

參、

戰後初期土地改革前後自耕農 及其所面臨的問題

一、前言

土地改革是戰後臺灣史上極具關鍵性的歷史事件。土地改革不僅改變了臺灣農村的社會階級結構，也提昇農業生產力重組了農村的權力關係，晚近學術界關於土地改革的研究論著如夏夜繁星，指不勝屈。¹作為歷史事件的土地改革，所牽涉的光復初期臺灣史的面向甚多，我無意也不能在這篇論文中詳予論列。本文僅探索土地改革後茁壯的自耕農階級，在戰後臺灣歷史情境中所面對之問題及其對應策略。從這個主題出發，這篇論文希望增廣我們對光復初期存在於臺灣農村的複雜問題之瞭解。

我們的分析從一條史料的解讀開始。

在 1955 年土地改革最後 1 個階段「耕者有其田」工作完成之後，當時的中國國民黨中央委員會第 5 組在 1955 年 2 月 4 日以（44）眾 2 字第 0028 號函致臺灣省政府地政局，引用「黨員社調報告」云：²

¹ 黃俊傑：《農復會與臺灣經驗，1949-1979》（臺北：三民書局，1991），頁 92-93。

² 侯坤宏編：《土地改革史料》（臺北：國史館，1988），頁 734。

本省實施耕者有其田工作，業於去年全部順利完成，農民生生活日漸改善，農村經濟亦逐漸繁榮。惟一年以來，承領農戶或因天災人禍，或因逼於權勢利誘，將承領農地，變相出售、轉讓或抵押典當者，各縣已均有發現。政府若不從速制訂保護方案，在消極方面予以農貸等經濟援助，或積極方面予以嚴厲制止，勢必影響已有成果。

這條史料雖然簡短，但觸及土地改革後新興的自耕農階級之種種問題，很值得深入分析。在 1950 年代初期土地改革政策實施過程及完成以後，除了直接推動土地改革政策的中國農村復興聯合委員會、臺灣省政府地政局、各縣市政府及農會等機構之外，其餘如國民黨中央及地方黨部，甚至臺灣省警務處、保安司令部及內政部調查局等情治單位，也隨時對臺灣農村之種種狀況提出情報。以上這一段史料就是當時中國國民黨中央黨部所獲得的社會調查報告，頗具史料價值。

細繹這一段史料，我們可以讀出以下 3 個歷史問題：

- (一)「耕者有其田」工作完成以後，農村的社會階級結構有何變化？新興的自耕農在農村的社會地位如何？
- (二)新興的自耕農何以出現「將承領農地，變相出售、轉讓或抵押典當者」？他們面臨何種困境以致必須如此？這些問題的根源何在？
- (三)當時政府及相關單位採取何種行動，以保護自耕農階級？效果如何？

這篇論文的寫作就是扣緊以上這 3 個問題依序展開，第 2 節運用土地改革之前及其後，農復會及省地政局所進行的第一手調查報告作為根據，分析 1950 年代臺灣農村社會的新變化；第 3 節則除了使用農復會資料之外，主要運用國史館藏臺灣省地政處檔案，分析當時新興自耕農階級所面臨的困境，有來自「國家」與來自「社會」兩類，皆有其制度性的及非制度性的根源；本文第 4 節則分析農復會及臺灣省政府等相關單位，所採取的保護自耕農的措施及其效果。最後一節則就管見所及提出幾點結論性的看法。

二、土地改革後自耕農階層的形成

在進入本文主題之前，我們先簡單說明光復初期土地改革成功的原因。我過去的研究曾指出，³光復初期土地改革的成功有其日據時代的歷史背景以及戰後的特殊因素。就前者而言，日據時代臺灣的耕地集於地主之手，農戶總戶數的 0.13% 佔有耕地的 9.90%；而 60% 以上的農民是佃農或半自耕農。土地分配的不平均使戰後的土地改革成為大多數農民的一致的期望。

就光復初期的歷史因素而言，第一，光復之後政權轉移，使臺灣土地改革的「政策的制定者」與「土地的所有者」兩者並不重疊。土地改革「政策的制定者」，自大陸來臺，在臺灣無產無業，舉目無親，在制定及推動土地改革政策時，所受各種現實利益的羈絆較小；另一方面，臺灣本地的「土地的所有者」，

³ 黃俊傑：《農復會與臺灣經驗，1949-1979》，頁 78-95。

則並未參與及分享政權。這種「政策制定者」與「土地所有者」分而為二的狀況，是當時特殊的歷史變局所造成，它是「臺灣經驗」中的「特殊性」的一部份。這項特殊因素是使得 1949 年以後臺灣的土地改革得以順利推動的政治原因。第二，光復初期土地改革只牽涉到耕地所有權的轉移，佃農在土地改革之後，取得土地的所有權。佃農將過去繳給地主的地租改為繳給政府的地價。這種轉變不涉及經營面積的變化。而且，自從自從日據時代以降，臺灣的農民就結合農業的生產者與決策者兩種角色於一身，使他們可以有足夠能力和知識，經營他們經過土地改革所獲得的新土地。而政府推動土地改革方法與步驟的正確，也保證了土地改革的順利成功。

