

第二章 資本原始積累下的土地制度變革

誠如馬克思所言，資本原始積累意謂著個人與生產資料分離，以及農民脫離土地變成雇傭工人的過程，雖然這是資本主義國家必經的「永恆自然規律」（馬克思，2004b：870），但各國因發展模式的不同，以及在不同時間點進行資本原始積累，因此，若更深入探討各國在資本原始積累前後農民與土地的關係，有助於瞭解各國資本原始積累的意義，甚至能夠加以系統整理歸納，做為理解資本主義發展史很好的切入點，進而能夠瞭解傳統依賴土地維生的農民為何被迫離開土地的窘境。

第一節 資本主義發達國家土地制度的變革

一、前資本主義時期土地制度的情況

從資本主義發達國家的資本主義發展史來看時，中世紀歐洲各國以莊園地權為其一般特徵，莊園由一個或幾個村莊組成，村莊之周圍全為耕地，耕地外圍則是公用地、牧場及荒地，除耕地之外，共用地、牧地及荒地莊園領主與農奴均有共同使用權，所有這類土地稱為公共用地（common land），莊園土地除分配給農民耕種的耕地及莊園共同使用的公地外，領主一般保留耕地的一半，由分得耕地的農民代耕，農民至少每週需在領主保留地上工作 3 天，以工代租，加上無地的雇工階級，全日為領主工作，形成一種自給自足的經濟單位（蘇志超，1999：59-60）；除了莊園之外，在生產經營組織上，主要是以家庭和家庭作坊為主，其基礎是手工勞動和自然分工，生產和經營活動受到莊園和行會的制約（高德步，2006：7）。

以英國為例，中世紀以來的莊園奴隸制度到了 13 世紀時受到商品貨幣的侵入而逐漸瓦解。莊園領主為了獲取貨幣，一方面將傳統由勞役和實物為主的地租

轉為主要用貨幣繳納，另一方面將自營地分割出租或讓渡（趙秀榮，2004：14）。領主除了收取地租外，不能過多干涉和管制農奴的日常經濟活動，農奴實際上獲得一定的自由（劉景華，1994：29-30），而租地佃農繳納一筆高於這塊土地租金 20 倍的讓渡費後，領主便免除其所有與這塊土地有關的稅捐和義務，只需交納數量很少的貨幣地租即可（許平，2001：242）。領主與農奴之間的封建關係，變成地主與佃農之間的契約關係，佃農由無限制的力役奉獻勞務，轉變成按年繳付定額現金地租，農民成為自由民後，自然成為了國王之臣民，受到王國法庭之保護，取代了莊園法庭之權威，原先在莊園法庭登記有案的莊園佃農地權，乃由國王法庭予以承認，並發給新的權利證書，持有此證書者，稱為副本產業持有人（copyholder）（蘇志超，1999：66）¹²。到了 15 世紀，農村多數已是自由的自耕農，儘管這時農村的副本產業持有人、自由自耕農和租地農身份完全不同，地位略有差異，但他們的土地佔有仍然由莊園主決定，在貨幣地租興盛的同時，莊園領主放棄了直接從事土地剝削的制度，將其全部領地劃分為若干塊短期出租，把領地的經營管理權轉移到其他人手中，他不再是莊園領主，而是演變成靠收取自然增長的貨幣地租過活的地主，土地變成了可以自由買賣和交換的商品（趙秀榮，2004：15）。雖然此時自然經濟體系已被突破，但原有的生產方式和封建自然經濟的基本特點還是維持不變，這種情況到了 16 世紀之後有了巨大而深刻的改變（趙秀榮，2004：16）。

以法國而言，1789 年資產階級革命前的經濟型態以農業社會為主，土地掌握在國家、教會和私人手中，享有土地支配權的主要是貴族、少數中產階級以及資本家和小自耕農，教士、貴族和國家機關不直接支配土地而將土地交給無地的農民耕種，除自耕農外，農民又因與領主關係的不同而分成分成佃農、契約佃農和農奴及無地者，不同身份類別的農民負擔的義務各不同（楊一介，2003：28）。農民除了向領主負擔集市稅、市場稅、土地移轉稅、變賣稅、年貢、地租、以及

¹² 對於「copyholder」學者有不同的翻譯，蘇志超將其譯為「登記佃農」或「契約佃農」；趙秀榮將其譯為「公簿持有農」；高德步將其譯為「佃冊持有農」。本文為求統一採用黃仁宇的譯法，稱之為「副本產業持有人」。

地租或實物稅外，還必須負擔教會的什一稅、徭役等，托克維爾對此現象有深刻的描述：「他們（領主貴族）¹³攪擾他的幸福，妨礙他的勞動，吞食他的產品；而當他擺脫了這一幫人，另一幫身穿黑袍的人又出現了，而且奪走它的收穫的絕大部分」（托克維爾，1992：70-73）。誠然法國在大革命前就擁有為數不少的自耕農，然而農場規模過小、土地過度瓜分的情況下，農民很難依靠土地為生，加上嚴苛的雜稅，以及貴族、教士擁有特權引起農民不滿等情況，成為日後大革命的導火線（陸寒寅，2006：302）。¹⁴

相較於英國和法國，德國在 19 世紀以前是一個農奴制的農業國，土地大量集中於容克（Junker）貴族手中，農奴要對領主服勞役和盡其他封建義務，¹⁵受其司法管轄，沒有人身自由，也不得自由遷徙（蕭輝英，1999：156）；另一方面，由於國家長期處於諸侯割據，政治上呈現四分五裂的狀態，各邦國也因社會經濟的發達程度不同造成區域性的不平衡，這種多元分歧的現象隨著德國逐漸邁向統一、走向資本原始積累時得到解決。¹⁶

在大西洋彼岸另一邊的北美，則呈現出與這些歷史悠久的歐洲老牌國家不同的風貌。美國在成為一個獨立國家之前，曾為歐洲各國的殖民地，其中影響最深的是英國在北美 13 州的殖民。由於其人多地廣的特性，土地領有權容易取得，

¹³ “（領主貴族）”為筆者自行加入，方便讀者閱讀。

¹⁴ 對包括自耕農、工業家、商人和佃農在內的許多人來說，18 世紀的大部分時間是經濟發展繁榮的時期：1733 年至 1778 年，工農業產品的價格穩定上升，經濟方面不滿情緒的爆發，很大程度上僅限於雇傭勞動者和小消費者與對專制統治反感的法官。1778 年後，部分是由於美國獨立戰爭的結果，10 年之間大多數工業品和農產品價格逐漸下降的，但葡萄酒和紡織品的價格下降到危機的程度，在這一時期，由於沉重而持續的稅賦以及封建領主的剝削，小佃農、自耕農、葡萄種植者和分成佃農的淨收益下降遠超過價格下降的幅度。1787 年至 1789 年連續農業欠收造成農產品價格急遽上漲，與此同時，成千上萬的紡織工人失業，還有為數眾多的人從農村湧入城市，這些積累起來的經濟病狀和社會不滿，為當時準備召開的三級會議埋下陰影（呂代，1999：851-852）

¹⁵ 舉例而言，土地稅是普魯士和其他大多數邦中最普通的直接稅形式。對於農民來說，這種稅賦加上有關的其他稅捐，在 1800 年前後的普魯士約佔一個農民土地淨產量的 40%（布拉福德，1999：491）。

¹⁶ 關於德國的農民問題，要對他們做一簡單扼要的描述是很困難的。因為在這個國家，各個不同地理區域的條件差別很大，即使在同一個區域內，一個小的政治單位與另一個單位的差別也極大。舉例來說，普魯士東部省分的農民實際上被束縛在土地上，與農奴毫無差別，他們要為莊園主擔任各式各樣的勞役，莊園主還自設法庭，對農民握有完全的裁判權；在德意志中部，尤其在西部和西南部，它們是政治上最大的分割地區，莊園也大多是由分散的小單位組成，所以長期以來通常採用農民服勞役的方式替代繳納現金做為地租（布拉福德，1999：487-488）。

取得土地相當容易而不耗費，甚至可說土地等於白送使人們不必拘泥於封建體制的約束（黃仁宇，1991：270-271）。美國在建國之初，即制訂了一系列把國有土地出售給農民的土地制度與政策，¹⁷從政策上確立了土地的私有產權關係，使他們的產權受到保護（李再揚，1999：88）。經濟生活以農業為主，北部是小農經濟，主要種植玉米、大麥、燕麥、豆類等，基本上自給自足，但新英格蘭區沿海的補漁業和山區林業比較發達，產品進入國際市場，運往歐洲銷售；南方實行種植園大農場制度，使用從非洲販來的黑人奴隸，¹⁸進行大面積種植，盛產煙草、棉花、甘蔗等經濟作物，產品主要運往歐洲（黃柯可，1999a：47）。然而，受到英國工業化的影響下，美國也開始從建國初期的農業社會逐漸走向資本原始積累的歷程。

二、資本主義發達國家在資本原始積累時期土地改革之路

隨著時間的推演，資本原始積累在歐美各國因時間的先後不同而逐一興起，這股浪潮先是以英國為首而慢慢散佈到法國、德國、美國等其他國家地區，在此以英國為例做為觀察的起始點。

在英國，16世紀以來的圈地運動以及伴隨宗教改革而來的沒收教會地產、拍賣教產構成了英國資本原始積累的主要形式之一。¹⁹值得注意的是，圈地運動

¹⁷ 1785年的土地法對於土地出售制度有了如下的規定：把城鎮的一半做為整塊地出售，其它的一半分為640畝的地區出售，土地出售採拍賣的方法，每畝的最低價格為1元。1796年將每畝價格提高為2元，但是提出了信用購買制度，允許一年後付款。但在只有少數的拓荒者才出得起1,280元下，1800年，人們可以購買土地的最低數量降為320畝，1808年降低為160畝，並將付款延長為五年。1820年的新法律又將限額降低為80畝，並將每畝價格減為1.25元。綜觀來看，美國獨立初期因政府財政吃緊，政府對於地價收取太高，超過一般移民的購買能力，實際上從土地法案得到好處的不是貧窮的移民，而是土地投機商人（Faulkner, 1960: 173-174；福克訥，1989：227-228；西斯爾思韋特，1999：790-791）。

