

經濟理性與租佃制度

— 對傳統批評租佃制度論點之再檢視

尚瑞國*、林森田**

摘 要

在一個土地分配不均，地主擁有土地但缺乏勞動力，而佃農缺乏土地卻擁有相對豐富勞動力的經濟社會裡，兩造雙方爲了調和資源稟賦的差異，尋求一個最適的生產要素密集度來從事農場經營，提高生產效率，以謀求自身的利益，「租佃制度」自然就會出現以及被普遍地採行。但是，綜覽現有關於台灣戰後土地改革眾多的文獻與論著發現，大部分的研究都指出，在租佃制度之下所產生的一些弊病，例如佃租過高、租期短暫、收取墾地金(押租金)、佃權不穩定、採行分益租約等，反而造成了生產上的無效率，阻礙了農業的發展。

本文利用經濟分析中「在限制之下極大化行爲」(constrained maximization behavior)的觀念以及透過相關經濟史料的分析後認爲：臺灣在日治時期，市場經濟便已經相當發達，無論地主或佃農都已經具有強烈的經濟理性。上述這些在租佃制度下所產生的「弊病」，是追求自身利益最大的經濟個體，在面對經濟混亂、社會不穩定的情況，進行調整的時候，所產生的結果與特例，不宜將責任完全歸咎於某種制度或某群人的身上。

關鍵字：經濟理性、租佃制度、土地改革。

* 國立政治大學地政系博士班研究生。

** 國立政治大學地政系教授。

壹、前言

在經濟分析的架構中，有一個重要的基本觀念，就是把「個人」當成最小的分析單位，以「個人的選擇」做為所有分析的基礎。因此在基於「個人選擇」之下，當每個人在面對各種不同的主客觀時空條件限制時，必定會在權衡利弊得失之後而採取不同的方法、手段、措施來趨利避禍、自求多福，以謀求自身最大的福祉與利益，這就是所謂的「在限制之下極大化行為」(constrained maximization behavior)，也可以說是一種「經濟理性」的表現。

因此，在一個土地分配不均，地主擁有土地但缺乏勞動力，而佃農缺乏土地卻擁有相對豐富勞動力的經濟社會裡，兩造雙方在這樣的社經環境的「限制」之下，為了調和資源稟賦的差異，尋求一個最適的生產要素密集度(factor intensity)來從事農場經營，提高生產效率，以謀求自身的利益，「租佃制度」自然就會出現以及被普遍地被採行。

雖然租佃制度具有調和資源稟賦差異、促進生產效率的功能。但是，綜覽現有關於臺灣戰後土地改革眾多的文獻與論著發現，大部分的研究都指出，在租佃制度之下所產生的一些弊病，例如佃租過高、租期短暫、收取碇地金(押租金)、佃權不穩定、採行分益租約等，造成業佃關係惡劣，佃農生產意願不高，導致生產效率低落，妨害了農業的發展。因此，傳統上論者都認為，戰後土地改革的實施，消除了這些障礙，不但改善了農民的生活，提高了生產意願，更加速了農業的發展。(註一)

然而，到底多少的佃租才算合理？多長的租期才能刺激佃農生產意願？合理的碇地金數額又應該是多少？而且分益制度並不等於整個租佃制度，假如其不具生產效率，是否可以構成廢除整個租佃制度的條件？同時，臺灣在日治時期，市場經濟便已經相當發達，無論地主或佃農都有強烈的經濟理性，這些「弊病」是否在當時就已經普遍地存在？若是，為什麼臺灣的農業在1930年代還會有快速的成長與發展？或者只是在某種特殊的社會經濟環境之下所

註一：例如陳誠(1951)；湯惠蓀(1954)；殷章甫(1983)；李登輝(1985)；林英彥等(1987)；熊夢祥(1989)等。然而有趣的是，臺灣農業在土地改革完成之後面臨耕地過於狹小細分妨害經營效率的問題時，毛育剛(1969)、林英彥(1976)又都主張「合理」租佃制度的建立，是有助於農民擴大農場經營規模，改善農村經濟，並促進農業發展、現代化的有效方法。由此可知，租佃制度的優劣利弊要視租佃條件而定，並非制度本身存廢的問題。

產生的現象？

因此，本文利用上述「在限制之下極大化行為」的概念，以及透過相關經濟史料的蒐集與分析之後認為：上述「不合理」的現象，是理性的經濟個體，面對經濟混亂、社會不穩定的情況下，在追求自身利益的過程裡，所產生的結果與特例，不能將責任完全歸咎於某種制度或某一特定階級的人身上。本文共分為六節，在第二節裡將對日治時期的社經環境、經濟理性等問題進行討論；第三節將對傳統批評租佃制度的論點予以檢視；在第四節與第五節裡，分別對光復初期的社經狀況加以描述以及其對租佃制度的影響等問題進行討論；第六節為結語。

貳、日據時期的社經狀況(1895年~1945年)之探討

一、清末與日治初期的社經狀況

臺灣早在清治時期，透過與對岸中國大陸的貿易往來，已經使具有商業性質的農業生產相當的發達。同時，自19世紀以來，由於清朝政府的積弱不振，對外戰爭一再失利，所招致一連串強制開港，（註二）使原來肇始於中國大陸貿易的臺灣本地的商品經濟之發展，與國際市場發生聯繫後而進一步地加強，進而也導致了臺灣北部的製茶業與南部製糖業的勃興。（註三）

隨著商品經濟的發達與滲透，對臺灣原有的「墾佃制度」產生了重大的影響，逐漸形成「一地二主」也就是所謂的「大租—小租」的複式租佃關係。（註四）在這種租佃關係中，雖然大租戶可以向小租戶收取地租，但是其不能干涉小租戶的耕作方式，不能終止小租戶的佃耕權，也不能禁止小租戶任意處分其佃耕權。換言之，大租權與土地並沒有直接的關係，其只是大租收納的權利，所以大租權與小租權可以分別、單獨的處分。在這種情況下，極容易造成土地所有權的混亂與不明確，不但不利於土地之移轉、交易，同時也導致徵稅的困難，

註二：臺灣的淡水、安平和基隆、打狗分別於1860年與1863年被指定開港。

註三：1870到1880年臺灣茶葉的出口增加了9倍；1880年的砂糖出口更佔當年總產量的80%。參閱涂照彥(1993：20-22)。

註四：關於大小租制度形成的原因以及內容請參閱，涂照彥(1993：17-20)；東嘉生(1943：150-165)。

使得不少土地完全沒有負擔納稅的義務，形成所謂的「隱田」。

另外，臺灣的貨幣制度於 1897 年進行改革之前，也因為貨幣種類的複雜而呈現混亂的現象。在當時流通的貨幣中，就已經包括了從中國大陸流入的、臺灣本地官廳發行的、民間私造的等不同種類的貨幣。同時，隨著國際貿易的興盛、洋行的滲透，亦有許多外國銀元(例如墨西哥銀元、香港銀元)的流入，因而造成日常交易所使用的貨幣種類竟然高達一百多種，而且不同貨幣彼此之間的成色、重量、形式也不一致，混亂不堪。(註五)再加上，日本佔領臺灣初期，為了支付龐大的軍費開支，將大量的日本銀行鈔票、一圓銀幣、輔助貨幣等運入臺灣流通，使臺灣的貨幣制度更加的錯綜複雜(涂照彥，1993：42)。除了貨幣制度的混亂之外，臺灣當時所用的度量衡由於「都是中國式的，種類繁多，器物的製作與修理，亦任民間隨意為之」，因而也造成了「地方不同，其器及其量亦異」的混亂情形(矢內原忠雄，1929：28)。

除此之外，清治時期的臺灣漢人，由於語言不同，風俗各異，而且民風強悍，經常因口角細故引發分類械鬥。根據統計，從 1721 年(康熙 60 年)到 1894 年(光緒 20 年)間，總共發生械鬥案 60 件，平均不到 3 年就發生一件。再加上清廷治臺，統治力量薄弱，經常使衝突擴大蔓延到其他地區，有時甚至釀成抗官民變(林偉盛，1993)。由此可知，分類械鬥對清代臺灣社會的安定造成嚴重的威脅。

