

國立臺灣大學建築與城鄉研究所

碩士論文

Graduate Institute of Building and Planning

College of Engineering

National Taiwan University


Master Thesis

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)

Changes of Land Institute in Taiwan: Land Tenancy

System and Land Reform (1949-1953)



何欣潔

Hsin-chieh Ho

指導教授：劉可強博士、瞿宛文博士

Advisor: John K. C. Liu, Ph.D. Wen-Wan Chu, Ph.D.

中華民國 101 年 8 月

August 2012

摘要.....	ii
第一章、前言	1
第二章、文獻回顧	5
第一節、近代「所有權」	5
第二節、鄉民社會與土地改革.....	8
第三節、中國鄉土社會.....	10
第四節、問題提出：革命如何發生？.....	12
第三章、業佃關係與殖民現代性.....	14
第一節、中國沿海移墾與業佃制度.....	14
第二節、清中葉後業佃關係的變化：久佃成業.....	19
第三節、鄉莊社會下的業佃關係：以找洗制度為例.....	23
第四節、清政府的角色：以 1885 年清丈課賦為例.....	26
第五節、台灣總督府的大租權整理與業主權確立.....	30
壹、大租權整理.....	30
貳、日本的土地調查與業主權確立.....	32
第四章、戰後土地改革.....	36
第一節、三七五減租：國家全面介入業佃關係.....	36
壹、換約減租.....	37
貳、地目等則與正產物全年收穫總量.....	38
參、三七五減租條例第 15 條：優先承買規定.....	40
第二節 耕者有其田：業佃制度的終結.....	42
壹、地籍總歸戶.....	42
貳、1949 年以前的地籍整理工作.....	45
參、共有土地一律徵收.....	48
第五章、強制現代化下土地改革：從西方挑戰到國共鬥爭.....	52
第一節、救亡圖存與國共鬥爭.....	52
第二節、冷戰與美國援助.....	53
壹、農復會成立：中國的西潮與新潮.....	57
第三節、由鄉莊社會到現代社會.....	59
壹、發展中國家的追趕任務.....	60
貳、土地改革與新農村社會.....	62
第六章、結語.....	65
壹、由業佃制度到租佃契約.....	65
貳、由業、業主權到所有權.....	66
參、土地所有制度的歷史性考察之後：何處是下一步？.....	69
參考文獻.....	71

摘要

本文回顧台灣農村土地所有制度的形成，自明清之際漢人因沿海人口壓力而來台移墾，循中國沿海盛行之制度於台灣以業佃關係進行農作生產，社會面則以鄉莊組織進行基礎自治。台灣總督府因勸業銀行放貸需求而推動土地調查與業主權確立，推動第一波土地基礎事業。於此同時，國民政府於大陸形成以土地改革作為現代化計畫之具體步驟，卻從未成功，終至潰敗於共產黨版本的土地改革。退敗台灣後，於共產黨的競爭壓力之下，以美援為輔助進行土地改革。1949 年的土地改革對台灣的業佃關係進行徹底的介入與改革，並將原有業主權與佃耕權均改造為排他、可轉讓、以個人為權利主體的所有權，並透過共有土地之徵收，破壞鄉莊社會運作基礎。自此而後，農村土地所有權制度確立，台灣農民的耕作生產與鄉村治理逐步納入國家可掌控治理之範圍。每一階段的土地所有產權變化都與當時的國家政策相配合，在國家對農村社會的汲取或改造想像之中，產權成為重要的治理工具，變更產權的同時，也均將引發鄉莊社會的變遷與農作生產方式的改變。於農村土地使用引發諸多討論之今日，對土地所有制度進行歷史性的考察，重新思考上世紀土地改革所留下的革命語言框架，是直接面對當前農村問題時難以迴避之道路。



關鍵字：土地改革、土地所有制度、土地所有權、業佃關係、鄉莊社會

Abstract

This essay is about a historical review of land reform in Taiwan. Since early Ching dynasty, amounts of China peasants moved to Taiwan and had tenancy system to produce crops. In order to maintain the tenancy system in Taiwan, peasants and government built peasant society. In 1895, Japan colonial government started to propose and carry out modern land policy in Taiwan. At the same time, since the Republic of China established and failed in mainland China, the policy of equalization of land rights remain unrealized at the time of the Communist take-over on the mainland in 1949. In Taiwan, KMT remember the lessons of land policy in mainland. It carried out land reform and controled the rural area in Taiwan. As the first step of modern plan in Taiwan, land reform turned tenancy system into land ownership institution and destroyed the organization of peasant society.



Key words : land reform, land ownership, land institute

第一章、前言

七十七歲的大埔老農黃福記從一個珍藏的紅布袋，小心翼翼地拿出他擁有超過四十五年的土地所有權狀：「這兩張是阮爸傳給我的土地，我很害怕，因為一夜之間縣政府就說你這兩張證明都沒效了，地已經是苗栗縣的了，哪入安內（怎麼會這樣）？」在另一張苗栗縣政府官方的土地登記謄本，以「區段徵收」之名跳過原地主的同意步驟，逕自把原屬於「特定農業區」的私有地，土地所有權人改列為「苗栗縣」、管理者「苗栗縣政府」¹。

在 2010 年震驚社會的苗栗大埔事件中，家中耕作土地行將被徵收的老農，小心翼翼地從紅布袋中拿出珍藏的「土地所有權狀」與「土地登記謄本」，以證明土地長久以來為自己所有，如今卻一夕成空。無獨有偶地，在 2008 年時，行政院版本的「農村再生條例」正式函送立法院審議，旋即引起爭議，民進黨團立刻要求召開公聽會，仔細審查，亦得到國民黨團的同意，顯見條例爭議之熾，朝野兩黨都認為需要再行公聽、廣納意見。與會眾人反對農村再生的理由，有許多均涉及「土地私有產權」的面向，如反對最力的立委林淑芬，在第一時間與同黨委員田秋堇提出的訴求中，便直擊此草案剝奪「土地所有人之自由處分權」：

林淑芬、田秋堇等民進黨立委直呼行政院版農村再生條例是「強制整合＋強制重劃＋強制徵收」＝「強制離農＋強制離土＋強制離家」。他們指出，該草案有重大缺失：（一）剝奪農民自由處分財產權².....

甚至是地政學者徐世榮也認為剝奪私人產權，是非常恐怖的事情：

政大地政學系教授徐世榮指出，此條例若修法通過，將造成「農村再生沒農民、農村再生沒農地、農村再生沒產權」三大隱憂；這是為都市人活絡房地產而設計的條例，未來很多農地將轉變成建築用地，台灣糧食自給率將下降；地方上有政經實力者只要看上土地，圈地、報請農委會同意後，就可以徵收，這種剝奪私人財產權的手段，真的很恐怖³。

從農民本身、民意代表至學者專家，對於「私有產權」的捍衛行動，令人印象深刻。依謝在全於民法物權論中對於所有權的基本定義指出，土地所有權乃

¹ 關魚，〈強制徵收猶未盡，稻穗成灰淚未乾〉，2010 年 6 月 22 日，台灣好生活電子報，<http://www.taiwangoodlife.org/story/20100622/2140>

² 莫聞，〈政院版《農村再生條例》 恐強制離農、離土、離家〉，2008 年 12 月 18 日，台灣環境資訊中心，<http://e-info.org.tw/node/39778>

³ 〈綠委反農村再生條例 籲撤案重新檢討〉，2008 年 12 月 18 日，中央社

「直接支配特定物，而享受其利益之權利。」⁴其直接支配之謂，又帶有「自由用益或處分」並「排除他人」之內涵。以此觀之，前述報導中的陳述，似乎非常符合教科書中以憲政國家為前提所框限的所有權基本定義：依憲法保障人民財產權之精神，農民的土地所有權應該可以自由處分、不得侵犯；再進一步者，可以引用憲法 23 條之比例原則來主張：農民的財產權固然不可侵犯，唯為了公共利益時可以例外。此種源自於憲法—或說憲政主義精神—對於「土地所有制度」的基礎架構受到各方肯認，無論在農村土地或都市土地的使用爭議之中，大家爭執的重點均是何謂公共利益、怎樣侵犯財產才符合比例原則，而對此一邏輯並無太大異議。

本文則對此有不同看法，若我們所希望的是農民於土地上耕作之事實能夠存續，則當前憲法所給定所有權定義並非唯一之敘述。

一張薄薄的土地所有權狀，是現在台灣社會用以證明自己與土地關係的憑據，要證明這土地是「阮爸傳給我」的方法不是找村里長來出面擔保、也不是拿出歷年繳稅證明，而是以國家發放的土地所有權狀作為證據—即便他所欲抗辯的對象，苗栗縣政府，也同樣是國家的代表。但財產權制度並非亙古不變，也不是單獨存在於社會當中的事件，清代農民要證明土地為自己所有，可能會找村長來作證；日治時期的農民若以歷年繳稅憑證，也可證明自己對土地享有「業主」權能，而各種不同的財產權制度安排都必須有相對應的社會結構予以支持。1885 年的台灣農民不可能拿出一張政府發給的土地所有權狀，來向清代官府主張自己擁有土地；2010 年的台灣農民也不會找村里長一起來開記者會以證明自己的土地乃世代相傳，他會提出一張國家發放的土地所有權狀。這些不同時代農民的不同舉措，便是不同土地制度有效運作的象徵。

土地所有權狀所代表的近代民法體系並非唯一能維持農民耕作收穫的制度，在廣大的台灣農民向中華民國政府領取「土地所有權狀」之前，他們曾經年年歲歲以複雜而古老的業佃制度開墾荒地、修築水利、生產作物、分配收穫，並以此發展了特殊的鄉莊社會組織以安排自己與他人的生活方式，一如許多亞洲小農社會一般運作著。

這篇論文的主要任務，便是回溯土地所有制度變革的歷史，以明白我們目前習以為常的土地所有權制度其實僅是土地所有制度之一種，乃是早期業佃制度形成後，經過了台灣總督府與中華民國政府為了治理目標而進行數次整頓的結果，土地所有制度整頓的同時，也深度改變了台灣鄉莊社會之結構。本文希望能從此種歷史視野，深入理解當前遭遇的困境。

⁴ 謝在全，《民法物權編》，台北：元照，2010

當前的農村反圈地運動如何不落入維護土地私有產權之窠臼，自 2010 年迄今便曾受到些許零星的、非公開的質疑，但或許是農村所隱含之價值多元，反對農村土地受工業侵蝕之主張仍有較高正當性，直到 2012 年都市更新中「士林王家反徵收」案爆發，才正式引發「捍衛個人土地所有權與公共利益關係為何」之論戰。關於土地私有產權與公共性之間的關聯，華昌宜⁵做出了言簡意賅的闡釋：

關於私有財產和政治倫理、自由、社會發展間關係的辯論車載斗量。此處不及引述。對以文林苑案為例來為財產權奮鬥的人士們，我尊重他們的意識形態。但是我也有我對財產權、特別是對土地的看法。在我的理念中、社會性極強的土地應和其它財產有所區別，對其私有權利之保障不應無限上綱，否則會嚴重阻礙社會進展。

而大力反對農村土地浮濫徵收的徐世榮，也於王家事件再次重申⁶其「徵收人民土地必先讓人民有充分管道參與」之憲政主義立場。究其言，仍是在肯認私有產權架構為前提之下，討論憲法 23 條的比例原則中所訂之「公共利益」究竟內涵為何，為了什麼樣的公共利益可以去徵收他人土地：

.....土地徵收及市地重劃也爆發多起激烈抗爭。我們應當認真思考這些爭議的核心課題：公共利益該如何界定？

公共利益是抽象詞彙及法律不確定概念，其體現必須經由嚴謹的行政程序，在資訊公開及民眾公平參與的情況下，共同來形塑；也就是說，公共利益是經由公平公開的參與、溝通及討論，最後所獲得的共識之謂。為了捕捉公共利益，先進民主國家大都已拋棄過往由少數學者專家來獨斷的傳統方式，而是積極鼓勵民眾參與，在尊重不同的知識體系（如地方及傳統知識）、多元的價值選擇（如土地是家），來正當化及合理化公共利益。

因此，將計畫確定程序納入相關法規，讓相關利害關係人都能夠參與，經由聽證程序來共同形塑公共利益，應該是當務之急。

而在憲政主義邏輯之外，也有自為左派者，直接喊出「反對擁護私有產權」口號，他們認為：

對「私人產權」的捍衛，使運動轉為失去「階級」性格，成為純中產階級式的人權運動.....主流對「所有權」的意識型態，正是構成土地炒作結構的重要

⁵ 華昌宜，〈產權，文林苑核心課題〉，2012 年 4 月 6 日，中國時報

⁶ 徐世榮，〈澄社評論：請問，誰是「公共」？〉，2012 年 4 月 13 日，自由時報

基礎，強化這一個邏輯，對各種形式反對「流離失所」，並且試圖召喚社會「公共性」的運動來說，是「飲鳩止渴」的⁷。

這樣的說法乍看之下有其道理，但對台灣土地所有制度究竟為何，我們能站在什麼基礎之上對其進行有意義的挑戰，這便是一個目前仍然模糊不清的問題。既然我們對社會運動懷抱著顛覆當前社會僵局的期待與想像，應該就要讓對另一種土地制度的討論成為可能—或者最起碼必須有能力對現行的土地制度置疑—而非僅於憲法所框限之架構之下討論為已足。

本文將回顧台灣農村土地所有制度的形成，認為土地所有權不再是天賦人權一般單獨存在的概念，唯一的對手也不再僅是公共利益。自明清之際漢人因沿海人口壓力而來台移墾，因清政府所採取政策而形成大、小租戶之別，至劉銘傳清丈課賦、日本人的土地調查與業主權確立、國民政府實施土地改革等一連串事件，每一階段的土地所有產權變化都與當時的國家政策相配合，在國家對農村社會的汲取或改造想像之中，產權成為重要的治理工具，變更產權的同時，也均將引發鄉莊社會的變遷與農作生產方式的改變；要在 2012 年的今日重建鄉莊社會、重建農作生產方式，對產權的概念必也無法僅停在當前的架構即可。都市更新與都市土地制度並非本論文可以處理之問題，本文仍欲將目光放回大埔農民手上的土地所有權狀，討論當前台灣農村土地所有制度如何形成。



⁷ 孫窮理，〈客人沒來，就先動筷子吧—聊聊那個缺了席的「公共」〉，2012 年 04 月 19 日，<http://www.cooloud.org.tw/node/67959>。唯此段為孫窮理整理臧汝興等人系列文章之摘要，並非作者個人意見。

第二章、文獻回顧

於追索現在台灣土地所有權於何時奠基時，我們可能要先看看大埔老農手上的所有權狀是從何時向國家領取的。以台灣農村歷史而言，雖然政府在 1946 年接收台灣之初推行了短暫的土地總登記工作，但在 1953 年時所推動的耕者有其田政策才是最近一次大規模發放農村土地所有權狀的濫觴。於一連串複雜的準備工作之後，政府宣布於 1953 年 5 月 1 日開始徵收地主土地，並放領予現耕農民，地主必須呈繳所有權狀以領取地價，佃農則在繳納第一期地價的同時辦理所有權變更與移轉登記，換發所有權狀，全台近三十萬戶的地主與農民在本波改革運動中從此改去持續三百餘年的業佃關係，取得土地所有權狀。自土地改革完成之後，被我們今日視為經常的農村土地私有產權制度開始有效運作至今，其所運作之邏輯也深入人心，才會使老農、立委、教授紛紛採取此一語言，希望能維持農民於其上持續耕作的生活樣態。屆至 1953 年 12 月為止，全台灣共有 106,049 戶地主、194,823 戶佃農在此波運動之下取得自己的土地所有權狀。

第一節、近代「所有權」

在 North(1981)對於「經濟史的結構與變遷」探討當中，為我們指出近代的「所有權」所具備的特質與形成的原因。North 以經濟史的方法指出，形成排他、可轉讓的財產權需要一個過程，財產權制度形成與變遷的過程影響了財產權配置結構，也長久影響了個人在制度下的行動。在 North 的看法當中，制度的研究對於理解「真實世界中的經濟學」是不可或缺的，而制度研究又必須以財產權研究做為重要基石。傳統新古典模型對於市場與交易的解釋之所以能成立，其實忽略了訊息成本、不確定性與交易成本的存在，而這些成本在真實世界中是不可能消失的。

交易成本的概念，使 North 對產權制度的論述得以開展。North 認為，若交易成本的重要內涵之一，即財產權(property right)沒有被充分界定且在成本為零的狀況下被執行，新古典所假定的「個人在社會上的投資所得的收益與整體社會收益相等」便無法成立。在儲蓄率的討論中，North 同樣闡述了財產權界定的重要，因為財產權若沒有被充分界定與執行/保護，儲蓄本身能回收的效益極低，有時甚至會為零或負數，則人民不會有誘因去進行投資或儲蓄，新古典模型所假定的經濟成長不會開始。

North 指出，個別所有者之間透過市場契約轉讓財產權時，這財產權必須是排他性的權利。North 進一步定義此處的排他性，意即這個權利若要被清楚地指

認權利關係，並清楚地排除他人的使用收益，其就必須是可衡量的，且必須是可執行的。

North 進一步解釋何謂「可衡量的財產權」。為了使物品成為一種排他性的財產並且具有交換價值，人們必須能夠衡量物品的數量，並對其進行性質的分類。如果衡量成本(measurement costs)非常高，這物品就會成為一種共有的財產資源。

North(1981：30)進一步分析，如果衡量資源內容的成本高於效益時，就會存在共有財產權，而推動將這些共有財產予以度量衡的單位通常就是國家(state)。North 認為，標準化發揮著降低交易成本的功能，且讓統治者得以榨取大量的租金。如果一個國家內的物品與勞務多樣性越高，則其衡量成本就會越高，消耗的租金也會越大。

在這樣的基礎之上，North 重新以財產權的角度理解工業革命。North(1981：73)認為工業革命發生的原因是市場規模的成長，進而使專業化與分工程度增加，因而引起經濟組織(與財產權制度)的變動，並降低技術變化的成本；而排他性財產權的建立又擴大了專業化和分工，並且出現了一個專業化的組織形式—政府—去界定、裁決和執行財產權。North 將這次財產權制度的變革的過程稱為「第二次經濟革命」，有別於人類由狩獵社會邁向農業社會的第一次經濟革命。如同前段所說，North 以衡量成本出發，認為國家在設定財產權制度前，必須先將資源分級、進行度量衡，才能夠降低交易成本，並追求己身的租金極大化。

放在工業革命的歷史之下，North 認為工業革命後的生產方式乃是需要高程度的專業化與分工才能完成，因此提高了衡量成本，使國家消耗更多租金，從而使得財產權制度發生改變—共有財產權被個人財產權取代，國家以對財產權更深的介入來回應專業化與分工精細的新生產方式，也以提高財產權誘因的方式來提高租金。

簡言之，國家⁸對財產權的界定目標有二：一、界定出形成財產權結構的競爭與合作的基本規則(即在要素和產品市場上界定所有權結構)，以便使統治者的租金極大化。二、在第一個目標架構中降低交易成本以使社會產出最大，從而使

⁸ 當然，這裡牽涉到如何定義國家，譬如若以西方經濟史為例，莊園(manor)是否可以視為一種國家的早期形式？North(1981)在討論財產權結構之前指出，財產權的本質是一種排他性的權利，因此，在暴力方面具有比較利益優勢的組織(comparative advantage in violence)—也就是國家—最容易處於界定、執行財產權的地位。North 關於國家的說法可以幫助我們理解一個問題，即 1949 年推動土改的中華民國，作為一個統治台灣僅四年左右的組織，是否可以等同西方經濟史上的「國家」，這在今天都是有許多人仍抱持不同疑義的問題。但以討論財產權制度變遷的角度而言，只要中華民國是當時台灣地理範圍中，於暴力方面最具有比較利益優勢的組織，並對財產權做出界定與執行，即便與 North 經濟史中所提及的民族國家有不同的形成脈絡，仍無礙討論。

政府的稅收增加。North 進一步指出，這兩個目標將導致一系列公共(或半公共)產品或服務的供給，以致降低界定、協議和執行契約的成本，而契約正是經濟交換的基礎。

不過，在這裡，又衍伸出另一個問題，即，雖然國家是界定與執行財產權的組織、建立財產權也有助於擴大專業與分工，也未必能直接解釋為何國家一定要建立財產權。這正是 North 從 1973 年「西方世界的興起」至 1981 年的「經濟史的結構與變遷」最大的修正，即「國家在何時會選擇推動制度變遷，建立新的財產權制度？」

關於這個問題，North 認為，統治者總是會有競爭對手，不論是與之競爭的其他國家或者本國內部可能成為統治者的潛在對手。如果不存在勢均力敵的競爭對手，則現存的統治者可能就是一個獨裁者。競爭者的實力越接近現有統治者，現有統治者所擁有的自由度就越低，國民經由現行財產權制度所保留的所得份額就越高。換句話說，不同國民在面對財產權制度協商時，會擁有不一樣的機會成本，不同的機會成本也影響統治者提供給不同階層的服務；同樣地，國民也會在某些時候選擇以付出某些代價的方式投向另一個現存的國家—與現有統治者競爭的政治經濟單位，或者選擇支持現存國家中的競爭者。統治者爭取某階層國民的努力程度(或者說對國民的妥協)，將取決於提供保護的供需曲線與其邊際效益。

在這樣的簡單靜態模型之下，North 指出，統治者會面臨兩種限制：對手競爭與交易成本，North 認為，這兩者都會造成無效率的財產權。

在對手競爭的情形之下，統治者會選擇不要觸犯境內較有談判實力的國民，如果這類型的國民在其他統治者的財產權制度下能擁有更多財富，或者在現行制度下財富會受到不利的影響，現有的統治者就會受到威脅。在這樣的狀況下，統治者會為了鞏固自身的統治，而維持一個對這種類型的國民有利的財產權架構—而無視於它可能是較無效率的。

以交易成本而言，如果將交易成本納入維持財產權制度的必要支出，則統治者會發現，與那些無效率的財產權相比，相對有效率的財產權會因為交易成本(衡量、課稅與監督違規者)而使統治者的稅收降低。站在統治者的立場上，對於生產方式予以專賣壟斷也許比建立適合激烈競爭的財產權更為划算。

也正因此，North 非常實際地指出，在現實中，統治者所選擇界定的所有權結構與新古典成長模型所意含的效率標準一致的情形(North 在這裡以共產黨宣言當中描述的資本主義為範本)，其實相當少見。要統治者變更當前的所有權結

構，選擇一個在資源配置上相對有效率的所有權結構，以達成經濟成長的目標，必須要有相當的誘因。但是，無論提供了什麼誘因使統治者選擇這樣的變遷，其結果必定是不穩定的，因為經濟成長而伴隨的技術變動、市場擴張等等，都會再次改變相對價格與機會成本，最終將導致新設定的財產權再度成為相對無效率的一種制度。

在這樣的前提下，North 認為，當一個政治經濟單位面臨更有效率的鄰邦存在時，相對無效率的財產權將威脅到統治者的生存，統治者面臨的選擇將會是自取滅亡，或者修改基本的所有權結構以使社會降低交易成本和提高經濟成長。⁹

North 的說法，解釋近代國家在競爭機制之下修正原有財產權制度的路徑。然而，North 所預設的理想產權制度仍為「個人在社會上的投資所得的收益與整體社會收益相等」並引發經濟成長的產權制度；其所定義的國家，也是在境內暴力上具有比較利益優勢的組織(comparative advantage in violence)。但若某一區域之內所實存的「國家」並非如近代國家一般在境內具有強大的暴力優勢、其所追求的「經濟」模式也並非新古典式的積累與成長邏輯，其所相對應的財產權制度又會是何種形式？

第二節、鄉民社會與土地改革

不同於 North 以新古典的經濟成長模式與引發經濟成長為產權制度的討論藍本，Wolf(1966)與 Shanin(1973)在鄉民(peasant)社會的研究下，對於租佃關係與土地所有制度有不同的討論。

在鄉民研究(peasant studies)的取徑下，Shanin(1973)認為開發中國家以土地改革的方式進行土地所有權重塑，進而改造了鄉民(peasant)社會。Shanin 指出，雖然各個國家(state)的原因與狀況不同，但是若一個開發中國家的成員仍以鄉民為主，則國家施政的目標都是以「拆除鄉民傳統的社會經濟結構，追求現代化、快速的經濟成長、徹底保障社會的民主化為目標，國家最大的任務在於保證發展，避免積累落後、鄉民社會貧窮化以及農業內捲(agricultural involution)」，而欲達成這些目標的政策被分成兩類，兩類政策會同時存在，但會是做為一個長期政策的前後兩階段，一就是土地改革，二是建立鑲嵌於國家經濟並有助於國家經濟成長的新農業經濟。Shanin 指出，土地改革雖然在初期會促進鄉民經濟，但卻是鄉民經濟轉變與消失的必要步驟。

⁹ 只有在本國國民的機會成本與競爭國的相對力量沒有上升時，選擇停滯的國家才能倖存。

Shanin 並分析，伴隨著土地改革而生的相關政治經濟變遷—例如關於財產權與租佃關係的規定—通常會獲得新法律制度的承認。建立新型態的土地所有權也並非一項單純的措施，在使鄉民獲得土地之後，為了使這些鄉民能順利耕種新土地(而不使土地落入他人之手)，必須有一連串附帶的措施，例如農業借貸與農機的供應、新的市場銷售管道、地方政治勢力的重組等等。其明確地指出，站在現代國家的角度而言，收取地租的階層經常同時是鄉民和國家經濟之間的障礙與媒介，國家想要破除或限制他們的支配能力，就勢必要組成新的經濟形式。在鄉民社會中，土地所有權既然與鄉民生活、政治地位息息相關，則以改變土地所有權為目標的土地改革必然會連同其他社會與經濟結構也一起改變。

