

## 第七章 戰後初期土地接收的檢討

台灣在短短的五十年間更換了兩個不同政權，其中日本是以異民族入主台灣，統治上又採行殖民的差別政策，影響台灣土地制度之發展。國府來台施政必須面對、解決這些影響。至於日本與中國兩個政權的土地接收有何異同？國府對日本接收時衍生什麼問題，對日後台灣的發展又造成何種影響？

### 第一節 日本與國府接收台灣土地的比較

#### 壹、接收工作進行的比較

1895年馬關條約簽訂後，因台灣反割讓運動逐漸高漲，各地治安日益混亂，加上日本也擔心列強可能會重演俄、德、法三國干涉還遼情節，出面干涉，所以想要趕快接收，入主台灣；另一方面清朝全權代表李經方因害怕台灣人怨恨其父李鴻章割台，加害於他，所以不敢上岸，因此日本接收全權代表樺山資治遷就李經方，兩人並未在割讓地——台灣的土地上舉行，只在台灣東北海岸三貂角附近的橫濱丸上交換「台灣受渡公文」，就算完成交接手續。依照雙方同意之規定，日方雖然完全接收位於台灣全域的開口港以及各府、廳、縣之城壘、兵器、製造所和官有物，但因中方代表李經方從未到過台灣，日本也尚未登陸對台灣作詳細之調查，雙方並不知官有物究竟所指為何，即完成交接儀式，所以「台灣受渡公文」中所指的都是籠統的指涉，並

未具體規劃哪些內容。<sup>1</sup>

加上各地蜂起的抗日運動，使得日本無法和平地占有台灣，必須經過軍隊武力對抗六個月後才真正占有台灣，造成許多文書損毀。<sup>2</sup>據 1897（明治 30）年 11 月 14 日東京《朝日新聞》刊載特派員小川定明的報導「台灣的真相」的描敘：「 占領當時，對行政毫無經驗的士兵等，將有用的書類，任由兵火焚燒，或任雨水浸濕，細加保存者殆無，有用之書類有改竄塗抹之跡者，視其為廢紙而投於水火之中。」<sup>3</sup>因此在日軍占領台灣過程中，清朝官府的公文書遭到破壞不少。又根據臨時台灣土地調查局長中村是公的回憶，「此等帳簿因罹焚火，領台當時，殆未見魚鱗圖冊，僅零星數冊分散於各處，餘殆為散失。」<sup>4</sup>由此可知，清末劉銘傳清賦事業留下的魚鱗圖冊經過乙未之戰及後來的武裝抗日活動，已無法求其全備了，甚至連課稅的憑證也無。

日本領台後，由於清國地方官員並未交出保有的公文檔案、租稅資料及有關法律訴訟文件、圖籍等公文書，所以台灣總督府初臨新土開始施政，卻不知稅從何出，只好示恩新附子民——台灣人，宣布免租一年。<sup>5</sup>這絕非出於日本統治者的仁政，而是台灣總督府沒有自清朝官員得到課稅的底冊，不得不如此。第二年殖民政府為應財政上的迫切需要，恢復課徵。但該徵多少則茫然無知，總督府不得已之下，於 1896（明治 29）年 8 月以律令第五號頒布「台灣地租規則」三條，<sup>6</sup>規定地賦依照舊慣徵收，違者加罰五倍罰金。至於舊慣實情為何？應納稅若干？由誰繳納？一概不知。直到台灣人自由申報稅額後，再謄抄作為賦稅底冊，作成土地台帳，才有收稅之依據。

事隔五十年後，中國的國府卻得到五十年前台灣總督府完全不同的接收待遇。1945 年 8 月戰爭結束時，台灣總督安藤利吉兼日本第十

<sup>1</sup> 井出季和太，《台灣治績志》（東京：青史社，1988 年），頁 213-217。

<sup>2</sup> 黃昭堂著、張國興譯，日本接收台灣及其對外措施，〈台灣淪陷論文集〉（台北：現代學術研究基金會，1996 年 11 月），頁 1。

<sup>3</sup> 江丙坤，《台灣田賦改革事業之研究》，頁 35。

<sup>4</sup> 台灣總督府編，《台灣土地調查事業概要》，頁 34。

<sup>5</sup> 台灣總督府編，《詔勅·令旨·諭告·訓達類纂》(一)，頁 10。

<sup>6</sup> 內政部，《台灣土地登記制度之由來與光復初期土地登記之回顧》（台北：內政部，1992 年），頁 26。

方面軍總司令，由於兼管台灣軍、政二權，所以由其負責指揮台灣總督府與在台日軍的投降事宜。<sup>7</sup>國府命其擔任台灣地區日本官兵善後連絡部部長，一切接收事宜都以安藤利吉為交涉對象，要其接受台灣省行政長官兼台灣省警備總司令陳儀一切指揮，不可擅作指示。又事先受警備總部命令，調製並辦理各項囑咐文件。所以 10 月 25 日在台北公會堂（今天之中山堂）舉行台灣地區的受降典禮前，日本已將台灣的一切交給代表中國政府接收台灣的官員——陳儀，包括土地面積、人口總數及各種官方資產等。因此台灣省接收委員會組成後，接收工作得以循序進行，按冊移交點收。<sup>8</sup>

台灣總督府除了為掩藏殖民統治之惡政或是軍事機密資料而故意焚毀外，<sup>9</sup>大抵日治五十年來的各種資料均準備齊全移交。其中日治時期有關台灣之土地不動產登記資料，計有四種簿冊，一為土地登記簿，分為二種：一是登記土地之用，另一為建物登記簿，兩者僅是為對抗第三人而登記，並無強制性，故登記者不多，僅為 30%；另外有土地台帳，是政府對人民課稅之根據，記載之詳盡，超過土地登記簿，具有強制性，所以登記件數多達 97% 以上；之外房屋等建築有建物台帳，登記亦在 95% 左右。<sup>10</sup>原本這些簿冊、圖籍的正本原圖都保存於總督府內，但 1945 年 5 月台灣總督府被炸，致遭部分焚燬，戰後經長官公署地政局接收者，僅公有地原圖 2,148 幅，台帳 1,291 本，私有地原圖 171 幅而已。惟各縣市政府均保存該管私有地模繪副圖 47,551 幅，台帳 30,332 本等副本，後來由各縣市分別移管地政局。由於日治時期土地登記行之有年，台帳規模已建，戶口調查亦清楚，所以戰後不動產的接收都有台帳可憑，不怕冒名頂替或侵占，<sup>11</sup>這對戰後初期土

<sup>7</sup> 張瑞成編，《光復台灣之籌備與受降接收》，頁 234。

<sup>8</sup> 台灣省警備總司令部編，《台灣警備總司令部軍事接收總報告書》，頁 44-47。

<sup>9</sup> 台灣區日本航空隊資產接收處理案（一），《國軍檔案》，檔號 701.1/4010.3，國防部史政編譯局藏。佐藤工業株式會社清算案，《國產局檔案》，檔號 53，目錄號 275-7，國史館藏。

<sup>10</sup> 沈時可著、韓壽恒整理，台灣實施土地改革紀要，《台灣土地改革之回顧》，頁 40。

<sup>11</sup> 檢舉隱匿日產物資獎懲規則，《國產局檔案》，檔號 822，目錄號 275-7，國史館藏。

地權利的保障及田賦的徵收助益甚大。<sup>12</sup>

## 貳、接收的權則依據

由於日本領台之前並無殖民統治經驗，甚至領有台灣時都還欠缺台灣的人文、地理等各方面詳細資料，所以未清楚確立新領土的統治策略，也無可以襲用的政策和法令。<sup>13</sup>內閣總理伊藤博文在任命樺山資治為台灣首任總督及接收全權代表時，特頒布了「有關赴任時政治大綱之訓令」，對台灣總督之權力方面有重大的意義：

……奉承詞命，佈達如左之大綱，以資貴官執行重任之需。本不期掣肘貴官之行事，如有急事或是未測之事發生，其性質屬於急迫者，無暇向政府電告待命之情況，貴官可斟酌適合本訓令之規定，臨機獨斷之後，再將事情始末呈報即可。<sup>14</sup>

這個訓令使樺山資治總督得隨機應變，不用事先請示本國政府。即日本政府賦予台灣總督府因地制宜，獨斷行事之權責，不必因請示中央而錯失施政時機。後來更賦予台灣總督得予制定殖民地單行法令之權，這就是日後六三法最初之權源。

戰後代表國府來台接收的長官公署亦有類似之權限。國府在規劃台灣接收時，台調會就根據陳儀之建議，傾向賦予台灣行政首長較大的權限。在台調會討論台灣接收後之政制組織時，原本有不同的意見，經陳儀說明後，台調會成員傾向接收台灣後組織較中國各省權力較大的省府組織。戰爭結束後，陳儀被任為台灣行政長官，在其主導下，成立台灣省行政長官公署制，並在國府主席蔣介石及中央的支持下，統一接收台灣，並同意在台灣實施政治與經濟建制的特殊化。如此一來，行政長官既兼警備總司令，又握行政、立法、財政金融之大權，

<sup>12</sup> 台灣新生報社編，《台灣年鑑》，頁 F89。

<sup>13</sup> 王泰升，《台灣日治時期的法律改革》，頁 64。

<sup>14</sup> 黃昭堂著、黃英哲譯，《台灣總督府》，頁 47。

其地位之高、威權之重，不僅國內無此先例，即日本治下的台灣總督亦瞠乎其後。<sup>15</sup>戰後行政長官陳儀無疑掌握台灣的一切大權。

對於台灣行政政制的特殊化，內政部雖覺不妥，特地請示行政院。但行政院卻言台灣情形特殊，設立台灣省行政長官公署，台灣行政長官可以根據地方的實際需要，因地制宜，訂立規章，此事並已報請當時權力核心的國防最高委員會備案。<sup>16</sup>即國府中央再次肯定支持陳儀台灣特殊化的主張。

如前所言，行政長官陳儀來台前已邀得國府主席蔣介石同意對台實施統一接收，<sup>17</sup>即在台一切部門的日本產業均由長官公署統一接收。對於這項接收原則與權力，長官公署秘書長葛敬恩就認為台灣各項接收工作大致能夠如期完竣，絕少零亂糾紛的現象，和其他各省不同之因，完全得利於中央賢明的政策：1. 適合環境的行政制度；2. 統一接收；3. 幣制的穩定。<sup>18</sup>即對中央能夠成立長官公署，並授權由它統一接收這一決定予以高度的肯定。或許是如此，儘管日本人在台資產龐雜眾多，與台灣人之間的瓜葛又深，本省的接收工作實際上遠較中國其他省份來得艱鉅。但據參與接收工作成員事後回憶，認為台灣接收工作進行的情形確實較中國任何地區來得有計畫、有秩序，絕無內地那種手忙腳亂、搶收轉收的混亂現象。<sup>19</sup>其成功之處就在於成立大權在握的長官公署，並由其全權負責接收，免除中國大陸各省多頭馬車的現象。

長官公署統一接收這點也受到沈鴻烈的肯定。抗戰勝利後前往東北考察接收事宜的沈鴻烈（成章）說：「各地之接收工作，以台灣之接收較有秩序條理，東北之接收情形，最為混亂。」<sup>20</sup>雖是如此，但台

