

戰後糧政體制的建立與土地制度轉型 過程中的國家、地主與農民(1945-1953)

劉志偉*、柯志明**

摘要

本文的研究對象是臺灣戰後土地制度轉型(1945-1953)內國家、地主與農民的互動過程。筆者們採取的是歷史社會學的視角，將戰後土地制度的轉型置於臺灣長期的歷史變遷過程裡，試圖建構一個歷史解釋模型。過去對戰後土地制度轉型的研究，特別是一九四九至一九五三年的土地改革，多傾向於探討國家如何改造農村階級關係。本研究質疑這種過於強調國家自主性的論法。國家固然可以透過對於財產權的界定(在農村社會裡這主要指的是土地所有權與租佃關係的界定)以及徵稅來型塑社會階級關係，但是，反過來說，以土地改革的過程為例，國家重塑階級關係的可能空間有多大，仍然受限於本身的制度效能與既存的社會階級結構。雖然這麼說，筆者們並非認定社會結構決定了國家與社會階級的行動。我們所能說的或許只是，行動者的利益與政治資源與他們在既存社會結構裡的特定策略位置息息相關，並不依特定行動者(即使是最強而有力的「國家行動者」)的意願而自由更易的。既存的社會結構限制了將來變化的可能選擇。國家、地主與農民三個社會行動者分別座落在衝突的特定策略位置上，彼此依與自己所處的策略位置切身相關的利益，選擇行動。有鑑於此，筆者們除了在靜態面上探究什麼樣的社會經濟結構條件帶來土地改革的契機與限制外，並試圖藉由釐清與比較不同時期國家、地主與農民三者間的動態互動關係，以說明這個互動過程中行動者的抉擇如何導引出三七五減租終至耕者有其田的結果。

關鍵詞：土地改革、糧政體制、國家、階級

* 中央研究院社會所研究助理

** 中央研究院社會所研究員

- 一、前言
 - 二、糧政體制與土地改革
 - 三、殖民時期的業佃關係與戰時糧政體制的建立
 - 四、戰時糧政體制的承續與中控
 - 五、租佃制度改造的斷層
 - 六、糧政體制的重建
 - 七、糧政體制與業佃關係的惡化
 - 八、三七五減租的瓶頸
 - 九、限田：土改的終點
 - 十、結論
-

一、前言

戰後初期在省政府主席陳誠主持下，臺灣地區一九四九年實施三七五減租，緊接著一九五一年公地放領，至一九五三年耕者有其田，完成了土地改革（以下簡稱土改）。對於戰後土改起因的探討，過去一般的看法傾向於呼應官方的說法，認定國民政府（以下簡稱國府）遷臺後有鑒於大陸失敗的經驗，遂積極爭取農民的支持，下定決心貫徹土改。⁽¹⁾然自一九八〇年代起隨著「國家理論」（state

(1) 參見陳誠，《如何實現耕者有其田》（台北：正中書局，1951），頁83、115；Chen Cheng, *Land Reform in Taiwan* (Taoyuan: Land Reform Training Institute, 1995 [1961]), pp. x, xiii。鑑於大陸時期的失敗經驗，陳誠當時一再號召，「一切都從臺灣做起」（陳誠，《如何實現耕者有其田》，頁83）；湯惠蓀亦表示，國府基於國家與社會安全的理由，斷然實施土改，以安定農村。見湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，農復會特刊第九號（台北：中國農村復興聯合委員會，1954），頁16-17。曾主持日本戰後土地改革事業的美籍顧問雷正琪（Wolf Ladejinsky）也同意國府的官方說法。見W. Ladejinsky, "Agrarian Reform in Asia," in Sein Lin, ed., *Readings in Land Reform* (Taoyuan: Land Reform Training Institute, 1970), pp. 42。其他相關論點可參考Hsin Huang Michael Hsiao, *Government Agricultural Strategies in Taiwan and South Korea: A Macro-Sociological Assessment* (Taipei: Institute of Ethnology, Academia Sinica, 1981), pp. 37, 46, 53, 105-108, 265。

theory) 的日益興盛，部份論著進一步將所謂的「國際政治架構」帶入土改過程的討論架構內。論者們強調，探究戰後土改不可忽略國府配合美國地緣政治安排的一面。⁽²⁾ 循此路徑，亦不乏見到相關論著開始重新審視「中國農村復興聯合委員會」於土地改革過程中所扮演的角色。⁽³⁾ 另一方面，國家論 (statist) 的論著則強調國家所扮演的資源掠奪者 (predator) 的角色。相關研究指出，帶著大批軍公教人員撤退遷臺的國府，為掌握米糧而實行土改。⁽⁴⁾

就以上的討論，戰後土改主因可簡化歸納為三大類：合法性的追求、美國的壓力以及農業經濟資源的榨取。起因或各有所重，眾人的著作卻不約而同將土地改革的實施與開展描繪為國府自身的理性抉擇。換句話說，國府在當時特殊的時空條件下，清楚認知到自身的需求，理性地選擇了土地改革，並預見其可能的結果。地主與農民被刻畫成土改過程中的「被動者」(passive actor)，國家順理成章的變成為土改歷史發展軌跡的主導者。這種切入視角，對本文的作者們而言，不僅過度低估、甚至忽略（或可說是否定了）當時臺灣農村社會內部的（地主、佃農）階級關係與衝突，及其對於土改的性質與發展方向所造成之不容輕忽的影響。

基於本文的經驗研究，兩位作者深切體認到，國家、地主與農民同為土改過程中不可或缺的主要社會行動者。國家透過土改政策介入，企圖重構農村階級關係前，在農村社會所面對的是根植於既存社會經濟結構的地主/佃農制度。土改政

(2) 論者們以為，二次大戰後美國於第三世界國家積極推動土地改革，以防堵共產主義勢力蔓延，為回應美國的壓力與期望，國府因而積極於土改。相關論點參見 H. H. Michael Hsiao, *Government Agricultural Strategies in Taiwan and South Korea: A Macro-Sociological Assessment*, pp. 20, 38, 181, 217-220, 268-269; Thomas B. Gold, *State and Society in the Taiwan Miracle* (Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1986), pp. 65; Chyuan-Jeng Shiau, "The Political Economy of Rice Policies in Taiwan, 1945-1984." Ph.D. Dissertation (University of Pennsylvania, 1984), pp. 84-87, 90.

(3) 參見黃俊傑，《農復會與臺灣經驗：1949-1979》（臺北：三民書局，1991），頁 95-105。黃俊傑表示，農復會於土改事業中，扮演了「指導性的角色」（同書，頁 115）；毛育剛，〈中國農村復興聯合委員會與臺灣土地改革〉，收於陳秋坤、許雪姬主編，《臺灣歷史上的土地問題》（台北：中央研究院臺灣史研究室，1992），頁 305-322。

(4) 相關論點例如，李登輝曾指出，「為自耕作者及地主獲得足夠的米糧以應付預算之需要，政府不得不採取土地改革的行動，並消除地主在農業中的地位」。見李登輝，《臺灣農工部門間之資本流通》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1972），頁 72。蕭全政對三七五減租成因的論點亦反映出相近的邏輯。他認為，開啟土改政策的三七五減租，目的在讓佃農手上掌握足夠之米糧以利進行目的在徵取米糧的肥料換穀政策。見 Chyuan-Jeng Shiau, "The Political Economy of Rice Policies in Taiwan, 1945-1984," pp. 90-92.

策的醞釀與推動一方面受限於先存的社會階級關係；另一方面於土改實施的過程中，被牽動的階級關係也有可能孕育出改易土改方向與步調的動力。國府於一九四五至四八年間建立的糧政體制，過度榨取農業資源，造成了農村階級關係的緊張與衝突，其所導致的「業佃糾紛」轉而驅使國府實施三七五減租。然而，如本文所發現的，減租政策並未達成國府先前期待的「改善業佃關係」之目標。相反的，地主與佃農間的衝突有增無減。惡化的階級衝突轉又成爲深化土地改革之驅力（一如上述三七五減租之成因），催生了公地放領計劃並促成耕者有其田的加速實施。

二、糧政體制與土地改革

本文意圖從長期社會經濟變遷的歷史過程重新定位戰後的土地改革，說明使其成爲可能的制度安排，並透過集體行動者互動理論的說法重新反省戰後臺灣的土地改革，進一步在理論上檢討國家自主性的既定說法。

(一)國家權力之後勤體制

研究戰後臺灣糧政體制與土地改革間之關連時，筆者借重 Michael Mann「下層結構權力」(infrastructural power) 的概念。Mann 界定國家權力時，特別凸顯出「國家專制權力」(despotic power)——意指國家與公民社會間零和的權力關係——以外，另一個重要、但卻經常被忽略的國家權力面向：「下層結構權力」。⁽⁵⁾ 有別於國家效能 (state capacity) 的籠統說法，⁽⁶⁾ 下層結構權力的概念指涉的是國家穿透其領土主權範圍與貫徹其意旨的「制度效能」(institutional capacity)。下層結構權力這個概念涉及的不僅是國家動員人力、物力的「後勤」(logistics) 問題，更緊扣著如何使動員成爲可能的制度安排。透過國家權力之後勤體制 (logistic institution) 的視角，筆者試圖釐清國家動員社會人力、物力資源（或者說，剩餘[surplus]）的制度安排。具體而言，國家後勤體制的討論帶出

(5) M. Mann, *The Sources of Social Power* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), pp. 59-60.

(6) P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

戰後糧政體制與日治時期數字管理體制（如地籍與戶口）和（戰時）糧食管制體制間的關聯。精準的掌握國家下層結構權力的制度安排無疑有助於學者進一步評估以國家行政機構來替代地主既有社會經濟功能的可能性以及，相應的，國家改造農村階級結構的可行性。

（二）歷史的機遇與因徑依賴

筆者的討論始於國家理論內國家自主性的爭辯，而逐漸發展出歷史社會學的視野，將國家與社會的關係置放於歷史制度演變的脈絡下理解。相較於其他相關著作強調國家的自主性與政治理念的作用，筆者認為還必須加入社會集體行動者的視角，分析集體行動者——國家、地主、農民——互動的過程。文內社會行動者的互動指涉的是當時國府與臺灣既存社會階級間的互動。此研究顯示，這個互動過程並非如一些事後回溯式的分析所言，一開始就有著明確的方針與既定的方向（例如，國府一貫秉持著耕者有其田的理想與小農結盟）；事實上，互動受到既存社會經濟結構以及歷史機遇（historical contingency）的制約，而且是因徑依賴（path dependence）的（亦即，特定的現象是先前發生的一連串事件的結果，而不是單一、不變的普同法則的作用）。

戰後糧政體制、國家權力後勤體制的建立，如前所述，使得國家得以逐漸增強其對社會資源的掌握，但後勤體制的建立是不是與土地改革相生相隨呢？以長期歷史變遷的角度從事與日治時期的比較，有助於我們取得一個更為寬廣的視野。戰前的後勤動員體制事實上並未徹底改造既存的社會階級結構。有鑑於此，我們似乎並沒有必要預設，戰後的糧政體制會如一般所以為的，自動透過土地改革強制執行社會階級結構的轉型。詳細分析戰後土地改革政策形成的過程顯示，當國府的糧政目的與地主利益的抵觸日益尖銳化，而地主與佃農間傳統的階級關係（因為地主轉嫁來自政府的徵糧負擔給農民以及佃農與國家間因為減租與公地放領而逐漸成形的結盟意願）也開始面臨著嚴重的挑戰與緊張時，透過「限田」——即其後的「耕者有其田」政策——來改造社會階級結構似乎才變得具有迫切性。

三、殖民時期的業佃關係與戰時糧政體制的建立

土改對農村內部階級關係所產生的最直接衝擊在地主與佃農間利益的「分配」。三七五減租更改了原先農地產出的分配規則（佃租率），耕者有其田則重新分配了生產工具（土地）。地主與農民之間關於土地及其產出的分配規則與因分配而致生的衝突早已存在。在強調既存社會經濟體系在因徑依賴之歷史過程中具有不可或缺之重要性的前提下，戰後土改的分析勢必要回溯至國府領臺前的殖民時期。先前殖民政府相關的田賦、糧食政策對於農業分配以及相應的農村階級關係所造成的影響應先予以交代。

（一）地主階級的弱化

就土地分配的長期趨勢來看，日治時代臺灣土地所有趨向零散化，而農業生產方式則走向自耕的家庭農場經營。⁽⁷⁾ 雖然三〇年代末期日本糖業資本在總督府政策的支持下在蔗作區（以南部旱田為主）大肆擴張土地，導致土地零散化的趨勢在南部旱田有逆轉的跡象，本地人支配的米作水田區零散化的趨勢卻加速進行。總的來說，臺灣土地分配的趨勢（尤其是米作水田區）長期而言是屬於零散化。日資雖在日治全期（尤其是三〇年代末期）集中大量土地，但整體而言，其規模仍不足以逆轉土地零散化的趨勢。⁽⁸⁾ 就衡量地主、佃農階級之相對勢力消長的兩項重要指標「租率」與「佃耕率」來看，二〇年代與三〇年代雙期作水田的平均租率，維持在 50% 左右的水準（見表十一），⁽⁹⁾ 佃耕率在一九二一年為 69.12%，一九三〇年降為 66.04%，一九三九年降至 61.29%。⁽¹⁰⁾ 佃農戶數持續下降，自耕農與半自耕農的比率則呈相反的趨勢。⁽¹¹⁾ 就以上的指標來看，日治全期臺灣地主階級的勢力與佃農比較起來，呈現出相對弱化的趨勢。

(7) 詳細討論及數據請參見柯志明，〈殖民經濟發展與階級支配結構：日據臺灣米糖相剋體制的危機與重建（1925-1942）〉，《臺灣社會研究季刊》13（1992），頁 210-216。

(8) 同上註，頁 215。

(9) 單期作水田平均租率則自 1927 年的 43.85% 降為 1937 年的 42.01%。出處與計算方法同雙期作田。

(10) 柯志明，〈殖民經濟發展與階級支配結構〉，頁 218，表 4-1；頁 214，表 3-4。

(11) 同上註，頁 213，表 3-3。

稻米自始即為臺灣最重要的糧食作物。臺灣稻米的生產原本以在來米為主。日本種的蓬萊米一九二〇年代移植成功，配合著日本急速工業化過程中出現的糧食短缺問題與對殖民地進口米的倚賴，加速了臺灣米穀經濟的擴張與商品化。⁽¹²⁾然而，日資糖業一向利用壓抑米價及米作收益來減輕自己的（甘蔗）原料收購成本。⁽¹³⁾一九二五年後米出口及生產的擴張以及米農生活水準的上升導致本地米作利益者與糖業資本間的矛盾——所謂的「米糖相剋」問題——激化。⁽¹⁴⁾為要壓抑米作生產者的收益，以糖業為中心的日資尋求透過政府直接介入，以剝奪本地米生產者、買賣中介者及加工業者的市場權力，甚至直接打擊他們的生存。⁽¹⁵⁾殖民政府在三〇年代末期一連串對米作生產及交易條件不利的政策無疑加快了向自耕家庭農業（family small holding agriculture）的轉型。然而，面對米利益者的頑強抗拒，殖民政府認識到，或有必要進一步著手進行改造殖民地社會階級結構的工作，以消除有組織的反抗。

殖民政府在三〇年代時也積極介入租佃關係的重塑，以節制本地地主傳統的土地權力。削減地主權力、扶植自耕農成為總督府的重要農政目標。此政策在三〇年代初期是以「漸進」的方式進行。政府提供人力及經費支援協助組成業佃會或農事組合並由地方官兼會長督導處理租佃糾紛。⁽¹⁶⁾截至一九三五年總督府撥付 300,000 圓的經費協助組織業佃會。⁽¹⁷⁾這些改良租佃關係的組織積極介入業佃糾紛的調停，提供了廣泛而方便的仲裁機制，並促進了正式書面及定期租約的使用。⁽¹⁸⁾至一九四〇年時，72.54%的佃耕地是透過書面租約。⁽¹⁹⁾上述措施目的

(12) 參見柯志明，〈日據臺灣農村之商品化與小農經濟之形成〉，《民族學研究所集刊》68（1990），頁 20-28；〈殖民經濟發展與階級支配結構〉，頁 199-205。

(13) 參見柯志明，〈農民與資本主義：日據時代臺灣的家庭小農與糖業資本〉，《民族學研究所集刊》66（1989），頁 64-75；〈所謂的「米糖相剋」問題：日據臺灣殖民發展研究的再思考〉，《臺灣社會研究季刊》2: 3/4（1990），頁 89-93。

(14) 參見柯志明，〈殖民經濟發展與階級支配結構〉。

(15) 同上註，頁 234-247。

(16) 殖產局，〈臺灣に於ける小作事情と其の改善施設〉（臺北：臺灣總督府殖產局，1936）。

(17) 殖產局，〈本島小作改良事業成績概要〉（臺北：臺灣總督府殖產局，1941），頁 12。

(18) 參見葉淑貞，〈臺灣日治時代租佃制度的運行〉，《臺灣史研究》2: 2（1995），頁 96-119。

(19) 民間流行的口頭租約，一般只講明地租種類、數量、納租次數、押租金等項目。業佃會之書面契約除上述部份外，同時詳載了土地位置、面積、租期、繳租之方法、稅課之負擔、天災地變場合的減免租，與欠租之處置等相關事項。參見殖產局，〈本島小作改良事業成績概要〉，頁 13；陳逢源，〈臺灣に於ける小作問題〉，收於臺灣經濟年報刊行會編，〈臺灣經濟年報〉（東京：國際日本協會，1942），頁 485-487。

固然在鼓勵佃農做比較長期性的投資以改善生產力，但同時也強化了佃農的議價能力。

一九三〇年代的合作社（日文為「組合」，包括農會及合作倉庫）運動在米作部門得到殖民政府大力贊助而推展迅速。各地農會及合作倉庫紛紛設立以處理農產品及生產用品的買賣、倉儲、加工、信貸、甚至出口。⁽²⁰⁾ 這些經濟活動顯然與土壟間及日資出口米商的業務相互抵觸。透過整合商業、加工製造、信貸等經濟活動，農業生產者有農會與合作倉庫作為集體的代表，不至於孤立的面對市場及資本的宰制，這事實上有助於米農抗拒高利貸、商業資本、農企業資本的控制及剝奪他們土地的意圖。農會及合作倉庫（包括農會經營的倉庫及產業合作社經營的倉庫兩種）設立之後，有效地限制了商業／高利貸土壟間資本與日本出口米商的支配範圍。⁽²¹⁾

從一開始，農會及合作倉庫的設立及經營就是由政府規劃及督導，以配合政策的目的：加強政府對米穀生產與流通的掌握與控制，並削弱本地土壟間資本的控制。殖民政府肇始並大力補助農會的設立。⁽²²⁾ 政府制定相關法令及提供行政協助來支持並指導農業合作社。⁽²³⁾ 農業合作社實質上已變成半官方的組織，扮演支援及附從政府政策的角色。三〇年代初，產業合作社在總督府贊助及貼補下逐漸從農會手上接手並擴大設立農業倉庫，配合殖民政府管制（日文為「統制」）輸日米穀的政策，以紓解日本米穀過剩的問題，其後並成為總督府實施米專賣的重要工具。⁽²⁴⁾ 雖然合作社運動有助於限制商業資本及高利貸資本對米農的剩餘搾取，農會及農村其他的合作組織最後卻不免被轉化為總督府的行政工具，在一九三九年進入戰時經濟後，這些合作組織都被整編併入政府管制米穀生產及流通的聯合

(20) 根岸勉治，〈垂直的の米穀生産分化と土壟間階級〉，《農業經濟研究》12: 4 (1936)，頁 68-69。

(21) 甲本正信，〈土壟間に就いて〉，《臺灣農事報》，第 343 號 (1935 年 7 月)，頁 22-24；根岸勉治，〈垂直的の米穀生産分化と土壟間階級〉，頁 66-78；川野重任著、林英彥譯，《臺灣米穀經濟論》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1969；1941 年原刊），頁 140-42；入鹿山成樹，〈臺灣に於ける米穀検査に就いて中の二〉，《臺灣農會報》，第一卷 (1939 年 6 月)，頁 17-21。

(22) 根岸勉治，〈垂直的の米穀生産分化と土壟間階級〉，頁 68-69。

(23) 見《臺灣農會報》，創刊號 (1939 年 1 月)，頁 13-16；陳逢源，〈臺灣に於ける産業組合〉，收於臺灣經濟年報刊行會編，《臺灣經濟年報》（東京：國際日本協會，1943），頁 252-258。

(24) 根岸勉治，〈垂直的の米穀生産分化と土壟間階級〉，頁 68-69；川野重任著、林英彥譯，《臺灣米穀經濟論》，頁 142；陳逢源，〈臺灣に於ける産業組合〉，頁 246-247。

組織內。(25)

除了合作社運動以外，銀行資本在三〇年代末也廣泛地滲入農村地區，削弱了土壟間作為農村信貸提供者的角色。日本勸業銀行農村貸款的利息遠比民間高利貸低，一九三七年時只有民間貸款利息的一半。(26) 根據農村負債來源分，自一九三三年至一九四〇年欠銀行及農村合作組織（包括農會）的債，其百分比分別提高了 15.18% 及 9.06%，而欠民間放貸者（包括地主、商人等）的百分比則下降了 29.62%。(27) 行政上對地主力量的削弱使土地零散化加速進行，總督府進一步透過合作社運動及銀行資本支持農民擺脫地主及其土壟間同盟在流通及信貸上的控制。

一九三七年中日戰爭爆發以後，總督府手上擁有更大的權力，可以更有效的對付不乖順的地主及米利益者。一九三九年在配合戰時經濟的名義下，總督府發布〈臺灣米穀移出管理令〉，規定臺灣米穀的輸出一律由總督府經辦，民間不得自行輸出：「米專賣」。在一九三九年正式施行米專賣後，總督府總督府對於米作部門實施更為直接的干預，採取了更強力的手段以削弱米作部門由本地地主及其同盟所領導的反抗。同年九月公佈的〈米穀配給統制規則〉，規定從一九四〇年起，全島實施糧食「總徵購總配給」的管制措施，農民除了自家消費米、種籽以外，剩餘的米穀一律以公定收購價格賣交給政府指定的農業倉庫、販賣組合與碾米業者。(28) 一九四〇年後米專賣延伸至島內消費的在來米，殖民政府除了留下農民自家消費的配額外，徵購所有的米穀。(29) 土壟間與合作倉庫一起被重組編入官方徵集米穀的組織內。(30) 可是，過去與土壟間結合而得以頑抗日資介入的地主卻被排除在米穀徵購的過程之外。(31)

(25) 陳逢源，〈臺灣に於ける産業組合〉，頁 252-258；石橋俊治，〈農業再編成の進展〉，收於臺灣經濟年報刊行會編，《臺灣經濟年報》（東京：國際日本協會，1942），頁 86-89。

(26) 涂照彥，〈日本帝國主義下の臺灣〉（東京：東京大學，1975），頁 479。

(27) 柯志明，〈殖民經濟發展與階級支配結構〉，頁 220，表 4-2。

(28) 臺灣省政府糧食處，〈臺灣百年糧政資料彙編，第一編：一百年來臺灣糧政之演變〉（臺北：臺灣省政府糧食處，1997），頁 2-9。

(29) 林肇編，〈臺灣食糧年鑑〉（臺北：臺灣食糧問題研究會，1943），頁 45-48；石橋俊治，〈農業再編成の進展〉，頁 81-82。

(30) 林肇編，〈臺灣食糧年鑑〉，頁 48-123；石橋俊治，〈農業再編成の進展〉，頁 79-80。

(31) 陳逢源，〈臺灣土地制度と小作問題〉，《臺灣文化論叢》第一輯（臺北：清水書店，1943），頁 142-143；陳逢源，〈臺灣に於ける小作問題〉，頁 491-492；川野重任著、林英彥譯，《臺灣米穀經濟論》，頁 175。

預期受到糧食管制的地主會試圖轉嫁其損失於佃農，總督府一九三九年未公佈了〈佃租管制令〉（日文為「小作料統制」），明定農地租額以當年度九月十八日之前為基準，不得超過。⁽³²⁾一九四〇年業佃糾紛數暴升至 1,502 件（為前一年的五倍），其中有 1,152 件（76.70%），即是佃農要求減租所引起的。⁽³³⁾此外，政府還規定佃農直接將米穀賣交給政府，領取收購價款後，再付租給地主。由於佃租改依低於市價的米穀公定價格折算給地主，「實物租」轉換為「現金租」之後，地主的利益不免受損。⁽³⁴⁾一九四一年實施的農地價格管制導致地主階級對於農地的投資報酬率大幅下降，進而促使農地佃租的下降。⁽³⁵⁾若以一九三九年單位面積水田的佃租收益為基數，一九四〇至四三年間佃租收益則為 97、93、85、84。⁽³⁶⁾由於先前業佃會、國家金融資本、合作社的大力發展，再加上國家的積極干預，從一九三九年起本土地主階級便踏上了迅速沒落的路途。地主不僅收租困難，租額減少，甚至還自己親自下田耕作。⁽³⁷⁾

作為殖民地的臺灣，其主要農作物的交易條件，遠非市場經濟自由運作的結果，殖民者往往透過政治力加以改變；土地所有關係的轉變同樣也可以透過政治力來促成。針對米作部門的抗拒，殖民政府除了實施米專賣外更著手進行改造殖民地的社會經濟體系，以排除日本資本利益的障礙。政府輔導下的農業合作社運動、銀行資本對農村地區信貸的滲透、加上政府擴大其對米交易的獨占至島內消費市場，重以政府直接介入租佃關係及地價、地租之決定，進一步削弱了本地支配階級的力量及米作部門的自主性。在三〇年代末期及四〇年代初這一段時期，殖民政府憑藉著戰時體制所賦予的絕對權力，著手推動農村社經結構的基本變革。臺灣的土地制度開始孕育著轉型的徵兆。

