

台灣土地改革記

(一)

● 沈時可遺著 · 張力耕校訂

減租是耕有田前奏

一九四九年(民國三十八年)元月陳誠就任台灣省政府主席後，有一項重要的行政措施，就是強力推行三七五減租政策，這項工作推行之後，地方出奇的安定，農村顯著的繁榮，以往因民間勞力及人民平均所得偏低，兒童在小學畢業後，多數無力升學，留在農村協助家人耕作。推行減租之後，農家子弟進入初中求學者，驟然激增，班級增多，一時師資大為缺乏，不得已採用教員制，民間國民就學率大大提高，公私立初中，尤其是農業職校，增加了不少。採用代用教員制補足了教師的不足。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。

這種新興氣象，的確令人欣喜振奮，可是減租期限規定為六年，六年租期轉瞬即屆，許多的地主，急切準備收回已出租的土地。首先有宜蘭地主陳進東迫不及待的於二年之後便以威逼利誘的方法，聲稱他的兒子需要工作場所為理由，迫令佃農李某將承租之土地，退還給他。佃農李某本性善良，但心有不甘，一氣之下，以死抗爭，服毒自殺。此事為政府所知，立將陳進東以違反減租條例第十九條之規定，送請法院依法判處徒刑，入獄服刑，以昭警戒。此一事件流傳民間，一般地主得知政府有澈底推行減租政策之決心，不敢再以身試法。同時，佃農亦知政府真正有決心幫助農民，凡是遇有地主威逼脅迫佃農情形，即向政府控訴，政府立即勸阻地主。結果均能接受調解，平息紛爭。有的即將出租土地依照當時出租地市價(約為自耕地萬分之四十五左右)分三期或四期付款賣給自耕者。

推行三七五減租，是實施耕者有其田的緩進過程，自一九五〇年起，照預定計劃經由上峯核准，編列預算，積極搜集資料，起草耕者有其田的立法草案。另由台灣地政局長沈時可簽准層峯，組織三人小組，赴日本考察。

赴日考察土地改革

考察日本土地改革，此三人小組其一為前台灣土地銀行總經理黃通，黃通學識豐富，任中央政治學校地政學院教授多年，早歲留學英國、日本，對於日本語文，頗為精通。其二為台灣土地銀行總經理陳勉修，陳勉修是陳誠主席的胞弟，曾留學英國，專攻農業經濟，在中國農民銀行服務多年，對於銀行業務，最為熟稔，台灣土地銀行為配合土地政策特設之專業銀行，對於往後業務之發展及動向，必將有重要之協助與合作。其三，為台灣省政府地政局長沈時可。沈時可出身地政學院，參與地政及地方行政工作多年，自台灣

光復後所有地政法令均經沈時可奉令起草，呈奉省政府轉請行政院核准後遵令執行。

一九五二年日本在盟軍統帥麥克阿塞督促下，土地改革方始完成，黃通、陳勉修、沈時可三人於一九五二年冬，啟程赴日。日本農部選派資深官員曾留學英國，日英語極流利的鈴木，陪同參觀考察，走遍日本兩大島之城市及農村。沈時可三人日本之行對我國在臺灣推行耕者有其田，值得借鏡及引以為戒之處頗多，分述如下：

日人對沈時可竭誠接待和引導參觀，僅供給簡略概況資料，暗中阻撓細看。沈時可因本身工作及責任關係，一再要求作深入的了解，希望訪問佃農及地主詳談。引導者大都以趕車不及，車輛損壞，地主不在家等作藉口，阻止深入探究。沈時可以其時其地機會難得，原定二十六日的考察時限，沈時可要求延長至三十五日以便詳加查考。每到一處，對土改優點，儘量探詢詳記以為借鏡，至於缺失之處，則儘量規避防止，免蹈覆轍。統計所得要點共有兩大項。