¹⁸ 由於17世紀「新大陸」的開發，販賣非洲勞動力從原來向北轉成了向西橫渡大西洋。對於美洲的種植園經濟而言，經常性勞動力的供應是至關重要的，只有移民才能提供這種勞動力，奴隸貿易引起大規模的人口轉移，其原因在此（維爾·哈姆斯沃思，1999：719-720）。

¹⁹ 更詳細來看，「圈地」（enclosure）一詞是相對於「敞田」（open-field）。在敞田制下，無論條田、草地或荒地都沒有永久性的牢固圍欄。凡是劃平條田的地界，把分散的條田合併起來，使之連成一片，用固定的樹籬圈圍起來，就叫圈地；或者把荒地和公共牧場佔為己有，用柵欄將它與外界隔離開來，限制在公共牧場上放牧牲口，甚至完全廢除在公地上放牧的權利，也叫圈地，圈地既有通過購買的和平方式，也有通過驅趕小農而實現的暴力方式（趙秀榮，2004：22-23）。另一方面，16世紀30年代，亨利八世宣布解散修道院後，從修道院奪得的地產佔全國地產總數的

並不是新產物，早在 1235 年亨利一世頒佈了麥爾頓圈地法（Statute of Merton）時，就已允許領主爲了使土地連成一片從事技術改良、擴大牧場、建立私人動物園、獵場而圈地，然而此時的圈地領主還很少，圈地規模不大，並不具有資本主義性質，對社會沒有造成太大的影響，因而較不爲人注意（高德步，2006：41）。

隨著重商主義的發展與 15 世紀末地理大發現後，透過掠奪等手段大量金銀流入英國，引起商品價格迅速上漲，糧食、羊毛價格的上漲尤爲明顯。圈地運動受到羊毛價格的上漲和養羊業的刺激，不僅公地，連農民的份地也被圈佔了，不僅領主，甚至連富裕的農民也加入了圈地（高德步，2006：3-4）。另一方面，16 世紀初英國國王對教會特權的排斥和商人、新興地主對教會土地的垂涎，1534 年亨利八世透過國會通過「至尊法案」（The Act Supremacy），宣布國王爲教會最高首腦，並擁有任命教職和規定教義的權力；1536 年國會通過了解散不滿 20 人、年收入不超過 200 磅寺院的決議，開始逐步將其領地沒收還俗，國王將一部份的領地賞賜給親信外，另一部份按年租 20 倍土地的價格大塊出售，當然，這些獲得土地的新主人，往往把原先在土地上的世襲佃農趕走，改用資本主義方式經營土地（高德步，2006：43）。

更詳細來看，從 15 世紀末以來的圈地運動可以分成兩個時期。17 世紀 40 年代前的第一個時期，首先圈佔的是牧場、公用地休耕共用地、挖掘泥炭公用地等公有地，其次領主以各種藉口和租佃農討價還價，透過暴力等方式圈佔部分農民的份地，引起了農民反對圈地的起義，造成社會動盪，都鐸王朝在 1650 年代至 1660 年代頒佈了一系列反對圈地的法令，由於統治階層和當事人的反對，這一時期的圈地衝突很多，成果不大；到了第二時期，資產階級革命後，地主議員在議會中佔有壓倒優勢，成爲土地資本家的工具，透過控制議會立法的方式，圈地運動開始如火如荼的展開（高德步，2006：44-45）。

17 世紀後圈地開始以合法的程序進行。1760 年前，國會通過了 208 項圈地法令，31.2 萬英畝的公有土地被圈圍起來，1760 年至 1801 年間，又公布了 2,000

1/5 至 1/4，年收入達 13 萬鎊（趙秀榮，2004：24）。

項這種法令，共圈地 318 萬英畝（廖小軍，2005：139）。圈地過程中，許多沒有土地所有權、又不能證明自己對公地的合法權利的邊農、茅舍農喪失了分得土地的權利，有些小農雖然分得一小塊土地，但因圈圍小塊土地的單位面積圈地費要比成片圈地高很多，許多小農因負擔不起圈地費而被迫出讓土地，另一些小農雖然暫時保留了所分得的份地，但因為失去了在公地上採集燃料、放牧禽畜的傳統權利，喪失了重要的收入來源和獨立存在的經濟基礎，最後也不得不出賣自己的土地，圈地過後，地主常常改變傳統的租佃關係，合併土地，成片地出租給租地農場主²⁰，許多原來的佃農也喪失了土地（王章輝，1999：12）。而圈地過程中，一些大土地所有者拆毀原來農民居住的房屋和茅舍，阻止農民返回原居住地，這樣做的目的是防止增加對濟貧稅的負擔，這些因圈地和地主奪佃而失去土地的農村無產者加入了自由流動的人流（王章輝，1999：12）。

一系列的圈地法令，促使農民的土地和村社共耕公地被合併為大農場、大牧場，大量「教會財產」、「國有地」和「公有地」通過盜竊、掠奪和詐欺等手段轉化為私有財產，18 世紀圈地面積達 349 萬英畝，大約到 1750 年，小自耕農在英國消失了，18 世紀最後幾年，農村公有土地也沒了（馬克思，2004b：830）。圈地運動、農村公用地殘餘的消失、土地私有權的最終確立、農業中資本主義生產方式的普遍建立，造成了農業生產者和生產資料的分離，使一大批農民變成了無產者，成為第二、第三產業勞動力的重要來源（王章輝，1999：11）。總結來說，在英國，價格革命和圈地運動加深了農民階級的分化：一極是使自耕農獲得了發展的機會，不少人成為了擁有土地產權的富裕農民，有的甚至成為資本主義大農場主；另一極是許多小農失去土地，成為無地、少地的貧農，在當時，土地在 5 英畝以下的小農僅靠土地收入很難維持生計，他們和無地者一樣，必須出外打工，這部分人就是農業雇工的來源，這就為資本主義農場制的發展創造了條件（趙

²⁰ 此即馬克思所形容的「資本主義租地農場主」（馬克思，2004b：851-854）。18 世紀英國的地主除了經營家庭部分的農園外，把絕大部分的土地出租給大佃農（即租地農場主），由於在 17 世紀時英國農業歷經繁榮期，地主靠收租生活是非常合算的；另一方面，如果一個大佃農運氣好時，租種的農場租期長，這些大佃農也跟著富裕起來（林賽，1999：66）。

秀榮，2004：28)。

相較於英國利用圈地運動走向資本主義的道路，法國在資本原始積累的道路表現出另外一種風貌。一方面，法國大革命²¹先後把王室、教會及逃亡貴族的土地收歸國有，將這些「國有財產」或「國有土地」進行出售，從而使王室和教會佔有的土地消失，貴族佔有的土地也大大減少，實現了土地再分配(許平，2001：7)，另一方面將封建土地所有制和特權徹底消除，使土地成為自由的私有財產，使農民擺脫封建義務而獲得自由(周以光，1999：118)。

更詳細來看，雅各賓專政時期國民公會於1793年6月3日頒佈第一個土地法，將沒收的逃亡者土地分成小塊出售，地價分10年償清，²²使一些貧苦農民得到土地；6月10日又頒佈第二個法律，把近200年來地主從農村公有地中奪走的耕地、牧場、森林歸還給農民，按人口平均分配給農民，7月7日又頒佈第三個也是最為重要的土地法令，發展了吉倫特派關於領主必須拿出原始契卷才能收徵賦的規定，宣布無代價廢除一切封建義務和權利，豁免農民的封建地租和苛捐雜稅，焚毀一切封建文契，從而使一切永佃田都成為農民的私產，這三個土地法從根本上摧毀了法國封建地主經濟，使法國農村經濟成為小生產者經濟(陸寒寅，2006：302-303)。1804年，第一帝國頒佈法典，廢除了長子繼承制，不僅保衛小農在革命中獲得的土地，並且加速創造小農，小農的力量更為強大(張慶海，1998：54)。

值得注意的是，資產階級(例如地主、律師、商人)憑藉其雄厚的經濟實力，成為大革命中土地再分配，特別是早期教會和王室土地出售過程中的最大獲利者

²¹ 更詳細來看，1789年的法國大革命可以看成是貴族革命、資產階級革命、農民革命和城市工人階級革命四個不同運動的共同產物：先是由一批有造反精神的貴族在資產階級暫時的支持下，迫使路易十六於1788年召開三級會議，但因貴族和資產階級之間存在分歧，或路易十五和路易十六推行必要的改革遭到失敗，才造成了1788年以前政府的垮台；另一方面，封建貴族和資產階級之間的分歧，或資產階級拒絕接受一種貴族革命的目的，才使三級會議於1789年6月變成了國民會議；由於農民起來反對莊園制度，以及資產階級領導人接受了農民的要求，才使得國民會議得以繼續進行下去；由於巴黎小市民—市場女攤主、工匠、小店主和短工的起義，才給了國民會議中各先進的黨支持力量。貴族傾向於反革命，甚至乞求外國的援助，激怒並在一定程度上鞏固各式各樣的革命團體。資產階級、農民和工人雖然在很多問題上意見並不一致，但作為一個階級，誰也不會去贊成反革命的綱領(帕爾默，1999：543-544)。

²² 原先的10年分期付款後來又延長至20年內分期付款(許平，2001：9)。

(Price, 1987: 146)。²³革命時期從封建貴族手中沒收的土地主要大量出售給資產階級，很大一部份的雇農與貧農因無力購買土地而繼續受大地主、鄉村財主、高利貸者殘酷剝削，政府則課以間接稅，如酒稅、鹽稅等方式壓榨農民，廣大農民生活困苦（陸寒寅，2006：303）。

誠然法國大革命後很大部分的土地為資產階級購買擁有，但不能忽略的，仍然有許多小農參與購買土地，每個小農購地不多，但數量卻十分可觀，形成了大批土地擁有者。舉例來說，從稅賦統計來看時，1835 年土地納稅份數是 10,893,528 份，將指數訂為 100 來看時，1842 年土地納稅份數增至 11,511,841 份，指數為 105，到 1858 年，土地納稅份數已增至 13,118,723 份，指數為 120 (Price, 1987: 147)，²⁴納稅額小於 20 法郎的小農小土地的納稅份數佔總納稅份數的 3/4 至 4/5 (Braudel and Labrousse, 1976: 637；轉引自許平，2001：9)。

