

陳誠與台灣土地改革（上）

●王澤遠

土地改革的創始者

土地改革成功，是臺灣於光復後由貧瘠邁向繁榮的里程碑。推動臺灣土地改革的功臣，首推光復初期擔任東南軍政長官兼臺灣省主席的陳誠（辭修）。陳誠是位

軍人政治家，早在抗戰期間，於擔任湖北省主席時，即曾在鄂西實行「二五減租」

的土地政策，幫助代人耕種的佃農，獲得較佳的收益，因而陳誠可說是我國近代土地改革的創建者，也是推動者，是第一位

實現國父「耕者有其田」遺訓的實驗人。而且無論是在湖北或臺灣，他的土地改革措施，都獲得空前的成功。

抗戰開始的第二年，一九三八年秋，陳誠奉派出任湖北省政府主席、兼武漢衛戍司令、中央政治部部長、中央訓練委員

會主任委員、三民主義青年團中央總團部書記長及中央訓練團教育長等要職，每項職務都非常重要，實在分身乏術，無法兼顧，乃呈請中央將湖北省主席職務交由民政廳長嚴立三代理，全權處理省政。

到了「一九四〇年六月，侵華日寇深入華中腹地，軍務吃緊，陳誠乃報請中央辭去一切兼職，專任湖北省主席及第六戰區司令長官，率領軍民與日寇周旋。是年九月，陳誠到達鄂西，親理省政，把省政府設於陪都重慶門戶的鄂西重鎮恩施，展開省政推行。此時，湖北全省七十一縣市，比較富庶的地區已泰半淪入敵手，省府能行使政權者不過三十一縣，而且都是貧瘠澆薄之地。而在作戰範圍上，又分屬第五

鄂西推行二五減租

、第六及第九，三個戰區，管轄情勢複雜，施政益感困難。

但支援抗戰，以恢復生產，安定民生為第一要務，於是陳誠以國父遺教為依據，以建設三民主義的新湖北為職志，在民生方面，他厲行土地改革，實行「二五減租」，在財經方面，頒行民生主義的經濟政策，實施「徵購實物」、「物物交換」

，「憑證分配」、「增加生產」四大要項，在教育方面，手訂教育計劃，培育健全國民，灌輸愛國觀念，軍民聯手抗敵。

鄂西在一九四〇年前後，迭遭災害，連年遭遇旱災、蝗災，農民損失慘重。陳誠到任後，發現軍糧民食，嚴重短缺，亟待設法增產。他下鄉巡視，發現旱災嚴重，稻田嚴重缺水，禾苗奄奄一息，於是他調派軍隊由河流運水灌田，心想此舉必獲

（上）革改地土灣台與誠陳

農民感戴，不料反遭怨懟，使他大感詫異。乃仔細調查原委，原來農民正期待稻禾枯死，以便改種雜糧。因為農地另有地主，耕作者都是佃農，收穫雜糧繳交的地租糧較少，約為一成，而稻米繳交的地租糧一般均為六成，有些甚而高達七成或八成，辛苦多而少代價，故而農民不歡迎稻禾復甦。出身農家的陳誠深知農民痛苦，查證原因後，決定進行地租改革，加惠農民，而加惠農民最快最簡捷的辦法就是減租，遂有「二五減租」的推行。

一九四一年春天，湖北省府頒布「湖北省減租實施辦法」，這個辦法的目標就是要平均分配，促進糧食生產。後來，陳誠在臺灣推行「三七五減租」，動機和目的即承襲他的湖北經驗，不過辦法比在湖北進步得多了。

二五減租重要內容

「二五減租」辦法的要點是這樣的：

(一) 二五減租內容：

(1) 農民佃租，定為正產物總收穫量千分之三百七十五，即由總收穫量中先提二成五歸佃農，其七成五由地主與佃農對分。

(2) 原定佃租超過千分之三百七十五者，應減為千分之三百七十五，原定佃租不及千分之三百七十五者，仍照其原約所定。

(二) 確保農民利益並防止地主巧取豪奪：

(1) 正產物總收穫量，如因佃農改良土地與耕作而有增加時，仍依承租時總收穫量繳納。

(2) 農地因不可抗力致正產物歉收時，仍依當地習慣協調減租。但正產物之總收穫量不及三成者，概免納租。

(3) 實施減租後，地主不得因減租而退佃。

(4) 地主如有用壓迫或欺騙手段，誘使佃農，於減租額外，另行私立租額者，一經查覺或被人告發，得由政府將原租土地免租三年，仍發交原佃農耕種。其情節重大者，並得依懲治土豪劣紳條例懲治之。