(一)日本推行土改，用農民申請登記辦法，政府並無詳細資料記載，可資校正，因此，在同一土地，其申請者，常達七八人之多。而且比比皆是，除現耕農外，其他凡曾經種植者，及原開墾者，以及所謂原故者，均紛紛前來申請，政府因無冊籍可稽查，一律許可，發給許可狀。經許可後，到接收土地時，群起爭執，無法解決，只有將前案取銷，再行登記，此種修改，據稱共達八次之多。農民和政府，所遭遇的困擾之多，可想而知。

(二)日本政府對全國地主所有土地，並無完整的統計，到了當政府需要徵收土地時，因有保留一町步的規定，不得已乃用分鄉統計辦法，在鄉的農民亦即是住所所在該鄉者可以保留一町步，他們的住所不在此鄉者，則所有出租土地全部徵收。這從表面上看，似尚公平合理，但從實質上看，則有兩大缺點：第一日本農地既分十等則，即表示土質有肥瘠，一等則與十等則相較，收穫量至少相差一倍，在不同地主，同樣保留在鄉農地一町步的情況下，而土地的價值，相差甚多。第二當沈時可等赴西部岡山訪問時，因座車故障停車，適有一地主，因見報知台灣有人前來參觀，特別等候在他的住所附近的公路旁，向沈時可等招呼，邀請到家裡，訴說困苦情況，鈴木雖示意不可前往地主之家，沈時可等堅決表示願隨地主前往。地主指著他的住宅旁邊一塊相距僅五公尺遠的土地說，這是原有出租農地被徵收的地，因他的住屋在鄉界邊緣，這一土地卻劃歸另一鄉區，因而被政府徵收。他的弟弟，亦有一塊農地，遠隔住所數里，因在同一鄉內，獲准保留而未被徵收。如此不合理現象，地主曾提出訴訟，竟告敗訴。言下不勝憤慨，鈴木大聲斥退。沈時可等對此獲一極深刻之印象，由於以上兩點缺失，沈時可在回國以後，對地主保留農地做了兩點決定：第一、一律依住所遠近作保留先後的依據。第二、一律以等則地目為依據，以示公平。即將地目田與（即旱田）各依二十六等則，分為上、中、下三等，上等等自一等至六等則，中等七等則至十三等則，下等十四等則至二十六等則（均為單季田），即上等為一甲五分；中等為三甲，下等為四甲五分。則加倍，（按「甲」為台灣特有計算農地名稱，為一公頃之零點九六九九二，即為十四點五四八 $\frac{1}{1000}$ 畝，共二千九百三十四坪。據說「甲」起源自荷蘭時代，因荷蘭曾佔領台灣一段時期，在葡萄牙之後，亦即奪自葡萄牙者，今台南市的赤嵌樓，及安平港的熱蘭遮城，即為荷蘭人所造，後為鄭成功光復。直到鄭成功的孫子鄭克爽死後，於一六六四年（康熙三年），滿清用明降將施琅攻陷台灣，併入滿清版圖。中日甲午戰爭清廷戰敗，割讓台灣於日本，日人共統治台灣五十一年。至蔣中正委員長在開羅會議中爭取決定光復台灣歸入中華民國版圖。沈時可、黃通、陳勉修等早年赴歐洲時，在荷蘭停留期間，曾詢及以「甲」計算土地的來源時，荷蘭人告知，

