

# 三民主義的土地政策和臺灣的土地改革 施哲雄

- 一、前言
- 二、中國土地分配概況與租佃制度
- 三、國父的土地政策
- 四、實行土地改革前臺灣土地的分配狀況
- 五、臺灣的土地改革
- 六、臺灣土地改革的成果
- 七、結論

## 一 前 言

人類既非飛禽，亦非魚鱉，故空中與水裏均非人類棲息之所，只能生存於大地之上，同時人類日常生活所需的一切物資，幾乎有賴於土地所提供之。因此，土地可視為一切生命的源泉，生活的依賴和生存的根基，其與人類關係之密切，實無一物能與之相比。

土地乃自然所賦與，為人類所無法生產，故其數量固定而不能增加，同時還兼具有永久生產性和不可毀滅性，成為生產所不可或缺的要素之一。人類佔有土地的原始目的本在於尋求一塊棲息之所和從中獲得日常生活必需的物資，以維持生存，然隨着人口不斷的增加，人類對土地的需求必日趨迫切，特別是私有財產制度形成之後，私產權獲得國家充份的保障，而社會日益進步，經濟日漸發達，到了出現都市社會，更加速了地價上漲之勢，使土地逐漸成為置產、保值和投機獲利的良好對象。因此，以往凡有錢有勢的達官、顯貴、商賈、巨富之輩，莫不設法擴大其私人擁有的土地面積，藉以提高其聲譽和地位或增強其財富或權勢，而無錢沒勢的一般升斗小民，則終其畢生之辛勞，亦難獲得容身安憩之小片土地，土地兼併的現象與日俱增，終形成了「富者田連阡陌，貧者無立錐」的局面，貧富的差距日益擴大，遂形成了嚴重的社會問題。

土地分配的情形，不僅涉及個人的生存問題，而且關係到國家的興亡盛衰。中國自古以來即以農立國，絕大多數的人民，從

有錢有勢的達官、顯貴、商賈、巨富之輩，莫不設法擴大其私人擁有的土地面積，藉以提高其聲譽和地位或增強其財富或權勢，而無錢沒勢的一般升斗小民，則終其畢生之辛勞，亦難獲得容身安憩之小片土地，土地兼併的現象與日俱增，終形成了「富者田連阡陌，貧者無立錐」的局面，貧富的差距日益擴大，遂形成了嚴重的社會問題。

土地分配的情形，不僅涉及個人的生存問題，而且關係到國家的興亡盛衰。中國自古以來即以農立國，絕大多數的人民，從事於農業的工作，財政的收入基本上是取之於農業，因此土地分配是否合理的問題，更形重要，所以歷代王朝對土地問題的處理及解決途徑的覓尋都不遺餘力，諸如限田、王田、均田等制度，歷代的明哲先賢，亦無不想方設法，期以解決土地問題。然因土地問題的形成，原因錯綜複雜，歷代王朝均未能有效解決土地問題。雖然中國歷代王朝之更迭原因殊多，但是土地分配嚴重失去平衡，實乃最主要的原因所在，因為土地的兼併，終導致農民貧到無立錐之地，為了生存，農民只好被迫起而暴動，故有許多王朝都亡於農民的暴動。

土地的兼併，無論中外古今，並非是有無的問題，而只是程度上的差別而已。中國歷代的農民所受到的剝削，原只來自於地主，然自西方勢力東漸，尤其是在鴉片戰爭之後，帝國主義的勢力，以武力為後盾，挾帶着其國內生產的廉價工業產品，隨着不平等條約的簽訂，而入侵了中國，於是中國農村的經濟更加速了破產，土地兼併的現象益趨嚴重，貧富懸殊的差距亦隨之而擴大。到民國創建之後，雖滿清政府已被推翻，然軍閥仍盤踞於各地，對農民榨取的程度，並不亞於地主和帝國主義。因此，中國農民在幾方面的壓迫之下，生活極端困苦，而陷於「豐年不免於凍餒，而荒歲必至於死亡」的困境。

國父為一農家子弟，自幼目睹中國農民生活的悲慘狀況，為拯救中國農民於水火之中，而置於衽席之上，乃本其悲天憫人的胸懷，憑其學貫中西的淵博學識和獨自所獲的創見，終提出「平均地權」和「耕者有其田」的主張，以作為徹底解決中國土地問題的辦法，先將土地作合理的分配，以防重蹈土地兼併的覆轍，從而提高農民勞動的情緒，促使生產的提高，以改善農民的生活。

北伐成功，全國統一之後，國民政府為貫澈國父的土地政策，曾在大陸推行「土地改革運動」，<sup>①</sup>有些地區改革的成效斐然，農民生活大為改善。然因阻力甚大，加上後來日本軍閥對中國的侵略日亟，以及中共的稱兵作亂，以至使此一運動無法在大陸全面推行，被迫半途而廢。直至政府播遷臺灣，方獲得實行的環境，於是從民國三十八年四月起，訂定一連串有關土地改革的法令，全面推行土地的改革運動。

臺灣土地分配的情況，自滿清統治時代起，即有如大陸各地，存在着不合理的狀態，大部份的土地為官府和少數的地主所佔有，自耕農的數目極少，絕大多數的農民皆為佃農、雇農或貧農，租額甚高，佃農一年辛勤勞動的收穫，十之六七歸之於地主之手，生活之苦自不待言。至一八九五年馬關條約簽訂後，臺灣割讓給日本，土地的分配雖因而稍有變動，然基本上仍一如往昔，加上日本將臺灣視之為殖民地，在「工業日本，農業臺灣」的政策下，臺灣農民生活之苦，尤勝於昔。故民國三十四年臺灣光復

<sup>①</sup> 有關政府在大陸推行土地改革運動的詳情，請參閱蕭鉉先生所著：「土地改革運動的回憶」一文，該文從民國五十三年三月起，陸續連載於「土地改革」月刊上。

，重歸祖國的懷抱之際，土地問題仍極為嚴重。

當政府播遷臺灣之後，為了要安定臺灣的社會，以消弭禍源，進而促進經濟的發展，將臺灣建設成爲三民主義的模範省，以作爲光復大陸的復興基地，首要之工作必先徹底解決臺灣的土地問題，故有土地改革運動之推行。因當時臺灣的人口中，農民佔絕大多數，如農民的生活仍陷於貧困之境，必導致整個社會之動盪不安，欲改善農民的生活，非使農民擁有一塊屬於自己所有的耕地不可，故非進行土地改革，無法竟其功，同時土地改革之完成，亦有助於經濟之發展，地主以被徵收之土地所獲的資金，轉而投資於工業，農村之繁榮，成爲工業產品有利之市場，彼此相得益彰。因此，臺灣今日在經濟方面之所以有如此重大的成就，實應歸功於土地改革之成功。

土地涵蓋的範圍包括市地和農地，國父所提的土地政策當然包含這兩方面，然因時間、篇幅和資料所限，本文討論到有關土地問題時，僅以農地爲限。

## 二一、中國土地分配概況與租佃制度

任何一項改革運動，必然是針對此一問題所存在的弊病而提出，以謀求改善之道。因此，中國之所以必須進行土地改革運動，乃因中國土地爲少數人所佔有，絕大多數的農民處於無地可耕的狀態，爲求生存，只好向這少數人承租耕地，然因租額過高，遂使佃農終年辛勞之所獲，所剩無幾。如此，不僅使佃農最起碼的生存問題都無法獲得保障，而且也因缺乏勞動的情緒，生產即陷於萎縮，整個國民經濟的發展因而受到影響。由於一個國家中大多數的人民都處於貧窮狀態，在「窮思變」的情況下，整個社會必然因此陷於動盪不安，故爲消弭禍源，發展經濟，勢必先由土地改革着手，以期使土地有一合理的分配。

中國土地兼併的現象，非始自於今，自古已然，如西漢時期因土地兼併之風盛極一時，由而形成所謂「富者田連阡陌，貧者無立錐之地」的局面。爾後歷代，土地問題均未能徹底解決，所不同的只是程度上的差別。

民國以來，土地兼併的現象，日趨嚴重，農民的生活在地主、帝國主義和軍閥的剝削下，貧困的情形尤甚於昔。當時中國農村土地的分配狀況，因限於政治的環境、地政人員的人數和測量的儀器設備等條件，並未對全國的土地作一個總調查，然外國學者專家對中國土地分配的情形，曾做過研究，中國許多省份或地區，也曾做過調查。茲列幾種不同的數字於後。

根據一九二八年二月日本東亞同文會出版的「支那年鑑」記載，中國土地分配狀態如下：

所有面積	總面積	百分比
十畝以下	一七、九一四、二三一	一一、三〇三、五七〇

(2) 引自周佛海著，三民主義之理論的體系，民國十七年，新生命書局出版，頁二八〇—二八一。（此資料總面積數字原文爲四一、三四五、六五八，此乃合計之誤。）

十畝以下

一七、九一四、一三三一

四二・三%

十畝以上

一一、三〇三、五七〇

二六・六%

卅畝以上

六、七一二、三六六

一五・八%

五十畝以上

四、一三七、一三六

九・七%

百畝以上

二、二七三、三五五

五・六%

合計

四二、三四〇、六五八

一〇〇%

對於此一資料，在金一鴻著的「中共土改與中國土地問題」一書中亦會引用，但對百畝以上所佔的百分比，則列為六・六%，認為也有可能是當時北京政府農商部的統計數字，並據此批評此一資料有以下的缺點：第一，表上所列的百分率，實際上加起來，等於一〇一，並不等於一〇〇，第二，表上所列中國土地總面積為四千二百餘萬畝，這顯然是與事實不符，因為根據任何一次的官方或專家的調查與估計，中國土地的總面積，絕不會少到這樣的數字。<sup>⑤</sup>

依農民對耕地佔有的情形，所作的階級劃分，亦有幾種不同的數字。北伐期間國民黨武漢中央農民土地委員會所製的一表為

有地農民類別	人數百分比	佔地百分比
貧農（一一〇畝）	四四・四五	六・一六
中農（十一三十畝）	二四・七三	一三・二六
富農（三〇一五〇）	一六・二一	一七・四四
中小地主（五〇一一〇〇）	九・五七	一九・四〇
大地主（一〇〇畝以上）	五・三三	四三・〇〇
合計	一〇〇・〇〇	一〇〇・〇〇

除此表外，該會同時還製了一個統計表，指明中國有土地的農民，只佔全體農民百分之四五，而無土地的農民，則佔百分之五五。再則該表並指出在有土地的農民中，十畝以下的貧農有百分之四四・四五，而所佔的土地僅有百分之六・一六；反之，百畝以上的大地主，僅佔全體有地農民百分之五・二三，而所有土地竟佔全體土地百分之四三・〇〇。<sup>⑥</sup>

