

爲土地改革答客問

董 中 生

美國史坦福大學胡佛研究所關心中華民國土地改革，特作錄音訪問，留供研究。

民國六十五年十月二十一日，作者被邀，在中國地政研究所，進行二小時錄音，茲將問答內容，略記如後：

1 請問你首次涉入 (Involved) 中國土地改革是在什麼時候？

(1) 此一涉入是什麼情況下發生的？

(2) 你首次涉入台灣土地改革是在什麼時候？

(3) 此一涉入又是如何發生的？

答：一九三四年地政學院畢業，就直接參加

中國土地改革。

一九四九年來台，陳誠將軍任台灣省政府主席，我被派在省府工作，間接協助推動土地改革。

2 你爲什麼被選上或被邀請在以上兩次或兩者之一的土地改革計劃中擔任某一角色？

答：一九三四年浙江民政廳派我任吳興縣編造坵地圖冊辦事處副主任，一九三五年任嘉興縣土地整理處主任，一九三六年任江蘇省蘇州地政局長。所做工作，全是偏重在整理地籍，以整理田賦，辦理土地測量登

記爲主，做的是土地改革的準備工作。

一九四三年我正任浙江昌化縣長，當時湖北省政府陳誠主席，決定設一個地政實驗縣，來實驗三民主義的土地政策。特向浙江省政府指名請調我去擔任實驗縣長，這才真正從事於實際的土地改革工作。

3 當你獲悉土地改革政策手段時，特別是爲要實行這些手段你所要擔當的角色時，你所產生的初步反應是什麼？

答：我在一九四三年任湖北宣恩縣地政實驗縣長時，正是對日抗戰最緊張的時期，政府極需要地主的擁護，幫助政府作戰，而推行土地改革，很容易引起地主的反感，使他們和政府站在對立的地位，勢必影響到抗戰的前途，所以我們不能不特別慎重。在實驗中，我們發現如果能替地主們找到一條另外的出路，引誘他們離開土地，例如輔導他們從事工商業，那樣一定可以減少土地改革的阻力。

這個辦法就是使農民得到土地時，同時使地主得到土地資金，並輔導他們經營工商業，我於一九四四年冬曾在重慶發行的

三民主義半月刊上發表一篇論文，題目就是「實行耕者有其田，促進工業化建國運動」，內容主題就是使土地資金化，農民得到土地，地主則幫助輔導他們（因爲他們沒有經營工商業的經驗）得到工廠和公司。後來台灣的土地改革，大體上是朝這個方向做的。

4 在台灣於土地改革期間內，你所擔任的各種工作是什麼？

(1) 在這段期間內，爲了要完成土地改革，你所擔當的特殊任務是什麼？

答：在三七五減租期間，我初任省府專門委員，後任視察室主任，主要的是在幕後策劃，配合各機關的力量，迅速完成這項革命性的土地改革。

土地改革是一項政策性的工作，而不僅是一項技術性的工作，必須動員政府各機關，包括行政部門以外的，甚至社會上所有的力量。台灣減租工作，能在一個月內很短時間完成，除地政工作人員的努力外，其他機關的有效配合很重要，例如司法機關，警察機關都很合作

配合的。

我以省府機要人員的身份，擔負這一項促成各機關合力完成減租工作的任務。在實施耕者有其田期間，我任高雄縣縣長（轄現在的高雄屏東二縣），及行政院參議。

實施耕者有其田前最重要的一項準備工作，是編造地籍卡（每筆土地一張）與歸戶卡（每戶地主一張），才能明瞭每一位地主究竟有多少筆土地？每筆土地坐落在什麼地方。然後決定徵收地主的土地，才不致發生困難。這項造卡工作，就在高、屏二縣先行試辦成功的。

至於任行政院參議最主要工作，是爲被諮詢有關土地改革的事。

5. 當處理下列一項或所有問題時，你所服務的機構所遭遇的初期問題與困難是什麼？

- (1) 執行政府購買公地計劃。
- (2) 降低佃農租金至百分之三十七點五水準。
- (3) 購買地主所擁有超過法定最低限額之土地。
- (4) 安排佃農獲得信用貸款以購買土地。

