

# 從都市化與工業化視野 重探台灣戰後農村土地改革

• 廖彥豪

**摘要：**過往研究台灣戰後農村土地改革的兩種「政權化論述」，局限在推斷國民黨政權在台推動改革的動機、能力與政治效應，分別從「鞏固黨國」和「解構黨國」立場出發，對農村土改的政治意涵與社經效應做出截然不同的詮釋與評價。本文聚焦在重新釐清推動農村土改當下的社會階層構造，以及不同社會行動者參與制度修正的議價能力與協商方案，主張應從「制度修正的政治協商過程」和「都市化與工業化視野」兩個視角，解析農村土改的土地徵收、免徵項目與地價補償方案的政治運作過程，藉此重新評估其制度設計對後來社會階層構造和城鄉發展產生的衝擊和影響。

**關鍵詞：**「耕者有其田」 農村土地改革 都市化 工業化 「田僑仔」

## 一 兩種「政權化論述」的共同局限

1953年，國民政府（國府）<sup>①</sup>基於社會正義與公共目的於台灣推動「耕者有其田」政策，以既有租約的業佃關係為基礎，扣除准許保留與免徵的土地後，一律由國府徵收，直接放領給現耕佃農，希望扶植佃農成為自耕農。這項政策長期被國民黨政權書寫成依據「總理遺教」對中國農村土地問題的解決和實踐<sup>②</sup>，也被視為冷戰時期民主陣營在東亞地區推行農村土地改革的宣傳典範：適切緩解台灣業佃關係，並在「兼顧地主利益」的前提下，扶植大量佃農成為自耕農，透過地價補償推動土地資本移轉為工業資本積累。但這套過

\* 本文獲台灣行政院農委會與中央研究院合作「台灣農村社會文化調查計劃」之獎助。本文初稿曾提交台灣國父紀念館「孫中山民生思想的省思」研討會報告（2018年5月），承蒙國父紀念館及本刊匿名評審，提供寶貴修正建議；最後修訂過程裏，瞿宛文、王鴻楷、林淑芬、陳永發等學者提供寶貴意見，在此一併致謝。

去由國民黨政權打造的「鞏固黨國」論，自1980年代末期台灣解嚴以來，受到以「解構黨國」為主軸的批判論述嚴正挑戰。在當下台灣，「解構黨國」論的詮釋幾乎已取代過去「鞏固黨國」論對「耕者有其田」的理解和評價，成為當代社會的新主流論述。

相關研究對國府在台推動土地改革的問題意識，可以下列三項論題涵括：首先是國民黨政權為何在台推動土改？其次是這波改革對國民黨在戰後的政權鞏固與治理有何影響？最後是土改對後續社會階層構造和城鄉發展產生甚麼社會、經濟影響？儘管「鞏固黨國」論和「解構黨國」論從「政權化論述」角度提出立論，着重在推斷動機、能力與政治影響層面，對土改造成的社經影響和社會階層結構轉變的探討相對有限，但兩者卻立基於各自論述的不同出發點，對農村土改前後的社會階層變化，提出相互對立的詮釋與評價。

「鞏固黨國」論在兼顧地主與佃農利益和移轉土地資本、推進工業化的基調下，所描繪的土改後台灣農村社會階層的大致圖像為：受到扶植的廣大小自耕農、部分殘存的農村地主，以及接受補償後移轉土地資本進入工商業發展的現代工商資本家；因此改革不但緩解了業佃關係，更穩定了國民黨政權的統治基礎，並促成後來的工業化與經濟發展<sup>③</sup>。與此相反，「解構黨國」論則從國民黨政權為打擊地主階級而與佃農結盟的「統治動機」論出發，強調土改創造了對國民黨政權長期穩定執政有利的「小自耕農體制」，並對本省農村地主階層的政經基礎產生瓦解性打擊，一方面降低本省地主菁英<sup>④</sup>對國民黨政權可能形成的挑戰，另一方面對坐擁共有耕地的廣大共有地主生計造成毀滅性打擊——所謂「共有耕地」，指的是同一宗土地產權有兩位以上的土地共同持有人（多則可能達到上百位）；造成共有耕地現象的歷史因素很複雜，但多是以血親繼承、共同開發經營等原因為主<sup>⑤</sup>。

對於這兩種政權化論述如何闡釋推動農村土改的動機、能力和政治影響，筆者與瞿宛文過去合作的專題研究已進行相關檢討<sup>⑥</sup>，本文聚焦於台灣土改推動前後農村社會階層的結構樣態與變遷的重新評估。政權化論述的共同局限，首先在於對當時的台灣政治社會構造採取一種過於簡單化（簡化成國家、地主與農民三方）與對農村土改採取全稱式（傾向完全肯定或否定）的論斷，既不能適切掌握制度修正過程中行動者之間辯論與協商的關鍵，也無法進一步分析政策實施後對不同類型地主與農民帶來的影響；其次則多從農業時代生產經營與業佃關係的靜態視角，來解析土地所有權重新分配的效果，而就農村土改對社會階層構造的影響而言，也未能把握本文將揭示的與土改同時發生的都市化與工業化過程，對補償方案與土地所有權重新分配產生的質變效應。

因此，本文透過梳理台灣行政與立法不同部門與重要決策者的檔案資料，重新解析國府與台灣社會各方行動者在推動土改時的制度辯論與政治協商過程（包括土地徵收與免徵規範、地價補償方案等），並且從土地所有權重新分配、土地資本工業化與股權兼併，以及都市化與工業化趨勢下的農地轉用等三個面向，來分析農村土改對不同類型地主與農民產生社會階層分化發展的影響。本研究尤其指出，在制度修正的政治協商過程裏，具有現代工商經驗和擁地較多的本省地主菁英，已有與國府進行議價的政治能力，並

使土地徵收與免徵規範和地價補償方案的設計，朝有利於具政經、社經優勢的利害關係者的方向修正，對部分社經處於弱勢、土地面積較小和以共有耕地為主的「共有小地主」造成較大衝擊。而與土改幾乎同時發生的都市化與工業化過程，則造成「耕者有其田」政策原來扶植佃農成為自耕農的意旨部分變質，取得所有權的部分自耕農隨後將農地轉作建築與工業用途，透過掌握或出售所有權，獲得土地增值紅利，成為「田僑仔」或轉而投入工商經營；這使得部分舊地主產生強烈的相對剝奪感，加深對農村土改政策的懷疑與不滿。

## 二 制度的決策與協商

在進入「耕者有其田」的制度分析前，本文先簡要交代1952至1953年間關於該政策的政治斡旋與制度修正過程，從表1可見，當時中央與省不同部門分別提出五個主要方案。在〈實施耕者有其田條例草案〉（下稱「本案」，1952年11月行政院會議通過）的決策層中，扮演主導與統籌者的是行政院長陳誠，在官僚部門扮演主要籌劃和作業者的是中國農村復興聯合委員會（農復會）與台灣省政府（省府）地政局；在1952年6月底前的「省府草案」研擬階段，實際上是由陳誠直接領導與支持農復會與地政局進行初期的研擬工作；本案僅針對二十一種「地目」（土地使用類別）裏的水田、旱田，並未同時處理其他類別生產用地的所有權問題，顯見國府在推行本案時已明確自我設限，僅可能對農村地主產生有限度衝擊<sup>㉞</sup>。而在省府提出報行政院定案前後，本省地主菁英從省府層級的研議到中央層級的行政院、立法院審議階段，皆有積極的提案和介入，並直接參與各類政治協商，提出的建議也具體影響後來的「行政院草案」與最後立法院通過案的修正<sup>㉟</sup>。

