

重探台灣戰後農村土地改革

Taiwan's Postwar Land Reform Reconsidered

專題導言

瞿宛文*

Introduction

by Wan-Wen CHU

* 服務單位：中央研究院人文社會科學研究中心
通訊地址：115 台北市南港區研究院路二段 128 號
E-mail: wwchu@sinica.edu.tw

到了二十一世紀的今日，在多數後進國家中土地分配之不均仍然是一個重要的議題，例如拉丁美洲各國農地分配的吉尼係數多落在0.8-0.9範圍，接近於(吉尼值為1的)完全不平均的狀態，因此如巴西至今仍有參與者超過百萬的無地農民運動在活躍著，雖說其他後進地區農地分配不均的程度會低於拉美，但也多有類似問題。國際學界對於如何因應此不均狀況雖有不同的意見，對於土地改革的可行性也必然有爭論，然而多半會同意這狀況不單使得拉美及其他後進地區貧富不均社會分化外，更妨礙經濟發展的進程。

相較之下，台灣在戰後初期成功實施農村土地改革的成績就更顯得突出耀眼，尤其是因為台灣不單成功地實施了農村土地改革，改革後農業生產持續成長，而「以農支工」策略下工業生產更是突飛猛進，使得台灣逐步從傳統農業社會成為現代化工業社會，而所得分配也維持在較為平均的水準。因此，數十年來，台灣土地改革的經驗一向是其他後進國家亟於學習的典範，而為了因應眾多國外取經者的需求，國府甚至於1960年代設立了土地改革紀念館與土地改革訓練所，來介紹並推廣台灣的土改經驗。

然而，近二、三十年來，台灣在民主化運動推動下發展出來的本土論述，已成為當今台灣社會的支配性論述，而這論述對於當初農村土地改革卻持高度否定的態度。當今這個論述以反對國府統治為目標，而立論基礎主要奠基於省籍與族群認同，在對土改的批駁上，主要將土改描述為外來政權強奪本地人土地並壓制本省菁英的歷史事件。一方面，該論述認為台灣土地分配原本就未必不均，而業佃關係多是糾結於宗族親屬關係中，可說大致上和諧，亦即社會內部沒有問題，並無土改之必要，因此土改只是帶來了諸多不平與傷害。另一方面，該論述認為國府高壓強勢的威權統治，使得當時的地主菁英「弱體化」而無力抵抗，與此相配合，該論述並認為就當時的政治情況而言，國府政權與社會之間就是一種強(政府)與弱(社會)力量高度不平衡的

對立關係。

在六十多年之後重新來評價當時的台灣農村土地改革並非易事，但卻是一件亟需進行的工作。當年國府曾高舉追求社會平等及現代化目標來宣揚土改政績，在今日卻遭到台灣社會這個支配性論述的否定。然而，這批駁是否合理？該論述在全面否定國府政績（尤其是土改成果）之餘，其背後的社會價值與政治理念，能否為台灣提供解決問題的方案與發展的前景？這正是本專題關切之所在。

如前述，台灣社會這個支配性論述對當初土改之否定，主要基於土改的非必要性與國府高壓統治這兩個互為呼應的論點。該論述在將土改描述為強政府壓制弱社會的同時，也認為這本質性的本土社會是被動且無法參與國府推動的現代化過程的。這即是將問題主要聚焦於國府，而刻意忽略其他的面向，包括社會內部（如地主與佃農）利益的折衝、社會與國家的互動以及本省菁英的政治參與及影響等，而掌握這些面向卻是理解戰後台灣社會現代化過程之全貌所必須的。此外，土改之「必要性」確實是困難的議題，只要農民未曾自行反抗，土改必要與否就可以是可爭論的議題。然而針對土改，這支配性論述確實推導出了否定當初土改的意涵，實際上，這個論述起到的作用是支持既有的農村土地業佃關係，隱含在背後的價值理念還是在維護本地地主的權益，並否定為追求平等而作改革的必要性。如此才能理解為何日後這個價值理念高度影響了都市化過程中土地增值利益的分配，以及都市土地的規劃與利用方式。同時，如本專題研究所發現，當時本省菁英的政治參與高度影響了土改的過程與結果，正與該論述所假設的情況相反。

