

陳誠與台灣土地改革 (下)

● 王澤遠

地方安定農村繁榮

「三七五減租」由陳誠強力推行後，地方出奇的安定，農村日趨繁榮，過去農民因平均所得偏低，兒童小學畢業後，多無力升學，留在農村協助耕作，推行減租後，農家子弟進入初中求學者驟然增多，一時師資大為缺乏，不得已採代用教員制，國民就學率大大提高。……又因為農民生活改善，農村購買力增強，工商業頓形活躍，小型工業應運而生，農村中農民房舍的翻修與新建，到處可見。

三七五減租推行成功，農復會的幫助功不可沒，農復會的農業專家湯惠蓀支持的力量尤大。

當時在台南實施減租後，有許多自動退耕者，湯惠蓀堅決主張採取緊急措施，

建議中央即時完成「三七五」減租條例的立法程序，這事由於行政院長陳誠聲望崇高，在立法院順利完成。農復會湯惠蓀的堅持，也是原因之一。此後，退耕的不良風氣，未再蔓延，而後來實施耕者有其田；亦能依賴此項成果而進行，實為最重要的關鍵。

一九五二年五月廿五日，臺灣省政府提出「扶植自耕農條例」草案，作為實施耕者有其田的依據，這個辦法首遭民政廳長楊肇建擱置，奉派負責執行平均地權任務的地政局長沈時可十二次晉見說明，始轉呈繼任的省府主席吳國楨提報省府會議審查，審查會中多位省府委員均有意見，意圖封殺。經過七次審查會始由吳國楨裁定於是年七月十八日送交臨時省議會，同時併報行政院。

強力破除立院阻力

在臨時省議會，沈時可遭到五十餘位省議員的強烈責難及高聲謾罵，指其在台毫無寸地，慷他人之慨，毫無人性，只討上級歡心！沈時可忍辱負重，答話聲淚俱下，經過廿七天審查修正，始於八月三十日報到行政院。

行政院把「臺灣省扶植自耕農條例」草案修正為「實施耕者有其田條例」草案，這個草案在行政院政務會議有兩點重要爭辯：(1)是地主保留由二甲改為三甲，以致實際可徵收的土地面積由十九萬甲降到十四萬多甲，變成了百分之六十一。(2)是地籍冊上的戶名以四十一年四月一日為準，以防止地主分散過戶，逃避徵收。

一九五二年十一月二十八日，耕者有

其田法案由行政院送到立法院，凡院會或小組審查，省主席俞鴻鈞、內政部長黃季陸，對委員質詢均指定沈時可答覆。沈氏乃遭遇立委窮追猛打的政治風暴。如苗啟平委員謾罵沈時可如此頑固卡死地主，有三個死罪實不可赦；廖維藩委員連敲手杖大聲說，沈氏罪狀雜亂無章等等，東一問西一問不著邊際的問，一連質詢前後十七天，沈氏耐心答復詳盡而透澈，毫不含糊，並堅持法律條文應照案通過決不讓步。

訂耕者有其田政策

耕者有其田法案在立法院的激烈爭議，為蔣中正總統得知，以國民黨總裁身分，邀集立法院委員會重要召集委員及有影響力的委員、國民黨中央改造委員會秘書長張其昀、中國農村復興聯合委員會主任委員蔣夢麟等開會決議：定於一九五三年一月份起推行「耕者有其田」政策。

一九五三年一月中旬，立法院將「實施耕者有其田條例」草案由四委員會聯席會議審查完畢，交全院大會三讀通過，咨請總統於一月二十日明令公布。二月二十日，台省地政局訂定耕地徵收、保留、放領等處理程序。五月一日，省府公布：實