在1952年底行政院審議階段，國府中央的不同官僚部門<sup>㊸</sup>對於「耕者有其田」政策的判斷，有基於專業本位的分歧，甚至提出對案競爭：內政部基於迅速推行本案的目標，主張對地主的地價補償先以現金與債券為主，取得債券之後可換購四大公營事業的股票，以避免公營事業民營化進程中估價和股票發行延宕政策推行進度；財政部則基於減少支出與財政穩定考慮，認為在扶植自耕農原則上應採取直接和間接扶植並行的方式，並大幅提高直接徵收地主土地的門檻標準，降低總徵收面積與相應補償經費，以便僅需以部分民營事業股票作為對地主的補償。



農復會於1949年10月在台灣召開委員會時留影，由左至右分別為：貝克(John E. Baker)、蔣夢麟、沈宗瀚、穆懿爾(Raymond Moyer)、晏陽初。(圖片來源：“The Commissioners of JCRR” [October 1949], RG469, Box44, National Archives, College Park, Maryland)

表1 行政院審議階段的五個方案主要原則對照

代表單位 方案 主要原則	省府草案 (1952年6月)	省議會建議案 (1952年8月)	內政部主審案 (1952年10月)	財政部替代案 (1952年10月)	行政院草案 (1952年11月)
扶植自耕農原則	直接扶植	直接扶植	直接扶植	直接與間接扶植並行	直接扶植
保留地條件與面積	在鄉個人地主可保留田兩甲	1、在鄉個人地主可保留田兩甲 2、祭祀公業田五甲	1、在鄉個人地主可保留田兩甲 2、祭祀公業與宗教團體田五甲	個人地主每戶田四甲以下	1、個人地主每戶田三甲 2、祭祀公業與宗教團體田三甲
土地免徵範圍	1、自耕農所有之自耕耕地 2、都市計劃實施範圍內出租耕地	1、自耕農以其家族勞力自耕耕地(其面積另定之) 2、都市計劃區域內出租耕地 3、工業建設預定用地和工業用採土用地	1、已公布都市計劃實施範圍內出租耕地 2、公私企業供應原料所必需之耕地		1、已公布都市計劃實施範圍內出租耕地 2、公私企業供應原料所必需之耕地
地價補償配套	現金、債券、股票；但建議以債券為主	現金、債券、股票；主動要求提高股票成數	現金、債券；債券之後可自由換購股票	股票	債券、股票
共有耕地處理方式	全面徵收	刪除	全面徵收		全面徵收
總徵收面積(佔私有出租耕地總面積的比例)	21.4萬甲(83.9%)	略低於9.5萬甲(37%)	略低於20.8萬甲(81.4%)		略低於17.9萬甲(70.1%)
被徵收地主戶數(個人/共有)	24,017 / 78,515	24,017 / 0	24,017 / 78,515		7,750 / 78,515
相關罰則	加重刑罰	輕度刑罰或輕度罰金	加重刑罰		加重刑罰

資料來源：筆者製表。參見〈行政院會議第二六一次會議—秘密討論事項：實施耕者有其田條例草案〉，《行政院會議議事日程檔案》(1952)、〈行政院會議第二六六次會議—臨時秘密討論事項：實施耕者有其田條例草案〉(1952)、〈行政院會議第二六七次會議—秘密討論事項：內政部呈送實施耕者有其田條例草案審查修訂條文請核定案〉(1952)，國史館，014-000205-0062；立法院內政委員會：《實施耕者有其田條例草案關係文書(附參考資料一)》(台北：立法院，1952)。

說明：(1)各案皆有類以免徵範圍規範而不列入表格者，包括下列各項：第一為「新開墾地及收穫顯不可靠之耕地」(「省府草案」與「省議會建議案」特別註明山畑，「內政部主審案」則改為旱田)，第二為供試驗研究或農業指導使用的耕地，第三為教育和慈善團體所需耕地(「省議會建議案」在此款加入宗教團體)。(2)根據立法院內政委員會：《實施耕者有其田條例草案關係文書》，頁24，1952年台灣全省私有出租耕地總面積為25.6萬甲。根據行政院會議記錄，「財政部替代案」認為總徵收面積應達私有出租耕地的40%，換算約為10.2萬甲，但因「財政部替代案」相關換算和規定並不清楚，特別關於是否徵收共有耕地一項影響重大，因此不載入此案徵收總面積等資料。「省議會建議案」面積是以「省府草案」面積減掉共有耕地一項而得到的數字，即約9.5萬甲，而該案另行列有祭祀公業保留地規定，如照「省議會建議案」規定實施，實際徵收面積應略低於9.5萬甲(團體有耕地總數約佔1.7萬甲)。(3)徵收地主戶數部分，主要比較個人與共有地主。內政部原表另有團體7,704戶、公私共有127戶與政府代管等三類，因戶數甚少，且非本文討論焦點，此處不列入。

面對來自本省地主菁英的政治壓力和官僚部門內的分歧，國府對本案的關鍵決斷是在行政院審議階段由陳誠親自作出裁示的。陳誠對「行政院草案」的重要裁示包括：本案維持「直接扶植」自耕農原則，在確立土地徵收總面積的管制原則下，個人地主均可保留耕地三甲（「省府草案」為二甲），不在鄉地主也可保留耕地（其他方案只允許在鄉地主保留耕地），另外允許祭祀公業與宗教團體保留一定面積耕地；擴大各項土地免徵項目，但對共有耕地仍採取全面徵收方針，地價補償以債券搭配股票給付<sup>⑩</sup>。

在「行政院草案」送到立法院審議期間，主要爭議是對共有耕地是否應採取無條件全面徵收，或有條件放寬保留。當局面對的壓力來自立法院審議階段，在立法院所收到大量來自地方團體與人民陳情案裏，社經相對弱勢的共有小地主積極陳情，訴求共有耕地應比照個人地主標準保留，以維持生計；而本省地主菁英則全面集結，透過黨務系統直接向總裁蔣中正表達訴求，主張保留因血親繼承關係形成的共有產權，並獲得部分外省籍立法委員的同情與支持<sup>⑪</sup>。在對共有耕地是否應特許保留的爭論階段，黨務系統明確介入，最後由蔣中正透過中央常務委員會機制，決定放寬共有耕地的特許保留條件，而後交由立法院投票，在1953年1月正式通過《實施耕者有其田條例》<sup>⑫</sup>。

### 三 「耕者有其田」對農村社會衝擊的再評估

#### （一）共有地主的組成結構與衝擊評估

我們接着從「耕者有其田」政策涉及的土地徵收面積、地主類型和免徵項目等面向，重新評估土改推動過程中的政治協商及其對農村社會不同階層和類型行動者造成的衝擊。從表1各方案中土地徵收面積與影響戶數的統計，可見「行政院草案」在確立總徵收面積的管制原則後，陳誠選擇對本省地主菁英展現的政治壓力做出適度讓步，先是不區分地主在鄉與否，再作出退讓，將可保留耕地提高到每戶三甲，使受影響的個人地主戶數和總徵收面積大幅降低，同時給予維繫農村社會關係基礎的宗教與祭祀公業產權有限度保留；從維護政策成果和清理財產權的底線出發，確立本案以共有耕地的徵收放領為主體。

表2 徵收各類耕地面積與地主戶數（1953年）

耕地類別	徵收耕地		影響地主戶數	
	面積(甲)	百分比(%)	戶數	百分比(%)
個人	32,063	22.33	15,146	14.28
共有	99,796	69.51	87,149	82.18
團體	11,709	8.16	3,754	3.54
總計	143,568	100	106,049	100