<sup>15</sup> 旅滬福建台灣各團體為駁斥陳儀關於台灣現況談話致各報書，陳興唐主編，《台灣「二·二八」事件檔案史料》上卷，頁 63。

<sup>16</sup> 台灣省行政長官公署編，「台灣省行政長官公署訓令」，《公署公報》35 年夏字第 28 期，民國 35 年 6 月 1 日，頁 445。

<sup>17</sup> 葛敬恩，接收台灣紀略，李敖編著，《二二八研究三集》，頁 166。

<sup>18</sup> 葛敬恩，台灣省施政總報告，陳興唐主編，《台灣「二·二八」事件檔案史料》上卷，頁 81。

<sup>19</sup> 迎接收清查團，《台灣新生報》，第 285 號，民國 35 年 8 月 5 日，版 2。

<sup>20</sup> 陳三井，台灣光復的序曲：復台準備與接收，《孫中山先生與近代中國學術討論集 第 4 冊——抗戰勝利與台灣光復史》（台北：孫中山先生與近代中國學

灣的接收缺陷亦不少。與各省相同的，接收不公，貪污腐敗喧囂雲上。<sup>21</sup>只接收物資而不接收人心的批評時而可聞，<sup>22</sup>致台灣回歸中國不到二年時間，就在 1947 年 2 月底爆發影響戰後台灣歷史發展深遠的二二八事件，而日產接收不公為其發生的重要因素之一。<sup>23</sup>以土地的接收而言，混亂現象亦不能避免，這是不可諱言的事。

### 叁、政府都是大地主

1895 年日本領有台灣時，由於歷史因素，承襲清代的抄封田、隆恩田、官庄等公有土地。加上統治期間進行土地調查、林野調查及整理等工作，規定台灣人申報土地權利必須檢附下列書類：<sup>24</sup>

- (一)受清丈之土地者，丈單與最後之證據書類，但業主以外之人領收丈單時，該丈單。
- (二)未受清丈之土地及受清丈但未領收丈單之土地者，該最後之證據書類。
- (三)若不備前二號之證據書類而依據以前之證據書類者，該證據書類。
- (四)申告者未備證據書類，但援用他人之證據書類而證明其權利者，該證據書類。

除此之外，一律收為國有。而統治期間，凡因海岸地形變遷、河流改道而土地浮覆，則歸公有，由台灣總督府管理。至於民有地流失

---

術討論集編輯委員會，1985 年 12 月），頁 245。

<sup>21</sup> 陳亮州，戰後初期台灣日產之接收與處理，頁 171-175。

<sup>22</sup> 何漢文，台灣二二八事件見聞記，陳芳明編，《二二八事件學術論文集》（台北：前衛出版社，1989 年 7 月台灣版第 1 刷），頁 241-248。

<sup>23</sup> 賴澤涵總主筆，《『二二八事件』研究報告》（台北：時報文化出版社，1994 年），頁 18。

<sup>24</sup> 臨時台灣土地調查局，《臨時台灣土地調查局第三回事業報告》（台北：臨時台灣土地調查局，1904 年），頁 7-45。

後再開墾恢復使用者，也一律收歸公有；再加上官方各級政府、軍方等因產業發展、官衙公署之建設，或戰爭期間需用民地建築防禦工事等，藉由法令徵用民地，或是向民地所有者進行「協議購買」，所得的土地也是公有地。但日本統治者在徵用或購買民地過程，常出於脅迫，人民若有不願，則留置官衙再議，直到協議成立，接受給價答允出售土地。一旦人民接受地價，不論地價多寡，則登記為公有。甚至人民即使不願出售土地，一旦是日本統治者需要，也會不照法令規定的合法步驟，先行使用土地，這又以戰爭期間最多。戰爭末期總督府徵用民地已不可能像承平時耐性地進行協議，往往將徵用土地價款提存各地方郡役所或該地農會，逕自變更登記為公有。甚至連變更的手續都跳過，直接加予使用。所以日治五十年下來，總督府擁有眾多的公有土地。而這些公地的處置，總督籌碼，只放領或放租給日本人及一些地方有力的台灣人，一般台灣農民很少能夠獲得總督府的青睞。

戰後來台接收的國府，也是由人民繳交以下證件：(一)法院不動產之登記濟證。(二)土地台帳謄本。(三)最近三年內納租收據。(四)其他足資證明權利之文件書據，<sup>25</sup>來承認台灣人既有的土地權利。<sup>26</sup>至於其他的土地，則以「敵產」名義，接收日治時期各級政府公有、日本人私有及會社所有土地。因此過去日本殖民者，不論是政府或是私人控制的龐大土地，戰後都由中國政府承受，所以國府頓時成了大地主。<sup>27</sup>由於行政長官公署除台灣總督府之公地外，也將日本私人和日資會社所有之財產接收為公有，所以戰後政府擁有之公地面積反較日治時期總督府擁有的公地比例大為提高。茲列表如下：

<sup>25</sup> 台灣省行政長官公署編，「台灣省行政長官公署令」，《公署公報》35年夏字第36期，民國35年6月15日，頁658。

<sup>26</sup> 侯坤宏，《土地改革史料》，頁501。

<sup>27</sup> 江慕雲，台灣土地問題，《為台灣說話》（台北：稻香出版社，1992年5月），頁198。

表 7-1：台灣接收前後公民有土地面積比較表

|     | 1945 年 7 月     |        | 1946 年 12 月    |        |
|-----|----------------|--------|----------------|--------|
|     | 土地面積(甲)        | 百分比    | 土地面積(甲)        | 百分比    |
| 全省  | 3,707,657.3910 | 100.00 | 3,707,657.3910 | 100.00 |
| 公有地 | 2,462,350.2069 | 66.41  | 2,727,686.5947 | 73.57  |
| 民有地 | 1,245,307.1841 | 33.59  | 979,970.7963   | 26.43  |

資料來源：《台灣省統計要覽》第三期，一九四六年全年情形特輯，頁 7。

由表 7-1 可知，日治時期公有土地占全島面積的 66.41%，但戰後則高達 73.57%。主要是日治時期公有土地僅是台灣總督府及各級地方政府所擁有之土地，並不包括日本人及日本企業財產的土地。戰後國府則不論是公、私有，凡是日本人土地一律收為公有，因此所占比例更高。但總結起來，兩個政權，不論是日治時期的台灣總督府或是戰後的中華民國政府，兩者都是大地主。

兩者雖同為地主，但其性質仍有不同。在日治時期，台灣的土地所屬，若以族群簡單地分，大致是分屬兩種，一是台灣人擁有，另一則是日本殖民者擁有。而日本殖民者所有的土地又可細為三種，一是日本人私有之土地，由日本人個人管理，或出租或經營耕種，經營方式無須政府過問；第二種是日本資本企業所有，絕大多數是新式製糖會社所有，其管理方式是由企業組織視經營方式出租或直營，亦無須政府插手。第三種土地則由總督府等各級政府管有，一般都是由總督府等假手少數中間階級，97%是透過日本的退休軍人、官吏、各大企業組織及地方豪紳，再轉租給一般需地耕作之貧苦農民。政府每年收租的地租約為耕地全年總收穫量的 30%，但佃農繳納給這些中間團體者，則常在 55% 左右，所以並未享有承租公地之益處。<sup>28</sup>戰後國府則不分日本人公、私有，凡非台灣人所有者，全部接收為公有。台灣的土地權屬之劃分只有公有與民有，使得台灣公有土地高居全國第一。

<sup>28</sup> 熊夢祥，《台灣土地改革之回顧》，頁 63。



這些公有土地中的耕地部分，除了一部分由接管機關留用外，戰後就由各級政府或各接收機關直接與農民訂立租約，放租給農民耕種。<sup>29</sup>

## 肆、公有土地的用途

日本治台五十年，總督府對台灣的土地政策，除了進行土地調查、林野調查整理工作，將台灣清末以來混亂的一田多主制單一化，建立近代的土地所有權，保障交易之安全。且在統治期間頒布各種公地利用法令，對日資企業或日本人多加鼓勵，開啟日本殖民者利用的方便之門；但對台灣人則不予放領，甚至奪取。另一方面，台灣總督府一直溫存利用台灣傳統的租佃制度，將礎的有力籠絡工具，將土地租給日本人退職官吏或台灣有力士紳，租金大都為收穫量的 25%，<sup>30</sup>或 30%，<sup>31</sup>而這些中間者再將以低租耕來的公有土地轉租給台灣農民，獲取 55% 的租金，以此賺得中間差額。這是殖民政府對協力統治者的報酬，以換得他們馴服幫助政府統治之效。<sup>32</sup>而日資會社土地的放租亦是。如第四章所言，各製糖會社因自營蔗園不敷成本，所以除在必要地區設一二自營農場指導農民或作試驗外，大都將會社所有地租給原料委員或地方有力人士，然後再貸給農民耕種，如溪州糖廠將土地三百餘甲 耕給二林庄長林爐，由其坐收年收入約一千餘石淨利的中間 耕利益，再轉租給農民種蔗供應製糖會社。<sup>33</sup>

國策會社台拓的土地也是。台拓土地的經營，如第六章所言，是延續台灣總督府官租地出租方針，將土地放租給神社、寺院、公共團

<sup>29</sup> 台灣省行政長官公署編，「台灣省行政長官公署代電」，《公署公報》35 年冬字第 45 期，民國 35 年 11 月 25 日，頁 729。

<sup>30</sup> 沈時可著、韓壽恒整理，「台灣實施土地改革紀要」，《台灣土地改革之回顧》，頁 35。

<sup>31</sup> 陳誠，《台灣土地改革紀要》，頁 45。

<sup>32</sup> 陳誠，《台灣土地改革紀要》，頁 45。

<sup>33</sup> 二林農民 耕交涉決裂，《台灣民報》，第 184 號，昭和 2 年 11 月 27 日，頁 3。

體及製糖會社等日資會社或是日本人，然後再轉貸給台灣農民耕種，<sup>34</sup>其佃租主要是依據新墾地及未施設農田水利工程時來定，每年徵收佃租最高額約為生產物 30% 的代價，中間 耕者轉貸則收取 55% 左右，讓中間 耕人坐收龐大利益。<sup>35</sup>

而戰後行政長官陳儀認為日本人留下的土地是國家的公產，是全國同胞所公有，不是個人或少數人可以特別主張或特別享有，所以由國家接收，分配給合法使用的每個人民。<sup>36</sup>陳儀主張依耕者有其田之原則，分配土地給有耕種能力的農民，並主張成立合作農場來提升農民的生活，取消中間剝削階級，將日本人土地放租給農民耕種。由政府直接與實際耕作的農民訂約收租，嚴格取締中間階級之包攬剝削，租期一律為五年（後配合三七五減租，延長為六年），租額則規定為全年正產物收穫量 25%，讓佃農有田可耕，而且訂定契約保障佃權。

