

戰後初期臺灣業佃關係之探討 ——兼論耕者有其田政策*

徐世榮、蕭新煌**

摘要

傳統以來，對於臺灣土地改革的實施原因大抵皆會描述當時不公平的租佃制度，及佃農遭受地主嚴重剝削的情況，並且假設當時業佃之關係相當的不和諧，地主與佃農之間的階級衝突是一觸即發，因此為了改善這種狀況，國民政府才積極推動土地改革。對於這樣的論述，本文於田野調查及文獻檢閱之後，提出下列質疑：即當時的業佃關係真的是那麼不和諧嗎？佃農們是否有透過一些實際的行動，積極的想對地主進行抗爭？如果答案為否（即業佃關係是和諧的），那麼是否有什麼證據來給予證明？而我們又該如何來解釋這個現象？這是本文的主要研究課題。

土地私有權的確立及租佃制度的執行在臺灣已有二、三百年的歷史，長久以來，佃農即受到許多不公平的待遇，如口頭短期契約、高額地租、預繳高額押租、鐵租規定等，但是由於歷史因素使然，除了在日治時期的一九二七年至一九二九年發生農民運動外，佃農鮮少對地主發動抗爭。究其根本原因，乃是由於權力關係不對等所致，地主可以輕易的撤佃起耕，使得佃農不敢輕舉妄動。然而，在田野調查之中，本文作者發現佃農不僅無反抗之心，對於地主更是發展出一種父慈子孝的意識型態，並深受其影響。在這種情境之下，業佃關係自然是相當的和諧，也看不見彼此之間的衝突景象。這種情況也可由土地改革之後，多達二萬九千多起的自動退耕案例來作為證明。也就是說，在政府協助之下，雖然許多佃農已經可以取得耕地之佃耕權或土地所有權，但是內心仍然無法脫離上述意識型態的掌控，而自願的把耕地歸還給原地主。

本文欲透過權力關係之相關理論來描述這種現象，並由此來顯示佃農生活雖然困苦，但是其根本的生計倫理並未被地主忽視。然而，值得注意的是，業佃關係的和諧並不表示佃農沒有受到地主的剝削，佃農及其家人仍然是生活於飢餓的邊緣，土地改革的實施，對於佃農的生活確實帶來了助益，但由於共有出租耕地的一律徵收，及政府對於地主定義的大幅度擴張，使得一些中小地主或土地所有權人的生活陷入困境。

關鍵詞：土地改革、租佃制度、業佃關係、自動退耕、權力三個面向

*本研究受到國科會研究補助，計畫編號為 NSC88-2415-H-004-021；本文初稿並曾發表於第二屆（2001）地政學術研討會。作者也要感謝匿名評審人及本刊編輯委員會提供予本文的寶貴意見，特此致謝。

**國立政治大學地政學系教授；中央研究院社會學研究所研究員、國立臺灣大學社會學系教授。

- 一、前言——問題陳述及研究方法
- 二、理論基礎——權力的三個面向
- 三、父權意識與和諧的業佃關係
- 四、自動退耕與政府的處理方式
- 五、共有耕地的全面徵收及中小地主的困境
- 六、結論

一、前言——問題陳述及研究方法

許多研究指出，戰後初期臺灣實施土地改革的原因乃是由於不公平的租佃條件及惡劣的業佃關係。⁽¹⁾ 爲了避免佃農的抗爭，致使臺灣社會陷入於不安定的局面，並予對岸中共可乘之機，⁽²⁾ 國民政府乃毅然決然的實施租佃改革，也就是所謂的三七五減租。上述的敘述，往往予人一種印象，即地主似乎皆是唯利是圖，對佃農百般的剝削，不顧佃農家庭之死活。例如，在「爲推行『三七五』地租告全國同胞書」裡指出，「少數地主常常居奇撤佃，任意提高地租，有些佃農無故抗租，地主不能得到合法的收益，所以地主與佃農間時常發生糾紛，引起農村的不安」。⁽³⁾ 這種衝突的景象是否爲真？地主對於佃農之剝削雖然是可以確定，但這是否就一定表示地主與佃農的關係非常的不和諧？如果佃農對於地主時常心生厭恨，那麼爲什麼在實施減租之後，會出現了許多自動退耕的情形？這些問題引發

(1) 臺灣之租佃制度於戰後初期仍然維持若干之封建色彩，將其歸納為下列幾項特點：佃租過高、租期短暫且不穩定、口頭契約居多、部分地主收取押租金、鐵租陋規、預收地租、及副產品租，參見殷章甫，《中國之土地改革》（臺北：中央文物供應社，1984），頁 63-65；涂照彥著、李明峻譯，《日本帝國主義下的臺灣》（臺北：人間出版社，1993）；王益滔，〈光復前臺灣之土地制度與土地政策〉，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣經濟史十集》（臺北：臺灣銀行，1966），頁 52-86。

(2) 臺灣省民政廳地政局指出，「時至三十七年，共匪猖獗於大陸，匪諜潛伏於臺灣，遂乘機大肆煽惑，以土地為餌誘騙農民，情勢至此，益顯嚴重。」參見侯坤宏編，《土地改革史料》（臺北：國史館，1988），頁 391。

(3) 行政院三七五減租工作考察團編印，《三七五減租文告暨法令輯要》（1950）。

了本文之研究動機，欲一探戰後初期地主與佃農之關係。

本文之研究方法大致可分為下列三個途徑：(一)歷史檔案的搜尋：作者於國家史料館及各政府機關搜尋現存的歷史檔案，重點在於土地所有權及耕佃權的變動，地主與佃農之間的糾紛，及政府相關部門的行政處分等；(二)文獻回顧與理論的建構：學術界已經就土地改革作了不少的研究，雖然本文所採取的觀點有所不同，但是作者相信以往的研究成果必定能對本研究帶來助益，因此除了建構本文所需的理論架構之外，並搜集研讀過去的研究著作；(三)口述歷史資料的引用：本文作者曾於一九九八年二月至十二月間，分兩梯次至桃園縣蘆竹鄉訪問鄉中之耆老，請其敘述土地改革的親身經驗，由此獲得相當寶貴的資料，並可與歷史檔案互為印證。

二、理論基礎——權力的三個面向

長期以來，對於許多學術工作者而言，權力是一個非常吸引人的研究課題。在一個民主政治的國家裡，權力似乎是理所當然的公平分配於每一個市民的手裡，而政府施政的正當性是來自於市民的同意。然而，這樣的見解似乎是理想的層份居多，因為權力並不為每一位市民所擁有，某一些人往往是比別人擁有更多的權力；另外，則有一些人是被排除於權力的運作體系之中。

在一個民主政治體制內，許多權力的研究者所著重的課題並非是在於哪些人參與了，反而是在於探討為什麼總是有那麼多人對於公共領域充滿了冷漠感，不參與公共政策的決策過程。因此，彼等對於權力的探討是偏重於市民的不行動 (inaction) 及無權力感 (powerlessness)。John Gaventa⁽⁴⁾ 從三個面向來定義權力，並解釋市民為什麼不行動，他的觀點對於我們於權力的理解有很大的助益。大體而言，權力的第一個面向可以稱之為多元主義 (Pluralism)；權力的第二個面向則是來自於Peter Bachrach and Morton S. Baratz⁽⁵⁾ 對於多元主義的批評；

(4) John Gaventa, *Power and Powerlessness-Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley* (Urbana: University of Illinois Press, 1980).

(5) Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "The Two Faces of Power," *American Political Science Review* 56 (1962), pp. 947-952; and Bachrach and Baratz, *Power and Poverty: Theory and Practice* (New York: Oxford University Press, 1970).

權力的第三個面向則是引進了 Steven Lukes⁽⁶⁾ 及 Antonio Gramsci⁽⁷⁾ 的批判觀點。底下則為權力三個面向的論述：

(一)權力的第一個面向

在美國的政治學者當中，對於多元主義權力觀點倡導最為有力者可能是 Robert Dahl 及他的學生 Nelson Polsby。Dahl 對於權力的定義為「A 的權力勝過於 B，因為他有能力要 B 去做 B 本來不願意去做的事情。」⁽⁸⁾ Polsby 認為對於權力的研究必須著重於「誰參與了？誰得到了？誰失敗了？及誰在決策的過程中獲勝了？」⁽⁹⁾ 因此，多元主義權力對於權力的定義主要是「著重於可見之行為—做 (doing) 及參與 (participating)」。在這種觀點之下，對於那一些看不見的政治結構及意識型態方面的考量就被忽視了。

在權力的第一個面向裡，假設市民是 1. 處於一個公開的政治體系；2. 當他們有所不滿，或是內心充滿了悲情與不幸，可以起而行動；3. 他們已可以透過一些領袖們來表達他們的意見。因此，在這種情況之下，不參與或者是不行動皆不是一個政治問題。政治上的不行動，可以被解釋為對於現行政治運作過程充滿了認同，這也表示現行體制是相當良好的。由此進一步的引申，不行動者該自己來承擔不參與的責任，這是因為彼等的教育、文化、或是社會化程度皆不深，使得他們與主流社會脫了節，無法來進行參與社會活動，而這樣的論述就是所謂的「譴責犧牲者 (blame the victim)」。然而，這樣的解釋其實是很不恰當的，尤其對於那些權力被剝奪者而言，更是不適合。Gaventa 就指出，在這種思維底下，「並沒有考慮 B 可能有不一樣的行動，倘若他對於 A 而言，並非處於相對權力弱勢的

(6) Steven Lukes, *Power: A Radical View* (London: The Macmillan Press Ltd, 1974).

