

## 從《近代台灣金融經濟發展史》重探 台灣戰後社會的階級分化與土地問題

以實施耕者有其田政策作為切面

葉榮鐘先生撰述的《近代台灣金融經濟發展史》，對理解日本殖民統治下的台灣社會邁入資本主義化的歷史路徑、進程和影響，並以此重新審視戰後台灣政治、經濟與社會發展的結構狀態與趨勢，都具有重要地位，此書提出的三個重要論述，值得注意和補充探討。

首先是葉在此書開宗明義指出對土地所有權制度的確立與清理，是現代經濟與金融行為能夠確實履行的制度和社會基礎，同時這也是現代化國家對其殖民地（或統治地區）必須要進行的現代性改造計畫；其次他提到雖殖民政府有計畫性誘導台灣社會的地主階級將土地資本移轉到金融資本，但這個從土地向金融資本轉移，邁向現代化軌道的過程，仍無法脫離既有台灣農村的社會規範與傳統基礎，地主階級仍保有相當強「買田收租」的慣習，「有土斯有財」的傳統觀念，而這個社會傳統與基礎並不容易透過政府有計畫性的改造，而完全動搖改變的；最後是對國民政府在一九五〇年代初期推動農村土地改革動機與效果的一般性解釋，在此書裡大致承襲了國府的官方說法，陳述了農村土改是促使地主階級在國府的強制要求下，將土地資本逐步轉向工商與金融業發展，並配合政府後來的四年經建計畫，促成台灣在五〇年代之後工業與金融發展的制度基礎。

筆者在本文嘗試從上述所提葉榮鐘所提出的三項論述，以過去對國府在戰後初期推動農地與市地改革政策的研究作為基礎，<sup>1</sup>以實施耕者有其田政策

1 對台灣戰後農村土改的既有重要研究可見參考書目，近年由筆者和瞿宛文、何欣潔所共

airiti

作為結構分析的切面，從下列方向做進一步探討和補正：(1)土地所有權確立與清理的手段與後續效果；(2)地主階級經濟觀念與行為的延續與轉化，及「地主階級」內涵的變化；(3)提出一個審視台灣戰後經濟與產業發展過程裡的土地利用與供給的視角。嘗試從葉在此書提出的視野，來探討台灣社會在戰後初期經歷農村土地改革後，在土地所有權制度的改造、階級構造的立體動態圖像、還有經濟發展過程的土地問題等三個方面的趨勢進行延伸探討，最後提出初步分析與觀察。

## 一、土地所有權的清理、確立與效果

透過建立一套「明確、排他由國家所界定執行」的土地所有權制度基礎，是從農業社會往工業社會轉向，走向資本主義化道路，一個現代國家政權對其統治地區，試圖推動現代化計畫的制度與社會基礎。這個土地所有權制度清理與確立的現代化計畫，不單是在日本殖民統治下的台灣，嘗試透過推動大租權整理，來確立業主權的政策與制度變革作為，國府在台灣戰後所推動一連串的農村土改政策，背後其實也展現了其對土地所有權制度清理與確立的重要效果。

然而過去探討國府在1953年所推動的耕者有其田政策時，論者多側重於處理台灣地主階級在當時所受到的「瓦解性打擊」，或是透過這一波農村土改所扶植的自耕農階層，如何形構與打造了一個長期穩定的「小農體制」，作為國府在戰後政治控制與資源汲取的社會基礎，而鮮少論及這一波農村土改對台灣傳統農村社會、階級構造的動態變化與土地所有權制度的關鍵變革作用。

筆者過去的研究，則指出國府當時所提出的耕者有其田政策實施與影響的範圍是高度侷限的，它只及於二十一種地目裡的水、旱田，對真正構成台灣地主階級本身的龐大土地資本與社會基礎衝擊有限，其次國府原先提出的