施「耕者有其田」徵收與放領，為期三十日。

依照耕者有其田條例，「三七五減租」的租約一式三份，佃農、地主、政府各一份，在公告後，由佃農以申請承領書換取土地所有權狀，再以田賦通知書繳納第一期田賦，完成土地放領手續。另一方面在公告後，即通知地主繳回被徵收土地所有權狀，以換取補償地價之土地實物債券，及水泥、工礦、農林、紙業四大公司股票。如地主遲不繳納，則於逾期十日後，由政府依法登報申明他們應換取的實物債券及四大公司股票，依法提存法院，提存費由地主負擔。

一九五三年七月十五日，耕者有其田政策和平圓滿完成，未發生錯誤，更未發生糾紛。使臺灣農業向高水準發展，在農村建立了新的經濟政治結構，為後來整體經濟發展奠立了良好基礎。

派沈時可赴日考察

在此之前，陳誠為求土地改革圓滿成功，曾派員赴日本考察，所派者為臺灣省地政局長沈時可，臺灣土地銀行總經理地政專家黃通及臺灣銀行總經理陳勉修，稱

為「三人小組」，他們在日本實地考察了卅五天，把日本地政上的優缺點弄得一清二楚，回國後，針對日本缺失，做出三大結論：一、地主保留地按住所遠近作先後的依據，並以等則為依歸；二、徵收地價按實物補償，保障地主收益及保值；三、都市計畫內的出租農地一律不辦徵收，以免製造問題。

政府於一九五一年對公地放領做出政策決定，是為繼「三七五減租」推行耕者有其田的第二步，公地放領即表示耕地歸農民所有，日本投降後，臺灣省接收的公有耕地共有十八萬餘甲，約佔全省耕地的百分之二十一強，將這些公地給沒有土地的農民領耕，自是實施耕者有其田重要的步驟。最後再把十餘萬戶地主手中的十餘萬甲土地，轉入二十餘戶耕者之手，這是一項極為繁鉅的工作。

農復會湯惠孫支持

實行公地放領有四大重要步驟：第一是公地放領繳清地價的年限、放領地價，公地放領的年限最初定為五年，在世界各國，有二十年或二十幾年不等，政府當時亦定為五年，後來覺得農民負擔太重，所

