

「威權時期」不是大家都選擇服從嗎？

——對徐世榮台灣農村土改論述的批判總綱

廖彥豪* | 2018 年 1 月 8 日

一、前言：徐世榮戰後農村土改論述的基調

在解嚴後的台灣，對農村土改研究出版最多，最受學界矚目和社會知曉的學者，莫過於徐世榮教授，相關研究已出版三篇期刊論文，三篇專書論文（徐世榮、蕭新煌 2001；徐世榮、蕭新煌 2003；徐世榮、周有為 2008；徐世榮 2008；徐世榮 2010；徐世榮、廖麗敏、萬曉彤 2014），徐這些文章是以學院研究者作為對話對象，成為近年農村土改研究代表性的批判論述。

徐於 2016 年由遠足文化出版的《土地正義：從土地改革到土地徵收，一段被掩蓋、一再上演的歷史》一書（簡稱《土地正義》），不同於先前學術論文，以個別政策作為對象，試圖以整合的批判角度，重新檢討「國民黨政府」在戰後推行農村土改的前因後果，並以「國民黨政府」推動土改時展現的威權獨裁性格和空間開發體制作為分析基礎，指出在解嚴多年後，這個威權體制遺緒仍是理解當前台灣各項土地徵收爭議和衝突的核心要害¹（徐世榮 2016），徐並提出應將土改與土徵爭議等現在進行式的不正義作為，納入當前轉型正義的處理範疇，重新反省土改對台灣社會與地主菁英的影響和壓迫（徐世榮 2008：42-43；徐世榮 2010：95；徐世榮、廖麗敏、萬曉彤 2014：66-67）。

徐撰寫的學術論文，是和研究者進行對話，閱讀和影響範圍相對有限，徐對《土地正義》這本科普書有不同定位，非以嚴謹學術規範為限制，而希望以面向台灣社會和普羅大眾的歷史與政策書寫為主，並將這本書獻給曾經或仍在遭受土改和徵收迫害的台灣人民，希望台灣社會和政府當局正視此項轉型正義的重大課題（徐世榮 2016：22-23）。徐也身體力行，這本書不僅透過他親自口述，由訪談者張雅綿協助整理，他也在出版前對全書進行校閱改寫。在出版後，並透過串聯全島土徵爭議據點和獨立書店網絡全省巡講，藉此宣傳他對反省土改和批判徵收爭議的立場和論述，這本書在 2017 年獲得出版界金鼎獎，展現當前政府文化部

* 台大城鄉所碩士，中央研究院人文社會科學研究中心研究助理
E-mail: r96544022@ntu.edu.tw

¹ 以此為分析基礎，來處理當前各項土徵爭議的問題，構成《土地正義》這本書的下半部，下半部書評，請參考詹俊傑的文章。

門對此書的重視和肯定。

徐作為受限於學院框架的知識工作者，在不受體制鼓勵的條件下，願就對農村土改研究長期投入，及致力將自己對這段重要歷史事件與政策制度的研究和詮釋，從事面向社會的科普書寫是應肯定的事，但這本書內，卻有諸多論及歷史事實與政策制度的基本錯誤。我認為即便撰寫科普書，仍應本於各種歷史事實與制度規範，深入淺出重建對這段事件的歷史書寫，進而提出作者對這段歷史的詮釋和評價。但徐的《土地正義》一書，經我逐頁校訂後卻有高達六十個項次，近百項歷史事實和制度規範的嚴重錯誤，關於這些錯誤，請參閱我整理的勘誤表（請見[勘誤表](#)），本文不另贅述。

本文是以書評形式，就《土地正義》的上篇〈土地改革的真相，你不知道的黑歷史〉為主軸，但評論不以這半本書為限，將同時參酌徐相關論述，呈現其對農村土改歷史書寫與分析評價的誤解與矛盾，提出對徐世榮農村土改論述的整體檢視、批判與質問。

二、耕者有其田案的博弈過程：政權運作、地主菁英與基層人民的政治參與

本節限於篇幅，僅簡述徐世榮對推動土改背後政權治理的基本理解，並透過我的研究，配合表一對耕者有其田案研議過程的斡旋過程，對徐就方案研議過程和政權治理運作的誤解，提出扼要批評與回應，對農村土改推動過程的敘述與分析，可參考我的論文（[廖彥豪 2013：9-111](#)；[廖彥豪、瞿宛文 2015：99-122](#)）與2018年將出版的專書。

徐從推動土改的案例，提出對國民黨戰後政權治理和運作的基本觀點，可簡要定義成：以黨治國的黨國體制（[徐世榮 2014：44-46](#)；[徐世榮 2016：55-74](#)），對當時由誰來決定和領導土改時，徐指出國民黨是主要的幕後推動者，而這重大政治決定和指示，是由蔣中正親自下令。當時在政務系統由地政單位負責，扮演主導角色是省府地政局，而擁有美援支持的農復會土地組則僅提供經費與技術，行政與立法系統大都配合蔣的政治決定，使國民黨政府能順利在1953年正式推動土改。

徐認為土改涉及對本省地主菁英財產權的衝擊影響，以地主菁英為主的省議會理應參與這個過程，藉此表達不同看法和建議，但受二二八事件後續效應影響，地主菁英當時備受打擊和壓制，在推動土改期間，不敢作出積極衝撞和抵抗，同時在國府政務系統缺乏本省地主菁英代言人參與，因此地主菁英相當程度被排除在土改的斡旋過程裡，未能對方案內容產生太大影響。

表一：行政院會審查階段五個方案的主要原則對照表

代表單位 主要原則	省府草案	議會建議案	內政部 主審案	財政部 替代案	行政院草案
扶植自耕農 原則	直接扶植	直接扶植	直接扶植	直接與間接 扶植並行	直接扶植
保留地條件 與面積	在鄉地主可 保留田兩甲 ²	在鄉地主可 保留田兩甲 ³ 祭祀公業田 五甲 ⁴	在鄉地主可 保留田兩甲 ⁵ 祭祀公業與 宗教團體田 五甲 ⁶	地主每戶田 四甲以下 ⁷	地主每戶田 三甲 ⁸ 祭祀公業與 宗教團體田 三甲 ⁹
免徵範圍 ¹⁰	1、自耕農所 有之自耕耕 地 2、都市計畫 實施範圍內 出租耕地	1、自耕農以 其家族勞力 自耕耕地 (其面積另 定之) 2、都市計畫 區域內出租 耕地 3、工廠及工 廠建設預定 用地及工業	1、已公布都 市計畫實施 範圍內出租 耕地 2、公私企業 供應原料所 必需之耕地		1、已公布都 市計畫實施 範圍內出租 耕地 2、公私企業 供應原料所 必需之耕地

² 省府草案折算標準為，保留地按等則分為三級，水田部分 1-8 等則保留 1 甲，9-18 等則保留 2 甲，19-26 等則保留 4 甲；旱田部分 1-8 等則保留 2 甲，9-18 等則保留 4 甲，19-26 等則保留 8 甲。

³ 議會建議案折算標準為，保留地按等則分為四級，水田部分 1-6 等則保留 1 甲，7-12 等則保留 2 甲，13-18 等則保留 3 甲，19 等則以上保留 4 甲；旱田部分 1-6 等則保留 2 甲，7-12 等則保留 4 甲，13-18 等則保留 6 甲，19 等則以上保留 8 甲。

⁴ 議會建議案對祭祀公業保留地標準，直接規範為水田 5 甲或旱田 10 甲，並未另訂折算標準。

⁵ 內政部主審案折算標準採納議會建議案的標準。

⁶ 內政部主審案對祭祀公業保留地標準，是以 1-6 等則的水田 5 甲和旱田 10 甲為基準，參考各等則水旱田折算標準，以 19 等則以上換算（最低等則、最大面積），最多可保留 20 甲水田或是 40 甲旱田。

⁷ 財政部替代案並未明定是否有折算標準。

⁸ 行政院草案折算標準為，保留地按等則分為四級，水田部分 1-6 等則保留 1.5 甲，7-12 等則保留 3 甲，13-18 等則保留 4.5 甲，19 等則以上保留 6 甲；旱田部分 1-6 等則保留 3 甲，7-12 等則保留 6 甲，13-18 等則保留 9 甲，19 等則以上保留 12 甲。

⁹ 行政院草案對祭祀公業保留地的折算標準，是比照地主保留地標準加倍保留，因此如果以 1-6 等則的水旱田計算，水田可保留 3 甲，旱田可保留 6 甲，略低於內政部主審案規定。

¹⁰ 免徵條件部分，五案皆有類似規範部分不列入表格，包括下列各項：一、新開墾地及收穫顯不可靠之耕地（省府與議會案有特別註明山畑，內政部主審案則改為旱田）；二、供試驗研究或農業指導使用耕地；三、教育及慈善團體所需耕地（議會案在此款加入宗教，並特別註明是教育宗教或慈善團體所靠收入之耕地）。

		用採土用地			
地價補償配 套	現金、債 券、股票； 以債券為主	現金、債 券、股票； 提高股票成 數	現金、債 券；債券之 後可自由換 購股票	股票	債券、股票
共有出租耕 地處理方式	全面徵收	刪除	全面徵收		全面徵收
總徵收面積 ¹¹ (單位：萬甲)	21.4 (83.9%)	略低於 9.5 ¹² (37%)	略低於 20.8 ¹³ (81.4%)		略低於 17.9 ¹⁴ (70.1%)
徵收地主戶 數(個人共 有)	24017/78515	24017/0	24017/78515		7750/78515
相關罰則 ¹⁵	加重刑罰	輕度刑罰 或輕度罰金	加重刑罰		加重刑罰

資料來源：廖彥豪製表。〈行政院會議第二六一次會議—秘密討論事項：實施耕者有其田條例草案〉；〈行政院會議第二六六次會議—臨時秘密討論事項：實施耕者有其田條例草案〉；〈行政院會議第二六七次會議—秘密討論事項：內政部呈送實施耕者有其田條例草案審查修訂條文請核定案〉；立法院內政委員會編印 1952。

說明一：本表參考各案條文外，另參考三份各案條文對照表與統計資料製作而成。第一份為內政部主審案提出時，內政部就省府草案、議會建議案和內政部主審案的逐條比較對照表；第二份為行政院草案提出時，內政部就省府草案、議會建議案和行政院草案的逐條比較對照表；第三份為進入立法院審議階段時，內政部協助整理的各案徵收總面積與地主戶數統計表。

說明二：當時全省私有出租耕地總面積約為 25.6 萬甲，各案總徵收面積部分，參考立院審查階段，內政部製作的各案徵收總面積與影響地主戶數統計表進行檢核（立法院內政委員會 1952：24）。財政部替代案部分徵收總面積，根據行政院會議紀錄，認為應達私有出租耕地總面積的 40%，換算約為 10.2 萬甲，但由於財政部替代案對保留與免徵的相關規定並不清楚，特別是關於共有出租耕地是否徵收一項影響重大，因此此處不在表內正式載入此案徵收總面積。各案總徵收面

¹¹ 各案總徵收面積部分，參考立院審查階段，由內政部製作的各案徵收總面積與影響地主戶數統計表進行檢核（立法院內政委員會 1952：24）。

¹² 議會建議案的徵收面積，是以省府草案徵收總面積減掉私有共有出租耕地一項面積而得到的數字（約 9.5 萬甲），而議會建議案因另列有祭祀公業保留地規定，9.5 萬甲的數字尚未扣除祭祀公業保留地部分，如照議會建議案規定實施，實際徵收面積應會略低於 9.5 萬甲（按團體有耕地面積總數約 1.7 萬甲）（立法院內政委員會 1952：24）。

¹³ 內政部主審案的徵收面積，是以內政部統計表為依據，內政部主審案在地目等則與面積換算比省府草案略為放寬，總徵收面積約為 20.8 萬甲，而內政部主審案因另列有進一步放寬祭祀公業保留地規定，20.8 萬甲的數字尚未扣除祭祀公業與宗教團體保留地部分，如照內政部主審案相關規定實施，實際徵收面積應會略低於 20.8 萬甲（按團體有耕地面積總數約 1.7 萬甲）（立法院內政委員會 1952：24）。

¹⁴ 行政院草案的徵收面積，是以內政部所製統計表為依據，行政院草案不分在鄉與不在鄉，只要是地主每戶都可保留田三甲（相較省府草案、議會建議案與內政部主審案多一甲），因此總徵收面積約為 17.9 萬甲，而行政院草案因仍列有祭祀公業保留地規定，17.9 萬甲的數字尚未扣除祭祀公業與宗教團體保留地部分，因此如照行政院草案相關規定實施，實際徵收面積應會略低於 17.9 萬甲（按團體有耕地面積總數約 1.7 萬甲）（立法院內政委員會 1952：24）。

