

台灣社會研究季刊
第四十七期 2002年9月
Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies
No. 47, September 2002.

臺灣農村土地改革再省思*

黃樹仁

A Reappraisal of Taiwan's Land Reform

by
Su-Jen Huang

關鍵詞：國家危機、基礎行政能力、農業發展、均富

Keywords: state crisis, infrastructural power, agricultural development, equalization of wealth

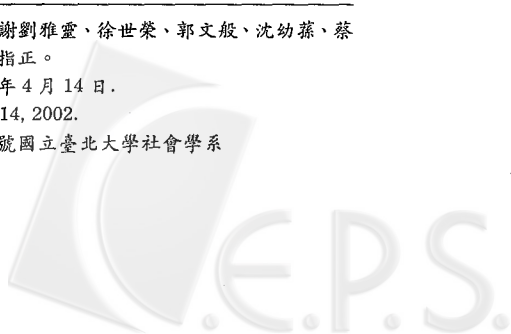
* 作者謝謝郭文般教授代為製作本文圖表；也謝謝劉雅靈、徐世榮、郭文般、沈幼蓀、蔡明璋、李丁讚等諸位教授及本刊評審的批評與指正。

收稿日期：2001年7月18日；通過日期：2002年4月14日。

Received: July 18, 2001; in revised form: April 14, 2002.

通訊住址：(104)臺北市中山區民生東路三段67號國立臺北大學社會學系

email: sjhuang@mail.ntpu.edu.tw



摘 要

本文檢討臺灣土地改革的原因與後果。我們發現，臺灣土地改革的原因，並非所謂國民黨外來政權犧牲臺灣地主，而是大陸變色之際，與土地改革無關的原因正巧使土地改革陣營在國民黨內抬頭，以及國家崩潰的威脅使國家終於克服支配階級的反對而向被支配階級讓步。許多國民黨人並不支持臺灣土地改革。即使最後被迫妥協，也在立法過程中努力降低地主損失。

其次，大陸時代的國民黨政府，不僅缺乏土地改革的意志，也完全缺乏實施土地改革所需的戶政、地政、執法等基礎行政能力。來臺後則繼承日本殖民政府建立的現代基礎行政能力，方能實施土地改革。

就後果言，土地改革與臺灣農業發展並沒有因果關係。土地改革發生在戰後臺灣農業復甦期間，以致於使人誤以為促進農業發展。

土地改革不僅未促進農業發展，也未必促進均富與政治穩定。實施耕者有其田時徵收的土地絕大多數是共有地，多數共有地主持分極小而貧窮。土地改革事實上是促進均富者少，窮人之間財產轉移者多。土地被徵收而心懷不滿的共有地主人數遠多於獲得土地的原佃農，土地改革促進政治穩定的效果很值得懷疑。

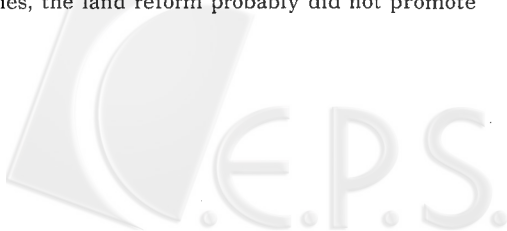
Abstract

Taiwan's land reform was not motivated, as is usually asserted, by the Nationalist settler state's intention to appease tenants at the expense of native landlords. Rather, it was caused by the ascension of the land-reform advocates to power within the Nationalist regime for reasons unrelated to land reform, and by the state's conceived need to appease dominated class at the expense of dominant class as the state was on the verge of collapse. Many mainlander leaders in the Nationalist regime actually opposed land reform in Taiwan, and worked to reduce the damage to Taiwanese landlords.

While ruling the mainland, the Nationalist regime lacked not only motivation, but also the capability of carrying out land reform. After coming to Taiwan, it acquired the infrastructural power of modern state built by the Japanese colonial regime, and hence the capability to carry out land reform.

The land reform did not contribute to Taiwan's agricultural development. The land reform occurred while Taiwan's agriculture was recovering from the war-time disturbance, therefore appeared as a cause of agricultural development.

As the land distributed to tenants come mostly from small co-owners rather than big landlords, the effect of 'land to tiller' policy was more of property-transfer among poors than equalization of wealth. As the victims were much more numerous than beneficiaries, the land reform probably did not promote political stability either.



農村土地改革是臺灣戰後政治經濟史上大事。在大陸執政時從未落實土地改革的國民黨，不但終於藉由臺灣土地改革而宣示了實施民生主義的決心；更藉此掌握臺灣原佃農的政治支持，協助其獲得長期政治穩定。另一方面，土地改革消解了臺灣地主階級，小地主失去政治經濟影響力，大地主轉變為資本家。

在社會經濟史上，土地改革發生在戰後臺灣經濟發展的起始階段。不但經濟支配階級由地主轉為資本家，工商業開始欣欣向榮；而且此後農業生產也經歷了顯著的發展，城鄉生活水準普遍提高。這些事件的時間順序，使土地改革普遍被視為臺灣經濟發展成功的原因之一。

面對土地改革這歷史大事，過去官方與學界產生了一套五十年來相沿成習的因果詮釋。對於臺灣農村土地改革之所以發生，國民黨官方詮釋集中在其實施民生主義的決心，以及國共內戰中對農民政治號召的目的。相反的，學界的批判詮釋，則常集中於國民黨在大陸時因受地主階級牽制而不能實施土地改革，直到遷臺後，以所謂外來政權之身，犧牲政治弱勢的臺灣地主，才得以推動土地改革。換言之，國民黨因外來政權犧牲臺灣地主而獲得實施土地改革的政治意志。

對土地改革原因的這兩種詮釋，看似衝突，其實互補。國民黨官方固然不願多提土地改革為何不行於大陸而只行於臺灣，但也從未出言否認學界所謂臺灣地主因政治弱勢而比大陸地主容易犧牲的說法。另一方面，學界固然不忘指出國民黨在大陸沒有實施土地改革，却也不否認國民黨確實有土地改革的理念。換言之，雙方強調重點不同，但並未明言互相駁斥。

另一方面，對於土地改革促進經濟發展的貢獻，不但國民黨官方津津樂道，連對國民黨持批判立場的學者也少見質疑。換言之，國民黨與其批評者大多同意，農村土地改革的後果是促進臺灣經濟發展。

本文認為，上述官方與學界對土地改革前因後果的詮釋是不完整，甚至可疑的。疑點有三。一是關於土地改革的動機，二是關於實

施土地改革的能力，三是關於土地改革的後果。

第一個疑點是關於臺灣土地改革的動機。在這方面，國民黨強調民生主義理想，以及國共鬥爭中對農民的政治號召。相對的，學界的批判詮釋則強調，國民黨實施土地改革的政治意志來自於外來政權犧牲臺灣地主。這番利益分析當然比國民黨空談理想更有說服力。但細究土地改革過程，我們發現，這外來政權慷他人之慨的說法，並不能解釋當日國民黨政府的動機。

歷史顯示，從在大陸執政時開始，國民黨內部對於土地改革始終有支持與反對的兩個陣營。這兩個陣營在土地改革議題上的對立一直延續到遷臺實施土地改革之際。而且，支持與反對土地改革的陣營劃分，並未因遷臺而有變化。因此土地改革政策在臺灣的獲勝，並非因為國民黨遷臺；而是因為遷臺後，土地改革的支持者陳誠等人，因為與土地改革無關的原因而在國民黨領導階層中佔了上風。

另一方面，就土地改革的立法過程而言，在必須實施土地改革的大前提下，草擬法案的外省籍地政官員事實上有意識的降低土地改革對地主的損害。在高層審議過程中，以外省官員控制下的行政院與立法院來與本省地主控制的臺灣省臨時省議會相比，行政院與立法院比省議會對臺灣地主更慷慨，立法允許的地主保留地更多。

換言之，當日國民黨政府在臺灣實施土地改革時，並非抱著外來政權心態來犧牲臺灣地主。在一片反攻大陸的（錯誤）信念下，他們事實上（誤）認為臺灣土地改革是為全中國的土地改革示範，（誤）認為大陸地主的利益與臺灣地主一致，因此認為不能過度犧牲臺灣地主，以免將來大陸地主也被犧牲。

如果不是慷他人之慨，則國民黨在臺灣實施土地改革的動機從何而來？作者以為，國民黨的動機一則來自於當時的權力高層中，支持土地改革的陳誠等人因為與土地改革無關的原因而掌握了權力，得以推行其政策主張。二則來自於失去大陸，政權生死存亡之際，國家（也就是執政者）終於壓抑了支配階級的利益考慮與反對，而暫時獲得自

主能力，企圖以實施土地改革的理想來做為復國的政治號召。換言之，關鍵不在於是否外來政權，而在於政權內部權力的變遷，以及危機所導致的國家相對於支配階級的自主能力的暫時提升。

過去官方與學界詮釋臺灣土地改革的第二個疑點是，只論動機，不論能力。國民黨固然只談理想，不願提能力。但即使學界的批判詮釋，也基本上認定只因臺灣地主無力抗拒，國民黨就獲得實施土地改革的能力。這說法也等於認定，當年國民黨在大陸無法實施土地改革，只是因為控制國民黨的地主階級缺乏犧牲自身利益的政治意志。

本文將指出，當年國民黨在大陸之所以無法實施土地改革，除了缺乏充份政治意志外，事實上也完全缺乏實施土地改革所需的戶政、地政、執法等現代國家基礎行政能力。到了臺灣，不僅因為土地改革的支持者掌權，以及因生死危機而獲得暫時的國家自主能力，而且也因繼承日本殖民政府留下的現代戶政、地政制度與執法能力，而獲得實施土地改革必要的基礎行政能力。若無日本人留下的這基礎行政能力，再多的政治意志也無法帶來當年的土地改革。

過去官方與學界詮釋臺灣土地改革的第三個疑點，是大多數同意土地改革促進了經濟發展。本文將指出，土地改革與臺灣經濟起飛有時間上的先後關係。但時間順序並不等於因果關係。細究過去所謂土地改革促進經濟發展的說法，幾乎都是想當然爾的將時間順序誤為因果關係。從來沒有嚴謹的學術研究曾經證實這因果關係。相反的，我們有理由懷疑，土地改革與農業成長沒有因果關係。土地改革對農業的影響在於財富的再分配，而不是生產力的提高。

更有甚者，本文將指出，過去研究認定土地改革促進了均富與政治穩定的說法，也有過度簡化與誇大的嫌疑。實施耕者有其田時，被徵收的土地只有不足四分之一來自於擁地三甲以上的地主，大多數土地來自於無數貧窮小地主的共有地；其社會後果是均富者少，窮人之間的財產轉移者多。另一方面，土地被徵收而可能心懷不滿的共有地地主之眾，可能遠超出受惠的佃農人數，顯然不見得有利於政治穩定。

下列三節將分別檢討臺灣農村土地改革的原因、能力、與後果。

一、土地改革的原因

「平均地權」、「耕者有其田」，是民生主義的基本要素，也就是國民黨的基本政綱。政黨本就應該實踐政綱。政黨實施其政綱，應是理所當然，動機無可爭論。就如同民進黨執政後主張依其黨綱停建核四電廠，有人懷疑其是否可行，但不會有人懷疑其動機。但奇怪的是，國民黨在臺灣實踐農村土地改革政綱，動機却惹人爭議。許多人似乎不相信國民黨此舉真的只是爲了實踐其黨綱理想。

細究其事始末，我們發現，這種懷疑之所以發生，理由不在於國民黨在臺灣做了什麼，而在於過去它在大陸沒有做什麼。

國民黨政府在大陸執政多年，從未落實土地改革。失去大陸後遷臺，却在戰亂中迫不及待的立即在這陌生的土地上實施土地改革。政綱未變，而實踐表現判若雲泥。這自然啓人疑竇：莫非政綱只是口號，實踐與否另有其他考慮？

因此，臺灣土地改革的真實動機成爲歷史公案。

一方面，幾十年來，國民黨政府一再強調，在臺灣實施農村土地改革的緣由是民生主義耕者有其田的理想，以及國共內戰中對農民政治號召的需要；因此也形同暗示，這行動背後並無不可告人的利益考慮。至於爲何過去在大陸無法實踐這理想，官方文獻列舉的理由包括了地主的政治影響力、行政技術困難等（侯坤宏 1988:4-6, 24-5）。

另一方面，學界雖然不否認國民黨懷抱耕者有其田理想，以及國共內戰中政治號召的目的，但總不忘指出，這耕者有其田理想從未在大陸實踐。許多人更明白認爲，國民黨在大陸之所以空懷理想而不實踐，是因爲國民黨領導階層即使不是來自地主階級，至少與地主階級有各種社會關係，因此不可能貫徹違反地主階級利益的土地改革（如蔣夢麟 1967:15-36；蕭錚 1980:18-29, 305；楊懋春等 1983:33-4；黃俊傑 1992:158；陳淑銖 1996:495-527）。等國民黨到了臺灣，做爲外來

政權，與臺灣地主階級沒有共同利害。因此有充份政治意志來犧牲臺灣地主的利益，以執行土地改革。換言之，國民黨以外來政權之身，懷臺灣地主之慨（Gold 1986:65-66；Vogel 1991:28；劉進慶 1993:71-92；黃俊傑 1991a:88-89；1991b:147；1992:189；1995:66-7；張炎憲、高淑媛 1996:2）。

比較國民黨在大陸與臺灣的表現，來探究臺灣土地改革的動機，上述這國民黨外來政權懷臺灣地主之慨的說法，將行為動機與當事人的利害關係掛勾，顯然比國民黨官方一味強調政綱理想更有說服力。

因此，國民黨外學界在解釋臺灣土地改革的政策動機時，國民黨的外來政權屬性幾乎成爲標準答案。這標準答案的存在，也使臺灣學界不再傷神尋求其他可能的解釋。

但上述標準答案是建立在一個對國民黨人認知與行為的假定上。將國民黨政府的外來性格當做臺灣土地改革的動機，等同於假定，國民黨高層大體一致意識到自己是外來政權，意識到臺灣地主的利益與本身利益無關，甚至意識到國民黨人與臺灣地主是兩個相對立的利益集團，因此蓄意犧牲他人利益來實現國民黨人自己的利益。

但上述假定是可疑的。遷臺初期的多數國民黨人極可能並不意識到自己是別人眼中的外來政權。相反的，在他們的認知裏，國民黨政府在國共內戰中遷臺，與抗日戰爭時西遷重慶並無根本不同。臺灣話誠然難懂，四川話又何嘗易解？臺灣地主固不熱心迎客，當年四川軍閥又何嘗歡迎中央政府？在國民黨人的主觀認知裏，臺灣只是中國的一部份，而自己是全中國政府。因此他們並不認爲臺灣地主的利益與大陸各省地主有別，當然也不認爲土地改革與自己的土地無關。

更具體就臺灣土地改革過程而言，上述以外來政權做爲土地改革動機的錯誤假定之所以發生，基本上來自於過去研究的兩個根本失誤。第一個失誤是將國民黨這龐大的集團視爲意志齊一的團體，第二個失誤是忽視臺灣土地改革過程中國民黨內的折衝。如果我們仔細考量國民黨內對土地改革的長期分歧，與臺灣土地改革過程中國民黨內