答：(1) 台灣的政府沒有購買公地計劃，而是推行公地放領。在沒有實行徵收私人地主的土地，放領給佃農以前，將政府管理的一部份公地，先整理出來，放領給農民，作爲試辦耕者有其田的第一步。

這項工作，最難解決的問題，在決定地價。農地與市地不同，買賣

移轉少，市價的資料難找。賣地的人總想提高地價，買地的人總想抑低地價。這是我們在大陸試辦「扶植自耕農」時發生的困難。

台灣採用以「主要作物正產品全年收穫總量」二倍半，作爲地價的標準，有效解決了這一難題。

(2) 減租問題裏，最大的困難是確定租額。我們在大陸減租失敗，就在無法確定租額。租約絕大多數是口頭的，地主與佃農所講的租額並不相同。租額不定，減租就難有標準。所以按地主所說，租已經減了，按佃農所說，租根本沒有減。這是大陸一九二八年前後在浙江省推行二五減租，及一九四五年對日抗戰勝利，國民政府通令全國各省，普遍實行二五減租，結果是一紙公文，層轉到鄉鎮公所，毫無辦法，沒有真正成效的原因。

台灣三七五減租，首先決定一律改訂書面租約，辦理租約登記，並確定租額不得超過「主要作物正產品全年收穫總量」的百分之三十七點五。亦就是確定產量的百分之三百七十五爲租額。

至於全年生產總量，是每筆土地按照它的面積等則計算出來的。每一甲（公頃）土地，各等則耕地的

生產量是由各縣市組織委員會評定的。

(3) 台灣實施耕者有其田時，徵收耕地的地價，是依照各等則耕地，主要作物正產品全年收穫總量的二倍半計算。

政府放領耕地於農民，收回的地價，即以償付地主。

償付地主的地價，是給以實物債券（所以地主可以收到稻穀）及公營事業股票（所以地主能夠接受工廠、農林、水泥、紙業等四大公營公司的經營）。

實物債券年利率爲百分之四，本利合計，分十年均等償清。

因此台灣地主，不像日本的地主，受到通貨膨脹的損害，所以耕者有其田政策，地主和佃農同樣擁護的，推行非常順利。

(4) 爲使中小地主能充分就業，大地主能全力經營工商業，規定地主得保留其出租耕地七至十二等則的水田三甲。

此項地主暫時保留的耕地，留待一年之後，即可由政府貸款佃農，全部以現金購買其耕地。

事實上，佃農能購買到此項保留耕地的很少。因爲既不能徵收，即須協商，協商時即遭遇到地價的討

價還價問題，按照地主開口提出的市價，佃農多半是無法購買的。

至於貸款，土地金融機構倒尚能配合。

6. 你在處理土地所有權行爲時，曾遭遇何種困難？

(1) 這些困難如何解決？

(2) 回顧一下，你是否曾建議以其他方式解決這些困難？

答：中國的歷史，士大夫階級，幾乎就是地主階級，是社會的領導中心，土地所有權保障士大夫的氣節。爲官吏時能保持清正，因爲與上司意見不合，尚可辭官歸田，家中有自己的土地，可以養活他一家生活，有個退步，無所恐懼。

所以土地所有權對於中國過去社會的政治清明，道德維護，確亦盡了相當貢獻。

因此，我們如果說徵收地主的土地，不會引起社會的阻力，那是欺人之談。在大陸，中國國民黨的政府推行土地政策，到處受到阻撓，甚至政府內的官員，亦明的暗的在保障地主的利益。

台灣徵收地主土地，阻力比較小。多少受到當時大陸土地被共產黨沒收後，而地主尚要遭到被鬥爭，甚至喪失生命的危險命運。同時看到鄰國像日本等地主尚能轉業到工商業，而且常是非常成功的。這些大局的形勢，國際的環境，多少減輕了地主的阻力。當然，當時主持