以把公地放領年限改為七年，後來又改為

十年，這一改很重要，它已為耕者有其田舖了一條直路。第二是地價，地價計算的結果是二·六二倍，為了便利起見，定為

二倍半。第三是土地所有權移轉是應先辦抑或等待地價繳清以後再給？公地放領是

地價繳清後再移轉，後來的事實是先把所有權給他們，這一點，也是公地放領為耕

者有其田舖的另一條直路。第四是公地放領的錢作甚麼用。當時決定這筆錢，作為

保護自耕農的基金，承領農戶如因災歉不能繳地價時，政府在此項基金內代為墊付

。這項德政獲致相當成果，基金動用的很少，顯示農民高度配合的熱忱。耕者有其

田開始實施時，政府先辦土地總歸戶，總歸戶辦了以後，所有權人及使用人均已明

瞭。為慎重起見，再實地複查一遍，並在士林新莊試辦。一九五三年一月二十日因

為感到辦理的方法有疑問，而再行複查。如果總歸戶做了而沒有實地複查，則實施

耕者有其田，可能發生錯誤很多。在日本幾十萬案件中，屬於這類錯誤的很多。第

五是地價補償使用實物債券，而且本以現金來折付。以實物來計算，亦經過多次的

研究才定案的，這些做法都得到農復會湯

惠蓀的堅決支持，得以順利推行。

辦台省地籍總清查

地籍整理為清理和管理地籍以及實施

土地改革之基本工作，其內容分四大項目：①土地測量；②土地登記；③土地使用

調查；④地籍總歸戶。其中地籍總歸戶，為我國地籍整理新創制度，其主要目的，

在明瞭地權分配，完成實施耕者有其田的準備，並加強地籍的管理。實施辦法，是

利用土地登記，三七五減租的成果，及戶籍資料，先將每筆土地編造地籍卡片一份

，內載明土地標示權利及使用情形，將同一土地所有權人所有土地，以至省為範圍

，依所有權人姓名，住所分別歸集，再將每戶編造歸戶卡片一份，內載明各該戶所

有各種土地及分類小計戶，依性質不同分「個人」「共有」「團體」三類，土地依

使用不同分「自耕」「出租」等，最後根據兩種卡片，完成全省地籍統計，使每一

地主分佈於省境以內之所有土地，其面積大小，地目類別，等則高低，自用或出租

，於冊卡之內，均可一目瞭然。

為倡導耕者有其田，政府將公有耕地所有權陸續為農民所有，於一九五一、一

九五二、一九五三、一九五八、一九六一

分五期辦理，共動員各級人員二二、八九一人。五次辦理結果，創設自耕農一六五

、四四三戶，放領公地九八、〇〇四公頃。

公地放領農民耕作

農民承領土地後，安心工作，努力改

良土地，增加生產，例如桃園縣草漯地方於一九五一年放領公地（旱）二〇〇公頃

後，農民即於一九五二年合力改良土地，設施水利工程，每年增加稻谷一、五〇〇

、〇〇〇公斤，其他類似之小型土地改良，各地均有發現。所有放領地地價稻谷三

三〇、二五四公斤，甘藷八八二、一六二公噸，均撥充土地改革基金，完成耕者有

其田經濟上的準備。

耕者有其田實施後，廢除了佃農制度，建立了農有農耕農享之民生主義農地制

度，而地主土地資金，則用以調和大多數人之經濟利益，促進社會安定與進步。於

一九五三年一月開始辦理，十月中旬完成，計動員全省各級人員三二、九〇二人。

創設自耕農一九四、八二三戶，放領耕地一三九、二四九公頃，平均每戶承領耕地〇、七一四七公頃。

佃農變成自耕農後增產情緒高漲，以中等水田為準，較前增加收益百分之七十一。全省糙米生產量在實施耕者有其田以前（一九五二年）為一、五一七、八六〇公噸，一九六二年增至二、一一〇、〇〇〇公噸。而農民生活提高，衣、食、住、行各方面，均有改善，農事改良，如購買耕牛、農具、修建農舍、晒場以及發展副產，如飼養豬畜、家禽等，均有長足進步。另外實物土地債券發行以來，每年到期均十足兌付，是以市面債券價格，日見上漲，債信益形穩固。債券於一九五三年發行時，票額稻谷一、〇〇〇公斤，分二十期償還，市場買賣價額為六、五〇〇元，至一九六〇年初債券已兌付十四期，餘下六期，票額所剩谷三、〇〇〇公斤，市場價格反高達五、五〇〇元，可為明證。政府又開放四大公營公司為民營，轉移地主土地資金新台幣六六〇、〇〇〇、〇〇〇元投資工業，擴大企業自由，促進工業建設。

實施平均地權條例

一九五四年八月，行政院公布「實施平均地權條例」，臺灣省擴大舉辦講習會

，有地政、財稅、土地及銀行職員數百人參加。推動台省土地改革的陳誠以副總統身分到會致辭，對沈時可的辛勞，備極嘉勉。一九五六年一月，臺灣省訂定都市平均地權工作程序。要旨在「規定地價」，係經政府查估評議公告後，由人民自行申報決定。據以執行照價徵稅、漲價歸公、照價收買等改革措施。是以地價查估與申報兩者為市地改革最重要、最繁難的關鍵性工作。因為地價查估工作確實公平，人民申報地價土地比率達百分之九十七以上。

