

第四章 製糖會社土地的接收與處理

日治初期，台灣總督府在外有日本急需砂糖供應，內有財政早日獨立的考量下，選定糖業作為殖產興業的對象。終日治時期，官方對糖業的扶植保護不遺餘力，糖業因此大為發展，不論在資本額或是產值上都居台灣產業界首位，對日本貢獻良多，因此時人皆視糖業為日本殖民台灣成功的象徵。¹但在這成功的背後，隱藏著日資結合台灣總督府官憲、警察之力量，強迫農民種蔗，²對台灣人進行蔗價的剝削與土地的侵占，引起農民的不滿與反抗，在台灣各地組成農民組合，進行抵抗，成為日治時期台灣社會運動的主力之一。³

戰後國府接收在台各新式製糖會社，並於 1946 年 5 月合併改組為台灣糖業有限公司（以下簡稱「台糖」）。由於接收繼承日治時期製糖會社土地，所以台糖的土地面積高居各公營事業的首位，占有公地的三分之二，成為台灣的大地主之一。⁴但台糖土地在日治時期大都得力日本官憲的協助，低價強買台灣人的土地。以台灣第一個新式製糖會社——台灣製糖株式會社來說，創社以來即以自營大農場為方針，⁵所以在 1902（明治 35）年以不到半價的價錢，每甲一百、二百

¹ 如佐藤吉次郎的《台灣糖業誌》（台中：台灣新聞社，1926 年）、平山勳的《台灣糖業論》（台北：台灣通信社，1935 年）、宮川次郎的《台灣糖業早》（台北：糖業研究會，1935 年）等書都有類似之論調。

² 這不僅出現在日治初期，甚至到了日治末期，中部稻作區內的製糖會社為獲得甘蔗原料，仍藉由警察力量推行糊仔甘蔗，農民的耕作收益因此大受損失。《灌園先生日記》，1942 年 7 月 22 日、7 月 23 日、7 月 31 日、8 月 1 日、8 月 31 日，未刊稿。

³ 淺田喬二，《日本帝國主義下の民族革命運動——台灣、朝鮮、『滿州』における抗日農民運動の展開過程》，頁 73。

⁴ 侯坤宏編，《土地改革史料》（台北：國史館，1988 年），頁 544。

⁵ 筧干城夫，《土人砂糖一生》（東京：出版社，平成元年），頁 16。

圓買收小港庄附近 3,000 甲土地。⁶1909（明治 42）年總督府獎勵板橋林家成立的林本源製糖會社亦想仿效日資源成農場每甲田 70 圓、園 40 圓的低價來收購溪州一帶土地。但遭業主反抗，最後被迫以每甲平均 773 圓的價錢購買，且導致當時民政長官大島久滿次因此引咎辭職的嚴重事件。⁷而 1913（大正 2）年總督府為成立高地蔗苗圃，也以不到一半的價錢收購馬力埔土地。⁸這些都是日治時期低價強購台灣人土地的顯著例子，在當時都引起激烈的農民抗爭。⁹戰後這些被日資製糖會社強買土地的原地主紛紛向政府陳情，請求發還土地。¹⁰長官公署接收後，如何因應台灣人的陳情？

戰後台糖既然是台灣最大的地主之一，農民當然希望台糖等公營事業的公地能夠像政府其他公地一樣放租、放領。但戰後初期台糖背負國府賺取外匯的重責大任，該公司能夠營運，賺取外匯，確保原料來源的土地是不可缺少的。台糖深怕放租、放領土地給農民後，農民不遵守規定種蔗，所以想將土地收為自營，以期掌握原料來源。土地政策遂與經濟政策發生矛盾，何者為重？不僅影響政府的威信，也與台灣經濟發展緊密相關。

本章以台灣各製糖會社的土地為例，探討戰後台糖土地接收時衍生的糾紛。首先敘述各製糖會社的接收與經營，次分析國府對台糖土地的接管與處理，三、各方對台糖土地爭議的看法如何？台糖本身如何看待？掌握台糖土地處置權的省府之看法為何？1949 年遷台的國府中央，對台糖土地的處理又抱持何種立場？

第一節 戰後製糖會社的接收與經營

⁶ 伊藤重次郎編，《台灣製糖株式會社史》，頁 126。

⁷ 蔡培火，《與日本國民書》（台北：學術出版社，1974 年），頁 62-63。

⁸ 台灣總督府殖產局編，《蔗苗養成所事業報告》（台北：台灣總督府殖產局，1923 年），頁 30-31。

⁹ 何鳳嬌，日據時期台灣農民對製糖會社侵奪之抗爭，《國史館館刊》復刊第 11 期（台北：國史館，1981 年 12 月），頁 53-74。

¹⁰ 派警查究強占日產，《地政處檔案》，檔號 143，目錄號 453，國史館藏。

壹、製糖會社的接收

戰後國府規定收復區日資工礦企業，凡屬大型產業或與國家經濟相關的事業統由經濟部負責接收。所以台灣重要的工礦產業都劃歸中央接收；其餘與地方事業有關者，才由省市政府負責。台灣因被日本殖民長達五十年，各項產業不僅眾多，且分布全省各地。經濟部為接收台灣區的工礦事業，乃依據「收復區接收人員辦法」規定，¹¹成立台灣區特派員辦公處，派資委會工業處處長包可永為特派員，來台灣主持。而行政長官陳儀與包氏相熟，亦以包氏為長官公署工礦處處長，使得包可永身兼中央與地方官員的身分。¹²整個台灣工礦事業的接收工作就在經濟部資委會的主持下進行。

包可永將歸屬台灣區特派員辦公處接收的日資工礦企業，以統一接收為原則，按照各業性質的所屬，分別設立電冶業、石油業、肥料業、水泥業、電化業、電力業、煤業、糖業、金銅礦業、工業、機械業、紡織業、化學製品工業、油脂業、玻璃業、窯業、印刷業、工礦器材業等十九接管委員會，負責接收工作。¹³