公地放租是戰後台灣佃農首次嘗到祖國給他們的溫暖，<sup>37</sup>比起日治時期的租佃制度來說，可說是一項德政。但國府並未將土地放領給農民，農民仍是佃農，政府在農民的眼中，變成各公有耕地的地主，<sup>38</sup>與政府歷來宣傳的主張——平均地權、耕者有其田的理念不符。雖然在陳儀等人眼中，將公地放租，使農民獲得耕地的使用權，農民有田可耕，也符合「耕者有其田」的精神。<sup>39</sup>

但公地放租弊端頻生，冒名頂替或是霸耕、中間轉租者亦不少，接管公地者又多隱匿公地不報，或未將土地給自耕農、佃農耕作，而由中間階級承包放租，反而增加了中間階級剝削佃農的財富，<sup>40</sup>佃農的痛苦並未減輕。

<sup>34</sup> 何鳳嬌，戰後初期台灣土地資料的度藏與運用——以台灣拓殖株式會社為例，《中國現代史專題研究報告》第 21 輯（台北：中華民國史料研究中心，2000 年 10 月），頁 724。

<sup>35</sup> 台拓接收委員會清理處審查報告，《台拓檔案影本》2402，國史館台灣文獻館藏。

<sup>36</sup> 陳儀，台灣省施政總報告，中國第二歷史檔案館編，《台灣「二·二八」事件檔案史料》，頁 87。

<sup>37</sup> 張維一，貫徹台灣省的公地放領政策，《民主憲政》第 8 卷第 5 期，頁 9。

<sup>38</sup> 公營事業耕地放租，《地政處檔案》，檔號 660，目號 453，國史館藏。

<sup>39</sup> 《台灣新生報》，1947 年 4 月 18 日，版 3。

<sup>40</sup> 江慕雲，台灣土地問題，《為台灣說話》，頁 198。

儘管 1947 年地政局將公地放租列為該局重要施政之一，一再函請各縣市政府注意，切實依法推行，並飭令縣市長親自督屬執行，<sup>41</sup>且自 10 月起派員分到各縣市督導檢查。<sup>42</sup>但公地放租弊端仍然不斷，尤其公營事業機關的撤佃換租，<sup>43</sup>包租轉佃，<sup>44</sup>或是擅行提高佃租者，<sup>45</sup>比比皆是。公營機關帶頭置政府法令於不顧，只圖自己私利或收租管理方便，致使農村秩序紛擾不安。加上此時中國正如火如荼進行土地改革，台灣農村潛藏著嚴重的危機，國府恐為共黨分子所乘，於是不得不求進一步解決，提出限田政策，以直接或間接方式扶植自耕農，滿足農民對土地之需求，以達耕者有其田之目的。

而國府本身擁有龐大的土地，而這些公地又多係日政府向人民徵收的土地，一旦返還給人民，不僅促進人民愛戴政府之熱忱，更可促進土地之改良，增加生產。而且擁有土地的政府本身不以身作則，私有土地業主儘可倣尤，如此一來如何能杜各地主之口？所以在主客觀環境的要求下，國民政府下定決心推行土地改革，除先前的公地放租外，進而將土地放領給農民，率先作為表率，最後徵收私有放租土地，扶植自耕農，以達到民生主義耕者有其田的理想。至此，國府的土地政策遂由國家租佃制度改為土地農有制。

## 第二節 戰後初期土地接收的混亂

雖然戰後國府接收台灣日產時，資料相當齊全，在規劃與秩序上，

<sup>41</sup> 台灣省政府編，「台灣省政府代電」，《省府公報》36 年夏字第 25 期，民國 36 年 6 月 13 日，頁 271。

<sup>42</sup> 公地放租應行注意事項及檢查辦法，《地政處檔案》，檔號 254，目錄號 453，國史館藏。

<sup>43</sup> 公地放租應行注意事項及檢查辦法，《地政處檔案》，檔號 254，目錄號 453，國史館藏。

<sup>44</sup> 檢舉放租公地為資產者包租，《地政處檔案》，檔號 109，目錄號 453，國史館藏。

<sup>45</sup> 公地放租應行注意事項及檢查辦法，《地政處檔案》，檔號 254，目錄號 453，國史館藏。

也較中國各淪陷區略勝一籌。<sup>46</sup>然而，長官公署的接收，也被指責接收機關混亂，而且貪污腐敗。<sup>47</sup>不祇是現金動產，在土地房屋等不動產的接收與處理上，也出現類似的問題。

## 壹、接收的混亂

行政長官陳儀雖在蔣介石的授權下，成立台灣省接收委員會統一對台灣進行接收工作，雖較中國各省接收人員、機關爭相接收混亂現象來得好，但混亂現象仍然存在。<sup>48</sup>尤其是接收委員會為要求時效，希望在最短時間內完作接收工作，所以在接收機關的派定與接收範圍的界定上不免有前後矛盾之處，致發生爭相接收或是遺漏接收現象。

就爭相接收來說，台灣日產的接收，是由接收委員會統一辦理。各機關對日本人公、私財產的監理或接收，均須呈准接收委員會核准，發給證件才可辦理。<sup>49</sup>而接收的方式是接收委員會按照各項事業的性質，除一些事業龐大，影響台灣經濟層面廣泛的企業組織，如台拓、台糖等，指定特定機關接收外，主要是就各主管範圍指定機關接收，<sup>50</sup>如工礦事業由工礦處等部門負責接收。但因接收機關人力不足，常只對資產龐大的企業有興趣，搶先接收，造成一個廠礦多機關前去接收的現象。<sup>51</sup>至於無「油水」可撈者，則不予接收。因此日本人企業，資產及規模稍大者，往往成為各機關覬覦的對象，常常未經指示或呈准就擅行接收。長官公署雖然三令五申，但仍有不遵照規定，逕自接收或監理者。對於違法接收機關，長官公署雖然誓言要依法懲處。但聽者邈邈，也未見任何機關因此受到長官公署之懲罰。<sup>52</sup>至於日產小企

<sup>46</sup> 中國第二歷史檔案館編，《台灣「二·二八」事件檔案史料》，頁 82。

<sup>47</sup> 陳亮州，戰後台灣日產的接收與處理，頁 171-175。

<sup>48</sup> 陳三井，台灣光復的序曲：復台準備與接收，頁 245。陳文言台灣一般接收順，秩序良好，只有在軍事接收方面有些問題發生，另外接收時雖有一些害群之馬，但與中國內地相比實不可同日語。

<sup>49</sup> 何鳳嬌編，《政府接收台灣史料彙編》上冊，頁 186。

<sup>50</sup> 台灣省參議會秘書處編，《台灣省參議會第一屆第一次大會特輯》，頁 69。

<sup>51</sup> 接收台灣機械製造所，《國產局檔案》，檔號 159，目錄號 275-7，國史館藏。

<sup>52</sup> 催各機關送接收日產清冊，《國產局檔案》，檔號 610-1，目錄號 275-7，國

業，則置之不顧，任之荒廢。

而散布各縣市的日本人私有產業，按照規定，除長官公署指定單位接收者外，其餘日本人私有產業是由日產處委會負責，由該會各縣市分會接收。<sup>53</sup>但長官公署卻不遵守自己既定規定，准許各機關如需徵用日本人私產時，在日本人私產未接收前，可報准接收委員會後前往接收運用，令日產處委會各縣市分會不知如何是處。<sup>54</sup>對此現象，各縣市日產分會只好請示日產處委會。日產處委會傾向讓步，以接收各機關為主，由日產處委會轉請長官公署各處室將接收之日本人私有財產列表送會，以便告知各分會，避免重覆前往接收，或是撤銷各分會之接管事務，以免紛亂接收系統。<sup>55</sup>另外也有日本人私產已由長官公署各處室派員監理，經評估後，不感興趣，於是未加予接收利用，任之荒置。對於這種情形，各縣市分會乃徵得原接收機關同意後，行文各縣市分會前去接收。<sup>56</sup>由於原先規劃之接收機關的改變或合作，使得接收紛亂現象更加無法避免。

另外按照規定，日產的接收程序，是由被接收財產的日本人填具財產清冊一式三份，由接收人、被接收人在冊上逐欄蓋章後，再加蓋接收機關關防，一份發還被接收日本人，准其攜帶回國，一份存接收機關，一份則彙送日產處委會審核登帳。<sup>57</sup>但對於土地的接收，不同於日本人財產之屬人主義，是採取屬地原則，由土地所在地的縣市分會負責接收。<sup>58</sup>但日產處委會自 1946 年 1 月日僑開始遣送時才正式成立，十七縣市日產分會的組成更晚，當時日人遣送作業已開始，日本人面對回國後的不安，無心填寫帶不走的財產清冊，但不願讓自己辛苦之

---

史館藏。

<sup>53</sup> 台灣省日產清理處編，《台灣省日產清理法令彙編》，頁 20。

<sup>54</sup> 日產房地撥歸公用租用辦法，〈《國產局檔案》〉，檔號 85，目錄號 275-7，國史館藏。

<sup>55</sup> 新竹分會請接收大湖農場，〈《國產局檔案》〉，檔號 152，目錄號 275-7，國史館藏。接收保坂運送會社財產，〈《國產局檔案》〉，檔號 199，目錄號 275-7，國史館藏。

<sup>56</sup> 農林處接收瑞穗製材工廠，〈《國產局檔案》〉，檔號 156，目錄號 275-7，國史館藏。

<sup>57</sup> 張瑞成編，《光復台灣之籌劃與受降接收》，頁 412-413。

<sup>58</sup> 接收房地產之規定，〈《國產局檔案》〉，檔號 815，目錄號 275-7，國史館藏。

產業給中國政府接收，有意將財產贈給或交給熟識的台灣友人看管，<sup>59</sup>所以財產清冊之填寫難免有遺漏或是疏忽之處。而日產處委會在未清楚日本人產業的狀況下，一旦日本人遺漏冊報，遺漏接收的情形也就無法避免。對此現象，長官公署雖曾頒布自首免究及獎勵密報等方法來協助政府，<sup>60</sup>減少日產接收的遺漏，但效果有限。<sup>61</sup>

1947年，日產接收已過一年，長官公署為清查各縣市隱匿日產情形，乃參照行政院頒布之「收復區敵偽財產物資及軍用品檢舉獎勵規則」，提高獎勵額度。對檢舉不動產者，縱使檢舉土地已列在接收台帳者，仍酌給獎金百分之三，藉資鼓勵。<sup>62</sup>雖是如此，但台中縣北斗區仍有日本人田園 8.9767 甲在日本人遣送回國後，經佃人呈請繼續承佃才發覺遺漏接收，且是未據冊報。除命令日產處委會台中縣分會補行接收外，並將日產土地放租給檢舉人承租耕作，以示獎勵。<sup>63</sup>由於日治時期台灣的不動產都有台帳可查，<sup>64</sup>所以土地資產的遺漏藏匿應可避免，但仍有遺漏接收現象，可見縣市日產分會接收日產土地的不澈底。其次，戰後日本人急待撤離，內地來台官員短期內不明台灣動產與不動產之登記業務，<sup>65</sup>而日產清算及估算標售業務又即將展開，所以短期間日產清理機構接收日產時，均未能逐筆清點，數目上難免有所出入。

對於土地接收的混亂，當時日產處理委員會高雄縣分會就坦承剛成立初期，日產土地的接收處理極為混亂，日後雖經一再的整理，也僅得幾分準確而已。<sup>66</sup>其他各縣市分會之情形想必差不多。加上日產經管機關多次變革，限於人力與時間，一直都未清點，直到 1952 年土地