土地改革完成之後，農業成長力快速提昇，統計資料顯示：1946-1951 年之間，臺灣的農業成長率高達 10.3%，相對於戰爭末期（1937-1946）的倒退（負成長率 4.9%），實為一大躍昇。⁴ 戰後初期農業快速成長，原因固然很多，但是土地改革後提昇了農民的耕作意願無疑是具有關鍵性的因素之一。

除了農業生產力的提昇之外，土地改革對臺灣農村社會最大的衝激就是塑造了自耕農階級的壯大。統計資料顯示：光復以前自耕農戶僅佔全省農戶總戶數的三分之一，例如：1922-1930 年之間，自耕農戶佔總農戶的百分比平均是 29.24%，1931-1940 年佔 31.32%，1941-1950 年佔 32.87%。光復後的 1951 年佔 37.79%，1952 年仍佔 38.55%。但是到了「耕者有其田」

⁴ Lee Teng-hui and Chen Yüeh-erh, *Growth Rate of Taiwan Agriculture, 1911-1972* (Taipei: JCRR, 1975), p. 3, Table 1.

政策實施完成之後，自耕農戶數急速增加，1953年自耕農戶數佔全省總農戶數的百分比驟增至54.85%，以後續有增加，1954年佔57.59%，1955年也就是本文第1節所引史料撰寫的那一年是59.12%。整體而言，1951年至1960年的十年之間，自耕農戶數佔總農戶數的55.92%。而且，在全臺灣的可耕地總積所佔的百分比也大幅提昇，1952年佔57.24%，但到1953年就一躍而為75.43%。從戶數及耕作面積來看，在經過土地改革之後，自耕農階層業已成為臺灣農村社會的主導力量了。⁵

新興的自耕農階層在農村權力結構中展現力量。最足以說鄉鎮農會理監事的階級背景的變化。1949年2月21日，農復會派委員蔣夢麟（1948-1973任委員，並於1964-1973任主任委員）、穆懿爾（Reaymond T. Moyer, 1948-1951任委員）、沈宗翰（1895-1980）等人來臺灣調查臺灣農業問題，組成〈臺灣農業組織調查委員會〉，在調查工作完成後，從7月11日至8月9日共召開4次審查會議，撰成《臺灣省農業組織調查報告書》。這份沒有公開發行的《調查報告書》中的統計資料顯示：土地改革以前，臺灣的鄉農會理事中地主佔39.7%，自耕農佔34.9%，半自耕農佔0.9%，佃農佔13.9%其他職業佔10.6%。監事中地主佔36.7%，自耕農佔37.3%，佃農佔8.4%，其他職業佔17.6%，很顯然是地主階級居主導地位的狀況。⁶而北部的臺北縣、新竹縣等地的鄉農會中，地主所佔勢力較大，南部的

⁵ JCRR, "Rural Economics Division," *Taiwan Agriculture Statistics, 1901-1965*. (Taipei: JCRR, 1966), pp. 9, 12.

⁶ 黃俊傑：《中國農村復興聯合委員史料彙編》（臺北：三民書局，1991），頁2-4。

高雄縣及東部的臺東縣地主勢力相對較小。但是到了土地改革完成之後，農村的權力結構業已大為改觀，統計資料顯示：1953年全省的省、縣市及鄉鎮農會中，理事之為自耕農者在理事總數的 81.3%，監事之為自耕農者則為全體監事的 60.5%，⁷自耕農顯然地已經取代土地改革前的地主而居於農會的權力核心了。再就全省各級農會的會員身份來看，具有自耕農身份的農會會員在 1953 年時已佔全部會員的 72.52%，⁸可見土地改革確實已經為戰後的臺灣帶來了一場「無聲的革命」。

這場「無聲的革命」所產生的衝擊，不僅是農會理監事權力結構的改變而已，臺灣農村的其它方面也出現了極大變化。例如 1952 年府農復會約請美國共同安全總署計劃評議顧問雷柏爾（Arthur F. Raper）領導一批學者，從全省 16 個鄉鎮中取樣 1176 戶農家進行社會經濟調查，統計資料就顯示：在 1952 年年底對所調查的全省 268 個農事小組長（有一半以上兼任村長）中，具自耕農身份佔 170 人；在所調查的 16 個鄉鎮的代表 579 人中，以自耕農 38% 最高，地主只佔 7%，佃農佔 19%，非從事農業者佔 36%。⁹這些數據可以反映：在 1953 年 1 月 26 日《耕者有其田條例》開始生效以前的 1952 年年底，隨著前 2 階段土地改革政策的落實，自耕農階層已經逐漸茁壯而成為農村社會的主流力量了。

⁷ 蔡宏進：《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，1967），頁 59，表 10，表 11。

