨流出的部門。由表3資料可以下推算，在日殖時期從1911年開始至1940年為止，從農業流出的實質資本平均每年增加3.8%，在1950年代則每年減少10%。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%。

表中資料顯示農業資本淨流出佔總生產之比例，在1950年代平均約18.4%，低於日殖時期各階段之流出率。再則，兩個時期更重要的差別，在於這淨流出的資本對本地經濟的直接貢獻。在日殖時期，「經由出口餘額而使資本從台灣流到日本的數量仍然很大，台灣農業……對日本工業發展也有貢獻」；而在戰後農業資本的淨流出，則對本地工業

70 引自前農復會朱海帆的訪問紀錄，黃俊傑(編)(1991：231-232)。

71 肥料換穀比例在1949年為1：1.5，在1965年降為1：0.85，在1972年取消時為1：0.53。張惠秋(1990：152)。

72 引自前農復會張訓舜的訪問紀錄，黃俊傑(編)(1991：234-235)。

73 張惠秋(1990：150-151)。張否認肥料換穀阻礙了農業發展與農民生活改善，他指出在1965年之前，台灣與亞洲其他國家相比，肥料價雖屬偏高，但是農業發展卻最快。



的資本形成的快速成長有實質的貢獻。<sup>74</sup>實質GDP的年成長率，在日殖戰前時期平均為4%，而到了1950年代則增為8%。

總之，在1950年代，農業剩餘流出的比例較日殖時期為低，並且是助益於本地（而非日本）工業的發展。除了以上農業資本流出的貢獻之外，台灣農業生產力的進步，以及政府的低糧價政策，為非農部門提供廉價的原料與糧食，對工業及經濟整體發展有難以衡量的貢獻。

（表3）台灣農業與非農業部門間之資本流通，1911-1960，每五年之平均值（單位：1935-1937台幣千元）

	1911-15	1916-20	1921-25	1926-30	1931-35	1936-40	1951-55	1956-60
農業總生產	162,806	204,758	237,983	288,397	361,439	422,478	513,252	645,396
農產品總銷售(X)	91,687	114,901	151,742	198,319	259,291	301,559	297,795	389,155
非農產品流入(M)	42,098	53,302	91,713	139,764	169,832	212,463	185,032	292,996
淨流出(X-M)	49,588	61,977	60,029	58,555	89,459	89,186	112,763	96,189
有形淨流出	40,579	45,864	48,959	58,962	77,841	84,667	65,204	38,186
無形淨流出	9,009	16,113	11,070	407	11,618	4,519	47,559	58,003
淨流出／總銷售(%)	54.1	53.9	39.6	29.5	34.5	29.6	37.9	24.7
淨流出／總生產(%)	30.5	30.3	25.2	20.3	24.8	21.1	22.0	14.9
農工產品交易條件(非農／農產品價格指數)	121.4	130.2	112.1	99.7	106.9	102.1	125.7	119.8

資料來源：李登輝（1976：10-11，表2）。

註：表中所列數值為經平減過的實質數值（用以1935-37為基年的價格指數）。有形淨流出是將名目商品淨流出（名目X-M）以農產品價格指數（ $P_a$ ）平減，無形淨流出則是將名目非農產品流入以非農產品價格指數（ $P_n$ ）平減後，再乘上農工產品交易條件的變化（ $P_n/P_a-1$ ）。

74 李登輝（1976：14）。

## (七)社會面影響

在土地改革施行的過程中，政府與農復會等單位不斷進行各種調查，以理解立即成效及實施中的問題，顯示其戒慎恐懼的態度。楊懋春(Yang 1970)<sup>75</sup>一書則是一個在土改經過了十年之後所進行的探討土改影響的調查報告。不過此調查主要針對農戶對土改之態度，其調查結果也多合乎預期。即得以承領土地的前佃農，幾都對土改政策持肯定態度，並呈現士氣高而樂觀的態度，<sup>76</sup>表示對耕種做出了更多的努力，雖多認為負擔過重。未能承領土地的佃農則仍高度肯定減租政策，但對於未能承領耕地表示失望。農業雇工未能受益於土改，多表不滿。而地主對土改政策的反應，可預期地是憤恨不滿，對於減租及土地的徵收、作為地價補償的公司股票未能保值、以及被迫改變生活方式等皆表示不滿。至於在適應新環境方面，一些原先就涉入非農活動的中大地主，調適或較為成功。不過調查樣本中的地主多呈現調適不成功的狀況。確實，當時正在快速發展中的工商產業，所需能力與前不同，應是帶來新的挑戰。<sup>77</sup>不過，正如調查報告的作者所言，這結果或許受到前地主強烈主觀反應的影響，而難以評估其代表性。

再則，這調查並未詢問各方是否曾得到土地增值的利益，同時這部分也不容易得到確實的答案。在當時都市化及工商業發展迅速，具有區位優勢的耕地在移轉使用時，可帶來顯著的以倍數計的增值。而

---

75 楊懋春(Yang 1970)領導一個以台大農推系師生為主要的研究團隊，針對台灣土改的社會經濟及文化上的影響，於1964-1966年進行一個較為全面、以全台為範圍的大規模研究調查計畫，計畫得到美國Agricultural Development Council的資助，而其對全省抽樣出的三千多農戶的訪談是於1964年完成，在此調查的樣本中，前地主的戶數佔兩成，佃戶轉自耕農的戶數佔一半。

76 當時參加訪談的廖正宏在回憶時也對此印象深刻，廖正宏等(1986：32-33)。

77 根據瞿宛文(2010)，以1971年台灣51大集團企業為代表的台灣戰後第一代企業家中，除了五大家族後人之外，其他本省籍創始人多數是戰後從商業白手起家者，多非地主出身。新的工商時代帶來新的挑戰，「最終則仍是那些能夠學習到如何經營現代工商業者，才能從中得利」。

