

# 臺灣土地改革再審視 ——一個「內因說」的嘗試\*

徐世榮、蕭新煌\*\*

## 摘要

對於臺灣土地改革形成之原因，一般是以「外因說」為解釋的主要理由，如外來國民黨政府的主導，及美國政府的協助等。本文主要是由歷史文獻之中，嘗試建構起「內因說」解釋的可能性，也就是要視土地改革是臺灣農村內部連續衝突過程之下所累積的結果，並假設土地改革的社會根源乃是來自於農村社會階級分化，及各階層民眾衝突的結果。由於農民最基本賴以維生的「生計倫理」遭到破壞，使得他們群起抗爭，致使國民黨政府不得不採行土地改革政策。本文所審視的土地改革政策包含「三七五減租」及「公地放領」，並不包括「耕者有其田」政策，最後發現「三七五減租」仍然是適用於「外因說」的解釋；但是「公地放領」則不然，它可能是比較適合於「內因說」的解釋。也由此得到兩個重要的觀點，那就是對於土地改革政策的研究可能要更細緻化，必須要將其分開來看待，這樣可能比較容易回復其歷史的原貌；另外則是以往因為土地改革的成功，而建構起來的「國家理論 (state theory)」可能也要適度的加入民間社會抗爭的面向，政府的理性及能力是必須要放置於歷史的機遇中來對待，而不能獨立出來。

關鍵詞：土地改革、三七五減租、公地放領、租佃制度、臺糖公司

---

\* 作者非常感謝論文評審人給予本文提供寶貴的意見及後續的研究方向，特此致謝。

\*\* 國立政治大學地政學系副教授；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、問題陳述及研究方法
  - 二、理論基礎
  - 三、臺灣租佃制度歷史緣由之概述
  - 四、三七五減租
  - 五、公地放領
  - 六、結論
- 

## 一、問題陳述及研究方法

以往對於臺灣土地改革之所以能夠順利完成的論述，多偏重於外在力量之探討（或稱「外因說」），例如土地改革之成功乃肇因於政府施政之正確；<sup>(1)</sup> 或土地改革政策的制訂者來自於中國大陸，與臺灣本地的土地所有者分離，因此比較不受現實利益的羈絆；或土地改革政策之施行與美國之支持與援助有非常密切的關係等。<sup>(2)</sup> 雖然彼等論述之中，多有論及臺灣農村當時之不公平租佃條件，及佃農長久以來受到地主剝削的情形，但是對於當時詳細的農村景象，即客觀的條件，似乎皆未給予特別的重視，比較缺乏對於臺灣內部促成土地改革政策施行的探討（或稱「內因說」）。本文因此想要研究光復初期，臺灣農村中地主（包含政府之國營事業）與佃農的生產關係到底為何？佃農在面對地主的政治或經濟強勢之下，又有如何的對策來予以回應？追根究底，本文的假設，乃是要嘗試對於上述「外因說」之見解提出補充之論述，視土地改革是臺灣農村內部連續衝突過程之下所累積的結果，並假設土地改革的社會根源乃是來自於農村社會階級分化及衝突。

---

(1) Tseng Hsiao, *The Theory and Practice of Land Reform in the Republic of China* (Taipei: China Research Institute of Land Economics, 1968)；湯惠蓀，《臺灣之土地改革》（臺北：中國農村復興聯合委員會，1954）；王長璽、張維光，《臺灣土地改革》（臺北：中國地政研究所，1955）；殷章甫，《中國之土地改革》（臺北：中央文物供應社，1984）。

(2) 黃俊傑，《戰後臺灣的轉型及其展望》（臺北：正中書局，1995）。

由於研究時間的限制，本文所審視的土地改革政策包含「三七五減租」及「公地放領」，並不包括「耕者有其田」政策，這是必須先予以說明的。至於本文所採行的研究方法大致可分為下列二個途徑：(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佃耕權的變動，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，並蒐集研讀過去的研究著作。

## 二、理論基礎

基於前述的假設，本文嘗試將土地改革視之為農民長期以來集體行為或社會運動的結果，並意欲與集體行為及社會運動之理論進行結合。過去有關農民抗爭之研究，大概可劃分為三種不同之理論論述，分別為：理性選擇、結構與階級衝突，及社會文化衝突等，其主旨分別敘述如下。

理性選擇理論基本上是源自於資源動員論，<sup>(3)</sup>主張農民抗爭之原因並非是由於農村受到資本主義的侵襲，使得原本的生活規範及結構遭到嚴重破壞，而是由於個人的自利動機所引起的。<sup>(4)</sup>根據 Popkin 之論點，不論是之前的殖民政體建立，把農民納入於世界資本主義市場；或是後來國家權力的擴張，侵入於農民原來的生活領域，皆沒有影響農民原本擁有之福祉，或是造成其生活的窘困。透過市場自由運作的力量，反而使得農民得以從封建的領主或勢力龐大的地主控制中解放出來。Popkin 認為殖民時代帶給了農村相當大的穩定作用，並且增進了社

(3) Anthony Oberschall, *Social Conflict and Social Movement* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc. Oberschall, 1973); Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution* (Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1978); Mayer N. Zald and John D. McCarthy, *Social Movements in An Organizational Society* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1987); J. Craig Jenkins, "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements," *Annual Review of Sociology* 9 (1983), pp. 527-553.

(4) Samuel Popkin, *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam* (Berkeley, CA: University of California Press, 1979).

會之間的溝通，使得農產品價格避免過度的波動，讓農民免於陷入飢荒之中。Popkin 也認為農民運動之所以成功的主要原因，乃是由於政治的領導者或企業家能夠提供農民實際與堅實的福祉，及有效能的組織。然而，為了避免「搭便車」心裡的作祟，使得理性的民眾不願意參與社會運動，運動的領導者必須提供特殊的利益予積極參與的活動者。

結構與階級衝突理論則是源自於馬克斯主義的觀點，認為社會階級的分化及其間的衝突是造成歷史事件發生的主要原因。此種觀點近年來更因 Wallerstein 的世界系統理論而得以進一步的發揚。<sup>(5)</sup> Wallerstein 認為階級分化及衝突之原因，應該擴大由國際的視野來進行瞭解，他認為該現象乃是由於在世界資本系統中，核心國家與邊緣國家不公平的交換所導致的。十九世紀時，西方的資本主義核心國家為了解決其本國內部的問題，不斷地藉由向亞非國家的侵入來擴張其勢力範圍，並消弭國內的經濟危機。由於資本主義的本質是在於榨取最大的剩餘價值，因此邊緣國家的勞工及自然資源皆成為被剝削的對象，這也使得邊緣國家充斥著無產階級；相反地，多數的中產階級則是群聚於核心國家。因此，多數的革命或衝突皆是起源於無產階級佔多數的邊緣國家，他們反抗這種不公平的剝削行為，而這也就是為什麼那時反對帝國主義侵略的國家主義，其實也就是反對帝國主義的階級壓迫。

Wallerstein 的論點與部份人類學家中鄉民研究者 Steward、Mintz、Wolf 的觀點頗有類似之處，<sup>(6)</sup> 彼等認為許多民族在受到西方強勢國家的政治經濟控制之下，原有的生計經濟已捲入以生產現金商品為主的商業體系之中，他們原有的社會生活及儀式生活都遭到嚴重的破壞，在這種情況之下，鄉民走向無產階級化，並處於國家或帝國主義社會中的低下階級地位。鄉民的剩餘被外在優勢團體以稅收、地租等方式抽取，而鄉民就是處於這種不公平的結構關係之中。其中，國家的角色及其權力的運作是扮演著非常重要的角色。另一位馬克斯主義學者 Paige 則是將研究的重點放置於落後國家的農產品輸出方面，他認為上述農產品

(5) Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979).

(6) Steward Julian H. Steward, and et al., *The People of Puerto Rico* (Urbana, IL: University of Illinois Press, 1956); Sidney W. Mintz, "On Redfield and Foster," *American Anthropologist* 56:1 (1954), pp. 87-92; Eric R. Wolf, *Peasants* (New York: Prentice-Hall, 1966).

的輸出會給農村帶來非常大的改變，例如人口的大量移動、原本村落的社會關係被商業的市場關係所取代等。而這種新型態的農業輸出結構會創造出新的社會階級，並且帶來新型態的階級衝突，例如已轉變為企業經營的地主與受地租束縛的佃農之間的衝突。Paige 認為當宗主國的控制力量還很強大時，這種衝突會受到壓制而無法外顯，然而在二次大戰結束之後，由於宗主國的力量明顯下降，落後國家中的農產品輸出部門就成為社會運動及革命的集聚中心。<sup>(7)</sup>

社會文化衝突理論雖然不否定上述結構與階級衝突的觀點，但是卻比較不從生產結構關係來理解社會衝突發生的原因，而是著眼於資本主義對於原本非資本主義的社會文化體系所進行的無情侵襲與破壞。Smith 就認為開發國家中的政治動亂，其起源未必是來自於階級之間的衝突，而是由於西方資本文化體系與本地社會文化體系產生了嚴重的衝突。<sup>(8)</sup> Scott 主張農民的暴動是一種反抗式的反應，他們反對原本非資本主義的社會型態受到資本主義及殖民主義的摧毀。Scott 並提出生計倫理 (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被棄之而不顧，使得農民連最基本的溫飽也無法滿足，而這就是農民反抗的主要原因；也因此，農民的抗爭中也隱含著伸張社會正義的道德意涵。<sup>(9)</sup> 由上可知，社會文化衝突理論因此將暴亂的發生視為是傳統生活及文化架構的崩潰瓦解，這與傳統對於社會運動的研究是相符合的。如 Turner 與 Killian 就認為，社會運動的產生乃是由於當時的社會常規 (norms) 或結構已經無法繼續為人們所接受，人們除了拒絕它們之外，透過語言及符號上的溝通 (symbolic communication) 來建構新的社會標準及行為模式。<sup>(10)</sup>

---

(7) Jeffery Paige, *Agrarian Revolution: Social Movements and Export Agriculture in the Underdeveloped World* (New York: Fress Press, 1975).

(8) Carol Smith, "Local History in Global Context: Social and Economic Transitions in Western Guatemala," *Comparative Studies in Society and History* 26 (1984), pp. 193-228.

(9) James C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia* (New Haven, CT: Yale University Press, 1976).

(10) Ralph H. Turner, and Lewis M. Killian, *Collective Behavior* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc., 1987).