資料來源：湯惠蓀編：《台灣之土地改革》（台北：中國農村復興聯合委員會，1954），頁91。

參考表2，從1953年的徵收總面積和受影響地主戶數比例來看，共有耕地佔99,796甲(69.51%)，共有地主佔87,149戶(82.18%)，在徵收放領的主體部分，個人耕地(32,063甲，22.33%)與地主(15,146戶，14.28%)佔比相當低。「鞏固黨國」論者從兼顧業佃利益的角度出發，多未意識到不同類型地主受到的衝擊存在差異，往往忽視共有地主作為此次農村土改中受衝擊的主體。而以徐世榮為代表的「解構黨國」論者，則錯誤地假定共有地主多為「純粹出租」類且為「僅擁有小面積土地」的所有權人，因此認為全面徵收共有耕地，必然造成對共有地主基本生計的毀滅性打擊，並儼然已被學界接受和形成共識<sup>⑬</sup>。從客觀上來看，既然共有耕地與共有地主為受直接衝擊的主要對象，如要適當評估土改對農村地主與社會階層構造的影響，便必須重新釐清共有耕地與共有地主的類型、組成與其前後變化。以下根據相關統計，就「解構黨國」論者基於表面現象的簡單化說法提出幾點修正看法。

### 1、「純粹出租」與「自耕兼出租」

根據表3，多數共有地主並非全屬於「純粹出租」類，他們大多同時擁有自耕地，在土改前的92,087戶共有地主中，「自耕兼出租」類共有地主佔57,315戶

表3 實施「耕者有其田」前後共有耕地分組地主戶數比較

耕地面積 (甲)	實施前(1952年6月)			實施後(1955年6月)		
	出租 (戶數)	自耕兼出 租(戶數)	合計戶數 與百分比	出租 (戶數)	自耕兼出 租(戶數)	合計戶數 與百分比
未滿0.5	12,867	9,432	22,299 (24.22%)	3,475	3,086	6,561 (32.48%)
0.5-1	9,202	12,823	22,025 (23.92%)	1,557	3,083	4,640 (22.97%)
1-2	7,592	15,476	23,068 (25.05%)	1,066	3,287	4,353 (21.55%)
2-3	2,542	7,111	9,653 (10.48%)	319	1,505	1,824 (9.03%)
3-5	1,687	6,100	7,787 (8.45%)	238	1,291	1,529 (7.57%)
5-10	714	4,283	4,997 (5.43%)	72	872	944 (4.67%)
超過10	168	2,090	2,258 (2.45%)	14	335	349 (1.73%)
總計	34,772	57,315	92,087 (100%)	6,741	13,459	20,200 (100%)

資料來源：台灣省政府地政局編：《台灣地政統計(1955)》(台北：台灣省政府地政局，1955)，頁22-25。

說明：原表為「實施耕者有其田前後私有耕地所有權人出租分組面積比較」，包含總計、個人有、共有、團體有等四部分。本表只擷取共有耕地所有權人分組面積，在實施前後的分組面積與比例；原表另包含總計面積裏水、旱田所佔的面積，此處不特別列出。

之多(高達62.2%)，而在受到徵地影響而戶數減少的共有地主中，「自耕兼出租」類共有地主也佔多數(61%)，前後比例大致相符。值得注意的是，「耕者有其田」政策中不論個人或共有地主，原來的自耕地均未納入徵收範圍，因此，雖然「自耕兼出租」類共有地主的共有耕地被全面徵收(如無特許保留)，但仍應保有其自耕地。目前並未看到當時地政機關對此有詳細統計，顯示這類數量龐大的「自耕兼出租」類共有地主個別擁有多少面積的自耕地。不過，我們確知過半共有地主為此類型，全面徵收共有耕地必然對其產生相當衝擊，但他們在共有耕地被徵收後仍保有其自耕地，應不至於如「解構黨國」論者所言對其生計造成毀滅性打擊。

## 2、持地面積不同的共有地主

從表3與表4<sup>④</sup>中共有地主被徵收土地的面積與戶數來看，雖然耕地未滿兩甲的共有小地主在受影響戶數佔多數(72%)，但其被徵收土地在總面積的佔比卻不成比例(31.7%)，也就是說，受影響地主戶數是以共有小地主為主體，但在被徵收總面積中，共有小地主佔比卻偏低。而其他被徵地的共有地主方面，耕地超過三甲的共有地主受影響戶數有12,220戶，僅佔總戶數16.9%；但被徵收面積卻高達58,495.7甲，佔總面積的55.61%，平均一戶被徵收約4.78甲。也就是說，以家族形態或共同經營形式擁地、持有較大面積耕地的共有地主戶數雖少，卻構成了被徵收的共有耕地整體面積的主體。而屬於未滿兩甲「純粹出租」類的共有小地主23,563戶(佔總影響戶數的32.8%)，雖然此類共有小地主個別被徵收的土地面積不多，但是因為其並未擁有自耕地，未能減緩遭受土地徵收的影響，且可能較仰賴出租耕地收益維生，因此實則受到衝擊相對較大。

表4 實施「耕者有其田」前後共有出租耕地分組面積比較

面積(甲)	實施前(1952年6月)		實施後(1955年6月)	
	總計(甲)	百分比(%)	總計(甲)	百分比(%)
未滿0.5	5,413.5536	4.44	1,134.9701	6.75
0.5-1	11,874.4174	9.73	2,039.0099	12.13
1-2	22,650.9616	18.57	3,418.6716	20.34
2-3	15,538.5288	12.74	2,194.5191	13.06
3-5	19,254.3423	15.78	2,869.0916	17.07
5-10	21,486.1562	17.61	2,978.8021	17.72
超過10	25,771.4308	21.13	2,168.2786	12.93
總計	121,989.3907	100	16,803.3430	100

資料來源：《台灣地政統計(1955)》，頁16-17。

說明：原表為「實施耕者有其田前後私有耕地所有權人出租分組面積比較」，包含總計、個人有、共有、團體有等四部分。本表只擷取共有出租耕地所有權人分組面積，在實施前後的分組面積與比例比較；原表另包含總計面積裏水、旱田所佔的面積，此處不特別列出。

### 3、社經弱勢與血親繼承

如前所述，由於本省地主菁英提出政治協商與共有小地主陳情訴求，本案在立法院審議階段，形成行政與立法部門爭論，其後由蔣中正以總裁身份出面居中調處，作出對共有地主特許保留的修正，而此項特許保留的執行情況為何，也是重新評估不同類型共有地主所受衝擊的重要指標。

根據本案第八條的規範，共有地主保留資格有二：其一是依靠土地維持生活，屬「老弱、孤寡、殘廢」的社經弱勢者；其二是「因血親而為共有，其共有人為配偶血親兄弟姊妹者」<sup>⑤</sup>。參考表5，因血親關係形成共有耕地而核予保留的土地共7,741甲，為保留地的最大宗，佔總保留面積的59.2%，以此項申請的地主共6,321戶；至於因「老弱、孤寡、殘廢」的社經弱勢因素，必須仰賴出租耕地維生的共有小地主，核予保留面積卻僅794甲，佔總保留面積的6%，而以此項申請的共有小地主則有1,369戶，等於平均一戶僅可保留0.58甲耕地，和血親繼承項目的面積與戶數形成強烈對比，顯見在共有耕地特許保留部分，由本省地主菁英主張的對血親繼承型共有地主的保護，比社經弱勢的共有小地主獲得更多保留耕地。因此，1953年底的立法院考察報告認為政府在特許保留核准執行作業上，因1953年4月的省府施行細則中認定「社經弱勢」的規範過於嚴苛，各縣市在執行上也有標準與解釋落差，使部分弱勢共有小地主無法保留耕地，確實影響他們的生計<sup>⑥</sup>。

表5 因特殊情形申請保留出租耕地的面積與戶數統計

項目	面積(甲)			戶數(戶)		
	田	畑	合計	田	畑	合計
宗教團體	325.5797	204.1296	529.7093	230	72	302
老弱、孤寡、殘疾	120.3543	674.5254	794.8797	1,214	155	1,369
血親繼承	6,053.9987	1,687.7716	7,741.7703	5,168	1,153	6,321
祭祀公業	2,816.8845	1,184.6262	4,001.5107	2,647	800	3,447
總計	9,870.9883	3,196.8817	13,067.8700	9,259	2,180	11,439

