

由鄉莊社會到現代社會

從土地所有制度演進重看台灣戰後初期農村土地改革*

何欣潔**

Changes of Land Institute in Taiwan

Tenancy System and Postwar Land Reform

by Hsin-Chieh HO

關鍵詞：土地改革、土地所有制度、土地所有權、業佃關係、鄉莊社會

Keywords: land reform, land institute, property rights, farm tenancy, peasant economy

收稿日期：2013年12月25日；通過日期：2014年12月20日

Received: December 25, 2013; in revised form: December 20, 2014

* 本文改寫自台大城鄉所碩士論文《由「鄉莊社會」到現代社會：土地改革作為現代化計劃(1949-1953)》(2012)。感謝瞿宛文教授長年耐心指導，碩論口試委員華昌宜教授、趙剛教授與兩位匿名評審委員提供諸多寶貴意見，以及廖彥豪同學的資料分享、提點與協助校正。

** 服務單位：台灣大學建築與城鄉研究所
通訊地址：106台北市大安區羅斯福路四段1號
E-mail: puffer359@hotmail.com

摘要

本文對於台灣農村土地所有制度如何形成，進行歷史性地考察。明清之際，漢人因沿海人口壓力而來台移墾，循中國沿海盛行之制度於台灣以業佃關係進行農作生產，社會面則以鄉莊組織進行基層自治。日本殖民時期，台灣總督府為使日本資本進入台灣，而漸次改造業佃關係，成為一配合日本殖民政策發展目標、可供土地融資之土地所有權。於此同時，國民政府於大陸形成以土地改革作為現代化計畫之一部分，卻從未成功，終至潰敗於成功執行土地改革的共產黨之手。退敗台灣後，於共產黨的競爭壓力之下，以美援為輔助進行了土地改革。

1949年至1953年的農村土地改革，對台灣的業佃關係進行徹底的介入與改革，將原有業主權與佃耕權均改造為排他、可轉讓、以個人為權利主體的所有權，並透過共有土地之徵收，將過往以鄉莊社會為主的經濟模式，逐步轉變為現代國家治理模式。自此而後，農村土地所有權制度確立，台灣農民的耕作生產與鄉村治理逐步納入國家可掌控治理之範圍。由此歷史視野觀之，每一階段的土地所有產權變化都與當時的國家政策相配合，在國家對農村社會資源的汲取或改造想像之中，產權成為重要的治理工具，變更產權的同時，也均將引發鄉莊社會的變遷與農作生產方式的改變。

於農村土地使用引發諸多討論之今日，對於土地所有制度進行歷史性的考察，有助於我們重新思考上世紀土地改革運動對於台灣戰後經濟發展的意義。

Abstract

This paper examines land reform in Taiwan from a historical perspective. Since early Ching dynasty, Chinese peasants began to settle in Taiwan in large numbers and brought the tenancy system with them from the Mainland to cultivate the land. After 1895, the Japanese colonial government had succeeded to build up a modern sugar economy in Taiwan and modernize the agriculture sector. It carried out a land reform to introduce modern land property rights system. While on Mainland China, the Nationalist government had advocated peaceful land reform to counter the rising influence of the CCP, but failed to implement it before its defeat in 1949. In Taiwan, KMT remembered the lessons of its failure. It carried out land reform and controlled the rural area in Taiwan. As part of the modernization plan in Taiwan, the land-to-the-tiller program turned tenant peasants into small holders, established modern private land ownership institution, and transformed the organization of peasant society.

一、前言

二十一世紀第一個十年，「土地正義」¹成為台灣社會的重要關鍵詞之一，私人土地所有權與國家的拉鋸戰爭，則是爭議的重要核心。但當我們自當下的土地爭議暫時抽離，回顧戰後數十年來的台灣，會看到完整、明確而有效的土地所有權制度，一直都是中華民國治理台灣農村的重要基礎，更進一步來說，這制度是台灣戰後發展過程中得以執行「以農養工」政策、使農村為工業化所用的基礎。這對一個發展中國家來說，並非一件容易的事，數以千計的古老文明在轉型為現代民族國家時，在「建立所有權」的關卡上吃盡了苦頭—譬如至今菲律賓的佃農與巴西的無地農民仍然為數眾多；許多國家無法確立明晰而可執行的土地所有權制度，也無法馴服廣大而頑強的農村，使之成為工業化與城市化的後備軍。台灣在1949年至1953年進行的農村土地改革，確實是罕見的「發展成功」案例。

自2009年的大埔事件²之後，台灣社會對土地徵收開始出現質疑的聲浪，在「質疑土地徵收」的過程中，附隨而至的效應，是傾向將「土地所有權」視為是理所當然的存在，並將其當作「反抗暴政」、抵抗徵收的制度工具。然而，當今熟悉的明確、排他、可自由而安全地轉讓的土地所有權，原即是由國家保障的制度，為公益而適度徵收，原是

1 在近年的語境中，應多指涉反對政府以開發工業區為由浮濫徵收私有農地與住宅。

2 大埔事件是一起發生在臺灣苗栗縣竹南鎮大埔里居民反對政府區段徵收與強制拆遷房屋的抗爭事件。事件起源於行政院國科會科學工業園區管理局因應新竹科學工業園區用地已呈飽和狀態，規劃約157.09公頃用地作為新竹科學工業園區第四期擴建用地竹南基地，於2001年5月18日完成竹南基地細部計畫。其中苗栗縣政府為執行「新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區」都市計劃，以區段徵收方式，進行徵收。2010年6月9日，苗栗縣政府在佔百分之九十八當地地主同意區段徵收並完成抵價地申請後，進行整地工程，同時對於在區內尚未同意徵收農戶但已被強制徵收的農地上，在即將收成的稻田中直接執行整地施作公共設施工程，破壞了徵收範圍的稻田，引發全國性抗爭。

制度重要內涵之一。但在台灣，土地所有權的制度變遷未被眾人自歷史角度進行整理，制度的內涵與社會公信力自然也無由建立。在種種社會運動挑戰過往「威權」的今日，回顧制度形成的歷史，才是引領制度變革的重要憑據。台灣農村土地所有權從何而來？該往何處去？能否在成功帶領台灣往「發展」的下一步前進？本文想嘗試對台灣農村土地所有權制度的生成、變遷，以及制度維護者由「鄉莊」³到現代國家的過程，做出初步整理。

簡言之，自清代開墾過程中形成、轉化的租佃制度，歷經日本殖民現代化工程與戰後土地改革後，一步步將土地由農業經濟社會中的農民「資產」，轉化為利於經濟發展的「資本」，使二次戰後的台灣得以走上戰後經濟發展之路，弔詭的是，本文將呈現，在反抗語言中，所憑藉的明確、排他、可自由轉讓的土地所有權的制度，正是「威權」政府在戰後初期、以社會公平之名而施行土地改革才得以建立的。以下將這土地所有權制度的轉變，歷史性地逐一探討之，然首先將於下節對相關文獻做一檢討。

二、工業革命、財產權與鄉土中國

於進行歷史討論之前，本文想先從經濟史的角度，回顧目前習以為常的「土地所有權」起源與定義，以及此一制度興起之前，與台灣地理生產環境相近的中國華南地區，如何進行鄉村土地所有與使用安排。

在諸多關於土地所有權的討論中，North (1981) 指出，財產權 (property right) 是降低交易成本的重要工具 (頁 45)。若財產權沒有被

3 此處的鄉莊定義，採戴炎輝 (1963) 考察所得，是台灣在經歷日殖現代化運動之前的社會制度與土地所有樣態，也是業佃制度得以運作的背景。在台灣開墾、械鬥歷史之下，鄉村社會形成「莊」的共同團體，戴炎輝 (1963) 指出，莊內居民對土地發生共屬意識 (頁 223)，且為地方自治團體，不但為莊民之法的意識所支持，即官亦予承認，官對莊事，除治安及徵稅外，通常不過問，寧是放任莊之自治 (頁 224)。

充分界定，導致交易成本過高，則「個人在社會上的投資所得的收益與整體社會收益相等」的狀況不會發生，個人與企業將缺乏進行生產、創新、資本積累的誘因，新古典模型所假定的經濟成長也不會開始。因此，個別所有者之間透過市場契約轉讓財產權時，這財產權必須具有排他性，意即被清楚地指認權利關係並排除他人的使用收益，並使其成為可衡量的標的，也有制度以確保其在現實中被執行。

在這樣的基礎之上，North (1981: 73) 重新提出財產權與工業革命的關係，認為明確、排他、並被確實執行的產權，是推動工業革命的制度背景。工業革命發生的原因是市場規模的成長，進而使專業化與分工程度增加，因而引起經濟組織與財產權制度的變動，並降低技術變化的成本；而排他性財產權有利於擴大專業化和分工，並且演變出專業化的組織形式「國家(state)」來界定、裁決和執行財產權。有別於人類由狩獵社會邁向農業社會的第一次經濟革命；國家衡量資源、進行分級並以暴力優勢確實執行，才能夠降低交易成本，引發經濟成長。

de Soto (2001: 66) 則進一步分析，所有權正是資本主義體制得以運作的關鍵秘密。de Soto 指出，所有權制度能確定資產中的經濟潛能、將分散的資訊綜合融入一個制度，使資產能夠以較低的成本被買賣交換，也保障交易安全。de Soto 更認為，美國之所以能成為世界上最重要的市場經濟國與資本輸出國，關鍵便在於對於「對於不合法財產所有權的認可與接納」，將人民掌握的資產納入正規法律制度，才使其能夠創造資本；反之，則恰恰正是許多前共產國家與第三世界國家追逐「發展」失敗的原因(頁181)。

在這樣的歷史研究之下，張五常(1967)關於佃農制度的評價，看來更接近一位優秀經濟學家的腦內體操，而非真正替台灣所有權制度做出認真探討的研究。在張五常的佃農理論中，他指出，私有產權的定義包括土地的使用權、自由轉讓權、不受干預的收入享用權，有了這三種權利，所有權是「不需要的」。張五常的理論以台灣土地改革

為例，但恰恰正在台灣的土地改革脈絡下，佃農理論的說法是反歷史的：若沒有推動以「讓佃農擁有自耕土地所有權」為政策目標的耕者有其田，台灣的土地私有產權制度便無法完整建立，張五常所言「有了這三種權利」的「有了」亦不會發生。亦即佃農理論做為一種理論要能夠成立的「前提」（即此三種現代土地私有產權的確立），正是土地改革所帶來的。因此就歷史地來看，他的理論也可說是「不需要的」，或至少在1949年的台灣現實下來說，是反歷史的。

綜上所述，North的研究為本文帶來理論基礎，揭示了所有權的起源與基本要件；de Soto的觀點為本文的分析帶來經濟史的佐證，提出在後進國發展過程中，以產權現代化為核心，開展系列改革，最終達成經濟持續成長的理論。在這樣的角度下，我們初步理解近代「由國家保障、具有排他性而交易成本低」的土地所有權型態並非自古恆有，而是工業革命後的產物，也將1949年的台灣土地改革，得以放置在後進國家追求發展、建立資本主義體制的全球圖像內，此一過程也對台灣的鄉土社會造成巨大衝擊。