<sup>③</sup> 金一鴻，中共土改與中國土地問題，中華民國三十九年十月初版，自由出版社印行，頁三一四。

<sup>④</sup> 同前註。  
<sup>⑤</sup> 同前註，頁五。

另外，陶直夫和吳文暉兩人亦曾對中國農村土地分配狀況做過調查。

據陶直夫的研究，當時中國全國現有耕地為十四萬萬畝，全國和耕地有直接關係的（所有和耕作關係）戶數為六千萬戶（連同擁有田產的氏族寺廟與公共團體計算在內），全國土地的分配大致如下：⑥

類別	戶數（千戶）	百分比	所有土地面積（百萬畝）	百分比
地主	二、四〇〇	四	七〇〇	五〇
富農	三、六〇〇	六	二五二	一八
中農	一二、〇〇〇	二〇	二一〇	一五
貧雇農	四二、〇〇〇	七〇	二三八	一七
合計	六〇、〇〇〇	一〇〇	一、四〇〇	一〇〇

此一統計表之目的，在指出農村人口中百分之十的地主和富農，竟擁有全國土地的百分之六十八，而構成農村人口之大多數（百分之九十）的中農貧農和雇農，他們所有的土地只佔三分之一。

陳翰笙在抗戰前也曾做過這樣的估計，他估計全國耕地面積約為十四萬萬畝，地主階級約佔農村戶數的百分之四，但佔有耕地則約為全國耕地面積百分之五十，即地主佔有土地在七萬萬畝左右；富農約佔農村戶數百分之六，佔有耕地約佔全國耕地面積百分之十五，即二億一千萬畝左右；中農約佔農村戶數百分之二十，佔有耕地約佔百分之二十，即二億八千萬畝左右；貧雇農佔農村人口百分之七十，佔有耕社却僅為百分之十五，即二億一千萬畝左右。⑦

陶、陳兩人所估計的數字為中共所接受，故在一九四七年十月所公佈的偽中國土地法大綱的決議上說：「中國的土地制度極不合理。就一般情況來說，佔鄉村人口不到百分之十的地主富農，佔有約百分之七十至八十的土地，殘酷地剝削農民。而佔鄉村人口百分之九十以上的雇農、貧農、中農及其他人民，却總共只有百分之二十至三十的土地。」⑧

他們兩人的估計，吳文暉認為在估計之前，他們兩人就存有偏見，所根據的材料又不充分，不完全，同時將氏族寺廟和公共團體一併當作農戶計算，尤其計算在地主一項之內，更屬不當，故估量未免過甚。據他本人的統計，全國與耕地有關係的戶數為六千萬戶，全國耕地為十三萬萬畝，而私有耕地面積為十二萬萬畝，（假定全國公有耕地或集團地主所有的耕地為一萬萬畝），

⑥ 同前註，頁五六。

⑦ 同前註，頁六。

⑧ 孟南，中國土地改革問題，一九四九年再版，新民主出版社發行，頁一一五。

全國土地分配的情形大致如下：<sup>⑨</sup>

類別	戶數	百分比	佔地數（百萬畝）	百分比
地主	一、八〇〇	三	三一二	二六
富農	四、二〇〇	七	三三四	二七
中農	一三、二〇〇	三二	三〇〇	二五
貧農	四〇、八〇〇	六八	二六四	二三
雇農及其他	六〇、〇〇〇	一〇〇	一、二〇〇	一〇〇
合計				

依吳氏此表所列，全國與耕地有關的總戶數中只佔百分之三的地主，他們所有的土地佔全國私有地總面積的百分之二六，在總數中只佔百分之七的富農也擁有全部土地的百分之二七；反之，在總戶數中佔三分之二（百分之六十八）的貧農雇農等，他們所有的土地只佔總面積的五分之一（百分之二二）。

至於中共叛亂期間在盤踞地區所作的多次個別調查，在「土地改革中沒收和分配土地問題」一文中，舉了以下三個典型調查

<sup>⑩</sup>以說明中國農村土地分配不均的狀態。

(一) 一九三〇年十月底調查，江西興國縣永豐區各階級土地佔有情況是：

地主，人口佔一%，佔有土地四〇%；  
公堂，佔有土地一〇%（實際為地主富農所共有）；  
富農，人口佔五%，佔有土地三〇%；  
中農，人口佔二〇%，佔有土地一五%；  
貧農，人口佔六〇%，佔有土地五%。

地主和富農只佔當地人口的六%，却佔有土地八〇%；貧農和中農的人口共佔八〇%，只佔有土地二〇%。

(二) 一九四二年三月調查，陝西米脂縣印斗鄉九保各階級土地佔有情況是：

地主，戶數佔一%，佔有土地六三・六九%；  
富農，戶數佔三%，佔有土地一一・八六%；  
富裕中農，戶數佔四・六%，佔有土地六・五%；

⑨ 同註⑩，頁七八。

⑩ 杜敬，「土地改革中沒收和分配土地問題」，載於『中國社會科學』一九八二年第一期，頁一四〇—一四一。

中農，戶數佔一〇·九%，佔有土地七·二%；  
貧農，戶數佔六六·六%，佔有土地九·六%；  
雇農，戶數佔八·六%，佔有土地〇·三%；  
其他，戶數佔四·三%，佔有土地〇·八五%。  
地主、富農的戶數共佔五%，却共佔有土地七五·五五%；中農、貧農、雇農等的戶數共佔九五%，却只佔有土地二四·四五%。

(三) 一九四九年十月調查，浙江松陽縣望松鄉八個村的土地佔有情況是：

地主，人口佔三·五%，佔有土地八三%（黑地未計在內）；  
中農，人口佔二八·三%，佔有土地八·七%；  
貧農，人口佔六三·九%，佔有土地三·八%。

中農和貧農的人口共佔九二·二%，只佔有土地一二·五%。地主平均每人佔有土地四二·三三畝，中農平均每人〇·五五畝，貧農平均每人〇·一一畝。而且地主都是上等良田，中農、貧農多為山地。

以上幾種對中國土地分配狀況所作的調查，雖彼此互有差異，然無論從全國或個別地區的調查結果，無不顯示當時中國土地兼併的現象極為嚴重，土地的分配甚不合理，因此土地改革十分必要。

由於無地或少地之農民為數甚眾，為了維持生存，他們只好向佔地極眾的地主承租土地耕種，租佃制度於焉出現。然如果租額合理，佃農負擔輕微，佃農的生活即不成問題，土地改革的工作，或許尚可暫緩進行。反之，則土地改面工作即成爲當務之急

中國疆域遼闊，各地情形彼此互異，因此租佃制度名目繁多。民國以前之租佃制度，向無調查，僅能根據史書或其他記述，知其概略而已。但民國以後，因急謀改革，政府及諸學術團體，均曾紛紛從事調查。茲就各方調查結果，歸納當時之租佃制度如下：

(一) 租佃類別：

- (1) 永佃制：即地主保有土地所有權，佃農永久保持土地使用權，此種租佃辦法對於佃農有利。
- (2) 定期租佃：定期租佃之租期較短，多為三至十年，長者多在十年至二十年之間。此種租佃辦法，雖不及永佃制有利於佃農。

① 王文甲編著，中國土地制度史，國立編譯館出版，正中書局印行，中華民國六十六年十一月臺修二版，頁三七六—三八三。另趙岡、陳鍾毅著，「中國土地制度史」，聯經出版事業公司，民國七十二年四月出版，此書對租佃制度歷代的情況亦有詳細的說明。

，但亦有相當時期之保障。

(3) 活期租佃：亦即不定期租佃。此種租佃辦法，在全國租佃制度中，所佔之比數為最多，與佃農亦最不利。固有者，其不定期之原因係出於佃農所主動；以其未知土地之肥瘠，或水旱之有無，甘願試種一年，再作長久之計。但此種情形較少，乃以需要佃種土地之農民較多，地主以土地為奇貨可居，可任意增租；並撤佃換佃皆權在地主，不願有期限之規定。

#### (二) 租佃形態：

據中央農業實驗所於民國二十三年，對二十二省八七九個縣的調查結果，將我國租佃形態，共分為三類：

(1) 錢租制：即佃戶每年納一定數額之貨幣於地主，作為地租之辦法。此種制度對佃農最有利，因可自由利用土地，屆時繳納錢租即可，免受地主之干擾；但收成較差時，須百般羅掘，繳納地租。

(2) 穀租制：即農戶於每年收成後，納定額之穀物，繳於地主為地租。所納者多以土地正產物為主，有的亦納桿楷等副產品。此種租佃辦法，最為普遍，各地所納穀物，多以各地之生產而異。

(3) 分租制：此制為農產收穫後，主佃雙方按一定比例分配之，謂之分租制。主佃雙方分租之多寡，普遍以契約或口頭約於承租時定之。但亦有的不定分租多寡，而於每當收穫時，由地主親往察勘，按豐歉情形，臨時議定分租之成數。

(4) 力租制：其辦法為佃戶耕種地主土地，須受地主之差使，猶若家奴，其於每年內有一定之工作日數，係按種田之多寡而定其工作之日數。此制蓋由各地方之傳統習慣而成。其多以主佃雙方感情較厚，佃戶耕種地主之土地，甘願為其服役，不取報酬，用以代為地租。但亦有是以地主的權威關係，佃戶不敢不為其工作，即以工作代替地租。

#### (三) 租佃方法

租佃方法雖以各地習慣之不同而互異，但亦與租佃之種類形態等有直接關係。

(1) 租約之立定：佃戶承耕地之土地，凡有租約之立定者，其立約辦法，可分書面契約與口頭租約兩種。

(2) 押租之繳納：押租為佃戶承租土地時，所繳納之一種保證金。佃戶欠租時，地主即扣留其押租金，否則退佃時如數退還。押租之繳納普遍有之。

(3) 納租之辦法：納租之時間，因租佃形態之不同而互異。分租制皆於收穫後繳納。錢租制有於收穫前即須事先繳納者，稱為「預租」。行穀租制之地區，均在收穫以後納租。納租之地點，行錢租制者，多由佃農送至地主家中，但亦有地主派人下鄉收租者。行穀租制者，亦多由佃農送至地主家中，或送至所指定之地點或倉庫；路遠者亦有變賣物租為現金繳納於地主者。行分租制者，大抵由地主親往田場，分攤收租。此三種租制之納租手續，以錢租制與分租制最為簡單；穀租制則多有成色及欠租糾紛，或額外之苛求。

(4) 包租與轉佃：租佃制度，本爲地主與佃戶之間之經濟契約行爲。然土地較多之大地主及公有土地之出租，皆以土地面廣闊或距離較遠，土地所有權人不能直接招租承佃。輒有中間人，先由地主手中，將大片土地承租後，再分別轉租於佃戶，中間人即爲包租者或包佃人。並且有的原非包租，而以承佃之土地過多，轉佃他人，有利可圖，因而轉佃者亦有之。此種租佃關係，佃農不能直接與地主發生關係，皆由中間人經理其事。佃農所繳納之地租中，當有一部分爲包租者所得，通常謂之「小租」。