¹⁵ 此處罰則是指妨礙或破壞本條例實施者而言的處罰，在各項方案裡，明顯只有議會建議案對違法妨礙本條例實施者，主張處以較輕的刑罰或可易科罰金。

積後的（%），為該案徵收面積佔整體私有出租耕地總面積之比例。

說明三：徵收地主影響戶數部分，主要比較個人有與共有出租耕地影響戶數。內政部所製統計表另有團體有（7,704 戶）、公私共有（127 戶）與政府代管等三類耕地，因戶數甚少，且不屬於本文比較分析範圍內，此處不列入。

根據廣泛對國民黨、行政院、省政府與省議會檔案的利用與研究，我已明確指出，蔣中正與國民黨在推動土改過程角色有限，蔣與黨是在行政部門內部意見分歧（行政院與省政府之爭），或行政和議會部門間產生衝突時（省議會提供建議案的程序問題和立法院對部分條文的爭論），扮演對程序問題和次要原則爭論的協調角色，徐顯然誤解蔣與黨在本案的角色。而推動農村土改幕後的主導者，無疑是當時的行政院長陳誠，他直接領導農復會土地組和省府地政局積極推動土改方案，而省府在 1952 年 6 月提出的省府草案（參考表一），是由土地組與地政局耗費一年多的時間，根據地籍總歸戶成果與參考過去農村調查研擬而成。相對於徐認定農復會僅屬於配合角色的看法，在實際政治運作和政策籌畫過程裡，農復會土地組扮演真正主導決策方案的重要角色。

而徐世榮認定在二二八事件後已受打擊，無法抵抗的本省地主菁英，卻是透過由其主導的省與縣市議會，高度參與和影響從省府到行政院階段的政治斡旋與草案修訂過程。從表一可看到，省議會在 1952 年 6-8 月間經過動員全省縣市議會提供修正意見的過程，匯聚全省各級地主菁英的意見和力量，提出議會建議案來影響土改案的修正方向。省議會明確從「必需保障地主」的角度出發，訴求擴大保留地面積、廢除共有地徵收、限制佃農承領面積、提高地價補償基準、降低違反條例罰則等主張。若國府當時全盤接受議會建議案，徵收面積將大幅降低至 9.5 萬甲以下（僅佔總面積的 37% 不到），在各方案間比較，可說是「不土改」的替選方案。

而在行政院審查階段，省府草案和議會建議案先後送交行政院，作為院方與內政部審查的重要參考。在行政院階段，並非各官僚部門都全力支持最初由農復會和地政局研擬的省府草案，參考表一，當時財政部提出一個地主四甲土地以上採直接徵收，四甲以下採貸款給佃農，由業佃間交易的間接扶植方案，但此案並未被陳誠採納。行政院審查階段由內政部主導，但內政部審查時提出的各項修正，是接受陳誠的指示，而內政部主審案的主要修正，包括納入祭祀公業、宗教團體與工商業保留地，及對土地等則和保留面積換算基準的放寬，都是採納議會建議案做出的修正，展現本省地主菁英的實質影響力，並非徐認定議會建議案對行政院審查毫無影響。

而行政院階段對本省地主菁英做出最大的讓步，是最後在院會由陳誠主導通過，作為政務部門提出最後定案的行政院草案（參考表一）。陳誠高度採納議會建議案、本省籍政委蔡培火和省主席吳國楨的建議，包括不論在鄉與否，地主皆可保留土地，保留面積放寬到一戶三甲，土地等則和保留面積換算採納省議會建

議，這使按照行政院草案規範，徵收面積略降為 17.9 萬甲，呈現對個人有和團體有地主的退讓，以尋求本省地主菁英的妥協。作為構成當時台灣私有出租耕地主體的共有地全面徵收部分（參考下表四），國府從省府到行政院審查階段都捍衛全面徵收主張，對此未對議會建議案訴求退讓。下一波對共有地徵收產生爭議，是在立院審議階段，由共有小地主自己提出陳抗，並獲得立院外省菁英相助，與黨務和政院菁英抗衡，對共有地結構與斡旋過程分析請參考本文第四節討論。

從對省府到行政院階段的主要方案和斡旋過程的簡介，可看到在最初研議到最後形成行政院草案的過程裡，蔣中正與黨機器都未介入方案內容的研議與修正，主要斡旋過程，是在院長陳誠、各部門技術官僚與本省地主菁英主導的議會系統三方間周旋。而政務系統各部門間也未對推動土改有充分共識，在意見分歧情況下，是由院長陳誠做出政治裁決。從省府草案到行政院草案的重要修正，多採納議會建議案意見，顯示省與縣市議會在體制上雖無權利參與實質審查過程，但透過高度組織動員全島地主菁英形成的政治能量和壓力，確實迫使國府決策者和技術官僚必須做出適度退讓，而並非如徐世榮所言，地主菁英建議和訴求都未聽見和採納，行政院草案的妥協，顯示本省地主菁英在本案政治博弈過程的高度參與和具體影響。

三、「和諧」業佃關係？對「佃農自動退耕」的誤解與誤用

因為國民黨一直教育我們，地主和佃農的關係很惡劣，兩者之間有非常多衝突，但如果業佃關係這麼惡劣，為何佃農 B 會這麼感念他們的頭家？**如果業佃之間沒有衝突，那麼我們實施土地改革的正當性在哪裡？**（徐世榮 2016：36）。

根據 1948 年的調查，佃農平均佃租約占收穫量之 56.8%，台中地區因為土壤比較肥沃，根據日治時期的統計，佃租甚至高達 70%。**佃農與雇農在這種土地制度中掙扎生存，不僅是土地經濟的問題，更是社會政治的問題。**（徐世榮 2016：39）

（一）、對撤佃與佃農退耕問題的誤解

在徐的土改論述裡，1951 年發生的「佃農自動退耕」問題扮演關鍵角色。對徐而言，「自動退耕」證成他想突顯當時農村社會堪稱「和諧」的業佃關係；如同引文提到，這也對他認為「國民黨政府」當時刻意操作業佃關係惡化的議題，以改善農民生計為訴求，以此作為推動土改的正當性打折扣。如透過現象與數據證明，當時業佃關係和諧，且政府強力推動減租下，佃農尚不顧自身生計維持，

仍有大量「自動退耕」產生，徐言下之意，即「國民黨政府」推動土改背後的正當性就不攻自破了（徐世榮、蕭新煌 2003：45-50；徐世榮 2010：50-54；徐世榮 2016：47-48, 79-80）。

本節將指出徐對「自動退耕」的掌握和詮釋，存在歷史背景、基本數據和邏輯論證的謬誤，我認為他據此指稱農村業佃關係堪稱和諧的常識性結論，也應重新被問題化討論。以下將對佃農退耕現象，就徐提出的詮釋提出批評與質問，從邏輯推論和相關證據證明在 1951 年發生大量佃農退耕現象，應非出於佃農基於和諧業佃關係下的自願行為，而必須有其他適當的解釋。

徐主張戰後初期業佃關係堪稱和諧，源於下列因素：父權意識形態、數代業佃恩情、地主顧及佃農的生計倫理，而他認為最關鍵的因素，是基於地主擁有所有權，掌握撤佃或續租的不對等生殺大權（徐世榮、蕭新煌 2003：42-44；徐世榮 2010：50-54；徐世榮 2016：46-48、79-80）。徐論及地主照顧佃農生計倫理的說法，卻反而佐證他描繪「和諧業佃關係」下佃農仍處於勉強生存邊緣的艱苦處境，徐提到：「由此有一重大之發現，即雖然地主對佃農收取高額之地租，使得佃農家庭的生活困苦，但是（地主）卻仍然會重視佃農的生計倫理，使其能夠生活下去，不至於讓其餓死或進行佃農抗爭活動」（徐世榮、蕭新煌 2003：42-44）。

根據引文，或徐對佃農處境的描述，儘管地主對佃農生計略有顧及，不會「讓佃農餓死」或「群起抗爭」，但在「和諧業佃關係」下，佃農處境顯仍相當艱難。而維繫表面「和諧業佃關係」，關鍵在地主透過掌握所有權衍生的撤佃或續租權力，就徐的角度來看，佃農在艱難處境下為勉強維持生計，並害怕地主撤佃或不續租，才形成這套由父權意識主宰的業佃關係。

而徐對和諧業佃關係的解釋及其對佃農艱難處境的描述，則和他以和諧業佃關係，回頭來解釋「佃農自動退耕」現象產生矛盾，意即：既然佃農仍處境艱難，並因轉業困難，為維繫基本生計，才必須和地主維持表面和諧關係，是因害怕地主撤佃起租，危害自身生計維持。那為何佃農反而會因和諧的業佃關係，自己主動自願將耕地返還給地主？

在此我必須提出追問的是，徐筆下處境艱難的佃農，在放棄承租耕地後，轉業困難，生活何以為繼？而大量佃農因「自願退耕」，無法維繫生計，造成的社會動盪狀況，對社會可能造成何種衝擊，政府應如何解決？徐顯然未曾思考與處理這兩個層次問題，而僅聚焦在他詮釋的「佃農自動退耕」現象，對地主權益的返還和保障，及造成國府推動土改正當性減損效果的「重大發現」。

徐談及國府在 1951 年推動《耕地三七五減租條例》立法的動力時，曾指出因《台灣省私有耕地租用辦法》未明定租期，而使只訂 3 年租期的地主，在 1951 年因租約即將到期，許多地主希望解除租約，不惜透過訴訟途徑，和佃農對簿公堂，而最後多能取回土地，對佃農生計形成威脅、造成社會恐慌（徐世榮 2016：

44-45)。徐並未對撤佃事件的因果多著墨，但這與他主張的和諧關係有直接衝突，若以撤佃事件重新檢視，徐未說明對地主而言，為何僅是因租約到期，地主此時就不顧租佃恩情及佃農生計，而急於透過訴訟解除租約取回耕地；同時這一波透過訴訟進行的「合法撤佃」，導致對佃農生計的威脅和恐慌，是否仍屬於徐宣稱的和諧關係。

假定從徐解釋「佃農自動退耕」觀點，來檢視佃農在「撤佃事件」的反應，在當時法令制度不完備的情況，這些因租約到期，而被地主要求返還耕地的佃農，為何未如徐想像的欣然接受撤佃（被動放棄租佃權），卻反而起身捍衛自己的租佃權和基本生計，被迫選擇和地主對簿公堂。這顯示佃農最終在面臨撤佃，威脅自身生計時的選擇，與徐對「自動退耕」現象的解釋產生矛盾。

我認為湯惠蓀的看法較有洞見和解釋力（湯惠蓀 1948：3-4），湯認為地主和佃農在承平時雖相安無事，逢年過節甚或禮尚往來，但不代表業佃關係融洽和諧，而是從屬關係的展現。一旦地主另有打算，佃農生計受到威脅，業佃利害關係產生分歧時隨即爆發衝突，這個問題癥結在地主擁有所有權，而掌握撤佃或續租的生殺大權。而徐世榮顯然未認識到，地主掌握撤佃或續租的不對等權力，是維持表面和諧關係的基石，卻也是造成業佃糾紛和衝突白熱化的雙面刃，而這正是湯惠蓀等土改者主張減租與耕者有其田的動力與正當性。

徐對「自動退耕」的說法，欠缺對佃農和地主主觀考量及客觀環境的理解，顯得解釋力薄弱。而國府主管部門對佃農退耕的解釋可作參考。地政局認為發生「佃農退耕」風潮原因，是因部分地主為個人利益，企圖用各種方法回復其既得利益或另謀其他利益，但地主知道公然超收地租或強制撤佃，不為法令允許，因此部分地主透過威逼利誘手段，誘迫佃農出具退耕證明，表示佃農自願放棄承租，達到收回耕地的目的¹⁶（民政廳地政局 未載明：12-16）。

在分析各類佃農退耕案後，地政局指出在減租後租佃地價格相較自耕地明顯跌落，而地主普遍認為國府隨後將實施限田政策，¹⁷推動《耕者有其田》，因此有急於出售土地的動力，地主為降低出售土地遭受的損失，以某種權利金或部分耕地贈與形式，誘使佃農自動退耕，讓地主可以自耕地價格將土地售出（民政廳地政局 未載明：12-16；陳誠 1951：33-34；內政部 1951：26-27）。地政局對地主撤佃和佃農退耕現象的解釋，從地主在農村的社經地位及權勢運用角度出發，呈現當時業佃的權力不對等關係，並同時解釋地主基於自利行為，以權勢壓迫或利益交換方式，誘使佃農自動配合退耕的過程。而徐未能回答的問題，部分佃農為何不願維持自身生計，而自願退耕的疑問也獲得解釋，在相關案例中，佃農可獲得