無庸置疑的，以上這些土地所有權不明確、貨幣制度、度量衡的混亂以及社會不安定的情形，都是阻礙市場經濟發展以及日本資本向臺灣移入，從事現代化農業生產的不利因素。所以，1895 年日本佔領臺灣之後，在「工業日本、農業臺灣」的殖民政策指導之下，為了使臺灣成為日本國內原料、農業產品(米、糖)的供應基地與工業產品的銷售市場。臺灣總督府首先利用警察與保甲制度來強化統治力量、穩定社會秩序(周憲文，1958：2-5)，緊接著就大規模地展開土地、林野的調查與整理、幣制改革、統一度量衡、從事農業基礎設施建設等徹底改變臺灣經濟環境的「資本主義化」工程，希望能夠吸引資本家與企業家在臺灣進行投資，從事現代化的農業生產。

註 五：在當時為了克服交易上的不便，有所謂「秤量制」的出現與採行。而所謂的秤量制只是一種不同貨幣之間粗略的換算方法詳細內容請參閱，北山富久二郎(1954：26-27)。

二、「資本主義化」工程的進行

於 1898 年開始，為期 6 年的土地調查事業。不但使臺灣總督府能夠確實地掌握地籍，清理出隱田，增加土地稅收。（註六）而且以補償的方式收買大租權，確定以小租戶為業主的土地單一所有權。隨後於 1905 年制定了土地登記規則，以登記為土地權利移轉效力發生的要件，1923 年更將日本本國的民法與不動產登記法施行於臺灣，為土地的買賣、移轉、繼承帶來了方便與安全，同時也創造了日本資本家在台灣進行土地投資與設立企業的基礎條件。

而 1910 年至 1914 年所展開的林野調查事業，主要目的是在區分、界定官有或私有的林野所有權，創造出吸引資本家投資的條件。所以在「無主地國有」的原則下，大部分的林野地都被劃歸於官有。然而由於「緣故地」的存在，（註七）使官有林野並未徹底地確立單一完整的土地所有權，妨礙了其利用與處置。因此，從 1915 年到 1925 年所進行的林野整理事業，則明確地界定了官有林野的所有權。而於 1925 年開始的森林計畫事業，主要目的就是對於位在原住民區域內(番界)的林野實施調查與整理，替資本家向具有原始共有產權的「番界」之發展提供了基礎(矢內原忠雄，1929：21-22)。

以上這些措施，清楚地界定了土地、林野等主要農業生產要素的財產權，確立了進行市場交易、轉讓的先決條件；提供了將其移轉、集中於資本家手中的法律與經濟基礎。竹越與三郎在其所著之《臺灣統治志》中就指出土地、林野的整理與調查「內使田制安全，外使資本家安心，可以投資於田園，故其效果是無限的」(周憲文，1958：6)。再加上，透過政府的強權協助，使日本資本家得以迅速地擁有臺灣的土地、林野，從事資本的累積(矢內原忠雄，1929：22-25)。（註八）而在 1897 年開始的貨幣改革與 1900 年至 1903 年的度量衡統一工作，除了改善從事資本主義化商品生產與市場交易的環境之外，其最主要的目的，是將當時在經濟方面還是隸屬於中國的臺灣，納入日本經濟範圍，改歸於日本資本的支配，為日本資本能夠安全的在臺灣進行投資，創造了有利的條件(涂照彥，1993：41-46)。

註 六：土地調查的結果使田地面積增加了 71%，而所徵收的地租額更增加了 3 倍，涂照彥(1993：39)。

註 七：所謂「緣故地」即無確定的所有權，因長期約定成俗，為地緣民眾所利用、開墾的土地。

註 八：從第二次世界大戰結束時，在臺日人只佔總人口的 6%，卻擁有 18% 的耕地而就可以看出這種情況，請參閱張漢裕(1955：75-76)。

同時，臺灣在割讓給日本時，島內的交通設施十分的落後。因此，基於軍事、警政上的需要，以及發展商品化農業並且將產品出口，必須要有良好交通運輸系統的配合等因素的考量下，臺灣總督府開始大力地進行交通建設。1908年縱貫鐵路的開通與基隆、高雄開港的成功，就是其中著名的建設成果。而且，根據統計資料顯示，臺灣總督府對交通部門建設的投資經費，平均每年約佔其總投資額的60%。所以，在1920年時，臺灣所擁有的鐵、公路里程數已經分別增加為637公里與3553公里，到了1940年兩者更增加到907公里與12076公里(Ho,1978: 35)。因此，隨著島內公路運輸系統的興築與改善，使島內商品的流通能力大為提高，不但使農產品的運銷成本降低，也使農產品市場隨之擴大，進而提高了農民生產的誘因。

另外，水利事業的開展，對當時以稻米生產為主的臺灣農的業發展，更是具有深遠的影響。所以在日治時期，政府不僅維護原有民間所修建的埤圳，更積極地從事大規模現代化水利灌溉工程的建設，（註九）而且於1921年頒佈水利組合令，在各地成立農田水利組合（農田水利會），（註十）開始動員民間資金投入農業水利設施的興築。所以，雖然在1906年可灌溉的耕地面積僅為200000公頃，佔可耕地面積的32%，可是到了1940年時可灌溉的耕地面積擴大為545000公頃，佔可耕地面積的64%(Ho,1978: 35-36.)。

除了上述交通運輸系統以及農田水利設施的興建、改良之外，臺灣總督府也積極地成立各種的農業組織。1901年制定農事試驗場規程，在臺北、臺中、臺南設置農事試驗場，投入了相當大的經費與人力負責推動農產品改良增產的試驗工作、農事調查、農林獸醫講習、病蟲害防治、農具、肥料應用的改良、種苗、家畜、蠶種等的推廣，土壤肥料、農產加工等技術方面的業務(黃俊傑，1991: 67; 吳幅員，1958: 103)。1908年頒佈農會組織章程，規定各州成立農會，讓農會肩負起農民教育、推廣、改良新品種與新技術、辦理貸款等任務。1922年輔導鼓勵民間成立業佃會等租佃改善團體。另外，教育制度的改進與普及，不但識字率從1905年的1%，增加到1930年的12%，到了1940年更增加到27%，使農民更具有接受新的農產技術與觀念的能力(Ho,1978: 33)。

註九：其中以1928年完成的桃園大圳與1930年完成的嘉南大圳最具代表性。

註十：到1924年除官設埤圳及有特殊情形的埤圳外，已經成立的水利組合有臺北34，新竹16，臺中20，臺南6，高雄15，臺東4，共計95個組合。吳田泉(1993: 304)。

以上農會、業佃會等組織的成立在農業人力資源的提昇、新農業生產技術的推廣與應用，以及調解業佃糾紛、穩定租佃關係等工作上，發揮了極大的功能。而水利事業的進展，使看天田減少，灌溉排水等技術的進步，使農民在耕作的過程中，能夠逐漸地免除乾旱、洪水等自然災害的威脅；同時，農業品種的改良、肥料的使用、病蟲害的防治以及生產技術的創新與推廣，都使農業生產的風險大幅度地降低，再加上交通狀況的改善，使市場擴大，增強了農民生產的誘因，這些都為農業發展提供了良好有利的環境。

對於前述的這些發展、建設，讓 1949 年來臺考察的農復會委員與專家們留下了深刻的印象。在農復會第一期的工作報告中曾有以下的記載(中國農村復興聯合委員會，1950：12)：

三十八年初春本會委員及專家曾來臺灣各地考察，研究如何補助臺灣農村復興工作。視察結果咸認為台灣情形與大陸不同，臺灣被日本佔領五十年，最近三十來在工業與農業建設上頗有進步。日本人治臺灣不用重稅政策暴人民財富，以避免人民怨恨，其經費來源則多取自數種重要日用品之專賣，例如酒、菸、鹽、樟腦。此類專賣品之收入一部份用在教育、修路、及建設現代化城市之用，對於人民智識之開發，運輸交通之改進，公共企業之補助均有關係，使農工業均日有進步。

以上所看到的，是一個由上到下，臺灣總督府大力進行土地、林野財產權的界定、貨幣、度量衡制度的統一、農業組織的成立與生產技術的改進，以及水利、交通系統的修築與改善等「資本主義化」工程。其目的就是要透過典章制度的建立、基礎設施的興築等工作，來徹底改善臺灣原來的市場交易與農業生產環境，創造出有利的經濟條件，吸引日本資本企業家在臺灣投資，從事農業的商品化生產。這不僅是為臺灣農業在邁向現代化的過程中，打下了良好的基礎，同時臺灣也變成日本經濟圈的一部分，成為農業產品的供應基地。