的折衝，我們將會懷疑所謂土地改革的主要原因在於國民黨外來政權屬性的說法。

先論第一個失誤。所謂國民黨因外來政權屬性而獲得土地改革政治意志的說法，基本上誤將國民黨視為意志齊一的團體，因此將其在大陸與臺灣在土地改革實踐上的差異視為整個國民黨因遷臺而產生的政策轉變。遷臺前缺乏土地改革意志，遷臺後因為是外來政權而產生了改革意志。

但事實上，國民黨此一龐大集團的內部，從北伐成功執政之始，對於土地改革的議題，始終有支持與反對的兩個陣營。例如，陳誠向來對於土地改革較為熱心，抗戰期間 1940 年以戰區長官身份兼任駐地湖北省政府主席時就企圖在兵荒馬亂之際在該省實施二五減租（即日後所謂三七五減租）（陳誠 1951:8-15；1961:18；殷章甫 1984:38-40）¹。而國民黨元老張靜江對土地改革之不以爲然，甚至使他在 1927 年主政浙江時，下令以共黨罪名捕殺在浙江領導土地改革的國民黨人（蕭錚 1980:18-21）。1946-1948 年間地政部政務次長湯惠蓀積極推動土地改革，而「各省當局藉詞推諉不行」（鮑德激 1967）。例如，1947 年 6 月行政院通令各省實施三七五地租，各省置若罔聞。臺灣省政府也僅是發文轉飭各縣市了事（趙文山 1949:15；徐世榮 2001:94-5；徐世榮、蕭新煌 2001）。1948 年冬行政院改組，湯惠蓀終以「主政者無實行土地改革決心而辭職」（蕭錚 1967）。抗戰後美國援助中國復建，規定援華經費的十分之一撥給中美委員共同領導的中國農村復興聯合委員會。農復會於 1948 年 10 月 1 日成立於南京。農復會在主任委員蔣夢麟與湯惠蓀等人主導下推動土地改革，但在大陸時作為餘地很小。甚至爲了要在江蘇無錫實驗土地改革，還必須獲得蔣中正總統首肯必要時派兵協助，以防地方豪強抗拒（蔣夢麟 1967:25；吳相湘

1. 陳誠曾指當年湖北二五減租效果不彰的理由包括「各級政府對於推行法令不力」、「封建勢力的阻礙」、「農民知識程度低下且缺乏組織」（陳誠 1951:20）。

1981:528；黃俊傑 1991a:47；毛育剛 1992；周繡環 1995:2)。

值得注意的是，國民黨內對土地改革問題的分歧與政治權力上的派系並無必然關係。例如，土地改革健將蕭錚被歸於 CC 派，但 CC 首領陳果夫與陳立夫對土地改革的興趣很有限（陳果夫 1951:39；蕭錚 1980:93-5；陳立夫 1994）²。換言之，國民黨人對土地改革的立場選擇，或許個人認知多於派系因素。這反映國民黨在大陸執政時，內憂外患不絕，土地改革並未被多數人視為急務，因此也未成為黨內分幫結派的因素。也因此多數國民黨人對土地改革的立場並不強烈。

總之，大陸時期的國民黨，對土地改革議題立場不一。縱然有民生主義教條，也無法一致推行土地改革政策。這土地改革議題上的分歧，直到國民黨政府遷臺後仍然存在（蕭錚 1980:305-316, 377-378；殷章甫 1984:56）。

但與土地改革議題無關的政治與軍事上的歷史偶然，却使支持土地改革的陣營在遷臺之初的國民黨內佔了上風。關鍵因素是陳誠。

1948-1949 年之交，蔣中正總統任命陳誠出任臺灣省政府主席³。

2. 依蕭錚說法，「果夫先生是黨國權要中，唯一熱心於地政的人」（蕭錚 1980:95）。但地政不等於土地改革。陳果夫自述 1933-1937 年間主持江蘇省政時，雖對土地測量、賦稅整理、荒地開墾與放領甚為用心，但對私有土地之重分配並不感興趣。「至於限田政策，亦是政治性多於經濟性……所以我們除了整理地籍、稅率、租額，使其公平合理外，對於大地主並沒有特別加以限制，也可以說根本沒有注意這一問題……我們是諸子繼承，再大的地主只要經過兩代，也就變成許多小戶了。所以大地主問題，在中國，實在並不嚴重。中國的農村問題，在乎地少人多，生產不足……所以要真正解決農村問題，要從增加生產，開發荒地入手，纔是切切實實的辦法」（陳果夫 1951:39）。陳果夫主蘇甚至未辦理二五減租。蕭錚的辯解是，陳果夫認為二五減租是不澈底的土地改革，他想做的是澈底實行耕者有其田。但直到 1937 年去職前不久，陳果夫才在蕭錚建議下，同意在啓東縣試辦耕者有其田（蕭錚 1980:93）。蕭錚對陳果夫立場的解釋，顯然與陳果夫自己的說法不合。

至於陳立夫，在其回憶錄中根本不曾提及與土地改革有關的事（陳立夫 1994）。

3. 陳誠於 1949 年 1 月初就臺灣省政府主席，旋於 2 月 1 日兼臺灣省警備總司令，5 月 1 日兼國民黨臺灣省黨部主任委員，8 月 15 日更兼轄區包括臺灣的東南軍政長官。1949 年底卸臺灣省政府主席職，專任東南軍政長官。省府主席由吳國楨繼任（薛化元 2000）。

蔣氏之授陳誠此職，顯然不是因為陳誠主張土地改革，而是在國家崩潰之際，需要一個有充分政治與軍事歷練的親信來掌握臺灣此一最後退路（陳誠 1993；薛化元 2000）。換言之，陳誠之出任臺灣省政府主席，與土地改革議題無關⁴。但他却立即利用此一職位來推動土地改革。據其自述，1949年初接長臺灣後，「就下了極大決心實施減租」（陳誠 1951:20）⁵。當年4月臺灣省政府公布施行「臺灣省私有耕地租用辦法」，規定自1949年第一期作物起，出租耕地之地租不得超過收穫之百分之三十七點五。這所謂三七五減租，事實上就是他曾在湖北企圖推行的二五減租。而從陳誠接長臺灣至三七五減租實施，正值省參議會休會期。因之這重大政策根本未經省參議會討論。陳誠事後也私下坦承這不是合法工作（徐世榮 2001:96-100）。

值得一提的是，陳誠實施三七五減租的「決心」，包括使用國家暴力壓制地主的抗拒。「據說」（因為引用者並非親自聽聞），他曾在臺中召集地方首長與士紳談話時表示：「三七五減租工作一定要確實施行。我相信困難是有的。刁皮搗蛋不要臉的人也許有，但是，我相信，不要命的人總不會有」。據說這話解決了地主不願在新租約上蓋章的問題（趙文山 1949:52）。陳誠甚至威脅將拒絕新租約的地主軍法究辦，而且確實有少數抗拒不從的地主被拘押。執行減租不力的地方官員亦有遭懲辦者（趙文山 1949:25, 32, 137）⁶。

4. 陳誠自述，當年他辭卸參謀總長職，經胃疾手術後，來臺靜養中，忽聞發表其為臺灣省政府主席。本擬推辭，嗣聞此為蔣中正總統引退前的部署，遂受命就職（陳誠 1951:19-20；1993）。故陳誠之受命臺灣與土地改革議題無關。陳誠也從未說蔣氏就土地改革對他有何主動指示。陳誠受命臺灣前後的政局發展與部署可見（薛化元 2000）。
5. 蕭錚的說法是，他面見陳誠，建議實施土地改革以安臺灣。陳誠覆以擬從較簡易的減租著手（蕭錚 1980:342）。當然，陳蕭二氏說法並不抵觸。陳誠在湖北的紀錄顯示他確對土地改革有興趣。蕭錚的建議可能只是正合我心而已，未必是他在臺灣實施土地改革的原始動機。
6. 記載這些國家暴力現象的趙文山並非土地改革的反對者，而是通書稱頌土地改革的支持者。趙書成於大陸變色前。大陸變色後，有關臺灣土地改革的報導紀錄就幾乎不再有人提到國家暴力的使用。

更有甚者，1949年大陸乍然易手，國民黨政府僅餘臺灣一隅。在大陸時各據一方的軍政權貴大多空手來臺。掌握臺灣軍政大權的陳誠突然成了對手極有限的黨內實力人物，因此在1950年3月升任行政院長。也因此得以強力推行土地改革。例如，組閣時未與當事者連繫，就逕自宣布任命其時流亡香港的土地改革老同志黃季陸為行政院政務委員（繼於1952年準備實施耕者有其田之際任內政部長）（黃季陸1986:191）。為強化臺灣省三七五減租的法律效力，由行政院擬定「耕地三七五減租條例」草案，於1950年11月咨請立法院審議，1951年5月完成立法，當年6月公布施行。1951年6月臺灣省政府復公布「臺灣省放領公有耕地扶持自耕農實施辦法」，並據以先後放領71,666甲公有耕地（侯坤宏1988:10-17；陳誠1961:17-58；劉寧顏1989:1-86；吳生賢1992:277-367）⁷。

三七五減租與公地放領之後，陳誠以閣揆之身領導的國民黨政府更進一步推行耕者有其田政策。

總言之，陳誠向來較支持土地改革，而國家的變局正巧給了他前所未有的機會來推動。

論者或謂，陳誠之出長臺灣與行政院乃蔣中正總統所任命，其施政必係長官所同意。因此，土地改革的發動者或決策者應是蔣氏，而非陳誠。

上述說法顯然過度簡化了長官與下屬的關係。下屬任職固需長官任命，但並不表示下屬施政沒有積極主動或陽奉陰違的空間。即使執政者的明文政策宣告，也常出於某些下屬的主張或推動，而未必為所有下屬支持遵奉。前述國民黨內對土地改革問題的分歧已足證最高領

地主在高壓政治下不徇不順從的苦悶，在臺灣民主化後才敢發抒，見（張炎憲、高淑媛1996:16, 24-6, 85, 194, 238）。

7. 陳誠主政前，臺灣已實施若干公地放領。但陳誠指出，先前放領的公地，數量極少且放領條件不佳，不利農民。條件寬大的大規模公地放領是他主政後推動的（陳誠1951:45）。

袖的意志並不能解釋一切。更具體而言，1947年6月行政院已通令各省實施三七五地租，各省置若罔聞，未聞地方長官因此受懲者。我們可以想像，當時國事如麻，熱心土地改革的地政部政務次長湯惠蓀等人可能得到長官的支持而使行政院發出實施三七五地租的通令，却未必有能力使長官認真督促各省實施。當時臺灣省政府收到行政院令也僅是發文轉飭各縣市了事。直到一年半之後，陳誠就職省政府主席，才認真執行這眾人早已遺忘的行政院令。全國各省都置若罔聞的政令具文，只有陳誠在一年半之後認真執行，我們能將實施的決心歸於陳誠的長官嗎？

總之，任一政策的主要發動者究係最高執政者或某一下屬，乃是經驗事實問題，而非空汎的長官最後決定權可一語涵括。陳誠與臺灣土地改革的其他參與者都是蔣中正的追隨者。以當日政治環境，若彼等只是奉行上命，則必然要歸事功於領袖，斷不敢冒功。但陳誠本人却明指土地改革出自己意（陳誠 1951:20）⁸。當日參贊土地改革或知情者，亦一致將政策之發動歸於陳誠（如蕭錚 1967；1980:342；鄭彥棻 1986:29；黃季陸 1986:113）。湯惠蓀更明言，土地改革在大陸不行而却行於臺灣，「應歸功於陳副總統的領導有方」（1965b）。又說「今日臺灣土地改革能有如此輝煌的成就，（陳誠）是最大的關鍵所在」（1965a）。蕭錚更直指陳誠是臺灣土地改革的「實際領導者」（1965）。這些話都是陳誠已逝而蔣氏及土地改革與事者猶在時公開發表的，不可能是為阿諛陳誠而捏造。

事實上，不僅土地改革支持者歸功於陳誠，連反對者也認定他才是始作俑者。陳誠推行三七五減租之初，雖以政院從前命令為依據，反對者却普遍認定這是陳誠的「個人主張」。理由正在於該行政院令已被視為無意義的具文。全國都不執行，前任臺灣省政府主席也不執行，

8. 例如，在「為推行三七五地租告全省同胞書」中，陳誠說：「本府為了改善租地制度，安定農村社會，已決定推行三七五地租政策」（趙文山 1949:7）。

而陳誠在一年半後却要以此政令具文為理由來推行三七五減租，難怪反對者將賬算在他頭上（趙文山 1949:24）。

我們不妨想像，設若當年奉命坐鎮臺灣的不是支持土地改革的陳誠，而是國民黨內所在多有的土地改革反對者或中立者，則即使國民黨政府遷臺，可能也未必熱心推動土地改革。事實上，連繼陳誠接任臺灣省政府主席的吳國楨都反對三七五減租而有意停辦，以致於蕭錚建議陳誠推動「三七五減租條例」之中央立法，以確保三七五減租之貫徹。陳誠主行政院後推動耕者有其田，吳國楨亦消極應之，在陳誠高壓下方被動作為（蕭錚 1980:376-377；1987:325-326；張勤民、張維一等 1999）。

大陸崩潰不只給了陳誠機會，也給了農復會機會。大陸易手之際，美國政府袖手旁觀，拒絕支持軍事與財政崩潰的國民黨政府。唯一沒有斷絕的美援是撥給農復會的農村發展經費。為防通貨膨脹侵蝕農復會的美援經費，甚至在國外購買銀幣，連同黃金、外幣運交農復會（吳相湘 1981:542-544；黃俊傑 1992:48, 60-1, 155）。農復會不但成為中華民國政府唯一經費無虞的機構，而且因為美國政府指派的美方委員繼續任職服務而成為維繫兩國政府關係的重要管道（黃俊傑 1992:76-78）。農復會在大陸時提倡土地改革大都不得要領，只有到了臺灣，不但獲得陳誠支持，而且因國家崩潰而獲得特殊的政治影響力，積極將其經費與專業人力投入推動臺灣土地改革（黃俊傑 1991a:95-105）。

總之，國民黨內對土地改革並無一致見解。但大陸易手之際黨政權力的重組，雖非因土地改革議題而起，却意外的給了土地改革鼓吹者前所未有的影響力。換言之，促成臺灣土地改革的第一個原因，並不是國民黨政府遷臺，而是在遷臺過程中，土地改革的支持者因為與土地改革無關的原因而掌權，使他們得以大力推動土地改革。

以外來政權慷他人之慨做為土地改革動機說法的第二個失誤是，忽視臺灣土地改革過程中國民黨內的折衝。所謂國民黨因係外來政權

而獲得土地改革政治意志的說法認定，國民黨政府在臺灣實施土地改革時，意識到犧牲的只是臺灣地主的利益，而不會是大陸地主的利益。換言之，國民黨以外來政權自居，或至少意識到自己是外來政權；因此認定土地改革的受害者只是別人，而不會是自己。