¹⁶ 根據地政局分析，佃農退耕後地主處置方式有四種類型，將土地以自耕地售出，收取黑市地租，雇工耕作，或真正自己耕作，但地政局也指出地主收回耕地後自行耕作者佔極少數（民政廳地政局 未載明：12-16）。

¹⁷ 〈Reports—台灣農村視察報告（雷正祺—19510628/中文翻譯本）〉。

權利金或部分耕地所有權，並另外尋找租佃地承耕。

(二)、對「佃農退耕」數據的錯誤引用

假定佃農如徐所言是「自動退耕」，且確實出於農村社會和諧的業佃關係所致，係出自於佃農自願，那即便退耕案數量不如他錯估的嚴重，但仍會對國府推動土改的正當性產生挑戰。前面已指出徐對佃農退耕現象的誤解，接下來進一步指出徐對佃農退耕數據的誤用。徐對「自動退耕」案件量和占總租約比例，曾提出兩個不同數字，第一是據王長璽和地政局統計加總，指出約有 29,000 多件，佔總租約的 8%（徐世榮、蕭新煌 2003：45；徐世榮 2010：50；徐世榮 2016：79-80）；第二是根據地政局從 1950-1952 年 6 月的全省減租糾紛統計，指出有 35313 件退耕案，佔總租約的 9.6%（徐世榮 2010：47, 50-54）。

第二個錯誤引用十分明顯，參考表二地政局的原始數據，即可發現徐誤將此期間全部減租糾紛案的總數，都算在「退耕」的帳上，誇大當時「退耕」現象的數量與嚴重性。在此段期間內，佃農退耕案僅有 11,525 件，佔總租約數的 2.91%，¹⁸也和徐提出的第一個數據（29,000 件，佔總租約 8%）有相當出入。¹⁹

表二：台灣省私有出租耕地退耕及租佃糾紛處理情形（1950-195206）

租佃 案件類別	退耕	其他租佃糾紛類型					總計 (件數)
		訂約	繳租	地目等則	其他	小計	
發生件數	11,525	10,840	7,723	2,439	2,786	23,788	35,313
解決件數	11,340	10,388	6,806	2,415	2,643	22,252	33,592
解決比例	98.4	95.8	88.1	99.0	94.9	93.5	95.1
牽涉地主 戶數	9,862	10,611	6,934	2,397	2,626	22,568	32,430
牽涉佃農 戶數	11,244	10,832	7,525	2,256	2,995	23,608	34,852

資料來源：湯惠蓀 1954：28-31。

而據地政局對推動減租到 1950 年 12 月止的糾紛案統計，到 1950 年底為止，佃農退耕案僅有 157 件，顯示在 1950 年底前，佃農退耕現象並不普遍和嚴重（陳誠 1951：33-34；內政部 1951：26-27）。而據土地組報告，佃農退耕案

¹⁸ 1952 年全省減租租約件數為 396,002 件，而從 1950-1952 年 6 月間佃農退耕件數為 11,525 件（湯惠蓀 1954：26-29）

¹⁹ 徐在文內也曾注意到這兩個數據的落差（8%和 3.1%），但並未對此懸殊落差作出任何解釋（徐世榮 2010：47, 50-54）。

首先於 1950 年底在台南發生，因相關主管單位未嚴正處置，在 1951 年起蔓延到全省，才成為減租糾紛裡的首要問題。

表三：台灣省四十年年度分區督導處理退耕案件處理情形統計（1951）

督導區別	處理情形（件數）			合計 （件數）
	已處理	處理中	未處理	
台北區	814	14	44	872
新竹區	521	8	23	552
苗栗區	518	15	53	586
台中區	1,193	0	0	1,193
台南區	5,553	48	428	6,029
高雄區	1,220	0	33	1,253
台東區	886	12	40	938
總計	10,705	97	621	11,423

資料來源：臺灣省政府民政廳地政局 未載明：12-20。

說明一：原表為「台灣省四十年年度各縣市局處理退耕案件處理情形統計」，包含各縣市局、分區督導小計與全省總計等三部分，本表未詳列各縣市局退耕和處理案件資訊。

說明二：原表根據各督導區小計加總數值有錯誤，我根據各區小計數值重新計算，原表計算總退耕案為 12,033 件，而據原始資料重新計算後，總退耕案應為 11,423 件。

據表三地政局對 1951 年全省佃農退耕案件的分區督導處理統計，可見佃農退耕案是在 1951 年迸發，集中在台南地區。據當時官方報告和資料來看，佃農退耕顯然是 1951 年才開始大幅蔓延，而在 1951 年全年中達到高峰，而後因政府強力禁止佃農退耕，才予以解決。

徐引用王長璽所言在「1951 年以前」總共發生 17,000 餘件的說法，顯然不符合主管機關正式的統計數據和趨勢，王長璽說法顯然有誤。而徐顯然未認識到退耕現象迸發的時間和高點，而誤將王提出的錯誤數據，再重複加總官方對 1951 年全年統計，因而得出「佃農自動退耕」共有 29,000 餘件，佔總租約數 8%，嚴重錯估佃農退耕案的數量和現象。

以表二農復會土地組的統計為依據（1950-195206），佃農退耕案件僅有 11,525 件，佔同年總租約數的 2.91%，因此不論是徐提出的 8% 或 9.6% 的「佃農退耕」數據，都與實際數量有相當大的差距，徐是在錯誤的數據基礎上，誇大當時佃農退耕現象的數量與嚴重性。

總結來看，徐世榮根據錯誤數據誇大佃農退耕現象的嚴重性，同時以套套邏

輯的方式，用和諧業佃關係作為唯一解釋，來解釋佃農退耕現象的成因，但卻未對他筆下處境艱難的佃農，為何要放棄耕地，與放棄耕地後，佃農必須何以為繼的核心問題提出有說服力的解釋。而在 1951 年同時發生的地主撤佃和佃農退耕現象，顯示當時地主基於自利動機，透過擁有產權掌握解約撤佃的生殺大權，片面毀棄徐認定維繫「和諧業佃關係」的基礎，反而證成國府當時必須推動土改的必要性與正當性。

四、悲慘的「共有小地主」？重探共有耕地和地主的組成與博弈

根據我的研究，共有出租耕地所有權人的土地面積，大都為一甲以下，也就是說，長期以來台灣土地所有權人擁有的土地面積都很小。（徐世榮 2016：74）

共有出租耕地業主們的權益根本是被忽視了，他們反成為台灣社會被剝削及被革命的一群，變為這個社會的次等公民，國民政府對待他們是何其的殘忍，而其命運是何其的可悲！（徐世榮 2010：95）

徐對耕者有其田政策研究的具體貢獻，聚焦在土改對本省地主菁英的衝擊評估（徐世榮、蕭新煌 2003；徐世榮 2010；徐世榮 2016），他主要論點是國府在台為擴大土地徵收成果，不當擴張地主定義，國府根據條例界定的「地主」，多數為小土地所有權人（業主）。徐探討耕者有其田案對台灣共有地主的嚴重打擊，徐認定共有地主組成結構多為一甲以下的小所有權人，雖這些人被國府認定為「地主」，但卻生活艱難。而國府最後對共有地主採取全面強制徵收，雖制定特許保留條件的方式，但適用條件嚴格，仍使大多數共有小地主在土改時遭遇土地掠奪的悲慘命運，成為被剝削與革命的次等公民。

表四：耕者有其田徵收各類耕地面積與及地主戶數（1953 年）

單位：甲	徵收耕地		影響地主戶數	
	面積（甲）	百分比（%）	戶數	百分比（%）
個人有	32,063	22.33	15,146	14.28
共有	99,796	69.51	87,149	82.18
團體有	11,709	8.16	3,754	3.54
總計	143,568	100	106,049	100

資料來源：臺灣省政府地政局，編 1955：16-17。

根據表四，共有地主確是此次土改的被改革主體，但在本節，我將根據地籍總歸戶的資料，指出徐對共有地主多屬於一甲以下小業主評估的比例錯誤，這連帶使他無法適切掌握共有耕地全面徵收的博弈過程，及不同類型共有地主在土改受到的差異衝擊。接下來先重探當時共有耕地與地主的組成結構，及不同類型共有地主在土改所受的影響，再解析當時個人有與共有地主間的博弈與競合過程，並檢討徐世榮過去對徵收共有耕地和共有地主受到衝擊的說法。

(一) 共有地的組成結構：以自耕兼出租和家族共有地為主體

據表四，²⁰此次土改徵收面積和影響地主戶數部分，共有地是受到改革的主體，徵收面積部分，共有耕地佔 99,796 甲 (69.51%)，影響地主戶數 87,149 戶 (82.18%)。受影響戶數確實可觀，但參考徐重複引用的表格「台灣私有耕地出租所有權人分組戶數統計表」(徐世榮、蕭新煌 2003：52-54；徐世榮 2008：38-41；徐世榮 2010：63-67)，卻會發現共有地主的戶數和最終受影響戶數有相當落差，在這張表格中，共有地主竟僅有 34,772 戶，其中 29,661 戶 (85.3%) 是屬於兩甲以下的共有小地主。

表五：實施耕者有其田政策前後共有耕地分組地主戶數²¹比較

單位：甲	實施耕者有其田前 (1952 年 6 月)			實施耕者有其田後 (1955 年 6 月)		
	出租 (戶數)	自耕兼出租 (戶數)	合計戶數與百分比 (%)	出租 (戶數)	自耕兼出租 (戶數)	合計戶數與百分比 (%)
0.5 以下	12,867	9,432	22,229 (24.13)	3,475	3,086	6,561 (32.48)
0.5-1	9,202	12,823	22,025 (23.91)	1,557	3,083	4,640 (22.97)
1-2	7,592	15,476	23,068 (25.05)	1,066	3,287	4,353 (21.54)
2-3	2,542	7,111	9,653 (10.48)	319	1,505	1,824 (9.02)
3-5	1,687	6,100	7,787 (8.45)	238	1,291	1,529 (7.56)
5-10	714	4,283	7,255 (7.87)	72	872	944 (4.67)
10 以上	168	2,090	2,258 (2.45)	14	335	349 (1.72)

²⁰ 徐世榮在其農村土改的相關研究裡，也皆引用此表呈現資訊進行分析。

²¹ 實施耕者有其田前，共有地主的戶數統計，在一甲以下者佔 48.04%，在兩甲以下者佔 73.1%，在三甲以上者佔 18.77%。

總計	34,772	57,315	92,087 (100)	6,741	13,459	20,200 (100)
----	--------	--------	-----------------	-------	--------	-----------------

資料來源：臺灣省政府地政局，編 1955：16-17。

說明一：原表為「台灣省實施耕者有其田前後私有耕地所有權人出租分組面積比較」，包含（一）總計、（二）個人有、（三）共有、（四）團體有等四部分，本表只擷取私有共有出租耕地所有權人分組面積，在實施耕者有其田前後的分組面積與比例比較，（三）共有的原表另包含總計面積中水田和旱田分別所占的面積，此處不特別列出。

為何在徐引用的共有地主戶數統計，共有地主戶數部分與最後被徵收影響的地主戶數竟有 2.5 倍的落差，徐在相關研究未曾意識到此問題並做出解釋。參考表五則可解答這問題，因共有地主須再區分為純粹出租和自耕兼出租兩種不同類型，在組成結構裡，純粹出租的共有地主並非主體，僅佔 37.7%，當時多數共有地主是屬於自耕兼出租類型。而共有地主自耕地部分在過程裡並未被徵收，因此純粹出租的共有地主所受的衝擊較大，而自耕兼出租者，共有出租耕地雖被徵收，但仍保有部分自耕地，²²所受衝擊相對較小。

根據表五，共有地主（兩個類型）兩甲以下的戶數為 67,322 戶²³（佔共有地主總數的 73.09%），略低於徐僅採計純粹出租共有地主的 85.3%，但也顯示構成共有地主的主體，不論是純粹出租或包括兼自耕者，確屬於徐說的共有小地主。而徐曾根據表四，得出共有地主一戶平均只有 1.15 甲耕地，絕大多數共有地主為弱勢小地主的結論（徐世榮 2008：39-41）。而從表六來看，被徵收兩甲以下的共有耕地約為 39,938 甲，平均兩甲以下每戶共有地主被徵收 0.64 甲的出租耕地，意即真正弱勢的共有小地主，面對共有地全面徵收的處境較徐世榮想的更為艱難。