(7) Antonio Gramsci, edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith, *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci* (London: Lawrence and Wishart, 1971).

(8) Robert A. Dahl, "The Concept of Power," in Roderick Bell, David M. Edwards, R. Harrison Wagner, eds., *Political Power: A Reader in Theory and Research* (New York: Free Press, 1969), p. 80. Quote from Gaventa, *Power and Powerlessness-Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, p. 5.

(9) Nelson W. Polsby, *Community Power and Political Theory* (New Haven, CT: Yale University Press, 1963), p. 55. Quote from Gaventa, *Power and Powerlessness-Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, p. 5.

狀態」。⁽¹⁰⁾ 由於多元主義沒有在結構面來考慮行動者的權力相對狀態，促使 Bachrach and Baratz 提出了權力第二個面向 (second face) 的見解。

(二)權力的第二個面向

Bachrach and Baratz 對於權力有進一步的解釋，他們認為權力並不僅是出現於參與者在決策過程中的行動，更表現於特定參與者及事件被排除於決策過程之中。Bachrach and Baratz 指出，政治組織也會像其他組織一樣，發展出一種偏差的動員 (mobilization of bias)，它們對於某種事件就顯得特別的喜愛，然而對於某種事件就特別給予排斥並壓抑。有一些議題可以被允許進入政治圈內，但是其他的議題則是不被允許。因此，當某一些議題不被允許時，很自然的，許多行動者就會被排除在外。所以，對於政治的研究而言，不僅必須著重於誰於什麼時候、透過什麼方法、得到了什麼東西；也必須瞭解在這過程中，誰被用了什麼方法、致使被排除在外。另外，得到者及被排除者二者之間的互動關係也是必須深刻給予注視的。

Bachrach and Baratz 因此認為政治的研究必須包含那些對於行動的阻礙，也必須考慮那些致使冤屈無法轉化為行動的結構及制度上的障礙。擁有權力的團體能夠透過事先議程的設定，來排除那些權力的弱者，彼等不僅有可能被排除於政策的決策過程之外，當他們決定要行動之時，更必須與那些為統治菁英所掌控的結構及制度戰鬥。因此，他們的參與其實就顯得特別的困難與彌足珍貴。

(三)權力的第三個面向

權力的第三個面向是由 Steven Lukes 所提出，他主張權力及其運作其實是深植於制度、結構、與意識型態的範疇裡。Lukes 定義權力的關係如下：「A 對於 B 擁有權力，因為 A 可以影響 B，而這種影響，其實是與 B 的利益相衝突的。」⁽¹¹⁾ 而這樣的定義其實包含了三層的意義，第一，A 對於 B 擁有權力，是因為 A 可以透過意識型態的掌控來影響及形塑 B 的需要，使得 B 於不知不覺當

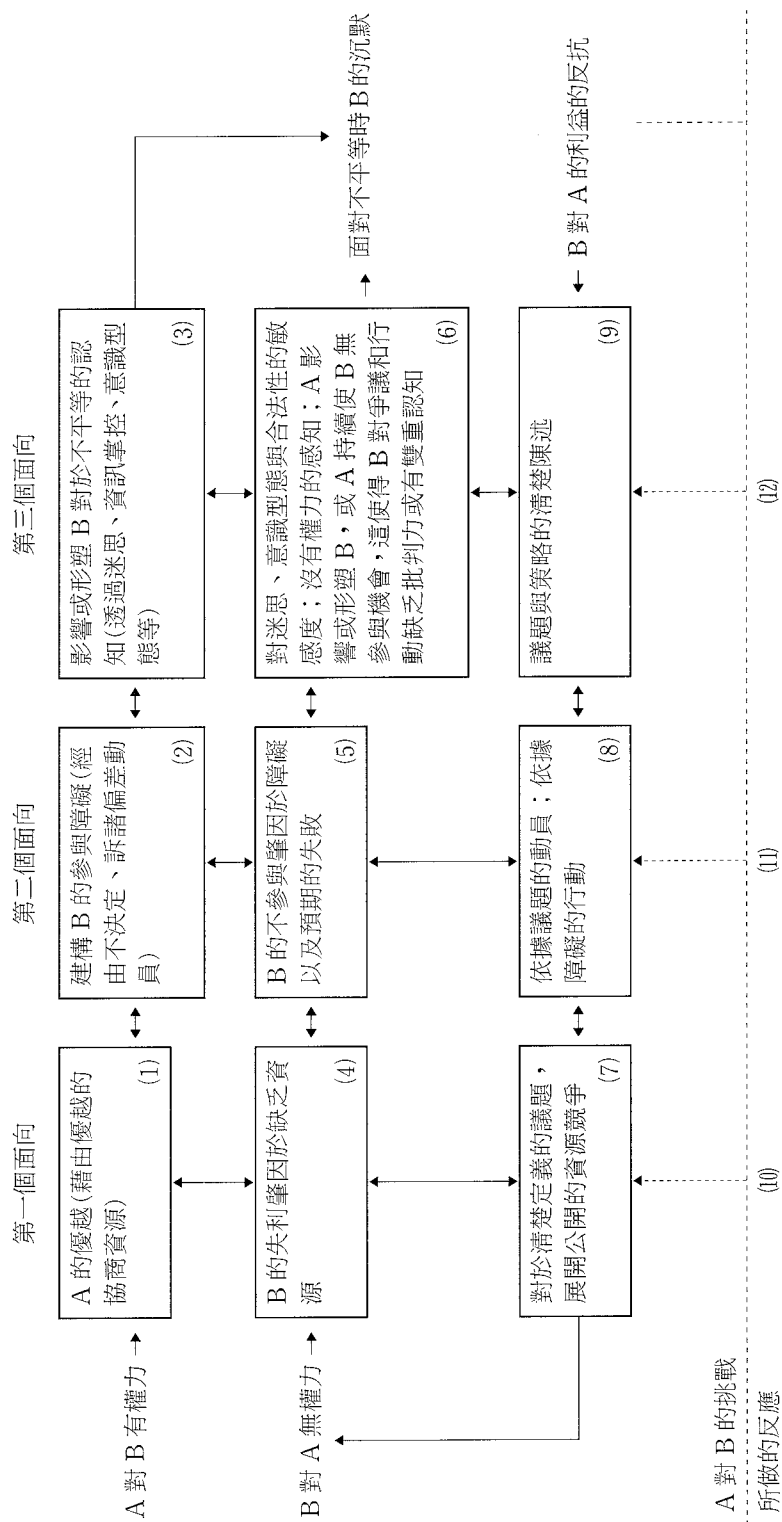
(10) Gaventa, *Power and Powerlessness-Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, p. 8.

(11) Quote from Gaventa, *Power and Powerlessness-Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, p. 11.

中，接受了 A 的主張，並聽從他的指使，這使得 A 於 B 的作為當中獲利；第二，在這種權力的行使之下，A 與 B 之間將無法觀察出有任何的衝突，而政治的利益也被隱藏於意識型態的說服之中。也就是說，A 與 B 之間的利益原本是互相衝突的，但是透過意識型態的形塑，B 的利益不僅被犧牲了，而且這種利益的衝突也被隱藏起來；第三，這種權力的行使已經超越多元主義對於權力的論述，權力其實是與意識型態及由其所建構出來的政治制度與結構有很大的關聯。因此，無權力者對於政府決策的影響可能會是相當的有限，因為政治領域根本是受限於制度、結構、與意識型態的運作，而也唯有直接挑戰這些制度、結構、與意識型態，並對其進行變革，才有可能改變彼此之間的權力關係。

建基於 Lukes 對於權力的見解，Gaventa 進而將其引申，把擁有權力者與缺乏權力者聯繫起來，並把兩者的關係視之為累積的效果，也就是 B 的缺乏權力乃是來自於 A 的擁有權力，及其不斷運作之後的結果。例如，在決策的領域當中，A 與 B 原本有公平的競爭機會，然而由於資源的缺乏，使得 B 在競爭之中落敗，久而久之，B 不願意再挑戰 A，因為他預期擁有龐大資源的 A 將再度的獲勝（第一面向）。這樣的結果，使得 A 有相當多的機會來製造一些制度上的障礙，來阻隔 B 於未來的參與（第二面向）。再者，這將再度加強 B 缺乏權力的感受，並進而使得權力的菁英有能力來建構制度與意識型態，正當化及合法化他們擁有權力的地位，使得現況儘量的不予改變（第三面向）。所以，在權力的第三個面向中，可視之為 A 擁有權力或 B 缺乏權力的總和，而且每一個面向的改變皆有加強的效果。

因此，對於 B 而言，當他處於權力的第三個面向時，其實是相當困難來與 A 對抗。他首先必須有能力來認知是何種意識型態及文化建構在引導著他的行為，而這些行為其實是違背了他本身的利益。於此，他必須除去這種意識型態的宰制，也唯有在如此認知之後，他才有足夠的能力回復到權力的第二個面向，與 A 進行另一層次的對抗。這時，他將面對著原本制度上不公平參與的設計，努力除去 A 在「偏差的動員」之下所設定的排外性，讓自己也能夠進入權力運作的制度裡面。倘若他也能達成這一點，才有可能有所謂的公平競爭—權力的第一個面向，A 才算是個有權力的參與者。倘若我們能夠接受這樣的觀點，那麼許多自由市場公平競爭的論述可能就有待商榷，因為在沒有探究權力的運作型態之下，就貿然的認為大家皆有公平參與的機會，其造成的後果可能是有權力者，愈有參與的機會，



圖一 權力與無權力：沉默與反抗——一個嘗試性的圖解

資料來源：Gaventa, *Power and Powerlessness—Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, p. 21.