大革命使小農擁有土地，但土地過度零散卻也造成了小農貧困化的問題。按 19 世紀早期的生產水平來看，再考慮當時沿用的土地輪作制度，一般需要 6 公頃至 7 公頃土地才能維持一家人的生計，由此可以推算，絕大部分小農其擁有的土地不足維持生活，或只能勉強維持生活（許平，2001：15-16）。以 1820 年至 1842 年為例來看，貧困地區中小農抵押債務的總額增加了 50% 左右，約有價值 450 億法郎的土地資本被當作抵押物，借貸 130 億法郎，而且當時的利率達 15% 至 20%，小農一旦舉債就很難翻身 (Braudel and Labrousse, 1976: 759；轉引自許平，2001：21-22)。所幸大量少地、無地，本該迅速破產的農民，憑藉公社的公有土地和公共放牧等集體權利，以及公社內的每個農民都可以在公社公有地上、在私人所有的收割後的田地上，以及第一次割草後的草場上撿拾麥穗等稍微可以勉強度日（許平，2001：26），公社的集體財產和集體權利構成了保護農民的防護網。然而，整個 19 世紀，法國農村公社的公有地和集體權利一直在減少或削弱，總的來看，北部農業先進地區的變化速度比較快，至 19 世紀中葉時，

²³ 議會 1790 年 5 月 14 日的決議規定收歸國有的教會土地應通過拍賣出售給出價最高者，這也剝奪了貧苦農民擴大耕地的機會（呂代，1999：884）

²⁴ 直至 1884 年，土地納稅份數為 14,335,733 份，指數為 132 (Price, 1987: 147)。

公有地和集體使用權就已消失，中部、西部和南部落後地區的變化相對緩慢，公有地和集體權益雖然受到嚴重的削弱但還是持續存在，至 20 世紀中葉，現代農場體制確立時才消失殆盡（許平，2001：112-113）。除非因自然災害而破產的農民、無地的窮苦人或破產的農村手工業者，不然很少有農民會離開土地（周以光，1999：120），這種保守的小農生產型態，一直持續到二次世界大戰後才開始改變，「農民終結」的現象才開始浮現（孟德拉斯，2005）。²⁵

再將焦點轉向德國。雖然德國在 1871 年才完成統一，但其資本原始積累的腳步在 19 世紀初邦聯時期就已開始進行。受到拿破崙戰爭的震撼下，普魯士開始推行一連串的改革，1807 年 10 月首相施泰因（Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein）頒佈「關於土地佔有的條件限制和自由使用地產以及農村居民的人身關係」敕令，簡稱「十月敕令」，敕令規定：所有國民均享有各種不動產之所有權及買賣權，貴族可以購買市民和農民的土地，市民和農民也可以購買貴族的土地，允許市民和農民自由改變所從事的職業，敕令第十一條明確規定：「自本令公布之日起，一切隸屬關係取消。取消通過婚姻繼承或其他契約確立的隸屬關係；自 1810 年 11 月 10 日起廢除普魯士農奴制，王室直轄領土的農民亦獲得自由」，十月敕令為普魯士農民獲得人身自由、市民和農民自由地從事職業、勞動力自由流動、農村人口自由進入城市提供了法律依據（蕭輝英，1999：157-158）。哈登貝格（Karl August Fürst von Hardenberg）上台後繼承施泰因的改革，1811 年 9 月公布「關於調整地主與農民間關係的敕令」，旨在使農民獲得土地，解除農民對地主的負擔和勞役，有利於農民獲得真正的人身自由（蕭輝英，1999：157-158）。²⁶

值得注意的是，這種廢除人身依附關係、解除封建義務是農民用很高的代價所換得的：1811 年至 1848 年間普魯士境內主要用現金或租稅贖免了封建義務的「贖免農」將近 29 萬人，用割地的方式擺脫封建義務所謂「調整農」超過 7 萬

²⁵ Price 指出，1856 年時第一級產業吸納了 51.4% 的勞動力，1876 年下降到 49.3%，1896 年為 45.3%，1906 年為 43.2%（Price, 1987: 143），勞動力依附於土地的情況由此可見。

²⁶ 所謂「獲得真正的人身自由」的農民是指農民中較為富裕的那個階層（布拉福德，1999：500）

人，到 1865 年，普魯士一共約 150 萬農戶都辦完了贖免手續（馬桂琪、黎家勇，2002：115-116）。19 世紀下半葉，僅易北河以東的地主就從農民手中掠取了 10 億馬克的贖金和大量土地，他們藉此發展起使用雇傭勞動的資本主義大農場，而交納大量贖金後獲得解放的農民則處於貧困中，多數農民佔地不多，1882 年佔農戶總數 3/5 的 300 萬小農戶，只佔有全部耕地的 1/20（許平，2001：245）。可以說，德國農民解放的道路實際上也是對農民的剝削過程，列寧將德國這種資本原始積累的模式稱為「普魯士道路」，即農奴制地主經濟緩慢地轉化為容克資產階級式的經濟，同時分化出少數「大農」，使農民在幾十年內受著最痛苦的剝削，演進的內容基本是農奴制轉變為剝削，轉變為在封建主—地主—容克土地上的資本主義剝削（列寧，1960：219）。

德國的資本原始積累過程中，土地大量集中於容克地主手中，透過併吞農民割讓的土地，將其合併為大莊園，雇用農業工人為其耕作，利用資本主義經營方式，發展商品農業從中獲利，並根據贖免法等立法，獲得大量租金和現款，在向新的社會經濟體制轉變過程中，有能力贖買土地和封建義務的農民獲得了繼續生存與發展的物質條件，沒有這種能力、因天災人禍等種種原因而破產的農民，一部份被農村的容克地主和富農所雇用，成為農業工人，一部份流入城鎮，變為第二第三產業勞動力，成為產業工人大軍的一份子（蕭輝英，1999：153-156）。²⁷

最後看的是美國的例子。列寧將美國資本原始積累的模式稱為「美國式道路」，以區別先前所提到的「普魯士道路」，美國式道路意謂著「地主經濟已不再存在，或者已被沒收和粉碎封建領地的革命搗毀了。農民在這種情況下佔著優勢，成為農業中獨一無二的代表，逐漸轉化為資本主義農場主，其基本背景是宗法式的農民轉變為資產階級農場主」（列寧，1960：219）。

美國獨立建國後不久，藉由各種蠶食鯨吞的手段，從各國取得土地，國土面積也不斷從東部向西部、南部擴張，最終成為橫跨兩大洋的國家。在這種地廣人

²⁷ 從批判性觀點來看時，關於鼓勵農民擴大土地的條款實際上是一紙空文。與此同時，貴族仍然保有許多特權：例如免繳土地稅（直至 1861 年）、警察權（直至 1872 年）、在莊園內擁有裁判權和狩獵權（直至 1848 年），以及教會聖職的授予權（直至 20 世紀）（布拉福德，1999：500-501）。

稀、得天獨厚的環境下，配合著鐵路、公路、運河等交通建設的開展，從 1830 年至 1850 年的西進運動成爲此時期的特色，政府爲吸引鼓勵開發西部，多次改進出售國有土地的辦法，縮小一次性售地面積，降低單位面積地價；據統計，1820 年後的 40 年間，政府出售的土地共達 800 萬英畝，向西遷移的隊伍中，既有東部地區的美國人，也有外國移民，不少人獲得土地後成爲自耕農或小農場主（黃柯可，1999a：55）。

1862 年，尚在進行南北戰爭中的聯邦政府宣布「宅地法」，規定「連續耕種國有土地 5 年的農戶，或 21 歲爲美國公民或已遞交入籍申請者，只需繳納 10 美元的證件費，即可獲得 160 英畝國有土地的所有權」，加速了土地開發的過程。種種的購地行爲也促使了土地投機的產生，投機商人買進大片土地，部分化整爲零，高價出售給小農，另一部份則與投資者聯合開辦工廠（黃柯可，1999b：277）。另一方面，1850 年開始，政府施行向鐵路公司撥地政策，它們獲得國家無償贈地，包括鐵路用地、車站用地，並可免費使用這些土地上的國有木材和其他建築材料；據統計，到 1871 年停止贈地爲止國家爲修築鐵路撥出的土地約 1.75 億英畝（黃柯可，1999b：275）。政府大量贈與土地和農業投資促進了美國大農場的形成，成功的農場主、鐵路公司、銀行家往往利用政府土地法的籠統與模糊的條款，獲得大片牧場與森林地帶（李慶余、周桂銀等著，1994：54）。與此同時，19 世紀 70 年代至 80 年代，東部投資者加緊滲入西部，1873 年的經濟危機與隨之而來的蕭條使銀行家與企業家在東部信譽掃地，他們便利用西部居民需要借貸而將金融勢力大舉滲入西部，1875 年至 1877 年之間，幾十家抵押公司建立起來，對遇到自然災害或需要對土地進行投資的農民提供 6% 至 8% 的低息貸款（李慶余、周桂銀等著，1994：54）。隨著土地價格不斷上漲，導致東部金融勢力對西部土地的進一步控制和大農場的漸次建立，就在土地價格不斷上漲的過程中，許多農場主破產，失去土地，淪爲雇傭工人。1890 年代初，農產品價格的下降和因自然災害而造成的作物欠收迫使大多數種植小麥的大農場陷入困境，他們不得不接受東部資本家的貸款，1900 年全美國有 1/3 的農場主淪爲雇傭工人，這種對

東部資本家的不滿成爲 19 世紀末美國爆發大規模人民黨運動的主要原因（李慶余、周桂銀等著，1994：54-55）。

綜觀來看，美國政府通過出售或贈送的方式，將國有土地變成私人佔有，本身已經損害了國家利益，土地經過轉手和使用，地價已經大幅上揚，從國家土地上獲利的是少數資本家；與此同時，大量無力購買土地的農民流入城市，變成無產階級大軍的一部份，對大部分農業勞動力來說，失去土地進城謀生，變成資本家榨取剩餘價值的對象，是他們無產階級化的過程。在 19 世紀末美國經濟高速發展的年代，這些失去土地農民大多湧入城市謀生，過著朝不飽夕的生活。

