

土地改革與台灣經濟發展的再思考*

薛化元**

Land Reform and Economic Development during the KMT Reign

by Hua-Yuan HSUEH

* 本文承蒙政大台史所林果顯助理教授、黃仁姿博士候選人和人權史研究中心許志成先生的協助，特致謝陳。也感謝瞿宛文教授邀請，與她領導的研究團隊，提供論壇討論的機會，使對台灣土地改革問題的不同見解，有更多的對話。

** 服務單位：政治大學台灣史研究所
通訊地址：116台北市文山區指南路二段64號季陶樓後棟340521室
E-mail: hy5595@nccu.edu.tw



二次戰後，台灣從1949年展開的三七五減租，到1953年推動的耕者有其田，一系列農村土地改革的政策，強力衝擊原本農村政經結構，使其產生了根本性的改變。地主階級的政經地位及影響力的下滑，在產業方面，特別是，從原本農村資本往產業資本的轉移，並影響此後台灣工業的發展，都是戰後台灣政治經濟史上重要的內涵。以這次論壇提供討論的主要論文而言，整體論文的内容論述展現了作者強烈的企圖心，針對目前台灣土地改革的歷史意義，及其歷史背景的既有研究成果的論證，進行全面性的檢討與再建構。¹無論是過去左派或是右派的研究成果，透過前述論文的重新再檢視，也提供再一次探討有關台灣農村土地改革與經濟發展關係的場域，這也是這一次論壇的主要意義。

基本上，這次論壇討論的主要論文，確實與過去農村土地改革的研究，有相當深刻的對話，並且試圖透過檔案及史料，提出與過去不同的解釋，這在大會提供的論文中，都有了清楚的論述與說明。就社會科學的研究而言，透過檔案與史料作為論證基礎，再佐以理論性的解釋，並不多見，加以和過去不同解釋進行全面性的對話，在學術研究上，有其不容忽視的重要性。

一、兩個基本觀點

作為回應的與談者，主要的角色則是希望能夠提供，不同的思考向度，與主要的專題報告作對話。首先，就基本的假設而言，國民黨當局在台灣推動的農村土地改革，當然有其台灣內部與外部的國際因素的影響，也牽涉到國民黨當局，在意識形態上改革的面向和統治台

1 論壇的論文主要是由瞿宛文、廖彥豪和瞿宛文、何欣潔撰寫的三篇論文，進行「重探台灣戰後農村土地改革」的專題討論。文章刊載於2015年3月出版的《台灣社會研究季刊》第98期。



灣正當性的建構問題。如果，要從國民黨當局，在台灣推動農村土地改革，來思考國民黨當局在中國大陸與在台灣，不同的統治結構，可以發現，在某種意義上，政治權力的掌握者與土地擁有者的關係，是影響土地改革政策落實的重要因素，這個傳統的解釋，仍有相當的意義。在論文中不斷被提出的農復會主任委員蔣夢麟，在他回憶錄性質的《新潮》一書中，便指出了：國民黨北伐以後，之所以土地改革無法有效推動的原因，就是在於政治權力的掌握者，在某種意義上也常常是大地主的代表。對於致力推動農村土地改革的蔣夢麟而言，此一政經結構正是國民黨當局在中國無法有效推動土地改革的重要原因。那麼，1949年在台灣推動三七五減租，此一政策得以順利落實之際，陳誠統治下的台灣，統治集團與地主的代表身份是否重疊，這當然是一個值得考察的面向。

蔣夢麟的回憶在敘述台灣當時土地改革可以有效展開的因素時，提出了包括：二二八之後軍事統治高壓的氣氛，以及政治權力的掌權者，與土地的擁有者，相對沒有重疊的糾葛，在某種意義上，確實也是國民黨當局，得以在台灣貫徹土地改革的理念的重要條件。²何以深知影響土地改革政策的內外因素、且為當局者的蔣夢麟會做如此的論述，後繼的研究者又該如何探究其觀察的意義，值得進一步再思索。

其次，透過農村土地改革政策的推動，確實影響了台灣農業收益的重分配以及工業的發展。不過，值得進一步思考的問題是：政府在此一土地改革的過程中，不僅汲取了更多財政的資源，而且擠壓農村剩餘扶植的工業發展，就扶植工業的經營者而言，主要的出身背景為何？而透過進口替代扶植的產業和日後出口擴張的產業關係，彼此關係又是什麼？