<sup>59</sup> 吳濁流，《無花果——台灣七十年之回想》，頁 166。

<sup>60</sup> 台灣省日產清理處編印，《台灣省日產清理法令彙編》，頁 177-181。

<sup>61</sup> 台灣省行政長官公署編，「台灣省行政長官公署公告」，《公署公報》36 年春字第 15 期，民國 36 年 1 月 21 日，頁 240。

<sup>62</sup> 台灣省日產清理處編印，《台灣省日產清理法令彙編》，頁 179。

<sup>63</sup> 台中縣人民請求佃耕日人田地，〈國產局檔案〉，檔號 497，目錄號 275-7，國史館藏。

<sup>64</sup> 檢舉隱匿日產物資獎懲規則，〈國產局檔案〉，檔號 822，目錄號 275-7，國史館藏。

<sup>65</sup> 函復地政工作進行情形，〈地政處檔案〉，檔號 039，目錄號 453，國史館藏。

<sup>66</sup> 高雄縣分會收繳租金，〈國產局檔案〉，檔號 438，目錄號 275-7，國史館藏。

銀行公產代管部時才進行初步整理，但仍有不清楚之處，<sup>67</sup>由此可知戰後初期接收的混亂。

## 貳、日產土地買賣的糾紛

首先面臨的是日台人間土地不動產買賣時間問題。1945年8月15日到10月25日國府正式來台接收為止，有兩個月的時間，是台灣政權的真空時段，台灣總督府因戰敗已無法負起治安責任，這時台灣的社會秩序完全由台灣人負責維持。<sup>68</sup>在這段時間，日台人間的日常買賣一如往昔照常進行，尤其在戰爭末期，台灣人因戰爭的破壞，有向日本人承買土地建屋或是不動產者，<sup>69</sup>未及登記即疏散到鄉下，現在戰爭既已結束，返回原居地後就開始進行先前買賣之移轉登記手續，但卻逾限長官公署規定的1945年8月15日禁買日產移轉日期，面臨土地移轉登記無效的命運，遭到政府的接收，台灣人的權益因此遭到損害。

<sup>70</sup>

日產買賣有效日期之規定，國府中央與長官公署不一。

在中央方面，國府陸軍總司令何應欽在日本宣布投降時，曾透過無線電廣播宣示：「在民國34年8月15日以後，禁止日人財產變賣移轉或設定負擔，違者不生效。」<sup>71</sup>此項命令當然包括剛收歸中國領土的台灣在內。但沒多久，負責全國接收工作的陸軍總司令部為處理中國境內日人產業問題，在1945年9月30日頒有「日人在中國私有產業暫行處理辦法」，規定日產禁止移轉日期為10月1日。<sup>72</sup>行政院為

<sup>67</sup> 日產爭執，《國產局檔案》，檔號1999，目錄號275-5，國史館藏。

<sup>68</sup> 吳濁流，《無花果——台灣七十年的回想》（台北：前衛出版社，1988年8月15日台灣版初版，1989年2月2日二版），頁160。

<sup>69</sup> 何鳳嬌編，《台灣土地資料彙編 第1輯——光復初期土地之接收與處理(一)》，頁85。

<sup>70</sup> 何鳳嬌編，《台灣土地資料彙編 第1輯——光復初期土地之接收與處理(一)》，頁113。

<sup>71</sup> 樂正平，論台灣審查日產移轉之確定（上），《民主憲政》3卷7期（1952年6月10日），頁16。

<sup>72</sup> 秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期 第七編 戰後中國(四)》，頁51。

求劃一起見，據此將日產禁止移轉日期改為 1945 年 10 月 1 日。

而對台灣來說，長官公署與警備總部合組的前進指揮所雖於 10 月初才抵台灣，但在 10 月 13 日進字第二號佈告中，卻以 8 月 15 日日本投降日為禁賣日產期限，規定在 8 月 15 日之後日本人所有不動產的移轉變賣及設定負擔一律無效，此佈告亦由安藤利吉總督於 10 月 16 日以台灣總督府令第 138 號告知台灣民眾。<sup>73</sup>

長官公署來台成立後，鑑於台灣情形特殊，日本人勢力密布各產業，日常買賣兩者無不接觸，台日人間戰後財產的買賣進行尤其頻繁，如照行政院規定，將買賣有效日期從 8 月 15 日更改為 10 月 1 日，不只國家產業蒙受損失，且有害政府威信，所以仍然主張以 8 月 15 日為日產禁止移轉期限。<sup>74</sup>長官公署與高等法院並在 12 月再次公告這項規定——禁止日產的買賣移轉仍以 8 月 15 日為期，飭令台灣人如在此規定期間後，有承受日本人不動產之權益者，應自行速自向原主追理清楚。<sup>75</sup>但因日產的接收與處理權在中央，長官公署之規定違反中央之命令，不合體制，為求中央諒解，負責清理日產工作的日產處理委員會在徵詢各方處理意見後，由其向行政院申訴呈請維持本省原禁令 8 月 15 日之建議，呈請行政院核備。<sup>76</sup>

行政院對於長官公署這項規定，認為中央已經規定以 1945 年 10 月 1 日為有效限期，且經呈奉國防最高委員會核準備案，<sup>77</sup>而國家法令在 1945 年憲法尚未頒行前，國防最高委員會議決之法案，具有法律效力，所以應該自奉令之日改正，因此命令台灣之禁止移轉日期應遵照上項指令改為 10 月 1 日，但為維護政府威信，指示長官公署之前已辦理各案照舊，不予翻案。<sup>78</sup>結果台灣日產買賣合法與否出現兩種不同的標準。對此決定，長官公署及買賣不合法的台灣人當然不滿意。長官公署法制委員會認為 8 月 15 日以後的日產買賣甚多，如以 10 月 1 日

<sup>73</sup> 台灣省日產處理委員會編，《台灣省日產處理法令彙編》第 1 輯，頁 36。

<sup>74</sup> 樂正平，論台灣審查日產移轉之確定（上），《民主憲政》3 卷 7 期，頁 17。

<sup>75</sup> 何鳳嬌編，《台灣土地資料彙編 第 1 輯——光復初期土地之接收與處理(一)》，頁 3。

<sup>76</sup> 張瑞成編，《光復台灣之籌備與受降接收》，頁 500。

<sup>77</sup> 樂正平，論台灣審查日產移轉之確定（上），《民主憲政》3 卷 7 期，頁 17。

<sup>78</sup> 台拓社債，《國產局檔案》，檔號 709，目錄號 275-5，國史館藏。



為限，有欠公平，所以在徵詢各方意見後，認為若照行政院訓令辦理的話，將與司法院解釋：「自波茨坦宣言之日起，人民隱匿或購買敵偽物資分別成立刑法上贓物罪之認定有所出入」，乃再度呈請行政院核示如何處理。<sup>79</sup>

台灣人對日產禁賣日期之主張，大抵有兩種：一是主張以長官公署公布之 8 月 15 日為準，另一則主張以台灣總督府 10 月 16 日公告台民為準，各有其主張之論點，分別向長官公署及中央各界陳情，甚至也向國府主席蔣中正陳情。<sup>80</sup>經過雙方反覆辯駁，最後政府決定將台灣日產禁止移轉期限展至 10 月 16 日，並由司法院於 1948 年 6 月 2 日以 533 號及行政院於同年 6 月 5 日以 27625 號代電分別飭令週知遵照。至此爭執數年之禁止日產移轉期限終於得到解決。<sup>81</sup>

在此想要了解的是台灣人在禁賣日產日期爭議中，其權益如何保障？在爭議中，台灣人與政府間的互動如何？

在政權交替中，不乏一些「有辦法」的台灣人眼明手快，在一般人尚未明瞭政府如何處置日產時，就大買日本人產業，與日本官吏勾結，或是與民間日本人私相授受，利用借貸關係，將日期提前，設定質權或是登記過戶等方式，將公物化為私物，日產變為私產，準備大發一筆接收之財，對於買賣合法的認定，當然希望政府將禁賣日期延後。<sup>82</sup>對此現象，戰後擔任台灣省參議員的韓石泉有親身經驗：

日本投降後，政府曾嚴禁止日產私自買賣，然守法者吃虧，玩法者竟占便宜，有一部分混水摸魚，勾結取巧之徒，乘機與日人私相授受，且政府對於日產停止移轉日期，或解釋為卅四年八月十五日，或主張為十月十六日，使彼等有機可乘，因此而占便宜者

<sup>79</sup> 台灣省接收委員會日產處理委員會編印，《台灣省接收委員會日產處理委員會結束總報告》，頁 89-90。

<sup>80</sup> 關於戰後日產移轉日期之爭議，可參考陳亮州，戰後禁止日產移轉日期爭議初探，《台灣風物》第 51 卷第 3 期（台北：台灣風物雜誌社，2001 年 9 月）乙文。

<sup>81</sup> 樂正平，論台灣審查日產移轉之確定（上），《民主憲政》3 卷 7 期，頁 17。

<sup>82</sup> 葉榮鐘，台灣省光復前後的回憶，《小屋大車集》（台中：中央書局，1977 年 12 月初版），頁 206-207。

不在少數。余於省議員任內受一巨賈糾纏，欲余於其請願書上蓋章，請政府認定十月十六日以前為合法，雖有不少參議員經已簽蓋，余則嚴拒之，蓋某巨賈曾於日本投降後在台北購得若干大廈也。<sup>83</sup>

後來如前所述，政府確實將禁賣日期訂為 10 月 16 日，因此有些人就在戰後初年占有不少日產土地、不動產等，成為巨富，這些人中有很多人背負著非法接收的原罪，<sup>84</sup>這些不法行為不祇台灣獨有，在每個政權遞變時，都會或多或少的出現，但畢竟是少數有辦法者才做得到。對大部分的台灣人來說，權益反而在接收時受到損害。

戰後對一般守法的台灣人來說，日本公產不用說，日本人私產也是國家才有權接收的敵產，私產授受的行為是侵占國家財產，於法於理都不容，<sup>85</sup>所以一聽長官公署宣告以 8 月 15 日為日產買賣無效的消息後，紛紛遵照政府法令，向日本賣主要求退回款項，解除買賣契約。幸運地，台灣人買主得以退約取回款項，長官公署還為獎勵其守法行為，對於無田可耕或是無屋可住者，在接收日產土地、房屋後，政府優先由原買賣人承租。<sup>86</sup>但並不是每個買主都是如此幸運。有些日本人賣主早將獲得資金花費殆盡，無錢償還；即有銀行存款，但已被凍結；且可能已經集中編隊等待回國中，無法辦理解除買賣契約。在此情形下，買受日產的台灣人不僅損失買受價金，且政府不承認買賣，又要接收買受之日產，等於是接收二次，令台灣人買主損失慘重，<sup>87</sup>只好向長官公署請示如何處理已經支付價款及改築修理費用，以免損失。<sup>88</sup>長