戰爭末期，四大日資製糖會社（台灣製糖、明治製糖、日糖及鹽水港製糖）應日軍要求併成一社，準備組成「台灣糖業運營會」，統籌運用各製糖會社既有資產與設備，致力軍用燃料酒精之生產，並協調提高各農場、工場及鐵道運輸能力，以阻止美軍登陸台灣。¹⁴但當「台灣糖業運營會」預定 1945 年 8 月 15 日成立時，各製糖會社代表、總督府殖產局、軍方代表等聽到日本天皇「玉音放送」無條件投降的消息後，即將成立大會變更為製糖會社日後如何與中國前來接收台灣的新政府協調的會議。¹⁵17 日四社代表又開會討論有關停戰後各製糖會社工場、農務、鐵道、人事、經理與總務等各方面事務。¹⁶雖然日治時

¹¹ 「行政院各部會署局派遣收復區接收人員辦法」，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 10。

¹² 台灣省行政長官公署人事處編，《台灣省各機關職員錄》，頁 69、342。

¹³ 何鳳嬌編，《政府接收台灣史料彙編》上冊，頁 166。

¹⁴ 筧干城夫，《土人砂糖 一生》上卷，頁 164。

¹⁵ 筧干城夫，《土人砂糖 一生》上卷，頁 165。

¹⁶ 筧干城夫，《土人砂糖 一生》下卷，頁 107。

期台灣糖業合併一社的計畫未成功，但國府來台灣後，則將四大製糖會社合併經營。

台灣糖業在日本殖民者的扶植下，已成為僅次米作的重要產業。糖業如何發展，自然成為戰後中日兩國處理問題的焦點。8月15日日日本投降後，總督府官廳、軍方或是民間人士每天不間斷地走訪「台灣糖業營運會」會長的笈干城夫詢問糖業問題。¹⁷留居中國的台灣人也希望糖業能夠繼續存在、加強。其中以曾在南京國民政府任職的藍家精最為熱心，企圖以糖業為介，謀求中日合作，從南京飛回台灣與各地台灣人晤面，商談台灣的未來、糖業的發展；也與笈干城夫洽談有關糖業事宜，希望一塊至上海會見長官公署葛敬恩秘書長。¹⁸日本方面，台灣軍諫山春樹中將也說服笈干城夫同往福州，會見陳儀長官，表達戰後中日經濟提攜，共同發展台灣糖業的想法。¹⁹

但笈干城夫中日合作繼續發展台糖的意見未被採納。負責戰後台灣糖業經營的資委會早就有規劃，希望中國自己經營台糖。接收日資製糖會社的經濟部特派員包可永為減少接收之混亂，迅速恢復生產起見，採取「先監理後接管」兩階段。²⁰1945年11月由農林處、工礦處派沈鎮南兼台灣製糖監理委員會主任委員，並先後派張季熙、吳卓、陸寶愈、何家泌、曾昭承為副主任委員，選派監理委員、監理專員若干人，於12月1日開始進行監理工作，至1946年3月底止，四個月內完成監理工作。²¹此時台糖監理委員會的主要職責有四：

¹⁷ 笈干城夫，1899年生。1912年7月東京帝國大學畢業後，10月來台，進入台灣製糖株式會社工作，直到1946年4月遣送回日止，在台長達35年之久。歷任台灣製糖會社本社營業部、農事監督、工場主任及製糖所所長。1938年起擔任該社代表董事，掌握台灣製糖全盤業務。1945年更被推為台灣糖業營運會會長。日本戰敗後，負責台灣製糖株式會社日本社員的遣返與照料工作，進而重建日本的台糖業務。笈干城夫，《土人砂糖一生》下卷，頁377-395。

¹⁸ 笈干城夫，《土人砂糖一生》下卷，頁123。根據1944年編的《汪偽政府所屬各機關部隊學校團體重要人員名錄》頁34記載，藍家精為參贊武官公署少將武官。

¹⁹ 笈干城夫，《土人砂糖一生》下卷，頁124。但從笈干城夫的記載中雙方似乎並未晤面。

²⁰ 嚴演存，《早年之台灣》（台北：時報文化出版企業有限公司，1989年3月初版），頁13。

²¹ 程玉鳳，資源委員會對台灣糖業的接收與重建，《國史館館刊》復刊第24期，

- (一)調查各監理單位有關組織、人事、資產、股權、債權、債務等情況；
- (二)調查兩年來產品生產情形及日本投降後物資移動及保管情況；
- (三)督促各單位繼續進行原有業務；
- (四)計畫修復被毀工廠以期恢復生產能力。²²

而其監理人員的分配如下：

表 4-1：台灣糖業監理人員分配表

| 單位名稱 | 主要監理人 | 監理日期 | 備註 |
|------------------|---------|------------|--------|
| 日糖興業株式會社 | 沈鎮南、劉俊偉 | 1945,12,1 | |
| 台灣製糖株式會社 | 張季熙 | 1945,12,1 | |
| 明治製糖株式會社 | 吳卓 | 1945,12,1 | |
| 鹽水港製糖株式會社 | 陸寶愈 | 1945,12,1 | |
| 日本糖業聯合會台灣支部 | 沈鎮南 | 1945,12,1 | |
| 日本製果株式會社 | 沈鎮南、簡建勛 | 1945,12,1 | 隸屬日本製糖 |
| 東亞冰糖株式會社 | 張季熙 | 1946,1,28 | 隸屬台灣製糖 |
| 台灣農工土地株式會社 | 張季熙 | 1946,3,1 | 隸屬台灣製糖 |
| 南投輕鐵株式會社 | 林同稜 | 1946,1,17 | 隸屬明治製糖 |
| 東亞礦業株式會社 | 包伯度 | 1945,12,20 | 隸屬明治製糖 |
| 新興產業株式會社 | 陸寶愈 | | |
| 酒精輸送株式會社 | 包伯度 | 1945,12,20 | |
| 明治產業株式會社 | 沈鎮南、包伯度 | 1945,12,28 | |
| 株式會社蔗板製作所 | 沈鎮南、包伯度 | 1946,3 | |
| 株式會社福天公司 | 沈鎮南、李際潤 | 1945,12,10 | |
| 屏東拓殖株式會社卓南興業株式會社 | 周大瑤 | 1946,2,9 | |