Wolf(1966)則詳細討論了土地改革之前，鄉民社會不同於近代的土地所有制度。Wolf 從西方生物學的角度出發，認為一個社會若要維持糧食生產者與統治者的分工，則生產的糧食必須比人體一天所需的基本熱量更多，也就是所謂的生產剩餘。鄉民將會因為兩種原因而有動力生產剩餘的糧食，一是傳統儀式，二是租稅費用(fund of rent)。在租稅費用項目中，由於存在著統治階級(非糧食生產者)可對糧食生產者行使土地統轄權(domain)的權力關係，因此鄉民的生產將有一部份被用於應付租稅。Wolf 同時也以此區分鄉民與單純的糧食生產者，認為租稅費用的存在是鄉民(peasant)與單純自給自足的糧食生產者的差異。

Wolf 在討論鄉民的經濟活動時，對於土地統轄權做了基本的定義，其認為土地統轄權即為對於特定土地的最終擁有權與使用控制權。Wolf 同時指出，土地作為私有財產—亦即我們所認知的，可以自由買賣與處分的標的—只是統轄權的其中一種形式。Wolf 並補充，在鄉民社會中，一個地主可能沒有權利出賣土地，或者趕走耕作土地的鄉民，但卻仍然擁有土地的統轄權，可以要求使用土地的鄉民付出租稅。

在 Wolf 對統轄權的分類中，將統轄權分為世襲的(patrimonial)、俸祿的(prebendal)和商業的(mercantile)三種，其認為中國的地方官員對於一般鄉民的權力屬於俸祿的，而地主則顯然會被歸類到商業的。在商業的統轄權中，土地是可以買賣的商品，且也與其他的商品一樣具有價格，買入土地的人預備將土地用於生產商品並出售，所以土地的購買價格是投資的一種；更進一步地說，Wolf 清楚地指出，在商業的統轄權之下，地租等同於是對地主對土地投資的資本所回收的利息，是資本化的地租，這也是商業統轄權與其他統轄權的最大差別—世襲與俸祿的統轄權通常具有高度的儀式性，且收租的地主與交租的鄉民雙方有著親密的關係，地主負責照顧農民，在農民信仰體系中具有合法性，象徵的意味濃厚，Wolf 甚至引用費孝通描述中國古代農村發生天災時，縣府官員率隊主祭祈求消災解厄的記錄，來說明俸祿性質的統轄權之下，收租者與農民雙方的關係。但在

商業的統轄權下，地主收取租稅作為自己土地投資的報償，也可以用土地來抵押借款，與佃農並不是照顧、保護的關係。當然，這幾種統轄權類別之間並不是徑渭分明或互相排斥的，在鄉民社會中，這幾種統轄權通常同時並存，且很難徹底地說地主與佃農兩者之間關係究竟是單純的俸祿或單純的商業統轄權。

在這裡，對於本文的問題來說，最為微妙的是 Wolf 所描述的土地商業統轄權。雖然其已經具有可以買賣、抵押、做為投資獲利標的等特色，看起來相當接近近代土地所有權的形式，卻仍然與近代土地所有權的內涵不盡相同。兩者究竟有何不同？Wolf 並沒有進一步的分析，但是，他也認為商業統轄權有機會(但不一定)在工業化的階段成為強迫鄉民接受新式技術的主要工具，而影響生產的根本基礎。對照到 Shanin 的敘述中，土地改革便是翦除這些擁有商業性統轄權的地主、使鄉民社會工業化的重要事件。

第三節、中國鄉土社會

從 Wolf(1966)與 Shanin(1973)對「土地統轄權」所作之定義，再對照 North(1981)對「近代土地所有權」的分析，我們大致可以認識「土地所有制度」在經過徹底的土地改革之前，雖然在形式上均為私人所有，但在內涵上並不相同。被 Wolf 引用以解釋「統轄權」性質與「所有權」相異的費孝通(1947)則這樣分析中國農民聚村而居的土地所有樣態：

1. 每家所耕的面積小，所謂小農經營，所以聚在一起住，住宅和農場不會距離得過份遠。
2. 需要水利的地方，他們有合作的需要，在一起住，合作起來比較方便。
3. 為了安全，人多了容易保衛。
4. 土地平等繼承的原則下，兄弟分別繼承祖上的遺業，使人口在一地方一代一代的積起來，成為相當大的村落。

在這樣的傳統聚落樣態下，費孝通曾經對傳統聚落中人與土地間的社區網絡與地權關係有過這樣的調查研究與假設：

我在江村和祿村調查時都注意過這問題，「怎樣才能成為村子裡的人？」大體上說有幾個條件，第一是要生根在土裡：在村子裡有土地。第二是要從婚姻中進入當地的親屬圈子。這幾個條件並不是容易的，因為在中國鄉土社會中土地並不充分自由賣買。土地權受著氏族

的保護，除非得到氏族的同意，很不易把土地賣給外邊人。婚姻的關係固然是取得地緣的門路，一個人嫁到了另一個地方去就成為另一個地方的人，但是已經住入了一個地方的「外客」卻並不容易娶得本地人作妻子，使他的兒女有個進入當地社區的機會。事實上大概先得有了土地，才能夠在血緣網裡生根。

B.Gallin 的小龍村也指出台灣土地改革前夕時，台灣的土地所有制度與宗族關係密不可分：

(在土地改革之前)小龍村大多數的住宅地是親屬合有的土地。小龍村還有一種情形，就是土地登記的名義是充代表的某某村人，而合有人卻包括本村與鄰村的農民...小龍村最常見的一種合有地，是由成群堂兄弟或兄弟所合有。承繼先人的土地一般是這種所有團體形成的原因。通常合有土地的堂兄弟是分開各房的。這塊土地原來是他們各人的父親所合有的，或原來是它們祖父甚或更遠的祖先所有...若合有人是兄弟，情形又有不同。假使已經分家，個人就只耕自己名下的田。若是還沒有分，而這個家庭所有的經濟事務本來也是共同經營的，那麼就共同耕作整塊田地。有時可能剛剛承繼到父親遺下合有的土地；別的情形還有兄弟可能最近才共同購買了一塊地。

戴炎輝(1962)則在鄉莊社會的架構下，對此有更深入的觀察：

莊大率有莊廟，而莊廟有廟產。廟產通常係田園、廟基，但亦有房屋(廟以外)。其財產額不多，只以其收益維持平日香油而已。廟產通常以該廟之主神名義所有之，但實則莊產。廟產係莊人之公有，視某人於莊內有無戶籍，以定該人是否公有人。由他處來住本莊者有份，從本莊搬徙他處者則無份¹⁰。所謂公有，係相當於日耳曼固有法之「總有」¹¹。

廟產以外，莊亦有其他財產，如昌隆莊、武丁潭莊(現在屏東縣)有老禁山。昌隆莊之老禁山，係莊民公有之荒埔(甲數 18 甲餘)，以老禁山會名義同有之。其來歷係百餘年前，莊眾向茄荖溝莊番所買得者。該荒埔長茅草，於夏季有防洪之效，為保護人命、財產，尤其田園，故設此會而置此產。平時禁止放牧、刈茅草；於雨期過後(秋季)，則准莊眾到地刈茅草，一戶平均可得兩馱。關於此老禁山之性質，台灣

¹⁰ 值得一提的是，戴炎輝對此習俗之確定來自日治時代 1918 年控民第 140 號判決，可確定在日治中期後民間仍持續以此種形態共有土地。

¹¹ 參見石田文次郎，1948，土地總有權史論

私法一方謂「老禁山會係神明會之一種，由該莊全體住民所組織」；他方則謂：「因限於特定莊民始有刈茅之權利，似可謂為以該莊民為權利主體¹²之『入會地』(在此指該地為莊有，莊民得予用益)」。按我國過去，凡有會即有神；而莊有特殊目的之施設，即另設團會。唯檢討其會、團之財產，即是莊民之公產。老禁山會之祀神，雖不能斷言，但似是莊廟神。又南岸莊(現在屏東縣)亦有樹山會。此為防風、防水及涵養水源，由莊眾所組織之會。其他，各地往往有牧牛公地、公海坪。亦具有莊產性質。有時一莊與他莊公有某地

對此，趙岡(2005：77)則指出：

在中國傳統中義田和族產是族人共有的私產(private)，但並非屬於某農戶個別所有(personal)。

按趙岡的說法，在經歷土地改革之前，台灣作為中國沿海經濟圈之一環，其土地所有制度混合著「身分法」與「財產法」之雙重性質，且因其與身分法上的宗族與親屬關係相結合，因此產生”private”但非”personal”的土地所有性質。以此而言，台灣早期的土地私有制度是具有集體性質，卻非以「個人」為單位所有，而是以宗族或鄉莊關係下界定土地的「所有」，直到土地改革後「確實」實施的土地登記將其改變為「個人所有」之樣態為止。

第四節、問題提出：革命如何發生？

總上所述，我們大致可以描繪：台灣在清代時，土地所有制度與宗族鄉莊關係尚密不可分，與今日以個人為權利主體進行土地所有¹³的樣態大不相同。經歷台灣總督府與國民政府的數次改革之後，終形成今日我們所熟悉的、按照民法物權編所制定遊戲規則運作之「土地所有權」。用 North 的話來說，這是相當不常見的一

除非面臨強大的敵國競爭壓力，否則難以發生一巨型的制度變遷；按照 Shanin 的說法，這是台灣拆除鄉民社會、邁向「現代」社會的第一步，土地改革在表面上惠及農民，實則為工業化、現代化所服務。對此一巨變，瞿宛文(2011)

¹² 權利主體亦為歐陸民法體系之觀念，日人所著的台灣私法對台灣各地規範互動記載詳盡，唯多仍以民法權利與契約類型進行理解，故會出現前節所述以大租整理為先人為主之觀念理解劉銘傳清賦事業之情形。此處仍將兩說並陳，是因為可以此理解共有土地之形成與維持未必皆與宗教信仰相關，但究竟概念上如何理解，似乎可以不必囿於台灣私法見解。

¹³ 即便為民法中所認可的共有土地，也設計了詳細的分割方法，俾使各權利主體可隨時以各人為單位對土地主張排他、可轉讓、可兌現且受法律保護的權能。

則提出「強制性現代化」說法，認為 1949 年的國民政府在 19 世紀以降面臨西方與中國共產黨挑戰的背景之下，為了「中國如何現代化」所提出的革命方略。本文的問題即是：作為一種打破舊社會、建立現代土地所有權的革命計劃，1949 年的土地改革如何發生？本文將由清代移墾戶的業佃關係開始考察，討論至日治初期的數波土地改革政策，進而釐清 1949 年的土地改革究竟「改革」了何種舊習。在沿著時間序列的章節之中，各時期不同「官府/國家」對土地所有制度的干涉與變革，是各時期制度比較的重要參照點之一。



第三章、業佃關係與殖民現代性

1949 年的三七五減租推動過程中，當時的執政者對台灣原有的租佃制度進行分析，定義其為一「剝削佃農」、「租額苛重」的制度，政府必須為了「國家的長治久安」，而扮演此一危機的拯救者，拯救危機的策略即是實施限租(三七五減租)、限田(耕者有其田)。時任台灣省主席的陳誠(1961)指出：「台灣租佃制度之癥結，不外佃權之不安定，與租額之過高。而佃權之所以不安，實因租佃之成立多為口頭契約之故。間有成立書面契約者，僅為總額十分之一而已。且租期多屬不定，以致地主多因其個人之利益，任意撤佃，佃農生活朝不保夕，幾無佃權可言。」「關於租額過高問題，由來已久，在佃權不安定之情況下，佃農競爭激烈，愈使地主有隨時撤佃加租之機會。」

在這段文字當中，作為政策推動者，陳誠清楚定義了當時執政者所認定的「租佃問題」：因為租約多以口頭訂定，而非書面訂定，因此佃權不安定，造成租佃雙方地位不「平等」，租期不「確定」，造成地主可以隨時撤佃、加租。

在陳誠的批評當中，1949 年的台灣租佃制度因地主分成較多、佃農分成較少，以致對佃農「不公平」；也多以口頭約定故「不明確」，常有地主撤佃之現象。但台灣分成租佃制度自清代始，歷經日本殖民統治而不衰，對於「公平」與「明確」原則是否始終無法落實？若此一制度自始即不「公平」，在清代國家統治能力相對薄弱，業主也無強大武力可以鎮壓佃農的情況之下，「業主分多佃農分少」的租佃制度為何得以存續？欲推動改革的陳誠，以西方民法租借契約對「公平」與「明確」之原則產生一套關於土地改革的革命語言，意在強調業佃制度的不合理之處，也賦予改革的正當性。但關於業佃制度的內涵，我們還是必須將其作為一歷史上長期存續的制度來考察，才能理解土地改革對土地所有制度所造成的變動。

第一節、中國沿海移墾與業佃制度

關於台灣自清代至日治時期的土地所有形態，台灣經濟史研究者東嘉生(1944)在其研究中概括謂之「由自由農民所墾的近代性零細土地所有，以及封建的、身分制的土地所有，兩者所構成的」，簡其言之，由於明代中葉以後，中國大陸沿海土地不足，故產生了一批「失去生產手段且赤貧如洗的流民」，遷徙至台灣從事農業，自清政府統治台灣以後，因其頒布的拓墾法令採取申請許可制，另有一

批「持有相當資本且充滿企業野心的少數人」，除了向官府申請開墾許可，取得合法的土地開墾之外，還佔據了廣大的荒地，雇用前述的流民們從事開墾或耕作。這即是台灣在清代的「墾戶」與「佃戶」的初始形成樣態。在這其中，也不乏官吏自行置產招佃，以為己業¹⁴者。

根據 Frank(1998：283)指出，在當時的世界體系中，中國仍是全球經濟的中心，也是墨西哥白銀的最終歸宿。而除了自墨西哥掠奪而來的白銀，歐洲的工業製品在亞洲並沒有什麼競爭力，但在此一商業高度發展的社會中，中國的華南地區已經陷入人口壓力與經濟不平等的陷阱之中，黃宗智(2002)指出：「在(18世紀的)長江三角洲……內捲式商業化使農業經濟能夠吸納更多的人口，但他沒有根本改變先前存在的社會不平等環境。人口壓力和不平等並存的結果是形成了一個越來越大的貧農階級(在絕對數量上，即使不一定在人口比例上)，包括無地的農業工人和佃農，後者也受雇打短工。」中國華南沿海的人口壓力與階級不平等的社會結構之下，下層的貧農階級來到台灣，成為東嘉生敘述的「一貧如洗且失去生產手段的流民」，受雇於少數具有投資眼光的墾戶，於土地墾成陸科¹⁵後，便成為有資格向實際墾殖的農民收取大租的大租戶。

及至乾隆年間，台灣民間的土地權屬關係已經發展為「大小租/多重地權」的關係。根據柯志明(2001)的整理，台灣的大小租/多重地權制度於乾隆時期逐漸成形，其以福建巡撫徐嗣曾於乾隆五十三年(1788)的奏文敘述為代表：

台灣業戶開墾田園，招佃承種，即將所費工本收回，名「犁頭錢」，每甲得銀一、二百兩，每歲止抽分租穀六石至八石不等，又有佃戶自行開墾者，因村黎未諳科則，倩城市殷實之家充當業戶，代為經理納糧，亦祇抽給租穀數石，名為「田面租」。其佃戶承種之後，又覓僱工人代耕……佃戶與分租息，每年每甲可得數十石為「田底租」者。業戶得租數少，佃戶得租數多。其田雖係業戶出名，而實歸佃戶承管也。

及至劉銘傳擔任巡撫期間，其於光緒十二年(1886)首度向朝廷奏請施行清賦的奏摺中也這樣敘述大小租之間的關係：

臣渡台以來查訪民間賦稅，較之內地毫不輕減。詢之全係紳民包攬，如某處有田若干可墾，先由墾首遞稟承攬包墾，然後分給墾戶首，不費一錢，僅遞一秉，墾熟之後，墾首每年抽租一成，名曰大租。

¹⁴ 重修鳳山縣誌，卷四，田賦志，雜餉

¹⁵ 按《六部成語·戶部·陸科·註解》：陸，增加也，科有徵收之例也，凡荒地初闢，民人佃種三年內不徵錢糧，三年後地已成熟，則列入徵收冊內，謂之陸科。

在清初時期便「業戶出名/承攬包墾，實歸佃戶承管」的狀態之下，東嘉生認為土地的實權由大租戶慢慢往佃戶移轉：「這一(業佃)關係的成立，一開始即有一種趨勢，那就是土地的實權漸向佃戶移轉，因在實質上，墾戶雖然像小國的君主一樣，徵收租稅；但其所有的權利逐漸失去與土地的直接關係，而成為佃戶的權利，同時由於佃戶世代從事此一土地的耕作，故遂慢慢掌握了土地的實權，事實上成為此一土地的地主。」《台灣私法》也支持這樣的看法，認為對土地改良所付出的資金、勞力越多者，才能擁有對土地實際的控制能力，也就是業主權。至於其對土地控制能力的標準則來自於是否能主張永佃權，以及是否能對土地進行自主抵押、典當與買賣。對此，李文良(2006)則略有不同看法，其指出墾戶在向政府申請取得墾權之後，召集佃人進行開墾的契約中即會表明佃人具有永佃權，只是墾成之後必須讓墾戶重新丈量，按甲收租，故不認為小租戶實力有逐漸上升的趨勢，而是一開始就掌握了土地的實權；李文良認為「佃戶早在取得土地一開始即擁有土地的絕對支配力，墾戶已無法過問土地的轉讓買賣，這和小租戶後來經濟實力是否提升沒有直接關係。」但無論小租戶是否經歷了經濟成長，或者自始便具有對土地較高的控制能力，在特殊的開墾情境之下，第一代小租戶與大租戶對土地的控制能力相仿、甚至超過大租戶。

進一步而言，這裡所敘述的業佃關係，並不能以現代的契約關係來解釋，好似租佃雙方只是簽訂了一個契約，彼此僅有契約所載明之權利義務關係，在契約消滅或終止之後即互不相干。由於台灣開墾的初始條件是由中國沿海「持有相當資本且充滿企業野心的少數人」招募「失去生產手段且赤貧如洗的流民」遠離原生大陸而在海外的台灣島上進行，作為主要生產基礎的業佃關係也勢必負有建立新社會秩序的功能。東嘉生(1944：49)曾經生動地描述當時業佃關係的實情：

結果，混在許多貧困的流民中間，持有相當資本，充滿企業野心的少數人，就在其定居之地，於向官府領得的一定面積的土地以外，還佔據了廣大的荒地，雇人從事開墾或耕作。於是，自然產生了一種土地關係……這些豪族，在南部方面：則向官府請領墾區，又在北部，則與「番人」商讓墾地；他們招集閩粵農民，從事開墾，名為力墾者；給以農具及兵器，前者用以開拓耕作，後者用以防備「番人」與土匪；此外，關於力墾者，即佃戶一身之事，則由豪族對政府負責；相約墾成以後，當地的管業權移歸力墾者，同時由力墾者永久繳納一定租額，以為代償……這樣，豪族擅制之風，台灣遂甚於中國本土。墾戶內則有幾百千甲的土地，外則代表幾百千農民，聲威顯赫，有如小諸侯。

對於土地的最高權利，是由墾戶所有；可以算是佃戶的權利的，只是對於未墾地的耕作與收益而已；佃戶因為一則是在墾戶的直接支配之下，如遇外敵，要受墾戶的保護，二則對於墾戶，負有納稅義務，所以，

佃戶並非自由人(此處所謂納稅義務，是混合公法上的公課與私法上的賞金而言¹⁶，其徵收的租穀，恰如地租)。這樣，墾戶與佃戶的關係，雖然是比較近代的，但其本質，可說帶有封建的性格。

柯志明(2001：298)如此描述清代台灣的業佃關係：

墾戶上向官府報墾荒地，下招佃戶給墾，取得民間慣稱的「田面」，收取佃租，墾成後陞科正式成為法定的業主——「業戶」。佃戶因墾荒所出的工本，依民間慣例以及與墾戶在佃批上的約定，取得「田底」，得以墾種永佃。大約在乾隆初期，田面衍生出來的佃租以外，民間慣例所承認的、因開墾工本而歸屬於佃戶的田底，亦衍生另一種佃租：「小租」。原向墾戶給墾荒地、取得田底的佃戶，在土地利用獲得改善從粗放漸趨密集(例如自旱作轉為水田耕作)後，開始將墾成的田園分租，導致佃戶層分化的現象。為求與佃戶的名稱有所區辨，佃戶所招之佃人又別稱為「現耕佃人」，或「現耕」。佃戶因為收取小租，名稱轉變成「小租戶」¹⁷。相對於「小」租，原先租戶繳納業戶的田面租轉被稱為「大」租，業戶也被稱為「大租戶」。

針對起初第一代大租戶與後成為小租戶的第一代佃人之間關係，柯志明則以熟番業主的案例進一步闡述。大租權人可能因為開墾資本不足、伴隨土地開墾權利而來的守隘勞役負擔、或農耕技術上的問題必須仰種現耕佃人參與開墾，以致「在租佃條件與租額上不得不做出讓步」(2001：298)，對於租佃雙方因土地開墾權能取得與當時生產條件而進行的協商情形有了清楚的說明，也能更清楚地看見，業佃關係之間的地租產生實受到開墾歷史之影響，因而產生了風險分擔與耕作產物分配的慣習，並非 1949 年的陳誠見因地主取多、佃農取少所言「剝削佃農、租額苛重」可以解釋。一份乾隆七年(1742)間的台灣現耕佃人向熟番承租已墾成的土地時所訂定的小租契字便可以略窺一二：

立承墾耕字人張欽選，今因乏田耕作，前來親口問到土官敦仔身邊

¹⁶ 東嘉生在此試圖以現代行政法的觀念說明，由於墾戶與佃戶關係的封建色彩，以及當時清朝政府的前現代性質，無法等同現代國家成立後的政府角色視之，佃戶生活的社會秩序、人身保護、司法功能、福利救濟等等現代國家所負的任務實質上是由身為地主的墾戶所負擔，而佃戶也並不需要以個人為單位繳納稅金給清朝政府，因此佃戶每年所繳納給墾戶的現金或稻穀，其性質實混合著現代公法上的「稅」與私法上的「租」之性質。

¹⁷ 根據東嘉生(1944：53)指出，久佃成業的趨勢是產生台灣「大租戶--小租戶--佃農」階層的主要動力，在早期佃戶逐漸掌握土地實權的情形下，原有的業主僅能收取「大租」，而佃戶再將耕作權利轉租給其他佃農，自己收取「小租」，東嘉生指出，在台灣，這種對於土地主張的最高支配權利被稱為業主權，但究竟是大租戶為業主或小租戶為業主，則未必定於一尊，於大租戶仍握有土地實權時，大租戶被稱作業主，於清代中葉人地比例一業佃關係轉變後，許多小租戶也開始自稱業主，這於後「清中葉之後業佃關係轉變」乙節中有詳細描述。

墾過水田五甲，坐落土名在社尾庄，併帶屋家一座，其家伙俱一齊備，另開小單。當日面議墾耕三年，遞年該納大小租粟共一百五十石，不論年冬豐荒，俱耕人送至岸社用租斗量交，不得減少升合。若修坡、築圳、橋路、庄規、雜費等項，俱耕人自理。至牛隻要小心耕養，如不小心失落駭斃，耕人應照契價賠還，或天與時氣不干耕人之事。

在這個契字當中，土官敦仔是已經將土地墾成「水田」的業主，張欽選則是「乏田耕作」的現耕人，可以領到家屋、耕牛、器具等，而交給原地主的一百五十石中，同時含有必須交給官府的大租，以及業主因為將土地墾成而有資格收取的小租。雖然約定修坡築圳必須由現耕佃人負責，但既然已經載明為水田，表示當地應已有基本的農田水利設施，現耕佃人所負責者為修繕維護而已。值得注意的是，契字當中註明田地的位置「坐落土名在社尾庄」，並非一個精準的敘述，可以窺見現代地政系統建立以前，業佃雙方訂定契約並無法釐定地籍四界，糾紛發生時，清政府也斷無可能按照現代民法或土地法的方式進行精確的裁判，而僅以調停雙方為目的，這是前現代的土地業佃關係儘管在外觀上具有土地租賃契約的特徵，卻無法被直接納入近代契約類型的原因。

若再以此重視陳誠將業佃關係定位為「租佃契約」，且為一「不公平的租佃契約」，即可看出其所欲證成者為「土地改革的正當性」而非當時的土地制度現實。陳誠的策略正如瞿宛文(2011?)指出，是將土地改革作為中國革命性強制現代化的一環而推行的「革命」，其界定問題的方式，便也以「破壞業佃關係、建立現代產權」為主要目標而進行。

