

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

計畫名稱：

臺糖土地的取得與釋出

- 論「公地放領」政策的由來

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 89 - 2415 - H - 004 - 055

執行期間：89年 8月 1日至 90年 7月 31日

計畫主持人：徐世榮

共同主持人：

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：國立政治大學地政學系

中華民國 90年 10月 31日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

計畫編號：NSC 89 - 2415 - H - 004 - 055

執行期限：89 年 8 月 1 日至 90 年 7 月 31 日

主持人：徐世榮

執行機構及單位名稱：國立政治大學地政學系

共同主持人：

執行機構及單位名稱：

計畫參與人員：許紹峰（研究助理）

執行機構及單位名稱：國立政治大學地政學系

一、中英文摘要

臺糖公司之土地大抵皆是接收於日本四大製糖株式會社，雖然臺灣行政長官公署及其後續的臺灣省政府都計畫要將這些土地放租予當時耕作之佃農(公地放租)，但是，由於行政院資源委員會的強烈反對，使得此政策無法實現，也因此引來佃農們的失望與不滿。而行政院資源委員會為了完全掌控土地，所採取的強迫撤佃起耕作法，更是使得佃農們無以維生，群起來抗爭，而這種抗爭舉動是全面性的展開，發生的時間就在二二八事件發生的當年，及其後續的幾年當中，這給臺灣的社會帶來相當大的不安，為了解決這個問題，政府因此被迫採取了土地改革中的公地放領政策。

過去，臺灣土地改革形成之原因，一般是以「外因說」為解釋的主要理由，如外來國民黨政府的主導、及美國政府的協助等。本研究透過歷史文獻的梳理，嘗試建構起「內因說」解釋的可能性，也就是要視土地改革是臺灣農村內部連續衝突過程之下所累積的結果，並假設土地改革的社會根源乃是來自於農村社會階級分化，及各階層民眾衝突的結果。由於佃農最基本賴以維生的「生計倫理」遭到破壞，使得他們群起抗爭，致使國民黨政府不得不採行土地改革中的公地放領政策，而這也是臺糖公司為何釋出其土地的主要理由。

關鍵詞：臺糖公司、公地放領、行政院資源委員會、公地放租、佃農抗爭

Title of Project: The Land Acquisition and Releasing of Taiwan Sugar Company: The Origin of the Policy of "the Sales of Public Farm Land" in the 1940s and 1950s

Abstract

The discourse of Taiwan's successful land reform usually put effort on the actors of external forces --- the KMT-state and the US aid. However, the objective of this research is to reexamine Taiwan's land reform experiences from the vantagepoint of its domestic social origins. The agrarian class relations and cultural construction in and after Japanese colonial period might have had some specific influences on the initiation of land reform in post-war Taiwan. This research would like to investigate what types of tenancy relations existed? Did these relations promote or prevent the emergence of deprived consciousness of tenant classes? Were these relations changing over the course of the pre-land reform period? This research tries to answer the above questions, and a perspective using collective behavior and social movement theory is developed to analyze the land reform experiences in Taiwan.

The research investigates two major policies in the Taiwan's land reform: one is "the 37.5% Farm Land Rent Reduction Program in 1949;" the other is "the Sales of Public Farm Land in 1948 and 1951." The results related to the above questions are very different. Discontents from the domestic social origin toward landlords could not be confirmed in the case of the Farm Land Rent Reduction Program. The authoritarian control from the government and the terrific "228 event" took place in 1947 all played important roles to prevent Taiwan's landlords' opposition to the Farm Land Rent Reduction Program. However, the subsistence ethic seemingly had been violated in the other case. Many peasants' movements emerged in the 1947 and 1948, which were against the state-owned Taiwan Sugar Company. The authoritarian control used to justify the quiescence of landlords is not suitable to explain the emergence of those uprisings. The research maintains that those rebellions were the source for the policy of the Sales of Public Farm Land in 1948 and its followings. Therefore, the assumption of this research can probably be vindicated. The research then argues that the experience of Taiwan's land reform should be much more carefully examined.

Keywords: Land Reform, the 37.5% Farm Land Rent Reduction Program, the Sales of Public Farm Land, Tenancy Relations, The Taiwan Sugar Company.

二、理論基礎與研究方法

本研究嘗試藉由集體行為或社會運動的理論來解釋臺糖公司為何會釋出其土地，促成臺灣「公地放領」政策的實現。過去有關於農民抗爭之研究，可大概將其

劃分為三種不同之理論論述，分別為：理性選擇、結構及階級衝突、及社會文化衝突等。

理性選擇理論基本上是源自於資源動員論（Oberschall 1973, Tilly 1978, Zald & McCarthy 1987, Jenkins 1983），主張農民抗爭之原因並非是由於農村受到資本主義的侵襲，使得原本的生活規範及結構遭到嚴重破壞，而是由於個人的自利動機所引起的（Popkin 1979）。根據 Popkin 之論點，不論是之前的殖民政體建立，把農民納入於世界資本主義市場；或是後來國家權力的擴張，侵入於農民原來的生活領域，皆沒有影響農民原本即擁有之福祉，或是造成其生活的窘困。透過市場自由運作的力量，反而使得農民得以從封建的領主或勢力龐大的地主控制中解放出來。Popkin 認為殖民時代帶給了農村相當大的穩定作用，並且增進了社會之間的溝通，使得農產品價格避免過渡的波動，讓農民免於陷入飢荒之中。Popkin 也認為農民運動之所以會成功的主要原因，乃是由於政治的領導者或企業家能夠提供予農民實際與堅實的福祉，及有效能的組織。然而，為了避免「搭便車」心裡的作祟，使得理性的民眾不願意參與社會運動，運動的領導者必須提供特殊的利益予積極參與的活動者。