<sup>83</sup> 韓石泉，《六十回憶》（台南：韓石泉先生逝世三週年紀念專輯編印委員會，1966年6月），頁103-104。

<sup>84</sup> 陳三井、許雪姬訪問，楊明哲紀錄，林衡道先生訪問紀錄——二二八事變的回憶，《口述歷史》第2集，頁221。

<sup>85</sup> 葉榮鐘，台灣省光復前後的回憶，《小屋大車集》，頁207。

<sup>86</sup> 台中市分會廖倍請准予耕作土地，《國產局檔案》，檔號453，目錄號275-7，國史館藏。

<sup>87</sup> 陳亮州，戰後禁止日產移轉日期爭議初探，《台灣風物》第51卷第3期，頁82。

<sup>88</sup> 何鳳嬌編，《台灣土地資料彙編 第1輯——光復初期土地之接收與處理(一)》，頁94。

官公署對於無法討還價款之買主並沒有彌補其損失，只是指示承買人可透過法院請求救濟。<sup>89</sup>但法院儘管判決由日本人賠償，仍然無法保證台灣人買主可以拿到退款，只能等待政府轉向日本索取賠償。至於何時能獲賠償，則遙遙無期。<sup>90</sup>但台灣人的損失則是立即的，付出的價款無法取回，買受的土地、房屋等不動產視為無效，由日產處委會各縣市分會先行接收，若無現耕者或現住者，還可暫時由承買人承租。如此一來，承買人已被剝了二層皮，不僅沒有所有權，反而變成佃農或租屋者。而耕種土地或租屋都須向政府繳納租金，損失更多，簡直是賠了夫人又折兵。<sup>91</sup>

同樣是買受日產，但買受日產公有土地不動產者，卻較買賣日本人私有產業來得幸運。因為買賣公地不動產的價款是由各級州廳收繳，戰後由各州廳接管委員會接收後，轉交給新成立的縣市政府彙轉長官公署日產收益項目，所以儘管買賣無效，公地買賣則求償有門，所繳價款准由日產收益項下照原價發還。<sup>92</sup>

而禁賣日期的爭議到 1948 年才告塵埃落定。但在這之前，台灣人的權益也不受尊重。在未確定日產買賣究竟以 8 月 15 日或是 10 月 16 日為合法時，長官公署在 1946 年 7 月 2 日就以署民地字第 349 號訓令各接收機關，凡日產在 8 月 15 日以後移轉者，一律無效，並抹銷登記。<sup>93</sup>於是台灣人在 8 月 15 日到 10 月 16 日間買受日產，即使已登記妥當，也被日產處委會各縣市分會不分皂白地抹銷登記接管。但這之間有強迫或是志願性的差異存在。如前所述，守法民眾在 8 月 15 日買受日產者都遵照命令與日本人解除買賣契約，收回價金，並共同向法院申請抹銷登記。另有一些人因日本人已將台灣人交付之價錢花盡，或是遭

<sup>89</sup> 何鳳嬌編，《台灣土地資料彙編 第 1 輯——光復初期土地之接收與處理(一)》，頁 98。

<sup>90</sup> 陳亮州，戰後禁止日產移轉日期爭議初探，《台灣風物》第 51 卷第 3 期，頁 83。

<sup>91</sup> 台灣省接收委員會日產處理委員會，《台灣省接收委員會日產處理委員會結束總報告》，頁 12。

<sup>92</sup> 何鳳嬌編，《台灣土地資料彙編 第 1 輯——光復初期土地之接收與處理(一)》，頁 112。

<sup>93</sup> 樂正平，論台灣審查日產移轉之確定（上），《民主憲政》3 卷 7 期，頁 17。

送回國，無法撤銷契約索回價款，但台灣人仍遵命以自己單方面意思申請塗銷登記；另外也有一些人受到官署命令抹銷登記，或是縣市政府未經當事人之申請，就遵照長官公署上項命令，逕將 8 月 15 日至 10 月 16 日買受日產之產權登記抹銷。<sup>94</sup>事後行政院指令台灣日產買賣適用 10 月 16 日後，承買人向省府提出確認產權案，卻被認定「塗銷買賣登記」，包括單方面志願取銷和官署強迫取銷的日產買賣，都被審查機關以上項理由審查無效，而將產權收為公有，導致合法權益受損。<sup>95</sup>

其次是買賣與移轉日期的認定問題，由於土地等不動產之買賣與登記有一段間隔，往往買賣在禁賣日期前，移轉登記卻在禁賣日期之後，致引起不少糾紛。對此現象，司法院於 1948 年 1 月 27 日會議決定「台灣人民買受日人產業如確在禁賣日期以前成立合法契約，雖其申請登記在禁賣日期以後仍屬有效。」<sup>96</sup>但之前已經處置的案例則維持原來判決，不予翻案。在日產買賣中，常可看到同樣案例因法令適用時間點的不同，導致適用標準不同，而有不同的結果，台灣人的權益因此遭受損害的例子。

另外日產禁賣日期由於事涉法律問題，由中央訂定，省方無權修正。<sup>97</sup>加上接收敵偽產業乃國家基於權力關係所取得，並非法律行為。換言之，國家之接收敵偽產業，無所謂兩造間私權關係之存在，人民祇有服從之義務，如有疑問，只准人民請求而已。禁賣日期的決定即是如此。<sup>98</sup>但在中央對此問題懸而不決時，人民雖陳情日產處理機關儘速確定禁賣日期，清理買賣權益時，省府日產清理委員會卻未照顧省民權益，不願建議行政院轉請司法院迅速核示。<sup>99</sup>台灣人的權利就消耗在公文往來中，其內心的煩悶與不安不言可喻。

而在禁賣日期的爭議中，長官公署為清理日本人與台灣人之間的

<sup>94</sup> 第五十一批產權審查，《國產局檔案》，檔號 1063，目錄號 275-1，國史館藏。

<sup>95</sup> 土地權利審查，《地政處檔案》，檔號 382-3，目錄號 453，國史館藏。

<sup>96</sup> 第一批日產產權審查，《國產局檔案》，檔號 216，目錄號 275-1，國史館藏。

<sup>97</sup> 台灣省參議會秘書處編，《台灣省參議會第一屆第三次大會特輯》，頁 85。

<sup>98</sup> 台拓社債，《國產局檔案》，檔號 709，目錄號 275-5，國史館藏。

<sup>99</sup> 日產移轉有效日期，《國產局檔案》，檔號 163-1，目錄號 275-6，國史館藏。

權利關係，在 1946 年 12 月 17 日公布「台灣省日產移轉清理辦法」，由日產處理委員會負責日產移轉清理之案件。規定凡在 1945 年 8 月 15 日前，對日本人不動產取得或設定權利，並已依法完成登記者為有效，如已申請登記而未完成者，能提出相當證據及鄉鎮村里長一人負責證明，查明無誤者，亦屬有效。<sup>100</sup>另外根據「台灣省土地權利清理辦法」，規定人民在日產停止移轉日期以前承受日本人公、私土地之權利須檢具證件經審查無訛始屬有效，並將此項審查權賦予公產管理機關。<sup>101</sup>因此省府就在日產清理處（1947 年 5 月-1949 年）設立日產審議委員會。1949 年為集中事權，澈底清理日產，於 1949 年將公產公物整理委員會及日產清理處合併，成立公產管理處接辦，<sup>102</sup>此時省府為了公產權益，嚴格審核，日產審議委員會也隨之改組為公產管理審議委員會，進行日產移轉糾紛案的審核工作。據統計，當時日產清理處受理台灣人請求確認產權的件數，總數達到一千多件。可見禁止日產移轉前台日人間買賣頻繁之情形，當然牽涉人數也不在少數。<sup>103</sup>

1948 年禁賣日期確定後，省府為了確定省民買受日本人產業是否有效，於 1950 年制定「台灣省日產移轉案件審查辦法」，作為本省確認日產移轉的法令依據。規定省民買受日本人產業，其移轉是否有效，應由權利人檢送證件送經省府財政廳審查，擬具意見呈由省府核示。<sup>104</sup>若未經審查確認有效者，應停止產權移轉登記。<sup>105</sup>另外台灣人承買日產雖在禁賣日期以前，但尚未辦理登記手續，依照規定屬於無效，應

<sup>100</sup> 台灣省日產清理處編，《台灣省日產清理法令彙編》，頁 44-45。

<sup>101</sup> 日產爭執，〈《國產局檔案》〉，檔號 1999-1，目錄號 275-5，國史館藏。

<sup>102</sup> 台灣省處理日產的總機關是 1946 年 1 月成立的日產處理委員會，並於 2 月先後組設各縣市分會，又於 7 月 1 日在日產處委會之下設立日產標售委員會及日產清算委員會，作為管理接收日產之估價標售及清算事宜，至 1947 年 4 月 30 日日產處委會結束。未了業務則移交省財政廳接辦。而為清理日產，設立日產清理審議委員會。

<sup>103</sup> 台灣省政府財政廳編，《公產處理》（台北：台灣省政府財政廳，1949 年），頁 25。

<sup>104</sup> 高等法院查詢日產處理，〈《國產局檔案》〉，檔號 853，目錄號 275-5，國史館藏。

<sup>105</sup> 台灣省政府編，「台灣省政府代電」，《省府公報》37 年冬字第 49 期，民國 37 年 11 月 25 日，頁 723。

照日產接收處理，產權未便發還。<sup>106</sup>

在審議當中，為求公平起見，省府飭公產管理處在審查日產移轉案件遇有疑義時，應專案報由該府逕電駐日代表團請派專責人員向原日本賣主調查當時買賣情形，以明真相外，並電請外交部查照，轉電駐日代表團專予隨時協助，在證據的審查上可說做到滴水不漏，相當嚴謹。<sup>107</sup>

至於日產買賣尚未依法審查確定有效以前，依司法行政部意見，其所有權屬於國家所有，由縣市政府出租，<sup>108</sup>出租所得也由各縣市政府保管，藉免土地荒廢，造成國家之損失。迨至該項產權經省公產管理審議委員會審定認為有效，並經呈奉省府核准照辦後，才由縣市政府依照省公產管理處電示，將該項不動產交由權利人領回接管，返還扣除賦稅後，之前的歷年收益，並吊銷承租人向縣市政府所訂租約。<sup>109</sup>

而政府嚴格審核日台人間買賣，保護國家公產的同時，對人民權益的保障似乎不夠。由於人民承買日產有效與否必須由公產機關審查人民檢具之證件，而這項權限是政府賦予的，所以其審查認定具有行政處分性質，人民一旦對公產機關之審查認定有所不服，只能依訴願及行政訴訟程序以為救濟，別無其他方法。<sup>110</sup>

### 第三節 國民政府接收土地的影響

#### 壹、台灣人對土地政策的反應

由於日治時期統治者為了掌握土地資源及達成殖民政策，嚴格限制台灣人承租、承領已墾或未墾之官有土地，並且依經濟發展需要，

<sup>106</sup> 台中市日產產權處理，〈國產局檔案〉，檔號 176，目錄號 275-6，國史館藏。

<sup>107</sup> 駐日代表團協助審查日產產權疑義，〈國產局檔案〉，檔號 2103，目錄號 275-1，國史館藏。

<sup>108</sup> 產權有效租賃權，〈國產局檔案〉，檔號 2101，目錄號 275-1，國史館藏。

<sup>109</sup> 產權有效租賃權，〈國產局檔案〉，檔號 2101，目錄號 275-1，國史館藏。

<sup>110</sup> 日產爭執，〈國產局檔案〉，檔號 1999-1，目錄號 275-5，國史館藏。

對台灣人私有土地進行侵占，所以全台土地大都在日本人手裡。國府並未徵詢台灣人意見，就擬定了日本敵偽資產收為國有的處理原則。戰後政府接收日產時，台灣人也沒有質疑其合法性，且幫助政府接收。<sup>111</sup>但政府要如何處分這些敵產，則為台灣各界人士關心，其中又以那些被強制買收或被沒收濫墾地的原地主或原開墾者最為關切這個問題。<sup>112</sup>