此外，該論述也沒有正視後進地區「現代化」的要求，即現代化這歷史性的巨大社會工程，要求後進地區從傳統農村地主經濟轉型到現代工業社會，為此既有的地主經濟必須改變，正是土改以強制的方式推動了這轉型。該論述不明言的是其所依賴的現今西方主流的自由市

場派理論，認為後進國家不需進行任何干預，自由市場機制即會「自然而然地」帶來經濟發展。如此說法忽略了西方先進國皆經歷了資產階級革命，才廢除了封建地主貴族的特權。因而當今台灣社會這支配性論述在援引自由市場論來維護地主利益時，卻也隱含某種對現代化的否定，形成思想上的矛盾。

且看今日台灣，土地政策不單有缺失且似無解決良策，土地增值主要歸於私而非公，因而加重了中央與地方財政的困局，也是台灣成為全球租稅負擔最低國度的原因之一。而在農村，農業政策缺乏發展方向，以致於讓競逐土地增值利益的動力主導政策轉向，導致今日農地全面開放買賣的情況。同時土地問題也引發社會運動團體的高度關注。

在當今與土地問題相關的社會運動，主要聚焦於都市更新與農村土地徵收的議題，社運論述則呈現出「保衛家園」結合「私有產權」論述的路徑，而這可說是由兩種行動者共同塑造的。一種行動者認同保障私有產權、維護核心家庭的論述；另一種行動者雖然持續參與運動，但是對這種論述有所保留與質疑，卻提不出更完整、有效的說法。社運的家園論述中內含的鄉莊社會餘留成分，擊中現代青年的某種情感，促成了兩種行動者初步的團結合作，但也讓運動的社會改革能量很快碰到侷限。

本專題則認為目前關於土地問題的困局，實與當今台灣社會的支配性論述背後的社會價值與政治理念密切相關，也源於我們對自身歷史梳理的匱乏。例如檢討現行都更制度不能不談及台灣都市計劃體制的歷史形成過程；關於農村土地徵收亦如是，社運者以保衛私有產權論述來反對土地徵收，然而在宗族力量瓦解、城市核心家庭興起下，現行個人土地產權制度配合著近年開放的農地自由買賣制度，其不單不利於農業生產且未必有利於保衛家園。同時，土地增值利益的分配必然高度不均，但是這不均議題卻未能得到應有的注意。而如本專題

所呈現，雖然當今支配性論述否定當初的土改，然今日農地的私有產權之確立實源於當年的土改，並且國府當時還以對農地買賣的限制來衛護小農家園。

防衛性的家園論述對於都市更新及農地問題，尚無法提出具前瞻性的解決方案。同時如上述，實際上，有不少人對於既有相關論述是有質疑的，只是苦於缺乏另一種正面的論述來替代，而這也是這時代左翼進步論述一般性的危機與挑戰。即不願被支配性論述所「支配」的人有沒有另一條路可走？在這樣的缺乏之下，相信本專題的文章踏出了重要一步。

因此，我們在此時來重新探討戰後初期農村土地改革，不單是要還原歷史事實，釐清當時國府進行土改的動機、背景、條件、過程與成果，更是要超越當今這支配性論述，超越短期性與政權相關的考量，試圖要把這議題與這歷史事件放回到歷史的大脈絡中來衡量，因為這裡所牽涉的是，在西方挑戰下，後進國家試圖現代化，從傳統地主制度農業社會轉型到現代工業社會的社會大工程，並涉及既有文化、價值、政治、經濟與社會結構的轉變。在台灣早已高度工業化之今日，我們應該有餘裕來對此做一反省。而如本專題所呈現，當今這支配性論述其實有礙於台灣社會尋求解決問題方案與發展的前景，因此亟需對其做出檢討，並釐清相關的社會價值與理念。