結構及階級衝突理論則是源自於馬克斯主義的觀點，認為社會階級的分化及其間的衝突是造成歷史事件發生的主要原因。此種觀點近年來更因 Wallerstein(1979)的世界系統理論而得以進一步的發揚，Wallerstein 認為階級分化及衝突之原因，應該擴大由國際的視野來進行瞭解，他認為其乃是由於在世界資本系統中，核心國家與邊緣國家不公平的交換所導致的。十九世紀時，西方的資本主義核心國家為了解決其本國內部的問題，不斷的藉由向亞非國家的侵入來擴張其勢力範圍，並消弭國內的經濟危機。由於資本主義的本質是在於榨取最大的剩餘價值，因此邊緣國家的勞工及自然資源皆成為被剝削的對象，這也使得邊緣國家充斥著無產階級；相反的，多數的中產階級則是群聚於核心國家。因此，多數的革命或衝突皆是起源於無產階級佔多數的邊緣國家，他們反抗這種不公平的剝削行為，而這也就是為什麼那時反對帝國主義侵略的國家主義，其實也就是反對帝國主義的階級壓迫。

Wallerstein 的論點與部份人類學家中鄉民研究者 Steward(1956), Mintz(1954), Wolf(1966)的觀點頗有類似之處，彼等認為許多民族在受到西方強勢國家的政治經濟控制之下，原有的生計經濟已捲入以生產現金商品為主的商業體系之中，他們原有的社會生活及儀式生活都遭到嚴重的破壞，在這種情況之下，鄉民走向無產階級化，並處於國家或帝國主義社會中的低下階級地位。鄉民的剩餘被外在優勢團體以稅收、地租等方式抽取，而鄉民就是處於這種不公平的結構關係之中。其中，國家的角色及其權力的運作是扮演著非常重要的角色。另一位馬克斯主義學者 Paige(1975)則是將研究的重點放置於落後國家的農產品輸出方面，他認為上述農產

品的輸出會給農村帶來非常大的改變，例如人口的大量移動、原本村落的社會關係被商業的市場關係所取代等。而這種新型態的農業輸出結構會創造出新的社會階級，並且帶來新型態的階級衝突，例如已轉變為企業經營的地主與受地租束縛的佃農之間的衝突。Paige 認為當宗主國的控制力量還很強大時，這種衝突會受到壓制而無法外顯，然而在二次大戰結束之後，由於宗主國的力量明顯下降，落後國家中的農產品輸出部門就成為社會運動及革命的集聚中心。

社會文化衝突理論雖然不否定上述結構及階級衝突的觀點，但是卻比較不從生產結構關係來理解社會衝突發生的原因，而是著眼於資本主義對於原本非資本主義的社會文化體系所進行的無情侵襲與破壞。Smith(1984)就認為開發國家中的政治動亂，其起源未必是來自於階級之間的衝突，而是由於西方資本文化體系與本地社會文化體系產生了嚴重的衝突。Scott(1976)主張農民的暴動是一種反抗式的反應，他們反對原本非資本主義的社會型態受到資本主義及殖民主義的摧毀。Scott 並提出生計倫理(subsistence ethic)的概念，他認為在前資本主義時期，不論是地主或是政府皆會尊重並保障農民的基本生計，並以此來換取其統治的正當性；然而，後來的資本主義時期情況則大為改觀，在世界市場及殖民政府的掌控之下，農民的生計倫理往往是被棄之而不顧，使得農民連最基本的溫飽也無法滿足，而這就是農民反抗的主要原因；也因此，農民的抗爭中也隱含著伸張社會正義的道德意涵。由上可知，社會文化衝突理論因此將暴亂的發生視成是傳統生活及文化架構的崩潰瓦解，這與傳統對於社會運動的研究是相符合的。如 Turner & Killian (1987)就認為社會運動的產生乃是由於當時的社會常規或結構已經無法繼續為人們所接受，人們除了拒絕它們之外，透過語言及符號上的溝通(symbolic communication)來建構新的社會標準及行為模式。

本研究基本上並不偏向於理性選擇理論，而是要採用結構及階級衝突理論和社會文化衝突理論作為研究的理論基礎。也就是說農民的抗爭及不滿，一方面是由於在資本主義的運作之下，為了尋求剩餘的最大化，所導致的資本核心國家及殖民地邊緣區域的不公平剝削關係；另一方面，也是由於在資本帝國主義的統治下，農民傳統的生活規範遭到破壞，無法保存其基本生活，生計倫理不再受到重視的後果。