Shanin (1973: 195)指出，開發中國家以土地改革的方式進行土地所有權重塑，進而改造了鄉民(peasant)社會。Shanin指出，雖然各個國家的原因與狀況不同，但是若一個開發中國家的成員仍以鄉民為主，則國家施政的目標都是以「拆除鄉民傳統的社會經濟結構，追求現代化、快速的經濟成長、徹底保障社會的民主化為目標，國家最大的任務在於保證發展，避免積累落後、鄉民社會貧窮化以及農業內捲(agricultural involution)」，Shanin (1973: 196)認為欲達成這些目標的政策可分成兩類，兩類政策會同時存在，但會是做為一個長期政策的前後兩階段，一就是土地改革，二是建立鑲嵌於國家經濟並有助於國家經濟成長的新農業經濟。Shanin指出，土地改革雖然在初期會促進鄉民經濟，但卻是鄉民經濟轉變與消失的必要步驟。

同樣在鄉民研究(peasant studies)的取徑中，Wolf (1966)則將土地

統轄權(domain)分為世襲的(patrimonial)、俸祿的(prebendal)和商業的(mercantile)三種，並認為中國的地方官員對於一般鄉民擁有俸祿性質的統轄權，讓他們以國家代理人的身分，向鄉民收取稅租，並為己用；而地主的權力則帶著商業性質，土地被視為地主的私有財產，可用以買賣或獲利。在商業的統轄權中，土地是可以買賣的商品，且也與其他的商品一樣具有價格，買入土地的人預備將土地用於生產商品並出售，所以土地的購買價格是投資的一種。雖然商業統轄權已經具有可以買賣、抵押、做為投資獲利標的等特色，看起來相當接近近代土地所有權的形式，卻仍然與界定明晰、以現代司法體系為執行者的近代土地所有權的內涵殊異。Wolf同時認為商業統轄權有機會(但不一定)在工業化的階段成為強迫鄉民接受新式技術的主要工具，而影響生產的根本基礎。與Shanin的敘述互相對照，土地改革便是剪除這些擁有商業性統轄權的地主、使鄉民社會工業化的重要事件。

若參考費孝通(1991:8)對中國農村的觀察，則更可以進一步闡述，為什麼我們說鄉民社會中的私有土地，與現代的土地所有權樣態是有所區別的。按照費孝通的分析，中國因為自然地理條件關係，耕地有限，為在珍稀的土地中養活廣大的人口，發展出了中國鄉土社會形式。其特色是以家戶為基本單位進行耕作，每家所耕面積小，住宅與農場距離近，父親死後兄弟分別繼承祖上基業，漸漸形成村莊。村莊形成之後，社會經濟形式便以家為基本單位再向外擴展一圈，以村莊集體進行水利工程、武力防禦村莊等一家一戶難以單憑己力做完之公共事務。而在這裡的土地私有形式，主要是透過直接開墾、繼承方式取得，村民與陌生人之間土地移轉與買賣，並非不可能，但絕非常態。

費孝通(1991: 79)進一步闡釋：

我在江村和祿村調查時都注意過這問題，「怎樣才能成為村子裡的人？」大體上說有幾個條件，第一是要生根在土裡：在村子裡有土地。第二是要從婚姻中進入當地的親屬圈子。這幾個條件並不是容易的，因為在中國鄉土社會中土地並不充分自由賣買。土地權受著氏族的保護，除非得到氏族的同意，很不易把土地賣給外邊人。婚姻的關係固然是取得地緣的門路，一個人嫁到了另一個地方去就成為另一個地方的人，但是已經住入了一個地方的「外客」卻並不容易娶得本地人作妻子，使他的兒女有個進入當地社區的機會。事實上大概先得有了土地，才能夠在血緣網裡生根。

同樣的敘述，出現在 Gallin (1979: 54) 對台灣土地改革前夕的觀察，以華南沿海移民為主體的台灣漢人社會中，土地所有制度仍與宗族關係密不可分：

(在土地改革之前)小龍村大多數的住宅地是親屬合有的土地。小龍村還有一種情形，就是土地登記的名義是充代表的某某村人，而合有人卻包括本村與鄰村的農民……小龍村最常見的一種合有地，是由成群堂兄弟或兄弟所合有。承繼先人的土地一般是這種所有團體形成的原因。通常合有土地的堂兄弟是分開各房的。這塊土地原來是他們各人的父親所合有的，或原來是它們祖父甚或更遠的祖先所有……若合有人是兄弟，情形又有不同。假使已經分家，個人就只耕自己名下的田。若是還沒有分，而這個家庭所有的經濟事務本來也是共同經營的，那麼就共同耕作整塊田地。有時可能剛剛承繼到父親遺下合有的土地；別的情形還有兄弟可能最近才共同購買了一塊地。

而由宗族漸漸形成的鄉莊，則發展出以村莊為單位的共有土地，村民對共有地是否可主張權利收益，是以是否於莊內有戶籍來判定，戴炎輝(1962：226)描述：

莊大率有莊廟，而莊廟有廟產。廟產通常係田園、廟基，但亦有房屋(廟以外)。其財產額不多，只以其收益維持平日香油而已。廟產通常以該廟之主神名義所有之，但實則莊產。廟產係莊人之公有，視某人於莊內有無戶籍，以定該人是否公有人。由他處來住本莊者有份，從本莊搬徙他處者則無份。⁴所謂公有，係相當於日耳曼固有法之「總有」。

廟產以外，莊亦有其他財產，如昌隆莊、武丁潭莊(現在屏東縣)有老禁山。昌隆莊之老禁山，係莊民公有之荒埔(甲數18甲餘)，以老禁山會名義同有之。其來歷係百餘年前，莊眾向茄荖溝莊番所買得者。該荒埔長茅草，於夏季有防洪之效，為保護人命、財產，尤其田園，故設此會而置此產。平時禁止放牧、刈茅草；於雨期過後(秋季)，則准莊眾到地刈茅草，一戶平均可得兩駄。關於此老禁山之性質，台灣私法一方謂「老禁山會係神明會之一種，由該莊全體住民所組織」；他方則謂：「因限於特定莊民始有刈茅之權利，似可謂為以該莊民為權利主體⁵之『入會地』(在此指該地為莊有，莊民得予用益)」。按我國過去，凡有會即有神；而莊有

4 值得一提的是，戴炎輝對此習俗之確定來自日殖時期1918年控民第140號判決，可確定在日殖中期後民間仍持續以此種形態之共有土地。

5 權利主體亦為歐陸民法體系之觀念，日人所著的台灣私法對台灣各地規範互動記載詳盡，唯多仍以民法權利與契約類型進行理解，故會出現日人以大租整理為先入為主之觀念理解劉銘傳清賦事業之情形。此處仍將兩說並陳，是因為可以此理解共有土地之形成與維持未必皆與宗教信仰相關，但究竟概念上如何理解，似乎可以不必囿於台灣私法見解。

特殊目的之施設，即另設團會。唯檢討其會、團之財產，即是莊民之公產。老禁山會之祀神，雖不能斷言，但似是莊廟神。又南岸莊（現在屏東縣）亦有樹山會。此為防風、防水及涵養水源，由莊眾所組織之會。其他，各地往往有牧牛公地、公海坪。亦具有莊產性質。

對此，趙岡（2005：77）則指出：「在中國傳統中義田和族產是族人共有的私產（private），但並非屬於某農戶個別所有（personal）。」綜合趙岡的說法，在經歷土地改革之前，台灣作為中國沿海經濟圈之一環，其土地所有制度混合著「身分法」與「財產法」之雙重性質，且因其與身分法上的宗族與親屬關係相結合，因此產生“private”但非“personal”的土地所有性質。

以此而言，台灣早期的土地私有制度是具有集體性質，卻非以「個人」為單位所有，而是以宗族或鄉莊關係下界定土地的「所有」，直到土地改革後「確實」實施的土地登記將其改變為「個人」為單位之樣態⁶為止。這是台灣產權制度變遷的歷史，也是與產權密切相關的經濟社會史。本文擬處理的，即是農村土地產權伴隨著強制現代化進程，而變遷為「個人、排他、明確」且「由政府強制界定」的過程，並同時使經濟社會產生由「鄉莊社會」⁷至「現代社會」的組織演變。

以這些討論為基礎，本文將開展台灣產權現代化歷史的考察。依序探討台灣移墾史中形成的業佃制度，並以劉銘傳的改革行動，指出

6 現行民法架構中仍有關於「共有」之規定，然而其內涵與早期鄉莊社會框架下的共有有所不同。現代民法物權編將「共有」分為「分別共有」與「共同共有」，後者用以處理祭祀公業等鄉莊社會所遺留的共有土地樣態，前者則以現代民法觀念規範土地共同持有、分割的權利義務問題。

7 此處的鄉莊社會，源自於戴炎輝（1962）的研究，鄉莊做為清代地方自治組織，其土地所有樣態有共有者，也有趙岡所指之“private but not personal”者，兩種樣態並存其中。在尚未有現代國家擔任產權執行者之前，鄉莊社會組織維持業佃制度的有效運作。

當時產權制度下，「官府」與「鄉莊」其實同時擔任「公共」角色，以此對比日殖現代化改革、戰後土地改革的差異。經過百年歷史回顧，本文將呈現產權制度的變革過程，並指出這些過程必然伴隨著統治者政治目標的設定與改變，反映產業環境的變化，也與每個時代的經濟社會生活緊密接合。

三、一田多主的土地制度：沿海移墾與業佃關係

關於台灣自清代至日殖時期的土地所有形態，台灣經濟史研究者東嘉生(2007: 48)在其研究中概括謂之，認為是由自由農民所墾的近代性零細土地所有，以及封建的、身分制的土地所有，兩者所構成的，簡其言之，由於明代中葉以後，中國大陸沿海土地不足，故產生了一批「失去生產手段且赤貧如洗的流民」，遷徙至台灣從事農業。自清政府統治台灣以後，因其頒布的拓墾法令採取申請許可制，另有一批「持有相當資本且充滿企業野心的少數人」，除了向官府申請開墾許可，取得合法的土地開墾之外，還佔據了廣大的荒地，雇用前述的流民們從事開墾或耕作。這即是台灣在清代的「墾戶」與「佃戶」的初始形成樣態。在這其中，也不乏官吏自行置產招佃，以為己業者。

將清代中葉的華南農業區放置在世界體系下來看，根據Frank(1998: 283)指出，在當時的世界貿易互動中，中國仍是全球經濟的中心，也是墨西哥白銀的最終歸宿。而除了自墨西哥掠奪而來的白銀，歐洲的工業製品在亞洲並沒有什麼競爭力，但在此一商業高度發展的社會中，中國的華南地區已經陷入人口壓力與經濟不平等的陷阱之中，正如黃宗智(2002: 149)指出：

在(18世紀的)長江三角洲……內捲式商業化使農業經濟能夠吸納更多的人口，但並沒有根本改變先前存在的社會不平等環境。人

口壓力和不平等並存的結果是形成了一個越來越大的貧農階級（在絕對數量上，即使不一定在人口比例上），包括無地的農業工人和佃農，後者也受雇打短工。

中國華南沿海的人口壓力與階級不平等的社會結構之下，下層的貧農階級來到台灣，成為東嘉生敘述的「一貧如洗且失去生產手段的流民」，受雇於少數具有投資眼光的墾戶，於土地墾成、列入官府徵收租稅的清冊內後，墾戶便成為有資格向實際墾殖的農民收取大租的大租戶。

及至乾隆年間，台灣民間的土地權屬關係已經發展為「大小租／多重地權」的關係。根據東嘉生（2007：48）的整理，台灣的大小租／多重地權制度於乾隆時期逐漸成形，及至劉銘傳擔任巡撫期間，其於光緒十二年（1886）首度向朝廷奏請施行清賦的奏摺中，這樣敘述大小租之間的關係：