土地改革的陳誠主席，他的決心與毅力，亦是一個決定的因素。

7. 在你所參與的各階段土地改革中所遭遇的各種人事方面的問題是什麼？請詳述並舉例說明

(1) 這些問題如何解決？

(2) 這些問題是否一直未獲解決？爲什麼？

答：人事確屬一個複雜的問題。台灣土地改革是由台灣省政府民政廳管轄下的地政局，負責實際辦理責任。當時全國各省的地政局長，多半來台，而且一時都沒有工作。理想上應該是集合全國的地政人才來參加此一偉大的改革工作。但地政局亦有事實上的困難，政府用人受到編制預算的限制。想不到人才過多，有時亦成爲問題。

我在省政府及行政院服務的時候，總是在幕後協助地政局推動土地改革，幕後協助最重要的，要使人不知道，一旦被人知道了，幫助的效力，就會受到影響。

8. 在土地改革的初期與後期，佃農與雇農之反應如何？

(1) 這些反應與態度是否改變了？

(2) 若如是，是怎麼改變的？爲什麼？

答：三七五減租一開始，佃農們立刻減輕了他們一部份負擔，自然非常擁護這個政策，因爲利益是眼前就得到的。耕者有其田政策將耕地放領給佃農，尚須繳十年的地價，在這十年期內，負擔並沒有

減輕，他們的真正利益要在十年地價繳清，取得土地所有權後才享受得到。不過他們能將租來的土地變爲自己所有的土地，心理上的安慰是極大的，同時社會地位亦由此而提高。所以台灣的土地改革，佃農自始至終皆極力擁護這個政策的。

至於僱農在這次土地改革中，並沒有得到什麼利益，亦未曾受到什麼損害。因爲減租與耕者有其田政策，都是在解決租佃制度問題，與僱農不發生多大關係。好在台灣僱農佔的人數不太大。

9. 在處理地主階層時有什麼困難？

(1) 在此階層，什麼問題最難解決？

(2) 有沒有地主企圖賄賂或影響你們？

(3) 在這種情況下，應採取何種行動？

答：一九四九年的三七五減租，政府可以說是採用一種迅雷不及掩耳的辦法，突擊式的推行。在六月一個月的時間，將全省的書面租約，登記完成。奠定減租政策成功的基礎。雖然部分地主心中並不樂意，但沒有表示公開反對。

過了三年，第一次租約規定的租期屆滿，許多地主以自任耕作爲理由，要求將出租耕地收回自耕，引起糾紛。後來由地主、佃農，自耕農三方面的代表組織耕地租佃委員會，負責調處這類糾紛，並將租期一律規定延長爲六年，才保障了佃農的承租權。

實施耕者有其田，准許地主保留耕地水田三甲，選擇保留耕地時，曾引起佃農與佃農間的競爭。後來規定由耕地租佃委員會負責審定，再經縣市政府的核定，並以耕地距離地主住所遠近，佃農經濟狀況等爲標準，作爲保留耕地的順序。才解決了此項糾紛。

10. 地主的態度與感情，是否改變了土地改革之過程？

(1) 若如是，請問您相信他們是以何種方式造成這種改變？

答：在台灣整個土地改革過程中，地主的態度，大體上說是和政府合作的，不合理的感情表現，很少發現。他們的意見，多半由上述的耕地租佃委員會及代表民意的各級議會提出，政府自然很尊重他們的意見。

11. 你現在是否認爲在執行土地改革期間，你的機構與其他政府機構間之合作，很融洽而有效？

(1) 如否，問題何在？如何處置？

(2) 這些問題是否已圓滿解決。而你相信在處理這些合作問題時，是否還有其他方法可資採行？

答：台灣省政府，在執行土地改革期間，是以整個政府的力量來推動這個工作的。縣市政府，鄉鎮公所同樣是採取動員的方式辦理的。各機關合作，非常融洽。例如財政機關支援經費，警察機關動員人力（省警

務處曾通令全省警察人員全力協助土地改革，警務處長自己亦到各縣市去督導。）

他如與省府沒有隸屬關係的機關，例如法院及農村復興委員會等，亦盡量配合，幫助改革的成功。

12. 在您事業行政的歷程中，您如何評估您所服務機構之活動，及其在台灣土地改革中之角色與功能。

(1) 您認爲那是一種極高的成就，或僅是您所必須作的一項服務？

(2) 請詳細討論您對上述親身所從事事業的評價。

答：我自從離開學校，在大陸期間，先後曾擔任過全國最大的縣地政局長，省地政局長，地政實驗縣縣長，以及負責實驗綏靖區（指收復共產黨佔領過的地區）土地改革的行政督察專員，始終有一種孤軍奮鬥的感覺。社會的阻力不說，政府內部很少能得到支援的力量。