但細究土地改革的立法過程，我們發現，這並不是當日國民黨人的思考方式。當日國民黨人並不認為土地改革犧牲的只是臺灣地主的利益，與自己利益無關。他們事實上認定自己的階級利益與臺灣地主一致，因此土地改革是犧牲自我利益來實踐三民主義的理想。

讓我們簡短回顧臺灣土地改革的過程。前已述及三七五減租與公地放領。在這之後的土地改革步驟是耕者有其田。

1952年7月國民黨改造委員會決議，自1953年1月起實施限田政策，「並責成本黨從政負責同志，將上項政策之執行，列為明年之施政中心」（鄧文儀 1955:32；王長璽、張維光 1955:223；劉寧顏 1989:107；吳生賢 1992:204）。

在整個「實施耕者有其田條例」的立法過程中，省政府最重要幕僚是當時省地政局長沈時可。沈氏為政大前身國民黨中央政治學校地政學院畢業，深受土地改革理念教育；本身復為浙江海門地主之後，家人在大陸變色後為中共所殺，故對溫和土地改革相當堅持。為參考日本戰後土地改革經驗以為臺灣借鑑，沈時可曾於1952年初率團赴日考察。沈時可發現日本土地改革時，不論土地等則，只允許地主保留一町步的土地（0.9906公頃）。且地價以現金補償，因動亂中通貨膨脹嚴重，實質上近乎無償徵收。沈時可認為這對地主不公。因此歸國後擬定耕者有其田方案時，對於地主保留地面積主張依等則調整，且地價補償以實物代替現金，以免通貨膨脹傷害地主權益。換言之，在實施耕者有其田的大前提下，外省籍地政官員對臺灣地主的關懷絕不亞於日本政府對日本地主的關懷（沈時可等 2000:18-26, 32, 153-64）。

1952年5月臺灣省地政局向臺灣省政府提出「臺灣省扶持自耕農條例草案」及相關辦法。草案內容包括「私有出租土地，除個人有在

鄉地主得按十一等則水田標準保留二甲，或十二等則旱田四甲，以及具有特殊用途或收穫顯不可靠之耕地，得呈准免徵外，其餘個人有不在鄉地主之耕地及共有、團體有、政府代管等耕地，一律由政府予以徵收」。臺灣省政府審議後，將地主保留地條款修正為，不在鄉地主之出租耕地全部徵收。在鄉地主之保留地限於水田一至八等則者一甲，或九至十八等則者二甲，十九至二十六等則者四甲；旱田加倍。共有出租耕地全部徵收（鄧文儀 1955:37-38；陳誠 1961:61-64；劉寧顏 1989:108-110；吳生賢 1992:43-59）。

臺灣省政府將「臺灣省扶持自耕農條例草案」修正後，於七月送臨時省議會審查。為爭取時間，不待省議會審查，即於八月同時呈送行政院。行政院收到臺灣省政府呈送之「臺灣省扶持自耕農條例草案」後，交內政部審議。內政部乃邀集地政專家及有關機關代表審議，並廣徵國內外專家意見，參酌日本土地改革經驗，方始定案。「關於條例名稱，為使含有積極意義，以實踐國父遺教，並使成為中央立法，俾收復大陸後推行於全國，擬改為『實施耕者有其田條例草案』」（鄧文儀 1955:33）。內政部通過之草案中，採納臺灣省臨時省議會的修正意見，將在鄉地主保留耕地之標準分為四級。即水田一至六則者一甲，七至十二則者二甲，十三至十八則者三甲，十九至二十六則者四甲。旱田倍之（鄧文儀 1955:39；劉寧顏 1989:110；吳生賢 1992:43-59；徐實圃 1964:85-128）。

1952年10月行政院審議內政部提報之「實施耕者有其田條例草案」。議決修正原則六項，交內政部再行修定。修正原則第一項為放寬地主保留地標準。不分在鄉與不在鄉地主，一律得保留標準出租耕地水田三甲。內政部則依指示將地主保留地改為水田一至六等則一甲五分，七至十二等則三甲，十三至十八等則四甲五分，十九至二十六等則六甲。旱田加倍（鄧文儀 1955:40-41；吳生賢 1992:68-76；徐實圃 1964:128-134）。

當年11月行政院通過「實施耕者有其田條例草案」，咨請立法院

審議。立法院於 1953 年 1 月三讀通過，同月總統明令公布，並由行政院指定臺灣省為施行區域，自 4 月 1 日起開始實施（鄧文儀 1955:33-34）。

立法院通過之「實施耕者有其田條例」的主要改變，在於增列老弱孤寡殘廢地主之共有出租耕地有條件的免於徵收。對於地主保留地，則大致採納內政部修正案（鄧文儀 1955:41-43；劉寧顏 1989:111-114；吳生賢 1992:77-89）。

在「實施耕者有其田條例」的立法過程中，從省政府、省議會、行政院、直到立法院，省地政局長沈時可一直參與幕僚工作。據其回憶，本省籍的省政府委員與省議員強烈反對實施耕者有其田固不待言。但到了行政院，外省籍的副院長與政務委員亦強烈質疑其主張。行政院草案裏地主保留地之由二甲增至三甲，正是副院長主張之結果。等行政院將草案送到立法院，許多外省籍的立法委員並不支持行政院案。尤其共有出租耕地不得保留的條款受到嚴重批評。依土地改革運動健將蕭錚的說法，立法院裏反對土地改革的，仍然是當年在南京時反對的同一群人。反對聲浪大到不得不由蔣中正總統以國民黨總裁身份，召集立法院重要委員十餘人與黨政主管集會討論，才壓倒立法院的反對，使立法院在修正行政院草案後通過該法（沈時可等 2000:33-63；亦見徐實圃 1964:145-189；蕭錚 1980:305-316, 377-378；1987:315-325；殷章甫 1984:56）。

上述歷史回顧顯示，在臺灣土地改革立法過程中，沈時可等中層實務官員雖然積極推動耕者有其田，却不願像日本政府般全盤犧牲地主權益。行政院與立法院內的部分國民黨高層，或者反對剝奪臺灣地主的土地，或者努力降低臺灣地主的損失。原因顯然是他們並不認為土地改革的實施範圍將只限於臺灣，受害者只是臺灣地主。相反的，他們（錯誤的）認定國民黨政府會反攻大陸，在臺灣實施的政策會推廣到全中國。因此將來他們自己也會成為土地改革的受害者，以致於有必要降低地主所受的傷害。換言之，行政院與立法院部份高層出手

維護臺灣地主，正因為他們（錯誤的）自認與臺灣地主階級利益一致。過去只有少數學者曾注意到這一點（如劉進慶 1993:72-77）。

當然，半世紀過去，國民黨政府並未反攻大陸。當日部分國民黨人擔心土地改革會推廣到大陸而傷害自身利益的顧慮成爲多餘。客觀的歷史事實指出，當日國民黨政府反攻大陸的想法是幻想。但同樣客觀的歷史事實也告訴我們，當日國民黨人多數相信他們可以反攻大陸（張玉法、陳有恭 1991:195-196；汪士淳 1999:76-79；王景弘 2000:193-222），並且根據這信念來制定他們的政策。這信念是錯誤的，但他們確實如此相信，並據以行動。

簡言之，土地改革的立法過程違反了所謂外來政權犧牲臺灣地主的邏輯。外來政權犧牲臺灣地主的說法，並不足以解釋國民黨政府在臺灣實施土地改革的動機。

作者不同意以外來政權屬性來解釋臺灣土地改革動機的另一理由，在於歷史比較。日本殖民政府的外來屬性與專制性格顯然不亞於國民黨政府。但日本殖民政府並未因此推行傷害臺灣地主利益的土地改革。所謂外來政權屬性，至多只是執行獨斷政策的有利因素，絕不能構成行爲的動機。

當然，我們必須承認，臺灣地主階級在政治上的無力對於土地改革的發生是有影響的。大陸籍的部分國民黨人擔心土地改革將來會被推廣到大陸而傷及自身利益，而使他們對土地改革有所保留。但他們擔心的自身利益受損畢竟是未來的事，其迫切感遠不如當年在大陸抗拒土地改革時嚴重。因此，臺灣地主階級的政治弱勢無疑降低了土地改革的立即反對力量。換言之，國民黨政府的所謂外來屬性，雖不能解釋土地改革的動機，但確實降低了臺灣地主抗拒的能力。因此，當其他條件相似，國民黨政府的外來性格確使其在臺灣較容易下達犧牲地主以實施土地改革的決心。

我們的下一個問題是，如果當日國民黨高層許多人認爲土地改革遲早也會傷害他們自己的利益，則爲何他們要讓步同意這他們以爲會

傷害自身利益的改革？過去國民黨政府在大陸未能實施土地改革，不正是因為個人利益使他們抗拒這改革嗎？到了臺灣，支持土地改革的陳誠固然權力高漲，反對土地改革的人又因什麼理由終於放棄反對，願意犧牲個人土地來實踐耕者有其田？

答案在於國家危機。

政治社會學的階級研究指出，國家很難與該社會的支配階級翻臉，很難使其支配階級犧牲個人經濟利益來實現國家的利益，也就是支配階級掌握國家政權的集體政治利益及由此而來的其他利益。因此，除非是革命政府打擊舊支配階級，否則一般國家很難實施有害於支配階級的政策。

在這問題上，Ralph Miliband 與 Nicos Poulantzas 對資本主義國家與資產階級之間關係的辯論是個有用的出發點，雖然它已是陳年舊論，而且談的是資本主義國家。

Miliband (1969) 認為國家之所以無法實施違背支配階級利益的政策，原因是國家領導階層與支配階級的人事重疊。傷害支配階級利益的政策必然會傷害國家領導階層的個人利益，因此他們不可能做傷害自己利益的事。Miliband 的困難在於，他無法解釋，若國家受支配階級控制如此密切，何以國家有時會實施支配階級反對的政策，例如不顧資本案反對而實施勞動立法？

Poulantzas (1968) 則認為國家與支配階級的利害關係不是基於人事的重疊，而是基於資本主義經濟的結構限制，也就是國家與支配階級在政治經濟上的利益一致。傷害支配階級的政策會打擊支配階級，並使支配階級不再支持國家，因此會間接打擊國家本身的利益。是這結構限制，而非人事重疊，促使國家不得不保護支配階級的利益，避免傷害支配階級的政策。

Poulantzas (1968) 更指出，正因國家與支配階級不必然人事重疊，因此國家有某些對抗支配階級的相對自主力 (relative autonomy)。國家為了保護支配階級與本身的長遠利益，有時不得不

犧牲支配階級的短期利益，來執行某些支配階級反對的政策。例如，資本主義國家不顧資本家反對而實施勞動立法。短期來看，勞動立法傷害資本家利益。但長遠來看，却可降低勞工階級的反抗，確保資本主義體制與國家的延續。

Poulantzas 的國家相對自主力之說固然有說服力，他却未指出國家自主力的高低取決於什麼因素。在這議題上，Fred Block 提供了有用的補充。

Block (1987:51-96) 指出，正常情況下，國家（也就是執政者）與支配階級利益一致，因此深受支配階級的牽制，不會實施違背支配階級利益的政策。只有在對外戰爭或內部革命等危機情境下，面對國家可能崩潰的威脅，國家存續對執政者的利益壓倒了支配階級的個人經濟利益，才可能促使國家採取傷害支配階級利益的激烈改革政策，對被支配階級讓步，藉以爭取被支配階級對國家的支持。

1950 年代初的臺灣，正是 Block 所描述的國家危機的典型。國民黨政府不但已在內戰中失去大陸，連臺灣也岌岌不保。對手正是以土地改革為號召的共產黨。許多國民黨人顯然認為，共產黨之在內戰獲勝，原因之一是其土地改革的號召，使其獲得農民支持。反面的推論則是，國民黨之所以失去大陸，部份原因正在於沒有實踐土地改革的政綱，失去農村民心。事實上，在失去大陸前，蔣中正已經認定共黨以土地改革號召農民，國民黨必須以耕者有其田政策來反號召。甚至在 1948 年 8 月 7 日指示行政院，對於收復區已被共黨分配給農民的土地，承認農民所有權，以爭取農民（侯坤宏 1988:185）。

覆巢之下無完卵。這是大陸變色給國民黨人的深刻教訓。這也是廣東變色前夕，蔣夢麟對抗拒土地改革的廣東地主們的提醒（蔣夢麟 1967:18-19）。當時言者諄諄，聽者藐藐。等到國民黨終於完全失去大陸，只餘臺灣；退此一步，即無死所。多數國民黨人終於被說服承認，土地改革不能不做。即使這意味將來反攻大陸後必須放棄自家土地，也總勝過永遠失去大陸，當然也勝過連臺灣也淪於共產黨之手。

換言之，面對國家總崩潰與個人隨之覆滅的威脅，終於使許多（但不是所有）國民黨人接受陳誠等土地改革鼓吹者的主張，承認土地改革刻不容緩，即使這意味著將來回大陸後不能收回已被共產黨沒收的自家土地。當然，能不能回大陸猶未可知，這大約也使國民黨人更容易下達土地改革的決心。

也因此，違背地主階級利益的土地改革實施了。在政治高壓下，手無寸鐵且見識過二二八的臺灣省議會顯然只能就範，在要求放寬地主保留地的條件下，同意實施耕者有其田。

然後一件怪事發生了。若土地改革只是國民黨犧牲臺灣地主來討好臺灣農民，則土地改革只要在臺灣實施就夠了。只要這法案是臺灣省的單行法案，就與大陸各省無關。但國民黨却偏將這法案提到立法院，將臺灣省單行法案升級為全國性的法案。換言之，滿腦子反攻大陸的國民黨高層中的多數，已下了決心，如果反攻大陸果真成功，願意在大陸各省也實施土地改革。這事其實可以等反攻大陸之後再立法不遲，但國民黨却在反攻大陸之前就將之制定為全國性法案。動機顯然正如國民黨自己明言的，是爲了號召大陸人心。

但在行政院與立法院，對反攻大陸仍滿懷希望的部分國民黨人，不免對於廢除自己那份將來有可能收回的土地利益深感躊躇。有些人堅持反對土地改革。有些人即使同意改革，也仍然覺得省政府與省議會通過的法案對地主太嚴苛。因此，行政院與立法院通過的法案裏，標準的地主保留地面積從省政府與省議會擬議的二甲增加到三甲。

看起來，行政院與立法院的許多掌權者並不想讓臺灣地主犧牲太多。原因顯然是，他們並不意識到自己是返鄉無期的外來政權，因此誤認臺灣土地改革是大陸土地改革的前奏，誤認大陸地主的利益與臺灣地主一致。爲了免得將來大陸地主犧牲太多，現在就必須對臺灣地主寬厚一點。臺灣地主們一直誤以爲國民黨人存心犧牲他們來討好臺灣佃農，却不知許多國民黨人其實努力要保護他們。臺灣地主們未免太不知體會國民黨裏大陸籍地主同志們的階級團結了。