臣渡台以來查訪民間賦稅，較之內地毫不輕減。詢之全係紳民包攬，如某處有田若干可墾，先由墾首遞稟承攬包墾，然後分給墾戶首，不費一錢，僅遞一秉，墾熟之後，墾首每年抽租一成，名曰大租。⁸

在清初時期便「業戶出名／承攬包墾，實歸佃戶承管」的狀態之下，東嘉生認為土地的實權由大租戶慢慢往佃戶移轉：

這一（業佃）關係的成立，一開始即有一種趨勢，那就是土地的實權漸向佃戶移轉，因在實質上，墾戶雖然像小國的君主一樣，徵

8 連橫。《臺灣通史》卷八。

收租稅；但其所有的權利逐漸失去與土地的直接關係，而成為佃戶的權利，同時由於佃戶世代從事此一土地的耕作，故遂慢慢掌握了土地的實權，事實上成為此一土地的地主。（東嘉生 2007：49）

大租權人可能因為開墾資本不足、伴隨土地開墾權利而來的守隘等勞役負擔、或農耕技術上的問題必須仰重現耕佃人參與開墾，業佃關係之間的地租產生實受到開墾歷史之影響，因而產生了風險分擔與耕作產物分配的慣習。

從一份乾隆七年（1742）間的台灣現耕佃人向熟番承租已墾成的土地時所訂定的小租契字便可以略窺一二：

立承贖耕字人張欽選，今因乏田耕作，前來親口問到土官敦仔身邊贖過水田五甲，坐落土名在社尾庄，併帶屋家一座，其家伙俱一齊備，另開小單。當日面議贖耕三年，遞年該納大小租粟共一百五十石，不論年冬豐荒，俱耕人送至岸社用租斗量交，不得減少升合。若修坡、築圳、橋路、庄規、雜費等項，俱耕人自理。至牛隻要小心耕養，如不小心失落駁斃，耕人應照契價賠還，或天與時氣不干耕人之事。⁹

在這個契字當中，土官敦仔是已經將土地墾成「水田」的業主，張欽選則是「乏田耕作」的現耕人，可以領到家屋、耕牛、器具等，而交給原地主的一百五十石中，同時含有必須交給官府的大租，以及業主因為將土地墾成而有資格收取的小租。雖然約定修坡築圳必須由現耕佃人負責，但既然已經載明為水田，表示當地應已有基本的農田水利設施，現耕佃人所負責者為修繕維護而已。值得注意的是，契字當中

9 柯志明（2001：300）。

註明田地的位置「坐落土名在社尾庄」，並非一個精準的敘述。可以窺見現代地政系統建立以前，業佃雙方訂定契約並無法釐定地籍四界，糾紛發生時，清政府也斷無可能按照現代民法或土地法的方式進行精確的裁判，而僅以調停雙方為目的，這是前現代的土地業佃關係儘管在外觀上具有土地租賃契約的特徵，卻無法被直接納入近代契約類型的原因。

所謂台灣的一田多主現象，嚴格來說並不能理解為許多人都得於同一塊田主張狹義的「所有權」，應該是指在一塊土地由荒地被開墾至田園的生產過程中，牽涉了許許多多角色，以致這些角色按習慣均可要求獲得土地一部份的收益。其上既無地政、司法機關所嚴格掌握的「所有權」，其他所衍生之權能如永佃權等等，不應視為現代民法主張的「權利」看待，而是一套清代台灣特殊的生產與分配關係。

在現代法規範體系中，民法中之權利欲得實現，必須向現實生活中毫無關係的法院求助，法官若欲做出「公平而正確的審判」，則個別土地權利之清楚明晰、甚至要求國家建檔備查都成為權利實現的必要條件；但在清代則否。以此思維要求清代土地關係「一田一主」、「清晰明確」，實忽略了人類社會有不同生產與分配方式之可能。

四、久佃成業：清中葉後業佃關係變化

若以此重看台灣業佃關係的歷史，早年大租權人面對一大片荒地，又因為取得許可而必須交租，有了交租壓力，就必須招募佃人進行開墾。此時大租權人與第一代佃戶的關係尚相對平等，隨著台灣島的農地開發面積從1683年康熙第一次發給大租的18,453甲，增加到1886年劉銘傳清丈的361,447甲，¹⁰第一代佃戶也逐漸累積財富，但當

10 清政府的官方數字，當然未必是精準的，所隱匿者必多，在此處只是用以指出農地開墾面積大幅上升的趨勢。

初向清朝政府請領牌照開墾的大租戶階層卻出現了分化，有部分順利地繼續以地租累積財富，破落賣地的也不在少數。

東嘉生(2007)對於清代佃戶逐漸掌握土地實權、大租戶沒落過程的描述可以印證這樣的說法：

自墾戶與佃戶的關係成立以來，固然有些墾戶的財富，日益增加，生活優裕，但同時也有零落破產的；後者或則出賣其權利，與土地失去直接的關係，結果，租權遂逐漸分散，而莫知所終。反之，當初的佃戶，則因每年農業之利，有些成了大富戶，且對土地有了直接的關係；其勢力駕乎過去的墾戶之上，而掌握土地的實權；事到其間，佃戶早已不是直接的生產者，完全可以算是地主；他們可以自由處分其所支配的土地；即其所管的土地，可以轉貸於佃人，使事耕種。

大租的租額，是在墾成當時，斟酌地味的肥瘠與水利的有無而定的，並無一定的標準；大體為其收穫的十分之一……小租權一方面負擔大租的義務，而同時則有可以開墾耕作田園的權利；小租戶未得大租戶的許可，是不能任意處分或轉讓這一權利的。即小租戶由大租戶租借土地，同時就得承認其佃權(債權)。不過，這種佔有權，當時的小租戶原已具備的；且此權利是無期限的，是可以永遠繼續的；又因小租戶可以自由決定其土地的耕作方法，並可自由為其果實之收益，所以這是強有力的永佃權，當時已經具備特權的要素……這完全是由小租戶(業主)與佃人間協定的，並不像大租之有等則。因此，現耕佃人就受小租戶經濟力量的壓迫，而處於不利的地位。(頁50)

進一步細究，對於台灣的業佃制度而言，「久佃成業」並非循環不

斷地發生的財產權制度變遷趨勢，而是發生在第一代墾戶（大租權人）與佃戶（小租權人）之間，因為台灣土地當時仍呈現「地廣人稀」狀態，大租權人要依賴小租權人的勞力開墾才能讓土地產生價值，因此，於當時的大租權人而言，對沒有生產力的荒蕪土地主張嚴格而排他的所有權並沒有太大的意義。但隨著土地的逐步開墾與人口持續上升，已經墾成的土地與未開墾的荒地間出現交易價值落差，而後繼來到台灣的人口，面對的可能不再是「有交租壓力的大租權人與未開墾的荒地」而是「承租土地耕作的小租權人與已墾成的熟地」，且有限的耕地隨著人口的增長，競爭壓力也隨之增加，在田地上投入勞力、資金的回收已經不若以往。而第一代小租權人在此時已因為墾成土地的過程，而取得土地的實權（東嘉生 2007：50），讓他們可以向現耕佃人收取較多的田租。

這樣的推論，我們也可以在史實中找到佐證。根據戴炎輝（1963）考證：

自何時起，永佃權始演變為小租權？據諸羅縣志康熙56年（1717），已有久佃成業主之氣氛；但似尚未定局。綜合當時之典賣等契件，迄至乾隆10年（1745）前後，佃權之處分，仍普遍用「杜退埔底」或「退田」等字樣，而尚稱給墾人為業主。至乾隆10年以後，立「杜賣田契」者已甚普遍，而稱給墾人為大租業主，佃戶自居為小租業主，任意典賣其業主權。（頁221）

而在論及清代民亂時，戴炎輝一併指出，清代民變實與「地利開盡」之現象有關，搶地搶水之壓力造成居民開始頻繁的分類械鬥。戴炎輝（1963）認為，朱一貴之亂（1721）前，台灣人口與土地壓力尚未形成，因此少見械鬥，但自朱一貴之亂開始，標誌著台灣地利開盡，械鬥也日趨頻繁（頁206）。若將時間兩相對照，則可以發現「地利開盡」

(1721)與「久佃成業」(1745)的時間相仿，與人口壓力以至小租戶地位開始上升之假設互相吻合。

另一方面，台灣的地租繳納在1843年由穀納制變為銀納制，反映了當時商品經濟的活躍程度，也影響了土地所有權的關係。正如東嘉生(1944)所指出：

台灣的正供(地租)繳納，其由穀納制變為銀納制，是1843(道光二十三)年的事；至其動機，則遠在1788(乾隆五十三)年林爽文之亂平定以後，台灣財政漸為困難之時，早由當時的台灣知府鄭廷理所提議。然其實行，則屬不易；僅改道斗為滿斗，即約增一成餘。至1843年，決行銀納制，穀一石改繳墨西哥銀二圓(但市價則為一石一圓)。隨此正供(地租)之改銀納制，同時，大租與小租自動改銀納制；但此有一前提條件，即當時的貨幣經濟，亦即當時的商品經濟，必須已發達至相當的程度。在此銀納地租的形態之下，交納於地主的，已經不是生產物，而是生產物的價格。由現物形態而向貨幣形態轉變，這是資本制生產的基礎，在此意義上，這不能不說是重大的質的變化。(頁52)

根據林滿紅(2011：32)指出，台灣的地租繳納在1843年由穀納制變為銀納制之當時，與中國同樣進入「銀日少、穀日多」之銀貴錢賤危機。1808至1856年間，因世界經濟變遷，中國白銀價格增長了2.5倍，此一現象對中國農村經濟形成了考驗。1840年時，曾有官員記錄指出：「夫民之赤貧者自食其力，無地可耕，欲求納糧而不得。其納糧者皆殷實戶也。」(林滿紅 2011：148)便是銀價暴漲而導致依賴同樣的田產收穫為生的農民陷入生存危機的象徵，也影響大小租制度的運行。林滿紅(2011：148)便研究指出：

(在中國盛行業佃制度的地區)白銀增值而賦稅增加時，是佃戶需要支付田賦。一年的耕種之後，佃戶並沒有獲得多少的收成。而他們還必須賣掉穀物獲得銅錢再兌換為銀幣納稅。當銀價增為乾隆時期的兩倍以上時，佃戶無法支付。

1843年，台灣亦在中國政府對白銀需求日殷的趨勢之下，開始實施銀納制。民間的業佃關係亦隨之由實物租邁入貨幣租之狀態，佃人繳納之小租、小租戶再上繳之大租，皆因此而改為以墨西哥流入之白銀收租。此一趨勢影響所及，第二代以後的佃戶更難循久佃成業之循環再次成為土地的「業主」，若在1840年左右能維持家境「殷實」的小租戶成為土地實際管領者的趨勢越來越穩固。又因農民赤貧者陷入經濟困境，農村高利貸亦隨之盛行，土地作為一可買賣典押則有越來越高的交易價值。按土地所有者所能實現之價值而言，在貨幣經濟尚未如此發達、必須繳納實物地租的時候，土地業主權之價值，有很大一部分仍必須等待作物收成、處理至可在市場流通之階段方能實現，而今由實物租改為白銀租後，白銀貨幣漸漸被農村認為財產流通與交換之標的，則土地價值之兌現可能毋須再等待作物收穫。至此，台灣的農村經濟形式不再僅囿於早期業佃關係「出資招墾、久佃成業」的情形。

