

國立臺灣大學社會科學院社會學系

博士論文

Department of Sociology

College of Social Sciences

National Taiwan University

Doctoral Dissertation

土地改革與政權鞏固：戰後臺灣土地政策變革過程中的國家、  
地主與農民(1945-1953)

Land Reform as Regime consolidation: State, Landlords, and  
Peasantry in Post-war Taiwan's Land policy Transformation,  
1945-1953



陳兆勇

Zhao-Yong Chen

指導教授：柯志明教授

Advisor: Chih-Ming Ka, Professor

中華民國 100 年 7 月

July, 2011



國立臺灣大學博士學位論文  
口試委員會審定書

土地改革與政權鞏固：戰後臺灣土地政策變革過  
程中的國家、地主與農民(1945-1953)

本論文係陳兆勇君(D91325003)在國立臺灣大學社會學系完成  
之博士學位論文，於民國 100 年 7 月 28 日承下列考試委員審查通過  
及口試及格，特此證明

口試委員：(指導教授)

柯志明

(簽名)

陳東升

蕭全政

吳介民

吳易傳

林國輝



## 謝辭

論文的完成，首先要感謝柯志明老師的指導。長期擔任老師的助理，我有最佳的學習位置，得以觀摩老師的研究實作，聽他詳細的闡釋，也在他身上看到學者應有的堅持。這本論文可說是一份黑手學徒的作品。論文構思和寫作過程中，老師屢次和我進行長時間的討論，他的建議和追問幫助我釐清許多問題。有柯老師的身教與指導，這本論文才得以完成。

衷心感謝口試委員陳東升老師、林國明老師、蕭全政老師、吳泉源老師、吳介民老師的寶貴意見與鼓勵。論文不足之處，我會在後續研究中依據老師們的建議再作改進。部分論文內容曾在 2009 年社會學會年會上發表，感謝謝雨生老師當時提供的建議。本論文從劉志偉先前的研究獲益良多，吳乃德老師的博士論文也對我幫助很大，在此致上誠摯謝意。

資料對本論文的重要性不可言喻，感謝國史館與黨史館工作人員親切的協助。我在小龍村進行訪談時才體會到大佃現象的特殊性，進而注意到土地改革中大佃與小地主的問題，感謝村民的親切招待。

感謝泰寬、弘任、志成等老友多年來給我的鼓勵與關懷，使我回到校園繼續走上學術這條路。臺大求學期間，感謝葉啓政、謝國雄、林南、鄭陸霖、陳志柔、柯志哲等老師在課堂上的教導。感謝賴曉黎、吳嘉苓等老師曾給予的照顧。和鴻昌、博方、薰璇等同學在課堂內外的討論讓我收穫很多。也感謝友月、文凱對論文進度的關懷。

家人給我最重要的支持。感謝太太在論文寫作期間的扶持。高中時家中遭逢困境，長期以來大哥、三哥為這個家扛起許多重擔，度過那段艱困時期，並容許我做我想做的事而沒有分擔起應有責任。多年來三哥對我的生活照顧尤多。沒有哥哥們付出許多心血，我不可能走過這漫漫的求學路。

二哥在我論文寫作最後階段過世，給我很大的衝擊。多年來如果沒有他的照顧，我的身體或許早已累壞。因為爸媽的緣故，我一直對農民相關的議題包括土地改革有特殊感情，才会有這本論文，也希望未來有機會進行農民研究。在論文寫作過程中，每當遭遇困頓挫折，我總會想起爺爺並砥礪自己繼續努力。我的成年禮是聽父親講述爺爺的事情，不曾見面的爺爺卻教會了我人生要有堅持。但願我完成博士論文一事能讓在天上的他們感到一絲欣慰。



## 摘要

本論文從國家、地主與農民三個集體行動者的互動過程來解釋戰後初期臺灣的土地改革。行動者的抉擇受其擁有的權力以及既存的歷史社會條件之限制。行動者的利益考量和權力大小則與其所處的社會結構位置息息相關。其中，國家是最有權力的行動者，其決策考量對土地政策的發展影響甚大。研究發現，國府將土地改革當作策略性工具，用以解決戰後初期（1945-1953年）所遭遇的統治難題。依據國府施政所要解決的核心問題，這段土地改革史可以用1950年的過渡期為界，分為前後兩個時期。

前期從戰後到1949年底，問題重心在從臺灣汲取糧食以供應軍需公糧。此時期的公地放租、墾荒暨公地放領和私地減租三個措施都或深或淺受糧政影響。長官公署原本將公地放租當作財政收入的一環，隨即將其改為糧食汲取工具。1948年魏道明省府推行墾荒暨公地放領政策來解決失業問題；但為兼顧糧政，省府限制放領面積並規定地價儘量以稻穀徵收，以免危及公地放租在糧食汲取上的功能。1949年陳誠省府實施私地減租是為了解決先前對地汲取的糧政措施所導致的租佃條件惡化及農村動盪問題，同時用以刺激糧食增產以因應遽增的軍糧負擔與本地糧食需求。減租配合肥料換穀雙重措施讓省府得以兼顧糧食增產與汲取。

後期從1950年底至1953年，首要課題在通過選舉的考驗，維持政權的穩固。1949年底國府敗退臺灣，蔣介石在美國軍方人士建議下安排其親信吳國楨擔任省主席。不料吳國楨卻違逆黨中央意旨，積極推行公地放領與地方自治選舉。1950年7月縣級選舉首度開辦後，本地地主勢力藉機而起，國府備感威脅。起初國府試圖走工農群眾路線，直接爭取廣大農民的支持與選票。黨中央採取拉攏農民、打擊地主的階級分而治之策略，制定更加偏袒佃農利益的三七五減租條例，對地主則不分大、小一律加以打壓。然而，經過時間與經驗的歷練，黨中央逐漸認清，在本地社會既存立基於人際網絡的選舉動員與投票模式下，外來政權不易直接掌控本地選民選票，難以在地方選舉中取勝。短期間內黨仍需倚靠本地勢力間接統治臺灣。1952年底黨中央調整結盟策略，並將之與土地改革措施結合，透過耕者有其田達成三個目標：整編舊菁英、扶植新勢力、中立化小地主。國府一次徵收地主菁英大量土地，有效削弱其經濟、社會力量，以利控制之，再收編順服者作為地方治理的協力者。另一方面，國府不再主張限制佃農承領與佃耕的面積，給予大佃特惠利益，拉攏並扶植其成為地方基層的新勢力。1950年底起，國民黨的黨員徵收和組織發展策略也反映土地政策變革的策略用意作出相應的調整。後期土地政策的變革深受選舉開辦後政治局勢的衝擊，土地政策反過來也影響了後續臺灣地方政治的發展。





## Abstract

The dissertation explores the interactions among the state, landlords and peasantry in the process of Taiwan's post-war land reform. The actors' choice of action is constrained by their power and the existing socio-historical conditions, and their interest and power are closely related to their positions in social structure; meanwhile the state is the most powerful actor, and plays the critical role in the development of land policy making. The dissertation shows that the KMT regime used land reform as a strategic tool to solve problems of governance during the period between 1945 and 1953. In addition, the history can be divided into two periods, of which the KTM government faced different core difficulties.

In the former period between 1945 and 1949, the main issue for the KMT regime was to procure rice from Taiwan to provide public grain, especially for the army. Three main land reform measures of this period were more or less affected by the grain procurement policy. The Lease of Public Farm Lands implemented by the Administrative Official Public Ministry in 1946 was for fiscal revenue initially, but soon changed as a tool for grain procurement. In 1948, the Wei Dao-Ming Provincial Government executed the Reclamation of Waste Land and the Sale of Public Land to relieve unemployment. However, in order to avoid lowering the volume of grain procurement, the area of the public land for sale was limited by the government. In 1949, the Rent Reduction of Private Farm Land implemented by the Provincial Government under the Chen Cheng administration was to stop the deterioration of tenancy conditions, caused by the grain procurement measures, and the turbulence in the rural area. The rent reduction was also aimed to stimulate food productivity to cope with increasing demand of the grain. In the meantime, the rice-fertilizer barter system assisted the Provincial Government in achieving the goals of food production growth and grain procurement as well.

In the later period between 1950 and 1953, the most important task for the KMT regime was to win the election. After retreating to Taiwan in 1949, Chiang Kai-Shek appointed Wu Guo-Zhen, his trusted follower, as the provincial governor under recommendation from the U.S. military. However, Wu went against the will of the KMT headquarters and actively implemented The Sale of Public Farm Lands and local elections. Subsequently, the KMT regime faced the threats from the rising local landlords after the county-level election of July, 1950. In the beginning, the KMT state attempted to follow the worker-peasant mass line, and seek direct support and votes from the peasants, adopted the class 'divide-and-rule' strategy to attract the peasants and bash the landlords, and legislated the 37.5% Farm Rent Limitation Program which favored the tenants and suppressed the landlords. But, the local voting culture was based on the interpersonal network. Under certain circumstances, the

KMT regime gradually realized that it was difficult for the alien regime to control and win the local elections. The KMT still needed to rely on local forces to govern Taiwan indirectly, at least within a short period of time.

Accordingly, the KMT headquarters adjusted its alliance strategy and combined it with the land reform policy in the end of 1952. Three objectives were achieved by implementing the Land-to-the-Tiller Program: 1). taming existing elites; 2). fostering new forces; 3). neutralizing small landlords. Massive amount of land from landlord elites was compulsorily purchased, which effectively weakened their economic and social power. It enhanced the KMT regime's ability to control the local elites, and enabled her to select obedient elites as collaborators. Furthermore, the KMT state no longer limited the size of purchased and rented land per tenant. It offered substantial benefits to large tenants in order to foster them as the new local forces.

Beginning in the end of 1950, the KMT correspondingly adjusted their strategies of member recruitment and organization development. The land reform policy in the latter phase was deeply impacted by the political situations posterior to the start of local elections, while the land reform policies also affected the subsequent development of local politics in Taiwan as well.



# 目錄

第一章 導論 .....	1
1.1 解釋土地改革 .....	2
階級屬性說.....	2
打擊地主說.....	3
與農民階級結盟.....	3
國家中心論與糧食汲取說.....	4
歷史制度論的解釋.....	5
晚近的兩個研究.....	6
1.2 從國家與社會關係看土地政策變革 .....	8
Miliband-Poulantzas論戰 .....	8
國家中心論及其問題.....	9
結構位置論.....	12
國家與社會階級的合縱連橫.....	14
權力的對抗與統治策略.....	16
小結.....	18
1.3 研究範圍 .....	19
第二章 1949 年之前國府在臺的土地改革政策 .....	21
2.1 接收計畫中的土地政策 .....	21
2.2 公地放租政策的演變 .....	25
2.2.1 公地接收與原業主權益問題 .....	25
2.2.2 最初的公地放租制度 .....	26
前日產土地的收歸公有.....	26
公地放租的財政用途及其衍生的臺糖土地爭議.....	28
下層結構權力的強化：公地清查.....	31
制度的調整：從財政工具到糧政工具.....	32
2.2.3 公地放租制度的定型 .....	36
法源依據的消失與公地放租辦法的訂頒.....	36
公地放租制度的均耕原則.....	42
2.2.4 小結 .....	43
2.3 魏道明省府的墾荒失業救濟暨公地放領政策 .....	45
2.3.1 二二八事件前後的失業問題 .....	46
2.3.2 墾荒作為救濟失業的手段 .....	48
2.3.3 開墾荒地救濟失業扶植自耕農實施方案及其施行結果 .....	51
方案內容.....	51

1948 年施行成果：臺中、臺南兩縣的公地放領 .....	52
放領地價徵收方式：地政與糧政的權衡.....	56
2.3.4 小結 .....	61
<b>第三章 布置後方：私地減租以及墾荒暨公地放領政策的變調 .....</b>	<b>63</b>
3.1 1949 年之前國府在臺的私有耕地政策及其租佃條件變化 .....	63
3.1.1 怠忽私地租佃改革的公署 .....	63
日治後期的租佃改革.....	63
長官公署散漫的政令.....	65
3.1.2 魏道明省府的缺乏決心 .....	67
3.1.3 戰後租佃條件的惡化和業佃關係的緊張 .....	70
不及於臺灣的二五減租措施.....	71
糧食汲取與地主負擔的轉嫁.....	71
失業問題下惡化的租佃條件.....	76
3.2 私地減租政策的定案與施行 .....	77
3.2.1 支援前線、布置後方 .....	77
陳誠接掌省府.....	78
糧政壓力.....	79
收攬人心安定後方.....	82
中共滲透的防堵.....	84
3.2.2 有待解決的糧政問題 .....	84
加強汲取與增產糧食的兩難.....	84
肥料換穀.....	85
3.2.3 私地減租的定案與施行結果 .....	89
私地減租政策的定案.....	89
綜合考量下的減租.....	90
肥料換穀與減租的配合關係及其制度微調.....	92
3.2.4 私地減租政策的內容與成果 .....	96
意識型態基調：階級正義與公平.....	96
政策的重要內容.....	98
3.2.5 私地減租的實施成果 .....	102
換訂租約與實施檢查.....	102
減租對增產與降低地價的效果.....	104
3.2.6 私地減租留下的問題 .....	105
最初的制度疏漏與後續工作.....	105
被忽略的弱勢者：雇農.....	108
大佃爭議與小地主困境.....	108
3.3 墾荒救濟失業暨公地放領政策的後續發展 .....	111

墾荒政策的變調：救濟失業轉變成安置政權依附者.....	111
案例：兵工開墾.....	113
墾荒救濟失業暨公地放領政策的中斷.....	114
<b>第四章 政局鉅變與公地放領的再現.....</b>	<b>119</b>
4.1 國府遷臺前後的處境和吳國楨接掌臺灣省政府 .....	119
4.1.1 韓戰爆發前夕的國共內戰發展和隔海對峙局勢 .....	119
4.1.2 中美關係和吳國楨接掌臺灣省政府主席 .....	120
4.1.3 韓戰爆發前後中美外交關係的轉變 .....	123
4.2 公地放領的再度出現 .....	125
4.2.1 私地減租的後續改進：調整地目等則與改善扶農貸款條件 .....	125
4.2.2 公地放領政策的定案 .....	127
吳國楨省府推動公地放領.....	127
國民黨中央對公地放領的遲疑與定案.....	131
4.2.3 臺糖土地問題與雷正琪函的插曲 .....	135
第一、二期公地放領的執行狀況與農民的不滿意.....	136
雷正琪的不滿.....	138
國府對雷正琪函的反應.....	140
4.2.4 公地作為安置國府政權依附者的資源 .....	140
臺糖土地狀況.....	141
公地資源作為國府安置拉攏政權依附者之用.....	143
案例：金山面農場事件.....	145
4.2.5 公地放領中的國家、地主菁英與農民間的關係 .....	147
4.3 地方自治及其選舉的施行 .....	149
4.3.1 地方自治選舉的開辦 .....	149
日治時期到戰後初期的努力.....	149
陳誠省府的拖延戰術.....	151
吳國楨開辦地方自治選舉.....	154
歷史機遇配合下開辦的地方自治選舉.....	156
4.3.2 地方自治造成的新局勢 .....	160
制度的變化.....	160
選戰宛如政權保衛戰.....	162
<b>第五章 階級立場旗幟鮮明的三七五減租.....</b>	<b>165</b>
5.1 三七五減租條例 .....	165
5.1.1 私地減租後的租佃糾紛與三七五減租條例的立法 .....	165
1950 年的租佃糾紛情形 .....	165
三七五減租條例的立法過程.....	166

5.1.2	三七五減租條例的內容 .....	167
	加強護佃的新法律.....	167
	撤佃、退耕、承買優先權.....	169
5.1.3	退耕和撤佃的混淆 .....	171
	地主威逼利誘下的佃農退耕.....	171
	小地主的撤佃自耕.....	175
5.1.4	重啓欠租的法規漏洞 .....	177
5.2	地方自治選舉開辦後的政治局勢與對土地政策的影響 .....	180
5.2.1	第一屆縣市地方自治選舉的選情與國民黨中央的檢討 .....	180
	國民黨的選舉成績及其隱憂.....	180
	國民黨的檢討與因應.....	182
5.2.2	強化黨在本地的社會基礎與拉攏農民 .....	183
	黨在本地基礎薄弱與臺籍菁英黨員黨性不堅問題.....	183
	拉攏農民的策略與 1949 年的結盟基礎 .....	184
	強化黨的農工社會基礎：爭取農民入黨.....	185
	小結：以施惠農民的政策來吸收農民黨員.....	189
5.3	業佃階級分而治之策略的形成 .....	189
5.3.1	國民黨與本地地主勢力的緊張關係 .....	190
5.3.2	業佃階級分而治之策略：拉攏農民、打擊地主 .....	191
	策略的形成.....	191
	打擊黨內外土劣勢力的案例：逮捕流氓事件.....	192
5.3.3	限田與農會改進兩政策的提出 .....	195
	限田政策.....	195
	改進農會政策.....	197
5.3.4	其他打擊地主勢力的措施與扶植農民力量 .....	197
	輿論加強抨擊地主惡行.....	197
	削弱地主政治勢力與扶植農民.....	200
5.4	意識型態基調的轉變 .....	201
5.4.1	土地改革政策的意識型態傾斜 .....	201
	三七五減租強調階級正義多於公平.....	201
	限田：損地主利農民的零和遊戲.....	202
5.4.2	小結：國民黨階級立場鮮明的特殊時期 .....	203
<b>第六章 聯戰策略與耕者有其田 .....</b>		<b>205</b>
6.1	國府統治策略的調整 .....	205
6.1.1	選舉的現實情況 .....	205
6.1.2	聯合戰線 .....	208
	聯合戰線：動態三分的統戰.....	208

從對抗外敵到島內統治.....	209
6.1.3 新策略 .....	211
整編舊菁英.....	211
扶植新勢力.....	212
中立化小地主.....	213
6.2 耕者有其田的決策過程：跨越兩個策略時期的政策 .....	214
6.2.1 最初的兩個規劃案 .....	215
6.2.2 限田的準備工作：地籍總歸戶 .....	216
舉辦地籍總歸戶.....	216
地籍總歸戶的缺漏：未辦理分別共有地的持份歸戶.....	218
6.2.3 耕者有其田條例的立法過程 .....	219
臺灣省扶植自耕農條例草案.....	219
中央政府的立法過程與黨中央的積極介入.....	220
6.3 耕者有其田政策的內容 .....	222
6.3.1 針對臺灣的立法 .....	224
6.3.2 耕地徵收與保留條件的變化 .....	225
防範地主藉由分戶析產增加保留耕地.....	226
放寬個人有出租耕地保留標準.....	227
共有地的徵收.....	228
6.3.3 不再「限田」的限田政策 .....	231
6.3.4 耕者有其田政策的一些問題 .....	233
對老弱等共有地主的補救措施.....	233
耕者有其田的副作用：增加農民負擔.....	236
6.3.5 耕者有其田整編舊菁英與扶植新勢力的效果 .....	236
先削弱再收編地主菁英.....	237
先整肅再收編的徵候：都市免徵耕地範圍的擴大.....	238
配合收編工作的徵求黨員政策調整.....	240
扶植大佃成爲農村中的新勢力.....	241
小結：統治策略的轉變與土地改革政策的鬆動.....	243
6.4 土地改革政策在 1954 年之後的一些發展 .....	244
6.4.1 未被落實的間接扶植 .....	244
直接扶植與間接扶植.....	244
一再拖延的間接扶植.....	245
6.4.2 重開退耕後門 .....	248
6.4.3 小地主收回自耕 .....	250
國府對小地主收回自耕問題的態度轉變.....	250
1955 年官方統一辦理租約期滿小地主收回自耕 .....	252
6.4.4 小結：1953 年前後國府土地改革立場的轉變 .....	255

6.5 對照案例：農會改進政策的轉變 .....	255
6.5.1 打擊地主勢力與淨化農會 .....	256
農會合併案與地主勢力把持農會.....	256
淨化農會.....	258
6.5.2 聯戰策略下的農會改進 .....	260
農會會員資格重審.....	260
整編農會.....	263
6.5.3 小結：統治策略的調整與農會改進政策的轉變 .....	265
<b>第七章 結論 .....</b>	<b>267</b>
7.1 既有研究的反省 .....	267
階級屬性說的再檢討.....	268
糧食汲取說的貢獻與侷限.....	270
7.2 曲折多變的歷史解釋 .....	271
行動者與具主導力的行動者.....	272
土地改革的工具性格.....	273
<b>附錄</b>	
附錄一、浙江二五減租和湖北二五減租.....	279
浙江二五減租.....	279
湖北二五減租.....	282
附錄二、戰後初期臺灣的米穀生產、供需與糧政壓力的變化.....	287
附錄三、古典租佃理論及其對國府土地政策決策考量的影響.....	293
附錄四、第一屆縣市地方自治選舉結果.....	298
附錄五、〈臺灣省地方自治選舉情形檢討案審查意見〉 .....	302
附錄六、相關事件年表.....	305
<b>參考文獻 .....</b>	<b>317</b>



## 圖目錄

圖 2.1、1937 年至 1960 年臺灣的水田生產力變化 .....	40
圖 4.1、豐年雜誌創刊號首頁關於公地放領的報導 .....	134
圖附錄二之 1、1946 年至 1950 年之「米價指數 / 物價指數」 .....	289
圖附錄三之 1、分成租對佃農投入肥料增產意願的影響 .....	294
圖附錄三之 2、定額租對佃農投入肥料增產意願的影響 .....	295
圖附錄三之 3、剩餘不足對農民投入肥料增產意願的影響 .....	296

## 表目錄

表 2.1、1939 至 1945 年臺灣農業部門的戶數、人口與耕地 .....	25
表 2.2、公地清查前後公有土地、公有耕地面積變化 .....	32
表 2.3、公地清查前後公有耕地放租變化情形 .....	32
表 2.4、1946 年本省歲入歲出決算（4 月至 12 月） .....	33
表 2.5、臺灣公私有耕地的地目等則面積及其分布 .....	39
表 2.6、公有耕地等則收穫量和 1949 年私地減租時的標準比較 .....	41
表 2.7、墾荒救濟失業政策經費用途分配 .....	52
表 2.8、墾荒方案中臺灣省放領公地各縣預計面積 .....	53
表 2.9、1948 年放領公地實際結果及其和墾荒方案原預計之比較 .....	55
表 2.10、1948 年公地放領分地目等則規定之承領面積與攤還地價年限 .....	56
表 2.11、1948 年放領公地 2.5 年收穫量地價計價法下承領農戶收支試算表 .....	58
表 3.1、日治後期臺北、新竹、臺中、臺南、高雄五州歷年訂立書面租約成績 .....	64
表 3.2、日治末期每甲水田平均佃租額及生產力指數之變化 .....	65
表 3.3、終戰前後臺灣水田地目每 1 賦元所需負擔現金稅或實物稻穀 .....	73
表 3.4、收購大戶餘糧措施計算標準歷次修改的內容 .....	74
表 3.5、省府 36 年度糧食收購辦法下的大戶各等則水田每甲之餘糧收購負擔估計 .....	75
表 3.6、日治時期和戰後初期臺灣的水田平均地租率 .....	77
表 3.7、民國 35 年度至 38 年度糧食總供需估測表 .....	81
表 3.7、1948 年二期作和 1949 年一期作稻作之配銷肥料及換穀 .....	93
表 3.8、1948 年 5 月至 1951 年 4 月各期稻作的肥料換穀之繳穀情形 .....	93
表 3.9、1949 年臺中縣、臺中市、屏東市私有耕地收回自耕面積限制標準表 .....	101
表 3.10、1949 年實施私地減租政策各縣市檢查糾正之成果 .....	103
表 3.11、1949 年雙期田各規模佃戶將減租所得用於農業經營之百分比 .....	105
表 3.12、兵工墾荒至 1954 年墾竣成果 .....	115
表 4.1、省政府放領公地辦法草案與行政院核定案之比較 .....	129
表 4.2、歷年臺灣公地放領成果表 .....	135
表 4.3、1947 年臺灣省公有耕地之放租及自營留用面積 .....	136

表 4.4、第一期公地放領迄 1951 年 3 月已完成放領之面積（按上、中、下等別） ...	137
表 4.5、1947 年和 1952 年臺糖土地使用分配及其比較 .....	142
表 5.1、國府三套租佃法規關於撤佃、退耕、承買優先權、欠租的規範之比較 .....	170
表 5.2、臺灣地各地推行私地減租後迄 1950 年底的佃農退耕原因統計 .....	173
表 5.3、私地減租後迄 1950 年底臺灣各縣市處理業佃糾紛案件統計 .....	173
表 5.4、截至 1951 年 6 月退耕糾紛案件處理結果 .....	174
表 5.5、1949 至 1951 年三七五租約地面積與佃農購地面積 .....	175
表 5.6、臺灣省私有出租耕地租佃案件處理情形（1950 年至 1952 年 6 月） .....	179
表 5.7、1950 年底農業部門戶數、人口與佔總人口百分比 .....	185
表 5.8、1951 年 1 至 8 月國民黨臺灣省黨員人數變動情形 .....	189
表 6.1、談益民 1959 年的農民調查中的部分問題與統計結果 .....	206
表 6.2、國民黨中央「實施耕者有其田條例草案」處理經過概況表 .....	221
表 6.3、限田案行政院版、省政府版、臨時省議會版三份草案之部分條文 .....	225
表 6.4、1954 年老弱等共有地主土地被徵收後國府實施補救措施的處理結果 .....	235
表 6.5、1957 年臺灣土地銀行試辦扶植自耕農放款施行成果 .....	246
表 6.6、1949 至 1962 年三七五租約地面積與佃農購地面積 .....	251
表 6.7、1954 年底三七五租約地租約到期與未到期之面積 .....	252
表 6.8、1955 年初佃農申請續訂租約與地主申請收回耕地之情形 .....	253
表 6.9、1955 年初內政部擬定之三七五租約期滿者的處理方式 .....	253
表 6.10、1954 年底三七五租約期滿後政府統一處理的結果（迄 1955 年 5 月） .....	253
表 6.11、1949 年農會合併案和 1953 年農會改進案會員人數比較 .....	261
表 6.12、1954 年各級農會幹部主要經歷 .....	264
表附錄一之 1、湖北第七區各縣土地陳報前後稅地畝數與稅額之變化 .....	285
表附錄二之 1、1941 年至 1958 年稻米生產狀況主要數據 .....	287
表附錄二之 2、民國 34 年度至 47 年度稻米總供需估測表 .....	288
表附錄二之 3、日治末期食米配給量基準折算為每人年糙米公斤配給量 .....	289
表附錄四之 1、臺灣省第一屆縣市議員選舉國民黨當選比率表 .....	298
表附錄四之 2、臺灣省第一屆縣市長選舉概況表 .....	299

## 第一章 導論

長久以來，官方說法將土地改革史建構成「三步驟論」：國民黨政府（以下簡稱「國府」）<sup>1</sup>在國共內戰遭到失敗後痛定思痛，在臺推行土地改革。1949年先施行三七五減租以改善租佃制度和農民經濟狀況，奠立實施耕者有其田的基礎；之後於1951年施行公地放領，政府「以身作則」為實施耕者有其田作示範；最後在1953年落實耕者有其田，完成一貫標舉的土地改革理想。土地改革史被建構成大有為政府所擬定的一貫政策，按部就班有計畫地施行，以和平漸進的方式達成耕者有其田的理想。這些環環相扣的步驟經過精心安排，整個計畫的巧妙設計確保了改革的成功，使臺灣的土地改革成為非共產國家中極少數的成功範例，成為國民黨在國內、外宣傳的重要政績。<sup>2</sup>至於國府推行此一土地改革的原因，官方的說法不外是，國府在內戰遭到失敗後深自反省，決心改革臺灣既有不良的租佃制度，以調和業佃間的關係、安定社會秩序，藉此對抗共產主義，並改善佃農經濟狀況，提高土地生產力等（陳誠 1951；劉寧顏等編 1989：31）。

批判性的學者並不滿足於官方的這些說法，提出了其他可能的解釋。不少論者強調國府外來政權的特質，認為國府和臺灣地主階級間欠缺社會關連，不受後者利益的羈絆，故能推行土地改革。有學者認為國府是為了榨取臺灣農業資源，才擬定出以糧食汲取為中心的土地改革政策。也有學者強調國際因素，主張國府是在美國的壓力下推行土地改革，以配合美方防堵共產主義的國際戰略。這些解釋一般具有國家中心論的色彩，認為國府相對於本地社會有著高度自主性，且有能力依其自身所需，規劃並執行政策。在這些觀點中，（處於國際強權壓力下的）國府被視為土地改革的理性規劃者，本地社會只是被動地接受國家自主決定的政策。

<sup>1</sup> 本論文研究的歷史期間含跨中華民國憲法施行前後。行憲前為國民黨所謂訓政時期，當時的國民黨政權稱為國民政府。1947年行憲後，國民政府改組為中華民國政府，儘管國府邀中國民主社會黨、中國青年黨（以下分別簡稱民社黨、青年黨）共組政府，但初期國民黨仍幾乎掌控整個中央政府權力，與國民政府時期無別。為行文方便，本文將這段時期由國民黨主政的國民政府、中華民國政府一併簡稱為「國府」。

<sup>2</sup> 就目前所見資料，這種「三步驟論」最早版本出現在1951年7月陳誠於中國土地改革協會年會的演講（全文參見陳誠 1951：114-7）。1953年初，黨中央在〈推行「耕者有其田」擴大宣傳實施綱要〉中將此說定調為官方宣傳的標準說法（七中工 017）。日後三步驟論一再出現於官方土地改革文獻中。1966年出席聯合國糧農組織會議的中華民國代表團將三步驟論推到極致，該團宣稱這三個步驟是國府精心安排的，每一個步驟既仰賴前一步驟的完成才能施行，又往最終理想更推進一步；各步驟彼此互補，共同完成了整個土地改革計畫。這些步驟的設計決定了整個土地改革計畫的成敗（The Chinese Delegation 1970[1966]: 311）。

1980年代後期部分官方人士開始建構另一套土地改革論述，他們宣稱國府在臺曾擬定土地改革三項原則：1>先改革農地再改革市地，2>先改革公地再改革私地，3>先減租保佃再扶植自耕農。國府按此三項原則，在臺灣從公地放租開始，按步推行土地改革，直至完成都市平均地權。宣傳此說的幾份官方文獻參見（張維一 1995：74-76）。這幾份文獻除內政部地政司在「蔣公與土地改革研討」上提出的報告外（李鴻毅編 1987：215-223），其餘的撰寫者都是張維一，並相互轉引。由於張維一從1973年起任地政司司長長達十餘年，上述地政司報告也可能深受其影響。日後張維一本人在接受訪談時表示，這套原則是湯惠蓀向行政長官陳儀建議的（呂芳上等訪問 2000：96），上述研討會報告則將這套原則歸功於蔣介石。

土地改革洵為非比尋常的重大政策變革，深刻影響地主與佃農兩個階級的利益。其施行根本改變了業、佃與國家三方之間的關係。既有土地改革的解釋觀點往往觸及國家的角色或國家與社會階級間的關係。即使一些未明文援引宏觀理論的研究，其論點仍舊呼應著特定國家理論的觀點。國家與社會的關係無疑是土地改革的關鍵議題。本研究不可避免地須藉助於一些國家理論的概念工具來解釋這段歷史。反之，透過臺灣土地改革的歷史個案研究也有助我們反省國家理論的爭辯。就此爭辯，筆者宜先披露自己所採取的立場。筆者對於前述國家中心論的觀點有所保留，主張地主、佃農和國家一樣，也是這段歷史中的重要行動者。這些行動者分別就其座落的社會結構位置，運用本身具有的條件來爭取自身的利益。行動者們選擇的策略行動不僅衝擊彼此的關係，也影響國府推行政策的成果。這些後果又影響往後各行動者間的互動。土地改革其實是國府、地主、佃農三方行動者這種互動過程的結果。

戰後初期的土地政策變革是影響臺灣社會政治經濟發展的重大事件，但迄今學界研究仍有照顧不周之處。既有的土地改革研究呈現出一個特別值得注意的現象：論者對官方施行土地改革原因的說法多所批判，卻極少檢討官方提供的「三步驟論」土地改革史。論者試圖提出一套不同於官方說法的批判性解釋，卻往往置身於官方提供的歷史圖像裡而不自知。這些批判雖不乏深具潛力的洞見，卻不免受到官方建構之歷史敘事框架的綁縛。

國府提供的官方土地改革史雖不至於憑空捏造，但統治者為正當化自己的作為，在建構這幅歷史圖像時不免刻意篩選史實，予以修飾，甚至扭曲。窮究之下，研究者在解讀土地改革時，即使抱持著批判的態度，其不知不覺間承接下來的歷史敘事框架，不無可能會限制住他的提問方式以及可能找到的解答。因此，釐清戰後初期土地政策變革的過程，以重建一個可資憑賴的歷史敘事，是研究土地改革當務之急的基礎工作。就此目的，本研究試圖挖掘一手史料，重建構一個能替代官方說法的歷史敘事，並在此基礎上，從國家與社會階級間的互動過程，對土地改革提出一套歷史社會學的解釋。

## 1.1 解釋土地改革

早期國內的研究者雖曾對官方宣傳的土地改革成效提出一些質疑，以實地調查結果指出，土地改革有使業佃關係更冷淡甚或惡化的趨勢，而不是如官方所說的能調和業佃關係。不過他們對土地改革的施行原因仍大致接受官方的說法（蔡宏進 1967：50-2；楊懋春 1970：68-9）。但 1970 年代末起，愈來愈多學者試圖對國府施行土地改革提出批判性的解釋。以國家與社會的關係為主軸，本文將這些解釋整理成以下幾類論點。

### 階級屬性說

最常見的一種觀點是從國民黨的階級屬性（成員是否多出身於地主階級或與其有密切的社會關係）來解釋國府的土地政策。Amsden (1985: 84-85)認為，1930 到 40 年代在中國大陸時的國民黨，以地主為其中堅份子，由於土地改革會剝奪

地主階級的利益，因此只能停留在政治口號的層次。相對地，來到臺灣的國府並未受到臺灣地主階級的束縛，因此較能自主地施行連串的土地改革。不少國內外學者都持類似觀點，將國民黨與臺灣的地主階級間欠缺密切關係視為國府能在臺灣施行土地改革的原因之一，或者是其成功的重要條件（Hsiao 1981: 37-38; Gold 1986: 64; 劉進慶 1992: 72-73; 張景森 1992; 廖立宇 1995; 侯坤宏 1995; 蔡宏進 1995; 馬凱 2005）。此說從統治者的階級屬性切入，對「國府在中國不施行土地改革而惡名昭彰、卻又在臺灣因施行土地改革而聞名」謎題的兩面一併提供了看似合理的解答，無怪乎成為臺灣土地改革研究中最廣為接受的觀點。

另一方面，少數持階級屬性說的研究者認為，國府的地主階級屬性仍對其在臺灣的土地改革造成限制，藉此來解釋臺灣土地改革的妥協性。劉進慶(1992: 76)和黃樹仁(2002)都主張，在國民黨推行耕者有其田政策時，國府內的地主勢力為了保障其將來光復中國後的利益，爭取到保留地標準的放寬，使得國府在臺灣的土地改革帶著妥協的性質。

#### 打擊地主說

另一種更強烈的批判觀點主張，國民黨在臺施行土地改革是為了藉此打擊本地地主階級，削弱其力量。早期的政治批評者就曾提出這種「打擊地主說」(Israel 1964: 59; 彭明敏 1988: 155)，晚近也有學者採納此說（蔡宏進 1995）。他們認為地主階級是本地社會傳統的領導者，可能成為聚集反對當權者力量的核心，因此成為國民黨政權打擊的對象。具體的事例是，二二八事件時國府打壓甚至殺害本地領導菁英，事件後又以土地改革繼續打擊本地地主階級（Israel 1964: 59; 彭明敏 1988: 155）。

不過迄今此說論者提出的論證仍嫌粗糙，也欠缺論據。此說論者一方面強烈批判國府，另一方面卻又明顯受官方三步驟論的影響，將臺灣土地改革視為「一個政策」，不加區分地將打擊地主說套用在整個土地改革上。Israel 甚至明文提及臺灣土地改革歷經減租、公地放領、耕者有其田三階段，之後宣稱土地改革是為了打擊地主，卻全然沒有意識到公地放領並未損害到本地地主利益，既未加以排除，也沒有特別解釋公地放領與打擊地主有何關連。

#### 與農民階級結盟

侯坤宏(1995)認為，國府施行土地改革是為了與農民階級結盟。他認為國府施行土地改革有明顯的政治目的，國府是為了對抗共黨威脅而以土地改革「取信臺民」，以免臺灣農村成為共產主義的溫床。由於私地和公地上的政府、地主、佃農關係構造不同，國府在兩種土地上施行改革的態度並不一致。在私地上，國家聯合社會中「占較多數人口的佃農，共同對抗地主」。但在公地上，因為國家本身就是地主，情況有別，政府一方面為了拉攏農民及替耕者有其田作示範而施行公地放領，另一方面又要兼顧自身作為地主的利益（確保種蔗面積以籌措外匯）而不願將公有耕地完全釋出。兩難之下，國府雖施行了公地放領卻又實施得不徹底。

與農民階級結盟的觀點和打擊地主說並不矛盾，但這是必須區分開來的兩種

觀點。學者可以採取其中一種觀點或一併採行。就私地案例，侯坤宏同時主張這兩種觀點。就之，蕭新煌做了一個重要的提醒。他雖然也主張當時國民黨是在中共威脅的危機下施行土地改革，以拉攏農民安定社會，但認為國府並沒有打擊地主的用意。地主利益受損只是國家拉攏農民政策下不得已的附帶結果(Hsiao 1981: 46)。有鑑於此，論者採取農民階級結盟說和（或）打擊地主說的觀點當先留意：土地改革利農民、損地主可能只是政策無可避免的客觀後果。研究者要檢驗國家是否有相關動機，才能有效論證上述兩種宣稱。

#### 國家中心論與糧食汲取說

蕭全政(Shiau 1984)援引國家中心論的觀點，強調國家對內是自主的與具有強制力的組織，但其政策仍受到國際環境的影響。從這種觀點出發，他將土地改革措施視為國家為追求自身利益所規劃的「糧食汲取」政策之工具，<sup>3</sup>並強調其同時受到國際因素的影響。他認為當時國府需糧孔急，必須在臺灣汲取大量糧食。土地改革搭配肥料換穀可有效達成這個目的。他比較國府的兩次減租政策：1945-46年間國府曾試圖推行二五減租，但當時臺灣還未施行肥料換穀，若施行減租會減少地主收益有礙國府對地主徵賦，所以並未能真正施行。1948年9月臺灣開始實施肥料換穀，提供了對生產者直接榨取的機制。此時減租可以增加農民購肥的能力而有助汲取糧食，國府遂得以在1949年施行三七五減租。兩個政策配套施行(hand-in-hand)，成為國府汲取糧食的利器。此外，當時美國為防堵共產主義而採取推動土地改革的外交政策。這種壓力也影響了國府的土地政策(Shiau 1984: 68-71, 91-92)。值得注意的是，蕭全政雖然用了不少篇幅來論證減租是糧食汲取政策的一環，但他並未主張公地放領和耕者有其田這兩個土地改革措施與糧食汲取有關。在討論這兩個措施時，他主要訴諸美國壓力等因素。

林文益(1994)進一步將糧食汲取說拓展到公地放領與耕者有其田，並帶進「組織動員」的面向。他認為1950年韓戰爆發是關鍵事件，在美國協防下，臺灣得到安全保證，在局勢漸趨穩定後國府轉而全心處理內政，開始積極進行土地改革，接連完成三七五減租條例的制定和實施公地放領、耕者有其田。其中，公地放領和耕者有其田兩政策都是要扶植自耕農，以利國府執行田賦徵實和肥料換穀這兩種「政府直接自耕作者徵收稻米」的汲取機制（林文益 1994：33，42，60-61）。此外，他認為土地改革也有組織動員農民的效果。國府藉此成立租佃委員會、農會等來促進農村組織，試圖藉此克服二二八事件造成的外來政權與本地社會隔閡的問題（林文益 1994：55-56）。

糧食汲取說將地政視為糧政的工具，忽略了地政、糧政分屬不同的政策領域，兩者的內部邏輯未必一致，目的甚至有時彼此抵觸。糧政與地政的關係遠非單向決定，探究其間多變複雜的關聯，是為本論文研究重點之一，仍待讀者在以下各章歷史過程的研究中慢慢體會。至於該說一併強調的國際因素問題，就政策執行層面而言，美國對臺灣土地改革的影響實際上相當有限。一般最常被舉為美

<sup>3</sup> 有些經濟學者如李登輝(1972: 72)、劉瑞華(2007)也以汲取米糧的目的來解釋國府為何實施土地改革。

方影響力的例子是公地放領。然而正如湯惠蓀指出的，在雷正琪(W. I. Ladejinsky)要求國府多放領公地時，陳誠堅持按「既定的政策」執行，對雷正琪意見並不遷就（湯沈蕙英編 1968：378；劉進慶 1992：88）。在其他政策上，筆者也沒有發現美方曾經施壓的資料。美國對臺灣土地改革的貢獻是提供援助，而不是改變了國府的政策。土地改革主要是國府為解決內部統治問題所採行的政策，並非美國要求或指導下的產物。以下各章鮮少探討美方立場，此處或可對此一議題先做一簡短的交代。McCoy (1971: 16, 28-29)指出，美國作為資本主義代表性的國家，土地改革並非其官方信念，至多不過是做為防共的一個工具而已。美國真正關注的是其自身利益。因此，美國所要結盟的國家若沒有因土地問題而有淪入共黨手中的危險時，美國官方是否仍會急切要求其要推行土地改革值得懷疑。以菲律賓為例，1951年時美國派出人員積極為其籌劃土地改革，然而計畫提出後卻因1953年時菲國境內共黨威脅已經化解，美國決策官員便失去推動土地改革的興趣，變更了原先的計畫。個別的美國官員如雷正琪也許相當熱衷於土地改革，但這些個別人士的實質影響力（包括對美國官方以及對在地國家）有限，美國官方的整體外交政策才是關鍵。美方在國府出現敗退臺灣的跡象後，對臺灣的關注提高。然而1949年時美國務院尚對華採取觀望政策，無意介入中國政局太深。韓戰爆發後，美國必須確保臺灣不落入共產勢力手中，美、中（國府）結盟關係方才確立。當時臺灣並無因土地問題淪入共黨手中的危險，美方並無強迫國府進一步推行土地改革之必要。這種歷史背景或許是美國政府一直未積極介入臺灣土地改革的原因。

#### 歷史制度論的解釋

同樣從糧政的角度切入，劉志偉與柯志明提供了與上述糧食汲取說截然不同的解釋。不同於國家中心論，他們關注國家和地主、佃農兩社會階級彼此間的關係。從土地政策對國家與業、佃兩階級的影響，以及變動中的國家與階級間之關係又如何促使政府不斷調整政策以為因應的動態過程，對土地改革提出一種強調因徑依賴(path dependence)的歷史制度論解釋。他們認為國家和地主、農民都是能動的社會行動者，政府的政策每每影響這些行動者的力量與彼此間的關係，並造成新的社會狀態與問題，包括預期與非預期的。反過來，行動者們的力量與關係也會影響政府往後的政策抉擇，加上先前政策往往造成新的問題，迫使政府須擬定新的決策來因應。土地改革的諸措施就是在這樣一種因徑依賴的歷史過程中演變而成，而不是「一開始就有著明確的方針與既定的方向」的一個理性規劃（劉志偉、柯志明 2002：111；劉志偉 1998）。

他們指出，日治後期殖民政府在臺灣建立起一套戰時的糧政體制以及相關的業佃制度管制措施，來解決戰爭時期的糧食壓力問題。這套體制同時也削弱了地主階級的力量。戰後初期的國府同樣面對鉅大的糧食壓力，亟需加強糧食汲取。但長官公署卻無法有效運作日治時期留下的糧政體制，也未能接續日治後期對業佃關係調整的努力，致使日治後期備受壓抑的地主力量有復甦的趨勢。國府的糧政體制最初是藉由各種徵購制度向地主汲取糧食。為有效達成糧政目標，國府採

行了田賦徵實、隨賦徵購、大戶餘糧收購等措施。但地主也不難學會針對制度找出因應之道（例如以分家析產來因應大戶餘糧收購）。加上長官公署擱置日治後期的租佃管制，地主得以將各種徵購的負擔轉嫁給佃農。因此，在國府加強糧食汲取時，地主介於生產者與國家之間仍可取得大量的農村剩餘。只不過，地主轉嫁負擔給農民惡化了租佃條件，終究不利於國家的糧食汲取。而且握有大量糧食的地主有能力影響米價。當 1949 年陳誠接掌省府時，內戰敗退使臺灣的糧政壓力再度上升，而既有措施如大戶餘糧收購等仍無法有效達成糧食汲取與削弱地主對米市的影響，加上租佃條件惡化使社會要求改善租佃制度的呼聲日高，各種條件在此時的匯聚促使陳誠決心推行減租。減租後業佃糾紛卻有增無減，迫使國府進一步施行耕者有其田來解決此一問題。在此過程中，國府爲了增加此政策的正當性，也不得不併施行公地放領（劉志偉、柯志明 2002；劉志偉 1998）。

他們的解釋中有幾個值得注意的地方，1>他們認爲整個土地改革並非國府理性規劃好政策並按部就班施行的結果，因此並未以一個因素通貫解釋減租、公地放領和耕者有其田，而是在歷史轉折中分別分析其因果。2>政策擬定與歷史發展並非國家單方面形塑的，必須要從國家與社會階級的互動過程來瞭解。即使國家是其中力量最強大的行動者，也無法完全自主決定一切。3>他們注意到此過程中國家與特定階級間會發展出結盟或敵對的關係，這種關係又影響這些社會行動者日後的抉擇。

#### 晚近的兩個研究

上述觀點都是從國家與社會階級的關係或國家的角色切入分析臺灣土地改革，晚近有兩個系列的研究，取徑有所不同。

徐世榮和蕭新煌的研究關注業佃衝突對土地改革政策的影響。他們先將土地改革的可能因素區分爲「外因」和「內因」：「外因」指農村外部包括國內、外的各種因素，如國民黨是外來政權而與本地地主階級無關連、美國的支持（或壓力）等；「內因」指農村內部因素。他們研究的重點是考察農村內部是否存在業佃衝突並導致農民抗爭，是否這種「內因」迫使國府採行土地改革。結果發現，公地（其業主就是政府）的租佃制度不佳導致許多農民抗爭事件，這迫使政府推動公地放領，因此公地放領適用「內因說」。但他們認爲當時臺灣農村中私有地主和佃農間並沒有嚴重的衝突。這是因爲當時業佃間雖有剝削關係，但地主與佃農間傳統的父權意識型態使佃農無法發展出反抗意識。故當時臺灣農村的業佃關係大體相當和諧，沒有推促政府施行改革的動力。因此三七五減租和耕者有其田仍適用外因說的解釋（徐世榮、蕭新煌 2001；2003）。

徐世榮和蕭新煌的研究有兩點可議之處。首先，當時臺灣農村的業佃關係相當和諧的基礎命題有待商榷。早期的研究者（包括較不受國府影響的美國人類學家）一致指出，土地改革過程中佃農在受到減租法規保障後業佃關係就迅速惡化，甚至不乏親戚業佃間關係惡化的例子（葛伯納 1979；蔡宏進 1967；楊懋春



1970；陳祥水 1977)。1949 年後的業佃關係很難說是和諧的。<sup>4</sup>美國人類學家也指出在改革前有佃農畏懼被撤佃而向地主屈膝的現象（葛伯納 1979: 101-109）。減租前的和諧可能也不過是表面現象。其實，蕭新煌(Hsiao 1981: 46)早期的主張——當時臺灣農村業佃間存在著隨時可能爆發的隱性衝突(the latent conflict)——或許是更合理的推測。

其次，兩位作者說明公有耕地上存在「內因」後，便直接斷言「面對了農民的抗爭、臺灣省政府及省參議會，以及後來美國的壓力」，終於促使國府施行公地放領（徐世榮、蕭新煌 2001：117），竟未具體論證這種「內因」是如何影響官方（本身正是佃農所抗爭的業主）的公地放領決策。另一方面作者們費心解釋了為何在私有耕地上不存在「內因」後，也沒有清楚地告訴讀者究竟是哪些「外因」導致以及如何導致國府不顧地主的反對，強力施行三七五減租和耕者有其田。作者們似乎只研究了「內因」（即業佃衝突）存在與否，而未真正著手解釋國府施行土地改革的原因。

黃樹仁(2002)則提出一種個人英雄扭轉歷史局勢的解釋。他認為敗退的國民黨其實仍受到其地主階級屬性的侷限，黨內不少人士仍盡力維護地主階級（包括臺灣地主）的利益。在這種情況下國府之所以會實施土地改革的原因有二：其一，歷史偶然的因素使力主土地改革的陳誠在臺灣掌握大權。其二，在失去中國且臺灣也岌岌可危的國家危機下，國民黨終於接受陳誠等土地改革派人士的意見，推動土地改革。國民黨甚至下定決心要在全中國施行以爭取中國民心，而將耕者有其田從臺灣省的單行政策提升至中央做全國性立法。<sup>5</sup>他強調第一個因素（陳誠的改革意志）才是關鍵。因為，即便在危機下，國民黨內一般人士也仍然無意推行改革。若非陳誠的堅持，土地改革實仍在未定之數。少數行動者（特別是陳誠）的意志突破了系統性的限制（國民黨的地主階級屬性），才造就了臺灣的土地改革。

為了論證臺灣土地改革肇因於陳誠的個人意志，黃樹仁還刻意論證蔣介石對臺灣土地改革政策並無影響，也全然沒有提及國民黨權力核心如中央改造委員會所扮演的角色。雖然特定個人對歷史與社會或有其影響力，在得不到統治集團的支持下，權力相較有限的個體竟能扭轉整個局勢，似乎難以想像。讀者不免疑惑，若如同黃樹仁所主張的，國民黨內多數人都反對土地改革，何以三七五減租和耕者有其田條例都能順利在多數決的立法院中通過。國民黨權力核心的決心至少同樣關鍵。正如劉志偉(1998: 183)指出的，蔣介石和中改會的介入才使可能被拖延

<sup>4</sup> 即便作者們的訪談資料裡也有佃農表示，耕者有其田時雖然有田佃不要承領土地，但這是因為有些有親戚關係，「不過不要放領的田佃無真多就是啊」（底線筆者所加；徐世榮、蕭新煌 2003：47）。既然如此，佃農是否普遍抱著父慈子孝的父權意識型態實有待商榷。過去官方常將佃農自動退耕一律詮釋為地主威逼利誘所致，其做法有刻意醜化地主之嫌。反之，兩位作者直接將自動退耕拿來當作業佃關係良好的證明，作法也過於武斷。

<sup>5</sup> 這種臺灣土地改革是為號召中國民心的說法相當可疑。如劉志偉(1998: 185)指出的，雖然耕者有其田條例是中央法律，卻規定施行區域由行政院以命令訂定之，因此反攻大陸後未必施行於全中國。1950 年代金門的土地改革就沒有援引耕者有其田條例。這個作法看不出國府有向全中國人民宣示決心貫徹耕者有其田條例的意思。

的耕者有其田案加速推行。「黨」是什麼樣的政治組織，如何形成和推動決策，為何決心施行土地改革以及如何推動政策，應是更值得探究的課題。

## 1.2 從國家與社會關係看土地政策變革

上述既有解釋往往觸及特定國家理論的議題，特別是國家與社會階級間的關係。筆者針對與臺灣土地改革研究相關的幾個國家理論議題進行討論，試圖從中找出本研究所需的分析工具。以下從回顧Miliband-Poulantzas論戰入手。<sup>6</sup>

### Miliband-Poulantzas 論戰

早期馬克思主義者認為國家只是資產階級用來宰制社會的工具。這種工具論備受批評，在美國尤其受到多元民主理論的攻擊。多元民主論宣稱，社會中經濟、政治各領域雖存在菁英，但這些菁英是分歧的、彼此競爭的，欠缺凝聚力以致於無法形成一個統治階級對國家施展霸權(Miliband 1969: 5-6, 23)。面對多元民主論的挑戰，Miliband 提出一種更細緻的馬克思主義國家理論，力圖證明先進資本主義社會中確實存在著統治階級，而國家就服務於這個階級的利益。他指出資本主義國度中的政治菁英和經濟菁英們大多有相同的出身(social origin)或緊密的社會關係(connections)，有類似的受教育和社會化的過程，所以分享著一些重要的共同世界觀，在一些根本議題上具有共識，形成一個宰制階級。國家菁英(state elite)大多屬於這個階級。因此，儘管國家菁英彼此間有黨派差異且在一些問題上意見分歧，卻一致認同資本主義企業是其社會不可或缺的元素，自願地致力於維護資本主義體系的運作，故採行對資產階級有利的政策，有時甚至包括了一些資本家未必樂意見到的干預市場措施。但國家菁英採行這些干預措施不是因為反對資本家的利益，反而是為了維護資本主義體系(Miliband 1969: 23-87)。與傳統工具論不同，Miliband 認為國家並不是聽命於(at the behest of)宰制階級的統治工具，而是維護宰制階級利益的代理人(on behalf of)，國家其實擁有某種程度的自主性(Miliband 1973: 85)。

同時期 Poulantzas 提出了和 Miliband 相當不同的解答。Poulantzas 認為資本主義社會裡的權力集團(the power bloc)其實是由幾個宰制階級或其支派(dominant classes or fractions)所構成，這些階級或支派各有其特殊利益彼此競爭，使權力集團成爲一個矛盾的統一體(a contradictory unity)。因此即便權力集團中有霸權階級(the hegemonic class)處於宰制地位，也無法將自己凝聚成一個政治統一體，也就無法藉由他們的政黨在政治上把自己提高到霸權的地位，而需要國家作爲其政治代理人。宰制階級本身的利益分歧注定了資本主義國家必須具有一定的自主性，因爲只有相對自主的國家才能克服權力集團利益紛雜的問題，將各階級或支派的利益邊緣化，以服務於資產階級整體的利益(Poulantzas 1969; 1973:

<sup>6</sup> 需先說明的是，至 1950 年代初期的中國和臺灣都仍不能歸爲資本主義社會，而以下討論的國家理論卻大多以資本主義社會爲對象。然而如 Gold 等人在評析國家理論時所說的，這些資本主義國家的理論經過修正後仍有助於觀察第三世界國家(Gold et al. 1975a: 30)。Gold 等人也對 Miliband-Poulantzas 論戰作了很好的整理，並提出一些理論發展的建議(Gold et al. 1975a; 1975b)，以下的討論受到他們不小的影響。

255-303)。對 Poulantzas (1969: 73)而言，國家菁英與經濟菁英間是否有緊密的社會關連、資本家是否直接參與國家機器這類問題並不重要，因為國家與布爾喬亞階級間是一種客觀關係，是結構這種系統性的因素使國家的功能符合宰制階級的利益。他甚至指出，當統治階級的成員不直接參與國家機器時，資本主義國家才最能服務於資產階級的利益。Poulantzas (1973: 258)將波拿巴主義(Bonapartism)標舉為具有資本主義國家的理論特徵，這是一個不願讓資產階級分享政府權力的半獨裁政體，卻維護了資產階級龐大的物質利益。因此在他看來，Miliband 著力於描繪國家菁英與經濟菁英的關係來回答國家服務於資產階級利益的作法是完全誤置了問題(Poulantzas 1973: 258)。反之，Miliband (1973)回擊批評 Poulantzas 的理論過於抽象，賦予了結構絕對的驅力，是個結構決定論者，兩人的不同觀點引發一場論戰。

這場論戰日後漸遭忽視，當時針鋒相對的兩人日後有時甚至被歸類成同一派別。<sup>7</sup>然而儘管兩人有共同的預設：資本主義國家服務於資產階級的利益，也都同意國家有相對自主性；但兩人的分歧也很明顯，雙方對「如何解釋相對自主的國家為何會服務於宰制階級」有截然不同的看法，這才是論戰的核心。Miliband 認為解釋的關鍵在於，相近的出身和密切的社會關係使國家菁英和經濟菁英有相同的階級屬性，因此都接受資本主義的世界觀並致力於維護其的運作。儘管與傳統的工具論不同，Miliband 仍是從「統治階級和國家之間的緊密關連」(the ties between the ruling class and state)來解釋國家為何會服務於資產階級的利益，因而被Gold等人定位為精緻的工具論(Gold et al. 1975a: 31)。為避免與傳統工具論的狹義界定混淆，依照Gold等人的觀點，不妨改用「社會關連論」一詞來涵蓋傳統的與精緻的工具論。<sup>8</sup>Poulantzas則是從社會的階級結構切入，否定了從個人動機來分析此一課題的作法，而被Gold等人稱為結構論者(Gold et al. 1975a: 31)。Gold等人對雙方提出批判，他們認為Miliband的工具論聚焦在國家菁英主觀意願的形成(voluntarism)，卻沒有系統性地分析國家決策如何受到結構因素的限制。Poulantzas的理論則還欠缺更具體的機制來解釋相對自主的國家為何必然會維護宰制階級的利益(Gold et al. 1975a: 34-38)。他們認為兩人的解釋機制各有優缺點，而實際的歷史情境則無法化約由其中單獨一個來解釋，兩種因素的解釋力應視歷史機遇而定(historically contingent)。他們還指出雙方的共同缺點：都低估了國家自身的利益，也都忽略國際因素的影響，這些正是日後國家中心論的重要議題。此外，他們認為國家的結構不可視為既定的，它會受到階級鬥爭的影響，日後國家理論的發展應注意這種歷史動態過程(Gold et al. 1975b: 46-49)。

### 國家中心論及其問題

<sup>7</sup> Skocpol (1985)將兩人定位為社會中心論者，Mann (1993: 44-46)則將兩人定位為階級論者。

<sup>8</sup> 若從傳統的工具論觀點(統治階級直接控制國家作為維護自身利益的工具)來看，Gold等人將Miliband歸為工具論是有爭議的(Carnoy 1984: 104)。但Gold等人是從「強調統治階級與國家的社會連帶」來界定工具論，才將Miliband定位為精緻的工具論(the sophisticated variants of instrumentalism)(Gold et al. 1975a: 33)。若將「工具論」改稱為「社會關連論」，或許便可避開此一爭議。且如下文中將看到的，Gold等人這個切入點相當具有理論意義。

在這場論戰後，許多學者愈加重視國家並賦予其更積極的角色，到了 1980 年代 Skocpol 等人更高舉國家中心論的旗幟。Skocpol (1985) 認同當時逐漸風行的觀點：國家是相當自主且有能力的行動者，並且可以形塑社會，她稱之為國家中心論(state-centered explanations)。她批評 Poulantzas 和 Miliband 等新馬克思主義者只是將國家視為階級統治的工具、或是生產關係與資本積累的客觀保護者，這和將政府視為只是各經濟利益群體的競技場之多元民主論者一樣，都犯了社會中心論(society-centered theories)的錯誤，忽略了國家的自主行動。

這種批評雖有一定的道理，但國家中心論作此批判的同時卻把焦點轉向國家與社會兩者相對位置的問題：國家與社會誰是中心？而忽視了舊問題（國家與社會之間關係的解釋機制）的重要性。然而，國家雖有其自身的利益，是個有相當程度自主性且有力量之行動者，但國家卻不是完全自主的，討論國家時不能不涉及構成國家基礎的社會(society underlying the state)，因此如何解釋國家與社會（特別是國家與社會階級）之間的關係是無可迴避的重要議題(Poulantzas 1980)。<sup>9</sup>因此儘管新國家理論學者正確地將Miliband-Poulantzas論戰中雙方不當的共同預設（國家服務於宰制階級的利益）揚棄，指出國家有其自身的利益，賦予國家更重要的角色，也正確地納入國際因素，<sup>10</sup>卻未警覺到舊論戰中雙方爭辯的核心問題的重要性。結果，新國家論者仍不免經常觸及和國家與社會階級關係有關的議題，卻經常未經慎思就輕率地採取類似工具論的立場（如下面例子所示）。或者說，陷入社會關連論中而不自覺。

這裡以 Trimberger 的從上而下革命論為例。Trimberger (1978: 2-5) 界定：當一個官僚國家機器（或其一部門）的高位者並非出身於社會的宰制階級，且在晉升到高位之後也沒有和宰制階級建立起緊密的連帶關係時，這個國家機器就是相對自主的。她主張，只有這種相對自主的國家機器才能在面對內部或國際因素帶來的危機時啟動改變既有經濟和階級秩序的措施，進行一場從上而下的革命(revolution from above)。她認為相對自主性是這種革命行動的前提，因為唯有相對自主的國家（也就是國家官僚與宰制階級間無社會關連）才可能採取對既有宰制階級不利的革命行動。她還提出更進一步的命題：這種從上而下的革命特別可能發生在沒有穩固的地主階級或地主階級的政治經濟力量已經在衰退的國度。Trimberger 的觀點頗受重視(Skocpol 1985: 10-11; Miliband 1983: 59)，並且被國家中心論者有意識或無意地用來解釋臺灣的土地改革。Thomas B. Gold (1986: 64) 就宣稱國民黨撤退來臺後的改革是從上而下革命論的範本(a textbook case)。他認

<sup>9</sup> 這是老生常談卻不容忽視的要點。甚至在新國家論者所關注的國家間的競爭的問題上（此時國家作為一個行動者經常被當成一個分析單位），國家內部的社會結構仍是研究者所需考量的關鍵因素。因為各國在國際競爭中的互動關係及其優、劣勢深受其國內的資源動員的影響，而這無可避免涉及內部社會的結構，包括國家與階級間的關係(Block 1987: 85)。

<sup>10</sup> 在新國家理論中，Skocpol 曾提出一個相當具有代表性的解釋架構，以三個因素來解釋國家的行動：1>國家組織的結構；2>國家的某種程度的自主性(partially autonomous)，和其與宰制階級以及各政治力量間的動態關係；3>和其他國家的關係(1979: 284)。不過，這個架構雖然提及國家與社會階級的關係（並正確地注意到其他社會群體的重要性），但如下文所見，Skocpol 並沒有審慎地思考 Miliband-Poulantzas 論戰中所關注的如何分析這個關係的問題。

爲一方面當時國民黨的力量強大，臺灣社會並無可與匹敵的對手；另一方面國民黨在臺灣並無社會基礎，使他不曾受到本地地主階級的制肘。無怪乎國民黨撤退來臺後與在中國的時期大異其趣，施行了連串的土地改革及其他政策，造就臺灣奇蹟。另一國家中心論者 Amsden (1985: 84-85)雖然沒有明文引用從上而下革命論，其實也抱持同樣的觀點。兩人觀點正是本文所稱的階級屬性說，其前半段有濃厚的工具論色彩，後半段則是典型的從上而下革命論。

令人訝異的是，被 Skocpol (1985)視爲對立觀點的工具論和從上而下革命論竟然在本文回顧的階級屬性說中融爲一體，彼此間毫無矛盾。這是因爲 Skocpol 只關注 Trimberger 的理論強調國家扮演有力的角色，卻未反省其理論背後所預設的國家與社會關係的本質。事實上，Trimberger 這套理論不過是工具論的鏡象 (mirror image)。Miliband 以國家菁英和資產階級間緊密的社會關連來論證國家會服務於資產階級的利益；Trimberger 則反過來宣稱，如果國家官僚與社會既有宰制階級間無社會關連，較有可能發動一場不利於後者的革命。如果回到 Gold 等人指出的 Miliband-Poulantzas 論戰的核心議題來看，則 Trimberger 和 Miliband 一樣，兩人都以國家菁英與宰制階級的社會關連做爲解釋機制。兩人理論被 Skocpol(1985)視爲截然對立，但若從 Gold 等人的觀點來看，兩人理論可一併歸類爲社會關連論。階級屬性說會同時帶著工具論和從上而下革命論的色彩也就不令人驚訝。

然而社會關連論有明顯的缺點。就資本主義國家而言，資本家們利益分歧，彼此間經常激烈競爭企圖淘汰對方，既然資產階級是個難以凝聚階級意識的階級，很難解釋何以此階級出身的菁英在掌握國家權力後反而會矢志維護階級利益。反之，歷史上不乏出身資產階級的政治菁英施行不符資本家利益（至少短期間）的政策例子，例如新政(the New Deal)，這是精緻的工具論也難以解釋的 (Gold et al. 1975a: 35)。國家菁英和宰制階級間的關連與國家政策是否圖利宰制階級並無必然關係。

筆者並不否認社會關連在社會現象中確實具有一定的重要性，但其作用必須被審慎分辨。社會關連可能是影響行動者抉擇的關鍵因素，但它也可能只是行動者追求利益時運用的工具，而不是決定行動者如何認知自身利益的根本因素。有時行動者爲了追求利益，甚至會去建立原本不存在的社會關連或設法加強既有關係；反之，當行動者間有利益衝突時，原本有密切社會關連的人們也可能因此破裂，甚至背叛盟友。歷史不乏這種案例，Coble (1986)就指出蔣介石曾與部分上海財閥建立交情，北伐時雙方曾因共同利益而藉此關係進一步結盟，但後來雙方卻又因爲利益衝突而分裂對立。現代社會中也不乏這種劇碼，只是社會關連說往往漠視或迴避這種它難以解釋的現象。因此，社會關連雖是社會現象中的重要因素，但它未必是解釋國家菁英與宰制階級間互動的根本原因。不少土地改革論者採取階級屬性說，且不經討論就當作是不證自明的道理，但其實這種觀點的理論基礎卻非常薄弱。

此外，國家中心論強調國家是關鍵行動者時，有時不免過於強調國家的能力

(capacity)並賦予其高度的決策自主性，因而忽略了應該要具體分析國家的各種力量之強弱狀況，以及社會階級結構等各種因素對國家決策的影響。

### 結構位置論

雖然Poulantzas (1969)曾正確地批評Miliband，指出解釋官僚為何服務於統治階級的關鍵不在於探詢他們的階級出身或社會關係，而應該從分析國家在社會結構中的角色入手。但是Poulantzas的理論相當抽象，有些問題並未得到充分解答：如果據有國家管理人位置的行動者其出身與社會關係並不重要，則是否是行動者在結構中所佔的位置決定了其行動？結構位置為何具有這種驅策力？特定的結構位置又會驅策據此位置的行動者做出何種特定的決策？這些問題仍懸而未決。<sup>11</sup>Block (1987: 51-52)對此做出了重要的貢獻，他站在結構論的立場，<sup>12</sup>提出一套簡潔有力的分析架構，以更具體的因果機制來解釋為何資本主義國家經常服務於統治階級的利益，對國家與社會階級關係的議題頗有啟發性。

Block 指出資本家和國家管理人之間是分工的：資本家追求資本的積累，掌理國家機器的人則希望維持甚至擴大其權力。國家管理人其實是一群追求其自身利益的集體行動者，是結構因素使得追求自利的他們傾向於維護資產階級的利益。因為國家管理人想要維持其權力位置最重要的工作之一就是維持國家的經濟景氣與成長。經濟擴張才可讓國家取得更多資源，對外維持在國際競爭中的地位；對內消彌社會的不滿，以免執政地位遭到政治敵手的挑戰。而經濟的穩定與擴張卻有賴於資本家的持續投資，因此國家管理人勢必要採用有利投資的措施以維持國內的經濟信心。相對的，資本家可以選擇不投資或轉往他國投資，來迫使國家提供有利於資本積累的環境(Block 1987: 58-65, 85-87)。Block 特別強調，國家管理人的思考角度與資本家不同，即便是資產階級出身者，一旦據有國家管理人的位置他就被迫要從國家管理人的這種角度來看問題，而不再採取典型的資本家思考方式。資本家一旦換了位置就換了腦袋(Block 1987: 55)。因此關鍵是國家管理人所處結構位置帶來的利害考量對其決策的影響。由於每個位置的利益是由結構所客觀決定的，不論行動者是誰、其原初態度為何，一旦據有某個結構位置後其決策傾向都受同樣客觀條件的影響，因此不論出身為何往往仍做出類似的抉擇。Block 的取徑是從國家管理人、資本家、工人間的結構關係切入，具體分析各社會行動者就其所佔的結構位置的利益如何作抉擇與互動。為了與 Poulantzas 的結構論區別，筆者將 Block 的取徑稱為結構位置論。

Block 的理論對國家與資產階級間的緊張矛盾也提供解答。由於國家管理人必須透過稅賦等工具從社會汲取資源，為求社會秩序的安定也必須安撫國內其他

---

<sup>11</sup> 這幾個問題是要探究結構下的各種行動者的動機。然而，Poulantzas (1969: 70-71)基本上就批評 Weber 以來社會學界從行動者的動機來分析社會的方法論，因而這幾個問題的提問法未必符合 Poulantzas 的方法論取徑。

<sup>12</sup> Skocpol (1985: 32)曾宣稱 Block 的理論和 Trimberger 的立場一致，這是相當奇怪的論斷。雖然 Block 認為國家管理人是一群極大化自身利益的集體行動者，並有相當的自主性，這個觀點符合國家中心論的立場而與 Trimberger 相似；但就解釋機制而言，Block 明白宣稱自己站在結構論的立場，和可歸類為社會關連論的 Trimberger 可說是涇渭分明。究其原因，Skocpol 只從國家中心/社會中心的角​​度來看問題，才會忽略了如此重要的理論差異。

階級（如工人階級），因此會採取一些規約市場的措施，這些勢必和追求積累的資本家產生衝突。此外他指出，在一些非常時期(exceptional periods)，結構脈絡(structural context)的改變會使各行動者的相對力量和其抉擇也產生變化。例如在戰爭時期，國家管理人擁有更大的權力，更能自主行動，此時期國家經濟與世界市場的聯繫則減弱，且資本家受到愛國主義意識形態的限制，削弱了其選擇資本逃逸的自由。結果在一些非常時期中，國家管理人更能採取各種經濟控制的手段，而可能與資本家產生緊張關係。然而，Block (1987: 87-89)也指出，即使這些時期裡，國家管理人的權力仍受到結構脈絡的限制。就 Block 的觀點，國家管理人與宰制階級間原本就不是利益一致的，前者是否施行有損後者利益的措施是結構條件造成，與兩者間是否有密切的社會關連無關。就此觀點來看，土地改革打擊了本地地主，但這和國府與本地地主階級無社會關連未必相干，而是當時的結構脈絡造成。

筆者認為在解釋國家管理人或資本家的行動上，結構位置是比社會關連更具影響力的因素，雖然兩者不應被當成是對立互斥必須從中僅僅擇一。首先，愈是處身在以利益考量為首要且競爭激烈的場域裡，結構位置往往比社會關連對行動者的抉擇有更大的影響力。例如資本家的追求利潤就不只是個行為動機的問題，更是結構位置所造成的客觀限制。作為一個資本家要維持企業的存活就必須追求利潤，因為如果不這樣做他的企業就有失敗的危險，一旦企業在競爭中垮台，他就不再是資本家。因此不論行動者的原初動機為何，成為一個資本家後他都會受制於結構位置造成的客觀驅力。一般而言，場域的競爭愈激烈，不依循所處結構位置的利益作決策所承擔的失敗風險愈大，且失敗時的代價可能愈嚴重，故行動者受到的結構位置驅力也愈強。競爭使得就長期歷史或宏觀統計來看結構位置的解釋力較社會關連者佳。因為行動者若不依循此結構位置的原則而行可能會被迫淘汰，或者需離開這些位置去另謀存活的機會。因此，能依其結構位置利益做出較適當決策的行動者留存在此位置的比例較高。但需注意，不可將這種觀點推到物競天擇「最適者生存」的極端（主流經濟學有這種傾向）。如同 Herbert Simon 所指出的，實際上的競爭極少達到這種強度，一般情況是「適者」（複數的）都可生存而非僅有「最適者」存活下來。在生物現象裡，同一環境中物種只要有足以生存的利基(niche)就都可以存續下來(Simon 1983: 38-47)。遷徙是另一種可能的存活方法。人類社會也是如此，行動者只要做出足夠恰當的決策就足以維繫生存，此外也可以選擇遷徙，離開某位置甚至某場域另尋生存的空間。等待環境變遷是另一種可能。在一個社會位置下如何決策較有利可能因為具體歷史社會條件的變化而改變，同樣的決策在不同時空下可能有不同結果。行動者甚至可以設法改變環境（或者說改變場域的遊戲規則）。在結構的限制下，行動者仍可進行選擇，結構並不決定一切。不過，特別是在利益導向且競爭激烈的場域裡，結構位置相當程度侷限著行動者的抉擇。

其次如前文提及的，社會關連可能是影響行動者決策的因素，也可能是被用來達成目標的工具。不可否認社會關連對許多行動者有一定的影響力，儘管其影

響力在各個時代、社會以及在不同的事務上並不相同。但也因其對人的行為有一定的影響力，有些行動者便可能藉社會關連來影響其他行動者的抉擇，甚至設法去建立原本不存在的關係。事實上，社會關連不是既存和恆定不變的，它可以被建立，也可能破裂，因此需要被維繫甚至強化，以求必要時能發揮功效。古代王公貴族或現代豪門大戶經常可見的「聯姻」就是建立或強化社會關連的典型例子，但我們也可看到這種結盟關係的破裂與背叛。在這類情況中，社會關連只是達到某些目的的工具，因此行動者的決策需另尋因素來解釋，而結構位置往往是其一，此時社會關連和結構位置兩因素看似並存，但嚴謹的分析應進一步釐清何者是決定性因素、何者為工具。因此社會關連在特定社會現象中究竟扮演何種角色須在具體研究中辨明，這是強調社會關連的學者經常忽視的。

在運用結構位置和社會關連這些概念時，研究者應小心不可將行動者視為只據有一個結構位置或者只處身於某一種社會關連之中，忽略了一個行動者往往涉身不同場域在其中各據有位置，並置身於多重且交錯的社會網絡中。例如一個政治人物可能也是個資本家或者是資本家的親友，因此他既有自身政治利益的考量，也要考量其個人或親友的資本家利益。這種情況下，必須分析此行動者在所佔的各個位置和所處的各個社會網絡中的利益，以及這些利益彼此間是互相配合或矛盾，並衡量其輕重，才能得出較合理的分析。例如，若選舉制度的設計讓議員容易因照顧自己社會網絡內成員的利益而勝選，則兩種利益並不衝突，此時行動者便很可能利用議員位置賦予的條件來照顧其社會網絡的偏狹利益。若資本的利益更重要，必要時他甚至可能寧願為此犧牲取得議員位置的機會。但如果一個行動者的主要利益是建基在他所具有的國家機器的權位上，則他會優先採取有助維繫其權位的政策；此時若其社會網絡的偏狹利益有礙於此，便可能被割捨。就此，位於國家政治權力高層者更可能以維持其政治權力為首要利益。這或許正是 Block 在闡釋結構位置論時特別強調位居高層的國家管理人的用意之一。同樣在政治場域中，不同位置的行動者仍可能有不同的行動原則。這提醒我們在分析土地改革時，需辨明國民黨與國民黨政府中各行動者所具有的不同權力位置與行動邏輯，且應特別注意其中位居權力核心者的考量，因為他們對政策發展更具有關鍵的影響力，而其行動邏輯卻可能和其他一般黨政人員有別。本文將這種位居國家權力核心的行動者稱為（國家）統治者。

另外值得注意的是，結構位置侷限著行動者的抉擇，但也同時賦予他們該位置具有的權力與資源，成為其抉擇和對抗其他行動者的依據。結構既限制行動者也賦予其能動性。而且行動者在追求其自身利益時，未必只動用自身掌握的權力和資源，他們還可能採取各種策略，包括合縱連橫的手段，以更有效地達成自己的目的。侯坤宏(1995)和劉志偉、柯志明(2002)所分析的國家與階級的「結盟」就是統治者的重要策略之一，這是上述討論的理論中所忽略的議題。

#### 國家與社會階級的合縱連橫

如果國家菁英不受限於階級屬性而從其自身的利益為考量，國家與階級之間的關係便有多種可能性。受到國家中心論者的批判後，Miliband (1983)修正其原



有觀點，接受國家有自身利益而可能與宰制階級間有衝突的觀點。但他認為雙方也互有所需，國家的財稅相當程度要依靠資產階級，而資產階級則需仰賴國家維持社會秩序，因此雙方會形成合夥關係(partnership)。Miliband 指出，國家有強大的權力，因此在合夥關係中幾乎總是站在強勢的一方。但即使如此，國家也幾乎都會尋求和宰制階級合夥，否則宰制階級就會設法另尋夥伴，藉武力或選舉等方式來反擊當前政府，因此國家與宰制階級經常處於合夥關係。故他反對國家中心論的主張——國家追求其自身的利益而獨立於各階級之外，另提出「合夥關係模型」，認為國家經常與宰制階級結盟，而如果雙方真的爆發衝突，國家也會設法與其他階級建立合夥關係(Miliband 1983)。因為國家縱然具有自主性並有武力的優勢，也不會常態性地採取與整個社會直接敵對的方式，為求得統治權力的穩固，與某（些）階級結盟是可行的統治策略之一。但儘管 Miliband (1983: 83)注意到這種合夥關係是可變動的，他描繪的合夥關係卻相當穩定。他認為在 20 世紀資本主義國度中，即便是左派政府上台時國家也幾乎都和資產階級結盟。智利提供了罕見的異例，但左派政府在與宰制階級的利益結盟關係破裂後，也立即尋求和其他下層階級建立新的合夥關係，以對抗宰制階級的威脅。在 Miliband 描繪的結盟關係中，幾乎看不到雙方（或單方）的勾心鬥角。事實上，既然國家與諸社會階級各有自身利益，則即便雙方結盟，其間關係也未必是肝膽相照的，而是各自利害權衡下的產物，因此不免有權宜之計、爾虞我詐的成分，使結盟關係未必穩定，可能隨情勢變化而變動。

Perez-Diaz曾提出一種行動者策略分析的取徑，更能掌握到這種結盟關係裡勾心鬥角的一面。他重新解讀Marx的著作並對 1848 至 1851 年間的法國政治變動提出新的分析。他從當時幾個主要階級以及政治群體各自的利益和擁有的資源條件入手，<sup>13</sup>釐清各階級和政治群體擁有的結盟策略選項與限制，進而主張波拿巴主義的興起其實是這些階級和群體的結盟策略選擇與互動所造成的結果。簡要的說，當時工人階級與其他階級的不滿結合成一股力量，成為布爾喬亞與農民（都是有產者）的共同威脅。布爾喬亞與農民便希望藉國家的力量來壓抑工人階級，但雙方又有利益衝突，導致其結盟關係脆弱而不穩固。布爾喬亞不僅與其他階級的結盟關係脆弱，內部也有利益分歧，其政治代表（議員）各有自身的利益考量。種種因素使得布爾喬亞無法倚靠民主議會的力量，最終選擇了支持波拿巴政體（行政威權體制）。農民方面則因為擔心議會與資本家的利益勾結而更信賴波拿巴總統超過議會。種種條件使波拿巴在各階級和政治群體勾心鬥角的結盟互動中得利，掌握大權(Perez-Diaz 1978: 34-52)。在他的分析裡，各自利益不同的社會行動者都是在當時的社會階級結構和政治制度等條件下做出合理的結盟策略，最終卻是漁翁得利，導致波拿巴主義的興起。

與Miliband (1983)的合夥關係模型相較，Perez-Diaz的分析裡國家與宰制階級間以及各階級與各政治群體間並沒有任何理所當然的夥伴關係，而是各自在利益

---

<sup>13</sup> Perez-Diaz 討論的政治群體(political groupings)包括了議會、波拿巴作為代表的威權官僚體系、軍隊等。

考量下採取動態策略，遂可能有結盟、分裂與再建立新結盟等種種情況。Mann (1988: 14-15)在Perez-Diaz的基礎上更進一步指出，國家處在複雜的權力關係中時，可透過操弄不同利益群體間的矛盾來鞏固自己的權力，他稱為「分而治之」策略(a 'divide-and-rule' strategy)。在這種策略中，與其說國家是與某些社會群體建立合夥關係，毋寧說國家是在「操弄」各社會群體（如階級、族群）間的矛盾關係，選擇性地結盟並進行社會分化，來達到統治的目的。歷史不乏實例，柯志明(2001)清楚地展示了清廷如何藉由熟番地權制度來操弄番漢族群政治，這有助於其統治臺灣。這種操弄往往是因應著社會群體或階級間的結構關係與當時的社會情勢而擬定的，且隨著情勢變動而改變，<sup>14</sup>因此必須對這些關係與相關背景進行歷史探究才能釐清。從這種觀點來看，有時國家與某些社會群體間的結盟關係其實是國家分而治之操弄策略的一環。在國家力量相對強大時，其結盟策略有時甚至帶著某種程度的威迫性質，國家可能採取胡蘿蔔與棍棒的兩面手法，對不願合作的對象施加打擊。

Perez-Diaz (1978: 76)不僅注意各個社會行動者（包括社會階級與政治群體等）所掌握的資源與追求的目標，更強調行動者的策略選擇。這是因為從擁有資源到達成目標之間仍有各種成敗的可能性，握有資源的行動者還必須選擇適當策略才能實現目標，就如在戰場上擁有同樣軍力資源的將領仍會因採行戰略的差異而有不同的結局。除了行動者擁有的客觀條件與限制外，其選擇的策略也影響歷史的發展，後者是常被忽略的因素。然而，Perez-Diaz 對各社會階級和政治群體掌握有哪些資源以及如何運用來相互對抗仍未能提出一套有系統的理論，就此Mann 提供了一些概念工具，有助於分析這些問題。

#### 權力的對抗與統治策略

Mann從人類透過建立各種互相重疊交錯的社會互動網絡以達成目標來解釋歷史的發展，其中最重要的就是意識型態、經濟、軍事、政治四種權力網絡。<sup>15</sup>行動者們主要是藉各種組織或網絡來運作這些權力，<sup>16</sup>而歷史就是行動者們運用這些權力網絡以求達成其目標的過程，這也稱為IEMP分析架構(IEMP model) (Mann 1986: 1-3, 27-30)。其中關於政治權力部分Mann特別關注國家在其領域內所施行的強制與規約的力量，也就是所謂的國家權力(state power)。他將國家權力區分為兩種類型：專制權力(despotic power)和下層結構權力(infrastructural power)。專制權力指國家菁英可以無須與市民社會協商而強制施加決策於其上的力量。下層結構權力則指國家可以穿透社會領域並有效施展其決策的制度性力

<sup>14</sup> 這種情勢變動有時正是國家先前的政策或策略所造成的後果。

<sup>15</sup> 社會學中 power 一詞通常譯為「權力」，本論文則依上下文脈絡有時用「力量」一詞來翻譯Mann 的 power。

<sup>16</sup> Mann 相當強調組織與網絡在權力運作中的重要性，這點在意識型態權力的議題上最為凸顯 (Schroeder 2006: 5-6)。Mann 表示他所研究的不是飄渺(free-floating)的理念，而是實際發揮力量的意識型態，他強調 *ideas can't do anything unless they are organized* (斜體原作者所加: Mann 2006: 346-347)。在土地改革中，同樣運用意識型態施展壓力，行動者能運用的權力組織與網絡不同能發揮的力量也不同，在這方面統治者掌控政府機關、媒體、學校等組織，透過各種管道作大規模宣揚，無疑佔有優勢。其他的權力所能發揮的力量也都受到具體的制度、組織、網絡的影響。

量，這是一種「後勤學」(logistics)的概念，重視的是國家具體的制度與政策施行的能力，及其可以有效掌控社會生活、汲取所需資源的程度。國家的兩種權力的強弱彼此間並無必然關係，專制權力高者可能下層結構權力薄弱，反之亦然。這兩種權力並不是固定的，在歷史上經歷了發展起伏。其中下層結構權力直到現代國家形成後才獲得長足的發展(Mann 1988: 4-11; 1993: 58-61)。然而國家並未壟斷所有權力，國家掌控了政治權力，通常也擁有領域內最強大的軍事力量，<sup>17</sup>並可運用其握有的意識型態和經濟權力；但社會的其他組織與群體也擁有相當的力量，不僅可以運用其擁有的軍事、經濟、意識型態的力量與國家對抗，甚至可能藉著這些力量來取得部分的國家政治權力，進而對在位的國家統治者造成威脅。<sup>18</sup>有時統治者也會試圖利用這些組織、群體來幫助其統治國家，而與某些組織、群體（如地方菁英）結盟，但這些被利用者也會運用這種機會從國家取得資源，擴大自己的力量，反而可能在日後成為統治者的威脅(Mann 1988: 22-24)。有幾位土地改革研究者已強調下層結構權力概念的重要（劉志偉 1998；劉志偉、柯志明 2001；黃樹仁 2002）。不過，國家與社會的互動還涉及政治權力以外的其他力量，尤其如果我們要掌握國家之外其他社會行動者的能動性時，政治權力之外的其他權力（如經濟力量）就顯得重要。藉助IEMP架構來分析各個時期本地社會與國府的互動、對抗等，將有助我們瞭解土地政策的演變。

由於其他社會行動者們同樣擁有權力資源用以追求其自身利益，不免與國家有所衝突，並且有一定的能力和國家對抗。面對這種情況，國家要善用策略才能更有效進行統治。Mann相當重視國家如何運用各種策略，以便在既有的權力資源下達成其統治目的，例如前述的操弄階級矛盾並分而治之的策略，或者古代帝國的藉地方附庸來統治(to rule through clients)等策略(Mann 1986: 143)。<sup>19</sup>Mann所做的統治策略分析對於研究國民黨統治臺灣相當具有啟發性。外來政權藉地方菁英來間接統治地方可說是附庸國統治策略的現代版，我們也將發現以階級為軸的分而治之一度成為國民黨治臺的重要策略。

除了統治策略這種權力技巧外，統治者擬定政策時也會運用(同時也受限於)

---

<sup>17</sup> 雖然在現代國家裡軍事權力（武力）集中在國家手中，但歷史上許多國家甚至並未壟斷合法武力。此外，即便現代國家也經常刻意將軍事組織與國家的其他文官機構劃分開來，因此 Mann 認為不宜將國家武力歸為政治權力的一部份，而主張將軍事權力（武力）與國家權力區分開來。關於壟斷武力問題，許多國家理論學者引用 Weber 對國家的理念型定義，將壟斷合法武力視為國家的特質。不過依照 Weber (1978: 56)原意，國家的概念在現代才充分發展起來，因此他是以現代形式的國家(the modern type of state)來建立理念型概念。就此，Weber 並無意宣稱歷史上的國家都是壟斷武力的。在分析國民黨在中國的土地改革史時，國家並未壟斷武力或者其武力不足以徹底壓制地主階級是經常被忽略的重要因素。

<sup>18</sup> Mann (1993: 61)認為國家的概念有雙重性，既是各社會行動者較勁的場所，本身也是個行動者(as place and actor)。筆者把國家當作場所概念時，另用（國家）統治者來指稱那些掌握了國家主要政治權力的行動者，如威權時期的國民黨中央。此時其他社會群體也可能進入國家，取得一些政治權力（如議員或地方首長）來和統治者對抗或合作。

<sup>19</sup> 他分析的帝國統治策略包括：藉地方附庸來統治、軍事統治(to rule through the army)、強制性協同(compulsory cooperation)、藉意識型態統治(the diffusion of ideological power networks)共四種(Mann 1986: 143-161)。這四種策略可對應詮釋為藉助政治、軍事、經濟、意識型態四種方法來達成統治。

其所掌握各種知識。<sup>20</sup>事實上，理性的行動者（雖然只是有限理性的）總是會運用他的各種知識、經驗來擬定出較可能達成目的的手段。這點在分析社會現象上是重要的。雖然人的行動會有非預期的後果，但理性的行動者仍努力於選擇較可能達成目的的手段（雖然不一定達成）。行動者的這種工具理性使我們可就統治者的目的和其擁有的相關知識、經驗來分析其可能採行的手段，包括統治者可能因錯誤知識而採取的錯誤手段。反之，對後果的分析則可讓行動者自己和旁觀的研究者評估其知識的有效性。行動者還可能藉此嘗試錯誤的過程調整其知識並應用於下一次的決策。行動者的知識除了有系統的學說理論外，也包括常識、自身過去的經驗等。故研究行動者擁有的知識與過往的經歷有理解其行動。因此在研究土地改革史時，探究統治者擁有的與土地政策相關的經濟知識如何影響其決策，也構成土地改革研究的重要課題之一。

### 小結

Block 的結構位置論點明國家管理人是追求自身利益的集體行動者，其利益由其所處的結構位置決定，由此來分析國家管理人的決策及其與社會階級間的關係。社會階級或其他社會行動者也是就其所處位置擬定策略爭取自身利益。國家因具有最強大的力量而經常成為分析的重點，但研究者也不可忽略其他社會行動者的能動性。況且各社會行動者並不是獨立的，他們各自的自利作為可能造成彼此間的衝突，也可能利益分霑，而影響到彼此的互動關係。有時社會行動者還會採取合縱連橫的策略，刻意調整互動關係，藉著結盟或分化等技巧以求在多方互動的對局中擴大己方的優勢。Mann 的分析架構在此提供了很好的輔助工具，協助我們分析國家與社會階級如何各自運用所具有各種權力資源來爭取自身利益，他所關注的結盟、分而治之等統治策略議題也具啟發性，有助我們反省打擊地主說、階級結盟說等觀點，對國家與業、佃階級間的分合現象提出更深入的分析，並賦予其理論意涵。

運用結構位置論時，不可避免地會帶入歷史的視野。Block 曾指出非常時期國家和社會階級的互動及其政策可能產生變化。其啟發性不在於非常時期 / 一般時期的二分法，而是提醒我們注意：隨著不同時期裡社會條件與國際因素的變化，國家和其他行動者們擁有的資源、面對的限制隨之改變，其互動關係和國家政策也發生相應的變化。探究這種歷史條件及其變化，我們才得以理解國家和其他行動者們的選擇以及政策的演變。在分析這種歷史過程時，我們注意的是歷史的因徑依賴(path dependence)。行動者們是在所處時空條件的侷限下作抉擇，而這些抉擇所造成的制度、物質條件、互動關係等的變動，又無可避免地成為日後

---

<sup>20</sup> Goldstone (2006)曾以工業革命為例指出知識這個因素的重要性，建議將知識當作第五種力量添加到 IEMP 架構中。Mann (2006)則不贊同。雙方的爭辯主要在於知識的發展是否可以由經濟、意識型態等其他力量的推動來解釋。Goldstone 主張知識的力量無法化約到 IEMP 四種權力，Mann 則認為這些知識的發展本身可用 IEMP 架構解釋之。這裡且容我們擱置這種找尋最根本的解釋因的理論之爭，就短期歷史的分析而言，知識即或不是和 IEMP 並列為基本的權力，其重要性仍無庸置疑（至少是一個中介因素）。除了 Mann 與 Goldstone 兩人爭辯的自然與工程科學知識外，社會科學知識的重要性也不容忽視，尤其在現代國家與企業等行動者的決策過程中，各種社會科學知識與方法等被廣泛運用，對歷史的發展必然造成影響。

行動者們做抉擇時所處的歷史條件的一部分，而侷限著行動者們的下一次抉擇。

本研究從國家與社會關係的角度切入，運用上述的概念工具來分析戰後初期臺灣的土地改革史，<sup>21</sup>嘗試提出一套替代的解釋。

### 1.3 研究範圍

本論文聚焦於國府在臺六個土地改革措施：1946 年的公地放租，1948 年的開墾荒地救濟失業以及配套施行的公地放領，1949 年的私有耕地減租，1951 年的公地放領，1951 年的三七五減租，以及 1953 年的耕者有其田。

此一政策名單和官方三步驟論有異，在此宜先略作說明。戰後臺灣省行政長官公署為有效運用接收日產中的龐大公地，於 1946 年開始援引國府土地法規建立一套有租額、租期、放租面積等規範的公地放租制度。1947 年公地放租制度再經修改，並由魏道明省府落實施行，成為日後公地放租運作的規範。1947 年魏道明省府為解決失業問題，試圖以開墾荒地來安置失業農民，並放領部分零星公地來籌措墾荒經費，此一規劃最終於 1948 年落實為開墾荒地救濟失業暨公地放領政策。然而這套政策未及全部完成就在 1949 年省府改組後無疾而終。1949 年陳誠接掌省府後制定〈臺灣省私有耕地租用辦法〉，針對私有耕地積極推動減租。1951 年國府中央又制定〈耕地三七五減租條例〉，雖然該條例與〈臺灣省私有耕地租用辦法〉同樣採用三七五地租規範，但對有些重要事項（如租期、續約、欠租處理等）卻有不同的規定，而這些規定的轉變具有政治意義。官方三步驟論將這兩次減租一概合稱三七五減租，實則這是兩個不同的政策。因此本論文將 1949 年的減租稱為「私地減租」，將 1951 年制定新條例稱為「三七五減租」，以便區分兩者。1950 年吳國楨省府為落實扶植自耕農政策，推動更大規模的公地放領，並於 1951 年得到國府核准。官方說法慣於將 1948 年的放領界定為 1951 年公地放領政策的試辦，實則 1951 年的公地放領政策和 1948 年魏道明省府實施公地放領在政策目的、法規依據以及放領規模上都明顯有別，應被區分為兩次不同政策。1953 年國府實施耕者有其田。不過必須澄清的是，依照〈實施耕者有其田條例〉該政策分兩階段實行，1953 年國府實施者僅為其「直接扶植」部分。該條例規定一年後應實施「間接扶植」，後一措施在官方史和過去的研究中經常被忽視。間接扶植措施的實施情形亦為本論文研究的對象。

除上述六個土地改革政策外，為了對國府在臺土地改革的性質有更深入的瞭解，本論文還探討了國府在終戰前對接收臺灣後的土地政策規劃，以及土地改革政策在 1953 年之後的實施情形。提供前後這兩段簡短歷史作為比較，有助我們更加理解國府土地改革的特質。以下第二至第六章即分別處理上述這段戰後臺灣初期土地改革史。

---

<sup>21</sup> 這種分析架構相當程度上是延續劉志偉、柯志明(2002: 107)的取徑，他們闡釋其分析土地改革的方法：「行動者的利益與政治資源與他們在既存社會結構裡的特定策略位置息息相關，並不依特定行動者（即使是最強而有力的『國家行動者』）的意願而自由更易的。既存的社會結構限制了將來變化的可能選擇。國家、地主與農民三個社會行動者分別座落在衝突的特定策略位置上，彼此依與自己所處的策略位置切身相關的利益，選擇行動」。

必須提醒讀者的是，「附錄一」提供了國府在中國大陸時期兩次減租運動——浙江二五減租和湖北二五減租——的簡要歷史描述與分析。這兩個事件很有助於我們理解國府對土地改革以及地主階級的態度，雖然僅是作為參考比較用的案例，其重要性實不亞於正文章節，讀者可將其當作正文的延伸，一併閱讀。



## 第二章 1949 年之前國府在臺的土地改革政策

本論文嘗試挖掘史料，釐清歷史事件，以完整重建國府在臺土地改革史。從中我們或可更加瞭解國府長期以來對土地改革抱持的一些重要理念，並觀察這些理念在整個過程中被落實或者被捨棄的情形。透過對此長期過程的觀察並在歷次政策變革間進行比較，我們可以更瞭解國府土地改革的性質，進而發掘出歷次國府土地政策變革的原因。

此章探討國府終戰前對接收臺灣後的土地政策之規劃，和接收後到 1949 年之前這段期間在臺的土地改革政策，後者包括公地放租和 1948 年的墾荒救濟失業暨公地放領兩大措施。這段歷史常被土地改革研究者忽視；<sup>1</sup>不僅接收前的地政規劃極少被提及，即便公地放租和墾荒暨公地放領這兩個當時相當重要的政策也很少受到重視。毛育剛(1995: 99)指出，學界忽視這兩個政策的原因之一，長期以來官方都把土地改革歸功於陳誠，以致於這些在他來臺之前就已實施的措施遭到淡化。這只不過是原因之一。若仔細觀察官方出版文獻，公地放租仍偶而出現，卻是輕描淡寫；更特別的是，墾荒暨公地放領政策不僅在實際歷史上被中斷，在官方史書寫中也幾乎徹底消失。此案例正可讓我們檢視國府（特別是陳誠）對土地改革的態度，及認識官方土地改革史的書寫特質。

### 2.1 接收計畫中的土地政策

國民黨宣稱繼承孫文的志業，致其一直背負孫文提出解決中國土地問題的相關主張，如平均地權、耕者有其田，不斷依據這些理念提出各種土地改革政策或計畫，如二五減租等，但卻罕見這些改革政策付諸實行。在中日戰爭結束前，國府準備接收臺灣時也例行性地提出土地政策規劃。這些規劃者有多位日後又成爲臺灣省行政長官公署（以下簡稱長官公署或公署）的官員，其規劃和實際施政成爲檢視國府土地政策在宣稱與實踐間巨大落差例子。

1943 年同盟國逐漸在二次大戰中取得優勢，開始商討戰後的處置規劃。該年 11 月下旬，美、英、中三國領袖於開羅召開會議，12 月 1 日三國發表開羅宣言，內容除確立三國採軍事同盟對抗日本外，並表示要「使日本在中國所竊取之領土，如東北四省、臺灣、澎湖等歸還中華民國」（洪桂己 1995：62-64）。在勝利有望的情況下，國府開始規劃戰後接收臺灣的事宜。

儘管國府在開羅會議時力爭將臺灣（含澎湖）收回成爲中華民國領土，但這之前國府對臺灣卻不甚關心。馬有成(2009: 14-22)指出，直到 1943 年時蔣介石對於部分臺籍人士要求宣布臺灣爲淪陷省區一事仍批示緩議，國府對戰後是否要將

---

<sup>1</sup> 1990 年代以後已有研究者開始注意公地放租政策（林文益 1994；毛育剛 1995；劉志偉 1998）。毛育剛(1995)還對墾荒暨公地放領作了初步研究，但他的描述受官方說法影響而有所扭曲，直到劉志偉(1998)的研究才第一次釐清了此次政策中公地放領和墾荒之間的關係。學界迄今對這兩個政策的認識仍然有限。土地改革研究者未曾處理國府接收臺灣地政規劃的議題，史學界中何鳳嬌(2003: 73-90)從戰後土地接收的角度，對國府制訂接收臺灣的地政規劃提供了詳細的歷史描述，是很有參考價值的研究。

臺灣收歸版圖仍沒有確切的政策與規劃。直到開羅會議後，國府才逐漸展開「收復臺灣」的規劃。國府的忽視導致其對臺灣的瞭解相當有限（何鳳嬌 2003：74）。

1944 年 4 月，國府為預作接收準備，於中央設計局下成立臺灣調查委員會（以下稱臺調會），以陳儀為主任委員。國府任命陳儀為臺調會主委是因為他被視為國府大員中對臺灣較有認識者。陳儀不僅曾留學日本學習軍事，且在福建省府主席任內曾於 1936 年派遣官員組團來臺參訪（何鳳嬌 2003：74-75）。臺調會包括兩大類成員，成立之初先聘任 5 位委員，都是陳儀在福建省主席任內之班底：沈仲九、王芃生、錢宗起、周一鶚、夏濤聲，其中並無任何臺籍人士。另一類是臺調會成立近兩個月後，在蔣介石增聘臺籍委員的指示下，吸納留居大陸任職於國府黨政軍各部門的 5 位臺籍人士（日後被稱為「半山」）：李友邦、丘念台、謝南光、黃朝琴、游彌堅（馬有成 2009：27），以借重臺籍人士，希望他們能提供更多臺灣的資訊。但這些臺籍人士當時多兼有軍事等其他職務而難以出席會議，以致臺調會的運作仍以陳儀班底為主（鄭梓 1994：136）。臺調會成立後，設法收集有關臺灣的資料並研究接收方案。到 1945 年終戰前夕，臺調會提出多份報告書與計畫，其中有三份文件提到接收臺灣後的土地政策規劃，分別略述如下。

首先是 1944 年 10 月臺調會完成〈臺灣接管計劃綱要〉草案，經國防最高委員會與蔣介石修正，於 1945 年 3 月核定（草案及修正核定案全文參見秦孝儀主編 1990：86-96，107-119），全案針對 16 項問題分別訂出規範。該綱要內最後一項「土地」有 5 條條文，規定戰後土地行政的原則。主要內容包括戰後臺灣土地權利的劃歸和地籍管理的原則，除承認一般人民原有的土地權利外，也制定了對敵人的「私有土地」和「官有、公有土地」的處置方式。臺調會的原案主張對敵人私有土地應「調查其是否非法取得，分別收歸國有，或發還臺籍原業主」；對敵人官有、公有土地則規定「一律收歸國有」，其中屬於農地者，將訂定辦法「授與農民或復員官兵耕作」。原案送高層後，最後一點被修改為日本官有、公有土地收歸國有後，「依照我國土地政策及法令分別處理」。何鳳嬌(2003: 88)指出，修正案反而變得更加模糊籠統。這種修改固然保留了彈性，卻也反映出國府高層對臺調會原案主張將接收日本官有、公有的土地放領給農民與復員官兵的作法有所保留。

1945 年 5 月終戰前夕，臺調會完成〈臺灣調查委員會土地問題研究報告書〉（秦孝儀主編 1990：131-136）。其內第三部分「地權」對以下 4 個土地問題提出討論：1>何時及如何實施平均地權，2>如何將日本各會社及私有土地收回公有，3>應否將臺籍地主過多的土地「收回若干為公有」及其標準，4>如何給予佃雇農及耕地過少之自耕農土地，改善其生活。關於第 1 點，臺調會主張接收後應先清理地權，平均地權「候將來實行」。關於第 2 點，如盟軍攻臺，則隨著戰事進



行隨時接收日本各會社及私人之土地，依敵產處理辦法處理；<sup>2</sup>如果盟軍沒有直接攻臺，則於接收臺灣後按照戰後條約處理。關於第 3 點則主張以中等耕地每戶 3 甲為標準，超過此數者應收回公有〔按：即「限田」〕，以一部份用來分配給耕地過少之農戶使用，其餘經營集體農場。關於第 4 點，主張對佃農雇農及耕地過少之自耕農，以 5 口至 8 口的農戶視其耕作能力配耕中等田 2 甲至 4 甲為標準。

臺調會在 1945 年還曾提出一份〈臺灣地政接管計畫草案〉，對接收後土地政策提出一些較細節的規劃。以下摘錄其中與土地改革政策有關的條文：

七、接管後對於敵人佔有農地，即舉辦審查登記，照左列辦法處理之。

甲、官有、公有及佔地十甲以上會社有的農地，一律收歸公有（指省有、縣有、鄉鎮有）。

乙、私人有的農地及佔地十甲以上〔按：參照甲款，應為十甲以下〕會社有的農地，如係非法取得，應收歸公有，或歸還臺籍業主，否則暫承認其所有權。

十一、接管後地主所有農地，暫以中等耕地每戶十甲為限。額外土地，政府得收買或令其出賣。但在未經政府處理以前，仍有所有權。

十二、接管後農地所有權之移轉，……承受人以能自耕的農民或自耕農組織的耕種合作社為限，每一戶自耕農承受農地，不得超過十甲。合作社承受農地之限制，視組織農戶之多少定之。

十三、原來官有、公有及由敵國會社有、私人有收歸公有的耕地，依左列辦法處理之。

甲、面積在一百甲以上者，以辦公營農場為原則，由政府雇農民經營之，但亦得辦合作農場。

乙、面積在五十甲以上者，以辦理合作農場為原則，由農民組織合作社經營之。

丙、面積在五十甲以下者，以由雇農、佃農及耕地不足的農民承領經營為原則。

以上三項，應於接管後半年內，依據實際情形，擬定詳細辦法逐漸實施。

十四、每一自耕農戶，最低應有中等田三甲左右，雇農、佃農及耕地不及此標準之自耕農，得向政府承領耕地。政府先盡原有官有、公有及新收歸公有之農田配給之。不足時，得向超額之地主收買其土地配給耕農。

十五、接管後立即擬定左列各種辦法並實行之。

甲、減少佃租。

乙、減低農貸利息。並以低息貸與新債，使農民清償舊債。

丙、安定佃權。

丁、提高雇農工資。（底線為筆者所加；秦孝儀主編 1990：178-181）

<sup>2</sup> 筆者未能查到敵產處理辦法原文。不過依外交部檔案之〈處理敵偽產業前的籌議〉指出，國府處理敵產的原則就是：「沒收日方在華之公私財產以及日方在華經營之一切事業」以抵償日本侵略造成的損失（中國國民黨中央委員會黨史會編 1988：34-35）。

觀察其內容固然和前兩份文件有延續之處，但也有對同樣事務做出不同規定者。例如針對敵私人有農地，和前面的〈臺灣接管計劃綱要〉相比，此處修改為依照非法取得與否來決定收歸公有或歸還臺籍原業主，否則暫時承認敵私人的所有權。此一規定表現出對合法取得農地的日本人採較寬大的態度。這份草案中添加了土地移轉過程中農民持有農地上限的規定，訂為每戶 10 甲。此外，這份草案和〈臺灣調查委員會土地問題研究報告書〉一樣也規定農戶應有一定面積的耕地，但略作修改為最低約 3 甲中等田為配耕標準。和〈臺灣調查委員會土地問題研究報告書〉相比，此處對地主的「限田」標準竟從 3 甲一舉放寬到 10 甲。

綜觀這三份文件，其內宣稱了減租、安定佃權和耕者有其田（給予佃、雇農等耕地）的措施，並提及農民領有農地或地主保留農地的上限，呼應了國府的「限田」理念。臺調會很關注戰後土地權利的規範，特別是敵產處置的問題。臺調會也很重視發展各種大規模農場。必須強調的是，雖然文件的規範相當簡略模糊，但是臺調會的計畫中並未排除將日本私人非法取得的農地歸還給臺籍原業主。我們將會看到，實際上陳儀主政的長官公署除了較積極推廣大型農場外，不少臺調會的土地政策主張在接收後就變了調。

臺調會這些研究報告與計畫都很簡略，甚至可說極為粗糙，有些主張只要稍做審慎評估就會發現根本不可行。如同何鳳嬌(2003: 76-78)所批評的，陳儀在 1936 年雖曾派部分福建省官員來臺參訪，但當時他們抱著學習日治臺灣經濟發展的特殊目的，以致對臺的認識有其侷限，且當時吸收的資訊到了 1944 年早已過時。臺調會也吸納臺籍人士，但一則臺籍委員參與較少，另則這些半山多半離臺已久，對當時臺灣實情已有隔閡。在這種情況下，臺調會對臺灣的認識是有限的。以〈臺灣調查委員會土地問題研究報告書〉為例，內中引用的日治臺灣資料如 1939 年的農戶數等（秦孝儀主編 1990：133），和 1945 年情形已有明顯差異（參見表 2.1）。<sup>3</sup>除了資料過時外，臺調會的報告或計畫也多相當簡略甚至粗糙。同樣以上述報告書為例，其理應是臺調會針對臺灣土地問題的一份研究總結報告，但三千多字的內容卻很粗略。例如報告書將敵產一律收歸公有的作法已具爭議性，還進一步主張將本地地主的超額土地也「收回公有」，卻沒有規定任何徵購手續，等於沒收人民財產。農戶每戶配耕 2 至 4 甲中等田的措施也是草率的政策宣稱。如果臺調會嚴肅對待其政策主張，依據收集的相關數據以最簡單方式及最低標準每戶平均配耕 2 甲耕做一估算，如表 2.1 顯示，就會發現這是不可能達成的政策。以臺調會握有農戶數的 1939 年為例，政策所需的土地就已經略為超出當時全臺公、私有耕地面積。之後，臺灣農業部門戶數人口續增，此政策宣稱更不可能實現。與其說那是審慎調查後的研究成果，不如說只是習慣性地照國民黨長期標準的理念提出的一份政策宣稱。

戰後國府設置臺灣省行政長官公署，負責接收、統治臺灣。長官公署採首長制，由陳儀出任公署長官。臺調會多位成員（包括陳儀原班底與半山）在戰後也

<sup>3</sup> 該報告引用的其他多個數據（如 1940 年耕地面積）並不正確，顯示臺調會難以取得日治末期臺灣的資料。

表 2.1、1939 至 1945 年臺灣農業部門的戶數、人口與耕地

(耕地面積單位：甲)

西元 年	農業總 戶數	農業總 人口數	農戶平均 每戶人口	臺灣耕地 總面積	每農戶配耕 2 甲所需面積	每農戶配耕 3 甲所需面積
1939	428,492	2,926,522	6.8	841,330	856,984	1,285,476
1940	429,939	2,988,258	7.0	857,758	859,878	1,289,817
1941	440,105	3,069,989	7.0	886,106	880,210	1,320,315
1942	452,462	3,186,870	7.0	880,967	904,924	1,357,386
1943	470,374	3,271,131	7.0	873,259	940,748	1,411,122
1944	482,776	3,318,235	6.9	833,234	965,552	1,448,328
1945	500,533	3,365,688	6.7	841,330	1,001,066	1,501,599

說明：歷年的農業總戶數、總人口數和耕地總面積取自《臺灣農業年報 民國卅五年版》第 6、12、13 頁。原資料面積以公頃為單位，此處經換算為甲，只取到整數位。

身居臺灣政、黨要職，例如錢宗起、夏濤聲先後出任公署秘書處處長，周一鶚為民政廳廳長等。換言之，臺調會的成員許多就是戰後接收與治理臺灣的要員，長官公署照理來說擁有很大的空間可以實現臺調會提出的治臺政策主張。這提供一個檢視陳儀和這些臺調會成員在政策宣稱和實際施政之間落差的機會。

## 2.2 公地放租政策的演變

### 2.2.1 公地接收與原業主權益問題

日本統治臺灣 50 年，總督府和日本會社及私人擁有龐大資產。如何接收和運用日人公、私有財產（以下稱日產或敵產）是長官公署一大要務，其中包括大量的土地。這些日人土地有些是日本官方或企業從本地社會無償掠奪或以脅迫方式低價向臺人強制徵購而得。「光復」後，這些權益受損的原業主（又稱緣故者）希望祖國官員查明實情，彌補其受損的土地權利（何鳳嬌編 1993：前言）。業主們紛紛陳情，或者要求發還被無償剝奪的土地，或者要求以當初被徵購的價格買回土地（例見何鳳嬌 2003：180-183；何鳳嬌編 1995：第四章案例）。處置敵產時是否要彌補以及如何彌補原業主的權益，長官公署需作抉擇。

就接收區土地權利議題，國府曾訂出基本規範，給予過去權益受敵人損害的原業主有爭取彌補的機會。行政院於 1945 年 8 月 28 日公布〈收復區土地權利清理辦法〉（何鳳嬌編 1993：1-2），並允許各省市依據該辦法自行擬定細則。該辦法將敵偽取得的私有土地區分兩種情況：1>由敵偽沒收取得者發還原業主。2>由敵偽付款徵收者由政府保管（收歸公有），不過若無重大公共需要，可由原業主繳價領回。行政院河北平津區敵偽產業處理局就曾依據上述辦法訂頒〈敵偽強購房地產處理原則〉（陳湛綺編 2010：98-99）。其內規定：凡被敵偽強購的房地產，經審查證據確實者，准由原業主領回其原產業（第 1 條）。即使經審查證據不夠充分者，但情屬被迫出售，也可由敵偽產業處理局評定價格讓原業主備價贖回其原業（第 2 條）。該處理原則讓原業主有機會領回或備價贖回其被日人強制

徵購的地產，得以彌補其受損權益。但是長官公署最終卻沒有遵照行政院指示的原則，也沒有採取類似平津地區的作法，讓人民備價購回被日人強制徵購的地產。

接收臺灣後，長官公署對日產土地的處置和原業主權益彌補問題未立即做出定論。1945年12月4日公署為避免生產中輟、防杜土地糾紛，先訂頒暫時性作法〈前日人公私有土地暫行處理辦法〉，將日人公私有土地分為3類分別處理：1>「日人公有官有土地」，一律由接管委員會先行接管。耕地仍暫交由原承佃人耕作，若無原承佃人則由各接管委員會「暫行招佃」。2>日人「私有土地」在未規定處理辦法以前，不得移轉抵押、出租、及其他各項權利之設定。3>「原屬會社所有之土地」調查其國籍，屬日人所有者參照前兩條處理，屬臺人者准由業主自行管業（SFGB 二4：4）。公署隨後又頒訂〈前日人公私有土地暫行處理辦法實施應行注意事項〉（何鳳嬌編 1993：4-5），對辦法中的「暫行招佃」訂出基本規範，規定招佃對象為雇農和耕地不足的佃農、自耕農，招佃面積由縣市政府視收益酌定，但限制每戶不得超過田3甲或畑5甲。

〈前日人公私有土地暫行處理辦法〉是一套簡略的暫行法令。該辦法對日本公有官有土地援用國府（以及臺調會）對此類土地的處理原則——收歸公有，但對日本個人和會社私有的土地卻還沒有明確的政策，僅要求此期間該類土地不要進行任何土地權利變動。臺籍原業主土地被日本官方強制徵收、購買成為日本公有、官有者，已無取回機會。至於被日本私人（包括個人與會社）強制收購的情形，其所有權歸屬或如何彌補原業主受損權益的問題仍懸而未決。

公署將收歸公有的前日人公有、官有土地暫行出租，但上述辦法和其注意事項對招佃的租期與租額卻沒有訂出任何規範。公署若放任各招佃單位自行其事擅定租額恐將引起民怨，公署也無從得知接收日產土地的出租收入數額，遑論控制管理。故對於公地的出租與管理，公署也需訂出相關辦法。

### 2.2.2 最初的公地放租制度

#### 前日產土地的收歸公有

到了1946年4月22日長官公署公布〈臺灣省公有土地處理規則〉（以下稱公地處理規則；何鳳嬌編 1993：28-32），確立了前日產土地的所有權劃分。其部分條文如下（底線筆者所加）：

第二條：本規則所稱公有土地，係指前總督府在本省所有之公有官有田（水田）、畑（旱田）、山林、原野、牧場、養魚池、池沼、礦泉地、墳墓地、雜種地及廢置之軍事用地等而言（包括已接收之日人公有或官有土地）。

第三條：本省公有土地，除經中央或本省行政長官公署（簡稱長官公署）指定用途者外，農地及建築物均以放租為原則。

凡依本規則租用之公有土地及房屋，必須自耕自住，……

第六條：各機關接管之公有土地，除本身業務上或創設省營企業機構所必需，或依法令暫行保留者外，其以出租收益為目的者，應一律交由該縣市政府，依本規則之規定暫行出租。

第七條：凡屬本國人民在民國卅四年八月十四日以前被日政府依法給價徵收或已交換之土地房屋，經接管後，即為公有土地，概不發還，但被日政府或日人強制徵收未經給價或未予交換，經該管縣市政府查實有據彙送地政局轉呈長官公署核准者，不在此限。

前項不予發還之土地房屋，其原業主或繼承人如因無地可耕，無屋居住，經查明屬實者，得依本規則之規定有優先承佃土地及承租房屋之權。

第十一條：農地租期除按規定暫租一年者外，其租期定為三年至五年。

第十二條：荒地承墾辦法另定之。

第十三條：公有耕地之出租，應由該管縣市政府依左列農民順序先行舉辦登記，再依次序分別抽籤配給耕地。

(一) 雇農。

(二) 佃農。

(三) 耕地不足自耕農用。

前項第三款所稱耕地不足之自耕農係指自耕田不足一甲半，或佃三甲，且確未佃耕他人土地之農戶，凡轉業為農並有自耕能力而無土地者，得視為雇農登記，但須俟佃農抽籤配耕後再行抽籤分配之。

第十四條：招佃面積，田以二甲、佃以四甲為限，並以登記農戶之住所附近耕地配給為原則。……

第十七條：承租人每年應納租金（地代）依照土地法第一七七條之規定，但其原納租金（地代）低於土地法第一七七條規定甚遠者，得由該管縣市政府斟酌當地實際情形列表專案呈請核定。<sup>4</sup>

第十八條：公有土地租金（地代）收入除完納本年度地價稅（在地價稅未開徵前仍為地租（即田賦））外，餘均繳交省庫由財政處統籌辦理。

公地處理規則規定，只要日本政府曾經給價（或交換）而取得的土地就成為公有土地，一概不發還原業主（第 2、7 條），不論日人當初是否給價不公或者給價是否已全部償付。規則第 7 條文字僅提及「日本政府」，實作上公署卻將此一原則一體適用於其他日人土地，包括日本會社與私人有土地。在日後公地清查就包括了「前日人私有地」、「前日人社團所有地」、「前移民村所有地」這些不屬於總督府公有官有的土地類目，且面積廣大（參見省地政局編 1947：61、70）。在這種只要日人曾有任何給價行為，該筆土地就收歸公有的原則下，公署接收的土地後來幾乎全部都成為公有地，發還原業主者少之又少。根據《台灣省接收委員會日產處理委員會結束總報告》（台灣省接收委員會日產處理委員會編 1947：56），全臺僅有舊行政區的新竹縣〔按：約當現今的桃竹苗 3 縣〕發還土地共 1,033 甲，這不過是國府在臺接收土地的九牛一毛。

<sup>4</sup> 國府於 1930 年 6 月第一次制訂、公布土地法，但未立即施行，直到 1935 年 4 月又制訂土地法施行法，兩者才一併在 1936 年 3 月起施行，即 1930 年版土地法，也就是此條文引用版本，其第 177 條就是三七五地租條款。此外，1945 年中日戰爭結束後，國府立即在 1946 年 3 月大幅修改土地法和土地法施行法，於 4 月 29 日公布施行，即本文所稱 1946 年版土地法。

公署顯然不願割捨到手的日人土地資源。公署亦知過去日人付價取得的土地有些給價並不公平，其強制徵購土地的價格有時僅約市價的 1/2 至 1/3，甚至有低於 1/3 者（何鳳嬌 1995；1996）。但公署終究決定不許人民備價買回，將日產土地幾乎全部收為公有，成為國府龐大的資產。如何運用、管理這些公地成了國府的新課題。

### 公地放租的財政用途及其衍生的臺糖土地爭議

確立日產土地收歸公有後，公署將公有土地資源用於出租。為此，公署需制訂出一套公地出租的規範以作為各縣市地方政府辦理時的準則。公地處理規則規定公地運用以放租為原則，並對公有農地的出租訂出一套較先前更完整的規範，包括：限制每戶承租面積以田 2 甲、畑 4 甲為限；規定承租優先順序，依序為缺地緣故者、雇農、佃農、轉業為農無地者和耕地不足的自耕農；規定租期為 3 至 5 年。作為政府的一個部門，公署制訂單行法令不能違背國家法律（雖然實作上未必確實執行）。公署援引國家法律，以當時土地法（1930 年版）第 177 條作為公地租額的規範。該條文規定「地租，不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五，約定地租超過千分之三百七十五者，應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」，亦即所謂三七五地租。這一整套規範奠定了戰後臺灣公地放租政策的基礎，其中兩點特別值得注意。公地處理規則限制了每戶承租面積，顯示出公地放租政策的「均耕」精神（這是國府長期以來抱持卻未必實踐的理念，與「限田」理想有關），以讓更多農民可以承租公地。這有助於改善戰後初期臺灣嚴重的失業問題。該規則也第一次在臺灣執行國府土地法的三七五地租。這使臺灣農民有機會熟悉國府的土地租佃法令，甚至可能進而要求普遍施行該法令，不僅限於公地。<sup>5</sup>

公地出租更成為公署增加財政收入的工具。公地處理規則規定公有土地出租的地租收入，除繳納田賦或地價稅外，餘額一律繳交省庫由財政處統籌處理，成為長官公署財政收入的一環。公地出租既可增進省財政收入，公署自有將公有土地儘量放租的傾向。公地處理規則規定公地除中央與省方有指定用途者外，不論農地或建物，均以放租為原則（第 3 條）。臺灣的特殊情況是，除了前日本總督府、州廳政府與街庄所有地和日本個人有地之外，還有許多是日人事業單位（如糖業公司等）擁有的土地。這些事業單位戰後為各機關所接管。公署規定這些土地除接管機關本身有業務上的必須或依法暫行保留的土地之外，也應一律依照公地處理規則交縣市政府暫行出租（第 6 條）。然而公署此一作法卻導致國府內部不同單位間的衝突。

周一鶚(1987: 107)曾提及國府接收臺灣時的情況是，「臺灣像塊肥肉，自接收後，國民黨各個方面無不垂涎欲滴，都想從中分享一份」。在接收過程中，臺灣資源的最主要爭食者就是隸屬中央的資源委員會（以下簡稱資委會）和臺灣省長官公署自己，公地的利益是當時雙方爭奪的焦點之一。在中日戰爭末期資委會

<sup>5</sup> 1946 年 9 月 10 日佃農古炳就上書長官公署，痛陳地主地租太高，佃農生活大受打擊，追問「中央立定土地法規標準租穀、起佃規則，是否施行臺灣」（侯坤宏編 1988a：339-340）。

和臺調會就分別規劃接收臺灣的計畫，戰後資委會和長官公署互爭對臺資源的接收。在中央的權力優勢下，一些重要的日人產業被收歸國營，或者採國省合營而以中央（資委會）為主導機構。<sup>6</sup>這些事業單位擁有一些土地，尤其臺灣糖業公司（以下簡稱臺糖公司或臺糖）經管土地逾 12 萬甲，絕大多數為耕地。這些土地的所有權和收支掌控權等的歸屬事涉相關單位的利益。依據公地處理辦法，這些土地一旦放租，其地租收入扣除田賦後〔按：以下提及這部分地租收益時不再特別標明扣除田賦〕全部繳交省庫，換言之經管土地的事業單位一無所得。以臺糖為例，土地如果能留作自營農場雇工生產，公司可擁有農場生產的甘蔗原料，產出扣除工資與田賦後全為公司的獲利。但臺糖土地如按規定放租，就算規定承租佃農必須在臺糖指導下種植甘蔗，<sup>7</sup>產出甘蔗歸佃農所有，臺糖必須付價向佃農購買甘蔗原料，佃農則向省府繳納地租。於是臺糖失去土地收益，只能賺取工廠加工產糖的利益，糖價低落時還有虧損的風險。另一方面愈多公地出租，省庫收入愈多。公地放租不僅是公署土地改革的重要政績，也是公署財政（稍後又成為糧政）收入來源之一。在這種制度設計下，公地放租對省方（公署和日後的省府）有利，對經管該土地的事業單位及其背後的主管機關不利。<sup>8</sup>國府內部不同單位可能因此產生利益矛盾。省營事業的主管機關為省方（公署或省府），不同單位間利益衝突的問題還較小。但在國營和中央主導的國省合營公司經管的土地上，此利益衝突就顯得嚴重。經管大批耕地的臺糖公司在當時由中央的資委會主導，臺糖土地遂引發中央和省嚴重的利益衝突。

在公地處理規則的規範下，公地放租下的佃農得到租期、租額的保障。農民較希望承租公地，而非只是當公營事業的雇農領取固定工資，故往往向公營事業爭取承租公地，而成為公署公地放租政策的支持者。然而此制度也可能引發經管土地單位的反撲，設法以各種理由獲取法外利益，以致和農民間有利益衝突。制度設計使農民和省方在公地放租議題上形成利益同盟，與原本經管公地的事業單位和其主管機關產生緊張關係（劉志偉 1998：85-87）。1946 年公署公布公地處

<sup>6</sup> 中央接收臺灣經濟事業是由資委會負責。國省合營企業由「省會合辦」（長官公署和資委會合辦），董監事由省會雙方按資本比例派定，董事長規定由資委會派任。資委會對省會合辦（即國省合營）事業有管理監督之權（陳兆偉 2003：41-43）。以臺糖為例，資委會呈行政院核准，將臺糖股權 60%劃歸中央，40%歸地方（包括省股與民股）（侯坤宏編 1988a：501）。行政院經常在省方和資委會間的爭執做出有利後者的裁決。這可能是因為行政院作為資委會的上司和資委會有共同利益，且兩者間的人事常有流通。1946 至 1948 年間兩度出掌資委會的翁文灝在這段期間也曾擔任行政院副院長、經濟部長之職，並於 1948 年 5 月底從資委會主委轉任行政院長組閣（張朋園、沈懷玉編 1987）。

<sup>7</sup> 其實省方也知道當時臺糖生產的重要性，在將臺糖土地放租給農民時，往往要求承租農民（或其組成的合作農場）種植甘蔗，以配合糖廠控制原料需要（侯坤宏編 1988a：414-415、450、506）。日後省府放領臺糖土地時，也會要求領地農民必須種植甘蔗，以確保甘蔗原料的供應（侯坤宏編 1988a：563、566）。因此，臺糖公地放租或放領未必會導致臺糖缺乏甘蔗原料。

<sup>8</sup> 稍後 1947 年魏道明省府修改了公地放租收益的劃分方式，規定：縣市有、鄉鎮有公地放租收益列入縣市、鄉鎮預算；國有、省有公地地租仍照先前規定將繳納田賦後餘額統交省庫；公營事業委託辦理放租土地的地租繳納田賦餘額，仍要繳交省庫。省府同時還規定公營事業留用公地的土地收益也要另編公地收益預算「呈省核奪」（侯坤宏編 1988a：436）。魏道明省府甚至連事業單位留用土地的收益之運用也有介入的意圖。

理辦法執行公地放租後，各事業單位不斷出現違背省方政策的作為，引發與農民間的糾紛，包括包租轉佃以圖利中間人、收取不符規定的超額地租等。例如 1946 年烏日糖廠以彌補萬一天災不能收足地租或避免農民欠繳為由，在公署規定的租額外，「增收租額中間取利」（侯坤宏編 1988a：412-415）。更大的爭議來自經管公地單位將土地收回自營。既然耕地出租後事業單位就無利可圖，撤佃收回自營就成了這些單位維護自身利益的合理選擇。臺糖多次採取這種作法。1947 年至 1948 年臺糖在全臺多處藉口自營撤佃，甚至有雇用流氓強制起耕的情形，其中最嚴重的案例是 1947 年 1 月的溪湖糖廠撤佃事件，該事件中北斗區溪湖糖廠人員竟攜槍逮捕農民並加以毆打，以脅迫撤佃起耕，結果導致農民強烈抗議（侯坤宏編 1988a：418-425，430-433，449-452，503-504）。

省方獨佔公地放租的收益，還一再要求臺糖除留作試驗、示範、育苗用途的自營農場外一律放租。在這種壓力下，臺糖斧底抽薪之計是將經管土地納為公司所有，以徹底擺脫省方公地法規的約束。省府則力阻臺糖這種作為。雙方的土地爭議遂從公地放租管理一路延燒到所有權歸屬問題。公地放租施行不久，資委會就在 1946 年 10 月 23 日呈文行政院，告知長官公署有將公有土地全部分配農民耕作（放租）之意，抱怨此舉將影響臺糖生存，敦請行政院轉飭長官公署特許臺糖保留公司用地，免予配耕農民（侯坤宏編 1988a：498-499）。但公署仍持續要求臺糖放租土地。在臺糖引發多起撤佃糾紛後，1948 年資委會改針對臺糖土地產權議題進行審查。資委會認為臺糖公司是法人，自然可以置產。資委會向行政院提出報告，建議查明臺糖公司土地是否為日治時期製糖會社所「自置」或「日本政府所撥用」。如果是製糖會社自置者自非公地；如果是日本政府撥用者則在接收後應劃歸國有。換言之，資委會認為不論何種情況，臺糖經管土地都不是省有公地。5 月 24 日行政院決定將資委會意見交有關機關查明呈報意見後，再行核辦。省府則向行政院力爭臺糖公司依法不能主張所有權。省府援引〈臺灣接管計畫綱要〉、〈臺灣省土地權利清理辦法〉，其內規定「原屬臺灣總督府」的土地經公署接管有案者即劃歸省有土地，而臺糖經管土地中有 56,995 甲是「臺灣總督府」撥付會社使用，應歸省有。此外省府又引用行政院在同年 7 月 20 日才發出的代電，其內規定公營事業機關不能取得接管土地之所有權，其耕地之放租應按照臺灣省公有耕地放租辦法辦理。然而臺糖在資委會與中央的支持下，在這次爭議中取得上風。10 月 13 日行政院做出與上述代電抵觸的決議，將臺糖經管土地全部劃歸該公司所有（侯坤宏編 1988a：500-506）。不過省府並未輕易就範，而是藉其在臺灣掌握行政權的優勢，以地政部核示「國省合營事業所管有之土地屬國省共有」為由，指示各縣市政府拒絕臺糖公司辦理土地權利登記（薛月順編 1993：233）。臺糖土地所有權爭議仍舊沒有解決。直到 1951 年省府辦理公地放領前，國府中央決定先將臺糖等公營事業土地的所有權劃歸公司私有，臺糖土地所有權爭議才劃下句點（參見 4.2.2 節）。<sup>9</sup>

<sup>9</sup> 省府能在臺糖土地所有權爭議問題上和行政院集資委會繼續抗衡直到 1951 年而不落下風，歸因於歷史機遇。在上述 1948 年 10 月的爭議之後不久，國共內戰局勢逆轉，蔣介石於 1948 年底



### 下層結構權力的強化：公地清查

長官公署將公地放租設計為財政收入的一環，但要有效達成目的，還需要再克服一些難題。不論是爲了增加財政收入，或是爲了達成土地改革政績，公署都必須有效推廣公地放租。公署必須知道共有多少公地，其中有哪些放租，徵收的地租有多少，再將扣繳田賦餘額繳交省庫。簡言之，公署必須有效掌握公地的相關資訊。但起初公署對公地並未能有效掌控。公署要有效施行政策，必須進行公地的清查，並整理相關資訊（劉志偉 1998：74）。

公署未能有效掌控公地資訊的原因之一是接收的工作沒有做好，未能確實掌握日產。原因包括接收機關在接收過程中加以隱匿，民眾在接收過程中的侵佔（劉志偉 1998：74）。公署 1946 年 4 月頒行公地處理規則時，曾頒發公有土地調查表格，要求各機關填報（沈時可 1947：70），但還是成效不佳。部分原因是，公署將公地地租收益收歸省庫，其他經管公有土地的單位如公營事業、縣市政府等未必樂意按照公地放租規定經管公地，也不見得如實上報公地的數量與運用情形。此外，有些公地在日治時期是未登錄地，尚未建立面積、地目等則等相關地籍資料，在使用管理上欠缺必要資訊。<sup>10</sup>這些問題都有待解決。

長官公署於 1946 年 10 月開始進行公地清查（省地政局編 1949a：8），以確實掌握公地資訊。10 月 28 日頒行的〈臺灣省公有土地緊急清查辦法〉（以下稱公地清查辦法）第 1 條規定，公署「爲把握時機，加強管理省內公有土地收入，并迅速清查出租公有耕地現耕農戶，限制各機關留用公地，作爲明年度實施分配之準備起見，特訂定本辦法」。第 3 條規定應清查的各類土地，並強調「前項各款所列土地以出租收益爲目的者，應儘先清查」。公署限定清查工作於 12 月 30 日前完成（底線筆者所加；SFGB35 冬 22：357-358）。顯然此次清查工作主要目的之一是要整頓公地以增加省庫收益（此時已從增加財政收入轉爲增加糧食掌控，詳下；亦可參見省地政局編 1949a：8）。

這次清查的成果具體展現在 1947 年出版的《臺灣地政統計》（省地政局編 1947）。該書提供了詳細的各種公地及其放租情形的統計數據。公署確認公有土

---

安排親信陳誠接掌省府主持臺政（參見 3.2.1 小節）。陳誠上任後就開始向蔣介石爭取中央在臺單位、資源的主控權，並就此議題和資委會主委孫越崎磋商（參見 1949 年 1 月和 3 月兩份陳誠呈蔣介石函，收錄於薛月順編 2005：990-991，992-994）。雙方協商結果，由省府於 1949 年 6 月 10 日成立臺灣區生產事業管理委員會（以下稱生管會），統一管理臺灣區內國營、國省合營事業單位。陳誠取得在所有臺灣地區事業單位（含臺糖）的主控權。7 月 30 日陳誠省府訂頒〈臺灣糖業公司經管公有耕地處理辦法〉，規定臺糖經管公有耕地應遵照臺灣省土地政策和公地放租辦法處理（SFGB38 秋 22：324）。結果 1949 年時，省府在和資委會及政院的對抗中勝出，臺糖土地運用又重歸省方管轄。

<sup>10</sup> 1946 年 8 月 13 日，民政處發出民地乙字第 60 號代電指示各縣市政府，有些公有土地過去並無地租〔按：此指日文的地租，即田賦或土地稅之意〕，故未列等則，現在應繳納田賦，其等則暫時比照鄰近地目相同、收益相似之地。但這只適用於民國 35 年度（SFGB35 秋 40：631）。日治時期有些土地並未登入土地臺帳，這包括部分前總督府所有地、前（日人）移民村所有地、前河川浮復地（省地政局編 1947：70）。

地共 2,130,526.7229 甲，佔全臺面積 35,961 平方公里的 57%。<sup>11</sup>其內公有耕地(包括田、畑兩地目)共 181,490.7912 甲，佔 1946 年全臺耕地的 21%。省府編輯此統計書時全臺出租的公有耕地達 109,178.6297 甲(包括田 40,633.0815 甲、畑 68,545.5482 甲)。公地清查的成果相當良好。如表 2.2 顯示，公署在公地清查後掌握的公有土地面積為清查前的 5.25 倍，公有耕地面積為清查前的 2.08 倍，公署已更全面地掌控接收土地。此外，公署在公地清查後也更能有效管理公地放租。1946 年 11 月公署派員全省檢查公地放租情形，其結果如表 2.3。當時公署認定全臺應放租的 10 萬餘甲公地中，已放租者僅 2 萬餘甲，不過也有原本不是公署認定要放租的土地被超放(GSG004.0602.012.105-106)。公地清查完成後，1947 年初全臺放租公地面積達 109,178.6297 甲，為原先已放租(含超放)土地的 4.59 倍，也略微超過公署原本所列的應放租面積。

表 2.2、公地清查前後公有土地、公有耕地面積變化

	公有土地	公有耕地
公地清查前面積(甲) A	405,805.4528	87,319
公地清查後面積(甲) B	2,130,526.7229	181,490.7912
B / A	525.01%	207.85%

資料來源：臺灣省接收委員會日產處理委員會編 1947：14；劉志偉 1998：74；省地政局編 1947：67。

說明：清查前之公有土地面積為臺灣省接收委員會日產處理委員會於結案報告中統計的接收日產土地面積。清查前之公有耕地面積為 1946 年 5 月民政廳於施政報告中提供的數據。

表 2.3、公地清查前後公有耕地放租變化情形

1946 年 11 月公署檢查公地放租結果				1947 年初公地放租面積(甲) C	C / (A+B)
應放租面積(甲)	已放租面積(甲) A	未放租面積(甲)	超放面積(甲) B		
105,419.2116	22,814.2747	83,599.2163	994.2794	109,178.6297	458.57%

資料來源：GSG004.0602.012.105-106；省地政局編 1947：77。

### 制度的調整：從財政工具到糧政工具

在公地清查的同時，公署還做了一個重要的制度調整，於 1946 年 10 月底訂頒〈臺灣省公有土地佃租徵收辦法〉(SFGB35 冬 24：388-389)，規定除了「非田地而不產稻谷或田地種植甘蔗者」外，「公有土地之佃租，均應征收實物」(第 3 條)。「佃租征收實物限定稻谷一種」(第 4 條)。「公有土地租谷於本辦法施行後，由各管理機關委託縣市糧食機關代收，……除應繳納田賦(地租)部分，在其代收租谷項下整數劃撥外，餘由糧食機關收購，……」(第 12 條)。這是公署清查公地時就推動的配套政策之一。公地清查辦法也相應規定，清查團應督促「各

<sup>11</sup> 公地清查後，長官公署曾提供另一種公地總面積數據：2,727,686.5947 甲，為部分研究者所引用(例如何鳳嬌 2003：312)。此數據是將高山族保留地、學校演習林地等也計為公有土地所得出，故較正文的數據高出 597,159.8718 甲(長官公署統計室編 1947：7-10)。

機關或團體將已出租之公有土地，依照臺灣省公有土地佃租徵收辦法之規定，應即造具佃租底冊，及實物數額表各三份，其中一份送糧食局，代收實物并保管（公地清查辦法第 9 條）。公地放租的地租收益從統交省庫由財政處統籌運用，變成以徵收實物稻谷為主並交糧食局代管收購。長官公署對此新政策相當重視，一再電示地方單位遵照辦理。1946 年 12 月 12 日還電示各公地管理機關，將上述規定適用範圍追溯至該年第一期公地佃租。公署要求 1946 年第一期佃租除了已經繳納現金完畢者外，還未繳納佃租者也應按照此辦法儘量催收實物，已收地租「應即全數交由各地糧食事務所所屬倉庫收存，如有隱匿，……即予從嚴懲處」。調整政策的原因，公署明白表示是爲了「加強政府掌握大量糧食，藉以供應軍公民食，並以量制價，穩定糧價」（SFGB35 冬 38：623；35 冬 62：1005）。簡言之，公地放租從公署的財政工具變成糧政工具。此一轉變應是公署權衡財政與糧政問題後所做抉擇。

起初長官公署會將公地放租用來增加省庫收入有其財政上的需要。觀察公署 1946 年的歲入、歲出決算，當時公署財政非常不健全。表 2.4 中，省庫歲入、歲出看似大抵平衡。但細究之下，省庫歲入竟有 44.7% 來自「賒借」。若無這龐大借款，長官公署絕對無法支應歲出，顯示出公署的財政赤字壓力。在這種情況下公署自必力求擴增各種財源收入。公地放租就成爲公署財政汲取的工具之一。

表 2.4、1946 年本省歲入歲出決算（4 月至 12 月）

科目	決算數（臺幣元）	百分比
歲入		
稅課收入	546,376,362.84	19.46%
專賣或公賣收入	320,315,503.10	11.41%
罰款及賠償收入	3,023,709.34	0.11%
規費收入	14,499,269.84	0.52%
營業盈餘及事業收入	649,909,241.50	23.14%
賒借收入	1,255,281,905.00	44.70%
其他收入	18,938,424.02	0.67%
歲入總計	2,808,344,415.64	100.00%
歲出總計	2,608,974,723.50	
歲入扣除歲出的收支餘額	199,369,692.14	
不計「賒借收入」的收支餘額	-1,055,912,212.86	

說明：臺灣省政府主計處編 1949：55。1946 年歲出歲入決算涵蓋時間爲當年 4 月至 12 月。

但增加財政收入不是公署唯一的課題，糧政更是當時公署急須解決的難題。長官公署在接收臺灣之初就面臨糧食供需的困境。大戰後期受戰爭影響，臺灣各種生產條件惡化，勞力及肥料等資材日漸不足，終戰前又有空襲損害，使得臺灣稻米產量從 1941 年以來就逐步減少。1945 年又遭遇天災，更使稻米產量跌到谷底，當年一期作因受寒害與缺水影響，全臺減收〔按：該期收成 342,014 公噸糙米，較 1944 年一期作的 551,522 公噸糙米減收 38%〕；二期稻作則先後受到乾旱與颱風傷害，生長狀況不佳，預計會嚴重欠收〔按：該期收成 296,814 公噸糙米，

較 1944 年的二期作銳減 42%。以上米穀收穫數據參見附錄二〕。終戰前總督府就已經擔憂糧食問題（臺灣總督府編 1999[1945]：351-353）。國府接收臺灣後，接收官員對糧食問題相當重視，從第一次與美、日會商接收事宜就很關心臺灣米穀的生產供需狀況，考慮持續施行日治末期採行的米穀統制政策，並研商以地瓜等替代主食及調查該從何處進口糧食等方法，來因應臺灣將有的缺糧難題。令人不解的是，國府另一方面卻又要求配給國軍每人每日高額的 700 公克糧食，甚至有意轉運 40 萬噸糧食到中國大陸，引發美方疑慮（塩見俊二 2001：49-54）。國府明知臺灣將面臨缺糧，同時卻又榨取臺灣糧食供作軍糧和送往中國大陸之用。<sup>12</sup>結果 1946 年上半年臺灣果然缺糧，需從福建運米 4 千餘石來臺接濟，形成國府一面汲取臺灣糧食供其軍糧之需，另一方面又從島外運糧來臺接濟米荒的奇特現象（侯坤宏編 1988b：281）。

面對臺灣缺糧危機，接收之初國府就與美、日商討繼續施行米穀統制制度，

<sup>12</sup> 塩見俊二曾參與 1945 年 10 月美、中、日三方商討國府接收臺灣事宜，並在日記中留下簡要的記載。他的日記顯示，從 10 月 7 日第一次會談開始，中方就將米穀問題當做商討的中心議題，10 月 12 日第二次會商就開始討論是否持續米穀統制措施。會中評估當年稻米收成不佳，估計兩作共可收 500 萬石稻穀，預估將供應不足，差額為 50 萬石（參見塩見俊二 2001：47-55）。國府是在明知臺灣有糧食供應缺口下，將大量臺灣糧食挪作他用。無怪乎引起與會美方代表埃凡斯中校的疑慮。國府要求日配軍糧每人 700 公克〔按：糙米〕並非特例，1945 年國府給青年軍的配糧甚至高達每日 26（市）兩（何智霖編 2007：610），相當於 813 公克。不只軍糧，國府的公教糧配給量也很高。1950 年 8 月時的公教糧配給標準中員工本人為每月 26 公斤糙米，約當每日 867 公克（百年糧政一：7-17）。日治末期的食米配給標準，成年重勞者也不過每日 553 公克糙米。相較而言，國府這種軍公糧配給量標準實在過高，明顯超出一般人的食量，使得配米過剩而有餘米可以出售。這或許有補貼薪餉之意。1950 年傅斯年就曾觀察到公教人員將吃不完的配米賣給商人的現象（薛月順編 2005：451）。

此外，若塩見俊二記載無誤，國府欲運往中國大陸 40 萬噸糧食是極大數量，不僅遠高於前一年期臺灣留存的米糧，也佔當年產量將近一半（1945 年臺灣兩期稻作共收 85 萬 4 千餘公噸糙米）。然而沒有資料顯示當年國府曾從臺灣徵購的公糧中輸往中國大陸 40 萬噸。不過國府極可能將接收的日軍大批存糧運往中國大陸，但數量可能不到 40 萬噸。國府接收臺灣時也接收了日軍存糧，但由於帳目混亂，這批日軍軍糧的數量成謎。在《臺灣警備總司令部軍事接收總報告》中「接收日軍貨物廠位置要圖」的糧秣數據加總共 11,819 噸，其中大部分應為糧食（當時戰爭已較少倚靠馬匹等獸力）。但軍方實際接收日軍糧秣必高於此數，一則這只是軍政部臺灣區特派員辦公處接收的部分，其他接收單位如海軍組、空軍組也有接收到存糧；二則此數據並不可靠且被低報了。軍政部接收概況報告表中僅臺東、花蓮地區的廠庫列有物資內容（其餘地區廠庫未列物資資料）。筆者將臺東地區廠庫糧秣數據加總，共計 3,749 噸外加 1,597 袋米〔按：筆者參酌其他資料估計此可能約當 60 噸，以此逆推每袋米約 38 公斤〕，約為上述要圖中臺東地區糧秣 128 噸的 30 倍，差距之大令人咋舌。花蓮地區加總 721 噸（但有兩廠庫缺資料），則略高於要圖內 701 噸的數據。唯一可確定的是，由於臺灣是日軍南進基地，存糧數量相當龐大。當時國府由軍政部特派員統籌接收分配這批存糧。但是從 1946 年起國府就要求糧食局供應軍糧，1 月至 4 月就供應 5 千 5 百餘噸（五年省情下：280）〔按：約當每月 1,375 噸，相較於後來糧食局表示每月供應軍糧約 1,500 噸，臺灣負擔的軍糧可能漸增〕。由於國府接收臺灣的兩師部隊不可能在短短 3 個月內（1945 年 10 月接收臺灣至年底）吃完這龐大的日軍存糧，此存糧必然是被挪作他用，從 1946 年起甚至又另行汲取臺灣糧食供作本地及中國大陸的軍糧（如以每人每日 700 公克計，每月 1,500 噸足可供應 7 萬軍隊所需，而國府接收之初駐臺軍隊為兩個師，後來就減少駐軍，顯然臺灣軍糧也供中國大陸之需）。國府一方面不顧臺灣缺糧危機汲取本地糧食，另一方面等到臺灣出現米荒，才又設法由他處補充臺灣糧食。例如 1946 年 3 月軍方曾提供 6 千公噸軍糧交糧調會平糶民食（劉志偉 1998：20）；這批糧食或許就來自上述接收的日本軍糧。但儘管當年 3 至 6 月臺灣缺糧、米價飆漲，公署實際僅賣出平糶米 3 千餘公噸，不及 6 千公噸，國府對平糶米價很難說是已盡力而為。

並由國府來執行（塩見俊二 2001：49-54）。1945 年 10 月 31 日公署公布〈臺灣省管理糧食臨時辦法〉，採取「總徵購總配給體制」。但這種嘗試很快就宣告失敗。米穀統制必須由官方先將米穀統一徵購，之後再依配額標準統一配給。爲此，公署必須能將農民及業戶自食量以外的米穀加以徵購。但長官公署的下層結構權力薄弱，無法掌握農戶生產狀況的訊息，無法有效執行徵購。在政府無法有效統購掌控糧食的情況下，總配給很快就以失敗告終，公署於 1946 年 1 月 11 日就放棄米穀統制政策。但是國府的軍糧汲取卻未停止，糧食局每月需供應軍糧約 1,500 噸。此外設法平抑當時狂飆的米價和辦理公教人員的配糧等問題都亟待公署解決。這些問題促使公署和糧食局必須設法掌控更多公糧以爲張本（劉志偉 1998：16-19，24）。如何掌控更多米穀是糧食局和公署必須解決的難題。

公地地租徵收實物稻谷成爲公署掌控公糧的選項之一。不過要解決糧政問題，糧食局還必須設法壓低公糧的成本，<sup>13</sup>這意味公地佃租租穀由糧食局統購的價格必須壓低。糧食局在 1947 年 1 月 21 日公布的公地佃租實物收購價格爲糙米每公斤臺幣 16.67 元，或稻穀每公斤臺幣 12.7 元〔按：針對 1946 年二期作的公地佃租稻穀〕（SFGB36 春 17：269），這比 1947 年 1 月臺灣各產地的稻穀躉售價格低了 32% 以上。<sup>14</sup>到了 1947 年一期作收穫時，公署已開始施行隨賦徵購。糧食局於 7 月 9 日比照隨賦徵購的官定價格，公布公地佃租稻穀收購價格爲 27.50 元 / 公斤（SFGB36 秋 10：152），明顯低於當月臺灣各地的稻穀躉售市價 36% 以上。<sup>15</sup>糧食局低價收購公地佃租稻穀會壓低省庫的財政收入金額，公署的糧政和財政考量無法取得協調。<sup>16</sup>不過財政壓力有捷徑可循：向銀行借貸來填補公署赤字缺口。前文表 2.4 顯示公署仰賴大量借款來應付財政缺口。把公地放租轉爲糧政工具會減低該項財政收入，但這頂多只是讓公署借款再增多一些。這種作法雖然有很大的副作用，增加貨幣發行進而引發通貨膨脹，不過其苦果是由臺灣社會大眾一起分擔。公糧缺口就沒有如印刷機印鈔票這般簡便的解決方法。權衡財政與糧政兩個難題的可能解決方法，公地放租被公署優先運用於紓解糧政壓力，但其貢獻程度仍要看公地放租能否有效執行。如前所述，公署的米穀統制政策失敗的主因之一就是欠缺一般農民、業主的自食量及生產狀況的資訊，也就難以訂出可行的徵購辦法。當時的公地清查讓公署更有效掌握公地的資訊，可放租更多公有耕地並清楚掌握其租佃狀況和應收佃租。此一下層結構權力的增強有助公署以公地放租解決糧政問題的能力。

這可能是土地政策戰後第一次被國府用作解決臺灣糧政難題的工具，當然不

<sup>13</sup> 糧食局除了因應米價飆漲用的平糶米是以市價九五折出售外，軍糶和公教糧都必須低價供給（參見 2.3 節）。由於臺灣的糧食局並無政府撥款補貼，而是倚靠自身資金及周轉來運作（省糧食局編 1955：43-44），糧食局要達成上述糧政目標，又要保持收支至少達成平衡的情況下，必須設法低價取得用來提供軍糶公糧的米穀。

<sup>14</sup> 1947 年 1 月全臺各地的稻穀（含蓬萊穀、在來穀）躉售價格爲 18.70~27.92 元臺幣 / 公斤（百年糧政二：430-431）。

<sup>15</sup> 1947 年 7 月全臺各地的稻穀躉售價格爲 43.33~59.72 元 / 公斤（百年糧政二：430-431）。

<sup>16</sup> 如果公地佃租徵實的稻穀由財政廳統籌運用，直接在市場出售，即使比照糧食局平糶米以市價九五折出售，其財政收入也可提高 3 成。

是唯一一次。資料顯示公署深知這套措施對糧政的效益（SFGB35 冬 38：623），並指示糧政、財政、地政單位密切聯繫配合運作。<sup>17</sup>

地政與糧政間的關係複雜。土地政策，不論是強制改變租佃條件或終止租佃關係，可能會改變生產條件或者土地產出在農民、業主與國家之間的分配方式，對糧食的生產或分配造成影響。<sup>18</sup>不同經濟學派對租佃制度與生產、分配的關係有不同看法。採信特定學說的統治者，意圖增加糧食產出或改變分配（例如榨取更多公糧）時，會傾向採行相應的土地政策來達成目標。就此而言，地政是作為解決糧政問題的工具。不過，國家也有可能基於其他目的需實施特定的土地政策，審慎的決策者有時不得不考慮地政變革對糧政的影響，必要時需權衡兩者的輕重緩急做取捨。糧政有時也需要和地政等其他政策妥協。地政和糧政之間除了這種直接關連外，有時彼此間也會透過其他中介因素影響另者。糧食政策和土地政策既然涉及產出的分配，就可能改變國家與業、佃階級三方間的互動關係以及其相對（經濟）力量，又可能影響到地政和糧政日後的發展。糧政和地政反過來受到國家和業佃階級間關係變化的影響。地政和糧政間的關連是研究土地改革史不容忽視的議題。

### 2.2.3 公地放租制度的定型

#### 法源依據的消失與公地放租辦法的訂頒

公地處理規則頒行不久就遭遇另一問題：失去法源依據。該規則第 17 條直接援引土地法相關條文作為公地放租租額的規範。然而此時適逢國府修改土地法。公署公布公地處理規則時，立法院其實已在 1946 年 3 月 23 日完成修正土地法，只是當時國府尚未公布施行。所以公地處理規則援引 1930 年版土地法第 177 條規定三七五地租條款作為公地租額規範。但是國府稍後在 4 月 29 日公布施行 1946 年版土地法。新版土地法將三七五地租條款刪除，第 111 條改規定耕地出租「地租不得超過地價百分之八」。這導致援引上述舊土地法條文的公地處理規則第 17 條產生法源依據的疑慮。

新版土地法公布施行後，高雄市政府就曾請示公署公地租額的問題。在臺灣仍未辦理規定地價的情況下，公署於 9 月 30 日以代電指示「本省公有土地放租，其租額標準在本省地價未估定前，應仍照土地正產物總收穫量百分之三七·五為最高標準辦理」（SFGB35 冬 1：7）。然而這只是暫時的因應，公署仍需調整法規