第二節 台灣土地制度的變革

一、土地改革前台灣的情況

中國自傳統以來，土地多集中於少數人手中，爲地主階級所把持。早在中華民國成立之初，孫中山即以「平均地權」、「耕者有其田」爲其追求目標。1924 年 8 月 21 日，孫中山在廣州農民運動講習所第一屆畢業典禮的演說中，曾提到土地權改革的重要性，說道：「我們解決農民的痛苦，歸結是要耕者有其田。這個意思，就是要農民自己得到勞苦的結果，要這種勞苦的結果不令別人奪去了。現在農民的勞動結果，農民自己只能分四成，地主得了六成。政府所抽的捐，都是由農民出的，不是由地主出的，這種情形是很不公平的」（孫中山，1986：558）。

以台灣而言，地主佃農制度構成了台灣傳統社會生產模式的基礎，農地分配不均、業佃緊張的現象更是嚴重。以租佃農戶數與土地關係來看時，1930 年的調查顯示：在總耕地 803,076 甲中，自耕的爲 363,349 甲，占 45.24%，而佃耕的爲 439,727 甲，佔 54.76%；而當時的佃農合計共佔 40.2%，半自耕農佔 30.7%，自耕農僅佔 29.1%（陳誠，1952：3-4）；1939 年的調查資料顯示：耕地未滿 1 甲的耕作者（農民），計 224,931 戶，其耕地面積爲 103,412 甲；10 甲以上的農

民 3,576 戶，其耕地面積為 106,887 甲，尤其是其中 20 甲以上的農民計 579 戶，其耕地面積竟高達 68,410 甲，此意謂著總戶數的 53.10% 只有耕地 14.96%，總戶數的 0.13% 卻有耕地 9.90%（黃俊傑，2006：59），農地分配不均的現象可見一斑。

另一方面，光復初期，台灣各地土地糾紛案件日益增多，農地地租平均為全年生產量的 50%，租佃既高，農場經營又復細小，許多農民經濟陷於極端貧困的境地（黃俊傑，2006：58），加上地主隨意撤佃、中間人居中剝削的情況層出不窮，業佃關係日趨緊張。1946 年 7 月 16 日台灣省行政長官公署民政處地政局以地丙字函台中縣政府，表示：「據台中縣民洪宇呈訴，劣紳洪金園中間剝削，請准按政府規定租額輸納」（侯坤宏，1988：336）；1948 年 9 月 9 日台灣全省警備司令部以（37）備慎字第 11643 號代電台灣省糧食局，表示「台南縣地主李耀乾，與佃戶發生糾紛，可能釀成械鬥」（侯坤宏，1988：366）。戰後初期這種情況不勝枚舉。相較於私人地主，國營企業對租佃農的態度也相差無幾：以 1947 年 7 月 11 日台灣省高雄縣政府參陸高府地權字第 7963 號公文上報台灣省政府主席「為台糖土地糖廠任意起耕激成民憤，影響社會安寧，特轉電請核示」為例，將台糖的所為摘要如下（侯坤宏，1988：430-432）：

- （一）以現有土地都在日據時代，被日人強迫收買，....，每季收穫聊繼三餐。至光復後，糖業公司屢次催棄放耕土地，謂係國營政策。但目下物價高漲，失業眾多，佃農敢怨不敢言，較諸日政尤為苛刻。
- （二）現在放租之土地，悉數被盟軍爆炸甚鉅。當時糖廠負責人稱以：「准渠等盡力開墾，當然永久放租」等語。....，迄今既成肥沃，此次收回全無酌情。
- （三）農戶為小佃農佔多，而且無產階級，只賴糖廠放租為生，如無慎重檢討，誠恐致生妨害社會安寧。
- （四）糖廠要保持種蔗面積，農戶亦順應，如絕對收回，希待第二期水稻收成後，否則因施肥整地，致虧損莫大。

(五) 查本縣類似案件，計有旗山區礮磚坑、鳳山區小港鄉、大寮鄉之過溪村、潮寮村等處。所有現耕台糖土地，均被糖廠藉口奉准自營，強行撤佃，民情激憤，叫苦連天。

上述這些土地分配不均、業佃關係緊張的情況，在改革前夕已有一觸即發的趨勢。然而在大多數談論台灣土地改革的文獻中，對於源自台灣本身的農村生活情況、地主一佃農之間的衝突等這些內部因素是較少著墨（Hsu and Hsiao, 1999），這些由台灣內部固有的客觀條件也是促使國民政府進行土地改革的重要原因之一。

二、台灣土地制度的改革措施

在內外環境的刺激之下，國民政府於 1949 起開始進行一連串的土地改革措施，設法解決上述土地分配不均、業佃關係緊張的狀況，以循序漸進的方式，將土地更爲平均的分配，進而把地主與佃農引導至不同的發展道路，對於台灣日後的政經發展產生重大的影響。

(一) 三七五減租

1949 年 2 月 4 日台灣省政府主席陳誠在農民節紀念上，首先發表減租生產，改善農民生活的主張，「三七五減租」開始在台公布施行，並於 1949 年 4 月 14 日公布實施「台灣省私有耕地租用辦法及其他施行細則」，陸續訂定了「台灣省私有耕地租用辦法施行細則」、「台灣省辦理私有耕地租約登記注意事項」、「台灣省推行三七五減租督導委員會組織規程」及「台灣省各縣市推行三七五減租督導委員會組織規程」等法規，至 1951 年 6 月 7 日正式公布「耕地三七五減租條例」，對於租額的限制、佃權的保障、違反條例時的刑罰規定均有一定的規範，²⁸對於

²⁸ 舉例來說，該法律中規定：「耕地地租租額，不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五，原約定地租超過千分之三百七十五者，減爲千分之三百七十五，不及千分之三百七十五者，不得增加」（第二條）、「耕地租佃期間，不得少於六年，其原約定租期超過六年者，依其原約定」（第五條）、「耕地租約應一律以書面爲之」（第六條）、「出租人不得預收地租及收取押租」（第十四條）、「租佃期限未屆滿前，除非承租人死亡而無繼承人、承租人因遷徙或轉業放棄耕作權、地租積欠達兩年之總額時，不得終止耕地租約」（十七條）、「耕地租約期滿時，如有出租人

佃農生活的改善、農業生產的增加、耕地集中的分散、業佃糾紛的避免等，產生非常大的影響（陳誠，1952：22-34）。

（二）公地放領

緊接著「耕地三七五減租條例」之後，國民政府於 1951 年 5 月 30 日通過施行「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」，將中央及省的公有耕地（國營事業保留用地除外）為放領對象，所謂公有農地，其內容主要是戰後從日本人手中接收過來的農地，其中田地 81,065 甲、烟地 100,425 甲，合計 181,490 甲，其規模佔戰後台灣耕地面積約 21%強（陳誠，1961：43-44），而承領人的資格以現耕農、雇農、佃農、半自耕農、無土地耕作需要土地耕作者、轉業為農者等（第六條），其主要內容包括：「放領公地地價為全年該土地正產物收穫量的兩倍半」（第八條）、「地價分十年攤還」（第九條）等，其中最能體現扶植自耕農精神的為「放領公地每年攤還地價之收入，屬於國有土地者，應悉數解繳國庫撥作扶植自耕農基金之用，由台灣省政府於年度終了時，依法辦理轉帳手續，屬於省有土地者，其超過原租的部分，亦悉數撥作扶植自耕農基金之用」（第三條），為台灣自耕農階級奠定了廣大的基礎。

（三）耕者有其田

最後，國民政府於 1953 年 1 月 26 日公佈施行「實施耕者有其田條例」，明訂「地主得保留其出租耕地七則至十二則水田三甲」（第十條）之外，規定「地主超過規定保留標準之耕地、共有之耕地、公私共有之私有耕地、政府代管之耕地、祭祀公業宗教團體之耕地、神明會及其他法人團體之耕地、地主不願保留申請政府徵收之耕地，一律由政府徵收，轉放現耕農民承領」（第八條）。在地價方面，「徵收耕地地價，依照各等則耕地主要作物正產品全年收穫總量之二倍半

不能自任耕作者、出租人所有收益足以維持一家生活者、出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者時出租人不得收回自耕」（第十九條）、「耕地租約於租期屆滿時，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約」（第二十條）、「出租人以強暴、脅迫方法強迫承租人放棄耕作權利者，處三年以下有期徒刑」（第廿一條）。

計算」(第十四條)，對地主的補償則為「實物土地債券七成及公營事業股票²⁹三成搭發之」(第十五條)、「實物土地債券，交由省政府依法發行，年利率百分之四，本利合計，分十年均等償清」(第十六條)。

三、土地改革成功的原因

自 1949 年國民政府施行一連串的土地改革政策後，對台灣土地分配不均、業佃關係緊張的情況有很大的改善，無數的佃農得以擁有自己的土地，成為自耕農階級，對於生產力的提升產生極大的影響。綜觀國民政府能夠土地改革成功，可歸納為下列幾項因素：

(一) 以「外來政權」的角色進行土地改革。國民政府在大陸時期曾在某些省分推行土地改革，例如 1932 年 10 月，在福建龍岩實施的土地改革，至 1934 年 6 月草草結束；1943 年，福建政府通過「扶植自耕農辦法」，1949 年 1 月實施，但以戰亂而成效不彰；四川省也在 1949 年初夏，在農復會協助下在全省 138 縣實施減租計畫(黃俊傑，2006：57)；以及陳誠在湖北推行的「二五減租」等(陳誠，1952)，或因戰亂等因素，土地改革政策無法順利推行。從大環境來看時，1949 年國民政府在台倉皇實施三七五減租等措施與國民政府撤退至台灣有極大的相關性：國民政府在中國大陸時期即是以軍閥、大地主、財閥、資產階級及大官僚等勢力所混成的半封建軍事政權，體質上根本不可能忽視地主利益而擁護農民的利益；國民政府撤退來台時，只是一個具有強大軍事力量的「流亡政權」，地主階級則為台灣地方勢力的核心，但經歷 1947 年的二二八事變的政治鎮壓與中大戶餘糧徵收的雙重打擊下，以及面對以解放台灣為目標的強大中國勢力，地主為自保必須與國民政府妥協，國民政府以政治安定的大前提下，不得不犧牲地主的權益，採取懷柔農民的政策(劉進慶，2001：72-73)。³⁰總而言之，國民政