表六：實施耕者有其田政策前後共有出租耕地分組面積比較

單位：甲	實施耕者有其田前（1952 年 6 月）		實施耕者有其田後（1955 年 6 月）	
	總計（甲）	百分比（%）	總計（甲）	百分比（%）
0.5 以下	5,413.5536	4.44	1,134.9701	6.75
0.5-1	11,874.4174	9.73	2,039.0099	12.13
1-2	22,650.9616	18.57	3,418.6716	20.34
2-3	15,538.5288	12.74	2,194.5191	13.06
3-5	19,254.3423	15.78	2,869.0916	17.07
5-10	21,486.1562	17.61	2,978.8021	17.72
10 以上	25,771.4308	21.13	2,168.2786	12.93

²² 究竟這些兩甲以下的共有地主（自耕兼出租類型）保有多少自耕地，地籍總歸戶的相關資訊並未揭露，因此無法評估共有地部分完全徵收，對此類型自耕兼出租地主造成多大影響。

²³ 比較實施耕者有其田前後，兩甲以下共有地主共減少 51,768 戶，而仍有 15,554 戶。

總計	121,989.3907	100	16,803.3430	100
----	--------------	-----	-------------	-----

資料來源：臺灣省政府地政局，編 1955：16-17。

說明一：原表為「台灣省實施耕者有其田前後私有耕地所有權人出租分組面積比較」，包含（一）總計、（二）個人有、（三）共有、（四）團體有等四部分，本表只擷取其中私有共有出租耕所有權人分組面積，在實施耕者有其田前後的分組面積與比例之比較，（三）共有的原表另包含總計面積中水田和旱田分別所占的面積，此處不特別列出，有興趣者請參考原表。

在共有地組成結構裡，雖然兩甲以下共有小地主在受影響戶數佔多數（59.4%），但其被徵收面積佔總徵收面積部分卻不成比例（33.41%），就是說受影響地主戶數是以共有小地主為主體，但在被徵收面積部分，共有小地主佔比例偏低。那其他被徵收的共有地主持有出租耕地的狀況為何？參考表五與表六，可看到三甲以上的共有地主受影響戶數有 14,478 戶（佔總戶數的 16.6%），但被徵收面積卻高達約 58,495 甲（佔總徵收面積的 58.61%），平均一戶被徵收 4.04 甲甲出租耕地。也就是說持有較大面積的共有地主戶數雖少，但卻構成徵收共有出租耕地整體面積的主體。

總結前述重新解析共有耕地與地主的組成結構，可得出以下初步結論，首先當時共有地主是以自耕兼出租類型為主體，純粹出租的共有地主較少，但卻受土改的衝擊影響較大，但並非所有共有地主都受到嚴重衝擊；其次，共有小地主在受影響戶數部分佔比例較高，但被徵收的面積不成比例，而弱勢共有小地主面對徵收的處境，比徐提出的評估更為艱難；最後，共有地主並非全部是以一甲以下的共有小地主，三甲以上的共有地主戶數雖僅佔 16.6%，卻持有／被徵收過半數的共有出租耕地面積，顯示共有出租耕地面積的主要構成，是以少數中大地主的家族共有／經營類型為主體，並非如徐所說，共有地主全然為一甲以下的小土地所有權人。

（二）共有地徵收的博弈過程：共有小地主請願與外省黨政菁英的支持

而在國府對土改草案的研議審查過程裡，從土地組和地政局提出省府草案，到修訂行政院草案的過程裡，國府決策者和技術官僚堅守共有地全面徵收主張，期間本省地主菁英主導的省與縣市議會曾提出廢除共有耕地徵收的訴求，未被相關主管部門接受（參考表一）。當時內政部長黃季陸在立院說明本案時，從共有地為構成出租耕地的主體、便利政府稅收和清理複雜產權結構等角度，說明為何必須全面徵收的理由（立法院秘書處 1952），但黃未言明的關鍵政治邏輯，是如徵收放領出租耕地須達到一定面積成果，²⁴院長陳誠既已定調對個人有地主予以放寬保留（參考表一），選擇性放寬安撫具有較強政治動員能量的地主菁英，就無法對弱勢共有小地主再做退讓。²⁵

²⁴ 為行政院長陳誠在院會劃下的徵收總面積底線。

²⁵ 立法院秘書處 1952。

徐認識到省議會曾提議廢止徵收共有地，而未被國府主事者接受（徐世榮 2010：71-75），但他並未意識到在行政院階段對放寬個人有保留地，維持共有地全面徵收時，國府高層和本省地主菁英間的政治交換和安撫過程。同時徐提到共有地全面徵收的問題，到立院階段再次成為爭辯焦點（徐世榮、蕭新煌 2003：55；徐世榮 2010：73-80），但他卻未解釋為何當時以外省菁英為主體的立院，在審議階段會特別堅持再對共有小地主的問題另作處置，並竟為此與黨中央和行政院進行抗衡。

以徐對戰後國民黨政權治理的觀點來看（參考第二節），在土改決策和實施過程裡，以本省地主菁英為主體的省與縣市議會雖曾提出不同主張，但未被接受，土改決策是由總裁蔣中正領導的國民黨，透過「以黨領政，以黨治國」方式推動，期間立院雖對部分條文有異議，但很快被蔣的震怒壓下，高度展現蔣中正的強人獨裁統治。如第二節指出，徐世榮對戰後國府政權治理和政治運作的認識存在根本的結構性錯誤，以下便以立院階段國民黨中央、行政院、立院的外省菁英，與議會系統的本省地主菁英和弱勢共有小地主，對共有地的全面徵收和特許保留問題的博弈過程，對徐的說法做進一步回應與批評。

1950 年代台灣雖處於威權統治時期，而在 1952 下半年耕者有其田案審議期間，包括地主菁英與基層民眾的全島社會，其實高度參與和影響此項法案的審查與制定，以地主菁英為首者，是透過省與縣市議會系統進行動員，而在議會裡相對缺乏政治代言人的基層農民與共有小地主，則透過當時人民請願途徑，積極參與立院審查討論。當時在立院多數法案僅會收到零星個位數的人民請願，而土改案從審議到立法完成階段，立院卻收到近百份人民請願書，展現當時台灣基層社會對本案的重視關注，及不同利害團體的訴求差異與積極參與，希望介入立院最終修訂過程，以爭取或保障自身利益。²⁶

表七：立院審議階段遞交請願書案件分類表

屬性	農民 ²⁷	租佃會	個人地主 ²⁸	共有地主	議會	人民團體	政府機關	總計
數量	8	27	18	33	5	8	1	100

資料來源：立法院秘書處 1953a，廖彥豪整理。

²⁶ 限於書寫篇幅與聚焦在對徐的批評討論，此處不擬全面展開對立院各類請願案的分析，主要聚焦在共有地徵收問題，個人有與共有間的競合關係，及相關行動者的博弈過程。

²⁷ 此處農民請願書多為佃農提出，而這些農民雖未經由租佃會提出請願書，但請願人多具有租佃會佃農委員身分，顯示當時農民群體主要是透過租佃會系統進行組織動員。

²⁸ 個人有地主要請願的訴求是關於提高地價補償、關注補償配套機制（以債券或股票為主體）與保留地的後續處置問題，在行政院草案對個人有保留地大幅放寬後，大多數的個人有地主已不再針對保留面積與資格門檻提出其他異議。

從表七可看到，在立院審議階段，積極請願表達訴求的兩個群體是以租佃會系統進行組織動員的佃農，及持有小面積共有地的弱勢共有小地主。當時少數租佃會提交的請願案未有針對性條文的修正建議，是以農民階層為主體，表達希望立院盡快通過法案的支持，但有過半數租佃會明確提出應再降低地價補償金額，減輕農民承領負擔，對保留地不應再做放寬等訴求。而多數的共有小地主則希望比照個人有標準予以保留，或讓共有地主限期分割買賣，以保障地主權益，並降低土改帶來的衝擊，而部分議會則主張三至五等親屬的家族型態共有地應予保留。

前述多數共有小地主與議會的主張，屬於擴大保留地的資格和範圍，並未涉及個人有與共有保留地間的競合關係，但在共有小地主遞交的請願書裡，也有少數地主清楚掌握國府決策者對出租耕地徵收保留的政治決策邏輯，他們明確指出，如設計保留地是要保障弱勢小地主的基本生計，那行政院草案選擇對個人有的各項放寬標準，卻仍堅持共有地全面徵收的規定，則是以犧牲最為弱勢的共有小地主為交換，來保障個人有中大地主的土地利益。因此這些共有小地主主張，如為維持徵收面積的成果，應改採降低個人有地主的放寬標準，而將可免予徵收的面積額度，轉讓給弱勢共有小地主保留少量出租耕地，這才符合保留地制度的立法原意。

而透過基層民眾的大量請願形成的政治參與和訴求表達，也影響立院階段外省菁英立委的爭辯焦點，在此階段主要論爭集中在對共有小地主的補救及農民負擔這兩個問題（立法院秘書處 1953b），立院外省菁英在接收到共有小地主的訴求後，認為弱勢共有小地主生計問題應被考慮，因此主張修正共有地全面徵收規定，制訂相關條件予以保留，照顧屬於弱勢共有小地主，以符合保留地的立法精神。

然而當時行政院方面仍以改革共有地產權及避免影響徵收面積成果為理由，堅持共有地全面徵收，並由政院秘書長黃少谷致函黨秘書長張曉峯，希望透過黨中央的黨政關係運作，化解立院對共有地徵收問題的異議。²⁹而黨中央最初明確表態支持政院立場，並曾在中常會達成決議，透過黨政關係會議和立委黨部大會等途徑，向黨籍立委表達共有地仍應全面徵收的指示。³⁰

當時立院雖以國民黨籍的外省菁英為主體，³¹但也非黨中央和行政院轄下的「立法局」，黨中央也無法對立院發揮「如臂使指的以黨領政」效果，立院並未全盤接納黨中央的政治指示，採納行政院草案的全面徵收規定。而在黨中央、政院與立院的外省黨政菁英對共有地徵收問題僵持不下，本省地主菁英則再次串聯

²⁹ 〈土地改革資料彙編（二）—行政院秘書長黃少谷函中央常務委員會秘書長張曉峰請轉立法委員同志支持耕者有其田案〉。

³⁰ 〈國民黨第七屆中央委員會常務委員會第一次到第十一次會議紀錄〉。

³¹ 根據 1954 年立院委員黨籍統計，在全院 529 位委員中，有 492 位為國民黨籍（高達 93%），其他 37 位分別為青年黨、民社黨和無黨籍，國民黨籍委員佔有絕對多數，但黨中央並無法對立院黨籍立委發揮「如臂使指」的指揮效果（崔書琴 1954：61）。

直接向黨中央請願，希望對家族型態共有地予以有條件保留，最後此爭議由蔣中正以總裁身分，透過黨政關係運作做出調解，對共有地做出特別保留規範，共有地主如係老弱孤寡殘廢藉土地生活者，或是原為個人有，因繼承而為共有，共有人為配偶血親兄弟姊妹者，得比照個人有地主予以保留。

徐世榮誤認以省議會為中心的本省地主菁英為顧及共有小地主生計問題，自動請命以減少個人有保留地，從水田三甲降低為兩甲，犧牲自己利益，來換取共有地予以保留，以維持徵收放領成果，然而並未被政院採納（徐世榮 2016：73-74）。徐描述地主菁英「大公無私」放棄自身利益的政治協商過程，純屬虛構、根本未曾發生。而共有地從政院堅持徵收，到立院以特定條件放寬保留，是來自於缺乏政治代表的共有小地主，透過直接請願形式，介入立院階段的辯論過程，而最後同情與支持共有小地主的艱難處境和訴求，並非是徐誤認的本省地主菁英，反而是以國民黨籍為主的立院外省菁英，為此選擇和政院與黨中央進行抗衡，取得部分對弱勢共有小地主的特別保留成果。