空有辦法仍不足以造福農民，陳誠另

訂有推行步驟，嚴督執行。「二五減租」

由一九四一年四月開始實施，當時農村封建勢力雄厚，百般抗拒，新法推行十分吃力，下列弊端時有發現：

(一) 地主有暗地指使佃戶增加田畝數字或正

產物的常年收穫量，或將一部分田畝匿不陳報，以圖抵補減租損失者。

(二) 地主任憑佃戶單獨陳報田畝及正產物收穫量，但佃戶在地主積威之下，仍多方維持地主利益，不敢有所短少者。

(三) 減租後，地主有不論成年豐歉，迫令佃戶繳足法定租額者。

(四) 地主於佃戶請示送租地點時，往往假詞威嚇，使佃戶不敢依照規定租額，致有賁夜送繳，免使人知者。

針對上述弊端，陳誠訂定懲罰辦法，督令各級行政人員嚴查重罰，不稍寬貸，「二五減租」卒奏實效。

民生主義經濟政策

為了改進農民生活，陳誠又因時因地制宜，訂立民生主義的經濟政策，其內容簡言之，即「增加生產」、「徵購實物」、「物物交換」、「憑證分配」。分述辦法如下：

(一) 增加生產 一九四二年度開始，其要點為：

(1) 糧食增產：

86 糧食增產區域之劃分——將全省各縣分為三級，分別指定機關負責推動

增產。

87事業項目：擴大夏作，擴大冬作，公共造產，防治獸疫及繁殖耕牛，防治作物病蟲害。

(2)農田水利之實施：

86普通工程——如挖塘及疏濬原有溝渠等。

87特種工程——如修堤及築閘等。

88小型工程——如推行一保一井運動及築壩開渠等。

(3)救濟鄂中鄂西各縣農器辦法，由政府協助農民取得耕作器具及播種種子。

此外在工業方面也儘可能推進增產運動，以補助農業本身之不足。

(二)徵購實物——其要點有二：

(1)田賦徵實——田賦一律改徵實物，以稻谷為主體，亦兼收其他雜糧。

(2)公購餘糧——不採用隨賦帶購，而特定以真有餘糧者，方為公購對象，以求公平。

(3)購運物資——此為輔助當時鄂西生產不足之一種辦法。(從略)

(三)物物交換——此為當時鄂西試行之一種新政，其目的在減少法幣的流通量，藉以穩定物價，安定民生。因是時後方物價

問題日益嚴重，而通貨膨脹則與物價問題息息相關。

(1)實行交換之物品，暫以民生日用必需品為限。

(2)實施交換之組合——合作社。

(3)物物交換之比價，以當地評定物價之價格為標準，並制定比價表，公布週知。

(四)憑證分配——此為陳誠在鄂西之創舉，是民生主義經濟政策之重心，概略如下：

(1)分配機構：分行政及業務兩部門，分由各有關機關負統籌及分配之責。

(2)分配步驟：先由省級公務人員開始，次及縣級，然後普及全省民眾。

(3)分配品類及數量：其品類以生活及日用必需品為限，其數量則按照大口小口而不同。

(4)資金籌劃：省由省府籌撥，縣由各縣自籌。

(5)物資來源：省由田賦帶徵項下撥交，縣由各縣帶徵購公糧內撥交。

除此而外，陳誠還訂有「分配扣價，差額補助及虧耗彌補」等措施，保障耕作農民的收益，使鄂西農村經濟大為改善。當年在抗戰後方，物資缺乏，分配也不均

，陳誠卻由生產到分配，制訂一整套的管制辦法，解決了實際問題，使社會無不均之患，頓使民心士氣為之振奮。

台省辦三七五減租

一九四五年八月，抗戰勝利，日寇投降，陳誠於一九四八年六月，在上海割治胃疾，醫時需休養半年，乃於手術後旅台養病，是年底，中共擴大叛亂，大陸山河變色，年底奉令出任東南軍政長官兼臺灣省主席。不久，政府播遷來台。已辭職的老總統蔣中正於一九五〇年三月在台復行視事，當時任行政院院長的閻錫山堅請辭職，老總統乃提名陳誠繼任，經立法院通過，於是年十二月到任，旋即辭去臺灣省政府主席一職，由吳國楨繼任，東南長官公署同時撤銷，陳誠全心全力入贊中樞，是為政府在台的第一任行政院長。