地主除了得以保留三甲耕地外，還保留了非農用地及都市計畫內耕地，同時，剛從耕地釋出的地主資金，應也有不少加入了都市土地的炒作，而新自耕農則有新承領地，依據區位他們都有可能獲得土地增值。在一些情況下這些動態利益的變化，會遠超過上述較為靜態的影響，此部分關於土地增值利益的分配問題，將在下文間接效果部分再予討論。

土地改革不單使得農村經濟結構發生變化，政府也同時推動農村裡的社會及政治結構的改變，並削弱傳統地主鄉紳的領導地位，以鞏固土改的成果，也影響了既有鄉親宗族的關係。如前述，減租及耕者有其田實施時，農村設立了縣市及鄉鎮各層級的耕地租佃委員會，條例規定佃農代表人數不得少於地主與自耕農代表人數總和，代表由選舉產生。同時施行的《改進台灣省各級農會暫行辦法》，也是要確保新興的自耕農能夠進入甚至主導農會，「成為穩定農村社會政治秩序的中間力量」。<sup>78</sup>不過如前述，因個人地主得以保留三甲，土改之後仍有將近一半的出租耕地未被徵收，農村的農會與地方政治的權力結構，雖必然因新自耕農的興起而發生變化，但必然不會是一全然的改變；地主仕紳的地位是被削弱而非消除。不過，隨著土改帶來的既有社會關係及倫理價值的變化，以及同時期工業化的快速發展，現代化的影響也日漸擴大。<sup>79</sup>

在土地改革之後，學齡兒童就學比例有了顯著的增加。當時在農復會做土地改革成效調查的外籍顧問，即認為這是當時在台灣農村最為顯著且普遍性的進步。<sup>80</sup>在減租之後，農民收入稍有增加，他們就開始讓原先失學的子入學。學齡兒童就學率從1949年的79%，升至1956年的94%（表4）；女童就學率的提升尤其顯著，在1951至1956年

78 黃俊傑(2006：65)；也可參見Yang(1970: Chs. 9-11)。

79 Yang(1970: Ch. 12)。

80 引自Koo(1968: 106, 176)。

間，從不到七成升至九成。Yang (1970: 370-388) 的調查也顯示土改之後，各種類型的農戶都分別提高了他們學齡兒童就學比例，農民有餘錢之後願意用在教育上，同時，農村外工作機會的增加使得教育的預期回報增加。農戶所得會有波動，不過基礎教育的普及則會有深遠的影響。

人類學者 Greenhalgh (1989) 認為東亞的農民，原本就早已發展出複雜的向上移動的策略工具。而土地改革則去除了各種障礙，使得絕大多數的農戶都可以去追求向上移動的策略。因土改使得工商業更具吸引力，因此引導產生了無數的以家庭為單位，籌劃向上發展策略的家庭企業 (family entrepreneurship)。她認為要瞭解東亞的土改及經濟發展的成功，必須要看到家庭這微觀的社會制度所扮演的角色。她的看法也與上述就學率的變化相符。

(表4) 台灣學齡兒童就學率(%)

	平均	男	女
1920	25.1	39.1	9.4
1930	33.1	48.9	16.6
1940	57.6	70.6	43.6
1943	71.3	80.9	60.9
1949	79.1		
1951	81.5	93.4	68.6
1956	93.8	96.4	90.3
1966	97.2	97.9	96.4
1976	99.4	99.5	99.4

資料來源：1920-1943資料引自《台灣省五十一年來統計提要》，頁1241；1949年以後資料引自教育部資訊網，[www.edu.tw/files/site\\_content/B0013/100edu\\_109.xls](http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/100edu_109.xls)。

## (八) 農村工業化、城鄉差距與所得分配

雖說台灣原先就不是貧富差距很大的社會，土地改革更是把平均化再往前推了一步(表2)，土改也限制農村耕地流轉，限制著農村貧

富的分化。更重要的影響應是來自戰後工業化快速的發展。在1950年後半開始，農家的非農所得就不斷增加，到了1964年農家所得中來自非農所得的比例已達35.3%，到了1970年則已升至51.3%，此後就持續上升。<sup>81</sup>全職農戶佔整體農戶的比例，在1961年已低於半數，1970年更已降至三成。<sup>82</sup>

這是源於整體工業的快速發展，也是源於農村工業化的發展，即戰後工業活動也相當程度分布於農村。這也與農村土改影響有關，土改使得較多的剩餘留在農村，同時進一步推動教育的普及。<sup>83</sup>同時《實施耕者有其田條例》容許新承領耕地轉移使用為建築與工業使用，因此在都市周邊與交通便利處，新自耕農可能自行設立工作坊，這也是台灣生產網絡廣布農村的原因之一。同時，政策也及早就鼓勵在農村設立工業區，<sup>84</sup>因此到了1981年正式成立的62個工業區中有30個是在農村地區。<sup>85</sup>戰後初期台灣農村工業的普及被認為是一個城鄉平衡發展的理想代表，也與費孝通（1987）認為中國農村經濟要工農相輔的看法相符合。<sup>86</sup>不過這必然帶來環保問題及對農業生產環境的負面影響。

就城鄉差距而言，農家與非農家每人平均可支配所得的比例（表5），從1964年的70.6%，降到1968年的57.5%，而在1972年農業政策

81 從1980年代後期開始，此非農所得所佔比例就維持在八成左右，引自主計處《家庭收支調查報告》第15表。

82 Tsai（1984/July: 19）。

83 參見Ho（1979: 93）。Ho（1982）則比較了戰後早期台灣與南韓在農村工業發展型態上的異同，認為同樣這些因素，使得台灣農村工業遠較南韓興盛。

84 為了協助將農地移轉為工業使用，政府於1960年通過《獎勵投資條例》，使得工業用地之編定、取得及管理有了法律依據。不過「早期在缺乏全盤規劃之下，亦產生若干嚴重問題，如凌亂設廠，破壞優良農地」等。陳聖怡（1982：15-17，129-130）。