總結而言，徐指出，政府進行土地徵收時，多會針對社會弱勢，因這些群體缺乏政治力和社會力，較無法抵抗，這從政府角度來看是「最小抵抗原則」（徐世榮 2016 年 3 月 3 日），而他筆下的「悲慘共有小地主」，就是土改政治博弈過程裡被挑選的犧牲對象。國府在面對來自本省地主菁英透過議會系統集結力量的政治壓力，最終選擇對個人和團體有保留地大幅放寬，來換取以中大地主為主體的地主菁英就徵收共有地部分的相對妥協，以犧牲最弱勢的純粹出租共有小地主作交換。我認為若要追究最後以犧牲弱勢共有小地主為主體的方案時，國府決策者和技術官僚必須承擔決策的政治責任，但也應檢討以中大地主為主體參與斡旋的本省地主菁英代表，作為得利／協力者的共謀角色。

徐指出部分共有小地主受到殘酷打擊是正確的，但作為土改犧牲者的原因，是因其缺乏真正的政治代表，在主要博弈過程裡缺席。而在立院階段對共有地修正的保留規範，是源自於共有小地主的積極請願形成有限的訴求和壓力，並獲得立院多數黨籍外省菁英的採納和支持，由黨籍立委向黨中央與政院進行抗衡，最後才協商出特別放寬的條款。這也可解釋為何後來立法院對共有地保留條款未能落實的情況，曾提出對政院的批評和不滿（立法院內政委員會 1953：17-20）。

而共有地的組成結構，自耕兼出租的共有地主佔多數，因可保留自耕地，受徵收影響相對有限，而部分純粹出租的共有小地主受徵收衝擊影響最大，但當時仍有過半數的共有地是掌握在中大地主家族手上，共有地主並非如徐所言絕大多數為純粹出租的弱勢小地主。而國府最後仍決定以徵收共有地為主體的方案，是在草案審議的動員和博弈過程，由國府當局和本省地主菁英達成妥協，國府以放寬個人和團體有耕地作為交換，堅持對共有地一律徵收為原則，要達到耕者有其田政策的目標，國府當局確實在政策面未顧及弱勢共有小地主的生計問題，這點確實值得重新進行反省與檢討。

五、土地正義背後的陰影與實像：田僑仔與相對剝奪感

我要很坦誠地向大家說，我幫助了那麼多因土地徵收而組成的自救會，從來沒有一個自救會曾經向我開口，要求我去幫他們多要點金錢補償，從來沒有！他們往往告訴我，這裡是我的家，家是非賣品，我的家不賣，那股愛鄉愛土的精神，往往讓我非常的感動。（徐世榮 2016：135）

我也很希望這本書的發表能夠讓台灣社會知道，對大部分的人民而言，土地是用來生活的，不是用來買賣的；請不要把土地當成是投機炒作的商品，土地是我們安身立命的家園，失去了土地，其實也就喪失了生命與尊嚴。（徐世榮 2017：金鼎獎致詞）

在徐的土改論述裡，另一核心是以「家園鄉土」為依歸的情感動員論述。徐提出面對土地價值有三種取徑，首先是經濟價值，即將土地視為商品或資產，用以賺錢牟利，其次是環境價值，視其為生態環境不可或缺資源，最後是主觀認同，即將土地或房產視為安身立命的地方，是賦予情感與認同的「家」（徐世榮 2016：133-135）。徐雖表示三種價值間沒有對錯，須給予尊重，但從他的論述和實踐來看，以主觀情感和認同為依歸的家園鄉土論述，無疑是他認定土地價值裡最重要核心，也最能引起他共鳴（徐世榮 2016：133-135）。

我認為徐在這本書裡論及 1950 年代的土改及當前各項徵收爭議時，是有意識的將這套以「家園鄉土」為依歸的土地價值論述，跨時空進行架接串聯，進而建立一套重新解釋戰後國民黨政權土地掠奪的史觀，並突顯在不同時空下地主面對土地徵收時，展現家園認同和愛鄉愛土的精神面向（徐世榮 2016：28, 133-135；徐世榮 2016 年 3 月 1 日；徐世榮 2017 年 3 月 12 日）。因此在談到個人家族經驗時，他強調「務農者」觀念裡，祖產是不能賣的（徐世榮 2016：133-28）；而回到當前徵收爭議時，他則強調在資本主義社會裡，掌握權勢者（多指財團和政府）將土地視為獲取利益工具，並強迫其他人以此看待土地價值，徐則以個人接觸過案件當事者為例，表示對這些受害地主來說，土地是家園，是安身立命之所在，而非交易獲利的商品（徐世榮 2016：133-135）。

接下來我將簡述土改後的城鄉發展趨勢和土地使用變更狀況，其次解析「田僑仔」這關鍵詞誕生的社會脈絡，最後透過考察受到土改影響的舊地主訴苦內容，來呼應我對戰後城鄉發展與「田僑仔」誕生的基本看法，並作為來檢討與挑戰徐試圖建立「家園鄉土」土地價值史觀的論證基礎，最後進一步提出重新面對戰後土改歷史，我們應反省與研究的相關課題。

（一）土改後的城鄉發展趨勢：產權清理與農地變更

因國府原提出省府草案，就已高度限縮範圍僅限「出租耕地」（僅及於水、旱田），並未涉及地主菁英掌握的其他類土地，而在各階段的斡旋過程裡，地主菁英又透過議會系統動員抵抗，成功爭取個人有與其他免徵項目的擴大（參考表一與表八），使本省舊地主賴以為生的土地基礎，並未受到徐推斷的「瓦解性打擊」，讓這次土改就此消滅本省的「農村地主階級」（徐世榮 2016：84-85）。這也使本省舊地主透過在此階段保留的出租耕地與其他類用地，成為在接下來經濟與城鄉發展過程裡，能朝向都市地主或工商資本家轉型的重要憑藉。

表八：實施耕者有其田經政府核准免徵耕地面積及戶數統計表

項目	面積（甲）	戶數（戶）
都市計畫耕地	2,021	2,082
新開墾及收益不可靠之耕地	10,091.5	8,175
供試驗研究之耕地	459.6	14
教育及慈善團體所需之耕地	1,280	328
供公營企業原料耕地	701.7	21
總計	14,553.8	10,620

資料來源：〈台灣省實施耕者有其田經政府核准免徵耕地面積及戶數統計表〉。

說明一：原表為「台灣省實施耕者有其田經政府核准免徵耕地面積及戶數統計表」，為 1954 年 2 月內政部制表，其中各項目另包含總計面積中水、旱田所占的面積，本表只擷取總面積資訊。

說明二：面積統計資訊是以甲為單位，統計揭露至小數點後四位數，本表僅載錄到小數點後一位，因此在總面積部分，會與原表總計有些許出入。

這項以徵收共有地為主軸，以現耕佃農取得完整產權的方案，若僅從「產權重分配」角度來看，如徐世榮的推斷結果，勢必將創造一批廣大而零碎的「小自耕農群體」。但我先前研究已指出，農村土改後重新界定與清理的農地產權，將其從舊地主菁英／共有地主手上轉移到佃農（新地主）手中，並在制度上允許其轉為建築或是工業使用，隨著戰後城鄉發展與使用變更，有截然不同發展面貌（廖彥豪 2013：112-127；廖彥豪 2016：227-230）。

雖國府最初設想使耕作者（佃農）擁有自己的田地，成為自耕農（耕者有其田），意即這些移轉耕地被預期作農耕使用的，但因制度允許其變更、移轉或交易，並配合當時（從 1950 年代開始）政治迫遷、自然成長、防空疏散、住宅與產業建設用地需求等因素綜合影響，又配合後來市地改革框架實施都市計畫地區才實行地稅與地用等管制因素，使都市計畫區邊緣外圍這些城鄉交界地帶、或接近核心城市的衛星鄉鎮地區的農地（因交通便利、取得便宜、開發不受管制等因

素)，成為當時疏導人口遷移與住宅與工業用地需求³²的最佳去處。

因此這個過去主流土改論述者和徐世榮所假定在土改後打造長期穩定的「小自耕農體制」，實際上將隨著不同區域的都市化與產業發展的程度、路徑與樣態，迅速轉化為「都市小地主與中小企業主體制」，而展現我指稱「農村自耕農、都市地主與中小企業主複合制度基礎」的多重面貌。

（二）從農地裡長出來的「田僑仔」

在前述戰後城鄉發展的土地使用變更趨勢下，須深究的是「田僑仔」(ts'an'-kiau'-a')，³³這非常有「台灣味」(深具台灣脈絡與社會基礎)的關鍵詞。這詞指涉的是，台灣在 1960 至 1980 年代間，有批從國外經商有成，有經濟實力的華人歸國投資，出手闊綽大方，普遍被稱為「華僑」，或是「阿僑」。而社會同時出現另一批為數不少，被辨認命名的「僑仔」，但他們並非歸國僑民，也非經商有成的企業家，直白的說，他們是從「田地」裡長出來的，社會普遍稱他們作「田僑仔」。對「田僑仔」說文解字的話，「僑」在當時被視為經濟實力和社會地位的象徵，「田僑仔」與「華僑」的差異就在於那個「田」，「田僑仔」顧名思義就是透過田地、房產的投資、轉用和開發的致／暴富催生的新興社會群體，是戰後台灣社會與城鄉發展階段裡的普遍現象。

這現象與前述提及台灣戰後初期農地和市地改革建立的制度架構和城鄉發展模式相扣連的。這也是「田僑仔」和部分的中小企業家在戰後這二、三十年能應運而生的制度基礎與社會脈絡，「田僑仔」在當時普遍是以透過農村土改取得自有耕地，而成為自耕農／地主的農民為主體，他們在不同地區、個別的產業與經濟發展階段，因應著他們田地所處區域和核心城市的交通距離和經濟發展關係，開始浮現一個將耕作用的農地，轉換為住宅和工業用地開發的經濟機會和制度空間，接著透過「買甲賣坪」的土地切割、變更與交易的手段，獲得龐大的土地增值利益與經濟資本（參考表九與十，可看到早在實施耕者有其田後兩年，官方便開始關注承領農戶將承領地出賣變更使用的情況）。

表九：1956 年私有耕地承領農戶不自任耕作或變更使用情形統計表

全省 統計	出賣承領耕地	抵押承領耕地	出典承領耕地	變更使用 承領耕地	合計
----------	--------	--------	--------	--------------	----

³² 需說明的是，主流說法是在 1970 年代前後出現「農、工爭地」問題，指涉農業與工業在發展用地的競奪，是遲至 70 年代才檯面化、白熱化，但從 1950 到 1960 年代中期規畫與土地部門相關文獻裡，已可看到農地變更、移轉和交易的問題，顯示早在 1950 年代中後期就形成明確趨勢，並受到重視與討論，且當時農地轉用的大宗並非轉作工業，主要仍以住宅建設用地為主（很長一段時間裡，住宅與工業用地的比例約為 7：1）。

³³ 此處對「田僑仔」的詞彙源流，部分內容參考劉建仁的台語教學網站「臺灣話的語源與依據」。但我對田僑仔的構成內涵、脈絡和詮釋，與劉建仁意見不盡相同。

數據 加總	戶數	面積	戶數	面積	戶數	面積	戶數	面積	戶數	面積 (甲)
合計	430	213.6	55	28.5	78	27.8	681	91.1	1244	361

資料來源：〈台灣省四十五年各縣市局私有耕地農戶不自任耕作或變更使用情形統計表〉。

說明一：原表為「台灣省四十五年各縣市局私有耕地農戶不自任耕作或變更使用情形統計表」，包含全省各縣市局統計資訊，當時調查不自任耕作情況有十二種，本表只擷取其中四種與本文分析相關變動情況加總製表。

說明二：面積統計資訊是以甲為單位，統計揭露至小數點後四位數，本表僅載錄到小數點後一位，因此在總面積部分，會與原表總計有些許出入。

表十：1956 年私有耕地承領農戶地價提前繳付及移轉情形統計表

全省 統計 數據 加總	繳付地價後仍 為承領人自耕		繳付地價後移 轉他人自耕		繳付地價後移 轉他人作工業 用		繳付地價後移 轉他人作建築 用		合計	
	戶數	面積	戶數	面積	戶數	面積	戶數	面積	戶數	面積 (甲)
合計	2,738	1,370	580	275	91	53	241	56	3,650	1754