本文基本上並不偏向於理性選擇理論，而是要採用結構與階級衝突理論，以及社會文化衝突理論作為研究的理論基礎。也就是說農民的抗爭及不滿，一方面是由於在資本主義的運作之下，爲了尋求剩餘的最大化，所導致的資本核心國家及殖民地邊緣區域的不公平剝削關係；另一方面，也是由於在資本帝國主義的統治下，農民傳統的生活規範遭到破壞，無法保存其基本生活，生計倫理不再受到重視的後果。

### 三、臺灣租佃制度歷史緣由之概述

歷史上，臺灣原本是原住民生存及活動的領域。原住民從事漁撈、狩獵以及游耕採集的生活方式，並且普遍沒有占據私有農地的觀念；所有土地、水源和森林之類的自然財產大抵上都是部落共同公產，所有族人皆有權利使用。然而，明末清初之後，漢民族相繼來臺推廣米糖農作的生產與貿易，並傳入漢人社會通行的私有地權習慣（如一田二主），對原住民部落規範私有土地制度。

漢人在海岸平原以及河流沿岸開闢新生耕地，並發展水利灌溉系統。有些墾戶利用先佔先墾方式，大量圈佔所謂的無主草地；也有墾佃採取租佃形式，向原住民部落商洽土地利用與交換的生產關係；也有漢人採取侵佔及欺騙的方法，詐取原住民的土地權利。<sup>(11)</sup> 雖然方式不一，然而國家權威卻已滲透到原住民部落，分離部落的傳統權力結構，而且也使大多數原住民捲入商品化的土地市場，將田園租業化爲可資彈性分割與佃賣的商品，稍後則因地權的疏離而導致普遍的貧窮化，最後並且退化爲漢人社會經濟體制下的邊際階層。<sup>(12)</sup> 臺灣偌大的西部平原區域在清治末期大概皆已由漢人所掌控，原先住於此區域的原住民不是走避山林，就是融入於漢人社會裡面求生存。也就是說，漢人已經反客爲主，臺灣西部平原成爲漢人活動的領域。而土地的私有制及租佃制度也因爲漢人的移入，而確定了下來。

(11) 黃富三，〈清代臺灣移民的耕地取得問題及其對土著的影響（上）〉，《食貨》11:1（1981），頁19-36；〈清代臺灣移民的耕地取得問題及其對土著的影響（下）〉，《食貨》11:2（1981），頁26-46。

(12) 陳秋坤，《清代臺灣土著地權：官僚、漢佃與岸裡社人的土地變遷1700-1895》（臺北：中央研究院近代史研究所，1994）。

在日本帝國主義殖民時期，殖民政府爲了確定土地之所有權，並爲日本資本家投資於臺灣鋪路，首先舉辦的即爲臺灣西部普通行政區域的土地調查，其事業的範圍包括地籍調查、三角測量，及地形測量，之後並繼以大租權的整理及地租（田賦）的改正。殖民政府在一八九八年七月公佈「臺灣地籍規則」和「土地調查規則」，前後經過六年才完成此項工作。由於土地調查僅能施行於國家權力有效統治的區域，因此土地調查的完成也意味著日本殖民政府對於臺灣的統治體制已經是大體確立。接下來則是大租權的廢止，總督府於一九〇三年十二月頒佈律令第九號，規定不得新設大租權及增加大租額，並作成大租名簿，確定大租權。隔年五月二十日又頒佈律令第六號，宣告同年六月一日廢止大租權，並以公債券方式給予補償。接下來則爲林野調查及整理，總督府依據「官有林野取締規則」之規定，將未領有土地契據或土地所有權狀的山林原野均收歸爲官有，許多人民長期以來約定成俗使用的土地，卻僅因爲缺乏證明文件即被納爲官有，由此可見日本殖民政府的掠奪及統治伎倆。矢內原忠雄即明白指出，林野調查及整理「是日本政府通過強權而施行的實質上的沒收，是直接侵害私有財產權，也是以國家權力的直接介入來累積資本。」<sup>(13)</sup>不過，在上述變成公有土地之外的私有土地，其土地所有權是受到保障，而由此所建構出來的租佃制度也是大爲盛行。日本殖民者並沒有對臺灣長久以來不公平的租佃制度進行根本的改革，僅是以成立「業佃會」的方式來緩和業佃之間的衝突。<sup>(14)</sup>據涂照彥之分析，此種不公平的租佃制度反而是使得殖民者的利益與地主的利益緊密結合在一起，他指出「高額的佃租正是促使地主、商人向農民收聚米穀，再匯集於市場的重要推力之一。因此，在維持高額佃租這一點上，日本統治階層與臺灣本地地主可說是利害一致的。可以看出，在改善佃耕制度方面，日本殖民政策是有其限制的。」<sup>(15)</sup>

(13) 引自涂照彥著、李明峻譯，《日本帝國主義下的臺灣》（臺北：人間出版社，1993），頁41。

(14) 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。

(15) 涂照彥著、李明峻譯，《日本帝國主義下的臺灣》，頁191。

## 四、三七五減租

一般談論臺灣之土地改革皆以實施於一九四九至一九五三年間的三七五減租、公地放領，及耕者有其田為其代表。然而這樣的定義其實稍嫌狹隘，學者之間已經有人指出，開始實施於一九四七年的公地放租政策應該也要納入一起考量；<sup>(16)</sup>再者，公地放領政策其實於一九四八年就開始辦理，並在一九五一年之後連續辦理了很多期，因此上述對於土地改革的通俗認定，可能有待進一步的討論。然而，不論是採取何種見解，本文主要是研究耕地租佃制度的變革，尤其是著重於三七五減租與公地放領政策的探討，時間範疇大抵是侷限於一九四五至一九五一年，這是事先必須說明的。

三七五減租的定義為「耕地最高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，減租前原約定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依其約定，不得增加，非主要作物正產品及一切農作物的副產品均不計租」，它的內涵其實是與一九二〇年代實施於大陸的二五減租類似。一九四七年，雖然當時仍在中國大陸的國民政府曾以「從貳字第一〇〇五〇訓令」，要求臺灣省行政長官公署實施三七五減租，而行政長官公署也以「辰文三六年署民地內字第一二一號代電」發文至各縣市，開始實施三七五減租，然而由於缺乏實際的實施辦法來執行，因此除了屏東市之外，<sup>(17)</sup>各縣市似乎皆有執行上的困擾，並未積極推動。<sup>(18)</sup>在民間，佃農與地主之間的糾紛雖迭有發

(16) 張勤可、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175-209。

(17) 屏東市政府編，《屏東市三七五減租經過及其過程》（1949）。

(18) 民國三十六年六月二十三日臺灣省主席魏道明於臺灣省參議會表示未來土地行政之重點為二：一為清查公地；另一為辦理公地放租（《臺灣省參議會第一屆第三次大會特輯》[1947年6月]，頁86）。民國三十六年十二月三日，臺灣省政府民政廳朱佛定廳長於省參議員詢問下年度土地政策時表示：「三十七年地政方面主要的工作是繼續（一）整理工作如地目及等則等之調查；（二）繼續清理公地；（三）清理地權；（四）開發荒地。」（《臺灣省參議會第一屆第四次大會特輯》[此書書名似被誤植為《臺灣省行政長官公署施政報告》] [1947年12月]，頁86）不論是魏道明主席或是朱佛定廳長，皆為臺灣當時土地行政之主要規劃及執行者，可是他們皆未提及三七五減租。又，臺北縣雖然於民國三十六年七月成立臺北縣佃租委員會，對於三七五減租之開始實行時間卻決議：「遵照省令本年度起，執行時間上恐有不及，先由地政科長，向省方詢明其他縣市情形及省方辦法後再定」。參見侯坤宏編，《土地改革史料》（臺北：國史館，



生，<sup>(19)</sup>然整體而言，對於減租之要求似乎仍不是很普遍，根據徐世榮與蕭新煌田野調查的結果發現，佃農與地主的關係似乎仍算和諧。<sup>(20)</sup>因此，三七五減租的實施是要等到陳誠於一九四九年一月接任臺灣省省主席之後才確實地執行。

臺灣省政府在一九四九年上半年制訂了許多與三七五減租相關的行政命令，例如，「臺灣省私有耕地租用辦法」、「臺灣省私有耕地租用辦法施行細則」、「臺灣省辦理私有耕地租約登記注意事項」、「臺灣省推行『三七五』地租督導委員會組織規程」，及「臺灣省各縣市推行『三七五』地租委員會組織規程」等。除了減租的規定之外，省政府要求地主與佃農必須簽訂書面契約，而且這個契約也必須在各鄉鎮公所登記。為便利三七五減租之實施，於省成立推行「三七五」地租督導委員會，各縣市分別成立推行「三七五」地租委員會，這些委員會不僅要決定每年主要作物的生產量數額，也要嘗試解決地主與佃農之間的糾紛。值得注意的是，上述的行政命令並沒有在臺灣省當時的最高民意機關——臺灣省參議會討論，臺灣省參議會在一九四八年十二月與一九四九年六月之間是處於休會的狀況，而三七五減租的各項相關行政命令大抵都是在這個時期被制訂及付諸實行。<sup>(21)</sup>另外，也值得注意的是，「三七五減租條例」是於一九五一年制訂，也就是說，在三七五減租執行了三年之後才有正式的法律規定，這背後隱含的意義為三七五減租的開始執行可能是缺乏法律的依據。根據當時實際參與三七五減租工作的張勤可表示：

---

1988)，頁 346-347。由此記載似也可推知當時臺灣省政府對於三七五減租並未積極推動。此外，由新竹縣政府於民國三十七年二月四日之代電中，也可推知臺灣省政府對於三七五減租的消極態度，該電文為：

查本縣土地業佃糾紛，大部關於租額問題，行政長官公署辰文三六署民地丙字第一二一號代電，雖奉轉規定本省地租標準，惟並無指示應如何推行，際茲本省業佃糾紛之嚴重時期，該項三七五地租標準，誠屬重要原則，惟應如何推行，理合電請核示。參見侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 361。

(19) 同上註，頁 339-368。

(20) Shih-Jung Hsu, and Michael Hsin-huang Hsiao, *The Impacts of Class Differentiation and Cultural Construction on Post-War Land Reform in Taiwan*. ISEAR (Information Service for East Asian Research, Program for Southeast Asian Area Studies) Occasional Paper, No. 2 (Taipei: Academia Sinica, 1999).