85 Tsai（1984/May: 18）。

86 在台灣經濟不同的發展階段裡，農村工業發展的動力也必然會有所不同。在戰後初期應與農業加工關係較大，1960年代後期開始，勞力密集的出口工業，以代工網路的方式將加工作業遍佈農村。其後則部分因為都市地區的擁擠，而使得一些工廠移往郊區與農村。此方面的綜合討論可參見 Hart（1998）。因經濟變遷迅速，至今城鄉關係也已大為不同，不過無法在此討論。

開始轉變後，此比例逐步上升，從1980年代後期至今多維持在七成多左右。若與其他落後地區相比較，台灣的城鄉所得差距相對甚小。例如，中國大陸在2009年農村居民人均收入只達城鎮居民收入的三成。<sup>87</sup>

台灣的城鄉差距能夠維持在較低的水準，與農村土改影響有關，也與其他諸多因素相關，而城鄉所得差距較小，也是台灣戰後整體所得分配較為平均的主要原因之一。

(表5)農家與非農家平均每戶及每人可支配所得比率(%)

	平均每戶可支配所得	平均每人可支配所得
	農家佔非農家比率(%)	
1964	96.6	70.6
1966	93	68.4
1968	71.2	57.5
1970	67.1	55.8
1972	75.6	61.4
1980	81.6	66.8
1990	78.7	69.2
2009	78.7	71.8

資料來源：主計處《家庭收支調查報告》歷年，第14表，<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=27900&cctNode=511>。

## 六、土地改革在制度面的影響

土地改革的影響不只是在於其立即帶來的轉變，更重要的是制度長期性的變革及其影響。在此所關注的土改的間接效果，主要將聚焦於其對整體經濟運作方式與長期經濟發展的影響，將分為對投資及資源分配，以及土地產權的現代化方面討論。

87 2009年中國大陸城鎮居民人均可支配收入為17,175元，農村居民人均純收入為5,153元。《中國統計年鑑2010》，頁10。

### (一)對傳統業佃制度的有限衝擊

過去許多研究者認為耕者有其田政策，對農村地主階層造成相當大的傷害並促成其逐步解體。<sup>88</sup>不過，若僅從農村土地重分配的角度來看，必須指出《實施耕者有其田條例》的涵蓋範圍與衝擊影響是相當有限的。該條例的適用範圍僅限於私有出租水田與旱田兩種，而當時台灣的地目共分為21種，<sup>89</sup>在直接生產用地部分，私有水田約為45萬甲，私有旱田約為22萬甲，私有的其他類生產用地合計約為22萬甲。<sup>90</sup>因為限田條例僅適用於私有出租水田旱田，最後徵收的14萬甲只佔當時私有出租耕地的56%。同時，直接生產用地的「其他類地目」上仍有業佃關係存在，然未被列入限田範圍。<sup>91</sup>再則，個人有出租耕地只佔總徵收面積的比率23%，個人有地主所受的直接衝擊其實應相當有限。因此，耕者有其田政策實施範圍實有其限度。

### (二)都市出租耕地免徵之影響

再轉換視角，從當時城鄉發展的角度來考察，將會看到此次實施限田，其對都市出租耕地予以免徵，是有意識的將其未來增值利益留給地主，並對於戰後台灣城鄉發展造成深遠的影響。

前已述及，省地政局提出限田草案時，已經瞭解到都市計劃範圍內的農耕地具有潛在升值利益，因此為了降低地主對土改的反抗將其免予徵收，刻意將此利益留給地主而非佃農。省議員們作為本省地主代言人，也已經清楚注意到此種潛在增值利益，因此在議會建議案裡企圖擴大免徵的範圍。雖然後來行政院對此並未再做出讓步，然而各方持續進行著對此潛在利益的爭奪。

88 李承嘉(1998:93);許介麟(2001卷一:95-99)等。

89 這二十一種地目分為直接生產用地與其他類建設用地，水田與旱田只是十種直接生產用地中的兩種。台灣省政府民政廳地政局(編)(1955:2)。

90 台灣省政府民政廳地政局(編)(1955:2)。

91 董中生(1977:44)。



雖然該法案此部分未能如本省地主所願的放寬，不過此後在免徵地的實際認定上，政府顯著的予以放寬。在1953年政府執行這部分免徵工作的過程中，全省地主皆群起陳情。因此，省府在過程中持續增列免徵標準及重新勘查，進而擴大免徵耕地範圍。<sup>92</sup>因地主代表人廣布於負責核定出租耕地免徵的政府單位中，故得以高度影響結果，在全省範圍，最後經省府核准免徵之耕地共達1.4萬餘甲。<sup>93</sup>

因此，本省地主得以獲得擴大在都市計劃實施範圍內的免徵出租耕地，及其潛在增值利益，同時，其得以持續保有的其他類別地目的土地，也可能因區位因素而具有潛在增值利益，再則，剛從耕地釋出的地主資金，應也有不少立即加入了潛在都市土地的炒作。這些則可成為農村地主向都市地主或資本家轉型的基礎。對一些原擁有不少此類土地的地主而言，其之後獲得的增值利益，可能遠超過當時其在農地改革中的損失。<sup>94</sup>

### (三)新自耕農轉為都市地主？

實施耕者有其田之後，自耕農家戶數從21萬增為40萬，且耕地面積明顯成長。<sup>95</sup>當時徵收耕地面積為14萬甲，總承領農戶數為19萬餘戶，平均一個「新自耕農戶」承領到0.7甲的耕地。<sup>96</sup>耕地雖仍呈現零細化狀態，但土改大幅徵收了「共有出租耕地」，實起了釐清耕地所有權的作用。

但是，在台灣經濟發展的動態中，土改重要的影響不只是在於耕

92 高雄市政府(1954：9-10)；鄧文儀(編)(1955：253，306-307)。

93 湯惠蓀(編)(1954：92)。

94 內政部與歷史學者張炎憲等在1990年代，曾對經歷過農地改革的本省地主作訪談，有多位地主提到因可以另外保留「市街地」，故「比較沒有影響」(張炎憲、高淑媛1996：32、219-222)，內政部(編)(1994：91)。