<sup>17</sup> 公有土地佃租徵收辦法施行後，陳儀親下指示：「公有土地收租（包括實物與代金）歸糧食局負責辦理，與財政處地政局密切聯繫」，為此糧食局於 1947 年 1 月 25 日邀請相關單位召開談話會，商討出一套三方（主要是糧食局、地政局）分工合作的運作方式（SFGB36 春 42：670）。到魏道明省府時期，省方仍很重視公地放租政策的財政、糧政意義，以及相關單位的配合作業。1947 年底要進行公地放租檢查時，省府特別制訂〈勘查公地放租應注意事項〉，電示地政局的勘查要點第一項就是「清查公地放租收益」，並會同財政廳視察、糧食局督導員一同辦理（GSG004.0602.012.094-095）。1947 年 12 月 12 日，省地政局查出有幾間公營公司、學校應劃出放租的土地仍然沒有列冊移交縣市政府接管放租，就指責其「致礙放租工作之進行，並影響本省歲收」，並發文財政廳會同辦理（底線筆者所加；GSG004.0602.015.022）。至少從公署到魏道明省府時期，從長官到糧食局、地政局等官員，都清楚認知公地放租具有糧政、財政的功用。

<sup>18</sup> 租佃制度對生產力的影響參見附錄三的討論。

以解決此一疑慮。

清查期間公署制定了新的公地放租法規。公地清查截止隔天 12 月 31 日公署立即公布〈臺灣省公有耕地放租辦法〉(SFGB35 冬 77: 1242-1243; 以下稱公地放租辦法)作為新年度調整原有的及辦理新的公地出租之依據。<sup>19</sup>比起公地處理規則,新辦法有幾個重要的修改。公署此時相當重視藉公地推廣合作農場,公地放租辦法規定,除不適合合作農場經營的零星公地可放租給自為耕作的農民外,「公有耕地一律放租合作農場使用」(第 4 條)。其標準為公有耕地面積在 20 公頃(300 畝)以上,<sup>20</sup>有 10 戶以上農戶集中一處,得設置合作農場(第 5 條)。零星耕地放租給自為耕作的農民,其優先順序為:現耕農戶、雇農、佃農、半自耕農(第 8 條)。公地放租辦法規定農戶承租公地面積以每戶田 1 至 3 公頃、畑 2 至 5 公頃為限,並規定「地租最高額不得超過地價百分之八,或正產物收穫總額三分之一」(第 9 條)。

公地放租辦法制訂新的公地租額規範,此標準同樣深受中央土地法規的影響。第一個租額標準,不得超過地價 8%,是依據新版土地法。但如前所述,此規定在當時窒礙難行。公署乃參考同時期行政院於 1946 年 10 月 25 日頒行的〈綏靖區土地處理辦法〉(地政部編 1947: 4),其內規定「綏靖區內佃租額,不得超過農產正產物三分之一」(第 5 條),這成為公地放租辦法中第二個、也是較可執行的租額標準,此一地租標準也稱為「三一減租」(湯惠蓀 1954: 16)。<sup>21</sup>公地放租辦法卻沒有制訂租期規範。

1947 年 1 月 30 日,公署又公布〈臺灣省公有耕地放租辦法施行細則〉(SFGB36 春 25: 387-9; 以下簡稱公地放租辦法施行細則),再度調降租額規範為「平均以正產物收穫總額四分之一為準」;<sup>22</sup>且為了推行合作農場,特別規定政府得於合作農場應納公地佃租內提撥 2 成作為生產改良及公益費用(第 7 條)。此外,該細則對租期也做出比公地處理規則更優待農民的修改,規定合作農場為 9 年、農戶為 5 年。公地放租辦法及其施行細則公布不久後,當年第一期稻作才剛開始進行春耕,臺灣就爆發二二八事件。事件後,國府於 4 月 24 日宣布將長官公署改組為省政府。5 月 16 日魏道明省府成立後,依照公地放租辦法及其施行細則,繼續積極推行公地放租,並以正產物標準收穫量的 1/4 作為租額標準。

<sup>19</sup> 公署於公地清查時也辦理了農戶登記。公署為「合理調整分配公有土地」,訂頒〈臺灣省承耕公有耕地農戶登記規則〉(全文參見 SFGB35 冬 22: 355-357)。要求各縣市辦理現耕農戶登記並進行資格審查,同時編造「公有土地現耕農戶調整分配冊」,準備要在清查後重新調整配耕已放租的公地,並將新清查出的可出租公地進行放租。

<sup>20</sup> 和公地處理規則使用臺灣常用面積單位「甲」不同,公地放租辦法改以中國大陸常用面積單位「畝」。為便於比較,以下將辦法中的畝數換算為公頃。1 公頃 = 15 畝 = 1.03102 甲。

<sup>21</sup> 稍後行政院於 1947 年 3 月 20 日依據國防最高委員會的決議發佈訓令,針對新版土地法地租規範無施行基礎問題,規定未經依法規定地價之地方,仍舊採行三七五地租上限(省地政局編 1949d: 33-34)。不過此時公地放租辦法及其施行細則都已制訂完成並公布施行,以致公地放租辦法未能援引該訓令。

<sup>22</sup> 稍早公署為獎勵合作農場,於 1947 年 1 月 25 日頒布施行的〈臺灣省設置合作農場實施規則〉第 11 條就已規定,合作農場的地租額不得超過其正產收穫量的 1/4。獨厚合作農場的作法易引起爭議,公地放租辦法施行細則將 1/4 的租額規範原則擴展至所有出租公地。

公署於公地放租施行細則中調降公地租額標準有標舉土地改革、示惠農民的用意，不過也是受限於當時公地生產力偏低的現實條件下之決策。公有耕地的地目等則本就偏低。一般而言，土地生產力愈高，地租率愈高，所以同等則的田比畑地租率高，同地目中上等則耕地比下等則耕地的地租率高。表 2.5 顯示，就地目言，臺灣的公有耕地中田所佔的比例(42.42%)較私有耕地中田所佔的比例(66.87%)明顯偏低。從等則累計的百分比觀察，公有耕地中不論田或畑之上等則(1-8 等則)耕地所佔比例都明顯低於私有耕地者。綜言之，公地在地目與等則的分佈上都較差。公地放租如果要在法規上訂定統一租率作為管理的標準(例如正產物收穫量 1/3 或 1/4)，則此地租率不能太高，以避免高比例的下等則公地之佃戶難以負擔。

另一因素是，當時公有耕地的實際生產力較公地的等則收穫標準明顯偏低。省府要制訂公有耕地的等則收穫量標準，簡便作法是參考總督府於 1942 年為了地租改正所進行的收穫量調查所留下的資料(GSG004.0602.012.178)。該次調查的作法是取當時的 5 年(1937-1941 年)平均數(盧超翻譯 1955: 47-48; 任廣福 1962: 5)。但參酌該資料不免高估戰後初期臺灣土地的生產力。如圖 2.1 顯示，戰後初期臺灣農地因戰時受損的農田、水利設施未完全修復，以及肥料欠缺等因素的限制，土地生產力明顯較 1937 至 1941 年時期者為低。儘管省府訂定的收穫標準已較 1942 年地租改正的資料略有調降，各縣市在自行制訂公地等則收穫標準時，又可能參酌當時生產力狀況再略微調降等則標準，但一般而言，公有耕地的等則收穫標準相對於當時的實際生產力仍然偏高。<sup>23</sup>和 1949 年陳誠省府辦理私地減租時的等則收穫標準相比，更可看出公地等則收穫標準偏高的情形。1949 年私地的地目等則收穫標準也是由省府依據 1942 年日治地租改正調查的資料，再參照戰後初期的生產力來先制訂參考標準，各縣市再依據該資料擬定各縣市標準(湯惠蓀 1954: 23)。如表 2.6 顯示，省府的公有田之等則收穫量標準和 1949 年臺中地區的私有耕地標準相近。公有畑(佔公有耕地 57.58%)之收穫標準竟高於 1949 臺中私地者，甚至不下於日治末期地租改正調查的收穫標準。<sup>24</sup>公有田、畑的等則收穫標準則都明顯高於臺東縣的私地標準。而 1949 年臺中地區的私地等則收穫標準是全臺最高的。且依據王益滔(1991: 22)主持的一項抽樣調查顯示，1949 年雙期田佃戶繳租對實際收成的租率平均為 41.81%，略高於所謂的三七五地租率，顯示 1949 年所訂全臺私地等則收穫標準一般而言略高於當年的

<sup>23</sup> 1947 年基隆市政府辦理公地放租時，曾制定該市的公地等則收穫標準，採取各地區分別按各等則制定田、畑的收穫量標準(GSG004.0602.005.009-012)，其等則收穫標準低於表 2.4 中的公有耕地，僅略高於 1949 年時臺東縣私有耕地的等則收穫標準。但也有縣市將收穫標準調高者，例如嘉義市所訂的公地放租租額標準，將田、畑都只分為 1-8 等則(上等)、9-11 等則(中等)、12-18 等則(下等)三種，訂出單一標準，非常粗略。其內，上、中、下等田的收穫標準分別為 6,300、4,650、3,000 公斤稻穀(GSG004.0602.012.053)，和表 2.4 中公有耕地、臺中地區私有耕地的標準相比，並不算低。當時省府雖公佈公地的地目等則收穫標準，但只是供縣市參考，並未強制全省統一。

<sup>24</sup> 畑(旱田)較不受水利設施遭戰爭破壞的影響，甘藷也較少施用肥料而不受缺肥影響，故戰後初期畑的生產力降低情形較水田者輕微。



表 2.5、臺灣公私有耕地的地目等則面積及其分布

等則	公有					私有				
	田面積	累計%	畑面積	累計%	合計面積	田面積	累計%	畑面積	累計%	合計面積
1	15.1679	0.02	99.9752	0.10	115.1431	92.9936	0.02	610.4656	0.27	703.4592
2	54.9047	0.10	77.6570	0.18	132.5617	255.7812	0.08	60.1536	0.30	315.9348
3	181.8242	0.35	57.8165	0.24	239.6407	2,990.3299	0.73	157.7001	0.37	3,148.0300
4	315.4729	0.78	39.3192	0.28	354.7921	5,895.4245	2.03	443.4334	0.56	6,338.8579
5	1,368.8449	2.66	83.4214	0.36	1,452.2663	18,119.1507	6.01	647.5016	0.85	18,766.6523
6	2,223.5949	5.71	94.3910	0.46	2,317.9859	30,731.2067	12.75	850.2930	1.23	31,581.4997
7	4,251.9901	11.55	149.9075	0.61	4,401.8976	31,410.0425	19.65	959.9691	1.65	32,370.0116
8	4,350.8884	17.52	451.3647	1.06	4,802.2531	49,763.6365	30.57	2,751.9554	2.87	52,515.5919
9	5,351.7481	24.87	814.8168	1.88	6,166.5649	50,636.9236	41.69	2,605.3986	4.03	53,242.3222
10	6,777.4359	34.17	2,544.9371	4.45	9,322.3730	52,967.5520	53.32	5,913.4543	6.65	58,881.0063
11	9,599.4741	47.35	5,415.7992	9.91	15,015.2733	62,229.5683	66.98	10,338.2007	11.23	72,567.7690
12	11,415.0393	63.02	5,792.9610	15.76	17,208.0003	52,882.3067	78.59	15,742.4842	18.21	68,624.7909
13	9,873.3900	76.57	8,575.4450	24.41	18,448.8350	35,360.7509	86.36	16,108.2744	25.35	51,469.0253
14	5,598.6770	84.26	8,961.1553	33.45	14,559.8323	27,049.9425	92.29	20,075.8277	34.25	47,125.7702
15	3,372.3350	88.89	9,100.4302	42.63	12,472.7652	13,334.8026	95.22	13,857.5870	40.39	27,192.3896
16	3,763.0214	94.05	9,356.8108	52.06	13,119.8322	9,170.6885	97.24	14,722.4333	46.91	23,893.1218
17	2,329.2340	97.25	8,550.3067	60.69	10,879.5407	6,265.4505	98.61	14,439.8764	53.31	20,705.3269
18	1,143.3052	98.82	10,650.2310	71.43	11,793.5362	3,659.6065	99.41	20,705.0260	62.49	24,364.6325
19	623.6504	99.68	7,879.7728	79.38	8,503.4232	1,899.3539	99.83	17,365.7308	70.19	19,265.0847
20	124.4689	99.85	5,919.1627	85.35	6,043.6316	348.7742	99.91	27,783.9025	82.50	28,132.6767
21	72.8717	99.95	7,110.6416	92.52	7,183.5133	201.0215	99.95	23,887.9216	93.09	24,088.9431
22	1.9936	99.95	2,385.8902	94.93	2,387.8838	117.1295	99.98	9,373.1143	97.24	9,490.2438
23	35.4422	100.00	3,014.1132	97.97	3,049.5554	96.0653	100.00	3,820.4339	98.94	3,916.4992
24			1,957.1079	99.94	1,957.1079		100.00	1,845.9368	99.75	1,845.9368
25			31.8207	99.97	31.8207	0.6470	100.00	408.8581	99.93	409.5051
26			26.1219	100.00	26.1219	4.1025	100.00	147.4043	100.00	151.5068
無等則	860.1590		917.7542		1,777.9132	30.8248		16.3531		47.1779
等則地	72,844.7748		99,141.3766		171,986.1514	455,483.2516		225,623.3367		681,106.5883
總計	73,704.9338		100,059.1308		173,764.0646	455,514.0764		225,639.6898		681,153.7662
百分比	42.42%		57.58%		100.00%	66.87%		33.13%		100.00%

資料來源：省地政局編 1953：4。

說明：1.公私有田、畑的等則面積「累計%」只計算有等則資料之耕地，不計入無等則地。

2.表內數據是 1952 年完成的地籍總歸戶之資料，和 1947 年初公地清查剛結束時已有變動。除了耕地本身因開墾流失的變化外，1948 年和 1951 年的公地放領讓部分公有耕地變為私有，以致公有耕地面積較 1947 年公有耕地面積 181,490.7912 甲少。由於初期放領的公地多為中下等則的耕地，1947 年時公有耕地的地目等則劣於私有耕地的情況可能比本表顯示的更加顯著。

實際生產力。由於 1946、1947 年的生產力還低於 1949 年者（圖 2.1），省訂公地

的等則收穫標準卻不比 1949 年私地者低，顯然該公地標準較 1947 年時實際生產力偏高。省方將公地的等則收穫標準訂得如此之高，加上公地承租者多為雇農、佃農等原先乏地可耕的小農，不少低等則的公地若採 1/3 地租率，承租者恐仍難以負擔，嚴重時農民不免有欠租等行爲。

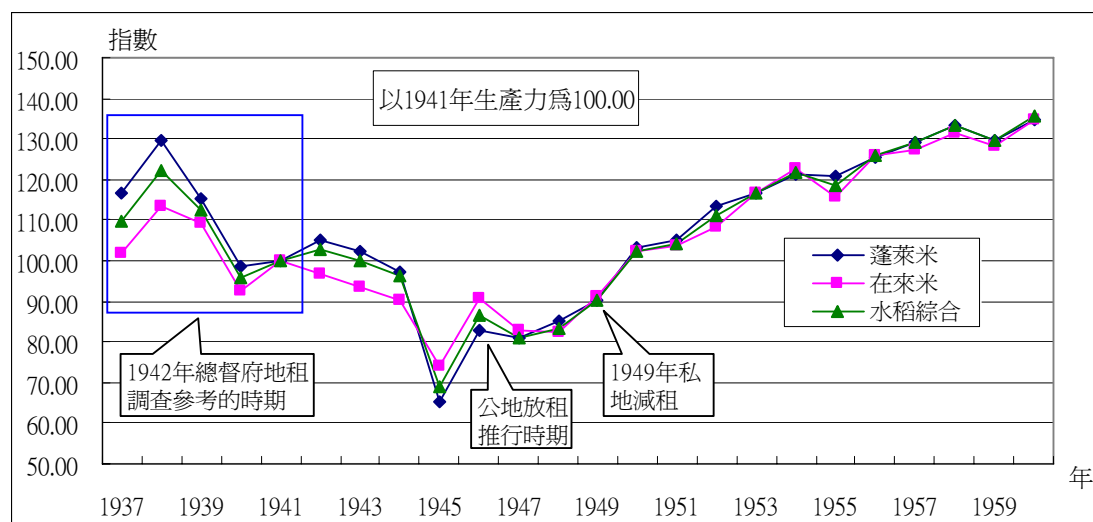


圖 2.1、1937 年至 1960 年臺灣的水田生產力變化

資料來源：水田生產力指包括蓬萊米、在來米、丸糯米、長糯米的全部水稻之單位面積產量。1937 至 1941 年取自五十一年來統計提要：551；1941 至 1960 年取自農業年報 1951：40；1961：34。

說明：五十一年來統計提要原數據以公石糙米 / 公頃為單位，農業年報以公斤糙米 / 公頃為單位。由於筆者將兩份資料的米穀生產數據做單位換算後發現略有誤差，此處作法是將兩份資料的水田生產力各自以 1941 年為指數 100 計算歷年指數，再合併為長期指數。

事實上，即使 1947 年公地放租改採 1/4 的地租率，有些公地佃農仍不易負擔。當時基隆市的公地佃農會因為無力繳租向官方陳情，基隆市政府在調查後也認為耕地收穫標準參照日治調查，當時雖符合實況，但戰後水利失修、肥料昂貴且不足，生產力已較往昔下降 3 成，公地佃戶繳租確有困難，替農民向省府請求降低等則收穫量標準。省府派員會同地方實地勘查後，也同意調降六堵、七堵地區的等則收穫標準。基隆市政府曾指出乏水灌溉和缺少肥料是當時全市普遍情形，全面調降等則收穫標準，但此要求遭到省地政局駁回(GSG004.0602.012.026, 030, 177-186)。在戰後土地生產力下跌的情況下，省府將收穫標準定得高，相對就需調低地租率。

鑑於這段期間處於公地放租制度的奠立期，公地租佃法規頻頻修改，官方未必有意將租額和租期等規範就此固定下來。1949 年陳誠就曾指示「三七五佃租辦法可先由公地放租率先做起」（葉惠芬編 2007：118），公地放租的租額規範一度有調高的可能。但陳誠省府終究未實際修改公地放租法規。之後，1950 年底起國府採取拉攏佃農的統治策略（詳見第五章），在這種政治氛圍下，國府也就沒有提高公地租額規範的動機，公地放租制度，包括正產物年收穫量 1/4 的租額

表 2.6、公有耕地等則收穫量和 1949 年私地減租時的標準比較

等則	田（公斤稻穀 / 甲）				畑（公斤甘藷 / 甲）			
	日治末期地租調查	公有耕地	1949 年臺中地區私有耕地	1949 年臺東縣私有耕地	日治末期地租調查	公有耕地	1949 年臺中地區私有耕地	1949 年臺東縣私有耕地
1	10,200	8,700	8,466	6,600	40,800	40,800	38,232	26,400
2	9,900	8,100	8,220	6,300	37,200	37,200	34,854	24,000
3	9,300	7,600	7,722	6,000	34,200	34,200	32,160	21,000
4	8,700	7,100	7,224	5,760	31,200	31,200	29,232	18,300
5	7,900	6,600	6,576	5,280	28,200	28,800	26,988	17,400
6	7,380	6,100	6,126	4,980	25,200	26,500	24,852	16,800
7	6,900	5,650	5,730	4,680	22,800	24,500	22,938	16,500
8	6,360	5,200	5,280	4,200	21,000	24,000	22,488	15,900
9	5,820	4,800	4,830	3,600	19,200	20,500	19,230	15,000
10	5,400	4,400	4,482	3,300	17,400	18,500	17,316	12,600
11	4,920	4,000	4,086	3,000	15,600	16,500	15,462	12,000
12	4,440	3,600	3,684	2,700	14,400	14,500	13,608	10,800
13	3,960	3,250	3,288	2,400	13,200	13,000	12,198	9,900
14	3,540	2,900	2,940	2,220	12,000	12,000	11,244	8,700
15	3,000	2,550	2,490	2,040	10,800	11,000	10,290	7,500
16	2,820	2,250	2,340	1,800	9,600	10,000	9,390	6,600
17	2,280	1,900	1,890	1,620	8,400	9,000	8,436	5,700
18	1,980	1,600	1,644	1,440	7,200	8,000	7,476	4,800
19	1,680	1,400	1,392	1,260	6,000	7,000	6,576	4,200
20	1,500	1,250	1,248	1,080	5,100	6,000	5,622	3,600
21	1,380	1,100	1,146	960	4,200	5,000	4,686	3,000
22	1,200	1,000	996	780	4,200	4,500	4,218	2,400
23	1,000	900	834	660	3,600	4,000	3,756	1,800
24				540	3,600	3,600	3,654	1,500
25				510	3,300	3,300	3,090	1,200
26				480	3,000	3,000	2,814	900

資料來源：日治末期地租（稅）調查所訂收穫量標準取自省地政局編 1948b：附錄 9；公有耕地的等則收穫標準取自省地政局編 1948b：16；臺中地區和臺東縣的私有耕地等則收穫標準取自湯惠蓀 1954：190-191。原資料單位有臺斤、公斤，此處一律換算為公斤。

說明：1.日治末期地租（稅）調查是在 1942 年 5 月至 1944 年 2 月進行。

2.公有耕地等則收穫標準為 1948 年公地放領（詳見 2.3 節）時，為計算地價省訂的全臺統一標準。各縣市可依省訂標準，參酌地方實況，自行調整擬定標準，送省核定。

3.私有耕地等則收穫標準是 1949 年私地減租時訂頒。臺中地區包括當時的臺中縣（即 1951 年行政區重劃後的中、彰、投 3 縣）及臺中市，其等則收穫標準為全臺最高。臺東縣的等則收穫標準是全臺次低者，僅略高於臺南市。但臺南市僅有較少等則的標準。故取臺中地區與臺東縣標準以比較參考。

4.地政局曾在他處提供日治末期地租調查所得地目等則收穫資料（省地政局編 1948b：附表頁 9「每甲收穫量調查表」），但其畑的數字與此處吻合，田的數字則較此處者高。

規範，就此固定下來。隨著戰後耕地生產力逐漸回覆、提升，此一租佃條件對公地佃農轉為有利。

### 公地放租制度的均耕原則

公地放租制度經歷過幾次制度修改，但一直很重視「均耕」的原則。從〈前日人公私有土地暫行處理辦法實施應行注意事項〉開始，中間經過公地處理規則，再到公地放租辦法，每一份法規都有限制農戶承耕公地面積的條文，儘管各次法規的數字略有修改。在公地放租辦法施行細則中，公署訂出更細緻的規定，要求縣市政府參考一般農戶維生費用，將耕地分上、中、下等，視土地收益各訂有配耕面積限制（該細則第 15 條）。省府還訂出公地配耕面積參考表供各縣市政府參考（省地政局編 1949a：26-27）。<sup>25</sup>省方要求縣市政府辦理承耕公地農戶的申請與登記，對農戶進行審查，必須耕作土地（含自耕與佃耕其他私地）不足者才准承耕。實作上，官方將農戶自耕、放租耕地以及佃耕他人私地的情況一併納入考量，來裁定公地配耕面積。轉業為農者要沒有土地才可被視為雇農，排在雇農、佃農等的優先順序之後承耕公地。甚至農耕之外的其他收入情況也被考量，當申請者有其他豐厚收入時，其承租公地資格會被取消。省地政處檔案中有許多農民因不合條件被駁回或取消承耕公地資格的案例。例如，臺中大屯地區林振火有自耕地田 0.98 甲，其承租的公地 0.5 甲被全部撤銷。嘉義水上地區賴知母被發現是富商卻假冒農戶身承耕臺糖土地，其承租公地全被撤銷，並被依法處罰（GSG004.0602.012.044-045, 157）。彰化地區吳家財承租公地田 0.5563 甲，被檢舉不符規定，公地放租委員會審核後裁決，將吳所承耕公地中超出規定的 0.1983 甲部分予以撤銷。此案顯示出官方按照放租面積標準核定佃戶承租面積的嚴格程度（GSG004.0602.001.068）。

公地放租制度如此強調均耕原則和中國長期流傳的「均田」或「限田」思想有關（參見徐實圃 1964：第一章的整理）。在中國由於歷朝以農業為主要生產活動，但人口眾多而土地有限，若要讓多數人可以維生，必須設法讓每個人擁有可維生但面積相對受限的耕地。土地壟斷，所謂富者田連阡陌、貧者無立錐之地，就成為被攻擊的惡行。國府在意識型態上承接這種傳統思想，從統治中國大陸到遷臺後一段相當長時期，國府的宣傳和政策理念都表現出這種精神。最顯著的例子就是在土地法中規定「省或院轄市政府對於私有土地，得斟酌地方情形，按土地種類及性質，分別限制個人或團體所有土地面積之最高額」（1946 年版第 28 條；類似規定亦見 1930 年版第 14 條）。在本論文中我們會多次看到國府官員（例如省地政局官員、陳誠等）宣傳這類理念，只是少有實現。例如，1949 年底陳誠省府就曾提出私地也將實行「限佃」，日後卻未實行。相較而言，公地放租在制度制訂和執行上都相當落實均耕的原則，並影響到日後的公地放領。

公地放租如此強調均耕原則，和制度建立之初公署及魏道明省府面臨嚴重的失業問題有一定程度的關連。戰後初期臺灣失業問題嚴重，不少失業者回鄉試圖

<sup>25</sup> 省府所訂的放租面積參考標準為：田分上、中、下等分別為 0.48、0.94、1.87 甲，畑分上、中、下等分別為 0.88、1.81、3.70 甲。

務農維生。在農村放租土地和雇工機會日減，爭取承租和受雇者卻日眾的情況下，農村下層階級生活日益艱困（參見下文 2.3.1 小節）。公地放租限制每戶承租面積，並限制承租者為乏地耕種的雇農、佃農、無土地的轉業為農者，可讓儘量多數的下層農民或失業者維持其基本生活，這有助緩解農村的失業問題。

但公地放租為強調均耕原則，相對而言就較不能兼顧對既有佃權的保障。儘管公地放租法規中現耕農戶有承租第一優先順位，但現耕農戶仍要不斷接受承租公地條件的檢核，其條件如上所述相當嚴格。不論是租約期滿後換約時或者在租約期限內，只要被主管單位裁定不合規定，現耕農戶的公地佃權就會被全部或者部分撤銷，並非現耕農戶有耕作意願且確為自耕就有承租與續租的權利，其佃權並不穩固。<sup>26</sup>在這種制度下，主管單位的裁量權運作是否妥當就攸關公地佃農權益。公地佃權的分配、調整由公有耕地放租委員會（以下稱公地放租委員會）審理，依〈臺灣省各縣市公有耕地放租委員會組織規程〉第 4 條規定，該會設委員 7 至 9 人，其中包含縣長（或市長）、民政局長（或科長，以下同）、財政局長、地政科長、合作股長（或室長）5 位當然委員，其餘由縣（市）政府就參議會（或議會）正、副議長及地方公正人士中遴聘（SFGB36 春 25：404）。通常縣市議會正、副議長都會參與，此外縣市政府再聘兩位公正人士充任委員。而這些被遴聘的公正人士委員往往是地方菁英，例如 1949 年彰化市更換一席公正人士委員，交接的前後任委員林來旺和王火炎就是彰化市西區前後任區長（GSG004.0602.001.028）。公地放租委員會的組成由官方主導，全無農民參與。委員會中官員和地方菁英的裁量是否公正客觀，深切影響公地佃農的權益。而公地配耕執行的良窳又影響日後的公地放領（見 4.2.4 節）。

#### 2.2.4 小結

公地出租是從日治時期就存在的現象，然而當時常被官方用來圖利日本退休官員或籠絡臺籍地方頭人，由其包租轉佃，現耕佃農承受較不利的租佃條件（省地政局編 1949a：3-5；湯惠蓀 1954：40）。要到戰後長官公署改善其租佃制度後，公地放租才成為具有土地改革意義的政策。長官公署對公地放租的改革稱得上相當積極。從接收臺灣不久，公署就開始建立公地放租制度，幾度修改相關辦法。1946 年底進行一次全面的整頓清查。到了 1947 年二二八事件前夕，公署訂頒公地放租辦法及其細則，建立一套大致完備、租佃條件也一定程度有利農民的公地放租制度。事件後國府廢除長官公署改制省政府，另派魏道明接掌省政，新成立的省府仍援照公署末期的規劃，積極推行既定的公地放租辦法及其施行細則，奠立日後公地放租的制度，直到 1990 年代才有明顯變化。<sup>27</sup>

<sup>26</sup> 這和日後私有耕地租佃改革（1949 年和 1951 年）時強調保障既有佃權的作法相當不同，日後私有耕地的租佃法規中明確規定除地主合法收回自耕外，承租者如要繼續耕作其佃權受到嚴格保障（詳見第三章、第五章）。

<sup>27</sup> 1990 年代國民黨政府更傾向開發主義。行政院於 1993 年訂頒〈公有土地經營及處理原則〉，規定公地儘量保持公有，原則上不再放領，且由各機關自行辦理或聯合民間進行興建國宅、辦公大樓，開發工業區、休閒遊憩設施，或配合政府政策開發經營。公地不再以放租農民耕作為主。到了 1998 年，省府正式廢止公地放租辦法。

不過若和接收臺灣前臺調會提出的土地政策宣稱比較，公地放租政策可謂大打折扣。首先，公署宣稱公地放租是要實現耕者有其田的理想，卻將耕者有其田扭曲解釋成耕者有「使用權」，而非有「所有權」(劉志偉 1998: 73; 何鳳嬌 2003: 314)，不符臺調會先前的主張。終戰前臺調會主張將公有土地(包括「限田」而由政府收購或沒收的地主超額私地)按面積標準分配給乏地農民耕作時，用的是「承領」的字眼；在討論農民或其組成的耕種合作社(即合作農場)承受土地應有的面積限制時，談論的是「農地所有權之移轉」(參見 2.1 節)。顯然當時的宣稱是要實現農民有耕地「所有權」的耕者有其田理想。但是戰後公署將公地配耕給農民耕作卻變成只是「承租」。其次，臺調會曾提出「限田」(以 3 甲或 10 甲為準)、減少佃租(並不限於公地)、安定佃權等計畫。這些政策宣稱的改革範圍含括私有耕地在內。實際上，長官公署在治臺約一年半的期間內，並未在私地實際進行過任何改革措施。相對於公署積極推行公地放租，其在私有耕地上的毫無作為成了鮮明對比。

何以公署力推公地放租，對其他土地改革政策卻興趣缺如？沈時可提出兩點解釋：1>臺灣土地政策推行先從公地著手，待有成效，再行改進私有土地制度，這是因為「公有土地之阻力較少」。2>「在私有土地制度之下，租佃之事無法廢除，且其利弊似不全在租佃行為之本身，而主要在租佃制度是否合理」(沈時可 1947: 71)。<sup>28</sup>依照第 2 點，臺調會主張的放領公地和徵購超額私地放領之其實不是必要的；依照第 1 點，私地租佃制度的改善則要留待公地放租有成後再進行。這給了公署只進行了公地放租改革一個合理的解釋。

沈時可的解釋有疑點存在。1>這種解釋不僅否定臺調會的主張，也否定了日後的公地放領和耕者有其田政策的必要性。2>公地的租佃改革並非沒有阻力。公地放租不僅有來自包租轉佃行為的既得利益者(多為地方有力人士及政府經手人員)之阻撓，更有來自國府中央的資委會及行政院(後者是省的直屬上司)之阻力。中央政府裡的對手們在國家權力結構中處於優勢位置，日後甚至一度要斧底抽薪將臺灣事業單位經管土地都劃歸公司私有，逼使省方抬出地政部指示做擋箭牌，對政院決議抗令不遵。公地放租政策需對抗上級的壓力，很難斷言其阻力較小。3>何以租佃制度的改革必定得區分公、私有耕地先後進行，以致土地法的三七五地租規定施行於公地，卻未及於私有耕地。法律的效力竟然公、私有別，租佃制度出現一省兩制的情形。<sup>29</sup>況且總督府在日治後期其實已經開始在臺推行一些私有耕地租佃制度的改善，何以戰後長官公署不在日治留下的基礎上推行進一步的改革，甚至無意延續這些措施，令人困惑(這點待 3.1.1 節進一步討論)。

何以長官公署可以力抗資委會等的阻力積極推動公地放租，卻在私地租佃問題上無實質作為可言？要回答此一問題或許應回到 2.2.2 小節的線索。公地放租

<sup>28</sup> 沈時可前述解釋的第 1 點似乎呼應了日後內政部地政司主導的臺灣土地改革是依先農地後私地、先公地後私地、先護佃再扶植自耕農的三原則有計畫地施行的說法(參見第一章註 1)，但沈時可的第 1 點解釋固然主張先公地後私地，其第 2 點解釋卻顯示當時官方還沒有形成所謂先護佃再扶植自耕農的論述。

<sup>29</sup> 這某種程度影響了歷史發展，使臺灣的土地改革過程一直是公、私耕地分為兩種不同制度。

固然惠及乏地耕種農民，但也是省方的糧政、財政汲取工具。長官公署自身是公地放租的最大受惠者。為達此目的，公署盡可能將包括公營事業在內各單位經營的公有土地納入其公地放租制度的掌控下，不容這些土地被各經營單位或經手官員隨意留用或私自放租。換言之，公有土地承租者必須成為公署（或日後省府）的佃農，向公署納租，不可以是其他單位或人員的佃農。公署的用詞清楚表達這點。省方將事業單位經營土地劃出交由其下縣市政府放租稱為「直接放租」，將經營單位自行辦理放租土地稱為「委託放租」。意即，經營單位只是被省方委託的辦理者，地租收益仍歸省方所有。明白宣告了省方才是公地的收租地主。比起國府其他汲取機制，公地放租是最清楚直接的手段，沒有複雜的機制需要設計與嘗試錯誤的摸索過程。公署只需將大批日人公私有土地收歸公有，再自任地主放租，就可坐收地租（實物或代金）取得財政或糧政的收入。問題只在於如何確保佃農向省方納租，以免被其他單位如資委會搶食資源，或者被承辦人員中飽私囊。前者事關 81,508 甲耕地地租收入的歸屬，省方力抗資委會等單位對事業單位經營土地權利的爭奪。<sup>30</sup>就後者，省方先進行公地清查，又建立每年抽查的監督機制。但鑑於省方人力物力有限，公署仍需爭取農民的合作。就佃農立場，只要無損自身權益，向任何對象——省方、臺糖甚或經營人私下承租，均無不可。公署在自身執行能力有限的情況下，必須設法爭取農民合作，務使農民樂於向省方而不是其他對象承租，且願意配合省方的清查、抽查作業，甚至主動檢舉經營單位或承辦官員的違規行為。要達到這種目的，公署需提供農民較合理的租佃條件作為誘因。公地放租不僅可以作為公署嘉惠農民的改革政績，也有助於公署拉攏農民以有效掌控公地佃租資源。

相對而言，私地租佃改革（減租、規定租期等）雖可嘉惠農民，也有激勵增產的效果，但是若不能建立起一套有效的汲取機制來配合，<sup>31</sup>則此一政策除作為改革政績外，對長官公署並無直接的財政糧政利益。當時國府的汲取機制一般採取就地（向耕地業主）徵購，除非有辦法直接向耕種者汲取因減租而增加的剩餘，否則減租縱然嘉惠農民，卻不免引起國府汲取對象，本地地主階級，的反抗。公署固然沒有拉攏本地地主階級的意圖，但是否需為維護農民利益激化與地主階級間的對立，則有待考量。就結果來看，公署顯然清楚知道該作何選擇。

### 2.3 魏道明省府的墾荒失業救濟暨公地放領政策

長官公署接收臺灣後統治措施不當，一年半後積壓的民怨引爆二二八事件，

<sup>30</sup> 此 81,508 甲出租耕地是加總糖業公司、農業公司、茶葉公司、鳳梨公司、醫療物品公司、臺拓委託放租和直接放租的耕地面積而得，原始數據參見（省地政局編 1947：77[表 55]）。

<sup>31</sup> 減租會使業主收益減少，如果政府的汲取機制仍仰賴對土地所有者進行各種徵購（以下稱就地徵購，由地主、自耕農負擔），則地主的負擔能力也會減低，不利於政府加強就地徵購的汲取手段。國府必須設法設計出對耕種者（佃農及自耕農）汲取的手段，但這種汲取又不宜採直接徵購的赤裸手段，否則有損減租政策的正當性。增加對耕種者的汲取也會損及減租的增產效果，該機制的設計必須兼顧汲取與增產。要有效執行這樣一套較複雜的機制，其所需要的摸索和試誤調整過程，不是較簡潔明瞭的公地放租、就地徵購汲取機制可比。直到 1949 年國府才建立起較完善的肥料換穀制度來執行上述政策目標（參見 3.2.2 和 3.2.3 小節）。

全臺動盪。面對臺灣社會的反彈，國府採嚴厲的軍事鎮壓手段，迅速彌平。不過國家總不能老是訴諸赤裸裸的武力統治。鎮壓後國府也做了些許調整，廢止長官公署制度，改設省政府。5月16日臺灣省政府成立，由文人魏道明出掌首任省府主席。在土地政策上，魏道明省府除積極執行公署於二二八前夕訂頒的公地放租辦法，並於1948年推行一套「臺灣省開墾荒地救濟失業扶植自耕農實施方案」。此方案是當時的重大政策，日後卻被中斷。而且，此一政策制訂實施和中斷的過程，在官方土地改革史內幾乎徹底消失。政策的中斷其實是國府在即將敗退臺灣時為求將公地資源挪為照顧其政權依附者（如來臺國軍等），而停辦此一救濟失業的土地政策造成。在官方史書寫中，這段過程隱諱不見。然而若要釐清戰後臺灣土地政策的變革，進而瞭解國府土地改革的性質，仍不得忽略此段消失的歷史。本節先描述此一政策的形成過程與1948年實施狀況，下一章3.4節再另行交代此政策在1949年以後後續的演變。

### 2.3.1 二二八事件前後的失業問題

關於二二八事件的研究相當多，研究者們已提出過不少經濟、政治、文化等方面的因素來解釋為何發生此一事件。本論文無意探究二二八事件。不過魏道明省府會施行墾荒救濟失業暨公地放領和二二八事件的一個重要因素「失業」有關，在此有必要簡述二二八事件前臺灣的失業問題，以及事件後省府對此問題的因應。

二二八事件前後，臺灣失業問題相當嚴重。長官公署接收不久，1946年1月21日福建臺灣監察使楊亮功密報中央，臺灣人民對政府已有不滿，其原因包括米荒、貿易統制等，「失業人數增加，影響地方治安」現象也需注意。當年他在後續幾份報告中仍不斷指出物價、經濟統制、失業問題引發民怨（陳興唐主編1992：47-49）。長官公署也知道臺灣有失業問題，將之主要歸因於戰後臺灣部分工廠、礦場與商業停頓，加上旅外軍民回籍日增（SFGB35 夏 40：643）。實則當時臺灣失業問題會如此嚴重，除戰爭破壞等因素外，國府中央偏頗的對臺政策和公署不當施政也是重要原因。臺灣經過戰爭末期盟軍轟炸，工礦產業設施頗多受損，戰後亟待修復開工。但資委會派員來臺考察後提出〈臺灣工礦事業考察報告〉，卻以「全國」利益為優先，不顧臺灣本地之需要，訂出偏頗、不利臺灣的原則，包括主張臺灣工業「不必應有盡有，儘量建設」。受損工礦產業視需要等予以恢復，但「不必全部恢復、更不必定其全部計劃工程」；除進行必要和所費無多的修復外，「不宜對臺灣做鉅額之投資」（五年省情下：2-3）。在這種政策下，臺灣許多在戰爭中受損的工廠礦場遲遲不能修復開工，使戰爭破壞導致的失業問題難獲改善<sup>32</sup>。加上國府中央和長官公署下轄的單位（包括各級行政單位以及接

<sup>32</sup> 1946年外籍和中國大陸記者團來臺訪問，受訪的工廠工程師就曾向記者們提出批評，指國府沒有整套的復興計畫，又不給予修復所需零件物資，結果臺灣許多受創工廠常常僅因欠缺極少樣機件竟整個工廠無法復原開工。國府中央無意全面復建臺灣工礦業，卻又未承擔責任，將部分廠礦結束或搬遷，集中資源全力修復部分廠礦。省方費資（人事費等）維持一些無法開工的廠礦，以致人浮於事，卻無法實際恢復生產（上海大美晚報報導；收錄於《台灣月刊》創刊號，頁54-55）。



收日人工礦事業)多任用來自中國大陸的官員及其親信友人,被替代掉的原有臺籍人員也淪入失業行列。<sup>33</sup>公署的各種專賣與經濟管制措施(如煙、酒專賣,機關學校印刷品只准送臺灣印刷廠等),也加重臺灣民眾的失業問題(陳興唐主編 1992:147-148)。

臺灣失業問題惡化,公署卻又提不出有效的解決措施。除了公地放租可以幫助部分失業轉業為農者外,公署幾乎沒有實施過任何改善失業問題的措施。在失業嚴重的情況下,公署在 1946 年 6 月 13 日才頒發失業調查登記表,要求各縣市於 6 月 30 日前填報。各縣市顯然未積極執行,逾期未能完成。公署只好在 7 月 18 日又電示各縣市,於接到指示後 5 天內回報(SFGB35 夏 40:643;35 秋 18:279)。然而失業登記完成後,公署卻幾乎沒有採取任何解決失業問題的措施。就公署公報來看,整個 1946 年公署只在 10 月 5 日提出過〈臺灣省救濟院招收失業籐木技工辦法〉一個與失業問題有關的措施。該辦法是讓已熟習這種技能者可申請進入臺灣省救濟院,但要求被核准入院者要自付旅費(以及第三月起的膳食費)來院,在院方的指示下從事籐木工作。救濟院則提撥其生產銷售純利(將技工們的產品銷售所得價款扣除院方的原料等費用)的 8 成分配給技工,成為受救濟者僅有的所得(SFGB35 夏 12:188)。這套辦法對失業技工少有實質幫助,還限制名額「暫以五十名為限」。此一措施對解決當時的失業問題可謂毫無作用。省參議會也關心失業問題,稍早在第 13 次大會通過決議「浚濬埤圳之排水溝及修理,以工代賑,亦救濟失業之一策」,送省府採擇施行。公署乃在 7 月 5 日電示各縣市政府交水利組合採擇辦理(SFGB35 秋 8:119),但其執行狀況和效果不詳。直到二二八事件爆發前,公署可說對解決失業問題毫無作為。

失業問題一直沒有得到改善,<sup>34</sup>到二二八事件前夕已成為臺灣社會不滿的焦點之一。事件爆發之初,民眾代表陳炘、蔣渭川和數十位學生面見陳儀並提出三點意見,其內第一點指出,事件發生的遠因是一年多來的政治經濟政策「導致本省同胞失業,民生不安」(賴澤涵等 1994:64)。可見當時臺灣社會對失業問題的關注。事件期間國府中央派來的官員也都指出臺灣失業問題嚴重,直指為二二

---

臺灣戰後復建緩慢固然是因戰時受到重創並受限於戰後初期物資匱乏,但國府治臺不當也難辭其咎。

<sup>33</sup> 當時一些報導指出,事業單位如臺糖等的臺籍員工、原公務員被迫辭職。接管的工廠許多不能開工,部分開工者其用人不及過去的 1/5,小職員、技術人員多用中國大陸人士(8 成)。導致臺灣失業人數驟增(陳興唐主編 1992:131-132,140,144)。

<sup>34</sup> 當時失業現象有多嚴重沒有較可憑賴的明確數據。長官公署調查全臺失業人數總計 14,307 人(省統計室編 1947:196)。但失業者未必向政府登記,因此這數字必然偏低。楊亮功、何漢文於 1947 年 4 月 16 日向中央提交〈臺灣善後辦法建議案〉指出,「據民政處估計,現有失業人數約七萬一千餘人」,顯然公署自己也知道調查數據之不可靠。但楊亮功等經考察後則認為失業者「實際恐在十萬人以上」(陳興唐主編 1992:292)。柯爾(1991:237)則表示,當時聯合國善後救濟總署的專家估計臺灣失業人口至少有 30 萬,這還不包括低資雇用的臺灣人。對比當時人口狀況,1946 年底全臺現住人口共 6,097,117 人(此數字包括外省籍 31,721、外國籍 6,257 人),15 歲以上共 3,452,059 人(男 1,715,269、女 1,736,790)。如果以 15 歲以上全部人口為勞動人口,並參考楊亮功等與 Kerr 提供數據折衷以 20 萬失業者來計算,失業率為 5.79%(人口數據參見省主計處編:9-13)。這並未扣除 65 歲以上人口(筆者查無資料),也未考量當時女性就業觀念可能尚不普及(前述失業登記 1 萬 4 千餘人中女性僅 2,125 人),是保守的估算。

八事件的重要因素。監委楊亮功和何漢文來臺調查二二八事件，向國府中央建議「救濟失業為目前臺灣最迫切問題」（陳興唐主編 1992：292）。白崇禧在來臺宣慰後向中央提出的報告中多次提及，各項因素導致臺灣失業問題嚴重，是二二八事件要因（參見《台灣月刊》第六期，頁 54-56）。顯示國府官員已認識到當時臺灣失業問題之嚴重。

高失業率是重大問題，因為它還經常衍生其他社會問題或者加重其他問題的衝擊。例如在欠缺社會救助的情況下，失業者不得已時往往只能鋌而走險，易衍治安問題使社會更為不安。引爆二二八的偶發事件，緝煙衝突，就是失業問題與專賣制度兩個結構性因素所造成。一方面公署延續日人經濟統制政策，與民爭利，尤其「煙的專賣，最引起台人反感」。當時「失業日多，因此，冒險之徒不斷增加」，「靠走私洋煙謀生者逐日增多」。初期，政府顧及許多貧苦者靠零售走私洋煙維生，不能過分取締。但當失業問題日益嚴重，走私販賣私煙情況日盛，與公署專賣利益衝突，影響到其財政收入，<sup>35</sup>遂引發公署反制，將查緝私煙列為專賣局 1947 年的重點工作（賴澤涵等 1994：9）。在這種結構性因素下，公署緝煙引爆衝突幾乎只是遲早問題。<sup>36</sup>

儘管二二八事件中，從民眾代表到國府中央的監察使、宣慰大員，都指出臺灣失業問題嚴重和解決失業問題的重要性，但公署仍然沒有相關作為。公署在軍事鎮壓後，4 月持續清鄉，壓制本地人民的不滿，對解決失業問題卻只有在畢業季節前夕訂頒〈解決大中學生畢業後失業問題辦法〉。該辦法主要內容只是由教育部照往例選送專科以上畢業生至各單位服務服務，並要求中等以上學校設置職業介紹機構，辦理畢業生職業介紹（SFGB35 夏 12：188）。直到最後的施政期間，長官公署仍未積極解決失業問題。

### 2.3.2 墾荒作為救濟失業的手段

面對臺灣社會在二二八事件的反彈，國府以武力回應且很快有效鎮壓。事件確認了國府在武力上的絕對優勢，但國家無法僅憑武力統治。軍事立威固然可以迫使人民屈從，一味鎮壓只會使社會不滿情緒升高，增加統治成本。適度平息臺人的不滿以穩固統治是必要的。鎮壓後國府進行了制度變更與人事改組，廢除長官公署改設省政府。5 月 16 日臺灣省政府成立，由外交出身的文官魏道明出任第一任省府主席，並推出一些政策試圖安撫臺灣社會的不滿。解決失業問題就是其施政重要課題之一。

5 月 30 日魏道明發表有關臺灣經濟問題的廣播談話，提出的三個主要改革政策就包括「救濟失業」。<sup>37</sup>他宣示將舉辦失業登記，從速推行公地和廢棄機場

<sup>35</sup> 參見表 2.2，專賣或公賣收入佔公署 1946 年（4 月至 12 月）歲入的 11.41%，如扣除賒借收入一項，專賣或公賣的收入更提高到公署實質歲入的 20.62%。

<sup>36</sup> 緝煙行動引起嚴重事件不只一次。據張琴記載，1946 年底在基隆曾有專賣局打手打死一名煙販後逃走，事後官方卻不了了之。有此先例，臺北市又發生緝煙專員打傷煙販、鳴槍誤殺市民逃去的事件時，市民不免積極要求官方逮捕兇犯，以免又無下文（陳興唐主編 1992：153）。

<sup>37</sup> 另兩個是「調節物資」和「酌將省營企業開放民營」。前者的措施包括裁撤貿易局改組物資調節委員會，新單位任務著重在供需調節，不再著重財政收益。後者包括裁撤專賣局改組菸酒公賣

土地的放租，並積極恢復工廠，以及推動大規模農田水利和修補海港等工程，來吸納農工兩方面的失業者（SFGB36 夏 54：122-123）。之後魏道明省府確實採行不少有關解決失業問題的措施。6月4日省府先辦理失業調查，以求明瞭失業人數，作為施政基礎。6月17日省府訂頒〈臺灣省人民失業調查及救濟辦法〉，設立省和縣市兩級失業救濟委員會。縣市辦理失業登記，省負責彙整失業者資料，與全省機關團體和生產事業及私人事業聯繫，掌握各種就業機會，以介紹失業人民工作機會（SFGB36 夏 69：346-347）。7月11日省失業救濟委員會成立，14日就商同臺糖公司倉庫工程籌備委員會於臺中、嘉義、高雄一次共聘用2千名登記失業的泥水工等，投入倉庫工程（SFGB36 秋 14：220；36 秋 15：239）。和公署相比，魏道明省府相當重視解決失業問題。

當時農村失業也相當嚴重。除了耕地和水利設施等受戰爭破壞之外，也因為受到城市失業的波及。柯爾(George H. Kerr) (1991: 237)觀察到戰後初期臺灣失業問題的一個重要現象：城市失業者失去生活憑藉後，往往回去倚靠農村老家，這種失業回農的現象加重了農村失業問題。<sup>38</sup>例如1948年2月臺中縣登記失業者有7,935人，其中農民4,480人佔登記者的56.46%(GSG004.0604.018.002)。要解決農村失業問題，土地政策自然是首選工具。

早在二二八事件時，白崇禧來臺宣慰就曾表示，公有耕地佔全臺耕地約1/5，應按照公署新訂的公地放租辦法配耕，以救濟失業臺灣同胞（臺灣省文獻委員會編1992：483）。事件後魏道明省府積極推行公署訂頒的公地放租以及獎勵檢舉等辦法，並清楚地指出這是解決失業問題政策的一環。不過公地放租辦法以現耕農戶、雇農、佃農等為優先承租者，能吸納的失業轉業為農者有限。為此，省府必須另尋其他更有力的方案。

除了公有耕地外，國府還接收了日人其他土地，成為省府研擬解決失業問題政策可運用的資源。魏道明省府觀察到本省失業者大多來自農村，素諳農事耕作。藉墾耕土地來吸納失業者可避免其工作技能配合的困難，成為恰當的救濟失業措施。在國府掌控的土地資源中，有廣達27萬公頃尚未開墾或還沒墾熟的土地。開墾這廣大的荒地不僅有助增加生產，更可吸納龐大失業人口，墾荒就成為省府救濟失業辦法中的「最重要部門」（省地政局編1948a：1-2）。

6月27日省府第7次省政府委員會會議（以下稱省府會議）通過三項救濟失業的計畫：1>調整留用公地：省府希望再撥出27,000甲公地放租，估計可救濟失業人口12,331戶，約73,986人。2>利用廢棄機場：面積1,570甲，可救濟800失業戶，約4,800人。3>開發公有荒地：預計分4年開墾12萬甲荒地，估計可容納失業人口約20,300戶，約122,000人(SZYH001150436003)。墾荒政策能

---

局，將原屬專賣的火柴公司劃出改為民營，並宣稱其他省營企業也將開放民營。由於重要的菸酒仍屬公賣，國府接收較重要的日人企業又都屬國營或國省合營，此政策宣示象徵性大於實質意義。且省營企業民營化的後續推行成績也令人質疑。國府雖想安撫民心，但顯然又不願釋出太多掌控的資源。相較而言，魏道明省府在救濟失業政策上就較為落實。

<sup>38</sup> 此外失業回農也導致劉志偉(1998: 36-37)所稱的「競佃」問題，其影響見3.1節。

吸納的失業人口遠高於其他措施，且可提供長期的就業。<sup>39</sup>上述前兩項計畫所需設備與費用，省府都有經費，可逕行推動。<sup>40</sup>但第 3 項開墾荒地計畫所需經費相當龐大，非省府經常費所能支應，省府必須有配套的財政措施。省府規劃以放領公地徵收地價來籌措墾荒政策所需經費。由於事涉出售公地，依土地法第 25 條規定必須得到民意機關的同意，並經行政院核准才可施行。省府於是將該案計畫送省參議會審議(SZYH001150436003)。

在〈開發公有荒地救濟失業辦法〉草案中，省府計劃將各縣市公有荒地可資開墾耕作者，劃定墾區定期招墾；必要時私有荒地也要規定期限強制使用，逾期不使用者由縣市政府照申報地價收買（辦法草案第 3 條）。前臺拓會社的事業地迄未墾熟者，應由臺拓管理機關擬具計畫安置失業農民，否則亦交出由縣市政府接管統籌辦理（第 8 條）。各縣市政府將這些荒地放墾時儘先由失業登記有案者承墾，以救濟失業（第 4 條）。公有荒地面積較大、適宜集體耕作者由縣市政府編組為合作墾殖農場，由失業農民組織農業生產合作社承墾（第 5 條）。墾荒農民由省府專案發給（或貸給）必須之救濟金（包括農具、肥料、住所、生活費等），或透過合作社發給（第 6 條）。承墾荒地面積規定為：單領可墾水田不得超過 3 甲、可墾旱田不超過 6 甲、可墾山地不超過 10 甲，兼領墾兩款以上荒地者按上述標準折合計算。合作社以每一社員比照辦理（第 7 條）。其墾竣期限規定為草原地不得超過 1 年、荒廢山地 1 年半、沙質地 2 年、斥鹵地 3 年（第 10 條）。承墾者墾竣後一律免納田賦 5 年（第 12 條）。<sup>41</sup>省府將〈臺灣省開墾荒地救濟失業實施計劃要點〉同時送省參議會審議，其內容略述省府的執行計畫。省府預計開墾荒地面積為 122,269 公頃，以 4 年時間完成放墾（每年 1/4），估計政策所需

<sup>39</sup> 前述官方運用水利工程等提供的就業機會待工程結束就告終，以工代賑只能提供短期就業。此處第 1、2 項措施是以特定公有土地優先放租失業者，可提供較穩定就業，但如前文所述，公地放租對長期續租的佃權保障較薄弱。

<sup>40</sup> 這兩項政策的執行情形尚有待進一步研究，以下僅就目前所知作一簡述。調整留用公地政策的施行並不順利，原因就如 2.2 節所述，公地放租有損原公地經營單位的既得利益，勢必遭到公地經營單位的阻撓。以擁有公地最多的臺糖公司為例，當時臺糖才因為公地放租有損其利益而力爭經營土地的所有權，絕不可能樂意再多撥出土地放租。明顯案例是，1948 年初臺中縣政府和地政局曾要求臺糖協助吸納失業農民，臺糖答應雇用失業農民到自營農場工作，並在能力所及範圍協助登記的失業工人，卻明確表示自營農場無餘地可撥出放租(GSG004.0604.018.018-022)。顯然調整留用公地釋出土地放租的政策不易貫徹施行。廢棄機場的利用是戰後初期另一國府接收土地爭議焦點。由於日軍在戰爭後期建造許多機場（內包括強制徵用、徵購和租用的民地），以致戰後空軍接收了大批土地（11,851.9048 甲，佔軍方接收土地的 50.88%）其中絕大多數為機場用地和機場附屬用地（分別為 5,801.5722、4,664.5319 甲）。在國府撤退之前，空軍並不需如此多的機場，當時決定舊日軍 54 座機場只保留其中 27 座，部分機場是閒置的。由於戰後初期糧荒和失業問題嚴重，屢屢有民眾侵墾國軍接收土地，軍方卻不憐憫侵墾民眾反加以拘禁或鞭笞。民眾乃陳情要求發還土地或彌補其日治時受損權益。省參議會也建議將不用機場撥還民間耕種。公署希望軍方除經核准留用土地外，其餘撥出依照省方規定放租。軍方卻未遵照公署規定辦理。1947 年軍方才第一次將簡陋、不用的機場撤廢，共計 24 處 2,746.0276 甲，包括公地 1,825.9965、民有地（應為租用而來）920.0311 甲，交省府處理。省府將其中部分土地按照公地放租辦法放租（何鳳嬌 2003：255-284）。省府電示各縣市，各機場隙地放租時「應儘先以已登記之失業農民及待耕農戶為限，藉以救濟失業」（SFGB36 冬 74：1171）。

<sup>41</sup> 土地法第 133 條規定，荒地墾竣後由該管縣市政府酌予免納土地稅 2 至 8 年。魏道明省府統一規定免納田賦 5 年。

經費約 24 億元（舊臺幣），其來源分為金融機關貸款（農戶所需肥料、種子等生產費用）和政府撥補（提供墾荒所需其他經費如水利交通工程、農舍、農具、初期生活費等）兩種。省府預計放領 1 萬甲零星公有耕地，<sup>42</sup>由承領農民分 5 年攤還地價，作為上述政府撥補經費的財源(SZYH001150436003)。

省參議會審議此案相當積極。29 日收到省府方案後，30 日上午省參議會就進行審議，決議「原則通過」，推殷占魁等人成立小組做進一步審查。小組於同一天就完成逐條審查，對草案只作 3 點修改：1>將「私有荒地必要時亦得參酌土地法第八十九條之規定辦理」的條文刪除。2>將第 7 條單領可墾山地的面積上限放寬到 20 甲。3>將荒廢山地的墾竣期限放寬至 2 年。就〈臺灣省開墾荒地救濟失業實施計劃要點〉僅做出一項修改，對領地農民分 5 年攤還地價的規定加上「有特殊情形經政府核准得延長一年至三年」。省參議會為農民爭取稍微更有利的承墾公有荒地條件，但也刪除對本地地主階級的利益有所威脅的私有荒地條款。省參議會隨即於 7 月 3 日將審查結果送交省府(SZYH001150436003)。

### 2.3.3 開墾荒地救濟失業扶植自耕農實施方案及其施行結果

#### 方案內容

直到 1948 年 1 月 30 日，墾荒政策才以〈開墾荒地救濟失業及扶植自耕農實施方案〉（以下稱墾荒救濟失業方案或墾荒方案；全案即省地政局編 1948a）經行政院核准定案施行。期間省府根據省參議會審核意見修改了部分草案條文，<sup>43</sup>同時進行相關調查，<sup>44</sup>包括失業狀況、各地區氣候、土質等條件和適合的作物等初步資料，完成一更詳盡的實施方案（侯坤宏編 1988a：514），再呈行政院核准。行政院核議可能耽擱時日。省府曾在 1948 年 2 月 5 日、13 日接連以「特急件」電呈行政院，盼其儘速賜核前一年呈送的上述方案，態度急切。13 日當天省府才接到中央電文，表示行政院已經核定通過該案(GSG004.0604.018.017-023)。

該方案對墾荒救濟失業措施做了一些修改，並提出更詳細的規劃與說明。省府接受省參議會意見，將單領可墾山地的面積上限放寬到 20 甲，並將地價從分 5 年攤還改為經政府核准者得延長 1 至 3 年。稍後省府更直接按照地目等則分別規定繳款年限為 5 至 8 年（省地政局編 1948a：48，52；SFGB37 夏 9：133）<sup>45</sup>

省府希望將全省 27 萬公頃荒地中可資開墾的 122,269 公頃放墾，以承墾單位平均 6 甲計，估計可容納 20,378 墾戶，計 12 萬餘人口。開墾前須先進行荒地勘測：包括測量面積、劃分墾區、確定墾殖單位、實地勘查土質訂定墾竣期限。

<sup>42</sup> 魏道明省府決定只放領零星耕地是要避免妨礙合作經營。此前面積集中（20 甲以上）的公有耕地依法放租合作農場，故不放領（省地政局編 1948b：10）。

<sup>43</sup> 1947 年 11 月省府行文省參議會，表示墾荒案會依照其審核意見修正辦理(SZYH001150436003)。

<sup>44</sup> 1946 年 8 月 30 日省失業救濟委員會擬定〈本省失業調查及救濟辦法實施方案〉，將失業救濟分為「一般介紹」和「特種安置」兩大類。該會針對後者行文省府各廳、處和地政局等機關，要求「擬送收容失業詳細計劃」，以便按步施行。地政局當時將墾荒救濟失業列為「特種安置」的措施之一，並請各縣市儘先調查失業農戶人數和分布情形，開始進行準備工作(GSG004.0604.018.007-015)。

<sup>45</sup> 該方案內文將單領可墾山地的面積上限寫為 30 甲（省地政局編 1948a：48），是打字排版錯誤，參見該書「正誤表」。

此項工作從 1947 年下半開始進行，預計到 1950 年共 4 年完成，如此恰可配合開墾的進度。荒地分 4 年陸續開墾，預計自 1948 年到 1951 年完成，平均每年放墾 1/4 的面積。墾戶原則上就墾區附近招致，但必要時進行遷徙調配，以適應墾區的需要。由於承墾者是失業農民，不僅欠缺開墾經費，其住所和開墾之初尚無收入時的生活費等都需要政府協助。估計其所需經費較草案時略增，達 26 億餘元。其中生產費用由承墾者向土地銀行貸款，由墾戶於墾竣後分期償還，其他項目則由政府撥補。後者共計 24 億元，平均每年政府需撥出 6 億元（表 2.7）。

表 2.7、墾荒救濟失業政策經費用途分配

（單位：千元舊臺幣）

用途	政府撥補							銀行貸款	合計
	農舍建築費	農戶遷移費	耕牛農具購置費	水利交通等建設費	初期生活補助費	預備金	小計	肥料種子等生產費	
預算總額	1,528,500	36,680	407,560	200,000	203,780	23,480	2,400,000	203,780	2,603,780
平均每年預算	382,125	9,170	101,890	50,000	50,945	5,870	600,000	50,945	650,945

資料來源：省地政局編 1948a：22-23。

政策財源仍規劃由省府出售 1 萬甲零星公地籌措，並藉此扶植 7 千戶農民領地成為自耕農。估計地價平均每甲為 30 萬元，共可籌得 30 億元。省府預計在前 4 年收回地價的 4/5 共 24 億元，平均每年 6 億元，可供墾荒經費。其餘 1/5 地價（共 6 億元）於第 5 年到 8 年收回，擬作為扶植自耕農基金之用（省地政局編 1948a：25，52）。<sup>46</sup>此時省府注意到通貨膨脹問題對幣值和地價收入有嚴重影響，擬改採地價徵收農產物的方式。作法是依照查定地價時的農產價格為準，將地價折算應繳農產物數量，再按攤還年期分年平均償付，但作法細節仍未確定（省地政局編 1948a：34）。放領地價分年攤還，但未加計利息。其放領面積按地目等則分別規定上限，以田不超過 2 甲、畑不超過 4 甲為原則。放領對象以該公地之現耕農戶為第一優先，如其放棄承領或無現耕農戶者，則以距離放領耕地 10 華里（5 公里）內之雇農、佃農、乏地之半自耕農為對象。省府預訂在 1947 年冬季開始到 1948 年完成放領工作（省地政局編 1948a：30-35），預計放領的公地之分布狀況及其來源如表 2.8。

#### 1948 年施行成果：臺中、臺南兩縣的公地放領

儘管整套政策是以墾荒救濟失業為中心，但是其經費有賴公地放領的地價收入，且需先進行荒地勘測。實際上魏道明省府在 1948 年只進行了公地放領和荒地勘測作業，並以前者為重心。省府未能按照墾荒方案原訂計畫，於 1948 年辦理第一年的墾荒。在公地放領部分，省府於 1948 年完成部分縣的放領。

從一開始，這項公地放領的進度就被延誤。省府預計 1947 年冬季就要開始準備放領，但方案直到 1948 年初才得到政院核准，已較原訂計畫落後數個月。

<sup>46</sup> 墾荒方案已參照省參議會建議修改為繳納地價期限為 5 年，經政府核可者得延長 1 至 3 年，最長可分 8 年繳納。

表 2.8、墾荒方案中臺灣省放領公地各縣預計面積

縣別	放領面積（甲）	預定扶植農戶數	放領公地來源
臺北	1,134	795	原臺灣拓殖會社所有地由前長官公署接管
新竹	1,401	980	原臺灣及其他會社所有地由長官公署接管
臺中	2,770	1,935	原臺灣拓殖會社所有地由前長官公署接管
臺南	2,794	1,955	原臺灣拓殖會社所有地由前長官公署接管
高雄	1,541	1,080	原臺灣拓殖會社所有地由前長官公署接管
臺東	136	95	內原臺灣拓殖會社所有地由長官公署接管 57.2510 甲，原由臺糖接管現劃出移交當地政縣政府 78.7490 甲
花蓮	224	160	原由臺糖接管現劃出移交當地政縣政府
合計	10,000	7,000	

資料來源：省地政局編 1948a：26，28。

說明：當時臺灣的行政區劃為 8 縣、9 省轄市、2 縣轄市。除澎湖縣和 9 省轄市不放墾荒地外，表內 7 縣已包括了當時臺灣本島全部 7 個縣。

省府於 2 月中旬得知墾荒方案得到核准後，2 月下旬地政局就約集相關部門商討此次公地放領相關事宜（侯坤宏編 1988a：499-500）。由於是臺灣首次放領土地，無前例可循，省府需制訂詳細的施行規定作為各縣市辦理的依據，有些事項在執行過程中又逐步調整，使得實際放領作業較省府預定進度嚴重落後。

4 時月，省府完成多項法規並頒發各種調查清冊表格，8 日頒發〈臺灣省放領公地扶植自耕農實施工作要點〉和〈臺灣省各縣自耕農促進委員會組織規程〉。前者較墾荒方案進一步訂出各種地目等則的攤還地價年限以及辦理放領的程序等。後者規定各縣成立扶植自耕農促進委員會（以下稱扶委會），設委員 5 至 7 人，縣長、民政、財政、地政科長為當然委員，另聘 1 至 3 位參議會、農會或地方公正人士參與，其職權為關於農戶申請承領公地、規定放領公地地價等事務之審查，並要求各縣迅速照規程成立扶委會（SFGB37 夏 9：131-134；37 夏 17：250）。此外，省府訂頒〈放領公地簿冊編造程序及繕寫須知〉、〈臺灣省各縣查定放領公有土地注意事項〉，詳細規定放領土地的調查和各種清冊的填寫編造方式（SFGB37 夏 26：373-378；省地政局編 1948b：12，75-77）。

必須澄清的是，雖然省府在墾荒方案中提出各縣放領公地面積，共計 1 萬甲（參見表 2.8），但這其實只是初步計畫，省府當時甚至連放領公地的來源對象和各縣究竟有哪些土地要放領都還未定案。4 月 15 日省府電示 7 縣的縣政府限於 4 月開始辦理放領公地，於 8 月底完成，此時才決定新竹縣放領土地為臺拓社有地和茶業公司劃出放租之土地，並將花蓮縣放領土地改為包括臺拓社有地和臺糖劃出移交縣市政府放租公地兩項（SFGB37 夏 15：220-221；請參照表 2.8 比對變化情形）。這時省府仍不確定這些類別土地中的哪些特定土地將要放領。省府知道經調整後的放領方案中各縣預計放領各項公地總計有 28,347 甲，<sup>47</sup>卻也知道這些土地的狀況相當複雜，除需剔除面積集中已組織合作農場的土地不予放領

<sup>47</sup> 省府可能是根據 1946 年底公地清查的資料計算。

外，零星公地還有縣市尚未接收清楚、受災流失、因故荒蕪、地目變更、分割而尚未測量、以及有糾紛尚未解決種種情況。因此預定放領項目的公地，包括已放租和尚未放租者，究竟何者可以放領、何人應為放領對象，都必須在實施放領前進行徹查。實地調查後各縣放領面積如根據實際情況有增減之必要者，得報請省府核定，但各縣放領面積的總和仍以不超過 1 萬甲為限（省地政局編 1948b：11-13）。完成此調查工作，政府查定放領公地和審查承領農戶資格才有依據，所以 15 日開始辦理放領後首先進行的就是這項工作。依省頒〈臺灣省各縣查定放領公有土地注意事項〉，此項工作預計在 5 月上旬完成，其內容包括內外業。首先工作人員需就政府已有各項土地資料，包括臺拓社有地清冊、公地清冊、公地放租清冊、戶地圖、土地臺帳等，逐筆核對是否相符；如有錯誤需加註記以便實地調查時清查。之後排定各區域調查日期，由工作人員攜帶上述圖冊資料實地按戶按筆調查核對，調查事項包括土地的放租情形、作物種類及收穫量、農戶經濟能力，如發現違法放租或未放租、面積不符、地目變更等狀況都需予以糾正、更正。省府規定進度每天必須達到 30 筆。之後再將此調查結果編造為放領公地清冊，並以鄉鎮為單位分地目等則分別統計面積、筆數、戶數等（省地政局編 1948b：75-77）。這項調查工作相當繁重，省地政局為此從 4 月中旬就派遣十多位重要幹員到西部 5 縣協助辦理。即便如此，這項工作到 5 月下旬才完成（省地政局編 1948b：13），已較省府原訂期限慢了約半個月。此項工作完成後，省府和各縣才能開始進行審核承領農戶、編造放領土地農戶清冊等工作。

為掌控進度，5 月 8 日省府電示各縣政府從 5 月起按旬填報工作旬報表，報告工作進度（SFGB37 夏 35：507）。從留存檔案看來此措施被落實執行，省府不時催促地方縣府確實填送，緊盯其進度（例見 GSG004.0604.031 卷）。即便如此，此次公地放領的進度仍嚴重落後，不僅無法趕在二期稻作收穫繳納田賦佃租的季節前完成放領以徵收地價，到了 11 月下旬也只有臺中、臺南兩縣完成放領土地清冊和放領公地農戶清冊。就留存公文觀察，進度拖延原因包括查定放領的公地常有疑義需重行查定（例見 GSG004.0604.030.014-017, 200-202），以及承領戶條件的查核相當費時的緣故。承領戶的自有以及佃耕公、私有耕地的面積都包括在審核條件內。除地方政府進行查核外，清冊呈送省府後，省方還會再派檢查員到地方「按戶實地檢查」，一旦發現有申請承領農戶不符規定，便會加以糾正，發回縣政府重行辦理（例見 GSG004.0604.030.219-221）。當時政府還未實施地籍總歸戶和私地減租，無法有系統地掌控相關資料。可以想見在下層結構權力尚薄弱的情況下，官方執行這種政策只能實地按戶查核，收集和檢驗農戶資料相當費時且易有誤。結果在 1948 年底，迫於二期稻作即將繳納田賦的時限將屆，省府只能就已完成第一批放領清冊的臺中、臺南兩縣進行公地放領，並於 12 月 7 日佈告開始徵收地價（GSG004.0604.030.362-366, 370-373；SFGB37 冬 59：877）。不過荒地方面除進行勘測工作之外，尚未開始進行實際開墾工作。結果 1948 年省府只完成兩個縣的公地放領，其成果如表 2.9。



表 2.9、1948 年放領公地實際結果及其和墾荒方案原預計之比較

縣別	1948 年實際放領結果		墾荒方案原預計		實際成果對預計比值	
	放領面積 A	扶植農戶數 B	放領面積 C	扶植農戶數 D	A/C	B/D
臺中	1,495	3,748	2,770	1,935	0.5399	1.9370
臺南	1,888	3,824	2,794	1,955	0.6756	1.9560
合計	3,383	7,572	5,564	3,890	0.6080	1.9465

資料來源：1948 年實際放領結果中，臺中縣數據取自 GSG004.0605.013.019，面積四捨五入取至甲。合計數據取自湯惠蓀 1954：48。臺南縣數據由上述兩者倒推。<sup>48</sup>墾荒方案數據同表 2.8。

此一結果日後被官方資料曲解。官方史有三個說法。首先，此一結果被說成是 1948 年官方先指定放領公地較集中的臺中、臺南兩縣「先行試辦」的結果（湯惠蓀 1954：48；劉寧顏主編 1989：67）。然而檔案資料顯示，1948 年省地政局一再催促 7 縣辦理放領，而不是只先要求臺中、臺南兩縣試辦。證據之一是 11 月 8 日省地政局發出的「叁柒戌灰地丙字第 2626 號代電」：<sup>49</sup>

台北、新竹、台中、高雄、花蓮、台東縣政府公鑒：貴縣放領公有土地清冊務請於本（十一）月二十五日以前造送過局，以憑辦理為荷。地政局（37）灰地丙(GSG004.0604.030.356)。

電文內可清楚看到除了當時已經造送清冊並經省方核可的臺南縣外，其他 6 縣都被催促辦理。顯然所謂臺中、臺南兩縣「先行試辦」的說法並非事實。只是後來臺中以外的其他 5 縣還是無法如期完成準備工作，最終省府被迫只能先就已完成準備工作的臺中、臺南兩縣先進行放領。

其次，官方又宣稱 1948 年的放領公地扶植自耕農政策是 1951 年省府公地放領政策的試辦（陳誠 1951：45；劉寧顏主編 1989：74）。這種說法扭曲 1948 年政策原意，將其與 1951 年吳國楨省府推動的公地放領混為一談。1948 年省府辦理公地放領是作為配合墾荒政策的財政措施。1951 年的公地放領則是吳國楨省府為實行扶植自耕農政策所推行的另一政策，一面放領公地先扶植一批自耕農，並藉此建立基金以提供貸款輔助私地佃農購地成為自耕農（詳見 4.2 節）。兩次放領的目的和依據的法規都截然不同，實為兩個不同的政策。

第三，臺中、臺南兩縣的放領結果常被拿來和墾荒方案的原始數據相較，並解釋成實際放領只達成計畫的 60.8%，成效不佳（陳誠 1951：45；湯惠蓀 1954：

<sup>48</sup> 省主計處(1949: 6)也提供了 1948 年臺中、臺南的公地放領面積數據，分別為 1,453.0939、2,249.2895 公頃，經換算臺中面積和表 2.7 有約 24 甲的差異，兩縣加總的面積則和日後通用數據相差多達 319 甲餘，該資料也欠缺扶植農戶數。1949 年省政紀要中又提供了不同數據（省地政局編 1949c：42），臺中縣數據與此處面積僅相差 1 甲，但臺南縣數據與此處差異頗大，以致加總數據和日後通用數據的面積相差高達 464 甲。比較之後，本文取用正文所引資料。

<sup>49</sup> 該代電在一天之內從承辦人員擬稿再經科長、秘書、副局長、局長沈時可層層修改核示定稿，並特別標示「今日發出」〔按：照公文字號「戌灰」，實際發出日期為 11 月 10 日〕。通常一份公文從最初擬辦但局長或省主席核示定稿要經過數天，此代電卻在一天之內就定稿，並以「最速件」發出。最初承辦人員的擬稿要求各縣 11 月底以前造送清冊，卻被上級改為於 25 日前造送。可見直到此時省府仍力催各縣，希望能在當年完成放領。

48)。這種解釋誤解了墾荒方案。如前所述，表 2.8 是預估數據而非真正的施行計畫，省府當時根本還未確定要放領哪些公地，甚至要放領那些類別的公地日後都還經過部分修改。各縣實際可供放領的土地和合格的承領者都是在 1948 年 4 月以後才開始調查的，省府很清楚知道各縣實際情況可能和預計者有別，允許各縣可以就實況增減放領面積。如以放領面積和原本不明實況時的預估分配數據相比就批評成效不彰並不恰當。臺中、臺南兩縣查定適合放領面積固然比預計者少，但也有縣政府要求增加放領面積。例如臺東縣在查定土地過程中就向省府報告，臺東縣的臺拓、臺糖撥還土地計 671.2335 甲，扣除公地集中應保留放租作為合作農場者，可放領約 3 百甲，較省府原預估的 136 甲（見表 2.8）超出一倍有餘(GSG004.0604.318.055)。放領面積增減是實地查定數據與省府原初預估有別造成。就像我們看到兩縣實際扶植的農戶數較預計增加近一倍，也不宜宣稱為扶植農戶成效卓著，因為這只是實地查核的結果和預估不同所致（受限零星公地農戶承租面積小等因素）。況且有些申請案件因承領者的條件是否合格尚有疑義而仍在繼續審核中，以致在當年無法進行放領。對此類案件省府曾批示「於第二次辦理放領時准□補請承領」（□為原件破損；GSG004.0604.030.367），這意味即使是臺中、臺南兩縣，當時也只是先趕在年底前將已經由省府審核無誤的案件辦理放領，但將來還可能進行第二次放領工作。<sup>50</sup>事實上，魏道明省府對當年這兩個縣公地放領的成績相當滿意，將其當成重要政績來宣傳。地政局於 12 月 6 日邀請各報 20 位記者赴臺中、臺南兩縣參訪公地放領，並電示兩縣政府配合記者團(GSG004.0604.030.411-418)。地政局還為此特別撰寫〈公地放領在臺灣〉一文詳細介紹該次公地放領，送新聞處處長林紫貴做為提供報界參考之用（該文收錄於侯坤宏編 1988a：513-520）。

#### 放領地價徵收方式：地政與糧政的權衡

1948 年 4 月省府開始進行放領公地的查定等工作後，尚在地價及其徵收方式的重要問題有待解決。由於不同等則的土地生產力高低差別可達數倍（參見表 2.6），影響領地農民收益和償還地價能力甚鉅，省府實有必要分別等則訂定承領面積及地價攤還年限。省府將田、畑各按等則區分為 3 類，分別制訂了農民承領耕地面積上限和攤還地價年限，如表 2.10。

表 2.10、1948 年公地放領分地目等則規定之承領面積與攤還地價年限

	田			畑		
	上等	中等	下等	上等	中等	下等
承領面積上限（甲）	0.5	1	2	1	2	4
攤還地價年限	5	6	7	6	7	8

資料來源：省地政局編 1948a：30；SFGB37 夏 9：133。

說明：上等為 1 則至 8 則，中等為 9 則至 18 則，下等為 19 則至 26 則。如承領者為現耕農戶且其承租面積與上項標準接近時，依其承租面積放領之。

地價及其徵收方式是尚未解決的更重要問題。省府直到 1948 年 4 月時仍只

<sup>50</sup> 這種案件臺中、臺南兩縣都有。正文為臺中案例，臺南案例參見 GSG004.0604.030.386-387。

簡略規定放領地價應照土地法等法令，參照本省地目等則等資料規定地價，並由各縣扶委會進行審查，此外尚無明確的施行作法。然而地價若由地方逐筆查估、審查不僅相當耗時，各地方的評估作法差異和執行人員的良莠不齊也可能引發爭議。省府較好的作法是訂出更明確的地價準則以供各縣參考辦理。省地政局於是提供 5 種地價估算方法編成參考資料一種，送各縣參酌辦理。各縣放領地價依規定須由該縣扶委會審議，當時臺中、臺南、臺北等縣研究該資料後，認為其第 5 種放領地價，按公地地目等則收穫標準將地價定為該土地的正產物年收穫量之 2.5 倍，最為適切，採用為各該縣放領公地之計價方式。<sup>51</sup>依據省地政局的說明，此法的優點是，在其所提供 5 種方法中較其他者為低，「其低之程度有達一倍以上者」，也較一般實際市價為低。根據地政局的估算（以田為例列於表 2.11），承領農戶照規定承領面積所能獲得之總收益扣除生產成本與生活費用後所餘之純收益仍較每年所需攤還地價略高，不致於影響承領農戶的生活與生產。故省地政局宣稱此法最適當（省地政局編 1948b：15-17）。

省地政局決定推薦此一最低的地價方案（稱為「放領地價」），有現實上的限制。如表 2.11 顯示，即使選用此一方案，農民攤還地價的負擔仍頗沈重。該表中農戶的收益包括了該耕地的土地收入 and 家戶勞動於耕作此土地之外的工資勞動收入。土地收入包括了該承領土地的正產物和副產物（此處為間作的甘藍或甘藷），<sup>52</sup>意味這已是農戶全年辛勤投入耕作的全部土地收益。工資則是以每戶有 2.5 人勞動力，在農耕之外每年又從事 6 個月的工資勞動來計算。由於表中估算的淨餘扣除攤還地價後所剩無幾，意味著如果家戶工資勞動收入達不到表中估算數目，則承領農戶將難以承擔每年攤還地價，生活水準或者再生產投入恐將受到影響。由於當時失業問題嚴重，農民尋找耕作外工作機會並不容易，工資收入可能偏低，影響農民償還地價能力。如放領地價採其他方案更加提高（有達一倍者），承領農民恐難以在期限內攤還。

況且，由於當時臺灣通膨嚴重、利率水準高，物價指數和利率稍有變動，各種還原計價方案所得地價將有很大變異。例如省地政局根據調整原地價法，以 1948 年 1 月和 2 月的物價指數為計算依據，所得 1 則田的每甲地價分別為 4,271,445 和 4,793,756 元（舊臺幣），1 個月之差變動即達 12%。且各種還原法和調查地價等還都要以穀價再折算為實物，計算繁複，加上穀價變動和各地條件不一，使這類估價方案很容易引起爭議。臺中、臺南、臺北等縣的扶委會乃決議採取第 5 種計價方法，以正產物年標準收穫量 2.5 倍為放領地價（省地政局編 1948b：17）。此一放領地價標準也成為日後 1951 年的公地放領和 1953 年耕者有其田兩政策的參考對象。

<sup>51</sup> 5 種方法中的其他 4 種為：1>還元〔按：應為還原之誤〕地價：將民國 36 年度土地收益以當時流行利率還原計算。2>調整原地價：根據日治 1944 年所訂自耕收益標準，以物價指數還原計算之。3>調查地價：根據 1948 年 1 月各縣市查報之土地市價計算之。4>不動產基準價格：為省財政廳根據實際情形訂頒者（省地政局編 1948b：15）。

<sup>52</sup> 如 2.3.3 小節所述，此一等則收穫標準相對於當時的土地實際生產力有高估的傾向。

表 2.11、1948 年放領公地 2.5 年收穫量地價計價法下承領農戶收支試算表

單位：面積，甲；其餘皆折算為實物：稻穀公斤

等期	每甲地價		放領土地地價		純收益						攤還地價	
	每甲土地年收穫量	每甲地價	放領面積	放領地價	總收入				生活必須費用	淨餘實物	年期	每年攤還額
					放領土地收入		勞力收入	總額				
				每甲	合計							
1	8,700	21,750	0.5	10,875	8,099	4,049	1,893	5,942	3,103	2,839	5	2,175
2	8,100	20,250	0.5	10,125	7,502	3,751	1,893	5,644	3,103	2,541	5	2,025
3	7,600	19,000	0.5	9,500	7,033	3,516	1,893	5,409	3,103	2,306	5	1,900
4	7,100	17,750	0.5	8,875	6,593	3,297	1,893	5,190	3,103	2,087	5	1,775
5	6,600	16,500	0.5	8,250	6,181	3,091	1,893	4,984	3,103	1,881	5	1,650
6	6,100	15,250	0.5	7,625	5,736	2,868	1,893	4,761	3,103	1,658	5	1,525
7	5,650	14,125	0.5	7,063	5,320	2,660	1,893	4,553	3,103	1,450	5	1,413
8	5,200	13,000	0.5	6,500	4,907	2,453	1,893	4,346	3,103	1,243	5	1,300
9	4,800	12,000	1	12,000	4,537	4,537	1,893	6,430	3,103	3,327	6	2,000
10	4,400	11,000	1	11,000	4,156	4,156	1,893	6,049	3,103	2,946	6	1,833
11	4,000	10,000	1	10,000	3,773	3,773	1,893	5,666	3,103	2,563	6	1,667
12	3,600	9,000	1	9,000	3,348	3,348	1,893	5,241	3,103	2,138	6	1,500
13	3,250	8,125	1	8,125	2,969	2,969	1,893	4,862	3,103	1,759	6	1,354
14	2,900	7,250	1	7,250	2,590	2,590	1,893	4,483	3,103	1,380	6	1,208
15	2,550	6,375	1	6,375	2,670	2,670	1,893	4,563	3,103	1,460	6	1,063
16	2,250	5,625	1	5,625	2,355	2,355	1,893	4,248	3,103	1,145	6	938
17	1,900	4,750	1	4,750	1,982	1,982	1,893	3,875	3,103	772	6	792
18	1,600	4,000	1	4,000	1,777	1,777	1,893	3,670	3,103	567	6	667
19	1,400	3,500	2	7,000	1,472	2,943	1,893	4,836	3,103	1,733	7	1,000
20	1,250	3,125	2	6,250	1,300	2,601	1,893	4,494	3,103	1,391	7	893
21	1,100	2,750	2	5,500	1,126	2,251	1,893	4,144	3,103	1,041	7	786
22	1,000	2,500	2	5,000	994	1,988	1,893	3,881	3,103	778	7	714
23	900	2,250	2	4,500	953	1,906	1,893	3,799	3,103	696	7	643

資料來源：省地政局編 1948b：附錄九放領地價資料附表五。原資料少數數據計算錯誤，已更正。說明：放領土地收入是正、副產物收入總和扣除生產費用後之純收益折算為稻穀公斤，詳細估算參見（省地政局編 1948b：附錄九放領地價資料附表七）。勞力收入是以每戶 6 人，其中有 2.5 人的勞動力，每年從事工資勞動 6 個月，合計 15 個月工資，以每日工資 300 元舊臺幣計，再以每公斤稻穀 71.30 元折算為實物。生活費用支出估算詳見（省地政局編 1948b：附錄九放領地價資料附表一七），同樣以每公斤稻穀 71.30 元折算為實物。

決定地價計價方式後，後續徵收地價和所徵收實物的處理也有待省府定案。墾荒方案規定地價折收實物以避免受幣值劇烈變動影響，農戶攤還實物地價的繳納與儲藏運輸等都委由土地銀行辦理（省地政局編 1948a：34-35）。然而這會產生兩個問題，1>農民在承領的田、畑可能種植多種作物，是否各種作物都適宜用來繳納地價（例如甘蔗在採收後必須儘速製糖）和如何庫存管理多種地價實物，都是問題。2>土地銀行是金融單位，是否有充分能力收繳、管理各種實物也是嚴峻考驗。

另一方面，如 2.2.2 小節所述，公地放租原是省方糧政工具的一環，墾荒方案預定放領 1 萬甲公地，這將減少地租穀的公糧收入，可能影響糧政，糧食局的反應值得注意。就糧政而言，在 1948 年上半省府推行墾荒方案時，臺灣糧價沒有出現如先前 1945 年底至 1946 年初和二二八事件前後兩個時期的暴漲現象，軍糧供給和移出中國大陸糧食微幅增加，但米穀生產也在回升，土地生產力（單位面積產量）仍未完全回復，但隨著土地復耕面積增加，1948 年稻米產量已回復到接近 1944 年產量的水準，1947 年下半年至 1948 年上半臺灣糧食供需處在戰後初中相對較平穩時期（參見附錄二）。不過糧食局仍負有供應軍糧、公教糧的糧政壓力。在這種背景下，1948 年上半省府開始推行公地放領時，糧食局不致於反對放領，不過仍會關切並設法減少政策對其軍糧公糧調度的影響。

由於土地銀行為金融機構，若由其負責徵收地價，顯然會傾向於徵收現金以便於管理。省府原訂要求各縣在 8 月完成準備工作進行放領，於是在 6 月先行公布〈臺灣省各縣放領公地繳納實物折徵代金要點〉，作為各縣徵收地價作業的參考。其內規定地價仍由土地銀行代收，並擴大解釋〈臺灣省放領公地扶植自耕農實施工作要點〉第 16 條（該條文規定：放領公地地價以徵收實物為原則，必要時得按照繳納實物數量折徵代金），詳細規定地價折徵代金的操作方式（包括以開徵地價前三旬的平均實物價格作為折算標準），卻沒有對實物折徵代金規定任何限制（侯坤宏編 1988a：506-507）。在社會對通膨有如驚弓之鳥的時代，農民如有能力繳納現金，勢必傾向折繳代金以保留實物避免實物漲價損失。如此一來，墾荒方案地價折收實物的原則有生變的可能，此一作法除可能使地價收入受幣值波動衝擊，省府掌控公糧也受影響。

鑑於糧政的重要性，省府將上述放領公地繳納實物折徵代金要點交糧食局研究，提供意見。糧食局於 7 月 30 日提出不同意見「為簽陳放領公地地價仍應征收實物請鈞核由」如下（底線為筆者所加；GSG.004.0604.030.320-321。該件亦收錄於侯坤宏編 1988a：509-511）：

奉交下民政廳地政局擬辦「電發各縣放領公地地價繳納實物折徵代金要點」  
府稿一件，飭加具意見等因，遵查增加政府掌握糧食數量，以供應軍糧公糧，  
調節民食，穩定糧價，為本省糧食之重要政策。三十五年起將本省公地佃租  
改收實物，即為配合此種需要之措施。本案放領公地地價，依照本省放領公  
地扶植自耕農實施工作要點第十六條規定，係以征收實物為原則。此點實關  
重要良以如是規定，方足以配合既定之糧食政策。並以如將已放租公地放領，  
對於政府掌握公地租谷數量當較未放領前大形減少，故亦唯有將放領地價征  
收實物，方足稍資彌補。至若謂放領地價征收實物照公地地租方式交本局收  
購，將因按公價收購關係，而有減少價款收入，影響開墾荒地經費之虞，則  
為兼籌並顧計，對於此項實物本局擬不採取收購公地租谷方式按照公價作為  
軍糧公學糧供售，而擬採取拋售方式依照部訂九五折時價專供調劑民食之  
用，同時並另立專戶將拋售所得價款除應付各種費用利息外，全部撥充開墾  
荒地經費。似此拋售價格縱較拋售時市價稍低，但亦未必較本稿附件要點所

擬開徵地價前三旬之市價（放領地價折征代金標準）為低，對於開墾荒地經費，似無影響。再墾荒經費如在拋售以前如需應用時，亦可比照撥付田賦實物價款方式，參酌可收已收地價實物數量，由本局向台灣銀行借款提前撥付，如此對於掌握糧食數量，及開墾荒地經費均可雙方並顧。其次為安定本省今後經濟情形計，原應用各種方式以期充分把握各種實物，俾便必要時得以調節運用。故於本案除田地目地價一律征收稻谷外，畑地目地價亦應按其正產物分別征收甘藷簽、花生、蔗糖、小麥等，（但不產甘藷、花生、小麥、甘蔗之畑地則折征收代金）惟征收稻谷歷年已有成案，容易處理，本期即可予以進行，而征收甘藷簽、花生、小麥、蔗糖等手續較為複雜，準備需時，本期擬暫收代金，下期再另定辦法征收實物，以上所陳當否，理合簽請

鈞核

謹呈

主席 魏

附呈原稿一件

台灣省糧食局 局長 李連春 公出

副局長 林振成 代行

呈文中糧食局點出幾個問題並提出建議：1>公地放領會減少省府掌握公地放租租穀的數量，有礙公糧調度。2>在公地租穀已經減少的情況下，放領公地地價應徵收實物，以為彌補。就此，糧食局雖不便明言，但長期而言公地放領不利糧食局掌控公糧。即便徵收實物地價，待農民繳納地價完畢，省府手上掌握公糧仍會減少。3>為利於掌控公糧，田地目一律徵收實物稻穀。畑地目種甘藷、花生、小麥、甘蔗者也徵收實物（種甘蔗者徵收農民分得之糖），但這類實物當時連糧食局也還欠缺管理能力，建議下期再訂定辦法施行。4>徵收實物地價仍應比照公地放租租穀由糧食局收購作為公糧，但如比照公地租穀以明顯偏低的公定價格（參見 2.2.2 小節）收購地價穀，勢必減少放領地價的幣值收入，和公地放領用來籌措墾荒政策經費的原意有衝突。糧食局建議地價穀改採以市價九五折拋售的方式（平糶米）以增加墾荒經費收入，設法兼顧糧政和墾荒政策兩者。然而如此一來放領公地的地價穀就不能用來供應軍糈和公學糧，有損糧食局的軍糧調度能力。糧食局力爭地價徵收實物以利公糧掌控，不過也必須和省府既定的救濟失業及土地政策做出妥協。

此意見書經魏道明批示「原則可行，交民政廳與糧食局會商決定」（GSG.004.0604.030.321）。該廳、局乃邀請財政廳、土地銀行重擬地價徵收方式（GSG004.0604.030.313）。11月3日省府公布新的地價徵收原則，規定田地目以徵收實物〔按：即稻穀〕為原則，僅單季田在不種稻季節可暫行折徵代金。畑地目按放領地價（當時已定案畑地價為其等則年標準收穫量的 2.5 倍），以甘藷為計算單位暫時徵收代金。地價徵收仍由土地銀行辦理，但其中的糧食（地價穀）經收則由土地銀行委託糧食局辦理（侯坤宏編 1988a：511-512）。糧食局的參與也讓省府找到地價徵收實物後管理問題的解決方法。

### 2.3.4 小結

墾荒救濟失業暨公地放領政策有幾點值得注意之處。首先，省府在宣傳此一政策時再次修改了「耕者有其田」的意義，並第一次在臺施行「扶植自耕農」措施。如 2.2.4 小節，公署和地政局為宣傳公地放租，將耕者有其田扭曲解釋為只要讓耕者有「使用權」而非「所有權」。配合魏道明省府政策，地政局此時改口宣稱「實現農地農有，使耕者有其田，亦我農地國策主要目標之一」。墾荒暨公地放領政策不只讓承領公有耕地的農民取得土地所有權，也讓承墾公有荒地的農民在墾竣後先無償取得領墾地的耕作權，且依據土地法第 133 條，如農民於墾竣後又繼續耕作滿 10 年，省府允許其無償取得土地所有權。省府宣稱這套政策不僅在達成救濟失業和增產的目的，尤著重於配合國策的施行，以逐步實現耕者有其田（省地政局編 1948a：2）。

其次，整套政策是以墾荒救濟失業為主，公地放領只是配套的財政措施。魏道明省府並沒有將公地放領本身視為一重要政策，亦無普遍施行之意。省府允許地方縣府視實況增加放領公地面積，但規定各縣必須在全省總計不超過 1 萬甲的範圍內增減之，且放領公地措施僅限於在 7 縣的範圍之內施行（省地政局編 1948a：11）。例如當時的屏東市政府就曾要求比照辦理公地放領，卻省府被拒絕（GSG004.0605.013.020-022）。<sup>53</sup>省府的解釋是，本省 9 省轄市內亦有臺拓、臺糖等零星公地，「但恐有礙都市建設計劃，故一律暫不列入放領」（省地政局編 1948b：11）。然而這種說詞有可疑之處。戰後最初的行政區劃中省轄市的設立和劃界不盡合理，當時部分的省轄市較日後同名城市廣闊，其內包含農村地區。例如當時的省轄屏東市就包括了日後的屏東市和九如、長治、麟洛、萬丹等鄉（劉正一編：1990：31），屏東市政府請示辦理公地放領時指出，該市耕地面積佔 63%、農業人口佔 60%，實為一「農村都市」（GSG004.0605.013.022）。這些省轄市中的農村地區恐怕在相當長時期內都不會開發為都市區域，省府卻一律不准其轄內農村地方的零星公地放領，政策相當僵硬。<sup>54</sup>對比日後 1951 年的公地放領政策將臺南市、高雄市內的公地也列入放領（GSG004.0604.064.114-169），更顯示魏道明省府一概禁止當時省轄市放領公地的作法之嚴苛。究其實，此次公地放領是有限度、為了籌措墾荒經費才進行的放領。省府選擇釋出 7 縣的零星公地，就土地集中度和所在區位而言是公有耕地較次要的資源，按其估計售出此 1 萬甲公地已足以應付墾荒政策經費需要而有餘。<sup>55</sup>超出此範圍的公地放領並非其政策本意，且會減損公地放租的汲取糧食功能，魏道明省府無意施行。

<sup>53</sup> 當時屏東市長為何舉帆，是國府少數熱心土地改革的官員，曾於 1948 年在屏東市施行減租。

<sup>54</sup> 1954 年國府實施都市平均地權時，屏東縣實施區域僅屏東市（1950 年行政區域調整後的縣轄市）、潮州鎮、東港鎮，原本包含在 1948 年省轄屏東市內的九如等鄉皆未列入實施都市平均地權區域。即便到了 1964 年國府擴大都市計畫範圍，加列第二期區域恆春鎮、第三期區域內埔鄉，九如等鄉也還未列入都市計畫範圍之內（古福祥 1965：30）。1948 年魏道明省府完全拒絕省轄屏東市要求參與放領公地一事就日後發展實況來看，並不合理。

<sup>55</sup> 放領公地估價 30 億，政府補助失業者墾荒需 24 億，補助後剩餘款項留作基金。照此估計省府售地計畫原本就已留有 2 成餘裕的空間。

墾荒救濟失業方案是魏道明省府任內重大施政。墾荒所需經費預計 26 億餘元，其中由政府撥補者高達 24 億，對比方案提出當年（1947 年）省府歲出決算為 82 億，<sup>56</sup>可見墾荒政策經費之高。該政策釋出的公有土地包括 12 萬 6 千餘甲荒地與 1 萬甲耕地，預計承墾農戶 2 萬餘戶、承領農戶 7 千戶，將扶植自耕農近 3 萬戶。由於政策規模龐大且事屬創舉，在政策被核准後，即使省府積極督促，整個 1948 年也只完成兩縣的公地放領；荒地只進行部分勘測工作，尚未實際進行開墾。如果之後能夠繼續貫徹施行，這套政策不僅大有助於解決失業問題，也嘉惠不少本地農村下層的佃農、雇農。<sup>57</sup>不過這套政策，國府需要釋出龐大土地資源，公有耕地放領又減少省府的公地佃租收入，地價穀無法用來供作軍糧、公教糧，對省府公糧調度有負面影響。儘管方案計劃釋出的土地是國府接收日本土地資產中較為次等的，也制定公地放領面積上限，減少對公糧調度的影響，但糧政壓力的大小和這批公地資源的珍貴性可能隨著局勢而改變。國府在 1948 年 1 月核准該政策時仍統治中國廣大區域，當時這些較次等的公地資源對國府而言，相對還不太重要。然而，1948 年省府開始推行墾荒方案時，中國大陸的局勢劇烈變化，國共內戰局勢逆轉，9 月後國府在內戰中節節敗退。隔年 1 月國府失去長江以北地區的控制權，主力部隊折損大半。當國府統治區域日漸縮小，甚至有失去中國大陸治權的危險時，對臺灣及其資源的掌控就相對變得重要。國府統治區急遽縮小也導致位處後方的臺灣的軍糧供給負擔日重，糧政壓力暴增。當 1948 年底臺中、臺南兩縣正緊鑼密鼓辦理公地放領時，國府是否會持續推行墾荒救濟失業方案已經出現變數。



<sup>56</sup> 當時通膨仍嚴重，方案規模以提出時的相對數據比較較適宜。即使以 1948 年省府歲出決算 586 億餘元（主要因通膨嚴重所致）來比較，24 億也達 4%，以單一政策而言仍極可觀（相關歲出決算參見省主計處編 1949：55）。

<sup>57</sup> 由 1948 年臺中、臺南兩縣實際放領戶數超過預估來看，此方案若貫徹施行，受惠下層農民可能超過 3 萬戶。



### 第三章 布置後方：私地減租以及墾荒暨公地放領政策的變調

臺灣並非孤立的社會，其發展除受限於本地歷史社會條件外，也受島外因素影響。外界衝擊首要來自統治者的母國，不管是殖民帝國或者所謂祖國。戰後臺灣被接收成為國府統治區域的一部分，母國局勢的重大發展無可避免會衝擊國府在臺的政策。1949年初陳誠接掌臺灣省政府，並於任內斷然施行私地減租。陳誠接掌臺政是中國大陸局勢變化造成，其施行減租則同時受到大陸局勢與本地社會條件的影響。本章探究陳誠省府減租決策的形成過程，分析其起因、性質和施行結果。

#### 3.1 1949年之前國府在臺的私有耕地政策及其租佃條件變化

陳誠(1951: 17-19)聲稱，臺灣過去(私地減租之前)的租佃制度相當不合理，包括：1>地租過高：地租率一般在5成以上，業佃多五五對分，也有業六佃四、甚至七三對分者。此外又有鐵租(荒歉不減定額)和副產物租的習慣。2>租期甚短：以1或2年最普遍，或者不定租期，地主可任意增租撤佃。3>租佃多為口頭契約，佃農權益沒有保障。4>大地主採包租轉佃，有中間剝削現象。5>佃農還要承受押租金、預收地租等額外負擔。不合理的租佃制度不僅使佃農生活困難，也阻害農業生產，構成他在臺施行減租的原因。陳誠接掌省府時臺灣的租佃條件如其所述確實相當惡劣。但當初國府接收臺灣時，租佃制度改善其實已獲致不少成果。接收初期國府專注於糧食汲取，放任地主轉嫁負擔，坐視租佃條件惡化，才導致臺灣租佃條件退回原點，甚至劣於以往。

##### 3.1.1 怠忽私地租佃改革的公署

上述陳誠所描述的現象正是臺灣總督府所批評的臺灣租佃舊慣。<sup>1</sup>日治後期殖民政府曾費力推行租佃制度改良措施，只是日本殖民政府十多年努力累積的成果卻在戰後不數年間就煙消雲散。

##### 日治後期的租佃改革

總督府的租佃制度改善政策與臺灣的業佃關係變化，和殖民母國日本國內的演變狀況有高度的連動性，兩者又同受國際局勢與思潮的影響。臺灣的業佃糾紛案件自1912年開始有記錄以來，直到1929年數量並不多，19年間累計僅855件。1930年暴增為616件，1931年更達929件，業佃糾紛有明顯增加趨勢。王益滔指出，先是日本在日俄戰爭後資本主義日漸發展，業佃關係就日益疏離。第一次世界大戰末期後，又接連發生蘇俄革命與東歐土地改革，社會主義思潮勃興。日本受其影響，自1920年起業佃糾紛遽增，業佃雙方開始組織團體。日本政府隨即於1924年通過施行業佃調解法以為因應。臺灣也受到影響，開始出現農民運動，且從1925年開始有團體的業佃糾紛。到了1929年後，全球不景氣又

<sup>1</sup> 對比前述陳誠(1951: 17-19)的描述和日本官方對臺灣租佃舊慣流弊的批評(井出季和太2003[1937]: 1090-1091; 臺灣總督府1999[1945]: 387-388)，可發現內容大同小異，多有重複之處。

使得日、臺的業佃糾紛有增加趨勢。總督府在 1920 年代決定對臺灣不良的租佃制度進行改善。先是 1922 年在臺南新營郡試辦街庄業佃會，讓地主和佃農組織成協調團體，以改善業佃關係。在試辦有成績後，1927 年總督府決定編列補助預算，於全省各地積極獎勵成立街庄業佃會和郡聯合業佃會等組織，負責改善租佃之制度與調解業佃糾紛等。其主要成果之一是獎勵訂定書面契約來取代口頭約定。業佃會制訂租約範本，訂出多項規範，包括租約期限規定為 5、6 年以上，荒歉時得協議減免租額，轉租須經地主同意，無正當理由中途解約時對方得要求損害賠償等。在總督府和業佃會的努力下，臺灣五州歷年書面租約件數成長的情形如表 3.1。1932 年時五州的訂約面積只佔佃耕面積的 39.29%，到 1940 年時已成長至 72.54%，接近 3/4 的佃耕土地都已訂立書面租約，可謂成果斐然。此外在調解租佃糾紛上，業佃會也取得不小成績，從 1930 至 1940 年全臺租佃糾紛共 8,439 件，業佃會受理調解者共 7,584 件，調解成立件數為 7,212，佔 95.10%（王益滔 1991：83-84，90-96）。

表 3.1、日治後期臺北、新竹、臺中、臺南、高雄五州歷年訂立書面租約成績

年次	書面租約訂立之件數	訂立租約佃耕地面積(甲) A	訂立租約之地主人數	訂立租約之佃農人數	佃耕總面積(甲) B	A/B
1930 年以前	59,410	87,935	28,254	56,127		
1931	80,533	113,912	37,777	74,357		
1932	111,079	159,629	47,290	102,019	406,288	39.29%
1933	148,333	211,566	59,621	129,634		
1934	176,891	252,782	70,218	150,874		
1935	192,500	275,676	77,094	162,616		
1936	202,418	292,495	78,398	168,592		
1937	207,386	299,736	83,593	175,927		
1938	213,213	307,908	86,326	171,594		
1939	217,680	313,636	89,178	179,845	464,093	67.58%
1940	234,313	336,455	101,267	193,645	463,802	72.54%

資料來源：1932 年、1939 年之五州佃耕面積計算自《臺灣農業年報》昭和 14 年版和昭和 16 年版之原始數據；其他資料取自王益滔 1991：94-95。

此外，因應中日戰爭爆發後的局勢，日本實施租佃統制，並影響臺灣。先前日本雖曾出現兩次租佃改革法案，但都得不到地主階級主導的貴族院通過。然而 1937 年中日戰爭開始後，因應戰爭局勢，日本政府先於 1938 年 4 月制訂農地調整法來規範租佃關係，之後隨著戰爭演變成長期之趨勢，為安定後方、增加生產以因應戰爭局勢，又在 1939 年 12 月頒布國家總動員令，施行物價統制與租佃統制等措施。臺灣總督府考量「為期重要農作物之增產起見，對於占農業生產費用主要部分之佃租，有加以合理化之必要」<sup>2</sup>，在 12 月 18 日根據國家總動員令，也

<sup>2</sup> 此一決策的理由符合 Adam Smith 所奠立的古典租佃理論。關於這套理論請參見附錄三的簡要整理與討論。當時國府不少官員與技術官僚也都信奉該套租佃理論。

在臺實施「佃租統制令」，規定地租以當年 9 月 18 日之佃租為基準，不得加租（即九一八停止令）。這等於強制民間將 1940 年之後的租額更改為以 1939 年者為上限。地方官員如果認為必要時，還可以命令改正不當的租佃條件。總督府的佃租統制措施頗有成效，據調查，水田佃租在租佃統制前，1938 年的每甲 4,186 臺斤稻穀，1939 年當升至的 4,376 臺斤。1939 年底總督府施行租佃統制後，隔年起租額逐年降低，到 1943 年時已減至每甲 3,705 臺斤（臺灣總督府編 1999[1945]：387-393；王益滔 1991：96-99）。固然在 1940 年代初期臺灣因日漸缺少肥料、勞力導致土地生產力下跌，租額也會有隨之下降的趨勢，但如王益滔(1991: 99)所言，佃租統制措施也有貢獻。觀察表 3.2 數據，1940 年起臺灣的水田生產力雖較 1930 年代下降，然而起伏不定，每甲租額則在租佃統制下持續下降。至戰爭後期 1942、1943 年時，地租額下降比例已較生產力下降者多，這意味水田地租率已較施行統制措施的 1939 年下降，租佃條件已略有改善。

表 3.2、日治末期每甲水田平均佃租額及生產力指數之變化

年	每甲租額（臺斤稻穀）	每甲租額指數(1939年=100)	生產力指數(1939年=100)
1938	4,186	95.66	108.49
1939	4,376	100.00	100.00
1940	4,258	97.30	84.94
1941	4,056	92.69	88.72
1942	3,731	85.26	91.24
1943	3,705	84.67	88.72

資料來源：平均每甲租額取自王益滔 1991：99；生產力指數換算自五十一年來統計提要：549-551。

### 長官公署散漫的政令

總督府在日治後期已施行一些租佃改善政策，並獲得一定的成績。戰爭結束時臺灣的租佃狀況已不再是前文陳誠所批評的樣貌了。但是到了 1949 年初，臺灣的租佃狀況又倒退回以前的型態，甚至地租率還上升到超出舊慣的水準。

首先應負相當責任的是長官公署的無效治理。公署治臺之初對私有耕地租佃關係毫無政策，不僅沒有就上述日治基礎提出進一步的改革措施，甚至失於延續日人既有的政策。結果前述租佃制度改善措施無疾而終。日治末期被壓抑的地主階級得到解脫，業主不再與佃農簽訂書面契約明訂租期與租額，回復到過去任意加租、起佃的舊慣。1946 年 9 月 10 日（當年中秋節）新竹縣農民古炳向公署提出一份上申書，痛訴在此舊慣換訂租約的中秋時節，臺灣又出現「一般無良業主，肆意通告加租，送定起佃」的現象，導致佃戶寢食難安。古炳不禁質問，「中央立定土地法規標準租穀、起佃規則，是否施行臺灣」；要求「英明長官，曉示民眾」，以「調整業佃秩序」（侯坤宏編 1988a：339）。顯示公署治臺不及一年，本地租佃關係已回復舊狀。一些土地法維護佃農的規定懸而未行，形同虛設。公署將古炳的上申書轉交地政局。面對農民對地主的控訴與對政府的質疑，當時地政局長沈時可竟只表示，「查我國土地法在臺灣光復後，開始施行政權之日起施行」，若遇水旱災導致荒歉時，依土地法第 123 條縣市政府得按實況來決定是否

減租或免租；若業佃間有租佃爭議，應依同法第 122 條向縣市地政機關申請調處（侯坤宏編 1988a：339-340）。除了覆述國家已有土地法，公署竟沒有任何相關政策或施行辦法等可作回應。<sup>3</sup>

一個月後省農林處、地政局、財政廳才共同擬定出「土地租賃契約書樣式」於 10 月 9 日發佈，要求各縣市政府「轉飭所屬儘量參考應用」（SFGB35 冬 11：188-189）。公文以及契約書樣式中，租約的租期和租額之規範完全付之闕如（第 3、4 條）。樣式竟規定實物租穀由佃人貯藏倉庫，直到在次季收成前，「不論何時聽業主挑取或脫售之」（第 5 條），租穀的倉儲空間及期間可能的損耗全由農民負擔。其他一些規定對佃農也較為不利，包括要求佃農「備出無利擔保金」（即押租金），交業主作為租金之抵押，只是限制金額以不超過年租 1/4 為限（第 6 條）。除了田賦等公稅由業主負擔之外，其他所有「水租、鄉鎮自治捐及其他一切不屬前項公稅」之負擔都由佃人自理，牛隻種子農具等全由佃人自備，與業主無干（第 9 條）。對租約土地範圍內之山林原野池沼及其所生產之果物、魚等，佃人負有保護之責。但如果佃人在此範圍內有新栽植之果樹、或放養魚類，在「期限已滿或契約作廢時，則一切利益歸於業主，而不償其代價」（第 12 條）。佃人背約時，佃人及其保證人要負擔連帶賠償之責任（第 15 條）。此一政令中，公署除了要求業佃儘量訂立書面契約外，對於租佃條件或者疏於規範（租期、租額），或者倒退到採取對佃農較不利的舊慣模式（如無利押租金），甚至訂出佃農新植果樹、新養魚隻等在約滿或廢約時無償歸業主所有這種明顯不利於佃農的不公平規範。公署如果真的積極推行此一新頒措施，恐怕是在打擊佃農。公署無改善私有耕地租佃條件之心，昭然若揭。

當年 12 月起糧價又開始一波明顯上漲。公署需設法減少糧食集中於大中地主手中的程度，降低其對糧價的影響力。壓低佃租是可行方案，同時這還可增加佃農剩餘，減低其購糧壓力。況且租佃條件持續惡化，影響糧食生產與糧價，殃及糧政，應非公署樂見。在臺灣糧食供需吃緊的情況下，農林處於 1946 年 12 月底發布「致亥世署農字第 60250 號」公告：

據報，本省各縣田地業主，近多藉故強迫佃農增加地租。查本省農村租佃慣例，主佃各半。此種租佃分配辦法，地主收益已嫌過高。如再強迫加租，則佃農投資於施肥等，所增收獲，多為地主增加收益，本身得不償失因而對於施肥灌溉等，一切土地改良事業，不感興趣，影響本省農業增產至為深鉅。用特公告周知本省地主與佃農，所訂租額除依院頒各省田賦改征實物後業主收租不敷完糧補救辦法，得加調整外，其餘一律暫維持民國三十四年十月廿五日光復時期原狀。如有地主強迫佃農增加地租者，政府不予承認，并准佃

<sup>3</sup> 前此，公署於 1946 年 3 月 14 日就曾公布訓令，表示土地法自國府在本省開始行使政權之日，就「發生效力」（SFGB35 春 18：326）。不過這種政令宣示的實質意義不大，公署未曾積極施行過法律相關措施。相反地，公署在施行田賦徵實時，為說服業主田賦徵實負擔輕微，在 1946 年 6 月出版的宣傳小冊中估算臺灣田賦徵實僅佔地主佃租收入的 6.8%，遠較福建地主的 40.5% 輕。且不管估算引用生產力數據在當時是否偏高，小冊中明示地主「依習慣上業佃分租是五五對分」，且以此做為估算地主負擔的依據（省糧食局編 1946：10），毫不顧慮國府一再宣傳的三七五地租（或二五減租）政策。也難怪本地地主要擺脫日治的租佃規範，回到五五對分的舊慣。

農向地方政府告發，勒令退還佃農，希全體人民一體知照。(轉引自劉志偉 1998：64-65)

租佃條件惡化之後，公署才發佈此一公告，要求業主必須將地租額維持在光復時期原狀，亦即日治結束時的租額。然而政策徒法不足以自行。就筆者所知文獻，直到二二八事件爆發時，公署還沒有依據此一公告採取進一步的實際行動。從後續歷史來看，此公告顯然也沒有實質成果。

沈時可(1947)在二二八事件後曾表示，公署先前只推行公地放租是因為臺灣土地改革要先從公地著手，待公地有成效後再來改進私有土地租佃制度(參見 2.2.4 小節)。不過從上述歷史簡述讓我們更加懷疑沈時可的說法。可以看到公署在 1946 年其實並非不瞭解私有土地租佃問題惡化，也曾針對私地租佃問題發佈零星政令，但是 10 月宣布的官定契約樣式竟訂出比日治後期對佃農更嚴苛的租佃條件，到年底雖改弦易轍宣稱要凍結佃租額，卻又沒有積極推行。由此看來，公署雖曾佈告私地租佃政令，卻沒有貫徹施行的決心。很難說成公署有計畫要先完成公地放租改革再來解決私地租佃問題。況且，總督府於日治後期在臺推行的一些私有耕地租佃制度改善措施已收到相當的成效，公署若真有意改革私地租佃制度，大可在此基礎上進一步推展，否則也當延續日治措施以維持既有成果。可是，公署卻毫無作為，以致戰後臺灣私有耕地的租佃條件急遽惡化。對照公署曾刻意保留並藉助於多項日治遺留的基礎行政建設，如日人建立的地籍和田賦等制度，公署任由日治租佃改善成果煙消雲散的作為，更顯出其無心於此。所謂先公地後私地的改革計劃頂多只是一種事後的辯解。

### 3.1.2 魏道明省府的缺乏決心

值得注意的是，「致亥世署農字第 60250 號」公告完全沒有引用國府自己的土地法來規範耕地租額，反而模仿總督府的佃租統制令作法，以某一特定時點的租額作為凍結地租的依據。可能原因是，當時國府自己將土地法修改得難以作為可行的租額規範依據。原本 1930 年版土地法中訂有三七五地租條款，但 1946 年 4 月施行的新版土地法刪除該條款，改為以地價 8% 為佃租上限。在中國大陸普遍還未規定地價的情況下，地價 8% 條款顯然窒礙難行，國府長期宣傳的三七五地租(或二五減租)就此失去土地法的依據。臺灣地政儘管較中國大陸絕大多數地區妥善，但也尚未辦理規定地價，陷入同樣難題。不過，在國共內戰壓力下，國民黨不能沒有最基本的表態來設法安撫農民。1946 年 10 月國府針對作戰區域頒布〈綏靖區土地處理辦法〉，內採「三一減租」(地租額不得超過年收正產物 1/3)。但後方同樣有農民支持共黨甚至投共(包括土共)的壓力，國府至少得在形式上提出可行的地租規範，以爭取農民支持。國府財政部、糧食部、地政署建議，未經辦理規定地價的地區也比照綏靖區採行三一減租。該建議於 1947 年初經行政院通過，但國防最高委員會審議後，則決定仍採取三七五地租規範(GFGB2790: 8)。行政院乃於 3 月 20 日發佈「從貳字第 10050 號訓令」，規定各

地佃農仍暫依三七五地租規範計算租額。<sup>4</sup>當時臺灣正值二二八事件進行清鄉期間，長官公署直到 5 月 12 日才以「辰文 36 署民地丙字第 121 號」代電轉飭各縣市政府，私有耕地出租需遵照政院從貳字第 10050 號訓令辦理，不過公地仍依公署新頒公地放租辦法及其施行細則辦理（SFGB36 夏 38：640）。

二二八事件後，國府爲了安撫臺灣人心，廢除長官公署改設臺灣省政府，由文人魏道明擔任首任省府主席。在上述行政院訓令下，魏道明省府和部分縣市政府曾對改善私地租佃條件做了些努力，但成果極爲有限。在公署轉飭和省府的後續指示下，部分地方縣市政府進行了租佃改革的準備工作。其中以屏東市最爲積極。屏東市政府自 1947 年 5 月起就依據辰文 36 署民地丙字第 121 號指示，進行三七五限租措施的準備。由於時間緊迫來不及在第一期作辦理，屏東市府於是先進行宣傳工作，在各里召開里民大會解說政策與相關法令，並制訂等則收穫標準送市參議會審議通過。1947 年底，儘管省府和屏東市本身都沒有完成相關施行辦法，屏東市府仍推行了三七五地租，但成績有限。1948 年 4 月何舉帆接任市長後，持續推動減租。當年經過計租方式的調整嘗試後，市府於 1948 年冬訂出「屏東市推行三七五法定佃租實施細則」，並經縣參議會通過，成爲施行準則。<sup>5</sup>在 1948 年底，估計屏東全市佃耕土地有 70% 遵行三七五地租規範（何舉帆、張元生編 1949：23-27，132-133）。臺北縣政府也曾奉省府推行二五減租之令，於 7 月制訂〈臺北縣私有耕地租賃登記辦法〉，組織「臺北縣佃租委員會」，開始制訂該縣田、畑等則收穫量標準和三七五地租上限額，並邀請地政局官員參與審議上述標準（侯坤宏編 1988a：343-347，349-351）。當年底北縣已作好減租的準備工作，卻未實際施行。原因可能是魏道明省府未能完成公布省相關法規，對減租與否態度不明確，部分縣市政府也隨之觀望。

魏道明省府成立後，除指示地方準備減租工作並進行相關宣傳外，也開始研擬臺灣省減租的相關法令。然而，魏道明省府起初竟誤解國府戰後初期的二五減

<sup>4</sup> 行政院從貳字第 10050 號訓令全文如下（省地政局編 1949d：44-45）：

國防部最高委員會第二二三次常務會議決議各地耕地佃農應繳地租暫仍依正產物千分之三七五計算令行遵照

令臺灣省行政長官公署

查前據財政、糧食兩部及地政署呈為未經依法規定地價之地方耕地地租擬暫照綏靖區土地處理辦法第五條第二項辦理一案到院當經提出本年一月十四日本院第七七二次會議決議通過送請

國防最高委員會核定在案茲奉

國民政府本年三月十五日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，除分行外合行令仰遵照并轉飭所屬一體遵照此另

兼理院長職務 蔣中正

<sup>5</sup> 屏東市府於 1947 年二期作施行減租時，採取依照公地放租等則標準收穫量折算的計租方式，但有部分業佃以同等則土地收成仍有差異爲由，表示上述辦法不公平。屏東市府在 1948 年改成業佃臨田依照實際收成來分租，新辦法卻引起更多紛爭。1948 年底屏東市府又改採取分區審議收穫標準的作法，由各區於每季收穫前舉行三七五法定佃租審議會來決定標準（何舉帆、張元生編 1949：27-29），因此其收穫標準可能隨著實際生產力的變動而調整，和日後三七五減租有固定的標準收穫量之作法不同。屏東市這種制度較接近分成租，而日後三七五減租則爲定額租。

租政策，以二五減租的名義宣來傳政策。此一錯誤引用法源的作法不僅延宕法規的制訂過程，其宣傳還引發本地地主階級的意外反應，給政策帶來非預期後果。1947年9月25日省府召開「本省二五減租會議」，會中以行政院1945年發佈的〈二五減租辦法〉為依據，制訂〈臺灣省實施二五減租辦法草案〉，由省社會處會同地政局、糧食局簽請公布施行。上述二五減租辦法草案採取雙軌制：辦法公布施行後業佃新訂立的租約「其繳租額應以該耕地正產物收穫總量千分之三百七十五為最高標準」，正產收穫量標準則比照公地放租的等則標準（第3條）；至於辦法公布施行前就已存在的租佃關係，「依其原訂租額減去百分之廿五為繳租標準」（第4條）。減租會議中還制訂了〈臺灣省實施二五減租宣傳大綱〉等，宣傳本省將自三十六年度起開始實施。亦即省府最快可在1947年二期作開始施行減租，<sup>6</sup>時間相當緊湊。然而還在準備期間，中央電示臺灣省「應依照土地法辦理」，等於駁回省府前述草案。省府只好於11月3日召開第二次減租會議，邀請省參議會和省府相關部門代表，會商前述臺省減租辦法草案的存廢或修改問題。會中法制室代表解釋，臺灣省不在行政院二五減租辦法實施範圍之內（參見3.1.3小節），如要施行減租，需改依土地法辦理，主管機關應從社會處改為地政局。地政局表示，人民對土地法並不熟悉，<sup>7</sup>依土地法施行減租會有困難。先前制訂之本省減租草案內容大多合乎土地法規定，只需修改租額標準。按照中央規定，臺灣尚未規定地價，應採三七五地租標準。地政局建議將原草案的二五減租原則改為三七五租額，修改法規名稱，仍制訂命令施行。會議決議，將減租辦法改名〈臺灣省改善租佃關係調整租額應行注意事項〉，並依照政院從貳字第10050號訓令，採三七五地租規範，減租政策主管單位為地政局。該注意事項交由地政局主稿，再會同社會處、糧食局簽請省府施行（SZYH0011230336001；侯坤宏編1988a：129-130，347-348）。

在這段期間，省府已開始宣傳「二五減租」和「耕者有其田」的改革政策，卻引發地主預作反應。由於省府原來的二五減租草案規定舊有租佃關係依照原租約或本年約定之應繳租額減1/4，地主為求維護自身利益有幾種可能的因應方式可循。作法之一是在政策施行前先提高地租，以減少施行後減租1/4的損失。地主也可能撤佃收回土地自耕或改採雇工經營方式。針對耕者有其田，地主採行的對策是將土地分戶持有，以因應政府對田地持有上限的規定。<sup>8</sup>地主這些因應措施立刻使農村業佃關係趨於緊張。1947年11月農民代表古炳再次上書省府，指出省府發表政策以來，地主「或假裝自作而起佃或吊高租，以防二五之減」，使佃農寢食難安，甚至可能耕作無所陷入失業。12月3日臺灣全省警備司令部也向省府警示，自從政府在報上宣傳耕者有其田和二五減租政令後，出現地主將土

<sup>6</sup> 國府公文書中年度一詞有時只是指年，有時則指「會計年度」，要視文件內容才能判斷。國府在1959年6月底之前，會計年度是以「當年七月一日至下一年六月底」為範圍，1959年改制為「自上一年七月一日至當年六月底」（百年糧政一：7-14）。此處三十六年度應指民國36年7月1日至隔年6月底，亦即最快從1947年二期作開始施行。

<sup>7</sup> 1930年版土地法共397條條文，1946年版也有247條，內容包含廣泛，且時而參引民法相關規定。租佃關係還涉及土地法施行法。對一般農民而言，實難以掌握其內容。

<sup>8</sup> 同時期省府開始施行收購大戶餘糧措施，也是促使地主分戶的重要推力，參見3.1.3小節。

地分戶，以及撤佃自耕、雇工包耕等現象，以致農村社會「頓成動盪不安局面」，甚至發生小地主為撤佃自耕與佃戶互毆，雙方皆有死亡的慘案。該司令部還提醒省府，奸黨可能乘機煽惑農民，引發新事件（侯坤宏編 1988a：352-355，366-368）。

屏東市先辦理三七五限租又暴露另一問題。減租會減少地主收益。當時糧政體制的汲取措施幾乎都是就地課徵，由地主與自耕農來承擔。在加強糧食汲取時，政府必須確保地主有足夠的剩餘，否則將引起地主強烈不滿，或造成地主繳納的困難。早在 1946 年長官公署和糧食局就是以業佃五五對分慣習作為地主負擔計算的基礎，向地主宣傳田賦徵實的負擔相對輕微（省糧食局編 1946：11）。1947 年施行大戶餘糧收購時，官方再次宣稱以業佃五五對分為計算基礎（大戶餘糧收購的負擔相當重，詳見 3.1.3 小節的推估）。省府為達糧政汲取目的，公然以 5 成的地租率推估地主的佃租收益，減租政策卻以三七五地租為上限。糧政和地政相互抵觸。省府若施行三七五地租卻不改變糧政法規，地主負擔相對變得沈重。極端情況下，租穀收入大減的地主可能出現餘穀難以支應官方各種徵購的窘況。1947 年屏東市施行三七五地租時就發生此一問題。經市府轉陳，省府只好在 1947 年核准該市地主取得佃戶和區里長證明後可按三七五標準核減餘糧收購（何舉帆、張元生編 1949：26）。<sup>9</sup>官方在減租和收購大戶餘糧兩措施間，孰輕孰重不得不有所取舍。在發展出其他糧食汲取機制之前，省府需權衡糧政壓力大小，在糧政和地政兩者間作出抉擇。

1947 年底後魏道明省府的減租政策就幾乎停頓下來。省參議會的卷宗內，省府之後就沒有送來新的草案，有可能不了了之。省參議會顯然也無意主動推動。1948 年 7 月臺灣省臺北市總工會仍在呼籲省參議會，本省二五減租政策發表已久，卻尚未實現，懇請該會從速採決，以解農民窘境。省參議會仍不為所動，卷宗內沒有任何相關提案的會議紀錄（SZYH0011230336001）。省府停頓的原因不難推想是受到地主反彈的壓力。日後陳誠致函蔣介石提及，「省府曾經規定三七五減租，先從嘉惠農民方面著手，但黨員有袒護地主者，亦有地主即黨員者，執行頗多困難」（薛月順編 2005：993）。顯示地主階級曾直接或間接反對過省府施行減租。另一方面若不調整公糧汲取制度，官方確實也難以合理化其減租政策。至 1948 年時還省府都是採取就地課徵的方式，地主承擔的稅賦徵購並不輕，若公糧汲取措施沒有配合調整，地主難以負擔，反對減租勢所難免（參見下文 3.2.2 小節）。地政和糧政無法取得一致就斷然施行減租，徒增本地地主階級對國府的敵意。國府成立魏道明省府的用意之一就是要在二二八事件後緩和臺灣社會（包括上層階級）的敵意，勢必得儘量避免這種情況。在這種局勢下，魏道明省府終難下定決心施行減租，政策遂告停擺。

### 3.1.3 戰後租佃條件的惡化和業佃關係的緊張

<sup>9</sup> 1948 年 5 月高雄縣仁武鄉也發生這種案例，有出租地主一塊田地需繳賦稅及收購共計甲當約 4 千臺斤稻穀，如按三七五地租每甲卻僅收租 3,375 臺斤，尚不足應付政府各種徵購與負擔，在原佃要求按三七五地租繳租的情況下，地主只好起耕撤佃另訂租約增租，以致發生糾紛（侯坤宏編 1988a：363）。



戰後初期臺灣租佃條件惡化，1948年時地租率已超出臺灣舊慣水準，業佃關係緊張，農村社會日漸不安。上述魏道明省府宣傳二五減租，尚未付諸實行就引發一波地主撤佃、加租的反應。此不過戰後臺灣租佃條件惡化過程中諸多事件之一。租佃條件惡化尚有其他原因。戰後長官公署無心延續日治後期的租佃制度改善政策，讓地主不再受到管制，可任意調升地租，是租佃條件惡化的重要因素。戰後初期不時飆漲的米價（可參考黃登忠 1952：附表 1-2 數據；或本文附錄二）則讓地主有提高佃租增加獲利的動因。此外還有兩個重要的結構性因素，就是嚴重的失業問題與田地稅賦負擔的加重。兩者都和國府的治臺政策有關。

#### 不及於臺灣的二五減租措施

國府對臺的政策也會影響臺灣的租佃狀況。戰後初期國府曾施行一套免賦和二五減租的政策，但臺灣卻自始至終被排除在施行範圍之外。1945年戰爭結束後，行政院隨即奉國民政府命令，於9月3日規定曾經陷敵的浙江等10省於34年度免除田賦一年，東北地區等14省和上海、北平等5市先前不在中央的徵糧地區內，也同樣於該年度免賦一年。卻另外規定「臺灣、澎湖專案辦理」。上述地區之外的後方10省與重慶市，為應付復員期間軍公糧食緊急之需，34年度仍照常辦理徵收和徵借，但在稍後的35年度豁免田賦一年（侯坤宏編 1988b：214）。<sup>10</sup>配合豁免田賦，行政院於10月23日頒布〈二五減租辦法〉，規定免賦省分佃農一律照當年約訂租額減租1/4（侯坤宏編 1988a：129-130）。<sup>11</sup>不過，這次減租僅限於免除田賦的省分且限於免賦當年度，是搭配免賦一併施行的戰後讓人民休養生息之臨時措施，讓佃農分享豁免田賦政策的利益，並非制度性的減租改革。

分兩個年度先後施行免賦和減租政策者共達34省8（直轄）市，幾乎涵蓋全中國，卻不包括臺灣、澎湖。雖然國府知曉臺灣在二次大戰末期遭盟軍轟炸受創嚴重，且長期被日本汲取資源、徵調人力以支應作戰，經濟受創甚深，接收之初就知道臺灣有缺糧的危機（參見 2.2.1 小節）。但最初被政院規劃為專案辦理的臺澎，後來卻不曾辦理免賦，也不在上述「二五減租」的施行範圍內。這正是日後魏道明省府以二五減租政策為依據在臺辦理減租時，草案被中央駁回的原因。儘管該二五減租在中國大陸施行的情況混亂，在許多地方成效不彰（侯坤宏編 1988a：導論 8-10），不過畢竟先有政策存在，農民才有減租的機會。臺灣卻因為一開始就被排除在二五減租政策之外，完全沒有施行的機會。

#### 糧食汲取與地主負擔的轉嫁

戰後初期有缺糧危機的臺灣不僅未在豁免田賦的範圍之內，反而還被國府賦予供應軍糧的重責大任。1946年公署在臺施行田賦徵實。在宣傳為何田賦改徵實物時，公署強調的第一點就是「充實軍糧」，表示戰後復員政府需掌握大量糧食以供應軍糧，而「田賦征實和定價征購」是最好的方法（省糧食局編 1946：3）。國府在中國各省宣示休養生息的免賦減租政策時，卻毫不諱言地要求臺灣承擔起

<sup>10</sup> 在減租辦法中所列34年度辦理減租省市除上述免賦案34年度所列省市（包括東北9省）外，只再加列東北地區的大連、哈爾濱兩市，故實際含括範圍應相同（侯坤宏編 1988a：130）。

<sup>11</sup> 日後國府於1946年8月決定將35年度之免賦改採分兩年每年各減1/2的方式辦理。相應佃農減租改為分兩年每年減1/8（侯坤宏編 1988a：137）。

供應軍糧的責任。公署的田賦徵實是沿用日治地租舊制〔按：日文的「地租」即田賦，與中文的地租有別。以下為避免讀者誤解，除引用日本法規名稱外，都將日文地租改為田賦〕，只是將其現金租折算為實物稻穀。日治後期於 1944 年訂頒「臺灣地租規則」，內訂有各種地目等則的田賦額。以田地目為例共分為 26 等則，所徵田賦從 1 則田每甲 49 元到 26 則田 1.2 元。但田賦只是正稅（可稱為賦元）。每 1 元正稅又附帶徵收縣附加稅 1.35 元、鄉鎮附加稅 0.60 元，故 1 賦元實際共徵 2.95 元的正附稅。公署的田賦徵實措施以此為基礎，但將日治時期的現金田賦改為每 1 元折徵稻穀 3 公斤（蓬萊或在來穀皆可，但不可摻雜），故 1 賦元徵收正附稅 2.95 元共計折徵實物 8.85 公斤稻穀。當時公署為強調徵實的負擔不重，於《臺灣省田賦改征實物宣傳小冊》中以「習慣上業佃分租是五五對分」為依據估算地主負擔，表示田賦徵實只佔臺籍地主所收租穀約 6.8%，負擔甚輕（省糧食局編 1946：11）。公署不僅未延續施行日治的租佃統制政策，還在田賦宣傳手冊明示業主可依舊慣分租。若將日治 1944 年稅額折算實物，平均 1 賦元的正附稅約當 16.6 公斤稻穀（參見表 3.3），與此相較，1946 年田賦徵實的負擔較輕。此時地主負擔降低，地租率不再受到管制，對地主無疑是段美好的時光。當時公署還允諾，田賦徵實後，除積穀外「絕對禁止以土地為對象的任何攤派」（省糧食局編 1946：10）。

然而，隨著 1946 年底至 1947 年上半時臺省糧政壓力增加，各種附加稅和強制低價徵購措施隨之而來。在田賦徵實公糧收入有限的情況下，到了 1947 年糧食局開始感到籌措軍糧的壓力。在供應中央軍糧為先的情況下，5 月底糧食局甚至沒有剩餘公糧可配發本地各級學校和社教機關的員工食米，以致要求各該單位自行向市場購米（SFGB36 夏 53：110）。在這種背景下，省方加強公糧汲取勢在必行。1946 年底公署決定隔年實施隨賦再加徵正稅三成的縣級公糧（在臺灣稱為公學糧），相當於 1 賦元再加徵 2.655 公斤稻穀。<sup>12</sup>1947 年省府又施行隨賦徵購，每 1 賦元收購 12 公斤稻穀（任廣福 1962）。其收購的官定價格比市價明顯偏低，在 1947 至 1949 年間甚至低了 4 到 6 成（劉志偉 1998：208），成為一種隱藏稅。1950 年省府又加徵正稅三成的防衛捐。如表 3.3 顯示，1947 年水田所承擔稅賦（含隱藏稅）已經超過 1944 年日治末戰爭動員時期的水準，這還未計入當年施行的大戶餘糧收購之負擔。

上述每賦元的負擔是所有擁有田地的農戶（自耕農與地主）都要承擔的。此外，1947 年起「大戶」還需承擔餘糧收購，負擔更重。1947 年 7 月魏道明省府公布施行〈臺灣省三十六年度收購糧食辦法〉（SFGB36 秋 8：115-118），該辦法內除了前述的隨賦收購外，還訂有收購大戶餘糧措施。辦法規定全年完納田賦徵

<sup>12</sup> 公學糧源於行政院 1946 年 10 月實施的省市帶徵三成省縣級公糧措施。該措施准各省政府帶徵公糧，並視情況作為其各級公教人員的生活補助費財源或當作公教人員的配糧之用（侯坤宏編 1988b：285-288）。然而臺省田賦徵實是沿用日治末期的地租規則，所徵田賦中除正稅外早就包括縣市和鄉鎮兩級地方附稅（比正稅還重），這點省糧食局（1946：6，10）曾公開說明清楚，並允諾不再另增攤派。結果公署後來卻把已經包含地方附稅的田賦徵實當作正稅，以其為計算基礎再加抽三成縣級公學糧（SGGB35 冬 76：1227），實有背諾和重複課徵之嫌。

表 3.3、終戰前後臺灣水田地目每 1 賦元所需負擔現金稅或實物稻穀

單位：元、(稻穀) 公斤

	日治末期 1944 年					戰後初期正副稅及隨賦徵購隱藏稅加總稻穀					
	田賦	縣市 附稅	鄉鎮 附稅	正副稅 合計	折合 稻穀	1946 年	1947 年	1948 年	1949 年	1950 年	1951 年
公價 / 市價							0.41	0.56	0.40	0.71	0.77
1 賦元	1.00	1.35	0.60	2.95	16.641	8.850	18.585	16.785	18.705	17.640	16.920

資料來源：日治 1944 年田賦、附稅取自任廣福 1962：6。1946 年 1 賦元負擔取自省糧食局編 1946：11。戰後隨賦徵購公告價格與市價的比值和每賦元實際負擔（含正附稅及隱藏稅）相當稻穀數量及其推估方式，參見劉志偉 1998：207-209。

說明：1944 年現金稅折合稻穀是將稅金依當年平均穀價換算為稻穀數量。當年蓬萊穀平均躉售價格 0.18647 元 / 公斤，換算 2.95 元相當於 15.8202 公斤；在來穀平均價格 0.16894 元 / 公斤，2.95 元相當於 17.4618 公斤（穀價參見百年糧政二：394），此處取二者的平均。此表不包括大戶餘糧收購的隱藏稅負擔。

實稻穀在 1 千公斤以上的業戶為「大戶」，並規定完賦稻穀的 14.8 倍為該業戶的「所收租穀」。此一「14.8 倍」官方又是依照舊慣「業主佃戶分租平均以五與五對分」為基礎，由水田生產力和田賦數據計算而得（SFGB36 秋 50：797）。業戶所收租穀扣除田賦、公學糧、隨賦徵購與每戶年自食量 2,520 公斤稻穀後，<sup>13</sup>即為該戶「餘糧」。省府以公告價格（與隨賦徵購相同）將大戶餘糧以累進比例徵購 40% 至 60%（標準參見表 3.4）。不過，實際上此辦法所規定的大戶門檻（年繳 1,000 公斤稻穀田賦徵實）並不高，擁有 7.2 甲 10 等則水田就成為大戶。<sup>14</sup>該年度的收購辦法下，官定 10 等則水田的「所收租穀」對比 1949 年私地減租時臺中地區的等則收穫標準達 45.88%，若和 1947 年的水田實際生產力相比可能高達 5 成。官方自稱是以地租五五對分為餘糧收購計算基礎，所言不虛。由於日治末 1944 年所定田賦賦元在等則上採取累進方式，若以水田地租平均五五對分為基礎計算出上述的 14.8 倍數，則上等水田的官定所收租穀佔生產力的比率（可稱為官估地租率）必定高於 5 成。計算結果，1 則田的官定所收租穀相較於 1949 年的臺中地區私地等則收穫標準竟高達 75.81%（參見表 3.5），若對照 1947 年的生產力可能超過 8 成。<sup>15</sup>上等水田的餘糧徵購計算標準過高不合理，這種規定若

<sup>13</sup> 自食量規定為以每戶 10 口為限，每口消費稻穀 21 公斤 / 月，故每戶可扣除的自食量為 21\*12\*10=2,520 公斤稻穀。此自食量的規定相當於平均每人 525 公克糙米 / 日。

<sup>14</sup> 依據 1952 年地籍總歸戶時的統計，就絕對面積而言出租水田以 8 至 11 等則最多，合計佔全部出租水田面積的 50.28%（參見省地政局編 1953：表三）。此處以 10 等則水田為代表。此外，就出租率〔=出租面積 / （出租面積+自耕面積）〕而言，大致上較好等則的水田出租率較高，9 則以上水田幾乎都超過 55%（僅 3 則田 53.55%是例外），6 則以上的水田出租率大多超過 6 成。亦即平均而言，出租地主擁有的水田等則較一般為佳。綜合上述，地主所受衝擊以 10 則田推估可說是偏保守的。

<sup>15</sup> 根據王益滔的調查，1949 年的二期作水田的實際地租率為 41.81%，超過 37.5%，意味的官定的私地等則收穫標準高於當時實際生產力，而臺中地區的等則收穫標準更是全臺最高者。1949 年臺灣水田生產力又較 1947 年高出 1 成，所以保守估計 1 則田的官定所收租穀佔 1947 年時的實際產量勢必超過 80%（參見表 3.5）。此一大戶所收租穀計算標準過於離譜，官方勢必得適度修改才能說服人民。

不適度修改實難以服眾。1948年2月2日省府修改上述收購糧食辦法，果然先調降不合理的上等水田之餘糧收購負擔，規定1至5則水田的所收租穀計算倍數調降為田賦的13.1倍，至於6至26則暫維持14.8倍不變。此外大戶門檻也在省參議會的反映下，提高到全年田賦徵實達1,500公斤稻穀以上（何鳳嬌2008：523）。<sup>16</sup>到了4月17日省府又再次修改辦法，進一步將所有等則水田都一律調降至13.1倍的計算標準（SFGB37春27：438-439；37夏17：246）。1948年7月29日省府又修正辦法，將上述標準調降為9.8倍。1949年9月時，陳誠省府為配合私地減租政策，又將所收租穀計算標準降為8.9倍（參見表3.4的整理）。

表 3.4、收購大戶餘糧措施計算標準歷次修改的內容

年度	餘糧徵購比例累進劃分標準	收購餘糧比例	所收租穀和餘糧計算標準
36年度	1公噸稻穀 ≤ 全年田賦 < 5公噸稻穀	40%	一期作所收租谷 = 田賦徵實的14.8倍
	5公噸稻穀 ≤ 全年田賦 < 10公噸稻穀	45%	二期作所收租谷 = 田賦徵實的13.1倍
	10公噸稻穀 ≤ 全年田賦 < 20公噸稻穀	50%	餘糧稻穀 = 所收租穀 - 田賦徵實 - 公學糧 - 隨賦收購 - 2.52公噸自食量
	20公噸稻穀 ≤ 全年田賦 < 30公噸稻穀	55%	
	30公噸稻穀 ≤ 全年田賦	60%	
37年度	1.5公噸稻穀 ≤ 全年田賦 < 5公噸稻穀	40%	所收租谷 = 田賦徵實的9.8倍
	5公噸稻穀 ≤ 全年田賦 < 10公噸稻穀	45%	餘糧稻穀 = 所收租穀 - 田賦徵實 - 公學糧 - 隨賦收購 - 2.52公噸自食量
	10公噸稻穀 ≤ 全年田賦 < 20公噸稻穀	50%	
	20公噸稻穀 ≤ 全年田賦 < 30公噸稻穀	55%	
	30公噸稻穀 ≤ 全年田賦	60%	
38年度	1.5公噸稻穀 ≤ 全年田賦 < 5公噸稻穀	40%	所收租谷 = 田賦徵實的8.9倍
	5公噸稻穀 ≤ 全年田賦 < 10公噸稻穀	45%	餘糧稻穀 = 所收租穀 - 田賦徵實 - 公學糧 - 隨賦收購 - 2.52公噸自食量
	10公噸稻穀 ≤ 全年田賦 < 20公噸稻穀	50%	
	20公噸稻穀 ≤ 全年田賦 < 30公噸稻穀	55%	
	30公噸稻穀 ≤ 全年田賦	60%	

資料來源：SFGB36秋8：115-116；37秋25：298-299；38秋69：993。

大戶餘糧每甲的收購量甚大，收購價格就很重要。餘糧收購價格和隨賦徵購採用同樣的官定價格，遠低於市價，以致餘糧收購的隱藏稅非常重。36年度餘糧收購價格被壓低到市價的41%，以致當年度即使是只是剛好跨過大戶門檻承擔40%最低餘糧收購率的大戶，每1賦元的餘糧收購隱藏稅就高達20.101公斤稻穀，<sup>17</sup>高於田賦、公學糧、隨賦徵購的隱藏稅之加總。依此辦法，該年度大戶的每1賦元之田賦、附稅及兩種徵購的隱藏稅之負擔共計超過38.686公斤稻穀，是1944年負擔的兩倍有餘。如果真有地主菁英的餘糧被收購率達到60%者，其

<sup>16</sup> 此一門檻相當於10.8甲10則水田，標準仍不高。或許因此，1949年2月省府乾脆將此收購辦法改稱為「收購大中戶餘糧」（SFGB38春31：402）。

<sup>17</sup> 這是由表3.5計算J/A求得（所有等則水田每1賦元的大戶餘糧收購之隱藏稅皆相同）。此一推算並未考量省府於1948年4月修正的所收租穀計算方式，故最終全年實際負擔較此略輕，但減輕額度不易估算。

表 3.5、省府 36 年度糧食收購辦法下的大戶各等則水田每甲之餘糧收購負擔估計

等則	賦元 A	田賦徵實 (稻穀公 斤) B	公學糧(稻 穀公斤) C	隨賦徵購 (稻穀公 斤) D	官定大戶 每甲所收 租谷(稻穀 公斤) E	田賦徵實 1 千公斤 稻穀相當 之甲數 F	1949 年 臺中地 區田標 準收穫 量(稻穀 公斤) G	官定所收 租穀對比 1949 標準 收穫量之 地租率 H	大戶每甲最 低被收購餘 糧數量(稻 穀公斤) I	大戶最低被 收購量下每 甲餘糧收購 之隱藏稅(公 斤稻穀) J
1 則	49.00	433.650	130.0950	588.00	6,418.020	2.31	8,466	75.81%	1,669.391	984.941
2 則	43.80	387.630	116.2890	525.60	5,736.924	2.58	8,220	69.79%	1,492.231	880.416
3 則	39.00	345.150	103.5450	468.00	5,108.220	2.90	7,722	66.15%	1,328.699	783.932
4 則	34.60	306.210	91.8630	415.20	4,531.908	3.27	7,224	62.73%	1,178.794	695.489
5 則	30.60	270.810	81.2430	367.20	4,007.988	3.69	6,576	60.95%	1,042.518	615.085
6 則	27.00	238.950	71.6850	324.00	3,536.460	4.18	6,126	57.73%	919.868	542.722
7 則	23.70	209.745	62.9235	284.40	3,104.226	4.77	5,730	54.17%	807.440	476.390
8 則	20.80	184.080	55.2240	249.60	2,724.384	5.43	5,280	51.60%	708.639	418.097
9 則	18.10	160.185	48.0555	217.20	2,370.738	6.24	4,830	49.08%	616.653	363.825
10 則	15.70	138.945	41.6835	188.40	2,056.386	7.20	4,482	45.88%	534.886	315.583
11 則	13.80	122.130	36.6390	165.60	1,807.524	8.19	4,086	44.24%	470.155	277.391
12 則	12.10	107.085	32.1255	145.20	1,584.858	9.34	3,684	43.02%	412.237	243.220
13 則	10.60	93.810	28.1430	127.20	1,388.388	10.66	3,288	42.23%	361.134	213.069
14 則	9.20	81.420	24.4260	110.40	1,205.016	12.28	2,940	40.99%	313.437	184.928
15 則	8.00	70.800	21.2400	96.00	1,047.840	14.12	2,490	42.08%	272.554	160.807
16 則	6.90	61.065	18.3195	82.80	903.762	16.38	2,340	38.62%	235.077	138.696
17 則	5.90	52.215	15.6645	70.80	772.782	19.15	1,890	40.89%	201.008	118.595
18 則	5.00	44.250	13.2750	60.00	654.900	22.60	1,644	39.84%	170.346	100.504
19 則	4.30	38.055	11.4165	51.60	563.214	26.28	1,392	40.46%	146.498	86.434
20 則	3.60	31.860	9.5580	43.20	471.528	31.39	1,248	37.78%	122.649	72.363
21 則	3.00	26.550	7.9650	36.00	392.940	37.66	1,146	34.29%	102.208	60.302
22 則	2.50	22.125	6.6375	30.00	327.450	45.20	996	32.88%	85.173	50.252
23 則	2.10	18.585	5.5755	25.20	275.058	53.81	834	32.98%	71.545	42.212
24 則	1.70	15.045	4.5135	20.40	222.666	66.47	--	--	57.918	34.171
25 則	1.40	12.390	3.7170	16.80	183.372	80.71	--	--	47.697	28.141
26 則	1.20	10.620	3.1860	14.40	157.176	94.16	--	--	40.883	24.121

資料來源：賦元取自任廣福 1962；1949 年臺中地區田標準收穫量取自湯惠蓀 1954：190，原數據單位為臺斤，以 1 臺斤=0.6 公斤換算而得。

說明：這是依照最初公布辦法所做推估。因上等水田負擔過重，省府隨後修正辦法，負擔有所改變，各修正辦法的負擔此處未能列出。本表各欄位之計算方式如下：E=B\*14.8；F=1000/B；H=100%\*E/G；I=(E-B-C-D-2520/F)\*0.4〔按：2520/F 一項是根據在達到最低徵收門檻下，假設業主擁有單一一種等則田地，將自食量平均分攤於其甲數後列入扣除額〕；J=I\*(1-0.41)〔按：0.41 為該年度官定收購稻穀價格與市價之比值，參見表 3.3 及其引用資料出處〕。此外，計算 J/A 可得大戶每 1 賦元需承擔的餘糧收購隱藏稅，所有等則水田的此項負擔皆為 20.101 公斤稻穀，此處限於篇幅不再列入表格內。

負擔更是沈重。<sup>18</sup>上述辦法實過於嚴苛。在糧政壓力稍緩以及魏道明省府有意平撫臺民不滿的情況下，餘糧收購辦法作了幾次修改。不過縱使省府 37 年度辦法將大戶的界定提高到年繳田賦達 1,500 公斤稻穀者（此門檻相當於中等 10 則水田 10.8 甲），所收租穀計算倍數降低為田賦的 9.8 倍，筆者計算結果，跨越大戶門檻承擔最低收購量的地主每 1 賦元的餘糧收購隱藏稅仍達 8.511 公斤稻穀，使其當年度每 1 賦元的實際總負擔在 25.296 公斤稻穀以上，明顯高於日治末期。

餘糧收購的隱藏稅如此高，地主的不滿可想而知，也勢必設法因應。中等地主可以收回部分耕地自耕或僱工耕作以增加收益。大地主則可以採取分戶的作法，藉分散土地所有權來降低或免除餘糧的累進收購。但分戶的作法有其極限。地主不可能將土地過戶給親族以外的人來避稅（有因外人背信而失去土地所有權的風險），甚至非直系血親也有相當風險。由於女子出嫁後，其財產會帶到夫家，以致過戶土地給女兒的情形通常較少。在種種顧忌下，地主家族分戶以分散土地所有權主要是在家內男丁之間。就擁田百甲的大地主而言，藉分戶降低累進收購率是可行的，但要藉分戶完全避免大戶餘糧收購則很困難。以林獻堂為例，他在 1949 年接受訪問時指出，其耕地 2 百多甲共分給 3 子 1 女 1 孫共 5 戶（長子 20 甲，其餘每人十多甲），另合組一家土地公司約擁地五六十甲（趙文山編 1949：113）。估計林獻堂自己還保留五六十甲以上。林獻堂甚早將自己的土地分割過戶，或許就是在餘糧收購壓力下提前分散家庭土地所有權的結果，卻也顯示出分戶只能限於至親之間的限制。

當分戶的手段也無法避免大戶餘糧的負擔時，轉嫁給佃農成為另一選擇。以 36 年度大戶餘糧收購為例，10 等則水田的餘糧收購隱藏稅達每甲 315.6 公斤稻穀（見表 3.5），相當於 1949 年臺中地區私地水田標準收穫量的 7.04%，在 1947 年這可能接近實際收穫量的 8%。在更上等則水田，比例還會更高。在負擔加重下，業主自然傾向提高地租將負擔轉嫁給佃農。即使有良心的地主只轉嫁一半的負擔給佃農，僅餘糧收購隱藏稅的轉嫁就意味著地租率需提高 4%。加上這段時期省方放棄日治後期的租佃管制措施（且不止一次明示佃租依照舊慣），地主提高地租率已成為難以避免的趨勢。

#### 失業問題下惡化的租佃條件

在地主有加租轉嫁負擔的壓力時，同期間農民也有接受惡劣租佃條件的壓力。如 2.3.1 小節所述，這段時期臺灣的失業問題相當嚴重。柯爾(1991: 237)曾指出當時一個重要現象：城市失業者回鄉。這導致農村也受到失業問題衝擊。此一問題嚴重到農民都能清楚指出。1947 年臺南農民上書公署請求准予開墾荒地，農民代表稱：

自光復祖國以來，失業者增多，大半從就於農，得以維持生活，一部分之地主亦變業就農，以致農戶大起競爭耕作，就農者增多，耕〔地〕原在，致使原農人一部分失業（何鳳嬌編 1995：145）