當我初到台北的那一天，當時的省地政局長和我見面，立刻提出希望我能接他職務的要求。理由是我和省主席有過去的人事關係，辦起事來比較容易些。而他却不願解主席的性格，倒有一些害怕。

我深受大陸時期的痛苦經驗，決定站在地政機關以外，運用各方面的力量，來幫助地政機關工作。並決定站在幕後。因爲你如果一出面，幫助的效力可能

就會減少。甚至會引起誤會，產生相反的效果。

我在省政府和行政院工作時，都堅守着這樣的態度。

13. 您認爲一九五〇年代，地方與省的行政系統有助於土地改革之完成嗎？

(1) 當時台灣地籍資料之完好，是否有助於你土地改革工作之完成？

(2) 如果你的答案是否定的，請詳細解釋之。

答：台灣耕地的地籍資料，相當完整。大有助於土地改革工作的成功。

前面談到第5大項問題時，曾提起確定租額和決定徵收耕地的地價，都是由「耕地主要作物正產品全年收穫總量」計算而來的。這個收穫量我們並沒有每筆土地，去作實地調查，而是根據地籍冊上登記的耕地等則推算出來的。

台灣的耕地分水田（田）和旱地（畑）二個地目，每一地目各分二十六等則。最好的田地爲一等則，最差的田地爲二十六等則。所謂好壞是按照生產量高低來分的。

同一等則的耕地，生產量大體上應該相差不遠的。因此我們假定同一縣市內的耕地，同等則的土地生產相等的產量。由縣市政府召開委員會，評定田，地二十六等則，每一等則一甲土地的標準生產量。列表分發各鄉鎮公所按表計算租額及徵收地價。

所以你祇要從地籍冊上查出每一筆土地的等則，就可從表上找到這筆土地一甲地的生產量應是多少，再以面積相乘，就可以知道這筆土地的收穫總量了。有了收穫總量，就可以求出租額（總量乘以千分之三百七十五），亦可以求出耕地的徵收地價（總量乘以二倍半）。最難解決的租額與地價問題，如此輕易地迎刃而解了。

我在越南擔任土地改革顧問時，西貢附近的土地，因為沒有完整的地籍冊（聽說北越河內等地區，法國人曾辦理過地籍整理），就不能採用台灣的辦法，因而決定租額與地價，就困難多了。

此外，有完整的地籍，幫助我們辦租約登記，及地籍總歸戶，對減租及耕者有其田的完成，均有極大幫助。

14. 在台灣什麼力量使得土地改革工作有效、儘快而和平的完成，請說明。

答：台灣土地改革之所以能儘快而和平有效的完成，主要原因，可歸功於：

政治上因為大陸的突然淪陷於共產黨，台灣必須發奮圖存，有所作為。而土地改革正是爭取農民，擁護政府，輔導地主，發展國家經濟最有重要的途徑。由於台灣人民的愛國熱誠，守法精神，促使改革順利完成。

技術上由於全國最高級地政人員，集中於台灣一省，他們帶來了大陸各省工作的

經驗，尤其過去失敗的經驗，幫助解決許多在台灣發生的困難問題。

此外，政府的領導人對於土地改革的決心支持，亦是很重要的。

15. 一九五〇至一九五四年間，農村情況以及農民對政府的態度是否有顯著改變？

(1) 若如是，你認為什麼原因造成這種改變？當你討論這些情況與態度時，請注意要儘可能明確。

答：一九五〇至一九五四年間，農村情況最顯著的表現，是地方秩序的安定。因租約登記辦理完成後，租佃關係確定，地主與佃農之間的關係改善，租佃糾紛成爲歷史的陳蹟了，地主與佃農過去彼此對立的情形，不再存在。