⁸ 蔡宏進：《臺灣農地改革對社會經濟影響的研究》，頁 58，表 9。

⁹ 雷柏爾：《臺灣目前之農村問題與其將來之展望》（臺北：農復會，1953），頁 169。

但是更值得我們注意的是，這批新興的自耕農階層在獲得土地改革之後，心理上有了安全感，將務農當作生活方式，也視為生命的志業，將土地視為安身立命的根據，充滿樂觀精神，努力奮發。¹⁰1952 年年底雷柏爾所訪問的佃農有 85% 的人相信一旦「耕者有其田」政策推動之後，他們的的生活必獲改變。¹¹這種樂觀奮鬥的心理狀態與「農本主義」的精神，使當時的為農村觀察者留下深刻的印象。例如 1953 年夏季，「臺灣省實施耕者有其田聯合督導團」在全省各地農村訪問時，就對土地改革後新興的自耕農之笑顏逐開大加稱讚。¹²誠如雷柏爾在 1953 年 7 月提出的報告中所說：¹³

根據本文調查員之觀感與統計資料，可見農民心理與農村經濟均須重視。概言之，臺灣人視臺灣光復為一劃時代階段，認為光復後人民生活必能改善。此種態度〔…〕最明顯之表現，可由下列事實見之：如地方領導人士所稱人民對自由觀念加強，更富自決性，地方長官對人民更為關切，臺灣人任公職者之增加，肥料豆餅等能公平而順利達到每一農戶，佃農所付地租減低，佃農現已持有正式租約，41 年間不少佃農曾購田地以及農民對 42 年初擬實施之耕者有其田方案大都表示贊成等。目前人口死亡率已減低，教育程度已提高，一般而論，農民應

¹⁰ 廖正宏、黃俊傑合著：《戰後臺灣農民價值取向的轉變》（臺北：聯經出版事業公司，1992）。

¹¹ 雷柏爾：《臺灣目前之農村問題與其將來之展望》，頁 156。

¹² 鄧雪冰：《臺灣農村訪問記》（臺北：出版者不詳，1954），頁 93。

¹³ 雷柏爾：《臺灣目前之農村問題與其將來之展望》，頁 223。

用之現代設備（除無線電收音機以外）亦已逐漸增加。凡此種種均對農民發生深切影響，對農民平時生活及日常操作亦有密切關係，蓋人民工作之成就多半由其心理狀態及動機決定也。〔…〕

前述種種心理與經濟因素相互影響（當然亦受農民生活中其它若干因素之影響）之結果業已指出若干趨向，自由中國政府亟宜把握此趨向，以符人民之願望。

這一段美籍專家的證言，可以具體描繪光復初期新興自耕農階層共同的心理與精神狀態。

三、新興自耕農階層所面臨的問題

但是，當這一批歷史上非常幸運的自耕農獲得土地笑顏逐開的時候，他們之中約十分之一的人卻開始面對了來自民間社會與官方的種種壓力，使他們在「耕者有其田」政策實施之後一年之間，如本文第 1 節所引中國國民黨中央委員會公文所說的，「將承領農地，變相出售、轉讓或抵抽典當者，各縣均有發現」。正如我們在下文中所要說明的，在 317,000 農戶中，有 3,497 戶放棄承領耕地，這些農戶約僅佔新興自耕農總數的十分之一，但是作為一個歷史現象，仍值得我們探討：到底自耕農出售轉讓或抵押他們新獲的土地的實況如何？到底新興的自耕農面臨何種問題？這些問題何以產生？這是我們接著要探討的課題。

關於自耕農在 1951 年以後，出售他們所領得的公地及私地的詳細狀況，農復會與臺灣省政府地政局在 1954 年 5 月至 1955 年 9 月間，對全省 21 縣市經土地改革而產生的自耕農 317,000 戶進行檢查。這項檢查工作的項目有三：(1) 承領耕地之非法移轉情形；(2) 放領地價之償付情形；(3) 新自耕農農業經營及生活狀況之改善情形。檢查之目的在於：(1) 保護新興自耕農，使他們不致喪失其承領地；(2) 協助承領農戶清償地價；(3) 調查歷次土地改革對農業經營及農民生活發生之影響。¹⁴農復會在該項調查工作完成後所提出的報告中指出：新自耕農 317,000 戶中，已有 3,497 戶放棄其承領土地共 1,579 公頃，放棄之原因及情形如下：1,632 戶出售承領土地共 817 公頃；1,015 戶將承領耕地共 464 公頃贈與他人；338 戶曾典押承領耕地共 80 公頃；367 戶曾將承領耕地 131 公頃出租與其他農民耕種；145 戶係用雇工耕種其承領耕地共 38 公頃。按照法律規定，這批自耕農僅准自耕其承領地；21,900 戶新自耕農曾欠繳放領耕地地價一期以上。農復會也指出：部份新自耕農喪失其放領耕地之主要原因不外三種：(一) 農戶負債過重或太窮困；(二) 農戶欲出售領地以圖牟利；(三) 農場缺乏勞力及農戶住所遷移。¹⁵以上所說的是全省的一般性趨勢，這項調查工作是從宜蘭、高雄及臺中三縣開始實施，農復會曾對該三縣境內新自耕農 51,987 戶作挨戶調查，並報告這 5 萬餘戶農民在實施耕者有