(32) 臺灣總督府，《臺灣統治概要》（東京：原書房，1945），頁 277。

(33) 參見殖產局，《本島小作改良事業成績概要》，頁 55-56；王益滔，〈臺灣之佃租問題及其對策〉，《財政經濟月刊》2: 5（1952），頁 34。

(34) 柯志明，〈殖民經濟發展與階級支配結構〉，頁 245。

(35) 臺灣總督府，《臺灣統治概要》，頁 277；Chih-ming Ka, *Japanese Colonialism in Taiwan: Land Tenure, Development, and Dependency, 1895-1945* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1995), pp. 175-176；王益滔，〈臺灣之佃租問題及其對策〉，頁 40-41。

(36) 王益滔，〈臺灣之佃租〉，《財政經濟月刊》2: 2（1952），頁 21。

(37) 柯志明，〈殖民經濟發展與階級支配結構〉，頁 246。

(二)戰時糧政體制

在一九三六年之前，島內米糧事務均由總督府殖產局農務課與商工課主管。一九三六年十月起，隨著干預米作部門壓力的上升，殖產局內新設「米穀課」專管稻米事務。為配合一九三九年的〈臺灣米穀移出管理令〉與其後實施之「總徵購總配給」，米穀課升格為直屬於總督府的「米穀局」，位階與殖產局平行。其所管理的範圍不限於米穀，而擴及其他雜糧、食品。米穀局的權力較前大幅擴張。米穀局一九四二年十一月又改名「食糧局」。⁽³⁸⁾

一九四三年十二月一日「食糧局」改編為「食糧部」，並併入「農商局」內（原殖產局）。同年十二月二十九日總督府發佈〈臺灣糧食管理令〉，成立「食糧營團」。依據〈臺灣糧食管理令〉，食糧營團為官民合辦組織，資本額為 800 萬圓，其中 400 萬圓由政府投資。⁽³⁹⁾ 食糧營團經辦的業務包括：(一)糧食的收購與賣出。(二)糧食儲藏。(三)糧食的加工與製造。換言之，「總徵購總配給」業務改由食糧營團負責。⁽⁴⁰⁾ 表面上這似乎意謂著糧政機構開放給民間參與，實際上卻是糧政機構對於米穀流通之控制能力的進一步強化。總督府明示，成立食糧營團之目的在促使相關糧政機構「徹底的整備強化」。⁽⁴¹⁾ 食糧營團成立前，農民主要是將米穀賣交予政府委託指定的農業倉庫、販賣組合與碾米業者。⁽⁴²⁾ 食糧營團成立後，農民賣交米穀的單位並沒有改變，差別在於，這些單位已被強制納入食糧營團內。先前食糧部與上述的農業倉庫、販賣組合、碾米業者等，只是業務上的委託關係，如今這些機構均成為食糧營團的一部分，碾米機器與糧食倉庫等也成為食糧營團的資產。雖然食糧營團理論上為官民合辦的機構，實際上卻由「食糧部」掌管。⁽⁴³⁾ 也就是說，

(38) 臺灣省政府糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 2-18~2-19。

(39) 政府投資的 400 萬股票，歸食糧部所有。戰後糧食局接收食糧部，接收清單上包括食糧營團 400 萬圓的有價證券。見臺灣省行政長官公署農林處編，《臺灣省行政長官公署農林施政報告：民國三十四年十月廿五日至民國三十五年四月廿四日》(1946)，頁 36。

(40) 臺灣省政府糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 2-19、2-27~2-29；臺灣總督府，《臺灣統治概要》，頁 366。

(41) 臺灣總督府，《臺灣統治概要》，頁 356。

(42) 臺灣省政府糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 2-25。

(43) 臺灣省政府糧食局，《十年來的臺灣糧政》(臺北：臺灣省政府糧食局，1955)，頁 36。

透過強制收編的方式，將米穀徵購體系中的民營機構納入食糧部的控制之下。⁽⁴⁴⁾ 一九四五年時食糧營團轄下的直營碾米廠達 532 家。⁽⁴⁵⁾

糧政機構的建立與米穀流通的全面控制，使得戰時的配給制度得以有效地運作，米穀價格平穩而且低廉。以一九三七年為基期，一九四〇年時，蓬萊米價指數為一般零售物價指數的 78.65%，食糧營團成立的一九四三年下降為 52.52%，一九四四年更降低為 33.25%。⁽⁴⁶⁾ 由於米穀收購價格與一般物價的落差增大，農民生產的積極性日益下降，稻作面積不斷減縮。與此同時，戰時肥料供應日益困難，單位生產力亦逐漸衰退（參見表一）。

表一：殖民末期水稻生產概況(1936-1945)

年期	面積(甲)	單位生產量(糙米台斤/甲)
1936	661,675	3,240
1937	640,256	3,243
1938	616,834	3,625
1939	620,860	3,375
1940	633,183	2,858
1941	642,480	2,995
1942	616,223	3,072
1943	612,473	2,983
1944	603,986	2,875
1945	506,464	2,058

資料來源：換算自臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第二編：近百年來糧食統計資料》(1997)，頁 18-20、38-40。

四、戰時糧政體制的承續與中控

「總徵購總配給」體制基本上是殖民政府為適應戰時需求所發展出來的後勤

(44) 原食糧營團碾米廠業主一千餘人於 1946 年 7 月 20 日前往糧食局要求副局長李連春歸還碾米機。業主們表示，當初是被強迫加入食糧營團。《新生報》，1946 年 7 月 22 日。

(45) 臺灣總督府，《臺灣統治概要》，頁 356。

(46) 寇龍華，〈論臺灣的糧食政策〉，《財政經濟月刊》2: 11 (1952)，頁 17。

體制。戰後初期長官公署為解決米荒問題，於一九四五年十月底宣佈將承續「總徵購總配給」體制。但是，這並不表示國府的「下層結構權力」足以即時掌握與起動殖民政府所遺留下的後勤體制。

(一)米荒的考驗

接收臺灣的國府馬上就面對著稻米歉收與既有配給制度存廢的難題。臺灣一九三八年生產糙米 140 萬公噸，達到戰前米穀產量的顛峰；大戰期間（1942-44）平均每年亦維持 100 萬公噸左右的水準。然而，一九四五年一期稻作，中北部秧苗遭逢寒害，南部地區則面臨缺水與空襲；二期稻作，又因豪雨、暴風來襲受災。總督府悲嘆是年「生產條件急激惡化」，欠收已屬必然，今後的糧食供需問題，令人「憂慮」。⁽⁴⁷⁾ 米產量果於一九四五年度遽減到 63.9 萬公噸糙米。⁽⁴⁸⁾ 總督府指出，大戰結束（8 月 14 日）至國府接收（10 月 25 日）期間，「相關情勢的急激變化，今後米穀的供出與確保將愈形困難」。⁽⁴⁹⁾

米穀減產對領臺後的行政長官公署究竟造成多大的壓力？從消費面來討論，一九三九至四四年戰爭期間，島內居民每人每年平均之消費額為 140.9 公斤的糙米，一九四六年初全臺之人口總數約為 671.5 萬人。若以此為計算基礎，一九四五年度全臺食米總需求量至少應達 94.6 萬公噸糙米。⁽⁵⁰⁾ 全島食米需求量已超過生產量 30.7 萬公噸之多。國府接收臺灣時就已面臨殖民政府所殘留的糧食短缺問題。⁽⁵¹⁾

長官公署決定承續殖民末期的戰時糧食管制機制，期盼以全面徵購、計口授糧的方式，渡過米糧不足的危機。於一九四五年十月三十一日公佈的〈臺灣省管

(47) 臺灣總督府，《臺灣統治概要》，頁 244-246。臺灣稻作生產分為兩期，第一期稻作收成期間為 5-7 月，第二期為 9-11 月。因此，從二期稻收成後一直到隔年的五月這段期間算是稻米青黃不接的時期。

(48) 臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第二編：近百年來糧食統計資料》（臺北：臺灣省政府糧食處，1997），頁 60。

(49) 臺灣總督府，《臺灣統治概要》，頁 357。

(50) 此處之平均消費額，乃是生產量扣除輸出量與次年留存量後，再除以總人口數所得。必須注意的是，所謂的留存量並不包括軍隊的存糧。此外，於戰時的配給制度下，每個人的「實際消費額」絕對低於所謂的「平均消費額」甚多。見臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 6-2~6-3。

(51) 臺灣省行政長官公署，《臺灣省行政長官公署三月來工作概要》（臺北：臺灣省行政長官公署，1945），頁 55；臺灣省行政長官公署農林處編，《臺灣省行政長官公署農林施政報告》，頁 38。

理糧食臨時辦法〉規定由食糧營團繼續掌控「總徵購總配給」體制的運作，指示農民仍舊將米穀繳賣至指定的農業會倉庫。⁽⁵²⁾ 不同於過去的地方在於，戰時米穀配給是全面性的，而長官公署只對公、教人員進行配給，至於一般民眾則依照長官公署規定的公定價格向政府核准的零售商店購買食米。⁽⁵³⁾

依據〈臺灣省管理糧食臨時辦法〉規定，糙米徵收價格每臺斤約為 0.8 舊臺幣圓，由食糧營團配售之食米則定為每臺斤 1 圓。然從八月十四日到十月二十五日國府正式接收臺灣這段過渡期間，先前的價格管制逐漸鬆懈。米穀的「黑市價格」已遠高於政府的預期。一九四五年十一月初白米的市場價格達每臺斤 3 圓。⁽⁵⁴⁾ 農民若依規定繳賣糧食，損失必重。當時的報紙社論指出：「糧食問題之解決……目前的需要仍在促農民繳出餘米」。⁽⁵⁵⁾ 長官公署農林處的施政報告明白指出農民不願依照規定繳售米糧：「農民以政府收購價格不能追隨物價並進，並藉口派額太重等原因，觀望滯納，競趨黑市，形成糧食偏在狀態，各地盈虛稍感失調」。⁽⁵⁶⁾

為落實糧食管制與米穀徵購工作，長官公署特於十一月下旬成立「糧食勸徵隊」，分赴各地勸導臺民依法繳糧。⁽⁵⁷⁾ 與此同時，政府頒佈了〈臺灣省糧食徵購額調整委員會組織辦法〉，明令各地區於十一月三十日前成立「糧食徵購額調整委員會」，由當地人民自行選舉代表組成。糧食徵購額採攤派原則，由各地「糧食徵購額調整委員會」將糧食徵購額分派至各「保」或「農業實行組合業務區」，再將配額分攤給其下各農戶。⁽⁵⁸⁾

(52) 一九四三年為配合戰時統制經濟，總督府頒佈〈臺灣農業會令〉，並於隔年頒行〈臺灣農業會令施行細則〉，將臺灣各級農會與合作組織（包括農會、農村信用組合、畜產組合、米穀納入組合、農事實行組合、青葉組合、肥料共同購買組合等）統一歸併為農業會，使農業組織一元化。見臺灣省行政長官公署民政處編，〈臺灣合作事業：第一輯〉（臺北：臺灣省行政長官公署民政處，1947），頁 40；臺灣省政府，〈臺灣省農業組織調查報告書〉（1949），頁 3-1。

(53) 見〈臺灣戰後經濟法規〉，《臺銀季刊》1:1（1947），頁 363。

(54) 《新生報》，1945 年 11 月 3 日。

(55) 徐慶鐘，〈臺灣現階段的農業問題〉，載於《新生報》，1945 年 11 月 19 日。

(56) 臺灣省行政長官公署農林處編，〈臺灣省行政長官公署農林施政報告〉，頁 39。

(57) 《新生報》，1945 年 11 月 25 日。

(58) 日治戰時糧政體制的徵購原則為，農戶生產之米穀，扣除其自食量（依家庭人口數計算）與種籽後，其餘部分一律賣交予食糧營團。為掌握農戶米穀生產量，街庄役場殖產課人員會定期視察稻作之生產概況。收割時亦臨田監督，以確實掌握相關數據。因此各農戶繳交之米穀數額，不僅能配合其農地生產量，同時亦能顧及農戶生活所需。然〈臺灣省糧食徵購額調整委員會組織辦法〉內的徵購原則卻轉為「攤派」的方式。各地區「糧食徵購額調整委員會」將其必須達成的糧食徵購額，平均分攤至各「保」或「農業

公教人員的配給於一九四五年十二月三日開始實行，但以公定價格配售給一般民眾的食米卻未能充分供應。黑市米價不減反增，由每臺斤 3 圓跳升至 5 圓。⁽⁵⁹⁾ 長官公署承認已形成「米荒狀態」。⁽⁶⁰⁾ 警覺到農民不願供米，長官公署十二月八日公佈了〈臺灣省徵購三十四年第二期米穀獎懲辦法〉，期望以撥發獎勵金的方式，鼓勵農戶儘早繳納米穀。⁽⁶¹⁾ 地方亦被要求積極配合徵購。臺北州接管委員會將十二月二十四日到三十一日定為「米穀供出週」，宣導農戶繳納米穀。⁽⁶²⁾ 此外，為加強行政系統的執行效能，長官公署於十二月十日緊急將原屬農林處之下的糧食局升格為直屬長官公署的二級單位，任命當時國府糧食部臺灣區特派員吳長濤為首任局長（原糧食局負責人周亞青則調回農林處）。⁽⁶³⁾ 歷來「糧食事務」均由農林單位主管。殖民政府為配合戰時經濟始將「米穀局」從殖產局獨立出來。長官公署將糧食局升格為直屬單位，顯示米糧問題的嚴重性已不亞於戰時。

國府接收臺灣後短短兩個月期間，各地已開始出現嚴重的米荒問題。⁽⁶⁴⁾ 臺南地區出現部份飢饉民眾不願「行乞」、「搶劫」，因而自殺的消息。⁽⁶⁵⁾ 報載高雄岡山米荒嚴重，地方人士對於「食糧營團之配給已絕望」，不得不主動召開會議討論解決之道。就在此時連作為長官公署喉舌的《臺灣新生報》上，也開始出現呼籲政府取消米穀管制、採行自由買賣的社論。⁽⁶⁶⁾ 從一九四六年一月五日起，臺灣廣播電臺舉行民意測驗，請民眾投寄明信片表達其對於米穀管制措施之意見。至一月十日發表之初步的統計結果顯示，持反對立場者 16,731 票，贊成 14,111 票。一

實行組合業務區」後，再轉而分攤至其下各農戶（見《新生報》，1945 年 11 月 24 日）。長官公署將徵購原則改變為攤派的方式，顯示長官公署無法掌握到各地區的農業生產數據。此外，攤派原則只追求徵購額的達成，完全無視各農戶間生產量的差異性。再者，「糧食徵購額調整委員會」由地方人士自行組成，無法避免有力大戶的操控。地主為減少自身的損失，刻意調高一般小農戶的派額。詳見後文。

(59) 配給工作原定為 12 月 1 日開始，但政府表示其擁有的米糧為「糙米」，因碾米作業時間的耗損，所以改為 12 月 3 日開辦。見《新生報》，1945 年 12 月 1 日；1945 年 12 月 11 日。

(60) 臺灣省行政長官公署，《臺灣省行政長官公署三月來工作概要》，頁 55。

(61) 見〈臺灣光復後之經濟法規〉，《臺銀季刊》1:1 (1947)，頁 363-364。

(62) 《新生報》，1945 年 12 月 25 日。

(63) 臺灣省政府糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 6-4。

(64) 《新生報》，1946 年 1 月 4 日。

(65) 《新生報》，1946 年 1 月 2 日。

(66) 參見《新生報》，1945 年 12 月 1 日；1945 年 12 月 24 日；1946 年 1 月 4 日。

月十一日長官公署「宣稱」，為尊重民意決定立即取消糧食管制、配給政策。⁽⁶⁷⁾

(二)下層結構權力的挫敗

「總徵購總配給」在短短不到三個月的時間宣佈取消。長官公署表示：「政府為尊重民意，並適應事勢」，因此取消了糧食管制政策。⁽⁶⁸⁾ 詳細的投票結果於一月十九日公布（詳見表二）。反對米穀管制者佔 57.23%，反對票中則有 68.27% 來自於農業階層。各職業階層中，農業階層內反對糧食管制者達 83.26%。其他職業階層則以支持者為多，特別是工人（74.33%）與薪俸生活者（67.59%）。扣除農業階層選票後，投票結果轉變為 65.79% 支持糧食管制。糧食管制政策刻意壓抑農產品交易條件，農業階層致生反感，事屬必然。然而，處於整體米糧供給不足的狀況下，非農業人口不似農民手上握有糧食，不少人面臨斷炊之苦。值此性命交關之際，若取消配給制度，委諸市場來調節供需，豈不更加危殆？戰時糧食配給制度雖有諸多不如人意之處，但在糧食短缺下，就其維持全體（特別是非農業

表二：行政長官公署米穀管制政策之民意測驗調查結果

職業	農業	工人	薪俸生活者	商業	自由業	主婦	學生	不詳	總計
贊成	4,482	6,634	3,518	3,087	913	710	184	4,876	24,404
	[16.74%]	[74.33%]	[67.59%]	[61.24%]	[55.94%]	[58.92%]	[51.11%]	[61.60%]	[42.77%]
	{18.37%}	{27.18%}	{14.42%}	{12.65%}	{3.74%}	{2.91%}	{0.75%}	{19.98%}	{100.00%}
	(7.85%)	(11.63%)	(6.17%)	(5.41%)	(1.60%)	(1.24%)	(0.32%)	(8.55%)	
反對	22,295	2,291	1,687	1,954	719	495	176	3,039	32,656
	[83.26%]	[25.67%]	[32.41%]	[38.76%]	[44.06%]	[41.08%]	[48.89%]	[38.40%]	[57.23%]
	{68.27%}	{7.02%}	{5.17%}	{5.98%}	{2.20%}	{1.52%}	{0.54%}	{9.31%}	{100.00%}
	(39.07%)	(4.02%)	(2.96%)	(3.42%)	(1.26%)	(0.87%)	(0.31%)	(5.33%)	
總計	26,777	8,925	5,205	5,041	1,632	1,205	360	7,915	57,060
	[100.00%]	[100.00%]	[100.00%]	[100.00%]	[100.00%]	[100.00%]	[100.00%]	[100.00%]	[100.00%]
	{46.93%}	{15.64%}	{9.12%}	{8.83%}	{2.86%}	{2.11%}	{0.63%}	{13.87%}	{100.00%}
								(100%)	

資料來源：《新生報》，1946年1月19日。

說明：〔 〕行百分比，{ }列百分比，()總百分比。

(67) 《新生報》，1946年1月11日；臺灣省行政長官公署農林處編，《臺灣省行政長官公署農林施政報告》，頁39。

(68) 臺灣省行政長官公署農林處編，《臺灣省行政長官公署農林施政報告》，頁39。

人口)生存的功能而言,仍有其必要性。值得探討的是,理應反對廢止配給制度的非農業人口內,卻有34.21%支持取消糧食管制。

當行政長官公署宣佈〈臺灣省管理糧食臨時辦法〉時,黑市米價立即出現暴漲的現象。長官公署未能穩定供應平價食米,民怨四起。其後各地農業區甚至形成「地方圈」,阻止米糧的流出,以致都市居民連黑市米糧都難以購得。⁽⁶⁹⁾地方人士紛紛表示對「食糧營團之配給已絕望」,不免認定糧食管制政策乃是造成米荒的元兇。⁽⁷⁰⁾無效率的配給制度不僅未能滿足民眾對於食糧的需求,反而阻礙了米穀的流通。對一般百姓而言,捨棄配給政策而就市場,將面對價格波動的無情宰制,但兩害相權取其輕,透過市場的運作(儘管不得不忍受高昂的價格),或許仍有取得糧食的可能。結果顯示,有相當比率(34.21%)的非農業人口支持取消糧食管制政策。

針對當時配給制度的運作,必須進一步追問,長官公署掌握到的米糧數額為何無法支應配給制度的運作,而導致民眾對配給制度絕望?就此,宜先確認各類米糧的需求。糧食局負責供應的對象,除一般平價民食、公教人員口糧以外,尚有駐軍的口糧。⁽⁷¹⁾將軍糧一併納入考慮後,筆者仔細計算糧食局米糧的使用狀況如表三。從戰後到一九四六年上半年間,糧食局所握有的糧食總額約當40,278.6公噸稻穀。在糧食局取消米穀管制時,已消耗掉15,543.4公噸。如果不取消這項政策,我們估計,直到一九四六年五月底新米登場時,整個糧食配給制度總共會消耗掉36,025.6公噸的米糧。換言之,若糧食配給政策未取消,在不須供應軍糧的情況下,糧食局所握有的米穀仍然可以支撐到一九四六年第一期稻作的收穫期。但在糧食局必須支應軍糧調撥的情形下,糧食總需求量將達45,025.6(36,025.6+9,000)公噸,超過糧食局的能力範圍。糧食局事後坦承:「記得,在民國三十五年的時候……在政府手中的糧食,極為少量,除供應駐防軍隊的軍糧外,公教人

(69) 見蘇新,〈再論「糧食問題」〉,《政經報》2:1(1946年1月),頁2。

(70) 當時《政經報》社論即認為,米價的翻騰係糧食管理政策所致。見蘇新,〈再論「糧食問題」〉,頁1-2。

(71) 糧食局施政報告記載:「三十五年一月以後,國軍軍糧之調撥,方交糧食局辦理」。臺灣省行政長官公署農林處編,《臺灣省行政長官公署農林施政報告》,頁40。而配給制度取消後,糧食局「為把握軍糧及未雨綢繆計」,採取了相關措施。首先即為「封存倉庫」,「以供軍糧及緊急調劑之用」。臺灣省行政長官公署農林處編,《臺灣省行政長官公署農林施政報告》,頁39-40。

表三：戰後初期糧食局米糧調撥情形

項 目	數量(稻穀／公噸)
一、糧食局擁有之米糧數	40,278.6
初期之接收數 ^a	25,267.8
1945 年第一、二期稻作之徵購數 ^b	15,010.8
二、糧食管制取消時已消耗之米糧 ^c	15,543.4
公教人員配給糧	297.1
警糧	550.4
食糧營團供售之平價糧	14,534.4
供應返國日僑之米糧	131.5
供應尚未遣返日軍之軍糧	30.0
三、持續糧食配給政策的總需求量 ^d	36,052.6
四、1946 年 1-6 月所需之軍糧數 ^e	9,000.0

說 明：(a)糧食局自總督府農商局食糧部接收之米糧共計米 80,756 袋，穀 315,340 袋。每袋容量以 60 公斤計，再依據蓬萊米之糙米與稻穀的折算率（每 100 公斤糙米折算為 131 公斤稻穀），接收米糧總數為 $[315,340 \times 60 + 80,756 \times 60 \times 1.31] \div 1,000 = 25,267.8$ （稻穀／公噸）。

(b)戰後初期長官公署徵收第二期稻作外，亦同時向農民「催繳」其於日人離台前夕應繳納予總督府的第一期稻作。但沒有任何資料顯示糧食局到底徵購了多少米穀。根據糧食局對省參議會提案之書面答覆，一九四五年度米穀之徵購金為 15,217,011.61 圓。依據〈臺灣省管理糧食臨時辦法〉第二條，徵購金為每百公斤糙米 132.8 圓，故糧食局應徵購了 11,458.6 公噸的糙米。再依據蓬萊米之糙米與稻穀的折算率，即為 15,010.8 公噸稻穀。

(c)原糧食局施政報告所載各類糧食配撥項目，亦包含糧食管制取消至 1946 年底間各類專案救濟賑災糧，共計 315.1 公噸。為配合本表討論時期，於此不列入計算。

(d)若持續配給政策，所需之糧食將包括警糧、公教人員配給糧與食糧營團平價糧。先前管制政策已實施三個月（1945/11-1946/01），而糧食局要到 5 月底之後才能獲得新的米穀（尚需支撐四個月份），故持續糧食配給政策之總需求量應為： $(297.1 + 550.4 + 14,534.4) \div 3 \times 7 + 131.5 + 30 = 36,052.6$ （公噸）。

(e)糧食局表示，軍糧供應每月約 1,500 公噸。

資料來源：1. 臺灣省行政長官公署，《中華民國三十五年度臺灣省行政長官公署施政報告》（臺北：臺灣省行政長官公署，1947），頁 141。

2. 臺灣省行政長官公署，《臺灣省參議會第一屆第二次大會：臺灣省行政長官公署施政報告》（臺北：臺灣省行政長官公署，1946 年 12 月），附錄一，頁 26。

3. 臺灣省行政長官公署農林處，《臺灣省行政長官公署農林施政報告》，頁 34-35。

員也無法配給食米，更無從說到調節民食」。(72) 糧食局早已預見，配給制度實在難以為繼。衡諸當時的糧政環境，糧食局即主動「報請長官公署於民國三十五年一月十一日將前項臨時辦法修正」。(73) 長官公署遂假借「民意」抽身而退。

根據其後省糧食處的估算，若以一九三九至四四年間「平均消費額」（140.9 公斤糙米）為計算基準，從長官公署接收臺灣至一九四六年第一期稻作收成這段期間（一九四五年十一月至一九四六年六月），臺灣的食米需求量約當 63.08 萬公噸，然米穀供給量僅達 33.97 萬公噸（參見表四）。糧食局的說辭顯將事因歸於米糧供給不足（當年稻作欠收）。不過，140.9 公斤糙米這個數字並非大戰時期每人的實際消費量。根據臺灣總督府的資料計算後發現，一九四四年於配給制度下的臺灣人民，每人每年平均之配給額為 66.52 公斤糙米，這也就是所謂吃不飽、餓不