資料來源：台灣糖業股份有限公司編印，《台糖三十年發展史》，頁 39。

頁 107。

²² 鄭友揆、程麟孫、張傳洪著，《中國的資源委員會(1932-1949)——史實與評價》，頁 213。

監理工作至 1946 年 3 月間，該年製糖工作大致完成，而日僑的遣送即將展開，所以政府規定監理工作至 4 月初結束，開始進入實際的接收工作。²³4 月 1 日資委會與長官公署合組「糖業接管委員會」於台北市，派監理委員會主任委員沈鎮南為接管委員會主任委員，俾專其責，4 月 15 日開始按照各製糖會社編製的清冊接收台灣各新式製糖會社的資產。²⁴5 月台灣糖業公司成立後，糖業接管委員會陸續將接收之四大會社資產移交管理，²⁵開啟戰後台灣糖業經營的另一頁。

貳、戰後糖業的經營

一、台糖的成立

國府對台灣糖業的經營，早在日本投降後，尚未正式接收前，負責中國經濟發展規劃的資委會就派人組團來台灣考察戰後台灣日資產業如何經營。按照資委會之設計，當時台灣最大產業的製糖業依照行政院의構想，原定由資委會獨自接辦，²⁶而資委會也將糖業作為復興台灣經濟的重點。²⁷但行政長官陳儀早在接收前就意識到糖業的重要性，要前進指揮所勿使其停業。²⁸接收後鑑於糖業是台灣經濟命脈，是台灣利源所在，戰後台灣經濟的復甦必須依賴台糖，所以對台灣最大產業的糖業經營意願頗高，希望能夠自己經營台糖；若是不能的話，也希望是國省合營，由資委會與台灣省雙方合辦糖業公司，公司股份則由會、省各自擁有一半。²⁹

²³ 台灣省政府新聞處編，《台灣糖業》（台北：台灣省政府新聞處，1950 年 5 月），頁 12。

²⁴ 何鳳嬌編，《政府接收台灣史料彙編》上冊，頁 167。

²⁵ 日糖興業株式會社清算報告，〈國產局檔案〉，檔號 300，目錄號 275，國史館藏。

²⁶ 台灣工礦業報告，陳鳴鐘、陳興唐主編，《台灣光復和光復後五年省情》（下），頁 3。

²⁷ 鄭友揆、程麟孫、張傳洪著，《中國的資源委員會（1932-1949）——史實與評價》，頁 218。

²⁸ 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。

²⁹ 鄭友揆、程麟孫、張傳洪著，《中國的資源委員會（1932-1949）——史實與評價》，頁 214。

由於中央與地方各有不同的主張，意見一時無法協調。為此，資委會於 1945 年 12 月 22 日就台灣糖業經營乙事簽呈行政院，建議應由政府統籌組設糖業公司，若需中央與地方合辦的話，中央的股份也須在六成以上。對此建議，當時行政院院長宋子文不予考慮，主張仍維持原議，由資委會代政府全部接收經營，長官公署、省銀行及蔗農合作社暫不加入資本。³⁰

資委會雖然樂於見到中央准其獨資經營的批示，但經該會再次派員實地調查後，認為糖業與台灣經濟關係密切，全台與糖業有關的人員甚多。且糖業公司成立後業務繁雜，在生產、運銷、資金融通等各種事宜都須省方協助。省方既有意合辦，若資委會一意獨辦的話，掣肘必多。所以在多方考量下，為求台灣糖業日後能夠順利發展，資委會乃一改當初獨辦的意願為會省合辦。但股權的分配則堅持按照一般國省合營方式，採會六省四，以便切實控制台糖的業務。據此與省府達成協議，雙方合作展開台灣糖業戰後的重建與發展之路。³¹

資委會與省府為了進一步規劃台灣公營事業經營的權責，1946 年 4 月 6 日雙方訂定「合辦台灣省工礦事業合作大綱」，第一條規定「資源委員會及台灣省行政長官公署為發展台灣主要工礦事業，除石油（包括產煉）、銅金及煉鋁事業為資源委員會獨辦外，關於糖業、電力、製鹼、肥料、水泥、紙業、機械、造船等各項事業，由雙方合作經營。」³²接著並對於各工礦企業中人事權的任命與雙方的配合規定如下：

- (一)各公司董事長由資源委員會在其指派之董事中指定，總經理、協理及其他重要職員由董事會任用之；
- (二)各公司所需台幣流動資金，由台灣省行政長官公署知照台灣銀行儘量予以透借便利；

³⁰ 陳鳴鐘、陳興唐主編，《台灣光復和光復後五年省情》（下），頁 153。

³¹ 鄭友揆、程麟孫、張傳洪著，《中國的資源委員會（1932-1949）——史實與評價》，頁 218。

³² 經濟部資源委員會、台灣省行政長官公署合辦台灣省工礦事業合作大綱，陳鳴鐘、陳興唐主編，《台灣光復和光復後五年省情》（下），頁 99-100。

- (三)於各公司土地收購或租用、原料取給、成品運輸，以及電力公司之取締竊電、收取政府機關及路燈電費，由台灣省行政長官公署儘量予以協助；
- (四)關於各公司治安，由台灣省行政長官公署令飭當地治安機關予以保護；
- (五)關於各公司所需外國技術協助及器材供給，由資源委員會負責接洽。³³