並掌控了制度的設計，將無權力者排除在外。

三、父權意識與和諧的業佃關係

臺灣之租佃制度從清朝時期之番產漢佃、大小租、到日治時期大租權之廢除及小租權者成爲真正之地主，其實已經有了非常長久的歷史，而且此制度之運作已經是深入人心，牢不可破，臺灣之地主因此可以獲取龐大的佃租額，輕而易舉的剝奪佃農們的收穫。雖然在一九二〇年代末期，受到日本左翼思想的影響，臺灣曾經發生激烈的農民抗爭運動，但是在殖民者的強力壓制及租佃改善團體的調解之下，使得佃農又成爲溫馴的一群沈默者，張怡敏就表示：

在爭議的解決上，透過租佃改善團體的「第三者立場」之調解，對於在農民運動過程中，正急速成長的農民權利意識，產生了催眠效果。租佃改善團體雖未保證地主的決定性勝利，但卻藉由契約所賦予之仲裁力，強制地阻止佃農作爲權力主體的表現。有些時候，佃人來自正當要求的爭議，並未被貫徹，而必須受制於租佃改善團體之仲裁。換言之，他們不過是透過放棄將自己從傳統權威的從屬關係切斷出來的機會，來換取地主的部分讓步而已。這亦意味著，租佃改善團體藉由調解爭議的方式，開啓國家權力直接介入租佃紛爭的管道，與此同時，亦爲將農民又拉回傳統「鄰保互助精神」路線之重要契機。因此，一時高揚的農民運動，卻似乎反而將佃人再進一步推向農村法西斯的再編軌道。⁽¹²⁾

佃農與地主之間的權力關係也因此發展成爲一種堅實的結構體系，約定俗成的流傳於臺灣的社會當中。在此結構的權力關係之下，地主是依循著歷史的傳承來經營其土地及對待其佃農；相對的，佃農也是依照過往的經驗來尊重地主，並繳交龐大的地租。在此權力極端不公平的情況之下，佃農家庭之生活溫飽雖然是處於飢餓之邊緣，但是一種父權的封建意識型態卻已經在佃農心中建立起來，如一位

(12) 張怡敏，《日治時代臺灣地主資本累積之研究——以霧峰林澄堂系為個案》（臺北：國立政治大學地政學系博士論文，2001），頁72。

受訪者就表示：

我老父到死之前也還在對我講：咱要對頭家感謝，他在日本時代做給咱的恩情是真多，雖然表面上對咱壞，其實是在幫助咱的。……卡早我是卡不識，不過我老父曾對我講起：咱田佃跟頭家的關係親像父子關係，咱是不是可以生活就看頭家是要放多少，他若是八月十五來送定，也就要走路啊。業佃的關係實際上是要田佃要卡熬啦。(13)

在此父權意識型態之下，佃農對於地主幾乎皆是百依百順，不存二心。這種情況的產生自然是與地主掌控著撤佃的權力有絕然的關係，使得雙方之間的關係處於相當和諧的狀態。如戴寶村就表示：

以前佃農對地主很客氣。雖然不一定正式簽約，但也會擔心頭家起佃。以前農家養牛、養豬、養鴨、種菜。過年時往往送肉送菜，至少要送雞鴨給頭家。因為我家的頭家住在街仔，我們住在鄉下，有時和母親一起送過去，來應門的是我同學時會感到害羞，印象很深。基本上和頭家的關係還相當好。(14)

此外，另有一個重要因素也值得考量，就是佃農與地主的關係往往是幾世代的情誼，也就是說，現在耕種此塊土地的佃農是繼承了其父親的佃農地位，繼續幫地主的後代子孫耕種土地。在田野調查時就有多位佃農或地主表示此種現象，地主受訪者林先生表示，「在我老父那時那三個兄弟的老父就是贖我們的，尾啊到我的手上就換他們三個繼承」。(15) 佃農蘇先生也指出，「在我阿公之前就跟他做，差

(13) 訪談記錄（# 206）。本研究基於尊重受訪當事人起見，對於受訪當事人之姓名未便予以公開；在直接引用其言論時，則以編號方式，來代表各個受訪當事人，而本研究對於受訪當事人之編號原則如下：第一，依受訪之階段別加以編號，「1」代表「第一階段之受訪者」；「2」代表「第二階段之受訪者」。第二，進一步地，按受訪者之受訪順序加以細部編號，如「101」代表「第一階段之受訪者中第一位受訪者」，「102」代表「第一階段之受訪者中第二位受訪者」，並依此類推；而「201」則代表「第二階段之受訪者中第一位受訪者」，「202」則代表「第二階段之受訪者中第二位受訪者」，並依此類推。

(14) 張炎憲、高淑媛，《衝擊年代的經驗：臺北縣地主與土地改革》，北縣歷史與人物叢書(3)（臺北：臺北縣立文化中心，1996），頁 263。

(15) 訪談記錄（# 203）。

不多有一百多年，到現在還在做」。⁽¹⁶⁾ 佃農王先生也說，「我們的田佃攏是從我阿媽、阿祖的手就開始贖，當然是有感情」。⁽¹⁷⁾ 另一位佃農郭先生也表示，「從我老父的手就開始做，本來不是這個頭家，頭家賣，換人（頭家），我們還是繼續做。」⁽¹⁸⁾ 也由於佃農與地主的關係往往是幾世代的關係，因此雙方的關係並不至於太過於惡化，而地主之先輩也曾留下家訓，要求後代子孫要善待佃農。如地主受訪者林先生表示：

我們是沒有跟佃農起糾紛啦，有的人是講地主對田佃多刻薄，因為我們的田佃攏是從我阿媽、阿祖的手就開始贖，當然是有感情。……並不是地主要按怎就按怎，也是要让田佃可以生活，人是為生活在奔波。……小時候我曾聽我阿媽在對我爸跟阿伯講：你們就要讓田佃做有一碗飯吃，讓他們可以生活。所以我們是不會對田佃多壞。因為我厝是有這種的教示。⁽¹⁹⁾

由此有一重大之發現，即雖然地主對佃農收取高額之地租，使得佃農家庭的生活相當的困苦，但是卻仍然會重視佃農之「生計倫理」，⁽²⁰⁾ 使其能夠生活下去，不至於讓其餓死或進行佃農抗爭活動。那麼為什麼一般人有一個通俗印象，即地主與佃農之關係非常惡劣呢？佃農王先生表示，「那是國民政府要打倒地主所提出來的口號」。⁽²¹⁾ 佃農袒護地主的心情由此可見，而上述父權意識型態的力量也實在是相當的龐大。不過，戰後臺灣為國民政府所接收，意識型態的掌控權及形塑權卻逐漸轉至國民政府的手中。

(16) 訪談記錄（# 206）。

(17) 訪談記錄（# 204）。

(18) 訪談記錄（# 205）。

(19) 訪談記錄（# 203）。

(20) Scott 提出生計倫理（subsistence ethic）的概念，他認為在前資本主義時期，不論是地主或是政府皆會尊重並保障農民的基本生計，並以此來換取其統治的正當性；然而，後來的資本主義時期情況則大為改觀，在世界市場及殖民政府的掌控之下，農民的生計倫理往往是被棄之而不顧，使得農民連最基本的溫飽也無法滿足，而這正是農民反抗的主要原因。請參見 James C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia* (New Haven: Yale University Press, 1976).