表四：一九四五年十月至一九四六年六月米穀的供給量與需求量

（單位：糙米／公噸）

項 目	數量
A. 期初存糧	42,519
B. 1945 年第二期稻作產量	296,814
C. 進口量	413
D. 1945 年 11 月到 46 年 6 月之總供應量 (A+B+C)	339,746
E. 1945 年 11 月到 46 年 6 月之需求量	630,762
F. 1945 年 11 月到 46 年 6 月之最低需求量	297,788
G. 軍糧需求量	9,000
H. 最低總需求量 (E+G)	306,788

說明：A. 此為 1945 年第一期稻作（5-7 月）於當年 10 月的估計存量。

B. 行政長官公署接收臺灣時正值第二期稻作之收穫期（9-11 月）。

C. 長官公署曾向福建進口米穀以解決臺灣糧食問題，此為截至 1946 年 6 月底進口量。

E. 假設每人每年之需求量为 140.9 糙米／公斤，人口數為 671.5 萬。

F. 假設每人每年之最低需求量为 66.52 糙米／公斤，人口數為 671.5 萬。

資料來源：1. 臺灣省行政長官公署農林處，《臺灣省行政長官公署農林施政報告》，頁 34。

2. 臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 6-2~6-3。

(72) 臺灣省糧食局，《十年來的臺灣糧政》，頁 23。

(73) 臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 6-4~6-5。

死的最低消費水準。⁽⁷⁴⁾ 如果以此數字再重新計算一九四五年十一月到一九四六年六月之糧食最低需求量，僅需 29.79 萬公噸，再加上調撥軍糧 9,000 公噸，最低總需求量 30.68 萬公噸，仍然可以應付得過去。長官公署如能有效執行糧食徵購政策、全面實施配給制度，「米荒」不至於比戰時嚴重。

戰時「總徵購總配給」體制的出現本來就是爲了應付米糧的短缺與供需失調。稻米大幅減產下，從一九四五年十一月第二期稻作收成直到四六年五月間，市場上不可能有充足的米穀供給。市場價格機制無從解決此供需失調的問題。當時米穀產量既已不足，政府爲協助人民渡過難關，當如戰時管制糧食、維持配給制度，何以反倒放任自由市場去解決呢？問題出於整套糧政體制已經無法再運作下去了。

能有效實施「總徵購總配給」制度的關鍵在於，農戶除了「自食量」部份以外，餘糧一律賣交政府。長官公署來臺這段期間徵購的米穀總額爲 15,010.8 公噸稻穀（見表三），而一九四五年第二期作產量爲 296,814 公噸糙米（見表四），即 388,826 公噸稻穀。徵購量僅及生產量的 3.86%。一九五五年的數據顯示，農家自食與用於種籽、僱工的數額，佔生產量的 32.8%。⁽⁷⁵⁾ 儘管當時實際上農家的消費量必然低於一九五五年的 32.8%，若仍以此數額進行推估，欲符合總徵購總配給的原則，政府徵購的米穀數額至少應達到 261,291.1 公噸稻穀（ $388,826 \times [1 - 32.8\%]$ ）。實徵額 15,010.8 公噸低於應徵額甚多，顯示既有糧政體制的運作已經出現嚴重的問題。

長官公署糧政相關規定的內容其實早已暴露糧政體制運作失靈的跡象。徵購政策得以順暢運作的前提在於，國家機器能確實掌握各農戶相關的生產資訊。爲掌握此項資訊，殖民政府責成地方行政人員定期勘查各農戶之農作生產狀況。⁽⁷⁶⁾ 長官公署於一九四五年十月三十一日公佈的〈臺灣省管理糧食臨時辦法〉中清楚表明戰後的糧政體制將維持殖民時期的運作原則（第二條）：「本年第二期作米穀生產者及有米穀租收者，應將其自用以外之餘穀，賣交於政府委託市街庄農業會

(74) 原作 0.8753 稻穀／日石。又 1 日石稻穀折算蓬萊糙米爲 76 公斤，故爲 66.52 糙米／公斤。見臺灣總督府，《臺灣統治概要》，頁 361；《臺灣糧食統計要覽》，頁 98。

(75) 臺灣省糧食局，《十年來的臺灣糧政》，頁 9。

(76) 張炎憲、高淑媛，《衝擊年代的經驗：臺北縣地主與土地改革》（臺北：臺北縣立文化中心，1996），頁 42-44。

辦理米穀收購業務」(底線為筆者所加)。然而，戰後初期的糧政體制已無法精確掌握農戶的生產資訊。十一月底公佈的〈臺灣省糧食徵購額調整委員會組織辦法〉裡，徵購原則變成前述的攤派方式。

長官公署施政報告曾指出農民抗拒納糧的問題。⁽⁷⁷⁾ 當時報紙也記載，對於米穀管制政策，「農人一般心理發生反感，致不願供米」。⁽⁷⁸⁾ 殖民政府一九四〇至四四年間實行配給制度，刻意壓低米價，至遠低於一般物價水準。⁽⁷⁹⁾ 農民對配給制度反感本屬必然。因應米糧生產不足，維持徵購配給體制的有效運作，仍是不得行的應急對策。根據長官公署的說法，接收臺灣前糧政就已出現混亂的情形：「……糧食問題，早已發生。日本投降時，臺灣糧政益紊，徵購滯納、配給不繼、黑市活躍，卅四年五、六月間，臺北一地，黑市米每斤已達臺幣十圓以上」。⁽⁸⁰⁾ 日本戰敗，農民更不願配合糧食總徵購總配給，不難理解。⁽⁸¹⁾ 然而，切記，長官公署並非沒有延續「總徵購總配給」體制的意願，它也曾努力試圖重新起動徵購體系。只是，殖民政府之國家權力退出糧政體制後，長官公署的下層結構權力卻無能接管徵購體系。徵購體系的實際運作情形一再暴露出國家下層結構權力的微弱。

於殖民時期，原農商局食糧部（接收後改稱糧食局）與食糧營團同為總徵購總配給體制的核心。依據長官公署原先的規劃，配給制度將於一九四五年十二月一日實施。也就是說，相關糧政單位的接收工作至少要在十二月以前完成。糧食局的接收工作在十一月一日即已完成。然而，資料顯示，食糧營團臺北支部的接收工作卻到十二月底才完成。⁽⁸²⁾ 令人納悶的是，兩者的接收時間為何會出現如此嚴重的落差？根據報載，食糧營團臺北支部乃是由「臺北州接管委員會」負責接收，新交接人員表示，關於業務方面將與糧政機構取得密切聯繫。⁽⁸³⁾ 根據長官公

(77) 見註 56。

(78) 《新生報》，1946 年 1 月 4 日。

(79) 寇龍華，〈論臺灣的糧食政策〉，頁 17。

(80) 臺灣省行政長官公署農林處編，《臺灣省行政長官公署農林施政報告》，頁 38-39。

(81) 《新生報》，1945 年 12 月 10 日。

(82) 臺灣省行政長官公署農林處編，《臺灣省行政長官公署農林施政報告》，頁 33；《新生報》，1945 年 12 月 24 日。

(83) 《新生報》，1945 年 12 月 24 日。

署自身的規劃，「省屬機關」之接管乃是由「省屬當局」組織接管委員會負責接收，各地方機關之接管則由「各州廳接管委員會」負責。⁽⁸⁴⁾ 食糧營團為隸屬總督府農商局食糧部下的官民合辦組織，本應由農林處自行接管，為何卻由臺北州接管委員會接收？難道是因為其接收之單位為食糧營團「臺北支部」嗎？這項理由也無法成立。我們發現到，糧食局於各地皆設有事務所，但各地的事務所仍舊是由農林處所負責接管，而非各州廳接管委員會。⁽⁸⁵⁾ 殖民時期食糧營團原本就與糧政單位保持密切聯繫的關係，接管人員居然表示，將與糧政機構「取得」密切聯繫，顯示接管人員對於過去整套糧政體制的運作模式茫然無知。參看農林處的接收報告不難發現，相關人員不知道原農商局食糧部下的隸屬機構包括了食糧營團。⁽⁸⁶⁾ 如前所述，食糧營團表面上為獨立的官民合辦組織，實際上卻由食糧部透過控股的方式掌管。⁽⁸⁷⁾ 徵購體系需要糧政單位與食糧營團的密切配合，才得以順利運作。雖然國府在一九四四年四月早已成立「臺灣調查委員會」以籌備光復後的臺灣接收工作，並透過各種管道廣泛收集臺灣資料，培訓接收人員。⁽⁸⁸⁾ 然而實際接收的狀況卻顯示，接收人員對糧政體制的運作並不明瞭。糧政單位試圖延續總徵購總配給機制時，實際的徵購單位不僅尚未接收，糧政單位也未與其有所聯繫。同時，糧食局新進糧政人員素質欠佳，無法勝任工作。⁽⁸⁹⁾ 換言之，不僅實際徵購單位（食糧營團）的運作已經停擺，連主管單位糧食局的作業都發生困難，導致徵購體系鬆弛而近乎癱瘓，農民乃得以藉機濫抗售。

戰後初期，國家下層結構權力未能滲透進既有的糧政體制內，接收過程呈現

(84) 臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣民政：第一輯》（臺北：臺灣省行政長官公署民政處，1946），頁45-47。

(85) 臺灣省行政長官公署農林處編，《臺灣省行政長官公署農林施政報告》，頁33-38。

(86) 同上註，頁38。

(87) 比如說，李連春於1955年糧食局任內寫道：「……除在『臺灣總督府』內設『米穀局』（後改為食糧局），為最高主管機關……並另設『米穀納入組合』及『食糧營團』……」。臺灣省政府糧食局，《十年來的臺灣糧政》，頁36。

(88) 鄭梓，《戰後臺灣的接收與重建》（臺北：新化圖書，1994），頁46-57。

(89) 根據受訪者報導，當初來臺接掌糧食局局長的吳長濤，同時亦帶了一大批同鄉進入糧食局，執掌主任秘書、科長、股長等管理階層職位。這群新進人員素質極差，無心於工作，並仰仗自己為局長同鄉，對其他同事作威作福。此項資料來自筆者對黃登忠先生的訪談。黃登忠先生自1945年12月即追隨吳長濤進入糧食局服務，至1987年退休。先後擔任股長、稽核、科長、統計室主任等職務，退休後受聘為糧食局與行政院農委會特約顧問。黃氏對戰後糧政工作演變與發展極為熟稔，並曾發表、出版諸多糧農經濟之論文、專著。

混亂狀態，再加上新進的糧政人員無能維持既有的糧政體制，徵購體系無法有效運作，農民遂敢於抱持不合作的態度，導致先前的米糧管制難以為繼。⁽⁹⁰⁾ 在實徵數額過少的狀況下，糧食局無法同時支應配給與軍糧的需求。長官公署既無能掌握充足米糧以維持配給制度，一有「民意」作為下臺階，就藉機予以取消。⁽⁹¹⁾ 戰後廢除糧食管制，主因還是出在國家下層結構權力低落，糧食徵購與配給體系運作失靈，長官公署尚無力建立有效的「後勤體制」。

五、租佃制度改造的斷層

殖民政府干預米作部門的同時，亦安排了壓抑地主階級相對勢力的制度性措施。戰時「總徵購總配給」體制的運作，背後亦有賴於護佃措施的支撐。作為對照，戰後國府專注於後勤體制的建立，卻忽略了農業部門生產關係的改造工作，致使原先的護佃措施逐漸停擺。原本朝有利於佃農方向發展的租佃制度，戰後開始出現逆轉的跡象。

(一) 虛有其表的業佃改善措施

相較於對糧政問題的關注程度，新政權對戰後農村的業佃關係問題卻顯得力不從心。儘管相關施政報告上載明，長官公署將致力於農村租佃條件與業佃關係的改善，並展開「扶植自耕農」的措施，⁽⁹²⁾ 然細究其施政項目之實施情形，長官公署的業佃政策可說是徒具其名。

農林處在民國卅五年版《臺灣農業年報》中，洋洋灑灑列出二十項施政目

(90) 就米糧管制制度的「鬆懈」與農民的抗納，顏清梅亦有相近的觀察。見顏清梅，〈光復初期臺灣米荒問題初探〉，收於賴澤涵主編，《臺灣光復初期歷史》（臺北：中央研究院人文社會科學研究所，1993），頁86-96。惟顏清梅呼應長官公署說詞，以「尊重民意」為取消糧食管制的主要理由之一（同書，頁87），此說筆者已批駁在前。

(91) 顏清梅針對當時的米糧政策決策的草率有一段相當貼切的描述，摘錄如下：「在未全盤瞭解當時臺灣的經濟生活前，驟然作出規定，遭遇抗拒後，在沒有作周全計畫之情況下，再驟然變更，以致引起更大的困難，使得在不應有米糧短缺的情形下，造成『人為』的米荒」。前引書，頁96。

(92) 參見臺灣省行政長官公署，《中華民國三十五年度臺灣省行政長官公署施政報告》，頁32、73；《臺灣省參議會第一屆第一次大會：行政長官公署施政報告》（1946年6月），頁58；《臺灣省參議會第一屆第二次大會：行政長官公署施政報告》（1946年12月），頁31-32。

標，⁽⁹³⁾ 我們卻發現其中十三項抄自總督府《臺灣統治概要》中「小作慣行改善設施」(即租佃習慣改善措施)一節所列舉的施政成果。⁽⁹⁴⁾ 將日人成果當作施政目標雖不免有自貶身價之嫌，但仍不妨就其實質內容詳加討論。前述的施政目標基本上可分為四大項——扶植自耕農，業佃會的恢復，合理佃租的訂定，以及土地租賃書面契約的公佈——底下分別細究其實施情形。

首先，長官公署於施政上不斷強調「耕者有其田」、「扶植自耕農」，然其實際作為不過是將國家接收自日人的土地租予農民耕種，此即一九四七年開始的「公地放租」。國家在放租地上仍然沿襲近似民間的業佃關係，自身就是地主。

其次是關於恢復業佃會的問題。在殖民政府大力支持下推行頗具成效的業佃會，主要功能在於書面契約的推廣以及業佃糾紛的調處。戰爭時期業佃會之運作受到限制：租賃契約締結數於一九四一年尚有 246,824 件，至一九四五年時已縮減為 6,839 件(參見表五)。長官公署主臺後，業佃會的運作不僅沒有回振的跡象，反而更加衰退，一九四六年之契約締結數大幅萎縮至 713 件(參見表五)。在調解業佃糾紛的能力上也呈現相同的狀況。過去調停成立的比例均高達 93% 以上，然在一九四六年度時，比例則降至 70% 以下(參見表六)。陳誠曾言，戰後「業佃會已無形解散」。⁽⁹⁵⁾ 對於每況愈下的業佃會，長官公署「積極恢復業佃會」的施政措施，顯然未收拯救之效。

再次，就訂定合理的佃租方面，並無資料顯示行政長官公署曾制訂出所謂的「合理佃租」。行政長官公署其後公佈的〈土地租賃契約書樣式〉中，對於「佃租額」也無上、下限的規定，反而交由業佃雙方協議之(第三條)。⁽⁹⁶⁾ 該施政項目終究只停留於官樣文章，欠缺實質內容。

最後，長官公署公佈的〈土地租賃契約書樣式〉不僅未明定租額的上、下限，對於租期亦未加以規定。長官公署僅在契約書上明訂佃農應給付地主不超過租額之四分之一的擔保金額——即俗稱之積地銀(第六條)。由於「租額」與「租期」

(93) 見行政長官公署農林處農務科，《臺灣農業年報：民國卅五年》(臺北：臺灣省行政長官公署，1946)，頁 253。

(94) 臺灣總督府，《臺灣統治概要》，頁 276-277。

(95) 陳誠，《如何實現耕者有其田》，頁 32。

(96) 詳見臺灣省行政長官公署農林處編印，《臺灣農林：第一輯》(南投：臺灣省行政長官公署農林處，1946)，頁 312-314。

表五：歷年業佃會租賃契約證書之締結數

年期	締結件數(件)	締結面積(甲)	締結地主數(人)	締結佃農數(人)
1940	233,604	235,755	100,727	192,761
1941	246,824	344,735	107,103	198,805
1944	50,076	51,325	21,028	41,995
1945	6,839	3,965	4,743	6,323
1946	713	1,315	609	1,356

資料來源：行政長官公署農林處農務科，《臺灣農業年報：民國卅五年》，頁 253。

表六：歷年業佃糾紛之調停情形

年次	調停件數	調停成立件數	調停成立比例(%)
1940	6,922	6,571	94.9
1943	1,047	928	97.2
1944	2,601	2,436	93.7
1945	1,088	1,047	96.2
1946	1,058	740	69.9

資料來源：行政長官公署農林處農務科，《臺灣農業年報：民國卅五年》，頁 253。

均未規定，因此難以與一般民間租佃習慣比較，只能就明訂的擔保金額作比較。民間積地銀通常相當於一年之地租額，⁽⁹⁷⁾ 長官公署規定「擔保金額」以不超過租額之四分之一為限，名目上對佃農有利。不過，考慮到當時的通貨膨脹問題，積地銀的減少有其特定的背景因素（詳見下一小節的相關討論）。在租約規定不明的情形下，討論租佃條件時更關鍵的其實是執行的面向。契約書上註明：「茲立土地租賃契約書四紙，業主、佃人、保證人及業佃會（或地政機關）各執一紙」，發生業佃糾紛時，雙方得請求縣市地政機關調處（第十五條）。雖然明定業佃糾紛的處理機構為當地之業佃會與地政機關，但這些單位卻難以回應此項需要。前已提及，業佃會的運作早已停頓。另參照〈臺灣省各縣政府辦事細則〉第六條地政課一項來看，地政單位職掌的工作也沒有處理業佃契約糾紛之項目。⁽⁹⁸⁾ 即使土地租

(97) 湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁 14。

(98) 臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣民政》，頁 294。

賃契約有利於佃農，在缺乏有效的調停機制下，亦無從落實，並無實質意義。

確保佃農權益首要之務當在恢復殖民時期節制地主勢力的制度性安排。業佃會在殖民時期既已承擔調停業佃糾紛、改善業佃關係的重任，而且著有成效，如能繼續運作，即使長官公署未公佈合理租佃與土地租賃契約樣式（業佃會早已推動規格化的契約書），租佃條件或不致惡化。然而，長官公署薄弱的下層結構權力也表現在其無能恢復業佃會等護佃機制的運作，以致無法節制地主階級相對勢力的擴大。

(二)鬆綁的地主階級

〈租佃統制令〉（1939）與總督府對於農地價格的管制（1941），造成農地投資報酬率與耕地佃租額的大幅下降。一九四三年的水田租額僅為一九三九年的84.67%。⁽⁹⁹⁾以臺南州嘉義郡的農地租額為例，一九三七年雙期與單期水田的租率分別為49.187%與48.62%，⁽¹⁰⁰⁾戰爭末期時理應低於一九三七年。然而，一九四五年十一月初嘉義地區農民向來臺參觀訪問的大陸記者團表示：「希望減輕地租負擔」時，記者們卻發現「當地地租多為四六分」，即土地收益地主得六成，佃農得四成。⁽¹⁰¹⁾殖民統治結束，嘉義地區의租率反增為「四六分」，遠超過一九三七年的水平。

戰後租佃條件的變化明顯地偏向有利於地主。前已提及，促使日治晚期地主／佃農相對勢力改變的制度條件，有一部份取決於納租形式的轉變。臺灣總督府於一九三〇年代末期實施「米穀統制」之後，即運用行政強制將農村慣行的「實物租」轉變為「現金租」。面對戰後惡性的通貨膨脹，⁽¹⁰²⁾「實物租」對地主階級而言實較為有利。長官公署於一九四五年十二月八日公佈之〈臺灣省徵購三十四年第二期米穀獎勵辦法〉中的第四條，透露出農村內回歸「實物租」的趨勢：

(99) 王益滔，〈臺灣之佃租〉，頁21。若進一步考慮耕地單位生產量的變化，1943年農地單位生產量為1939年的91.98%（計算自表一），因此1943年的佃租率為1939年的92.05%。

(100) 依1937年《耕地貸貸經濟調查》資料計算。

(101) 《新生報》，1945年11月20日。

(102) 以1937年為基期，1945年一般零售物價指數全年平均為2,360.0；國府接收臺灣後，1946年1月攀升為4,849.0，該年12月竟高達12,066.2。零售物價指數1945年部份，引自寇龍華，〈論臺灣的糧食政策〉，頁17；1946年部分引自臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁6-6。

第四條：租穀部份之獎勵金，其領受主體分別規定如左：

- 一、佃戶應繳地主之租穀，在本辦法公佈以前已由佃戶繳納地主者，由地主繳納徵購，其租穀獎勵金由地主領受。
- 二、佃戶應繳地主之租穀，在本辦法公佈以前尚未由佃戶繳納地主者，佃戶應將該項租穀(地主自用食米之保留另有辦法)逕售與農業會，將所售價繳納地主，其獎勵金由佃戶領受。(103)

對於佃農改納實物租的既成事實，長官公署只好默認，但規定尚未繳租之佃農仍需將米穀賣交給政府，再折算現金交租給地主。一九四六年初，長官公署透過行政命令制止實物租的復活：「佃農卅四年第二期應繳之租穀…… [依] 農業會收購價格規定定價，以代金繳地租，地主不得藉口停止徵購責令佃農以實物繳租」。(104) 然根據相關的新聞報導，不難發現政府的公告形同具文。高雄市政府於一九四六年五月八日邀集市內各區長、地主與市參議員等四十名，商討抑制米價對策時，市議員陳啓川曾提議：「地主們應主動將其由佃農處所收的租穀，以市價的一半賣渡給市政府，市民再以平價向市政府購買米食」(底線為筆者所加)。(105) 陳啓川的提案清楚地說明了，佃農當時乃是以實物繳納地租。儘管長官公署意圖維持現金租，地主卻視而不見，依舊要求農民以實物納租。戰時採行的現金租戰後又回復為實物租。

嚴重的通貨膨脹問題亦間接導致佃租的提高。實物租與通貨膨脹似乎無關，但是我們必須考慮到押租金的問題。佃農承佃耕地時，其繳納的押租金(積地銀)就如同給地主的「無息貸款」。在當時通貨膨脹快速的情形下，租佃契約結束時(通常為三年)，地主歸還的押租金實際價值已經大幅縮水。屏東市的狀況顯示，佃農為避免吃虧過大，多寧願提高佃租而不願繳納積地銀。(106)

戰後業佃會運作停頓，導致過去普遍的書面定期租約，轉變為有利於地主階

(103) 見臺灣銀行經濟研究室，〈臺灣光復後之經濟法規〉，《臺銀季刊》1: 1(1947)，頁363。

(104) 〈臺灣省行政長官公署子莫三五署糧秘字第00242號令〉，第三條。轉引自《新生報》，1946年1月12日。

(105) 《新生報》，1946年5月20日。

(106) 何舉帆、張元生合編，《“三七五”限租手冊》(屏東：屏東市政府地政科，1949)，頁17。我們於新竹六家地區的田野調查則發現，部分租佃契約則將積地銀改變為稻穀實物支付。

級之口頭契約。臺北縣政府一九四七年相關資料指出：「……戰爭中，前項組織（業佃會—筆者註）早經停頓，光復後因糧價激盪，一般地主皆不與〔佃農〕訂立定期契約，俾易撤佃加租，以致糾紛迭起……」。(107) 湯惠蓀指出，書面契約數僅及租佃總件數的十分之一。(108)

長官公署一九四五年採行糧食管制時，曾於〈臺灣省糧食徵購額調整委員會組織辦法〉中明定各地區均需組織「糧食徵購額調整委員會」，然而各區成立的「糧食徵購額調整委員會」卻以地主成員為多。由於委員會掌管決定各農戶應納糧額，不乏地主趁機將攤派額轉嫁給一般農民，以減輕自身之負擔。農民為此曾向記者反映：「希望各地糧食徵額調整委員會，根據事實，公平分派，勿讓有力大戶操縱，或受其矇混。」(109)

以上種種跡象顯示，地主階級勢力在殖民政府離臺之後呈現出擴張之勢。長官公署不僅未能有效維繫既存的護佃措施，對於業佃關係的惡化更扮演了推波助瀾的角色。戰後初期糧食問題構成政府主要關切，但長官公署卻未能如殖民政府一樣，認清解決糧食問題之道牽涉到的不只是糧政本身，更是背後與農業生產關係配套成形的社會制度安排，卒致租佃條件惡化，地主/佃農階級的相對勢力出現逆轉的趨勢。(110)

六、糧政體制的重建

「總徵購總配給」於一九四六年一月取消，米荒問題仍待解決。長官公署於一九四六年三月一日結合黨、政、軍，與社會力量成立「臺灣省糧食調劑委員會」，

(107) 見侯坤宏編，《土地改革史料：民國十六年至四十九年》（臺北：國史館，1988），頁343。

(108) 湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁14。

(109) 《新生報》，1945年12月11日。

(110) 殷章甫觀察到，由於殖民時期的護佃措施於戰後相繼失效，戰後初期「對地主而言，可以說是大好時機到來。…如以此與第二次世界大戰末期比較，業佃雙方的地位關係剛好顛倒，亦即佃租高漲及佃權不安定的情況復舊，佃農終歲辛苦，仍難得溫飽」。他說這段時期「地主們已恢復了早期黃金時代的地位，而佃農的地位卻相反的一落千丈。」見殷章甫，〈臺灣光復前後之農地租佃制度〉，「臺灣歷史上的土地問題國際研討會」論文（1991年12月）（臺北：中央研究院臺灣史田野研究室，1991），頁14。