(5) 鐵租與減免：租額原依土地之優劣、生產之多寡而定。然因農業常有水旱、蟲害等災歉之損失，並每年或每季之生產不同，或輒以災歉之故，生產之數量過少，甚至不夠納租時亦有之。因此，地主爲保障其一己之利益，不顧佃戶之損害，即於訂立租約時，事先訂明無論年景豐歉，地租不得增減之規定。此種辦法，謂之鐵租、鐵板租、呆租，或死租等，各地名稱不盡相同。亦有的一以押租較重，其租額特少，因易於繳納，即訂明不得增減。但普通租佃，乃多以歉收，減免其地租。

中共爲襄助農民在進行「土地改革」的過程中，亦曾在中國農村進行調查，調查結果認爲「農民交給地主的租額一般要占農業產量的五〇%左右，有的地方高達六〇%、七〇%甚至八〇%以上」。<sup>⑫</sup> 地租之外，地主還挖空心思，巧立名目，加給農民許多額外剝削。據一九五〇年二月四日「湖中日報」刊載一篇材料，地主的剝削花樣共有一百二十種之多。其中比較普遍的有：押租、虛田實租，大斗大秤收租，預付地租，逾限加成，無償勞役，收租酒，逢年過節送禮等。另據一九四七年「中國經濟年鑑」載，蘇北地區實行土地改革以前，農民受地主的額外剝削，其最普遍者就有二十種之多，如：預備麥、小租、醬麥、看稻費、大斗大斤、修車費、修溝費、虛田實包、戰時加租、僞費、寫田禮、年禮、出倉費、出差費、蓋倉費、種子費、欠租加息、租鷄租鴨費等。這些額外總額，往往超過正租的租額，所以農民除掉將主要農產品大部甚至全部交給地主以外，還得用農田副產品補其不足，一併交給地主。<sup>⑬</sup> 此外還有地主的高利貸剝削。

爲了爭取農民，中共所發表的數字，可能有過份誇張之處，然當時的農民受地主不合理的剝削，使生活陷於困境，確爲不爭之事實。因此，由以上中國土地分配不平均，租佃制度的缺陷，以及地主壓榨佃農的事實等因素，在中國從事土地改革運動，實乃一項當務之舉。

### 三、國父的土地政策

任何一種學說思想之發揚或一項改革運動之推行，必然有其時代的背景。國父針對當時中國在土地方面存在的上述事實，

<sup>⑫</sup> 杜敬，前揭文，頁一四一。

<sup>⑬</sup> 引自前揭文。

謀求一個徹底解決之道，乃提出土地政策，以使每一位中國人都能獲得最起碼的生活保障，隨着土地問題的解決，生產量因而提高，從而使中國臻於富強康樂之境。

土地乃屬於經濟學的範疇，而經濟學包含的範圍又極廣，然 國父認為可以歸納為生產和分配兩方面，他說：「經濟學之概說千端萬緒，分類過詳，要不外乎生產分配二事：生產即物產及人工製造品；而分配者，即以所產之物支配而供人之需要也。」<sup>14</sup>因此， 國父的土地政策是要同時解決土地的生產和分配這兩大問題。

國父認為土地對人類是極端的重要，因為人類無法離開土地而能生存，他說：「土地為人生最要之事，無土地則無立足之所，人非飛鳥魚鱉，可以借空中水底棲息。」<sup>15</sup>又說：「土地，為人類所依附而存者也，故無土地無人類。」<sup>16</sup> 國父不僅將土地視為人類棲身之所，而且人類維持生存所需的各種物質，亦賴土地而生產，所以 國父將土地和人工、資本這兩項，視為生產的三大要素。

土地大致可分市地和農地，兩者所存在的問題和解決的方法不盡相同。 國父對中國土地問題最後提出的解決之道是經二十餘年的發展過程，各時期所注意的重點也不相同，最先他注意在土地的生產方面，「這可以由一八九二至九五年間所寫的『農功』，『上李鴻章書』與『創立農學會書』三篇文章看出。迨首次遊歐以後，他看見西方國家社會上形成貧富懸殊情形的重要原因之一是土地漲價的不勞而獲，於是又注意到土地分配問題」。<sup>17</sup>平均地權乃是針對土地分配問題所提出的解決辦法，所側重的是在於市地。至於農地的分配問題，直到民國十三年才提出耕者有其田的主張。

中國自古即以農立國，百分之八十的人口又從事於農業工作，因此農業生產的良窳，不僅涉及農民的生存，同時與一個王朝的治亂興衰亦有極為密切的關係。然欲求農業問題之解決，其癥結之所在是在於土地問題，因此 國父說：「土地問題能夠解決，民生問題便可以解決一半了。」<sup>18</sup>可見土地問題的重要性。

為促使土地（特別適用於農地）的生產， 國父的中心思想是「地盡其利」。 國父認為，由於中國的土地未能善其用，以致生產落後，時有饑餓現象的產生，社會因而動亂，他說：「雖然人口甚密之區，依諸種原因，仍有可耕之地，留為荒廢；或則

<sup>14</sup> 孫中山，「社會主義之派別及方法」；載國父全集第二冊，中國國民黨中央委員會黨史委員會編印，民國七十年八月一日再版，頁二八七。

<sup>15</sup> 孫中山，「民生主義四大綱」，國父全集第二冊，頁三一九。

<sup>16</sup> 同註<sup>14</sup>。

<sup>17</sup> 崔晉琴著，三民主義新論，商務印書館發行，中華民國四十年二月一次修訂臺北初版，頁二九七—三〇〇。

<sup>18</sup> 孫中山，「民生主義第二講」，國父全集第一冊，頁一八八。

缺水，或則多水，或則因地主投機，求得高租善價，故不肯放出也。」<sup>⑯</sup>在「上李鴻章陳教國大計畫」中說：「所謂地有遺利，民有餘力，生穀之土未盡墾，山澤之利未盡出也，如此而欲致富，不亦難乎？」<sup>⑰</sup>因地利之未盡，導致「方今伏莽時間，災荒頻見，完善之地，已形覓食之艱；凶祲之區，難免流離之禍，是豐年不免於凍餒，而荒歲必至於死亡，由斯而往，其勢必至日甚一日。」<sup>⑱</sup>為使中國人民免於饑饉之苦，國父在「上李鴻章書」一文中，即將「地盡其利」和「人盡其才」、「物盡其用」、「貨暢其流」並列為「救國之大計」。對於如何使地能盡其利，以促使生產的發展，國父也提出了具體的辦法。除了在「農功」、「上李鴻章書」和「創立農學會書」這三篇文章外，在「物質建設第五計劃和民生主義第三講之中，都有詳盡地說明，「由這些著作，我們可以看出他所主張的方法共有下列幾種：(一)『農政有官』，(二)『農務有學』，(三)『耕耨有器』，(四)改良肥料與耕種技術，(五)開墾荒地，(六)防災除害，(七)改進副業，(八)提倡合作，(九)講求貯製，(十)改善運送方法」。<sup>⑲</sup>

國父認為人類對物質的需求是依靠要經安適終至繁華這三個階段而進化的，亦即人類為維持生存，需要擁有維持生存最起碼的物質條件，而後逐漸地去謀求生活方面的改善，最後達到豐衣足食，樣樣不缺的境地。為臻此一境地，非促使生產高度的發展不可，所以他說：「生產是近世經濟上的頭一件事。」<sup>⑳</sup>此為何以國父重生產的主要原因所在，對於農業的生產，由於與土地的使用情形具有密不可分的關係，因此為促進農業生產的發展，國父不僅提出「地盡其利」的大原則，同時也提出提高農業產量的十大具體辦法。

求富雖是國父經濟的中心思想，然如富而不均，財富集中於少數人手中，多數人的生活仍陷於一窮二白之境，此亦非國父的原意，所以他說：「只少數人有錢是假富，要多數人有錢才是真富。」<sup>㉑</sup>並進一步闡釋民生主義之真義在於均富，他說：「總而言之，我們的民生主義，是做全國大生利的事，要中國像英國、美國一樣的富足，所得富足的利益不歸少數人，有窮人富人的一大分別：要歸多數人，大家可以平均受益。」<sup>㉒</sup>

因為國父認為中國仍然處於貧窮的地步，所以可以在求富的過程中，採取防微杜漸的辦法，同時解決財富的平均問題，而

<sup>⑯</sup> 孫中山，「實業計劃（物質廢設）第五計劃」，國父全集第一冊，頁六三三—六三四。

<sup>⑰</sup> 孫中山，「上李鴻章陳教國大計畫」，國父全集第三冊，頁三。

<sup>⑱</sup> 同前註，頁九一—一〇。

<sup>㉑</sup> 崔善琴，前揭書，頁三〇一。

<sup>㉒</sup> 孫中山，「民生主義第一講」，國父全集第一冊，頁一六六。

<sup>㉓</sup> 孫中山，「女子要明白三民主義」，國父全集第二冊，頁六七。

<sup>㉔</sup> 同註<sup>㉓</sup>，頁六七〇—六七一。

◎ 孫中山，「女子要明白三民主義」，國父全集第二冊，頁六七。

◎ 同註②，頁六七〇—六七一。

非等到發生財富不均的現象之後，才提出解決的辦法，因爲到了此一步，已是積重難返，將使問題的解決更加的困難。指出中國將來實業之發展爲勢所必然，如無任何預防措施，必重蹈歐美各國發生貧富不均的覆轍，而有貧富戰爭的現象，他說：「譬諸歐西各國，疾已纏身，不得不投以猛劑；我國尚未染疾，尤宜注意於衛生之道。社會主義者，謂爲療疾之藥石可也，謂爲衛生之方法亦可也。惟我國與各國社會之狀態不同，則社會主義施展之政策，遂亦因之而有激烈和平之不同矣。」<sup>③</sup>所以他提出平均地權和節制資本的和平方法，以預防中國將來重蹈歐美各國的覆轍。

對於中國土地問題徹底解決之道，國父外察世界潮流之所趨，內顧當時中國土地之實情，以其對中外淵博之學識，加上其獨自所獲之見解，爲謀利國福民而建立一長治久安之理想國家計，而提出平均地權之主張。平均地權之土地制度，爲古今中外所未有，係由國父手創之一種土地制度，其之所以創立此一制度之原因，據國父自稱，是因「自工業革命之後，用機器以代人工，生產之力陡增。而歐美工業發達之國……得有土地及資本之優勢者，悉成暴富；而無土地及資本之人，則轉因之謀食日艱，由是富者愈富，貧者愈貧，則貧富之階級日分，而民生之問題起矣……中國自廢井田以後，土地雖歸私有，然因向以手工爲生產工具，而資本尚未發達，地價亦尚未增加，故尚少地主，及今而整頓土地，猶易爲力。故同盟會之主張創立民國後，則繼之以平均地權；倘能達此目的，則社會問題亦能解決過半矣。」<sup>④</sup>