這是在台灣久佃成業的開墾歷史下形成的小租權性質，在其形成初期是一種合理的財產權制度，¹¹反映了社會的生產關係之外，也讓人口持續成長；但正如North(1981: 120)在分析歐洲中世紀的現況時所提及的，土地資源有限，人口持續成長的趨勢逐漸減緩，在清初所產生的業佃制度未必能持續讓資源做最有效率的配置，也不會讓久佃成業的情形一直發生，而形成了大租——小租——佃戶的階層，直到大

11 但正如黃宗智(2002)所指出的，業佃制度縱使有一定的合理性，也不能掩蓋其最後造成了中國農民的貧窮與負債的現象。1949年之前的台灣農民也並未脫逃於中國農民的命運之外，但其因1895年進入日本統治時期，其路徑略有不同。

租權在日殖時期被取消為止。

五、鄉莊社會下的業佃關係：以找洗制度為例

戴炎輝(1962:267)指出，台灣鄉莊社會的起源乃是因為大陸沿海農民移墾而起，由南而北逐漸形成聚落，而後定住成莊，官方亦予以承認、建制。而根據戴炎輝分析，鄉莊之形成原因乃是因：

先民之初墾也，其條件極為惡劣。第一、官毫無資助，乃民自設法；第二、披荊斬棘，鑿埤開圳，須通力合作，而乃舉目無親，又缺乏資力；第三、因爭取墾地而與原住民及異籍民惹起爭奪，須合力防衛或攻取；第四、風土不服，又無家庭團樂。(戴炎輝 1962:267)

由此可見，因台灣特殊的開墾歷史，形成了一組組業佃關係之外，許多組業佃關係更因農耕生產需要集體合作的特質而形成了鄉莊，以克服政府角色缺席，傳統家庭功能亦暫時闕如的困境，同時與原住民、其他開墾者爭奪土地與水源等困境。

及至乾隆二十五年(1760)，清政府正式開放移民攜眷渡台時，台灣諸莊已是「聚居已久，大率已有家室，相安耕墾；先住民或逃散山內或往他處，或漸被同化而與漢人相安無事。及其建築莊廟、宗祠，鋪路造橋，堅壁，安於家室，則人民定著而地緣的團體之莊便被形成矣。」(戴炎輝 1962:269)鄉莊組織的起源與業佃關係密不可分，其運作方式亦然。業佃關係不僅是土地權屬關係，也是鄉村自治的基礎。在清政府委諸自治的鄉莊之中，各墾戶與佃戶聚居，共同防衛鄉莊、分擔開墾費用、開設埤圳、與番人爭奪土地的風險，此一共同體同時肩負治安、調處等近代國家中被歸類為行政與司法部門應負擔之

工作。在緊密共同生活，甚至如小王國般高度自治的鄉莊之內，土地共有、且以「由他處來住本莊者有份，從本莊搬徙他處者則無份」(戴炎輝 1963：226)，其意義若僅以現代民法權利觀念觀之，當然是高度複雜混亂、不具經濟價值並亟需改革，在當時實則反映了莊內生活的政治秩序安排。

台灣共有土地之形態雖經日人土地調查整理工作而不衰，至1953年實施耕者有其田時仍有相當高比例之鄉莊共有、或親族共有土地，在改革過程中多被一律放領與單一現耕佃農，宣告鄉莊團體正式失去其所依附之土地，漸漸消失或轉化於現代政府治理邏輯當中。

鄉莊社會既由各墾佃戶共同勉力自治，也尚未有現代國家替鄉莊土地界定明確產權，則土地所有制度中與現代社會自有許多不同之處，「找洗」制度即為很好的例子。陳秋坤(1997：156)分析清代古契約文書時指出，所謂「找洗」，乃按清朝民間習慣，在土地田業杜賣之後允許原賣方以「賣價和市價不勻」等理由，要求在賣價之外，另行再收取若干金錢。雖然陳秋坤認為「為何傳統農村社會的田業買賣，允許這種一找再找的現象，學界目前仍然尚無定論。」(1997：156)但也同時指出：「一般而言，要求找價的原田主都是以貧困或乏銀埋葬親族為重要理由。值得注意的是，添找田價的要求可以延續到買賣雙方的第二代。這些現象，說明土地所權的買賣，經常是賣而不斷，斷而不絕，在絕賣之前，須經過幾次找價，方能割斷瓜葛。」(1997：156)至日殖時期各地鄉村仍皆有找洗之契字記錄。

根據陳鏗(1987：29)指出，清代中國大陸找洗發生原因可能如下：明清兩代人口迅速增加，土地開發有限，促使土地價格上漲，為找洗提供了前提條件；匿稅問題，在民間自行以白契交易與赴官投稅貼契尾之過程中，產生了空檔，業主有意少報索找；再者，政府也在某種程度上容許找價行為，不管是否惜貧抑富的心態，對社會存在一定調節能力。而根據陳哲三(2006：217)之進一步分析，台灣找洗之

原因則多偏向「貧苦救急」等社會救濟面向或「祖媽墳墓崩壞」等訴諸孝道來懇求當初的賣主再贈一定金額為找洗。以現代產權角度觀之，買賣契約乃雙方約定價金、交付其物之過程，土地買賣之後地價上漲或地主生活困難，也與買家無關，豈有一賣三找之理，簡直不堪其擾。但在清代治理邏輯之下，土地制度所肩負者原不只有交易之功能，也含有鄉村自治、社會調節等功能，也可因為賣家必須履行孝道而再給價金，產權作為社會制度之一部，只存在制度是否有效問題，而未必有絕對落後之標準。

在日人土地調查與勸業銀行事業(後節將詳述)開展後，這樣的找洗制度所造成的產權紛雜，也漸漸因土地所有權必須「明確而方便交易」而失去生存空間，原制度所肩負的社會救助、地價上漲該如何重新分配於社會等問題，也與「保護產權」同時轉而為近代國家之責任。找洗制度的存在，是「清代私有產權」與「現代私有產權」性質殊異的證明，以鄉莊為基礎運作的私有產權，仍帶有強烈的宗族與道德色彩，與現代注重交易安全的產權制度精神大不相同。

六、清政府的角色：以1885年清丈課賦為例

在租佃關係的演變之中，清政府所扮演的治理角色與民間的互動，與現代政府大異其趣。自1885年開始，劉銘傳在台灣推動田園清丈測量與田賦改革，不再區分新、舊額與已、未稅田園，而規定往後田賦由小租戶繳納，大租戶向小租戶所收取的大租因而減收四成，以補貼小租戶之損失，稱為「減四留六」改革案。在這次改革案的政策形成過程中，曾有「就戶問糧」與「就田問賦」兩種實施方向的辯論與協商(李文良 2006)。其中，由嘉義知縣羅建祥所提出的「就田問賦」之議雖提出了在形式上近似於近代土地改革的「取消大租戶、以田土清冊向小租收取賦稅」政策，但由於其推動的動力不脫「增加田賦」與「社會公

平」兩項目的，故仍難以完成此一龐雜而浩大的工作。但在「就戶問糧」與「就田問賦」兩案辯論與協商的過程除了可以看出清政府對民間土地關係的掌握不若現代之外，也能看到在這樣薄弱的控制基礎上，清政府如何與各種社會勢力協調，試圖打造一可行而「公平」的清丈與田賦徵收新政之外，也兼顧社會的穩定。

劉銘傳在台灣推動清賦事業的動力，乃是因為台灣建省後的財政需求必須由田賦當中收取。李文良(2006)指出，在推動清賦政策之前，劉銘傳曾就如何辦理清賦工作而廣徵各地意見，但在台灣南北兩地的地方官員提出了兩派不同的主張。北部的淡水知縣李嘉棠等官員主張編查保甲、就戶問糧，嘉義知縣羅建祥則主張徹底丈量土地、就田問賦，並將納稅義務人變更為小租戶。劉銘傳初步採納了前者建議，於光緒十二年首度向朝廷奏請施行清賦的奏摺中表示：「臣現由內地¹²選調廳、縣佐雜三十餘人，分派南北各縣，由各該縣選派公正紳士數人，會同先行編查保甲，就戶問糧，一俟田畝查明，再行逐戶清丈。」(李文良 2006：390)這樣的做法乃是從政府原有稅收習慣出發，對民間戶口進行編查，並在當地仕紳陪同下，一一向居民詢問田園座落位置、面積與收穫量。在此一階段，田賦收取仍維持大租戶繳納的架構，沒有改變。

但李文良也進一步指出，因大租對土地管領能力不足，就戶問糧在具體施行上實有一定的困難度，故在編查保甲制度之後，劉銘傳政策不得不向羅建祥的提案修正，改以實際清丈測量的方式進行收稅，並向實際掌握土地生產的小租戶收稅。在清賦完成前夕，劉銘傳發布《按照等則抽費給單章程》，章程規定，領收丈單¹³之人必須按照土地等則付出單費，往後並按丈單登記繳納正供，領取丈單的對象，則決定

12 劉銘傳同時兼任福建巡撫。

13 中國明清的土地文件名稱。該文件實施實行期間為土地墾熟後，墾戶製作予承租佃戶的清丈土地面積文件，該文件最重要目的在訂定承租佃戶所應繳交的租穀數。

由小租戶繳納，並要求大租戶減收部分田租，以補貼小租戶繳納田賦的損失，¹⁴並特別以曉諭表示：「惟丈單、錢糧俱歸小租戶經手，大租戶無可執憑，將來時遠年湮，恐無稽考，易啟爭端，仍准大租戶隨時照章開明田糧租額，報縣立案，由官核明，另給印單為憑，以昭信守。」(李文良 2006：399)顯示這波新政雖將納稅義務人由大租戶改為小租戶，卻無取消大租戶權利之意，反而查明大租戶身份並給予其法定承認。

劉銘傳所進行的田園清丈與「減四留六」田賦改革，執行「現給丈單，歸小租戶領執，糧亦改歸小租戶完納」並同時要求大租戶減租四成以補貼小租戶之損失。但到了光緒十四年六月，劉銘傳又發布曉諭表示：若大租戶願意依照習慣領擔承糧，政府也會順應輿情，妥善辦理。此處即承認大租戶也是國家收取田賦的角色，不論民間習慣為何，只要有人出面領擔承糧即可。

過往提及此段歷史時，許多論者¹⁵認為減四留六乃是劉銘傳意欲取消大租權，但因大租權人激烈抵抗而失敗的一種措施，但李文良在考察政策形成過程後，指出「減四留六失敗說」是日本人以自身意欲推動大租權改革、使地權單純化的意識形態出發的評論，在現存的文獻史料中，並沒有關於劉銘傳本人試圖廢除大租戶的記載。

李文良(2006：397)認為：「(日人)強調早在劉銘傳清賦事業即試圖廢除大租戶，不只有助於政府向社會宣示殖民政府廢除大租是清朝官員早已確定的政策，並非日人對於殖民地的特殊暴政，而且有助於相對提升土地調查事業在台灣土地改革中的歷史定位。」按照劉銘傳同時開放大租戶或小租戶均可領單承糧之措施而言，也與台灣民間並存「大租業主」與「小租業主」的現象相吻合，劉銘傳也僅以收取田賦為目