對多數台灣人來說，他們認為日本人留在台灣的財產與企業是台灣人勞力與資源共同獲致的成果，應該留在台灣，不要全部拿到中央去。<sup>113</sup>甚至認為日產中一部分財產是日治時期日本統治者利用土地調查、理蕃政策、匪徒刑罰令等種種手段強奪台灣人不少土地產業；戰時更藉著總動員法令徵用台灣人的財物、土地、房屋等產業。現在日本戰敗，倉促之間未能歸返，所以不應在戰後全數歸公。<sup>114</sup>希望政府能有一合理的處置，這又以權益密切相關的台灣人更期盼能夠得到公平合理的待遇。<sup>115</sup>

由於接收的日產主權屬於中央，所以如何處置權也在中央。<sup>116</sup>屬於地方的省級政府原無置喙餘地，但因事涉個人權益，所以部分台灣人紛紛表達意見。有人認為接收的日產應分為三部分：中央政府可以將東京日本政府之財產充公，台灣的長官公署也可以保留公有產業的一部，其餘的日本人私產應暫時交由信託，以使用於台灣人的福利，並應保留機會給台灣人，只要能籌出足夠的錢，就可買回這些私產。<sup>117</sup>

而對土地之處置亦有類似的意見。認為現在公地要立基於「平均地權」的精神，分配土地給台灣人耕作，是一個實施「耕者有其田」

<sup>111</sup>吳濁流，《無花果——台灣七十年之回想》，頁 163

<sup>112</sup>本省接收日人土地應該按照規定出租，《民報》，民國 35 年 9 月 11 日，版 2。台灣省參議會秘書處編，《台灣省參議會第一屆第一次大會特輯》，頁 49。

<sup>113</sup>台灣省參議會秘書處編，《台灣省參議會第一屆第一次大會特輯》，頁 110。

<sup>114</sup>柯喬治（George Kerr）著、陳榮成譯，《被出賣的台灣》（台北：前衛出版社，1991 年），頁 139。

<sup>115</sup>梅仁村編，《二二八史料舉隅》，王曉波編，《二二八真相》（台北：海峽學術出版社，2002 年），頁 45。

<sup>116</sup>屏東市政府請撥日產為基本財產，《國產局檔案》，檔號 491，目錄號 275-7，國史館藏。

<sup>117</sup>柯喬治（George Kerr）著、陳榮成譯，《被出賣的台灣》，頁 139。

的好機會。<sup>118</sup>甚至有人就公地來源來建議公地的處置，認為戰後公地來源有三：一是屬於被日本強占的土地；二是日本人或是日本企業交結官衙，不費錢力由日本政府撥給者；三是人民以血本開墾之土地。希望政府對於第一、二項公地應歸現耕農所有，至於第三項公地則應考慮投下血本之農民的權利及苦心，以符民望。<sup>119</sup>

至於戰後人民為利用或優先占用起見，對散布各地的國有地及日本人土地形成爭相聲請杜賣或租借現象，其中與土地關係深淺不一，關係複雜，難以分別。論者認為政府若體恤愛民，一概允許的話，有失公平且不合理，所以建議將該項土地歸由各鄉鎮管理，不僅可充歲入，減輕人民負擔。<sup>120</sup>

而政府對台灣人聲音的回應又是如何呢？如前所述，戰後政府對在台日本人公私產業之接收，是以「敵產國有」為原則，政府將接收的日產，依其性質，分為指撥公用、公營、出售、出租與官商合營等，以期因事制宜，維持原來事業照常進行不中斷。<sup>121</sup>

在土地方面，長官公署遵照戰前的規劃，將日本人公、私有土地接收，統稱為公有地。<sup>122</sup>而對公地的處置，一律不予出售，以放租為原則，<sup>123</sup>取消剝削，直接放租給耕作能力的農民或設置合作農場，因此政府掌有龐大的土地，成為全台的大地主。

但行政長官陳儀的日產處置、土地政策，遭到台灣人的反對。

首先是反對將日產、土地收歸國有，主張收歸省有。<sup>124</sup>認為台灣日產是在台日本人與台灣人共同努力形成的，不可全部拿到中央。為維

<sup>118</sup> 短評——「平均地權」最好的機會，〈《人民導報》〉，民國 35 年 2 月 9 日，版 2。

<sup>119</sup> 省縣市參議會，〈《地政處檔案》〉，檔號 056-3，目錄號 453，國史館藏。

<sup>120</sup> 台灣省參議會秘書處編，〈《台灣省參議會第一屆第一次大會特輯》〉，頁 100。

<sup>121</sup> 台灣省接收委員會日產處理委員會，〈《台灣省接收委員會日產處理委員會結束總報告》〉，頁 2。

<sup>122</sup> 台灣省行政長官公署，「行政院代電」，〈《長官公署公報》35 年春字第 12 期〉，35 年 3 月 11 日，頁 206。

<sup>123</sup> 花蓮縣政府玉里區署請撥日人私有土地，〈《國產局檔案》〉，檔號 435，目錄號 275-7，國史館藏。

<sup>124</sup> 台灣省參議會秘書處編，〈《台灣省參議會第一屆第一次大會特輯》〉，頁 62。



持全省政治經濟之發展，應該部分留在台灣。<sup>125</sup>至於日本人所有的土地都是用毒辣的手段，從台灣人手上奪去的，戰後更應無條件歸還地主。<sup>126</sup>尤其是代表台灣民意的台灣省參議會，多位參議員都主張過去被敵人沒收或強制徵收之私有土地，不應當做敵產處理。建議被強買土地者，如有充分證據，應發還原主。至於其他土地應平均分配給農民，使耕者有其田，藉此吸收農村浮鬆資金，以防通貨膨脹。<sup>127</sup>

原本台灣人對前來接收的祖國政府官員期待很高，滿懷希望。五十年來台灣人身處日本殖民統治，備受壓迫，如今光復了，如同擔任記者的吳濁流回憶台灣人聚集公會堂慶祝戰後第一個國慶日大會時，說道：「……各地有志者代表上台演說，罵日本帝國主義和殖民政策，假如兩個月前台灣人敢站在台上說這種話，立刻會當場被捕而殺掉吧！然而現在不同了，已經從日本帝國主義者的手裡解放出來，得到自由了。想到這裡不禁又高興起來……。」<sup>128</sup>而更實際的是國府為處理日偽政權侵占國人之財產權益，先後頒布「敵國人民財產處理辦法」、「收復區土地權利清理辦法」等法令，恢復並保障國人被侵占的權利。因此一般台灣人認為台灣既為中國領土，國府頒布之法令自應一體適用，理所當然地日治時期被強買或強占的土地利權都將恢復，所以在接收時，台灣人紛紛上陳要求返還原有或是原墾的土地權利，這在竹林地、製糖社或是台拓地的接收個案中都可以看到台灣人熱切的盼望。甚至部分台灣人認為前台灣總督府批准的墾權已屬無效，進而強占他人之墾地。<sup>129</sup>而原先承租日本人私有土地或是官租地也不願納賦繳租了，<sup>130</sup>出現一些脫序行為。

但台灣人的高興沒有多久就被長官公署的接收與後續施政打斷了。長官公署以台灣淪為日本統治五十年，情形特殊，不能適用該法。

<sup>125</sup> 台灣省參議會秘書處編，《台灣省參議會第一屆第一次大會特輯》，頁 58。

<sup>126</sup> 佚名，陳公洽與台灣，李敖編著，《二二八研究三集》，頁 181。

<sup>127</sup> 參見台灣省參議會秘書處編，《台灣省參議會第一屆第一次大會特輯》。

<sup>128</sup> 吳濁流，《無花果——台灣七十年的回想》，頁 167-168。

<sup>129</sup> 台灣省行政長官公署編，「台灣省行政長官公署代電」，《長官公署公報》35 年夏字第 1 期，民國 35 年 4 月 1 日，頁 7。

<sup>130</sup> 這在台拓地最為明顯，戰前台拓地佃租之繳納都在 98 % 以上，戰後 1945 年度則急降為二成。

<sup>131</sup>對於台灣人要求比照中央辦理中國各省敵產處置方式的聲音，長官公署地政局局長王雍舉在 1946 年 6 月 15 日記者招待會席上這樣說：「本省為滿清時代割讓土地，與抗戰期內之淪陷地區有異。凡勝利前日政府依法徵收，或給價收買，或已辦交換之土地，均屬中華民國國家之公有土地。除確係強制沒收，未經給價，或未予交換而有證件足資證明者，經查屬實，轉奉核准者為例外。」政府的這個聲明，無異把台灣同胞過去被強制徵收或收買的土地財富當做敵產處理。<sup>132</sup>有別於中國淪陷區各省被日偽強占，戰後得以發還之情形。

台灣人對於長官公署未根據中央政府所公布的「收復區土地權利清理辦法」合理處置，強調「台灣特殊」，而把台灣同胞的土地財產，當做敵產處理，感到憤慨，紛紛主張日治時期被迫放棄的失地，依理應該趕快歸還原主，才算是近乎人情，合乎法理。<sup>133</sup>而台灣籍國民大會代表的楊金虎在第一屆第一次大會中也提出在戰時被日軍強制買收及徵用之土地照原價清還給業主的提案。<sup>134</sup>另外中央民意代表立法委員陳成等也提議國府應該趕快全國性地清償已徵土地價款及清除賦稅，並限制再濫徵民地，以保人民權益。<sup>135</sup>

長官公署對於台灣人的呼籲或是省級民意代表無強制性的建議，只是回覆政府正在考慮或是作為參考，不予正面回應，而同時則積極尋求法令完備，針對日產處置、土地糾紛問題之實際狀況草擬法案，與中央溝通協商，除申述未能遵照中央法令之理由，且積極尋求中央支持通過，以為有法可循。而在政令執行上，對於侵占日本人土地或是不繳賦稅的混亂情形，除透過區署加以宣導外，也多方曉諭人民，要耕種公地者必需依據一定程序向官府申請，不可任意強占，否則取