本專題的三篇文章試圖開始這項重新檢討土改意義的工作。第一篇翟宛文的〈台灣戰後農村土地改革的前因後果〉一文即是設法將台灣戰後土改放回到歷史脈絡中，從國共兩黨競逐中國現代化革命領導權的角度，來理解國府為何在敗守台灣後立即實施了溫和的土改。土地改革是國共兩黨提出的中國現代化方案的主要部分，而中共以追求平等動員農民發動農民革命取得成功，迫使國府高層終於下決心在台進行了土改，基於其保守的性質與客觀環境只能採取溫和土改方式，而一些有利的輔助性客觀條件也有助於土改的成功。無論如何，是國府

救亡圖存的動力推動了台灣戰後的土地改革、現代化與工業化。

此外，該文也檢討了土改的成果與影響，土改後農業生產能夠持續成長，限田的成果得以維持，實有賴於相關政策的配合，包括融資、農推、水利與基礎建設等方面，呈現出國府在大陸失敗後經營農村戒慎恐懼的態度。然而，土改成果之得以維繫更源於工業化的順利推動與快速發展、工業成長增加對農業原料以及農村剩餘人力的需求。亦即農村與都市、農業與工業同時進行了現代化。同時無疑地，土地改革強制地主經濟轉型，有助於分配之平均，也使得現代化得以順利進行。

針對當今台灣社會支配性論述將當初土改描述為外來政權壓制本省菁英的說法，專題的第二篇廖彥豪、瞿宛文的〈兼顧地主的土地改革〉一文，藉由還原當初《實施耕者有其田條例》的立法過程而予以反駁。該文清楚呈現出本省政治菁英代表地主階層與國府高層土改派進行博弈的歷程，當時本省政治菁英主導省縣市議會，在省府及中央也有其代表，他們高度動員進行聯盟共同對國府高層土改派施壓，而保守的國府是採取由上而下的改革，主要是在租佃委員會等基層機構確保佃農能具有足夠的代表性位置，而不曾動員農民參與上層政治，因此佃農並未能在政治上集結出聲。在此情勢下國府高層在陳誠主持的行政院層級，決議對中大地主作出顯著讓步，採行了「兼顧地主」的溫和改革。這不止反駁了當今台灣社會的支配性論述所描述的「地主弱體化」說法，也可由此理解此次土改及其推動的「現代化」，對既有鄉土社會作出了相當的妥協，西方現代化的理性原則並未完全實現。更重要的是，妥協是以犧牲未來都市平均地權的基礎為代價，種下日後都市土地政策失靈的種子。

然而當今台灣社會支配性論述卻藉由對國府全面的否定來阻礙對這些問題的探討，這也是為何必須檢討這個論述的原因之一。此篇文章清楚凸顯了這個論述的缺失，即其忽略及誤讀了國府政權治理的現

實情況、政治勢力競逐的動態、本省地主菁英的角色，以及中央與地方的關係等，而這些顯然是理解戰後台灣經驗所必須掌握的面向。同時，這個支配性論述之所以如此誤讀歷史也是為了為當初民主化運動服務，顯現出以地主菁英立場的考量高度影響了這運動，因而也可理解為何至今土地問題仍不易得到解決，更凸顯解構這個支配性論述之重要性。