14 如何補貼小租戶一事，前後有核實扣抵、減五留五、減四留六案，為同時兼顧已稅田園大租戶之風險與未稅田園小租戶的利益，三案如何取捨，可見李文良(2006)。

15 如：伊能嘉矩(2011)；黃富三(1967)等。

的，並未有曉諭或奏章指出其想對大租權進行取消或整頓。

若站在日人推動土地調查事業的角度，自然應該取消大租戶權利，讓業主權「單純化」，如台灣總督府官員曾因此感嘆「（劉銘傳）無法達成清賦事業最初決定廢除大租戶之目標，可說是千古之遺憾」（李文良 2006：389），此是以台灣總督府本身對土地產權單純化需求出發的評論。對於著手進行清丈前夕的劉銘傳來講，台灣「民風強悍，一言不合，拔刀相向，聚眾揪官，視為常事，有言林爽文之變係因陞科逼迫」（李文良 2006：391），整理田賦的主要目的是增加賦稅、主要風險則是社會騷亂，若已經將田園順利陞科，¹⁶也找到業主（不論其為大租戶或小租戶）領取丈單收稅，對於主事者來講，廢除大租徒增不安定之風險，也無法為治理工作帶來益處，因此不曾任劉銘傳留下的文告曉諭或奏章之間見其對此一提案進行討論。

至於日人來台，因欲建立殖民現代工程需要與勸業銀行土地放貸事業，才有將土地產權單一化、維護交易安全的需求，此已將土地制度納入現代國家治理的一環，與清代政府治理型態與台灣鄉莊社會大不相同。劉銘傳雖為清代自強運動大員，但其於台灣執行「現代化洋務工程」時，甲午戰爭尚未發生，體用論也尚未破滅，執行田賦清丈時，劉銘傳所想仍是增加政府財稅收入，而非使土地成為具有近代產權性質、方便國家級的土地金融機構進行融資之標的。

以此而言，若採取「土地產權近代化」為目標之線性史觀，劉銘傳所為自然是「功敗垂成」，日人進行土地調查自是「較為成功」之改革。但若將劉銘傳放回自強運動的思想脈絡，其仍以「不改中國傳統文化為，體而引西方器物之為用」為哲學，則其追求財稅增收以建設台灣海

16 清代制度，將田地依肥瘠程度分為若干等級，各有一定的納稅規則，稱為「科則」。

「陞科」或「升科」，意指將原先不必納稅的荒地，上陞為必需納稅的田地。墾荒者向官府申請開墾荒地核准後，官府將視情形規定若干年以後必需陞科納稅，一般慣例是水田六年、旱田十年。約定時間一到，官府將派員丈量勘查，視土地面積和肥瘠程度，按照科則訂出應繳納的稅額。

防，並不多更動台灣本地特有土地制度的政策方向，則有其合理性。

劉銘傳在台灣的新政，最終仍因田賦清丈「不公」，而引發彰化富農施九緞起義而失敗，清政府在精銳來台之前，也仍依賴租佃制度之下的大地主霧峰林家林朝棟領自莊團練義勇平亂，維持社會安定。未經歷日殖前期的屠殺鎮壓與現代化治理之前，台灣租佃制度與鄉莊組織實有其安定社會作用，也是與清政府維持互動關係之方式。若以今而非古，認為「不明確而無法被外來資本所順利交易」的產權即為落後、粗糙，實則忽略了台灣本地社會的複雜與特殊性。

七、殖民現代化：日殖時期大租權整理與業主權確立

日人於佔領台灣後，旋即於1898年公布了《台灣地籍規則和土地調查規則》，並在1903年展開了整理大租權的工作。根據日人在土地調查與大租權整理中所製作之《大租名冊閱覽人數及補償金額之交付》所載，擁有收取大租權利者共計有339,934人（涂照彥 1991：38）。大租權廢止之後，相關制度均不再為政府所承認。

根據基礎調查，在1903年發布了大租權整頓公告，公告之後禁止新設定大租權，也禁止大租權再向小租權提高租額；1904年又公布律令第六號《關於整頓大租權一事》，將1903年確定的大租權予以取消，並對大租權人和相關繼承人以公債券的方式加以補償，與此同時，也確定了以業主（小租）權為中心的單一土地所有制。（涂照彥 1991：37）就業佃關係的角度而言，土地調查系列工作大致完成後，日本政府實施的大租權廢止政策對前述台灣長期以來「一田二主」關係進行改造，確定小租權人為國家收取地租的對象，¹⁷並以國家力量宣告大租權

17 在國家確定收租的同時也確定了小租權人才是真正的業主，與North分析的國家與產權確立的過程是呼應的，國家既然承認、保護小租權人可主張業主權，當然也會同時開始收取地租。

人不得再向小租權人收取地租。

在大租權整理之前，人地關係混雜的情形之下，如果統治者如清朝政府的動力僅只於收取地租，大約仍可達成，只是隱匿田產多少、收取地租多寡而已；民間買賣土地時，也有許多非國家法律的機制可保障交易安全，例如請地方仕紳出面公證、擔保等等。但對日本殖民者而言，土地關係的「混亂」與難以理解，將使日資在台灣的土地交易安全無法獲得保障。正如矢內原忠雄(2002)所多次指出的，日本土地調查原因除了治安、財政考量之外，乃是為了「基於明確土地之權利關係，使其交易安全而得經濟上之利益。」

在清代的治理邏輯中，大租權的整理並非一勞永逸，「土地的實際經營者」與「國家肯認的土地所有者」，兩者就像海浪與海岸線一樣，不斷在變動的，被國家肯認的土地所有者脫離實際耕作者，所在多有，這些不在鄉的業主又漸漸像清代的部分大租戶一樣，脫離了對土地的掌控。在清代，這些無法實際掌控土地的業主，地位最後將被現耕者以小租權人身分所取代，僅餘大租權能；但在日殖時期，因業主權能已被轉變為「以現代物權為內涵的業主權」，因此即便脫離了實際耕作生產的過程，也仍可保有產權，佃戶也難以因為經濟實力提升而自居業主，而必須經過買賣，過去「離開土地耕作即漸漸喪失實權」而產生久佃成業的過程，漸漸成為絕響，台灣的農村土地交易，在此漸漸踏出「產權現代化」的第一步。再加上勸業銀行將土地化為可安全交易、放貸的資本，業主權已經越來越接近我們現代所知的土地所有權。但因日本人對地籍的掌握仍不夠精確、共有土地比例過高以及勸業銀行交易對象集中於富農這三大特色，與國民政府實施土地改革之後相比，兩時期的產權現代化狀態仍然不盡相同。

自殖民初期的大規模土地調查與大租權整理之後，日殖時期對租佃關係的處理偏向業佃調解，不再有大規模更動。至1930年時，才因戰爭需要頒布租佃統制令，規定地主不得任意提高佃農租額。台灣總

督府沒有對業佃關係進行改造，也因此台灣農村生產關係並未脫逃 Elvin (1973) 所提及的「高度均衡陷阱」太遠，但日殖政權於台灣所發展的輕重工業與軍需工業的結果，仍使台灣農村人口比例緩慢下降。

1905年時，台灣有67.07%的人口¹⁸從事農業，屆至1949年土地改革開始前，根據1948年的記錄，農業人口佔55%左右，但這55%當中有多因為戰爭所造成之工業凋敝而回農者，實際長期從事農業者或許更少。雖然日本政府的工業計畫對台灣農村勞動力的吸收造成了一定效果，但台灣的業佃制度陷入地狹人稠的發展困境，在日本政府對業主權的強力保障下，早年久佃成業的習俗無法再次發生，原先在民間自行交易、變動的業佃關係，就此被國家以現代物權法架構所確立。多數的佃農無法取得安定的土地耕作權，從而也缺乏生產動力，1949年陳誠據這樣的觀察而主張，台灣必須實施三七五減租。

取消大租權後，將台灣土地所有權單一化的工程持續進行。1898年，台灣總督府根據《六三法》中所賦予的律令制定權頒布台灣地租規則，以「國家登記承認業主權」為誘因、「無主地一律收歸國有」為威嚇，促使台灣人民踴躍登記田產、繳納地租。根據台灣總督府稅務職員共慰會於1918年所編之《台灣稅務史》指出，「人民繳納地租，即可得到屬於自己的業主權。因而出現了意料不到的結果，（地租的徵收）確實獲得好成績。」；¹⁹涂照彥（1991：388）亦指出，因台灣人對於無主地收歸國有的政策「極感惶恐不安」，因此一改清代的隱匿田產作風，主動向新政府爭取其對土地所有權之確認。土地調查工作完成後，由調查前的214,734甲增加為313,693甲，旱田則由146,731甲增加為305,594甲，總共增加了257,840甲，較劉銘傳時代增加了71%。²⁰

而台灣總督府之所以亟欲確立業主權，除了徵收租稅之外，也與

18 臨時台灣戶口調查部，臨時台灣戶口調查結果表，1908。

19 涂照彥（1991：402）。

20 涂照彥（1991：389）

勸業銀行在台灣的土地金融事業息息相關。日本勸業銀行於1896年成立，按《勸業銀行法》之規定，其所辦理之主要業務，即為不動產抵押貸款。1903年六月，《勸業銀行法》修正，確立業主權成為可成為資金借貸、擔保的對象。1905年，勸業銀行在台灣銀行開設窗口進行代理貸款。在勸業銀行與台灣銀行締結代理契約時，副總裁志村於重要幹部會議上明確表示：²¹「此業務（台灣代理貸款事業）兩行（指勸業銀行和台灣銀行）並非基於利益，而實際上無非是履行國家事業所應盡的義務。」作為國家義務的一環，勸業銀行對台灣的農地放款業務，主要是貸款予地主進行農地改良業務，以利日本在台的砂糖與稻米事業。

譬如1903年6月2日，勸業銀行代表便於日本貴族院日本勸業銀行修正法案委員會上發言指出：「在台灣的農業中，重要的是，對從事砂糖及稻米的耕作者，以年賦償還方法給予資金貸款，使其改良發達。在仰賴外國輸入大量砂糖的今天，最要緊的是向內地供給砂糖。」²²在這樣的政治經濟目的之下，台灣舊有複雜的大小租關係便成為農村土地放款的阻礙，也促使台灣總督府必須進行土地調查、取消大租權、改造業主權，務必使勸業銀行的放款業務得以在台灣土地上順利開展。

也正因推動業主權確立的工程與土地融資需求息息相關，勸業銀行對於台灣農家貸款，則秉持「豪農²³第一」之原則。其貸款原則為「仔細查清請求者的資產及其信用情況，尤其是要考慮其收入，而後再決定貸款與否」，²⁴因此其貸款對象仍為收入較佳的上層農家，下層農家則不在此列。根據1940年的《農業金融調查—農業基本調查》²⁵指出，直到該年為止，勸業銀行的放貸在台灣整體農家負債中所佔比例

21 涂照彥(1991：489)。

22 同前註21。

23 日語中，係指身兼地主、商人、高利貸角色的富裕農民。

24 涂照彥(1991：478)

25 涂照彥(1991：484)

為24.66%，其中佃農的農家負債中僅有3.73%來自勸業銀行，幾乎可以說佃農的貸款活動與勸業銀行無關。自耕農與半自耕農向勸業銀行借貸比例也僅分別為22.15%與29.48%，遠低於地主向勸業銀行貸款的比例43.82%。若以貸款金額來看，1940年平均每一戶地主向勸業銀行的貸款金額高達1,464元，而自耕農為206元，自耕佃農為185元，佃農則僅有14元。這些不在「土地調查—勸業銀行」現代化系統內的下層自耕農與廣大的佃農，多半仍靠向地主佃租土地與農村高利貸進行經濟生活。以此而言，產權現代化的工程尚未全面深入當時的台灣農村，清代殘餘的業佃制度，仍在此一階層持續運著作。

