

光復初期臺灣土地改革過程中的 幾個問題：雷正琪函件解讀

黃俊傑*

這篇論文的論述以雷正琪函件為中心，分析光復初期臺灣土地改革過程中，所呈現的現象。本文第二節從雷正琪函件的內容中提出三個具體問題，並以這三個問題作為導引，在第三節交代了臺糖公司土地的由來。本文第四節經由對農民之所以對臺糖公司不滿的分析，探討在光復後的國家資本主義之下，臺灣農民與臺糖公司之間的緊張關係，固有其日據時代的歷史原因與光復後農民生活的困苦作為背景，但更重要的是臺糖公司憑藉國家資本與公權力，任意撤佃或經由中間人放租牟利等行徑，都加深農民的怨恨。

本文第五節中發現，雷正琪函件含有一個更為基本的問題，這就是光復初期國民政府所推動的公地放領政策，與當時以農產品外銷賺取外匯的經濟政策之間，實有無可協調的矛盾性存在。雷正琪這個美籍專家，完全站在土地改革的本位立場看問題，終於無意中引爆了這個地雷。

本文第六節接著分析農復會——邀請雷正琪來臺的機構——在土地改革中所扮演的角色，結果我們發現：農復會在土地改革中，主要的作用在於專家的協助、政策的配合與協調以及經費的補助等三個方面。農復會基本上不是土地問題的最終決策者。從農復會對臺糖土地案的處理，我們看到了農復會技術官僚的長處與局限性。

- 一、前言
- 二、雷正琪函件的內容
- 三、日據背景與臺糖公司土地的由來
- 四、國家資本主義之下農民與臺糖公司的緊張關係
- 五、光復初期土地改革政策與經濟政策的矛盾
- 六、農復會在土地改革過程中的角色
- 七、結論

* 國立臺灣大學歷史系教授

一、前言

光復初期的土地改革是臺灣近代史上劃時代的歷史事件。1950年代的土地改革，不僅改變了臺灣的土地所有權結構，創造了自耕農階層，而且也改變了農村的政治權力關係，使茁壯中的自耕農逐漸取得農村政治的主導權；而隨著土地改革的完成所帶動的農業生產力的提昇，更是直接奠定了1960年代中期以後工業起飛的基礎。關於光復初期的土地改革，學界現有的研究成果業已車載斗量，不可勝數。為數眾多的研究論著，多半從正面論述土地改革的積極貢獻。或從論理與歷史背景論土地改革的成就，(Hsiao, 1968: 324-346)或從行政運作論土地改革之所以成功的原因，(Shen, 1968: 380-433)或分析土地改革對臺灣農業發展的影響，(Shen, 1968: 347-366; 王益滔, 1972: 148-176)或討論土地改革對臺灣工業發展的貢獻，(Koo, 1968: 367-379)或討論土地改革對臺灣農村社會經濟的影響，(蔡宏進, 1967; 楊懋春, 1970; 李登輝, 1985; 黃俊傑, 1985: 106-118)或追溯臺灣土地改革在中國近代史上的前驅史實，並申論其歷史意義。(侯坤宏, 1988: 1-31)

通覽現有關於光復初期臺灣土地改革的研究論著，較少對土地改革過程中所呈現的問題，有所析論。這篇論文的寫作，就是想以1952年9月，應中國農村復興聯合委員會(農復會, 1948, 10, 1—1979, 3, 16)之邀請，來臺訪問的美國農業部土地問題專家雷正琪(Wolf Ladjinski)對蔣中正總統所提出的一份建議函件為中心，探討光復初期臺灣土地改革推行過程中，所呈現的三個現象：

1. 在國家資本主義下農民對國營企業的不滿；
2. 土地改革政策與經濟政策的矛盾；
3. 農復會在土地改革中的地位與角色。

這篇論文希望從歷史的觀點，扣緊以上這三個現象，對潛藏在雷正琪函件中的問題，配合相關史料加以分析。

二、雷正琪函件的內容

爲了討論的方便，我們將雷正琪給蔣中正總統的函件全文引錄如下：(國史館，1988：544-545)

總統閣下：

前面陳有關臺灣農村情形時，對於數項土地改革之極重要問題，尙未盡所言，即公有土地及其與土地改革之關係。

在1951年，屬於中國政府之公地，共計182,000甲，佔所有可耕土地面積21%，公營企業所有之公有土地佔145,000甲，臺糖公司即有122,000甲，佔公地之2/3。

據個人之觀察，臺灣之佃農極羨慕該項土地，政府爲各該公地之地主，佃農甚願取得該項土地，在佃農之目光中，臺糖公司實與其他地主相等。此種情形，在土地少農民多之每一國家，均屬相同，臺灣亦非例外。因此，農民均以爲政府之土地放領計畫，應自公有土地始，關於此點個人以對土地改革忠實擁護者之地位，深悉閣下對此項問題極感興趣，個人以爲政府應採取堅決政策，以公有土地盡量出售與佃農，使各公有企業，特別爲臺糖公司，保有最低限度之土地，以適應其需要，此舉對農民及地主，顯示政府正全力從事土地改革工作，以物質上講來，可增加土地重行分配之畝數，以政治上講來，將取得臺灣人之一致擁護，倘採取其他辦法，來處理公有土地出售問題，則對於政府之採取土地改革計畫之措施均將引起懷疑。

關於上述各點，個人不得不以在1951年5、6月，及1952年8月考察所得，比較上甚少公地出售與佃農之情形奉告，地方政府擬出售公地36,000甲，實際業已出售者計28,000甲，臺糖公司擬出售者計29,000甲，(臺糖公司共有122,000甲)中約17,000甲業已出售，事實上臺糖公司所擬出售之土地，大部地質甚劣，上述之情形，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。