¹⁴ 中國農村復興聯合委員會：《中國農村復興聯合委員會工作報告》，第 6 期，民國 43 年 7 月 1 日至 44 年 6 月 30 日（臺北：農復會，1955），頁 69。

¹⁵ 中國農村復興聯合委員會：《中國農村復興聯合委員會工作報告》，第 7 期，民國 44 年 7 月 1 日至 45 年 6 月 30 日（臺北：農復會，1955），頁 65。

其田計劃一年後之狀況：¹⁶

1. 地權及地用狀況發生變動者 3,853 戶，佔調查總數百分之 7.41。其中將承領地轉賣，典押及出租者 525 戶；因承繼或分戶而致土地分割者 2857 戶；耕地改作其他使用者 471 戶。
2. 欠繳地價者 2,747 戶，佔調查總數百分之 5.28。其中因貧困而欠者 1,519 戶；因家庭變而欠繳者 55 戶；因災害歉收而欠繳者 800 戶；因無力繳納而欠繳者 132 戶；因土地貧瘠而欠繳者 69 戶；因其他原因而欠繳者 32 戶。其中故意抗繳者 140 戶而已。
3. 經營及生活狀況改善者 5,480 戶，佔調查總數百分之 10.54。其中購置牛車及添置農具者 1,500 戶，建造農舍者 1,789 戶，建造堆肥舍及豬舍者 1,915 戶，添置抽水機者 276 戶。

宜蘭、高雄、臺中這 3 個縣的調查數據，所呈現的可能只是冰山之一角而已，因為在光復初期政府推動土地改革政策的環境之下，新興自耕農私自出售、典押或出租他們所承領的自耕農地的行爲，均屬違法。政府的調查工作所能獲得者僅係真實狀況中的極小部份，誠如《中國農村復興聯合委員會工作報告》所承認的，農民出售他們所領得之自耕農地時，「領地之移轉，均秘密爲之，故前列統計數字，可能僅代表部分之真實情

¹⁶ 中國農村復興聯合委員會：《中國農村復興聯合委員會工作報告》，第 6 期，民國 43 年 7 月 1 日至 44 年 6 月 30 日，頁 69-70。

況。」¹⁷因此，爲了進一步分析新興自耕農之所以違法移轉所承領耕地之真實原因，我們必須配合相關的文字調查報告及公文加以探討。

就光復後初期土地改革的相關史料加以歸納，我們可以發現，自耕農在「耕者有其田」政策之下獲得耕地之後，面臨了許多嚴酷的挑戰。這些問題可以分成 2 個範疇加以討論：

第一類問題來自民間社會部門。這類問題可以區分爲以下幾種：

〈一〉農村高利貸與「賣青苗」的剝削：

光復初期的臺灣農村，高利貸仍相當盛行，因爲一般佃農經濟能力較弱，有時爲了支付承領耕地價款而必須借貸。1953 年 4 月 18 日，臺中市長在一件呈臺灣省政府主席的公文中就指出：「有少數刁惡地主，異想天開、從中作祟、欺蒙佃農、愚魯無知，利用其愛田如命，苦無承購能力之心理，輕施其盤剝之故技，高利貸款佃農，以爲承購耕地之價款。久而久之，地主雖留僅有之田地，仍可借屍還魂，坐享高利盤剝之利。佃農名雖自耕，而債臺高築，勢必終年勞苦，仍一無所獲。」¹⁸臺中市長在這件公文中所描述的狀況，在比較貧困的農村地區乃司空見慣之事。例如 1953 年度「臺灣省實施耕者有其田聯合督導團」在訪問花蓮縣時，就記載國民黨花蓮縣黨部負責人報告，花蓮

¹⁷ 中國農村復興聯合委員會：《中國農村復興聯合委員會工作報告》，第 6 期，民國 43 年 7 月 1 日至 44 年 6 月 30 日，頁 65。

¹⁸ 侯坤宏編：《土地改革史料》，頁 664。

地區高利貸橫行，玉里的農民在稻穀一季作為期不到半年的時間內，借貸稻穀要對本對利償付利息。這位黨部負責人描述當地有一家農戶：¹⁹

在今春青黃不接的時候，向某地主借貸兩千斤稻穀，書立借據為四千斤，即到收割之後，要償還債主本利稻穀四千斤，可是訴訟結果很不好，債主錢多可以請律師，農民敗訴，上訴也還是失敗。