當時從城市回鄉的失業者，若原本在家鄉有土地出租者可能收回自耕，若原本沒

<sup>18</sup> 此門檻甚高，必須擁地相當於 10 則水田 215.91 甲才達標準。

有土地者則被迫爭取承租土地維生。結果出租地減少而承租者增多，迫使農民不得不忍受惡化的租佃條件以爭取佃耕機會，形成劉志偉所稱的「競佃」現象(1998: 36-37)。在地主有提高地租的動機，佃農有競佃的壓力下，地租率隨之上漲。在日治末期租佃管制之前，臺灣地租率相當穩定。依臺灣舊慣，水田（雙期田）地租約為五五對分。如表 3.6，日治 3 次地租調查顯示確實如此。水田的地租率從日本領臺初期（間接反映清領時期臺灣的地租率水準），到中日戰爭剛開始時，儘管土地生產力有很大的提升，但水田地租率相當穩定，維持在略低於 5 成的水準。<sup>19</sup>兩次對雙期田的調查則約在 5 成上下。但是根據 1949 年底王益滔主持的一項調查顯示，1948 年臺灣雙期田的地租率竟達到 56.80%，<sup>20</sup>已超出過去臺灣租佃舊慣水平。

表 3.6、日治時期和戰後初期臺灣的水田平均地租率

平均地租率	1898-1903 年	1927 年	1937 年	1948 年
雙期水田平均	--	49.42%	50.63%	56.80%
單期水田平均	--	43.85%	42.01%	--
水田平均	47.64%	47.88%	47.28%	--

資料來源：日治時期 3 次調查之地租率引自柯志明 2003：附錄四；戰後 1948 年地租率引自王益滔 1991：19。

地主在提高地租的過程中常需更換租約，有時甚至要透過起耕換佃來達成提高地租的目的。加上部分小地主或因失業回農或為求提高收益來應付國府日增的糧食汲取，有撤佃收回自耕或僱工經營的行為。在租佃條件日益惡化的情況下，儘管有些農民或失業者願意以較惡劣的租佃條件爭取佃耕機會，但在競佃過程中權益受損的農民不免心生不滿，加上 1947 年以來省府的減租宣傳，部分佃農依法力爭較好的租佃條件，業佃之間租佃糾紛日增，甚至時而爆發嚴重的衝突事件。1947 年底以來，不少縣市政府都向省府反映，地方有加租、撤佃、起耕引發的糾紛（散見侯坤宏編 1988a：352-368）。到了 1948 年底陳誠接掌省府前夕，臺灣租佃關係又回復日治末期改善措施前的舊慣，甚至更加惡化。私有耕地的租佃條件惡化和業佃關係緊張在臺灣農村社會埋下不安定的因素，成為陳誠省府必須面對的問題。

## 3.2 私地減租政策的定案與施行

### 3.2.1 支援前線、布置後方

戰後臺灣被納入國府統治區域，母國中國大陸的重要局勢變化往往對臺灣的

<sup>19</sup> 日治渡過領臺初期的戰亂後，1901 年的水田一、二期的平均生產力為 19.362 公石糙米 / 公頃（故雙期田一年兩作的產出約為此數的兩倍），1927 年和 1938 年則分別為 22.184 和 26.155 公石糙米 / 公頃，分別是 1901 年的 1.16 倍和 1.35 倍，亦即這段時期臺灣水田生產力持續在提高，37 年之間提升了 35%，地租率卻幾無變動。

<sup>20</sup> 這是王益滔於 1949 年底針對私地減租的影響所做的一次大型調查，依據調查結果所做分析(1991: 5-60)。因雙期田是臺灣稻穀最主要生產源，故王益滔的分析以雙期田為主要對象。以下章節引用該文料時，也以雙期田為主。

政治經濟社會造成衝擊。陳誠接掌臺灣省政就是國共內戰局勢變化的結果。在他省府主席任內，國府在臺的不少政策也都和內戰局勢演變有關。因此有必要簡略交代此一背景。

### 陳誠接掌省府

中日戰爭結束後，對國府政權的最大威脅來自中共的武力。最初國共曾進行和談，但沒有實質成果，雙方斷續爆發小規模武力衝突。1946年6月和談失敗，7月4日國府頒發動員令進行戡亂，國共爆發全面內戰。起初國府自恃武力優勢採取主動攻勢（美方評估此時國共軍力比約3百萬對1百萬），<sup>21</sup>戰線從華中延伸直至東北，到當年底國府擴張了統治區並掌控主要的交通動線。但國府因戰略不當且得不到人民支持，並未能獲得決定性勝利。1947年起，中共在東北等處開始採取一些主動攻勢。在內戰中中共武力持續成長，軍隊數量和火力大量增加。1947年7月後，解放軍從戰略防禦轉入戰略進攻。1948年是國共內戰局勢逆轉的一年。當年9月後中共更先後發起遼西、徐蚌、平津三大會戰，<sup>22</sup>並在三個戰場都取得優勢，至1949年1月大獲全勝（美國國務院編1949：183-189；軍事科學院軍事歷史研究部編2000）。三大會戰後，國府在內戰中失敗的局勢確立。

戰局的轉變牽動政治局勢。錦州是國府東北部隊的陸上補給和撤退路線的戰略要津。1948年10月15日中共攻下錦州，東北國軍出現被全部殲滅的危機，戰局明顯轉向不利國府，國府內部開始出現求和的聲浪（三軍大學編纂1989b：85）。11月22日黃伯韜兵團在徐蚌會戰中被中共殲滅後，國府內部更是人心浮動。以桂系白崇禧為首的國府部分人士於12月21日要求蔣介石下台，以便與中共和談。1949年初蔣介石發表元旦文告，表示「個人進退出處，絕不縈懷」，釋出下野的訊息。1月21日蔣介石發表「引退文告」下野，由副總統李宗仁任代行總統職權，與共產黨進行和談（劉維開2000）。

在戰局不利的局勢下，蔣介石不僅面臨下野的壓力，以他為首的統治集團也必須慎重思考兩個迫切的問題：<sup>23</sup>1>在國府統治區急遽縮小的情況下，要如何解決軍精後勤的問題以持續作戰，爭取維繫政權的最後一絲機會。2>必須尋找萬一戰局無法挽回時，最宜抵擋中共攻勢的退守據點作為最後根據地，並預作布置。臺灣由於其獨特的歷史地理條件，在上述兩個問題上都扮演重要的角色。首先，軍事上因海峽阻隔加上當時中共海、空軍力還相當薄弱，短期間內中共難有渡海攻臺的能力。<sup>24</sup>萬一戰局惡化，臺灣是最佳的防守據點。其次，臺灣在日本統治

<sup>21</sup> 國共雙方可能因政治目的對軍力以及戰果有所虛報，故參酌美方資料。

<sup>22</sup> 中共稱此三大會戰為遼瀋、淮海、平津三大戰役。本文沿用國府慣稱。這三場會戰的起迄時間國共戰史有不同說法（國府對三大會戰起迄和描述參見三軍大學編纂1989a：57-107，167-206；1989b：77-140）。由於三大會戰都是由中共主動發起攻勢，顯然以中共公布之戰役發起時間較為恰當，故此處採取中共的界說。遼西戰役從1948年9月12日發起，迄11月2日中共攻下瀋陽結束。淮海戰役自11月6日發起，至1949年1月10日結束。平津戰役自11月29日起至1949年1月31日解放軍進駐北平結束（軍事科學院軍事歷史研究部編2000：246-300）。

<sup>23</sup> 這段期間國府內有主和派，甚至設法逼退蔣介石。國府明顯分裂。這段期間不宜將以蔣介石為首的主流派之思考與安排逕自冠上國府決策，因此以下行文用「蔣介石統治集團」來稱國府內蔣介石主流派。

<sup>24</sup> 關於中共武力侵臺能力的問題在4.1節會有較詳細的討論。



下有良好的基礎建設，農業技術大幅進步，日治時期有大量稻米可以輸日。如能有效恢復臺灣的農業生產力，配以有效的汲取機制，臺灣有能力成為國府的後勤米倉。臺灣不僅防守條件優越，也有良好的供給軍需後勤的潛力，遂被國府選為後方基地。

蔣介石不願意放下權力，名義上雖下野，實則以國民黨主席的身份繼續操控國府與戰局（林桶法 2007）。為了在下野後仍有效掌控實權，蔣介石在下野前做了許多安排，其中最重要者就是派親信陳誠接掌臺灣省政府主席，布置臺灣作為最後基地。在發表元旦文告釋出下野訊息之前，1948 年 12 月 28 日蔣介石急電陳誠，「決任弟為臺灣省主席，望速準備為要」。隔天，在還未接到陳誠回應前，行政院會議就已經通過任命陳誠為臺灣省主席案。起初陳誠照例推辭，表示願配合魏道明，僅在臺負部分軍事責任。蔣介石在發表元旦文告後時間更緊迫，接連發電陳誠。1 日先催促其應「從速交接……以勿再游移為第一要義」。2 日又明確告以「若再延滯，則必夜長夢多，全盤計劃，完全破敗也」。陳誠接到 2 日電文後，立即與魏道明「接洽妥當」，準備在 5 日接掌省府，回電蔣介石要求中央速發電文作為其交接省府的依據（何智霖編 2007：717-719）。1 月 5 日陳誠按預定計劃接掌省府。之後以蔣介石為核心的統治集團隨即展開以臺灣為軍事、政治基地的各種部署。其中，陳誠負有重大責任，其接掌省府後的任務可簡要歸結為：支援前線、布置後方。這兩個任務帶給臺灣沈重的糧政壓力，進而影響土地政策的發展。

#### 糧政壓力

1948 年底國共戰局的急遽變化造成臺灣的糧政壓力驟增。對省府最急迫的壓力是供應前線軍糧。三大會戰前，蔣介石在 1948 年 8 月的軍事檢討會議上仍強調，國府統治廣大地區，「長江流域及其以南地區物產豐富，糧食絕無問題」（轉引自楊樹標 1989：480）。但此後局勢劇烈轉變，到 1948 年底國府在徐蚌會戰中明顯失利時，國府已失去長江以北華東地區和中原的控制權。一旦中共渡江南進，國府可能失去整個華中長江流域此一重要糧食產地，軍糧供應壓力將加在日益縮小的國府統治區上。臺灣自然要承受此一壓力。1949 年期間，國府要求臺灣供應軍糧的壓力不斷升高。三大會戰後，國府軍力大幅減弱，依美方估計 1948 年初至當年 9 月中旬國府大致維持著 272 萬人的軍力，但在三大會戰失利後，國府軍力在 1949 年 2 月前已減至 150 萬人（美國國務院編 1949：189）。國軍數量雖減，但因國府統治區不斷縮小，後方臺灣承受的軍糧壓力不減反增。

臺灣還被要求接濟中國大陸他省民食。在內戰局勢吃緊的 1949 年，臺灣負擔軍糧急增時，同時被要求運糧接濟福建，到 7 月時臺灣已無力負擔此雙重負荷。7 月 13 日，蔣介石發電陳誠，「聞福州之糧食，粒米未到。此種不管友軍死活，只知自保自足，殊為可嘆！中雖知臺灣負擔之重，但無論如何，必須湊足三千噸，限三日內送到」，語氣嚴厲（何智霖編 2007：736）。16 日陳誠回電（以下引文底線筆者所加；何智霖編 2007：737）：

總裁蔣：

午元機手啟電，寒戍奉悉。查本省供應軍糧，依照卯灰〔按：4月10日〕上海糧食會議決定，自四月起，按十五萬人撥發，自上海撤退後，已增至三十四萬人，(內中自然有虛報者)所需軍糧，均經照數墊撥，計四、五、六三個月，除十五萬人外，加墊撥超額米九、四七三噸，計自職接省政迄今，中央對於糧款，並未發分文，閩省軍民，糧食不敷，經朱主席派員洽商，已盡力予以協濟，先後於辰儉〔5月28日〕運濟三百噸，辰世〔5月31日〕二百噸，巳寒〔6月14日〕三百噸，午佳〔7月9日〕一百噸，並預定午哥〔7月20日〕再運廈三百噸，迭次撥濟，事實俱在。現新稻雖先後登場，新賦尚未啟徵，公家毫無存糧，公教食米，延欠未發，目前糧食，實為極端困難之時期，正派員赴緬購米，運省接濟。鈞電所示限期，決無法辦到。至自保自足，此為封建觀念，革命者決不應有，而本省亦斷無此事。以墊發中央軍公經費，及事業費而論，照指數推算，已達新台幣一億七千六百餘萬元，合新台幣發行總額百分之九十。此非但足徵本省對中央已盡最大努力，且長此以往，而台省勢必非至崩潰不可，恐非鈞座之願望也。總之，閩省需糧，當與朱主席商洽，儘量接濟，以副鈞望。但對於台省軍糧，擬請派員切實調查考核，以明是非，並究責任，以免彼此卸責諉過為禱。職陳誠。午銑叩。

陳誠態度也很強硬，要求派員調查釐清責任，「以免彼此卸責諉過」。爲了臺灣供糧問題，陳、蔣之間竟起爭執。函中清楚顯示臺灣軍糧負擔增重的情形。先前在3月3日時陳誠曾報告蔣介石，臺省軍糧「原預算係七萬五千人，<sup>25</sup>現每月增至十七萬人。而實際人數，則不足五萬人」(何智霖編 2007：728)。亦即3月前國府原賦予臺灣的軍糧責任爲7.5萬人，4月10日上海糧食會議後定爲15萬人，增加一倍；<sup>26</sup>5月下旬上海撤退後又增爲34萬人，不到兩個月又倍增有餘。<sup>27</sup>臺灣的軍糧負擔在這短短幾個月內成幾何級數般增長。可預見，隨著國府軍事失利，臺灣的軍糧負擔還要再加重。結果，如表3.7，民國36年度臺灣軍糧負擔僅較35年度微幅增加12.5%，顯示到1947年中之前國府賦予臺灣的軍糧負擔還只緩慢增加。民國37年度(含1949年1至6月)卻較前年度增加161.3%，民國

<sup>25</sup> 如以國府來臺之初向美方提出軍糧日給每人700公克(或月配21公斤)，7.5萬人份軍糧年需19,163(或18,900)公噸糙米，較表3.7中華民國36年度臺灣供應軍糧數量略增。

<sup>26</sup> 陳誠3月時稱軍糧增爲17萬人份，可能兩者之一爲筆誤，也可能是原本要求臺灣供應17萬人份，經會議協商，降爲15萬人份。3月時陳誠就已經在給蔣介石的信函中抱怨軍糧人數虛編嚴重，國府要求17萬人份可能實際所需不足5萬。國府軍方爲圖不當利益，一向有虛編部隊員額來吃空額的惡習(也就是吳國楨所稱「紙上兵」；見吳國楨口述1999：116)。陳誠久任國府軍職，當然深知此現象，並以此抗議，或許奏效而稍減臺灣的軍糧配額。

<sup>27</sup> 中共於5月13日開始攻打上海外圍，15日全面進上海。16日蔣介石飛離上海。27日國軍全部撤離，中共攻下上海。同時期，中共於5月15日攻陷武漢(參見史事紀要各日條目)。亦即5月結束時國府已幾乎喪失整個華中長江流域的控制權，國府無法再從此區域汲取糧食。

上海攻防戰期間，國府從5月16日起又在廣州召開糧食會議，至23日會議結束。這段期間陳誠曾不止一次飛到廣州(史事紀要)，極可能也參與了這次會議。臺灣負擔34萬人軍糧，可能是在此次糧食會議決定的。34萬人已超過此時美方估計國府稍早時軍力150萬的1/5，這還未考量此期間國府軍力可能又折損減少。

38 年度又較前年度增加 198.6%，臺灣的軍糧負擔果然連年倍增有餘。當陳誠接掌省府時，如何籌措將日益龐大的軍糧需求是其面臨的重大課題。

引爆此次蔣、陳爭執的事件卻不是軍糧問題（如函，國府要求的軍糧臺灣都已「照數墊撥」），而是臺灣在如此沈重的軍糧負擔之外，竟還被要求接濟福建軍民糧食。這也是支援前線任務的一部份。臺省遵從指示曾運送多批糧食到閩，但急增的公糧負擔已超出省府的負荷能力，以致省府自身竟到了沒有公糧庫存、發不出公教食米的窘狀，只能赴緬甸購米因應。繼 1946 年再次發生國府一面將臺灣糧食運出供其所需、一面自外購米解決臺灣缺糧窘境之奇特現象（1946 年事件參見 2.2.2 小節，數據見表 3.7）。表 3.7 顯示，民國 38 年度臺灣進口 6.36 萬公噸糙米。扣除此進口米，以當年生產量支應一般消費和軍糧、移出後將出現 2.2 萬公噸的缺口，會消耗掉臺灣前年度 3.54 萬公噸存糧近 2/3，不僅省府發不出公教糧，臺灣民間也有再陷米荒的危機。

何以蔣介石明知臺灣負擔沈重卻仍嚴厲要求臺米援閩？值得探討。國府汲取糧食會加重農民負擔（直接或由地主間接轉嫁）引發不滿，事關民心向背。在中國大陸由於農民可能以各種形式反對國府，包括協助甚或投入中共（含各地土共）武力，此顧慮較為嚴重。相對而言，臺灣農民難以跨海支持中共，縱使有不滿對國府造成的壓力也較輕。這或許也是 1945 年國府以免賦減租的政策對中國大陸各省市示惠時，卻排除掉臺、澎的原因（事見 3.1.3 小節）。表 3.7 顯示，民國 35 年度（1946 年 7 月至 1947 年 6 月）臺灣開始移出糧食至中國大陸省分。民國 36 年度移出量即增至 4.3 萬公噸糙米，甚至超過 1.6 萬公噸的軍糧甚多，以致當年度臺灣糙米產量增加了 10.5 萬公噸，年度底庫存卻只微增 258 公噸。民國 37 年度移出略減，但在軍糧供應開始急增的情況下，支應中國大陸軍精民食總額更增，耗盡當年度臺灣島內米糧產銷所有的剩餘，年度底臺灣存糧甚至減少了 1 萬公噸。這 3 個年度供應軍糧和他省民食年年耗盡臺灣糧食的產銷剩餘。

表 3.7、民國 35 年度至 38 年度糧食總供需估測表

年度	供給			消費					本年留存	當年度內產銷餘絀	留存年度變動
	上年留存	當年生產	進口	每人每年 (公斤)	人口 (千人)	一般消費	軍糧	移出			
民國 35 年度	--	894,021	150	134.27	6,196.1	831,969	14,229	2,128	45,845	47,823	
民國 36 年度	45,845	999,012	--	143.44	6,551.6	939,766	16,009	42,979	46,103	43,237 258	
民國 37 年度	46,103	1,068,421	--	143.44	7,007.6	1,005,170	41,837	32,143	35,374	21,414 -10,729	
民國 38 年度	35,374	1,214,523	63,621	141.72	7,575.2	1,073,574	124,927	38,020	76,997	16,022 41,623	

資料來源：見附錄二。

說明：此表的「民國年度」為當年 7 月至次年 6 月。消費「人口」以當年底現住人口，再加上推估的若干流動人口（不包括軍人）。「移出」項目在糧食局帳上原列為軍糧，然實際上是運往中國省分，和真正的軍糧及「出口」他國都不相同，此處將其和真正的軍糧分開，分別列出。「當年度內產銷餘絀」是「當年生產」減去「一般消費」和「軍糧」。

蔣介石統治集團選擇臺灣作為最後根據地，除了支援前線軍精民食的負擔

外，還可預見臺灣島內的糧食需求也會大增。除自行逃至臺灣的人士外，國府若真退守臺灣時，必得帶領大批的政權跟隨者（包括黨、政人員與大批軍隊）來臺。除了軍精外，其他人口的糧食需求也得設法因應，特別是其中的公教人員。戰後國府接收臺灣就帶動中國大陸人口來臺，到內戰後期因政府單位遷臺及自行逃難來臺等因素，更使臺灣人口遽增。表 3.7 中糧食局評估的糧食消費人口在戰後 36 至 38 年度，分別增加 35.55 萬、45.6 萬、56.76 萬，年增率 5.74%、6.96%、8.10%，明顯高於人口正常增長率，且逐年飆高。這 3 年內臺灣糧食消費人口共增加了 137.91 萬，使島內糧食需求大增。1948 年底國府在內戰明顯失利後，1949 年初此一現象及其導致的糧政壓力浮現，本地米市供需吃緊。原本在 1947 年中之後已相對穩定下來的臺灣米價於 1949 年初再度飆漲。在當時臺灣嚴重的通膨下，臺北市的蓬萊米價指數對零售物價指數比值卻仍急遽攀高，顯示米價飆漲更甚一般物價（黃登忠 1987：12；或參見本文附錄二）。增加供給平抑糧價是省府迫切課題。且急速增加的人口中有許多是跟隨國府而來公教人員，其配給食米所需的公糧也考驗省府的調度能力。陳誠省府面對的糧政壓力比起公署和魏道明省府有過之而無不及（劉志偉 1998：142）。

總結上述，當蔣介石統治集團 1948 年底決定以臺灣為最後根據地並安排陳誠接掌省府後，有三個重要的糧政問題必須解決。1>必須增產糧食以應付支援前線軍精民食和日益增加的臺灣人口消費之總需求。2>增加公糧的掌握，以應付撥配軍精公糧等用途的龐大需求。3>必須儘量壓低公糧徵購成本，因為多數公糧（特別是需求量最大的軍糧和公教糧）必須低價撥配，公糧取得成本若太高將難以因應。增產並設法加強掌握公糧成了此時省府迫切的課題，適當運用土地政策增產並搭配可行的汲取機制是陳誠省府解決此一難題的選項之一。<sup>28</sup>

#### 收攬人心安定後方

一旦選定臺灣作為最後基地，穩固在臺的統治就非常重要。前此國府接收後的不當統治和二二八事件使得臺灣人民從最初對戰後回歸中國的樂觀，轉而出現對國民黨統治的不滿和省籍隔閡，如何解決此一問題，鞏固在臺政權，是此時布置臺灣成為根據地的當務之急。蔣介石和陳誠都是二二八事件中國府派兵臺灣時的軍事首長，當然知曉此一武力鎮壓行動及其對臺灣民心的影響。<sup>29</sup>雖然國府事後廢公署改組省府，並採取一些試圖緩和國府與本地社會關係的措施，但蔣、陳深知成效很有限。1 月 10 日陳誠初掌臺政就電報蔣介石臺灣省情請求核示，第一點就是：

地方對中央，每多疑懼。人民視政府，無非剝削。自「二二八」事變迄今，隔閡始終未除。尤以白先生前此來台，代表中央所許台民之條件，如台人治台、縣長民選等，陳義過高，履行不易。而台人「獨立運動」，尤堪注意。今

<sup>28</sup> 需注意一點，國府敗退所造成的糧政壓力變動主要是發生在 1948 年底至 1950 年中之間，此後退守局勢穩定下來，國內的糧政壓力就較穩定（參見附錄二）。若農業生產力的發展與糧政、地政制度的調整撐得過這段艱困時期，則這套體制應足以應付接下來的糧食供需，糧政因素在國府政策變動考量上的重要性將會減低。糧政壓力對其他政策的影響大小在不同時期會有差別。

<sup>29</sup> 陳誠時任參謀總長，經手國府派兵臺灣的調度過程，參見（賴澤涵等 1994：203-204）。

欲改變人民觀感，須先力求事實表現。目前共匪雖無海、空軍，不能飛越來台。但共產思想，無遠弗屆，更宜防患未然。故中央來台人士，務使勿再在此造成複雜局面，以免「二二八」事變之重演。(底線筆者所加；何智霖編 2007：724)<sup>30</sup>

陳誠憂心二二八事件造成臺灣人心對國府不滿，並擔憂共產思想在臺的滲透。尤其當時臺灣仍屬中國統治區域，臺海兩岸可自由往來，中共雖無武力攻臺的能力，共黨滲透的威脅卻不容忽視。1月11日蔣介石電示陳誠「治臺方鍼」：

台灣陳主席：今後治臺方鍼：一、多方引用台灣學識較優，資望素孚之人士，參加政府。二、特別培植台灣有為之青年與組訓。三、收攬人心，安定地方，以消彌二二八事變之裂痕。四、處事穩重，對下和藹，切不可躁急，亦不可操切，毋求速功速效，亦不必多訂計劃，總以腳踏實地，實心實力實地做事，而不多發議論。五、每日特別注重各種制度之建立，注意治事方法與檢點用人標準，不可專憑熱情與個人主觀。六、勤求己過，用人自輔，此為補救吾人過去躁急驕矜疏忽，以致今日失敗之大過，望共勉之。中正手啟子真府機。

(底線筆者所加；GSG002,020400,028,034,001)<sup>31</sup>

方鍼第一點其實是一種收攬本地智識份子與有名望之士的手段，第二點也有收攬本地青年菁英用意，並可強化國府或黨（黨國）在本地基礎以穩固後方。顯然，此時蔣介石統治集團頗有共識，要力求確保在臺政權萬無一失，而「收攬人心，安定地方」是其要務之一。陳誠省府必須設法改善國府與本地社會的關係。

同時間，1月10日銓敘部也函告臺灣省政府，考試院已通過〈臺灣省籍人員任用資歷審核變通辦法〉，省府於1月22日轉飭各機關施行此一辦法(SFGB38春16：200-201)。其部分條文如下：

- 三、光復前在臺灣各公立學校畢業，得有證書，經審查屬實者，其學歷予以承認。
- 四、光復前在臺灣各機關或會社服務，經歷有證明文件者，其經歷予以承認。
- 六、依本辦法審定資格之簡薦委任職人員，均自依法應敘之級起提高一級核敘，但以不超過本職最高級為限。
- 七、本辦法自呈准之日施行，其期間定為二年。(史事紀要 38/01/10)

該辦法不僅大幅放寬臺灣省籍者的任用標準，承認臺灣人民所受日本教育的學歷和在日本政府、會社等的經歷作為省府聘用資格，甚至還給予其提高一級核敘的優待，拉攏安撫臺籍學經歷較優的上層菁英之用意甚明。國府中央在內戰局勢惡化之際核定此一辦法，恰可與上述蔣介石指示方鍼的第一點配合運用。

<sup>30</sup> 稍後陳誠函報蔣介石，指出時局逆轉後中央來臺多為有地位有財產者，其任意揮霍惡行使「臺人對中央印象極壞」。臺省軍事機關部隊風紀極壞，也是臺人不滿的對象(何智霖編 2007：728)。

<sup>31</sup> 這是筆者根據國史館數位檔原件判讀的內容。這份史料曾收錄於幾份官方出版品中，其內容不僅和此處引文有異，其彼此間也略有小差異，讀者可自行比對(例如近代中國出版社編輯委員會編 1984：226；秦孝儀主編 1984 vol.37：382；何智霖編 2007：726)。官方版本間差異很小，但和此處引文版本有一重大差異，即官方各版本都刪除了第三點的「以消彌二二八事變之裂痕」，這點正是蔣介石、陳誠當時何以急於收攬人心的重要原因之一。

### 中共滲透的防堵

要確保臺灣還必須考量中共威脅的問題。儘管當時中共沒有渡海武力攻臺的能力，但中共滲透臺灣的威脅仍不能忽視。原本，臺灣經過反共的日本殖民政府長期統治後，臺共力量薄弱，中共在臺更幾無基礎。然而在戰後人民可以於兩岸間自由往來的情況下，中共得以滲透臺灣、發展地下黨組織。國府先前治理不當造成的一些問題，如二二八事件加深的省籍隔閡和反國民黨情緒、農村租佃關係的惡化等，都可能成爲共黨份子煽動不滿、發展組織甚至製造動亂的溫床。

爲確保最後根據地萬無一失，陳誠對中共在臺潛伏的威脅不能不嚴加防備。在主持臺政一年內，陳誠在這方面作了許多努力，顯示他對此問題相當在意。爲減少中共繼續對臺滲透，陳誠實施了幾個措施來加強監控兩岸人員往來。1949年2月省府與警備總部先公布〈臺灣省准許入境軍公人員及旅客暫行辦法〉

(SFGB38 春 43：594)，限制除了官方特准者外其他中國人民都不得來臺。甚至本省人返臺也需經過查明，並報省府核准發給入境許可。<sup>32</sup>5月省府又訂頒〈臺灣省出境軍公人員及旅客登記辦法〉(SFGB38 夏 61：760)，形成一整套入出境管理措施。6月陳誠又要求駐臺海軍組織巡防處，負責沿岸巡查以防制中共偷渡(薛月順編 2005：508)。陳誠省府藉以上措施防堵中共從正式或偷渡管道繼續滲透臺灣。防堵外來繼續滲透後，陳誠省府又加強對臺灣內部管控，於4月公布〈臺灣省各縣市戶口總檢查要點〉等3份辦法(SFGB38 夏 10：151-158)，在5月1日進行臺灣省各縣市戶口總檢查，以清查奸匪及其他違法嫌疑者。5月20日省府在臺灣實施戒嚴令(史事紀要 38/05/20)。一旦發現可能的威脅，陳誠就立即採取斷然打擊的手段。例如當年3月臺北中等以上學校學生醞釀串連，4月6日陳誠先發制人，命令軍警進入臺大、師大逮捕學生(即四六事件；曾建元、曾薰慧 2006：116-118)。

以上措施顯示出當時陳誠對共黨在臺潛伏威脅的憂慮。陳誠認爲滲透與宣傳是中共的重要武器(薛月順編 2005：21)。根據在中國大陸的經驗，土地問題、租佃關係是中共煽動農民、作反國府宣傳的利器。當時臺灣農村社會惡化的租佃條件、日益嚴重的業佃對立，不僅本身是待解決的社會問題，也提供共黨地下人員滲透的機會。陳誠必須設法安定農村社會，並使其不成爲共產思想滲透溫床，因此需安撫受租佃條件惡化之苦的農民。不過安撫農民的考量卻和前述中央原本採取的拉攏上層階級的策略未必能協調。臺灣學經歷優、有社會聲望的上層菁英往往出身地主家族，其利益與佃農時有矛盾，省府要兩面討好未必容易。必要時陳誠需權衡局勢，在兩個安撫對象間做抉擇。

### 3.2.2 有待解決的糧政問題

#### 加強汲取與增產糧食的兩難

在支援前線布置後方的任務下，糧政問題至爲重要。在內戰持續進行下，軍事第一是國府決策基本原則，而糧食是軍隊最基本的後勤。此外爲維持臺灣安

<sup>32</sup> 除防止共諜潛入外，此辦法限制大量省外人士來臺，故也可緩和當時臺灣的糧食、經濟負擔。因此此辦法當時也得到省參議會的支持(薛月順編 2005：22-23)。

定，也要避免本地因缺糧、米價高漲引發社會動盪。二二八事件是前車之鑑。增產糧食並加強掌控公糧成為陳誠省府重要目標，增產尤其是糧政的根本。然而並非糧食增產後就可多加汲取以掌控更多公糧，增產與增加汲取兩個糧政目標之間並不如表面般協調。當時流行的租佃理論認為，農業要增產必須增加投入，這不僅需要農民有增加投入的動機，也需農民有足夠剩餘可再投入增產（參見附錄三）。汲取農民的剩餘（不論來自政府或經地主轉嫁）不可避免地某種程度減少其再投入增產的能力，並且可能降低農民增產的動機。不同的汲取模式有不同的影響，分成租有礙增產的主觀動機，地租率愈高影響愈大。絕對租額（不論採分成或定額租）愈高，農民剩餘愈少，其可再投入生產的資源隨之減少，而有礙增產。<sup>33</sup>要同時達成增產和汲取兩個糧政目標，需要一套精巧的制度避開上述難題。

如 3.1.3 小節所述，前此國府在臺以各種對地徵購措施加強汲取公糧，導致地主轉嫁，1948 年時臺灣地租率已經高出一般水田五五對分舊慣，有礙佃農增產。由於生產力較高的上等私有水田出租率也較高，佃耕水田的生產力能否發揮，對臺灣糧食生產相當重要，省府必須正視租佃條件影響農業增產的問題。尤其當時生產力尚未完全恢復，如此高的地租對佃農實為過重負擔，也易引發業佃衝突。陳誠省府如為求多掌控公糧而加強對地徵購措施，得冒著租佃條件更惡化及其帶來負面後果的風險。另一方面，當時的租佃理論認為，減租（降低分成租成數或改為租額降低的定額租）可以提高農民增產動機，並增加農民剩餘以再投入增產。這原是魏道明省府在 1947 年計劃推行二五減租時的目的之一。該次減租案的宣傳大綱中指出不合理的租佃制度會使佃農無力購置耕具肥料增加投入，並減低佃農改良土地生產力的意願，有礙農業增產(SZYH0011230336001: 6)。但是減租使地主收入減少會導致地主不滿，也會降低其負擔國家徵購的能力，嚴重到地主難以負擔時不免有抗稅或反對國府的風險。自相矛盾的糧政與地政會減低政策的正當性而難行。<sup>34</sup>如 3.1.2 小節所述，魏道明省府時期，屏東市、高雄縣都發生過如按照減租法規辦理，地主難以承擔國家徵購及其他各種負擔的情況。結果，若不是減租時也一併准予減輕地主負擔（屏東市例），就是為求順利向地主徵購，難以斷然實施減租。省府要加強對地汲取，不得不適度允許地主轉嫁，這又回到租佃條件惡化的問題。陳誠省府必須設法發展出另一整套糧政、地政制度，於汲取公糧時又不致於過度妨礙農民增產。

### 肥料換穀

公署和魏道明省府替陳誠留下一條可能的出路：肥料換穀。

1946 年 4 月長官公署農林處報告，針對臺省需肥問題，擬在臺建硫酸銨廠以為一勞永逸之計，但在此過渡時期先購進肥料應急，由貿易局交農林處運用。「原擬低價台給農民使用，惜以省外物價暴漲成本過巨，政府損失重大而本省各地，尚嫌配給肥料價高故最近採用肥料換穀辦法，農民購領肥料後，以本期收穫稻穀……於收穫時繳價，以備設置常平倉之用」（五年省情下：262）。此措施於

<sup>33</sup> 關於這套古典租佃理論的討論，和當時國府技術官僚對這套理論的熟稔的程度，參見附錄三。

<sup>34</sup> 這是國府在中國大陸難以施行減租的原因之一，可參見附錄一浙江案例。

4月26日公布施行(SFGB35 夏 17:272-273)。這是臺灣首次實施肥料換穀，主要原因是這批化肥是「省購肥料」，<sup>35</sup>當時通膨嚴重，物價波動導致肥料價格不易確定。如參考購肥價格銷售，官方將蒙受通膨損失；如為避免損失勢必得提高售價，恐引起不滿。解決方案是採取實物交換。由於1945年臺灣米穀嚴重減產，農民恐無存穀換肥，故一律採貸放方式換穀：讓農民先領肥施用，再以收成稻穀向農會繳價。公署也注意到換穀可增加公糧掌握，宣稱將用作平糶之用。

然而這次的肥料換穀卻嚴重失敗，原因包括制度性因素以及偶發事件。由於是初次施行，其制度設計相當粗糙。該次肥料配銷換穀由農林處主導。農林處未考慮到肥料運儲配銷過程中易因受潮等因素有所損失，辦法並未規定運銷過程的折損率。也未規定配銷作業經費。同樣因欠缺徵收糧食經驗，以致換穀的稻穀種類、驗收成色等標準沒有詳細規定(辦法見SFGB35 夏 17:272-273)。農林處委託農會辦理該次配發肥料及經收稻穀業務。由於當年7月公署將接收日治農業會改組而成的農會再次改組，劃分為農會與合作社，兩者財產劃分使得各鄉鎮農會幾乎成為空殼，<sup>36</sup>農會要經收稻穀勢必得和合作社等有穀倉單位配合。農林處換得稻穀之後再交由糧食局收購。整個措施涉及農林處、糧食局、社會處(合作社主管單位)3個官方單位和農會、合作社2個人民團體。涉及單位多、手續複雜，卻沒有一個跨部會的單位來統籌，以致效率不彰(劉志偉 1998:166-167)。9月25日農林處公告廢止肥料與稻穀交換辦法，當時的理由是：物價已穩定(9月米價確實較當年4、5月下跌3至4成；劉志偉 1998:46)，田賦徵實開始實施(農林處認為公糧已有著落)(SFGB35 秋 76:1222)。日後更以糧價下跌使政府虧負3千餘萬元，稻穀倉儲及折換手續過繁，以及田賦徵實使民間餘糧無多3個因素為由廢止肥料換穀辦法。實際上制度過於複雜且事權不一才是主因(劉志偉 1998:166)。農林處沒有籌措公糧的職責，在沒有通膨嚴重肥料難以定價的壓力下，自然不希望自找麻煩，採行這種複雜且其難以掌控的制度來銷售肥料。

此外，偶發的天災更使得這次肥料換穀的制度缺點演變成嚴重的缺失。由於換穀制度的程序複雜且事責單位多，整個過程須經過多個未必有權責統屬關係的機關間交接，不僅易拖延時日，過程中一旦出現問題各單位也會設法推諉責任。當年農民於一期稻作收成後繳交價穀，8月30日農林處要求各縣市鄉鎮農會開始清查結算換穀所得數量(SFGB35 秋 53:843)，待結算完畢才能交糧食局收購。不料在9月25日、26日臺灣遭受颱風侵襲災情慘重，全臺損失統計超過102億元舊臺幣。<sup>37</sup>庫藏的肥料換穀所收稻穀也損害極鉅，至12月農林處都還在清查(SFGB35 冬 54:877; 35 冬 72:1167)。就事後看來，損失應是發生在稻穀轉交糧食局收購之前，責任落在農林處與農會之間。此次換穀共應收得2,358.75

<sup>35</sup> 需先釐清，戰後初期臺灣的化肥可依來源分為三種，1>省購肥料：由省方向外購買而得。其成本最高且省方得自付盈虧。2>救濟肥料：由聯合國善後救濟總署提供給中國行政院善後救濟總署的肥料，部分交臺灣分署運用。因為是聯總的救濟物資，取得成本較低。依規定救濟物資中的肥料要取回價款。3>美援肥料：從1949年美方開始對臺提供，是美援物資的一種，省方無需負擔購肥成本，其運用方式需與美方共商(康瑄 1972:1-9)。

<sup>36</sup> 戰後農會與合作社的先劃分、之後又合併的過程參見6.5節。

<sup>37</sup> 約達當年本省歲出260億餘元(參見表2.2)的40%。



公噸。至 1946 年底時糧食局完成驗收之農會共計應收 1,622.15 公噸稻穀，實際卻只點交 829.9 公噸，僅達應點交稻穀的 51.16%。<sup>38</sup>其餘待點交的農會（共計應收 736.6 公噸）恐怕也凶多吉少（劉志偉 1998：167）。農林處勢必希望由經收稻穀的農會負起責任。但是這有困難，首先是藏穀單位（多數為合作社和少數農會及其他經收倉庫）當然不想多承擔損失責任，加上該次換穀制度設計中並未規定所收稻穀需指定專用倉庫收藏，風災受損後肥料換得稻穀與其他稻穀的損失難以劃分，各單位間的責任恐難釐清。果然，事過近一年半後這筆帳仍未結清。1947 年 3 月農林處仍在催促各縣市政府、農會，必須速將 1946 年肥料換穀結案，將未繳稻穀統交糧食局驗收（SFGB37 春 72：1142）。總之，制度設計不健全加上偶發天災，使這次肥料換穀留給農林處一筆難以收拾的爛帳。有此前車之鑑，除非省方有迫切壓力且有適當專責單位處理，不然恐怕不會輕易再採行肥料換穀。不過這次失敗經驗也提供省方日後修改制度的參考對象。

在配售省購肥料的同時，1946 年春公署也向行政院善後救濟總署（以下稱行總）爭取聯合國善後救濟總署（以下稱聯總）提供的肥料（康瑄 1972：2）。結果當年取得 20 萬噸的配額。12 月 1 日公署成立「臺灣省肥料配銷委員會」（以下稱肥委會），專責運用這批「救濟肥料」。肥委會設有委員 11 人，包括公署秘書長，民政、財政、農林、工礦、交通各處處長，臺灣救濟分署署長，臺銀總經理，專賣、貿易、糧食各局局長，等於將省方與肥料配銷運用可能相關的單位都納入成立一跨部會機構。陳儀指定由秘書長葛敬恩擔任主委統理此一業務，農林處長趙連芳則為副主委（SFGB35 冬 57：925；35 冬 60：966）。

由於救濟肥料要收回價款，1946 年該批救濟肥料直接由省方和聯總、行總商訂價格（例見 SFGB36 夏 31：535）。顯然省方直接以該價格採取現金配售肥料方式，在整個流程上最易處理。肥委會於當年 12 月 19 日訂頒〈肥料配銷辦法綱要〉，規定肥料價款「以收取現金為原則」（SFGB35 冬 69：1120）。<sup>39</sup>實際上，肥委會一律以聯總、行總和省方商訂的價格配售該批肥料給各種作物使用。<sup>40</sup>肥料按各縣市耕地面積、農民的作物種類和施肥習慣比例分配之。該綱要也規定了配銷作業費用上限，並規定肥料運銷過程損耗率上限為 1.5%，對貧苦無力付現的農民，另訂辦法由金融機關酌予貸款。<sup>41</sup>

必須說明的是，儘管配銷肥料是要供農民使用，實作上當時救濟肥料配銷是由耕地所有者購領。糧食局曾根據這點建議省府，待糧戶申報餘糧後再根據其所填報的耕地面積配給肥料，以防止糧戶在餘糧查報時規避申報。省府接受此一建議，要求該（36）年度二期稻作餘糧查報時，農戶、業戶需按實填報耕地面積等

<sup>38</sup> 換穀應收稻穀竟短少了 48.84%，除可能因肥料損耗、稻穀成色不佳和一般倉儲損耗等因素造成外，風災導致倉儲稻穀嚴重損失應為主因。

<sup>39</sup> 依康瑄(1972: 2)記載，仍有少部分農民以同值稻穀交換。

<sup>40</sup> 肥委會以聯總、行總、省方三方商訂的價格直接配銷所有救濟肥料，不論該次配肥指定使用對向是水稻、陸稻、甘蔗或茶樹。若三方商訂價格有所調整時，則肥委會的配售價也隨之調整（例見 SFGB35 冬 57：925；35 冬 60：975；35 冬 72：1167；36 春 31：493；36 夏 31：535）。

<sup>41</sup> 貧農的肥料貸款辦法直到 1947 年 8 月才由魏道明省府制定施行。該貸款委由合作金庫辦理，月息定為千分之五，利率頗低，貸款期限可達 8 個月，有貸款額度限制（SFGB36 秋 33：525）。

資料。等到下一年度二期作時，省府就據此資料配售肥料。省府並呼籲佃農在向業戶納租時，催請地主申報，並查明業戶地址，報告當地主辦機關，以便該機關向地主催報（SFGB36 冬 57：900）。顯然當時佃農是透過地主申購來取得肥料。省方這種作法可能是爲了利於收回肥料價款。由於佃農多貧苦，可能無力購買所需的肥料，或者欠缺現金支付價款，而一律貸放將成爲金融機構龐大負擔。由地主出面購肥可讓政府免於應付上述問題。但此一作法下，地主和佃農之間如何協商肥料的用量和價款負擔的分配，以及如何評估施肥的增產效果和如何分配此利益，都是問題。業佃雙方的協定有多種可能情況。最簡單的方法之一是地主作爲經手協助購肥者，將肥料買回後轉賣佃農施用，或加計利息貸給佃農，其餘仍按租佃慣習估定收成分租。佃農也可能要求地主平分肥料價格，然而佃農仍要承擔施肥勞力，也可能需付貸借利息，並承擔歉收的風險。業佃未必容易達成協議。爲此，肥委會的〈肥料配銷辦法綱要〉特別規定，業佃如因施肥受益，遇有糾紛時，得由地方業佃糾紛調解委員會仲裁之（SFGB35 冬 69：1120）。

1947 年春省府繼續向中央申請救濟肥料配額，但因中央將部分肥料配予中國大陸華南地區等因素，後續運臺的救濟肥料有限（康瑄 1972：4-5）。1947 年底救濟總署結束，<sup>42</sup>之後救濟肥料更斷絕來源。1948 年魏道明省府另向美國購買肥料。這是省購肥料，成本較救濟肥料高，加上物價仍不穩定，省府又遭遇省購肥料難以訂定配銷現金價格的問題，再度採行肥料換穀方法。

1948 年 7 月 10 日，肥委會公告該年輸入化肥（即省購肥料）的分配辦法，表示因該批肥料成本較高，「委託各級農會分配農民交換稻穀」。由於有糧食局參與，<sup>43</sup>加上吸取過去的經驗，這次辦法訂得較爲周延，分別訂定蓬萊穀、在來穀的換肥比例（後者換穀加 3%），詳定換穀驗收標準，農會經辦費用，對肥料配銷過程的損耗率再調爲更嚴格的 1% 上限（詳見 SFGB37 秋 12：167-168）。到了 9 月 14 日，省府正式頒布〈臺灣省化學肥料配銷辦法〉及其施行細則和各種相關表格（SFGB37 秋 63：746-754），進一步將該業務分爲配銷和換穀二大部分，規定肥料配銷部分由肥委會主管，以委託農會經辦爲原則；肥料換穀部分由糧食局主管，以委託當地合作社經辦爲原則〔按：在 1949 年合作社併入農會前，合作社才有倉庫、人力收管大量稻穀；參見 6.5 節〕。該套辦法規定肥料用於稻作（水陸稻）、小麥、黃蘆、甘蔗等作物，其中稻作採取農民先繳交稻穀後再憑證領取肥料的方式。稻農申請購買肥料後，由農會核定數量後編制清冊並發出通知，稻農接到配肥通知後，必須先到合作社繳納價穀，再憑著驗收單到農會領取肥料。稻穀由糧食局委託合作社（及少數其他經收倉庫）辦理經收、儲藏和加工，並對加工時的碾米率和包裝規格都有詳細規定。省府顯然從 1946 年的經驗學得教

<sup>42</sup> 參見網路版臺灣歷史辭典 (<http://http://nrch.cca.gov.tw/ccahome/website/site20/toc.html>) 六劃「行政院善後救濟總署」條目。

<sup>43</sup> 糧食局爲掌控公糧，從 1947 年就有意願再辦理肥料換穀（劉志偉 1998：167）。省府沒有接受的可能原因是，在配銷救濟肥料的情況下，前述現金價配作法是流程較簡單且無風險的。但此時省府已不能再倚靠救濟肥料，在改配省購肥料的情況下，省府必須再次採用肥料換穀。而且如下文顯示，省府這次直接將整個經收稻穀部分的過程都劃歸糧食局主管。肥委會則只主管肥料配銷過程，避免因其不擅長經收管理稻穀發生弊端或承擔不必要的風險。

訓，規定合作社等經收單位須將肥料換穀「專倉保管」，不得與該機構自有或其他受託保管稻穀混存一處。至此，省府已將肥料換穀建立成一套相當完備的配銷肥料及掌控米穀的制度。<sup>44</sup>

期間省府於 9 月 10 日頒發肥料換穀補充規定，農戶以餘糧購肥時，其換肥的稻穀視同餘糧出售。如農戶因災缺乏稻穀，或者因為在舉辦肥料換穀前已經按照規定出售餘糧以致缺乏餘穀換肥，都可報請地方政府查明後，持證明向經管餘糧收購的工廠等購回稻穀用來換肥（SFGB37 秋 54：660）。<sup>45</sup>省府顯然顧慮到換購肥料需穀甚多，相對調整了大戶餘糧收購措施，以免影響肥料的配銷。上述作法等同於將部分餘糧收購的公糧掌控功能改由肥料換穀替代之。先前在現金價配銷救濟肥料時，省府認為「肥料配給，旨在增加糧食生產，而餘糧查報，則為加強糧食管理，兩者配合聯繫，可收宏效」（SFGB36 冬 57：900）。此時在肥料換穀制度下，肥料配銷變成兼具增產糧食和掌控糧食兩種功能，這提供了解決前述對地徵購下加強汲取與增產間兩難問題的出路。

### 3.2.3 私地減租的定案與施行結果

#### 私地減租政策的定案

在上述歷史背景及諸種考量下，陳誠接掌省府後，決心施行減租。1949 年 2 月 1 日，地政局擬定〈臺灣省私有耕地租用實施辦法草案〉簽請省府會議公決。其簽呈（全文參見葉惠芬編 2007：57-58）表示：耕地佃租以正產物 37.5% 計算，經行政院 36 年從貳字地 10050 號訓令飭辦後，地政部於 37 年 8 月又發佈京地用字第 0382 號代電要求辦理。<sup>46</sup>一如先前行政院頒布訓令後省府研擬了二五減租案（參見 3.1.2 小節），地政局此次仍遵從中央指示，研擬新草案，但趕不及 1948 年二期佃租繳納的時效，地政局建議省府於 1949 年一期作施行。案送 2 月 4 日第 85 次省府會議，但尚無討論決議。當天陳誠則在農民節慶祝大會上表示，解決土地問題應本中央土地政策，先從三七五減租著手（陳誠 1951：99-100）。直到 12 日第 86 次的省府會議才決定將此案付委審查。之後省府加速制定法規工作。18 日省府會議按審查小組意見修正通過該辦法，但決議「暫勿公布」，並要求地政局立即研擬施行細則。陳誠則提示，實施三七五地租後徵收田賦與收購餘糧均應按照實際情形辦理，「以免為大戶藉口」。陳誠顯然顧慮到過去地主利用減租和徵購餘糧政策矛盾抗爭的經驗。該次會議中，秘書處呈送「本省三十八年度施政計劃指示要點」到會討論，準備將「推行三七五減租與土地改革政策，逐步達到耕者有其田的目的」列為政治中心工作之一，提出於 3 月 1 日召開的全省行

<sup>44</sup> 稍後這批肥料也撥出部分給蔗農使用，同樣採黃蔗實物交換肥料的方式（SFGB37 秋 34：414）。

<sup>45</sup> 若由 1948 年 11 月 22 日林獻堂日記曾提及糧食局所訂餘糧買入價格和賣出價格有差額看來（何鳳嬌 2008：552），地主向官方購買稻穀回來換肥時，價格可能高於被收購時的官價。不過地主向官方購穀的價格應仍低於市價，因為若不如此，地主在市場購買即可，此制度就毫無意義了。

<sup>46</sup> 京地用字第 0382 號代電指示「查限制地租保障佃農以提高佃農經濟地位，並培養其購買土地之能力，俾使逐漸升為自耕農，此項和平性之土地改革措施與扶植自耕農工作實屬相輔相成，本年度已列為行憲政府施政方針重要項目之一」，要求各縣市根據是否為緩靖區、是否已依法規定地價，分別採取各種限租措施（代電全文參見省地政局編 1949d：45-46）。臺灣是尚未規定地價的非緩靖區，必須施行三七五限租。

政會議中討論。<sup>47</sup>原本省府希望「公私土地均應實行三七五減租辦法」；<sup>48</sup>不過全省行政會議雖支持省府推行三七五佃租，但主張「改善租佃制度，私有土地一律厲行以正產物收穫量千分之三七五，為佃農納租最高額」，並未贊同三七五地租施行於公地。此後省府不再有公地行三七五地租之議，公私耕地雙軌的減租政策就此確立。此外，全省行政會議也增列一條糧政建議，繼續田賦徵實和徵收公學糧，「並調整隨賦收購與累進收購大中戶餘糧」(葉惠芬編 2007：57-60，94，118，133-135，152-153，161，183-185)。

在全省行政會議籌備和開會的同時，地政局遵飭積極研擬施行細則，甚至還一併擬訂了其他的私地減租配套法規。2月24日已完成〈臺灣省私有耕地租用辦法施行細則草案〉、〈臺灣省推行三七五佃租督導委員會組織規程草案〉、〈臺灣省各縣市推行「三七五」佃租委員會組織規程草案〉、〈臺灣省私有耕地租約登記注意事項草案〉4配套法規，送省府會議查核。因恰逢全省行政會議期間，省府會議休會一週，迄3月11日第89次省府會議才列案討論。經小組及省府會議幾次討論修正，迄4月1日第92次會議，先後修正通過〈臺灣省私有耕地租用辦法〉和其餘4個配套法規(葉惠芬編 2007：215-221，258-267，343-346)。

省府立即在4月14日逕自公布施行〈臺灣省私有耕地租用辦法〉(以下稱私地減租辦法)及其施行細則等配套法規(SFGB38 夏 11：162-166)。<sup>49</sup>陳誠省府沒有將相關法規送省參議會審議。省府於公布施行私地減租辦法後，才於4月22日將該辦法行文送省參議會，但僅是「查照」而非送審，並要求省參議會轉照各縣市民意機關協助執行(SYZH0011230338001)。省府說法是全省行政會議曾決議施行減租。但當時省府並未公布詳細辦法，全省行政會議並未審查過辦法條文。況且審議省單行法規是省參議會的職權，而非全省行政會議，省府的解釋並不合理。<sup>50</sup>此外陳誠省府曾依私地減租辦法第18條呈報行政院「核備」，但不等政院核准就逕自施行。國府卻依照常規將該辦法視為奉准施行，5月時還由司法行政部進行審核。該部曾修改辦法和施行細則部分內容，大多僅為文字修正，但要求細則增列一條文，規定地主收租必須開列收據由承租人收執。這顯然是為了避免糾紛(陳雲林主編 2007 vol. 396：136-156)。但此時省府早已開始進行減租。陳誠省府在私地減租法規的制定過程中相當獨斷，也顯示出陳誠決心實施減租，並且急於在一期稻作施行。國府中央不會阻止陳誠省府施行減租，核備只是聊備一格。但是地主階級主導的省參議會確有可能會設法拖延或阻撓減租，為避免其干擾，陳誠省府選擇不送參議會審議就逕自施行。

### 綜合考量下的減租

<sup>47</sup> 行政會議參加者除省黨部、省政府要員、中央駐臺機關人員等外，省縣市參議會正副議長、各縣市省立中等以上學校校長也都參與(參見薛月順編 2005：27)。

<sup>48</sup> 2月12日省府會議首次討論私地減租案時，陳誠就指示三七五地租可先從公地放租做起(葉惠芬編 2007：94，118)，省府委員會可能遵照指示而有意將公地放租從 1/4 地租率改為三七五地租。這樣做省府可以增加公地放租收入，並增加公地租穀的公糧掌控。

<sup>49</sup> 臺灣省私有耕地租約登記注意事項則於稍後 5 月 3 日才公告施行(SFGB38 夏 27：378-380)。

<sup>50</sup> 根據總統公布的新修正版(1949年1月)省參議會組織條例第3條，省參議會的職權之一是「議決有關人民權利義務之省單行法規」(鄭梓 1985：221)。

陳誠省府如此急於推行私地減租，最主要的考量有二。首先是減租以利增產。減租有助增產是當時通說（參見附錄三），國府官員對這套理論相當嫻熟。當 2 月 12 日省府會議決議將此案付委審查，陳誠就指示，實施減租「目的在求增加生產」（葉惠芬編 2007：94，118）。如 3.2.1 小節所述，增產糧食並掌控公糧對當時陳誠所負的支援前線安定後方任務至關重要。當時陳誠非常強調增產，在省府所擬當年度施政計劃指示要點中，經濟中心工作第 1 條就是「增加生產：尤其以糧食增產為本年度一切施政之首要，應發動一切人力、物力，配合進行，以解決需要」（葉惠芬編 2007：151，161）。

其次是為了收攬人心以安定後方。如前所述，陳誠初掌省府時，蔣介石和陳誠相當關注拉攏人心以圖彌平二二八事件造成的臺灣民心隔閡，以安定後方，並防範中共滲透的威脅。原本蔣介石的治臺方針指示和當時國府中央通過頒行的〈臺灣省籍人員任用資歷審核變通辦法〉，都採取國民黨過去一貫的結盟策略，注重拉攏學識較優、具有聲望的社會菁英和有為青年。但是身處臺灣的陳誠卻漸有不同看法。當時臺灣的農村正因失業問題和競佃現象，地租率提高到前所未有的程度，加上農村生產力尚未恢復，農民生活艱困。以致當時農村社會動盪，業佃關係緊張，甚至已偶有暴力傷亡的嚴重事件發生。根據在中國大陸經驗，挑動下層階級不滿、製造農村階級對立是共黨重要的伎倆。業佃問題不僅關係農村社會安定，也有成為共黨滲透溫床的危險。在這種情況下 1948 年起，包括地方縣市政府官員在內臺灣社會多有施行減租的呼聲。甚至部分本地地主菁英在中共於內戰取得優勢、勢力日漸坐大的情況下，也開始憂慮共產主義滲入臺灣，而願意支持政府施行土地改革政策（劉志偉 1998：139）。此時，改善租佃制度以安定農村社會，避免其成為中共地下黨滲透對象，顯然比拉攏本地學經俱優的上層階層更加重要。在這種情況下，陳誠修改收攬人心安定後方的策略方向。在省府開始籌備減租時，他在 3 月 3 日向蔣介石報告，表示臺省「最可慮者」其實是貧富懸殊、土地集中，「因此造成許多失業者，無以為生」。他建議解決此一問題並藉此來拉攏民心，「如欲爭取民心，則對多數失業之民眾，不能不加以注意。因此省府曾經規定三七五減租，先從嘉惠農民方面著手」，只是過去因為有黨員袒護地主或地主即黨員的情形，導致執行頗多困難。陳誠意識到當時農村失業和衍生的租佃問題，向蔣介石建議改以施行減租、嘉惠農民作為爭取民心的要點。蔣介石並未反對。

然而要施行減租並非沒有需要顧慮的問題。如前所述，由於先前省方的對地徵購往往是以業佃五五對分舊慣為基礎來計算地主的徵購負擔，如要施行三七五地租，地政與糧政的矛盾不免給予地主反對的口實，其中大戶餘糧徵購的爭議尤其大。儘管糧食局在 1948 年曾表示為了配合減租政策，不再採五五對分而是以 37.5% 地租率來調整徵收標準，將所收租穀調降為田賦的 9.8 倍（表 3.4）。然而由於等則的賦元數採取累進，所以上等水田的負擔仍超過三七五地租的標準。依表 3.5 同樣方法計算結果，6 則田的官定應收租穀為 2,341.71 公斤稻穀，即使相對於 1949 年臺中地區私地等則收穫標準也高達 38.23%，若依 1948 年的生產力

可能高達 4 成，遑論更上等水田。<sup>51</sup>1948 年底到 1949 年初，官方正因加強徵購大戶先前積欠未售餘糧，而與地主階級有摩擦（何鳳嬌 2008：550-553）。此時若要施行減租勢必得調整餘糧徵購標準，解決糧政地政矛盾的問題，政策才易取得正當性，不落地主口實。此即前述陳誠在省府會議審議減租案時，指示減租後要調整收購餘糧等的辦理情形「以免為大戶藉口」的原因。陳誠省府施行減租後，果然在當年 9 月再次調降所收租穀計算倍數為 8.9；不過餘糧收購的累進率和隨賦收購標準都沒有調整。儘管徵購標準調降幅度很小，但當時省府因軍糧負荷遽增，糧政調度壓力極大，掌控公糧數量減少是很嚴重的問題。如果沒有其他措施可以解決增加公糧掌控及供應日增軍需的問題，減租案就不宜在此時施行。

#### 肥料換穀與減租的配合關係及其制度微調

肥料換穀在私地減租決策中的重要性，就在其提供了替代（甚至更有效）對地徵購的公糧汲取機制，化解上述糧政地政矛盾的問題。

1948 年下半年省府再次開辦的肥料換穀，以蓬萊穀估算，對二期水、陸稻作配銷的肥料預計可換得 55,849 公噸稻穀（見表 3.7），即使有貸放肥料以致部分繳穀延擱，至該年 11 月 10 日就已收得 39,649 公噸稻穀（表 3.8），兩項數字都遠高於同期稻作的大戶餘糧收購數量 3,674 公噸甚多，即使和較高收購標準的 1947 年之全年餘糧收購量 37,780 公噸稻穀相比，也有過之無不及。<sup>52</sup>況且隨著肥料供給量的增加和其他條件的配合，藉由肥料換穀掌控的公糧數量還可能上升。在 1948 年肥料換穀制度已頗為完備且施行成績良好的情況下，陳誠省府無須再擔憂減租需相應調降餘糧收購標準。陳誠省府很有意識地運用肥料換穀來掌控公糧。2 月省府擬定三十八年度施政計劃指示要點時，經濟中心工作第 1 點是「增加生產」，第 2 點就是「……採用物物交換辦法，如以農具、肥料、食鹽、布疋易糧，以達到調節供應的目的，進而儲備物資……」（葉惠芬編 2007：151，161）。當年規定省購肥料一律換穀，二期作時的美援肥料則規定農民可以自由選擇現金購買或以稻穀換購（SFGB38 秋 19：276）。結果農復會發現：農復會與經濟合作總署中國分署關切如何將肥料及時送到農民手中以增加生產，省府則「較注意于糧食之集中，……以種種方法，鼓勵農民以米償付」（農復會編 1950a：26-27），其方法例如規定以肥料換穀的農民可加配廉價白布（SFGB38 秋 19：288），以吸引農民換穀。年底時陳誠表示，「政府控制糧食的來源，……最大部分還是用肥料來換取」（中央日報 38/12/06 五），顯然省府已達成其運用肥料換穀來掌控公糧目的。

減租也會影響肥料換穀的運作，整體而言是有利的。減租對肥料換穀的正面作用之一是刺激佃農願意多施肥料。在分成租下，佃農只能取得部分增產成果，如果所負擔施用肥料成本超過其所分得利益，佃農就不會再增用肥料。簡單舉例，在 1 公斤硫酸銨換 1.5 公斤稻穀的情況下，假設用肥量達到再多施 1 公斤硫

<sup>51</sup> 1948 年 11 月林獻堂就曾邀集葉榮鐘等商討大戶餘糧問題，結論之一就是要向官方反映糧食局所定 3 則田的收入額實在太高，請再降低（何鳳嬌 2008：552）。

<sup>52</sup> 餘糧收購數據可參見《臺灣糧食統計要覽》（省糧食局編 1955：271）。

表 3.7、1948 年二期作和 1949 年一期作稻作之配銷肥料及換穀

單位：面積，公頃；換穀，蓬萊穀公斤

各期稻作配肥	分配面積	硫酸銨	硝酸銨	磷酸銨	過磷酸石灰	合計
1948 年二期水稻	354,130	24,316,500	--	8,230,200	--	32,546,700
1948 年二期陸稻	28,350	--	1,275,750	623,700	--	1,899,450
1948 年二期作小計	382,480	24,316,500	1,275,750	8,853,900	--	34,446,150
換穀（蓬萊穀計）		36,474,750	2,551,500	16,822,410	--	55,848,660
1949 年一期作第 1 批	337,030	12,050,000	931,380	540,790	5,000,000	18,522,170
1949 年一期作第 2 批	337,030	4,160,563	7,500,497	--	1,493,478	13,154,538
1949 年一期作小計	337,030	16,210,563	8,431,877	540,790	6,493,478	31,676,708
第 1 批換穀（蓬萊穀計）		18,075,000	1,862,760	1,027,501	2,500,000	23,465,261
第 2 批換穀（蓬萊穀計）		6,240,845	15,000,994	--	746,739	21,988,578
換穀合計（蓬萊穀計）		24,315,845	16,863,754	1,027,501	3,246,739	45,453,839

資料來源：肥料數據取自康瑄 1972：6-7。

說明：1949 年一期作第 1 批肥料是在 1 月 15 日公告配銷，第 2 批於 4 月 22 日公告補配（SFGB38 夏 19：297）。配肥換穀數量是依據官定肥料換穀比例估算。這段期間的各該肥料的換穀比例如下：1 公斤硫酸銨 = 1.5 公斤蓬萊穀，1 公斤硝酸銨 = 2 公斤蓬萊穀，1 公斤磷酸銨 = 1.9 公斤蓬萊穀，1 公斤過磷酸石灰 = 0.5 公斤蓬萊穀。如以在來穀交換需再加 3%。此處一律以折算蓬萊穀表示。各年期的各種肥料之換穀比例參見華松年 1984：624-625。

表 3.8、1948 年 5 月至 1951 年 4 月各期稻作的肥料換穀之繳穀情形

單位：公噸稻穀

繳穀時期	1948 年	佔合	1949 年	佔合	1949 年	佔合	1950 年	佔合
	二期作	計%	一期作	計%	二期作	計%	一期作	計%
1948/05/11-1948/11/10	39,649	71.35%	--	--	--	--	--	--
1948/11/11-1949/05/20	14,844	26.71%	27,624	66.30%	--	--	--	--
1949/05/21-1949/11/20	981	1.77%	10,126	24.30%	58,980	67.74%	--	--
1949/11/21-1950/04/30	67	0.12%	3,860	9.26%	27,689	31.80%	28,963	26.48%
1950/05/01-1950/10/31	18	0.03%	34	0.08%	400	0.46%	79,543	72.73%
1950/11/01-1951/04/30	9	0.02%	19	0.05%	4	0.00%	859	0.79%
合計	55,568		41,663		87,073		109,365	

資料來源：數據係直接引用劉志偉 1998：200 整理成果，其原始數據取自《臺灣省政府施政報告》。

說明：《臺灣省政府施政報告》是依照舊的米穀年度（自當年 7 月至隔年 6 月）來標示各期稻作，故施政報告中將 1948 年二期稻作標示為「三十七年第一期」（餘此類推。官方文件中年與年度經常交互混用、夾雜不清）。為避免讀者誤解，此表改依肥料施用的年份稻作期數來表示。肥料換穀於 1948 年 7 月再度施行時，如表 3.7，是運用在當年二期水陸稻。此外還需注意，表中各期稻作迄 1951 年 4 月 30 日的繳穀合計並非繳納完畢的總數，對比表 3.7，1948 年二期作應已接近繳交完畢，1949 年一期作則僅約繳完 9 成，其餘各期的比例可能還略低。

酸銨可增產 2 公斤稻穀時（肥料對農作的增產效果是遞減的），自耕農會繼續購

肥施用；但是在五五分租臺灣舊慣下，如果由佃農負擔全部肥料成本，則他付出 1.5 公斤稻穀代價施肥卻只能取得增產稻穀半數的 1 公斤，勢必無意增施此 1 公斤硫酸銨。故一般認為分成租有礙佃農增產。相對地，減低分成租租率或者將分成租改為定額租，都有刺激農民增加投入（肥料、勞力等）的效果。臺灣舊慣墾熟水田多採約定租額，看似定額租，其實性質更近分成租（參見表 3.6，儘管日治時期水田生產力有很大變動，地租率幾乎不變；這也是糧食局一再稱舊慣業佃五五對分的原因）。私地減租採官定等則收穫標準計算三七五地租，名為分成租其實是一種定額租（王益滔 1964：71）。因此私地減租有刺激佃農多施肥料的效果，這有利增產且有助肥料換穀的掌控公糧效果。

私地減租後，多數佃耕地的絕對租額比 1948 年的降低了，佃農將有更多剩餘稻穀，這可提高佃農以穀換肥的能力。不過這項作用需小心評估。因為，佃耕面積小的佃農減租後增加的剩餘很有限，且原本就很困苦，減租所增剩餘用於改善生活、償還舊債等之後往往所剩無幾，短時間恐難立即提高再投入的能力。反而佃耕面積大的佃農，原本生活就較佳，減租後增加的剩餘又多，再投入的能力明顯提升。故 1949 年私地減租整體上提高了佃農購肥的能力，不過短期內對小佃農的幫助很有限。王益滔(1991: 40-42)在 1949 年冬進行調查的統計數據證明了這是普遍現象（大佃、小佃問題詳見後文）。

不過，施行減租增加佃農剩餘對省府儘速收回肥料應換稻穀並沒有幫助，這是減租前後肥料換穀的貸放制度變化使然。如前，在過去肥料是經由地主領取再交由佃農使用，地主可直接在餘糧收購額中扣除換肥稻穀（SFGB37 秋 54：660）。在這種制度下，省府售給地主的肥料無需採取貸放方式，肥料貸放主要是針對缺乏稻穀的自耕農。但減租之後，地主地租穀收入減少，佃農施肥增產又與他的地租收入無關，地主沒有幫佃農購肥的動機。如仍照舊制運作，佃農將難以取得肥料，有礙增產。省府不會坐視這種情況發生，勢必修改作法。1949 年二期作配銷肥料時，省府就明確規定，肥料配予「佃農」及自耕農使用（SFGB38 秋 19：274）；但可推論，一旦施行減租省府就需採取這種新作法因應上述問題。1949 年一期稻作第一次配肥（運用 1948 年的省購肥料）是在私地減租公布施行前的 1 月 15 日，配肥制度無須改變。第 2 批於 4 月 22 日公告補配，時間點在公告施行私地減租之後（SFGB38 夏 19：297），舊制已難以運用，省府有必要直接配肥給自、佃耕農。如此一來佃農用肥反而不能由地主先代為繳交稻穀，缺乏稻穀的佃農必須設法申請貸放肥料或以其他方式取得。表 3.8 顯示，1948 二期作即期繳穀換肥的比例為 71.35%，減租後 1949 年一期作的肥料換穀總量減少，但稻穀即期繳交的比例反而降低為 66.30%，<sup>53</sup>肥料換穀的貸放比例反較減租前的 1948 年二期作增加。<sup>54</sup>

貸放肥料是肥料換穀制度中較難設計的一環，有兩難考量需權衡，並涉及肥

<sup>53</sup> 因表 3.8 中 1948 年二期作繳納肥料換穀已接近完成，而 1949 年一期作僅約完成 9 成，所以配肥即期換穀的比例之實際差距較此處數字顯示者大。

<sup>54</sup> 等到 1949 年二期作配肥時，部分佃農已得到減租增加剩餘的利益，佃農申請貸放肥料的情況可略微減緩。



料價格與利率的制訂問題。貸放肥料會使省府延遲一季(甚至更久)才收得稻穀，多少有礙省府的公糧調度，在 1949 年上半省府公糧需求孔急、甚至不及應付中央要求的時期，此一問題尤其嚴重。因此，省府急需公糧食時需儘量少貸放肥料。直到 1949 年二期作初期，省府貸放肥料的規定都相當嚴格，只有耕作單期田或上期稻作因災無收以致沒有稻穀可以換肥的農戶，可以在報經糧食事務所核准後取得貸放肥料(康瑄 1972：133；SFGB38 秋 19：274)。然而此貸肥限制過於嚴格，使得因其他原因而缺乏餘穀的農民需靠民間借貸來換肥。農民購肥的總成本是肥料價格加上利息，高利率會降低農民購肥意願。當時民間利率甚高，例如 1950 年底時三七五減租工作考察團調查結果，農村一般利率為日息 0.4% 以上，甚至有高達 1.3% 者，相當於月息 52%；也有採借穀還穀方式者，其一期(3 至 6 個月)的利息從 1 倍到 2 倍都有(內政部編 1951：18)。<sup>55</sup>即使以日息單利 0.4% 為例，農民一季就要付出約 5 成的利息，在 1.5 公斤稻穀換 1 公斤硫酸銨的肥料換穀比例下，借貸的農民要付出 2.25 公斤本息稻穀，增施肥料的意願與能力都必然降低。相對的，省府的肥料換穀公糧收入也會減少。

為避免此一問題，省府必須設法讓缺穀佃農較易向政府貸肥。1949 年 8 月 22 日糧食局訂頒〈臺灣省農戶缺乏稻穀交換肥料補充辦法〉，仍規定只有耕作單期田或上期稻作因災無收的農民可以申請貸放肥料，不過明確規定貸肥利息為 3 個月加收 3% 或 4 個月加收 4% 稻穀，其利率相較民間低很多。貸期最長以 4 個月為限，逾期則按日加收利息穀 0.4% (約當月息 12%)。糧食局提供低利貸放肥料，以提高農民購肥能力與意願，但對逾期還穀者加收高利息，以免農民拖延還穀。該辦法又提供上期耕種面積過少或因災欠收以致缺乏餘糧換穀者可以報請地方政府開具證明，向合作社等倉庫購穀換領肥料(類似先前地主餘穀不足時購穀換肥的辦法)(SFGB38 秋 46：683)。此法可化解農民因民間高利貸而無力購肥的問題，卻讓省方掌控公糧一進一出相抵，減損肥料換穀控制更多公糧的功能。到了 1949 年 9 月 22 日美援會與陳誠省府商定新約，規定分配 1950 年一期作的美援肥料時，如農民缺穀應准其在收穫後再繳交稻穀，「其交換比率〔按：即肥料換穀比例再加計利息〕得增加至不超過百分之二十為限」(SFGB38 秋 78：1111)。1950 年初糧食局隨即配合調整上述農戶乏穀換肥補充辦法。首先放寬了肥料申貸條件，除符合先前資格者外，耕種面積 1 公頃以下而上期因災減收 5 成以上者也可申貸。貸放期限放寬至 6 個月，期間月息 1%；逾期則按日加收日息 0.5% (約當月息 15%)。上期耕種面積過少或因災欠收者仍可申請購穀換肥(SFGB39 春 32：460)。貸放對象和貸放期限都放寬了，但逾期罰穀的利率也提高了。可預見申貸肥料者會增加，表 3.8 的數據也確實顯示，1950 年一期作換肥於繳穀第 1 時期(至 4 月 30 日)僅完成繳穀 26.48%，明顯低於先前各期稻作的換肥繳穀情形。<sup>56</sup>表 3.8 內可觀察到，1948 年二期作以來的 4 個稻作期之肥料換

<sup>55</sup> 戰後初期農民很少能從金融機構(當時由官方主控)借到錢，只好向民間借貸。農民大多向地主借貸，部分則向米穀商等其他私人借貸(劉志偉 1998：126)。

<sup>56</sup> 這一年的繳穀時期劃分第 1 期從 5 月 20 日止提前至 4 月 30 日，導致第 1 期繳穀的計算時間提前結束。不過省府在 1949 年一期作配肥時，為了不失農時，規定配肥不得超過 4 月 30 日(SFGB38

穀即期收回稻穀的比例隨肥料貸放制度的變化而有較大變異，從 71.35% 至 26.48% 不等，但在逾期高利罰穀的制度設計下，前 2 段時期的繳穀比例則相當穩定，分別為 98.07%、90.61%、99.54%、99.21%。多數農民都在前 2 個繳穀時期完成繳交稻穀。顯示逾期高利罰穀措施收到相當的效果，減低了肥料貸放對公糧調度的影響。之後省府仍持續微調肥料貸放制度。同年 6 月 16 日糧食局就又再度修改貸放肥料辦法，訂出更細緻的規定，例如依佃農（1.4 公頃）、半自耕農、自耕農（0.7 公頃）身份分別規定其欠收時可申貸肥料的耕作面積上限（SFGB39 夏 68：1011-1012）。

肥料換穀的比例和貸放對象及利率的訂定都會影響制度的運行結果，省方需權衡局勢和相關條件審慎決定。貸放對象限制過嚴，則部分乏穀農民受民間高利貸影響將減少用肥，有礙增產並連帶影響政府透過肥料換穀掌控公糧的數量。但條件過寬則可能有過多農民申貸，其換穀會延後一季入庫，多少影響掌控公糧的時效。政策偏重增產與掌控公糧總量時，貸放政策可能偏向寬鬆；在總供需有餘增產壓力較低，或在缺乏公糧庫存以致省府急需公糧時（如 1949 年中情形），貸放條件可能較緊縮以利肥料換穀公糧儘快繳庫。<sup>57</sup>就制度調整過程觀察，省府在 1950 年一期作到 1953 年一期作之間的貸放條件較寬；在 1953 年二期作起，省府將貸放條件修改得稍微嚴格（康瑄 1972：134）。

肥料換穀比例和貸放肥料利率則會影響農民使用肥料數量的多寡和政府換得稻穀數量。如肥料價格和利率訂得高，政府雖可用同樣肥料換得較多稻穀，卻會影響農民施肥意願與能力，有礙糧食增產政策。反之，則雖可刺激農民用肥意願，但政府收穀可能減少。肥料的效果又與稻作品種有關。適當的肥料換穀比例需權衡各種因素。實作上，每年的肥料換穀比例是由農復會肥料小組專家考量各種相關因素，包括肥料投入量和稻作產出的關係（有遞減效應）、增產目標等，估算出適當數字，再由糧食局與之商討決定（張憲秋 1990：40-41）。此外，省方採取換穀比例訂得高、利息卻低的策略，讓農民向政府而非民間借貸換肥，不僅可讓官方取得農民換肥總成本的全部稻穀，官方也可以較準確評估農民換肥成本（借貸與否的換肥成本幾乎相同，只是繳穀時期有幾個月的差別）對農民投入產出的影響，更有效地達成藉肥料交換價格影響農民用肥量與掌控公糧數量之政策目的。

大體而言，1949 年私地減租搭配當時已經大致完備的肥料換穀制度，讓國府得以兼顧增產糧食與掌控公糧兩項政策目標。儘管之後省府仍需配合相關條件持續微調換穀比例與貸放制度等細節，才能更有效達成上述政策目標。

### 3.2.4 私地減租政策的內容與成果

#### 意識型態基調：階級正義與公平

二二八事件證明了當時臺灣已具有現代國家壟斷武力的特質，國府在臺有絕

---

春 19：297)。若依此例，1950 年 4 月 30 日時一期稻作的肥料應該大部分已經配銷完畢，則上述日期因素影響理應不是第 1 時期繳穀比例陡降為 26.48% 的全部原因。

<sup>57</sup> 由於糧食局需負公糧調度盈虧，貸肥比例減少也對糧食局資金調度有助益。

對優勢武力可成功壓制臺灣本地社會的反抗。然而國家不能總是僅憑武力壓迫施政，更何況當時國府亟需臺灣的後勤支援，讓臺灣社會穩定以恢復生產與經濟發展相當重要。外交上當時又需爭取美方對國府治臺的支持態度（參見 4.1 節），施政不能一味赤裸裸地仰賴國家武力。國府深諳政策仍要儘量取得正當性，多爭取支持並儘量降低阻力。省府開始準備施行私地減租後不久，陳誠即提示省府會議注意餘糧收購可能需相應調整，「以免爲大戶藉口」，就是注意到政策需合理以取得正當性的典型例子。

政策要取得正當性，意識型態的正確相當關鍵。政策若意識型態正確，可獲得社會較多支持。甚至利益因政策受損者也難以公然激烈反對，即使其心中有所不滿，除非能提出其他有意識型態正當性的理由來反駁，否則往往也只能在形式上表現同意。當然意識型態是否正當往往受歷史社會條件影響。宣傳（甚至灌輸）也扮演一定的角色，在這點上擁有媒體資源的組織如國家會具有一定的優勢。不過，意識型態和政策本身最好能符合某種正義觀，這樣官方宣傳才易事半功倍。在減租這種損及社會上層階級利益的政策上，採取適當的意識型態爲依據相當重要。

從另一方面看，意識型態往往是執政者用來正當化其政策的工具，選取何種意識型態作爲政策依據往往和其施政目的有關。私地減租是陳誠在當時現實局勢下，爲解決糧政壓力並安定農村社會所做決策。儘管陳誠爲此修改了國府中央（或者蔣介石）原訂的對臺收攬人心策略——招攬學經歷較佳、有社會聲望者及有爲青年等上層菁英，改以爭取農民的人心爲先。但他做此統治策略調整時，未必有和地主階級決裂或刻意打擊之的用意。雖然國家經常和地主階級處在競相汲取農民剩餘的衝突關係中，以致蔣介石與陳誠這種位居權力核心的統治者對地主等社會宰制階級未必有好感。但若非有直接的利益衝突或其他重要目的，蔣介石等也很少刻意打擊地主階級，反而通常在表象上會與地主階級結盟。即使統治者偶而因特殊情況必須調整策略打壓地主，往往也只是暫時的或侷限在特定領域（參見附錄一提供的案例）。畢竟，與社會中較有力的階級結盟通常較有利於穩固政權（Miliband 1983）。糧政壓力加劇與農村動盪的威脅促使省府施行私地減租的護佃政策，但省府並沒有與地主階級決裂的必要。這會影響減租政策的制度設計以及被選用來正當化減租政策的意識型態理念。

觀察私地減租的制度設計和當時官方的相關言論，可發現該政策以階級正義和實質公平兩個訴求來爭取正當性。私地減租以實現階級正義爲意識型態主軸。省府宣稱地主階級剝削佃農階級是不義的，國家應該保護弱勢的佃農階級。從在中國大陸時，執政者不管基於何種目的施行土地改革政策，就總是以保護貧苦佃農階級爲主要訴求。執政者往往宣稱土地集中的問題相當嚴重，地主農民間貧富差距甚大，農民終年辛勞而不得一飽，地主卻坐享其成，徒以高額地租榨取農民剩餘。解決土地問題、改革租佃制度不僅是改善農民生活的方法，也是實現社會公道的要務。在 1949 年私地減租施行前後，陳誠在公開談話中雖少強調臺灣地主階級嚴重剝削佃農，卻一再強調農民生活困苦，以改善農民生活爲訴求，來強

化減租政策的正當性。例如當年 9 月 2 日在招待「三七五減租記者訪問團」時，他就表示是「因為痛感農民生活困苦及社會種種不公平現象，所以一方面要推行糧食增產，一方面也要防止增產所得利益落入少數人手裡，這就是此次決定推行三七五減租政策的主要動機」(散見陳誠 1951：99-103)。然而私地減租雖然是一保護佃農的改革措施，省府此時尚無意刻意以土地改革作為打擊地主的政策工具，私地減租政策還兼顧了另一個更素樸的正義觀：普遍的公平。省府強調私地減租制度公平地兼顧業佃雙方利益，並不限於階級觀點，而是就個人的實際經濟狀況來衡量應保護哪些弱勢者，以符合社會的公平正義。例如同樣在招待三七五減租記者訪問團的演說中，陳誠也表示本省地主和中國大陸者不同，多為勤勞起家，「尤其一般小地主，他們在生活上的享受與一般農民並無差異，所以我們對於農民生活固須設法改善，對於地主生活也不可完全忽視」(底線筆者所加；陳誠 1951：103-104)。陳誠也同意，地主有大小之分，一般小地主並不比農民富裕，減租後其收入頓減、處境堪慮，同樣是值得關切的議題。諸種跡象顯示，1949 年推行減租時陳誠省府並未過度強調階級剝削、一味訴求階級正義。反映在政策的法規制度設計上，雖然以護佃為主，但也公平地相對保障了地主應有權益。

### 政策的重要內容

私地減租辦法部分條文如下(底線筆者所加；私地減租辦法及其他相關法規可參見 SFGB38 夏 11：162-166)：

第 2 條、本省私有耕地(以下簡稱耕地)之租用，.....其地租租額不得超過正產物全年收穫總量千分之三百七十五，其約定地租超過千分之三百七十五者，應減為千分之三百七十五，不及千分之三百七十五者，依其原約定。

前項所稱正產物以已往習慣所繳之產品為主，其收穫總量之標準，由各縣市推行「三七五」地租委員會，參照有關資料，並斟酌各地實際情形擬訂報省核定。

第 8 條、耕地遇有荒歉，得依照當地習慣，按照約定租率，由雙方協議減租，其收穫總量不及二成者，應全部免租。

第 9 條、出租人非依土地法第一〇九條第一一四條或土地法施行法第二十七條之規定，不得終止租約。

第 10 條、承租人無故抗欠地租，得由出租人申請當地政府查明移請法院予以假處分。

第 11 條、出租人依法律規定，將出租土地收回自耕時，其收回土地併同原耕地，每戶總面積應予限制，由各縣市推行「三七五」地租委員會斟酌地方情形，按土地種類擬定標準報省核定。

第 2 條是政策核心，規定地租以正產物年收穫量 37.5% 為上限。該收穫量是指各縣市推行「三七五」地租委員會(以下稱縣市地租委員會)擬定並報省核定的「標準收穫量」，而不是每年的實際收成量。因此，三七五地租是一種定額的定率租，具定額租性質，可激勵農民增產(王益滔 1991：192)。業佃原訂租約的租額若

低於此一標準，則仍照原約。此外，若遇荒歉，佃農尚可與地主協議減免地租（第 8 條）。但減租同時，官方也強調保障地主相對的收租權益。原本國府土地法第 114 條規定「地租積欠達二年之總額時」地主才可終止契約，該法第 113 條又規定「承租人不能按期支付應交地租之全部，而一部支付時，出租人不得拒絕收受」。佃農可藉此法規每年延欠部分地租，只要不超過兩年總額即可不受任何懲罰，成為對地主不利的法規漏洞（何舉帆、張元生編 1949：50）。私地減租辦法特別制定第 10 條以彌補此一漏洞，賦予地主在佃農無故欠租聲請「假處分」<sup>58</sup>的權利，以嚇止佃農無故欠租，保障地主收租的合法權益。值得一提的是，原本地政局草案規定佃農不得無故欠租，但對此引發之糾紛仍比照業佃爭議送鄉鎮、縣市調解單位調解，調解不成最後才送司法部門（葉惠芬編 2007：59）。反而是省府會議在審議過程中才賦予地主聲請假處分的權利。顯示陳誠省府當時在護佃原則下，仍力求兼顧公平原則。第 11 條保障地主收回自耕的權利，但也相對設下限制條件，以免佃農權益不當受損。私地減租辦法施行細則第 11 條對此又做了補充，規定收回耕地自耕必須符合兩項條件：「一、土地坐落以距離出租人設定戶籍住址十華里〔按：5 公里〕以內者為限。<sup>59</sup>二、土地面積應依土地法施行法第七條規定以純收益足供一家十口之生活為標準，其超過十口者比例增加」。至於收回面積限制的實際數字則交由縣市地租委員會研擬，再報省核定。所有租約都要訂立書面契約，並向政府登記留存副本。在施行細則中還規定了佃農在地主出租、出典時有以同樣價格優先承購或承典的權利（第 13 條）。

縣市地租委員會除負責研擬上述兩項標準報省核定外，也是負責調處三七五地租糾紛等事務的單位，職責相當重大。該會的組成為：1>縣市長，2>縣市政府的警察、社會、地政、農林各單位主管人員，3>法院、參議會、農會代表各 1 人，4>中等學校校長 3 至 5 人，5>地方公正人士 3 人，6>地主、佃農、自耕農各 2 人（SFGB38 夏 11：165）。<sup>60</sup>這份名單共 20 至 22 名成員，其中官方（縣市府及法院）人員有 5 人。表面上看地主代表僅 2 人，不過當時的縣市參議會和農會主要由地主階級主導，其代表可能亦為地主階級出身（劉志偉 1999：144）。加上中等學校校長及有聲望足以擔任地方公正人士者多為上層階級，與地主關係較為緊密。地主代表加上與其關係緊密者可能達 10 至 12 人，約佔半數。自耕農與佃農代表僅各 2 人。顯然省府並未刻意壓抑地主階級或提高佃農階級在地租委員會中的影響力。

私地減租辦法及其施行細則在部分事項上或者直接援引一般人民較不熟悉土地法和土地法施行法，或者有條文不夠詳盡之處，省府於是又印發《推行「三七五」地租問答》（省地政局編 1949e）手冊一種，對私地減租制度做出更詳細

<sup>58</sup> 假處分是一種民事訴訟法的保全程序：當事人在起訴前或訴訟進行中，為免將來無法強制執行，得於判決確定前，針對金錢請求以外的東西，向法院聲請假處分，以停止移動、變更、藏匿訴訟目的物（參見教育部《重編國語辭典修訂本》；亦可參考〈民事訴訟法〉相關條文）。

<sup>59</sup> 這是為了確保土地座落在地主可以自耕的空間範圍內。

<sup>60</sup> 省政紀要中，地租委員會成員還多列了縣市政府民政單位主管人員（省地政局編 1949b：15），不過筆者在其他文件未曾發現此一規定。

解釋和補充。<sup>61</sup>私地減租辦法和施行細則都未訂租約期限規範，手冊中補充規定租期至少 3 年，若業佃原有租約殘餘年期超過租期規定時，不得少於原租約的殘餘年期（省地政局編 1949e：22-23）。各縣市地租委員會據此規定分別制定規範，報省核備（SFGB38 秋 22：326）。大多數縣市仍規定租期為 3 年，臺北市、屏東市則定為 5 年，臺南縣、嘉義市全部和臺南市內的三年輪作區域定為 6 年（省地政局編 1949d：29）。

對業、佃雙方至為重要的租約終止和收回自耕兩事項，該手冊依據法規涉及的土地法、土地法施行法條文，整理成淺顯、條列的規範。手冊告知業佃，地主收回自耕有限制條件，除上述施行細則規定的原則外，還有以下幾個要點：1> 必須在租約期滿後才可收回，且要在農作收割後過耕。2> 收回後要真正「自任耕作」。3> 收回耕地必須為「生活所必須」。4> 收回面積應和地主原自耕面積合併計算為自耕面積，並符合收回自耕面積限制。5> 要經過政府核准。地主需取得村里長出具的自耕證明書。如有官員勾結地主做假證明，佃農和一般人皆可檢舉（省地政局編 1949e：18-21）。原本土地法對自耕採取較寬鬆的規定，其第 6 條規定，「本法所稱自耕，係指自任耕作者而言。其為維持一家生活，直接經營耕作者，以自耕論」（條文中後一種情況稱為「準自耕」；見楊與齡 1977：145）。手冊中，省府對自耕採取嚴格的界定「自耕就是指自任耕作者」，並採取準自耕的主觀條件之精神，要求收回自耕必須是「為生活所必須」才得允許。<sup>62</sup>該手冊也對終止租約的限制做了解釋。手冊指出，定期租約除非有佃農死亡無人繼承、佃農放棄其耕作權利、佃農將全部或部分土地轉租他人的情形，不得終止租約。<sup>63</sup>租約期滿後，如地主未收回自耕而佃農願意繼續耕作，就視為不定期繼續契約。不定期租約的終止也有限制，除了地主收回自耕或者符合上述定期租約終止的 3 條件外，只能在耕地依法變更使用時，或者佃農違反民法第 432 條及第 462 條第 2 項之規定時〔按：即佃農未善盡保護該土地生產力之責任〕，地主才能終止不定期租約（省地政局編 1949e：16-17）。手冊還明白告知業佃雙方，地主出典或出賣土地給第三人時，該土地上的三七五租約仍繼續存在（省地政局編 1949e：22），佃農的權益不因土地物權變動而改變。

收回自耕面積限制是先由省府訂定參考標準給各縣市，再由縣市地租委員會參酌地方情形（例如物價）擬定後報省核定。表 3.9 是當時 3 個縣市制定並奉准施行的標準。依上述手冊說明，地主原本自耕的面積也要計算在內。如此規則下

<sup>61</sup> 這本手冊相當重要，它是當時省府告知業佃雙方權利義務以及提供私地減租法規部分條文解釋的依據。

<sup>62</sup> 土地法的規定當時曾引起部分人士疑慮。何舉帆和張元生(1949: 73-74)就認為準自耕語多含混，地主可利用這種解釋收回出租地僱工自營，結果將使佃農失去佃權變為僱農，護佃政策適得其反。不過何舉帆等誤解了該條文。準自耕確實較自任耕作的規定寬鬆，但不是毫無限制，它必須同時符合「主觀條件」：為維持一家生活，和「客觀條件」：直接經營耕作（楊與齡 1977：145），何舉帆等顯然忽略了主觀條件。就此，業佃因地主欲收回自耕引發糾紛時，法官即使不採取省府「自任耕作」的嚴格規定，只援引土地法做判決，生活無虞的大地主因不符「主觀條件」，仍不能以準自耕條文收回耕地。

<sup>63</sup> 手冊在此處的解釋中漏列土地法第 114 條的一款規定，即「地租積欠達兩年總額」時地主可以終止租約。

臺中市、屏東市 6 口之家的地主被允許收回自耕的面積僅約中等水田 1 甲，臺中縣的標準更嚴苛。如此嚴格的標準下，地主援引收回自耕條款僅能藉此維持家計，不可能作為獲取龐大利益的手段。然而對經濟原本不算富裕的小地主而言，減租後地租收入頓減約 1/4，經濟有可能陷入困境，此時收回自耕就成為保障其維生經濟安全的重要權益。

表 3.9、1949 年臺中縣、臺中市、屏東市私有耕地收回自耕面積限制標準表

等則	臺中縣（10 口之家標準）		臺中市（6 口之家標準）		屏東市（6 口之家標準）	
	田（甲）	畑（甲）	田（甲）	畑（甲）	田（甲）	畑（甲）
1	0.5200	1.0000	0.5000	1.0000	0.4900	0.8700
2	0.5300	1.0000	0.5000	1.0000	0.5300	0.9400
3	0.5700	1.1000	0.5000	1.1000	0.5600	0.9900
4	0.6000	1.1200	0.6000	1.1000	0.5900	1.0400
5	0.6500	1.2300	0.6500	1.2000	0.6200	1.1000
6	0.6800	1.2800	0.6500	1.2000	0.6700	1.1900
7	0.7300	1.3600	0.7000	1.3000	0.7100	1.3500
8	0.7900	1.4800	0.7000	1.3000	0.7600	1.4300
9	0.8400	1.5700	0.9000	1.8000	0.8100	1.5400
10	0.8900	1.6600	0.9000	1.8000	0.8700	1.6600
11	0.9600	1.8000	0.9500	1.9000	0.9400	1.8400
12	1.0900	1.9500	1.0000	1.9000	1.0400	2.1800
13	1.1400	2.1400	1.0000	2.1000	1.2300	2.2500
14	1.2400	2.3200	1.1000	2.1000	1.2700	2.2900
15	1.4000	2.5700	1.2000	2.2000	1.3500	2.3900
16	1.4600	2.7300	1.2500	2.2000	1.5000	2.6600
17	1.6800	3.1500	1.2500	2.4000	1.6500	2.9200
18	1.8400	3.4500	1.3000	2.4000	1.8300	3.2400
19	2.0250	3.5000	1.6000	3.2000	1.9700	3.4900
20	2.1400	4.0000	1.8000	3.2000	2.1400	3.7900
21	2.2500	4.2100	1.9000	3.5000	2.2700	4.0200
22	2.4200	4.5200	2.0000	3.6000	2.3000	4.0470
23	2.6300	4.9100	2.0000	4.0000		4.0900
24		4.9500	2.0000	4.0000		4.1100
25		4.9700	2.2000	4.4000		4.1300
26		5.0000	2.2000	4.4000		
備考	臺中縣政府以 10 口之家的生活所需為基礎計算而得。		臺中市政府規定：1.所列面積係針對 6 口之家；超過 6 口或不足者，比例增減之。2.地主如有其他經商及副業收入者，仍應按照實際調查，重行更訂收回標準。		屏東市政府規定：所列面積係針對 6 口之家；其超過或不足 6 口者，比例增減之。	

資料來源：臺中縣資料取自金湘泉 1981：101-102；臺中市資料取自臺中市政府編 1950；屏東市資料取自何舉帆、張元生編 1949：155。

說明：1949 年臺灣農戶平均每戶 6.25 人（參見《臺灣農業年報》）。請注意，臺中縣的收回面積

是以 10 口之家為標準。金湘泉未註明是否可依家戶實際人口增減之。若臺中縣數字可依人口比例增減之，則換算後 6 口之家可收回自耕的面積較臺中市、屏東市少。

整體而言，私地減租是保護佃農的政策，陳誠省府藉此措施增產糧食，並爭取農民民心以安定農村社會。然而省府在此根本原則下，也設法保持政策起碼該有的公平性，強調政策是同時保障業、佃雙方權益，以強化政策正當性。當年 4 月 22 日省府頒行私地減租時公告，「地主不得藉故撤佃，佃農不得無故抗租」，違者定依法予以嚴懲（SFGB38 夏 19：297），是這種正當性訴求的典型例子。年底，省府在省政紀要中也強調嚇阻佃農無故欠租的規定確實達到保障合法地租的效果，是減租的重要成果之一（省地政局編 1949b：38-39）。

### 3.2.5 私地減租的實施成果

#### 換訂租約與實施檢查

私地減租在實作上是將當時（1949 年一期作）已有租佃關係的業主和現耕佃農之間的租約，改依省府新定的規範做必要的租佃條件修改，簽訂為書面契約，並向政府登記存查。私地減租並不涉及調整既有租佃面積或成立新的租佃關係。<sup>64</sup>例如 6 月 10 日省府答覆花蓮縣政府的詢問時，明確表示「在未推行『三七五』地租前，業已僱工經營者，不予限制，所請由業主與僱農訂約按『三七五』繳租一節，應毋庸議」（SFGB38 夏 59：731）。私地減租政策並不強制要求原本採僱工經營的地主（主、僱並非租佃關係）簽訂新約。因此，私地減租的主要工作就是將既有業佃租約改依私地減租規範，按省頒格式換訂書面契約。此項工作在當年 5 月下旬開始辦理，各級政府動員相當多人力辦理，除少數有糾紛者外，全省換約工作於 6 月中旬完成。租約為一式三份，由業、佃各執一份，另一份存鄉鎮公所備查。如業佃一方因故不能會同訂約時，可由單方提出，再由另一方補辦手續（省地政局編 1949b：20-21）。

省府為掌握政策成果，並糾正錯誤、根絕弊端，隨即於 7 月進行檢查工作。檢查工作分為內業、外業兩部分。內業部分是檢查存於官方的租約副本、登記申請書的內容是否有遺漏或不合規定處，並與土地臺帳、戶稅、肥料配給等其他資料是否相符，如發現有不合情形就要求業佃前來更正。外業部分則著重檢查有無各種違法事件，包括黑市地租、預收地租、漏訂租約等。外業檢查作法有二：1> 於各地舉行業佃大會（或藉村里民大會），發動人民檢舉違法收租等事件，並利用會前會後時間個別詢問農戶。佃戶踴躍參與大會，極少缺席；地主也多出席。部分違規事件就是藉大會的場合發現。2> 實施佃農訪問，包括省級督導人員的抽訪和縣市政府人員的全面訪問。因農民未必敢於公開場合檢舉地主，故多數違規案件是藉由農戶訪問發現（省地政局編 1949b：21-24）。

當年經檢查糾正的租約件數共計 34,867 件，佔當時三七五租約（377,364 件）的 9.47%，比例不低（各類糾正案件的件數見表 3.10）。但表 3.10 中有些類別的糾正案件只是資料漏誤造成，無關地主不法行為，如漏蓋印章、地目等則與臺帳

<sup>64</sup> 這應該是為了讓減租的換約工作較單純，以求在一期作完成減租工作。但這也導致大佃爭議。



表 3.10、1949 年實施私地減租政策各縣市檢查糾正之成果

項目	非法 撤佃	黑市 地租	漏訂 租約	預收 地租	塗改 租約	漏未 蓋章	收穫量 填寫錯 誤	地目等 則與臺 帳不符	水租 負擔 錯誤	租額 計算 錯誤	小計	業佃訂 立租約 總件數
臺北縣	3	13	2,066	--	531	19	972	38	5	278	3,925	40,195
新竹縣	1	8	441	7	1,181	202	266	775	19	1,300	4,200	53,324
臺中縣	3	246	420	26	36	104	301	957	29	1,135	3,257	89,520
臺南縣	124	712	9,500	--	--	--	--	--	--	5,096	15,432	95,930
高雄縣	31	458	321	558	--	--	1,102	171	24	920	3,585	41,394
臺東縣	26	130	26	33	36	3	101	156	--	6	517	2,671
花蓮縣	1	5	562	9	102	15	--	35	18	85	832	3,929
澎湖縣	--	--	26	--	--	--	48	--	--	--	74	963
臺北市	1	10	21	--	522	41	7	28	4	59	693	1,833
基隆市	--	--	--	--	3	6	5	1	2	78	95	408
新竹市	--	11	--	2	35	51	13	23	5	13	153	6,047
臺中市	5	--	35	--	108	5	118	--	--	104	375	6,993
彰化市	1	1	103	--	2	7	3	3	--	3	123	2,655
臺南市	--	63	70	--	--	--	--	--	--	66	199	1,329
嘉義市	29	18	299	--	--	--	--	--	--	690	1,036	7,473
高雄市	4	36	102	--	--	--	122	92	--	--	356	4,923
屏東市	3	7	--	--	--	--	1	1	1	2	15	8,735
合計	232	1,718	13,992	635	2,556	453	3,059	2,280	107	9,835	34,867	368,322
佔%	0.67%	4.93%	40.13%	1.82%	7.33%	1.30%	8.77%	6.54%	0.31%	28.21%	100.00%	

資料來源：省地政局編 1949b：26-27，32-33。原資料中「單獨申請」是換約時業佃無法會同訂約而由一方先申請，非檢查糾正之違規案件（參照湯惠蓀 1954：24-25），故不列入。

不符、計算錯誤等。這類案件實不宜稱為違規、糾紛案件。<sup>65</sup>表中的前 4 項是省府外業檢查所想要糾正之較重要的地主違規案件，共計 16,577 件，佔所有糾正案件的 47.54%。這些糾正案件多數是地主違規造成。其中被糾正最多者為「漏訂租約」，這可能是當時地主避免減租損失最常採取的逃避訂立三七五租約的方法，但在鼓勵檢舉下被糾舉出 13,992 件，佔全部糾正案件的 40.13% 或當年租約總件數的 3.8%。也相當受官方重視的非法撤佃、黑市地租（或稱超收地租）和預收地租案件則不多，僅各佔糾正案件的 0.67%、4.93%、1.82%，或當年租約總件數的 0.06%、0.47%、0.17%。各類案件在地區分布上並不均勻。有三類重要的違規案件都集中分佈在臺南縣（當時的臺南縣包括了日後的雲、嘉、南三縣）。其非法撤佃 124 件、黑市地租 712 件、漏訂租約 9,500 件，分別佔全臺該類案件

<sup>65</sup> 內業檢查會糾正這麼多錯誤，省府要自負相當的責任。為求趕在一期作實施減租，省府於 5 月開始辦理換訂租約時力求速成，故規定業佃可以不用核對土地臺帳的地目、等則、座落、面積等資料就先行填發租約。待日後核對時若發現錯誤，再通知業佃雙方前來更正（省地政局編 1949e：29）。

的 53.45%、41.44%、67.9%，顯示臺南縣漏訂租約的情形特別嚴重。<sup>66</sup>扣除臺南縣外，其他地區的地主違規現象就相對較輕微。

經過換約與檢查糾正後，私地減租的成果為全臺共訂立租約 368,322 件，訂約佃農達 299,070 戶，三七五租約涵蓋面積 257,398.0804 甲（省地政局編 1949b：32-33）。<sup>67</sup>當時省府評估，經過對全臺進行挨戶檢查後，換訂租約過程中的絕大部分缺失和地主違規案件應該都已被糾正，佃農的權益已得到相當的保障。一般認為，接下來政府的主要工作是要防範地主私下收取黑市地租。有人甚至主張採取獎勵告密的辦法，將黑市地租沒收用來獎賞告密者，例如臺南縣當時就已訂頒獎勵告密辦法（趙文山編 1949：69-70）。

#### 減租對增產與降低地價的效果

陳誠省府實施私地減租的另一主要目的是增產。但減租提高農民收益後，若農民將之用於增加消費、儲蓄等其他用途，則對增產沒有幫助。因此檢驗減租是否有助增產，必須觀察農民是否因減租增加收益、且是否（或多少比例）將之用於擴大再生產。官方曾調查佃農對減租後增加的收益之運用情形，增加的收益約 25% 被用於改善生活，有約 75% 是被佃農用於擴大再生產。其中增施肥料是農民增產最重要的手段，官方調查指出減租增加收益有約 40% 是被用增加施肥，是所有細項中最高者（省地政局編 1949b：35-37）。

官方可能誇大減租帶來的擴大再生產效果，王益滔主持的一項抽樣調查提供較保守的估計。該調查顯示，由於官定等則收穫標準較當年實際生產力略高，1949 年雙期田實際的地租率平均為 41.81%，略高於官定的三七五標準。但較 1948 年雙期田平均地租率 56.80% 降低了 14.99%。因減租佃耕雙期田的佃農每甲約可增加 1,200 臺斤稻穀的收益，每戶因此平均增加了 1,860 臺斤稻穀的收入（王益滔 1991：13，19-20，41）。地租是生產費的重要部分，因此減租後生產費用理應降低。該調查卻發現，經物價指數調整後 1949 年佃農的經營費用雖降低，但降低額度少於佃農獲得的減租額度（即佃農增加收益額），這意味佃農確實將減租增加所得的一部分再投入農業經營。該研究估算所有雙期田佃戶將減租增加所得用於增加耕作經營費用的比例平均達 30%（表 3.11）。王益滔還觀察到一重要現象，農戶將減租增加的收益用於增加耕作經費的比例隨著經營規模別而有差異，並對此現象提出了解釋。他認為，大體而言小規模（1 甲以下）的佃戶因減租而增加的收益較少用在耕作經費，而是用於其他用途如改善生活、償還舊債等。較大規模佃戶（1 至 5 甲）則將較高比例的增加收益再投入於農業經營。減租在此一規模的佃農群體上得到最佳的增產效果。但經營規模大到一定程度（5 甲以上）的佃戶則可能將減租增加所得用在原有耕地經營費用以外的投資標的上，例如購買

<sup>66</sup> 臺南縣漏訂租約案件特別多的可能原因之一是，該縣的出租畑地特別多，高達 9,925.4237 公頃，較第二多的臺中縣 4,915.8355 公頃高出甚多（省主計處編 1949：7）。1951 年三七五減租考察團曾指出，畑地佃農多有未訂立三七五租約的情形。因為這些畑地原訂的地租額已低於三七五地租，訂立三七五租約不會減低租額，故佃農不關心簽訂三七五租約（內政部編 1951：15）。

<sup>67</sup> 這是省府在當年省政紀要中所提供的數據，與省府日後在《臺灣省統計要覽》中所提供的數據略有差異。《臺灣省統計要覽》初期的幾個版本數據也略有差異。第五、六章在探討歷史過程時，筆者引用稍後版本的長期資料，故其中的 1949 年數據與此處者略有差異。

土地或者投資商業等，因此減租所得投入擴大原耕地經營費用的比例反而較 1 至 5 甲的佃戶低（王益滔 1991：41）。

表 3.11、1949 年雙期田各規模佃戶將減租所得用於農業經營之百分比

單位：稻穀，公斤；金額：舊臺幣萬元

	0.5 甲以下	0.5~1 甲	1~2 甲	2~3 甲	3~5 甲	5 甲以上	平均
每戶平均減租稻穀數量(A)	446	931	1,668	2,705	4,253	8,845	1,860
每戶平均減租相當金額格(B)	20.1	41.9	75.1	121.7	191.4	398.0	83.7
每戶平均經營費減少金額(C)	19.4	54.1	47.6	91.8	-8.3	368.7	58.3
減租所得金額用於農業經營者(D)	0.7	-12.2	27.5	29.9	199.7	29.3	25.4
減租所得用於農業經營%(E)	3.34%	-29.13%	36.58%	24.58%	104.34%	7.37%	30.35%

資料來源：王益滔 1991：41。原表部分數字的計算有尾數進位誤差，已經修正。

說明：表中平均減租額為該調查之全部雙期田佃戶（1,439 戶）的平均值。B 之金額係以平均稻穀價格為 4.5 萬元 / 百臺斤計算而得。C 是由該調查所得的農戶 1948、1949 年經營費經物價指數調整後估算之增減金額。D=B-C。E=D/B。

當時記者訪問農村的一些報導也印證了減租刺激增產效果和佃農規模差異的影響。當年的報導記載了不少佃農於減租後將增加的剩餘稻穀用來添購肥料的案例（散見趙文山編 1949）。記者沈嫻璋在屏東市訪問到大佃吳阿輝租田 3 甲，減租後多剩餘 2,100 斤稻穀，他購買牛車、風車、打穀機外，另購 5 隻小豬增加畜養，其餘的全部用來添購肥料，希望藉增施肥料再多增收益。但是只租半甲田的小佃陳朝，即使減租後多剩了近 4 百斤稻穀，但這只是稍微改善其原本佃耕所得稻穀不敷家族食用的情況，減租後的剩餘「還不夠吃」，當然也就無法用來增購肥料等（趙文山編 1949：80-81）。這類案例印證了上述王益滔分析的不同經營規模佃農之行為差異（與此相關的大佃問題詳見後文討論）。

減租另一成果是導致農地價格下跌。省府宣稱減租使土地投機無利可圖，農地價格陡降 1/3 左右（省地政局編 1949b：39）。新竹市地政科長宣稱該市 3 則田地價格降低了一半（趙文山編 1949：105）。不過，地價明顯下跌的情況主要是發生在出租耕地上，而不是普遍現象。地價與土地收益息息相關，私地減租後耕地出租收益頓減，且買方仍須繼續承認佃農佃權，出租耕地的價格勢必下跌。自耕地收益不受減租政策影響，地價不致受到太大衝擊。蔣夢麟(1990: 20)就曾向美方表示，地價下跌只發生在佃耕地，減租後兩年內跌價 1/3 至 1/2；自耕地地價則無變動。不過這已經給了佃農較佳的購地機會。然而即使私地減租讓地租率下降了 15%（王益滔 1991：20），佃農每甲佃耕地也僅增加正產物年收量的 15% 及副產物之收入，除非是大佃，否則減租所增加的收益仍不足以作為購地投資之用。一般佃農若要藉出租地價下跌的機會承買耕地成為自耕農，仍須官方協助（例如提供貸款輔助等）才有可能。

### 3.2.6 私地減租留下的問題

#### 最初的制度疏漏與後續工作

儘管私地減租有不錯的成果，但也有缺失並留下一些待解決的問題。私地減租後地政局曾提出〈推行三七五地租後的配合工作〉，共列舉調整地目等則、劃分水租負擔、限制佃耕面積、繼續扶植佃農 4 項（趙文山編 1949：20-21）。前兩項其實是省府急於施行私地減租導致的缺失。

調整地目等則按理應該是減租的前置作業。由於私地減租辦法中的租額不是依照土地實際產出分成，而是依耕地的地目等則按官定等則收穫標準來決定租額，因此地目等則的評定對業佃雙方的權益影響甚大。然而臺灣耕地地目等則上一次調整是在 1943 年完成，至 1949 年減租時已將近 6 年沒有進行調整，地目等則失真的情況已不少。尤其考慮到當時臺灣經過戰爭末期盟軍轟炸，加上戰後初期的混亂，水利設施毀壞失修的情況不少，原有耕地地目等則有失真、高估的可能。照原有地目等則資料來決定租額不僅對業佃不公平，且可能對佃農較不利。<sup>68</sup>所以早在減租政策擬議時，就有呼聲主張先調整耕地地目等則再施行減租。當年 3 月的全省行政會議也建議省府應進行全省土地普查，勘定地目等則（湯惠蓀 1954：27；盧超翻譯 1955：1-2；葉惠芬編 2007：185）。但急於減租的陳誠省府卻沒有先進行此項工作。當年在完成減租後也沒有補進行此一措施，直到 1950 年吳國楨省府才進行了有限度的地目等則調整工作（參見 4.2.1 小節）。

水租負擔的劃分也是省府在制定私地減租法規過程中早就知道而未事先解決的難題。地政局最初呈送的草案中，對水租及其他稅捐的負擔就沒有明確辦法，僅建議「仍依習慣規定」，如「超過出租人或承租人之負擔能力者」得重新調整。省府審查修正過程中，對這一條文幾度修改，最後也僅能籠統地規定為減租後「水租及其他稅捐之負擔另訂之」（葉惠芬編 2007：59，134，258-259）。稅捐指戶稅、所得稅和餘糧徵購。施行細則第 7 條進一步規定，戶稅和所得稅按實際收益調整之，後來省府也調整了餘糧收購的計算標準，並未引起爭議。但水租問題較嚴重。這是因為全臺水租的情況非常複雜，不僅高低不一，有些地方水租甚重，例如僅高雄縣各地區依所屬水利會水租從每甲約 1,500 臺斤稻穀（阿公店地區）到 300 臺斤不等（鄧文儀編 1955：379）。<sup>69</sup>沈重的水租如何劃分影響業佃雙方權益甚大，但水租的費用來源項目繁多且性質複雜，施行細則對水租則僅規定「特別水租係關於租賃物之修繕及改良，由出租人負擔之；普通水租係生產經營費用，由承租人負擔之」（第 7 條），簡略的規範無法提供水租明確的劃分標準，遂引起爭議。直到當年 10 月陳誠省府才訂頒水租負擔補充要點一種，將水租的 21 種費用項目逐一規定業 / 佃的負擔比例（並非簡單依照特別水租 / 普通水租由業 / 佃分別負擔，詳見 SFGB38 冬 12：164-165），才解決水租劃分爭議。

「限制佃耕面積」是指對承租耕地面積過多的大佃調整其租用面積，省地政局原希望在 1950 年實行「限田」時同時進行。限佃措施將在下文討論大佃問題

<sup>68</sup> 這導致部分佃農因等則高估並未得到減租利益。例如高雄縣張阿明承租 5 則田，日治時期年產萬斤稻穀。但戰後因防風林和水壩先後損毀，該地生產力急降。地主見狀同情佃農，自動將地租從 5 千斤降為 3.3 千斤。減租時地政人員以低於三七五地租而不調降租額，表示等則未改低就無法再減租，並要該佃以後自行申請降低等則（趙文山編 1949：129-131）。

<sup>69</sup> 另有些地方由抽水機供水，水租更重，有高達每甲約 2,000 臺斤稻穀者（鄧文儀編 1955：379）。

時再作進一步討論。

省地政局也希望由政府舉辦扶植自耕農(以下稱扶農)貸款,協助佃農購地,以達成「繼續扶植佃農」為自耕農的目標。陳誠省府曾試辦此項政策。1949年7月1日省府公布〈臺灣省三十八年度扶植自耕農貸款辦法〉(SFGB38 秋 3:34-35;以下簡稱此貸款為扶農貸款)。該辦法規定省府至少提供臺幣 400 億元貸款,若成果良好得增加到 1000 億(即新臺幣 100 萬,至多增加到 250 萬元),供佃農、雇農和耕地不足的半自耕農申貸來購買土地(以自行耕作面積水田 2 甲或畑 4 甲為限),以扶植自耕農。該貸款最高額度為所購耕地地價七成,貸款期限不得超過 5 年。依最初草案,該辦法僅計劃協助農民購地共計 333 甲(葉惠芬編 2007:597),規模有限且貸款條件對農民極為嚴苛。該扶植自耕農辦法顯然有配合解決當時糧政壓力的意圖。辦法規定本息一律折收稻穀,且一律交由糧食局作為調劑本省民食之用,省府藉購地貸款增加公糧掌握的意圖相當明顯。貸款利息依規定不得超過年息 20%,日後多個縣府反映,實際上土地銀行就是以 20% 為該項貸款利率(SFGB38 冬 78:1049)。高利率一則反映出陳誠省府對控制通膨並無信心,必須以高利率確保債權不因通膨風險遭受損失,另則可增加本息稻穀的收入。由於農民貸款可能購買旱田,無法種植水稻,難以償還稻穀。經地方反映,陳誠省府於 12 月 3 日發佈命令,允許貸款購地不種稻者可以現金攤還,但其計價方式為「貸款按照借款時平均市價,折合稻穀數量分期攤還之」,而每期攤還貸款時,「本息之稻谷,按照攤還時稻穀平均市價,折合代金徵收」(SFGB38 冬 55:734)。換言之,農民除承受年息 20% 的高利率,還需承擔借、還款期間穀價上漲造成的折算差額,條件相當嚴苛。省府在這種辦法下則可確保收回的貸款可在市場上購回本金加計利息合計的稻穀量。這種作法固然有助省府掌控公糧,卻使貸款農民負擔過重,其結果借款農民每年攤還的本息高達所購買土地每年收穫總量的 80% 以上(SFGB38 冬 78:1049)。一旦農民的其他投入(如購入肥料、雇工工資、水租、田賦等)超過總收穫量兩成,購地農民在還款期間反而收入更加減少,原本剩餘有限的佃雇農極可能因貸款購地而陷入負債。<sup>70</sup>這種負擔會降低農民貸款意願,貸款者能否保住所購耕地也增變數,有礙達成的扶植自耕農目標。此一貸款條件過苛的問題直到吳國楨接掌省府後才得到改善(見 4.2.1 小節)。

值得一提是,當時省府宣稱的土地改革方案是:藉扶農貸款和「限田」政策的搭配,以漸進方式達成耕者有其田的理想。在這種「限田」政策下,政府並不強制徵收地主土地,而是由地主分期出售,政府同時提供貸款協助佃農購買地主土地。1949 年 11 月陳誠省府提出的三十九年度施政方針中,目標之一就是「實施限田之制度,評定土地買賣價格,超限之土地應分期賣出」,同時配合「舉辦自耕農貸款,分期扶植自耕農與扶植僱農,以期逐步達到耕者有其田的目的」(底

<sup>70</sup> 這幾乎是必然的事。根據筆者運用 1950 年第二期作生產收支的全省抽樣調查數據(省農林廳編 1951a)計算,自耕農每甲生產總值 2,198 元,購入肥料和雇用工資(不含自給肥料和自家勞力)的支出分別為 265 和 396 元,佔產值的 12%和 18%,僅這兩項支出就超過收穫的兩成,因此申貸購地農民在還款年期內其新購土地必然入不敷出。

線筆者所加；葉惠芬編 2007：934）。<sup>71</sup>這種計畫和 1953 年的耕者有其田政策有很大差別。

### 被忽略的弱勢者：雇農

私地減租採承認既有租佃關係、換訂三七五租約的作法，這固然改善了現耕佃農的生活，卻衍生出兩個問題：忽視更弱勢的雇農，以及原本生活就較充裕的大佃得利太多。

私地減租政策忽略了農村中更弱勢的雇農（以及失業農民），且加重他們的困境。由於私地減租承認既有租約並保護其佃權，這對現耕佃農（特別是大佃）有利，卻使雇農失去爭取佃耕這些土地的機會。加上減租後很少有地主會再出租其他土地，導致雇農在減租後一直租不到耕地（省農林廳編 1949：88）。當年底監察院閩臺行署巡察臺灣時就發現此問題並提出意見書，指出私地減租後佃農生活雖改善，但佔全省農業人口 6% 以上的雇農生活卻未改善，成為臺省土地問題的困擾。該意見書建議省府解決雇農問題，並提出兩方案：1>將公營事業機關的自營農場一律改組為合作農場，讓公地雇農變為佃農。2>利用荒地安置雇農開墾，扶植成為自耕農（中央日報 38/12/07 四）。省府原本一度有意施行前一方案。省府從 1949 年 1 月起就開始與資委會、臺糖公司商討〈臺灣糖業公司經營公有耕地處理辦法〉的草案，至 7 月定案公布施行。審定過程中，省府會議及審查小組原本有意將臺糖的自營農場「改組為合作農場，辦理放租，安置原有雇農及就近失業農民」，不料卻在最後定案時突然捨棄放租的作法，改成「改組為甲種合作農場」（葉惠芬編 2007：623-624，669-672，707-710；SFGB38 秋 22：324-325），以致雇農和失業農民失去承租臺糖自營農場公地的機會。<sup>72</sup>至於第二個方案，其實和魏道明省府的墾荒救濟失業政策相同，但魏道明省府的墾荒救濟失業政策卻反而在陳誠省府任內中斷（詳 3.3 節）。省地政局也注意到雇農問題，並寄望藉實施限佃與「限田」政策時設法解決雇農的問題（省地政局編 1949b：55-56）。

### 大佃爭議與小地主困境

在先前各小節的討論中多次觸及兩個議題，大佃爭議與小地主困境。

私地減租後，省地政局和省政府都將「限佃」和「限田」並列為未來工作。

<sup>71</sup> 該施政方針中，減租的另兩項後續工作為調整地目等則、調整佃耕面積（葉惠芬編 2007：934），其整體內容只是將先前省地政局提出的〈推行三七五地租後的配合工作〉刪去劃分水租負擔一項（因為省府已在 10 月完成），並將限佃與「限田」分列，內容和先前省地政局的主張相當。

此外，省地政局也曾在省政紀要提出減租後六項今後展望，除調整地目等則、劃分水租負擔、限制佃耕面積、繼續扶植佃農 4 項外，還增列「組織佃農」和「改善僱農生活」兩項（省地政局編 1949a：50-56）。前者和當時的農會改組有關；後者涉及雇農與大佃問題，可參見下文討論。

<sup>72</sup> 國府在臺灣省設置兩類合作農場，1>甲種合作農場：採取合耕合營共同生產，再將生產所得「按照場員勞動份數」作分配。2>乙種合作農場：採局部合作經營，農作採取分耕，其他如購買、運銷、利用等採取合作方式（省社會處編 1949：25-26）。臺糖自營農場若放租給自為耕作農民組成合作農場，其實就是乙種合作農場，承租佃農各自分耕，僅合組產銷合作社。在臺糖自營農場土地不放領的情況下，組成甲種合作農場，農民仍是在臺糖指揮下共同耕作，按勞動領取所得，與雇農領取工資幾乎沒有差別。根據會議紀錄，審查小組幾次修改都參照了「鈞座」的指示。何以該辦法最後定案公布時，第 3 條突然做出從放租農民合組合作農場改成改組甲種農場的轉變？是誰有能力突然改變決策令人好奇？最有可能的仍是「鈞座」陳誠。其動機參見下文 3.3 節的討論。

限佃是指限制佃農耕作面積並調整佃權分配，將大佃承租的耕地改由雇農或其他耕地過小的佃農耕作。限佃吻合國府抱持的均耕理念。公署和魏道明省府在公地放租政策中早就實施這種限制，必要時並強制調整佃耕面積（見 2.2 節）。此時省方官員在私有耕地上提出同樣的主張並不突兀。不過，大佃問題在當時受到各方關注也和其引起的不公平有關。

大佃存在由來已久。以日治時期為例，1927 年總督府所做的一期水稻生產調查中，37 位受調查的佃農中有經營面積達田 10 甲、畑 50 甲者，也有經營田 15.7 甲者（臺灣總督府殖產局農務課編 1928）。1949 年 8 月下旬，省地政局安排記者團到全省訪問，不少記者都注意到大佃的存在。記者趙春仙就觀察到農民佃耕面積大小差異很大〔按：等則好壞也是重要因素〕，佃農耕地有的多到 30 甲，有的少至 3 厘（0.03 甲），差距達千倍。此時大佃問題受到關注是因為，佃耕面積不均使得減租後佃農受益情形變得很不公平。趙春仙指出，大佃農得到減租利益後，還勝過中小地主；小佃農減租後卻受益無幾，生活依然艱苦；最苦的是無地可耕的雇農，絲毫未得減租利益。他認為若要讓雇農與小佃也能均霑減租利益，有必要限制並調整佃耕面積（趙文山編 1949：57）。

大佃導致的爭議不止於此。事實上大佃農在減租前原本就未必生活困苦。臺北松山一戶佃農一家 7 口耕種 4 甲地（當地多為 4 至 7 等則的上等水田），住在「一座臨街的三層樓上」，記者甚至稱「誰會料到上面住的是農民呢」（趙文山編 1949：107）。即使是在五五對分的租佃舊慣下，佃耕 4 甲水田的大佃之收益也幾乎可和自耕 2 甲農民相比，其生活並不困苦；<sup>73</sup>何況耕作面積更大的佃農。私地減租原本以改善佃農生活為訴求，然而施行結果卻是，原本經濟愈好的大佃，所得減租利益愈大；原本愈困苦、愈需要幫助的小佃農，所得減租利益愈少。大佃甚至藉著減租累積更多剩餘，開始進行其他投資。如前所述，當時王益滔(1991: 41)的研究就已發現，耕作 5 甲雙期田以上的大佃只將很少比例的減租增加所得再投入原農場的經營。因為這些大佃原本就不乏耕作資金，減租後反而將資金用於購買土地或投資商業。由於其經營面積大，在減租後不論是因為增加耕作集約度，或者因購地擴大經營規模，或者因投資新事業而減少家戶耕作勞力，都會增加其僱工耕作的需求。<sup>74</sup>新生報記者林金開就指出，減租後大佃獲益最大，有可能發展成僱工耕種的變相地主，政府應制訂辦法加以防範（趙文山編 1949：134-135）。當時已有地主批評這種佃耕面積不均的問題，認為若不及早進行佃耕面積調整，勢將培養出一批「新興的地主」，如此減租政策將宣告失敗。即便主辦的地政人員也同意，調整佃耕面積的確刻不容緩（趙文山編 1949：67）。

大佃還引發不利增產的爭議。大佃因經營面積大，勞力投入的集約度有限，經營可能較粗放。另一方面雇農和小佃渴求耕地，其勞力卻無從施展。屏東市長何舉帆和地政局官員都注意到此一問題，認為大佃不利增產，這是官方認為應調整

<sup>73</sup> 依據官方計算，當時 6 口之家自耕中等水田 1 甲可維持生活（參考表 3.9）。

<sup>74</sup> 大佃此時不宜採取轉佃，以免違反減租法令被終止租約。新購地也不宜出租，以免受三七五地租的限制。結果私地減租下，大佃最可能以僱工協助耕作的方式來彌補家戶耕作勞力的不足。

佃權的另一考量（趙文山編 1949：172；省地政局編 1949b：55）。

佃農階級內部的階層化導致大佃爭議，地主階級也有因階層化衍生的問題：小地主困境。地主也有大小之分，不同類型的地主受減租政策的衝擊有別。林金開在訪問過全臺多戶地主後，提供一簡潔的描述。他指出大地主多居住在市鎮，不僅田地多，往往也擔任民意機關代表，經營其他事業，地租僅是其經濟來源的一部份，減租對其生活影響不大。<sup>75</sup>這些地主也不會因減租考慮將耕地收回自耕，反而可能考慮分期賣掉土地將資金轉移到其他獲利更高的投資。中地主多在鄉里間經營碾米廠等事業，擔任合作社經理人等，也常放高利貸。減租後中地主生活不致受到重大影響，但地租收入明顯減低，一部份會希望收回田地僱工耕作以增加收入，只是礙於不合自耕為限的法令；一部分則計劃出售土地轉移資金投資其他事業。小地主受減租的衝擊最大。這些地主先前的地租收入有限，沒有足夠資金投資其他事業，其經濟相當仰賴此一地租收入。地租收入頓減後，小地主生活立即受到衝擊，在地價下跌後又不願意賣出土地來取得微薄資金，很難另做投資。小地主家人只能設法另謀他職，賺取薪金來補貼生活（趙文山編 1949：131-133）。由於當時失業問題嚴重，小地主另謀他職未必容易。部分小地主則寄望將出租土地收回自耕，但也明白必須按照政府頒發的面積限制標準，並且要等到租約期滿才能收回，在這之前其生活仍受威脅（趙文山編 1949：68-69）。小地主困境問題引起部分記者和地政人員的關注，認為政府應設法找出折中辦法來解決此一問題。有地政人員主張，可以藉調整大佃耕作面積時一併改善小地主困境問題（趙文山編 1949：69，139）。

陳誠省府並不否認小地主和大佃的問題，在減租時制訂了小地主收回自耕的規定，減租後又提出調整佃耕面積的政策展望。在小地主與大佃的問題上可看到當時官員並不是以階級劃分，而是以符合實質公平的原則（誰有困難就成為政府協助的對象，無關階級身份）來面對減租帶來的問題。減租是一種土地改革政策，政府以強制力介入業佃生產關係，硬性規範租佃條件。政府進行土地改革無可避免會在階級政治上採取偏袒佃農一方利益的立場，但這種階級立場的強度仍有選擇餘地。如前所述，陳誠省府施行私地減租雖是為了護佃，但無意採取過於激烈的階級立場，試圖兼顧其他的公平原則（3.2.4 小節）。在大佃與小地主的問題上，省府兼顧實質公平原則的立場表現得最清楚。

大佃爭議與小地主困境兩議題日後在官方土地改革史及學者的研究中很少被提請。然而在私地減租後的最初幾年間，這兩個議題其實頗受社會關注。這兩個議題也是理解戰後臺灣土地改革史很有參考價值的觀察點。儘管 1949 年時省府官員對於這兩個議題有相當高的共識，幾乎一致認為必須進行佃耕面積調整，並設法改善小地主的生活困境。<sup>76</sup>然而僅僅一年後，國府對此二議題的立場就開

<sup>75</sup> 大地主因土地多，減租後地租收益減少的絕對數量亦多。特別是擁有較多上等水田的大地主，如霧峰林家，減租減損的地租收益比例亦高。此因上等水田原本地租率較高，故地租收益因減租減少的比例也高。只是這些大地主很少因地租收入減少而導致生活困難。

<sup>76</sup> 在趙文山(1949)收錄的文獻、民國 38 年臺灣省政紀要（省地政局編 1949b）以及省府會議紀錄（葉惠芬編 2007）等資料中，筆者只見過董中生一位官員當年反對讓小地主收回自耕（趙文



始轉變，對小地主問題的立場之轉折尤其曲折。由於這兩個爭議涉及當局的階級政治立場，因此與這些議題相關的政策轉折是觀察國府統治策略轉變很好的參考指標。第五章和第六章中對此二議題會進一步追蹤其發展，並分析其轉折的原因。

### 3.3 墾荒救濟失業暨公地放領政策的後續發展

日後幾乎被徹底遺忘的還有「墾荒救濟失業暨公地放領」政策。這套政策消失的轉捩點發生在 1949 年之間。儘管 1972 年謝東閔省府才明令廢止〈臺灣省開墾荒地救濟失業辦法〉(SFGB61 冬 37:2);但事實上該政策在 1949 年就遭擱置、逐漸變質而終至消失，1972 年的廢止令只是遲來的死亡證明書。該政策的消失過程雖然是漸變的，但方向自始就很清晰，荒地從原本被用來作為解決臺灣失業問題的工具，轉變成國府安置政權依附者的資源。在墾荒救濟失業政策變調的情況下，原本規劃為其籌措財政來源的配套措施公地放領也一併被停止。

#### 墾荒政策的變調：救濟失業轉變成安置政權依附者

1948 年底魏道明省府僅匆促完成臺中、臺南兩縣的公地放領，墾荒救濟失業政策的其餘工作尚未能完成（見 2.3 節）。1949 年省府主席人事變動初期，下層單位仍繼續執行原訂政策，地政局和各縣政府持續 1949 年尚未完成的準備工作：公地放領和荒地勘測。省地政處檔資料顯示，直到 1949 年初地方縣府仍持續辦理公地放領。例如高雄縣政府至 1949 年 3 月仍持續填報放領工作的進度旬報表呈送地政局，臺東縣政府直到 3 月也仍在和地政局商討調整放領區域 (GSG004.0604.031.042-043; 004.0604.030.249-251)。地方縣府也持續進行荒地勘測。3 月時臺北縣政府就向地政局請撥荒地勘測經費，以便完成該項工作 (GSG004.0604.018.062)。

省府高層的立場就較分歧。2 月秘書處擬定三十八年度施政計劃指示要點中原本並未列入墾荒與公地放領相關事項，但送省府會議審查後，委員們將公地的放領、放墾增列進去作為政治建設工作項目之一。3 月初全省行政會議更進一步明確建議省府將「完成公地放領」、「查測荒地，劃定墾區，勵行荒地開墾」列入省府年度施政計劃的地政工作項目（葉惠芬編 2007：151-152，157-158，185）。陳誠接掌臺政後，省府中樞原本未必有意繼續墾荒救濟失業政策。但該政策前不久還是臺灣省重大政策，社會記憶猶新，顯然多數省府委員與全省行政會議中各界人士仍未忽視此一政策，<sup>77</sup>最終該政策在文字上仍列為省府年度工作。然而陳誠省府在一年內接連提出另 3 項有關墾荒的新政策，都違背墾荒救濟失業政策的原意，省府中樞顯然無意繼續實施該政策，墾荒救濟失業政策遂無疾而終。

---

山編 1949：40)。但他也承認小地主困境問題確實存在，必須設法解決；只是他主張這問題必須「另想辦法，給他們救濟」。在大佃問題上，當年也只有董中生明確表示大佃僱工耕作並不違法，除非有轉佃情形否則無須限制之（趙文山編 1949：41）。何學帆對大佃現象也多批評，並認為平均佃權可讓全體佃農生活更平等，農村社會更安寧；只是他顧忌調整佃權是否會有礙佃農團結而自稱抱持模稜兩可態度（趙文山編 1949：172-173）。這些是 1949 年時罕見的例外。

<sup>77</sup> 蔣介石安排陳誠接掌臺灣省政府主席時，指示陳誠對於省府人事改組先暫時「多用原班舊人」，便利交接（何智霖編 2007：719）。因此，陳誠接掌省政後魏道明時期的省府委員最初全部留任。其中含半山在內有 7 位是臺籍，佔省府委員席次近半（劉壽林等編 1995：804-805）。

陳誠接掌省府後，讓地政局和土地銀行派員前往臺東縣勘查荒地。2月4日地政局等提出簽呈，建議組設「臺東墾殖農場」，將該縣可墾荒地和臺拓事業地都撥交該農場，逐步開墾。所需經費暫定40億舊臺幣，10億由地政局「在前經核定之開墾經費項下撥付」〔亦即挪用墾荒救濟失業經費〕，10億由土地銀行投資，其餘20億募集民股。該案於第86次省府會議通過。陳誠並指示應限制民股股額，防止造成大地主，民股無力付款者得以勞力替代資本（葉惠芬編2007：116-117，121）。臺東墾殖農場方案預計挪用原訂墾荒政策經費中的10億，這勢必影響原訂政策的施行。更重要的是，墾荒政策的性質已開始改變。臺東墾殖農場是一種官民合資的合作農場，由於官股佔半數，可主導農場運作，等於將荒地控制在官方手中由政府經營。這種模式日後被省地政局界定為「示範墾區」，是在原墾荒救濟失業辦法規定的人民個別承墾和集體承墾兩種方式之外新增的墾荒方式（省地政局編1949c：29）。但是在這種新方式下，人民雖可用勞力代替資本入股，但土地終究屬於農場所有，由政府主控；參與開墾的人民已不能如原來墾荒救濟失業政策般取得開墾土地所有權。

年中，省府合作事業管理處「奉諭為一部份中央留臺委員擬用合作方式承租公地耕墾，飭擬具辦法」。顯然當時中央來臺要員已看上未墾荒地這項資源，要求出資承墾。省府也積極配合擬定辦法。<sup>78</sup>合作事業管理處明知「生產合作社不論其業務經營方式如何，均應由從事生產者依法組織，僅有投資關係者不得參加」。中央留臺委員的要求不合法令規定，該處卻仍遵飭擬訂〈臺灣省荒地墾殖組織生產合作社經營辦法〉草案於6月8日呈府審查。案經第118次、119次省府會議審查通過。該辦法規定臺灣省荒地可採用勞資合作方式組織合作社領墾經營。該合作社社員分「出資社員」和「出力社員」兩種，社股也分「資本股」與「勞動股」兩種。資本股由社員認購，勞動股按出力社員每月應得薪金或工資依法定利率折做股金。特別的是，辦法規定「資本股得享受累積優先股息之分配，勞動股不發給股息」，偏厚前者。勞動股也不得轉讓，出力社員退出合作社（不再出力勞動）時其股權就消滅，且不得要求分配股金（葉惠芬編2007：862-864，869-70）。在這種特殊制度下，農民即使以出力方式參與墾荒也得不到土地，只能以勞動股的名義賺取工資。所謂出力社員無異於合作社聘用之雇農。中央委員的資本卻取得用合作社名義領墾臺灣省荒地的權利，儘管這不符國府法規。

陳誠省府違法准予中央高層人士參與經營公有荒地的開墾，原本的墾荒救濟失業政策卻遲無進展。省參議會在6月時通過決議，再次催促政府「迅速釐訂官公有土地開墾辦法，以裕民生」，儘快勘測，並以公營和放租兩種方式推行墾荒（SZYH0016150138026）。在省參議會催促下，省府設法回應交代。9月30日省府頒發了〈臺灣省荒地放墾程序〉。在這份新的墾荒執行辦法中，1948年魏道明省府方案中原本要提供給失業農民等承墾人的耕牛、農具、住屋等輔助措施全部消

<sup>78</sup> 中央留臺委員的身份不詳，但未必有權直接對省府合作事業管理處下指令。此處「奉諭」應是奉陳誠指示。1949年初陳誠曾在給蔣介石的報告中批評中央來臺人士「率多有地位、有財產者流，養尊處優，任意揮霍」，以致臺人對中央印象極差（何智霖編2007：728），卻依然和這些中央來臺人士同聲一氣。

失。反而在地方縣府未能完成荒地勘測的情況下（詳見後文），要求承墾人申請時要「先自勘查荒區」，並自行提出墾殖計劃，且限制在領墾後必須於 1 個月內立界開溝、3 個月內施墾，未依規定期限施墾或墾竣者省府得隨時撤銷其承墾權，且所費資力概不補償（SFGB38 冬 2：20）。省府明知墾荒極費資本，卻未提供補助，新辦法的放墾對象雖然仍包括了失業者、雇農等，但如此嚴苛的條件下失業者實難以承墾。墾荒已完全失去救濟失業的原意。

覬覦臺灣荒地的不只中央留臺委員，軍方也看上這項資源。1949 年 11 月 23 日東南軍政長官公署召集臺灣省政府民政廳和軍方幾個單位，<sup>79</sup>商討編餘及溢額軍官佐的出路安排，其中一種方式是讓軍官佐參加「屯墾班」開墾荒地，墾區設置由臺灣省政府負責。地政局隨即奉令擬定〈東南軍政長官公署安置退伍軍官佐開墾荒地實施綱要及其經費預算案〉呈府核定。案經第 127、128 次省府會議審議，於 12 月 16 日通過。該案預定安置退伍軍官佐 4,000 戶（平均每戶 4 口計），在花、東兩縣建立 8,000 甲墾區。由省府調用有關機關人員設置 3 隊墾區劃測隊，限兩個月內完承墾區劃定工作。隨即建築農舍，並會同水利機關限期修建水利設施。工程費用由省府預算提供及向銀行貸款。在開墾的第一年並提供生活補助，以讓軍官佐能安心開墾。墾竣後按土地法規定分配地權，扶植墾戶成為自耕農。該案經費龐大，不計水利經費就需 2,400 萬新臺幣，依東南軍政長官公署指示，墾區經費概由省府負擔（葉惠芬編 2007：1090-1093，1106）。<sup>80</sup>陳誠身兼東南軍政長官公署長官和臺灣省政府主席，卻不顧省府財政困境，強制要求省府投入龐大資源限期完承墾區設置，提供生活補助，安頓其轄下的軍官佐。一年前原訂要安置臺灣失業農民等的荒地，現已變成退伍軍官佐的安身之所。

整個 1949 年間，墾荒救濟失業政策幾乎全無實質進度。陳誠省府延擱不辦原政策，另一方面卻又幾度提出不同的新的墾荒政策，顯然是要將臺灣的荒地資源移做他用，不再作為解決失業問題的工具。分析上述陳誠省府 3 個墾荒新方案，其作法是將荒地資源掌控在官方手中；或者在必要時釋出部分給政權依附者（如中央委員、退役軍官佐），以為拉攏、安置之用。前者是後者的先決條件：國府必須先停止釋出荒地資源給一般平民，將其保留在官方手中，必要時才可用於安置拉攏依附者。

#### 案例：兵工開墾

從 1949 年起，掌控公有資源以備靈活運用，必要時作為安置拉攏政權依附者之用，成為國府處置臺灣公地資源的重要原則之一。上述 1949 年省府的 3 個新墾荒方案只是此一統治策略的開端。臺東墾殖農場案日後有變（詳下），中央留臺委員投資墾荒和設置墾區安置東南軍政長官公署退役軍官佐兩案限於資料

<sup>79</sup> 東南軍政長官公署由行政院會於 1949 年 7 月決議設置，轄蘇、浙、贛、閩、臺五省，陳誠被任命為軍政長官。8 月 15 日東南軍政長官公署正式成立，至 1950 年 3 月 15 日裁撤（史事紀要 38/07/18，38/08/15，39/01/21）。這段期間陳誠一直擔任該單位軍政長官。

<sup>80</sup> 在當時省府財政艱困的情況下，此一政策的財源省府恐怕得多印鈔票來支應。依法當時新臺幣發行上限定為 2 億。6 月 15 日剛發行時額度約 4,351 萬，至 1949 年底時發行額已達 1.97 億。新臺幣發行後不到半年內陳誠省府就增印了 3.5 倍鈔票，把法定發行額度幾乎用罄，留給繼任者一個棘手的問題。其中 12 月當月就增印 5,319 萬，可想見當月省府財政擴增之程度。

目前並不清楚其實際執行情形。不過兵工開墾提供清晰案例，可供參考。

1949年12月國府正式遷臺，大批部隊也隨政權來臺，如何安頓軍人（包括在役與日後退役）以安定軍心相當重要，公有土地是國府執行此一策略的重要資源。國軍遷臺後，開始向地方政府申請承墾荒地。就新竹縣政府請示，1950年3月吳國楨省府電示地方，軍事機關如確有需要使用荒地，可依法呈請撥用（SFGB39春69：1004-1005）。各地駐軍零星的請墾現象在國府遷臺後開始出現，並得到許可。1950年底起國府開始建立較有制度的兵工墾荒。12月16日國防部會同臺灣省政府組成「國防部兵工建設督導委員會」（以下稱兵工委員會）。1951年1月國防部又訂頒〈國防部兵工建設實施辦法〉草案，以發揮軍隊人力從事生產、協助地方建設為由，由兵工委員會辦理兵工承辦工程的工作。兵工可按工或按方領酬。國府明訂各種採用兵工承辦的工程，其中之一就是「大規模之開墾荒地」（SFGB39冬76：1112-1113；40春17：248-249）。此後兵工開墾開始有制度地大規模進行。至1953年初，兵工開墾已承辦墾竣3,042甲。軍方取得多數的墾成荒地，國防部又成立大同合作農場，將之來安置退役官兵（中華民國年鑑社編1953：653-654）。到了1954年，兵工開墾共墾成4千餘甲土地，其分布和運用情形如表3.12。

1949年省地政局(1949c: 10)曾指出，臺灣較重要的墾區有崙背、鹽埔、池上、關山、新開園（也位於池上鄉）等墾區，其中池上、關山、新開園當時都被列為臺東墾殖農場開墾範圍。上述墾區除崙背外，其他地區此時都列為兵工開墾的對象，顯示兵工開墾幾乎涵蓋所有重要墾區，且臺東墾殖農場的計畫可能已被其取代。

軍方墾荒有領取酬勞，荒地墾熟後多數的使用權又劃歸軍方。當時國府尚未完全漠視墾荒原有安置失業農民之意，墾熟後撥出近938甲土地供平民使用（其中387甲「放租」給平地失業農民耕作，其餘用於安置山地人民），但只佔全部墾地的22.82%。且失業農民此時只能承租部分墾熟荒地，<sup>81</sup>已不能依照魏道明省府原訂政策般，藉參與開墾日後取得墾熟土地的所有權。絕大多數兵工開墾墾熟土地(77%)都撥給軍方用於安置退役軍人。國府在1951年就已表示，兵工墾耕公有土地是要「建立戰士授田農藝上之基礎」（SFGB40冬29：326）。顯然兵工開墾有為施行戰士授田準備之意，日後退役軍人反而可以取得這些土地的所有權。墾荒很清楚地從安置失業農民轉變成以安置政權依附者為主要用途。

#### 墾荒救濟失業暨公地放領政策的中斷

觀察1949年墾荒政策的變化過程，陳誠省府顯然無意繼續以墾荒來救濟失業。一旦墾荒救濟失業措施終止，為其籌措財源的配套措施公地放領自然也就沒有施行的必要。魏道明省府的整套墾荒暨公地放領政策遂在1949年中斷。

省府終結此一政策的作法相當簡單，只要不提供經費，政策就無以為繼。臺

<sup>81</sup> 這些土地只是放租給農民，所以仍是公地，其經管單位尚待其他資料才能釐清，或許是一併撥給國防部，由國防部放租。吳國楨省府於1951年起又實施公地放領，但這些土地當時顯然並未放領。

表 3.12、兵工墾荒至 1954 年墾竣成果

所在縣市	墾區名稱	使用情形			安置戶數 (人)	生產價值 (新臺幣元)
		共計 (甲)	安置退役軍人	供平民使用		
宜蘭縣	三星	950.0000	950.0000		1,650	2,777,550.00
彰化縣	芳苑	182.0000	182.0000		364	715,506.00
	溪州	89.0000	89.0000		178	441,546.00
嘉義縣	大埔	227.0000	227.0000		454	841,857.00
	東石	62.0000		62.0000	96	188,736.00
南投縣	社子	120.0000		120.0000	360	549,936.00
	柴橋頭	55.0000		55.0000	165	256,746.00
屏東縣	鹽埔	1,000.0000	600.0000	400.0000	2,400	6,223,680.00
	車城：虎頭山、網沙	150.0000		150.0000	450	558,108.00
	車城：牡丹、海口	70.0000		70.0000	210	267,798.00
花蓮縣	克奈寶	180.9250	100.0000	80.9250	443	811,638.12
	溪口	118.6125	118.6125		237	872,616.00
	東竹	43.3875	43.3875		86	151,562.00
臺東縣	關山	26.8100	26.8100		54	116,283.60
	池上	504.0000	504.0000		1,008	1,762,167.00
	萬朝	145.5750	145.5750		292	508,747.94
	福原	48.7060	48.7060		94	170,322.74
	八里	61.2950	61.2950		122	207,381.02
	都蘭	75.0280	75.0280		150	270,744.21
合計		4,109.3390	3,171.4140	937.9250	8,813	17,692,925.63
軍、民分配使用墾竣荒地%			77.18%	22.82%		

資料來源：中華民國年鑑編 1954：704。

說明：三星墾區中有 125 甲造林。東石墾區、社子墾區、柴橋頭墾區、車城墾區之虎頭山、網沙全部和車城墾區之牡丹、海口部分內 50 甲用來放租給失業農民耕作，共 387 甲。鹽埔墾區 400 甲和車城墾區之牡丹、海口部分內 20 甲以及克奈寶墾區都是用來安置山地人民，共 550.9250 甲。

北縣政府申請不到經費是很好的例子。該案過程有點羅生門。1949 年 3 月時臺北縣府因勘測荒地經費不足，呈文地政局請撥荒地勘查經費舊臺幣 441 萬。地政局收文後先是第三科出具意見「該預算經已核准有案，似應准予核撥」（蓋科長黃競治印記），但款項遲未實際撥付。一個月後第一科提出不同意見「尚未籌有的款」，該案就暫無下文。到了 6 月臺北縣府再次催請地政局撥付勘測經費（因物價波動改請款舊臺幣 1,940 萬元，等於新臺幣 485 元）。這次卻由第一科先提簽呈詢問第三科「該項預算是否核定」，此時第三科改口表示「預算尚未奉核定」（蓋黃光宗印記，而非科長黃競治）。地政局於是發文臺北縣府，以「辦理未墾荒地勘查經費尚未奉核定」為由駁回其撥款請求(GSG004.0604.018.062-072)。該案有多點令人不解。37 會計年度（從 1948 年 7 月至 1949 年 6 月）的省府預算是魏道明省府制訂，墾荒政策作為其重要施政若未編列相關預算是難以置信的。

通常公文是由承辦單位最先擬定意見，該單位理應最清楚業務狀況，因此是承辦的第三科弄錯經費編列狀況，或是政策轉彎省府無意撥款執行原訂計劃，不免令人起疑。且此時有無預算應已釐清，6月時一科、三科之間竟又為此重新協商取得一致的意見，理應早已編定之預算地政局卻要花3個月時間確定也是個謎。何況就算經費已經用罄，若省府重視此一政策，仍可動用預備金支應。這不乏案例。當年8月地政局請求追加覆勘地目變更單季稻田及災歉田賦等經費13,210元新臺幣，省府准予在第二預備金下開支。9月地政局又申請追加預算2,464元新臺幣用於「公有土地放領放租檢查費」，省府再次准予動用第二預備金，但將預算名稱改為「公有土地放租檢查費」（葉惠芬編2007：786-787，860-861）。對照年底安置退役軍官佐墾荒政策之例，差異更為明顯。突如其來的該案所需經費極為龐大，東南軍政長官公署卻仍要求省府限期完成。然而地政局卻從未爭取追加預算來完成救濟失業政策中的荒地勘測作業。陳誠省府沒有（也無需）明令終止墾荒救濟失業政策；只要不撥經費，該政策就名存實亡無法執行。

陳誠省府無意施行墾荒救濟失業政策的態度到年底時就表露得較明白。在11月4日第123次省府會議通過的臺灣省政府三十九年度施政方針中，在土地改革方面，有關公地部分省府只表示要改善公地放租，例如改正公地包租轉佃的現象；公地放領和荒地放墾已不列入隔年的施政方針之中（葉惠芬編2007：934）。而墾荒救濟失業暨公地放領這套政策也確實就此中斷。

與魏道明省府恰恰相反，陳誠強力推行私地減租，卻中斷了墾荒救濟失業暨公地放領政策。這個政策轉折其實是當時國共局勢轉變下的結果。1948年底國府在國共內戰中潰敗後，國府統治區日益縮小，甚至極可能失去整個中國大陸的統治權。國府掌握的資源愈來愈少，相對地還掌握的資源就顯得珍貴。且蔣介石統治集團以臺灣為最後據點的態勢確立，追隨的政權依附者不論是黨政要員或者軍隊、一般公教人員，勢必大量跟隨來臺。要安撫拉攏這些依附者，統治者必要時得釋出資源給他們。為此，國府在退守臺灣前夕有必要持續掌控此地官有資源，以備靈活運用。臺灣的公有荒地是當時國府掌控的資源之一，自不會在此時輕易釋出給一般平民。墾荒救濟失業政策的停辦也就不令人意外。公有耕地也是國府在臺掌控的重要資源之一，國府既然已無意實施墾荒救濟失業政策，其配套籌措財源的公地放領措施自然也無繼續施行的必要。況且將這些公有耕地掌控在官方手中，同樣可收到靈活運用、必要時作為安置拉攏政權依附者之用。<sup>82</sup>

國共局勢的轉變還帶給國府沈重的糧政壓力，此一壓力將隨著國府退守臺灣而更加沈重。在這種情境下，國府必須儘可能掌控在臺的土地資源並加強汲取。將公地維持為官有資源，進而維持在官方控制力愈強的狀態，愈有利國府掌控這些土地的運用方式和汲取其產出。官方將公地自營會比放租更容易控制土地的利用方式（例如作物種類），扣除僱工成本後收益可能較放租為高。特別是公地放

---

<sup>82</sup> 當吳國楨省府於1951年後再次施行公地放領時，過程中國府中央仍設法將部分公地放領用於拉攏政權依附者的用途。當時由陳誠主持的行政院又是國府中央此一統治策略的重要執行者（參見4.2節）。

租的租率在 1947 年被訂在正產物標準收穫量的 1/4，且有租期規範，一旦放租官方對該公地的控制能力及取得的剩餘都可能降低。這或許就是 1949 年年中，陳誠省府原本準備放租臺糖自營農場土地，最後政策卻急踩煞車的原因（參見 3.2.6 小節）。公地放租也較放領對國府有利。公地一旦放領官方就失去該地的地租收入，短期間內雖有地價收入，但地價繳納完畢後，僅能取得稅賦、徵購等一般對自耕農的汲取，國府的收益頓時減少。這勢必降低陳誠省府繼續完成 1948 年公地放領計畫的意願。況且 1948 年的公地放領還有一個特殊問題。由於是被當作籌措墾荒政策經費的配套措施，為確保墾荒的財政來源，省府所收地價不能太低。當時雖經糧食局力爭，田地價採收取稻穀實物的方式，但該地價穀只能作為平糶米以市價九五折拋售，所得撥充墾荒政策經費。此一高成本地價穀，糧食局已無法用來供應軍糈和公教糧（見 2.3.3 小節）。然而當時支援前線、供應軍糧卻是省府最急迫的糧政任務，在這種情況下，繼續完成幾千甲公地的放領無異自找麻煩。儘管此地價穀佔公糧收入比例不多，37 年度（1948 年 7 月至 1949 年 6 月）地價穀共收得 1.6 千公噸糙米（百年糧政一：7-15）。然而必須考慮當時省府公糧調度壓力之重。即使當時已經施行肥料換穀，7 月時陳誠還是籌不出蔣介石要求運濟福州的糧食，省府就算停發島內公教食米，也只能一次兩三百噸地籌糧運送，導致蔣、陳雙方為了糧食起爭執（見 3.2.1 小節）。百噸食米對陳誠省府已極為珍貴，千餘噸的地價糙米不能靈活運用恐難以忍受，豈會願意繼續放領公地來擴大此一麻煩。