在陳誠戮力實施改革的當下，台灣的業佃關係雖經台灣總督府取消大租、確立小租戶為業主，直到 1945 年卻仍維持租佃關係，與土地改革中法規的假設實有其落差。三七五減租條例中，以「出租人/承租人」來稱謂業佃雙方，但法規本身並未清楚定義何謂出租人或承租人；於實施耕者有其田條例第六條則清楚規定：「本條例所稱之地主，指以土地出租與他人耕作之土地所有權人。」這樣的定義於法規本身的邏輯而言，當然已經相當完整清楚，但放在台灣土地開墾與使用的歷史情境下，卻未必完全能夠描述當時的土地使用樣態。換句話說，業佃關係的起源並非「土地所有權人將土地出租於現耕者」，而是「墾戶向國家申請許可開墾無主荒地，而於(廣義的)國家土地上耕作並招募佃戶」的關係，大租收取的正當性來自於墾戶向政府申請許可，小租收取的正當性則是將荒地墾成熟地、將土地與生產工具一併出租的緣故。這裡的申請許可，也與近代行政法中人民向公部門依法「申請」開放人民從事公法上的法律行為是不同的，因為事實上清朝政府並無法精準掌握轄內土地的數字、地理上確切的相對位置，與其將清朝政府視為現代國家的地政機關而將大租戶視為申請開墾牌照的國民，或將後來小租戶視為真正的地主，不如將清政府視為 Wolf 所言「在農民信仰體系中具有合

法性，象徵的意味濃厚」的土地領主代表更加合適。

因此，所謂台灣的一田多主現象，嚴格來說並不能理解為許多人都得於同一塊田主張狹義的「所有權」，應該是指在一塊土地由荒地被開墾至田園的生產過程中，牽涉了許許多多角色，以致這些角色按習慣均可向土地一部份的分配、收益權能。其上既無地政、司法機關所嚴格掌握的「所有權」，其他所衍生之權能如永佃權等等，不應視為現代民法主張的「權利」看待，而是一套清代台灣特殊的生產與分配關係。如此，便不至得出「土地改革前台灣一田多主因此土地制度混亂」¹⁸之推論，因民法中之權利欲得實現，必須向現實生活中毫無關係的法院求助，法官若欲做出「公平而正確的審判」，則個別土地權利之清楚明晰、甚至要求國家建檔備查都成為權利實現的必要條件。以此思維要求清代土地關係「一田一主」、「清晰明確」，實忽略了人類社會有不同生產與分配方式之可能。

在台灣土地上產生的業佃分化，也是 Wolf 在描繪鄉民社會統轄權時，所不曾指出的情形。Wolf 定義的統轄權雖然指出「行使統轄權的領主可能沒有權利出賣土地，或趕走耕作土地的鄉民，但卻仍然擁有土地的統轄權，可以要求使用土地的鄉民付出租稅」，卻未進一步預料到，台灣在統轄權年復一年地行使於鄉民社會時所產生的「久佃成業」之現象，也就是居於「領主」與「耕作土地的鄉民」之間，現耕佃農之間又再一次出現分化，出現一田二主之現象。Wolf 雖然指出統轄權(domain)與所有權(ownership)殊異，但並未對「一田多主」的特殊情境提出進一步的說明，仍將統轄權描述得近似於一田一主式的所有權。事實上，若以台灣的鄉莊社會(後章詳述)而言，一田多主的狀況應十分常見。畢竟在鄉莊社會中，沒有把「維持農業生產所需具備的公共事務」交給「政府」的可能，既然公共事務(如農業貸款、水利埤圳)必須仰賴眾人合力解決，則分配的機制自也屬相當複雜(詳見後節鄉莊社會之研究)，以現代權利角度觀之，便會被指認為「混亂的一田多主」而認為必須改革。

第二節、清中葉後業佃關係的變化：久佃成業

若以此重看台灣業佃關係的歷史，早年大租權人面對一大片荒地，又因為取得許可而必須交租，有了交租壓力，就必須招募佃人進行開墾。此時大租權人與第一代佃戶的關係是相對平等的，隨著台灣島的農地開發面積從 1683 年康熙第一次發給大租的 18,453 甲，增加到 1886 年劉銘傳清丈的 361,447 甲¹⁹，第一代

¹⁸ 如何鳳嬌，2002。

¹⁹ 這些是清政府的官方數字，當然未必是精準的，所隱匿者必多，在此處只是用以指出農地開墾面積大幅上升的趨勢。

佃戶也因勞動與土地結合的產出而累積財富，但當初向清朝政府請領牌照開墾的大租戶階層卻出現了分化，有部分順利地繼續以地租累積財富，破落賣地的也不在少數。東嘉生(1944：50)對於清代佃戶逐漸掌握土地實權、大租戶沒落的過程可以印證這樣的說法：

自墾戶與佃戶的關係成立以來，固然有些墾戶的財富，日益增加，生活優裕，但同時也有零落破產的；後者或則出賣其權利，與土地失去直接的關係，結果，租權遂逐漸分散，而莫知所終。反之，當初的佃戶，則因每年農業之利，有些成了大富戶，且對土地有了直接的關係；其勢力駕乎過去的墾戶之上，而掌握土地的實權；事到其間，佃戶早已不是直接的生產者，完全可以算是地主；他們可以自由處分其所支配的土地；即其所管的土地，可以轉貸於佃人，使事耕種。

大租的租額，是在墾成當時，斟酌地味的肥瘠與水利的有無而定的，並無一定的標準；大體為其收穫的十分之一...小租權一方面負擔大租的義務，而同時則有可以開墾耕作田園的權利；小租戶未得大租戶的許可，是不能任意處分或轉讓這一權利的。即小租戶由大租戶租借土地，同時就得承認其佃權(債權)。不過，這種佔有權，當時的小租戶原已具備的；且此權利是無期限的，是可以永遠繼續的；又因小租戶可以自由決定其土地的耕作方法，並可自由為其果實之收益，所以這是強有力的永佃權，當時已經具備特權的要素。不過，通常田租為其收穫的十分之四左右，即每甲的租額約三十一三十五石。這完全是由小租戶(業主)與佃人間協定的，並不像大租之有等則。因此，現耕佃人就受小租戶經濟力量的壓迫，而處於不利的地位。

進一步細究，對於台灣的業佃制度而言，「久佃成業」並非循環不斷地發生的財產權制度變遷趨勢，而是發生在第一代墾戶(大租權人)與佃戶(小租權人)之間，因為台灣土地當時仍呈現「地廣人稀」狀態，大租權人要依賴小租權人的勞力開墾才能讓土地產生價值，因此，於當時的大租權人而言，對沒有生產力的荒蕪土地主張嚴格而排他的所有權並沒有太大的意義。但隨著土地的逐步開墾與人口持續上升，已經墾成的土地與未開墾的荒地間出現交易價值落差，而後繼來到台灣的人口，面對的可能不再是「有交租壓力的大租權人與未開墾的荒地」而是「承租土地耕作的小租權人與已墾成的熟地」，且有限的耕地隨著人口的增長，競爭壓力也隨之增加，此時勞動力與土地的結合所能產出的價值已經下降。而第一代小租權人在此時已因為墾成土地的過程而取得柯志明所言的「田底」，即東嘉生所言之「土地的實權」，讓他們可以向現耕佃人收取較多的田租。

這樣的推論，我們也可以在史實中找到佐證。根據戴炎輝(1963：221)考證：

自何時起，永佃權始演變為小租權？據諸羅縣志康熙 56 年(1717)，已有久佃成業主之氣氛；但似尚未定局。綜合當時之典賣等契件，迄至乾隆 10 年(1745)前後，佃權之處分，仍普遍用「杜退埔底」或「退田」等字樣，而尚稱給墾人為業主。至乾隆 10 年以後，立「杜賣田契」者已甚普遍，而稱給墾人為大租業主，佃戶自居為小租業主，任意典賣其業主權。

而在論及清代民亂時，戴炎輝一併指出，清代民變實與「地利開盡」之現象有關，搶地搶水之壓力造成居民開始頻繁的分類械鬥。戴炎輝認為，朱一貴之亂(1721)前，台灣人口與土地壓力尚未形成，因此少見械鬥，但自朱一貴之亂開始，標誌著台灣地利開盡，械鬥也日趨頻繁。若將時間兩相對照，則可以發現「地利開盡」(1721)與「久佃成業」(1745)的時間相仿，與人口壓力以至小租戶地位開始上升之假設互相吻合。

第一點，North 在討論到歐洲古代土地制度的變遷時，其對於「土地與勞動結合的產出」以及「財產權制度變遷」兩要素間的關係時指出彼此之間的關係。North(1981:139)認為，人口成長會加重土地的相對稀少，引發相對價格的變化，故會引發財產權制度的變遷。

詳述之，North(1981:139)以 12 世紀之前的歐洲莊園經濟為例，由於土地相對充足，未開發的土地並不具有保護價值，換言之，只有與勞動力結合的土地才有經濟價值與保護價值，才會產生設定財產權²⁰的必要，人口也會穩定持續上升；但當 12 世紀之後，人口增加至一定程度時，將造成勞動投入土地的報酬遞減，勞動價值下降，土地價值上升，因此，人們不再忍受共有狀態，要求排他而可轉讓的土地所有權。如果每個居民都可以自由使用莊園內的公共土地，則莊園內的公共土地將被過度消耗，因此歐洲各莊園開始規範限制一個家庭在公共土地上放牧家畜的數量；使得日益稀少的資源能夠被更有效地利用。然而，人口的成長仍然使農產品價格上升，並使實質工資下降，造成大多數人的生活水準下降，西歐的人口與資源比例接近了維持基本生活的底線。14 世紀初期，西歐各地開始出現饑荒，是西歐正在面臨馬爾薩斯危機的現象；14 世紀中期，瘟疫開始流行，人口下降，農業部門又回到了地廣人稀的時代，實質工資上升，地租下降，且因城市已經興起，農民向領主談判勞動條件時便相對有利，又進而引發地主與佃農間的關係改變與財產權制度變遷。西歐經濟史並非本文可以處理的問題，但可以從中發現一些 North 對財產權制度變遷的考察方法，即以馬爾薩斯危機的命題出發，討論人口數量增減如何影響其設定土地財產權的方式：當人口與土地處於相對地廣人稀的狀態時，勞動力結合土地所產出的報酬相對較高，領主與佃農

²⁰ 此處泛指任何型式的所有權，並不單指排他、可轉讓、受到近代國家保護的財產權。

的關係較為平等，土地財產權的排他性也較不明顯，直到人口增加，土地相對稀少，財產權制度將會面臨變遷的壓力。

第二點，台灣的地租繳納在 1843 年由穀納制變為銀納制，反映了當時商品經濟的活躍程度，也影響了土地所有權的關係。正如東嘉生(1944：52)所指出：

台灣的正供(地租)繳納，其由穀納制變為銀納制，是 1843(道光二十三年)年的事；至其動機，則遠在 1788(乾隆五十三)年林爽文之亂平定以後，台灣財政漸為困難之時，早由當時的台灣知府鄭廷理所提議。然其實行，則屬不易；僅改道斗為滿斗，即約增一成餘。至 1843 年，決行銀納制，穀一石改繳墨西哥銀二圓(但市價則為一石一圓)。隨此正供(地租)之改銀納制，同時，大租與小租自動改銀納制；但此有一前提條件，即當時的貨幣經濟，亦即當時的商品經濟，必須已發達至相當的程度。在此銀納地租的形態之下，交納於地主的，已經不是生產物，而是生產物的價格。由現物形態而向貨幣形態轉變，這是資本制生產的基礎，在此意義上，這不能不說是重大的質的變化。

根據林滿紅(2011)指出，台灣的地租繳納在 1843 年由穀納制變為銀納制之當時，與中國同樣進入「銀日少、穀日多」之銀貴錢賤危機。1808 至 1856 年間，中國白銀價格增長了 2.5 倍，此一現象對中國農村經濟形成了考驗。1840 年時，曾有官員記錄指出：「夫民之赤貧者自食其力，無地可耕，欲求納糧而不得。其納糧者皆殷實戶也。」便是銀價暴漲而導致依賴同樣的田產收穫為生的農民陷入生存危機的象徵，也影響大小租制度的運行。林滿紅(2011)便研究指出：

(在中國盛行業佃制度的地區)白銀增值而賦稅增加時，是佃戶需要支付田賦。一年的耕種之後，佃戶並沒有獲得多少的收成。而他們還必須賣掉穀物獲得銅錢再兌換為銀幣納稅。當銀價增為乾隆時期的兩倍以上時，佃戶無法支付。

1843 年，台灣亦在中國政府對白銀需求日殷的趨勢之下，開始實施銀納制。民間的業佃關係亦隨之由實物租邁入貨幣租之狀態，佃人繳納之小租、小租戶再上繳之大租，皆因此而改為以墨西哥流入之白銀收租。

此一趨勢影響所及，第二代以後的佃戶更難循久佃成業之循環再次成為土地的「業主」，若再 1840 年左右能維持家境「殷實」的小租戶成為土地實際管領者的趨勢越來越穩固。又因農民赤貧者陷入經濟困境，農村高利貸亦隨之盛行，土地作為一可買賣典押則有越來越高的交易價值。按土地所有者所能實現之價值而言，在貨幣經濟尚未如此發達、必須繳納實物地租的時候，土地業主權之價值，

有很大一部分仍必須等待作物收成、處理至可在市場流通之階段方能實現，而今由實物租改為白銀租後，白銀貨幣漸漸被農村認可為財產流通與交換之標的，則土地價值之兌現可能毋須再等待作物收穫。至此，台灣的農村經濟形式不再僅囿於早期業佃關係「出資招墾、久佃成業」的情形。

這是在台灣久佃成業的開墾歷史下形成的小租權性質，在其形成初期是一種合理的財產權制度，反映了社會的生產關係之外，也讓人口持續成長；但正如 North 在分析歐洲中世紀的現況時所提及的，土地資源有限，人口持續成長也將改變，在清初所產生的業佃制度未必能持續讓資源做最有效率的配置，也不會讓久佃成業的情形一直發生，而形成了大租—小租—佃戶的階層，直到大租權在日治時代被取消。後來雖然又隨著工商業與城市的發展出現了廣大的「不在鄉地主」階層，但跟第一代大小租之間的產權變化已經不一樣了，而且不在鄉地主對土地的產權直到 1953 年土地改革才被徹底消滅。

但正如黃宗智(1975)於其反駁 R.Myers 的名著所指出的，業佃制度縱使有一定的合理性，也不能掩蓋其最後造成了中國農民的貧窮與負債的現象。1949 年之前的台灣農民也並未脫逃於中國農民的命運之外，但其因 1895 年進入日本統治時期，其路徑略有不同，此將於後節詳述。

第三節、鄉莊社會下的業佃關係：以找洗制度為例

前述對業佃關係的分析，仍以「業主—佃農」這組關係為互動主軸，但在業佃為基礎的生產與分配關係之外，這些業主與佃農仍需更大的社會架構來維繫保持業佃關係年年順利運作。戴炎輝對鄉莊社會的研究便指出，於清代未於「縣」以下設立官衙的政府組織之下，農民以「鄉莊」組織維持鄉村自治，也面對種種生產、收穫與分配過程的風險與集體合作的需求。

戴炎輝(1962)指出，台灣鄉莊社會的起源乃是因為沿海農民移墾而起，由南而北逐漸形成聚落，而後定住成莊，官方亦予以建置。而根據戴炎輝分析，鄉莊之形成原因乃是因「先民之初墾也，其條件極為惡劣。第一、官毫無資助，乃民自設法；第二、披荊斬棘，鑿埤開圳，須通力合作，而乃舉目無親，又缺乏資力；第三、因爭取墾地而與原住民及異籍民惹起爭奪，須合力防衛或攻取；第四、風土不服，又無家庭團樂。」由此可見，因台灣特殊的開墾歷史，形成了一組組業佃關係之外，許多組業佃關係更因農耕生產需要集體合作的特質而形成了鄉莊，以克服政府角色缺席(官無資助)，傳統家庭功能亦暫時闕如(無家庭團樂)的困境，同時與原住民、其他開墾者爭奪土地與水源。及至乾隆二十五年(1760)清政

府正式開放移民攜眷渡台時，台灣諸莊已是「聚居已久，大率已有家室，相安耕鑿；先住民或逃散山內或往他處，或漸被同化而與漢人相安無事。及其建築莊廟、宗祠，鋪路造橋，堅壁，安於家室，則人民定著而地緣的團體之莊便被形成矣。」鄉莊組織的起源與業佃關係密不可分，其運作方式亦然。戴炎輝描繪鄉莊、民隘的組織中，即可看出業佃關係不僅是土地權屬關係，也是鄉村自治的基礎：

清代州、廳、縣以下之地方行政，委諸地方自治。各鄉村之稱呼及其董事者之名稱，並不一致。蓋其立村之自然的、歷史的條件互異之故。即台灣亦不例外。台灣之地方區劃，大別之分為城市與鄉村。城市者，通常稱舊台灣府治，即新台南府治。鄉村依其區域之大小，但又因其位置，而異其名稱；大者為里、堡、鄉、澳，小者乃街、莊。

在清政府委諸自治的鄉莊之中，各墾戶與佃戶聚居，共同防衛鄉莊、分擔開墾費用、開設埤圳、與番人爭奪土地的風險，此一共同體同時肩負治安、調處等近代國家中被歸類為行政與司法部門應負擔之工作：

開墾漸向嘉義以北地方及下淡水溪南地方，一則因豪戶經官給領墾照；二則愈迫近內山，先住民出草為患，或開墾需費過鉅(防「番」、開埤圳)。於是，一方面墾戶給墾與佃戶，或自墾人合股開墾；他方面，募鄉勇或設隘以防禦「生番」之困擾。隘有官隘及民隘，墾戶、隘首固以防「番」、約束佃戶、隘丁為其本職；但就界內公務(維持治安，稽查匪徒)或單獨負責，或與總理、董事、街莊正(附近一帶街莊)共負此責。至不設隘地方，墾戶招佃開墾時，或由墾戶獨立或與眾佃合力，開圳、防「番」。眾佃戶聚集於墾界內，受墾戶或其管事之約束。官為維持新墾地之治安，責成墾戶，曾就佃戶之罪過(窩匪、聚賭等)，連坐墾戶；因而給墾時，墾戶於給墾文件(給墾字或佃批)內註明：「不得容留匪類、開場聚賭等情。如有此情，查出稟官，究逐別招」²¹等字樣。在此墾界內，佃戶聚居，其外圍種植荊竹為屏障，進出口設隘門，又設望樓，以防守生番出擾。

在緊密共同生活，甚至如小王國般高度自治的鄉莊之內，土地共有之情形實屬常見，其意義若僅以現代民法權利觀念觀之，當然是「高度複雜混亂」並亟需改革，在當時實則反應了莊內生活的政治秩序安排：

莊大率有莊廟，而莊廟有廟產。廟產通常係田園、廟基，但亦有房屋(廟以外)。其財產額不多，只以其收益維持平日香油而已。廟產通常以該廟之主神名義所有之，但實則莊產。廟產係莊人之公有，視

²¹ 乾隆三十八年(1773)的「分墾耕字」也有相關記錄。

某人於莊內有無戶籍，以定該人是否公有人。由他處來住本莊者有份，從本莊搬徙他處者則無份²²。所謂公有，係相當於日耳曼固有法之「總有」²³。

廟產以外，莊亦有其他財產，如昌隆莊、武丁潭莊(現在屏東縣)有老禁山。昌隆莊之老禁山，係莊民公有之荒埔(甲數 18 甲餘)，以老禁山會名義同有之。其來歷係百餘年前，莊眾向茄荖溝莊番所買得者。該荒埔長茅草，於夏季有防洪之效，為保護人命、財產，尤其田園，故設此會而置此產。平時禁止放牧、刈茅草；於雨期過後(秋季)，則准莊眾到地刈茅草，一戶平均可得兩馱。關於此老禁山之性質，台灣私法一方謂「老禁山會係神明會之一種，由該莊全體住民所組織」；他方則謂：「因限於特定莊民始有刈茅之權利，似可謂為以該莊民為權利主體²⁴之『入會地』(在此指該地為莊有，莊民得予用益)」。按我國過去，凡有會即有神；而莊有特殊目的之施設，即另設團會。唯檢討其會、團之財產，即是莊民之公產。老禁山會之祀神，雖不能斷言，但似是莊廟神。又南岸莊(現在屏東縣)亦有樹山會。此為防風、防水及涵養水源，由莊眾所組織之會。其他，各地往往有牧牛公地、公海坪。亦具有莊產性質。有時一莊與他莊公有某地。

台灣共有土地之形態雖經日人土地調查整理工作而不衰，至 1953 年實施耕者有其田時仍有相當高比例之共有土地，在改革過程中均被一律放領與單一現耕佃農，宣告鄉莊團體正式失去其所依附之土地，漸漸消失或轉化於現代政府治理邏輯當中。

鄉村社會既由各墾佃戶共同勉力自治，也尚未有現代國家替鄉村土地界定明確產權，則土地所有制度中與現代社會自有許多不同之處，「找洗」制度即為很好的例子。根據陳秋坤(1997)²⁵分析清代古契約文書時指出，所為找洗，乃按清朝民間習慣，在土地田業杜賣之後允許買主以「賣價和市價不勻」等理由要求在賣價之外，另行贈找若干田價。雖然陳秋坤認為「為何傳統農村社會的田業買賣，允許這種一找再找的現象，學界目前仍然尚無定論。」但也同時指出：「一般而言，要求找價的原田主都是以貧困或乏銀埋葬親族為重要理由。值得注意的是，添找田價的要求可以延續到買賣雙方的第二代。這些現象，說明土地所權的

²² 值得一提的是，戴炎輝對此習俗之確定來自日治時代 1918 年控民第 140 號判決，可確定在日治中期後民間仍持續以此種形態共有土地。

²³ 參見石田文次郎，1948，土地總有權史論

²⁴ 權利主體亦為歐陸民法體系之觀念，日人所著的台灣私法對台灣各地規範互動記載詳盡，唯多仍以民法權利與契約類型進行理解，故會出現前節所述以大租整理為先人為王之觀念理解劉銘傳清賦事業之情形。此處仍將兩說並陳，是因為可以此理解共有土地之形成與維持未必皆與宗教信仰相關，但究竟概念上如何理解，似乎可以不必囿於台灣私法見解。

²⁵ 陳秋坤，1997，《台灣古書契》，p.156

買賣，經常是賣而不斷，斷而不絕，在絕賣之前，須經過幾次找價，方能割斷瓜葛。」至日治時代各地鄉村仍皆有找洗之契字記錄。

根據陳鏗(1987)²⁶指出，清代中國大陸找洗發生原因可能有四：第一、明清兩代人口迅速增加，土地開發有限，促使土地價格上漲，為找洗提供了前提條件；第二、匿稅問題，在民間自行以白契交易與赴官投稅貼契尾之過程中，產生了空檔，業主有意少報索找；第四、政府在某種程度上容許找價行為，不管是否惜貧抑富的心態，對社會存在一定調節能力。而根據陳哲三²⁷(2006)之進一步分析，台灣找洗之原因則多偏向「貧苦救急」等社會救濟面向或「祖媽墳墓崩壞」等訴諸孝道來懇求當初的賣主再贈一定金額為找洗。以現代產權角度觀之，買賣契約乃雙方約定價金、交付其物之過程，土地買賣之後地價上漲或地主生活困難，也與買家無關，豈有一賣三找之理，簡直不堪其擾。但在清代治理邏輯之下，土地制度所肩負者原不只有交易之功能，也含有鄉村自治、社會調節等功能，也可因為賣家必須履行孝道而再給價金，產權作為社會制度之一部，只存在制度是否有效問題，而未必有絕對落後之標準。在日人土地調查與勸業銀行事業(後節將詳述)開展後，這樣的找洗制度所造成的產權紛雜，也漸漸因土地所有權必須「明確而方便交易」而失去生存空間，原制度所肩負的社會救助、地價上漲該如何重新分配於社會等問題，也與「保護產權」同時轉而為近代國家之責任。

第四節、清政府的角色：以 1885 年清丈課賦為例

在租佃關係的演變之中，清政府所扮演的角色與民間的互動與現代政府大異其趣。自 1885 年開始，劉銘傳在台灣推動田園清丈測量與田賦改革，不再區分新、舊額與已、未稅田園，而規定往後田賦由小租戶繳納，大租戶向小租戶所收取的大租因而減收四成，以補貼小租戶之損失，稱為「減四留六」改革案。在這次改革案的政策形成過程中，曾有「就戶問糧」與「就田問賦」兩種實施方向的辯論與協商。其中，由嘉義知縣羅建祥所提出的「就田問賦」之議雖提出了在形式上近似於近代土地改革的「取消大租戶、以田土清冊向小租收取賦稅」政策，但由於其推動的動力不脫前章所說的「增加田賦」與「社會公平」，故仍難以完成此一龐雜而浩大的工作。但在「就戶問糧」與「就田問賦」兩案辯論與協商的過程除了可以看出清政府對民間土地關係的掌握不若現代之外，也能看到在這樣薄弱的控制基礎上，清政府如何與各種社會勢力協調，試圖打造一可行而「公平」的清丈與田賦徵收新政之外，也兼顧社會的穩定。

²⁶ 陳鏗，1987，〈中國不動產交易的找價問題〉，《福建論壇》42 期，p.29

²⁷ 陳哲三，2006，〈清代草屯的找洗契及其相關問題〉，《逢甲人文社會學報》12 期，p.217

劉銘傳在台灣推動清賦事業的動力，乃是因為台灣建省後的財政需求必須由田賦當中收取。李文良(2006)指出，在推動清賦政策之前，劉銘傳曾就如何辦理清賦工作而廣徵各地意見，但在台灣南北兩地的地方官員提出了兩派不同的主張。北部的淡水知縣李嘉棠等官員主張編查保甲、就戶問糧，嘉義知縣羅建祥則主張徹底丈量土地、就田問賦，並將納稅義務人變更為小租戶。劉銘傳初步採納了前者建議，於光緒十二年首度向朝廷奏請施行清賦的奏摺中表示：「臣現由內地²⁸選調廳、縣佐雜三十餘人，分派南北各縣，由各該縣選派公正紳士數人，會同先行編查保甲，就戶問糧，一俟田畝查明，再行逐戶清丈。」按其向朝廷奏准的章程，劉銘傳著手開始由內地廳縣佐雜人員中遴選一位委員為清賦代理人，再輔以當地仕紳、衙門書吏等人，先進行保甲編查工作，並擬定保甲章程。根據當時清賦記錄，保甲章程²⁹除規定保甲組織方式之外，也特別要求每戶的作物收穫量、大小租以及賦稅金額均登記在門牌之上。這樣的做法乃是從政府原有稅收習慣出發，對民間戶口進行編查，並在當地仕紳陪同下，一一向居民詢問田園座落位置、面積與收穫量。在此一階段，田賦收取仍維持大租戶繳納的架構，沒有改變。