從表 1 中可以看出，臺灣對日本的輸出貿易額中，米、糖輸出所佔的比例，從 1897 年的 30.7% 開始逐年的上升，到了 1932 年，米、糖佔總輸出貿易額的比例更高達了 78.1%。這顯示了，臺灣的農業生產日趨商品化，農產品(米、糖)「商品化」的性格日益強烈，而且也愈來愈受到日本國內市場經濟的制約。因此，在上述這種情形下，會對農民的行為會產生什麼樣的影響呢？

表 1 日治時期臺灣對日貿易結構

年	輸 出 額 (千日圓)	米糖輸出所佔之比率(%)
1897	14857	30.7
1907	27376	49.7
1917	145713	66.6
1925	263214	69.8
1932	240728	78.1
1937	440175	72.2
1940	566054	54.8
1944	311204	51.5

資料來源：劉進慶(1995：19)。

三、「經濟人」的成長

川也重任指出，由於農業經營風險降低、農產品商品化與市場經濟發達的結果，使得「做為商品生產的農民更進一步完成經濟人成長的過程。換句話說，就是對於適應自然的努力與關心，被對於適應經濟的努力與關心所取代」(川野重任，1940：57)。對於此種「經濟人的成長過程」，謝森中則有更進一步的說明：「在土地改革之前，臺灣的農民不但是農場的勞工(farm labor)，同時也是農場的經營者(farm manager)，他能做作物制度選擇和肥料、水利等應用的決策。他知道施肥、用水等知識，他也從事耕地的經營與管理。」因此，「臺灣的佃農已實際參予農場經營的決策並承擔風險，而且擁有農場管理的技術，並從事農場勞工的功能」(黃俊傑，1992：187)。換言之，從日據時代以來，臺灣的農民就不再只是農業生產的勞力供應者，而且他還是個承擔風險的農業決策者，具有農場經營管理的能力，其「經濟人」的性格已經十分的明顯。

以當初主要是為因應了日本市場的需要，而導入蓬萊米的種植為例。在推廣蓬萊米種植的過程裡，川也重任就指出，除了臺灣總督府本身的努力之外，其他實在得力於「由蓬萊米輸出而能得到莫大利益的地主、碾米業者、輸出商等的宣傳獎勵」。而且，當時地主通常會

以下列四種方式來獎勵佃農：「一、種子及肥料的全部或一部由地主負擔，租額仍然照原來石數，但改用日本米繳納。二、地主按照租額每 1 台石賦給佃農肥料補助費 1 圓，租額照舊，但改由日本種繳納。三、廢除原來的租額，種子及肥料費由地主負擔，在地主直接指導下，第一期作栽培日本種，不問耕作結果良好與否，其收穫量全部由地主所得，第二期作由佃農自己支配，收益全部歸佃農。四、將從來的租額減少二成左右，但改用日本種繳納」（川野重任，1940：35）。

從以上的討論中可以發現，地主基於自身利益的考量，不但會給予佃農種子、肥料補助、獨自承擔栽種新品種作物的風險之外，甚至還以減少租額等優惠措施，來鼓勵佃農種植蓬萊種。從有限的資料中發現，在當時臺北州羅東郡栽種在來種的水田每甲要繳納的地租，上等田 50 石，中等田 40 石，下等田 30 石；而種植蓬萊種(日本種)的水田卻分別只需繳納 30、23 與 18 石的情形(臺灣總督府殖產局，1926：31)。「經濟人」理性自利的特性至此充分地表露無遺。

經由以上的討論可以得知，臺灣在日治時期農業生產日趨商品化，同時也愈來愈受到市場經濟的主宰，而且不論地主與佃農大多具有強烈的經濟理性。在這種情況下，是否還可能出現如前述這般不理性的租佃問題？若是，會不會是受到其他社會因素、經濟環境的影響、限制而產生的結果呢？以下，本文將嚐試著探討這兩個問題。

參、日治時期租佃問題之再檢視

一、佃租過高

在過去傳統的文獻論著上，都認為臺灣佃耕地佃租過高，造成佃農維生困難，使得其缺乏再生產的資金。王益滔曾經比較臺灣與英格蘭的佃租額度發現，當時台灣水田的租率(地租與土地總收穫量之比)大約為 50%，而旱田的租率約為 35% 左右，遠高於英格蘭的 14.8% 與 20.9%。因此就認為臺灣的佃租額度過高(王益滔，1952)。

然而，決定地租率高低的因素十分複雜，通常是依據「租佃地的肥瘠、水利的便利與否、耕作的難易、附帶物的有無、過去的租額等等因素由雙方協議決定」；亦有依據「佃農的信

用程度、競爭的有無、部落的遠近為準者」，同時也有「完全由地主決定，或依生產量決定者」(川野重任，1940：116)。但是對當時的臺灣而言，各地區土地肥沃的程度與人口的多寡成為重要的決定因素。而以下的描述，正好說明了此種情況(侯坤宏，1988：379-380)：

一般地租租率，都在收穫物總量百分之五十以上，以業佃五五對分制最為普遍，業六佃四分制各地亦有存在，惟大都發生於土地較肥人口稠密的地區；至業七佃三分制為本省租率最高者，發生於土地最肥沃之臺中及人口最稠密之新竹一帶，此外間有低於百分之五十之租率者，發生於土地瘠薄多災及開墾未久之區域，但為數甚少。

從以上的描述中發現，佃租較高之地區，往往也是土地較肥沃或人口稠密的地方。土地肥沃，表示其邊際生產力較高，因此地租額也相對的提高。而且，在當時以農業為主的社經環境裡，大多數的人口除了務農之外，其他可供發展的機會並不多。(註一一)因此，在人口稠密、農業人口多的地區，由於人地比例懸殊，沒有自耕地之佃農和半自耕農，為了爭取耕地，競佃的情形十分的激烈，形成所謂的「地主導向」式的租佃關係，自然也導致佃租的提高。

川野重任對此曾有描述：「佃農時常在注意尋找契約即將期滿的租佃地。佃農一但發現此種租佃地，若地主是自己的熟人，通常是直接向地主懇求，不然則另找熟人或地方有聲望的人介紹，此時佃農常對地主表示願意提高租額，成為佃農」，結果造成地租額「很容易躍升到將新佃農的剩餘利潤吸收殆盡的程度。」(川野重任，1940：118)進而使佃農「其努力的方向不得不忽視單位勞動的報酬，多需勞力特別精耕細作，以追求單位耕地生產量之提高，藉以獲得繳納佃租與維生之產物」(中央改造委員會，1952：9)。換言之，佃農若不努力耕作，將無法負擔所應繳納的地租。所以，這也正好說明了，傳統論者所認為的生產意願不高、不願意多投入的佃農，是很難在這樣的環境裡生存下去的。

同時，在日治時期政府甚少干預租佃制度。1904年的大租權廢除以及1922年鼓勵民間組織租佃改善團體，其目的在於健全租佃制度的運作，維持穩定的租佃關係，對於佃租的高低並未進行干涉。直到中日戰爭爆發日人「三月亡華」的計畫落空，深知中日戰爭將會延長，

註一一：根據統計資料顯示，1930年與1940年之農業人口分別佔整個就業人口的67.71%與62.39%，請參閱Ho(1978：326)。

因此在戰時穩定物價、糧價以維持後方經濟社會秩序的穩定，就成為非常重要的課題，而佃租的高低在當時對此均有重大的影響，因此臺灣總督府才於 1939 年頒佈「佃租統制令」，開始以強制的手段對佃租的高低進行管制，以做為戰時物價統制的一環(吳田泉，1993：259)。而且在二次世界大戰期間，由於日本帝國缺乏糧食，日本殖民政府於 1942 年開始干預食米市場，以強迫徵購與配給制度做為管制經濟的主要措施(李登輝，1972：69)。