這種狀況不僅在花蓮，在臺東縣以及西部農村也相當常見。在稻作播種或收割時，農民常必須乞助於高利貸。²⁰

除了高利貸之外，「賣青苗」也是光復初期新興的自耕農常常遭遇的另一種剝削。「臺灣省實施耕者有其田聯合督導團」就報告在 1953 年在臺東所看到的農村實況說：²¹

我們在臺東聽到農民說，有些農民賣青苗，賣青苗的損失，比高利貸還要重，比方說今年春天，當地稻穀的市價，每一萬公斤稻穀為一萬四千元，預先出賣，祇能賣到四千元，甚至還不易賣出，到了冬天收割的時候，債主將持憑青苗賣據，到農田中收取稻穀，農民賣青苗的結果，收穫所得，就非常之少，如果稻穀的價格不跌，還同春天一樣，那個農民的損失就在三倍以上。農民受

¹⁹ 鄧雪冰：《臺灣農村訪問記》，頁 86。

²⁰ 侯坤宏編：《土地改革史料》，頁 737-739。

²¹ 鄧雪冰：《臺灣農村訪問記》，頁 87。

到高利貸和賣青苗的剝削，實在貧困不堪，農民要借高利貸和賣青苗，也是出於不得已，其中原因很複雜，祇有高山族同胞，有少數是由於浪費和好吃酒的原因，一般農民則多因家中婚喪喜慶，或者是疾病才借債，例如最近某村有一農民，他的年邁父親生病，病了一年，用高利貸借了穀子一萬公斤，終未醫好，父親死了，這個農民因為父親病死，不免雙重負擔，就是一個例子。

在以上所說的高利貸和「賣青苗」的剝削之下，新興的自耕農階層中許多人常再度淪為貧農，而使「耕者有其田」的美意為之落空。

〈二〉游資之入侵農村購買農地：

1955年11月18日經濟部農林司致臺灣省農林廳的公函之附件，對這種狀況有第一手的描述：²²

目前農村常有「有錢人苦悶，無錢人痛苦」之論調，所謂有錢人苦悶者，係因資金在手難以營運，存放銀行，則嫌利息太低，貸放暗息，又怕遭受倒賬；囤積物資，又恐觸犯法令；經營商業，又以稅捐太重。加之最近新統一發票辦法實施後，經商更感困難，鄉村游資乃轉移目標，集中於購置土地一途。據稱三七五租約規定，每甲土地每年可獲租穀二千八百六十四臺斤，除繳納各項

²² 侯坤宏編：《土地改革史料》，頁744。

租稅外，其所得純利，較銀行存款為佳；既可保值，又極可靠，因此農村田地買賣又見頻繁。

流動性資金之侵入農村購買土地，也是打擊脆弱的自耕農階層的另一股力量。

〈三〉地主在實施「耕者有其田」政策前先行撤佃或事後向佃農購回放領土地：

在土地改革政策付諸實施之前，許多地主就先行撤佃以規避土地被佃農放領，這一類史料不勝枚舉，1947年12月9日臺灣省民政廳地政局所提出的「公地放租檢查報告」中指出：「際此減租運動密雲未雨中，地主群相應付，提高佃租者有之，紛紛撤佃者有之，且後者為數極多」，²³這段描述確是當時歷史的實情。1953年夏季「臺灣省實施耕者有其田聯合督導團」對這類撤佃行動曾有第一手的考察報告：²⁴

我們在雲林縣，發現一個很不好的地主，他的土地租給農民耕種，這次他不僅不肯徵收放領，還要強迫撤佃，經租佃委員會調解了，他不算數，還用很卑劣和威脅的手段，收買了幾個流氓，先把姓李的佃農打了一頓，後來縣政府地政科派了一位姓郭的科員前往勸告，他又唆使流氓，想要打人，幸而郭科員機警，沒有挨打，告訴附近的警察，警察把流氓拘送到法院訊辦，很多農民對

²³ 侯坤宏編：《土地改革史料》，頁464。

²⁴ 鄧雪冰：《臺灣農村訪問記》，頁135。

此事件憤憤不平，認為要追究地主，單祇拘辦受地主唆使打人的流氓，是不夠的。

這一段考察報告也獲得其它官方文件的印證。1954年7月31日，內政部調查局曾對臺灣土地改革政策實施情形提出調查彙報，其中也舉具體實例，說明地主撤佃行動對土地改革政策的干擾，報告說：²⁵

臺中市北屯區地主賴朝訓、林文雄共有之北屯區子頭大字第170-1號耕地21筆，共計3.2313甲，除張耕1.6476甲外，餘1.5817甲，36年出租吳旺、吳天技等三人耕種，實地分租。至38年吳等分戶，改由吳天技獨自耕作，並要求張依法訂立「三七五減租」租約，但為張所拒絕。至41年第2期張得悉政府將實行耕者有其田政策，恐其土地被徵收放領，隨即聲言將是項出租土地收回自耕，吳則聲請北屯區租佃委員會，幾經調解均無成效。於42年2月18日，該會即將調解紀錄，送請市租佃委員會調處，指派委員專案調查，發現地主確有違反三七五減租條例規定之情事，決定依法移送司法機關處理，迨實施耕者有其田時，市府以（四二）府地字第三七〇一號，通知其有代表人林文雄確定徵收，但暫緩放領，時臺中法院以該案業經政府核定徵收，當無爭議之處，乃撤徐原訴結案，復經北屯區租佃委員會議決，仍由吳天技承領，張等得悉即前往地政科，指責處理失當，不應徵收