針對此項協議內容，資委會更發表代電，聲明凡省、會合辦的台灣各項工礦事業，由其負責管理監理責任。³⁴即明確劃分雙方之職權，表達中央的主導權。包括糖業在內的台灣工礦業由資委會掌握經營管理的指導方向，而地方的省府則提供在地資源的籌措工作。

確定彼此的職權分工後，糖業接管委員會自 4 月 15 日開始接收各會社及其所屬製糖廠。將四個製糖會社分為四個區分會：(1)日糖興業株式會社由第一區分會接收，轄虎尾、龍岩、北港、玉井、斗六、大林、竹山、彰化、烏日、台中、潭子、月眉、苗栗、新竹等，共十四個製糖廠；(2)台灣製糖株式會社由第二區分會接收管理，轄屏東、橋仔頭、後壁林、車路墘、灣裡、東港、三崁店、埔里、旗尾及恒春等十個製糖廠；(3)明治製糖株式會社屬於第三區分會，轄總爺、蕭壠、烏樹林、南靖、溪湖、蒜頭、南投、台東等八廠；(4)鹽水港製糖會社則屬第四個區分會，轄新營、岸內、溪州、花蓮港等四廠。³⁵1946 年 5 月 1 日在上海成立「台灣糖業有限公司」，設辦事處於台北。四個區分會改為第一、第二、第三、第四區公司，分別設於虎尾、屏東、總爺、新營各廠。8 月底接管工作結束，³⁶開始投入人力、資源進行台灣糖業的復興工作。1948 年 9 月，台糖將總公司遷回台北，改組成為股

³³ 經濟部資源委員會、台灣省行政長官公署合辦台灣省工礦事業合作大綱，陳鳴鐘、陳興唐主編，《台灣光復和光復後五年省情》（下），頁 99-100。

³⁴ 台灣省行政長官公署為合辦台灣省工礦事業與資源委員會的來往電文，陳鳴鐘、陳興唐主編，《台灣光復和光復後五年省情》（下），頁 104-105。

³⁵ 台灣糖業股份有限公司編印，《台糖三十年發展史》，頁 40。

³⁶ 台灣糖業股份有限公司編印，《台糖三十年發展史》，頁 40。

份有限公司。³⁷

二、台糖與糖業經營

各地糖廠剛接收時，由於二次大戰期間，各製糖會社遭美機轟炸，受損相當慘重。製糖的工廠嚴重受創，接收的 42 個新式糖廠中，被炸者達 34 個，其中破壞慘重者 6 所，較輕者 21 所，稍受損壞者 7 所，至於完整者僅有 8 所（斗六、竹山、台中、苗栗、新竹、埔里、南投、溪湖）。³⁸

同時製糖原料甘蔗的種植面積也大幅減少。1945/1946 年期甘蔗栽培面積僅達 91,000 甲，又因台灣總督府推行戰時糧食增產政策，在 1945 年 6 月下令廢除蔗園 33,000 甲，導致殘餘種蔗面積只有 58,000 甲，³⁹為日治最盛時期 1940 年 174,295 甲的 33 % 而已。⁴⁰影響所及，1945/1946 年期蔗糖總產量僅有 87,692 公噸。⁴¹

此外，製糖人力也發生問題。由於奉同盟國總帥麥克阿瑟將軍命令，在台灣的日本人除少數必須留用的技術者外，一律遣送回國。⁴²據統計，當時遣送回國的日籍糖業人員有 6,000 人之多，⁴³除了少數經國府指定暫時徵用外，大多數擔任製糖會社管理階層的日籍員工紛紛離去。中國來台灣接收的工程技術人員雖屬各省製糖的優秀人員，但多數缺乏近代機械製糖經驗。⁴⁴經理人員從未經營過這樣龐大的事業。加上資金、器材也同樣缺乏，使得戰後糖業的復甦面臨相當艱困的窘境。

³⁷ 台灣糖業公司關於一九四八年度業務報告，陳鳴鐘、陳興唐主編，《台灣光復和光復後五年省情》（下），頁 173。

³⁸ 台灣省警務處編，《全省糖業調查報告》（台北：台灣省警務處，1953 年 9 月），無頁碼。

³⁹ 台灣省行政長官公署施政報告：糖業工作部分，陳鳴鐘、陳興唐主編，《台灣光復和光復後五年省情》下冊，頁 156。

⁴⁰ 台灣省行政長官公署統計室編印，《台灣省五十一年來統計提要》，頁 552。

⁴¹ 台灣省政府農林廳編印，《台灣糖業統計》（台北：台灣省政府農林廳，1948 年 6 月），頁 7。

⁴² 中美聯合會議紀錄，《台灣省政府檔案》，檔號 010，目錄號 450，國史館藏。

⁴³ A.G.Keller 著、台灣糖業公司技術室譯，台灣之製糖工業，《台糖通訊》第 1 卷第 6 期（1947 年），頁 3。

⁴⁴ 陳兆偉，《國家經營下的台灣糖業（1945-1953）》（台北：稻鄉出版社，2003 年），頁 46-47。

後在中國管理階層及台籍基層技術人員協力合作下，共同修復破損糖廠。結果除恒春一廠因規模過小，暫緩修復外，虎尾、屏東等廠，因被炸嚴重，修復工程艱巨，預計 1948 年才能竣工，其餘 35 廠則於 1946 年 12 月前全部修復，參加 1946-1947 年期的製糖工作。⁴⁵而農場也陸續在復耕中。這些現象令日本遣返人員及美國夏威夷糖業技術人員考察團感到意外。⁴⁶