(21) 「臺灣省私有耕地租用辦法」先後提經民國三十八年二月十一日及三月二十五日之省府會議通過，並於同年四月十日公佈施行。

「臺灣省私有耕地租用辦法」是行政院單行法規，未經正式的立法。有一次和陳副總統聚餐的時候，我們說：「陳副總統你很了不起，奠定臺灣安定的經濟基礎。」陳副總統說：「你不要講這個話，當時這是一個革命性的工作，老實說並不是一個合法的工作，我們是根據行政院賦予臺灣省人民的權利與義務而執行的。」<sup>(22)</sup>

另外，殷章甫也表示：「實施三七五減租只有行政命令，並不是法律，三七五減租的法律是民國四十年才通過，民國三十八年實施三七五減租是犯法的。」<sup>(23)</sup>

那麼，當時有關於地租的法律規定到底為何呢？根據當時土地法第一一〇條對於地租的規定為：「地租不得超過地價百分之八。約定地租或習慣地租超過地價百分之八者，應比照地價百分之八減定之；不及地價百分之八者，依其約定或習慣。前項地租指法定地價，未經依法規定地價之地方，指最近三年之平均地價。」然而，當時的行政院卻於此法條之後附上一條附註，規定：

行政院三十六年三月二十日從貳字第一〇〇五〇號訓令：「奉國民政府本年三月十五日處字第二二四號訓令內開：『案經國防最高委員會第二百二十三次常務會議決議：各地耕地佃農應繳之地租，暫仍依正產物千分之三七五計算。合行令仰分飭遵照』等因，除分行外，合行令仰分飭遵照，并轉飭所屬一體遵照。」<sup>(24)</sup>

臺灣省政府就是因為上述附註的規定，取得制訂三七五減租相關政策的「法源」依據，而上述附註也成為「臺灣省私有耕地租用辦法」裡的第二條。其實，臺灣省行政長官公署對此訓令原本是有不同之意見，這可由臺灣省行政長官公署民政處地政局致地政署之代電中看出其端倪：

地政署署長鄭鈞鑑：……政府在征收正產物期內，本法並無明文規定，故在法律上缺乏根據。……擬請建議行政院轉咨立法院迅賜修正該條第二項原文為：「前項地價指法定地價，在地價未經依法規定之地方，其

(22) 張勤可、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〉，頁177。

(23) 同上註，頁188。

(24) 臺灣省政府，《三七五減租文告暨法令輯要》(1950)，頁13。

地租不得超過全年正產物收穫總額三分之一，或以正產物折價繳納。」<sup>(25)</sup>

然而，此項建議並未獲地政署之同意，地政署仍然要求以前述之訓令辦理。另外值得注意的是，可能是由於缺乏法律基礎，致使一些重要的事項並未強制規定，例如在「臺灣省私有耕地租用辦法」中，對於租期的長短就付諸權如。只有在臺灣省政府所制訂的「臺灣省推行『三七五』地租工作實施計畫」裡規定，「耕地租賃最短年期為三年，由各縣市斟酌規定，以防止地主任意撤佃」。<sup>(26)</sup> 因此，每一個縣市在租期方面的規定就呈現相當不一致的現象，王長璽及張維光就指出，「北部各縣（市）為三年，高雄屏東等縣為五年，臺南嘉義雲林等縣為六年。」<sup>(27)</sup> 在一九五一年，許多租約即將到期，隱約地許多租佃紛爭即將再起，佃農也非常擔心無法再繼續承租原耕地。在此狀況之下，可能是為了解決這個困境，「三七五減租條例」終於在一九五一年的六月制訂出來，<sup>(28)</sup> 其中明白規定租期至少為六年，而原訂租約不及六年之部分，「行政院已於四〇年九月一四日以臺四〇內字第四八九五號代電規定一律延長為六年，在延長期間內，原租約仍繼續有效。」<sup>(29)</sup>

因此，實施於一九四九年的三七五減租辦法是否具有合法的基礎，頗有值得探討的餘地。根據國民政府制訂於一九四四年十二月五日的「省參議會組織條例」第三條之規定，臺灣省第一屆參議會之職權有下列七項：<sup>(30)</sup>

- 一、建議省政興革事項。
- 二、議決有關人民權利義務之省單行規章事項。

(25) 臺灣省政府，《臺灣省地政法令輯要（上冊）》（出版年代不詳），頁 51。

(26) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 377。

(27) 王長璽、張維光，《臺灣土地改革》，頁 72。

(28) 不過李承嘉卻有不同之見解，他指出：「就當時實際的發展來看，實施三七五減租，是不是一開始就有頒佈具有法律效力的『三七五減租條例』的打算，頗有疑問。」參見李承嘉，《臺灣戰後（1949-1997）土地政策分析——「平均地權」下的土地改革與土地稅制變遷》（臺北：中國地政研究所，1998），頁 73。對於這個問題，前臺灣省地政局局長沈時可於民國四十八年十一月十一日對臺灣省訓練團地政班學員演講時表示：「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，這件事由於陳院長（辭修）當時的支持，獲得成功，但農復會湯先生的支持，也是原因之一。」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。

(29) 王長璽、張維光，《臺灣土地改革》，頁 72。

(30) 引自鄭梓，《臺灣省參議會史研究——變遷時代裏的一個過渡型代議機構（1946-1951）》（臺北：華世出版社，1985），頁 90。

- 三、審議省經費支出之分配事項。
- 四、議決省府交議事項。
- 五、聽受省政府施政報告及向省政府提出詢問事項。
- 六、接受人民請願事項。
- 七、其他法律賦予之職權。

因此，省政府所制訂的省單行規章若與省民之權利與義務有關，依該條例之規定是應送交省議會議決，<sup>(31)</sup>但是當時之省政府並沒有這麼做，省參議員的權利很明顯的是被忽視了。理論上言之，省參議員對於這種違法現象應該是有所不滿才是，尤其是彼等大抵是社會的菁英，也皆為大地主，三七五減租的實施對於他們的利益是會有嚴重的影響。

當時省參議會之議長為黃朝琴，他事後回憶說：「陳辭公決心要推行三七五減租和耕者有其田的土地政策時，人們都預料到他可能要遭遇到阻力，因為當時臺灣的地方人士，特別是省級的民意機關幾乎所有的參議員都是臺灣各地有名的地主，對地主不利的土地改革，他們是可能會反對的。」<sup>(32)</sup>由於省參議員們大抵皆為大地主，實施三七五減租的結果將會使得他們的利益受到大量的刪減，因此，理論上，省參議員們應該會有反彈的聲音。然而事實卻是不然，他們竟然公開的支持三七五減租的施行。一九四九年五月五日，省參議會發給各縣市參議會一份電報，要求他們也一起來支持三七五減租政策。曾奉派民政廳襄辦三七五減租的董中生就表示省參議會的通力合作是三七五減租能夠順利推行的原因。他表示：「參議會方面：這次推行『三七五』地租，各縣市參議會，多經通電擁護，這給予民眾的印象，是非常深刻的。至於臺中縣參議會籌提獎金，獎勵各區鄉鎮工作競賽，都給與執行工作人員不少鼓勵。」<sup>(33)</sup>在臺北縣，一位著名的參議員不僅將佃農欠他的租額全部免除，並且要求政府趕快來施行三七五減租。另外，屏東市的參議會議長也得到「三七五議長」的頭銜，因為他是第一位要求政府來實施三七五

---

(31) 例如，公地放領政策實施之依據為制定於民國三十六年六月之「臺灣省開墾荒地救濟失業辦法」及「臺灣省開墾荒地救濟失業實施計畫要點」，此二法案皆由省府委員會議決通過，臺灣省參議會（第一屆第三次大會）議決修正通過。

(32) 黃朝琴，〈黃朝琴談往事、永難忘三十八年〉，《陳誠先生傳》（臺北：反共，1965），頁36。

(33) 引自李筱峰，〈臺灣戰後初期的民意代表〉（臺北：自立，1993），頁244。

減租，而且在他努力勸說之下，此政策普遍獲得到屏東市參議會同仁的支持。(34)

另外一個頗值得注意的現象為，實施三七五減租的速度非常的快，尤其是地主與佃農之間的換約工作竟然費時不及一個月（從一九四九年五月到六月），幾乎所有在臺灣出租的私有耕地在短短一個月之內就完成了耕地租賃書面契約，並且於鄉鎮公所登記有案，這種效率實在是令人嘖嘖稱奇！據報導，一些地主非常積極地拜訪他們的佃農，要求佃農們趕緊與他們簽訂契約。令人好奇的是，為何地主及各省市縣參議會的參議員們皆會有如此之舉動？他們為何願意犧牲他們的利益？

李筱峰對於上述問題的解答為，這是因為「權威氣氛」使然，壓迫他們不得不接受三七五減租的政策。他指出當陳誠與省參議會議員溝通時，特別指出：「我一切事都聽從民意，唯有這『三七五』減租案及聯帶的法案，務必請大家幫忙通過。」蔣夢麟評論陳誠這句話，說「當然，握軍政大權的主席，說那些話，到底含有幾分『先禮後兵』的意義。」(35) 值得注意的是，陳誠當時不僅擔任臺灣省的省主席，也是臺灣省警備司令部的總司令，因此軍政大權皆掌握在他的手裡。根據文獻記載，省政府分別於一九四九及一九五〇年發出兩份命令予地方縣市政府，其主要之意旨為倘有地主嚴重違背三七五減租政策，可以將其逮捕並且送至警備司令部。(36) 與這些命令相同的，當時也有一些新聞特稿報導這種權威之氣氛：

據說，正當地方工作人員，因地主不來蓋章的問題而感到困難的時候，陳主席出巡了臺中，召集地方首長和士紳談話，主席很剴切的說：「三七五減租工作一定要確實施行，我相信困難是有的，刁皮搗蛋不要臉皮

(34) 李筱峰，《臺灣戰後初期的民意代表》，頁 243-251。

(35) 同上註，頁 252。

(36) 民國三十八年有一「臺灣省政府代電（參捌巴支府網地丙字第八〇二號）」，其內容為：

各縣市政府：查本省推行「三七五」地租應予嚴格實施，如有不肖地主違反本省私有耕地租用辦法暨有關法令之規定，強迫或恐嚇撤佃或藉勢強取超過法定之地租者，應由各該管所在地縣（市）政府查實後，擇其情節重大者，逕送警備司令部懲辦。（《臺灣省推行三七五減租手冊》，1950，頁 124-125。標點符號為作者所加。）

民國三十九年一月十七日，臺灣省政府又有一公告，重申「三七五」地租政策必須貫徹到底，對於非法情事，情節重大者，「仍應依照本府參捌巴支府網地丙字第八〇二號代電解送保安司令部從嚴懲辦以儆刁頑。」（《臺灣省推行三七五減租手冊》[1950]，頁 125-127）

的人也許有，但是，我相信，不要命的人總不會有！」就這句話，解決了地主蓋章的問題。據傳有一位很有聲望的大地主，聽了主席這句話後，立刻刻了二十個私章，請了二十位人，趕赴各處主動的找到他的佃農們，在契約上蓋章。後來主席又下了一個命令，違抗或阻擾減租工作的送警備部，這一來地主們不敢再觀望，換訂契約的工作，便因此很順利的展開，並且各縣都如期完成了。(37)