2 蔣夢麟(1967:19-21)。



二、幾個例證的思考

為了更詳細說明上述兩個觀點，以下先以四大公司的股票做為地主土地遭徵收的補償為例。實施耕者有其田政策之時，除了實物債券之外，同時以四大公司的股票作為被徵收土地地主的補償。過去比較通俗的歷史(課本)論述，常常容易誤導讀者，取得股票的地主便轉換成為企業主。前述論壇的相關論文對此一產業發展的變化，也有相當的討論。問題是：台泥、台紙、工礦和農林四家公司在轉型為民營企業之際，其資本有無進一步擴張，或是高估，出現印股票換土地的可能？而在欠缺股票交易市場的條件下，大部分取得股票的地主，若不是低價出售股票給收購者，股息的配發便成為持有股票的重要收益。審視四大公司的營運和配息狀況，早在政策尚未實施之際，台籍菁英就已經試圖透過集體陳情的方式，希望改以台糖、台肥等營運狀況及前景較佳的公司股票作為土地的補償。³不過，此一要求並未被國民黨當局所接受。如果進一步考察國民黨當局的決策過程，更可以看出以國營企業股票做為地主釋出土地補償，政府趁機取得利益的狀況。1952年4月底政府完成扶植自耕農條草案，政府考量需支付的土地價款，決定將台灣的國營事業股票做為地價補償，除製糖和電力外，其餘國營事業將完全移轉民營。⁴到了同年10月29日行政院為配合實施土地改革案，組織「公營事業估價委員會」後，決定重估工礦、農林、水泥與紙業四公司之資本淨值，如四公司股票不足補償時，再將台肥納入。⁵大規模縮小預定釋出的國營事業範圍。1953年5月9日委員會估

3 1952年初，政府在擬議將國營事業股票做為地價補償時，就先排除了台糖。詳見後續的討論。

4 蔣夢麟(1952:5)。

5 范心仁(1953:1)。當時政策擬議的理由是立法院第11會期及台灣省臨時議會第1屆第4次大會通過建議委員會先估定四大公司的淨值。



定台泥、台紙、工礦、農林、台肥五家國營事業價值，⁶將這些公司原資本額大規模提高七倍至十一倍之多，⁷如此台泥、台紙、工礦、農林四家股票總值膨脹為8.23億，已經超過需用股票補償地主金額的7.7億元。因此在資產重估後，政府也就不必再釋出台肥了。⁸換言之，政府透過國營事業的資產重估，大規模提高了四大公司的資產淨值，筆者過去進行口述歷史訪談時，也發現一些口述者提及台泥（進口替代政策的受益公司）配息較佳，台紙的狀況稍遜，工礦和農林的股票配息則乏善可陳。

另一方面，取得土地的佃農則必須分年攤還取得土地的價款（實物）。再加上國民黨當局實施田賦徵實、隨賦購買等政策，透過低估糧價取得更多的財政收益，至於為農民長期詬病，高估肥料價值的肥料換穀政策，更是汲取農民所得的「利器」。⁹在此一政策推行的脈絡中，政府擠壓出較多的農村剩餘，強化可以扶植工業的財經資源，轉而支援工業發展。從經濟發展的歷程來講，這一個轉化是歷史的事實，不過，國民黨當局在遊戲規則的大方向上與細節操作，發動的權力、時間與步驟，乃至決定徵收地主農地所需釋出的國營企業的資產淨值和釋出國營事業的範圍、規模，仍保有絕對的優勢。當然，這並不意味著台灣本地地主找不到任何方式企圖為自己的權益發聲，本次論壇的文章已藉由勤奮的史料梳理找到了例證。然而此處所欲強調的是，這些例證在整體土地改革的敘事中，在估量政府與地主的力量上，能有效說明的範圍究竟有多大？以及地主及其代言人對政府決策的影響力，又有多大？