國父認爲中國土地兼併的現象尚未至如歐美各國的嚴重，還沒有出現像歐洲那樣的大地主，最多只有對地主，但如不趁此時從事一項防微杜漸的辦法，隨着工商業的發展，終必步上歐洲的覆轍，屆時土地的問題將更不易解決。國父說：「說到解決土地問題，如果我們的地主是像歐洲那種大地主，已經養成了很大的勢力，便很不容易做到。不過中國今日沒有那種大地主，一般小地主的權力，還不甚大，現在就來解決，還容易做到。如果現在失去了這個機會，將來更是不能解決。」<sup>⑤</sup>因此，國父乃提出平均地權，以做爲中國土地問題一勞永逸的解決辦法。

平均地權的意義，依國父的詮釋，乃是師井田制度的精神，他說：「平均地權者，卽井田之遺意也。井田之法，既板滯而不可復用，則惟有師其意而已。」<sup>⑥</sup>又說：「對於土地，宜先平均地權，此與中國古時之井田同其意，而異其法。法之大要有二：一爲照價納稅，一爲照價收買。」<sup>⑦</sup>此卽平均地權之基本精神，乃與我國歷代土地改革之傳統思想相同，似以井田之理想，爲

◎ 同註①，頁一八六。

◎ 孫中山，「三民主義」，國父全集第二冊，頁一五九，一六一。

◎ 孫中山，「民生主義第二講」，國父全集第一冊，頁一八七。

◎ 同註⑦，頁一六一。

◎ 孫中山，「軍人精神教育」，國父全集第二冊，頁四五九。

平均地權之理想，僅其辦法因時代背景有不同，而有差異而已。

平均之辦法，其所以與井田制度不同，「因在周代以前，或井田制實行之時期，人少地多，利用粗放，無肥瘠之分，尙能按照土地面積，施行均等分配。然今以社會進步，大異於曩者；土地利用之技術已高，面積已不能再爲土地分配之標準，自須另謀平均之道」。<sup>⑤</sup>有關平均地權的辦法，在國父遺教中曾多次提到，其中最簡明扼要者，乃是民國元年五月四日，國父在廣州對新聞界所作以下的演講。國父說：

一今於無可平均之中，籌一自然平均之法：（一）即照價納稅，（二）即國地國有。二者相爲因果，雙方並進，不患其不能平均矣。照價納稅之法，淺而易行，宜令有業之有稅畝多少，值價若干，自行呈報，國家即準是以課其若干分之一，則無以多報少及過抬地價之弊。又土地國有之法，不必盡收歸國家也，若修道路，若闢市場，其所必經之田園廬墓，即按照業戶稅契時之價格，國家給價而收用之。惟買賣之定例，賣者必利其價高，買者必利其價廉。業主既冀國家之收用其土地，其呈報價格高，而國家之土地收入稅，亦因之而增長，此兩方面不同，而能相需爲用。準是而折衷之，則地權自無不平均矣。」<sup>◎</sup>

國父所提的「土地國有」和世界其他學者主張的「土地國有」，兩者的意義並不相同，因「他並非主張國家將全國土地收買或完全廢止私有土地制度，而只是加以限制，以防止其流弊。」<sup>(34)</sup>因為國父認為如果由國家收買全國的土地，恐非政府財力所能負擔，所以只要有一完善的地價稅法，即可達到土地國有的目的，他說：「世界學者多主張地歸國有，理本正大，當可採取；惟地不必盡歸國有，收取其需用之地，斯亦可矣。」<sup>(35)</sup>此以國家既可隨予收買，主權係由政府操之，當與土地國有相似。由此可知，「在平均地權制度之下之土地國有與民有之關係；乃以國有為原則，以民有為運用者是也」。<sup>(36)</sup>

王文甲，前引書，頁三八七。

孫中山，「民生主義之實施」，國父全集第二冊，頁三三一。

崔書琴，前引書，頁三一〇。

王文甲，前引書，頁三八七。  
孫中山，「民生主義之實施」，國父全集第二冊，頁二三一。  
孫中山，「續論民生主義之實施」，國父全集第二冊，頁二三四。  
崔書琴，前引書，頁三一〇。  
孫中山，「地權不均則不能達多數幸福之目的」，國父全集第二冊，頁二四〇。  
王文甲，前引書，頁三八八。

(3) 孫中山，「地權不均則不能達多數幸福之目的」，國父全集第二冊，頁二四〇。

(4) 王文甲，前引書，頁三八八。

平均地權的方法似乎是 國父參考英、美、德、荷各國的經驗而定的。<sup>⑦</sup> 這種方法可以分為以下五項：(1)人民自定地價；(2)照價繳稅；(3)照價收買；(4)漲價歸公；(5)新市地國有。

照價抽稅之辦法，係近代歐美各國所倡行的新法。<sup>⑧</sup> 國父於民國元年六月九日，在廣州對報界記者講「平均地權之具體的說明」時，言「今世界多用此法，英國上年提議此案，亦經國會通過。但各國所收多少，各有不同；有二百四十分抽一者，有百分抽一者。但無論所定若干，若照價收取，則平均之甚者也，革命乃為多數人謀幸福，若地不平均，則不能達多數幸福之目的。」<sup>⑨</sup> 照價抽稅之所以為平均地權之主要措施，乃一以地價之構成，係以土地之面積、收益、地位、地質、以及政治、經濟、社會、文化諸因素所形成，以其為納稅標準，最為合理亦最為公平。又以地價之大小，係以天然而有之沃度與地位，以及公共建設之多寡，為其主要原因，可據依課取土地以自然而生之經濟地租，亦即人民對於土地所有不勞而獲之部份，課取歸公，公用公享。人民只能得其自行努力之部份，使無額外之地利可得。如此，以土地之收益而言，亦猶若國有。況以地價稅而行之累進稅、荒地稅、空地稅、不在地主稅等，不但直接促進土地利用，亦能迫使地主自行放棄其多餘之土地，使土地自行平均分配。故課稅之辦法雖簡而易行，而其用意至深。亦由此可知，平均地權之本意，並非平均土地之所有權，亦非平均土地之使用權，乃由國民全體平均土地之享受權也。<sup>⑩</sup>

平均地權為繼續施行於將來，又有「漲價歸公」之辦法，亦即現行之土地增值稅。係用以課取土地將來所生之經濟地租，即將來以社會進步及眾人努力而生之地利，公用公享，亦為地利平均之重要措施。<sup>⑪</sup> 國父對此極為重視，在「地方自治開始實行法」一文中說：「前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達；其地價乃增為數百元、數千元一畝不等。有其地者，不勞心、不勞力，無思無維而坐享其利矣。細考此利何來？則眾人之勞力致之也。以眾人之勞力焦思以經營之社會事業，而其結果則百數十之地主享其成，天下不平之事，孰過於此。……由眾人之所用勞力以發達之結果，其利益亦眾人享有之。」<sup>⑫</sup> 因此，漲價歸公將可使「不平之土地壟斷、資本專制，可以免却；而社會革命，罷工風潮，悉能消弭於無形」。<sup>⑬</sup>

平均地權對於土地所有權之運用，極為靈活。其乃兼採土地公有及私有之所長，而融合於一種制度之內。「其公有與私有之權衡，固以公有為體，私有為用；而亦參酌土地利用之種類性質，以及土地與國家或國民所有利益之大小而定。凡公有之利益較

<sup>⑦</sup> 崔晉泰，前引書，頁三一〇。

<sup>⑧</sup> 同註<sup>⑦</sup>，頁二三九。

<sup>⑨</sup> 王文甲，前引書，頁三八八。

<sup>⑩</sup> 孫中山，「地方自治開始實行法」，國父全集第二冊，頁二七一、二七二。

<sup>⑪</sup> 同前註，頁一七一。

大者，即歸公有，若市地與富源地是也；而公有不及私有更為有利者，即將那份地權准予私有，若農地是也」。<sup>④2</sup>茲分述如下：

(一) 農地：平均地權之行於農地者，為耕者有其田。國父認為「中國現在雖然沒有大地主，但是一般農民，有九成都是沒有的。他們所耕的田，大都是屬於地主的，……都是替地主來耕田，所生產的農品，大半是被地主奪去了」，「自己得到手的幾乎不能夠自養，這是很不公平的」，所以為了要增加糧食的生產，「便要在政治、法律上制出種種規定，來保護農民。……我們要怎麼樣能夠保障農民的權利，要怎麼樣令農民自己才可以多得收成，那便是關於平均地權問題」。<sup>④3</sup>由此顯示，耕者有其田乃是是要使農民擁有一塊屬於自己的耕地，使農民能獲得自己的勞動成果，如此則不僅便於管理，同時亦有助於地力的保持和土地的改良，而導致產量的增加。

(二) 市地：平均地權之行於市地者，乃為市地公有制度。<sup>④4</sup>對於市地應收歸國有，國父曾多次論及，在「中國實業當如何發展」一文中，他說：「如城市之土地、交通之要點等，與夫一切壟斷性質之事業，悉當歸國家經營，以所獲利益歸之國家公用。」<sup>④5</sup>另在「地方自治為社會進步之基礎」一文中也說：「將來公家收買之後，地歸公有，辦理公共事業，所向無阻，自能良善。市政既良，人民樂趨，商務自然繁盛，不數年後，其地值必可增高數倍。同時而稅額亦因以加增，收入何患不巨。謂整頓市政之費無所出者，吾不信也。」<sup>④6</sup>此以都市土地之面積，利用之性質亦與農地不同，政府易於管理。並以地價高或地租高，收入多，以藉以發展市政。

(三) 富源地：所謂富源地，即除市地和農地以外之其他一切土地，以及自然而有之一切天然資源，如中國歷代之所謂山、林、川、澤，即屬富源地。此諸類土地，在平均地權制度下，非僅應為國有，亦應由國家自行負責經營。國父說：「即凡天然之富源，如煤鐵、水力、礦油等，……與夫一切壟斷之事實，悉當歸國家經營。」<sup>④7</sup>又說：「凡山林、沼澤、水利、礦場，悉歸公家所有，由公家管理開發。」<sup>④8</sup>因此類土地之利用，於國防及多數國民有直接利益，當不宜私有或私營。

由上所述，可知平均地權之土地制度，乃僅有農地一項，准人民所有，且僅限耕者或農民所有而已。並准予人民所有之土地

<sup>④2</sup> 王文甲，前引書，頁三八九。

<sup>④3</sup> 孫中山，「民生主義第三講」，國父全集第一冊，頁一九七。

<sup>④4</sup> 王文甲，前引書，頁三九〇。

<sup>④5</sup> 孫中山，「中國實業當如何發展」，國父全集第二冊，頁一六九。

<sup>④6</sup> 孫中山，「地方自治為社會進步之基礎」，國父全集第二冊，頁三六九。

<sup>④7</sup> 同註<sup>④8</sup>。

<sup>④8</sup> 孫中山，「地方自治開始實行法」，國父全集第二冊，頁一七三。

，又用照價抽稅及漲價歸公之方式，將以往及將來所生之經濟地租，徵收歸公，國家於必要時，亦可用照價收買之辦法，隨時皆可收歸國有。如此，人民對於土地所有之範圍甚狹，權限甚小，乃皆以國家或國民全體之利益為準，自與土地私有制大相庭逕。並農地歸耕者所有；又准人民自行買賣、繼承、贈與等各種私有行為，當亦非土地國有制度。故此平均地權制度，乃為國父運用古今中外各種土地制度之所長，融合所獨創之制度。