至於本研究所採行的研究方法大致可分為下列二個途徑：(1) 歷史檔案的搜尋：作者於國家史料館及各政府機關搜尋現存的歷史檔案，重點在於土地所有權及耕佃權的變動，地主與佃農之間的糾紛，及政府相關部門的行政處分等；(2) 文獻回顧與理論的建構：學術界已經就土地改革作了不少的研究，雖然本文所採取的觀點有所不同，但是作者相信以往的研究成果必定能對本研究帶來助益，因此除了建構本文所須的理論架構之外，並搜集研讀過去的研究著作。

三、臺糖佃農抗爭與公地放領的實施

以往對於三七五減租政策為何能夠實施的主要解釋理由大抵是因「權威氣氛」使然（李筱峰 1993），這樣的見解是否也可適用於公地放領呢？「權威氣氛」是否也可以作為政府實施公地放領政策的原因？論者往往以為在 1947 年的二二八事件之後，由於大量臺籍菁英及人士的死傷之後，臺灣的民眾應該是噤若寒蟬，不敢發表任何反抗當局的聲音，而這也是三七五減租之所以能夠順利實施的原因。然而，這樣的論述是否適宜來解釋公地放領政策的實施呢？其實在 1947、1948 年間，臺灣發生了許多農民抗爭的事件，而其對象大多對準了臺糖公司，例如，溪湖糖廠、埔里糖廠、虎尾糖廠、後壁林糖廠、及高雄縣各糖廠等，農民抗爭的原因大抵是由於臺糖欲將其管轄之土地收回自營，對原耕作佃農的任意撤佃起耕所致。例如，1948 年在臺灣省政府對行政院代的電中就表示：

年來各地糖廠每不顧實際情形，藉口自營，積極收回，甚有雇用流氓強制起耕情事，致撤佃糾紛疊起，其最顯著之事實，則為屏東、臺南、花蓮、南投、北斗、溪湖、溪洲、竹山、三嵌店、後壁林、高雄等地糖廠之撤佃糾紛，群情激憤，輿論譁然，農村社會、貧農生計均陷不安之境。本府有鑒及此，曾疊次明令糾正，但臺糖公司迄未能遵照處理原則辦理，致終鮮成效，殊為遺憾。（侯坤宏 1988，503-4）

又如溪湖糖廠就屢發生衝突事件，1947 年 1 月 28 日溪湖糖廠更發生嚴重的撤佃糾紛，「青年自由報」於當年 2 月 22 日並有大幅度的報導，在北斗區公有地承耕農民大會中，一位農民表示：

在憲政公佈的今日，一切不合憲法的事情當然要撤廢，廠方屢次以非法的手段侵害農民的權益，委實令人痛恨，如前次番仔埔農場事件，在檢察官判定侵佔不起訴，農民沒有犯罪事實，廠方竟昧於法治精神，使警察拘捕農民；餘恨未消，又以執銜的員工來脅迫農民，甚至不法逮捕，毀損地上耕作物，此不僅為農民的損失，亦是國家生產上的損失，如此糖廠的作風是否合法，委實令人懷疑！（侯坤宏 1988，420）

另有一位農民也表示：

我是前番仔埔農民代表，年底被檢察官拘禁，在當局未決定方針的期間內，所種的蕃薯；早期的至本年一月底，晚期的至本年三月底交還糖廠，怎知道我們

代表還沒有出獄，糖廠便把我們耕種的地上物毀損，而且在附近路上立牌告示，說如有違背糖廠者，打死不賠人命，又放言該糖廠第二工場設有監獄，對於反對糖廠的人，不用區署或警察所辦理，可能拿去拘禁，亦有被捕之人曾挨過拷打！（侯坤宏 1988，422）

在座談會之中，並有其他農民指出被糖廠拘禁及拷打的情事，並強烈質疑，「聽說糖廠是國家經營，當真國家會這樣待遇我們嗎？代表國家的糖廠可以這樣對待我們嗎？」另有農民也表示自己家庭的零落不堪，「原因就是受過去日人時代糖廠的剝削，光復後能夠重見天日，怎知道我們的糖廠仍沿用日人作風，依然從事榨取百姓的勞力（侯坤宏 1988，423-4）。」至於糖廠代表則是表示自己是受命行事，參與會議的溪州林代理廠長就說：

沒有上峰的命令，我們不敢擅自主張，今日接到糖業公司的來令，要我們把留用地清冊從速呈報，你們的要求不是無理，你們的生活艱難，我們怎麼不知道，祇是我們糖廠要受糖業公司的管束，就是我們也沒有方法給你們滿意的答覆。（侯坤宏 1988，424）