另外一段新聞報導如下：

有一些地主，對三七五減租工作並不擁護，他們因自己的收入減少了三分之一，感到很痛心，最初他們對減租工作還抱著觀望態度，以為政府這次高呼實行減租，也許是雷聲大雨點小，不見得真能確實推行，但後來看見認真推行起來，而且對於不換約的要抓送警備司令部，這一來他們怕了，尤其正在那個時候，當局在臺北槍斃了一個肇禍的司機，地主們心裡更恐慌，於是紛紛遵照規定換約。屏東市的議長曾經向記者說：「人都是好利的，地主當然也不例外，最初，的確有一些人抱觀望態度，想取點兒巧，但後來怕了，違法司機能殺，違法地主也危險。因為地主有這個念頭，工作的推動便加倍順利。」(38)

由上所述，陳誠打算用軍法來審判不服從命令的地主們，應該是三七五減租能夠順利推行的一個主要原因。另外，二二八事件確實是發揮了寒蟬效應。因為二二八事件的發生，省參議會議員有死亡、被捕及被通緝者，(39) 使得參議員之議事熱誠及態度有了很大的轉變，省參議會於民國三十五年五月第一次集會時，由於委員發言踴躍，不僅使得會議時間必須延長五天，並且必須限制委員發言之時間，但是到了民國三十六年十二月召開的第四次大會裡，委員們的提案卻是明顯銳減，黃朝琴議長於閉幕典禮時就表示：「本次大會議決案合計只有九十餘件，就

(37) 引自李筱峰，《臺灣戰後初期的民意代表》，頁 252-253。

(38) 同上註，頁 253。

(39) 根據李筱峰之整理（《臺灣戰後初期的民意代表》，頁 216-219），省參議員中因二二八事件而死亡者有林連宗及王添燈二位，被逮捕或被通緝者有五位，分別為：郭國基、林日高、洪約白、馬有岳、及顏欽賢。

是說：比過去三次，少得很多。」<sup>(40)</sup> 委員發言次數為何減少？當時國民黨臺灣省黨部主任委員丘念臺於參議會開幕典禮上，就表示：

各位參議員先生，是本省六百五十萬人民的代表，應當充分發揮民主精神，為人民講話，可是近來參議員先生多不敢講話，固然，在二、二八事變中，參議員偶有傷害，但不可因此而不敢講話，民意機關，的代表是人民選出的因此我們有言責政府有壞處就要講，不要害怕，這就是總理所說的大無畏精神。<sup>(41)</sup>

由此可知，二二八事件的陰影深深籠罩了臺灣省參議會。然而，於討論三七五減租的同時，我們也要注意當時的政治緊張情況。一九四九年對於中國大陸及臺灣而言都是一個政治相當緊張及混亂的年代，國民政府於中國大陸節節敗退，共產黨則是不斷地進逼。國民政府雖於一九四九年十二月才正式遷臺，然國民政府於大陸戰敗的消息不斷地傳入臺灣，人員也陸續撤退，臺灣當時也處於一個相當緊張的狀況。當年五月一日，為了避免共產黨徒混入臺灣，全省舉行戶口總檢查，被拘留者達一千五百餘人；五月五日政府命令全省黑市外匯買賣者在一個月內停止營業；更重要的是，全省於五月二十日進入緊張的戒嚴時期，擾亂治安者將受軍法審判，最高有可能被處予死刑；四天以後，政府公佈新的出境登記辦法；同月二十七日，警備總部根據戒嚴令制訂了「防止非法的集會、結社、遊行、請願、罷課、罷工、罷市、罷業等規定實施辦法」及「新聞、雜誌、圖書的管理辦法」。這段緊張的時刻正是實施三七五減租的時候，因此李筱峰指出，「這些治安上的措施，或許依基於大陸局勢逆轉的考慮，然這些治安措施的開始實施，正逢三七五減租進行換約階段，不論事出巧合，或刻意安排，總之，這些『權威氣氛』是絕對有助於減租政策的推行的。」<sup>(42)</sup>

另一方面，在實施三七五減租之前，臺灣地主的社會經濟地位其實就已經逐漸被減弱，這可以由政府對於糧食及土地稅的控制來進行瞭解。為了要掌控糧食，臺灣省行政長官公署於一九四五年十月三十一日發佈了「臺灣省管理糧食臨時辦

(40) 《臺灣省參議會第一屆第四次大會特輯》，頁 31。

(41) 同上註，頁 29。

(42) 李筱峰，《臺灣戰後初期的民意代表》，頁 254。

法」，隔日，並立刻成立了糧食局，其主要的目的是要學習日本殖民政府於二次大戰時所採取的糧食管制辦法。其辦法之主要內容如下：

第一條 前臺灣總督府規定米穀生產者及有米穀租收者，應供出本年之第一期米作，其有應繳未繳者，限在十一月底以前仍照原規定之派額辦法及價格繳齊，由本公署（以下簡稱政府）繼續收購。

第二條 本年第二期作米穀之生產者及有米穀租收者，應將其自用以外之餘穀，賣交於政府委交市街庄農業會辦理米穀收購業務。前項米穀之收購價格，定為糙米每百公斤一百三十二元八角。

第三條 全省食米之供應，准由人民設置零售糧店，辦理零售業務，由零用者向零售糧店自行購買。

第四條 在前條所定之全省零售糧店未經政府核准開始營業以前，暫由食糧營團按照原配給額及配給辦法代辦食米零售。前項食米之零售價格每百公斤不得超過一百陸拾陸圓。

第五條 農業會辦理米穀收購及零售糧食店（食糧營團）零售食米之費用與利潤，以命令另定之。

第六條 政府所用米穀及其糧食之運輸，非奉政府之命令，任何人不得妨礙阻攔。

第七條 本省米穀暫禁輸出省境。

在此辦法之中，家戶除了保留其基本的消費量之外，其餘所有的糧食生產皆要出售給政府，然後再分配予其他的臺灣民眾。然而，這個辦法並未成功，主要之原因乃是政府的收購價格遠低於市場的價格，而臺灣省行政長官公署又缺乏當初日本殖民政府執行類似政策時所擁有的強制力。再者，該年第一期稻米已有一部份由臺灣總督府徵收，並配給日本軍隊與僑民，致使臺灣省行政長官公署無法實現當初政策之目的。此項辦法終於在一九四六年一月十一日被廢止，稻米因此可以自由地在市場上進行銷售。<sup>(43)</sup> 但是，民間缺米之問題並未因此就解決，情況反而更形嚴重。當時並有許多新聞報導指出，臺米被運往大陸，致使臺米嚴重的短

(43) 顏清梅，〈臺灣光復初期米糧問題之研究（1945-1948年）〉（臺中：東海大學歷史研究所碩士論文，1993）。



缺，<sup>(44)</sup> 臺灣省參議會參議員並針對此問題對於行政長官公署多有詢問。於此同時值得注意的是，政府將農民儲存於各地農會倉庫的稻米封存並自行運走，這個舉動自然引起地主們相當的不滿，因為那些稻米的所有權並非是屬於農會，而是屬於地主們。

那時稻米的供應量嚴重的短缺，此乃因為二次大戰時盟軍的飛機轟炸嚴重毀損了農田灌溉水利系統，使得可以生產水稻的面積減少；許多勞動力也因戰爭的緣故被抽離農村，致使耕種面積再形縮小。再者，臺灣所需之肥料向來由日本殖民者供應，日本戰敗之後，肥料取得的困難更是使得問題雪上加霜。在一九四五年稻米的耕作面積減少至 502,418 公頃，而所產出的稻米量為 638,828 公噸，這個數量僅為前一年的 59.8%，據估計當年臺灣民眾至少需要 885,714 公噸的稻米才足夠消費，<sup>(45)</sup> 因此，當年短缺了 246,886 公噸。其後果是致使稻米價格上升，而此上升的比率是相當的驚人，一九四五年十二月稻米的價格為當年十月價格的 10 倍，也就是說，在短短兩個月之間，稻米的價格就上漲了 10 倍。<sup>(46)</sup> 這個問題在政府廢止了「臺灣省管理糧食臨時辦法」之後更形嚴重，而前述政府封存各地農會倉庫稻米的舉動，更是使得問題更加白熱化。根據陳翠蓮的研究，如果以一九四五年八月為基期，臺北市稻米的價格於一九四六年二月上漲了 84 倍，到了一九四七年一月則是上漲了 400 倍。<sup>(47)</sup>

爲了進一步的掌握糧食，臺灣省行政長官公署於一九四六年七月三日發布了一個新的命令，指出農業土地的稅賦將採取「田賦（地租）徵收實物（即「田賦征實」）」來辦理。農地稅賦之多寡是由其「賦元」決定，而「賦元」則是取決於每一塊農地的肥沃度。此「賦元」的制度是承襲自日本殖民時代，是按照地目等則來計算賦額。<sup>(48)</sup> 根據該征實辦法之主要要點，「田賦征實之征率，係按舊有地租正附稅全額二元九角五分計算，（內正稅一元，縣鄉附加一元九角五分）每元折

(44) 陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面向》（臺北：時報文化，1995），頁 100。

(45) 顏清梅，〈光復初期臺灣米荒問題初探〉，收於賴澤涵主編，《臺灣光復初期歷史》（臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所，1993），頁 83。

(46) 同上註，頁 87。

(47) 引自陳翠蓮，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面向》，頁 100-101。

(48) 林英彥，《土地經濟學通論》（臺北：文笙書局，1999），頁 223-225。

征稻穀參公斤，合計征實 8.85 公斤。】<sup>(49)</sup> 此外，對於公地放租部分，決定「七月至十二月無論租耕契約已否訂立及其內容如何約定，均一律改定契約，收繳實物。」<sup>(50)</sup> 以此為例，可知當時臺灣省行政長官公署透過各種辦法積極掌握糧食之企圖心。而透過此種辦法政府是否得以掌握臺灣之糧食呢？根據糧食局之統計，該年透過田賦征實所得之米穀為 50,743 公噸，經由代收公有土地租穀者有 7,190 公噸，而當年之總生產量為 894,021 公噸，由此可知政府透過這個方法所能掌握的米穀似乎不多。<sup>(51)</sup>