然而停辦墾荒救濟失業暨公地放領政策也有副作用。原本寄望藉墾荒政策取得安身機會的失業者等和原可承領耕地的公地佃農不免失望，這有礙國府收攬人心的努力。然而陳誠在同一年實施私地減租，收攬人心的效果更大。墾荒政策預計安頓失業農民 20,378 戶，公地放領預計扶植 7,000 戶佃農成為自耕農，<sup>83</sup>整個政策有 27,378 戶農戶受益。1949 年私地減租的受益佃農 299,070 戶，佔當年全部農戶 620,875 戶的 48.2%，<sup>84</sup>受益農民是魏道明省府墾荒方案的十倍以上。加上官方的大力宣傳，媒體與近半農民聚焦在減租政策的德政上，墾荒暨公地放領的中斷不致發酵成為社會關注議題，引發嚴重不滿。魏道明省府原本還想藉墾荒政策增產，但墾荒要假以時日才能收到成果，公地放領短時間內也對增產沒影幫助。<sup>85</sup>相較而言，私地減租規模更大，且立即可收到相當程度的增產效果，在肥料換穀制度的配合下，足以成為解決國府糧政問題的利器。當然，私地減租有損地主階級利益，勢必增加其對國府的不滿。然而權衡兩套政策的得失，實施私地減租、中斷墾荒救濟失業政策其實是國府相當合理的抉擇。

<sup>83</sup> 依照臺中、臺南放領之例，若放領政策繼續施行，實際申請獲准承領的農戶數可能會較計畫增加。但從另一方面看，1948 年的放領政策一直被延擱未辦，在省府尚未公告放領清冊前，並沒有公地佃農或其他待耕農戶確定自己得到承領權利，農民也就較不會有頓受打擊的不滿。

<sup>84</sup> 農戶數取自《臺灣農業年報》1961 年版。

<sup>85</sup> 公地地租採正產物標準收穫量 1/4 的計算方式，也是定額的定率租，在增產的主觀意願上與自耕農相當。放領後因繳納地價等負擔較原本繳租略重，繳交地價期間可投入再生產的剩餘反而減少。因此短期內公地放領對增產沒有幫助，反而略有妨礙。





## 第四章 政局鉅變與公地放領的再現

政策的轉折有時導因於非直接相干的其他領域的事件發展。這種影響還常帶著機遇的性質，不同事件序列交會的時間點和事件中重要決策者的個人意志等，有時會對歷史產生一定程度的影響。1950年之後的土地改革政策的轉折是典型的例子，這些轉折和1949年底吳國楨接掌臺政有關。儘管國府土地政策不是吳國楨的個人意志所能決定，但他對某些政策的堅持相當程度影響了日後土地政策的發展過程，是理解戰後臺灣土地改革史不可或缺的一角。

這一章簡要描述1949年底吳國楨接掌臺政的歷史背景，接著探討他1950年開始推動的公地放領以及地方自治兩政策。

### 4.1 國府遷臺前後的處境和吳國楨接掌臺灣省政府

吳國楨接掌臺灣省政府主席的人事案和當時的中（國府）、美外交有關。國際局勢與外交因素也是影響國家政策的重要因素(Skocpol 1979: 284)。對當時臺灣而言，國共軍事對峙局勢和中（國府）美外交關係是最重要的外部因素，且這兩個因素彼此間也有關連。這一節對這些外部因素以及吳國楨接掌臺政的過程作簡要討論。

#### 4.1.1 韓戰爆發前夕的國共內戰發展和隔海對峙局勢

1949年1月底國共三大會戰結束後，除青島等少數孤立據點外，國府失去長江以北的控制權，且在陸上作戰軍力上已明顯處於劣勢。國府內主和派抬頭。在戰事失利的情況下，蔣介石於1949年的元旦文告中表示，為停止內戰促成和平，可不計個人進退，之後在21日正式宣告引退下野（史事紀要 38/01/01，38/01/21）。國府由李宗仁代總統與中共進行和談。但國共和談在4月20日破裂。同日中共隔江砲擊長江南岸，開啓渡江戰役，23日中共就攻佔南京。5月底中共就攻陷上海。此後國府一路敗退，到1949年底時已幾乎失去整個中國大陸，中央政府乃於12月7日遷設臺北。國軍則退守臺灣、海南及大陸東南沿海諸島嶼。儘管國府從1948年下半年起在內戰中一路挫敗，但蔣介石為核心的統治集團作了一個明智的決定，選擇臺灣為最後退守的根據地，在海峽天險下，使國府得以度過1949年後期至1950年上半中共的軍事威脅。

當時中共的海空軍力極為薄弱，<sup>1</sup>以致短期間內沒有渡海攻臺的能力。負責攻臺計畫的粟裕在1950年6月23日（韓戰爆發前兩天）給中共中央的報告中清楚估算了渡海攻臺所需的軍力和運輸船隻，其需要的船隻遠超出中共海軍當時所能負荷。且中共欠缺渡海作戰所需的海空軍力。粟裕於是建議中共中央延後攻臺

<sup>1</sup> 中共中央直到1948年在三大會戰中明顯取得優勢後，才開始意識到接下來的戰役（包括渡江、渡海）中海空軍的重要性，而下達指示在1949、1950年設法組建海、空軍，主要是負責防衛任務。中共在1949年4月渡江戰役時成立海軍，11月成立空軍。當時中共的海、空軍戰力薄弱，海軍尤其缺乏現代化大型艦艇（中國人民解放軍軍兵種歷史叢書編委會編 1989：15-26；空軍司令部編研室編 1989：25-34）。

計畫（胡哲峰 1997；粟裕傳編寫組 2000：1095）。<sup>2</sup>

國府高層相當瞭解中共海空軍力薄弱的缺點，也知道船隻中共渡海攻臺作戰的關鍵，對中共海軍建軍工作的破壞不遺餘力。國軍從撤退到長江以南時開始，一直到後來退守沿海島嶼時，都會儘可能帶走或破壞沿江、沿海的所有船隻。並經常派海軍、空軍設法炸毀共軍收集的船隻，使得中共在徵調、取得船隻上遭遇很大困難（三軍大學編纂 1989c：17）。國府也經常派空軍破壞中共建設海軍軍力的努力。解放軍史料就指出，當時國府常對中國沿海的經濟、軍事重地進行轟炸，「尤以人民海軍艦艇為主要目標」，曾在一天內炸傷、炸毀中共海軍 26 艘船艦（中國人民解放軍軍兵種歷史叢書編委會編 1989：17，25）。在國府掌握海空軍優勢的情況下，短時間內中共要渡海攻臺極為困難。

但這種安全只是短期的。中共勢必會設法發展其海空軍力以達到解放臺灣的目的，長期而言國府仍處在中共武力威脅下。許多因素影響臺海的軍事情勢，除了國、共自身的條件外，美國、蘇聯的態度也是關鍵。中國當時歷經十多年戰亂，經濟殘破，中共能汲取並投入建軍的資源有限，限制其海空軍建軍的速度。<sup>3</sup>但若蘇聯願給予中共大量協助，中共就可大幅縮短海空軍建軍時間。<sup>4</sup>另一方面，短期內，國府有海空軍力優勢，但要維持海空軍戰力必須確保能持續取得充分的油料、彈藥、零件等後勤補給，因此美國的軍售意願和援助就相當重要。<sup>5</sup>長期而言，國府必須取得更多武器以對抗中共日增的武力威脅，這需要美國的協助。國府若能直接爭取到美國協防臺灣，更可確保臺灣的安全。此外，國府如果仍抱持著反攻大陸的希望，美國的支持更是關鍵。爭取美國的支持與援助成為當時國府的要務。

#### 4.1.2 中美關係和吳國楨接掌臺灣省政府主席

1949 年初國府將失去中國大陸並退守臺灣的態勢就已相當明顯。不僅蔣介石集團積極在臺進行後方布置，美方也很關切臺灣的前途。國府能否力守這最後根據地，美國是否協助國府固守臺灣，是中、美雙方當時都很關切的議題。

1949 年國府於內戰失利時，美國對華採取「觀望政策」(‘wait and see’ policy)，對於援助國府抱持保守的態度（美國國務院編 1949：178）。但鑑於臺灣在戰略

<sup>2</sup> 粟裕表示攻臺需動用約 50 萬部隊，他估算 50 萬人部隊加上武器、糧食等物資共計 13.54 萬噸，每人需佔 0.6 平方米空間，共約需船隻載重量 76 萬噸〔按：粟裕其實是指排水量，含船隻本身重量〕，亦即需要千噸以上的船隻 575 艘。第一梯隊（突擊隊）以 6 萬人計，另需登陸艇 2000 艘。而當時中共能徵集到的渡船還不夠第一梯登陸部隊所需的一半（胡哲峰 1997；粟裕傳編寫組 2000：852-853）。

<sup>3</sup> 沈志華(1998: 253-254)對韓戰前夕中國經過長期的中日戰爭和國共內戰後經濟凋敝的情形提供了一個簡潔的描述，解放戰爭結束後初期，中國的工業、農業生產分別只有戰前高峰的 30%、70%。上海因受到國府的封鎖和轟炸，失業問題尤其嚴重。

<sup>4</sup> 中共為解除國軍空襲上海的威脅，曾求助蘇聯。蘇聯於 1950 年 2、3 月間派遣包含 99 架飛機在內的空軍部隊到上海、徐州，同時中共積極修建機場以配合蘇聯空軍進駐，到 5 月時已取得上海制空權。這對國府舟山守軍造成極大威脅，迫使國府從舟山撤軍（中共江蘇省委黨史工作辦公室編 2006：495-496）。

<sup>5</sup> 國民黨坦言，當時國府在臺有大量的軍火儲備；但要應付防衛臺灣以及在中國大陸沿海島嶼戰鬥的需要，長期而言臺灣仍須友邦援助物資（中央日報 38/12/13 二：社論）。

地位上的重要性，美國相當憂慮臺灣落入中共手中（歐世華 1999：37），不過對援助國府仍有疑慮，故一直在審慎評估是否要援助臺灣。

對於是否援助臺灣，美國政府內部意見並不一致。其中美國國務院和以參謀首長聯席會議(the Joint Chiefs of Staff)為首的軍方所抱持的不同意見特別值得注意。國務院與軍方的分歧在 1949 年 12 月 29 日的會談表現得相當清楚。軍方基於臺灣戰略位置的重要性，對於援助臺灣一直抱持較積極的態度。過去軍方就曾建議派遣少量海軍在臺活動。軍方還認為，臺灣四面環海容易防守，不過需要供應國府所需油料、彈藥和維修零件才能維持其海空軍作戰能力。軍方評估，只要花費少量經費給予援助，臺灣就能防守更長的時日，對中共鞏固政權造成威脅，於是主張給予臺灣軍援。美國務卿艾奇遜(Dean Acheson)則認為，國府失敗的根本原因不在於軍事，而在於國府的政治腐敗。他認為國府退守臺灣後政治腐敗問題仍在，臺灣人民也因國府先前對臺的不當統治和這導致的二二八事件仍對其抱有敵意，因此國府仍可能重蹈在中國大陸的覆轍而失去臺灣。而一旦臺灣失守，援助與銷售給國府的軍事裝備又將落入中共手中，且有損美國在盟邦的威信。基於軍援臺灣失敗時的代價高，國務院一直對軍援臺灣抱持審慎的態度(FRUS 1949 vol. 9: 460-467)。不過雙方立場差異並不大，軍方雖較傾向援助臺灣，卻也一定程度同意國務院的觀點：美國對臺的援助要能發揮效用，需要國府的改革來配合。就此，軍方主張給予臺灣適度軍事援助的同時，也指出這必須嚴密監督進行，且須和加速進行的政治、經濟計畫整合在一起施行(FRUS 1949 vol. 9: 461)。

在這種立場下，1949 年美國在考量是否要援助臺灣時，一直很關心臺灣能否進行政治改革，也就很關切「誰主持臺政」的議題，這關係到臺灣能否進行政治改革。當陳誠接掌省府主席後，1949 年初美國就特別派員來臺與駐臺人員共同調查評估陳誠主政的適當性。結果，多數美方官員認為陳誠是典型的國民黨保守派人士，效忠於蔣介石，難以在臺灣進行有效的改革。美方於是開始思考替代陳誠的適當人選，以及如何扶植替代人選接掌臺政的問題。起初在 1949 年上半，美方屬意由當時人在臺灣且握有兵權的孫立人來接掌臺灣。但美方顧慮孫立人沒有行政經驗，且擔心蔣介石不同意此人事安排，因此遲遲未能定案。當年 4 月，吳國楨辭去上海市長一職並陪同蔣介石來臺，開始和在臺美方官員接觸。6 月 24 日吳國楨被蔣介石聘為總裁辦公室的設計委員和第二組組長，負責研究經濟財政等議題，經常要和美方人員聯繫溝通。當時吳國楨仍是蔣介石親信，且在上海時建立起廉潔、民主、親美等形象，可被中美雙方接受，成為美方認為適宜接掌臺灣省政的另一人選（歐世華 1999：33-60；吳昆財 2005：24-35）。<sup>6</sup>

11 月蔣介石的代表和美軍方人士的會談成為吳國楨接掌臺政的關鍵。當時蔣介石派鄭介民前往美國，於 6 日會見大使司徒雷登(John Leighton Stuart)，表達國府願意接受美方任何能共同遏止共產主義擴散的建議。司徒雷登還邀請美國海軍將領白吉爾(Admiral Badger)一起參與會談。白吉爾評估了國軍需要的油料和

<sup>6</sup> 美方屬意吳國楨作為省府主席人選後，改將孫立人定位為接替彭孟緝臺灣省保安司令的適當人選(FRUS 1949 vol.9: 424)。但美方此一考量卻未曾實現。

零件補給的援助數量。會談中司徒雷登一再表達對當時省府主席陳誠的質疑，並提到美方對吳國楨的評價。當晚鄭介民就拍電報向蔣介石回報會談內容，並建議蔣介石由吳國楨接掌省政(*FRUS* 1949 vol. 9: 412-414)。11月17日鄭介民又和白吉爾商談防禦臺灣等事務，白吉爾建議國府必須先在臺灣進行政治改革，並表示美方認為陳誠不足勝任此一任務，吳國楨是主持臺政的適當人選。美方已有軍政人士建議提供臺灣包括陸軍6個師的裝備、海軍約16艘艦艇、空軍維修設備與零件等物資，以及非現役軍官作為顧問(由臺灣聘任，但可動用美援支付其薪資)等。這些援助由美國社會的知名人士向美軍方建議，軍方已向美國當局提出，美國當局極感興趣已在考慮。若臺灣能進行改革，再由蔣介石向美方提出上述的援助要求，必能收到相當的成果。美方會在法律通過的預算下協助國府，美援數量不多，但希望協助中國(臺灣)自立更生，增強戰力(歐世華 1999: 61-62)。鄭介民回報美軍方此一重要訊息後，蔣介石鑑於國府亟需美國的外交支持與實質援助，決定安排吳國楨接替陳誠出掌臺灣省政府主席以利爭取美國支持和援助。雖然黨內部份高層人士反對或質疑此人事案，<sup>7</sup>但在蔣介石的支持下，此人事案在一番折衝後於12月15日由國民黨中央非常委員會和行政院先後通過，16日經總統府發佈，21日省府進行交接(史事紀要 38/12/16, 38/12/21)。

其實，白吉爾建議吳國楨接掌臺政可能只是美國軍方及部分人士的意見，未必是美國政府的正式立場。美國軍方一直擔憂臺灣落入中共手中，而對援助臺灣採取較積極的態度，卻又知道援助臺灣要有效用必須臺灣本身也進行相當的改革。要求國府由吳國楨接掌省政並進行改革成為美國軍方的解決方案之一。但吳國楨接掌省政後，美國政府內部對於是否因此就積極援助臺灣仍無一致立場。在12月底美國軍方與國務院的會談中，軍方就曾以吳國楨已經接掌省政為由，試圖說服國務院給予臺灣軍事援助，但國務卿艾奇遜宣稱，吳國楨上台並未能改變國府貪腐、失去民心的情況，仍反對援助臺灣(*FRUS* 1949 vol.9: 464-467)。<sup>8</sup>1950年1月5日杜魯門發表的對臺灣問題聲明，也表示將只繼續執行對臺經濟援助計畫，但不提供臺灣任何軍事援助。

吳國楨在機緣巧合下接掌臺灣省政府主席，不過此後他的仕途卻不順利。上任之初，他安排的省府人事就飽受杯葛。他大幅啓用臺人擔任要職，包括曾參與二二八事件的蔣渭川，卻遭到半山勢力盤據的省參議會之杯葛。吳國楨不得不做出讓步，在稍後不久更動省府人事。在省府任職期間，他有些政策又與黨中央不同調，甚至引起黨內一些高層的不滿。尤其是他反對特務活動(包括介入選舉)，

<sup>7</sup> 例如王世杰反對吳國楨繼任省政，陳誠甚至質疑談話的真假(歐世華 1999: 63-65; 薛月順編 2005: 87)。

<sup>8</sup> 國務院其實也關注吳國楨接掌臺政的情形。艾奇遜於12月19日就電請駐臺北領事Edgar 儘速調查臺灣局勢，包括吳國楨上任的影響。Edgar 在23日的回報指出，吳國楨的省府人事安排遭到既得利益者的反對，其安撫臺人的努力受到破壞。Edgar 表示，原本經合分署和其他的一些美國技術人員看好吳國楨比陳誠更懂得工業與貿易等事務，能恢復臺灣經濟，也相信吳國楨會比陳誠得到更多人民支持，但現在臺灣政局發展已讓人失去信心(*FRUS* 1949 vol.9: 446-447, 453, 466)。當時島內部分人士發動反吳國楨的政爭，使得美國有些人士對軍援臺灣產生疑慮，其實要為美援的遲到負某種責任。

以致於和蔣經國產生衝突。在失去蔣介石的支持且和黨中央漸行漸遠後，吳國楨不到兩年半後就辭去省府主席，並且在可能遭特務暗殺的顧慮下，選擇遠走美國以求自保。赴美後他於 1954 年意外地和國民黨政權爆發衝突，隔空互批，即所謂吳國楨事件。他多次發表公開信抨擊國府與蔣介石，以致短短幾年內從蔣介石的寵臣變為叛逆，終生未曾再回臺灣（楊維真 2001：141）。然而吳國楨兩年多的施政，對當時臺灣的發展有相當大影響，並改變了臺灣土地改革的可能路徑。

#### 4.1.3 韓戰爆發前後中美外交關係的轉變

此時期很重要的歷史背景是 1950 年 6 月 25 日韓戰爆發。此事件對中美外交關係的影響很大，是分析這段時期臺灣歷史時必須注意的因素，值得討論釐清。

一般認為國府退守臺灣後面臨中共侵臺的威脅，美國卻抱持觀望政策不願介入臺海戰事，正靜待國共鬥爭的最終結果。但韓戰爆發後，27 日杜魯門宣布「臺灣中立化」政策，<sup>9</sup>派遣第七艦隊進入臺灣海峽防止中共對臺灣攻擊，但也要求臺灣停止對中國大陸的海空軍事攻擊。韓戰使得美國重新干涉臺灣事務，國府政權就此轉危為安（陳曉慧 2000：23-27）。有些論者就認為，由於國府政權相當仰賴美國保護，其政策不免受美方影響。例如當時美國在東亞和拉丁美洲一些地區推動土地改革以作為防堵共產主義蔓延的方法，廖立宇(1995: 7-8)認為臺灣的土地改革也深受美方此一鼓勵土地改革的外交政策之影響。這類觀點有一些問題值得檢討。

陶文釗(1993)指出美國對臺政策其實是一個漸變的過程，不是因韓戰爆發而突然轉變。如前，從 1949 年美國政府內部軍方與國務院對於援助臺灣就一直有些歧見，軍方對援助臺灣較積極。不過進入 1950 年後，國務院的態度也在逐漸修改。1 月 5 日杜魯門在國務院的建議下，發表對臺灣問題的聲明：「...此時，美國無意在臺建立軍事基地，也沒有意圖使用其武力介入當前局勢。美國政府不希望捲入國共內戰，類此，美國政府將不提供軍事援助或意見給在臺國軍。...然而美國政府會繼續執行既有經法律通過的經合總署經濟援助計畫」。<sup>10</sup>此聲明被視為美方觀望政策的具體表現；不過其實杜魯門已在軍方的要求下對國務院提出的聲明草案略作了修改，把聲明限定為是「此時」情境下的作法，替日後美國軍援甚至協防臺灣留下餘地（陶文釗 1993：58-59）。艾奇遜對此修改也作了讓步，他在聲明當天下午記者會時就強調，不干預只是「此時」的政策，且經濟援助仍

<sup>9</sup> 該聲明表示 “I have ordered the Seventh Fleet to prevent any attack on Formosa. As a corollary of this action, I am calling upon the Chinese Government on Formosa to cease all air and sea operations against the mainland. The Seventh Fleet will see that this is done. The determination of the future status of Formosa must await the restoration of security in the Pacific, a peace settlement with Japan, or consideration by the United Nations.” (DSB 1950 vol.23 no.574: 5；也可參見史事紀要 39/06/27)。

<sup>10</sup> 該聲明表示 “The United States has no desire ... to establish military bases on Formosa at this time. Nor does it have any intention of utilizing its armed forces to interfere in the present situation. The United States Government will not pursue a course which will lead to involvement in the civil conflict in China. Similarly, the United States Government will not provide military aid or advice to Chinese forces on Formosa. ... The United States Government proposes to continue under existing legislative authority the present ECA program of economic assistance.” (底線筆者所加；聲明收錄於 DSB 1950 vol.22 no.550: 79；亦可參見中央日報 39/01/06 一)。

繼續依法進行。艾奇遜在答覆記者時更將聲明內容解釋成，國府如有意願可聘僱美退休軍人擔任軍事顧問，國府也可在美國購買「軍事物資」(中央日報 39/01/07 三)。這些說法已和 1949 年底國務院與軍方雙方會談中軍方的意見相當接近。此後到韓戰爆發前艾奇遜和國務院都在逐漸改變態度。4 月時艾奇遜原本還對國府運用 1.2 億美元的美援餘款購買軍火想訂出期限；但到了 6 月時他改為同意此美援用於購買軍火並無期限的限制。諸多跡象顯示，韓戰之前美國就不斷在調整政策，逐漸加強對臺援助(陶文釗 1993：61-63)。

美方對臺態度的轉變和中蘇共關係的變化有關。艾奇遜對援助國府採取保守立場的一個重要因素是他希望能拉攏中共來對抗蘇聯。他認為中共不是倚靠蘇聯武力取得中國，並非蘇聯的附庸。且蘇聯想將北方各省從中國分離出去，因此中共和蘇聯間存在矛盾，這是美方可以利用的(*FRUS* 1949 vol. 9: 467)。<sup>11</sup>基於這種地緣政治考量，艾奇遜認為在未來美國和中共的關係比和國府的更重要，因此避免因援助臺灣激化中共的敵意。不過艾奇遜錯估情勢，中共終究與蘇聯關係較密切。1950 年 1 月英國承認中共政權後，史達林不願意見到中共向西方傾斜，蘇聯於是向中共做出讓步，廢除與國府簽訂的「中蘇友好同盟條約」，於 1950 年 2 月和中共改訂新約。蘇聯放棄在東北的利益，以繼續和中共結盟(沈志華 1998)。隨著中蘇共關係的加強，為確保美國利益，艾奇遜也逐漸調整立場。因此美國在韓戰前就調整對臺政策，逐漸加強對國府的援助(陶文釗 1993)。

二次大戰後初期，美蘇兩強權不希望公開直接較勁，但暗中對抗的態勢早就確立。美蘇為了各自的利益，都要扶植外圍盟友以加強本國的防衛縱深(把防衛延伸到其本土之外的前線，亦即歐洲和東亞)。但雙方也都有所顧忌而不願把敵對態勢明朗化。蘇聯方面顧慮美國的反應，對中共請求大力協助其海空軍建軍工作，和秘密派遣空軍飛行員和部隊協助攻臺，都加以婉拒(沈志華 1998：146-148，157-158)。<sup>12</sup>美國也儘量避免直接軍援臺灣。事實上，美國務院顧問杜勒斯(*John F. Dulles*)於 5 月就已向杜魯門提出「臺灣中立化」的建議，做為美方阻止臺灣落入共產勢力手中的方案(陶文釗 1993：61-63)；但這種強烈的手段在當時還不宜公然採行。因此，1950 年上半美、蘇雙方已各自有和國府、中共結盟的趨勢，但實作上都很謹慎。

就此而言，韓戰爆發對臺灣是一影響重大的事件。韓戰爆發使美蘇兩大強權對立的局勢更明朗，美國勢必要加強防堵共產勢力的擴張。為達此目的，美國明確化與國府的結盟關係，積極援助臺灣，使其成為遠東防線的一環。此前，1949 年美國對國府採觀望立場。1950 年上半，美方雖然隨著國際局勢發展，開始逐漸修正立場，要避免臺灣落入敵對勢力手中，但並未與國府確立結盟關係。韓戰爆發使美國確立和國府的結盟關係，並確保臺灣安全。這使得中美互動關係產生

<sup>11</sup> 沈志華(1998: 153)的研究顯示，當時蘇聯因為想在中國攫取利益，例如想取得旅順、大連作為其在東方的不凍港，確實和中共間曾有過利益矛盾。美國也曾向中共宣傳蘇聯是竊取中國利益的帝國主義者。

<sup>12</sup> 韓戰時蘇聯也派遣空軍參與作戰，但極力隱藏身份，以免造成美蘇雙方公然直接敵對的局勢(沈志華 1998)。

變化。此前，國府退守臺灣後，因短期間內中共沒有攻臺能力，暫時得到安全；但長期而言，國府要面對中共日益增強的威脅，國府必須力求美方的支持以確保臺灣的安全。在這段時期，中美關係是國府單向有求於美，在中美互動關係中處於全然弱勢的一方，美方因此有較多籌碼要求國府的配合。這是 1949 年底蔣介石派鄭介民赴美遊說、表達願配合美方任何要求以爭取援助的緣故。而美方人士也要求中方更換臺灣省主席、施行改革以配合其援助。之後 1950 年上半，美國的協助雖有改善，但雙方結盟關係並未確立，國府仍必須儘量配合美方要求以爭取其支持。然而韓戰爆發後，美國在與蘇聯陣營的對抗中有確保臺灣安全的壓力，局勢演變成美國必須主動與國府結盟、積極援助臺灣。杜魯門 27 日的聲明無疑是美國協防臺灣的官方保證。韓戰爆發後，基於戰略需要，美國必須要援助國府、確保臺灣，這種軍事考量高於其他政治、經濟考量，施加壓力促使國府進行政治改革等已不是美方此時援助臺灣時會要求的先決條件。<sup>13</sup>因此，韓戰的影響之一是，在中美外交互動上，臺灣變成握有一定籌碼的對手，對美國不再是純粹弱勢的一方，國府無須再極力迎合美國。在這種外交關係下，美國對國府政策施壓的能力反而減低。關於政、軍人事是很好的例子。1949 年底吳國楨接掌臺政的重要因素之一就是當時國府高層極力爭取美方支持；然而在韓戰爆發、外交局勢轉變後，不久吳國楨就在 1953 年流亡美國。此外，孫立人將軍也在 1955 年遭到國府軟禁。韓戰後 5 年內，國府高層就拔除了臺灣親美的文武兩位大員，顯示國府此時相當程度可抵擋美方關切的壓力，和 1949 年底的情勢已不可同日而語。這種韓戰前後中美關係的轉變及美國對臺灣內政影響力的變化，是分析這段時期臺灣歷史時必須注意的歷史背景。

## 4.2 公地放領的再度出現

吳國楨上任後於 1950 年開始積極推動公地放領和地方自治，直接、間接地影響了戰後臺灣土地改革的發展。原本魏道明省府的公地放領措施在 1949 年已被陳誠省府停辦，吳國楨卻又再次推動公地放領，且規模更加擴大。不過這兩次公地放領的目的不同，法規依據有別，是兩個不同的政策。吳國楨推動的地方自治選舉也間接卻深刻地影響了日後臺灣土地改革政策的轉折。這一節筆者先交代公地放領再現的歷史，下一節探討地方自治選舉的開辦過程。

### 4.2.1 私地減租的後續改進：調整地目等則與改善扶農貸款條件

吳國楨接掌臺政後，土地政策是否生變成爲臺灣社會關注的議題。對於陳誠省府實施的減租政策，吳國楨相當支持，並積極落實部分陳誠省府先前宣示的後續改革工作，包括進行地目等則調整，改善既有的貸款扶植自耕農措施。但吳國楨對國府慣常宣示的土地改革理念並非全盤照收。受美國教育的吳國楨贊同減租

<sup>13</sup> 當時的美國駐華大使藍欽(Karl L. Rankin)就認爲(1964: 122, 142)，此時美國對臺政策主要是基於軍事考量所做的政治決定，經濟考量等都在其次。只要國府能有效運用美國援助，美國不應支持少數反對黨以免削弱國府的威望(prestige)。在美國的援助下，國府只需要改善(improvement)，特別是軍事和經濟效能方面，但無需要求國府改革(reform)。

與扶植自耕農（以下簡稱扶農），因為依當時的經濟理論，減租與扶農都有助提高農業生產力。但他反對「限田」。<sup>14</sup>他在口述回憶中曾提及自己的土地改革觀點（吳國楨口述 1999：218-219）：他認為應設立一種基金來提供貸款給農民，輔助農民購買其所需耕地，農民能耕作多少地，就買多少，不強制定限其面積。他反對「限田」是因為他認為這種措施會限制有能力耕作較大面積的農民，並妨礙日後機械耕作的推廣。<sup>15</sup>然而，吳國楨原本屬意以公地放領為基礎的扶農政策不符合國府的利益，日後（1951年初）國府有意以限田政策削弱本地地主勢力時，吳國楨與黨中央又有歧見。雙方對土地政策有過一番拉鋸。

1949年底省府主席人事變動後，有些地主開始觀望。各地傳出地主脅迫佃農強制收回耕地或收取黑市地租的消息，減租政策能否有效延續成為社會關注的議題。吳國楨為貫徹私地減租政策，隨即在1950年1月17日電示各縣市，清查並嚴禁各種違反減租政策的行為，並仿陳誠省府作法，明令將違反減租政策情節嚴重者解送保安司令部，從嚴懲辦（SFGB39 春 13：151）。<sup>16</sup>此後吳國楨省府一再宣示貫徹私地減租工作，包括檢查黑市地租、匿不訂約、無故欠租、任意撤佃等各種不法行為（史事紀要 39/02/04，39/04/28）。

吳國楨不僅繼續推行私地減租，其任內也改善了一些陳誠省府未進行或設計不當的減租相關措施，包括進行地目等調整和修改扶農貸款條件。如 3.2.6 小節所述，陳誠省府急於實施減租，以致在地目等則可能已失真的情況下，未經重勘改正就進行減租。實行減租後，各方仍時常要求調整地目等則（湯惠蓀 1954：27）。1950年1月省參議會就通過提案，要求省府儘速調整地目等則「以利增產」和「減輕人民負擔」。上任不久的吳國楨允諾針對地目等則問題，「於本年內舉辦土地普查予以合理調整」（SZYH0016120139009）。6月省府公布施行〈臺灣省地目等則調整辦法〉，至10月完成調整工作（SFGB39 夏 56：841-851；湯惠蓀 1954：28）。<sup>17</sup>

除了調整地目等則外，吳國楨也積極推行扶植自耕農的政策。陳誠省府曾小規模施行扶農貸款制度；但當時規定的貸款條件過於嚴苛，以致貸款農民負擔過

<sup>14</sup> 嚴格而言，「限田」指限制家戶或個人的耕地面積。但有時國府宣稱限田卻未必真的強調這種原意。為作區辨，本文談及強調嚴格原意的「限田」時加上引號，僅是一般宣稱者則不加。引用原文時則依照原文的標點，請讀者自行區辨該原文所用的限田是嚴格概念或僅為一般宣稱。

<sup>15</sup> 吳國楨的第一點理由是正確的。日後為讓農民能擴大其耕作規模，國府甚至在 1983 年修改〈農業發展條例〉時將租佃關係改稱「委託代耕」，不再受三七五地租的限制，等於凍結三七五減租條例，以便農民擴大耕作規模。但他的第二點理由是錯誤的。就筆者在農村的觀察，臺灣農民發展出一套特殊的分工體制，各種機耕作業都可委請專業耕農進行，農民無須自行投資農機設備。在此體制下，農民採用機耕卻無須自行購置農機，也就無須擴大耕作規模以回收農機投資。推行機耕不再受制於土地所有權或者耕作權（包括佃耕他人土地）的規模，反而是坵塊方整和農路規劃等對這套體制的運用效率影響較大。就此而言，「農地重劃」對日後推廣機耕的影響更大，但本論文不討論農地重劃議題。

<sup>16</sup> 陳誠為推行私地減租，在換訂租約期間曾於 6 月 4 日嚴令將違反政策情節重大者送警備總司令部懲辦（省地政局編 1951：124-125）。

<sup>17</sup> 不過，實際上這次的地目等則調查調整並沒有採取普查方式進行。且部分縣市甚至只是依據調查結果將等則失真的耕地之租額降低，卻沒有調整該耕地的等則資料，以致地目等則失真問題沒有得到徹底解決，直到實施耕者有其田時仍造成業佃間爭議（鄧文儀編 1955：348）。



重（參見 3.2.6 小節）。吳國楨原本就主張採取貸款輔助農民購地的方式來達成扶植自耕農目標，因此對此政策相當重視。他在接掌省府後不久就立刻著手改善陳誠省府該貸款的缺失。吳國楨省府採納地方反映的意見，在 12 月 29 日發佈命令將原本的貸款利率從最高年息 20%（實際上銀行幾乎都是以此利率放款）一律減為年息 10%，即使已經貸放出去的貸款也要依照新利率更正，以減輕農民償還本息負擔（SFGB38 冬 78：1049）。之後吳國楨更試圖擴大扶農貸款成爲一普遍的政策。

#### 4.2.2 公地放領政策的定案

##### 吳國楨省府推動公地放領

吳國楨若要實現其貸款扶農政策的主張，並非只是改善陳誠省府原訂措施的利率即可。該措施最多不過扶植佃農購地數百甲，無法普遍扶植佃農成爲自耕農。吳國楨省府有意擴大提供扶農貸款，但要實現此一政策必須克服一個極大的難題，即財政來源。1949 年陳誠省府實行扶農貸款措施時，並未說明該措施的財政來源，在當時政府財政拮据的情況下，可以想見陳誠省府是藉著印鈔票提供貸款來換取糧食。即使該措施僅提供 100 萬新臺幣的額度，對陳誠省府已經是一筆很沈重的財政負擔。當 1949 年 6 月 15 日改制新臺幣時，發行額才 4,351.5 萬；7 月 1 日陳誠省府發佈扶農貸款措施前夕，新臺幣在 6 月底的發行總額已增加至 5,645.5 萬，100 萬貸款額度已經佔當時貨幣發行額近 2%。陳誠省府必須不斷印鈔票來因應各種財政透支，結果新臺幣發行額急速上升，到 7 月底新臺幣發行已達 7,843.4 萬，該年底時更達到 1.97 億，逼近〈新臺幣發行辦法〉規定的 2 億發行上限。濫印鈔票無可避免讓通膨問題惡化。等到吳國楨接掌省府時，臺灣的財政、物價、貨幣信心都已接近崩潰，所以維持財政平衡和嚴格控制貨幣發行是吳國楨省府努力追求的首要目標。<sup>18</sup>在此前提下，省府若要擴大實施提供貸款輔助購地的扶農政策，勢必得先解決財政來源問題才行。吳國楨省府找到和魏道明省府同樣的解答：藉放領公地來籌措政策財源。

省地政局局長沈時可於 1950 年 8 月 26 日提出簽呈〈爲土地改革原則案再行益請核示〉：

查本局前擬本省土地改革原則，奉鈞府會第一五七次會議議決交回再行審議；等因，自應遵辦，茲謹復如左：

一、先辦理放領公地扶植自耕農工作，本工作之各種資料已齊備，實施時非特並無困難，且可獲得全省人民之擁護，故擬除各公司為業務上需要管用者，及縣市有、鄉鎮有者外，將各縣市政府直接放租之公地一律放領，藉以扶植有耕作能力而自無耕地之農民，使之成爲自耕農，俾得生產保障，理由：

(一)為倡導實現耕者有其田政策，先限公田，扶植一批公地佃農為自耕農。

(二)以放領公地所得價款為基金，用貸放再貸放方法，扶植一部份私有土地之佃農為自耕農，此限於地主自動出賣土地時為之，卅八年度頗有成績。

<sup>18</sup> 參見吳國楨在中央所提政經措施報告，收錄於史事紀要 39/05/01。

(三)此種公地多係日政府向人民征收之土地，今我政府返還人民，足以促進人民愛戴政府之熱忱，更可促進土地改良，增加生產。

(四)乘此時機可有充分時間獲得較多參考資料，以為限制私有土地之準備。

(五)農民以實物攤還地價，政府可充分掌握糧食。

二、關於私有土地之改革，擬先從事準備工作，並先自調查統計等項著手，一俟準備就緒，再作進一步之措施。

上議各節是否可行，未敢擅專，理合再行密簽，敬祈察核示遵。

謹呈

廳長楊轉呈

主席吳(底線筆者所加；GSG004.0605.011.012-013；侯坤宏編 1988a：521-522)

簽呈在一開頭就表明，地政局先前擬定的政策原則被打回票。地政局遵指示再行研議，<sup>19</sup>提出此一新的改革方針：先放領公地（可扶植公地佃農成為自耕農），藉收回的公地地價建立一筆基金，貸放給私地佃農購地，收回的貸款又繼續投入基金作為扶農貸款，不斷擴大貸款規模。至於佃農購地是採地主自動賣出而非政府居間強制徵收放領的方式。新方針顯然符合了吳國楨的要求，30日他批示此案：「提會」(GSG004.0605.011.012-013)。民政廳立即於隔日第164次省府會議中提案討論，會議決議將該案付委（由楊肇嘉召集）審查。省府開始依此原則研擬法規。委員會原訂於9月15日開始集會，期間因地政局建議，楊肇嘉又擴增邀請土地銀行董事長蕭錚、農復會土地組組長湯惠蓀、省參議員洪火煉參與，委員會於是延至20日才開始進行審查(GSG004.0605.011.005-011)。

到了12月的第175次省府會議，省府完成〈臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法草案〉（此辦法以下稱公地放領辦法），隨即以「最速件」於16日送達省參議會審議。該草案中規定「放領公地每年攤還地價之收入其超過原租額部分作為扶植自耕農基金之用」，具體落實了上述簽呈中所擬藉公地放領籌措扶農基金的原則。省參議會審議的結果，只對草案增修兩個字，其餘完全照省府原案通過，隨即於12月29日將審議結果回文省府(SZYH0011230239009)。省府急於1951年開始辦理放領公地扶植自耕農政策，於是又在第179次省府會議完成該案與地籍整理的實施方案和預算計畫，以「最速件」於19日送達省參議會審議。其中「臺灣省放領公地扶植自耕農實施方案」預計於1951年放領36,571.4264甲公地，將全臺分為六區分兩期辦理。其中高雄區、臺南區、臺中區為第一期，預定從1951年1月開始辦理迄9月完成。新竹區、臺北區、臺東區為第二期，預定從5月開始辦理迄12月完成。省參議會於同次會議審核此實施方案，結果照原案通過，同樣於29日回文省府(SZYH0011220039002)。但依照程序，省府還需將省參議會修正通過的辦法送行政院核議，經核准後才能施行。行政院卻直到1951年5月30日第188次院會才完成修正核准。省府隨即於6月4日公布施行（中央日報 40/05/31 一；SFGB40 夏 78：1025）。

<sup>19</sup> 筆者尚未能找到先前地政局被退回修改的改革方案。就其他參考資料推測，可能和吳國楨當時不贊同「限田」政策有關（參考吳國楨口述 1999：218-219）。

比較省府和行政院推動此政策的「步調」會發現一些端倪。此案從 8 月底地政局新擬方案開始，中經吳國楨批示提會討論，再經研擬、審查完成草案，送省參議會大會審議，到 12 月底省參議會修正通過為止，共費時約 4 個月。吳國楨省府於 175 次省府會議完成公地放領辦法，之後又在第 179 次會議完成實施計畫與預算，兩案同以最速件送省參議會，送達時間竟僅有 3 天間隔，顯示短時間內省府就召開了 4 次省府會議。按照慣例省府會議通常每週召開一次，顯然此時吳國楨省府是加開會議來完成公地放領的實施計畫和預算案，可見其對施行公地放領扶植自耕農政策的急切。不過省府仍依照程序，將省參議會通過方案再送行政院核議。然而急驚風遇上慢郎中，行政院核議此案竟然用了近 5 個月的時間，<sup>20</sup>以致省府無法按原定計畫時程於 1951 年 1 月開始實行政策。

行政院核議此案費時多日絕不是因為省府呈送的辦法需要大幅修改，以致研議過程曠日廢時。筆者對比省府的辦法草案和政院最終修正核准的公地放領辦法，發現行政院對省府呈送的辦法所做的實質修改只有兩處：1>草案第 8 條規定地價分 7 年償還，政院將其改為 10 年。2>草案第 13 條規定國有省有公地都將超出原有地租額部分的地價撥作扶農基金，政院則將之改為國有土地地價悉數撥作扶農基金（兩案的詳細比較參見表 4.1）。關於第 1 點，1948 年的公地放領規定償還年限依耕地的地目等則分為 5 到 8 年，此次放領省府草案一律定為 7 年，除承領下等畑者外，還款年期已較 1948 年案寬鬆。吳國楨省府的考量是要讓地價每年償還的本息負擔略低於三七五地租(SZYH0011220039002)。政院再將還款年限放寬到 10 年。此一修改可減輕較貧困佃農的償還地價壓力，卻會影響扶農基金的建立。公地放領地價為等則年標準收穫量的 2.5 倍且不加計利息，在省府原案分 7 年攤還下，農民年繳 35.7% 的年標準收穫量地價，較原 25% 地租高，「其超過原租額部份」就是扶農基金的來源。政院改為 10 年攤還地價後，農民每年繳交的地價與原租額相同，每年將無超額的地價撥作扶農基金。第 2 點修正與此有關。行政院將國有地地價收入全部撥作扶農基金；但是省有公地部分無超額收入可撥作基金之用（除非農民選擇提前繳完地價），扶農基金收入有得有失。不過此一修正口惠而實不至，日後行政院竟將扶農基金挪作他用，以致省府一直很難施行扶農貸款（見 6.4.1 小節）。除這兩點修改外，政院對該辦法原案只是略作文字修改，調動一條條文的順序，法條意思幾乎都未更動。既然行政院幾乎全盤接受省府的草案，為何卻費時約 5 個月審議才核准，令人費解。

表 4.1、省政府放領公地辦法草案與行政院核定案之比較

省府草案		行政院定案	
條目	內容	條目	內容
一	本省為辦理放領公有耕地（以下簡稱公地）扶植自耕農，特訂定本辦法。	一	本省為辦理放領公有耕地（以下簡稱公地）扶植自耕農，特訂定本辦法。

<sup>20</sup> 筆者未能查得該辦法送達行政院的時間。農復會(1952: 40)曾在工作報告中表示省府於 1950 年 11 月就將案件送中央政府批准，但此說和其他史料不符，因此不予採信。筆者認為，省府預定要在 1951 年 1 月開始施行公地放領政策，因此省府勢必會在收到省參議會修正通過的回文後，就將辦法呈送政院核議，時間最遲應在 1951 年初。故推論政院核議此案費時約 5 個月。

二	放領公地應以本省放租之國省有耕地為限。	二	放領公地應以本省境內屬於中央及省之公有耕地為限。
三	放領公地以省政府民政廳地政局為主管機關，各縣市（局）政府為執行機關。	四	放領公地以省政府民政廳地政局為主管機關，各縣市（局）政府為執行機關。
四	各縣市（局）政府辦理放領公地扶植自耕農，應設立扶植自耕農促進委員會協助進行，其組織規程另定之。	五	各縣市（局）政府辦理放領公地扶植自耕農，應設立扶植自耕農促進委員會協助進行，其組織規程另定之。
五	承領公地農戶依左列次序： 1 承租公地之現耕農。 2 雇農。 3 承租耕地不足之佃農。 4 耕地不足之半自耕農。 5 無土地耕作之原土地關係人而需要土地耕作者。 6 轉業為農者。	六	公地承領人之次序如左： 1 承租公地之現耕農。 2 雇農。 3 承租耕地不足之佃農。 4 耕地不足之半自耕農。 5 無土地耕作之原土地關係人而需要土地耕作者。 6 轉業為農者。 同一土地有數人承領時，由扶植自耕農促進委員會審定之。
六	扶植自耕農每戶放領公地面積標準規定如左： 1 田五分至二甲。 2 畑一甲至四甲。 各縣市（局）實際放領面積應照前項標準按地目等則分上中下三等擬定，但承領人如為依法承租之農戶時，得依其原承租面積放領之。	七	每戶承領公地面積標準規定如左： 1 田五分至二甲。 2 畑一甲至四甲。 各縣市（局）政府實際放領面積應照前項標準按地目等則分上中下三等擬定，但承領人如為依法承租之農戶時，得依其原承租面積放領之。
七	放領公地地價得按照該土地等則正產物收穫量兩倍半折成實物計算之。 前項放領地價應經當地縣市（局）扶植自耕農促進委員會議定，報省備查。	八	放領公地地價得按照該土地等則全年正產物收穫量兩倍半折成實物計算之。 前項放領地價應經當地扶植自耕農促進委員會議定，報由縣市（局）政府轉報省政府備查。
八	地價分七年攤還，但承領人如有願提前繳清地價者，得縮短攤還年期，其縮短攤還辦法另定之。	九	地價分十年攤還，其每年攤還數額包括田賦或土地稅，以不超過其所領土地全年正產物收穫量千分之三百七十五為準，但承領人如有願提前繳清地價者，得縮短攤還年期，其縮短攤還辦法另定之。
九	承領公地農戶每年攤還地價應分上下兩期繳納，不得拖欠。 前項地價應以徵收實物為原則，必要時得按照繳納實物數量，依當地縣市（局）政府公佈之市價折徵代金。	十	公地承領人每年攤還地價應分上下兩期繳納，不得拖延。 前項地價應以繳納實物為原則，但亦得按照繳納實物數量，依當地縣市（局）政府公佈之市價折納代金。
十	放領公地自承領之年起免繳佃租，但應於同時起負擔田賦或土地稅。	十一	公地承領人自承領之年起免繳納佃租，但應於同時起負擔田賦或土地稅。
十一	公地承領人於規定期間內繳清全部地價後，依法取得所有權，憑承領證書換取土地所有權狀。	十二	公地承領人於規定期間內繳清全部地價後，依法取得所有權，憑承領證書換取土地所有權狀。
十二	承領公地除合法繼承外，原承領人非經呈准，不得移轉，其因無力耕作出賣時，政府得照原放領地價收回此項土地，如經特別改良者，得就其未失效能部份酌予補償，其因死亡而無合法繼承人時，得由政府收回。	十三	承領土地除合法繼承外，原承領人非經呈准，不得移轉，其因無力耕作出賣時，政府得照原放領地價收回此項土地，如經特別改良者，得就其未失效能部份酌予補償，其因死亡而無合法繼承人時，得由政府收回。
十三	放領公地每年攤還地價之收入，其超過原租額部份，亦悉數撥作扶植自耕農基金之用。	三	放領公地每年攤還地價之收入，屬於國有土地者，應悉數解繳國庫，撥作扶植自耕農基金之用，由臺灣省政府於年度終了時，依法辦理轉帳手續，屬於省有土地者，其超過原租額部份，亦悉數撥作扶植自耕農基金之用，關於扶植自耕農基金運用之辦法另訂之。
十四	辦理放領公地之程序規定如左：	十四	辦理放領公地之程序規定如左：

<p>1 查定放領公地。 2 公告申請承領。 3 審核申請人。 4 收取第一期地價發給承領證書。 5 收清地價後憑承領證書換發所有權狀。</p> <p>十五 承領公地農戶如有左列各款情事之一者，得隨時撤銷其承領權，所繳地價不予發還： 1 承領農戶冒名頂替請承領者。 2 承領後非自為耕作者。 3 違反規定私自移轉者。 4 非因災害欠繳地價田賦或土地稅者。 5 違反本辦法及其他有關規定者。</p> <p>十六 本辦法自呈准公布之日施行。</p>	<p>1 查定放領公地。 2 公告申請承領。 3 審核申請人。 4 收取第一期地價發給承領證書。 5 收清地價後憑承領證書換發所有權狀。</p> <p>十五 公地承領人如有左列各款情事之一者，得隨時撤銷其承領，收回土地，所繳地價不予發還： 1 冒名頂替請承領者。 2 非自為耕作者。 3 違反規定私自移轉者。 4 無合法原因而欠繳地價田賦或土地稅者。 5 違反本辦法及其他有關規定者。</p> <p>十六 本辦法自呈奉行政院核准之日施行。</p>
--	---

資料來源：省府原草案參見 SZYH0011230239009；行政院定案參見湯惠蔭 1954：130-132。

說明：1.本表將行政院定案辦法的第三條條文調動順序，以便和省府原草案對應比較，讀者可發現所有草案條文皆被保留，只是略作修改並調動一條條文順序。

2.省府原草案第二條規定放領公地僅限於國省有公地，不包含縣市有及鄉鎮有公地，這可能是省府當時正積極推行地方自治，為顧及縣市及鄉鎮之財源所做決定（詳 4.3 節）。

3.省府草案曾先送省參議會審議，唯一修改是在第七條的土地等則下加上「全年」二字。此文字修正被行政院接受。

### 國民黨中央對公地放領的遲疑與定案

行政院核議公地放領政策的步調之慢顯然另有原因，這和黨中央對公地放領政策的態度有關。如上一章所述，國府退守臺灣後，公地（包括耕地與荒地）已成為國府的重要資源，國府無意將其釋出給一般農民。在這種背景下，魏道明省府推行的墾荒救濟失業暨公地放領政策已被中止，此時吳國楨省府卻又決議將公有耕地放領，黨中央未必樂見。

在政院核議公地放領辦法期間，黨內高層曾試圖讓省府擱置此案。1951年1月31日蔣介石親下指示給陳誠和吳國楨：

臺灣農村土地已實施三七五減租甚見成效。本年應籌備都市土地改革，速照總理平均地權原則，參酌當地實際情形，擬定辦法。務限於本年下半年度籌備完成，一面宣傳曉諭，一面實施為要，何如？

2月8日蔣介石再度指示二人：

二年來臺省實施三七五減租成績以及其中缺點應均切實研究檢討與充實改正。今年應以改革土地稅，依照平均地權之原則參酌當地實際情形擬訂法規限期實施，並以此為省政中心工作之一。其次為加強民眾動員之組訓工作與提高警察（訓練與教育）素質及其待遇，除本年經濟建設以外，此三項可做為臺省行政之中心工作，督導有關主管者確定實施計畫，按步實施，如何？

（何智霖編 2007：753。按：兩則指示內的「三七五減租」指 1949 年的私地減租）

此二指示看似平淡無奇，但若擺進當時的歷史背景就顯示其特殊之處。第一道指示言下之意，農村土地經過先前的減租改革就已經足夠，1951年的省政應改以籌備都市土地改革為要。但實則當時私地減租衍生的一些業佃糾紛尚待解決。為此行政院正推動〈耕地三七五減租條例〉的立法，以更嚴格保護佃權、限制地主

權益（詳見第五章）。另一方面，省府則正積極推動公地放領的扶農政策。若遵照第一道指示，這兩項工作都將被延擱。8 天後蔣介石又下第二道指示，內中對減租修正了指示內容，改為要求研究改進私地減租的缺點。減租工作從被排除到改列為年度三項省政中心工作之一，這符合當時國府中央的策略。但省府推動的公地放領及扶農政策仍被排除於省政中心工作之外。由於日後蔣介石急於進一步實施限田政策（見 6.2.3 小節。請注意，此二指示都完全沒有提到限田或耕者有其田政策），對推行都市土地改革反而較不急切，對照之下，蔣介石此時卻急切地連下兩道指示要求省府將改革重心從農地轉移到市地，疑點重重。此外，吳國楨省府在堅持公地放領之餘，遵照蔣介石指示開始研擬市地改革，不久後省府會議就在 4 月 6 日通過臺灣省實施都市土地改革案（臺灣省政府秘書處 1990：8），行政院卻到 8 月 8 日的院會才審核通過該案。該辦法規定省府得視地方情形規定個人或團體私有市地面積最高額（中央日報 40/08/09 一），可是該案卻沒有被實際推行過。反而，接下來兩年內國府又以農地上的改革為主，蔣介石甚至一度親自站上台面指示耕者有其田政策儘速執行。待農地施行了耕者有其田政策後，國府才又回頭進行市地改革，卻拋棄上述 1951 年的都市土地改革案，重新立法。蔣介石當時若真如兩份指示顯示的，急於推動市地改革，何以出現這種後續發展是難以理解的。但若從兩道指示一貫要求年度省政以其他工作為重，卻排除公地放領，可發現蔣介石有意要省府辦理其他工作、停擱公地放領。

蔣介石不希望吳國楨實施公地放領，卻又不便明言阻止，只能以另派工作的方式設法轉移省府施政方向，說詞相當委婉。不過在黨中央內部會議中，黨內高層可就直言無諱地反對公地放領。1951 年 2 月 21 日中央改造委員會（以下稱中改會）<sup>21</sup>第 88 次會議討論〈本黨現階段政治主張關於臺灣部份實施情形檢討要點〉，其內容第一點為：

（一）（為達到耕者有其田的目的而努力）五個月來，本省施政未見有向此目標推進之跡象。省府明年度計劃，業已放棄限田政策而代之以公地放領，實亦有背三民主義之土地政策。蓋土地收歸國有為本黨土地政策之基本原則，耕者有其田之目的，在將地主手中之田分散而入自耕農之手，絕非將業為國有之田，再變質而為私有。省府此舉有犧牲國有而與地主妥協之情形。

三七五減租，為年餘在臺灣實行民生主義之初步，農民深獲實益，各方稱為善政，茲查三七五減租之進行，在各縣市已有鬆懈之現象，於若干地主最近參加地方民意機關以後，阻力尤多，應即極力糾正。

對此中改會決議：「一、要點第一項，先交設計委員會研議，提供具體意見，經本會決定後，再移請行政院負責同志予以糾正」（底線筆者所加；決議彙編：

<sup>21</sup> 1950 年 8 月 5 日蔣介石發動國民黨「改造」，停止第六屆中央執行委員會及中央監察委員會職權，由他另聘陳誠等 16 人為中央改造委員，組成中央改造委員會。直到 1952 年 10 月國民黨召開第七次全國代表大會，國民黨「改造」告一段落。改造期間，中央改造委員會成為當時國民黨位於總裁之下的中央最高權力組織。國民黨改造是這段時期的重要事件；但本論文不能對國民黨改造多做描述，有興趣的讀者可逕行參考許福明(1986)和陳曉慧(2000)的碩、博士論文。本論文 5.2.2 小節對黨改造的歷史背景也有簡短的描述。

120-121；喬寶泰等編 2000：287-289）。黨中央明顯反對公地放領，並計劃交由行政院負責同志（也就是陳誠）去糾正省府。

3月12日中改會第97次會議邀請吳國楨列席報告省政，會中吳國楨與黨中央就土地政策進行協商。針對土地改革政策，吳國楨表示贊成耕者有其田和減租，要放領公地提供大批貸款扶植自耕農。但他認為「限田」會影響生產（機械耕作），且限田不是總理遺教。幾位中改會委員則促請吳國楨實施限田。最後吳國楨讓步，表示基於政治考量會辦理限田。<sup>22</sup>中改會聽取並討論吳國楨的施政報告後做出三點決議，第一點就和土地政策有關（中改 097；決議彙編：144）：

黨對農村耕地，主張應普遍實行減租及限田政策，並切實扶植自耕農，以達到耕者有其田之目的，臺灣省對耕地減租及扶植自耕農部分，已具績效。惟對限田政策尚未著手推行，應即加速準備付之實施。

黨中央要求加速推動「限田」政策，並得到吳國楨允諾照辦。相對地黨中央也讓步，表示贊同省府的扶植自耕農措施，並讚許此政策已具成效〔按：應該是指1949年的扶農貸款及1950年初的降低利息改善措施〕。到了3月19日中改會第100次會議討論〈中國國民黨現階段農民運動指導方案草案〉時，黨中央正式將「鼓勵佃農、僱農，勤儉儲蓄，並協助其取得貸款，俾能購置土地」列入黨的土地改革政策之一（決議彙編：146）。<sup>23</sup>

儘管黨中央原本並不樂見公地放領，但在吳國楨省府的堅持下，有必要適度讓步。公地放領案經省參議會審議通過，早已在社會公開。黨中央或政院若斷然駁回扶農政策，必定招來佃農的不滿，還有失意意識形態的正當性，不利日後推行私有耕地的限田政策。且當時國民黨正採取拉攏佃農、打擊地主的策略，以因應開放地方自治選舉後的新局勢（詳見第五章）。如果黨中央或中央政府出面強行阻止公地放領，不免背上阻撓扶農政策的惡名，這是黨中央此時必須極力避免的。既然吳國楨堅持施行，黨和中央政府不宜堅決阻止。在公地放領施行後，陳誠在1951年7月8日的演講中將公地放領巧妙界定為「是政府為要達到『耕者有其田』的目的，首先以身作則，……表示要實行進一步土地改革的決心」（底線筆者所加；陳誠 1951：115）。此後官方文獻一再強調這種說法。國府控制的

<sup>22</sup> 該次會議記錄留有吳國楨和幾位中改會委員對限田公地放領發言的鉛筆速紀錄，但內容極為簡略。此處筆者是配合吳國楨在口述回憶中(1999: 218-219)闡述其最初和國府對土地政策立場的差異，加以整理。

<sup>23</sup> 當黨中央改變立場決定施行公地放領之後，蔣介石和陳誠才公開表示「土地國有」並不是要將土地收歸國有，和土地私有制並不衝突，甚至批評部分人士誤解「土地國有」主張而反對公地放領（蔣介石 1984[1952]；陳誠 1951：43-44。另外中改會委員崔書琴(1952)也曾公開發表類似意見）。但這些說詞都很可疑。儘管這兩人都未出席第88次中改會會議，但蔣介石是黨的總裁，陳誠是中改會排名第一委員且兼行政院長，中改會討論的重要議案他們都知情，事後也必得知中改會的決議。若說黨中央頭二號人物都持相反意見，中改會其他委員卻通過前述地88次會議的決議，實難以想像。且在之後的會議中，兩人有從未曾向中改會表達不同意見。就此而言，他們事後發表的言論恐非其原初立場，而是木已成舟之後說的場面話。例證之一是，當吳國楨省府於1950年12月16日將公地放領案送省參議會審議時，陳誠卻在兩天後向三七五減租考查團的訓話中表示，「關於糖業公司的土地，我們以為不應該再行分散，政府規定的合作農場，也應倡導與維護；亦請諸位加以研究」（底線筆者所加；內政部編 1951：3），顯示陳誠原本並不贊成將臺糖土地和公有合作農場耕地放領到農民手中。

宣傳品則強調中央政府和陳誠對此案的貢獻。例如在蔣夢麟主持發行的《豐年》雜誌創刊號上，<sup>24</sup> 首頁就以行政院長陳誠的照片搭配報導行政院通過公地放領和陳誠對該政策的談話（見圖 4.1）。這些政府宣傳品塑造陳誠是三階段土地改革推手的形象，並將公地放領描述成陳誠有計畫的三階段土地改革之一部份，是政府為了施行耕者有其田（或限田）先「以身作則」的步驟。吳國楨省府作為此政策的最初決策者和該決策的原初動機——籌措扶農基金——卻漸遭忽視。



圖 4.1、豐年雜誌創刊號首頁關於公地放領的報導

<sup>24</sup> 《豐年》是農復會創辦的雜誌，最初可說是其機關報（鍾博 1994：78）。蔣夢麟是農復會的主任委員。農復會由中（國府）、美共同設立，中方佔 5 席委員中包括主委在內的 3 席。農復會有時被誤解為一個獨立於國府的單位，又對國府土地政策有影響力。實則農復會並非獨立單位，農復會裡中、美雙方的委員都需聽命於自己的上司。沈宗瀚(1972: 9)就明言，遇到重要政策時，蔣夢麟直接請示國府行政院院長，穆懿爾(Moyer)則要接受美國經合總署駐華分署署長的指示。中美雙方委員再到農復會中協商出共識。換言之，農復會並非決策者，且中、美雙方委員各自都需秉承上級指示，不具獨立性。農復會比較像是中、美雙方的協商平台，和聘請大量技術官僚以提供專業建議、協助執行政策的輔助單位。在 1950 年代初臺灣進行幾個土地改革重要措施的期間，農復會主委蔣夢麟的直屬上司就是陳誠。

此外，蔣夢麟來臺後以推動土地改革的形象著稱。不過 1928 年初，浙江推行二五減租時，農民協會（不少是由最早在浙江推行減租的國民黨員沈定一和共產黨員宣中華所領導）向地主力爭權益，以致引發紛爭時，蔣夢麟與蔣伯誠卻代表浙江省黨部，出面要求省政府終止包括農民協會在內所有群眾組織的活動，並得到省府同意(Schoppa 1995: 206-209)。考量蔣夢麟過去這種打壓農民協會爭取減租的行為，其日後的土地改革者形象恐怕需被保守看待。與其說蔣夢麟本質上是個土地改革者，不如說他是個聽命行事的黨員，隨著國府土地政策的變化，執行其應負的使命。參考上述這些背景，蔣夢麟為陳誠做個人宣傳（如此處的豐年創刊號），或配合國府政策需要發表有關土地改革問題的意見（參見後文 5.1.1 小節），也就很容易理解。



日後在耕者有其田條例立法時，臨時省議會曾主張將公、私有耕地一併徵收放領。行政院則辯稱，「公有耕地其出租者早已辦理公地放領，現仍在繼續放領中，故不必再行列入」（立法院內政委員會編 1952：30-1）。「以身作則」的公地放領反而成為國府拒絕公地一體適用耕者有其田條例全面放領的理由。儘管如此，地方自治選舉開辦後，拉攏農民是國府的重要策略（詳見 5.2 節），國府不能輕易忽視農民爭取放領公地的呼聲，仍分期持續辦理公地放領。另一方面，國府以公地資源作為安置安撫政權依附者的意圖，在適當的操作下，也可包裝在公地放領中一併進行（參見 4.2.4 小節）。直到 1976 年 9 月 16 日行政院第 1493 次院會，院長蔣經國指示今後改採公地公用原則，公地不宜再辦理放領，公地放領才告停辦（劉寧顏等編 1989：85）。歷來公地放領成果的詳細數字列於表 4.2。<sup>25</sup>

表 4.2、歷年臺灣公地放領成果表

各年各期公地放領	承領農 戶數	放領 筆數	放領面積（甲）			
			合計	田	旱田	其他
1948（墾荒暨公地放領）	7,572	11,335	3,383.1458	2,292.6448	1,090.5010	
1951（第一期）	61,782	116,688	29,369.7047	13,302.3364	16,059.5071	7.8611
1952（第二期）	29,814	59,225	17,868.8881	8,872.2429	8,992.7955	3.8496
1953（第三期）	22,785	51,591	12,399.9000	6,904.0888	5,485.8598	9.9514
1958（第四期）	19,398	39,764	9,783.6153	3,563.3743	6,220.2410	--
1961（第五期）	62,180	120,716	26,177.7120	7,643.2938	18,517.6390	16.7792
1964（第六期）	34,279	60,534	13,894.8818	3,264.2569	10,605.8896	24.7353
1966（補辦第六期未完部分）	5,213	8,189	1,541.0155	376.9444	1,162.8759	1.1952
1970（第七期）	22,958	38,719	9,578.5772	1,069.9342	8,494.4796	14.1633
1971（補辦第七期未完部分）	675	1,133	396.7864	14.8938	381.8926	--
1972（補辦第七期未完部分）	1,288	3,351	488.9021	466.1492	22.7529	--
1973（第八期）	8,774	16,013	9,331.4893	311.4143	8,560.5366	459.5384
1975（第九期）	8,959	18,887	8,523.0119	156.1626	7,355.4722	1,011.3771
1976（補辦第九期未完部分）	610	939	529.4818	6.5042	501.5146	21.4629
歷年合計	286,287	547,084	143,267.1118	48,244.2407	93,451.9575	1,570.9136

資料來源：劉寧顏等編 1989：81。該書數據以公頃為單位；此處數據經換算以甲為單位。

說明：1.原資料將 1948 年放領的屬性定位為「試辦」，依據第二章考證在此更正為「墾荒暨公地放領」。

2.1953 年的放領分上、下兩期辦理，本表內是上、下兩期合計數據。該年上、下兩期放領的各別數據可參見（湯惠蓀 1954：50；劉寧顏等編 1989：76-77）。

#### 4.2.3 臺糖土地問題與雷正琪函的插曲

儘管國府後來同意施行公地放領，但並非出自本意。黨為拉攏農民固然必須放領公地，但也試圖兼顧其自身的利益而另有政策考量，結果公地放領的推行過

<sup>25</sup> 本章僅探討至 1953 年的前三期公地放領。關於 1958 年至 1976 年各期公地放領的簡要描述參見（劉寧顏等編 1989：77-80）。

程被動消極，遠不及私地減租、三七五減租、耕者有其田雷厲風行。黨中央在 3 月 19 日宣示要推行貸款扶農政策後，行政院又經過兩個多月才完成公地放領辦法的修正核准。擁有最多公有耕地的臺糖配合放領的情況不佳，使省府 1951 年和 1952 年的公地放領成效大打折扣。此事引發美方雷正琪博士的關切，並致函蔣介石臚陳改革意見。國府表面上給足雷正琪面子，實際上政策卻不因其建議而變動，此一雷正琪函事件也顯示出此時美方對國府土地政策的影響力有限。

### 第一、二期公地放領的執行狀況與農民的不滿意

1946 年底公地清查結果全省公有耕地共計 181,490.7912 甲，其放租與留用、自營的狀況如表 4.3。其中的放租耕地即為吳國楨省府推動扶農政策時預計最先放領的公地。不過這些土地有直接放領給農民者（零星耕地），有放租給合作農場者，有公營事業機關自行放租者，放租的對象與用途各不相同，不能在 1951 年一併放領，為適應公地有各種不同狀況，省府採取分期放領政策（湯惠蓀 1954：46-47）。

表 4.3、1947 年臺灣省公有耕地之放租及自營留用面積

類別	面積（甲）	說明
公營事業機關自營農場及政府機關學校留用耕地	74,531	自營農場耕地計 59,606 甲，屬臺糖公司
放租耕地	106,959	
縣市政府放租耕地	58,581	
公營事業機關放租耕地	48,378	內臺糖公司之放租耕地計 42,771 甲
總計	181,490	

資料來源：湯惠蓀 1954：41。

1950 年省府計劃將縣市政府放租耕地作為第一期放領的對象，扣除 1947 年已放領約 3,383 甲耕地，以及縣市有和鄉鎮有耕地、放租合作農場耕地及墾熟未久之地後，預計將放領 36,517 甲（湯惠蓀 1954：48-49）。1951 年公地放領辦法通過後，各縣市實際查定要放領的公地時又增列 8 千餘甲，共達 44,551 甲（中國地政研究所編 1952：11）。

然而，該期最終完成放領的公有耕地卻只有 29,370 甲，約有 1 萬 5 千甲劃出土地未完成放領。放領的成效不佳，農民也不滿意。導致這種結果的主要原因是政府撥出放領的土地不佳，許多是低等則的劣土。中國地政研究所於 1952 年 4 月曾對此次放領進行調查，就 3 月時已完成放領的 27,462 甲土地分上、中、下等分別統計，其數據列於表 4.4。雖然從完成放領的數據看來，中等則耕地最多，佔總放領面積超過 7 成，但這不表示政府撥出的大多是中等則土地，而是因為政府撥出的許多下等則土地農民不願承領。

一般而言，農民樂於承領上等則土地，對下等則的劣土則敬謝不敏。這是因為等則過劣的土地耕作收益不可靠，農民承租時僅需繳納地租（等則收穫量的 1/4），荒歉時還可申請減免或緩繳；領地後農民必須繳納地價並負擔固定的田賦

表 4.4、第一期公地放領迄 1951 年 3 月已完成放領之面積（按上、中、下等別）

等則別	總計		田		畑	
	面積（甲）	%	面積（甲）	%	面積（甲）	%
上等則	1,798.0851	6.55%	1,692.7315	13.30%	105.3536	0.71%
中等則	21,107.9927	76.86%	10,750.1474	84.48%	10,357.8453	70.28%
下等則	4,556.2360	16.59%	281.9253	2.22%	4,274.3107	29.00%
合計	27,462.3138	100.00%	12,724.8042	100.00%	14,737.5096	100.00%

資料來源：中國地政研究所編 1952：14。

說明：戰後臺灣的田、畑都分爲 26 等則。中國地政研究所將 1~8 等則列爲上等則，9~18 等則列爲中等則，19~26 等則列爲下等則。

及各種附加稅，難以延欠，使得農民承領這類土地的意願降低。農復會(1951: 39-40)曾指出這次放領中政府最初撥出的土地等則不佳。據其資料顯示，最初預定放領的土地中，12 等則（屬中等則）約佔 1 萬 4 千甲，16 等則（屬中等則）或 20 等則以及更劣等（屬下等則）的土地約佔 2 萬 2 千甲，兩者合計約 3 萬 6 千甲，幾乎就是最初撥出土地的全部。由於上等則地農民樂於承領，所以表 4.4 內的上等則耕地面積可能就是政府所有撥出的上等則地（包括少數最初提供放領及查定時增列放領公地中的上等地）。至於中等則地，僅最初撥出土地中的 12 等則地面積就幾乎和完成放領的中等則地面積相近，但 12、16 則的中等則土地加上 20 則及其以下的下等則土地合計約 3 萬 6 千甲就遠超出表 4.4 的中等則及下等則地 2 萬 5 千餘甲。就此數據可以推論，中等則地（12 和 16 則）大部分都已完成放領；而下等則地則農民多不願承領，以致許多下等則地實際未完成放領，這是表 4.4 內下等則地放領面積偏低的原因。

在第一期公地放領時，擁有全臺最多公有耕地的臺糖公司（共 121,362 甲，佔全臺公地 66.9%）不願提供更多和較佳的土地放領，成爲農民不滿與各方爭議的焦點。在第一期公地放領中，臺糖土地僅完成放領約 1 千 7 百甲（農復會編 1951：39），劃出而未能完成放領的土地卻達 10,854 甲（到 1954 年時的數字；見侯坤宏編 1988a：605），約佔該期未完成放領土地（共 1 萬 5 千甲）的 2/3。顯然臺糖劃出放領的大多是劣等或有其他問題的土地。

1952 年省府又以公營事業機關管理的耕地，尤其是臺糖土地，爲對象辦理第二期公地放領。此次省府共核定劃出 29,192 甲公地放領，其中臺糖移交的土地就達 28,883 甲，佔第二期劃出放領的公地超過 9 成。施行之前省府特別發文給臺糖公司，希望其在劃出放領土地時，應注意不要將無法放領的收益不可靠、有糾紛、作爲公共用途的道路水路用地等土地列入（侯坤宏編 1988a：539-540）。但臺糖這次移交的土地照樣是「甚多原野、池沼、林地、水路、道路、……等非耕地，及提撥各機關學校用地，地質過劣，收益不可靠者外，尚有糾紛未解決地」，包含許多不宜供作放領的土地，使省府的點收放領工作變得相當艱鉅。在最初點收後，省府認爲可提供放領者竟只有 17,990 甲（侯坤宏編 1988a：564）。但臺糖也不願意收回這些有問題的土地。之後經臺糖和地政局反覆協商，至 1953 年 12

月時臺糖劃出的第二期放領地仍有 7,918 甲難以處理，合併第一期未能完成放領者，共達 18,835 甲（侯坤宏編 1988a：605）。<sup>26</sup>對於臺糖在第一期、第二期時不願釋出較多、較佳的土地以供放領的作法，有心推動公地放領者和企盼承領土地的農民勢必失望。吳國楨省府就為此在 1952 年 11 月呈文行政院，「請轉飭」臺糖公司等將不能接收放領土地收回，另劃出其他適宜的土地以供放領（侯坤宏編 1988a：564-565）。

### 雷正琪的不滿

吳國楨省府並不是唯一對臺糖作為不滿意者。根據農復會工作報告(1951: 40)，在 1951 年上半年行政院審議省府的公地放領計畫時，公營事業機構經管土地的所有權歸屬就成為關注焦點，因為這會影響其經管土地的放領。農復會曾反對行政院將該項土地的所有權劃歸各公營事業機構，<sup>27</sup>其理由是：1>佃農較各公營公司更善於利用土地；<sup>28</sup>2>所有權交給公營公司不合乎優先讓農民購地的原則。但行政院仍堅持將該項土地的所有權劃歸各公營公司，影響了公地放領政策的實施情形。

1951 年 3 月 21 日行政院於第 177 次院會通過〈在臺公營事業所有土地權屬問題處理原則〉共 4 點，其部分條文如下：

一、各公營公司管有土地，依照現行法令，准由公司辦理土地所有權登記。（在臺各公營公司為政府所經營，土地所有權屬於公司，不但有助公營事業之發展，與土地公有原則並無抵觸。）

四、本案經院會決定後，臺灣省政府所訂之公地公產整理方案，以及歷年所訂一切有關公地公產處理法令及各公營公司管有土地問題者，應依本案規定分別修訂。（全文見省地政局編 1952 vol.2：123）

此案將幾年來爭議不絕的公營事業公司經管土地所有權劃歸給各該公司，並要求省府相應修改歷年關於公地公產的管理辦法。行政院解釋，土地所有權劃歸公營

<sup>26</sup> 這些土地有些有紛爭，有些不是生產耕地卻需負擔田賦（如堤防用地、流失土地等），臺糖也想趁機拋除這些土地而無意收回。臺糖和地政局間為這些撥出而不能放領的土地之處置遂展開長期的拉鋸。臺糖甚至藉口「臺糖公司奉令不應放租土地」，拒絕收回這些土地繼續放租，堅持交省府接收。其間透過內政部、經濟部各部會多次協商，至 1954 年底終於訂出決議（包括將無生產力土地由臺糖收回辦理免賦等措施）。但爭議並未因此完全落幕。日後，有些農民起初因收益不可靠而不願當時立刻承領臺糖劃出放領的劣土，但農民在繼續承租並經多年努力後，終於將有些土地開墾成熟，才透過民意機關要求承領這些耕地。對此請求，省府認為應依照先前第一、二期劃出放領但未接收的土地清冊，補辦理接收以便放領。此時臺糖反而以各種理由拒絕放領這些土地，表示國家的政令應因時制宜，先前的命令應被修正。以致於這些土地的爭議直到 1958 年 4 月仍繼續延燒（過程散見侯坤宏編 1988a：583-623）。

<sup>27</sup> 農復會工作報告內此一記載值得推敲。當時陳誠率領的行政院將臺糖等公司土地所有權劃歸給公司，作為其下屬的農復會中方委員似不可能反對上司的意思。因此報告中的反對意見可能是美方的立場。如下文所見，美方雷正琪隨即就對政院決議再次表示反對。

<sup>28</sup> 1944-45 年期至 1947-48 年期〔按；甘蔗的生長期超過一年，故甘蔗年期是跨年計算〕的甘蔗生產數據顯示，各年期的臺糖自營農場之單位面積甘蔗產量皆低於契約蔗戶（僅 1940-41 年期較契約這戶者略高）。由於農場雇工較不熟練，且無盈虧責任而投入工作意願較低，臺糖自營農場的成效偏低（數據參見陳兆偉 2003：146）。1949 年底生管會召集各方討論臺糖土地時，農會就曾指出這點，並主張解散臺糖自營農場，開放給農民經營合作農場來提供甘蔗原料（何鳳嬌 2003：207）。

公司和土地公有原則並無抵觸。實則此案讓公營公司經管土地得到擺脫省府公地放租等法令規範的機會，加強了公營公司處置土地的權力。臺糖擁有絕大多數的公營事業土地，是此一政策最主要的受惠者（農復會編 1951：40；侯坤宏編 1988a：555）。

此案通過的時間點相當巧妙。當時恰逢 3 月中旬黨中央與吳國楨妥協並將公地放領納入國府政策後不久，但行政院還沒有審議通過公地放領辦法之前（見 4.2.1 節）。政院在核准公地放領辦法前先通過上述決議，此後臺糖土地就不再是國有或省有的公地，而成爲一種新的類目「公營事業土地」，定位變得相當奇特。若依照省府草案，公地放領辦法只放領國有、省有公地，臺糖土地就不再受該辦法管轄。而政院於 5 月 30 日通過公地放領辦法時，並沒有對原案僅放領國省有公地的規定做出相應調整。儘管該次院會還做出附帶決議「公營事業所有耕地，除應保留者外……，應照前項辦法辦理」（侯坤宏 1988a：572），但依法公地放領主管單位省地政局對公營事業土地的放領已不再有主導權。<sup>29</sup>例如第二期公地放領時臺糖又配合政策不力，但吳國楨省府即使相當不滿，認爲臺糖應收回不適宜放領土地另撥較佳的耕地放領，卻無法依公地放領辦法逕行處置臺糖土地，必須呈文主管臺糖的行政院，請其「轉飭」臺糖辦理（侯坤宏編 1988a：564-565）。亦即國府中央藉該案，可以避免吳國楨省府在推動公地放領時做出有違中央旨意的失控決策。中央和臺糖則掌握處置公營事業土地的主動權，可以視政策需要，預作適當安排，以掌控其放領情形。這使得國府日後要將大批臺糖土地放領給臺糖員工和撥給國防部時，更便利執行（4.2.4 小節）。<sup>30</sup>

在政院決議將公營事業公司經管土地的所有權改劃歸給各公司時，農復會就注意到，在此決議案下，省府原訂放領的 3 萬 6 千多甲土地需扣除臺糖土地，放領公地將減少。可想見反對土地所有權劃歸公營公司的部分農復會人員對此之不滿。雷正琪稍後於 4 月 20 日來臺時就對該政策提出批評，認爲這樣的公地放領計劃與需要相差尚遠。他主張爲了有效執行公地放領，應將所有可資利用的公地集中處理，指定更多的公地提供放領，再次引發關於公地放領政策的爭論（農復會編 1951：40）。

1952 年國府進行的第二期公地放領，臺糖又沒有多撥出較佳的土地放領給農民，再次引起雷正琪的不滿。這次他選擇直接向蔣介石表達意見。1952 年 9 月上旬雷正琪致函蔣介石，信中表示根據他對 1951、1952 兩期公地放領的考察，臺糖所劃出放領者大多是劣質土地，農民對臺糖此一作爲一致表示不滿，農民對臺糖土地極爲羨慕，並認爲土地放領政策應自公有土地開始。根據其考察，雷正

<sup>29</sup> 政院此一決議使公營事業經管公有土地變成公司有土地，性質變成私有而非公有，不只影響臺糖土地放領，而是整個公地法規（包括公地放租）都不再適用於臺糖土地。例如 1956 年時臺糖的一份公文顯示其土地的租佃關係不再受公地放租辦法約束，而是如同私有耕地般改依三七五減租條例辦理。在三七五減租條例下，臺糖過去已出租的耕地因先前採用的 1/4 地租率低於三七五地租而不得增租，但臺糖新放租的耕地則改按三七五租率訂定租約（侯坤宏編 1988a：410-411）。

<sup>30</sup> 臺糖土地所有權的爭議由來已久，經過幾次轉折。對此議題劉志偉(1998)、陳兆偉(2003)、何鳳嬌(2003: 191-208)已做過不少研究，何鳳嬌提供的描述尤爲詳盡，有興趣的讀者可進一步參閱之，本論文對此議題不多做描述。

琪建議國府應將公有土地儘量售予佃農，讓各公營企業包括臺糖只保有最低限度的土地，如此才能收到土地改革的效果，在政治上得到臺人的擁戴（雷正琪函中譯全文參見侯坤宏編 1988a：544-545）。

#### 國府對雷正琪函的反應

雷正琪這兩次對國府政策的批評都沒有收到效果。從一開始國府中央兩大領導人蔣介石、陳誠就對雷正琪擺出表面尊重、對其建議則不予採納的策略。雷正琪第一次與國府爭論公地放領是在陳誠內閣核議政策時。據湯惠蓀的描述，陳誠對雷正琪的態度是「待之如上賓，但對他所提意見，與我們的政策不符，則絕不肯輕易遷就」。當 1951 年雷正琪第一次與國府官員討論公地放領政策時，尹仲容和雷正琪爭辯不休，陳誠勸阻尹仲容，實際上則「照既定政策執行，堅定不移」（底線筆者所加；湯沈蕙英編 1968：378）。<sup>31</sup>在中美互動關係於韓戰後已有所改變的情況下，雷正琪（或者說美方）的意見對國府影響力有限。<sup>32</sup>

1952 年 9 月雷正琪第二次對國府公地放領政策有所不滿時，他改採直接致函蔣介石表達意見。蔣介石在形式上需表示尊重美方，儘快給一個交代，故他接到雷正琪函後立刻將該函交給多個單位「儘速擬具處理辦法」、「研議具復」（侯坤宏編 1988a：543）。然而蔣介石此時無須一味順從美方要求，決策考量還是以配合自己的統治策略之需要為重。從 1949 年起，臺灣的公地（含荒地、耕地）就常被國府用作安頓、拉攏政權依附者的重要資源。接到雷正琪函時，蔣介石最關切的仍是這點。9 月 9 日蔣介石第一次交辦研究該函時就特別指示，「退役士兵應准在臺糖所放之公地內承領，希併交主管機關辦理為要」（侯坤宏編 1988a：543）。雷正琪致函蔣介石是要為農民請命，蔣介石的指示卻強調用臺糖土地來安頓跟隨其來臺的軍人。

覬覦臺糖土地的不止軍方，臺糖公司自身人員也想分享此一利益。國府就其統治策略考量，也縱容臺糖公司圖利自家員工。當時臺糖作為極重要的公營企業，在國民黨政權積極要在臺建立組織基礎的情況下，成為重要的經營對象。當時國民黨發展的組織可大致區分為特別黨部（包括中央直屬知青黨部、特種黨部、產業黨部、鐵公路黨部等）和區域黨部（在臺省各縣市鄉鎮設立的地方黨部）兩類，前者是國民黨政權經營的重點，成為國民黨遷臺之後的主要組織基礎。特別黨部在徵求黨員對象的母體（包括大專院校學生、公營事業員工等；相對地，區黨部徵求黨員對象的母體為一般人民）人數較少的情況下，其黨員數量卻始終高於區域黨部的黨員數。這是國民黨政權藉著掌控的政經資源特別給其優惠所得到的成果（龔宜君 1998：46-67）。國民黨在臺糖公司設立了產業黨部的第一支黨部，當然也要設法拉攏臺糖人員以厚植黨部力量，臺糖土地就成為國府拉攏臺糖員工的資源之一。

#### 4.2.4 公地作為安置國府政權依附者的資源

<sup>31</sup> 1966 年湯惠蓀在日本演講時，再次表示國府並不接受雷正琪的意見（劉進慶 1992：88 註 18）。

<sup>32</sup> 不過或許是陳誠奉其為上賓的作法有效，以及受國府塑造陳誠規劃臺灣土地改革形象的宣傳影響，日後雷正琪撰文稱許臺灣土地改革的成績時，還特別讚揚陳誠（Ladejinsky 1970：42）。

在雷正琪致函蔣介石之後，國府繼續進行公地放領。如果說在此之前臺糖釋出土地放領的爭議焦點是不願釋出更多以及較佳的土地；在此之後的爭議點則是，臺糖釋出的土地有相當比例不是被放領給待耕農民，而是被撥交給軍方或放領給臺糖自家員工，用以安置拉攏國府政權的依附者，其中包括堪稱臺糖土地精華的自營農場耕地。

### 臺糖土地狀況

首先需釐清當時臺糖公司土地的狀況。臺糖在 1947 年撥出 13,487 甲，至 1952 年又撥撥出 33,458 甲土地給省府以供放領，前後共 46,973 甲土地。在撥出這些土地前後，1947 年和 1952 年臺糖擁有的土地及其使用分配面積情形如表 4.5。<sup>33</sup> 比較兩次數據，有一些現象值得注意。1>依省府政策，在 1947 年撥出縣市政府放租土地已作為 1951 年第一期放領對象，臺糖自行放租土地則應撥出作為 1952 年第二期放領對象，但 1952 年臺糖卻仍有放租土地 6 千餘甲。如前所述，在這兩期公地放領中有些土地因收益太低或其他問題使農民不願承領，而未能完成放領。但這僅是臺糖此時仍有放租土地的部分原因。細究表 4.5 數字，由於迄 1952 年臺糖撥出放領的土地達 46,973 甲，加上現在的 6 千多甲放租土地，超出 1947 年全部放租面積 2 千餘甲。這顯示臺糖不只沒有將先前已放租土地全部放領，而且還新增放租土地 2 千餘甲。這些新增放租地最可能的來源是臺糖將自營農場改為放租，臺糖寧願將這些耕地放租卻不願在 1952 年就交出放領，下文將提供解釋。2>建物鐵道水源等用地擴增 3 千餘甲，這部分可能是此期間在自營農場或放租土地上擴充該類設施所致。3>1952 年新增了 1947 年所無的「原野荒地」一項，這顯示了臺糖管理土地能力的低落（劉志偉 1998：161）。戰後初期，臺糖自身欠缺人力來恢復因戰爭遭到破壞的耕地。起初一度藉由允諾農民開墾成功可以永遠承租為誘因，利用農民來回復耕地。為此臺糖甚至將部份自營農場也讓農民租墾，卻在農民墾成後藉故強制收回，遂造成紛爭（何鳳嬌 2003：194）。臺糖自身開墾土地的能力有限，若因背信的案例而難以再誘使農民協助開墾復原，各種新舊原因造成的荒廢耕地恐難再開墾回復成耕地，就不免變成「原野荒地」，其來源可能包括原本是自營農場或撥出放租的土地。臺糖就曾表示，原野荒地「亦有較好之地，……其中亦有被水沖壞之地二千餘公頃」，顯示這些土地未必都是原本條件不佳的土地，部分只是臺糖無力管理或復原所造成。4>自營農場土地減少了 1 萬 4 千多甲。由於自營農場土地到當時都還沒有列入放領，其面積的減少

<sup>33</sup> 戰後最初臺糖經管土地的精確數字為 12,1362.2400 甲。以下討論涉及的官方文件多以公頃單位，且取至整數近似值。筆者皆換算為甲，亦取至整數近似值。不過從〈臺糖土地節略〉（侯坤宏編 1988a：545-549）開始，臺糖公司提供的數據就明顯有誤。舉例而言，該文表示臺糖原有土地 117,721 公頃，顯然是在由甲換算為公頃時計算錯誤，正確應為約 117,711 公頃。1947 年至 1952 年已經交出土地  $13,082 + 32,478 = 45,560$  公頃，而其提供的尙餘土地利用分配數據卻僅共計 72,121 公頃，與上述撥出 45,560 公頃合計僅 117,681 公頃，較戰後經管土地 117,711 公頃相比少了 30 公頃（若和臺糖換算錯誤的數據 117,721 公頃相比則少了 40 公頃）。此後官方歷次會議與報告不斷引用〈臺糖土地節略〉的數據，卻未發現上述數字錯誤與差距。由於此處討論需要作 1947 和 1952 年臺糖土地使用分配比較，筆者只能使用 72,121 公頃的數據，以致有 30 公頃（約 31 甲）土地從帳上莫名消失。此外，筆者的數據和官方數據間還有換算加總過程中造成的進位誤差。

可能包括改為放租、擴建廠房設施等、荒廢或受損而變成原野荒地。

表 4.5 、1947 年和 1952 年臺糖土地使用分配及其比較

(單位：甲)

1947 年臺糖土地使用分配面積		1952 年臺糖土地使用分配面積		面積增減
自營農場	59,607	自營農場	45,143	-14,463
臺糖自行放租地	42,771	撥縣市政府放租地	放租土地	-49,519
撥縣市政府放租地	13,487			
建築物鐵道水利等用地	5,497	廠房倉庫	1,481	3,335
		鐵道用地	2,050	
		農道溝渠	3,796	
		水源林地	1,505	
--	--	原野荒地	13,645	13,645
總計	121,362	總計	74,358	-47,003

資料來源：沈鎮南 1948：6；省地政局編 1947：表 55；侯坤宏編 1988a：547。

說明：1947 年臺糖曾提出臺糖土地利用分配並經長官公署核准（參見沈鎮南 1948：5）。但沈鎮南原表數據經單位換算後與臺糖經管土地 121,362 甲不符。筆者改以《臺灣地政統計》內相關數字校正之，並取至整數位。面積數據一律換算為甲，以利比較。

此外還有一些歷史背景亦需釐清。臺糖第二次撥給省府 33,458 甲土地，這包括作為 1951 年第一期公地放領之用，和當時公營事業耕地調查小組查定準備作 1952 年第二期放領用而劃出的土地（侯坤宏編 1988a：546-549）。公營事業耕地調查小組是在公地放領辦法定案後，行政院為調查並處理公營事業土地如何配合公地放領政策的問題，於 1951 年 9 月交由經濟部、省政府等單位會同組成的專案小組（侯坤宏編 1988a：572）。該小組於 1952 年 2 月完成報告（包括查定劃出預計供第二期公地放領的公營事業土地）提交行政院第 280 次會議。在該份報告中有兩點特別值得注意：1>「中國石油公司土地大部分已奉撥軍用」，顯示公營事業土地奉令撥給軍方是早在 9 月雷正琪函事件之前就已開始。其實以公地作為安撫拉攏特定對象是國府從 1949 年就開始運用的策略（參見 3.3 節），蔣介石此時的指示只是延續此一政策。2>臺灣糖業公司要關閉新竹糖廠及其 4 個自營農場，共有 861.3684 甲土地（含非耕地）。除准該公司保留大浦美農場 276.8408 甲地以增產堆肥外，其餘皆可劃出放領。此外，恆春糖廠恆春農場的 565.9300 甲地臺糖「已不擬利用增產堆肥，改請予以放領與該公司遣散員工」（亦即該土地原本是用來製作堆肥而不再種蔗），此案由經濟部專案呈行政院辦理（侯坤宏編 1988a：574-577）。這顯示：由於臺糖經營屢因市場條件變動遭逢危機，國府從 1951 年起就已開始計劃陸續關閉一些糖廠及其自營農場，並釋出自營農場土地。<sup>34</sup>但這些土地卻未必放領到農民手中。

<sup>34</sup> 戰後臺灣糖業發展經歷一些轉折，詳見陳兆偉(2003)的研究。以下提供一簡要整理以供參考：戰後至 1947 年，資委會要將日治供應日本消費所需的臺糖改成供應中國大陸市場，希望年供應 100 噸（1930 年代後期臺灣糖業產量已達此規模）。但隨著國府在內戰失利，臺糖逐漸失去中國



釐清這些事件及其時序，可發現當 1952 年 9 月雷正琪致函蔣介石時，臺糖不僅還有放租地與原野荒地（未必是不好的土地）可供放領，甚至已經決定不再保留某些自營農場。這些土地沒有列入 1952 年第二期放領的範圍，並不是因為臺糖需要保留這些土地，而是國府和臺糖公司不想將這些土地全部放領給農民。他們需要用這批土地來安頓拉攏政權依附者（軍方以及臺糖員工）。為此，這些土地還需要經過內部協商以及一些必要的安排後，才能釋出。公營事業耕地調查小組當時早已掌握這些訊息，顯然也配合國府政策，沒有將這些可釋出的自營農場土地列入第二期放領範圍，而是拖到第三期放領時才撥出。

#### 公地資源作為國府安置拉攏政權依附者之用

在蔣介石指示臺糖土地也要撥部分給退役士兵後，軍方就屢屢介入各種處置臺糖土地的場合。有蔣介石的指示作靠山的情況下，軍方爭取的條件也日益優厚。1952 年 10 月 13 日經濟部召集省地政局、臺糖、農復會等相關單位研商臺糖土地問題，國防部也一同參與。會中國防部表示奉總統指示，「臺糖餘田甚多，應撥出六千甲為老弱退伍軍人一萬五千人安置之用；並准退伍者分得之田向土地銀行暫押，其收入之款，作為建房之用，希照此大意設計，一面速與省政府及臺糖公司作具體之洽商為要」。如上文，在雷正琪函事件前，國府於 1951 年就已決定關閉部分糖廠，蔣介石說臺糖餘田甚多並不足為奇。國防部還要求經濟部轉知臺糖公司，「儘量選撥比較優良之土地，以便安置老弱除役士兵」（底線筆者所加；侯坤宏編 1988a：557）。然而，該次會議中省地政局和臺糖都表示「放租土地」項目依法必須優先放領給現租佃農，無法將該類土地撥給退役軍人。國防部只好轉而要求使用第七類原野荒地，並詢問其中是否也有較好之地。臺糖表示該項下亦有較好的土地，但也包括被水沖壞之地等。國防部要求將該類土地多撥給軍方擇用。最終會議主席徐鼐逕自做出結論：「『原野荒地』一萬三千二百三十四公頃（包括流失地二千餘公頃在內），全部撥與國防部，為退役軍人耕作之用」（侯坤宏編 1988a：559-560）。軍方一夕之間就取得 1 萬多甲臺糖土地。但這還不是軍方取得臺糖土地的全部。<sup>35</sup>

---

市場，1948 年時國府修改臺糖經營政策為兼顧中國大陸及海外兩個市場，並因當時國際糖價上漲而出現短暫榮景。然而國際糖市也因此開始出現增產的趨勢，加上 1949 年底國府遷臺後臺糖完全失去中國大陸市場，其經營又陷危機。1950 年韓戰爆發一度使國際糖價上漲，臺糖又有短暫榮景，可是隨著韓戰局勢變為和緩，1951 年中之後國際糖價下跌趨勢確立，生產成本較高的臺糖又陷入經營危機。直到 1954 年臺灣獲准加入國際糖協後，臺糖營運才又獲得一定程度保障（陳兆偉 2003）。臺灣蔗作面積隨著臺糖的營運局勢變化而增減，加上國府敗退過程中，糧食供給成為重要課題，也對蔗作面積形成壓力。種種原因下，國府在 1951 年時就有關閉部分糖廠的計畫。當時已明令關閉苗栗、竹山、恆春三糖廠。新竹糖廠原訂停辦，後為減緩對地方經濟影響，核准再種蔗一年。另外，臺糖準備視情況決定存廢的則有花蓮、臺東、埔里三廠（陳兆偉 2003：154）。這些糖廠一旦停辦，其自營農場土地自然可以釋放出領。

<sup>35</sup> 甚至在雷正琪函事件之前，在 1951 年 2 月公營事業耕地放領調查小組的報告書中就已提及，「中國石油土地大部分已奉撥軍用」（侯坤宏編 1988a：574），國府（或蔣介石）可能在此之前就已下過指示要求將一些公營事業土地撥給軍方。在雷正琪函事件期間正在進行的第二期公地放領中，臺糖劃出的土地中也有部分為軍方取得。當時公地督導會議就曾在第 16 次會議決議規定：「撥借軍事機關用地不予接收，如一筆中只有一部份為軍事用地，一部份為現耕農戶使用者，應就現耕農實際耕作面積予以接收放領」（轉引自 GSG004.0604.064.062）。顯然 1952 年臺糖劃出準

上述會議紀錄顯示，依公地放領辦法第六條，公地有承領優先順序，這不免使國府試圖將公地放領給特定對象的統治策略遭到一些阻礙。然而，國民黨掌權行政權下，公地放領辦法仍有間隙可以利用，國府在辦理放領的過程中有權決定放領公地的範圍和時程，可藉此先做適當部署，在某種程度上最終仍可設法將公地放領到特定對象手上，達到其統治策略的目的。

公地放領辦法第六條規定，放領對象以承租公地之現耕農為第一優先，之後依次為雇農、承租耕地不足之佃農、耕地不足之半自耕農、無土地耕作之原土地關係人而需要土地耕作者、轉業為農者。安排現耕佃農的公地放租就成了決定承領人的首要因素，其制度設計和實際執行的良窳會影響到公地放領的進行。就制度言，與私地減租和三七五減租相比，公地放租對佃權的保護較差。這是因為當初公署推行公地放租時強調均耕的精神，重視「合理調整分配公有土地」。為了讓政府能調整分配公地的耕作權，公地放租法規並未保障現耕佃農可按其意願持續保有佃權，反而讓官方可在租約期限內或期滿換約時不斷查核承租人條件，重新調整配耕。掌握調整、配耕公地權力的公地放租委員會卻由縣市政府官員（佔委員過半數）、議會正副議長和政府聘任的地方公正人士構成，沒有保障農民代表名額。以下列出 1951 年一些縣市的公地放租委員會中公正人士委員：<sup>36</sup>花蓮市聘任的公正人士委員為李炎、許聰敏（都是 1952 年具名支持國府限田政策的開明地主；參見聯合報 41/10/12 三），<sup>37</sup>屏東縣為陳文石、林壁輝（都曾任省參議員），高雄市為林建論（農會理事長）、陳啓川，臺北縣為盧阿山、李傳契（臺北縣議員），臺中縣為何金生（國民黨臺中縣改造委員會主任委員）、蔡鴻文（GSG004.0602.001.087, 093, 118, 126, 128）。就上述名單看來，被遴聘的公正人士委員都是地方有力人士，農民與一般民眾幾無參與機會。在公地放租委員會的組織規定下，官方具有絕對的主導力，國府在其權力優勢下，很有機會介入其運作，甚至有國民黨縣改造委員會主委直接參與委員會的例子。

公地放租委員會負有審核承租者資格的權力，其運作是否客觀公正就影響公地放租的良窳，並間接影響公地放領的結果。省地政處檔中收錄了一些公地放租委員會的會議紀錄，其中有不少審核承租公地者資格爭議的案子，<sup>38</sup>有些案例的決議明顯是不當的。例如彰化市張進福在 1950 年被檢舉有私有地又承租公地，耕地面積不符規定，張進福則聲稱依據〈臺灣省設置合作農場實施規則〉第 13 條規定，農校出身者不受公地放租標準面積之限制，要求繼續承租。委員會竟裁決准其繼續承租（GSG004.0602.001.068）。然而該規則第 13 條其實是規定合作農場場員除現耕農戶與其他耕作者外〔按：後者指符合規定之雇農、佃農、半自耕

---

備作為放領之用的出租地，國府也已決定有部分要撥借給軍方，而不放領給農民。第三期放領的臺糖自營農場土地，也有部分為軍方取得，參見下文「金山面農場事件」。

<sup>36</sup> 1951 年吳國楨省府推動公地放領時，也正在推行地方自治選舉，連帶辦理行政區域調整（參見下文 4.3 節），所以各縣市公地放租委員會紛紛進行改組。大部分縣市的公地放租委員會由民選縣市長的政府進行改組，但也有些由選前的官派縣市長辦理，如屏東縣（官派縣長何舉帆）。

<sup>37</sup> 李炎曾因阻撓私地減租被捕，獲釋後即改變態度。在國府實施耕者有其田時，他表現得相當支持（改造出版社編 1953：62）。

<sup>38</sup> 這些承租公地者的資格爭議經常是因其他民眾的檢舉所引起。

農)，必要時得容納部分農校出身者，但不得超過場員人數的 5% (SFGB36 春 20：318)。此外依據公地放租辦法第 6 條規定，現耕農戶如果有其他土地耕作，其面積超過規定者，其原本承租的公地也要被收回劃歸農場，不得成為場員，遑論所謂農校出身者。儘管張進福引用法規所做宣稱全為捏造，委員會卻仍判准其續耕要求，是非常離譜的判決。在這種制度與權力結構下，實難保證公地放租委員會公正運作。

此外，公地放租推行之初就允許各事業單位保留耕地自用，不必一律放租，成為公地放租的死角。省府對於各公營事業單位（尤其是臺糖）保留耕地及其運用一直沒有辦法有效規範。各事業單位本身及其上級（早期的資委會和後期的行政院相關部會）有相當大的裁量空間，不僅要求相當大的保留耕地，即便是放租出去的公地也可能在租約期滿後、甚至在租約期間內就收回自營，儘管這種作法往往引起糾紛。官方收回公營事業出租地後，即可重行處置。1951 年行政院決議讓公營事業取得經管土地所有權，更造成公地管理的最大漏洞。此後官方對公營事業土地的放租時間點、放租範圍以及其佃權分配對象幾乎可完全自主裁決。於是國府可以在公營事業土地上布置好放租對象之後，才撥出放領，以達成其放領給特定對象的目的。

1952 年第二期公地放領時，國民黨員姚秉凡(1952)曾不諱言指出，黨在萬丹鄉能發展得很好的原因之一是，於公地放領時「儘量協助黨員辦理申請」。結果萬丹鄉的放租公地有三分之一為國民黨員領得。有這種成果，國民黨從政同志在其間發揮何種作用令人好奇。但姚秉凡沒有描述這次放領中黨是如何協助黨員，所以我們僅能知道結果，對黨操控放領過程的方法尚欠瞭解。

#### 案例：金山面農場事件

1953 年國府進行第三期公地放領時，新竹糖廠的金山面農場耕地放領引起嚴重糾紛，留下了較詳細資料，成為觀察國府以公地資源拉攏政權依附者及其操控公地放領對象之方法的適當案例。第三期公地放領分成分上、下兩期辦理，下期放領臺糖劃出、分佈於新竹等 14 縣市共 15,500 甲土地。在 1952 年 2 月公營事業耕地調查小組提出的報告中就已提及，臺糖關閉新竹糖廠，該糖廠 4 個自營農場 8 百多甲土地中，除大浦美農場 2 百多甲留作生產堆肥使用外，其餘都劃出放領（侯坤宏編 1988a：576-577）。其中包括金山面農場的 214 甲耕地。

1952 年 6 月，新竹糖廠地區內具有待耕農戶身份的雇農得到風聲，糖廠將把土地放領給其員工，於是透過報社向地政局陳情，表示聽說糖廠將在關廠後把農場土地優先放領給該廠員工，他們希望地政局將該廠土地由世居當地的待耕農戶依法承領，如有剩餘再放領給其他權利人。陳情的民眾就是世居當地的農民，原本是佃農，現在則是雇農。<sup>39</sup>地政局在收到陳情後，立即行文糖業公司要求簽註意見。臺糖沒有立即回函，也不為所動，而是利用這段期間持續進行部署。當

<sup>39</sup> 雖然陳情函中沒有仔細說明，但他們有可能是何鳳嬌所描述的：先被臺糖請為佃農來開墾復原土地，卻因墾成的土地被臺糖收回自營，又變成糖廠自營農場的雇農。這種情況常引起農民不滿（何鳳嬌 2003：192-193）。這或許是該批農民強烈反彈並與糖廠爆發激烈衝突的原因。

年 9 月糖業公司派主秘親自到新竹主持分配土地給員工的事宜，將金山面與南隘兩農場的土地先放租給員工（聯合報 41/09/12 六）。臺糖此一作法立即引起當地地縣議會關注。新竹縣議員歐李煥坤和洪王桂都幫農民請命，要求臺糖收回成案，並轉請省地政局調查原農民生活以及糖廠員工有無歸農的資格（聯合報 41/12/20 四；41/12/25 六）。但縣議會的這些努力顯然無效。臺糖在部署妥當後，才於 1953 年初回函省地政局：

查本公司停閉之新竹廠自營農場土地在未劃交政府以前仍為本公司所私有，有權放租與任何具有耕作能力之人士使成為該土地上之現耕農戶。至劃交政府以後應該放領與現耕農戶抑待耕農戶，自有政府依成法辦理，非本公司所可過問。敬特復請查照。此致

地政局（底線筆者所加；GSG004.0604.066.177）。

臺糖悍然宣稱農場土地為其「私有」，糖廠有權任意決定放租給誰。至於土地撥交政府後，省府要放領給現耕佃農或待耕農戶臺糖並不過問，但提醒政府要依法辦理。臺糖言下之意就是要求省府依法放領給現耕佃農，亦即臺糖員工，態度相當強勢。省地政局依法只能接受糖廠意見作為處理原則，將其土地放領給現耕的臺糖員工，並於 2 月 2 日回覆報社（GSG004.0604.066.174-178）。報社直到 3 月 9 日才登報回覆陳情者（聯合報 42/03/09 五）。

臺糖農場土地放領給該廠員工的作法引爆陳情農民的不滿。攸關生計下，農民與糖廠員工爆發激烈衝突。3 月春耕播種時期，農民和臺糖員工就在金山面農場各執農具示威，幾乎釀成不幸事件，雙方互控違法。省府為處理此案，決定由地政局與臺糖、新竹縣政府共商解決方案（聯合報 42/03/09 五）。起初省府決定核准糖廠放領給員工 156 甲、農民 48 甲〔按：原文作 47 甲，加總不符，故參酌其他報導校正之〕、軍方 10 甲。但農民以久耕該地，失去耕作權將影響家計甚大，爭取再多 10 甲。這引起臺糖員工不滿，將農民的秧池田損毀（聯合報 42/04/23 六）。農民很快就做出反擊。4 月 27 日夜數十位農民執械包圍糖廠員工住宿處，破壞其房屋器具。警方聞訊前往驅散，解送 5 人並追究事因（聯合報 42/04/29 四）。新竹縣長朱盛淇乃積極介入，協調雙方。最終各方於 4 月 29 日達成協議，金山面農場的 214 甲地中，133 甲給員工耕種(62.2%)，23 甲給軍方(10.8%)，農民分得 58 甲(27.1%)（聯合報 42/05/01 四）。<sup>40</sup>員工領地面積較原訂計畫縮減，但仍是農民的 2.3 倍。

金山面農場事件並非特例。依據公營事業耕地放領調查小組 1952 年初的報告，新竹糖廠 4 個自營農場有 3 個將劃出放領（侯坤宏編 1988a：576-577）。在新聞報導中臺糖安排分配給員工的包括金山面和南隘兩農場，只是金山面農場因激烈衝突留下較詳細的事件過程與數據。筆者僅知臺糖員工亦分得南隘農場 48 甲土地（聯合報 42/05/06 四）。擴大範圍來看，新竹糖廠亦非特例。在前述 1952 年的公營事業耕地調查小組報告中，當時新竹糖廠其實並沒有提出放領給該公司員工的計劃，反而是恆春糖廠早已提出將恆春農場土地放領給該廠員工的計劃，

<sup>40</sup> 作法是將原本配給員工的 156 甲土地中再劃出 13 甲給軍方，以及劃出 10 甲給農民。

並已專案呈送政院辦理(侯坤宏編 1988a: 576)。新竹糖廠極可能只是有樣學樣。這也讓我們懷疑,在臺糖公司將自營農場土地釋出放領時,這種現象普遍存在。當年新竹糖廠共劃出土地 585 甲(依據上述小組報告內數據計算而得,此數字包含有非耕地),已知員工最終分得耕地 181 甲,至少佔其中的 30%。1953 年第三期公地放領的下期共放領臺糖土地 8,735 甲,其中水田 4,618 甲,還略多於旱田,每戶承領 0.59 甲(湯惠蓀 1954: 50),是歷次放領中條件較佳者(對比表 4.2)。從這次放領的例子和姚秉凡(1952)提供的萬丹案例有 1/3 公地放領給黨員,可推測歷年公地放領政策成績中實包含不少放領給特定對象者,以達成國府拉攏政權依附者的目的。

值得一提的是,前文提及的公營事業耕地調查小組 1952 年 2 月的報告中,恆春糖廠專案呈請行政院,要求將農場土地放領給員工,顯然糖廠這種作法陳誠內閣是知情的。金山面農場事件還顯示,軍方在 1952 年 10 月取得所有臺糖萬餘甲所謂「原野荒地」後,並未就此罷手,在日後臺糖將自營農場土地釋出放領時,軍方仍持續爭取該項土地。在金山面事件爭執過程中,軍方取得土地從最初協商的 10 甲擴增到後來的 23 甲。

金山面農場事件凸顯出前述 1951 年行政院決議的重要性。臺糖將土地放租給公司員工的行為頗可爭議。若依照公地放租辦法,臺糖公地新辦理放租時(無現耕佃農),原本應該優先放租給雇農、缺乏耕地之緣故者等,糖廠員工頂多可歸類為轉業為農者,其承租權的優先順序排在雇農等的後面。但 1951 年政院的決議將公營事業土地所有權劃歸公司,糖廠土地頓時由公化私。臺糖面對農民抗議和地政局關切,悍然表示農場為其「私地」,公司可任意決定放租對象,不受公地放租法規的限制。主管公地的地政局在新法令下已經無權過問。在留存的公文中,地政局對糖廠回函沒有表達過任何不同意見。新竹糖廠就利用行政院開啓的漏洞,先將耕地放租給自家員工,再撥出要求地政局依法放領給現佃者,結果導致大批臺糖土地放領給糖廠員工。陳誠內閣先開啓法規漏洞,繼而縱容臺糖這種圖利自家員工的不當作爲。

公地放領是土地改革的一段變調插曲。公地放領原不在黨中央的本意之內,卻在吳國楨的堅持下復活。然而,國民黨藉掌握政權的優勢,終究仍能找出因應之道。國府中央不得不將公地放領定位為「以身作則」,以增強耕者有其田政策的正當性,卻仍能藉著行政權試圖影響放領對象,將部分公有耕地用來安頓、籠絡政權的依附者。

#### 4.2.5 公地放領中的國家、地主菁英與農民間的關係

政府就是公地的地主。公地涉及的業、佃是國家和農民,因此研究公地放領的學者常關注國家與農民的關係(侯坤宏 1995;黃俊傑 2006: 95-116)。不過本地地主在公地放領議題中並非毫無干係的旁觀者,其在公地放領中的角色,和其與國家、農民三者間的互動關係值得探討。

業佃在生產關係上有結構性的矛盾。本地地主若要提高地租以增加收益,就會增加佃農的負擔,雙方的利益衝突難以避免,以致地主多不樂見土地改革政

策。然而社會行動者往往具有多重身份，處身在多重而交錯的社會權力網絡中 (Mann 1986: 16-17)。在經濟權力方面，在生產關係上地主和佃農間有衝突關係；然而在政治權力方面，地主做為地方頭人或家族有力者等身份，往往要扮演地方或家族的保護者角色，保護包括佃農等的弱勢者。戰後初期臺灣的民選政治菁英大多出身地主家族，作為民選政治人物亦需爭取地方民眾支持，為民眾利益發聲。在私有土地政策上，地主菁英出身的本地民選政治領袖基於自身業主身份的利益，常或明或暗的阻撓或修改一些國府提出的私地改革政策。但在公有土地的議題上，本地地主和佃農並無生產關係的矛盾，此時地主並未袖手旁觀，反而常替農民力爭權益。身為民意代表或地方行政首長的地主菁英在這方面扮演重要角色。例如在墾荒救濟失業暨公地放領案中，我們看到多為地主菁英所組成的省參議會將省府草案中有關私有荒地的條文刪除，以維護自身地主身份的利益；另一方面作為民意代表卻又為失業農民在公有荒地上爭取更有利的條件，以保護民眾權益 (見 2.3.3 小節)。典型地顯示出這種地主菁英在生產關係上和農民矛盾、又在生產關係外恩庇後者的多重關係。

在公地放領中，地主菁英又再次扮演為農民爭取權益的角色。吳國楨省府推動公地放領時，省參議會相當配合，幾乎全照原案迅即通過，以利省府施行。在金山面農場事件中，我們看到政策施行後，針對臺糖不當作法，縣議會向省府表達意見、爭取農民權益，縣長也介入調解。就結果言，農民爭取到更多土地。這並非特例。在省地政局檔案中，可看到日後各級地方議會不斷藉著陳情或者大會決議等方式，向省府請求放領更多土地 (經常是臺糖土地) 給農民，且常抬出如國府宣傳土地改革政策般的意識型態宣稱，例如「宜配合當前國策，……以安定社會經濟」等理由，以強化其陳情、決議等的正當性 (例見 GSG004.0604.062.050; 004.0604.063.135-137, 142)。當吳國楨省府提出公地放領政策，並經省參議會通過後，國府不難預見臺灣社會包括地主菁英與農民一致力爭公地放領的情況。為應付這種預期的壓力，國府中央選擇了妥協，接受吳國楨的公地放領政策，並將其轉化為放領私有耕地的示範政策「以身作則」，以免損及日後施行私地限田政策的正當性。

戰後初期臺灣民選政治人物多出身地主階級 (Wu 1987; 家博 1992)。各級議會一再為農民爭取放領更多公地，顯示地主菁英積極為農民爭取權益，試著為農民向國家這個大地主爭取權益。只是地主菁英的政治權力有限，他們可以施壓，但最終的決策權以及執行的行政權仍掌握在國府手中。在公地的改革上，國府這個地主較能在政策與實際執行過程中一定程度維護自己的利益。

特別的是，1951年2月21日中改會在省府提出公地放領時竟遷怒地主，批評省府此舉是「犧牲國有而與地主妥協」(決議彙編：121)。此一反應相當特別。國府這種遷怒可能不只是因為本地地主在公地放領案爭取國府釋出公地資源、有違國府利益而已。稍後3月黨中央甚至批評掌控農會、漁會的本地菁英為「土劣剝削份子」(決議彙編：146)，顯露黨此時對本地地主的敵意。這種敵意和地方自治選舉開辦後的新局勢有關。吳國楨在研擬公地放領政策的同時，也積極推動

地方自治，於 1950 年 7 月開辦地方自治選舉。本地地主菁英藉選舉擴大了政治權力，使國府感受到地主階級的潛在威脅。此一選舉的開辦對國府、佃農、地主三集體行動者間的互動有重大影響。下一節將先描述吳國楨接掌省府後推動地方自治及其選舉的過程。第五章起在討論國府後續的土地政策時，將分析選舉開辦後國府、佃農、地主間的互動關係對土地政策變革的影響。

### 4.3 地方自治及其選舉的施行

1950 年地方自治選舉（以下也稱地方選舉或自治選舉）的開辦改變了國府與本地地主菁英之間的相對權力和互動關係，也間接影響了此後國府土地政策的走向，是理解臺灣土地改革史不可或缺的關鍵事件。這一節將先交代地方自治選舉開辦的過程，和其給國府帶來的難題。後面兩章再進一步討論國府解決此一難題的過程和其對土地政策變革的影響。

#### 4.3.1 地方自治選舉的開辦

臺灣人民有長遠的爭取地方自治權利的傳統。這種努力從日本殖民統治時期就開始，在戰後即使經過二二八事件的鎮壓，此一努力也未銷聲匿跡。在機緣配合下，吳國楨省府於 1950 年實施地方自治，確立定期的公民選舉制度，使臺人此一長久努力終於取得初步成果，對日後臺灣發展造成深遠影響。

##### 日治時期到戰後初期的努力

日治時期，臺灣菁英（包括在留日學生）受到第一次世界大戰後民主主義和民族自決思潮的影響，於 1910 年代末開始爭取自治的權利。1919 年首位文人總督田健治郎上任，隨即於 1920 年以改革中央集權制成為地方分權制為由，進行五州三廳制的行政區域改正，在其下設立臺北、臺中、臺南三市，其餘地方設置街庄，讓市街庄成為處理公共事業和執行委任事務的自治團體。總督府還以地方自治為名，成立州和市街庄協議會。但此一改革有名無實，總督府主要目的在藉自治之名增加各種稅收。州和市街庄協議員都由官方任命而非民選，且可由官員兼任（楊肇嘉 1928：14-17；傅奕銘 2006）。1921 年林獻堂等人開始以臺灣議會設置請願運動爭取自治，至 1934 年共進行 15 回請願，因日本保守右翼勢力抬頭，在局勢不利的情況下暫時作終（周婉窈 1989）。1930 年楊肇嘉、林獻堂等還成立了臺灣自治聯盟爭取自治，直到 1936 年解散。其間 1935 年總督府公布臺灣地方自治制度改正案，議員名額由官選、民選者各半，選舉人有納稅額達 5 圓以上的限制。這是臺灣史上第一次選舉。雖然此選舉制和臺灣地方自治聯盟的要求有段距離，但已經讓臺灣人民在日治時期有了選舉的經驗。之後日本軍方勢力日盛，1937 年中日戰爭爆發後，臺灣進入戰時體制，臺灣人民爭取自治權利的運動備受壓抑（周婉窈 1989：155-157；鄭梓 1993：6-10）。

國府接收臺灣後，將中國大陸的制度帶到臺灣施行。長官公署以國民政府的參議會等制度為基礎，參酌臺灣特殊情形制訂辦法，在臺灣辦理了各級地方民意

代表和鄉鎮長等的選舉。<sup>41</sup>1945年12月長官公署爲了「完成本省地方自治，準備實施憲政」，頒布〈臺灣省各級民意機關成立方案〉。在省、縣層級依照國民政府公布的相關法律辦理選舉，成立省、縣參議會。在鄉鎮層級則依照長官公署訂頒的法規辦理選舉，成立鄉鎮民代表會（SFGB34 二 8：7-8）。<sup>42</sup>該方案採層層間接選舉的方式，組成鄉鎮到省的各級民意機關。1946年2月起，公民先於村里民大會中選舉鄉鎮（縣轄市）民代表，這些鄉鎮（市）民代表和職業團體再間接選舉縣市參議員，縣市參議會又間接選舉省參議員，至5月1日省參議會成立，臺灣省內各級民意機關的選舉宣告完成（李筱峯 1993：16-22）。<sup>43</sup>長官公署並訂頒〈臺灣省縣政府組織規程〉和〈臺灣省鄉鎮組織規程〉，分別規定「縣爲地方自治單位」、「鄉鎮爲法人」，辦理自治事務（SFGB34 一 8：3；35 春 2：18）。公署又訂頒選舉辦法，由村里民大會選舉正副村里長，並由鄉鎮區民代表會間接選舉正副鄉鎮區長（SFGB35 春 6：96；35 秋 74：1180；35 秋 75：1195），兩者分別於1946年2月、10月辦理第一屆選舉（郎裕憲、陳文俊 1987：561，568）。金體乾(1950: 285)稱此爲「舊自治制」。然而舊自治制並未開放省縣行政首長選舉，而由上級派任。行政首長既然由上級任命，其首要考量是執行上級交辦事務，民意的考量還在其次。儘管省、縣參議會等在制度上擁有審議預算、議決單行規章和質詢等職權，<sup>44</sup>但很難真正發揮民意機關監督與立法的功能。省參議會在第一次大會後就開始體會到其決議並不受長官公署重視。議長黃朝琴在第二次大會開幕時就表示，省參議會通過的所有案件送政府後，迄今仍未能一一解決（鄭梓 1993：117）。即使公署改制省政府後，省府也未必尊重省參議會職權（如私地減租案）。舊自治制只是虛有其名。

臺灣社會並不滿足於這種有名無實的地方自治，繼續向國府爭取更多自治權。這也是二二八事件時臺灣社會極力爭取的權利。在二二八事件處理委員會所提出的「三十二條要求」中，「政治方面」的要求中有不少涉及地方自治，包括要求「制訂省自治法」，「縣市長...實施民選」，「省各處長人選應經省參議會之同意」、廢止並改進各級民意機關選舉辦法等（相關條文詳見賴澤涵等 1994：68）。在在顯示臺灣人民不滿足於當時嚴格受限的自治權利、民意代表間接選舉的制度，甚至試圖爭取省級自治權利。二二八事件隨即被國府以武力鎮壓，一些臺籍社會菁英（包括多位省縣參議員）在鎮壓中遭到迫害、甚至身亡。事件後，儘管倖存的臺灣菁英心存疑懼、意志消沈，但要求地方自治權利的呼聲並未就此銷聲

<sup>41</sup> 關於戰後初期臺灣的選舉，李筱峯(1993)提供一優秀的研究。金體乾(1950: 106-166)對1950年實施地方自治前臺灣縣市層級及以下的政府組織以及相關的選舉制度提供詳細描述，具參考價值。對此時期選舉制度有興趣者請參考該二文獻，此處只就相關要點做一簡潔描述。

<sup>42</sup> 中國大陸於1939年施行蔣介石手訂的〈縣各級組織綱要〉，俗稱新縣制。其內採取約十進位的保甲制來編劃鄉鎮。國府以此爲基礎來動員基層力量和推行地方自治（阮毅成 1978：408-409；綱要全文參見張研、孫燕京主編 2009：291-299）。之後又以此爲基礎制訂各級參議會相關法規。新縣制與戰後臺灣最初施行的縣市、鄉鎮制度有別，長官公署必須參酌臺灣現況調整作法。

<sup>43</sup> 職業團體包括農會、漁會、工會、商會、教育會自由職業團體，其選舉辦法參見（金體乾 1950：289-290）。戰後初期的各級民意代表間接選舉的關係圖參見（李筱峯 1993：15）。

<sup>44</sup> 詳見省參議會組織條例第3條和縣參議會組織條例第2條規定的省、縣參議會職權。



匿跡。事件後透過省參議會和其他合法管道，爭取臺灣地方自治的呼籲仍不斷出現。例如事件後的第三次（1947年6月）和第五次（1948年7月）省參議會大會中，都有省參議員提案要求在臺灣實施地方自治，辦理縣市長民選（臺灣省地方自治研究會編 1949：152-153）。1948年3月底國府在南京召開行憲後第一屆國民大會，臺灣省的國大代表也藉機在中央提出在臺灣施行自治的訴求。這種舉動甚至引起國府情報單位的關注，在軍務局呈送給蔣介石的「國大代表動態彙報」中第2點就是「台灣國大代表圖實現自治」，軍務局指出「台籍代表一般中心主張為請准台灣漸漸實現自治」（GSG002.020400.010.079）。雖然在省垣和中央，這些自治訴求都石沈大海，然而臺民仍不斷力爭自治權利。

### 陳誠省府的拖延戰術

省參議會第六次大會時，參議員們繼續爭取本省地方自治的權利。1949年1月劉闊才於會中提出「地方自治通則公布以前提早頒布本省各鄉鎮自治暫行辦法」案，要求省府在中央頒布〈省縣自治通則〉之前，先訂頒本省各鄉鎮自治暫行辦法，以收攬人心。其作法是由省參議會與民政廳共組委員會制訂之。案經大會決議「送請政府辦理」（臺灣省參議會秘書處編 1948：155；臺灣省民政廳編 1951：8）。相較省參議會先前幾次爭取縣市自治，此案改提較卑微的要求，卻意外引發連鎖事件。

當時恰逢蔣介石安排陳誠接掌臺政，賦予其收攬人心的要務，並指示要特別拉攏本地學識較優、素有聲望的人士（見 3.2.1 小節）。就此，國府自然需要對此時省參議員們的要求給予適度回應。1月21日第83次省府會議中民政廳提出省參議會決議案，並建議省府接受該案，組織「臺灣省地方自治研究會」（以下簡稱自治研究會），並呈上已擬訂之組織規程草案。草案經會議討論後修正通過。之後1月27日民政廳卻又另擬簽呈到府，建議將該案原訂的委員人數11至15人修改為25至29人，獲准後於隔天在省府會議提出報告，未經討論即獲定案（葉惠芬編 2007：24，41）。

最初省府對省參議會該提案反應相當迅速，不過之後本案進度緩慢。自治研究會組織規程第2條規定，委員「由省政府主席聘任之，並指定一人為主任委員」，亦即由陳誠負責委員會的組成。陳誠卻直到5月才第一次發出聘書（何鳳嬌編 2001：327），到7月時還在聘任委員。最終陳誠共聘請29位委員，含外省籍7人，臺籍22人，並聘請前內政部長張厲生擔任主任委員。<sup>45</sup>7月20日研究會正式成立，陳誠約請委員於省府聚餐，公布〈臺灣省地方自治研究會組織規程〉，<sup>46</sup>規定該會的任務為：1>搜集有關地方自治資料。2>調查有關地方自治實際問題。3>研討有關地方自治規章辦法（第4條），並規定該會將決議送請省政府「參考酌辦」（第6條）。8月15日自治研究會召開第一次會議，決定此後會

<sup>45</sup> 委員組成方式為各縣市遴選地方人士，一縣市一人（當時臺灣為8縣9省轄市，故地方遴選者共17人）；此外官方選聘部分省參議員及專家學者〔按：有些是國府官員如張厲生、阮毅成〕（臺灣省民政廳編 1951：8）。22位臺籍委員中筆者確定為半山身份者有5人。委員詳細名單及其簡歷可參見（臺灣省地方自治研究會編 1949：169-171）。

<sup>46</sup> 該會組織規程全文參見（臺灣省地方自治研究會編 1949：168）。

議程序。8月24日起開始研究縣市行政區域調整（詳下）及各項自治辦法（中央日報 38/07/20 三；阮毅成 1978：245-247；臺灣省地方自治研究會編 1949：23）。

省府在籌設自治研究會期間，就先行商討、定案一些重要事項，並將部分事項交予自治研究會討論（事先設定議題），影響該會的研討方向。有些事項已被定案，自治研究會不能加以討論。其中有幾點值得注意。第一點，省參議會或許爲了避免中央尚未訂頒「省縣」自治通則的爭議，前述最初提案僅爭取辦理「鄉鎮」層級的自治，後來自治研究會卻得以討論縣市自治的議題。一方面陳誠省府藉此表現其「人民至上」理念，另一方面省府此時將自治範圍擴及縣市卻也使得議題更加複雜，添增不確定性。7月22日自治研究會成立後的座談會中，民政廳長朱佛定就先提請討論：在省縣自治通則公布施行前，臺灣省先研究施行地方自治是否違憲。幸而此提案遭到反對（阮毅成 1978：247）。

此一轉折又和第二點有關，民政廳以臺灣的舊縣制過大且劃分不均，不利於推行自治爲由，事先擬定了「調整本省行政區域案」草案送交自治研究會研究，且規定縣市行政區域調整是實施縣市自治的先決步驟，<sup>47</sup>成爲自治研究會必須最先研究的議題。臺灣省縣市行政區域的調整是國府從接收臺灣前後就很關注、卻難以解決的議題。行政區域調整不僅有諸多各有利弊的方案，難以抉擇，而且若將此議題交由民意來決定，由於涉及各種利益衝突，勢必引起各方激烈爭議。<sup>48</sup>例如縣治設立地點關乎各鄉鎮、縣轄市發展的利益，各方必極力爭取設於當地或鄰近關係較密切的地點。甚至有人會請求劃分地區分設新縣，各別設立縣治，劃分的縣數和縣的統轄鄉鎮（市）範圍也成爲爭議焦點。官方若不適時作成定案，民意紛爭恐永無定時。<sup>49</sup>自治研究會多數成員以及部分省縣參議委員顯然不想陷

<sup>47</sup> 實施地方自治前應先調整行政區域的說法並不合理。此說提出的主要理由是各縣大小、人口、資源等不均勻，不利實施自治，且大縣制面積過大，不利四權行使，行政效率較低（何鳳嬌編 2001：288-289，368）。但吳國楨以美國各州各郡大小不均爲例，指出自治其實和行政區均勻劃分無關（何鳳嬌編 2001：317）。況且即使一時均勻劃分，隨著社會發展，都市成長拉大城鄉差距等因素，必然又再發生這種不均的現象。均勻劃分行政區域不可能達成主張先調整行政區域所謂的一勞永逸，行政區劃永遠有隨著社會發展而調整的必要。既然如此，調整行政區和辦理地方自治就沒有如陳誠省府所主張的必然先後。至於縣的面積大小對人的互動以及行政效率的影響和交通發展等因素有關。如一些大縣制的支持者所說，當時臺灣各縣區域都是在一日內可到達的範圍（這和日治時期的交通建設成果有關），故對行政效率影響不大。調整派用交通建設落後的中國爲例來批評臺灣大縣制，實爲不當類比。事實上即使在中國，縣也有大小之分，並依照面積、人口等條件分等，在大縣底下也設有區（涵蓋 15 至 30 鄉鎮）作爲縣府的輔助機關（〈縣各級組織綱要〉第 2、24、25 條；該綱要全文參見張研、孫燕京主編 2009：291-299），與當時臺灣制度並無明顯差異。對中國大陸的情況臺灣人民或許不熟悉，但中國官員理應知曉（該綱要爲蔣介石手訂，見阮毅成 1978：自序 1）。但官員卻對臺灣另做不同的要求。

<sup>48</sup> 當時因調整行政區域案，各地仕紳、民意機關、人民團體紛紛向政府請願，竟導致「台北旅館爲之壅塞」（內政部編 1957a：2）。此案爭議之大可見一斑。

<sup>49</sup> 除了縣市劃分的議題外，甚至還有地方藉此機會提出鄉鎮重新劃界的要求，更滋爭論。各種爭論實例很多，在此不列舉。有興趣的讀者可以在《臺灣省參議會資料彙編——行政區域規劃》（何鳳嬌編 2001）的貳、參、肆部分收錄的文件中看到。附帶一提，即使 1950 年 8 月底臺灣省調整行政區域確定並經總統府核準備案後，直到 1951 年各地對行政區域劃分仍持續有爭議（主要爲鄉鎮及其以下層級，但亦偶有涉及縣市界線者），陳情要求變更。高雄縣仁武鄉甚至有民眾爲變更行政區辦理公民投票，以民意凸顯地方要求（仁武鄉之例見何鳳嬌編 2001：130-136）。顯見此議題之紛爭難有定時，官方拋出議題後若不強制作決策的話，此案勢必拖延許多時日。

在這個難有定論的爭議中。自治研究會在 8 月 24 日起的第二次會議結束後，就在 9 月 1 日將本案結果送交省府，隨即開始研究「臺灣省縣市實施地方自治綱要」（以下簡稱自治綱要）等草案。<sup>50</sup>此後各方向該會提供的有關行政區域案之建議，自治研究會都不再討論，逕自移送省府（臺灣省地方自治研究會編 1949：23-25）。該行政區域案送到陳誠省府後，卻拖到 10 月 28 日第 122 次省府會議中，民政廳才又提出相對的修正案。主要修正卻是把自治研究會對省府最初原案所做的主要修改（研究會將舊新竹縣從省府原案的分為 3 縣改成分為 2 縣）又改回民政廳的原案，於是區域調整案又重回起點。該次省府會議決議將此案付委審查。之後直到 12 月 2 日第 127 次省府會議中付委審查結果才出爐，建議採取新竹分為 3 縣的民政廳原案，且決議將此案再提交全省行政會議討論，並向大會建言，「查目前為戡亂時期，應安定地方，集中力量，消滅共匪，而調整縣市行政區域牽動甚大，如爭設縣治及劃分縣市財產等等，均極易引起地方糾紛，本案是否即付實施，提請大會討論」（底線筆者所加；葉惠芬編 2007：905-914，1088-1089）。省府先是主張施行地方自治必須先調整行政區域，經自治研究會研議和省府修正後，卻又不作決策，年底時反而又再交給全省行政會議討論，並向全省行政會議表示，調整行政區域不利此戡亂時期的安定，暗示調整案不宜於立即實施。省府立場前後不斷反覆，議而不決。如此一來，調整行政區域和地方自治將不知要因戡亂尚未成功之類的理由被拖延到何時才能施行。<sup>51</sup>

第三點，陳誠省府為地方自治規定了多項準備工作，調整行政區域只是其中之一，這些工作必然拖延地方自治選舉的實施。陳誠在 8 月 15 日自治研究會第一次會議上宣稱地方自治要在今年內完成準備工作，明年開始逐步推行。然而從 7 月 20 日陳誠提出的「臺灣省實施地方自治步驟」來看，所謂完成準備工作只是指研究方案、法規，所謂明年逐步推行則是指開始進行自治選舉前的各項準備步驟等，共計 8 項：1>調整行政區域，2>整理自治財政，3>充實自治教育，4>釐訂自治法規，5>訓練自治人才，6>改選各級民意機關，7>選舉縣市長，8>選舉省長。<sup>52</sup>這些步驟「明年起分項實施，二年完成」（阮毅成 1978：246）。其內最後 3 項才是真正的自治選舉，其他都只是自治前的準備工作。在 11 月 4 日第 123 次省府會議上提出的三十九年度施政方針中，省府再度強調地方自治「應作有計畫、有步驟、有準備之推行」，在自治以前必須先解決區域調整、自治財政之整理、人民政治認識之提高等多項問題，完成自治的「先決條件」（葉惠芬編 2007：933）。11 月 17 日陳誠再度向自治研究會宣示，地方自治「一定要從明年

<sup>50</sup> 研究會除自治綱要外還研究了「臺灣省縣市議員選舉罷免規程」和「臺灣省縣市長選舉罷免規程」草案，但後者並未完成。因省府將改組，研究會於 12 月 19 日開完第 10 次會議後結束，將完成與未完成的 3 份草案送省府參考（臺灣省地方自治研究會編 1949：31-33）。

<sup>51</sup> 顏滄海曾指出，在行政會議中有部分人士主張，在此非常時期調整行政區域案應暫緩辦理。結果會議中未能得到一致結論，而將該案再送交省府和省參議會協商（臺灣省地方自治研究會編 1949：151）。陳誠省府拖延此案的意圖初步達成。

<sup>52</sup> 省府的施政方針中只列各項準備工作，並提及各縣市應加緊完成準備，然後訂頒法規，辦理各種選舉，並未提及省長選舉。而法規正交由研究會研究中，從其內容來看，實際上從未涉及阮毅成所提的「省長選舉」。這可能是阮毅成誤記，也可能是陳誠所做此項允諾後來被收回。

度開始推行，並計劃在二年內予以完成」(臺灣省地方自治研究會編 1949：97)。但 12 月 2 日的第 127 次省府會議卻在決議中表示，戡亂時期不宜調整行政區域(參見上文)，有意延擱省府所訂的準備自治之第 1 步驟。省府立場反覆，其推行自治的決心實令人懷疑。此外準備工作中的「充實自治教育」一項難有明確標準，要進行多久才能達到省府要求標準又是項不確定因素。在自治研究會成立前，省府就於 7 月 23 日率先頒布〈臺灣省各縣市村里民大會政治訓練辦法〉(詳見 SFGB38 秋 22：322-323)。其訓練項目分三大項：民權初步之講習、四權行使之演習、三民主義之灌輸。各項又分別設 7、4、3 子項，多數子項又設有 3 至 7 小項訓練內容。該辦法規定於每兩月舉行的村里民大會中實施政治訓練，每次進行訓練項目中的 1 至 3 個節目，全部實習完畢後「再重複實習，週而復始」。政治訓練的對象為全體公民，每戶至少要有一代表出席受訓。由縣政府派員督導訓練，並將報告表呈送省府核備。對當時普遍受日本教育、中文能力有限的本省籍民眾而言，要聽講民權初步、三民主義及相關法規論著並輪流擔任主席及書記等，無疑是一大考驗。這種準備步驟何時才能(或才算)完成不免令人困惑。原本陳誠省府開出的兩年完成的支票是否真能兌現也成疑問。

#### 吳國楨開辦地方自治選舉

1949 年底，蔣介石為爭取美方支持，安排美方屬意的吳國楨接掌省府。吳國楨以民主開明的形象被美國視為推動臺灣政經改革的適當人選。由於美方(特別是國務卿艾奇遜)先前常批評國府不當對待臺灣人民，1950 年初吳國楨上臺不久後就向艾奇遜派遣來臺瞭解情況的特使 P. Jessup 表示，其政治改革重點之一就是賦予臺民更多的權力與權利，除了在省府人事的安排上納入更多臺籍人士，也將儘速辦理自由選舉(吳國楨口述 1999：119-120)。<sup>53</sup> 就其政策實作觀察，吳國楨確實把辦理選舉當作政治改革核心工作之一，在自治研究會和陳誠省府已研擬的地方自治方案下儘速推行自治選舉。受美國教育的吳國楨顯然把選舉當作民主政治下人民應有的權利，與其政治教育水準等無關。他也認為地方自治和行政區域如何劃分關係不大。於是他跳過陳誠省府宣布的公民政治訓練、自治人才訓練等準備步驟，甚至有意在完成行政區域調整之前就逕行辦理地方自治選舉。3 月底在相關法規草擬後，吳國楨向蔣介石爭取辦理地方選舉，並得到蔣介石首肯(吳國楨口述 1999：122)。4 月 5 日行政院會議隨即通過臺灣省實施地方自治綱要，但要求省府「本分期、分區原則審慎試辦」(史事紀要 39/04/05)。

儘管吳國楨試圖儘速推行自治選舉，他卻難以擺脫陳誠省府留下的行政區域調整難題。對於將開辦選舉視為首要的吳國楨來說，「劃分區域與實施地方自治，實是兩件事」(何鳳嬌編 2001：317)。行政區域調整與否無關(或無礙)地方自治的實施，反而行政區域一旦調整，軍事、行政、財政等皆需隨之調整，工程浩大，恐耗時費日，拖延選舉開辦時程。此外，1950 年初軍方出面表示反對調整

<sup>53</sup> 亦可參見 1950 年 1 月 16 日 P. Jessup 的會談備忘錄 (FRUS 1950 vol.6: 279)。

行政區域。<sup>54</sup>在宣稱軍事第一的當時，軍方意見難以忽視（何鳳嬌編 2001：299-301，316-317，324，346-347）。在這些考量下，吳國楨省府有意暫緩調整行政區域工作，逕行辦理地方自治選舉。吳國楨省府從 1950 年元月起，就幾次和省參議會及一些縣市參議會的代表商討行政區域調整是否要與地方自治一併辦理的問題。然而調整行政區域案已經經過多年討論，尤其 1949 年又經過自治研究會與全省行政會議討論並做出決議，民間及各級參議會、參議員要求調整區域的聲浪相當高。<sup>55</sup>

在這種情況下，吳國楨省府作了一個奇特的決策：在縣市行政區域調整案確定之前，就先開辦縣市地方自治選舉，作法是先從不受行政區域調整案影響的地方先辦理。<sup>56</sup>地方自治最先開辦的是縣市議員選舉。政院核准實施地方自治後，4 月上旬省府立即宣布：花蓮、臺東兩縣為第一期實施地方自治區域，以兩個月的時間準備，於 7 月 2 日完成縣議員選舉投票。<sup>57</sup>其他縣市則分為第二期和第三期，分別在 9 月底和 10 月 25 日前完成投票（中央日報 39/04/08 四）。此時臺省的行政區域是否調整以及如何調整卻還未定案。換言之，吳國楨省府開始辦理縣市議員選舉工作時，臺灣省會劃分為幾個縣市竟還是個未知的謎。

但各方要求調整行政區域的聲浪甚高，此議題仍難以迴避。吳國楨省府關注的是實施選舉，對調整行政區域並無絕對立場，最終採取了妥協方案。5 月吳國楨省府建議行政院由省府和省參議會合組「地方自治實施設置委員會」，負責推行地方自治工作，並在其下設置縣市分會，負責推進行政區域調整事宜。縣市若能在 10 月 25 日前完成區域調整並報經核定者，即公布其調整區域和選舉的日期；縣市若未能如期完成區域調整工作，其分會可要求展期（不得超過 3 個月），或由省府暫就原行政區域舉行選舉（何鳳嬌編 2001：351-357）。此案送行政院核議期間，省府仍繼續就不受調整行政區域案影響的地區先辦理選舉。該案 5 月底呈送行政院後，又經多次各方會談，決策進行得很緩慢。7 月 2 日花蓮、7 月 15 日臺東兩縣投票時，調整行政區域仍未定案。省府只好於 7 月 14 日先公告已確定行政界線的臺中、臺南、臺北、基隆 4 市和澎湖縣共 5 個單位作為第二期縣市

<sup>54</sup> 從 1949 年以來，陳誠就掌握臺灣地區軍事大權。陳誠省府 1949 年提出調整行政區域案，過程中從未出現軍方反對的訊息。1950 年省參議會繼續討論此案時，軍方卻出具反對意見。何以同樣在陳誠領導下的軍方在此時才表態反對，令人疑惑。

<sup>55</sup> 從當時各級參議會的決議和參議員發言來看，要求調整行政區域（包括縣市與鄉鎮層級）的聲浪大過維持舊行政區劃者（散見何鳳嬌編 2001：51-350）。這是合理的現象。維持舊行政區域僅對接近原縣市行政中心與掌握既有權力者較有利；但是對遠離舊縣市行政中心的民眾與菁英而言，自然會爭取分設縣市、於鄰近區設置行政中心等各種有利於己的新主張。在舊有大縣制下既得利益者畢竟較有限，透過各種新主張爭取新利益者為數較多，各種要求調整方案的聲浪也較大。不過也有省參議員如楊陶、洪火煉、盧根德、殷占魁等和吳國楨採取同樣觀點。例如楊陶認為，地方自治才是主要目標，劃分區域只是附帶條件，應爭取時間實行自治。他還提醒同仁應考慮「時局演變及政府態度」。但此派議員似乎佔較少數（何鳳嬌編 2001：319-322）。

<sup>56</sup> 1950 年 1 月，省參議會仍為了調整行政區域案爭執不休時，吳國楨在答詢中就表示，未重新劃分的都市「可以即時實施選舉」（何鳳嬌編 2001：327）。吳國楨這種在不得已時先從行政區確定的地區辦理選舉的策略，可能當時就已形成。

<sup>57</sup> 後來臺東訂為 7 月 16 日投票。

議員選舉範圍，於 9 月 24 日到 10 月 8 日間投票，<sup>58</sup>並希望在一週內完成區域調整工作（中央日報 39/07/15 五）。隨著縣市地方自治選舉已經開始辦理，並提出預定時程，調整行政區域案被迫得加速定案。到了 8 月 16 日，行政院於第 145 次院會終於做出行政區調整方案決議，並送總統府完成批准備案（何鳳嬌編 2001：395-396）。在第一屆地方自治選舉已有 7 個縣市完成或安排好選舉之後，臺灣省 16 縣 5 省轄市（以及 2 縣轄市）的行政區劃終告確立。省府將其他縣市分別安排在第三至第六期辦理選舉，從 12 月 17 日到隔年 1 月 28 日分別進行縣市議員投票。

縣市長選舉和鄉鎮層級（含縣轄市、區）的地方自治選舉則都在行政區定案後投票。縣市長選舉分六期從 1950 年 10 月 15 日到 1951 年 4 月 15 日分別辦理（第一屆縣市議員、縣市長選舉的分期分區方式和投票日期詳見附錄四）。<sup>59</sup>鄉鎮區民代表的改選則在 1950 年 9 月至 12 月間完成，有的早於各該縣市的縣市議員選舉，有的晚於後者。依照地方自治新法規第一次以直接選舉方式進行的鄉鎮（市、區）長選舉則在 1950 年 10 月到 1951 年 10 月間先後完成，同樣有的早於各該縣市縣市長選舉，有的晚於後者，無一定規則可循（臺灣省政府民政廳編 1951：132-135）。

1951 年 8 月政院又訂頒〈臺灣省臨時省議會組織規程〉和省議員的選舉罷免辦法，於該年 11 月完成議員選舉。官方表示，在各縣議會成立後，新增各縣都沒有省參議員，已被廢止的省轄市選出的省參議員也失去代表性，以致原來的省參議會已不能代表全省民意，國府乃在省縣自治通則未公布前，決定成立本省臨時省議會（臺灣省地方自治誌要編輯委員會編 1965：238）。但當時臨時省議會議員仍規定由縣市議會間接選舉（SFGB 40 秋 77：898）。直到 1953 年 8 月國府修改該規程，臨時省議會議員才從第二屆開始改採由縣市公民直接選舉的方式產生（SFGB 42 秋 48：609）。直接選舉方式從縣市及其以下層級的公職人員選舉擴及到省級民意代表改選。到了 1959 年 8 月 26 日行政院訂頒〈臺灣省議會組織規程〉，於第三屆臨時省議會任期中將其改為第一屆省議會（臺灣省地方自治誌要編輯委員會編 1965：271）。

#### 歷史機遇配合下開辦的地方自治選舉

臺灣省推行第一屆地方自治選舉的過程堪稱曲折，背後的原由值得推敲。陳誠省府的作為令人懷疑其推動地方自治的決心，這相當程度也是反映國府高層當時對此議題的保守心態。在這種情況下，臺灣的縣市地方自治能被順利推動，且在 1950 年就順利開辦選舉，吳國楨所做抉擇及其時機都發揮一定的作用。

人們常將推行地方自治和私地減租並列為 1949 年陳誠的重要政績之一，分

<sup>58</sup> 7 月初中央日報記者得到的消息是第二期將包括高雄縣市、臺南縣市等共 8 個縣市為施行地區（中央日報 39/07/02 五）。但由於高雄的縣市界線劃分仍爭議不定，各方於行政院會談後商定先以無須調整區域的縣市為第二期選舉辦理地區，14 日省府決定以行政區域可先確定的 5 個縣市為第二期範圍（中央日報 39/07/15 五；何鳳嬌編 2001：365-372）。

<sup>59</sup> 縣市長選舉因為當時有二輪投票制度，以及苗栗縣因選舉糾紛被判定無效，進行第二次選舉，所以直到 1951 年 7 月 29 日才告結束（參見附錄四）。

別反映其「人民至上，民生第一」的施政理念（薛化元 2000）。陳誠省府推行減租的決心不容懷疑，然而他是否也有決心推行地方自治則是可疑的。疑點之一是，陳誠省府推動地方自治的步調相當緩慢。如上文顯示，陳誠上任之初，省參議會建議在中央完成省縣自治通則立法前，臺灣先進行鄉鎮自治的推行。省府於 1 月 21 日同意其建議，擬設自治研究會負責，這比 2 月 4 日省府開始討論私地減租案還早了兩週，看似迅速回應民意，但之後發展卻不然。省府在兩個多月內完成減租案所有法規的擬定，且不送省參議會就逕行在 4 月公布施行。但是直到 7 月陳誠還在選聘自治研究會委員，8 月才正式成立自治研究會，僅成立自治研究會前後就花了半年的時間。對比之下，後者步調緩慢的程度令人不解。其次，自治研究會一成立，陳誠省府就拋出既定議題與推行政程序，自治研究會只能在省府的步驟架構下進行研究。省府讓研究的地方自治範圍擴及縣市層級，固然嘉惠臺灣人民；但省府同時也拋出多項實施地方自治的準備工作，這些準備工作勢必拖延地方自治實施的時間。陳誠自己就將完成地方自治的時程訂為兩年。其中，調整行政區域被規定為實施地方自治的先決條件，給地方自治的開辦增加不少難題。若照原訂計劃必須逐一完成這些準備工作才能辦理地方自治選舉，不僅準備工作多且有些的達成標準並不明確，加上陳誠省府就行政區域調整案表現出立場反覆、議而不決的情況來看，陳誠的兩年完成之承諾是否能兌現，甚或有無意願兌現，恐怕是個未知數。<sup>60</sup>這些現象不免令人懷疑陳誠推動地方自治（特別是選舉）的決心。無怪乎當省府提出調整行政區域案時，就有人懷疑這只是為了拖延地方自治實施的策略。<sup>61</sup>

這種懷疑有陳誠的函電可供佐證。1949 年初，剛上任的陳誠於 1 月 10 日函報蔣介石：「白先生前此來台，代表中央所許台民之條件〔按：指二二八事件後

<sup>60</sup> 在 1950 年 4 月吳國楨省府宣告開辦選舉後，內政部指示省府的注意要點中還提及，「地方自治之實施本應先行依照『地方自治實施方案』所定各項條件達到其完成標準者方可」，臺灣獲准提前試辦，仍應照該方案所定各項工作進行改進（內政部編 1952：71）。顯示若非吳國楨省府跳過這些準備工作逕自推動選舉，國府是有意「按部就班」要求這些準備工作一項項達到標準方可。

<sup>61</sup> 張厲生提及，當初提出調整行政區域時，「有少數人懷疑政府是藉調整區域來延宕自治實施」。他極力否認，解釋是因為「劃區與自治同等重要」，所以兩者必須同時實施（何鳳嬌編 2001：369）。不過若就陳誠省府議而不決、立場反覆的過程來看，上述批評恐非無的放矢。有兩件事例令人更增懷疑。1>1947 年二二八時，來臺宣慰的白崇禧為安撫民心，曾允諾臺民縣市長開放民選的地方自治權利。省參議會隨即以臺灣條件符合「建國大綱」自治條件的規定，向內政部爭取縣市長民選。但事件後當年 10 月時任行政院副院長的張厲生來臺時公開表示，臺省縣市長民選必須與全國同時舉行（轉引自何義麟 2004：238）。2>1950 年陳誠升任行政院長，由張厲生擔任副院長，一同主持院務。該年底立法院繼續審議省縣自治通則，準備完成二讀時，兩人主持下的行政院又咨送補充意見到立院，其中之一就是「我國省行政區過份龐大，...故自治之推行非先縮小省行政區劃不可，對調整省行政區域案內政部並已有準備，將來送請審議時，如能與自治通則同時完成立法程序，...步驟上之配合益臻完美」（立法院內政委員會編 1950：123）。對此，積極推動該通則立法的立委李鈺就揣測，行政院此舉是為了拖延立法院完成省縣自治通則立法。因為自治通則如要等到省行政區域調整案同時完成立法，恐將拖延到第二屆立法院了（LYSG01.06.17：323）。李鈺的揣測並非無的放矢，當時國府確實不希望省縣自治通則完成立法。黨中央在中改會第 101 次會議（決議彙編：148）和第七屆中常會第 33 次會議（七中常 033）兩次做出正式決議，要求該通則暫緩完成立法。上述政院咨文顯然也是在延宕立法。這讓人更有理由相信，同樣手法也曾被用來拖延臺灣省施行縣市地方自治。

白崇禧來臺宣慰]，如台人治台、縣長民選等，陳誠過高，履行不易」(底線筆者所加；薛月順編 2005：990)。縣長民選等之所以履行不易當然不是辦理有困難，而是因為會添增國府統治臺灣的難題。如吳國楨口述回憶(1999：122)描述的，蔣介石的多數幕僚反對辦理選舉，其理由是認為臺灣人口多為本省籍，開辦選舉的結果其職位大多數必將由臺人獲得，如何確保這些人的忠誠成為難題。當國府撤退來臺後，臺澎幾乎成為國府全部統轄地區時，此一難題更顯重要。陳誠這種「履行不易」的態度可能直到 1949 年底都未改變，才會發生上述延滯地方自治施行的各種現象。<sup>62</sup>

可以想見若陳誠抱持這種態度並繼續主持臺政，其兩年內完成自治選舉的允諾能否兌現恐有疑問，更不可能在 1950 年提前開辦。然而國共對峙局勢和中美互動關係使吳國楨於 1949 年底接掌臺政，地方自治選舉才有加速推行的機會。不過此案對國府統治臺灣影響重大，國府是否肯同意吳國楨施行仍在未定之數，蔣介石的態度尤其具有決定性。吳國楨於 1950 年 3 月底向蔣介石提出辦理選舉建議的時機(timing)相當關鍵。此時期美方援臺政策仍不積極，國務院中雖開始有 Dean Rusk 對臺採取友善態度，但對援臺政策最有影響力的艾奇遜本人到 4 月時仍對軍事物資援臺相當遲疑，直到 6 月 1 日他才明顯轉變為對臺友善的立場(陶文釗 1993：60-62)。6 月 25 日韓戰爆發後，美方才主動積極協助臺灣的防衛，中美互動關係轉變，國府握有一定籌碼。在這種歷史背景下，3 月時國府仍有壓力必須給予吳國楨較大的改革權力以爭取美方支持，但韓戰爆發後這種壓力反而會降低。若吳國楨在韓戰後才向蔣介石提出建議，獲得其首肯的機會會較低，臺灣辦理自治選舉的時間就有可能照陳誠省府原議再被拖延一段時日。開辦地方自治選舉定案後，吳國楨又遭遇陳誠省府留下的調整行政區域案難題，一時間難以解決。但他選擇跳過此一爭議先公告開辦選舉，於蔣介石首肯、行政院核准自治綱要後，就立即宣布從不受行政區劃爭議影響的花東兩縣先實施地方自治，開始進行為期 2 個月的選舉準備工作。等到韓戰爆發時，離 7 月 2 日花蓮投票僅剩一週時間，突然沒有理由而停辦選舉會嚴重影響國內外視聽，此時國府已很難不繼續辦理，地方自治選舉就此成為定案。時機在地方自治政策的演變過程中扮演重要角色。