由此可知，糖廠的主事者似乎也能夠瞭解農民所受到的苦楚，只是無奈受到臺糖公司上級的壓力，不得不執行命令。

對於偌大接收於日本製糖會社的糖廠土地，臺灣省政府原本是要將其放租給現耕農民，根據 1946 年 12 月 31 日公佈之「臺灣省公有耕地放租辦法」，第二條指出公有耕地之定義為，「係指日人在本省所有之公有田火田，及廢置之公用地，與日人在本省私有耕地者。」只是在放租予農民之後，仍應依糖廠之指示來耕作，辦法中第十二條就指出，「原屬日人會社之公有耕地放租後，仍應依照各該公司團體之生產計畫進行，並接受其生產技術。」不過對於這個主張臺糖公司的上司 - 行政院資源委員會卻有不同之意見，該會於 1946 年 10 月 23 日呈行政院之公文就表示，「茲據悉臺灣行政長官公署，擬將臺省公有土地全部分配農民，聞正派員來京請示中，此項辦法如包括臺糖公司土地在內，殊足影響公司之生存，擬請鈞院特許保留公司用地，轉飭臺灣行政長官公署免予分配農民，庶公司基礎不致動搖，臺糖前途得資發展（侯坤宏 1988，499）。」而這則是牽涉及戰後接收的資源爭奪，國民政府原本是授權臺灣行政長官公署統一負責接收事宜，但是行政院資源委員會卻是不肯放棄。該會於 1945 年 12 月 1 日，就派出了「臺灣工礦事業考察團」，在其考察報告中就明白指出臺灣的工業經濟是以糖業為中心，其他的工礦業皆是基礎不佳，無發展前途。因此，資源委員會早在 1945 年 12 月 22 日就簽報行政院表示接收臺糖的意願。而行政院則是批示，「暫委資源委員會代政府全部接收經營，臺灣長官公署、

省銀行、及蔗農合作社均暫不加入資本」，因此在未徵得臺灣行政長官公署的同意之前，行政院資源委員會就已經搶先獲得了當時臺灣最重要事業的歸屬（陳翠蓮 1997，13），雖然臺灣省政府後來曾經力爭土地的掌控權，但是皆未獲行政院的同意。資源委員會並於事後不斷的以撤佃方式，要取得其對土地的控制權，而這種行徑自然引來相當多佃農的抗爭。

例如，相同的抗爭情形也發生在高雄縣，糖廠擬將原放租的土地，一律收回自營。高雄縣政府在詳查有關農戶的意見之後，於 1947 年 7 月 11 日有一致省政府的公文（參陸高府地權字第七九六三號）：

（一）以現有土地都在日據時代，被日人強迫收買，創設臺灣製糖會社，而後使用橫行手段，僅放一部分田地，租金低廉，給予耕作，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，佃農謀生，事屬敢怨而不敢言，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。渠等獲得惠報，耐勞開墾施肥，迄今既成沃土，此次收回全無酌情，渠等農戶致前之功虧一篑，渠等擬希糖廠施慈仁愛，普救貧農。...

查本縣類似案件，計有旗山區螞蟻坑、鳳山區小港鄉、大寮鄉之過溪村、潮寮村等處。所有現耕臺糖土地，均被糖廠藉口奉准自營，強行撤佃，民情激憤，叫苦連天，影響社會安寧至鉅。

又查臺糖土地奉准留用中，原係自營者，政府准其自營，若由農民墾耕者，仍應由承租農戶繼續租用，准其生產種類及技術，須接受糖廠指導而已。今糖廠竟被政府意旨，強詞奪理，擾亂農村，中斷農民生計，整千失業農民，將如何安置，已成當前嚴重問題。倘不急謀合理解決，長此以往，險象堪虞。（侯坤宏 1988，431-2）

由此電文可知情況已是非常嚴重，佃農之生計已因臺糖公司之撤佃而產生問題。埔里糖廠的放租地也面臨了相同的強迫起耕事件，在包括林火木在內的九十七名農民聯呈的嘆願書中，農民表示：

小民等皆是耕農為生來之本業，難於可營他圖生路，又無何等租產，專靠現耕地之生產，維持一家之生活。雖生活不裕，有該地可耕者，食糧安定，生計可能堅實，則一家自免分散遭受風霜饑餓，簡單樸素可以安居樂業。若這般一切倘被撤佃者，慾（欲）耕無地，欲營無計，一家大小必遭生活重大之威脅，呈現如活地獄之苦境。（侯坤宏 1988，451）

面對了這麼眾多的撤佃起耕事件，造成了農村相當多的不安，臺灣省國民大會代表聯誼會於 1947 年 4 月，電請行政院將臺灣糖業公司自營農場耕地，依法放租原有中小農戶，以蘇民困。電文中表示：

查日本佔據臺省歷五十一年，在此佔領期中積極推行其帝國主義政策，臺省糖業自為其榨取對象之一，因此日本製糖公司藉財閥之資，軍警之力，強買民地，先後達十二萬頃之多。當時稍有違抗，及幽之囹圄，人民忍辱含垢，莫可奈何，致使農民欲耕無田，怨聲載道，是臺民迄今猶切齒痛恨者也。自抗戰勝利臺省光復後，政府有鑑於此，為挽救農民過去所受之苦痛，乃頒佈臺灣省公有土地放租辦法，一時全省農民均額手稱慶，深信五十餘年之桎梏必可解除無疑矣！熟意該辦法公佈至今迄未澈底實施。曩者敵人強佔之農田，仍由臺灣糖業公司繼續經營，雖間有劃出放租者，然亦僅少數零星不毛之地，人民大失所望，失業日多。查土地改革政策為政府重要決策之一，況本省經日本五十餘年之榨取，人民已疲於奔命。搶救農村為時迫切，實不堪再肆稽延，為此電請鑒核。令將臺灣糖業公司自營農場之耕地，依法直接放租於本省原有中小農民，以蘇民困。並副臺胞期望祖國之熱忱。（侯坤宏 1988，472-3）