並由警備總部參謀長柯遠芬兼任主委。⁽¹¹¹⁾糧食調劑委員會一九四六年三月至六月間主導臺灣的糧政工作，其中代表「社會力量」的李連春委員於日治時代曾擔任「台北州米穀納入組合」參事兼事業部長，在糧調會任內的表現深受柯遠芬讚賞，同年四月十五日升任糧食局副局長，並於一九四六年八月份正式接任糧食局局長。⁽¹¹²⁾

李連春主持下的糧食局從一九四六年下半年度起展開一連串掌握糧食的政策，有效重建了戰後的糧政體制。一九四六年七月十七日長官公署透過記者會宣佈八月一日實施「田賦徵實」。⁽¹¹³⁾國府於一九四二年施行的田賦徵實政策本是抗戰時期發展出來的徵糧制度，以求兵荒馬亂、通貨惡性膨脹的年代，能掌握軍糧的穩定供應。⁽¹¹⁴⁾二次大戰結束後，國府原定各省免徵田賦一年，然因內戰軍糧的需要，又決定延續此一政策。⁽¹¹⁵⁾除配合中央政策以外，臺灣戰後的惡性通膨與糧食局供應軍糧的壓力也是臺灣實施田賦徵實的重要原因。

田賦徵實沿用的仍是殖民時期對於土地稅賦的計算方式。殖民時期田賦是根據土地生產力與土地收益訂定的。殖民政府一九四二至一九四三年最後一次修訂田賦規則，重新依據生產力、收益劃分不同等則的「納賦地」。水、旱田總共劃分為 26 個等則，同一地目則考慮到不同等則之收益情形，再採累進稅率課徵土地稅。總督府最後一次之「地租調查事業」主要目的在使財政收入能夠「適應長期作戰之需要」，⁽¹¹⁶⁾自一九四四年起各類納賦地每甲應繳之田賦，除「正稅」之外，每一賦圓正稅又加徵地方附加稅 1.95 圓，每賦圓之正、附稅共計 2.95 圓。⁽¹¹⁷⁾

殖民時期的稅賦額乃是「現金圓」。在通貨膨脹因素影響下，長官公署直接視之為「賦圓」，以之為基礎計算所欲徵收的稅額。依據長官公署訂定的徵收辦法，

(111) 臺灣省行政長官公署糧食局，〈臺灣光復後之糧食措施〉，收於《臺銀季刊》1:1 (1947)，頁 211；臺灣省政府糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 6-7。

(112) 臺灣省政府糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 6-14~6-15、18-11；《新生報》，1946 年 3 月 14 日。

(113) 《新生報》，1946 年 7 月 18 日。

(114) 華松年，《臺灣糧政史》（臺北：臺灣商務印書館，1984），頁 611。

(115) 參見侯坤宏編，《糧政史料：第六冊》（臺北：國史館，1992），頁 213-215；陳伯達，《蔣宋孔陳：中國四大家族》（臺北：一橋出版社，1998；1947 年原刊），頁 162。

(116) 臺灣總督府著、盧超譯，《臺灣地租調查事業成績報告》（臺中：臺灣省政府地政局測量人員訓練班印行，1955；1944 年原刊），頁 1。

(117) 梁義文，《臺灣田賦制度之研究》（臺北：成文出版社，1981），頁 26。

田賦改採「徵實」的地目只限於「水田」部份，其他地目則改收「代金」。田賦與實物的折換率，每一賦圓徵收稻穀三公斤，故每賦圓之正、附稅共徵 8.85 公斤稻穀。而「代金」與稻穀之間的折算率，則定為每公斤稻穀折收現金 10 圓。⁽¹¹⁸⁾ 徵稅工作本屬財政廳職責，但長官公署卻將徵收實物的部分委由糧食局負責，繳納代金的部分仍歸財政廳自理。⁽¹¹⁹⁾

誠如接收初期的經驗所示，法律條文徒法不足以自行，後勤體制的強化仍有待組織運作效能的建立。為配合田賦徵實的實施，糧食局首先將殖民時期街庄役場的糧食調查人員，調任糧食局駐各縣市的專任調查員，以降低日籍技術人員離臺所造成的影響。⁽¹²⁰⁾ 糧食局從食糧營團接收倉庫 212 棟，除 40 棟留作自用外，其餘 172 棟撥借各鄉鎮農會使用，舒緩了徵收糧食所面臨的倉儲問題。⁽¹²¹⁾ 糧食局徵收米穀實物時，採取了「公糧委託倉庫制度」，以「發包」的方式委託各級農會與民營糧商承辦公糧的經收、保管與加工業務。⁽¹²²⁾ 糧食局一九四七年轄下 380 家指定委託公糧倉庫中，218 家為農會，一九四九年時增加為 226 家。⁽¹²³⁾ 糧食局委託經收田賦實穀的業務規定非常嚴苛，各農會由於虧損嚴重，為求生存仍不得不承辦。⁽¹²⁴⁾ 委託倉庫的收益取決於公糧徵收的實效。若各區農戶遲繳或是漏繳田賦實穀，將減少委託倉庫經收的稻穀數量，造成農會倉儲、加工業務量的縮小，

(118) 臺灣省行政長官公署，《中華民國三十五年度臺灣省行政長官公署施政報告》，頁 139。

(119) 田賦徵收的程序與詳細辦法，可參考〈臺灣省田賦（地租）徵收實物實施辦法〉、〈臺灣省田賦（地租）徵收實物實施辦法施行細則〉、〈臺灣省田賦徵實滯納處分辦法〉、〈臺灣省田賦（地租）徵收實物驗收規則〉與〈臺灣省田賦折徵代金稽徵程序〉等法令，而上述法令均為 1946 年 7 月 3 日公佈。見〈臺灣光復後之經濟法規〉，《臺銀季刊》1: 1(1947)，頁 309-313。

(120) 張炎憲、高淑媛，《衝擊年代的經驗》，頁 48。

(121) 臺灣省糧食處的資料為 212 棟，但當初的接收資料卻記載為 213 棟。見臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 10-22；行政長官公署農林處編印，《臺灣省行政長官公署農林施政報告》，頁 35。

(122) 糧食局透過詳盡的契約內容，規範了委託倉庫經收到稻穀的乾燥度、成色、雜質量、單位重量／容量之比重，以及碾率。詳見臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 10-28。委託倉庫對於稻穀品質未能嚴格把關所造成的糧食損耗，由其自行負責。

(123) 見臺灣省政府，《臺灣省政府施政報告：卅七年六月》（1948），頁 277；臺灣省政府糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 10-16。此外，根據臺灣省政府的調查，1949 年全臺各級農會數共計 323 個單位。也就是說，糧食局所代表的國家權力已滲透進全臺 70% 的農會內。見臺灣省政府，《臺灣省農業組織調查報告書》，頁 4-1。

(124) 安德生 (W. A. Anderson) 著，夏之驊、蔡文希、龔弼譯，《臺灣之農會》，中國農村復興聯合委員會特刊第一號（臺北：中國農村復興聯合委員會，1951），頁 12、17-18。

導致委託倉庫收益的減低。該制度迫使農會與糧商，在農戶欠繳時立即呈報，以免損及自身利益。糧食局派駐各地的事務所因而得以迅速掌握情況，進行催繳的工作。⁽¹²⁵⁾ 透過公糧委託倉庫制度，糧食事務所、委託倉庫與農戶產生層層牽制的效果，糧食局得以增強稽徵米穀的能力。除一九四六年首次實施的田賦徵實外，歷年的「經徵額」(或稱實徵額)均達到「應徵額」的90%以上(參見表七)。

與財政系統的稅賦稽徵能力相較，糧食局表現不凡。一九四六年度省財政廳對於全省田賦代金的經徵率為81.8%，而同年度糧食局田賦徵實的經徵率則為89.48%。⁽¹²⁶⁾ 由於田賦代金的負擔遠較徵實為低，稅負輕重並非田賦代金徵收成績較差的原因。⁽¹²⁷⁾ 參考同時期地方政府各項稅收經徵的情況，以新竹市為例，不難發現糧食局徵收田賦實穀與其後(一九四七年開辦)的公學糧，成效均遠勝財稅單位(參見表八)。

徵糧的成功不僅滿足軍糧的需求，同時也造成省府稅收對於糧政體制的仰賴。財政廳一九四七年一月宣佈為籌措地方教育經費，從一九四七年起田賦徵實將加徵三成的「公學糧」，每一賦圓必須再多繳納2.655公斤的稻穀。⁽¹²⁸⁾ 同年國府又實施「隨賦徵購」，規定納賦戶繳納每一賦圓正稅的同時，需依公定價格賣交12公斤稻穀給政府。⁽¹²⁹⁾ 由於公定價格遠低於市價，因此「隨賦徵購」帶有隱藏性賦稅的意味。⁽¹³⁰⁾

由於田賦徵實、公學糧的帶徵與隨賦徵購等政策的實施，戰後政府加諸於農戶的負擔，明顯重於殖民時期(參見表九)。單就名目賦稅來看，田賦徵實與公學糧已較殖民時期稅負為多。若再考慮隨賦徵購所造成的隱藏性賦稅，以10等則水田為例，一九四八年度單位面積水田之實際負擔，則為一九三五至四三年的平均田賦負擔的2.4倍；同年度單位面積水田的生產力僅為一九三五至四三年的

(125) 詳見臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁10-15~10-19。

(126) 見臺灣省政府，《臺灣省政府施政報告：卅六年六月》(1947)，頁25。

(127) 前已提及，1946年時田賦徵實1公斤稻穀折算10圓，但是在當年8月份，臺中市產地蓬萊稻穀每公斤為14.9圓。故繳納代金的負擔約為繳納實物負擔的67.1%。

(128) 《新生報》，1947年1月7日。

(129) 俞飛鵬，〈歷年來之糧政措施(三十七年四月十三日在首屆國民大會報告詞)〉，收於侯坤宏編，《糧政史料》，頁447；華松年，《臺灣糧政史》，頁618。

(130) 除「田賦徵實」、「公學糧」與「隨賦徵購」等米穀榨取措施外，1947年亦有「大戶餘糧收購」政策的實施。詳見後文。

表七：一九四六至五一年度歷年田賦徵實成績

(單位：稻穀／公噸)

年 期	應徵數	經收數	比例
1946 年合計	56,525.5	50,581.6	89.48
第一期	28,368.7	26,470.1	93.31
第二期	28,156.8	24,111.5	85.63
1947 年合計	58,783.1	57,306.9	97.49
第一期	26,846.9	26,804.2	99.84
第二期	31,936.2	30,502.7	95.51
1948 年合計	58,090.1	53,796.4	92.61
第一期	25,781.4	25,142.9	97.52
第二期	32,308.6	28,653.5	88.69
1949 年合計	58,883.6	55,494.7	94.24
第一期	26,717.0	25,878.5	96.86
第二期	32,166.5	29,616.3	92.07
1950 年合計	59,373.9	58,098.6	97.85
第一期	27,184.7	26,671.1	98.11
第二期	32,189.2	31,427.5	97.63
1951 年合計	58,332.9	56,601.6	97.03
第一期	26,989.8	26,557.9	98.40
第二期	31,343.1	30,043.7	95.85

說 明：臺灣稻作生產每年共計兩期，田賦實物每年也分兩期徵收，納賦人每期各納賦額之二分之一。

資料來源：《臺灣糧食統計要覽》（臺北：臺灣省政府糧食局，歷年份）。

表八：新竹市各項直接稅稅收成績之比較

(單位：%)

項目	田賦徵實	公學糧	田賦代金	所得稅	營業稅	遺產稅	戶稅
1947	97.50	97.50	93.30	80.60	86.70	97.70	89.50
1948	98.00	98.00	93.70	83.20	70.00	24.40	89.60
1949	95.00	95.00	87.00	64.60	48.00	62.10	85.70
平均	96.83	96.83	91.33	76.13	68.23	61.40	88.27

說 明：所載數據為實收數與查定額（應收數）之比例。

資料來源：新竹市政府，《新竹市政三年》（新竹：新竹市政府，1950），頁43。

表九：一九三五至五一年中等水田每甲之田賦負擔 (稻穀/公斤)

時期	8 等則	9 等則	10 等則	11 等則	12 等則
1935	156.25	128.29	105.26	87.17	70.72
1936	144.71	118.81	97.49	80.73	65.50
1937	146.49	120.28	98.69	81.73	66.31
1938	141.90	116.50	95.59	79.16	64.23
1939	185.14	151.98	124.70	103.30	83.23
1940	189.01	155.16	127.31	105.46	85.57
1941	173.78	142.65	117.05	96.96	78.67
1942	164.40	135.11	110.86	91.84	74.52
1943	162.59	133.31	109.39	90.61	73.52
1944 ^a	263.57	229.36	198.95	174.87	153.33
1945	119.02	103.56	89.93	78.96	69.23
1946	184.08	160.19	138.95	122.13	107.09
1947 ^b	239.30	208.24	180.63	158.77	139.21
實際負擔 ^c	[386.57]	[336.39]	[291.78]	[256.47]	[224.88]
1948	239.30	208.24	180.63	158.77	139.21
實際負擔	[349.13]	[303.81]	[263.52]	[231.63]	[203.10]
1949	239.30	208.24	180.63	158.77	139.21
實際負擔	[389.06]	[338.56]	[293.67]	[258.13]	[226.33]
1950 ^d	294.53	256.30	222.31	195.41	171.34
實際負擔	[366.91]	[319.28]	[276.95]	[243.43]	[213.44]
1951	294.53	256.30	222.31	195.41	171.34
實際負擔	[351.94]	[306.25]	[265.64]	[233.50]	[204.73]

說明：(a)地租改正後稅率提高。(b)加徵公學糧三成。(c)計入隨賦徵購部份。(d)加徵防衛捐三成。

資料來源：(1)原表載於許建裕，“Rural Taxation in Taiwan”（農復會未發表油印本，1952），頁8。轉引自李登輝，《臺灣農工部門間之資本流通》，頁71。原表單位為「每公頃」之田賦負擔，經筆者查證後改正為每甲。

(2)各年度田賦之實際負擔額為筆者所計算，計算之方法與資料來源請參照「附錄A」。

75%。(131)

殖民初期一九〇五年田賦曾佔總督府稅收來源的38.88%，但隨著工商業的發展，總督府的稅收來源逐漸轉移到專賣收益與公營企業盈餘，其依賴農業部門資

(131) 計算自臺灣省政府糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第二編》，頁38-43。

源榨取的程度也逐漸下降。從一九二〇年代起，土地稅收佔總稅收（不包含專賣收益與公營企業盈餘）的比例即下降到 30% 以下。至一九四三年租稅改制後，田賦佔總督府的財稅收入更減少為 6.43%。⁽¹³²⁾ 戰後初期省府的財政稅收卻極度仰賴農業部門，一九四六年至一九四九各年度土地稅賦佔總稅收（不含專賣收益與公營企業盈餘）的比例分別為 79.28%，52.25%，46.18% 與 37.75%。⁽¹³³⁾ 雖然前述戰後各年度土地稅賦佔總稅收的比例有逐年下降的趨勢，但不能忽略隨賦徵購與「肥料換穀」所造成的隱藏性賦稅。表十數字顯示，土地稅佔直接稅的比例雖然逐年下降，但是若將隨賦徵購以及肥料換穀所造成的隱藏性賦稅一併計入後，農業資源佔國家直接稅收的比例一直都維持在 70% 左右。一九四七至一九五一年間，農業部門的負擔實際上並未減輕。省府之所以倚重農業部門榨取的資源，固然部分導因於無法仰賴公營事業盈餘作為其主要的收入來源，⁽¹³⁴⁾ 另一個更不容忽視的重要原因，其實不難想知，即在於糧政體制的「優異表現」。

七、糧政體制與業佃關係的惡化

戰後的糧政體制一九四六年起在李連春的糧食局主導下得以順利重建。逐漸完備的後勤體制提供省府榨取農業部門資源的有效管道。然而在缺乏配套措施之業佃政策的情況下，榨取農業資源的措施造成租佃安排與業佃關係的急速惡化。

(一) 地主負擔的轉嫁

戰後業佃會停擺，長官公署對於農村過去既存業佃改善措施抱持著「口惠而實不至」的態度，再加上田賦徵實、公學糧、隨賦徵購等政策的實施，提供了地主們加租的藉口。儘管增加的稅賦理論上是作用於田地所有人身上，數據資料卻顯示地主們將負擔轉嫁到佃農身上，也因此戰後初期出現了農地佃租額突增的狀況。

(132) 見李登輝，《臺灣農工部門間之資本流通》，頁 101；黃通、張宗漢、李昌謹合編，《日據時代臺灣之財政》（臺北：聯經出版社，1987），頁 29。

(133) 計算自臺灣省政府新聞處，《臺灣的稅制改革》（臺北：臺灣省政府新聞處，1952），「附錄三」部分。

(134) 由於當時省內公營事業多為「資委會」所掌控，省府難以駕馭，不僅難以有效管理，甚至出現未依規定結帳造冊，以致省府連其盈虧均無法得知的局面，進而造成省府稅收的短缺。見臺灣省參議會秘書處，《臺灣省參議會第一屆第五次大會特輯》（1948年6月），頁 74、213。

表十：相關農業稅收佔直接稅之比例⁽¹³⁵⁾ (單位：新臺幣圓)

項 目	1946	1947	1948	1949	1950	1951
A.直接稅(圓)	3,018,403	6,300,355	9,395,439	18,769,552	114,761,199	277,397,508
B.土地稅(圓)	23,186,570	14,893,760	16,508,010	30,495,248	80,757,117	116,287,592
C.小計(A+B)	26,204,973	21,194,115	25,903,449	49,264,800	195,518,316	393,685,100
D.田賦佔直接稅之比例 (B/C) %	88.48	70.27	63.73	61.90	41.30	29.54
E.隨賦徵購利潤(圓)	—	5,912,046	11,291,937	19,130,383	47,593,971	68,212,840
F.肥料換穀利潤(圓)	—	—	—	21,345,028	130,748,675	498,055,097
G.來自農業部門之收入 (B+E+F)	23,186,570	20,805,806	27,799,947	70,970,659	259,099,763	682,555,529
H.收入總計(G+A)	26,204,973	27,106,161	37,195,386	89,740,211	373,860,962	959,953,037
I.來自農業部門收入佔 總收入比例(G/H) %	88.48	76.76	74.74	79.08	69.30	71.10

說 明：(1)本表之直接稅包括營業稅、所得稅、戶稅、田賦、遺產稅、印花稅。

(2)隨賦徵購的利潤假設為其所徵購之稻穀總數的50%。

(3)肥料換穀的利潤假設為成交稻穀總額之35%。

(4)隨賦收購與肥料換穀之「現金」利潤的計算方式為：「各年度田賦實穀總額」：「各年度土地稅收」=「各年度隨賦徵購與肥料換穀之實穀利潤」：「各年度隨賦徵購與肥料換穀之現金利潤」。

資料來源：臺灣省政府新聞處，《臺灣的稅制改革》(臺北：臺灣省政府新聞處，1952)，附錄三、附錄六；臺灣省糧食處，《一百年來臺灣糧政之演變》，頁7-15。

(135) 筆者對肥料換穀與隨賦徵購造成之隱稅的計算，係採推估的方式。根據 Takeharu Sasamoto 一文的計算，1959年時肥料換穀的利潤約為成交稻穀總額的35% (見 Takeharu Sasamoto, "A Salient Feature of Capital Accumulation in Taiwan: The System of Rice Collection by the Taiwan Provincial Bureau," *The Developing Economies* 6:1[1968], pp. 34)。李登輝的計算結果則顯示，隨賦徵購的收購價格通常為批發市價的一半 (李登輝，《臺灣農工部門間之資本流通》，頁72)。因此筆者於計算時將肥料換穀與隨賦徵購的利潤設定為其所徵購之稻穀總數的35%、50%。至於利潤實穀的現金價格則是以田賦實穀於土地稅收上展現出的現金價格作為計算基礎 (計算公式參見表十「說明」項)。

國內最近對於隨賦徵購與肥料換穀造成的隱性賦稅，以古慧雯〈論「肥料換穀」〉的計算較為詳盡 (參見古慧雯，《經濟論文叢刊》24:4(1996)，頁479-507)。作者基於以下理由礙難採用古慧雯的數據與算式。首先，米價的基準仍有爭議。古文以台灣稻米的出口價格作為基準。然國際市場米價低於國內市價，古慧雯可能會因此低估政府透過肥料換穀機制所獲取的利潤。其次，本節所討論的時期為1946-51年，古文數據起始於1950年，實際上卻從1951年起才較為完整 (前引文，頁52)。古文數據之年期不符本文的研究時期。最後，若欲以古文提供之肥料成本價格作為本研究進一步計算的基礎，亦有其侷限性。古文雖提供了1950-1972年七種肥料的成本價格，但1950年七種肥料中，清楚載記成本價格者僅「硫酸銨」與「磷酸銨」兩種。1949-51年間亦常被交換、施用於稻作的「硝酸銨」與「智利硝」 (參見臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第二編》，頁932)，則未被納入古慧雯計算範圍內。

表十計算結果與古文數據有相當的差距。以1951年肥料換穀利潤為例，本研究計算結果為4.98億台幣，古文數據則為0.98億 (頁488)。然而，臺灣省農會理事主席朱萬成根據臺灣省糧食局資料計算1952年肥料換穀的利潤為4.23億元，顯與本文數據較為相近 (見朱萬成，〈台灣肥料換穀制度之探討〉，原載於《農友》3(1952)，頁10-13。轉引自李登輝，《臺灣農工部門間之資本流通》，頁75-76)。本文數據(1951)雖高於朱萬成(1952)，但參照1951與1952年肥料實穀數量的變化 (1951年為212.9千公噸糙米，1952年則為182.2千公噸糙米。見臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁7-15，附表五十)，兩者數據的差異亦符合肥料實穀數量變化的趨勢。

況（參見表十一）。一九四八年雙期作田租率與一九二七、三七年相較，增加幅度頗大。由於殖民末期農地佃租額呈現下降的趨勢，一九四四年租率理應低於表內一九三七年的水準。戰前、戰後租率的實際落差應較表內一九三七年與一九四八年數字所示為大。

儘管造成地租提高的原因有很大一部份來自賦稅的增加，但根據表十二計算結果，戰後國府對於單位面積水田產出的榨取，其擴張的幅度還低於地主土地收益的增長。一九四五至四八年間單位面積水田產出內國府分配到的比率增加了3.43%，地主階級則增加了10.22%，佃農階級卻減少了13.65%。隨著國府對農業

表十一：臺灣各地雙期作田平均租率（單位：%）

年期	全臺	臺北	新竹	臺中	臺南	高雄	臺東	花蓮
1927	49.42 (2,799)	53.76 (590)	50.52 (626)	49.35 (838)	45.06 (141)	44.94 (449)	48.01 (81)	43.05 (74)
1937	50.63 (1,079)	50.36 (224)	53.94 (249)	51.37 (308)	48.60 (85)	45.75 (141)	47.75 (31)	43.95 (41)
1948	56.63 (1,439)	53.88 (181)	58.79 (326)	58.95 (585)	49.63 (37)	55.61 (118)	51.09 (123)	52.96 (69)

說明：(a) () 內為調查樣本數。

(b) 1927年調查將各市街庄雙期作田區分為上中下三等級（但未說明分級的原則，僅依調查員的「大體觀察」），各抽五個樣本。特定等級的面積若小於該市街庄管內總耕地面積之20%時，則抽取三個樣本。東部花蓮與臺東兩廳各等級只抽取三個樣本。最後完成有效調查樣本雙期作田2,799筆。

(c) 1937年調查就各市街庄雙期作田依該地現有田地等則各抽一個樣本。花蓮廳單期作田未取樣。最後完成有效調查樣本雙期作田1,079筆。

(d) 1927年與1937年各州廳雙期作田租率係直接就所有有效調查樣本的租額與收穫量加總後相除，求取平均地租率。1948年各縣雙期作田租率係就各鄉鎮市平均地租率，以樣本數作為權數，求取加權平均。

(e) 1927年與1937年全臺雙期作田地租率是就各州廳雙期作田地租率，以全臺各州廳雙期作田實際面積為權數，求取加權平均。1948年全臺雙期作田地租率是以各縣雙期作田實際面積為權數，求取加權平均。

(f) 1927年與1937年地租的調查方法與地租率的推估方法見柯志明，《米糖相剋：殖民主義下臺灣的發展與從屬》（臺北：群學出版社，2002），附錄四。

資料來源：1927年取自總督府殖產局，《耕地貸貸經濟調查》，農業基本調查書第二十五號；總督府殖產局，《臺灣農業年報》（臺北：臺灣總督府殖產局，1928），頁15。1937年取自總督府殖產局，《耕地貸貸經濟調查》，農業基本調查書第三十九號；總督府殖產局，《臺灣農業年報》（臺北：臺灣總督府殖產局，1938），頁12。1948年引自王益滔，〈農地減租與佃農經濟〉，收於中國地政研究所，《臺灣農地減租研究報告》（臺北：中國地政研究所，1951），頁66，附表五。

剩餘搾取不斷擴大，佃農分配到的比率不斷下降，地主的比率卻不減反增。⁽¹³⁶⁾ 數據資料顯示，這段期間地主階級不僅成功地將稅課的壓力轉嫁到佃農階級身上，而且還藉機擴張自身收益。