陳誠省府將省參議會要求的鄉鎮層級地方自治擴大到縣市層級議題，雖然衍生出調整行政區域案的難題，卻讓後續的吳國楨省府可以名正言順地推動縣市層級的地方自治選舉，甚至比新制下的鄉鎮層級直接選舉更早開辦。還值得注意的是，陳誠省府最後曾以戡亂期間為由，試圖暫緩調整行政區域案。但在吳國楨積

<sup>62</sup> 1950 年 7 月 8 日，花東已實施選舉後，身兼東南軍政長官公署長官的陳誠才在各方談話會中表示，軍事等因素不宜作為緩辦行政區域調整的理由(之前卻是由他指揮下的軍方提出反對意見)，並稱中央、省、縣各有權責，劃分行政區域是地方的事，不能牽扯一起。此時他反而把行政區域調整案被延擱的責任歸咎給地方(即吳國楨省府)。他還進一步宣稱他與一般人觀點不同，他認為許多事(包括調整行政區域)在軍事期間反而容易施行(何鳳嬌編 2001：369-370)，這又和陳誠省府 127 次省府會議時的決議截然相反。陳誠言行前後不一，選舉開辦後的冠冕堂皇說詞只能說是一種事後矯飾。



極開辦選舉時，陳誠內閣卻又極力主張辦理行政區域調整。這或許是因為大縣制對國府較為不利。如前述，縣市長民選後國府將遭遇臺籍縣市長忠誠度的問題。若依原本的大縣制（臺澎分爲 8 縣 9 省轄市），縣長的威望、權力將大增，且只要國民黨在幾個大縣敗選或幾個大縣的縣長聯合起來對抗中央，政權的正當性就會受到挑戰。調整行政區域爲 16 縣 5 省轄市可降低這種風險。

除調整行政區域外，國府高層在核准辦理地方自治時還作了另一降低風險的措施，即要求省府採取「分期、分區原則審慎試辦」。遵照指示，吳國楨省府起初預定縣市議員選舉分 3 期辦理，最後實際分爲 6 期辦理，從 7 月 2 日花蓮最早進行投票，直到 1951 年 1 月 28 日全臺縣市議員投票才辦理完畢。8 月開始進行選務準備工作的縣市長選舉也同樣分爲 6 期，其中第六期到 1951 年 4 月 15 日間才辦理第一次投票。全臺同一個選舉為何要分成多期辦理？官方至少提出過兩種解釋，其一是分期辦理可藉著檢討前一期的利弊得失，來改善下一期選務缺點。其二是軍事考量。但這些解釋難以令人信服。第一種解釋是中央稍後於 5 月 3 日在〈臺灣省各縣市實施地方自治注意要點〉所提出，要求各縣地方自治「應本在安定中求進步、試辦中求成功之原則，分期分區實施」，並規定每一期選舉應等前一期辦理完畢檢討利弊得失後，才可開始辦理次期選舉並改善之（內政部編 1952：71）。但藉試辦來改善選務缺失是否需要分爲 6 期（相當於試辦 5 期）之多？由於辦理一次選務需 2 個月的時間，依此規定勢將超過一年多，拖延過久。即使依照吳國楨省府原計畫分爲 3 期，至少也要半年多才完成。如果將各區選舉的準備期重疊以縮短選舉的總時程，則藉前一期的選舉結果檢討來改進下一期選務的目的就無法達成，制度很難依上述原則設計。且辦過縣市議員選舉後，縣市長選舉為何仍要分 6 期之多辦理，也令人不解。<sup>63</sup>就第二點軍事考量而言，宣布開辦選舉時吳國楨曾表示，由於中共可能犯臺，西部縣市易遭威脅，故 1950 年 7 月先從東部進行投票，西部則等到 10 月底以後東北季風使中共難以攻臺時再進行投票（史事紀要 39/05/01：331）。<sup>64</sup>然而如前所述，當時中共解放軍並無渡海攻臺的能力，且國府軍事高層幾乎不可能誤判。即使國府真的擔心中共冒進，也可選擇在東北季風季節內一次或分兩期辦理等即可。過多分期的結果，反而使得包括宜蘭和西部共 11 個縣的縣長選舉直到 1951 年 4 月才辦理第一次投票，此時東北季風季節已結束，利用不利中共渡海的季風季節辦理選舉之用意反而無法達成。況且 1950 年 6 月底韓戰爆發，第七艦隊巡弋臺海後，臺灣已免於中共渡海攻擊的威脅，之後才進行的選務國府也沒有停止分期分區辦理的作法（縣市長選舉全部在韓戰之後辦理），顧慮中共犯臺的說詞顯然並不合理。

對於國府高層採取分期分區辦理選舉，第二屆縣市長選舉時的黨內文件提供了思考線索。1953 年國府高層討論如何辦理第二屆縣市長選舉，當時俞鴻鈞省府就行政上的考量，建議將第二屆臨時省議會議員和縣市長選舉合併辦理，並採

<sup>63</sup> 實際上吳國楨省府並未完全遵循每期辦完檢討後再開辦下期選舉的指示。有些期的縣市長、縣市議員選舉並沒有等到前一期選舉結束並檢討利弊得失，就開始辦理。

<sup>64</sup> 此說由吳國楨出面說明政策時提出。筆者沒有資料可據以判斷這是座談會中官方決策的理由或吳國楨個人為替政府決策辯護所提的解釋。

取全臺不分期一次辦理的方式。國民黨省黨部（以下簡稱省黨部）卻出具不同意見，要求分期辦理，理由是以現有黨部人力不易因應如此規模的選舉，「即使事前妥加部署，詳切疏導，但臨時事故之處理及督導助選等，所需人力，仍極繁雜，按諸過去辦理經驗亦難週到」。若能分為三期辦理，「在中央指導之下，將有限人力輪替運用，時間較為充裕，成果或可因而提高」。省黨部提出警告，若堅持全省一次辦理，有因行政技術考量導致「成果落空」的顧慮。經黨中央「選舉指導小組」研議，「為因應行政處理上之實際需要及本黨在指導選舉之技術與運用，均能兼籌併顧起見」，決議全省分兩期辦理，並得到中常會核准（底線筆者所加；七中常 055）。顯然，第二屆縣市長選舉分為二期辦理是因為黨部擔心各地選情可能出現狀況，黨的人力未必足以同時因應。參考過去經驗（即第一屆地方自治選舉），黨決定分期辦理選舉，以便有較充裕的時間因應處置各種狀況。既然在第二屆選舉時黨還在擔心是否有足夠人力和時間來施展選舉技術，因應各種選情，可以想見在第一屆選舉前，黨對選情的不確定感必定更重，勢必希望有更充裕的時間來處理各地可能出現的選情，針對各種問題來調整策略與制度。這或許就是國府高層決定以分期分區方式辦理第一屆地方自治選舉的主因。後來分期分區選舉也確實讓國府有更充裕時間視選情進行檢討因應，助其在第一屆選舉中取得較佳成績（見 5.2 節）。

國民黨開放自治選舉，未必是對自身廣受支持有信心，而是特定的歷史情境所造成。吳國楨積極推動地方自治選舉時，國府對於選情並無絕對把握，推行地方自治的意願必然也低。在這種情況下，臺灣地方自治選舉能在 1950 年開辦，得力於適當時機由適當的人提出要求，且儘速推行。否則時機一過，蔣介石和黨內高層極可能會設法拖延或拒絕辦理。地方自治選舉能在 1950 年開辦，相當程度是各種歷史機遇配合下的結果。然而，這也影響到最初選舉的制度設計和辦理結果、以及後來的演變。採行中縣制，將全臺分為更多而更小的縣市，且分期分區選舉，都是國府為求降低政權受到挑戰的風險，事先採取的保險措施之一。

#### 4.3.2 地方自治造成的新局勢

純就制度而言，國府接收臺灣後在 1946 年起就已辦理過多種選舉，1950 年開辦地方自治選舉，新的制度和舊的制度相比改變看似不大。然而，在特定時機以新的制度再次開辦的選舉帶來新的政治局勢，對國府造成不小衝擊。

##### 制度的變化

純就制度法規而言，國府在 1950 年之前就曾在臺施行某種地方自治，金體乾稱之為「舊自治制」（以下簡稱舊制）。他曾比較舊制與 1950 地方自治新制度，指出縣參議會和縣議會兩者的組織條例規定的職權大致相同（金體乾 1950：276）。如果我們將省參議會與後來的臨時省議會的職權相比，也可發現兩者幾近相同。亦即純就法規而言，新制並沒有為省、縣民意機關擴增權力（前後兩個省級民意機關的組織規程分別參見鄭梓 1993：265-275；SFGB40 秋 77：898-901）。

1950 年的地方自治在制度上也沒有對中央政府和省政府的權力作出任何變動。就中央政府層級，行憲前國民黨掌控整個中央國民政府。行憲後中華民國政

府成立，國民黨必須授予一些職位給「友黨」（青年黨、民社黨）等黨外人士，以維持國民黨並非一黨專政的形象，然而實際上國民黨仍幾乎掌控整個中央政府絕大多數的職務和實權。1949年中央政府遷臺後，此一政治生態並未改變。在省的層級，由於在行憲之後，省縣自治通則仍一直沒有完成立法，所以就制度而言，不論在國民政府或中華民國政府時期，省的主要官員人事任命權都在中央政府。在中國大陸，國民黨中央雖然需與各方勢力（如黨內外的派系或軍閥）妥協，因此未必能盡如己意安排所有人事，不過一般而言國民黨中央具有很大的主導權。臺灣在辦理省自治之前，<sup>65</sup>省級政府（長官公署和省政府）的主要官員都由國府任命。接收初期國府在臺設置行政長官公署，依〈臺灣省行政長官公署組織條例〉，公署隸屬行政院，依法綜理全省政務；得在其職權範圍內發佈署令，制訂省單行規章；得受中央委任辦理中央行政，指揮監督在臺中央機關。陳儀還身兼臺灣省警備總司令（史事紀要 34/09/07）。國府授予長官公署較一般省政府更大的權力，且權力更集中於公署長官，以便統一事權進行接收。<sup>66</sup>公署的重要職位則幾乎全為大陸人士包辦（張炎憲等 2006：19-20）。在二二八民變之後，國府為安撫臺灣人心，作了一些妥協。國府改組公署為臺灣省政府，且在魏道明省府中聘用 7 位臺籍人士（含半山份子）擔任省府委員（含主席共 15 位）。但這種妥協是有限的，魏道明省府中重要的廳處長職位絕大多數仍為外省籍人士。<sup>67</sup>陳誠接掌省府後，這種情況並未改變。<sup>68</sup>不過，省政府雖然在形式上是委員會制，但在中國大陸早就已經發生省主席權力不斷擴充，凌駕省府委員會之上的現象（葉惠芬編 2007：導言 6）。在國府黨治、人治的政治生態下，省政府名為合議制，然而當強人主持省政時，實際上往往更像首長制。公署和省政府的制度差異對國府不一定有實質意義，省行政首長的權力要看黨中央（或中央政府）如何授權及其個人權勢和政治作風而定。蔣介石親點接掌省政的陳誠就兼擁行政、軍事大權，任內成立臺灣區生產事業管理委員會（生管會）、臺灣省中央在臺物資處理委員會，<sup>69</sup>比長官公署更能有效掌控在臺各公營事業單位。陳誠主持下的省府不

<sup>65</sup> 原本立院應審議的省縣自治通則因黨中央指示延擱，一直未能完成立法。直到 1994 年立院另行制定〈省縣自治法〉，臺灣才實行省自治。

<sup>66</sup> 但是諸如公署長官集行政、立法、軍事大權於一身（賴澤涵等 1994：6），或者將公署類比為新總督府的說法，則過於誇大，誤解了長官公署的制度。對長官公署制度較審慎的研究參見（王泰升 2002：40-49；吳俊瑩 2007）。然而王泰升、吳俊瑩主要是就制度進行分析。筆者要強調，在黨治、人治色彩極重的國民黨政府內，政治實作有時是看當事者的政治實力而定，制度不是唯一關鍵。

<sup>67</sup> 根據筆者的整理，魏道明省府中重要職位包括秘書長和 4 廳 9 處 1 局的首長中僅警務處長王民寧（半山）、衛生處長顏春輝（曾赴中國大陸習醫，之後留美）、農林處長徐慶鐘，以及糧食局長李連春 4 位為臺籍人士，其餘均為外省籍（國府原任命丘念台為民政廳長，但他自始即請假由朱佛定代理，之後朱佛定被扶正為廳長）。魏道明省府一級主管名單參見（劉壽林等編 1995：804）。

<sup>68</sup> 陳誠在省府任內只更動兩位一級官員，一是由吳錫澤（即日後替陳誠口述〈陳誠主臺政一年的回憶〉做筆記記錄者）接掌新聞處處長，另一是由陳雪屏（日後為中改會委員）接任教育廳廳長和省府委員，兩人也是外省籍。陳誠省府一級主管名單參見（劉壽林等編 1995：805）。

<sup>69</sup> 陳誠上任之初，1 月 10 日就上書蔣介石，希望調整在臺公營事業和資委會的權責，並將擬定辦法「送呈鈞核」。蔣介石最初沒有明確答應，希望陳誠與資委會主委商議（薛月順編 2005：

僅藐視省參議會職權，也藐視中央政府的核定程序，未經省參議會審議也未得到中央核備之前就已逕自施行私地減租辦法（參見 3.2.3 小節）。陳誠實權之大比陳儀絕對是有過之而無不及。公署改組為省府後，省級主要人事的任命權仍在中央，省民不能置喙。省府的權力範圍由中央政府或黨中央授予，無須省民或其代表的同意。臺灣人民若不能對國府有效地施加某種壓力，對省府的人事和施政仍不會有影響力。<sup>70</sup>

儘管 1950 年的地方自治純就制度而言和舊制的改變有限，但其施行卻對臺灣的政治生態有很大衝擊。這一方面是因為新制度有兩點變革相當重要；另一方面則是在特定的歷史情境下，開辦縣市層級重大選舉對國府而言變成事關政權穩固的重大課題。

在制度方面，最大一點變革是開辦縣市長選舉。這是國府過去在全中國大陸未曾施行者，金體乾(1950: 291)稱之為新制提高地方自治的「最主要的工作」。縣市長掌管地方政府的人事、施政。雖然國府設法限縮其權力，<sup>71</sup>但縣市長仍握有一定的實權。且縣市長是大選區單一席次的直接選舉，選舉結果出爐，參與的黨派之勝敗一目了然，成為眾所矚目的焦點。另一重要變革是新制中所有地方自治的縣市鄉鎮公職人員選舉都改採公民直接選舉。影響所及，甚至日後省級民意機關也在 1953 年將第二屆臨時省議員選舉改制為公民直接選舉。不僅公民的參政權大幅提昇，由於選舉是由公民直接投票決定結果，使得選舉反應全體公民意志的象徵性意義也比舊制更為顯著。尤其是全臺縣市長選舉，其結果一出爐，國民黨統治臺灣在多少縣市被公民認同（至少在形式上）或反對就一覽無遺。重大選舉宛如一場公民對執政當局的信任投票。

#### 選戰宛如政權保衛戰

在國府當時的特殊處境下，上述選舉的象徵性意義更顯重要。1949 年底國府退守臺灣後，有效統治領域僅及臺灣及中國大陸沿海少數島嶼。國府自稱中國政府，實際上幾乎就等於是臺灣政府。在臺灣的選舉能否取勝不只是黨能否在一省執政的問題，而是關乎國民黨政權能否存續的重大課題。

選舉不僅關係著國民黨政權統治臺灣的正當性問題，也可能影響當時國府統治臺灣的國際合法性之爭論。儘管國府只開辦到縣市層級的地方自治選舉，稍後再擴及省級民意代表改選，但全臺重大選舉（特別是縣市長選舉）就像一場對執政黨的信任投票，一旦國民黨選舉落敗，其對臺統治的正當性必定受到質疑，這

---

990-992)。到 5 月 30 日，省府公佈生管會和臺灣省中央在臺物資處理委員會的組織規程（全文見史事紀要 38/05/30），陳誠成功地爭取到管理所有在臺國營、省營生產機構的權力。相對地，陳儀在與中央的資委會競爭接收臺灣日產時卻飽受壓制、落居下風（陳翠蓮 1998：69）。僅就掌控臺灣的公營事業這點，陳誠的權力就更勝陳儀一籌。

<sup>70</sup> 吳國楨籌組省府時就有更多臺籍人士擔任省府一級單位主管，甚至包括民政廳長要職。然而這是其個人當時政治力量（有美方支持的優勢）與作風造成，無關結構性因素。之後的省府也比接收初期較常有重要職位（如民政廳長）由臺籍人士（包括半山，如連震東）擔任，這可能某種程度上是受地方自治選舉開辦後的新政治生態之結構性因素影響。地方選舉開辦後國府有必要拔擢較多臺籍人士以示善意，即使規模有限。

<sup>71</sup> 國府往往藉「自治監督」的名義和所謂委任事項，對地方政府進行施政干預。對地方政府的人事任免權和財源也給予很大的限制，這削弱了地方政府首長的實權（郭正亮 1988：56-58）。

對統治權幾乎僅及臺灣的國府是很嚴重的衝擊。此時，對內統治的正當性問題還可能給國府治臺在國際的合法性問題帶來負面作用。由於中國接收統治臺灣在國際法上的程序不完備，臺灣的地位尚有爭議。此爭議在當時國共兩個宣稱代表中國的政府爭奪對臺灣的領土宣稱下，成了國際關切的議題（陳鴻瑜 2007）。由於能否統治臺灣等同於國府政權存亡，國府高層對統治臺灣在國際上的合法性問題非常關切。<sup>72</sup>當時國際對臺灣定位問題的討論中，被提到的原則或解決方案包括尊重臺灣人民意願、由臺灣人民自決這類觀點（陳鴻瑜 2007）。在選舉是一種公民意志反映的情況下，若國民黨在臺灣的選舉中失敗，不僅在島內正當性被質疑，且可能在國際上給蔣介石政權統治臺灣的合法性帶來負面衝擊。對國府而言，韓戰後外來的中共武力已不是嚴重威脅，此時反而內部的選舉勝敗對國府的政權是更立即的威脅。選舉勝敗成爲國府在臺穩固政權的關鍵課題，選戰彷彿成了政權保衛戰。

選舉對國民黨鞏固政權相當重要，但此時卻存在對國府不利的因素。國府接收初期的不當統治使原本熱切期盼的臺灣人民大失所望，導致省籍情節和反國民黨情緒的蔓延。這成爲二二八事件的導因之一，事件的鎮壓又激化此既有裂痕。武力鎮壓結束後國府雖曾試圖平撫裂痕，但成效恐怕很有限，這點蔣介石有自知之明。在事件過後不久島民記憶猶新的情況下就辦理重大選舉，臺民對國府的不滿情緒可能在競選過程中發酵。在這種情況下，辦理選舉顯然對國府是較不利的，這很可能就是國府之前拖延不開辦地方自治選舉的原因。但吳國楨積極推動地方自治選舉的結果，國府被迫面對原先要避開的難題。

作爲一個外來政權且在接收初期曾因不當統治與本地社會產生裂痕，開放選舉帶來許多難題。在省籍隔閡下，選民的省籍人口比例對國府就是一大挑戰。1949年前後雖然有不少大陸省籍人口隨國府來到臺灣，且這些人在國府一些制度安排下成爲國民黨的鐵票，可在選舉中很有效率地運用。不過這些人口佔全臺不及1/4，固然可以用來支持部分外省籍菁英當選，但並不足以支撐國民黨在全臺重大選舉中勝出。正如前述蔣介石幕僚們所擔心的，選舉開辦後臺籍選民可能大多會投票給本地人，多數選舉公職勢必會由臺人獲得。在這種情況下如何贏得選

---

<sup>72</sup> 韓戰爆發後，杜魯門總統的聲明中除宣布臺灣中立化政策外，還提出臺灣地位未定論的說法。儘管蔣介石在私人日記裡對這兩點都很不滿意（秦孝儀主編 2002：184-185），隔日國府的官方聲明中卻讓步表示接受臺灣中立化，放棄對中國大陸的海空攻擊，但反駁臺灣地位未定論（史事紀要 39/06/28）。可見蔣介石和國府高層對臺灣地位問題的重視。

後來顧維鈞轉達美方的解釋，美國提出臺灣地位未定論是爲了讓其介入臺海的行動取得國際公法的依據（否則將給中共控訴美國侵臺口實）。由於長期而言美方的支持是臺灣重要的安全保證，蔣介石只好逆來順受，但仍主張「決不正式公認」（陳鴻瑜 2007：92-93，100）。臺灣定位事關國府統治臺灣在國際公法上的合法性，蔣介石不會輕易讓步。當然，就此議題的攻防，蔣介石的首要目標是確保國府政權能實際統治臺灣。爲達此目標，不得已時蔣介石寧可選擇藉著實際佔領臺灣的既有優勢位置，閉門統治臺灣，即使導致臺灣在國際的身份不明、被孤立，也在所不惜。1950年10月他在思考英美可能讓中共入聯合國、臺灣政治地位需由聯合國組織委員會處理（可能結果之一爲尊重臺民意願「臺灣人民自決」）等問題時，認爲不得已時「我政府事前自動宣言退出」，國府「寧放棄會員國〔按：聯合國會員〕之虛名」。他認爲這樣的話臺灣雖失去國際地位，但可力求自立自主，並「確保臺灣主權」（秦孝儀主編 2002：274）。

舉，以及若只能藉助臺籍人士來贏得選舉的話要如何確保其忠誠（或者如何控制使其至少在表面上維持忠誠），成為國府贏得這場政權保衛戰的重大課題。國府勢必盡一切努力、動員各種資源來達成上述目標。在這種情勢下，臺灣土地改革的進程及政策方案的抉擇都受到衝擊。



## 第五章 階級立場旗幟鮮明的三七五減租

1949 年省府實施私地減租，在新的租佃制度下，業佃各自爭取自身的利益，衍生出一些新的租佃糾紛和違法行爲，在 1950 年發展成爲國府迫切需要解決的問題。過程中恰逢 1950 年下半臺灣省地方自治選舉開辦，新的政治局勢驅使國府走向爭取農民支持，藉以強化黨在本地的社會基礎及穩固政權。在 1949 年減租政策開啓的結盟基礎上，國府採取的土地政策呈現出愈來愈強烈的護佃色彩，最終導向拉攏農民、打擊地主的策略，也使得 1950 年底至 1952 年這段期間成爲國府階級立場旗幟最爲鮮明的一段時期。

### 5.1 三七五減租條例

#### 5.1.1 私地減租後的租佃糾紛與三七五減租條例的立法

1949 年陳誠宣傳施行私地減租後，佃權得到保護，佃農可安心耕作，地主收取合法地租的權益也得到保障，業佃關係可以調和，有助農村社會安定（趙文山編 1949：7）。但減租後實際結果卻是業佃間關係變淡。佃農的權益受到法規保障，對地主不再敬畏，甚至運用法規保障和地主相抗。地主則鑽法律漏洞，甚至採取非法手段來謀取不當利益。結果造成減租後租佃糾紛日增（劉志偉 1998：149）。省府在 1950 年不斷透過各種行政措施設法解決這些租佃問題，到了年底，行政院更決心制定新的租佃法律〈耕地三七五減租條例〉，以加強保護佃權。

#### 1950 年的租佃糾紛情形

1949 年陳誠省府雷厲風行辦理私地減租後，一般認爲佃權已獲得相當保障，接下來的工作主要就是防範黑市地租（見 3.2.5 小節）。然而 1949 年底，省府主席人事變動，地主階級觀望土地政策是否鬆動，一時間各地傳出地主收取黑市地租、強制收回耕地等情形。吳國楨隨即在 1950 年 1 月 17 日表態要貫徹減租政策，嚴厲制裁非法行爲，將情節重大者送保安司令部嚴懲（SFGB39 春 13：151）。在此之前，吳國楨省府就將一位被佃農密告超收地租的地主解送保安司令部法辦（中央日報 39/01/07 四）。儘管吳國楨省府維護減租政策的立場明確，但租佃糾紛仍未能禁絕。在私地減租後，省府仍定期在每期稻作收穫季節後兩個月內進行督導，由省府派員與縣級人員合作進行，過程中持續發現租佃問題（農復會編 1951：34）。吳國楨曾就督導結果在廣播中點名幾個較重要的問題：地主有收取黑市地租、漏訂租約和任意撤佃情形，而佃農有無故欠租及轉租牟利的現象（中央日報 39/04/29）。6 月吳國楨於省參議會答詢，再次強調將隨時派員調查黑市地租和欠租糾紛。

1950 年 5 月，農復會注意到一個新的租佃問題「退耕」（又稱退佃）。退耕表面上是佃農主動放棄佃權，實際上則是地主威逼利誘佃農所造成，且這種案件常得到地方縣府的批准（農復會編 1951：34）。省府隨後針對退耕採取了因應措施，規定地方政府對尚未核准的退耕案件一概不予核准，至於已經被核准者，省府也要派員再進行實地調查，嚴予糾正（中央日報 39/07/19 四）。

到了 1950 年底，國府中央也積極投入解決租佃問題。國府中央此時很關切另一租佃問題：小地主以收回自耕為由撤佃。11 月農復會土地組組長湯惠蓀指出，減租後遭遇的最嚴重問題就是撤佃與退佃（中央日報 39/11/16 二，六）。他表示退佃、撤佃兩者表面上看來不同，但實質上是相同的，因為佃農願意自動退佃的情況絕無僅有，所謂退佃其實是由於地主的威脅利誘所致。此外「過去的法令，對於地主有收回土地自耕的規定」，以致「許多小地主以收回自耕為理由，實行撤佃」，佃農雖加以抗訴，但司法機關不明瞭政府政策，往往判地主勝訴。小地主撤佃自耕嚴重威脅減租政策（中央日報 39/11/29 四）。農復會主委蔣夢麟（1990: 18-19）也向美方表示，小地主收回自耕的要求往往勝訴是「法律原則與社會公道矛盾」的問題，這肇因於行政與司法兩部門缺少聯繫，以致司法機關判決時未能「配合政策之決定」。但他也承認，要求法院不依法律而配合政策判決就法律觀點而言自有困難，因此解決小地主撤佃自耕問題最好的方法就是，由立法機關制定新的法律以適應需要。

為解決這些租佃糾紛並加強保護佃農，國府一方面擬定更加保護佃權的新租佃法律〈耕地三七五減租條例〉（以下稱三七五減租條例），另一方面則加強減租的督導檢查工作。吳國楨省府定期在收穫季節派員督導抽查。11 月 22 日行政院通過三七五減租條例草案時，決定由內政部會同省府等有關單位合組三七五減租工作考查團（以下稱減租考查團），以收集各地減租實際資料，供立法院參考（內政部編 1951：1）。到了 1951 年 3 月，省府在農復會協助下擴大減租督導成為經常性工作（省地政局編 1951；農復會編 1951：34）。此一督導工作對制止退耕等租佃問題有極大效果。然而小地主收回自耕是私地減租法規及土地法所保障的權利，非省府以行政措施所能制止，國府除非制訂新租佃法律，否則無法解決此一問題。

### 三七五減租條例的立法過程

起初內政部以私地減租的法規有缺漏為由，建議政院研擬新的租佃條例，並呈送草案一份。內政部表示，私地減租雖有成效，但其法規卻與民法、土地法有抵觸，且土地法和私地減租辦法對地主收回自耕的限制及佃農的承買（典）優先權（以下稱承買優先權）兩個重要問題「或未予規定，或規定不詳」，因此「須另訂條例，以補闕漏」。內政部並提出租佃條例草案一份呈行政院。行政院隨後約集內政部、司法行政部和臺灣省政府就內政部草案進行審查修正，送 11 月 1 日院會討論。行政院決議再將該案付委，由副院長張厲生召集行政院會全體委員和省府及農復會相關人員密集開會審查。審查小組經討論後確立 3 個重要的修法原則：1>土地法以地價 8% 為地租標準的作法窒礙難行，有需要制定新法使三七五地租有法律上的依據。2>撤佃和退耕兩嚴重問題必須加以解決，否則短期內減租工作就會被其破壞無遺。3>為加強法律之運用，對違反減租的罪刑論處，有必要在本法律案內明確規定。行政院即依據上述 3 原則修訂法案，於 11 月 22 日通過三七五減租條例草案，於 30 日咨送立法院審議（LYGB 第 2、3 期：40-41）。

陳誠將三七五減租條例和送立院咨文同時函送中改會。12 月 4 日中改會第



57 次會議決議：三七五減租應繼續貫徹施行，此案應令立法委員黨部轉知立法委員同志，在原則上予以贊同（決議彙編：74）。然而該年底立法院將該草案付委審查後已來不及在該會期完成立法，直到次一會期才於 1951 年 5 月 25 日修正通過三七五減租條例，隨即由總統於 6 月 7 日公布施行。

### 5.1.2 三七五減租條例的內容

#### 加強護佃的新法律

三七五減租條例比起 1949 年私地減租時的法規，明顯加強了對佃農權益的保障。三七五減租條例的一些條款如下：

第 3 條、各縣（市）政府及鄉鎮（區）公所應分別設立耕地租佃委員會，佃農代表人數不得少於地主與自耕農代表人數之總和，其組織規程由省府擬訂報請行政院核定之。〔以下稱縣市和鄉鎮耕地租佃委員會〕

第 5 條、耕地租佃期間不得少於六年，其原約定租期超過六年者，依其原約定。

第 11 條、耕地因災害或其他不可抗力致農作物歉收時，承租人得請求鄉鎮（區）公所耕地租佃委員會查勘歉收成數，議定減租辦法……

地方如普遍發生前項農作物歉收情事，……報請縣（市）政府耕地租佃委員會議定減租辦法。

耕地因災歉致收穫量不及三成時，應予免租。

第 14 條、出租人不得預收地租及收取押租。

……

第 15 條、耕地出賣或出典時，承租人有優先承受之權，出租人應將賣典條件以書面通知承租人，承租人在十五日內未以書面表示承受者，視為放棄。

出租人如因無人承買或受典而再行貶價出賣或出典時，仍應照前項規定辦理。

出租人如違反前二項規定而與第三人訂立契約者，其契約不得對抗承租人。

第 17 條、耕地租約在租佃期限未屆滿前。非有左列情形之一，不得終止：

- 一、承租人死亡而無繼承人時。
- 二、承租人因遷徙或轉業放棄其耕作權時。
- 三、地租積欠達兩年之總額時。

第 19 條、耕地租約期滿時，如有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：

- 一、出租人不能自任耕作者。
- 二、出租人所有收益足以維持一家生活者。
- 三、出租人因收回耕地致承租人失其家庭生活依據者。

出租人如確不能維持其一家生活而有前項第三款情事同時發生時，得申請鄉鎮（區）公所耕地租佃委員會予以調處。

第 20 條、耕地租約於租期屆滿時，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約。

在許多事項，三七五減租條例比私地減租法規更加保障佃農的權益。在三七五減租條例下，縣市和鄉鎮兩層級的「耕地租佃委員會」負有勘定荒歉成數及決定地租減免數額（第 11 條）、調處所有業佃爭議案件（第 26 條）等多項事務的責任與權力，重要性更甚於私地減租時的縣市地租委員會。1949 年私地減租時，陳誠省府並未刻意擴大農民在縣市地租委員會內的影響力，也未壓抑地主在該委員會中的勢力。該委員會約 22 名成員中佃農和自耕農僅各佔 2 名，而親地主勢力者則佔約半數（參見 3.2.4 小節）。三七五減租條例第 3 條規定縣市、鄉鎮應成立耕地租佃委員會，其中佃農代表人數不得少於自耕農與地主代表的總和（第 3 條）。稍後省府於 1952 年 2 月初訂頒縣市及鄉鎮兩層級耕地租佃委員會的組織規程，落實此一條款。兩層級的委員會都由 11 位委員組成，其中佃農代表均為 5 人，加上一席官方地政人員恰過半數，地主、自耕農代表則各 2 人（SFGB41 春 26：266-267），這使得佃農代表在決定多許多攸關業佃權益的事務時，具有委員會席次的優勢，可維護佃農的權益。

關於荒歉減租的處理，私地減租法規和三七五減租條例二者作法也不同。私地減租時此事交由業佃雙方自行協議（有爭議再進行調解），佃農未必能爭得該有的荒歉減租權益，且佃農因災歉收必須達到低於收穫總量 2 成才可免租；三七五減租條例則將此事務交由耕地租佃委員會決定，且放寬為因災歉收至低於收穫總量 3 成就可免租（第 11 條）。<sup>1</sup>再者，私地減租時地主可依照土地法第 112 條收取押租金，其金額以地租額 1/4 為上限。三七五減租條例則完全禁止地主收取押租金（第 14 條）。

在租期方面，私地減租時規定最少為 3 年，實際上多數縣市都規定租期為 3 年；三七五減租則一律延長為 6 年（第 5 條）。此外，在租約到期的處置上，私地減租並未明定到期續約事宜，而是援引土地法第 109 條規定，在租約屆滿時除地主收回自耕外，佃農如繼續耕作即視為不定期限契約。但是變成不定期限契約後，地主收回耕地的條件會較定期租約寬鬆。例如不定期限契約下，地主可以用依法變更耕地使用為由要求收回耕地；但是在定期租約下，地主不得以此為由收回耕地（詳見土地法第 114 條、土地法施行法第 27 條）。三七五減租條例第 20 條對租約到期處理方式，改為規定除地主收回自耕外，應續定租約。在持續不斷簽訂定期租約的情況下，佃農的佃權更受保障。

此外，行政院為求有效嚇止地主違反減租條例，在草案中將出租人違法超收地租、拒絕續約、強迫佃農退耕等多項行為都一律規定判處 3 年以下有期徒刑（三七五減租條例草案第 20 條；參見 LYGB 第 2、3 期：43），相當嚴厲。不過這種作法有違法律重罪重罰、輕罪輕罰的原則，立法院於審議過程中將上述各種出租人違規行為，按照行為輕重分別規定不同刑罰，從處以 3 年以下有期徒刑到課以

<sup>1</sup> 原本行政院草案仍只規定災歉至低於收穫總量 2 成才免租（LYGB 第 2、3 期：42），在立法院審議過程中，此一條件被放寬到 3 成。

罰金不等。其中，條例對地主強暴脅迫佃農退耕的處罰最重，規定可判處 3 年以下有期徒刑（三七五減租條例第 21 至 23 條；參見湯惠蓀 1954：126-127）。<sup>2</sup>

### 撤佃、退耕、承買優先權

行政院草擬三七五減租條例時特別強調退耕、撤佃、承買（典）優先權 3 個議題，其實況如何值得特別加以釐清。

最初內政部以兩個理由主張制訂新法：1>私地減租法規與土地法、民法多有抵觸。2>私地減租法規對收回自耕限制和承買優先權沒有規定或者規定不詳（LYGB 第 2、3 期：40）。<sup>3</sup>行政院約集各方研討條例草案又得出撤佃、退佃（退耕）嚴重威脅減租工作的共識：減租後地主藉故強迫「撤佃」，佃農雖抗訴，但司法機關缺乏適當的法律作為依據，以致地主每每勝訴；「退佃」則是「變相之撤佃，因地主受租約束縛，不能行使撤佃」，於是改用威脅利誘等手段使佃農同意撤佃。因此有從速制訂相關法律的必要（底線筆者所加；LYGB 第 2、3 期：41）。但這些說法疑點重重。首先，行政院一方面說地主撤佃在司法機關屢屢勝訴，另一方面又說退佃是地主受限租約束縛無法撤佃才改採的手段，說詞明顯自相矛盾。其次，內政部上述「多有抵觸」的說法指責私地減租法規常違反土地法等母法，然而 1949 年時陳誠省府卻強調私地減租法規是依據土地法及其施行法所制定的省單行辦法，<sup>4</sup>陳誠內閣和陳誠省府的說法矛盾。最後，內政部指控私地減租法規對收回自耕的限制和承買優先權等規定不詳的指控也屬不實。行政院咨文內容可謂疑點重重。

為釐清這些疑點，以下將土地法及其施行法、私地減租法規、三七五減租條例關於這些議題的規定整理如表 5.1。必須先澄清的是，行政院所謂地主「撤佃」常獲勝訴，依 5.1.1 小節湯惠蓀、蔣夢麟的描述，顯然是指「小地主收回自耕」，和內政部提及的收回自耕是同一事情，故表中將收回自耕與撤佃合併為一項。

表 5.1 顯示，關於地主收回自耕，私地減租法規的規定和土地法及其施行法（以下亦稱母法）的規定幾乎是一樣的。事實上私地減租辦法第 9 條就是規定終止租約須依照土地法第 109、114 條及其施行法第 27 條之規定辦理。私地減租施

<sup>2</sup> 在中改會要求立委黨部支持該案的情況下，行政院草案的內容大部分都被立法院接受，這是草案少數受到較大修改的條文。立院也相對規定了佃農轉租他人的懲罰（第 24 條）。

<sup>3</sup> 內政部呈請行政院制訂新的租佃法律之呈文如下：

.....臺灣省推行『三七五』限租，已著成效，惟以臺灣省所訂之各項辦法，間有超出現行法律規定，或與民法及土地法抵觸之處，亟應另訂條例，完成立法程序，以資適用，又關於收回自耕之限制，及承買（典）優先權之保障，旨在維護佃權使佃農逐步進為自耕農，二者均為減租保佃成敗之關鍵所在，土地法及臺灣省所訂各項辦法，或未予規定，或規定不詳，致貽地主以逃避減租妨害佃農優先權之機會，因而業佃糾紛時起，而法院受理是類案件，多依據民法及土地法判決，對佃農殊為不利，故亦須另訂條例以補缺漏，茲根據實際需要，擬訂定耕地租佃條例草案一種，為避免立法上之困難（因地方不能單獨立法）故未冠以臺灣省字樣，而於草案內列有本條例之施行區域，由行政院以命令定之之條款，以期靈活運用，謹檢呈該條例草案請鑒核（底線筆者所加；LYGB 第 2、3 期：40）。

<sup>4</sup> 陳誠省府在〈臺灣省私有耕地租用辦法釋義〉中，一開始就強調私地減租辦法「為土地法，及土地法施行法中耕地租用部分之實施辦法」，但是作為臺灣省單行法規，「就土地法暨其施行法所未規定者，斟酌本省實際情形予以補充規定」，以便於推行（省地政局編 1949d：20-22）。

表 5.1、國府三套租佃法規關於撤佃、退耕、承買優先權、欠租的規範之比較

	土地法和土地法施行法	私地減租辦法及其施行細則	三七五減租條例
收回自耕(撤佃)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.定期契約約滿時，可收回自耕；如承租人繼續耕作，視為不定期限繼續契約。</li> <li>2.不定期契約，出租人可收回自耕終止契約，且應於一年前通知承租人。</li> <li>3.按用地類別，限制私有土地面積，農地以其純收益足供一家十口之生活為限。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.定期契約期滿，可收回自耕，且應於租約期滿前三個月通知承租人。如承租人繼續耕作，視為不定期限繼續契約。</li> <li>2.不定期契約，出租人可收回自耕終止契約，且應於一年前通知承租人。</li> <li>3.收回自耕時，地主可收回的土地併同原耕地的總面積和其所在位置都有限制。收回的土地以距離出租人設定戶籍住址十華里（相當於五公里）以內者為限。面積則以純收益足供一家十口之生活為標準，其超過十口者比例增加，並由各縣市擬定標準報省核定。</li> <li>4.租約終止經雙方同意時，應會同耕地所在地區里長作成同意證明書。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.耕地租約期滿時，如出租人不能自任耕作或其收益足以維持一家生活，或承租人將因此失其家庭生活依據者，出租人不得收回自耕。如雙方皆有生活困難，由鄉鎮（區）公所耕地租佃委員會調處。</li> <li>2.耕地租約屆滿時，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約。</li> </ol>
退耕(退佃)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.定期契約或不定期之契約，承租人放棄其耕作權利時可終止契約，且應於三個月前知會出租人。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.定期契約或不定期契約，承租人放棄耕作權利時可終止契約，且應於三個月前知會出租人。</li> <li>2.租約解除經雙方同意時，應會同耕地所在地區里長作成同意證明書。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.耕地租約未屆滿前，除非承租人死亡而無繼承人、因遷徙或轉業放棄其耕作權、地租積欠達兩年之總額外，不得終止。</li> <li>2.明訂地主脅迫退耕處三年有期徒刑。</li> </ol>
承買優先權	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.出租人出賣耕地時，承租人有依同樣條件優先承受權；但須於接到出賣通知後十日內表示，否則視為放棄。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.出租人出賣耕地時，承租人有依同樣條件優先承受權；但須於接到出賣通知後十日內表示，否則視為放棄。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.出租人出賣耕地時，承租人有依同樣條件優先承受權；但須於接到出賣通知後十五日內表示，否則視為放棄。</li> </ol>

資料來源：上述內容整理自 1946 年版土地法第 107、109、114、115、116 條，土地法施行法第 7、27 條；私地減租辦法第 9、11、14 條，私地減租辦法施行細則第 10、11、13 條；三七五減租條例第 15、17、19、20、21 條。但本表只整理主要規定，並未完整呈現上述法條的內容。完整的規定仍請參見上引法規條文原文。

行細則只是就土地法規定持有耕地面積上限以足供一家十口之需外，又添加得依家戶人口比例增加之的補充，並限制收回之自耕地必須是距離住家 5 公里以內的土地。最後這個空間條件是考量地主必須自耕才准收回耕地，而距離過遠顯無自耕之可能（依照當時交通條件），此一空間限制雖為其母法所無，但這是確保收回土地確係用於自耕的客觀條件要求。實質上私地減租法規在此議題上與母法規

定幾乎一樣，其所作補充規定也符合母法之立法精神，並不抵觸。<sup>5</sup>省府甚至要求各縣市依據地方的物價等條件計算足供一家生活所需之耕地面積，明定為收回上限（參見 3.2.4 小節），規定可說相當詳盡。在退耕和承買優先權方面，私地減租辦法的規定也都和母法幾乎一致，並沒有未予規定或規定不詳的情形。私地減租法規確如陳誠省府所宣稱的，是要作為土地法關於租佃規範部分在臺的單行辦法。事實上，三七五減租條例對承買優先權只是放寬了佃農的考慮期，從 10 天增加到 15 天，其餘與私地減租法規及其母法的規定並無實質差異。

三七五減租條例對收回自耕和退耕的規定則有較大的修改。在收回自耕方面，三七五減租條例規定必須同時滿足兩條件地主才可在租約期滿後收回耕地：1>出租人能自任耕作且為維持一家生活所需（私地減租時已規定的條件），2>承租人不曾因此生活失去依據。三七五減租條例新增第 2 點條件，以確保佃農不因地主收回自耕而陷入生活困境。但如果地主和佃農同樣有生活困難時，雙方得申請鄉鎮耕地租佃委員會調處。在退耕方面，私地減租法規尊重佃農退耕的自主意願而不加以限制。佃農只需在 3 個月前提出放棄耕作權，經業佃雙方同意，並由里長作成同意證明書即可退耕。這留給地主可資利用的法規漏洞，地主可藉威逼利誘等手段促使佃農出面退耕來取回耕地。三七五減租對退耕有更嚴格的規範，規定佃農除死亡而無人繼承、遷徙、轉業 3 種情形外都不得退耕。脅迫佃農退耕是所有地主違反三七五減租條例的行為中刑罰最重的。但是為了防堵地主利用此管道取回耕地，三七五減租條例嚴格的程度甚至到了限制佃農選擇退耕的自主意願之程度，使得佃農因上述 3 條件以外的其他因素想要退耕時也被禁止，佃農有可能因此進退維谷。例如若佃戶家中其他勞動力都有別的職業而無意務農，家中的耕作者縱使年老體病無意耕作，也無法申請退耕，只能被迫持續佃耕繳租。<sup>6</sup>

### 5.1.3 退耕和撤佃的混淆

行政院咨文內許多說法顯然不實，其中特別值得澄清的一點是陳誠內閣混淆了退耕與撤佃。實則這是兩種不同的行為，在舊法規下的合法性有別，且通常會採行退耕或撤佃的地主也有類型上之差別。

#### 地主威逼利誘下的佃農退耕

在私地減租法規或土地法及其施行法的規範下，佃農佃權受到租約保障，租約期滿前地主不能終止租約；即便租約期滿，地主也只有在收回自耕的情況下才能撤佃，否則佃農如願意耕作就視為不定期限繼續契約（私地減租辦法第 9 條，土地法第 109 條）。然而收回自耕的條件相當嚴格，並非所有地主都能符合收回自耕的條件，這些不能依法收回自耕的地主若想收回出租地，就得運用其他方法。舊法規允許佃農可隨時提出退耕要求來終止租約，此規定就成為這些不能收回自耕的地主可資利用的漏洞。這正是官方經常說退耕是地主礙於減租法規對佃

<sup>5</sup> 即使在三七五減租條例施行後，官方仍將空間距離視為地主收回後是否能自耕的判斷條件之一（參見楊與齡 1977：229）。

<sup>6</sup> 例如在下文提及的佃農李家成自殺案中，李家成就是因病無力耕作，卻不符三七五減租條例的退耕要件而難以如願退耕的例子（孔健中 1997：49-51）。

權的保障、無法撤佃收回土地所改採的手段之原因。

然而佃農不可能無故放棄三七五租約，地主要佃農主動提出退耕必得動用一些手段，最常被提及的是威逼與利誘。地主可能希望純粹以威脅手段逼迫佃農退耕，而不付出任何物質利益代價。不過佃農為維護佃權此一攸關生計的重要權益，恐不會輕易捨棄佃權，雙方可能爆發衝突。一旦佃農瞭解到減租法規對佃權的保障，對地主不再像以往般敬畏時，更可能向官方告密地主威逼退耕，或提出糾紛調處要求，如此一來地主就無法得逞且可能被法辦。地主純粹以威逼方式取回耕地的機會不大且有風險。地主較可行的方式是給予佃農利誘，讓佃農自願退耕。地主也可採取威逼配合利誘的方式，以設法減少利誘所需代價，不過仍需要給佃農一些利益以設法達成協議。日後湯惠蓀(1954: 29-30)就表示，只有極少數佃農因與地主有親戚朋友關係才會真的願意主動退耕，多數退耕都是地主威脅利誘所致；然而，只有地方最有勢力的地主才會採取純粹威脅或者欺騙的手段使佃農退耕。

地主最普遍採取的退耕手段是以現金、實物等賄贈佃農，誘其同意退耕，這種賄贈俗稱「權利金」。這在地主要收回土地賣給他人時是常有的現象。由於三七五租約地的價格較低，約為自耕地之半，地主想要出賣土地時往往要給佃農一定的差價，先由佃農退耕解除租約，以利地主用更高價格賣出土地。權利金現象在日後的官方文件中也得到證實，例如實施耕者有其田時，官方督導團就發現，過去有佃農出具拋棄書退耕，讓地主能高價賣出土地，之後分得一半地價作為權利金（鄧文儀編 1955：372）。在這種情況下佃農因佃權就擁有該土地的一半價值。督導團還指出，「固有一部份佃農受威脅利誘而退耕者，但亦有確係自願轉業且得有權利金者」（七中工 056）。此外，權利金也可能由佃農一方要求，在 1950 年中省府就發現，除了有地主以權利金誘使佃農退佃者外，也有佃農以承買優先權阻撓地主賣地來向地主要求權利金者。當時省府通令，這兩種行為皆屬違法，嚴予查禁（SFGB39 秋 45：560）。不過採取利誘或威逼配合利誘的作法，地主都要付出一定的代價，代價太低佃農未必願意退耕，但代價太高地主就未必願意採行，要雙方可接受的代價才能達成協議。在地主以利誘或利誘配合威逼讓佃農主動退耕的情況下，佃農其實可分享一些利益。

就此而言，佃農退耕能取得權利金其實是減租政策對佃權發揮一定程度保障所產生的現象。若業佃是經過利益交換達成佃農退耕協議，雙方就不至於爆發糾紛衝突。根據 1951 年初減租考查團巡迴全臺（不含澎湖）各縣市所得資料顯示，迄 1950 年底全臺有超過 2,638 件的佃農退耕案（表 5.2），然而當時佃農退耕爆發糾紛的案件卻只有 157 件（表 5.3），不及退耕案件的 6%。<sup>7</sup>顯示當時絕大多數

<sup>7</sup> 一般而言，佃農如果不同意退耕，地主就只能打消原意或改採其他手段如非法強行撤佃等。退耕成為糾紛很可能是佃農被欺騙或事後反悔造成。例如佃農在威脅利誘下同意退佃，但又認為補償太少，因不滿而在退耕後引發糾紛。楊懋春(1970: 73-74)在大園鄉觀察到一案例，在地主威脅利誘下佃農退耕 1.86 甲水田，由購地自耕的新業主給予佃農補償。該佃農得到的補償只是當年第一期作免租（相當於法定收穫量的 18.75%）再加上 300 臺斤蓬萊穀（桃園縣的 10 等則田之標準年收穫量為 4,320 臺斤稻穀 / 甲）。此一補償和正文中一半地價權利金的情形相差甚遠。或許

的退耕案都不至於衍生糾紛。許多案件可能是因為佃農收到某種利益，與業主達成協議，所以才沒有爆發糾紛。

表 5.2、臺灣地各地推行私地減租後迄 1950 年底的佃農退耕原因統計

耕作 類別	土壤 變壞	土地 疏失	遷居 他處	改業	死亡	承買 耕地	地主 收回 自耕	地主 出賣 他人	地主 收回 再出 租	地主 耕地 過遠	同情 業主 之生 活	親戚 關係	和解 退耕	軍事 征用	其他	合計	
件數	456	123	9	131	164	13	859	277	205	28	44	65	30	1	1	232	2,638

資料來源：取自內政部編 1951：24-25。根據全臺各縣市局（不含澎湖）對減租考查團報告的數據。但此項資料欠缺臺中、彰化、雲林、臺南、高雄 5 縣數據。

說明：1.原資料有數字加總不符的情形。此表由原資料各縣市、各原因類別的細項案件數重新加總而得。原資料中各縣市的合計中桃園縣的 139 件與筆者驗算相差 1 件，其餘都吻合。但各類別的合計件數，經筆者驗算都與原資料細項加總不符。原資料的總件數是取縣市合計的加總，共 2,637 件，與此處筆者依原資料細項重新加總的結果相差 1 件（桃園縣的合計有 1 件誤差所造成）。由於欠缺 5 個縣的資料，全臺案件總數必高於 2,638 件。  
2.根據官方不齊全的資料，1950 年臺南縣有 2 千餘件、臺中縣有 5 百餘件，高雄縣有百餘件（LYGB 第 2、3 期：41），僅這 3 個縣加總就與表 5.2 內其他縣總數相當。

表 5.3、私地減租後迄 1950 年底臺灣各縣市處理業佃糾紛案件統計

類別	地主 收回 自耕	佃農 退耕	非法 撤佃	黑市 地租	預收 地租	超收 地租	抗欠 地租	租約 變更	災害 減免	押租 金糾 紛	拒訂 租約	塗改 租約	原租額 折算
小計	632	157	362	304	57	25	364	6	8	241	167	36	25
%	14.40%	3.58%	8.25%	6.92%	1.30%	0.57%	8.29%	0.14%	0.18%	5.49%	3.80%	0.82%	0.57%

類別	面積 糾紛	補訂 租約	違法 轉租	優先 承租	優先 承買 權	田寮 糾紛	水租 負擔	標準 收穫 量	佃雇 農身 份	地目 等則	假自 耕案	其他 糾紛	總計
小計	75	60	45	172	126	3	63	710	56	14	1	681	4,390
%	1.71%	1.37%	1.03%	3.92%	2.87%	0.07%	1.44%	16.17%	1.28%	0.32%	0.02%	15.51%	100.00%

資料來源：取自內政部編 1951：26-27。根據全臺各縣市局（不含澎湖）對減租考查團報告的數據。

不過，任由佃農在地主威逼利誘下退耕，有違減租政策本意，且會傷害減租政策成果。1950 年 7 月退耕問題浮現後，省府就採取行政手段加以制止，規定新的退耕案件一概不予核准，舊案件也要重新調查、嚴予糾正（中央日報 39/07/19 四，39/07/22 八）。省府在 1951 年 3 月開始進行全省減租督導時，更訂出一套明確的標準嚴格處理退耕案件。當時省府規定督導檢查人員需逐戶查明所有退耕案件，除了以下 3 種情形外，一律限令地主將耕地交回原佃：1>佃農因全家他遷不

因補償過少，楊懋春描述該佃農「心有未甘，懷恨在心」，業佃從此不睦。在這種情況下，佃農可能提起糾紛案件。此外，由於表 5.2 退耕案件欠缺 5 個縣的數據，實際全臺數據應為一倍以上，表 5.3 糾紛案則為全臺縣市局數據，所以 6%是過度高估。

能耕作者；2>佃農轉業，家屬亦不能耕作者；3>佃農死亡而無繼承人，或繼承人確實不能耕作者。即使合乎此 3 條件的退耕案，若地主不符合收回自耕的條件，該土地仍要由登記待耕的佃農抽籤承租，訂立三七五租約。地主若不照這些規定辦理，則送保安司令部嚴辦（省地政局編 1951：3，53-54）。上述准許退耕的限制條件和政院三七五減租條例草案的規定是相同的。如前文所述，1950 年 7 月時省府就已明令禁止核准新的退耕案，並重新調查審核已通過的舊退耕案，必要時予以糾正（亦即駁回退耕）；1951 年初行政院已完成三七五減租條例草案，省府直接援引該草案規定作為糾正標準，在條例完成立法前先以行政命令執行之，此一嚴格作法有助減少退耕對減租政策的傷害。

在省府不斷清查下，迄 1951 年 6 月底全省共查出 9,098 件退耕案件，<sup>8</sup>其中 8,877 件省府已完成裁決。表 5.4 顯示，只有 1,971 件共約 1,376 甲耕地被准許退耕，約佔全部案件的 1/4，這包括佃農符合上述遷徙、轉業、死亡等條件而准予退耕並由地主收回自耕者，以及「佃農購買佃耕地」結束租約的情形（農復會編 1951：44）。6,906 件（佔全部件數的 77.80%）退耕案件沒有被核准，因此有 3,777 甲（佔全部案件面積的 73.29%）原本已達成退耕協議的土地，或者被交還原佃農繼續佃耕，或者被要求另招新佃耕作並訂立三七五租約，因此這 3 千多甲耕地仍受到減租法規的約束。

表 5.4、截至 1951 年 6 月退耕糾紛案件處理結果

督導區	佃農戶數	地主戶數	退耕糾紛案件數				退耕糾紛面積（甲）			
			准許退耕件數	不許退耕件數		合計	准許退耕面積	不許退耕面積		合計
				交還原佃農	租與新佃農			交還原佃農	租與新佃農	
臺北	508	505	7	57	416	480	8.2553	38.5249	368.4019	415.1821
新竹	455	423	11	208	212	431	4.8678	186.2886	267.4641	458.6205
苗栗	727	611	283	448	24	755	149.3216	253.6414	15.5876	418.5506
臺中	1,556	1,510	134	1,043	414	1,591	54.8354	443.4515	223.6323	721.9192
臺南	4,150	3,843	1,250	2,404	503	4,157	895.4842	991.6691	243.1987	2,130.3520
高雄	948	863	114	490	370	974	120.5284	202.9721	250.4644	573.9649
臺東	505	436	172	250	67	489	143.0935	198.7429	93.2315	435.0679
總計	8,849	8,191	1,971	4,900	2,006	8,877	1,376.3862	2,315.2905	1,461.9805	5,153.6572
佔合計%			22.20%	55.20%	22.60%		26.71%	44.93%	29.37%	

資料來源：農復會編 1951：44。原資料部分數據有加總不符的情形。筆者經驗算後，將臺中區的「交還原佃農件數」和件數「加總」各作 5 件的修改。

說明：1. 截至 1951 年 6 月退耕糾紛案件共計 9,098 件，其中尚未解決者 221 件（農復會編 1951：44）。此表僅列已解決案件，共計 8,877 件。

2. 「准許退耕之案件，包括佃農購買佃耕地之退耕情形在內」（農復會編 1951：44）。

<sup>8</sup> 就表 5.4 將合乎規定准予退耕和不許退耕的案件統稱為「退耕糾紛」案件來看，國府此時將先前所有退耕案件都稱為糾紛案，因此表 5.2 所有案件都計入表 5.4 糾紛案件。但表 5.2 案件數（2,638 件）遠低於 9,098 件，部分是因為國府 1951 年上半年積極追查退耕案件，部分原因是考查團收集的資料時，有 5 個縣沒有提供這項數據，其中有些縣的退耕案件數不少（見表 5.2 的說明）。



表 5.5 從另一角度觀察省府限制退耕措施的效果。1950 年全臺訂有三七五地租租約的耕地面積較 1949 年減少了約 1,236 甲，不過 1950 年內也有 6,989 戶佃農購買共約 3,356 甲的耕地，其中若佃農購買承租的土地，則原有租約消滅而計入三七五租約地減少的面積中。考量佃農購地遠多於三七五租約地減少面積，當年租約地減少約 1,236 甲可能有不少是佃農購買佃耕地結束租約造成。<sup>9</sup>1951 年也有類似情形。在國府對退耕採取嚴格的限制措施後，退耕問題已得到一定程度的控制。<sup>10</sup>

表 5.5、1949 至 1951 年三七五租約地面積與佃農購地面積

年底別	三七五地租租約統計				遞年三七五租約地減少面積(甲)	佃農購買耕地	
	佃農戶數	租約件數	訂約筆數	租約面積(甲)		佃農購買耕地戶數	購買耕地面積(甲)
1949	296,043	377,364	817,231	264,515.3536	--	1,722	773.4540
1950	296,964	383,936	843,883	263,279.5509	1,235.8027	6,989	3,355.7613
1951	298,143	388,354	832,086	262,146.2006	1,133.3503	11,018	5,885.4218

資料來源：《臺灣省統計要覽》民國 61 年版。

說明：原資料面積單位為公頃，此處換算為甲。

在三七五減租條例公布施行前，省府就以行政命令制止地主威逼利誘佃農造成的退耕問題，且收到不錯的效果。三七五減租條例只是將此禁絕漏洞的規定明訂為法律條文，而不是國府解決此一問題的必要手段。真正使國府難以處理的是小地主撤佃自耕，當時這是合法權益，省府無法以行政命令來禁止，唯有待國府制定新的租佃法律才能解決。

#### 小地主的撤佃自耕

撤佃可分為兩種。一種是地主違法強行收回出租耕地，也就是官方所稱的「非法撤佃」。然而佃權攸關佃農生計，業佃雙方可能因此爆發糾紛。1949 年省府施行減租時就在全省糾舉了 232 件非法撤佃(表 3.10)，1950 年又處理了 362 件(表 5.3)。由於非法撤佃是違法行為，一旦佃農瞭解到其佃權已受到保障，敢援引減租法規的保護來爭取自身權益，地主要強行撤佃得冒著被法辦的風險，並不易得

<sup>9</sup> 三七五租約不因土地所有權轉移而受影響，佃農購買自己佃耕的土地時才可終止該耕地的三七五租約。此外也可能有部分退耕案在 7 月後經省府重新審核，仍符合省府規定的條件，被准予退耕並由地主收回自耕。至於佃農購地面積高於三七五租約地減少面積則是因為佃農可能購買其他自耕農的耕地；或者購買其他地主的出租耕地，而該地仍由原佃農繼續承租，這兩種情形都不會影響三七五租約地的面積。其中在後一種情形下，佃農就變成同時身兼佃農與出租地主(這種案例參見改造出版社編 1953：18)。

<sup>10</sup> 楊懋春在桃園縣大園鄉的個案研究可作參考。據他的調查，該鄉地主以施壓、遊說、誘惑種種手段迫使佃農退耕的案件在 1949 年剛減租時 14 件最多，1950 年有 7 件在其次，之後該鄉就沒有任何退耕案件。他解釋這是因為剛減租時佃農不懂法令，或為人情所迫，而讓地主得逞；但也有地主強逼佃農退耕，以致雙方嚴重衝突，甚至有幾乎釀成械鬥者。但 1950 年退耕案數減少，之後該鄉就沒有退耕案件，這是佃農已瞭解減租法規的保障，業佃感情也不再融洽，地主難以說動佃農退耕(楊懋春 1970：70，75)。不過就 1951 年後該鄉沒有退耕案件很重要的因素之一是 1951 至 1953 年間退耕案件被嚴格制止。

遲。這也是地主改採利誘佃農退耕方式的原因。

另一種撤佃則是地主依法要求收回土地自耕，可稱之為「撤佃自耕」。這是 1949 年私地減租時法規明定的地主權益，但受到嚴格的條件限制：要有生活上的需要，地主才能要求收回土地自耕。6 口的地主之家只能收回住家 5 公里內約中等水田 1 甲的耕地（地主原本自耕的土地也計算在內），且要等到租約期滿才能過耕收回。

小地主撤佃自耕在 1949 年是合法權益，到了 1950 年底時卻成為國府嚴厲批評的行為，其轉折過程值得注意。1949 年私地減租時，官方在宣導手冊明確告知地主關於撤佃自耕的權益與限制（參見 3.2.4 小節）。當時陳誠省府承認有小地主生活艱困的現象，陳誠本人在 1949 年不止一次公開表示要改善小地主的生活（陳誠 1951：103-104；中央日報 38/12/06 四）。讓小地主收回自耕無疑是解決小地主生活困境的便捷方法。況且官方一再宣傳要扶植自耕農，小地主收回自耕也符合此一國策（趙文山編 1949：2）。因此，1949 年時官員和輿論多主張讓小地主收回土地自耕來解決其困境。事實上，直到 1950 年中，國府對小地主收回自耕都還抱持著正面態度。當年 4 月底，國民黨大員蕭錚所主持的中國地政研究所宣稱地主想要收回土地自耕顯示出其有耕作的能力與意向，是個「好現象」（史事紀要 39/04/30）。6 月中，省民政廳長楊肇嘉在省參議會答詢時也表示，小地主收回自耕問題正交由有關單位研擬辦法。隨後省府會議也同意照此原則付委審查（中央日報 39/06/11 四，39/06/13 四）。不過小地主要求收回自耕會導致其佃農喪失佃權，佃農未必會同情地主境遇而同意放棄佃權，雙方遂起糾紛，甚至到法院提起訴訟。在表 5.3 中地主收回自耕引發的糾紛達 632 件，為所有糾紛分類中件數第 3 多者。為解決小地主收回自耕導致佃農失去耕地的問題，1949 年時曾有一些地政人員建議以限制大佃耕作面積、調整佃權來配合解決此一難題（趙文山編 1949：69）。1950 年 6 月中時，省府也是將小地主收回自耕和限佃的辦法一併付委研擬（中央日報 39/06/11 四，39/06/13 四）。到了 1950 年底，國府的態度才明顯轉變（原因見 5.2 節），官員開始抨擊小地主撤佃自耕是破壞減租的惡行。

不過，由於先前的法規賦予小地主此一合法權益，國府中央雖欲禁止小地主收回自耕，執行時卻遭遇法律方面的困難。小地主提出收回自耕申請後，法院判決的結果往往是准其收回。國府曾設法影響法官判決。當國府中央在 1950 年 11 月將撤佃自耕定調為破壞減租的行為後，司法行政部就在 11 月 27 日發出訓令，表示減租是推行國策之重要步驟，推行以來成效卓著，但是「各級法院，處理業佃糾紛事件，見解稍有參差」，至影響政策施行，故通令各級法院要「切實體會政府政策之意旨，在法律範圍內，妥為運用，務使業主不得逞其權勢，施其迫誘」，使農民利益得到確切的保障（司法專刊第一期：26）。參照當時國府中央的批評，訓令內所謂法官見解參差顯然是指判決小地主勝訴一事。然而法官有依法審判的職責，未必所有法官都會遵照國府指示來判案。就蔣夢麟(1990: 19)於 1951 年 2 月時仍在批評法院屢屢判決小地主勝訴是「法律原則與社會公道矛盾」來看，連司法行政部的訓令也未必能有效制止小地主收回自耕。

計窮之下國府將撤佃與退耕混同，嚴厲批評小地主撤佃自耕是破壞減租政策的惡行，以便作為國府制定新法律的理由。當時幾個嚴重的租佃問題已大致得到解決。省府已經嚴格限制退耕，<sup>11</sup>非法撤佃的案件數量也不多。然而國府卻無法制止小地主撤佃自耕，且在時限上此一問題即將引爆。按規定，小地主收回自耕要在 3 個月之前向佃農提出要求，但等到租約期滿才能過耕收回。1949 年的租約有許多將在 1951 年底到期，1950 年底離此時間點還有一年，當時就提出要求的還只是部分地主，可預見隨著租約期滿時間點的逼近，小地主提出收回自耕要求的案件勢必持續增加。<sup>12</sup>小地主合法撤佃使佃農喪失佃權實為當時最嚴重的業佃利益衝突所在。國府此時反對小地主撤佃自耕，可說是在業佃衝突上表達了最明確的保護佃農之立場。

不過儘管當時官方在媒體上嚴厲批評地主撤佃自耕是破壞減租惡行，因而主張修法禁止地主撤佃，實際立法仍要兼顧合理性。三七五減租條例保留地主收回自耕的條款（第 19 條），並訂出更嚴格的條件。重要的是，三七五減租條例將原訂租約一律延長為租期至少 6 年，許多小地主要在 1951 年底租約期滿收回自耕的期望落空。且一如楊與齡(1977: 261)所說，三七五減租條例對地主收回自耕的程序規定「有欠明確」，待 6 年租約期滿後，仍有待官方訂出實際的辦法，讓小地主有收回自耕的依循。不過，有鑑於此時國府一再指責小地主撤佃是破壞減租的惡行、有違社會公道，屆時國府是否制定辦法讓小地主順利收回耕地，仍在未定之數。

值得注意的是，不僅退耕與撤佃是兩種不同租佃事件，採取威逼利誘佃農退耕手段的地主和要求撤佃自耕的地主之間，也有類型上的差別。地主利誘佃農要給出一定的好處，要以威脅手段配合則要有一定的權勢，較有財勢的地主才有條件運用此手段。貧困的小地主欠缺財勢，難以採用此方法。況且貧困的小地主有撤佃自耕的合法權益，也無需付出昂貴代價來利誘佃農退耕。相對地，在私地減租對撤佃自耕訂有嚴格限制的情況下，生活優裕的中大地主實難以援引撤佃自耕的規定收回耕地，只能另採退耕手段來收回耕地。因此採用誘迫佃農退耕手段者主要是較有財勢的中大地主，小地主則會要求撤佃自耕。從前述引用文獻中，湯惠蓀和蔣夢麟批評撤佃時都指出是小地主行為，官員顯然是瞭解這種現象的。國府明知撤佃自耕是小地主的合法權益，此時卻刻意將撤佃與退耕混同，一併批評為地主破壞減租的惡行。

#### 5.1.4 重啟欠租的法規漏洞

<sup>11</sup> 況且在自動退耕案件中，佃農多少獲得些好處，甚至有高達地價 1/2 者，獲得利益的佃農未必會把退耕當成糾紛。原本在 1950 年退耕演變成糾紛的件數不多，顯示退耕不是當時業佃對立的焦點。

<sup>12</sup> 立法院直到 1951 年 5 月還未完成三七五減租條例立法程序。當時省府已感受到時間壓力而呈請政院轉咨立法院，表示私地減租時除少數縣市外都訂立 3 年租約，將於該年底到期，已有不肖地主以期滿收回自耕為由來脅迫佃農。省府希望立法院儘速制定三七五減租條例，以作為處理租約期滿問題的依據。幾天後立法院就完成立法程序（LYGB 第 2、3 期：47）。官方很清楚小地主撤佃自耕問題已迫在眉睫。

三七五減租條例和私地減租法規另一個明顯差異是關於佃農欠租的規定。1949年，陳誠省府為強調減租後地主的合法收租權益將得到保障，私地減租辦法第10條規定佃農無故欠租時，地主有向法院聲請假處分的權利，以嚇阻佃農無故欠租。原本土地法及其施行法並無相關規定，以致佃農只要拖欠地租不達兩年總額（相當於年標準收穫量的7.5成），地主並無有力的手段制止，成為法規上的漏洞。私地減租上述條文有彌補此一漏洞的作用，是私地減租法規少數與母法有較大差異之處（參見3.2.4小節）。然而三七五減租條例（第17條）又回到土地法及其施行法的作法，只規定佃農欠租達兩年總額地主才有終止租約的權利，重啓欠租的法規漏洞。

原本欠租糾紛在1950年中也是相當受到關注的問題，因此國府此一作法顯得突兀。私地減租雖賦予地主聲請假處分的權利以嚇阻佃農欠租，但欠租情形仍未根絕。1950年6月中吳國楨表示，對欠租風氣之盛政府已著手調查（中央日報39/06/10四）。到了8月，省府再次表示各地間有佃農無故欠租，或藉口地主押租金尚未還清而拒繳地租，省府一方面規定1944年以前押租金的新折算標準，要求業佃協定返還；另一方面則重申，佃農無故欠繳地租者，准由業主報請當地政府嚴予催繳（SFGB39秋45：560）。根據減租考查團所得資料，1950年佃農抗欠地租引發的糾紛案有364件，是所有糾紛類別第4高者，與地主3項違法收租行為（黑市地租、預收地租、超收地租）加總386件幾乎可以相比（表5.3）。

然而，1950年底國府中央介入處理租佃問題時，卻對佃農欠租問題採取漠視的態度。官員如蔣夢麟、湯惠蓀在談論私地減租的問題時，都只強調地主破壞減租的行為（撤佃、退耕），不再提佃農欠租問題（中央日報39/11/16二，六；39/11/29四；蔣夢麟1990：11-26）。1951年初，減租考查團收集了全臺的租佃糾紛案件數據（即表5.2），理應知道仍有佃農欠租的現象。儘管該類糾紛案件不算特別多（部分原因是私地減租辦法第10條的制止作用），然而減租考查團卻在報告中宣稱減租後佃農欠租案件甚少發生，並特別舉當年沒有欠租案件的宜蘭縣壯圍鄉為例，宣稱地主合法收租權益已獲得保障（內政部編1951：6-7）。就在這種漠視佃農欠租問題的態度下，國府在制定三七五減租條例時，沒有進一步處理欠租問題，反而刪除私地減租辦法中保障地主收租權益的規定。在法律偏袒佃農權益的情況下，佃農欠租問題可能惡化。

官方數據顯示，三七五減租條例施行後，退耕等問題被有效遏止，欠租問題卻惡化了。1950年至1952年6月共有35,313件租佃案件（表5.6）。其中退耕案件11,525件最多，<sup>13</sup>但湯惠蓀表示，此類案件大多發生於1951年上期以前，1952年時已大為減少。<sup>14</sup>這和三七五減租條例對退耕採取嚴格的限制條件有關。繳租糾紛則有7,723件，包括對繳租的數額、成色等的爭議以及因「欠租」和災歉減

<sup>13</sup> 此處退耕案件應包含退耕與撤佃。此時期官方一直將撤佃、退耕並列而不加區分，湯惠蓀(1954: 29)解釋此一統計數據時，也將撤佃與退耕並列為地主收回耕地的陰謀，於同一項目下一起討論。

<sup>14</sup> 根據官方先前統計，截至1951年上期就有退耕案9,098件（表5.4及其說明），因此1951年下半年至1952年上半年新增案件在2,427件以下。若再扣除1950年就有地主收回自耕的糾紛632件、非法撤佃362件，新增案件在1,433件以下。

免等。其中欠租糾紛有些是由舊欠、押租金退還爭議等所引起，但湯惠蓀也不諱言，「〔三七五〕減租條例中非因地租積欠達兩年之總額，地主不得終止租約之規定對於欠租之發生，亦不無影響」(1954: 31)。若與表 5.3 比較，將 1950 年所有與繳租可能有關之糾紛案件加總共計 2,478 件，<sup>15</sup>1951 年至 1952 年上期一年半之間，與減租有關的糾紛則有 5 千餘件，繳租糾紛沒有在官方處理下逐漸減少，反而有增加的趨勢。

表 5.6、臺灣省私有出租耕地租佃案件處理情形（1950 年至 1952 年 6 月）

租佃案件類別		發生件數	佔案件%	解決件數	牽涉地主戶數	牽涉佃農戶數
退耕		11,525	32.64%	11,340	9,862	11,244
租佃糾紛	訂約	10,840	30.70%	10,388	10,832	10,611
	繳租	7,723	21.87%	6,806	7,525	6,934
	地目等則	2,439	6.91%	2,415	2,256	2,397
	其他	2,786	7.89%	2,643	2,995	2,626
	小計	23,788	67.36%	22,252	23,608	22,568
總計		35,313		33,592	32,430	34,852

資料來源：湯惠蓀 1954：29-31。

業佃對法規保障和官方立場都有一定的敏感度。當官方加強護佃、制定新法後，地主發現威逼利誘佃農退耕不易，相關案件隨之減少。但佃農也會在護佃的措施下爭取自己的利益，包括合理的以及未必合理的。政府既然又開啓欠租法規漏洞，不免有少數佃農趁機利用，引發業佃衝突。

國府的護佃政策也影響了訂約糾紛的發展趨勢。1950 年至 1952 年 6 月訂約糾紛共計 10,840 件（表 5.6），這包括地主拒訂租約、塗改租約及租約錯誤等。其中以地主拒訂租約較多（湯惠蓀 1954：30）。除地主逃避減租外，部分佃農不關心也是原因之一。減租考查團曾發現，私地減租後，許多佃地仍未訂立租約，原因是佃的地租率原本較低，有低於三七五地租者，私地減租對佃地佃農利益影響不大，因此佃農對訂約多不關心。但在官方加強護佃後，佃農態度隨之改變，湯惠蓀(1954: 30-31)就表示，訂約糾紛大部發生於減租條例公布施行以後，原因是該條例將最短租期定為 6 年，加強保護佃權，許多原本漏訂租約的佃農乃爭取訂約以保障其合法權利。<sup>16</sup>訂約與繳租糾紛合計佔 1950 年至 1952 年中全部租佃案件的半數以上，其中有不少其實是三七五減租條例加強護佃所引發。

國府在 1950 年一直努力解決私地減租後的租佃糾紛，最終在年底開始制定三七五減租條例。這些加強護佃的措施固然有效地解決了退耕、漏訂租約等一些私地減租留下的問題，但也有不乏矯枉過正之處。原本國府賦予小地主收回自耕的權利，此時卻一反先前態度將其批評為破壞減租惡行。此外，從 1949 年制定

<sup>15</sup> 此為黑市地租、預收地租、超收地租、抗欠地租、災害減免、押租金糾紛、原租額折算、水租負擔、標準收穫量、以及可能包含有關案件的「其他糾紛」全部加總所得數字，可能高估。

<sup>16</sup> 國府人員努力促使農民訂約也是因素之一。農復會報告曾指出，1951 年上半年各級減租督導人員深入農村搜集糾紛案件，糾紛數目在短短兩三個月內增加了萬件以上(農復會編 1951：34-35)。

私地減租法規過程，和 1950 年中省府幾次重申佃農不得無故欠租禁令並派員調查欠租的情形看來，國府不可能不知道佃農欠租是租佃糾紛的源頭之一。三七五減租條例卻刪除私地減租辦法中遏止佃農無故欠租的條款，使欠租糾紛有增無減。租佃法規何以出現這種轉變，引人注意。1950 年底國府在解決租佃問題的過程中，愈來愈偏向強調保護佃權，甚至有刻意偏袒佃農的跡象。這種政策轉變的用意何在？

## 5.2 地方自治選舉開辦後的政治局勢與對土地政策的影響

如 5.1 節所述，國府從 1950 年底起，在處理租佃問題的立場上愈來愈傾向保護佃農。在下文我們還將看到 1951 年起國府對地主的態度也日益嚴厲。造成國民黨於 1951 至 1952 年這段期間，<sup>17</sup>在土地改革及相關的政策上標舉鮮明的階級立場：強調建立黨的農工社會基礎，不惜損地主利農民。這特色構成國民黨黨史上的一段特殊時期。要理解這個現象，筆者認為應從地方自治選舉開辦及其對國民黨的衝擊這條線索入手。地方自治選舉的結果關係國民黨在臺統治的正當性，黨內高層從選舉開辦不久就對選情相當關注，不斷進行檢討，並針對問題調整黨的相關制度與因應措施。有些重要問題的解決對策影響了黨的統治策略和政策走向。土地改革的政策也隨之調整。

### 5.2.1 第一屆縣市地方自治選舉的選情與國民黨中央的檢討

#### 國民黨的選舉成績及其隱憂

表面上看起來，國府在第一屆地方自治選舉中得到相當好的成績（較詳細資料參見附錄四）。先舉辦的縣市議員選舉分 6 期辦理，從 1950 年 7 月 2 日開辦至 1951 年 1 月 28 日結束，全臺縣市議員共 814 席，國民黨取得 529 席，佔 65%。青年黨、民社黨僅各佔 7、9 席，比例甚低。無黨派人士當選則達 269 席，佔 33%。<sup>18</sup>國民黨只在臺南市、屏東縣兩議會席次低於半數。在縣市議會正副議長中國國民黨取得更佳的成績，囊括 21 縣市議會的 21 席議長和 18 席副議長，僅臺北市、臺南和雲林兩縣議會的副議長是黨外人士。縣市長方面，選舉時國民黨取得 17 席，黨外 4 席。選後國民黨又爭取到臺中市楊基先、臺南市葉廷珪 2 席加入國民黨，更將席次提高到 19 席，佔 90%。中改會在該次自治選舉的檢討中就稱，「選

<sup>17</sup> 黨的立場從醞釀轉變到實際進行，以及從上行到下效，往往要經過一段時間。國民黨調整這種階級立場鮮明的統治策略是從 1952 年底開始，但要到 1953 年中期以後蔣介石才對黨的幹部給出較明確的指示（詳見第六章），所以這裡無法對時期劃分給出一個精確的時間。但我們將看到，黨的統治策略及與其相應的政策立場在不同時期之間確實有明顯的轉變。

<sup>18</sup> 第一屆地方自治選舉時沒有政黨提名制度，候選人不一定要公布黨籍，所以歷來政府出版品中該次選舉候選人的黨籍資料未必正確。不過當時國民黨調查了候選人們的黨籍背景，在黨部資料中會針對各候選人做出黨籍判斷，但少數未能確定。以縣市長候選人為例，有國民黨籍者（但黨未必支持）容易確定，黨外人士則較困難，有些黨外候選人國民黨只能約略判斷是否與某友黨接近或加入之（參見附錄四）。在縣市議員選舉中，中改會宣稱無黨派人士中有 34 人是本黨支持當選者。不過當時國民黨大多是在自身缺少有實力當選的候選人時，才會支持本黨以外（以下簡稱黨外）的人士。然而由國民黨宣稱支持吳三連當選臺北市長的例子來看，這些無黨籍候選人未必需要國民黨的支持才能當選。黨的這種支持是為了示好拉攏，不過當選的黨外人士是否領情則在未定之數。由吳三連之例來看，他並不因為國民黨宣稱支持他就倒向國民黨。

舉結果本黨黨員當選縣市議員與縣市長者，百分比甚高，黨的願望與計劃十九達成」（決議彙編：195）。

不過表面亮麗的成績下其實潛藏著問題。許多當選者雖然有國民黨籍，但並不表示這些人是國民黨的忠貞黨員。當時本地菁英加入國民黨的原因複雜。有些菁英是在戰後最初對中國抱持希望時加入國民黨，但日後對國民黨並不滿意，其中有些人在二二八事件時還被國府打壓過。有些則是後來在國民黨的威權統治下入黨，這些人或者因為明則保身，或者試圖保障自己的某些利益，並非心甘情願入黨。有些人是在選舉時為勝過對手或免於黨的阻力才主動或被動入黨。例如霧峰鄉家的林鶴年就是在 1951 年 4 月競選臺中縣長時才加入國民黨（時報雜誌編輯部編 1985：105），這可能和他當時在選舉初期落後陳水潭，而需爭取國民黨支持以求勝選有關。有些黨員則是在勝選才被國民黨「徵求」入黨，以美化黨的選舉成績，其中不乏是在國民黨威逼下不得已入黨者。臺南市長葉廷珪和臺南市長楊基先都是在當選後被徵求入黨。楊基先的競選主委何集璧也在選舉第二輪投票前在國民黨市黨部約談下同意入黨，但他自覺受辱，此後淡出政治圈（任育德 2005：200）。這些選舉前後被徵求入黨的當選者都被國民黨列為勝選的從政黨員，提高了黨的當選席次比例。

這種灌水作法可以美化國民黨的選舉成績，讓黨取得統治的正當性，但黨中央對如此重要的選舉並不盲目樂觀。中改會在縣市議員選舉進行完第一、二期時（1950 年 7 月 2 日至 10 月 8 日），就發現選舉結果未達黨的理想。<sup>19</sup>黨中央為此立即在選舉期間進行檢討並調整制度來因應，之後幾期才取得較滿意的成果（中改會編 1951b：69）。縣市長選舉的初期結果可能更讓統治者戒慎恐懼。縣市長選舉從 1950 年 10 月 15 日花、東兩縣開始，兩縣縣長到 10 月 22 日第二輪投票後才出爐，國民黨只贏得臺東 1 席。接下來臺中市由當時仍在黨外的楊基先勝選。累計到 1950 年底時 3 席縣市長中國國民黨只贏得 1 席。隔年 1 月 7 日又選出 3 席縣市長，臺南市由當時仍在黨外的葉廷珪勝選。至此國民黨在 6 席中只取得半數 3 席（選舉結果詳見附錄四）。若照此局勢發展，國民黨甚至有敗選的風險。1951 年 2 月一份黨內調查〈中央改造以來工作績效調查總報告〉顯示出當時黨員對選情的憂慮。當時黨員的部分意見如下：「台灣各縣市選舉，黨未能有效控制，致多失敗」；「台灣各縣市議員及縣市長之選舉，引起許多波瀾，如黨員不遵黨部命令，對黨支持候選人拒絕協助，甚至幫助異黨打擊本黨候選人，因此自治選舉進行，本黨常遭失敗。……默察趨勢，台灣自治選舉本黨缺乏事前周密部署，可能大部失敗，非迅謀補救不可。（多數同志意見）」（底線筆者所加；中改 084）。可見當時黨內對選情憂慮的程度。幸而選舉採分期進行方式，這讓國民黨有較充裕的時間來因應（見 4.3.1 小節）。黨在選舉過程中不斷檢討修正相關措施，終究在第一屆縣市自治選舉中獲得很好的成績。

<sup>19</sup> 根據附錄四，第一、二期縣市議員選舉結果，183 席中黨員佔 119 席，達 65%，和最終國民黨佔所有縣市議員席次 65% 的成績相當，並未較差。因此就黨內記載第一、二期縣市議員其選舉結果不符理想看來，很可能這兩期的黨籍縣市議員有些是在當選後才被徵求入黨。

## 國民黨的檢討與因應

中改會於 1950 年 8 月 5 日成立時恰逢第一屆地方自治選舉於 7 月 2 日開辦不久。中改會從成立之初就相當關注這次選舉，並持續檢討與改進黨參與地方選舉的相關制度與策略。8 月 17 日中改會第 6 次會議決議推陳雪屏等 5 位同志成立小組，審議黨如何配合臺灣省推行地方自治的問題。24 日中改會第 10 次會議通過〈本會當前急切工作要項〉，要項之一就是選舉工作。黨中央決議：對於臺灣地方選舉「本黨應全力以赴」，甚至強調「黨的改造即將在此次選舉運動得失之中，決定其成敗」。該要項明訂 5 個選舉工作要點：「(A)要求黨員團結；(B)支持本黨黨員競選；(C)爭取民意機關中多數黨地位；(D)吸收黨外優秀人士加入本黨；(E)調整地方黨部與議會及政府之關係」。27 日中改會第 11 次會議又通過〈中國國民黨臺灣省黨員參加地方選舉輔導要點〉，該要點規定「本黨對優秀而具有當選希望之黨員，應鼓勵其參加競選」，「當地無黨無派人士得選民之信任，為本黨候選人所不及者，如能贊同本黨主義政策，本黨可予支持並徵求其加入本黨」（底線筆者所加；決議彙編：10，12）。在這兩份決議中可發現，國民黨一面支持本黨有勝選希望者參選，另一方面在沒有勝選把握的選區則拉攏黨外有勝選實力的菁英，並徵求其入黨，這是讓國民黨勝選成為多數黨最便捷的方法。不過黨中央稍後就發現這種權宜之計招致所謂「黨性不堅」的問題。

在縣市議員和縣市長選舉過程中，黨中央持續檢討問題、擬定因應措施。1951 年 1 月，中改會在三十九年度工作報告中就指出：本黨輔導黨員參加縣市議員及縣市長選舉未能達到預期目標，主要原因有二：1>「基層組織未臻健全」；2>黨內提名競選引起本黨同志間的矛盾，分散了黨的力量（中改會編 1951a：43）。2 月 21 日中改會在〈本黨現階段政治主張關於臺灣部份實施情形檢討要點〉又提出一份檢討（底線筆者所加；決議彙編：120-121）：

（五）（地方自治）五個月來各縣市選舉活動為省府最顯著之工作表現。……  
惟於競選劇烈之過程中，不免有運用執政便利暗加干涉之舉，因而引起社會非難，似應切自警惕。至本黨參加競選所得之教訓，更有急求精進補救之處。  
其犖犖大者如：

- （一）基層組織之不健全。
- （二）黨的組織未能透入本地同胞，致生本地與大陸對立之怪現象。
- （三）候選人選定之未經正常組織程序。
- （四）各縣市黨部重要同志之不孚眾望，缺乏號召力。
- （五）主持選政之民政廳落於非本黨同志之手。<sup>20</sup>

在一年來工作報告中，中改會除再度提出黨在臺組織基礎不健全的問題外，還指出在縣市長選舉初期，黨的提名政策在外部遭到「地方潛勢力」扭曲宣傳，對內則引起同志矛盾，以致黨在部分縣市敗選。中改會還指出，「友黨」（民社黨和青

<sup>20</sup> 當時的民政廳長是楊肇嘉，非國民黨籍。蔣介石曾催促吳國楨要求楊肇嘉入黨，但為楊肇嘉所拒（吳國楨口述 1999：114）。民政廳負責辦理選務，而楊肇嘉未必肯配合國民黨的指示，這造成國民黨的困擾。例如下文提及的，黨想制止候選人以二二八事件攻擊政府，但因「黨政配合不妥善」而無法加以糾正。



年黨)在臺組織原本不堅強，卻在這次選舉爭取到部份本地菁英，有發展的趨勢，並警惕於其「選舉經費之寬籌」。黨還發現，「一部份臺籍議會黨員，黨齡較淺，黨性欠強」，還需加強訓練，才利於在議會中運用政黨政治〔按：以黨領政〕(底線筆者所加；中改會編 1951b：68-72)。省黨部的檢討中同樣指出本黨基層組織還不健全，黨員成分多屬公教人員及智識份子，大多為大陸來臺者。這導致黨部試辦由黨員大會決定黨候選人的作法失敗，其決定之人選不符合選民理想。省黨部還指出一些現象：地方選舉競爭激烈，不免造成政爭以致有地方派系之分，也有以地域觀念來競爭者，值得重視。選舉的花費極大，特別是縣市長選舉。候選人有與政府法令相違的行為，甚至有藉二二八事件發表反政府、反國民黨言論者，引起人民對政府的懷疑與不滿。但因黨政配合不妥善，省府對這些競選手段未能及時糾正。也有部分黨員不識大體，未被提名後竟不遵從黨紀執意參選而和黨對抗，甚至有將其選票轉移給黨外候選人者(省改造委員會編 1951：70，78)。

國民黨高層在選舉進行過程中就不斷根據選情與檢討結果，採取因應措施。有些問題較容易解決，例如提名制度有集中黨的支持力量之優點與造成未被提名者可能反彈的缺點，黨先是訂出提名制度以集中力量，隨後又將其修正得更具彈性，並且配合安撫、勸阻與懲罰等手段來運用，減少了黨員反彈的副作用。<sup>21</sup>但有些問題相當重要，其改善卻非一蹴可幾，有些問題的解決甚至引發黨的統治策略與重大政策之調整。

### 5.2.2 強化黨在本地的社會基礎與拉攏農民

#### 黨在本地基礎薄弱與臺籍菁英黨員黨性不堅問題

從選舉初期的檢討中，黨中央就一再指出黨在本地社會基礎薄弱的問題。此一問題不能完全歸咎於國民黨是戰後才來臺灣的外來政黨，因為起初臺灣民眾對於國府是相當歡迎與支持的，當時許多青年參加了三民主義青年團(賴澤涵等 1994：5)。國府接收臺灣後的不當統治，加上二二八事件的嚴厲鎮壓，才使得本地人民有反國民黨情緒與省籍情結。在這種背景下，國民黨組織在地方自治選舉開辦前在本地並沒有良好的發展。選舉中，反對者以反國民黨、反政府作為訴求，仍可收到相當的效果。選舉初期黨中央就注意到這種本地與外省隔閡的現象以及黨在本地基礎薄弱的問題，造成黨本身動員選票的能力很有限，黨內的外省菁英也難以在本地選舉中勝出。在第一屆地方自治選舉中，814 席縣市議員中外省籍者只有 24 席(佔 3%)，且沒有外省籍人士當選縣市正副議長(臺灣省地方自治誌要編輯委員會編 1965：457，462-463)。在縣市長選舉中，外省籍在 21 席中只佔 3 席(佔 14%)(臺灣省地方自治誌要編輯委員會編 1965：412)。

在這種情況下，黨很大程度必須倚賴臺籍黨員來參與選舉，甚至要拉攏沒有黨籍而得到選民支持的本地人士，並在其當選後設法徵求其入黨，這些人大多是

<sup>21</sup> 黨的輔選工作中改會派指導員 3 人組成小組負責輔導，實際工作主要由省黨部等單位執行。然而為有效化解提名衍生的問題，中改會在 1950 年 12 月 11 日決議：由中改會出面嘉勉遵從黨意放棄競選的黨員，並勸阻尚未放棄者(決議彙編：80)。並對違紀參選者施以黨紀處分(例見決議彙編：267)。

本地菁英。黨在無法直接掌控選票的情況下，只能藉由這些臺籍菁英黨員間接取得選票，以維持黨統治臺灣的正當性。黨在縣市議員選舉開辦不久實施上述辦法，讓黨取得多數民選公職席次。黨在縣市長選舉時仍然運用同樣的策略。國民黨的 19 席縣市長中至少有 1 席是在選舉期間才入黨，有 2 席是在選後被徵求入黨。

但不久後黨就發現，這些黨齡尚淺的臺籍議員有些黨性欠強，黨不易領導。這種「黨性不堅」的現象不止出現在縣市議員身上，也出現在未當選的黨員身上。有些黨員未獲黨的提名就和黨對抗，嚴重者還將自己可以掌控的選票轉而支持黨外的候選人。在臺中市長選舉時，有 27 位臺籍黨員因違反黨的指示支持楊基先而遭到黨的處分，<sup>22</sup>其中包括臺中市議會副議長在內的 6 位市議員，4 位市黨部執監委，以及醫院院長、校長、律師等多位地方重量級人士。<sup>23</sup>臺南市長選舉、和苗栗縣長選舉過程中，也有臺籍黨員因不服黨的指示遭到懲處（決議彙編：267-268，293）。臺籍縣市長也有黨性不堅現象。例如 1953 年第二屆縣市議會議長選舉時，南投縣議會原議長蔡鐵龍違紀競選議長，國民黨籍縣長李國楨也支持他，結果蔡鐵龍當選議長後他們兩人都被黨中央懲處（七中常 048）。<sup>24</sup>黨把政權的穩固倚靠在這些黨性不堅的黨員身上並不保險，較好的作法是加強黨在本地的社會基礎，並爭取選民對黨的直接支持。

#### 拉攏農民的策略與 1949 年的結盟基礎

黨要爭取本地民眾的支持，不宜漫無目標，黨要明確訂出爭取的對象並提出爭取的實作方法，才易收得實效。當時農民是最適宜的爭取對象。選舉是數人頭的戰爭，當時臺灣的經濟以農業為主，能否爭取到農民相當關鍵。1950 年底時臺灣農戶共 3,998,470 人，佔全臺 7,554,399 人口的 52.93%，農戶選票可能約佔全臺半數（表 5.7）。國府如果能爭取到農民的支持，直接掌握其選票，則在選舉中勝算大增，且能減少對臺籍菁英黨員的倚賴。此外，當時有兩個的歷史條件讓國府適宜採行爭取農民的作法，使黨確立了拉攏農民的策略。

對國府有利的條件是，選舉開辦前不久陳誠省府才剛在 1949 年實施私地減租政策，惠及廣大的佃農。當時佃農佔農業部門的多數，表 5.7 顯示佃農加半自耕農的戶數約佔農業總戶數 74%，其人口則約佔農業人口的 75%，或臺灣總人

<sup>22</sup> 當時楊基先是黨外人士，在第一輪投票中領先。楊基先與國民黨候選人競爭相當激烈，不免有強烈言行。蔣介石甚至一度要求行政院撤銷楊基先競選資格。此事在吳國楨用難以和陳誠合作為由，提出辭呈以表達不滿的情況下，蔣介石才讓步。結果，楊基先繼續競選並順利當選臺中市長（任育德 2005：207）。選後國民黨仍設法邀其入黨，原本與民社黨較接近的楊基先（參見附錄四）被迫讓步加入國民黨。黨在〈中國國民黨臺灣省黨員參加地方選舉輔導要點〉中規定，如能贊同本黨主義政策者可予以支持並徵求入黨；但由楊基先的案例可見，實作上黨無視此一標準，帳面上的選舉成績才是重點。而這樣被徵求入黨的臺籍黨員黨性當然未必堅強。另一位當選後被徵求入黨的臺南市長葉廷珪，在第二屆選舉時未獲國民提名就違紀競選市長，第三屆選舉時更脫黨競選市長，並擊敗國民黨提名候選人當選臺南市長（臺灣省地方自治誌要編輯委員會編 1965：419）。

<sup>23</sup> 決議彙編將臺中市議員劉瑞琬誤作臺中市參議員，正文在計算市議員人數時已修正將他計入。

<sup>24</sup> 國民黨的力量仍足以震懾這兩人，他們不僅繼續保留黨籍，蔡鐵龍不久後還辭去議長之職，補選時由楊昭璧當選（臺灣省地方自治誌要編輯委員會編 1965：479）。

表 5.7、1950 年底農業部門戶數、人口與佔總人口百分比

	農業戶數				農業人口				總人口
	總計	自耕農	半自耕農	佃農	總計	自耕農	半自耕農	佃農	
戶數、人口數	638,062	231,111	162,573	244,378	3,998,470	1,397,763	1,035,420	1,565,287	7,554,399
佔農業部門%	100.00%	36.22%	25.48%	38.30%	100.00%	34.96%	25.90%	39.15%	
佔總人口%					52.93%	18.50%	13.71%	20.72%	

資料來源：農業部門戶數人口數取自《臺灣農業年報》民國 40 年版；總人口取自《臺灣省統計要覽》民國 41 年版，原數據包括外籍人口，此處為扣除外籍人口的總人口數。

口的 34%，亦即佃戶可能握有全臺約 1/3 的選票。在私地減租政策已經為國府和農民的結盟關係奠定良好基礎的情況下，此時國府可順勢而為，加強爭取佃農的支持。

一如日後選舉中政府釋放政策利多來爭取選票，當時國府爭取佃農支持的最好作法是以實際的施政作為，再次宣示國府的護佃政策立場，強化國府和佃農間的結盟關係。如上節所述，國府在這段期間積極施行連串的增加護佃措施，在 1950 年底制訂三七五減租條例草案，並於 1951 年中完成立法。這不僅是如陳誠所說擔心「人亡政息」故將私地減租法制化（陳誠 1951：22），而是制定新的租佃法律，在許多方面（如租期、佃農欠租等）給予佃農比私地減租更好的保障，甚至是偏袒佃農利益的規定。此外，在三七五減租條例立法期間，國府就先以行政措施加強減租工作的檢查。1951 年元月行政院組織考查團巡查全臺減租工作。3 月省府在農復會支助下建立經常性的減租督導工作，積極查緝租佃糾紛，並有效遏止了退耕現象。貫徹減租成為此時國府向農民具體示好的政策。

#### 強化黨的農工社會基礎：爭取農民入黨

另一個有利國民黨此時採取拉攏農民策略的歷史背景是，此時正逢國民黨開始進行黨的「改造」，而蔣介石最初提議改造時所提出的加強黨的農工社會基礎之主張，恰可作為黨此時爭取農民的意識型態論述基礎。

國民黨改造之議始於 1949 年國府仍在中國大陸時期。當時蔣介石因國府在內戰中挫敗而被迫下台，並在引退期間開始籌劃國民黨的改造。此後經過約一年的籌備，直到 1950 年 8 月 5 日中央改造委員會才在臺成立，正式啟動黨的改造。蔣介石架空原有的第六屆中央執行委員會及中央監察委員會，並遴選其親信另組中改會，行使原本中央執、監委員會的職權。中改會成為改造時期實際掌控權力的黨中央，直接向蔣介石負責（陳曉慧 2000：37-38）。蔣介石藉著改造重新鞏固了其在黨內的領導地位。<sup>25</sup>

蔣介石在提議改造之初，在 1949 年 8 月 18 日於廣州向（第六屆）中常會交議「本黨改造案」時，曾在〈交議本黨改造案說明〉（以下稱改造說明）中列舉

<sup>25</sup> 蔣介石力主黨的改造程序必須停止第六屆中央執監委員會的職權。其理由之一是，他認為過去兩年來國民黨的慘敗，「中正和六屆中央諸同志不能不共負其完全的責任」（中改會文物供應社編 1951：82）。但在蔣介石的黨改造方案中，卻只有六屆中央執、監委被停止職權，蔣介石本人的權力反而更加膨脹。

黨改造的 7 項原則，其中第 2 項為「黨的基礎，在農、工、青年、知識份子及生產者等廣大民眾，結合其優秀份子以構成本黨，並為此廣大民眾的利益而奮鬥」（中改會文物供應社編 1951：27）。蔣介石宣稱，黨的改造就是要「檢討黨的構成份子，確定黨的社會基礎」（中改會文物供應社編 1951：48-49）。這成為 1950 年國民黨改造時強調建立黨的農工社會基礎及著重徵求農工黨員的政策之論述根源。

然而，直接將黨在 1950 年底改造時的政策與作為當成是在貫徹蔣介石 1949 年中擬議黨改造之初時所作宣稱未必恰當。疑點之一是，蔣介石並不是位一心照顧農民利益或者抱持土地改革信念的人。他在浙江二五減租時不止一次同意或指示停止減租（參見附錄一）。另一疑點是，1953 年時國民黨的徵求臺籍黨員政策又有一次明顯的改變，著重於徵求醫生等地方菁英，此一指示同樣來自蔣介石（詳見 6.3.5 小節）。一位此前此後都抱持不同立場的統治者何以會在一小段特定時期積極推行土地改革並強調黨的農工社會基礎？依照湖北經驗，重視農工很可能只是一種工具性的政策，而工具性的政策往往是因應著局勢的需要而調整。因此蔣介石 1949 年在中國大陸提出強調黨的農工社會基礎之論述，到 1950 年底國民黨將此論述落實為黨員與組織之政策，是否是基於一貫考量的連續發展，值得檢視。

1949 年蔣介石將農、工列在黨的基礎之首位且特別重視農民，和他對國共內戰局勢的反省有關。當時國府仍在中國大陸東南等地區為保衛政權進行最後的抵抗。國府原本擁有軍隊數量與武器火力等優勢條件，卻在短短幾年落至失敗的下場，民心背離是重要的原因，其中農民的倒向尤其重要。蔣介石在 1949 年 6 月的一次演講中，就藉著毛澤東對國府的批評指出國府的缺點。毛澤東宣稱：國民黨在農村沒有基礎，農民都同情支持共黨，成為共軍的耳目、國軍的敵人；國府也從農村徵兵，但這些農民士兵不願為國民黨效力，這自然影響國軍戰力（中改會文物供應社編 1951：19-20）。儘管蔣介石在該演講中否定農民支持中共，但實際上他深知當時農民是倒向中共的，且認為此一問題極為重要。

稍早在 1948 年下半國共內戰局勢逆轉時，蔣介石就已開始注意此問題。當年 8 月蔣介石透過國防部指示行政院，「匪軍以土地革命號召農民，參加叛亂戰爭，附和日眾，不無可慮。茲為爭取民眾，必須打破其優點」。蔣介石乃要求行政院「應考慮土地政策，實行耕者有其田」，在收復區〔即綏靖區〕要承認中共已分配給農民的土地所有權，「以爭取農民」，讓剿匪戰事容易成功。稍後國防部又發出電文作進一步解釋：中共以土改號召農民參戰，「致兵員的補充容易，與官兵政治觀念相近」，易發揮戰力。所以國府也必須以土地政策來爭取民眾，突破中共此一優勢（侯坤宏編 1988a：185-188）。這也是國府 1949 年下半在中國大陸做最後奮力一搏時，於四川、廣西、貴州等地推行土地改革的原因（這幾個改革措施參見農復會編 1950a：48-53；1950b：20-23）。在中國大陸，民心向背不僅是政權支持度的問題，也影響軍事。人民可能協助共軍，甚至投入共軍或土共；即便被國軍徵召，也無心為國府積極作戰。在這種背景下，蔣介石反省敗因，於 1949 年 9 月在重慶發表〈告全黨同志書〉指出：中共是以社會鬥爭為其基點，「其

軍事動員，是以社會鬥爭為其動力」，全力動員農村、城市一切可用的人力物力於戰鬥。相對地，他主張此時反共鬥爭也必須「從社會鬥爭中改造社會，來剷除共匪叛亂的根基，使其喪失立足的憑藉」，如此國民黨才能戰勝匪黨。基於對戰事的反省，他要求黨的改造「要檢討黨的構成份子，確定黨的社會基礎」，要使黨的組織從社會基層產生，從而提出了強調黨的農工社會基礎之主張（底線筆者所加；中改會文物供應社編 1951：47-51）。

然而臺灣的環境與中國大陸不同，蔣介石對兩地的考量未必相同。在臺灣或許存在共黨煽動農民不滿情緒的危險，但臺灣農民不可能像中國大陸農民般加入共軍或土共的行列，成為武力上的威脅。1948年底當蔣介石在中國大陸日益重視拉攏農民並指示國府施行土地改革的同時，在1949年初他給陳誠的治臺方鍼中卻仍採取國府傳統的結盟策略，指示陳誠要特別拉攏有聲望、學經歷俱優的臺籍上層菁英與有為青年（見3.2.1小節）。雖然此一結盟策略日後被陳誠建議修改，卻也顯示蔣介石對臺灣的考量未必與對中國大陸者相同。等到1949年底國府退守臺灣後，兩岸已斷絕往來，中共也暫時無力渡海攻臺，臺灣民眾更沒有投向共軍的問題。1950年初國府逮捕中共在臺地下黨負責人蔡孝乾，破獲其組織後，連共諜在島內的威脅也微不足道了。臺灣的整個軍事局勢和在中國大陸內戰時的狀況截然不同，蔣介石與黨內高層此時是否仍一成不變地繼續抱持1949年在中國大陸與中共進行內戰時的政治考量，值得懷疑。

黨的一些資料顯示，在1950年11月底發佈徵求新黨員指示之前，黨中央有一段時期並未刻意強調蔣介石最初提議黨改造時主張的農工基礎。1950年7月22日黨中央確定改造案時，修正通過的〈本黨改造綱要〉中仍保留類似原案的原則，在黨的社會基礎方面規定，「本黨以青年、知識份子及農、工、生產者等廣大勞動民眾為社會基礎，結合其愛國的革命份子，為黨的構成份子，共同為國家民族及廣大勞動民眾的利益而奮鬥」（李雲漢主編1994：174），不過當天蔣介石發表的〈關於實施本黨改造之說明〉中，在講述擴大革命陣容時僅宣稱要號召「海內外仁人志士，愛國青年」，並未再提及強調農工基礎（底線筆者所加；中改會文物供應社編1951：72-87）。演講自有難以詳盡之處，不宜逕自斷論，不過8月5日中改會成立後最初幾次討論到有關吸收黨員的議案時仍有類似情形。8月15日中改會第3次會議中通過決議，要求改造委員會「以向群眾發展為重點，……對各界民眾特別是青年，宣揚主義，闡明政策，……引致其入黨工作」，同樣只特別強調青年（底線筆者所加；決議彙編：3）。中改會成立時，恰逢地方自治選舉開辦不久，黨中央從一開始就很重視該選舉。如5.2.1小節，在1950年8月間中改會幾次商討輔選辦法，一再強調除了支持本黨黨員競選外，也要「吸收黨外優秀人士加入本黨」（決議彙編：6，10，12）。這些勝選者及有希望當選者大多是本地菁英，爭取他們和爭取農工等廣大生產群眾的主張有很大的差別。黨中央在這段時期特別注意爭取入黨的對象其實是上層菁英，這和先前蔣介石在治臺方鍼中指示的結盟策略如出一轍，也符合國民黨傳統的結盟與吸收黨員策

略。<sup>26</sup>

其實，8月24日第10次會議中改會討論上述輔選辦法的同時，也曾決議要儘速擬定徵求新黨員辦法。不過其進行步調比輔選工作相對緩慢。中改會直到10月18日第39次會議時才通過〈徵求新黨員辦法〉，其第3條規定「徵求新黨員應以廣大勞動民眾中愛國的革命的『青年』『知識份子』『農』『工』及『生產者』等為主要對象……」（決議彙編：10，45）。到了11月23日（行政院通過三七五減租條例草案隔天），中改會更擬定出〈怎樣去徵求新黨員——中央對徵求新黨員的工作指示〉（以下稱徵求新黨員指示），明定現階段在一般情況下，「地方黨部徵求新黨員的比例，以農工約佔百分之五十，青年及知識份子約佔百分之三十，生產者約佔百分之十，其他約佔百分之十為原則」。且在各階層中還有輕重緩急分別，例如「對農人，我們應儘先爭取自耕農和佃雇農中的優秀份子，然後及於從事農業改良工作者及農業技術人員」。中改會宣稱，將農工黨員的成分特別提高是因為在今日，農工於中國人口比例中佔有絕大多數，在革命戰鬥力量上也佔最重要地位；且本黨既然要為廣大民眾利益奮鬥，自應多爭取農工優秀份子加入（決議彙編：69）。理論上，徵求黨員政策是攸關黨的基本立場之政策，卻直到此時才定案，相對的中改會在成立之初就相當緊密地研商輔選工作，步調的快慢也反映出這兩個案子對黨中央的輕重緩急。<sup>27</sup>

然而，如前所述，黨中央在選舉進行不久就發現，臺籍菁英黨員，不論是原本就有黨籍者或在選舉中、選舉後入黨者，有黨性不堅問題。黨若將政權的正當性倚賴在這些人身上，風險頗高。黨最好的方法是自行在臺建立社會基礎：在本地紮根，以作為勝選的憑藉。正如黨中央所說，農工佔臺灣當時大多數的人口，黨如果能直接爭取到農工的支持及其選票，在臺政權的基礎可望穩固。當時農民佔臺灣人口比例最高，當然是爭取的重點。結果，一如在國共內戰時競爭兵力動員一般，拉攏農工（尤其是農民）來擊敗敵人又成為黨的合理選擇，一年多前蔣介石研擬的黨改造原則此時就順理成章成為黨結盟策略的依據。儘管在第一屆地方自治選舉中，此一徵求新黨員指示及發展組織政策才剛擬定，還有待落實，因此國民黨在第一屆地方自治選舉中仍需先繼續採取吸收臺籍參選菁英的作法來維持勝選成績。不過，從這次選舉期間獲得的教訓，在本地紮根成為國民黨鞏固政權的要務。此時期在強調建立黨的農工社會基礎的原則下，黨部相當積極吸收農工黨員。表 5.8 顯示，1951 年 1 月至 8 月間，在國民黨新徵黨員中，農、工兩類共佔 42.06%，接近黨設定的 50% 目標，其中新徵農民黨員佔新徵黨員的 24.83%，為所有職業類別中最高者。<sup>28</sup>顯示省黨部在行動上頗積極地落實黨中央

<sup>26</sup> 蔣介石給陳誠的治臺方鍼前兩點：「多方引用台灣學識較優，資望素孚之人士，參加政府」、「特別培植台灣有為之青年與組訓」，就具體呈現國民黨著重吸收上層菁英與優秀青年的傳統策略（參見 3.2.1 小節）。

<sup>27</sup> 即便黨中央已相當重視輔選工作，蔣介石有時仍嫌黨中央幹部不夠盡力。1950 年 10 月 21 日他親自指示秘書長張其昀「儘速決定各縣市候選人」，並在日記中批評黨的幹部對此重要問題不夠重視（秦孝儀主編 2002：277）。顯見蔣介石對臺灣地方自治選舉之關注。

<sup>28</sup> 相較於農戶佔當時全臺人口比例約 5 成，比例看似不高。但若對比 1950 年底（黨剛實施新徵黨員指示不久）時農民黨員 13,521 人，佔當時黨員的 17.94%（由表 5.8 逆推計算而得），此時農

的徵求新黨員指示。

表 5.8、1951 年 1 至 8 月國民黨臺灣省黨員人數變動情形

		1951 年 8 月 時黨員總計	分項佔黨員 總數%	1951 年 1 月 至 8 月新徵 黨員	各項黨員的 增加率%	分項新徵黨 員佔新徵黨 員總數%
臺灣省黨員人數		95,627		20,259	26.88%	
性別	男	89,865	93.97%	19,458	27.64%	96.05%
	女	5,762	6.03%	801	16.15%	3.95%
籍貫	本省	50,108	52.40%	12,549	33.41%	61.94%
	外省	40,519	42.37%	7,710	23.50%	38.06%
職業別	農	18,551	19.40%	5,030	37.20%	24.83%
	工	11,172	11.68%	3,491	45.45%	17.23%
	商	10,090	10.55%	1,310	14.92%	6.47%
	政治	15,056	15.74%	1,315	9.57%	6.49%
	軍警	8,403	8.79%	3,552	73.22%	17.53%
	教育	10,697	11.19%	1,307	13.92%	6.45%
	學員	2,152	2.25%	744	52.84%	3.67%
	實業經營	8,390	8.77%	1,602	23.60%	7.91%
	自由職業	2,053	2.15%	322	18.60%	1.59%
	其他	9,063	9.48%	1,586	21.21%	7.83%

資料來源：臺灣省改造委員會 1951：8-9 夾頁表格。

### 小結：以施惠農民的政策來吸收農民黨員

選舉開辦後，黨逐漸形成拉攏農民的策略。黨將爭取廣大農民的支持，進而吸收農民黨員、在農村發展黨的基層組織，視為鞏固政權的要務。但要得到農民支持，執政的國民黨勢必得用實際政策來彰顯對農民利益的保護。農民不會輕易無端加入國民黨籍、極參與黨務。國民黨吸收農民黨員、發展黨在農村基層組織的較好作法是，配合國府推行有利農民政策的過程，接觸農民並吸收黨員。張其昀在總結中改會黨務工作的報告中指出，「改造以後，黨務工作，與土地改革、農業改進及工業建設等，密切配合，使黨的組織得以深入農民、工人……」，已相當程度達成改變黨的成分與社會基礎的任務（陳鵬仁主編 1997：8）。顯示國民黨有意識地以土地改革政策來拉攏農民，並藉此吸收農民黨員，發展黨的組織。

## 5.3 業佃階級分而治之策略的形成

選舉開辦後，國民黨與本地地主的關係也變得更緊張，黨決定打壓地主勢

民比例確實在提升。此外，由於農民的教育程度較低以及農業的工作特性（農忙時難以參與黨的小組活動），以致黨吸收農民黨員並將其留在黨內是較為困難的，有些農民入黨後又很快退出或被撤銷黨籍（因為不參加小組會議或不繳黨費等原因），因此國民黨要提高農民黨員比例並不容易（關於國民黨為維持農民黨員比例，使其不至於被撤銷黨籍的努力，可參見任育德 2005：170-174）。

力，進而形成一套拉攏農民、打擊地主的策略。

### 5.3.1 國民黨與本地地主勢力的緊張關係

選舉開放後，有一些本地菁英站在黨外反對者立場，他們或者獨立參選，或者與民社黨、青年黨合作競選。這些反對者不僅批評政府，甚至有敢於藉二二八事件發表反黨反政府的言論者。國民黨還發現黨內的本地菁英有黨性不堅的問題。這些黨籍本地菁英在利益衝突時未必遵循黨的指示，甚至有協助黨外反對者的情形。其所以會保留黨籍可能只是不願與國民黨直接對抗，以減少不必要的選舉阻力或其他麻煩。若黨外的反對者能取得更多的成功，顯示國民黨的權力並非無法挑戰的，則黨性不堅的黨員也可能叛離。因此，黨外的反對菁英固然是黨的明顯敵人，黨內黨性不堅者也是潛在的可能威脅。

面對這些或明或暗的威脅，國民黨首要的工作是確認對手是誰，亦即辨識出黨內外本地參選者的社會屬性，方得分析其力量基礎，以便研擬因應對策。<sup>29</sup>日後學者不約而同指出，地方自治選舉開辦後參選人許多是出身地主家族的本地菁英(Jacobs 1980: 111; Wu 1987: 222)，當時的國民黨也同樣注意到此一現象。1951年6月中改會總結黨內各方對該次縣市地方自治選舉的檢討，提出一份〈對臺灣省地方自治選舉情形檢討案審查意見〉，<sup>30</sup>黨中央在其內確認了主要對手。該意見書「原案」表示，選舉中的主要問題之一是「流氓土劣及地主勢力之活躍」，並再度指出「候選人與助選團體耗費之龐大」的問題（中改 153）。所謂流氓土劣其實只是國民黨給對其有威脅的地主勢力之另一種稱呼。這份意見書原案中的「流氓土劣及地主勢力之活躍」一詞，經討論後被修改定案為「社會不良勢力之活躍」（中改 153；決議彙編：195）。黨中央以「社會不良勢力」這種模糊用詞取代了流氓土劣及地主勢力這種明確指向地主的詞彙，不過這只是文字上的修飾，黨中央其實清楚知道其對手（包括黨外黨內、或明或暗的威脅）大多來自本地地主階級。<sup>31</sup>競選是花費甚鉅的活動，若無相當的財富實難以參選，且候選人要有相當的知名度、社會聲望才有助於勝選。當時本地的參選人大多來自菁英階層，經常擔任醫師、律師、教師等職或經營事業，擁有社會聲望，追溯其背景則大多出身地主家族，其家族長期以來藉由土地累積的財富以及經營其他事業取得

<sup>29</sup> 鄭傑民(1957: 12)就曾在中央委員會設計考核委員會的專題研究報告中指出，黨對於黨外應經常注意調查誰可能會成為候選人，其優缺點何在，並且要注意其「政治的、經濟的、社會的」力量。他表示這種調查有助黨在競選上的戰略戰術運用。

<sup>30</sup> 此意見書的由來是，中改會於1951年6月6日第148次會議檢討第一屆地方自治選舉檢討情形，決議由胡健中等5位同志成立檢討小組，根據各委員意見及相關文件，研議具體意見，再行核議。14日該小組提出草案於第153次會議再次討論，會議決定將原案再交回小組修改整理，並加派唐縱等4人加入檢討小組。25日中改會第160會議中，檢討小組再提出檢討案，並獲得修正通過（決議彙編：186，190，195-196；中改 148；中改 153；中改 160）。研討過程中，中改會對小組的原案作了一些修正和文字修飾，鑑於原案包含一些重要訊息，本文將其收錄在附錄五，並附上修改後定案，以供讀者比較。

<sup>31</sup> 國府在選舉檢討文件上做此文字修飾可能是要防範此決議案如被公開或不小心被社會取得，以免黨運用土地政策打擊地主的作法落人口實。除了社會不良勢力之外，我們可發現，在1950年代，黨內文件也會使用（地方）潛勢力（中改會編 1951b：70）、（地方）惡勢力（七中工 043）、特殊勢力（七中工 066）等詞彙來指稱本地地主勢力。



的高收入，讓他們在選舉時有「寬籌」的經費。選舉需要財力與聲望，多為地主家族出身的本地菁英在這兩方面都具有優勢，得以藉其社會經濟力量在選舉中勝出。

### 5.3.2 業佃階級分而治之策略：拉攏農民、打擊地主

#### 策略的形成

面對地主勢力藉選舉抬頭，國民黨有不只一種可能方案。國民黨可以選擇與地主階級出身的菁英結盟，藉其間接統治地方。這是歷史上常見的統治策略，日後國府也採取類似的作法。<sup>32</sup>但一些因素使得國府當時並未選擇此一策略。

首先對國府較不利的是，此時國府與本地地主階級的關係仍處於低點。國府接收臺灣之初，公署的不當統治，使得本地社會與國府有隔閡存在，並導致二二八事件。事件後國府改組公署為省府，並設法安撫人心。魏道明省府在釋出公地資源解決失業農民與雇農乏地耕作問題的同時，並未要求本地地主的私有荒地比照辦理，也沒有積極推行減租，以避免激化地主的不滿。國府退守臺灣前夕，蔣介石原本指示陳誠注意收攬人心，並特別提醒他爭取學經歷較優的本地菁英，省府若按此原則進行或可日漸改善與本地菁英的關係。但陳誠迫於局勢不得不建議蔣介石修改策略，施行減租並安撫農民。實施減租使得國府與本地地主階級的關係惡化。如果有更長的緩衝期，或許國府可再設法調整政策並安撫拉攏本地菁英，然而在吳國楨的積極推動下，隔年地方自治選舉就開辦，地主階級與國府的關係仍在低點。不僅部分堅持在黨外挑戰黨的權威，許多本地地主菁英雖委身黨內，卻可能抱著不滿的情緒，其對黨的忠誠度很低。在這種情況下，除非黨能立即調整策略改善與本地地主關係，或發展出一套更有效的控制臺籍菁英黨員的方法，否則黨實在難以安心倚靠本地菁英間接統治地方。

其次，對統治者而言間接統治是不得已的次佳選擇，其首要目標仍是由自己的權力組織來直接統治社會。國府的特殊處境使此一目標更顯重要。與帝國統治殖民地不同的是，國府雖然是一個外來政權，但臺灣幾乎就是當時國府政權的全部統治領域，而不像只是帝國的一個殖民地。國民黨一旦失去對臺灣的統治權，幾乎就等於失去整個政權，黨有壓力必須設法在此地紮根，直接統治臺灣以穩固政權。就是在這種考量下，國民黨此時期積極加強黨在本地的社會基礎、發展基層組織，以因應開辦選舉帶來的挑戰。黨達成此目標擬定的主要策略之一就是拉攏農民，為此黨有必要實施嘉惠農民的政策以爭取其支持。推行更偏袒佃農利益的減租政策就是當時國府施惠農民的具體承諾。在業佃有階級矛盾的情況下，國府要加強惠農，就無法照顧地主的利益。在這種情況下，黨要改善與本地地主階級的關係有現實上的困難，且可能繼續惡化。本地地主對黨就更難心悅誠服，黨

<sup>32</sup> Mann (1988: 22-23)就指出歷史上帝國的統治者常藉著與在地菁英(local notables)合作來統治地方。就臺灣案例，日本殖民臺灣時，也採取籠絡本地菁英的方式來助其統治臺灣(吳文星 2008)。有論者指出，日後國府以地方聯合寡佔經濟的特殊利益來拉攏地方派系，地方派系則以其掌握的選票來支持國民黨的政權。國府藉此與本地菁英所領導的地方派系建立起結盟關係，並倚靠地方派系間接統治地方(陳明通、朱雲漢 1992)，也是類似的統治策略。

對其忠誠度也就更難信賴。

既然黨與本地地主結盟在現實上有困難，另一可行的選擇是一不做二不休，設法進一步打擊本地地主勢力，以消解其構成的潛在威脅。中改會選舉檢討小組在〈對臺灣省地方自治選舉情形檢討案審查意見〉原案中就建議：「流氓土劣及地主勢力之抬頭應加防止」（中改 153）。顯然，在當時的局勢限制下，黨選擇打壓地主勢力的作法。在此決策下，黨可配合爭取農民的策略，利用業、佃階級間的矛盾驅使其互相對抗，從中得利。事實上，蔣介石與陳誠在中日戰爭時期的湖北就已操演過一次這種策略（詳見附錄一），過去的成功經驗有助統治者此時選擇操弄階級政治來解決上述統治難題。黨於是逐漸建立起一套業佃階級分而治之的策略：拉攏農民、打擊地主，這成為選舉開放後初期（約 1951 年至 1952 年）國民黨統治策略的基本方針之一。<sup>33</sup>

#### 打擊黨內外土劣勢力的案例：逮捕流氓事件

面對本地地主勢力的威脅，國府決定予以回擊打壓。威權統治者有權力優勢，可動用各種資源來打擊對手，必要時甚至不惜動用情治力量等手段。例如，第一屆縣市長選舉期間唐縱就曾向蔣介石建議：在選情單純地區任二、三黨員競爭後，黨再擇一支持，選情複雜地區則阻礙對手，製造己方優勢。此建議得到蔣介石的批准（轉引自任育德 2005：222）。<sup>34</sup>必須注意，黨當時不僅將黨外的反對者視為對手，也不信賴黨內黨性不堅的本地菁英，因此不分黨內、外的本地地主勢力都被視為潛在威脅，都是黨要打壓的對象。因此必要時，黨也會動用情治力量來打壓黨內人士，以威嚇的手段來設法加強對黨籍本地菁英的控制力。第二屆縣市議員選舉前夕的逮捕流氓事件是典型的例子。

1952 年底省保安司令部進行一次大規模取締流氓行動，全臺在短時間內逮捕了數百人。黨內文件顯示，這是一次有意識地運用情治力量來協助黨加強對選舉的控制力之行動。第二屆縣市議員選舉分兩期於 1952 年 12 月 28 日和 1953 年 2 月 8 日舉行。逮捕流氓行動的部署可能從 4 月底開始。4 月 29 日省府和省保安司令部修正公布〈臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法〉（SFGB41 夏 26：306-307），

<sup>33</sup> 需注意，國民黨對農民和對地主的態度並無必然的關係。附錄一顯示，蔣介石要求浙江停止減租而不利農民，但他並無意照顧地主利益。在湖北，蔣介石和陳誠以減租作為政策工具推動土地陳報，打擊地主的利益，但並未積極照顧農民利益。此外，魏道明省府試圖以墾荒暨公地放領解決底層農民生計問題時，也無意打擊地主。因此，黨的拉攏農民和打擊地主兩策略並不必然同時成立。從國府的實際作為來看，1950 年底國府推動三七五減租條例和處理租佃糾紛的立場已經明顯表現出其拉攏農民的策略。然而，黨中央為求勝選，起初的作法是積極拉攏有勝選實力的本地菁英（多為地主）。是在權衡各種因素（本地菁英黨性不堅、加強減租擴大與地主菁英的矛盾等）之後，黨才會在吸收勝選菁英時，也加深對本地菁英的疑慮，而確立打擊地主勢力的立場。就筆者所見，黨的文件中明顯表露對地主勢力的敵意是在 1951 年 2 月間，黨確立打擊地主的策略可能略晚於其拉攏農民的策略。

<sup>34</sup> 唐縱是特務出身，當時任中改會第六組（負責對敵鬥爭的策劃與社會調查）主任。所謂設法阻礙對手製造己方優勢的建議，當然包括動用情治系統來阻礙反對者等方式。關於情治力量介入選舉的情形可參見（任育德 2005：260-263）。儘管中改會在第一屆地方自治選舉開辦之初曾決議：內政部調查局及國防部保密局之本黨同志不得干涉、操縱選舉，也不得利用職權參加選舉（決議彙編：18）。蔣介石還對此案批示：照辦（邵銘煌、薛化元主編 2005：3），但為求勝選，國民黨照樣運用情治力量介入選舉。

內明列 7 項流氓行爲，如「佔據碼頭車站勒收陋規搬運費」、「武斷鄉曲欺壓善良或包攬訴訟」等（第 3 條）。辦法規定各縣市警察局三個月調查一次轄區流氓，確有不法者速送保安司令部（第 4 條）。此外，辦法還特別規定，「凡包庇利用流氓活動，意圖造成地方權勢之私人或團體，其本人或團體主持人爲首要流氓，由保安司令部予以逮捕法辦」（第 7 條）。首要流氓不必犯有 7 項明確的流氓行爲，只要是「意圖造成地方權勢」而包庇利用流氓活動者，就可能被認定爲「首要流氓」。傳統地方領袖有時需扮演調人，在上述規定下，不免有成爲首要流氓的嫌疑。這種「首要流氓」可直接由保安司令部逕行逮捕，不必經過縣市的調查逮捕。7 月時黨報社論又意有所指地表示，就何謂流氓的問題取締辦法中雖規定有 7 項行爲，「但在事實上則尚有多項並未列入」（中央日報 41/07/22 二）。選前約兩個月，保安司令部發動逮捕行動。根據吳國楨(1999: 162-165)的回憶，他在 10 月經民眾陳情發現保安司令部進行了大規模的逮捕流氓行動。然而吳國楨得知逮捕事件後就進行瞭解，發現這些人大多不是流氓，而是「當地的一些民眾領袖」，他隨即下令將多數被逮捕者釋放。<sup>35</sup>吳國楨認爲這一逮捕行動是爲了要在即將到來的選舉中，影響這些人的選舉行爲（吳國楨口述 1999：163-165）。

被捕或被點名者有許多並非真正的流氓，而是有意參選的臺籍菁英或與其關係密切者。當年擔任高雄縣黨部改造委員會主委的劉象山日後坦承，當時高雄縣被逮捕的流氓未必都是壞人，例如其中一位被捕者戴標是戴良慶的哥哥，絕非魚肉鄉民之徒（劉象山口述 1998：94）。戴良慶曾任第一屆縣議員、省農會監事，當時正要競選第二屆縣議員。戴標可能只是因爲與戴良慶的關係而被捕。<sup>36</sup>當時黨中央曾特別點名的流氓郭霍、郭朝榮、葉登祺也都參選了第二屆縣市議員（七中常 010），其中葉登祺是有名的地主，並曾任高雄縣參議會議長、第一屆屏東縣議員。<sup>37</sup>

國府進行這次逮捕行動確實是爲了影響第二屆縣市議員選舉。當吳國楨釋放被捕者後，臺北縣黨部向上級反映，「此次政府配合議員選舉搜捕流氓，大快人心」，不料未幾被捕者就被釋放，如不及時補救，將對此次輔導黨員競選議員造成難以估計之損失。該縣的政治綜合小組對釋放流氓的影響有更清楚的說明：「如

<sup>35</sup> 吳國楨(1999: 162-163)表示警務處並未簽發逮捕證，而是保安司令部逕行逮捕，這批被捕者可能是以「首要流氓」名義被捕。這次逮捕的人數不同資料有不同紀錄。據吳國楨回憶，保安司令部表示共逮捕 998 人，其中只有 18 人查出有輕微不良行爲。國民黨臺北縣黨部則曾提及這次行動逮捕了二百餘人（七中工 017）。

<sup>36</sup> 戴良慶其後當選第二屆縣議員，並成爲該屆高雄縣議會議長，此後又曾當選三、四屆縣議員。他還代表國民黨競選第四屆高雄縣縣長，但敗於余登發。之後他又代表國民黨競選第五屆縣長，並順利當選，於任內病逝。對黨內如此重量級的本地菁英，國府照樣以流氓名義逮捕其兄長，藉機立威之意相當明顯。

<sup>37</sup> 葉登祺是典型的國民黨眼中之流氓土劣。他曾在 1948 年底應林獻堂之邀到霧峰與洪火煉、陳啓川等幾位大戶共同商討餘糧收購制度的問題（何鳳嬌 2008：554），在當時是相當有名的大地主；此時成爲黨中央特別點名的流氓惡勢力。他是在逮捕流氓的威嚇措施下仍堅持競選的本地反對菁英之一。國民黨中央一度誤以爲他已經在黨的打擊流氓措施下落選（七中常 010）。不過葉登祺卻出乎國民黨意料之外仍舊當選第二屆議員，成爲國府欲除之而後快的黨外流氓勢力中唯一僅存的當選者（七中常 019）。當選後葉登祺成功地揭發了屏東縣政府的採購弊案。但稍後不久他被指控貪污，訴訟纏身（相關事件參見聯合報 42/06/04 四，42/08/01 三）。

將逮捕之流氓一律釋放，……將來如再輔導黨員參加其他自治選舉，黨員同志恐均不願辦理黨的登記，接受黨的約束」（底線筆者所加；七中工 017）。臺北縣黨部的反應顯示黨有意識地運用情治力量逮捕流氓，展現黨的權力、威嚇臺籍參政菁英，使其接受黨的約束，以強化黨在選舉提名作業的權威。逮捕流氓行動也可以打擊反對者，使其不敢參選。第六組的報告可為印證：「由於政府嚴厲取締流氓，打擊地方惡勢力。故此次各地流氓出而公開作競選活動者尚少發現」，一些流氓因此落選（七中常 010）。

這次逮捕流氓行動並不只是針對黨外的反對者，而是對黨內外本地菁英一併加以打擊威嚇，被打壓的黨內人士可能還多於黨外反對者。例如在逮捕行動剛開始進行時，省保安司令部遵照上級指示，將一份全省有案的流氓議員名冊送臺灣省黨部照會，名冊共 21 人，其中 18 人是國民黨籍，佔絕大多數。省黨部一面轉知縣市黨部：對非黨籍或非現任而參加競選之流氓，要藉機運用逮捕流氓措施使其不參加競選；另一方面則請示黨中央：為配合第二屆縣市議員選舉，希望能斟酌地方選情，對改邪歸正、能配合黨的決策之流氓議員網開一面，撤銷其流氓登記並准其競選。該建議得到黨中央同意（七中工 003）。臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法第 10 條規定登記有案流氓需經改過，在 3 年內無不法行為者，始得註銷流氓身份。省黨部為求配合選舉時效，稍後向黨中央請求，經查明確已痛改前非之流氓，得經核准參加議員選舉，希望政府簡化其註銷流氓之手續以爭取時效。黨中央認為這符合其先前的指示，准予照辦〔按：儘管這違反政府法規〕（七中工 014）。這些本地菁英先是無辜地被扣上流氓之名，隨即又被法外開恩迅速註銷其流氓紀錄，充分見識了國民黨的專制權力(*despotic power*)。此次逮捕流氓事件顯示，國民黨當時打壓臺籍政治菁英並不分黨內外，黨外的明顯敵人固然要加以打擊，阻止其參選、當選；黨內黨性不堅的臺籍菁英也是潛在威脅，同樣要用情治力量加以威嚇（必要時又特惠施恩給予利誘），以強化黨對他們的控制力。在黨的這種考量下，不分黨內外許多本地菁英就被貼上流氓的標籤。<sup>38</sup>

但是情治力量這種工具沒有正當性，容易引發批評與不滿。當時臺籍立委何景寮曾經就此事件質詢陳誠，他表示許多被當作流氓逮捕者都有正當職業，主管取締流氓的人員憑主觀認定就將其逮捕，已使全臺輿論譁然。他主張政府除現行犯以外，不應隨便逮捕人民。對此質詢陳誠未予回答(LYSG1.10.19)。當時聯合報社論也對此事有所批評，該報表示絕不袒護流氓，但指出肅清流氓不應純靠「逮捕」，這種手段如果執行不當將違反憲法保障的人身自由。該社論強調「堅決反對利用法令作為地方上鬥爭工具」，並意有所指地建議，「尤以在各縣市議員選舉期中，處理流氓更要公正」（聯合報 41/12/11 二）。況且吳國楨也可能會阻撓此類行動。吳國楨在發現逮捕流氓事件後很快就加以阻止，縱使國府高層和地方黨部有所不滿，卻很難明言要求吳國楨必須配合這種不具正當性的措施（吳國楨口述

<sup>38</sup> 這不是國民黨最後一次將本地地主菁英貼上流氓標籤來打壓。出身大地主之家的高玉樹在 1954 年競選第二屆臺北市長時，也被國民黨貼上「小流氓」的標籤（呂芳上等訪問 2000：4）。

1999：165；七中工 017)。<sup>39</sup>結果逮捕行動雖然收到相當的威嚇效果，使一些臺籍菁英退出選舉，或不敢積極從事競選活動而落敗，但仍有漏網之魚順利當選，使黨的企圖未竟全功（七中常 010）。

像情治單位這類不具正當性的工具雖然很有力，卻會引發社會不滿且難以辯護，短期內固然可以收到威嚇效果，對長期穩固政權卻有利有弊，不宜公然地或經常地使用。事實上早在第一屆地方自治選舉時，中改會就曾檢討指出這種手段的缺點：黨為勝選「不免有運用執政便利暗加干涉之舉」，但這種作法有「引起社會非難」的副作用，黨必須警惕（決議彙編：121）。

### 5.3.3 限田與農會改進兩政策的提出

國府要解決地主勢力藉選舉抬頭形成威脅的問題，最好仍是找出較精緻的策略以及具有意識型態正當性的政策作為工具，才可光明正大普遍施行。國民黨既已採取拉攏農民、打擊地主的分而治之策略，有利農民且可打壓地主勢力的政策就成為執行此一策略的最佳工具。

1950 年底，國民黨為了爭取農民以強化黨的社會基礎、吸收黨員發展組織，開始加強減租護佃的工作，並推動三七五減租條例立法。然而三七五減租政策主要是將地主權益凍結在三七五租約上，例如三七五減租條例嚴格限制退耕條件、延長租約期限為 6 年和到期續訂新約等規定，讓地主無法收回耕地。又如減租督導團將已退耕案件駁回，並交回原佃或另招新佃耕作，此溯及既往的作法雖然嚴厲，但也只是將地主收回的土地又重新訂定三七五租約。三七五減租條例雖使佃農權益得到更佳的保障，但對地主利益卻沒有明顯地更進一步削減。減租政策雖然使地主的地租收入減少約 1/4，但對家大業大且常兼有其他良好事業的本地菁英而言，收入雖然減損但不至於嚴重，其經濟力量在本地社會仍相對具有優勢。國府若要進一步打擊本地地主勢力，必須有強力的政策來配合。

#### 限田政策

在 1951 年初，黨中央決心推動兩個政策以進一步打擊地主勢力，並扶植農民的力量。其一是限田。1949 年陳誠省府施行私地減租後，就曾提出限田政策，當時省府主張的作法是，要求地主將超限的土地分期賣出，同時由政府提供貸款協助佃農購買土地，以逐漸扶植其成為自耕農（省地政局編 1949b：56；葉惠芬編 2007：934）。然而 1949 年陳誠省府只試辦了小規模的貸款輔助購地措施，尚未進行其他限田的準備工作。吳國楨省府先改善陳誠省府提供的貸款之利率條件，又決定放領公地來籌措扶農基金。然而吳國楨雖贊同扶植自耕農，卻對限田有疑慮，因此限田政策在 1950 年並無明確進展（參見 3.2.6 小節和 4.2 節）。到了 1951 年春天，黨中央決心實施限田，蔣介石指示省府先後邀請自由中國地政專家和美國的雷正琪商討限田政策（改造出版社編 1953：3）。到了 6、7 月間，陳誠及其幕僚和中國土地改革協會分別提出「限田」方案。這兩個方案都不再採取地主分期售地、政府提供貸款輔助農民購地的原則，而改採由政府一次將地主

<sup>39</sup> 相對地，限田政策有意識型態上的正當性，國府就可明言要求吳國楨配合；而吳國楨雖原本不贊同限田作法，卻也很難抗拒。對比下可看到手段的正當性外表之重要。

所有超限土地徵收轉放領給農民的方式（陳誠 1951：72-80；蕭錚 1980：350）。

限田是國民黨打擊地主並削弱其選舉力量最重要的措施。在當時土地是本地菁英的重要資產，且可成爲其選舉動員的經濟基礎。選舉必須動員大量人力廣作宣傳，花費甚大，因此經費的籌措對競選很重要。黨中央從選舉開辦初期就知道選舉經費很重要，1950年8月通過的〈中國國民黨臺灣省黨員參加地方選舉輔導要點〉要求，「本黨在選舉運動中所需之經費，迅予籌措」（決議彙編：12）。黨中央更在意反對者競選經費寬籌的問題（中改會編 1951b：72）。民社黨楊仲鯨當選花蓮縣長，中改會認爲黨敗選的因素之一是「本黨候選人競選費用與對方懸殊」，顯見中改會認爲選舉經費對選舉勝負影響甚大（中改 154）。<sup>40</sup>但也因爲競選需要龐大經費，「非有錢有勢者，不易爲之」（中國地方自治學會編 1951：11），因此參選者多爲本地菁英。相對地，黨要打壓這些菁英，就必須設法削弱其選舉的經濟基礎，以對付其「選舉經費之寬籌」。這些地主菁英們經常也兼具醫師、律師等身份或兼有其他事業而收入頗豐，原本經濟基礎頗佳，地租僅佔其收入的一部份，減租不致於對其經濟生活造成嚴重衝擊。不過黨中央真正在意的選舉（尤其是縣市層級選舉）經費，則是種非常態、短期卻很龐大的開銷。其花費之大即便是地主菁英也往往難以憑其流動資金來支應，必須另行籌措，或者藉資金調度，或者藉處置平日或家族長期以來累積的資產（包括土地）來支應。於是賣土地籌措選舉經費成爲當時地主菁英參選的常見現象（中國地方自治學會編 1951：17；任育德 2005：242）。<sup>41</sup>一次大量徵收地主的出租耕地可有效削弱地主菁英的選舉經濟基礎，又兼具土地改革的正當性。況且，藉著業佃關係的聯繫互動也可能成爲地主菁英選舉動員的社會基礎之一，剪除業佃關係可削弱地主的社會影響力。尤其，大地主因本身經濟條件好，無須和佃農過於計較，所以其業佃關係通常較佳（楊懋春 1970：67）。留下業佃關係使大地主有機會藉此維繫與農民的社會關係，甚至可藉機施惠，成爲其競選的有利條件。限田可切斷業佃關係，削弱地主菁英在地方的影響力。<sup>42</sup>國府則可藉放領來施惠農民並拉攏之，黨

<sup>40</sup> 楊仲鯨 1898 年生於高雄州，父親是前清秀才。楊仲鯨曾留美研讀礦業，返臺後到花蓮從事土地開墾和機械發明，1925 年（28 歲）就購入 30 甲土地（臺灣新民報社編 1937：529；興南新聞社編 1943：419）。

<sup>41</sup> 依據鍾超如的觀察，第一次縣市長選舉（1950 年至 1951 年）時「據聞各候選人有化二、三十萬甚至五六十萬者，甚至有變賣產業，亦在所不惜」（中國地方自治學會編 1951：17）。此金額之龐大可以對照幾個數據來瞭解：1950 年政府給來臺而未任公職的國大代表之生活補助費爲比照簡任三級公務員統一俸和服裝津貼共 202.8 元，黨和總統府又另外共同補貼其 100 元，每月共計 302.8 元（七中常 039），20 萬的經費足可支付一位國大代表生活補助費 55 年。此外，1953 年臺灣省縣市長的薪級爲 520 元（七中工 056），20 萬相當於一位縣市長 32 年的薪水。此外據立委觀察，第一屆縣市議員選舉候選人的花費多在 8 萬、10 萬（LYSG01.10.18: 26），同樣是極可觀的費用。這種費用絕非一般人所能負擔，甚至高所得的醫生、律師等恐怕也很難就其日常收入來支應如此龐大的競選費用，因此候選人變賣土地、資產來籌措競選經費成爲當時常見現象。

<sup>42</sup> 國民黨非常清楚在選戰中候選人的經濟基礎、社會關係之重要性。省黨部在〈中國國民黨臺灣省委員會輔導第三屆臨時省議會議員、縣市長選舉工作實施綱要〉就曾指示：要在選前調查黨內、外候選人之實力，其調查分析重點爲「其社會基礎、基本選區、同情票源、經濟能力及其優缺點」，「以備運用」（底線筆者所加；中國國民黨臺灣省委員會 1957：45）。黨對此的運用方式

取代地主成為農民的恩庇者，藉此擴展黨在農村的社會基礎。

### 改進農會政策

其二是改進農會。1951年3月19日，中改會第100次會議修正通過〈中國國民黨現階段農民運動指導方案草案〉。該方案的指導方針之一是「發展並健全農會，以農會為農民中心組織；運用農會組織力量貫徹本黨農民政策的有效實施，也樹立黨的社會信仰，擴大黨的社會基礎」（決議彙編：146）。1949年陳誠省府推行農會與合作社合併案，將合作社的社員也納入農會成為會員，只限制不合農會法所規定資格之會員〔即非農民會員〕佔各級農會代表大會代表及理監事之名額最多不得超過1/3（SFGB38秋20：296）；除此之外，這些非農民會員的權益與一般會員無異。結果地主並未被排除於農會之外，雖然其當選農會理監事的名額受限，但地主挾其社會、經濟優勢條件，仍可主導農會。1951年1月行政院派出的減租考查團在巡迴全臺時就發現農會的缺點，其「最大毛病是偏於政治性，簡單的說就是拿農會作為少數人選舉的工具」。<sup>43</sup>減租考查團建議，農會應該是「為農民謀利益的團體」，「不是少數人的政治資本」（底線筆者所加；內政部編1951：2-3）。在第一屆地方自治選舉時，農會就已成候選人的選舉動員的工具，國府也瞭解此一現象。在打壓地主勢力的方針下，黨有必要解決此一問題，作法就是進一步排除農會中的地主勢力。中改會在3月19日討論的農民運動方案中就表示，對組織鬆懈「或已為土劣剝削份子操縱之農會」和漁會，應調整其組織（決議彙編：146）。此一方針稍後被發展為改進農會政策，黨定調其主要目標為「淨化農會，使非農民之會員，不得把持農會」。黨原訂的作法是：將不合農會法會員資格者定為「贊助會員」，並取消其選舉權與被選舉權（決議彙編：174，286），如此一來就可進一步削弱地主在農會中的勢力。

需先一提的是，既然限田與改進農會是配合黨的統治策略之政策工具，最終法案的內容和施行的嚴格程度就可能隨著統治者調整策略而改變。這兩個政策直到1952年底和1953年中才分別定案，其時黨中央的策略已略有調整，也影響了這兩個政策的最終定案和施行情形（詳見第六章）。

#### 5.3.4 其他打擊地主勢力的措施與扶植農民力量

在業佃分而治之的策略原則下，國府設法強化農民的政治意識，使農民追求自身利益並對抗地主階級。此外國府也運用其他方法來打壓地主勢力。

##### 輿論加強抨擊地主惡行

打壓地主的方法之一是設法將地主污名化。國府當時對媒體輿論和司法有很大的影響力，有助其執行此一策略。

1951年輿論對地主較過去有更多的負面報導。記者霜木描繪了輿論的這種

---

之一就是，在選舉中對反對份子「截斷其經濟支援，分割其群眾關係」（中國國民黨臺灣省委員會編1961：84）。

<sup>43</sup> 中央日報（39/07/22 八）介紹臺東縣新任議員，24位（當時尚有1席還未選出）中有4位是鄉鎮農會的理事長或常務理事，1位是縣農會常務理事，此外還有1位是縣漁會理事長。這些候選人極可能藉農、漁會進行選舉動員。

轉向：「怪事年年有，沒有今年多。去年是『三七五牛』『三七五房子』……今年卻是『佃農李家成自殺』，『桃園地主胡鴻南非法撤佃』，以及最近『台北市地主陳天生酷打佃農黃堂城』，一連串令人悚然的悲劇」（聯合報 40/10/07 八）。1949 年私地減租時，官員和輿論多強調減租推行的順利及其成果。以趙文山(1949)收錄的 29 篇媒體報導為例，<sup>44</sup>報導地主守法現象的有 3 篇，記者們描述：地主起初多採觀望態度，但了解政府決心施行減租後，大多數地主就依法辦理。多位記者還報導了開明地主支持減租的言論（8 篇）。記者報導的地主惡行不多，除檢討時提及黑市地租問題外，報導中只有一件較嚴重的業佃衝突事件，鄭四蚶案。地主鄭四蚶在省府實施減租前收回佃農王鳳池的土地，乏地耕種的王鳳池在私地減租時要求再租用該地，並表示政府減租規定不許撤佃，這引起地主不滿，雙方爭執時地主之子砍傷佃農之子，鄭四蚶見狀當場允諾佃農租用該耕地，並給其 6 百多萬舊臺幣作為醫藥費，但鄭四蚶仍因此被捕（趙文山編 1949：118-20，137）。<sup>45</sup>然而當時媒體並未刻意強調這類業佃糾紛案件，在趙文山收錄的報導中就只有 2 篇提及此案。報導三七五太太、三七五牛等事蹟以宣揚減租成果者則有 8 篇。

然而到了 1951 年至 1952 年這段國府加強打壓地主的期間，媒體較著重對地主惡行的報導。不過細究一些案件卻有可疑之處。例如上述記者提及的陳天生案，其實是陳天生將租來的耕地又轉租給黃堂城耕作，並向後者索取超過三七五租額的地租（聯合報 40/10/05 七）。在 1952 年一件兇殺的租佃糾紛案件中，兇手鄭金德被媒體塑造為「惡地主」、「流氓地主」，該案案情是：鄭金德（本身也「業農」）冒用他人名義承租公地，再轉租給陳江清，該公地經宜蘭縣政府清查後依法改放租給現耕陳江清，鄭金德心有不滿加上索取舊租遭拒，憤而殺人（中央日報 41/08/08 五，41/09/23 五；聯合報 41/08/20 五，41/10/30 六）。依照法規這兩個案件其實都是承租人違法轉佃土地（私地或公地）給他人耕作的案子，<sup>46</sup>犯案者本身其實也是佃農，至多因其轉租行為可被貼上「二地主」的標籤，稱不上真正的地主，然而兩個案件都被媒體大肆報導為「地主」惡行，實不無醜化地主的

<sup>44</sup> 此 29 篇新聞大部分是地政局發起的記者團所作之報導（趙文山編 1949：51-154）。正文內提及的各議題報導篇數是依據筆者對這 29 篇報導的整理。此外，該書收錄的官員談話中對地主評價也多為正面，即使對地主立場最嚴厲的官員董中生也表示，私地減租成功絕非因為省方決定將違反減租者移送軍法辦理的緣故，而是本地業佃大多相當守法。他還說臺灣地主和佃農大多要求政府執法要徹底，因為這才公平而不至於使守法者吃虧（趙文山編 1949：25）。

<sup>45</sup> 嚴格而言，此案地主是在省府實施私地減租前撤佃，因此其撤佃行為並不算違法，其被逮捕應該是因為傷人事件。事實上，1949 年私地減租時陳誠省府並不溯及既往，例如省府在電覆花蓮縣政府時就表示，業主在實施減租前「業已僱工經營者，不予限制」，花蓮縣府所請示雇農與業主訂立三七五租約一事「應毋庸議」（SFGB38 夏 59：731）。省府甚至規定：如果佃農在第一期農作（按照私地減租政策理應適用三七五地租）收割前，「其已依照原租約或習慣規定繳租者，承租人不得請求退租或抵繳」（SFGB38 夏 19：297）。相較於 1951 年省府依照三七五減租條例草案，對退耕案件作嚴格規定，且溯及既往重審所有退耕案件，可看出私地減租和三七五減租兩個時期國府對地主的嚴厲態度有別。

<sup>46</sup> 參見三七五減租條例第 16 條，私地減租辦法第 9 條（引用土地法第 108 條），以及公地放租辦法私行細則第 11 條。



嫌疑。<sup>47</sup>

這段時期最受矚目的租佃案件是「佃農李家成自殺」。該案當時被宣傳為是地主陳進東等威逼利誘佃農退耕，<sup>48</sup>以致佃農絕望自殺的重大惡行（中央日報 40/07/29 三）。<sup>49</sup>黨報社論還批評此案涉及政治問題：羅東鎮長與地方警員有勾結地主、上下其手的嫌疑，省府應該徹查（中央日報 40/07/31 二）。曾虛白也親自撰文，批評該案地主陳進東、林敬之是「臺灣惡勢力的一對標準典型」，把持地方，鎮公所、派出所和里長們都是他們的爪牙，一起逼得佃農李家成無路可走而選擇自殺（中央日報 40/08/01 三）。曾虛白是中改會委員兼中改會第四組組長，該組「掌理宣傳工作之指導設計，黨義理論之闡揚及對文化運動之策劃」（底線筆者所加；決議彙編：2），可見國民黨中央對此案及其宣傳作用之重視。然而孔健中的研究(1997: 43-60)依據當時的判決書、上訴理由狀等資料配合訪談，重建事件史，讓我們得以重新審視該案。據其研究，李家成因病難以耕作，為了避免因無力耕作繼續欠租而希望退耕，業佃雙方在 1951 年 3 月已達成退耕協議。但 5 月底三七五減租條例通過後，6 月間李家成受一位代書慫恿，希望藉新的減租條例爭取更有利的退耕條件，便要求縣府調解。然而，三七五減租條例第 17 條對退耕有嚴格限制（必須死亡、遷居、轉業才能退耕，體病不是合法的退耕條件），反而使得他不能再如願退耕，必須繼續承租該地。但李家成因病確實無力耕作而又再次提出退耕請求，卻被官方制止。在不得退耕的情況下他只能同意繼續耕作，心中恐懼不安而於 7 月 6 日自殺。<sup>50</sup>此案的耕地是宜蘭大地主兼名醫陳進東與他人所共有，陳進東在 1951 年 4 月的宜蘭縣長選舉中支持非國民黨候選人陳旺全，一度對國民黨候選人造成嚴重威脅，引起黨的不滿。此案提供國民黨打擊他的機會。最終，地主陳進東被貼上撤佃逼死佃農的惡名，以「非法終止耕地租約」的罪名入獄服刑。國民黨則藉此案表現出「為民除害」、為勞動者（農民）謀福利的決心，並藉此「殺雞儆猴」以昭炯戒。

這幾個案件顯示，媒體此時對地主的抨擊相當嚴厲，對比 1949 年的媒體表現，前述記者描繪的輿論變化現象並非空穴來風。儘管減租後業佃糾紛不止，但輿論內容如此明顯的轉向，並刻意強調地主的惡行，除反映減租後業佃關係的轉變外，是否有其他因素作用值得思考。在這幾個案例中我們看到，媒體幾次把承租轉佃引發的衝突事件大幅宣傳為「地主」惡行。在李家成事件中媒體則扭曲事實（上述黨報的報導與批評中都不提李家成因病無力耕作此一根本問題），指責陳進東等地主逼迫佃農退耕，導致李家成以身殉田。連黨中央負責指導宣傳工作

<sup>47</sup> 至於上述記者提及的胡鴻南案則是 1949 年的舊案，只是拖到 1951 年才處理。私地減租時胡鴻南原本應與佃農莊阿越訂立租約，但胡鴻南卻拒絕與其訂約，並將土地租給另一位地主的兒子耕作。案經桃園縣政府多次催促改正，胡鴻南仍未遵照辦理，省府於是在 1951 年 8 月 11 日逮捕胡鴻南，送保安司令部辦理（中央日報 40/08/12 五）。