此外，為了地方政府的財政收入，臺灣省行政長官公署於一九四六年十二月三十日制訂了一項新稅，名為「公學糧」，並從次年開始徵收，其徵收之標準為每一「賦元」徵收 2.655 公斤。<sup>(52)</sup> 因此，倘若把前述「田賦征實」與此「公學糧」加總，則每一「賦元」之稅賦為 11.505 公斤的稻穀。然而，政府加稅之舉動並未因此而減緩，在二二八事件發生之後，為了更進一步掌控糧食，在原有的辦法之外，政府並在當年的七月制訂「三十六年度臺灣省收購糧食辦法」暨其施行細則，這也就是所謂的「隨賦收購稻穀」，其主要值得注意之要點為：(一)規定自三十六年第一期作起，於「正稅」部分，每「賦元」隨賦收購稻穀十二斤（第七條）；(二)收購大戶餘糧，而所謂的大戶原本指的是地主「田賦征實」的稅賦超過 1,000 公斤者（不過此數額後來改為 1,500 公斤）。因此，大戶之定義為「係指依照戶籍法及民法之規定應屬於一戶，而其全年共完納田賦征實一項稻穀在一千五百公斤以上之業戶（第十條第一項）」；而所謂的餘糧則是指「大戶所收租穀除去繳納田賦征實、帶征公學糧，及隨賦收購糧食暨該戶本期自食糧所剩餘之糧食而言」（第十條第一項）。」至於收購之標準則是採取累進法，稅率為百分之四十至六十。

該辦法第十條也規定，「前項所稱稻穀，按該戶完賦稻穀佔其收租稻穀九拾八分之十標準推算之（即其所收租穀為其完賦稻穀之 9.8 倍）。」倘若以最低標準的大戶來計算，1,500 公斤即為該大戶該年所收佃租之九十八分之十，以此反推，則該大戶至少大約獲得 14.7 公噸的佃租額，而根據統計資料顯示，在一九四七年，

(49) 華松年，《臺灣糧政史（下）》（臺北：臺灣商務印書館，1984），頁 612。

(50) 同上註，頁 626。

(51) 顏清梅，〈臺灣光復初期米糧問題之研究（1945-1948 年）〉，頁 32。

(52) 華松年，《臺灣糧政史（下）》，頁 614。

一公頃水稻田的平均收穫量為 1,474 公斤。因此，倘若再假設地主所收取的地租額約為生產量的一半，則由此可以推算出該大戶所擁有的土地，面積約為二十公頃。(53)

歸納起來，在一九四七年，一賦元田賦必須負擔的稅賦為：(一) 8.85 公斤的「田賦征實」；(二) 2.655 公斤的「公學糧」；(三) 12 公斤的「隨賦收購」；合計賦稅額為 23.505 公斤，而大戶地主則必須再負擔餘糧收購。倘以中等水田七則田來計算，其賦元為二十四，則每公頃必須繳納 564.12 公斤的稅賦，此約略為當年一公頃水田平均收穫量 (1,474 公斤) 的 38.27%。由於土地稅賦為地主之負擔，因此地主所能保留之稻穀每公頃為 172.88 公斤，<sup>(54)</sup> 由此可知，當時的土地稅賦實在是相當的重。在實施三七五減租之後，稅賦無法移轉至佃農的身上，這使得地主是叫苦連天，尤其是那些中小地主更是遭受到相當大的打擊。另外值得注意的是，在通貨膨脹快速惡化的時候，政府採取「征實」的辦法來收取稅賦，這使得地主受到另外一層的剝削。而政府美名所謂的「收購」，其公定價格又是遠落後於市場的價格，例如，省主席魏道明就承認，「民國三十七年第一期稻谷收購價格即低於當期產地售價百分之三十至四十。」<sup>(55)</sup> 這也就是為什麼劉進慶指出：「這兩種徵收機制的本質，可說是對農民苛酷的收奪。使農民剩餘的米糧就在此過程中無償地繳入國民政府的手中。」<sup>(56)</sup>

在「收購大戶餘糧」部分，被歸類為大戶之戶數並不太多，而其所收購之數額也有限，<sup>(57)</sup> 但其政治意涵卻是不容忽視。由於此政策的實施正好是在二二八事

(53) 其實以二十公頃的土地面積來界定「大戶」是有高估之嫌，因為原本之大戶標準（指的是地主「田賦征實」的稅賦超過一、〇〇〇公斤者），其所有田地之面積約為六至七甲，省參議員對此多有批評。《臺灣省參議會第一屆第四次大會特輯》，頁 49。

(54)  $(1,474 \text{ 公斤} \div 2) - 564.12 \text{ 公斤} = 172.88 \text{ 公斤}$ 。

(55) 引自鄭梓，《臺灣省參議會史研究》，頁 142。

(56) 劉進慶著、王宏仁等譯，《戰後臺灣經濟分析》（臺北：人間出版社，1992），頁 61。

(57) 華松年指出：「臺灣地區三十六年全年完納田賦征實一項稻穀在一千五百公斤以上之大糧戶共有二、二四四戶，握有糧食稻米一五六、三一六公噸，其中以臺中縣五九五戶，握有糧食三八、九三三公噸為最多，新竹縣五〇四戶，握有糧食二八、五六四公噸次之。……惟大戶為避免累進收購，有不少故將產權化整為零，地目變更等情事發生，而大戶又多為地方有勢力者，主辦機關多招怨尤。因之，大戶餘糧收購並不順利，自三十六年一期起至四十一年止共僅收購六六、二一五公噸，其中僅三十六年三七、七七九公噸為最多，因於民國四十二年實施耕者有其田後，即行停辦。」華松年，《臺灣糧政史（下）》，頁 630-631。

件之後，隱含著政府有藉此政策來打壓大地主的味道。也因為此政策的施行，使得大地主的政治經濟地位更為降落。一九四八年底，當國民政府於中國大陸的情勢不斷惡化之際，成員中百分之八十為地主的臺灣省參議會於第六次大會閉幕宣言裡表示支持「收購大戶餘糧」的政策，宣言指出「政府必須進一步把握大量糧食，以應萬一可能發生的緊急局面，至於少數本省大戶，希望能立在『有飯大家吃』的立場，認清趨勢，須知覆巢之下，必無完卵，忍痛協助這個合理的政策。」<sup>(58)</sup>

從上述宣言中可以得知，地主們的「忍痛配合」也是土地改革能夠執行成功的主要關鍵之一。彼等之所以願意配合乃是時勢所造成的，對岸中共勢力不斷的擴大，並於佔領地區實施與臺灣不一樣的土地改革，地主被掃地出門，其土地則被沒收，許多恐怖的訊息在臺灣流傳。在一九四八年，國民政府於軍事上的節節敗退，使情況更形險惡，臺灣處於一種立即的危險的情勢之下。地主們為了維持他們的安全與生存，似乎是沒有其他的選擇，必須與國民政府合作。因此，由某個層面來看，臺灣之所以會實施土地改革，乃是為了抵擋來自於中共土改的壓力。<sup>(59)</sup> 因此，三七五減租其實是有相當濃厚的政治性，如殷章甫就表示：「對三七五減租的評價，就當年來說，這是政治上、社會上不得已的政策，政治性大於經濟性，為了政治穩定不得已的措施，大家都能夠諒解的。」<sup>(60)</sup> 李承嘉也指出：「農地改革的本身並不是在促進土地的利用，而是在穩定當時的政權。」<sup>(61)</sup>

然而，陳誠於執行三七五減租時，卻也顯現出高明的政治手腕，為了要獲得省參議會的同意，他所創設的府會溝通模式有二：「一是每次舉行省府委員會議皆邀請省參議會的議長或副議長列席；二是每週省主席定期要和省參議會的九位駐會委員聚餐一次。」<sup>(62)</sup> 就在這種聚會之中，黃朝琴議長指出陳誠說服了省參議會擁有許多影響力的會員，讓他們也願意來支持三七五減租，而說服的主要理由之一，應該是不利於國民政府的政治情勢及對岸中共所實施的土地改革。

經由上述對於三七五減租政策實施經過之檢視，可以得知由陳誠主政的臺灣

(58) 引自鄭梓，《臺灣省參議會史研究》，頁 146。

(59) Hsin-huang Michael Hsiao, *Government Agricultural Strategies in Taiwan and South Korea: A Macrosociological Assessment* (Taipei: Institute of Ethnology, Academic Sinica, 1981), p. 46.

(60) 張勤可、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〉，頁 189。

(61) 同上註，頁 203。

(62) 黃朝琴，〈黃朝琴談往事、永難忘三十八年〉，頁 36-37。

省政府乃為三七五減租政策實施的主導者，而其所倚賴的，乃是權威的統治氣氛。當時對岸中共的節節進逼，這也使得地主們不得不配合政府所採取的政策。因此，過去「外因說」的解釋似乎是仍然無法取代的。

## 五、公地放領

然而，上述對於三七五減租政策之審視所得到的結論，是否也可適用於公地放領呢？「權威氣氛」是否也可以作為政府實施公地放領政策的原因？論者往往以為在一九四七年的二二八事件之後，由於大量臺籍菁英及人士的死傷之後，臺灣的民眾應該是噤若寒蟬，不敢發表任何反抗當局的聲音，而這也是三七五減租之所以能夠順利實施的原因。這樣的論述是否適宜來解釋公地放領政策的實施呢？其實在一九四七、一九四八年間，臺灣發生了許多農民抗爭的事件，而其對象大多對準了臺糖公司，例如溪湖糖廠、埔里糖廠、虎尾糖廠、後壁林糖廠，及高雄縣各糖廠等，農民抗爭的原因大抵是由於臺糖欲將其管轄之土地收回自營，對原耕作的佃農任意撤佃起耕所致。例如，一九四八年在臺灣省政府對行政院代的電中就表示：

年來各地糖廠每不顧實際情形，藉口自營，積極收回，甚有雇用流氓強制起耕情事，致撤佃糾紛疊起，其最顯著之事實，則為屏東、臺南、花蓮、南投、北斗、溪湖、溪洲、竹山、三嵌店、後壁林、高雄等地糖廠之撤佃糾紛，群情激憤，輿論譁然，農村社會、貧農生計均陷不安之境。本府有鑒及此，曾疊次明令糾正，但臺糖公司迄未能遵照處理原則辦理，致終鮮成效，殊為遺憾。(63)

又如溪湖糖廠就屢發生衝突事件，一九四七年一月二十八日溪湖糖廠更發生嚴重的撤佃糾紛，《青年自由報》於當年二月二十二日並有大幅度的報導，在北斗區公有地承耕農民大會中，一位農民表示：

(63) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 503-504。

在憲政公佈的今日，一切不合憲法的事情當然要撤廢，廠方屢次以非法的手段侵害農民的權益，委實令人痛恨，如前次番仔埔農場事件，在檢察處判定侵佔不起訴，農民沒有犯罪事實，廠方竟昧於法治精神，使警察拘押農民；餘恨未消，又以執統的員工來脅迫農民，甚至不法逮捕，毀損地上耕作物，此不僅為農民的損失，亦是國家生產上的損失，如此糖廠的作風是否合法，委實令人懷疑！<sup>(64)</sup>