陳誠組閣的施政總目標是「確保臺灣，準備反攻」，故而以努力開發經濟，控制財政預算，為保台復國的起點。而開發經濟必須以土地改革開其端，基於他以在湖北推行「二五減租」的經驗，決定在臺灣實施「三七五減租」再進行全面土地改革。不過，陳誠在第一任院長任內，於土

地改革方面，僅有計畫和準備工作，直到一九五八年第二次出任行政院長，始全面付諸實施。

陳誠在臺灣實行「三七五減租」，採用溫和手段而非暴力，不像前在湖北以嚴刑峻法伴之，故而推展順利，阻力亦小。

陳誠在台的土地改革可分三個步驟，「三七五減租」、「公地放領」及「耕者有其田」。當時，陳誠所面臨的情況是戰後日本五十年殖民統制下的農村面貌，以前日本所重者為糧食增產，不惜以科技達成，至於農地歸屬不在其注意之列，而陳誠的土地改革，首先面對的是與地主的衝突，如何疏解地主對其利益的關注為首要步驟，這對陳誠是一大考驗。且地主多是臺灣的菁英分子，在甫告光復，百廢待舉之際對他們開刀，是冒險的大事，但陳誠為穩定大局，決定冒險一試，首把「三七五減租」擺上檯面，決心是改革重要的一步。「三七五」減租於一九四九年一月，由陳誠宣布實施，即佃租不得超過每年正產物千分之三百七十五。推行減租最重要的是要確定收穫量標準，如沒有收穫量，就沒有減租；也不會有減租的成效。許多人誤認三七五減租即二五減租，這是誤解

，兩者辦的方法完全不同，二五減租是憑業佃租約減百分之二十五，原來租額高的減租下來還是高，如出租土地沒有訂約，連減租的標準，也就沒有。這因為土地沒有總收穫量作為固定標準而不能達成減租的效果。但三七五減租即完全根據各等則土地評定的總收穫量，有了收穫總量，乘以千分之三百七十五，就得出應納租額。因臺灣省具備這樣一個減租有利條件，使得三七五減租獲得成功。加之人民富於守法的精神，使得減租的工作推行順利。

辦減租人員講習會

為落實三七五減租，臺灣省政府曾先辦減租人員工作講習會，召集各縣市地政、民政科股長、區鄉長及自治指導員等參加，講解有關法令，研究實際問題及其解決方法。復由各縣市政府、各區署、各鄉鎮公所，次第召集區鄉鎮幹部，舉行講習會。自一九四九年四月下旬起至五月上旬止，歷時二十天，計參加受訓幹部共四千餘人。同時又羅致地方公正人士、人民團體及民意機關代表暨與減租有直接利害關係之地主、佃農等代表，合組共策進行。各縣市亦組設縣市「三七五」減租推行委

員會。主持此項減租工作之執行。該委員會組成分子，有縣市長、縣市地政、民政、警察、社會農林等單位主管，地方法院、議會、農會代表各一人，中等學校校長三至五人，地方公正人士三人，地主佃農代表各二人，共計廿一至廿三人。集各界人士於一堂，集思廣益，對督導宣傳，調處糾紛，評定正產物收穫總量標準，決定租約期間，策劃其他有關地租事項，均有莫大貢獻。復因縣市轄區遼闊，全部減租工作，集中於縣市減租推行委員會辦理，難免照顧不周，乃於縣市以下，各區鄉鎮亦分別由區鄉鎮長、國民學校校長教師三至五人、警察派出所主管、地方公正人士、農會代表、地主佃農、自耕農等代表，組織減租分會，協助辦理減租訂約工作，調解業主佃戶之糾紛與縣市委員會配合，收效益多。