但根據李文良(2006)進一步指出，因大租對土地管領能力不足，就戶問糧在具體施行上實有一定的困難度，「第一，早在劉銘傳清賦政策推行之前，許多官員與仕紳就已經觀察到，大部分的大租戶都已經無法指出租額來源的土地座落，和土地失去了關連。政府稅收帳冊上登記的業主，也常常是一個墾號、祭祀公業的祖先，政府只能依賴熟悉地方事務與歷史的人來負責徵稅。第二、台灣的田園在十八世紀末林爽文事件(1786)以後長期並未投稅³⁰，遑論陞科³¹；政府的土地錢糧帳冊和實際的拓墾社會有相當大的落差。」故在編查保甲制度之後，劉銘傳政策不得不向羅建祥的提案修正，改以實際清丈測量的方式進行收稅並向實際掌握土地生產的小租戶收稅。

在清賦完成前夕，劉銘傳發布「按照等則抽費給單章程」，說明發放丈單的各種規定。之所以必須發放新丈單，是因為田園清丈工作即將完成，而新登記的土地面積明顯與地主原本持有的文件所登記不同，連同新陞科的土地一起，政府便製作新的丈單以資證明。章程規定，領收丈單之人必須按照土地等則付出單費，往後並按丈單登記繳納正供，領取丈單的對象，則在淡水知縣汪興禕調查、奏請劉銘傳同意³²之後，決定由小租戶繳納，並要求大租戶減收部分田租，以補

²⁸ 劉銘傳同時兼任福建巡撫。

²⁹ 臨時台灣土地調查局，清賦一斑，p.48

³⁰ 舊有田園的徵稅帳冊因林爽文事件而燬失。

³¹ 道光年間以後，台灣土地業已開盡，而內地渡台者不斷，故新墾地多為界外番、隘田，受限於當時邊界政策，故無法陞科。

³² 光緒十四年四月二十六日汪興禕奏台北知府稟文：「台屬各縣田園清丈改章，糧歸一條鞭徵

貼³³小租戶繳納田賦的損失。劉銘傳的曉諭表示：「各鄉驗契給單將竣，應行啟徵新賦遵查淡屬向有大、小租承糧名目，亟需分別辦理。現給丈單，歸小租戶領執，糧亦改歸小租戶完納，深合就田問賦之義；唯大租戶既不納糧，若照舊額收租，未免太覺便宜。伏查卑邑官民收租者九款，除叛產及通土經手口糧兩款，由府、縣剔除積弊，妥議章程，另行詳辦外，所有隆恩官莊、學租、拳和官莊正耗，以及漢業戶、番業戶、番丁私口糧、屯丁養贍七款名目，請自光緒十四年起，按照上年所收額租，作為十成，以四成貼與小租戶完糧，實收六成即向小租戶收完，仍令小租戶轉向佃人，將大小各租一併全收，以昭公允。惟丈單、錢糧俱歸小租戶經手，大租戶無可執憑，將來時遠年湮，恐無稽考，易啟爭端，仍准大租戶隨時照章開明田糧租額，報縣立案，由官核明，另給印單為憑，以昭信守。」顯示這波新政雖將納稅義務人由大租戶改為小租戶，卻無取消大租戶權利之意，反而查明大租類型並給予其法定承認。

根據李文良(2006)指出，清代台灣的田園稅率共經四次調整³⁴，第一次是擊敗鄭氏之後，為解決明鄭時期各田園稅率不同之狀況，也可視為稅率的基本設定；第二次則是雍正九年(1731)，為解決鳳山八社稅額過高而進行的地稅改革，於改革前，大租戶的正供負擔比率原為 110%，大租收取所得均全數繳納田賦之外，大租戶平均還要為每甲田園再倒貼 5 石左右的稻穀，調降之後則大幅降為 35%；第三次則是在乾隆九年(1744)，原因是自雍正九年調降稅率後，在這十餘年間漢人土地開墾規模快速擴張，引發番漢之間的緊張與衝突，於是再行將大租戶的正供負擔比調漲至 40% 左右，以抑制土地開發；第四次即劉銘傳所進行的田園清丈與「減四留六」田賦改革，執行「現給丈單，歸小租戶領執，糧亦改歸小租戶完納」並同時要求大租戶減租四成以補貼小租戶之損失。但到了光緒十四年六月，劉銘傳又發布曉諭表示：若大租戶願意依照習慣領擔承糧，政府也會順應輿情，妥善辦理。此處即承認大租戶也是國家收取田賦的角色，不論民間習慣為何，只要有人出面領擔承糧即可。

過往提及此段歷史時，許多論者³⁵認為減四留六乃是劉銘傳意欲取消大租權，但因大租權人激烈抵抗而失敗的一種措施，但李文良(2006)在考察政策形成過程後，指出「減四留六失敗說」是日本人以自身意欲推動大租權改革、使地權單純化的意識形態出發評論，但在現存的文獻史料中，並沒有關於劉銘傳本人試

收，因舊時何款名目何者應留？何者應革？未奉明文，經卑職博訪周諮，體察情形，分別去留，並將大租應貼完糧議定成數。」

³³ 如何補貼小租戶一事，前後有核實扣抵、減五留五、減四留六案，為同時兼顧已稅田園大租戶之風險與未稅田園小租戶的利益，三案如何取捨，可見李文良(2006)

³⁴ 但是，根據李文良(2006)指出，這數次稅率的調整均不溯及既往舊有田園，而只適用新墾成陸科的田園，導致劉銘傳在 1885 年清賦事業前夕台灣田園因陸科時間不同，而有不同的稅率。一規範適用不溯及既往原則時，多半追求當事人信賴保護與法之安定性，可以顯見清代對台灣土地關係的治理目標除了收取更多田賦之外，也十分重視社會安定。

³⁵ 如：伊能嘉矩(1928)；黃富三(1975)等

圖廢除大租戶的記載。李文良認為：「雖然從光緒十二年出清賦事業開始執行以來，各級官員雖然有廢除大租戶的建議，例如嘉義知縣羅建祥，但最後都沒有化為實際的政策。甚至在目前的文獻中，我們也找不到劉銘傳將廢除大租戶的正式宣示。正式提及廢除大租戶問題的，反而是日本統治初期進行土地調查事業的時候。台灣總督府比較容易佔在廢除大租的立場來評價劉銘傳，主要是因為日治初期的土地調查事業透過大租補償正式廢除了大租，有效減少了過度分化的土地租佃關係。強調早在劉銘傳清賦事業即試圖廢除大租戶，不只有助於政府向社會宣示殖民政府廢除大租是清朝官員早已確定的政策，並非日人對於殖民地的特殊暴政，而且有助於相對提升土地調查事業在台灣土地改革中的歷史定位。」按照劉銘傳同時開放大租戶或小租戶均可領單承糧之措施而言，也與台灣民間並存「大租業主」與「小租業主」的現象相吻合，劉銘傳也僅以收取田賦為目的，並未有曉諭或奏章指出其想對大租權進行取消或整頓。

若站在日人推動土地調查事業的角度，自然應該取消大租戶權利，讓業主權「單純化」，如台灣總督府官員曾因此感嘆表示「以至於無法達成清賦事業最初決定廢除大租戶之目標，可說是千古之遺憾」，此是以台灣總督府本身對土地產權單純化需求出發的評論。根據李文良(2006)指出，劉銘傳不但未曾提及一字想要取消大租戶的言論，還唯恐大租戶「無可執憑，將來時遠年湮，恐無稽考，易啟爭端」而特別聲明由政府擔任公證角色，為大租戶確保權益。對於著手進行清丈前夕的劉銘傳來講，台灣「民風強悍，一言不合，拔刀相向，聚眾揪官，視為常事，有言林爽文之變係因陞科逼迫」，整理田賦的主要目的是增加賦稅、主要風險則是社會騷亂，若已經將田園順利陞科，也找到業主(不論其為大租戶或小租戶)領取丈單收稅，對於主事者來講，廢除大租徒增不安定之風險，也無法為治理工作帶來益處，因此不曾在劉銘傳留下的文告曉諭或奏章之間見其對此一提案進行討論。至於日人來台，因欲建立殖民現代工程需要與勸業銀行土地放貸事業，才有將土地產權單一化、維護交易安全的需求，此已將土地制度納入現代國家治理的一環，與清代政府治理型態與台灣鄉莊社會大不相同。劉銘傳雖為清代自強運動大員，但其於台灣執行「現代化洋務工程」時，甲午戰爭尚未發生，體用論也尚未破滅，執行田賦清丈時，劉銘傳所想仍是增加政府財稅收入，而非使土地成為具有近代產權性質、方便國家級的土地金融機構進行融資之標的。

換言之，清代的政府對租佃關係的要求除了要收到田賦，也混有社會公平、治安考量以及與民間仕紳協商的色彩，故劉銘傳承認大租權，也清楚顯示了許多小租戶已是土地控制者的事實。正如前所述，清政府的統治基礎是租佃關係之上的莊堡，只要能維持這樣的統治、收入與一定的社會公平，並不會想要大規模去變更之，這也是作為鄉莊社會統治者的清政府相當經典的措施。

以此而言，若採取「土地產權近代化」為目標之線性史觀，劉銘傳所為自

然是「功敗垂成」，日人進行土地調查自是「較為成功」之改革。但若將劉銘傳放回自強運動的思想脈絡，其仍以「不改中國傳統文化為體而引西方器物之為用」為哲學，則其追求財稅增收以建設台灣海防，並不多更動台灣本地特有土地制度的政策方向，則有其合理性。劉銘傳在台灣的新政，最終仍因田賦清丈「不公」而引發彰化富農施九緞起義而失敗，清政府在精銳來台之前，也仍依賴租佃制度之下的大地主霧峰林家林朝棟領自莊團練義勇平亂，維持社會安定。未經歷日治前期的屠殺鎮壓與現代化治理之前，台灣租佃制度與鄉莊組織實有其安定社會、並與清政府維持互動關係之方式。若以今而非古，認為「不明確而無法被外來資本所順利交易」的產權即為落後、粗糙，實則忽略了台灣本地社會的複雜與特殊性。

第五節、台灣總督府的大租權整理與業主權確立

日人於佔領台灣後，旋即於 1898 年公布了台灣地籍規則和土地調查規則，首先由北區的文山、石碇、擺接三區開始，反映了日本的武力征服台灣的順序，即由北到南的方式展開。(江丙坤，1974；涂照彥，1975)自 1898 至 1903 年，共測定了 352,894 筆，202,576 甲的土地，共投入 1,760,000 的工作人力，耗資 5,220,000 圓，土地調查的同時，並根據業主(在此日人將其等同為小租戶)申報的大租負擔，來制定大租名冊。據此基礎，在 1903 年展開了整理大租權的工作。

壹、大租權整理

根據日人在土地調查與大租權整理中所製作之「大租名冊閱覽人數及補償金額之交付」所載，擁有收取大租權利者共計有 339,934 人。報告調查中，將大租分為「大租權利者」與「大租義務者」，權利者包含擁有大租權之典權與胎權者，義務者包含對業主權負擔典權者，但在大租權廢止之後，這些制度均不再為政府所承認。涂照彥(1975：39)將大租權與業主權可能重複計算之情形納入考量後，據此推估，1905 年台灣農村約有三分之一的人口擁有收取大租之權，最多集中於彰化、嘉義、鹽水三廳，斗六、台北、鳳山則次之。

根據這些基礎調查，在 1903 年發布了大租權整頓公告，公告之後禁止新設定大租權，也禁止大租權再向小租權提高租額；1904 年又公布律令第六號「關於整頓大租權一事」，將 1903 年確定的大租權予以取消，並對大租權人和相關繼承人以公債券的方式加以補償，與此同時，也確定了以業主(小租)權為中心的單

一土地所有制。於土地調查開始後，1904年即頒布「台灣地租規則」，以水田收穫的6-8%，旱田收穫的5-7%作為收取地租之標準。對於大租權人，則以債券方式加以補償，後來債券價值低落，由台灣銀行出面收購。

就業佃關係的角度而言，土地調查系列工作大致完成後，日本政府實施的大租權廢止政策對前述台灣長期以來「一田二主」關係進行改造，確定小租權人為國家收取地租的對象³⁶，並以國家力量宣告大租權人不得再向小租權人收取地租。

在大租權整理之前，人地關係混雜的情形之下，如果統治者如清朝政府的動力僅只於收取地租，大約仍可達成，只是隱匿田產多少、收取地租多寡而已；民間買賣土地時，也有許多非國家法律的機制可保障交易安全，例如請地方仕紳出面公證、擔保等等。但對日本殖民者而言，土地關係的「混亂」與難以理解，將使日資在台灣的土地交易安全無法獲得保障。正如矢內原忠雄(1929)所多次指出的，日本土地調查原因除了治安、財政考量之外，乃是為了「基於明確土地之權利關係，使其交易安全而得經濟上之利益」，土地調查與所涉及的業主權確立工作，乃與日本在台灣現代金融活動的進行密切相關，將於下章後述。

大租權的整理並非想像中一勞永逸，雖然久佃成業的狀況不會一直循環，但是實際經營者與國家承認的土地所有者，這兩者之間，就像海浪與海岸線一樣，是不斷在變動的，被國家承認的土地所有者脫離實際耕作者時有所聞，許多不在鄉的業主在此又漸漸像清代的部分大租戶一樣，脫離了對土地的掌控。但卻在日本時代有了不同，因為他的地位已經有以現代物權為內涵的業主權保障，因此即便脫離了實際耕作生產的過程，也不至於失去產權價值，佃戶也難以因為經濟實力提升而自居業主，通常必須經過買賣，過去那種「離開土地耕作即漸漸喪失實權」的久佃成業趨勢越來越難再度發生，除了清末即已達到的商品化農作之外，再加上日本以國家殖民政策為支持的勸業銀行，將土地化為可安全交易、放貸的資本，業主權已經越來越接近我們現代所知的土地所有權，不過因為日本人對地籍的掌握仍不夠精確、共有土地比例過高以及業主權設定目標集中於富農這三大特色，與國民政府實施土地改革之後的地權樣態相比，日治時期的業主權實難謂已與戰後的土地所有權樣態完全相同。

自土地調查與大租權整理之後，日治時期對租佃關係的處理偏向業佃調解，不再有大規模更動，僅至1930年戰爭時，才以社會安定為由，頒布租佃統制令，規定地主不得任意提高佃農租額。台灣總督府沒有對業佃關係進行改造，也因此

³⁶ 在國家確定收租的同時也確定了小租權人才是真正的業主，與North分析的國家與產權確立的過程是呼應的，國家既然承認、保護小租權人可主張業主權，當然也會同時開始收取地租。這個在耕者有其田一章中會繼續說明。

台灣農村生產關係並未脫逃 N.Elvin(1973)所提及的「高度均衡陷阱」太遠，但日本基於自己的需要，而於台灣所發展的輕重工業與軍需工業仍使台灣農村人口比例緩慢下降。1905 年時，台灣有 67.07%的人口³⁷從事農業，屆至 1949 年土地改革開始前，根據 1948 年的記錄，農業人口佔 55%左右，但這 55%當中有多因為戰爭所造成之工業凋敝而回農者，實際長期從事農業者或許更少。雖然日本政府的工業計畫對台灣農村勞動力的吸收造成了一定效果，但台灣的業佃制度陷入地狹人稠的發展困境，早年久佃成業的光景自此早已不復見—就算業佃制度能夠突破歷史條件，以這樣的方式再一次調節，也會被日本政府關於業主權的法律規定所禁止—高達八成的農家負債，多數的佃農無法取得安定的土地耕作權而缺乏生產動力，1949 年陳誠據這樣的觀察而主張，台灣必須實施三七五減租。

貳、日本的土地調查與業主權確立

台灣自清乾隆年間形成大小租分化的租佃關係，官府於後期以小租戶為納稅義務人並同時承認大租的法定地位，台灣總督府便站在這樣的基礎上推行土地調查事業、廢除大租權、土地登記等種種殖民近代化事業，有論者³⁸認為業主權在日治時期已經轉化成近似於近代所有權形式的物權。但是，台灣人民素來以「隱匿田產」為風，不願田產被政府查知、繳納稅金；且全面登記土地田產耗費時日與金錢，台灣總督府於治台初期財政困難的狀況下，為何堅持進行產權近代化的工程？在完成土地調查、廢除大租權、土地登記之後，業佃關係是否就此全面轉化為近代的業主權/所有權？

1898 年，台灣總督府根據六三法中所賦予的律令制定權頒布台灣地租規則，沿襲劉銘傳之規定，確定由小租戶繳納地租，並如前章所述，開始著手進行大租權的整理，同時以「國家登記承認業主權」為誘因、「無主地一律收歸國有」為威嚇，促使台灣人民踴躍登記田產、繳納地租。根據台灣總督府稅務職員共慰會於 1918 年所編之台灣稅務史指出，「人民繳納地租，即可得到屬於自己的業主權。因而出現了意料不到的結果，(地租的徵收)確實獲得好成績。」³⁹；涂照彥(1975：388)亦指出，因台灣人對於無主地收歸國有的政策「極感惶恐不安」，因此一改清代的隱匿田產作風，主動向新政府爭取其對土地所有權之確認。由於日

³⁷ 臨時台灣戶口調查部，臨時台灣戶口調查結果表，1908

³⁸ 如魏家弘(1996：110)指出：「清治時期人民土地法律關係進入日治時期後，即被一一地改稱為所謂『業主權』、『大租權』…等法律關係。然而，此種法律關係或概念的改換，並不僅僅是由日本統治者或其法律人在清治時期『業主』或『大租』等習慣概念的名辭上，多加一個『權』字樣，即屬轉化完成…(台灣總督府的種種土地調查措施)使得業、業主權逐步地『近代歐陸法化』而轉化為具有私性質、觀念性、絕對性的近代歐陸法上所有權。」

³⁹ 原文為日文，中文翻譯參考涂照彥(1975)，p.402，註 8

人耗費大量人力與經費進行詳細調查，又兼因台灣人民為了確保自身土地不被收歸國有而踴躍申報，在土地調查工作當中，由國家所掌握、必須納稅的水田耕作面積由調查前的214,734甲增加為313,693甲，旱田則由146,731甲增加為305,594甲，總共增加了257,840甲，較劉銘傳時代增加了71%⁴⁰。

但若台灣總督府目的僅在於徵收田賦，則採取與劉銘傳時代相同的策略即可，為何必得在確立業主權的同時取消大租權，使得業主權趨向單純化、成為在形式上具備近代「一物一權」特色的土地所有權？乃因台灣總督府之所以亟欲確立業主權，除了徵收租稅之外，也與勸業銀行在台灣的土地金融事業息息相關。日本勸業銀行於1896年成立，按〈勸業銀行法〉之規定，其所辦理之主要業務為不動產抵押貸款。1903年六月，勸業銀行法修改，確立業主權成為可成為資金借貸、擔保的對象，1905年，勸業銀行在台灣銀行開設窗口進行代理貸款。在勸業銀行與台灣銀行締結代理契約時，副總裁志村於重要幹部會議上明確表示⁴¹：「此業務(台灣代理貸款事業)兩行(指勸業銀行和台灣銀行)並非基於利益，而實際上無非是履行國家事業所應盡的義務。」作為國家義務的一環，勸業銀行對台灣的農地放款業務則主要是貸款予地主進行農地改良業務，以利日本在台的砂糖與稻米事業。譬如1903年6月2日，勸業銀行代表便於日本貴族院日本勸業銀行修正法案委員會上發言⁴²指出：「在台灣的農業中，重要的是，對從事砂糖及稻米的耕作者，以年賦償還方法給予資金貸款，使其改良發達。在仰賴外國輸入大量砂糖的今天，最要緊的是向內地供給砂糖。」在這樣的政治經濟目的之下，台灣舊有複雜的大小租關係便成為農村土地放款的阻礙，也促使台灣總督府必須大力改造業主權，務必使勸業銀行的放款業務得以在台灣土地上順利開展。

不但如此，在土地上設定抵押權時，也因土地尚未進行有效力的土地登記而使地主卻步，因此，台灣銀行跟勸業銀行均表達⁴³了土地放款、借貸業務推動的困難。1905年五月，土地登記規則確定了抵押權優先受償規定，試圖解決勸業銀行在台灣辦理土地抵押貸款問題。但在土地登記規則公布後，土地登記也非確立業主權的唯一標準，土地調查時所制作之土地台帳也同時為辨明土地產權歸屬的依據之一：

1985-1905：無土地登記簿可以供業主登記

1905-1922：關於業主權之規定，適用於1905年律令第三號採用登記生效主義的台灣土地登記規則(但未包括土地台帳未登錄地)，須以登記為土地權利移轉為有效條件。但若是土地台帳登錄地，若其從未移轉業主權，則其餘土地台帳

⁴⁰ 同前註

⁴¹ 原文為日文，中文翻譯參考涂照彥(1975)，p.489，註24

⁴² 日本勸業銀行史，p.22。涂照彥(1975)，p.489，註29

⁴³ 台灣銀行二十年誌，p.304；日本勸業銀行史，p.222。涂照彥(1975)，p.489，註

所登錄的土地調查查定業主權係有絕對、創設之效力，並不需要辦理土地登記，亦可羈束當時的法院。

1923-1944：日本民法、不動產登記法立法通過，台灣亦同時適用之。但該民法係採用登記對抗主義，與登記生效主義不同。在登記對抗主義之下，土地就算辦理登記，也僅是爭議發生時的抗辯要件之一，並非絕對生效的條件，即便未辦理登記，也有可能被認定為擁有所謂的所有權。

除了土地台帳之外，土地台帳、土地台帳謄本⁴⁴、因土地台帳而發的繳稅證明單、土地登記簿、土地申告書⁴⁵、甚至古契字也可算數，可以窺見當時所謂「業主權」，雖已有部分土地明確至可供勸業銀行辦理擔保與抵押之標的，卻仍有相當大一部份土地並非被國家完全掌控管理，因此於糾紛發生時，能夠證明業主權的依據來源相當多元。

而勸業銀行對於台灣農家貸款，則秉持「豪農第一」之原則。其貸款原則為「仔細查清請求者的資產及其信用情況，尤其是要考慮其收入，而後再決定貸款與否」⁴⁶，因此其貸款對象仍為收入較佳的上層農家，下層農家則不在此列。根據 1940 年的「農業金融調查—農業基本調查」⁴⁷指出，直到該年為止，勸業銀行在台灣整體農家負債中所佔比例為 24.66%，其中佃農的農家負債中僅有 3.73% 來自勸業銀行，幾乎可以說佃農的貸款活動與勸業銀行無關。自佃農與自佃農向勸業銀行借貸比例也僅分別為 22.15% 與 29.48%，遠低於地主向勸業銀行貸款的比例 43.82%。若以貸款金額來看，1940 年平均每一戶地主向勸業銀行的貸款金額高達 1,464 元，而自耕農為 206 元，自佃農為 185 元，佃農則僅有 14 元。這些不在「土地調查—勸業銀行」現代化系統內的下層自耕農與廣大的佃農，多半仍靠向地主佃租土地與農村高利貸進行經濟生活，殖民現代化的工程對其影響尚未如此全面，清代殘餘的業佃關係仍在此一階層持續運作著。

從這段記述中，我們可以看見，台灣的「業主權」由清代收取地租、掌握土地耕作與買賣的小租戶，進而成為國家以公權力進行登記，且可成為勸業銀行辦理擔保與抵押標的之「權利」，乃是伴隨著繳納土地稅賦的義務與「無主地收歸國有」的恐嚇而生的，而這些工作的完成，與當時台灣總督府所欲在殖民地推

⁴⁴ 內政部 71 年 11 月 20 日台內地字 125490 號函謂：「日據時期土地台帳為日本政府徵收地租之冊籍，由主管地租機關所保管，當時土地所有權人得繳納手續費請求發給土地台帳謄本，以作為查對地租之參考，來函所附土地台帳謄本，其性質核與土地登記機關所發給之土地所有權狀及土地登記簿之謄本，尚屬有關。」肯認土地台帳和謄本對日治時期的土地法律關係有某種程度的證明能力。

⁴⁵ 但日治時期官方所藏的土地申告書多以銷毀，僅新竹縣留存，此處乃聊備一格。見莊英華，日據時期土地申告書檔案資料評介，p.91

⁴⁶ 日本勸業銀行三十年誌，豐田久和保，1927，p.217。中譯：涂照彥(1975)

⁴⁷ 原文日文，中譯涂照彥(1975)

廣的現代糖業息息相關，唯既然產權確定的工作主要被推動土地改良與資金流通的動力所驅使，也偏向於上層農家與有經濟價值的土地。除了土地本身，日本也開始將水利埤圳組合納入官方控制之中。在台灣討論農村土地的所有權，若以生產力較高的水田論，不能不觸及水利埤圳的組織方式，日本人將其納入控制，同樣成為可抵押之目標，用這種方式來對生產關係與產量進行控制。

伴隨著業主權確立而來的低利勸業銀行貸款，被認定為較有財力的地主與自耕農均成為勸業銀行的債務人，又因為勸業銀行利息低、水利改良後土地生產力與價格攀升，而成為台灣農家的主要借款來源，日治後期又因農產品價格低迷與增強軍備所造成的通貨膨脹，到了 1936 年，勸業銀行放款抵押的田地面積高⁴⁸達 112,663 甲，佔全島水旱田總面積的 15.19%，又因土地調查規則中已明定抵押權有優先受償之權利，使得總體而言，台灣業主對土地的實際管領能力降低。在業主權確立的同時，台灣地主也開始陷入非常可能失去土地的狀態中，私有產權在形式上受到了保障，實質上卻一步步落入國家金融機構勸業銀行的控制之中。

況且，若是因為當初以土地辦抵押向勸業銀行貸款，後因無法還款而失去土地，勸業銀行並不會如清代地主一般，讓失去土地的原地主再以「地價上漲」、「生活困難」或「祖墳殘破」為由進行找洗。兩相對比，清代的「私有土地買賣」，與有了勸業銀行這樣的國家金融機構與業主權確立後的「私有土地買賣」之不同，即可看出差異。以近代眼光觀之，銀貨兩訖的土地還可以在多年之後回來要錢，簡直與勒索無異；但就過去眼光而言，賣方得到一筆錢之後就必須永遠地失去土地，應該也是不可思議之事，否則大清律例不會將找洗其視為「買賣之外」的交易行為，並肯認其正當性。過去的這種交易習慣自然不可能被勸業銀行所接受，本地地主若在此時失去土地，就永遠地、徹底地失去了與土地相關之所有權能。

總結而言，業主權的確立，的確讓所有權關係變得清楚而更方便交易，但這清楚與方便交易，究竟是讓勸業銀行或本地人「清楚」，是向巨額日資與台資、或是讓一般自耕農「方便交易」，答案亦呼之欲出。因為業主權的確立與勸業銀有著密不可分的關係，又因「豪農第一」的殖民地貸款政策而使殖民者所推行的現代化運動止於上層農家，並未對經濟狀況一般的農家業佃關係進行整頓。於戰後國民政府所施行之土地改革中，則在國共競爭、內戰、維繫國家生存的壓力之下，方對台灣本土的業佃關係進行土地改革，實施更徹底的強制現代化運動。

⁴⁸ 日本戰敗時，其他日人政府、公司、個人(不含勸業銀行)所有的水旱田面積共為 181,490 甲，勸業銀行本身即擁有抵押土地 112,663 甲，比例相當高。

第四章、戰後土地改革

台灣耕地如盡人所知，分為自耕地與佃耕地兩種，所有權與耕作權屬於一人時謂之自耕地，分屬於兩人時謂之佃耕地。在土地改革以前，耕作權非常微弱，不足與所有權相抵抗，但自三七五地租條例頒布及耕者有其田政策實施後，耕作權經各種法令保護變為財產權之一，其本身至於具有價值...