<sup>48</sup> 該案土地為陳進東得自妻家的共有地，故地主不只陳進東一人（孔建中 1997：43-44）。

<sup>49</sup> 此案日後成為官方宣傳地主破壞減租的代表性案例。例如沈時可就舉此案作為地主破壞減租之例（沈時可等 2000：16-17）。

<sup>50</sup> 李家成的困境是，繼續佃耕就得繳租，但他因病無力耕作不可能有好收成，欠租勢不可免。

的一級主管也介入此案。當時國民黨對媒體有極高的掌控力，<sup>51</sup>實不能排除黨的立場之影響。

1951年減租考查團曾在其報告中指出，政府實施減租政策後，佃農在政府的保護下增產報國、收入增加，受到社會重視；另一方面，「地主則被目為不勞而獲之寄生者，已漸失去向昔之尊榮」。減租考查團表示，「地主恐為人輕視，在公眾場合往往掩飾其身份」，可說地主已成為一種污名。而廣大的佃農則對其本身的社會地位也有提高的要求，其政治意識已經覺醒，正萌芽成為新興民主勢力。考查團表示減租政策的此一效果很值得珍視（內政部編 1951：8-9）。就黨中央在第一屆地方自治選舉的檢討中擔憂地主勢力抬頭的情況來看，減租考查團報告所說地主為人輕視可能言過其實，不過此言論卻清楚表達了官方的主觀意願。

### 削弱地主政治勢力與扶植農民

國民黨拉攏農民、打擊地主的策略與其鞏固在臺政權有關，目標是要在地方選舉中達到效果：削弱地主的政治勢力，強化黨在本地得到的政治支持。在與農民加強結盟的情況下，扶植受黨恩庇的農民之政治力量對黨有利。

在 1950 年底黨中央確立拉攏農民、強化黨的農工社會基礎之策略後，就很在意農民政治力量的提升。1950 年底在少數地方已有佃農當選鄉鎮長，如屏東縣萬丹鄉林得和花蓮縣玉里鎮潘萬法，他們都以擁護減租政策而當選。減租考查團還報告，縣議員選舉中也有候選人以擁護減租政策來爭取佃農選票而當選者（內政部編 1951：8-9；改造出版社編 1953：16）。

業佃階級間有利益衝突，如果農民的政治意識提高，為了維護自身利益，就不免激化與地主階級的對抗。1952 年中省府秉承蔣介石指示推動限田，擬訂〈臺灣省扶植自耕農條例〉草案並送臨時省議會表達意見。當省議員們提出對地主較有利的意見時，臺北市、臺北縣、基隆市、陽明山管理局 4 地各級耕地租佃委員會委員在 9 月 8 日召開記者會，宣稱代表 30 餘萬農民擁護政府扶植自耕農政策。這些代表在會中對臨時省議會多所批評，表示臨時省議會所提的修正意見「完全沒有顧到佃農的利益，只知站在地主的立場講話」，因此農民也要「為擁護實施限田政策而奮鬥到底」，他們表示農民已得到教訓，將來選舉時要認清候選人真面目，如果再選出替地主利益講話者，就是受騙（改造出版社編 1953：68-69）。農民這種為自己利益對抗地主勢力、擁護政府政策的表現正是國民黨所期待的，這有助國府削弱地主的政治力量。

葉青把黨的這種期望表達得最清楚。<sup>52</sup>他建議黨在第二屆縣市議員選舉中藉限田政策發起群眾政治運動，削弱地主勢力，甚至進而扶植農民。第二屆縣市議員選舉全省分兩期於 1952 年 12 月 28 日和 1953 年 2 月 8 日投票。1952 年中各方開始佈署縣市議員選舉時，省府也於 7 月完成上述的限田草案。葉青(1852b)

<sup>51</sup> 國民黨當時不只直接掌控中央日報、中華日報等黨營報紙，也可透過官方掌控新生報等。此外許多報紙也由國民黨人發行並一定程度受到黨的控制。例如當時的聯合報、自立晚報等也由國民黨人發行。自立晚報社長李玉階還曾因該報報導不當而遭到黨中央第四組的申誡（七中工 009）。

<sup>52</sup> 葉青就是任卓宣。他起初是共產黨員，後投靠國民黨，曾擔任過國民黨中央宣傳部副部長。

認為，限田是黨的重要政策，應成為該次選舉的主軸，黨提名的候選人必須贊成限田政策，且競選期間要以限田為政見來爭取選民。黨不應提名反對限田者，若該黨員違紀競選，或黨外候選人有反對限田政策者，黨都必須給予有力的打擊，使其競選失敗。黨打擊這些反對者的方法則是發起「潮似的限田運動」，以此來擊敗一切反對限田政策的競選人。葉青樂觀地認為，「這個運動愈展開，黨底選舉勝利愈有把握」，因為限田運動可以爭取到群眾的支持。葉青進一步建議，黨可以「在農民黨員中物色候選人」，這是因為農民受地主壓迫，最支持限田政策。他指出，佃農、雇農「不僅需要由限田政策來獲得土地，而且需要由限田政策來削弱地主」，因為這些農民受地主剝削壓迫已久，因此會很希望取消地主，而達成其目的最好的辦法就是限田。只要讓地主的田少到和農民一樣，「他〔地主〕底勢力便沒有了」。葉青認為，儘管農民在金錢、聲望等方面較弱勢，但「如果有黨作後援，以限田政策為號召，〔農民〕當選是沒有問題的」。葉青的論點清楚彰顯了限田政策的兩大功能：1>限田可以爭取農民的支持，是黨勝選的保證，黨甚至可藉此議題在選舉中扶植農民。2>限田將地主土地一次徵收，可徹底削弱地主的勢力。限田可說是執行拉攏農民、打擊地主策略的最佳政策工具。

上述選舉策略建立在兩點基礎上：1>農民佔當時人口的多數，爭取農民選票是黨勝選的關鍵。2>農民會因為國民黨積極推動有利農民的限田政策而在選舉中支持黨（或黨提名支持的候選人），換言之就是農民會以政策取向來投票。第1點建立在當時臺灣人口與產業結構的客觀條件上，並無疑問；第2點是否成立就成為國民黨策略能否奏效的關鍵，埋下日後發展的變數（第六章討論此一問題及其對國民黨統治策略的影響）。

## 5.4 意識型態基調的轉變

黨中央在 1950 年底起先後確立了拉攏農民、打擊地主的策略。在這種策略原則下，黨特別強調農工在黨的構成中之重要地位。國府在土地改革等政策上也變得比以往更強調階級正義。1950 年代初期成為國民黨階級立場旗幟鮮明的特殊時期。

### 5.4.1 土地改革政策的意識型態傾斜

#### 三七五減租強調階級正義多於公平

1950 年底配合黨拉攏佃農的策略，國府調整土地政策，當時在處理租佃糾紛和制訂三七五減租條例上，明顯比 1949 年時更加偏袒佃農的利益，以致減租政策的意識型態基調也有改變。原本陳誠省府是兼採階級正義與公平兩原則來制訂私地減租法規（參見 3.2.4 小節）。但 1950 年底起國府必須更強調護佃，就難以兼顧私地減租政策的公平原則，國府在小地主收回自耕和佃農欠租兩議題上的立場轉變是明顯例子。

1949 年省府訂立一套小地主收回自耕的規範，是因為小地主確有生活困境問題，省府不否定這種現象，在保護佃農的同時也留給小地主生存之道。然而，正因小地主有合法撤佃自耕的權利，隨著 1951 年多數租約即將到期，這成了業

佃農利益最大的衝突點。國府在拉攏農民的策略下，選擇就此議題表態，明確表達照顧佃農利益的立場。結果，收回自耕一時間從合法權益變成國府官員嚴批的破壞減租惡行與法規漏洞。但這種作法等於否定政府也必須照顧窮苦小地主的生活，官方必須為這種立場提出辯護。辯護的策略有二：首先，官方可以設法否定小地主生活困境問題的存在，或至少否認其嚴重性。蔣夢麟採取這種策略。他在 1951 年 2 月給美方的說帖中表示要求收回自耕者是小地主，也承認減租對兩甲以下小地主的影響最大，必須注意其出路。但為了替國府當時嚴厲批評撤佃自耕的政策辯護，蔣夢麟隨即加上但書表示，「一般意見均認為小地主所受減租之影響，僅屬暫時的」，因為小地主一般都有其他職業或收入來維持生活，假以時日他們就能自行適應（蔣夢麟 1990：18，23）。同時期黨報也宣傳這種論點，中央社記者卜惠民在〈小地主生活真苦嗎〉一文中表示，「站在土地政策的基本立場上講，不許地主收回土地，是無可訾議的」。一則臺灣的小地主數量本來就很少；<sup>53</sup>二則小地主多為知識分子，其求生能力較強，就業機會多。他宣稱在農村實地考察時，特別想找小地主來訪問，以瞭解其生活問題，結果卻「一無所獲」，因為減租後小地主多已找到職業，「事實上已經消除了這一個階級」（中央日報 40/2/16 四）。

然而 1950 年中省參議會和省府都還在關心小地主問題（中央日報 39/05/13 四，39/06/13 四），徹底否定貧苦小地主的存在實難以自圓其說。<sup>54</sup>官方另一種辯護策略是重塑土地改革的意識型態基礎。卜惠民表示：如果准許小地主收回自耕，佃農就將失去耕地，生活失去依靠，因此基於民生主義的原則，只能讓小地主轉業，而不能讓其隨意收回出租耕地。如果真有孤兒寡婦等小地主，那也是應否進行社會救濟的問題，土地改革不能兼顧這類特殊問題（中央日報 40/2/16 四）。換言之，土地改革的目的是在保護佃農、改善其生活，其正當性建立在階級正義上，其他社會公平問題不是土地改革必須處理的。<sup>55</sup>

#### 限田：損地主利農民的零和遊戲

在黨中央發展出拉攏農民、打擊地主的整套策略後，國府的相關政策在業佃之間更向佃農的利益傾斜。儘管正式的官方說詞多強調國府的土地改革採取和平的手段、兼顧地主利益，然而限田政策，特別是 1951 年時初期規劃的方案，很明顯損害地主的利益。中國土地改革協會的〈臺灣農地改革綱領〉主張地價為全年正產收穫量 2.5 倍，承領農民每年繳納地價等的負擔不超過三七五地租額（蕭錚 1980：350）。此原則被保留到 1953 年最終的耕者有其田方案。這種形式的改革方案下農民繳交地價負擔一如繳納地租，限田等於讓佃農繼續繳租 10 年（只是形式上改為繳納地價給政府）就可無償取得耕地。相對地，地主等於被強制再

<sup>53</sup> 卜惠民的理由是：1939 年的統計數據顯示，全臺兩甲以下小地主僅一萬多戶，而這包括了「日籍小地主」在內，在戰後日人土地已收歸國有後，小地主的數量已經不多。卜惠民說法背後的邏輯是：日治時期的小地主多為日本人，臺灣地主很少是小地主，這種論點實相當奇特。

<sup>54</sup> 在 6.4.3 小節中，我們會看到有明確的證據證明小地主生活困難的現象確實存在，有些小地主甚至比他的佃農更窮（部分原因是減租使其經濟更受打擊）。

<sup>55</sup> 三七五減租條例放寬對佃農欠租相關規定的作法更難以辯護，官員對此議題當時只能以減租後佃農已很少欠租這種說詞一語帶過。

繼續收取地租（形式上改為地價）10年後，喪失土地所有權。政策對地主明顯不利。而且，在初期的限田方案中，地主保留地都相當小，這種政策規劃不僅嚴重損害大地主的利益，也不顧慮小地主生活困境。陳誠及其幕僚擬定的限田方案中，私有耕地面積上限以足供全家人口生活所需為上限，按等則分別決定。根據1949年官方的估算，6口之家約為中等水田1甲。在中國土地改革協會的建議方案中，地主保留地僅為田1甲或畑2甲。兩方案的保留地標準相似，都相當嚴格。加上限田政策下保留的出租耕地仍受三七五租約限制（陳誠1951：75；蕭錚1980：350），小地主的生活可能更受打擊。具有地主階級屬性但實際上卻處於經濟弱勢地位的貧困小地主，在這段時期可說是處境黯淡。

在第二屆縣市議員選舉前，國民黨員在宣傳限田政策時，不諱言該政策偏袒佃農利益而損害地主的立場。葉青(1952a)表示，限田政策就是要「損地主而益農民」。他宣稱，黨或者政府要推行土地改革不僅不可以站在地主方面，也不可以站在地主和農民中間以仲裁者自居，因為這樣只是表面上的平等。由於地主在經濟、社會等方面都具有優勢，如果政府不抑強扶弱而以中立公平自居，就等於讓強者地主去對付弱者佃農，實際上並不公平。所以一切土地改革政策都是「要站在農民方面，尤其是佃農僱農貧農等方面」。同時期孟節(1952)也主張，限田政策不能過於溫和保守，因為「凡是一種改革，必定有一部份人受益，一部分人吃虧，而其行動要運用一點政治的權力」。這段時期國府土地改革的內容更加偏袒農民而有損地主利益，其意識型態基礎也愈來愈強調階級正義：保護佃農；而不再如1949年省府實施私地減租時般，仍設法兼顧實質公平的原則。

#### 5.4.2 小結：國民黨階級立場鮮明的特殊時期

1950年代初的一段時期內，國民黨黨內文件時而出現土劣剝削份子這種對地主階級有敵意的用詞，黨中央一方面要防止地主勢力抬頭，另一方面致力強化黨的農工基礎。在土地政策上，三七五減租條例和限田案明顯偏袒佃農利益。在農民組織政策上強調要淨化農會，限制地主階級的會員資格及其權利。黨展現出護農民、打地主的階級立場。然而，長年以來國民黨給人們的印象是：強調全民政黨、階級色彩淡薄。相形之下，1950年代初期國民黨這個鮮明的階級立場引人注目。

黨章的演變具體反映了這種變化。1945年5月16日國民黨第六次全國代表大會修正中國國民黨總章時，第2條規定「凡志願接受本黨黨綱，實行本黨決議，遵守本黨紀律，履行本黨義務，照章申請入黨，經本黨許可者，為本黨黨員」（李雲漢主編1994：141），黨在黨員政策上並未強調任何階級屬性。事實上從1924年國民黨第一次全國代表大會通過中國國民黨黨章以來，直到1945年歷次黨章的黨員條款都沒有強調任何階級屬性（參見李雲漢主編1994：49，63，85-86，122）。改造時期國民黨第一次強調了黨員的重點構成份子，1950年7月22日通過的〈本黨改造綱要〉中第4點規定「本黨以青年知識份子及農、工生產者等廣大勞動民眾為社會基礎，結合其愛國的革命的份子為黨的構成份子，共同為國家民族及廣大勞動民眾的利益而奮鬥」（李雲漢主編1994：174）。稍後中改會發佈

的徵求新黨員指示中，更將農工黨員的重要性提到首位，要求新徵黨員中農工成分達到 50%（決議彙編：69）。黨改造後，1952 年 10 月 17 日第七次全國代表大會修正中國國民黨黨章，第 3 條規定「本黨以青年、知識份子及農、工、生產者等廣大勞動民眾為社會基礎，結合其愛國的革命的份子為黨的構成份子，共同為國家民族及廣大勞動民眾的利益而奮鬥」（李雲漢主編 1994：183），仍保留了強調農工構成份子的文字。然而，1957 年 10 月 19 日第八次全國代表大會修正中國國民黨黨章，第 3 條修改為「本黨結合全國信仰三民主義之革命青年及愛國同胞為黨的構作分子，反對階級鬥爭，共同為國家民族及廣大民眾的利益而奮鬥」（李雲漢主編 1994：217），強調農工成分的文字已經取消。黨旗幟鮮明地強調農工社會基礎實為 1950 年代初一段特定時期的特殊現象。

值得追問的是，國民黨此一鮮明的階級立場起於何時，有何歷史原由；黨又在何時、什麼情況下調整了此一立場。本章回答了前一問題：在中國大陸國共內戰後期，蔣介石基於軍事檢討日益重視爭取農工等社會大眾，而在改造方案中提出建立農工社會基礎的主張。國府退守臺灣後，儘管軍事局勢有變，但黨改造恰逢地方自治選舉開辦，在選戰視同作戰的考量下，強調農工社會基礎條款再受重視，並落實到黨的新徵黨員政策、及國府的土地改革政策、農會政策之中。與後一問題相關，下一章我們將看到，在臺灣選舉的現實情況限制下，1952 年底至 1953 年間，黨中央又調整了統治策略，影響所及，徵求黨員政策、土地改革政策、農會政策都略有調整，一種新的統治模式逐漸形成。



## 第六章 聯戰策略與耕者有其田

國府實施土地改革並非基於信仰而有其策略性考量，會因應局勢的變化而有所調整。同一政策從最初決定施行時的規劃到政策定案時的內容以及實際執行的狀況，都可能發生變化。國民黨中央在 1951 年春就決定實施限田，但由於此政策的準備工作相當龐大，法規擬定費時，直到 1953 年 1 月限田政策才定案為耕者有其田，期間歷時將近兩年。在 1952 年底政策接近定案時，國府在統治策略上作了一些調整。因此，耕者有其田是經歷兩個統治策略時期的政策。我們需先釐清國府統治策略的調整，才有辦法理解耕者有其田政策定案過程中的一些制度設計變化，以及國府在 1953 年及其後實施此一政策時的一些變異。

### 6.1 國府統治策略的調整

1950 年第一屆地方自治選舉開辦後不久，國民黨中央確立了拉攏農民、打擊地主的策略。黨一方面以土地政策爭取農民的支持，並藉此吸收黨員發展基層組織；另一方面則試圖打壓多為地主的本地菁英之勢力。對國民黨而言，如果黨能夠得到農民的支持，在本地社會紮根，在選舉中直接掌控農民的選票，黨就有較高勝選的把握，無需倚賴黨性不堅的本地菁英黨員間接統治地方。嘉惠農民的土地改革政策能否達成上述目標，至為關鍵。

#### 6.1.1 選舉的現實情況

國民黨試圖藉土地改革政策爭取農民支持並掌控其選票，但成果卻不如預期。有兩個環節導致這種結果。首先，土地改革等政策有利農民，但農民未必因此就支持國民黨。其次，即使農民因土地改革等政策而改善對國民黨的印象，也未必因此就將選票投給黨（根據黨意投給其指定的候選人）。談益民(1959)的研究報告凸顯了這兩個問題。<sup>1</sup>談益民為了瞭解農民對黨的認識，以及找出黨爭取農民的有效途徑等，於 1959 年進行這項調查研究。他在臺北、臺中、高雄、花蓮 4 縣召開農民黨員小組長座談會，並發出 2 千份問卷，由農民小組長以客觀立場代表一般農民答寫。為增加調查結果的可靠性，問卷採匿名方式並直接寄回黨中央，結果共回收 686 份，其部分問題及結果統計如表 6.1。談益民還曾掩飾其身份自行訪問三十多戶農家，藉這些訪談印證過問卷調查的可靠度。

<sup>1</sup> 談益民是國民黨第七屆中央委員會設計考核委員會之黨務小組委員（七中常 002）。此研究於 1959 年進行，不過仍可反映 1950 年代初的農村政治現象。黨中央從 1950 年代初就透過第六組的社會調查、及選舉時包括情治單位在內所做調查（情治單位需參加黨部輔選會報，參見七中常 092），對臺灣社會選舉現象頗為瞭解。例如第二屆縣市議員選舉第一期投票後，第六組就向中常會報告：「民間以宗族地域觀念或某種特殊利害關係所形成之自然結合體，出而鼓勵助選，仍為不可避免之事實」，顯然黨中央對臺灣選舉現象早有一定程度的瞭解（七中常 010）。黨中央不必等到談益民的研究才能瞭解這些問題。談益民報告的好處是只簡潔而有系統地提供了有助瞭解相關問題的統計數字。

表 6.1、談益民 1959 年的農民調查中的部分問題與統計結果

問題	答案與回答人數、百分比							
1 一般農民對中國國民黨的印象如何？	印象很好	312 48.67%	印象不好	34 5.30%	印象不太好	70 10.92%	印象模糊	225 35.10%
2 一般農民可曾知道中國國民黨所努力的目的是在為他們謀福利？	知道	253 39.59%	知道不多	74 11.58%	不知道	312 48.83%		
3 一般農民是否知道民眾服務站是本黨為他們服務而設置的？	知道	359 56.36%	不知道	91 14.29%	印象模糊	187 29.36%		
4 一般農民對當地民眾服務站的印象如何？	認為對他們有幫助	392 62.32%	認為對他們沒有幫助	72 11.45%	根本不知道	165 26.23%		
5 一般農民對當地本黨部是否認為對他們有幫助？	認為有幫助	352 55.43%	認為對他們沒有幫助	60 9.45%	根本不知道	223 35.12%		
6 一般農民是否知道實施耕者有其田的政策是中國國民黨的決定？	知道是中國國民黨決定的	412 64.68%	認為和中國國民黨無關	36 5.65%	不知道	189 29.67%		
7 一般農民在實施耕者有其田後生活感覺比三七五減租以前改善？	比三七五減租前改善	452 71.07%	與三七五減租前差不多改善	142 22.33%	比三七五減租前反差	42 6.60%		
8 一般農民在地方自治選舉中是否因對本黨有好感故願投票選舉本黨所推薦的候選人？	完全是的	157 24.92%	一部份是的	355 56.35%	根本無關	118 18.73%		
9 在歷次地方自治選舉中當地黨部有否深入農村向農民宣傳本黨對他們有利政策？	曾深入宣傳	300 47.62%	沒有宣傳	97 15.40%	只有形式宣傳	233 36.98%		
10 一般農民在地方自治選舉中之所以前往投票所投票其動機何在？	基於受候選人〔按：應為候選人〕的拜託而前往	276 43.46%	基於受村里長之勸導而勉強前往	65 10.24%	基於候選人當選後可以為他們謀福利而真誠前往	118 18.58%	基於國民行使民權的責任感	176 27.72%
11 一般農民對農村經濟的改善認為得助於那些方面的居多數？	政府的扶植	290 46.10%	國民黨的決策與督導	124 19.71%	農復會的協助	90 14.31%	農民自己的努力	125 19.87%
12 一般農民對糧食局主辦肥料調換稻谷所定的比例與價格認為是否合理？	認為合理	116 20.21%	認為尚合理	148 25.78%	認為不合理	310 54.01%		

資料來源：取自談益民 1959：附錄。原問卷有 51 個選擇題與 15 個問答題，此僅選 12 題選擇題。

談益民發現，儘管黨幾年來推行了減租、公地放領、耕者有其田和農會與水利會的改進等政策，按理農民應對國民黨有所認識和好感，但「事實上並不理



想」。調查反映，農民對黨的印象很好的僅約 49%（第 1 題），認為國民黨是為農民謀福利的更僅約 40%（第 2 題）。有較多農民(46%)認為農村經濟改善是得助於政府扶植，較少農民(20%)將其歸功於國民黨（第 11 題）。談益民(1959: 2-3)參酌其訪談經驗，指出鄉間農民大多對黨印象模糊。他將此歸因於黨的工作尚未深入農村，對農村宣傳不力，黨未能在推行對農民有利的政策時及時配合宣傳，故一般農民只知政策是政府所為。但這種理由解釋力有限，因為有近半數農民(48%)認為黨在歷次選舉中曾深入農村宣傳黨嘉惠農民的政策（第 9 題）。反映在耕者有其田政策上，農民知道該政策是黨決定施行者約 65%，且有約 71%農民認為耕者有其田使其生活更改善（第 6、7 題），比例都優於上述問題中農民對黨的印象。農民對與其利害相關的重大政策有相當認識。事實上農民在意的是實質的利益。例如農民相當清楚知道誰能幫助他，在黨員反映意見中就指出，農民請地方議員幫忙常較請託民眾服務站容易達成目的，因此地方派系的力量超過黨（談益民 1959：18）；而問卷中農民認為民眾服務站對其有幫助的達 62%（第 4 題），有 56%農民知道民眾服務站是黨所設置（第 3 題）；農民認為當地黨部對其有幫助者則較低僅 55%（第 5 題）。農民較在意的是誰能幫助他，而不是幫助者的政黨背景等。在重視現實利益的情況下，農民固然感受到國府土地改革等政策對其有利，但也對國府其他不利農民的政策多有不滿。例如有 54%的農民就認為肥料換穀比例不合理（第 12 題）。事實上調查中農民還對政府稻穀收購價格、糧食局的收繳稻穀辦法等措施，以及退伍軍人承租霸佔農民開墾的成田的河川公地等現象多有不滿。國府慷他人之慨實施土地改革固然可以收到拉攏農民又打壓地主的効果，但另一方面國府自身也在汲取農民剩餘而與農民有利益衝突，農民對國府的整體印象自然要打折扣。<sup>2</sup>

更麻煩的是，農民對黨的好感也未必會轉化成對黨的選票支持。問卷顯示，農民在選舉中會因對黨有好感就願意投票給黨推薦的候選人者，「完全是的」僅 25%，「一部份是的」有 56%（第 8 題）。後者不能被高估為農民遵照黨意投票，因為其他調查內容顯示，農民投票行為更多是受候選人個人影響，而非政黨取向。在另一關鍵問題「一般農民在地方自治選舉中之所以前往投票所投票其動機何在」的回答中，「基於受候選人的拜託而前往」的農民約佔 43%為最多，甚至超過「基於候選人當選後可以為他們謀福利而真誠前往」的 19%農民，有 10%是受村里長勸導而前往投票（第 10 題）。顯示農民大多基於人情請託而去投票，連當選人是否可為其謀福利都不是農民投票最重要的動因，遑論對黨有好感而去投票。在問答題中也有黨員反映，「選舉要公正，……選舉時不強迫投票選本黨候選人，並予黨外人士自由競選的機會」，「對地方自治的選舉等要完全民主，不得對農民有絲毫壓制」等意見。農民對地方黨部或警察操控選舉的作為多有怨言

<sup>2</sup> 國府接收臺灣後的不當統治和二二八事件造成的臺灣社會之省籍隔閡和反國民黨情節當然也是原因之一，在 1957 年省黨部對縣市長及臨時省議會議員選舉的檢討報告中仍稱，「自政府遷臺本黨改造以後所有政策均為台灣民眾所擁護，惟在本次選舉中，發現民眾對政府與本黨尚有反感，考其遠因，固由於二二八事件之餘恨未已，一經黨外人士公開挑撥離間，更使基層民眾增加其不滿情緒……」（中國國民黨臺灣省委員會 1957：37-38）。

(談益民 1959: 12)。當時的農民很少有政黨投票的取向，農民主要是投票給個人。黨希望藉土地政策拉攏農民進而掌控農民選票，實際上有困難。

家博(Bruce J. Jacobs)的媽祖鄉個案研究顯示，在早期臺灣農村的選舉中派系很重要，「類似於選舉機器」。這種鄉村派系是建立在同鄉、血緣(親堂、親戚)、同學等多種關係上的政治集團(家博 1992: 61-78, 105, 129-130)。臺灣的選舉主要是透過派系來動員，成員間的這些社會關係是動員的重要媒介。選民往往是在這些關係的請託、動員下進行投票，這解釋了上述表 6.1 第 10 題所反映的現象。在這種選舉動員與投票模式下，不僅欠缺與本地選民間密切關係的外省籍政治人物，要取得本地民眾選票很困難；黨想要藉土地改革等政策爭取農民支持，進而掌控農民選票所能收到效果也很有限。因此至少在短期間內，黨仍得倚靠本地候選人來取得選票，間接統治地方。如何在間接統治的現實下設法穩固政權，成為黨必須思索的問題。

### 6.1.2 聯合戰線

統治者的力量和理性計算能力不見得是無限的。Mann (1993: 18-19)曾經指出，面對社會階級的挑戰，政權須提出策略來因應，但政治局勢的複雜常使得統治者難以迅速認清所有問題，一次到位找出有效方案。統治者面對挑戰需擬定策略因應，但又要能順應情勢發展，不斷調整原先的規劃(to drift as well as scheme)。換言之，統治者需順勢而為、調整策略(strategies-drifts)。國府當時的情況也差可比擬。1950 年底國府初逢開辦地方自治選舉所帶來的統治難題時，擬訂了拉攏佃農、打擊地主的分而治之策略來因應。這未必是解決問題的最佳途徑，但國府也只能邊執行、邊設法找尋更佳的統治策略。經過一年多的摸索，國府找到新的答案，「聯合戰線」策略。約在 1952 年底，以蔣介石為首的黨中央逐漸將一套「聯合戰線」(黨有時又稱之為「聯合陣線」，以下也簡稱為聯戰)的策略運用在對臺灣的統治上。與先前業佃階級二分的策略不同，聯合戰線是一套更靈活的、動態三分的策略，不斷調整對人群的敵、我、中立之劃界，以擴大己方勢力、擊敗敵人。這套策略在黨內是逐漸推廣的。蔣介石從 1952 年底起逐漸向黨的幹部明示此一策略。到了 1960 年代黨中央進一步將此策略發展成「黨友工作」，在黨內廣為推行。唐縱(1960)還將其基本原則條列，編輯為《爭取黨友結合民眾工作綱要》小手冊，成為一般黨員的教戰守則。

#### 聯合戰線：動態三分的統戰

「聯合戰線」是師法中共「統一戰線」而來。這種策略其實相當古老，並非共黨所發明，中共的特別之處是在將其明列為黨的最高戰略指導原則之一，時時警惕黨員必須遵循此一策略。<sup>3</sup>此種策略也不難理解，運用成功與否的關鍵在於能否時時謹記並靈活運用，以及是能否擺脫道德束縛，將這種對付外部敵人的策略運用在對內部人民的統治上。

<sup>3</sup> 毛澤東在 1939 年《共產黨人》發刊詞指出：「統一戰線、武裝鬥爭、黨的建設，是中國共產黨在中國革命中戰勝敵人的三個法寶，三個主要的法寶」(轉引自楊清海 1991: 9)。

在國共鬥爭失敗後，蔣介石痛定思痛，愈來愈重視向中共學習，<sup>4</sup>他尤其重視中共的方法與謀略，一再要求黨員要研究學習之。例如在 1951 年 2 月 1 日對中改會全體委員及各組主管同志的訓詞中，蔣介石就指責過去本黨同志「一切不講方法，所有謀略技術，棄置不用」，尤其是對於特務或情報的技術都認為不道德、不光明，而未加以研究。這正是「本黨失敗的癥結之所在」。他認為，中共之所以打敗本黨，是勝在工作方法，也就是謀略與技術。因此要戰勝中共，必須「以子之矛，攻子之盾」，要瞭解中共所用的一切方法，並用來對付他。

在這種方針下，中改會成立不久就在 1950 年 10 月 24 日第 40 次會議決議推派唐縱（兼召集人）等 8 人成立小組來研究聯合陣線問題，以對抗中共的統一戰線。經過該小組與中改會幾次討論後，黨決定將該方案暫稱為「反共建國聯合陣線」。同年 12 月 18 日，中改會第 63 次會議修正通過〈反共建國聯合陣線計畫綱要〉。該綱要的基本原則就是要「號召並團結社會力量，削弱敵方力量」，其基本作法是，「第一步先由敵方力量轉變為中間力量，第二步再由中間力量轉變為堅強反共力量」。黨要一方面製造或加強敵方內部矛盾，另一方面積極增加同情我方的力量，即使和我方立場有差異者也應該多加聯繫，去小異而就大同（決議彙編：47，59，86-87）。所謂聯合戰線其實就是一種「動態三分」的合縱連橫策略，不斷因應實際局勢，將人群區分為敵、我、中立三方，且這種敵、我、中立的分界是可以變動的，黨甚至應該主動創造對己有利的變動。戰場上沒有永遠的敵人和朋友，即使敵人也有死硬的和活動的之別。黨要設法將敵人轉化為非敵、將非友轉變為友。對中立者則要力爭其同情，甚至將之轉變為我方的支持者。聯戰策略避免做簡單的敵我（或敵友）二分，且不執著於一種人群分類，而是依據時勢，靈活地運用各種人群間的矛盾，設法重塑敵、我、中立的界線，以求己方的最大利益。

最初聯合戰線主要是用來對抗中共的武器，運用在中國大陸與海外地區（特別是香港澳門）的反共活動上，<sup>5</sup>而沒有被刻意運用到對臺的統治策略上。〈反共建國聯合陣線計畫綱要〉甚至明列：「為使反共抗俄基地政治氣氛單純與穩固，聯合陣線之建立與發展在台灣暫緩進行，惟台灣方面黨外聯繫工作及政府措施與本綱要所規定原則互相配合」（決議彙編：87）。

#### 從對抗外敵到島內統治

最初聯戰工作主要用在海外對抗中共的統戰時，是由中改會負責；一般黨員少有機會接觸相關指示。但是從 1952 年底起，情況開始逐漸轉變。在 1952 年底至 1953 年間，蔣介石在 3 份訓詞中向黨員闡釋聯合戰線的策略，<sup>6</sup>並給出新的指

<sup>4</sup> 蔣介石甚至親自在中改會上指示中改會委員必須研究匪黨的「辯證法」、「中共幹部教育」、「中共工作領導及黨的建立」、「中共整風運動」等書，而且不能只是看，還「必須集體研究，做成具體結論」，並要求黨中央從速編輯本黨適用的三民主義辯證法，「作為黨員思想和方法的指導」（決議彙編：112）。

<sup>5</sup> 港澳是當時國民黨對中國大陸工作的跳板，而成為聯戰工作的重點地區（決議彙編：87）。

<sup>6</sup> 蔣介石這三份訓詞是：1952 年 10 月 19 日在國民黨七全大會第十四次會議宣讀的《黨的行動指導原則》，1953 年 9 月在革實院演講的《重建革命基本組織·策進反攻革命運動》（又名：本黨的民運方針），1953 年 11 月 12 日在國民黨七屆三中全會演講的《黨的組織之建立與運用》（又

示：這套策略也可運用在「自由中國」地區的選舉操作與政策制定上。<sup>7</sup>

在 1952 年 10 月的《黨的行動指導原則》訓詞中，蔣介石告誡黨員，黨當前面對的現實是：不僅在中國大陸沒有政權，「即在自由中國，本黨在地方的選舉上，能否獲取多數選民的支持，……都要在事實上受到無情的考驗」。面對這些挑戰，黨要克敵致勝就必須善用外力，「即令是一個微弱的、動搖的、暫時的盟友，亦必努力維繫」。因為自己增加一個盟友，就意味敵人減少一分力量。因此黨要爭取多數民眾，決不能只為一個階級的利益奮鬥。黨在運用外力時，「要培植新的力量，亦不放棄舊的力量」，只要是能打擊敵人、獲得勝利的，都要充分應用。<sup>8</sup>此外他還訓示，黨在作決策時不可感情用事，「黨必須估計道義的力量，使其為黨所用。但黨不因道義的束縛，而忽略成敗利鈍的打算」（蔣介石 1952：2，5，9-10）。亦即黨要善用意識型態正當性這類工具，但黨本身不可拘泥於道德限制。黨的利益重於道德。總之，黨的決策和施政之首要考量就是「其對於黨的生存發展有無實益」，黨要善用政策，「從民眾所受於這些政策的影響中，即各種社會利益的平衡改變中，發展黨的組織，打下黨的基礎」（蔣介石 1952：19）。儘管蔣介石這份訓詞的內容簡短，用字仍頗含蓄，但其重要性不容忽視。事實上蔣介石還要求黨中央的幹部研究這些訓詞並檢討相關工作（參見七中工 056 收錄之總裁 42 台黨字第 011 號代電指示）。在黨中央檢討《黨的行動指導原則》推行情形的報告中就記載：「在社會利益平衡改變中發展組織一節，現正配合耕者有其田政策的實施，注意徵求農民黨員發展黨的基本組織」（七中工 072），顯示出國府相當程度有意識地配合著統治者的策略考量在設計與施行政策。<sup>9</sup>

《黨的行動指導原則》內容多是簡要的條列式原則，到了 1953 年 9 月蔣介石在革實院講述《本黨的民運方針》時才更清楚地闡述黨的統治策略。此時蔣介石明確表示，不只對敵（中共）鬥爭要講究技術，在建立後方基地、執行和平合法的工作時，也同樣要「講求鬭爭技術」。軍事戰略和政治戰略兩者雖領域有別，但其原則和運用的方法卻是大致相同的。政治戰略運用在和平合法的工作上，這包括：1>政策的制訂和執行，2>選舉運動和議會活動，這兩者都需要戰略和戰術（蔣介石 1953：28-31，51-52）。關於政策制訂與執行，蔣介石特別強調要配合擴展黨的社會基礎。他再度表示，黨要取得政權就需要群眾的支持，黨展開民眾運動就是為了開拓並鞏固黨的社會基礎。但此時蔣介石卻批評了黨稍早的作法，他表示：「本黨過去中了共匪宣傳的毒。想到民眾運動，便聯想著階級鬭爭」。

---

名：黨的組織及組織戰）。唐縱（1962：前言 1）稱黨友工作建立在這三份重要訓詞上，也可稱之為黨友理論三書。

<sup>7</sup> 到了 1960 年黨中央決定推行黨友工作，以擴大黨的社會關係時，「自由地區」已正式與「海外地區」、「敵後地區」一同明列為工作對象，自由地區甚至可說是主要對象（唐縱 1960：6-7）。

<sup>8</sup> 蔣介石(1952: 10)也提醒黨員，「黨要應用外力，不可為外力所利用」，亦即黨在聯戰策略的運用中要佔據主動性，黨要利用別人作為鬥爭工具，但黨不可被人利用。這也是中共運用統戰時強調的重點原則之一：黨在統戰中要保持獨立自主，要成為統一戰線的領導者（楊清海 1991：11-13）。

<sup>9</sup> 蔣介石(1953: 27)自己也在《本黨的民運方針》中表明：三七五減租只是地主與農民兩種利益的「溫和改變」，耕者有其田「更是地主與農民兩種勢力的劇烈改變」，這正是黨進行民眾運動的機會，「本黨要乘著這一時機，結集黨員，訓練幹部」。

這些中毒的黨員「總以為社會勢力的劃分是以階級為主」，因此他們認為「本黨必須為一個階級來鬭爭」。蔣介石對此錯誤提出糾正。他指出社會劃分為兩個階級只是共黨的「理論」，實則中共的政策經常是「結合幾種社會勢力以擴大他的陣容，而孤立敵人」。本黨若誤把中共的「理論」拿來當作自己的戰略方針，那就是「自陷孤立」。社會勢力不只不應二分，而且不應只從「階級」來劃分，蔣介石提醒黨員，「社會勢力的劃分，有以經濟利益為分野，也有以地域、宗教、文化或其他因素為分野的」。就戰略來說，黨對其社會基礎必須「針對現實的情勢，來作通盤的籌劃」，最重要的工作就是要確認「在每一歷史階段中，……那些民眾是我們的主力，那些是我們革命的友軍，那些可以任他中立，那些纔是我們革命的阻力」，確認這些之後黨要全力擴大自己的陣容，削弱敵人的實力（蔣介石 1953：38-39，41-44）。

從 1952 年底起，蔣介石為首的黨權力核心開始將聯合戰線用在對臺灣的統治上，包括黨組織的發展、國家政策的制訂、以及選舉和議會的鬥爭，<sup>10</sup>都開始參酌這套統治策略來思考。依據此一戰略，黨要靈活因應局勢，在每個階段依據經濟、地域、文化等因素來區分人群，劃定敵我中立的界線，鎖定主要敵人加以打擊，將不必要的敵人設法中立之，並設法拉攏部分原本的中間者，以擴大己方力量。日後這套策略又經過滕傑(1955)、唐縱(1960; 1962)的闡釋，成為黨廣泛運用的基本戰略。

### 6.1.3 新策略

不再侷限於業佃分而治之的作法而改採聯戰策略來思考問題後，國府對於如何解決地方選舉帶來的統治難題有了新的觀點。地方選舉開辦後，短期間內黨勢必得倚靠本地候選人來爭取選票，且這些候選人大多是黨性不堅的本地菁英。黨面臨外來政權的兩難：既要倚靠本地菁英間接統治，又要設法解決其不夠忠誠構成的潛在威脅。面對此一統治難題，黨採取了兩個主要措施：整編舊菁英、扶植新勢力。

#### 整編舊菁英

第一次地方自治選舉顯示，候選人需要有良好的經濟能力、社會聲望與社會關係才易勝選；在愈高層級的選舉中，這些條件愈重要。候選人的這些條件需要長時間的培養，在這方面多為地主家族出身的本地菁英（以下也稱舊菁英）具有明顯的優勢。即使戰後國府實施的大中戶餘糧收購、減租等政策削減了地主階級的經濟利益，但第一屆縣市自治選舉顯示，勝選者大多數仍是地主出身的本地菁英。1951 年初黨中央決定實施限田以更有效地打擊地主，不過可以預見的是，即使限田政策一次大幅削減地主菁英家族的土地資產，重創其經濟基礎，但地主

<sup>10</sup> 在黨友理論三書中，蔣介石對於在選舉和議會的鬥爭中如何運用聯戰策略描述不多。不過在日後國民黨的選舉操作中，聯戰策略是重要的實戰指導原則之一。例如 1961 年的縣市議員選舉中，黨訂頒的輔選政策及技術指示內就有如下重點：「輔選工作，必須與聯戰工作相結合，堅持：(一)團結黨內同志，(二)爭取社會人士，(三)打擊反黨份子之三大方針」（中國國民黨臺灣省委員會編 1961：48）。

菁英長期累積的社會優勢仍不會就此一夕消失。這些舊菁英往往身兼醫生、教師、律師或兼有其他事業，經濟仍較一般人優裕，其社會聲望也不至於因限田而減損。<sup>11</sup>長期而言，舊菁英或許會因經濟基礎受損而減弱其政治勢力，但短期內其相對優勢仍很明顯，仍然會是地方選舉中活躍的人物。在愈高層級的選舉中，特別是對國府很重要的縣市長選舉，尤其如此。因此短期內國民黨很難不繼續倚靠本地舊菁英來間接統治地方。

在聯戰策略下，政治本來就沒有永遠的敵人與朋友。黨未必要一味地將這些本地菁英視為敵手加以打擊，而是可以一邊設法運用這些人來間接統治地方，一邊設法加強黨對其控制的能力，以克服其黨性不堅造成威脅的問題。黨可行的作法之一是，先削弱這些人的勢力（整肅），再與這些人結為盟友（收編），儘管這可能只是種暫時的、動搖的結盟關係。這種作法的好處是，力量減弱後的本地菁英較容易控制，不僅其自身對抗黨的力量減弱，也讓黨較容易運用其他一些控制技巧。其中之一是先剝奪、再施惠的控制手段。這也是中共常用技巧。當時黨內一本小冊子檢討了國共對抗的失敗經驗，<sup>12</sup>作者建議黨可以向中共學習如何加強對黨員的控制。該作者指出共黨控制人的技巧之一是：先剝奪其所有，再由黨給予救濟。人們在必須倚靠黨的情況下，就會為黨忠實奮鬥（佚名n.d.：5，20-22）。限田政策可普遍削弱本地地主菁英的經濟基礎，正有利於這種「剝奪—施惠」的控制手段之運用。本地菁英在既有經濟基礎被削弱後，需另尋其他經濟利益，國府即可藉掌控國家權力的優勢，以施予本地菁英特許經濟利益為誘因而加強彼此間的結盟關係。陳明通和朱雲漢(1992)指出國府利用特許的「區域性聯合獨佔經濟」來與地方派系結盟，就是這種控制技巧的例子。此外，限田也可收到打擊黨外反對菁英的效果，反對者可能因此而較無能力對抗國民黨，甚至可能因此轉而與國民黨合作以便順利取得政治權力。限田政策原是打擊本地地主的政策工具，此時則可作為整編舊菁英——先整肅再收編之——的先行步驟。

### 扶植新勢力

舊菁英黨性不堅，畢竟只是容易動搖的盟友。國民黨較佳的選擇仍是由其原有忠貞黨員來直接統治臺灣；然除非選民投票模式有所改變，否則不容易達成。在當時臺灣選舉動員與投票模式的現實條件下，較可行的選擇是設法扶植本地較可靠的新勢力。這種黨扶植出來的新勢力與黨有更為緊密的利益結盟關係，較容易掌控。黨可藉此拓展在臺的社會基礎，以求逐漸厚實黨在選舉中的動員能力。

從 1950 年底以來，土地改革就是黨拓展在臺社會基礎的重要政策工具，黨也試圖藉此扶植農民的勢力。此時對黨而言，首要工作是扶植可以在地方選舉中

<sup>11</sup> 家博在媽祖鄉的觀察指出，在 1950 年代初，要成為臺灣地方政治領導人，財富（主要是土地）與名聲是很重要的條件，在土地改革〔按：應指耕者有其田〕後，名聲對從政更是重要。地主菁英的名聲往往從土地改革前就已形塑。就媽祖鄉例子，土地改革前名聲就好的地主家族在改革後仍有好的選舉結果。至於名聲不好、在過去少參與公共事務的地主，在土地改革後參加選舉也沒有好成績（家博 1992：161-163）。至於土地改革前沒有名聲的一般人，短期內仍難建立廣大的名聲。佃農即使領得土地變成自耕農，短期間內名聲仍難以顯著提升。

<sup>12</sup> 該小冊的作者自稱是一位待在中共統治區 14 個月後，逃脫來臺的國民黨員，但真實與否不得而知。

勝選的候選人。競選需要經費與名聲，其所需經費多寡、名聲廣泛程度與所要競選的職務、選區大小有關。即使只是競選基層公職人員，候選人仍必須有足以配合的經濟能力與一定的名聲。要有效率地扶植新勢力，黨不能盲目扶植，而要「積極鼓勵優秀農民參加各項選舉活動，支持其當選」(中央委員會第五組編 1955a：16)。換言之，黨要「擇優扶植」：選擇既有條件較佳的對象來扶植，如此才能事半功倍。

在農民中，大佃有兩個條件使其成為擇優扶植的適當對象：1>擁有較佳的經濟、社會基礎。大佃在減租前原本經濟就較佳，且因其事業經營有成，以及可能參與較多地方事務，原本在地方就較一般農民更受尊重(Yang 1970: 473)，<sup>13</sup>因此大佃更容易在黨的扶植下成為新勢力。2>可藉由土地改革積極拉攏。如 3.2.6 小節所述，1949 年私地減租時，大佃就是獲利最多者。直到三七五減租時期為止，大佃是國府土地政策的最大受惠者。在既有的結盟關係基礎上，國府更易爭取大佃支持，吸收其入黨並扶植之。<sup>14</sup>況且大佃原本多為大地主的佃農，可能成為地主菁英的支持者或動員網絡；國府積極爭取大佃，將其扶植為更親近己方的勢力，也有削弱舊菁英的社會支持之效果。

但限田政策卻為國府和大佃的關係埋下不確定因素。在國府「限田」和「均耕」的傳統理念下，大佃的利益也是應該受到節制的。1949 年私地減租後，陳誠省府提出的土地改革未來展望中就有調整佃耕面積(「限佃」)一項。1951 年黨中央決定推行限田政策，如遵照嚴格的「限田」理念，佃農承領耕地面積理應受到限制。例如在陳誠及其幕僚所擬的〈臺灣省私有耕地改革綱要〉就有限佃和限制大佃承領耕地面積的規定(陳誠 1951：75-76；或參見下文)。「限田」政策和大佃的利益有衝突。國府如果要將大佃列為擇優扶植對象，顯然不宜堅持「限田」、「限佃」的理念。在黨中央扶植新勢力的策略考量下，限田政策內容的調整不無可能(詳後)。

扶植新勢力和整編舊菁英兩案並不互斥。黨可以齊頭並進，一方面在短期內繼續倚靠黨性不堅的舊菁英，但加強對其控制的能力；另一方面仍持續進行在本地紮根的工作，強化黨在臺的社會基礎，並從中擇優扶植出較可靠的新勢力。

### 中立化小地主

整編舊菁英和扶植新勢力是為了擴大我方(國民黨)的勢力。在聯戰策略思

<sup>13</sup> 楊懋春指出農村權力結構是建立在地位結構(status structure)上，他劃分出傳統農村社區的地位結構：1>地主(或社區中最富有者)；2>村長及其助手；3>有智識名望而可調解糾紛者；4>學校教師或受過學校教育者；5>族長；6>部分事業有成並積極參與鄰里公共事務(recognized as successful in their farming and active in the public affairs of their neighborhoods)的自耕農和佃農；7>小自耕農和一般佃農(Yang 1970: 473)。可注意到楊懋春將農民區分為兩地位階層，其中地位較高農民因事業有成、參與公共事務而較受尊敬，這包括部分佃農在內。就 1949 年官員與記者對農村的描述，大佃才可能符合這種條件。

<sup>14</sup> 國民黨並未劃地自限只就農民來選擇扶植，而是多管齊下來扶植新勢力。事實上由於農民(與一般工人)是社會中較弱勢者，相對而言並非黨培養新勢力的優先選擇。在重視學識的臺灣社會中，對黨而言，可取得高等學位的大專生及其預備軍是更恰當的拉攏與扶植對象。在這方面，大專院校知青黨部和中國青年反共救國團在吸收知青黨員和拉攏青年學生扮演重要角色，而深受黨中央重視。

考下，黨最好還要減少敵人，並爭取中立者的同情，就此而言，黨有必要調整對小地主問題的立場。

1950 年底起黨中央逐漸形成拉攏農民打擊地主的策略，以致該時期的土地政策愈來愈強調階級正義，捨棄 1949 年省府仍圖兼顧的實質公平原則。黨政人員嚴厲抨擊原屬合法權益的小地主收回自耕行為。在三七五減租條例延長租約的情況下，小地主企盼在 1951 年底收回耕地的期望落空，日後是否能收回耕地也在未知之數（參見 5.1.3 小節）。這段期間，小地主的權益嚴重受創。

然而在聯戰策略的觀點下，上述作法並不恰當。小地主的力量有限，並非國府政權真正的威脅，刻意打擊他們徒然為黨塑造一批不必要的敵人（雖然弱小）。黨在確立限田政策之初，對小地主相當嚴厲。在日益成熟的聯戰策略下，此一政策立場顯然有檢討的必要。黨應設法將小地主中立化，只是小地主和其佃農的利益直接抵觸，黨在調整對小地主的政策時不得不權衡對其佃農的影響。此外，在意識型態正當性的問題上，對一般人而言，實質公平的原則實比階級正義這種抽象理念更具有說服力。國府一味強調階級正義而不顧實質公平的作法，除了能爭取到相關佃農的支持外，恐難說服一般社會大眾。正如唐縱(1960: 3-12; 1962:16-17)所闡述：在社會中敵、我都只佔少數，敵我之間有廣大的中間者，也就是民眾社會。這些中間者又可細分為較傾向反對方的動搖份子，較傾向我方的同情份子，以及態度不明的中立份子。而中間民眾的特色就是具有游離性、可變性，是可設法影響的。由於群眾廣大，敵、我鬥爭的勝負往往就在中間民眾的動向，黨需設法爭取民眾的同情，以削弱反對者對民眾的影響力。就此而言，更妥善處理小地主問題不只是在將小地主從敵人轉化為非敵，也是設法通過兼顧實質公平原則，強化土地改革政策的正當性，以爭取更多中間民眾的同情。

## 6.2 耕者有其田的決策過程：跨越兩個策略時期的政策

耕者有其田（或者限田、扶植自耕農）是國民黨一貫宣揚的理想，因此黨在許多文件中不斷提出實施耕者有其田的訴求。然而國府提出宣稱和下定決心實際推行政策是兩回事。依據黨中央表示，限田政策是在 1951 年春才開始規劃，在蔣介石的指示下，省府先後邀請在臺地政專家和美方雷正琪博士來臺，商討政策原則（改造出版社編 1953：3）。<sup>15</sup>國府積極進行準備工作，擬定方案，終於在 1953 年完成立法並實施耕者有其田政策。相對以往屢次的空頭支票，這次國府方可謂真正下定決心實施限田。

1951 年春黨中央最初決定限田政策時，黨的統治策略是以業佃階級分而治之為其主軸，限田是此一統治策略下的決策，是國府更有效打擊地主勢力並拉攏農民的政策工具（5.3.3 小節）。然而限田從決策到實踐曠日費時，政府必須知道業主擁有土地的數量，並制訂人民持有土地數量的限制條件，才能實施限田。限田牽涉地價或土地徵收方式等問題，其立法難度較減租困難許多。種種問題使得

<sup>15</sup> 蔣介石在 1951 年 1 月底至 2 月上旬給吳國楨的年度省政施政重點指示中都沒有列入耕者有其田，這也印證 1951 年春之前國府尚無真正落實耕者有其田政策的決心（詳見 4.2.2 小節）。



限田的準備工作花費將近兩年的時間。到了 1952 年底限田政策即將定案為〈實施耕者有其田條例〉時，國民黨治臺已採取更靈活、動態三分的聯戰策略。黨的統治策略既已調整，國府相關政策勢必隨之修改。1951 年黨最初擬定限田政策是要打擊地主、拉攏農民；到了 1952 年底時，削弱地主勢力、拉攏農民仍是耕者有其田的主要目的，但政策卻有了更細緻的目標與作法。此時國府在政策上力求有效打擊真正具有威脅性的本地地主菁英，但也設法減少製造不必要的敵人，如小地主，以求轉化部分敵人為非敵。即使限田政策所要打擊的主要對象本地菁英也未必是黨永遠的敵人，黨大可在削弱其勢力後設法收編之，作為暫時的合作對象。拉攏的對象也有優先次序之別，在擇優扶植新勢力的原則下，要著重拉攏條件較佳的大佃。這種統治策略的改變，影響了限田方案最終定案為耕者有其田政策時的制度設計，以及該政策在 1953 年及後續數年間的施行情形。本章接下來幾節將描述從限田到耕者有其田政策所經歷的過程與內容的轉變，並從上述國民黨統治策略的調整來解釋這些變化。

### 6.2.1 最初的兩個規劃案

1951 年春國民黨中央決心實施限田，並於 3 月 12 日中改會中說服吳國楨施行。在蔣介石的指示下，省府開始邀集相關人員商討限田政策（5.3.3 小節）。在黨中央決心限田後不久，黨政人員就開始提出限田政策的規劃。

1951 年 6 月間，陳誠指示其幕僚先整理出一份限田政策的綱要〈臺灣省私有耕地改革綱要〉（以下稱私地改革綱要）。這份綱要規定私有耕地面積應按照家屬人口為準，「以其純收益足供全家生活為限」，其面積按照耕地種類〔按：地目〕及等則決定，私有耕地超過此一標準者一律出售，「原係出租地者，售與承租佃農或雇農為原則；原係自耕者則售與雇農為原則」。至於業主在限制面積以內的出租耕地可以保留，不過仍須依照三七五減租條例之規定辦理。耕地的出售價格則為「現租額」的 7 或 8 倍，若以三七五地租為準，相當於 2.625 或 3 倍年標準收穫量。超限土地由政府徵收並給付地主地價。給付方式依徵收規模有所區別，徵收田 5 甲（或畑 10 甲）以內者給予原地主全部現金，徵收土地超出上述面積者給予 25% 現金再搭配 75% 的土地債券（分 5 年償付）和公營事業股票。領地農民則分 10 年向政府償付地價（陳誠 1951：73-77）。

私地改革綱要採取的是「計口限田」原則。國府的「限田」理念可細分為兩種主要類型：「按戶限田」與「計口限田」。「按戶限田」是限制每戶擁有耕地的面積上限，土地法施行法第 7 條規定「農地以其純收益足供一家十口之生活為限」是其例子。「計口限田」則是按照家戶人口來計算保留耕地面積，私地減租辦法的施行細則第 11 條規定「以純收益足供一家十口之生活為標準，其超過十口者比例增加」，就是以按戶限田為基礎，再兼採計口限田原則以兼顧人口較多家庭。私地改革綱要規定耕地持有面積按照家庭人口以收益足供全家生活為限，是典型的計口限田。值得注意的是，私地改革綱要的計口限田原則相當嚴格，不僅限地主之田，對於佃耕面積和佃雇農承買耕地面積也都主張加以限制。該綱要規定，「現耕佃農承租耕地較多而超出限制佃耕面積者，得由政府分配售與雇農或其他

承租面積較少之佃農。(佃耕面積限制另定之)。「佃(雇)農承買面積得限制之」(陳誠 1951: 73-76)。為施行「計口限田」,私地改革綱要建議政府應舉辦地籍總歸戶和調查業佃家屬人口兩項準備工作,以作為土地徵收、分配的參考(陳誠 1951: 75)。

中國土地改革協會也在 1951 年 7 月 9 日通過〈臺灣農地改革綱領〉(以下稱農地改革綱領),其重要內容如下(蕭錚 1980: 350;侯坤宏編 1988a: 631-632):

- (一)舉辦全省地籍總歸戶,澈底查明土地所有之分配實況。
- (二)規定地主得暫保留之土地面積為:水田一甲或畑二甲。超額土地先予征收放領於原耕農承領。
- (三)征收及放領地價之規定,以耕地全年正產物收穫量二倍半為標準。
- (四)地價之補償,視征收土地之面積,以現金實物土地債券及公營事業股票,分別規定比例發給之。
- (五)實物土地債券之償還,以十年為限。
- (六)承領農地之農民,其每年負擔之地價及地稅,不得超過耕地全年正產物收穫量千分之三百七十五。

該綱領第 4 條與上述私地改革綱要的規劃相似,第 3、5、6 條的原則日後都被耕者有其田政策採納。第 2 條規定的地主保留地標準為田 1 甲或畑 2 甲,條文並未提及家戶人口因素,因此是採「按戶限田」的原則,與私地改革綱要採計口限田不同。私地改革綱要則未明述限田面積,僅規定以收益足供全家生活為限。1949 年私地減租時政府曾依據同樣原則計算地主收回自耕面積標準,當時各地規定足供 6 口之家生活基本所需的耕地約為中等水田 1 甲或畑 2 甲(3 個縣市案例參見表 3.9)。當時臺灣農家平均人口約為 6 人,若以此作為私地改革綱要限田面積的參考值,則和農地改革綱領的面積規範很接近。

1949 年陳誠省府提出的限田方案要求地主將超限土地「分期」賣出,同時由政府提供貸款輔助佃農購地(參見 5.3.3 小節)。1951 年這兩份限田方案則都採取由政府將地主超限土地「一次徵收」並轉放領給農民的作法,新方案的作法明顯縮短地主承受政策衝擊的緩衝期。此外,1952 年省府限田草案的保留地約為中等水田 2 甲,最終行政院草案和立法院定案又放寬為約中等水田 3 甲,相較之下 1951 年這兩份限田方案的保留地標準明顯較小。和先前陳誠省府的宣稱以及日後的制度落實相較,1951 年中黨政人員規劃的這兩份限田草案對地主的態度較嚴苛。

## 6.2.2 限田的準備工作：地籍總歸戶

### 舉辦地籍總歸戶

私地改革綱要和農地改革綱領都建議政府辦理地籍總歸戶。舉辦地籍總歸戶是限田的必要準備工作,政府需先釐清全臺土地所有權人持有土地的數量和使用情形,才能有效徵收地主超限土地。1950 年農復會就曾研究過調查全省土地所有權狀況的方法,1951 年農復會選擇高雄、屏東兩縣先試辦地籍歸戶,於當年 8 月完成。在國府決定實施限田的情況下,此後加緊進行全臺的地籍總歸戶工作。

8月國府先召集全省各縣市地政人員講習，9月開始進行全省地籍歸戶工作，至1952年3月（一說2月）完成。緊接著國府就進行各種統計計算，於當年4月完成（湯惠蓀 1954：63；省地政局編 1953：vi）。<sup>16</sup>完成之後，國府限田時才有可供計算徵收、保留耕地的依據，並可就各種徵收方案先行估算影響之面積、戶數等數據，作為決策的參考。

地籍總歸戶的工程相當浩大，扣除研究、試辦與統計工作的時間，僅實際進行全省歸戶就花費了約7個月的時間。地籍總歸戶如此耗時有幾個因素。日本統治臺灣時雖已建立相當完善的地籍制度，卻不符合限田政策的需要。國府必須以此地籍資料為基礎，另行研擬適合限田政策所需的資料登錄方式，進行全臺土地資料的再整理。日治臺灣建立的土地臺帳是「坵領戶制」，亦即將已登錄地分區編列每一筆土地的地號，登記其權利人和權利內容。在此地籍制度下，政府可以就每一塊土地很快掌握其權利人的資料，但政府卻無法直接得知每一土地所有者擁有的面積多寡。國府必須另建「戶領坵制」的資料，以土地所有者為經，將其在全臺所擁有的土地狀況彙整到其名下，編造歸戶冊，如此每一所有者擁有的土地面積等資料才可一目了然（湯惠蓀 1954：62）。

然而，如果地籍總歸戶只是就土地臺帳資料再重新編制歸戶冊，則只需將全臺土地臺帳資料彙送省府進行歸戶即可，工作相對單純；但實際上，國府卻在過程中進行許多實地調查與校正的工作，才使得地籍總歸戶工程如此浩大（劉志偉 1998：177-178）。實地調查與校正的工作內容有二：1>校正土地臺帳的資料。日治臺灣建立的地籍制度雖堪稱完善，但制度下資料的詳盡與正確仍需耗時費力維持。在日治末期二次大戰期間，土地臺帳資料的管理開始出現問題。由於戰時人力被徵調以及地籍圖資疏散的緣故，當時許多土地異動案件並未及時登錄，加上許多相關設備、儀器被炸毀，殖民政府欠缺地籍管理工具，土地臺帳資料管理已不如戰前般妥善，連國府接管人員也感到失望。國府接收後直到限田前夕，地政人員又沒有進行有系統的地籍資料校正工作，以致土地臺帳有不少失真之處。國府在進行地籍總歸戶時必須先進行調查並校正資料（劉志偉 1998：178；張金土 1953：53-54）。<sup>17</sup>2>實地調查以收集土地使用狀況的資料。原本土地臺帳中只有土地標示、所有權、他項權利等資料。但對限田政策而言，土地的使用狀況——包括自耕、出租與雇工耕作的情形——卻是很重要的資訊，這關係到該土地是否要徵收放領。為配合限田政策，國府進行地籍歸戶時不僅依據各鄉鎮公所所存三

<sup>16</sup> 地籍總歸戶完成後，省府繼續辦理地籍異動的動態登記。1952年7月省府又依據歸戶後到當年6月底之間的地權異動情形將各種歸戶統計資料做了修訂，故目前所見民國41年版《台灣省地籍總歸戶統計》其實是依據當年6月底地權分布情形所做的統計（省地政局編 1953；湯惠蓀 1954：64）。然而耕者有其田條例第7條規定徵收及保留耕地之地主是以1952年4月1日的地籍冊上的戶為準，此後的耕地移轉除符合特定條件者外，視為未移轉。因此耕者有其田依據的土地所有情形和上述《台灣省地籍總歸戶統計》所根據的土地所有分布情況會略有差別。

<sup>17</sup> 地籍資訊是國家下層結構權力的一部份。日本殖民臺灣後曾花費龐大心力建立一套地籍系統，甚至比當時日本母國者完備（張金土 1953：53），但在戰時欠缺人力物力維護下，其資訊的正確、完備已經降低，亦即此一下層結構權力歷經一段衰退的過程。這凸顯一個問題，即國家的下層結構權力並非一經建立就會自然延續。下層結構權力可能被加強，也可能會衰頹，其維繫有待國家、社會投入相關心力與資源去維護和發展。

七五租約副本登錄土地租用狀況，還重新實地調查了土地使用情形，凡發現有租賃關係卻漏訂租約者都要補作登記。對於雇工耕作者則調查所有權人與雇農參與耕作的狀況，以判定該筆耕地是否以雇工耕作為主體（湯惠蓀 1954：63；吳生賢編 1992：780）。

#### 地籍總歸戶的缺漏：未辦理分別共有地的持份歸戶

然而國府的地籍總歸戶有一嚴重疏漏。臺灣土地的共有關係相當普遍，地籍總歸戶對其中的分別共有地卻沒有辦理共有人持份的歸戶。

臺灣的私有土地以所有權屬來分類，可大分為「個人所有」、「分別共有」、「共同共有和財團法人所有」3種（王維伯、楊桓 1952：11）。<sup>18</sup>其中分別共有（或簡稱共有）土地的面積是私有土地型態中最多者。根據 1952 年 6 月地權資料的統計，共有地的面積共 344,307 甲，佔私地的 50.55%，略多於個人有地的 303,723 甲。此外，共有地和個人有地不論在田 / 畑分布比例，或自耕 / 出租的分布比例上，都相當接近，顯示共有是臺灣土地所有權的常態，且其使用方式和個人有地也無明顯差別（劉志偉 1998：187）。共有地所有權人的權利和個人有地所有人的權利也並無明顯差別。分別共有地是由有兩個或兩個以上所有權人共同持有一筆土地，但各有其權利比率（亦即持份），各所有權人對其持份都有自由處置權利，如買賣、遺贈等，不受其他共有人之限制。<sup>19</sup>各分別共有人的持份所有權可說是獨立的（只是必要時須經過申請分割的手續），與一般的個人財產無太大區別。因此，自然人所擁有的共有地持份理應進行歸戶，並和其個人有地加總，如此才能得到其全部所有土地的總面積。換言之，加上持份歸戶的地籍總歸戶才稱得上是「完整之歸戶」（王維伯、楊桓 1952：11-12）。另一方面，共有持份和個人所有既然在法律權利上沒有明顯差別，若僅因其所有權形式有別而在限田政策中受到明顯的差別待遇，則不免有政策公平性的爭議。若要給共有地持份公平的處置，政府就必須有持份歸戶的資料。退一步言，即使官方主張共有地所有權制度有其弊端而需加以改革，實施持份歸戶亦可提供官方相關訊息做為決策考量及說服民眾的依據。因此，政府實有舉辦持份歸戶的必要（王維伯、楊桓 1952：12）。

然而國府卻沒有將共有地的所有權依據共有人持份進行歸戶。在試辦高雄、屏東兩縣的地籍歸戶時，國府僅採行共有戶歸戶。其作法是將共有地的共有人完全相同者（共有人數一樣多，且共有人姓名完全相同；但持份比例不必相同）視

<sup>18</sup> 臺灣舊慣中有「共有」與「祭祀公業」。依臨時臺灣舊慣調查會的描述，祭祀公業被視為全體派下（受祀者的子孫，亦即公業的所有人）的「共同財產」，即使派下可依慣習計算出其房份，但房份只是權利義務的比例，而非實質權利，各派下不能要求分割或自由處分其房份，只能共同管理此公業。日本統治臺灣後配合其法律觀念，視祭祀公業具有財團關係。共有關係中共有人則擁有其份額（持份），且可自由處分之（臨時臺灣舊慣調查會編 1990：579-591，610-613）。舊慣的共有與王維伯和楊桓(1952)所稱的分別共有性質相近，即民法第 817 條所稱「共有」。祭祀公業性質則與民法第 827 條所規定的「共同共有」接近。王維伯和楊桓(1952)並未解釋其所用「共同共有」一詞，依民法只區分「共有」和「共同共有」兩種共有關係，王維伯和楊桓所稱共同共有可能就指民法中的共同共有關係。

<sup>19</sup> 依據臺灣舊慣，共有（即此處分別共有）的共有人可自由處分其持份，但其他共有人無意承買後，才可賣給第三者，亦即其他共有人有優先承買權（臨時臺灣舊慣調查會編 1990：613）。不過，舊慣並無法律強制效力。

爲一共有戶，國府僅就這種「共有戶」將其各地的土地面積進行歸戶。後來進行全臺總歸戶時，國府仍沿用同樣作法。在這種作法下，地籍總歸戶的資料中只能看到一共有戶在全臺的所有土地面積，卻無法得知共有戶內各共有者的持份。加上同一個自然人很可能身處多個共有戶，<sup>20</sup>因此一位土地所有者究竟擁有多少共有地持份，在國府的地籍總歸戶下是無從得知的。地籍總歸戶留下一個盲點。

苗栗縣政府在辦理地籍總歸戶時注意到共有地問題的重要性，以及既有地籍總歸戶對分別共有地處理方式的缺點。苗栗縣地政人員乃研究出一套共有地所有權人持份歸戶的方法，於 1952 年 4 月將其發表在《土地改革》雜誌上，並建議政府重視共有地問題和辦理持份歸戶（王維伯、楊桓 1952）。但此時地籍總歸戶已完成初步統計工作，國府並未再補辦理共有地的持份歸戶。

### 6.2.3 耕者有其田條例的立法過程

#### 臺灣省扶植自耕農條例草案

最初限田政策是由吳國楨省府負責執行。在完成地籍總歸戶後，省府就開始擬定限田法案，1952 年 5 月 25 日省地政局提出〈臺灣省扶植自耕農條例草案〉（以下稱扶農條例草案），省府隨即邀請全體省府委員及有關機關代表、專家從 6 月 3 日開始審查草案，並於 7 月 18 日省府會議中修正通過草案。

限田政策明顯損害本地地主利益，本地地主勢力主導的臨時省議會勢必不樂見此案很快施行。臨時省議會可設法在程序上多拖延時日，亦可設法爭取對地主較有利的條件。吳國楨省府從扶農條例草案還在研擬時，就開始徵詢臨時省議會的意見。臨時省議會於 6 月下旬收到草案資料時（此時省府版扶農條例尚未定案），以茲事體大爲由，又將草案資料送各縣市議會徵求意見。臨時省議會還要求政府將細則的資料也一併送會後，再合併討論，如此一來審查工作不免還要拖延時日（湯惠蓀 1954：72；臺灣省臨時省議會秘書處編 1952：443）。

對國府而言，如果限田政策由省府來推行，將遭遇省級法案必須經過臨時省議會審查通過的程序問題，不僅法案定案時間難以掌控，也需擔心法案內容被修改或添加有違政策原意的條文。國民黨中央很快就採取了因應措施。省府會議通過草案不久，中改會於 7 月 24 日邀集吳國楨、沈時可、蔣夢麟、蕭錚……等與此法案相關的黨政重要人員列席，討論限田方案。蔣介石親自出席主持這次會議，並下達指示：

限田政策務須於明年一月一日付諸實施。臺灣省政府對本案之處理程序，一面送省臨時議會徵詢意見，並須在本會期內討論完畢；一面送行政院，俾早日咨送立法院完成立法手續。報紙應注意宣傳，並對共匪在大陸實行土改後之慘禍，詳為說明，使一般國民均能明瞭其真相（底線筆者所加；決議彙編：

<sup>20</sup> 以曾進行持份歸戶的苗栗縣爲例，該縣共有地約 14 萬筆，共有人約有 55 萬人次（王維伯、楊桓 1952：11），平均一筆共有地約爲 4 個所有權人共有。1951 年底，苗栗縣總人口約 34.7 萬人（男、女分別爲 173,430、173,610 人），不考慮跨縣市擁有共有地的情況，苗栗縣平均每 1 人就要參與超過 1.5 個共有戶；若考慮有些人沒有土地（貧窮者、年齡太小者，當時女性也較少擁有土地），實際上共有地地主參與多戶共有地的現象會比上述數字更高。

465)。

蔣介石的指示包含兩個重要原則：限田政策改採中央立法，並且限期在 1953 年元旦實施。在總裁指示後，中改會進行討論並決議：限田政策列為明年施政之中心，而黨的活動亦應對此作有效之配合，務期集中力量，貫徹實施；在明年 1 月開始實施前，一切必要準備工作，如扶植自耕農條例立法程序、對內對外宣傳等，均應分別由主管單位積極進行（決議彙編：465；徐實圃 1964：83-84）。此後限田政策的發展就大致遵循著蔣介石的指示進行。

在法案由中央立法的情況下，臨時省議會再設法拖延法案審查已無意義，反而應設法在中央完成立法前及時表達意見。臨時省議會於 8 月 1 日開始對草案進行專案審查，當天林壁輝議員就質問：省議會對扶農條例究竟有無審議權？沈時可則明白告以：本案立法「應歸中央，但為尊重民意，乃請貴會提供卓見」（臺灣省臨時省議會秘書處編 1952：495）。省府於臨時省議會還在審查扶農條例草案期間，就在 8 月 8 日將該草案送交行政院，啟動中央立法的程序。臨時省議會隨即在 8 月 14 日完成扶農條例草案的審查，其提出的修正案由省府轉呈行政院，作為提供中央參考的意見（湯惠蓀 1954：72）。

#### 中央政府的立法過程與黨中央的積極介入

8 月 8 日省府將扶農條例草案呈送行政院開始中央立法程序。儘管先前省府制定草案時已邀集各有關單位參與，行政院接手此案後又多次研議，對省府草案作了不少修改，直到 11 月 12 日才完成〈實施耕者有其田條例草案〉（以下該條例簡稱耕者有其田條例），並於 28 日咨送立法院（湯惠蓀 1954：70-73）。立法院該會期除要通過總預算案之外，還有電力加價案也亟待完成審查，<sup>21</sup>以致 12 月中旬以後才能進行耕者有其田條例草案的審查工作。立委對於此案的意見又相當多，立法院已不可能在 12 月底該會期內完成審查工作（徐實圃 1964：187）。

在蔣介石的指示下，黨已決議此案務必在 1953 年 1 月完成立法，黨中央乃召集黨政關係會議，要求立委黨部必要時將會期酌予延長，務必在該會期完成立法（表 6.2）。遵照指示，立法院兩度延長會期來審查此案，在 1953 年 1 月 20 日三讀通過耕者有其田條例。同一天立法院又以省略三讀的方式通過〈公營事業移轉民營條例〉和〈臺灣省實物土地債券條例〉，一併完成實施耕者有其田所需的配套法案（LYSG01.10.31；徐實圃 1964：188-189）。26 日總統公布耕者有其田條例，29 日行政院指定臺灣省為施行區域。雖然較蔣介石原初指示於 1 月 1 日實施略有拖延，但國府中央仍趕在當年 1 月完成耕者有其田的立法並開始施行，符合中改會決議。

黨中央對耕者有其田條例非常重視。表 6.2 顯示，黨中央除了要求及時完成立法之外，還在立院審議該案期間幾度召集相關會議（包括黨政關係會議或派員主持立委黨部會議等），與立委及黨政相關人員商討重要條文、督促立法進度。

<sup>21</sup> 行政院在 11 月咨送耕者有其田案之前，於 10 月 28 日就提出電力加價案。行政院的理由是電力為經濟發展所需，並影響美援與外資，電力公司必須有經費擴充建設。電力加價案曾呈報蔣介石並得到其批准，也是國府當時急於通過的法案（七中常 001）。

耕者有其田條例的一些條文是經過黨中央決議或同意後，才由立委黨部設法依照黨中央的意見推動立法。這些條文表面上看起來是立法委員爭論表決的結果，實則為黨中央決策的產物。黨中央對耕者有其田政策介入程度更甚於三七五減租與公地放領，可以說耕者有其田條例最終的立法內容，在相當程度上是黨中央權衡思考過後下決定的結果，因此黨對此案一些制度設計的考量實值得分析。

表 6.2、國民黨中央「實施耕者有其田條例草案」處理經過概況表

日期	會議名稱	主持人或指導人	處理概況	備考
1952 年 12 月 18 日 下午 7 時 30 分	黨政關係會議第四次會議	張秘書長其昀	一. 本案經交換意見結果，僉認為本案應儘速於立法院第十會期內完成立法程序；各種技術問題，由立法委員同志多方設法，妥為運用，必要時得將會期酌予延長，務使本黨耕者有其田政策，早日付諸實施。 二. 將上項結論，呈報中常會。	
1952 年 12 月 24 日 下午 3 時	立委黨部小組長聯席會議	立委黨部常委主持 郭驥副主任出席指導	一. 決議本案原則，一致支持，為加速完成本案立法程序，須延長會期半月。 二. 決議九點，經該黨部報請本會核備。	本會指示召開
1953 年 1 月 7 日 下午 3 時	黨政關係會議第五次會議	張秘書長其昀	一. 決議六點：(一)地主不分在鄉不在鄉之原則應不變更；(二)共有耕地，應一律征收或酌予保留，請中常會決定；(三)征收耕地地價，照原草案所定標準；(四)征收耕地地價補償，最好如原案所定，如必須稍做改動，搭發股票成數，應以不高于百分之五十或低于百分之卅；(六)承領耕地農民之負擔，以不超過佃耕時之原負擔為原則，免徵契稅。 二. 將上項決議，報請中常會核議。	
1953 年 1 月 8 日 上午 10 時	中央常務委員會第九次會議	總裁	一. 決議四點：(一)關於征收共有耕地問題，應照原草案所定一律征收，以免減低土地改革之效果。(二)關於承領耕地農民之負擔，應不超過其佃耕時之原負擔（即不超過百分之四十），其辦法可由立法院有關審查會之同志與行政機關主管同志迅即協商決定。(三)關於條例名稱問題俟 總裁另行指示。(四)餘准備案。 二. 將決議四點連同黨政關係會議第五次會議六點，當日電達立委黨部。	
1953 年 1 月 9 日 上午 9 時	立法委員黨部第 14 次黨員大會	一. 立委黨部常委主持 二. 唐主任縱出席指導	一. 決議六點：(一)名稱問題留俟 總裁指示；(二)共有耕地，一律征收；(三)承領耕地農民之負擔以不超過原佃耕時之負擔為原則；(四)本案應儘速于延長會期之原定期限內，完成立法程序；(五)餘遵照中央指示辦理；(六)將發言記錄及書面意見呈報中央。 二. 該黨部黨員大會決議發言記錄由張秘書長簽報 總裁並奉 總裁指示維持原條例名稱，當即電達立委黨部。	一. 張秘書長其昀列席說明 二. 谷常委正綱、谷副秘書長鳳翔列席
1953 年 1 月 14 日	本案審查小組同志	張秘書長其昀	一. 決定三點：(一)條例名稱，遵照 總裁指示支持，于審查報告中建議恢復。(二)共有耕地之	

下午 1 時	談話會		共有人，如係老弱殘廢或二等血親及配偶，藉土地維持生活者，經政府核定，得比照第九條之標準保留之；(三)原條例第五條第一項第二款(耕地由父母贈與其子女者)刪。	
			二. 上項決定當即簽報 總裁及提報中常會。	
1953 年 1 月 15 日 上午 10 時	中央常務委員會第十次會議	總裁	一. 決議：(一)原第五條第二款「耕地由父母贈與其成年子女者」刪除。(二)原草案第七條第一項：「前項第二款第三款耕地出租人，如係老弱孤寡殘廢藉土地維持生活及個人出租耕地繼承而為共有，其共有者為血親兄弟姊妹者，經政府核定，得比照第九條保留標準保留之；(三)原第七條第二項原文保留，但此項規定，不適用於今後新置祭祀公業及宗教團體之耕地。	臨時邀審查小組同志李慶馨、趙連芳、楊寶琳等三人列席說明。
			二. 當晚將上項決議電達立委黨部。	

資料來源：七中常 011。此表原件由國民黨中央委員會秘書處於 1953 年 1 月 20 日製作。  
說明：1953 年 1 月 7 日的黨政會議中應該有 6 點決議，原件漏掉第 5 點，參考原始會議資料(七中常 009)，該點內容應為征收保留面積中等水田 3 甲的標準希不變更。

### 6.3 耕者有其田政策的內容

1953 年最終定案的耕者有其田條例之內容相較於省府的扶農條例草案、以及前此黨政人士對限田政策的一些主張，有一些值得注意的變化。國家政策常受到統治者策略考量的影響，這一節將分析黨中央的統治策略和耕者有其田一些政策內容之間的關係。耕者有其田條例的重要內容如下：

第 6 條、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。但果園、茶園、工業原料、改良機耕與墾荒等雇工耕作，不在此限。

土地所有權人，或其家屬，因依法應徵召在營服役期間，將其自耕地託人代耕者，仍以自耕論。

第 7 條、依本條例徵收及保留耕地之地主，以中華民國四十一年四月一日地籍冊上之戶為準，四月一日以後，地主耕地之移轉，除有左列情形者外，視為未移轉：

- 一、耕地因繼承而移轉者。
- 二、本條例施行前，耕地因法院之判決而移轉者。
- 三、耕地已由現耕農民承購者。
- 四、耕地經政府依法徵收者。

第 8 條、左列出租耕地，一律由政府徵收，轉放現耕農民承領：

- 一、地主超過本條例第十條規定保留標準之耕地。
- 二、共有之耕地。
- 三、公私共有之私有耕地。



- 四、政府代管之耕地。
- 五、祭祀公業宗教團體之耕地。
- 六、神明會及其他法人團體之耕地。
- 七、地主不願保留申請政府徵收之耕地。

第一項第二款、第三款耕地出租人如係老弱、孤寡、殘廢藉土地維持生活，或個人出租耕地，因繼承而為共有，其共有人為配偶血親兄弟姊妹者，經政府核定，得比照第十條之保留標準保留之。

第一項第五款祭祀公業及宗教團體保留耕地，比照地主保留耕地之標準，加倍保留之。但以本條例施行前原已設置之祭祀公業及宗教團體為限。

第 9 條、左列耕地，經省政府核准者，不依本條例徵收：

- 一、業經公布都市計劃實施範圍內之出租耕地。
  - 二、新開墾地及收穫顯不可靠之耕地。
  - 三、供試驗研究或農業指導使用之耕地。
  - 四、教育及慈善團體所需之耕地。
  - 五、公私企業為供應原料所必需之耕地。
- 省政府為前項之核定，應報請行政院備案。

第 10 條、本條例施行後，地主得保留其出租耕地七則至十二則水田三甲，其他等則之水田及早田，依左列標準折算之：

- 一、一則至六則水田：每五分，折算七則至十二則水田一甲。
- 二、十三則至十八則水田：每一甲五分，折算七則至十二則水田一甲。
- 三、十九則至二十六則水田：每二甲，折算七則至十二則水田一甲。
- 四、一則至六則旱田：每一甲，折算七則至十二則水田一甲。
- 五、七則至十二則旱田：每二甲，折算七則至十二則水田一甲。
- 六、十三則至十八則旱田：每三甲，折算七則至十二則水田一甲。
- 七、十九則至二十六則旱田：每四甲，折算七則至十二則水田一甲。

前項保留耕地，由鄉（鎮）（縣轄市）（區）公所耕地租佃委員會，依照保留標準查實審議，報請縣（市）政府耕地租佃委員會審定後，由縣（市）政府核准之；耕地租佃委員會為審議或審定時，得視土地坵形為百分之十以內之增減。

地主不願保留耕地時，得申請政府一併徵收之。〔按：以下簡稱此條款之保留標準為中等水田 3 甲〕

第 12 條、本條例施行之日起，一年後現耕農民承買第十條規定地主保留之耕地時，得向政府申請貸款；其貸款辦法，由省政府擬訂，報請行政院核定之；地主保留之耕地出賣時，現耕農民有優先購買權；購買地價由雙方協議，協議不成，得報請耕地租佃委員會評定之。

第 14 條、徵收耕地地價，依照各等則耕地主要作物正產品全年收穫總量之二

倍半計算。

前項收穫總量，依各縣（市）辦理耕地三七五減租時所評定之標準計算。

第 15 條、徵收耕地地價之補償，以實物土地債券七成，及公營事業股票三成搭發之。

第 35 條、本條例之施行區域，由行政院以命令定之。

### 6.3.1 針對臺灣的立法

首先必須說明的是，國府雖然將限田案改爲中央立法，<sup>22</sup>但耕者有其田條例其實是針對臺灣地區的立法，國府並無意將其施行於中國大陸。行政院的咨文說明該條例草案的原則，其中第一點就是「作全國性之立法，但內容悉以適合臺灣省實況爲準，如土地面積及耕地等則標準等，以期便於施行」（底線筆者所加；立法院內政委員會編 1952：2）。這是相當奇特的立法原則。1952 年底立法院進行質詢時，立委韓同就指出此作法的矛盾，因爲如果悉以臺灣省實況爲準，甚至將臺灣特有事件「以中華民國四十一年四月一日地籍冊上之戶爲準」也寫入法律條文之中，這種條例將來實難適用於中國大陸。因此他詢問此條例究竟是全國性或地方性。對此陳誠表示，本案應爲中央立法，但「其實施區域，目前以臺灣爲主」，至於收復大陸後土地問題如何解決「各方意見不同，大陸各省情形亦與臺灣有異」，但政策和原則是整個的，「不同者只是實施辦法而已」（LYSG01.10.20:12-13, 46）。<sup>23</sup>換言之，耕者有其田條例只適用於臺灣，光復大陸後國府如要解決土地問題，需另訂辦法。<sup>24</sup>耕者有其田條例也爲這種作法作了準備，其第 35 條規定此條例公布後，其「施行區域」還要經過行政院指定。國家法律卻未必適用全國，還需由行政單位指定施行區域，實爲罕見怪事。<sup>25</sup>行政院以各種方式一再明白地暗示立委：耕者有其田條例只是針對臺灣的立法。<sup>26</sup>

黨中央將限田案改爲中央立法，是爲了避免本地地主勢力主導的臨時省議會

<sup>22</sup> 限田案從黨中央最初決定實施，中經省府推動，再改由中央立法，各時期有不同名稱，爲方便起見，以下常以限田案來稱呼此一貫穿幾個時期的政策。

<sup>23</sup> 立法院速紀錄對陳誠答覆的記錄較簡略而模糊。行政單位官員提供的兩個記錄更詳細，其內容一致性也很高，對上述立場也記錄得更清楚，讀者亦可參考之（徐實圃 1964：160-161；吳生賢編 1992：181-182）。稍後內政部長黃季陸再次對立法院明白表示國府這種立場，針對耕者有其田條例他表示：「將來在大陸是否能將台灣的一切辦法搬到大陸實施呢？根據個人的瞭解，恐怕是不易的」（LYGB 第 11 會期第 5 期：84）。

<sup>24</sup> 陳誠還向立委表示，行政院設計委會當時正根據大陸各地情形研究辦法中（徐實圃 1964：161）。

<sup>25</sup> 行政院草案第 33 條就有「施行區域」由行政院以命令訂之的規定（立法院內政委員會編 1952：67），立院略做文字修改後按原意通過。三七五減租條例（第 30 條）也有同樣的條款，當時行政院在咨文中告知立院，「爲避免立法上之困難（因地方不能單獨立法）故未冠以臺灣省字樣，而於草案內列有本條例之施行區域，由行政院以命令定之之條款，以期靈活運用」（LYGB 第 2、3 期：40），也同樣向立法院作了明白的闡釋。

<sup>26</sup> 不僅立委，一些黨政要員都知曉黨的用意。例如 1952 年 12 月 22 日國民黨中央委員會設計考核委員會邀集相關黨政人士召開「實施耕者有其田條例草案座談會」，結論之一就是「本案施行區域應以台灣省爲限，須於條例名稱或條文內容中明確規定，俾免誤會」（底線筆者所加；七中常 009），如何讓立委不誤會此事是與會者關心的重點之一。該次會議參加者包括蔣夢麟、蕭錚、沈宗瀚等人。

之阻撓。但立法委員也可能爲了保護將來如果反攻大陸後的地主階級利益，而未必樂意配合國府制定耕者有其田法案。國府有必要強調耕者有其田條例草案是針對臺灣的立法，與中國大陸的土地改革無干，來降低立委的疑慮，減低立法阻力。當然，本地地主階級可設法遊說部分立委（例如民、青兩黨的立委以及少數黨性不堅的國民黨立委），但在當時國民黨中央對立法院有很強控制力的情況下，本地地主對法案內容的影響力其實很有限。由表 6.2 內當時黨中央召開或派員指導的幾次會議之決議最終都被貫徹執行或落實爲條例內容，就可知道黨中央對此案之關注和其主導法案的地位。因此最終耕者有其田條例定案的內容仍應從黨中央的考量來分析。

### 6.3.2 耕地徵收與保留條件的變化

黨中央決心限田後，黨政各方曾提出許多意見。其中較完整者有以下數份：1951 年黨政人員先提出兩份宣示性的草案，私地改革綱要和農地改革綱領；待地籍總歸戶完成後，1952 年吳國楨省府研擬了扶農條例草案（表 6.3 中省政府版）；呈送中央立法後，行政院又修改爲耕者有其田條例草案（表 6.3 中行政院版）；期間臨時省議會又提出扶農條例草案修正意見（表 6.3 中臨時省議會版），反映地主菁英在既定限田政策下的議價意見。以下分析需參考限田案從被提出到 1953 年完成耕者有其田條例立法過程中的各方意見，表 6.3 整理 1952 年的 3 份重要草案之部分條文，作爲以下分析時的參考。

表 6.3、限田案行政院版、省政府版、臨時省議會版三份草案之部分條文

	行政院版	省政府版	臨時省議會版
徵收對象	依本條例徵收及保留耕地之地主，以中華民國四十一年四月一日地籍冊上之戶爲準，四月一日以後，地主耕地之移轉，除有左列情形者外，視爲未移轉： 一、耕地因繼承而移轉者。 二、耕地因父母贈與其成年子女者 三、本條例施行前，耕地因法院之判決而移轉者。 四、耕地已由現耕農民承購者。 五、耕地經政府依法徵收者。	依本條例徵收及保留耕地之對象以戶爲單位，並以中華民國四十一年四月一日地籍冊上之戶爲準。但非因繼承而分戶，其戶長爲未成年或未獨立生活者視爲未分戶。	依本條例徵收及保留耕地之對象，以中華民國四十一年四月一日地籍冊上之業主爲依據，但有左列情形之一者，不在此限： 一、因繼承取得土地所有權者。 二、成年之子女由其父母贈與而取得土地所有權者。 三、兄弟姊妹間之互相贈與而取得土地所有權者。
徵收耕地	左列出租耕地，一律由政府徵收，轉放現耕農民承領： 一、地主超過本條例第九條規定保留標準之耕地。 二、共有之耕地。 三、公私共有之私有耕地。 四、政府代管之耕地。 五、祭祀公業宗教團體之耕地。 六、神明會及其他法人團體之耕地。	左列耕地一律由政府徵收，轉放現耕農民承領： 一、不在鄉地主之出租耕地。 二、在鄉地主超過本條例第十條規定保留標準之出租耕地。 三、共有之出租耕地。 四、公私共有之私有出租耕地。 五、政府代管之出租耕地。 六、祭祀公業神明會及其他法人團體之出租耕地。	左列耕地一律由政府徵收，轉放現耕農民承領： 一、不在鄉地主之出租耕地。 二、在鄉地主超過本條例第十條規定保留標準之出租耕地。 三、公私共有之出租耕地。 四、公有及政府代管之耕地。 五、祭祀公業神明會及其他法人團體之出租耕地。 前項祭祀公業得保留田五甲畑

	七、地主不願保留申請政府徵收之耕地。 前項第五款祭祀公業及宗教團體保留耕地，比照地主保留耕地之標準，加倍保留之。	七、地主申請徵收其應保留之耕地。	十甲。 六、地主申請徵收其應保留之耕地。
免徵條件	左列耕地，經省政府核准者，不依本條例徵收： 一、業經公布都市計劃實施範圍內之出租耕地。 二、新開墾地及收穫顯不可靠之耕地。 三、供試驗研究或農業指導使用之耕地。 四、教育及慈善團體所需之耕地。 五、公私企業為供應原料所必需之耕地。 省政府為前項之核定，應報請行政院備案。	左列耕地免予徵收： 一、自耕農所有之自耕地。 二、都市計劃實施範圍內之耕地。 三、新開墾地及山畑等收穫顯不可靠之耕地。 四、供試驗研究或農業指導使用之耕地。 五、供教育及慈善事業所需之耕地。 前項第二三四五各款免予徵收之耕地應經省政府核准。	左列耕地免予徵收： 一、自耕農以其家族勞力自耕耕地，其耕地面積另定之。 二、都市計劃實施範圍內之耕地。 三、新開墾地及山畑等收穫顯不可靠之耕地。 四、供試驗研究或農業指導使用之耕地。 五、教育宗教及慈善團體所靠收入之耕地。 六、工廠用地及工廠建設預定地暨公業用採土之用地。 前項三四五六各款免予徵收之耕地應經省政府核准。
保留面積標準	〔同耕者有其田條例第 10 條〕	本條例施行後，在鄉地主得依左列規定保留其出租耕地： 一、保留耕地案等則分為三級，其每級保留標準規定如左： （甲）田一一則至八則一甲，九則至十八則二甲，十九則至二十六則四甲。 （乙）畑一一則至八則二甲，九則至十八則四甲，十九則至二十六則八甲。 二、保留耕地，由縣（市）政府依照保留標準查明實際情形指定之，並得視保留土地坵形為百分之十之增減。〔按：以下簡稱此款保留標準為中等水田 2 甲〕	本條例施行後，在鄉地主得依左列規定保留其出租耕地： 一、保留耕地案等則分為四級，其每級保留標準規定如左： （甲）田一一則至六則一甲，七則至十二則二甲，十三則至十八則三甲，十九則至二十六則四甲。 （乙）畑一一則至六則二甲，七則至十二則四甲，十三則至十八則六甲，十九則至二十六則八甲。 二、保留耕地，由地主依保留標準自由選擇之，並得視保留土地坵形為百分之十之增減。

資料來源：立法院內政委員會編 1952：31-41。

### 防範地主藉由分戶析產增加保留耕地

省府制訂扶農條例到行政院、立法院進行耕者有其田條例立法，都以地籍資料的「戶」作為計算徵收、保留耕地之對象。在這種按戶徵收的情況下，大地主家族藉著分戶將可保留更多家族耕地。在整編舊菁英的策略下，國府要有效削減大地主家族的土地資產，需防堵分戶的漏洞。省地政局就發現，1952年4月1日後共有 24 萬筆土地移轉(LYSG01.10.30: 18)，<sup>27</sup>數量相當龐大。國府的基本作

<sup>27</sup> 此數字是省地政局在立院審議耕者有其田條例時提供給立院的資料，計算期間可能為 1952 年 4 月至當年底。值得注意的是，國府在 1952 年 3 月完成地籍總歸戶後，在當年 7 月曾就初次歸戶後到 6 月底的土地異動校正了地籍總歸戶資料（參見本章註腳 17），但從省府制訂扶農條例草案

法是將戶凍結在 1952 年 4 月 1 日之前者(以下稱此前為「舊戶」,此後為「新戶」),此後的土地移轉視為未移轉,仍按舊戶來計算徵收保留面積,以避免地主家族藉析分新戶來增加保留耕地。此一原則從省政府案直到最終立法院通過的條例,都一貫採用。

地主菁英主導的臨時省議會為維護其階級利益,主動爭取分戶動作的合法性,以求讓地主家族保留更多耕地。在政策的議價過程中,議價者為避免造成漫天要價的印象,需儘量兼顧主張的合理性、正當性,以增加說服力。臨時省議會並未反駁按舊戶計算的原則,<sup>28</sup>但爭取 3 項例外條款:1>因繼承而移轉,2>父母贈予子女,3>兄弟姊妹間之贈予。第 1 款是因所有者死亡以致財產必須移轉,當然是合理的。第 2、3 款則是在世的家庭成員間之財產移轉,是典型的析產分戶或調整財產分配以增加家族保留耕地的手段。行政院審議時駁回了第 3 款,理由很簡單:「易發生流弊故未採用」(立法院內政委員會編 1952:32)。但政院版仍留下第 2 款,其理由是:父母贈予子女土地是我國社會傳統風俗,而成年子女要自立也需要適當的經濟基礎(LYSG01.10.30:18)。或許因為此條款符合社會正當慣習,政院不易反駁只好接受。

然而黨中央的態度比行政院官員更加強硬。表 6.2 資料顯示,黨中央明確要求刪除此一條款,而最終立院審查結果,此款確實被刪除。立院審議過程中,小組審查時曾將此款刪除,結果「省議會議員和市民便有很多批評」。第二天審查小組又恢復此款,以「合乎人情」。不過「民意」呼籲敵不過黨意,小組審查第三天此款又被刪除,理由是立院已針對共有地增添「因繼承而為共有,其共有人為血親兄弟姊妹者……保留之」的條款。<sup>29</sup>但這理由並不合理,因為「繼承」和「贈予」是截然不同的兩種情況,兩條款實風馬牛不相干。到了立院大會進行二讀審查時,審查會召集人楊寶琳坦言,此條款的刪除「著眼在防止化整為零,而不是為征收」(LYSG01.10.30:19-20)。黨中央指揮立院刪除此條款,就是要防止地主家族藉析產分戶保留更多土地。

#### 放寬個人有出租耕地保留標準

積極防堵地主藉析產分戶保留更多土地的同時,國府卻放寬了個人有保留地的標準,且在立法過程中對此相當堅持。兩種作法看似抵觸,箇中實有用意。

在黨中央決定限田之初,1951 年的兩份方案私地改革綱要和農地改革綱領中,對地主保留面積都嚴格限制在約(中等)田 1 甲或畑 2 甲(參見 6.2.1 小節)。農復會也曾建議,共有出租耕地及不在鄉地主所有出租耕地一律征收,在鄉地主准許保留水田 1 甲,旱田 4 甲(七中常 009)。1952 年 7 月省府制訂扶農條例,規定不在鄉地主和共有的出租耕地一律征收,個人有地保留標準則為中等水田 2

---

以來,國府就都捨棄這些更正,而回復到 1952 年 4 月 1 日以前的舊戶,很可能當時國府就已發現 1952 年 4 月起有明顯的土地移轉分戶現象。隨著地籍總歸戶準備工作完成,地主知曉限田案即將實施,析產分戶的動作應聲而起,不難想知。

<sup>28</sup> 不過,以 1952 年 4 月 1 日前舊戶為計算標準的作法有「法律溯及既往」的疑慮,以致於在立院審議時引起不少爭議(LYSG01.10.30)。但在黨以防堵地主析戶分產為重的情況下,該條款依舊通過。

<sup>29</sup> 在此條款的立法爭議過程中,可清楚看到本地地主和民意代表會設法對立法院施加壓力。

甲或畑 4 甲（表 6.3）。省府此一標準較諸前述 3 份建議保留標準都較寬鬆，在當時許多黨員仍持續受黨先前拉攏農民、打擊地主策略原則影響的情況下，省政府案遭到不少黨員批評。例如葉青(1952a)、孟節(1952)當時就都著文批評(亦見 5.4.1 小節)。即使臨時省議會也始終未曾要求放寬此標準（表 6.3）。<sup>30</sup>

令人意外的是，限田案改採中央立法後，行政院版卻反而進一步放寬保留標準為中等水田 3 甲，且不分在鄉、不在鄉地主皆可保留。當時許多黨員或許因仍停留在黨先前積極土地改革的熱潮中，對此多所批評。1952 年 12 月 22 日國民黨中央委員會設計考核委員會邀集黨籍立委、土地專家、農業專家（如蔣夢麟、蕭錚、沈宗瀚、鮑德澂等）舉行「實施耕者有其田條例草案座談會」，與會者多批評政院版竟將保留標準再次放寬，並主張保留土地之範圍與面積「愈縮小愈佳」（七中常 009）。在立法院審議過程中，也一直有立委呼籲縮小保留標準（例見徐實圃 1964：155，167；LYSG01.10.18: 23）。不過，保留中等水田 3 甲是黨中央同意的條文（七中常 009），陳誠也親函立法院表示：「保留三甲，完全為小地主之生活及社會之安定，希不變更」（薛月順編 2005：169-170）。最終此一條文完全依照行政院草案通過。

從當時黨的統治策略來看，國府一面防堵地主析產分戶保留更多耕地，一面卻放寬保留地標準的作法，並不難理解。對家族耕地動輒百甲的地主菁英而言，守護既有財產之關鍵在藉由析產分戶（以及保留共有戶耕地，詳下）保留更多耕地。即使在中等水田 2 甲的保留標準下，透過一新分戶（或共有戶）就可多保留 2 甲耕地，前述與分戶相關的條款之重要性遠大於單一個人有戶保留標準。若無法爭取到析產分戶（及共有地免徵）相關條文，大面積（百甲）所有地保留 3 甲或 2 甲的意義差別不大。<sup>31</sup>然而對 3 甲以下小地主而言，保留標準放寬 1 甲就可能影響其耕地是全數保留或者被徵收達 1/3，差距懸殊，影響相當大。因此，國府目的若在整編大地主、中立化小地主，上述作法是相當合理的。陳誠也強調放寬保留標準是為「小地主之生活」。從日後國府甚至進一步安排讓貧困小地主於租約期滿後收回保留耕地來看（詳下），此時國府宣稱的保障小地主生活的理由並非虛言。

### 共有地的徵收

相較之下，國府對共有地的徵收卻相當嚴厲。在省政府版中（見表 6.3），共有之出租耕地、公私共有之私有出租耕地、以及祭祀公業等的出租耕地都一律徵收。<sup>32</sup>和個人有地可以保留相較，形成同樣是人民財產卻因所有權形式有別而有不同待遇的情況，不免招來有失公平之議。臨時省議會對此問題有以下幾點修正：1>將共有之出租耕地一律徵收的條款整款刪除。臨時省議會此一要求共有地

<sup>30</sup> 臨時省議會只是將等則換算從 3 級進一步細分為 4 級，這會讓生產力高低有別的不同等則耕地之保留更加公平。此一合理、正當的修改意見在行政院草案和立法院最終定案中都被採用（劉志偉 1998：185-186）。

<sup>31</sup> 這或許就是臨時省議會不爭取放寬個人有耕地保留標準，而爭取免徵收戶條款以及共有地免徵收的原因。

<sup>32</sup> 在最初的私地改革綱要和農地改革綱領兩宣示性草案中都沒有針對共有地作特殊規定。國府很可能是在辦理地籍總歸戶過程中才逐漸注意到共有地的普遍性及其引起的問題。

完全免徵，而非按照某種標準保留的作法，相對於個人有地要被徵收又形成另一不公現象。此要求過於極端，難有說服力，在議價策略上過猶不及。2>要求祭祀公業得保留田 5 甲，較個人有地保留標準更高。在行政院版和最終的耕者有其田條例中，此要求被接受，且保留面積又擴大為中等水田 6 甲。3>要求公私共有之出租耕地不分公、私一律徵收。4>要求將公有及政府代管耕地全部徵收，而不限於出租者。3、4 兩點修正的議價策略是拖官方一起下水，要求官方將公有土地也一併放領。<sup>33</sup>臨時省議員黃業清楚表達這種態度：「政府現尚擁有十餘萬甲之公有土地，應在實施本條例時，同時予以放領，以示領導，俾免民眾對政府之態度有所懷疑，而影響此項政策之推行」(臺灣省臨時省議會秘書處編 1952：492)。然而公地未經適當安排就一次全部放領給農民不符國府利益(參考 4.2.4 小節)，行政院乃以「公地業已舉辦『公地放領』故不必再行列入」為由，拒絕臨時省議會的建議(立法院內政委員會編 1952：37)。宣稱是為限田政策以身作則的公地放領，此時卻反而成了官方拒絕公地和私地一併辦理放領的理由。此外，行政院版仍堅持私有出租之共有地一律徵收。最終立院定案的耕者有其田條例也維持私有出租共有地一律徵收的原則，不過添加了二例外免徵條款(詳下)。

國府一直相當堅持私有出租共有地一律徵收的原則，較重要的說詞有二。其一，國府宣稱共有地關係複雜，是較不易運用、管理的土地所有制度，藉耕者有其田徵收放領之有助改善土地制度(省地政處編 1997：368；沈時可等 2000：41-45)。但此說有可疑之處。一般的共有關係(民法第 817 條之共有，亦即前述分別共有)是很普遍的所有權形式(例如夫妻共有財產或合股購買土地)，並不會在實施耕者有其田政策後就從此消失。且這種共有關係下，必要時共有人有權要求處置其持份、甚或要求分割，因此對土地的運用管理之妨礙不致太大。此種共有的所有人之所以不願分割，有時是非經濟因素造成(例如依照慣習或為了家族的凝聚、夫妻關係等)；若真有經濟上分別運用的需要時，持份人自可處理。反而屬於共同共有性質的祭祀公業造成的運用、管理問題才較嚴重(王益滔 1964：79)，但國府卻同意祭祀公業不必一律徵收，甚至放寬其保留標準。藉土地改革的機會改善土地所有制度的說法和國府的實作有矛盾。

國府堅持共有地一律徵收的第二個理由是，「避免減低土地改革之效果」(七中常 009)。就最終耕者有其田徵收耕地中自有地為 99,796 甲(佔全部徵收面積的 69.51%)，遠高於個人有地 32,063 甲，團體有地 11,709 甲，此理由相當程度是合理的。不過，我們也應注意，此一徵收耕地統計數據其實是國府綜合考量的結果。個人有地徵收面積少和其保留標準一再放寬且不在鄉地主亦可保留的作法有關，而此二作法都是在國府高層堅持下定案的。擴增徵收面積並不是國府唯一目標。此外，國府在 1953 年至 1976 年放領公地超過 9 萬甲(參見表 4.2；雖然地目等則較耕者有其田徵收的私地差)。如果國府參酌臨時省議會建議，也制訂辦法將(部分)公地列入耕者有其田政策，不僅增加政策成績，且「以身作則」

<sup>33</sup> 因此，臨時省議會案徵收的私有地雖會短徵近 10 萬甲私有共有出租耕地，但另要求官方一併釋出公有土地，全案徵收放領面積未必減少。

的宣示效果宏大，只是國府拒絕如此作法。另一方面，共有地的徵收也不是要與不要的二分選擇，令人困惑的不是國府堅持共有地也應徵收，而是國府不願仿照個人有地制訂保留標準，徵收超限共有地，如此國府仍可徵收一定面積的共有地。最後，從後續歷史發展來看，國府在 1953 年完成耕者有其田的直接扶植後，對土地改革的立場就明顯轉變，不再如前兩年般積極扶植佃農、保障佃權（詳下）；對比之下，為何國府此時如此堅持全面徵收共有地以加強政策成績，仍值得思索。<sup>34</sup>

除徵收成績外還有其他可能因素促使國府如此決策。首先是共有地的性質。臺灣共有地之形成最常見的成因是由父親過世後兄弟繼承而共有；其次則是合資共買土地，有時共買者本身就是親友（臺灣省臨時省議會秘書處編 1952：517，524-525）。在繼承而共有的情況中，如果這些兄弟分家而分割財產，共有就轉變成個人有。但若這些兄弟不分割持份而維持共有，日後其共有持份又可被其子孫再繼承，而形成更複雜的共有關係。由於臺灣傳統社會中，富有的地主家族較常藉共有財產來凝聚家族，以維持家族整體的實力(Sung: 1981)，這意味有不少共有地是由大地主家族所有擁有。臨時省議會審查小組刪除共有出租耕地徵收條款的理由是，「本省耕作之土地，間有兄弟數人，因繼承祖業為共有，如予以征收，恐生活發生困難」。宜蘭縣議會甚至宣稱「共有土地，多係孤寡殘廢或不能自謀生活者，依以生活之手段」（底線筆者所加；臺灣省臨時省議會秘書處編 1952：503，524），這些理由都有以偏概全誇大之處。實則大地主擁有共有地不乏其例，這些大地主決不至於因為共有地被徵收就陷入生活困境。例如高雄市鍾宗廟兄弟 10 人共擁有共有地 60 餘甲，雲林縣縣長吳景燾兄弟 3 人有共有地 300 餘甲（聯合報 42/4/18 三）。又如苗栗縣公館鄉全鄉大多數土地都是共有地。該鄉經營藥鋪的地主湯甘和擁有 70 餘甲共有地持份，在耕者有其田時被全部徵收（鄧文儀編 1955：668）。在削弱舊菁英的策略下，國府傾向多徵收大地主的共有地，國府能做的頂多是訂出不妨礙此一策略目標的保留標準或免徵條件。

但欠缺所需資訊使國府難以訂出適當辦法。如前，地籍總歸戶並沒有進行持份歸戶，在蔣介石限時實施係田的指示下，國府也沒有時間再補做完整的地籍總歸戶（個人有加共有持份）。國府要就共有地部分以共有人持份歸戶為依據來設計保留標準已不可行。在當時不完整的地籍總歸戶下，國府唯一可能採行的保留標準是按「共有戶」計算，但如此一來又可能讓大地主家族保留過多土地。這是因為「共有戶」是以共有的人數和人名都完全相同者算一戶，故同一群人因組合不同可構成多個共有戶，結果一群人可以組成的共有戶通常比個人戶要來得多。例如 3 人最多分為 3 個個人有戶，最多卻可組成 4 個共有戶。理論上  $n$  個人可以組成多達  $(2^n - n - 1)$  種共有戶，當  $n$  大時共有關係可以變得很複雜。大地主家族因幾代累積共有財產，在繼承以及和親族內、外的人買賣持份的情況下，大地

<sup>34</sup> 耕者有其田條例訂有間接扶植條款（第 12 條；詳下）。國府如果真有改革的決心，則出租耕地透過直接扶植或間接扶植移轉到佃農手中，不過是一兩年時間的差別而已，何必如此在意美化一時的成績。



主家族構成或涉入的共有戶可能很多。國府若允許共有戶保留耕地，大地主家族可能透過複雜的共有戶關係保留更多土地。臺灣選舉的動員投入往往不只是個人的事，而是家族的支持。共有地或其持份可自由買賣，與個人有幾無差異，國府要整編舊菁英，需先壓低其家族保留的土地，必須嚴格限制共有戶保留標準。然而在地籍總歸戶能提供的共有地之資訊相當有限的情況下，國府實不易評估共有戶保留標準，太寬的保留標準可能讓地主家族保留過多共有地。況且保留的共有地要如何依據持份來分配又是個難題，其相應的行政作業可能相當龐大。種種因素下，國府採取共有地一律徵收的原則，是便宜行事的策略抉擇。

立法院審議時，在黨中央的同意下（參見表 6.2），私有出租共有地以一律徵收為原則，但加列兩項例外條款：1>共有地的出租人如係老弱、孤寡、殘廢藉土地維持生活者（以下稱老弱免徵條款）。2>個人出租耕地，因繼承而為共有，其共有人為配偶血親兄弟姊妹者（下稱繼承共有免徵條款）。這兩種私有出租共有地經政府核定，得比照中等水田 3 甲的標準保留之（耕者有其田條例第 8 條）。老弱免徵條款讓共有地主中之貧困且藉此耕地出租為生的老弱孤寡殘廢地主可申請保留其持份，以兼顧最起碼的社會公平。繼承共有免徵條款則讓單純只是因父親過世後遺族（包括母親及兄弟姊妹）因繼承而形成的共有地得以保留。由於臺灣社會傳統，一般小戶往往在子女都達到一定年紀後才分家，即使父親過世之後有時家庭財產仍維持共有一段時期，但這種共有關係限於家庭成員，較為單純。相對地，大家族為維持其勢力而保持的共有地則往往形成含括親堂甚至親戚在內的共有關係。繼承共有免徵條款讓小戶家庭因繼承而形成的共有戶，得按個人有戶標準保留 3 甲水田，但共有關係複雜的大地主家族共有戶則被排除於該免徵條款之外。

在共有地之外，國府同意並且加碼放寬祭祀公業地保留標準。祭祀公業地必須所有派下一致同意才可處置，是最難以處置變賣的共有財產，祭祀公業地保留面積與地主選舉經濟基礎的關聯極其微小，略微放寬也無妨。

從整編舊菁英以及中立化小地主的策略考量切入，國府在限田案修法過程中不斷調整徵收、保留條款，相當程度是配合當時統治策略需要的結果。

### 6.3.3 不再「限田」的限田政策

1951 年春國府最初是以限田為名提出此一政策。最初陳誠及其幕僚提出私地改革綱要也相當嚴格遵循「限田」精神，不僅限地主之田，也主張「限佃」並限制佃、雇農承買耕地面積，可說是一套全方位的「限田」草案。但最終耕者有其田條例卻捨棄「限田」原則，此一政策轉折值得分析。

「限田」是國府長期標榜的理念；縱使很少積極執行，但國民黨經常宣示此一理念，並落實在種法規條文中。土地法施行法第 7 條規定「農地以其純收益足供一家十口之生活為限」，是「限田」理念入法的典型範例。1949 年陳誠省府實施私地減租時仍秉持此一理念，於私地減租辦法施行細則訂有收回自耕面積限制條款（第 11 條），並宣稱將進行「限田」、「限佃」。1951 年的公地放領也對農民承領面積有所限制（公地放領辦法第 7 條）。1951 年 10 月行政院制訂、總統公

布的〈反共抗俄戰士授田條例〉(SFGB40 冬 44:490)中也規定,戰士「本人原有耕作田地已達法定限制最高額者」,則改給予地價而不再授田(條例第 8 條),也遵循「限田」原則。上述各種法規一再顯示傳統上國府對「限田」理念之尊重。

然而省政府制訂扶農條例草案時,就只規定徵收耕地轉放領給現耕佃、雇農,而對其承領面積不做任何限制。臨時省議會進行審查時反而遵循「限田」精神,主張耕地依序放領給現耕佃農、現耕雇農和待耕農,而其承領面積都以家族勞力來決定之。行政院則駁回臨時省議會的建議,仍規定由現耕農民承領,卻不限制其承領面積,其理由是:限制承領面積「足以破壞農業經營現狀」(立法院內政委員會編 1952:53-54)。立法院審議此案時,潘廉方等立委質疑此不限承領面積的作法不符「限田」原則,甚至質疑佃農承領大面積耕地將成為新的地主(LYSG01.10.20:24; 徐實圃 1964:154-155,165-167)。在立委們連番質疑下,內政部長黃季陸坦言「本條例之立法精神,不是限田制度,因為限田是要限制每人所有土地最高額,就是自耕農的田,也要限,本條例並未限制任何農場的面積」(底線筆者所加;徐實圃 1965:171-172),官方說法已明顯背離土地法施行法第 7 條的規定。

不限制承領面積顯然有助黨中央扶植新勢力策略。如 6.1.3 小節所述,大佃是黨在農村最適當的拉攏扶植對象,國府不限制大佃承領面積不僅可再次藉土地改革政策拉攏之,而且又給予其更多的承領耕地利益,進一步扶植其經濟力量。

國府堅持不限制佃農承領面積,唯一需顧慮者是政策的正當性問題。大佃問題從 1949 年私地減租後就成為社會關注的議題。當時輿論和官員多批評佃權不均使減租政策利益在農民間分配不均,原本經濟較佳的大佃反而受惠最多,形成另種不公平現象。此外大佃現象也不利增加農民投入勞力提高生產(參見 3.2.6 小節)。若不限制大佃承領,不僅後一增產問題依舊存在,放領比減租給予農民的利益更大,上述的不公平問題也會更嚴重,甚至可能衍生大佃承領大面積耕地後雇工經營或由人代耕的現象,創造出新的地主。國府必須設法為不限制承領面積的政策辯護。國府設法否定大佃問題的存在或嚴重性。黃季陸就宣稱現耕佃農絕無勞力不足問題,故承領面積絕不會過多,無須限制(徐實圃 1965:171)。蕭錚更力圖否定大佃的存在,他表示他環臺訪查時,曾要求各地地政人員提供資料,結果發現勉強可稱為大佃的只不過是幾戶耕作約 8 甲地的佃農,他質疑何處有大佃農(蕭錚 1952;中央日報 41/07/15 四)<sup>35</sup>不過最終事實卻證明蕭錚若非被蒙蔽,就是以謊言粉飾政策。立法院內政考察團在放領後舉出幾個縣市的大佃承領弊端案例,其中臺南市甚至有承領耕地面積達 30 甲者(鄧文儀編 1954:374)。而隔年省警務處就函告地政局,已出現領地過多的農民開始雇工耕作的現

<sup>35</sup> 蕭錚被視為國民黨內的土地改革健將,他長期掌控國民黨的外圍土地政策研究機構與宣揚土地改革的組織。不過,這位國民黨土地改革健將對土地改革的熱情以及其回憶錄(蕭錚 1980)的部份內容仍有待商榷。對於大佃問題,國府於 1951 年初態度就開始逐漸轉變,但仍未確立立場。當年減租督導團出發前,相關人員會商如何回應減租後的爭議問題,其結論除否定小地主困境問題外,也否定大佃問題(省地政局編 1951)。但 1951 年中陳誠公開發表的私地改革綱要仍繼續主張限佃。到了耕者有其田條例立法時,國府對大佃問題態度的轉變確立,積極維護其利益。

象（侯坤宏編 1988 a：722）。大佃不僅確實存在，且有部分在耕者有其田後確實成了新地主。

#### 6.3.4 耕者有其田政策的一些問題

所有政策都難免有缺失，耕者有其田政策的特別處在於因為黨中央限期實施，所以有部分缺失是急於施行下準備與考慮不週造成。此外政策也不免必須有所取捨，故難免有執政者不欲的代價。

耕者有其田於 1953 年 6 月完成放領公告與通知後，行政系統和立法院曾分別組織「臺灣省實施耕者有其田聯合督導團」和「立法院內政委員會內政考察團」（以下分別稱聯合督導團、立院考察團），赴全臺各地考察。其共同的意見之一就是，實施耕者有其田時間過於匆促，有準備不週之處。例如立院考察團就指出欠缺辦理共有地持份歸戶，造成共有地處理有先天缺陷，引起極大爭議。此外，兩考察單位都指出，戰後臺灣地目等則失真問題一直存在，1950 年雖曾做局部調整，但仍未完全解決。等則失真問題在耕者有其田時較減租時影響業佃利益更大（因地價的計算基準失真），但 1953 年國府急於實施政策而仍未先進行地目等則的調查調整。例如一些等則失真過高之地，原本業佃已按耕地實況將租額訂在低於年標準收穫量 37.5%，但耕者有其田時地價卻以失真過高的等則之年標準收穫量 2.5 倍計算，佃農負擔因此過重（鄧文儀編 1955：293-298；立法院內政委員會 1953：20-21，46-47）。國府力求儘速施行耕者有其田，一些應做的準備工作未能先妥善進行，不免造成一些缺失，國府也很難事後再作補救。

#### 對老弱等共有地主的補救措施

貧困的老弱等共有地主土地免徵問題是國府少數曾力圖補救的缺失。國府一直堅持私有出租共有地一律徵收的原則，直到立院審議時才添加老弱免徵和繼承共有免徵二例外條款。類似於老弱免徵條款，最初省政府案規定徵收不在鄉地主出租耕地時也訂有類似的例外條款：「老弱孤寡殘廢藉土地維持生活，經查明屬實者」可以比照在鄉地主保留耕地。起初行政院對此曾批評：老弱等條件「無固定標準」，藉土地維持生活也「無法查明其虛實」（立法院內政委員會編 1952：34-35）。然而為顧及起碼的社會公平原則，黨中央最終仍指示立院添加老弱免徵條款。不過「老弱孤寡殘廢」和「藉土地維持生活」雖不至於毫無標準可言，但卻需對問題有一定程度瞭解才能制訂出較適當的標準。這些標準必須明列在施行細則中。在高層急於施行下，1953 年 1 月底行政院指定臺灣省為耕者有其田條例實施區域後，省政府開始擬定〈實施耕者有其田條例臺灣省施行細則〉（以下稱耕者有其田施行細則），並送經行政院修正核定，於 4 月 1 日公布（SFGB42 夏 21：234-239）。該施行細則對老弱免徵條款訂出如下標準：

第 16 條、本條例第八條第二項所稱老弱孤寡殘廢，係指出租人具有左列情形之一者：

- (一)年齡在六十歲以上而無成年子女者。
- (二)年齡在十八歲以下而無父者。
- (三)寡婦而負有撫育子女義務者。

(四)患有不治之痼疾而喪失工作能力者。

(五)五官四肢殘缺不全而喪失工作能力者。

第 17 條、本條例第八條第二項所稱藉土地維持生活，係指出租人具有左列各款情形而言者：

(一)四十一年度全年戶稅負擔總額在一 0 0 元以下者。

(二)無人扶養者。(SFGB42 夏 21：235)

當年實際施行結果，全臺依老弱條款提出免徵申請者共 4,695 件，核定保留者僅 1,225 件（佔 26%）（湯惠蓀 1954：88）。社會普遍認為這套標準過於嚴苛。<sup>36</sup>例如老弱等地主持份的土地也需繳納戶稅，高等則的田只要幾分地就需繳納百元戶稅，致使老弱共有地主常不符合戶稅百元以下條件（耕者有其田施行細則第 17 條），但此土地卻將因此而被徵收。國府匆促訂頒細則，顯然思慮不週。聯合督導團和立院考察團都向政府反映此一問題的嚴重性，前者還不只一次向黨中央建議補救措施（鄧文儀編 1955：302-303，365-369；七中工 038，056）。

此時國府在統治策略上已經不再強調偏袒佃農，為兼顧實質公平原則以改善社會中間民眾的觀感，國府高層很快就決定提出補救措施。立法院在立院考察團發現此問題後就召開秘密會議，認為耕者有其田條例施行細則不符立法原意，開始商討解決方案。黨中央認為此案應加補救後，就召集立委黨部常委及相關立委商討，要求立法院方面暫緩此案，改為由行政院來提出補救方案，並由陳誠向立院說明（七中常 069）。<sup>37</sup>黨中央召集黨政關係會議商討出補救措施的基本原則，其結論包括：不規定恢復原狀、不以申請保留未准案件為限等。行政院隨即依此擬定補救方案（七中常 074）。最終定案的補救辦法為：

- 一、訂定補救辦法對應予補救者，除發給地價外，另給地價總額半數之公營事業剩餘股票。
- 二、補救範圍：凡依修正細則應行保留之老弱孤寡殘廢出租之共有耕地，而已照原細則征收放領者，一律予以補救。
- 三、補救對象：以土地被征收之原地主為優先補救對象，但如承領人自願放棄承領者，除該項土地仍應由承領人承租外，並給放棄承領人以地價總額半數之公營事業剩餘股票。(SFGB43 春 46：593)

耕者有其田施行細則相關條文也作了相應的修改：

第 15 條、本條例第八條第二項所稱老弱、孤寡、殘廢，係指出租人具有左列情形之一者：

(一)年齡在六十歲以上者。

<sup>36</sup> 耕者有其田施行後，其施行細則多處被批評為規定過於嚴苛，這可能和當時政治氛圍有關。從 1950 年底以來，國府高層的土地改革政策愈來愈強調保障佃農利益，上行下效，一般官員揣摩上意後，對土地改革也會採取更強烈立場。而黨中央高層當時雖已開始調整策略，但統治者的意志仍有不便公告週知的難處，況且黨也需要下層官員積極推動土地改革以收整編舊菁英和扶植新勢力的效果，此時下層官員推動土地改革的熱情也值得運用，因此統治者較明確地釋出統治政策轉變的訊息是在 1953 年中耕者有其田基本上已經完成之際。

<sup>37</sup> 如果補救方案由立法院自行提出，此案將演變成是行政部門的疏漏，而由立法部門補救之。改由陳誠代表行政院提出補救案，則有助形塑陳誠和行政院的土地改革形象。

(二)年齡在十八歲以下而無父者。

(三)寡婦。

(四)心神喪失或五官四肢殘廢或患有痼疾者。

第 16 條、本條例第八條第二項所稱藉土地維持生活，係指出租人具有左列各款情形而言者：

(一)四十一年度全年戶稅負擔總額（不包括土地部分戶稅）在一〇〇元以下者。

(二)無人扶養者。(SFGB43 春 46：587)

簡單地說，補救措施是放寬老弱條款的條件規定，使更多老弱共有地主符合條件，再提出補救申請，國府則提供地價半數（相當於年標準收穫量 1.25 倍）的公營事業股票作為補償。由於當時耕地已完成徵收放領，經核准補救案件的土地早已被佃農承領，國府作法是先由地主提出是否要取回耕地所有權的申請；如地主欲取回耕地，再由佃農來作選擇：1>如果佃農願意放棄承領，則補償股票由佃農領取，土地交還老弱等地主，但仍由原佃農繼續依三七五條例承租。2>如果佃農不放棄承領土地，則老弱地主仍不能取回耕地，只能領取補償股票。當時老弱等共有地主申請補救及國府核准、最終處理結果之統計如表 6.4。在耕者有其田施行細則的老弱免徵條款條件放寬後，提出補救申請的案件有 2,574 件，52% 件數通過，但通過之耕地面積僅佔申請面積 43%，顯示持份較小的貧困的老弱等地主較易通過核准。然而在國府不硬性規定由老弱等地主取回耕地所有權的情況下，這些被核准案件的地主仍很少能取回其耕地所有權。在 1,330 件被核准案中，有 1,042 戶老弱地主（佔 78%）<sup>38</sup>申請取回耕地所有權，其面積約為 635 甲，佔核准案面積的 64%，顯示申請取回耕地的又是持份較小的老弱等地主，然而在這種情況下，卻只有 111 甲土地的所有權被歸還給這些貧困地主（佔 17%），多數老弱等地主仍未能取回耕地。

表 6.4、1954 年老弱等共有地主土地被徵收後國府實施補救措施的處理結果

老弱等地主申請補救案件的核准情形				經核准案件中申請收回耕地者之處理結果			
類別	件數	面積（甲）	備考	類別	戶數	面積（甲）	備考
申請補救案件	2,574	2,316.9587	包括申請收回土地及申請發給股票二種	地主申請取回耕地	1,042	635.2375	不包括地主申請發給股票案件
核准補救案件	1,330	989.2891		承領人不願放棄耕地	1,675	524.1761	
駁回案件	1,244	1,327.6696		承領人自願放棄耕地	374	111.0614	

資料來源：內政部編 1957b：98。

說明：此表左側數據和鄧文儀(1955: 717)提供者略有差異。少數被核准補救案件之地主可能直接申請領取股票。一戶地主可能不僅一位佃農，因此表右側承領人戶數加總多於地主戶數。

此補救措施再次顯示，國府在實施耕者有其田時較三七五減租時期更力求兼

<sup>38</sup> 此處計算假設每戶提出一件申請，由於是貧困的地主，大多應該一戶只一件土地出租案。

顧實質公平的原則，以爭取中間民眾的同情。不過國府也相當小心以避免無端多樹立不必要的敵人。國府此次補救措施並不硬性規定讓地主可要求取回耕地所有權，在制度設計上讓自己成了中立仲裁者，而未明顯站在某一方的利益上。就策略而言，這對國府是較有利的。如果國府強制將已徵收放領土地強制取回交給老弱地主以恢復原狀，則將直接得罪已領地的佃農。國府提出補償措施，而由佃農自行選擇是否放棄承領，則不論是佃農不放棄承領而導致老弱地主失去土地，或佃農同情地主放棄承領而導致自己失去原已領得耕地，業、佃任一方失去土地是肇因於佃農的抉擇，較難歸咎於國府，國府已表現盡到補救制度疏漏之責。

此外，就此補救措施的處理結果，可發現此時業佃間的感情已經相當薄弱。在上述補救措施中，佃農如果選擇歸還耕地所有權，則仍可依原有的三七五租約繼續佃耕，另外還取得補償股票。若相較於耕者有其田之前，佃農利益未減且憑空多得一筆股票補償。但是多數佃農們並不滿足於此一補償，而選擇承領耕地，即便其地主是貧困的老弱孤寡殘廢人士，多數佃農也沒有給予同情。

#### 耕者有其田的副作用：增加農民負擔

國府在擬定耕者有其田政策時，還相當顧慮一個問題：領地農民是否較減租時負擔增加。<sup>39</sup>就當時國府所信奉的經濟理論（參見附錄三），實施減租後，三七五地租是定額租，佃農可以取得所有增加投入的邊際產出，其增產的主觀意願條件和自耕農無異，佃農和自耕農增產行為的差異在於剩餘多寡影響農民擴大再投入的客觀能力。儘管耕者有其田將地價壓低在 2.5 倍年標準收穫量，利率也壓低在 4%，<sup>40</sup>由領地農民分 10 年償付，但由於佃農領地後變成自耕農，需負擔全部水租和土地的戶稅，領地農民的總負擔有超過領地前的三七五地租之疑慮。

實施耕者有其田後，聯合督導團和立院考察團在全臺考察時都相當關注領地農民的負擔是否增加的問題。兩考察單位都發現領地農民負擔確實增加了，聯合督導團估計平均約增加 3%。內政考察團則擔憂，領地農民「將因收益減少而影響生產」。兩單位都呼籲國府設法減輕農民的水租或戶稅的負擔（中央委員會第五組編 1955b：11-13；鄧文儀編 1955：380-381）。從國府官員在耕者有其田實施前後擔憂農民負擔是否增加、以及是否因此妨礙農民增產的情況來看，實際上國府並不是希望藉實施耕者有其田扶植自耕農來刺激增產。官員知道，農民要等到 10 年後繳完地價、負擔明顯減輕時，才有能力改良土地、增加投入增產，屆時扶植自耕農的增產效果才會浮現。短期內耕者有其田對提高生產力並無幫助（侯坤宏編 1988a：731）。這也顯示，增產糧食以及藉農民增施肥料掌控糧食很難說是國府實施耕者有其田（或者說扶植自耕農）的決策動因。

#### 6.3.5 耕者有其田整編舊菁英與扶植新勢力的效果

評價耕者有其田的成果要看評價的標準。本文將耕者有其田視為國府配合其

<sup>39</sup> 如表 6.2 資料顯示，黨中央相當關注此議題。

<sup>40</sup> 年息 4%明顯低於耕者有其田條例立法時臺灣的利率水準。1952 年 11 月底，一般行庫的定存利率為月息 1.8%（年息 21.6%），1953 年 7 月中調降為月息 1.35%（年息 16.2%）。同時期（1952 年 7 月至 1953 年 6 月）臺北市民間借貸的利率水準在月息 6 至 8%（陳榮富 1956：90-91）。

統治策略需要而推動的政策，一個很重要的評價標準就是政策工具是否達成統治者的策略目標。若從耕者有其田案在 1952 年底至 1953 年初定案這段期間，國府主要策略目標是整編舊菁英、扶植新勢力來看，耕者有其田政策收到相當的效果。

### 先削弱再收編地主菁英

在儘量防堵大地主家族藉析產分戶或共有土地保留耕地後，耕者有其田相當有效地一次大量徵收大地主家族的土地資產。以林獻堂家為例，其 2 百多甲地在 1949 年之前就已分給 3 子 1 女 1 孫加上自己共 6 戶個人有戶（趙文山編 1949：113），亦即可保留 18 甲中等水田。林獻堂及其子女若還有與親族共有的其他土地，則都將被一律徵收。就此，林獻堂一家在耕者有其田時能保留的土地不到原有的一成。至於採共有形式的家族受創則更爲嚴重。由於土地是當時地主菁英重要的選舉經濟基礎，耕者有其田對本地菁英的經濟力量及選舉生態影響相當大。

依據鍾超如對第一次縣市長選舉的觀察，候選人花費約在「二三十萬甚至五六十萬」（中國地方自治學會編 1951：17）。1950 / 1951 年時兩期作水田每公頃（=1.03102 甲）的年收穫約爲 3,307 / 3,954 元（依臺灣農業年報的數據估算）。若以每甲中等水田年毛收成約爲 3,700 元來估算，<sup>41</sup>縣市長選舉花費約爲 54 至 160 甲中等水田的年收成。若以無租約地的地價爲年收穫的 4.5 倍推估，<sup>42</sup>競選縣市長的本地菁英若以賣地來籌措競選經費，約需出賣 12 到 36 甲不帶三七五租約的中等水田。如果以三七五租約地地價爲無租約地的一半來估計，籌措競選經費所需賣出的出租中等水田約爲 24 至 72 甲。數目雖大，但在耕者有其田之前，對參與縣市長選舉的最上層地主菁英而言，其家族往往擁有數百甲甚至千甲土地，家族的土地資產足以支撐家族成員多次參選。然而 1953 年地主土地被一次大量徵收，大地主家族即使幸運會藉著分戶保留一成土地者（數十甲），要支應頻繁的選舉之花費仍很吃力。至於縣市議員選舉，第一屆競選一位候選人的花費大約在 8 萬、10 萬（LYSG01.10.18: 26），約當 22 至 27 甲水田的年收成，候選人賣出約 10 甲中等出租水田可籌得競選經費，在耕者有其田後，這對被削弱後的舊地主也是個不小的數字。

以霧峰林家林鶴年爲例，根據林獻堂長孫林博正口述(2000: 91)，林鶴年競選臺中縣長時得到其叔叔林階堂的全力支持，並當選第一、三、五屆。但幾次縣長選舉後，不僅林鶴年本人幾乎耗盡家財，林階堂爲了支持林鶴年也幾乎將財產花光，連臺糖股票都統統拿出來賣掉。林鶴年的競爭對手陳水潭（豐原名醫）也爲了參選幾乎將家財散盡。林博正並未特別提及耕者有其田對此的影響，不過以霧峰林家原本土地資產之多，可以想見若非經過耕者有其田政策，大可由賣土地來籌措選舉經費，林階堂當不至於連臺糖股票、其他家產都幾乎耗盡。

盧阿山是另一個典型例子。盧阿山原本和許丙、張園在淡水地區並稱「三劍客」。據其兒子盧延澤回憶，盧阿山擁有許多田、山，但從當縣參議員時就賠了

<sup>41</sup> 第一屆地方自治選舉於 1950 年中至 1951 年中舉辦，故取平均值再取近似的整數值。

<sup>42</sup> 日治時期水田的地租率約爲五五對分，當時地價約爲年收地租的 9 倍（王益滔 1964：81），換算可得地價約爲年收成的 4.5 倍。

不少錢，競選臨時省議會議員時更是「錢用了很多，賣山賣田競選」。「接著耕者有其田」田地被徵收，之後「競選缺錢」，只好連厝地都賣，甚至在土地資產之外也將藥行事業賣掉，以致盧家整個家勢就此衰敗（底線筆者所加；張炎憲等編 1996：202-203）。像盧阿山這種舊菁英從戰後舊自治制時期就是靠賣土地來籌措選舉經費，一旦土地資產在耕者有其田被一次大量徵收，便遭遇籌措選舉經費的困難。家博(1992: 163, 184)甚至認為嘉義縣議會第三、四屆議長王國柱的自殺是土地改革與選舉政治造成的悲劇，<sup>43</sup>王家原本相當富裕，擁有約 300 公頃土地，但土地改革〔按：耕者有其田〕使其財產銳減，以致無法承擔一位縣議會議長所需的財政負擔，終至發生悲劇。

在上述案例中，我們可以看到耕者有其田對大地主家族經濟基礎傷害之大，以及對選舉生態的衝擊。耕者有其田後，舊菁英即使短期間內仍是地方政治領袖，但在選舉經濟基礎被嚴重削弱後，其力量若非逐漸沒落，就是必須另尋其他出路，例如藉國府的特許來取得其他經濟利益或選舉的資金籌措管道。<sup>44</sup>在爭取國府給予特許經濟利益的情況中，本地菁英不僅必須更加強與國民黨的合作態度，一旦結盟關係有裂縫時，國府也更容易藉掌控其特許經濟命脈來箝制本地菁英的力量，這些都有助國府加強對本地菁英的掌控力。<sup>45</sup>

#### 先整肅再收編的徵候：都市免徵耕地範圍的擴大

所謂整編舊菁英意味著整肅（削弱其勢力）以方便後續的收編工作。在本地舊菁英有黨性不堅疑慮下，國民黨不太可能耗用自身經濟資源來援助之以達收編之效，但可以藉著掌控政治權力的優勢來給予其特許利益，以拉攏收編之，並作為加強控制本地菁英的手段。陳明通和朱雲漢(1992)討論的「區域性聯合獨佔經濟」，就是國府用來和地方派系結盟的特許經濟之例子。實則 1953 年在實施耕者有其田期間，國府就有開始運用這種技巧的徵候，也就是都市免徵耕地範圍擴大事件。

耕者有其田條例第 9 條規定，「業經公布都市計劃實施範圍內之出租耕地」經省府核定及報請行政院備案後，可以免徵。因此關於市地免徵範圍多寡，國府具有相當大的裁量權。耕者有其田實施期間，臺北、基隆、高雄、臺南、臺中 5 市都發生都市計畫免徵範圍大小的爭議，結果國府在各市核定的都市計畫免徵區

<sup>43</sup> 家博(1992)書中地名、人民都使用化名，書中孔雀縣應即嘉義縣化名，自殺身亡的縣議會議長謝燦嵐應即王國柱之化名。

<sup>44</sup> 家博(1992: 100)以媽祖鄉的一種說法生動地描述了早期臺灣的政治生態：「步入政界的任何人，不是破產就是坐牢」。在經濟基礎被削弱後，本地舊菁英除慢慢因經濟力量衰弱而沒落外，另一選擇是藉掌握的政治權力牟取不當利益。根據家博的田野觀察，當地早期許多政治領導人因重視聲譽，日後多落得貧困。而若貪圖不法賄賂，在國府掌握司法權力優勢下，若不是與國府更加配合，就可能落得坐牢下場。

<sup>45</sup> 此外，削弱對手力量本身就增加其不得不投靠我方的合作機會。以佃農李家成自殺案中的地主陳進東為例，該案審訊期間他正在競選宜蘭縣臨時省議會議員，但「由於李家成案所造成的恐怖氣氛」導致同鎮縣議員不敢支持他而落選，這也讓陳進東瞭解到與國民黨為敵難以選上。日後他積極設法加入國民黨，甚至捐地給退輔會的大同合作農場以取得「開明地主」的名號，來洗刷李家成事件被貼上的惡名，以交換國民黨提名其參選縣議員（孔健中 1997：70，83-86）。這是典型的打不過敵人就乾脆加入他的例子，顯示出黨打壓反對者反而有助於將其收編。



域相繼放寬，引起相當大的爭議（鄧文儀編 1955：389；徐實圃 1964：279-280）。其中高雄、臺中兩市的放寬過程留有較詳細的記錄，可作為分析例子。

1953 年耕者有其田實施期間，高雄市編定徵收放領清冊時，都市計畫免徵範圍成為爭議焦點。為此省地政局曾於 3 月 19 日派員實地勘查並劃定界址，市府即根據此劃定區域開始計算編制保留、放領耕地清冊，並預定提前於 4 月 26 日公告。<sup>46</sup>「但部分業主認為吃虧過大，……紛紛呈請省政府放寬」。到了 4 月 29 日，省府忽然電示高雄市政府應放寬都市計畫免徵區域，<sup>47</sup>以致原本已大致完成計算的徵收保留資料多不適用，地政人員「迫得漏夜加班重新計算與設定」，為此高雄市延至 5 月 3 日才公告放領清冊。高雄市擴大都市計畫實施範圍為 2,565 甲，已經建築用地則僅 983 甲，尚有 1,667 甲為耕地，<sup>48</sup>其中私有出租耕地達 671.3565 甲，因政策急轉彎而免徵。此事最大受惠地主是南和興物產股份有限公司〔按：為高雄陳家所有〕，得以保留 128 甲土地（高雄市政府編 1954：9-10）。高雄市都市計畫免徵區域被批評為範圍過大，許多地方在當時被認為是十數年內仍難發展為都市的偏僻區域。聯合督導團在考察高雄市後，也認為其免徵範圍「實過於遼闊，似應由有關機關，再行覆勘，修正縮減」（徐實圃 1964：280）。

臺中市也是先經省地政局和建設廳派員到該市審查應徵與免徵耕地，並列冊報省府備案後，該市於 5 月 1 日起公告應徵收放領的耕地。該市仕紳於 5 月間在俞鴻鈞到臺中市巡視時，向其請求特准擴增免徵區域。結果 5 月 30 日公告期滿後，省地政局才在 6 月 2 日函知臺中市政府，以臺中市房荒嚴重為由，「准擴大免徵耕地計一六七公頃」，6 月 9 日省府又以府令飭臺中市遵辦。對省府放寬免徵區域作法，地主甚表歡迎。佃農則相當不滿，認為政府作法既不合法，也不合理。此事引起很大爭議，聯合督導團團長鄧文儀認為處理此一爭議應顧及政府威信，且政府不能違反法令，故建議黨中央針對臺中市已公告期滿之徵收耕地，仍應辦理徵收放領，「不宜以行政命令變更法律」。若確實有都市建設的需要，也應先完成放領，再由政府依耕者有其田條例施行細則第 83 條，按放領地價收買，變更使用（七中工 038）。然而聯合督導團和鄧文儀的建議都沒有被黨中央採納，免徵區域仍被擴大。

高雄市和臺中市這兩個案件中，我們都看到在本地地主向省府殷切陳情下，省府最後同意擴大都市計畫免徵耕地的範圍。這些耕地原本是這些地主所有，卻先是因國府一紙政策而將被徵收，為爭取自己原有合法財產這些地主還必須向國府懇求。一旦國府同意地主請求，政策隨時可在一夕之間轉變，國府甚至可以違法開恩，使即將失去的財產一夕間重回地主所有。在國府特許下，這些地主立即得到龐大的利益。這是種特別的經驗，這些地主既感受到國府整肅的力量之強大，又享受到被收編時的特許利益。這和 1952 年底逮捕流氓事件有類似之處，當時黨籍本地菁英同樣既感受到國府特務打壓的威力，又認識到順服黨意者可被

<sup>46</sup> 按照國府計畫，耕地徵收放領應於 5 月 1 日起公告 30 天，至 5 月 30 日止（湯惠蓀 1954：78）。

<sup>47</sup> 1953 年 4 月中旬省府人事有重大異動，吳國楨請辭省府主席獲准，並由俞鴻鈞接任。俞鴻鈞也是蔣介石的重要親信，曾負責搬運國庫黃金來臺的任務。

<sup>48</sup> 面積數據加總不符，但原資料如此。

政府特惠違法取消流氓登記（參見 5.3.2 小節）。

國府放寬都市計劃免徵區域宜視為收編動作，而非受地主壓力而與地主妥協。在臺中市的例子中，省政府並沒有在公告期限內放寬免徵區域，若有地主壓力國府也已撐過期限，又何需在公告的法律程序已經完成後才違法追認放寬。國府是法外施恩以示惠地主，這是統治者在完成整肅後開始進行收編本地舊菁英的徵候。此事件只是收編過程的動作之一，後續還有其他收編動作配合進行。

#### 配合收編工作的徵求黨員政策調整

在耕者有其田有效削弱地主勢力後，黨接下來的工作重點就偏重於後續的收編，徵求黨員政策也隨著統治策略及其施行階段的變化而有所調整。

1953 年 8 月，當耕者有其田進入尾聲的「頒發承領農戶土地所有權狀」階段時，蔣介石接連下達幾個有關徵求黨員政策的新指示。8 月 3 日蔣介石向黨中央發出四二臺黨字七號代電，內中指示：「台灣省徵求黨員，應特別注意當地醫生與鄉村技術專門人才，設法聯繫與作有計劃之張羅」。黨中央隨即依據指示，開始研擬新的徵求黨員政策。黨中央認為「醫生在社會上處於關鍵地位，易獲一般民眾之敬重，而鄉村技術專門人才對農民尤特具影響力」。但當時臺灣省黨部黨員成分，醫科出身者僅 987 人，農工科出身者 2,292 人，所佔比例都低（根據當年 5 月的統計）。為加強黨的基層組織之領導作用，並鞏固、擴展黨在鄉村之社會基礎，黨需研擬相關徵求黨員辦法。9 月 2 日，黨中央即研擬相關辦法一份，加強調查本省籍醫生在社會的人望，造冊層報，並有計畫地吸收優秀醫師為黨員，給予其單獨劃編小組等特殊待遇。黨還指示中央直屬第一知青黨部，「加強吸收醫學院教員及優秀學生入黨，並特別注重本省籍者」。此外黨中央也決定加強和各種鄉村技術人才的聯繫，吸收其入黨，並設法讓這類黨員「在基層組織中起骨幹作用」（底線筆者所加；七中工 043；七中常 055）。

在 8 月 20 日，蔣介石又發出代電，表示他在聽取上官業佑（時任省黨部主任委員）對地方黨務考察的報告後，「甚覺基層工作尚未注意到基本問題」，故指示 4 項工作。其中第 1 項為「各縣市之區黨部書記，應以中心小學校長或其鄉長兼任為原則，現時雖未能即時實現但應向此原則逐漸進行。如欲求地方黨務之進步有效。必須此三者切實聯繫，且力求其權力之集中與統一為要...」。第 2 項為「地方政治基層機構如合作社、農會、水利會、衛生處等主管人員，以及其主要辦事人員，地方黨部必須密切聯絡，指定就地黨員考察並與之配合，協助其工作之推進與發展。尤其是地方醫生與醫院，更應注重合作，使之能受黨的影響...」。延續上述第 1 項工作要點，蔣介石在 10 月 14 日的中常會更提出所謂「四位一體」指示：「區鄉（鎮）長、國民學校校長、農會理事長與區黨部書記應四位一體，而以區黨部書記為重心，負領導與聯繫之責」（底線筆者所加；七中常 045, 063）。

這一連串的蔣介石指示和黨中央決議標誌著國民黨的統治策略和黨員政策的轉變。先前黨在 1950 年底選舉中暴露出黨的弱點時，力求爭取民眾支持，並強化黨在本地的社會基礎。在當時臺灣以農業為主的情況下，拉攏農民是策略重點。1950 年 11 月 23 日黨決議的徵求新黨員指示中，以爭取農、工為重點。該

指示還特別強調在吸收各階層黨員時應有輕重緩急分別，例如「對農人，我們應儘先爭取自耕農和佃雇農中的優秀份子，然後及於從事農業改良工作者及農業技術人員」(決議彙編：69)。亦即黨希望，直接爭取本地社會廣大生產群眾的支持，厚實黨在本地的基層組織，無需透過本地菁英間接統治臺灣社會(參見 5.2.2 小節)。本地舊菁英當時被視為黨政權的潛在威脅，需加打壓以防止其勢力藉選舉抬頭(參見 5.3.2 小節)。

然而上述 1953 年中的幾個總裁指示與黨中央決策中，黨的策略調整為強調拉攏並徵求本地菁英入黨，以其為黨的基層組織的骨幹，再藉由這些本地菁英黨員對社會的影響力，來穩固黨的政權。黨體認到作為外來政權以及本地選舉生態下，黨的外省籍忠貞黨員難以直接參與地方選舉勝選，黨很難不倚靠本地菁英來間接統治臺灣社會。國民黨鞏固政權的關鍵從如何直接爭取本地社會大眾的支持，轉變為如何倚賴以及更有效掌控本地菁英，來作為黨統治地方的協力者(collaborator)，這包括強化黨對有黨性不堅疑慮的舊菁英的控制能力，以及扶植更可信賴的新的菁英。在日治時期，醫學教育和師範教育就是本地社會培育菁英的重要管道(吳文星 2008)，因此醫生和教師(特別是校長)在戰後初期臺灣社會具有頗高的聲望，地方政治領袖常出身自醫師、教師。<sup>49</sup>此時醫生和校長就成為國民黨積極爭取的對象，黨甚至賦予其地方黨部重要幹部之責。此外，上述各指示中提及的農會理事長和水利會、合作社等的主管人員，也大多是本地社會的舊菁英。上述這些舊菁英以往也常具有地主的身份，是過去幾年來國府土地改革政策所打壓的對象，在耕者有其田政策即將完成之際，卻成為國府準備收編的對象。這充分顯示出黨的策略已經從 1950 年底希望直接爭取本地社會廣大群眾的支持來厚實黨的社會基礎，轉變為收編本地菁英再藉其影響力間接統治本地社會。兩個時期的徵求農村黨員政策清楚顯示了這種轉變，1950 年徵求新黨員指示中強調在農村首重爭取從事耕作的自耕農與佃雇農，至於技術人員則在其次(決議彙編：69)；但 1953 年黨的新策略卻首重爭取農村菁英——鄉村技術人才，希望藉其對一般農民的影響力來間接影響農民，藉此鞏固黨在農村的社會基礎。黨徵求農村黨員的重點已有所調整。

徵求黨員政策是觀察黨的統治策略的重要指標之一。黨中央在 1953 年 8 月後一連串徵求黨員與經營基層組織的新政策顯示，黨的重點工作已變成如何收編本地菁英以納為己用，而不再著重於打壓。此一政策轉變是緊接著對本地舊菁英打擊最普遍而沈重的耕者有其田之後而來，看似突兀，其實卻是整編舊菁英策略下的理性選擇：先有效整肅(削弱其勢力)後再收編納為己用。

#### 扶植大佃成為農村中的新勢力

國民黨同時把握實施耕者有其田的機會，吸收黨員以拓展黨在農村的基礎，並設法從中扶植新勢力。

國民黨相當有意識地運用了耕者有其田作為黨擴展力量的政策工具。黨中央表示，「實施耕者有其田，是本黨深入農村，實施農村建黨的千載良機。俗語謂

<sup>49</sup> 此外當時臺灣社會中律師也有相當聲望，常成為地方政治領袖。

『打鐵趁熱』，組織農民，亦須把握組織的機會，因勢利導，使農民知道本黨給了他土地，他就應該獻身本黨，為他的利益而奮鬥」，藉此擴大黨在農村的基礎。地方黨部在當時藉實施耕者有其田的機會吸收了 442 為優秀地政人員、7,538 位優秀農民入黨。<sup>50</sup>不過，黨此時的策略並非藉機吸收一般農民，而是要有重點地吸收其中較優秀的份子。〈各級黨部推行實施耕者有其田工作綱要〉就規定要「注意考查承領耕地農民中之優秀份子，設法爭取吸收其入黨，以擴大本黨社會基礎」（底線筆者所加；中央委員會第五組編 1957a：52，103）。大佃顯然正是此時黨吸收的重點。大佃通常是大地主的佃農，承領到耕地的機會較多。<sup>51</sup>且耕者有其田不限制承領面積，大佃可能領得大面積耕地，可說是耕者有其田的最大受惠者，黨可藉機加強遊說。此外大佃原本經濟就較佳，又在減租、耕者有其田兩政策得到最多利益，其經濟力又進一步提升，也成為黨扶植農村新勢力的最合適對象。

黨在更早採取拉攏農民、打擊地主策略的時期就已開始扶植農民參加各種選舉活動。1952 年底起黨的統治策略雖略有調整，但在扶植新勢力的原則下，黨仍繼續扶植結盟關係更可靠的農民參與各種選舉。根據黨中央的描述，到了 1955 年時，全省的村里長和鄉鎮民代表中農民已佔很大數量。到了第三屆縣市議員選舉時（於 1954 年底至 1955 年初分兩期舉行），黨於候選人提名中保障了農民代表的名額，並運用黨的力量支持其競選，全臺共有 33 位農民當選（中央委員會第五組編 1955a：16）。

然而此一扶植新勢力的策略有其限制。農民在社會中是相對弱勢的族群，即使部分農民（如領地後的原大佃）有較佳的經濟條件，但其財力與聲望在短期內仍然有限，即使在黨的支持下，也難以在較高層級的選舉中（如縣市長、臨時省議員等）和舊菁英競爭。不過，做為農村中的上升階層，這批新勢力有能力在農村地方較基層的選舉中（如村里長、鄉鎮民代表等）逐漸替代掉部分沒落的中小地主。這也解釋了過去臺灣政治社會學文獻中所發現的一個看似矛盾的現象：一方面有些學者如葛伯納觀察到土地改革後，地方社區中地主勢力沒落，其權力逐漸被取代；<sup>52</sup>另一方面又有學者如吳乃德發現地方自治選舉開辦後，勝選的政治菁

<sup>50</sup> 不過，根據黨的統計資料，最終 1953 年全年自由地區（即臺灣）的新徵黨員中農民（含漁民、鹽民）共僅 3,262 人，只佔全部新徵黨員 56,686 人的 5.75%（陳鵬仁主編 1998：181）。會出現這麼大的數字落差或許和黨的策略調整有關。當年 8 月省黨部主任委員上官業佑向蔣介石報告黨務工作時，被蔣介石指責為「基層工作尚未注意到基本問題」。從先前黨下達的指令來看，當時省黨部原本被賦予的黨務工作重點正是所謂「農村建黨」，積極吸收農民黨員。省黨部顯然認真執行先前上級交辦任務，才有新徵農民黨員達 7 千多人的成績。但在蔣介石指示這並非黨務工作重點的情況下，致力徵求農民黨員的政策可能生變。黨仍希望吸收農民黨員、擴大黨的農村基層組織，但這不是省黨部首要或必要的工作。在農民黨員退黨比例向來較高的情況下，一些徵求中的黨員或已徵求入黨的黨員如果條件不符黨的需要，省黨部很可能就此罷手或放任其退黨。