<sup>131</sup> 本省土地權利清理辦法及財產類別，〈地政處檔案〉，檔號 222，目錄號 453，國史館藏。

<sup>132</sup> 李偉光，〈略論目前台灣土地問題〉，李純青主編，〈台灣評論〉第 1 卷第 4 期（民國 35 年 10 月 1 日），頁 15。

<sup>133</sup> 李偉光，〈略論目前台灣土地問題〉，李純青主編，〈台灣評論〉第 1 卷第 4 期，頁 16。

<sup>134</sup> 楊金虎，〈七十回憶〉（台北：龍文出版社，1990 年 5 月 1 日），頁 180。

<sup>135</sup> 台灣省政府編，「台灣省政府代電」，〈省府公報〉37 年冬字第 65 期，民國 37 年 12 月 15 日，頁 957。

消承耕資格；<sup>136</sup>另一方面，則將收歸公有的土地放租給現耕者，收取遠較日治時期為輕的佃租。在繼續有田可耕的狀況下，立即享有減租的優惠，且土地早已脫離手中多年，台灣人不得不接受日本人公、私有土地收歸公有的事實，但公地政策的缺失卻為人民所不滿。

一是既得利益者的反對。日治時期 95% 以上的公有耕地都是經由中間階級包租轉 農民耕種。如今陳儀實施公地放租，日本人中間階級雖然消滅，但部分公地是由地方有力的台灣人包租。為了維護一己過去之利益，所以對於公地放租政策的推行暗中破壞，除繼續與地政人員串同舞弊，包租轉佃外，也企圖阻止放租工作的進行。<sup>137</sup>

其次陳儀等雖然標榜要實行孫中山先生民生主義的土地政策，要耕者有其田，但並未進行任何改革，仍繼續租佃制度，只是剷除中間剝削，實施公地放租而已。在 1949 年農地改革前，政府（包括台灣省行政長官公署及改組後的台灣省政府）將接收自日本殖民者的土地資產出租給農民，也和台灣的其他地主一樣，坐收地租利益。<sup>138</sup>在這樣的架構下，政府和公營事業擁有眾多的土地，成為台灣的大地主。以前，日本資本家在台灣，雖然受到日本官吏的暗中保護，擁有一些優越的權利，像製糖會社收買台灣人的土地就是一個最好的例子。但表面上，日本資本家對台灣人民，還是民間與民間的平等關係，在法治的基礎上，總不能過分行使其特權。但戰後，日本人公、私產業變成了公產，日本人民營企業也變成了公營事業，不論是國省合營或是省營、省縣市合營，昔日民間與民間的關係，變成了政府與民間的關係，<sup>139</sup>其關係可由下圖顯示：

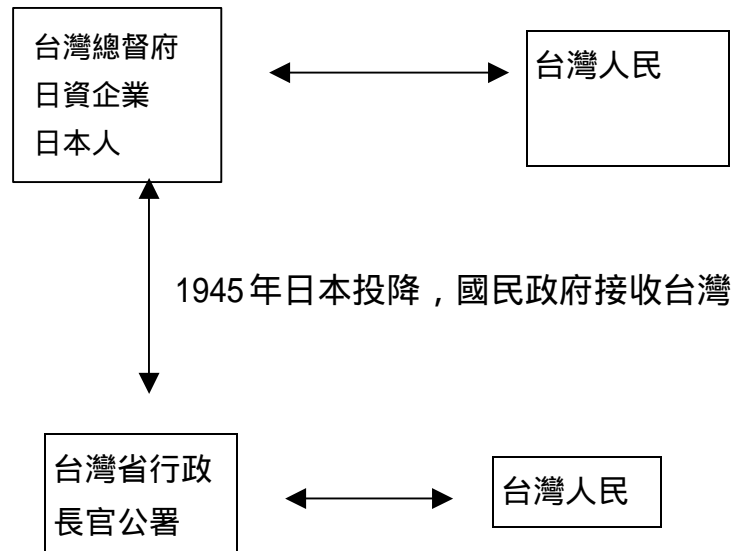
圖 7-1：台灣土地政府與人民關係圖

<sup>136</sup> 禁止占耕公地及他人墾地，〈《人民導報》，第 77 號，民國 35 年 3 月 20 日，版 2。〉

<sup>137</sup> 公地放租應行注意事項及檢查辦法，〈《地政處檔案》，檔號 254，目錄號 453，國史館藏。〉

<sup>138</sup> 段承璞主編，〈《台灣戰後經濟》，頁 176。〉

<sup>139</sup> 朱昭陽口述，吳君瑩紀錄，林忠勝撰述，〈《朱昭陽回憶錄》（台北：前衛出版社，1994 年 6 月台灣版第 1 刷，1995 年 3 月台灣版第 3 刷），頁 94。〉



如此一來，台灣人的地位並未因回歸「祖國」而有所改變。原本台灣人還憧憬著日治時期被強占、強買的土地能夠歸還，最後卻破滅了。對於土地被接收為公有，台灣人曾有如下的說法：「對於日據時期土地被強占，台灣人是恨之入骨的，如今長官公署不問一切地，把日本人強占人民的土地接收了過去，這就替代了日本人的地位，而成為人民的公敵。」<sup>140</sup>土地接收問題就在戰後初期台灣人與政府的互動中埋下負面的關係。而公地放租政策剝奪了部分地方士紳的既得權利，對陳儀之怨懟更為加深，成為二二八事件的原因之一。<sup>141</sup>

## 貳、公地對糧食的貢獻

1945 到 1946 年間，國民政府全心投入內戰與談判。不久，1946 年 3 月國共在東北展開激戰，同年 7 月國共爆發全面戰爭。<sup>142</sup>距離中

<sup>140</sup> 二二八和平日促進會，《台灣戰後史資料選——二二八事件專集》（台北：人間出版社，1991 年），頁 261-262。

<sup>141</sup> 陳鳴鐘編，二二八暴動事件報告，《台灣光復和光復後五年省情》，下冊，頁 603。

<sup>142</sup> 江澄祥，〈五十年來(1945-1994)台灣的政治發展及其問題〉，台灣研究基金會編輯部編，《百年來的台灣》（台北：前衛出版社，1995 年 6 月初版），頁 60。

日戰爭的結束不過一年，各省都尚未自戰爭的破壞中恢復。比較起來，未淪為戰場的台灣雖然在戰爭末期遭到美國的轟炸，但戰前台灣資本主義的發展遠較同時的中國各省來得發達，所以戰後的復甦也較之迅速，因此國府中央急待新接收的台灣能夠供應物資。我們可以從國府尚未登台接收，即要前進指揮所主任葛敬恩調查台灣基隆港可否停靠裝煤百噸輪船、基隆煤礦是否繼續生產，現存煤斤多少及港口破壞情形，<sup>143</sup>急要台灣補充中國缺乏之物質。

當時國府為應付內戰龐大的軍費負擔，同時平抑中國的通貨膨脹，於是向台灣徵調米、糖等重要物資，除移作軍用物資外，也用以平抑市場價格。<sup>144</sup>但日本在戰爭末年竭澤而漁，徵調農村人力上戰場，使得土地耕種乏人，加上水利破壞、化學肥料的缺乏，1945年台灣糧食生產只有63.8萬公噸，不足戰前最高峰的1938年的一半，<sup>145</sup>自身糧食的供給也自顧不暇，雖由糧食局呈准中央糧食部准向福建省撥購賦米20萬石，並由糧食局派員赴閩洽購。但因交通不便，轉運困難，實際運到數量在1946年4到6月間僅413公噸，6至8月間僅150公噸，與原先擬購數額相差甚遠，<sup>146</sup>且米質低劣，成本亦高，對台灣的需要僅具象徵意義，收效極微，致引起糧食恐慌。<sup>147</sup>

長官公署為了加強政府掌握大量糧食，藉以供應軍公民食，並以量控價，穩定糧價，除了1946年開始實施田賦徵實外，也同時制定「台灣省公有土地佃租徵收辦法」，規定公有耕地之佃租均應徵收實物。<sup>148</sup>接著又在1947年開始隨賦徵購及大中戶餘糧收購，並向市場購買。如此田賦徵實、隨賦徵購與公地租谷成為戰後初期政府掌握糧食的三大方略，使得政府在糧食掌握上占有一有利的地位。<sup>149</sup>除供應台灣本島

<sup>143</sup> 台灣光復案專輯，《國軍檔案》，檔號002.6/4010.2，國防部史政編譯局藏。

<sup>144</sup> 張季熙，《台灣糖業復興史》（彰化：台灣糖業公司，1948年），頁97。

<sup>145</sup> 周憲文，《台灣經濟史》（台北：開明書局，1980年），頁451-523。

<sup>146</sup> 黃登忠主編，《台灣百年糧政資料彙編 第1篇——百年來台灣糧政之演變》（台北：台灣省政府糧食處，1997年），頁6-7。

<sup>147</sup> 台灣省行政長官公署編，《台灣省行政長官署施政告——台灣省參議會第一屆第二次大會特輯》，頁164。

<sup>148</sup> 台灣省行政長官公署編，「台灣省行政長官公署民政處代電」，《公署公報》35年冬字第35號，民國35年11月14日，頁587-588。

<sup>149</sup> 魏正岳，戰後初期台灣糧政之研究，《台灣文獻》第53卷第3期（南投：國

的民食外，1946年1月至12月止，台灣共撥出軍糧17,988公噸餘；<sup>150</sup>甚至在中國淪陷前，台灣每年都能提撥一部分食米轉運島外，供應軍糧民食，這是戡亂期間台灣對國家的一大貢獻。<sup>151</sup>而這與政府擁有龐大的公有耕地不無關係。

1949年中國情勢逆轉，中央政府播遷來台，大量軍民亦隨國府轉進台灣，台灣成為反共抗俄的最後基地，負起反攻復國的重大使命，政府對農村資源的汲取更為嚴苛，加強對地主賦稅的徵收。地主為求自身利益，不時撤佃換佃，獲取更高的租金，引起農村秩序紛擾不已。儘管政府對農民示以好處，改善耕作環境，訂定契約保護佃農，並力行減租政策。但地主對農民的榨取卻不遑多讓，非減租所能解決，所以政府不得不進一步考慮實施土地改革，<sup>152</sup>並盡力購進肥料，修復水利，促進糧食生產。另外也利用各種方式，如肥料換谷等增加政府掌握糧食數量，以供應軍公糧餉，並調節民食，安定民生。

農民對於土地的渴求，政府不是不知道，但考慮到公地一旦放領後，田賦較佃租輕，政府從公地掌握的租穀數量將因而減少，致不無遲疑。於是主管機關地政局擬具配套措施，草擬「電發各縣放領地地價繳納實物折金代金要點」徵詢各方意見時，主掌全省糧政機關的糧食局主張放領公地地價仍應徵收實物，該局認為公地放領既是政府的土地政策，勢在必行，但掌握糧食數量，供應軍精公糧，調節民食，穩定物價也是本省重要的糧食政策。所以指出放領辦法「扶植自耕農實工作要點」第十六條係以徵收實物為原則，此點實關重要，足以配合既定之糧食政策，如此政府掌握公地租穀數量才能稍資彌補減少的公地佃租租穀。<sup>153</sup>後經省府核定，本省放領公地徵收地價確定田以徵收實物為原則。<sup>154</sup>

---

史館台灣文獻館，2001年9月），頁180。

<sup>150</sup>陳儀，《中華民國三十五年度台灣省行政長官公署工作報告》，頁141。

<sup>151</sup>台灣手冊編輯委員會編，《台灣手冊》（四十五年）（台北：台灣中華日報社發行，無出版時間項），頁305。

<sup>152</sup>劉志偉、柯志明，戰後糧食體制的建立與土地制度轉型過程中的國家、地主與農民（1945-1953），《台灣史研究》第9卷第1期，頁140-166。