表十二：一九三八至五一年每甲水田稻穫量之分配情形（單位：%）

年代	佃農	總督府／國府	地主	合計
1938	51.49	1.35	47.16	100
1939	49.54	1.91	48.55	100
1940	51.00	2.25	46.75	100
1941	53.43	2.01	44.56	100
1942	56.82	1.86	41.32	100
1943	57.31	1.88	40.81	100
1944	59.25	3.76	36.99	100
1945	54.70	2.39	42.91	100
1946	50.15	2.88	46.97	100
1947	45.60	6.60	47.80	100
1948	41.05	5.82	53.13	100
1949	64.61	5.96	29.42	100
1950	68.68	4.98	26.35	100
1951	69.28	4.68	26.04	100

說明：(1)國家機關所分配到之數額，直接採用「表九」之田賦負擔，以及1947年起實際負擔之部份作為計算基礎。

(2)本表未將肥料換穀機制所造成隱藏性賦稅的部份計入。

(3)計算方式與資料來源，請參見「附錄B」。

(二)餘糧收購的逃匿

一九四六年度開辦田賦徵實業務以來，糧食局透過經收過程，逐步掌握全省

(136) 此處筆者所討論的重心是放在1945-48年間國家、佃農與地主三者對於單位面積水田產出的分配情況。戰後國府搾取農業資源的手段，除糧食的徵收與徵購政策外，「肥料換穀機制」實扮演了更重要的角色。然而，肥料換穀直到1949年才得以正式確立為國府搾取農業資源的重要機制。長官公署曾於1946年4月試辦肥料換穀，隨即於該年9月宣佈取消，1946年底糧食局完成驗收的肥料實穀僅828.9公噸。1948年省府又重新開辦肥料換穀，該年透過肥料換穀機制所掌握到的公糧僅約100公噸，佔該年度政府掌握供糧總額的0.07%。見臺灣省行政長官公署，《臺灣省參議會第一屆第二次大會：行政長官公署施政報告》（1946年12月），頁167；臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁7-15。

「米糧大戶」的相關資訊，隨後得於一九四七年度實施「大戶餘糧收購」政策。有關一九四五至四八年間國府徵糧措施——特別是一九四七年開辦的「大戶餘糧收購」——的論著，多著重於對地主階級的打擊，卻忽略了佃農所受到的影響。⁽¹³⁷⁾ 根據〈臺灣省餘糧收購辦法〉，「大戶」乃是全年繳納田賦徵實稻穀超過 1,000 公斤以上之業戶。「大戶餘糧收購」係依公定價格採累進收購方式，強制收購其 40-60% 餘糧——扣除賦稅公課與自食量後所剩餘之租穀。⁽¹³⁸⁾ 劉進慶就此強制性徵購政策的評價是，二二八事變嚴厲鎮壓、打擊地主階級政治基礎的同時，「大中戶餘糧收購拆毀了本地地主階層的經濟基礎，是對於在第二次大戰中已趨衰微和弱體化的地主勢力做更進一步的追打」。⁽¹³⁹⁾

大戶是否聽任國家徵購餘糧，直至拆毀其經濟基礎的地步？首先，讓我們檢視大戶餘糧收購政策相關法規制訂的過程。大戶餘糧政策一開始就受到地主階級的強烈抵制。省參議會決議，要求政府將大戶類別的標準提高到年繳田賦實穀超過 1,500 公斤以上之業戶，並將此政策改名為「大中戶餘糧收購」，當時省政府也依議修正。⁽¹⁴⁰⁾ 隨著相關條件的放寬，大戶數額也得以減少。一九四七年納賦超過 1,000 公斤者計 7,252 人，佔總納賦人數的 2.24%。大戶標準提高後，全省年納田賦實穀超過 1,500 公斤的業戶僅剩下 2,613 戶。⁽¹⁴¹⁾ 此外，餘糧收購時計算大戶所收租穀的標準亦在議會壓力下調降。一九四七年第一期餘糧收購乃是以大戶納賦額的 14.8 倍作為標準。在省參議會反對下，第二期餘糧收購時，糧食局將計算標

(137) 「大戶餘糧收購」實施的時間為 1947 年下半年（隨同當年度第一期田賦徵實一併實施），恰巧為二二八事變發生過後。關於國府實施大戶餘糧收購政策的「意圖」，劉進慶曾強烈暗示，當 228 事件對於地主階級造成嚴重的政治打擊後，大戶餘糧收購乃是國府意圖進一步鎮壓、瓦解地主階級的經濟手段（見劉進慶，〈臺灣戰後經濟分析〉（臺北：人間出版社，1995），頁 61-62）。然而必須要強調的是，長官公署意圖收購「米糧大戶」餘糧的概念早在 1946 年 10 月即已成型，當時更開始透過田賦徵實的實施，逐步掌握全年繳納田賦實穀超過一千公斤以上的業戶名單與相關資訊，並分別列冊，而糧食局於 1947 年 1 月份時所掌握到的「大戶名單」人數即已達 1,231 名。參見臺灣省糧食局，〈公地租谷部分〉，《臺灣省糧政法規》（臺北：臺灣省糧食局，1946），頁 40-41；臺灣省政府，〈臺灣省政府施政報告：卅六年六月〉，頁 238；《新生報》，1946 年 12 月 25 日；1947 年 1 月 7 日。

(138) 見〈臺灣經濟法規〉，《臺銀季刊》1: 3（1947），頁 246-249。

(139) 劉進慶，〈臺灣戰後經濟分析〉，頁 61。

(140) 見臺灣省參議會秘書處，〈臺灣省參議會第一屆第四次大會特輯〉（1947 年 12 月），頁 173；〈臺灣省參議會第一屆第六次大會特輯〉（1948 年 12 月），頁 34。

(141) 《新生報》，1947 年 6 月 29 日；臺灣省政府糧食局、農林處合編，〈糧食增產〉（1949），頁 15。

準降至 13.1 倍；至一九四九年時，又調降為 8.9 倍。⁽¹⁴²⁾

其次，就大戶餘糧收購實際經徵的情形來看，收購成果並不如預期。糧食局曾預估一九四七年每期可各收購稻穀 22,058 公噸，全年合計約 44,116 公噸；⁽¹⁴³⁾ 但一九四七年度的實際收購量只達 24,314.6 公噸。由於糧食局從未列載各期大戶餘糧收購的「應徵數」，所以其他各期之徵收成果只能以其最終的收購數作為比較的基礎。⁽¹⁴⁴⁾ 此處權且將最終收購量「視為」應徵數（參見表十三）。⁽¹⁴⁵⁾

一九四七至四九年間，原收購量佔最終收購量的比例從未超過 65%；但這段期間公學糧與隨賦徵購的「經徵數」均達到了應徵數的 96% 以上，而田賦徵實也有 92% 以上的水準（參見表七、表八）。⁽¹⁴⁶⁾ 大戶餘糧收購成績不佳，部分在於糧食局先前對於大戶所收租穀的計算標準過高，不少大戶手上掌握的租穀數額不及於政府估計的數量，難免拖欠。根據表十三內 1947 年度各期大戶餘糧收購的成績，當年度第一期收購量還能達到 2 萬公噸，應徵額的 80.9%，至第二期時雖然估算租穀的倍數已調降為 13.1（原倍數的 88.51%），但第二期的原收購量卻急速銳減到 3,892 公噸，僅為應徵額的 31%。隨後兩年繼續調降倍數與應徵數額，也沒有改善收購成績。大戶明顯採取抵制的態度，或乾脆抗售。省參議員韓石泉發言提及，部分大戶於報上刊登聲明，反對該政策。⁽¹⁴⁷⁾ 糧食局亦曾將三名抗售餘糧的大戶移送法辦。⁽¹⁴⁸⁾

多數大戶選擇以較為安全的「析產分戶」方式來逃匿收購。業戶將其耕地分割移轉至親友名下，縮小土地所有面積，使田賦總額降低至大戶標準以下，而得

(142) 見臺灣省參議會秘書處，《臺灣省參議會第一屆第四次大會特輯》，頁 134-135；臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 7-13。

(143) 見臺灣省政府，《臺灣省政府中華民國三十七年度上半年工作計畫》（1948），頁 175。

(144) 根據省糧食處的說法，大戶餘糧收購於 1953 年取消後，「仍然繼續補收舊欠約達十年之久」。1953 年耕者有其田，政府對於耕地的收購補償乃是以三成國營事業股票、七成實物債券相互搭配。地主們每年以實物債券換取糧食時，糧食局便會將地主過去積欠的田賦、收購餘糧一併扣除。由於耕者有其田地價償還年期為十年，也因此大戶餘糧之補收舊欠會長達十年。見臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 7-13。

(145) 依舊得強調的是，「最終收購數」雖然可以趨近但絕對低於所謂的「應徵數」。雖然 1951、52 年度的最終收購數與原收購數相同，然這並不見得表示當年度的徵購能力達到了 100%。

(146) 見臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 7-10~7-12。

(147) 臺灣省參議會秘書處，《臺灣省參議會第一屆第六次大會特輯》，頁 142-143。

(148) 同上註，頁 147。

表十三：大戶餘糧收購數量 (單位：穀／公噸)

年期	A. 最終收購量 (公噸)	B. 原收購量 (公噸)	A/B (%)	大戶標準 (公斤)	計算租穀倍數
1947年	37,779.6	24,314.6	64.4		
第一期	25,231.1	20,422.3	80.9	1,000	14.8
第二期	12,548.5	3,892.3	31.0	1,000	13.1
1948年	9,552.8	5,570.8	58.3		
第一期	5,878.9	4,415.9	75.1	1,500	9.8
第二期	3,673.9	1,154.9	31.4	1,500	9.8
1949年	6,170.8	3,936.5	63.8		
第一期	3,443.9	2,814.0	81.7	1,500	8.9
第二期	2,726.9	1,122.5	41.2	1,500	8.9
1950年	5,985.8	4,866.4	81.3		
第一期	3,146.6	2,882.0	91.6	1,500	8.9
第二期	2,839.3	1,984.4	69.9	1,500	8.9
1951年	4,244.6	4,244.6	—		
第一期	2,962.3	2,962.3	—	1,500	8.9
第二期	1,282.3	1,282.3	—	1,500	8.9
1952年	2,481.5	2,481.5	—		
第一期	1,475.3	1,475.3	—	1,500	8.9
第二期	1,006.3	1,006.3	—	1,500	8.9

說明：雖然1951、52年的最終收購量與原收購量完全相同，並不表示當年度的徵購能力達到100%。
 資料來源：最終收購量部份，引自臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁7-13，附表四十九。
 原收購量部分，1947年引自：《臺灣糧食統計要覽》民國三十七年版，頁96；1948年引自《臺灣糧食統計要覽》民國三十八年版，頁111；1949年引自《臺灣糧食統計要覽》民國三十九年版，頁117；1950、51年引自《臺灣糧食統計要覽》民國四十一年版，頁290-91；1952年引自《臺灣糧食統計要覽》民國四十四年版，頁271。

以除名。其效果反映在應徵額的變化上：一九四九至一九五二年計算租穀的倍數雖然維持不變，但最終收購量卻大幅縮減，自6,170.8公噸降為2,481.5公噸（見表十三）。湯惠蓀坦言：「餘糧收購，雖有遏制土地兼併之功，但無防止地主析產分戶，逃避收購之力」。⁽¹⁴⁹⁾糧食局指稱，部份大糧戶為避免累進計算，「將田地業權化整為零，共有田產分割分散」。⁽¹⁵⁰⁾省參議員質詢時，李連春亦以：「大戶土

(149) 湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁60。

(150) 見臺灣省政府，《臺灣省政府施政報告：卅六年十一月》（1947），頁238。

地面積間有異動」回應。⁽¹⁵¹⁾ 儘管缺乏各年度全省大戶實數的詳細資料，桃園地區的資料顯示，一九四七年度第一期餘糧收購時計有大戶 958 名，第二期時銳減為 542 名。一九四八年大戶標準改為年納田賦 1,500 公斤以上後維持不變，桃園地區一九四八至四九年間各期大戶數額卻仍持續減少，次第降為 365、325、288 與 275 名。⁽¹⁵²⁾

大戶數與應徵額的急遽縮減現象呼應了「析產分戶」的說法。地主們透過析產分戶的方式逃避大戶餘糧收購。劉進慶就政策、法條的內容直接論斷大戶餘糧收購拆毀了地主階級的經濟基礎，無疑低估了地主可能採取的迂迴手段。⁽¹⁵³⁾ 戰後的一九四六至四八年這短短三年間，護佃措施的消解形同放任地主階級轉嫁負擔。國府相關糧食政策未必能打擊到地主階級的勢力，卻帶來業佃關係的急遽惡化。

(三)業佃糾紛的擴大

王益滔的觀察呼應了上述業佃關係惡化的說法，「當時實施徵實、徵購政策，地主負擔加重，為圖轉嫁，撤佃加租在所難免；重以幣值日跌，物價日漲，土地投機之風又見盛行，遂致租佃制度，又趨惡化」。⁽¹⁵⁴⁾ 省地政局相關檔案亦顯示，從一九四七年年中秋節過後，農村即出現撤佃糾紛四起的局面。⁽¹⁵⁵⁾ 警備總司令部更以「動盪不安」一詞形容當時農村撤佃或惡性加租情況的激烈程度。⁽¹⁵⁶⁾ 省參議員劉闊才於一九四七年十二月要求政府訂定〈業佃衝突防止辦法〉，其他議員亦提及大戶餘糧收購導致業佃糾紛。⁽¹⁵⁷⁾ 一九四八年臺南縣北門區學甲鄉大地主李耀乾、李杭等人，因加租問題與曾文區麻豆鎮佃戶 40 餘人發生衝突，該案例顯示

(151) 臺灣省參議會秘書處，《臺灣省參議會第一屆第四次大會特輯》，頁 138-139。

(152) 見桃園縣文獻會，〈政事志〉，《桃園縣志》卷三上（桃園：桃園縣文獻會，1962），頁 229。

(153) 對於地主所採之迂迴手段的實際效果，劉進慶的評估是：「對於這個打擊（大戶餘糧收購——筆者註），地主曾提高佃農的地租額，而將一部份的負擔移轉給佃農，不過一九四九年實施的三七五減租政策則對此現象加以制止」。見劉進慶，《臺灣戰後經濟分析》，頁 61-62。三七五減租是否有此效果，詳見下節。

(154) 王益滔，《臺灣之土地制度與土地政策》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1964），頁 70。

(155) 依本省民間慣習，田地租約的更動（撤佃或調整租額等），均於中秋節前後於地主家中商議之。

(156) 見侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 352-353、355。

(157) 見臺灣省參議會秘書處，《臺灣省參議會第一屆第四次大會特輯》，頁 78、137。

普遍存在的加租製造了農村社會內部的緊張。⁽¹⁵⁸⁾ 同年十二月，劉闊才明言：「省內各地業佃糾紛日漸激烈」。省府主席魏道明承認，業佃糾紛影響了社會安定。⁽¹⁵⁹⁾

省府民政廳於一九四八年六月邀集全臺各縣市首長召開「全省行政會議」，討論相關省政工作。會議上不少縣市長要求省府立即實施三七五減租，以解決日益滋長的業佃糾紛。⁽¹⁶⁰⁾ 三七五減租的訴求之所以能夠如此理直氣壯，部分原因在於，一九四六年七月中央政府已通電各省組織佃租委員會實施「二五減租」。⁽¹⁶¹⁾ 同年年底長官公署施政報告亦表示，將參照中央二五減租辦法，擬定佃租制度改善方案。⁽¹⁶²⁾ 一九四七年二月長官公署農林處透過報刊正式向全台民眾發佈，將「保護佃農防止榨取，積極推行二五減租」。⁽¹⁶³⁾ 一九四七年六月長官公署電飭各縣市組織佃租委員會辦理減租事宜。⁽¹⁶⁴⁾ 因應長官公署的指令，同年六月臺北縣政府成立了佃租委員會以推行耕地減租工作，〈私有耕地各等則每甲總收穫量標準〉的評定工作則於十一月完成。國民黨新竹縣黨部主動選擇部份地區試辦減租；屏東市政府更於一九四七年第二期作率先實施三七五減租。⁽¹⁶⁵⁾

雖然省府的腳步依然遲緩，⁽¹⁶⁶⁾ 但是隨著政令的公佈，準備工作的進行以及

(158) 根據警備總部的調查報告，李姓地主若調降地租，「勢必為其他地主唾罵」。詳見侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 364-368。

(159) 見臺灣省參議會秘書處，《臺灣省參議會第一屆第六次大會特輯》，頁 64-65。

(160) 見臺灣省政府民政廳，《臺灣省三十七年度全省行政會議特輯》(1948)，頁 48-52、132-137。

(161) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 337-339。

(162) 見臺灣省行政長官公署，《中華民國三十五年度臺灣省行政長官公署施政報告》，頁 32。

(163) 見《新生報》，1947年2月24日。

(164) 見何舉帆、張元生編，《“三七五”限租手冊》，頁 5-6；侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 343、361。「二五減租」乃是指將租額調降 25%，因本省民間慣行佃租額多為年收正產物的 50% 左右，調降 25% 後即為年收正產物的 37.5%。

(165) 見侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 343、349-351；趙文山，《臺灣「三七五」地租運動的透視》(臺北：自由出版社，1949)，頁 22、74-78；屏東市政府，《屏東市三七五減租經過及其成果》(屏東：屏東市政府，1949)，頁 1。

(166) 徐世榮、蕭新煌指出，中央政府雖於 1947 年初電令臺灣省實施三七五減租，但當時省府態度消極，缺乏實際的執行辦法，使得地方亦難以積極推動。徐世榮等注意到，省府主席魏道明與民政廳長朱佛定於省參議會第一屆第三次(1947年6月)與第四次大會(1947年12月)答詢未來土地政策方向時，皆未提及三七五減租。詳見徐世榮、蕭新煌，〈臺灣土地改革再審視——一個「內因說」的嘗試〉，《臺灣史研究》8:1(2001年9月)，頁 96-97。筆者雖不否認省府一開始時採消極的態度，但徐、蕭顯然並未適當評價減租所需的準備工作以及地方政府帶頭試行後對省府所造成的壓力。減租畢竟是項龐雜

屏東市的率先實施，減租對農村社會產生巨大的衝擊。高雄縣長在全省行政會議上抱怨，鄰近的屏東市率先推行減租後，發生多起佃農要求縣政府依法實行三七五減租的事件，這些糾紛迅即影響到高雄縣內的業佃關係。⁽¹⁶⁷⁾臺北縣、臺中縣與臺南縣長等人，亦踴躍建言積極實施減租政策。⁽¹⁶⁸⁾省地政局相關業佃糾紛檔案顯示，面對地主惡意加租、撤佃的行為，佃農一再陳情要求政府介入，貫徹三七五租率。⁽¹⁶⁹⁾省政府地政局長沈時可於一九四九年正式實施三七五減租前探訪龍潭時，發現當地的農民已經出現騷動的情況。⁽¹⁷⁰⁾

學者鮮少觸及國府一九四九年全面實施三七五減租前臺灣農村內部的階級關係。不少學者以為土改前佃農與地主的關係還算和諧，因此「內在社會因素」無法用來解釋國府實施三七五減租之成因；在農村社會相對穩定的狀況下，土改主

的事業，政府確實需要從事一些準備的工作。以臺北縣為例，省府通令於1947年起實施減租，七月七日成立的臺北縣佃租委員會發文省主席稱：「遵照省令本年度起（實施），執行時間上恐有不及」（見侯坤宏編，《土地改革史料》，頁346-347）。監督業佃雙方訂定三七五契約的前提在於，國家必須能夠掌握耕地確實的生產量。「臨田分租」固然是最直接的辦法，然其問題在地政人員分身乏術，不可能於收穫時在場會同地主、佃農稽查每一塊田地的實際收穫量。業佃雙方依據縣市政府頒訂的「耕地等則收穫量標準」換算佃租（如前所述，臺北縣於1947年11月時方才完成〈私有耕地各等則每甲總收穫量標準〉的評定工作），或可避免臨田分租所導致的困擾。然而，相同等則耕地的收穫量不只因年而異，又因土地位置、土質與耕作精粗程度的差異而有所不同。縣市政府硬性規定收穫量標準，不免受到質疑。率先實行減租的屏東市，便曾分別試行過上述兩種方式（見何峯帆、張元生合編，《“三七五”限租手冊》，頁24-27）。地方縣市率先實施的壓力亦促使省府加速將三七五減租納入施政方針內。省府1948年度上半年度工作計畫載明，相關行政部門將「協助組織各縣市租佃委員會及各鄉鎮調解委員會，切實執行『三七五』法定租額」；1948年上半年度度的施政報告上也顯示，省社會處將「協助推行『三七五』租率」。省府對於三七五減租的態度是正面的。1948年6月魏道明於參議會上清楚指示：「三七五減租為中央既定政策，本省自應遵令施行」。詳見侯坤宏編，《土地改革史料》，頁347-348；臺灣省政府，《臺灣省政府中華民國三十七年度上半年工作計畫》，頁148；臺灣省政府，《臺灣省政府施政報告：卅七年六月》，頁159；見臺灣省參議會秘書處，《臺灣省參議會第一屆第五次大會特輯》，頁108。期盼省府收到中央的電令後立即將相關辦法訂出、實施減租，就當時的情況而言，並不切實際。陳誠1949年初接任臺灣省主席隨即能全面實施三七五減租，其雷厲風行多少得助於先前的準備工作與實行經驗。

(167) 見臺灣省政府民政廳，《臺灣省三十七年度全省行政會議特輯》，頁52。

(168) 臺北縣長要求省府貫徹三七五減租的實施；臺中縣長則認為，土地政策於推動過程中當然會遭逢諸多阻力，但本省已具備了實行的條件；臺南縣長所提之方案更為激烈，認為私有耕地除自耕以外，其餘部份均應由政府有計畫地直接配耕予佃農。見臺灣省政府民政廳，《臺灣省三十七年度全省行政會議特輯》，頁48、50-51、132-137。

(169) 見侯坤宏編，《土地改革史料》，頁355、365。

(170) 見張勤民、張維一等講述，〈臺灣實施土地改革五十週年口述歷史座談會紀錄〉，《近代中國》131（1999），頁177。

要歸因於國府對農村動亂的「恐懼」。⁽¹⁷¹⁾ 根據上述論者對土改成因的討論，土改端視國府自身意向而定，基本上與臺灣農村社會當時業佃關係的變化並不相干。儘管上述論者們也曾留意到戰後國府一連串的糧食徵收與徵購措施，卻未能充分認識到，在租佃制度已然失控的狀態下，戰後糧政體制的重建促使業佃關係進一步惡化。田賦徵實於一九四六年度開辦時，業戶或許尚能勉強應付。一九四七年起陸續實施的帶徵公學糧、隨賦徵購與大戶餘糧收購政策，所施加的負擔卻超乎殖民時期。本文資料顯示，土地負擔的加重不僅導致層出不窮的業佃糾紛，更轉化成驅使國府實施三七五減租的動力。⁽¹⁷²⁾

(171) 徐世榮、蕭新煌，〈臺灣土地改革再審視〉，頁97；H. H. Michael Hsiao, *Government Agricultural Strategies in Taiwan and South Korea: A Macro-Sociological Assessment*, pp. 102-108; Shih-Jung Hsu and H. H. Michael Hsiao, "The Impacts of Class Differentiation and Cultural Construction on Post-War Land Reform in Taiwan". *ISEAR (Information Service for East Asian Research, Program for Southeast Asian Studies) Occasional Paper, No. 2* (Taipei: Academia Sinica, 1999), pp. 28-31; 林景源，〈臺灣工業化之研究〉（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1981），頁30。

(172) 蕭全政則以為，三七五減租的實施與肥料換穀機制的運作有密不可分的關係。根據蕭全政的說法，肥料換穀機制得以順暢運作的前提在於，耕地的使用者（佃農）能夠擁有餘糧償還肥料實穀。也就是說，拖欠的情況不能太過嚴重。蕭全政並以1948年各期農民償還肥料實穀的「償穀率」用以支持其論點。該年第一期稻作之肥料償穀至年底前只償還了71.35%，第二期稻作至隔年5月也只償還了66.3%。蕭全政因此論定，國府若要掌握更多的糧食、維繫肥料換穀機制的運作，勢必得增加佃農的收入以提高其償穀能力，三七五減租也因此於1949年實施（參見Chyuan-Jeng Shiau, "The Political Economy of Rice Policies in Taiwan, 1945-1984," pp. 90-92、201）。然而採取同樣的計算方式後（以半年度為計算基期），我們卻發現三七五減租實施後，1949年第一期肥料償穀僅達到67.74%（參見下表）。換言之，減租與農民的償穀能力並無顯著的關係。另一方面值得注意的是，當美援肥料於1949年第二期稻作開始充分供應時（見臺灣省政府糧食局肥料運銷處，〈肥料手冊〉（1996年第十五次增訂版），頁2-3），肥料償穀比率反而更衰退為26.48%。也就是說，減租前夕（1948年）農民的償穀能力並未如同蕭全政所言「有所不足」（inability）。當肥料換穀機制於1949年第二期作正式確立後，三七五減租政策也未能增加農民的償穀能力。

一九四八、四九年各期肥料換穀之償還情形 （單位：稻穀／公噸）

年 期	1948年 第一期	%	1948年 第二期	%	1949年 第一期	%	1949年 第二期	%
1948/05/11-1948/11/10	39,649	71.35	—	—	—	—	—	—
1948/11/11-1949/05/20	14,844	26.71	27,624	66.30	—	—	—	—
1949/05/21-1949/11/20	981	1.77	10,126	24.30	58,980	67.74	—	—
1949/11/21-1950/04/30	67	0.12	3,860	9.26	27,689	31.80	28,963	26.48
1950/05/01-1950/10/31	18	0.03	34	0.08	400	0.46	79,543	72.73
1950/11/01-1951/04/30	9	0.02	19	0.05	4	0.00	859	0.79
合 計	55,568	100.00	41,663	100.00	87,073	100.00	109,365	100.00