95 台灣省政府民政廳地政局(編)(1955：20)。主要承領者多為平均承領耕地不到一甲之農戶。

96 湯惠蓀(編)(1954：89)。

地分配上的變化，而也是在於其在都市周圍土地上，催生了一個新興的都市地主階層。讓我們回到土地改革當時的情境。在當時，人口突增百多萬，新增人口又集中於都市，而原本都市建設用地供給不足，使得人口與土地利用的需求向都市近郊擴張。而新自耕農剛剛才取得的承領地，便成為這第一波「農地變更使用與出售」趨勢下的主要標的。在1954年的省市政建設考察小組，便清楚指出了這個「農地變更使用」為住宅用地的趨勢。<sup>97</sup>而這趨勢比想像中要來的更快，<sup>98</sup>使得1954年底立法院即通過了《實施耕者有其田條例》修正案，將第二十八條中增加允許耕地移轉為「建築用者」。限田條例中允許承領耕地移轉使用的規定，竟使得耕者有其田承領地，相對於其他種土地，成為最容易變更使用的地種。<sup>99</sup>

總之，「小自耕農體制」隨著都市化與工業發展，其在都市周邊及交通便利之部分，迅速轉化為新興「都市小地主體制」，而在都市規劃滯後、漲價不需歸公的情況下，得享有土地增值利益。

#### (四)農地不再能作為投資標的<sup>100</sup>

台灣戰後初期的土地改革雖然溫和，但仍帶來了劃時代的變化。除了其直接對農業與農村的影響之外，更為重要的是體制改變對於整體經濟及經濟發展的影響。這部分可分為兩方面來討論，一是土改政策改變了耕地作為「投資標的」的報酬與條件，一是土改帶來了土地財產權制度現代化的變革。

若從社會資金的運轉角度著眼，在前現代中國農業社會中，人多

97 台灣省市政建設考察小組(編)(1954: 29-30)。

98 立法院內政委員會(1953: 37)。

99 廖彥豪(2013: 第四章)。

100 應註明此處的「農地投資」僅指涉投資「農用的農地」，即報酬奠基於「農作物收穫分成」的出租耕地。同時這只適用於2000年之前，因該年《農業發展條例》修正為容許農地自由買賣，並可以興建農舍，不過此後投資多非農用。

地少因而租佃關係普遍，耕地成為高報酬的投資標的，地主也享有優勢的社會地位。近代以來，中國以及其他經濟落後地區，都面臨必須現代化與工業化的壓力。但是本地工業投資環境及條件不完善，購買耕地收取地租通常仍會是最具有吸引力的投資選擇。

在日本殖民時期，台灣農村經濟雖有所發展，但日本殖民政府在政策上壓制本地工業，社會菁英仍優先投資於購買土地。台灣戰後初期土改政策有效的改變了這情況。三七五減租大幅降低了投資農地的報酬率，公地放領則增加了私有耕地的供給，降低了地價。最重要的是，《實施耕者有其田條例》規定了每戶地主至多只能保留水田三甲，此後有資金者已不能夠再將耕地當作投資標的、進行大規模的收購了。有資金者必須尋找其他投資途徑，亦即土地改革「將原來凍結在土地上的資金釋放出來」了。<sup>101</sup>不過，必須指出此處所言「農地不再能作為投資標的」，僅指涉投資報酬奠基於農作物收穫分成的出租耕地，其不再能作為投資標的。但是在都市周邊地區，農地隨著都市化與工業化的發展成為潛在都市用地，其預期的投資報酬是未來可觀的土地增值，因而成為另一種投資標的。雖說後者多為非法投資，但資金以「假自耕農」形式進入而投資農地，從土改後即已時有所聞，只是因無正式統計而難以得知其變化及範圍。

限制對農地的投資本身，並不必然意味著資金一定會投入本地的工業、會帶來工業化的成功，那還需要適當的產業政策的配合。但無論如何此舉改善了本地工業的籌資條件。再則，社會菁英無法再依地租維生，而必須投入現代工商業，如此的人力資源配置當有利於經濟發展之推動。幸運的是，台灣在實施土改的同時，有效的產業政策確實成功的啟動了工業化，使得土改與工業化形成良性的循環。

101 引自辜振甫的回憶錄(黃天才、黃肇珩 2005: 308-313)。

### (五)土地產權的現代化與土地增值

釐清財產權可說是發展現代資本主義的要件，而對台灣土地產權的現代化改革實始自日殖時期。日本殖民政府在台灣丈量土地，確立小租戶的土地產權，使得土地成為可交易的資本。不過，相較之下，國府土改則更加深了土地產權的現代化。<sup>102</sup>在經濟層面上，土地改革結束、或規範了業佃關係，國家以公權力改變了土地產權，促成以家庭為單位、握有清楚現代土地產權的自耕農，成為農業生產的主體，他們也隨後不久在城鄉轉化、農轉工的過程中，擔任要角。以現代產權制度為基礎的生產、分配與積累形式逐步成形。

而土地改革將土地產權現代化，使得其具有資本化之條件，同時土改也將此可資本化的產權廣泛的分布出去。在離都市較遠及交通不便的農村，農地轉為他用的機會較少，廣泛分布的土地產權，則應就只是社會福利的替代品。不過，在都市周邊地區以及交通較便利的地區，則資本化機會較大，應有助於新自耕農進入工業或經營中小企業。因此，廣泛分布的土地產權，意味著廣泛分布的潛在土地資本，其配合著以家庭為單位的運作方式，應是促進台灣中小企業蓬勃發展的重要因素。

不過，因為農地增值的土地利益的分布，因為是依據區位而必然是不公平的。同時，如廖彥豪(2013：第四章)所顯示，1954年國府雖通過了《實施都市平均地權條例》，但因對地主利益過度妥協，法案有名無實，距離漲價歸公的目標甚遠。因此土改中對於都市計畫實施範圍內之出租耕地免於徵收，雖緩和了土地改革對地主的衝擊，但也引發了進一步之都市土地的問題。