在一年以前，本人曾謂真正之公地放領計畫，爲全部土地分配之里程

碑，然因欲其實施，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，有以上之情形，茲可陳明閣下，乃土地改革之第二步——公地放領，僅有一部份實施，倘上述各項意見，係屬準確，即公地放領之範圍能予擴大，並極力予以實施，則對經濟與政治，政府與人民，均有利焉。

本人並非擬以此問題，使閣下有所困難，蓋欲實施總統之主張，俾使孫中山先生之遺志，使中國耕者有其田能予完成也。並致敬意。

農業參事雷正琪

這件函件是在民國41年(1952)9月初由當時的美國駐華大使館代辦鍾華德送呈總統，經層層轉折，而在1952年9月24日由行政院秘書處檢附原函，分函財政部長、臺灣省政府主席、內政部長及經濟部長查照辦理。(國史館，1988：543)這件建議函件是臺灣土地改革運動史上的重要史料，它含有以下幾個問題，值得進一步討論：

- (1) 雷正琪說：「據個人之觀察，臺灣之佃農極羨慕該項土地，政府為各該公地之地主，佃農甚願取得該項土地，在佃農之目光中，臺糖公司實與其他地主相等。」這種說法是否有堅實的根據？
- (2) 雷正琪說：「事實上臺糖公司所擬出售之土地，大部地質甚劣，上述之情形，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。」這種說法是否符合事實？到底當時臺糖公司公地放領的狀況如何？當時臺糖公司與佃農關係如何？
- (3) 雷正琪說：「在一年以前，本人曾謂真正之公地放領計畫，為全部土地分配之里程碑，然因欲其實施，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。」雷氏的主張對當時的臺灣而言到底是否具有可行性？

這三個函件所包括的問題，都直接與我們在上節所提出的潛藏在土地改革中

的三個現象有深刻關係。但在分析這三個問題之前，先讓我們談談雷正琪這個人與土地改革的關係。

雷正琪是美國農業部的土地問題專家，在農復會創立之初，推動土地改革時，雷氏即參與其事。1949年7月25日農復會通過二五減租辦法。由於當時西南軍政長官張羣與四川省政府主席王陵基的大力支持，農復會所推動的減租政策在四川實施最為成功，當時視察四川土地改革的人說：「一夜之間，禁伏於桎梏深淵中之四川農民階級，其精神與活力如雨後春筍，蓬勃而出。」（中國農村復興委員會，1950：51）主持四川土地改革事務的是農復會土地組組長湯惠蓀，以及專家鮑德激、美籍專家雷正琪，以及周之佑、熊鼎盛、林詩且、陳人龍等人。（蕭瑋，1980：330-331）雷正琪對四川土地改革的成功，印象深刻，備致推崇，直稱之為「小型之奇蹟」。（中國農村復興委員會，1950：51）

臺灣的土地改革於1949年3月正式開始，但在此之前1947年臺灣省政府就已開始將省有公地出租給農民耕種，農復會在1949年遷臺後，就在臺灣協助省政府推動減租工作。農復會並曾於1949年9月，兩次調查臺灣減租工作推展的成果，一次由農復會土地組組長湯惠蓀與臺灣省地政局局長沈時可共同主持，另一次就由雷正琪主持。（中國農村復興委員會，1950：51）雷正琪呈蔣中正總統的函件就是他考察臺灣土地改革的成果之後，所提出來的建議。這件函件無意間引爆了1950年代隱藏在臺灣土地改革中的地雷，將臺灣土地改革的種種問題完全暴露出來，所以這件函件很具有高度史料價值，值得詳細解讀。

三、日據背景與臺糖公司土地的由來

我在本文第二節從雷正琪函件中，所提出第一個問題的核心在於光復後臺糖公司的龐大土地。這一批土地的由來，有其歷史背景。

自從1895年日本佔領臺灣之後，日本資本家在殖民政府的羽翼之下，進入臺灣，設置許多製糖會社。這些製糖會社在1940年代以後合併成為臺灣

製糖株式會社等四大會社。這四大會社之工場有42所，副設之酒精工場有15所，其私設之鐵路長2900英哩，以其雄厚資本欺壓臺灣農民。日據時代臺灣農業史上所見的「米糖相剋」的現象，其實就是日本帝國主義殖民者所發展出來的一套米糖關係體制，在臺灣的發展過程中刻意加強農業的「米」與「糖」不同部門間的不平等的分工，以造成相對落後。日據時代的「米糖相剋」問題，其實是臺灣農民與日本資本家之間的矛盾所衍生出來的部門不平等分工。（參閱柯志明，1989）從「米糖相剋」這個現象，可以部份地反映出日據時代資本主義在臺灣農村所刻劃的傷痕之深刻。這些作為資本主義先鋒部隊的新式製糖株式會社所支配的土地，約佔全臺灣耕地面積的八分之一強。這四大製糖公司的土地，在光復後完全為臺糖公司接受，計有大日本製糖會社25,142甲；臺灣製糖會社54,819甲；明治製糖會社23,979甲；鹽水港製糖會社17,422甲；共計121,362甲，每甲按0.97公頃的比例計算折合為117,721公頃。在這面積廣大的土地中，臺糖公司至民國41年(1952)止已交出45,560公頃，佔全部接收面積的38.7%，其餘則作為廠房、鐵路、農道、溝渠、林地、原野及自營農場或放租土地等使用。（侯坤宏，1988：545-549）臺糖公司取得這一批土地的過程也歷經波折。原來臺灣光復之後，當時的臺灣行政長官公署就有意將包括臺糖公司土地在內的臺灣省公有土地，全部配予農民，這項構想引起臺糖公司的緊張，遂由當時主管臺糖公司的資源委員會正式呈文行政院，要求保留臺糖公司所有的十二萬甲土地。（Ibid.: 498-499）