荷蘭亦用公頃制，此乃當年荷蘭教士在台灣時，誤算公頃制的關係，因此延用到台灣光復。沈時可等曾建議改為公頃制，因台省人民以延用「甲」計田地，歷時已久深入其心，堅不更改。然而「甲」單位之下尚有四位小數，如毫、厘、絲、忽，計算既不易，記憶亦不便。因此所有記載皆以公頃制，與「甲」並列，希望能逐漸改進，又「坪」為市地所用之斗稱單位，坪為六台尺見方面積。不倫不類，而每台尺又為〇.〇公尺，聞係日本制度，沈時可等到日本查詢時，有認可的，有否認的，因此以公頃制及坪並列記載，至今民間仍沿用舊制不改，由此可見推行改革之困難。沈時可等三人又到日本北部之新瀉考察，因天氣寒冷，汽車發生故障，沈時可乘隙入一民家，發現是一位地主，據告土地改革前，共有土地六十町步，改革後，全部被徵收。當時日本政府規定以現金償付地價，當時日本因戰敗，國內經濟凋零，通貨膨脹極烈，所得之現金，僅能購買六十籃蘋果，地主日處愁城，子女沒有工作機會，全家生活不知如何維持，地主言談之餘，不勝悲傷。最後他說：土改措施，亦有好處，日本各城市，很多受共產黨煽惑，工人到處罷工，祇有鄉間農民，不受共產黨影響。沈時可等回憶三人到日本考察在東京出發之前，農部仍邀沈等三人前往各縣農村考察，強調農村安全保證無事。

土改阻遏共產主義

因為到日本新瀉之行的感受，沈時可回台之後，立即簽請政府將流行的現金補償辦法，改為以實物補償，以保障地主地價收益保值，免受損失。

沈時可在日考察時，曾到奈良一帶訪問，鈴木邀遊一處飼養梅花鹿的地方，似係一座公園，巧遇一位日本人，衣著端莊，是一位紳士，能講英語，當這位紳士知道沈時可三人為了土地改革而來自台灣的貴賓，堅邀沈時可等到距離他的住處約五十公尺之處，見到一座新造大樓，士紳稱此屋地基，原是他所有的出租土地，後來被政府徵收。因土地在奈良都市計劃內，戰事結束，即有人向原佃農購買。佃農在付清地價後（當時因通貨膨脹，地主所得甚細微），再高出數十倍地價的價格出售。短期內便成高大的洋樓。又說當時政府以出租地，除保留在住處之本鄉一町步外，餘均徵收，士紳以住居鄉鄉，無權保留，賣給農民，政府原意要他增加生產，減輕負擔，改善生活，孰知他未依政府政策辦理，轉手之間，竟獲暴利。原來地主的利益，反而一無所有，曾向法院控訴，結果亦遭敗訴，呼天無門。你們從台灣來考察的貴賓，回台灣後要推行土地改革，請問像這種原已規定為奈良都市的商業區，因未造房屋，竟被徵收受此損失，在本都市中，比比皆是，你們是土地改革專家，試問這種處置，應不應該？沈時可等一時無話可說，僅以苦笑作答，沈時可等返台之後，即簽請上峯，批准將在都市計劃實施範圍內的出租農地，一律不予徵收，以免造成重大問題，引起糾紛。台灣不是日本，在麥克阿塞統轄之下，法院必須澈底配合市面情況行事，在台灣必須符合「情」、「理」、「法」，來保障人民權益，貫徹政府推行土地改革的良法美意。

沈時可在日本西京附近，汽車發生故障（因戰後日本百業凋零，汽車大都陳舊，極易故障），見近處有一農舍，乘間向農舍走去，黃通、陳勉修隨後跟至。發覺農舍主人原是一個農，他一面在平地加造新屋，問他地價多少，佃農說早在數月前，已全部清繳，因快速通貨膨脹，他特別提早還清地價，再問佃農的生活情形，佃農說：受戰禍影響，他的兄長與大侄，均被徵召前往南洋，因房地在西京附近，美機每日轟炸，白日走出山中避難，土地無法耕種，生活極為艱苦。幸政府實行土改德政，將土地歸他所有，生產正常，