---

102 此處參考何欣潔(2012)。她也指出日殖時期勸業銀行雖進入台灣農村，但甚少與中下層農民交易，業佃關係仍屬於傳統鄉村社會的範圍。

## (六)無剝奪的積累

上文提及在台灣戰後初期，政府徵收農業剩餘來支持工業化。一般而言，落後國家在開始推動工業化之時，需要由農業來提供初始之資本。不過，這初始積累採取何種形式產生，則在各地可能會有所不同。馬克思的《資本論》論及英國原始積累的來源，包括其對落後地區的掠奪，以及圈地運動剝奪農民土地，並迫使農民必須出賣勞動力維生。<sup>103</sup>東亞的情形如何呢？有些論者則從對農民剝奪的角度來否定土改，例如柯志明、Selden（1988）認為無論是社會主義的中國或資本主義的台灣，土改都是政府用其來攫取農業剩餘以支持工業化，這樣的原始積累都是「在犧牲占絕對多數之農民的福利下完成」。這樣的看法與近年台灣支配性論述否定土改，並強調肥料換穀制度剝削農民的說法，有相通之處。不過，後進地區皆為農業社會，又無法依賴對外掠奪進行原始積累，工業化時要如何能避開這由農業支持工業的階段，則柯、Selden 文及支配性論者則並未著墨。更何況如表2所顯示，台灣的土改使得直接耕作者所得份額增加了。同時，東亞雖都經過以農支工的階段，但農民並未失去土地，要如何看待這部分？

近年來，Arrighi（2007）等則提出對東亞土改及發展的另一種看法。Arrighi（2007: Ch.12）論及中國近年工業化時，援引Hart（2002）關於南非台商及衍生之研究，指出東亞小農早已如企業經營者一般，熟悉為市場生產的經營事務，因此土改後擔任自耕農並無問題，同時，在日後也可順利轉型成為中小企業的成員。<sup>104</sup>

重要的是，東亞原始積累的過程中，農民的土地並未被剝奪。在初期，小農家庭所擁有的土地，如姚洋（2000）所言，具有社會保障與

103 Marx（1976: Part 8）。Hart（2002, 2009）將此稱之為accumulation with dispossession，以與下文之無剝奪積累相對照。Hart（2009）也論及近年來關於原始積累的進一步討論，即區分兩種原始積累，一種是一次性的開啟資本主義的歷史性事件，另一種是將其視為是即使成熟資本主義內也持續發生的過程。

104 參見前文關於Greenhalgh（1989）的討論。

失業保險的功能，成為社會福利制度的替代品，工資因而可以低廉，有利於工業化的進行。同時，小農出身的工人具有高水準的生產力。<sup>105</sup>農村以各種形式為工業化提供了初始資本，而這也正是因為農民並沒有失去土地才得以如此。當年台灣戰後初期是如此，而近年來中國大陸的鄉鎮企業以及農民工成長的現象，也是如此模式。相對照，南非農民被剝奪了土地及其所能提供的社會保障功能，而名目工資卻難以滿足工人再生產的成本，引發統治階層設計出種族隔離這等高度壓迫性的體制來壓制工人，因而工業化也發展不易。

因此，Arrighi(2007)等就稱東亞這種模式為無剝奪的積累(accumulation without dispossession)，並以此提出對馬克思原始積累理論的修正，認為不應再將剝奪視為是自然過程。他認為「東亞的無剝奪式積累有助於擴大國內市場、降低勞動力再生產成本以及提高勞動力的品質」，<sup>106</sup>是另一種可能發展的途徑，並且對此一源於小農經濟的無剝奪積累模式，是否能在未來發展出不同於西方的道路寄予期望。

## (七)農業生產模式

當然，沒有模式可以是永久有效的。土改條例雖使得出租耕地不再能是投資標的，並企圖使零細自耕農模式永久化，但並未處理農業經營規模的問題。再則，到了1960年代後期，台灣農業已顯露出成長遲緩並且生產力成長停滯的狀況，因此在1972年政策終於轉向，廢除了肥料換穀辦法，政策從農業貼補工業轉變為工業補貼農業。<sup>107</sup>隨著台灣工業化快速的進展，農業佔台灣GDP的份額，早已從1952年的

105 Arrighi(2007: 351)在第12章一開頭就說，中國大陸近年來對外資的吸引力，並不在於勞動力的數量之龐大與價格之低廉，而在於其勞動力品質之優良，包括健康、教育水準與自我管理的能力等方面。而這優良的品質是源於本地的傳承，包括傳統的與革命的傳承。

106 引自Arrighi, Aschoff and Scully(2010: 436)。

107 例如黃俊傑(1988)的書名即為《台灣農村的黃昏》。另可參見廖正宏等(1986)。

32.2%，降至近十年來的低於2%。農業生產的年平均成長率，在1950至1960年代仍達3.6%，到了1970年代降至1%，到了1980年代以後則已進入負成長階段。<sup>108</sup>農業發展面臨經營規模零細化，以及勞動力的外移及兼業化，而土改留下的框架顯然必須改變。同時，在農業生產不斷衰退之際，追逐農地變更使用為都市或工業用地所帶來的土地增值，更成為重要驅動力量。但要如何改變農地使用的規範，則牽涉到農村發展的藍圖規劃，這部分問題在經過數十年的討論之後至今仍未能得到解決。<sup>109</sup>而對農地變更使用帶來的土地增值的逐利動機卻成為左右政策的力量，非農部門競用農地，2000年通過的對《農業發展條例》的修正開放了農地自由買賣，並可興建「農舍」，新訂租約不再受三七五減租條例限制，農業生產的邏輯卻未能得到重視，農地政策亟待檢討。

## 七、結語

戰後初期，國民政府成功的在台灣進行了農村土地改革。雖然這是一次溫和的「兼顧地主的土地改革」，但仍是一次由上而下大舉改變社會經濟結構的劃時代的變革。改革者推動土改時所用的理由是追求社會公平，即就當時農村土地分配不均、佃權無保障及地主要求高額地租等問題進行改革。而近年來伴隨著台灣民主化運動之興起，出現了對土改的翻案文章，反駁上述理由並否定當初土地改革的意義。