或許有另一個例證可供探究此問題，亦即從政府的資源應用來

6 《全民日報民族報經濟時報聯合版》（1953年5月12日）。

7 林希美（1953：9）。

8 范心仁（1953：2）。

9 劉進慶著，王宏仁，林繼文，李明峻譯（1995：136-148）。



看，政府取得的農業部門擠壓出來的資源，所主要投入的工業發展的項目，代表的是什麼意義？就此而言，也可以從農工部門轉換的後續發展，探究其歷史意義。長期以來，關於戰後台灣經濟發展的解釋，往往強調政府主導的經貿政策，從進口替代到出口擴張的演變，是1950到1960年代影響台灣經濟發展政策主要正面因素。不過，從當時進口替代的主要產業棉紡織業為例，可以發現，政策扶植的工業主要是由與國家資本相關的企業所經營，為了維持被扶植企業的利潤不被稀釋，且減少企業的競爭，政策上採取壓制台灣本土資本投入此一政府資助、扶植展業的狀態。此一現象，站在相對左派觀點的劉進慶的研究中，已經清楚地指出。至於台灣本土資本，以台灣紡織為代表，則必須透過吳三連政商關係，以及吳修齊、吳尊賢兄弟和尹仲容等財經官僚的關係，才得以在晚期成立台南紡織公司而在進口替代完成之後，政府的政策原本是以「減產」作為因應出口擴張是晚期加入此一產業的台南紡織，透過人脈說服的結果。¹⁰因此，在國民黨政府政策主導下的此一產業的結構，存在著政府支持、扶植特定的產業集團的問題。而政府原本的政策也和一般印象中，並非一開始就計畫推動從進口替代到出口擴張的產業政策。

不僅如此，進口替代扶植成功的棉紡織業企業與之後出口擴張政策下的紡織業企業的關係，之前研究就有以紡織業為例說明了：透過國家政策補貼、扶植的棉紡織工業企業，相當的比例在政府政策轉往出口擴張改變之後，特別是以出口為主的化纖產業發展以後，一些原本被扶植的產業並沒有往出口擴張轉型，有的則更往政府扶植的新產業發展。¹¹特別是，以出口到美國的紡織品為例，國民黨當局採取「紡織品配額永久持有的制度，造成生產不足的配額擁有者可能利用配額不當得利，而原本未有配額或配額較低的廠商，縱使生產量較大，或

10 吳修齊(1993:207-210)。

11 林忠正(1995:127)。



產品的單價(附加價值)較高卻無法取得(新)配額順利出口」,則必須付出經費向實際上無須出口配額的企業購買配額的制度。¹²配額制度的不合理,特別是固定配額制度,更突顯了產業發展中,對於非扶植企業的相對剝削與打壓。¹³就此而言,透過土地改革,從農村流出轉換成為產業資本,得以在台灣經濟中扮演重要角色的中小企業,相較於政府產業政策支持、培植的企業,是相對被忽視,甚至遭到剝削的群體。

如果原本以地主為主力的農業金融資本,從農村流出轉往產業發展,是這一波台灣經濟轉型的重要成果,其中又以中小企業為大宗,他們在政府經濟政策下,成為政策的弱勢族群,所蘊含政經結構的意義,也值得進一步探討。

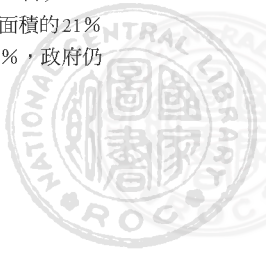
三、國民黨當局政策邏輯的再思考

再就土地改革的理念進行檢討,如果執政者(黨)以耕者有其田作為農村土地政策的指導,那麼,透過政策促使地主的土地釋出,由原本租佃者放領,進行的土地改革,當然是重要的一環。可是,單單強調此一面向,是難以達成耕者有其田的理想。就此而言,公地放領政策的推動與有效落實,是另一個重要的環節。戰後國民黨當局在台灣透過對日本官方、民間資本(資產)的接收與國有化的過程,官營企業實際上,也是台灣農村土地的重要擁有者,包括台糖就是指標性的公司。雖然有公地放領政策的實施,但國家掌控的官營企業仍然保有相當多的農地沒有進行放領,¹⁴這對於耕者有其田政策的推動,存在某一種制度上的矛盾,也影響耕者有其田政策或是農村土地改革理想的落