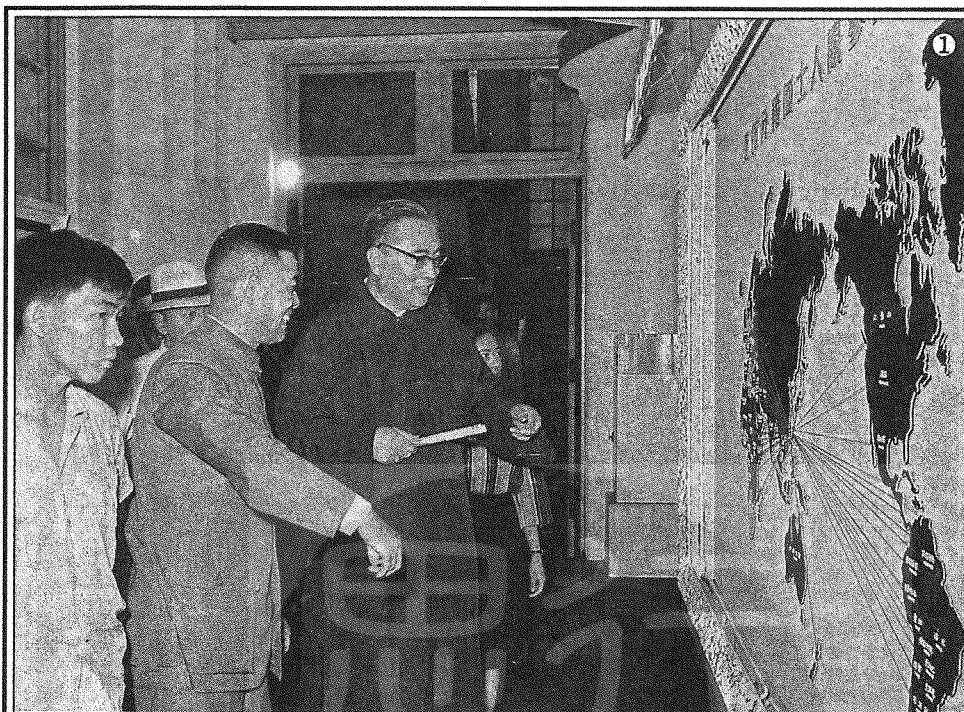
生活已改善很多，再問到他是否感激政府時，他連連點頭。可見那時日本在麥帥領導下，推行土地改革，在地主方面，固然痛苦，就整體來說，土地政策，總算成功。沈時可詢以共產黨曾來佃農家煽惑否，佃農搖頭說那會聽他們那一套，這一事實證明土地改革，確可阻止共產主義的滲透。