²⁵ 侯坤宏編：《土地改革史料》，頁713-714。

放領。至2月13日，復糾眾廿三人，前往上項耕地內種植甘蔗，圖以阻礙吳再行承領，而吳以張等故意破壞國家政策，則乃呈請市府依法嚴懲，此一糾紛迄未獲合理解決。

這一類地主撤佃的行動，是新興自耕農階層所面對的挑戰。

其次，許多地主在土地被放領之後，以各種方式向經濟困難的佃農購回土地，也是削弱自耕農階層力量的重要因素。1954年8月27日，臺灣省保安司令部的報告就以花蓮為例說明地主購買土地的實況：²⁶

邇來花蓮縣一般農民，因經濟困難，或為圖利計，竟將政府放領之耕地，暗中轉售與黑市地主，並私立字據，以負債為名，將土地給債主抵押，然後向法院辦理公證，此舉無異使該債主即握有土地所有權，如此投機取巧之行為，實有破壞耕者有其田政策。

這一個個案決不是特例，而是當時普遍的現象，使「耕者有其田」政策受到部份地架空。

〈四〉農民私自將承領耕地違法處置：

「耕者有其田」政策的目標，在於為臺灣農林創造自耕農階層，但是若干佃農在領得耕地後，私自改變用途，甚至將土

²⁶ 侯坤宏編：《土地改革史料》，頁718。

地出售，以直接削弱自耕農階層的基礎。我們僅舉 1954 年 7 月調查局的一件報告為例：²⁷

新竹縣竹南鎮佃農黃德印，住竹南鎮新南里五穀王，於四十二年實施耕者有其田時，依法承領竹南鎮南段 250 之 1，九則田面積 0.8056 甲耕地一筆，黃某於本（四三）年五月上旬，將該筆耕地四分之一，擅自變更使用建築店舖五間，自用二間，餘均轉讓與施吳（住竹南鎮竹南里二鄰）、陳雙福（住竹南鎮竹南里二鄰廿二戶卅號）、謝阿松（住頭份鎮上興里十一鄰）等三人經營商業，查該三間房屋約佔地 84 坪，每坪索價 80 元計得款 6270 元，並另繳基地租金，每年每坪租米 4 臺斤，每年計收租米 336 臺斤。

在這件案例中，佃農將土地改建供他人經營商業，使「耕者有其田」的政策目標為之落空。新興自耕農所遭遇的第二類問題，來自官方部門，從現存史料加以歸納，可以再細分為以下幾種問題：

〈一〉「公地放領」政策之未能全面實施：

1950 年代土地改革的目標之一，就是在於創造自耕農階層，以作為穩定農村、提昇生產的基礎。就完成這項目標而言，最直接有效的就是土地改革的第 2 階段政策——公地放領，因為光復初期政府及國營企業所掌握的土地至為可觀，如果這批

²⁷ 同上註。

土地能釋出給佃農，則自耕農的數量必然為之遽增。

但是，可惜的是，「公地放領」政策並未能全面落實，這是光復初期自耕農層之不能快速茁壯的主要原因。何以「土地放領」政策不能全面落實呢？這就必須牽涉到光復初期土地改革政策與經濟政策之間的矛盾。光復初期，臺灣經歷戰火劫餘，百廢待舉，再加上近百萬新移民的到來，軍需民糧壓力甚大，外匯短缺，需要外銷米糖以換取外匯，所以國營企業如臺糖公司就可以有理由把持大批公地，不願放領給佃農。我在另一篇論文中，就曾以 1952 年 9 月應中國農村復興聯合委員會之邀請，來臺訪問的美國農業部土地問題專家雷正琪（Wolf Ladjinski）對蔣中正總統所提出的一份建議函件為中心，探討光復初期臺灣土地改革推行過程中，所出現的在國家資本主義下農民對國營企業的不滿及土地改革政策與經濟政策的矛盾等現象。²⁸光復初期臺糖公司接收 4 大製糖會社土地，合計 121,362 甲，美籍土地專家雷正琪建議蔣中正總統，應全部放領給佃農，但是臺糖公司則以創造外匯為由拒絕交出，政府在外匯極端短缺的情況下，也只能順應臺糖公司的要求。尤有甚者，臺糖公司在各地的糖廠日據時代常自行提高租金或經由中間人轉租給佃農，以便居中牟利。這類事件在光復初期屢見不鮮，例如 1946 年 10 月，臺中縣烏日糖廠對耕作其所屬田地之佃農增收租金，居中牟利，佃農告到臺中縣政府轉省政府民政處地政局，後來由地政局下令撤銷原租賃契約。²⁹而且各地糖廠也常任意撤佃，