12 侯家駒(1981:5-6)。

13 此一制度直到1984年才有根本性的改革,參見《中央日報》(1984年10月24日)。

14 政府從日本人手中接收的農地,總計有181,490甲,約佔戰後台灣耕地總面積的21%強。公地放領分六期實施,實際放領了71,666甲,佔公有地總放領的39%,政府仍控制109,824甲的農地,是全台最大的地主。陳誠(1961:43、56)。



實。當時農復會的顧問雷正琪(Wolf Ladejinsky)，在給蔣介石總統的函件中，曾經針對此一問題直接提出，要求國民黨當局進行檢討，以促成農村土地改革進一步推動。¹⁵這個政府政策本身的矛盾，呈現了國民黨當局在進行土地改革政策之時，對於其所掌控的土地資源，與地主所擁有的土地資源之間的差異性處理。而此一差異性的處理，在排除共有土地的地主保留地之事例上，更被凸顯。台灣農村的土地由於歷史社會的因素，有相當的比例屬於共有的狀態，在本次論壇討論的專題文章中也提出這些共有農地的地主，有相當比例是屬於弱勢的狀態。相對於對政府在放領政策後仍掌控、擁有大量的農村土地，對民間舊有習慣所擁有的保留地卻不願彈性處置，反映了國民黨當局決策菁英，推動土地改革的內涵與侷限。

至於這次論壇中，還有一個相當重要的議題，是針對土地改革政策結構的探討，提出了和過去解釋有根本性差異的論述。亦即主張台灣本土地主階級及政治菁英，透過彼此結盟，並利用二二八的問題，取得了向國民黨當局施壓的運作模式。如果此一說法有效，那麼不僅在土地政策上，必須提出有效的證據，相對地，在於國民黨當局其他政策的決定中，也應該有其他更多的案例，才能夠強化此一論述的有效性。另外，更弔詭的是，在研擬耕者有其田地地主保留地面積時，1952年8月台灣省臨時省議會通過農民可以保留的耕地面積，7-12則水田可保留2甲，旱田保留4甲；但1953年1月立法院審議通過的結果，水田則改為保留3甲，旱田保留6甲，均提高0.5倍的面積。¹⁶換言之，本土地主代表色彩濃厚的台灣省臨時省議會通過的地主保留地，反而比中國大陸來台外省籍菁英主導的立法院通過的保留地面積還小。

15 1952年9月13日農業參事雷正琪博士致函總統蔣中正有關公地放領事。黃俊傑編(1991：179-181)。

16 從國民黨提名的資料中顯示，參與228事件的政治菁英欲取得黨部的支持參政，有更多的障礙。黨部也直接以此為由，決定不提名苗栗劉派的領導人劉闊才參選縣長吳望俊(1953：43-44)。



從另一個角度來看，回到1949到1953年的台灣的政治體制的架構，可以發現，地方與中央之間，並非對等的狀態。在制度上，從省到各縣市，地方幾無自治權限可言，但所謂的台灣省與行政院의對抗，是在極為特殊與短暫的時空環境下才得以成立。吳國楨和陳誠，一方面派系不同、主張不同，兩者的政治走向也有相當的歧異，但兩方的對抗之所以出現，在某種程度上，也是因為以蔣介石為核心的國民黨當局所樂見的狀況，因此，到吳國楨離開省主席，最後流亡美國之後，宋美齡仍然具名寫信給吳國楨，表示代替蔣介石總統邀請他返台的意思，當時提供的職務，包括行政院長、總統府秘書長等，而對吳國楨就任要職後的期望，則鼓勵他可以繼續與陳誠周旋，而和蔣經國合作。¹⁷就此而言，所謂中央與地方的互動關係，是否可以用本土政治菁英的有效主導來解釋，是值得再考慮的。

就算只聚焦於吳國楨時期的省政府，在中央政府與台灣省政府統轄區域幾乎重疊的情況下，稱呼省為「地方」，在事實上難以說明。從1945年以來台灣省的體制變革進程由國民黨中央完全主導，行政長官與歷任省主席的任命，基本上皆出自蔣介石的意志，或是其為取得外在支持的政治任命，其中陳誠與吳國楨的任命更代表中央對於確保台灣的強烈意圖。換言之，當與中央政府實際統治地域99%以上重疊的台灣省政府，其重要政策皆須經由黨與政的中央認可，特別是在中華民國政府遷台，行政院在台辦公之後，台灣省政府負擔的中央政府委辦行政作為越多，其主要意義應是協助中央政府在台灣紮根，而非是可與中央對抗的證明。由此來看，論壇文章中試圖對於國民黨政權「強中央弱地方」既有評價的翻轉，在省的層級上，恐有再商榷的必要。