當然，部分國民黨人維護臺灣地主利益的動機，或不全是個人的土地利益考慮，而可能包括不願與臺灣地主對立而影響政治穩定（朱昭陽 1994:135）⁹，或出於本身對經濟正義的不同認知。目前我們沒有充份史料可以詳究，但不能排除這種可能。

總之，客觀言之，國民黨政府犧牲臺灣地主來實施土地改革。但主觀動機却非如此。當日國民黨人大多相信他們會反攻大陸，認定臺灣土地改革只是全國土地改革的第一步。他們以為土地改革不僅會傷害臺灣地主，而且也會傷害大陸地主。但國家已在危急存亡之秋，爲了國家統治權與個人生存的根本利益，兩害相權取其輕，即使原先不熱心土地改革的多數國民黨人也只好同意犧牲個人的土地小利，以維持國民黨的統治權與個人生存。他們並不覺得他們是在慷他人之慨。他們很認真的覺得這是兩害相權下不得不然的自我犧牲，但又有許多人不願自我犧牲太多，因此妥協立法允許更多的地主保留地。

更有甚者，在立法院審議「實施耕者有其田條例草案」前夕的 1952 年 10 月，國民黨第七次全國代表大會通過的新政綱第十六條更明白宣示：「實施限田政策，扶持自耕農，實現『耕者有其田』。大陸收復地區，農地歸現耕農民所有，對原業主由政府酌予補償」（鄧文儀 1955:30）。這等於面對共產黨在大陸土地改革的既成事實，爲了復國的政治號召，國民黨中的大陸地主們不但被迫宣告放棄在大陸的土地所有權，而且連臺灣地主們可以享有的三甲保留地也免了。

換言之，爲了號召人心以擊敗共產黨，多數國民黨人真的豁出去了。國家統治權與個人生存比土地重要。這才是土地改革的真正動機。陳誠於 1954 年 11 月甚至以「臺灣土地改革就是我們收復大陸保證」爲題對中國土地改革協會演講（吳生賢 1992:1160-1166），反映的正是

9. 例如，朱昭陽指出當時行政院副院長張厲生（就是沈時可所稱力主放寬地主保留地者）「是個有心人，初到臺灣就已明白看出反攻大陸是不可能了，必須把根留在臺灣。他跟臺灣人接近，跟臺灣人交往，這在當時外省人中真是大難得，太少有了」（朱昭陽 1994:135）。

陳誠等土地改革派的思慮所在¹⁰。

當然，上述說法也引發一個疑問，若國共鬥爭中的政治號召是臺灣土地改革的動機，則是否任何人主政都會如此作為，而陳誠的個人因素毫不重要？

作者不以爲如此。多數國民黨人面對大陸時期未能實踐土地改革的問題，多以內憂外患不絕，無暇顧及土地改革爲解。作者也認爲這是他們的真實感受。前述大陸時代的國民黨，對土地改革有支持與反對的陣營之分。但這土改陣營之分却與國民黨內派系之爭無關，反映多數國民黨人對土地改革立場並不強烈。既不強烈主張，也未反對。這現象的最可能原因是多數人視土地改革爲不急之務。主要黨綱可以視爲不急之務，甚至不成爲派系成因，最可能原因是其他問題佔據了他們的注意力。換言之，內憂外患不絕，生死存亡之秋，土地改革被公認是未來理想，但也被視爲目前不急之務，因此多數人並未介入爭論。

問題正在於，所謂急不急，是有極大個別差異的主觀認知，而非純然客觀現實問題。陳誠身爲軍人，在抗戰兵荒馬亂之際居然企圖在湖北實施二五減租，顯然他並不認爲土地改革是不急之務，應該等到

10. 1949年3月陳誠主政臺灣之初，就曾在省府行政會議開幕詞中解釋實施三七五減租的理由是：「固然爲佃農解除痛苦……實際上實爲保護地主……避免共產黨的殘酷鬥爭」（陳誠 1951:20）。

蕭鐸亦言：「大陸淪陷，政府遷臺，陳辭修先生主政臺灣，籌所以安臺建臺之計，決以實施三七五減租爲第一步，余與惠蓀兄等同提出方案」（蕭鐸 1967）。

一個有待細究的問題是美國在臺灣土地改革中的角色。美國在其佔領下的日韓實施土地改革，反映美國對土地改革的支持。但陳誠的決策似與美國人無關。當日擬定與執行土地改革政策的官員也認爲美國人並未涉入此事，只是在日本主持土地改革的美國專家雷政其曾將其經驗告之臺方（張勤民、張維一等 1999）。另一方面，國民黨內與美國關係特近的吳國楨並不支持土地改革。農復會以其美援資源資助土地改革，但根據農復會人員回憶，農復會的土地改革立場並非來自美方委員，而來自蔣夢麟與湯惠蓀等中方人員主張。而當初促成美國援助中國農村復建條款的農復會委員晏陽初卻獨鍾鄉村教育，對土地改革淡然視之，甚至最後離臺他就（黃俊傑 1992:93-4, 159-61）。總之，美國與臺灣土地改革有關，但這關係可能是既間接又複雜。

他完成軍人本務，抗戰勝利再做。然而，陳誠認為不能不在抗戰危亡之秋邊打邊做的土地改革，他的國民黨同志們却大都認為應該等國難解除以後再說。而此等「不急之務」的國民黨員，遠多於陳誠此等土改行動派。

我們可以推想，設若當年坐鎮臺灣掌權，乃至成為行政院長的不是陳誠，而是其他人（例如吳國楨），則共黨威脅可能被認知為軍事威脅，應該集中資源於軍事以為應付。而土地改革，照例又是不急之務，等反攻大陸之後再說。當年都可以等過勦共、抗戰，現在再等過復國大業，有何奇怪之處嗎？換言之，同樣的共黨威脅，可以被陳誠用來做為推動土地改革的急迫理由，但同樣也可以被別的執政者拿來做為暫緩土地改革的正當原因。

總言之，臺灣農村土地改革之所以實現，不僅是因為外有以土地改革為號召的共黨兵臨城下，而且是因為內有向來主張土地改革的陳誠等人掌權，將土地改革解釋成反共的利器，而不是危亡之際的不急之務。終於說服過去立場不強烈的多數黨人，壓倒反對者，而在兵荒馬亂之際實施土地改革。

陳誠的角色，也使我們反省到歷史解釋的一個常見誤謬，那就是假定系統的理性，而忽略行動者的認知。例如，解釋民主化之所以發生的一個常見說法是，因為內外政治壓力很大，為了免得崩潰，所以某個專制政府「不得不」放寬專制而走向民主化。這種解釋，假定某種客觀的條件（內外壓力）必然會因系統的理性（要避免崩潰）而導致特定的結果（民主化），但却不討論行為者的主觀認知（執政者認定民主化更所欲或更有利）此一中介變項。但事實上，內外壓力也可能使某些獨裁者認定鎮壓反抗比民主化對自己更有利或更所欲，因此選擇了鎮壓。鄧小平不就如此嗎？但同為共產黨，同樣面對內外危機，戈巴契夫選擇了民主化。客觀條件要影響人的行動，必須經過行為者的認知，而這認知是有個人差異的。

回到臺灣的土地改革，我們可以說，共黨威脅此一客觀事實，透

過陳誠此一掌權者的主觀詮釋，變成了國民黨必須速行土地改革的急迫理由。換了他人掌權，同樣的共黨威脅，極可能被認知為緩辦土地改革的正當原因。系統，沒有理性可言。動機，必須尋之於個人的認知。

二、實施土地改革的能力

過去對臺灣土地改革的研究，只論動機與後果，幾乎從來沒有人討論過政策執行能力的問題。研究者似乎都認為，只要執政者有了改革的動機，下達決心，改革就水到渠成。國民黨願意犧牲臺灣地主，所以能在臺灣實施土地改革。國民黨人在大陸時不願犧牲自己的利益，所以無法實施土地改革。這說法隱隱認定，國民黨在大陸與臺灣都有實施土地改革的能力，差別只在於動機的有無。

這是唯心論的天真思考方式。人類政治史上有太多執政者滿腔改革熱情却改革失敗的例子。實施任何政策，不僅需要動機，也需要能力。有改革動機的執政者，未必有改革的能力，因為他未必有改革所需的行政工具。

很不幸的，在國民黨的土地改革史上，土地改革動機與實施能力二者却是近乎同時缺乏或同時獲得，以致於研究者們看不出兩者的分際。

簡單的說，大陸時代的國民黨政府，既無土地改革的充分動機，也沒有實施土地改革所需的現代國家基礎行政能力。到了臺灣，不僅因執政者個人偏好與國家危機而產生了實施土地改革的強烈動機，而且因繼承日本殖民政府留下來的戶政、地政、執法等現代制度，突然獲得了前所未有的執行土地改革所需的基礎行政能力。

Michael Mann (1988:5) 指出，國家權力包括專斷權力 (despotic power) 與基礎行政能力 (infrastructural power) 兩種成份。所謂專斷權力，指的是國家的執政精英，不須與民間社會裏的團體進行例行而制度化的談判，就可以採取行動的權力。所謂基礎行政能力，指

的是國家能夠實際穿透民間社會，有效執行其政策的能力。

國家的專斷權力與基礎行政能力是兩種不同的權力，兩者強弱無必然相關。歷史上專制君主的專斷權力經常近乎無限。例如中國君主：「君要臣死，臣不敢不死」。現代極權國家，不論共產政權或納粹，專斷權力也常近乎無限。

相對的，現代民主國家必須依法行政，且受議會與輿論監督，專斷權力很小。未經議會同意，不得擅徵一文。未經法定程序，不得擅捕一人。

就基礎行政能力而言，受制於物質基礎的薄弱，傳統國家的基礎行政能力通常很低。例如，無法建立嚴密的人口與財產登記，無法有效的量能課稅，只能攤派。事實上，一般傳統國家除了攤派徵稅與防止叛亂外，基本上只能讓各地豪強自治，很少干涉地方事務。各地度量衡制度的歧異已足以指出傳統國家穿透社會能力的低落。

相對的，現代國家受惠於物質基礎的改善，其基礎行政能力通常遠高於傳統國家。例如，西方現代國家可以有效監視民間經濟活動，並依法徵收各種交易稅與所得稅，逃稅愈來愈難。政府有能力壓過地方豪強的抗拒，在全國執行一致的法律與政策。一紙書面通知便可使役男自動入營報到，不必派兵在街上抓丁。

借用 Mann 的概念來說，傳統中國的國家專斷權力很大，但基礎行政能力很弱。大陸時代的國民黨政府繼承了一個傳統的國家，不論其專斷權力大小如何，基礎行政能力始終很低。國家缺乏有力的行政機構，地方行政只能依賴地方豪強自治，無法直接貫穿到一般人民。這種國家當然無法實施違背地方豪強利益的政策。事實上，連徵稅都難及於富戶。用陳果夫主政江蘇的經驗來說，「大戶欠糧，差不多全國都是一樣」（陳果夫 1951:46）。

要執行有效的非暴力而有補償的土地改革，就必須先確定那些人擁有那些土地，以便依照法律來決定地主可以保留那些土地，放棄那些土地，轉移給誰，以及如何補償。一旦不可避免的爭議案件發生了，

必須有不受地方豪強控制的行政機構來執行仲裁以落實國家政策。這些說來容易，實際上很困難。完整的戶籍、地籍資料與執法機構是先決條件。這在傳統中國，以及多數傳統社會，是幾乎從未實現的事。傳統中國不只沒有完整的戶籍登記與人口統計，連土地登記都不完整（Ho 1959；黃仁宇 1974:66-70；王樹槐 1986；姜濤 1993；譚棟華 1993:72-80；何炳棣 1995）。土地面積、等則與價值不清楚，土地所有權人身份不明。許多土地是由不在鄉地主所擁有，產權可能因為多代繼承或典押等而變得很複雜。某些大地主的土地可能散布在許多不同縣份，甚至不同省份，無法確知他到底擁有多少土地，甚至他自己可能也不清楚。佃戶可能數代相傳，也可能變動頻繁，但都無官方紀錄可稽。地方行政基本上是地主鄉紳自治，無法期望他們執行違反地主利益的上級政令。

在上述人口與土地登記二者都不清的傳統社會情境裏，要依臺灣式土地改革的法定程序，規定每一地主可以保留所有的自耕土地，但在其散布各處的出佃土地中則只能選擇保留特定面積的水田或旱田，其餘必須依照等同土地年收穫值若干倍的價格出售給現耕佃農，基本上是不切實際的空談。單是確認地主的土地所有權總額，或甚至佃農的佃耕權與土地承購權，就已超出傳統國家的行政能力。在這種傳統社會裏，真要土地改革，唯一辦法是不考慮地域間差異，而以村為單位（或至多以鄉為單位），不論原先地主為誰，不論他總共有多少土地，不論土地的產權糾葛如何，不論自耕佃耕，不論原先佃戶何人，不分青紅皂白的將全村土地依某種規則分給村民。這正是中國共產黨在大陸實施土地改革的辦法（朱嗣德 1980:341-359；王松山 1990:75-87；郭德宏 1993:409-431；孔永松 2000）。

但國民黨不是共產黨。國民黨並不打算不分青紅皂白的將土地以村為單位分給村民了事。它要保障地主的某些權益，而保障地主權益所需的完整戶籍與地籍紀錄却根本不會出現在明清以來的中國。事實上，直到今日的中國大陸，在共產黨執政後半世紀，雖然能追查每個

人的祖宗三代，却仍然無法建立完整的全國地籍。即使近年使用衛星遙測，也還弄不清全國確實的耕地面積（中國科學院國情分析研究小組 1998:120）。甚至在近二十年改革開放後，新增而沒有戶籍登記的人口多得驚人。

簡言之，大陸時代的國民黨，基本上並不具備實施臺灣式土地改革所需的基礎行政能力。因此，即使它企圖實施臺灣式的土地改革，也註定了將是糾紛不斷，窒礙難行。事實上，大陸時代的國民黨確曾企圖在某些省份實施土地改革的初步。1927年北伐後即在浙江等省推行二五減租。抗戰後更在各省企圖推行二五減租，結果都是不了了之。光是何謂二五減租，各地黨政機關的理解即大有不同，遑論其他（潘廉方 1966:7-11, 92；侯坤宏 1988:33-332）。問題不只是動機不足，而且是沒有行政工具（蕭錚 1980:91-92, 96-108；殷章甫 1984:19-42；陳淑銖 1996:542-543）。事實上，不要說土地改革，光是整理土地產權登記，就因牽涉到可能增加土地稅捐，而遭地主普遍抗拒以致難以落實（王樹槐 1986；劉道元 2001:81-83）。

臺灣原是清代中國的一部份，戶政、地政與基層行政組織都與大陸各省一樣殘缺。地方行政是地方豪強主導的鄉庄自治，官府穿透社會的能力極低（戴炎輝 1979:1-340）。甚至當清廷將臺灣割讓給日本時，清廷並不知道臺灣的確實人口與耕地。由往後日本人的調查比對，我們知道清廷高估了臺灣人口，但嚴重低估了耕地面積。