²⁹ 此公營事業股票為水泥、紙業、工礦、農林四大公司股票。轉讓給民間的四大公司，實是上則為接收日本人的中小企業的集合體，也代表著戰前主要中小企業被地主繼承(隅谷三喜男等，2005：35)。

³⁰ 國民黨與地主妥協的辦法包括：第一，給地主保留了能夠維持生活的土地(大約三甲)；第二，

府願意幫助佃農，佃農得以取得土地，完全是當時的時空環境下所造成的結果。此種「政策的制訂者」與「土地的所有者」分屬不同利益集團的土地改革模式，可以解釋何以戰後許多第三世界國家（如菲律賓及若干中南美洲國家），派人來台灣學習土地改革，但始終未能成功推動土地改革的根本原因（黃俊傑，2006：60）。

（二）循序漸進的改革策略與完善的配套措施。從三七五減租政策開始，國民政府採用「和平漸進」的方法（陳誠，1961）推行一連串的土地改革措施，避免了改革可能帶來的動盪不安。誠如謝森中所言（1992：186）：「土地改革是先實施『三七五減租』，還沒落實土地所有權的轉移，只是減租；第二步是『公地放領』，就是在轉移私有土地的所有權之前，先拿公家的地做示範，把公家所有的地拿出部分放領，轉移所有權；到第三步才是民間私有土地所有權的轉移，使『耕者有其田』。」佃農取得土地所有權後，將過去繳給地主的地租改為繳給政府的地價，經營面積範圍也和租佃時期相同，加上從日據時代以來，台灣的農民即結合生產者與決策者的角色，使他們有足夠的能力經營其土地（黃俊傑，2006：74）；相較於例如中南美洲國家的土地改革都涉及土地的重分割、分小、分配種植各種不同的作物，加上佃農在土地改革前只是農場上的勞工，缺乏經營管理的能力，導致農民土地改革得到土地後，農地產量也無法提高的情況（謝森中，1992：186-187），台灣的土地改革中循序漸進與完善的配套制度實為改革成功不可或缺的一環。

除了漸進的改革措施之外，台灣土地改革成功之處在於其相關的配套措施。許多國家進行土地改革時政府需要花大筆鈔票向地主買土地賣給農民，農民在不可能一次付清的情況下，得分年分期攤還，造成通貨膨脹的現象（謝森中，1992：187-188）。台灣的土改特色在於農民繳交的地價以實物為主，而政府以地價總值

把一部份官營企業（四大公司）轉讓給民間。地主沒有力量抗拒當局政策，耳聞目睹了大陸共產黨的革命風暴，只好隨著日本、韓國的農地改革的時代潮流，不得不接受農地改革（隅谷三喜男等，2005：35）。當時全省最大的地主林獻堂因為「對於『三七五減租』，尤其是『收購大戶餘糧』的政策，見解似乎未盡一致」（葉榮鐘，2005：217），於1949年9月以療病為由遠走日本，1956年9月病逝。林獻堂病逝異邦，也宣告一個舊時代的結束（黃俊傑，2006：61）。

的 30%以四大公司股票以及 70%實物土地債券³¹支付給地主，抑制通貨膨脹的可能性。比起鄰國日本推行土地改革時，以現金償付地價引起通貨膨脹，使地主遭受極大損失的情況（陳誠，1961：70），台灣這種以實物替代現金地租的方式等於將通過膨脹的壓力丟到農民身上，轉為農民負擔。

（三）專業單位的協助。中國農村復興聯合委員會（農復會）對於國民政府實施土地改革能夠成功有深刻的影響。1948年8月5日，由中美兩國合作的「中國農村復興聯合委員會」（J.C.R.R）宣告成立，中華民國方面由總統任命的蔣夢麟、晏陽初及沈宗瀚三位中國籍委員，與美國總統任命的穆懿爾（Reaymond T. Moyer）、貝克（John E. Baker）共同組成，以蔣夢麟為主任委員，下設小組推行農村建設工作，並於經濟援華助款內播出 10%做為農村復興方案的經費。農復會對於土地改革的角色大致為政策的配合與協調、專家的指導與建議、經費的補助與業務的支援三方面（黃俊傑，1991：97-105），例如指派農業專家視察提供政策方面的建議、補助土地改革計畫所需的人事費用、以及將所有的自耕地、出租耕地的地主和農民，全部查明歸類登記並製成卡片（Index Card），以釐清每一地主、每一塊地的所有權以及使用狀況（陳人龍，1992：60-63）。整體而言，農復會在技術層面上的成功毫無置疑，但在社會層面（socially）、文化層面（culturally）並不完全成功，缺乏對文化政治經濟有進一步的貢獻（李登輝，1992：38），它在土地改革中所扮演的是「推動性」（promotive）的指導角色，而非「規範性」（regulative）擁有實權的執行者角色（黃俊傑，1991：105；2006：123-124）。

土地改革後，多數佃農固然在政策的協助下取得土地成為自耕農階級，然而在後續的調查追蹤時，發現少數貧困地區自耕農因各種因素又將領得的土地出售，黃俊傑（2006：71-94）將問題歸納為來自民間社會部門以及來自官方部門。舉例來說，在 1955 年 6 月 23 日以（44）財簽會字第 5042 號函送行政院秘書處

³¹ 實物土地債券依地目不同而有差別：徵收土地為田地者給付稻穀債券，徵收土地為烟地者給付甘藷債券，稻穀債券除極少一部份折算代金給付外，絕大多數均兌稻穀實物，至於甘藷債券均以代金兌付，而稻穀或甘藷代金之折算，均以時價為準（陳誠，1961：70-71）。

之「附件：四四院機發字第三一號附件原報告乙件」中，將實施耕者有其田政策後，農民生活仍感到貧困歸結為下列數點（侯坤宏，1988：737-739）：

- （一）耕地面積過少：如花蓮縣每戶承領耕地，平均僅八分餘，家庭人口較多者，即感為生困難。
- （二）土地等則與實際不符：部分放領耕地，依據地籍等則計算之地價，農民不堪負擔。
- （三）放領耕地全年收穫量總量評定過高：因估計數量超過實際生產量，致地價偏高，增加農民過份負擔。
- （四）肥料換穀負擔過重：如花蓮縣土地貧瘠，肥料換穀多佔收穫量三分之一；如遇災歉，除繳納換穀及田賦外，幾無餘穀自食，更無法繳納地價。
- （五）農村高利貸危害至烈，領地農民常致一年辛苦全為他人所有，生活淪入絕境。³²

從上述的歸納中，可以發現，土地改革最深層的問題在於「公有土地面積放領」的問題，土地地價的計算、土地產量的估計可經由修正後得到改善，但公有地的放領、該放領多少卻牽涉當時台灣整體的政治經濟情況，國營事業下的土地究竟該不該放領給農民一直是爭論的焦點。以國營企業中的台糖公司為例，戰後台糖接收日本遺留下的大日本製糖會社（25,142 甲）、台灣製糖會社（54,819 甲）、明治製糖會社（23,979 甲）、鹽水港製糖會社（17,422 甲）四大會社共 121,362 甲（117,721 公頃³³）的土地（侯坤宏，1988：526），佔全省耕地總面積（841,362 甲）14.43%，佔全省公有耕地（181,490 甲）總面積 66.87%（陳誠，1961：43）。行政院在 1952 年 1 月 3 日臺 41（內）0027 號指令中提到（侯坤宏，1988：526）：「....，該公司（台糖）同意劃出放領面積 29,106.3796 甲中，原已不能放租或使

³² 除了上述五種以外，尚包括游資侵入農村、地主在實施「耕者有其田」政策前先行撤佃或事後向佃農購回放領土地、農民私自將承領耕地違法處置、地政機構不健全等問題（黃俊傑，2006：81-91）。

³³ 說明：按 1 甲=0.97 公頃計算。

用者，竟佔 12,357.6212 甲，此項土地提出放領，不特將使無人承領，抑且有失扶植自耕農之原意....。」美籍農業參事雷正琪（Wolf Ladjinski）呈總統（蔣中正）函中亦提到關於台糖公司所屬土地放領的問題，建議除保留最低土地之限度其餘應盡量出售與佃農，也指出台糖放領劣地的情況（侯坤宏，1988：545）。直至 1952 年，台糖公司總共放領 45,560 公頃土地，佔全部原接收面積的 38.7%，而剩下的台糖土地中以自營農場（43,785 公頃）與放租土地（6,536 公頃）為一般所說的農業用田，也為一般佃農所欲爭取的對象。經濟部於 1952 年 10 月 23 日以經台（41）營字第 05994 號呈行政院文件中，針對雷正琪的意見指示將台糖的“放租土地”全部放領給現耕佃農，唯地方政府仍須保證仍種植甘蔗，而“自營農場”因顧及保障甘蔗供應而不予放領，這與蔗糖每年輸出所得佔全部外匯的 70%有極大的關係（侯坤宏，1988：546-566）。

四、土地改革的影響

土地改革帶來最大的影響在於土地所有權結構的轉變，自耕農階級大幅增加，在取得土地的誘因下，農產品產量大幅上升。從表 2-1 與 2-2 可以看出，土地改革後不論就自耕地面積、自耕農戶數、農作物產量與收益等，均有大幅的成長：自耕地面積的比例由 1948 年的 55.88% 上升至 1953 年的 82.87%；自耕農戶數從改革前的 33.02% 上升至 51.79%；佃農戶數則由改革前的 36.08% 下降至 19.82%；稻穀的收穫量也較改革前多出 50% 有餘，並持續上升。

表 2-1 台灣省土地改革前後耕地面積、自耕地面積、農戶戶數比較

年份	耕地面積 (%)	自耕地面積 (%)	總計戶數 (%)	自耕農戶數 (%)	半自耕戶數 (%)	佃農戶數 (%)	僱農戶數 (%)
1948	841,542 (100)	470,792 (55.88)	640,854 (100)	211,649 (33.02)	154,460 (24.10)	231,224 (36.08)	43,521 (6.80)