從這段記述中，我們可以看見，台灣的「業主權」由清代收取地租、掌握土地耕作與買賣的小租戶，進而成為國家以公權力進行登記，且可成為勸業銀行辦理擔保與抵押標的之「權利」，乃是伴隨著繳納土地稅賦的義務與「無主地收歸國有」的恐嚇而生的；而這些工作的完成，與當時台灣總督府所欲在殖民地推廣的現代糖業息息相關，唯既然產權確定的工作主要被推動土地改良與資金流通的動力所驅使，也偏向於上層農家與有經濟價值的土地。

除了土地本身，日本也開始將民間自組的水利埤圳組合納入官方控制之中。在台灣討論農村土地的所有權，若以生產力較高的水田論，不能不觸及水利埤圳的組織方式，日本人將其納入控制，同樣成為可抵押之目標，用這種方式來對生產關係與產量進行控制。伴隨著業主權確立而來的低利勸業銀行貸款，被認為較有財力的地主與自耕農均成為勸業銀行的債務人，又因為勸業銀行利息低、水利改良後土地生產力與價格攀升，而成為台灣農家的主要借款來源。日殖後期又因農產品價格低迷與增強軍備所造成的通貨膨脹，到了1936年，勸業銀行放款抵押的田地面積高²⁶達112,663甲，佔全島水旱田總面積的

26 日本戰敗時，勸業銀行以外之日人政府、公司、個人所有的水旱田面積共為181,490甲，勸業銀行本身即擁有抵押土地112,663甲，由此觀之，勸業銀行持有之土地比例

15.19%，又因土地調查規則中已明定抵押權有優先受償之權利，使得總體而言，台灣業主對土地的實際管領能力降低（涂照彥 1991：484）。在業主權確立的同時，台灣地主也開始陷入非常可能失去土地的狀態中，私有產權在形式上受到了保障，實質上卻一步步落入國家金融機構勸業銀行的控制之中。

況且，若是因為當初以土地辦抵押向勸業銀行貸款，後因無法還款而失去土地，勸業銀行並不會如清代地主一般，接受失去土地的原地主再以「地價上漲」、「生活困難」或「祖墳殘破」為由進行找洗。兩相對比，清代的「私有土地買賣」，與有了勸業銀行這樣的國家金融機構與業主權確立後的「私有土地買賣」之不同，即可看出差異，實可佐證費孝通所言，中國鄉土社會土地乃是「並不充分自由買賣」的。以近代眼光觀之，銀貨兩訖的土地還可以在多年之後回來要錢，簡直與勒索無異；但就過去眼光而言，賣方得到一筆錢之後就必須永遠地失去土地，應該也是不可思議之事，否則大清律例不會將找洗視為「買賣之外」的交易行為，並肯認其正當性。過去的這種交易習慣自然不可能被勸業銀行所接受，本地地主若在此時失去土地，就永遠地、徹底地失去了與土地相關之所有權能。

總結而言，業主權的確立，的確讓所有權關係變得清楚而更方便交易，但這清楚與方便交易，究竟是讓勸業銀行或本地人「清楚」，是向巨額日資與台資、或是讓一般自耕農「方便交易」，答案亦呼之欲出。因為業主權的確立與勸業銀有著密不可分的關係，又因「豪農第一」的殖民地貸款政策而使殖民者所推行的現代化運動止於上層農家，並未對經濟狀況一般的農家業佃關係進行整頓。於戰後國民政府所施行之土地改革中，則在國共競爭、內戰、維繫國家生存的壓力之下，方對台灣本土的業佃關係進行土地改革，實施更徹底的產權現代化運動。

八、戰後土地改革：中國現代化革命與國共內戰的延長

1949年，國共內戰勝負已分，以細密的農村組織進行土地改革、全面改造「鄉土中國」為現代中國的共產黨大獲全勝，而遲遲無法推動地政現代化、土地改革的國民黨敗走台灣。面對共產黨亟欲渡海以同樣土改模式「解放」台灣的戰局，國民黨政高層以「離此一步即無死所」的決心推動「國民黨版」的土地改革。於反共與中國現代化的目標驅使下，國民政府在台推動三七五減租、公地放領、耕者有其田措施，取得政權在台灣界定、執行產權的能力，並以「個人」為所有權權利主體進行農村土地改革，成功確保政權穩定存續，並開展1949年後台灣經濟發展的進程。

瞿宛文(2015)指出，戰後國民政府土改與日殖時期土改的差異，源於兩個政權施政目標並不相同。國民政府受到中共農民革命、敗走台灣刺激，亟欲鞏固農村基層組織，企圖使佃農受惠、扶植自耕農，以求穩定農村並振興工業生產。同時，以一辛亥革命後的中國政黨而言，其仍帶有對全社會進行改造，以求中國現代化、工業化，進而使民族存續的行動目標。而日本殖民政權於1895年取得台灣時，目標在於追求殖民地財政自給、建立一日本資本可安全投資的環境，並穩定輸出米糖到日本的生產基地。政策目標界定了日殖政權推動改革的範圍與方式，使其「產權現代化」工程未及貧窮農民，也未徹底改造業佃制度，地主也持續在農村身兼高利貸商、政治代理人。兩相對照，日殖政府與國民政府企圖更進一步將鄉莊社會納入控制，建立現代治理系統的目標並不相同，也使改革發生不同效果。

(一)、三七五減租：國家全面介入業佃關係

1949年4月14日，台灣省政府公布施行一連串法規，規定全省各縣市於1949年第一期農作物收割時實施減租規定。為增加罰則、確保減租成果，1951年6月，行政院所提交《耕地三七五減租條例》於立法院通過後公布施行，正式完成中央立法程序。

根據陳誠(1961:21)說法，減租主要任務有三：一是減輕租額負擔，二是保障佃農權利，三是兼顧地主利益。其所揭櫫的主要減租原則有二：一是要「減輕租額負擔」，規定租額不得超過「主要作物正產品全年收穫總量」千分之三百七十五；二是「保障佃農權利」，要求耕地租約一律以「書面」為之，租佃期間不得少於六年，相關條例中，對於契約終止、權利轉讓等相關規定均有清楚規定。

細究「減租換約」與「評定正產物收穫量」此二原則，可以看出當時政府以西方私法自治原則重新界定台灣業佃關係的企圖。前者是強制以書面方式取代口頭約定，以方便政府「督導、檢查」租約是否合法；後者則是嘗試將耕地價值與產物予以標準化，才能使得「千分之三百七十五」此一以精確數字為租約訂定原則的政策得以施行。

此二原則之落實，其實必須建立諸多相關基礎資料庫，方有可能實行。首先，國家必須有能力介入台灣數十萬組業佃關係之間，作為地主與佃農之外的公正第三方，強制規定雙方訂定書面契約；再者，國家必須評定公平的「主要作物正產品全年收穫總量」標準，否則無法確保租約執行。以中華民國政府對台灣短暫的四年管轄時間，要全面訂定租約與建立公正的收穫標準實非易事，卻是「保證佃權」的必要條件。誠如North(1981)所言，一個財產權利若要被清楚地指認權利關係，就必須是可衡量的，且必須是可執行的；而近代國家通常正是界定、執行、保護產權的發動者。在推動三七五減租時，執政者若欲保障作為一種財產權的佃權，自然也無法迴避此一步驟。

於前所述立法歷程中提及的《台灣省推行三七五減租督導委員會組

組織規程》與《台灣省各縣市推行三七五減租委員會組織規程》，即為當時國家介入民間業佃關係的痕跡。為了實施三七五減租，台灣在省政府的層級成立了推行三七五地租督導委員會，縣市政府的層級成立了推行三七五地租委員會，其組成委員與各級機關首長、仕紳高度重疊，除進行政策宣導之外，有一重要的任務即為議定主要作物正產品全年收穫總量標準，與租佃爭議之調解。在1949年間，鄉鎮區公所等基層政策執行單位與這些為了減租政策特別成立的委員會，共同推動全台的「換約減租」與「評定收穫量」的工作。

1、三七五減租的基礎：國家監訂契約、評定產物收穫量

陳誠(1961：24)指出：

換訂租約為三七五減租工作過程中最重要之一項……以往佔大多數之口頭租約，每有爭執，雙方各執一詞，無法判辨是非，固無論矣。即訂有書面契約者，亦因缺點太多，而於發生問題時，不易據以為斷。故換訂租約，期其能成為業佃雙方權利義務之唯一而有效的憑證……。

可以看出，為了徹底執行減租政策，執政者企圖（也必須）以書面契約約束業佃雙方租額。這份契約不但應該是雙方「權利義務關係唯一而有效」的憑證，也是糾紛仲裁者—國家以法律規定的調解委員們—「據以為斷」的憑據。

於這樣的期望之下，租約格式自然必須「由政府統一擬定，內容詳載業佃雙方之權利義務，包括土地標示及租期等，一一詳列約內，不使有發生任何爭議之可能。限定地主和佃農，均須使用此種格式，換訂租約。」（陳誠 1961：24）。這樣的過程，正如North所描述的，是一初步「界定出形成財產權結構的競爭與合作的基本規則」的過程。雖

然明之為「契約」，也具有契約雙方同意簽章的形式，但因為負有國家意圖「界定租佃義務、保障租佃權利」的重要任務，與過去台灣民間雙方按各地風俗約定的「契字」已經大異其趣，當然也與西方私法自治原則下假定的契約原理——自主負責的公民按照自由意志所締結的約定——相去甚遠，是一大規模的、由國家所推動的固定範本的「契約」，與其說是業佃雙方自主自由締結的契約，更像是國家基於政策需要所推動的、幾無私法自治空間的強制規定。

在新租約訂定之後，必須簽「一式三份，業佃雙方各執一份，餘一份存各鄉鎮區公所備查」(陳誠 1961：24)，這於台灣業佃文化中，是前所未有之事。過往業佃雙方與官府是繳交／收取地租的關係，官府原則上並不介入雙方的締約內容，²⁷實質上，全面介入每一筆租約的訂定會付出太大的成本，傳統中國行政機關的財政與行政能力也無法負荷，只有在糾紛產生時才介入，但在1949年，業佃雙方甚至「於簽訂租約前，須經申請登記程序，不得隱匿」、「換訂租約，須經當地鄉鎮區長之公證，加蓋鄉鎮區公所印，以示鄭重」。在執政者的強力介入與監督之下，自1949年的5月開始，直至6月中旬，短短一個月的時間內，共有30萬2,000餘農戶換訂租約，簽訂租約39萬3,000餘件，訂約之耕地計有84萬1,000筆，訂約耕地面積為25萬6,000餘甲(陳誠 1961：26)。自此之後，台灣最富有生產力的農地上，租佃關係原則已納入執政當局的管轄之中，民間自依習慣自由約定的空間大幅縮小。自此，人民在百年來依本地風土而形成的業佃訂約習慣，此後在行政與司法的觀點中，僅能作為現代民法的補充，在民法未規定或並不禁止的情形下，方能成立。²⁸

27 日殖政府原則上亦不介入民間業佃關係有少數例外，例如日本在戰爭期間規定租額不得提高，但提不提高也是相對概念，執行成本較低。

28 當然，土地改革之實施不代表產權觀念的瞬間轉變，民間仍有自行認識與運作規範之方式。不過，此處所強調的是「在行政與司法的觀點中」，人民迴避法律固然是可行的生活方式，不過在面對衝突時，行政與司法仍然是以此觀點裁決雙方的權利義務關