王益滔(1974)指出，土地改革之後，農人的「耕作權」因「獲得國家保障」而開始具有價值，成為「財產權」之一種。經歷耕者有其田政策之後，這些「(未經土地改革的)所有權」與「耕作權」則雙雙成為國家所承認、保護的「財產權」。此一過程所造成前章所述之業佃關係與鄉莊社會遭到全面性的破壞，台灣的土地所有制度與依附於其上的宗族關係再也無法按照原有的方式運作。任何地主想要在土改之後的時代複製自身的階級—或者試圖延續舊日緊密的宗族關係，則勢必無法再以「土地」為中介進行作業，而必須另覓他途。在國家介入、保護財產權的同時，原有的身分與財產關係也受到了巨大的衝擊。

第一節、三七五減租：國家全面介入業佃關係

1949年4月14日，台灣省政府會議公布施行「台灣省私有耕地租用辦法」，接下來連續頒布「台灣省私有耕地租用辦法施行細則」、「台灣省辦理私有耕地租約登記注意事項」、「台灣省推行三七五減租督導委員會組織規程」與「台灣省各縣市推行三七五減租委員會組織規程」等法規，規定全省各縣市於1949年第一期農作物收割時實施減租規定。1951年6月，行政院所提交「耕地三七五減租條例」於立法院通過後公布施行，正式完成中央立法程序。

於一連串的減租法規中，根據陳誠的說法，主要任務有三：一是減輕租額負擔，二是保障佃農權利，三是兼顧地主利益。扣除陳誠作為政策推動者，為表示政府也有照顧地主的政令宣傳部份不談，其所揭櫫的主要減租原則有二：一是要「減輕租額負擔」，規定租額不得超過「主要作物正產品全年收穫總量」千分之三百七十五；二是「保障佃農權利」，要求耕地租約一律以「書面」為之，租佃期間不得少於六年，且對於契約終止、權利轉讓等相關規定均有清楚規定。

細究「減租換約」與「評定正產物收穫量」此二原則，可以看出當時政府以西方私法自治原則重新界定台灣業佃關係的企圖。前者是強制以書面方式取代口

頭約定，以方便政府「督導、檢查」租約是否合法；後者則是嚐試將耕地價值與產物予以標準化，才能使得「千分之三百七十五」此一以精確數字為租約訂定原則的政策得以施行。

此二原則之落實，其實有賴許多相關行政條件之配合。首先，國家必須有能力介入台灣數十萬組業佃關係之間，作地主與佃農之外的公正第三方，強制規定雙方訂定書面契約；再者，國家必須評定公平的「主要作物正產品全年收穫總量」標準，否則無法確保租約執行。以中華民國政府對台灣短暫的四年管轄時間，要全面訂定租約與建立公正的收穫標準實非易事，卻是「保證佃權」的必要條件。誠如 North(1981)所言，一個財產權利若要被清楚地指認權利關係，其就必須是可衡量的，且必須是可執行的；而近代國家通常正是界定、執行、保護產權的發動者。執政者若欲保障作為一種財產權的佃權，自然也無法迴避此一步驟。

於前所述立法歷程中提及的「台灣省推行三七五減租督導委員會組織規程」與「台灣省各縣市推行三七五減租委員會組織規程」，即為當時國家介入民間業佃過程的痕跡。根據陳誠敘述，為了實施三七五減租，台灣在省政府的層級成立了推行三七五地租督導委員會，縣市政府的層級成立了推行三七五地租委員會，其組成委員與各級機關首長、仕紳高度重疊⁴⁹，除進行政策宣導之外，有一重要的任務即為議定主要作物正產品全年收穫總量標準，與租佃爭議之調解。在 1949 年間，鄉鎮區公所等基層政策執行單位與這些為了減租政策特別成立的委員會，共同推動全台的「換約減租」與「評定收穫量」的工作。

壹、換約減租

根據陳誠指出：「換訂租約為三七五減租工作過程中最重要之一項……以往佔大多數之口頭租約，每有爭執，雙方各執一詞，無法判辨是非，固無論矣。即訂有書面契約者，亦因缺點太多，而於發生問題時，不易據以為斷。故換訂租約，期其能成為業佃雙方權利義務之唯一而有效的憑證……」可以看出，為了徹底執行減租政策，執政者企圖(也必須)以書面契約約束業佃雙方租額。這份契約不但應該是雙方「權利義務關係唯一而有效」的憑證，也是糾紛仲裁者——也是國家以法律規定的調解委員們——「據以為斷」的憑據。

於這樣的期望之下，租約格式自然必須「由政府統一擬定，內容詳載業佃雙方之權利義務，包括土地標示及租期等，一一詳列約內，不使有發生任何爭議之可能。限定地主和佃農，均須使用此種格式，換訂租約。」這樣的過程，正如 North 所描述的，是一初步「界定出形成財產權結構的競爭與合作的基本規則」的過程。雖然明之為「契約」，也具有契約雙方同意簽章的形式，但因為負有國

49

家意圖「界定租佃義務、保障租佃權利」的重要任務，與台灣民間雙方按各地風俗約定的「契字」已經大異其趣，當然也與西方私法自治原則下假定的契約理型——自主負責的公民按照自由意志所締結的約定——相去甚遠，是一大規模的、由國家所推動的固定範本的「契約」，與其說是業佃雙方自主自由締結的契約，更像是國家基於政策需要所推動的、幾無私法自治空間的強制規定。

在新租約訂定之後，必須簽「一式三份，業佃雙方各執一份，餘一份存各鄉鎮區公所備查」，這於台灣業佃文化中，是前所未有之事。過往業佃雙方與官府是繳交/收取地租的關係，官府原則上並不介入雙方的締約內容⁵⁰，實質上，全面介入每一筆租約的訂定會付出太大的成本，傳統中國行政機關的財政也無法負荷，只有在糾紛產生時才介入，但在 1949 年，業佃雙方甚至「於簽訂租約前，須經申請登記程序，不得隱匿」「換訂租約，須經當地鄉鎮區長之公證，加蓋鄉鎮區公所印，以示鄭重」在執政者的強力介入與監督之下，自 1949 年的 5 月開始，直至 6 月中旬，短短一個月的時間內，共有 30 萬 2000 餘農戶換訂租約，簽訂租約 39 萬 3000 餘件，訂約之耕地計有 84 萬 1000 筆，訂約耕地面積為 25 萬 6000 餘甲。自此之後，台灣最富有生產力的農地上，租佃關係原則已納入執政當局的掌控之中，民間自依習慣自由約定的空間大幅縮小。自此，人民在百年來依本地風土而形成的業佃訂約習慣，此後在行政與司法的觀點中，僅能作為現代民法的補充，在民法未規定或並不禁止的情形下，方能成立⁵¹。

貳、地目等則與正產物全年收穫總量

在三七五減租的實施中，另一個重要的立法精神就是「減輕租額負擔」，如果要做到全面減輕佃農的租額負擔，除了執政者必須有能力介入業佃關係、強迫雙方換約、將租約內容納入國家控制之外，也代表執政者必須有一套公平的計算方式，規定佃農該繳納多少地租予地主。在三七五減租條例的規定中，這套計算方式是「佃農對地主繳納地租，一律以不超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五為準。原約地租超過千分之三百七十五者，減為千分之三百七十五，不及千分之三百七十五者，不得增加」這也是政策被稱為三七五減租的主要由來，看來十分清楚明瞭，卻隱藏著一個重大的問題：執政者如何計算每一筆

⁵⁰ 有少數例外，例如日本在戰爭期間規定租額不得提高，但提不提高也是相對概念，執行成本較低。

⁵¹ 當然，土地改革之實施不代表產權觀念的瞬間轉變，民間仍有自行認識與運作規範之方式。不過，此處所強調的是「在行政與司法的觀點中」，人民迴避法律固然是可行的生活方式，不過在面對衝突時，行政與司法仍然是以此觀點裁決雙方的權利義務關係。除非人民願意為了維持原有的土地生產關係與使用方式而採取逆法鬥爭，否則，在順法的前提下，1949 年後的業佃關係可以說是進入了執政者的控制範圍之內。

耕地上主要作物正產品全年收穫總量？

正如前所述，在三七五減租的實施過程中，按照官方所統計，共有 30 萬 2000 餘農戶換訂租約，簽訂租約 39 萬 3000 餘件，訂約之耕地計有 84 萬 1000 筆，訂約耕地面積為 25 萬 6000 餘甲。以此而言，執政者起碼必須處理 25 萬 6000 餘甲土地的主要作物正產品全年收穫總量，也就是處理土地地目等則的問題。土地地目等則者，簡言之，就是將土地以生產力區分等級，地目等則數字越小，土地生產力越高，過去即是執政者收取地租的重要依據，現在更是施行三七五減租的關鍵。

這對於當時的國民政府而言，也算是一個相當困難的問題。1949 年施行減租之後，就因各地層出不窮的地目等則糾紛而必須舉辦地目等則調整，1950 年頒布「台灣省地目等則調整辦法」後，根據統計，計有 16 萬零 518 筆土地進行地目調整，佔三七五訂約耕地總數(25 萬餘筆)的六成。

會有如此大的調整數量，實是因為 1949 年施行減租時，所依據的計算方法，其實是根據日本時代留下的地籍簿冊之地目等則，來評定收穫總量與計算地租。而日本時代所留下的地目等則，最近一次乃是 1944 年所釐訂，將全省耕地水旱田各訂為 26 等則。1944 年左右，正值日本太平洋戰爭末期，台灣農地生產力受到影響，且與三七五減租實施時的 1949 年已有五年差距，若以此地目等則作為減租標準，當然會引起許多糾紛。

為了解決此一問題所頒布的「台灣省地目等則調整辦法」中，規定以地方縣市政府為主管機關，要求縣市政府對於必要調整地目的區域進行實地勘查，擬定調整方案後，再由縣市政府通知土地變更關係人(即業佃雙方)，要求雙方推舉佃農、自耕農與地主代表，召開評議會，予以評定。評定之後，縣市政府必須予以抽查糾正，再報請省政府核定。

以此調整程序而言可以看到，因為農業生產的特殊性與不可預測性，地目等則的計算其實並無做到精確的科學計算，和緩業佃雙方糾紛的性質還是居多。縣市政府所作的現勘調查，其實也只能擬定一調整方案，以此舉辦業佃雙方的「評議會」，並納入各階層的代表，讓業佃雙方對此能夠形成共識的成份居多。至於所評定出來的數字是否精確、是否與當年的收穫數字有差距、差距大於多少時必須再行調整，則並非法規所關注的重點。評定完畢之後，縣市政府報請省政府「核定」，而非「備查」，按行政體例而言，表示評定收穫量的權責仍在省府層級，省府也可再行調整，為地目調整留下許多協商的空間。如果評定地目等則本身是精確而科學、沒有模糊地帶的，地方政府所上報的數據應該即為行政機關收租與司法機關判決的唯一標準，具有絕對性，不應再有省府核定的空間。這也是土地改

革在試圖將土地納入國家標準科學衡量(measure)系統的努力當中，囿於農業生產特性⁵²，而為了行政機關的執行方便而生的妥協部分。

參、三七五減租條例第 15 條：優先承買規定

在三七五減租中推動的換約減租工作，在後續的耕者有其田中，扮演了重要的角色。如果按照王益滔的說法，將三七五減租視為一種對耕作權的保障，則在耕者有其田對於耕地所有權的變更當中，也發揮了重要的角色。誠如 North 所說，在界定產權之前，必須對於產權的價值與範疇做出清楚的確定，讓「物」成為具有公定價值的「財產」，才有辦法界定產權。這部份在耕者有其田的章節中，會在進行細述，但在三七五減租階段時，即有與耕者有其田政策精神相符的「優先承買權」規定，執政者透過訂定三方契約而介入租佃關係、產權關係的痕跡，在此也是一例。

三七五減租條例第 15 條規定：「耕地出賣或出典時，承租人有優先承受之權，出租人應將賣典條件以書面通知承租人，承租人於十五日內未以書面表示承受者，視為放棄……」這樣的規定，在近代民商法典的相關條文中，是再平凡不過的規定，但在 1949 年，此條條文的規定與落實並不應視為如此理所當然。

佃農的優先承買權作為一種「權利」，誠如前在西方憲政發展歷史中所提及的權利的起源一般，是西方私法自治原則的核心，有責任保障這個權利的，就是近代國家。對於當時努力追求西方範本現代化但未竟全功的國民政府而言，優先承買權規定能夠落實，端賴三七五減租前階段所進行的換約工作，也是一個很好的角度來驗證前段所說的，在 1949 年所進行的換約工作，對於當時財產權確立、受到保障的重要性。

根據陳誠的敘述，優先承買權在執行時遇到了許多的問題，例如：

1. 地主於出賣耕地時，故意抬高價格，逼迫佃農承買。
2. 地主不依法通知佃農優先承買，而售與第三者。
3. 佃農不於法定期限內表示承買，或拒收⁵³通知書。
4. 佃農僅於法定期限內，表示選擇地段承買，或延不訂約。

⁵² 若在每次正產物收穫之後，才開始進行全台灣的收穫量普查與決定地租，顯然會產生更多爭議與隱匿的空間。

⁵³ 此時台灣農村識字率低，或僅識日文，與政府官方語言有相當落差，或可能有不識字而拒收之情形。

而陳誠所記錄的當時政府的處理原則，即可以看出減租與等則工作對於權利保障的重要性，統整台灣省政府的規定與中央政府的核釋可以歸納，當時執政者所擬定的處理方式如下：

1. 地主故意抬高地價，佃農得提出理由及證據，申請縣市政府，按照當地同等則之地價，估定價額，並通知地主，照價收買。
2. 今後買賣地價，應一律參照公地放領地價計算。如係分期攤還，應自承買年期起，免繳地租並同時負擔田賦，以維護佃農權益。
3. 地主出賣耕地通知書，送由鄉鎮公所轉送佃農，滿十五日後，佃農仍無表示，地主即可與第三人訂定買賣契約，如地主不依照上項規定，暗將耕地售與第三者，佃農可訴請法院，要求地主為優先權之損害賠償。
4. 佃農表示不願承買，或不在法定期限內作具體之表示者，均視為放棄優先承買權，地主可另行出賣他人。但地主如賤價再行出售時，仍應重新通知佃農依程序辦理。
5. 佃農拒絕收受出賣通知書，俟滿十五日後，而佃農仍無表示者，地主可另行出售他人。
6. 佃農表示承買，但故意延不訂約時，亦應視為放棄優先承買權。
7. 地主如一次將數筆耕地出售，佃農能承買其中之一部或地質較佳之一部時，如此項數筆耕地連在一起，而總面積又在土地法第 31 條規定最小單位之下時，地主可拒其承買，否則應准其承買。倘地主拒絕分開出售時，可參照土地法第 33 條之規定辦理。若僅購地質較佳之一部，如不妨害其他相連耕地之利用，亦應准其承購。
8. 佃農放棄優先承買權後，其承租權繼續有效。
9. 合法承買之新地主，辦理所有權移轉登記時，應附鄉鎮公所所發給之佃農放棄優先承買權證明書，及與原佃農變更登記完成後之租約，承辦機關始可逕予審查。

歸納上述對於優先承買全的保障方案，有許多措施實奠基於減租與地目等則的基礎工作。例如第 1.點，在業佃雙方對地價產生爭議時，便可按照地目等則評定地價。而在第 2.點中，以公地放領之地價為標準地價，但公地放領之地價，按 1951 年頒布台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法第 8 條第一項規定：「放領公地地價得按照該土地等則全年正產物收穫量兩倍半折成實物計算之。」其計算基準仍是 1950 年所確立的土地等則。第 3.點至第 6.點關於優先承買期限之規定，由第 3.點中可見，地主的出賣耕地通知書必須「送經鄉鎮公所轉交佃農」，鄉鎮公所所能依據的，也是 1949 年換約時，留在鄉鎮公所存查的契約。

第 7.點涉及土地改革與土地重劃之間的關係，第 8.點則是對佃農耕作權益保

障的再次確認，第 9 點涉及土地改革中發放的所有權性質，將於耕者有其田章節處理，不在此細述。

於優先承買權的分析當中，我們已經可以看見在三七五減租實施之後，由於執政者得以對台灣數十萬組的業佃關係進行初步掌控，也對於土地生產力(地目等則)有了衡量的標準與辦法，因此得以實施近代民法中優先承買權的相關規定。按照 North 的說法，這是近代財產權的基本規則漸漸確立的過程，換約工作與確定地目等則讓國家得以清楚指認財產權；也與 Shanin 所描繪的「站在現代國家的角度而言，收取地租的階層經常同時是鄉民和國家經濟之間的障礙與媒介，國家想要破除或限制他們的支配能力，就勢必要組成新的經濟形式」互相呼應。在原先國家無法深度⁵⁴介入的業佃關係之間，成立了自中央到地方的動員組織，全面推動租佃契約的改訂與檢查的過程中，對於財產權的確立進入了新的階段。

第二節 耕者有其田：業佃制度的終結

然而，即便日本政府因勸業銀行之業務而確立了業主在民法上之權利，台灣農村的基本架構仍以業佃制度為基礎，地主所發放之高利貸為農業貸款來源，鄉莊社會組織至此仍在廣大的共有土地之上有效而合法地運作著。由 1949 年的土地改革中「地籍總歸戶」與「共有土地一律徵收」兩點，便可以看出台灣總督府土地調查工作意僅在於確立業主權，而未涉及業佃制度之消滅的意圖。

壹、地籍總歸戶

在耕者有其田實施的前一年，1952 年，國民政府先著手進行地籍總歸戶。地籍總歸戶的工作，簡言之，便是將土地所有權人在全國各地的土地都歸入其戶內，使國家地政單位得以戶為單位檢視土地所有權人在全國總共擁有多少土地、土地等則為何(可概估去年收成)、其上租佃關係為何等等項目，為耕者有其田時實施之前的必要項目。時任台灣省地政局長的沈時可詳細舉例說明地籍總歸戶於耕者有其田政策的必要性：

所謂歸戶，即如某甲在某鄉有田三甲，又在其他鄉鎮亦有田三甲，分別抄錄在校正卡片上，卡片分兩種，一以戶籍為主，稱歸戶卡；一以

⁵⁴ 此處的「深度」介入，是相對於日治時期的介入程度而言，後節將詳述。

土地為主，稱地籍卡。仿效大陸魚鱗圖冊戶領坵及坵領戶，一以戶為主，假定此人在此鄉有田三甲，他鄉有田二甲，便以政府存有三七五減租的租約，將地主的地目大自小字及等則，分別記載在同一校正卡上，同時又將地主姓名、住址相同者集中。因為在台灣有甚多林姓又有同名如阿土者，女者姓張姓，其名為查某者，比比皆是，必須先將其以住址分清，然後方能準確，否則極為混雜，嗣後發現有同一里，甚至同一鄰，亦有同名同姓之人，如陳查某等等，故又進一層至門號為止。鄉鎮既已集中至縣，再將縣與縣之間歸戶集中到省，因為僅以縣歸戶，不能計算出省有若干，假定有一位地主，他每縣各有田三甲，那麼將可保留土地六十六甲之多。因此必須各縣將戶卡集中抄錄在同一卡上，然後存放於地主住所所在地之地政事務所內以免遺漏。此一作法主要在求公平，絕非苛細。

由此可見，欲以全島尺度施行「耕者有其田」，沒有地籍總歸戶，就不具備物質基礎，甚至國家的行政與司法系統也無法精確地指認一般私人所有權歸屬，對其保護能力有限。統治台灣的日本政府，不但在土地登記規則時採用較寬鬆的登記對抗主義，在戰後自己國內的土地改革時，也採取類似土地陳報⁵⁵的制度。昭和二十三年(1948)十月二十日，日本農政局所編纂之〈農業政策大綱中〉也明確指出：「因農地面積之無法正確估計，確定供應價格，甚感困難。為明確獲知農地面積及有無耕種多種作物可能，於制定法律時，應規定由農家自行申報，並由一定機關加以認可。」這樣的狀況演化成沈時可、陳勉修等人在日本考察時看到的狀況：

日本推行土改，用農民申請登記辦法，政府並無詳細資料記載，可資校正，因此，在同一土地，其申請者，常達七八人之多。而且比比皆是，除現耕農外，其他凡曾經種植者，及原開墾者，以及所謂原故者，均紛紛前來申請，政府因無冊籍可稽查，一律許可，發給許可狀。經許可後，到接收土地時，群起爭執，無法解決，只有將前案取銷，再行登記，此種修改，據稱共達八次之多。

日本政府對全國地主所有土地，並無完整的統計(註：故也無法區分地目等則)，到了當政府需要徵收土地時，因有保留一町步的規定，不得已乃用分鄉統計辦法，在鄉的農民亦即是住所在該鄉者可以保留一町步，他們的住所不在此鄉者，則所有出租土地全部徵收……(有一地主陳情表示)指著他的住宅邊一塊相距僅五公尺遠的土地說，這是原有出租農地被徵收的地，因他的住屋在鄉界邊緣，這一土地卻劃歸另一鄉區，因而被政府徵收。他的弟弟，亦有一塊農地，遠隔住所數里，因在

⁵⁵ 可見 1923 年日本民法修正改採登記生效主義徒一紙具文，也沒辦法好好落實。

同一鄉內，獲准保留而未被徵收。如此不合理現象，地主曾提出訴訟，竟告敗訴。

相較於形式上的土地總登記，由農復會所大力贊助的地籍總歸戶對台灣農村土地產權的影響效果更大。其以三七五減租的租約為基礎，後又成為耕者有其田的分配依據，也讓國家正式掌握個人的完整地籍資料，劉銘傳時代的「就戶問糧」或「就田問賦」之爭不復存在，業主、自耕農或較富有之佃農也漸漸不再具備社會仕紳功能，部分轉向近代政治制度發展，投入農漁會與各級地方自治選舉之中。