八、三七五減租的瓶頸

一九四九年二月一日，新任省府主席陳誠宣佈了減租政策的要點，通令各地方機關積極準備。(173) 同年三月，全省行政會議通過決定推行三七五減租。省政府隨即擬定〈臺灣省私有耕地租用辦法〉等單行法規，經省府會議通過，於四月起通令各縣市政府切實推行。三七五減租全面展開。(174)

儘管減租政策有利於佃農階級，但執行上仍須佃農配合。陳誠的湖北土改經驗顯示，如果佃農不夠團結、缺乏意識，減租政策仍舊難以貫徹。(175) 臺灣農村社會階級關係因先前陳儀、魏道明時期的徵糧措施而日趨緊張，要求減租的聲浪日大，累積了相當的壓力，或有助於三七五減租政策的順利推展。單是三七五租約的更換工作，短短三個月完成之租約達 377,364 件。一九四九年已訂定三七五租約的佃農戶數即達 29.6 萬戶，占同年度佃農與半自耕農總戶數的74.66%。(176)

一般慣以「威權氣氛」(李筱峰用語) 來解釋三七五減租的快速推展。論者們以為，二二八事變的影響，再加上當時又兼任臺灣省警備總司令部總司令的陳誠不時發表威嚇性的言論，地主們不敢不順從。(177) 如果「威權氣氛」確實造成地主階級對減租政策「噤若寒蟬」，先前曾經轉化為三七五減租動力的業佃糾紛，在減

說 明：(a)從 1951 年起，糧食局施政報告所載數據均為各年度的合計數。各期數額的區分，為筆者根據前一階段各期償穀數額的比例所劃分。

(b)由於糧食局所載數據未再區分各期數額，故相關比較只能進行到 1949 年第二期。

(c)上列之合計數並非實際之最終償穀總額。

資料來源：《臺灣省府施政報告》各年份：〈三十七年十二月〉，頁 349；〈三十八年六月〉，頁 201；〈三十八年十二月〉，頁 199；〈三十九年六月〉，頁 210；〈三十九年十二月〉，頁 230；〈四十年六月〉，頁 210。

(173) 雖然陳誠接任臺灣省主席的時間為 1949 年初，但 1948 年他即以「養病」為由，前來臺灣。當時省內已瀰漫著要求實施減租的風潮。見陳誠，《如何實現耕者有其田》，頁 3。

(174) 張駿，《創造財經奇蹟的人》(臺北：傳記文學出版社，1987)，頁 22；臺灣省政府民政廳地政局，《實行「三七五」減租》(1949)，頁 11；王長璽、張維光，《臺灣土地改革》(臺北：新動力出版社，1953)，頁 4。

(175) 陳誠，《如何實現耕者有其田》，頁 25。

(176) 一九四九年佃農與半自耕農計 396,527 戶。見臺灣省政府糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第二編》，頁 9；湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁 26。

(177) 參見李筱峰，《臺灣戰後初期的民意代表》(臺北：自立晚報社，1993)，頁 243-254。

租後卻未見削減。實際的狀況顯示，三七五減租反而助長了業佃糾紛。各地地主撤佃、強迫退耕、假自耕、收取黑市地租的情形層出不窮。一九五〇至五二年間佃租糾紛數達到 35,313 件，平均每年發生了 11,771 件，遠甚於殖民時期最高紀錄一九四〇年的 1,502 件。⁽¹⁷⁸⁾ 糾紛的滋長意謂著業佃關係的進一步惡化。省參議員形容，推行減租後，「各地方變成階級鬥爭」，或言「使一般人民，互相猜疑，互相敵視」。⁽¹⁷⁹⁾

各項糾紛中，以撤佃最為困擾減租運動。地主急欲撤佃無非為了鑽法律上的漏洞，減少減租造成的經濟損失。農地佃租被限定為正產物年收穫量的 37.5% 意謂著地主農地投資收益的銳減。三七五減租的實施造成農地價格下降，不少地主急欲脫售農地。⁽¹⁸⁰⁾ 為方便土地脫手，地主須先將出租地轉成自耕地，也就是要撤佃或假借名目要佃農「自願退耕」。⁽¹⁸¹⁾ 一九五〇年五月份起，南部各地開始發生一連串「佃農自願退耕」事件，僅台南縣即達 2,000 件。國府鑒於局勢嚴重，乃於同年十二月派遣減租考察團赴各地視察。⁽¹⁸²⁾ 考查團其後於報告中指出：「近一年來（1950），此類案件（佃農自願退耕——筆者註）時有發生，且有蔓延之勢」。⁽¹⁸³⁾ 地政局一九四九年六月就三七五減租實施總檢查時，撤佃問題尚稱輕微。糾正事項 34,817 件中，非法撤佃僅有 232 件，漏訂租約為數最多，達 13,992 件。⁽¹⁸⁴⁾ 但從一九五〇年起撤佃問題日趨嚴重。一九五〇年初至一九五二年六月間相關業佃糾紛共計 35,313 件，其中以撤佃為最，共達 11,525 件。⁽¹⁸⁵⁾ 撤佃問題

(178) 湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁 29；參見殖產局，《本島小作改良事業成績概要》，頁 55-56；王益滔，〈臺灣之佃租問題及其對策〉，頁 34；王益滔，《臺灣之土地制度與土地政策》，頁 53-54。

(179) 見臺灣省參議會秘書處，《臺灣省參議會第一屆第七次大會特輯》（1949 年 6 月），頁 21；臺灣省臨時省議會秘書處，《臺灣省臨時省議會第一屆第一次大會特輯》（1951 年 12 月），頁 417。

(180) 陳誠，《如何實現耕者有其田》，頁 30。

(181) 當時的地價調查結果即顯示，「出租地」價格下跌的幅度又甚於「自耕地」。見內政部，《臺灣省三七五減租考察報告》（臺北：內政部，1951），頁 7；湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁 37。

(182) 農復會，《中國農村復興聯合委員會工作報告》2（1951 年 6 月），頁 34。

(183) 內政部，《臺灣省三七五減租考察報告》，頁 11。

(184) 臺灣省政府民政廳地政局，《實行「三七五」減租》，頁 26-27；王長璽、張維光，《臺灣土地改革》，頁 20。

(185) 必須注意的是，1949 年的「糾正事項」並不等於「業佃糾紛」。前者為地政人員主動稽查所發現之「違法」事件，後者則為民間自行送請租佃委員會或地政當局調處之案件。湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁 29。

的嚴重性，不僅表現於數量上。佃農遭撤佃則生計無所依靠，激烈抗爭釀成械鬥的現象亦曾發生。(186)

省府一九四九年公佈的〈臺灣省私有耕地租用辦法〉，對於撤佃問題的防範仍未完備，僅規定出租契約的終止需按照〈土地法〉或〈土地施行法〉之相關規定辦理。土地法規定，出租人對出租土地，具有收回自耕的權利。(187) 問題出於何謂「自耕」？根據土地法第六條規定，「自耕係指自任耕作者而言，其為維持一家生活直接經營耕作者以自耕論」。(188) 前者堪稱明確，後者卻含意不明。若地主將出租地收回，雇人代耕，是否視同「維持一家生活直接經營耕作」？已具減租經驗的屏東市長何舉帆於省府公佈〈租用辦法〉時，即指出了此項缺陷，並預見地主們將利用此條投機取巧。(189)

〈臺灣省私有耕地租用辦法〉並未明定「最短租期」，多數縣市僅規定三七五租約之租期不得少於三年。(190) 也就是說，租約多將於一九五一年底屆滿。依照土地法規定，契約期滿地主即有權收回「自耕」。劉闊才一九五〇年底提及，諸多地主已發出通告，出租耕地將於期滿後依約收回。(191) 一九五一年起地主要求收回「自耕」而導致的糾紛越演越烈，同年三月至六月短短三個月內退耕糾紛數就達 8,877 件。(192) 儘管根據〈臺灣省私有耕地租用辦法〉第十五條規定，業佃糾紛可請求「三七五地租委員會」調處；不服調處者，得申請司法機關處理。(193) 然地租委員會內佃農只佔極少數，多偏向地主階級，難以做出公正的仲裁。(194) 另就法規效力而言，〈臺灣省私有耕地租用辦法〉終究只是省府委員會通過的行政命令，佃

(186) 楊懋春，《臺灣土地改革對鄉村社會制度影響之研究》（臺北：國立臺灣大學農業推廣學系，1970），頁 75。

(187) 土地法第一〇七條：「依定有期限之契約租用耕地者，於契約屆滿時，除出租人收回自耕外，如承租人繼續耕作，視為不定期限繼續契約」；土地法第一一四條：「依不定期限租用耕地之契約之終止……第三項，出租人收回自耕時」。參見湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁 167。

(188) 同上註，頁 156。

(189) 何舉帆、張元生編，《“三七五”限租手冊》，頁 74。

(190) 臺灣省政府民政廳地政局，《實行「三七五」減租》，頁 29。

(191) 見臺灣省參議會秘書處，《臺灣省參議會第一屆第十次大會特輯》（1950年12月），頁 28。

(192) 農復會，《中國農村復興聯合委員會工作報告》2，頁 34-35。

(193) 參見湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁 124。

(194) 依據當時省府公佈〈臺灣省推行「三七五」地租督導委員會組織章程〉第三條規定，各縣市地租委員會由當地各類代表計 21 人組成，其中佃農代表所佔名額僅為 2 人。見何舉帆、張元生，《“三七五”限租手冊》，頁 94-95；王長璽、張維光，《臺灣土地改革》，頁 9。

農即使訴諸法律，法院判決仍得遵循〈土地法〉之規定。為求有法律根據以對付日益滋長的撤佃糾紛，國府重新擬定〈耕地三七五減租條例〉，趕在一九五一年送交立法院審議通過施行於臺灣。⁽¹⁹⁵⁾同時，鑑於地租委員會怠於保護佃農權益，省府飭令將撤佃引起的業佃糾紛一律提交縣市政府辦理。⁽¹⁹⁶⁾行政院緊接著要求省政府通令各縣市政府，對於佃農「自願退耕」案，一概不予核准。最後，政府釜底抽薪改組了地租委員會。⁽¹⁹⁷⁾

不過，相關補強工作的效果似乎並不顯著。儘管湯惠蓀強調，退耕糾紛「多發生於四十年上期以前」，並表示立法通過〈三七五減租條例〉後，「退佃敝風，乃被遏制」。⁽¹⁹⁸⁾然而，他自己提供的相關數據卻顯示，一九五二年租約地面積較前一年縮減了 5,197 甲，遠超過前兩年的縮幅（參見表十四），顯見不少地主依舊得以收回耕地。⁽¹⁹⁹⁾撤佃問題與其他業佃糾紛固然是減租過程中無法迴避的「困擾」，但當嚴重程度挑戰到減租政策的實際成效與威脅政治安定時，政府被迫不得不重新思考持續推動減租政策的利弊與其後土地政策的方向。

表十四：三七五租約辦理情形

年期	租約件數	租約地筆數	租約地面積(甲)
1949	377,364	817,231	264,514
1950	383,936	843,883	263,278
1951	388,354	832,086	262,145
1952	396,002	841,043	256,948

資料來源：引自湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁 26。

為了「確保三七五減租的成果」，省府透過種種相關檢查措施以防範地主違法侵犯佃農權益。各項檢查督導工作耗費了龐大的人力、物力，而且似乎永無休止。一九四九年七、八月份的檢查工作，即動員了三千人次，舉行業佃大會次數達 786

(195) 陳誠，《如何實現耕者有其田》，頁 22。

(196) 見臺灣省臨時省議會秘書處，《臺灣省臨時省議會第一屆第一次大會特輯》，頁 406。

(197) 內政部，《臺灣省三七五減租考察報告》，頁 12；湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁 20、129。

(198) 湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁 28-30。

(199) 若再將各類地目分別計算，與 1951 年相較，1952 年佃耕地中水田減少 6,527 甲，旱田增加 1,886 甲，其他土地則減少 556 甲。見湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁 26。

次。除了多次檢查所動員的人力外，政府為確保三七五減租成果亦消耗了大筆經費。查農復會歷年補助土地改革的經費，三七五減租的耗費超過了地籍總歸戶（見表十五）。一九五一年九月開始實施的地籍總歸戶，乃是對全臺地籍進行總清查的浩大工程。前後共耗時七個月，動員 2,846 人次，繕造地籍與歸戶卡等各類卡片共 666 萬餘張。⁽²⁰⁰⁾ 對於規模如此龐大的工程，農復會補助的經費仍不及減租工作。⁽²⁰¹⁾ 然而，業佃糾紛事實上並未因此而有舒緩的現象：一九五〇年業佃糾紛數為 4,390 件，至一九五一年又增加為 12,303 件。歷次的督導與檢查工作並未對業佃糾紛發揮有效的遏制作用。如果還欲持續減租的檢查工作，花費必然有增無減。⁽²⁰²⁾

九、限田：土改的終點

儘管「耕者有其田」為國府土地政策的最高指導原則，但執政者對於「耕者有其田」的詮釋，卻隨著時空環境不斷變化，就耕地再分配的面向則僅只點到為止。一九四五年五月的《臺灣調查委員會土地問題研究會報告書》對於接收臺灣後之土地問題，曾表示將對於佃農、雇農與耕地過少之自耕農，「配耕」一定標準之土地；〈臺灣地政接管計畫草案〉中也曾提及農民得向政府「承領」耕地。⁽²⁰³⁾ 一九四五年底陳儀於除夕廣播時，曾表示一九四六年將「分配土地，以增加農民收益」，以達成耕者有其田的理想。⁽²⁰⁴⁾ 但是所謂的「配耕」、「承領」或是「分

(200) 湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁 7。

(201) 地籍總歸戶所需之全數經費，農復會補助其中之 82%，臺灣省政府支付 5%，其餘 13% 則由各縣市政府負擔。至於農復會對於三七五減租的補助，除「改組耕地佃租委員會」部分由農復會補貼此一計劃下之訓練、差旅、督導及印刷等費用，其餘經費主要是補助「減租督導計劃」。鑒於 1950 年起各地退耕事件層出不窮，農復會因此補助省政府訂定減租督導加強計劃，並於 1951 年 3 月份開始實施。減租督導計劃共聘任 90 名督導專員，農復會負責支付各督導人員之旅費、膳宿費及部分人員之薪資。參見農復會，《中國農村復興聯合委員會工作報告》2，頁 34；《中國農村復興聯合委員會工作報告》3（1952 年 6 月），頁 98。

(202) 一九五二年時農復會即表示，對於三七五減租督導計劃，該會除已撥付補助費用外，更對該計劃提供了技術援助與「精神支持」，且其「重要性較之金錢補助更為鉅大」。對於尚未被發現之業佃糾紛，農復會則認為「其數量與重要性應屬渺不足道」。言下之意顯然表明該會已不大願意繼續補助三七五減租督導計劃。參見農復會，《中國農村復興聯合委員會工作報告》3，頁 93。

(203) 參見何鳳嬌編，《光復初期土地之接收與處理(一)》（臺北：國史館，1995），頁 397、399-405。

(204) 臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣民政》，頁 103。

表十五：農復會歷年補助土改經費

(單位：圓)

項 目	金 額
三七五減租 (減租檢查, 改進租佃委員會)	3,992,342
公地放領	371,850
地籍總歸戶	3,944,730
耕者有其田	9,999,394
建築地籍倉庫	1,274,905
其他	694,052
總計	20,277,246

說明：計算時間自 1949 年 9 月至 1954 年 3 月。

資料來源：湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁 11。

配」，究竟是針對土地的「使用權」還是「所有權」並不清楚。長官公署一九四七年開始實施公地放租政策時表示，民生主義所提倡的「耕者有其田」政策，正確解釋應該是指「耕者有其耕地的土地使用權」，並未言及「所有權」。就此定義，公地放租使農民獲得耕地的「使用權」，無疑符合「耕者有其田」的精神。⁽²⁰⁵⁾ 省府一九四八年曾小規模地實施「公地放領」（僅一萬甲公有耕地）。陳誠事後的說詞是，先前公地放租成效不彰，滋生諸多流弊，為實現真正的「耕者有其田」，政府決定將「放租」改為「放領」。⁽²⁰⁶⁾ 然而，參照當時地政局所提出的〈扶植自耕農實施方案〉，我們發現，當時的公地放領著眼的僅只是解決過渡性質的失業問題，因此透過放領部分公有耕地的方式以滿足財政上的需要。⁽²⁰⁷⁾ 國府是否願意透過直接的土地分配以扶植自耕農，實在難以得知。

至於私有耕地部分，陳誠、陳立夫與蕭錚等廿一人於一九四五年國民黨第六屆全國代表大會上，曾共同提出〈積極實施本黨土地政策案〉，主張政府應於戰爭

(205) 《新生報》，1947 年 4 月 18 日。

(206) 陳誠，《如何實現耕者有其田》，頁 40-45。

(207) 省府為解決戰後失業問題，計劃招募墾戶 20,378 戶，開發各類荒地 12.2 萬公頃。據地政局估算，整個拓墾計劃所需經費共計 26 億舊臺幣圓。政府無以籌措此筆資金，地政局因此提出公地放領辦法。計畫放領一萬甲臺拓會社耕地給予現耕農戶，每甲地價計約 30 萬臺幣，總計可收入 30 億圓；此一萬甲耕地預計可扶植 7,000 農戶成為自耕農。參見臺灣省政府民政廳地政局，《臺灣省扶植自耕農實施方案》(1948)。

結束後，發行土地債券，收購地主之出租耕地，並由「原耕農」承領。⁽²⁰⁸⁾ 陳誠一九四九年在臺灣推動的三七五減租卻與其先前提案的理念不符。蕭錚就此質問，陳誠對以，應先採取簡單且能迅速見效的步驟。⁽²⁰⁹⁾ 細查一九四九年度陳誠針對三七五減租所發表的各項公開談話，均只宣示減租的目的在於改善業佃關係與增加農業生產。⁽²¹⁰⁾ 當三七五減租初具成效、耕地租約更換逐漸完成之際，陳誠於一九四九年九月則表示，未來的工作方向在於「改善僱農生活，把所有雇農都變成佃農」，並致力於都市土地問題的解決。⁽²¹¹⁾ 儘管陳誠亦曾提及「耕者有其田」一詞，卻表示中國共產黨直接分配土地的手段，使得「有耕作能力與沒有耕作能力的都是一樣，不能發揮生產的力量」。⁽²¹²⁾ 國府當時是否已經具備了完整的土地改革計劃？是否擁有繼續深化土改的意願與決心？難免啓人疑竇。

然而，面對三七五減租所激化的業佃糾紛，政府是不是可能因而萌生藉由深化土改，進一步削弱地主階級的念頭呢？面對難以平息的業佃糾紛，對減租工作極為熟稔的何舉帆幡然醒悟「避免業佃間的糾紛，要從根本著手」（底線為筆者所加）。⁽²¹³⁾ 更有直言土地改革工作若要成功「必先將土地改革的絆腳石搬開」者，⁽²¹⁴⁾ 倡言直接面對農地所有權議題的土改政策，方為一勞永逸的辦法。早在一九四九年六月，省參議員洪火煉即指出，為徹底解決減租後紛擾的業佃關係，「限田」為當務之急。⁽²¹⁵⁾ 除輿論呼應限田之議外，三七五減租後佃農擁有自家田產的期望也日益增長。中國地政學會一九五〇年初對全省 3,640 戶佃農所作的調

(208) 見蕭錚，《土地改革五十年》（臺北：中國地政研究所，1980），頁 262-263。

(209) 同上註，頁 342。

(210) 筆者所參考陳誠之公開談話如下：〈實施三七五減租生產改善農民生活〉（1949年2月4日於臺灣省農民節紀念大會講詞），〈全省行政會議開幕詞〉（1949年3月1日臺灣省卅八年度行政會議），〈三七五減租講習會訓詞〉（1949年4月25日於三七五減租講習會），〈臺中訓話〉（1949年5月2日視察臺中對於中部縣市首長之談話），〈推行三七五減租政策的動機與成效〉（1949年9月2日招待三七五減租記者訪問團講詞），〈擴大紀念週講詞〉（1949年9月5日於臺灣省黨政軍各界聯合擴大紀念週），〈與立委談三七五〉（1949年9月28日於臺北賓館招待立委茶會），以及〈為推行「三七五」地租告全省同胞書〉（詳細日期不詳）。各項談話分別收錄於陳誠，《如何實現耕者有田》，頁 99-108；趙文山，《臺灣「三七五」地租運動的透視》，頁 7-14。

(211) 陳誠，《如何實現耕者有田》，頁 107；趙文山，《臺灣「三七五」地租運動的透視》，頁 13。

(212) 陳誠，《如何實現耕者有田》，頁 108。

(213) 何舉帆，〈從業佃糾紛看減租的前途〉，《土地改革月刊》2: 5（1952），頁 47。

(214) 林詩旦，〈臺灣土地改革的絆腳石〉，《土地改革月刊》，復刊第二期（1951年10月），頁 10。

(215) 見臺灣省參議會秘書處，《臺灣省參議會第一屆第七次大會特輯》，頁 20。

查顯示，77%的佃農希望購買耕地，然而能自籌款項購地的佃農僅佔1.8%。⁽²¹⁶⁾佃農們並不因減租而滿足，終究還是希望擁有自己的耕地。如果佃權有所保障，情況或許還不至於難以忍受。然而，雖有地政局派員至各地檢查，成效卻十分可議。業佃糾紛的困擾反過來又刺激佃農增強擁有自己土地的期望。雷柏爾（Arthur Raper）一九五二年的調查顯示，85%的佃農認為擁有自己的耕地後，生活情況會變得更好；沒有一戶佃農認為購地後，生活會變壞。⁽²¹⁷⁾另一方面，部份地主也體認到限田勢難抗拒，其所關心的因此是如何使將損失降低到最小。⁽²¹⁸⁾反映地主們希望儘速賣出土地的需求，省參議員主動要求政府收購，在省參議會提案要求政府以公營事業工廠交換民間私有土地，更有提案要求政府以「市價」購買全臺私人土地，改採「土地公有制」。⁽²¹⁹⁾地政局一九四九年時曾表示將於次年實行限田。⁽²²⁰⁾但是到了一九五〇年，地政局仍未有所動作。同年六月，省參議會為此質詢省府。⁽²²¹⁾八月時地政局終於擬定〈土地改革原則案〉，並於九月時會同農林廳、糧食局、土銀、農復會與省議員代表共同討論。⁽²²²⁾根據地政局所提方案，未來將「先限公田」（即公地放領）以扶植自耕農。至於私有耕地部分，則「乘此時機（實施公地放領期間——筆者註）可有充分時間獲得較多參考資料，以為限制私有土地之準備」，「一俟準備就緒，再作進一步之措施」。⁽²²³⁾但是無論是針對公有耕地或是私有耕地的限田政策，地政局均未擬定實施的時間。同年年底地政局的施政報告，則將隔年施政重點放在確保三七五減租與公地放租成果的督導工作，對於「公地放領」政策卻隻字未提。⁽²²⁴⁾

(216) 中國地政研究所，《臺灣農地減租研究報告》（臺北：中國地政研究所，1951），頁160-163。

(217) 雷柏爾（Arthur Raper）著，蔡文希、石本素譯，《臺灣目前之農村問題與其將來之展望》，中國農村復興聯合委員會特刊第六號（臺北：中國農村復興聯合委員會，1954），頁239。

(218) 何舉帆，〈從業佃糾紛看減租的前途〉，頁46。

(219) 見臺灣省參議會秘書處，《臺灣省參議會第一屆第十次大會特輯》（1950年12月），頁89；《臺灣省參議會第一屆第七次大會特輯》，頁27。

(220) 趙文山，《臺灣「三七五」地租運動的透視》，頁21。

(221) 見臺灣省參議會秘書處，《臺灣省參議會第一屆第九次大會特輯》（1950年6月），頁19。

(222) 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁629-630。

(223) 同上註，頁521-2。

(224) 見臺灣省政府，《臺灣省政府施政報告：三十九年十二月》（1950），頁12-13。儘管公地放領政策已獲確定，但是實施方式又產生了爭論：放領公地的範圍是否應包含臺糖土地？倘若臺糖耕地也將一併放領，甘蔗原料的供給又將如何保證？上述爭議直至1951年4月才獲得解決，並獲得行政院批准。詳見農復會，《中國農村復興聯合委員會工作報告》2，頁40。

爲平息各地之撤佃糾紛，國府急忙於一九五一年六月完成〈耕地三七五減租條例〉立法程序。國府方以實際的立法行動，表明其持續減租政策的堅持，卻於七月六日發生宜蘭縣佃農李家成因業主陳進東強迫其「自願退耕」，衣食無以爲繼而自殺的事件。⁽²²⁵⁾事件發生後，除檢調單位外，內政部地政司與省地政局亦立即派員前往調查。⁽²²⁶⁾省地政局長沈時可爲此還特別於省參議會，針對業佃糾紛的處理情形進行口頭報告。⁽²²⁷⁾陳進東亦前往省參議會陳情，獲得部分省參議員附和，要求放寬小地主將出租耕地收回自耕的權力，並倡言：「當局不要爲了小事而刺激地主」。⁽²²⁸⁾