同年六月召開的臺灣省參議會，雖然因二二八事件的影響，使得出席之參議員僅有十六、七人，提案也相形減少許多，但是參議員仍提出「請將各糖廠原轄地區重新劃定以達地盡其利案」，其理由為：

各糖廠原轄土地面積甚多，但因種種關係不能盡量使用，棄置成荒殊為可惜，亟應切實勘查，重新劃定，將各廠實際需要以外之土地租與人民耕作，以達地盡其利。（「臺灣省參議會第一屆第三次大會特輯」1947，31。標點符號為作者所加。）

然而，臺糖公司的上司---行政院資源委員會，在面對上述農民的抗爭皆定位為「強行霸耕」，要求通令制止。1947 年 7 月 26 日在臺灣糖業有限公司代電中表示：

今為達到留用自營之目的，必須全部收回，不意刁滑者將該項土地，視為政府委託公司放租零星之地，強行霸耕，多方設法阻礙，以致影響本廠業務之進行等，祈設法制止等由。……查農民霸耕本公司留用土地情勢，各分公司均有發生，如不及早嚴予制止，一任相率效尤，糖業前途實堪憂慮。且輕視法令成習，亦非國家社會之幸。（侯坤宏 1988，434）

臺灣省政府對於此事之觀點其實是與行政院資源委員會不同，1946 年決議「各機關申請留用之農地，除確為業務上使用部份外，其原為放租收益之土地，一律不准留用，應劃交該管縣市政府依法放租（「公地放租」 1949，7-8）。」臺灣省政府在其 1947 年 9 月 1 日的代電中也表示：

凡糖廠自營農場中之土地，原有放租情事者，在不妨礙業務範圍內，仍應依法放租，其因業務上確實需要，必須收回自營者，訂有期限之租約，應依法於屆滿前通知，屆滿時收回，未定期限或未訂租約者，作為不定期限之租賃，應按土地法第一一六條之規定，在一年前通知承租人。（侯坤宏 1988，435）

但是臺灣省政府的命令卻不為臺糖公司所接受，臺糖公司仍然佔據大量土地，並且強行撤佃。1947 年 12 月 9 日，臺灣省政府民政廳地政局於其「公地放租檢查報告」中也明白指出公地未放租的原因，主要為「接管機關之阻難」：

本省公地在光復之初，均由各機關按照原來性質接管。公地放租辦法公布以後，規定各機關留用公地，以用於示範、試驗、育苗為限，其餘公地應一律移交所在地縣市政府依法放租。惟事實上，各接管機關中，有少數藉詞不照規定交出，而自行放租，且未依照放租辦法辦理者....。

糖廠應撥出之一萬三千四百八十七甲公地，其中七千餘甲均非耕地，無法放租，至於耕地則不肯撥出，如臺中縣能高區埔里鎮之糖廠，接管公地二千餘甲，內自營農場九百餘甲，現耕農戶百餘，維持現耕農戶生活，僅須該廠撥出公地數十甲即可，但該廠廠長陳忠耀，竟不願意，而強欲無條件撤佃。又臺南縣布袋鄉洲子有港墩農場土地，乃糖業公司留用者，今多荒蕪，地未盡利，殊為可惜。茶葉公司應撥出之土地五千一百八十九甲，鳳梨公司應撥出之土地一千三百五十一甲，農產公司應撥出之土地一百六十三甲，均未撥交各當地縣市政府放租。（侯坤宏 1988，457-8）

臺糖公司態度相當強硬，臺灣省政府似也無力貫徹其命令，但是，該如何來解決上述農民的抗爭，及其所帶來的社會不安？尤其又是二二八事件發生的時候？臺灣省政府於 1947 年 6 月 27 日召開的臺灣省府委員會第七次會議分別提出「臺灣省開墾荒地救濟失業實施計畫要點」及「臺灣省開墾荒地救濟失業辦法」，同月三十日臺灣省參議會的第一屆第三次大會也議決通過上述辦法。臺灣省政府後來於 1948 年訂定了「臺灣省開墾荒地救濟失業扶植自耕農實施方案」，其中分別包括「開墾荒地救濟失業」及「放領公地扶植自耕農」兩項計畫。至於放領公地的原因，據當時的地政局長沈時可表示，乃是為了「採取更積極方式，利用公地創設自耕農，並利用放領公地收入之地價開墾荒地，安置失業（侯坤宏 1988，514）。」另一見解