但糖業的經營發展除製糖工務外，也須蔗作農業的配合。為了鼓勵農民種蔗，長官公署提高甘蔗收買價格，改善分糖方法，讓蔗農分享製糖利潤。⁴⁷另外農林處向農民保證最低收購糖價，排除蔗價波動，增加農民種蔗意願。⁴⁸但農民對台糖的分糖法與獎勵方針未具信心，所以冷淡旁觀，種蔗意願仍萎靡不振。⁴⁹之後隨著糖價的上升，加上省農林各機關的鼓勵推廣下，農民種蔗面積逐漸增加，製糖量隨之上昇。至 1953/1954 年期更突破 100 萬噸砂糖生產紀錄，成為台灣工業起步前外匯的重要來源。⁵⁰

就台糖的銷售來說，戰前以供應日本需求為主，平均移入日本的砂糖約占年產量的 94%。⁵¹日本投降後，日台之間的貿易中斷，台灣被納入中國貿易範圍，上海成為台糖的銷售市場，直到國府遷台。而在國府戰後復員計畫中，選擇已經發達的糖業和電業為台灣戰後的建設重心，開發台灣的資源供應中國，使台灣成為中國農產品供應地。⁵²所以台糖經過監理接收後，1946 年 5 月一成立，就開始在上海銷售。首先將接收自日本的存糖 15 萬噸運往上海拋售。⁵³1946 年台糖總銷售

⁴⁵ 薛月順編，《資源委員會檔案史料彙編——光復初期台灣經濟建設》（中）（台北：國史館，1995 年 3 月），頁 63。

⁴⁶ 台灣糖業股份有限公司編印，《台糖三十年發展史》，緒言。

⁴⁷ 台灣新生報社編，《台灣年鑑》，頁 U-19。

⁴⁸ 台灣新生報社編，《台灣年鑑》，頁 U-19。

⁴⁹ 分糖價格要保障廠方官僚氣重北斗蔗農綜合意見，《民報》，民國 35 年 8 月 30 日，版 2。

⁵⁰ 劉鳳文、左洪疇，《公營事業的發展》（台北：聯經出版社，1972 年），頁 72。

⁵¹ 台灣省政府新聞處編，《台灣糖業》，頁 28。

⁵² 台灣工礦事業考察報告，陳鳴鐘、陳興唐主編，《台灣光復和光復後五年省情》（下），頁 1-3。

⁵³ 台灣糖業公司沈鎮南等為糖業弊病及物價高漲幣值低落引起人民反對情形致資源委員會，陳鳴鐘、陳興唐主編，《台灣光復和光復後五年省情》下冊，頁 164。

量 6,295.65 公噸中，銷售至上海的砂糖就占 94.42 %，幾乎囊括台糖當年的銷售總額，而配售產地台灣的數量僅有 351.52 公噸。1947 年銷售上海的台糖比例雖然較前為少，但仍占台糖總銷售額的 85.47 %。⁵⁴此時中國需糖甚殷，國內產糖省份的福建、廣東及四川等省產糖不足供應，台灣儼然成為戰後中國砂糖的供應地。

1948 年起，國共戰火自北向南蔓延，其他省份的銷售因被阻斷，使得台糖市場侷限於上海，因此不得不開始尋求中國之外的銷售管道。加上戰爭的進行，國府對外匯的需求日亟，所以就鼓勵台糖外銷，賺取外匯。從此台糖的出口重心由中國市場轉為中國與海外市場。⁵⁵首先與日本接洽，訂定台糖輸日合同。⁵⁶但好景不常，1949 年上海淪陷後，國府政權侷蹙西南，最後被迫渡海來台，連上海市場都不保，完全失去中國市場，至此只好全力轉向外銷，與世界各地的糖價競爭。除積極擴大輸日數額外，也逐漸打開台糖外銷歐亞市場的管道，日本、香港及歐州各地都有台糖的銷售點。1948-1952 年間，台糖平均替國府爭取到外匯收入的 65 % 左右，對當時國府經濟具有相當大的貢獻。茲將歷年來台糖出口結匯所占比例列表如下。

⁵⁴ 尚瑞國，「意識型態」與「現實利益」的衝突：台灣光復初期（1945 年—1952 年）國民政府公地政策的探討（台北：八十六學年度研究生研究成果發表會論文集，1998 年 10 月），頁 85。

⁵⁵ 陳兆偉，《國家經營下的台灣糖業（1945-1953）》，頁 77。

⁵⁶ 《公論報》，民國 37 年 2 月 16 日，版 3。

表 4-2：歷年外銷糖及其他出口結匯額比較表

| 年份 | 外銷糖結匯額 (美元) | 其他物品結匯額 (美元) | 合計 (美元) | 外銷糖結匯額比例 (%) |
|------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| 1948 | 8,871,096 | 4,099,373 | 12,970,469 | 68.39 |
| 1949 | 22,244,881 | 11,629,383 | 33,874,264 | 65.67 |
| 1950 | 74,250,879 | 18,822,808 | 93,073,687 | 79.78 |
| 1951 | 49,827,230 | 43,307,386 | 93,134,616 | 53.50 |
| 1952 | 69,680,000 | 49,874,000 | 119,527,000 | 58.30 |

資料來源：台灣省警務處編，《全省糖業調查報告》，無頁碼。

由表 4-2 可知，台糖每年為國府賺進五至八成外匯，這在 1950 年後，國府在中國軍事慘敗，國家信用跌到谷底，台銀外匯存底完全枯竭，甚至不得不向民間公司借款 50 萬美元應急之時，⁵⁷台糖對外銷售所得的結匯彌足珍貴。尤其戰後初期台灣各項產業尚處於恢復階段，並無輸出條件，⁵⁸只有台糖是國際貿易商品，可說是政府外匯的重要來源。台糖的輸出不僅替政府賺取外匯而已，也大大地提高台灣在國際貿易上的地位，⁵⁹因此台糖對戰後國府經濟之重要性不言可喻。這使得戰後政府在處理其相關問題，尤其是土地問題時，不得不考慮此點。