資料來源：〈台灣省實施耕者有其田因特殊情形申請保留出租耕地面積及戶數統計表(四十二年二月製表)〉(1954)，行政院，總1-8-11-1-844-28。

以上分析顯示，我們在評估農村地主階層受到土改的具體影響時，必須先釐清不同類型與持有不同耕地面積的地主的內部差異，以及其在制度協商過程中具有的議價能力與參與程度，才能進一步檢視他們受到土改衝擊的程度差異。在土地徵收與免徵規範的協商過程中，可見本省地主菁英高度介入的影響，不但使國府對個人與共有產權在徵地時採取差別處置，也使國府對血親繼承而產生的共有耕地，以及宗教與祭祀公業團體耕地作有限度保留，適度回應本省地主菁英的政治壓力與訴求，並維護部分既有維繫農村社會關係和人際網絡的產權基礎。而部分社經弱勢的共有小地主在協商過程裏，雖也曾在立法院審議階段陳情表達訴求，但最後在制度實施的過程中仍受到較大打擊。

## (二) 農村地主的轉型基礎：都市化與工業化

另外，我們也應注意到，國府為了回應戰後初期已然形成的都市擴張與工業發展之用地需求，以及已具有現代工商業經驗的本省地主菁英訴求，在本案修訂過程中關於土地免徵規範的重要政治協商——這也是我們超克政權化論述局限，重新理解和評估農村土改前後的台灣社會階層構造和變遷，以及其對後來城鄉發展影響的一個重要面向。

省府地政局與農復會官員在研議「省府草案」時，便已參考日本農村土改的檢討，認為土改結束後伴隨的都市化與工業化過程，會使都市核心地區及周邊農地的地價高漲，快速轉變為建築與工業用地；這不但不符合「耕者有其田」政策的宗旨，也可能造成剛被徵地的舊地主的相對剝奪感與不滿<sup>⑦</sup>。因此，「省府草案」中已納入「都市計劃實施範圍」內出租耕地免予徵收的規範，希望從日本經驗中記取教訓，也預先緩解本省地主菁英的壓力與抵抗。

為了匯聚全省縣市地主菁英的訴求以作為政治斡旋基礎，台灣省臨時省議會（省議會）以供給都市化與工業化用地需要作為理由，提出擴大免徵土地的適用範圍，包括「都市計劃範圍」<sup>⑧</sup>內出租耕地、工業建設預定用地和工業原料採集用地等（表1）。省議會的擴大免徵土地建議，因為對「省府草案」的影響範圍太大，並未即時被國府完全採納，但本省地主菁英的訴求與壓力，確實對日後的免徵規範修訂和實際執行產生影響。例如就工業用地部分，行政院雖未全盤接受「省議會建議案」建議，但為了工業發展需要和適度回應地主菁英訴求，正式納入「供企業原料耕地」保留規範<sup>⑨</sup>；而就都市用地部分，1953年1月通過的條例雖仍維持對「都市計劃實施範圍」內出租耕地才可予以保留的規範，但在後來實際審核過程裏，台中、高雄等都市的地主菁英都透過地方議會抵抗和運作，進而擴大都市計劃的免徵土地範圍<sup>⑩</sup>。



農復會土地組同仁1949年10月於中國四川省開會時留影，由左至右分別為：美籍顧問雷正琪（Wolf I. Ladejinsky）、顧問鮑德激、組長湯惠蓀。（圖片來源：“Land Reform Division” [October 1949], RG469, Box44, National Archives, College Park, Maryland）

表6 經核准免徵耕地面積及戶數統計

項目	面積(甲)	戶數(戶)
都市計劃耕地	2,021	2,082
新開墾及收益不可靠之耕地	10,091.5	8,175
供試驗研究之耕地	459.6	14
教育及慈善團體所需之耕地	1,280	328
供企業原料耕地	701.7	21
總計	14,553.8	10,620

資料來源：〈台灣省實施耕者有其田經政府核准免徵耕地面積及戶數統計表〉(1954)，行政院，總1-8-11-1/8/4/29。

說明：原表為1954年2月內政部製表，其中各項目另包含總計面積中水、旱田所佔的面積，本表只擷取總面積資訊。

從表6可見，因應都市和工業發展需要，國府確實保留了相當面積耕地給部分農村地主菁英，雖就面積和比例來看並不大，但因接下來出現「由農轉工」的土地用途性質轉變，造成土地價格的大幅飆漲，而這些核准免徵的耕地也成為部分農村地主向都市地主與工商資本家轉型的重要物質基礎<sup>②</sup>。從都市化與工業化視野的角度來看，另外一項在免徵項目佔比最高的「新開墾及收益不可靠之耕地」(10,091.5甲)，因為當時政府從農業經營角度認定這些耕地的農業生產價值不高而予以免徵，允許原農村地主保留，但這些面積龐大的免徵耕地，日後也將視乎其所在區位(與重要城鎮和工業發展區的相對距離)成為都市化與工業化的儲備用地，隨着後來發生農地轉用現象，進而成為維繫部分原有農村地主階層的經濟基礎，以及促成其日後轉型發展的重要條件。

### (三) 公營事業民營化：土地資本工業化與股權兼併

為了配合「耕者有其田」政策，國省合營的台灣水泥與台灣紙業，以及省營的台灣農林和台灣工礦四大公營事業推動民營化，發行公營事業股票作為地價補償方案。從其經營權移轉與分廠標售的競爭結果，確實解析了土改造就部分土地資本移轉到工業資本，但在這個過程裏也對不同類型農村地主內部產生股權兼併與階層分化發展等效果，筆者將以此進一步檢討過去政權化論述的解釋。

根據筆者與瞿宛文的研究，在1952年中期省與縣市議會對「省府草案」表達意見的過程裏，由於省議會的權力基礎來源為各縣市議會(通過間接選舉選出省議會議員)，基於集結台灣地主菁英政治能量、強化議價能力的考量，「省議會建議案」提議的大多數修正條文，皆採納縣市議會形成的共識。但引人注意的在於地價補償方案一項，當時多數縣市議會建議提高現金比例和強化債券的利率保障，除少數縣市議會表態傾向股票(也有三個議會希望提高股票成數)外，縣市層級菁英普遍對股票興趣不大，甚至有六個議會明確表態應排除股票<sup>③</sup>。然而，「省議會建議案」最後的補償方案則違反多數縣市議會共識——決定向中央要求提高股票的成數比例。

省議會與縣市議會為何對地價補償方案偏好有如此大的分歧意見？省議會為何甘冒與縣市議會衝突的可能，仍決定否決多數縣市議會的共識？這是應提出適當解釋的關鍵問題<sup>23</sup>。我們試着從省議員與縣市議員的職業和教育水平結構，來理解省與縣市層級地主菁英在補償方案的立場上出現分歧的原因。在第一屆省議會55位議員裏，有高達27位省議員受過大專以上教育，分別在歐美、中國和日本取得最高學歷（在日本完成學業的有23位），其專業以政治、法律與財經等領域為主；相對而言，全省的814位縣市議員，僅有不到三成受過專科或大學訓練。可見台灣省議員相對於全體縣市議員平均教育水平更高，多是具有現代化專業知識訓練的跨區域/全島性政治菁英<sup>24</sup>。