則來自於省參議會，據瞭解「全體參議員於於上項計劃及辦法提出討論時，均一致贊同，予以通過，而黃議長於該次（第三次）省參議會閉幕詞中，更說明放領公有耕地開墾荒地以救濟失業，實為安定目前秩序具有重大關係的措施，是亦足以表現民意反應之一斑（「臺灣省公地放領手冊」1948，5）。」該次會議之中也有多位參議員提案，要求政府早日籌畫救濟辦法以提高赤貧人民之生活水準（「臺灣省參議會第一屆第三次大會特輯」1947，34）。由此可知，此一措施的主要目的之一是基於政治上的考量，是為了安定民心及穩定社會秩序。

為了籌措開墾荒地之經費，臺灣省政府計畫「出售」公有耕地一萬甲，而這即是第一次的公地放領¹。本省第一次放領之公地為「臺北等七縣境內之臺拓社有地，和臺灣糖業公司及臺灣茶葉公司劃出之耕地，並以零星者為限，面積總計為一萬甲（折合一四五、四八八市畝），預計可能扶植自耕農七千戶（侯坤宏 1988，515）。」惟上述土地計畫由臺糖公司所釋出者僅限於臺東縣及花蓮縣，面積分別為七八七四九 甲及二二四甲（「臺灣省扶植自耕農實施方案」，26）。而臺糖公司所劃出之土地並且侷限於零星的土地，而前述涉及與糖廠抗爭之大部分縣市皆未被包含進來，由此或可顯示行政院資源委員會及臺灣糖業公司的抗拒力量²。可是臺灣農民並未因臺糖公司計畫釋放出約三 三甲的土地就消除了他們的不滿，臺灣省政府與行政院資源委員會之間對於臺糖土地主導權的爭奪也未因此就罷休，例如，臺灣省政府民政廳地政局於 1949 年的公地放租報告中，再度指出類似的問題：

更有一部份公營事業機關(公司)堅持控制原料需要，必須保留大量公有耕地，

¹ 放領二字的解釋為：「政府將公有土地，准許合於規定資格的人民，于依照規定手續申請承領及繳清地價以後給與所有權，使達到自有自耕的地步（「放領公地扶植自耕農手冊」1951，21）。」

² 其實臺糖公司並未釋放出土地，因為「當時因限於人力及經濟，且事屬創舉，為慎重起見，乃決定先從公地較為集中之臺中臺南兩縣首先實施，其餘各縣則決定於第二年（三十八年）繼續辦理。迨三十八年省政府決定推行「三七五」減租政策後，各縣市均集中一切力量辦理減租工作，奉陳前主席指示，將公地放領工作暫緩辦理（「放領公地扶植自耕農手冊」77-8）。」此次公地放領臺中縣及臺南縣之放領面積分別為一、五三 五三八甲及一、八八 七七八甲，合計為三、三八三 一三一甲。由此可知，此次公地放領與原先計畫放領面積（一萬甲）有非常大的差距。此外，公地放領所收取之地價是否有達到原先之目標呢（救濟失業及提高赤貧人民之生活水準）？據報告，所收取地價之運用方式為：「歷期所收之地價，除部份撥付臺東墾殖農場股金及農舍建築費，暨退伍軍官屯墾區勘測經費，并協同水利局補助臺中草港等農場搶修工程外，其餘均存儲基金專戶，惟為切實展開扶植自耕農政策，已與財政廳商定將該項放領地價款項作為繼續辦理扶植自耕農貸款之用，并經土地銀行擬訂貸款大綱一種擬簽送省府核辦，一經核准即可貸放於自耕農戶，以收扶植之效（「放領公地扶植自耕農手冊」79）。」這與原先之目標似有差距。

在此要求下，發生下列兩種情形：

(1) 自營農場 - 各機關控制大量公地 (如臺糖公司控制自營農場公地近六萬甲，) 設置自營農場，其經營方式，則為僱用大批雇農從事耕作，而所給予之待遇甚薄。……就農民立場言，則各機關控制大量公地，使農民淪為雇農，生活困苦，無異於以往制度，極不合理。就土地政策立場言，非僅違反耕者有其田之原則，且將直接破壞公地放租之成果。

(2) 委託放租 - 各機關接管公地，……委託各該機關依照公地放租辦法之規定辦理放租，委託放租面積達四萬九千餘甲，其中臺糖公司有四萬二千餘甲……唯就實際情形言，以各受委託放租機關多不能完全遵照公地放租辦法之規定，諸如擅自提高地租，逕行撤佃，並有非法承租轉租等流弊發生，影響各地放租之成果。 (「公地放租」 1949, 43-4)

其最後之結論為，「總之，各機關之自營農場及委託放租公有耕地所佔面積甚大，處理未盡得宜，流弊滋多，深為一般人民所詬病 (「公地放租」 1949, 44)。」另外，臺灣省參議會對此問題也是多有詢問，如於第八次大會期間，吳瑞泰提案、李友三與馬有岳連署「請政府飭糖業公司自營農場地依據公地放租法放租案」，彼等並請政府嚴飭糖業公司於三十九年起實行放租 (引自鄭梓 1985, 158)。面對了農民的抗爭、臺灣省政府及省參議會、及後來美國的壓力³，終於促使了政府於民國四十年六月四日核定「臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」，揭開了後續多階段的公地放領，而放領之公有耕地有很大一部份是以臺糖公司的土地為主⁴。例如，民國四十年下半年開始舉辦之第一期公地放領大抵是以各縣市直接放租之國省有耕地為主，共放領二八、四四七 二八八八甲土地；至於民國四十一年上半年所舉辦之第二期公地放領則是以接收臺糖公司劃出無需保留之耕地為主，其面積總計為一