地籍總歸戶奠基礎

沈時可、黃通、陳勉修等日本考察之行共三十五日，在日本農村實地考察，得益甚多，回台灣以後，即將日本地政上的許多缺點，簽報台灣省政府及行政院，同時連同在台灣公地放領中所得的經驗，邀集所有前在施行三七五減租時，在地政局工作的基本幹部多人，組成委員會推展工作，先將全省地主所有土地辦理總歸戶，將每鄉地主的土地，依照姓氏、地址分別歸戶。所謂歸戶，即如某甲在某鄉有田三甲，又在其他鄉鎮亦有田三甲，分別抄錄在校正卡片上，卡片分兩種，一以戶籍為主，稱歸戶卡。一以土地為主，稱地籍卡。仿效大陸魚鱗冊戶領坵及坵領戶，一以戶為主，假定此人在此鄉有田三甲，他鄉有田二甲，便以政府存有三七五減租的租約，將地主的地目大字小字及等則，分別記載在同一校正卡片上，同時又將地主姓名、住址相同者集中。因為在台灣有甚多林姓又有同名如阿土者，女者姓張姓，其名為查某者，比比皆是，必須先將其住址分清，然後方能準確，否則極為混雜，嗣後發現有同一里，甚至同一鄰，亦有同名同姓之人，如陳查某等等，故又進一層至門號為止。鄉鎮既已集中至縣，再將縣與縣之間歸戶集中到省，因為僅以縣歸戶，不能計算出省有若干，假定有一位地主，他每縣各有田三甲，那麼將可保留土地六十六甲之多。因此必須各縣將戶卡集中抄錄在同一卡片上，然後存放於地主住所所在地之地政事務所內以免遺漏。此一作法主要在求公平，絕非苛細。此項工作之推動共動員臨時人員一萬二千人，費時六個月，才告完成。此等臨時人員均在甄試（在書寫清晰）時已先考慮工作完成後，即行無條件解雇，並請申明該員等願放棄先訴抗辯權，以減輕事後之後遺症。事經四個月左右，有台南不肖地政人員，自逞其能，當有人問他這一工作之作時，竟稱乃是作為保留地主土地之用，因此，有不肖之土地代書，為求取有生意財路關係，便勸說中大地主，將土地細分給自己家人，每人有土地二甲以下。（當時預定每人可有二甲中等水田），便可以全部避免徵收，且有機會，可以到期收回。又說據稱正式經由省議會及中央行政院及立法院通過，尚須一段時日，以法律不溯既往的原則，政府將無法將已分戶在先之土地，再行合併計算。於是在一九五二年四月前後，即發生有大量地主，辦理土地分戶，父售予子，夫售予妻，假買賣於他人。政府雖明知其逃避徵收，但除嚴格審查其承買者之資格外，實無法禁止其贈予移轉。但此舉對以後耕有田政策之推行，將有極大影響，而所謂法律不溯既往一節，除非經由大法官解釋，或立法院特別核准排除外，實別無他法。於是借重輿論界的宣傳力量勸阻分戶，以免到時受害，而輿論界也極力支持積極勸阻。地政局乃於草案中加：地主之戶，一律以一九五二年民國四十一年四月一日地籍冊上登記戶為準（其但書為繼承移轉及法院判決移轉兩項外，一律以四月一日為準，即已買賣，亦應合併計算一條），地政局乃邀集有關單位審核後，送請省政府，提經省府委員會會議通過後，轉送省議會審查修正，通過後，再轉呈行政院核備。