租約為確定業主佃戶權利義務關係的憑證，換訂租約，為推行「三七五」減租全部過程中最繁重的工作之一。當時臺灣省租佃關係大部為口頭契約，租期租率，參差不一，如有糾紛，難以解決。為免除業佃糾紛，確收「三七五」減租實效，乃依據「三七五」減租有關法令規定，對雙

方訂約事項作下列各點之規定：(1)一律照省頒契約書格式，換訂書面契約。(2)租約一式三份，除業佃雙方各執一份外，存鄉鎮(區)公所一份備查。(3)租約須經鄉里長、鄉鎮(區)長證明，並加蓋鄉鎮(區)公所印信以昭慎重。(4)業佃租約簽訂前，應辦理申請登記，即凡有租佃關係者均應一律換訂租約，並申請登記，不得隱匿。其因地主不在，或其他特殊情事，業佃雙方不能會同申請時，得由一方提出申請，由鄉鎮區公所通知他方補辦手續，不得遷延。租約之換訂及登記工作，各縣市於展開宣傳後，即積極辦理。因工作過於繁重，台省府特派員督導，縣市鄉鎮人員則全部動員。計全省各縣市自一九四九年五

月下旬起，迄六月中旬止，將所有業佃租約，除極少數因糾紛或地主住址不明等特殊情形外，均經登記換訂完畢。在短短一個月時間內，全省共完成換約農戶二九九、〇七〇戶，其工作進度，可謂十分迅速。

臺灣省實施耕地「三七五」減租以後，使原有不合理之租佃制度，得到合理改革，佃農生活顯著改善，農業生產大為增加，農村社會亦因而安定繁榮。其成果最顯著者共有下列數端：

(1) 農業生產增加：

因佃權獲得保障，租額有限制，佃農對耕作之興趣提高；收入增加，生產資金充裕，多有餘力加工施肥及添製農具，購買耕牛，致各縣市耕地單位面積產量與生產總量，均顯著增加。

(2) 佃農生活改善：

佃農因租額降低，平均增加收入百分之三十，而努力增產，超過耕地標準量者，又悉歸自有，故實際利益，尚不止此數。大概佃耕一甲以下者多能改善飲食；一甲以上者，除飲食外，住舍衣服，亦能改善。佃農子女就學比率，也日漸增高。

(3) 佃農購買耕地增多：

減租後，佃農收入增加，積有餘資，且地價跌落，使購買耕地者日漸增多。一九四九年全省購地佃農共一、七二二戶，購進耕地面積七七三·四五〇八甲。(未完待續)

中外雜誌社稿約

- 一、本社園地公開，歡迎名人傳記、軼聞趣談、真實傳奇、中外古今、現代史話、回憶與隨想、醫學新話、科技新知等作品。
- 二、來稿請用稿紙繕寫，字體力求工整清晰，附照片插圖尤佳。
- 三、有關外國人名、地名等專有名詞，一律請加註原文。
- 四、來稿以白話文為限，對中外名人傳記，以近代現代人物為主，對傳主直稱其名，單名連名帶姓，不稱公稱老，稱先生，不空格，不抬頭，以突破時空限制，除特約稿件外，請勿超過五千字(長稿採用時，超出部份不計稿酬，特約稿件不在此限)。
- 五、來稿一經採用，出版後得酌送稿酬或贈本社及附屬出版機構書刊。凡經由作者委請本社指定編輯增訂考證修飾文字內容，增加插圖後刊出之稿件，本社交由「聖文書局」印行選集或出版單行本時，不另支付稿費或版稅。
- 六、本社所發表文字圖片未經徵得本社編輯委員會及作者本人同意，一律禁止轉載，如有侵犯者，當依法追究。
- 七、來稿務請作者在原稿上註明真實姓名、地址及簡歷以便連絡。本社對於文稿標題及內容，為精益求精，必要時將予刪改，如不願刪改請先聲明。
- 八、來稿如不採用恕不奉復亦不退稿(請自行影印留底)，來稿請寄台北市龍江路一〇八號三樓中外雜誌社編輯部收。