李家成事件再一次又證明了業佃糾紛實在是減租過程中無法迴避的「困擾」，惟有推動進一步的土改政策，方爲一勞永逸之計。集合國內地政學者與專家的「中國土地改革協會」於同年七月八日召開第二屆會員大會時，通過〈臺灣農地改革綱領〉，以具體的方案呼籲政府儘快實施「限田」政策。⁽²²⁹⁾行政院長陳誠也體認到，更進一步實施土地改革的時刻已經來臨。⁽²³⁰⁾在農復會主導下，一九五一年九月展開了「地籍總歸戶」，以作爲限田的準備。地政局亦擬定出具體的公地放領計劃，趕在一九五二年實施。⁽²³¹⁾

(一)公地放領

徐世榮、蕭新煌以一九四七至四八年間佃農與糖廠之間的抗爭行爲，解釋公地放領政策的形成。⁽²³²⁾他們認爲，行政院資委會爲求自身的利益以及迎合中國大陸與世界糖業市場的需求，自一九四七、四八年起將許多租用糖廠土地的農民

(225) 1951年3月起宜蘭縣羅東鎮佃人李家成與業主陳進東雙方即爲「自願退耕」一事爭訟不止，6月26日陳進東協同新佃人林朝松率眾搶割一期稻作。李家成四處陳情卻未獲得滿意答覆，7月6日於家中自縊身亡。詳見伯超，〈以身殉田的一幕悲劇：李家成爲什麼自殺？〉，載於《中央日報》，1951年7月29日。

(226) 見《中央日報》，1951年7月29日。

(227) 見《中央日報》，1951年8月12日。

(228) 見《中央日報》，1951年8月12日。

(229) 蕭錚，《土地改革五十年》，頁345。

(230) 陳誠，《如何實現耕者有其田》，頁69-79。

(231) 見臺灣省政府，《臺灣省政府施政報告：四十年十二月》(1951)，頁10-12。

(232) 徐世榮、蕭新煌的說法詳見其文〈臺灣土地改革再審視〉，頁109-118。

強制起耕、撤佃。由於農民生活無以為繼，致生許多抗爭活動。農民抗爭以及省政府、省參議會與美籍顧問的壓力終於促成了國府於一九五一年實施公地放領。⁽²³³⁾ 徐世榮等認定一九四七、四八年臺糖撤佃引發的農民抗爭，乃是日後實施公地放領的「主要原因之一」，而據以建構其「內因說」的解釋。⁽²³⁴⁾ 徐世榮等強調土地改革「內因」面向的論點固然與本文的研究取向不謀而合，唯其論證公地放領的起因時，在時序與因果關連上仍有待商榷。

糖業土地之使用分為兩大部分：除一部份作為自營農場，以僱工方式經營；另一部份則租予蔗農耕作，透過耕作契約之相關規定以保障製糖原料的供應。一九四〇年製糖會社自營農場面積（自有地）為 53,214 甲。⁽²³⁵⁾ 二次大戰末期時，製糖會社因缺乏人力、難以掌管自營農場，曾將許多自營耕地放佃予附近農民耕作，自營農場面積因而縮小。根據筆者們的估算，一九四四至四五年糖廠的自營農場面積約為 39,507 甲。⁽²³⁶⁾ 一九四六年六月所召開的蔗糖事業討論會中，長官公署與臺糖計畫一九四七、四八年預定蔗糖產量為 30 萬公噸，臺糖同時提出了一九四六、四七年度的土地使用計劃送請省府核定。⁽²³⁷⁾ 根據臺糖的規劃，自營農場面積為 59,606 甲。⁽²³⁸⁾ 也就是說，臺糖必須收回 2 萬餘甲先前於大戰末期放佃的土地。

依據省府核定的土地使用計劃，臺糖於一九四七年初開始收回大戰末期放佃的土地。然而，此時省府正好也開始實施「公地放租」政策。於大戰末期承租臺糖土地卻面臨起耕的農民，援引「公地放租」政策希望能繼續耕作，自不待言。

(233) 同上註，頁 117。

(234) 徐世榮等的「內因說」定義如下：「視土地改革是臺灣農村內部連續衝突過程之下所累積的結果，並假設土地改革的社會根源乃是來自於農村社會階級分化，及各階層民眾衝突的結果」。見徐世榮、蕭新煌，〈臺灣土地改革再審視〉，頁 89。

(235) 此處僅計入糖廠自有地部分，若加上租入地，糖廠自營農場面積則為 66,160 甲（計算自臺灣總督府殖產局，《臺灣糖業統計》第 29 號（臺北：臺灣總督府殖產局），頁 70-71）。戰爭時期製糖會社自有地面積極速擴張，戰後臺糖接收土地達 12 萬甲，不需再透過租賃方式以維持其必要的自營農場面積。

(236) 數據顯示，1944-45 年製糖會社自營農場的甘蔗種植面積為 12,773 公頃。臺灣甘蔗種植採三年輪作，所以自營農場所需面積應為甘蔗種植面積的 3 倍，故當年自營農場面積約為 38,319 公頃（39,507 甲）。見沈鎮南，〈臺灣糖業公司土地問題概述〉，《臺糖通訊》3: 14（1948），頁 5。

(237) 臺灣甘蔗多為秋植，生長期為 16-18 個月。所以 1946-7 年之土地使用計畫即是依據 1947-8 年的產糖量目標所設計。

(238) 沈鎮南，〈臺灣糖業公司土地問題概述〉，頁 6；侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 503。

間有必要澄清的是，農民抗爭的訴求在於臺糖土地的「使用權」、「耕作權」，而非「所有權」。徐世榮等所參考的國史館藏檔案，也呼應了這一點。徐世榮等未能說明的是，這些農民要求臺糖「放租」土地的請求，如何直接轉化為推動「放領」的力量呢？此外，就臺糖一九四九年土地使用狀況判斷，一九四七至四八年間臺糖確實成功地收回約 19,933.5 甲的土地。⁽²³⁹⁾ 因此直到一九五一年實施公地放領前夕，各界對於臺糖的不滿仍舊停留在臺糖自營農場面積過大，未能配合公地放租政策、擴大放租範圍的議題上。徐世榮等引用的省參議會提案與省府報告也都顯示，對於臺糖的指責與要求僅限於放租的部分。徐世榮等又引雷正琪 (W. Ladejinski) 一九五二年九月致蔣介石函，說明促使國府實施公地放領政策的因素，除農民、省政府與省參議會外，尚包括美國的壓力。不過徐世榮等顯然並未注意到，1950 年 8 月省府地政局已經確定要實施公地放領政策，同年十一月省府將公地放領計劃呈送中央政府。隔年四月行政院確定，臺糖土地將列入公地放領範圍內。⁽²⁴⁰⁾ 而一九五一年十二月省府施政報告上也已載明一九五二年度第一期公地放領預定之放領面積為 36,517 甲，其中臺糖土地部份計有二萬八千餘甲。⁽²⁴¹⁾ 雷正琪之所以致函蔣介石主因在於，臺糖一九五二年初移交省府供作放領的耕地，其中有一萬二千餘甲屬「不能放租或使用」的劣質地。⁽²⁴²⁾ 雷正琪因而抨擊臺糖缺乏誠意，並建議政府為展現土改之決心，公地放領範圍應予擴大。⁽²⁴³⁾ 如果雷正琪的呼籲可等同為徐世榮等所言之美方壓力，這樣的壓力事實上是發生於國府實施公地放領之後。從該事件發生的時間順序來判斷，美方壓力亦為促成

(239) 根據臺糖 1946/47 年度的土地使用計劃，臺糖土地總面積計 121,361 甲，其中建築、鐵道、與水利設施面積為 5,497 甲，而「委託」、交由長官公署「公地放租」土地為 13,487 甲。1949 年臺糖「自行」放租的面積為 42,936.5 甲，在假設其建築、鐵道、水利設施與委託放租土地面積不變的條件下，臺糖 1949 年的自營農場面積應為 59,440.5 甲。而 1945 年之自營面積估計為 39,507 甲，換句話說，1947-48 年間臺糖的撤佃面積共計 19,933.5 甲。相關數據參見沈鎮南，〈臺灣糖業公司土地問題概述〉，頁 6；臺灣省政府民政廳地政局，《公地放租》，頁 31。

(240) 見農復會，《中國農村復興聯合委員會工作報告》2，頁 40。

(241) 見《臺灣省政府施政報告：四十年十二月》，頁 11。

(242) 見侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 526。

(243) 同上註，頁 543-545。

國府實施公地放領之因素的說法難以成立。⁽²⁴⁴⁾

於政府實施公地放領前夕，何舉帆即曾表示，公地放租的租佃條件雖然較民間優惠，但是租佃制度的存在，終究「不是好現象」。⁽²⁴⁵⁾ 就當時社會普遍呼籲進行的「限田」，國府若只限「私田」而不限「公田」，己身不正何以正人？故決定先放領公地。就如同陳誠所言，「這個政策的意義，是政府爲要達到『耕者有其田』的目的，首先以身作則（底線爲筆者所加）」。⁽²⁴⁶⁾

(二)清查地籍

無論公地放領或是耕者有其田，其實施的前提均在於政府能確實掌握地籍資料。一九四六年長官公署爲掌握糧食、實施公地佃租改徵實物前，曾組織「公地清查團」，徹查省內的公有地。⁽²⁴⁷⁾ 省府至少還能掌握公有地的詳細資料。然一九四六至一九五〇年間，地政局並未從事大規模清查、整理私有地地籍的工作。省府若斷然實施耕者有其田，後果不堪設想。誠如農復會所指出，政府連全臺私有耕地中，「自耕地」與「出租地」的面積都不清楚，又如何將其收購再轉售予佃農？⁽²⁴⁸⁾ 地政處說明，先實施公地放領的好處在，「乘此時機可有充分時間獲得較多參考資料，以爲限制私有土地之準備」。⁽²⁴⁹⁾

在農復會主導下，「地籍總歸戶」於一九五一年九月展開，以作爲其後限田工作的準備。公地放領於一九五二年初實施，「耕者有其田」政策緊接著於一九五三年實施。後人對於「耕者有其田」一詞，除了視之爲國父遺教之理想外，還將之等同於一九五三年實施的土地政策。不過，在一九五三年初立法院通過〈耕者有

(244) 其後徐世榮等又於注釋中（頁117，註88）援引黃俊傑的資料，進一步表示農復會基本上也是贊成雷正琪的意見，且呈現於《中國農村復興聯合委員會工作報告》第一期內。該報告之出版日期為1950年2月，雖然早於地政局決定實施公地放領的日期（1950年8月）。不過實際詳閱該報告，農復會所提及之公地放領，乃是針對「縣市政府放租之地」。其後農復會則表示其所規劃未來之公地計劃，將以「荒地開墾」的方式，利用剩餘之農業勞動力開發花蓮豐溪、臺東關山池上與臺南崙背等三處墾區。因此，即使農復會在1950年2月就已支持公地放領政策，但其欲放領的土地並非臺糖土地。詳見農復會，《中國農村復興聯合委員會工作報告》1（1950年2月），頁47-48。

(245) 何舉帆，〈如何復興臺灣的農村〉，《中國經濟月刊》10（1951），頁46。

(246) 陳誠，〈如何實現耕者有其田〉，頁117。

(247) 詳見臺灣省地政局，〈公地放租〉；臺灣省糧食局，〈公地租谷部分〉，頁39-43。

(248) 見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》2，頁37。

(249) 見侯坤宏編，《土地改革史料》，頁521。

其田條例〉之前，「耕者有其田」從未被認知為土地政策的「名稱」，而單純是「理想」或「目標」。如同三七五減租或公地放領，限田也被視為實現耕者有其田「理想」的步驟之一。

雖然深化土改政策、實施限田已成為既定的目標，但確切的實施方針與內容仍舊不甚明確。當時的地政學者、專家們普遍認為，「耕者有其田」的意義就在於「耕作者應有其耕作土地的所有權」。也就是說，不自任耕作的地主階級不應繼續存在。陳誠亦曾表示，接下來的改革應是「全面的」，且能「普遍的做到『耕者有其田』」。⁽²⁵⁰⁾ 不過意圖深化土改的同時，地主階級可能出現的反彈也成為國府與學者們不得不考量的因素之一。「中國土地改革學會」於〈臺灣農地改革綱領〉上即表示，「為顧及本省特殊情形」，故建議地主可保留一定面積的出租耕地。⁽²⁵¹⁾ 臺灣省地政局長沈時可一九五一年底赴日考察日本戰後土地改革成果時，則將重點放置於日本土地改革過程地主階級遭逢的權益受損與不公平的問題上，期望未來臺灣實施限田時也能保障地主階級的權益。⁽²⁵²⁾

此外，儘管各界所認知的「限田」政策已承認、並允許地主制的繼續存在，但對於確切的方向卻有不同的建議。陳誠與幕僚們的討論結果，僅提及要「限制私有耕地最高面積」，面積多寡則以「每戶家屬人口為標準」。⁽²⁵³⁾ 換言之，陳誠對於「限田」的觀念是針對所有類型的「私有耕地」（無論自耕地或出租地）面積設定上限。而「中國土地改革協會」之〈臺灣農地改革綱領〉，則建議徵收對象僅限於地主之出租耕地部分，地主可保留水田一甲或旱田二甲之耕地。⁽²⁵⁴⁾ 另一方面，由於地主階級將不會馬上消失，「限田」政策因此被地政學界視為「階段性」的措施。實施限田政策後，當有其他更進一步的改革措施，直至全面實現所謂的「耕者有其田」——地主階級全面消失。⁽²⁵⁵⁾ 然而，執政當局卻以限田為整個土地改革

(250) 陳誠，《如何實現耕者有其田》，頁 69、117。

(251) 蕭錚，《土地改革五十年》，頁 349。

(252) 沈時可等編，《臺灣土地改革之回顧》（作者印行，1995），頁 6-8。

(253) 陳誠，《如何實現耕者有其田》，頁 75。

(254) 蕭錚，《土地改革五十年》，頁 350。

(255) 參見沈時可，〈一年來臺灣的三七五減租與土地政策〉，《中國經濟月刊》16（1952年1月），頁 53；鮑德滋，〈扶植自耕農立法之回顧與展望〉，《土地改革月刊》2: 15（1952年11月），頁 4；中國土地改革協會，〈怎樣可以使「耕者有其田」順利實施？順利完成？——中國土地改革協會座談會紀要〉，《土地改革月刊》2: 16（1952年12月），頁 11-14。

的最後階段，沒有再更進一步的措施。

地籍總歸戶清查工作一九五二年四月完成，同年五月底地政局向省府提出了〈臺灣省扶植自耕農條例草案〉。地政局採取了「中國土地改革協會」的建議，將只針對「私有出租耕地」部分進行設限。⁽²⁵⁶⁾此外，草案名為〈扶植自耕農條例〉，亦表示尚未全面達成「耕者有其田」理想前，並不排除未來仍有實施其他土改政策的可能性。同年八月八日省府內部討論後作成決議，正式送請省議會審議，省議會於八月底完成條例草案之修正案並送達省府轉行政院。然而行政院長陳誠對法案名稱卻有意見，為「顧及事實與政治關係」，遂將其修改為〈耕者有其田案〉，表明執政當局已將此視為土改的最後階段。⁽²⁵⁷⁾其後行政院對於草案內容又有所修正放寬，於十一月底送請立法院審議。⁽²⁵⁸⁾依〈耕者有其田條例〉規定，地主可保留中等水田三甲或旱田六甲之私有出租耕地，而共同所有之私有出租耕地（共業）則一律徵收。徵收價格以被徵收地年收正產物的 2.5 倍計算，補償金則以七成的實物債券搭配三成的公營事業股票分十年償還。立法院一九五三年一月二十日通過該條例，耕者有其田正式展開。⁽²⁵⁹⁾

十、結論

論者一向以為國府遷臺後，或為追求執政的合法性、贏取美國的支持，或基於擷取農業資源維繫政權生存的考量，方下定決心著手實施土地改革。一般從「國

(256) 不能忽略的是，省地政局長沈時可本身亦為中國土地改革協會的成員，並擔任「常務理事」一職。見中國土地改革協會，《土地改革月刊》1（1951年9月），頁19，「中國土地改革協會第二屆理監事名單」。

(257) 蕭錚表示，當時省府主席吳國楨對推動土地改革事宜極為消極冷漠，不願意全力達成「耕者有其田」。因此，草案名稱堅持以「扶植自耕農」為名。陳誠對省府提出的草案「甚不以為然」，故將其更名為〈耕者有其田條例〉（見蕭錚，《土地改革五十年》，頁376-377）。然筆者認為，以法案名稱來判定吳國楨是否為積極的土改推動者，這樣的論點實在難以成立。若比較省府與其後行政院提出兩種草案版本內容的差異性，省府版草案相關規定較行政院版嚴苛許多。省府版草案預定徵收之土地面積為21.48萬甲，行政院版草案之徵收面積則下降為17.97萬甲（詳見立法院內政委員會，《實施耕者有其田條例草案關係文書》〔臺北：立法院內政委員會，1952〕，頁27）。此外，草案相關規定之修正放寬，均為陳誠所親自批示（見蕭錚，《土地改革五十年》，頁377-378，「關於耕者有其田案陳辭修院長親擬之要點」影本）。

(258) 見蕭錚，《土地改革五十年》，頁377，「關於耕者有其田案陳辭修院長親擬之要點」影本。

(259) 見湯惠蓀，《臺灣之土地改革》，頁70-74；王長璽、張維光，《臺灣土地改革》，頁162。

家中心論」出發解釋土改起因的論點，往往過於單純地從國府對於農村的徵斂行為詮釋一九四六至四九年間的各项糧食榨取政策。學者們汲汲於計算國府自農業部門擷取多少剩餘時，國家下層結構權力滲透農村基層之制度面向，與日益惡化的業佃關係卻未得到應有的注意。一九四五至四八年間地主／佃農相對勢力的逆轉以及土改過程中臺灣農村社會內部衝突的持續擴大，對土改政策的形成與演變所產生的影響，似乎被遺漏掉了。

透過本文的研究與討論，筆者們希望提醒讀者注意，背後推動土改的力量有很大的部份是來自農村社會內部的壓力。殖民晚期總督府實施各項糧食政策時，亦曾同時開展改造農村社會階級結構的配套性措施，削弱地主階級的相對勢力。然而，戰後接收臺灣時，由於糧政體制運作的失靈以及長官公署對既有節制業佃關係的制度漫不經心，地主階級趁機逆轉長期以來日漸弱化的趨勢。一九四六年起，隨著糧政體制的重新起動，國府展開一連串田賦徵實、徵購等糧食榨取政策，農戶的負擔大為加重。戰後國府雖然透過糧政體制的重建，將其下層結構權力滲進農村社會，並擷取豐厚的利益。然而卻忽略了在建構糧政體制的同時，亦有改造農村階級關係的必要。過去節制地主階級勢力的機制（如業佃會）因國府的忽略而鬆綁的情況下，徵購、徵實等連串糧食榨取措施增加了農業的負擔，卻無以防範地主將負擔轉嫁佃農，業佃糾紛因而加劇。尤為甚者，提高的佃租額往往高於負擔增加的幅度。加租與撤佃糾紛蔓延，農村社會陷入衝突緊張。糧食徵斂引發業佃糾紛蔓延，業已轉化為壓迫省府立即實施三七五減租的驅力。國府迫於日趨惡化的業佃關係，不得不在激化的階級對立上選擇立場，實施三七五減租。

省府一九四九年的〈臺灣省私有耕地租用辦法〉事實上未能如陳誠所預期的，遏制業佃糾紛。業佃關係不但持續惡化，一九五〇年起更出現大規模撤佃的狀況。儘管一九五一年時立法院快速審議通過規定較為完善的〈耕地三七五減租條例〉，佃農階級擁有自己耕地的期望卻已經燃起，難以排解，政府與社會各界也認識到減租並不足以消弭業佃紛爭，而傾向一舉推動更為徹底的土改：「限田」。私有地放領首先要解決的是耕地資訊掌握不足的問題。政府只好先放領公地，並趕緊完成「地籍總歸戶」。即使推動「限田」已成爲共識時，對於「限田政策」的方向、辦法，或是其於整個土改過程中所應扮演的角色，決策者、學界的觀點還是未能取得一致。

當土改被視為國家理性的產物時，三七五減租、公地放領與耕者有其田——「土改三部曲」——也順理成章的成為階段性目標明確而且漸進演化的政策。土地改革進行過程的背後似有國府及其專業的幕僚們在慎密操控。⁽²⁶⁰⁾就此而言，國府不僅成為戰後初期社會結構轉型的主導者，甚且提供了歷史發展的動力。不過，如本文所述，被描繪為「高瞻遠矚」的國府，就三個階段的政策究竟該於何時實施以及如何實施，並非自始就清楚明白。至於各個政策推出後究竟會出現出什麼樣的結果，並不明確，通常也非始料所及。從國府與地主及佃農等社會行動者間的互動過程來看，土地改革一旦發動，就開始形成自己的步調與節奏，並非單一行動者所能操縱。國家行動者在面對、急忙補救先前政策所導致的意外結果時，同時又不斷承受到接踵而來要求進一步深化土改的壓力。

戰後各項土改政策的出現是社會經濟結構下的行動者——國家、地主與農民——互動的結果。糧政體制的重建導致農村階級關係的惡化。實施三七五減租後，業佃糾紛非但未見減緩，反倒欲罷不能。減租既無法消弭農村的業佃衝突，剩下的選擇似乎只有以限田來畢全功於一役。減租無意間竟轉化為推動耕者有其田的助力。身為最大地主的國府欲實施耕者有其田，又不得不從自己做起，將公有耕地先行放領。整個土改過程看起來就像是不可逆轉又不斷加速的歷史列車，國府則猶如逆水行舟，不抵終點不得止息。

定稿日期：2002.04.18

(260) 如黃俊傑描述的，農復會的領導者蔣夢麟與沈宗瀚等人「高瞻遠矚，指出農業發展的政策方向，如土地改革」。參見黃俊傑，《農復會與臺灣經驗》，頁 271。

附錄A：一九三五至一九五一年農戶之田賦實際負擔額

一、田賦徵實之名目負擔

戰後之田賦徵收，由於每一賦圓所需繳納之稻穀數額有所差異，因此依照其名目負擔的不同，可分為以下三時期：

項 目	1946 年	1947-49 年	1950 年後
田賦：1 賦圓 = 8.85 公斤稻穀	√	√	√
公學糧：每 1 賦圓帶徵 2.655 公斤稻穀		√	√
防衛捐：每 1 賦圓帶徵 2.655 公斤稻穀			√
每 1 賦圓納穀之合計數	8.85 公斤	11.505 公斤	14.16 公斤

各等則水田每甲所需繳納之稻穀數額，只需以各等則水田的「賦額」乘上每一賦圓所需繳納之稻穀數額即可。例如，10 等則水田每甲之「賦額」為 15.70 賦圓，其於 1948 年度每甲所需納穀數即為 $15.70 \times 11.505 = 180.6285$ （公斤）。

二、隨賦徵購的部分

若公定之徵購價格僅為市價的 2/3 時，農戶賣交國家的米穀中，其中 1/3 即可被視為強制徵收的部份。而每 1 賦圓於名目上必須再「賣交」予政府 12 公斤的稻穀，故實際負擔的計算方式如下：

$$\text{實際負擔} = \text{名目負擔} + 12 \times [1 - (\text{公定價格} \div \text{市場價格})]$$

三、公定收購價格與市場價格的資料出處

關於公定收購價格部份，筆者參考的是臺灣省糧食處《臺灣百年糧政資料彙編，第一編：一百年來臺灣糧政之演變》之頁 11-17 中的「附表九十五」。關於市場價格部份。經筆者查對，本文表九中許建裕乃是以一九三五至四五年臺中產地

蓬萊米穀的市場價格為計算基礎。由於相關糧政資料所載之「稻穀產地價格」也是以臺中市之交易價格為準，因此筆者對於一九四七至一九五一年之米穀市場價格也以臺中市的市場價格為準。關於一九四七至一九四八年的數據引自《臺灣糧食統計要覽：民國三十八年版》之頁 71；至於一九四九至一九五一年則引自省糧食處《臺灣百年糧政資料彙編，第二編：近百年來糧食統計資料》之頁 434-440。

四、市場價格的計算

田賦徵收工作依照米產期間，每年共分兩期。第一期通常於八月份開徵，第二期則於十一月開徵，所謂的公定價格也分為第一期收購價與第二期收購價兩種。但是戰後的惡性通膨問題過於嚴重，政府的公定價格又毫無彈性、未能配合各月份米價而有所變動。所以我們顯然不能以開徵月份的市場價格為計算的標準，而必須以「各期」稻作之米穀市場價格為準。一九四七至四八年第一、二期的稻穀價格，《臺灣糧食統計要覽：民國三十八年版》上已有刊載。一九四九至一九五一年各期米穀市價的計算方式，筆者乃是參照糧食局的作法：

第一期：當年度 7-11 月各月份稻穀價格之算術平均數

第二期：當年度 12 月至次年度 6 月份稻穀價格之算術平均數

一九四九至一九五一年台中市各期稻作稻穀之市場價格

(單位：新臺幣圓/百公斤)

期別	第一期稻作			期別	第二期稻作		
月份	1949	1950	1951	月份	1949	1950	1951
7 月	40.28	66.95	72.00	12 月	50.28	71.95	103.33
8 月	40.42	76.53	78.05	1 月	71.55	85.28	125.28
9 月	40.53	69.22	74.45	2 月	90.12	100.55	120.55
10 月	45.37	73.05	78.33	3 月	103.22	95.55	127.78
11 月	44.17	68.57	84.17	4 月	123.13	95.00	143.88
				5 月	126.67	83.05	141.67
				6 月	85.55	78.33	121.67
平均	42.15	70.86	77.40	平均	92.93	87.10	126.31