³ 雷正琪博士為公地放領一事，於民國四十一年九月函總統，內容指出：「臺糖公司所擬出售之土地，大部地質甚劣，最近在臺灣之考察，農民一致對臺糖公司表示不滿，並對公地放領計劃，表示失望。……公營企業應較現在之實施狀況出售更多之土地，俾有較多之畝數，以適應現在臺灣佃農之需要，並足保證全部土地改革之成功 (侯坤宏 1988, 543-5)。」中國農村復興聯合委員會也曾於民國四十一年十月二十二日電臺灣省民政廳地政局，該會雖然表示「臺糖公司之土地應否劃出放領...似須俟行政院通盤考慮後決定，本會未便擅作主張，」但是，仍轉達「擬請政府將臺糖公司之公地，除留一部份品種改良必需用地外，全部解放由農民承領，以符土地政策而孚民望，等情 (侯坤宏 1988, 550-2)。」其實農復會基本上是贊成雷正琪之意見，這呈現於「中國農村復興聯合委員會工作報告」第一期裡 (黃俊傑 1995, 119-20)。

⁴ 臺糖公司之土地為「公有土地」或是「私有土地」，是一個非常值得探討的課題，對此問題之論述可參考黃俊傑 (1995)，呂錦淑 (1998)，黃舒衛 (2000) 等。

七、八六一 四 二四甲土地（王長璽及張維光 1953，194）⁵。另外，民國四十二年公地放領中，原為臺糖公司放租土地之面積為八、七四四 二六九一甲（王長璽及張維光 1953，198）。由上述公地放領政策的實施，可以發現長期以來，各地臺糖公司佃農的群起抗爭是其主要原因之一，因此「內因說」可能就有其解釋的空間。

四、結論

本研究由歷史的檢視，藉由土地改革政策實施之研究，來探視台糖公司由如何取得其土地，並將其中一部份土地釋出。本研究最主要的發現是在 1947 年及 1948 年，許多原本租用糖廠土地的佃農被強制起耕撤佃，這使得他們的生活無以為繼，連最起碼的生計倫理皆不受到行政院資源委員會的重視，許多抗爭活動在各地發生，尤其值得注意的是，抗爭的時間就是在二二八事件發生的當年或是次年，面對了權威壓制的風險，被撤佃的佃農仍然願意用實際行動來表達他們的不滿，由此或可感受佃農們所受到的痛苦必然是非常的沈重。行政院資源委員會為了己身的利益，運用其強大的政治力量取得臺糖公司的土地，也繼續促進臺灣的殖民地式資本主義發展。可是，為了滿足中國大陸及在世界的市場，及支應國民政府處理大陸本土的內亂，臺灣農民的生計倫理在臺糖公司的撤佃行為中，是完全的被忽視，這使得許多農民連最基本的溫飽也無法滿足，而這或許就是農民反抗、及政府實施公地放領政策的主要原因，而這也就是為什麼政府後來所放領出來之「公有土地」大抵皆是臺糖土地的理由了。

⁵ 臺糖公司所移交之土地，品質大抵是比較低劣，且移交清冊上所列之土地地目、等則、面積也多與實際情況有所出入，因此出現許多縣政府將土地退還，不擬接收的情形，如臺中縣就出現：

就土地言，一期放領地係由政府撥出，且儘以好地放領，農戶均樂於承領，且無交涉之煩，二期放領地係由糖廠所撥出，不僅土地散置，面積零星，其中山火田多而水田少，部份且係非耕地與尚待變更分割之土地，不但農戶缺乏承領之興趣，而在土地使用上，亦屬極不合理之現象。

（「臺中縣放領公地」 13）

南投縣政府也指出，「第二期放領土地係以臺糖劃出土地為放領標的，惟臺糖劃出放領地，移交清冊所列面積……內所載地目等則面積核與實地諸多不符，並其地質較差者佔多。……臺糖公司此次所劃出耕地因較好的耕地留為自用而將地質較差的耕地劃出放領，以致農民嘖有煩言（「南投縣辦理『放領公地扶植自耕農』工作概況」 1952，39-40）。」