因此，從 1904 年到 1939 年這段期間，基本上佃租的高低完全是在當時的社會經濟環境下市場運作的結果。對於王益滔的比較方式，其並未探討比較英格蘭與臺灣當時社經背景的異同點，而只是憑藉著最後的結果，就論斷臺灣地區的佃租額過高。在這種情形下，本文認為此種比較的方式是不具有多大意義的，而且，若是臺灣的佃租過高，那麼「合理的」佃租額應該是多少？一般論者也都未曾說明。

二、積地金(押租金)的收取

在租佃制度下，地主與佃農之間的關係，可以視為是一種「代理關係」(agency relationship)。所謂代理關係，就是當事人(principal)(地主)將部份的經營決策權委託給代理人(agent)(佃農)，並且向代理人要求某種特定的成果(繳納地租)(Jensen & Meckling, 1976)。由於在現實的世界裡，獲得訊息是必須要付出代價的(時間、金錢等)，所以每個人所擁有的訊息，必定都是零碎與不完全的。訊息不完全並不是每個人不願意去獲得「完全的」訊息，而是不值得耗費過多的時間與精力去獲取訊息(Stigler, 1960)。因此，當事人對代理人的行為也就無法做到「完全監督」、「瞭如指掌」的地步。

在這種情形下，由於雙方都各自為自身的利益打算，若是代理人與當事人之間的目標不一致時，代理人可能會不顧當事人的利益，而盡可能的使自己的利益最大，此時就產生了所謂的「代理問題」。而「質押」(hostage)就成為解決此種問題的一種手段(Williamson, 1983)。所以地主收取積地金，就是借助於質押這種方法，來避免(減輕)佃農基於自身利益的考量，而不履行義務(拖欠佃租、從事掠奪式經營)的誘因。換而言之，積地金具有「履約保證金」的功用。

同時，從《各州小作慣行調查》中發現，積地金金額的多寡，大致而言是依照佃農的信

用程度、佃耕地價值(生產力)的大小、米價的高低來決定。佃農信用程度越差、佃耕地生產力越高以及米價上漲時，墾地金的金額也越高。而且在西部5州裡臺北、新竹、臺中3州收取墾地金的情形最普遍；而臺南、高雄兩州卻並不多見。據統計，在高雄州73個調查地區裡，只有8個地區有收取墾地金的情形；臺南州11個郡中只有新化、新營、虎尾、北港、東石郡的部份地區收取墾地金(臺灣總督府殖產局，1926：298-299,351)。

是什麼原因造成只有在臺北、新竹、臺中三州收取墾地金的情形較普遍？是佃農的信用較差？還是有其他原因？從目前有限的資料裡還無法得到一個圓滿的解答。不過可以確定的是，墾地金的收取，背後有其一定的經濟意義與功能，就和現在租賃房子收取押金一樣，都是理性自利的經濟個體，所發展出來的一種減輕「代理問題」，降低契約執行違本的一種手段。

三、租期短暫不定

一般在討論臺灣的租佃制度的時候，普遍地認為在實施土地改革以前的租佃契約多不確定而且租期短暫，因而影響佃農的耕作以及投資改良土地的意願，妨害農業的發展。然而，論者在此依然沒有說明，到底多長的租佃契約期間才能「有效的」刺激佃農的耕作生產意願？

從《各州小作慣行調查》中發現，台灣租佃契約期間隨著地區、業佃關係、佃農的信用狀況、作物的種類以及口頭或書面租約等因素的差異而有所不同。一般而言，臺北、臺南兩州的租約以3年較普遍；而新竹州、臺中州與高雄州的租約期間稍長，以5年居多。因此，當時臺灣租佃契約的期間，大致上來說是以3-5年較為普遍，而且書面契約的租佃期間通常較口頭租約為長。而且租約到期後，並不表示佃農便要喪失繼續耕種的權利。一般而言，若無特殊狀況發生，(註一二)租約期滿後地主通常都會續約。同時，從調查資料中也發現：臺北州宜蘭郡、臺中州南投郡、高雄州潮州郡等地區，由於業佃關係融洽、佃農信用程度良好，經常會有長期或永佃租約出現的情形(臺灣總督府殖產局，1926：11,168,339)。

除此之外，針對不同種類的作物，租佃契約也會給與不同長度的期限。一般種植普通作

註一二：例如佃農信用不良拖欠佃租、地主收回自耕、業佃關係不佳、佃農採用不當的耕作方式對地力造成損害、有更好條件的佃農出現。

物(例如水稻)的佃耕地租期以 3-5 年最普遍；但是種植茶葉、果樹等特殊作物(特殊小作)的佃耕地則有不同的租期。在 1926 年的調查報告中關於特殊小作租期的記載共有 5 則分別為：(1)臺北州淡水郡茶園之租期普通為 7-15 年，但是也有 30-50 年的租約；(2)臺北州宜蘭郡果園之租期以 9-12 年(3 到 4 佃)最多；(3)臺北州文山郡茶園、果園之租期多為 20-30 年；(4)臺北州新莊郡柑橘園的租期以 15 年、20 年、30 年的書面契約居多；(5)臺中州南投郡特殊作物的租期為 10-20 年(Ibid.：9,11,15,19,168)。

上述的結果可以說明，在臺灣的租佃制度中通常會以作物生長期間來決定租期的長短。普通作物的生長期(例如水稻)多在 1 年或 1 年以下，所以這類作物的佃耕地租期也多在 3 至 5 年之間；而栽種像茶葉、果樹等生產期較長的作物之佃耕地的租期則多在 10 年以上，也唯有這樣佃農才願意承租耕種這類耕地，進行必要的投資與改良。

經由以上的討論發現，臺灣的租佃制度在租佃期間的安排上，具有相當的大彈性；其會隨著的農作物種類、生產環境的差異，呈現出多種不同長度的租期以適應各種不同的情況。因此，本文認為「租期短暫」與「佃租過高」的立論一樣，都沒有多大的意義與說服力，用以證明租佃制度的「不合理」性。

四、租約形式與生產效率

一般在對租佃制度進行討論時，學者均認為在土地改革實施以前，租佃契約的型態採用分益租制(例如 Cheung, 1969；毛育剛，1975；Hsiao, 1975；陳昭南、江新煥、周建富，1978；邊裕淵、石義行，1978)。但是根據 Barrett 在追蹤考察經濟史料與相關研究後發現，日治時期的臺灣西部大多是採行固定租；而 Wickberg 則進一步地指出，從 1900 年到 1940 年之間臺灣北部地區的租約形式是以定額制租約較為普遍(Barrett, 1984)。同時，川野重任也指出：「概括地說，分益地租、繳納代金是特殊的習慣，而繳納定額實物與繳納現金才是一般的型態。分益地租是以新開墾田、不良田及一部份山地旱地、果園為限」，「水田的租佃情形，則以定額稻穀地租為主要型態」(川野重任，1940：116)。

除此之外，從當時的統計資料中也可以發現，大多是以每單位(每甲)土地所應該繳納的佃租額，而不是每千斤(百斤)的收穫量要交多少地租來表示(臺灣總督府殖產局，1926：23,26,29,32-

33,118,127,177-178)。只不過一般常用佃租額除以總產出量的比率為指標，來比較佃租額的高低而已(王益滔，1951：49)。因此，似乎可以認為，臺灣在日治時期普遍存在的租佃契約型態是定額租制，而不是一般所認為的分益租制。

然而，採行定額租制，除非政府硬性規定，否則並不表示佃農每甲土地所要繳納的佃租額永遠是固定不變的，其會隨著土地生產力等因素的變化而調整。從表 2 中可以看出，1927 年與 1937 年間的佃租率相當穩定，其中的變化並不十分顯著，但是在這 10 年內「大部分在來種被蓬萊種所取代，故耕種方法顯著增加密集度，結果每甲的產量提高至為明顯」(川野重任，1940：117)。同時，在 1923(1937 年這段期間，由於蓬萊稻種的引進栽植、化學肥料的使用日益普遍以及灌溉排水系統的興築與改良，使得每公頃稻米的生產量較 1913(1923 年的產量增加了 50%(Thorbecke,1979：136)。因此很顯然的，佃農所要繳交的地租額是會隨著每因此很顯然的，佃農所要繳交的地租額(以及收入)是會隨著平均每甲產量的增加而提高。