表7反映省議員與縣市議員的職業結構有顯著差異，省議會僅有12.7%的議員仍從事農業相關活動，而現代工商與自由業者佔絕對多數；相對而言，在縣市議會裏，單項人數以農業為主要活動者最高，其次才是商業，即便排除公教業，工商與自由業合計也並未過半（47%）。這顯示在縣市議會層級，以農業為主要活動的地主菁英仍具有較大影響力，但不容忽視的是，戰後初期已有相當高比例的本省地主菁英參與現代工商業活動；過去多數研究者認定傳統農村地主菁英純粹仰賴收取地租維生，此觀點似有商榷之處。

表7 台灣省議會與縣市議會的職業結構與補償偏好差異

省與縣市 議會	職業類別(人數)						職業類別比例		地價補償 偏好
	農	工礦	商	公教	自由	總計	農	工商自	
省議會	7	4	28	0	16	55	12.7%	87.3%	現金與股票，未排除債券。
縣市議會	236	46	230	195	107	814	28.9%	47%	現金與債券，未排除股票。
省+縣市 議會	243	50	258	195	123	869	27.9%	49.5%	

資料來源：廖彥豪、瞿宛文：《國家建構與空間轉型：重探台灣戰後農村土地改革》（台北：聯經出版社，即將出版），第五章。

說明：(1)本表限於篇幅，僅呈現省、縣市議會與加總後職業結構對比和補償方案的立場，原表完整呈現當時全省各縣市議會個別的職業人數與比例及其對補償方案的立場。(2)關於本表的職業分類，一、職業欄登載為農業、農漁業、漁業等，統一歸為農業；二、職業欄登載為工業、工礦業、礦業等，統一歸為工礦業；三、職業欄登載為商業、金融業、貿易業、運輸業等，統一歸為商業；四、職業欄登載為軍人、公務員、教師、警察等，統一歸為公教業；五、職業欄登載為律師、醫師、記者、自由業等，統一歸為自由業。(3)「工商自」即工礦業、商業、自由業合計。

從省議會與縣市議會教育水平與職業結構的顯著差異來看，省層級地主菁英對股票展現明顯偏好，縣市層級地主菁英則依當地都市化與工業化程度差異對地價補償方案產生相當分歧，而鄉鎮層級的地主菁英就對現金補償有更明顯偏好，是可理解的現象<sup>25</sup>。省議員早已高度投入現代工商業活動，既相對熟知現代工商業的運作邏輯，且有經營相關工商業活動的經驗與興趣，

也佔據政經優勢位置與擁有較高的政治議價能力，他們最後決定僅在地價補償方案一項違反多數縣市議會的共識，選擇要求中央政府提高股票比例，明確展現他們未來繼續發展相關工商事業的意圖。

由於本案以共有耕地與共有地主為主體，在地價補償問題上，最後採取債券七成與股票三成的比例搭配給付<sup>26</sup>，因此四大公營事業發行的補償股票中，原始股東的組成必定相當鬆散，即以近九萬戶共有地主為主體的鬆散股權結構。在當時國府因應各種因素考量，決定暫時不成立證券交易所的情況下，有意競奪四大公營事業經營權和台灣農林、台灣工礦分廠標售權（分廠標售政策便利人民承購公營事業廠房，以及有利於民營資本移交）的省與縣市層級地主菁英，便透過低價收購股票與委託書的方式，兼併整合這些龐大共有地主小股東的零碎股權<sup>27</sup>。

從後來台灣農林、台灣工礦分廠標售結果來看，有53%承購人為本省地主菁英，其中又以省議員為主（34%），縣市、鄉鎮首長與議員次之（19%）<sup>28</sup>，而承購者及其標購廠房也呈現強烈的地緣與產業關係。在台灣工礦標售的二十七間單位裏，就有高達十五間由省或縣市層級地主菁英作為申請標售的負責人，而台灣農林標售的二十間單位裏，則剛好有過半數的廠房由省或縣市層級地主菁英出面標售取得。台灣水泥與台灣紙業分別由本省五大家族（基隆顏家、板橋林家、霧峰林家、鹿港辜家、高雄陳家）和以游彌堅為首的本省地主菁英集團取得經營權<sup>29</sup>；台灣農林與台灣工礦則由時任省議員的林頂立與許金德分別出任民營化後首任董事長<sup>30</sup>。

與「鞏固黨國」論者設想的不同，並非所有類型的農村地主都能透過地價補償，順利從土地資本移轉到工商業經營；而「解構黨國」論者假定本省地主菁英在四大公營事業的民營化過程中處於被動，且大多蒙受相當損失<sup>31</sup>，也與事實相去甚遠。從省議會與縣市議會中地主菁英對地價補償方案的立場分歧，到省議會與中央最後對方案的妥協，再到台灣水泥、台灣紙業經營權移轉和台灣農林、台灣工礦分廠標售的結果來看，以省與縣市菁英為主導的本省籍政商與土地資本，透過低價收購與整合兼併廣大共有地主股權的政商運作過程，主動且高度參與四大公營事業民營化的過程。本案的實施是台灣戰後私有土地資本移轉到現代工商業資本的一個重要轉折階段，造成原有農村地主階層內部進一步分化。

#### 四 農地轉用：城鄉移民與「田僑仔」的誕生

國府在戰後台灣的治理與發展的第一個十年中，其空間與人口政策高度受到地緣政治與戰爭動員情勢的影響，基於動員準備與減少人力、物資損失的總體戰考量，採取以防空疏散為基調的都市管制與鄉村疏散政策。這個在對日抗戰遺緒、韓戰爆發衝擊以及第一次台海危機等情境下建立與調整的防空疏散體制，直接影響戰後台灣都市與鄉村地區的空間發展與土地利用<sup>32</sup>。因此，就土改對戰後社會階層構造和城鄉發展的影響而言，除了從靜態的農

業耕作和所有權重新分配的角度評估外，與土改同時發生的快速都市化與工業化對土地利用和社會階層構造連帶產生的非預期效果，是另一重要評量指標。

前文已指出，在「耕者有其田」政策下，國府徵收地主保留地和免徵土地以外的所有土地（包括共有耕地），直接放領給現耕佃農。但在執行過程中，國府並未限制佃農承領面積。各項地主可保留耕地和免徵土地項目的制訂，以及「限田不限佃」（意即明文限制地主可保留耕地面積，但並未同樣限制佃農可承領面積）和向地主徵地後直接讓佃農承領的做法，更造成農村社會的階層分化。

從農業耕作經營的角度來看，是否取得所有權與承領耕

地面積多寡，是評估農民階層分化程度的重要指標：首先，在被劃歸為地主保留地與免徵土地時，承租這些耕地的佃農並未在政策實施過程中獲益和取得所有權，在「農地農用」狀態下僅能維持租約，繼續保持佃農身份，而未有租約關係的僱農，同樣也無法承領到耕地；其次，就表8來看，政策實施後，自耕農總共增加近19萬戶之多，而新承領耕地中未滿一甲的小自耕農，則



省府地政局1958年編撰宣傳台灣農村土改的英文手冊，本頁說明實施「耕者有其田」政策過程中政府、地主與佃農三方角色的關係。（圖片由廖彥豪提供）

表8 實施「耕者有其田」前後個人私有自耕地面積與戶數比較

面積(甲)	實施前 (1952年6月)		實施後 (1955年6月)	
	戶數	百分比(%)	戶數	百分比(%)
未滿0.5	124,721	57.88	202,292	49.98
0.5-1	49,270	22.86	108,872	26.90
1-2	28,865	13.40	68,446	16.91
2-3	7,834	3.64	16,617	4.10
3-5	3,620	1.68	6,751	1.67
5-10	1,044	0.48	1,611	0.40
超過10	127	0.06	168	0.04
總計	215,481	100.00	404,757	100.00