地籍總歸戶辦理完畢，1953年1月20日，《實施耕者有其田條例》與相關子法於立法院三讀通過，以「全面消除租佃制度並使自耕農取得土地」為最高原則⁵⁶進行耕者有其田政策推動。其實施過程中，由政府出面先徵收地主保留額(水田三甲、旱田六甲)以外之耕地，轉放領予現耕農民，至於地主保留地如何計算、現耕農民為何人，就由三七五租約與地籍總歸戶的資料為基本依據。1953年5月1日開始辦理徵收與放領，由政府居間向地主徵收、向佃農放領的同時，地主必須呈繳所有權狀以領取地價，佃農則在繳納第一期地價的同時辦理所有權變更與移轉登記，換發所有權狀，其上載明：「查左記土地業經依法核定准予承領，依耕者有其田條例第二十二條規定頒發土地所有權狀以憑執業」並同時附錄耕者有其田條例第三十條規定：「耕地承領人如有左列各款情事之一者，除由政府收回其承領耕地外，其所繳地價不予發還：一、冒名頂替矇請承領者。二、承領後將承領耕地出租者。三、承領後欠繳地價逾期四月者。」亦臚列同法第28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，地價繳清後如有移轉，其承受人以能自耕為限。違反前項規定者，其耕地所有權之移轉無效。」屆至1953年12月為止，全台灣共有106,049戶地主、194,823戶佃農在此一「所有權狀」限制的條件之下取得土地所有權。在戰後短暫而並不確實的土地總登記工作後，依實施耕者有其田條例發放的此批權狀，是首批在國家強力監視督察之下發放的土地所有權。其讓台灣自清代形成的土地租佃制度被完全消滅，雖有少部分地主與佃農仍依「三七五租約」持續佃耕，卻也因三七五減租條例而籠罩在國家的控制與管理之下。台灣農村的土地所有制度至此，已與清代「鄉莊社會一租佃關係」之下的地主與佃農關係已完全迥異；也與日治時期因勸業銀行幾乎不與中下層農家交易、而自外於「業主權確立」工程之外的狀態大不相同。

從這批所有權狀上所特別列舉的法條，可以看出政府當時發放所有權狀的政策方向：

1. 不得冒名頂替承領：確保自耕農與土地之間關係不脫離政府掌控

⁵⁶ 陳誠，1961，台灣土地改革紀要，p.63

2. 承領後不得將耕地再出租：確保租佃關係不再復活
3. 地價繳清前不得移轉：確保短期之內土地關係不會再度發生太大變動
4. 限制土地移轉對象：確保土地持續為農業生產或其他政策目標所用

在既定政策方向與政府強制之下所獲得的「所有權」開始運作，其與歐陸因封建制度變遷和憲政主義萌芽而發展出以「個人」為主體的「土地私有產權」相當不同，由國家強制介入使農民取得專屬於「個人」的土地所有權，故國家也同時設定了「所有權」的行使方向與得喪條件。周其仁(2002)在分析中國產權制度時，曾經指出 1950 年代台灣農民所得的土地所有權乃是經過「國家干預土地市場與產權交易」而取得土地產權的過程。周其仁主張，在國家介入情形下所取得的產權於受到限制時，農民的談判條件也因此打了折扣、喪失與國家協商產權內涵的獨立談判地位。周其仁的說法確實初步指出了台灣土地改革之於產權的影響與限制，乍看之下是「國家賦予農民所有權」這樣一件好事，實則國家為後續發展目標進行基礎建設工程，也根據國家發展方向而對所有權加諸限制；正與台灣總督府致力於推動土地調查、取消大租與確立業主權類似原理。當然，這與 North(1981)再三強調的「國家必須耗費相當大的成本界定清楚而排他的私有產權，故國家常為推動此一產權變遷行動者，也必須有相當大的誘因促使國家進行這樣的工作」，若於台灣歷史看來，日本界定業主權的重要誘因之一即勸業銀行的放貸業務進行，國民政府在冷戰下戮力推動土改的背景則待下章詳述，但均大致符合 North 所指的國家與產權之間的保護與收益關係。在這樣的趨勢之下，租佃制度被一步一步破壞，財產權利被國家界定、釐清與保障，與舊有的租佃制度相生相伴的鄉莊社會結構也隨之漸漸失效。回顧國民政府在大陸時期關於地籍整理工作的辯論，以及耕者有其田中共有土地一律徵收的立法理由即可看得更清楚。

貳、1949 年以前的地籍整理工作

若僅視上段中「地籍總歸戶—耕者有其田」的過程，將會感覺國民政府行政能力強大，依法推動地籍總歸戶，進而辦理耕者有其田，程序清明、有條不紊，但直至其於大陸敗走前夕，如何推動地籍整理、改革租佃制度，其實是一個爭論不休近半世紀的問題，中國土地所有制度如何近代化，各方並無定見。

根據何莉萍(2006)在「南京國民政府土地政策和土地立法之評析」一文中指出，根據 1935 年資料，國民政府在中國共計 21 個省設有縣地政機關，但名稱各異，除江蘇、廣東等少數省份設有縣土地局外，其餘各省大都無縣一級常設的專管地政機關，也有設臨時性縣地政機關的，事畢即行裁撤。在省級的地政機關猶

如此混亂，可想而知，縣級機構設置較之省市更加紛繁複雜。當時身兼地政學者和官員的吳文暉對此很有感慨：「今除少數省市外，皆已有地政局之組織。故中央及省市地政機關，已甚完備。惟縣級方面，截至 1946 年 12 月止，在全國 2129 縣市中，設有臨時地政機構者僅 367 縣市，有經常機構者僅 399 縣市，且名稱互異，系統不明，故縣級地政機構亟宜加以調整，並逐漸普設。」這是清代鄉莊「在縣以下委由自治」的制度遺緒，也是當時地政學者之難題。

也正因為如此，各縣市地政業務，直到 1948 年左右仍侷限於地籍整理、地價申報等基礎工作，根本未有可能開展進一步的土地改革工作。湯惠蓀(1948)在「政府對土地政策之實施中」所提到的：「現在地政部的工作還只是在做這個開徵土地稅的準備工作，大部分的經費都花在土地測量上面，中國的面積太大了，土地測量實在是一個巨大的工作，據估計全國農地約有 20 萬萬畝，而進行了二十年的土地測量現在只測到 1 萬萬餘畝...執政二十年，連測量清丈還沒有弄好，遑論其他？」

胡越英(2009)在「效率問題還是分配問題」一文中指出，國民政府 1927 年遷都南京後，準備從實行部分土地公有制，保障佃權，減輕佃農地租負擔，開墾荒地，扶持自耕農，創建自耕農場，徵收地價稅、增值稅等方面著手，進行全面的地籍整理。1929 年 1 月 29 日，立法院會議決定組織《土地法》草擬委員會成立，《土地法》與《土地法實施法》於 5 年後的 1935 年 4 月 5 日公佈施行。《土地法》共五編，其中第二編即為地籍，內有通則、地籍測量、土地總登記、土地權力變更登記等 4 章關於地籍整理的法規。這種編排意味著，地籍整理是實施《土地法》的基本前提。因為土地使用、土地徵用、土地稅均需以準確的地籍圖冊為依據。究竟如何具體實施地籍整理？地政學界產生了巨大的分歧。

當時有部分學者指出，面積比中國小 10 倍的日本，土地測量時間耗時 9 年；德國的土地測量時間，根據估計須經 40 年之久方得辦完，祝平因此以耗時費資而不主張測量。而洪季川卻反駁，有人「誤解測量只需為清丈是矣，甚有主張簡易查丈者，殊不知整理的目的何在也！其主張只須專辦清丈者，則必謂不必從三角測量入手，以求速成，試觀日本於明治三十三年以前整理土地，因未三角測量，致地籍分圖不能吻合，仍不能資為各種計劃之根據。」洪季川由此得出與祝平截然不同的結論：「整理土地之意義，即期在量的方面明了土地之面積及分配狀況，在質的方面，明了土地之性質及使用狀況，應求有精密的結果，始是為解決土地政策之精確根據亦為推行土地行政之先決條件。故整理土地，應行正式測量。」

中國幅員比上述諸國更為廣大，如何快速而準確地掌握地籍資料，各方見解不一。以祝平為代表的一些人以為，解決土地問題施行土地改革不必按《土地法》地籍編所規定的那樣進行土地測量，土地測量並非解決中國土地問題不可缺

的前提。就已舉辦過地籍編制國家的經驗看，「往往成績殊屬不佳，因辦理時期過長，辦理尚未結束，情形已大變更，使得結果與實際不符，實際上不能作為公平地稅得根據。而所費之巨，則國家財政上增加絕大負擔，故地籍整理、編制不足以達到公平地稅之目的。」

這樣的爭論並非僅止於據理爭論，以蕭錚為首的中國地政學會，以實施孫文遺教平均地權之名，在全國推動地籍整理，並以航照測量等方式在浙江省平湖地政實驗縣進行精密的土地測量和登記。主張土地不必測量的祝平等人並沒有提出土地陳報方案，財政部門卻發表了「土地陳報綱要」，其方法規定公有地由管理人陳報，私有地由所有權人陳報，多數還是村里委員會派人代為填寫陳報單，以陳報土地位置、面積、所有權人等。當時主張精確測量的王文熙便指責：「一般主張簡易方法整理者，大半著眼於財政。值此庫稅短納，田賦紛亂之際自應及早清理。但既專重在田賦，又何妨直截名之曰清理田賦⁵⁷。清理田賦僅為增加庫稅收入之一種手段，純屬財政範圍，根本與地政無關，焉得牽強附會，稱之為整理土地……故曰地籍整理，只有一種程序，無所謂簡易方法。」

土地陳報的成效顯然不彰，1934年，地政學院學員董中生調查了浙江辦理土地陳報的成果，其報告書描述土地陳報清冊直如一疊廢紙，虛報浮報者所在多有，甚至有土地陳報面積總和大過於時記土地面積之事。1935年，一直反對土地陳報的蕭錚與地政學會諸人在浙江平湖推動「地政實驗縣」之前置作業，以現代的航空測量方式完成地籍清理，其精準度達百分之九十五以上，前後耗時約一年，即可完成戶地補測、求積製圖及辦理土地登記等工作，完成土地所有權狀的發放，明顯比土地陳報來得有效率。蕭錚認為這是「給予當時對地籍整理的懷疑派與反對派一個良好的答覆。」⁵⁸，但最終無助於國民政府在中國大陸的地籍測量工作。

其實這個爭論一點都不特殊，其原理即1885年台灣清丈前夕的李嘉棠就戶間糧與羅建祥就田間賦之爭。這樣的爭執在今日看來，似乎是土地陳報派過於偷懶、不願確實測量，但若將其放回1885年的清丈之爭來看，即可知1930年代仍有學者主張以鄉村治理邏輯(維持村里委員會填寫清丈單據)持續推動清丈田賦，近代化的地籍工作與產權系統並非如今日一般為不必辯論的共識。蕭錚作為早期留德歸國之地政學者，當然對現代地政的概念更為明瞭，因此亟欲推動精確

⁵⁷ 可見當時精確測量派認為土地陳報派的潛在動機、目的僅在於田賦增收，且這也正合當政者愁於戰時財政危機的心態。蔣介石亦曾在一次地政會議上說：「常聞土地專家談論，我國土地如實行清丈後，田賦收入比較現在可望加多20倍，即每年可望收入20億元，豈不是於國家財政大有裨益。」南京國民政府曾於1927年7月第一次全國財政會議上將田賦正式劃歸地稅，各省將田賦列為省收入，其附加列為縣收入。但隨著日本侵略深入，沿海富庶地區逐漸淪陷，國民政府財政再也不能維持以關、鹽、統三稅為主要稅源的狀態。如1939年比1936年關稅減少77%，鹽稅減少56%，統稅減少89%，田賦的確不失為一門好收入。

⁵⁸ 蕭錚，土地改革五十年，p.107

的測量工作。隨著國民政府在大陸戰敗於共產黨而來台，在台灣徹底推動的地籍總歸戶的完成象徵了此一爭議的完結，也宣告過去村莊共同體所扮演的公共角色開始要徹底轉化為現代國家行政體系的一環，自主性越來越低落，僅有在國家能力所不及的農田水利會尚保有詭異的公法人組織，介於公私之間產權模糊。至於土地產權就隨著三七五減租、耕者有其田的過程一步步由鄉莊共同體走出，進入國家規範與掌握之中。在耕者有其田當中對共有土地一律徵收的規定，更加速了此一進程。

參、共有土地一律徵收

日本時代的地租整理及 1949 年的三七五減租政策多以賦稅與租佃契約為改革內容，不涉共有土地問題，因此及至耕者有其田政策實施的 1953 年之後，於台灣省政府實施耕者有其田聯合督導團第二次督導報告⁵⁹中仍指出：「台灣因地少人多，及地方習慣，人民購買土地，多由宗親戚友集資買受，故各縣市私有耕地，屬於數人以上，分別共有者為數甚多。自實施徵收放領之後，此種耕地，即發生諸多糾紛，其中尤以北部各縣市為甚。蓋北部各縣市共有耕地特多，據報桃園、台北兩縣共有耕地，佔其徵收面積，均達百分之八十以上，至其糾紛最為普遍者，厥為部分出租、部分自耕問題。」根據湯惠蓀(1954)資料，於耕者有其田中徵收放領的 143,568 甲農地中，99,796 甲屬於共有耕地，比率佔 69.51%；另外，於 106,049 戶被徵收地主中，其土地登記為「共有」戶數為 87,149 戶，佔了所有戶數的 82.18%。

正如前所述，在鄉莊社會中形成的各式廟產、莊產，構成了台灣鄉村共有土地的樣貌，直至日治時期未有太大改變。根據 B.Gallin 在小龍村⁶⁰中描述的情況，土地改革前夕的共有土地情形是：

「小龍村大多數的住宅地是親屬合有的土地。小龍村還有一種情形，就是土地登記的名義是充代表的某某村人，而合有人卻包括本村與鄰村的農民。這種變化很多的合有團體的成因，可能要回溯到本區開發初期的時代。」

「小龍村最常見的一種合有地，是由成群堂兄弟或兄弟所合有。承繼先人的土地一般是這種所有團體形成的原因。通常合有土地的堂

⁵⁹ 台灣實施耕者有其田工作紀實，鄧文儀主編，台北，中央文物供應社，1955

⁶⁰ B.Gallin，蘇兆堂譯，小龍村，聯經，1979，p.129。Bernard 當年基於研究倫理，將其田野空間，也就是今日彰化縣埔鹽鄉新興村易名為西海鄉小龍村。

兄弟是分開各房的。這塊土地原來是他們各人的父親所合有的，或原來是它們祖父甚或更遠的祖先所有...若合有人是兄弟，情形又有不同。假使已經分家，個人就只耕自己名下的田。若是還沒有分，而這個家庭所有的經濟事務本來也是共同經營的，那麼就共同耕作整塊田地。有時可能剛剛承繼到父親遺下合有的土地；別的情形還有兄弟可能最近才共同購買了一塊地。有些兄弟在官方記錄上準確註明每人名下土地面積多少，以免日後分家因土地鬧出問題或引起爭執。」

「(小龍村的共有地主)因為在外任職，所以家裡的人只耕作一小塊地，將其餘的地租出，用租金維持生計。這塊出租地本來是這家人靠它掙一部分收入的，卻被政府徵購了。」

「第三類私有方式，是團體合地或社區所有地。小龍村跟大多數台灣農村一樣，這種地為家族團體所有。這個族可能很大，支配全村，許多台灣村子都是這樣，或者這個族可能是村裡的小族之一，小龍村的情形就是如此。本村只有很少的族有私有地，只占村人全部地的百分之三點二...在官方的土地所有權紀錄裡，合有地記在族中某些人的名下，並不列為租佃地。官方紀錄裡小龍村幾個合有地列為族地所有人的族人都早已去世，但名字卻仍舊在地籍冊上。」

將這些共有土地予以一律徵收，是國民政府企圖將產權單純化的表現，與台灣總督府類似，也欲以產權單純化而達到「方便土地改良」與「促進土地經濟利用」等目的。此處的土地改良與土地經濟利用工程，必有現代土地金融機構進行融資與中介，既有現代土地金融機構，則明確的土地所有權就成為必要的基礎設施，且此處的土地所有權狀態與運作模式更明確以歐美生產模式為師，此也同時是第五章即將開展的課題。如於戰後接收日本勸業銀行而在台灣創立的中華民國第一間土地銀行，即在其創立宗旨⁶¹中指出：

歐美各國，為了鑒於國民所恃以生存的主要物資，都要仰給於農業和工業的生產。而這兩項生產事業的經營，利益既不豐厚，資金的收回又顯得異常的緩慢，不受一般希望資金運轉迅速和利益優厚的商業銀行所歡迎，因此便由國家獨力創設專業銀行，不以營利為目的，只求以金融的力量來繁榮國內的農工生產。這種專業銀行中，尤以土地專業銀行最受重視。

土地銀行備受重視的原因，是為了具備著下列的許多特點：一、是專為繁榮農工生產的投資銀行。二、專營土地抵押放款，使土地資

⁶¹ 台灣土地銀行編印〈台灣土地銀行〉，1947，台灣土地銀行叢書之一，p.1

金化。三、銀行資金的主要來源是以抵押權為擔保而發行的債券。四、放款是長期低利的，一般並採用分年攤還的辦法。五、存款有一定的限制，並不隨便吸收存款，所以格外安全。六、銀行特設估價人員，專任調查抵押權和土地價格，處理確實。七、有政府派員監督銀行的全般業務。八、政府負責擔保銀行業務的經營，並且每年給予定額的補助，或是若干年內對之作相當的補助。總之，這種土地銀行經營的目的是在於融通農工各業生產資金，而不是營利為最終的目的。土地銀行設立之後，各方面的生產資金的融通自然可以圓滑，一般經濟的發展也受到了良好的影響，換句話說，便是間接的增進了國家的財富和人民的福利。

在土地銀行的自述之中，我們可以看見近代國家金融主權(monetary sovereignty)建立的軌跡，以中華民國第一專業土地金融機構的角色，土地銀行站在國家主權的立場、維護國家的利益，同時受到國家的補助與監督；並冀望能於使生產資金融通圓滑、使經濟發展得到良好影響，換言之，便是於國家和社會之間創造一協調合作的機制，使國家對社會擁有滲透與汲取之權(penetrative and extractive power)，以追求「增進國家財富與人民福利」之目的。然而，於台灣而言，這些目標的達成，均有賴土地改革與土地所有權地確立，土地銀行續於其創立目的⁶²之後闡述：

但是，在設立這種土地專業銀行之前，必須權衡國內的情勢，也即是說，設立土地專業銀行必須要有一定的條件。所謂一定的條件大抵是：地政上先要有健全的基礎，地籍要有很好的整理，土地抵押權也要有確實的登記，還要地方上有基層的組織如合作社等，此外土地和人民也要有相當的配合，交通也需要相當的便利。上列的這幾項條件，以本省而言，大體都已具備……除了上面這幾項條件之外，還有一個主要條件也是不能忽視的，就是……逐步達到「耕者有其田」之最高目標，那麼本行的創立也是不可能的。

以土地銀行本身的創立宗旨明白闡釋確立土地所有權、土地金融事業、土地改革與近代國家發展的關係，耕者有其田實施過程中的「地籍總歸戶」與「共有土地一律徵收」之於土地所有權建立的邏輯變更加明晰。以此重看農復會土地組組長的湯惠蓀(1954：101)的分析：「共有地形成之原因，大抵為早期之共同開墾，後來之共同購買及多子繼承而來...而一般土地所有人為避免土地分割測量及移轉手續之繁，亦多趨共有之途。於是原係個人單有地者，常在移轉時變為共有。而原係共有地者，其共有人則愈來愈多，權利愈分愈雜，以至每筆土地之共有人，少者三人五人，多者數十人至數百人。流弊所及，不僅妨礙地籍管理，亦且阻塞

⁶² 前揭書，p.3

土地改良，招致產權糾紛。」與時任地政局長的沈時可在立法院⁶³之答詢：「……地雖共有，但是種植者僅為一人或二人，亦有如屏東萬丹及社皮有三分田，共有四十八人分種，各人僅僅一小條，這種不經濟的情況可想而知。」便不難理解這些土地政策實施者所言背後之邏輯。

總體而言，以地籍總歸戶與共有土地一律徵收為配套措施的耕者有其田政策，不僅將台灣長久以來之業主權與佃耕權均一律轉化為近代之所有權，也同時給予建立在業佃關係傳統上的鄉莊共同體打擊。做為鄉紳的傳統地主階級不再有土地可收租，要維持自身階級，勢必將資金投入現代工商業，而鄉莊的治理任務也在共有土地被消滅的過程中一點一滴地轉為鄉、村、里系統所控制；隨著國家對地籍的掌握與單純化，土地銀行所欲達成的土地抵押放款、土地資金化，進而促進戰後國家發展的目標才得以開展。



⁶³ 雖然立法委員輪番砲轟、表示反對，最後立法結果仍將共有土地一律徵收，放領予現耕佃農，且不適用地主保留地之相關規定。僅以耕者有其田條例第八條第二項來解決依附於共有土地其上的鄉莊社會救濟功能，根據該項規定：「其共有人為老弱孤寡殘廢，藉土地維持生活者，得比照第十條(地主保留地)之標準保留。」

第五章、強制現代化下土地改革：從西方挑戰到國共鬥爭

如前章所述，土地改革作為一深入台灣鄉莊、改造業佃關係的強制現代化計畫，其能推行並非易事。本章要概述從國民政府在大陸形成土地改革實施綱領，以及在共產黨競爭壓力下推行土地改革之過程；亦將國際情勢上美方因

第一節、救亡圖存與國共鬥爭

於國民政府解釋為何要推動土地改革時，多半均從孫文同盟會時期的遺教「平均地權」說起，以孫文作為民族國家的「國父」地位，論證己身推動土地改革的正當性，也再次證成國民政府為孫文革命繼承人的地位。除蔣介石、陳誠、湯惠蓀、蔣夢麟等高階主事官員之外，時任省地政局長的沈時可在耕者有其田立法過程面臨立法委員質詢時，雙方也以國父遺教為重要爭鋒：

...廖維藩委員繼續發言說，沈某一味胡言。欲藉國父孫中山遺教作護身符，國父遺教之土地改革乃平均地權，所謂耕者有其田，乃耕者只要有田耕，並非一定要有所有權...繼而(內政部)黃季陸部長發言，說明他追隨孫中山總理多年，關於耕者有其田係指農民應有土地所有權，否則農奴亦是有田耕云云。

當土地改革作為一種「革命」，到了立法院會角力的關鍵階段，雙方討價還價的依據仍以孫文遺教作為革命語言。於同盟會革命時期，孫文雖將平均地權列為革命四大綱領之一，其內涵與實質步驟卻並不清楚。直至蘇俄主動放棄中國不平等條約、在列強支持北洋軍閥的局面中獨支廣州政府，以致孫文於 1923 年採取「聯俄容共」策略，向蘇俄學習建立列寧式革命先鋒隊政黨以及現代化國民革命軍之時，土地制度改革才一步步被排進國民黨的革命議程之中。1924 年，中國國民黨於廣州舉行第一次全國代表大會時，農民部部長林祖涵與秘書彭湃均為共產黨人，孫文在 1924 年 8 月 23 日廣州農民運動講習所畢業典禮發表著名的「耕者要有其田」演講時，彭湃便是當時的主任。農民講習所的設立，乃是因為蘇俄顧問鮑羅廷以共產國際指導員的角色，希望國民黨採取蘇俄式「沒收地主土地分給貧農」的政治路線，孫中山並未採納，卻答應將減租、設立農民協會與農民講習所列入政綱之中。農民講習所不獨第一屆幹部即為共產黨員，第六屆主任即為後來發表著名〈湖南農民運動考察報告〉的毛澤東，可以說 1920 年代的國民黨土地改革由「平均地權」理念逐步形成「二五減租」⁶⁴具體政策的過程，與其受

⁶⁴ 湯惠蓀 (1954: 15)，二五減租「即就原來約定的租額，減去百分之二十五。此因大陸若干地區之地租，多採業佃五五對分制...減去百分之二十五之後，即租額降至不超過耕地年收穫量千分

蘇俄顧問之影響關係密切。

1930年國民政府頒佈〈土地法〉，規定「地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五」及至1936年方公布施行；同年中日戰爭爆發，中國成為二戰戰場之一，土地法之相關規定事實上無法施行於全國。又兼此時，共產黨已於華北農村動員農民抗日，佔領了廣大的控制區，於抗戰結束後，其公開宣稱黨員數已經超過百萬，正規軍91萬，控制區的人口近億。國民黨雖曾與還鄉地主等勢力結合，試圖「綏靖」匪區，並於綏靖區實施耕者有其田等溫和土改措施，終究於1949年不敵共產黨組織農民革命的勢力，退守台灣。

瞿宛文(2011)對此指出，在19世紀以降中國抵禦列強、救亡圖存的民族戰爭中，產生了許多不同的現代化計畫與革命路線；此段歷史則展現了土地改革作為一種現代化計畫，在其推行過程當中，國民黨處於共產黨的競爭壓力之下，一步步在不願將土地一律沒收的前提下，提出自身的土地改革計畫；並於1949年內戰潰敗後，終於台灣堅決貫徹。也恰是在中國共產黨於大陸上實施流血鬥爭式的土改，予以台灣地主收雞儆猴之效，方使台灣土地改革順利推行。陳誠(1961)也多次提到，當政策施行面對台灣地主反彈時，只要提及共產黨在大陸實施土改的過程，及能予地主極大的威脅。

第二節、冷戰與美國援助

台灣土地改革工作的推動，也與美國以國際援助手段，實施共產圍堵政策的冷戰時代環境也脫不了關係。二次大戰過後，美國認為土地改革是圍堵共產主義的有力武器之一。也曾至台灣擔任土地改革諮詢專家的顧問W.