政府實施耕者有其田，農民對政府的態度，更爲擁護。他們認爲政府真正在關心他們的問題，幫助他們解決生活上的實際困難，幫助他們獲得他們最喜愛的土地，這是他們以前世世代代希望而却又得不到的東西，如今得到了，那有不高興的呢？

16. 在此一時期，地主是否很快的改變了他們的住所與職業？

(1) 他們是否企圖抗拒或擾亂政府的土地改革法令。

(2) 若如是，他們是採用什麼策略，而你所服務機構又是如何處理這些困難？

答：在此一時期，地主是在開始改變他們的

住所與職業，乃是逐漸的改變，不是很快的改變。

因爲過去依靠地租生活的地主，迫得他們去經營工商業，住在鄉間的地主，自然會遷居到城市去，以適應職業上的需要。

台灣的土地改革，地主大體上說是和政府合作的，明目張膽的反抗，沒有發生過。充其量祇是在土地改革法令中找漏洞。例如上面所講的，地主設法將出租耕地收回自耕，使佃農喪失承租耕地，幾乎破壞了減租乃爲保護佃農的原意。

後來將收回自耕的問題，從法令上加以限制，就是說出租人必須真能自任耕作，同時出租人所有收益確不能維持一家生活，以及出租人收回耕地，不致使承租人失其家庭生活之依據等條件全部具備，才能收回自耕，條件如此嚴格，地主就無法輕易收回自耕了。

前面提到過的耕地租佃委員會是由地主，佃農，自耕農三方面的代表組成的，幫助處理這些實際問題。

17. 回顧土地改革，你是否有不同於實際所採行的步驟或方法之見解？

(1) 若有，是什麼？

(2) 你爲什麼如今還持有這些意見？

答：我因爲工作職務和人事關係，對於台灣土地改革，有充分貢獻意見的機會，所

以實際所採行的步驟與方法，大體上和我的意見是相同的。

其中亦有幾處小地方，我的意見與實施辦法不完全一致，例如：

台灣的減租與耕者有其田的對象是耕地，所謂耕地，限於田、畑二個地目。台灣土地分二十一個地目，就是說其他十九個地目的土地，不在改革範圍以內，不受這次土地改革的影響。

但是地目中有一個「養」的地目，本地人稱之為魚塢，是一季種水稻，一季養魚的土地。種稻的時候與水田完全一樣。但因地目是「養」而不是「田」，所以就不必減租，亦不能徵收它放領給佃農，就農民而言，認為是不公平的。

還有，對於地主保留耕地，為了顧及地主一時轉業的困難，與當時生活的照顧，原則上我亦同意地主可以保留一小部份耕地的，但是我主張保留應有時間的限制，例如以十年為期，逾期仍應徵收放領。因為現在的辦法，雖然佃農可以向金融機構貸款，向地主購買土地。事實上地主很少願意出售給佃農的，可以說效果是很小的。

一位佃農承租的是非保留耕地，他已承領到土地。另一位佃農承租的是保留地；他就沒有機會承領到耕地，他的心中是不服的。

18. 你在土地改革期間：職位是否擢升了？

(1) 如是，什麼原因造成的？

(2) 政府機構中缺乏熟練的幹員是一嚴重問題嗎？

(3) 若如是，你與你的同事如何克服這些困難？

答：在大陸，我由湖北省宣恩縣地政實驗縣縣長，調升為湖北省地政局長。又由湖北省地政局長調為國防部民事局（主管收復共產黨佔領地區的政務）副局長，又調為江蘇省第七區行政督察專員（轄淮陰阜寧等七縣指定實驗綏靖區土地改革）。因為當時任湖北省主席及以後任國防部參謀總長的陳誠將軍，很重視土地改革，同時亦很信任我的工作。在台灣，一九四九年，省府主席亦是陳誠將軍，我初任省政府專門委員，及視察室主任。算是主席的機要人員，督察土地改革，是主席交付的主要任務之一。後調任為高雄縣長，和繼任行政院參議，還是直接參與土地改革的計劃與推行工作。

