

兼顧地主的土地改革  
台灣實施耕者有其田的歷史過程\*  
廖彥豪\*\*、瞿宛文\*\*\*

A Middle-of-the-Road Land Reform  
How Taiwan Implemented “Land-to-the-Tillers” Program  
by Yen-Hao LIAO, Wan-Wen CHU

關鍵詞：土地改革、實施耕者有其田條例、支配性論述、地主弱體化說、國共競爭說

Keywords: land reform, land-to-the-tillers program, mainstream discourse, weak landlord thesis, KMT-CCP-competition thesis

---

收稿日期：2013年10月15日；通過日期：2014年10月5日

Received: October 15, 2013; in revised form: October 5, 2014

\* 本文改寫自廖彥豪(2013)碩論的第二章，因篇幅關係而有所刪節，未來計畫出版專書以呈現諸多史料細節。感謝匿名評審以及趙剛、何春蕤、鄭鴻生、林子新、林佳禾與詹為元的寶貴意見。

\*\* 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: r96544022@ntu.edu.tw

\*\*\* 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

## 摘要

近年來，本土論述逐漸成為台灣社會的支配性論述，該論述認為國民政府為一外來的軍事威權政權，具有強大鎮壓能力，因此台灣戰後長期呈現「強國家一弱社會」、「強中央一弱地方」的局面。戰後初期國府推動的農村土地改革則在此論述中佔有重要位置：一方面國府土改的動機被認為是要弱化地主以穩固政權，另一方面，國府之所以能夠成功推動土改也被認為是因為地主早已「弱體化」而無法反抗土改，推動土改因此更是進一步弱化本省菁英。土改成為支配性論述的基礎，也意味著該論述採取了「本省地主」的立場。

本文主要探討當時《實施耕者有其田條例》的擬定與施行過程，發現歷史事實並不符合上述主流說法。在此立法過程中，本省地主絕非被動接受，反而是高度動員設法阻擋土改，其與國府高層及土改派進行的博弈，成功迫使國府及土改派在土改的範圍與作法上做出大幅度的讓步，因而土改實為一高度妥協的方案，並種下日後都市平均地權改革失敗的種子。本文將指出台灣土改實為「兼顧地主的土地改革」，亦即，國府其實國家能力不足，而本省地主菁英並非全盤弱勢，更何況還有美國因素的介入。因此以往「強國家一弱社會」及「強中央一弱地方」的說法亟需修正。

再則，保守的國民黨在推動此重大社會改革時，處處顯現出其動機與決心實源於國共競爭，其保守性格也表現在其土改「必須兼顧地主」的立場上。支配性論述接收了當年以地主立場反對土改的論述來反對國府，影響所及，不單無法從現代化進程角度去理解土改，難以對過去農村與都市土地政策進行檢討，更無法進而建構新的土地政策與發展願景。在重新回顧這段土改歷史中也可瞭解兩岸分斷體制的影響。

## Abstract

The current dominant discourse in Taiwan, which grew out of the democratic movement since the late 1980s, argues that the Nationalist Party-State with its unrivalled governing power was able to impose its authoritarian rule unchallenged from the early postwar years. The fact that the Nationalist government successfully undertook land reform in that early period is central to the argument. Supposedly successful implementation of land reform shows that the landlord class was too weak to resist the reform and was further weakened by it.

This study examines the historical process in which the “land-to-the-tiller” program was legislated into law in 1952-1953. The findings are contrary to the aforementioned thesis about land reform. It is found that, during the legislating process, the landlord class not only did not accept the reform passively, but formed an alliance and actively lobbied against it. As a result, the landlords were able to greatly limit the extent of the reform. In contrast to the radical reform on the Chinese mainland, land reform in Taiwan took a middle-of-the-road path, in which the government also took the landlord’s interests into consideration. The reform took this route because the Nationalists had to accede to the US interventions, were conservative by nature, and lacked adequate state capacity.

By using land reform this way in the fight against the Nationalists, the democratic movement actually has adopted the stance of the landlord class in formulating the current dominant discourse. As a result, it cannot affirm the progressive element in land reform, and be helpful in the formulation of a progressive land policy.

## 一、前言

1990年代以來，在民主運動推動下發展出來的本土論述，逐漸成為台灣社會的支配性論述(以下簡稱支配性論述)。依據此論述，台灣戰後的國民政府(簡稱國府)<sup>1</sup>被定位為一外來的軍事威權政權，具有強大鎮壓能力，並且在各方面強勢君臨台灣社會，其在各層面顯示為：強國家—弱社會；強中央—弱地方；強外省—弱本省政治菁英。此論述認為二二八事件產生了持續的全面鎮壓作用，使得本省菁英或者被消滅、或噤聲退出政治，而國府則接著以「中央—地方二重侍從主義」，收編少數本省菁英參與低階的省縣市政治，主要權力則掌握在中央層級的外省菁英手中。<sup>2</sup>戰後初期國府推動的農村土地改革，<sup>3</sup>則在此論述中佔有重要位置。一方面國府土改的動機被認為是為了弱化地主，使其處於侍從地位，以穩固政權，<sup>4</sup>甚至被認為是外來政權奪取本省地主的土地。另一方面，國府之所以能夠迅速成功推動土改，也被認為是因為地主確實早因「弱體化」而無法反抗土改；土改當然進一步弱化本省菁英，加強上述的三層次「強—弱」力量對比。土改事件成為支配性論述的基礎，也意味著支配性論述採取了「本省地主」的立場。

本文將重新探討台灣戰後初期的農村土地改革，以《實施耕者有其

---

1 照理在1948年行憲後國民政府的稱呼應由中華民國政府取代。不過此後若將中華民國政府簡稱為「政府」未必是普遍被接受的用法，「國民黨政府」也是可被採用之稱呼，其簡稱也可以是「國府」，因此本文仍將採用「國府」來代表行憲之後的中華民國政府。

2 如朱雲漢(1989: 141-149, 2012: 199-201); 王振寰(1993: 33-38, 1996: 136-139); 吳乃德、陳明通(1993: 305-308); 若林正丈(1994: 37-42); 陳明通(2001: 87、180)等。

3 1950年代的土地改革也應包含都市土地改革部分。但本文主要討論農村土地改革，雖最後也提及相關的都市土地徵收問題，但非關切重點，因此文中所指土地改革將皆指涉農村土改。關於當時都市土地改革狀況之探討，可參照廖彥豪(2013: 第四章)。

4 如史明(1980: 970-974); 張景森(1992: 182-184); 侯坤宏(1995: 279-282); 張炎憲、高淑媛(1996: 1-11); 李承嘉(1998: 93); Winckler and Greenhalgh (2005: 201)等。

田條例》的擬定與施行過程為案例來挑戰上述支配性論述。我們研究發現，在此立法過程中，本省地主階層絕非被迫接受，反而是高度動員設法阻擋土改，並且成功地與國府高層及土改派進行博弈，迫使國府在土改的範圍與作法上做出大幅度讓步，因而使得台灣戰後農村土改雖「成功」實現，但實質上是一高度妥協的方案，並種下日後都市平均地權改革失敗的種子。本文將提出台灣土改實為「兼顧地主的土地改革」的說法來挑戰當前主流相關說法的支配性論述，亦即，國府當時其實國家能力不足，相對而言，本省地主菁英並非全盤弱勢，更何況還有美國因素的介入。本文同時也將修正「強中央一弱地方」說法，指出當時雖國防、外交屬中央權責，但在內政上地方政府實有相當權力。再則，保守的國民黨在推動此重大社會改革時，處處顯現出其動機與決心實源於國共競爭的背景，其保守性格也表現在其土改「必須兼顧地主」的立場上。

支配性論述伴隨著台灣民主運動而生，因以反抗國府統治為目標，必然帶有「為政治運動服務」的成分。目前台灣民主轉型已進行多年，這類支配性論述的歷史任務應可告一段落，我們必須重新檢視歷史，才不至於在土地改革議題上持續站在「地主」的立場否定土地改革，進而持續忽視土地改革所可能具有的進步意義，包括追求社會平等與現代化。這論述也使得我們無法從現代化進程角度去理解土改，更因此難以推動進步性的社會議題。同時，我們也必須在回顧土改歷史中瞭解兩岸分斷體制的影響。<sup>5</sup>這是本研究的初衷。

---

5 「分斷體制」引自南韓學者白樂晴對南北韓分斷對立的體制之描述，《台灣社會研究季刊》(第74期)曾刊出專題討論此概念對台海兩岸之適用性。

## 二、如何看待台灣土地改革

台灣戰後成功的進行了農村土地改革。近代以來，在全球後進國家中曾試圖推動土改者不在少數，但能成功推動者卻是鳳毛麟角，一般而言，要能夠成功的推動土地改革，必須某程度上存在以下有利條件：主政者具有堅定的政治意志要推動土改，行政體制具有擬定及執行合宜政策的能力，社會上既有地主勢力無法阻礙改革之進行，無地農民量多且高度企盼田地等。土地改革的產生必是這些不同力量的互動結果，同時，這不會是一個一次性的改革，在初步實施分田之後，分得田地的農民必須能夠在經濟上生存並成長，這需要政策上持續的有效支持，包括在貸款、生產原料及政治地位等方面。土地改革因此是高難度的社會工程計畫，也難怪失敗案例居多，有些如菲律賓是無法撼動既有力量而未能踏入第一步的分田階段，有些則是在進行初步分田之後新生自耕農無法得到必要的支持而無以為繼，如墨西哥 Cardenas 總統在 1930 年代推動的土改。<sup>6</sup>

台灣戰後農村土改被公認是個「成功」的案例，因為政府確實施行且繼續了減租與限田，<sup>7</sup>農業生產也持續成長。關於國民政府推動土改的原因，瞿宛文提出了「國共競爭說」，<sup>8</sup>認為國府當時推動土改的政治意志主要源自國共長期競爭以及中共成功以土改動員農民打勝內戰的經驗，同時其他有利的客觀條件也剛好齊備，包括國府在大陸時期為進行土改累積的人才集中在台灣一省，配合美援提供了擬定及執行政策的組織能力，同時日本殖民統治留下了較完整的制度基礎，因而土

6 Bagchi (1982: 160-166) ; Lipton (2009)。

7 限田是指以政策來限制個別地主能夠擁有土地面積的大小。土地改革即意謂徵收地主超過上限之土地以分配給無地的農民。在本文中，限田與耕者有其田將互換使用。

8 瞿宛文(2015)。Huntington (2006: 380-396)在論及土改的政治分析時，即指出只有當新興的菁英握有集中性權力並且執意推動改革時，土改才可能發生，而在議會政治下則很難發生，因在需要土改的社會中，議員多為地主。

改得到了可觀的成果。不過，關於土改的第一個步驟（即減租與限田）如何能夠發生，即政府、地主與農民之間的互動為何，地主之角色為何，國府為何在當時能夠克服地主的反對而執行土改，則都是具高度爭議性的議題，這方面的歷史研究也甚為缺乏。本文將以《實施耕者有其田條例》的立法過程作為主要分析對象及論述依據，較全面地整理相關歷史資料，重新探討此一重大社會變革，<sup>9</sup>並將嘗試以「歷史化的社會科學方法」來處理此事件，亦即一方面從歷史角度來理解此重大社會變革，另一方面也從此事件來檢討社會科學方面的相關論述。

### （一）當今支配性論述對土改的說法

戰後初期台灣土改顯然是由政府主導推動而非由農民運動推動，這部分應無疑義。至於地主為何未能完全阻止土改的實施與維續則有些相關的說法，主要包括外來政權說、地主弱體化說、以及中共威脅說。外來政權說已在前文略述。地主弱體化的原因被認為包括結構因素與二二八事件之影響，前者意指日本殖民政府於戰時強制將米糧收歸統制，<sup>10</sup>以及國府在內戰時在台灣實施「大中戶餘糧徵收政策」<sup>11</sup>進一步弱化地主；後者則指二二八事件的政治鎮壓使得地主退出政治，對於土改完全被動承受。中共威脅說認為本省地主深知當時外在有中共的威脅，因此只能與國府妥協。上述這些說法可能有互相重疊之處，以下將對這些說法作較詳細之評述。

9 在本文之前，陳兆勇(2011)的博士論文可說是首篇企圖利用相關歷史資料詳盡整理此段過程的研究，不過我們發現他在處理不同史料上有選擇性的對待，著重國民黨黨史資料，而忽略陳誠個人檔案、立法院及省議會史料，以致於未能顧及事情全貌，並仍受限於支配性論述的認識框架與解釋。本文稍後將對其作出檢討評述。

10 林繼文(1996)。

11 國府在國共內戰時因亟於徵收糧食而於1947年秋在台施行「大中戶餘糧收購」，對大中戶在繳納田賦及保留自身食用所需後之餘糧，以低於市價之公價收購四至六成，隱含累進課稅之實(湯惠蓀 1954: 60)。何鳳嬌(2008)認為此餘糧收購政策使得本省地主弱化，也使得土地改革能夠順利推行。

## 1、「外來政權說」及擴充版

「外來政權說」是支配性論述的一個主要部分，主張因為國府是外來政權，政治上不需要靠台灣地主的支持，因而可以實行土改。<sup>12</sup>不過，「外來政權說」並不能構成一個完整的解釋，它只說明國府剛到台灣或許比較有條件進行土改，但是國府也可以不進行土改，畢竟古來「為政不得罪巨室」是傳統且現實的作法；或者國府也可以像當年日本殖民統治者一般，雖取消大租戶但卻是改良、保留並利用本地的地主佃農制度。總之，「外來政權」並無必要進行土改。然而「外來政權說」卻簡單明瞭的以省籍做出劃分，指外來者國府推行土改以強奪本地人的土地，而日後的民主運動遂得以成功運用此說來進行反對國民黨統治的社會動員。如上述，此說雖是成功的政治論述，卻無法解釋國府為何會推行土改。

此後，有論者加上了動機論而發展出「外來政權說擴充版」，<sup>13</sup>與「強國家一弱社會」的說法互為呼應，認為外來政權除了有條件進行土改外，其土改的動機更是為了弱化地主，使其處於侍從地位，藉以穩固政權。這個說法牽涉到執政者如何看待其與社會各不同勢力的結盟選擇：外來政權論者認為國府當時的選擇是透過農地改革爭取廣大農民階層的支持，並瓦解本省地主階層既有的政經動員能力與網絡，迫使其轉化為統治的協力者。<sup>14</sup>此議題涉及政權與政黨的自我定位及客觀

12 譬如，常被引用的是謝森中在1992年接受黃俊傑訪談時的說法。謝認為台灣土改之所以成功，是因為「政權的所有者和土地的所有者不是同一群人」，反之像後來許多拉丁美洲與東南亞國家便沒有這樣的政治結構，因此即使派專家來台灣考察也未能成功推動改革（黃俊傑 1992：189）。

13 如史明（1980：970-974）；張景森（1992：182-184）；侯坤宏（1995：279-282）；張炎憲、高淑媛（1996：1-11）；李承嘉（1998：93）；Winckler and Greenhalgh（2005：201）等。

14 黃樹仁是極少數對「外來政權說」提出修正的學者。他認為外來政權說的「動機論」解釋，忽視了國府當時推動土改的動力主要來自於國共持續的鬥爭。不過，黃還是接受了支配性論述中「本省地主弱體化是當時土改能順利進行之條件」的說法（黃樹仁 2002：200-215）。



情勢，不會是自明的道理，譬如國共兩黨當時在此方面就截然不同：保守的國民黨一向宣稱代表全民，並以此與中共革命路線作區隔，為何此時會認為要瓦解台灣地主力量才能穩固統治基礎？何況，若瓦解地主，國府就必須如中共那樣動員工農來穩固統治，才能使剛分得地的新生自耕農構成替代的統治基礎，但是國府絕無此等動員的意願與能力。

相較之下，劉進慶(1992)對國民黨政府做出了「保守」的定性評判，認為國府在中共壓力下雖必須進行土改，但必然是依據安定與妥協的邏輯。劉的說法顯然遠較當今支配性論述來得合理，不過這同時也是一個實證的問題：究竟國府當時的作為為何？我們將在下文就此做出回應。

## 2、「地主弱體化說」及支配性論述

如前述，支配性論述之相關說法除了「外來政權說」及其擴充版之外，還有「地主弱體化論」。各種被認為使得台灣地主階層弱體化的因素皆顯然屬實，如二戰期間日本總督府強制將米糧收歸統制，國府在內戰期間實施大中戶餘糧徵收政策，二二八事件的政治鎮壓等——關於敘述地主弱體化的文獻汗牛充棟，<sup>15</sup>多用當事人事後回憶來佐證地主在農地改革過程裡無力反抗，成為只能「沉默抗議」的「待宰羔羊」。<sup>16</sup>不過強弱是一程度上的問題，台灣地主在受到這些事件影響而弱化之

15 有些研究者認為林獻堂當時是因為不同意國府土地改革政策因而離台赴日，並引用葉榮鐘作為此說法之佐證，也作為「地主弱體化論」的重要例證(侯坤宏 1995：280；黃俊傑 1995：67)。不過，葉榮鐘(2000)在追憶林獻堂的文章裡並未直接指陳林離台赴日的原因。再則，如韓石泉(1956：86-87)提到二二八事件使得本省地主參政態度轉趨消極的說法，之後也常為學者引用作為弱體化說之佐證(黃俊傑 1995：67；龔宜君 2011：5)。不過韓石泉所指似乎是二二八事件後省參議會第一次開議的狀況，並非全面性敘述。此外如張炎憲、高淑媛(1996)與高棣民(1987：121)等則多以後來的口述訪談作為佐證。

16 「沉默抗議」引自張炎憲、高淑媛(1996：1-11)，「待宰羔羊」引自侯坤宏(1995：280-282)。

後是否會對土地改革完全被動承受，據常理實並非必然，同時這更應是一個實證的問題，亦即，在事實上他們的行為為何？下文即將顯示地主們遠非逆來順受。

地主弱體化說的最主要內容是認定地主已弱體化因此無法反抗土改，進而建立起一套戰後台灣土地改革的詮釋架構，並銜接支配性論述中將台灣戰後早期政治社會定性為「強國家—弱社會」的說法。這說法的主要論點有二：一是二二八事件產生持續性的全面鎮壓作用，此不幸事件使得本省菁英與地主或者被消滅、或噤聲退出政治成為「沈默的羔羊」，不單對於土改完全被動承受，此後直至民主化為止更成為弱社會中之被動成員、強國家下之受壓迫者；另一論點則是「中央—地方二重侍從主義」（簡稱「侍從說」），即土改後「殘存的」本省地主菁英即使被收編參與政治，也被限制在低階的省與縣市層級活動，主要權力仍掌握在中央層級的外省菁英手中。<sup>17</sup>這兩個論述互相支援配合，成為近二十多年來台灣社會科學界的支配性論述。

關於二二八事件的關鍵性作用的說法可用吳乃德、陳明通（1993）論文為例，在此就其與土改有關部分做一簡要的評述。<sup>18</sup>該文主要以過去既有的地主仕紳持續參與政治的程度作為衡量指標，亦即是一個衡量國府統治正當性的指標，而他們認為本省政治菁英在二二八事件之後主動撤出了政治場域，使得國府統治缺乏正當性。不過，當時農村的結構正經歷顯著的變動，土改及已開始的工業化都帶來不小的衝擊，然該文在處理上將「既有者持續參與比例」作為唯一指標，意味著其先驗性的否定了土改後加入的政治菁英的任何正當性，即從定義上

17 如朱雲漢（1989：141-149；2012：199-201）；王振寰（1993：33-38；1996：136-139）；吳乃德、陳明通（1993：305-308）；若林正丈（1994：37-42）；陳明通（2001：87，180）等。

18 吳、陳此文認為，1945年的政權轉移對於本土政治菁英橫跨兩個時期的延續並未產生太大的影響，而是二二八事件才造成戰後初期本土政治菁英「空前絕後的斷層」，這斷層使得國民黨得以扶植另一批本省政治新貴來穩固其在台灣的統治（吳乃德、陳明通 1993；姚人多 2008：199-200）。

已否定了土改，可說是一種「為政治運動服務」的論述。同時，這樣的衡量方式並未回答以下問題：地主是否未曾反抗土改？是土改及社經發展造成參政人員組成上的變化？還是因二二八事件造成？等問題。當時本省地主是否成為「沈默的羔羊」還是一個實證課題，我們將從此角度在下文挑戰以上說法。