平均地權的原則雖適用於所有的土地，然由國父最初提倡時的態度看來，顯然是側重市地，因他在早期的著作和演講中，並未見到他特別注重中國的農地分配問題。對於中國農地分配問題的解決辦法，直至民國十三年才正式提出「耕者有其田」的主張。<sup>④9</sup>

如何使耕者擁有其田，國父主張採取用「政治和法律」的和平方法，而拒絕用革命的手段。他所主張的和平方法是多方面的，可以歸納為下列幾種。<sup>⑤0</sup>

- 直接由政府授田給農民；其次是直接由政府租田給農民；再次是保障農民權利，並改善農民生活以使其養成購買土地的能力；最後是限制兼併以迫令大地主售田，並保障小農的土地所有權。

## 四、實行土地改革前臺灣土地的分配狀況

任何一種改革運動，必有其推行的時代背景，政府之所以在播遷臺灣之後，在臺灣進行土地改革，乃是改革前臺灣租佃制度的不合理。對於當時臺灣租佃制度的情形，在政治大學地政研究所主編的「我國土地問題與土地政策」一書中，曾有以下的說明。<sup>⑤1</sup>

### (一) 劉銘傳以前的土地制度

臺灣的土地依文獻記載，最初盡為番人所公共使用，在我國法制上是所謂「荒閑無主之地」，直至荷蘭人入侵本省（一六二四年），將部份土地收歸荷蘭人政府所有，臺灣才建立土地制度。是土地公有制度。荷蘭人所擁有的土地名曰「王田」：結首開墾，數十由大陸招來的墾民，組成一組開墾，每組還組長一人，由荷蘭人貸與耕牛、農具、種子，以及流動資金，從事開墾，土地耕作權屬於農民，所有權利永遠屬於荷蘭政府。

<sup>④9</sup> 崔書琴，前引書，頁三一五—三一七。

<sup>⑤0</sup> 詳見同前註，頁三一九—三二一。

<sup>⑤1</sup> 「我國土地問題與土地政策」，國立政治大學地政研究所主編，國立編譯館出版，中華民國七十一年七月一日初版，頁一四一—一六。

明永曆十五年（一六六一年），鄭成功驅除荷蘭人光復臺灣，建立公私並存的土地制度。前述「王田」更名為「官田」，由原承領佃農耕種；另有鄭氏軍隊屯墾之田，名曰「屯田」，或「營盤田」；尚有鄭氏宗族豪門，及明代文武官人，亦招民開墾，曰「文武官田」，此類田地，雖名為「官」田，實係私有土地，但又非一般百姓所有，乃係上述鄭氏豪門，及文武官家所有，乃本省土地私有制度之肇端。

明亡清起，康熙二十二年（一六八三年），清朝廢除「官田」和「營盤田」，將其放領給私人耕作，至此臺灣的土地制度全面私有化了。清朝雖然開放土地全面私有，但另一方面又從大陸招民來臺開墾，成立墾田制度，實即創立租佃制度，依據當時「清國開墾成例」，清朝加緊推行「臺灣拓民開墾」，其墾田制度內容甚是複雜，最後演變成臺灣土地制度上有名的一田三主制，層層租佃關係，存在於同一土地上。

當時情況約略是：土地最初由豪門官僚取得開墾許可，稱為墾首，亦稱大租戶，這是第一級地主。大租戶墾首再轉租土地給富農，或有資本的投資者，招農民開墾，這些富農或投資者稱為佃人，或小租戶，是為第二級佃戶。第三級即為接受小租戶實際從事墾殖的農民，稱為耕佃戶。一塊土地上，層層轉租，輾轉形成租賃關係。小租戶向大租戶繳交年收穫量的半數，稱為「大租」，現耕佃戶則向小租戶繳交年收穫量的半數，稱為「小租」，故現耕戶實際受雙層地租剝削。且因當時大租權小租權互相轉讓，與隱瞞漏稅等情形普遍發生，使地籍甚是混亂，土地管理不良。

清光緒十年（一八八四年），劉銘傳以福建巡撫辦臺灣防務，感於租佃制度不合理，着手改革租佃，先清丈田畝，凡有大小租戶土地，規定以小租戶為業主；並減輕地租，大租戶「減四留六」，即小租戶繳交大租戶的地租，以六折優惠。

### (二) 日據時代的土地制度

光緒二十一年（一八九五年），臺灣被日本割據，前述劉銘傳時代，所清丈的田地冊籍已全毀，地籍又恢復混亂，於是調動大批人員，費時七載，重作土地調查、測量、繪圖登記。關於租佃制度的整理，則屬一九〇四年頒佈「整理大租權律令」，公告廢止大租權，給予大租權人及其繼承人補償金，小租戶成為地主，簡化從前三級從屬的租佃關係為二級制。

日本人雖然簡化原有的土地租佃制度，但其統治的五十年間，臺灣租佃制度並未見改善，反倒更趨惡劣。原因是日本政府統治時，霸占土地為公有，租給退職的文武官員。日本財閥與來臺移民，彼等復將公有耕租給臺灣農民，又製造了許多佃農，恢復類似者田大小租戶的複雜關係。且佃租條件苛刻，佃農向日本人所繳地租，平均租率高達正產物全年收穫量百分之五十五，另附保證金，預收地租等無理需求，佃權不穩，業佃糾紛時起。

### (三) 光復後的租佃制度

光復之初，因受戰爭破壞，百業待舉，又無工業基礎；臺灣人民都以農業為生，農業人口急劇增加。當時的租佃制度，泰半

光復之初，因受戰爭破壞，百業待舉，又無工業基礎；臺灣人民都以農業為生，農業人口急劇增加。當時的租佃制度，泰半

承襲日據時代的舊規，地主乘勢壓榨佃農，租佃情形普遍惡劣，諸如地租普遍偏高，有「業六佃四」，甚或「七三」分制，租期多為一年，不定期租約更屬常見，租約以口頭約定，口說無憑易生糾紛，佃農心理壓力極大，負擔且重，生活不安。故農民生產意願低落，妨礙了土地利用與農村發展。

## 五、臺灣的土地改革

政府播遷來臺之後，一方面鑑於臺灣當時土地的分配和租佃制度的不合理，另方面則感於中共在大陸上倡言實施「土改」，煽惑佃農反抗地主，表面上雖是讓佃農獲得耕地，然從以後實行所謂「農業合作化」和「人民公社」的運動，顯示其實質係期望實施土地國有，沒收人民的財產。故政府乃決心遵照國父孫中山先生的土地改革思想，以民主、和平的方式，逐步實現「耕者有其田」的目標，真正完成合理的「土地改革」，以期建立政府的威信，促進臺灣經濟的發展，將臺灣建立成為三民主義的模範省，作為將來光復大陸的基地，另外，亦可以揭穿中共「土改」的真正面目。於是從民國三十八年起，以一連串的步驟，逐步進行土地改革。

### (一) 三七五減租

中國農村的租佃制度甚不合理，地租過高，佃農的負擔很重，故土地改革必先從減租做起。

減租，在我國由來已久，過去在浙江、湖北等省即曾實施過「二五減租」。「三七五減租」乃是由「二五減租」演變而來，兩者名異而實同。

「二五減租」即就原來約定的租額，減去百分之二十五。此因大陸若干地區的地租，多採業佃「五五對分」制，佃農負擔過重。減去百分之二十五，則租額降至不超過耕地年收穫量千分之三百七十五，較為合理。是為二五減租理論上的依據。但大陸地區遼闊，各地租率，高低並不一致。如一律按原租額減去百分之二十五，尚難期公平。因此，二五減租，乃演變而為三七五減租。<sup>⑤2</sup>其計算公式為：<sup>⑤3</sup>

$$\frac{50}{100} \times (1 - \frac{25}{100}) = \frac{50}{100} \times \frac{75}{100} = \frac{3750}{10000} = \frac{375}{1000}$$

所謂三七五減租，係以耕地主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五為最高額，此全年生產物的收穫量，並非每年計

<sup>⑤2</sup> 董中生編著，「土地問題與土地行政」，中華民國四十五年五月初版，頁三〇四。

<sup>⑤3</sup> 同註<sup>⑤2</sup>，頁一七。

算，而是固定以民國三十七年，全省各地方的實際情形，予以評定，由各縣市地方組織的「推行三七五地租委員會」擔任評定工作，收穫量一經評定，則永以爲定，除非歉收時才有減免地租額之優惠，否則地租額度永遠不予調整，所以「三七五」表面上是一個比率數字，實則係一固定數額的定量地租。<sup>④</sup>由於生產技術不斷的改進，農業生產環境的改善，加上品種的改良，肥料的施用，使農地的生產力普遍地提高，而租額仍然按照民國三十七年所訂的標準繳付，佃農所付實際約等於目前收成的百分之十五，地主從這些收益中，扣除田賦及其他負擔，所剩下的非常有限。

除了租額的高低之外，租期的長短和訂立租約的方式，亦和佃農的勞動情緒及其權益，有極爲密切的關係。因此，臺灣的土地改革首將租額固定，接着在民國四十年公佈「三七五減租條例」後，即將租期一律改爲六年，在「耕地三七五減租條例」第五條規定：耕地租佃期間，不得少於六年。其原約定期租超過六年者，依其原約定。<sup>⑤</sup>至於訂約的方式，在該條例第六條規定：本條例施行後，耕地租約應一律以書面爲之。租約之訂立、變更、終止、或續訂，應由出租人會同承租人申請登記。<sup>⑥</sup>對於租約的終止，在第十七條規定：耕地租約，在租佃期限未屆滿前，非有左列情形之下，不得終止：（一）承租人死亡而無繼承人時。（二）承租人因遷徙或轉業放棄其耕作權時。（三）地租積欠達兩年之總額時。<sup>⑦</sup>可見對租約的終止，限制極嚴。

總之，三七五減租幾乎完全站在保護佃農的立場，抑低租額，保障佃權，使佃農生活大爲改善。故在推行之時，臺灣農村有「三七五新娘」、「三七五耕牛」、「三七五腳踏車」、「三七五學生」等，<sup>⑧</sup>意即三七五減租，使佃農有能力受教育、嫁娶、購買生產設備，整個農村呈現一片欣欣向榮的景象。

## （二）公地放領

日本人占據臺灣期間，實施殖民政策，重要的工商金融事業，均爲其獨佔，故日人公私產業遍佈全省，此等產業在臺灣光復後，全部由我國政府接收，其中公有土地爲數可觀，約有十八萬公頃，佔全省耕地約百分之二十一強，除部份留給機關團體，如學校、臺糖公司等使用外，約有十萬公頃土地，分別劃分歸屬國有、省有、縣市有、鄉鎮有四類。

所謂公地放領，就是政府將公有耕地，准許合於規定資格之農民，依照規定手續，申請承領，在繳清地價後，給予土地所有權，使其達到自有自耕的目的。換言之，公地放領，亦即對地權分配的一種合理調整措施，而爲實施耕者有其田的一種辦法。政