資料來源：《台灣地政統計(1955)》，頁20。

總共有近 14 萬戶，佔新增自耕農總數高達 72.5%，可見本案實施後在農村創造了一批「新興小自耕農」階層；最後，受「限田不限佃」的影響，承領超過三甲的新興自耕農有 3,739 戶，取得超過個人地主法定可保留耕地更多的耕地。農民階層因此形成進一步的分化發展：最弱勢的為仍維持僱傭關係的僱農和未承領到耕地的佃農<sup>⑤</sup>，其次則為廣大的「新興小自耕農」，少部分取得相當規模耕地的中大小自耕農則從原本的大佃農化身為「農村新興地主」。

雖然國府最初設想使耕作者（佃農）擁有自己的田地，成為自耕農（即「耕者有其田」），意即這些放領耕地是被預期作農耕使用的，但本案原來就有促成土地資本移轉到工業發展的設想，因此在第二十八條規定承領耕地在地價繳清後，可移轉變為自耕、建築或是工業用途<sup>⑥</sup>。國府遷台帶來了百萬外省軍民的基本安置問題，加上防空疏散政策連帶影響鄰近都市周邊鄉村地區的快速工業化和都市化，均促進了土地供給和變更用途的需求；相對於仍受其他各類土地制度規範限制的農業用地，在制度上有條件變更移轉的承領耕地成為推動工業化與都市化的重要土地供給來源。由於制度允許這些土地變更、移轉或交易，配合從 1950 年代外省移民在台遷徙、人口自然成長、防空疏散需求、住宅與產業建設用地需求等綜合因素，以及同一時期的市地改革框限了都市計劃地區需要徵收比「非都市土地」更嚴苛的地稅，加上受限於國府土地使用政策，使都市計劃地區的邊緣外圍，包括城鄉交界地帶和接近核心城市的衛星鄉鎮地區的農地，因交通便利、地價便宜、開發不受管制等原因，成為當時疏導人口和住宅與工業用地需求的最佳地點<sup>⑦</sup>。

在戰後城鄉發展的土地利用與變更趨勢下，值得細究的是「田僑仔」這個深具台灣戰後歷史脈絡與社會基礎意味的關鍵詞。台灣在 1950 至 1980 年代有一批在海外經商有成、有經濟實力的華人返台投資，他們出手闊綽大方，普遍被稱為「華僑」或「阿僑」。而與此同時，社會上出現另外一批為數不少的既非返台僑民、也非經商有成的企業家，直白地說，他們是從「田地」裏成長出來的，社會普遍稱他們作「田僑仔」<sup>⑧</sup>。顧名思義，「田僑仔」就是透過田地、房產的投資、轉用和開發致富所催生出的新興社會群體，這一群體的誕生是台灣戰後社會與城鄉發展階段裏的重要現象<sup>⑨</sup>。

以「耕者有其田」之名推動的大規模土地徵收，因事後國府並未有效針對放領農地進行使用管制，隨着舊地主土地所有權的剝奪與轉移，原佃農獨得土地轉用或變賣的增值利益，也造成部分舊地主的相對剝奪感和不滿。台灣戰後都市化與工業化的快速發展，「與日俱減」地損害了國府最初推動農村土改的正當性，並隱然形成日後支持「解構黨國」論的政治社會基礎。下述這段對舊地主的訪談，就清楚地反映了他們對戰後城鄉發展過程中的農地轉用現象，以及「田僑仔」藉此獲得土地暴利的不滿<sup>⑩</sup>：

當時〔本案推行時〕的觀念不管是地主還是佃農都是要保留好的土地，離家比較近的。在這個情形之下，比較遠的一定是〔由政府徵收後〕放領……你住在這附近，結果想不到比較遠的地方後來〔推行〕都市計劃，

那裏比較有價值，保留的都比較沒價值……這裏還是農村區，結果比較遠的反而〔有〕都市計劃。但是農業社會還沒進到工業社會的時候，大家選土地都選水比較好、比較平，結果〔從本案推行〕到現在還是不能變，反而〔價值〕比較不好、比較沒水的，現在都變成比較有價值的地。結果地主保留大部分都是地形比較不好，比較好的都〔被〕佃農佔去了。

總結而言，過去「鞏固黨國」和「解構黨國」論者共同假定，國府在農村土改後打造了一個長期穩定的「小自耕農體制」。然而，國府在台第一個十年，在戰爭動員體制下，以防空疏散作為空間發展與人口管制政策的基調，進行都市發展管制與鄉村疏散作業，也為了吸引僑外投資、適當安置外省移民，必須適度變更移轉鄉村的農業用地作為都市發展與工業建設用地。因此，這個過去被政權化論述視為長期穩定的「小自耕農體制」，實際上將隨着不同階段的區域都市化與產業發展的程度、路徑與樣態，迅速轉化為「都市小地主與中小企業主體制」，而展現了筆者指稱以私有土地產權和土地使用變更為制度核心基礎，呈現為「農村自耕農、都市小地主與中小企業主複合制度基礎」的多重面貌<sup>39</sup>。

## 五 結語

本文旨在對國府於1953年在台灣推動「耕者有其田」政策的制度方案形成與政治運作過程提供整體性視野，指出把握「制度修正的政治協商過程」和「都市化與工業化視野」的重要性：既展現了當時不同決策者、技術官僚部門與地主菁英之間政治議價與協商過程的高度複雜性，也跳脫純粹從農業生產與經營的靜態角度理解農村土地所有權重新分配的效果，從戰後都市化與工業化的動態視野出發，強調推動改革時連帶產生的非預期效果，以重新審視與評估農村土改對戰後社會階層構造的影響。在前述分析基礎上，本文具體檢討過去政權化論述的誤解與局限。

在農村土改的個案研究裏，我們看到黨務系統和蔣中正的角色相對有限，本案明顯是由行政院長陳誠領導農復會和省府地政局的協作網絡予以推動，而政策推動也並非國府單方面的強制作為，在不同方案與關鍵條文的協商過程裏，可見不同類型與層級地主菁英的高度參與和介入，試圖維護和爭取自身的權益。這與「解構黨國」論者的假定和推斷有相當大落差，突顯在理解戰後國民黨政權的政治治理，以及台灣社會狀態與本地菁英的相應行動策略時，必須注意到不同政策議題的差異性與複雜性，並具體考察所涉及相關利害關係者的回應與競合。

國府雖以社會公平和緩解業佃關係之名來推動改革，企圖達到「耕者有其田」的政策目標，藉此調節社會內部矛盾，穩定政權治理的政治基礎，但在制度方案的真實協商過程裏，我們卻看到主導制度修正的國府各部門和省議會，

不一定是以社會公平和照顧社經弱勢者為原則，而往往以社會行動者的政商資本與政治議價能力為依歸：擁有較多談判籌碼的利害關係者，遭受的衝擊相對較低，多在日後獲得較好的轉型條件。這也是「鞏固黨國」論者不願釐清的真實情況。農村土改的個案揭櫫一種充滿高度政治協商的妥協改革模式，或可視作台灣戰後重大政治與政策改革的原始模型<sup>⑩</sup>，意即不同執政團體在面對內外環境的危機與挑戰時，形成其推動改革的政治社會動力<sup>⑪</sup>，然而在推動改革的過程裏，原先宣稱的改革目標不見得全部達成，但當時面臨的危機挑戰卻藉此得以有效緩解。

農村土改對農村社會階層構造進一步分化與變遷的影響包括三個不同層面，首先是從農業經營角度下農村土地所有權的重新分配；其次是地價補償促成的土地資本工業化和股權兼併；最後則是配合台灣戰後城鄉發展的趨勢架構，使得「耕者有其田」放領地快速轉作建築與工業發展的儲備用地，所產生的都市化與工業化過程中的農地轉用現象。我們必須從這三個層面重新檢視農村土改對不同類型地主和農民階層產生的個別影響。從本文論述可見，「耕者有其田」政策顯然並未完全達成國府所宣示的政策目標：在經過與本省地主菁英複雜的協商與妥協，大幅放寬各類保留與免徵耕地項目後，實際上仍有四成多的出租耕地得以維持，未有徵收並放領給承租的佃農。而在「限田不限佃」的放領原則下，國府並未在推動改革時一併處理佃耕和承領面積的內部落差，雖然扶植了龐大的小自耕農階層，但也同時創造出一小批「農村新興地主」階層，進一步擴大農村社會內部的階層分化。