另有一位農民也表示：

我是前番仔埔農民代表，年底被檢察處拘禁，在當局未決定方針的期間內，所種的蕃薯；早期的至本年一月底，晚期的至本年三月底交還糖廠，怎知道我們代表還沒有出獄，糖廠便把我們耕種的地上物毀損，而且在附近路上立牌告示，說如有違背糖廠者，打死不賠人命，又放言該糖廠第二工場設有監獄，對於反對糖廠的人，不用區署或警察所辦理，可能拿去拘禁，亦有被捕之人曾挨過拷打！<sup>(65)</sup>

在座談會之中，並有其他農民指出被糖廠拘禁及拷打的情事，並強烈質疑：「聽說糖廠是國家經營，當真國家會這樣待遇我們嗎？代表國家的糖廠可以這樣對待我們嗎？」另有農民也表示自己家庭的零落不堪，「原因就是受過去日人時代糖廠的剝削，光復後能夠重見天日，怎知道我們的糖廠仍沿用日人作風，依然從事榨取百姓的勞力。」<sup>(66)</sup>至於糖廠代表則是表示自己是受命行事，參與會議的溪州林代理廠長就說：

沒有上級的命令，我們不敢擅自主張，今日接到糖業公司的來令，要我們把留用地清冊從速呈報，你們的要求不是無理，你們的生活艱難，我們怎麼不知道，祇是我們糖廠要受糖業公司的管束，就是我們也沒有方法給你們滿意的答覆。<sup>(67)</sup>

(64) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁420。

(65) 同上註，頁422。

(66) 同上註，頁423-424。

(67) 同上註，頁424。

由此可知，糖廠的主事者似乎也能夠瞭解農民所受到的苦楚，只是無奈受到臺糖公司上級的壓力，不得不執行命令。

對於從日本製糖會社接收而得的糖廠土地，臺灣省政府原本是要將其放租給現耕農民，根據一九四六年十二月三十一日公佈之「臺灣省公有耕地放租辦法」第二條，公有耕地之定義為：「係指日人在本省所有之公有田畑，及廢置之公用地，與日人在本省私有耕地者。」只是在放租予農民之後，仍應依糖廠之指示來耕作，辦法中第十二條就指出：「原屬日人會社之公有耕地放租後，仍應依照各該公司團體之生產計畫進行，並接受其生產技術。」不過對於這個主張臺糖公司的上司——行政院資源委員會卻有不同之意見，該會於一九四六年十月二十三日呈行政院之公文就表示：「茲據悉臺灣行政長官公署，擬將臺省公有土地全部分配農民，聞正派員來京請示中，此項辦法如包括臺糖公司土地在內，殊足影響公司之生存，擬請鈞院特許保留公司用地，轉飭臺灣行政長官公署免予分配農民，庶公司基礎不致動搖，臺糖前途得資發展。」<sup>(68)</sup> 雙方之立場明顯南轅北轍。

這卻牽涉到戰後接收的資源爭奪。國民政府原本是授權臺灣行政長官公署統一負責接收事宜，但是行政院資源委員會卻是不肯放棄。該會於一九四五年十二月一日，就派出了「臺灣工礦事業考察團」，在其考察報告中就明白指出臺灣的工業經濟是以糖業為中心，其他的工礦業皆是基礎不佳，無發展前途。因此，資源委員會早在一九四五年十二月二十二日就簽報行政院表示接收臺糖的意願。而行政院則是批示，「暫委資源委員會代政府全部接收經營，臺灣長官公署、省銀行，及蔗農合作社均暫不加入資本」，因此在未徵得臺灣行政長官公署的同意之前，行政院資源委員會就已經搶先獲得了當時臺灣最重要事業的歸屬。<sup>(69)</sup> 資源委員會並於事後不斷以撤佃方式，要取得其對土地的控制權，而這種行徑自然引來相當多佃農的抗爭。

例如，相同的抗爭情形也發生在高雄縣，糖廠擬將原放租的土地，一律收回自營。高雄縣政府在詳查有關農戶的意見之後，於一九四七年七月十一日有一份致省政府的公文（參陸高府地權字第七九六三號）：

(68) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 499。

(69) 陳翠蓮，〈「大中國」與「小臺灣」的經濟矛盾——以資源委員會與臺灣省行政長官公署的資源爭奪為例〉，「二二八事件五十週年國際學術研討會」會議論文，1997，頁 13。

(一)以現有土地都在日據時代，被日人強迫收買，創設臺灣製糖會社，而後使用橫行手段，僅放一部分田地，租金低廉，給予耕作，每季收穫聊繼三餐。至光復後，糖業公司屢次催棄放耕土地，謂係國營政策。但目下物價高漲，失業眾多，佃農□□謀生，事屬敢怨而不敢言，較諸日政尤為苛刻。

(二)現在放租之土地，悉數被盟軍爆炸甚鉅。當時糖廠負責人稱以：「准渠等盡力開墾，當然永久放租」等語。渠等獲得惠報，耐勞開墾施肥，迄今既成沃土，此次收回全無酌情，渠等農戶致前之功虧一簣，渠等擬希糖廠施慈仁愛，普救貧農。……

查本縣類似案件，計有旗山區礮磚坑、鳳山區小港鄉、大寮鄉之過溪村、潮寮村等處。所有現耕臺糖土地，均被糖廠藉口奉准自營，強行撤佃，民情激憤，叫苦連天，影響社會安寧至鉅。

又查臺糖土地奉准留用中，原係自營者，政府准其自營，若由農民贖耕者，仍應由承租農戶繼續租用，准其生產種類及技術，須接受糖廠指導而已。今糖廠竟被政府意旨，強詞奪理，擾亂農村，中斷農民生計，整千失業農民，將如何安置，已成當前嚴重問題。倘不急謀合理解決，長此以往，險象堪虞。(70)

由此電文可知情況已是非常嚴重，佃農之生計已因臺糖公司之撤佃而產生問題。埔里糖廠的放租地也面臨了相同的強迫起耕事件，在包括林火木在內的九十七名農民聯呈的嘆願書中，農民表示：

小民等皆是耕農為生來之本業，難於可營他圖生路，又無何等租產，專靠現耕地之生產，維持一家之生活。雖生活不裕，有該地可耕者，食糧安定，生計可能堅實，則一家自免分散遭受風霜饑餓，簡單樸素可以安居樂業。若這般一切倘被撤佃者，慾（欲）耕無地，欲營無計，一家大小必遭生活重大之威脅，呈現如活地獄之苦境。(71)

(70) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁431-432。

(71) 同上註，頁451。



這麼眾多的撤佃事件造成農村相當的不安，於是，臺灣省國民大會代表聯誼會於一九四七年四月，電請行政院將臺灣糖業公司自營農場耕地，依法放租給原有的中小農戶，以紓民困。電文中表示：

查日本佔據臺省歷五十一年，在此佔領期中積極推行其帝國主義政策，臺省糖業自為其榨取對象之一，因此日本製糖公司藉財閥之資，軍警之力，強買民地，先後達十二萬頃之多。當時稍有違抗，及幽之囚圍，人民忍辱含垢，莫可奈何，致使農民欲耕無田，怨聲載道，是臺民迄今猶切齒痛恨者也。自抗戰勝利臺省光復後，政府有鑑於此，為挽救農民過去所受之苦痛，乃頒佈臺灣省公有土地放租辦法，一時全省農民均額手稱慶，深信五十餘年之桎梏必可解除無疑矣！熟意該辦法公佈至今迄未澈底實施。曩者敵人強佔之農田，仍由臺灣糖業公司繼續經營，雖間有劃出放租者，然亦僅少數零星不毛之地，人民大失所望，失業日多。查土地改革政策為政府重要決策之一，況本省經日本五十餘年之榨取，人民已疲於奔命。搶救農村為時迫切，實不堪再肆稽延，為此電請鑒核。令將臺灣糖業公司自營農場之耕地，依法直接放租於本省原有中小農民，以蘇民困。並副臺胞期望祖國之熱忱。(72)

同年六月召開的臺灣省參議會，雖因二二八事件的影響，使得出席之參議員僅有十六、七人，提案也相形減少許多，然而參議員仍提出「請將各糖廠原轄地區重新劃定以達地盡其利案」，其理由為：

各糖廠原轄土地面積甚多，但因種種關係不能盡量使用，棄置成荒殊為可惜，亟應切實勘查，重新劃定，將各廠實際需要以外之土地租與人民耕作，以達地盡其利。(73)（標點符號為作者所加。）

不過，臺糖公司的上司——行政院資源委員會，在面對上述農民的抗爭，皆將之定位為「強行霸耕」，要求通令制止。一九四七年七月二十六日在臺灣糖業有限公

(72) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁472-473。

(73) 臺灣省參議會秘書處編，《臺灣省參議會第一屆第三次大會特輯》（1947），頁31。

司代電中表示：

今為達到留用自營之目的，必須全部收回，不意刁滑者將該項土地，視為政府委託公司放租零星之地，強行霸耕，多方設法阻碍，以致影響本廠業務之進行等，祈設法制止等由。……查農民霸耕本公司留用土地情勢，各分公司均有發生，如不及早嚴予制止，一任相率效尤，糖業前途實堪憂慮。且輕視法令成習，亦非國家社會之幸。(74)

臺灣省政府對於此事之觀點其實是與行政院資源委員會不同，一九四六年決議「各機關申請留用之農地，除確為業務上使用部份外，其原為放租收益之土地，一律不准留用，應劃交該管縣市政府依法放租。」(75) 臺灣省政府在其一九四七年九月一日的代電中也表示：

凡糖廠自營農場中之土地，原有放租情事者，在不妨礙業務範圍內，仍應依法放租，其因業務上確實需要，必須收回自營者，訂有期限之租約，應依法於屆滿前通知，屆滿時收回，未定期限或未訂租約者，作為不定期限之租賃，應按土地法第一一六條之規定，在一年前通知承租人。(76)

但是臺灣省政府的命令卻不為臺糖公司所接受，臺糖公司仍然佔據大量土地，並且強行撤佃。一九四七年十二月九日，臺灣省政府民政廳地政局於其「公地放租檢查報告」中也明白指出公地未放租的原因，主要為「接管機關之阻難」：

本省公地在光復之初，均由各機關按照原來性質接管。公地放租辦法公布以後，規定各機關留用公地，以用於示範、試驗、育苗為限，其餘公地應一律移交所在地縣市政府依法放租。惟事實上，各接管機關中，有少數藉詞不照規定交出，而自行放租，且未依照放租辦法辦理者……。