第二節 製糖會社土地的接收與放租

壹、製糖會社土地之接收

四大製糖會社的資產，包括製糖會社社有地、私有鐵路及廠房等硬體設施。戰後糖業接管委員會就依照各製糖會社所列之財產清冊，

⁵⁷ 王作榮，《我們如何創造了經濟奇蹟》（台北：時報文化出版事業有限公司，1978年10月初版，1978年11月再版），頁11。

⁵⁸ 戰後台灣產業輸出國外者不多，以茶葉最早，1946年12月輸出美國；台鹽至1947年10月起開始輸出日本，但數量不多，只有二萬噸。1950年起稻米也開始輸出日本。至於其他產業之生產少，亦不為國際貿易所需，所以輸出之可能性並不高。

⁵⁹ 原清，《台灣糖業在經濟發展中的地位》（台北：嘉新水泥公司文化基金會，1977年2月），頁68。

——接管。⁶⁰茲將糖業接管委員會戰後接收製糖會社的資產列表如下。

表 4-3：戰後政府接收日資製糖會社資產表

| 會社名稱 | 實收資本 (日圓) | 糖廠 數 | 每日榨蔗量 (公噸) | 酒精 廠數 | 每日酒精產 量(公秉) | 社有地 (甲) | 私有鐵路 (公里) |
|-----------|--------------|---------|---------------|----------|----------------|------------|--------------|
| 日糖興業株式會社 | 109,957,500 | 15 | 22,450 | 5 | 153 | 25,142 | 1,157 |
| 台灣製糖株式會社 | 63,615,930 | 12 | 15,950 | 2 | 87 | 54,819 | 761 |
| 明治製糖株式會社 | 61,000,000 | 8 | 16,400 | 6 | 119 | 23,979 | 641 |
| 鹽水港製糖株式會社 | 36,937,500 | 7 | 10,200 | 2 | 56 | 17,422 | 439 |
| 合計 | 271,510,930 | 42 | 65,000 | 15 | 415 | 121,362 | 2,998 |

資料來源：台灣糖業公司編，《台糖三十年發展史》，頁 21。

接收後，日資製糖會社土地根據「台灣接管計畫綱要」第八十二條「日本占領時代之官有私有土地，應於接管台灣後一律收歸國有，依照我國土地政策及法令分別處理」。⁶¹而公有土地權屬的劃分，根據公有土地管理辦法第四條規定，「省市縣或鄉鎮依法取得或徵收之土地，為省市縣或鄉鎮有土地。」⁶²依此，製糖會社土地為台灣省地方當局接收，即為長官公署所有，此即日後長官公署、省府主張台糖地屬於公有之理由。

貳、農民對收回土地的陳情

如第一章第四節所述，新式製糖會社在日治時期透過官有地的撥付及收買民有地，至 1945 年國府接收時，擁有的土地多達 121,362 甲，為全省耕地總面積 841,326 甲之 14.43%，更占戰後全省公有耕地 181,490 甲的 66.87%。其中民有地的收買又占大部分，約占六成左右。⁶³戰後這些被收買或強占土地的台灣人認為製糖會社土地的獲得並不

⁶⁰ 筧干城夫，《土人砂糖一生》下卷，頁 319。

⁶¹ 張瑞成編，《光復台灣之籌劃與受降接收》，頁 119。

⁶² 台灣省政府民政廳地政局編，《台灣省地政法令輯要》（下冊），頁 71。

⁶³ 台灣糖業公司土地產權，〈《財政部檔案》，十一卷 1 號第 29 宗，國史館藏。

合理，所以紛紛陳情返還被強買或強占的土地，或是要求承租該地。茲將糖業監理委員會自 1945 年 11 月成立以來各地對長官公署之陳情列表如下：

表 4-4：戰後請求返還被糖業資本強占土地表

| 事主姓名 | 土地地點 | 土地由來 | 強占者 | 強占情形 | 強占時間 | 土地面積(甲) | 要求內容 | 檔號 |
|------|----------|--------------------------|-------|--|-----------|----------|----------|-------|
| 曾文學等 | 台中州北斗郡 | 民地 | 愛久澤直哉 | 1908 年為日本資本家愛久澤直哉藉政府庇護，強制收買，闢為三五公司源成農場，將原地主改為佃戶強制耕作。 | 1908 | 約 205 | 請求承耕土地 | 143 |
| 古貴鴻等 | 高雄州旗尾 | 荒地 | 愛久澤直哉 | 1909 年愛久澤直哉藉官勢強買開設南隆農場 | 1909 | | 請求承買土地 | 555 |
| 黃去輝等 | 高雄州枋寮 | 民地 | 台糖 | 加祿村民土地於 1911、1912 年分次被日官憲強制收買，村民從事佃作。 | 1911、1912 | 138.0152 | 請求將農廠地放租 | 585 |
| 彭煥郎等 | 台中州東勢郡新化 | 祖業千餘甲 | 總督府 | 1913 年日政府藉養成蔗苗名義，以武裝警察威迫民眾，強制收買，地價不及三分之一。 | 1913 | 1000 餘 | 請求買還土地 | 519 |
| 謝連續 | 台南州曾文郡麻豆 | 祖業 2.浮覆地 3.申請業主權確定 | 明糖 | 明糖勾結官方強將墾地以二分之一價買收，開墾者則 耕為佃農。 | | 170 餘 | 請求發還土地 | 555 |
| 張里芒等 | 花蓮港廳 | 荒地 | 壽豐糖廠 | 1904 年開墾田園，當時並未向日政府申請承租與繳佃租，1920 年為壽豐糖廠登記所有。 | 1920 | 30 餘 | 請求發還土地 | 584 |
| 陳新旺 | 台中大甲郡外埔庄 | 民地 | 日糖 | 陳新旺子陳費米原為日糖原料委員，因欠日糖三千餘元，至於 1930 年 12 月 26 日強買土地 | 1930 | 0.9935 | 請求發還土地 | 506-1 |