行政院在收到資源委員會的報告之後，即召集有關機關共同審查，其審查結論認為：「據資源委員會代表報告，臺灣原有四個製糖會社，光復後由政府接收，合併為臺灣糖業公司，原有之四個製糖會社，係官商合辦性質，民股除日本人外，臺灣人民亦有股權在內，接收後合組臺灣糖業公司，經呈院核准，其股權以百分之六十屬中央，百分之四十屬地方，包括民股在內，惟民股尚未清理完竣，俟清理後即正式承認其股權。因臺灣與其他各省情形不同，光復後臺灣人民一切合法權利均予承認，故臺灣各製糖會社原屬臺灣人民之股資，不能以敵偽產業收歸國有，現臺灣糖業公司所有股資，包

括土地、工廠、鐵路及一切資產在內，不能將土地分割為官股，即無法以所有土地為公有土地，如原有四個製糖會社完全為日本政府與日本人民合資經營，而無臺灣人民股權在內，以敵產接收視為公有土地，亦未嘗不可。再糖業公司與土地有不可分離之關係，因製糖須有蔗田供給原料，臺灣糖業公司土地，大部為蔗田，如依臺灣省公有耕地放租辦法放租，則蔗田與糖業公司分離，糖業公司即無法存在，故此項土地應確定為糖業公司所有。案經詳細討論，僉以公司為法人，自可置產。臺灣糖業公司現有土地，是否為公有土地，應查明為原有四個製糖會社所自置？抑為日本政府所撥用？如為製糖會社所自置，即非公有土地，若由日本政府撥用，製糖會社僅有使用收益權，則其權產屬日本政府，接收後自應屬於國有，此點應由有關機關分別查明呈院核辦。」(Ibid.: 501) 後來，臺灣省政府經調查之後，呈文行政院，而在1948年10月13日經行政院第20次院會決議：「臺灣糖業公司目前管有之土地應歸該公司所有，並由該公司依法辦理所有權之登記。」(Ibid.: 502) 光復以來爭執不休的臺糖公司土地案至此完全塵埃落定，臺糖公司成為全臺灣最大的地主。所以，雷正琪函件中所說的「在佃農之心目中，臺糖公司實為與其他地主相等，基本上是符合實情的說法。

四、國家資本主義之下農民與臺糖公司的緊張關係

那麼，雷正琪函件中所提出的第二項指摘說：「農民一致對臺糖公司表示不滿」，到底原因何在？

從相關史料加以歸納，光復初期臺灣農民對臺糖公司的不滿，至少有以下幾種原因：

1. 各地糖廠自行提高租金或經由中間人轉租給佃農，以便居中牟利：這類事件在光復初期屢見不鮮，例如1946年10月，臺中縣烏日糖廠對耕作其所屬田地之佃農增收租金，居中牟利，佃農告到臺中縣政府轉省政府民政處地政局，後來由地政局下令撤銷原租賃關係。(Ibid.: 414-415) 此外，臺糖的龐大土地常透過中間人轉包給佃農，中間人居中獲得利益，例如1947年7月5

日地政部就行文臺灣省政府，要求查明「該(臺糖)公司出租與少數中間人，再由中間人轉租農民耕種，佃農負擔租額達收穫總量五成或六成不等。而中間人僅按正產物千分之三百七十五向糖廠繳租」。(Ibid.: 430)諸如此類的事例此起彼落，是累積民怨的重要因素。

2. 各地糖廠任意撤佃，將出租耕地收回自營，影響佃農生活：這類事件在光復之初就一再發生，例如1947年1月28日彰化溪湖糖廠佃農在公有土地上種胡麻，引起糖廠企圖收回土地自耕，引起衝突，在2月6日由農民、糖廠、警察各單位召開農民大會始獲解決。(Ibid.: 418-425)這類衝突事件可以反映二二八事件前夕，「山雨欲來風滿樓」，全省各地農村不安定之一斑。高雄縣各地也發生糖廠任意撤佃激起民憤的事件，1947年7月11日高雄縣政府致省政府公文內容很能說明當時狀況：(Ibid.: 430-432)

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，失業衆多，佃農□□謀生，事屬敢怨而不敢言，較諸日政尤為苛刻。

查本縣類似案件，計有旗山礮磚坑，鳳山區小港鄉、大寮鄉之過溪村、潮寮村等處。所有現耕臺糖土地，均被糖廠藉口奉准自營，強行撤佃，民情憤激，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。

高雄縣政府這件公文絕非聳人聽聞，而是當時佃農與臺糖公司之間緊張關係的具體描述。全省各地農民對光復後臺糖公司普遍感到憤怒，這種憤怒匯集起來而由臺灣省國民大會代表聯誼會在1947年4月，正式致電行政院，表達

臺灣農民的不滿，電文說：(Ibid: 472-473)

自抗戰勝利臺灣省光復後，政府有鑑於此，為挽救農民過去所受之痛苦，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！孰意該辦法公佈至今迄未徹底實施。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。今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。

從本節的論述看來，我們可以充份證明：雷正琪函件第四段中所指陳「農民一致對臺糖公司表示不滿」，是一項充分反映客觀事實的意見。農民對臺糖公司的不滿，本質上是光復初期農民輾轉於在國家資本主義之下，受到國營企業壓榨，所表現的不滿情緒的一部份。

為什麼光復後，臺灣農民對臺糖公司這個臺灣最大的地主如此不滿？我們可以從兩個角度入手思考這個問題。

首先，自從1895年日本佔領臺灣之後，誠如矢內原忠雄所指出的，從經濟結構上看，臺灣是在經濟殖民政策的引導下，逐步走向資本主義化，許多重大建設的展開，如1904年(明治37年)的幣制改革，1905年土地調查的完成，1908年縱貫鐵路的開通與基隆、高雄開港的成功，都加速臺灣資本主義的發達，而有利於日本帝國主義者對臺灣的壓榨與剝削。(矢內原忠雄，1985：12)從1895年開始，臺灣就被編入近代資本主義體系之中，相對於資本主義的「中心」(如戰前的日本以及戰後的美國)而言，臺灣作為「邊陲」依賴性格日益顯著，為「中心」國的需求而生產；對內而言，則由於近代資本主義的侵入，導致傳統農村結構的重組，使臺灣農村從明清時代「封閉的村落共同體」逐漸演化為「開放的農村」，而受到資本主義經濟邏輯的制約。尤其具有關鍵性的發展則是，日據時代以降，資本主義的入侵，使臺灣