(21) 訪談記錄（# 204）。

四、自動退耕與政府的處理方式

如果上述之論述可以被接受的話，那麼對於三七五減租政策或耕者有其田政策實施之後，有諸多佃農自動放棄承耕權的現象就可以提出合理的解釋。根據王長璽及張維光之研究指出，自動退耕的情形，「於民國四十年以前，各縣普遍發生，退耕案件竟達一萬七千餘件，情勢相當嚴重，設不加速予以有效制止，則推行『三七五』減租後，反而多數佃農失去耕地，生活艱苦情緒動搖，非祇減租政策為之破壞，而農村擾攘，可能釀成嚴重之社會問題，實為一絕大之危機」。⁽²²⁾ 另根據臺灣省政府民政廳地政局之報告，⁽²³⁾ 僅於民國四十年度發現退耕案件就達到一二、〇三三件，與前者相加，則退耕之案例竟達二萬九千餘件，約為全省完成換約件數的 8%，⁽²⁴⁾ 這個數據不可謂不小。當時土地改革政策之主要執行者——臺灣省民政廳地政局長沈時可也指出，「我記得在臺南，也就是在減租以後，有許多自動退耕者，當時湯先生堅決主張，應採取緊急措施，建議中央即時完成『三七五』減租條例的立法程序」。⁽²⁵⁾ 這種自動退耕的情形其實也發生在耕者有其田政策實施之時，並成為土地改革政策的一大難題。

自動退耕情事不僅記載於文獻之上，在田野調查口述歷史訪查時，也有多位佃農或地主表示此種自動退耕的情事。如一位林姓地主在訪問者的詢問下就指出：「這款有，外社就有，一戶姓王的就講他不要放領，本來以為是頭家阻擋他不讓他放領，結果確實他自己不要，後來經過幾年，他才用買，願意跟地主用買的。這是要按怎講是誰對？」⁽²⁶⁾ 另外，也有一位郭姓佃農表示其祖先自動放棄承領的機會，這是因為佃農與地主的關係非常的良好，「那是我們自己的田頭家、同姓

(22) 王長璽、張維光，《臺灣土地改革》（臺北：中國地政研究所，1955），頁 161。

(23) 臺灣省政府民政廳地政局編印，《臺灣省四十年度三七五減租工作概況》（年代不詳），頁 16。

(24) 根據王長璽及張維光之記載，民國三十八年五月至六月間，全省之業佃租約除極少數因糾紛或地主住址不明等特殊情形外，大抵皆已登記換約完畢，「全省完成換約農戶計二九九、〇七〇戶，換訂租約計三六八、三二二件。」參見王長璽、張維光，《臺灣土地改革》，頁 64-65。

(25) 沈時可，〈臺灣光復後推行土地改革之經過〉，收於內政部編，《臺灣土地改革文集》（臺北：內政部，2000），頁 9。

(26) 訪談記錄（# 203）。

的，不是講不要，因為我老一輩的想講是同姓的，咱就不要給他放領」。(27) 但是，政府卻是不允許，一定要他們承領。例如，在三七五減租政策方面，臺灣省政府就表示：

爲防止業主威脅利誘佃農，藉詞放棄耕地，並維護減租成果計，對於此類案件，應由督導檢查人員，逐一按戶查明事實，除下列情形得終止租約外，一律限令地主將耕地仍交原佃農耕作，訂立租約。1. 佃農確因全家他遷，不能耕作者。2. 佃農確因轉業，家屬亦不能耕作者。3. 佃農死亡而無繼承人，或有繼承人而確屬不能耕作者。……今後佃農申請退耕案件，一律不准，佃農擅自退耕，或地主擅自收回耕地者，按違反「三七五」地租政策論，拘提保安司令部嚴辦。(28)

在耕者有其田政策方面，臺灣省政府於民國四十二年五月三十日也發佈（四二）府民地督字第一〇四四號命令，規定下述的處理原則：

(一)地主非法撤佃收回自耕，不論其爲原地主或新地主，均應由各該縣市政府嚴予審查，其有情節重大者，應即移送司法機關依法究辦。……(六)嗣後此類案件，各縣市政府應督飭鄉鎮（區）公所嚴予防止，倘再有發生，應立即移送司法機關依法究辦，各級租佃委員會不得受理此類案件，逕予調解調處。違則應予懲處，其調解調處結果一律無效。(29)

而依法究辦的法律依據爲「實施耕者有其田條例」第三十一條：「有左列情形之一者，由法院處三年以下有期徒刑：一、以強暴脅迫或詐欺方法妨害依本條例關於耕地之徵收者，二、以強暴脅迫或詐欺方法妨害依本條例關於耕地之放領者。」因此，在此情形之下，受訪者表示：

尾啊就講一定要放領才可以。其實老一輩是想講因爲跟郭黑龍做真久啊，大家的感情真好，照三七五租做就可以生活，所以起先老一輩就想

(27) 訪談記錄（# 205）。

(28) 臺灣省政府民政廳地政局編印，《臺灣省推行三七五地租手冊》（年代不詳），頁 53-54。

(29) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 673-674。

講大家攏是同字寫，咱邁跟他放領，官廳就講不行，三七五租要改掉換放領，所以尾啊才跟他放領。……我們頭家從我懂事就對咱真好，像剛才講被法院封（查封）去的田，他本人來賣給我們，我們買才一半錢而已，他就講：「你們從上一輩的人就做到現在，你若是要跟我買就青菜（不計較）就好。」⁽³⁰⁾

另有一位曾姓佃農也表示他曾聽過講田佃不要放領的土地，這是因為「有的是有親戚關係，不過不要放領的田佃無真多就是啊」。⁽³¹⁾ 另一位黃姓佃農也表示：

我這卡過去有一戶本來也是可以放領，那時就是因為頭家佃的感情真好，所以佃農就不甘也不敢，佃農就想講頭家佃的感情這呢好，因為那時大家攏卡老實、土直，就想講只要有田倘做頭家邁（不要）起佃或加租就好啊，咱邁給他放領，就放棄要給地主保留，到尾啊想錯就太晚啊。那就是業佃的關係真厚才會這樣。⁽³²⁾

而在另外一份口述歷史的研究當中，也出現了相同的記載。臺北縣深坑鄉地主黃世銖表示：「日本時代田園租給田佃做，原則上採對分。我們對田佃很好，很多佃農做我們的田做好幾代，像六張犁姓蕭的田佃，他們的阿祖開始就是我們的田佃，和我們成為世交，到現在還有來往，前些天他才來看我。在土地徵收時，他就堅持不接收土地，現在還是我家的三七五佃農」。⁽³³⁾

佃農這種自動退耕的舉動正是政府大力推動土地改革的致命傷，因為這嚴重的威脅土地改革政策的正當性。試想，當政府百般的推銷地主貪得無饜、嚴重剝削佃農的時刻，竟然有為數不少的佃農願意自動放棄佃耕權，把土地歸還給地主，其代表的意義是完全與政府對於地主的描述不符，表示佃農並未受到地主的欺壓與剝削。這也難怪三七五減租考查團在其「臺灣省三七五減租考查報告」中，明白的建議政府對於「佃農自願退耕案件應慎重處理」：

(30) 訪談記錄（# 205）。

(31) 訪談記錄（# 207）。

(32) 訪談記錄（# 210）。

(33) 張炎憲、高淑媛，《衝擊年代的經驗》，頁 23。

佃農以承耕土地為唯一之生活依據，實行「三七五」減租後，佃農收益復有增加，除遷徙轉業等原因外，佃農實無理由自願放棄耕作權者。乃近一年來，此類案件時有發生，且有蔓延之勢。關於耕地租佃契約之終止，在耕地「三七五」減租條例草案第七條雖已有嚴密限制之規定，但在現行行政執行方面，依照臺灣省私有耕地租用辦法第十四條「租約解除或終止，經雙方同意時應由承租人出租人會同耕地所在地鄰里長作成同意證明書，送當地區鄉鎮公所登記，已備查考」之規定，其鄉鎮公所主辦人員切實負責者，當無舛錯。如臺北縣景美鎮公所，對於聲請自願放棄耕作權案件處理極為慎重。但桃園縣大園鄉則反是，該鄉主辦人員對於此類案件往往視為例文，不加調查，即予蓋章存案，亦不彙報縣政府。再如苗栗縣大湖鄉公所，前後共接受五八件聲請解除租約案件，該所皆一一予以核准，並未彙報縣政府，該鄉鄉長並以此乃依法係權內之事。（苗栗縣各鄉鎮共發生解除租約三一一件，佃耕面積計二〇八·一一九甲，全部未經縣政府核准，最近方由縣政府檢查獲知）似此情形，難免不盡不實。他若臺中縣則訂有私有出租土地退耕案件處理原則，其他縣市亦有規定聲請自願放棄耕作權案件，非經呈報，不得核准，以示限制。⁽³⁴⁾

為了避免事態擴大，影響及土地改革政策的正當性，此考查團明白建議政府，「在耕地『三七五』減租條例未完成立法程序前，應由臺灣省政府通令各縣市政府，對於佃農自願退耕案件除查明確係承租人遷徙轉業外，一概不予核准」。⁽³⁵⁾ 為了要合理化「一概不予核准」的處理策略，政府對於這種自動退耕的情形，其標準解釋通常為地主的威脅利誘，也就是說，政府透過其意識型態塑造的強制力量，使得地主對於佃農的剝削再一次的被強調：

業佃經依法訂立「三七五」地租契約後，地主以收益較未推行「三七五」地租前減少，不能長此藉土地坐享不勞而獲之利益，遂轉向脫售土地，

(34) 內政部，《臺灣省三七五減租考查報告》（年代不詳），頁 11-12。

(35) 同上註，頁 12。

另闢生財之道，而土地之買賣，又以無佃農（租賃關係）之土地，可獲高價，因新地主承買後，可以自耕或假自耕之名義，暗中另以黑市租率出租，故一般地主，於出售土地前，用種種手段，威脅利誘佃農，放棄耕作權，以自耕地出賣高價，佃農迫於威脅，祇好收取一點補償金或權利金，表面上為自願放棄，但佃農以耕作為生，轉業頗為困難，其放棄耕作之代價權利金用罄後，因缺乏耕地，即無以為生，此種情形，現已普遍蔓延，設不予制止，則推行「三七五」減租後，反使多數佃農，失去耕地，生活艱難，非但減租政策為之破壞，而農村擾攘，釀成嚴重之社會問題，實為一絕大之危機。⁽³⁶⁾