1953	865,192 (100)	717,062 (82.87)	743,982 (100)	385,286 (51.79)	169,547 (22.79)	147,490 (19.82)	41,657 (5.60)
1956	872,543 (100)	740,811 (84.90)	785,584 (100)	448,157 (57.05)	173,588 (22.10)	124,573 (15.86)	39,266 (5.00)
1959	878,012 (100)	751,388 (85.57)	818,953 (100)	479,391 (58.53)	182,121 (22.23)	118,890 (14.51)	38,551 (4.70)

說明：耕地面積與自耕地面積的單位為甲。

資料來源：陳誠，1961，《臺灣土地改革紀要》，台北：中華書局，頁 79-80。

表 2-2 台灣省實施耕者有其田前後承領農戶收益增減比較

年份	生產量	淨得	淨得指數
1948	4,649	1,978	100
1949	4,860	2,741	138.5
1950	5,153	2,820	142.5
1951	5,320	2,916	147.4
1952	5,530	3,010	152.1
1953	5,717	3,297	166.7
1954	5,696	3,109	157.2
1955	6,283	3,664	185.2
1956	6,596	3,937	199.0
1957	7,015	4,334	219.1
1958	7,200	4,483	226.7
1959	7,258	4,542	229.6

說明：生產量與淨得的單位為稻穀公斤。

資料來源：陳誠，1961，《臺灣土地改革紀要》，台北：中華書局，頁 83。

綜觀之，土地改革後不論從各種數據指標來看時，皆顯示出農村呈現一片欣欣向榮的景象，生產激增，收入所得增加。更一進步來看時，土改對鄉村社會結構產生激烈的衝擊，創造了強而有力的自耕農階層，成為安定台灣農村社會的中堅力量（廖正宏等，1986：22）；另一方面，土地改革也意味著地主階級的解體，然而因土改中地權轉讓而取得的穀物債券以及四大公司股票的機會，讓一部份的地主從土地擁有者變成工商業者，成為 1950 年代以後民間企業發展的一個重要因素（隅谷三喜男等，2005：35）。1950 年代土地改革的完成，代表了政府的力量深入介入農村，並重編台灣農村的經濟秩序，使「國家」與「社會」形成了更緊密的結合（黃俊傑，2006：70）。

土地改革固然促成自耕農階層的增加、農業的增產以及將地主導向工商業發展等契機，但另一方面，土地改革後農業經營零細化的問題依然存在。這種「人多地少」的過密化生產方式³⁴（黃宗智，2006），加上政府對於農業進行諸多不等價的交換政策下，造成農村多餘勞動力只能走出農田，尋找其他的工作機會求生存，以「賺食人」（tan-chia-lang）³⁵的型態流入了非農部門。例如 1950 年代流動到大城市的農民多以三輪車夫、苦力、店員、傭人等非正式部門為主，1960 年代後因工商業經濟起飛而流動到工廠與非正式部門工作，對於日後農民變成工人的型態，產生非常大的影響。

³⁴ 黃宗智用「過密化」的概念來形容中國小農的情況。簡單來說，在農民尚未滿足家庭消費的情況下，仍會繼續投入勞動力，不將邊際勞動力的報酬考慮其中，在人多地少的情況下，只能大量投入人力換取增產，總產量雖高，但人均產量極低，而國家在徵稅時是以總產量為主，邊際產量並不是國家首要考量對象（黃宗智，2006）。

³⁵ 閩南語中的「賺」是工作、掙錢、所得的意思，工作的型態則不論是商業、產業或者是工資勞動。故「賺食」就是過著賺錢度日、從手到口（僅能餬口）的日子；「人」在此則指個人，同時也指整個階層。因而，在台灣社會裡，所謂賺食人，就是不屬於固定雇傭關係，「賺一天吃一天」的廣大逐日工作的勞動者階層（劉進慶，2001：341）。

第三節 中國大陸土地制度的變革

一、中華人民共和國成立後至改革開放前的情況

1949年10月1日，中國共產黨領導的中華人民共和國在北京天安門廣場宣告成立。新中國成立之後，開始進行土地改革，1950年6月30日公佈施行「中華人民共和國土地改革辦法」，其主要精神在於「廢除地主階級封建剝削的土地所有制，實現農民的土地所有制，藉以解放農村生產力，發展農業生產，為新中國的工業化開闢道路」(第一章第一條)。此階段土地與農民關係的特點在於土地制度實行農村土地私有制，農民是土地的所有者，也是土地的經營者，土地產權可以自由流動，國家透過土地登記、發證、徵收農業稅等對土地進行管理(廖小軍，2005：62)，這時期中國大陸農民與土地的關係與台灣1953年進行土地改革後農民與土地的關係類似。

從宏觀角度來看，中國共產黨建立政權後開始實現其社會主義的理想，規劃由新民主主義³⁶時期向社會主義時期轉型，為了解決個體分散經營與國家必須掌握更多糧源的前提下，開始進入農業合作化的階段。首先於1951年9月9日政府訂定了「中共中央關於農業生產互助合作決議(草案)」，其內容要點為：「農民必須『組織起來』，按照自願互利的原則，發展農民互助合作的積極性。這種

³⁶ 毛澤東於1940年1月提出「新民主主義論」，認為「中國革命的歷史進程，必須分為兩步，第一步是民主主義革命，第二步是社會主義革命，這是性質不同的兩個革命過程。所謂民主主義，現在已不是舊範疇的民主主義，已不是舊民主主義，而是新範疇的民主主義，而是新民主主義」(毛澤東，1966a：626)、「採用各革命階級聯合專政的國體，以及民主集中制的政體，這就是新民主主義的政治」(毛澤東，1966a：638)。1945年4月24日毛澤東在中國共產黨第七次全國代表大會上以「論聯合政府」做政治報告，對新民主主義有更進一步的詮釋。諸如「...我們主張在徹底地打敗日本侵略者後，建立一個以全國絕對大多數人民為基礎而在工人階級領導之下的統一戰線的民主聯盟的國家制度，我們把這樣的國家制度稱之為新民主主義的國家制度」(毛澤東，1966b：1005)、「新民主主義的政權組織，應該採取民主集中制，由各級人民代表大會決定大政方針，選舉政府。它是民主的，又是集中的，就是說，在民主基礎上的集中，在集中指導下的民主」(毛澤東，1966b：1006)、「沒有一個新民主主義的聯合統一的國家，沒有新民主主義的國家經濟的發展，沒有私人資本主義經濟和合作社經濟的發展，沒有民族的科學的大眾的文化即新民主主義文化的發展，沒有幾萬萬人民的個性的解放和個性的發展，一句話，沒有一個由共產黨領導的新式的資產階級性質的徹底的民主革命，要想在殖民地半殖民地半封建的廢墟上建立起社會主義來，那只是完全的空想」(毛澤東，1966b：1009)。

勞動互助是建立在個體經濟基礎上（農民私有財產的基礎上）的集體勞動，其發展前途就是農業集體化或社會主義化。農村互助合作的主要形式有三種：第一種形式是簡單的、臨時性的、季節性的勞動互助；第二種形式是常年的互助組，這種形式的一部份開始實行農業和副業的互助相結合，有的還購置一部份公有的農具和牲畜，積累小量的其他公共財產；第三種形式是以土地入股為特點的農業生產合作社。」到 1952 年秋，互助組發展到 803 萬個，其中常年組 175 萬個，參加農戶 4,536 萬戶，佔總農戶數的 40%（信乃詮、鄧慶海，2002：41）。

1953 年 12 月 16 日政府公佈了「關於發展農業生產合作社的決議」，指出初級農業生產合作組織已成為領導推動互助合作運動的重要環節，在此決議下，開始出現了初級農業生產合作社的浪潮。簡單來說，初級社是一種部分集體所有制的半社會主義性質的農業經濟組織，其特點是土地入社、統一經營、形成部分公共財產和積累、社員從事集體勞動、按勞分配與土地按數量分紅等。初級社建立後，入社農民以入股土地分紅的形式實現其經濟上的土地所有權，土地使用權和經營權由集體統一行使；農民退社自由，退社時可帶走入社時的土地；如原有土地不能退出，則可以用同等同質的土地替代，或給予適當的經濟補償（廖小軍，2005：63）。據統計，至 1954 年時，初級社共有 11.4 萬多個，參加戶數為 228.5 萬多戶（羅涵先，1987：56）。

1955 開始更進一步推出「關於農業合作化問題的決議」、「1956 年至 1957 年全國農業發展綱要（草案）」（1956 年 1 月 23 日提出）、「高級農業生產合作社示範章程」（1956 年 6 月 30 日實施），興起了“中國農村的社會主義高潮”³⁷，掀起建立高級農業生產合作社的浪潮。高級農業生產合作社的意涵在於「按照社會主義的原則，把社員的主要生產資料轉為合作社集體所有，組織集體勞動」（第二條），其主要特點有：土地集體所有，耕畜、農具等基本生產資料做價為集體所有，農戶保留部分自留地自主經營，滿足農戶日常生活需要；社員按照計畫實

³⁷ 「中國農村的社會主義高潮」一詞是借用毛澤東編輯、中共中央辦公廳編《中國農村的社會主義高潮》的書名，本書分為上、中、下三冊，收錄 1954 年至 1955 年 176 篇關於農業合作化運動的指示以及批判某些錯誤思想和建議某些東西（毛澤東，1956）。

行集體勞動，全社收入扣除生產費用、國家稅收、公積金、公益金後實行按勞分配、按工分計酬，取消土地分紅（廖小軍，2005：64）。³⁸從表 2-3 可看出，據統計，1957 年時，全國約有 11,945 萬戶被組織成 75.3 萬多個高級農業合作社（羅涵先，1987：56）。

在此基礎上，1958 年開始推行「人民公社化」運動，其特點在於「一大二公」與「政社合一」：「一大」指的是所有制的規模和管理的範圍大，有的一個鄉成立一個公社，有的數個鄉成立一公社，工農商學兵五位一體；「政社合一」指的是將人民公社視為經濟、行政、政治組織，生產資料歸大公社所有，農民個人的財產減少到最低限度，自留地、家禽、牲畜、零星果樹、家庭副業等均歸公社所有（石秀印，1998：216-217）。至 1958 年 10 月底時，全國原有的 74 多萬個高級農業合作社已改組為 2.6 萬個人民公社，平均 28.5 個農業社合併為一個人民公社，每個公社內有 4,500 多家農戶（吳敬璉，2005：135）。