五、參考文獻

1、中文文獻

王長璽、張維光

1955 《臺灣土地改革》。臺北：中國地政研究所。

王益滔

1966 光復前臺灣之土地制度與土地政策，收錄於「臺灣銀行經濟研究室」編《臺灣經濟史十集》，頁 52-86。臺北：臺灣銀行。

李筱峰

1993 《臺灣戰後初期的民意代表》。臺北：自立。

呂錦淑

1998 《臺灣糖業百年發展與變遷的政治經濟分析》。嘉義：國立中正大學政治研究所碩士論文。

林英彥

1999 《土地經濟學通論》，五版。臺北：文笙書局。

侯坤宏編

1988 《土地改革史料》。臺北：國史館。

涂照彥

1993 《日本帝國主義下的臺灣》，李明峻譯。臺北：人間出版社。

黃富三

1981a 清代臺灣移民的耕地取得問題及其對土著的影響（上），《食貨》11（1）：19-36。

1981b 清代臺灣移民的耕地取得問題及其對土著的影響（下），《食貨》11（2）：26-46。

黃俊傑

1995 《戰後臺灣的轉型及其展望》。台北：正中書局。

黃朝琴

1965 黃朝琴談往事、永難忘三十八年，〈陳誠先生傳〉。臺北：反共。

黃舒衛

2000 《臺糖土地釋出之政治經濟分析》。臺北：國立政治大學地政研究所碩士論文。

陳秋坤

1994 《清代臺灣土著地權：官僚、漢佃與岸裡社人的土地變遷 1700-1895》。臺北：中研院近史所。

陳翠蓮

- 1995 《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面向》。臺北：時報文化。
1997 《「大中國」與「小台灣」的經濟矛盾 - 以資源委員會與台灣省行政長官公署的資源爭奪為例》。臺北：二二八事件五十週年國際學術研討會論文。

華松年

- 1984a 《臺灣糧政史（上）》。臺北：臺灣商務印書館。
1984b 《臺灣糧政史（下）》。臺北：臺灣商務印書館。

殷章甫

- 1984 《中國之土地改革》。臺北：中央文物供應社。

張勤可、張維一等

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

湯惠蓀

- 1954 《臺灣之土地改革》。臺北：中國農村復興聯合委員會。

鄭梓

- 1985 《臺灣省參議會史研究 - 變遷時代裏的一個過渡型代議機構（1946-1951）》。臺北：華世出版社。

劉進慶

- 1992 《戰後台灣經濟分析》，王宏仁等譯。台北：人間出版社。

顏清梅

- 1993a 光復初期臺灣米荒問題初探，〈《臺灣光復初期歷史》〉，賴澤涵主編，頁 79-105。臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
1993b 《臺灣光復初期米糧問題之研究（一九四五~一九四八年）》。臺中：東海大學歷史研究所碩士論文。

2、政府出版品

屏東市政府編印

- 1949/10 《屏東市三七五減租經過及其過程》。

南投縣政府編

- 1952 《南投縣辦理「放領公地扶植自耕農」工作概況》。

臺中縣政府

- （年代不詳）《臺中縣放領公地》。

臺灣省政府

- （年代不詳）《臺灣省扶植自耕農實施方案》。
（年代不詳）《放領公地扶植自耕農手冊》。
（年代不詳）《臺灣省地政法令輯要【上冊】》。

1950 《三七五減租文告暨法令輯要》。

1950 《臺灣省推行三七五減租手冊》。

臺灣省政府民政廳地政局

1948 《臺灣省公地放領手冊》。

1949 《公地放租》。

臺灣省參議會秘書處編印

1947年6月 《臺灣省參議會第一屆第一次大會特輯》。

1947年12月 《臺灣省參議會第一屆第二次大會特輯》。

1948年6月 《臺灣省參議會第一屆第三次大會特輯》。

1948年12月 《臺灣省參議會第一屆第四次大會特輯》。

3、英文文獻

Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (eds.)

1985 *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.

Hsiao, Hsin-huang Michael

1981 *Government Agricultural Strategies in Taiwan and South Korea: A Macrosociological Assessment*. Taipei: Institute of Ethnology, Academia Sinica.

Hsiao, Tseng

1968 *The Theory and Practice of Land Reform in the Republic of China*. 2nd ed. Taipei: China Research Institute of Land Economics.

Hsu, Shih-Jung and Michael Hsin-huang Hsiao

1999 *The Impacts of Class Differentiation and Cultural Construction on Post-War Land Reform in Taiwan*. ISEAR (Information Service for East Asian Research, Program for Southeast Asian Area Studies) Occasional Paper No. 2. Taipei: Academia Sinica.

Jenkins, J. Craig

1983 "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements," *Annual Review of Sociology* 9: 527-553.

Mintz, Sidney W

1954 "On Redfield and Foster," *American Anthropologist* 56(1): 87-92.

Oberschall, Anthony

1973 *Social Conflict and Social Movement*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

Paige, Jeffery

- 1975 *Agrarian Revolution: Social Movements and Export Agriculture in the Underdeveloped World*. New York: Fress Press.
- Popkin, Samuel
- 1979 *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Scott, James C
- 1976 *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Smith, Carol
- 1984 "Local History in Global Context: Social and Economic Transitions in Western Guatemala," *Comparative Studies in Society and History* 26: 193-228.
- Steward, Julian et al
- 1956 *The People of Puerto Rico*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Tilly, Charles
- 1978 *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Turner, Ralph H. and Lewis M. Killian
- 1987 *Collective Behavior*. 3d ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Wallerstein, Immanuel
- 1979 *The Capitalist World-Economy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Wolf, Eric R.
- 1966 *Peasants*. New York: Prentice-Hall.
- Zald, Mayer N. and John D. McCarthy
- 1987 *Social Movements in An Organizational Society*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.