這個支配性論述在建構反對國府威權統治的說法時，也援引西方個人權利原則為支持，將今日台灣土地私有產權視為理所當然，有論者因而認為當年的土改（以及今日的土地徵收）是對此權利的一種侵害。何欣潔的〈由鄉莊社會到現代社會〉一文由是對土地產權進行了歷史性分析，作者引用戴炎輝以「鄉莊社會」描述台灣開墾型農業社會的用法，指出產權其實是一種社會關係，在既有鄉莊社會中未曾清楚界定的產權關係，其實反映了當時鄉莊社會自治的面貌。日殖政府為了將台灣改造為日本資本可以進入的場域，取消大租戶，確立了小租戶對土地的產權，但他們並無全面改革社會的意圖，故並未介入租佃關係。而退守台灣的國府為了施行土地改革並推行現代化，因而介入了租佃關係，且徵收了大部分共有土地。如此由國家高度介入，將土地產權界定為排他的、以個人為權利主體的現代化所有權，推進了台灣社會現代化的進程。如前述，這個歷史性視野將問題放回「後進地區從傳統轉型為現代社會」這脈絡來理解，該文清楚顯現今日被視為理所當然的「現代個人私有產權」，其實正是當年土地改革的結果。如此則能將「現代化」理解為一漫長複雜的過程，同時突顯出現代化的異質性，亦即在既有鄉莊社會上所銜接出的現代化必有其特殊之處，這將有助於我們瞭解現今農村土地及農業的現實情況。

確實，土改可說是國府為了自救而進行的「強制性現代化」工程的一部分，並且是以西方為典範來推動現代化。而當後進社會現代化的溫飽目標已初步達成之後，社會才有餘裕對此西化模式提出反省。比

較合理的反思視野仍應是歷史性的，理解到當初為自救而現代化是必要的，而在自身不同於西方的文化土壤上進行「強制現代化」必然會有不合宜之處。而在溫飽之後的反思，應是檢討自身現代化的特性、進程與問題，檢討以西方模式強制性現代化帶來的問題，檢討現代化過程對既有鄉土社會所做的妥協、適應與後果，並思考未來發展的方向與路徑。這些問題雖很真實，但是若如當今台灣社會支配性論述那般藉此回頭來否定土改，甚至否定經濟發展，則忽視了後進地區現代化的必要性，不單否定了自身現代化的成果，且無法面對現實、理解自身並改善現實。同時，因為當年的土改源於國共兩黨以追求平等來動員推動現代化的自救革命，全面否定土改也導致對追求平等目標的忽略。本專題三篇文章都試圖直接面對這個問題，檢討土改及其方式如何高度影響了台灣現代化的道路。

這個專題可說是以歷史角度重新探討台灣戰後農村土地改革，試圖超越當今為政治運動服務、忽略真實問題的台灣社會的支配性論述，並設法將土地改革置於後進地區「現代化」社會工程中來理解。因此，本專題所企圖挑戰的還不只是關於土改的主流論述，也企圖對長期以來隱藏在土改或其他議題之後的主流歷史意識與敘事模式進行反思。這只是一個開始，但希望能引發實質性的討論與更多相應的研究，幫助我們理解自身的發展歷史並尋求未來發展方向。

最後來說明一下這專題的由來及我們的知識生產過程。筆者研究經濟的取徑不同於現今主流經濟學，因此近二十年來主要是在台灣大學城鄉所兼課，以跨領域方式講授台灣經濟發展。而台大城鄉所師生自1990年代以來積極參與社會，在學界獨樹一幟，因而能持續吸引不少有心學子聚集就讀，而近年來土地相關問題更是關注焦點。筆者雖非空間領域學者，但因正在撰寫關於戰後初期經濟發展成因的專書，開始研究戰後的農村土地改革。而很令人高興的是，當時城鄉所碩士生廖彥豪與何欣潔出於對社會議題的高度關懷，對探討都市及農村土

地問題具有高度熱誠，因此也要我擔任他們的指導老師。於是師生三人在這段期間共同探討台灣戰後初期的土地改革，試圖開拓新的視野，遂有此專題論文的產生。筆者身為非主流經濟學者，能在城鄉所與兩位年輕學子共同進行開創性的探索，共同探尋當前社會困局的解決方案，也是學術生涯中的一大快事。此導言雖由我執筆，但他們兩位都提供了重要意見，因此可說是我們共同合作的結果。同時，台社與城鄉所在以往關係密切，共同推動支持本地社會實踐的知識生產，本專題也是這合作關係的成果之一。