另一份文件則將地主用於退耕的方式列為五種：

一、以威脅手段，壓迫佃農放棄承租的耕地；二、用利誘的方法，誘惑佃農退耕；三、將耕地出賣迫令佃農退耕；四、地主利誘勾結佃農，以假買賣方式達成退耕目的；五、藉口出租土地使用變更誘迫佃農退耕。……此外所非由于地主誘迫而發生的退耕案，就是真正出于佃農自願放棄耕地的案件，雖然亦有發現，但據各地調查所得，確是千無一二，所以所有退耕問題，可以說絕大多數都是地主的誘迫所造成的。⁽³⁷⁾

然而，政府這種對於自動退耕「千無一二」的詮釋，實在是與作者於田野調查時的發現格格不入，也與上述的8%差異頗大。為了要鞏固減租政策及放領政策的實施，避免佃農自動退耕風氣的蔓延，政府再一次運用其權力來醜化地主的形象，這種舉動就如同在權力的第三面向，當時擁有絕對權力的政府再度塑造地主剝削佃農的意識型態，統一了對於此事的詮釋口徑，如此一來，地主是很難招架的住的；不過，如此作法是否允當，卻頗值得思索。

誠如上述，臺灣過去所實施之租佃制度已經有二、三百年長久的歷史，所建立起來的結構關係已經是深植民心，要在一夕之間給予激烈式的更動，實在不是一般地主或是佃農所能夠適應的，這也難怪陳誠會表示三七五減租政策在臺灣的

(36) 臺灣省政府民政廳地政局編印，《臺灣省推行三七五地租手冊》，頁53。

(37) 臺灣省政府民政廳地政局編印，《臺灣省四十年度三七五減租工作概況》，頁13-14。

施行是「一個革命性的工作」，⁽³⁸⁾而許多佃農於政策開始實施時根本不相信這是真的，如當時擔任三芝鄉鄉長的楊彩南表示：「我當鄉長，告訴田佃『繳了十年的地價稅以後，田是你們的』時，沒人相信，都說：『這款仔是騙人的，哪有這麼好的事！』我自己是明白，但不管我怎麼跟田佃說，他們就是無法相信」。⁽³⁹⁾另外一位地主受訪者王先生也表示，「田佃他們也是在想哪有這麼好康，納十年租田就變成咱的，因為那時會做大水、會旱災，但是十租年攏要納，所以他也沒有信心，差不多納到六、七年就有一部份先賣，就真的可以賣，真的是自己的，到十年透啊，賣看看就可以，才感覺田真的就變成咱的」。⁽⁴⁰⁾許多佃農是等到十年過後，將放領之地價繳清之後，才真正的感受到土地是屬於他們的，其內心之欣喜可能是難以形容。

五、共有耕地的全面徵收及中小地主的困境

相對的，在此變革之中，地主的利益卻是嚴重的縮減，生活之水準也大為降低，這種情形對於那些小地主而言實在是更為殘酷，地主與佃農之經濟所得在短時間之內似乎是呈現了倒轉的現象。在臺灣省實施耕者有其田聯合督導團所提問題及處理意見中，就明白表示：

小地主之所有土地被徵收之後，對於將來生活，亦值得顧憂，依照條例規定，償付地價期為十年，在此十年之中，固可領取地價藉以度日，倘不善為運用，則將坐吃山空，十年以後，其境遇殊難想像，其能自謀職業，或已死亡者，固無足論，但能力較低，不善於經營或無法就業者，恐將陷於饑寒之境，甚至將影響社會之安寧，目前一般專賴土地收益維持生活之中小地主，對於今後轉業問題，均感惶惑。⁽⁴¹⁾

(38) 張勤民、張維一等，〈臺灣實施土地改革五十週年口述歷史座談會紀錄〉，《近代中國》131（1999），頁177。

(39) 張炎憲、高淑媛，《衝擊年代的經驗》，頁238。

(40) 訪談記錄（#204）。

(41) 鄧文儀，《臺灣實施耕者有其田紀實》（臺北：中央文物供應社，1955），頁349-350。

由於耕者有其田政策基本上對於共有出租耕地是一律徵收，而臺灣多數私有農地又是多屬於共有之狀況，⁽⁴²⁾ 從表一可見，共有地之面積比個人有之面積還多，而共有地中有 48.04% 是屬於出租的狀況。這使得多數私有農地被徵收者中，共有佔了極大的部份。由表二可見被徵收之地主戶數中的 82.18%，其土地權屬是屬於共有，而此部份之土地則是佔了被徵收耕地面積的 69.51%，比率相對而言是非常的高。

再者，從日治時期到土地改革實施之前的調查，皆顯示出臺灣之土地分配已呈現高度的不平均的現象。如一九二〇年之調查統計顯示（表三），一甲以下之所有戶數，佔總戶數的 64%，而其所有之土地面積，僅佔耕地總面積的 14.35%；但是十甲以上之所有戶數僅佔總戶數的 2.03%，而其所有面積竟然高達 35.8%，由此可見土地分配相當不平均。日治時期的後兩次調查分別於一九三二年及一九三

表一 臺灣之耕地依所有人別其自耕與佃耕之面積

項目		個人有	共有	團體有	總計
總戶數	戶數	294,355	301,344	15,494	611,193
	%	48.16	49.30	2.54	100.00
耕地總面積	面積(甲)	303,723	344,307	33,124	681,154
	%	44.59	50.55	4.86	100.00
自耕地總面積	面積(甲)	189,874	222,318	15,005	427,197
	%	44.45	52.04	3.51	100.00
出租地總面積	面積(甲)	113,849	121,989	18,119	253,957
	%	44.83	48.04	7.13	100.00
出租耕地之戶數	戶數	78,864	92,087	7,940	178,901
	%	44.09	51.47	4.44	100.00

資料來源：王益滔，《王益滔教授論文集，第一冊（全三冊）》（臺北：國立臺灣大學農業經濟學系，1991），頁 198。

(42) 王益滔稱：「共有地在臺灣非常之多，可稱為臺灣一種特別田制，其發生之主要原因，一為合夥開墾、二為共同購買、三為遺產之不能分割者之由其繼承人共有是，似皆與臺灣之開發歷史有關。」參見王益滔，《王益滔教授論文集，第一冊（全三冊）》（臺北：國立臺灣大學農業經濟學系，1991），頁 197。

表二 臺灣實行耕者有其田放領耕地之被徵收地主戶數及耕地面積

項目	被徵收之地主戶數		被徵收之耕地	
	戶數	%	面積	%
個人有	15,146	14.28	32,063	22.33
共有	87,149	82.18	99,796	69.51
團體有	3,754	3.54	11,709	8.16
合計	106,049	100.00	143,568	100.00

資料來源：湯蕙蓀，《臺灣之土地改革》（臺北：中國農村復興聯合委員會，1954），頁91。引自王益涵，《王益涵教授論文集，第一冊（全三冊）》，頁201。

表三 臺灣耕地所有權之分配（一九二〇年）

所有面積之分級(甲)	所有權人之戶數		所有權人之總所有面積	
	實數(戶)	%	實數(甲)	%
0.5 甲以下	172,931	42.68	40,987	5.68
0.5~1.0	86,711	21.40	62,513	8.67
1.0~2.0	70,739	17.16	100,140	13.88
2.0~3.0	28,412	7.01	69,749	9.67
3.0~5.0	23,276	5.74	88,672	12.29
5.0~7.0	8,989	2.22	52,176	7.23
7.0~10.0	5,902	1.46	48,890	6.78
10.0~20.0	5,454	1.35	73,722	10.22
20.0~30.0	1,353	0.33	32,995	4.57
30.0~50.0	842	0.21	31,837	4.41
50.0~100.0	376	0.09	25,497	3.54
100.0 甲以上	196	0.05	94,072	13.06
計	405,181	100.00	721,250	100.00

資料來源：王益涵，《王益涵教授論文集，第一冊（全三冊）》，頁174。

九年（表四），依然呈現出不平均的分配現象。二次大戰後，於耕者有其田政策實施前一年，從地籍總歸戶的統計資料顯示，一甲以下之所有戶數，佔總戶數的70.62%，而其所有之土地面積，佔耕地總面積的24.97%；但是十甲以上之所有戶數僅佔總戶數的0.82%，而其所有面積則為15.87%，分配不平均現象依舊。由此

或可推論，在所有被徵收的共有出租耕地（99,796 甲）當中，應該有絕大部份是屬於小地主。而這項推論或也可由表六得到驗證，即 85.30% 的共有出租耕地，其面積皆是在二甲以下。

表四 一九三二與一九三九年土地所有人之戶數及其比率

所有面積之分級(甲)	1932 年		1939 年	
	戶數	%	戶數	%
0.5 甲以下	130,732	38.38	186,423	43.22
0.5~1.0	71,181	20.98	90,024	20.87
1.0~2.0	63,851	18.74	74,151	17.19
2.0~3.0	27,673	8.12	32,114	7.44
3.0~5.0	22,641	6.65	24,238	5.62
5.0~7.0	9,181	2.69	9,801	2.29
7.0~10.0	6,143	1.80	4,210	1.44
10.0~20.0	8,852	1.72	5,416	1.26
20.0~30.0	1,594	0.47	1,489	0.35
30.0~50.0	1,051	0.31	845	0.19
50.0~100.0	514	0.15	383	0.09
100.0 甲以上	261	0.08	272	0.06
計	343,674	100.00	431,366	100.00