Ladejinsky(1977)即指出，美國以麥克阿瑟在日本實施土地改革的經驗，指出「在亞洲，鋤頭勝過刀劍」，意指土地改革能有效掃蕩日本左派農民運動與共產黨的議會實力，有助於防堵共產勢力，故積極在亞洲各國推行土地改革⁶⁵。曾協助亞洲數項農村計畫、參與日本土地改革、擔任台灣農復會顧問並於美國農業部對外農業關係局遠東司司長的W.Ladejinsky⁶⁶更進一步指出，如果不能解決亞洲農民因「人太多、地太少」⁶⁷而過著「長久的悲慘生活」，則不但美國「戰後使亞洲工業化的遠大計畫大都還只是紙上談兵」，共產黨人也會不斷地在亞洲取得勝

之三百七十五，較為合理。是為二五減租理論上之依據。」

⁶⁵ W.Ladejinsky, "The plow outbids the sword in Asia: How General MacArthur Stole Communist Thunder in Japan with Democratic Land Reforms, Our Most Potent Weapon for Peace" *Agrarian Reform as Unfinished Business*, Oxford University Press, 1977, pp.151~154

⁶⁶ W.Ladejinsky, "The real land reform in Asia" *Saturday Review of Literature*, 出版年不詳

⁶⁷ 正如前兩章所述，譬如台灣，在十八世紀建立時仍屬合理而有效的業佃制度，至1940年代已因地利幾乎開盡、農業商品化程度不斷提高與日人確立業主權而幾乎喪失自我調節之機制，農民難求溫飽。

利。「農民們(peasants)不知道也不理會什麼馬克思主義、列寧主義與史達林主義，(中國)共產黨答應他們的不是像蘇聯一樣的集體農場，而是可供每個農民自由支配的田地。」

基於這樣的觀察與分析，Ladejinsky 明確指出：「為了要摧毀共產黨在亞洲的陰謀，唯一的途徑就是運用合適的改革，以和平手段預防共產革命的爆發，使農民不致於揭竿起義而陷農村於水深火熱之中，但若要使改革獲得持久的成果，則不但要反抗共產主義，而且要提高農民的忠誠。」Ladejinsky 同時也指出麥克阿瑟在日本、尼赫魯在印度與陳誠在台灣均已經開始實施此一改革，其並引用印度總理尼赫魯的話指出：「印度和整個亞洲所面臨的工作，最迫切的莫過於土地重新調整.....包括土地的改良、適當的貸款、公平的徵稅，且必須基本改變地主和佃農間的關係，讓佃農知道自己會得到合理的農業所得.....如果我們不做，他們(共產黨)便會這樣做。」來闡釋這些亞洲小農經濟國家共同的租佃制度困境。

Ladejinsky 更直接地認為：「土地改革可以成為一種強而有力的政治工具。一個擁有自己土地的自耕農，或是一個對生活相當滿意的佃農，便彷彿對社會持有了一些股份(acquire a stake in society)，便會開始保衛社會以抗拒極端主義。哪怕只有最薄弱的私有產權，也會對龐大的社會基礎產生補強鞏固之效果。亞洲的一般人民，亦將會熱烈反對共產主義——他們反對的原因，並不是為了基於美國利益，乃是因為經過土地改革之後，他們自己的利益將與美國利益同一。」「個人尊嚴、人權、民主等傳統，在歐洲各國建立了程度不同的共產主義防線，這種防線，仍待在亞洲建立起來。我們仍要在亞洲示範，證明民主政治較為良好，而且較為有利，而示範的方法，必須藉協助解決農民最關心的問題，然後始能達到。」作為負責美國遠東事務的農業首長，Ladejinsky 的宣言已經很清楚地指出土地改革之於美國在二次戰後的戰略意義，也闡明了戰後世界秩序重建中，土地改革如何成為美國推動亞洲工業化、民主化、推動人權價值的工具。在此，Shanin 對鄉民社會(peasant)與土地改革的分析也得到了呼應，Ladejinsky 在著作中使用 peasants 稱呼未經土地改革前的、業佃制度之下的農民，而以 farmers 稱呼美國大農場中的農場主，明顯將土地改革視為 peasants 轉而為 farmers 過程中的關鍵措施，與 Shanin 對土地改革與鄉民社會的分析相同。

1948 年 3 月 31 日，美國第 81 屆國會通過援華法案，在共和黨議員的壓力下，授權 33800 萬美元額度的經濟援助及 12500 萬美元的特別贈款給中國，並附帶美國政府有隨時停止補助的權利。因馬歇爾在中國調處國共紛爭時，對國民黨之表現不抱信心，因此在馬擔任國務卿的兩年中，國民政府爭取美國補助格外地困難與緩慢；但唯法案中列入中美合作復興農村專款一直沒有中斷。於此時，美國國內的氣氛卻偏向減稅、反對政府擴大支出，馬歇爾為爭取國會議員的支持，推展援歐計畫，不得不尋求主張援華議員的協助，換取支持。1948 年援華法案(the

China Aid Act of 1948)，便是馬歇爾與國會妥協折衷下的產物。

於台灣土地改革中扮演「美國專家建議」角色的農復會，便以美國國會 472 法案第 407 款(a)中所載明「四億二千萬對華經援總額中須撥付不少於百分之五、不多於百分之十的額度，用於中國農村的建設與復興」之下成立。農復會的功能既多且廣，為 1949 年以前的中國、及 1949 年以後的台灣農村工作做出貢獻。其中的「土地組」自 1953 年 7 月為止，共有 23 件計劃，大多數係配合三七五減租及耕者有其田的政策推動，當中包含了確保減租成果得以維持以及耕者有其田得以順利進行的前置作業「地籍總歸戶」，此工作需繕造大量地籍卡片、調查田地及歸戶冊籍，動員人力龐大，其所需經費多半由農復會補助，部分由地方政府負擔。

農復會由中美兩方委員「聯合」組成之性質，是美國大使 L.Stuart 參照中華文化教育基金會成功先例而提出。Stuart⁶⁸(1954)指出，中美聯合委員會的合作模式可確保農復會之理念可移轉予當地政府，也能減少政治干預。農復會做為中華民國制度外之機關，本身並不直接推行計劃，其將尋求原有的地方政府機構擔任實際工作，確保在農復會結束之後，各項農業政策與技術能繼續在中國各地存在與發展。

於農復會的成立過程中，首任委員晏陽初是爭取美國援助之關鍵人物。其身為民國初年之留學生，晏陽初第一次離鄉到保寧府城裡上西學堂便已受洗，在耶魯留學期間亦加入 YMCA、兄弟會(CROSS and SWORD)、裴陶會(Beta Theta Pi)等教會組織，為他爭取農復會成立的過程奠定了基礎。

1918 年，第一次世界大戰時，時為留學生的晏陽初，與一百多位負笈海外的同窗應募前往前線為華工服務，主要的工作內容是替工人們寫家書，與家鄉親友通信。但晏陽初在這樣的志願服務中，得到改革的啟示：中國長久以來只有少數士大夫階級讀書識字，寫那詰屈聱牙的八股文，絕大多數農民卻目不識丁。這樣的經驗，使晏陽初終身均以推動平民教育為職志。

1920 年，中國鄉村建設運動蓬勃，晏陽初也在中華基督教青年會全國協會的支持下，於華北、華中、華南進行平民教育運動。1923 年，中華平民教育促進會總會在故都成立，以「除文盲、作新民」為宗旨，並成立鄉村教育部，以佔全國總人口數最多的鄉村農民為教育對象，其「以農為師，理解農民需要，藉以推動西方的農業生產工具、方法以及品種；更兼以強國必先強身的理念，推動鄉村衛生工作。」帶著基督教會色彩之平民教育運動不但獲得了充裕經費，也使晏陽初取得赴美拜會的基礎。

⁶⁸ Stuart, John Leighton : Fifty Years in China (New York,1954)

中華平民教育促進會總會在中國農村的成就，在 1948 年援華法案的推動工作中亦扮演了重要角色。1947 年，一批「中美友人」為了應付馬歇爾離華後，爭取美援十分困難的局面，邀請在美國對華事務圈內小有名氣的晏陽初前往美國訪問。晏陽初於平教總會推動鄉村教育的成果，獲得美國駐華大使 L.Stuart 的肯定，亦在美國輿論界有知名度，看起來是這次拜訪的基礎。

Stuart 在回憶錄⁶⁹中指出：「我個人所最感到興趣的，是美援中關於農村復興的特定計畫。事實上，每一個人都認為中國的共產黨問題無法靠軍事辦法來解決。跟隨而來的一項必然理論就是說：唯有使農民獲得較比共產黨制度還好的地方自治權，才能把共產黨問題解決。關於這一點孫逸仙先生的民生主義——也就是林肯的民享主義，曾經詳加闡明；而過去國民黨統治的一項最大弱點，就是漠視了這一點。我當時想到這一切的時候，念頭就轉到晏陽初博士和他的平民教育運動。自從晏努力教文盲認識千字文並在千字文的範圍內編定可用的教科書以來，我就跟他相熟。多少年來我是他的顧問委員會中的一員。許多燕京學生曾為平民教育工作，他一心一意現身從事這項運動已經有二十餘年，日本人把他趕出北平附近的實驗後，他又轉到他的故鄉重慶工作。」Stuart 的論點與 Ladejinsky 不謀而合：亞洲諸國如中、印、日等國內共產黨力量來自農村，無法單由強大軍事力量將之消滅，美國若要在東亞與共產黨爭奪控制權，就必須深入、控制農村組織。Ladejinsky 在前章所提出的工作方法是土地改革，而 Stuart 在此推崇的是晏陽初的平民教育。晏陽初也是美國輿界心目中一良好的典範：他在美國耶魯大學留學，是虔誠的基督徒，可以跟美國溝通；且他不僅是空談的理論家，也同時有農村工作之經驗，這使晏陽初的拜會過程順利許多。

Stuart 回憶錄同章並寫到：「馬歇爾將軍離華前不久，我跟當時的行政院長宋子文談起這件事，問他可否請晏博士在新近從共軍手裡收復的某一區域裡，從事一項訓練公民的特別工作...我們的想法是：這個區域在國民政府得以重建其典型統治或共產黨得以再度攻佔之前，先由平民教育運動一批訓練有素的工作人員到那裡去，一面組織民眾自衛抵抗任何形式的壓迫，一面教他們認識民主主義下的公民——甚至最下層的公民——基本權利與義務。他來了以後，立時了解到我們的理想，但對於訓練的範圍，則不能贊同我們的意見。他的遠景是訓練數以百計，甚至數以千計願為國家服務又沒有出路的學生，也就是著手一項以全國為目標的運動。」某種程度來說，Stuart 以美國大使身分對宋子文提出此一要求，已將晏陽初的教育實驗當作「國民政府得以重建其典型統治或共產黨得以再度攻佔」的惡性循環之外的重要國民教育與政治工作，也是美國輸出美式民主的重要據點，其能以「公民教育」方式防堵共產黨再度入侵。但晏陽初面對 Stuart 的期待時回應：他要作的是全面的運動，既是對廣大文盲農民的教育，也是對「愛國青年」

⁶⁹ Stuart, John Leighton : Fifty Years in China (New York,1954)

的指引與教習，同時對農民與知識份子進行改造與教育。在這樣的藍圖之下，衡諸當時國內情勢，晏陽初認為：「一直在膨脹中的中國貨幣，等到經過一番官僚的手續和政治上的阻礙拿到手的時候，他的原有價值已經貶低了許多，所以與其依靠中國方面的經費，還不如在美國籌募款項。從長久方面看，這樣作也許更有成就，也可以更不受阻撓。」當時國共內戰方酣，金元券與銀元券急速貶值，對於需要款項運用的農村教育工作自是一大挑戰，而戰爭時期的行政效率亦對請款工作造成困難。

在 1947 年至 1948 年 4 月 1 日國會通過援華法案之前，晏陽初在美國的政界與媒體進行了密集的拜會：推敲這些人際網絡，少部分是耶魯大學的校友，一部分是之前平教總會在美國募款時累積的信用與人脈，如知名企業家 Rockefeller 等人，甚至連在中國事務上受挫馬歇爾也對晏陽初所寫之農村工作備忘錄表示肯定：「我很曉得中國人動不動就想美國人能夠慷慨解囊，所以最初表示異議，但後來終於勉強地被說服而被認為他是對的。他經過幾個月的安排後才能啟行到美國，但這些時間都被他善加利用，這筆數目相當大的款項應該如何應用的辦法，也在此時很明智地運用完成。」根據晏陽初傳記指出，於會見當時美國總統杜魯門時，杜魯門甚至表示「願乾脆將所有美援給予你做農村平民教育」，晏陽初於美國爭取專款的行動，直接促成了 1948 援華法案中十分之一的農村復興專款撥用。

而在 1948 年 8 月，根據此法案換文成立的中美經濟援助協定中，明定將與中國政府諮商「關於逐步實施土地改革措施之途徑及方法」。晏陽初於「十年來的中國鄉村建設」中指陳的「農村經濟中問題最嚴重的，莫如土地問題。」「這樁根本工作，似應由政府出來毅力解決。」有了解決的契機。而在政策推動的過程中，必大量雇用、教育本地的青壯年人力負擔工作，這與晏陽初的平民教育理念不謀而合，也使農復會脫離救濟工作的性質，也可向美國人證明當初其爭取美援時所承諾「一個使中國富強的民主計劃」得以成真。

壹、農復會成立：中國的西潮與新潮

1948 年 10 月 1 日，農復會正式成立於南京，委員 5 人，中國代表 3 人，美國代表 2 人，由兩國總統分別任命，中國首任委員代表為蔣夢麟、晏陽初與沈宗瀚，美國為 Raymod T. Moyer 與 John E. Baker，蔣夢麟為主任委員。蔣夢麟與晏陽初相同，均受過美國社會科學教育，蔣並受教於杜威門下，很清楚在推動大規模土地改革時所必須的完整配套與科技、統計支援條件；這些科學技術與統計數據是將臺灣前現代封建農村、農民與農業，轉為穩定的現代糧政供應系統，並成為發達工業資本時所需的物質基礎。

農復會設立之初，主委蔣夢麟便認為：「...農復會的主要工作，一方面是推動公平的分配，另一方面是推動科學增產。如果沒有公平分配，增產只會貧者越貧、富者越富，反而造成社會紛爭；不談增產只談分配，只是均貧而非均富。」其也向 Ladejinsky 表明⁷⁰：「土地改革為了使我們農復會其他九個工作部門具有意義，我們知道應用科學來增加生產比較容易，但解決社會問題則很困難。如果我們沒有和生產計畫一併實施土地改革計畫，那麼大部分的良好結果也許已經為地主所享受而非佃農所享受了。這麼一來，便會違背了我們原來的目的」因此，蔣夢麟一上任主委，便向蔣介石說明土地改革之重要性，甚至評估實行時可能造成地方叛亂，可能必須以武力作為後盾之情事，建議在南京附近擇一區或一縣作為實驗地區。時蕭錚等人已於 1927 年左右在浙江進行二五減租實驗，且迭遇險；1930 年土地法公布，地租篇亦明定地租為千分之三百七十五，土地改革已可說有初步實驗成果。但在農復會成立之初，比起土地改革，中央政府更急欲解決的是糧食供應不足的危機，或者對土地改革沒有推動動力等複雜因素，各地方政府亦常以「生產第一，土改不妨暫緩」等理由拒絕成為土改實驗縣。儘管如此，農復會仍於 1949 年 1 月成立土地改革組，以湯惠蓀出任首任組長，持續籌辦土地改革業務⁷¹。

實施耕者有其田之前的關鍵措施「地籍總歸戶」亦來自於農復會之建議。正於前章所述，東亞首個在聯合國與佔領聯軍監督之下倉促實施土地改革的日本，因為：

日本政府對全國地主所有土地，並無完整的統計(註：故也無法區分地目等則)，到了當政府需要徵收土地時，因有保留一町步的規定，不得已乃用分鄉統計辦法，在鄉的農民亦即是住所在該鄉者可以保留一町步，他們的住所不在此鄉者，則所有出租土地全部徵收.....(有一地主陳情表示)指著他的住宅邊一塊相距僅五公尺遠的土地說，這是原有出租農地被徵收的地，因他的住屋在鄉界邊緣，這一土地卻劃歸另一鄉區，因而被政府徵收。他的弟弟，亦有一塊農地，遠隔住所數里，因在同一鄉內，獲准保留而未被徵收。如此不合理現象，地主曾提出訴訟，竟告敗訴。

而引發諸多紛爭，中國與美國自不想於 1949 年實施土地改革的台灣再重蹈覆轍。根據湯惠蓀(1954)指出，地籍總歸戶是：

農復會的創意與建議，也備受國際專家肯定，常吸引外國團體考察。

⁷⁰ Ladejinsky，前揭書，p.14

⁷¹ 中國農村復興聯合委員會工作報告第一期(194810/1-1950/2/25)，1950

地籍總歸戶工作在於改革臺灣的地籍管理制度，將日本人留下的土地臺帳變為適合推動土地改革(耕者有其田)工作的土地簿冊。日據時代的土地臺帳以土地為紀錄本位，依各筆土地地號排列，逐筆記載土地之標示、權利人及內容，對於每一筆土地資料記載十分詳細；但耕者有其田工作在於將地主土地辦理徵收放領，必須以『人』為紀錄本位，經農復會專家規劃，前後動員兩千八百多人，經一年半工作，耗資台幣四百多萬元的鉅資，填寫了六百五十萬張卡片，終於能落實查核八十二萬筆、總計二十六萬公頃的出租地，繼續推動三七五減租、公地放領與耕者有其田等政策，全面落實土地改革。

在耕者有其田之前的地籍總歸戶工作，美方同樣提出建議並給予經費，不但讓台灣統治者長久苦惱的「隱田」現象終歸消失，也讓甫戰敗走、在大陸上做了 20 年地籍測量而幾乎全無成果的國民政府得以精確而全面地掌握台灣土地使用狀況。

1951 年，在實施地籍總歸戶之後，由蔣夢麟任召集人的行政院委員會，共推三個方案，希望全面推動土地改革。其中獲得行政院採用的，即為 1952 年中推出，強調「耕者有其田」的限田辦法，根據此一辦法，地主僅能保留最多二甲水田，且非自耕農不得保留；已放租土地須依三七五租約，租金最高以收穫百分之五十再打七五折，亦即收穫的百分之三十七點五給付地主當作地租，同時承租耕地除非佃農放棄，地主不得收回；至於地上物可經承租人請求附帶徵收。蔣夢麟表示：「如不限田，將使富者越富，此舉絕對有利農民生活、增產，讓社會經濟趨於安定。在他主張下，國民政府推動公地放領，公有土地直接賣給佃農耕種，地價規定為耕地主要作物正產品收穫量兩倍半，並分十年攤還地價，一舉造福十四萬佃農成為自耕農。此外，國民政府主動收購地主土地，借著發行土地債券，出讓公營事業股票等補償方式，推動工業投資以及資本流動，影響面積約五十萬公頃。」國民政府雖於大陸有零星的土地改革實驗，但多偏向限租，甚至仍爭辯土地如何測量、製作地籍，其方針從未如此完整。務使讓台灣農民成為 Ladejinsky 口中「為了保有自己的土地私有產權，願意與美國人在同一陣線抵抗共產黨」的現代農民。

第三節、由鄉莊社會到現代社會

農復會既已成立，首任主委又為出自杜威門下的留美學生，在「新潮」之下，已然決定要動手解決社會問題。於中國共產黨矢言解放台灣、除農復會專款之外的美援斷續不定的局勢之下，農復會開始以特殊的中美合作架構推動土地改革、改造農村社會。

壹、發展中國家的追趕任務

根據曾任農復會主委(1973-79)的李崇道於「中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問記錄」⁷²中指出：

農復會的模式對於發展中的國家很有貢獻，因為假如在已完全發展、開發的國家，其有關機構各方面的功能都很全備的話，我想相對地農復會型的機構可能發揮的功能將會減少很多。這是假定發展中國家的行政體系架構中有許多缺陷的地方，此種缺陷如要經過政治程序作行政機構的調整，尤其在所謂的民主社會中，大概要很長時間；我們既等不及這樣的調整，時間又漫長，農復會這種機構的設置正很適合，可補其不足。

曾任農復會委員(1978-79)的張訓舜也指出同樣的看法：

農復會是中美聯合組成的一個十分特殊的機構，並在一般政府機關的架構內，而且我們當時有個觀念：農復會是隨時可以在工作完成後結束的，因為它不是一個永久性機構。⁷³

農復會雖然不是固定的機構，它的接觸卻是多方面的，只要業務上有需要，農復會可以直接跟任何階層的機關合作計劃：不論中央機關、省屬機構、縣市政府、鄉鎮公所，以及學校、農會、漁會、水利會及合作社等等，無不可直接聯繫。所以「上下溝通、左右聯繫」均無問題；這是沈先生(沈宗瀚)的口號，也正反應出當時農復會的運作。正因為農復會是以完成計畫為目的，所以它不侷限於和哪一階層，哪一機關接觸。⁷⁴

而李崇道在同篇訪談中，更清楚地指出了農復會經驗的特殊而難以複製的性格：

假如是完全開發國家(要實施農村工作)，可以按照一國現行的法規，逐步漸進地去做，根本不需要農復會這種類似的「特種部隊」的設置。「特種部隊」有其優點與缺點，用人得當則好，否則適得其反。

⁷² pp.7-10

⁷³ 前揭書，p.65

⁷⁴ 前揭書，p.65

農復會型的機構是應開發中國家的需要而設，惟其政府首長須有遠見、有誠意，全心要來為農村、農民解決問題，並且須選對主持人，能選用確實具有高尚的品德、良好的訓練背景的人來領導。同時要訂定一種政策，這個政策必須能夠在現行的行政系統和法律許可範圍之內有效運作，並通過當地執行機關來執行。...移轉台灣經驗，也只能是那一個很抽象的「哲學」或基本理念的部分，而很具體的工作執行細節部分則須因地制宜。⁷⁵

但冷戰體制下的土地改革刻不容緩，等不及發展型國家慢慢培養適合執行政策的官僚，此時農復會扮演了三重的角色：一是經費上的支援、二是補足 1940 年代尚不成熟的官僚系統、三是美國專家的技術支援，第三點可以由李崇道的發言看出：

這(指農復會的委員)是兩方面的：一方面是美援的提供者；一方面是美援接受者。雙方面都要有相對等的認識；綜觀美援所有受援國家，大多雙方功過無法相抵，而且往往過多於供。因為其經濟策略的運用如果不當，會打擊當地受援國家自己的農產品。尤其人事方面...若美方專家兩年一任就回美，只等於本身是公務員完成一個短期任務，也無法有重大的貢獻。為什麼假定上述這些條件呢？因為農復會本身功能幾乎超過農林部，對這種超部會的機構假如受援國家沒有這種雅量，怎能接受這樣的一個機構的設立...並不是所有國家都能如此。我相信當時，因為我們剛剛抗戰勝利，很多事情要做，需要經援，更需要技術，農復會將技術與經援加在一起而以農民需要為重來運作。

相較美國在日本的改革工作直接以軍事單位發布指令，要求其立即實施土地改革，並規定其法案必須經過美方批准才能施行，其在農復會所留下的公開記錄可說相當溫和與尊重當地政府，也造就了農復會—此一美援在亞洲的特殊合作機構。美方對中方所採取之策略原因不得而知，但 Ladejinsky 曾短暫提及：「農村復興委員會並不純粹是美國的，而是中美合辦的委員會。有中國主席一名，另中美委員各二人。我們美國人在財政上予以供應，但並不指揮一切。鑒於民族主義在亞洲趨於白熱化，我們必須謹慎，不能這樣做。」可見於美國政府而言，於亞洲實施土地改革的敵人除了共產黨之外，也有第三世界殖民地日益高漲的民族主義運動，中國既為二戰戰勝國，在美國議會又有悠久的遊說傳統，其不能以對日本政府的強硬態度面對僅守台灣一地的中華民國政府，原因或許在此。不無論其表面上態度尊重與否，一整套關於美國為首的自由陣營鬥爭共產主義、防止亞洲農民遭赤化、推動亞洲農業成為工業化基礎的社會改造計畫，即以農復會為平台開始在台灣大規模展開。

⁷⁵ 前揭書，p.22

貳、土地改革與新農村社會

於農復會第一次工作報告⁷⁶中，表明農復會的工作目標為：

本會自開始工作，即以提高農村生活水準為基本目標，此項目標實質上迄未變遷。但委員會於方案實施後不久，即了解推行農業方案，如不同時解決社會問題，無由達到上述目標；並瞭解社會問題之解決遠較增產問題為困難而根本。技術問題必須與社會問題同時解決，不可分離。

其中所言農村「社會問題」解決方法，根據張憲秋(1989：21)指出，即為 1. 土地改革，2. 農會、水利會與漁會改組，3. 鄉村衛生，4. 設備改善，5. 合作社共同運銷等項目，而土地改革為一切問題之根本。若不辦理土地改革，農村結構仍如前兩章所述之鄉莊社會—業佃關係之中，現代政府欲推行任何政策均將告失敗。張憲秋(1989：23)也同意此一說法，其指出：

農復會始終重視農村社會問題改善。原因之一為鑒於在大陸時未及普遍辦理土地改革、地主、借貸、與中間商人問題，久困農村。通達農民之推廣，農貸與農用物資管道均未能及時普遍建立。故工作同仁於台灣農村建設，對上述障礙之突破，均心同此理，求其成功。

進一步而言，土地改革作為一社會改革方法，所隱含的不只是 Ladejinsky 所指出的「讓農民擁有私有產權」，也包含改造當地鄉民社會(peasant)成為一能夠支持私有產權制度的新農民(farmers)社會，並讓政府順利取代地主所扮演之公共服務角色。張憲秋(1989：77)進一步說明：

地主對農業發展之阻礙，不獨限於以地租剝削佃農，使其失卻增產意願。彼等亦為農村債主與收購佃農產品中間商資金之來源或夥伴，與私利為前提之農村發言人，凡有所言，佃農唯唯否否。故在地主橫行之國家內，政府諸事難辦。調查農民需要時，所得答案，常含地主個人利益之偏差。難辦推廣，因佃農收穫一半交租，不願施肥噴藥。僅改良品種之種子，取得一把，即可繁殖，為唯一可被佃農接受之科技。難辦貸款，因佃農無抵押品，且即便向銀行貸款，收穫後仍須先交地租與償還過去積欠地主之貸款，對銀行而言，還款無保障。