---

同組織對重探戰後農村土改的相關研究，可參考《台灣社會研究季刊》第98和100期的專題討論。

徵收計畫也並未全面徵收所有出租耕地(僅達總面積的八成),而在本省地主階級群起進行一連串的政治動員與斡旋後,國府當局也因應現實,再次做了相當程度的退讓(僅徵收總面積的七成),雖看來退讓的程度有限,不過這次很大一部分的讓步主要是面對個人有地主出租耕地的擴大免徵,而使得實施耕者有其田政策徵收放領裡,共有出租耕地所占面積比率高達七成五,共有出租耕地業主所受影響戶數,比率高達九成,因此當時便有地政界專家戲稱此案實應稱為「共有出租耕地徵收放領法案」。

從前述的討論來看,實施耕者有其田政策外顯的表象看來是強制買收地主階級的出租耕地,直接放領給現耕佃農,是一個試圖終結業佃關係,緩和階級差異的政治主張和政策作為,然而其更根本的實質效果卻是強制清理、整併既存在共有出租耕地上紛亂複雜的所有權狀態,並瓦解農村社會長期以來透過共同開墾、經營和大家族繼承分產所形成與維繫支持的社會網絡基礎。

國府當時選擇向以個人有地主為代表的「地主階級」,在政治斡旋過程妥協退讓是主要原因,而另一個重要原因,則誠如國府的技術官僚部門所坦言,這是為了處理共有所有權結構長期帶來的所有權紛爭、土地經營利用的無效率和賦稅徵收困難等問題,而企圖透過強制徵收整併,單一所有權放領的方式,確立了一個「明確、排他」的土地所有權狀態與制度,同時這也對過去以鄉莊社會和大家氏族為支撐的農村社會基礎和人際網絡產生結構性變革的重大衝擊。由此可見,國府在戰後初期推動耕者有其田政策,所造成對台灣傳統農村社會、土地所有權制度的實質變革效果與影響,較之於日本殖民時期清理大租權,確立業主權來說,實際上是有過之而無不及。

## 二、「有土斯有財」：地主階級的內涵轉化、孕化「田僑仔」與中小企業主的制度基礎

從前述討論可看到,因國府原提出方案,就已高度限縮範圍僅限「出租耕地」(僅及與水、旱田),並未涉及地主階級掌握的其他類土地,而後的政治斡旋過程裡,地主階級又透過爭取個人有保留地與其他項目免徵範圍的擴

大，使得傳統地主階級賴以為生的土地經濟基礎，並未受到過去論者推斷的「瓦解性打擊」，就此瓦解或消滅了所謂本省的「農村地主階級」，這也使地主階級透過在此階段所保留的出租耕地與其他類用地，成為在接下來經濟與城鄉發展過程裡，能朝向都市地主或工商資本家轉型的重要經濟基礎。

而以「徵收共有出租耕地」為主軸，以現耕佃農取得完整、單一所有權的方案，若僅從「所有權重分配」的角度來看，推斷結果勢必是將創造一批廣大而零碎的「小白耕農群體」。但透過筆者的研究則指出，簡單來說就是農村土改後重新界定與清理的農地所有權，然後將其從舊地主階級／共有地主手上轉移到佃農（新地主）手中，並在制度上允許其轉為建築或是工業使用，雖國府最初設想是希望使耕作者（佃農）能擁有自己的田地，成為自耕農（耕者有其田），也就是這個移轉耕地是被預期要做為農業耕作使用的，但是因為在制度設計上允許其變更、移轉或交易，並在當時（從五〇年代開始）政治迫遷、自然成長、人口疏散、住宅與產業建設用地需求等因素綜合影響下，又配合後來的市地改革，框限實施都市計畫地區才實行地稅與地用等管制因素，使得都市計畫區邊緣外圍這些城鄉交界地帶、或是接近核心城市衛星鄉鎮地區的農地（因交通便利、取得便宜、開發不受管制等因素），成為當時疏導人口遷移與滿足住宅與工業用地需求<sup>2</sup>的最佳去處。

因此這個過去論者假定長期穩定的「小白耕農體制」，實際上將隨著不同區域的都市化與產業發展的程度、路徑與樣態，迅速轉化為「都市小地主與中小企業主體制」，而展現筆者所稱「農村自耕農、都市地主與中小企業主複合制度基礎」的多重面貌。