糖廠應撥出之一萬三千四百八十七甲公地，其中七千餘甲均非耕地，無法放租，至於耕地則不肯撥出，如臺中縣能高區埔里鎮之糖廠，

(74) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁434。

(75) 臺灣省政府民政廳地政局，《公地放租》(1949)，頁7-8。

(76) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁435。

接管公地二千餘甲，內自營農場九百餘甲，現耕農戶百餘，維持現耕農戶生活，僅須該廠撥出公地數十甲即可，但該廠廠長陳忠耀，竟不願意，而強欲無條件撤佃。又臺南縣布袋鄉洲子有港墩農場土地，乃糖業公司留用者，今多荒蕪，地未盡利，殊為可惜。

茶葉公司應撥出之土地五千一百八十九甲，鳳梨公司應撥出之土地一千三百五十一甲，農產公司應撥出之土地一百六十三甲，均未撥交各當地縣市政府放租。(77)

臺糖公司態度相當強硬，臺灣省政府似也無力貫徹其命令，但是，該如何來解決上述農民的抗爭，及其所帶來的社會不安？尤其又是在二二八事件發生的時候？臺灣省政府於一九四七年六月二十七日召開的臺灣省府委員會第七次會議分別提出「臺灣省開墾荒地救濟失業實施計畫要點」及「臺灣省開墾荒地救濟失業辦法」，同月三十日臺灣省參議會的第一屆第三次大會也議決通過上述辦法。臺灣省政府後來於一九四八年訂定了「臺灣省開墾荒地救濟失業扶植自耕農實施方案」，其中分別包括「開墾荒地救濟失業」及「放領公地扶植自耕農」兩項計畫。至於放領公地的原因，據當時的地政局長沈時可表示，乃是為了「採取更積極方式，利用公地創設自耕農，並利用放領公地收入之地價開墾荒地，安置失業。」(78) 另一見解則來自於省參議會，據瞭解「全體參議員於於上項計劃及辦法提出討論時，均一致贊同，予以通過，而黃議長於該次（第三次）省參議會閉幕詞中，更說明放領公有耕地開墾荒地以救濟失業，實為安定目前秩序具有重大關係的措施，是亦足以表現民意反應之一斑。」(79) 該次會議之中也有多位參議員提案，要求政府早日籌畫救濟辦法以提高赤貧人民之生活水準。(80) 由此可知，此一措施的主要目的之一是基於政治上的考量，是為了安定民心及穩定社會秩序。

為了籌措開墾荒地之經費，臺灣省政府計畫「出售」公有耕地一萬甲，這即是第一次的公地放領。(81) 本省第一次放領之公地為「臺北等七縣境內之臺拓社有

(77) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 457-458。

(78) 同上註，頁 514。

(79) 臺灣省政府民政廳地政局，《臺灣省公地放領手冊》（1948），頁 5。

(80) 臺灣省參議會秘書處編，《臺灣省參議會第一屆第三次大會特輯》，頁 34。

(81) 放領二字的解釋為：「政府將公有土地，准許合於規定資格的人民，于依照規定手續申請承領及繳清地價以後給與所有權，使達到自有自耕的地步。」（《放領公地扶植自耕農手冊》，頁 21）

地，和臺灣糖業公司及臺灣茶葉公司劃出之耕地，並以零星者為限，面積總計為一萬甲（折合 145,488 市畝），預計可能扶植自耕農七千戶。」<sup>(82)</sup> 惟上述土地計畫由臺糖公司所釋出者僅限於臺東縣及花蓮縣，面積分別為 78.7490 甲及 224 甲。<sup>(83)</sup> 至於臺糖公司所劃出之土地，則侷限於零星的土地，而前述涉及與糖廠抗爭之大部分縣市皆未被包含進來，由此或可顯示行政院資源委員會及臺灣糖業公司的抗拒力量。<sup>(84)</sup> 可是臺灣農民並未因臺糖公司計畫釋放出約 303 甲的土地就消除了他們的不滿，臺灣省政府與行政院資源委員會之間對於臺糖土地主導權的爭奪也未因此就罷休，例如，臺灣省政府民政廳地政局於一九四九年的公地放租報告中，再度指出類似的問題：

更有一部份公營事業機關（公司）堅持控制原料需要，必須保留大量公有耕地，在此要求下，發生下列兩種情形：

（一）自營農場—各機關控制大量公地（如臺糖公司控制自營農場公地近六萬甲，）設置自營農場，其經營方式，則為僱用大批雇農從事耕作，而所給予之待遇甚薄。……就農民立場言，則各機關控制大量公地，使農民淪為雇農，生活困苦，無異於以往制度，極不合理。就土地政策立場言，非僅違反耕者有其田之原則，且將直接破壞公地放租之成果。

（二）委託放租—各機關接管公地，……委託各該機關依照公地放租辦法之規定辦理放租，委託放租面積達四萬九千餘甲，其中臺糖公司有四

(82) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 515。

(83) 臺灣省政府，《臺灣省扶植自耕農實施方案》，頁 26。

(84) 其實臺糖公司並未釋放出土地，因為「當時因限於人力及經濟，且事屬創舉，為慎重起見，乃決定先從公地較為集中之臺中臺南兩縣首先實施，其餘各縣則決定於第二年（三十八年）繼續辦理。迨三十八年省政府決定推行「三七五」減租政策後，各縣市均集中一切力量辦理減租工作，奉陳前主席指示，將公地放領工作暫緩辦理（《放領公地扶植自耕農手冊》，頁 77-78）。」此次公地放領臺中縣及臺南縣之放領面積分別為一、五〇三、〇五三八甲及一、八八〇、〇七七八甲，合計為三、三八三、一三一甲。由此可知，此次公地放領與原先計畫放領面積（一萬甲）有非常大的差距。此外，公地放領所收取之地價是否有達到原先之目標呢（救濟失業及提高赤貧人民之生活水準）？據報告，所收取地價之運用方式為：「歷期所收之地價，除部份撥付臺東墾殖農場股金及農舍建築費，暨退伍軍官屯墾區勘測經費，並協同水利局補助臺中草港等農場搶修工程外，其餘均存儲基金專戶，惟為切實展開扶植自耕農政策，已與財政廳商定將該項放領地價款項作為繼續辦理扶植自耕農貸款之用，並經土地銀行擬訂貸款大綱一種擬簽送省府核辦，一經核准即可貸放於自耕農戶，以收扶植之效。」（《放領公地扶植自耕農手冊》，頁 79）這與原先之目標似有差距。

萬二千餘甲……唯就實際情形言，以各受委託放租機關多不能完全遵照公地放租辦法之規定，諸如擅自提高地租，逕行撤佃，並有非法承租轉租等流弊發生，影響各地放租之成果。(85)

其最後之結論為：「總之，各機關之自營農場及委託放租公有耕地所佔面積甚大，處理未盡得宜，流弊滋多，深為一般人民所詬病。」(86) 另外，臺灣省參議會對此問題也是多有詢問，如於第八次大會期間，吳瑞泰提案、李友三與馬有岳連署「請政府飭糖業公司自營農場地依據公地放租法放租案」，彼等並請政府嚴飭糖業公司於三十九年起實行放租。(87) 面對了農民的抗爭、臺灣省政府及省參議會，及後來美國的壓力，(88) 終於促使了政府於民國四十年六月四日核定「臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」，揭開了後續多階段的公地放領，而放領之公有耕地有很大一部份是以臺糖公司的土地為主。(89) 例如，民國四十年下半年開始舉辦之第一期公地放領大抵是以各縣市直接放租之國省有耕地為主，共放領 28,447.2888 甲土地；至於民國四十一年上半年所舉辦之第二期公地放領則是以接收臺糖公司劃出無需保留之耕地為主，其面積總計為 17,861.4024 甲土地。(90) 另外，民國四十二

(85) 臺灣省政府民政廳地政局，《公地放租》，頁 43-44。

(86) 同上註，頁 44。

(87) 引自鄭梓，《臺灣省參議會史研究》，頁 158。

(88) 雷正琪博士為公地放領一事，於民國四十一年九月函總統，內容指出：「臺糖公司所擬出售之土地，大部地質甚劣，最近在臺灣之考察，農民一致對臺糖公司表示不滿，並對公地放領計劃，表示失望。……公營企業應較現在之實施狀況出售更多之土地，俾有較多之畝數，以適應現在臺灣佃農之需要，並足保證全部土地改革之成功。」(侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 543-545) 中國農村復興聯合委員會也曾於民國四十一年十月二十二日電臺灣省政府民政廳地政局，該會雖然表示「臺糖公司之土地應否劃出放領…似須俟行政院通盤考慮後決定，本會未便擅作主張，」但是，仍轉達「擬請政府將臺糖公司之公地，除留一部份品種改良必需用地外，全部解放由農民承領，以符土地政策而孚民望，等情。」(侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 550-552) 其實農復會基本上是贊成雷正琪之意見，這呈現於「中國農村復興聯合委員會工作報告」第一期裡。黃俊傑，《戰後臺灣的轉型及其展望》，頁 119-120。

(89) 臺糖公司之土地為「公有土地」或是「私有土地」，是一個非常值得探討的課題，對此問題之論述可參考黃俊傑，《戰後臺灣的轉型及其展望》；呂錦淑，〈臺灣糖業百年發展與變遷的政治經濟分析〉(嘉義：國立中正大學政治研究所碩士論文，1998)；黃舒衛，〈臺糖土地釋出之政治經濟分析〉(臺北：國立政治大學地政研究所碩士論文，2000) 等。

(90) 王長璽、張維光，《臺灣土地改革》，頁 194。臺糖公司所移交之土地，品質大抵是比較低劣，且移交清冊上所列之土地地目、等則、面積也多與實際情況有所出入，因此出現許多縣政府將土地退還，不擬接收的情形，如臺中縣就出現：

就土地言，一期放領地係由政府撥出，且儘以好地放領，農戶均樂於承領，且無交涉之煩，二期放領地係由糖廠所撥出，不僅土地散置，面積零星，其中山畑多而水田少，部份且係非耕地與尚待變更分

年公地放領中，原為臺糖公司放租土地之面積為 8,744.2691 甲。<sup>(91)</sup> 由上述公地放領政策的實施可以發現，長期以來各地臺糖公司佃農的群起抗爭是促使公地放領的主要原因之一，因此「內因說」可能就有其解釋的空間。不過，如果能夠進一步取得政府內部主要決策者（如陳誠）對於公地放領政策實施之見解，則上述論證則會更為堅實，這是尚待後續努力之處。