<sup>51</sup> 在 3 甲中等水田保留地標準下，中小地主出租耕地被徵收放領的比例較大地主低，中小地主的佃農承領耕地的機會相對較小。

<sup>52</sup> 楊懋春曾針對百位地方社區的領袖作身份背景分析，他發現土地改革後，地主在村長和鄉鎮代表所佔席次比例都下降，原自耕農和領地新自耕農的席次比例則上升（Yang 1970：492-493）。在桃園縣大園鄉的案例中，地主佔地方公益事業領導者的比例從土地改革前的 67% 降到 1969 年的 12%，自耕農、佃農和領地農民所佔比例則上升，1969 年時領地農民更佔達 31%，為其人群分類

英多為地主階級出身(Wu 1987: 222-223)。此種矛盾來自研究者觀察的選舉層級有別的緣故。葛伯納在田野中觀察的是村層級的政治權力結構，吳乃德關注的卻是縣市議員以上層級的政治菁英，以致雙方觀察到不同現象而有不同結論。這和當時的歷史背景下，國府採取的統治策略及其限制有關。黨在農村扶植的新勢力固然足以使農村基層權力結構產生變化，但其力量終究有限，難以撼動更高層級的權力結構。黨中央在細數前述扶植農民參選的成績後就坦言，雖然農民在基層民意機構中的力量已逐漸提高，「農村中之實際權力，仍多操諸於非農民手中」，負責農民運動的中央委員會第五組就建議黨中央，應修改選舉法規明訂縣市以上民意機構的農民保障名額，如此才能進一步「培養其參政能力」(中央委員會第五組編 1955a: 16)。<sup>53</sup>換言之，農民新勢力自身的力量仍不足以在縣市以上層級的選舉中和舊菁英相抗衡。

因此，國府如果想要扶植新勢力以替代掉把持縣市層級政治權力的本地舊菁英，所要扶植的對象很難來自農民，而需另尋其他更有發展潛力的群體來加以培植，例如受高等教育、未來可望在社會上有較高聲望的條件優越之知識青年。前述黨中央要求直屬第一知青黨部積極爭取的本省籍醫學院學生就屬於這類培植對象(七中常 055)。不過，扶植農村新勢力雖有其限制但也有其必要性。透過知青黨部所爭取與培植的社會菁英不太可能願意下鄉回到基層，就國府同時也需要掌握農村基層組織(包括地方政府與基層社團如鄉鎮農會等)的權力而言，黨扶植農村新勢力正適合攻佔這個權力空間。

#### 小結：統治策略的轉變與土地改革政策的鬆動

從提出限田政策到落實為耕者有其田條例的過程中，國民黨在 1952 年底調整了統治策略，限田政策的精神與內容也隨之變化。之後從 1952 年底起至少到 1960 年代，聯戰策略(及其後衍生出的黨友工作)一直是黨奉行的策略原則。策略原則雖然不變，但聯戰策略是一套講究靈活應變的策略，策略指導下的實質措施或政策工具，需視實際情況做階段性的調整，因此國府的土地改革政策仍會因局勢的變化而有所調整。1953 年國府施行耕者有其田主要目標是整編舊菁英和扶植新勢力，此二目標中，扶植新勢力已大致完成，整編舊菁英的「整肅」工作也已收到相當成果。但也正因為整肅已有成效，接下來收編與控制成爲其主要工作。此外，在聯戰策略下，黨爲求爭取中間民眾支持、減少樹立不必要的敵人，已不再像三七五減租時期立場明顯偏向強調護佃，反而又重新採取兼顧實質公平原則的作法。在上述這些策略考量下，國府不僅不用再如同三七五減租時期般偏袒佃農利益，對地主(包括被整肅後的大地主與小地主)也無需再予打壓，國府甚至可對地主釋出一定程度的善意以達收編效果。受此影響，國府土地改革政策有所「鬆動」。

---

中所佔比例最高者(楊懋春 1970: 101)。楊懋春認爲土地改革後地主在地方的領導權已分散到其他人士手中，這和葛伯納在小龍村觀察到的現象相符。

<sup>53</sup> 黨的各單位難免會有本位主義，負責農運的第五組當然希望能扶植農民勢力更上一層樓。但就黨中央而言，扶植農民並非其扶植新勢力替代舊菁英的唯一選擇。

## 6.4 土地改革政策在 1954 年之後的一些發展

在官方史中，1953 年的耕者有其田經常被描繪為國府三步驟土地改革計畫的完成與終點，然而歷史實情並非如此。國府原本規劃的土地改革政策在 1953 年後還有後續的措施，但在 1953 年後卻沒有繼續貫徹，部分既有土地改革政策反而有鬆動現象。觀察這些歷史的後續發展，有助我們從另一個角度瞭解國府統治策略的調整對土地政策轉變的影響。

### 6.4.1 未被落實的間接扶植

#### 直接扶植與間接扶植

耕者有其田條例將扶植自耕農分為「直接扶植」和「間接扶植」兩部分。直接扶植「即由政府徵收地主之土地交佃農承領」，國府在 1953 年實施耕者有其田時完成的就是直接扶植措施。至於間接扶植則指「由政府貸款給佃農，使佃農得向地主購得土地成為自耕農」（立法院內政委員會編 1952：43），此即耕者有其田條例第 12 條所規定之措施：本條例施行一年後，現耕農民「得向政府申請貸款」，承買地主保留之耕地。「購買地價由雙方協議」，協議不成，得報請耕地租佃委員會評定之。因此耕者有其田政策分兩階段，部分佃農於實施第一年就可由政府處承領耕地，另一部分佃農則必須等到第二年才可向政府申請貸款，並和地主協議地價購買保留耕地。

國府宣稱區分間接扶植與直接扶植的理由是為了兼顧地主生活，讓其保留部分耕地；但國府為實現耕者有其田，又不能忽略佃農之要求，故設有間接扶植條款，以求「全面貫徹」耕者有其田的目的。至於間接扶植必須在直接扶植實施一年後施行，則是政府擔憂財政無力負擔。國府原本計劃在實施直接扶植後，藉每年收回的釋出之公營事業股票地價和公地放領收回的地價來提供農民所需貸款，並預估在兩年內，亦即到民國四十三年度（1954 年 7 月 1 日至 1955 年 6 月 30 日）時，政府就可提供佃農購買全部地主保留耕地所需的購地貸款，徹底完成耕者有其田政策（立法院內政委員會編 1952：43-44）。

1953 年國府實施行耕者有其田時只完成條例中「直接扶植」的部分。1952 年底全臺三七五租約地面積共約 256,949 甲，1953 年國府實施耕者有其田時，除官方徵收放領 14 萬餘甲土地外，<sup>54</sup>地主在當年也自動賣了萬餘甲土地給佃農（陳誠 1961：69），不過至 1953 年底時三七五租約地仍有 112,131 甲，因此 1953 年國府只完成了耕者有其田目標的 56%。當年底尚存的 11 萬餘甲出租耕地就成為間接扶植措施輔助購地的對象。然而，1954 年之後間接扶植措施並沒有如 1952 年國府所宣稱的被「全面貫徹」，反而出人意料地，有許多保留地被地主以「退

<sup>54</sup> 絕大多數官方文獻記載 1953 年政府共徵收 143,568 甲，不過這只是實施初期的預計數字，在經過審查及糾紛處理等過程後，最後確定放領者僅 14 萬 1 千多甲（鄧文儀編 1955：717）。當時政府徵收放領的土地除了訂有三七五租約的耕地外，也包括依據耕者有其田條例第 6 條：「(地主)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」之雇工耕作土地，這部分土地原本並未訂有三七五租約，故不包括在 1952 年底的三七五租約地面積之內（參見內政部編 1957b：89，91）。

耕」、「撒佃」的方式收回，國府的土地改革出現逆流。

### 一再拖延的間接扶植

耕者有其田條例第 12 條僅簡單宣示間接扶植政策，其實施還有待官方進一步制定相關細則。然而，1953 年省府制定的耕者有其田條例施行細則中竟沒有實行間接扶植作法的相關規定，因此佃農欲藉間接扶植措施購得佃耕地還有待官方另訂實施辦法。

1954 年耕者有其田條例實施滿一年後，開始有立法委員催促政府應早日訂頒貸款輔助購地辦法（侯坤宏編 1988a：754）。為推行間接扶植，省府研擬了〈臺灣省實施耕者有其田保護自耕農辦法草案〉（以下稱保護自耕農辦法草案），經臨時省議會修正通過後，於 1955 年 6 月 4 日呈送行政院核議。此時國府實施耕者有其田已經快一年半，超過條例規定於施行一年後政府開始提供貸款輔助農民購買保留地的時間，間接扶植政策的進度已開始落後。

更令人意外的是，保護自耕農辦法草案呈送行政院後卻遲遲沒有下文。其原因是原本應該作為該辦法的財源（包括部分公地放領地價和耕者有其田之三成股票地價）被國府挪作他用，以致建立貸款基金的經費沒有著落。1955 年 8 月起內政部邀集相關部會、農復會、土地銀行、省府等研修草案，一方面大幅修改省府草案，另一方面則一再質疑財源問題。同年 10 月 24 日經濟部提出要求，「三成股票之中央所有部分可否不以半數撥充該項基金」。11 月 1 日行政院召集的審查會議認為，本案問題的重心在「財源」，而草案所列 3 項財源都有問題：三成股票地價已被指定為石門水庫興建經費，<sup>55</sup>放領公地地價收入則被撥作臺灣省實物土地債券還本付息保證基金，至於「政府指撥專款更屬空洞，難其有效」。因此辦法財源有待研究，審查會乃要求省府先補送財務計畫，再報院核定辦法（侯坤宏編 1988a：755-756）。然而直到 1957 年間，省府一面奉令擬訂保護自耕農辦法財務計畫，另一方面卻又一直奉令提撥部分三成股票地價供興建石門水庫之用，以致財務計畫一直未能定案（侯坤宏編 1988a：758-759）。

在保護自耕農辦法被一再拖延的情況下，省地政局與臺灣土地銀行決定先於 1957 年合作試辦一貸款扶農計畫，先輔助少部分佃農購地。1957 年 9 月 30 日土地銀行通過〈臺灣土地銀行試辦扶植自耕農放款辦法〉（侯坤宏編 1988a：750-753），預定提供 2 千萬元新臺幣作為佃農購地貸款，放款對象限於三七五租約佃農購買地主保留之出租耕地，且其經營面積在田 2 甲或畑 4 甲以內而信用良好者。貸款額度不得超過所購耕地地價的 6 成，其餘價款由借款人自籌，貸款利率為年息 5%，還款年限為 5 到 10 年。該計畫於 1957 年 11 月開始辦理放貸，成果如表 6.5。

此一扶農貸款試辦計畫協助部分農民購地，但規模很小，與原本間接扶植措施的意義相差甚多。1952 年底行政院提出耕者有其田草案時評估，在實施耕者

<sup>55</sup> 當時陳誠以副總統身份擔任石門水庫籌建會主任委員，負責石門水庫興建安（中央日報 44/06/13 一），該案卻挪用三成股票地價款。依據 1952 年陳誠內閣提出的耕者有其田草案，政府出售的公營事業股票收回的地價是要先用於間接扶植貸款基金，待徹底達成耕者有其田目的後，收回之價款才可做為工業建設之用（立法院內政委員會編 1952：43-44）。

表 6.5、1957 年臺灣土地銀行試辦扶植自耕農放款施行成果

縣或局	申貸 戶數	申貸金額	核准貸 款戶數	核貸金額 (新臺幣元)	核准貸款之購地面積(甲)		
					水田	旱田	小計
陽明山局	4	222,400.00	2	69,000	1.4808		1.4808
新竹縣	66	2,097,607.40	31	630,400	20.3059	2.2305	22.5364
苗栗縣	54	1,392,486.00	54	960,600	27.6085	0.4378	28.0463
臺中縣	109	1,815,285.00	64	1,066,900	35.3353		35.3353
南投縣	43	844,293.00	25	416,000	17.9003		17.9003
彰化縣	167	2,232,872.00	134	1,724,300	62.4469	5.0036	67.4505
臺南縣	256	3,900,695.72	267	2,509,700	116.6901	36.6003	153.2904
嘉義縣	171	2,217,176.50	161	1,526,500	92.6162	10.2826	102.8988
雲林縣	228	3,963,622.40	46	598,780	25.3679	0.6402	26.0081
高雄縣	115	2,126,088.10	69	837,100	27.4508	5.9281	33.3789
屏東縣	185	3,580,103.14	106	1,600,100	58.2725	0.1450	58.4175
花蓮縣	45	658,779.00	33	480,800	17.4031	5.7592	23.1623
臺東縣	38	453,277.00					
宜蘭縣	332	3,963,547.60	276	3,420,300	149.8285	24.8123	174.6408
桃園縣	259	5,862,100.50	181	4,004,200	179.2357	12.8893	192.1250
臺北縣	129	2,046,104.00	91	1,243,700	44.6747	6.3644	51.0391
合計	2,201	37,376,437.36	1,540	21,088,380	876.6172	111.0933	987.7105

資料來源：Land Bank of Taiwan 1958。

說明：此為 1957 年 11 月至 1958 年 8 月的辦理成果。表中為已核准貸款案的統計數字，但當時實際已貸放的金額僅 843 戶共 12,266,260 元，不到已經核准的戶數與金額之 6 成。據土地銀行表示，未撥的貸款有幾種情形：1>貸款複雜程序還未完成。2>地主雖同意賣地，但業佃間還有一些細節安排待協商。3>稅賦過高(通常 10,000 元新臺幣的土地交易需付 1,000 元的稅)，減低業佃土地交易意願。4>佃農需要時間來籌足自備款(Land Bank of Taiwan 1958)。這些尚未撥款的貸款日後是否順利完成貸款手續並不詳。

有其田後兩年內，藉三成股票地價和公地放領地價的每年回收價款共可籌得 24,000 萬元，加上國府撥款共可達 28,500 萬元。<sup>56</sup>此 1957 年試辦貸款僅及當初政府預計提供的 28,500 萬貸款的 7.02% (不考慮通膨因素)。此試辦貸款的實際成果為輔助佃農購地約 988 甲，僅佔 1957 年底三七五租約地 93,475 甲的 1.06%；和 1957 和 1958 這兩年佃農購地總面積 4,639 甲相較，也只佔其 21.29% (1957、1958 兩年相關數據參見下文表 6.6)。<sup>57</sup>貸款計畫雖確實對佃農有幫助，但比例不大。到 1958 年底，全臺還有將近 9 萬甲三七五租約地，仍有相當多佃農需待國府實踐其間接扶植承諾，以便購得其佃耕的土地。

<sup>56</sup> 當時的計畫估計實施耕者有其田後，農民還需貸款購買的保留耕地約 7 萬 6 千甲 (實際為 11 萬 2 千餘甲)，國府提供 7.5 成地價的貸款協助農民購地，估算共需貸款基金 28,500 萬元。雖然國府當時低估了保留地面積 (但預定提供高成數貸款)，使得間接扶植難以按原訂計畫在民國 43 年度 (至 1955 年 6 月) 完成。然而國府若真有意落實原訂間接扶植自耕農措施，其成果仍會較日後實際發展情況為佳。

<sup>57</sup> 和 1957 與 1958 兩年數據相較是因為該貸款計畫的施行跨越這兩年。



但保護自耕農辦法仍繼續被拖延。除財源問題外，對調整財源規定一事，行政院和省府雙方都想卸責而互相推諉也是因素之一。省府原本希望按照臨時省議會已通過之方案，將三成股票地價撥 50% 作為保護自耕農基金；但政院要求將該比例降至 25%，其餘撥作石門水庫工程費。在 1957 年時省府做了讓步，建議地價仍撥 50% 做保護自耕農基金，再於此基金下提撥半數以投資方式撥給石門水庫應用，因此基金在第一期（亦即石門水庫興建期間）暫按 25% 計算，以求符合原保護自耕農辦法草案，又符合院方要求（侯坤宏編 1988a：761-762）。但是行政院一方面要求省方提繳經費給石門水庫應用，另一方面卻又不願背負因此修改辦法草案之責，要求省府自行修正辦法條文公布施行。省方也不想背黑鍋，在 1958 年又呈文政院，表示保護自耕農辦法是依照耕者有其田條例第 12 及 23 條而制定的辦法，依該條例第 12 條規定：「其貸款辦法，由省府擬訂，報請行政院核定之」，因此「本案仍請行政院逕行核定，方為適法」。況且先前省府已完全接受議會通過的草案，再依法報請政院核定，政院於兩年多後要求省府再行修正辦法草案提送臨時省議會審議，這讓省府「在程序與事實上均感無從處理」。省府乃請「行政院斟酌情形，逕行核定」（侯坤宏編 1988a：762-763）。結果保護自耕農辦法就在省府、政院雙方互相推諉下繼續被拖延。期間陳誠於 1958 年 7 月回鍋擔任行政院長，但該案仍遲無進展。直到 1960 年 11 月 1 日省府才終於公布保護自耕農辦法（SFGB49 冬 29：378）。<sup>58</sup> 其內有兩點值得注意：1>在省府的公布令和辦法條款中都沒有「行政院核定」這類的字眼，顯然到最後政院都不願背負要求修改基金財政來源的責任。2>該辦法第 11 條規定：

前條各類貸款基金以左列財源墊撥之專戶存儲臺灣土地銀行按實際需要動支，其動支辦法另訂之：

- 一、實施耕者有其田放領耕地所回收之三成股票地價省有部分之百分之二十五。
- 二、放領公地收回地價之一部分。
- 三、政府指撥之經費。

顯示在行政院的權力優勢下，省府最終仍遵照其要求，修改了基金的財源規定，將三成股票地價部分只提撥「省有部分」的百分之 25%。<sup>59</sup> 此後又經過近一年半時間，省府才在 1962 年 4 月 5 日公布〈臺灣省實施耕者有其田保護自耕農辦法施行細則〉（SFGB4542：1074-1075）<sup>60</sup>，提供了較詳細的佃農申請貸款購買佃耕地的條件。

以省府在 1960 年 11 月公布保護自耕農辦法為準，距離省府在 1955 年 6 月將草案呈送行政院核議，竟花費 5 年半的時間。期間政院不僅要求省府刪減基金

<sup>58</sup> 政院和省府協商此案的過程中，1959 年湯惠蓀和謝森中還在國際會議上宣傳臺灣官方正計劃要建立一規模 2 億的扶農貸款基金，將在接下來的幾年內施行，直至所有租約地都被佃農購買為止（Tang and Hsieh 1961: 122-123）。其宣稱當然並未成真。

<sup>59</sup> 耕者有其田時出售的四家公營公司中，水泥、紙業原為國省合營，省只擁有出售股權的一部分。農林、工礦原為省營公司，省府才有全部出售的股權。

<sup>60</sup> 民國 51 年的省府公報未採年-季-期的編號方式，只有數字編號。

財源，還不肯負要求修法的政治責任而不願核議該案。值得注意的是，即使陳誠於 1958 年回任行政院院長，也沒有要求行政院遵照先前陳誠內閣在 1952 年底提出的規劃。此時陳誠主持的行政院仍要求刪減保護自耕農基金財源，並由省府自行修法。事實上，1960 年保護自耕農辦法頒布後，國府也沒有積極執行，就歷年佃農購買耕地資料觀察，1961 年佃農購地面積一度稍微上升至 2,606 甲，1962 年又回跌至 1,742 甲，此後多年間每年佃農購地面積大多在 2 千甲以下，<sup>61</sup>與辦法施行前並無明顯不同。以致長期以來，三七五租約地仍一直存續。<sup>62</sup>日後有地政人員表示，耕者有其田的直接扶植成功了，可是後來的間接扶植卻「做得不夠積極」。耕者有其田是土地改革的燈塔，「不該留下這『塔尖』沒有完成」，因此土地改革尚未成功，他們呼籲地政界同志仍須繼續努力（吳生賢編 1992：1038-1309）。但國府後來不僅沒有完成此這最後的塔尖工程，反而在 1993 年 7 月廢止耕者有其田條例。

1953 年後，國府明顯喪失了推動土地改革的動力。耕者有其田的直接扶植措施已大幅削減本地地主菁英的土地資產，地主菁英所剩的 3 甲中等水田保留地如何處置對其社會經濟影響力的作用已經不大，國府當時在政治考量上業已無需強力完成間接扶植將地主保留地一律移轉佃農。時間拖延一久，日後執政官員即使不明白當初政策原意，也沒有動機去推行過時的政策。反而在 1950 年代當時，黨中央基於削弱地主菁英後加以收編的目的，以及中立化小地主的考量，在 1953 年之後放鬆土地改革政策，讓大、小地主有機會藉退耕或撤佃自耕收回保留的出租耕地。

#### 6.4.2 重開退耕後門

國府對土地改革態度的轉變最戲劇性的表現可能是退耕漏洞的重開。1950 年底時國府痛批地主威逼利誘佃農退耕是其破壞減租的兩個重大惡行之一，省府在三七五減租條例完成立法前，就以行政命令積極制止退耕案件（參見 5.1.3 小節）。1951 年的三七五減租條例（第 17 條）嚴格限制佃農除遷徙或轉業外不得任意退耕，因此之後幾年間佃農退耕的案件非常少見（中央委員會第五組編 1955b：37）。

然而，1953 年最高法院卻又重新開啓佃農任意退耕的漏洞。最高法院在審理一件解除租約的案件時，做出〈四十二年臺上字第 1075 號〉的判決：

耕地三七五減租條例第十七條之規定，係指耕地租約在租佃期限未屆滿前，非有該條所定情形之一者，出租人不得終止契約而言，與承租人放棄耕作權

<sup>61</sup> 迄 1962 年的歷年佃農購地面積可參考下文表 6.6。更完整直到 1972 年的資料可以參見《臺灣省統計要覽：民國 61 年版》第 32 頁，該原始資料的面積單位為公頃。

<sup>62</sup> 迄今三七五租約地的存續仍是待解決的議題。國府於 1980 年修改〈農業發展條例〉（以下稱農發條例）時，就在修法「理由」中解釋「委託經營」不以租佃論，不受三七五減租條例束縛；實則委託經營只是將耕地租給他人耕作的另一種稱呼罷了。到了 1983 年國府再度修改農發條例時，更直接於條文中規定「委託經營，不適用耕地三七五減租條例之規定」，等於凍結三七五減租條例的適用範圍。但是三七五減租條例卻沒有被廢止，原本訂有三七五租約的耕地仍然沿用舊法規，造成一國兩制的現象。截至 2010 年底，全臺還剩約 14,769 甲的三七五租約地（參見內政部統計年報，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>）。

不相牽涉，故承租人之放棄耕作權，仍得自由為之，不受該條規定之限制（最高法院判例編輯委員會編 1990：772）。

最高法院法官竟認定三七五減租條例第 17 條只是在限制「出租人」不得終止契約，與「承租人」要求終止契約的行為無關。承租人可「自由」退耕，不受限遷徙或轉業的限制。此一解釋使得該條文形同具文，完全違背三七五減租條例的立法原意。更嚴重的是，最高法院將此判決做成判例，成為日後法官審理相關案件時必須參考的依據，於是地主又可以重新採取「威逼利誘」佃農退耕的方式來收回耕地。特別是 1954 年該判例正式刊佈後，出租人藉佃農退耕取得土地的案件更是日增。<sup>63</sup>當 1955 年農運工作聯合視導團（以下稱視導團）赴各縣市考察時，<sup>64</sup>各縣市地政人員及租佃委員會即紛紛請求迅予補救上述問題。據視導團報告，臺灣省政府已得知此項問題，並認為此項問題對土地改革影響甚大，已呈報行政院，請其提請大法官會議解釋來解決此一問題（中央委員會第五組編 1955b：37-38）。行政院卻未及時處理。

視導團認為最高法院上項判例，沒有顧慮到三七五減租政策性的立法精神，在 1955 年 7 月提出的報告中，針對此退耕問題提出兩項建議：1>「通知行政院主管部同志，迅將本案提請大法官會議解釋，並通知大法官會議中之本黨從政同志，對此問題作有利於政策之解釋，以確保減租政策之成果」。2>「為防止地主利誘佃農自願放棄耕作權，請由主管從政同志考慮，在三七五減租條例中增列一條，承租人自願放棄耕作權時，地主不得收回，由政府另行放租」（中央委員會第五組編 1955b：38-39）。關於第 1 項建議，如前所述省府已經向行政院提出類似建議。關於第 2 項建議，其實 1951 年初省府以行政命令處理退耕案件時就已採取類似作法，規定即使是佃農因轉業、遷徙等理由獲准退耕的案件，若地主不符收回自耕條件，該退耕的耕地仍要由地主另招新佃續訂三七五租約（省地政局編 1951：53-54）。但是行政院就此建議卻遲遲沒有採取相關行動。1956 年省地政局再次呈文〈臺灣省政府四五府民地督字第五九六八號〉表示：是否准許承租人自由放棄耕作權關係整個減租政策的成敗甚巨，而最高法院 1953 年所做「判例」約束了各級法院之審判，以致退耕案件死灰復燃，省地政局為此「乃一再呈請提交大法官會議解釋復查」。<sup>65</sup>該文終於由行政院轉呈司法院。不過大法官會議直到 1957 年才做出釋字第 78 號解釋：

耕地租約在租佃期限未屆滿前，非有耕地三七五減租條例第十七條所定各款情形不得終止。如承租人自動放棄耕作權時，依同條第二款規定亦須確有因

<sup>63</sup> 尤有進者，高等法院於 1954 年又將另一同樣觀點的〈四十三年臺上字第 499 號〉判決採為判例：「被上訴人與前業主間之租賃契約，如係基於雙方之同意而生終止之效力，即與是否合於耕地三七五減租條例第十七條所列之事由而終止租約不相關涉」（楊與齡 1977：198；最高法院判例編輯委員會編 1990：772）。

<sup>64</sup> 該視導團是由國民黨中央委會第五組，臺灣省委員會，暨內政部，農復會，臺灣省政府農林廳，建設廳，地政局，糧食局選派主管業務同志及聘請有關之專家同志共同組成，於 1955 年 4、5 月間赴全臺 11 縣市視導土地改革、農會、水利會和漁會相關事務。

<sup>65</sup> 〈臺灣省政府四五府民地督字第五九六八號〉全文收於大法官釋字第 78 號的「相關附件」（釋字第 78 號及其附件參見 [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=78](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=78)）。

遷徙或轉業之正當理由。

高院的判例終於被駁回。但行政院仍未採納視導團第 2 點建議：增修三七五減租條例，明訂退耕地應由政府另行放租。<sup>66</sup>

從 1953 年高等法院判例重啓退耕漏洞，到 1957 年大法官會議做出解釋，再度限制佃農退耕須符合遷徙、轉業等條件，國府共經過約 4 年時間才將退耕漏洞再度關閉。儘管省地政局對這類申請案以呈請大法官解釋批復，但業佃如直接向法院訴請退耕，法官依照判例仍需判准退耕。如視導團所報告的，1954 年出租人藉此種判決收回耕地的案件日增，減租政策成果已受影響。表 6.6 數據顯示此一問題的嚴重性。在 1950 年中省府開始以行政命令防堵退耕案件及三七五減租條例設定嚴格限制後（參見 5.1.3 小節），從 1950 年至 1952 年間佃農購地面積都遠多於三七五租約地減少面積，<sup>67</sup>因此大多數的三七五租約之結束可能都是因為佃農購買佃耕地造成。然而退耕漏洞重開後的 1954 年，佃農僅購買約 2,058 甲耕地，三七五租約地卻減少約 7,848 甲，換言之有超過 5,790 甲耕地的三七五租約並不是因為佃農購買自己佃耕的土地而終止，而是佃農退耕所致。其 5 千餘甲面積還超過 1950 年至 1951 年 6 月省府強制要求地主將佃農退耕土地再交回舊佃耕作或另招新佃訂定三七五租約的面積（共 3,777.2710 甲，見表 5.4）。

和先前國府對退耕案件處理之明快相比，可明顯看出此時國府高層對退耕問題立場的變化。1950 年底至 1951 年初時，即使在三七五減租條例未完成立法的情況下，國府仍設法以行政命令遏制退耕問題，且收到良好成效。但在嚴格護佃的三七五減租條例下，國府竟在 1953 年重開退耕漏洞，且處理緩不濟急，顯有虛應故事之嫌。最初的判決或許可以說是特定法官的獨到見解，但此一判決竟通過層層程序被最高法院裁定為判例，成為日後法官們裁決此類案件時必須遵循的原則。地政人員等曾建議由大法官解釋來補救，國府上至黨中央、行政院對此問題都知情，卻拖到 1956 年才送請大法官解釋，等到 1957 年釋字第 78 號才出爐。彌補措施來得如此緩慢，其意義已經不大，因為地主有意藉法律漏洞採取退耕方式收回耕地者早有充裕時間進行。事實上有有意藉退耕取回耕地的地主絕大多數在 1954 年就已經完成，1955 年以後退耕現象就已明顯減少了。國府此時處理退耕問題步調之緩慢，和 1950 年底時處理之積極，實不可同日而語。

#### 6.4.3 小地主收回自耕

表 6.6 顯示 1954 年和 1955 年都有三七五租約地減少面積大幅超過佃農購地面積的現象，但造成這兩年此種現象的原因並不相同：1954 年是退耕，1955 年則主要是撤佃自耕。

##### 國府對小地主收回自耕問題的態度轉變

1950 年底國府在拉攏農民的策略下，宣稱地主撤佃自耕是破壞減租惡行與

<sup>66</sup> 行政院沒有接受建議增修三七五減租條例，不過在 1955 年處理三七五租約到期事宜時，有以行政命令將佃農未要求續耕但地主不能自耕或不符合自耕條件之耕地另行招佃出租（詳下）。

<sup>67</sup> 1952 年三七五租約地驟減 5 千多甲，此因當年 7 月蔣介石明令國府於 1953 年 1 月施行限田，部分地主已開始先低價出售土地，以求換取現金。

表 6.6、1949 至 1962 年三七五租約地面積與佃農購地面積

年底 別	三七五地租租約統計				三七五租約 地減少面積 (甲) A	佃農購買耕地		B-A
	佃農 戶數	租約 件數	訂約 筆數	租約面積 (甲)		佃農購買 耕地戶數	購買耕地面 積(甲) B	
1949	296,043	377,364	817,231	264,515.3536	--	1,722	773.4540	--
1950	296,964	383,936	843,883	263,279.5509	1,235.8027	6,989	3,355.7613	2,119.9586
1951	298,143	388,354	832,086	262,146.2006	1,133.3503	11,018	5,885.4218	4,752.0715
1952	302,277	396,002	841,043	256,949.3731	5,196.8274	17,639	9,861.5862	4,664.7587
1953	174,450	216,286	391,766	112,130.5625	144,818.8106	28,901	16,008.2950	--
1954	167,558	205,705	372,060	104,282.2904	7,848.2722	3,844	2,057.6788	-5,790.5934
1955	156,561	191,506	342,864	96,569.6844	7,712.6059	3,638	1,816.3336	-5,896.2723
1956	153,937	187,017	336,321	95,698.8059	870.8785	4,155	1,986.5217	1,115.6432
1957	149,200	182,427	334,806	93,475.1108	2,223.6952	3,994	2,046.5734	-177.1218
1958	146,051	179,003	332,289	89,310.3813	4,164.7295	4,422	2,592.2105	-1,572.5190
1959	143,576	181,790	317,896	87,278.7948	2,031.5865	3,715	1,851.5970	-179.9895
1960	140,654	169,162	318,725	84,637.7250	2,641.0698	3,755	2,154.3584	-486.7114
1961	132,045	158,841	300,593	79,169.5433	5,468.1817	4,944	2,630.7334	-2,837.4483
1962	132,522	157,826	298,302	77,889.1140	1,280.4293	3,078	1,597.3888	316.9595
1950 年至 1952 年 3 年合計					7,565.9805		19,102.7693	11,536.7888
1954 年至 1962 年 9 年合計					34,241.4485		18,733.3954	-15,508.0531

資料來源：《臺灣省統計要覽》民國 61 年版。

說明：原資料面積單位為公頃，此處換算為甲。1953 年三七五租約地減少面積包括了政府徵收租約地轉放領佃農的面積。

法規漏洞。然而三七五減租條例雖對撤佃自耕定下更嚴格的條件，仍保留相關條文（第 19 條）。但在三七五租約被一律延長為至少 6 年的情況下，原本寄望在 1951 年底收回自耕的小地主當年失去收回耕地機會，在當時國府拉攏農民、積極護佃的立場下，1954 年底租約到期時小地主能否順利收回耕地也成疑問。然而 1952 年底國府中央最後定案耕者有其田條例時，對小地主的態度又有轉變，行政院宣稱改革必須顧及小地主生活，堅持將個人有出租地保留面積擴增為中等水田 3 甲。在統治策略調整下，國府對小地主的態度已見緩和，設法中立之以避免將其塑造為不必要的敵人。即便如此，小地主出租耕地租約到期如何處理仍有待國府抉擇。國府若允許小地主租約期滿撤佃自耕固然有助解決其生活困境，但相對的其佃農就會喪失佃權而可能陷入生活困境，國府要兩面討好有困難。<sup>68</sup>國

<sup>68</sup> 國府並非完全沒有其他方案來改善此一問題，但國府都未採行。首先，國府可以依照 1949 年的限佃方案，藉縮減大佃的耕作面積來安頓部分乏地耕作的小佃農。由於大佃此時多已承領部分佃耕地變成自耕，其仍佃耕的土地更有調整的餘地。但國府此時在擇優扶植佃農的策略下，偏袒大佃的利益，仍然反對調整大佃的耕作面積。其次，國府可能藉釋出公地資源（包括荒地）來安頓乏地耕作的小佃農。但國府也試圖用公地資源來安頓拉攏其政權依附者，有時甚至和本地農民間產生衝突（參考 4.2 節），因此國府並未能積極進行釋出公地安置失業農民的政策。談益民(1959: 14, 21)的研究報告就顯示，國府照顧退伍軍人的作為時與農民利益有衝突，引發農民抱怨。其情況之一是，農民開墾河川公地成田，卻未能承租，反而被退伍軍人承租霸佔，引起頗多糾紛。

府可行的策略之一，是採取實質公平的原則，制定辦法讓生活有困難的小地主與其佃農比窮，由業佃中較窮的一方取得耕地的使用權（收回自耕或繼續佃耕），國府變成業佃間的中立仲裁者。國府這種作法在意識型態上具正當性，即使利益受損的業、佃當事人也較難公然反彈，並可爭取社會中間人士的支持。

### 1955 年官方統一辦理租約期滿小地主收回自耕

三七五條例規定租期最少 6 年，大多數減租租約是在 1949 年時訂立，因此將在 1954 年底到期。<sup>69</sup>如表 6.7，約 90,476 甲出租耕地的租約在 1954 年底到期，國府必須裁決這些耕地要讓佃農續耕或由地主收回。國府決定依照三七五減租條例第 19 條來處理這批耕地租約期滿後的換訂新約或撤佃自耕事宜。該條款規定租約期滿時凡有「出租人不能自任耕作」、「出租人所有收益足以維持一家生活者」、「出租人因收回耕地致承租人失其家庭生活依據者」3 種情形，出租人就不能收回自耕，因此國府必須先制訂出「自任耕作」和「收益是否足以維持一家生活」等要項之審核標準。關於自任耕作，官方起初只要求由村里長出具保證書，如有保證不實情況保證人須負法律責任；後來為避免村里長濫發證明，又增訂補充規定如下：出租人家庭內必須有能體力勞動者，且該員必須符合以下三種條件之一：1>農校畢業，2>有農耕或農場工作經驗，3>現從事體力勞動者，此外預定收回之耕地不能離住所過於遙遠，出租人符合上述規定才能取得自任耕作之證明。關於出租人和承租人的收益是否能維持一家生活的問題，國府決定以 42 年度的戶稅中之收入部分扣除「本宗耕地之收入」的負擔是否滿百元為判斷標準。亦即地主以扣除該筆耕地的三七五地租之收入為計算戶稅母數，佃農以扣除該筆耕地佃耕收益（約為正產收穫量 62.5%）之收入為計算戶稅母數，各自計算是否達到百元。由於佃農被扣除的收入戶稅計算母數較多，所以此計算方式仍對佃農稍微有利。制訂了相關標準後，省府於 1955 年 1 月 25 日公告，要求地主提出是否要收回自耕、佃農提出是否要續定租約之申請，至 3 月 10 日截止申請（內政部編 1957b：55-57）。地主與佃農之申請情況如表 6.8。國府就業佃的申請案，依據上述自任耕作及判定業佃是否有生活困難的標準，進一步訂出各種情形的處理方式如表 6.9。至 1955 年 5 月為止，國府處理結果如表 6.10。

表 6.7、1954 年底三七五租約地租約到期與未到期之面積

	佃農戶數	租約件數	耕地筆數	耕地面積（甲，%）	
租約期滿	145,229	167,449	314,249	90,476.0921	88.98%
租約未期滿	23,480	31,659	54,495	11,208.0775	11.02%
總計	168,709	199,108	368,744	101,684.1696	100.00%

資料來源：內政部編 1957b：57。租約地總面積數據與表 6.6 略有差異。

<sup>69</sup> 另有約 11%的租約地在 1954 年底並未到期，其中部分是租約期限超過 6 年，部分則是在 1949 年私地減租後歷年陸續訂立的租約（包括漏訂租約而於後來數年間陸續補訂者）。

表 6.8、1955 年初佃農申請續訂租約與地主申請收回耕地之情形

	戶數	申請件數	租約件數	筆數	耕地面積	
佃農申請續約(X)	133,037	152,067	154,080	291,625	84,860.8519	93.79%
佃農未申請續約(Y)	12,156		13,369	22,624	5,614.2402	6.21%
小計	145,193	152,067	167,449	314,249	90,475.0921	100.00%
地主申請收回	29,978	40,335	40,798	71,961	21,349.8545	23.60%
地主未申請收回	82,690		126,651	242,288	69,126.2376	76.40%
小計	112,668	40,335	167,449	314,249	90,476.0921	100.00%

資料來源：內政部編 1957b：58。

說明：承租人申請與未申請續約的戶數加總 145,193 戶，較表 6.7 中租約期滿佃農戶數少 36 戶，其耕地面積加總也較表 6.7 中的數據少了 1 甲，無法確定原資料那個表的那個數字誤印。

表 6.9、1955 年初內政部擬定之三七五租約期滿者的處理方式

業佃申請狀況	業、佃的戶稅與自耕條件	處置方式
佃農申請續訂租約，地主未申請收回自耕		准續訂租約(A1)
地主申請收回自耕，佃農未申請續約	地主能自任耕作且戶稅未滿百元	准收回自耕(C1)
	地主能自任耕作但戶稅滿百元	應另行出租(B1)
	地主不能自任耕作	應另行出租(B2)
地主申請收回自耕，佃農也申請續約	地主不能自任耕作	應續訂租約(A2)
	地主戶稅滿百元	應續訂租約(A3)
	地主能自任耕作且戶稅未滿百元，而佃農戶稅滿百元	准收回自耕(C2)
	地主能自任耕作且戶稅未滿百元，但佃農戶稅也未滿百元	提請耕地租佃委員會調處(D+E+F)

資料來源：整理自內政部編 1957b：56。

說明：表內處置方式欄中的 A、B、C、D、E、F 及其編號細項為筆者所加，以配合表 6.10 的項目欄之標號，作為對照之用。

表 6.10、1954 年底三七五租約期滿後政府統一處理的結果（迄 1955 年 5 月）

項目	戶數	申請件數	租約件數	筆數	耕地面積 (甲)	佔總計 面積%
核定續定租約(A)	116,385	131,926	133,761	255,183	73,636.5791	81.39%
應另行出租(B)	6,014	--	7,378	11,241	3,662.3161	4.05%
核定由地主收回自耕(C)	6,984	8,356	8,479	14,642	4,005.4956	4.43%
調處後續定租約(D)	8,163	8,293	8,734	15,183	4,251.0001	4.70%
調處後由地主收回自耕(E)	4,154	4,346	4,487	7,659	1,774.6121	1.96%
不服調處移請司法機關裁判(F)	4,407	5,478	5,585	11,454	3,146.0891	3.48%
總計	146,107	158,399	168,424	315,362	90,476.0921	100.00%
已確定由地主收回自耕(C+E)					5,780.1077	6.39%
地主能自任耕作且戶稅未滿百元者(C+D+E+F)					13,177.1969	14.56%
佃農未申請續耕，地主申請收回自耕且戶稅未滿百元者(C1)					1,951.9241	
佃農申請續耕但戶稅滿百元，地主申請收回自耕且戶稅不滿百元者(C2)					2,053.5715	

資料來源：內政部編 1957b：58-59。原資料中 C 項的戶數誤為 69,984 戶，修正如上。

說明：1.表內項目欄 A、B、C、D、E、F 各編號為作者所加，以配合表 6.9 內處置方式欄的標號作對照之用，例如表 6.10 之 A 項是由表 6.9 之 A1、A2、A3 三項加總而來。

2.面積  $C1=Y-B1-B2=Y-B$ 。其中 Y 取自表 6.8，恰為表 6.9「業佃申請狀況」中的第 2 大類，故  $Y=C1+B1+B2$ 。

表 6.8 顯示，絕大多數佃農(93.79%)都爭取續定租約，然而大多數的地主(76.40%)顯然自知不符收回自耕條件，因此並未申請收回耕地。在當年租約期滿的 90,476 甲耕地中，地主申請收回自耕者有 21,350 甲。就表 6.9 與表 6.10 來看，C、D、E、F 類案件的地主都符合國府出租人生活有困難的標準及能自任耕作的條件，面積共約 13,177 甲，佔當年租約到期面積的 14.6%，<sup>70</sup>顯示小地主生活困境的問題確實存在。這些貧困小地主有收回耕地以改善生活的需要。經國府處置後，直接核定地主收回自耕者約 4,005 甲，這包括佃農未申請續耕者(C1)約 1,952 甲，以及佃農申請續耕但其戶稅卻滿百元者(C2)約 2,054 甲。C1 類佃農可能因同情地主而未申請續耕（也可能有少數佃農是轉業或欲遷徙而未申請），其面積僅佔 C+D+E+F 的 14.81%，顯示佃農同情地主而放棄佃耕權者是少數現象。C2 類的佃農自身生活並不至於艱困，卻無視其地主有生活困境，照樣提出續耕申請，其面積竟還多於 C1 類。D 類案件的業佃都有生活困難，經調處後判定由佃農續訂租約，顯示此類案件佃農的生活較地主困苦，不過不能忽略國府的業佃的收入戶稅計算方式對佃農稍微有利，可能影響部分調處結果。E 類也是業佃都有生活困難，調處後由地主收回自耕，顯示小地主的貧困程度較其佃農嚴重，其面積約 1,775 甲。此外還有 F 類案件，業佃雙方都有生活困難且不服調處，只得移請司法機關裁決（內政部編 1957：55-59）。根據楊與齡(1977: 252-253)收集的判決與判例，法院針對於這種案件有時會按照雙方的經濟狀況，判決將同一案的耕地分成部份由地主收回、部份由佃農續租，作為兼顧雙方困境的解決之道。不計入送法院裁決的案件，當時確定由小地主收回自耕的面積就達到 5,780 甲（C+E），與表 6.6 中 1955 年三七五租約地減少面積較佃農購地多出的 5,896 甲相當接近，顯示 1955 年地主收回耕地終止租約主要是小地主收回自耕造成，地主藉威逼利誘佃農退耕手段取回耕地的情況已經極少。

上述數據顯示，直到 1955 年初小地主生活困境現象依舊存在。其中 C2 類和 E 類案件的小地主甚至比其佃農的生活更加困苦，其出租地面積共約 3,727 甲，這類耕地由小地主收回自耕符合實質公平的原則，無怪乎歷年來各方一直有讓小地主收回自耕的呼聲。這也印證了 1950 年底至 1951 年間黨政人員將小地主撤佃自耕批評為破壞減租的惡行並不公平，蔣夢麟抨擊小地主撤佃自耕有違社會公道之說恐怕更是有違良心的說法。至於蔣夢麟和卜惠民所謂小地主生活困境很快就會自行解決或者已經解決之言論顯然是扭曲事實。從 1949 年至 1950 年中，官員和輿論都知道小地主困境現象，因此 1951 年前後這一小段特定時期黨政人

<sup>70</sup> 13,177 甲佔了地主申請收回自耕面積 21,350 甲的 61.7%，顯示地主大多是經濟狀況不佳才會提出收回自耕的申請。此外 A2 與 B2 兩項的地主不符合能自任耕作的條件，但其中可能也有戶稅不滿百元的情形，所以符合生活困難標準的小地主出租地面積可能略多於上述數字。



員不惜扭曲事實、堅持偏袒佃農利益實為一特殊歷史現象，從當時黨的統治策略切入我們才能給予該現象合理的解釋。也因此要等到黨中央的統治策略又有所調整後，國府對小地主才再變回較寬容的態度，貧困的小地主在多等了 3 年後，方才取得其原本應有的權益。

部分未能在 1955 年收回耕地的小地主，仍未必能順利改善其生活，以致小地主困境現象雖獲改善但仍未完全解決。到了 1960 年底，大多數的三七五租約第 2 次期滿，官方再次制定標準審查是否讓地主收回自耕，繼續解決小地主生活困境問題（楊與齡 1977：261-262）。這次審查結果目前雖未查到官方統計，但從表 6.6 可發現，1961 年三七五租約地減少面積較佃農購地面積多了 2,837 甲，很可能又有一批貧困的小地主收回耕地。

#### 6.4.4 小結：1953 年前後國府土地改革立場的轉變

觀察表 6.6 最後兩列，可發現 1953 年是戰後臺灣土地改革的轉折點。1949 年省府施行私地減租後，在 1950 到 1952 年的 3 年間，佃農共購地約 19,103 甲，遠多於三七五租約地減少的 7,566 甲，大多數三七五租約的結束可能都是佃農購買佃耕地的結果，佃農的經濟與地位處在上升趨勢中。土地改革在 1953 年達到高峰，當年不僅有超過 14 萬甲地主土地由政府徵收轉放領給佃、雇農，佃農還自行購買了 16,008 甲耕地。但 1953 年之後土地改革卻明顯轉向。依照耕者有其田條例，國府理應在 1954 年起實行間接扶植，提供貸款輔助佃農購買保留地。但政策卻一直被拖延，結果在 1954 至 1962 年共 9 年間，佃農共購地約 18,733 甲，這包括了 1957 年土銀試辦貸款計劃輔助佃農購地的 988 甲，總數卻還略少於 1950 至 1952 年 3 年間佃農購地面積。上述 9 年間三七五租約地卻大幅減少了 34,241 甲，比佃農購地面積多了 15,508 甲，亦即有超過 1 萬 5 千甲的出租耕地被地主收回。在 1953 年的高峰後，臺灣土地改革的趨勢明顯轉變了。

此一轉變和國府統治策略的調整是一致的。如前所述，1953 年耕者有其田收到整肅地主菁英的效果後，整肅工作已獲相當成果，國府後續要關注的主要是收編工作，中立化小地主並爭取社會中間人士同情的措施則要繼續進行。退耕漏洞的重啓是有意或偶然難以得知，但漏洞既開國府無需急於關閉，這可讓較有力量的地主有機會藉威逼利誘佃農退耕來收回耕地，國府則可藉此收到示惠地主的收編效果。至於 1955 年和 1961 年國府讓小地主收回自耕，則是更進一步落實中立化小地主的措施。1953 年後土地改革的發展充分印證了國府統治策略已有所調整，進而影響了土地改革政策的實際執行。

#### 6.5 對照案例：農會改進政策的轉變

1951 年初國民黨中央確立拉攏農民、打擊地主的統治策略，當時提出的政策工具主要有二：限田和農會改進。其中農會改進案直到 1953 年 10 月才開始實施，並於 1954 年 2 月完成，其進程略慢於限田案。農會改進政策從決策到落實執行的過程也跨越兩個統治策略時期，觀察其政策演變和執行的過程，成為很好的對照案例。

### 6.5.1 打擊地主勢力與淨化農會

#### 農會合併案與地主勢力把持農會

在第一屆地方自治選舉期間，黨注意到農會被地主勢力把持，甚至成爲部分舊菁英的選舉動員工具。

地主勢力把持農會的現象有其歷史根源，近因則可歸因於 1949 年陳誠省府的農會合併政策。此處略爲交代此一歷史背景。戰後臺灣農會是承繼日治末期的「農業會」而來，但經歷過幾次分割、合併、改組的過程（胡中一 1997）。農業會是日本殖民政府於日治末期爲因應戰爭需要，於 1943 年 12 月以「臺灣農業會令」將當時全臺的產業組合（即合作社）和農會兩大系統的組織以及其他一些農業團體合併而成。農業會成立前的農會是日本官方主導的組織，其任務是協助官方推展政策，以發展農業和林業，當時農會僅有全島和州廳（戰後的省和縣市）二級組織，在街庄（戰後的鄉鎮）並未設有單位。合作社則是民間組織，最初多由地主建立。在日本官方的協助下，以一街庄一組合爲原則，合作社得到相當程度的發展，其業務以經營信用事業最多，其次爲購買組合、利用組合、販賣組合。到了 1942 年 7 月，全島性的臺灣產業組合聯合會奉准成立，合作社成爲全島、街庄兩級的組織。在 1943 年農業會成立前，合作社系統已累積相當的資產。農業會成立後，街庄一級的農業會組織其實是以合作社爲基礎建立而成（胡中一 1996；1997）。

戰後長官公署接收臺灣，將農業會改爲農會，最初其一切機構與業務都不變，至 1946 年 4 月公署完成所有農會的接收改組工作。然而部分官員認爲農會、合作社在中國法律中各有依據，應當區分開來。公署於是在 1946 年 7 月將農會劃分爲農會與合作社兩系統。此一措施引起不少問題，不僅業務和財產如何劃分引起不少爭議（省農林廳編 1949：57），且劃分政策使得農會在鄉鎮層級幾乎成爲空殼組織。這是因爲日治的農業會在街庄一級是以合作社爲基礎，此前農會在街庄並無組織。結果，基層幾乎成爲空殼的農會難以執行國府要推展的一些業務。例如 1949 年私地減租時，佃農在地主無正當理由拒收地租時可將地租以地主名義送儲官方指定倉庫，以完成繳租手續。就此佃農提存地租穀行爲，當時私地減租辦法第 2 條規定，佃農應「送儲當地合作社農業倉庫」（而非農會倉庫）。這其實是農會和合作社劃分後，農會空洞化而無法辦理相關業務的結果。<sup>71</sup>

1949 年省府爲糧食增產及改善糧政相關業務，接受農復會建議，決定再將農會與合作社合併爲農會。此合併案在 1949 年 2 月 25 日第 88 次省府會議就提出，但直到 8 月 12 日第 111 次省府會議才終於定案通過爲〈臺灣省農會與合作社合併辦法實施大綱〉（以下稱農會合併大綱；省農林廳編 1949：1-4）。期間合併案經過多次省府會議的討論、修正，討論焦點在於新農會的會員資格與權利義務如何規範。此問題的起因是：農會應受農會法規範，而農會法對會員資格有明

<sup>71</sup> 後來省府明確指定全臺 389 間倉庫做爲佃農提存地租之用，筆者依名單計算結果，其中 213 間屬合作社系統所有，僅 1 間屬農會系統，當時合作社資產之龐大和農會之空洞由此可見一斑（該佃農提存地租穀倉庫名單收錄於陳雲林主編 2007 vol. 296：264-314）。

確的限制，許多合作社的成員並不符合農會法會員資格規定。因此是否將合作社社員納入成為新農會的會員，以及原社員成為會員後的權利義務和一般會員是否有別或如何規範，成為爭議問題。對此爭議，陳誠指示「現有會員、社員一律納為會員，以後非農民不得加入」（詳見歷次省府會議相關紀錄；收於葉惠芬編 2007）。

原本農會法對農會會員的資格有明確的規定：

第 13 條、凡中華民國人民居住該區域內，年滿二十歲，具有左列資格之一者，均有加入鄉（鎮）農會或市區農會為會員之權利與義務：

一、自耕農。

二、佃農。

三、僱農。

四、農業學校畢業或有農業專著或發明，並現在從事農業改良工作者。〔按：以下簡稱農校畢業者〕

五、服務於依法登記之農場會員。〔按：以下簡稱農場會員〕

遵照陳誠指示，農會合併大綱第 12 條改規定「農會會員資格，依農會法第十三條所列五款為限，並以一戶一會員為原則，但為適應本省實際需要，在合併改組前之原有農會會員合作社社員，仍得為農會會員」，於是原合作社社員都成為農會會員。由於合作社在日治時期多為地主所建立，許多地主出身的舊菁英在 1949 年農會合併案後就順理成章成為農會會員。

在 1949 年的合併案中，不符合農會法會員資格規定的會員（以下稱非農民會員）之權利並沒有被嚴重打壓。農會合併大綱第 13 條規定，「各級農會代表大會代表及理監事名額中佃農僱農須佔三分之一以上，不合農會法所規定資格之會員，最多不得超過三分之一」。除此之外，非農民會員之權利和符合農會法規定資格的會員（以下稱農民會員）之權利就無其他區別。上述非農民會員的 1/3 理監事等席次限制未必有刻意打擊農會內非農民本地菁英之用意，而比較像是依循農會法立法精神衍生出來的折衷辦法。根據農會法第 13、15 條規定：鄉（鎮）農會及市區農會理事中，應有 1/3 名額為佃農和雇農。此規定顯然是要保障 5 種會員中相對弱勢的佃、雇農之理監事席次。因為在農會法規定的 5 種資格會員中，比起自耕農、農校畢業者、農場會員（以下稱其他農民會員），佃、雇農是相對弱勢的群體，若放任自由競爭，佃、雇農將不易在農會中取得理監事席次。但在農會合併案後，原社員中的地主鄉紳等也成為農會會員，原本農會法中相對強勢的自耕農等 3 類會員現在卻成了相對弱勢者。在農會為農民組織的宣示下，也理應給予保障。合併案限制非農民會員不得當選超過 1/3 的理監事等，其實是給予其他農民會員一定程度的保障，讓其從原本按農會法中最多可當選達 2/3，變成被保障為約可當選 1/3。亦即合併案讓農會三大類會員（佃、雇農，其他農民會員，非農民會員）在農會各種選舉中可各分佔約 1/3 的名額。簡言之，上述理監事等名額的選舉限制規定，等於是將理監事等的席次約三等分，平均分配給三大類會員，以保障最弱勢的佃、雇農會員和相對弱勢的其他農民會員的席次。

除了上述依會員資格類別限制各種選舉席次的規定外，最終合併案並未對非農民會員做出任何其他權益的限制。不過，既然非農民會員的被選舉權被限制在1/3席次以內，人們可能會設法爭取較有利的會員資格類別身份。1949年的合併辦法並沒有各類資格的詳細規定，會員的資格類別認定難免有模糊的空間。本地菁英可能會設法（甚至非法）爭取登記為較有利的資格類別（1949年時為佃、雇農）。例如當時東勢鎮的副鎮長、建設課長、財政課長就都設法取得佃農會員資格，再競選為理事，掌控農會（鄉鎮農會與合作社：3-4）。此外，農會合併大綱對農會更重要職位如理事長、常務監事、總幹事等並無任何與會員資格類別有關的限制條件。本地舊菁英會員挾其社會、經濟優勢條件，仍可取得這些重要職位，主導農會運作。結果，在1950年底地方自治選舉開辦時，地主勢力依舊把持農會，並將農會當作選舉工具。

### 淨化農會

第一屆地方自治選舉期間，黨逐漸感受到地主勢力的潛在威脅，有意阻止其勢力抬頭，於是開始設法解決地主勢力把持農會的問題。

1951年3月19日中改會提出〈中國國民黨現階段農民運動指導方案草案〉。其內將「發展並健全農會」列為基本指導方針之一，目標是要將農會塑造為農民中心組織，並藉其力量協助貫徹黨的農民政策（包括土地改革），擴大黨的社會基礎。該草案提出的作法是，將組織鬆懈或已被土劣份子操縱之農會，策動調整其組織，並在發動組織農會時，建立黨的組織。不過此時黨似乎仍未思及（至少未明文主張）排除非農民會員，工作要項只指示農會的理監事選舉應徹底執行農會法第15條以保障佃、雇農，此外並未提及要进一步排除1949年合併時所留下的非農民會員、或者要进一步限縮其權益（決議彙編：146）。

稍早，農復會為進一步改善農會的業務與組織，聘請美籍顧問安德生博士(W. A. Anderson)來臺，於1950年9月至1951年1月間對臺灣農會進行調查。<sup>72</sup>1951年2月安德生提出報告（中譯本於6月出版；安德生1951），內容主要在探討臺灣農會各種業務的辦理情形及其遭遇的困難，和農復會補助農會應有的原則等。該報告也提及農會的會員政策。安德生(1951: 20)認為農會應由農民來主導，主張正會員每戶一人，須限於「積極耕作者」（自耕農、佃農或雇農），<sup>73</sup>且其收入要有70%以上來自農業生產；不符上述資格的非農民只能當副會員，沒有選舉權與被選舉權。省農林廳、農復會、省農會隨即共同組成「農會改進委員會」（共9位成員），依據安德生報告進行農會改革的研究。1951年3月，農會改進委員會提出一份建議案，內容包括對修改農會法和改進農會業務兩問題的意見。該建議案在會員權利問題上並不完全贊同安德生的主張，擬議讓非農民會員有被選舉權而無選舉權。

同時間中改會也自行研究農會改進案，黨中央第二組的農人運動委員會於

<sup>72</sup> 當時國府與農復會將農會視為協助進行糧政運作、農業技術推廣等經濟業務的單位，因此對農會的經濟業務面向也相當重視。但本文限於篇幅，以下只討論政治面向的問題。

<sup>73</sup> 這比農會法更嚴格，農校畢業者非從事農耕的和農場會員中從事耕作（如自耕農、雇農）之外的員工將被排除在農會之外。若照安德生建議，農會將成為真正在務農者的農會。

1951年5月15日提出〈對臺灣農會改進之原則〉共3項（決議彙編：174）：

- 一、農會係職業團體，為農村中心組織，含有社會性、政治性、經濟性，但應特別注意經濟業務與技術輔導。
- 二、各級農會應仍保持理監事會形態在理事會之下設總幹事在監事會下設總稽核。
- 三、合於農會法第十三條會員資格之規定者，為農會會員，其不合於規定者，得為贊助會員，但無選舉權及被選舉權。

就會員權利問題，黨中央完全贊同安德生的意見，認為應完全剝奪非農民會員的選舉與被選舉權。黨中央對非農民會員的態度顯然較農會改進委員會更嚴厲。

隨者黨中央此時期對地主勢力威脅的問題日益關注，1951年10月22日中改會第二組提出〈臺灣農會改進與合作社之關係問題研究報告〉，更進一步將農會改進的主要目標界定為「淨化農會」：排除非農民會員對農會的把持。黨中央此時大加撻伐先前3月時農會改進委員會讓非農民會員有被選舉權而無選舉權的主張，認為必須「及時補救」（決議彙編：284-286）。

不過要淨化農會會衍生一些難題。淨化農會有兩種可能：1>最徹底作法是乾脆取消非農民會員的會籍，將其完全排擠到農會之外。然而，1949年省府合併農會案的重要考量之一是：原農會幾乎是一空殼組織，欠缺推行業務所需資產、設備，故需和合作社合併以運用其資產設備。因此合併後的農會財產實多來自原合作社，亦即多為非農民會員過去所貢獻。國府若要剔除非農民會員，則非農民會員可能要求取回其財產。如此一來農會的資產將大幅削減，農會推行業務的能力將嚴重受損。國府若剔除非農民會員的會籍，而不准其取回先前投資合作社的財產，又等同於沒收人民財產，勢必引起很大的爭議和反彈。2>剝奪非農民會員的選舉與被選舉權，以削弱地主勢力對農會的影響。不過非農民會員既然權利幾被剝奪殆盡，有貢獻卻無權利，很可能會選擇退出並要求取回先前貢獻的投資，於是國府又遭遇上述同樣的問題。面對這些難題，黨和政府一時難以解決，內部甚至有些歧見。<sup>74</sup>為此黨中央決定先召開座談會研商，取得共識後，再邀請從政黨員商議與推行（決議彙編：284-286）。直到1952年8月20日行政院才通過〈改進臺灣省各級農會暫行辦法〉（以下稱農會改進辦法；SFGB41秋54：706-710）。該辦法第18條規定：符合農會法第13條5種會員資格者，且其「農事從業之所得收益佔其個人總收入二分之一以上者」（以下稱此為1/2農事收入條件），經審查後得成為農會會員，但每戶暫以一人為限。換言之，原本地主若能取得農會法5項會員資格（例如自耕部分土地取得自耕農身份）之一就可成為農會會員，但在農會改進時若不符1/2農事收入條件，其會員資格仍會被取消。農會改進辦法

<sup>74</sup> 中改會的設計委員會曾提出一份名為《臺灣鄉鎮農會與合作社》的研究報告，不諱言地指出安德生留臺時間太短，對於臺灣農會與合作社關係的歷史欠缺瞭解，不知道農會的財產多來自過去的合作社，才會提出上述限縮大多來自原合作社的非農民會員之權利的建議。該報告指出，一旦採行這種建議，若非引起非農民會員退出農會並帶走設備、財產的難題；就是得制訂法規限制非農民會員不得分割農會財產，但這會導致限制人民財產權的爭議。該報告提出和黨中央主流意見不同的主張，建議以劃分農會與合作社的方式，讓農會成為純農民的組織，並設法發展健全的合作社（鄉鎮農會與合作社：8-9）。

的會員資格規定比農會法更嚴格。至於不符合農會改進辦法會員資格條件者，得成為贊助會員，也以每戶一人為限。農會改進辦法規定，贊助會員沒有選舉權，但可在 1/3 席次的限制內被選舉為監事，與〈對臺灣農會改進之原則〉完全剝奪贊助會員選舉與被選舉權相較，贊助會員此時被賦予相當有限的被選舉權。

## 6.5.2 聯戰策略下的農會改進

### 農會會員資格重審

1952 年後期，黨中央高層開始逐漸調整統治策略，從簡單的業佃階級分而治之策略，改為更靈活的聯戰策略。黨的統治策略調整後，農會改進政策也受影響。首先，就政策的輕重緩急來看，限田一次徵收地主菁英大批土地，有效削弱其經濟力量；相對地，淨化農會能削弱地主階級對農會的影響力，但對地主菁英的經濟基礎打擊較輕，所能收到的「整肅」效果相對較小。就整肅舊菁英而言，限田案顯然更為重要。儘管 1952 年 8 月行政院已完成農會改進辦法，制訂法規進度較限田案快（當時限田案剛啟動中央立法程序，正由行政院研修草案），黨中央卻放棄了 1951 年初先改進農會再藉之協助推動土地改革政策的想法。在蔣介石的指示下，1952 年下半年國府集中力量積極推行限田案，農會改進反而延到耕者有其田之後才執行。其次，農會改進案本身也變得更有彈性，「淨化農會」政策是拉攏農民、打擊地主策略下的產物。但在聯戰策略下，國府改採整編本地菁英的作法。在這種情況下，農會改進未必要徹底「淨化農會的階級成分」，黨仍可讓（甚或設法篩選）部分地主勢力留在農會內，並收編為盟友。

直到耕者有其田即將完成時，國府才在 1953 年 6 月進一步公布〈改進臺灣省各級農會暫行辦法實施細則〉（以下稱農會改進實施細則；SFGB42 夏 71：811-813）。該實施細則對改進辦法的會員資格認定標準給出稍微寬鬆的解釋。例如就農校畢業者一項，將所謂從事「農業改良工作」解釋為包括從事農業教育、農業經營（按：如雇工耕作）、農藥農機等製造、甚至農業金融等，從事這些與農業改良有關的行業者都有機會成為一般會員，不過仍要通過 1/2 農事收入條件。<sup>75</sup>針對 1/2 農事收入條件，農會改進實施細則也做出略微寬鬆的解釋，將個人總收入（分母）界定為會員本人的收入，卻把所謂農事從業收益（分子）的界定放寬為包括其本人及其配偶和未成年家屬的農事從業收入（包括耕作到農產加工、畜牧、養魚等收入），這讓 1/2 農事收入的條件較容易達成；其中若有農校畢業者，上述的「農業改良工作」都視為農事從業收益。<sup>76</sup>儘管農會改進實施細則對農會改進辦法的會員資格條件作了較為寬鬆的解釋，農會改進的會員資格規定不僅較 1949 年合併案時嚴格許多，也較農會法多了 1/2 農事收入條件的限制條款，國府可以藉著嚴格執行資格條件審查來排除舊農會中一些本地菁英會員的會員資格。

此外，針對原合作社社員可能退出農會並帶走財產、設備的問題，國府此時作了適度防範。農會改進辦法及其實施細則規定，會員必須繳入會費、長年會費，

<sup>75</sup> 詳細條文內容請讀者參見改進辦法實施細則第 12 條第 4 項的規定。

<sup>76</sup> 以上規定詳見農會改進辦法第 18 條，和改進辦法實施細則第 11、12 條。

每人還必須至少認股一股（10元）。但會員只有在出會（限於喪失國籍、死亡、因遷徙要求退會）時得請求退回「股金」，被除名時不得請求退還。除此之外，改進辦法及其實施細則中沒有任何會員退出農會，以及會員退出農會可以要求退費的相關規定，更遑論會員要求分割、取回已劃歸農會所有的財產與設備（參見改進農會辦法第38、39條，實施細則第15條）。

1953年10月實施農會改進時，國民黨為積極介入農會會員資格審查的作業，秘密派員參與各縣農會會員資格審查委員會，並在各鄉鎮會員資格審查委員會中建立臨時黨團（中央委員會第五組編1957b：48插頁，91）。在黨介入審查的情況下，1953年底的農會會員資格審查結果列於表6.11，並和1949年者作比較。

表 6.11、1949 年農會合併案和 1953 年農會改進案會員人數比較

1949 年 合併案 (A)	舊有 會員	新入 會員	會員總 人數	會員資格						農會法 5項資 格會員	自耕和 佃雇農 小計
				自耕	佃農	雇農	農校	場工	其他		
	707,681	14,537	722,218	221,507	264,443	25,355	1,567	686	208,660	513,558	511,305
1953 年 農會改 進 (B)	審查前 原有會 員數	不合格 除名會 員	合格留 會會員	會員資格					贊助 會員	農會法 5項資 格會員	自耕和 佃雇農 小計
				自耕	佃農	雇農	農校	場工			
	768,057	178,758	589,299	286,532	86,326	21,826	331	72	194,212	395,087	394,684
B 相較 A 增減%			-18.4%	29.4%	-67.4%	-13.9%	-78.9%	-89.5%	-6.9%	-23.1%	-22.8%

資料來源：1949年合併案的資料取自省農林廳編1950：18表8；1953年農會改進的資料取自省農林廳編1954：12-13。

經農會改進會員資格重新審查後，許多舊會員被改為贊助會員，甚至失去會籍。原本在1949年合併農會時和其後的幾年間，農會除了將原農會會員和合作社社員納為會員外，還繼續吸收新會員。1949年時就吸收了14,537個新會員，之後到1953年農會改進前又增加4萬多會員，農會改進前農會會員已達768,057人。<sup>77</sup>表6.11顯示，農會改進的結果，包括會員（以下稱一般會員，以便利區分）和贊助會員的總數僅589,299人。換言之經農會改進後，舊會員有178,758人（佔農會改進前會員總數的23.3%）失去會籍，連贊助會員的資格都沒有取得，是相當引人注目的現象。在會員資格審查上，國府顯然相當嚴格，以致許多舊會員在農會改進時被排除到農會之外（或者選擇退出了）。

事實上，除了依照前述的會員資格審查條件外，國府甚至曾動用法規所沒有的理由排除了一些舊會員。官方列舉的舊會員不合格原因包括「凡公務員，未成年者，死亡者，不在會員，及一戶有會籍二人以上應予合併等，均在審查中剔除會籍」（省農林廳編1954：12-13）。但考究這些原因，不免有可疑之處。其中死

<sup>77</sup> 安德生(1951: 19)曾指出，多數後來申請加入的會員和農業並無關係，這些人的會員資格在農會改進時勢必受到嚴格的考驗。

亡者的剔除是完全合理的，但顯示先前農會會籍的管理不夠嚴謹。未成年者、一戶有會籍二人以上應予合併都是依照農會改進辦法第 18 條辦理。其中一戶一會員的原則在 1949 年合併案時就已規定，一戶二會員現象也顯示農會會籍管理不嚴謹。其中，死亡者、未成年者雖被剔除會籍，但該農戶理應可以另推他人申請會籍。不在會員也有類似情形，按農會改進辦法第 18 條規定，不在原居住行政區的會員不能保有原農會會籍，但該員若合乎其他規定，理應可申請加入新居住地區的農會，另外取得新會籍（而不影響全臺會員數）。然而，臺灣的農戶數從 1949 年的 620,875 戶到 1953 年增加至 702,325 戶（遠超過含贊助會員的合格會員數），農會會員理應隨農戶數的增加而增加。實際情況卻非如此，在農會改進的會員資格審查後，合格會員（含贊助會員）不僅不增反而減少，顯然有些農戶的會員被取消會籍了。<sup>78</sup>其中最特別的情況是以「公務員」身份為由取消舊會員會籍，這是農會改進的相關法規中沒有的規定。農會改進時的法規只規定公務員及自治機關主管人員（後者依農會改進實施細則第 22 條解釋為縣市長及鄉鎮長等）不得當選為農會理監事或會員代表（農會改進辦法第 28 條）。除此之外，包括〈臺灣省鄉（鎮、區、縣轄市）農會會員資格審查規則〉、改進農會辦法及其實施細則，都沒有規定公務員不得成為農會會員或贊助會員。<sup>79</sup>事實上，若規定公務員不得成為會員和贊助會員，則上述公務員不得當選為理監事的條款就成為多餘的，不合邏輯。農戶兼任公務員者仍然應該以相關條件來審核其會員資格（如 1/2 農事收入條件，但即使不符也應可取得贊助會員），國府以公務員身份為由剔除當事人農會會籍是不符合法規的作法。當時能任公務員的臺籍人士有些是從日治時期就在街庄役場工作，或是受過一定教育程度的本地人，也有可能是在地方自治選舉開辦後與縣市長、鄉鎮長有密切關係而被安插職務者，亦即許多公務員可能是本地菁英或與本地菁英關係緊密者。這令人懷疑國府在農會改進時，曾尋找理由（不論合乎法規與否）將部分本地菁英勢力排除到農會之外，依規定這些被除名者還無法要求退還先前貢獻於農會的財產。<sup>80</sup>

就細項觀察，農會改進後一般會員只剩 395,087 人，較 1949 年合併時符合農會法 5 項資格的會員減少了 11.8 萬人（減少 23.1%）。特別的是，甚至佃、雇農與自耕農 3 類會員的總數也減少了。由於此時已實施耕者有其田，許多佃農和部分雇農因承領耕地成為新自耕農，農會改進時佃、雇農會員減少而自耕農會員增加是合理的，不過自耕農和佃、雇農 3 類資格的會員數加總應不受耕者有其田政策影響。但實際上這 3 類資格的會員總數在改進後相較於 1949 年時減少了 11.6 萬人（減少 22.8%）。顯然原本有這 3 類資格的舊會員也有不少人被以各種理由

<sup>78</sup> 也有可能部分因上述理由（死亡、未成年、不在會員）被剔除會員資格的農戶，在農會改進時未能及時由家戶其他成員申請農會會籍。如此則這些農戶日後理應可由戶內其他成員申請農會會籍。不過參考 1956 年農會辦理改選時留下的資料（省農林廳編 1957：2），當時會員總數也僅較農會改進時增加了 62,813 人（總會員數達 652,112 人），仍明顯少於農戶數（不論是 1953 年或 1955 的農戶數）。顯然農會改進時有些舊會員被取消資格後，其家戶一直沒能再取得農會會籍。

<sup>79</sup> 甚至追溯至農會法和 1949 年的合併辦法及其實施大綱，也都沒有相關限制。

<sup>80</sup> 根據 1946 年農會改選時官方出版的資料，包括公務員、戶籍遷出農會轄區之舊會員等失去會員資格者，其股金仍留在農會（省農林廳編 1957：2）。



(例如以 1/2 農事收入條件或公務員身份等)取消其一般會員資格而改為贊助會員，或甚至失去會籍。<sup>81</sup>1949 年時就已為數不多的農校畢業者和農場員工兩類資格會員，在農會改進時更明顯減少八成上下。即使農校畢業者的資格界定最終解釋得較寬鬆，此類會員卻變得很少。造成這種現象，除可能原本這兩項資格會員此時被改列贊助會員(因不符 1/2 農事收入條件)或除名外，<sup>82</sup>也有可能是其可選擇不只一種的會員資格(如農校畢業之自耕農)，此時傾向選擇前 3 類會員身份。農會改進時法規保障自耕農和佃、雇農的理事當選比例不得少於 2/3，既然此時法規較保障這 3 類會員的權益，行動者可能較傾向選擇這類較有利的會員身份。贊助會員則共有 194,212 人，比起 1949 年不合農會法 5 項資格的「其他」類會員 208,660 人雖有減少，但減少比例 6.9% 相對整體會員的 18.4% 小許多。這有可能是因為，雖有部分 1949 年的「其他」會員被除名，但也有部分當時的農會法 5 項資格會員此時被取消一般會員資格而改為贊助會員。綜合上述討論，1953 年農會會員資格審查中，有不少原會員被以各種原因(包括法規所無的)改列贊助會員甚或除名，顯示國府確有可能在農會改進時，藉會員資格審查來削弱本地菁英在農會內的影響力，甚至將其排除到農會之外。

#### 整編農會

然而在聯戰策略下，國府此時的目標之一是整編舊菁英，而非淨化農會的階級成分。國府固然要削弱舊菁英對農會的影響力(特別是對明顯有反黨的態度者)，也要設法收編留會舊菁英以納為己用。國府在農會改進最後決策時略微放寬了會員標準和贊助會員的被選舉權，這讓部分本地菁英仍有可能留在農會成為一般會員或贊助會員。國府甚至對非農民的贊助會員也不再單純採取打壓的作法。1953 年實施農會改進時，黨中央頒發的〈各級黨部推行改進臺灣省各級農會工作綱要〉就規定，「縣市局黨部應……縝密考查分析所屬各村里農事小組會員與贊助會員之思想、能力、言行及對黨之貢獻，以作提名支持競選……及吸收黨員之參考」(底線筆者所加；中央委員會第五組編 1957b：91)。此時非農民的贊助會員只要言行正確(對黨而言)，也是黨支持吸收的對象。

此外，國府也可藉農會改進的機會吸收農民黨員以擴大黨的社會基礎，並設法扶植農民參選來提升農民在農會中的力量。農會改進時，黨調查了所謂的優秀農民並設法加以吸收，改進時新徵農民黨員共 16,315 人，仍在徵求中者 16,093 人，共佔所調查優秀農民 39,995 人的 81%。黨還設法選拔優秀的農民，培養為各級農會的幹部(中央委員會第五組編 1957b：56，58-59)。不過黨在農會中擇優扶植農民新勢力時也會遇到其既有經濟社會條件不如舊菁英的問題，因此農民一開始在較高層級職務的選舉中仍較難勝選，這部分職務大多仍須由黨收編的舊菁英來擔任。

就結果來看，在黨積極介入會員資格審查作業的情況下，農會改進並未將包

<sup>81</sup> 前面提及冒充佃農的東勢鎮建設課長、財政課長就具有公務員身份(鄉鎮農會與合作社：3-4)。這類舊會員很可能被以公務員身份剔除會籍。

<sup>82</sup> 農校(包括大學或獨立的農學院等)畢業者在原農會會員中，是相對較可能屬於菁英階層者。

括舊地主在內的本地菁英徹底排除在農會之外。本地菁英仍有部分留在農會之內，並擔任農會的重要職務，擁有相當的影響力。農會改進後全臺各級農會進行了幹部選舉與遴選。以農會最重要的 3 個職務理事長、常務監事、總幹事為例，其當選者之主要經歷統計如表 6.12。

表 6.12、1954 年各級農會幹部主要經歷

主要經歷	民意代表	公務員	地方自治人員	農會總幹事	農會理事長	農會理監事	農事小組長	農家出身	農校教員	其他	未詳	合計
理事長	105	24	58			61	21	40	2	29		340
常務監事	86	54	14			100				86		340
總幹事	24	69		83	44	91				22	7	340

資料來源：省農林廳編 1954：34-39。

說明：「民意代表」指縣議員、鄉民代表、佃租委員、調解委員等。「公務員」大多係在鄉鎮公所或合作農場服務者。「地方自治人員」係指鄰里長及村長等。「其他」指警民協會通訊員、警察等。

表 6.12 顯示，改進後的農會之理事長、常務監事、總幹事若非在改進前就是農會的理監事、理事長、總幹事，不然就是曾任民意代表、公務員、地方自治人員等。顯然，農會改進後的領導幹部仍大多是本地舊菁英，其中又以「總幹事」<sup>83</sup>一職最為明顯。340 位新當選的農會總幹事中，有 311 位（達 91%）過去即曾擔任過民意代表、公務員、地方自治人員、農會總幹事、農會理事長與農會理監事。至於「農家出身」能出任要職者並不多，在總共 1,020 席的理事長、常務監事與總幹事中，只有 40 位理事長的過去主要經歷為「農家出身」，約佔總數的 4%。顯然在農會改進後，留會的舊菁英仍對農會擁有相當的影響力。

幾個與該時期農會有關的個案研究可做為參考。蔡明惠和張茂桂(1994)指出，「河口鎮」的農會原本由仕紳構成的街仔派所控制，在 1953 年改選後則變成由佃農出身的理事主導。在國府當時扶植農民新勢力的策略下，以農民為主構成的山頂派在 1953 至 1960 年間掌控了農會理事長職位。楊弘任(2004: 42)研究的黑珍珠之鄉農會在改進前後都同樣由「舊派」掌控理事長的位置，舊派是由地方仕紳、菁英所構成(日後掌控該鄉農會的當地另一派系「新派」也是舊菁英組成)。李憲文(1982: 98-103)研究的兩個個案中，北部的「客鄉」在農會改進前後都由土地改革前擁有 143 甲水田的地主兼「自耕農」吳一擔任理事長(第 1、2 任)，之後鄭二以「自耕農」身份(原本擁有 86 甲水田)接任理事長(第 3、4 任)。李憲文還指出鄭二與吳一「關係密切」〔按：可能是同一派系〕。客鄉農會的前 4 任總幹事也都是前地主、地主兼公務員或地主兼教師。南部「新鎮」改進前後第 1、2 任理事長同樣由原為大地主的「自耕農」陳先擔任，第 3 任理事長「自耕農」許志甚至在土地改革後還擁有 150 甲魚池。儘管 4 個個案研究的樣本很少，

<sup>83</sup> 農會總幹事由理事會遴聘，無需受農會會員資格條件限制。黨在農會改進時曾特別指示，「總幹事人選必須黨性堅強」(中央委員會第五組編 1957b：58)。

不過這幾個研究顯示，改進後一些農會仍持續由舊菁英把持，但也有由國民黨扶植的農民新勢力所掌控者（河口鎮案例，但只是在一段期間）。配合表 6.12 的全臺統計數據（特別是理事長一職），我們可以說，整體而言農會改進後雖然也有由國府扶植的農民新勢力掌控之地方農會，但多數農會仍是由舊菁英所掌控，農會改進對農會的權力結構造成的改變不大。<sup>84</sup>

在聯戰策略下，對國民黨而言重要的是能否掌控這些留會的舊菁英，進而間接掌控農會此一組織。依據黨中央第五組報告：農會改進時，鄉鎮農會理事由黨員當選者 2,193 人，當選後徵求入黨者 862 人（黨往往在選舉過程中就對這些人表示支持以便拉攏之），合佔全臺 3,805 席的 80%。鄉鎮農會監事由黨員當選者 617 人，當選後徵求入黨者 242 人，合佔全臺 1,086 席的 79%。縣市農會理事由黨員當選者 287 人，當選後徵求入黨者 62 人，合佔全臺 386 席的 90%。縣市農會監事由黨員當選者 82 人，當選後徵求入黨者 27 人，合佔全臺 124 席的 88%。在省農會，33 席理事和 11 席監事均為國民黨黨員，且除了監事 1 人外，其餘全部都由黨提名者當選（中央委員會第五組編 1957b：59-60）。這些數據顯示國民黨黨員大致掌控了各級農會的重要職務，而且在愈高層級的農會中，黨員掌控要職的比例愈高，且掌控要職的黨員中有更高比例是黨提名競選的黨員（相對於選後徵求入黨者）。整體而言黨對改進後的農會有相當高的掌控力。

### 6.5.3 小結：統治策略的調整與農會改進政策的轉變

我們看到，一如限田案，農會改進從擬議到施行也跨越兩個統治策略時期，而其政策擬議內容和執行情形也同樣隨著統治策略的調整而有所轉變。

起初，1951 年初黨採取拉攏農民、打擊地主策略時，剛提出的農會改進政策目標被設定為「淨化濃化」：排除非農民在農會內的勢力。然而到了 1953 年實施時，農會改進已偏離淨化農會的目標。在黨積極介入農會會員資格審查的情況下，我們固然看到許多舊會員被取消會員資格改為贊助會員，甚至有些舊菁英可能在此過程中被清除到農會之外；但也有一些舊菁英仍在農會之中，並掌控了不少農會要職。國民黨此時關注的是能否掌控這些掌權會員，而不再是其階級屬性。國民黨此時提名不少舊菁英黨員競選農會要職並順利當選，且在愈高層級農會中其提名當選的比例愈高。黨甚至明訂辦法，規定對非農民的贊助會員要考查其言行和對黨之貢獻，做為提名與支持的參考。農會改進時黨已經擺脫階級分而治之策略的束縛。

事實上，在農會改進後國府對贊助會員又進一步釋出善意。1954 年 2 月農會改進完成後，3 月時省府就訂頒〈臺灣省各級農會評議委員會設置辦法〉，讓農會聘請曾任農會理監事等職務的贊助會員（亦即過去把持農會的舊菁英）以評議委員的身分，對農會營運提出建議事項，進一步給予贊助會員正式的名位和管

<sup>84</sup> 這些個案間的差異顯示，國府在運用統治策略時，可能會視各地的歷史社會條件，而採行不同的實作。

道來參與農會的經營（史事紀要 43/03/31）。<sup>85</sup>經過汰除部分反對者、收編部分舊菁英的動作後，國府就能較放心地支持、甚至以法規授予一些權利給留在農會的本地舊菁英，以便拉攏之。

與限田案的轉變過程相似，農會改進也經歷從「淨化農會」轉變成「整編農會」的過程，這兩個同在 1951 年初誕生並在 1953 年先後執行的政策工具，其內容同樣都深受國府統治策略的影響。



---

<sup>85</sup> 省府制訂此辦法就是要「鼓勵贊助會員及過去對農會有重大貢獻著有成績人士，繼續為農會服務」（史事紀要 43/03/31）。

## 第七章 結論

陶希聖在《蘇俄在中國》出版時曾向黨建議，「黨的教育與政治訓練所用之課程，應以本書，加以校勘，使其中歷史事實之敘述得以一致，革命理論亦得以趨於統一」（底線筆者所加；七中工 233），呈現出統治者透過歷史敘事作為一種論述策略，藉以取得政治理念統一與行動步調一致的用意，具體而微地彰顯出官方史隱而不顯的「改寫」特質。對國民黨政府統治臺灣起關鍵性作用、深具政治意義的土地改革，其官方史想必難脫上述透過改寫重新建構歷史敘事的目的。研究者若不重新耙梳史料，要如何判斷哪些官方史是經過事後校勘修改過的？受這種官方史影響而提出的解釋又如何免於被誤導的危險？過去學者們何嘗不知此官方史的固有習性，然或限於史料尚未開放及難以取得，或疏於衡量此一問題的嚴重性，在未能釐清歷史事實的情況下，即使抱持著批判精神，仍不免不自覺受到誤導。對筆者而言，解釋戰後初期臺灣的土地改革，正本清源，研究者首先必須面對的工作仍是在確認諸多相關的歷史事件。本研究耗費相當多心力在挖掘與比對史料，挑戰了官方史既定的說法，再藉由事證(evidence)確認後的歷史事件，重構一段足資信憑的歷史敘事。

經過重新檢查與審視官方既有（版本先後略有調整出入）的歷史敘事後，一段與三步驟論判若雲泥的土地改革史逐漸浮現。戰後初期國府官員宣揚各種改革理念、提出政策規劃，並且在不到十年間就推行了 6 個土地改革措施，看似積極改革。然而，細究官方各種宣傳、政策內容與實施情形，卻不乏諸多令人疑惑之處。官員就同一理念（如耕者有其田）可以在短時間內給予多樣的闡釋；官方曾經規劃的改革措施（如「限佃」）日後未必施行；實際施行的措施有時還違背了其先前、甚至長期一貫宣稱的政策（如耕者有其田違背「限田」）。墾荒救濟失業政策可以戛然而止，公地放領政策竟然起死回生。我們也看到官方對同一問題（如小地主生活困境）可以在短時間內改變立場，甚至一變再變。過程中，官方自詡英明的規劃及按部就班的施行與史實似乎不盡相符。研究者反倒不時詫異於國府土地政策變革之跌宕轉折、前後不一。除此之外，土地改革史的曲折更造成解釋上的困難。研究者勢難再以單一理論觀點逕行套用於整個過程。就此，本研究不得不針對各個重要的改革措施逐一檢視，釐清其個別歷史原由。特定的土地改革措施之所以實施或不實施以及該政策的制度設計內容，與國府考量該政策時所處的政治、經濟、社會情境以及迫切需要解決的統治難題密切相關，有必要分別予以檢視，與此同時，研究者還必須妥適掌握各個措施執行的時機(timing)。

以下筆者以二到六章的研究為基礎，針對幾個重要的既有觀點做進一步的討論，並簡要闡述本研究的觀點與發現。

### 7.1 既有研究的反省

土地改革史的檢討與釐清有助重新省視過去的研究。受限於史料取得不易，過去學者有時不免受到官方史的誤導，或者囿於資料不足，被迫仰賴推論來填補

模糊不清之處，而不免對某些歷史事件作出誤判。劉進慶的論法是個重要的例子。他（劉進慶 1992：76）在未看到黨中央決議與陳誠致立院親筆函的情形下，推論耕者有其田條例立法時，立院內中國大陸地主力爭將個人有保留地面積放寬，並促使國府作出大幅度妥協（實則如資料所示，保留地標準放寬為 3 甲係黨中央與陳誠的堅持）。上述看法加上其他歷史誤判又促使劉進慶(1992: 77-80)進一步宣稱耕者有其田是一個充滿妥協精神的政策，從而強調臺灣土地改革的溫和性、不徹底性。最後，他將臺灣土地改革詮釋為一個「保障地主利益」且將農民綁縛在零細土地上的政策。劉進慶上述論點對學界影響頗大。他的前一錯誤推論被黃樹仁(2002)引用來支持其陳誠個人推動改革之說。<sup>1</sup>頗受劉進慶觀點影響的郭正亮(Kuo 1995: 54-56)則宣稱臺灣土地改革是「完全去政治化的」(*global depoliticization*)。對一些歷史事件的誤判，最終發展為對土地改革常識性的解釋。在土地改革史一直未能釐清的情況下，學者們往往複製、轉引這類論點，甚至以此為論據，再衍生發展出更令人不安的觀點。長此以往，對土地改革的誤解終難有澄清之日。過去研究中引用資料不當或誤判的情況著實不少，在此恐難逐一辨正。以下筆者僅針對兩個重要的既有解釋架構再加討論。筆者指望本研究所確證(*corroborate*)的史實與歷史事件能提供日後相關研究學者參考，期盼未來學者們可以藉由本研究釐清的一些經驗現象，對土地改革提出更進一步深入的解釋。

過去學者受官方三步驟論影響，大多將解釋對象侷限在 1949 年至 1953 年間的 land reform，有意無意間還將這期間的 3 個措施（其實應區分為 4 個）視為一套前後相隨的政策。實際上，如前所述，此時期不僅欠缺一套事先規劃好的連貫政策，有些措施彼此間在議題上還相互抵觸（例如從私地減租、三七五減租到耕者有其田，3 個政策對小地主困境問題立場的一再反覆）。在過去官方史的巧飾下，罕有學者留意到土地政策屢經轉折的情形，遑論追問轉折的原因了。學者反而經常預設土地改革措施有一貫的政策目標或者有相同的決策邏輯，遂不自覺地試圖透過一個（或一組）因素來解釋多個措施，以致造成一些頗具洞見的觀點過度延伸，扭曲人們對這段土地改革史的認識。

#### 階級屬性說的再檢討

階級屬性說是以單一因素（或者說一種理論觀點）來解釋臺灣土地改革的典型例子，也是最流行的觀點。此說以國府與地主階級間的社會關連，看似同時解釋了國府在中國大陸的無所作為與在臺灣的積極改革，但如文內所示實則經不起歷史事證的考驗。另一個缺陷則是，階級屬性說很難解釋國府在臺實施土地改

---

<sup>1</sup> 除受劉進慶論點影響外，黃樹仁(2002)也接受蕭錚的說詞，認為吳國楨是土地改革的阻撓者。這種個別事件的誤判看似無關宏旨，對研究觀點與探究視角的影響卻相當深遠。就是在認為國府內有許多阻撓者的情況下，黃樹仁將臺灣土地改革歸因於陳誠為首的少數改革派之堅持。這種「陳誠改革說」受到官方史引導。黃樹仁一方面試圖批判官方說法，另一方面卻又不加懷疑地接受官方塑造的陳誠改革者形象。然而一些事例顯示，陳誠的土地改革推手形象很可疑：例如陳誠省府中斷了墾荒救濟失業政策；官方將吳國楨推動的公地放領宣傳為陳誠的既定計畫，實則陳誠內閣卻在 1951 年核准公地放領案前將公營事業經營公地劃歸各公司私有；間接扶植在他內閣任內照樣被拖延，也未曾加以貫徹施行。陳誠改革說相當可疑，而這種論點實為個別歷史事件之判斷所累積而成。

革的「時機」。作為外來政權，國府與本地地主的社會關係理應在接收臺灣之初最不密切，但國府卻直到 1949 年才在私有土地上推行改革，此前的公地放租和墾荒暨公地放領反而都是以公地資源來推行的政策。我們看到公署和魏道明省府都曾按照中央法規或政策訓令宣示要施行減租，魏道明省府甚至已研擬減租辦法，但卻未付諸實行。同樣在國府與本地地主沒有密切關係的情況下，何以減租政策在 1949 年之前未能落實，在 1949 年卻被積極施行，這實難以用階級屬性說來解釋。

從歷史的角度來看，階級屬性說有一根本的缺陷。此說強調國家與階級（或社會群體）間的關係已然固定而難以改易（至少在要解釋的歷史議題的時期內），並以此因素單向地解釋國家的作為。然而，國家與階級間的關係並非一成不變，可能隨時間進一步強化，也有可能消逝或背叛。變化有時是國家政策無意間造成的，有時甚至是國家所刻意改造的。實際上，戰後初期國府和本地菁英（多為地主階級出身）的關係一直不斷變化。統治者不時有意識地調整與本地菁英的關係。在二二八事件後，國府有意緩和與本地社會的隔閡，因此對本地菁英採取了一些較為友善的措施以改善雙方關係，例如聘請臺籍菁英擔任近半數的省府委員。1949 年初陳誠剛接掌臺灣省府時，蔣介石指示他多拉攏學識較優、素有資望者，顯然有與本地菁英改善關係的用意。不過，受限於歷史條件，統治者的意圖不見得可以隨心所欲。實際領臺的陳誠迫於局勢，向蔣介石建議的反而是施行減租，導致國府與本地地主階級間關係的惡化。此時土地改革不是國府與地主階級間關係的果，反而是影響其發展的因。國府與本地菁英的關係在 1950 年底地方自治選舉開辦後有更戲劇性的轉折。國府先是為求勝選刻意拉攏、爭取其入黨；隨即又因本地菁英黨性不堅等問題，反而將其視為潛在威脅，意圖削弱黨內外本地菁英的政經勢力，發展出打擊地主的策略。然而經過一年多的摸索後，國府在 1952 年底又調整作法，對地主菁英改採收編策略（先整肅後收編），在耕者有其田政策對地主菁英施加打擊剝奪其土地經濟勢力後，最終仍與其進行妥協性結盟，仰之為地方治理的協力者。我們看到在這段歷史過程中，國府與本地地主階級的關係經歷多次轉折，雙方關係和土地政策間屬於不斷交互影響的情形，而非單向決定的關係。

階級屬性說既強調國家在階級結盟上既定不易的習性，對國府先前在中國大陸施行的土地改革政策有一套刻板印象，卻往往無法自圓其說。以附錄一的兩次減租為例。在浙江二五減租時，國府高層試圖停辦減租。但這不能化約解釋為國府維護地主階級的利益。因為，我們看到國府同時也積極向地主階級汲取財政資源。在預徵地主錢糧一事上，蔣介石即使對其家鄉浙江省的地主們也是毫不寬貸的。國府中央停辦浙江二五減租，與其說是為了維護地主階級利益，毋寧說是為避免減租影響地主完賦能力或成為地主抗稅的藉口。湖北二五減租則是國府為求辦好土地陳報同時施行的配套措施。土地陳報的目的不外是為了清釐地籍，以求更有效地向地主徵收田賦，俾足因應龐大軍糧所需。兩案例均顯示，國府和地主階級在汲取農業剩餘上有利益衝突。儘管國府內確有不少人與地主階級關係密

切，但國府高層以黨國的利益與生存為先，必要時仍會推行土地陳報和減租這些有損地主階級利益的政策。統治者終究是以自身利益為考量，未必是地主階級的利益。化約到國府的階級屬性是解釋臺灣土地改革最為簡便而流行的觀點，但卻不見得符合經驗事實。<sup>2</sup>

#### 糧食汲取說的貢獻與局限

糧食汲取說對戰後臺灣土地改革做出重要的提問，並提出不少洞見。糧食汲取說主張土地改革是國府糧食汲取機制的一部份。這種見解在部分措施中，確有一定的解釋力。蕭全政(Shiau 1984: 68-69)追問一個重要問題：在國府傳統的對地(land-based)汲取機制下，減租使地主地租收入減少，讓更多米穀保留在佃農手中。然國家卻難從佃農手中汲取到其因減租獲得的稻穀。就此而言，不實施減租而讓稻穀保留在地主手中，方才有利國府以田賦徵實和強制徵購等手段來汲取糧食。據之，蕭全政(Shiau 1984: 90-92)頗具啟發性地把減租政策和肥料換穀制度放在一起討論。他主張，肥料換穀制度在對地汲取之外提供了對肥(fertilizer-based)（或者說對耕作者）汲取的機制。如此一來，減租和汲取才可兼顧，而具有可行性。他甚至進一步推論，由於佃農手頭缺乏稻穀換肥，國府需先施行減租，增加佃農剩餘，使佃農有能力支付換肥所需稻穀。肥料換穀制度要能順利施行，需與減租政策配套併行。

本研究發現，國府決定土地改革措施取捨時，糧食汲取確實經常是其考量的重要因素之一。不僅私地減租，更早的公地放租政策其主要目的就是糧食汲取。（湖北二五減租也和糧食汲取有關）。此外，減租確有可能妨礙傳統對地汲取糧食的機制，構成國府過去並無意願積極推行減租的考量之一。說穿了，就是因為在對地汲取下，減租有礙地主的完賦能力。只不過，蕭全政引伸認為國府必須推行減租才能讓肥料換穀制度順利運行的命題卻有爭議。劉志偉(1998: 200)整理數據（參見本論文表 3.8）發現，1949 年實施減租後，農民即期償付換肥稻穀的能力不升反降。蕭全政上述命題與經驗證據有所抵觸。本研究進一步發現，減租前（1948 年）的肥料換穀制度係先由地主預支，代佃農繳穀換肥，領得肥料交付佃農使用。在這種安排下，國府無需面對佃農乏穀換肥的問題。減租後，國府必須直接和佃農，而不是地主，進行肥料換穀。小佃農在減租後剩餘仍然有限，農民乏穀換肥的問題反倒加重了。國府透過貸放肥料制度來緩和此一問題，結果造成農民當時即期繳穀率較減租前降低。不過，國府藉著貸肥收取利息的設計，有效達成在隔期將換肥稻穀大部份收回的目標，肥料換穀制度得以繼續運行下去。基於上述發現，筆者認為，不論是否減租，肥料換穀制度都均屬可行，只是制度設計上略有差異。1948 年辦理的肥料換穀對 1949 年私地減租決策的重要性其實

<sup>2</sup> 階級屬性說難以解釋國府的作為，統治者反倒用階級屬性說來卸責。陳誠在回憶錄中宣稱，「大陸時代土地改革之所以難行，因為地主不是當政的大員，也是與大員有種種關係的豪紳，……因此阻撓改革者，往往出於上層階級，故不易有所成就。台灣的情形便與此不同，執政者與有土者的關係尚未完全打成一片，上層的阻撓力量尚不至於不可抗拒，所以才易於推行」（薛月順編 2005：468）。蔣介石也曾向臺灣省改造委員們表示：三七五減租如果在中國大陸施行，一定遭遇土豪劣紳阻礙，難以做好；但在臺灣，只要政府公正無私就能順利推行（中改會文物供應社編 1951：95）。言下之意，國府在臺灣終能擺脫土劣阻礙，得以進行改革。



在於確立對肥（或者對耕作者）汲取機制的可行性，必要時可替代部分對地汲取的機制。這種安排解決了前述減租與對地汲取機制間的矛盾，使國府可以兼顧減租增產和汲取公糧兩目標。減租有刺激農民增施肥料增產的效果，有助國府透過肥料換穀掌控公糧的成效；但相對地國府必須提供肥料貸放制度，因此要忍受有部分公糧延後一期入庫的副作用。

糧食汲取說的解釋力有限，導因於糧政並非國府重視的唯一課題。即使在糧食供給壓力較大的 1940 年代後期也是如此。像墾荒救濟失業政策名稱所顯示的，就是以解決「失業」問題為目標。作為其籌措財源配套措施的公地放領，儘管限制在有限的範圍，但放領畢竟有損放租公地汲取糧食。而且，公地放領地價徵收方式如要兼顧墾荒財政目的（例如將地價穀高價賣給糧食局），難免和糧食局低價掌控公糧的目標有所抵觸。迫於形勢，糧食局不得和地政局協商地價徵收方式，限定公地地價穀只能用作平糶米，不得供應軍糧。這個妥協多少還是限制了省府糧政調度的空間，也顯示糧政並非土地改革措施唯一關切的課題。

糧食汲取說的解釋範圍不宜過度放大。林文益(1994)將汲取說擴大用於解釋（1951 年的）公地放領和耕者有其田洵屬過當。據國府當時習以為常的古典租佃理論，領地農民負擔增加會減少其投入（包括肥料）增產的能力，間接影響到肥料換穀的成績。新領地自耕農的增產能力非得等到 10 年繳納地價期結束後，才能解脫。面對當時局勢，國府首先要考慮的不是 10 年後的農業增產，而是眼前糧食供給和糧政掌控是否充足。也因此，在耕者有其田施行前後，黨政人員相當關心領地農民負擔增加的問題。在公地放領上，也存在著同樣的問題。因為承領公地農民的負擔，從繳納 1/4 年標準收穫量的地租，提高到約年標準收穫量的 37.5%（地價再加上領地後的水租、戶稅等負擔），較承領私地農民負擔增加的比例更大，短期內其生產力也有受影響的疑慮。同樣難以從糧食汲取角度來理解的政策轉折還有 1950 年底時國府批判並力阻小地主收回自耕一事。由於撤佃自耕者無需繳納地價，與一般自耕農無異，因此讓小地主變成小自耕農有助於增產及增加肥料使用。就此而言，國府批評小地主撤佃自耕顯然是基於糧政以外的其他考量。糧政並非決定國家土地政策的唯一課題，有時甚至不是核心關切所在，要更全面地瞭解臺灣的土地改革，不宜自限於糧食汲取的視角。

## 7.2 曲折多變的歷史解釋

歷史研究的目的不在挖掘更多不為人知的史料，以挑剔既有解釋。要推翻既定的說法，研究者終須提出一套替代性的(alternative)解釋。

土地政策變革的曲折複雜迫使筆者逐一檢視各個土地改革措施的內容細節並與其他政策作比較，試圖找出其間的連續與變革，並探究其原由。另一方面筆者也藉助於特定的分析架構，設法從紛雜多變的歷史現象中理出較具系統性的解釋。不僅是解釋，史料考據工作也同樣不得不藉助於理論觀點的指引。史料浩瀚無際，其蒐集需有方向導引，其內涵的意義也有待發掘。這項工作無疑會受到筆者接受之先存分析架構的啓發與左右。只不過，作為一個經驗性研究，不容將理

論觀點強加於資料之上。具體的歷史解釋裡，分析架構必須聽候經驗資料的質疑，伴隨新事證的發現，作出相應的調整與修正。史料考據與理論觀點間因此是相互質詢與交互影響的。

### 行動者與具主導力的行動者

筆者基本的分析架構深受劉志偉和柯志明(2002: 107)研究的影響，他們建議應從國家、地主、農民這三個集體行動者就其策略位置和自身利益所做的抉擇與互動過程來理解臺灣戰後的土地制度轉型（參見 1.2 節「小結」）。這是研究複雜多樣的歷史制度變遷課題時有力的分析架構：就研究的制度議題，分析出與其有密切利益關係的集體行動者，由行動者們的抉擇與互動過程來理解該制度的變遷，劉志偉和柯志明(2002: 107)稱之為一種「歷史解釋模型」。讀者不難發現，柯志明(2001: 373)在其清代臺灣族群政治與熟番地權的研究中早已運用過這種歷史解釋模型：從清廷、漢人移民、原住民自身所處策略位置的利益，進行抉擇與互動的過程，來解釋熟番地權的演變。在運用這種分析架構從事歷史研究時，研究者面對複雜多變的社會實況，仍需不斷因應資料中新線索的出現，調整既有的分析架構，作出更細緻的集體行動者區分及析辨其互動過程。在本研究中，筆者必要時又將國家、地主、農民再區分出次群體。這種再區分同樣是根據這些次群體在土地政策中分歧的利益或所佔的策略位置來區劃的。在公地放租議題上，筆者則將國家劃分為省方和中央政府兩次群體。顯然雙方有利益矛盾，影響到公地放租制度的設計。反過來，公地放租的施行又擴大它們彼此間的利益衝突，以致衍生公地產權的爭議。在地主階級中，菁英地主和小地主分別佔有不同的策略位置。菁英地主既有的優勢地位被國府視為威脅特別猜忌，卻又無法越過他們直接統治社會，仍須與之重締結盟，俾在選舉開辦後，借重其作為地方協力者，鞏固政權。菁英地主和小地主在策略位置的差異導致國府最終在實施耕者有其田時，對兩者採取了差別的策略。大佃和一般佃農在經濟社會條件上存在的差異，也進入國府結盟策略的考量，在土地改革過程中受到差別待遇。

在這些社會行動者中筆者特別重視國家，或者國府內首要的次群體：黨中央。柯志明(2001: 373)曾指出「行動者因在制度內所處的位置不同，而彼此在影響能力上有高下之分」，提醒我們行動者的權力有別，在行動者間須先區辨出較有權力（影響能力）、對政策發展更具主導力的行動者。Abrams闡釋了此一觀點的重要性。在評論幾份福利國家的研究時，Abrams認為，福利政策的發展過程經常是不同群體各自追求不同、甚至衝突的目標而持續互動下的產物。不過，他隨即提醒我們，社會政策發展過程中充滿了許多沒有成功達成其意圖的行動。現實世界中，某些群體總是比其他群體得到更多，因為「某些群體總是比其他群體更有影響力」（Abrams 1982: 14）。在此，Abrams提醒我們「權力」因素的重要。有權力者往往更有辦法強迫或說服其他行動者接受其選擇。福利政策的發展不只是改革者如何施壓的問題，更具決定性的往往是掌權者選擇如何妥協，而且通常只在掌權者容許的(acceptable)範圍內(Abrams 1982: 14-15)。權力的差異使得不同行動者在互動過程中對制度、政策等的發展有著不等的影響力。擁有高度專制權

力的國府無疑是主導戰後臺灣土地政策變革最主要的行動者。黨中央或蔣介石直接介入特定政策時，其意圖構成影響政策發展的關鍵。本論文以國府權力核心（特別是特定時期的黨中央）的政策考量作為分析重心之原因在此。我們也看到黨中央在堅持不違背其策略目標的原則下，藉著壟斷中央政府權力的優勢，依據其統治策略在耕者有其田條例立法過程中做出選擇性的讓步與修改條文。必須從這種權力不對等的關係和統治者的意圖，才有辦法適切地說明該條例立法過程的時機與結果。<sup>3</sup>

即使國家是主導政策最有力的行動者，我們需小心避免犯下國家中心論者常有的錯誤：過度誇大國家的權力與能力。柯志明(2001: 373)書中，行動者的利益與「政治資源」往往受制於既有的制度與歷史社會條件，並非特定行動者——即使是最有力的國家行動者——可以隨便改易的。國府的意圖受既存條件的限制往往難以達成，必須順應情勢退而求其次，另尋其他可行選擇。地方自治選舉開辦後，國府一開始期望加強黨在本地的社會基礎，更有效地直接掌控選票，來求得勝選。但是本地的選舉動員與投票模式卻不容黨依其意願任意改變。從農民黨員向上級幹部談益民反映「選舉時不強迫投票選本黨候選人」（談益民 1959：12）一事來看，黨冀望藉由組織的滲透，擴大本地社會基礎，來控制選票的意圖，恐怕是可望不可及。在諸種既存條件限制下，黨終究得接受一個現實：若要勝選（至少在短期內）仍需仰賴本地勢力。「整編舊菁英」——收編耕者有其田大事整肅削弱過後的本地菁英——就是黨受限於既存制度與歷史社會條件下不得不接受的選擇。差堪告慰的是，馴化後的本地勢力比起從前，想必能更有效地控制。這樣的結局對原本意圖直接控制的國民黨而言不無尷尬，也是黨版土地改革故事試圖掩飾的難堪之處。

#### 土地改革的工具性格

找出土地改革相關的主要行動者並區辨出國府作為主導性的行動者後，筆者接下來的任務無非是，回到土地改革的各項措施，具體舉證其策略性的工具性格。國府究竟基於什麼原則或考量做出特定決策？從文中的案例我們多少可以看出一些端倪。在湖北二五減租案內，減租政策是與土地陳報配套實施的，整套政策則是為了強化國府的糧食汲取能力。魏道明省府儘管宣傳墾荒救濟失業暨公地放領可實現耕者有其田的理想，但如同政策名稱所顯示的，這套政策的首要目的在解決失業問題。不難發現，國府的土地改革具有濃厚的「工具」性格。國府的掌權者總是宣稱繼承孫文遺教，要實踐耕者有其田等理想，但實際上國府統治者們並未對土地改革抱持不易的信念。土地改革的各項措施通常只有在能配合達成特定目的時，也就是具有策略工具性時，才會落實成為政策加以推行。<sup>4</sup>我們看

<sup>3</sup> 理論觀點也影響研究者蒐集與運用史料。在以黨領政的時代背景下，黨中央發動限田政策後，政策立法的方向不可避免地要從黨中央的立場來觀察。要理解耕者有其田條例，黨中央的資料比起行政院和立法院立法過程的文件更為關鍵。也因此，只有在黨史館史料開放後，才有可能進行這樣的研究。就此，筆者較以往土地改革研究者幸運很多。

<sup>4</sup> 部分國府官員對土地改革或許確實抱持一份熱誠，例如湯惠蓀與特定時期的鄧文儀。可是這些人並未位居要津，對政策並無決定性的影響力，有時還不得不屈從上級的旨意。此熱情或有可能

到蔣介石兩度同意或指示浙江官員停辦減租，也看到他指示陳誠在湖北辦理減租，以之作為協助土地陳報的「要著」。減租施行與否並非就它是一項土地改革措施本身來考量，而是看它能否配合國府策略性目的的需要。

工具性格正是導致戰後臺灣土地改革史曲折複雜的原因。由於土地改革基本上是工具性的，並非理想、信念。土地改革政策不是按照自身的理念來制定，政策的內容與變革就欠缺一貫的邏輯。因應統治上各項的考量，土地政策不僅不斷推陳出新，既定的方向與宣稱也不時調整。政府的土地政策主張可以在一兩年內說變就變，甚至一變再變（例如對小地主問題的立場）。這種現象既非土地政策本身的邏輯所能解釋，只能從國府對地政的工具性考量來說明。探究國府在作土地改革決策時的工具性考量，並釐清國府形成這些考量的歷史社會背景與面對的限制條件，是以成為本研究的主要興趣所在。土地改革是影響深遠的重大政策，與相關行動者利益的干係甚大，不時引起當事者激烈的反應（反彈或附和），故需審慎決策。促使國府施行土地改革當有重要的目的考量，足供其解決所面對的難關。若能找出影響國府決策的重要問題，當有助於理解相應的地政變革。

從上述觀點出發，筆者分別依政策取向以糧政或政權鞏固為中心，把土地改革過程概分為前後兩個時期。前期從戰後到 1949 年底為止，後期則從 1950 年下半年（開辦地方自治選舉後）至 1953 年（納入後續措施後可以延伸至 1955 年）。<sup>5</sup> 在前期筆者特別關注糧政對土地改革的影響（此處仍宜小心提醒，糧政並非影響這段時期地政的唯一原因）。首先，土地改革政策常影響糧食的生產、分配與汲取，地政與糧政關係原本就相當密切。其次，在這段期間糧政是國府治臺面對的重大課題。國府接收臺灣初期就開始從本地汲取糧食以供中國大陸軍民食。但汲取本地糧食又會衍生官方所不欲的政治、社會後果。糧食是民生基本必需，汲取造成本地糧食供需問題，不斷引發民怨。汲取也導致被汲取對象（地主）的不滿和轉嫁。前者衝擊國府與本地地主的關係，後者導致租佃條件惡化損及業佃關係，嚴重時造成農村社會動盪不安。汲取製造出來緊張又成為國府統治上必須解決的新問題。在當時臺灣糧食供需相當緊俏而汲取又勢在必行，棘手又無法迴避的糧政成為省方關注的核心重大議題。<sup>6</sup> 地政，以及其他相關政策，往往需與糧政配合。有些土地政策是為了服務於糧政目的或解決其衍生的問題；有些雖有其他目的考量，但也需配合糧政問題在制度上作出因應。

就資源汲取而言，坐收地租是最直接簡便的手段。戰後國府面對如何處置大批日產的問題，公署決定將大批日產土地接收為公有，並儘量放租取得地租收

---

和其所佔的結構位置有關。鄧文儀在 1950 年代初被黨委以督導土地改革之責，很可能是因為他對土地改革表現得較為熱心，被黨挑選作為此時執行政策的有力推手。他對土地改革的熱情反過來也可能因其職務而加強。在此位置上，其權力立基於土地改革的持續與擴大推展，促使當時的他和所帶領的視導團等不斷提出改革的建議並督促國府執行。黨中央的路線轉變後，他還繼續積極建言，不免帶來一些尷尬，或乾脆被置之不理。

<sup>5</sup> 1950 年上半年另可獨立成為一段過渡時期。從 1949 年底到 1950 年選舉開辦初期，吳國楨替代陳誠接掌省政，並賦有相當的決策權力，他的施政不時違逆黨中央的意旨。他堅持儘快開辦地方自治選舉和辦理公地放領對後期土地改革的發展造成深刻的影響。

<sup>6</sup> 這段時期國府中央仍統治中國大陸，省方是臺灣土地政策的主要決策者。

入。起初公地放租被當作一般性的財政汲取手段。隨著糧政問題日趨嚴重，公署將公地放租改爲以糧食汲取爲首要考量（儘管這麼做減損公地放租帶來的財政收入）：地租儘量徵收稻穀實物，並費心清查全臺公地，以增加公地放租面積。爲有效管理和運作，省方逐步建立起一套公地放租制度。省方以國府法規中的地租規範爲基礎，並依循國府傳統的均耕理念，制定了公地放租的租額、承租面積與租期等規定。但省方的汲取仍然受到土地生產力客觀條件的限制。在戰後土地生產力下降且公地地目等則較差的情況下，收租汲取仍需有所節制以免農民難以負擔（引發欠租、抗租等問題）。當時省方在調降租率與調低等則收穫標準間選擇了前者，奠定日後公地放租長期沿用的 1/4 地租率制度。在私地方面，儘管日治後期臺灣租佃制度曾獲改善，然私有耕地減租無助於糧食汲取，得不到長官公署的關注。日人累積的改善成果在公署治臺下幾乎前功盡棄，短短一年間私地的租佃條件就明顯惡化。

如眾所知，公署不當統治引發二二八事件。善後檢討時，嚴重的失業問題普遍被診斷爲二二八事件主因之一。一時間，失業問題成爲後續魏道明省府施政關注的焦點。魏道明省府提出多項改善失業問題的措施，其中最重要的就是墾荒救濟失業暨公地放領。此一政策旨在扶植失業者轉成自耕農。省府將之宣傳爲實現耕者有其田理想。然而，這個改革措施卻處處劃地自限。墾荒可解決失業問題且具有增產功能，但卻需要龐大的開創經費，爲此，魏道明省府以放領公地籌措墾荒財源。只不過，省府顯然不願意多釋出公地資源。其放領範圍被嚴格限制在一萬甲爲上限的零星公地。放領公地扶植農民本身不是政策目標，只是墾荒政策配套的財政工具。在這種考量下，省府甚至斷然拒絕地方政府主動提出辦理公地放領的要求。放領同時會影響到省方公地租穀的收入。爲此，省方要求地政局與糧食局協商地價徵收方案，儘量減小對糧政的衝擊。最終，省府決定地價儘量徵收實物，且地價穀只能做平糶之用，儘量減少對軍糧調度的影響。地政仍須儘量配合糧政。

1948 年底國共內戰局勢的變化對臺灣造成很大衝擊。國府敗象已現，蔣介石統治集團不得不預作準備。臺灣被選爲最後的根據地。在這種變局下，接掌臺政的陳誠面臨糧政壓力驟增以及必須確保最後基地安全無虞的任務。前此國府爲求汲取臺灣糧食，陸續施行田賦徵實、帶徵公學糧、隨賦徵購、大戶餘糧收購，地主負擔增加並轉嫁給佃農，以致租佃條件不斷惡化，甚至劣於臺灣舊慣。惡劣的租佃條件造成兩個問題：1>業佃衝突增加，農村不安；2>過高的地租率對佃農增產造成妨礙。在確保後方安全的情況下，國府有必要安定農村，避免其成爲共黨滲透的溫床。另一方面臺灣支援前線軍糧的負擔增重，本地糧食需求也隨著大陸人員撤退來臺而增加，糧食增產成爲省府迫切的課題。減租促進生產可以作爲解決上述兩問題的選項。但減租帶來一個難題。上述田賦徵實、大戶餘糧收購等措施都是對地汲取。減租減少地主手上租穀，有礙對地汲取機制的運作，不利省府軍、公糧的調度。1948 年魏道明省府實施肥換穀的成功經驗剛好提供了對地汲取的替代機制。陳誠省府對肥料換穀制度略加調整改善後，發現配合良好，遂

得以放手施行減租。

同樣是在陳誠省府任內，原有的墾荒暨公地放領政策卻無疾而終。從 1949 年起，省府就不斷提出新的墾荒方案，將公有荒地資源規劃為安頓、拉攏政權依附者之用。當時國府即將退守臺灣，依附政權的大批官員與軍隊陸續來臺，省府上述作法細究之下還是為了因應此一局勢發展。新政策（私地減租）的施行和舊政策（墾荒救濟失業暨公地放領）的中斷，不外是國府因應局勢變動另有不同的目的考量，所導致的結果。

隨著肥料換穀制度的成熟，戰後初期臺灣的糧政體制也大致完成其基本架構（劉志偉 1998：166-176）。這套糧政體制在 1949 年和 1950 年有效應付了當時驟增的糧政壓力（附錄二），而後臺灣的糧食供需和公糧調度也得以平穩，可見已經足以應付此後的糧政問題。對國府而言，糧政從先前棘手的難題，變成只要維持既有體制的運行就可應付的例行性事務，頂多需要微調改善其運作效能即可。<sup>7</sup>國府既無需再大費心力整頓糧政體制，意味著他也不再需要藉助其他政策（包括地政）的配合來解決糧政問題。正如劉志偉(1998: 201)指出的，公地放領、三七五減租、耕者有其田這些土地改革措施和加強糧食汲取的關係非常薄弱。

約從 1950 年下半到 1953 年，臺灣土地改革進入另外一個時期。糧政問題不再是影響土地政策變革的核心考量，研究者必須另尋線索。<sup>8</sup>1949 年底國府遷臺，為求爭取美國的支持與援助，蔣介石安排親美的吳國楨接掌省政，對土地改革政策造成意外衝擊。吳國楨上台後，在扶植自耕農的理念下再次推行公地放領，希望藉公地地價建立扶農基金，協助佃農購買所需土地。然而公地放領有違國府將公地資源用作安頓、拉攏政權依附者的原意，以致政策推行難以徹底。吳國楨省府還力推地方自治選舉，並於 1950 年 7 月開辦，此一政策間接而深刻地影響了土地改革政策的發展方向。選舉結果對國府十分緊要，關乎國民黨統治臺灣的正當性，影響政權的穩固。國府必須極力在選舉中取得壓倒性的勝利（對一個專制極權的政府而言，即使略過半數的勝選，仍不足以消除其對民心的疑慮，還是構成一個信心的打擊）。為達此目標，國府擬定策略、運用各種措施，以確保勝選。土地改革此時成為國府鞏固政權的政策工具之一，三七五減租和耕者有其田這兩個國府中央主導的政策都受黨中央此一政治考量影響。

研究發現，開放地方自治選舉後，國民黨中央隨即發現黨在臺灣社會基礎薄弱的缺點，從 1950 年底起，特別強調擴大社會基礎，尤其重視吸收農工黨員，爭取廣大農民的支持。另一方面，地主勢力在選舉中抬頭，讓國民黨中央感受到其構成的潛在威脅。黨中央對本地地主深懷戒心並著手設法削弱其政經勢力，逐漸形成一套「拉攏農民、打擊地主」，利用業佃階級對立、分而治之的統治策略。

<sup>7</sup> 這包括肥料換穀制度的微調和負責糧政運作的組織如農會等的運作之改善。

<sup>8</sup> 前期省方實施土地改革措施的目的考量經常在公文內表露無遺。例如，公地放租的財政、糧政目的在公署公文中多次被提及（見本研究引用的公報），研究者不難留意到這些線索。後期國府中央推行三七五減租和耕者有其田的目的考量卻較難掌握。例如，在三七五減租條例立法時，行政院給立院的咨文中所提立法理由就多有不實或不合情理之處，恐非官方真正的動機。統治者隱諱意圖的動作較多。從研究結果來看，或許與這些措施的政治性意圖有關。這些意圖是統治者們忌諱公開言明的。

土地改革成爲黨執行此一策略的重要政策工具。前此，1949年的私地減租引發新的租佃糾紛，此時成爲可供國府施力所在。國府制定更加嚴峻的三七五減租條例，以制止小地主收回自耕及佃農受威脅利誘退耕等現象，並選擇性地放寬佃農欠租的規定，偏袒佃農而限縮地主權益。國府此時以具體護佃政策爭取農民支持，並對地主階級不分大小進行全面性的打壓。然而減租對地主既有經濟實力的打擊仍屬有限，國府在1951年春又決心實施限田案，更進一步削弱地主勢力，此案最終發展爲1953年的耕者有其田政策。

透過剝奪地主土地，拉攏農民、打擊地主的策略，採取的是零和遊戲的方式，卻未必達成最佳效果。國府逐漸體認到，在本地社會既存的選舉動員與投票模式下，外來政權實難以直接在地方選舉取勝，短期內仍不得不仰賴本地勢力間接取得勝選。除此之外，選舉仰仗聲望且必須耗費大量財富，愈是重要的選舉愈是如此。本地菁英在這些條件上長期累積的優勢，短時間內無法打破。黨即使實施限田政策削弱地主菁英的經濟勢力，短期內仍難排除舊菁英盤據重要民選職務。業佃分而治之策略並不足以有效解決黨遭遇的難題。1952年底黨中央彈性調整策略，師法中共的統一戰線，改採聯合戰線策略來因應選舉帶來的挑戰。「聯戰」策略強調靈活利用敵、我、中立者三分界線，以爭取中間勢力擴大我方力量，並集中力量打擊主要敵手。黨同時也參酌中共手法，以先剝奪再施恩的手段，增強對本地菁英出身之黨員的控制。在這套戰略下，黨試圖透過耕者有其田的措施來達成3個策略目標：1>整編舊菁英：有效打擊真正對手的本地地主菁英，之後再加以收編，強化對其控制力。2>扶植新勢力：擇優吸收從土地改革獲益的農民，扶植其參與選舉（主要是基層選舉），以擴大黨的支持勢力。3>爭取中間勢力：中立化小地主，以減少不必要的敵人，並爭取一般民衆的支持。在這些政策目標下，國府中央主動將個人有保留地標準放寬爲中等水田3甲，以維護小地主生活。另一方面卻儘量防堵大地主藉分戶析產以及藉共有戶名義保留更多土地，將大地主的多數土地一次加以徵收，有效削弱其經濟社會力量。另一方面，爲「擇優扶植」農民，國府捨棄了1949年以來多次宣示的「限佃」政策，毫不限制大佃承領面積，除了表面大力宣揚普遍嘉惠農民外，私下給予大佃特惠的利益。

在耕者有其田政策有效削弱地主菁英的力量後，轉成以收編工作爲重點。在黨員政策上，黨中央轉而強調吸收本地醫生、教師、農村專業技術人員等社會菁英，並試圖以這些菁英作爲黨的基層組織之骨幹，藉由其對社會的影響力，來穩固黨的政權。國府既已無須再繼續打壓地主，配合收編的工作，土地改革政策的執行不免有所鬆動。不僅「間接扶植」（佃農轉爲自耕農）政策一再拖延，且一直未貫徹施行。國府在1953年還放任退耕漏洞重開，讓耕者有其田後的地主得以藉機以佃農「自願」（或有舊日「非自願」威逼利誘的情形在內）退耕方式收回部分保留地。在中立化小地主的策略目標下，國府一反先前將小地主撤佃自耕一概批爲破壞減租政策惡行的立場，在1955年大批三七五租約到期時，制訂辦法讓貧困小地主收回土地自耕。土地改革在1953年的高峰後，隨即在聯戰策略下出現調節克制的現象。

挑明說，從 1950 年底起國府土地政策的變革其實和吸收黨員政策、組織發展策略、結盟策略的變化相互呼應，所採取的措施不外是黨為因應地方選舉開辦後的局勢，不斷視機調整統治策略的結果。土地改革是為此時期國府鞏固政權的政策工具。





## 附錄一、浙江二五減租和湖北二五減租

國府過去在中國大陸時期的土地改革作為可以作為比較案例，提供我們有關國府對業佃階級、土地改革的態度之資訊，有助我們對其在臺進行土地改革的理解。這個附錄中筆者挑選兩個典型的案例進行簡要討論。

### 浙江二五減租

1927 年開始推行的浙江二五減租常被當作國府最早實際施行土地改革的案例。該次減租在修改辦法的過程中將國府的二五減租政策發展成三七五地租，<sup>1</sup>是日後國府三七五減租辦法的源頭，在國府的土地改革史中有重要意義。<sup>2</sup>

在國府取得浙江政權之前，國民黨非主流的黨員沈定一與共產黨黨員宣中華就曾在浙江省推動農民運動爭取減租。<sup>3</sup>1927 國民黨取得浙江政權後，臨時省黨部在沈定一的領導下於 5 月宣布推動二五減租（鄭康模 1977[1933]：33962-33968；萬國鼎 1946）。當年 11 月浙江省黨部與省府聯席會議宣布了減租辦法，規定最高租額為正產全收量的 50%，再依此減去 25%，得出 37.5% 的地租率。如此二五減租就轉變成三七五地租。1927 年底臨時省黨部匆促施行減租，僅在蕭山幾縣較有成績。1928 年 7 月黨政聯席會議根據前一年經驗，修訂減租辦法，並提撥經費給省、縣佃業理事局負責推行，減租運動較為 1927 年普遍，但是撤佃、抗租的糾紛也增加，地主延欠田賦者也增加了。

到了 1929 年，浙江省府推動建設欠缺經費，「擬借徵田賦一年」，而以減租影響地主完賦能力，推行減租耗費經費為由，決議自當年暫行取消二五減租。4 月 24 日浙江省政府呈文國民政府，該省省府會議已決議取消先前試辦的二五減

<sup>1</sup> 二五減租源自 1926 年 10 月國民黨中央執委會各省區代表聯席會議通過的〈國民黨的最近政綱（關於農民問題者）〉中第 1 條「減輕佃農田租百分之二十五」（榮孟源等編 1985：286-287）。1926 年時國民黨尚未清黨，不僅中共黨員隸屬國民黨，國民黨員具有社會主義思想者亦較日後為多。二五減租是將原租額減少 25%，但各地地租率高低不一，且地主可能因應二五減租政策而先提高地租率再來減租，如此二五減租將失去減租意義。浙江二五減租時首次規定「定正產全收量百分之五十為最高租額」，再依此租額做二五減租（侯坤宏編 1988a：37-37），於是得出三七五地租的規範（ $50\% \times (1-25\%) = 37.5\%$ ）。

<sup>2</sup> 關於浙江二五減租的歷史，侯坤宏整理提供了不少檔案（1988a：33-127），但未收錄蔣檔中的相關文件。對該次減租的歷史，鄭康模（1977[1933]）做了很好的整理，此外亦可參考萬國鼎（1946）、侯坤宏（1988a：3-7）及陳淑銖（1996）的研究。鄭康模對 1921 年蕭山縣衙前農民協會推動的減租（三折還租）運動記述有誤。對此議題可參考中共浙江省委黨史資料徵集研究委員會等編（1987）提供的史料，和蕭邦奇（1999）的研究，後者也提供了 1927 年浙江二五減租初期一些很有參考價值的歷史描述。此附錄用意不在詳述歷史，對此有興趣的讀者可參考上列研究與文獻彙編。然而從蔣檔相關文件看來，蔣介石對浙江二五減租政策轉折的影響甚大，這部分史料及其詮釋在上述文獻彙編與研究中都未納入。此附錄目的即在運用蔣檔相關文件配合上述既有研究，對浙江二五減租的轉折提出一套新的解釋，並作為理解蔣介石等國府高層對土地改革、地主階級的態度之參考。

<sup>3</sup> 沈定一出身浙江大地主家族，1920 年加入共產黨成為其最早的黨員之一。1921 年他回到家鄉，在蕭山縣衙前地區推行農民運動，包括設立農民學校、支持農民的減租運動。宣中華曾是他在衙前推行農民運動的得力助手；但日後沈定一加入國民黨，兩人漸行漸遠。不過兩人都仍在浙江推動農民運動。因此當國民黨北伐取得浙江省政權時（當時國民黨尚未進行清黨），沈定一和宣中華兩人就在浙江推行減租。沈定一和當時蔣介石主導的國民黨中央立場未必相同。蕭邦奇甚至認為沈定一最終是因為在浙江推行地方自治協會引起國民黨的疑慮而遇刺身亡。沈定一的生平可參考蕭邦奇（1999）為他寫的傳記。

租。在此之前省府主席張人傑和朱家驊在 4 月 21 日已先密電蔣介石，表示「浙省二五減租試行以來，業佃均受害。地價暴落，金融恐慌，省收銳減。不得已將其暫行取消，靜候中央頒施妥善辦法。乃省黨部橫加攻擊，並密令各縣黨部通電反對，……弟等擬嚴行取締，若不絕對制止，恐生巨變。爲何辦理，立示」。蔣介石批示「可照尊意辦理」(GSG002.080200.044.020.001)。<sup>4</sup>亦即省府已先向蔣介石報備請示並獲得許可，之後才正式行文國府，報告省府已決議取消減租，並得到國府批准。蔣介石的許可相當關鍵。不過停辦減租不合乎國府一貫宣傳的政策，這種在意識型態立場上不正確的指示實難以明言。統治者面臨不能將真正意圖公告周知的難題，國民黨下層黨員因此未必都能知曉高層真正的態度，站在職務的位置上不免遵照上級「明示」的任務執行，以至於有時竟會與統治者心中的態度不同調。<sup>5</sup>當時地方黨員對減租抱有理想者也仍多。以致不少地方黨部仍依照國民黨一貫標舉的土地政策理想向省府力爭，浙江省黨、政之間遂起衝突，黨部胡健中等少數要員還爲此被押送中央。但在地方（包括部分國民黨員）反對停辦減租的聲浪下，國府中央改變決策，派員到浙江調解。於是二五減租續辦，但再次修改辦法，除明定地租爲正產全收量的 37.5% 以外，還規定地主要收回自耕必須有自耕能力且自耕面積不足時，才可撤佃。

該版減租辦法施行 3 年後，省府又提出停辦減租之議。先是 1931 年省黨部放棄過去立場，提出修改減租辦法的建議。省府與省黨部漸漸取得共識（鄭康模 1977：33997-33998；萬國鼎 1946：25）。1932 年 4 月 6 日蔣介石更指示浙江省主席魯滌平，以減租政策佃農未受益而社會已先蒙其害爲由，要求「浙江二五減租……不如暫時用政令取消，以此項租稅作爲浙江國防之用可也」(GSG002.010200.065.012.001)。<sup>6</sup>之後部分地方黨部開始在地方做出呼應，7 月 13 日桐鄉、平陽、龍游等縣黨部在民國日報上一致呼籲將浙省二五減租收入提充國防經費。農民則反對停辦減租。嘉興縣農民爲此於 23 日向林森、蔣介石等上陳情書，希望國府收回成議，以免農民利益減損生活無著，不免流爲匪盜，反而製造亂源（侯坤宏編 1988a：119-120）。其實地方黨部的呼籲恰呼應上述蔣介石的指示，顯然這幾個縣黨部已得到指示或揣摩出上意，立場已站在要求停止減租的一方。但地方農民不明實情，還上書給包括指示停辦減租的蔣介石在內之國府要員，請他制止地方黨部的作爲。或許擔心地方反彈聲浪過大，浙江省府與省黨部最終並未下令停止減租，而是在 7 月 22 至 24 日間迅速完成修法，撤銷地主撤佃的限制，並將業佃糾紛改由法院處理。修法果然引發反對聲浪。除農民力爭減租外，當時國民黨部分地方黨員也支持減租，在當年 10 月的浙省黨代表大會中，各級代表及「下級黨部」提出多件修改案，試圖改善減租辦法。部分縣長則主張

<sup>4</sup> 張人傑即張靜江，爲浙江著名富豪，曾爲孫文與蔣介石的重要支助者。他之所以請示停辦減租可能是爲了爭取地主階級的利益，但他不能擅自作主，事先徵得蔣介石的同意後他才能打壓浙江二五減租運動。

<sup>5</sup> 不過上層必要時會透過密件或私人對某些幹部下達其真正意圖的指示，下層也可能從實際經驗中（例如主張被駁回甚至被告誡等等）設法揣摩出上意，使得上意逐漸下達。

<sup>6</sup> 蔣介石可能主動下達指示，也有可能是在省黨部或省府的請示下做出決策。

停辦減租。最終省府與省黨部仍維持原議（萬國鼎 1946：25-26）。在新法對地主較為有利的情況下，業佃糾紛大減，但這只是佃農不敢向法院爭取權益罷了。至此減租運動大受打擊，逐漸沒落，到了 1934 年已經很少有人關切了（萬國鼎 1946：27）。

值得注意的是，就過程看來，浙江二五減租停辦之議其實是先在上級國府官員間形成共識（包括蔣介石、1929 年省府張人傑和朱家驊、1932 年省黨部與省府魯滌平），而後擴及部分縣黨部。反而到 1932 年時「下級黨部」及部分黨代表仍力求推行減租。諷刺的是，1932 年省黨部與省府合作讓減租名存實亡後，卻在黨部刊物內將減租失敗的原因歸咎於「國民革命之勢力未能深入整個下層，殘餘之封建份子依然具有若干統治農村之權威」，減租失敗受這些封建份子之阻撓者半（轉引自萬國鼎 1946：27）。實則國府統治核心如蔣介石等人本身就是土地改革失敗的源頭之一。此外，省黨部竟將減租失敗的另一半原因歸咎於佃農不能瞭解減租的複雜手續，以致因循不行。

打擊減租有利地主，但蔣介石以及黨中央並非站在圖利地主的立場；反而國民黨中央常爲了汲取更多資源而與地主階級、甚至地方省府間有利益衝突。1927 年國民黨北伐控制浙江後不久，蔣介石就在 6 月 27 日電示省府主席張人傑，浙江省的建設經費不宜擴大以免他省效尤，並要求此後浙江省需每月接濟中央二百餘萬元以上，「務生此數」，「有餘再談建設」（GSG002.010100.009.039.001）。黨中央的龐大需索勢必加重地方的稅賦負擔，汲取方法包括在田賦之外再加徵種種附加稅或預徵錢糧以及各種攤派。<sup>7</sup>國府這種稅賦壓力是地主絕不樂於承受的。後來浙江省果然發生地主欠賦現象。蔣介石乃於 1932 年 1 月 4 日（指示取消減租的 3 個月前）電示魯滌平嚴懲欠賦行爲，「聞浙省新欠田賦約有千餘萬元，他省則預征至三、四年不等，而浙省欠賦是何體統……不論何人包攬或反抗，概以劣紳視之，嚴懲不法」（GSG002.010200.063.010.001）。蔣介石在汲取資源時對家鄉浙江省的地主態度並未稍加寬貸。

浙江二五減租案例凸顯幾個問題。首先，減租並非浙江省府與省黨部自行決定的地方事宜，國民黨高層（尤其是蔣介石）的決策具有決定性的影響力。由於一省的政策可能影響他省，中央的統治者必須考量「各省效尤」的問題。因其所處的結構位置所具有的利益不同，黨中央的政策考量與一般黨員和地方官員是不同的，有時甚至與地方官員的利益衝突。其次，統治者的意圖有時不能公然表露，

<sup>7</sup> 1926 年召開的國民黨中央與各省市代表聯席會議通過的〈關於本黨最近政綱決議案〉中關於農民部分共 22 條，內容除著名的二五減租條款（第 1 條）外，也規定「不得預徵錢糧」（第 14 條）（榮孟源等編 1985：286-287）。蔣介石不僅無意實行減租，也把預徵錢糧視爲理所當然，浙省當然得比照辦理。欠賦如此嚴重也與國府濫徵田賦附加稅有關。附加稅自清代後期已有，且有不斷加重趨勢，民國元年袁世凱政府放寬規定至附加稅不得超過正稅 30%。國民黨統治下附加稅問題非但沒有減輕反而更加嚴重。1927 年國民政府財政部頒布〈限制田賦附加稅辦法〉，將附加稅規定爲「田賦正稅附捐之總額不得超過現時地價百分之一」，結果在各地未實行清丈、規定地價的情況下，反而得以橫徵狂斂。各地徵收附加稅辦法不一，多者甚至超過正稅 16 倍。1928 至 1932 年間浙江省金華等 3 個縣的調查結果，附加稅超出正稅 0.81 至 1.93 倍（中央大學經濟資料室編 1935：18-31）。1933 年行政院調查則指出，浙江省各縣平均計算結果，附加稅超過正稅 1 倍以至 2 倍（行政院農村復興委員會編 1935：12）。

特別是在意識型態上沒有正當性的決定，這往往只能給特定對象下達秘密指示，<sup>8</sup>以致上情未必能下達（或者需要一段時日才能達成，且仍有範圍限制）。最重要的是，國民黨統治者未必與地主階級的利益一致。蔣介石同意省府取消減租固然有利於地主階級，但爲了自身利益他也試圖榨取地主的剩餘，必要時不惜對地主採取嚴厲的打壓措施。國民黨統治者關切的是自身利益而非地主的利益。因此單純將國民黨取消減租看成是爲了維護地主階級的利益，並以國民黨成員的階級屬性來一概解釋其與地主階級的關係是不恰當的。研究者仍應具體分析各行動者在當時的制度與社會條件下的利益及其互動來解釋此一問題。較合理的解釋因此是，國府爲便利徵斂稅賦，需與地主妥協而停辦減租。在中國大陸由於地籍不清，統治者只能向地主徵收田賦，勢需維護地主收租權益再從其身上取得稅賦，因此難以貫徹施行減租。此外，當時中國民間可以擁有武力。地主常是地方武力的擁有者或領導者，逼之過甚不免反抗，特別是以國家領導者宣示普遍推行土地改革，無法不考量地主勢力的反彈或倒戈對手（如其他軍閥）。<sup>9</sup>

### 湖北二五減租

國府在中國大陸時期也有少數較積極推行土地改革的例子，其中湖北減租被視爲陳誠在臺推行減租的前例，特別值得我們瞭解。中日戰爭期間湖北爲鞏固四川後方的屏障，國府於 1938 年 6 月派陳誠接掌該省主席，但隨即因軍務難以兼顧省政，於 1939 年 1 月由嚴立三代理主席，直到 1940 年 9 月陳誠才回湖北主持省政（何智霖編 2004：249-253）。回省後陳誠即於 1941 年推行二五減租。根據陳誠日後（1960 年）的說法，他原有辦理減租之意，當時恰逢 1939、1940 兩年鄂西旱災，他到省復職以後，發動各廳處人員和地方團隊車水灌田，但農民卻不領情。他調查發現，當地農民正糧收穫全數繳租歸地主所有，只有雜糧收穫歸佃農，故農民寧願稻子早死可提前撥種雜糧。他感於這種租佃制度過於不公平，且使農業減產，於是加強了施行減租的決心，於 1941 年 4 月訂頒〈湖北省減租實施辦法〉（何智霖編 2004：310-311）。

此說極爲可疑。1>當時鄂西確實連兩年旱災，但應是發生在 1940 和 1941 兩年。<sup>10</sup>陳誠 1940 年 9 月才回省復職，他的車水救旱措施是針對 1941 年災情（劉千俊 1945：176）。陳誠在 1942 年 6 月 23 日的演講中說「去年此時本府因爲天

<sup>8</sup> 爲保持秘密，黨高層對下有時只能口頭指示，以免存於文件增加洩漏秘密風險。這也導致官方文件與統治者真正的意圖與指示未必相符的問題，給歷史研究者帶來難題。

<sup>9</sup> 華北的紅槍會是民國時期典型民間武力的例子。紅槍會是一種多爲富農、地主或鄉紳所領導的有組織的民間傳統武力。河南紅槍會曾爲了抗國民二軍的糧稅而協助吳佩孚擊敗國民二軍；之後又因吳佩孚的苛捐雜稅，起兵抗捐抗糧，幫助國民革命軍擊敗吳佩孚（戴玄之 1982：189-190，228-230）。由於紅槍會之力量甚大，中共曾試圖利用之，卻沒有成功（戴玄之 1982：213-226）。當時中國大陸民間也常擁有大量槍枝武器，例如在國共內戰後期，國府徵召民間武力協助作戰，僅廣州一地就發出 5 千張「槍照」。後來又希望在廣西、廣東分別成立反共救國軍，計劃分區徵集的民間武力，各區預計徵集人槍皆以「萬」計，預計共達 11 萬（史事紀要 38/05/22，38/11/24）。可見當時中國大陸民間武力之龐大。

<sup>10</sup> 根據臺北青田同鄉會的說法，鄂省連兩年乾旱，嚴立三曾想採取集體避難的方法，但未施行（中國政協浙江省委員會文史編輯部編 1991：192-193）。就嚴立三代理主席至 1940 年 8 月底，第一年乾旱應該是在嚴立三任內的 1940 年。

旱，正動員各界普遍車水」就是最明確的證據（陳誠 1951：92）。陳誠於 1941 年 2 月公布的〈新湖北計畫大綱〉內就已列入施行政策，4 月省府委員會完成法規（劉千俊 1945：附錄 13，197），6 月左右救旱失敗對減租的決策決毫無影響。<sup>11</sup>陳誠描述的租佃制度不只是不公平，而且不合理性，其存在令人懷疑。如果有一種租佃制度，地主不論多寡就是固定收其中一種作物，其他作物一概歸佃農所有，甚至地租作物無收就當作當年不用繳租，則佃農勢必不盡全力耕作地租作物，盡可能將資源投入屬於自己的該作物之中。這種租佃制度幾乎不可能長期存在。較可信的是鄂西人劉韻石(1987: 17)的說法：<sup>12</sup>鄂西民間習慣，秋收穀物後業佃分享各半。這是中國常見租佃慣習。對此筆者查閱民國時期有包括湖北省的 4 份租佃調查資料（劉大鈞 2009[1929]；陳正謨 2009[1936]；土地委員會編 2009[1937]；金陵大學農業經濟系編 2009[1936]），儘管其調查地區主要是在鄂中，但 4 份資料都沒有出現過陳誠所描述的租佃制度。調查中湖北最常見是定額物租（不同調查佔樣本近 6 成到超過 7 成；但遇荒歉大多可減），其次為定額錢租、分成租（又稱分收制、糧食分租法）。定額租多用在收穫較穩定的田地，旱地則多採分成租。幾個調查得到的湖北定額租平均地租率都約在 45% 上下（接近五五對分），分成租則以五五對分最多。生產雜糧較多的地區，地租為稻穀、雜糧併收（例見劉大鈞 2009：170；土地委員會編 2009：354-355；金陵大學農業經濟系編 2009：1014，1024-1027）。這些調查顯示，湖北的租佃制度與中國一般舊慣無太大差別，甚至定額租帶有分成租的特質及其略低於五成的平均租率也和臺灣舊慣接近。幾個調查都印證劉韻石對鄂西租佃慣習的簡略描述較可信。陳誠（及劉千俊）描述的制度則從未在調查中聽聞，這種奇特不合理的租佃制度即使存在，也勢必是少數特例，與車水救旱失敗和減租決策皆無關連。既然陳誠說詞中的時間與租佃制度的可信度都很低，難以採信，湖北二五減租決策是否有難以明言的原因就令人好奇。

湖北二五減租的決策至少可追溯到 1939 年 11 月蔣介石的寒侍秘渝電：

鄂省施屬建始、宣恩、咸豐、來鳳各縣不惟糧食足以自給，且可輸出；桐油、

<sup>11</sup> 陳誠或許意識到事件時序上的不合理，日後才會將旱災、救災的時間提前一年，以作為減租的理由。因當地這種特異租佃制度導致車水救災失敗的說法，首見於陳誠 1942 年演講。之後劉千俊(1945: 176)又將其載入《鄂政紀要》。但當時他們兩人都未宣稱這是實施減租的原因，僅藉此表示減租對增加生產深具意義。除他們兩人外，筆者未見過其他人的相關回憶中提過此事。反倒劉象山對此事有截然不同的回憶，直指車水救旱是一次漫長毫無效率的會議下所做之不當決策，結果發動許多人力去打水灌田，卻根本不能解決問題（劉象山口述 1998：24-25）。劉象山的嘲諷是合理的。水重又是液體，若無良好設備，不僅打水費力，車運更是困難。戰時油料極珍貴，此一工作極可能是用人力、獸力和傳統工具為主。黨政機關不可能有此人力，動員地方民力（包括農民）勢不可免，但如此一來路途稍遠就有漏水、蒸發損耗很大的問題，徒勞無功（這正是灌溉系統為何極為重要的原因）。但若後續旱情不解，稻作仍將無收。一般人民當然不樂意做這種徒勞無益的事，其失敗幾乎是無可避免。就此看來陳誠、劉千俊描繪的租佃制度導致湖北省府車水政策失敗比較像是在為省府辯解。另一方面，劉象山的口述回憶中雖對陳誠有批評之處，但整體上仍給陳誠正面評價，並無詆毀之意，所述應較可信。

<sup>12</sup> 劉韻石 1911 年生於鄂西咸豐縣，是該縣的候補國大代表，來臺後曾任國代（見《鄂西文史資料第八輯》，頁 102 對劉韻石的介紹）。咸豐縣是 1941 年湖北二五減租首批施行的 7 縣之一。

漆、茶、五倍子等產量甚豐。惟人民則確實困苦，因土地多為豪強所佔，對人民盡量壓迫，對政府反抗不納稅。此種農村惡勢力，應即由政府斟酌，減輕佃租，由黨部領導農民，予以相當組織及訓練，由佃農陳報土地面積，以為按地問糧張本，同時以減輕佃農納稅，使其自行陳報，亦為要著（底線筆者所加；轉引自陳淑銖 2002：145）

中國的隱田問題向來嚴重，在地籍不清的清況下，政府難以有效對地課徵稅賦（趙岡、陳鍾毅 1982：67-86）。在戰爭期間亟需軍糧的情況下，此問題更顯嚴重。蔣介石這份指示的首要目的其實就是要清釐土地，以便「按地問糧」。<sup>13</sup>但戰時國府不太可能耗時費資地清丈測量土地，簡便的方法是進行土地陳報。但地主為了避稅勢必不樂於陳報自己的土地。蔣介石乃進一步指示利用減租來拉攏佃農協助土地陳報，還特別提醒讓佃農「自行陳報」地主土地是「要著」。

蔣介石親下指示必然對湖北省政有所影響。在陳誠 1940 年 9 月復職前，湖北已辦過一次減租，但未推行盡力（何智霖編 2004：310）。蔣介石此一決策最終仍要倚靠其得力助手陳誠才能有效執行。1941 年 4 月，陳誠省府推行二五減租的同時也成立了「土地陳報處」，開始準備辦理土地陳報（何智霖編 2004：502）。省府又設計減租制度使其成為協助推行土地陳報的重要政策工具。〈湖北省減租實施辦法〉部分條文如下：

十七、鄉區（聯保）會議完畢後，應即由鄉鎮長，（聯保主任）將下列各項據實陳報，妥為登記。如認為陳報不實，應即實地調查，如在限期內地主不遵照陳報，得由佃農單獨陳報，亦認為有同等之效力，其陳報登記冊應由省製發應用。

- （一）農地面積。
- （二）座落地點。
- （三）正產物種類及常年收穫量。
- （四）原納租額。
- （五）押金數目。

前項所稱之一定期間，由區長或其派員於鄉會議時酌定之。

三十、各佃農如甘受地主之欺騙壓迫私與妥協者，一經察覺或被人告發，得由縣政府依行政執行法處罰之。（底線筆者所加；陳誠 1951：121-124）

該減租辦法第 17 條具體落實了蔣介石指示的要點，藉減租拉攏農民協助陳報地主土地的面積、常年收穫量等資料，<sup>14</sup>讓國府有了對地主課徵賦稅的依據。佃農甚至可自行陳報地主土地即具法律效力。辦法第 30 條則規定佃農私與地主妥協者縣府得給予處罰。省府在拉攏佃農協助之外，還制訂罰則施加壓力讓佃農配合

<sup>13</sup> 為了增加財政（或者說糧政）收入，1939 年初湖北省政府就曾在施恩、建始兩縣試辦土地陳報，但因地主反對等因素宣告緩辦（徐旭陽 2005：99）。1939 年底蔣介石此一秘電可能是針對此一挫敗，接受地方請示被動採行決策或者主動指示策略。

<sup>14</sup> 由於佃農希望租額低，所以可能會低報年收穫量。如此一來，土地等則可能低報以致田賦被壓低，這是上述作法唯一缺點。這或許是土地陳報後平均單位面積的田賦降低的原因（見表附錄一之 1）。不過國府增加總稅收的目的已經達成。

陳報，可謂胡蘿蔔與棍棒齊用。也可見蔣介石秘電與湖北減租兩者間關係之密切。

減租與土地陳報兩政策的成績值得注意。蔣介石顯然相當關心土地陳報，在鄂西辦理土地陳報後，於 1942 年發出午刪侍秘電，飭查報趕辦土地陳報情形及利用成果。9 月陳誠回報統計成果，第一期實施的第七區恩施等 4 縣「較前原承糧畝數平均增三倍強」，預期本年利用土地陳報成果徵實將「收效實宏」，並將繼續其他縣的陳報工作（陳淑銖 2002：145；何智霖編 2004：563）。<sup>15</sup>第七區 8 個縣土地陳報全部完成後的成果如表附錄一之 1，稅地面積擴增為陳報前的 3.62 倍。儘管每畝平均稅額降低了，但總稅額仍明顯增加，擴增為陳報前的 3.04 倍。此後省府又繼續進行其他區的土地陳報。截至 1944 年，湖北後方共完成 24 縣土地陳報，其稅地面積更增為陳報前的 3.73 倍（徐旭陽 2005）。土地陳報在陳誠省府任內一直持續推行，成績甚至有愈來愈佳的趨勢。

表附錄一之 1、湖北第七區各縣土地陳報前後稅地畝數與稅額之變化

縣別	稅地面積（畝）			稅額（元）			平均稅額（元/畝）		
	呈報前	呈報後	後/前	呈報前	呈報後	後/前	呈報前	呈報後	後/前
施恩	166,714	967,404	5.80	116,713	872,954	7.48	0.70	0.90	1.29
利川	172,508	658,466	3.82	164,233	577,885	3.52	0.95	0.88	0.92
建始	205,715	559,671	2.72	160,500	466,210	2.90	0.78	0.83	1.07
巴東	160,424	641,171	4.00	144,382	406,704	2.82	0.90	0.63	0.70
咸豐	109,152	384,416	3.52	112,144	175,020	1.56	1.03	0.46	0.44
宣恩	102,723	331,910	3.23	105,797	193,960	1.83	1.03	0.58	0.57
來鳳	116,728	254,443	2.18	112,059	148,736	1.33	0.96	0.58	0.61
鶴峰	56,008	149,681	2.67	52,693	99,410	1.89	0.94	0.66	0.71
合計	1,089,972	3,947,162	3.62	968,521	2,940,879	3.04	0.89	0.75	0.84

資料來源：徐旭陽 2005：100。原表中施恩縣倍數計算有誤，已經過校正。

相對地，減租工作則是雷聲大雨點小；一開始推行相當積極，後來就逐漸敷衍。1941 年推行減租第一年時省府相當嚴厲，懲罰了 36 個地主，情節重大者判處徒刑或沒收財產。工作不力的地方人員被懲戒，努力者被嘉獎，減租可謂雷厲風行（劉千俊 1945：182；徐旭陽 2005：100）。但其後就不免有敷衍應付的情形。連湖北省府自己也承認，「計畫尚欠具體，...執行尚欠確實」，在 1943 年以後減租工作漸無聲息。<sup>16</sup>結果二五減租推行數年後，湖北的租佃關係依舊，論者認為並無實效（徐旭陽 2005；陳淑銖 2002：163）。連蕭錚(1980: 231)對也湖北減租的成果語多保留，他表示湖北「實行減租，確是難得。但在戰時政府要徵糧，要籌財稅，不免仍多依賴地主合作，故各縣政府及士紳均不能真正贊助二五減租的推行」，不久陳誠他調，減租也半途而廢。甚至陳誠的幕僚劉千俊(1945: 185-187)在誇讚湖北政績時也承認，二五減租的推行發生了一些困難與流弊。他認為地主