然而，因共有制下產生的「搭便車」（free rider）心態與缺乏激勵增產誘因的影響下，公社制度出現了嚴重的問題，農民「敞開肚皮吃飯」（羅平漢，2002）的同時，出現怠耕、偷懶的現象，以及從 1959 年開始連續三年大旱的影響下，造成農業生產急遽下降，糧食欠收，無數的人餓死。1962 年 2 月 13 日，中共中央發出「關於改變農村人民公社基本核算單位問題的指示」做為改善方針，實行土地所有權歸人民公社、大隊和生產隊三級所有，土地經營權和使用權主要歸生產隊，以生產隊為基本核算單位，擴大和加強生產隊的自主權，恢復農民自留地和家庭副業，生產隊範圍內的土地都歸生產隊集體所有，一律不准出租和買賣，

³⁸ 相關的條文包括：「入社的農民必須把私有的土地和耕畜、大型農具等主要生產資料轉為合作社集體所有。社員私有的生活資料和零星的樹木、家禽、家畜、小農具、經營家庭副業所需要的工具，仍屬社員私有，都不入社」（第十三條）、「農業生產合作社應該抽出一定數量的土地分配給社員種植蔬菜與豬飼料」（第十六條）、「社員私有的耕畜、大型農具和社員經營家庭副業所不需要而為合作社所需要的副業工具轉為合作社集體所有，要按照當地的正常的價格議定價款的數目，分期付款給本主」（第十七條）、「社員私有的成群的牧畜，一般地應該由合作社按照當地的正常價格做價收買，轉為合作社集體所有」（第十九條）、「農業生產合作社應該從每年的收入當中留出一定數量的公積金和公益金。公積金用作擴大生產所需要的生產費用、儲備種子、飼料和增添合作社固定財產的費用，不能挪做他用。公益金用來發展合作社的文化、福利事業，不能挪做他用」（第二十二條）。

生產經營和收入分配統一於生產隊（廖小軍，2005：65），將原本以公社為生產核算的單位改編縮小為以生產隊為生產核算單位，每個生產隊約為 20 戶至 30 戶農家所組成，這種「三級所有，隊為基礎」的農村土地制度一直到改革開放後才被取消。

表 2-3 1950-1957 年各種形式農業生產互助合作社組織統計

年份	互助 組數	參加戶 數	初級社 數	參加戶 數	平均 (戶/社)	高級 社數	參加戶 數	平均 (戶/社)
1950	272.4	1,131.3	18(個)	187(戶)	10.4	1(個)	32(戶)	32.0
1951	467.5	2,100.0	129(個)	1588(戶)	12.3	1(個)	30(戶)	30.0
1952	802.6	4,536.4	0.4	5.7	15.7	10(個)	0.2	184.0
1953	745.0	4,563.7	1.5	27.3	18.1	15(個)	0.2	137.3
1954	993.1	6,847.8	11.4	228.5	20.0	0.02	1.2	58.6
1955	714.7	6,038.9	63.3	1,688.1	26.7	0.05	4.0	78.8
1956	85	104.2	21.6	1,040.7	48.2	54.0	10,742.2	198.9
1957			3.6	160.2	44.5	75.3	11,945.0	158.6

說明：互助組數、初級社數、高級社數單位為萬個；參加戶數單位為萬戶。

資料來源：羅涵先，1987，《中國經濟體制改革：農村—中國農村發展社會學》，香港：廣角鏡出版社，頁 56。

二、改革開放後土地關係的演變

中共高層雖然意識到公社組織過大所產生的搭便車問題，在 1962 年進行調整改革方案，將原先較大的生產稽核單位（公社，以鄉層級為主）改為較小的生產核算單位（生產隊，以鄰層級為主），但仍然跳脫不出集體行動邏輯的窘境，加上農民缺乏激勵增產誘因，生產力無法得到有效的提升。以 1978 年為例，當

年中國平均每人擁有的糧食只相當於 1957 年的水平，有的地方甚至不能維持簡單的再生產（中共中央關於加快農業發展若干問題的決定，1979）。1978 年 11 月 24 日，安徽省鳳陽縣梨園公社的小崗生產隊秘密進行包產到戶，³⁹把規定產出要求的土地發包給農戶經營，包產部分全部交給生產隊，超產部分全部留給承包戶或由承包戶與生產隊分成（吳敬璉，2005：142），推行後第二年收成時產量大增，許多地區開始群起效法。

1979 年 9 月 28 日十一屆三中全會後，中央公佈了「中共中央關於加快農業發展若干問題的決定」，發佈了 25 項農業政策、農村經濟政策和增產措施，在決定中放寬了對於包產到戶的限制，允許在進行某些特殊的副業生產及交通不便單家獨戶實行包產到戶（第三條）。1980 年 9 月 27 日，政府發佈了「關於進一步加強和完善農業生產責任制的幾個問題」中，肯定了包產到戶與包乾到戶，⁴⁰允許各個地區因地制宜。

1982 年至 1984 年政府發佈的「一號文件」，更進一步肯定了聯產承包責任制，並將土地承包期延長至 15 年（1984 年一號文件），鼓勵人民投資。1993 年 11 月 5 日發佈的「關於當前農業和農村經濟發展的若干改革措施」中，更進一步將原耕地承包期到期後，再延長 30 年不變，提出承包期內實施「增人不增地，減人不減地」的辦法，⁴¹1997 年 8 月 27 日宣佈的「關於進一步穩定和完善農村土地承包關係的通知」更對土地使用權的流轉制度做出具體規定，農戶之間承包

³⁹ 1978 年 11 月 24 日，安徽省鳳陽縣小崗生產隊的 18 戶農家，其中 21 位農民在本村嚴立華家中立誓：「我們分田到戶，每戶戶主簽字蓋章，如以後能幹，每戶保證完成每戶全年的上交公糧，不在（再）向國家伸手要錢要糧。如不成，我們幹部坐牢殺頭也甘心。大家社員們保證把我們的小孩養活到 18 歲」（吳敬璉，2005：143）。

⁴⁰ 包乾到戶意謂著農業經營方式的根本改變，由集體經營改為家庭在承包（承租）來的土地上經營。其基本作法為：做為土地所有者的集體（一般由村委會代表）按人口或按人口和勞動力將土地發包給農戶經營；農戶按承包合同完成國家稅收、統派購或合同訂購任務，並向生產隊上繳一定數量的提留，用作公積金或公益金等，餘下的產品全部歸農民所有。包乾到戶和包產到戶最大的區別在於取消了生產隊統一經營和統一分配，「交夠了國家的，留足了集體的，剩下全是自己的」（吳敬璉，2005：142-144）。

⁴¹ 然而，實際的政治運作中，在鄉、村兩層級土地調整的行動仍然按照自己的需求展開，延長承包期限的政策遭到搪塞和應付。其原因在於雖然延長承包年限對於已獲得承包權的農民有利，但也意謂著觸及到基層政權存在的基礎—公共（集體）對於資源的控制權，影響到集體資源的分配權（張靜，2006：275-276）。

的土地可以轉包、轉讓、入股、租賃等形式流轉（廖小軍，2005：76），1993年3月29日，以憲法修正案的方式將農村家庭承包責任制納入國家根本大法中，確立了這項重大農村土地改革方案在中華人民共和國歷史上的地位。

三、鄉鎮企業的興起

農村改革深化的同時也意謂著人民公社體制的終結。在農村開始對公有集體生產資料制度進行改革之際，也開始對「政社合一」的制度進行改革。1979年，四川省廣漢縣向陽公社率先進行試點，實行政社分社，公社改為鄉，成立鄉人民政府，代表人民公社行使職權，同時成立鄉經濟聯合社；生產大隊改為村，設村民委員會；生產隊成為獨立核算、自負盈虧的農業生產合作組織（信乃詮、鄧慶海，2002：47）。1983年10月12日政府發佈「關於實行政社分開建立鄉政府的通知」，要求將政社分開，建立鄉政府與鄉黨委，爭取在1984年底以前大體完成建立鄉政府工作。鄉鎮個數也從1978年的52,781個增長至1985年的91,138個（中華人民共和國國家統計局，2003：413），成長速度十分可觀。

鄉鎮企業源自於人民公社時期的「社隊企業」，社隊企業的特色在於必須遵守就地取材、就地加工和就地銷售的「三就地」原則，以自給式的模式進行生產經營（吳敬璉，2005：149），相較於社隊企業以計畫經濟為主體的生產型態，鄉鎮企業可說是一種朝向市場經濟為主體的模式。

家庭承包制之下農民在分享集體經營權時，採用「數人頭」的方式，不分男女老少都有分配權，把生產資料劃分為不同的等級、類型，將每一等級、類型的生產資料平均分給每個人，形成了所謂的「分等分類的平均」（石秀印，1999：130-131），這種數人頭式的分等分類平均法與「偏好或機遇性分占」⁴²法也構成了農民對社隊集體資產的處理態度。然而，在一些具有工業發展潛力地區的公社

⁴² 這種方式主要適用於數量很少、不能平均分割，或儘管能夠分割，但一件大值財產分割後變得微不足道的情況。各方對所有這類物品均報告己方偏好，在分配時盡量符合個人偏好，並在物品價值量不等時尋求平衡，分享價值量大者放棄分享其他物品的權利，或者拿出物品進行補償。如果對物品的價值認定不一，則由大家公議，由中立的權威人士裁決（石秀印，1999：131）。

和大隊在改革前就擁有較發達的社隊企業，社會主義與集體主義的傳統較為濃厚；相較之下，在社隊企業不發達的農村地區，家庭承包制對農民具有非常吸引力（潘維，2003：132），這就構成了不同地區的農民對於如何處置集體財產有了差別。例如社隊企業不發達的農業區安徽省與四川省，採用「包產到戶」、「包乾到戶」等方式將土地與集體財產徹底瓜分，而江蘇、上海等地的農民因社隊企業發達的情況下，對家庭承包制較不熱衷，將集體的田地分為「口糧田」與「責任田」，「口糧田」用來生產農民自身食用的糧食，按農戶的人口數量平均分配，僅承包向國家交納農業稅的義務，「責任田」⁴³在有些地方也稱「承包田」，就是農戶與村（集體所有的代表者）簽訂承包合同後進行經營的農地，「責任田」不僅承擔向國家交納農業稅的義務，還要繳納承包費用、各種提留以及公糧（楊思遠，2005：142），這種「兩田制」大多分佈在社隊企業有一定基礎的半工業化地區（潘維，2003：134）。