農業生產日趨商品化，愈來愈受到國內及國際市場經濟的主宰。而農村的一切生產資材如土地和勞力的「商品化」性格也日趨強烈。這種資本主義化的發展趨勢，到了光復以後，隨著出口導向的經濟體系逐漸建立，而促使臺灣農業發展更深刻地受到世界資本主義的市場邏輯的制約。日據時代的臺灣農民，一方面飽受日本帝國主義殖民統治的欺凌，另一方面又深受資本主義的壓榨，他們期望光復後撥開雲霧見青天，但想不到臺糖公司所代表的國家資本主義，卻繼續壓榨他們，這是臺灣農民紛紛起而抗爭的基本原因。

其次，農民對臺糖公司的壓榨之所以憤怒，是他們生活困苦，輾轉呻吟於飢餓邊緣線上。1952年農復會曾對臺灣的農家收益，進行一項調查。這項調查遍及全省十三個主要農業區，包括一百個鄉鎮，代表農家樣本戶四千家。調查設計工作於1952年10月開始，到1953年2月完成調查工作。這項全省性的調查有以下幾項重要發現：（中國農村復興委員會，1953-1954：6-8）

1. 在調查之4,000農戶中，平均每戶有耕地1.3公頃，每公頃耕地內平均有6.3人。因耕地面積狹小，不但使農家自土地中取得收益之大受影響，且促成土地利用率之高度發展。4,000戶農家平均之土地利用率依作物複種指數表示約為200，易言之，每年耕地之利用，已近2次，若干地區且有高達3-4次者。
2. 1952年臺灣農家總收入平均每戶約為新臺幣12,500元，包括農家消費之農產品價值在內。農家收入之多寡與經營耕地面積之大小有直接關係，因農家收入中，4/5來自農業，其中包括作物生產，牲畜飼養，林木栽培及漁撈等主要項目。至農業外收入，如工資、利息、租金及其他次要來源，在農家總收入中，僅佔極小比額。
3. 1952年臺灣每戶平均之農業支出約為新臺幣7,000元，其中用於作物生產及牲畜飼養者約佔95%，其餘極小部份則用於次要農產物之生產及固定設備之改良。
4. 1952年臺灣農家收入平均每戶約為新臺幣7,000元，耕地面積愈大者收入愈多。收入中之1/3為現金，2/3為實物，耕地面積愈小者

其現金收入比例亦愈大。

5. 1952年臺灣農民每人平均收入約為新臺幣900元，按結匯證率折合約相等於美金60元左右，每人在該年內之衣食住行教育娛樂醫藥等費及可能之儲蓄，均須由此收入支付。

農復會調查人員所得到的這些發現，基本上都是長期的資本主義化趨勢下的必然結果。例如臺灣農民平均耕地面積過於狹小，就是日據以來大資本家之佔有大面積土地所造成的直接結果。在這樣艱苦的生活環境之下，臺灣農民還備受各種苛捐雜稅的剝削。1950年農復會對當時的農民做過調查，結果發現在1950年臺灣農民負擔稅捐項目繁多，其中尤以軍事類稅捐及警察稅捐佔一半以上，如表一所示。

1950年代的土地改革，使傳統業佃制度終結，也提昇了農民擁有購買力，擴大了國內市場，使以後工業化容易進行，但另一方面又使中小地主沒落，怨聲載道，一面又使大地主壟斷水泥、紙業、工礦等公司，製造貧富不均。當時臺灣人民一致希望政府：將專賣局、製糖各廠放領為民營，但長官公署，假借三民主義之美名，壟斷了日人遺產之專賣局和製糖，且又無能力將各廠開工，以致遍地失業，引起民怨。此種政策之錯誤，亦為二二八事變原因之一。而且，日據時期之製糖會社，為澈底剝削蔗農，對於當地之紳士有所妥協，任命他們為原料委員，餽以實利，是故他們願為會社賣命。光復以後，臺糖官僚不採取這種措施，所以無人替臺糖辯護，這也是臺糖所累積的民怨無法迅速化解的原因之一。

從上文的討論看來，光復後農民對國民政府的失望，再加上生活困苦與稅捐的沉重負擔，是他們對國家資本主義不滿的共同背景。這種不滿的心情，隨著臺糖公司的撤佃、轉租等所引起的衝突事件，而完全爆發。所以，雷正琪函件中所說的：「農民一致對臺糖公司表示不滿」，不但符合實情，而且農民的不滿更有其日據時代的歷史背景與光復初期生活困苦的因素作為觸媒。

表一：台灣農民所納各項捐款統計表，1950（單位：每一公頃）

捐稅種類	自 耕 農		半 自 農		佃 農	
	NT\$	%	NT\$	%	NT\$	%
爲 軍 事 ^{1/}	29.31	30.77	14.89	28.87	14.98	32.38
爲 警 察 ^{2/}	24.16	25.36	11.14	21.59	14.24	30.78
爲 教 育 ^{3/}	19.43	20.40	11.43	22.15	9.10	19.66
爲地方建設 ^{4/}	16.44	17.26	11.10	21.52	5.78	12.50
爲 救 濟 ^{5/}	2.78	2.92	1.04	2.04	0.83	1.80
爲地方福利 ^{6/}	0.91	0.95	0.57	1.10	0.08	0.17
爲地方行政 ^{7/}	2.23	2.34	1.41	2.73	1.25	2.71
總 計	95.26	100.00	51.58	100.00	46.26	100.00