<sup>④</sup> 同前註，頁一七一一八。

<sup>⑤</sup> 見楊興齡編著，耕地三七五減租條例實用，頁五一。

<sup>⑥</sup> 同前註，頁五七。

<sup>⑦</sup> 同前註，頁一八一。

<sup>⑧</sup> 林英彥著，土地經濟學通論，文笙書局印行，民國七十年二月，頁三三七。

府辦理公有耕地放領的目的：

(1) 扶植自耕農：使承領公有耕地的農民，取得耕地所有權，成為自耕農，提高其工作興趣，發揮其耕作能力，增加生產，以改善其生活。

(2) 為全面實施耕者有其田，起示範作用。

甲、以公有耕地先行放領，表示政府澈底實行耕者有其田政策的決心。

乙、利用辦理公有耕地放領的技術和方法，作為以後徵收私有耕地放領農民，普遍實施耕者有其田辦法的基礎。

(3) 促進土地利用：有恆產者有恆心，對於放領土地的經營利用，必發揮高度熱忱，因此單位面積生產增加，糧食增產，軍糈民食均可有餘。<sup>⑤</sup>

公地放領的經過，可分試辦放領和擴大放領二次。

(1) 試辦放領：臺灣省政府於民國三十七年四月八日頒佈：「臺灣省放領公地扶植自耕農實施工作要點」一種。就接管前臺灣拓植株式會社社有地，及臺糖臺茶兩公司劃出零星地一萬甲，先行試辦放領。

以其初辦，為慎重起見，僅就公地集中之臺南、臺中、彰化、雲林、嘉義、南投等縣，首先實施，計放領耕地共三、三八三甲餘，其餘臺北、新竹、高雄、臺東、花蓮等縣，則決定於三十八年繼續辦理。

三十八年因普遍推行耕地三七五減租，人力已感不足，公地放領工作，暫告中止。

(2) 擴大放領：民國四十年，減租工作，告一段落，為積極推行土地改革，擴大放領國省有耕地（公營事業留用外），扶植自耕農起見，擬具「臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」一種，呈奉行政院核定後，臺灣省政府乃決定分期辦理並擴大放領，範圍遍及全省。<sup>⑥</sup>

試辦時期放領二萬八千四百四十七甲，擴大階段放領一萬七千八百七十二甲，前後兩次放領共計面積四萬九千七百零二甲，承領農戶九萬六千九百零六戶，平均每戶承領面積〇・五一二九甲。<sup>⑦</sup>

放領的對象，依「臺灣省改領公有耕地扶植自耕農實施辦法」第六條規定，承領的順序如下：<sup>⑧</sup>

甲、承領公地的現耕農。

<sup>⑤</sup> 見董中生，前引書，頁三五五。

<sup>⑥</sup> 同前註，頁三六二—三六三。

<sup>⑦</sup> 林英彥，前揭書，頁二三八。

<sup>⑧</sup> 見董中生，前引書，頁三六〇—三六一。

乙、雇農。

丙、承耕租地不足的佃農。

丁、耕地不足的半自耕農。

戊、無土地耕作的原土地關係人，需要土地耕作者。

己、轉業為農者。

放領地價的償還，依臺灣省政府所訂的辦法，地價償付要點如下：

甲、分期攤還：依照扶植自耕農辦法第九條規定十年，並均等攤還。承領農戶平均每年攤還地價數額，計佔正產物全年收穫量百分之二十五，僅相當於公地佃租的租額。其願提前繳清地價取得土地所有權者，准予縮短攤還年期。

乙按實物計算：扶植自耕農辦法第八條規定「放領公地地價，得按該土地等則全年正產物收穫總量兩倍半折成實物計算之」。

除地目「田」的公地徵收稻穀外，三年輪作田，單季田，看天田，在不種植稻穀年期內田賦之繳納，報經省政府核准有案者，改徵代金。地目「烟」以甘藷的標準，折徵代金。

丙、繳價後免繳佃租：承領公地農戶，自開始繳付地價年期起，免繳佃租，但須負擔田賦或土地稅。

丁、災歉時貸款繳價：在地價未繳清前，遇有災歉，農戶無力繳付該年或該期應償還地價之一部或全部時，可照規定申請土地銀行貸款繳約。

戊、地目變更改正地價：如中途發生地目變更情事（由好變壞，由壞變好，及變為非耕地使用），各該管縣市政府經承領人申請查實，轉請複勘核准後，縣市政府應即照變更地目規定地價。徵收機關應即更正徵收底冊，並照更正地價徵收田賦。惟承領人耕地擅自變更為非耕地使用（如建築用地墓地等），非先經核准，為法所不許。

己、土地滅失停繳地價，中途因不可抗力之災變，致土地滅失時，各該管縣市政府，經承領人申請查實，轉請複勘（省）核定後，應即依據滅失情形更正有關簿冊，徵收機關應即更正徵收底冊，並自上項土地滅失之年期起，停止徵收地價，但已繳之地價，則不予發還。滅失土地恢復時，原承領人得申請繼續承領，並按照實際情形減免其地價。

庚、每年地價分期繳付：規定攤還地價，每年分上下兩期繳付，而每期繳價期限，定為一個月。

公地放領原是政府為顯示進行土地改革的決心，率先進行的一項措施，其最終之目標是在於實現「耕者有其田」，故以保障佃農權益和照顧佃農生活為其基本精神，此對於農民生活之改善和農民工作情緒之提高，均有莫大之助益，有利於「耕者有其田」

⑤ 同前註，頁三六四—三六五。

佃農權益和照顧佃農生活為其基本精神，此對於農民生活之改善和農民工作情緒之扶助

<sup>⑤</sup> 同前註，頁三六四—三六五。

」之順利進行。

### (三) 耕者有其田

由於租佃制度的不合理和土地分配的不均，所以臺灣的土地改革，首先進行減租，以減輕佃農的負擔，然三七五減租僅初步做到減輕租額，租佃關係仍然存在，而耕者有其田則進一步要廢止此種租佃關係，使耕地均歸耕種的農民所有，佃農變成自耕農，以充份獲得自己耕種的收穫。臺灣自減租政策實施後，農民生活大幅度改善，佃農逐漸有能力自行購地，自立為自耕農，因此政府比照公地放領的方式，征收地主出租耕地，給予地主地價補償，然後以同等地價出售給現耕佃農，扶助其成為自耕農。政府一面以公有土地放領給現在承租佃農，另一方面徵收地主私有土地亦移轉給現耕佃農，雙向促成創設自耕農的目的。

所謂征收係指「國家因公共事業的需要，或因實施國家經濟政策，依法律之規定，於必要範圍內，強制取得他人財產所有權的一種行政處分，不需得權利人的同意。而耕地的征收為征收的一種，乃國家為實施耕者有其田的政策，依據法律，以補償所有權人的損失為條件，所為對於出租耕地所有權征用的行政處分」。<sup>⑥</sup>

耕者有其田牽涉的範圍甚廣，包括立法、行政、經濟、金融和社會救濟等各項問題，有關的工作則是千頭萬緒，為使此項工作能順利進行，所以耕者有其田的工作分以下兩個階段進行：<sup>⑦</sup>

#### (一) 準備階段

此一階段內的主要工作計有：

(1) 確立政策目標：耕者有其田為國父民生主義農地政策的中心目標，亦為政府一貫的土地政策。臺灣推行耕者有其田，即為實現國父遺教及政府決策。但在實際執行時，不能不顧及臺灣當前的社會基礎及經濟環境。所以臺灣省實施耕者有其田有關法令，均以下列三項原則為指歸：

甲、在不增加負擔下使農民取得土地，即農民取得土地後，其實際負擔之總額，以不超過其原有租佃負擔為準。  
乙、兼顧地主利益，其具體措施為：(A)政府征收土地應給予地主以合理補償。(B)准許地主保留合理面積的耕地，以保障其生活。

丙、移轉地主土地資金投入工業，一方面輔助地主另謀生活途徑，一方面誘導地主補償地價之資金作合理之利用。  
(2) 辦理地籍歸戶：地籍資料為調整地權分配之重要依據，為謀征收放領土作辦理之公平合理，自應先將全省土地種類，地權分配狀況，耕地使用情形，及地主與耕地之在鄉不在鄉關係等，作一詳明調查，作為計算征收保留之基準。此項工作於民國四

<sup>④</sup> 同前註，頁三八〇。

<sup>⑤</sup> 李昌輝，「耕者有其田工作十年的回顧」，載「土地改革」第十三卷第十一期，中華民國五十二年十一月十一日出版，頁一九。

十一年二月開始，至四十二年編妥全省地籍總歸戶統計，全部完成。

(3)制頒法案：法案為推行政令之指導原則，政府為求耕者有其田政策切實有效的見諸實際，先後制頒左列八項重要法案：

甲、耕者有其田條例：民國四十二年一月二十六日總統令公布。

乙、臺灣省實物土地債券條例：民國四十二年一月二十六日總統令公布。

丙、公營事業移轉民營條例：民國四十二年一月二十六日總統令公布。

丁、實施耕者有其田公營事業移轉民營辦法：民國四十二年六月二十二日經濟部公布。

戊、實施耕者有其田征收耕地地價補償要點：民國四十二年六月廿二日臺灣省政府公布。

己、臺灣省實施耕者有其田承領耕地農民繳納地價辦法：民國四十二年六月廿二日臺灣省政府公布。

庚、臺灣省老弱孤寡殘廢共有地主土地被征收後補救辦法：民國四十三年二月廿五日臺灣省政府公布。

(4)確定辦理機關及訓練幹部：機關及幹部為執行政令之主體。臺灣實施耕者有其田工作，依其性質可分行政工作及金融工作兩類：行政工作主管機關，中央為內政部，省為省政府地政局，縣為縣市政府。縣以下由地政事務所主辦技術業務，各鄉鎮公所為基層工作機構。金融工作由臺灣土地銀行總行及其全省分支行處辦理征收耕地地價補償，及放領耕地地價收繳，此外並由該行負責實物土地債券之發行及還本付息事宜。至公營事業移轉民營用以償付地主三成地價之公司股票，亦由政府委託該行代為配發。

本省辦理耕者有其田工作，計動員省級地政、財政、糧政督導人員，縣級地政人員鄉鎮村里工作人員及土地銀行總行分行債券地價人員共三萬五千餘人，此項幹部人員分別由省政府及縣市政府於民國四十二年元月至三月間施以二日至二十日之業務講習。

(5)辦理實地複查：在正式公告征收放領以前，先行派員親赴土地所在地，就租佃關係，利用狀況，收穫情形，農家勞力等從事實地調查，從而核對地籍總歸戶資料，予以校正，俾資決定征收放領之依據。