以上所檢討的「外來政權說」及「地主弱體化說」，與「侍從說」有相互配合的關係，而「侍從說」又與耕者有其田實施過程有直接的關連。在此無法對「侍從說」進行全面檢討，僅先做一極簡要的評述。從1980年代末期開始，相關學者逐步建構了這套論述，<sup>19</sup>認為國府在1950年代之後建立起一套既以省籍為劃分、又以「中央—地方」行政與立法層級為區隔的政治權力結構。在中央層級以維繫中國法統為由，將主要權力與位置掌握在外省政治菁英手上，另一方面則透過辦理地方性的選舉，逐步將在二二八事件與土地改革後「殘存的」本省地主菁英收編吸納，但將後者的政治參與限制在省縣市層級，使其成為國府的本土侍從者。在此結構下，本土菁英無法參與決策，更難以挑戰國府「全國性」政權以及國民黨政權的威權統治體制；<sup>20</sup>企圖進入中央權力結構的本省菁英就只能依循黨政官僚的系統爬升，成為黨國威權體制的一份子。<sup>21</sup>

承繼上述的分析架構，地政學者李承嘉(1998)在研究本省地主對於土改政策之影響時，認為即便在二二八事件後國府開始大幅拔擢本省菁英進入省府，但由於這些人士多為「半山」<sup>22</sup>代表，不敢反對國府

19 吳乃德(1987)的博士論文在1990年代初有其重要影響，並成為近二十多年來學界對於國民黨威權政權統治的理論典範(王金壽 2006: 26-28; 姚人多 2008: 199-200; 黃崇憲 2008: 332-336)。

20 王振寰(1993: 33-35); 黃俊傑(1995: 66); 廖立宇(1995: 11-12); 蔡宏進(1995: 141); 侯坤宏(1995: 279-280)。

21 朱雲漢(1989: 143-144)。戴國輝(1966: 100-104)關於台灣土地改革的研究，已經先提出過類似的論點。

22 文後我們將指出實際上並非如此，當時「半山」與「阿海」兼有之。「半山」通常是指原籍台灣，但在日殖時期前赴中國大陸參與國府抗日，並在戰後隨國府來台接收的本

之土改政策，而在中央政府遷台之後，政策決策權已轉移到中央層級，因此「省籍人士任職省府工作的比例多寡已經不重要……所有重要的土地決策及立法，都由中央來取代省府。當時中央決策圈中並不能找到代表台灣地主利益的代表人」。<sup>23</sup>

### 3、劉進慶說法未被承繼的面向

對此議題，劉進慶（1992：71-91）應是最早提出較完整說法的開創者，<sup>24</sup>他提出了包含上述所有說法的論述。<sup>25</sup>首先，他為國府政權定性，認為國府基本上是由地主、財閥、資產階級與技術官僚等各方勢力所組成的「半封建軍事政權」，因而在本質上便具有不可能忽視地主而擁護農民利益的性格，因此他提問：為何這保守的國民黨政權會在1949年後的台灣主動發起並能夠成功的落實土地改革？

劉進慶認為國府遷台後，<sup>26</sup>不但要抗拒中共政權的軍政威脅，也要設法籠絡本省農民階層，以圖在最後的根據地站穩陣腳，為此它認為必須進行土地改革以尋求廣大農民階層的政治支持。但這政權的根本

---

省籍政治菁英（陳明通 2001：43-46）。其中較為知名的例如連震東、黃朝琴、丘念台、謝東閔、黃國書等人。而之前未曾赴中國大陸為抗日加入國府的本省政治菁英，則被稱作為「阿海」。

23 李承嘉（1998：85-86）。

24 《台灣戰後經濟分析》一書原為劉進慶1971年東京大學的博士論文，之後經過修改在1975年由東京大學出版會出版。而在1980年代中期，當時台灣黨外雜誌便曾陸續選譯該書的部分篇章在台灣私下流傳，獲得反對陣營與青年研究者的廣大迴響，其後由三位年輕研究生共同翻譯，在1992年由陳映真主持的人間出版社「人間台灣政治經濟叢刊」書系出版了該書的中文版，此書對於當時反對運動的政治論述以及1990年代之後的「台灣戰後政經發展研究」都產生了深遠的影響。

25 劉進慶（1992：71-91）在此關於土改的討論多次引用戴國輝於1966年以日文撰寫的〈台灣（中國）農地改革與農地問題〉一文。戴國輝其實是先驅，但因為戴國輝該文以日文撰寫，且一直等到戴國輝逝世後才在2011年彙編《戴國輝全集》時翻譯為中文出版，而引用他的劉進慶的書卻先被翻譯流傳，因此戴國輝的貢獻其實是先透過劉進慶該書來傳播。

26 此處討論依據劉進慶（1992：71-91）。

性格是保守的，所以改革方案不能過於激進，以免與本省地主階層產生全面的衝突與對立，因而國府才會選擇「溫和」的農地改革方案，並且在過程中一再向地主階層進行妥協退讓。「安定」和「妥協」的邏輯貫穿了政策的制定與推行。劉進慶也最先提出了二二八事件以及結構性的雙重因素造成了本省地主「弱體化」因而無法抵抗土改的說法。但是他也強調中共的威脅導致地主「妥協」，意即：

那就是面對著以解放台灣為目標的強大中國解放勢力，台灣地主為求自己的生存，必須對國民政府讓步，並且選擇了與其共存的道路。換言之，如果說中國革命的潮流在台灣產生了推進農地改革的作用，亦應不為過。（劉進慶 1992：73）

劉進慶(1992)率先提問：「國民黨政權為何在台灣推行農地改革？又為何能夠成功推行？」同時也提出包括上述所有說法之論述，因而成為之後相關論述研究者相繼援引的論據。劉進慶的說法涵蓋了各種主動與被動因素，但他並未釐清各種因素的主從位置，因此可被予以多種不同解釋；實際上，後來支配性論述對於劉進慶的分析即呈現各取所需的情況，<sup>27</sup>使得劉進慶分析的全貌不復存在。其他研究者多忽略他所提出的中共威脅因素、國民黨保守性質、以及地主「妥協」的諸多面向，而只強調「外來政權國府壓迫弱體化地主」的層面，並由此發展出上述支配性論述包括「強國家一弱社會」等多層次的二元對立架構，在這樣的不對等權力結構下，國府想當然就能夠迅速成功推動土地改革了。

本文將透過歷史探討，重新考察當時國家與社會、中央與地方之權力結構與互動關係，並將呈現本省地主菁英絕非如支配性論述所描

27 譬如，史明(1980：970-974)；高棣民(1987：118-121)；張景森(1992：182-184)；侯坤宏(1995：279-282)；王振寰(1993：32-33)；李承嘉(1998：93)等。

述的「沈默的待宰羔羊」，他們有效的抵抗迫使國府在限田方案上不斷向本省地主讓步妥協。讀者或將會詫異的發現，這套現已成為社會主流的論述與歷史現實發展之間的有如此顯著的距離，我們也希望能藉此文開始重新建立一套符合歷史現實的、理解戰後初期農地改革的歷史視野和論述。

不過，在進入歷史探討耕者有其田立法與實施過程之前，本文先在此釐清一下，戰後中央與省府的權力結構狀態實非所謂的強中央一弱地方，在內政上地方政府掌握了顯著的實質權力。

## （二）握有實權的地方政府：權力結構的名不符實

1949年底繼陳誠之後接任台灣省主席的吳國楨<sup>28</sup>曾描述當時中央與省府在組織層級與權力結構上的混亂狀況，強調省府在政策的制定與執行過程裡具有「名不符實」的重要影響力。<sup>29</sup>由於殖民統治和行政長官公署時期的歷史遺緒，台灣省府原就享有比其他省政府較為獨立的權力，1949年中央政府迫遷來台之後，省府雖隸屬中央政府之下，但實際上在人事員額與組織能力部分卻遠遠勝於當時中央政府相關部會之職能。當時中央與省府的分工協作關係尚未確定下來，於是形成了吳國楨所謂「兩個政府」同時運轉的狀況。若無省府協助，中央政策根本無法獲得貫徹，多位當時曾於省府內閣擔任主管者在個人回憶錄裡所提及之經驗可作佐證。譬如，曾先後擔任財政廳長的任顯群與周宏濤<sup>30</sup>都指出，當時省財政廳在財經決策上所扮演的角色絲毫不遜於行政院財政部。曾任職農林廳的楊基銓則提到，1950至1970年代，在農業事務的管轄權與影響力上，省府農林廳的角色實際上遠大於經濟部

28 吳國楨於1949年12月21日接任台灣省主席，於1953年4月16日請辭卸任，在任約三年半（劉寧顏、鄭喜夫 1993：487）。

29 吳國楨（2009：264-265）。

30 任治平（2011：195、203）；周宏濤（2003：387-391）。任顯群是於1950-1953年擔任財政廳長，周宏濤則是於1962-1968年。

農業司，即使到了1970年代，「社會也很少有人知道經濟部農業司的存在。談及台灣農業，大家都會想到農復會與省農林廳」。<sup>31</sup>

近期也有些研究者從財經、公衛與規劃等不同層面進行對戰後國府組織的歷史研究，開始顛覆過去研究對於台灣戰後初期「強中央—弱省府」的主流觀點，重新提出一套「強勢省政府」的翻案說法。如陳思宇(2011)指出，在內政與經濟領域中，中央政府多得仰賴省府部門的政策籌劃、執行協助和組織動員。<sup>32</sup>而劉士永(2011)<sup>33</sup>與廖彥豪(2013)<sup>34</sup>對戰後台灣公衛和都市規劃體制與組織的歷史研究也有相同的發現。瞿宛文(2014)對於台灣戰後經建體制形成過程之研究則顯示，遷台初期經濟部角色微弱，直到1960年代後期李國鼎等人執掌經濟部等中央部會之後，才將實質權力與相關人才從美援機構帶入中央經建部會。依據黃季陸(1957: 24-25)，當時行政院各部會的員額已較1950年約增加了一倍，不過，「中央與台灣省地方公務員之比率，前者僅及後者十分之一……故就現時全部人事言，地方部分佔極大比數」。

從實質權力來看，省府在內政上其實掌握了重要決策與執行權力。支配性論述理所當然的認為省議員等「地方層級」人物，無法與聞中央統治者的政治決策的說法，該論述認為即使在內政上，也是「中央作決策而由地方執行」，因此是「強中央—弱地方」的情況，然而這說

31 本省籍的楊基銓在日殖時期，曾擔任台北州產業部商工課長等職，光復後歷任省農林廳水產科長、農復會漁業組技正和經濟部次長等職位。他說道：「我服務四年的水產科，雖然是省政府農林廳下面的一個科，但卻是主管全省水產行政……1970年代初期……經濟部農業司……不到二十人，以此人力根本無法有效執行全國農業行政（楊基銓 1996：205，342-343）」。

32 陳思宇(2011：80-124)。

33 劉士永(2011：362-363)提到：「行政院衛生署在1949年遷台後功能、機構全失，殘餘的衛生司亦無公衛之實權……爾後至1970年台灣地區公共衛生的主管機構，遂為1947成立之台灣省衛生處莫屬」。

34 對於國府從大陸時期到迫遷台灣階段，在中央政府部分的規劃組織與體制的逐步縮編沿革，以及後來省府建設廳轄下的公共工程局，如何實際上肩負起1950年代後台灣都市規劃與工程建設工作的討論，可參考廖彥豪(2013：第三章)。

法並非事實。實際在內政上，省政府高度參與決策分享權力，並且在執行上有相當大的裁量空間，「地方政府有實權」是一個普遍的狀態。吳乃德等人低估了透過選舉機制而產生的本省菁英的影響力，朱雲漢和李承嘉等人則也低估了透過政治任命而進入省府內閣的本省菁英的角色。同時，已加入中央內閣的本省菁英也有不可忽視的影響力，如文後將提及，當時擔任行政院政務委員的蔡培火，就曾以本省地主代言人身份自居，成功地促使行政院在修訂《實施耕者有其田條例草案》時作出了顯著的讓步。

此外，關於二二八事件的長期政治效應其實有另一個為人所忽略的關鍵影響，亦即此事件反而促使1947年之後國府在省府開始大量晉用本省政治菁英的人事任用政策轉向，<sup>35</sup>並對於本文所要討論的土地改革立法與實施過程產生了影響。1947年二二八事件當時，為了回應台灣各方提出的訴求，3月初國府國防最高委員會即決議將行政長官公署改制為省府，並指示接下來省府改組時盡量容納本省菁英，這也成為國府中央在處理二二八事件時的準則。<sup>36</sup>隨後4月間，魏道明接手改組省府時便採行省府委員本省與外省人員各半之作法，部分廳處首長開始啟用本省人，<sup>37</sup>並任命一些本省菁英擔任副廳長。魏道明省府裡的任用政策基本上為之後的陳誠省府所延續（薛月順編 2005：11-13），吳國楨1949年底接任省主席後更是自陳必須改善省籍關係故再次提高本

35 或許國府原先作法與中國政治上傳統作法有關，即為防範地方勢力割據，歷來有不指派本地人擔任地方首長的傳統。

36 湯熙勇(1997：128-130)。1947年3月6日仍為行政長官的陳儀當日晚間透過廣播回應「二二八事件處理委員會」的訴求，說明他考慮將長官公署改制為省府，並在省府改組時盡量任用本省菁英。同日陳儀呈交給蔣中正的報告裡也提出此建議。當時在蔣中正、白崇禧與陳儀等人的往來信件中更曾對於在省府任用本省菁英的人數比重與主管廳處問題進行磋商。

37 魏道明省府時期曾任命本省籍的丘念台出任民政廳長、徐慶鐘任農林處長、顏春輝任衛生處長、李連春任糧食局長，但丘念台未到任，後由外省籍朱佛定接任（劉顏寧、鄭喜夫編纂 1993：509-523）。



省籍省府委員的比例，<sup>38</sup>並首度任命本省人出掌民政與建設兩大廳處。因此，吳國楨除了留任了農林廳、衛生處、糧食局等三位本省籍首長外，更將省府內閣裡相當於中央的內政部、部分交通部與經濟部的職權，即實際負責都市建設與土地政策的建設與民政兩廳，指定由本省人士出任，並且有意無意立下了其後省府民政廳與建設廳首長一概由本省菁英擔任的潛規則。<sup>39</sup>戰後初期，本省菁英多為地主出身，這使得地主階層代言人對於土地政策具有高度的影響力，<sup>40</sup>這個論點將在下文探討國府推動土地改革的決策過程中得到初步驗證，亦即當時本省菁英所支持的民政廳長人選楊肇嘉，在其廳長任內確實曾設法阻礙土地改革的進行(廖彥豪 2013: 57-67)。

簡言之，在戰後初期實質政治權力分布上，除了國防與外交等領域外，在內政上並不是「中央作決策而由地方執行」的「強中央—弱地方」的情況，省政府其實高度參與決策，並在執行上有相當大的裁量空間，「地方政府有實權」是一普遍狀態。<sup>41</sup>同時本省籍菁英則高度參與了省級府會的政治。如果脫離支配性論述的視野，將當時情境放回到中國傳統中央與地方政府的關係中去分析，<sup>42</sup>並考慮到國府在遷台過程

38 吳國楨改組省府時，在23名的省府委員中任命了17位本省人。吳國楨在訪談與回憶錄裡都一再提及他在省主席任內重用本省菁英的「創舉」，他自認為是革命性的政治改革(吳國楨 1995: 444-446; 裴斐、韋慕庭 1999: 104-115)。不過，陳誠原擬定改組後的省府委員名單中本省籍其實已達14位(薛月順編 2005: 532)。

39 之所以說是「潛規則」是因尚未找到任何文獻言明此事。但事實上從吳國楨時期之後，此二廳處首長皆長期由本省菁英出任(劉顏寧、鄭喜夫編纂 1993: 509-523)。

40 另一現象同樣值得注意與進一步分析，即在1960年之後本省菁英長期分別在中央級掌握內政部長，在省級掌握民政與建設廳長，在地方級掌握縣市首長。這個特殊的權力結構應使得本省地主在戰後台灣都市規劃與土地政策能有長期而持續的影響力。

41 感謝匿名評審對修改「地方政府有實權」此名詞上的意見。

42 國府在抗戰時期遷都重慶，在地方治理上也與四川當地政府產生各種協調上的問題，譬如，原四川省主席劉湘於1938年病逝後，國府有意任命張群入主川政，遭到四川軍人反對，最後須由蔣中正親自兼任(楊維真 2004; 王玉娟 2012)。再則，感謝友人指出此文所呈現的國府中央與本省菁英的博弈更近似於傳統中國中央與地方政府的關係，而不同於西方帝國主義殖民統治者與被殖民者的互動關係。

裡中央層級組織與人力的大幅縮減，則這個內政上「地方政府有實權」的情況其實並不難理解。

### (三) 蔣、彭政治衝突事件之意義

相對於前述支配性論述多以「強勢外來政權與弱體化地主」來描述當時國府與本省地主的力量對比，前節已從政治行政結構的角度提出內政上「地方政府握有實權」的不同看法；本節則將從當時客觀的冷戰環境著眼，指出本省菁英當時其實利用了國府生存危機與美國因素來加強自身的談判位置，並非被動的弱者。此外，國府對於本省菁英的態度，特別是在土地改革上，必然受到國民黨本身保守性格之制約，也受到中共威脅、生存危機與美國因素的影響。這些因素會隨著時間變化，其影響也會變化。相對於非弱體的地主階層，國府控制社會的能力其實有限，<sup>43</sup>這些因素的共同作用使得土改成為「兼顧地主的土改」。以下將先探討吳國楨提名之「革命性省府內閣」受到強力反對的事件，以此作為本文提出的「土改兼顧地主」說法之佐證。這是本省菁英在戰後初期重要的一次動員反抗事件，可說是日後他們反抗土地改革的暖身活動，正好作為本文進入關於耕者有其田立法定案過程的討論之前的楔子。

當時吳國楨這項自許作為革命性改革的省府改組「創舉」，雖以提高本省籍參政比例為號召，但不單未如預期得到肯定，反而立即引發多數本省政治菁英的強烈反彈，造成一場激烈的政治衝突事件。<sup>44</sup>而這

43 此處參考王奇生(2010:2)，他稱國民黨為「弱勢獨裁」。如章開沅在此書序言中所言，「中共師俄所學到的則是全套功夫……國民黨重中央、輕地方，重上層、輕下層……國民黨……有獨裁之心而乏獨裁之力」。

44 蔣渭川與彭德之任命案所引起的這場政治衝突事件，在相關參與者的日記與回憶錄裡留下不少相關紀錄(秦孝儀總編纂 2002:20-22;薛月順 2005:88-89;吳國楨 1995:434;裴斐、韋慕庭 1999:113-115;陳芳明編 1996:251-273;許伯誕 1996:133-138;謝漢儒 1998:88-107;丘念台 2002:300;周宏濤 2003:385-386)。然而至今僅少數研究者注意到此重要事件，本文此處討論主要依據歐世華(2001)的研

反抗最後竟然獲得成功，並迫使國府高層蔣中正、陳誠、吳國楨等人最後選擇作出徹底的讓步妥協。

1949年12月15日行政院會通過吳國楨所規劃的省府內閣名單後，吳國楨隨即在晚間發表談話，指出改組後省府五廳處首長中有三位是本省人士，23位省府委員裡，本省籍也高達17位，因此新的省府內閣實為一「純民意政府」。<sup>45</sup>然而此省府名單對外公布後，各界對蔣渭川任民政廳長、彭德任建設廳長表示不滿的聲浪卻立即隨之而來，12月17日有些民營報紙以社論提出批評，本省政治菁英更是群情激憤，隨即積極進行政治動員，力圖阻擋此次省府改組的「不當」人事任命。

當時抵制蔣渭川與彭德等人任命者，其公開的說法主要是攻擊蔣渭川學歷低缺乏學識，不了解民政業務，並暗指其為挑起二二八事件的首要人物。<sup>46</sup>對於引發此次政治衝突事件背後原因的推論則有以下各種說法。周宏濤的回憶錄中紀錄了當時保密局長毛人鳳的調查報告，認為游彌堅與黃朝琴等人積極策動這場事件，主因在於陳誠在1949年11月已擬就一份經過總裁核可、為外所知的省府內閣名單，然而後來吳國楨發布的名單卻與陳誠的大不同，因此引起這批被撤換者的不滿。<sup>47</sup>不過，此事件參與層面相當廣泛，並不限於職位被撤換者，陳誠在其回憶錄裡表示是因為吳國楨未能「各方兼顧」，而是「一面倒……任用了本省人素所輕視的人士」。<sup>48</sup>蔣渭川則是認為這批反對者原就視