1/包括勞軍費、駐軍營房建築捐、木材特捐、防空費、新兵安家費、地方防衛費、軍路修理費、新兵慰勞捐、軍人優待谷價款及一元獻機費等。

2/包括保安隊費、警察制服費、警民協會費、派出所建築費、冬防警戒費、防護團費、義勇警察費、義勇警察慰勞捐等。

3/包括校舍建造費、教育協進會費、家長會費等。

4/包括橋樑修造費、防汛費、修路捐、水路補修費、森林協會費與水利委員會費等。

5/包括冬令救濟金、普通救濟捐與大陸難胞救濟金等。

6/包括消防器費、衛生與里民福利費等。

7/包括鄉鎮慶祝費、村里辦公費等。

資料來源：中國農村復興聯合委員會工作報告，第3期（1952），頁119-120。

五、光復初期土地改革政策與經濟政策的矛盾

我在本文第二節討論雷正琪函件的內容時，曾指出雷氏函件所包括的第三個問題是：雷氏建議國營企業臺糖公司應大量放領所有土地，以完成土地改革的目標。這項建議正式引爆深埋在光復初期土地改革政策下的地雷，這就是：土地改革政策與經濟政策的矛盾。

雷正琪函件送呈蔣中正總統之後，在1952年9月9日由總統交行政院財經小組「詳細研討」「儘速擬具處理辦法報核」，(侯坤宏，1988：543)行政院乃指示經濟部、內政部、農復會、臺灣省政府等單位研究。這時臺南、雲林、嘉義等四縣市及所屬鄉鎮農會負責人，亦向農復會提出申請，要求；(Ibid.: 550-552)

請將臺糖公司公地放領，以改善雇農生活——查臺南、雲林、嘉義縣內有9、4、3個糖廠，日據時代經強制收買或拂下公地約10,000；7,700；5,000餘甲，計佔全縣耕地面積之2.0、0.9、0.6成，現本省光復已歷六年以上，地區仍採取雇農制度，工資低廉，雇農數萬生活困苦，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。

民間農村領袖這項要求，從臺糖土地的歷史淵源來說，是可以站得住腳的。正如臺灣省政府在1948年呈行政院的公文中所說：「在臺糖公司經管全部公地中：(甲)由前臺灣總督府直接間接撥付撥用，或投資各日人製糖會社之土地，共計56,995甲，除此項公地外，(乙)其由總督府憑藉政治力量，強制征收人民私有土地，轉交各該製糖會社使用，為數亦達64,367甲，此項六萬餘甲之土地，分別登記為會社所有。」(Ibid.: 503)臺灣光復後，農民要求放領日據時代被強制征收的人民私有土地，是合情合理。

這些發展使臺糖公司大為緊張，乃提出「臺糖土地節略」文件，詳細說明必須保留土地之三大理由：(Ibid.: 545-549)

1. 保障原料蔗苗供應

甘蔗因水份高，體積大，不能儲藏備用，又以生理轉化關係，蔗糖易

失，收割後立須壓榨，因之甘蔗產地不能離工廠過遠，糖廠原料供應，因此受時間與地域嚴格限制，不像小麥、棉花，可任意向外處購入。萬一糖價低落，農人不種甘蔗，不但糖廠所需原料甘蔗無處收購，而農人既未種蔗，將來糖價轉好，再欲種蔗，蔗苗亦不可得。(Shen, 1968: 380-433)糖廠為把握原料，及保障蔗苗供應，所以必需自有土地種蔗。

2. 減少糖廠賠累負擔

收購農人砂糖，按現在糖米保證價格計算，每噸計賠臺幣700餘元，若將來米價仍漲，臺糖外匯官價不能調整，臺糖賠累益將增加。而現在一比一糖價保證，農人尚嫌過低，不願種蔗，臺糖為減低砂糖成本，所以不得不有土地種蔗，以免收購賠累過大，不勝負擔。

3. 提高甘蔗單位產量

臺灣種植甘蔗之土地面積，現受政府嚴格限制，不能任意擴充，糖廠所需原料甘蔗，只有在限定面積以內，努力提高單位產量。但此項努力，在農人方面因戶數過多，每戶植蔗面積太小，收效甚難，為利用近代生產技術，提高甘蔗單位產量，領導農人改進，所以臺糖必須自有植蔗土地。

並提出對於這項爭執的處理意見：(Ibid.: 545-549)

1. 公司現有自營農場，及農導溝渠，全部土地必須保留。
2. 廠房、倉庫、鐵路、水源、林地必須保留。
3. 公司剩餘放租土地，雖經政府核准，因其面積集中，由公司保留，以便指導蔗農改善經營，但亦可交出放領，唯希望由政府規定，承領農人必須集中植蔗，以便推行近代農業技術增產。

民國41年(1952)10月13日下午，經濟部召集各政府單位開會討論處理臺糖土地問題，作成處理結論：(Ibid.: 560-561)

1. 「臺糖土地節略」所列第三節第二項，「放租土地」6536公頃全部提撥放領，由現耕農承領，仍照行政院以前規定，委託臺灣省政府接辦，一切手續亦照原規定，由雙方洽商進行。

2. 前項節略第三節第七項「原野荒地」13,234公頃(包括流失地2000餘公頃在內)，全部撥與國防部，為退役軍人耕作之用。
3. 臺糖公司放租土地，改為放領後，為確保製糖原料起見，應由地方政府負責，保證栽種甘蔗，而臺糖公司對蔗農協助之辦法，亦仍照舊。
4. 臺糖公司過去與省地政局，移接面積中，已否放領之數字，由雙方詳為核正。
5. 本結論由經濟部呈報行政院核定後施行，並以副本分送各出席機關查照。