資料來源：〈台灣省四十五年私有耕地承領農戶地價提前繳付及移轉情形統計表〉。

說明一：原表為「台灣省四十五年私有耕地承領農戶地價提前繳付及移轉情形統計表」，包含全省各縣市統計資訊，本表只擷取全省統計資訊部分。

不過這個增值利益因在當時開發區域還不受地用和地稅管制的制度架構下，基本上盡數都進了私人地主的口袋，形成長期土地增值利益歸私的事實和分配結構，造就一批又一批，散布在全省各地城鄉之間「田僑仔」的誕生。³⁴而透過部分土地交易取得的經濟資本，又或是在自己田地上興建工廠的經濟生活形態，也成為部分自耕農由農業轉向工業，成為中小企業家的經濟與土地資本基礎；同時這一波「田僑仔」現象，也顯示即便是對透過土改取得產權的新興自耕農民而言，取得的田／祖產不一定是不可買賣的，事實是當土地變更使用的增值利益擺在面前時，仍有為數不少的新興自耕農民選擇成為都市地主或中小企業家，而搖身一變成為台灣戰後社會與城鄉發展洪流下的「田僑仔」。我認為深入的重新研究與解析「田僑仔」現象，及其背後反映戰後城鄉發展模式與土地利用體制的陳痼，

³⁴ 嚴格來說「田僑仔」這群體的誕生和演化，是源自於 1950 年代農地與市地改革的土地制度與城鄉發展模式，但這樣的土地炒作與開發模式，在後來雖歷經幾次不同制度改革調整的階段，但基本的開發形態，及相應的獲利模式並沒有根本被改變和挑戰。因此即便是在 2000 年後至今，在許多重大開發案的過程裡，我們還是常聽到又有一批批「田僑仔」誕生。我認為「田僑仔」這詞彙，作為切入理解與分析台灣戰後城鄉發展與土地制度的「關鍵詞」，仍有待更多制度、案例與社會概念史的研究深入挖掘。

才是心懷台灣土地問題者應努力面對的嚴肅課題。

(三)、舊地主的訴苦：地價補償與增值利益的相對剝奪感

反觀原先之佃農卻因土地改革取得土地，後來在都市計畫變更之下，**農地變成了建地，坐擁大筆的財富，原本擁有該筆土地的「地主」及其後代卻僅能徒呼負負，人生之不公平實在是令人感慨！**（徐世榮 2008 年 3 月 2 日）

徐世榮曾坦言，他的土改研究和訪談，是希望重新理解這群被國民黨政府刻意指認為「地主」的人，在土改後，他們生命和家族遭逢的悲慘命運，透過去聆聽地主們的訴苦心聲，讓台灣社會藉此反思，而他期盼能永不再發生這樣土地掠奪悲劇（徐世榮 2009：148；徐世榮 2016：自序）。作為徐眼中國民黨政權戰後土地掠奪史的第一批犧牲者，這些舊地主—「台灣黑五類」究竟訴說怎樣悲慘命運，這些苦痛投射出的身心狀態，是否能呼應徐企圖架接從戰後土改到當前土徵過程裡，面對國家徵收暴力時，地主應展現對土地的家園情感和愛鄉土精神呢？

如徐反省的，相較受土改影響的舊地主戶數約有十萬戶而言，台灣學界至今對這批舊地主研究成果完全不成比例，但仍有前人為這重大結構轉變留下有限紀錄。在受戰後土改影響舊地主訪談成果裡，有兩組記錄可作參照，首先是歷史學者張炎憲在 1990 年代針對台北縣地主的訪談，其次是地政學者徐世榮在 2008、2009 年前後針對北部和西部地區地主後代的訪談（張炎憲 1996；徐世榮 2009）。這些對地主訪談分別觸及對國民黨政府推動土改評價、土地徵收放領的過程、對地價補償不公的批評，及對土改政策的訴苦等問題。我認為藉由考察舊地主訴苦的紀錄，可探討與回應，究竟農村土改對地主們意味著什麼，土地徵收對他們生命與家族造成的衝擊又是什麼？

限於篇幅，此處討論將集中在地主對受土改衝擊後的影響與訴苦。根據我的整理，張訪談 18 位舊地主，³⁵有 10 位正面訴說土改的衝擊與苦痛，其中有 8 位談及地價補償的不公，有 7 位聚焦在土地增值利益分配的相對剝奪感；而徐訪談³⁶12 位地主，有 8 位訴說地價補償的不公，有 5 位談及土地增值利益分配的相對剝奪感。綜合這 24 位訴說土改影響與苦痛的地主訪談，沒有人明確論及土改的

³⁵ 張的訪談，共訪談 18 位舊地主與兩位佃農，而 18 位地主裡，有 6 位地主並未正面談及土改，在 12 位談及土改的地主裡，有 2 位並未談及土改的影響和訴苦，1 位表示因家裡仍保有市街地，因此並未受太大影響，1 位則談及處分地主保留地仍必須給予佃農 1/3 地價補償的問題（張炎憲 1996）。

³⁶ 徐的訪談，訪談 12 位地主、3 位地政官僚和 1 位政治受難者（林書揚），其中只有 1 位地主並未正面論及土改的影響和訴苦，其他 11 位都分別談及地價補償不公，土地增值利益分配和地主保留地後續處置問題（徐世榮 2009）。

土地掠奪，對其家園情感和鄉土精神扼殺和傷害，但卻有高達 21 位（87.5%），集中在訴說對地價補償和土地增值利益不公不義的問題，而這些舊地主訴苦背後反映的怨嘆，多是對土地補償不等值的經濟利益，及喪失土地產權背後，在戰後城鄉發展過程間失去土地長期增值利益的交換價值，及對受到土改影響後舊地主與佃農階級與經濟地位徹底翻轉的不滿。

以下援引舊地主訴苦的兩個片段，呈現地主對國民黨政府推動土改的不滿，主要聚焦在土地的經濟利益與交換價值：

當時的觀念不管是地主還是佃農都是要保留好的土地，離家比較近的，在這個情形之下，比較遠的一定是放領，**第二點就是說你住在這附近，結果想不到比較遠的地方後來都市計畫，那裡比較有價值，保留的都比較沒有價值，就是這樣來的，這裡還是農業區，結果比較遠的反而都市計畫。但是農業社會還沒進到工業社會的時候，大家選土地，都選水比較好，比較平，結果到現在還是不能變，反而比較不好，比較沒水的，現在都變成比較有價值的地。結果地主保留大部分都是地形比較不好，比較好的都佃農佔去了。**（徐世榮，2009：146）

至少政府徵收業主的田，是要讓田佃做，若田佃不種田，政府是不是應該再將田收回去，給要種田的人做？但政策不是這樣子阿。**田被田佃拿走，田佃將地賣掉，一個一個比業主富有。業主保留的田，現在要賣，反而要給田佃補償費！佃農比業主還大，業主變成卒仔。**（張炎憲 1996：16）

徐對地主的訪談，透露在徵收放領階段，地主選擇保留地的考量，並非是從家園情感角度出發，選擇與家族情感和發展有關的耕地保留，而是務實以農業生產和收益為優先考量，選擇等則較佳、灌溉條件較好的出租耕地保留。然而從農業轉進到工業社會過程裡，原放領給佃農的較差耕地，較容易被劃作都市計畫用地，反而「較有價值的地」（轉作非農用的增值利益）都被佃農佔去，這使舊地主覺得怨嘆不滿，而這個怨嘆與不滿的著眼點，也是土地的交換價值－經濟利益，而非家園情感。而張對地主的訪談，地主則對國民黨政府提出批評，也就是耕者有其田是要扶植自耕農，放領農地應保持農用，而並非是讓佃農透過土地交易獲取暴利，這包含對實施政策長期效果的批評，及從經濟條件和社會結構角度，業佃位置的徹底翻轉，使舊地主對土改產生的不滿和怨恨。

目前對這些受土改影響的舊地主研究和訪談極其有限，我無意僅藉由這些舊地主的訴苦內容，來推導說多數受到土改影響的地主，沒有絲毫對土地的家園情感和鄉土精神，而眼中僅看到土地補償的經濟利益與透過產權取得的交易價值，

而是要指出徐企圖重建一套在面對國民黨戰後土地掠奪史過程裡，地主總是展現對土地的家園情感和認同的單一價值和想像，透過他自己和張炎憲呈現對舊地主訴苦內容來看，是失敗的，這些舊地主看到的多是經濟利益的剝奪喪失，而非家園鄉土的徵收和毀棄。

相對而言，在當下面對土地徵收爭議問題時，是否如徐世榮個人經驗與接觸到的有限案例，就可片面宣稱所有地主都認為家園是不可買賣的，他們沒人想要爭取更好的地價補償條件，或透過取得土地增值利益，選擇不一樣的生活和發展。我認為這個片面論斷也是該被重新問題化與深入研究的問題，戰後跨世代與時空的土地徵收問題與新舊地主對土地的價值選擇，並非是徐可以個人經驗和立場做出武斷的結論。

總結而言，透過這些舊地主的訴苦，得到初步結論是，首先對這些受土改影響的地主而言，苦痛來源最直接的是經濟生活層面的衝擊，這主要涉及對當時地價補償並未等值的評斷；其次，讓多數地主在訴苦過程有更強烈情緒反應的主因，是土改原先希望扶植佃農成為自耕農，而許多舊地主在喪失土地產權，經濟生活受到影響和衝擊之餘，卻親眼目睹和經歷，隨不同地區產業與城鄉發展的變化，許多佃農從自耕農的身分，搖身一變成為富甲一方的「田僑仔」，這個因國府推動土改而喪失產權，而卻未堅守原先推動政策改革的「農地農用」立場，造成業佃之間的經濟與社會結構位置徹底翻轉，看來才是舊地主心裡對戰後農村土改政策最深的鬱結；最後，跳脫聚焦在土改對舊地主和佃農的影響評估，我們更進一步該研究與反省的，是對國府在土改後對農業發展和農地政策的整體檢討，及土改對戰後城鄉發展和社會階級構造的深遠影響，並重新思索在台灣社會裡人與土地關係的重整。

六、必須保衛「地主」：產權、家園情感與社會公平間的選擇悖論

在 1953 年實施耕者有其田政策時，地主所擁有超過規定的土地都已徵收了，照理來說，地主過度持有土地或剝削的問題已經解決了。……既然超過三甲的部分已經被強迫徵收，保留三甲已內的耕地又被強迫出租，實在不合理，等於被剝兩次皮。在這種情況之下，租約怎麼可以繼續下去？（徐世榮 2016：49）

《耕地三七五減租條例》從 1949 年實施到現在已近七十年，目前仍有三萬多件租約及分別五萬多位的地主和佃農。地主的權益受到損害，我認為應該廢止耕地三七五減租條例，把土地的權力還給它們。（徐世榮 2016：50）

在第五節可看到，在徐世榮提出的土地價值取徑裡，徐明顯認為家園情感優於環境與金錢，而透過前述論證，我已指出，不論是對受土改影響的舊地主，或對經土改取得產權的自耕農／新地主而言，土地產權背後代表和選擇的都不會是單一價值和認同，甚且從「田僑仔」誕生與舊地主的訴苦內容，是有相當數量的新舊地主，不堅持田／祖產不能買賣，或必須捍衛其家園和鄉土的情感認同，反而清楚地呈現他們重視土地作為使用與交易的經濟價值和利益。

徐試圖重建戰後台灣的不同世代地主面對土地徵收，是以捍衛家園的情感論述作為基調的企圖，顯然與戰後台灣社會實存發展和部分地主的選擇產生衝突矛盾。在本節，我將透過徐對戰後土改相關土地權利處置的個人主張，突顯徐彰顯對土地的家園情感認同，是建基在掌握產權才能作數，這透露徐對必須保衛「家園」、「鄉土」的情感論述，是以擁有財產權者為前提條件，而在面對保衛「地主」的立場，和家園情感論述和社會公平問題有衝突時，徐毫不猶豫選擇主張捍衛有產權者的權益，突顯其個人價值立場的最後選擇。

（一）無條件收回保留地的主張：保障產權與社會穩定衝突時的選擇

研議土改草案階段，除徵收保留的面積與門檻外，另外受本省地主菁英和技術官僚爭辯的課題，便是保留地後續處置問題，當時各方對此爭論呈現截然不同的立場光譜，此處簡要回顧各方訴求，並檢視徐世榮的主張在當時光譜中的位置和必須面對的問題，並提出質問。

技術官僚與地主菁英提出對保留地的處置問題，是在省府與省議會審查草案階段³⁷，當時包括技術官僚代表土地組長湯惠蓀和地政局長沈時可，及地主菁英代表民政廳長楊肇嘉和省府委員吳鴻森，及議會系統都參與討論。技術官僚內部爭論在於保留地的處置，是應採取限期徵收、貸款間接扶植，或僅繼續保障租佃權。這背後涉及實施過程裡，部分佃農未能獲得所有權，而繼續維持佃農身分，政府要如何面對這群佃農與地主保留地問題，這牽涉到國府推動土改背後，無意過度壓制本省地主菁英，而希望與地主斡旋後取得可行方案。因此技術官僚最終提出的省府草案，僅以租約保障農民租佃權，未強制介入保留地後續處置。