在三七五減租的實施中，另一個重要的立法精神就是「減輕租額負擔」，如果要做到全面減輕佃農的租額負擔，除了執政者必須有能力介入業佃關係、強迫雙方換約、將租約內容納入國家控制之外，也代表執政者必須有一套公平的計算方式，規定佃農該繳納多少地租予地主。在《三七五減租條例》的規定中，這套計算方式是「佃農對地主繳納地租，一律以不超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五為準。原約地租超過千分之三百七十五者，減為千分之三百七十五，不及千分之三百七十五者，不得增加」這也是政策被稱為三七五減租的主要由來，看來十分清楚明瞭，卻隱藏著一個重大的問題：執政者如何計算每一筆耕地上主要作物正產品全年收穫總量？

正如前所述，在三七五減租的實施過程中，按照官方所統計，共有30萬2,000餘農戶換訂租約，簽訂租約39萬3,000餘件，訂約之耕地計有84萬1,000筆，訂約耕地面積為25萬6,000餘甲。以此而言，執政者起碼必須處理25萬6,000餘甲土地的主要作物正產品全年收穫總量，也就是處理土地地目等則的問題。土地地目等則者，簡言之，就是將土地以生產力區分等級，地目等則數字越小，土地生產力越高，過去即是執政者收取地租的重要依據，現在更是施行三七五減租的關鍵。1949年施行減租之後，就因各地層出不窮的地目等則糾紛，而必須舉辦地目等則調整，根據統計，政策上路一年後，計有16萬餘筆土地進行地目調整，佔三七五訂約耕地總數（25萬餘筆）的六成。

會有如此大的調整數量，實是因為1949年施行減租時，所依據的計算方法，其實是根據日殖時期留下的地籍簿冊之地目等則，來評定收穫總量與計算地租。而日殖時期所留下的地目等則，最近一次乃是1944年所釐訂。當時正值日本太平洋戰爭末期，台灣農地生產力受到影響，且與三七五減租實施時的1949年已有五年差距，若以此地目等

係。除非人民願意為維持原有的土地生產關係與使用方式而採取逆法鬥爭，否則，在順法的前提下，1949年後的業佃關係可以說是進入了執政者的控制範圍之內。

則作為減租標準，與實際情形有所差距。為了解決此一問題所頒布的《台灣省地目等則調整辦法》中，規定以地方縣市政府為主管機關，要求縣市政府對於必要調整地目的區域進行實地勘查，擬定調整方案後，再由縣市政府通知土地變更關係人（即業佃雙方），要求雙方推舉佃農、自耕農與地主代表，召開評議會，予以評定。評定之後，縣市政府必須予以抽查糾正，再報請省政府核定。²⁹

（二）、耕者有其田：戰後大規模的所有權狀發放

三七五減租建立了國家介入產權的基礎，隨後實施的耕者有其田，則以「地籍總歸戶」與「共有土地徵收」兩項措施，加強了國家地政系統對產權的掌握，以及清理前現代鄉莊社會所留下「共有土地」的制度遺產，改造成為「明確而可排他」的現代產權，也調整台灣農村土地成為國家工業化過程中可調度、分配、汲取的資源，成為戰後的經濟發展基礎。

1、地籍總歸戶：地政系統掌握土地所有狀態

在耕者有其田實施的前一年，1952年，國民政府先著手進行地籍總歸戶。地籍總歸戶的工作，簡言之，便是將土地所有權人在全國各地的土地都歸入其戶內，使國家地政單位得以戶為單位檢視土地所有權人在全國總共擁有多少土地、土地等則為何（可概估去年收成）、其上租佃關係為何等等項目。因為「限田」是要限制個別地主擁有的田地數目，因此掌握個別地主在全台各地擁有的土地數量，是耕者有其田實施之前的必要工作項目。時任台灣省地政局長的沈時可（2000：26）

29 由於農業生產的特殊性與不可預測性，地目等則的計算其實並無做到精確的科學計算，和緩業佃雙方糾紛的性質還是居多。縣市政府所作的現勘調查，其實也只能擬定一調整方案，以此舉辦業佃雙方的「評議會」，並納入各階層的代表，讓業佃雙方對此能夠形成共識的成份居多。至於所評定出來的數字是否精確、是否與當年的收穫數字有差距、差距大於多少時必須再行調整，則並非法規所關注的重點。

詳細舉例說明地籍總歸戶於耕者有其田政策的必要性：

所謂歸戶，即如某甲在某鄉有田三甲，又在其他鄉鎮亦有田三甲，分別抄錄在校正卡片上，卡片分兩種，一以戶籍為主，稱歸戶卡；一以土地為主，稱地籍卡。仿效大陸魚鱗圖冊戶領坵及坵領戶，一以戶為主，假定此人在此鄉有田三甲，他鄉有田二甲，便以政府存有三七五減租的租約，將地主的地目大自小字及等則，分別記載在同一校正卡上，同時又將地主姓名、住址相同者集中。因為在台灣有甚多林姓又有同名如阿土者，女者姓張姓，其名為查某者，比比皆是，必須先將其以住址分清，然後方能準確，否則極為混雜……假定有一位地主，他每縣各有田三甲，那麼將可保留土地六十六甲之多。因此必須各縣將戶卡集中抄錄在同一卡上，然後存放於地主住所所在地之地政事務所內以免遺漏。此一作法主要在求公平，絕非苛細。

由此可見，欲以全島尺度施行「耕者有其田」，沒有地籍總歸戶，就不具備基礎，甚至國家的行政與司法系統也無法精確地指認一般私人所有權歸屬，對其保護能力有限。連日本在其本土施行土地登記規則時，都只是採用較寬鬆的登記對抗主義，以農家自行申報、政府認可的方式來進行。在戰後台灣，由農復會所大力贊助、推動的地籍總歸戶，對於台灣農村土地產權的影響效果更大。其以三七五減租的租約為基礎，後又成為耕者有其田的分配依據，也讓國家正式掌握個人的完整地籍資料，劉銘傳時代的「就戶問糧」或「就田問賦」之爭不復存在，業主、自耕農或較富有之佃農也漸漸不再具備社會仕紳功能，部分轉向近代政治制度發展，投入農漁會與各級地方自治選舉之中。

地籍總歸戶辦理完畢，1953年1月20日，《實施耕者有其田條例》與相關子法於立法院三讀通過，以「全面消除租佃制度並使自耕農取得

土地」為最高原則推動耕者有其田政策。³⁰佃農於手續完成後領得的所有權狀載明：「查左記土地業經依法核定准予承領，依耕者有其田條例第二十二條規定頒發土地所有權狀以憑執業」並同時附錄耕者有其田條例第三十條規定：「耕地承領人如有左列各款情事之一者，除由政府收回其承領耕地外，其所繳地價不予發還：一、冒名頂替矇請承領者。二、承領後將承領耕地出租者。三、承領後欠繳地價逾期四月者。」亦臚列同法第二十八條規定：「耕地承領人依本條例承領之耕地，在地價未繳清以前不得移轉，地價繳清後如有移轉，其承受人以能自耕為限。違反前項規定者，其耕地所有權之移轉無效。」

屆至1953年12月為止，全台灣共有106,049戶地主、194,823戶佃農在此一「所有權狀」限制的條件之下取得土地所有權。在戰後土地總登記工作後，依《實施耕者有其田條例》發放的此批權狀，是首批在國家強力監視督察之下發放的土地所有權。其讓台灣自清代形成的土地租佃制度被完全消滅，雖有近半數的地主與佃農仍依「三七五租約」持續佃耕，但也已是國家地政、司法系統所界定、確保的現代化產權。台灣農村的土地所有制度至此，已與清代「鄉莊社會一租佃關係」之下的地主與佃農關係已不盡相同；也與日殖時期因勸業銀行幾乎不與中下層農家交易、而自外於「業主權確立」工程之外的狀態大不相同。

從此之後，在既定政策方向與政府強制之下所獲得的「所有權」開始運作，其與歐陸因封建制度變遷和憲政主義萌芽而發展出以「個人」為主體的「土地私有產權」相當不同，由國家強制介入使農民取得專屬於「個人」的土地所有權，故國家也同時設定了「所有權」的行使方向與得喪條件。周其仁(2004)在分析中國產權制度時，曾經指出1950年代台灣農民所得的土地所有權乃是經過「國家干預土地市場與產權交易」而取得土地產權的過程。周其仁主張，在國家介入情形下所取得的產

30 陳誠(1961: 63)。

權於受到限制時，農民的談判條件也因此打了折扣、喪失與國家協商產權內涵的獨立談判地位。若於台灣歷史看來，日本殖民政府界定業主權的重要動力之一即勸業銀行的放貸業務進行，國民政府則在國共內戰背景下推動土改，兩者均符合North所指的國家與產權之間的保護與收益關係。在這樣的趨勢之下，租佃制度被一步一步破壞，財產權利被國家界定、釐清與保障，與舊有的租佃制度相生相伴的鄉莊社會結構也隨之漸漸失效

2、共有土地徵收、納入法制：鄉莊共同體不再是土地所有制度維護者

日殖時代的地租整理及1949年的三七五減租政策多以賦稅與租佃契約為改革內容，不涉共有土地問題。根據湯惠蓀編(1954)資料，於耕者有其田中徵收放領的143,568甲農地中，99,796甲屬於共有耕地，比率佔69.51%；另外，於106,049戶被徵收地主中，其土地登記為「共有」戶數為87,149戶，佔了所有戶數的82.18%。當時的台灣省地政局長沈時可於立法院答詢時，如此解釋立法理由：³¹

(台灣的)公司共有土地世代相傳，如士林有一塊地一甲多，共有入總計有五千四百餘人，每人僅有五千四百分之一，但為公司共有不能分開。大都地雖共有，但種植者僅為一人或二人，亦有如屏東萬丹及社皮有三分田，共有四十八人分種，個人僅種一小條，這種不經濟的情況可想而知。

按照沈時可說法，共有土地的「不經濟」是推動一律徵收的重要原因。但廖彥豪(2013:95)指出，當時政府在推動耕者有其田過程中，遭受地主為主的本省政治菁英的強烈抵抗，國府因此作出諸多讓步，

31 沈時可等(2000:44)。

包括地主不分在鄉不在鄉皆可保留三甲等，大幅降低了可徵收的個人地主擁有的出租耕地的範圍，因此國府最後不單必須徵收共有出租耕地，並且共有耕地也因而佔了徵收土地如此高的比例。

若如前述劉銘傳時代統治思維，重點在於「田賦徵收」與「社會安定」，人民利用土地方式是否有效率、是否經濟，未必是首要考量。但於1949年的台灣，農村土地已經肩負國家進行追趕工業化、現代化的責任，即便當中混雜了國家與地主斡旋妥協的過程，解決「不安定」的共有產權仍是國家推動改革的重要目標。正如前所述，在鄉莊社會中形成的各式廟產、莊產，構成了台灣鄉村共有土地的樣貌，在日殖時期未有太大改變直到土地改革實施時，因地主強力反對、各方角力結果下，徵收共有出租耕地成為耕者有其田政策核心，³²也對於鄉莊社會產生重大影響。徵收共有耕地使產權單純化，專屬於個人，即便仍保有「共有」土地形式，也已有法院與地政機關可輔佐切割持分，從而產生「方便土地改良」與「促進土地經濟利用」等效果；也對過往「鄉莊社會——業佃關係」進行改造，也由於其以全島農地、農民為改造對象，其改造程度要比「豪農第一」的日殖時期更深。此處的土地改良與土地經濟利用工程，與日殖時期勸業銀行運作的原理類似，必與現代土地金融機構的融資活動相輔相成，明確的土地所有權是現代土地金融機構運作所需的必要基礎設施。如於戰後接收勸業銀行的土地銀行，即在其創立宗旨³³中指出：