表 2 1927、1937 年雙季田佃租率統計表

單位：%

	1927			1937		
	上田	中田	下田	上田	中田	下田
臺北	53.3	54.3	53.9	51.3	50.7	47.5
新竹	50.7	50.6	50.6	55.0	53.9	53.4
臺中	49.6	48.6	49.9	55.9	50.1	48.7
臺南	43.5	45.0	46.0	57.7	42.9	42.9
高雄	45.1	44.1	45.8	48.6	44.4	41.3
臺東	48.2	47.9	47.9		47.8	51.4
花蓮港	42.3	42.6	42.3	37.3	45.6	42.7
全島	49.3	49.1	49.4	54.4	48.2	44.5

資料來源：川野重任(1940：117)。

之所以會產生上述的情形，是由於在政府並未干預的情況下，佃租額度的高低完全由租佃市場的運作來決定。因此，在當時競佃激烈的環境裡，當租約到期後，業主可以十分容易

地藉由地租額度的調整來獲得產量增加的利益。同時，從有限的書面租佃契約樣本中也發現，有些租約中訂定有地租的「機動調整條款」規定業主在租約尚未到期時可以由於：(一)、業主視該佃耕地有可擴張利益而出資整理時；(二)、該佃耕地因變更地目有利益時；(三)、該佃耕地旁邊荒地或官地可耕成業時；(四)、遇官營水圳、公共圳之水可灌溉等四種情況下機動地調整佃租的額度(臺灣總督府殖產局，1926：272)。造成「表面上雖然是採取定額地租的型態，但是由於追隨平均每甲生產量提高的結果，定額地租與定率地租幾乎看不出來有什麼差異」的情形(川野重任，1940：117)。

從以上的討論中可以得到兩點重要的發現：首先，雖然在傳統上論者都認為，在分益租制之下，佃租會隨著產量的變動而調整，其是一種變動成本(variable cost)，而在定額租制下佃租是一種固定成本(fixed cost)不會隨著產量的變化而改變，由於前者地主將分得一定比例的產量，所以將造成佃農工作意願下降，因此分益租制度在農業經營效率上會較定額租制下來得差。可是，在把時間的因素納入考量之後，隨著定額租約的到期，地租額度可以機動調整的情況下，兩者都成為變動成本，彼此之間並沒有什麼差別。這剛好印證了，無論是定額租約或是分益租約，都是地主為了追求地租最大時所作的安排，因此，這兩種租佃契約形式的經濟效率都應該是一樣的。

其次，由於地租率相當穩定，這表示當每甲產量增加時，地主與佃農雙方共享其利。(註十三)而且，由於我們無法完全清楚地知道商品或勞務的特性，或是不完全明瞭代理人(agency)所表現的各種特質，因此在商品或勞務交易的過程裡，就必須花費珍貴的資源去設法衡量與監督。就地主與佃農之間的關係而言，若是地主希望佃農能夠以其最大的勞動力投入農場經營的工作，他就必須投入資源(時間、人力、物力等)去監督和衡量佃農的產出，並且根據其表現進行獎懲。由於衡量和監督的邊際成本遞增，地主因此無法做到完全的監督，所以為了避免佃農卸責、偷懶，地主勢必會提供一些激勵措施來增加其生產意願(Barzel,1977；North,1990)。從《各州小作慣行調查》中就發現，地主會以獎勵金、補助金、無息貸款以及降低佃租額等方式來獎勵表現優良的佃戶(臺灣總督府殖產局，1926：63-64,127,233-235,310-311)。

註一三：根據 Myers(1970)、張漢裕(1974：116-119)、溝口敏行(1975：22)的研究發現隨著蓬來米產量的增加及其對日本輸出擴張所帶來的利益，使得臺灣農民的生活水準在1930年代有顯著上升的趨勢。

因此，在這種情況之下本文認為，長久以來地主的功​​能與角色受到相當大的扭曲和醜化，好像都是兇殘貪婪的惡人，這種看法受到馬克斯學說的影響而更加的普遍與惡化。雖然並不能否認有些地主比較苛刻，但是同樣的也有比較善良的地主，不會都一樣地苛待佃農。更何況，若是地主過分欺壓剝削農民，逼其走投無路或鋌而走險，對地主本身也並沒有什麼好處。而且，經由第二節的討論可以得知，在當時市場經濟已經相當發達的環境裏，農產品「商品性格」十分顯著，「經濟合理主義的浸透是偏向於地主」的情況下(川野重任，1940：122)，具有經濟理性的地主，更不會不明白如此顯而易見的道理的。

五、佃權不安定與業佃會的成立

日治時期臺灣的租佃關係，隨著1921年與1926年臺灣文化協會與臺灣農民組合的相繼成立，使當時在日本以及中國反地主、反資本階級的思想流入台灣，農村社會受到這些思想的影響，造成地主與佃農之間的情誼衰落、傳統既成的租佃習慣也逐漸地不被佃農遵守，導致了地主與佃農之間的衝突有增加蔓延的趨勢，使得業佃關係因而呈現不穩定的狀態(茂野信一、林朝卿，1933：45)。針對此一情勢，日本殖民政府乃鼓勵地主與佃農自由組織租佃改革團體，以改善租佃關係，調解業佃糾紛，業佃會(有時亦稱為「興農倡和會」)就在此種背景之下產生。

業佃會為一民間組織，(註十四)其以鄉鎮為區域，以業主與佃農為會員。第一個業佃會成立於1922年的臺南州新營郡，其後經由各地區的仿效與政府的獎勵，至1940年已設立了133個單位，(註十五)其主要的工作有三：(一)鼓勵訂定書面租約，改善租佃制度；(二)調解業佃糾紛；(三)獎勵業佃雙方共同進行農業增產，以期聯絡感情，根本消弭糾紛事件的發生。而以上三者中，又以訂定書面契約與調解糾紛最為成功。根據統計，在1931年時，西部五州的全部佃耕地之中，只有27%締結書面租約，然而到了1940年，已經有72.54%的佃耕地訂立了書面租約如表3所示。

註一四：從1927年起業佃會的運作開始接受臺灣總督府殖產局的監督指導與經費補助，請參閱臺灣總督府殖產局(1942：485-486)。

註一五：其中臺北州48個單位、新竹州51個單位、臺中州13個單位、臺南州12個單位、高雄州9個單位，請參閱臺灣總督府殖產局(1942：486)。

表 3 書面契約締結狀況統計表

面積單位：甲

州別	佃耕地總面積	證書契約面積	百分比%	締結件數
臺北市	60305	39266	65.11	23776
新竹州	101607	93196	91.72	39455
臺中州	103499	58393	56.42	51217
臺南州	128834	95883	74.42	73048
高雄州	69557	49717	71.48	46817
總計	463802	336455	72.54	234313

資料來源：臺灣總督府殖產局(1942：486-487)。

書面租約的訂定，不僅是改變了原來普遍存在之口頭契約的現象；同時也由於業佃會的成立，使得專門從事包租轉佃的中間地主可以營私自肥的機會減少，進而減輕了佃農被重重剝削的痛苦。同時，自 1929 年到 1940 年為止，業佃會調解業佃糾紛的成功比率更高達 96% (吳田泉，1993：257)。所以很顯然的，從 1931 到 1940 年之間，臺灣的業佃關係應該是趨向於穩定的狀態。

從表 4 中可以看出，1930 年代初期，受到農民運動快速發展的影響，使業佃糾紛件數有增加的趨勢，在 1933 總共有 920 件。然而隨著業佃會的陸續成立，自 1933 年以後，業佃糾紛的次數開始下降。而一直到了 1940 年，臺灣的業佃糾紛次數才又開始大幅度的上升。

(註十六) 由此可以得知，當租佃制度的運作由於外在時空環境的改變(農民啟蒙運動的快速發展)而產生問題(業佃糾紛蔓延擴大)時，政府可以利用「體制內」的改革(例如輔導成立租佃改善團體來改善業佃關係，而並不是一定要廢除整個租佃制度本身。

註一六：在 1940 年的 1502 件業佃糾紛案中，有 837 件是因為颱風成災，年歲荒欠所引發的臨時減免問題；有 315 件因為糧食統制關係，米價下跌農業收入銳減，請求永久減租而造成糾紛者；有 116 件是因為佃農投入戰時工業生產而自願辭佃退耕所造成的糾紛。請參閱王益滔(1952a：33)。