土改成功邁向繁榮

多次發生，但成功的事例不多。由於官僚制度及土族興起，昔日土地多半過於集中，所謂「富者連阡陌，貧者無立錫之地」，以致形成亂源。歷史上歷次土地改革都在大亂即定之後，而臺灣卻是反其道而行，而在赤禍滔天、風雨飄搖之際，推行土地改革，非有周詳的計畫及具體可行的法案不可。故而陳誠在土改十二年後，於其所著「臺灣土地改革紀要」一書序言中說：「當日環境的需要（指一九四九年）最迫切者，為『安定』，而安定之道，莫先於解決民生問題，未有民不聊生而能求得安定者。國父有云：『建設之首要在民生』，良有以也。至所謂民生問題，亦至簡單，不外求食與用之贍足而已。換言之，發展農業以足民食，發展工業以裕民用而已。余每言應於進步中求安定，亦以此故。工農業在產業發達國家，分界已不甚顯著，然在經濟落後國家，發展農業實為發展工業之先驅。社會進化之階梯，無不由農業社會進入工業社會，亦猶之農業社會由畜牧社會進化而來者然。先後本末，不可紊也。」

陳誠於土地改革成功後，曾手著「臺灣土地改革紀要」一書，記述臺灣土地改革的準備計畫、過程及遭遇，出版後竟告洛陽紙貴，被譯成英、法、德、西班牙及阿拉伯文，風行全球，成為世界各國推行土地改革重要的參考資料。

在我國歷史上「土地改革運動」，曾

然臺灣為土地分配失調，租佃制度惡化之省區，欲求發展臺灣農業，非從改善

租佃制度、調整土地關係入手不可。此所以在萬方多難之際，不避任何險阻，必期土地改革政策之實行也。

幸賴中央授權，臺灣省各級議會與地方士紳之合作，農民群眾之熱烈響應，以及各級工作人員之朝夕努力從公，得於施行『三七五』減租之後，繼續辦理公地放領，實施耕者有其田，無不順利推行，達成預期之目的。

今日臺灣人口迅速增加，而能熙熙攘攘，不虞有所置乏，此中原因，固不可以一端論，而土地改革之成就，實有未可抹煞者。

土地改革除發展農業而外，另一功用即為促進工業之繁榮。農民生活之改善與消費力之提高，實為工業發展之最大基礎，此為理之固然，而前此流入農村之資金，今日亦多轉而投入於工業，遂愈增加工業之蓬勃氣象。

工業發達之後，水利之開發，種子之改良，以及農具農藥肥料之生產，又轉而使農業之愈益發達。故余堅信『以農業培養工業，以工業發展農業』，在事實上，實立於無懈可擊之地位。」

因工農業齊頭並進，臺灣由安定而繁

三國人物新論

定價二〇〇元

本書為名教授三國史專家祝秀俠先生精心傑作，析論三國人物，精彩百出，美不勝收。要目有：論諸葛孔明、劉備、曹操、孫吳、董卓、袁紹、關羽、魯肅、顧雍、司馬懿、曹丕與曹植、荀彧、孔融、禰衡、周瑜、田疇、蔣琬、譙周、蔣幹、孫夫人與諸葛太太等篇及論「論諸葛亮」，與蔣君章先生論諸葛培養人才等附錄文稿，篇篇引人入勝，歡迎購閱，定價台幣二〇〇元。郵撥〇七三九三三三一二號聖文書局帳戶

中外文庫
之二十八

詩聯新話

謝康博士 著
定價一二〇元

本書係名教授謝康博士精心傑作，字字珠璣，篇篇精彩，要目上篇有詩壇叢話、母性文學、詠史詩，清詩派別。下篇：楹聯新話；有楊杏佛、吳佩孚、章太炎、康有為、陳布雷、馬君武、曾國藩、左宗棠、胡漢民、邵元冲、謝無量、丘逢甲、徐世昌、鄒魯等名作軼詩美不勝收。

郵撥〇七三九三三三一二號聖文書局帳戶

榮，由於陳誠眼光遠大、大力改革臺灣土地政策，使臺灣經濟在短時間內邁向繁榮，同時培養出楊繼增、尹仲容、李國鼎等傑出的財經人才，他們將所學的專才貢獻給臺灣，使臺灣在短短的幾年內快速成長，通貨膨脹率減低，人民所得分配越趨平均，工業技術進步生產力大增，使失業率減低，造成臺灣經濟的奇蹟。