²⁸ 黃俊傑：〈光復初期臺灣土地改革過程中的幾個問題：雷正琪函件解讀〉，收入本書第 4 章。

²⁹ 侯坤宏編：《土地改革史料》，頁 414-415。

將出租耕地收回自營，影響佃農生計。這類事件在光復之初就一再發生，例如 1947 年 1 月 28 日彰化溪湖糖廠佃農在公有土地上種胡麻，引起糖廠企圖收回土地自耕，引起衝突，在 2 月 6 日由農民、糖廠、警察各單位召開農民大會始獲解決。³⁰農復會雖然曾經明白主張臺糖土地應放領給佃農說：³¹

臺灣省之公地面積達 18 萬甲，佔耕地總面積四分之一。此類公地過去為日本政府或公營與私營企業公司所有之土地，或為日本人員私有之土地，光復後經沒收歸公者。此類土地中，約 12 萬甲，為臺灣糖業公司所使用。其餘為政府機關如農林廳社會處及土地銀行使用之土地，此外為縣市政府放領之地。此項土地，大率仍依租于農民，流弊殊多。為改善此公有土地之使用，應將公地之一部份，放領于農民自耕，使佃農與雇農變為自耕農民。

但是，農復會所提出的放領公地「使佃農與雇農變成為自耕農民」的主張，畢竟沒有實現。這是光復初期自耕農階層形成過程中的內在限制。

〈二〉地政機構的不健全，使「耕者有其田」政策未能落實：

光復初期土地改革在兵荒馬亂中匆忙展開，臺灣各鄉鎮公所等機構不甚健全，誠如 1955 年 4 月 4 日臺中縣政府呈臺灣省

³⁰ 侯坤宏編：《土地改革史料》，頁 430。

³¹ 中國農村復興聯合委員會：《中國農村復興聯合委員會工作報告》，民國 37 年 10 月 1 日至 39 年 2 月 15 日（臺北：農復會，1950），頁 47。

政府的公文中所說：「現行鄉鎮公所編制，僅於民政課內設置一、二人員辦理地政工作，舉凡『三七五』減租、公地放領、以及耕者有其田各項業務，均賴此一、二人員支撐辦理，人少事多，每致憤事。」³²

地方地政單位因何而憤事呢？從現存史料來看，主要是由於人謀之不臧，地政人員處理耕地放領時，與地主勾結，使佃農無法領到耕地。我們舉 1954 年 7 月 31 日內政部調查局的調查彙報為例說明：³³

桃園地政科職員虞世廷，利用該縣租佃委員會調處，及南崁警察分駐所，以及其職務上之方便，脅迫佃農游金城，放棄承領業主賴玉發被徵收之土地。查該案於本(43)年 1 月 8 日，省地政當局曾以府民地督字第 60 號，令飭全部徵收放領縣地政料，並以縣府 43 地籍字第 3719 號，轉飭桃園地政事務所、南崁警察分駐所、蘆竹鄉公所，及業主賴玉發等，實施徵收放領，但虞某未予通知承領佃農游金城，故意拖延，於本(43)年 2 月 25 日，游復請補發而虞竟置之不理，蓄意刁難，致形成業主賴玉發，搶割該被徵收耕地稻穀之糾紛事件發生。

諸如此類的事件，在全省各地屢見不鮮。這也是使光復後初期的自耕農階層不能快速成長的另一個因素。

³² 侯坤宏編：《土地改革史料》，頁 735。

³³ 侯坤宏編：《土地改革史料》，頁 712-713。

綜合這一節的討論，我們可以發現，光復初期土地改革後新興的自耕農，顯然處於內外夾攻的困境之中。就農村社會內部來看，高利貸及「賣青苗」的盛行，游資的投資購買土地，地主的刁頑，都削弱了自耕農的成長。就外部因素來看，「公地放領」政策之未能真正落實，以及地政單位人謀不臧，都使得自耕農階層不能快速茁壯。

四、政府保護自耕農的措施

針對上節所說的，新興自耕農的種種困境，政府有關部門決定採取保護自耕農的措施。但在保護措施付諸實施之前，先由農復會推動關於自耕農狀況的調查工作。

保護自耕農計劃的基本原則是：在放領地價未經付清以前，土地改革從新興的自耕農 320,000 戶農民不應被強迫或誘使喪失其承領之土地。其實施步驟有三：（一）依照政府規定，限制農民在償還地價之 10 年期間為不適當處理其承領土地。（二）調查分析農民放棄土地之真實原因，並擬訂防止辦法。（三）調查無力償付地價之農民，設法供給其所需資金。³⁴

農復會所推動的這項保護自耕農計劃是在 10 年分期繳付地價期間，建立一經常檢查制度及一套管理農民土地紀錄。在每年徵收放領地價時，即由政府調查員分兩次調查這批 320,000 戶農民之地籍、地權或土地使用更動情形及其經濟狀況，然後