使臺灣脫離傳統社會的，是日本殖民政府。現代化的日本殖民政府，在殖民初期就完成了人口與土地的調查與登記。1903年已出版以村為單位的臺灣戶籍登記與人口統計。1905年已實施人口普查。1898年設土地調查局。1898-1903年間實施土地調查，一則實施土地測量；二則實施產權登記，確認全臺土地產權（矢內原忠雄 1929:16-17；涂照彥 1975:36-41；楊碧川 1996:36-72）。換言之，佔領臺灣不到十年，日本殖民政府已建立臺灣嚴密的戶政與地政。另一方面，周密的地方行政與警政也使政府貫徹政令的能力遠高於鄉紳自治的傳統中國。農

會組織更使農業活動處在政府嚴密控制之下（矢內原忠雄 1929:158-168；涂照彥 1975:33-36；王泰升 1999: 269-302；陳金滿 2000:43-56）。

日本殖民政府建立的這基礎行政能力，戰後為國民黨政府接收。當時臺灣地籍行政之嚴整，曾令接收官員訝異讚譽不已（陳新民 1995）。1950年代初以內政部政務次長身份督導土地改革業務的鄧文儀也指出，「臺灣地籍測量，較大陸各省普遍」。「本政策之能順利實施，得力於臺灣省地籍管理之完善實非淺鮮」（鄧文儀 1955:77, 702；亦見殷章甫 1984:24）。就國家行政能力而言，日據以來的臺灣是與大陸截然不同的現代社會。

臺灣實施耕者有其田政策的第一步，是地籍總歸戶，以便確認每一宗土地與每一地主的土地所有權。1951年1月至1952年2月間，臺灣省政府在農復會技術及經費協助下，實施臺灣地籍總歸戶。共填寫卡片 650 萬餘張，製就全省地籍圖 57,000 幅。以做為日後實施耕者有其田時，耕地歸屬與面積計算的依據（湯惠蓀 1954:62-4；鄧文儀 1955:33；陳誠 1961:60-61；沈宗翰 1967；侯坤宏 1988:17-19；劉寧顏 1989:119-120；吳生賢 1992:656-687）。若無日本殖民政府留下的戶籍與地籍制度，土地改革這第一步便邁不出去（楊肇嘉 1970:376）¹¹。

11. 多位土地改革的參與者指出，地籍總歸戶的構想與設計來自於農復會的湯惠蓀（陳誠 1951:72；蕭錚 1967；沈宗翰 1967）。陳誠亦明言感謝農復會對土地改革在人力與經費上的支援（陳誠 1951:85）。但省地政局長沈時可訪日考察時已注意到，日本土地改革因未先實施地籍總歸戶，致土地改革過程糾紛叢生（沈時可等 2000:18-26）。或許沈時可對地籍總歸戶的實施亦有其影響。

美援之下的農復會對臺灣土地改革提供了許多工作經費與政策設計的支援（湯惠蓀 1954:10-11；黃俊傑 1991a:95-105；1992:60-61, 156-8, 188；1995:69, 101-130；毛育剛 1992）。但這顯然不足以取代日據殖民體制留下的基礎行政能力。

實施耕者有其田時擔任臺灣省民政廳長的楊肇嘉回憶說，實施土地改革需要全省地籍圖。因其在日據時期曾與總督府交涉，知道其所在，故親自帶人從原總督府地下室找出已濕霉的全省地籍圖。並親自下鄉指導測量人員使用日人在各地留下的測量用石楮（楊肇嘉 1970:376）。

由此而來的相關問題是，若當日臺灣其他條件相同，但無日本人留下的基礎行政能力，則陳誠是否會預見臺灣土地改革將與大陸同樣難以貫徹，而不如此急切的推行耕者有其田？換言之，對臺灣優越基礎行政能力的認知，是否增強了陳誠實施土地改革的決心？這是個複雜而有待學界思考的問題。

當然，日本人留給國民黨政府的基礎行政能力不是沒有限度的。這限度表現在實施耕者有其田時的兩個爭議問題上。一是共有地問題，二是老弱孤寡殘廢地主問題。

先論共有地問題。臺灣有許多土地是家族幾代繼承，却未辦理產權分割，而成爲共有土地。共有者少者數人，多者數百人。從清代經日據直到今日都如此。從現代資本主義要求財產權清楚的觀點而言，這其實是極端落伍而權利義務不清的財產制度。但却是臺灣土地制度的長期現實。1952年6月臺灣地籍總歸戶發現，全臺私有耕地所有者611,193戶中，48.16%爲個人，49.30%爲共有戶，2.54%爲團體。全臺私有耕地681,154甲中，44.59%爲個人有（其中27.88%自耕，16.71%出租），50.55%共有（其中32.64%自耕，17.91%出租），4.86%團體有（2.20%自耕，2.66%出租）。平均耕地面積，個人有者1.0318甲，共有者1.1426甲，團體有者2.1379甲。出租地253,957甲中，113,849甲爲個人有，121,989甲爲共有，18,119甲爲團體有（湯惠蓀1954:64；劉寧顏1989:123；吳生賢1992:800）。上述統計明白指出，臺灣土地是共有者多於個人有者。出租土地亦是共有者多於個人有者。若將共有土地分割，個人持分通常很小，遠低於農家平均耕地面積，無法養家。

實施耕者有其田時，規定地主每人可以保留三甲的標準出租耕地。但若允許共有耕地的地主們也每人保留三甲土地，則勢必要先辦理所有共有耕地的分割繼承，才能確認每人的耕地所有權總額。這不但將大幅減少可放領的耕地，而且顯然將是曠日費時的耗大工程。當日的國民黨政府沒有能力與耐心來解決這連日本人都難以解決的共有土地產權問題。因此，「實施耕者有其田條例」第十條雖規定地主可以

保留三甲出租耕地，但第八條却規定共有出租耕地一律徵收放領給佃農。當然，該條文有但書云：「〔共有〕耕地出租人如係老弱、孤寡、殘廢藉土地維持生活，或個人出租耕地因繼承而為共有，其共有人為配偶血親兄弟姊妹者，經政府核定，得比照第十條之保留標準保留之」。換言之，配偶血親兄弟姊妹共有之土地或老弱孤寡殘廢者共有之耕地可以免於徵收。但臺灣許多共有地已是幾代繼承，共有者已是堂兄弟或更遠親族，不符但書規定，必須徵收。

實施耕者有其田時，徵收放領給佃農的土地 143,568 甲中，個人所有者佔 22.33%（分屬 15,146 戶），共有者 69.51%（分屬 87,149 戶），團體有者 8.16%（湯惠蓀 1954:91）。換言之，徵收放領給佃農的土地，絕大多數是共有地，而政府已知多數共有者持分遠低於一甲。若允許共有地主分割其土地並分別保留三甲（或甚至只是一甲），則這些共有地絕大多數將不必徵收放領給佃農，而耕者有其田的實施範圍可能縮小為原有的 30% 上下。但在無力處理共有地分割的現實下，共有地遂成為耕者有其田政策的主要標的。

就此等共有地地主而言，共有地可能是他們財產的全部，現在只因產權未分割就不分青紅皂白的喪失所有土地，與個人地主可以保留三甲耕地相比，顯然極不公平。當時內政部長鄧文儀亦坦承，「依共有耕地現有資料統計，其持分面積，以在一甲以下為最多。此乃本省人多地少之自然分配現象。是項共有耕地，因未辦理地籍總歸戶，缺乏基本步驟，實為此次實施征放之先天缺陷；又因急於消滅此項共有制度，一切不願考慮。遽爾處理，問題叢生」（鄧文儀 1955:364，亦見 330-331, 394）。易言之，在土地改革的政策前提下，因為行政技術上的困難，無法一一兼顧共有地主的利益，只有一律犧牲了事（亦見湯惠蓀 1954:63）¹²。

12. 當年孤寡殘廢共有地主之土地保留免徵者 759 甲，繼承共有地免徵者 7742 甲（湯惠蓀 1954:92）。

犧牲共有地地主的另一個更嚴重問題，是老弱孤寡殘廢地主問題。一般人都以為地主剝削佃農，不勞而獲，生活比佃農優渥，無可同情。事實上，共有地主不僅平均持分極小，且許多共有地的小地主是老弱、孤寡、殘廢等經濟弱者，雖有土地却無力自耕，只有出租。由於土地持分極小，許多此等地主不僅貧窮，且失去了地租將無以為生。但在共有耕地徵收放領於佃農的大原則下，此等老弱孤寡殘廢地主也被犧牲。事實上，如前所述，「實施耕者有其田條例」第八條規定，老弱孤寡殘廢者共有耕地可以額外放寬而免於徵收。但由於「實施耕者有其田條例臺灣省實施細則」就此事項之規定嚴苛，多數老弱孤寡殘廢地主在實務上無法通過審查，以致於失去土地。換言之，在嚴苛的政策執行中，地方機關通常以犧牲此等孤寡地主了事。當日內政部次長鄧文儀率團下鄉督導耕者有其田實施時，便記載許多此等事例。「本團在各地亦見有兩三代孤寡者之土地被徵收後，即無以為生之實例……甚有佃戶同情不忍，而願放棄承領，地政人員亦以礙於法令，未予准許者」（鄧文儀 1955:48-49, 302-303, 331-332, 349, 365-369, 394, 399-401, 725, 738-743）。

由共有地與孤寡地主事例顯示，日本殖民政府固然留給了國民黨政府實施土地改革所需的基礎行政能力，但也設定了這基礎行政能力的極限。當然，此處所謂極限，並非絕對不可克服。以當年臺灣地籍登記之完整，要辦理共有地的分割，乃至於設定更嚴謹合理的孤寡地主認定程序，都不是技術上不可能的工作。但前述共有地佔臺灣私有耕地 55.55%，共有者人數龐雜，要一一辦理分割登記，勢必動員龐大人力與經費，耗費數年時間，才能完成。以當年政府財力之窘迫，政治局勢之嚴苛，對於土地改革政績需求之殷切，這共有地的分割，雖然技術不難，但未免緩不濟急。病急求醫心切，國民黨政府選擇了便宜從事，犧牲共有地主，來儘速達成土地改革的政治號召。



三、土地改革的後果

研究臺灣戰後歷史的學者，似乎大多同意（或至少不會明言懷疑）國民黨官方的說法，認為土地改革帶動了臺灣經濟發展。一方面，土地改革促進農業生產。另一方面，土地改革促使土地資本轉移於工商業，促進工商業發展。這說法的依據在於，土地改革之後，臺灣確實經歷了快速的農業與工商業成長。這說法的問題在於，它並未將土地改革前後的臺灣經濟發展放在整個二十世紀臺灣經濟史來觀察，以致於將時間順序誤為因果關係。

本節對土地改革經濟後果的討論，僅限於對農業的影響。土地改革對工商業的影響遠較農業複雜。作者雖然對官方所謂土地改革促進工商業發展的說法存疑，但無法在此細論，只能留待以後進一步研究。

要瞭解土地改革對農業發展的影響，我們必須對二十世紀臺灣農業史有基本的理解。研究顯示，自 1910 年起，臺灣農業產出持續上升，在 1939 年達到最高點。二次大戰期間，因肥料與勞力缺乏等因素，使農業產出大減。1945 年總產出尚不及 1939 年之半。戰後農業復甦，1951 年時產出已恢復到戰前最高水準。但若以 1910 年以來之長期趨勢而言，臺灣農業大約直到 1960 年始恢復到這長期趨勢下應有的產出水準（李登輝 1980:15-6）。

換言之，臺灣農業在 1950 年代脫離戰爭導致的破壞與停滯，而逐漸恢復至其半世紀以來的長期發展趨勢。但 1950 年代初也正好是臺灣實施農村土地改革的時代。土地改革成為這期間臺灣社會經濟史上最重要的事件。因之，本時期臺灣農業的發展，常被歸功於土地改革。

但從整個二十世紀臺灣農業史的觀點來看，這段時間農業產出的提升，究係土地改革之功，或是單純的從戰亂導致的破壞與停滯中復甦，而回復至其長期發展趨勢，實大有爭論餘地。五十年來，官方的土地改革之功說，籠罩了對 1950 年代臺灣農業發展史的詮釋（湯惠蔭 1954:36；陳誠 1961:80-86；王益滔 1964:86-7；潘廉方 1966:165

-170；蔡宏進 1967:29-34；毛育剛 1971；吳聰賢、陳元暉 1975:19-33；李登輝 1976:23-24；殷章甫 1984:71, 106-109；廖正宏、黃俊傑、蕭新煌 1986:21-2；蕭國和 1987:28-30；侯坤宏 1988:13；劉寧顏 1989:15, 144；羅明哲 1992；毛育剛 1992；黃俊傑 1995:69；袁穎生 1998:220-32)。挑戰此一觀點的，是土地改革與農業生產力提升無關說。到目前為止，持此異議者寥寥（朱淑卿 1993；葉淑貞 1997；尙瑞國、林森田 1997；尙瑞國 2000）。

從歷史發展的觀點來看，作者毋寧更同意土地改革與農業產出提升無關說。換言之，作者傾向於認為，土地改革並非 1950 年代臺灣農業產出提升的關鍵。君不見臺灣光復之初，三七五減租前，農業即已逐漸復甦。甚至在實施耕者有其田之前的 1951 年，農業總產出即已回復至戰前最高水準？臺灣農業總產出在戰前已持續提升了三十年，只要戰亂停止，即使不實施土地改革，農業總產出繼續提升，有何奇怪之處嗎？

當然，要驗證土地改革是否真的促進農業生產，最直接的方法，是比較當年自耕土地與佃耕土地的產量及產量增長趨勢是否一樣。若同等則的佃耕土地產量與產量增長趨勢並不低於自耕土地，則表示佃耕無傷於產量或生產力增長，因此土地改革也不會增加農業生產。但當年官方既未留下此等自耕與佃耕農場對比的統計資料，等於直接證據已永久喪失。在缺乏直接證據的不得已情境下，唯一研究方法是間接推論。若多數間接證據都方向一致的否定土地改革會促進農業生產，將使我們可以推論說，土地改革促進農業生產的可能性很低。

讓我們考慮幾個間接推論。首先，就耕地分配而言，1948 年三七五減租前自耕地比例為 55.88%，餘佃耕。也就是說，三七五減租只不過影響到不到一半的耕地。實施耕者有其田，全臺共徵收 106,049 戶地主之私有耕地 143,568 甲，放領給 194,823 戶佃農。使自耕地比例由 1948 年 55.88% 增至 1953 年 82.87%（陳誠 1961:70, 79-80）。換言之，耕者有其田不過影響臺灣私有耕地的五分之一強。以土地改革涉及的

耕地比例之低，要將整個農業發展歸因於土地改革，顯然是嚴重的以偏蓋全。

其次，稱頌土地改革之功者常強調，土地改革增加原佃農所得，因此會帶動原佃農增產的意願，因而提高農業生產（如陳誠 1961:38；殷章甫 1984:109）。這說法實似是而非。土地改革之所以發生，正因租佃制度使佃農生活在貧窮之中。生活在貧窮之中，甚至饑餓邊緣的佃農，爲了自己的溫飽，當然會有充份動機要努力增產。佃農增產確使地主跟著坐享其成。但佃農有可能因此就故意怠惰而使自己更加貧窮挨餓嗎？顯然不合理。