---

究，並參考前述參與者的個人記述。

45 吳國楨上任時所任命的省府23位委員名單：非本省籍：吳國楨、彭孟緝、任顯群、陳雪屏、李翼中、朱文伯；本省籍：蔣渭川、彭德、徐慶鐘、李連春、楊肇嘉、陳尚文、游彌堅、劉兼善、杜聰明、陳啟清、華清吉、林日高、李友邦、陳天順、陳清汾、顏欽賢、鄒清之（歐世華 2001：200-201）。

46 攻擊主要針對蔣渭川。歐世華（2001）；許伯誕（1996：138）；謝漢儒（1998：90-98）。

47 周宏濤（2003：385-386）。陳誠回憶錄中列有此份他擬的名單，薛月順（2005：532）。

48 薛月順（2005：88-89）。陳誠強調他原先所擬的省府改組名單，因「各方兼顧」故「一般反響均良好」，而他的名單中有14位台籍人士，蔣渭川也列名其中，不過只擔任省府委員，似並未引起反彈，顯然當時民政廳長位置甚被各界看重。

他為仇敵，他們擔心蔣任職後會清算他們在戰後日產接收過程藉貪污致富之舊案。<sup>49</sup>吳國楨等人則將此事件指為是由陳誠在幕後操控的一場「代理人戰爭」。<sup>50</sup>

無論原因為何，當時反對者幾乎涵蓋除了蔣、彭之外絕大多數的本省政治菁英，並且顯現出高度團結一致反對蔣、彭之任命的態度，反對者清楚不願見到蔣、彭出任民政與建設廳長要職。同時，反對者的抵制行動是迅速且高度協調的，12月17日上午，台灣省參議會議長黃朝琴及台籍中央民意代表多人群集在省參議會副議長李萬居家中議論此事，他們認為蔣、彭的任命案「是對台灣人的侮辱」，在場人士達成共識，決定要發動本省籍的中央民代與省參議員，共同譴責省府人事改組的失當，並認為省參議會「可以給吳國楨當頭一棒」。<sup>51</sup>隨後，反對者如計畫兵分二路進行抗爭，一為中央民代與監委，一為省參議會。19日上午省參議會第八次大會的開議會議上，多人對省府改組一事提出批評，要求當局重作打算，大會並優先討論並順利通過了「暫時休會以表嚴正抗議」的臨時動議提案，<sup>52</sup>隨即宣布暫時休會，直到當局採納決議案內所述之三項建議後，再行復會。

省參議會休會消息傳出後，朝野上下均感驚愕。議長黃朝琴隨即在下午率領二十多位省參議員前往草山謁見蔣中正，蔣中正表示政府絕對「尊重民意」，希望省參議會明日能夠復會。隨後黃朝琴等人於晚間先後拜會吳國楨與陳誠兩人，吳表示決議案其他建議他都可接受，但對於更換人選一事，則希望議會能夠給予「試用期」，待一、兩個月

49 陳芳明(1996: 251-273)。

50 吳國楨在訪談中如此說(裴斐、韋慕庭 1999: 111-115)。

51 歐世華(2001: 202)。

52 省參議會當時通過的決議案包含四項決議：「1、此次省府改組之人事任命有不少不符人望者，建請政府當局重加考慮；2、為確立民主政治常規，省府主管人員任用應先呈交省參議會提供意見；3、呼籲政府盡早完成台灣省地方自治與省參議員改選工作；4、自決議案通過日起暫時休會，待政府當局接納前述三項建議後再行復會(歐世華 2001: 204-205)」。

後再作處置。隔日二十多位本省籍國代、立委與監委聚集在監委陳嵐峰家中，討論此事並一致表達支持省參議會休會決議的立場。而「正在休會中」的省參議會則舉行了座談會，多認為陳與吳答應對此事妥善處理的態度應該可信，議長黃朝琴宣布省參議會將於次日復會。

12月21日省參議會如期復會並舉行新舊任省主席的交接儀式，絕大部分省府廳處長與委員(包括蔣渭川與彭德)也隨後完成交接儀式接任新職。然而風波卻未隨之平息，原定接任省府委員兼台北市長的游彌堅稱病堅辭不就。或許因為覺得未獲高層具體承諾，反對者持續採取行動，<sup>53</sup>1950年1月9日三大報紙上突然同時刊登一則以慶祝蔣渭川、彭德等人榮任省府廳長與委員的諷刺廣告，<sup>54</sup>聯名刊登的二十一位聯署人中竟有三分之二早已死於1947年的二二八事件。這顯然惡意的廣告應是針對蔣渭川而來，蔣渭川在當時受訪時表示，這是想要指控他：

是台灣二二八事變的主動人之一，如今這其中一些人正是死在事變以後，特以此諷刺我(還)活著做官的意思。其次是蓄意……喚回人們對「二二八」的記憶……。<sup>55</sup>

其後1月18日省參議員郭國基等人再為此事拜會吳國楨，同日蔣中正則召見總統府秘書長王世杰(雪艇)，商談應如何處理此事件。蔣中正該日在日記裡寫道：

53 原因可能在於他們不願接受這個「無法公開的承諾期限」(歐世華 2001：210-213；謝漢儒 1998：106-107)。不過更可能的是，蔣中正在當時仍對於妥協與否猶豫不決，因此反對者在未獲得當局明確承諾下刻意擴大衝突施壓(秦孝儀 2002：20-22)。

54 廣告刊登於1950年1月9日的《中央日報》、《全民日報》及《公論報》三大報，除了「慶祝」蔣渭川、彭德兩人出任廳長外，也賀李翼中與林日高任省府委員(林獻堂 2012)。

55 歐世華(2001：214)。

與雪艇談台省糾紛處理方針，辭修矜持，國楨惱怒，台人兩派各走極端，尤其是在此外交不利，情勢急迫之際，台人乘機要脅，趁火打劫，要求台省主席由台人任之等事，令人痛心。<sup>56</sup>

郭國基等人隔日再次在省參議會舉行座談，重申該議會之前所通過決議案，並在會後再次分別拜會吳國楨、陳誠與王世杰。同日晚，在接獲陳、王兩人匯報之後，蔣中正隨即接見主動前來的吳國楨，終於為此事定調，選擇向反對者的要脅作出讓步。<sup>57</sup>行政院隨即在三日後的院會上通過將蔣、彭二人免職，並透過「明升暗降」<sup>58</sup>的方式予以安撫，而改派多數本省菁英所認可的楊肇嘉和陳尚文出掌此二廳，終於結束了這一場延續一個多月震盪台灣政局的政治衝突。

在此處探討這場政治衝突事件主要是要強調以下幾點論述，一則為反駁前述的通行主流論點，再則作為理解下文土改過程的背景。

首先，本省籍政治菁英顯然高度重視省府民政與建設廳長職位，如當時報紙社論所言「省單位的民政首長，即縮形的閣揆」，<sup>59</sup>因而願為此發動這場抗爭。這與本文所提出的「地方政府握有實權」的權力結構說法相符合，尤其是蔣、彭兩人被免去廳長職務後，隨即「升任」中央內政部次長與行政院參事等職，而抗爭者明顯接受如此的安排，雙方對此安排實質上是「明升暗降」，顯然有高度共識。同時，如文後將敘及，兩年後國府推動耕者有其田的過程中，為本省菁英所支持的楊肇

56 秦孝儀總編纂(2002: 21-22)。周宏濤(2003: 170)提及吳國楨當時為此事再次提辭呈，說「台籍立、監委及國代甚且要求派台灣人出任省主席」。

57 蔣中正正在該日的日記寫道：「國楨來談省府人事及台灣省派系鬥爭事，決調換蔣渭川與游彌堅二人，以期平息此次之風潮」(秦孝儀總編纂 2002: 21-22)。

58 國府隨後將蔣渭川改調為內政部常務次長，彭德出任行政院參事(歐世華 2001: 216)。雖然蔣、彭二人形式上成為戰後第一波從地方進軍中央的本省菁英，但在當時的政治權力結構下則被認為是「明升暗降」。

59 引自發動輿論攻勢的《全民日報》，其在1949年12月20日的社論。(轉引自歐世華 2001: 208)。

嘉在民政廳長任內確曾設法阻礙土地改革法案的進行；而隨後，在耕者有其田施行過程中，省政府民政與建設兩廳在負責核定都市出租耕地免徵範圍時，則應地主要求大幅擴大了免徵的範圍。

其次，透過此次事件，多數派的本省政治菁英成功的建立起一套政治結盟、動員進而對高層施壓的運作模式，以在切身利害相關的政治決策上爭取協商空間。當時的省參議會儼然是指揮中心，先以部份省參議員為核心集結反對勢力促使議會一致同意休會，再串連本省籍中央民代與地方議會公開表態支持以為呼應，形成本省政治菁英團結抵抗的態勢，同時由本省籍人士所掌握的民營報紙作為側翼，塑造輿論與政治壓力。

### 1、國府危機與美國因素

更重要的是，此次事件呈現出本省政治菁英當時在與國府博弈時「有所恃」的態度，這應是奠基於國府生存危機與美國因素，本省政治菁英能在博弈中勝出也使得「土改必須兼顧地主」。

其實，本省籍菁英對當時國府的國際地位危機顯然有清楚的掌握。相對於被認為「弱體化」的地主，國府的生存毋寧更是岌岌可危，不單剛從大陸敗退來台，美國杜魯門政府也於年初1月5日發表不干預中國事務、不援助國府的聲明，次日英國宣布承認中共，美國是否會跟進仍在未定之天，解放軍雖缺海軍但已開始積極造船為渡海攻台做準備。如果沒有美國的支持與援助，國府定難保住台灣，而蔣中正為了爭取美援，以美國所偏好的吳國楨替換軍籍的陳誠，在此時刻更不可能不理會本省籍政治菁英的抵抗。

其實早從日本投降之後，美國因素即開始介入台灣的政治，雖其介入程度在不同時期會有所不同，但確曾使得一些本省菁英對取代國府的統治有所想像。在此國府敗守台灣初期，美國一方面考慮是否繼續支持國府，一方面也持續在台灣尋求替代蔣、陳的人選。依據當時

國府駐美大使顧維鈞在回憶錄中所述，當時台灣訪美人士在與美國務院相關人員見面時，美官員必會詢問國府當局是否讓吳國楨、孫立人有所發揮，是否授與本省籍人士更多權力，是否有替代蔣的人選等。同時美方在提供赴美受訓援助上也多強調應盡量派送本省菁英。<sup>60</sup>在台灣，美方駐台相關人員則持續與本省籍菁英及各方人士聯繫，討論可能替代人選，<sup>61</sup>例如，蔣於決定與省參議會妥協之前一日還需與下屬「對於部分台籍人士勾結美國，研擬防制方策」。<sup>62</sup>如前述蔣中正在日記中所言，此事是「台人乘機要脅，趁火打劫」，而對情勢了然於心的他也選擇讓步。另一方面，本省菁英強調值此內外局勢動盪之際，萬不能再因任何不當的政策而激起台灣內部的不安，他們提出「如此才能安定」的說法，應是對此危機有意識且有效的利用，顯非弱體。同時必須指出，當時本省政治菁英有相當比例也已加入國民黨，他們的政治動員也多是內在於當時的黨政體系而進行，對國民黨內部的穩定也產生一定的壓力。

另外一個政治論述也在此次事件中發揮作用。即除了上述政治危機因素之外，本地菁英要求政治權力分享的理由——或說國府高層必須積極安撫本地菁英的理由——還包括國府必須化解二二八事件所帶來的省籍緊張關係。如前述，國府自二二八事件之後就已有增加啟用本省籍人士之政策。在此1950年代初期的台灣，本省菁英透過這次的政治衝突事件已經初步摸索出一套以「維穩保台，台人治台」及「化解二二八事件影響」為基調的政治論述，在此之後幾乎固定成為本省菁英與國府高層互動模式的一部分，影響深遠。此事件所呈現的歷史現

60 參見《顧維鈞回憶錄》(1983)第8至第10冊，涵蓋期間為1950-1953年。當時有些美國官員曾提出以「聯合國託管」取代蔣政權的說法(Winckler and Greenhalgh eds. 2005: 178-180)。

61 周宏濤(2005: 176)。

62 秦孝儀總編纂(2002: 20)，同日蔣中正在日記中自記：「研究美國對台灣政治陰謀，多方煽動台人之脫離中央而獨立或自治，尤其代辦與領事外交官之態度更為可惡」。



實，與前述吳乃德等人認為二二八事件在當時造成本省菁英主動退出政治場域的「歷史假設」剛好相反：在這場政治衝突事件發生時，二二八事件才剛過不到三年，反對勢力即已有意識的操作二二八事件記憶，利用省籍關係進行劃分，並塑造悲情意識，循此作為強化其政治論述並爭取現實政經利益的歷史資源。<sup>63</sup>

總之，當時國府生存危機與美國因素讓本省菁英覺得「有所恃」，因而利用此事件為契機，摸索出了一套捍衛自身利益，並以之與國府高層抗衡的政治論述與動員策略，成功的迫使高層妥協讓步，更進一步擴大了自身之後在省府政治上的影響力，建立起一套以省參議會為中心的跨層級抵抗動員體制，確立了之後的互動與協商模式。而這博弈模式馬上就會在國府推動《實施耕者有其田條例草案》的過程中再次得到歷史的驗證。

## 2、國府政權性質與國家能力

本文前述清楚挑戰了支配性論述，我們認為在內政上「地方政府握有實權」是一普遍狀態，而本省籍菁英高度參與了省級府會的政治。不過，這應是重新瞭解國府政權性質的一個開始而已。以「強國家、弱社會」配合上「強勢獨裁的外來政權」來描述戰後遷台的國府，是一方便簡化的為政治運動服務的論述，並不符合歷史現實，但較為合適的說法為何，卻並不那麼容易掌握。在戰後初期實質政治權力的分布上，國防與外交等領域由中央掌握，而中央層級的黨政軍最高權力由自大陸遷台的外省菁英掌握，這在戰後初期，或仍接近中國傳統中央與地方政府的關係<sup>64</sup>，只是隨著反攻大陸日漸無望，日後美國承認中共，中

63 除了在這場政治衝突事件裡可以明顯看到「二二八事件」悲情論述的操作，周宏濤也曾指出在1950年代初期實施地方自治選舉時，許多本省政治菁英也在選舉時以「本省人／外省人」的劃分作為選舉訴求，使他當時感受到「二二八事件」陰影的存在（周宏濤 2003：375-376）。

64 參見前文附註43。

央與地方的高度重疊與競爭則成了政權正當性危機的一部分。

國府遷台後最顯著的統治力量，在於其握有的相對龐大的軍隊及特務機構。在當時大規模的白色整肅下，對於任何有「涉共」嫌疑者立即予以無情鎮壓，此後對公開挑戰政權的作為也同樣處置。<sup>65</sup>不過，歷史顯示只依賴軍隊與特務未必能維持長期統治，國府的軍事與特務統治並不表示其在「涉共與反抗」之外也可以以獨裁方式統治社會。上述及下文所呈現的土改過程即顯示出國府內部對諸多事多半缺乏共識，是各方菁英博弈的過程。要理解國府政權及其統治的性質，還需要對台灣戰後的各項發展做更多的探究。<sup>66</sup>

### 三、實施耕者有其田之前

#### (一) 迅雷不及掩耳的三七五減租

本文主題是要探討台灣土地改革過程中利益必然受損的地主階層是否如支配性論述所指稱那般因弱體化而被動承受？他們是否其實曾進行反抗？其反抗是否曾影響土改？戰後初期土地改革主要包括三七五減租、公地放領與耕者有其田，不過因為公地放領不直接牽涉私人

65 國府自1949年通過《懲治叛亂條例》並在台宣佈戒嚴，此條例直至1991年才廢止，在此期間國府據此以恐怖政策鎮壓反抗。尤其在1950年代初期，國府進行大規模白色恐怖鎮壓，牽涉甚廣。依據藍博洲(1993:123):「1950年代的政治案件以真實的和虛構的涉共案件為最多。『台獨』案幾乎不到百分之二，在涉共案件中『冤、假、錯案佔相當大的比例』，1960年代以後，政治案件性質開始複雜化。除了涉共案件之外，還有……民主化運動和台灣獨立運動，以及其他各種形式的反政府言論和行動。相較於50年代，死刑的比率也大為降低，但刑期仍動輒在十年以上，1950年代的政治案件因其『涉共』性質而刑殺處決最多」。

66 如前述，王奇生(2010)認為國民黨是「弱勢獨裁」。Migdal(1988)認為第三世界國家雖表面看來多為威權或獨裁，但多是「弱國家、強社會」，他將國家對社會的控制能力，分為管制(社會關係)、汲取(資源)、滲透(社會)、撥用(資源)。在他看法中戰後的國府還屬於國家能力較強者。不過對於國府不同方面之能力為何，也尚待進一步研究。

地主利益，在此暫不予討論。此節先探討三七五減租在何種情況下得以成功施行，其實行後之後續問題則非本文探討主題。

台灣土地改革過程可說主要推動者有二，一是以陳誠為代表的中央黨政高層，一是農復會及地政改革派官僚，而省政府民政廳下屬的地政局配合著農復會，是主要的執行單位。陳誠在1949年兵荒馬亂之中剛上任省主席就宣示在台灣第一季稻作就施行三七五減租，他的主導性非常清晰，也必然得到蔣中政的支持。另一方面，農復會有其超然的地位與優越的資源，其主要人物如主委蔣夢麟及土地組組長湯惠蓀對推動土改有堅定決心，雖不能正式主導決策，但積極協助推動不遺餘力，也扮演了關鍵角色。

陳誠於1949年1月接任台灣省主席，當時情勢與前述一年之後本省菁英有空間藉蔣、彭衝突事件「乘機要脅」國府的情況相當不同。此時徐蚌會戰（淮海戰役）剛結束，戰爭尚未結束，但國府在軍事上敗象已明，蔣也積極開始以台灣作為最後基地的準備，而他將此攸關國府存亡的任務交給了陳誠，因此陳誠可說是臨危授命，任務重要而急迫，必需要能夠鞏固國府在台灣的統治。中共已經用其成功證明了它以土改動員農民的策略的優越性，何況國府更擔心中共會派人滲透進入台灣農村以分田為號召鼓動農民起來反抗地主，反對國府統治。<sup>67</sup>在這危急存亡時刻，陳誠立即著手準備進行減租政策，並採取了不容商量的態度，告訴多身為地主的省參議員們最好接受國府的溫和土改，否則就會是中共對地主「掃地出門……清算鬥爭」式的對待，「故地主

67 三年後，內政部長黃季陸在立法院為耕者有其田法案做報告時指出：「現在再以台灣的三七五減租為例……在這個工作推行之始，台灣仍潛伏著不少共匪、匪諜……據以後自新的共黨份子供述，他們當時不僅沒有破壞，而且還奉到匪黨組織的指示，盡力推波助瀾，我便問他為何如此，他說共產黨根本就不相信國民政府能做這樣進步的改革！後來三七五減租推行成功了，共黨的自新份子說，他們在台灣省農村中工作失敗了，要想展開農運工作已經毫無辦法……三七五減租僅是土地改革的一個微不足道的項目，而實施耕者有其田才是農村土地改革的重要工作（立法院秘書處 1952a：4-5）」。

為自保計並為自己將來著想，實應擁護政府政策」。並在「省府會議上明白表示堅持到底，貫徹實施，對各縣市長給予嚴正指示……明令對少數不明大義故違政令的人犯，從嚴議處」。<sup>68</sup>

不過，陳誠仍是要進行一個國民黨式的溫和改良土改。減租的推行時間正好處於省參議會休會期間，但是陳誠每次舉行省府會議皆邀正或副議長列席，每週固定和九位駐會議員聚餐，進行當面說服的工作。議員們無論「是否真正心服，至少表面上都表示了支持……發出電文、呼籲各縣市參議會響應三七五減租第一期工作」。等到省參議會於六月中開議時，減租「換訂租約」工作已接近完成。

陳誠在當時之所以能夠立即開始施行減租，也是因為當時在台灣各種主客觀條件超乎尋常的齊全。日殖時期耕地多已丈量且留下相對完整的地籍資料，既有的土地等則雖需更新但仍可作為收穫量的依據，以當作減租的計算基礎，這是國府在大陸無法具備的土改基礎工作。在人力上，國府之前二、三十年在大陸所累積的地政人才此時得以集中於台灣一地，更何況自1945年以來，大陸地政人才早已來台，逐步在日殖時期基礎上建立起地方地政行政機構，包括省地政局。<sup>69</sup>另一方面，還有農復會前來提供關鍵性協助，該會不單擁有豐富的美援資源，更匯集了優異人才與動力，也是集中於台灣一地。這些條件是國府在匆促中能成功實行減租的重要因素，也是國府在大陸時所相對缺乏的。農復會主委蔣夢麟與土地組組長湯惠蓀等皆一向積極支持土改，他們於陳誠宣布減租後即於3月飛往台灣會陳誠，表示願支持其土改政策，洽商協作事宜，並決定將農復會於1949年8月從廣州遷往台灣。美國雖於1949年8月發表「對華關係白皮書」之後停止發放對華