更重要的是，在所謂的二重侍從體制，或者是中央的黨國菁英與地方的台灣本土菁英之間的劃分，省政府這個層面，實際是劃歸中央

17 吳國楨手稿，黃卓群口述，劉永昌整理（1995：566-582）。



黨國菁英的範疇內。簡單來說，中央派任的省主席，如果與上級意見不同，它所代表的也未必是台灣本土菁英的利益，而往往是國民黨內部結構性的衝突。例如，行政院和立法院的互動，也值得在當時歷史脈絡中加以理解，國民黨實施改造後，陳立夫被迫出走，以齊世英為首的CC派，在立法院的運作中，仍有相當的實力。包括電費加價額與出版法修正案等議案上，他們皆與行政部門出現強烈的對抗，甚至延宕了行政院政策的落實。我們能對立法委員的作為，解釋成民意的展現嗎？¹⁸

最後，從1958年成立總統府臨時行政改革委員會，針對台灣地方自治以及中央和地方的考察報告中可知，中央政府不理會甚至直接修改台灣省議會的決議，是當時非常常見的現象。縱使黃朝琴等省議會的領導人對此多次表達不滿，仍然無法得到改善。¹⁹換言之，沒有中央的支持，台灣省議會根本沒有能力制定任何可以在台灣有效施行的台灣單行法規，更遑論去動搖中央的政策。因此，如果中央政府願意採納地方政府的政策意見，固然在某種程度上，或許是對地方的尊重，但更重要的是，這一定是在國民黨當局可以接受、而且願意推動的範圍內來展開的。而且國民黨籍省議員在省議會占絕大多數，在國民黨改造以後，已經可以有效透過黨政運作，根據既有的法規，在台灣省的層次做出符合中央政策的決策。縱使如此，國民黨當局仍不願透過覆議，來打消省議會的決議，而由行政院不經過協商，直接修改省議會通過的地方法規，逕自公佈施行。

四、日治後期的經濟統制與土地改革關係的再思考

最後，與論壇主題關係較為疏遠，但是在相關論文中也被提及的

18 薛化元(2012:2-10)。

19 王雲五編(不祥:234)。



是日本統治時期對土地改革的影響部分，也有再檢視的必要。

在日治初期廢大租戶，使小租戶成為名實俱符的地主，或是地籍制度的建立，對於戰後台灣土地改革，都有相當的影響。不過，在日本統治台灣末期，無論在日本或是台灣，經濟統制體制進一步弱化了台灣的地主階級，對之後的土地改革也有一定正面的助益，則相對受到忽視。從制度的角度來看，也值得再審酌。

1937年中日戰爭爆發，對當時的日本帝國而言，除了汲取更多資源投入戰爭之外，另一項重點在於安定後方，因此在戰爭之初，即制定許多安定農村、漁村的政策，例如公租公課、電燈費、醫費的減免，特別是當時農村的勞動力流出成為重大問題。根據調查，當時日本的農民大致可分為自耕農(自作)、自耕兼佃農(自小作)、佃農(小作)，農民人數以自耕兼佃農(自小作)為最多，同時被徵召前往戰場的人也以自耕兼佃農(自小作)為最多，因此為避免後方發生動亂，對於佃租的減免、維持自耕農階層，都是此時的核心政策。²⁰1937年日本第70回帝國議會開始討論農地法案，²¹1938年通過農地調整法(法律第67號)，第一條即明定，本法目的在於為謀求農地所有者及耕作者的地位安定，以及維持增進農業生產力，同時為了農村的經濟更生以及農村的和平而調整農地關係。²²1939年基於國家總動員法第19條，以敕令823號制定頒佈「佃租統制令」(「小作料統制令」)，抑制佃租上升，日本本土從12月11日開始實施，外地包括朝鮮、台灣、南洋群島，則從同年12月18日開始施行，²³其後，更有1941年的「臨時農地價格統制令」、「臨時農地等管理令」等法令。此外，更在地方召開地主懇談會，商討佃租的改善，並發表自耕農維持耕作的辦法，或由農業會