對此，本文主要提出以下論點。其實自上世紀初蘇共革命進行了土改後，土地改革即提上了落後國家現代革命的日程表；而自從1923年國共合作開始，國共即各自倡議不同路線進行土改。當時提出為追求社會公平而進行土地改革，主要是政治運動論述的一部分，在以社

108 農委會(2009)，《農業統計年報》。此處統計只包括農業，不包括林漁畜業。

109 羅明哲(1992)，黃俊傑(2006)，何欣潔(2012)。



會主義道路進行現代化為最終目標下，改革傳統農業社會當是道路上的工作之一；就現實考量出發，在一個農民佔絕大多數的社會裡若無法動員農民就無法進行政治改革；而菁英們主要目的是為了打造現代國家、為了救亡圖存及推動現代化。

本文提出「國共競爭說」，即認為國共競奪中國現代化的領導權，是兩條不同路線的鬥爭，中共農民革命的路線持續給予國民黨壓力，使得後者持續宣稱擬進行溫和的土地改革。國府在大陸最終慘敗的教訓使得它終於在兵荒馬亂之中，開始在台灣進行土地改革。國府在台推動土地改革的最大動力，雖然是來自要將中共與其農民軍隊拒於門外，但也是繼續著國共領導中國革命的競爭。而國府能夠在台灣成功實施土地改革，部分是因為客觀條件較為優異，包括台灣規模較小，國府有限的現代行政能力較可應付，並且日本殖民統治留下了良好的農業及農政基礎，美援帶來經費與技術援助，並支持著聚集了一流人才的農復會，以及大陸地政人才及其他日殖時期本地人才的匯集等，但是最主要還是因為當時「離此一步即無死所」的情勢所帶來的堅定政治意志及參與者的決心。

本文認為由國共鬥爭的歷史脈絡較能理解國府「為什麼」在台灣進行了土地改革，土地改革的成果雖有助於推動現代化，但在歷史過程中個別成果本身並不足以構成改革的動力。就成果而言，台灣土地改革在促進農業生產、供應足夠糧食的目標上可稱都達成任務，同時更建立將農業剩餘轉出來支持工業化的機制。此外，土地改革更是帶來重大社會變遷，社會菁英不再能以投資耕地收租維生，必須另尋出路，土地改革的影響伴隨著工業化及現代化的來臨，使得傳統的由鄉紳地主主導的鄉村社會逐漸消失。

在今日，台灣早已成功的工業化現代化，我們該如何看待如何評估土地改革這重大社會工程？若把時間拉長，中國有悠久輝煌的農業文明，而地主鄉紳主導的鄉村社會是其主體，農業的剩餘支持了中國

的地主—仕紳—皇權的文明。如今現代化工業化已經初步達成，如果繼續延續革命論述，在道德上全盤否定整個歷史制度以及地主階級，在今日顯然有些錯置。

然而，台灣現今社會支配性論述對土地改革的翻案說法，主要是批駁原先革命論述表面上追求公平的理由，據而否定土地改革的必要性，但並未曾正視土地改革在「後進國家推動現代化」過程中扮演關鍵角色的現實。當初的革命論述是出於政治目的，而翻案論述把問題限制在這層次，也會形成只是「以反對（曾施行土地改革的）當今政權為目標」的問題意識，無視於這歷史性的現代化與工業化的大轉變。這翻案論述藉由否定土地改革而否定了國府的政績，不單忽略後進國現代化的需要，並回到了「支持傳統農村地主」的立場。這立場既不強調社會公平，並也已延伸為當今台灣社會對地主一般性的同情立場，而台灣社會早已高度都市化，這同情地主的立場對於台灣都市土地增值多未能漲價歸公的局面更難有所助益。

比較合理並且有意義的視野，應該是將土地改革放在後進國家被迫回應西方勢力入侵的角度，將土地改革視為是一種革命性「強制現代化」的過程，由此來衡量其過程與影響。若只將問題限制在政治性論述層次，只批評革命論述本身，則會忽略了當時整個革命運動產生的動力與背景，即追求現代化的政治革命，是為了救亡圖存、為了因應西方挑戰。在兩岸，土地改革都是強制性現代化計畫，迴避這問題去否定土地改革，是去歷史的因而也是無效的論述。

時至今日，強制性現代化的問題不斷浮現，亦即以革命手段將西方模式套用在具有不同文明傳統的中國社會，必然有適用性的問題，同時，因求存而被迫西化，也意味著社會以功利角度擁抱現代化，必然潛藏著價值體系的危機。但是，也是因為現代化已經成功之後，才有餘裕來反省現代化後遺症的問題。就如錢穆（2003：4）早於1940年，即提出對革新史學派的批評，認為「其綰合歷史於現實也，特借歷

史口號為其宣傳改革現實之工具」，他認為這會失去真正的歷史知識，而沒有歷史就沒有靈魂。梁漱溟(2006)曾認為中國並非真正的階級社會，西方的階級分析與動員方式未必適用。如今學習西方而推展出來的現代化模式，在達到溫飽完成現代化之後如何繼續前進？是否能用此角度來看現在的農村問題？鄉土中國不在，我們能有什麼樣的農村？這些問題真實而嚴峻，但是否定土地改革與現代化，並無法讓我們迴避「中國如何自救、如何現代化」這關鍵的歷史問題。