## (二) 實施階段

此為耕者有其田條例由立法付諸執行之階段，此一階段內的工作要項有：

(1)耕地之征收及放領：依「耕者有其田條例」第十條第一項之規定，地主得保留其出租耕地七至十二等則水田三甲，<sup>◎</sup>屬於應征收之耕地，依該條例第八條的規定，計有以下七種：(1)地主超過保留標準的耕地；(2)共有的耕地；(3)公私共有的私有耕地；

◎ 董中生，前引書，頁三八六。

(1) 耕地之征收及放領：依「耕者有其田條例」第十條第一項之規定，地主得保留其出租耕地七至十二年。

應征收之耕地，依該條例第八條的規定，計有以下七種：(1) 地主超過保留標準的耕地；(2) 共有的耕地；(3) 公私共有的私有耕地；

(4) 政府代管的耕地；(5) 祭祀公業宗教團體的耕地；(6) 神明會及其他法人團體的耕地；(7) 地主不願保留的耕地。<sup>◎</sup>

民國四十二年五月一日起，全省各縣市政府將私有耕地征收清冊送交租佃委員會審定，並正式公告。公告期間（三十天）內，權利關係人認有不符，可隨時申請更正，公告期滿，征收放領之耕地，即行確定。縣市政府一方面通知所有權人向土地銀行領取補償地價，一方面通知佃農辦理承領手續繳納第一期地價，並同時辦理權利移轉更登記，發給土地所有權狀。

(2) 補償地價：實施耕者有其田政策下被征收耕地之地主為一〇八、三七三戶，征收耕地面積為水田一二一、一七四·四九六八甲，旱田為二一·八八八·六〇七一甲，征收耕地地價為：稻谷一、二七二、一〇九、六一五公斤。甘藷四三三·二六二·八五五公斤。依照法令規定，政府向地主補償地價以七成實物土地債券及三成公營事業股票給付，其辦理情形如下：

甲、發行實物土地債券：政府辦理補償地價，鑑於二次大戰後日本推行土地改革以現金償付地價，引起通貨膨脹，使地主蒙受損失，故以實物債券為給付手段，以保障地主所得維持合理價值。

(A) 債券種類：實物土地債券按補償土地地目之不同，分稻谷券與甘藷券兩類，稻谷券為補償水田之用，甘藷券為補償旱田及附帶征收之用。水田因灌溉情形之不同，稻谷券再分為下述三種：I 兌付稻谷實物券，補償雙季田之用。II 稻谷折付現金券，補償輪作田之用。III 稻谷半數實物半數現金券，補償單季田之用。

(B) 發行額：政府為補償征收耕地地價共發行稻谷債券八八八·〇五二·六〇〇公斤，甘藷債券三一四·三七二·八〇〇公斤。

(C) 債還情形：實物土地債券年息百分之四，採本息合計均等攤還法，在十年內每年分上下兩期各兌付本息一次（澎湖縣每年償付一次）。自民國四十二年八月在全省二十二縣市發行，至民國五十二年一月廿一日開兌第二十期，全部本息均經到期。

乙、配發公營事業股票：政府為實現民生主義促進臺灣工業化，於民國三十八年施政大綱中明文規定「凡適合民營之農林工礦事業，在節制資本原則下得出售民營」，故四十二年一月政府制頒「公營事業移轉民營條例」，一方面為配合耕者有其田政策之實施，一方面亦為實現既定之經濟政策。

耕者有其田征收耕地補償地價配發之三成公營事業股票，包括水泥、紙業、農林、工礦四大公司。其辦理程序為：

(A) 四公司資產之重估：由行政院、經濟部、財政部、內政部、審計部、臺灣省臨時議會等單位代表，組成委員會，根據物價指數、重置成本和收益能力三項原則，分別估定四公司之淨值。

(B) 補償地價發給股票：補償地價三成，實物部份計有稻谷三八四·〇五六·〇一五公斤，甘藷一一八·三九〇·〇五五公斤。按民國四十一年十二月全省平均市價折合新臺幣六六〇·六七八·四一七·八四元，以四公司官股票補償地主，應配發六六·

◎ 見董中生，前引書，頁三八六。

○一三、三九五股。其不足一股部份，以現金給付，共為新臺幣五四四、四六七·八四元，四公司之間按比例分配實際發給地主之股數如下：

公司別	配發股數	百分比
水泥公司	二四、三六九、八一四	三七%
紙業公司	二二、七二八、三三三	三三%
農林公司	八、六五一、二三九	一三%
工礦公司	一一、二六四、〇一九	一七%
合計	六六、〇一三、三九五	一〇〇%

(3) 征收地價：承領農戶向政府繳納之地價，為兌付實物土地債券之主要財源，征收地價成績之優劣，直接影響耕者有其田政策之成敗，政府為確保地價征收成果之圓滿，對於征收制度、工作技術以及有關機關之配合連繫，均有週詳嚴密之設計，茲述其概要如下：

甲、征收制度：由土地銀行為主辦機關，自征收前之準備工作，征收期間之催征收納工作，以迄收起地價計算報解等工作，統由該行策劃執行，另由縣市地政人員及糧食機關從旁協助，此外省級財政、地政、糧政機關代表組織督導小組，巡迴全省各縣市就地解決特殊困難問題。

## 乙、工作程序

- (A) 開征前準備工作：計算實物折繳現金數額，編造征收地價單表。
- (B) 開征期間工作：逐任分發征收地價單表，催征及督征地價。收納及保管地價；現金地價由土地銀行直接經收，稻谷地價由土地銀行委託糧食局各地事務所指定倉庫經收。
- (C) 地價收後工作：覆核銷號及記帳，統計成果呈報政府。按地價類別分別撥解實物土地債券兌付基金及股票地價有關各生產建設事業基金專戶。

丙、工作份量：本省實施耕者有其田承領農戶計二〇二、八八四戶，承領土地面積計一四三、〇三九甲。應征收地價數額為

	十年內應收地價本息	每年分上下兩期每期應征收本息
稻谷	一、五二七、八六五、四三二公斤	七六、三九三、二七二公斤
甘藷	五二二、一一六、五〇七公斤	二六、一〇六、八二五公斤

至民國四十二年底，征收私有耕地完成放領手續，總計征收耕地面積十四萬三千五百六十八甲，占全部出租耕地的百分之五十六；被征收地主十萬六千零四十九戶，占地主總戶數百分之五十九點三；承領農戶十九萬四千八百二十三戶，占佃農總戶數百

至民國四十二年底，征收私有耕地完成放領手續，總計征收耕地面積十四萬三千五百六十八甲，占全部出租耕地的百分之五十六；被征收地主十萬六千零四十九戶，占地主總戶數百分之五十九點三；承領農戶十九萬四千八百二十三戶，占佃農總戶數百分之六十四。耕者有其田政策實施後，全省自耕農地的比率，由原來的百分之六十點四，增加為百分之八十四點八，亦即出租耕地比率由原來三十八點六，減少為十五點二。<sup>⑩</sup>

從「公地放領」到完成「耕者有其田」，合計全省新創設自耕農戶三十八萬三千一百零四戶，約占全省民國三十九年至四十一年，平均總農民戶數的百分之五十四。加上原有自耕農戶，全省自耕農戶，占總戶數的百分之七十五。

## 六、臺灣土地改革的成果

臺灣的土地改革（農地改革）為中國近代史上最重要的農業建設，雖因地主還保留部份耕地，仍有租佃制度之存在，尚未達成全面施行耕者有其田之理想；且每一領地農戶，所得耕地面積較少，亦有不足維生之嫌，然其土地分配，確已相當平均；尤其辦理之過程，採取和平方式，頗為公平合理。領地農民未感困難，皆已按期償還地價。即被征收土地之地主，因政府發行之土地債券，保障安全，運用靈活，亦未感不便，皆欣然接受。可謂舉世辦理土地改革之所未曾有之現象。就其成果分述如下：<sup>⑪</sup>

### (一) 促進土地改良

土地改革後耕者有其田，農民變成自耕農或半自耕農，對自己所擁有的土地，自然備加愛惜使用，凡舉農地改良事業，在其能力所及範圍內，必是盡力為之。自耕農和半自耕農從事土地改良的比率，均較佃農高出許多，自耕農平均土地改良率為百分之七點三六，半自耕農為百分之八點九二，而佃農僅四點三六。

農地改良工事增加，表示農民耕作興趣大增，投資意願提升，農產量自然增加。

### (二) 增加農業生產提高農民收益

最能直接反應臺灣土地改革對農業部門的貢獻，莫過於每單位土地作物產量增加，以及農民實收利益增加。在三七五減租以前，以民國三十五年度而言，佃農之每甲收益為二、〇九三公斤，至三七五減租後之三十八年，每甲收益增為三、一一七公斤。至四十二年以耕者有其田之施行，益增農民生產之興趣，每甲收益增為三、九七五公斤。至五十一年底，每甲收益增為五、六〇九公斤，與三十七年相比，增加百分之二百六十八。

<sup>⑩</sup> 同前註，頁二二二三〇。

## (三) 農村社會之改觀

土地改革後，佃農生活改善，經濟地位亦隨之而提高，心理的自卑感因而消除，對於社會活動關心的程度相對提升，政府亦適時成立許多社會組織，增加農民參加社會活動的機會，故彼時常見農村百姓，朝氣蓬勃踴躍的參加農會會員組織、農事研究班、家政改進班、農民合作社等，並鼓勵其子弟參加四健會的組織和活動。他們之中亦不乏精明能幹之士，擔任農會組織中的農民代表、理監事，其他民意代表，或農業推廣的義務指導員；每逢地方上選舉，他們亦熱心投票、助選，對個人尊嚴及社會價值觀念，均有不同於往昔的積極調整。同時因政治意識的提高，對政治活動的興趣亦增高，據地政局調查，以民國五十二年計，全省共有農民五百八十六萬餘人，其被選為民意機關及自治機關團體代表者，已達三五、四一三人。

## (四) 供給糧食與農產加工原料

臺灣人口在光復之初，一方面由於大陸移民來臺，一方面出生率上升，人口增加如迅雷不及掩耳。人口增加如此迅速，糧食供應乃一大重要問題，所幸臺灣在一九二一年至一九六〇年的五十年間，每年均有糧食輸出，對社會安定，穩定工資，以及生活水準的提升，均有直接或間接的貢獻。

再者，農產加工業的發展，常為工業發展的先聲，其必要條件，即在於農業原料的廉價與大量供給，臺灣早期工業生產的主要部門為食品工業，日本時代食品工業佔工業生產全體的比重，一直維持在百分之七十之譜，可見臺灣在工業發展，食品工業的重要性，而農業又是食品工業原料的主要來源。

## (五) 穩固並擴大非農業部門產品市場

工商業的發展，首先必須開創產品的市場，臺灣土地改革最明顯的成就之一就是農民所得的提高和生活的改善，對日常民生用品的消費量因而增加，此一現象，對工商部門而言，正提供了一個可供開發的有利市場。