趙岡與陳鍾毅的研究指出，在中國古來的市場經濟裏，當人口逐漸相對增加，勞動的邊際生產力下降，土地及資金的邊際生產力上升。若人口過剩，工人的邊際生產力會降到最低維生費的水準以下。此時，雇工操作的大農場及手工業工場便要停止雇工。剩餘人口不得不由各自的家庭來收納。換言之，從土地投資者的觀點而言，出租土地給佃農比自營大農場更有利。因此，南宋以後人口過剩，租佃制度逐漸普及。明清之後中國農田自耕者往往不過半（趙岡、陳鍾毅 1982:342-353；1986:10-11, 163）。

換言之，租佃制度正是在人口過剩的市場經濟裏容納最多人口的策略。人口過剩意即勞力過剩。這些過剩的農家勞力，閒著也是閒著，不論邊際生產力多麼低，也會被投入農業生產，以增加微薄的收益，不論自耕佃耕都一樣。前述臺灣農業總產出固然在戰後十餘年復甦，但另一方面，相較於戰前 1935-1939 年的高水準，1952-1956 年之間，農業勞動生產力却開始下降，邊際效益降低。主要原因是人口膨脹，導致農業勞動者每人平均耕地減少二成，由 1935 年之人均 0.77 公頃降至 1956 年之 0.58 公頃。換言之，在 1950 年代初期，當臺灣農業產出回復至戰前最高水準時，農村勞力即已顯著過剩（李登輝 1980:42）。1961 年時農業勞動力中隱藏性失業者達 53.68%（劉清榕 1975）。在這勞力嚴重過剩而普遍貧窮的農業裏，佃農不論收成分配如

何不公，只要他還能分到增產的部份成果，我們很難想像他會不盡全力增產。

晚近經濟學研究也支持上述的推論。尙瑞國的研究指出，在過去地少人多的臺灣農業裏，佃農為競爭佃耕機會，必須付出高額地租。因此不能不努力提高生產力。因此租佃制度並不會降低農業生產效率。他以 1920-1929 年之間的調查資料為證指出，自耕與佃耕的農場經營效率指標沒有顯著差異（尙瑞國 2000）。葉淑貞對日據時期農場經營的研究也發現，佃耕農場與自耕農場的經營效率並無不同（葉淑貞 1997）。若上述兩研究結論為真，自耕農場經營效率並未高於佃耕農場，則合理推論是，土地改革將佃農變成自耕農，並不會提高農業經營效率。這與晚近大陸學者對大陸變色前農村的研究發現是一致的（謝放 1996；曹幸穗 1996:82-5；孔永松 2000）¹³。

更有甚者，土地改革不但未能提高農業生產效率，可能還有害於農業生產。尙瑞國與林森田（1997）利用 1925-1951 年間資料實證研究即指出，三七五減租造成耕地轉移困難，排除了較有效率的經營者藉由價格競爭而獲得耕地的機會，並妨礙農場規模擴大，造成農場經營效率降低。他們發現三七五減租以後，佃耕農場在經營效率與規模效率的下降都大於自耕農場。

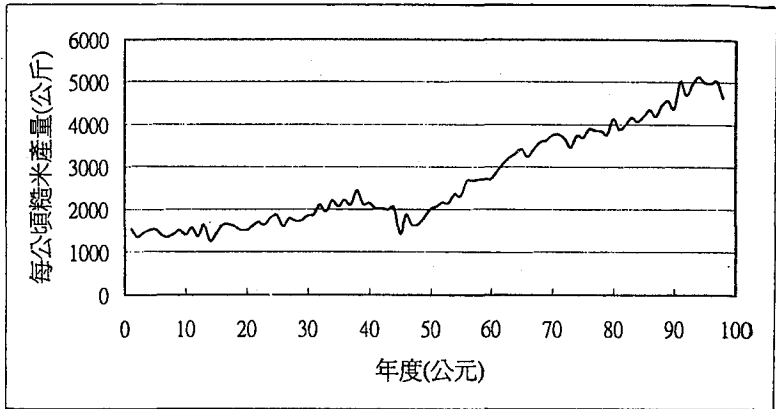
換言之，我們已有某些間接研究可用以懷疑土地改革會促進農業生產。

我們也可從另一個角度來探究這問題。我們可以長期農業生產統計資料，就土地改革對農業生產的可能影響做個宏觀的觀察。首先，讓我們以 1901-1998 年間臺灣每年第一期稻作平均每公頃糙米產量代

13. 謝放（1996）研究抗戰時四川農業發現，佃耕農場的經營效益高於自耕農場。曹幸穗（1996:82-5）研究抗戰前蘇南農村發現，佃耕農場與自耕農場單位產量並無差異。孔永松（2000）研究 1920 年代共黨在閩西龍岩縣蘇區土地改革發現，土地改革固然消除了地主剝削，但並未提高農業生產效率。甚至因導致耕地零細化而降低生產效率。

表臺灣農業的產出，來觀察臺灣農業產出的發展¹⁴。【圖一】顯示 1901-1998 年間臺灣第一期稻作平均每公頃糙米產量。

圖一、1901-1998年臺灣第一期稻作平均每公頃糙米產量（公斤）



【圖一】顯示，近百年來的長期趨勢是臺灣稻作產量持續提高。只有二次大戰末期前後數年產量短暫劇降，而這產量起伏顯然與土地制度無關。換言之，單是觀察百年來的稻作產量趨勢，已足以令人懷疑土地改革對農業產出有何影響可言。

事實上，我們可以透過歷年農業投入與產出的相關來檢查土地改革的影響。我們知道，現代農業裏，人工肥料的使用是產量增高的重要因素。而人工肥料用量也是測量農業投入的重要指標。肥料用量增加，通常反映農業總體投資增加，也就是勞力、獸力、機械動力、乃至於農藥等生產要素的投入通常也會增加，而耕作技術與品種也常有

14. 1901-1936 年資料見（臺灣省五十一年來統計提要：538-539）。產量之公斤值由公石值換算。每公石相當 78.45 公斤。

1937 年起資料見（臺灣農業年報 1947:20；1956:32；1966:44；1976:60；1982:68；1986:314；1996:24-25；1999:26-27）。

改進。因此，肥料用量與其他生產要素用量之間往往有高度的正相關。多數生產要素的投入無長期一貫的統計資料可資統計檢定，只有肥料用量勉強有長期統計。我們權以 1937-1998 年之間各年販賣肥料之總使用重量代表各年生產資料的投入。1937 年前的肥料統計以容量為單位，無法併用¹⁵。

我們知道，這販賣肥料總使用量並非代表每公頃稻田生產要素投入的最精確數字。一則肥料只是生產要素之一，並非全部。二則這是各年販賣肥料總使用量，並非每公頃稻田的使用量。這數字也未考慮糞肥、綠肥等非販賣肥料之投入。更無法細究所謂販賣肥料成份組合之改變（早期多有豆餅、骨粉等動植物質肥料，近年多已改用各種化學肥料）。但在更詳細資料不可得情況下，我們只能權且使用這資料進行初步的評估。我們已知百年來臺灣耕地面積變動極小，因此販賣肥料之總使用量應可相當程度反映各年每公頃稻田之肥料投入，因此也大略反映各生產要素的投入量。總之，姑且一試。讓我們計算 1937-1998 年臺灣第一期稻作平均每公頃糙米產量（公斤）與販賣肥料總使用量（萬公噸）兩者的相關係數。

結果發現這兩組數字的相關係數 $r = 0.931$ 。R-平方 = 0.867。也就是說，純就統計數字而言，1937-1998 年之間，第一期稻作每公頃糙米產量之變異，有 86.7% 可以由販賣肥料總使用量所代表的生產要素投入量的變異來解釋。

在一般常識裏，品種改良與耕作技術改進應都是稻作產量提高的重要因素。若肥料使用量所代表的生產要素投入量之變異解釋了稻作產量變異的絕大部份，則品種與技術改良的效果，似乎不存在。這顯然違反我們的常識。

一種可能的解釋是，品種與技術改良的效果並非不存在，只是被

15. 販賣肥料總使用量見（臺灣農業年報 1947:213；1956:252；1966:284；1976:347；1982:353；1986:314；1996:320；1999:320）。

肥料使用量所代表的生產要素投入量與稻米產量間的相關給掩蓋了。例如，若無品種改良，舊有稻種對肥料、農藥、勞力等生產要素增用的反應或許有其極限。超過某一定量的肥料等生產要素只是浪費，甚至有害稻作，而不會帶來增產。改良的品種能吸收更多肥料等生產要素，並且反映在更高的產量上。但若未增用肥料等生產要素，品種改良的效應也無法顯現。換言之，品種改良對稻作增產有貢獻，但其效果却無法在我們的長期統計顯現出來（參見李登輝 1976:39-41, 51；黃俊傑 1992:98-99）。

為了讓讀者對肥料總使用量所代表的生產要素投入量與稻作產量兩者之變異的相關有個目視的理解，讓我們看看【圖二】。

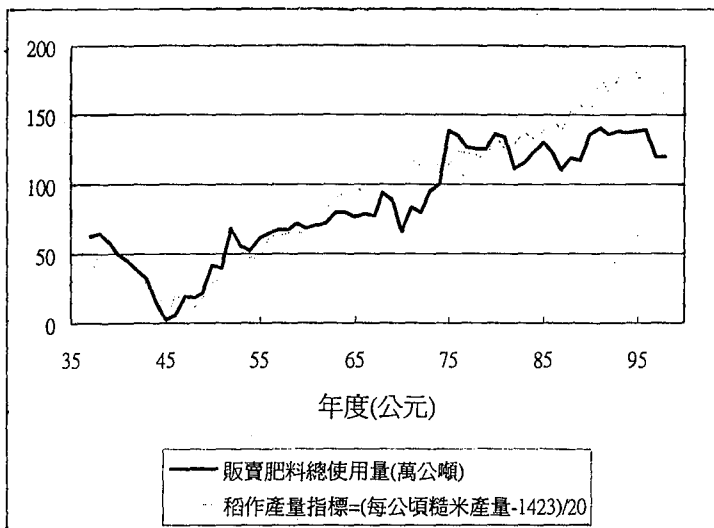
【圖二】顯示的是，1937-1998年間，第一期稻作平均每公頃糙米產量（公斤）與販賣肥料總使用量（萬公噸）兩者之間的共變關係。為了將這兩組計量單位與變異幅度都極懸殊的變項放在同一圖形裏，並突顯二者變異之相關，各年糙米產量必需先轉換為產量指標。產量指標（ y' ）等於每公頃產量（ y ）減去此段期間最低值，也就是1945年之1423公斤，然後再除以20。換言之， $y' = (y - 1423) / 20$ 。經過這轉換處理的產量指標，比較容易與肥料總使用量放在同一圖形裏而彰顯其相關。成果就是【圖二】。

從【圖二】，我們明白看到，1937年以來，臺灣稻作產量之起伏，與販賣肥料總投入量之起伏，近乎一致。意即，肥料所代表的各項生產要素投入量的多寡，可用以解釋稻作產出波動之絕大部份。也就是稻作增產基本上是肥料等生產要素投入增加的結果。

相對的，回到土地改革的話題，我們可以推論說，土地改革對稻作產量似無可見的影響。意即，就戰後臺灣農業產出之恢復與成長而言，我們可以拒絕土地改革之功的說法。

當然，本節前述幾點討論都是間接推論，但這幾點間接推論都方向很一致的質疑土地改革有促進農業生產的效果。換言之，我們沒有直接證據，但却有數項間接證據一致否定土地改革會促進農業生產。

圖二：1937-1998年臺灣稻作產量指標與販賣肥料總使用量。

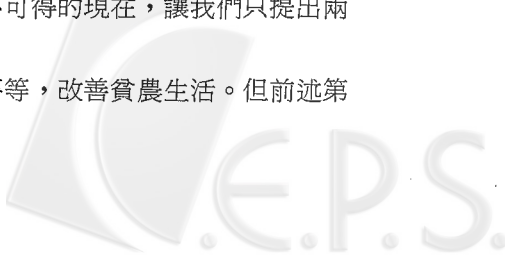


這使我們可以推論說，土地改革促進農業生產的可能性很低。

土地改革在農村真正的效果，可能不在於農業產出的提升，而在於臺灣社會階級權力的重組。原臺灣地主階級的經濟與政治力量，因土地改革而受到嚴重打擊。原佃農的所得分配提高，生活改善，子弟受教育的機會增加，並且在農村政治初嘗發言權（蕭錚 1951；楊懋春 1970；吳聰賢、陳元暉 1975:8-19；殷章甫 1984:71, 110-111；蔡明惠、張茂桂 1994；黃俊傑 1995:70）。都市邊緣的原佃農，甚至在三四十年後因地價高漲而發了大財。國民黨政府則獲得原佃農的政治支持，而幫助其享受了數十年的政治穩定。

但即使是討論階級結構改變的政治社會效果，過去的研究也可能都將現象過度簡化了。在詳細資料尚不可得的現在，讓我們只提出兩個問題做為反省的出發點。

臺灣土地改革常被視為促進經濟平等，改善貧農生活。但前述第



二節已提到，實施三七五減租時，出租耕地屬共有者多於個人有者。實施耕者有其田時，徵收放領給佃農的土地有 69.51% 是共有者。共有者人數少則數人，多則數百人。平均每人持分遠低於一公頃，遠少於農家平均耕地面積。土地改革時代的臺灣是個工業不發達的農業社會，就業機會缺乏而人民普遍貧窮。我們沒有統計資料可用，但以我們對當時社會的理解，可以相當合理的推測，這些共有出租耕地的共有地主們絕大多數不會是富農，反而更可能本身就是窮人。只因祖遺土地共有者太多，處分困難，而且個人持分太低，即使想自耕維生可能都無法如願。名為共有地主，實則貧民，生活水準與佃農無異。土地出租的收入可能是許多貧窮小地主的重要收入¹⁶。減租固有利於佃農，但也可能使許多小地主更加貧窮。實施耕者有其田時，共有地近乎一律徵收放領。與個人地主可以保留三甲水田相比，將這些平均持分偏低的共有地一律徵收顯然並不公平。如果將個人地主超出三甲的土地徵收放領給佃農可以稱之為均富的話，這些有均富效果的土地只佔當年耕者有其田徵收土地的 22.33%。69.51% 的徵收土地是共有地，這些土地的徵收可能更像窮人間的財產轉移。甚至可說是劫貧濟貧¹⁷。