若干發展中國家自行辦理土地改革，則各有偏差：……或未計及大地主土地瓜分後之相關管理，如錫蘭將大茶園分割後，無人管理合理

⁷⁶ 中國農村復興聯合委員會工作報告，1950，p.81

施肥，修剪茶樹，亦無妥人管理製茶場，以致出口外匯銳減。伊朗沙王實行土改後，農業銀行，教育部，水利單位均不及開分支銀行，派遣鄉村學校教員與派遣工程師管理水井灌溉系統。以上種種缺陷，使立意良好之土地改革計畫，未為農民帶來真正福利。概因地主雖應去除，但彼等平時所辦之事，政府須事先設計於先，在土地改革實施後立即補足，以免脫節。

台灣自 1949 至 1953 年分三步完成土地改革，去除地主對租佃之控制，亦去除農村債主，與政府和農民間溝通之中間障礙。同時改組農會，強化農會各種服務。使地主除去後農民所得服務，較以往地主所供應者更好，使免繳之地租成為實質之收入增加。

從「概因地主雖應去除，但彼等平時所辦之事，政府須事先設計於先，在土地改革實施後立即補足，以免脫節」乙段即可看出，即便至土地改革實施前夕，地主（過去被稱為業主）平日仍在農村扮演貸款、產銷、水利等等重要公共角色，政府所為者，並非只是「踢去地主」，而乃是對農村社會結構進行一大規模的制度變革。此一制度變革正式終結奠基於業佃制度之上的鄉莊社會結構，譬如此後「頭人」一詞改為稱呼基層鄉村選舉的樁腳，「耆老」則漸漸成為社區文史工作者的訪談對象，就算仍有調解之功能，也不再被國家所承認，政府所欲達到的效果便是讓自己來辦「地主平時所辦之事」，才不必老是讓地主「因個人利益」而做農村發言人，導致政府諸事難辦了。甚至首任委員沈宗瀚(1971)直接指出：「倘純粹就農家經濟之立場而言，維持現有之租佃關係或徹底實施耕者有其田均無不可，但若准許地主任意收回出租耕地，則後果嚴重……合理之租佃制度之存在，有利於（經濟發展之後）農民擴大其經營規模。」這與陳誠等僅將租佃制度指為「落後而須要剷除」的官方文件相較，顯然更誠實地點出這波產權制度改革與國家政策方向之關係。賦予農民部分私有產權不但能解決聯美抗共的政治問題，也能為其後的農業政策（例如擴大經營規模）鋪路，既然產權制度變革由政府以強制力量與龐大資金所改造—而非如清代久佃成業一般由制度內在動力而轉變—則政府也有餘裕再對產權性質進行重新定義、修正、甚或剝奪。承接在土地改革之後的，是一連串以農業現代化之計畫，小至肥料換穀、土地重劃、灌溉防洪建設、農會改組、農村衛生與家庭教育，大至經濟建設四年計畫中關於農業的增產與外銷工作，均有土地改革作為基礎。

不論這些工作是否成功，若沒有土地改革先行，讓政府在農村得以取代地主角色，取得公共服務之資格，這些計畫將如蔣夢麟所預言的，不會有著手實行的社會基礎。過往提及土地改革如何促進工業化時，多以產量增加、資金轉投資等面向討論，但綜合本章所述可知，二次世界大戰後在亞洲的土地改革，是美方為首的「自由陣營」所發展出與共產黨人鬥爭的農村工作方法，其核心為給予現耕

農民土地私有產權之外，更將鄉民社會改造為與私有產權制度搭配之社會，並進行工業化。



第六章、結語

經過了三、四章對台灣本身土地制度的歷史回顧，本文在第五章將目光轉向日本政府在本土的土地政策，以及戰後以戰敗國身分受美國所迫而施行的土地改革，隨著日本在麥克阿瑟主導下進行土改之後，甫為中國共產黨手下敗將的中華民國也緊隨著其盟友美國在亞洲的「土改反共」策略，按部就班地進行土地改革。此次改革為台灣設定了戰後四十餘年的農村土地使用規則，直到 2000 年農發條例通過時方有所變更。唯在二十世紀下半葉，政府的農業與農村政策並未與時並進，僅守著當初土地改革所設定之私有產權框架，而未認識產權為整體社會經濟政策之一部而隨時勢調整變動，終使台灣農村土地開始承受私有產權制度之種種惡果：農地蓋滿豪華農舍、成為公部門招商引資或私人資本投機炒作標的、農業生產環境紋理遭受破壞、農村集體所有之水利設施遭挪用為科學園區之用……等等，皆為我們從未再度認真審視當前土地制度是否切合時宜，而僅全盤接受冷戰時設定之土地所有權為基本權利之後果。

壹、由業佃制度到租佃契約

誠如第三章所釐清，業佃制度/租佃契約與業主權/所有權的形成是一段密不可分的過程，本文在先行釐清業佃制度/租佃契約之後，更進一步對業主權/所有權內涵進行討論。在業佃制度的軸線中，可以看見台灣在清代特殊的海禁與領照開墾制度之下所形成之普遍的大小租關係。在大小租關係之內，乍看之下大租戶是有能力請領開墾牌照、招募佃戶的一方，但因開墾之初的台灣仍處於地廣人稀之階段，清政府對於隱田的查核能力亦有限，第一代的大租戶雖被稱為業主，被視為對土地有實際管領權能之人，卻與小租戶之間關係相對平等，又因小租戶曾參與將荒地墾成田園之過程，在乾隆十年(1745)左右開始出現小租戶自稱「業主」之現象，此即一般認為台灣土地所有制度中有「久佃成業」之傳統。

於久佃成業現象發生之同時，台灣平原土地也行將開墾完畢，中國大陸沿海移民卻持續不斷移入，導致此時佃戶較難再與小租戶擁有相同平等地位。換言之，早期渡海來台之第一代至第二代⁷⁷左右佃戶不但因為親自將荒地墾為田園，而使得其與下一代佃戶簽約時擁有收取較高田租的權能，恰巧又經歷台灣自地廣人稀而

⁷⁷ 以清代平均男性壽命 50 歲計，自 1683 年清治時代開始至 1745 年久佃成業現象發生之際，應經歷了一至兩代左右。

至地利開盡之階段，因此得以在大租戶之外自稱業主，又因地利開盡大多開盡而不至於被新招佃戶再次取代業主地位，又因台灣農作商品化程度相對較高而不斷累積財富。種種因素均使得上納大租、下招佃戶的小租戶成為實際管領土地的一方，此於 1885 年，自強運動大員劉銘傳為了在福建與台灣建立海防而著手施行的清賦事業時意圖改以小租戶為納稅義務人便可以窺見。

值得再次強調的是，此時大租戶或小租戶所享有之權能與近代民法所提及之「權利」並非同一概念，也與近代物權法上的所有權性質殊異，大、小租戶或佃戶誰能夠在生產過程中掌握土地、累積財富而提高經濟地位，誰就是土地的業主；而在同一時間內，可能有不只一人能主張自己是同一塊田園的業主。值得注意的是，久佃成業之現象並不代表大租戶的完全沒落，直至劉銘傳清丈時，仍有許多大租戶堅持自己為土地業主而出面領取丈單，直到日治時期土地調查政策進行時，這些佔當時台灣農村人口三分之一左右的大租權人才完全地退出歷史舞台。

但即便大租權人在台灣總督府的禁令之下消失，也只將台灣複雜的業佃關係變得稍為單純一些，並不改變業主與佃農之間同時混有身分法與財產法性質、業主身兼農村領袖/商人/高利貸主的農村社會結構。1949 年實施的三七五減租政策則透過「一式三份」的新契約將業佃關係改造為近代債法意義之下的租佃契約，並以日人的土地等則為基礎，再次將土地生產力予以分級，讓所有農地成為可衡量之標的，並為下一階段的耕者有其田做好準備。

貳、由業、業主權到所有權

而在第三章所整理的基礎之上，第四章進一步以「劉銘傳清賦事業爭論」與「找洗制度」切入，討論常被理解為土地所有權的「業主權」性質。業主權的移轉與買賣雖然受到政府肯認，卻得不到政府完善的保護，甚至從找洗制度也同樣被政府承認的現象看來，要說業主權與近代所有權性質類似，實在過於牽強。正如劉銘傳清賦政策實施過程中可以看見的，清代政府既對土地與人之關係無法進行精確的掌握，也沒有建立近代地政與司法系統，僅能在「就戶問糧」與「就田問賦」之間擺盪並取其折衷，人民之間買賣的業主權能，實近似於 Wolf 所提之商業性統轄權，而非近代所認知的土地私有產權。而同樣被政府承認、直至日治時期都還存在於台灣社會的找洗制度更帶有濃厚的社會救濟性質，使得清代的土地買賣與近代的土地買賣概念有極大落差，與其說是一種精打細算、投資性質濃厚的近代私有土地買賣，不如理解為鄉莊社會邏輯之下，業佃制度維持自身持續運作兼調節社會風險的行為。

凡此種種，均是台灣土地開墾過程中的資源安排制度，雖以近代民法觀念而言，一田多主屬紛亂、難解又無法保障交易安全之現象，於當時實為一合理之分配方式，R.Myers(1970)便曾經以其對中國華北的租佃制度觀察中肯定這樣的看法，認為租佃制度對作物進行合理的分配與風險的分散。當然，正如黃宗智對 Myers 的批評一般，指出租佃制度的合理性並不表示我們能夠忽視其所引發之種種不合理之處。隨著台灣平原耕地的逐步開墾，山區原住民也尚有經濟與社會實力對抗漢人入侵的狀況之下，租佃制度所承受的壓力開始逐步升高，各地農民開始因搶地、搶水而紛紛進行分類械鬥；官府若欲重新施行清丈、收取田賦，也必須謹慎為之，不可激起民變。但正如劉銘傳清賦歷程所顯示的：即便劉銘傳已於事前知道台灣民風剽悍，施行清丈課賦可能引發民變，最後仍因農民施九緞打著「焚索丈單」的旗號起義，引發民間響應而失敗。如果在黃宗智(1985)對中國經濟史的分析時，租佃制度於此時行將進入「無發展的增長」階段，台灣卻在劉銘傳清賦失敗離開台灣的十年之內，便因自強運動與中日戰爭之雙雙失敗而進入了日治時期。

在日治時期，仍於其本土陷於「民法典爭論」的日本官僚來到台灣，伴隨著具有絕對優勢的軍事鎮壓，搖身變為順利推動土地調查事業的台灣總督府。台灣總督府所推動的土地調查、大租權清理、土地登記與業主權確立等一連串事業，無疑是台灣土地制度的重要變革。但若我們不要因殖民者帶來的現代性而過度目眩神迷，便會發現其推動的工作與勸業銀行在台灣的土地融資事業息息相關，而勸業銀行之所以必須對台灣土地進行抵押貸款，又與其在台灣的米糖經濟有關。日本的土地改革工作既以使勸業銀行順利取得「安全而方便交易」的土地抵押貸款而目的，其對台灣的業佃制度也正如其對本土的業佃制度一樣，採取與地主—應說地主中的豪農—合作的策略，僅僅將業主權予以單純化與確立，以方便勸業銀行活動，並不對業佃制度本身進行整頓。此也與土地改革實施時高比例的共有土地現象互相呼應—不論富農與銀行之間交易為何，維持日治時期台灣農村的結構基本上仍是業佃制度—鄉莊社會的綜合體。也正因此，業主權本身雖然得到法律承認與保障，日本政府所推行的各式輕重工業與軍需工業也一定程度地吸納了過剩的農村人口，但業佃制度本身仍然沒有動力解決 N.Elvin(1973)所提及的「高度均衡陷阱」，再加上 1920 年代經濟恐慌與 1930 與日本一同進入戰爭狀態，台灣農村在日治末期有高達八成農家陷入負債，也被 1949 年的陳誠敘述為貧窮而租額過高、佃農被剝削而無意願增產的狀況。

1953 年，在三七五減租的基礎之上，再經過地籍總歸戶的確實掌控與計算，耕者有其田政策將當時地主保留地之外的土地一律徵收，並將土地實權與土地所有權狀一併放領予現耕佃農，台灣鄉莊社會物質基礎之一—即廣大的共有土地—在此波政策中亦被一律徵收。從此之後，鄉村不再有向地主唯唯諾諾的佃農，取而代之的是數十萬的小自耕農，即便雙方再訂有租佃契約，其關係也是債法上契約

之雙方當事人，而不再是早年帶有身分法色彩的業主與佃農之關係。

土地改革的成功，象徵台灣業佃制度的徹底消滅，即便仍有佃農存在，其權益也受到國家保護，實為近代產權之一種，不復見過去久佃成業、一田多主、同宗同莊之多人共有土地的現象。土地改革成功也意味著鄉莊社會的破壞，而這正是農復會官員所欲達成的目標：台灣既以開發中國家的地位欲對先進國進行追趕與社會改造，地主平日為佃農提供諸多的公共服務，必須改由政府來負擔，否則國家發展與工業化等目標實難達成。而台灣戰後的土地私有產權既由政府與美國聯手因特定政治目標而「給予」農民，自然也會按照政策方向—小至肥料換穀，大至四年經建計畫—等需求而變更產權的設定或限制，進而剝奪之。

從土地改革的追溯，可以看見台灣業佃制度經歷清代久佃成業、短暫成為自強運動汲取資源之對象、部分成為日本近代金融資本的交易標的，終於二次戰後的土地改革風潮之下被改造為完全具有近代性質的土地所有權。台灣的土地所有制度自業佃制度始，一路演變而至戰後我們所熟知的土地所有權制度，為一人民如何使用土地、政府以何目的治理人地關係、介入人地關係到何種程度的過程。隨著台灣由中國大陸沿海移墾之地逐漸變為美國戰後亞洲反共防線，中華民國政府終於扭轉在大陸上總是土地改革失敗的命運，而與美國聯手對台灣土地制度做了前所未有的改造與控制；對於台灣歷史而言，諸次發生的土地制度變革中，也以 1949 年所發生的這次為最劇烈而徹底，將業佃制度與鄉莊社會一併打破，建立中華民國民法於鄉村治理之基礎，此一架構迄今尚未被改變。

但若站在農家經濟與歷史的角度，究竟我們是否應該純粹將 1953 年給予農民土地所有權一事毫無保留地視為德政與賦權？台灣農民在 1953 年得到土地所有權之後，伴隨著一連串社會改造與經濟發展的計畫，其農作生產所得開始肩負國家發展的責任，其所面臨的資源汲取與控制方法較清代或日治時期更為嚴密而精確。例如部分台灣學者引用美國學界認為肥料換穀為 **Hidden Tax** 之指責，認為肥料換穀抵銷了三七五減租所增加的農民所得，但農復會官員⁷⁸早於美方質疑時，明白表示肥料換穀確實讓農家蒙受損失，但乃是為了發展工業之用，「且政府給予農民土地所有權，讓農民收入增加，便可從其中取部分以發展工業」，可以說土地改革與私有產權確立的一連串措施本來就並非為了農民或農家所服務，乃自始即是為了發展工業的戰略而生。

以此而言，今日台灣若欲反省半世紀以來「以農養工」的政策走向對農業本身之可能傷害，或重建適合台灣未來方向之農村生產方式，對當前土地所有制度的反思與更動應被視為一必要的工作。於中國大陸正以自身農村村集體土地為政策工具進行微幅調控，某種程度化解了 2000 年以來三農危機，甚至使部分農民工回

⁷⁸ 張憲秋，1989，農復會回憶，p.149

流的此刻，我們對於其豐富的土地產權制度辯論若只揀選「確保私有產權」之一方進行聆聽，而不對台灣目前之土地所有制度進行重新理解與討論，所能達成之改革成果或許有限。

參、土地所有制度的歷史性考察之後：何處是下一步？

事實上，在耕者有其田中大規模發放的「土地所有權」並不只是一個人權或權利，而是一套國家對鄉莊社會與農作生產的嚴密介入計畫。當時政府的目標為穩定並增加農業生產、以土地所有權換取農村秩序不被共產黨滲透、配合戰後國家工業化、現代化之發展目標。此去四十餘年之間，台灣農村便在國家的政策之下扮演自身角色，其土地所有權亦配合政策目標而受到各式政策限制。但隨著戰後國家發展策略日漸曖昧，農村土地所有權的變革也日漸模糊。

90年代末期，由農復會改組之農委會主委彭作奎已不再有首任主委蔣夢麟之地位，為堅持「農地不得開放任意買賣」之原則，在急欲開放農地炒作買賣的老農派立委謾罵聲中去職。到了2000年，被稱為「世紀末農地大清倉」的農發條例通過，於「農村土地為私人所有」的基礎之上，再次變革農村土地產權規則，取消耕者有其田與土地法聯手立下的「農地農用」限制。12年來，配合農舍相關法規鬆綁，台灣農村土地多見工業用、農舍民宿用、卡拉ok用，但僅少見農用。與台灣歷史上的諸次產權變更相較，2000年這次規範變更顯得相當漫無目的，除了拯救當時虧空連連的農漁會信用部與造成農村土地地價不合理飆漲，看不出有何「公共利益」可言。土地改革中所設定的「土地私有產權制度」在當年原負擔有固定政策任務，至2000年時則因整體農業政策的空洞與弱化—並未隨著冷戰結束與民主化而有進一步願景—而僅存讓農村土地成為地方政府招商引資、炒作者眼中肥羊之效果而已。綜此而言，若要正式向圈地炒作的政商結構開戰、嚐試重建一新農村鄉莊的樣貌與價值，土地私有產權制度並不該再是值得並肩作戰的戰友，而是必須質疑、挑戰、修正、顛覆的主要對象之一。

於2012年的此刻，為中國「救亡圖存」式的發展動力逐漸成為上個世紀的回憶，以土地改革為第一步而開展的種種現代化計畫，也已為台灣帶來數十年的高經濟成長榮景。隨著台灣在1990年後的成長遲滯，土地改革所奠定的所有權制度也逐漸成為資本亟欲炒作的標的，反對農地作投機炒作用途者，於反抗國家、捍衛土地所有權的同時，也會一步步陷入產權的悖論之中：捍衛土地所有權行動本身，即會給予國家更大的權能以介入土地使用方式。除非國家主導土地使用方式與運動所期盼的方向一致，否則很難說是一個令人滿意的結局。在思想上擺脫為了推行土地改革而發展的革命語言框架，對於土地改革作為現代化計畫進行價值

重估，除此之外，以農作生產的特殊性質(如集體性、季節性、不可預測性)為前提之下，擺脫當前民法所給定土地所有權的語言框架，思考並試行最適合台灣農作生產未來願景的土地所有制度—與此同時，必也涉及農作生產者之間的人地倫理重建—才是當前農地使用危機與諸多困惑的可能出路。



參考文獻

- 台灣省文獻委員會（編），1989，《台灣土地改革紀實》，台中：台灣省文獻委員會。
- 台灣省行政長官公署，1946，《台灣省五十一年來統計提要》，台北：長官公署統計室。
- 台灣土地銀行編印，1947，《臺灣土地銀行》，台北：台灣土地銀行叢書。
- 中國農村復興聯合委員會，1950，《中國農村復興聯合委員會工作報告》，第一期。
- 中央社，〈綠委反農村再生條例 籲撤案重新檢討〉，2008年12月18日。
- 日本農地調查會，1959，《日本農地改革論》？
- 行政院農業委員會，2009，《農業統計年報》，台北：農委會統計室。
- 王益滔，1974，《台灣耕地地價之調查與研究》，中國農村復興聯合委員會補助研究計畫「台灣農業結構變動之研究」系列報告之一，台北：台灣大學農業經濟學系。
- 石田文次郎，1927，《土地總有權史論》，印斗如譯，台北：中國地政研究所。
- 徐振國，2002，對葉榮鐘先生編著的《彰化銀行六十年史》的一則解讀—日本在台灣建立的「金融主權」以及其後的「金融恐慌」問題，《近代台灣金融經濟發展史》，台北：晨星。
- 沈時可等，2000，《台灣土地改革文集》，張力耕（編校），台北：內政部。
- 柯志明，2001，《番頭家》，台北：中央研究院社會學研究所。
- 李文良，2006，晚清臺灣清賦事業的再考察，《漢學研究》，24卷第1期。
- 張憲秋，1990，《農復會回憶》，台北：農委會，研考專刊第二號。
- 梁漱溟，2006/1937，《鄉村建設理論》，上海：上海世紀出版社。
- 周其仁，2004，《產權與制度變遷：中國改革的經驗研究(增訂本)》，北京：北京大學出版社。
- 涂照彥，1975，《日本帝國主義下之台灣》，台北：人間出版社。
- 江丙坤，1974，《台灣田賦改革事業之研究》，東京大學農業經濟學博士論文。
- 徐世榮，〈澄社評論：請問，誰是「公共」？〉，2012年4月13日，自由時報
- 孫窮理，〈客人沒來，就先動筷子吧—聊聊那個缺了席的「公共」〉，2012年04月19日，苦勞網：<http://www.cooloud.org.tw/node/67959>
- 陳誠，1951，《如何實現耕者有其田》，台北：正中書局。
- 陳誠，1961，《台灣土地改革紀要》，台北：中華書局。
- 陳秋坤，1997，《台灣古書契》，台北：立虹出版社。
- 湯惠蓀（編），1954，《台灣之土地改革》，台北：中國農村復興聯合委員會特刊第九號。
- 陳鏗，1987，中國不動產交易的找價問題，《福建論壇》，42期。
- 陳哲三，2006，清代草屯的找洗契及其相關問題，《逢甲人文社會學報》，12期。
- 湯惠蓀，1968，《湯惠蓀先生言論集》，湯沈蕙英（編），台北市。

- 謝在全，2010，《民法物權編》，台北：元照。
- 黃宗智，2002，發展還是內捲？十八世紀英國與中國——評彭慕蘭《大分流：歐洲、中國及現代世界經濟的發展》，《歷史研究》，第四期。
- 趙岡，陳鍾毅，1982，《中國土地制度史》，台北：聯經出版社。
- 戴炎輝，1962，清代臺灣鄉莊之建立及其組織，《臺灣銀行季刊》，第13卷第3期。
- 戴炎輝，1963，清代臺灣鄉莊之社會的考察，《臺灣銀行季刊》，第14卷第4期。
- 費孝通，1947，《鄉土中國》，香港：三聯書店。
- 費孝通，1994，《鄉土重建與鄉鎮發展》，香港：牛津大學出版社。
- 鄧文儀（編著），1955，《台灣實施耕者有其田紀實》，台北：中央文物供應社。
- 張五常，1967，《佃農理論》，北京：中信出版社。
- 瞿宛文，2011，台灣農村土地改革的前因後果，未刊稿
- 林滿紅，2011，《銀線：十九世紀的世界與中國》，臺大出版中心
- 魏家弘，1996，《台灣土地所有權概念的形成功過：從業到所有權》，台灣大學法律研究所碩士論文。
- 關魚，〈強制徵收猶未盡，稻穗成灰淚未乾〉，2010年6月22日，台灣好生活電子報，<http://www.taiwangoodlife.org/story/20100622/2140>
- 莫聞，〈政院版《農村再生條例》恐強制離農、離土、離家〉，2008年12月18日，台灣環境資訊中心，<http://e-info.org.tw/node/39778>
- 華昌宜，〈產權，文林苑核心課題〉，2012年4月6日，《中國時報》。
- 東嘉生，1944，《台灣經濟史概說》，周憲文譯，台北：海峽學術出版社。
- Alchian, A.A. 1965b "Some Economics of Property Rights." *Il politico* 30:816-29.
Reprinted in Alchian 1977° ?
- Arrighi, G. 2007. *Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century*, London: Verso.
- Barzel, Y. 2002. *A Theory of the State: Economic Rights, Legal Right, and the Scope of the State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Elvin, N. 1973. *The Pattern of the Chinese Past*. Stanford: Stanford University Press, pp.310-319.
- Frank, A.G. 1998. *ReOrient : Global Economy in the Asian Age*. University of California Press, Berkeley, CA.
- Gallin, B. 1979. *Hsin Hsing, Taiwan : A Chinese Village in Change*，蘇兆堂譯，《小龍村》，台北：聯經。
- Hobsbawm, E. 1962. *The Age of Revolution: Europe: 1789–1848*，王章輝等譯，台北：麥田，1992。
- Ladejinsky, W. 1977. "The plow outbids the sword in Asia: How General MacArthur Stole Communist Thunder in Japan with Democratic Land Reforms , Our Most Potent Weapon for Peace", in *Agrarian Reform as Unfinished Business* , NY:

- Oxford University Press.
- Ladejinsky , W. 出版年不詳 ”The real land reform in Asia”, Saturday Review of Literature.
- Marglin ,A. Stephen.1996. Farmers ,Seedsmen ,and Scientists : System of Agriculture and Systems of Knowledge. In F. Apffel-Marglin and S. A. Marglin (eds.), *Decolonizing Knowledge-From Development to Dialogue*, pp.185-247, Oxford : Clarendon Press.
- North, D.C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York and London: Norton.
- Shanin, T. 1973. The Natural and Logic of the Peasant Economy 1 : A Generalization. *Journal of Peasant Studies*, volume 1
- Stuart, J.L. 1954. *Fifty Years in China*, New York: Random House.
- Wolf, E.R. 1966. *Peasants*. New York: Prentice-Hall.