---

2 需要說明的是，常見說法是在七〇年代前後出現所謂的「農、工爭地」問題，指涉農業與工業在發展用地的競奪，是遲至七〇年代才檯面化、白熱化，但從五〇到六〇年代中期規畫與土地部門的相關政策文獻裡，可看到農地變更、移轉和交易的問題，早在五〇年代中後期就已形成明確趨勢，並受到重視與討論，並且當時農地轉用的大宗也並非是轉作工業用地，其主要仍是以住宅建設用地為主（很長一段時間裡，住宅與工業用地的比例約為7：1）。

在這值得一提的是「田僑仔」(ts'an'-kiau'-a')<sup>3</sup>，這個非常有「台灣味」(特殊脈絡與社會基礎)的關鍵詞，這個詞指涉的是，台灣在六〇至八〇年代間，有批從國外經商有成，有經濟實力的華人歸國投資，出手闊綽大方，普遍被稱為「華僑」，或是「阿僑」。而在同一期間裡，社會上則出現另一批為數不少，被辨認命名的「僑仔」，但他們並不是歸國僑民，也非經商有成的企業家，直白地說，他們是從「田地」裡長出來的，社會普遍稱他們作為「田僑仔」。對「田僑仔」說文解字的話，「僑」在當時社會被視為是經濟實力和社會地位的象徵，而「田僑仔」與「華僑」的差異就在於那個「田」，「田僑仔」顧名思義就是當時透過田地房產的投資、轉用和開發的致／暴富行為所催生的一個新興的社會群體，是戰後社會與城鄉發展的歷史階段裡一個特殊的現象。

而這個現象是與戰後初期的農地和市地改革所建立的制度架構和城鄉發展模式相扣連的。這也就是「田僑仔」和部分的中小企業家在戰後這二、三十年能夠應運而生的制度基礎與社會脈絡，「田僑仔」在當時普遍是以透過農村土改取得自有耕地，而成為自耕農／地主的農民為主體，他們在不同地區、個別的產業與經濟發展階段，因應著他們的田地所處區域和核心城市的交通距離和經濟發展關係，開始浮現一個將耕作用的農地，轉換為住宅和工業用地開發的經濟機會，接著透過「買甲賣坪」的土地切割、變更與交易的手段，獲得龐大的土地增值利益與經濟資本，不過這個增值利益因在當時開發區域還不受地用和地稅管制的制度架構下，基本上盡數都進了私人地主的口袋，形成長期漲價歸私的事實和利益分配結構，造就了一批又一批，散布在全省各地城鄉之間的「田僑仔」的誕生，<sup>4</sup>而透過部分土地交易取得的經濟資本，又

3 此處對「田僑仔」的詞彙源流，部分內容參考自劉建仁的台語教學網站。但筆者對田僑仔的主要構成內涵、脈絡和詮釋，仍與劉建仁的意見不盡相同。

4 嚴格來說「田僑仔」這個社會群體的誕生和演化，是源自於五〇年代農地與市地改革的土地制度與城鄉發展模式，但這樣的土地炒作與開發模式，在後來雖歷經過幾次不同制度改革調整的階段，但基本的開發形態，及相應的獲利模式並沒有根本被改變和挑戰。因此即便是在2000年後至今，在許多重大開發案的過程裡，還是常聽到又有一批又一批「田僑仔」的誕生。「田僑仔」這個詞彙，作為切入理解與分析台灣戰後城鄉發展與土地制度的

airiti

或是在自己田地上興建工廠的經濟生活形態，也成為部分自耕農由農業轉向工業，成為中小企業家的經濟與土地資本基礎。

### 三、小結

台灣的知識社群過去長期對戰後農村土改的既有研究，多囿限於筆者所指稱「政權化式論述」的理解與分析取徑，主要的研究成果聚焦於以「國民黨政權」為主體行動者的探討，不斷去推斷和評價其政治動機、制度手段與政治效果，大致的評價與結論為國民黨政權在戰後初期為了鞏固政權統治基礎，透過打擊地主階級，結盟農民階級，形成推動農村土改的政治動機和動力，進而透過三七五減租、耕者有其田為制度手段，最終達成瓦解消滅農村地主階級和解消本省政治菁英的社會地位和經濟基礎，打造一個長期穩定「小自耕農體制」的政治和經濟效果，鞏固其政權在台灣戰後長期政治統治的基礎。