### 參考書目

#### 中文部分

- 〈土地改革資料彙編八：台灣省共黨對三七五減租之看法與破壞陰謀——內政部調查局〉。《陳誠副總統文物》。國史館藏。典藏號：008-010805-00011-034。
- 土地改革編輯委員會。1948a。〈中國土地改革協會成立宣言〉。《土地改革》1(1)：19-20。
- 土地改革編輯委員會。1948b。〈農地改革法草案〉。《土地改革》1(8、9)：3-4。
- 土地改革編輯委員會。1948c。〈農地改革法案立法院舌戰記補遺〉。《土地改革》1(14、15)：16-19。
- 中國統計局(編)。2010。《中國統計年鑑2010》。北京：中國統計出版社。
- 王全營、曾廣興、黃明鑒。1989。《中國現代農民運動史》。河南：中原農民出版社。
- 王奇生。2006。《國共合作與國民革命(1924-1927)》。南京：江蘇人民出版社。
- 王奇生。2010。《黨員、黨權與黨爭：1924-1949年中國國民黨的組織形態》(修訂增補本)。北京：華文出版社。
- 主計處。歷年。《家庭收支調查報告》。<http://www.stat.gov.tw/ct.aspx?Item=27900&ctNode=511>。
- 台灣省文獻委員會(編)。1989。《台灣土地改革紀實》。台中：台灣省文獻委員會。
- 台灣省市政建設考察小組(編)。1954。《台灣省市政建設考察小組報告書》。台北：內政部。
- 台灣省行政長官公署。1946。《台灣省五十一年來統計提要》。台北：長官公署統計室。
- 台灣省政府民政廳地政局(編)。1955。《台灣地政統計(1955)》。台北：台灣省政府地政局。
- 台灣糧友會。2001。《緬懷李公連春先生紀念專輯》。台北：台灣糧友會。
- 立法院內政委員會。1953。《內政考察團報告》。台北：立法院。

- 行政院內政部(編)。1994。《台灣農地改革的故事》。台北：內政部。
- 行政院農業委員會。2009。《農業統計年報》。台北：農委會統計室。
- 何欣潔。2012。〈由「鄉莊社會」到現代社會：土地改革作為台灣現代化計劃(1949-1953)〉。台大城鄉所碩士論文。
- 李承嘉。1998。《台灣戰後土地政策分析：平均地權下的土地改革與土地稅制分析(1949-1997)》。台北：正揚。
- 李登輝。1976。《台灣農工部門間之資本流通》。台灣研究叢刊#106。台北：台灣銀行經濟研究室。
- 李登輝。1980。《台灣農業發展的經濟分析》。台北：聯經出版社。
- 沈時可等。2000。《台灣土地改革文集》。張力耕(編校)。台北：內政部。
- 姚洋。2000。〈中國農地制度：一個分析框架〉。《中國社會科學》第2期：54-65。
- 柯志明、Mark Selden。1988。〈原始積累、平等與工業化：以社會主義中國與資本主義台灣為案例之分析〉。《台灣社會研究季刊》春季號1(1)：11-51。
- 孫文。1989。《國父全集》。國父全集編輯委員會編。台北：近代中國出版社。
- 孫文等。1948。《土地改革問題》。上海：國訊書店。
- 徐世榮。2010。〈悲慘的共有出租耕地業主：台灣的土地改革〉。《改革與改造：冷戰初期兩岸的糧食、土地與工商業變革》。謝國興編，頁47-95。台北：中央研究院近史所專刊。
- 徐世榮、蕭新煌。2003。〈戰後初期台灣佃關係之探討：兼論耕者有其田政策〉。《台灣史研究》10(2)：35-66。
- 徐慶鐘先生周甲紀念籌備會(編印)。1967。《徐慶鐘先生周甲紀念論文集》。
- 秦暉。2010.12.10。〈土地問題與國共內戰〉。在中央研究院近史所之演講。
- 高雄市政府。1954。《高雄市實施耕者有其田工作概況》。高雄：高雄市政府。
- 張炎憲、高淑媛。1996。《衝擊年代的經驗：台北縣地主與土地改革》。台北：台北縣立文化中心。
- 張憲秋。1990。《農復會回憶》。台北：農委會。研考專刊第二號。
- 梁漱溟。2006。《鄉村建設理論》。上海：上海世紀出版社。
- 許介麟。2001。《戰後台灣史記：卷一》。台北：文英堂。
- 陳永發。1998。《中國共產革命七十年》。台北：聯經出版社。
- 陳兆勇。2011。〈土地改革與政權鞏固：戰後台灣土地政策變革過程中的國家、地主與農民(1945-1953)〉。台北：台灣大學社會學系博士論文。
- 陳宗仁。1995。〈國民政府時期土地改革運動：以地政學會為中心的探討1932-1949〉。政治大學歷史研究所碩士論文。
- 陳聖怡。1982。《工業區的開發》。經濟發展策略叢書。台北：聯經出版社。

- 陳誠。1951。《如何實現耕者有其田》。台北：正中書局。
- 陳誠。1961。《台灣土地改革紀要》。台北：中華書局。
- 湯惠蓀(編)。1954。《台灣之土地改革》。台北：中國農村復興聯合委員會特刊第九號。
- 費孝通。1987。《江村經濟：中國農民的生活》。戴可景譯。香港：中華書局。根據1939年版：*Peasant life in China: A field study of country life in the Yangtze valley*, London: Routledge。
- 黃天才、黃肇珩。2005。《勁寒梅香：辜振甫人生紀實》。台北：聯經。
- 黃俊傑(編)。1991。《中國農村復興聯合委員會史料彙編》。台北：三民書局。
- 黃俊傑。1988。《台灣農村的黃昏》。台北：自立晚報社。
- 黃俊傑。1991。《農復會與台灣經驗》。台北：三民書局。
- 黃俊傑。2006。〈戰後台灣的轉型及其展望〉。《東亞文明研究叢書》63。台北：台灣大學出版中心。
- 黃樹仁。2002。〈台灣農村土地改革再省思〉。《台灣社會研究季刊》47：195-248。
- 楊天石。2010。《找尋真實的蔣介石：蔣介石日記解讀(二)》。香港：三聯書店。
- 楊懋春。1970。《台灣土地改革對鄉村社會制度影響之研究》。台北：中央研究院中美人文社會科學合作委員會。
- 葉淑貞。2001。〈日治時代台灣的地租水準〉。《台灣史研究》8(2)：97-143。
- 董中生。1977。〈為土地改革答客問〉。《東方雜誌》11(1)：39-45。
- 廖正宏、黃俊傑、蕭新煌。1986。《光復後台灣農業政策的演變》。台北：中央研究院民族學研究所。專刊乙種第18號。
- 廖彥豪。2013。〈台灣戰後空間治理危機的歷史根源：重探農地與市地改革〉。台大城鄉所碩士論文。
- 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。
- 劉志偉、柯志明。2002。〈戰後糧政體制的建立與土地制度轉型過程中的國家、地主與農民1945-1953〉。《台灣史研究》9(1)：107-180。
- 劉進慶。1992。《台灣戰後經濟分析》。王宏仁、林繼文、李明俊翻譯。台北：人間出版社。
- 蔣夢麟。1967。《新潮》。台北：傳記文學出版社。
- 鄧文儀(編)。1955。《台灣實施耕者有其田紀實》。台北：中央文物供應社。
- 蕭全政。1984。〈台灣地區稻米政策之結構性分析1945-1973〉。中國政治學會民國73年年會學術研討會會議論文。
- 蕭錚。1980。《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》。台北：中國地政研究所。
- 錢穆。2003 / 1940。《國史大綱》。修訂第三版第八次印刷。台北：商務印書館。