這件爭執終告塵埃落定，臺糖保有自營土地65,384公頃，(臺灣糖業股份有限公司，1976：281-282)仍是全臺灣最大的地主。

值得注意的是，在處理臺糖土地爭執的過程中，經濟部所持的態度。主持上項會議的主席，當時的經濟部長徐鼎說：「查臺糖公司所產砂糖現為外銷最大宗之產品，亦為外匯最大之來源，對國家之貢獻至大，故對此種問題之處理，必須土地政策與經濟政策兼籌並顧。」(侯坤宏，1988：558)這一段話具體說明了光復初期臺灣土地改革政策與經濟政策的矛盾性。統計資料顯示：從1952年起至1965年為止，在臺灣主要的外銷農產品如稻米、香蕉、茶、蔗糖、鳳梨罐頭、香茅油中，蔗糖一直居第一位，例如以臺糖土地爭執案發生時的1952年為例，蔗糖在這一年的外銷金額就佔全部主要農產品外銷金額的69.1%。(Koo, 1966: 254-255)職是之故，臺糖公司可以振振有辭地以創造國家外匯為理由，要求保留大批自營耕地。而在1950年代初期的臺灣，外匯極端短缺的情況下，政府也不得不接受臺糖公司的要求。光復初期的公地放領政策，在這裡遭遇到了最具說服力的頑抗。

那麼，既然當時狀況如此，何以雷正琪仍明白提出放領臺糖土地的建議呢？這是因為雷正琪是一個土地問題專家，他完全從土地改革立場出發來看問題，他沒有將土地問題與當時臺灣的經濟問題放在一起考量。

六、農復會在土地改革過程中的角色

雷正琪來臺灣是應農復會的邀請，到底農復會在臺灣土地改革中扮演何種角色？這是我要接著探討的問題。

農復會自從1948年成立之後，不僅重視農業生產，更重視生產之後的公平分配問題。1949年6月，農復會進行改組，調整各部門組織，設立「土地改革組」，負責土地改革工作。農復會首任主任委員蔣夢麟偕同沈宗瀚、穆懿爾等人，於1949年2月21日從上海來臺北，與當時的臺灣省政府主席陳誠及財政廳長嚴家淦等人，洽商籌設農復會臺北辦事處。蔣夢麟曾回憶他與陳誠在談話時，特別強調土地改革的重要性，獲得陳誠的全力支持。（蔣夢麟，1967：14-16）這一次的談話，決定了農復會之遷移臺北，（黃俊傑，1991a(I)：3-10）也決定了農復會之介入土地改革工作。農復會在其第一期工作報告中就強調土地改革的重要說：（中國農村復興委員會，1950：53）

本會一年半來工作經驗，已使吾人深切認識任何農村復興工作，欲期其推行有效與成果永久，必須同時舉辦土地改革，或先以土地改革為前導。此在土地分配不均租佃制度苛酷之中國尤為顯著，蓋在此種土地制度下，農民掙扎於衣食之不暇，遑望其能關心於土地使用與農業改良。是以僅有使農民獲得土地或至少對於所耕土地之佃權獲得切實之保障，及將沈重之佃租負擔減輕，然後對於新的農事技術、衛生、教育及人權民主政治之思潮，方能踴躍接受。但欲使一般農村生活獲得普遍改善，亦惟有永久性之土地改革方案方能竣其全功。

本於這樣的認識，農復會遷臺以後，就積極介入1950年代臺灣的土地改革工作。

現在我們看看農復會如何處理雷正琪所引發的臺糖土地案。在本文第五節，我曾提到臺南、雲林、嘉義等四縣市及其所屬鄉鎮農會負責人，在本案爭執時，在1952年向農復會提出要求臺糖公司放領土地給佃農的要求。農復會在1952年10月22日，將這件申請書轉呈行政院召開會議裁決。在農復會

公文中有以下這一段文字：(侯坤宏，1988：551)

查臺糖公司係本省大工業之一，每年輸出所得約佔全部外匯百分之七十，臺糖公司之土地應否劃出放領，與該公司本身之經濟基礎有關，抑且牽涉國家經濟政策問題。是以如何使土地政策與經濟政策兼籌並顧，相互配合，似須俟行政院通盤考慮後決定，本會未便擅作主張。

從以上這個案例，我們可以發現：農復會在土地改革中只是從專家的立場，提供建議給政府主管部門參考，基本上只是擔任一種中介的角色而已。

但是，我們不禁感到好奇：農復會技術官僚對臺糖土地案到底有沒有自己的看法呢？答案是有的。在第一期中國農村復興聯合委員會工作報告中，農復會明白指出：(中國農村復興委員會，1950：47)

臺灣省之公有耕地面積達十八萬甲，佔耕地總面積四分之一。此類公地過去為日本政府或公營與私營企業公司所有之土地，或為日本人員私有之土地，光復後經沒收歸公者。此類土地中，約十二萬甲，為臺灣糖業公司所使用。其餘為政府機關如農林廳社會處及土地銀行使用之土地，此外為縣市政府放租之地。此項土地，大率仍依租佃方式放租于農民，流弊殊多。為改善此項公有土地之使用，應將公地之一部份，放領于農民自耕，使佃農與雇農變為自耕農民。

由此可見，農復會實際上也贊成美籍土地專家雷正琪的意見，但是，它不便在正式公文中向行政院明白表示，因為它在光復後土地改革的過程中，基本上是以其專業的知識，發揮協調潤滑的作用而已。

農復會所發揮的第二種作用是政策的配合與協調。農復會首任主任委員蔣夢麟非常強調土地改革的必要性。所以，農復會成立之後，就全力配合國民政府的土地改革工作，例如自1949年10月1日成立後的兩個月內，就以經費補助在福建龍巖成立土地改革中心，作為農復會第一期工作的三大示範中心之一，依國民政府之土地改革方案，推動土地改革。農復會曾綜合在大陸

時期的經驗，主張全力協助推動臺灣土地改革。農復會美方委員穆懿爾說：
(黃俊傑，1991a(I)：1-9)