## 六、結論

本文由歷史的檢視，透過對於三七五減租及公地放領政策的推動，來瞭解土地改革政策實行的原因。本文發現「外因說」的解釋仍然可以適用於三七五減租政策；然而，對於公地放領政策而言，「內因說」的解釋可能是比較恰當的，這或許也是本文最主要的發現。一九四七年及一九四八年，許多原本租用糖廠土地的佃農被強制起耕撤佃，這使得他們的生活無以為繼，連最起碼的生計倫理皆不受到行政院資源委員會的重視，許多抗爭活動在各地發生，尤其值得注意的是，抗爭的時間就是在二二八事件發生的當年或是次年，面對了權威壓制的風險，被撤佃的佃農仍然願意用實際行動來表達他們的不滿，由此或可感受佃農們所受到的痛苦必然是非常的沈重。

行政院資源委員會爲了自身的利益，運用其強大的政治力量取得臺糖公司的土地，也繼續促進臺灣的殖民地式資本主義發展。可是，爲了滿足中國大陸及世界的市場，及支應國民政府處理大陸本土的內亂，臺灣農民的生計倫理在臺糖公司的撤佃行爲中，是完全被忽視，這使得許多農民連最基本的溫飽也無法滿足，而這或許就是農民反抗，<sup>(92)</sup> 及政府實施公地放領政策的主要原因。倘若這樣的

---

割之土地，不但農戶缺乏承領之興趣，而在土地使用上，亦屬極不合理之現象。（「臺中縣放領公地」13）

南投縣政府也指出，「第二期放領土地係以臺糖劃出土地為放領標的，惟臺糖劃出放領地，移交清冊所列面積……內所載地目等則面積核與實地諸多不符，並其地質較差者佔多。……臺糖公司此次所劃出耕地因較好的耕地留為自用而將地質較差的耕地劃出放領，以致農民嘖有煩言。」（《南投縣辦理「放領公地扶植自耕農」工作概況》[1952]，頁 39-40）

(91) 王長璽、張維光，《臺灣土地改革》，頁 198。

(92) 黃俊傑指出：「日據時代的臺灣農民，一方面飽受日本帝國主義殖民統治的欺凌，另一方面又深受資本主義的壓榨，他們期望光復後撥開雲霧見青天，但想不到臺糖公司所代表的國家資本主義，卻繼續壓榨他們，這是臺灣農民紛紛起而抗爭的基本原因。」黃俊傑，《戰後臺灣的轉型及其展望》，頁 111。

解釋是可以被接受的話，那麼我們對於政府及民間社會在土地改革中所扮演的角色，可能有重新認識的必要。以往在比較政治學中，非常重視「國家理論 (state theory)」，其要旨乃是強調政府的行為是不受外在社會的干擾，政府是擁有相對自主的能力，能夠來主導國家及社會的發展。<sup>(93)</sup> 過去國內外政治學者在談及「國家理論」時，也往往會以臺灣作為一個重要的例子。然而，透過上述對於公地放領政策實施原因的探討，政府的政策選擇其實也是深受當時民間社會的影響，過份強調政府的睿智可能是不恰當的。

---

(93) Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985).

## 引用書目

- 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。
- 呂錦淑  
1998 〈臺灣糖業百年發展與變遷的政治經濟分析〉。嘉義：國立中正大學政治研究所碩士論文。
- 李承嘉  
1998 《臺灣戰後（1949-1997）土地政策分析——「平均地權」下的土地改革與土地稅制變遷》。臺北：中國地政研究所。
- 李筱峰  
1993 《臺灣戰後初期的民意代表》。臺北：自立。
- 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。
- 林英彥  
1999 《土地經濟學通論》，五版。臺北：文笙書局。
- 侯坤宏（編）  
1988 《土地改革史料》。臺北：國史館。
- 南投縣政府（編）  
1952 《南投縣辦理「放領公地扶植自耕農」工作概況》。南投：南投縣政府。
- 屏東市政府（編印）  
1949 《屏東市三七五減租經過及其過程》。屏東：屏東市政府。
- 殷章甫  
1984 《中國之土地改革》。臺北：中央文物供應社。
- 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。
- 張勤可、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。
- 陳秋坤  
1994 《清代臺灣土地權：官僚、漢佃與岸裡社人的土地變遷，1700-1895》。臺北：中研院近史所。
- 陳翠蓮  
1995 《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面向》。臺北：時報文化。  
1997 〈「大中國」與「小臺灣」的經濟矛盾——以資源委員會與臺灣省行政長官公署的資源爭奪為例〉。臺北：二二八事件五十週年國際學術研討會論文。
- 湯惠蓀  
1954 《臺灣之土地改革》。臺北：中國農村復興聯合委員會。
- 華松年  
1984a 《臺灣糧政史（上）》。臺北：臺灣商務印書館。  
1984b 《臺灣糧政史（下）》。臺北：臺灣商務印書館。



黃俊傑

1995 《戰後臺灣的轉型及其展望》。臺北：正中書局。

黃富三

1981a 〈清代臺灣移民的耕地取得問題及其對土著的影響（上）〉，《食貨》11(1): 19-36。

1981b 〈清代臺灣移民的耕地取得問題及其對土著的影響（下）〉，《食貨》11(2): 26-46。

黃朝琴

1965 〈黃朝琴談往事、永難忘三十八年〉，《陳誠先生傳》。臺北：反共。

黃舒衛

2000 〈臺糖土地釋出之政治經濟分析〉。臺北：國立政治大學地政研究所碩士論文。

臺中縣政府

不詳 《臺中縣放領公地》。臺中：臺中縣政府。

臺灣省政府

不詳 《臺灣省扶植自耕農實施方案》。

不詳 《放領公地扶植自耕農手冊》。

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》。

1950 《臺灣省推行三七五減租手冊》。

臺灣省政府民政廳地政局

1948 《臺灣省公地放領手冊》。

1949 《公地放租》。

臺灣省參議會秘書處(編印)

1947/06 《臺灣省參議會第一屆第一次大會特輯》。

1947/12 《臺灣省參議會第一屆第二次大會特輯》。

1948/06 《臺灣省參議會第一屆第三次大會特輯》。

1948/12 《臺灣省參議會第一屆第四次大會特輯》。

劉進慶(著)、王宏仁等(譯)

1992 《戰後臺灣經濟分析》。臺北：人間出版社。

鄭 梓

1985 《臺灣省參議會史研究——變遷時代裏的一個過渡型代議機構（1946-1951）》。臺北：華世出版社。

顏清梅

1993a 〈光復初期臺灣米荒問題初探〉，收於賴澤涵主編，《臺灣光復初期歷史》，頁 79-105。臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

1993b 〈臺灣光復初期米糧問題之研究（1945-1948年）〉。臺中：東海大學歷史研究所碩士論文。

Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds.

1985 *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.

Hsiao, Hsin-huang Michael

1981 *Government Agricultural Strategies in Taiwan and South Korea: A Macrosociological Assessment*. Taipei: Institute of Ethnology, Academic Sinica.

Hsiao, Tseng

1968 *The Theory and Practice of Land Reform in the Republic of China*. 2nd ed. Taipei: China Research Institute of Land Economics.

Hsu, Shih-Jung and Michael Hsin-huang Hsiao

1999 *The Impacts of Class Differentiation and Cultural Construction on Post-War Land Reform*

*in Taiwan*. ISEAR (Information Service for East Asian Research, Program for Southeast Asian Area Studies) Occasional Paper, No. 2. Taipei: Academia Sinica.

Jenkins, J. Craig

1983 "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements." *Annual Review of Sociology* 9: 527-553.

Mintz, Sidney W.

1954 "On Redfield and Foster." *American Anthropologist* 56(1): 87-92.

Oberschall, Anthony

1973 *Social Conflict and Social Movement*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

Paige, Jeffery

1975 *Agrarian Revolution: Social Movements and Export Agriculture in the Underdeveloped World*. New York: Fress Press.

Popkin, Samuel

1979 *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Berkeley, CA: University of California Press.

Scott, James C.

1976 *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven, CT: Yale University Press.

Smith, Carol

1984 "Local History in Global Context: Social and Economic Transitions in Western Guatemala." *Comparative Studies in Society and History* 26: 193-228.

Steward, Julian H. et al.

1956 *The People of Puerto Rico*. Urbana, IL: University of Illinois Press.

Tilly, Charles

1978 *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.

Turner, Ralph H. and Lewis M. Killian

1987 *Collective Behavior*. 3d ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

Wallerstein, Immanuel

1979 *The Capitalist World-Economy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Wolf, Eric R.

1966 *Peasants*. New York: Prentice-Hall.

Zald, Mayer N. and John D. McCarthy

1987 *Social Movements in An Organizational Society*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

## Taiwan's Land Reform Revisited: From the Vantagepoint of Its Domestic Social Origins

Shih-jung Hsu and Hsin-huang Michael Hsiao\*

### ABSTRACT

The discourse on Taiwan's successful land reform usually puts effort on the actors of external forces — the KMT-state and U.S. aid. However, the objective of this research is to re-examine Taiwan's land reform experiences from the vantagepoint of its domestic social origins. The agrarian class relations and cultural construction in and after the Japanese colonial period might have had some specific influences on the initiation of land reform in post-war Taiwan. This research would like to investigate what types of tenancy relations existed? Did these relations promote or prevent the emergence of a deprived consciousness of the tenant classes? Were these relations changing over the course of the pre-land reform period? This research tries to answer the above questions, and a perspective using collective behavior and social movement theory is developed to analyze the land reform experiences in Taiwan.

The research investigates two major policies in Taiwan's land reform: one is "the 37.5% Farm Land Rent Reduction Program in 1949;" the other is "the Sales of Public Farm Land in 1948 and 1951." The results related to the above questions are very different. Much discontent from the domestic social origin toward landlords could not be confirmed in the case of the Farm Land Rent Reduction Program. Authoritarian control from the government and the horrific "228 event" taking place in 1947 all played important roles in preventing Taiwanese landlords' opposition to the Farm Land Rent Reduction Program. However, the subsistence ethic seemingly had been violated in the other case. Many peasant movements emerged in 1947 and 1948, which were against the state-owned Taiwan Sugar Company. The authoritarian control used to justify the quiescence of landlords is not suitable to explain the emergence of those uprisings. This research maintains that those rebellions were the

---

\* Associate Professor of the Department of Land Economics, National Chengchi University; Research Fellow of the Institute of Sociology, Academia Sinica; Professor of the Department of Sociology, National Taiwan University.

source for the policy of the Sales of Public Farm Land in 1948 and the policies that followed. Therefore, the assumption of this research can probably be vindicated. This paper then argues that the experience of Taiwan's land reform should be much more carefully examined.

**Keywords:** Land Reform, the 37.5% Farm Land Rent Reduction Program, the Sales of Public Farm Land, Tenancy Relations, The Taiwan Sugar Company