而從推動改革造成的非預期效果來看，掌握與農村土改同時發生的戰後都市化和工業化進程則至為關鍵。當時已具備現代工商經驗和擁有較高政治議價能力的本省地主菁英，在土地免徵項目和地價補償方案上，清楚指向要爭取保留都市與工業建設用地；本省地主菁英又透過地價補償機制，要求政府擴大釋出民營化後四大公營事業的股份，隨後則透過取得經營權和標售廠房，進一步投入現代工商業的投資發展；土改本身的制度設計允許承領耕地轉作非農用途，其背後蘊藏海量的土地增值紅利，使部分自耕農透過轉售農地，獲得龐大土地利益，成為後來台灣社會裏「田僑仔」和中小企業資本的來源之一，而部分舊地主卻無從要求重新分配土地增值紅利，遂形成龐大的相對剝奪感與對國民黨政權的不滿。

冷戰時期東亞各國和台灣的狀況類似，多在戰後初期推動農村土改，本文透過台灣個案經驗指出「制度修正的政治協商過程」和「都市化與工業化視野」，以及重視改革的非預期效果的重要性，可以作為日後研究與反思東亞土改經驗的進路。而如何理解不同類型農村土改制度的推行與政治博弈過程，對台灣和東亞地區在戰後從農業社會進入現代工商業社會的可能影響與限制；戰後同時面對快速都市化和工業化的東亞各國，在進入經濟發展加速階段時，又是如何回應與處理隨之而來的土地利用和空間規劃問題，這些都是未來在研究與比較冷戰時期東亞各國農村土改、鄉村社會發展、都市化與工業化進程的重要課題。

## 註釋

① 學界在述及戰後台灣國民黨與國民政府之間的關係時存在一種「政權化論述」，通常將「黨」與「國」簡化視為一個整體，並認為黨政關係的特徵是「以黨領政」，黨機器大於國家機器。本文的研究立場則認為，行憲後的黨政關係呈現的是「黨政協調」，黨機器無法完全指揮控制政府作為，例如國府在戰後台灣推動農村土改的個案裏，黨機器扮演的角色便相對有限。因此，本文涉及對政權化論述檢討時將採用「國民黨政權」，而在分析農村土改推動過程時則使用「國民政府（國府）」，以示區別。

② 中央委員會第五組編：《中國國民黨土地政策與台灣省實施耕者有其田》（台北：中央委員會第五組，1954），頁5-8。孫中山曾在廣州的演講中提到：「慢慢商量，來解決農民同地主的辦法。農民可以得利益，地主不受損失，這種方法：可以說是和平解決。……我們要解決農民的痛苦，歸結是要耕者有其田。」參見孫中山：〈耕者要有其田——對農民運動講習所訓詞〉（1924年8月23日），載黃昌毅編：《孫中山先生演說集》（上海：民智書局，1926），頁332。

③ 《中國國民黨土地政策與台灣省實施耕者有其田》，頁53-69。這個報告也注意到部分佃農、僱農未承領到耕地的問題，建議後續再以貸款方式，協助佃農、僱農購買耕地。

④ 本文指涉的「本省地主菁英」，是指台灣籍的地主階層，並在中華民國政治體制下，從中央到地方（包括中央、省、縣市和鄉鎮）擔任政府公職或民意代表的政治菁英。例如，在農村土改的政治協商過程中，時任行政院政務委員蔡培火和台灣省民政廳長楊肇嘉，以及省與縣市議會的本省籍議員，都持續介入並扮演重要角色。

⑤ 侯坤宏：〈光復初期台灣土地改革運動中的政府、地主和佃農〉，載中華民國史料研究中心編：《中國現代史專題研究報告》，第十七冊（台北：中華民國史料研究中心，1995），頁284；張炎憲、高淑媛：《衝擊年代的經驗：台北縣地主與土地改革》（台北：台北縣立文化中心，1996）；徐世榮：〈悲慘的共有出租耕地業主——台灣的土地改革〉，載謝國興主編：《改革與改造：冷戰初期兩岸的糧食、土地與工商業變革》（台北：中央研究院近代史研究所，2010），頁61-68。

⑥ 廖彥豪：〈台灣戰後空間治理危機的歷史根源：重探農地與市地改革（1945-1954）〉（台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文，2013）；〈「威權時期」不是大家都選擇服從嗎？——對徐世榮台灣農村土改論述的批判總綱〉（2018年1月9日），風傳媒網，[www.storm.mg/article/368758](http://www.storm.mg/article/368758)；瞿宛文：〈台灣戰後農村土地改革的前因後果〉，《台灣社會研究季刊》，第98期（2015年3月），頁11-67；廖彥豪、瞿宛文：〈兼顧地主的土地改革：台灣實施耕者有其田的歷史過程〉，《台灣社會研究季刊》，第98期（2015年3月），頁69-145；《國家建構與空間轉型：重探台灣戰後農村土地改革》（台北：聯經出版社，即將出版），第五章。本文部分論點援引自該書的研究成果。

⑦⑧ 瞿宛文：〈台灣戰後農村土地改革的前因後果〉，頁53；22-26。

⑧ 廖立宇早已指出，本省地主菁英透過省議會系統的政治動員，使行政院與立法院就部分條文朝向維護地主利益方向修正，但這項地主菁英確曾參與和影響本案的重要發現未曾引起後續研究的討論與重視。參見廖立宇：〈台灣實行「耕者有其田」的背景分析〉，載《中國現代史專題研究報告》，第十七冊，頁14-17。

⑨ 本文限於主題與篇幅無法全面開展，但應提醒的是，在研究與分析國民黨政權在台灣戰後的治理與發展時，不應採取將黨與國家機器、行政與立法機構、中央與省級機構等視為一個整體（單一行動者）的簡單化觀點，而應清楚地認識和區別其在政權治理與運作過程的各自角色和內部衝突。我們認為省政府、省議會（台灣省臨時省議會）與立法院等機構和菁英的重要性，在過去相關研究中被明顯漠視和低估，同時對蔣中正與黨務系統扮演的角色過度高估與存在相當誤解。我

們會嘗試在專書裏提出一個理解戰後國民黨政權治理與運作的分析視野和研究框架。參見廖彥豪、瞿宛文：《國家建構與空間轉型》，第一、二章。

⑩ 陳誠：〈行政院院會院長指示摘鈔〉（1952年11月5日），載趙虛吾編校：《石叟叢書》，第四十九冊，國史館，008-010106-00001-015，頁100-102。

⑪ 蔣中正批簽：〈台籍民意代表聯名呈請總裁准許保留血親共有耕地〉（1953年1月17日），國民黨黨史館，42/0008。

⑫ 國民黨第七屆中央常務委員會：〈中常會第四至第十一次會議紀錄〉（1952年11月至1953年1月），國民黨黨史館，會7.4/473。

⑬ 徐世榮、蕭新煌：〈戰後初期台灣業佃關係之探討——兼論耕者有其田政策〉，《台灣史研究》，第10卷第2期（2003年12月），頁50-60；徐世榮、廖麗敏、萬曉彤：〈戰後耕者有其田政策對「地主」衝擊的再檢討〉，載吳淑鳳、陳中禹編：《轉型關鍵：嚴家淦先生與台灣經濟發展》（台北：國史館，2014），頁37-46；徐世榮著，張雅綿整理：《土地正義：從土地改革到土地徵收，一段被掩蓋、一再上演的歷史》（台北：遠足文化事業股份有限公司，2016）。在近期以新竹客家地主面對農村土改影響的研究裏，莊豪濱就在未釐清新竹地區共有地主的不同類型和實際樣態下，仍採取「耕者有其田」政策無差別對各類型共有地主造成深刻打擊的說法。參見莊豪濱：〈耕者有其田與客家地主階層的探討：以新竹地區為例〉（2017年11月），[www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=624&PageID=39768](http://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=624&PageID=39768)，頁24-26。