68 薛月順(2005: 61-62)。當時即已論及日後耕者有其田方案中對地主之補償包括公營事業股票之議。

69 董中生(1977: 44)認為當時「台灣土地改革，因全國的高級地政人員集中在一省，尚無缺乏熟練幹員的情事」。

軍援，但援助農復會部分並無問題。

省政府於1949年4月開始推行耕地三七五減租。<sup>70</sup>依據減租護佃原則，要求地主與佃農重新換訂租約，訂立新租約的佃農戶數29.6萬戶，佔是年台灣農戶數44.5%，半自耕農及佃農戶數74.7%，私有耕地面積38%。減租的執行單位為省民政廳地政局及縣市政府。同時，在各級政府成立了推行三七五地租委員會，依據日殖時期的土地等則及以往田賦調查資料來評定當地的「耕地主要作物正產品收穫量」，作為計算地租的標準。換約完成後，政府進行實地檢查，除了派督導員檢查簿冊之外也進行查訪及舉行業佃及村里民大會。

國府在實行土改政策上，除了農復會的角色之外，至今並無文獻顯示美國直接干預台灣的土改。<sup>71</sup>亦即國府在台灣推動土改的自主性甚高。

簡言之，在1949年春開始推動的三七五減租是在一種準戰爭狀態下實施的，即此次減租是「採用一種迅雷不及掩耳的辦法，突擊式的進行。在六月一個月的時間，將全省的書面租約，登記完成」，<sup>72</sup>地主階層措手不及。在當時肅殺的氣氛下，在陳誠勢在必行、不容商量的堅持下，地主一時間也難以進行結盟與動員來反抗。不過，這與本文提出的「土改兼顧地主」說並無不符，如前述，國府高層對於本省菁英的態度除了本身的保守性之外，也會依據中共威脅、生存危機與美國因素強弱而在不同時間有所調整。1949年，因其認為必須立即消除中共潛入台灣農村的空間，此考慮在當時優先於任何其他因素，再加上美國杜魯門政府似乎正考慮放棄支持國府，或許在那時刻本省地主也只能寧可信其為真，等戰爭告一段落後情勢就不同了。

70 省政府於1949年4月14日頒佈《台灣省私有耕地租用辦法》，設定私有耕地地租租額不得超過主要作物正產品全年收穫總量37.5%，並需訂定書面租約，列明租額、租期及繳交方式，並對撤約做出規範。但對違法行為並無清楚罰則（湯惠蓀 1954：123-124）。

71 關於美國在東亞各國土改中之角色，可參照瞿宛文（2015）。

72 董中生（1977：41）。董中生一直是陳誠在土改問題方面的重要幕僚，他在1943年就曾協助陳誠在湖北省主席任上進行二五減租。

在三七五減租施行之後，如可預見其後續問題不斷湧現。在後續的行政處理上可見到當時政府積極維護減租的決心，包括省政府於1949年6月完成換訂租約之後立即開始實地檢查；1950年6月頒佈辦法，開始舉辦地目等則之調整；1951年5月經正式立法程序通過了《耕地三七五減租條例》，對於地主收回耕地做出嚴格規定，並設有刑法罰則，該條例並規定「耕地租佃委員會」中佃農代表人數不得少於地主與自耕農代表之總和。1951年6月則開始辦理公有耕地放領。

為了維護減租的成果，政府持續採取多種措施，但是否以及何時進行下一步土改——限田，則是一個較複雜而不確定的過程。不過在此同時已開始多方面進行推動耕者有其田的先期準備工作，包括陳誠在他所主持的黨政相關會議中持續推動研議下一步的改革。不過，實際的政策實施方面則一向是在農復會協助下、由省地政局負責。地政局「在三七五減租推行之後即奉命為此項工作之策劃，1951年曾擬就不同之方案多種，提供各方研討。1952年春，全省地籍總歸戶完成，該局即依據其統計成果，參酌專家意見……擬定《台灣省扶植自耕農條例》草案，於5月25日向省政府提出」。<sup>73</sup>此草案經省府會議審議送行政院，同時省府也請臨時省議會（以下簡稱為省議會）<sup>74</sup>「提供意見」，行政院研議後將修訂版送立法院，由後者審議後正式立法。以上是限田法案的大致歷程，以下將逐一討論各不同的版本及其演變，呈現此政策實際形成之過程。

---

73 湯惠蓀(1954: 70-71)。

74 台灣光復後於1946年5月成立省參議會，1951年12月改為臨時省議會，1959年改為台灣省議會。

## 四、《扶植自耕農條例草案》——省政府版本

### (一)採行計口授田的《改革綱要》——行政院最初規劃

在1949年三七五減租實施之後，國府高層尤其是蔣中正與陳誠即持續在各項內部談話及公開演講中一再宣示「要為達到耕者有其田的目的而努力」，且蔣一再催促行政院與省府盡快籌劃耕者有其田政策。<sup>75</sup>在國民黨中央改造委員會也早已討論此政策，行政院也初步擬定推動限田的時程。陳誠於1951年5月4日農民節大會上公開宣示將接著辦理耕者有其田政策以完成國父革命理想。

陳誠並在1951年9月出版《如何實現耕者有其田》一書，發表他與幕僚在該年6月研擬的《台灣省私有農地改革綱要初稿》(以下簡稱《改革綱要》)。這個代表行政院構想的《改革綱要》提出了一套限田政策方案，值得注意的是此綱要的基本方針，與後來施行的耕者有其田政策存有兩點重要的歧異，也就是此綱要對限田是採計口授田方式，並對承領耕地採取嚴格管制其使用的限制。茲簡述如下。<sup>76</sup>

1、耕地計口授田：該綱要裡限制承領耕地面積以地主與佃農(業佃)每戶的「家戶人口」做為計算基礎，而非後來實際採用的以「家戶」為單位的作法。這顯然是一個幾乎要「全面重新分配土地」的激烈作法，並且其準備工作除了舉辦地籍總歸戶之外，還必須進行家戶人口普查，如此會同時限制地主所能保留的耕地面積(限田)，同時也限制佃(雇)農的承耕面積(限佃)。2、耕地農有農用的長期凍結：綱要規定佃農承領後，除合法繼承外，非經主管機關核准者，十年內不得轉讓必須「農地農用」。

75 蘇聖雄(2012: 152)。蔣中正正在各種場合做此宣示，包括國民黨中改會會議、革命實踐研究院演講等，參見國民黨中央委員會秘書處(1952: 120-121, 124-125, 144, 146, 162)。

76 陳誠(1951: 73-79)。

相較之下，後來《實施耕者有其田條例》並未依據人口重新分配土地，而是直接在既存的業佃間進行所有權移轉，行政程序上可說遠較為簡便，不過，也因此難以避免佃農承領面積過與不足的問題，以及多數雇農無法承領到耕地的情況。相對而言，《改革綱要》提出了一種以計口來大幅重分配以達到較高度平均的方案，想來是地政改革派心目中的理想方案吧。

## （二）日本土改考察的影響

土地改革雖屬中央政府的權限，但最初的政策擬定與日後實施方面則由省地政局負責，農復會從旁協助。地政局在規劃時為了掌握土改過程可能的問題，組織了一個包括地政局長沈時可、農復會土地組副組長黃通、台灣土地銀行總經理陳勉修的「日本土地改革考察團」，於1952年春天赴日考察日本土改的過程與問題。

日本土改考察的結果對後來地政局研擬限田方案之影響主要包括以下兩項。首先，日本對徵收地主農地的地價補償主要是以「現金償付」的方式為主，但因當時通貨膨脹嚴重造成補償的實際價值跌落，使得小地主生活困難。因此地政局便確立地價償付將以「土地實物債券」搭配「現金給付」的方式辦理。

再則，規定都市計劃區內出租耕地免徵。沈時可等人發現因日本政府對已被劃定為都市計劃區內的出租農地並未准予保留，從而產生許多佃農於承領該類農地後很快便將其以數十倍的金額轉讓出售，獲得高額地價暴利的現象，因而引發原地主的不平。因此該小組建議將都市計劃實施範圍內的出租耕地免予徵收，以免引起本省地主階層的反彈。亦即地政官僚當時對於本省地主階層的利益已多所考量與退讓。



### (三)辦理地籍總歸戶的意涵

由湯惠蓀領導的農復會土地組及早就注意到了地籍總歸戶對於土改的重要性，早於1950年10月即曾與國府高層商榷辦理地籍總歸戶工作。後於1951年1月先擇高雄、屏東兩縣試辦地籍總歸戶，8月完成後舉辦研討與講習，9月全省各縣市同時開辦，次年三月底完成。<sup>77</sup>地籍總歸戶主要是在於透過將同一所有權人之分布於全省各地之所有土地經過歸總歸於一戶名下，以便清楚掌握全省耕地所有權的分配與使用狀況。為此湯惠蓀早有準備，當時即出版了《地籍總歸戶的意義、方法及其效用》(1951b)一書。

1952年春，全省地籍總歸戶工作完成後，地政局彙編了台灣私有耕地自耕與出租面積狀況的統計(表1)。依據此統計可發現至此時台灣私有出租耕地並非高度集中於大地主手中，因此若僅依賴限制大地主持有耕地面積來實施限田，能重分配的土地將相當有限。<sup>78</sup>再則，「共有出租耕地」占全省私有耕地與出租耕地約半數，比例甚高，而共有方式顯然帶來所有權紛爭、土地無效能利用與稅賦徵收困難等問題。因此當時農復會便建議應全面強制徵收共有出租耕地，一則可清除共有所有權帶來的問題，一則可擴大耕地徵收的面積，推進實施耕者有其田政策的成果。<sup>79</sup>

77 湯惠蓀(1954: 63)。

78 關於在辦理地籍總歸戶之前的土地分配情況，因缺乏資料故並無全貌。雖說可推想三七五減租等政策、以及地主對進一步土改的預期，應會導致部分地主出賣土地以及家戶長進行分田，不過無法確知這些變化如何的影響了1952年土地分配的狀況。

79 農復會(1952: 98-102)；湯惠蓀(1952: 2-4)；湯惠蓀(1954: 64-65)。

(表1) 台灣省實施耕者有其田政策之前私有耕地自耕與出租面積比較(1952年)

| 所有權類型<br>地目類型 |     | 所有權類型   |         |         |        |
|---------------|-----|---------|---------|---------|--------|
|               |     | 田(甲)    | 畑(甲)    | 合計(甲)   | 百分比(%) |
| 自耕            | 個人有 | 108,608 | 81,266  | 189,874 | 27.88  |
|               | 共有  | 121,968 | 100,350 | 222,318 | 32.64  |
|               | 團體有 | 5,228   | 9,776   | 15,005  | 2.20   |
|               | 總計  | 235,804 | 191,393 | 427,197 | 62.72  |
| 出租            | 個人有 | 98,740  | 15,109  | 113,849 | 16.71  |
|               | 共有  | 107,331 | 14,659  | 121,989 | 17.91  |
|               | 團體有 | 13,639  | 4,479   | 18,119  | 2.66   |
|               | 總計  | 219,710 | 34,247  | 253,957 | 37.28  |
| 總計            | 個人有 | 207,348 | 96,375  | 303,723 | 44.59  |
|               | 共有  | 229,299 | 115,009 | 344,308 | 50.55  |
|               | 團體有 | 18,868  | 14,256  | 33,123  | 4.86   |
|               | 總計  | 455,514 | 225,640 | 681,154 | 100.00 |

資料來源：台灣省政府民政廳地政局。1955。《台灣地政統計》10。

註：本表所載資訊為擷取原表所載1952年6月整理統計資訊(實施耕者有其田前)，原表所載資訊另包含實施耕者有其田後(1955年6月)之統計資訊。

此外，1951年農復會土地組在高屏地區試辦地籍總歸戶時在計劃編造共有耕地地籍卡片時曾遇到辦理歸戶工作上的疑難。台灣共有耕地的情況可分為共同共有、分別共有與財團法人共有幾類。共同共有耕地因不可分割所以將其共有人之代表視為一戶作為登記，填入所有權人欄目。「分別共有耕地」可確立共有人各自的持分比率，<sup>80</sup>較為嚴謹的處理方式應該是先將分別共有人土地按其持份編造地籍卡片，然後再進行歸戶工作，但是農復會在試辦過程裡曾對此情況多次開會研商，多認為若照「嚴謹的方式」處理將會帶來龐大負擔與成本，並且所涉耕地面積不大，持份換算面積極其細微，實質意義不大，因此最後決定不另做分割計算，而是另編造共有人索引卡，登載共有持份以便查估。<sup>81</sup>在該年底辦理地籍總歸戶的苗栗縣地政工作人員對此問題曾建

80 國府曾在1949年換發持份土地所有權狀確立了分別共有人對耕地持分的合法權利。

81 湯惠蓀(1951a: 8); 湯惠蓀(1954: 62-64)。

議透過改良式的簡便歸戶註記進行，不過當時地籍總歸戶已進行大半，因各種現實考量，其建議終未被採納。

#### (四)農復會與地政局正式提出草案

1952年5月25日，省地政局正式向省府提出了《台灣省扶植自耕農條例草案》，開啟了限田條例正式立法的過程，不過此時地政局的版本與一年前擬採計口授田的《改革綱要》有相當的距離。要執行計口授田的方案必須要具備翔實的人口資料才為可行，然而從1951年初開始的地籍總歸戶並未同時辦理業佃家戶人口數普查工作，因此在實質上已經排除了計口授田方式的可能性。想來當時戶政機構缺乏經費，且對於辦理普查尚未做好準備，<sup>82</sup>實際上難以立即施行；再則，計口授田雖最為平均，卻是遠較為激烈的改革，當時國府是否有決心、有意願、或有條件實行，令人存疑。

既然限田只能停留在以「戶」為計算單位，則不可避免的帶來相應的各種問題。這會帶來計算地主保留地的爭議，即難以計算地主個別家戶維持生活所需的標準為何。同時，過程裡也會讓部分中大地主得以透過分戶的方式在後來得以保有更多的出租耕地。<sup>83</sup>再則，在辦理地籍總歸戶時沒有區別「共同共有」與「分別共有」出租耕地，事後來看，諸多「分別共有人」可能比較趨近於以後被認定的弱勢小地主（擁有的出租耕地面積不大，且主要仰賴收取地租維生），他們因無法保留租地而成為限田過程裡受到衝擊最為強烈的對象，以致於其後立法院必須為此擬定修正案創設「弱勢小地主保留地的補充條款」。最後，因為限田條例採取不變動既有租佃關係的原則，因此多數雇農就無耕地可承

82 依據當時內政部長王德溥的回憶錄(1990)，內政部於1953年曾考慮進行人口普查，但因缺乏經費，且尚未確定施行方法，故延至1955年才正式開始籌辦。

83 依據沈時可等(2000：27-29)，在1952年4月後便發生大量地主辦理土地分戶的情形，但在當時並無法禁止地主的分地行為。為此其後限田條例裡規定，地主之戶籍以1952年4月1日地籍冊登載的戶籍為準，但是繼承移轉與法院判決的移轉除外。

領，無法受惠於土改。

農復會與地政局透過考察日本土改與辦理地籍總歸戶工作的過程，基本上已奠定了後來實施耕者有其田政策的制度設計與實施方針。地政局於1952年5月25日呈報給省府的《扶植自耕農條例草案》，主要原則就是以按「戶」限制個人有地主（以下簡稱個人地主）得以保留的私有耕地面積，並全面徵收共有出租耕地，並將其移轉給現承耕的佃農，力求減少既存耕地經營模式的變動。

### （五）省府版本

省府收到地政局提出的草案後，設立小組研議草案條文與地價補償，並草擬了《土地實物債券發行條例》，也將該草案先送請臨時省議會討論。7月18日省府會議進行最後討論，決議通過研究小組的建議修正案，正式送請省議會討論，並於同年8月將省府草案轉呈行政院。這其中之周折將於下文詳述，在此僅指出省府送至行政院之修正案，與地政局草案的內容差異不大，省府會議修正條文主要包括：在鄉地主保留出租耕地標準為1-8則水田一甲，9-18則水田二甲，19-26則水田三甲（一般為簡化敘述以中等等則水田甲數為代表，因此此案是「保留耕地二甲」）；旱田依同等則水田加倍計算。徵收耕地地價補償，以土地實物債券七成半搭配公營事業股票兩成半比例進行。

在地政局提出《扶植自耕農條例草案》後，其內容已由各報章雜誌報導，<sup>84</sup>引起各方熱烈迴響，雖多有所肯定但仍有不少質疑與批評，主要集中在徵收出租耕地的保守性格與公平原則，及農戶承領耕地的公平原則等，批評多顯示了前述該草案的特色與問題，即主事者選擇採取一條推行起來相對保守、迅速、穩健的改革途徑。

84 土地改革月刊社編輯部(1952:20)。

## 五、臨時省議會建議案：保衛地主利益的動員

### (一)全省性的政治動員：地主階層對省府草案的抵制

雖然國府早已表明此法案應由中央立法，省議會對此並無立法權，省府無須將草案送交省議會「討論」。但顯然國府仍決定要讓本省籍議員有參與的空間，讓其有「建議權」，<sup>85</sup>因而吳國楨於1952年6月在省府版本仍未定案之前就將《扶植自耕農條例草案》送交省議會進行討論。當時，省議會議員多為地主階層出身，<sup>86</sup>土改必損其利益，因而對此議題當高度關注。

此草案在省議會該次(第一屆第二次)大會裡成為議員質詢的焦點。隨後議會於6月25日對此草案做出決議：「扶植自耕農一案，茲事體大，應先徵求各縣市議會意見後，依據所送意見，再行研討」，<sup>87</sup>同時採取消極拖延的策略，先處理其他議案，擱置土改草案。<sup>88</sup>省議會也試圖奪取立法主導權，強調此草案是台灣省範圍內法案，因此應注重省縣市議會的意見，甚至認為應由省議會負責立法審議。因此省議會在討論草案時，多以《台灣省扶植自耕農條例草案》稱之。<sup>89</sup>

然而，此時國府針對左翼的白色恐怖整肅雖已進行多時，<sup>90</sup>調查局的報告指出被逮捕的台共份子九成「是活動在鄉村的幹部」，三七五減

85 吳國楨與沈時可於省議會被質詢時都清楚表示本案於權責來說應由中央立法，臨時省議會「僅具有建議權」(省議會 1952：492-501)。

86 鄭梓(1985：65-66)認為在省參議會(1946-1951)議員中地主出身者佔到近八成。至於臨時省議會(1951-1959)議員出身則並未見有統計，不過其行為與言論無疑顯示他們是以地主代言人自居。

87 省議會(1952：442-443，491-501，587-607，887-941)。

88 沈時可等(2000：30-31)。

89 省議會(1952：490-551)。

90 為了清除中共可能的影響，1950年6月13日國府公布《戡亂時期檢肅匪諜條例》，該條例規定各單位人員都應有二人連保切結，人民必須舉報有匪諜嫌疑者，知情不報需負刑責，而警備總部對嫌疑者得逕行搜查予以逮捕，並由軍法審判。該條例於1991年才廢除。

租後地主撤佃或脅迫佃農的情況不時發生，減租的成果仍待進一步鞏固，才能確保國府在農村的統治以免重蹈覆轍。<sup>91</sup>因此，蔣中正以國民黨總裁身分，於1952年7月24日的中央改造委員會裡，明確指示：

扶植自耕農，為實現總理遺教耕者有其田之必要步驟，亦為本黨現階段重要政策主張……應即於明年一月起，推行限田政策，要求國民黨從政人員與民意代表全力配合推動，並希望臨時省議會在本次大會休會前，完成提供意見的手續，不要拖延。<sup>92</sup>

於是省議會在收到各縣市議會的意見後，以各縣市議會所提交的各項意見為基礎進一步提出了建議草案。<sup>93</sup>在當時15個縣市議會中，雖然國民黨籍議員占絕對多數，但無條件支持省府草案的卻僅有基隆市一市。有條件贊成者包括南投縣、桃園縣、台中市、高雄市、高雄縣、新竹縣、屏東縣等七縣市議會；建議分期辦理的是雲林縣與台南市；建議延緩辦理者包括宜蘭縣、台中縣、台南縣、嘉義縣、台北市。有條件贊成的縣市議會多強調應「限田同時應該限佃」，以避免讓大佃農成為新興地主，同時認為地主應得以選擇保留地。此外多認為應允許共有地主得以比照個人地主，保留一定耕地。建議暫緩辦理者則認為「可待反攻大陸成功後再逐步推行」，最快也應該等到耕地三七五減租租約到期。<sup>94</sup>