表 4 1930-1940 年間租佃糾紛件數統計表

單位：件

年次	臺灣
1930	616
1931	929
1932	846
1933	920
1934	719
1935	666
1936	483
1937	367
1938	241
1939	295
1940	1502

資料來源：王益滔(1952a：33)

由以上的討論中可以得知，日治時期，在日本殖民政府全力、積極地進行基礎建設，典章制度以及各種農業組織、團體的設立與整備之下，臺灣的社會經濟環境十分的和平與穩定。再加上，當時市場經濟已經相當發達，使得租佃關係亦相當的穩定且符合經濟理性。但是，為何到了光復初期，租佃關係卻出現了「弊病叢生」與不穩定的現象呢？在底下的分析裡，本文將首先對光復初期臺灣社會、經濟、政治的狀況進行討論；然後再嚐試著去解釋其對租佃關係所造成的影響。

肆、光復初期的社經狀況(1945年~1949年)之探討

一、物價飆漲

1945年8月15日，日本無條件投降，正式結束在臺灣長達50年的殖民統治。臺灣的經濟

在光復之前，原屬於日本經濟圈的一部份；光復以後，則重新納入了中國經濟圈之內。然而，當時在中國大陸上，正好發生極為猛烈的通貨膨脹，為了避免被混亂的大陸經濟影響，臺灣在形式上仍然維持著獨立的貨幣制度，發行臺幣(舊臺幣)。

但是，由於舊臺幣與當時的國幣—法幣仍舊維持固定的匯兌關係；因此，大陸上的通貨膨脹，就完全輸入臺灣(潘志奇，1980：12)。同時，舊臺幣的發行準備制度也和法幣連結，法幣的劇烈貶值，勢必會動搖民眾對舊臺幣的信心(劉進慶，1995：34)。再加上，當時為了應付龐大的戰後重建以及國防所需之經費，臺灣銀行開始大量印發鈔票以融通政府支出。在這種情況之下，臺灣無可避免的也亦步亦趨跟隨著中國本土走上惡性通貨膨脹的道路。

從表5中就可得知，在光復初期，臺北市白米的零售價每台斤為0.2圓，但是到了1947年底米價已經上漲到(舊台幣)220元；1948年12月米價更飆漲至(舊台幣)2400元。在這短短的3年5個月裏，米價上漲了12000倍。同時，從1945年至1952年，臺北市的躉售物價指數上漲8342倍，零售物價指數上漲7981倍，公教人員生活費用指數上漲7385倍(潘志奇，1980：56)，通貨膨脹嚴重的程度可見一般。

表5 台北市零售米價上漲統計表

年	月	白米 — 台斤	上漲倍數
三十四年	八月	0.2圓	1
	十月	3.6	18
	十一月	12元	60
三十五年	二月	16.8	84
	四月	20	100
三十六年	一月	80	400
	十二月	220	1200
三十七年	十二月	2400	12000

資料來源：陳翠蓮(1995：101)。

二、政治與社會秩序的混亂

除了經濟情況混亂之外。在政治運作上，也因為 CC 派與政學系的相互傾軋、鬥爭，導致黨政關係不良。以 CC 派為主的臺灣省黨部，更是處處掣肘陳儀當局。對此，當時任警備總部參謀長的柯遠芬有第一手的描述(中央研究院近代史研究所，1992：11)：

照常理執政黨支援執政同志遂行政務，此乃天經地義之事，但台灣光復初期的黨政關係非常不良。黨部以陳長官為政學系巨頭，心理上就存有敵意，不願意合作支援，遇事還要藉口牽掣。

而廖德雄的回憶也指出此一黨政不和的情形(中央研究院近代史研究所，1993：28)：

李翼中時任省黨部主委，李是 CC 派，與陳儀不合。李翼中來我家做客時，對於陳儀不採納其意見一事也非常不滿，當時父親也曾拿台灣的相關資料及如何建設台灣的意見給李翼中轉交陳儀，但李都說無效。

上述這種黨政不和的情形，甚至是當 228 事變發生之時，造成衝突不斷惡化擴大的重要原因，柯遠芬在 228 事變之後的回憶裡，就有以下的描述：

其實事變發生之初，主要份子如蔣渭川、王添燈等，均為光復後本黨所吸收的新進黨員，而省黨部竟未予制止疏導，後來「處委會」成立，其成員亦以本黨同志為眾，而省黨部未能運用黨的關係予以控制，……由此可以證明當時的黨政合作不良，甚至本黨省黨部實有坐視事變惡化之嫌。究其原因，實由於本黨 CC 系與政學系之間的衝突有以致之。

同時，來臺接收人員的素質不佳，甚至連中國大陸的報刊都指責來臺接收的公務員中「有一部份是帶有觀光性質的，一部份是來做生意的，另一部份是為做官發財而來的，真正想為臺省做一點工作的，可以說佔成份甚少」(陳翠蓮，1995：68)。因此使得贓枉法貪、營私舞弊的事件層出不窮。臺灣民間甚至以金子、房子、車子、位子、女子「五子登科」、「劫收」來譏諷接收人員腐敗的情形(李筱峰，1993：33)。

另外，當時派遣接收臺灣的國軍部隊，是有所謂「叫化子部隊」稱號的第七十軍(中央研究院近代史研究所，1993：101)，無論其裝備、人員素質均甚差，不但無法有效地擔負起

維持治安的任務，更由於其本身軍紀的敗壞，反而使臺灣的社會秩序更加混亂。對此，劉昌智曾有以下的回憶(Ibid.：124-125)：

隨著七十軍來台接收，台灣社會真可說是亂象叢生。七十軍非但軍容破敗，亦毫無軍紀可言，好似一群土匪，恣意劫掠、強姦民女、霸佔公地，甚至與憲警在街頭公然械鬥，諸如此類的鬧劇每天不斷地在台灣各地上演，使得原本慶幸回歸祖國懷抱的台民跌入失望的谷底。

三、國府施政重心不在台灣

除了上述政治、經濟、社會的腐敗、混亂、不安之外，由於當時正值國共內戰日益激烈之際，國民政府此時「最迫切的任務是重新統一中國。在這方面，臺灣只是扮演一個次要的角色」(高棣民，1987：95)。因此，對臺灣並沒有積極的戰後重建措施，直到1949年國民政府撤退來臺之後，為了確保臺灣，以做為復國之基地，在「一切從臺灣做起」的口號下，才開始全力建設臺灣(Ho,1978：103)。

以農復會推動土地改革工作為例，當大陸局勢日益惡化之際，農復會當時主要工作重點就是從「農村復興工作中培養民氣並在西南西北各省築成一道社會防線」，藉由解決人民需要，安定內部來改變「國民政府目前之頹勢」(中國農村復興聯合委員會，1950：5,85)。因此，從1948年10月至1949年8月為止，農復會在大陸實施了91個農業改進計畫，16個農民組織計畫，18個農村工業計畫，7個公民教育計畫，51個灌溉計畫，25個農村衛生計畫及8個土地改革計畫，用去經費等值美金350萬元(黃俊傑，1991：63)。反之，對於臺灣，只有在農復會跟隨政府遷臺之後，方才開始對臺灣農業的發展投注大量的心力。從以下《農復會工作報告》中的記載，就可以說明此種情形(中國農村復興聯合委員會，1950：12)：

民國三十八年八月本會遷設台北後，發覺日治時期有許多良好制度已被廢除，各地農會業務衰落，機器與儀器設備多被搬走或需要修理。各地農事試驗場所及推廣機關亦復如此，本會有鑑於此，乃決定恢復日治時期之農業機構為農業生產之先決條件。

在這種情況之下，對於因為戰爭而運作停頓、業務衰落的日治時期之農業機構、制度，

不但無法恢復正常的運作，反而逐漸的變質，與原先設立之目的大相逕庭。就以臺灣的農會而言，由於光復初期，在面臨經費不足，失去技術人員，正常業務無法推行的困境之下，竟然變成一個專門放高利貸的機構，農復會對這種情形有詳細的描述(Ibid.: 62)：

向為各農會主要經費來源之會費，政府補助與事業收入，在中國接收台灣之後，均已名存實亡。由於經費之不足，戰後縣農會之職員人數僅為戰時之十二分之一。農會前此之兩大業務，即農業生產與農產販賣，均已不能繼續經營。農會遂轉變方向，專從提高放款利率，縮小業務範圍，而於其所能營運之極少量業務之中，提取極高之利潤。放款利率由每日 0.21% 提高至 0.35%，佣金由 0.33% 提高至 10% 以上。事實上農會已步入最惡劣之商業方式，而遠非所以裨益台灣農村發展之機構矣。