資料來源：王益滔，《王益滔教授論文集，第一冊（全三冊）》，頁 174。

表五 一九五二年土地所有人之戶數及其所有耕地之面積（單位：甲）

甲	戶數	%	面積	%
0.5 甲以下	288,955	47.28	67,511	9.91
0.5~1.0	142,659	23.34	102,578	15.06
1.0~2.0	103,416	16.92	143,895	21.12
2.0~3.0	34,762	5.69	83,996	12.53
3.0~5.0	23,762	3.89	90,045	13.22
5.0~10.0	13,588	2.06	85,020	12.49
10.0~20.0	12,685	0.60	49,060	7.18
20.0~30.0	732	0.12	17,633	2.59

30.0~50.0	372	0.06	13,848	2.03
50.0~100.0	196	0.03	13,343	1.96
100.0 甲以上	66	0.01	14,226	2.11
計	611,193	100.00	681,155	100.00

資料來源：王益滔，《王益滔教授論文集，第一冊（全三冊）》，頁 195。

表六 臺灣省私有耕地出租所有權人分組戶數統計表（單位：戶）

耕地面積	個人有				共有 (%)	團體有	總計
	在鄉	不在鄉	在鄉兼 不在鄉	計			
1 甲以下 ~2 甲	22,446	10,626	670	33,742	29,661 (85.30)	3,706	67,109
2 甲~3 甲	1,021	1,027	259	2,307	2,542 (7.31)	194	5,043
3 甲~4 甲	369	396	151	916	1,137 (3.26)	70	2,123
4 甲~5 甲	179	205	88	72	550 (1.58)	38	1,060
5 甲~10 甲	153	227	121	501	714 (2.05)	54	1,269
10 甲~20 甲	23	24	15	62	147 (0.42)	10	219
20 甲以上	—	3	2	5	21 (0.06)	1	27
總計	24,191	12,508	1,306	38,005	34,772	4,073	76,850

資料來源：改編自王長豐、張維光，《臺灣土地改革》，頁 212-213。

因此，共有之出租耕地一律予以徵收的政策對於小地主而言實在是帶來相當嚴酷的打擊，雖然法律後來有給予部分的保護，但是所設定之門檻卻又是非常的高，這使得受惠者相當的稀少。當時之臺灣省實施耕者有其田聯合督導團就有下

列之敘述：

實施耕者有其田條例第八條規定，准許老弱孤寡殘廢藉共有土地維持生活者，照第十條之標準，保留土地，施行細則第十七條第一項，又以四十一年度全年戶稅負擔總額在一百元以下者為限，以為補充規定，因此項嚴格之規定限制，故各縣市審查准予保留者，為數極少，計大縣申請保留者不過三五百件，小縣不過一二百件，而實際核准者，僅十分之一二；此中不免有少數確係老弱無靠，孤寡無親，而未得核准者，據各縣市地政事務所報告，到所哭求保留者，屢見不鮮，本團在各地亦見有兩三代孤寡者之土地被徵收後，即無以為生之實例，亦有戶稅超過規定至微，如一百零幾角，亦被徵收，甚有佃戶同情不忍，而願意放棄承領，地政人員亦以礙於法令，未予准許者。⁽⁴³⁾

至此，政府一面倒的宣傳地主是處於經濟上的優勢，可能就有其商榷之處。而我們一般認為所有地主至少都可以保留三甲的出租中等水田也是一項誤解，因為出租共有耕地皆必須被徵收，也因此使得許多擁有共有地的小地主生活陷入困境。當年在立法院審議「耕者有其田條例」時，共有耕地一律徵收的政策，其實也為立法院委員們爭辯的主要焦點。⁽⁴⁴⁾另一方面，臺灣省臨時省議會對此也多有意見，如民國四十三年七月二十九日，於臺灣省臨時省議會第二屆第一次大會中，有多位省議員針對此議題提出詢問，如翁新臺議員表示：

實施耕者有其田四十二年補救辦法規定，凡老弱孤寡殘廢者之土地已被征收，申請收回自耕，但尚有類似老弱孤寡之困難情形者，例如家屬多之小地主，於三七五減租時，因子女年幼，不能自耕而出租，現在子女等業已長大，土地又不多，而且失業，其生活困苦，實較老弱孤寡為甚。請問有無補救？⁽⁴⁵⁾

另外，賴森林議員及黃祺祓議員也都提出相同之詢問，如黃議員表示，「對於小地

(43) 鄧文儀，《臺灣實施耕者有其田紀實》，頁302。

(44) 沈時可，〈臺灣光復後推行土地改革之經過〉，頁41-49。

(45) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁700。

主應加以考慮，使能收回自耕，尤其公教人員更應加以考慮，辭職後因出租地無法收回耕作，致生活陷於困境，收回條件須欠租兩年份之租額，甚不合實際」。(46) 由此可知，確實有不少小地主因為土地改革政策的實施而生活陷入困境，但是卻又無法將耕地收回，內心之懊惱或可想像。

為何政府一定要徵收共有出租耕地呢？其一，可能是誤將共有土地皆視之為祭祀公業的土地。沈時可於立法院之回答指出，共同共有土地的情形臺灣最多，「因臺灣的人民他們祖先大都來自福建及廣東，祖先開發辛勤勞苦，因怕子弟將先人土地擅自出售，故大都將田地留一共有土地，作為祭祀公業，以這一祭祀公業的收益，作年祭以及後代子弟求學之用，主要目的在防止大家分賣」。(47) 其二，則是為了土地產權的清楚，沈時可表示「共同共有土地世代相傳的情形，大陸早有引起甚多訴訟案件，故我國民法特定一條政府對此情形，五年內一律予以合併、消滅，早有規定……此非對耕者有其田而發，乃大陸法之精神所在」。(48)

前述二種理由似乎皆有再探討的必要。前者將共同共有土地皆視之為祭祀公業土地實在是一種誤解，因為在臺灣均子繼承的制度下，只要是多子繼承，在未分割之前皆是屬於共同共有土地，未必就是成立一個祭祀公業。所以，因祭祀公業而成立之共同共有土地與因其他原因而成立之共同共有土地應該有所區分才是。王益滔對此就提出其見解，「共有地中之祭祀公業，實際乃屬於已故之祖先所有，收買此等耕地，在實施上或許比較順利，但與收買真正地主之耕地，其意義畢竟不同，因共有地未必皆係地主所共有，若不加分別而一律收買之以湊數，則難免有欠公允之處」。(49)

至於後者則是欲藉由土地徵收之手段達到產權的單一化，避免民間因爭產所帶來之紛爭。然而，臺灣當時剛從日本殖民者之統治轉移至國民政府，法律體系的轉移是否能在短時間之內就為臺灣人民所接受，實在是不無疑問；再者，大陸法體系是否就一定適用於臺灣也實在有探討的必要。然而最為重要的是，產權單一化的政策目的是否與耕者有其田的目的相符合，確實是有相當大的疑問，因為

(46) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 709。

(47) 沈時可，〈臺灣光復後推行土地改革之經過〉，頁 43。

(48) 同上註，頁 45-47。

(49) 王益滔，《王益滔教授論文集·第一冊（全三冊）》，頁 116。

擁有共有耕地的土地所有權人，雖然因土地出租與佃農耕作而符合了「實施耕者有其田條例」中地主⁽⁵⁰⁾的定義，然而他們可能只是擁有小面積的土地所有權人，未必就是大面積的土地所有權人（也就是所謂的地主）。如此共有耕地一律徵收放領的結果，是剝奪了許多擁有小面積農地的土地所有權人的權利，並將其轉移至佃農的身上，如此一來，只是另外創造出一群小面積農地的土地所有權人，⁽⁵¹⁾原來土地所有權人的權益似乎並未獲得重視。

會造成這樣的結果可能也是因為國民政府對於「地主」二字的定義給予大幅度的擴張所造成的。⁽⁵²⁾傳統以來對於「地主」二字的詮釋大抵是指那些擁有大面積的耕地，不自任耕作，大部分是居住於城市之內，純粹靠收取大筆租額為生的土地所有權人。由於彼等對佃農收取高額的租金，造成了剝削的不公平現象，因此成為了社會改革或是革命的對象。而過去在大陸實施農村或是土地調查時，對於各類名詞雖然在定義上容有「名詞與意義之含混及不統一」⁽⁵³⁾的困難之處，可是對於農戶之定義卻也分為許多的等級，例如最常被引用的一份統計資料為一九二八年武漢中央土地委員會所發表關於中國土地調查統計資料，其中之農戶就分為：貧農、中農、富農、小中地主、及大地主（請參見表七），如以小地主為例，則其擁有的土地面積至少必須達 50 畝，⁽⁵⁴⁾倘以 6.144 公畝來換算一畝地，則符

(50) 民國四十二年一月二十日立法院通過的「實施耕者有其田條例」，其第六條第一項前半部規定：「本條例所稱地主，指以土地出租與他人耕作之土地所有權人，其不自任耕作，或雖自任耕作而以雇工耕作為主體者。其耕地除自耕部份外，以出租論。……」

(51) 每戶農民承領耕地的面積，隨其原來承租面積之多寡而有所不同，不過平均為 0.74 甲，其承領面積在一甲以下的戶數最多，佔承領總戶數的 76.55%，計 149,146 戶。

(52) 名詞的定義與分類，其實是深受意識型態或是價值的影響，定義的內容及分類的標準也會對公共政策的制訂產生重大的影響，而這其實也涉及了權力的運作。請參閱 John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little, Brown and Company, 1984), pp. 95-121; John Forester, "Planning in the Face of Power," *Journal of the American Planning Association* 49 (Winter 1982), pp. 67-80; Horst W. J. Rittel and Melvin M. Webber, "Dilemmas in a General Theory of Planning," *Policy Sciences* 4 (1973), pp. 155-169.