台灣土地改革，因全國的高級地政人員集中在一省，尚無缺乏熟練幹員的情況。

19. 你認為自一九五四年來，土地改革在台灣的社會經濟發展上是否佔有重要角色？

(1) 若是，請詳述你的看法。

(2) 你的意見與多年前你的想法是否不同。

答：在農業社會，是由地主為中心，統治一切的。他們有智識，有財力，自然而然成為社會的領導階層。

地主們收取地租，生活安定。由此產生惰性，不願意社會發生改變，而阻礙了社會的進步。

一九五四年以來，台灣實施土地改革以後，地主不能再依靠地租來保障他們的生活，這個推動力量，迫使他們不得不向新興的工商業求發展，以他們的智識，能力，地位，促成台灣工商業近十幾年來的突飛猛進，這是台灣經濟發展的主要原動力。

土地改革在台灣社會經濟發展上，毫無疑義的，是擔任了一個極重要的角色。

這和我三十幾年前，在重慶三民主義半月刊上發表「實行耕者有其田，促進工業化建國運動」一文時，想法完成一致。

20. 若將台灣式的土地改革推行於中國大陸，是否會同樣的迅速與成功？

(1) 若不是，為什麼？

(2) 有什麼困難存在？

(3) 請就此問題詳述你的意見。

答：台灣與中國大陸的情形，相差太遠了，條件太不相同，所以台灣式的土地改革辦法，不可能在大陸同樣成功。

台灣有完整的地籍，大陸沒有。

台灣一省有足夠經驗的地政人員，大陸全國各省一時無法辦到。

台灣耕地不到九十萬公頃，而大陸的

土地太廣大，情形亦太複雜。

所以我們不能希望以台灣成功的辦法，原封不動地實施於大陸。

對大陸的土地改革，我們應先決定重要原則，至於具體實施辦法，應由各省地方政府根據當時實際情形，自己去決定辦理。

例如土地絕對不能歸還原地主，事實上亦無法歸還。

農田應歸現耕農民所有，至於個別經營或合作經營，由農民自由意志決定。澈底廢除共黨一切壓迫，剝削等統制，儘量給農民以自由經營，自由生活，以發揮他們的自願生產能力。

政府祇在農業技術，農業資金，以及肥料等方面去幫助農民，凡是農民自己能做的，都讓他們自己去，他們自己做不了，才由政府給他們幫助。

我想大陸的農民，一定會擁護這種以農民利益為前提的政策，而大陸農村亦立刻可以改觀。因為台灣的土地改革，已經提供一個明顯而可靠的例證。

21 在台灣土地改革時期，你是否從事於農業貸款、農業推廣工作，或對農業作改進新技術之引進，如新種子及化學肥料等。

(1) 如你的答案是肯定的，請詳細說明你的工作是什麼？你工作了多久？你對這一問題的評價，以及該地區土地及其他農村改革之成就為何？

(2) 如上面答案是肯定的，請問你對土地改革各項措施中之貸款制度印象如何？

(3) 如上面答案是肯定的，請評估引進新的農業知識，與土地改良對農場投入間之關係如何？例如，是否可能以有效的政策推行這些改革，而不必一定要土地改革。

(4) 一九四九至一九五三年間的民主政府是否為有利於在推行土地改革同時，實施强有力的農場信用政策以及農業推廣工作？請詳述之。

答：我沒有從事上面所述的各項工作。

勘誤

本刊十卷十二期發現錯誤數處，茲特更正如左：

頁次 欄別 行次 誤 正

14 中 「分」 漏印

23 下 「分」 漏印

54 中 「分」 漏印

61 下 「分」 漏印

12 6 1 Criticism Criticism

編者

百綺

地理與世界霸權

人文庫特四二二

定價：三十元

斐格萊著 張富康譯

此書係英國斐格萊氏 (James Fairgrieve) 之傑作，德日諸國

均有譯本，其在學術上之地位可以想見。原書曾再版多次，且經增訂，本書係依英文本第七版譯成，譯文信達和原書大旨無違。全書在敘述一連貫之歷史，使讀者知世界上所發生之種種，明白世界史如何受地理所支配，喜讀史地書籍之讀者，此書誠為一良好讀物。

臺灣商務印書館發行