本會鑒於龍巖土地改革之受地方人民熱烈擁護，以及廣東租佃狀況之惡劣，因決定土地改革應為本會本期重要工作之一。本會復見目前已推行之衛生、農業、水利等工作，其成果大半為地主所得，而非為構成農村之多數佃農所得。如非現存之租佃狀況能有一基本之改變，則上述情形無由變更。本會復認為實施減租，以改善佃農生活，並保障佃農最低權益，政府方面應早加實施。故當臺灣省於三十八年六月實行土地改革之際，本會曾多方從旁協助，以鼓勵此種改革之進行。

1949年12月底，農復會改組，成立「土地組」，全面介入臺灣土地改革政策的推動工作。

農復會在土地改革中所發揮的第三種作用是經費的補助與業務的支援：1950年代臺灣的土地改革，實際執行的系統是臺灣省政府的地政局，及各縣市政府的地政事務所。農復會土地組在湯惠蓀(1889-1966)組長領導下，在經費上補助政府人員的出差費、旅費等，以利土地改革的實際推動。除了土地組的業務支援之外，農復會的農民組織組以及植物生產組也間接地參與土地改革。當時參與其事的張憲秋指出：(Ibid., (II): 1-9)

農復會對土地改革除地政組扮演正面角色外，其他組亦曾扮演側面之角色：

(甲) 農民組織組——因公地放領與耕者有其田方案均規定農民以稻穀分期償還地價。土地債券到期付現亦用稻穀，使各鄉鎮農會需要擴大稻穀倉庫容量。農復會補助農會建造倉庫。糧食局在農會土地上建造倉庫，並委託農會代收農民繳納之地價穀，貯藏，並付給到期兌現之土地債券稻穀，凡此工作均付給手續費，為當時鄉鎮農會可靠收入來源。

(乙) 植物生產租——三七五減租辦法規定佃農僅付兩期稻作之租佃，或

在相同時期種植之旱作物。對冬季與夏季裡作(在兩期水稻收穫與種植之間種植之短期作物)均無須交租。農復會植物生產組乃補助農林廳各區改良場進行冬夏季裡作栽培試驗，增加裡作物種類，選擇最佳栽培方法，計算兩期水稻與裡作之總收益總成本與總利潤。選優推廣。使臺灣之複種指數，逐年增高，至1960年代之中期達到最高。

張憲秋的現身說法，很能說明農復會在1950年代臺灣土地改革事業中，介入的方面之廣與程度之深。

關於農復會對國民政府推動土地改革所給予的經費補助方式，當年實際參與土地改革的陳人龍有更有詳細的說明，他指出：(Ibid.: 1-1)

農復會對農業及鄉村建設推行了很多不同的計畫，補助這些計劃開支的項目，大都是種子、材料和設備等等，行政費用的補助也有，但沒有材料多。因為執行人員的經費，是政府提供的。但補助土地改革所需的經費絕大部份是行政經費。這因為推行土地改革需要大量的人力，政府原有編制是無法應付的，材料經費很少。行政經費包括：旅費、薪水、鐘點費等人事費用。農復會補助土地改革的經費，有綜合的統計，幾乎每個計畫的支援預算均達幾十萬，在40年前的幣值來說是一筆相當大的數目，這種情形是其他計畫很少有的。這樣龐大的預算項目是支援各縣市、鄉鎮及村里，各項設計、執行、訓練，督導、視察、所雇用的人員。這些人員最多時總數達33,000人。

最可以用來說明農復會對土地改革的補助的，就是民國43年(1954年)5月農復會所推動的保護32萬戶自耕農的計畫。因為自1949年實施土地改革以來，新產生之半自耕農及純自耕農約計320,000戶。但是從1951年以後，若干農民開始將其所得之土地出售。最初出售者為放領之公地，自實施耕者有其田計劃完成後，乃逐漸推廣至徵收放領之私有耕地。針對這種現象，農復會乃於1954年5月就這種情形加以調查，發現本省南部六縣中農民出售抵押

及出租承領之私有土地案件已多達1000件。這種非法處理承領土地之動機一部份由于經濟上之困難，一部份則以牟利為目的。農復會推動這一項保護自耕農的計劃是在十年分期繳付地價期間，建立一經常檢查制度及一套管理農民土地紀錄。在每年徵收放領地價時，即由政府調查員分兩次調查這320,000戶農民之地籍、地權或土地使用更動情形及其經濟狀況，然後將其結果登入調查表內。調查員並須就地調解糾紛及提醒農民不得非法處理土地。調查結果應加以分析並呈報政府，以便擬訂辦法防止流弊及解決有關問題。這項檢查工作每年膺續進行，直至償清地價本息時為止。希望由這種檢查制度實施結果，所有320,000戶農民出售出租承領土地等情事將可加以管制，而積極保護自耕農土地之各種有效辦法即隨之逐步予以執行。這項檢查工作於1954年6月開始實施，並以三縣為示範區：即南部之高雄，中部之臺中，北部之宜蘭。在這三個縣中承領公有及私有耕地農民共達67,000戶，均係于1949年以後產生。農復會派遣92人從事調查，以3個月為期，期滿後再以3個月期限編製統計報告及根據調查結果擬具各項建議。截至1954年度終了時，這三個縣份中三分之一調查作業已完成。(Ibid.: 1-11)

綜上所述，農復會在1950年代臺灣土地改革的事業中，所扮演基本上是指導性的角色，而不是實際的執行者。在土地改革推動過程中，牽涉各種利益衝突時，農復會請來的外國土地問題專家是「外籍兵團」，基本上只是發揮建言功能，農復會在利益衝突中則扮演滑潤的角色，並不能擁有最後的決策權。所以，整體而言，農復會在土地改革中所發揮的是「推動性的」(promotive)，而不是「規範性的」(regulative)作用。(另詳黃俊傑，1991a，第二章第二節)

七、結論

這篇論文的論述以雷正琪函件為中心，解讀光復初期臺灣土地改革過程中，所呈現的三個現象。本文第二節從雷正琪函件的內容中提出三個具體問題，並以這三個問題作為導引，在第三節交代了臺糖公司土地的由來。本文