³⁴ 中國農村復興聯合委員會：《中國農村復興聯合委員會工作報告》，第 4 期，民國 42 年 7 月 1 日至 43 年 6 月 30 日（臺北：農復會，1954），頁 113-119。

將其結果登入調查表內。調查員並須就地調解糾紛及提醒農民不得非法處理土地。調查結果應加以分析並呈報政府，以便擬訂辦法防止流弊及解決有關問題。該項檢查工作每年將賡續進行，直至償清地價本息時為止。農復會希望由於這項檢查制度的實施，使所有 320,000 戶農民出售出租承領土地等情事將可加以管制，而積極保護自耕農土地之各種有效辦法即隨之逐步推動。³⁵

除了農復會所推動的這項調查報告工作之外，臺灣省政府也在 1955 年 6 月，擬定「臺灣省實施耕者有其田保護自耕農辦法草案」，這項草案呈報行政院以後，內政部、財政部、經濟部、司法行政部等不同地位，各有甚多意見，經過多次層層折衝，始行定案。在這項辦法之下，由臺灣省政府所屬的臺灣土地銀行，擬定〈臺灣土地銀行試辦扶植自耕農購地放款辦法〉，於 1957 年 9 月 30 日通過付諸實施。

臺灣土地銀行所執行的這項放款辦法，是爲了扶植自耕農取得耕地，其放款對象以訂有三七五租約之佃農或半自耕農，其經營面積在水田二甲以下（加倍計算），購買地主保留之出租耕地者爲限，但具有左列情形之一者不予貸放：

- 甲、對於購入耕地無確實自耕能力者。
- 乙、不以農業爲主要職業者。
- 丙、償債信用欠佳，或無良好品德者。

³⁵ 同上註。

丁、有欠繳地價等情事者。

每戶農家之最高貸放額度，不得超過所購耕地全部價款之 6 成，其餘 4 成或 4 成以上之價款，由借款人自籌。放款償還期限，最長不得超過 10 年，最短不得少於 5 年，依借款人償還能力核定之。放款利率暫定為年息 5 厘。³⁶這項放款辦法對貸款農戶相當優惠，例如規定放款分年均等攤還，配合借款農戶收穫季節，每年攤還本息二次為原則，但一季收益田得每年攤本息一次。借款農戶如遇重大災害，無法如期償還本息時，應提出各該縣市政府出具之被災成數證明書，當期應繳本息全部或一部，准予酌情延期償還。這項經由貸款扶植自耕的計劃，對於新興自耕農確實助益甚大，使他們得以免於商人或地主之收買青苗及高利貸之剝削。

政府所採取的上述保護自耕農的措施，到底實際效果如何？現存的史料難以精確地回答這個問題。但是，從統計資料來看，土地改革以後，自耕農階層一直是直線上昇的狀態，1946 年在全省農戶中，自耕農佔 32.70%，1952 年則提昇為 38%，1955 年是 59%，1960 年再提昇為 64%，以後一直繼續增加到 1974 年佔 80%，1984 年 82%，到 1989 年佔 86%。³⁷自耕農階層在戰後臺灣的發展，徹底改變了中國歷史上「富者田連阡陌，貧者無立錐之地」的傳統，特具歷史意義，而且自耕農的獻身農業，也直接有利於 1960 年代以後工業的發展。

³⁶ 侯坤宏編：《土地改革史料》，頁 751。

³⁷ 同上註。

五、結論

本文從 1955 年國民黨中央委員會致臺灣省政府地政局的一件史料出發，分析光復初期土地改革以後部份新興的自耕農階層所遭遇的問題及其解決方式。根據本文的論證，我們發現：光復初期部份的新興自耕農所遭遇的問題，如農村高利貸與「賣青苗」的剝削、游資之入侵農村購買耕地、地主之撤佃或向佃農購回放領耕地等問題，均與商業資本的發達有直接或間接之關係。其餘如政府「公地放領」政策之未能全面落實，則是與國家資本主義的發達以及國營企業之龐大有相當關係。而政府相關部門所採的保護自耕農的策略，也是透過資本的釋放而使新興自耕農免於受到資本家或地主的侵襲。

我們在這篇論文中所探討的光復初期新興自耕農所面對的問題，基本上反映了近百年來資本主義化的發展趨勢，在臺灣農村所刻劃的傷痕。1950 年代初期，臺灣農村的新興自耕農階層，一方面面對來自商業資本的凌虐，另一方面又受到國營企業所代表的國家資本主義的壓力，處境艱難。政府的扶植自耕農策略，也是從資本的釋放這個途徑入手。這一段歷史事實的發展，再度提醒我們資本主義化的趨勢，在近百年來臺灣史上的重要性。（本文原刊於：賴澤涵主編：《臺灣光復初期歷史》，中央研究院中山人文社會科學研究所專書(31)，1991 年 11 月，頁 1-20）