⑭ 表3和表4所涉及共有地主總戶數與總面積資訊，與表2指出的「耕者有其田」徵收共有耕地總面積與影響共有地主戶數有些微落差，構成表3和表4之戶數與面積主體仍為受「耕者有其田」政策影響的共有耕地與地主，但應另外包括少部分在1954至1955年間統計前的交易買賣行為。

⑮⑯ 《實施耕者有其田條例》（1953年1月20日通過），載湯惠蓀編：《台灣之土地改革》（台北：中國農村復興聯合委員會，1954），頁133；134。

⑰ 立法院內政委員會：〈內政考察團考察報告〉（台北：立法院，1953），頁23-27、64；〈內政考察團考察報告〉（台北：立法院，1955），頁12-15。政府雖依據立法院考察建議，對屬「老弱、孤寡、殘廢」而仰賴耕地維生、社經弱勢的共有小地主提出各項補救辦法，但根據1955年的立法院報告，最後獲得核定返還耕地的比例十分有限。

⑱ 廖彥豪：〈台灣戰後空間治理危機的歷史根源〉，頁11-12；廖彥豪、瞿宛文：〈兼顧地主的土地改革〉，頁100。

⑲ 就涵蓋範圍來看，「都市計劃範圍」遠較「都市計劃實施範圍」來得大。一般而言，一個都市在擬定實施都市計劃後，劃入計劃範圍內的土地使用分區和各類公共建設用地並不會馬上施行建設，政府因人力與資源限制，往往採取分期分區實施開發建設。參見廖彥豪：〈台灣戰後空間治理危機的歷史根源〉，頁117。

⑳ 「都市計劃實施範圍」內得以保留的出租耕地，主要是從計劃安排和區位因素出發，因此擁有不同耕地規模、面積的農村各類型地主都可能因此受惠；然而「供企業原料耕地」則明顯是向早已進入現代工商業經營的中大地主和工商資本家做出的妥協。參見廖彥豪：〈台灣戰後空間治理危機的歷史根源〉，頁116。

㉑ 立法院內政委員會：〈內政考察團考察報告〉（1953），頁57。

㉒ 參見張炎憲、高淑媛：《衝擊年代的經驗》，頁222-24。

㉓㉔㉕ 廖彥豪、瞿宛文：《國家建構與空間轉型》，第五章。

㉖ 各縣市議會對現金、債券與股票的偏好差異，大致由三個主要因素決定，首先與個別縣市議會菁英的教育與職業組成結構有關，其次跟該縣市整體的都市化與工業化程度相關，最後則是各縣市議會決定地價補償方案時的政治博弈過程。詳見廖彥豪、瞿宛文：《國家建構與空間轉型》，第五章。

㉗ 例如，宜蘭地區鄉鎮層級的部分地主菁英就明確表示不清楚股票的意義和價值，希望盡量加發現金和債券。參見廖彥豪、瞿宛文：《國家建構與空間轉型》，第五章。

- ⑳ 葛伯納(Bernard Gallin)著，蘇照堂譯：《小龍村：蛻變中的台灣農村》(台北：聯經出版事業公司，1979)，頁130-31；李登輝編：《台灣農地改革對鄉社社會之貢獻》(台北：自印本，1985)，頁5-6；劉進慶：《台灣戰後經濟分析》(台北：人間出版社，2001)，頁227-30；張炎憲、高淑媛：《衝擊年代的經驗》，頁41、236。
- ㉑ 此處僅計算承購人為有相關職務的政治菁英或其血親關係者(多為父子或兄弟)，因缺乏進一步相關資料，尚未能計算姻親與合資關係所牽涉的菁英人際網絡；僅以此基準計算，相關承購者已高達53%，實佔相當高的比例。參見廖彥豪、瞿宛文：《國家建構與空間轉型》，第五章。
- ㉒ 參見瞿宛文：《台灣戰後經濟發展的源起：後進發展的為何與如何》(台北：聯經出版事業股份有限公司，2017)，頁360-61。
- ㉓ 張炎憲、高淑媛：《衝擊年代的經驗》；徐世榮：〈悲慘的共有出租耕地業主〉，頁61-68。
- ㉔ 廖彥豪：〈「衛戍國家」的空間計劃：國民黨政權存續、防空疏散體制與台灣戰後城鄉發展〉，第六屆華中師範大學研究生史學論壇(華中師範大學歷史學院，2018年11月3日)。
- ㉕ 對於地主保留地仍維持租約的情況，在1950年代末期同樣受到都市化與工業化過程中農地變更改用途的趨勢影響，1960年通過的《獎勵投資條例》更明訂地主欲解除租約，將耕地轉作工業用地時，除了須賠償佃農的土地改良與未收成作物費用外，另須賠償佃農三分之一的地價作為補償。因此，原先在農村土改過程中未取得所有權的佃農，在農地轉用過程裏，也因為使用權保障的解除，連帶獲得農地轉用的部分土地增值利益。參見廖彥豪：〈「發展型國家」的空間計劃：冷戰現代化、加速經濟發展與台灣戰後空間計劃轉型〉，2019年文化研究年會(台灣交通大學社會文化研究所，2019年3月9-10日)。
- ㉖ 第二十八條原文如下：「耕地承領人依本條例承領之耕地，在地價未繳清前，不得移轉，地價繳清以後，如有移轉，其承受人以能自耕或供工業用或供建築用者為限。」參見《實施耕者有其田條例》，頁136。1953年1月通過的最初版本中，承領耕地的移轉用途並未包括「供建築用」，1954年下半年為了因應防空疏散與都市發展的用地供給需要，由內政部主張納入「供建築用」，並於同年底修法通過。參見廖彥豪：〈「衛戍國家」的空間計劃〉。
- ㉗ 廖彥豪：〈台灣戰後空間治理危機的歷史根源〉，頁130、261-63。
- ㉘ 劉建仁：〈田僑仔(ts'an'-kiau'-a')——因田地變成住宅用地等而致富的農民〉(2013年1月29日)，台灣話的語源與理據網誌，[https://taiwanlanguage.wordpress.com/2013/01/29/田僑仔\(ts'an'-kiau'-a'\)——因田地變成住宅用地等而](https://taiwanlanguage.wordpress.com/2013/01/29/田僑仔(ts'an'-kiau'-a')——因田地變成住宅用地等而)。
- ㉙ 廖彥豪：〈土地正義背後的陰影與實像——戰後城鄉發展與田僑仔：對徐世榮台灣農村土改論述的批判總綱〉(2018年1月12日)，風傳媒網，[www.storm.mg/article/368833](http://www.storm.mg/article/368833)。
- ㉚ 徐世榮：〈悲慘的共有出租耕地業主——耕者有其田政策再審視(第2年)研究成果報告〉(2009年12月2日)，<http://nccur.lib.nccu.edu.tw/retrieve/80197/report11.pdf>，頁146。
- ㉛ 廖彥豪：〈台灣戰後空間治理危機的歷史根源〉；〈「威權時期」不是大家都選擇服從嗎?〉。
- ㉜ 彭揚凱：〈土地改革研究的現實化意義與可能〉，《台灣社會研究季刊》，第100期(2015年9月)，頁229-34。