最後，省議會研究小組納入各縣市議會意見，提出修正草案，省

91 〈土地改革資料彙編(八)－台灣省共黨對三七五減租之看法與破壞陰謀－內政部調查局〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，典藏號：008-010805-00011-034。該調查局報告日期是1951年9月12日。

92 中央委員會秘書處(1952：465)。

93 省議會將各縣市議會提交意見，經彙整成《各縣市議會對於台灣省扶植自耕農條例草案意見彙錄》(省議會 1952：7-8，501-545)。雖然當時有近半數縣市議會並未贊成土改，但可能認識到高層推動土改的強烈決心，故還是提出了關於各項條文的修正內容。

94 省議會(1952：508-518)。

議會大會最終8月15日綜合討論通了《台灣省扶植自耕農條例建議案》<sup>95</sup>(以下簡稱議會建議案)。此建議案雖只是「提供意見」,但其意見隨後仍發揮相當影響,故以下簡述此建議案之重點。<sup>96</sup>

1、強化臨時省議會的決策參與權。2、鞏固地主影響實際徵收放領工作的權力。3、放寬地主保留地的標準與範圍;建議將某些親屬贈與,不受時間限制;刪除全面強制徵收共有出租耕地的規定;<sup>97</sup>建議大幅放寬免徵出租耕地的適用範圍,包括在都市計劃區域範圍內的、及工業相關的出租耕地等;綜合起來,「如就省議會所定徵收標準言,將減少徵收面積約十萬甲」。4、提高對於地主被徵收耕地的補償;建議將徵收耕地價格提高到全年正產物收穫量的三倍;調整地價補償方式之比例,調高現金與土地實物債券所占比例,降低公營事業股票的比例;提高土地實物債券的年息利率為百分之六。5、要求限田也應同時「限佃」。<sup>98</sup> 6、減輕對於地主違法行為的懲罰,強化對於佃農的限制與

95 省議會(1952: 545-552)。

96 主要依據下列兩篇評論文章。議會建議案大幅擴大保障本省地主利益,因此一經公布,隨即引來地政與經濟學者強烈的抨擊。中國土地改革協會立即將省府草案與議會建議案進行逐條對照研究,經過討論,合撰批評文章,刊登於地政界代表刊物《土地改革》8月號(金石 1952: 23)。《中國經濟月刊》也緊接著在9月號上刊載了相關評論(李馥 1952: 40-45)。

97 如文後將提及,此一免徵共有耕地的建議為議會建議案的修改重點,將大幅減少徵收耕地的面積。省議會當時所持的公開理由,認為共有小地主人多地少,且多源於親屬繼承、合購與贈與等本省慣習而形成,故也應保障其與個人有地主有相同權利,得以保留一定耕地維繫基本生活。省議會的說法應然屬實,但我們認為共有地的產權所有關係構成複雜,除了多數的共有小地主之外,應還有部分是屬於大地主宗族的「祖產」、親屬繼承關係下形成的共有地、地方性團體與組織的「公產」等各種產權型態並存,因此省議會所未明言的修改理由,其實可能也是希望消弭共有地全面徵收對於當時鄉莊社會存續基礎的衝擊。共有出租耕地特殊而複雜的產權型態,及其所牽動社會關係和後續轉變,是研究台灣農村土改前後社會經濟變遷的一個重要切入視角,值得後續研究再深入探討。

98 地主階層提出限田也應限佃,一則認為不限佃是不公平的,同時也要求依人口數來限佃,因為在未做人口普查下不可能實施計口授田,以如此說法來間接反對限田政策的立即實施。

負擔。建議案裡將原先罰則之主要對象從地主轉向為佃農，明確化對於承領耕地佃農逾期繳納地價之罰則。

簡言之，當時省議會作為本省地主階層的最高代表，策略性的徵求也是地主為主的縣市議會的意見，進行有效的串連與結盟，除要求國府高層應重視「民意」外也提出具體修改建議，高度影響了隨後法案的擬定。這些運作應對國府在推動下一步扶植自耕農政策上帶來相當大的政治壓力。

## 六、國府與本省地主階層的妥協——行政院草案

在省的層次共有兩個不同的草案送進行政院，一是以地政局版為主的溫和改革的省府草案，一是企圖反對改革的議會建議案，而將此兩案合併折衷處理的工作則在行政院進行。

隨後行政院會指示該案由內政部做為主管部會，另由財政、經濟與司法三個部會從旁協助審議，並邀請相關單位與學者專家參與討論與審查。內政部經由跨部會討論，以省府草案為基礎，也部分採納了議會建議案的修正意見，研擬了內政部修正案。<sup>99</sup>內政部修正案基本上確立了將《台灣省扶植自耕農條例草案》，更名為《實施耕者有其田條例草案》，藉以強化其政治號召的作用。<sup>100</sup>同時確認依據憲法規定，土地相關法案應由中央立法，因此將原草案裡的「台灣省」三字刪除。

內政部修正案對省府版作了修正，其對於地主出租耕地的保留標準仍維持以「在鄉與否」做為主要判斷依據；但是在耕地保留面積與級距的計算標準、以及排除適用地籍總歸戶完成時間、給予認可其分戶

99 徐實圃(1964: 85-119)。

100 在《實施耕者有其田條例草案》研擬期間，徐實圃在內政部擔任主任秘書，他日後回憶：「至其法案名稱原為《扶植自耕農條例》，季陸先生認為扶植自耕農意義不夠積極，擬改為《耕者有其田條例》，在部內開會時，司法行政部林部長主張再加實施兩字，至此大家同意改為《實施耕者有其田條例》(徐實圃 1956: 122)」。



或所有權移轉的條件上，則是大幅採納了議會建議案的修正意見。<sup>101</sup>最後在對於地主與佃農的限制與懲罰規範上採納了省府與議會案的部分內容，雖維持對於地主違反條例者採取加重罪刑懲戒的原則，但是對於防止佃農承領後延遲繳納價款的處罰方式則接受議會建議案所提出的加重懲罰之修正。

內政部是主導了條文與內容的修正，不過，關於地價徵收補償方式與公營事業出售問題部分則委由財經主管部門研討。財政部在部長嚴家淦主導下提出方案，卻認為內政部草案會加重農民負擔，因而建議將扶植自耕農方式改採雙軌並行制度：地主超過四甲土地部分由政府統一收購，並以公營事業股票補償；地主田地有四甲以下者，由政府貸款給佃農自行向地主購地，不用發行實物土地債券。如此，財政部方案大幅縮減可納入徵收放領之耕地面積（約十二萬甲），雖以減輕政府的財政負擔與農民的經濟負擔為名，卻將高度弱化耕者有其田政策之效果。這顯示財政部對土改並不熱衷。

在11月4日由副院長張厲生召集的第二次審查會議上，<sup>102</sup>各部會主管分別就省府、省議會、內政部與財政部等四個方案再度進行討論。張因討論未達共識因此裁示將上述方案及意見送交行政院院會討論。隔日，院長陳誠為解決行政院內部過程之延宕，抱病親自出席主持院會，最後並對本案之重要原則問題，直接做出裁示：

希望本案今日能通過，因明年一月即實施……一方面要衡量政府財力，另一方面也要不使社會安定受影響，故本席個人以為徵收三甲以上者為妥。關於地價償付問題，我贊成省府原案，發行實

101 徐實圃(1964：101-102)。

102 陳誠曾在1952年8月18日去信蔣中正，以其病體未癒，深怕因病延誤國事，請求准辭本職與各兼職(薛月順 2005：1011-1012)。蔣中正給陳誠兩個月的假期休養，准副院長張厲生暫代院長職務，因此在行政院審查《實施耕者有其田條例草案》期間，是由張厲生代陳誠主持行政院院會。

物債券，如完全發給股票，以現在各事業經營情形看，地主肯不肯要？……吳委員(吳國楨)說要尊重議會意見，我覺得議會意見有幾點值得尊重。……總之一定要對地主有利，他們才肯接受。蔡委員(蔡培火)主張不分在鄉不在鄉，這意見很重要……似可採納蔡委員主張，不要分。(薛月順 2005：731-732)

在陳誠親自與會做出裁示後，當日的行政院會便從速議決《實施耕者有其田條例草案》的主要原則為下列幾點：1、不分在鄉與否，個人地主得保留水田三甲，超過部分應徵收，由現耕農承領，總徵收出租耕地面積應達到14萬甲；2、地價補償應以實物土地債券搭配公營事業股票方式進行；3、祭祀公業與宗教團體用地可保留水田五甲或旱田十甲；4、出售公營事業之資產價值估算，宜予低估，以增強股票信用。由此，行政院版草案的原則才確定下來，並由內政部於11月7日再度邀集相關部會與機構主管人員，依據陳誠裁定之原則將條文內容進行最後修定，行政院院會最後於11月12日決議通過《實施耕者有其田條例草案》，咨請立法院從速展開立法工作。<sup>103</sup>

在此必須指出，雖然三七五減租施行之後，國府為維持減租後的秩序於1952年設立租佃委員會，並規定佃農比例需過半。不過顯然佃農仍缺乏政治代言人，而地方與省府之政治仍由既有之地主菁英所主導，因此在此行政院與省縣市議會博弈過程中，租佃委員會的影響不大。而國府如此注重省議會，卻未再主動提升租佃委員會的角色，也顯見其保守性格。隨後在立法院審議期間，租佃委員會雖曾送交陳情書，要求莫再對地主讓步，但在行政院審議期間未見到他們發揮影響力。

103 徐實圃(1964：134)。

## (一)修正劉進慶等人的說法

如前所述，省府版與議會建議案前後送達行政院。下文將說明，立法院對此法案所做的修正有限。實際上，是行政院折衷處理了省府版與省議會版，也可說是行政院對地主做了較大幅的退讓。陳誠一向極力主張應要實施土地改革，但就是在他主持行政院時，卻在耕者有其田政策方案內容上對地主階層作出了大幅修正與退讓，如何解釋這一轉折？

對此，戴國輝與劉進慶曾試圖根據有限的證據作出推斷，<sup>104</sup>此項「推斷式解釋」也為後續研究者所接納，<sup>105</sup>並成為目前學界對土改方案為何發生轉變的主要說法。劉與戴認為省議會當時企圖拖延本案，但後來省府在蔣中正的壓力下，並未等待省議會決議而先將省府草案送交行政院，因此後來省議會雖將建議案送交行政院但並未發揮作用。同時他們也誤以為是立法院做出了最大幅度的退讓，因此認為在耕者有其田政策方案上，對於「廣義地主階層利益」最大的修正與退讓並非是來自於本省地主(省議會)的抵抗，卻是來自於大陸地主代表(立法院)的要求，而後者之所以這樣要求，是因為預期未來回到大陸後此限田法案也會適用。

由於缺乏資料，劉與戴的說法涉及對歷史事實的數項誤判。一是省議會建議案其實高度影響了最後版本，二是立法院並未擴大對地主之退讓，三是此法即使適用到大陸，仍預留了依地修改的空間；四是，劉與戴認為國府內部的積極改革派主要以行政院財經官僚為代表，然而實際上財經官僚並不熱衷，改革派除了高層外主要是農復會與地政官僚。戴與劉的「推斷式解釋」雖然後來已成為主流說法，但其實在1990年代便已陸續有三篇碩論先後指出劉進慶在歷史事實與推斷

104 戴國輝(1966：102-104)；劉進慶(2001：76、89)。

105 李承嘉(1998：74、92)；黃樹仁(2002：210-215)等。

解釋上的錯誤，<sup>106</sup>然而卻並未受到應有的重視，想來應源於當時支配性論述的影響與限制。

近年來，柯志明與劉志偉(2002)及由柯志明指導的陳兆勇(2011)的博士論文，則以劉志偉(1998)的碩論為基礎，清楚糾正了劉進慶對事實的誤判，即「立院不但未要求行政院放寬地主權益，反而縮小之」。不過，另一方面，在柯與劉合寫文及陳兆勇論文中卻將省議會之抵抗以及其導致國府在行政院階段的退讓的歷史事實予以省略，對當時行政院退讓的原因都認為是當時陳誠個人為「顧及事實與政治關係」或「維護自身政權策略考量」因而對地主「主動退讓」。陳兆勇在使用資料上忽略了國史館的陳誠檔案與《陳誠回憶錄》的資料，而這些資料正好清楚顯示當時壓力來自本省地主的抵抗。<sup>107</sup>如黃樹仁(2013)所指出，有些論者肯定土改但不願意肯定執行者國府，因而訴諸陰謀論或動機論，而無視於國民黨土改動機須由國共競爭脈絡下來理解。<sup>108</sup>再則，「為了維護政權而主動退讓」這說法本身有其不足之處，且也可引伸出就是因為地主力量甚大，因此必須兼顧地主利益才能「維護政權」。

相較於劉進慶寫作時期，現今史料已經遠較為豐富，但是學者不一定能因此免於對於歷史事實與重要的歷史檔案選擇性忽略，而這或許是源自當今「支配性論述的限制與影響」。

## (二)如何解釋行政院之退讓？地主壓力與路線分化

不過，如何解釋國府與陳誠在行政院階段的退讓與妥協？如前所述，戴與劉誤以為國府內部的路線爭議主要來自改革派財經官僚與反對派立院地主代表的爭論，但實際上，財經官僚在當時對於內容已經相當溫和的土改方案並不熱衷。例如財政部長嚴家淦即提出了一個高

106 朱旭華(1992：4-13-4-16)；林文益(1994：49-52)；劉志偉(1998：181-186)。

107 陳兆勇(2011：227-228)。

108 可參考瞿宛文(2015)。

度降低改革程度的方案，竟也獲得副院長張厲生之肯定，張厲生在主持院會時也並未顯現出對於內政部方案太大的支持。

當時除高層之外，在國府內部主張土地改革的積極派主要限於農復會與內政部的地政官僚。例如在行政院審查草案的階段，內政部提出的修正案便仍堅持以省府草案為基礎，並堅持不在鄉地主不得保留出租耕地。同時，農復會人員也不斷透過私人關係與陳誠聯繫，希望陳誠能夠抗拒來自於省議會的政治壓力，維持原先省府草案的面貌。<sup>109</sup>甚至在後來，如前述陳誠於11月5日抱病主持院會，裁定對本省地主退讓的方案之後，地政官僚仍曾企圖翻案，請陳誠重新考慮，以減少對地主所做的讓步。而陳誠則在下次(11月16日)院會裡再次否決了地政官僚的主張。陳誠在該次院會發言說道：

實施耕者有其田條例草案已於上次院會通過了，有人還有三點不同意見。一、恢復二甲以上；二、關於債券與股票比例，希望將實物債券提到百分之六十，股票訂為百分之四十；三、仍應分在鄉不在鄉。因此昨天又開了一次會，吳主席因事未出席，但事先已與他談了。關於二甲、三甲的問題，雖然二甲以上可以多徵收一萬多甲，被扶植的自耕農也多一點，但是我們考慮這個問題，第一手續應求方便，第二財政負擔應求減輕，這還不是最主要的原因，政府為民服務，本不應怕麻煩，我們的政策是實現耕者有其田，不是打倒地主，故不能不兼顧到地主，此為我們決定三甲以上的主要理由。關於債券與股票的比例問題，原訂各半的比例不能改變，關於在鄉不在鄉的問題，也不應改變。結論是這三點仍維持原案，特為報告。<sup>110</sup>

109 朱旭華(1992：第四章13-19)。

110 〈湖北省政府委員會議主席指示摘鈔等一行政院院會院長指示摘鈔：土地改革部份共十條〉。《陳誠副總統文物》，國史館藏，典藏號：008-010106-00001-015。本檔案大

陳誠以上發言已清楚說明退讓的主要理由是「不能不兼顧到地主」，財政等因素尚非主要。作為行政院草案的最後拍板者，陳誠此次發言有助於理解行政院為何退讓：當時在行政院會討論土改時，除了地政系統贊成土改之外，財經系統為維持穩定而不熱衷土改，更主要反對土改的聲音則來自以本省地主代言人自居的政務委員蔡培火，以及傾向盡量尊重省議會意見的省主席吳國楨，<sup>111</sup>他們共同在行政院會裡不斷為本省地主階層利益發言，而陳誠以上發言以及他在11月5日院會裁示時表明「可採納蔡委員主張，不要分」，都顯示出對蔡培火意見之重視，<sup>112</sup>也顯示出促使他做出退讓的還是這些政治壓力，背後則是以省議會為核心的動員體制，以及其連結縣市議會勢力，所形成的本省地主階層反對土改的政治結盟。

行政院在土改立場上退讓最主要的理由仍是政治的考量，即須將對地主階層的衝擊控制在有限度的範圍內。後來行政院送至立法院的草案條文說明中就明白指出，選擇放寬個人地主可保留耕地的標準時，所影響之個人地主之「戶數」是一個重要考量：「影響地主戶數較少，便利推行」，就是依據省府版本（僅在鄉地主得保留二甲）受影響個人地主戶數為二萬多戶，若如行政院版將標準放寬為在鄉不在鄉皆可保留三甲，則受影響戶數大幅降為7,750戶，僅占全部個人地主戶數一成多。<sup>113</sup>

---

致紀錄了1950年代初期行政院方面，尤其是院長陳誠對於從減租、公地放領、耕者有其田到都市土地改革等土地政策的立場，對於概覽和理解當時農村土地改革有重要助益，本文將此檔案原件謄錄稿作為附錄，以供讀者進一步參照與研究。

- 111 地政局長沈時可在其回憶錄裡曾提到當時行政院會裡爭論是否放寬「不在鄉的個人地主」同樣可以保留三甲耕地的過程時，政務委員蔡培火與副院長張厲生兩人便是主要的幕後推手（沈時可等 2000：33-34）。
- 112 雖如此，作為本省地主代言人的蔡培火仍表示其之贊同甚為勉強。在稍後11月25日給陳誠的信函裡，他言及限田方案時表示：「在鈞座賢明領導下，經有較妥善之修改，職已勉強贊同（蔡培火 2000：366-367）」。
- 113 立法院內政委員會（編）（1952：1-23）。擴大允許不在鄉地主保留耕地，大幅減少了所影響到的個人地主戶數。

總之，國府與陳誠在耕者有其田方案的退讓主要發生在行政院의 審議過程，而退讓的原因是來自本省地主強力動員形成的政治壓力。國民黨是一個保守的政黨，一向以代表全民自居，並以此與宣稱代表工農的中共作區別，正如陳誠在否決地政派的意見時所言，「我們的政策是實現耕者有其田，不是打倒地主，故不能不兼顧到地主」。不過，國府內部除了地政改革派之外，熱衷土改者不多，陳誠雖在內外交戰的情況下對地主做出退讓，但若沒有陳誠與他背後蔣中正的堅持，看來耕者有其田政策很可能當時就不會在台灣實施了。

### (三)以徵收「共有出租耕地」為核心的行政院草案

行政院將議會建議案納入考量而對省府草案作了大幅修正，此小節將探討其所作修正的內容幅度與意涵。<sup>114</sup>

就最重要的改革指標—耕地徵收面積而言，表2比較了各不同方案，顯示徵收面積從省府草案的21萬甲，減至行政院的近18萬甲，而後又再納入祭祀公業與宗教團體得以適用免徵的修正，以及實施時又有各種放寬解釋與擴大免徵標準的措施，使得最後實際徵收面積降為14萬甲。行政院草案的變動主要來自於其允許「不在鄉個人地主」也可保留三甲，單此一項即減少徵收耕地面積近3萬甲，同時其也依據議會建議案放寬了(1952年4月1日後)地主贈與子女耕地視為已移轉的規定。

114 行政院草案對於個人地主保留地的條件大幅放寬，但是在都市計畫範圍免徵出租耕地部分的適用條件與核定程序上則採取較省府與議會建議案更為嚴格的規定，將該條第一項修訂為「業經公佈都市計畫實施範圍內之出租耕地」，並將相關免徵的核定程序改為一律由省府核定，並同時需報請行政院備案。