在面對農會這種惡劣的經營方式，政府在當時不但不積極地謀求改善，反而只想把農會政治化，作為一種爭取選票的政治工具。對此，農復會工作報告中就一針見血地指出：

政府方面不幸亦有若干部門以為農會之組織，不過為達到政治目的如爭取選票之純政治工具而已，殊不知一切農業方法的改良，與農村福利之推進，均可通過此一組織而順利推行以至勝任愉快也。

伍、光復初期的租佃狀況之分析

在上述這種社會秩序混亂、政治腐敗、物價飆漲、政府沒有積極進行戰後復建的環境底下，對租佃制度、業佃關係會產生什麼樣的影響呢？從以下 1947 年 7 月臺北縣政府致臺灣省政府的電文中，就可以得到具體的印象(侯坤宏，1988：343)：

省政府主席 魏鈞鑒：查本省在日人統治時間，政府為避免業佃糾紛，當時各鄉鎮有「業佃會」之組織，並由該會為業佃會訂租賃契約，以保障雙方權益。戰爭中，前項組織早經停頓，光復後因糧價激盪，一般地主皆不與佃戶訂立定期契約，俾易撤佃加租，以致糾紛迭起，影響佃農之生活，並為農業生產之阻礙，茲本縣奉令推行二五減租，為求徹底執行法定千分之三七五佃租，並如(?)解

免前向問題起見，特擬就私有耕地之租賃登記辦法一種，暨各項應用書表，隨電送請查核示尊。

由於光復初期經濟情況混亂，受到糧價、物價上漲劇烈的影響，為了在面對不穩定的經濟局勢時，能隨時地加以因應與調整，使業主不願採行書面契約。除此之外，政府的糧食徵購政策，也是造成佃租上漲的重要原因。

1947年7月國民政府為了進一步地掌握糧食的供應來源，於是開始實施「收購大中戶餘糧」政策。（註十七）然而，在當時物價激烈上漲的情況下，收購的公定價格本來就已經追不上快速上升的市場價格，而且國民政府還刻意壓低收購價格。在此種用低價來收購市場上高價的米糧的政策下，迫使地主提高佃租額度，把一部份的負擔轉嫁給佃農（陳安石，1948）。再加上業佃會運作的停頓，業佃糾紛無處調解，使業佃關係因此而呈現不穩定的狀態。

除此之外，土地改革政策的公佈，也是造成業佃關係不穩定的原因之一，從以下1947年12月，警備總部致臺灣省政府民政廳的電文中，可以看出當時問題的嚴重性（侯坤宏，1988：352-353）：

臺灣省政府民政廳公鑒：據報自政府在報上宣傳「耕者有其田」及推行「二五減租」政令後，一向安定之台灣農村社會，頓呈動盪不安的局面，究其因係一般大戶，智識幼稚，對政府此種措施發生誤解，深恐田地為佃農所奪；或因「二五減租」關係而削減利益，乃以收回自耕為詞，向佃戶撤佃；其撤佃方式甚為巧妙，即將土地所有權變化名分戶，變一家為數戶，藉掩飾政府對田地所有量之限制，入秋後各地撤佃現象更劇。雖經各鄉鎮調解委員會對此問題力加調解，惟毫無作用，各級農會則係大戶地主所把持，置租佃問題於不聞不問，本(十一)月六日，新竹縣轄楊梅鎮，曾發生租佃糾紛慘案，小業主黃哲雄因敗佃自耕，與佃主黃風英在田地互相扭打，結果黃風英之子及黃哲雄之父黃標成，當場互毆傷重而死，現此慘案在解決中。各地因地主紛紛撤佃，今後地籍可能變成混亂；且地主於撤佃後，則僱工包耕，代價比佃為低，故佃農均不願地主撤佃，值此物價飛

註一七：所謂「收購大中戶餘糧」就是以每年所繳交的實物土地稅額在1500公斤以上的業戶(地主)為對象，扣除土地租稅以及自家消費米之後的剩餘糧食，以40%(60%的累進比例加以收購的措施。

漲時期，農民生活本甚艱窘，此空前嚴重之農村租佃問題，如非妥善具體辦法，與以合理解決，則奸黨乘機向農民煽惑，可能發生新的事件。

除了上述地主基於現實經濟環境、自身利益的考量，對佃農撤佃加租，（註十八）以及業佃會、農會等農業組織的運作停頓、變質與泛政治化之外，國民政府本身處理業佃糾紛的態度也有可議之處，從以下 1947 年 11 月農民代表古炳的陳情書中，就可以看到當時國民政府的處理態度(Ibid.: 355)：

最近往往業佃或起耕，或請求租穀，爭訴於各地方法院，而一般推事，謂在法院不得議論土地的法云云，此事殊足令人難解也。夫土地一法，雖屬行政，台灣不固未有設備行政土地裁判機關，而司法不受理業佃爭訴則以，苟欲受理，不適用土地法裁判可乎？況行政方面大聲疾呼，欲實行土地法，而司法裁判不適用土地法，即何啻行政開源，司法塞流，欲水通行其可得乎！設若斯欲施行土地一案，雖千百年難圖實顯之一日，而民生問題何由解決？這點問題，萬望主席以書面明而教我，以釋疑念。

雖然論者都認為，口頭租約口說無憑，而且約定內容過於簡單，容易引發糾紛和爭執，造成佃權的不安定。以書面契約作為憑據，不但可以減少糾紛的產生，同時業佃雙方若有糾紛爭執時，也比較容易處理，因而可以減少契約的執行成本。然而必須注意的是，訂立書面契約所花費的成本，顯然是會高於口頭契約。而契約內容越複雜繁瑣，則訂約成本也越高。因此，唯有當訂定書面契約的預期收益(契約執行成本的降低)大於訂約成本時，才有可能採用書面契約；同時，契約執行成本的大小，完全要視執行機制的執行能力而定。也就是說，當執行契約與解決爭端的效率越佳時，契約的執行成本越低，採行書面契約的可能性也越大。反之，則契約的執行成本越高，也越不可能採用書面契約。（註十九）

從以上的分析中可以得知，在臺灣光復初期，由於社會、經濟情況混亂，糧價物價波動

註一八：其實不僅地主如此，就連當時公營的臺糖公司也對佃農任意加租撤佃，因而激起民憤引發衝突，導致臺灣省國民大會聯誼會致電行政院表達對臺糖公司作法的抗議。請參閱侯坤宏(1988：418-425,430-432,472-473)。

註一九：關於訂約成本與契約形式的詳細分析參閱Williamson(1979)。

劇烈，造成業佃雙方在商討租佃契約的內容時變得繁瑣困難。同時，由於業佃會、農會等組織運作的停頓與功能變質，以及國民政府當時施政的重心不在臺灣，再加上其行政、執法能力不佳，也增加了租佃契約的執行與調解業佃糾紛的成本與困難度。

在上述的情況下，採行口頭租約，不但可以降低訂約成本，也可以使業主在面對不穩定的經濟局勢時，能夠隨時地加以調整與因應，同時也造成了業佃關係呈現不穩定，導致地主將土地出租佃耕的意願降低的情形。從表 6 中佃耕農地的面積從 1939 年的 480,801 甲佔總耕地面積 56.3% 下降到 1949 年的 366,934 甲佔總耕地面積 41.1%，就可說明此種情況。

表 6 台灣省自耕地與非自耕地面積統計表

單位：甲

年次	自耕地		佃耕地		公有地*		總計	
	面積	百分比	面積	百分比	面積	百分比	面積	百分比
1939	372763	43.7%	480801	56.3%	---	---	853564	100%
1949	450224	50.5%	366934	41.1%	74531	8.4%	891689	100%
1950	458359	51.1%	364746	40.6%	74531	8.3%	897636	100%
1951	492225	54.6%	334189	37.1%	74531	8.3%	900975	100%