- 薛月順(編)。2005。《陳誠先生回憶錄：建設台灣(上)》。台北縣新店市：國史館。
- 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。
- 羅明哲。1992。〈日據以來土地所有權結構之變遷：兼論土地改革〉。《台灣歷史上的土地問題》，陳秋坤、許雪姬編，頁255-283。台北：中央研究院台灣史田野研究室。
- 羅家倫(編)。1978。《革命文獻》。第七至九輯。第二十五輯。台北。中國國民黨中央委員會黨史史料編纂委員會。
- 顧維鈞。1983。《顧維鈞回憶錄》。北京：中華。

#### 西文部分

- Arrighi, G. 2007. Adam Smith in Beijing: Lineages of the twenty-first century. London: Verso.
- Arrighi, G. Aschoff, N., & Scully, B. 2010. Accumulation by dispossession and its limits: The Southern Africa paradigm revisited. *Studies in Comparative International Development*, 45, 410-438.
- Bagchi, A. K. 1982. *The political economy of underdevelopment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bianco, L. 1986. Peasant movements. In J.K. Fairbank and A Feuerwerker (Eds.) *Cambridge history of China, volume 13, Republican China 1912-1949*, Part 2, Chapter 6 (pp. 270-328) Cambridge: Cambridge University Press.
- Cheung, S.N. S. 1969. *The theory of share tenancy: With special application to Asian agriculture and the first phase of Taiwan land reform*. Chicago: University of Chicago Press.
- Council for Economic Planning and Development (CEPD). 1987. *Taiwan statistical data book*. Taipei: CEPD.
- Dore, R. 1984. *Land reform in Japan*. London: The Athlone Press.
- Duara, P. 1988. *Culture, power, and the state : Rural North China, 1900-1942*. Stanford, Calif. : Stanford University Press.
- Eckert, C., Lee, K. B., Lew, Y.L., Robinson, M., & Wagner, E.W. 1990. *Korea old and new: A history*. published for the Korea Institute, Harvard University, by Ilchokak Publishers at Seoul, Korea.
- Gittinger, J.P. 1961. United States policy toward agrarian reform in underdeveloped nations. *Land Economics*, August, 37(3), 195-205.
- Greenhalgh, S. 1989. Land reform and family entrepreneurship in East Asia, *Population and Development Review*, 15, Supplement, 77-118.
- Hart, G. 1998. Regional growth linkages in the era of liberalization: A critique of the new agrarian optimism, *Development and Change*, 29, 27-54.
- Hart, G. 2002. *Disabling globalization: Places of power in post-apartheid South Africa*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Hart, G. 2009. *Forging connections: Giovanni Arrighi's conceptions of the world*, paper for a

- conference in honor of Giovanni Arrighi, Madrid, May.
- Ho, S. P.S. 1978. *Economic development of Taiwan: 1860-1970*. New Haven: Yale University Press.
- Ho, S. P.S. 1979. Decentralized industrialization and rural development: Evidence from Taiwan, *Economic Development and Cultural Change*, 27, 77-96.
- Ho, S. P.S. 1982. Economic development and rural industry in South Korea and Taiwan, *World Development*, 10(11), 973-990.
- Huntington, S. P. 2006. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Johnson, C. A. 1962. *Peasant nationalism and communist power: The emergence of revolutionary China, 1937-1945*. Stanford: Stanford University Press.
- Koo, A. Y.C. 1968. *The role of land reform in economic development: A case study of Taiwan*. New York: Praeger.
- Ladejinsky, W. 1964. Agrarian reform in Asia, *Foreign Affairs*, April, 445-460.
- Ladejinsky, W. 1977. *Agrarian reform as unfinished business: The selected papers of Wolf Ladejinsky* (L. J. Walinsky, Ed.). Published for the World Bank by the Oxford University Press.
- Lipton, M. 2009. *Land reform in developing countries*. London: Routledge.
- Marx, K. 1976. *Capital: A critique of political economy*. Volume 1. (B. Fowkes, Trans.). NY: Penguin Books in association with New Left Review.
- Ray, D. 1998. *Development economics*. Princeton: Princeton University Press.
- Stiglitz, J. E. 2002. *Globalization and its discontents*. NY: Norton.
- Tsai, H. C. 1984. Rural industrialization in Taiwan. *Industry of Free China*, May-June-July.
- Van Slyke, L. 1986. The Chinese communist movement during the Sino-Japanese war 1937-1945. In J. K. Fairbank & A. Feuerwerker (Eds.) *Cambridge History of China, volume 13, Republican China 1912-1949, Part 2*. Chapter 12. (pp. 609-722). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilbur, C. M. 1976. *Sun Yat-Sen: Frustrated patriot*. New York: Columbia University Press.
- Wilbur, C. M. 1983. The nationalist revolution: From Canton to Nanking, 1923-28, In J. K. Fairbank (Ed.) *Cambridge History of China, volume 12, Republican China 1912-1949, Part 1*. Chapter 11. (pp. 527-720). Cambridge: Cambridge University Press.
- Yang, M. M. C. 1970. *Socio-economic results of land reform in Taiwan*. Honolulu: East-West Center Press.