(表2) 耕者有其田條例各案主要條文比較表

| 案名<br>項目       | 省府草案<br>(1952/6)     | 議會建議案<br>(1952/8)                | 財政部案<br>(1952/10)                     | 行政院草案<br>(1952/11)                    | 正式條例<br>(1953/1)                          |
|----------------|----------------------|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---|
| 扶植自耕農<br>原則    | 直接扶植                 | 直接扶植                             | 直接與間接扶<br>植雙軌並行                       | 直接扶植                                  | 直接扶植                                      |
| 免徵徵收<br>範圍     | 都市計劃<br>實施範圍<br>之耕地  | 都市計劃區域<br>之耕地；工廠<br>建設用地         | 不明                                    | 業經公布都市計<br>劃實施範圍之出<br>租耕地             | 業經公布都<br>市計劃實施<br>範圍之出租<br>耕地             |
| 地主保留地<br>條件與面積 | 在鄉個人<br>有地主可<br>保留兩甲 | 在鄉個人有地<br>主可保留兩甲<br>(等則級距放<br>寬) | 個人有地主得<br>保留水田四甲<br>(在鄉不在鄉地<br>主皆可保留) | 個人有地主得保<br>留水田三甲(在<br>鄉不在鄉地主皆<br>可保留) | 個人有地主<br>得保留水田<br>三甲(在鄉不<br>在鄉地主皆<br>可保留) |
| 共有出租耕地<br>處置方式 | 全數強制<br>徵收           | 間接刪除此條<br>規定                     | 不明                                    | 全數強制徵收                                | 全數強制徵<br>收，但有附<br>帶免徵條款                   |
| 相關罰則           | 加重刑罰<br>與罰金          | 僅有低額罰金                           | 不明                                    | 輕度刑罰與低額<br>罰金                         | 輕度刑罰與<br>低額罰金                             |
| 徵收面積           | 21萬甲                 | 至多9萬甲*                           | 不明                                    | 18萬甲                                  | 14萬甲                                      |

\*此為依據主要分類的徵收面積，若另扣除其他各項放寬免徵，實際數量應會更少。

資料來源：本研究依據各階段草案條文內容之整理。

如上所述，行政院草案為了減少受影響地主戶數而大幅放寬對於「個人地主」保留條件，但卻未允許「共有耕地地主」比照辦理，因此也使得該草案裡徵收耕地面積中共有出租耕地佔至近七成而成為主體。據此可知，土改草案修正以「減少受影響之個人地主戶數」為考量。

現實上，若允許共有出租耕地地主也可適用保留標準，則徵收耕地範圍面積將大幅降低，嚴重影響限田政策的成果，因此行政院若執意全面徵收共有出租耕地，同時也就必須有別的說法：行政院於是延續之前農復會與地政局的看法，指出共有耕地所有人持份「極為畸零」，地主甚至不知其耕地何在、種植何物，亦不重視土地，「將其全部徵收不予保留，一則消滅此種複雜錯綜之共有關係，一則使其佃農獲得土



地」。<sup>115</sup>另一方面，這些小共有地主之政治力量雖為弱勢，若其難以維生，仍會帶來社會不穩定的影響。因此在實施後，1953年8月立法院內政考察團報告裡就指出，以徵收共有出租耕地為核心的土改政策在政治穩定上並非有利的作法，<sup>116</sup>認為實際情況需要改善，政府也隨後修正了施行細則，對允許弱勢者保留之認定條件稍有放寬以為補救。<sup>117</sup>

總之，既然已經對於個人地主退讓，就已無再對共有出租耕地放寬的空間。就政治勢力而言，個人地主相對富有，較具政治勢力，其利益也由全省各級議會及中央與省府層級的本省地主階層代表來代言。共有耕地地主人數較多，但相對弱勢且政治力量較弱。接下來在立法院審議的過程裡，行政院草案裡這些相關議題將再次引起行政與立法兩院、地主與佃農之間激烈的爭辯。

## 七、《實施耕者有其田條例》——立法院正式立法

### (一)「全國性立法，台灣先實施」的政治考量

行政院於1952年11月28日將草案送達立法院，<sup>118</sup>咨請從速展開《實施耕者有其田條例草案》立法工作。立法院隨即將本案列入議程，並於在12月9至11日之間由行政院長陳誠率同相關各部會首長與政務委員到立法院進行專案報告與質詢。在此時，多數委員表態支持耕者有其田政策，質詢焦點多在於實施原則與技術問題，不過，仍有少數委員發言反對本案，他們認為從反共抗俄的戰略考量來看，現階段推

---

115 立法院內政委員會(編)(1952: 6-7)。

116 立法院內政委員會(1953: 20-21)。

117 湯惠蒸(1954: 87-89)。

118 行政院當時發函所附給立法院的《實施耕者有其田條例草案關係文書》內容包括了咨請立法說明函，《實施耕者有其田條例草案》說明，以及省府草案、議會建議案與行政院草案，和三個方案的對照表與全案審查說明(立法院內政委員會編 1952)。

行限田政策會得到相反的效果，這也與本省地主的說法相吻合。<sup>119</sup> 陳誠在說明本案時則特別強調實施耕者有其田政策與中共「土地改革」的強烈對比，指出本案在反共抗俄階段所具有的政治號召意義。<sup>120</sup> 反對本案的少數委員在接下來進入聯席會議階段後便並未再提出原則性反對意見。

此外，在當時以大陸各省籍委員為主體的立法院裡，《實施耕者有其田條例草案》的「全國性立法」和「施行區域範圍」問題也成為關注焦點，要求政府先釐清此問題。對此，陳誠清楚表示本案做為重要的國家政策，理應由中央政府作全國性政策的立法，但在施行區域部分「目前先以台灣為主」，光復大陸後各省土地問題仍應處理，各省情況不盡相同，辦法可屆時再由各地另行擬定，以解除當時部分大陸地主委員的疑慮。<sup>121</sup> 國府此案採「全國性立法」，在於其原先推動土地改革的動機，即是實施耕者有其田案作為重大政策宣示，以此與中共政府同一時間所推動的「土地改革」進行領導中國現代化的路線競爭。<sup>122</sup>

## (二)再議「共有出租耕地」全面強制徵收問題

行政部門的專案報告與質詢結束後，此案由內政、財政、經濟及民刑商法等四個委員會進行聯席審查。從1952年12月18日至1953年1月8日，聯席審查委員會(以下簡稱聯席會)總共集會12次，對條文進行審查。<sup>123</sup>

119 立法院秘書處(1952c)。

120 〈湖北省政府委員會議主席指示摘鈔等一行政院院會院長指示摘鈔：土地改革部份共十條〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，典藏號：008-010106-00001-015。陳誠後來在實施耕者有其田政策正式推行之際，在行政院會親自指示：「宣傳方面，應將我們實行土地改革的目的、方法、結果，與共匪『土改』的目的、方法、結果，製成對照表，發給所有的農家張貼，不但任何反宣傳可不攻自破，而且使農民知道這個政策實行以後，他們的生活將會得到保障」。

121 徐實圃(1964：161)。

122 對此說法可參照翟宛文(2015)。

123 農復會(編)(1953：90)。

1952年11月底開始審查此草案後，立法院即陸續接獲全省各地的地主、佃農、縣市議會、租佃委員會、人民團體等送來的各式各樣請願或陳情書。各界從自身立場出發所撰述的陳情書內容呈現了行政院草案裡存在的各項問題與爭議，也顯示各方勢力企圖再次影響條例草案內容的修正方向。從對於立法院接獲的陳情書分析，我們可以清楚看到當時個人地主、共有地主與佃農利益代表的角力過程。

(表3)立法院審議耕者有其田條例草案期間接獲陳情書分類統計

| 類別 | 地主 | 佃農 | 租佃委員會 | 人民團體 | 議會 | 總計 |
|----|----|----|-------|------|----|----|
| 件數 | 49 | 9  | 25    | 8    | 6  | 97 |

資料來源：本文整理自立法院秘書處。1952c。《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委書面意見彙編》。

註：該本議事錄收錄了立法院審議《實施耕者有其田條例草案》期間各界送交立法院之陳情案。資料載錄共有68件陳情案（一件未編號），但送院的每件陳情案裡不一定僅包含一個人或個別單位之陳情書，間或有3至5份陳情書併案呈送。本文在統計過程裡就陳情人之身分再做判定，最後統計之總件數為97件。

在聯席會質詢期間共有出租耕地是否全面徵收的問題再次成為各方角力的重點。在偏向地主利益的55件陳情書裡<sup>124</sup>（包含地主與議會）就有高達38件陳情書主要針對共有出租耕地徵收問題而來。省議會認為從民法考量，應允許共有人分割其因繼承共有之耕地，比照個人地主保留標準保留之，<sup>125</sup>全省各地共有出租耕地的弱勢小地主更是紛紛就個別家戶經濟情況及公平原則角度提交大量陳情書，希望立法院能夠即時予以挽救。

不同於上述大小地主立場的陳情書則來自於以佃農勢力為主導的全省各級租佃委員會，且幾乎所有租佃委員會皆送交了陳情書。當時

124 因為行政院草案已對個人地主保留地標準大幅放寬，因此後來立法院所接獲的陳情書裡鮮少再提及此方面的問題。偏向地主立場的陳情書內容，除了主要集中在共有出租耕地有條件保留的修正意見外，另外則是指向徵收地價的計算標準、地主保留地收回自耕的條件與擴大免徵耕地範圍（尤其是都市計劃範圍的出租耕地）。

125 立法院秘書處（1952c：人民請願案40-35）。

佃農以個人身分呈交陳情書的比例極低，多是以租佃委員會名義為之，或者是由各級租佃委員會委員具名連署，少則近百多則二、三百位，或者是宣稱代表某某縣市的幾萬或幾十萬農民向政府陳情。例如，當時北市、北縣等地的租佃委員會就共同連署，宣稱代表北區三十萬農民提出陳情，他們除了一致表示對此耕者有其田草案的強烈支持之外，也希望政府不可再對地主做出退讓。他們指陳共有出租耕地產權現況過於複雜造成問題，<sup>126</sup>並從保障農民承領耕地權益的角度要求政府不應再次在共有出租耕地問題上作出讓步，同時也希望政府重新思考對個人地主已做出的退讓，並加強查緝地主買賣贈與出租耕地的情況。

共有出租耕地強制徵收問題隨即又成為行政院代表與立委爭論的焦點。諸多立委就「公平原則」與「共有地主生計問題」要求政府重新考慮，允許共有弱勢小地主有條件保留耕地。對此，內政部長黃季陸重申立場，堅持全面強制徵收。<sup>127</sup>雙方對此問題僵持不下，最後決定將意見彙編轉交特別審查小組參考。關於「農民負擔問題」，當時爭議在於政策實施後農民負擔似乎會稍微加重，因此是否要廢除土地契稅監證費等稅捐。在特別審查小組裡，這些問題仍持續產生激烈爭論，<sup>128</sup>最後這僵局是在總裁蔣中立的直接介入下才獲得解決。

### (三)化解對立的僵局：總裁蔣中正親自介入

12月中旬，立法院聯席會才開始審議《實施耕者有其田條例草案》，而此會期(第一屆第十會期)原先預定是在該月底結束，因此立法院顯然難以在會期結束前完成此條例的立法工作。但是蔣中正已於同年7月指示限田政策應於次年元旦付諸實施，並且已就此事對外廣

126 立法院秘書處(1952c：人民請願案40-10)。

127 徐實圃(1964：161-181)。

128 吳望倣(1953：44-46)。

為宣傳，因此對於此條例無法在年底順利完成立法一事，當時國民黨與行政院高層都承受相當壓力。

陳誠因此於12月下旬去函立法院，請其延長會期，<sup>129</sup>隨後在月底立法院表決通過延長會期兩星期。<sup>130</sup>但兩星期後審查工作並未能如期完成，因此立法院長張道藩在1953年1月13日會議上提出延期案，<sup>131</sup>他說此案甚為重要，若立院不延長會期通過此案，「恐怕政府不能等待時，另外有所措施，……那是陷總統於不義」。<sup>132</sup>1953年1月7日，陳誠在行政院會裡表示官可以不做，耕者有其田政策不能不於今年施行。<sup>133</sup>從這些跡象顯示，國府高層當時應曾宣稱若法案無法順利及時通過則將越過立法院，將以行政命令強力貫徹實施耕者有其田工作。<sup>134</sup>後來立法院予以配合，決議通過會期再延期一星期，並明定特別審查小組、聯席會與立法院院會三方在各個階段可分配的開會天數，以便能順利完成立法工作。

為了解決立法院與行政院對該法案部分條文立場上的分歧，蔣中正於1953年1月8日及1月15日在國民黨中常會上裁示以下重要原則：1、共有出租耕地地主保留耕地應受嚴格之限制；2、1952年4月1日以後，家庭間轉轉之耕地仍予以徵收；3、農民承領耕地准予免繳契稅及監證費。總裁的裁示解決了行政院與立法院之間的僵局，聯席會隨即根據裁示原則修正條例草案，送請立法院院會進行最終審查。立

129 立法院秘書處(1952c)。

130 立法院秘書處(1952b：4)。

131 立法院秘書處(1953a)。同時，蔣中正曾召集立法院重要委員以及本案相關之機關主管與會，督促本案之進度(沈時可等 2000：47-49；農復會 1953：90-91)。

132 立法院秘書處(1953a：3)。

133 薛月順(2005：746-747)。

134 此處可參考蔣中正日記對同一時間在立院審議受阻的電力加價案之記述，蔣中正當時在日記裡寫道：「午宴中國國民黨中央評議委員，並說明立法院之情形。曰：午宴評議委員，宣布立法院反建設、反革命情形，提議行政院應將電力加價案從立法院抽回，今後重要建設與行政各要案皆由總統命令實施，不能再為立法院反對，而延誤革命反共之前途也(秦孝儀總編纂 2004：305-306)」。

法院於1月19日院會<sup>135</sup>展開《實施耕者有其田條例草案》的二讀工作，並同意主席提議直接進入逐條審查與討論。主要修正內容如下。

首先，關於家庭間移轉耕地的問題，行政院草案原採納議會建議案意見，認為繼承為中國社會之傳統風俗，因此准予將其在規定時間（1952年4月）後的贈與和移轉行為視為已移轉，但根據蔣中正的指示，最後此項規定予以刪除。其次，關於共有出租耕地是否全面徵收之爭議，最後在蔣中正指示下通過對於老弱孤寡殘廢依靠共有出租耕地維生者可比照個人有出租耕地地主保留標準辦理。最後，在承領耕地後農民負擔問題上，是否免除契稅與監證費降低農民負擔，雖諸多地方首長與民代，從財政立場反對免徵此項稅賦，但最後仍通過依蔣中正指示予以免徵。院會對此進行逐條審查時雖仍有委員對一些問題提出異議，但大致仍依照原共識通過，未造成審議過程的再度延宕。

關於是否限制承領地「農地農用」的問題。原條例草案第二十八條規定：「耕地承領人依本條例承領之耕地，在地價未繳清以前，不得移轉，地價繳清以後，如有移轉，其承受人以能自耕者為限」，即以農地農用為原則。對此或因預期未來工業化會有用地需求，因而在條例二讀階段，立院決議將此條的移轉規範修正為：「如有移轉，其承受人以能自耕及工業用地者為限」。此項修訂開啟了農地移轉使用的門，對於日後承領耕地的變更移轉產生重要的影響。下文也將提及，當時現實上強烈的住宅用地需求促使立法院於次年底即將此條文再次修訂，正式加上承領地可移轉為建築用地的規定。

在立法院該會期最後一次會議上（1月20日），除了完成《實施耕者有其田條例草案》的二讀與三讀工作外，下午在審議《台灣省實土地債券條例草案》與《公營事業移轉民營條例草案》時也同時省略廣泛討論與三讀程序，快速通過了三項法案的二讀與三讀工作。

---

135 農復會（1953：90-91）；沈時可等（2000：41-49）；立法院秘書處（1953b）。

總之，立法院審議本案的過程裡雖然仍有正反雙方爭議僵持的狀況，然而蔣中正以黨總裁身分對於本案展現的強力意志，並出面仲裁爭議，黨籍立委因而全力配合，簡化本案在院會的討論與審議方式，在此會期兩度延長會期的最後兩天內迅速的通過了《實施耕者有其田條例》再修正案及相關法案。立法院審定版條文基本上並未再對地主利益做多少讓步，而其新增的對承領耕地之移轉與變更使用之規定，則將產生重大影響。

## 八、重新評價土地改革的成果與影響

農地改革是否對台灣經濟社會帶來重大變革？如何評價其對台灣戰後政治經濟發展的長期影響，應是一重要的課題。不過因本文主要討論耕者有其田的立法過程，所呈現的國家社會關係對土改的影響，如何評價的問題則將留在我們的專書中再做較詳細的討論。在此僅作簡要敘述。

首先需指出《實施耕者有其田條例》的涵蓋範圍是有限的。該條例的適用範圍僅限於私有出租水田與旱田兩種，而當時台灣的地目共分為 21 種，<sup>136</sup> 在直接生產用地部分，私有水田約為 45 萬甲，私有旱田約為 22 萬甲，私有的其他類生產用地合計約為 22 萬甲。<sup>137</sup> 因為限田條例僅適用於私有出租水田旱田，其後又陸續放寬保留與免徵條件，因此最後僅徵收 14 萬甲，只佔當時私有出租耕地總數 25 萬甲的 56%。此外，當時佔直接生產用地四分之一的「其他類地目」上的經濟活動仍有

136 這二十一種地目可概分為直接生產用地與其他類建設用地，直接生產用地包括有田、畑、養魚池、池沼、溜池、牧場、鹽田、礦泉地、山林、原野；其他類建設用地包括建築基地、雜種地、寺廟用地、公園地、道路、鐵道建地、鐵路線路、灌溉水路、溝渠、堤防、墳墓地(台灣省政府地政局 1955: 2)。

137 台灣省政府地政局(1955: 2)。

業佃關係存在，但未被列入限田範圍。<sup>138</sup>而個人地主所受的直接衝擊也相當有限，個人出租耕地佔總徵收面積的比率23%，受影響的個人地主戶數占個人地主總戶數更只有14%，顯見本省中大地主受影響程度有限。因此，耕者有其田政策實施範圍有其限度，並未達到使台灣地主佃農制就此解體的地步。

再則，此次限田對都市地區出租耕地予以免徵，是國府有意識的將其未來龐大的增值利益留給地主而非佃農。省議會當時也注意到此龐大的潛在利益，因此在議會建議案裡企圖擴大免徵的範圍，從「都市計劃實施範圍內的出租耕地」擴大到「都市計劃範圍內的出租耕地」都可以免徵。<sup>139</sup>雖然後來行政院對此並未再做出讓步，但是此後在免徵地的實際認定上，政府顯著的予以放寬。<sup>140</sup>以高雄市為例，該市原定免徵出租耕地僅179甲，後經省府放寬後，免徵面積擴大為888甲，<sup>141</sup>最後經省府核准免徵之都市出租耕地共達1.4萬餘甲，<sup>142</sup>因這涉及潛在的都市建設用地，故所涉利益龐大。

出租耕地免徵的核定過程是由省府等單位擬定查核標準，並由建設與民政廳會同地方政府進行實地勘查，因地主階層代表人廣布於相關省府單位中，故得以高度影響結果，而行政院也未曾出面阻攔。對一些原擁有不少此類土地的地主而言，其之後獲得的土地增值利益可

138 董中生(1977: 44)。

139 就涵蓋範圍上來說，「都市計劃範圍」遠較「都市計劃實施範圍」要來得大。一般來說，一個都市擬定實施都市計劃後，劃進都市計劃範圍的土地使用分區與各類公共建設用地並不會馬上施行建設。政府因為人力與資源有限，往往採取分期分區實施開發建設。

140 高雄市政府(1954: 9-10)；鄧文儀(編)(1955: 253, 306-307)。

141 因此，在該市最後根據各項條件核定總免徵出租耕地面積921甲中，都市計劃實施範圍內的免徵出租耕地一項便占了高達96%，而其中又以陳啟川家族所有的南和興物產公司獲得免徵128甲為最多(立法院內政委員會 1953: 7-8；高雄市政府 1954: 9-10)。

142 湯惠蓀(1954: 92)。



能遠超過當時其在農地改革中的損失。<sup>143</sup>

另一方面，當時承領農戶平均一戶承領到0.7甲的耕地，<sup>144</sup>耕地雖仍然呈現零細化，但共有出租耕地之幾近全面徵收，必然帶來相關土地產權的整併與清理，對於耕地所有權的現代化有重大意義。此項對土地產權的整理大幅便利了農地之變更使用。在當時，人口突增又集中於都市，龐大的住宅需求帶動了新自耕農承領地的「農地變更使用與出售」。<sup>145</sup>這趨勢甚難阻擋，致使1954年底立法院即通過了《實施耕者有其田條例》修正案，將第二十八條中加入「或建築用者」：「……如有移轉，其承受人以能自耕或工業用或建築用者為限」。省府直至1955年8月才頒佈了「提前繳納地價辦法」，因此在其之前，此種交易行為多為私下暗盤交易。小自耕農體制隨著都市化與工業發展的路徑，其在都市周邊及交通便利之部分迅速轉化為新興的「都市小地主體制」。