(53) 陳淑銖表示：「如『自耕農』一名詞，上自有地數百畝之在鄉地主，下至有地一、二畝之小農，盡包括在內，實則其間相差，不可以道里計。再如『田權』（或土地所有權）一名詞而言，普通不過分為『自有』及『租借』二項而已，實則田權之種類及形態，繁複殊甚。」參見陳淑銖，《浙江省土地問題與二五減租》（臺北：國史館，1996），頁 17。

(54) 研究中國土地的困擾問題之一為各地度量衡制度之不統一，陳淑銖表示，「根據中央研究院社會科學研究所之江蘇省無錫鎮二十二村調查，發現無錫所謂『畝』，大小不同，至少有一七三種之多，最小者合二·六八三公畝，最大者合八·九五七公畝。即就一村之中，畝之差異至少亦有五種，始邵巷一村多至二十種，小者二·六八三公畝，大者五·六一六公畝。」參見陳淑銖，《浙江省土地問題與二五減租》，

合小地主定義的土地所有權人，至少必須擁有 307.2 公畝的田地，約折合臺灣甲數為 3.17 甲（1 公畝=0.01031 甲），如與前述表三進行比較，在一九二〇年的調查顯示中，臺灣擁有超過 3 甲土地的所有權人戶數，其比例僅為 11.45%，也就是說，約有 88.55% 的所有權人戶數，其擁有土地的面積是低於 3 甲，也就是低於大陸當時小地主所擁有的耕地規模。

另外，也可以根據另外一份重要資料來進行比對，國民政府主計處統計局引用土地委員會之部分調查，得知「江蘇等十一省八十九縣之中，共有地主一千五百餘，平均所占有之土地面積，最少為三百畝（舊制畝），最高則達三百萬畝之多」。⁽⁵⁵⁾ 300 畝約合 1,843.2 公畝，也就是約為 19 甲，若以 20 甲來思維，則由表四可知，臺灣在一九三二年時，農戶中擁有 20 甲土地面積以上者，僅佔全體的 1.01%，幾乎是絕對的少數，這表示臺灣的耕地擁有者，甚少是符合國民政府過去在大陸時刻對於地主的定義。其實，行政院農村復興委員會於一九三三年於浙江省的調查中，在報告書前的「例言」中就說明：

整理時村戶分類，原擬就租佃關係與富力兩種標準分別行之，藉觀其比較，乃以時間關係，在本報告中者，僅為先就富力分類所製成之材料。大致所有農田大部或全部出租，坐收地租者為收租地主；所有農田大部或全部雇工經營，自己不參加田間工作者為經營地主；自己參加田間工作，同時雇長工一人以上或短工一百日以上，有擴大再生產之可能者為富農；自種自田，或租種多數租田，不雇工耕種，亦不被雇於人，僅足保持簡單再生產者為中農；耕種少量自田或租田，即靠其他收入亦難維持生活，其再生產趨向縮小者為貧農；自己完全不耕種或僅耕種極少數農田，其大部或全部時間被雇傭為農業勞動者為雇農。⁽⁵⁶⁾

頁 17。(原文數字間的標點符號為逗號〔,〕，經與作者聯繫請教，確定其本意之後，惟恐產生誤解，將其改為圓點〔·〕。)另，根據國民政府主計處統計局所出版之「中國土地問題之統計分析」，在其表十二之說明中，特別敘明各種地積單位之換算標準，其中「1 舊制畝=6.144 公畝」，本文擬採用統計局之標準。參閱國民政府主計處統計局，《中國土地人口租佃制度之統計分析》（臺北：華世出版社，中國經濟史料叢書第一輯第一種，1978），頁 22。

(55) 國民政府主計處統計局，《中國土地人口租佃制度之統計分析》，頁 51-58。

(56) 行政院農村復興委員會，《浙江省農村調查（民國二十二年）》（臺北：文海出版社，近代中國史料叢刊三編第八十八輯，1999；據民國 22 年版影印），頁 1。

表七 中國有地農戶佔地畝數(一九二八年)

有地農民之等級	佔地畝數組別	農民百分數	佔地百分數
貧農	1—10 畝	44.0	6.0
中農	10—30	24.0	13.0
富農	30—50	16.0	17.0
小中地主	50—100	9.0	19.0
大地主	100 以上	5.0	43.0

資料來源：《內政年鑑》，土地編，頁 D 四二六頁；引自陳淑銖，《浙江省土地問題與二五減租》，頁 57。

表八 各省之地主及其所有之面積(一九三四年) 單位：畝

地域別	調查縣數	地主數	每地主所有面積
江蘇	8	117	1,000—30,000
浙江	13	242	300— 5,000
安徽	9	81	500—10,000
江西	2	34	100— 1,000
湖北	3	157	500— 1,000
湖南	11	122	100—10,000
河北	18	242	300—10,000
山東	4	49	500— 2,000
河南	8	72	500— 4,500
陝西	8	148	500—10,000
福建	5	281	300— 7,000
總計	89	1,545	300—30,000

資料來源：國民政府主計處統計局，《中國土地人口租佃制度之統計分析》，頁 62。

因此在調查之中的各縣報告，其農戶之分類大抵可分為：地主、富農、中農、貧農及雇農，及其他，而這裡值得注意的是，甚至是所謂的貧農也有可能是擁有少部分土地的所有權人。由此可知，所謂的地主階級必須是由租佃關係與富力二方面來綜合考量，而不是僅由是否擁有土地及土地出租與否作為單獨的指標。再者，由表九來看，在各縣之中，地主所佔的農村總戶數僅為 2.79%，而每一戶平均擁有的土地面積為 83.43 畝，⁽⁵⁷⁾ 其甲數換算約為 5.28 甲，此面積數也是遠超過日治時期臺灣絕大多數擁有所有權之農戶的土地面積。⁽⁵⁸⁾ 遺憾的是，國民政府來臺之後在威權的意識型態主導下，其所認定的地主定義卻是有相當擴張的嫌疑，只要擁有土地所有權並將其出租者即為地主，⁽⁵⁹⁾ 而不考慮該土地所有權人所擁有的土地面積及其富力，在此情況之下，致使擁有共有耕地的小面積土地所有權人遭受了相當大的衝擊。

表九 浙江省崇德縣、東陽縣、龍游縣、永嘉縣地主戶數及田畝數
單位：畝

地主	戶數	對總數%	所有田畝數	對總數%	每戶平均田畝數
崇德縣	9	2.26	587.00	22.78	65.22
東陽縣	1	0.30	43.00	13.72	43.00
龍游縣	23	7.23	3654.00	72.98	160.23
永嘉縣	4	1.38	261.00	28.42	65.25
平均	9.25	2.79	1136.35	34.48	83.43

資料來源：行政院農村復興委員會，《浙江省農村調查(民國二十二年)》，頁 18-20、72-73、126-128、176-178。

六、結論

三七五減租政策及其後續的土地改革政策確實是臺灣歷史上的大變動，短時

(57) 倘以 6.144 公畝來換算一畝地，則 83.43 畝為 512.59 公畝，折合甲數約為 5.28 甲。

(58) 如以表三來計算，臺灣耕地所有權人之戶數擁有土地面積超過五甲者，僅佔全體的 5.71%。

(59) 請參閱前述「實施耕者有其田條例」第六條第一項的規定。

間之內要地主及佃農都接受政府這樣的安排可能是一件很不容易的事情。由於受限於歷史上所建立起來的父權意識，加上地主大抵未違背對於佃農的生計倫理，及地主與佃農之間幾世代的情誼，使得部分佃農不相信也不忍心來接受大幅度降租或放領土地的事實，這使得一部份佃農願意放棄此種權利，將土地返還給地主，或是不承領土地，繼續擔任佃農的角色。

透過佃農的自動退耕或可以理解，地主與佃農的關係表面上是相當和諧的，然而在這之下卻是隱含著嚴重的權力失衡及利益上的剝削，這由高額的佃租額及口頭契約可見一斑。這也就是說，透過意識型態所創造出來的權力第三個面向，是不著痕跡的深深影響著佃農的馴服及地主的主宰意識，這種不公平的狀況很難由行動者日常生活之間的互動來觀察出來，因為它已經成為結構的因素，是不輕易的變動。而在這個結構之下，地主必須讓佃農家庭能夠在貧窮及飢餓的邊緣繼續存活下去，也就是說地主必須要維持佃農生計的倫理，讓佃農「有一口飯吃」。在此情形下，地主對於佃農的寬容，如天災時的些微減租，皆會被佃農視之為無上的恩典，並心存感激。