在設立這種土地專業銀行之前，必須權衡國內的情勢，也即是說，設立土地專業銀行必須要有一定的條件。所謂一定的條件大抵是：地政上先要有建全的基礎，地籍要有很好的整理，土地抵押權也要有確實的登記，還要地方上有基層的組織如合作社等，

32 廖彥豪(2013:115)。

33 台灣土地銀行(1947:1)。

此外土地和人民也要有相當的配合，交通也需要相當的便利。上列的這幾項條件，以本省而言，大體都已具備……除了上面這幾項條件之外，還有一個主要條件也是不能忽視的，就是……逐步達到「耕者有其田」之最高目標，那麼本行的創立也是不可能的。

以土地銀行本身的創立宗旨明白闡釋確立土地所有權、土地金融事業、土地改革與近代國家發展的關係，耕者有其田實施過程中的「地籍總歸戶」與「共有土地徵收」之於土地所有權建立的邏輯變更加明晰。總體而言，以地籍總歸戶與共有土地一律徵收為配套措施的耕者有其田政策，不僅將台灣長久以來之業主權與佃耕權轉化為近代之所有權，也同時打擊建立在業佃關係傳統上的鄉莊共同體。³⁴做為鄉紳的傳統地主階級，不再可以土地收租來維持自身階級，勢必將資金投入現代工商業，鄉莊的祭祀、生產與分配功能因失去大部分土地而漸漸難以維持，鄉莊的治理任務，也在共有土地被大致消滅的過程中一點一滴地轉為鄉、村、里系統所控制。

隨著國家對地籍的單純化，對鄉村有日益穩定的掌握與控制，土地銀行得以開展土地抵押放款、土地資金化等現代金融活動，農地重劃與農田水利會等現代農藝生產系統得以進入鄉村，「綠色革命」以肥料與農藥進行的作物大量增產，以及糧食局以軍備思維對糧食進行控管，凡此種種促進戰後國家發展的農業政策才得以開展。也正是後續種種措施，讓土地改革的政治成果得以保持，國家亦隨之展開工業化、現代化進程，未如菲律賓等地，雖然曾經短暫實施土地改革、將農地分配給現耕農民，卻因相關農業現代化政策並未隨之進行，收成的波動使佃農再度依賴地主放貸，引發土地重新被地主家族兼并，土改成果被再度逆轉，也影響戰後民族國家的經濟發展軌跡。相對而

34 陳祥水(1977:78)。

言，台灣藉由土地改革進行產權現代化，將境內農村土地整編納入一有秩序、連貫一致的法律框架之中，同時，當時國府一方面有各種輔助條件配合，包括日本殖民遺產、國府大陸時期的經驗與人才、以及美國的相關協助，才得以推行此一現代化工程。後兩個因素在雙方共組的農復會中相互配合，以謹慎的態度促進農業生產現代化、穩定發展，如此才使得台灣戰後農村土改得以成功施行並延續，³⁵而為戰後工業化與資本積累提供了基礎。

九、結論

台灣的土地所有制度，自當初因墾荒所需，移植華南沿海的租佃制度，並加以轉化成為本地盛行的大小租開拓組織，原是一與社會組織、倫理、風俗、水土相嵌合之制度，雖在19世紀中期即受國際白銀價格牽引，而出現佃農趨於貧窮之危機，但必須至1895年後，才因成為日本的殖民地而與中國大陸鄉村同時進入路徑迥異的強制現代化過程，開始一步步消失在歷史舞台上。1895年後，於中國鄉土經歷通商開港、進口洋貨造成「侵蝕沖洗」之時，與之體質近似的台灣土地所有制度，亦隨日殖國家資本的進入與佈署，而被漸次改造為配合日本殖民政策發展目標、可供勸業銀行進行土地融資之標的。而在戰後，又因台灣成為國共鬥爭的延長戰場，國民政府為建立生產體制、改造社會組織，並確保自身仍有資格作為帶領中國國家工業化、現代化的統治政權，以三七五減租（更換租約）與耕者有其田（地籍總歸戶）兩步驟，達成了其在1949年之前在大陸無法成功實現的「產權現代化」理想。國府的土地改革為台灣帶來前所未有「明確、排他、由國家界定執行」的現代化土地產權，打破鄉莊社會關係，創造有利於專業化與分工

35 瞿宛文(2015)。

的工業社會形式，將台灣農村土地與勞動人口一併納入國家工業化的高速軌道。

本文試圖對台灣的土地制度演化，進行歷史探討，認為現今「土地所有權」狀，原就是這近百年來，日本殖民政府及國民政府，基於不同的現代化計畫，而對台灣既有鄉莊社會的土地生產關係推動變革，同時對土地的「產權」作出改變。國民政府的土地改革更進一步界定了土地產權，也同時依據當時政策需要，而對此一「專屬於個人」產權做出「配合於公共」的限制，例如限定農地農用、轉讓條件等。於國家肩負現代化責任之前，產權是社會生產關係，鄉莊社會中的所有群體均會建立武力組織維護與界定產權；於東亞諸國戮力追趕西方現代化之後，在現代民族國家制度下，土地成為重要的生產資源、政策工具，不再容許人民自力界定、執行或調整產權，故在台灣的歷史背景下，當前的「土地所有權」自始即是現代化產物，是國家高度干預、配合政策目標而生的制度。其一方面清理共有土地產權、試圖以國家替代地主在鄉村中的領導地位；另一方面利用過往業佃制度下，佃農希冀穩定掌握土地生產關係的渴望心理，以土地改革賦予的產權為啟始，讓農業生產成為工業發展的後盾。

由此，可以清楚看見，台灣土地財產權制度的建立，與戰前的殖民現代化、戰後國共鬥爭與工業發展目標環環相扣。六十年後的今日，二戰中鍛造的「國家」已在種種方面發生了質變，在戰後憲法中所構築的土地所有權、財產權保障框架，是支持與穩定此一制度而生的意識型態語言，隨著戰後國家工業化任務告一段落，此一語言也漸漸受到社會質疑，進而引發各式各樣的反徵收運動，以「三代務農」的語言抵抗「國家產權」的架構。這樣的迷茫，反映在台灣農業政策上的，是戰後曾一度與美援共同引領台灣農業現代化的農復會，已改組為長期茫然無明確發展目標、或偶爾以「自由化」為名，期待市場能解救種種農村問題的農委會。

新的政治改革或社會想像無依，農村土地所有權的定義也隨之空洞，官方、農民、各種政商勢力與民間團體競相定義，或當作金雞母認為要「直接開放自由買賣」，或認為是「不可侵犯的人權」，但對於這些產權定義背後的公共想像，迄今則仍然缺席。當日本殖民政權已經離去，國共鬥爭下一度拼死求生、強勢推動改革的國民政府也已質變，農業生產環境、技術、鄉村社會乃至台灣社會都與1949年大不相同。下一次土地改革，台灣需要什麼農地政策，以同時兼顧新的經濟發展方向，也確保優質農地、願意且有能力耕作的農民能持續生產？雖然新制度的藍圖仍不可知，但若僅討論如何保障現有產權制度，囿於當前憲法框架進行討論，對於形成未來土地政策並無益處。地皮炒作、土地資源錯置的現象，必須透過產權制度的調整方能改善，將這些資產再次整理進一個有秩序、連貫一致的新法律框架中，也同時對全台農地利用現狀、地權舊慣習俗、地價、生產特性等基礎資料，進行詳盡調查，誠如de Soto（2001：184）所言，找到台灣真正有效的所有權社會契約，調整現行法律制度與這一契約相適應，才能從中找出新農地產權制度改革的啟示，並研究出政治策略，使這些改革成為可能。

參考書目

中文部分

- 台灣土地銀行。1947。《台灣土地銀行》。台北：台灣土地銀行叢書。
- 矢内原忠雄。2002。《帝國主義下的台灣》。周憲文譯，台北：海峽學術出版社。
- 伊能嘉矩。2011。《台灣文化誌》。國史館台灣文獻館編譯，台北：台灣書房。
- 李文良。2006。〈晚清台灣清賦事業的再考察〉。《漢學研究》24(1)：387-416。
- 沈時可等。2000。《台灣土地改革文集》。張力耕編校，台北：內政部。
- 周其仁。2004。《產權與制度變遷：中國改革的經驗研究(增訂本)》。北京：北京大學出版社。
- 東嘉生。2007。《台灣經濟史概說》。周憲文譯。台北：海峽學術出版社。
- 林滿紅。2011。《銀線：十九世紀的世界與中國》。台北：台大出版中心。
- 柯志明。2001。《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》。台北：中央研究院社會學研究所。
- 涂照彥。1991。《日本帝國主義下之台灣》。台北：人間出版社。
- 張五常。1967。《佃農理論》。北京：中信出版社。
- 連橫。《台灣通史：卷八》。<http://www.chinapage.com/big5/history/taiwan1.htm>（上網日期：2015.01.12）
- 陳秋坤。1997。《台灣古書契(1917-1906)》。台北：立虹出版社。
- 陳哲三。2006。〈清代草屯的找洗契及其相關問題〉。《逢甲人文社會學報》12：217-237。
- 陳祥水。1977。〈青林村的土地改革〉。《中研院民族所集刊》43：65-84
- 陳誠。1961。《台灣土地改革紀要》。台北：中華書局。
- 陳鏗。1987。〈中國不動產交易的找價問題〉。《福建論壇》42：29-35。
- 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。
- 費孝通。1991。《鄉土中國》。香港：三聯書店。
- 黃宗智。2002。〈發展還是內卷？十八世紀英國與中國——評彭慕蘭《大分岔：歐洲，中國及現代世界經濟的發展》〉。李放春譯。《歷史研究》4：149-176。
- 黃富三。1967。《劉銘傳清賦事業與土地改革研究》。台大歷史所碩士論文。
- 廖彥豪。2013。《臺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)》。臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 趙岡。2005。《中國傳統農村的地權分配》。台北：聯經出版社。
- 戴炎輝。1962。〈清代台灣鄉莊之建立及其組織〉。《台灣銀行季刊》13(3)：267-296。
- 戴炎輝。1963。〈清代台灣鄉莊之社會的考察〉。《台灣銀行季刊》14(4)：198-228。
- 瞿宛文。2015。〈台灣農村土地改革的前因後果〉。《台灣社會研究季刊》98：11-67。

de Soto, Hermando。2001。《資本的秘密》。王曉冬譯。台北：經濟新潮社。
Gallin, Bernard。1979。《小龍村：蛻變中的台灣農村》。蘇兆堂譯。台北：聯經出版。
西文部分

Elvin, M. 1973. *The pattern of the Chinese past*. Stanford: Stanford University Press.

Frank, A.G. 1998. *Reorient: Global economy in the Asian age*. University of California Press, Berkeley, CA.

North, D. C. 1981. *Structure and change in economic history*. New York and London: Norton.

Shanin, T. 1973. The natural and logic of the peasant economy 1: A generalization. *Journal of Peasant Studies*, 1(1), 63-80.

Wolf, E. R. 1966. *Peasants*. New York: Prentice-Hall.