釐清財產權可說是發展現代資本主義的要件。<sup>146</sup>土改將土地產權現代化，並使得其具有資本化之條件，同時土改也將此可資本化的產權廣泛的分布出去。在都市周邊地區以及交通較便利的地區，土地資本化機會較大，應有助於新自耕農進入工業或經營中小企業。因此，土改帶來廣泛分布的潛在土地資本，配合以家庭為單位的運作方式，應是後來促進台灣中小企業蓬勃發展的重要條件之一。不過，此等增值利益是依據區位分布，必然是不公平的。

此外，土改帶來的劃時代的變化主要在於其使得農地不再能作為投資標的。在此之前的農業社會中，人多地少因而租佃關係普遍，耕地是高報酬的投資標的，地主也享有優勢的社會地位。日殖時期，因

---

143 內政部與歷史學者張炎憲等在1990年代，曾對經歷過農地改革的本省地主作訪談，有多位地主提到因可以另外保留「市街地」，故「比較沒有影響」(張炎憲、高淑媛1996：32、219-222)，內政部(編)(1994：91)。

144 湯惠蓀(1954：89)。

145 台灣省市政建設考察小組(1954：29-30)。

146 參考何欣潔(2012)。

殖民政府壓制本地工業，社會菁英仍優先投資於購買土地。台灣戰後初期土改政策有效的改變了這情況。三七五減租則大幅降低了投資農地的報酬率，耕者有其田條例更規定了每戶地主至多只能保留水田三甲，此後有資金者已不能夠再將耕地當作投資標的、進行大規模的收購。社會菁英不再能以當農村地主來維生，此應是土改最大的影響。

## 九、結語

台灣在1953年初完成了《實施耕者有其田條例》之立法，並立即開始施行。這是一件劃時代的大事，但其立法與實施過程中，國府與地主之博弈過程為何，國府為何能成功推動，而本省地主之反應為何，則一直缺乏較為完整的研究。本文將此事件的相關歷史資料作了較為全面的整理，並且嘗試以「歷史化的社會科學方法」來處理此重大議題，亦即一方面從歷史角度來理解此重大社會變革，另一方面也從此事件來檢討社會科學方面的相關論述。

這探討有兩方面的意義，一則土地改革在任何社會都是大事件，其成因與後果值得探究；另一方面，解釋此次土改的相關論述，在台灣的民主化過程中曾在思想論述上扮演過重要角色，影響力至今猶存。目前社會支配性論述多認為當時國府強勢威權統治下權力高度集中，地主早經二二八事件而弱體化，並無能力反抗。本文研究則發現本省地主並非弱體，他們成功進行了動員遊說，使得國府的土改「必須兼顧地主」，這個發現強力的挑戰了目前支配性論述中之諸多相關說法。

國府在台灣推動的土改政策，動力主要來自國共競爭，狹義現實面的動機包括確保中共潛伏人員無法在台灣農村策動革命，廣義的政治宣示面則包括與中共競爭中國現代化領導權，要證明自身的土改路徑與成果較為優越。其所實施的最主要的政策有二，一是1949年推動

的三七五減租，其次則是1953年開始實施的耕者有其田。不過國府在推動此二事件的方式上有清楚的差異，前者源於狹義現實面動機，因而行事堅決，後者則著重廣義政治宣示目的，因而終對本省地主大幅讓步。

三七五減租發生在戰爭時期，國共內戰在大陸上雖近尾聲但仍在進行，主事者省主席陳誠在省參議會休會期間以溫和但堅定的態度告知地主議員，他們必須接受減租，同時配合著省府全面的宣傳，可說是以迅雷不及掩耳的手法重訂了出租耕地的書面減租租約。對於此事，陳誠除了有急迫穩定農村的壓力外，也有著可以清楚界定的目標，即將佃租降至千分之三七五。而在應對此事件上，本省地主則一時難以動員反抗，當時緊張的戰爭氣氛也讓他們感覺必須接受，因而休會中的省參議會也發電支持三七五減租。強烈的實質危機讓推動者的決心堅定，也讓地主未積極明確反抗減租。

不過到了1952年進行《實施耕者有其田條例草案》立法時，情況已不相同。三七五減租的效果以及白色恐怖肅清左翼之成效，使得高層對於中共潛伏農村動員策反的憂慮大幅降低，冷戰局勢已經成形使得國府的國際地位回穩。同時，本省政治菁英則在接受國府中央政府統治的前提下，且源於美國因素而「有所恃」之情況下，成功的建立了自身之聯盟進而與國府共享權力，因而形成了中央掌握國防、外交，而本省菁英（在省府）高度影響內政的政治結盟形式。國府此時推動「實施耕者有其田」，決心與動力主要來自高層尤其蔣中正與陳誠，部分來自農復會與地政官僚這些以此為職志者。與實施三七五減租時期相比較，此時在高層推行之動力上，以廣義政治宣示目的為主，同時政策目標也不如減租那般簡單明確。

耕者有其田的意涵遠較減租來得複雜且並無清楚共識，改革程度「最高」的方案應是在所有土地上，包括各種地目類型土地，依據計口授田原則來重新平均分配土地，而在此之下可以有各種不同程度的方

案。同時，這必牽涉是否與如何補償現有地主的問題。中共揭發革命當然不會補償地主，國民黨自命為全民政黨，就必須進行補償，而補償也可有不同方案，高層既然主要是以政治宣示為目的，對耕者有其田的實際「改革程度」就未有絕對定見，同時在當時已有「不能不兼顧到地主」之原則，而在當時本省政治菁英多具地主身份，且相當比例已是國民黨黨員，他們以地主代言人立場高度動員遊說，成功地降低了土改的改革程度。在減租階段得利的佃農雖得以在新設的租佃委員會佔得多數，但顯然缺乏話語權因而未能發揮顯著的政治影響力。所以，最後博弈的結果是一個保守方便的限田方案，以佃農承領現耕土地為原則，國府「兼顧」到的是中大(個人)地主，他們得以保留近半的出租耕地，其他地目土地及都市計畫內出租耕地也不受限。因而被徵收的耕地就必然主要來自共有耕地，亦即仍有近半的出租耕地上之佃農以及所有雇農未能承領土地，較弱勢的共有耕地小地主也受到較大衝擊。這其實是一個國府與本省地主菁英互相妥協的方案，但若非高層執意推動，這改革程度不高的土改方案，恐也難以實現。

劉進慶(1992)最先提問道：國府為何在台灣推行農地改革？又為何能夠成功推行？他提出了一個涵蓋各種相關因素的解釋架構。不過，在1990年代後多數相關研究者，則忽略劉進慶提出的國民黨保守性格、中共威脅因素以及地主妥協的層面，而單獨強調「外來政權鎮壓本地政治菁英」以及「二二八使地主弱體化」的說法，並且這說法已進而成為當今社會支配性論述的主要部分。本文對於劉的說法則只是贊同支配性論述所忽視的部分，即國民黨保守性格、中共威脅及地主妥協等要素。

再則，劉進慶對於土改的歷史過程認識有誤，他以為省議會未曾發揮作用，而是立法院的外省籍地主委員擴大對本省地主階層之讓步，使得地主保留地增為三甲。但實際上，省議會進行了全省性的政治動員，並提出了大幅降低改革程度的議會建議案。同時，因為這是

高層主導之事，故不同方案之折衷就必須是在陳誠領導的行政院中進行，而行政院也確實依據議會建議案對本省地主作出了大幅度的讓步。另一方面，立法院外省地主委員獲得承諾說法案日後若適用於大陸時會再依情況修訂，並未在立法院審議階段，推動對地主利益再次作出讓步。亦即，國府對本省地主作出大幅讓步，除了因其保守性格外，主要是因為本省地主所進行全省性的政治結盟與抵抗。

本文的發現對當今社會的支配性論述提出了清楚的反證。《實施耕者有其田條例》的立法過程，顯示本省政治菁英清楚地作為地主階層的代言人，曾積極進行縣市、省級與中央層級的動員與結盟，利用其不可忽視的政治力量對國府施壓，並因而成功的迫使國府作出顯著讓步，大幅縮小耕地徵收面積，並且擴大都市計畫土地免徵範圍，在日後更高度拖延了都市平均地權之實施。這些在在顯示當時的本省地主與政治菁英實非「弱體」。同時，他們對政治積極的參與，尤其在省級政治與內政方面有相當的影響力，而當時戰後初期，中央組織尚待重建，而在內政上省級府會其實掌握實質權力。因此「二二八迫使本省人退出政治」及「地主弱體化」的說法，與歷史事實不符。相反地，若以中共威脅以及國民黨性格取向這兩個要素，來分別解釋國府推動土改的動機與方式，則具有清晰的解釋力，同時需理解到當時國府對於社會的控制能力，並不足以讓其可以忽視本省地主菁英的力量，因此土改過程其實是保守的國府與本省地主互相妥協的結果。

再則，本文探討更發現，當時本省菁英早就已開先例，將二二八事件作為迫使國府讓步的工具，也以「黨政軍權力盡是外省人掌握」的說法來要求國府分享權力。也就是說，晚近二十年來發展的反國府（黨國）論述可說並不全是新的，這些說法早在戰後初期就已由當時「非弱體化」的本省菁英開始建構，但當時是被他們用來迫使國府分享政治權力的工具。只是當年有能力打造如此工具化論述的本省地主菁英，近年來竟被諸多學者工具化地認定為真的「弱體化」，並且此「弱體化」說

與早年工具性論述結合後，還成了當今支配性論述的基礎。

此外，雖然本文無法詳述土改對日後台灣發展的影響，但仍須指出，雖然此次限田政策範圍有限，尤其對中大地主衝擊有限，不過，土改仍然高度影響了未來社會經濟的發展，主要在於其嚴格限制地主持有耕地的面積，使得以往社會菁英投資農地收租維生的時代必須告一段落，並大幅提高了工業化成功的可能性。配合著土改所進行的土地所有權現代化，包括共有耕地之徵收，以及允許承領耕地可以移轉使用之規定等，皆有利於日後農村工業化、都市化之發展，並且帶來重大社會影響。不過這些複雜的問題仍有待未來更深入的研究，來探討並重新釐清台灣戰後的歷史發展。

若將台灣的土改經驗放到更寬廣的視野來看，將更能凸顯過去相關研究的侷限性。即因其較缺乏歷史脈絡，且囿於預設的為政治服務的二元簡化分析框架，因而沒能將歷史背景、箇中各方力量的角力，以及周邊島內、國際、國共競逐的影響做一較全面的分析，以回應一較普遍性的問題，即「後進地區在何種情況下能夠成功的進行農村土地改革」，為此今後需要更多研究來還原史實，並拉開理論視野。

同時，如本文所呈現，當時本地地主菁英雖受到土改衝擊，卻仍高度影響了改革的程度及日後都市土地的規範方式，也必然影響地方政治的運作。因此土改對日後台灣政治的影響仍是一亟待展開的重要研究課題，但必須要脫離既有的二元簡化架構，才能開始理解土改的階級、省籍、黨派的交叉糾結，及其在時間軸向上的動態變化。再則，土改固然是一個高度政治化的歷史事件，然而土改一旦發生，其在經濟社會方面後續發展，本身就是一個值得深入研究的課題，因土改對任何社會都是有長遠影響的重大歷史事件。這些議題都有待未來更多的研究。

台灣當年的土地改革動力源自於中國農民革命的衝擊，雖說土改因政治妥協而改革程度不高，但仍具有其進步的、提升社會公平的意

涵，更具有積極推動台灣工業化、現代化的作用。只是源於國府保守性質，以及當時的本省地主菁英仍能依據其社會資本繼續主導局面，因而使得曾受惠於土改的佃農與新自耕農明顯的缺乏話語權，在對土改的評價上缺席，使得土改的進步意義因缺乏主體代言者而無法得到呈現。

數十年前以地主立場反對土改的說法，至今已被當今社會的支配性論述接收為主要內容，亦即支配性論述其實採取了認同本省「地主」的立場。影響所及，不單難以對過去農村與都市土地政策進行檢討，更無法進而建構新的土地政策與發展願景，此一保守而不具歷史前瞻性的論述是應該走進歷史了。

## 參考書目

### 中文書目

- 土地改革月刊社編輯部。1952。〈台灣省扶植自耕農條例兩種草案之對照〉。《土地改革》2(12): 19-22。
- 中國農村復興聯合委員會。1952。《中國農村復興聯合委員會工作報告第三期》。台北：中國農村復興聯合委員會。
- 中國農村復興聯合委員會土地組(編)。1953。《台灣省土地統計要覽》。台北：中國農村復興聯合委員會。
- 內政部(編)。1994。《台灣農地改革的故事》。台北：內政部。
- 王玉娟。2012。〈蔣介石、張群主川時期縣長選用制度的調整 1939-1947〉。《貴州社會科學》總 270 期：128-132。
- 王奇生。2010。《黨員、黨權與黨爭：1924-1949 年中國國民黨的組織形態(修訂增補本)》。北京：華文出版社。
- 王金壽。2006。〈台灣侍從主義時代的結束〉。《當代》227：26-37。
- 王振寰。1993。《資本、勞工與國家機器：台灣的政治與社會轉型》。台北：唐山。
- 王振寰。1996。《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流。
- 王德溥。1990。《政海遊蹤》。台北：龍文。
- 丘念台。2002。《嶺海微飄》。台北：海峽。
- 台灣社會研究季刊。2009。〈超克分斷體制專題〉。《台灣社會研究季刊》74。
- 台灣省市政建設考察小組(編)。1954。《台灣省市政建設考察小組報告書》。台北：

- 內政部。
- 台灣省政府民政廳地政局(編)。1955。《台灣地政統計(1955)》。台北：台灣省政府地政局。
- 史明。1980。《台灣人四百年史(漢文版)》。洛杉磯：蓬島文化。
- 立法院內政委員會。1953。《內政考察團報告》。台北：立法院。
- 任治平。2011。《這一生：我的父親任顯群》。台北：寶瓶。
- 朱旭華。1992。《中國農村復興聯合委員會與台灣土地改革(1948-1965)》。台北：政治大學歷史學系碩士論文。
- 朱雲漢。1989。〈寡占經濟與威權政治體制〉。《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，台灣研究基金會(編)，頁139-160。台北：台灣研究基金會。
- 朱雲漢等。2012。《台灣民主轉型的經驗與啟示》。北京：社會科學文獻。
- 何欣潔。2012。《由「鄉莊社會」到現代社會：土地改革作為台灣現代化計劃(1949-1953)》。台北：台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 何鳳嬌。2008。〈戰後初期台灣收購大戶餘糧問題：以《灌園先生日記》為中心的討論〉。《日記與台灣史研究：林獻堂先生逝世50週年紀念論文集》，許雪姬編，頁509-572。台北：中研院台史所。
- 吳乃德、陳明通。1993。〈政權轉移和菁英流動：台灣地方政治菁英的歷史形成〉。《台灣光復初期歷史》，賴澤涵編，頁303-334。台北：中研院中山人文社會科學研究所。
- 吳國楨(手稿)。1995。《吳國楨傳》，黃國群(口述)、劉永昌(整理)。台北：自由時報。
- 吳國楨。2009。《夜來臨：吳國楨見證的國共鬥爭》。香港：香港中文大學。
- 李承嘉。1998。《台灣戰後土地政策分析：平均地權下的土地改革與土地稅制分析(1949-1997)》。台北：正揚。
- 李馥。1952。〈評台灣省臨時省議會通過的扶植自耕農條例草案〉。《中國經濟》24：40-45。
- 周宏濤。2003。《蔣公與我：見證中華民國關鍵變局》。周宏濤口述，汪士淳撰寫。台北：天下文化。
- 林文益。1994。《台灣農村土地改革之政治經濟分析(1949-1953)》。台北：台灣大學政治學系碩士論文。
- 林獻堂。2012。《灌園先生日記(二十二)：1950年》，許雪姬主編。台北：中研院台史所。
- 林繼文。1996。《日本據台末期戰爭動員體系之研究1930-1945》。台北：稻鄉。
- 金石。1952。〈台灣省臨時省議會扶植自耕農條例修正案評述〉。《土地改革》2(12)：23。



- 侯坤宏。1995。〈光復初期台灣土地改革運動中的政府、地主和佃農〉。《中國現代史專題研究報告第十七輯》，中華民國史料研究中心編，頁273-314。台北：中華民國史料研究中心。
- 姚人多。2008。〈再論政權轉移之治理性：回應吳乃德〉。《台灣社會學》16：199-213。
- 若林正丈。1994。《台灣：分裂國家與民主化》。台北：月旦。
- 徐實圃。1956。《從政六記》。台北：作者自印。
- 徐實圃。1964。《台灣實施耕者有其田經緯》。桃園：作者自印。
- 高棣民。1987。《從國家與社會的角度觀察：台灣奇蹟》。艾思明譯。台北：洞察。
- 高雄市政府。1954。《高雄市實施耕者有其田工作概況》。高雄：高雄市政府。
- 沈時可等。2000。《台灣土地改革文集》。張力耕(編校)。台北：內政部。
- 張炎憲、高淑媛。1996。《衝擊年代的經驗：台北縣地主與土地改革》。台北：台北縣立文化中心。
- 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)〉。《台灣社會研究季刊》13：161-194。
- 許伯埏。1996。《許丙、許伯埏回憶錄》。台北：中研院近史所。
- 陳兆勇。2011。《土地改革與政權鞏固：戰後台灣土地政策變革過程中的國家、地主與農民(1945-1953)》。台北：台灣大學社會學系博士論文。
- 陳明通。2001。《派系政治與台灣政治變遷》。台北：新自然主義。
- 陳芳明(編)。1996。《蔣渭川和他的時代》。台北：前衛。
- 陳思宇。2011。《冷戰、國家建設與治理技術的轉變：戰後台灣宏觀經濟治理體制的形成(1949-1973)》。台北：台灣大學歷史學系博士論文。
- 陳誠。1951。《如何實現耕者有其田》。台北：正中。
- 湯惠蓀。1951a。〈台灣農地改革綱領釋義〉。《土地改革》1(1)：5-8。
- 湯惠蓀。1951b。《地籍總歸戶的意義、方法及其效用》。台北：中國農村復興聯合委員會。
- 湯惠蓀。1952。〈台灣省扶植自耕農條例草案上幾個重大的問題〉。《土地改革》2(5)：2-4。
- 湯惠蓀。1954。《台灣之土地改革》。台北：中國農村復興聯合委員會。
- 湯熙勇。1997。〈戰後初期台灣省政府的成立及人事布局〉。《台灣史研究：百年：回顧與研究》，中研院台史所籌備處(編)，頁125-149。台北：中研院台史所籌備處。
- 黃季陸。1967。〈憶湯惠蓀先生〉。《湯惠蓀先生紀念集》，湯惠蓀先生紀念集編印委員會編，頁3-9。台北：湯惠蓀先生紀念集編印委員會。
- 黃俊傑。1992。《中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問紀錄》。台北：中研院近史所。
- 黃俊傑。1995。《戰後台灣的轉型及其展望》。台北：正中。