當時部分地主菁英仍不滿省府草案對保留地繼續受租約規範的限制，曾提出地主可收回自耕的訴求。議會系統的地主菁英曾主張，對部分小地主而言，必須收回自耕才可維持生計，廳長楊肇嘉在省府審查會主張此項政策既要實現耕者有其田的理想，則有意願的地主應可收回自耕。然而另一位地主菁英代表吳鴻森則表達反對，吳表明被選作保留地的佃農已無法獲得耕地，若再允許地主收回自耕，從維持生計和相對剝奪感³⁸角度來看，未領地佃農必無法接受，因此他希望地主

³⁷ 〈台灣省扶植自耕農條例草案經費小組審查會議紀錄〉；〈Land Division—台灣省扶植自耕農條例條文小組審查會議記錄（19520611—打字稿）〉。

³⁸ 如允許地主收回保留地，部分佃農不但因耕作土地被選為保留地，無法獲得實質利益，取得所有權成為自耕農，還無法維持三七五租約的保障，維繫基本生計問題，這類型的佃農可能因

菁英不要堅持，保留地仍維持租約，將重點放在保留地門檻和地價補償的討論。技術官僚也支持吳的說法，因此保留地的處置問題，在省府階段定調後，就未再成為重大爭論再作修正。

徐世榮曾主張在實施耕者有其田過程裡，超過限額土地既已徵收，地主保留地部分，若業佃雙方合意，讓地主收回耕地，則為何仍限制須維持租約關係，這在當時等於對地主剝兩次皮。徐處置保留地的主張，與減租階段地主撤佃與佃農退耕問題有類似的邏輯，就是佃農基於和諧業佃關係，自願解除租約，將耕地返還地主，為何國府要強制維持租約，侵犯地主財產權益？

如從當時各方對保留地處置的立場光譜來看，徐的主張遠較當時本省地主菁英的訴求，更脫離當時的政治社會情境，並僅從保障地主利益的角度出發。雖同樣主張地主可收回保留地，議會的地主菁英尚提出必須是以小地主為維持生計為前提條件，即便是反對土改和站在地主利益思考的楊肇嘉，也從落實耕者有其田的角度，以地主自耕為收回保留地的條件。徐無條件收回的主張顯然較各方地主菁英的訴求，更傾向從地主利益和角度思考。

徐曾明確表示對減租政策的支持，他認為當時佃租確實過高，而佃農在業佃關係中掙扎，不僅是土地經濟問題，也是社會政治問題，因此減租應該要做，也確實對改善佃農生活和穩定農村社會有直接助益（徐世榮 2016：39-48）。而徐宣示支持減租的立場，卻和他對地主可無條件收回保留地的主張產生矛盾，因對被選中為保留地的佃農來說，無法獲得承領地權利已是打擊，原先因三七五租約而得以改善生活條件和租佃權益保障，若無條件由地主收回保留地，等於退回或落入比減租前更悲慘不穩定的處境，造成實施《耕者有其田》政策反而對部分佃農造成雙重打擊。徐也認識到保留地無條件收回，對他先前支持推行減租政策，應照顧的佃農群體生計形成嚴重衝擊，但此時他對減租政策立場又出現搖擺，選擇站在保障地主立場發言，認為救助佃農問題應是政府責任，而非地主所該承擔的問題（徐世榮 2016：48-49）。

徐指的業佃雙方合意行為，是延續他對和諧業佃關係下佃農退耕現象的解釋，我在第二節已指出他對佃農退耕現象的誤解和誤用，佃農當時退耕非出於「自願」，此處不再贅言。即便如徐所想，地主可無條件收回保留地，但徐隨即必須面對的質問，是當時地主菁英吳鴻森提出的佃農維持生計和相對剝奪感，及從決策者與技術官僚的角度思考，對保留地維持三七五租約，達成最低限度的穩定佃農與農村社會，維持社會公平與避免社會不穩的政治必要性。這顯示在當面對保留地問題時，徐支持減租政策，維繫與改善佃農生計權益的立場出現搖擺，而在面對保障地主財產權益、維繫佃農生計和維持社會公平與穩定三者目標價值間產生衝突權衡時，徐顯然選擇以保障地主財產權益為優先考量。

此心生不滿和失落，反而成為受地下黨鼓動反對與推翻政府的潛在力量。

(二) 為「三七五地主」請命：誰的「家園」、誰的「田」？

徐延續認為在當時對保留地應由地主收回，以保障地主權益的看法，轉換到當下時空，繼續為三七五地主請命的主張（徐世榮 2016：48-53），而在六、七十年過去後的今天，為三七五地主請命的說法，則更呈現徐主張對土地的家園情感論述，是以擁有財產權為前提的反諷狀況。

對此反諷與矛盾，我必須干犯眾怒的提出疑問，對這些三七五地主而言，它們目前仍仰賴收租維生嗎？仍以農業耕作維生嗎？扣除掉擁有財產權與根據三七五租約與土地維持的微弱聯繫，這些長期交給佃農耕作的土地仍與三七五地主有強烈的情感連帶和家園情感嗎？最後的問題，是這些地主收回三七五地後，會有意願和能力繼續保持耕地農作嗎，或是準備將其納入都市建設發展的儲備用地，透過取得完整的產權，進而獲取龐大的土地增值利益？（徐世榮 2008 年 3 月 2 日）

而從徐偏好家園情感和鄉土認同的土地價值角度來看，對這些耕作田地超過一甲子的三七五佃農而言，假定他們至今承租的土地仍保持農業耕作使用，他們等於是在「這塊向別人租來的田地」上，已有兩到三個世代家族的人跟這塊長期承租耕作的田地，產生綿密難解的人地關係和家園情感。但為何在面對這批耕作超過六十年的三代佃農家族時，這些歷經一甲子歲月風雨累積的家園情感和土地連結，徐過去主張令他感動共鳴的土地認同和情感價值卻立即失效，是否無產權的人，即便和土地有再深厚長期的情感與連結，也不會是徐認為應顧慮和保障的對象，是否徐眼中的家園情感和土地正義，是簡化的以財產權的有無作為評判標準嗎？

這個問題不應簡單的落入以私人產權的有無得出唯一簡化的解答，我不認同徐在此時此刻，斷然主張三七五耕地全面解除租約，將出租耕地全面返還給三七五地主的主張。我認為應同時考量三七五佃農基於長期保持農業耕作的使用維護，與土地的情感認同價值，及為台灣社會農業保留農地耕作的價值與貢獻，及三七五地主對土地的財產與處分權。最後更為重要的是把對三七五耕地的處理問題，放在當下國家社會對於農業發展、糧食問題與土地政策的政策框架下，進行反省與辯論，建立一套對殘存三七五耕地的使用管制和權益分配機制。這個重新檢討與凝聚社會共識的過程可能漫長並充滿衝突，但都會比簡單以私有化財產權的有無作為唯一解，將這些農地重新直接納入都市建設發展和土地炒作的儲備市場，更進一步助長農地流失和土地炒作的積重難返趨勢。

七、結論：重新面對與反思「戰後農村土改」及其影響

以徐世榮的農村土改論述為代表性案例，反映的不僅是他個人的研究成果與價值立場，也相當程度折射出當代社會主流論述和知識社群的相關研究，囿限於

「政權化式」歷史敘事和分析框架來理解農村土改的普遍現象。亦即把研究焦點放在以國民黨政權為主體行動者的探討，不斷去評價其陰謀動機、制度手段和政治效果，得出大致結論為國民黨政權為鞏固在台政權，打擊地主，籠絡農民，進而透過減租與耕者有其田，來瓦解本省地主菁英的政治領導和社經基礎，同時打造了一個長期穩定的小農體制，成為長期在台統治的穩定基礎。

在這篇書評裡，我嘗試透過對徐過往論述的批判和質問，指出狹隘的以「威權體制及其遺緒」為核心，來理解戰後農村土改、社會階級構造和後續城鄉發展，乃至於當下土地徵收爭議事件時，產生對各種問題理性思辨和論戰的遮蔽效果。這讓我們對於影響台灣戰後發展的重大歷史事件的認識和詮釋，乃至於更深入掌握其對歷史結構和當代政治社會產生重大影響和豐富意涵的可能探索與發問，全都止步於「解構國民黨政權治理正當性」，並打倒他的大旗之前，然而缺乏誠實重新面對歷史的空間和勇氣，我們不僅會對戰後發展歷程有嚴重的誤解，更會喪失踏實掌握和處理當下現實爭議僵局的可能契機。以下便以對徐的批判與質問做為範例，提出對戰後農村土改的看法與提問作為總結。

在這篇書評裡，我指出國府戰後推動農村土改的主觀動力是源自於當時國民黨和共產黨中國隔海競奪中國現代化領導權的鬥爭（瞿宛文 2015），中國共產黨採取農民革命的階級鬥爭路線，在大陸時期給予國民黨慘痛的打擊和教訓，敗退來台的國民黨和國民政府，從高層決策者到農經和地政技術官僚痛定思痛，堅定主張推動土改工作，這個歷史教訓和現實壓力形成的政治決心，是背後支撐推動土改的重要動能。而當時國府在台能順利推動土改的客觀條件，則包括台灣規模較小，國府現代治理能力可應付，且殖民統治留下相對好的農業與地政基礎，美援則提供經費與技術支持，而大陸時期地政人才和日殖時期本省基層行政人才的匯聚，則是具體研議與推動的重要支持。

相對於共產黨以土地革命，鼓動組織農民批鬥地主，進行階級鬥爭型態的革命；國府在台灣推動土改的過程裡，則主張以「兼顧業佃利益」的土地改革為號召，不以組織動員農民為手段，也不以打擊消滅本省地主菁英為目的，而是希望緩解業佃關係，扶植自耕農，強化農業增產，移轉土地資本，建立一套不同於共產中國的土地改革路徑。

國府推動土改時展現的政權治理模式，和徐世榮與主流論述對「黨國體制」的理解有相當落差，黨機器並非主導土改的幕後黑手，蔣中正也非主要決策角色，台灣農村土改清楚是由行政院長陳誠決定推動與直接領導，由農復會土地組、省府地政局與基層地政系統建立的政策研議與執行網絡為最重要的推進者。既然國府無意藉土改打擊本省地主菁英，而希望推動兼顧地主利益的土改，在過程裡，當然也允許地主菁英參與土改的斡旋協商過程。這與徐想像地主菁英在土改過程的消極和無影響力相反，事實是地主菁英並未選擇屈從，反而是透過省議會作為博弈抵抗的中心，透過各級議會對全省地主菁英進行組織動員，形成一股重要的

政治能量，其提出對土改的建議案，雖未全盤被接受，但確實具體影響後來陳誠對行政院草案的修正指示。

徐世榮對共有地主組成結構與斡旋過程的誤解，則影響他對共有小地主受到慘痛打擊的判斷。共有地有過半數出租耕地是掌握在家族型態的共有中大地主手上，當時國府提出從維持徵收成果和改革產權的訴求有其部分道理，但少部分純粹出租的弱勢共有小地主受到嚴重打擊是事實，但這最後選擇犧牲共有小地主的政治決定，是因共有小地主在政治上缺乏代言者和影響力，而成為國府決策者與本省地主菁英間的交換籌碼，國府在土改的斡旋過程選擇犧牲最為弱勢的共有小地主，應由當前政府承擔相應的政治責任，並重新檢討當時對共有小地主的衝擊，尋求可能的補償方式。

在當時為共有小地主極力爭取特許保留條件入法者，並非如徐誤認是仰賴本省地主菁英照顧弱勢共有地主的自我犧牲與恩惠，而是源於共有小地主自己起身憤而抵抗。這顯示即便是徐認定當時農村社會裡最為悲慘和弱勢的共有小地主，面對威權體制的政府強勢徵收作為都並未選擇屈服，而是積極訴求捍衛自身財產和生計權益，在最後階段透過請願直接參與政治斡旋過程。共有小地主透過立院請願形成的政治參與和意見表達，促使立院黨籍外省菁英接納此項修正建議，據此和黨政菁英進行斡旋抗衡，最終取得妥協的保留條件，勉強減低共有地徵收對部分共有小地主的衝擊。