* 此處之公有地是指：公營事業機關之自營農場與政府機關學校留用耕地。

資料來源：湯惠蓀(1954：5-6)。

陸、結語

經由本文的討論可以得知，租佃制度是具有經濟理性的個體，在土地分配不均此種社經環境的限制下，地主擁有土地但缺乏勞動力，而佃農缺乏土地卻擁有相對豐富勞動力的情況下，為了調和資源稟賦的差異，尋求一個最適的生產要素密集度(factor intensity)來從事農場經營，提高生產效率，以謀求自身的利益所發展出來的一種方法與手段。

所以，日本自 1895 年從滿清政府手中獲得臺灣之後，日本殖民政府利用警察與保甲制度來強化統治力量、維持社會穩定；並且積極地展開土地、林野的調查與整理、貨幣、度量衡制度的統一、農業組織的成立與生產技術的改進，以及水利、交通系統的修築與改善等「資本主義化」工程。其目的就是要透過典章制度的建立、基礎設施的興築等工作，來創造出一個利於吸引民間投資，從事商品化農業生產穩定平和的社經環境。在這種情形下，從本文的討論可以得知，日治時期的租佃關係是相當穩定而且符合經濟理性的。而且，在當時政府甚少干預租佃制度，佃租的高低、租佃制度的各種習慣，多由市場力量來決定，並非如傳統論者所認定般的沒有效率。

相對而言，1945 年 10 月臺灣光復之後的幾年裡，由於通貨膨脹嚴重、國民政府並未在臺灣積極地進行戰後復建的工作、再加上當時臺灣行政長官公署接收措施不當以及行政效能不佳，使臺灣的經濟、社會在光復初期均呈現混亂、不穩定的情況。而地主在這種不安定的社經環境底下，必定會採取各種不同的因應、調整的手段與方法來自求多福、趨利避禍。因而造成了撤佃加租、租佃關係不穩定糾紛迭起的現象。

然而值得說明的是，由於受限於相關史料的缺乏與蒐集不易，本文所描繪的「面向」極有可能只是整個社會經濟環境變化中十分有限的一部份，所以絕不能以如此有限的經濟史料為基礎之分析結果，就貿然、武斷地否定、推翻傳統的觀點。而進一步去發掘更多的資料做更完整詳細、更有說服力的論證與說明，這也是本文有待更加努力的地方。然而，即使如此，本文研究結果的重要性，在於至少是指出了長久以來一直被接受、信守的與租佃制度有關的論點，似乎有值得做進一步研究與討論的必要。

參考文獻

中文部份

1. 川野重任(1940)：《日據時代臺灣米穀經濟論》。(林英彥譯，(1969)，臺北：臺灣銀行。)
2. 中央改造委員會：《臺灣農家經濟》，1952。
3. 中央研究院近代史研究所：《二二八事件資料選集(一)》，1992。
4. 中央研究院近代史研究所：《口述歷史—三三八事件專號》，1993。

5. 中國農村復興聯合委員會：《中國農村復興聯合委員會工作報告》，第1期，(自1948年10月1日至1950年2月15日)。
6. 王益滔：《農地減租與佃農經濟》，臺北：農復會，1951。
7. 王益滔：〈台灣之租佃〉，《財政經濟月刊》，2：2，頁18-22，1952。
8. 王益滔：〈台灣之租佃問題及其對策〉，《財政經濟月刊》，2：5，頁33-42，1952a。
9. 毛育剛：《台灣農村地主與佃農經濟調查研究》，臺北：農復會，1969。
10. 毛育剛：〈台灣土地改革之經濟分析〉，收錄於余玉賢主編《臺灣農業發展論文集》，臺北：聯經出版公司，頁139-172，1975。
11. 矢內原忠雄(1929)：《日本帝國主義下的臺灣》。(周憲文譯，(1985)，臺北：帕米爾書店。)
12. 北山富久二郎(1935)：〈清季臺灣之貨幣流通考〉，《臺灣經濟使初集》。(張庸吾譯，(1954)，台北：臺灣銀行。)
13. 李登輝：《臺灣農地改革對鄉村社會之貢獻》，1985。
14. 李登輝：《臺灣農工部門間之資本流通》，臺北：臺灣銀行，1972。
15. 李筱峰：《島嶼新胎記—從終戰到二二八》，臺北：自立晚報，1993。
16. 林英彥：《農地政策論》，臺北：幼獅文化事業公司，1976。
17. 林英彥等：《消除租佃制度之研究》，臺北：國立政治大學地政系，1987。
18. 林偉盛：《羅漢腳—清代臺灣社會與分類械鬥》，臺北：自立晚報，1993。
19. 東嘉生(1943)《臺灣經濟史概說》(周憲文譯，(1985)，臺北：帕米爾書局。)
20. 周憲文：《日據時代臺灣經濟史(一)》，臺北：臺灣銀行，1958。
21. 吳幅員：《臺灣經濟年表》，臺北：臺灣銀行，1958。
22. 吳田泉：《臺灣農業史》，臺北：自立晚報，1993。
23. 侯坤宏：《土地改革史料》，臺北：國史館，1988。
24. 涂照彥：《日本帝國主義下的臺灣》，臺北：人間出版社，1993。
25. 高棣民：《從國家社會的角度觀察臺灣奇蹟》，臺北：洞察出版社，1987。
26. 湯惠蓀：《台灣之土地改革》，臺北：農復會，1954。
27. 陳誠：《如何實施耕者有其田》，臺北：正中書局，1951。
28. 陳昭南、江新煥、周建富：〈耕者有其田的經濟理論基礎—新租佃理論之商榷〉，《中研院三民所專題選刊12》，1978。
29. 陳翠蓮：《派系鬥爭與權謀政治》，臺北：時報出版公司，1995。
30. 陳安石：〈公地放領訪問團記之一〉，《臺銀季刊》，2：3，頁4，1948。
31. 殷章甫：《中國之土地改革》，臺北：中央文物供應社，1983。
32. 張漢裕：〈臺灣農民生計研究〉，《經濟發展與農村經濟》，張漢裕博士論文集(1)，1974。
33. 黃俊傑：《農復會口述歷史訪問記錄》，臺北：中央研究院近代史研究所，1992。
34. 黃俊傑：《農復會與臺灣經驗》，臺北：三民書局，1991。
35. 熊夢祥等著：《臺灣土地改革紀實》，臺北：臺灣省文獻會，1989。
36. 劉進慶：《臺灣戰後經濟分析》，臺北：人間出版社，1995。
37. 潘志奇：《光復初期臺灣通貨膨脹的分析》，臺北：聯經出版公司，1980。
38. 邊裕淵、石義行：〈耕者有其田的經濟理論基礎〉，《中研院三民所專題選刊16》，1978。

英文部份

1. Barrett, Richard E. (1984). "Share Tenancy and Fixed Rent in Taiwan," *Economic Development and Cultural Change*, pp. 413-423.
2. Barzel, Yoram (1977). "An Economic Analysis of Slavery, *Journal of Law and Economics*," pp. 87-110.
3. Cheung Steven, *The Theory of Share Tenancy*, The University of Chicago Press, 1969.
4. Ho, Samuel P. S. *Economic Development of Taiwan 1860-1970*. Yale University Press, 1978.
5. Hsiao, J. C. (1975). "Theory of Share Tenancy Revisited, *Journal of Political Economy*," pp. 1023-1032.
6. Jensen, Michael and Meckling, William (1976). "Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, pp. 305-360.
7. Myers, R. H. (1970). "Agrarian Policy and Agricultural Transformation: Mainland China and Taiwan, 1895-1945," *Journal of the Institute of the Chinese University of Hong Kong*, pp. 521-542.
8. North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
9. Stigler, G. J. (1961). "The Economics of Information," *Journal of Political Economy*, pp. 213-225.
10. Williamson, Oliver. (1983). "Credible Commitment: Using Hostage to Support Exchange," *American Economic Review*, pp. 519-540.
11. Williamson, Oliver. (1979). "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations," *Journal of Law and Economics*, pp. 233-261.

日文部份

1. 茂野信一與林朝卿(1933)《臺灣の小作問題》，臺北：吉村商會。
2. 臺灣總督府殖產局(1926)《各州小作慣行調査》。
3. 臺灣總督府殖產局(1936)《臺灣に於ぬ小作事情と其の改善設施》。
4. 臺灣總督府殖產局(1942)《臺灣經濟年報 第二輯》。