果真如此，則土地改革的所謂社會正義效果可能遠不如過去官方所宣傳的。現有資料導引我們如此懷疑，要檢證此一懷疑，我們還需

16. 曹幸穗(1996:68)研究抗戰前蘇南農村亦發現，出租土地者有許多是擁地極少的農戶。他們或因孤寡殘廢無力自耕，或因耕地太小不足維生而須另謀他業，因此不得不出租土地。孔永松(2000)研究 1920 年代末共黨在閩西龍岩縣蘇區土地改革發現，土地分配給農民後，老弱殘疾者及紅軍家屬無力自耕，要求允許其出租土地。毛澤東也只好允許。
17. 土地改革傷害小地主的問題在實施三七五減租時即已浮現。三七五減租使佃農獲利，但卻使小地主生活困難。許多小地主因此要求收回土地自耕，但在政府優先保護佃農的前提下不被准許。小地主的困境在趙文山 1949 年對三七五減租的歌頌式報導中屢屢出現。當時官方與趙文山對小地主困境的一致反應是同情但無可奈何(趙文山 1949:40, 68-69, 73, 133, 139)。但以後官方與學界對土地改革的紀錄與研究就幾乎不再提到小地主的困境。換言之，大陸變色後，有關臺灣土地改革的報導與研究很顯著的消除了異議者的聲音。

要更多的實證研究。過去對土地改革後果的研究，集中於原佃農的生活改善。在政治禁忌下，却無人研究為數龐大的原共有地主的命運，以致於一面倒的稱頌土地改革的光明面。這其實是極偏差的研究方式。近年雖有學者透過口述歷史來紀錄當年地主的經驗與觀點（張炎憲、高淑媛 1996），但都集中於較大的地主。為數龐大的貧窮共有地主的命運依然被忽視。

土地改革的政治後果中，另一常被過度簡化的說法是，佃農獲得土地，不會受共產黨誘惑，因此支持國民黨政府，有利於戰後臺灣的長期政治穩定。但前述共有地的討論已指出，被徵收的土地有 69.51% 屬共有地，而共有地主們多數可能也與佃農一樣貧窮。如果土地改革使原佃農感激國民黨政府，則我們也可合理推論，那些土地被徵收的貧窮共有地主們將對國民黨深懷不滿。而這些共有地主的人數可能遠超過 194,823 戶承領耕地的原佃農。當年下鄉督導耕者有其田政策實施的內政部次長鄧文儀即曾有此憂慮。他說：「查共有地與公私共有地之私人部份，其戶數約為八萬戶，此係共有人代表戶，每代表戶所包括之共有人數，至少以五人計，即為四十萬人。每人及其配偶子女，亦至少以五人計，即達二百萬人。佔本省農業人口之半。若有半數農業人口，對政府心懷憤怒，則本條例施行之成果，殊欠圓滿」（鄧文儀 1955:365）。換言之，鄧文儀已意識到，土地改革的受害者可能遠多於受益者。

既然土地改革的受害人口可能遠多於受益人口，為何土地改革却未帶來政治動盪呢？理由可能不在於當事者的好惡，而在於組織能力。如果佃農不滿現實，則有現成的共產黨等著動員他們參加革命。但若原地主不滿現實，却沒有任何既有的政治組織可以動員他們起來反抗國民黨政府。沒有組織，就沒有力量，也就沒有談判籌碼。

當然，若不實施土地改革，臺灣佃農們是否真的知道要去參加共產黨，是件大可研究的議題。而若佃農們真的想鬧革命，以臺灣當年治安控制之嚴，作者也很懷疑共產黨能在臺灣有多大的發展空間。換

言之，作者懷疑，國民黨害怕不實施土地改革會使佃農們受共黨煽動而導至臺灣政治不安，可能是過慮了。爲了保險，國民黨實施了土地改革。但在土地改革過程中，出乎當初倡導者意料之外的是，受害者僅有少數是真正擁地三甲以上的富裕地主，多數却是貧困的共有地主，甚至許多還是生活無依的孤寡共有地主。土地改革導致均富者少，劫貧濟貧者多。連帶的，土地改革究竟是促進政治穩定或增加國民黨的潛在敵人，是值得學界進一步研究的議題。

對臺灣土地改革的反省，也使我們不得不連帶反省影響中國近代史深遠的中國土地改革問題。

在一般認知中，土地改革普遍被視爲促進均富。但土地改革要能產生均富效果，前提是地主普遍比佃農顯著富裕。地主要普遍比佃農顯著富裕，前提是地主大多是不必自耕的大地主。所謂富者擁地千畝，貧者無立椎之地。這是土地改革者最常引用的社會不公。平均地權也就成爲土地改革的道德號召。

但事實上，所謂富者擁地千畝，貧者無立椎之地的對比，在近代中國可能是誇大的印象。明清以來中國南方租佃確實很普遍。華南過半數耕地可能都是租佃地。地主們集體所佔的土地比例確實很高，但因地主人數太多，以致於多數地主分配到的土地是很有限的。幾乎所有的局部經驗調查研究都指出，中國大多數租佃耕地屬於中小地主，與臺灣一樣（馮法和 1978a；1978b；華世出版社 1978；張瑞德 1989；郭德宏 1993；陳淑銖 1996；曹幸穗 1996:33-48）¹⁸。

18. 1929年無錫地主平均每戶擁地54.5畝。以十五畝合一公頃計，不足四公頃。中共執政初期調查，蘇南地主平均每戶擁地百畝，近七公頃。扣除賦稅，每年每戶地租淨收入五百元，扣除生活所需，所餘不足百元。而長期發展趨勢是大地主減少，中小地主增加（曹幸穗 1996:33-42）。曹幸穗指出（1996:46-8），商品經濟發達後，土地並非有利投資對象。即使地租高到收穫之半此等佃農負擔上限，抗戰前蘇南農村土地投資年純利率僅8.7%，遠低於工業投資之30.2%，商業投資之31.4%。因此土地投資對大地主並無吸引力，導致土地趨向分散於小地主之手。小地主、小商人等無力進行大規模工商投資，視土地爲安穩可靠的保本投資。

依 1952 年 6 月臺灣地籍總歸戶，當時臺灣私有耕地過半為自耕。私有出租耕地 253,957 甲中，三甲以下地主之土地佔出租耕地總面積 43.21%，三甲至十甲者 32.41%，十甲至五十甲者 18.37%，五十甲至百甲者 3%，百甲以上者 3.01%（湯惠燕 1954: 69-70）。前已述及，這些所謂地主，過半是共有戶，共有者眾。若計算每人持份，真正個人大地主土地比例更遠低於上述統計。我們也很可以推論，基於與臺灣相同的農業經營方式與土地繼承制度，大陸地主可能與臺灣一樣，有高比例是共有地主，族田可說正是共有地的一種普遍類型（譚棣華 1993:1-45；葉顯恩 2000:312-35；孔永松 2000）。只不過大陸缺乏臺灣般完整的地籍資料來證實這推論。無論如何，在人口嚴重過剩而生產力低落的傳統社會裏，多數小地主本身也生活在生計邊緣。老弱孤寡等工作能力低落的小地主甚至可能比生產力強的佃農貧窮。富裕的大地主確實存在，但人數很少，其土地佔出租地比例未必很高。只是這些大地主給人的印象太強烈了，以致於使人誤以為所謂地主必然是生活無憂的大地主，而忽略了絕大多數地主並非如此。

在上述土地分配條件下，如果只是將大地主的土地分配給佃農，那無疑會帶來均富的效果。但這種大地主的土地可能只佔中國租佃土地的小部份，對總體農村經濟影響有限。若要將土地改革的範圍擴大到大多數租佃地，後果可能只是將生計邊緣的小地主的收入與財產分給佃農。這只是窮人之間財產的轉移。何者更合乎社會正義誠然見仁見智，但就客觀經濟分配而言，並不會帶來太多的均富效果。佃農固然受益，但許多小地主可能就要從生計邊緣淪於貧窮了。事實上，這正是北伐後國民黨企圖在浙江等省推行二五減租時，許多地主拚死抵抗的原因，也是許多地方政府終於放棄減租運動的原因（侯坤宏 1988: 33-332；陳淑銖 1996:495-527；黃仁宇 2001:264-265）。社會現實，經常比革命家們理解的更複雜。

與土地改革相關的另一問題是，共產黨在內戰中獲勝真的是因為土地改革的號召嗎？國民黨失敗真的是因為農民被共產黨土地改革口

號吸引的結果嗎？土地改革是史家解釋國共內戰勝負的重大原因之一（如 Fairbank 1992:334）。但對中共土地改革的研究都指出，被納入共黨統治區之初的佃農普遍缺乏階級意識與鬥爭意識，必須共黨幹部反覆教育動員之後，才能在心理上被解放而逐漸參與對地主的鬥爭（Hinton 1967；Vogel 1969:91-124；陳永發 1998:344-347）。若解放後的佃農尚且如此缺乏階級自覺，被解放前的佃農又能有多少階級意識？又有多少會知道主動去參加共產革命？革命成功前的共產黨員有多少是佃農出身？有多少是地主之後？各方研究都告訴我們，共產黨員絕少佃農出身，更多是地主子弟（如陳永發 1998:47-53, 429）。

換言之，作者懷疑，沒有推行土地改革可能不是國民黨失去大陸的理由，提倡土地改革也不見得是共產黨在內戰獲勝的原因。統治一個被長期戰爭拖垮的國家，疏於建立現代國家的基礎行政能力，可能才是國民黨失敗的根本原因。組織的嚴密有效，動員能力的優越，可能才是共產黨獲勝的密訣（參見 Skocpol 1979:147-154, 236-281；陳永發 1998:17-23, 338-348；黃仁宇 2001）。土地改革是滿懷熱情的革命家們自我期許的理想，却未必是內戰勝負的關鍵。

換言之，國民黨以為共產黨席捲大陸是因為土地改革，所以趕緊在臺灣實施土地改革以為預防，可能是對現實的誤解。

四、結論

本文檢討了過去官方與學界對臺灣土地改革的原因與後果的詮釋。我們發現，將臺灣土地改革歸因於所謂國民黨外來政權犧牲臺灣地主的說法並不符合事實。這種解釋過度依賴陰謀論而缺乏社會學的理解。不但誤將國民黨此等龐大組織視為意志齊一的整體而忽略其內部歧異與權力結構的變遷，更缺乏對行動者的認知與動機的理解。歷史事實指出，國民黨內對於土地改革一直存有爭議，並不因遷臺而改變。使國民黨在臺灣實施土地改革的原因，一是大陸變色之際，與土地改革無關的原因使支持土地改革的陳誠掌握臺灣軍政大權，並在遷

臺之後的國民黨政府中擔任行政院長，因而使支持土地改革的陣營得以克服國民黨內反對者的阻撓，而推行其在大陸時無法實踐的土地改革主張。二是國家崩潰的威脅使國家終於克服支配階級的利益考慮而對被支配階級讓步，企圖以土地改革做為對農民的政治號召，以對抗共產黨。但土地改革之被視為對抗共黨威脅的有效手段，而非戰時不急之務，則是陳誠等土地改革派詮釋的結果。

基於上述背景，在土地改革過程中，國民黨人並不認為土地改革是懷臺灣地主之懷，與大陸地主無關。在反攻大陸的普遍幻想下，他們認為臺灣土地改革是全中國土地改革的起步，將來會推廣到全國而傷害大陸地主的利益。因此許多國民黨人並不支持臺灣土地改革。即使最後被迫妥協同意，也在立法過程中努力降低臺灣地主的損失。

其次，過去學界對中國近代政治與臺灣政治的研究，往往只注意國家專斷權力的變遷，而忽略國家基礎行政能力的問題。但國家基礎行政能力的強弱，正是區分傳統國家與現代國家的關鍵，也是理解近代中國與臺灣社會發展的重大因素。過去學界傾向於假定國民黨在大陸未能實施土地改革只是因為缺乏政治意志，而不討論其能力高低。本文指出，大陸時代的國民黨政府，繼承了一個傳統的國家，不論其專斷權力大小如何，都完全缺乏實施土地改革所需的戶政、地政、執法等基礎行政能力。

相對的，日本殖民政府在臺灣建立了嚴謹的現代戶政、地政、執法等基礎行政能力。這基礎行政能力在戰後為中華民國政府接收，使其獲得在大陸時從未擁有的基礎行政能力，因而能夠在臺灣實施土地改革。但日本殖民政府雖然留給國民黨政府現代國家的基礎行政能力，却也設定了這基礎行政能力的極限。日本殖民政府未能處理臺灣複雜的共有地產權分割繼承的問題，使國民黨政府倉促實施土地改革時，無法公正處理佔私有耕地與出租耕地過半的共有地，終使大多為貧窮小地主所有的共有地成為實施耕者有其田時主要的犧牲者。老弱孤寡殘廢共有地主之被犧牲，更令人質疑土地改革是否真正促進社會

正義。

最後，過去多數研究都未質疑國民黨官方所謂土地改革帶動臺灣農業發展與經濟成長的說法。本文指出，土地改革與臺灣農業發展很可能只有時間順序上的巧合，而未必有因果關係。二十世紀臺灣農業產出持續上升，只有在二次大戰末期前後數年因勞力與肥料不足等而下降。土地改革發生在戰後臺灣農業復甦期間，以致於使人誤以為土地改革促進農業發展。

土地改革可能不僅未促進農業發展，甚至其促進均富與政治穩定的效果都值得重新檢討。多數出租土地屬共有地，實施耕者有其田時徵收的土地更絕大多數是共有地，而多數共有地主持分極小而貧窮。土地改革的社會後果事實上是促進均富者少，窮人之間財產轉移者多。由於土地被徵收而心懷不滿的共有地主人數遠多於獲得土地的原佃農，土地改革促進政治穩定的效果很值得懷疑。

對臺灣土地改革的原因、能力、與後果的討論，使我們對土地改革的印象大異於過去官方與學界的詮釋。

簡言之，過去國民黨與共產黨的土地改革政策在相當程度上可能都是基於對社會經濟現實的誤解。這誤解的起源在於中國社會科學不發達，及地政、戶政的殘缺，使中國始終缺乏有關農村土地分配的確實統計分析，以致於「富者擁地千畝，貧者無立锥之地」的極端對比，成為一般人對農村土地問題的刻板印象，因此誤認為土地改革將可帶來均富而改善農村經濟。

事實上，直到今日，尚無人能建立 1949 年前中國大陸土地分配的確實統計。我們所見只是極有限的地區研究，而這些研究並未顯示大地主是全國普遍現象。1952 年臺灣地籍總歸戶的耕地分配統計可能是研究明清以來中國土地分配最寶貴的資料，可惜尚未見學界加以利用。基於相近的農業經營方式與土地繼承法則，我們可以推論，民國時代華南的耕地分配可能與臺灣相距不遠。而 1952 年地籍總歸戶資料顯示，在臺灣，大地主人數很少，其土地佔總耕地與租佃地的比例都

不高。多數土地屬於中小地主。且過半所謂地主還是共有戶，實際每人持份極低。

在上述土地分配狀況下，將大地主的土地分給佃農誠然有均富效果，但這種土地比例很低。不論是國民黨或共產黨的土地改革，將小地主的土地分給佃農，基本上都是窮人之間財富的轉移，促進均富的效果很有限。從這觀點來看，過去中國大陸與臺灣農村的最根本問題，是地少人多，就業不充份，普遍貧窮。土地改革對改善這普遍貧窮的效果是極有限的，但它却被許多人誤認是解決農村貧窮問題的關鍵。