令人玩味的是，在中國農村改革的起始階段，四川和安徽兩農業省份都是改革的大贏家，在承包制的推行激勵下使得農產品產量大增。從全國的數據資料來看時，1978年中國的糧食產量為30,476.5萬噸、1980年為32,055.5萬噸、1985年為37,910.8萬噸、1989年為40,754.9萬噸（中華人民共和國國家統計局，2003：430），10年左右的時間約增產了1兆2百多公噸。安徽省委書記萬里與四川省委書趙紫陽因推行農村改革有功，分別被擢升為全國人大委員長和國務院總理。

然而，徹底實施家庭承包制意謂著將當初包括社隊企業在內所積累的集體財產分掉，當承包制所帶來的增產激勵因素消失後，這些地區的農民很難憑藉個體之力興辦工業，基層政府單位也缺乏經費提供公共服務，農民被迫必須單獨面對市場風險，很容易淪為市場經濟的犧牲品（潘維，2003：20）。在農業生產環境日益艱困以及缺乏本地鄉鎮企業提供就業的情況下，這些省份的農民往往成為資本原始積累下流動人口數量的大省。舉例而言，1982年安徽省全省農村外出勞

⁴³ 「責任田」的承包者採用如下三種方法確定：一是像「口糧田」一樣按農戶的人口數量平均分配；二是按農戶的勞動力數量平均分配；三是通過招標來確定承包者。

動力 12.7 萬人，佔當年農村勞動力的 0.7%，1988 年外出 55 萬人，佔當年農村勞動力 2.3%，6 年中平均每年遞增 7.05 萬人，1989 年開始，每年外出勞動力遞增 110 萬人，1993 年高達 500 萬人，佔當年全省農村勞動力 20.66%（周仁強，1994：53）。相較之下，當初農業較不發達、實施家庭承包制較晚的地區，利用當初社隊企業集體積累的基礎上興辦鄉鎮企業，讓農民能夠在因家庭承包制解放勞動力的同時，面對市場化、資本主義的浪潮下，至少在改革開放的初期，鄉鎮企業吸納一部份農村多餘人力，能夠成為農民的一道保障。

四、改革開放後家庭聯產承包責任制對土地的影響

從意義上來看，人民公社制度到家庭聯產承包責任制的改革，代表著農民的自發行爲被納入國家社會經濟體制（宋林飛，1996：110）。家庭承包責任制使得土地所有權和經營權的分離，農民有了生產上的誘因，多做可以多得；更重要的意義在於，承包責任制意謂著人民公社制度的解體，農村政府組織對農民的控制力下降，土地不在是限制農民流動的因素（朱力，2002：108）。有的農村幹部以“辛辛苦苦 30 年，一夜退到 50（1950）年”來形容 1980 年代的農村改革，意指農村又回到剛解放時單幹的情景（張樂天，2005：343）。農民藉由承包制獲得了人身自由，農民得以離開自由土地不再被其束縛，對於中國當代的資本原始積累產生重大的影響。⁴⁴

另一方面，農民對於承包的土地也有著另外的含意：從最初以「國家政策」的方式保障農民皆能分得土地，而「農村集體」在此政策下，即使農戶不好好種地或拋荒土地，卻不能自主地否定或取消農戶的承包權（袁亞愚，1996：146）。

⁴⁵爲了因應農戶可能轉業或離鄉的情況，2002 年 8 月 29 日政府通過了「中華人

⁴⁴ 中國農村所以出現大量勞動力過剩是與家庭承包責任制後重建小農經濟聯繫在一起的，隨著人民公社體制的瓦解，承包以後的農民獲得了人身自由，加上戶籍制度對農民的束縛開始鬆弛，這個鬆弛過程也就是勞動力獲得自由的過程（楊思遠，2005：101）。

⁴⁵ 舉一個例子做爲佐證：江西省贛西鎮的農民有 1/3 的勞動力出外打工，有些農民在外創辦自己的事業，已經不再回鄉種田了。有一個村莊從 1982 年到 1998 年拋荒土地就達百餘畝。該村幹部爲了解決越來越嚴重的拋荒問題，請來了貴州的打工族，於是從 1998 年起，先後有苗族、京族、

民共和國農村土地承包法」，規定「通過家庭承包取得的土地承包經營權可以依法採取轉包、出租、交換、轉讓或者其他方式的流轉」(第三十二條)。然而，爲了怕喪失土地這一最後的基本保障，許多已經進入城市工作的農民遲遲不願意放棄在農村的身份，甚至在一些鄉鎮企業、集體資產發達的農村地區，放棄農村身份就意謂著不能分配這些利益，對於許多從土地流出的農民來說，這種與農村藕斷絲連的關係才是他們最好的選擇。舉例而言，在 1993 年對農村隨機抽樣的調查中，沒有轉包耕地的農戶佔樣本數的 93.8%，只轉包出一部份耕地的農戶佔 4.2%，全部將土地轉包給他人的農戶只佔 1.99%；從 1984 年至 1990 年固定樣本連續訪問的結果顯示，轉出耕地的農戶所佔比重和轉出的耕地面積以及轉入耕地的農戶比重和轉入的耕地面積，呈穩定狀態，沒有明顯的變化(余展等，1994：40)。

除了外出打工產生的土地拋荒問題外，在快速朝向具有「中國特色的社會主義」的過程中，把中國大陸的農村發展放在資本原始積累的脈絡下來看時，可以發現如同資本主義發達國家的發展歷程一般，許多農民因城市化、都市化等過程中變成了「失地農民」。失地農民首先在東部大半開發區的地區出現，隨著交通、能源等基礎設施建設的迅速推進，中西部地區的失地農民的問題也越來越突出，逐漸擴展爲全國性的社會問題(劉翠霄，2006：46)。所謂失地農民，是指那些原來擁有土地並且以土地收入爲主要生活來源的農民，這些農民的土地在流轉的過程中被以各種名目侵佔。舉例而言，有的企業和投資者，以發展農業產業化爲藉口，到農村租用成片土地，其目的並非真正投資農業或開發農業，而是謀求長期控制和佔有土地；另一種情況是非法佔用土地，特別是在城鄉交接土地增值明顯地區，不依照法律規定和土地利用總體規劃及土地用途管制，進行非法交易的

布依族、彝族等少數民族共 12 戶、66 人遷居該村，形成了一個具有民族特色而相對獨立的“貴州村”(謝建社，2005：83)。再舉另外一個案例：湖北省趙莊村有 2,500 多位農民，3,000 多畝耕地，許多人將田地拋荒到城鎮打工，因此大量的田集中在村委會手中，並被人分爲「口糧田」和「經營田」，口糧田按人頭均分，而經營田則採取一年發包一次的方法，想種地的按不同價格向村委會承租；另外，由於許多農民拋荒一走了之，國家稅費沒人交，爲舒緩村級債務壓力，許多地方政府也將大量農田抵押給債主(謝建社，2005：113-114)。

情形時有發生（謝建社，2005：95）。這些土地被政府部門或開發商徵用後，徵用者只提供給農民有限的補償費而不負責為其安排工作，有限的補償費根本無法保障失地農民的長期穩定生活問題，這些人只能被迫往城市移動，尋求生存（劉翠霄，2006：45）；另一方面，土地產權不明確性的特質，讓情況更加複雜，土地雖屬集體所有，但究竟由誰代表集體行使土地所有權法律沒有明確規定（劉翠霄，2006：102），衍申出各級地方政府甚至村集體經常隨意越權亂批、亂徵、亂出售土地，農戶擅自濫用地、亂占地及私售耕地之事也常發生（袁亞愚，1996：147），更甚者，有的地方政府甚至依靠徵用農民廉價耕地來達到增加財政收入的目的（廖小軍，2005：86）。土地徵用法規不完善、對於失地農民缺乏完善的補償措施，造成許多農民一旦土地被徵收利用後，失去了賴以維生的生產工具，流離失所，被迫離開家園從事非農工作，縱然有幸因徵地變成城市居民，但這些失地農民因缺乏技能而無法找到工作，只能領取微薄的救助津貼，這種「賽翁失馬」的狀況，往往是悲慘大於福報。

第四節 小結

本章主要討論資本主義發達國家以及台灣、中國大陸在資本原始積累前後土地制度的變革以及農民與土地的關係。以台灣與中國大陸的資本原始積累過程來看時，可以看出兩地政府在資本原始積累初期皆進行土地重分配，使農民擁有土地成為小自耕農階級，又因具有較高的國家相對自主性，與英國由資產階級議會以法律形式通過圈地運動驅逐農民、德國容克資產大地主的土地經營模式有著鮮明對比，較類似於法國 1789 年資產階級革命後小農階級的情況。然而，雖然兩地在土地制度皆走向小自耕農的道路，但其改革過程、土地制度的本質卻還是有著明顯的不同。舉例來說，台灣的土地改革是一種由上而下的改革模式，國民政府以強制手段對台灣本土的地權進行改造，但另一方面又保留大量公有地種植經

濟作物出口賺取外匯，在土改過程中利用循序漸進、完善的配套措將土地分配給農民，避免改革可能產生的動盪。

相較之下，中國大陸的土地改革模式是一種制度外先行、由下而上的改革模式，不論是家庭承包制或是鄉鎮企業的實施，都是由地方先行，迨取得成效後官方在「發展是硬道理」的情況下採納；然而，與台灣和資本主義發達國家極大不同之處在於，中國大陸以社會主義國家過渡到資本主義體系的過程中，農村土地在資本原始積累的發展上仍然有著社會主義集體的色彩，土地產權不明的情況下產生大量的尋租行爲（rent seeking），導致諸如「失地農民」的情況產生。從整體的比較來看，兩地小自耕農的生產方式決定了日後資本原始積累的道路，在人多地少、單獨面對市場風險、農業收入不足維持生計等情況下，必然導致農村勞動力離開土地，出外尋求謀生的情形發生。