同時，發展農業必然帶動技術的改進，增加各類新的生產投入的需要，比如肥料、農藥、農機具以及灌溉設施等，此等資產的需求市場擴大，生產部門必然隨之發展。以肥料而言，由民國四十一年至六十五年間，農業所需的化學肥料，由六十九萬公噸增加至一百三十五公噸，肥料生產隨之不但擴大規模，且生產設備亦不斷的更新。由於肥料工業的發達，又牽引其他相關化學工業的發展。再以農業機械而言，情形亦復類似；新式的耕耘機、插秧機代替古老傳統的手耙、犁、牛車，促使農業機械工業的發展。故不論民生必需品工業，或一般輕工業，農業發展均提供一處值得開發的廣大市場，對帶動往後本省的工業發展，功不可沒。因此，若無臺灣的土地改革，以促進農業的發展和農村的繁榮，則臺灣的工業必難於出現今日的成就。

## (六) 農產出口賺取外匯

因此，若無臺灣的土地改革，以促進農業的發展和農村的繁榮，則臺灣的工業必難於出現今日的成績。

#### (六) 農產出口賺取外匯

政府在臺灣的土地改革，對地主被征收的土地，給以合理的補償，同時以各種獎勵的辦法，勸導地主將得自土地的資金，導引於工業的投資。另方面，土地改革促使農民生產的情緒，農業產量因而提高，不但完全滿足本身的需要，而且還可大量外銷，賺取非常珍貴的外匯，以作為發展工業的資金。在民國四十一年至四十九年間，臺灣的對外輸出，均以初級農產品及農產加工品為主，二者之和佔出口總值的百分之六十以上，最高曾達百分之九十二。民國五十年至五十五年期間，二者之和，亦在出口總值的百分之五十至六十之間，民國五十五年以後，此項比重方低於百分之五十。至民國六十六年已降至百分之十二，從農工產品出口相互消長的情形看，農業確實培養了工業，做到了我國首次經濟計劃（民國四十二年）中所揭橥的政策目標「以農業培養工業」。

臺灣為一海島，自然資源不豐富，發展工業有先天上的環境限制，突破現況，只有向外地採購工業原料，上述農產品大宗出口的情形，恰為政府賺取寶貴的外匯，以供購置工業原料、機械設備之需。

#### (七) 提供非農業部門發展資金與勞力

資金不但是生產的三大要素之一，而且也是經濟發展所不可或缺的必備條件，一般落後地區欲發展經濟，其中最感缺乏的就是資本，大多數國家在發展初期，所需之資金，多賴農業部門供給，臺灣的情形亦同。根據李登輝先生的研究，<sup>⑩</sup>此種資本移轉在日據時代即已發生，光復後仍在進行，在日據時代資本由農業部門轉向非農業部門，是透過地主或糖業公司移轉，以及政府的專賣事業或租稅方式移轉，光復之後的移轉，則以肥料換穀方式及隨賦征購為主要手段。再者，我國傳統農業社會有節儉儲蓄的美德，這些儲蓄的資金，一部份投資於農業本身，以擴大生產能力，另一部份則投資於其他產業，以助其他產業的發達。本省於民國四十一年起至五十八年，只有開始的四十一年及四十三年，是屬非農業部門儲蓄對農業部門投資外，其餘各年均為農業部門對非農業的工商部門投資。在最初的五年，由於土地改革成功，刺激生產誘因，形成農民生產情緒高昂，更樂於在農業或農業外的投資。

勞動力的提供，由農業勞動人口佔總勞動人口比率，一直都保持在百分之六十的記錄看來，經濟發展中，農業部門必然可以供應非農業部門的勞動力，而且農業在經濟發展的轉變中，欲求自身生產力提高，此項勞動力的外移，尚屬必須的流向。

#### (八) 農村教育的普及

在一般人民尚處於經濟落後，生活貧困的情況下，普及教育的目標是難望有達成之希望。臺灣教育的普及是有目共睹的事實，鄉村適齡兒童就學率從百分之八十二提高至將近百分之百，鄉村中各級學校亦日漸擴充，促成此一現象的原因甚多，而土地改革為其中的一項主要因素。

<sup>⑩</sup> 李登輝著，臺灣農工部門間之資本流通，臺灣銀行經濟研究室編印，民國六十五年再版，頁一〇。

土地改革對原佃農及原半自耕農教育之進步有貢獻，其理由如下：(1)農地改革之完成使原佃農及原半自耕農的經濟條件改善，因而更有受教育的能力。(2)農地改革完成，一般農民對政府的措舉發生更大信心，對政府所辦教育也發生更大熱忱與擁護，農民認識了教育的價值，因而更積極追求。(3)農地改革之完成，消除了原佃農的自卑感，增加了他們受較高教育的自信心。(4)農民改革之完成給原佃農、半自耕農及其他鄉村人民一個普遍的啓示：即認識土地財產並不可靠，只有學問與技術才是最可靠的生活資產，因而更積極受教育。(5)農地改革後社會經濟變遷劇烈，原佃農，原半自耕農及其他農民，為適應社會經濟急速的變遷，非更積極受教育不可。(6)農地改革實施後，使原佃農及原半自耕農都更積極改良農事，也更有餘心與餘力改進家政，因而積極需求農業推廣教育。<sup>②</sup>

總之，臺灣土地改革的成果是多方面的，為舉世所矚目，無論在政治、經濟、社會、文化、教育等方面，都發生深遠的影響，奠定了臺灣走向現代化的基礎。

## 七、結論

土地與吾人的關係最為密切，亦最為複雜，其分配的情形，不僅涉及每一個人的生存問題，也影響整個社會的發展。然世界各國土地的分配情形，都存在着不合理的現象，彼此的差異，僅是程度的輕重，隨着社會的發展，自然不允許這種不合理的現象繼續存在，於是各國都進行土地改革，形成一股世界的主要潮流。究其原因在於：

(1)民主制度之興起：原為少數權勢之家，或地主階層，霸佔大量土地，獨佔獨享之風尚；由於政治制度的改變，或民主思潮的影響，已普遍激起國民之不平。皆感舊有土地制度之不良，已有權要求改革。執政者為顧全民意，亦願為土地改革之主張與行動。

(2)自由平等思想之普及：原以強凌弱所造成之地主優勢，輒以土地之所有，壓迫地少及無地之佃農、僱農、半自耕農等，致有多權不平現象。然現以思想解放，自由平等的學說，已普及於每一角落；原受地主壓迫者，自起而反抗；要求土地改革者，亦益為普遍。

(3)土地利用方式之改變：近因科學進步，農業生產技術已改變，以及都市建築之進步，計劃經濟之施行等，致原有之土地分配、利用、管理等制度，已均不能適應新時代之需要，必須改革舊有之土地制度，另行建立新的制度，才能配合時代的進步。

(4)理想土地制度之追求：人類之不滿現狀，可謂天性。如有可能，必為理想生活之追求。以土地與吾人生活之關係為最大，

<sup>②</sup> 蔡宏進，「臺灣農地改革對社會經濟影響的研究」，載於土地改革月刊，第十五卷第八號，中華民國五十四年八月，頁五十六。

配、利用、管理等制度，已均不能適應新時代之需要，必須改革舊有之土地制度，另行建立新制度。

(4) 理想土地制度之追求：人類之不滿現狀，可謂天性。如有可能，必為理想生活之追求。以土地與吾人生活之關係為最大，

(5) 蔡宏進，「臺灣農地改革對社會經濟影響的研究」，載於《土地改革月刊》，第十五卷第八號，中華民國五十四年八月，頁五—六。

自欲改善原有人與地之關係，另行建立一理想的土地制度，藉以達成新的理想生活之目的。或以理想政治或經濟制度之需要，非另行建立一理想土地制度不可。

(5) 文化之進步：在歷代所有土地改革的需要，僅有少數知識份子，有此感覺，或作此不平之鳴，不易普及大眾。但近以文字宣傳及交通工具的便利，為史所未有；且以消息之靈通，互相觀摩之發達；非但土地改革的醞釀，極易普及全國，且有一國改革成功，其他國家即羣起仿效。<sup>⑫</sup>

中國自古以農立國，百分之八十的人口從事於農業，土地的分配對國計民生的影響極為重大，雖然中國尚未出現如歐美的大地主，但是却有不少的小地主，大多數的農民仍處於無地或少地的狀況，生活極為困苦。國父有鑑於此，認為趁中國土地問題還不嚴重之時，若不徹底加以解決，則將來工商業發展之後，土地問題勢將惡化到無法解決的地步，於是提出「中國文化為基礎，兼採了現代各國對於土地分配、利用、管理等，各種新的理論與科學方法，靈活運用，併於一起」，<sup>⑬</sup>而提出平均地權的主張，因此平均地權是為了防微杜漸，而其目的是要「肇造社會的國家，俾家給人足，四海之內，無一夫不獲其所。而平均地權就是要完成此一目的方式，所以國父說：「若能將平均地權做到，那麼社會革命已成七八分了。」<sup>⑭</sup>對於農民生活最終的解決辦法，國父特別提出「耕者有其田」的辦法，他說：「我們解決農民的痛苦，歸結是要耕者有其田」，因為這個辦法，可以使「農民得到自己勞動的結果，要這種勞動的結果，不會別人奪去」。<sup>⑮</sup>

政府早在民國二十年即根據國父遺教，推行土地改革，仍困於中共作亂的內憂和日本軍閥侵略的外患，始終無法有一安定的時期，將土地改革的工作澈底地完成。迨政府播遷臺灣後，始獲得此一機會，於民國三十八年起，首由「三七五減租」，繼以「公地放領」，終以「耕者有其田」，按步就班，以和平的方式，在農村進行土地改革。由於政策正確，方法得宜，準備週全，輔導有方，不但使地主和佃農各獲其利，而且也因此促進臺灣經濟快速的發展，其成果是有目共睹的，為舉世所讚揚。

反觀中共在中國大陸當時也進行「土地」，然以暴力的方式進行，鼓動佃農、貧農、雇農等起來鬭爭地主，將地主視為一個階級加以消滅，結果是血腥遍地，佃農等雖取得了土地，然因中共的「土改」，其最終目的是在消滅私有財產，自然不允許私人擁有土地，因此隨即以「農業合作社」和「人民公社」等運動，將私有土地加以沒收。而實施的結果，造成大陸經濟長期陷於停頓狀態，農民的生活仍然是一窮二白。如與臺灣的土地改革相比較，簡直是天壤之別。

實踐是檢驗是否為真理的唯一標準，從臺灣海峽兩岸土地改革實施結果的比較，已證明三民主義的土地政策是解決中國土地問題唯一可行之道，因此臺灣土地改革所獲的寶貴經驗，必將提供將來光復大陸後，解決中國土地問題最佳的借鏡。

<sup>⑫</sup> 王文甲，「譯『土地改革』」，載於《土地改革月刊》，第十五卷第三、四期合刊，中華民國五十四年四月，頁一〇。  
<sup>⑬</sup> 孫中山，「前揭文」，  
<sup>⑭</sup> 「民生主義與社會革命」，國父全集第二冊，頁二二五。  
<sup>⑮</sup> 孫中山，「耕者有其田」，國父全集第二冊，頁七二三。