第四節經由對農民之所以對臺糖公司不滿的分析，探討在光復後的國家資本主義之下，臺灣農民與臺糖公司之間的緊張關係，固有其日據時代的歷史原因與光復後農民生活的困苦作為背景，但更重要的是臺糖公司憑藉國家資本與公權力，任意撤佃或經由中間人放租牟利等行徑，都加深農民的怨恨。

更深入的探討使我們在本文第五節中發現，雷正琪函件含有一個更為基本的問題，這就是光復初期國民政府所推動的公地放領政策，與當時以農產品外銷賺取外匯的經濟政策之間，實有無可協調的矛盾性存在。雷正琪這個美籍專家，完全站在土地改革的本位立場看問題，終於無意中引爆了這個地雷。

本文第六節接著分析農復會——邀請雷正琪來臺的機構——在土地改革中所扮演的角色，結果我們發現：農復會在土地改革中，主要的作用在於專家的協助、政策的配合與協調以及經費的補助等三個方面。農復會基本不是土地問題的最終決策者。從農復會對臺糖土地案的處理，我們看到了農復會技術官僚的長處與局限性。他們都是學有專精的專家，地位中立，不受既得利益的羈絆，可以從專業立場提出他們的建議，雷正琪從土地改革的純正立場，建議蔣中正總統將臺糖土地放領給農民，就是基於這種對知識的忠誠。但是，雷正琪畢竟只是一個土地問題專家，他未嘗考慮1952年時臺灣需要蔗糖外銷以賺取外匯的整體經濟情況；而且農復會也沒有權力對臺糖土地做任何裁決，農復會一向保持超然於利益之外的客觀立場。從雷正琪與臺糖土地的這個歷史個案，讓我們看到技術官僚的長處，常常也是他們的局限性之所在。

參考資料

王益滔

1972 「臺灣土地改革農業現代化」，收入：李登輝主編，臺灣農業結

構變動之研究。(系列之二)臺北：中國農村復興聯合委員會。

中國農村復興聯合委員會

1950 中國農村復興聯合委員會(民國37年10月1日起至39年2月15日)。臺北。

1953-1954 中國農村復興聯合委員會工作報告，第5期。

李登輝

1985 臺灣農地改革對鄉村社會之貢獻。臺北：作者自印。

柯志明

「所謂的『米糖相剋』問題—以日據臺灣作為一個邊陲資本主義發展的案例」，未刊稿本。

1989 「所謂『米糖相剋』問題—日據臺灣殖民發展研究的再思考」，臺灣社會研究季刊，2、3(秋/冬)。

侯坤宏

1988 土地改革史料。臺北：國史館。

國史館

1988 土地改革史料(民國16年-49年)。臺北。

黃俊傑

1949 穆懿爾1949年12月10日致克利夫蘭函，收入：史料彙編。

1988 1988年11月1日蔣彥士先生第一次訪問記錄，收入：史料彙編。

1989 1989年6月張憲秋先生訪問記錄，收入：史料彙編。

1989 1989年6月陳人龍先生訪問記錄，收入：史料彙編。

1989 「土地改革及其對臺灣農村與農民的衝擊」，歷史月刊，第23期。

1991a 農復會與臺灣經驗，1949-1979。臺北：東大圖書公司。

1991b 中國農村復興聯合委員會史料彙編。臺北：東大圖書公司。

楊懋春

1970 臺灣土地改革對鄉村社會制度影響之研究。臺北：國立臺灣大學農業推廣學系。

臺灣糖業股份有限公司(編)

1976 臺糖三十年發展史。

蔡宏進

1967 臺灣農地改革對社會經濟影響的研究。臺北：嘉新水泥公司文化基金會。

蔣夢麟

1967 新潮。臺北：傳記文學出版社。

蕭 瑀

1980 土地改革五十年。臺北：中國地政研究所。

矢內原忠雄(周憲文譯)

1985 日本帝國主義下的臺灣。臺北：帕米爾書店。

Hsiao, Tseng

1968 "Theory and Background of Land Reform in Taiwan," in James R. Brown and Sein Lin (eds.), *Land Reform in Developing Countries*. Hartford: University of Hartford Press.

Koo, C. F.

1966 Rural Economics Division, JCRR, *Taiwan Agricultural Statistics*. Taipei: JCRR.

1968 "Land Reform and Its Impact on Industrial Development in Taiwan," in Brown and Lin (eds.)

Shen, S. K.

1968 "Administration of the Land Reform Program in Taiwan," in Brown and Lin (eds.)

Shen, T. H.

1968 "Land Reform and Its Impact on Agricultural Development in Taiwan," in Brown and Lin (eds.)

**Problems with Land Reform in Taiwan during
the 1950s: A New Reading of Wolf Ladjinski's
Letter to Chiang K'ai-Shek**

Chun-chieh Huang

Abstract

This essay examines some problems of land reform in early 1950s. The second section presents three problems manifested in Wolf Ladjinski's letter to Chiang K'ai-shek. The third section explains the origins of land ownership of the Taiwan Sugar Company. The fourth section analyzes the farmers' discontents toward the Taiwan Sugar Company. Their discontents had many factors, to be sure, such as lingering oppressions inherited from the Japanese colonial policies, but the main causes of the farmers' sufferings were abuses of power by the Taiwan Sugar Company, such as arbitrary cancellations of land contracts with farmers and embezzlements of rentals through intermediaries.

The fifth section specifies a serious problem in the Ladjinski letter — the recommendation of "land to the tiller" policy from an American perspective of land reform. This policy conflicted with exportation of agricultural products for foreign currencies. The sixth section explicates the awkward role the Sino-American Joint Commission on Rural Reconstruction (JCRR) played in land reform. Although it was JCRR that invited Ladjinski, what this organization did was limited to inviting experts for advice, coordinating various policies, and distributing

economic aids; basically it was not an organization geared for land reform. Whatever JCRR offered to solve the problems incurred by land reform revealed its strengths and shortcomings.