<sup>15</sup> 筆者在陳誠的言行紀要中未曾看到蔣、陳之間討論過湖北減租成果。

<sup>16</sup> 劉千俊(1945: 184)歸因於，鄂省人力財力有限而要政繁多，所以民國三十三年度起不可能切實普遍督導減租工作。

自私阻礙政策和一般佃農無知時常受地主影響，都是減租推行困難的原因，這種說法不免讓我們憶起前述浙江省黨部對減租失敗的檢討。

鄂西農民能享受到多少減租利益也是令人懷疑的。土地陳報與減租是為增加汲取提供軍糧而施行的配套政策。即使土地陳報成效甚著，但由於當時湖北駐軍龐大，<sup>17</sup>需糧甚多，湖北省府的軍糧籌措相當緊迫。1941年時甚至到了軍隊「就食部署」的地步：部隊不是依軍事需要，而是依據何處有糧食來駐紮（何智霖編 2004：498，561）。在這種情況下陳誠認為「軍糧問題，大於一切」，湖北省府在1941年底施行「公購餘糧」。雖然購糧是從大戶購起，但陳誠指示購糧的原則是要「購到人民無餘糧為止」，於是公購餘糧理所當然也派到佃農們的身上。當佃農申訴並無餘糧食時，竟有「素質較低」的下級工作人員表示，「你〔佃農〕今年有糧食，是由二五減租得來的」（劉千俊 1945：188；何智霖編 2004：530）。佃農減租所得剩餘既然得承擔省府的公購，<sup>18</sup>就難以用來投入擴大再生產，有損減租的增產效果，佃農支持減租的態度恐怕也受影響。

湖北二五減租與土地陳報的關係密切，必須被一併考量才能得到恰當理解，甚至可以說土地陳報是國府在湖北施行減租的最重要原因。<sup>19</sup>政策成效的優劣反映出政策重點所在。減租是土地陳報的配套輔助政策。土地陳報完成資料登錄建檔後，不論減租辦理情形如何，都不至於影響日後的對地徵稅。就此陳誠省府辦理減租（以及土地陳報）第一年，有必要嚴厲風行立威，不惜與地主對立，以確保政策順利推展。但當土地陳報進行順利後，國府已無需持續為佃農利益與地主明顯為敵，減租政策的鬆動並不突兀。結果，國府軍糧和稅收顯著增加；地主被課稅增多了，但減租部分的利益損害日見緩和；佃農起初得到減租的剩餘，但也可能受到國家更多汲取，得到的利益有限，且隨著減租政策逐漸煙消雲散，終究回到過去的命運。結果，國府才是湖北二五減租（配合土地陳報）的最大獲利者。

湖北二五減租中，國府高層——或者說蔣介石與陳誠——巧妙地利用業佃階級間的利益衝突，以減租政策為策略工具來協助達成糧食汲取的目標。這次成功的業佃階級分而治之策略的操演勢必成為他們日後解決問題時的參考經驗；只是他們後來在臺灣面對的除糧政問題外，還有如何在選舉開辦後鞏固政權此一難題。

<sup>17</sup> 國府軍隊吃空額的現象可能加重了此一問題。

<sup>18</sup> 雖然欠缺湖北省府公購價格資料，但勢必低於市價，不然省府就無須強制了。

<sup>19</sup> 不容否認減租以刺激糧食增產並應付當時戰爭龐大的軍需也是官方目標之一。湖北當時也採行了其他一些增產的配合措施，不過其增產效果可能因官方過度徵購糧食等因素而受限。



## 附錄二、戰後初期臺灣的米穀生產、供需與糧政壓力的變化

地政與糧政會互相影響。本論文中可看到，在前期（戰後直到 1949 年）國府在臺的土地政策發展和糧政之間的關係密切尤其。終戰前後臺灣糧食的生產與供需狀況是分析戰後臺灣土地改革史相當重要的歷史背景。當時糧食以米穀最為重要，因此附錄二提供這段時期臺灣米穀的生產與供需相關數據，並略作說明。

糧政有三個重要問題，1>糧食的生產，2>糧食的供給（包括生產與進口）與消費，3>糧食是否供需失衡引發社會問題。就糧食中的米穀部分，表附錄二之 1 和表附錄二之 2 分別提供了其生產和供需的數據。糧食若供需失衡，不管是因供給量不足或人為炒作（兩者可能互有影響），經常會反映在糧食價格上，而糧價影響民眾生活負擔，往往也是引發民怨的重要因素，因此米價是觀察糧食供需失衡造成人民痛苦的重要指標。不過戰後初期，臺灣有通貨膨脹問題，各種物價都在上漲。在這種情況下即使糧食沒有短缺，其價格也可能因通膨而一併上漲，直接觀察米價可能會高估糧食供需失衡的情形，黃登忠(1952)提供了一個觀察指標「米價指數 / 物價指數」，更具參考價值，戰後初期此指標之變化情形繪於圖附錄二之 1。

表附錄二之 1、1941 年至 1958 年稻米生產狀況主要數據

年	水陸稻總產量（公斤糙米）			水稻栽培面積（甲）			水稻生產力（公斤糙米/甲）		
	共計	一期	二期	共計	一期	二期	共計	一期	二期
1941	1,186,669,862	592,068,306	594,601,556	642,471.06	295,433.81	347,037.25	1,809	1,987	1,658
1942	1,161,498,604	543,899,997	617,598,607	616,214.40	272,781.27	343,433.13	1,861	1,989	1,759
1943	1,116,715,644	541,726,972	574,988,672	612,464.33	276,501.14	335,963.19	1,809	1,955	1,689
1944	1,060,475,642	551,521,579	508,954,063	603,998.19	274,724.06	329,274.13	1,741	2,002	1,523
1945	638,828,570	342,014,285	296,814,285	506,467.55	236,719.17	269,748.38	1,250	1,439	1,085
1946	894,020,700	382,916,955	511,103,745	550,375.60	208,092.87	342,282.73	1,568	1,828	1,410
1947	999,012,112	471,419,104	527,593,008	661,231.86	286,930.74	374,301.12	1,467	1,613	1,354
1948	1,068,420,958	513,880,420	554,540,538	689,246.25	305,286.47	383,959.79	1,505	1,651	1,390
1949	1,214,523,200	577,487,184	637,036,016	718,034.41	313,033.44	405,000.98	1,633	1,808	1,498
1950	1,421,486,277	678,004,494	743,481,783	738,298.13	327,348.70	410,949.44	1,851	2,008	1,726
1951	1,484,792,197	716,326,212	768,465,985	754,422.57	334,263.92	420,158.65	1,885	2,063	1,744
1952	1,570,114,637	757,288,985	812,825,652	755,545.81	335,703.97	419,841.84	2,009	2,190	1,864
1953	1,641,557,296	740,123,751	901,433,545	753,637.00	337,119.19	416,517.81	2,109	2,139	2,084
1954	1,695,106,564	836,452,199	858,654,365	752,194.04	346,088.17	406,105.87	2,203	2,378	2,054
1955	1,614,952,635	711,304,915	903,647,720	731,914.30	302,599.54	429,314.76	2,148	2,309	2,035
1956	1,789,828,843	906,724,374	883,104,469	770,564.76	339,963.48	430,601.28	2,282	2,644	1,996
1957	1,839,009,315	931,699,408	907,309,907	775,546.53	347,460.34	428,086.20	2,335	2,654	2,077
1958	1,894,127,145	934,026,768	960,100,377	773,293.59	346,963.05	426,330.54	2,411	2,670	2,201

資料來源：臺灣農業年報民國 40、50 年版。原資料面積單位為公頃，經換算為甲。

說明：產量取水陸稻總和，以反映臺灣米穀總產量。臺灣稻米以水稻為主，在表所涵蓋期間歷年水稻佔稻米總產量的 95%~99% 以上。水稻生產力明顯較陸稻高，為反映水稻生產狀況，此處只取水稻的栽培面積與生產力。當時水稻包括：蓬萊米、在來米、丸糯米、長糯米。

表附錄二之 2、民國 34 年度至 47 年度稻米總供需估測表

單位：公噸糙米

年度	供給			消費					本年 留存	當年度 內產銷 餘絀	留存量 年度 變動
	上年 留存	當年 生產	進口	每人每年 (公斤)	人口 (千人)	一般 消費	軍糧	出口或 移出			
民國 34 年度	85,038	1,151,602	413	107.58	6,740.0	1,208,451	9,175	19,427	--	-66,024	--
民國 35 年度	--	894,021	150	134.27	6,196.1	831,969	14,229	2,128	45,845	47,823	--
民國 36 年度	45,845	999,012	--	143.44	6,551.6	939,766	16,009	42,979	46,103	43,237	258
民國 37 年度	46,103	1,068,421	--	143.44	7,007.6	1,005,170	41,837	32,143	35,374	21,414	-10,729
民國 38 年度	35,374	1,214,523	63,621	141.72	7,575.2	1,073,574	124,927	38,020	76,997	16,022	41,623
民國 39 年度	76,997	1,421,486	1,150	143.44	7,757.5	1,112,734	199,020	77,123	110,756	109,732	33,759
民國 40 年度	110,756	1,484,792	--	149.85	7,880.7	1,180,923	174,112	74,744	165,769	129,757	55,013
民國 41 年度	165,769	1,570,115	5,471	151.21	8,197.5	1,239,567	129,109	112,122	260,557	201,439	94,788
民國 42 年度	260,557	1,641,557	--	151.20	8,523.9	1,288,775	148,486	89,525	375,328	204,296	114,771
民國 43 年度	375,328	1,695,107	--	151.34	8,799.6	1,331,695	153,593	89,850	495,297	209,819	119,969
民國 44 年度	495,297	1,614,953	--	152.06	9,147.4	1,390,912	166,462	167,133	385,743	57,579	-109,554
民國 45 年度	385,743	1,789,829	--	151.85	9,493.1	1,441,519	157,274	113,850	462,929	191,036	77,186
民國 46 年度	462,929	1,839,009	--	151.92	9,807.3	1,489,963	158,078	262,932	390,965	190,968	-71,964
民國 47 年度	390,965	1,894,127	--	152.05	10,160.0	1,544,878	152,643	181,762	405,809	196,606	14,844

資料來源：黃登忠 1987：80-81。

說明：1.此表的「民國年度」為當年 7 月至次年 6 月，其「當年生產」為該年一、二期稻作產量之合計。但民國 34 年度為過渡時期（以斜體表示），自民國 33 年 11 月至民國 35 年 6 月止（共 20 個月），生產量包括民國 33 年二期作，和民國 34 年一、二期作合計。

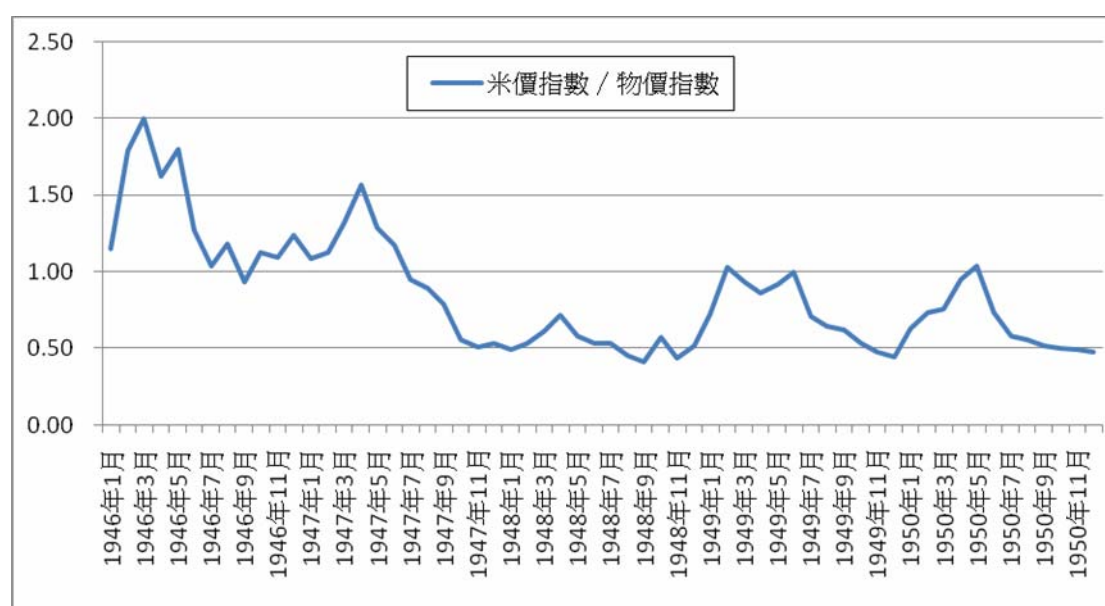
2.消費「人口」以當年底現住人口，再加上推估的若干流動人口（不包括軍人）。

3.«出口或移出»項目中，民國 35 年度至民國 38 年度之數據為「移出»的數量（以斜體表示）。«移出»項目在糧食局帳上原列為軍糧，然實際上是運往中國省分，和真正的軍糧不同，故此處將其和軍糧分開，分別列出。「出口或移出»項目在其他年度為「出口»到其他國家的數量。

4.«當年度內產銷餘絀»是「當年生產»減去「一般消費»和「軍糧»。

表附錄二之 1 數據顯示，1941 年底太平洋戰爭後，臺灣稻米的產量和水稻栽培面積、生產力都緩慢下降，直到戰爭末期因戰爭破壞等因素，水稻栽培面積與生產力才陡降。1945 年一期作全臺稻米總產量銳減，國府接收時當年二期作歉收也已在預期之內。結果 1945 年稻米較前一年減收約 40%，該過渡年度產銷餘絀出現 6.6 萬公噸糙米的缺口，臺灣缺糧危機迫在眉睫。表附錄二之 2 中過渡期的民國 34 年度，人均年消費 107.58 公斤糙米。這還是因為此一過渡年度包含稻米生產陡降之前的 1944 年二期作以及先前臺灣尚有留存糙米 8.5 萬公噸可供消費的緣故。若我們依照標準的臺灣米穀年度算法，將 1945 年兩期作總產量 638,829 公噸糙米，全部分配給 6,740 千人消費，人年均分配到的量僅為 94.78 公斤糙米。這是非常低的數量。日治末期為有效動員糧食支援前線作戰，殖民政府採取糧食配給的情況下（配給標準如表附錄二之 3），在 1942 年度到 1944 年度 3 個日本米穀年度（前年 11 月至當年 10 月止）中，平均每人年消費糙米為

144.0~145.9 公斤（百年糧政二：347-348）。相較之下前述 107.58 公斤僅為 144 公斤的 74.7%，94.78 公斤更僅為後者的 65.8%，比起生活已感困苦之戰爭動員時期，民國 34 年度人均稻米消費量又銳減 1/4 到 1/3。此外參考表附錄二之 3，年消費 94.78 公斤糙米（或 107.58 公斤）意味著多數人連日本殖民政府認為一般人應有的基本維生消費量都達不到，臺灣人民缺糧情況之嚴重可見一斑。供給匱乏下米價狂飆，圖二之 1 顯示，在物價高漲的當時，1946 年上半（民國 34 年度後半）米價相對物價更處於高檔。人民購糧負擔沈重、甚至還可能買不到米吃，其生活比戰爭時期還困頓，民眾的不滿可想而知。這段時期是戰後臺灣糧食供給最吃緊的時候，也是從這時期開始，國府設法建立一套有效的糧政體制來因應問題（劉志偉 1998）。



圖附錄二之 1、1946 年至 1950 年之「米價指數 / 物價指數」

資料來源：依黃登忠 1952：附表 1-2 的數據繪製。

說明：物價指數為零售物價指數，米價指數為蓬萊白米米價指數，兩者皆以 1937 年上半 = 100。

表附錄二之 3、日治末期食米配給量基準折算為每人年糙米公斤配給量

	稻作農	一般消費者			
		普通人	重勞者	輕勞者	妊婦
幼兒 1~4 歲	50.48	50.48			
兒童 5~9 歲	89.31	89.31			
成長期 10~13 歲	132.02	132.02			
發育期 14~25 歲	201.91	151.44	201.91	151.44	151.44
活動期 26~65 歲	201.91	128.14	201.91	151.44	151.44
老人 66 歲以上	100.96	100.96			

資料來源：百年糧政一：2-13。原表為每人每日配給七分白米公克數量，經換算為每人年（365 日）糙米公斤配給量。食米定量配給從 1940 年開辦，此表為 1942 年 8 月修正後的配給標準。

不過我們也看到，就在這段臺灣糧食供需最困頓的時期，國府開始汲取臺灣糧食。1946 年上半 6 個月期間，臺灣開始供應國府軍糧，每月約 1,500 公噸糙米（劉志偉 1998：24），在缺糧問題嚴重的民國 34 年度，臺灣總計供應國府 9,175 公噸糙米的軍糧。汲取糧食供應中國大陸軍精民食從一開始就是臺灣糧政的重大任務。

圖附錄二之 1 顯示，在 1946 年一期作陸續收成新米上市後，米價相對物價開始回降，這波嚴重的糧食供需失衡才略有舒緩。不過，1946 年臺灣米穀產量仍然偏低（表附錄二之 1），國府又持續汲取軍糧和「移出」臺灣糧食，臺灣島內人均年消費糙米僅為 134.27 公斤，仍較戰爭配給時期為低。民國 35 年度留存糙米 4.5 萬公噸，僅相當於當時全臺 0.66 個月的一般消費量，<sup>1</sup>臺灣缺糧的壓力仍然存在。故米價相對於物價即使從 1946 年初高峰下跌，當年米價相對物價水準仍偏高（圖附錄二之 1）。1946 年底起，因公署貨幣和換匯政策不當，臺灣通貨發行激增、加上上海資金流入且滯留臺灣，導致游資炒作商品，從 1946 年底臺灣又出現物價急漲，在臺灣有缺糧壓力的情況下，二二八事件前後米價更是再次狂飆（劉志偉 1998：43-63；圖附錄二之 1）。

二二八事件平息後，國府將公署改組省府，力圖穩定臺灣民心。年中一期稻作收成後，米市供應漸增，米價相對物價下跌。1947 年 7 月魏道明省府開始施行大戶餘糧收購（針對該年一期作），國府掌握較多公糧，並削弱了大戶、米商哄抬米價的能力。結果，就「米價指數 / 物價指數」指標觀察，從 1947 年中直到 1948 年底臺灣的米價相對於物價經歷一段較平穩的時期，這反映島內米市供需較平穩，省府感受到的糧政壓力會稍緩。在這種背景下，省府幾次調降大戶餘糧徵收標準，對於欠繳大戶一時也沒有立即採取嚴厲懲罰措施。不過民國 36 年度（1947 年 7 月至 1948 年 6 月）的留存米糧仍僅 4.6 萬公噸糙米，與前一年度留存量相當，僅約當時全臺 0.59 個月的一般消費量，臺灣糧食庫存仍很緊迫。這是因為當年度臺灣「移出」糙米大幅擴增至 4.2 萬公噸所致，顯示國府將臺灣餘米大多移出中國大陸，而非用來建立島內糧食安全庫存。至於軍糧負擔則與前一年度大致相同，戰後直到此時，臺灣的軍糧負擔相當穩定，每月約為 1 千餘噸糙米（表附錄二之 2）。

1948 年底起臺灣的糧政壓力又開始增大，這是由於國府在內戰失利導致臺灣軍糧負擔開始急增，以及國府遷臺軍政單位和中國來臺躲避戰禍人士日增所造成。直到 1948 年中，國府大致上控制著長江流域這個重要米產區，蔣介石在 1948 年 8 月的軍事檢討會議上還激勵其部屬，國府統治的「長江流域及其以南地區物產豐富，糧食絕無問題」（楊樹標 1989：480）。但在 1948 年底，江北長江流域國府統治區逐漸變成戰場。1948 年 11 月至 1949 年 1 月的徐蚌會戰結束後，長江流域北半部已成為淪陷區。1949 年 4 月中共發動渡江戰役，此後長江以南區

<sup>1</sup> 筆者的估算法是：1>將表附錄二之 2 內「一般消費」除以 12，算出當年度每月全臺一般消費量；2>以當年度「本年留存」量除以上述每月全臺一般消費量，得出「本年留存」相當於當年度幾個月的一般消費量。由於消費人口會逐漸增加（以及戰後經濟逐漸恢復，人民消費力增加），此估計相對於次一年度臺灣社會的米糧消費力是略微高估的。

域也漸次被中共侵奪，國府統治區日益縮小，國府後方承受的軍糧供給壓力日增。1948年底起大批中國人士陸續撤退來臺，加重臺灣島內糧食需求。臺灣的軍糧負擔也開始急遽加重。結果民國37年度（1948年7月至1949年6月）軍糧升至4.1萬公噸糙米；本地消費人口年增45.6萬人（年增率6.96%），總消費人口突破700萬，島內糙米的一般消費也突破100萬公噸糙米，即使臺灣稻米產量也緩慢回升至106.8萬噸糙米，但年度產銷餘絀降低到2.1萬糙米公噸。臺灣米糧供需如此緊迫的情況下，仍繼續「移出」米糧補充中國大陸所需，結果臺灣當年度存留米糧反而下跌至3.5萬公噸，僅相當於0.42個月台灣的一般消費量。在糧食供需如此緊俏，且國府在內戰失利致人心浮動的情況下，1949年1月起臺灣米價相對物價又開始出現一波漲勢，直到當年一期作收成後米價才回穩（圖附錄二之1）。這段時期在糧政壓力又日益沈重下，省府於1948年底起對催繳大戶欠糧變得更加積極，在1948年11月下旬到1949年初省府起訴許多地主大戶，催逼繳糧（何鳳嬌2008：550-556）。在可預見糧食需求和糧政（特別是軍糧）調度壓力日增的情況下，省府勢必得設法增產並加強公糧控制。在這種糧政壓力下，1949年省府實施了不少與糧食生產、控制有關的政策，包括增加供應肥料、確立肥料換穀為常態政策並改善其制度設計、減租刺激增產、推動農會合併案以強化農會執行業務能力等。國府在臺的糧政體制逐漸完備。

之後，臺灣糧食與公糧需求仍持續上升，國府糧政壓力仍相當沈重。1949年國府在內戰繼續失利，到年底幾乎失去整個中國大陸，中央政府撤退來臺，許多政府單位與大批國軍遷臺，大量中國大陸人口繼續湧入臺灣。到了1950年5月，國府又先後從南海、舟山撤退，大批軍隊來臺。在這種情況下，儘管1949年臺灣米穀產量回升至121.5萬公噸糙米，超過1941年產量，已回復太平洋戰爭前水準，但民國38年度（1949年7月至1950年6月）臺灣的軍糧負擔和一般消費也分別增加達12.5萬、107.4萬公噸糙米，結果當年度產銷餘絀更降低到1.6萬公噸，生產差點不敷所需。加上1949年時國府還要臺灣持續「移出」3.8萬噸糙米接濟大陸民食，以致1949年中省府竟一度發不出公教食米。省府被迫進口米糧補充臺灣不足（3.2.1小節），全年度共進口6.4萬噸糙米。當年度底留存米糧為7.7萬公噸糙米，約為當時全臺一般消費0.86個月所需（表附錄二之2）。在供需仍緊俏的情況下，1950年上半年米價相對物價出現一波較短暫的漲勢，直到當年一期作收成新米上市後米價才回穩（圖附錄二之1）。直到民國38年度國府在臺的糧政壓力都相當沈重。

不過國府完成南海、舟山撤退後，6月韓戰爆發，國共形成隔海對峙局勢，臺灣糧食的需求不再有因內戰失利、退守而急遽增的局勢。民國37、38年度消費人口年增加分別為45.6萬、56.8萬，但民國39年度（1950年7月至1951年6月）卻僅增加18.2萬，外來人口激增情形已不復見。民國39年度軍糧增至歷年最高的19.9萬公噸糙米，但民國40年度後就不升反略微下降。臺灣島內的糧

食需求面（包括軍糈公糧和民食）從民國 39 年度起逐漸進入穩定期。<sup>2</sup>至於供給面，米穀產量仍持續增加，因此從民國 39 年度起，臺灣島內米穀供需有餘，尚可出口。民國 39 年度產銷餘絀達 11.0 萬公噸糙米，年度底留存 11.1 萬噸糙米，約為當時全臺 1.19 個月的一般消費量（表附錄二之 2），臺灣糧食供需已趨平衡，該年度留存米首度達到一個月全臺一般消費所需的程度。民國 40 年度時達 1.68 個月，41 年度達 2.52 個月水準，從 42 年度到 47 年度的留存米都達 3 到 4 個月全臺一般消費量的水準。大致上臺灣米穀供需在民國 40 年度起大致上進入穩定有餘的狀態，而糧政體制也已漸趨完備。在這種情況下，國府無須再對糧政體制做大幅更動，僅需在既有體制下妥善運作或進行微調改善，就足以因應軍糈公糧的調度與市場的民食供應。

戰後直到 1950 年上半，國府在臺的糧政壓力大（但 1947 年下半到 1948 年底之前，有一段相對緩和時期），必須積極建立一套可解決糧政難題的體制，這甚至可能影響國府在其他領域的政策發展。此時期，國府制訂其他領域的政策有時會考量其對糧政的貢獻，或者需與糧政權衡而調整其相關制度設計。就地政而言，公地放租制度就是典型配合糧政需要的例子，1948 年的公地放領地價徵收制度的設計則是權衡籌措墾荒財政與糧政需要的結果（參見第二章）。但是隨著糧食供需日趨穩定、糧政體制大體完備，1950 年下半之後，糧政考量對國府其他政策領域的影響就減小。就是在糧食生產供需已較充足的情況下，1953 年的耕者有其田即使會增加領地農民負擔，而可能影響領地農民再投入增產的能力，但這不至於對國府此一土地改革決策造成太大困擾。

---

<sup>2</sup> 此後糧食需求會隨人口自然增長與景氣（影響消費模式）而變動，但已不像前幾年因國府內戰失利而有急遽增加的情形。

### 附錄三、古典租佃理論及其對國府土地政策決策考量的影響

國府相信減租有增產的效果，其信念是建立在一套古典租佃理論上。這套理論由Adam Smith奠基，此後一直被奉為圭臬；直到1960年代後期張五常(2000)提出一套新的租佃理論後，上述古典理論才受到有力挑戰，新舊租佃理論孰是孰非引起經濟學者們的爭辯。<sup>3</sup>如1.2節討論，當代國家的統治者在決策時往往受其信奉的社會科學知識的影響；因此，不論這套理論正確與否，關鍵在於統治者主觀上是否相信這套理論。直到1950年代，古典租佃理論仍是廣被接受的經濟學理。儘管國府也須考量政策可能帶來的其他社會、政治後果，而不只是考慮經濟目的，但是國府一旦信奉這套古典租佃理論，其對國府決策考量的影響就很值得重視。晚近一些研究國府土地改革的學者就認為，國府誤信減租有助增產的說法而推動土地改革，但其實土地改革與臺灣農業增產實無關係（陳祥水1977；黃樹仁2002）。也有研究者認為國府相信扶植自耕農有助生產，進而推行耕者有其田（林文益1994）。這些論點似乎呼應了傳統理論對租佃制度影響生產的看法，但研究者沒有仔細探究古典租佃理論的詳細內容，以致其分析在一些細節上並不恰當。附錄三對這套古典租佃理論做一簡要整理，並指出這套古典理論對國府官員思考土地改革政策時的一些影響。

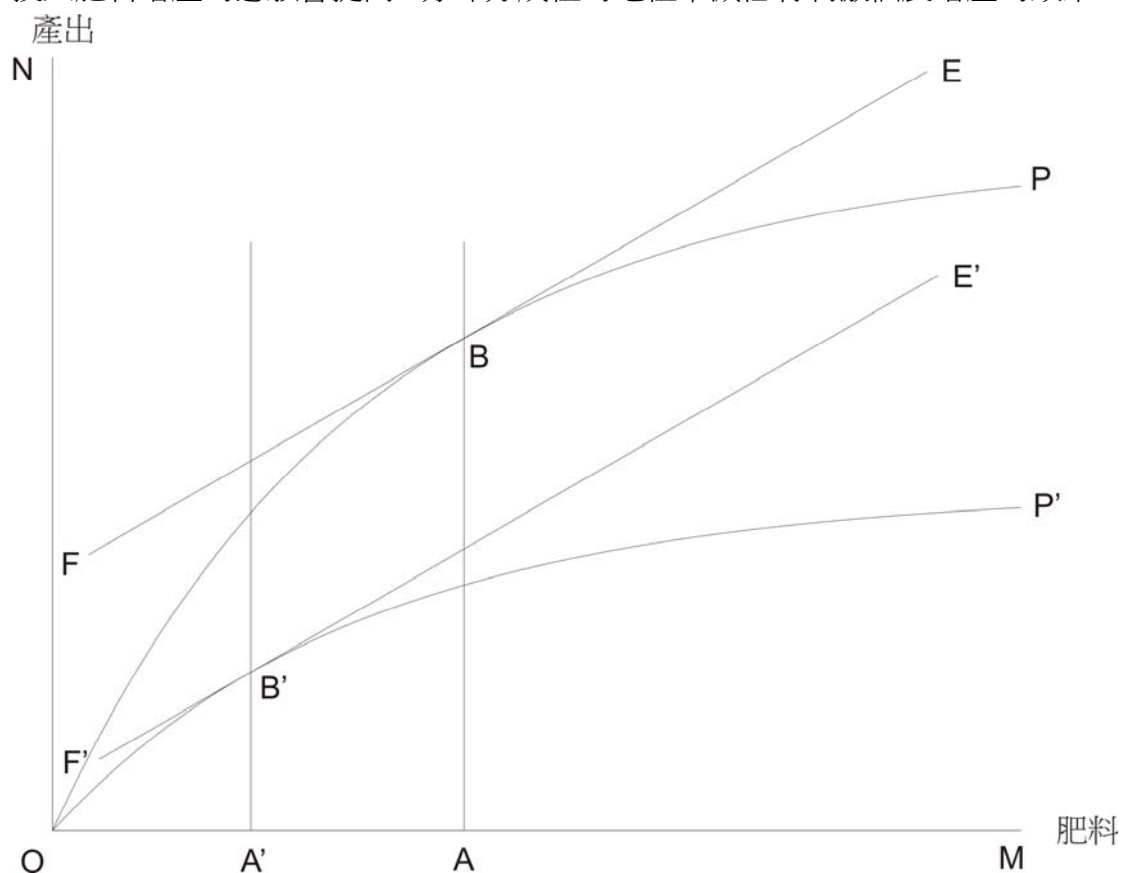
Adam Smith在《國富論》中討論了歐洲租佃制度的變化及其對農業生產的影響，其論點可歸納成三重點，成為日後古典租佃理論的核心：1>分益佃農(Metayers)<sup>4</sup>因為只能和地主平分收成，故其增加投入改良土地來提高生產的意願會較低；相對地，日後的繳付定額租之農民(the farmer；以下稱佃農)就有較高興趣在租期內投入改良土地以求增產。2>租佃期太短，佃農進行土地改良的回收欠缺保障，會壓低佃農改良土地的意願。3>佃農需繳付地租，故其收入較自有土地農民(the proprietor；以下稱自耕農)為低，其投入改良土地的能力也就較自耕農差；因為即使佃農靠借貸來進行土地改良，利息會佔去其不少利潤，因此其改良的成效仍會較自耕農慢。就此，Adam Smith認為改善租佃制度，甚至扶植佃農成為自耕農，有助於農業生產的改良，他認為改善租佃制度正是英國比歐洲繁榮的重要原因之一(Adam Smith 1976: 412-418)。

Adam Smith的第1個論點，以現代經濟學術語來說，就是分益佃農（或者說，分成租佃農）投入而可獲得的邊際收益較定額租佃農或自耕農為低，故增加投入的意願較低。由於在戰後土地改革的討論中，肥料議題的重要性遠勝土地改良，以下以肥料這項生產要素為例來探討古典租佃理論下，各類農民投入肥料生產的行為模式差異。圖附錄三之1說明分成租減低佃農增產意願的效果。圖中的OP線為農民耕作該土地的肥料投入產出曲線，因肥料的邊際效果會遞減，故投入肥料愈多，增加的產出減少。肥料投入的成本線為FE，肥料投入愈多總成本

<sup>3</sup> 可參見洪嘉瑜(1990)對此爭論的一個整理。

<sup>4</sup> 分益佃農由地主提供其土地和耕種所需的種子、牲畜、農具等耕作所需資產，其產出由地主和佃農平分，通常為雙方平分。

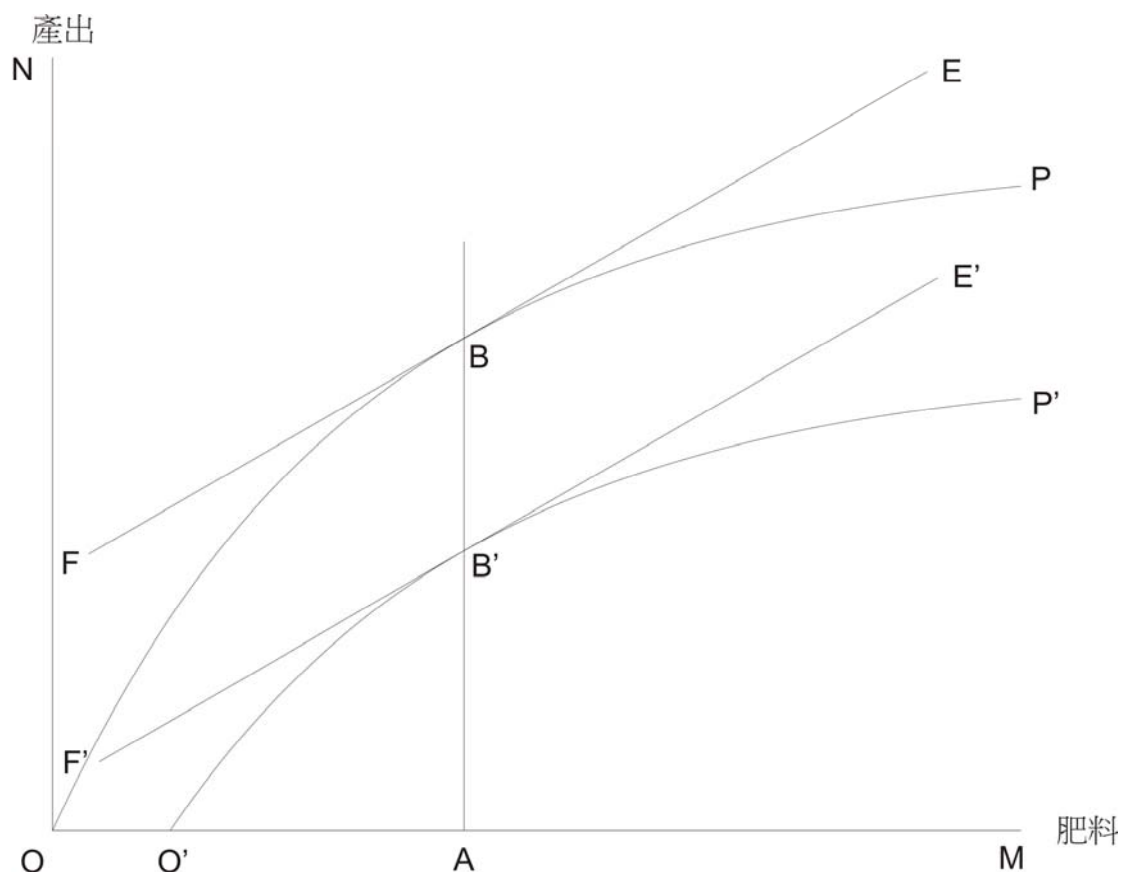
愈高，因肥料價格固定，FE 為直線（其斜率取決於肥料價格）。若該耕種者為自耕農，可取得所有產出，則在 FE 線與 OP 現的切點（B）肥料的邊際成本恰等於邊際產出，故此自耕農會投入 OA 的肥料用量。假設其他條件不變，此耕地由一五五對分的佃農來耕作，其投入肥料的生產線仍為 OP，但因與地主對分成，故其真正能取得的收益為 OP' 曲線，高度為 OP 曲線的一半（高度取決於分成租地租率）。在同樣的肥料價格下（F'E' 直線的斜率和 FE 直線相同，兩線平行），肥料成本線 F'E' 與佃農邊際收益曲線切點為 B'，其合理的投入肥料量將減為 OA'。換言之，分成租使佃農投入肥料的意願降低了。此外，同理可推得，如果地主減低地租率，則佃農分得收成的比例提高（OP' 曲線提高），該分成租佃農投入肥料增產的意願會提高；亦即分成租的地租率減低有刺激佃農增產的效果。



圖附錄三之 1、分成租對佃農投入肥料增產意願的影響

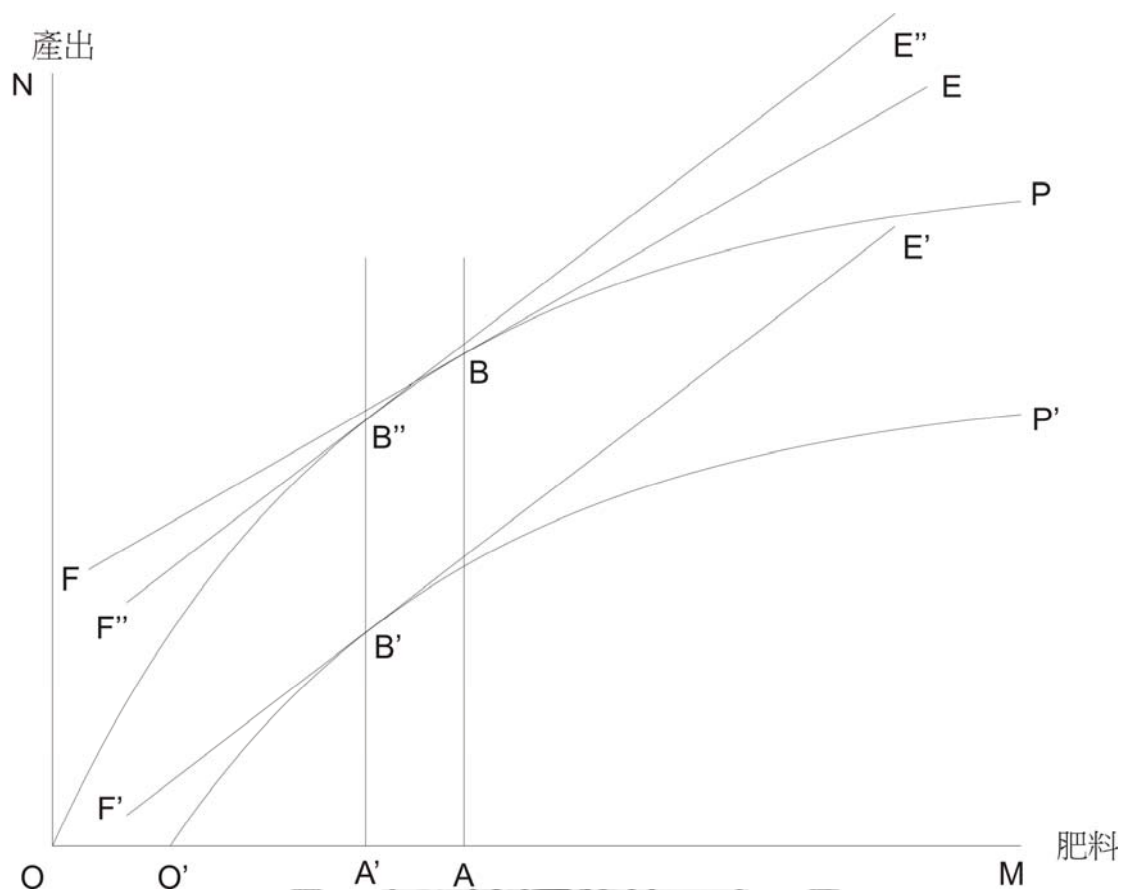
如果佃農以定額租承租這一塊土地，假設其他條件不變（包括假設該佃農有足夠剩餘無需借貸購肥），該佃農投入肥料和產出的關係繪於圖附錄三之 2。佃農不論收成多寡繳納定額地租，故其收益曲線為 O'P' 為 OP 曲線平行下移（下移量即為定額租額），在同樣的肥料價格下，F'E' 和 O'P' 切點 B' 亦為 B 點平行下移，故此定額租佃農的的用肥量與自耕農同為 OA。圖附錄三之 1 和圖附錄三之 2 表現出古典租佃理論的一個主要命題（發展自上述 Adam Smith 第 1 個論點）：分成租會減低佃農投入增產的意願，定額租下佃農投入增產的意願則不受影響。





圖附錄三之 2、定額租對佃農投入肥料增產意願的影響

上述 Adam Smith 的第 3 個論點則宣稱，定額租也可能妨礙佃農投入增產，而與上述圖附錄三之 2 分析所得結論不同。這是因為 Adam Smith 加入了另一因素：定額租佃農要繳納地租，其繳租後剩餘的收入較少，可能不足以支應購買肥料（Adam Smith 原著為不足以支應改良土地），因此佃農需借款購買肥料，其購肥的成本除肥料原本的價格外還需加上利息負擔。換言之，肥料的總價格是肥料價格再加上購買單位肥料所需負擔利息，故借貸購肥的佃農負擔的肥料總成本較高。假設其他條件不變，如圖附錄三之 3，此剩餘不足的定額租佃農借貸購肥的總成本較高，故  $F'E'$  線的斜率較  $FE$  直線大，以致  $F'E'$  和  $O'P'$  曲線切點會移至  $B'$  點，故其適宜的購肥量（邊際成本等於邊際收益）降低為  $OA'$ ，這也就是 Adam Smith 第 3 個論點所想要表達的現象。然而我們可以注意到，此一命題的關鍵在於耕作者的剩餘不夠，而需進行借貸才能購買到所需的生產要素（如肥料），而非租佃制度本質所造成。一位佃農如果繳租後所得剩餘仍足供購買肥料再投入生產，而無需借貸，則其施用肥料的成本就不至於上升（如圖附錄三之 2 的情形）。相對地，如果另一位自耕農因其他因素導致剩餘太少，不足以購買肥料，而採借貸方式購肥，則在其他條件不變（包括借貸利率）的情況下，此剩餘不足的自耕農施用肥料的成本線為  $F''E''$ （與  $F'E'$  線的斜率相同，亦即兩線平行），其與自耕收益的  $OP$  曲線之切點為  $B''$ ，結果其肥料用量與剩餘不足的佃農同為  $OA'$ 。



圖附錄三之 3、剩餘不足對農民投入肥料增產意願的影響

綜合上述分析，古典理論可以重新表述如下：1>分成租因為降低佃農投入的邊際收益，會減低佃農投入增產的主觀意願；分成租的租率下降或改為定額租，佃農投入的邊際收益提高，有刺激增產效果。2>農民若收益太低，剩餘（再投入增產的客觀能力）太少以致需要以借貸方式購買生產要素，則要素的總成本提高，因此投入量會減低。此外 Adam Smith 的第 2 論點仍然成立，可重新表述如下：3>如果租期太短，佃農進行較龐大而回收期較長的投資，如水利設施、土地改良等，可能會出現投資成本無法全部回收就租約期滿的情形，使佃農不願進行這類長期投資。不過，如果討論的生產要素的增產效果是在短期內就可以回收的（如肥料），則租約期限的影響就較小。

第 1 個命題日後成為 1960 年代後期開始的租佃理論論戰之焦點，相對地其他兩個命題則在租佃理論論戰中被忽視了。不過如果我們注意國府推行土地改革時期的官方文件與學者論述，就可發現在當時上述 3 個命題都是相當受重視的。例如王益滔(1991[1964]: 192)指出三七五地租是一種定額的定率租，具定額租激勵農民增產的效果時，其背後就是根據上述第 1 個命題。1947 魏道明省府在〈台灣省實施二五減租宣傳大綱〉中表示：「佃農所得收益大半繳納地租，一部償還債務，所餘已屬無多，生活至為困難，以致無力添置耕具肥料而行掠奪耕作」，導致生產力降低（底線筆者所加；SZYH0011230336001: 006）。此說強調佃農因

繳租而剩餘少，購買生產要素增產的客觀能力不足。反之；二五減租可讓農民更有客觀能力購肥，也有更強的主觀意願購肥增產，故二五減租有增產效果，這種說法綜合了第 1、第 2 兩個命題。我們也可發現，國府並不是相信「減租就可增加生產」這樣一種神秘的命題，而是認為減租後佃農會更有客觀能力與主觀意願增施肥料或增加其他投入，而達成增產效果。就此，黃樹仁(2002)批評國府認為土地改革會提高生產效率是錯誤的，卻又極力論證農民增施化肥才是當時農業增產的重要因素，而將土地改革與增施肥料兩事截然分割開來，這誤解了國府對於古典租佃理論的認識。國府就是希望透過減租使農民增加施肥及其他投入，來達到增產的效果。

國府黨政人員對於第 2 個命題的熟稔也反映在耕者有其田案，從行政院到黨中央對於承領耕地是否會增加農民負擔一事的顧慮，以及立院考察團擔心領地農民「將因收益減少而影響生產」，顯然都是依據此一命題而做的考量與建言（參見 6.3.4 小節）。林文益(1994)表示國府認為扶植自耕農有助增產，因而實施耕者有其田，則是過於簡化的論法，忽略了古典理論中此一命題——自耕農較定額租佃農更有利於增產——是建立在自耕農有較多剩餘的基礎上。但就耕者有其田政策而言，短期內新領地的自耕農不僅剩餘不如一般自耕農，甚至比自己先前當佃農時還低，因此短期內反而可能妨礙增產。事實上當時臺灣糧政才剛進入供需有餘的階段不久，國府沒有缺糧的壓力，但是耕者有其田卻可能減少領地農民剩餘，影響其投入再生產的客觀能力，短期內反而有影響剛取得的糧食供需穩定之疑慮。

關於第 3 個命題，國府也相當熟悉。土地法第 119 條規定，承租人進行承租耕地的特別改良時，應將費用數額通知出租人；第 120 條則規定，承租人於租約期滿返還耕地時，「得向出租人要求償還其所支出前條第二項耕地特別改良費。但以其未失效能部份之價值為限」。<sup>5</sup>這顯然是要以法律規定救濟第 3 個命題所衍生的問題（佃農因租期過短有投資無法回收的風險，而不願投資），以增加農民進行較大資本投資的意願。後來的三七五減租條例也訂有類似條款：「承租人對於承租耕地之特別改良得自由為之，其特別改良事項及用費數額，應以書面通知出租人，並於租佃契約終止返還耕地時，由出租人償還之，但以未失效能部份之價值為限」（第 13 條）。

從以上這些例子，我們發現國府人員確實相當瞭解古典租佃理論，而且經常應用於其政策思考、法規設計之中。相對地，要理解國府的土地政策決策，這套古典租佃理論就成為重要的參考資訊。

---

<sup>5</sup> 私地減租辦法引用了土地法第 119 條，顯然也注意到這點，卻不知為何沒有一併引用土地法第 120 條。

## 附錄四、第一屆縣市地方自治選舉結果

表附錄四之 1、臺灣省第一屆縣市議員選舉國民黨當選比率表

期別	日期	縣市別	名額	選舉結果及百分比								議長及副議長人選
				本黨		青年黨		民社黨		無黨派人士		
				人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	
第一期	1950年7月2日	花蓮縣	34	26	76%			3	9%	5	15%	(本黨)林永樑 (本黨)林茂盛
	1950年7月16日	臺東縣	25	14	56%					11	44%	(本黨)吳金玉 (本黨)羅義雄
第二期	1950年9月24日	臺中市	21	12	57%					9	43%	(本黨)徐灶生 (本黨)邱欽洲
		臺南市	23	10	43%	1	4%			12	52%	(本黨)葉禾田 (本黨)辛文炳
	1950年10月1日	基隆市	15	15	100%							(本黨)黃樹水 (本黨)楊阿壽
		臺北市	50	28	56%	3	6%	3	6%	16	32%	(本黨)黃啓瑞 ( )張祥傳
	1950年10月8日	澎湖縣	15	14	93%					1	7%	(本黨)鄭大洽 (本黨)陳乾坤
第三期	1950年12月17日	高雄市	28	22	79%					6	21%	(本黨)林仁和 (本黨)陳玉波
		高雄縣	47	32	68%			2	4%	13	28%	(本黨)陳清文 (本黨)林添丁
		臺北縣	60	42	70%					18	30%	(本黨)戴德發 (本黨)王以文
		屏東縣	51	18	35%					33	65%	(本黨)林石城 (本黨)林富崙
第四期	1951年1月7日	桃園縣	35	31	89%	1	3%			3	9%	(本黨)黃恭士 (本黨)張富
		新竹縣	37	22	59%					15	41%	(本黨)張式毅 (本黨)何乾欽
		苗栗縣	35	18	51%					17	49%	(本黨)陳愷悌 (本黨)何允文
第五期	1951年1月21日	宜蘭縣	27	20	74%					7	26%	(本黨)甘阿炎 (本黨)王清標
		南投縣	30	22	73%					8	27%	(本黨)蔡鐵龍 (本黨)楊昭璧
		臺中縣	47	35	74%	1	2%			11	23%	(本黨)李晨鍾 (本黨)林春水
		彰化縣	69	44	64%					25	36%	(本黨)賴維種 (本黨)吳在琨
第六期	1951年1月28日	嘉義縣	53	31	58%	1	2%			21	40%	(本黨)黃啓顯 (本黨)吳原甲
		臺南縣	61	45	74%					16	26%	(本黨)陳華宗 ( )楊群英
		雲林縣	51	28	55%			1	2%	22	43%	(本黨)王吟貴 (社會人士)趙文王
總計			814	529	65%	7	1%	9	1%	269	33%	

附記：各縣市無黨派人士中有 34 人係由本黨支持當選者。各縣市議員選舉，既告一段落後，即繼續對各縣市議會正副議長之選舉予以注意。縝密遴選優秀議員同志，透過議會本黨同志之全力支持，並分別爭取同情本黨之社會人士從事競選。選舉結果，各縣市議會正副議長，除雲林、臺南兩縣及臺北市等三縣市非本黨黨員外，各縣市正副議長全為本黨黨員當選。

資料來源：中改會編 1951b：69-70。

表附錄四之 2、臺灣省第一屆縣市長選舉概況表

期別	日期	縣市別	候選人姓名及其黨派關係	本黨指導方針	選舉結果		附記	選舉完成日期及勝負情況
					當選人(省籍) <sup>2</sup>	當選票數(得票率)		
第一期	1950年10月15日	花蓮縣	林茂盛、周坤琪、謝琳森、陳阿明、李群山(本黨) 楊仲鯨(民社黨)	支持林茂盛同志競選	楊仲鯨(臺灣)	34,613(51.8%)	該縣第一次選舉無結果，於12月22日舉行複選	39.10.22 民社黨勝
		臺東縣	陳振宗、黃式鴻、鍾生鑑、林作梅、張慶萱(本黨) 周仲興、黃忠	支持陳振宗同志競選	陳振宗(臺灣)	26,696(58.1%)	該縣第一次選舉無結果，於12月22日舉行複選	39.10.22 國民黨勝
第二期	1950年12月24日	臺中市	林金標、蔡宗泊、賴冠(本黨) 楊基先(跡近民社黨) 廖朝舟(無黨派)	支持林金標同志競選	楊基先 <sup>3</sup> (臺灣)	38,406(54.5%)	該市第一次選舉無結果，於12月31日舉行複選	39.12.31 非國民黨勝
		臺南市	黃百祿、吳國信、丘鴻恩、劉子祥、王維樑(本黨) 葉廷珪(黨派未明日佔時期神風隊長)	支持黃百祿同志競選	葉廷珪(臺灣)	46,214(67.4%)	該市第一次選舉無結果，於40年1月7日舉行複選 葉廷珪現已加入本黨	40.1.7 非國民黨勝 (後加入國民黨)
	1951年1月7日	基隆市	謝貫一、蔡炳煌、胡必芳(本黨) 陳炳煌、林番玉(接近民社黨)	支持謝貫一同志競選	謝貫一(湖南)	34,905(55.6%)		40.1.7 國民黨勝
		澎湖縣	李玉林、呂安德、郭石頭(本黨) 歐老萊(無黨派)	支持李玉林同志競選	李玉林(河北)	21,395(76.1%)		40.1.7 國民黨勝
	1951年1月14日	臺北市	王成章、王民寧、林紫貴、李友三、劉添壽、林水土、李捷步、莊琮耀、邱斌存(本黨) 高玉樹(民社黨) 吳三連、蘇金塗(無黨派) 郭伯儀、鄭來春(黨派未明)	支持黨外人士吳三連君競選	吳三連(臺灣)	92,061(64.3%)		40.1.14 非國民黨勝，但為國民黨所支持
第三期	1951年3月25日	高雄市	謝掙強、黃昭明、林斌(本黨) 李源棧(民社黨支持)	支持謝掙強同志競選	謝掙強(臺灣)	49,223(50.1%)		40.3.25 國民黨勝

		高雄縣	吳崇雄、洪榮華(本黨) 陳新安(可能為民社黨) 余登發(可能已入民社黨)	支持洪榮華同志競選	洪榮華(臺灣)	90,803 (50.1%)	該縣第一次選舉無結果，於4月1日舉行複選	40.4.1 國民黨勝
		屏東縣	陳朝景、孔德興、林嘯鯤、張山鐘、洪石柱、杜德三(本黨)	任其自由競選	張山鐘(臺灣)	89,465 (59.1%)	該縣第一次選舉無結果，於4月1日舉行複選	40.4.1 國民黨勝
第四期	1951年4月1日	臺北縣	梅達夫、廖富本、林燕清、王左人(本黨) 林兩端、 <sup>4</sup> 李鍾源(社會人士)	支持梅達夫同志競選	梅達夫(貴州)	173,389 (77.3%)	該縣第一次選舉無結果，於4月8日舉行複選	40.4.8 國民黨勝
		新竹縣	朱盛淇、陳貞彬、古侃(本黨) 王繼呂、范德金、解慶文、林鑫統(社會人士)	支持朱盛淇同志競選	朱盛淇(臺灣)	71,476 (65.0%)		40.4.1 國民黨勝
		桃園縣	徐言、黃宗寬、徐崇德、鐘生鑑、陳阿頭(本黨) 魏肇潤、黃又安(社會人士)	任其自由選舉	徐崇德(臺灣)	68,873 (49.7%)	該縣第一次選舉無結果，於4月8日舉行複選	40.4.8 國民黨勝
		苗栗縣	黃發盛、邱克修、王天賜、賴順生、黃運金、劉定國(本黨) 黃昆發、楊日思、張子斌(社會人士) 李白濱(青年黨支持)	第一次選舉支持黃運金同志競選，重選時採自由競選 <sup>5</sup>	賴順生(臺灣)	75,608 73.8%	該縣第一次選舉無結果，於4月8日舉行複選。但劉定國係現役軍人，經高等法院判決當選無效。定7月8日重選之，投票公民未過半數，復於7月22日投票，就得票較多之前二名候選人舉行複選，7月29日始告選出	40.7.29 國民黨勝
第五期	1951年4月8日	臺中縣	蔡卯生、陳水潭、林鶴年(本黨) 陳振順(社會人士) 呂大椿(青年黨支持)	任其自由競選	林鶴年(臺灣)	88,055 52.1%	該縣因縣長候選人登記截止日期縣選所未依規定辦理，省令重新登記，並改定5月6日選舉。旋以第一次選舉無結果，於5月13日舉行複選	40.5.13 國民黨勝
		彰化縣	于國楨、陳萬福、陳錫卿、陳南山(本黨) 黃漢樹(社會人士)	任其自由競選	陳錫卿(臺灣)	153,972 62.8%		40.4.8 國民黨勝

第六期		南投縣	吳宏文、洪金園、李國楨、吳奚（本黨） 陳如喬（青年黨） 廖啓川（民社黨）	支持李國楨同志競選	李國楨（臺灣）	75,070 63.0%	該縣因縣長候選人登記截止日期縣選所未依規定辦理，省令重新登記，並改定5月6日選舉。旋以第一次選舉無結果，於5月13日舉行複選	40.5.13 國民黨勝
		宜蘭縣	盧纘祥、蘇東芳、張鶴亭（本黨） 陳旺全（不明）	支持盧纘祥同志競選	盧纘祥（臺灣）	68,970 67.7%	該縣第一次選舉無結果，於4月22日舉行複選	40.4.22 國民黨勝
	1951年4月15日	臺南縣	高錦德、蔡愛仁、高文瑞（本黨）	任其自由競選	高文瑞（臺灣）	106,631 50.2%		40.4.15 國民黨勝
		雲林縣	吳景徽、廖昆金（本黨）	支持吳景徽同志競選	吳景徽（臺灣）	103,752 54.0%		40.4.15 國民黨勝
		嘉義縣	林金生、李茂松、蔣重鼎、張清淇、許世賢、許河南、陳陌卿、趙德賢（本黨） 黃宗焜（可能接近青年黨）	支持林金生同志競選	林金生（臺灣）	101,482 51.1%	該縣第一次選舉無結果，於4月22日舉行複選	40.4.22 國民黨勝

資料來源：本表的「期別、日期、縣市別、候選人姓名及其黨派關係、本黨指導方針、選舉結果之當選人與當選票數(得票率)、附記」各欄資料取自中改會編 1951b。當選人的省籍資料取自臺灣省地方自治誌要編輯委員會編 1965：412。

- 說明：1.楊基先選後加入國民黨（任育德 2005：102），但中央改造委員會與省改造委員會提出工作報告時他還未加入。
- 2.中改會將臺北縣候選人「林兩端」誤作「林雨端」，依臺灣省改造委員會編 1951 和省民政廳編 1951 之資料改正之。
- 3.表中苗栗縣的本黨指導方針和省改造委員會工作報告紀錄者有別，後者為「第一次選舉支持黃運金同志競選，重選時支持賴順生」。這可能是其中之一記載有誤，但也有可能是重選時中央並未指定支持特定人選，省的層級卻決定支持賴順生。這有待其他史料來協助斷定。

## 附錄五、〈臺灣省地方自治選舉情形檢討案審查意見〉

1951年6月6日，中改會第148次會議討論臺灣省地方自治選舉實施情形，決議推胡健中等五同志組織小組根據各委員意見及有關檢討文件負責研議，提出具體檢討意見再行核議。6月14日，中改會第153次會議該小組提出〈臺灣省地方自治選舉情形檢討案審查意見〉草案呈會討論，其原案內容如下：

### 一、認為優點部分：

- (1)參加投票選民平均佔全體百分之八十有高至百分之九十以上者。
- (2)選舉結果本黨黨員當選縣市議員與縣市長者，百分比甚高，黨的願望與計劃十九達成。
- (3)在選舉中，除各縣市同志間不無利害摩擦外，在黨的領導方面，尚無派系與成見之存在。
- (4)黨對地方自治之重視，與服務於黨政軍各界同志對黨的決議之貫徹實施及其相互間在工作上之協同配合，為黨在改造後顯著之進步。
- (5)台灣大多數人民守法精神之充分表現。

### 二、認為缺點部分：

- (1)黨對黨員參加選舉之指導及黨員候選人之產生等在制度上尚待建立或改進。
- (2)候選人與助選團體耗費之龐大。
- (3)流氓土劣及地主勢力之活躍。
- (4)保防同志在選舉中間有參加或干涉情事。
- (5)部分縣市人民因對選舉現象不滿產生對政府之責難與批評。
- (6)政治運用之未盡妥善。
- (7)地方自治基礎之薄弱。

以上優點缺點經綜合檢討認為此次選舉結果成功仍多於失敗。

### 三、建議部分：

- (1)基於總理「以考試濟選舉之窮」之遺教，對於縣市長與議員候選人資格，應在法律上研究，予以合理之限制。
- (2)黨對黨員參加選舉之指導應依據訂立之制度（如候選人之產生等）並參酌實際情況作切實有效之措施。
- (3)有關選舉法規上之缺漏與主持選政人員之不能配合黨的政策及其執行，應分別予以修正與調整。
- (4)黨對地方自治工作，亟須強化，以建立民主之基礎。
- (5)保防同志干涉選舉應予禁止。
- (6)流氓土劣及地主勢力之抬頭應加防止。
- (7)超過法定之選舉經費及助選人民之活動範圍均應嚴予限制。
- (8)政治運用方式應加改善。
- (9)各縣市一部份人民因選舉而產生之反感必須設法消除。



等語謹提請 核議

附註：谷委員鳳翔、陶主任希聖、張委員其昀、胡委員健中、谷委員正綱、唐主任縱、蕭委員自誠、張委員道藩、曾委員虛白、郭委員澄、袁委員守謙、沈委員昌煥均就本案相繼發言，詳見速記錄。

決議：本案交回原小組根據各委員意見，重行整理改正，提出下次會議核定，並加推陳雪屏、谷正綱、陶希聖、唐縱等參加小組研議，仍由胡健中同志召集。(中改 153)

該案經小組再整理後，呈送中改會第 160 次會議（1951 年 6 月 27 日）討論並修正通過，其全文如下：

臺灣省地方自治選舉情形檢討案審查意見

一、認為優點部分：

1. 參加投票選民平均佔全體選民百分之八十，其中有高至百分之九十以上者。
2. 選舉結果，本黨黨員當選縣市議員與縣市長者，百分比甚高，黨的願望與計劃，十九達成。
3. 在選舉中，除各縣市同志間，不無利害摩擦外，在黨的領導方面，尚無派系與成見之存在。
4. 黨對地方自治之重視與服務於黨政軍各界同志，對黨的決議之貫徹實施及其相互間在工作上之協同配合，為黨在改造後顯著之進步。
5. 台灣大多數人民守法精神之充分表現。

二、認為缺點部分：

1. 黨對黨員參加選舉之指導及黨員候選人之產生等，在制度上尚待建立或改進。
2. 本黨黨員及地方選民對政黨提名競選制度，尚無普遍或必要之認識。
3. 候選人與助選團體耗費之龐大。
4. 社會不良勢力之活躍。
5. 選政未臻健全，保防同志在選舉中，間有參加或干涉情事。
6. 部分縣市人民，因對選舉現象不滿，產生對政府之責難與批評。
7. 政治運用方式之未盡妥善。
8. 地方自治基礎之薄弱。
9. 有關選舉法規，尚多疏漏，致生解釋分歧之爭論。

以上優點缺點，經綜合檢討，認為此次選舉結果，成功仍多於失敗。

三、建議部分：

1. 基於總理「以考試濟選舉之窮」之遺教，對於候選人資格人數，應作法律上研究，予以合理之限制。
2. 黨對黨員參加選舉之指導，應依據訂立之制度（如候選人之產生等），並參酌實際情況，作切實有效之措施。
3. 有關選舉法規，應斟酌過去經驗，予以修正補充。

- 4.黨應根據黨的社會基礎，爭取青年知識份子及農工生產者，以樹立地方民主政治之根本。
  - 5.選舉費用與競選人及助選人民之活動範圍，均應規定辦法，嚴予限制切實執行。
  - 6.主持選政人員，未能配合黨的決策及其執行，應設法調整。
  - 7.各縣市一部份人民，因選舉而產生之反感，須竭力使之緩和消除。
  - 8.由黨支持而膺選縣市長、議員之本黨同志，黨應於其當選就任後，經常督促並考核其在行政及立法方面，貫徹本黨主張，實施本黨政策，及執行本黨所賦予之使命。
  - 9.今後選舉，黨在事前事後及在其進行中，應有充分之準備，廣泛之宣傳，有力之指導，及週密之配合，用收宏效。
- 以上各條，其有關制度法令辦法者，均交設計委員會研究，提出具體意見，再行核議。(決議彙編：195-196)



## 附錄六、相關事件年表

年	月	日	事件
1943	12	01	美、英、中三國領袖發表開羅宣言，表示戰後日本應歸還中華民國東北四省、臺灣、澎湖等。
1944	04	17	蔣介石於國防最高委員會設立幕僚機構「中央設計局」（由蔣介石兼任局長），下設臺灣調查委員會（臺調會），以陳儀為主任委員。
1944	05	..	臺調會完成〈臺灣調查委員會土地問題研究報告書〉。
1944	10	..	臺調會完成〈臺灣接管計劃綱要〉草案，經國防最高委員會修正後於 1945 年 3 月核定。
1945	..	..	臺調會提出〈臺灣地政接管計畫草案〉。
1945	08	15	日本投降。08/29 國民政府任命陳儀為臺灣行政長官。
1945	08	28	行政院公布〈收復區土地權利清理辦法〉，規定敵偽取得的私有土地中，屬於沒收取得者發還原業主；屬於付款徵收者收歸公有，不過得視情形可由原業主繳價購回。
1945	10	23	行政院公布〈二五減租辦法〉規定全國各省市分兩年辦理豁免田賦一年，免賦當年該省市一併辦理二五減租一年。但該辦法將臺灣、澎湖排除在辦理免賦、減租的範圍之外。
1945	12	04	長官公署公布〈規定前日人公私有土地暫行處理規則〉，規定日人公有土地收歸私有，私人土地暫不變動權利。接收日人耕地仍暫時交由原承佃人耕作，若無原承佃人則由各接管委員會「暫行招佃」。隨後訂頒注意事項，規定暫行招租的基本規範。
1945	12	26	長官公署公布「臺灣省各級民意機關成立方案」。
1946	02	..	各縣陸續於 2、3 月間由公民（村里民大會）選舉區鄉鎮代表和縣轄市市民代表。
1946	03	..	各縣陸續於 3、4 月間由區鄉鎮代表和縣轄市市民代表（間接）選舉出縣市參議員，成立縣市參議會，選舉正副議長。成立日期最晚者為 04/15。縣市參議會又間接選舉省參議員，至 05/01 省參議會成立，全省各級民意機關的選舉宣告完成。
1946	03	23	立法院完成土地法修正，但尚未公布施行。
1946	04	22	長官公署公布〈臺灣省公有土地處理規則〉，將接收日產土地絕大多數收歸公有，進行放租，並訂出一套較完整的公有耕地放租規範：包括依土地法採三七五地租等。地租收入除田賦外，統收省庫由財政處統籌辦理。
1946	04	26	長官公署以省購肥料實施肥料換穀，但最終成效不佳。
1946	04	29	公布施行修正後 1946 年版土地法，廢除三七五地租條款，改以地價 8% 為上限。
1946	05	01	臺灣省參議會成立。參議員採由縣市參議會選出 30 名（間接選舉）原訂任期二年，但後來因時局混亂，中央明令延長，故第一屆一直延任至 1951 年 12 月省參議會廢止為止。
1946	06	14	公署代電規定，公有土地原開墾人准予優先承租權利。
1946	08	01	公署施行田賦徵實。
1946	09	10	中秋節。新竹農民古炳致公署「上申書」，表示「一般無良業主，肆意通告加租，送定起佃」；並要求公署施行中央土地法規定標準租穀、起佃規則等。
1946	09	30	公署代電回覆高市政府：因本省未規定地價，公地放租仍採三七五地租。
1946	10	09	省農林處會同地政局、財政處擬定「土地租賃契約書樣式」，於 10/09 公布，作為全省租佃契約藍本，其內容對租額、租期等皆無規範，對佃農不利。
1946	10	23	資委會呈文行政院，表示據悉長官公署有將公有土地全部分配與農民耕作（放租）之意，但此舉將影響臺糖生存，請政院轉飭公署特許臺糖保留公司用地，免予配耕農民。
1946	10	25	政院訂頒〈綏靖區土地處理辦法〉，內採「三一減租」。

- 1946 10 .. 長官公署公布〈臺灣省公有土地緊急清查辦法〉、〈臺灣省公有土地佃租徵收辦法〉，開始進行公地清查（限於 12/30 完成），並將公地放租改徵收實物稻穀，交糧政機關代收。
- 1946 12 19 長官公署訂頒〈肥料配銷辦法綱要〉，以現金購買方式為主，配售救濟肥料。
- 1946 12 30 長官公署公布自三十六年度起辦理帶徵三成公學糧。
- 1946 12 31 新生報刊登「農林處致亥世署農字第 60250 號」公告，要求本省業佃訂約租額「一律暫維民國三十四年十月廿五日光復時期原狀」。
- 1946 12 31 長官公署公布〈臺灣省公有耕地放租辦法〉，採「三一減租」、或地價 8% 為地租上限；限制佃耕面積等。
- 1947 01 28 北斗區發生溪湖糖廠人員攜銃逮捕農民並加以毆打，以脅迫起耕撤佃的嚴重事件。
- 1947 01 30 公署公布〈臺灣省公有耕地放租辦法施行細則〉，規定公地放租地租平均以正產物收穫總額 1/4 為準等。
- 1947 02 28 二二八事件爆發。
- 1947 03 20 行政院依國防最高委員會決議發布「從貳字第 10050 訓令」，規定在未定地價地區仍採行三七五地租上限。
- 1947 04 22 二二八事件後，國府決定撤銷臺灣省行政長官一職，將長官公署改組為臺灣省政府。後由魏道明出任首任臺灣省主席。
- 1947 05 12 公署根據政院「從貳字第 10050 訓令」，以「辰文 36 署民地丙字第 121 號」代電飭各縣市政府：私地採三七五地租，但公地仍採正產物收穫量 1/4 的地租標準。
- 1947 05 16 臺灣省政府正式成立。
- 1947 06 17 魏道明省府公布〈臺灣省人民失業調查及救濟辦法〉，辦理失業者的調查登記。
- 1947 06 27 魏道明省府擬定〈臺灣省開墾荒地救濟失業辦法草案〉，送省參議會審議修正。
- 1947 06 29 省參議會 29 日收到省府墾荒救濟失業方案，30 日上午交付審議，當日完成審查。07/03 將審查結果送交省府。
- 1947 07 07 魏道明省府公布施行〈臺灣省三十六年度收購糧食辦法〉，辦理「隨賦收購糧食」和「收購大戶餘糧」措施。
- 1947 07 .. 高雄地區糖廠撤佃激起民憤。
- 1947 09 25 魏道明省府召開減租會議，援引行政院 1945 年頒布的二五減租辦法擬訂〈臺灣省實施二五減租辦法草案〉，採舊租約按原租額減去 1/4、新租約按三七五地租規範訂約的雙軌制；並開始做減租宣傳。
- 1947 10 .. 魏道明省府舉行公地放租檢查，於 12/09 完成檢查報告。
- 1947 11 .. 魏道明省府召開第二次減租會議，決議應對原辦法草案做一些修改，改採三七五租規範，並改名稱為〈臺灣省改善租佃關係調整租額應行注意事項〉。
- 1947 11 .. 10 月底埔里糖廠向臺糖反映有農民霸耕，11 月臺糖向省方轉達。農民則向省方陳情臺糖急迫撤耕，希望能緩撤。12 月 2 日省方行文臺糖，表示其自營農場面積廣大，現耕佃農承租面積甚小，應保留放租不得起耕。
- 1947 .. .. 年底，屏東市政府依據「辰文 36 署民地丙字第 121 號」指示，推行三七五地租。1948 年何舉帆接任市長後繼續辦理。
- 1948 01 30 魏道明省府的墾荒救濟失業方案獲行政院核准，最終以〈臺灣省開墾荒地救濟失業扶植自耕農實施方案〉定案施行，預計開墾荒地 12 萬餘甲，並放領 1 萬甲以內零星公有耕地籌措墾荒財源。
- 1948 02 02 魏道明省府修改收購糧食辦法，調降上等水田之大戶餘糧收購計算標準，提高大戶門檻標準。
- 1948 03 29 1946/11/15 國府召開制憲國民大會，1946/12/25 通過憲法，於 1947 年元旦公布，並於 1947/12/25 施行憲法。1948/03/29 國府舉行第一屆國民大會（行憲國民大會），於 1948/04/20 選舉蔣介石、李宗仁為正、副總統，05/20 就任。1948 年 5 月成立中華民國政府。臺灣省的國大代表在第一屆國民大會期間，藉機向中央提出在臺灣施行自治的訴求。

- 1948 04 01 美國國會通過援華法案，列入中美合作復興中國農村專條（規定該項工作經費佔援華總經費 1/10）。
- 1948 04 08 魏道明省府頒行〈臺灣省放領公地扶植自耕農實施工作要點〉，訂出公地放領各種地目等則的承領面積上限、攤還地價年限，以及辦理放領的程序等。
- 1948 04 15 魏道明省府電示 7 縣的縣政府限於 4 月開始開始辦理放領公地，預定在 8 月底完成。05/08 電示 7 縣政府按旬填報公地放領辦理進度。
- 1948 04 17 魏道明省府再次調降大戶餘糧計算標準，並預計在二期稻作的餘糧收購開始施行。
- 1948 05 18 資委會回覆政院秘書處代轉之臺灣省國大代表聯誼會所提將臺糖公司自營農場耕地依法放租中小農戶之要求，表示該土地與臺糖生存有極大關係，故臺糖有保留此項土地之必要。
- 1948 05 24 資委會對臺糖土地產權案進行審查，主張糖業與土地不可分離，如依公地放租辦法放租，臺糖將無法生存。並決議臺糖公司為法人，可以置產，臺糖公司土地如為製糖會社購置，即非公地。意見呈送政院，05/24 政院轉各部會分別查明再行核辦。魏道明省府對此表示反對。
- 1948 06 .. 魏道明省府公布〈臺灣省各縣放領公地繳納實物折徵代金要點〉，其內規定地價仍由土地銀行代收，並規定地價折徵代金的方式；但要點未對實物折徵代金作任何限制。
- 1948 07 10 魏道明省府以省購肥料再次辦理肥料換穀。
- 1948 07 29 魏道明省府再度調降大戶餘糧計算標準。
- 1948 07 30 糧食局針對放領公地徵收地價提出「為簽陳放領公地地價仍應征收實物請鈞核由」，建議地價徵收實物，田地目地價一律徵收稻穀，以兼顧糧食政策之需要。此建議得到魏道明同意。
- 1948 08 05 中美兩國換文，規定農復會的職權。
- 1948 08 07 國防部奉總統（蔣介石）手令發出代電予行政院秘書長，指出「匪軍以土地革命號召農民，參加叛亂戰爭，附和日眾，不無可慮」，故指示「應考慮土地政策，實行耕者有其田，並於收復區已分配之土地，承認其所有權，以爭取農民」。
- 1948 08 11 行政院派蔣夢麟、晏陽初、沈宗瀚三人為農復會委員。
- 1948 09 12 國共開始進行三大會戰，共軍大獲全勝（遼西會戰，19480912-19481102；徐蚌會戰，19481106-19490110；平津會戰，19481129-19490131）。
- 1948 09 14 魏道明省府公布〈臺灣省化學肥料配銷辦法〉。
- 1948 10 01 中國農村復興聯合委員會于南京成立。
- 1948 10 15 中共攻下錦州，戰局對國府不利。國府內部開始出現求和的聲浪。
- 1948 10 陳誠從上海移居臺北陽明山療養。
- 1948 11 12 黃伯韜兵團在徐蚌會戰中被中共殲滅。
- 1948 12 .. 魏道明省府未能即時完成全部放領準備工作，決定先就臺中、臺南兩縣已完成的放領清冊放領公地，於 12/07 公告開始徵收地價。
- 1948 12 06 地政局邀請各報 20 位記者赴臺中、臺南兩縣參訪公地放領；並撰寫〈公地放領在臺灣〉一文交新聞處提供報界參考。
- 1948 12 21 白崇禧等部分國府人士呼籲蔣介石下台，以利和談。
- 1948 12 28 蔣中正電陳誠：「決任弟為臺灣省主席，望速準備為要」。
- 1948 12 29 行政院會議通過以陳誠為臺灣省主席。國民黨中常會通過以蔣經國為臺灣省黨部主委。
- 1949 01 01 蔣介石元旦文告，表示不計個人進退，力促和平。
- 1949 01 02 陳誠回電蔣介石：準備於 01/05 接任省府主席。
- 1949 01 04 京滬杭警備副總司令兼戰地政務委員會秘書長祝紹周密陳蔣介石，建議以張發奎主持海南島軍事；並以臺灣為中心，建立堅強軍事組織。
- 1949 01 05 陳誠繼魏道明後接任第二任臺灣省主席（任期 1949/01/05 至 1949/12/21）。

- 1949 01 10 銓敘部函告臺灣省政府「臺灣省籍人員任用資歷審核變通辦法」。承認「光復前」的學歷與經歷，資歷證件遺失得由省府查核證明之。依本法審定資格之簡薦委任人員，均自依法應敘之級起提高一級核敘。陳誠致函蔣介石表示：先前白崇禧於二二八事件來臺宣慰時所許「台人治台、縣長民選等」等承諾陳義過高，履行不易。
- 1949 01 11 蔣介石致電陳誠，指示治臺方鍼六點。前3點為：1>多方引用台灣學識較優，資望素孚之人士，參加政府。2>特別培植台灣有為之青年與組訓。3>收攬人心，安定地方，以消彌二二八事變之裂痕。
- 1949 01 .. 劉闊才於省參議會第六次大會中提案：要求省府在中央頒布〈省縣自治通則〉之前，先訂頒本省各鄉鎮自治暫行辦法。案經大會決議「送請政府辦理」。01/21省府會議建議省府接受該案，組織「臺灣省地方自治研究會」，委員人數為11至15人。01/27省府將委員修改為25至29人。
- 1949 01 21 蔣介石發表「引退文告」，由副總統李宗仁任代理總統，與共產黨進行和談。蔣介石卻又在這一天發佈多項軍事、官職人事任命調動案（作表面下臺前的最後一次人事部署）。陳誠偕財政廳長嚴家淦飛南京述職；臺灣省警備總司令部成立，兼總司令陳誠、副司令彭孟緝就職。
- 1949 02 01 地政局呈送省府私地減租辦法草案。
- 1949 02 04 地政局減租草案提省府會議，但無討論決議。陳誠於農民節紀念會上提及解決農民問題應實施減租。地政局等提出簽呈，建議組設「臺東墾殖農場」，採官民合資方式經營合作農場，官股佔半數。
- 1949 02 07 省府公布修正〈臺灣省收購糧食辦法〉（內含大中戶餘糧收購）及其施行細則之部分條文。
- 1949 02 12 省府會議審查私地減租案。陳誠就指示，實施減租的目的在求增產。
- 1949 02 17 臺灣物價猛漲，米價較上海貴。
- 1949 03 01 臺灣省實施限制入境辦法（此因臺省人口數月間驟增70餘萬，糧食缺乏物價波動）。全省行政會議在臺北揭幕。
- 1949 03 03 陳誠致函蔣介石，表示臺省最可慮者為土地集中以致造成許多失業者。他建議，爭取民心應注意失業問題，可從減租嘉惠農民著手。
- 1949 04 01 省府會議修正通過〈臺灣省私有耕地減租辦法〉及其配套法規。
- 1949 04 06 四六事件：陳誠命令軍警進入臺大、師大逮捕學生。
- 1949 04 10 上海糧食會議決定：自4月起，臺灣按15萬人計提供軍糧（在5月底上海撤退後，再增至34萬人）。
- 1949 04 12 陳誠省府公布〈臺灣省各縣市戶口總檢查要點〉等辦法，並於05/01進行臺灣省各縣市戶口總檢查，以清查奸匪及其他違法嫌疑者。
- 1949 04 14 陳誠省府公布施行〈臺灣省私有耕地租用辦法〉及其施行細則。5月開始換約，6月中完成，於一期稻作開始施行三七五地租。7月開始進行檢查工作。
- 1949 04 20 國府拒絕中共提出的條件，和談破裂。同日，中共開始砲擊長江南岸。
- 1949 04 22 陳誠省府將私地減租辦法送省參議會「查照」，並要求省參議會轉照各縣市民意機關協助執行。
- 1949 04 23 中共攻下南京，同日成立「中國人民解放軍海軍」。
- 1949 05 .. 陳誠於5月第一次發出自治研究會委員聘書，到7月時還在繼續聘任委員。
- 1949 05 01 陳誠兼任中國國民黨臺灣省部主任委員。
- 1949 05 13 中共05/13開始攻擊乍浦，05/14攻打浦東，05/15晨起全面攻擊上海。至05/27，國軍撤離上海。
- 1949 05 16 行政院於廣州舉行財政糧食會議。05/23廣州糧食會議閉幕。
- 1949 05 20 1949/05/19臺灣省政府主席兼臺灣省警備總司令陳誠頒布《臺灣省戒嚴令》，於05/20凌晨零時起，在臺灣開始實行戒嚴。

- 1949 06 08 合作事業管理處奉諭擬訂〈臺灣省荒地墾殖組織生產合作社經營辦法〉草案呈府審查，於 10/07 審查通過。該辦法允許中央留臺委員以合作方式出資承墾公有荒地。
- 1949 06 15 臺灣省實施幣制改革，舊臺幣四萬元折合新臺幣一元。
- 1949 07 01 省府公布〈臺灣省三十八年度扶植自耕農貸款辦法〉，提供舊臺幣 400 億元（＝新臺幣 100 萬元）貸款，輔助佃農、雇農等購買土地，但年息高達 20%。
- 1949 07 13 蔣介石發電陳誠，批評他未將福州所需糧食運至該地。07/16 陳誠表示臺灣已盡力接濟福州糧食，至島內無存糧供應公教食米。陳誠要求中央派員調查，以明責任。
- 1949 07 18 國民黨中常會，主要議程為蔣介石提「中國國民黨改造案」，決議接受該案，成立黨改造籌備委員會。
- 1949 07 20 臺灣省地方自治研究會成立，陳誠約請委員於省府聚餐，公布〈臺灣省地方自治研究會組織規程〉，規定研究會任務為：1>搜集有關地方自治資料，2>調查有關地方自治實際問題，3>研討有關地方自治規章辦法；並規定該會將決議送請省政府「參考酌辦」。
- 1949 07 22 民政廳長朱佛定在自治研究會的座談會中提議討論：在省縣自治通則公布施行前，臺灣省先研究施行地方自治是否違憲。此提案遭到反對。
- 1949 08 05 8 月，美國政府發表《對華關係白皮書》為美國對華政策徹底失敗辯護，並嚴詞批評蔣介石。蔣介石在臺灣草山（陽明山）成立總裁辦公室，隨後成立革命實踐研究院訓練幹部，國政府要員、國大代表、學者專家及國軍各部隊陸續撤往臺灣。8 月 15 成立東南行政長官公署，
- 1949 08 15 臺灣省地方自治研究會召開第一次會議。東南軍政長官公署成立，由陳誠擔任軍政公署長官。臺灣原設警備總司令部同日撤銷，人員併入軍政長官公署，轄區擴及臺、蘇、浙、閩、潮、汕等沿海地區，負責部隊整編、訓練、補給。
- 1949 08 18 蔣介石在廣州向第六屆中常會交議「本黨改造案」，在〈交議本黨改造案說明〉中列舉黨改造的原則，其中第 2 項強調黨要在農、工、青年、知識份子及生產者等廣大民眾中建立基礎，並為此廣大民眾的利益而奮鬥。
- 1949 09 01 自治研究會將「調整本省行政區域案」討論結果送交省府，隨即開始研究「臺灣省縣市實施地方自治綱要」等草案。
- 1949 09 02 陳誠表示，小地主生活與一般農民無異，減租後對其生活問題不可忽視。
- 1949 09 19 陳誠省府再次調降大戶餘糧計算標準。
- 1949 09 20 蔣介石在重慶發表〈告全黨同志書〉，指出中共的軍事動員是以社會鬥爭為其動力，全力動員農村、城市一切可用人力物力於戰鬥。因此反共鬥爭必須從社會鬥爭中改造社會，剷除共匪叛亂的根基，才能戰勝匪黨。他要求黨的改造要檢討黨的構成份子，確定黨的社會基礎。
- 1949 09 22 美經合總署和政院美援會、臺省政府簽訂肥料合約（約 6 萬公噸）。規定主要用於稻穀增產，其約定的換穀比率為「硫酸銨 1＝蓬萊穀 1.2」，低於先前臺省換穀辦法「硫酸銨 1＝蓬萊穀 1.5」。1950 年一期作，國府把換肥比例調為 1：1.2
- 1949 09 .. 林獻堂離開臺灣，寓居日本。
- 1949 10 24 中共葉飛於 10/24 晚間下令進攻金門，經 10/25 至 10/27 三天古寧頭戰役，國府獲勝。
- 1949 10 28 省府會議中修正自治研究會所提交的區域調整案，接近民政廳原案規劃，並付委審查。
- 1949 11 06 蔣介石派鄭介民向美方表達希望美方援助，國府願意接受美方任何有助遏止共產主義擴張的建議。11/17 美軍方人士向鄭介民建議，國府必須先在臺灣進行政治改革，美方才能提供援助；並表示美方認為吳國楨是主持臺政的適當人選。
- 1949 11 17 陳誠向自治研究會宣示，地方自治一定從明年度開始推行，並計劃在二年內予以完成。

- 1949 11 23 東南軍政長官公署召集臺灣省政府民政廳和軍方幾個單位，商討讓退役軍官佐開墾荒地，墾區設置由臺灣省府負責。地政局隨即擬定〈東南軍政長官公署安置退伍軍官佐開墾荒地實施綱要及其經費預算案〉呈府，於 12/16 通過。依東南軍政長官公署指示，該案所需墾荒經費 2,400 萬新臺幣全部由省府負擔。
- 1949 12 02 省府會議付委審查行政區域案，建議採取民政廳原案規劃。省府決議將此案再提交全省行政會議討論，並向大會建言：目前為戡亂時期，應安定地方，而調整縣市行政區域牽動甚大，請大會討論應否立即實施。
- 1949 12 03 省府發佈命令，允許貸款購地不種稻者可以現金攤還。其計價方式為，貸款先按照借款時稻穀市價折合應分期攤還稻穀數量，每期還款時再按照攤還時的稻穀市價折算回現金。
- 1949 12 07 行政院通過政府遷設臺北。12/09 行政院開始在臺北辦公。
- 1949 12 11 中國國民黨中央黨部遷臺北辦公。
- 1949 12 16 總統公布改組臺灣、西康兩省府，任命吳國楨為臺省省府主席。
- 1949 12 18 (合併後的)臺灣省農會正式成立
- 1949 12 21 吳國楨接任第三任省府主席(任期 1949/12/21 至 1953/04/16)。
- 1949 12 29 吳國楨省府發佈命令，將扶農貸款利率一律減為年息 10%，即使已經放出去的貸款也要依照新利率更正，以減輕農民利息負擔。
- 1950 01 05 杜魯門發表關於臺灣問題的聲明。表示美國不擬使用武裝部隊干預中國局勢，不擬捲入中國內爭，也不擬對在臺中國軍隊供給軍事援助或提供意見。
- 1950 01 17 吳國楨省府電示各縣市清查並嚴禁各種違反減租政策的行為；若有違反減租政策情節嚴重者，將解送保安司令部。
- 1950 01 29 國防部保密局逮捕省工委會蔡孝幹(中共在臺組織最高幹部)。
- 1950 02 03 省府修正農戶缺乏稻穀交換肥料補充辦法，符合條件缺穀農民可申請貸放肥料，不符者可申請採購稻穀交換肥料。
- 1950 03 01 蔣介石在臺宣告復行視事。行政院長閻錫山提出總辭。
- 1950 03 07 蔣介石咨文立院提名陳誠任行政院院長。
- 1950 03 .. 吳國楨向蔣介石爭取辦理地方選舉，並得到蔣介石首肯。
- 1950 04 05 行政院通過「臺灣省實施地方自治綱要」，但要求省府「本分期、分區原則審慎試辦」。
- 1950 04 .. 吳國楨宣布以花蓮、臺東為第一期實施地方自治區域，以兩個月的時間準備，於 7 月 2 日辦理縣議員選舉投票。
- 1950 04 .. 吳國楨表示，減租後有幾個較重要的問題：地主有收取黑市地租、漏訂租約和任意撤佃行為，佃農則有無故欠租及轉租牟利的現象。
- 1950 05 01 吳國楨於國民黨中央擴大紀念週報告臺灣政經措施時，表示將從 7 月起分期辦理地方自治選舉。
- 1950 05 02 楊肇嘉宣告今年一定實施臺灣地方自治。國民黨軍隊全部撤離海南島。
- 1950 05 13 國軍開始進行舟山撤退。於 13、14、15 夜登船，16 日上午於指定海面集結啓航。17 日第一批回到基隆。
- 1950 05 14 吳國楨向行政院建議由省府和省參議會合組「地方自治實施設置委員會」，負責推行地方自治工作及行政區域調整事宜。若仍未能如期完成行政區域調整工作，則由省府暫就原行政區域舉行選舉。
- 1950 05 .. 5 月時農復會開始注意到「退耕」現象。7 月省府對退耕採取因應措施，規定地方政府對尚未核准的退耕案件一概不予核准，至於已經被核准者，省府也要派員再進行實地調查與糾正。
- 1950 06 .. 省府訂頒臺灣省地目等則調整辦法，各縣市舉辦區域性之地目等則調整，10 月完成。(日治最後一次調整為 1942-1944 完成。)
- 1950 06 23 負責規劃攻臺的粟裕以渡海攻臺所需的軍力和運輸船隻遠超出中共海軍所能負荷等理由，建議中共中央延後攻臺計畫。



- 1950 06 25 韓戰爆發。06/27 美國總統杜魯門命令美國第七艦隊防止中共對臺攻擊，也要求臺灣的中國政府停止對大陸的一切海空攻擊。臺灣未來地位須等太平洋安全恢復，對日合約簽訂或經由聯合國的考慮。
- 1950 07 02 臺灣省實行地方自治，先辦理縣市議員選舉，全臺分 6 期辦理。07/02 花蓮縣最先進行縣議員選舉，07/16 台東進行縣議員選舉。後來全臺縣市議員選舉共分六期，至 1951/01/28 完成。
- 1950 07 14 吳國楨省府宣布，以已確定行政界線的臺中、臺南、臺北、基隆 4 市和澎湖縣作為第二期縣市議員選舉範圍，於 09/24-10/08 間辦理選舉投票。
- 1950 07 22 蔣介石發表〈關於實施本黨改造之說明〉，宣稱要號召「海內外仁人志士，愛國青年」，並未再強調農工基礎。
- 1950 08 05 國民黨成立「中央改造委員會」，於改造期間行使中央執行委員會及中央監察委員會職權。
- 1950 08 15 中改會第 3 次會議決議，要求委員會向群眾發展，特別要對青年宣揚主義，吸引其入黨。
- 1950 08 16 行政院通過行政區調整方案，將原本的 8 縣 9 省轄市（大縣制）調整為 16 縣 5 省轄市，並送總統府完成批准備案。此時全臺已有 7 個縣市完成或準備進行縣市議員選舉投票。
- 1950 08 17 中改會第 6 次會議決議成立小組，負責研議黨如何配合臺灣省推行地方自治的問題。
- 1950 08 24 中改會第 10 次會議通過〈本會當前急切工作要項〉，其一為選舉工作，黨中央決議對於臺灣地方選舉全力以赴，列舉的 5 個選舉工作要點中包括：支持本黨黨員競選、吸收黨外優秀人士加入本黨等。另一要項為制訂辦法以整肅原有黨員、徵求新黨員等。
- 1950 08 26 沈時可因為先前的土地改革原則經交回再議，擬訂新原則〈為土地改革原則案，再行益請核示〉經楊肇嘉轉呈吳國楨。方案建議：先放領公地，再藉收回的公地地價建立一筆基金，貸放給私地佃農購地，以達到扶植自耕農目的。佃農購地採地主自動賣出的方式。08/03 吳國楨對此案批示「提會」。
- 1950 08 27 中改會第 11 次會議通過〈中國國民黨臺灣省黨員參加地方選舉輔導要點〉，規定「本黨對優秀而具有當選希望之黨員，應鼓勵其參加競選」，「當地無黨無派人士得選民之信任，為本黨候選人所不及者，如能贊同本黨主義政策，本黨可予支持並徵求其加入本黨」。
- 1950 08 31 省府會議討論「本省土地改革原則案」，決議付委（由楊肇嘉召集）審查。
- 1950 09 .. 農復會為進一步改善農會的業務與組織，聘請美籍顧問安德生博士來臺，於 1950 年 9 月至 1951 年 1 月間對臺灣農會進行調查。安德生於 1951 年 2 月提出調查報告。
- 1950 09 07 楊肇嘉擬於 09/15 召集委員第一次審查本省土地改革原則。後因沈時可建議，又增加邀請蕭錚、湯惠蓀、洪火煉參與委員會，於 09/20 召集第一次會議審查該原則。
- 1950 10 12 國民黨臺灣省改造委員會成立。
- 1950 10 15 全臺縣市長選舉分六期從 1950/10/15 至 1951/04/15 別辦理。
- 1950 10 18 中改會第 39 次會議通過〈徵求新黨員辦法〉，第 3 條規定「徵求新黨員應以廣大勞動民眾中愛國的革命的『青年』『知識份子』『農』『工』及『生產者』等為主要對象……」。
- 1950 10 21 蔣介石指示張其昀儘速決定各縣市長候選人，其日記中對黨政負責人不重視此事表示不滿。
- 1950 10 26 蔣介石指示張其昀成立小組主持縣市長、議員選舉事宜。
- 1950 11 01 內政部呈三七五減租條例草案，於 156 次院會討論，決議交付全體委員審查。11/07 至 11/13，7 天內開會 4 次討論。

- 1950 11 .. 行政院制定三七五減租條例草案期間，官員開始於媒體批評撤佃（小地主收回自耕）與退耕是減租政策最大的問題；並宣稱撤佃與退耕表面看似不同，實質上是一樣的。
- 1950 11 22 行政院 160 次院會討論通過三七五減租條例草案，並決定決定由內政部會同省府等有關單位合組三七五減租工作考查團。
- 1950 11 23 中改會訂頒〈怎樣去徵求新黨員——中央對徵求新黨員的工作指示〉，規定地方黨部徵求新黨員的比例，「以農工約佔百分之五十，青年及及知識份子約佔百分之三十，生產者約佔百分之十，其他約佔百分之十為原則」；且在農人中「應儘先爭取自耕農和佃雇農中的優秀份子，然後及於從事農業改良工作者及農業技術人員」。
- 1950 11 30 行政院咨送〈耕地三七五減租條例草案〉至立法院審議。
- 1950 12 04 陳誠函送三七五減租條例草案至中改會核議。中改會決議：應繼續貫徹三七五減租，應令立委黨部轉知立委同志原則上予以贊同。
- 1950 12 16 吳國楨省府完成〈臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法草案〉，隨即以「最速件」於 16 日送達省參議會大會審議。該案預定於 1951 年 1 月起開始分區辦理公地放領。
- 1950 12 29 省參議會審議公地放領辦法草案。全案只添增兩字，其餘照省府原案通過。議會隨即於 12/29 發文將審議結果回覆省府。吳國楨省府再將全案送行政院核議。
- 1951 01 .. 中改會在年度工作報告中檢討黨輔導黨員參加縣市長及議員未達理想的原因：1>基層組織不健全；2>黨內提名引起本黨同志間的矛盾，以致黨力量分散。
- 1950 01 15 國防部修正公布國防部兵工建設實施辦法，讓兵工承辦各種工程，包括「大規模之開墾荒地」。至 1954 年，兵工開墾共墾成 4 千餘甲土地。
- 1951 01 31 蔣介石指示陳誠與吳國楨，臺灣農村土地經三七五減租已甚見成效，本年應籌備都市土地改革…。未提及公地放領與耕者有其田。
- 1951 02 .. 一份國民黨內調查報告顯示，許多黨員憂心此次選舉本黨缺乏事前周密部署，可能大部失敗。報告亦反應：有黨員不遵黨部命令，甚至幫助異黨打擊本黨候選人。
- 1951 02 08 蔣介石再度指示陳誠與吳國楨，應檢討三七五減租成績及缺點並加以改正，以及改革土地稅等，為省政中心工作。仍未提及公地放領與耕者有其田。
- 1951 春 蔣介石指示省府先後邀請自由中國地政專家和美國的雷正琪商討限田政策，黨中央決心實施限田。
- 1951 02 21 中改會第 88 次會議討論〈本黨現階段政治主張關於臺灣部份實施情形檢討要點〉，其內第一項指責省府放棄限田政策而代之以公地放領，違背三民主義的土地收歸國策，批評省府此作法犧牲國有而與地主妥協，並決議先交設計委員會研議具體意見後，再移請行政院同志予以糾正。第五項檢討黨在地方選舉中應改進之處，其中包括：基層組織之不健全，未能透入本地同胞，致生本地與大陸對立之怪現象。
- 1951 03 .. 吳國楨省府在 3 月開始進行全省減租督導，針對退耕案件規定督導檢查人員需逐戶查明，除了以下 3 種情形外，一律限令地主將耕地交回原佃：1>佃農因全家他遷不能耕作者；2>佃農轉業，家屬亦不能耕作者；3>佃農死亡而無繼承人，或繼承人確實不能耕作者。即使上述條件成立的退耕案，若地主不符合收回自耕的條件，該土地仍要另招新佃訂立三七五租約。至 6 月時，全臺交回舊佃或另招新佃的原已退耕土地共 3,777 甲。
- 1951 03 12 中改會第 98 次會議邀請吳國楨列席報告省政，會中吳國楨與數位中改會委員討論土地政策。吳國楨堅持辦理公地放領建立扶農基金，並讓步表示可考慮遵照辦理限田。決議中，中改會也表示贊同扶植自耕農。
- 1951 03 19 中改會第 100 次會討論〈中國國民黨現階段農民運動指導方案草案〉，提出健全農會，並運用農會貫徹黨的政策，以擴大黨的社會基礎之主張等。其內亦將協助佃、雇農取得貸款購置土地列入黨的土地改革政策之一。

- 1951 03 21 行政院第 177 次院會通過〈在臺公營事業所有土地權屬問題處理原則〉，將公營事業公司經管土地所有權交給各公司。此後公營事業土地不再是公地，而成爲其「私有」土地。
- 1951 04 06 吳國楨省府通過「臺灣省實施都市土地改革案」，並呈送政院。政院至 08/08 審核通過該案。
- 1951 04 20 雷正琪來臺。他對政院將公營事業經管土地劃歸公司所有的政策提出批評，認爲這樣的公地放領計劃與需要相差尚遠。他主張將所有可資利用的公地集中處理，指定更多的公地提供放領。
- 1951 05 .. 省府請政院轉咨立法院，表示私地減租多數租約即將於 1951 年底到期，已有不肖地主以期滿收回自耕爲由來脅迫佃農，希望立法院儘速制定三七五減租條例。
- 1951 05 15 黨中央提出〈對臺灣農會改進之原則〉，其內第 3 點：「合於農會法第十三條會員資格之規定者，爲農會會員，其不合於規定者，得爲贊助會員，但無選舉權及被選舉權」。
- 1951 05 25 立法院完成〈耕地三七五減租條例〉立法程序。由總統於 06/07 公布。
- 1951 05 30 行政院第 188 次會議通過〈臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法〉。06/04 吳國楨省府公布施行。當年省府辦理第一期公地放領，以原本交縣市政府放租的公地爲主，預定放領 3 萬 6 千餘甲，迄 1951 年 3 月完成放領 2 萬 9 千餘甲。
- 1951 06 14 153 次中改會討論的〈對臺灣省地方自治選舉情形檢討案審查意見〉草案中，指出此次選舉缺點包括「流氓土劣及地主勢力之活躍」，並建議應防止其勢力之抬頭。
- 1951 06 .. 吳國楨省府公布施行〈臺灣省地目等則調整辦法〉，至 10 月完成調整工作。
- 1951 06 .. 陳誠指示其幕僚先擬出〈臺灣省私有耕地改革綱要〉，內採「計口限田」原則，規定私有耕地面積應按照家屬人口以純收益足供全家生活爲限，超限者由政府一次徵收放領給農民。同時主張限制佃農承領面積與「限佃」。
- 1951 07 08 陳誠在對中國土地改革協會的演講中，將公地放領界定爲是政府爲達到耕者有其田目的，首先「以身作則」的措施。
- 1951 07 09 蕭錚主持的中國土地改革協會第二屆會員大會通過〈臺灣農地改革綱領〉，主張「（一）舉辦全臺地籍總歸戶，澈底查明土地。（二）規定地主得暫保留之土地面積：水田一甲，或畑二甲。超額土地，先予征收放領於原耕農承領。…」
- 1951 08 .. 省府在農復會技術、經費協助下，辦理地籍歸戶，1951 年先在高屏兩縣試辦，8 月完成。9 月擴大辦理全省總歸戶，至 1952 年 2 月完成，4 月底完成統計工作。
- 1951 08 08 吳國楨省府擬定「臺灣省都市土地改革辦法」，呈送政院。行政院於 08/08 地 199 次院會審查通過。
- 1951 09 .. 經濟部、省政府等單位組成「公營事業耕地調查小組」，調查並處理公營事業土地要如何配合公地放領政策。
- 1951 10 22 黨中央提出〈臺灣農會改進與合作社之關係問題研究報告〉，將農會改進的主要目標界定爲「淨化農會」：排除非農民會員對農會的把持。
- 1952 02 .. 「公營事業耕地放領調查小組」提出報告書。內提及臺糖關閉新竹糖廠及恆春糖廠，各有土地 861 甲、565 甲，其中除新竹糖廠留用大浦美農場 276 甲增產堆肥外，其餘一律劃出放領（其中包含「金山面農場」土地）。恆春糖廠已提出放領其農場土地給其遣散員工的專案，正呈送政院辦理中。此外該報告亦提及，中國石油公司土地大部分已奉撥軍用。該報告送行政院 02/18 的第 280 次院會。
- 1952 04-08 省府辦理第二期公地放領，以原本公營事業放租的土地爲主。國府劃出 2 萬 8 千餘甲土地提供放領，絕大多數爲臺糖土地，但大多爲劣等或有糾紛等問題的不宜放領土地。最終實際完成放領者 1 萬 7 千餘甲。
- 1952 04 .. 地籍總歸戶完成統計工作。
- 1952 05 25 省地政局向省府提出臺灣省扶植自耕農條例草案。

- 1952 06 03 省府召開全體委員會及邀請專家等，開始集議審查地政局所提臺灣省扶植自耕農條例草案。
- 1952 06 .. 金山面農場事件：新竹糖廠地區雇農得到糖廠將把土地放領給其員工的風聲，透過報社向地政局陳情，要求該廠土地應由世居當地的待耕農戶依法承領，如有剩餘再放領給其他權利人。
- 1952 06 18 金山面農場事件：聯合報將新竹糖廠境內待耕農戶的陳情書轉交省地政局。省地政局於 6 月 23 日收文。
- 1952 06 25 金山面農場事件：地政局針對臺糖新竹農場土地事情將陳情書轉告臺糖，請其簽註意見。
- 1952 07 18 吳國楨省府完成〈臺灣省扶植自耕農條例草案〉，送臨時省議會。
- 1952 07 24 中改會第 371 次會議討論耕者有其田政策。蔣介石指示「限田政策務須於明年一月一日付諸實施。臺灣省政府對本案之處理程序，一面送省臨時參議會徵詢意見，並須在本會期內討論完畢；一面送行政院，俾早日咨送立法院完成立法手續」。會議議決 1953 年 1 月施行限田，黨要全力配合、貫徹施行。
- 1952 08 08 為爭取時效，省府委員會於第 264 次會議通過將「臺灣省扶植自耕農條例」及「臺灣省實物土地債券辦法」兩草案同時呈送行政院核示；另俟臨時省議會提供意見到達，再送中央一併審議。行政院則將草案交內政部，邀集財政等部及農復會等機關與專家研討。
- 1952 08 14 臺灣省臨時省議會完成〈臺灣省扶植自耕農條例草案〉審議，08/29 將其修正意見送達省府。08/30 省府將其意見轉呈政院，作為中央立法參考意見。
- 1952 08 20 行政院通過〈改進臺灣省各級農會暫行辦法〉，規定符合農會法第 13 條 5 種會員資格者且其農事從業之所得收益佔其個人總收入 1/2 條件者，經審查後得成為農會會員。不符資格者得為贊助會員。贊助會員無選舉權，但可在 1/3 席次的限制內被選舉為監事。
- 1952 09 .. 雷正琪就其對 1951、1952 兩年公地放領的考察，致函蔣介石，促請擴大公地放領。信中指出擁地最多的臺糖不願多提供較佳土地作放領用，引發農民一致不滿。他建議臺糖除保留最低限度土地以適應其需要外，應儘量出售土地予佃農。
- 1952 09 09 蔣介石將雷正琪函交各單位，指示儘速研議具復雷正琪。同時指示應准退役士兵承領臺糖釋出公地。
- 1952 09 .. 金山面農場事件：臺灣糖業公司將派主秘親自到新竹，主持將新竹糖廠將金山面與南隘兩農場土地放租給員工的事宜。
- 1952 10 01 行政院將內政部審議耕者有其田條例草案結果（並省府原草案與臨時省議會修正意見）提經第 261 次院會，決定由全體政務委員審查。
- 1952 10 08 國防部電經濟部轉知臺糖公司，表示奉總統指示，臺糖餘田甚多，應撥 6 千甲作為安置退役軍人之用，要求儘量選撥較優良土地。總統還指示應准退伍承領土地者可用分得之田向土地銀行抵押借款，以興建房屋。
- 1952 10 13 經濟部召集各單位商討臺糖土地問題。決議將臺糖 6 千多甲放租土地委託省府接辦放領。1 萬 3 千多甲原野荒地全部撥給國防部。
- 1952 10 10 國民黨召開第七次全國代表大會，中央改造委員會結束。
- 1952 10 19 蔣介石在七全大會第 14 次會議宣讀《黨的行動指導原則》訓詞。
- 1952 10 經濟部為回應雷正琪函，提出〈臺糖土地節略〉，主張自營農場等土地必須由臺糖保留，放租土地可以放領；原野荒地可由農民承墾，若農民不願承墾，可交給國防部。
- 1952 11 12 行政院召開第 267 次院會，修正通過耕者有其田條例草案。
- 1952 11 28 行政院咨請立法院審議實施耕者有其田條例草案。立法院隨即將本案列入議程，後經兩次院會由相關部會首長列席答覆後，交內政、經濟、財政、民刑商法四委員會聯合審查，
- 1952 12 .. 金山面農場事件：新竹縣議會為金山面農民請命，要求臺糖收回成案；也轉請省地政局調查原住該區農民的生活以及糖廠員工有無歸農的資格。

- 1952 12 22 中央委員會設計考核委員會邀集相關黨政人士召開「實施耕者有其田條例草案座談會」，與會者包括蔣夢麟、蕭錚、沈宗瀚等人。其結論包括：「本案施行區域應以台灣省為限」。
- 1952 12 28 第二屆縣市議員選舉全省分兩期於 1952/12/28 和 1953/02/08 辦理選舉投票。
- 1953 01 20 立法院完成三讀立法程序通過「實施耕者有其田條例」。同時完成「公營事業移轉民營條例」、「臺灣省實物土地債券條例」，一併送總統公布。
- 1953 01 26 總統公布本實施耕者有其田條例。01/29 行政院指定臺灣省為耕者有其田條例施行區域。
- 1953 01 .. 金山面農場事件：臺糖回文地政局，表示金山面農場土地畫出前為公司「私有」，有權決定放租對象；待撥交省府後再郵遞政局依法放領。
- 1953 02 02 金山面農場事件：省地政局接受糖廠意見作為處理原則，於 02/02 回覆聯合報。報社於 03/09 登報回覆陳情者。
- 1953 03 .. 金山面農場事件：農民與新竹糖廠員工因承領土地問題相互示威。
- 1953 04 01 省府擬定〈實施耕者有其田條例臺灣省施行細則〉並經行政院修正核定後公布施行。
- 1953 04 11 俞鴻鈞接任第四任省府主席（任期 1953/04/16 至 1954/06/07）。04/10 政院決議，04/11 總統任命，04/16 完成交接。
- 1953 04 23 實施耕者有其田條例臺灣省施行細則經政院 04/01 核定，04/23 省府公布施行。
- 1953 04 .. 金山面農場事件：農民與新竹糖廠員工因承領土地問題發生暴力衝突。
- 1953 04 29 金山面農場事件：在新竹縣長朱盛淇介入協調下，臺糖從預定放領給員工的金山農場土地中再分別增撥 13、10 甲給軍方和農民。結果員工承領 133 甲、撥軍方 23 甲，農民承領 58 甲。
- 1953 05 24 吳國楨離臺飛美。
- 1953 06 .. 臺灣省實施耕者有其田聯合督導團成立（成員含行政院、省政府、土地銀行、臨時省議會、國民黨中央委員會、省黨部、農復會、省立農學院、中央通訊社的代表）。06/07 出發，07/12 結束，為期 35 天。
- 1953 06 19 省府公布〈改進臺灣省各級農會暫行辦法實施細則〉。
- 1953 07 .. 立法院內政委員會內政考察團由委員 30 人組成，07/21 出發，作為期 17 天的考察。
- 1953 08 03 蔣介石以〈42〉台黨字第七號代電指示黨中央：「台灣省徵求黨員應特別注意當地醫生與鄉村技術專門人才設法聯繫作有計劃之張羅」。
- 1953 08 20 蔣介石表示在聽取省黨部上官主委報告後，「甚覺基層工作尚未注意到基本問題」，故指示 4 項工作，包括：1>各縣市之區黨部書記，應以中心小學校長或其鄉長兼任為原則，現時雖未能即時實現但應向此原則逐漸進行。如欲求地方黨務之進步有效。必須此三者切實聯繫，且力求其權力之集中與統一為要…。2>地方政治基層機構如合作社、農會、水利會、衛生處等主管人員，以及其主要辦事人員，地方黨部必須密切聯絡，指定就地黨員考察並與之配合，協助其工作之推進與發展。尤其是地方醫生與醫院，更應注重合作，使之能受黨的影響…。
- 1953 09 .. 蔣介石在革實院演講《重建革命基本組織·策進反攻革命運動》。
- 1953 11 12 蔣介石在國民黨七屆三中全會演講《黨的組織之建立與運用》。
- 1954 01 24 省府公布老弱孤寡殘廢共有地主土地被征收後補救辦法及修正之耕者有其田條例施行細則。
- 1954 03 31 臺灣省府訂頒〈臺灣省各級農會評議委員會設置辦法〉，該會所聘成員為「贊助會員」（曾任農會理監事等），任務則為可對農會經營管理與興革等作建議。
- 1955 01 25 多數三七五租約到期。省府於 01/25 公告要求地主提出是否要收回自耕、佃農提出是否要續定租約之申請。稍後省府訂出辦法讓部分小地主收回出租耕地自耕。
- 1955 06 04 〈臺灣省實施耕者有其田保護自耕農辦法草案〉經省府研擬、臨時省議會修正通過後，06/04 呈送行政院。
- 1957 09 30 土地銀行擬定輔助購地貸款計畫，至 1959 年初，共提供貸款 2 千餘萬元，輔助購地千餘甲，計畫於 11 月開始施行。

- 1960 11 01 省府公布〈臺灣省實施耕者有其田保護自耕農辦法〉。  
1962 04 05 省府公布〈臺灣省實施耕者有其田保護自耕農辦法施行細則〉。
- 



## 參考文獻

### 資料代碼與說明

#### 國府官方檔案資料代碼

- GSG** 國史館藏檔案，引用編號為數位檔典藏號。其中 002 開頭者為蔣中正總統文物檔案（簡稱蔣檔），004 開頭者為臺灣省政府地政處檔案。原件常沒有標點符號，或僅有簡略標點而與現今慣用格式有別，引用時筆者有時添加或修改為現代常用標點符號，不另註明。
- SZYH** 省諮議會藏檔案，格式為「數位典藏卷宗號（：影像檔頁數）」。數位檔見網站 <http://www.tpa.gov.tw/big5/Content/Content.asp?cid=122>，使用前需申請免費帳號。該網站有提供搜尋功能。此資料庫包含省參議會、臨時省議會、省議會和省諮議會的檔案。原件經常沒有標點符號或僅有簡略標點，引用時筆者自行添加或改用現代標點符號，不另註明。
- SFGB** 臺灣省行政長官公署公報、臺灣省政府公報。數位檔見國家圖書館政府公報資訊網 <http://gaz.ncl.edu.tw/>。1945 年公報的格式為「卷 期：頁數」，1946 年及其以後者格式為「民國年 季 期：頁數」。長官公署公報在刊名瀏覽中列於「臺灣省政府公報」項下。
- GFGB** 國民政府公報。數位檔見國家圖書館政府公報資訊網 <http://gaz.ncl.edu.tw/>。格式為「期：頁數」。
- LYGB** 立法院公報。數位檔見網站 <http://gaz.ncl.edu.tw/browse.jsp?jid=79002356>。格式為「第x期：頁數」或「第x會期第x期：頁數」。
- LYSG** 部分立法院會議速紀錄並未刊載於公報，其數位檔見立法院網站 <http://210.69.138.10/lgcgi/ttswebq?@0:0:1:/disk1/qr/booktracy@@0.6700612355501591>。格式為「屆.期.次：頁數（原頁數不詳者依檔案手寫編頁）」
- 司法專刊** 數位檔收錄在國家圖書館政府公報資訊網 <http://gaz.ncl.edu.tw/>。司法專刊在刊名瀏覽中列於「法務部公報」項下。

#### 國民黨中央黨部會議記錄資料及說明

在國民黨會議記錄方面，由於黨史館所藏黨中央同一會議不只留存一份記錄，資料編號未必相同。因此這項資料不標示黨史館資料卡片編號，僅直接標明第幾次會議，引用格式如下（原件常無標點符號或僅有簡略標點，引用時筆者自行添加或改用現代標點符號，不另註明）：

- 中改 xxx 國民黨中央改造委員會第 xxx 次會議記錄。
- 七中常 xxx 國民黨第七屆中央委員會常務委員會第 xxx 次會議記錄。
- 七中工 xxx 國民黨第七屆中央委員會工作會議第 xxx 次會議記錄。

必須再加說明的是，根據筆者查閱黨史館資料的經驗，同一次會議可能留存有多本會議記錄，不僅資料標號可能不同，內容也偶而會略有差異。這可能是當

初收集會議資料裝訂成冊時，各本收納的資料多寡不同所致。例如會議中唯一一份的資料（如速紀錄或討論案的文字修改紀錄等）就只能裝訂於其中的一本。

至於黨史館收藏的書籍有明確的資料編號。近年黨部已贈送不少書籍給中央研究院，因此其中有些已經可以在中研院調閱。但仍有部分書籍必須在黨史館才能調閱，本論文將其編入一般參考書目之中，僅於書名尾端加註黨史館資料編號，格式為 DSG 開頭加上黨史館的資料卡片編號(DSGxxx/xxx)。

#### 美國官方檔案資料

FRUS *Foreign Relations of the United States*. 本文引用的年期之文件都已有數位檔，見網站 <http://digicoll.library.wisc.edu/FRUS/>。引用格式為「西元年 vol.: 頁數」。

DSB *The Department of State Bulletin*. 本文引用的年期之文件都已有數位檔，見網站 <http://www.heinonline.org/HOL/Index?index=journals/dsbul&collection=journals>。引用格式為「西元年 vol.x no.x: 頁數」。

#### 編年紀日資料

史事紀要 中華民國史事紀要編委會編，《中華民國史事紀要（初稿）》各冊，臺北縣新店市：國史館。格式為「民國年/月/日（：頁數）」。

中央日報 格式為「民國年/月/日版」。

聯合報 格式為「民國年/月/日版」。

#### 法規資料

本論文所有引用之中央立法法規都可以在立法院網站查到，其內容包括歷次修改版本：<http://lis.ly.gov.tw/lcggi/lglaw>，故文中不再標明出處。

## 中文

### 三軍大學編纂

1989a 戡亂：第四冊戡亂前期（上）。臺北市：國防部史政編譯局。

1989b 戡亂：第五冊戡亂前期（下）。臺北市：國防部史政編譯局。

1989c 戡亂：第六冊戡亂後期（上）。臺北市：國防部史政編譯局。

### 土地委員會編

2009[1937] 全國土地調查報告綱要，民國時期社會調查叢編二編（下），頁 311-415，李文海主編。福州：福建教育。

### 中央大學經濟資料室編

1935 田賦附加稅調查，中國農經資料三種（一），1971 年重印本。台北市：學海。

### 中央改造委員會文物供應社編

1951 總裁關於黨的改造之訓示。臺北市：中央改造委員會文物供應社。

### 中共江蘇省委黨史工作辦公室編

2006 粟裕年譜。北京市：當代中國。



- 中共浙江省委黨史資料徵集研究委員會等編  
1987 衙前農民運動。北京：中共黨史資料出版社。
- 中國人民解放軍軍兵種歷史叢書編委會編  
1989 海軍史。北京市：解放軍出版社。
- 中國地方自治學會編  
1951 台灣地方自治實錄。台北市：中國地方自治學會：中國地方自治學會。  
中國地政研究所編  
1952 台灣省公地放領調查研究。臺北市：中國地政研究所。
- 中國政協浙江省委員會文史編輯部編  
1991 陳誠傳。北京市：華藝出版社。
- 中改會（中國國民黨中央改造委員會）編  
1951a 中國國民黨中央改造委員會三十九年度工作報告。  
1951b 中國國民黨中央改造委員會一年來工作報告。
- 中央委員會第五組（中國國民黨中央委員會第五組）編  
1955a 中國國民黨農民政策與臺灣農村現況。臺北市：中央委員會第五組。  
1955b 農運工作聯合視導團視導報告(DSG558/204)。中國國民黨中央委員會第五組。  
1957a[1954] 中國國民黨土地政策與臺灣省實施耕者有其田（再版）。臺北市：中央委員會第五組。  
1957b[1954] 中國國民黨農民運動與臺灣省各級農會改進。臺北市：中央委員會。
- 中國國民黨中央委員會黨史會編  
1988 中華民國重要史料初編：對日抗戰時期，第七編，戰後中國（四）。  
臺北市：中央文物供應社經銷。
- 中國國民黨臺灣省委員會  
1957 輔導黨員參加臺灣省第三屆臨時省議會議員縣市長選舉工作報告(DSG545/132)。
- 中國國民黨臺灣省委員會編  
1961 輔導第五屆縣市議員選舉工作專輯(DSG577/396)。中國國民黨臺灣省委員會。
- 農復會（中國農村復興聯合委員會）編  
1950a 中國農村復興聯合委員會工作報告（自民國卅七年十月一日起至民國卅九年二月十五日止）。  
1950b 中國農村復興聯合委員會工作簡報（民國三十七年十月起至民國三十九年十二月）。  
1951 中國農村復興聯合委員會工作報告第二期（迄民國四十年六月三十日）。  
1952 中國農村復興聯合委員會工作報告第三期（民國四十年七月一日至四

- 十一年六月三十日)。
- 中華民國年鑑社編  
各年 中華民國年鑑。
- 五十一年來統計提要  
1946 臺灣省五十一年來統計提要，臺灣省行政長官公署統計室編。臺北市：臺灣省行政長官公署統計室。
- 井出季和太  
2003 日據下之臺政，郭輝譯。臺北市：海峽學術。
- 五年省情下  
1989 臺灣光復和光復後五年省情（下），陳鳴鐘、陳興唐主編。南京市：南京出版社。
- 內政部編  
1951 臺灣省三七五減租考查報告。臺北市：內政部。
- 內政部編  
1952 台灣省各縣市實施地方自治督導經過。臺北市：內政部。  
1957a 民政概況。臺北市：內政部。  
1957b 土地行政概況。臺北市：內政部。
- 孔健中  
1997 家族發展與地方派系的形成：以宜蘭陳家為例。臺北市：國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。
- 毛育剛  
1995 臺灣公地放租與放領在土地改革中重要性之研究，中國現代史專題研究報告（十七），頁 99-126，中華民國史料研究中心編。臺北縣新店市：中華民國史料研究中心。
- 王泰升  
2002 台灣法的斷裂與連續。臺北市：元照。
- 王益滔  
1964 臺灣之土地制度與土地政策。臺北市：臺灣銀行經濟研究室。  
1991 王益滔教授論文集。台北市：梅枝。
- 王維伯、楊桓  
1952 臺灣省分別共有土地歸戶問題之商榷，土地改革 2(8)：11-12。
- 古福祥  
1965 屏東縣志卷三政事志行政篇。屏東：屏東文獻委員會。
- 立法院內政委員會  
1953 內政考察團考察報告。臺北市：立法院內政委員會。
- 立法院內政委員會編  
1950 省縣自治通則草案及關係文書（自第一會期至第六會期）。臺北市：立法院內政委員會。

- 1952 實施耕者有其田條例草案關係文書。臺北市：立法院內政委員會。
- 任育德
- 2005 向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展(1949-1960)。臺北市：國立政治大學歷史研究所博士論文。
- 任廣福
- 1962 臺灣之田賦，臺灣銀行季刊 13(4)：1-35。
- 地政部編
- 1947 地政法規輯要。
- 安德生(W. A. Anderson)
- 1951 臺灣之農會，夏之驊等譯。臺北市：中國農村復興聯合委員會。
- 百年糧政一
- 1997a 臺灣百年糧政資料彙編：第一篇一百年來台灣糧政之演變，黃登忠主編。台北市：臺灣省政府糧食處。
- 百年糧政二
- 1997b 臺灣百年糧政資料彙編：第二篇近百年來糧食統計資料，黃登忠主編。台北市：臺灣省政府糧食處。
- 行政院農村復興委員會編
- 1935 浙江省農村調查，收錄於中國農村調查資料五種(二)，1971年重印本。臺北市：學海。
- 何智霖編
- 2004 陳誠先生回憶錄：抗日戰爭。臺北縣：國史館。
- 2007 陳誠先生書信集：與蔣中正先生往來函電。臺北縣新店市：國史館。
- 何義麟
- 2004 自治的理想與實踐——戰後初期臺灣自治運動之轉折(1945-1950)，二十世紀臺灣民主發展：第七屆中華民國史專題論文集，頁 225-261，胡健國主編。臺北縣新店市：國史館。
- 何鳳嬌
- 1995 由光復初期土地發還的申請看日本對臺灣的土地掠奪，中國現代史專題研究報告(十七)，頁 33-66，中華民國史料研究中心編。臺北縣新店市：中華民國史料研究中心。
- 1996 日據時期日本收奪台人土地之初探——以工業用鹽土地之收買為例，中華民國史專題論文集第三屆討論會，頁 1095-1120，中華民國史專題討論會秘書處編。臺北縣新店市：國史館。
- 2003 戰後初期台灣土地的接收與處理(1945-1952)。臺北市：國力政治大學歷史系博士論文。
- 2008 戰後初期臺灣收購大戶餘糧問題——以《灌園先生日記》為中心的討論，日記與臺灣史研究：林獻堂先生逝世 50 週年紀念論文集，頁 509-572，許雪姬編。臺北市中央研究院臺灣史研究所：中央研究院臺灣史研究所。

何鳳嬌編

1993 光復初期土地之接收與處理（一）。臺北縣新店市：國史館。

1995 光復初期土地之接收與處理（二）。臺北縣新店市：國史館。

2001 臺灣省參議會資料彙編：行政區域規劃。臺北縣新店市：國史館。

何舉帆、張元生編

1949 三七五限租手冊。屏東市：屏東市政府地政科。

佚名

n.d. 一個黨員的敵後生活報導。

吳文星

2008 日治時期臺灣的社會領導階層。臺北市：五南。

吳生賢編

1992 臺灣光復初期土地改革實錄專集。臺北市：內政部。

吳昆財

2005 1949 年的臺灣：以《美國外交文件》（Foreign Relations of the United States）為論述主軸，中華人文社會學報 2：10-38。

吳俊瑩

2007 再探台灣省行政長官公署的制度設計，兩岸三地歷史學研究生學術研討會（第七屆），頁 403-422，胡春惠、唐啓華編。台北市：國立政治大學歷史學系。

吳國楨口述

1999 從上海市長到“台灣省主席”（1946-1953 年），Peffer, Nathaniel and Martin Wilbur 訪問整理，吳修垣譯，高云鵬譯審，馬軍校注。上海市：上海人民出版社。

呂芳上等訪問

2000 都市計畫前輩人物訪問紀錄，呂芳上等訪問，謝采秀等紀錄。臺北市：中研院近史所。

改造出版社編

1953[1952] 自由中國的土地改革（再版）。臺北市：改造出版社。

李登輝

1972 臺灣農工部門間之資本流通，張溫波譯。臺北市：臺灣銀行。

李雲漢主編

1994 中國國民黨黨章政綱彙編，臺北市：近代中國出版社。

李筱峰

1993 臺灣戰後初期的民意代表（修訂版）。臺北市：自立晚報社文化出版部。

李憲文

1982 農地改革對臺灣農村權利結構之影響。臺北市：正中書局。

李鴻毅編

- 1987 蔣公與土地改革研討會論文集。臺北市：中國土地改革協會。  
決議彙編
- 1952 中國國民黨中央改造委員會會議決議案彙編，中央委員會秘書處編。  
沈志華
- 1998 毛澤東、斯大林與韓戰：中蘇最高機密檔案。香港：天地圖書出版。  
沈宗翰
- 1972 農復會與我國農業建設。臺北市：商務印書館。  
沈時可
- 1947 臺灣一年來地政之檢討，臺灣月刊 6：63-72。  
沈時可等
- 2000 臺灣土地改革文集。臺北市：內政部。  
沈鎮南
- 1948 臺灣糖業公司土地問題概述，臺糖通訊 3(14)：2-10。  
阮毅成
- 1978 地方自治與新縣制。臺北市：聯經。  
周一鶚
- 1987 陳儀在臺灣，陳儀生平及被害內幕，頁 104-112，全國政協文史資料  
研究委員會、浙江省政協文史資料研究委員會、福建省政協文史資料研究委  
員會編。北京：中國文史出版社。
- 周婉窈
- 1989 日據時代的臺灣議會設置請願運動。臺北市：自立報系。
- 孟節
- 1952 溫和與保守——我對扶植自耕農條例草案的看法，土地改革 2(12)：  
11。
- 林文益
- 1994 台灣農村土地改革之政治經濟分析(1949-1953)。臺北市：國立臺灣大  
學政治學研究所碩士論文。
- 林桶法
- 2007 從溪口到臺北：第三次下野期間蔣介石的抉擇，國史館學術集刊 13：  
89-121。
- 空軍司令部編研室編
- 1989 空軍史。北京市：解放軍出版社。
- 近代中國出版社編輯委員會主編
- 1984 先總統蔣公圖像墨蹟集珍。臺北市：中央文物供應社等經銷。
- 邵銘煌、薛化元主編
- 2005 蔣中正總裁批簽檔案目錄。臺北市：政大歷史系。
- 金陵大學農業經濟系編
- 2009[1936] 豫鄂皖贛四省之租佃制度，民國時期社會調查叢編二編(下)，

頁 981-1094，李文海主編。福州：福建教育。

金湘泉

1981 台中縣減租後糾紛案件之研究。臺北市：成文。

金體乾（金葆光）

1950 臺灣的地方自治。臺北市：正中。

侯坤宏

1995 光復初期臺灣土地改革運動中的政府、地主與佃農，中國現代史專題研究報告（十七），頁 273-314，中華民國史料研究中心編。臺北縣新店市：中華民國史料研究中心。

侯坤宏編

1988a 土地改革史料。臺北縣：國史館。

1988b 糧政史料。臺北縣：國史館。

姚秉凡

1952 黨向民眾中走，中國一周 126：8。

柯志明

2001 番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權。臺北市：中央研究院社會學研究所。

2003 米糖相剋：日本殖民主義下臺灣的發展與從屬。臺北市：群學。

柯爾(G. H. Kerr)

1991 被出賣的台灣，陳榮成譯。臺北市：前衛。

洪桂己

1995 從開羅會議到台灣光復，抗戰與台灣光復史料輯要：慶祝台灣光復五十週年特刊，頁 56-78，魏永竹主編。南投市：臺灣省文獻委員會。

美國國務院編

1949 美國與中國之關係：特別著重一九四四年至一九四九年之一時期。臺北市：中華民國外交部。

胡忠一

1996 日據時期臺灣農會之研究，農民組織學刊 1：77-128。

1997 日據時期臺灣產業組合與農會之研究，農民組織學刊 2：31-90。

胡哲峰

1997 粟裕與攻臺作戰的準備，軍事歷史 1997(5)：38-42。

軍事科學院軍事歷史研究部編著

2000 中國人民解放軍全史第五卷：全國解放戰爭時期。北京市：軍事科學出版社。

郎裕憲、陳文俊編

1987 中華民國選舉史。臺北市：中央選舉委員會。

唐縱

1960 爭取黨友結合民眾工作綱要。臺北市：中國國民黨第八屆中央委員會。

- 1962 黨友工作的理論與實踐。臺北市：中國國民黨中央委員會祕書處。
- 家博(Bruce J. Jacobs)
- 1992 臺灣鄉村地方政治，嚴安林譯。南京：南京大學出版社。
- 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)：89-124。
- 2003 戰後初期臺灣業佃關係之探討——兼論耕者有其田政策，臺灣史研究 10(2)：35-66。
- 徐旭陽
- 2005 抗日戰爭時期湖北后方國統區的土地呈報和減租工作，廣西社會科學 118：99-100，117。
- 徐實圃
- 1964 臺灣實施耕者有其田經緯。
- 時報雜誌編輯部編
- 1985 台灣地方勢力分析。臺北市：時報文化。
- 秦孝儀主編
- 1990 光復臺灣之籌劃與受降接收。臺北市：近代中國出版社。
- 2002 總統蔣公大事長編初稿卷九。臺北市：中正文教基金會。
- 馬有成
- 2009 戰後初期國府接管臺灣之籌畫，臺灣風物 59(4)：9-62。
- 馬凱
- 2005 揭開臺灣土地改革神話的面紗，歷史月刊 210：52-54。
- 崔書琴
- 1952 釋平均地權、耕者有其田與土地國有，土地改革 2(8)：3-4。
- 康瑄
- 1972 臺灣化學肥料配銷實況。臺北市：臺灣銀行。
- 張明園、沈懷玉編
- 1987 國民政府職官年表(1925-1949)。臺北市：中研院近史所。
- 張炎憲、高淑媛採訪記錄
- 1996 衝擊年代的經驗：臺北縣地主與土地改革。臺北縣板橋市：台北縣立文化中心。
- 張炎獻等
- 2006 二二八事件責任歸屬研究報告。臺北市：二二八事件紀念基金會。
- 張金土
- 1953 台灣地籍整理沿革。臺北市：地政局地籍測量人員訓練班。
- 張研、孫燕京主編
- 2009 地方自治法規匯編、新縣制法規彙編、新縣制及地方自治法規彙編。鄭州市：大象。

張景森

1992 虛構的革命：國民黨土地改革政策的形成與轉化(1905-1989)，臺灣社會研究季刊 13：161-194。

張維一

1995 公有耕地放租——臺灣土地改革的第一大步，中國現代史專題研究報告(十七)，頁 73-98，中華民國史料研究中心編。臺北縣新店市：中華民國史料研究中心。

張憲秋

1990 農復會回憶。臺北市：行政院農業委員會。

許福明

1986 中國國民黨的改造(一九五〇～一九五二)兼論其對中華民國政治發展的影響。臺北市：三民主義研究所博士碩士論文獎助出版委員會。

郭正亮

1988 國民黨政權在台灣的轉化(1945-88)。臺北市：國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。

陳正謨

2009[1937] 中國各省的地租，民國時期社會調查叢編二編(下)，頁 214-310，李文海主編。福州：福建教育。

陳兆偉

2003 國家經營下的台灣糖業(1945-1953)。臺北縣板橋市：稻鄉出版社。

陳明通、朱雲漢

1992 區域性聯合獨佔經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景資料的分析，國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學 2(1)：77-97。

陳淑銖

1996 浙江省土地問題與二五減租(一九二七～一九三七)。臺北縣新店市：國史館。

2002 從減租到扶植自耕農：抗戰時期至戰後國民政府的土地改革(1937-1949)。臺北市：文史哲出版社。

陳祥水

1977 青林村的土地改革，中央研究院民族學研究所集刊 43：65-84。

陳湛綺編

2010 國民政府戰後處理日偽敵產文獻彙編第一冊。北京市：全國圖書館文獻縮微複製中心。

陳雲林主編

2007 館藏民國臺灣檔案匯編。北京市：九州出版社。

陳誠

1951 如何實現耕者有其田。臺北市：正中書局。

陳榮富



- 1956 六十年來台灣之金融與貿易 1895-1955。臺北市：三省。
- 陳翠蓮
- 1998 「大中國」與「小台灣」的經濟矛盾——以資源委員會與台灣省行政長官公署的資源爭奪為例，二二八事件研究論文集，張炎憲、陳美蓉、楊雅慧編。臺北市：吳三連基金會。
- 陳曉慧
- 2000 由上而下的革命：中國國民黨改造之研究(1950-1952)。臺北市：國立政治大學歷史學研究所博士論文。
- 陳興唐主編
- 1992 台灣「二·二八」事件檔案史料。臺北市：人間出版社。
- 陳鴻瑜
- 2007 臺灣法律地位之演變(1943-1955)，國史館學術集刊 12：47-138。
- 陳鵬仁主編
- 1997 中國國民黨黨務發展史料：黨務工作報告。臺北市：近代中國。
- 陶文釗
- 1993 朝鮮戰爭爆發前半年美國對臺灣政策再評析，臺灣研究 1993(2)：56-64。
- 傅奕銘
- 2006 從地方制度與地方財政看臺灣議會設置請願運動之發展，臺灣文獻 57(1)：43-72。
- 喬寶泰等編
- 2000 中國國民黨黨務發展史料：中央改造委員會資料彙編(上)。臺北市：近代中國。
- 彭明敏
- 1988 自由的滋味：彭明敏回憶錄。臺北市：前衛出版社。
- 曾建元、曾薰慧
- 2006 青春戰鬥曲——戰後國立臺灣大學政治事件之研究(一九四五至一九五五)，當代 230：82-109。
- 最高法院判例編輯委員會編
- 1990 最高法院判例要旨(中華民國十六年至七十七年)(再版)。臺北市：最高法院。
- 湯沈蕙英編
- 1968 湯惠蓀先生言論集。臺北市：湯沈蕙英自刊。
- 湯惠蓀
- 1954 臺灣之土地改革。臺北市：中國農村復興聯合委員會。
- 栗裕傳編寫組
- 2000 栗裕傳。北京：當代中國出版社。
- 華松年

- 1984 臺灣糧政史。臺北市：台灣商務。
- 鄉鎮農會與合作社
- 1952 臺灣鄉鎮農會與合作社(DSG576/424)。臺北市：中國國民黨中央改造委員會設計委員會。
- 黃俊傑
- 2006 戰後臺灣的轉型及其展望。臺北市：國立臺灣大學出版中心。
- 黃登忠
- 1952 臺灣省五年來物價變動之統計分析。臺北市：中國農村復興聯合委員會。
- 1987 四十年來之臺灣糧政。臺北市：黃登忠發行。
- 黃樹仁
- 2002 臺灣農村土地改革再省思，臺灣社會研究季刊 47：195-248。
- 塩見俊二
- 2001 秘錄・終戰前後的台灣，日本文教基金會編譯。臺北市：文英堂。
- 楊弘任
- 2004 社區如何動起來——黑珍珠之鄉的派系、在地師傅與社區總體營造。臺北市：國立臺灣大學社會學研究所博士論文。
- 楊清海
- 1991 中共統一戰線剖析——組織、演變、論證。臺北市：龍文。
- 楊維真
- 2001 評《從上海市長到臺灣省主席——吳國楨口述回憶》，國史館館刊 30：140-151。
- 楊肇嘉
- 1928 臺灣地方自治制度，臺灣地方自治問題，頁 1-17，楊肇嘉編。東京都：新民會。
- 楊與齡
- 1977 耕地三七五減租條例實用（增訂五版）。臺北市：楊與齡。
- 楊樹標
- 1989 蔣介石傳。北京：團結出版社。
- 楊懋春
- 1970 台灣土地改革對鄉村社會制度影響之研究。臺北市：中央研究院人文社會科學合作委員會。
- 萬國鼎
- 1946 二五減租評述，中農月刊 7(2)：12-31。
- 葉青
- 1952a 我對於「扶植自耕農條例」的意見，土地改革 2(11)：7-8。
- 1952b 限田政策與農民議員，土地改革 2(12)：9-10。
- 葉惠芬編

2007 陳誠先生從政史料選輯：臺灣省政府委員會會議記錄。臺北縣新店市：國史館。

葛伯納(Bernard Gallin)

1979 小龍村：蛻變中的臺灣農村，蘇兆堂譯。臺北市：聯經。

農業年報

各年 臺灣農業年報，臺灣省政府農林廳編。南投縣：臺灣省政府農林廳。

各年 臺灣農業年報，臺灣總督府殖產局編。臺北市：臺灣總督府殖產局。

廖立宇

1995 臺灣實行「耕者有其田」的背景分析，中國現代史專題研究報告（十七），頁 pp. 6-31，中華民國史料研究中心編。臺北縣新店市：中華民國史料研究中心。

榮孟源等編

1985 中國國民黨歷次代表大會及中央全會資料。北京：光明日報。

臺中市政府編

1950 台中市辦理三七五減租資料。臺中市：臺中市政府。

臺灣省文獻委員會編

1992 二二八事件文獻續錄。南投市：臺灣省文獻委員會。

臺灣省地方自治研究會編

1949 臺灣省地方自治研究專刊。臺北市：臺灣省地方自治研究會。

臺灣省地方自治誌要編輯委員會編

1965 臺灣省地方自治誌要。臺中市：臺灣省地方自治編輯委員會。

臺灣省行政長官公署統計室編

1947 台灣省統計要覽（第三期：民國三十五年全年情形特輯）。臺北市：臺灣省行政長官公署統計室。

臺灣省改造委員會編

1951 中國國民黨臺灣省改造委員會工作報告。臺北市：臺灣省改造委員會。省主計處（臺灣省政府主計處）編

1949 中華民國 37-38 年臺灣省統計要覽。臺北市：臺灣省政府統計處。

各年 臺灣省統計要覽。南投縣：臺灣省政府統計處。

省民政廳（臺灣省政府民政廳）編

1951 台灣省實施地方自治紀要。臺北市：台灣省政府民政廳。

省地政局（臺灣省行政長官公署民政處地政局）編

1947 臺灣地政統計。臺北：臺灣省行政長官公署民政處地政局。

1948a 台灣省扶植自耕農實施方案。臺北市：臺灣省政府民政廳地政局。

1948b 臺灣省公地放領手冊。臺北市：臺灣省政府民政廳地政局。

1949a 公地放租（民國三十八年臺灣省政紀要）。臺北市：臺灣省政府民政廳地政局。

1949b 實行「三七五」減租（民國三十八年臺灣省政紀要）。臺北市：臺灣

省政府民政廳地政局。

1949c 開墾荒地（民國三十八年臺灣省政紀要）。臺北市：臺灣省政府民政廳地政局。

1949d 台灣省推行「三七五」地租法令輯要。臺北市：臺灣省政府民政廳地政局。

1949e 推行「三七五」地租問答。臺北市：臺灣省政府民政廳地政局。

1951 台灣省推行三七五地租手冊。臺北市：臺灣省政府民政廳地政局。

1952 台灣省地政法令輯要。臺北市：臺灣省政府民政廳地政局。

1953 臺灣省地籍總歸戶統計。臺北市：中國農村復興聯合委員會。

省社會處（臺灣省政府社會處）編

1949 合作事業與合作農場（民國三十八年臺灣省政紀要）。南投縣：臺灣省政府社會處。

臺灣省政府秘書處

1990 臺灣省政大事紀要。臺中市：臺灣省政府新聞處。

省農民廳（臺灣省政府農林廳）編

1949a 臺灣省農會與合作社合併文彙。臺中市：臺灣省政府農林廳。

1950 臺灣省農會之改組。臺北市：臺灣省政府農林廳。

1951a 稻穀生產收支經濟調查報告書：民國卅九年第二期作。臺北市：臺灣省政府農林廳。

1954 臺灣農會改進組織統計。臺北市：臺灣省政府農林廳。

1957 臺灣農會改選結果統計。南投縣：臺灣省政府農林廳。

省糧食局（臺灣省政府糧食局）編

1946 臺灣省田賦（地租）改征實物宣傳小冊。臺北市：臺灣省糧食局。

1955 十年來的台灣糧政。臺北市：臺灣省糧食局。

各年 臺灣糧食統計要覽。臺北市：臺灣省政府糧食局。

臺灣省參議會秘書處編

1948 臺灣省參議會第一屆第六次大會特輯：臺灣省參議會秘書處。

臺灣省接收委員會日產處理委員會編

1947 台灣省接收委員會日產處理委員會結束總報告。臺北市：臺灣省接收委員會日產處理委員會。

臺灣省臨時省議會秘書處編

1952 臺灣省臨時省議會第一屆第二次大會專輯。臺北市：臺灣省臨時省議會秘書處。

臺灣省警備總司令部接收委員會編

1946 臺灣警備總司令部軍事接收總報告。臺北市：臺灣省警備總司令部接收委員會。

臺灣新民報社編

1937 臺灣人士鑑。臺北市：臺灣新民報社。

臺灣總督府編

1999[1945] 臺灣統治概要，山本壽賀子、曾培堂譯。臺北市：大社會文化事業出版社。

趙文山編

1949 臺灣「三七五」地租運動的透視。臺北市：自由出版社。

趙岡、陳鍾毅

1982 中國土地制度史。臺北市：聯經。

劉千俊

1945 鄂政紀要。[出版地不詳]：正中書局。

劉大鈞

2009[1937] 我國佃農經濟狀況，民國時期社會調查叢編二編（下），頁141-205，李文海主編。福州：福建教育。

劉正一編

1990 長治鄉志總編纂。屏東縣：長治鄉公所。

劉志偉

1998 戰後台灣土地關係轉型中的國家、地主與農民，1949-53。新竹市：國清華大學社會人類學研究所碩士論文。

劉志偉、柯志明

2002 戰後糧政體制的建立與土地制度轉型過程中的國家、地主與農民（1945-1953），臺灣史研究 9(1)：107-180。

劉象山口述

1998 劉象山先生訪問紀錄，陳存恭、潘光哲訪問，潘光哲紀錄。台北市：中央研究院近代史研究所。

劉進慶

1992 台灣戰後經濟分析，王宏仁、林繼文、李明俊譯。臺北市：人間出版社。

劉瑞華

2007 土地改革與政府收入，臺灣 1950~60 年代的歷史省思：第八屆中華民國史專題論文集，頁 597-626，中華民國史專題討論會秘書處編。北縣新店市：國史館。

劉壽林等編

1995 民國職官年表。北京市：新華書店北京發行所發行。

劉寧顏主編

1989 臺灣土地改革紀實。臺中市：臺灣省文獻委員會。

劉維開

2000 蔣中正第三次下野之研究，國立政治大學歷史學報 17（分冊）：131-155。

劉韻石

1987 抗日戰爭中的新湖北，湖北文獻 85：15-20。

歐世華

1999 吳國楨與臺灣政局（1949—1954）。臺北市：國立師範大學歷史研究所碩士論文。

滕傑

1955.6 黨團的組織與戰鬥。臺北市：中央委員會設計考核委員會。

蔡宏進

1967 臺灣農地改革對社會經濟影響的研究。台北市：嘉新水泥公司文化基金會。

1995 臺灣光復初期的農地改革及其對農業的發展與問題演變的涵意，中國現代史專題研究報告（十七），頁 135-158，中華民國史料研究中心編。臺北縣新店市：中華民國史料研究中心。

蔡明惠、張茂桂

1994 地方派系的形成與變遷——河口鎮的個案研究，中央研究院民族學研究所集刊 77：125-156。

蔣介石

1952 黨的行動指導原則。

1953 重建革命基本組織、策進反攻革命運動。臺北市：陽明山莊。

1984[1952] 土地國有的要義，先總統 蔣公思想言論總集（卷五：專著），頁 45-56，秦孝儀主編。臺北市：中國國民黨中央委員會黨史委員會。

1984[1953] 黨的組織之建立與運用，先總統 蔣公思想言論總集（卷二十五：演講），頁 396-429，秦孝儀主編。臺北市：中國國民黨中央委員會黨史委員會。

蔣夢麟

1990 農復會工作演進原則之檢討。臺北市：行政院農業委員會。

談益民

1959 當前本黨爭取農民的途徑。臺北市：中央委員會考核設計委員會。

鄧文儀編

1955 臺灣省實施耕者有其田紀實。臺北市：中央文物供應社。

鄭康模

1977[1933] 浙江二五減租之研究。台北市：成文出版社。

鄭梓

1985 台灣省參議會史研究：變遷時代裏的一個過渡型代議機構（1946-1951）。臺北市：華世。

1993 戰後台灣議會運動史之研究：本土精英與議會政治（一九四六～一九五一）（增訂版）。臺中市：鄭梓發行。

1994 戰後臺灣的接收與重建：臺灣現代史研究論集。臺北市：新化圖書公司。

鄭傑民

1957 關於黨內選舉問題之研究。臺北市：中央委員會設計考核委員會。  
盧超（翻譯）

1955 台灣地租調查事業成績報告。臺北市：地政局地籍測量人員訓練班。  
興南新聞社編

1943 臺灣人士鑑。臺北市：興南新聞社。

蕭邦奇(R. K Schoppa)

1999 血路：革命中國中的沈定一（玄廬）傳奇，周武彪譯。南京市：江蘇人民出版社。

蕭錚

1952 台灣農村幾個重大問題：三星期環島訪問見聞錄，土地改革 2(11)：16-19。

1980 土地改革五十年：蕭錚回憶錄。臺北市：中國地政研究所。

賴澤涵等

1994 「二二八事件」研究報告。臺北市：時報文化。

戴玄之

1982 紅槍會(1916-1949)（再版）。臺北市：食貨。

臨時臺灣舊慣調查會編

1990[1911] 臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書：臺灣私法第一卷，陳金田譯。南投市：臺灣省文獻委員會。

薛化元

2000 陳誠與國民政府統治基盤的奠定——以一九四九年臺灣省主席任內為中心探討，一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集，頁 261-284，一九四九年中國的關鍵年代學術討論會編輯委員會編輯。臺北縣新店市：國史館。

薛月順編

1993 資源委員會檔案史料彙編：光復初期臺灣經濟建設。臺北縣新店市：國史館。

2005 陳誠先生回憶錄：建設台灣。臺北縣：國史館。

鍾博

1994 豐年雜誌命名由來及其發展——從蔣夢麟堅持「寶島」到許伯樂力爭「豐年」的一段經過，傳記文學 64(5)：78-84。

龔宜君

1998 「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成(1950-1969)。臺北縣板橋市：稻鄉出版社。

英文

Abrams, P.

- 1982 *Historical sociology*. Ithaca, N.Y. : Cornell University Press.
- Amsden, A. H.  
1985 The state and Taiwan's economic development, in *Bringing the State Back*, P. B. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol ed., pp. 78-106. New York : Cambridge University Press.
- Block, F.  
1987 *Revising state theory : essays in politics and postindustrialism*. Philadelphia : Temple University Press.
- Carnoy, M.  
1984 *The state and political theory*. Princeton, N.J. : Princeton University Press.
- The Chinese Delegation  
1970 Land Reform in the Republic of China, in *Readings in Land Reform*, S. Linn ed., pp.303-334. Hartford, Conn. : University of Hartford.
- Coble, P. M. J.  
1986 *The Shanghai capitalists and the Nationalist government, 1927-1937* (2nd ed.). Cambridge, Mass. : Council on East Asian Studies, Harvard University.
- Gold, D., Clarence Y.H. Lo, and E. O. Wright  
1975a Recent Developments in Marxist Theories of the Capitalist State. *Monthly Review*, 1975(Oct.): 29-43.  
1975b Recent Developments in Marxist Theories of the Capitalist State Part 2. *Monthly Review*, 1975(Nov.): 36-51.
- Gold, T. B.  
1986 *State and society in the Taiwan miracle*. Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
- Goldstone, J. A.  
2006 A historical, not comparative, method : breakthroughs and limitations in the theory and methodology of Michael Mann's analysis of power, in *An anatomy of power*, J. A. Hall, and Ralph Schroeder ed., pp.263-282. New York : Cambridge University Press.
- Hsiao, H.-H. M. (蕭新煌)  
1981 *Government agricultural strategies in Taiwan and South Korea : a macrosociological assessment*. Taipei: Institute of Ethnology, Academia Sinica.
- Tang, H. S. and S. C. Hsieh (湯惠蓀、謝森中)  
1961 Land Reform and Agricultural Development in Taiwan. in *Land tenure, industrialization, and social stability : experience and prospects in Asia*, W. Froehloch ed., pp.114-142. Milwaukee : Marquette University Press.
- Israel, J.  
1964 Politics on Formosa. in *Formosa today*, M. Mancall ed., pp.59-67. New



- York : F. A. Praeger.
- Jacobs, J. B.  
1980 *Local politics in a rural Chinese cultural setting : A field study of Mazu township*, Taiwan Australian National University.
- Kuo, J.-L. J. (郭正亮)  
1995 *The reach of the party-state: Organizing local politics in Taiwan*. PH.D. dissertation, Department of Political Science, Yale University.
- Land Bank of Taiwan  
1958 *Land Purchase Loan Program (DSG576/255)*. Taipei: Land Bank of Taiwan.
- Mann, M.  
1986 *The sources of social power (volume 1) : A history of power from the beginning to A.D. 1760*. New York : Cambridge University Press.  
1988 *States, war, and capitalism: studies in political sociology*. New York : Basil Blackwell.  
1993 *The sources of social power (volume 2): The rise of classes and nation-states, 1760-1914*. New York : Cambridge University Press.  
2006 The sources of social power revisited: a response to criticism. in *An anatomy of power*, J. A. Hall, and Ralph Schroeder ed., pp.343-396. New York : Cambridge University Press.
- McCoy, A.  
1971 Land Reform as Counter-Revolution: U.S. Foreign Policy and the Tenant Farmers of Asia. *Bulletin of Concerned Asia Scholars*, 3(1): 14-49.
- Miliband, R.  
1969 *The state in capitalist society*. New York : Basic Books.  
1973 Poulantzas and the Capitalist State. *New Left Review*, I/82: 83-92.  
1983 State Power and Class Interests. *New Left Review*, I/138:57-68.
- Perez-Diaz, V. M.  
1978 *State, bureaucracy, and civil society :a critical discussion of the political theory of Karl Marx*. London : Macmillan.
- Poulantzas, N.  
1969 The Problem of the Capitalist State. *New Left Review*, I/58: 67-78.  
1973[1968] *Political power and social classes*. T. O'Hagan trans. London : Verso.  
1980 Research note on the state and society. *International social science journal*, 32(4): 600-608.
- Rankin, K. L.  
1964 *China assignment*. Seattle : University of Washington Press.

- Schoppa, R. K.  
1995 *Blood road: the mystery of Shen Dingyi in revolutionary China*.  
Berkeley : University of California Press.
- Schroeder, R.  
2006 Introduction : the IEMP model and its critics. in *An anatomy of power*, J.  
A. Hall, and Ralph Schroeder ed., pp.1-16. New York : Cambridge University  
Press.
- Shiau, C. J. (蕭全政)  
1984 *The political economy of rice policies in Taiwan, 1945-1980*. PH.D.  
dissertation, Public Policy and Management, University of Pennsylvania.
- Simon, H. A.  
1983 *Reason in human affairs*. Oxford : Basil Blackwell.
- Skocpol, T.  
1979 *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia,  
and China*. New York : Cambridge University Press.  
1985 Bringing the state back in: current research. in *Bringing the State Back in*,  
P. B. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol eds., pp.3-37. New York :  
Cambridge University Press.
- Smith, Adam  
1976 *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Chicago :  
University of Chicago.
- Sung, L. S. (宋龍生)  
1981 Property and Family Division. in *The Anthropology of Taiwanese society*.  
E. M. A. a. H. Gates ed., pp.361-378. Stanford, Calif. : Stanford University Press.
- Trimberger, E. K  
1978 *Revolution from above: military bureaucrats and development in Japan,  
Turkey, Egypt, and Peru*. New Brunswick, N.J. : Transaction Books.
- Weber, M  
1978 *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Guenther Roth  
and Claus Wittich ed., Ephraim Fischhoff et al.trans. University of California  
Press.
- Wu, N. T. (吳乃德)  
1987 *The politics of a regime patronage system: mobilization and control  
within an authoritarian regime*. PH.D. dissertation, Department of Political  
Science, University of Chicago.
- Yang, M. M. C. (楊懋春)  
1970 *Socio-economic results of land reform in Taiwan*. Honolulu : East-West  
Center Press.