| | | | | | | | | |
|-----|----------|----------|--------|--|-----------|--------|--------|-------|
| 劉等 | 台南州北港郡 | 先人土地 | 北港製糖會社 | 1931年北港製糖會社要開設埤尾農場，由北港郡守及警察課長召喚附近所有土地業主到役所強買，每甲105元。 | 1931 | 3.97 | 准以原價贖回 | 555 |
| 黃炎等 | 台南北門郡七股庄 | 養魚池 | 明糖 | 原為養魚池，1933、1934年被日本官衙命令改為田，後被明糖強制收買。 | 1933、1934 | | 請求買回或耕 | 519 |
| 吳讚 | 台南州北門郡西港 | 耕作賴以收成納稅 | 明糖 | 1933年明糖以日本官衙之勢強制收買。 | 1933 | 1.555 | 請求歸還土地 | 555-1 |
| 謝龍等 | 台南州 | 元係淡水魚塢 | 明糖 | 1935、36年嘉南水圳發出特別水租通知，要業主限期繳納，因無錢繳納，致1938年為明糖所買，後無視買賣契約出租緣故者，將該地轉給他人，致無地可耕。 | 1938 | 24.767 | 請求耕土地 | 506-1 |
| 李任等 | 高雄州 | | 台糖 | 1942年起耕糖廠地，後出售台人，無視佃人投資三萬餘元灌溉設備 | 1945 | | 請求耕土地 | 507 |
| 陳萬下 | | | 昭和製糖 | 耕作土地被強制買收 | | | 請求耕土地 | 507 |
| 張榮等 | 台中州南投郡中寮 | 民地 | 明糖 | 明糖於1939年9月以每甲五千元收買，以為農場之用。 | 1939 | 3.7715 | 請求發還土地 | 555 |
| 蕭三國 | | 祖遺民地 | 製糖會社 | 巡查許文球受製糖會社之命將我父蕭蕃蕃拘入留置場，故被迫承諾賣之，初向製糖會社耕，後製糖會社無視耕約束，轉給他人，再向之耕。 | 1939 | 4.396 | 請求贖回土地 | 506-1 |

| | | | | | | | | |
|------|----------|------|------|--|------|-----------------------|-----------|-------|
| 吳清山等 | | 祖遺民地 | 製糖會社 | 巡查許文球受製糖會社之命將我父吳龍鳳拘入留置場，故被迫承諾賣之，初向製糖會社耕，後製糖會社無視耕約束，轉給他人，再向之耕。 | 1939 | 7.1745 | 請求贖回土地 | 506-1 |
| 吳初 | | 祖遺民地 | 製糖會社 | 巡查許文球受製糖會社之命將我父吳和羔拘入留置場，故被迫承諾賣之，初向製糖會社耕，後製糖會社無視耕約束，轉給他人，再向之耕。 | 1939 | 17.829 | 請求贖回土地 | 506-1 |
| 郭盛等 | | | 鹽糖 | | | | 請求買回或贖回土地 | 512 |
| 張金聲等 | 台南州虎尾郡 | 荒地 | 虎尾糖廠 | 當事者暗結官廳，以強制手段強制買收，不得已交涉耕至今。 | | 400 餘 | 請求長期放租 | 516 |
| | 台中彰化郡溪州庄 | 荒地 | 鹽糖 | 荒地，由鹽糖承墾，但因會社勞力不足，乃將該項荒地包由中間人鳩集當地農民分段開墾，不發開墾費用與工資，約定墾熟後由開墾者取得耕作權利。 | | 田 231.3643 園 5.464 | 請求直接放租土地 | 585 |
| 鄭柳金等 | 新竹州苗栗頂埔 | 民地 | 帝國製糖 | 日政府強迫業主將土地二百餘甲賣給帝國製糖會社，致耕者失業。 | | 200 餘 | 請求承租土地 | 595-8 |
| 周呂波 | 台中州月眉庄 | 民地 | 月眉糖廠 | 原為民地，後經日政府劃為河川公地，後確定產權給月眉糖廠所有。 | | 10 餘 | 申請發還土地 | 595-8 |
| 林宗德等 | 台南州虎尾郡 | 官有荒地 | 日糖 | 投下資本與勞力開墾荒地，於 1941 年先被嘉南大圳占奪，交後交日糖興業公司從中取利。 | 1941 | | 請求發還土地 | 556 |
| 范石火等 | | | 台糖 | 開墾土地被台糖侵占 | | | 請求發還土地 | 555-2 |

| | | | | | | | | |
|------|-----------|----|------|---|------|---------|--------|--------------------|
| 花愛哮 | | | 台糖 | 開墾地被台糖侵占 | | | 請求發還土地 | 555-2 |
| 林山等 | 台南州北港郡 | | 日糖 | 土地面積 46.2371 甲，於 1940 年被日糖北港製糖所強占。 | 1940 | 46.2371 | 請求發還土地 | 555-2 |
| 廖欲等 | 台南州虎尾郡 | 官地 | 日糖 | 開墾西螺街土地 8.952 甲，日糖向官憲承租。 | 1922 | 8.952 | 請求承租土地 | 555 |
| 江新未等 | 台南州嘉義郡大林街 | 民地 | 新高 | 1923 年 3 月 16 以田園向新高製糖胎借 8,500 圓，約定每年償還一千圓，尾期 1931 年 3 月償還 1,500 圓，該社土地係主任前田繁三氏極主收買該地而拒絕償還金額，又唆使溝背派出所召喚於郡司法室，數次強制買收說諭，後由該社強制買收。 | 1931 | 28.908 | 請求發還土地 | 143 |
| 郭盛等 | 台南州北門郡 | 民地 | 鹽糖 | 鹽糖勾結日政府收買 | | | 請求買還土地 | 143 |
| 尤新丁等 | 台中州大甲郡外埔 | 荒地 | 製糖會社 | 1940 年製糖會社、州廳自治協會等勾結政強奪。 | 1940 | 45.11 | 請求歸還土地 | 143 |
| | 新竹州竹南郡竹南 | 民地 | 製糖會社 | 1926 年被製糖會社強制買收為種蔗社有地 | 1926 | 232 | | 《民報》 1945,12,17 |