<sup>153</sup>侯坤宏編，《土地改革史料》，頁509。

<sup>154</sup>本省公地放領，〈地政處檔案〉，檔號420，目錄號453，國史館藏。

於是這些公地地價穀、放領耕地地價穀加上田賦、徵購、租穀等，就成為政府掌握糧食的有力來源。茲將戰後初期政府掌握稻米來源列表於下。

表 7-2：政府掌握稻米來源分析表（單位：千公噸）

|      | 政府掌握量 A | 生產量 B   | 掌握率<br>A/B×100 | 各類別掌握量    |       |          | 各類別掌握量百分比 |      |          |
|------|---------|---------|----------------|-----------|-------|----------|-----------|------|----------|
|      |         |         |                | 田賦、徵購、租穀等 | 換穀    | 收購、貸款收回等 | 田賦、徵購、租穀等 | 換穀   | 收購、貸款收回等 |
| 1948 | 144.3   | 999.0   | 14.44          | 144.2     | 0.1   | --       | 99.9      | 0.1  | --       |
| 1949 | 201.5   | 1,068.4 | 18.86          | 131.3     | 70.2  | --       | 65.2      | 34.8 | --       |
| 1950 | 251.6   | 1,214.5 | 20.72          | 138.0     | 113.5 | 0.1      | 54.9      | 45.1 | 0.0      |
| 1951 | 383.4   | 1,421.5 | 26.97          | 155.0     | 227.9 | 0.5      | 40.5      | 59.4 | 0.1      |
| 1952 | 379.7   | 1,484.8 | 25.57          | 151.9     | 193.5 | 34.3     | 40.0      | 51.0 | 9.0      |
| 1953 | 427.5   | 1,570.1 | 27.23          | 147.3     | 260.0 | 20.2     | 34.5      | 60.8 | 4.7      |

資料來源：黃登忠主編，《台灣百年糧政資料彙編 第 1 篇——百年來台灣糧政之演變》，頁 10-5。

由表 7-2 得知政府在 1950 年尚未自給自足前，掌握稻米平均約 20,000 公噸，其中五成以上是由田賦、徵購及公地地價穀、公地放領地價穀而來。1951 年起本省糧食生產達糙米 142 萬 1,486 公噸，超過日治時期最高產量 1938 年 140 萬 2,414 公噸的最高紀錄，除了供應本省一切需要外，並開始有餘糧外銷，賺取外匯。<sup>155</sup>

### 叁、對土地制度的影響

台灣的租佃制度歷史悠久，由於人多田少，競爭激烈，遂形成大租戶——小租戶——佃農三級租佃制。<sup>156</sup>由於租佃關係複雜，不僅影響政府稅收，且造成土地制度的紛亂，所以才有清季劉銘傳的清賦事

<sup>155</sup> 魏正岳，戰後初期台灣糧政之研究，《台灣文獻》第 53 卷第 3 期，頁 197。

<sup>156</sup> 潘廉方，《台灣土地改革之回顧與展望》（台北：正中出版社，1965 年 5 月初版），頁 16、32-33。

業，實施「減四留六」辦法，企圖以小租戶為納賦對象，但遭到大租戶的抵制而失敗。日治初期台灣總督府繼劉氏之後，發行公債收買大租權，從此以後小租戶成為土地唯一的業主，簡化租佃制度。

但總督府並未進一步廢除租佃制度，而是利用租佃制度來剝削台灣農民。<sup>157</sup>加上土地分配不均，所有耕地未滿 0.5 甲者，占台灣總耕地所有戶數的 42.68%，而其所有面積僅占總耕地的 5.68%。相反的，百甲以上的耕地所有者，僅占總耕地所有戶數的 0.05%，而其所有的耕地面積卻占總耕地的 13.04%，由此可知台灣土地集中的程度。<sup>158</sup>而農業經營也未臻合理，據 1930（昭和 5）年的調查，耕地面積未滿 0.5 甲者，占總戶數的 30.24%，0.5 甲以上至一甲未滿者占 22.90%，一甲以上至二甲未滿者占 23.72%，即全台 75.86% 的農戶都是二甲以下小面積的零細經營。<sup>159</sup>而耕地面積中，1942 年達到 88 萬餘甲，約占總面積的 24%，但自耕地只占 43.67%，租耕地為 56.33%，租耕地較自耕地為多。<sup>160</sup>所以在強力競爭下，租佃制度帶有許多缺點，概括而言，主要有二：一為佃權不穩定，一為佃租過高。<sup>161</sup>

長官公署來台接收後，鑑於農村因不良的租佃制度騷動不安，所以組織土地委員會，亟思改革。長官公署在掌握龐大的公有耕地後，陳儀就決定公地放租政策。<sup>162</sup>至私有土地問題，限於當時形勢，所以長官公署暫緩改變。<sup>163</sup>於是除各機關留用土地外，全部放租給需要土地耕種的農民。所以接收日本人公有土地後，不問日本人原租約是否到期，都直接租與自行耕作者，剷除中間人之剝削，由接管機關會由縣市政府訂約放租，日本人私人土地則由區署代為訂約收租，繼續租期至 1946 年底為止。<sup>164</sup>之後行政長官公署在 1946 年 4 月擬定「台灣

<sup>157</sup> 劉進慶、涂照彥、隅谷三喜郎著、雷慧英、吳偉健、耿景華漢譯，《台灣之經濟——典型 NIES 之成就與問題》（台北：人間出版社，1995 年 4 月一版四刷），頁 14。

<sup>158</sup> 向山寬夫著、楊鴻儒等譯，《日本統治下的台灣民族運動史》上冊，頁 432。

<sup>159</sup> 向山寬夫著、楊鴻儒等譯，《日本統治下的台灣民族運動史》上冊，頁 433。

<sup>160</sup> 台灣新生報社編，《台灣年鑑》，頁 R1。

<sup>161</sup> 王益滔，《台灣之土地制度與土地政策》，頁 24、48。

<sup>162</sup> 佚名，陳公治與台灣，李敖編著，《二二八研究三集》，頁 180。

<sup>163</sup> 周一鵬，陳儀在台灣，李敖編著，《二二八研究三集》，頁 158。

<sup>164</sup> 函復地政工作進行情形，〈地政處檔案〉，檔號 039，目錄號 453，國史館藏。



公有土地處理辦法」，處理台灣省境內的公有土地，明確規定公有土地以放租為原則。1947年行政長官公署公布「台灣省公有耕地放租辦法」、「台灣省公有耕地放租辦法施行細則」，規定公有耕地放租一律以合作農場為對象，但不適合合作農場經營之零星土地則放租給自為耕作的農民。即接收台灣後，國府就採取國家租佃制度，將政府的公地放租。當時本省公有耕地共計 181,490 甲，其中除各機關申請留用之 72,312 甲外，其餘均予放租，而為了配合各機關生產計劃，使原有生產事業所需原料不致匱乏，部分公地決定委託各該原接管機關放租，並由地政單位派員協助；至於放租手續，則照省府公布之規定辦理。結果由各縣市直接放租者為 58,581.1399 甲，委託各機關放租者為 49,056.6753 甲，總計為 107,637.8152 甲，全部放租手續於 1947 年全部辦竣。政府這項公地放租政策使得相當於全省總耕地的 12.5% 放租給農民，使 12.4 萬農戶（占全省總農戶的 20%）有田可耕，租額一般為正產物的 25%。<sup>165</sup>這對當時的台灣佃租制度起了一正面示範作用。後來內外形勢的演變，使得國府自 1949 年起，在台實施農地改革，開始實施三七五減租，針對台灣私有出租耕地之佃租進行減租，使得佃權獲得保障，佃農努力增產，農民經濟大有改進，且因地租收益減少，降低地主的投資買地，地價大跌，奠定實現耕者有其田的良好基礎。<sup>166</sup>接著在 1951 年實施公地放領，終止政府與承租農民的租佃關係，讓農民取得土地所有權。1953 年進一步徵收私有出租土地，創立自耕農，完成一場不流血的和平革命。<sup>167</sup>日後台灣經濟之起飛，這次的農地改革具有至關重要的意義。<sup>168</sup>其中不論是在減租或是創造自耕農方面，政府擁有龐大公有耕地都是日後推行土地政策的重大有利因素。<sup>169</sup>—

<sup>165</sup> 台灣省政府民政廳編，《台灣民政》第 2 輯，頁 147。

<sup>166</sup> 本省實施土地改革概況，《地政處檔案》，檔號 073，目錄號 453，國史館藏。

<sup>167</sup> 蔣夢麟，《農復會工作演進原則之檢討》（台北：中國農村復興聯合委員會，1951 年 8 月初版），頁 15。

<sup>168</sup> 迪特馬·羅特蒙特 (Dietmar Rothermund) 著、朱章才譯，《殖民統治的結束：1947. 8. 15 德里》（台北：麥田出版社，1990 年），頁 224。金德群，〈台灣光復前後農村土地關係的變遷〉，《民國時期農村土地問題》（北京：紅旗出版社，1994 年 9 月），頁 196。

<sup>169</sup> 袁穎生，《光復前後台灣的經濟》，頁 84。金德群，《民國時期農村土地問題》，頁 29。

連串的農地改革，使得台灣由最初的國家租佃制度轉變為土地農有制，<sup>170</sup>對土地制度之改革有莫大的助力。

## 第四節 小 結

近代以來台灣在五十年間歷經兩次不同政權的統治，雖然統治者不同，但相同的是，都因戰爭之故，讓台灣人換了主人，台灣人被統治的角色並未改變，所以對於統治者任何施政與法令，台灣人都無置喙餘地，只能接受。

但兩個政府面對的接收卻截然不同。日本接收台灣，中國清政府不僅提供的文件少，且欠缺完整性，可說毫無助益，所以台灣總督府領台後，花了數年的時間在進行基礎工事的調查上。反觀五十年後國府接收台灣，則獲得日本統治者完整文件的裨益，這也是國府接收日產時能夠有條不紊地照冊點交之故。而這些完整的土地台帳使台灣在短期內輕易地達成國府清理地籍的命令，與國府中央頒布的各項土地法令接軌，對戰後土地業務的推動居功甚偉。至於兩個政府都獲得中央政府的支持，擁有龐大的權力進行統一接收工作。

就戰後的接收過程來說，雖然台灣的接收秩序較中國各省來得好，但弊端仍不少。接收過程中，各機關爭相接收與接收人員貪污事件仍然傳聞不斷，讓台灣人對中國的印象破滅，二二八事件的爆發與日產的接收和處置有密切的關係。

戰後國府將日本人公、私有土地收為公地，一如日本統治者一樣放租、收租，台灣人的佃農角色並未改變，差異的是日治時地主有政府及日本私人、日資企業之分，戰後則都是政府的佃農，控制與剝削並未稍減，甚至為與中國共產黨對抗，對農村資源的吸取更為嚴厲，引起台灣人不滿，為日後的農地改革埋下伏筆。

---

<sup>170</sup>台灣省政府民政廳地政局編印，《台灣省公地放領手冊》（台北：台灣省政府民政廳地政局，1948年），頁1。