20 楠本雅弘、平賀明彥編集《戰時農業政策資料集》1(1): 24; 楠本雅弘、平賀明彥編集，《戰時農業政策資料集》1(3): 91-94。

21 農林省農務局(1937: 1-214)。

22 農林省農務局(1938: 243)。

23 農林大臣官房調查課編(1941: 267-268)。



釋出農林事業地給佃農，這可說是戰前台灣土地改革的先聲。²⁴

參考書目

- 王雲五編。出版年不詳。《行政改革建議案檢討報告(上)》。台北：行政院。
- 台灣經濟年報刊行會編。1941。〈台灣經濟日誌〉。《台灣經濟年報(1)》。台北：南天書局。
- 台灣經濟年報刊行會編。1941。〈台灣經濟日誌〉。《台灣經濟年報(2)》。台北：南天書局。
- 台灣經濟年報刊行會編。1941。〈台灣經濟日誌〉。《台灣經濟年報(4)》。台北：南天書局。
- 吳國楨手稿，黃卓群口述，劉永昌整理。1995。《吳國楨傳》(下冊)。台北：自由時報企業股份有限公司。
- 吳望俔。(1953年7月)。〈實施耕者有其田條例的立法(下)〉。《中國經濟》34：42-47。
- 吳修齊。1993。《八十回憶(下)》。台北：龍文出版社股份有限公司。
- 林希美。(1953年9月10日)。〈論出售公營事業之移轉經營及股票之流通與保值〉。《中國經濟》36：7-9+3。
- 林忠正。(1995年9月30日)。〈台灣紡織工業發展政策之研究〉。《台灣風物》45(3)，172-121。
- 范心仁。(1953年9月10日)。〈公營事業移轉民營問題〉。《中國經濟》36：1-3。
- 侯家駒。(1981年8月1日)。〈外銷配額制度必須改弦更張〉。《今日財經》237：5-6。
- 陳誠。1961。《台灣土地改革紀要》。台北：中華書局股份有限公司。
- 黃俊傑編。1991。《中國農村復興聯合委員會史料彙編》。台北：三民書局股份有限公司。
- 楠本雅弘、平賀明彥編集。1988。《戰時農業政策資料集》1(1)。東京都：柏書房。
- 楠本雅弘、平賀明彥編集。1988。《戰時農業政策資料集》1(3)。東京都：柏書房。
- 農林省農務局。1937。《第七十回帝國議會二於ケル農地法案審議ノ概要》。東京：農林省農務局。
- 農林省農務局。1938。《農地調整法令解說》。東京：農林省農務局。
- 農林大臣官房調查課編。1941。《戰時農林政策：農林年報2600年版》。東京：農林

24 台灣經濟年報刊行會編。〈台灣經濟日誌〉。《台灣經濟年報(1)》，37、50、52；台灣經濟年報刊行會編。〈台灣經濟日誌〉。《台灣經濟年報(2)》，722；台灣經濟年報刊行會編。〈台灣經濟日誌〉。《台灣經濟年報(4)》，10-11、17、34、45。



大臣官房調查課編。

劉進慶著。1995。王宏仁，林繼文，李明峻譯。《台灣戰後經濟分析》。台北：人間出版社。

蔣夢麟。1967。《新潮》。台北：傳記文學出版社。

蔣夢麟。(1952年8月21日)。<〈台灣三七五減租成功因素及限田政策實施後的幾個問題〉。《土地改革》2(12)：4-6。

蔡文模、倪搏九、楊慶雲紀錄。(1958年4月8日)。<〈第一屆立法院第二十一會期第七次會議速紀錄〉。《立法院公報》21會期第4期：4-72。

薛化元。2012年11月10日至11日。<〈外省人自由派菁英戰後台灣政治改革的訴求：以齊世英為中心〉，「戰爭與女性：1940年代中華圈的文化接觸史國際研討會」，日本神戶大學等主辦。

報章雜誌

《中央日報》。(1984年10月24日)。第2版。

《全民日報民族報經濟時報聯合版》。(1953年5月12日)。<〈出售5公營單位，全部已估價完成：政院核定後即發股票〉，第3版。