因此，各期公定收購價格與市場價格之比值如下：

期別	(圓/公斤)	1947	1948	1949	1950	1951
第一期	公價	27.50	61.7	0.22	0.52	0.60
	市價	55.81	245.88	0.42	0.71	0.87
	比值	0.49	0.25	0.52	0.73	0.69
第二期	公價	34.50	367.00	0.26	0.60	0.80
	市價	105.98	418.07	0.93	0.87	1.26
	比值	0.33	0.88	0.28	0.69	0.63
各年度平均比值		0.41	0.56	0.40	0.71	0.77

五、每田賦圓之實際負擔

將上表各年度之收購價格與市場價格的比值再帶入第二節的算式內，即可得知每一田賦圓於各年度的實際負擔額，進而算出各等則水田每甲之實際負擔：

(稻穀/公斤)	1947	1948	1949	1950	1951
A.每賦圓名目之納穀數	11.505	11.505	11.505	14.16	14.16
B.公/市價之比值	0.41	0.56	0.40	0.71	0.77
C.每賦圓實際之納穀數	18.585	16.785	18.705	17.64	16.92

說明： $C=A+12\times(1-B)$

附錄 B：一九三八至一九五一年佃租關係下 每甲出租水田稻穫量的分配

一、計算時所需考量的項目

- O：各年水田之單位生產量

參考臺灣省糧食局《十六年來之糧政》之頁 120-121，或臺灣省省糧食處《臺灣百年糧政資料彙編，第二編：近百年來糧食統計資料》之頁 36-47。

- T：土地課稅負擔／國家所得部份

由於田賦課稅負擔依據水田等則數的差異而有所變化，我們無法掌握到各等則水田面積於各年度詳細的分佈與變動情形，所以無法計算出所謂的「平均稅率」。因此，我們必須找出具有代表性的特定等則水田，以作為計算國家課稅負擔的基礎。

- R：租率

(1)一九三七與一九四〇年的租率，可掌握到一部份。

(2)一九三八至四三年全省水田平均租率之變化情形，參見《五十一年來統計提要》。

(3)一九四八年之租率，參考中國地政研究所於 1949 年的調查。

(4)一九四九年，則依照三七五減租相關規定計算。

(5)一九四四至一九四七年之租率，則依據相關經驗資料所展現的租率變化趨勢，再進而推估。

- L：地主所得、P：佃農所得

1938-48 年，L, P, T 之間的關係如下：

$$P=O \times (1-R)$$

$$L=O-P-T \longrightarrow \text{田賦乃是由業主支付}$$

二、土地課稅負擔的計算

糧食局的做法非常值得參考：直接以 10 等則水田作為全年賦額的參照點。根

據糧食局的說法，由於臺灣各等則田地目中，以 10 等則面積最多，故以 10 等則為計算標準。⁽²⁶¹⁾ 經筆者查對，糧食局所參照的資料，乃是一九六七年的調查結果。⁽²⁶²⁾ 另一方面，根據一九五二年地籍總歸戶調查，全臺水田以 11 等則所佔面積最廣。⁽²⁶³⁾ 由於田地生產力與水利設施與肥料的使用息息相關，特定水田之生產力因客觀環境改變而升降、進而改變其等則。為配合本研究選定的時期，筆者決定以 11 等則水田作為課稅負擔的參照點。

雖然已選定 11 等則作為計算的標準，但是一九四九年三七五減租的實施，則又迫使我們必須再選定特定的縣市。三七五減租表面上是將農地佃租壓低至正產物年收穫量之 37.5% 的水準，但是國家機關監督業佃雙方依法訂定三七五契約的前提在於，國家必須清楚掌握契約關係下之耕地其每年確實的生產量。依據三七五減租政策的規定，業佃契約期限不得少於六年，而地政人員也根本不可能每年稽查每一塊田地的實際收穫量。為方便減租工作的推行，省地政局因此訂定了各縣市、各等則之水、旱田每甲全年正產物收穫量的標準，以作為計算「法定租額」的依據。⁽²⁶⁴⁾ 當法定租額決定後，佃農需付的佃租於此六年契約期間內也不會變動。⁽²⁶⁵⁾ 所以，三七五減租並非所謂的「分成租」，而是「定額下的分成租」。因此，若要計算 1949 年後地主、佃農於稻田產出的分配情形時，絕對不能粗率地以 37.5% 作為計算的標準。由於此收穫量標準因各縣市的不同而有所差異，所以勢必得選取具有代表性的地區。

若以 11 等則水田的分佈面積情況來看，臺南縣最多。⁽²⁶⁶⁾ 然必須注意的是，臺南地區水田乃是以「單期田」為主。由於臺灣稻作經濟主要以雙期田集中的區域（臺北、新竹、臺中、高雄）較為發達，且臺灣水田又以雙期田所佔比例較多。⁽²⁶⁷⁾ 筆者認為，選擇以雙期田為主的地區反而較具代表性。根據一九五〇年版《臺灣

(261) 見臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第一編》，頁 7-9；臺灣省糧食局，《十六年來之糧政》（1962），頁 120。

(262) 參見臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第二編》，頁 899。

(263) 臺灣省政府民政廳地政局，《臺灣省地籍總歸戶統計》，頁 55。

(264) 見臺灣省政府民政廳地政局，《實行「三七五」減租》，頁 15。

(265) 除非地目等則經申請後，獲得重新調整。

(266) 臺灣省糧食處，《臺灣百年糧政資料彙編，第二編》，頁 900-903。

(267) 根據筆者計算，1949 年臺灣雙期田佔水田比例 60.28%，見 1950 年版《臺灣農業年報》，頁 8。

農業年報》，臺灣雙期田以臺中縣比例最高，而臺中縣之水田面積又僅次於臺南縣；因此筆者決定以臺中縣作為參照的縣市。

三、租率的推算

已掌握資訊如下：一九四〇年臺中州 11 等則水田租率為 49%；一九三八至一九四三年全臺水田實繳租額指數的變化情形為：100、104、101、96、89、88；1948 年臺中縣雙期田之平均租率為 58.95%。(268)

假設：(1) 一九四八年臺中縣 11 等則水田之平均租率亦為 58.95%。

(2) 臺中縣 11 等則水田租率長期變動的比例等於全臺水田實繳租額指數變動的比例。

(2.1) 因此，一九四〇年臺中州 11 等則水田租率「指數」亦為 101。

(2.2) 因此，一九四八年臺中州 11 等則水田租率指數與全臺水田實繳租額指數均等於 121.15。

(3) 由於總督府對於農地佃租、農地價格的統制，以及戰爭因素的影響，因此一九三九至一九四四年全臺各年租率為應為遞減的狀況。

(3.1) 一九四四年租率之遞減比例等於 1939-43 年各年實繳租額之平均遞減率。

(4) 由於戰後地主階級相對勢力的擴大，因此 1945-48 年間各年的租率呈現遞增的狀態。

(4.1) 一九四五至一九四八年各年租率的增長比例相等。

根據上述假設，計算結果如下：

年期	實繳租額指數	臺中州 11 等則水田之租率
1938	100.00	0.4851
1939	104.00	0.5046
1940	101.00	0.4900
1941	96.00	0.4657
1942	89.00	0.4318

(268) 王益滔，〈臺灣之土地制度與土地政策〉，頁 61；臺灣省行政長官公署，〈五十一年來統計提要〉，頁 534；王益滔，〈農地減租與佃農經濟〉，頁 66。

1943	88.00	0.4269
1944	84.00	0.4075
1945	93.38	0.4530
1946	102.76	0.4985
1947	112.13	0.5439
1948	121.51	0.5895

四、關於三七五減租時期之「租率」

根據地政局公佈之標準，臺中縣 11 等則水田每甲正產物收穫量為每年 6,810 稻穀／臺斤。因此，一九四九至一九五一年間，佃農每年所繳租額為 2,553.75 稻穀／臺斤。

因此，一九四九年起，T, L, P 之間的關係如下：

$$P = O - 2553.75, L = 2553.75 - T$$

綜合上述，計算結果如下：

(單位：稻穀／臺斤)

年代	每甲水田產量	租率	佃農所得	國家所得	地主所得
1938	9,792.05	0.4851	5,041.93	131.93	4,618.19
1939	9,019.11	0.5046	4,468.07	172.17	4,378.88
1940	7,826.87	0.4900	3,991.70	175.77	3,659.40
1941	8,036.51	0.4657	4,293.91	161.60	3,581.00
1942	8,250.40	0.4318	4,687.88	153.07	3,409.46
1943	8,021.69	0.4269	4,597.23	151.02	3,273.44
1944	7,752.75	0.4075	4,593.50	291.45	2,867.79
1945	5,510.15	0.4530	3,014.05	131.60	2,364.50
1946	7,070.86	0.4985	3,546.04	203.55	3,321.27
1947	6,477.92	0.5439	2,953.93	427.46	3,096.53
1948	6,638.86	0.5895	2,725.25	386.06	3,527.55
1949	7,216.98	—	4,663.23	430.22	2,123.54
1950	8,152.99	—	5,599.24	405.72	2,148.03
1951	8,311.81	—	5,758.06	389.16	2,164.59

註：(1)水田每甲產量為各年度第一、二期水稻平均產量之合計數。

(2)國家所得部份，換算自本文表九。

引用書目

入鹿山成樹

1939 〈臺灣に於ける米穀検査に就いて中の二〉，《臺灣農會報》第一卷（1939年6月號），頁11-26。
川野重任(著)、林英彦(譯)

1969(1941) 《日據時代臺灣米穀經濟論》。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

中國土地改革協會

1952 〈怎樣可以使「耕者有其田」順利實施？順利完成？——中國土地改革協會座談會紀要〉，《土地改革月刊》2(16): 11-14。

中國地政研究所

1951 《臺灣農地減租研究報告》。臺北：中國地政研究所。

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)。

1951 《中國農村復興聯合委員會工作報告》(第二期)。

1952 《中國農村復興聯合委員會工作報告》(第三期)。

內政部

1951 《臺灣省三七五減租考察報告》。臺北：內政部。

王益滔

1951 〈農地減租與佃農經濟〉，收於中國地政研究所編，《臺灣農地減租研究報告》，頁17-68。臺北：中國地政研究所。

1952 〈臺灣之佃租問題及其對策〉，《財政經濟月刊》2(5): 33-43。

1952 〈臺灣之佃租〉，《財政經濟月刊》2(2): 18-22。

1964 《臺灣之土地制度與土地政策》。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

王長璽、張維光

1953 《臺灣土地改革》。臺北：新動力出版社。

毛育剛

1992 〈中國農村復興聯合委員會與台灣土地改革〉，收於陳秋坤、許雪姬主編，《台灣歷史上的土地問題》，頁305-322。台北：中央研究院台灣史研究室。

古慧雯

1996 〈論「肥料換穀」〉，《經濟論文叢刊》24(4): 479-507。

立法院內政委員會

1952 《實施耕者有其田條例草案關係文書》。臺北：立法院內政委員會。

甲本正信

1935 〈土壟間に就いて〉，《臺灣農事報》，第343號（7月），頁10-25。

石橋俊治

1942 〈農業再編成の進展〉，收於臺灣經濟年報刊行會編，《臺灣經濟年報》，頁52-90。東京：國際日本協會

安德生 (W. A. Anderson) (著)、夏之驊、蔡文希、龔弼(譯)

1951 《臺灣之農會》，中國農村復興聯合委員會特刊第一號。臺北：中國農村復興聯合委員會。

沈時可

1952 〈一年來台灣的三七五減租與土地政策〉，《中國經濟月刊》16: 47-48、53。

沈時可等(編)

1995 《台灣土地改革之回顧》。作者自刊本。

沈鎮南

1948 〈臺灣糖業公司土地問題概述〉，《臺糖通訊》3(14): 2-10。

何舉帆

1951 〈如何復興臺灣的農村〉，《中國經濟月刊》10: 43-46。

1952 〈從業佃糾紛看減租的前途〉，《土地改革月刊》2(5): 43-47。

何舉帆、張元生（合編）

1949 《“三七五”限租手冊》。屏東：屏東市政府地政科。

何鳳嬌（編）

1995 《光復初期土地之接收與處理(二)》。臺北：國史館。

伯超

1951 〈以身殉田的一幕悲劇：李家成爲什麼自殺？〉，《中央日報》，1951年7月29日。

李筱峰

1993 《臺灣戰後初期的民意代表》。臺北：自立晚報社。

李登輝

1972 《臺灣農工部門間之資本流通》。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

林詩旦

1951 〈臺灣土地改革的絆腳石〉，《土地改革月刊》復刊第二期:9-10。

林景源

1981 《臺灣工業化之研究》。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

林肇（編）

1943 《臺灣食糧年鑑》。臺北：臺灣食糧問題研究會。

柯志明

1989 〈農民與資本主義：日據時代臺灣的家庭小農與糖業資本〉，《民族學研究所集刊》66: 51-84。

1989 〈所謂的“米糖相剋”問題——日據臺灣殖民發展研究的再思考〉，《臺灣社會研究季刊》2(3/4): 75-126。

1990 〈日據臺灣農村之商品化與小農經濟之形成〉，《民族學研究所集刊》68: 1-40。

1992 〈殖民經濟發展與階級支配結構：日據臺灣米糖相剋體制的危機與重建(1925-1942)〉，《臺灣社會研究季刊》13: 195-258。

2002 《米糖相剋：日本殖民主義下臺灣的發展與從屬》。臺北：群學出版社。

涂照彥

1975 《日本帝國主義下の臺灣》。東京：東京大學。

屏東市政府

1949 《屏東市三七五減租經過及其成果》。屏東：屏東市政府。

桃園縣文獻會

1962 〈政事志〉，《桃園縣志》，卷三上。桃園：桃園縣文獻會。

徐世榮、蕭新煌

2001 〈臺灣土地改革再審視——一個「內因說」的嘗試〉，《臺灣史研究》8(1): 89-124。

徐慶鐘

1945 〈臺灣現階段的農業問題〉，載於《新生報》，1945年11月19日。

俞飛鵬

1948 〈歷年來之糧政措施（三十七年四月十三日在首屆國民大會報告詞）〉。收於侯坤宏編，《糧政史料：第六冊》，頁446-450。臺北：國史館。

根岸勉治

1936 〈垂直的の米穀生產分化と土壟間階級〉，《農業經濟研究》12(4): 23-85。

殷章甫

1991/12 〈臺灣光復前後之農地租佃制度〉，「臺灣歷史上的土地問題國際研討會」論文。臺北：中央研究院臺灣史田野研究室。

張炎憲、高淑媛

1996 《年代的經驗：臺北縣地主與土地改革》。臺北：臺北縣立文化中心。

張駿

1987 《創造財經奇蹟的人》。臺北：傳記文學出版社。

張勤民、張維一等（講述）

1999 〈臺灣實施土地改革五十週年口述歷史座談會紀錄〉，《近代中國》131: 175-209。

侯坤宏

1988 《土地改革史料：民國十六年至四十九年》。臺北：國史館。

1992 《糧政史料：第六冊》。臺北：國史館。

寇龍華

1952 〈論臺灣的糧食政策〉，《財政經濟月刊》2(11): 16-18。

陳伯達

1998(1947) 《蔣宋孔陳：中國四大家族》。臺北：一橋出版社。

陳秋坤、許雪姬主編

1992 《台灣歷史上的土地問題》。台北：中央研究院台灣史研究室。

陳逢源

1942 〈臺灣に於ける小作問題〉，收於臺灣經濟年報刊行會編，《臺灣經濟年報》，頁 461-492。東京：國際日本協會。

1943 〈臺灣に於ける產業組合〉，收於臺灣經濟年報刊行會編，《臺灣經濟年報》，頁 237-259。東京：國際日本協會。

1943 〈臺灣土地制度と小作問題〉，《臺灣文化論叢》第一輯。臺北：清水書店。

陳誠

1952 《如何實現耕者有其田》。臺北：正中書局，1952。

梁義文

1981 《臺灣田賦制度之研究》。臺北：成文出版社。

湯惠孫

1954 《臺灣之土地改革》，中國農村復興聯合委員會特刊第九號。臺北：中國農村復興聯合委員會。

黃俊傑

1991 《農復會與臺灣經驗：1949-1979》。臺北：三民書局。

黃通、張宗漢、李昌樞（編）

1987 《日據時代臺灣之財政》。臺北：聯經出版社。

華松年

1984 《臺灣糧政史》。臺北：臺灣商務印書館。

葉淑貞

1995 〈臺灣日治時代租佃制度的運行〉，《臺灣史研究》2(2): 87-136。

楊懋春

1970 《臺灣土地改革對鄉村社會制度影響之研究》。臺北：國立臺灣大學農業推廣學系。

雷柏爾（Arthur Raper）（著），蔡文希、石本素（譯）

1954 《臺灣目前之農村問題與其將來之展望》，中國農村復興聯合委員會特刊第六號。臺北：中國農村復興聯合委員會。

新竹市政府

1950 《新竹市政三年》。新竹：新竹市政府。

趙文山

1949 《臺灣「三七五」地租運動的透視》。臺北：自由出版社。

鄭梓

1994 《戰後臺灣的接收與重建》。臺北：新化圖書。

劉進慶

1995 《臺灣戰後經濟分析》。臺北：人間出版社。

鮑德激

1952 〈扶植自耕農立法之回顧與展望〉，《土地改革月刊》2(15): 4-9。

賴澤涵(編)

1993 《臺灣光復初期歷史》。臺北：中央研究院人文社會科學研究所。

蕭錚

1980 《土地改革五十年》。臺北：中國地政研究所。

顏清梅

1993 〈光復初期臺灣米荒問題初探〉，收於賴澤涵主編，《臺灣光復初期歷史》，頁 79-105。

蘇新

1946 〈再論「糧食問題」〉，載於《政經報》2(1): 1-2。

臺灣省行政長官公署

1945 《臺灣省行政長官公署三月來工作概要》。臺北：臺灣省行政長官公署。

1946/06 《臺灣省參議會第一屆第一次大會：臺灣省行政長官公署施政報告》。臺北：臺灣省行政長官公署。

1946/12 《臺灣省參議會第一屆第二次大會：臺灣省行政長官公署施政報告》。臺北：臺灣省行政長官公署。

1946 《五十一年來統計提要》。臺北：臺灣省行政長官公署。

1947 《中華民國三十五年度臺灣省行政長官公署施政報告》。臺北：臺灣省行政長官公署。

臺灣省行政長官公署民政處

1946 《臺灣民政：第一輯》。臺北：臺灣省行政長官公署民政處。

1947 《臺灣合作事業：第一輯》。臺北：臺灣省行政長官公署民政處。

臺灣省行政長官公署農林處(編)

1946 《臺灣省行政長官公署農林施政報告：民國三十四年十月廿五日至民國三十五年四月廿四日》。

1946 《臺灣農林：第一輯》。南投：臺灣省行政長官公署農林處。

臺灣省行政長官公署農林處農務科

1946 《臺灣農業年報：民國卅五年》。臺北：臺灣省行政長官公署。

臺灣省行政長官公署糧食局

1947 〈臺灣光復後之糧食措施〉，《臺銀季刊》1(1): 210-212。

臺灣省政府

1947 《臺灣省政府施政報告：卅六年六月》。

1947 《臺灣省政府施政報告：卅六年十一月》。

1948 《臺灣省政府施政報告：卅七年六月》。

1948 《臺灣省政府中華民國三十七年度上半年工作計畫》。

1949 《臺灣省農業組織調查報告書》。

1950 《臺灣省政府施政報告：三十九年六月》。

1950 《臺灣省政府施政報告：三十九年十二月》。

- 1951 《臺灣省政府施政報告：四十年十二月》。
臺灣省政府民政廳
- 1948 《臺灣省三十七年度全省行政會議特輯》。
臺灣省政府民政廳地政局
- 1948 《臺灣省扶植自耕農實施方案》。
1949 《實行「三七五」減租》。
1949 《公地放租》。
1952 《臺灣省地籍總歸戶統計》。
臺灣省政府新聞處
- 1952 《臺灣的稅制改革》。臺北：臺灣省政府新聞處。
臺灣省政府糧食局、農林處(合編)
- 1949 《糧食增產》。
臺灣省政府糧食局
- 1948-1955 《臺灣糧食統計要覽》民國三十七年版、民國三十八年版、民國三十九年版、民國四十一年版、民國四十四年版。臺北：臺灣省政府糧食局。
- 1946 《臺灣省糧政法規》。臺北：糧食局第三科。
1955 《十年來的臺灣糧政》。臺北：臺灣省政府糧食局。
1962 《十六年來之糧政》。
臺灣省政府糧食局肥料運銷處
- 1996 《肥料手冊》(第十五次增訂版)。
臺灣省政府糧食處
- 1997 《臺灣百年糧政資料彙編，第一編：一百年來臺灣糧政之演變》。臺北：臺灣省政府糧食局。
1997 《臺灣百年糧政資料彙編，第二編：近百年來糧食統計資料》。臺北：臺灣省政府糧食局。
臺灣省臨時省議會秘書處
- 1952/12 《臺灣省臨時省議會第一屆第一次大會特輯》。臺北：臺灣省臨時省議會秘書處。
臺灣省參議會秘書處(編)
- 1947/12 《臺灣省參議會第一屆第四次大會特輯》。
1948/06 《臺灣省參議會第一屆第五次大會特輯》。
1948/12 《臺灣省參議會第一屆第六次大會特輯》。
1949/06 《臺灣省參議會第一屆第七次大會特輯》。
1950/06 《臺灣省參議會第一屆第九次大會特輯》。
1950/12 《臺灣省參議會第一屆第十次大會特輯》。
臺灣農會
- 1939 《臺灣農會報》，創刊號。
臺灣總督府
- 1945 《臺灣統治概要》。東京：原書房。
臺灣總督府(著)、盧超(譯)
- 1955(1944) 《臺灣地租調查事業成績報告》。臺中：臺灣省政府地政局測量人員訓練班。
臺灣總督府殖產局
- 《臺灣糖業統計》，第29號。臺北：臺灣總督府殖產局。
- 1927 《耕地質貸經濟調查》，農業基本調查書第二十五號。臺北：臺灣總督府殖產局。
1936 《臺灣に於ける小作事情と其の改善設施》。臺北：臺灣總督府殖產局。
1936 《本島小作改良事業成績概要》。臺北：臺灣總督府殖產局。
1937 《耕地質貸經濟調查》，農業基本調查書第三十九號。臺北：臺灣總督府殖產局。

- 1941 《本島小作改良事業成績概要》。臺北：臺灣總督府殖產局。
- Chen, Cheng
1995(1961) *Land Reform in Taiwan*. Taoyuan: Land Reform Training Institute.
- Evans, Peter, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol, eds.
1985 *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gold, Thomas B.
1986 *State and Society in the Taiwan Miracle*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Hsiao, H. H. Michael
1981 *Government Agricultural Strategies in Taiwan and South Korea: A Macro-Sociological Assessment*. Taipei: Institute of Ethnology, Academia Sinica.
- Hsu, Shih-Jung and H. H. Michael Hsiao
1999 "The Impacts of Class Differentiation and Cultural Construction on Post-War Land Reform in Taiwan." ISEAR (Information Service for East Asian Research, Program for Southeast Asian Studies) Occasional Paper No. 2. Taipei: Academia Sinica.
- Ka, Chih-ming
1995 *Japanese Colonialism in Taiwan: Land Tenure, Development, and Dependency, 1895-1945*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Ladejinsky, Wolf
1970 "Agrarian Reform in Asia." In Sein Lin ed., *Readings in Land Reform*, pp. 32-45. Taoyuan: Land Reform Training Institute.
- Mann, Michael
1993 *The Sources of Social Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sasamoto, Takeharu
1968 "A Salient Feature of Capital Accumulation in Taiwan: The System of Rice Collection by the Taiwan Provincial Bureau." *The Developing Economies* 6(1): 27-39.
- Shiau, Chyuan-Jeng
1984 *The Political Economy of Rice Policies in Taiwan, 1945-1984*. Ph.D. Dissertation, University of Pennsylvania.

State, Landlords, and Peasantry in Taiwan's Post-war Agrarian Transformation, 1945-1953

Chi-wei Liu and Chih-ming Ka

ABSTRACT

This article studies the interaction among the state, landlords, and peasantry in Taiwan post-war transformation of land tenure, in particular the land reform of 1949-1953. As widely known, the land reform constitutes a key to the understanding of development and social change in post-war Taiwan. However, most writers fail to locate the post-war land reform in the long-term socio-economic change of Taiwan and therefore are unable to provide a historical explanation for the interaction among the state, landlords, and peasantry. Most studies on Taiwan's land reform tend to highlight how the KMT state reconstructed the class relationship in the countryside to form a small-holding agrarian society, which served its political purposes as well as the squeeze on agricultural surplus. As widely assumed, the state by means of defining property rights and taxation is able to shape the class structure. Yet, as shown in this study, the KMT state was not free to do so. Reshaping the agrarian class relationship through land policies not only depended upon the KMT state's institutional capacity, but was constrained by existing class forces. The interests and political resources of the collective actors can be traced back to their positions within the existing social structure. Actors make their own choice of action according to their strategic positions in the interest-conflicting social structure. As shown in this study, no one (not even the state) enjoyed absolute sway over the others. Applying a path-dependent perspective, the authors aim to reveal how the pre-existing socio-economic structure provided possibilities and imposed constraints toward Taiwan's post-war land reform. Comparing the interaction among three main collective actors—the state, landlords, and peasantry—in various historical conjunctures, the paper highlights the “politics” in the post-war land reform in order to illuminate how the alliance and conflicts among actors led to the forced reduction of the rent rate (1949) and eventually to land redistribution (1953).

Keywords: Land reform, grain procurement system, state, class