- 黃崇憲。2008。〈利維坦的生成與傾頹：台灣國家研究範例的批判性回顧〉。《群學爭鳴：台灣社會學發展史(1945-2005)》，謝國雄(編)，頁321-392。台北：群學。
- 黃樹仁。2002。〈台灣農村土地改革再省思〉。《台灣社會研究季刊》47：195-248。
- 黃樹仁。2013。〈廖彥豪碩士論文口試審查時的發言記錄〉。台灣大學建築與城鄉研究所(口試日期：2013年4月8號)。
- 楊基銓。1996。《心中有主長懷恩：楊基銓回憶錄》。台北：前衛。
- 楊維真。2004。〈1938年四川省政府改組風潮始末〉。《國史館學術集刊》4：103-134。
- 葉榮鐘。2000。《台灣人物群像》。台中：晨星。
- 董中生。1977。〈為土地改革答客問〉。《東方雜誌》11(1)：39-45。
- 廖立宇。1995。〈台灣實行「耕者有其田」的背景分析〉。《中國現代史專題研究報告第十七輯》，中華民國史料研究中心(編)，頁6-31。台北：中華民國史料研究中心。
- 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。
- 裴斐、韋慕庭(訪問)。1999。《從上海市長到「台灣省主席」(1946-1953)：吳國楨口述回憶》。吳修垣譯。上海：上海人民。
- 趙剛。2012。〈爭議民間東亞：側記最近兩場保釣座談〉。《兩岸犇報》。2012年11月號。
- 劉士永。2011。〈斷裂或延續？1940-50年代台灣的公共衛生〉。《多元鑲嵌與創造轉化：台灣公共衛生百年史》，范燕秋(編)，頁353-388。台北：遠流。
- 劉志偉。1998。《戰後台灣土地關係轉型中的國家、地主與農民(1949-1953)》。新竹：清華大學社會人類研究所碩士論文。
- 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)〉。《台灣史研究》9(1)：107-180。
- 劉進慶。1992。《台灣戰後經濟分析(1945-1965)》。王宏仁等譯。台北：人間。
- 歐世華。2001。〈政府遷台初期的省府人事布局風波(民國三十八~三十九年)〉。《台北文獻》136：199-224。
- 蔡宏進。1995。〈台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義〉。《中國現代史專題研究報告第十七輯》，中華民國史料研究中心編，頁135-158。台北：中華民國史料研究中心。
- 蔡培火。2000。〈呈陳行政院長函件〉。《蔡培火全集》，張漢裕編，頁366-371。台北：吳三連基金會。
- 鄧文儀(編)。1955。《台灣實施耕者有其田紀實》。台北：中央文物。
- 鄭梓。1985。《台灣省參議會史研究：變遷時代裡的一個過渡型代議機構(1946-1951)》。台北：華世。
- 戴國輝。1966。〈台灣(中國)農地改革與農地問題〉。《戴國輝全集：史學與台灣研究

- 卷、七》，封德屏編，頁89-108。台北：遠流。
- 薛月順（編）。2005。《陳誠先生回憶錄：建設台灣》。台北：國史館。
- 謝漢儒。1998。《關鍵年代的歷史見證（1948-1952）：台灣省參議會與我》。台北：唐山。
- 韓石泉。1956。《六十回憶》。台南：高長。
- 瞿宛文。2014。《台灣戰後經濟發展的源起：後進發展的為何與如何》。（未刊書稿）
- 瞿宛文。2015。〈台灣農村土地改革的前因後果〉。《台灣社會研究季刊》98，11-67。
- 藍博洲。1993。《白色恐怖》台北：揚智文化。
- 蘇聖雄。2012。〈蔣中正與遷台初期之立法院：以電力加價案為核心的討論〉。「蔣中正總統與中華民國發展：1950年代的台灣」會議，台北：中正紀念堂。
- 顧維鈞。1985。《顧維鈞回憶錄》。北京：中華。
- 龔宜君。2011。《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）》。台北：稻鄉。
- Winckler, E.A., and S. Greenhalgh (eds.). *Contending approaches to the political economy of Taiwan*. NY: M.E. Sharpe. 中譯本。2005。《台灣政治經濟學諸論辯析》，張苾蕪譯。台北：人間。
- 檔案史料
- 〈湖北省政府委員會議主席指示摘鈔等：行政院院會院長指示摘鈔—土地改革部份共十條〉。《陳誠副總統文物》，國史館藏，典藏號：008-010106-00001-015，入藏登錄號：00800000049A。
- 〈土地改革資料彙編（八）：臺灣省共黨對三七五減租之看法與破壞陰謀—內政部調查局〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，典藏號：008-010805-00011-034，入藏登錄號：008000001182A。
- 台灣省臨時省議會。1952。《台灣省臨時省議會第一屆第二次大會專輯》。台北：台灣省臨時省議會。
- 立法院秘書處。1952a。《第一屆立法院第十會期第十九、二十次會議速紀錄》。台北：立法院。
- 立法院秘書處。1952b。《第一屆立法院第十會期第二十六次會議速紀錄》。台北：立法院。
- 立法院秘書處。1952c。《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》。台北：立法院。
- 立法院秘書處。1953a。《第一屆立法院第十會期第二十九次會議速紀錄》，台北：立法院。
- 立法院秘書處。1953b。《第一屆立法院第十會期第三十次會議速紀錄》。台北：立法院。

史料彙編

中央委員會秘書處(編)。1952。《中國國民黨中央改造委員會會議決議彙編》。台北：中國國民黨。

立法院內政委員會(編)。1952。《實施耕者有其田條例草案關係文書：附參考資料(一)》。台北：立法院。

秦孝儀(總編纂)。2002。《總統蔣公大事長編初稿：卷九(1950年)》。台北：中正文教基金會。

秦孝儀(總編纂)。2004。《總統蔣公大事長編初稿：卷十一(1952年)》。臺北：中正文教基金會。

劉寧顏、鄭喜夫(編纂)。1993。《重修台灣省通志：卷八第二冊(職官志)》。南投：台灣省文獻會。

西文部分

Bagchi, Amiya K. 1982. *The political economy of underdevelopment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Huntington, Samuel P. 2006. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.

Lipton, M. 2009. *Land reform in developing countries*. London: Routledge.

Migdal, Joel S. 1988. *Strong societies and weak states: State-society relations and state capabilities in the third world*. Princeton: Princeton University Press.

## (附錄一)陳誠擔任行政院院長時期院會院長指示摘鈔—土地改革部份(1950-1953)

|      |   |
|------|---|
| 內容描述 | 行政院院會院長指示摘鈔—土地改革部份共十條   |
| 引用資訊 | <湖北省政府委員會議主席指示摘鈔等—行政院院會院長指示摘鈔：土地改革部份共十條>，《陳誠副總統文物》，國史館藏，典藏號：008-010106-00001-015，入藏登錄號：008000000049A。 |

土地改革部分共十條：

壹、關於土地問題，我們的目的是實現耕者有其田，分為三個步驟：一、三七五減租；二、公地放領；三、耕者有其田。在臺灣光復之初，雖曾定有限田辦法，但後為地方豪紳所包圍，當局終於動搖，辦法不果行。限田之意義在限制新地主的產生，對農地與市地都有規定(包括團體、機關所有土地額)，以防止土地投機買賣，臺灣的地主如上海之大房東，負擔很重，而獲利者是二房東，土地利益為大佃農所得，故應限制佃耕面積。一方面可將面積限額提高，一方面剷除包租轉佃，過去信用貸款皆為地主豪紳所把持，以後信用貸款可改為農貸及土地貸款，以扶植自耕農。

(一五二次會議，三十九年九月三十日)

貳、三七五減租考察公畢後，曾舉行一次座談會，待書面報告呈院後，定期召開一次擴大的會議，除各政務委員參加外，並約請設計委員有關組委員，內政部及省府各有關單位主管人員，以及其他有關單位參加，從詳研究。蔡委員所提小地主生活保障問題，實為一實際問題，可另行專案研究。惟研究此一問題時，須從大處觀察全般利害，不宜只見局部利害，在一種有利全民之制度實行之初，自不免使某一部分人稍受影響，但不可冠以「大地主」、「小地主」之名稱，以為藉口。倘某一部分之生活真成問題，政府自應另謀求補救之道，斷不宜以此牽涉到政策。

(一七四次會議，四十年二月二十五日)

參、三七五減租考察團收穫極大，建議事項已分轉各有關機關分別辦理及研議，關於扶植自耕農一節，吳委員已表示對原則贊同，本席亦認為原則無問題，端在如何拿出好的辦法來實行。財政問題與技術問題均可獲得解決辦法，惟思想觀念問題最難解決，對思想觀念不正確者，不易說服，只有在對國家、對人民有利益之大原則下，不計一切做下去，訂出切實可行之具體方案來，以適應多數人民的願望。

（一七九次會議，四十年四月四日）

肆、公營事業領有土地除必要保留者外，亦應放租，為達到「耕者有其田」目的，應由政府機關及有關單位率先倡導，次及地主。由黃委員、董委員、王委員、余部長、鄭部長、嚴部長、林部長、吳主席，及省府任廳長、資委會朱主委、生管會主委會同研擬辦法，並由黃委員召集。

關於土地問題，在臺灣做只能算是一部分，主要的還是將來回大陸做，刻正由設計委員會研擬方案，起初意見頗為分歧，最後歸納為三種意見分組研究。本席現舉一例作參考，在韓國，北韓農民分得土地後，因韓共捐稅過重，農民對於土地有一種害怕心理，故雖分得土地，但卻不能感到滿意，待聯軍一度反攻進入北韓後，農民對於南韓政府於占領後，是否仍將已分之土地照樣給予，非常關心，到此時他們心理上不管稅捐重不重，而對於土地的需要甚為迫切。由於北韓農民心理的反映，我們應該做為參考，我們回到大陸，對於土地問題應該有個決定，大陸人民盼望我們回去，是否與北韓農民有同樣心理。

研究土地問題不應再從原則上、理論上糾纏，「耕者有其田」自為不變之原則，在此不變之原則下，我們來做方法與技術之研究，使耕者如何有其田。

本案通過後先在臺灣做，回大陸後亦可依此實施，我們不打算回去則已，要回大陸，豈能拘泥於將已分土地歸還原有地主，在臺灣的

大陸地主們也應放寬胸襟，認明大勢所趨，要就國家前途看此問題，絕不可有絲毫自私自利打算。各位對土地問題望能多加研究。

（一八八次會議，四十年五月三十日）

伍、《實施耕者有其田條例草案》本來希望今天能夠通過，因為明年一月就要開始實施，本案耽擱已久，我生病數月，我曾說本案提院會時我要自己參加討論，故耽擱的責任應由我負。

今天本案能不能決定？對此問題，我們先看題目，是實現耕者有其田，這一目的的實現是非常必要的，但今天所不能不顧慮者是財力問題，當時他們告訴我需要二億多臺幣，我們一定要達成這目的同時，不能不衡量財力，由於費用關係，故有五甲以上之擬議，我曾說四甲以上或三甲以上也可，必須計算一下，五甲以上者總面積究竟有多少，四甲以上者、三甲以上者各有多少，均需有一詳細統計。

據統計數字，五甲以上者計十萬甲，這數字太少了，距預定目標相差甚遠，但有一個好處，牽動的地主只有一萬餘戶，四甲以上者十一萬九千甲，牽動地主一萬四千餘戶；三甲以上者十四萬餘甲，牽動地主二萬餘戶；二甲以上者二十一萬四千餘甲，牽動地主十四萬餘戶。牽動地主多，農民得的多，地主牽動少，農民得的愈少，因此我又說一方面要衡量財力，另一方面也要不使社會安定受影響，但要研究不應與預定目標相去太遠。當時我還說過一句話，不希望少於十四萬甲，如果四甲、五甲可以解決我們的問題，猶不能達到預定目標百分之五十，這是值得研究的，故本席個人以為仍以三甲以上較妥。

關於地價償付問題，我贊成省府原案發行實物債券，如完全發股票，以現在各事業之經營情形，看地主肯不肯要這些股票？同時他們消化得了嗎？許多事業尚需政府貸款，只要他們肯要，中央和省府決不會顧惜，那些財產如全發股票，即令將各事業全部拿出來還不夠，基於以上種種，債券還是要得。當然一年、一年的等他們吃完是不好

的，好處是實物保證信用，容易建立連帶，發生費用問題，錢是一定要花的，但不悉這二億八千萬的數字是怎樣計算出來的。

現在既已有了現成組織，只需增加幾個人，加點費用，不必多花錢，將來糧食局負責收轉，這機構組織很健全，不必增加許多經費。公地放領是提成辦這件事，可以減低一點。諸如此類技術問題，今天希望不討論，今天決定大問題，除發股票外，仍發債券，現金部分省府已決定二千三百萬元，發債券雖在手續上稍感麻煩，但一定要發，故對省府原草案，不應予以變更。

吳委員說應尊重議會意見，我認為議會意見有幾點確值得尊重，例如股票與債券之搭配比例，股票四分之一，債券四分之三，應否再加研究，是值得考慮的。連帶吳委員說到低估的原則也是對的，如此股票才為地主所樂意接受，估高了不易發出，應給他們一點便宜才好。但究竟低到什麼程度，就是保留的臺糖與臺電，只要他們肯要，也不妨加進去。總之一定要對地主有利，他們才肯接受。

至於佃農負擔，我的看法不同，現在佃農第一希望是有土地，同時我們還希望明年再增加十萬噸糧食生產，這個增加也就是增加了農民所得，據我了解，這樣做去，農民負擔不會加重，而為了取得耕地，農民也樂於負擔，許多農民如手上寬裕，不必分十年攤，還願意早日償清，這點不必顧慮。

吳委員主張徵詢雷正琪先生意見，可寫信問問他有什麼意見。蔡委員主張不分在鄉不在鄉，這意見很重要，本來在鄉不在鄉不易分，執行起來也很困難，似可採蔡委員主張，不要分。

還有一個問題，即第十條的計算標準，當時我曾指示黃部長可採省議會意見，雖較麻煩，但甚妥當。又關於祭祀宗教，我也對黃部長說過，好在數目不大，亦可採省議會意見。現在我先將幾項重點再說一次：

一、徵收標準以三甲以上，距離我們的預訂目標較近；二、不分



在鄉不在鄉；三、股票應有信用，債券以實物作保證，發股票與發債券同時並行；四、祭祀宗教等公有者保留。

各位如有其他意見，可由內政部根據以上原則擬稿修正。

（二六六次會議，四十一年十一月五日）

陸、《實施耕者有其田條例草案》經內政部根據上次院會決定之原則，已召集有關機關作條文之整理，本案今天採逐條討論方式，由秘書處逐條宣讀，沒有意見就通過（宣讀條文部分從略）。

蔡委員所說三點原則，我百分之百的接受，他又特別指出：「本條例今天在院會修正通過了，今天是國父誕辰，實現耕者有其田條例與國父有關係，今天雖是休假，特在今天開會通過這個案子，以示紀念國父意義是很重大的。」我在開會前曾寫條子告訴秘書長，本條例是土地案，將來如何走向工業化，在本案中沒有依據，是否可在本案中提一句。秘書長說：「這意思是對的，但這是土地案，只說土地，工業的事另外提。」蔡委員的幾點意思，請寫成書面給我，在研究工業化時作參考。

本案實施後，土地問題解決了，我曾與土地專家說過：「今天如專為解決土地問題而這樣做，問題還是沒有解決，一定要配合工業。」辦土地的人如果不過問工業化，是不行的，農業與工業一定要配合。有人主張地價補償完全發股票，我在上次院會說過，即令將公司都拿出來，還不夠，而且人民拿到手裡能否管理得好，也是問題，當然我們希望多發股票，少發債券，使地主有路可走，現在已組織估價委員會，使農村資金導入工業，蔡委員所說的機構問題可再研究，至蔡委員所說現金補償問題，省府已有準備解決小戶找現問題。

本條例先行通過，與工業配合的問題另行研究。這是一個大案，院會是不是經過表決程序？董委員：「沒有反對的，當然通過。」、林部長：「不需表決手續。」各委員亦均點頭表示同意。

(二六七次會議，四十一年十一月十二日)

柒、《實施耕者有其田條例草案》已於上次院會通過了，有人還有三點不同意見。

一、恢復二甲以上；二、關於債券與股票比例，希望將實物債券提到百分之六十，股票訂為百分之四十；三、仍應分在鄉不在鄉。

因此昨天又開了一次會，吳主席因事未出席，但事先已與他談了。關於二甲、三甲的問題，雖然二甲以上可以多徵收一萬多甲，被扶植的自耕農也多一點，但是我們考慮這個問題，第一手續應求方便，第二財政負擔應求減輕，這還不是最主要的原因，政府為民服務，本不應怕麻煩，我們的政策是實現耕者有其田，不是打倒地主，故不能不兼顧到地主，此為我們決定三甲以上的主要理由。關於債券與股票的比例問題，原訂各半的比例不能改變，關於在鄉不在鄉的問題，也不應改變。結論是這三點仍維持原案，特為報告。

(二六八次會議，四十一年十一月十六日)

捌、公營事業估價案交處理委員會研究，並授權該委員會負責處理本案有關各項問題，關於股票發行，同意陳次長意見，按估價淨值多少，發行多少股票，發不了的，可以賣，賣不完的，保留作為官股。其次應照去年十二月底糧食市價(即物價指數)為準，至於估價是否過高過低，人民不問你淨值多少，只問他能得多少紅利，多少股息。

將來如果某公司某工廠沒有人買，要研究不買的原因，不外幾點：一、估價高了利益太少；二、過去公司信用不夠。如果因為價高而不買，可以折扣或低估，如果因為沒有信用而不買，這是經營良否的問題，只要民營後善為經營，這問題不大，如此就可以使他們樂意購買。

關於分售或合售，自以分售為原則，願意合售者則合售，其餘的

買股票，三者都可採。至於搭配，當時說可以考慮，因為大家都要爭一個好的公司是不好的，這是一個技術問題，不是原則問題。

關於農林公司保留部分，俞主席已經答復了，森林是應該劃出的，省府已訂有辦法，可照省府所定辦法辦理。

（二九二次會議，四十二年五月二十一日）

玖、債券條例第十一條條文案，如無其他意見，可照省府所提意見通過，關於其他幾項有關事項，附帶說明如下：

一、契稅問題不能再提，也不必再提，並不是怕立法院維持原決議案，否決了我們的修正案，我以為既已完成立法程序，便不應再修改，也不可能修改，業已將此意面告俞主席。

二、債券分區比較合理，配名不算很好，還是照案辦理好了。

三、對於債券，只要管理得好，不必怕它買賣，許多事不可顧慮太多，對自己沒有信心，這也怕那也怕，做不成一件事。又怕有人操縱，又怕債券跌價，如果債信不好，誰願意去操縱，如果債信很好，農民不會賣掉它。

昨晚聽說五月份買賣土地的還多，地價特別低，我們規定兩倍半，現在地主甚至一倍半也肯賣，農民願意一次付出地價得到土地，地主願意低價求現，他們的資金出路有二：一是買山地造林，這是很好的，政府應予鼓勵協助；二是向都市土地投機，這是不好的，許多人爭所謂「都市建設」，就是地主要將資金轉到市地，如將土地放領，他們的投機就落空了。一定要使地主了解省府正在擬訂辦法，待辦法訂出後，只要他們真正為都市建設，用不著爭。內政部注意，今後如有人再為此事請願，可不予受理，同時希望快將市地辦法提出來。

（二九三次會議，四十二年五月二十八日）

拾、鄧次長報告實施耕者有其田訪問團訪問各鄉村經過情形，提

出若干問題，都很切實。書面報告可交耕者有其田處理委員會研究處理，在這個報告中有幾件事在立法院審議時曾被提出過，臨時審議會提得更多，政府再三研究決定，許多事過去都曾考慮，至再現在還有問題，當然有重加考慮的必要，但有許多只能照現在的決定做，如果變動，便將時間耽誤了。例如三七五減租政策決定後，各方面的報告和意見達幾百件，省府為此開了幾次會，最後認為如果等一切問題都解決了再做，永遠不能做，因此決定一面先做，一面不斷改進，耕者有其田亦是如此，我們現在還拿不出百分之百理想的案子，惟有在實施時不斷改進。

以下幾點意思供處理委員會參考：

一、孤寡確屬「依地為生」者，必須經切實調查後，才可准其保留。

二、地價問題農民有許多曲解，以為第一是肥料換穀，第二是田賦，第三才是地價，有先後不同。地價應該繳納，並非肥料換穀為第一優先，聞有若干農民將收的谷子賣了，卻說地價不能繳了，此種取巧行為，不能寬恕，否則將如何償還地主的的地價？

三、對開明地主不要太苛刻，應該保留的三甲地，不要將壞地分給他們，應由其自己選擇。臺灣地主都是很有知識的，應該使他們心悅誠服，不要造成心理上的障礙。

四、開明地主倡導放領，應予宣傳。

五、行政人員（縣市鄉鎮長及民地代表等）而為地主者，應以身作則，率先響應耕者有其田政策。

六、關於都市土地問題，在立法院下一會期時一定要提出案子，送請通過。不然地主將資金移轉到都市土地上投機，買數十甲、數百甲土地，變成和大陸一樣的情形，就不好辦了。都市土地案完成立法後，可使地主知道將來他們如果在都市中買多了土地，一定要給他們極大的負擔。

七、宣傳方面，應將我們實行土地改革的目的、方法、結果，與共匪「土改」的目的、方法、結果，製成對照表，發給所有的農家張貼，不但任何反宣傳可不攻自破，而且使農民知道這個政策實行以後，他們的生活將會得到保障。

八、對於農會及水利會問題，在本年度內一定要改善。

九、有關債券等之技術問題，可再研究。

十、各級辦理實施耕者有其田出力人員，應予保障。

十一、教育部與內政部研究暑期酌調大專學生下鄉協助工作，事前並酌予訓練。

（三零一次會議，四十二年七月二十三日）