訂立法案嘗盡苦味

當草案最先送呈省府時，即遭民政廳楊肇嘉廳長擱置，經沈時可局長催請，每次均遭指責，楊肇嘉廳長怒氣沖沖，不予理會。沈時可無奈，乃轉向省府主席吳國楨請示，吳國楨主席以先說服楊肇嘉廳長較為妥當為辭，到了第二次再勸請楊廳長時，楊仍然不予理會，除星期日外，沈時可前後往謁楊廳長共達十二次之多，一向和藹待人的楊廳長，一提到耕者有其田草案，即怒氣沖沖，嚴加拒絕不予理會。最後一次楊肇嘉廳長問沈時可，你爲了土改這事，來了幾次了？你是不是見了我以後，即晉見吳國楨主席，主席每次如何說法？沈時可據實以告，說吳主席尊重楊廳長的意見，楊廳長才說將公文拿來，隨即簽字蓋章，交沈時可攜送吳國楨主席，因爲吳主席也曾多次勸說楊廳長。吳國楨主席隨即先邀請學者專家，舉行座談會。以當時三七五減租，業已在台灣政治上、經濟上、以及農村安定繁榮上，有了極大成就，故專家學者都一致贊成進一步的改革措施。然而在提交省府會議時，除楊肇嘉廳長未發言反對，同時說此案我楊肇嘉都已經看過，內容可要沈時可局長說明。吳國楨主席亦先說三七五減租獲得台灣安定繁榮，尤以農村最安定。黃朝琴議長（省議會議長均列席省府會）亦說此事一定要送省議會，到時，看省議會意見如何，黃朝琴表示暫不發表意見。其他省政府委員，如兼廳處長者，因事先已派有代表共同參加草案起草工作，沈時可曾歷次請各廳處代表回廳後，務必將經過詳細說明清楚，因此在省府會議中，各廳處不再發言。至於不兼廳處長之省府委員，均有意見，尤以某一委員慷慨激昂，大聲疾呼的說：「沈時可！三七五減租，已讓你將地主與佃農原有交誼破壞，你還要怎麼樣？」楊肇嘉廳長指定沈時可作答，某委員提出僅准沈時可講話五分鐘，主席說那總要讓他講完，說完後，另一委員又問沈時可到台灣幾年，沈時可答說：「民國三十五年來台前後已近七年。」於是該委員進一步指著沈時可說：「你來台灣不到七年你對台灣懂什麼？」另一委員隨即提議先加審查經主席許可。乃於星期五開始審查會中要沈時可逐條說明，經保留者極多，一連審查七次，經主席裁定送省議會，如委員們有意見，可以一併附送議會。結果並無附帶意見，草案送到省議會，議會即開會進行省政質詢及審查預算等及其他提案，將土地草案加以擱置。據議會人員透露，草案將擱至下會期開會，再提出研究云云。不得已惟有等候處理。直至各項議案均已結束。方始表決應否審查，或予擱置。結果決定延長一個月專門審查土改案。果外間流言甚多。或云將不予通過或云先行質詢。待質詢理由充分發表後再審查等等。沈時可每日等候議會之詢問，準備嚐此苦味。果於下星期一即行開始，一開始即質詢三七五減租情形，有謂本來業主佃農原有良好感情被破壞。甚至有一老議員說明，在三七五減租以前，佃農見到我深深鞠躬，及至目前除少數外，大多佃農均隨隨便便對地主毫無禮貌，影響地方社會傳統善良風氣。又說佃農本性懶惰，一定要加重其負擔，他們方肯工作，進而增產，自從三七五減租後，他們拿得的錢，嫖娼喝酒賭博等等。農村所謂繁榮乃爲畸形者，風氣大爲敗壞，你知不知道？更有議員謂從前地方有公共工程及造橋補路等事，只要地主一聲號召，因業佃關係良好，一律前來幫忙。今則除少數外，其他大多數大都推說農事忙碌，不肯參加，弄得地主威信掃地，你已是地方罪人，還要想出鬼花樣計算地主。地主與你何仇，你一定要同他們作對？甚至有高聲謾罵者。（雖經沈時可一一作答，均稱不滿意，前後議員有五十餘人，分別強烈質詢，沈時可仍以極和善的態度作答，最後又有一位議員先生名郭秋煌，說你沈時可是大陸來的，在台無尺寸之地，當然懷他人之慨，毫無人心，只愛討上峯的好，你自己想想對得起台灣地主麼？沈時可聞此質詢答說：「我沈時可雖在台無尺寸之地，可是在大陸江蘇省海門縣是生長在大地主家庭，目睹先母尺寸節省，因而得有許多土地，連海邊開發土地，著實要較台灣大地主大得多，平時自問先母對佃戶欠租特予免除者甚多，到頭來佃農受共產黨的煽惑，引起鬥爭，時先母已去世多年，竟將其墳墓掘去，揚骨灰粉，家中



① 沈時可（左二）陪同于斌（左三）參觀土地改革展覽。

② 右起：沈時可、張力耕、美國林肯基金會會長伍德福夫婦，沈時可夫人黃樹畹合影。



房屋全被拆毀，家兄等聞此訊息，本已逃避上海龍華鄉間，共黨特派人到上海將他們押回，當面鬥爭至死。沈時可到台灣，實在是先受了血的教訓，然後希望台灣不再受到此等非人痛苦而來者，並非欲慷他人之慨，來討好上峯。沈時可答話時，聲淚俱下，於是有位議員說沈某頑固問他無用。讓他到中央去再說罷。因此質詢結束，前後歷時凡二十七日，隨即分條審查稍作修正後。再經兩星期之質疑，經解答再作修正後，呈報行政院。此一省政質詢之風暴，總算暫時告一段落。（未完待續）