然而這種結構的不公平在中國大陸被揭開了，佃農的權利意識被喚了起來，農民運動捲起了狂風巨浪，讓國民黨逐漸失去了其大陸政權。國民政府在播遷來臺之前，已經感受到這個危機，在民國三十八年就以相當迅速及威脅恫嚇的手段實行三七五減租政策；⁽⁶⁰⁾ 其後，在驚惶失措及岌岌不保的播遷之際，為了阻擋臺灣的佃農受到共產思想影響、也為了整軍經武、並嚴格控制糧食，不得不用最快速的速度進行土地改革，強制要求臺灣的地主減低其收租額並出讓其土地予佃農。也就是說，政策上是地主之犧牲、施小惠於相對廣大佃農的方式，來獲取社會的安定及大多數佃農們的支持。然而，臺灣的業佃關係在戰後仍然是處於相對穩定的狀況，這與日治時期殖民者的強力介入有絕對的關係，臺灣業佃之間的不公平結構仍未為一般佃農所察覺，臺灣社會並未有一股要求業佃改革的聲音。國民政府在此情形之下大刀闊斧的進行土地改革，可以說是完全移植其過去大陸的失敗經驗而來，這與臺灣當時的社會狀況是有明顯的距離的。由此也可知，業

(60) 徐世榮、蕭新煌，〈臺灣土地改革再審視——一個「內因說」的嘗試〉，《臺灣史研究》8:1 (2001)，頁89-123。

佃之間的不公平結構關係並不必然會帶來佃農的抗爭；相反地，沈默及馴服卻往往是可能的答案。

爲了建立起土地改革的正當性，在國民政府強力主導意識型態之下，地主或土地所有權人如同背負著原罪，其上層階級的地位被不斷的攻擊詆毀，縱然是佃農自願的退耕，也被描述成爲威脅利誘，必須強力的禁止。這也就是說，不僅是土地改革的政策是由國民政府來制訂，就連佃農的階級受害意識也是由國民政府來給予提倡，這無疑是一個相當奇特的現象。然而，部份佃農仍然深受過去父權意識的影響，對於國民政府的宣傳並不領情，也不願意受領地主或土地所有權人的土地，這對土地改革政策的實施可謂是根本的致命傷，是當時政府必須慎重處理的一個課題。此外，或許是由於執行時間上的緊迫，或許是對於臺灣傳統文化及土地分配情形的不夠瞭解，也或許是對於扶植自耕農的堅持，也或許是對於「地主」定義的極度擴張，使得一些政策的規劃並非是相當的完善，例如共有出租耕地的全面徵收，就使得許多擁有小面積的土地所有權人面臨了生活上的困境，這是一個很值得檢討的課題。

定稿日期：2003.05.01

引用書目

內政部

年代不詳 《臺灣省三七五減租考查報告》。

王長璽、張維光

1955 《臺灣土地改革》。臺北：中國地政研究所。

王益滔

1966 〈光復前臺灣之土地制度與土地政策〉，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣經濟史十集》，頁 52-86。臺北：臺灣銀行。

1991 《王益滔教授論文集，第一冊（全三冊）》。臺北：國立臺灣大學農業經濟學系。

行政院三七五減租工作考察團（編印）

1950 《三七五減租文告暨法令輯要》。

行政院農村復興委員會

1999 《浙江省農村調查（民國二十二年）》，近代中國史料叢刊三編第八十八輯，據民國 22 年版影印。臺北：文海出版社。

沈時可

2000 〈臺灣光復後推行土地改革之經過〉，收於內政部編，《臺灣土地改革文集》，頁 1-14。臺北：內政部。

侯坤宏（編）

1988 《土地改革史料》。臺北：國史館。

涂照彥（著）、李明峻（譯）

1993 《日本帝國主義下的臺灣》。臺北：人間出版社。

殷章甫

1984 《中國之土地改革》。臺北：中央文物供應社。

徐世榮、蕭新煌

2001 〈臺灣土地改革再審視——一個「內因說」的嘗試〉，《臺灣史研究》8(1): 89-123。

陳淑銖

1996 《浙江省土地問題與二五減租》。臺北：國史館。

國民政府主計處統計局

1978 《中國土地人口租佃制度之統計分析》，中國經濟史料叢書第一輯第一種。臺北：華世出版社。

張炎憲、高淑媛

1996 《衝擊年代的經驗：臺北縣地主與土地改革》，北縣歷史與人物叢書(3)。臺北：臺北縣立文化中心。

張勤民、張維一等

1999 〈臺灣實施土地改革五十週年口述歷史座談會紀錄〉，《近代中國》131: 175-209。

張怡敏

2001 〈日治時代臺灣地主資本累積之研究——以霧峰林澄堂系為個案〉。臺北：國立政治大學地政學系博士論文。

湯惠蓀

1954 《臺灣之土地改革》。臺北：中國農村復興聯合委員會。

臺灣省政府

年代不詳 《臺灣省扶植自耕農實施方案》。

年代不詳 《臺灣省地政法令輯要【上冊】》。

- 1950 《三七五減租文告暨法令輯要》。
臺灣省政府民政廳地政局（編印）
年代不詳 《臺灣省四十年度三七五減租工作概況》。
年代不詳 《臺灣省推行三七五地租手冊》。
鄧文儀
1955 《臺灣實施耕者有其田紀實》。臺北：中央文物供應社。
蕭全政
1988 《政治與經濟的整合》。臺北：桂冠。
Bachrach, Peter and Morton S. Baratz
1962 “The Two Faces of Power.” *American Political Science Review* 56: 947-952.
1970 *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York, NY: Oxford University Press.
Dahl, Robert A.
1969 “The Concept of Power.” In Roderick Bell, David M. Edwards, R. Harrison Wagner, eds., *Political Power: A Reader in Theory and Research*. New York, NY: Free Press.
Forester, John
1982 “Planning in the Face of Power.” *Journal of the American Planning Association* 49: 67-80.
Gaventa, John
1980 *Power and Powerlessness-Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
Gramsci, Antonio
1971 *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. Edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith. London: Lawrence and Wishart.
Kingdon, John W.
1984 *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
Lukes, Steven
1974 *Power: A Radical View*. London: The Macmillan Press Ltd.
O'Connor, James
1973 *The Fiscal Crisis of the State*. New York, NY: St. Martin's Press.
Offe, Claus
1984 *Contradictions of the Welfare State*. Edited by John Keane. Cambridge, MA: The MIT Press.
Polsby, Nelson W.
1963 *Community Power and Political Theory*. New Haven, CT: Yale University Press.
Rittel, Horst W. J. and Melvin M. Webber
1973 “Dilemmas in a General Theory of Planning.” *Policy Sciences* 4: 155-169.
Scott, James C.
1976 *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven, CT: Yale University Press.
Stone, Clarence N.
1980 “Systemic Power in Community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory.” *The American Political Science Review* 74: 978-990.

Landlord and Tenants' Relations in the Post-War Era —Reconsidering the Land to the Tiller Program

Shih-Jung Hsu and Hsin-huang Michael Hsiao

ABSTRACT

The discourse on the implementation of Taiwan's land reform traditionally puts effort on the inequality of landlord-tenant institution and the serious exploitation by landlords toward tenants. Class differentiation between a landlord and tenant is obvious, and rebellion from a tenant is also imminent. In order to prevent social unrest and resolve disputes between them, the KMT-state did not have any choice but to perform land reform policy in the 1940s and 1950s. This research would like to explore the relationship between landlords and tenants. Is their relation really inharmonious just as the state proclaims—landlords' exploitation? Do tenants execute protest activities against their landlords? If the answer is no, then how can we explain this kind of situation? These are the major research questions the paper would like to investigate.

The privately-owned land institution and the tenancy system have lasted for more than three hundred years in Taiwan. Even though tenants receive very unequal treatment due to high rental rates, uncertainty of tenure, etc., a tenant protest movement has seldom emerged in Taiwan's history. The reason is probably because of the inequality of the power relation between them since landlords can easily expel their tenants. However, based on the field study, this research finds that a paternalistic ideology has been formed in landlords' and tenants' minds. The landlord and tenant relation is recognized as being like a father and son; therefore, with the deep belief in Chinese filial piety, it is very impossible to have protest activities. The tenants are in a situation of being powerless, because of the shaping of ideology. The relation between them is really harmonious, and it can explain why there were around 29,000 cases, whereby the tenants wanted to return their received land to their landlords after the first stage of land reform policy between 1949 and 1951.

It is because tenants did not release themselves from this ideology that on the other hand, landlords also abided by the subsistence ethic to support their tenants. This does not mean there is no exploitative relation. Tenants and their families did

survive on the borderline of hunger. Nevertheless, while the implementation of land reform policies brought great benefit toward the tenants, both the eminent domain of common ownership-leased farmland and the great expansion of the landlord's definition caused serious hardship to small landholders.

Keywords: Land Reform, Tenancy Relations, Three Dimensions of Power, the Land to the Tiller Program, Paternalistic Ideology