由此可見，威權時期並不是大家都選擇服從的，我們對戰後政權治理和運作的認識，如果繼續只停留在以國民黨政權作為主體行動者的分析，而以所謂二二八事件和土地改革基本上已將台灣社會各方的政治經濟勢力都予以瓦解，而選擇將歷史實存的社會勢力和動員能量存而不論，反而無法適切掌握與檢討戰後發展與治理過程裡，國民黨與國民政府扮演角色的功過，同時也無法面對在這些政治博弈斡旋過程裡，威權時期台灣社會勢力與基層人民對於統治者的抵抗和挑戰，進而重新認識與發現「戰後台灣政治社會」的構成和樣貌。

而土改對台灣戰後社會階級構造和城鄉發展確實產生結構性的影響，因國府研擬的土改方案本就限制只針對出租水、旱田，又因本省地主菁英的政治動員，使國府最終對個人有與團體有保留地做出相當退讓，因此土改對當時傳統地主階級與政治菁英來說確實產生衝擊，但這衝擊並沒有產生結構性的掃除效果。部分本省地主菁英仍保有相當份額的農村土地，這還不包括當時未列入計算的都市土地在內，而部分地主菁英也確實透過四大公司民營化的過程，轉而投入現代工商業發展。

共有地的全面徵收（少許特許保留除外），確實對當時農村社會的家族共有傳統產生衝擊，我認為這與當時傳統大家族制的共同生活和祖業傳統開始改變有關；同時也對當時佔共有地主戶數相當數量的共有小地主生計產生衝擊，這部分對當時農村社會的衝擊影響及後續發展，仍有待更進一步研究探討。共有地的產

權清理和放領，構成扶植新興自耕農的主體，然而將近 20 萬戶的小自耕農形成的小農體制並未就此長期固著，實施《耕者有其田條例》第二十八條允許自耕農於繳清地價後，移轉做為工業或住宅用地的制度設計，使得在當時防空疏散、人口成長和工商業發展的用地需求下，不同地區的自耕農戶將承領地進行變更使用或交易買賣，而成為前面提到的「田僑仔」，這樣的制度架構和土地使用變更趨勢，對台灣戰後不同地區城鄉發展和社會階級構造的影響，仍有待具體的經驗案例研究進一步釐清。

而從張炎憲與徐世榮訪談舊地主的訴苦內容中，我們可看到土地改革伴隨其後的城鄉發展，對台灣社會思考人地關係的觀念轉變，土改前，不論是農民或是地主，主要仍是以農業耕作的角度，來看待農業用地，土地等則和灌溉條件影響農作收益的多寡是重點，這也構成衡量土地價值的基準；然而在土改後，伴隨著經濟發展與土地需求，對許多新自耕農和舊地主而言，看待土地價值已脫離農業耕作的範疇，而是以土地在城鄉發展過程裡的區位劃分和交易價值為基準。這個在空間和觀念上開始發生的「離農」過程，對台灣戰後人地關係與土地倫理的影響是重要的衝擊與轉折，但怎樣重新面對與反思這個衝擊，也仍待更多研究進一步的探討。

而不論是我在第五節，對農地變更使用趨勢下田僑仔和舊地主相對剝奪感的分析與反省，或是第六節對徐以擁有財產權為前提保衛家園論述內在矛盾的質疑與批判，共同指向的是彭揚凱曾為文指出的警醒（彭揚凱 2015：229-234）。他指出當代土地正義論述的主流透過把「財產權」自然化和先驗化，過度鞏固財產權作為天賦人權般的本質，形成面對捍衛私人產權論述時不可質疑和論辯的道德化路障。這導致的普遍效果是國家對於空間規劃介入的必要性和公共性的破產與退場，以財產權為核心的保衛家園論述，反而進而成為鞏固財產權作為土地最高律令，以土地市場和增值利益為主導價值的意識形態和社會想像。

而當下台灣社會在產業發展與轉型政策上面，對工業區長期間置用地徵收問題爭議，以及各地區農地農舍和農地工廠對於台灣社會整體國土計畫和農糧政策的衝擊辯論，這些嚴峻的問題都再再突顯把捍衛私人產權無限上綱，造成國家規劃權破產退出，社會公共性瓦解和缺乏辯論空間的嚴重惡果。而我們怎麼重新拆解和架接重建國家規劃權和適度保障私人產權間的制度關係，才是這一波應重新思考和展開辯論的核心問題，這也是活在台灣當代社會的我們，關切台灣社會發展和國土空間問題者，不可迴避的共同挑戰和難題。

限於篇幅，我這篇書評僅能作為對徐世榮台灣農村土改論述的批判總綱，先透過提綱挈領的提出批評與質問，尚有部分重要的歷史事實與政策課題未能全面展開與觸及。我誠懇期盼徐世榮教授和遠足出版社對此兩篇書評與勘誤表能有正面回應，形成對台灣學界和社會一場良性的知識辯論和意見交流範例，我也願意以此批判總綱為基礎，繼續和徐針對戰後農村土改進行更深入和全面展開的論辯，

我想這會是徐教授多年來殷切期盼台灣社會能重新面對與反思戰後農村土改歷史經驗的一個必要的過程與路徑，同時也會藉此重新打開對當下各項空間計畫和土地問題爭議另外一個層面的歷史反省和辯論空間。

參考書目

- 〈Land Division—台灣省扶植自耕農條例條文小組審查會議記錄（19520611—打字稿）〉。《農復會檔案》。國史館館藏，入藏登入號：0340000005453A。
- 〈Reports—台灣農村視察報告(雷正祺—19510628/中文翻譯本)〉。《農復會檔案》。國史館館藏，入藏登入號：034000005578A。
- 〈台灣省四十五年各縣市局私有耕地農戶不自任耕作或變更使用情形統計表〉。《行政院檔案》。行政院館藏，檔案號：總 1-8-11-1/8/4/23-24。
- 〈台灣省四十五年私有耕地承領農戶地價提前繳付及移轉情形統計表〉。《行政院檔案》。行政院館藏，檔案號：總 1-8-11-1/8/4/27。
- 〈台灣省扶植自耕農條例草案經費小組審查會議紀錄〉。《台灣區生產事業管理委員會檔案》，頁 40-64。中研院近史所檔案館館藏，館藏號：49-01-06-004-017。
- 〈台灣省實施耕者有其田經政府核准免徵耕地面積及戶數統計表〉。《行政院檔案》。行政院館藏，檔案號：總 1-8-11-1/8/4/29。
- 〈行政院會議第二六一次會議—秘密討論事項：實施耕者有其田條例草案案〉。《行政院會議議事日程檔案》。國史館館藏，典藏號：014-000205-0060，入藏登入號：014000013548A
- 〈行政院會議第二六七次會議—秘密討論事項：內政部呈送實施耕者有其田條例草案審查修訂條文請核定案〉。《行政院會議議事日程檔案》。國史館館藏，典藏號：014-000205-0062，入藏登入號：014000013550A。
- 〈行政院會議第二六六次會議—臨時秘密討論事項：實施耕者有其田條例草案案〉。《行政院會議議事日程檔案》。國史館館藏，典藏號：014-000205-0062，入藏登入號：014000013550A。
- 〈國民黨第七屆中央委員會常務委員會第一次到第十一次會議紀錄〉。《國民黨中常會會議紀錄》。黨史館館藏。
- 〈土地改革資料彙編（二）—行政院秘書長黃少谷函中央常務委員會秘書長張曉峰請轉立法委員同志支持耕者有其田案〉。《陳誠副總統文物》。國史館藏，典藏號：008-010805-00005-003，入藏登錄號：008000000463A。
- 內政部。1951。《三七五減租考察報告》。台北：內政部。
- 民政廳地政局。未載明。《台灣省四十年度三七五減租工作概況》。臺北：臺灣省政府民政廳地政局。
- 立法院內政委員會。1952。《實施耕者有其田條例草案關係文書(附參考資料一)》。臺北：立法院。
- 立法院內政委員會。1953。《內政考察團報告》。臺北：立法院。

- 立法院內政委員會。1955。《內政考察團考察報告》。臺北：立法院。
- 立法院秘書處。1952。《第一屆立法院第十會期第十九、二十次會議速紀錄》。臺北：立法院。
- 立法院秘書處。1953a。《立法院會議議事日程、議事錄：實施耕者有其田條例人民陳情書與立法委員書面意見彙編》。臺北：立法院。
- 立法院秘書處。1953b。《第一屆立法院第十會期第 29-31 次會議速紀錄》。臺北：立法院。
- 沈時可。2000。《台灣土地改革文集》。臺北：內政部。
- 徐世榮（張雅綿整理）。2016。《土地正義：從土地改革到土地徵收，一段被掩蓋、一再上演的歷史》。臺北：遠足出版社。
- 徐世榮、周有為。2008。〈立法院認為是命令變更法律—耕者有其田政策法律效力之探討〉。《戰後檔案與歷史研究：第九屆中華民國史專題論文集》。國史館，編，頁 253-288。臺北：國史館。
- 徐世榮、廖麗敏、萬曉彤。2014。〈戰後耕者有其田政策對「地主」衝擊的再檢討〉。《轉型關鍵：嚴家淦先生與臺灣經濟發展》。吳淑鳳，編，頁 37-67。臺北：國史館。
- 徐世榮、蕭新煌。2001。〈臺灣土地改革再審視：一個「內因說」的嘗試〉。《台灣史研究》8（1）：89-123。
- 徐世榮、蕭新煌。2003。〈戰後初期臺灣業佃關係之探討：兼論耕者有其田政策〉。《台灣史研究》10（2）：35-66。
- 徐世榮。（2017 年 8 月 16 日）。〈金鼎獎得獎致詞〉。「徐世榮臉書」。
<<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=2015941848634531&set=a.1437365779825477.1073741828.100006562054294&type=3&theater>>。
- 。（2008 年 3 月 2 日）。〈從歷史看小地主大佃農〉。《自由時報》。
<<http://talk.ltn.com.tw/article/paper/192813>>
- 。2008。〈被操弄的農戶「分類」：以臺灣土地改革為例〉。《台灣史學雜誌》4：25-44。
- 。2009。《悲慘的共有出租耕地業主—耕者有其田政策再審視（附錄為地主訪談稿）（國科會專題計畫成果報告，計畫編號：NSC 96-2415-H-004-012-MY2）》。臺北：政大地政系。
- 。2010。〈悲慘的共有出租耕地業主—台灣的土地改革〉。《改革與改造：冷戰初期兩岸的糧食、土地與工商業變革》。謝國興，編，頁 47-95。臺北：中研院近史所。
- 。（2016 年 3 月 3 日）。〈「保障財產權就是右派？」是教條式的說法〉。《公民行動影音紀錄資料庫》。
<<https://www.civilmedia.tw/archives/44078>>。
- 。（2017 年 3 月 12 日）。〈慘痛的台灣土地掠奪史〉。《報導者》。
<<https://www.twreporter.org/a/opinion-land-grabbing>>。
- 崔書琴。1971。〈論立法與黨政關係（原文撰寫於 1954 年）〉。《黨務類（三）：專

- 題研究報告彙編》，中央設計考核委員會，編，頁 61。台北：國民黨。
- 陳誠。1951。《如何實現耕者有其田》。臺北：正中。
- 彭揚凱。2015。〈土地改革研究現實化的意義與可能〉。《台灣社會研究季刊》100：229-334。
- 湯惠蓀。1948。〈論中國土地問題的癥結〉。《土地改革》1（3）：3-4。
- 。1954。《臺灣之土地改革》。臺北：中國農村復興聯合委員會。
- 廖彥豪、瞿宛文。2015。〈兼顧地主的土地改革：台灣實施耕者有其田的歷史過程〉。《台灣社會研究季刊》98：69-145。
- 廖彥豪。2013。《台灣戰後空間治理危機的歷史根源：重探農地與市地改革（1945—1954）》。台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
<<https://www.ntl.edu.tw/public/ntl/4216/%E5%BB%96%E5%BD%A5%E8%B1%AA%E5%85%A8%E6%96%87.pdf>>。
- 。2016。〈從《近代台灣金融經濟發展史》重探台灣戰後社會的階級分化與土地問題：以實施耕者有其田政策作為切面〉。《人間思想》13：225-232。
- 劉建仁。「臺灣話的語源與依據」網站：田僑仔。
<<https://taiwanlanguage.wordpress.com/tag/%E7%94%B0%E5%83%91%E4%BB%94/>>。
- 臺灣省政府地政局，編。1955。《臺灣地政統計（1955）》。臺北：臺灣省政府地政局。
- 瞿宛文。2015。〈台灣戰後農村土地改革的前因後果〉。《台灣社會研究季刊》98：11-67。