關於過去既有研究的「支配性論述」，從政治統治結構、實際斡旋過程和實施後效果上的重點反駁與正面歷史敘述，有興趣的讀者可參考筆者的碩士論文，及《台灣社會研究季刊》兩期專題討論與回應的相關文章討論。本文限於篇幅，主要是從葉榮鐘在《近代台灣金融經濟發展史》一書裡所提到的重要論述和視野作為提醒出發，以戰後初期耕者有其田政策為結構分析切面，延伸補充對於葉所提的思考作為暫時性的結論。

筆者認為，首先國府在戰後初期推動農村土改的制度變革，其對台灣傳統農村社會基礎、土地所有權制度與階級構造動態變化的衝擊，實際上並不亞於日本殖民時期清理大租權，確立業主權所帶來的影響，既有從前述面向，深入探討此次農村土改的研究成果乏善可陳，本文在此也僅是從葉的提醒出發，拋磚引玉，期待邀請更多研究者重視此一相關面向的探討，特別是其對台灣傳統農村社會的鄉莊村里和氏族基礎的衝擊與改造。

---

「關鍵詞」，仍有待更多制度、案例與社會概念史的研究深入挖掘。

其次，農村土改後所呈現的動態階級構造圖像，並非只是傳統地主階級與本省菁英的瓦解與消滅，從而打造一個長期穩定的小農體制基礎而已。葉在此書裡提到即便是國家有計畫性的引導，企圖轉化土地資本轉向金融資本，地主階級仍保有相當強「買田收租、有土斯有財」的觀念和行為模式，這對於我們理解耕者有其田政策的後續影響是重要的提醒。筆者花了較多篇幅從耕者有其田的徵收放領對象、所有權制度與後續相關土地利用的制度設計，進一步呈現了比較複雜而動態的階級分化圖像與路徑，像是「傳統的地主階級」透過保有土地，轉化為都市地主與工商資本家；而部分的新興大自耕農也從而晉身成為「農村地主階級」；更多的則是透過不同地區、階段與發展形態，所展現「農村自耕農、都市地主與中小企業主」的多重面貌。這樣結構性的制度分析與視野僅呈現一個動態圖像與發展路徑的大致趨勢，要能更好地掌握農村土改對台灣戰後社會階級構造的全方位影響和適切評價，我們其實需要更多制度、地區、產業的歷史和案例分析，這些都是仍待投入研究挖掘的豐富課題。

最後農村土改並不只是誠如葉在此書所承襲國府官方論述指稱，將原先附著在農村土地上的資本擠壓引導到工商業發展上，農村土改透過土地所有權的清理與確立，以及所有權的分散和城鄉土地利用與規畫的制度設計，其實也從一個土地利用和供給的制度架構基礎，作為台灣戰後三十年經濟與產業發展的重要支撐，因此對台灣戰後經濟發展的空間規畫與土地政策面向的探討，同樣也是我們未來需要深入研究的重要課題和方向。

#### 參考書目

- 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地改革〉，《台灣社會研究季刊》，98：147-193。
- 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。
- 林子欽、丁秀吟，2015，〈農地改革、產權界定與土地市場〉，《台灣社會研究季刊》，100：217-228。
- 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。

彭揚凱，2015，〈土地改革研究的現實化意義與可能〉，《台灣社會研究季刊》，100：229-234。

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

黃樹仁，2015，〈被誇大的台灣土地改革及其漸熾的意識形態戰爭〉，《台灣社會研究季刊》，100：197-215。

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(1945-1954)》，台北：台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

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，1998，《戰後台灣土地關係轉型中的國家、地主與農民(1949-1953)》，新竹：清華大學社會人類研究所碩士論文。

劉進慶(著)、王宏仁等(譯)，2001，《台灣戰後經濟分析(1945-1965)》，台北：人間出版社。(原書日文版出版於1975年，漢譯本出版於1992年)

薛化元，2015，〈土地改革與台灣經濟發展的再思考〉，《台灣社會研究季刊》，100：183-195。

瞿宛文，2015a，〈重探台灣戰後農地改革專題導言〉，《台灣社會研究季刊》，98：1-9。

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