換言之，落後的地方行政與社會科學，導致對社會現實的錯誤刻板印象，帶來國共兩黨的土地改革教條。在內戰中失去大陸的國民黨政府，企圖在臺灣實施土地改革以扭轉其命運。日本殖民政府留下的基礎行政能力，使國民黨政府在臺灣終於有能力執行土地改革。但另一方面，地籍總歸戶的成果已清楚指出，多數租佃耕地屬於中小地主，過半還是共有戶。這等於已明白指出，土地改革的均富效果將是很有限的，甚至對共有地主是不公平的。但土地改革已成爲當時執政者不容質疑的信念，不因統計資料抵觸而改變。直等到耕者有其田成爲現實，負責督導實施的內政部次長才在報告中含蓄的承認不公。

總之，中國近代史上與臺灣戰後史上都影響深遠的土地改革理念，相當程度上是出於對農村現實的誤解。但這由誤解而來的土地改革意識形態，却如此牽動歷史。

這意識形態不只牽動了歷史，而且直到今天還籠罩著學界對這段歷史的詮釋。過去學界對臺灣土地改革的研究不多，而這些研究之異於官方說法之處，大體集中於對土地改革動機的質疑，也就是所謂外來政權的問題。換言之，除了從陰謀論的觀點質疑國民黨官方的動機外，過去的研究，包括國民黨批評者的研究，極少跳脫官方對此歷史事件前因後果的詮釋，也就是很少跳脫國民黨官方意識形態的羈絆。國民黨官方提到的土地改革的社會正義效果、均富效果、政治穩定效果，幾乎都無人質疑。土地改革促進經濟發展的說法，也只有少數學

者質疑。國民黨官方不會多談的日本人留下的基礎行政能力問題，學界也不談。研究土地改革的學者如此，不研究土地改革，但在討論戰後臺灣政治經濟發展時必須粗略一提土地改革的其他學者，也如此。小地方批判，大方向不會質疑。臺灣社會科學界在土地改革議題上似乎無力超出官方意識形態的籠罩。這顯然不是因為臺灣學界蓄意複製官方意識形態，而是官方意識形態塑造議題的能力太強，以致於連反對者也失去了全盤質疑反省的想像力，只能在官方意識形態設定的框架內進行細部的修飾。換言之，學術研究典範被官方意識形態所侷限。

參考書目

中文部份（依作者姓名注音符號次序排列）

- 鮑德澂，1967，〈悼念湯惠蓀兄〉，頁 20-43，《湯惠蓀先生紀念集》。湯惠蓀先生紀念集編印委員會。
- 潘廉方，1966，《臺灣土地改革之回顧與展望》。臺北：作者。
- 毛育剛，(1971)1975，〈臺灣土地改革之經濟研究〉，頁 139-72，《臺灣農業發展論文集》，余玉賢編。臺北：聯經。
- ，1992，〈中國農村復興聯合委員會與臺灣土地改革〉，頁 305-322，《臺灣歷史上的土地問題》，陳秋坤、許雪姬編。臺北：中央研究院臺灣史田野研究室。
- 馮法和編，1978a，《中國農村經濟資料》。臺北：華世。
- ，1978b，《中國農村經濟資料續編》。臺北：華世。
- 戴炎輝，1979，《清代臺灣之鄉治》。臺北：聯經。
- 鄧文儀編，1955，《臺灣實施耕者有其田紀實》。臺北：中央文物供應社。
- 涂照彥，(1975)1991，《日本帝國主義下的臺灣》。臺北：人間。
- 臺灣省行政長官公署，1946，《臺灣省五十一年來統計提要》。臺北：臺灣省行政長官公署。
- 臺灣省政府農林廳，歷年，《臺灣農業年報》。臺中：臺灣省政府農林

廳。

譚棣華，1993，《廣東歷史問題論文集》。新莊：稻禾。

湯惠蓀編，1954，《臺灣之土地改革》。臺北：中國農村復興聯合委員會。

湯惠蓀，1965a，〈陳副總統與臺灣土地改革的實施〉，頁 218-219，《陳故副總統紀念集》。

——，1965b，〈湯惠蓀讚陳副總統〉，頁 45，《陳誠先生傳》，何定藩編。永和：反共。

李登輝，1976，《臺灣農工部門間之資本流通》。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

——，1980，《臺灣農業發展的經濟分析》。臺北：聯經。

廖正宏、黃俊傑、蕭新煌，1986，《光復後臺灣農業政策的演變：歷史與社會的分析》。臺北：中央研究院民族學研究所。

劉道元，2001，《九十自述》。板橋：龍文。

劉寧顏編，1989，《臺灣土地改革紀實》。臺中：臺灣省文獻委員會。

劉進慶，1993，《臺灣戰後經濟分析》。臺北：人間。

劉清榕，1975，〈臺灣農村中之隱藏性失業問題〉，頁 401-31，《臺灣人力資源論文集》，李誠編。臺北：聯經。

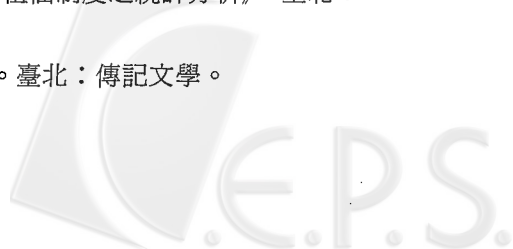
羅明哲，1992，〈日據以來土地所有權結構之變遷——兼論土地改革〉，頁 255-283，《臺灣歷史上的土地問題》，陳秋坤、許雪姬編。臺北：中央研究院臺灣史田野研究室。

郭德宏，1993，《中國近現代農民土地問題研究》。青島：青島。

孔永松，2000，〈二十世紀二〇～三〇年代閩西土地改革與客家文化〉，頁 359-377，《第四屆國際客家研討會論文集：歷史與社會經濟》，徐正光編。臺北：中央研究院民族學研究所。

華世出版社編，1978，《中國土地人口租佃制度之統計分析》。臺北：華世。

黃季陸，1986，《黃季陸先生憶往集》。臺北：傳記文學。



- 黃俊傑，1991a，《農復會與臺灣經驗（1949-1979）》。臺北：三民。
- ，1991b，《中國農村復興聯合委員會資料彙編》。臺北：三民。
- ，1992，《中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問紀錄》。臺北：中央研究院近代史研究所。
- ，1995，《戰後臺灣的轉型及其展望》。臺北：正中。
- 黃仁宇，(1974)2001，《十六世紀明代中國之財政與稅收》，阿風等譯。臺北：聯經。
- ，2001，《黃河青山：黃仁宇回憶錄》。臺北：聯經。
- 何炳棣，1995，《中國歷代土地數字考實》。臺北：聯經。
- 侯坤宏編，1988，《中華民國農業史料(-)：土地改革史料（民國十六年至四十九年）》。臺北：國史館。
- 姜濤，(1993)1998，《中國近代人口史》。臺北：南天。
- 蔣夢麟，1967，《新潮》。臺北：傳記文學。
- 謝放，1996，〈抗戰時期四川小農經濟與社會變遷〉，頁 783-808，《慶祝抗戰勝利五十週年兩岸學術研討會論文集》。臺北：近代史學會。
- 蕭 錚，1951，《臺灣農地減租研究報告》。臺北：中國地政研究所。
- ，1965，〈悼念一代偉人〉，頁 383，《陳誠先生傳》，何定藩編。永和：反共。
- ，1967，〈敬悼惠蓀兄〉，頁 12-16，《湯惠蓀先生紀念集》。湯惠蓀先生紀念集編印委員會。
- ，1980，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》。臺北：中國地政研究所。
- ，1987，《中國人地關係史》。臺北：商務。
- 蕭國和，1987，《台灣農業興衰 40 年》。臺北：自立晚報。
- 徐實圃，1964，《臺灣實施耕者有其田經緯》。作者。
- 徐世榮，2001，《土地政策之政治經濟分析——地政學術之補充論述》。臺北：正揚。

- 徐世榮、蕭新煌，2001，〈臺灣土地改革再審視——一個「內因說」的嚐試〉，《臺灣史研究》 8:1:89-124。
- 薛化元，2000，〈陳誠與國民政府統治基盤的奠定——以一九四九年臺灣省政府主席任內為中心的探討〉，頁 261-284，《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》。臺北：國史館。
- 朱昭陽，1994，《朱昭陽回憶錄》。臺北：前衛。
- 朱淑卿，1993，〈從財產權觀點論臺灣之農村土地改革〉，《臺灣銀行季刊》 44:2:246-81。
- 朱嗣德，1980，《民國二十年至三十年代中國農村經濟問題》。臺北：中國地政研究所。
- 中國科學院國情分析研究小組，1998，《農業與發展：21 世紀中國糧食與農業發展戰略研究》。臺北：歐亞學會。
- 趙岡、陳鍾毅，1982，《中國土地制度史》。臺北：聯經。
- ，1986，《中國經濟制度史》。臺北：聯經。
- 趙文山，1949，《臺灣三七五地租運動的透視》。臺北：自由。
- 周繡環編，1995，《農復會史料》。臺北：國史館。
- 張勤民、張維一等述，1999，〈臺灣實施土地改革五十週年口述歷史座談會紀錄〉，《人與地》 191/192:34-52。原載《近代中國》 131: 175-208。
- 張瑞德，1989，〈中國近代農村經濟的發展與危機——晚近一些議題的評述〉，頁 719-44，《近代中國農村經濟史論文集》。臺北：中央研究院近代史研究所。
- 張炎憲、高淑媛，1996，《衝擊年代的經驗：臺北縣地主與土地改革》。板橋：臺北縣文化中心。
- 張玉法、陳有恭，1991，《劉安祺先生訪談紀錄》。臺北：中央研究院近代史研究所。
- 鄭彥棻，1986，〈我所敬佩的黃季陸先生〉，頁 11-34，《黃季陸先生紀念文集》。黃乃興編印。

- 陳立夫，1994，《成敗之鑑：陳立夫回憶錄》。臺北：正中。
- 陳果夫，1951，《蘇政回憶》。臺北：正中。
- 陳金滿，2000，《台灣肥料的政府管理與配銷（1945-1953）》。板橋：稻鄉。
- 陳新民，1995，〈憶往和談今〉，《土地事務月刊》286:3-9。
- 陳誠，1951，《如何實現耕者有其田》。臺北：正中。
- ，1961，《臺灣土地改革紀要》。臺北：中華。
- ，1993，〈陳誠主臺政一年的回憶〉，吳錫澤筆記。《傳記文學》63:5:15-22；63:6:43-52。
- 陳淑銖，1996，《1922-1937 浙江省土地問題與二五減租》。臺北：國史館。
- 陳永發，1998，《中國共產革命七十年》。臺北：聯經。
- 矢內原忠雄，(1929)1999，《日本帝國主義下的臺灣》，周憲文譯。臺北：海峽學術。
- 沈時可等，2000，《臺灣土地改革文集》。臺北：內政部。
- 沈宗翰，1967，〈敬悼湯惠蓀兄〉，頁17-20，《湯惠蓀先生紀念集》。湯惠蓀先生紀念集編印委員會。
- 尚瑞國，2000，〈經濟理性、市場競爭、租佃契約形式與農場經營效率〉，《經濟論文》28:263-88。
- 尚瑞國、林森田，1997，〈臺灣『三七五減租』政策實施前後農場經營效率之比較研究〉，《行政院國家科學委員會人文及社會科學研究彙刊》7:514-530。
- 蔡明惠、張茂桂，1994，〈地方派系的形成與變遷：河口鎮的個案研究〉，《中央研究院民族學研究所集刊》77:125-56。
- 蔡宏進，1967，《臺灣農地改革對社會經濟影響的研究》。臺北：嘉新水泥公司文化基金會。
- 曹幸穗，1996，《舊中國蘇南農家經濟研究》。北京：中央編譯。
- 葉顯恩，2000，《珠江三角洲社會經濟史研究》。板橋：稻鄉。

- 葉淑貞，1997，〈日治時代臺灣之租佃制度與農場的經營效率：戰後初期土地改革政策的省思〉，《行政院國家科學委員會人文及社會科學研究彙刊》7:475-496。
- 殷章甫，1984，《中國之土地改革》。臺北：中央文物供應社。
- 楊碧川，1996，《後藤新平傳：臺灣現代化奠基者》。臺北：一橋。
- 楊懋春，1970，《臺灣土地改革對鄉村社會制度影響之研究》。臺北：國立臺灣大學農業推廣研究所。
- 楊懋春等，1983，《我國農業建設的回顧與展望》。臺北：時報。
- 楊肇嘉，1970，《楊肇嘉回憶錄》。臺北：三民。
- 吳相湘，1981，《晏陽初傳》。臺北：時報。
- 吳生賢，1992，《臺灣光復初期土地改革實錄專集》。臺北：內政部。
- 吳聰賢、陳元暉，1975，《臺灣耕者有其田與耕作機械化》。臺北：正中。
- 汪士淳，1999，《忠與過：情治首長汪希苓的起落》。臺北：天下。
- 王泰升，1999，《台灣日治時期的法律改革》。臺北：聯經。
- 王景弘，2000，《採訪歷史：從華府檔案看臺灣》。臺北：遠流。
- 王長璽、張維光，1955，《臺灣土地改革》。臺北：中國地政研究所。
- 王樹槐，1986，〈江蘇省的土地陳報，1933-1936〉，頁 519-557，《近代中國區域史研討會論文集》。臺北：中央研究院近代史研究所。
- 王松山，1990，《中國大陸土地問題研究》。臺北：金玉。
- 王益滔，1964，《臺灣之土地制度與土地政策》。臺北：臺灣銀行經濟研究室。
- 袁穎生，1998，《光復前後的臺灣經濟》。臺北：聯經。

英文部份

- Block, Fred. 1987. *Revising State Theory: Essays in Politics and Postindustrialism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Fairbank, John King. 1992. *China: A New History*. Cambridge: Harvard University Press.

- Gold, Thomas B. 1986. *State and Society in the Taiwan Miracle*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Hinton, William. 1967. *Fanshen: A Documentary of Revolution in a Chinese Village*. New York: Monthly Review.
- Ho, Ping-Ti. 1959. *Studies on the Population of China, 1368-1953*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mann, Michael. 1988. *States, War and Capitalism: Studies in Political Sociology*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Miliband, Ralph. 1969. *The State in Capitalist Society: An Analysis of the Western System of Power*. New York: Basic.
- Poulantzas, Nicos. (1968)1982. *Political Power and Social Classes*, tran. by Timothy O'Hagan. London: Verso.
- Skocpol, Theda. 1979. *State and Social Revolution: a Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vogel, Ezra F. 1969. *Canton under Communism: Programs and Politics in a Provincial Capital, 1949-1968*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , 1991. *The Four Little Dragons: the Spread of Industrialization in East Asia*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

統計資料

《臺灣農業年報》(臺灣省政府農林廳編印)。

《臺灣省五十一年來統計提要》(臺灣省行政長官公署編印)。