資料來源：《地政處檔案》，目錄號 453，國史館藏。

備註：土地地點是指日治時期之行政區域。

由表 4-4 可以看出農民對國府的請求有兩項：一、取回土地；二、承租土地。

大甲郡的陳新旺於 1946 年 1 月的陳情書提到，他在大甲外埔庄有土地九分多，1921（大正 10）年因與大日本製糖會社有金錢來往，欠會社金錢無法償還，土地乃被日糖強制買收，並於 1930（昭和 5）年登記完畢，他希望能夠取回土地。長官公署地政局的批示為：「查該

土地係日本製糖株式會社所有，現由經濟部糖業接管委員會接收，贖回一節應毋庸議。」⁶⁴

蕭三國、吳清三、吳初等 1946 年 5 月的陳情書，希望能取回被強買的土地。蕭三國的陳情書提到，製糖會社利用巡查力量，將其父蕭蕃蕃拘留強買土地，蕭家只能承 會社土地。後來會社將土地轉 他人，只好再向之 耕。戰後蕭家希望土地能夠重歸原主。地政局的批示為：「所請土地現在由經濟部糖業接管委員會接收，贖回一節應無庸議。」吳清三與吳初的結果也是一樣。⁶⁵

請求承租土地的，如 1946 年 6 月，李任、謝龍、陳萬下等的陳情書，希望能 耕土地。謝龍提到他們的土地被編入嘉南大圳區域內，要負擔水租及特別水租，因一時無法繳納，土地遂被明治製糖會社趁機收買；陳萬的陳情書提到，他們在日治時期開墾溪邊荒埔成田，土地卻被官府指為官有地。他們雖向政府提出請願，日本政府不接受，反而將土地轉 他人。地政局的批示：「查該項土地現已由經濟部糖業接管委員會接收，所請一節希向該會陳情核辦。」⁶⁶

對於農民的請求，長官公署經過調查，承認日治時期的既有權利，台灣人土地既為製糖會社所買，即為製糖會社所有。所以政府對農民陳情案的處理方式大致可以分為幾項：

- (一) 請求繼續承租者，批示陳情人直接向各地糖廠或是接管該項土地的台灣糖業接管委員會洽辦。⁶⁷
- (二) 請求返還土地權利者，包括發還或是原價贖回、買回，由於土地已登記為各製糖會社所有，而製糖會社土地已由糖業接管委員會接收。請求贖回或是買回土地一節，長官公署認為「應毋庸議」。⁶⁸
- (三) 自行濫墾公地而被製糖會社強占土地權利者，土地權利不予發還，

⁶⁴ 出租公地處理，《地政處檔案》，檔號 506，目錄號 453，國史館藏。

⁶⁵ 出租公地處理，《地政處檔案》，檔號 506，目錄號 453，國史館藏。

⁶⁶ 請求贖回前被日人強制占買土地，《地政處檔案》，檔號 507，目錄號 453，國史館藏。

⁶⁷ 請求租耕農場土地，《地政處檔案》，檔號 516，目錄號 453，國史館藏。

⁶⁸ 請求贖回前被日人強制占買土地，《地政處檔案》，檔號 507，目錄號 453，國史館藏。

但是承認原開墾者有優先承租權。⁶⁹

(四)確實被製糖會社強買而未獲土地價金者，由於台灣省公有土地處理辦法尚在研擬中，所以長官公署批示待處理辦法公布後，檢齊所有證件，再向地方政府依法聲請核辦。⁷⁰

在糖業接收過程中，長官公署的處理，雖與農民的陳情有所落差，但陳情者至少沒有太大失望。要繼續承租土地者，至少有土地承租。而要求發還土地權利者，1946年4月「台灣省公有土地處理規則」第七條明白規定公地糾紛之處理，規定「凡在民國卅四年八月十四日以前被日政府依法給價徵收或已交換之土地房屋，即為公有土地，概不發還；但被日政府或日人強制徵收，未經給價或未予交換者，經查據有實轉呈長官公署核准者，不在此限。」⁷¹讓陳情者燃起返還土地的希望。另外土地即使是被低價強買，按長官公署規定，不予發還，但原業主或繼承人確實因無地可耕，經查明屬實，也可依處理規則優先承租土地，⁷²在處置上不無安撫佃農之立場。

叁、台糖地的處理

一、戰後台糖土地的需求

戰後資委會以全中國砂糖的需求出發，計畫以台糖之生產供應中國所需。在其擬定的糖業計畫中，以中國食糖自給自足為原則，擬定台糖五年增產計畫，以供應 100 萬噸為最高目標。⁷³長官公署為配合中央糖業增產計畫，也由農林處制定五年蔗糖生產計畫。

⁶⁹ 其他放租，《地政處檔案》，檔號 584，目錄號 453，國史館藏。

⁷⁰ 請發還前被日人侵占土地，《地政處檔案》，檔號 555-4，目錄號 453，國史館藏。

⁷¹ 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 28。

⁷² 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 30。

⁷³ 資源委員會，戰後全國製糖工業五年建設計畫，《台糖季刊》第 1 卷第 1 期（台北：台灣糖業股份有限公司，1946 年），頁 3。

表 4-5：農林處 1947 至 1952 年五年增產蔗糖計畫表

| 項 目 年期 | 計畫種蔗面積 (甲) | | | 預期甘蔗產量 (公噸) | | | 製糖率 (%) | 預期產糖 量 (公噸) |
|-----------|------------|--------|---------|-------------|--------------|--------------|------------|----------------|
| | 原料 | 苗圃 | 計 | 收穫面積 (甲) | 每甲收穫 (公噸) | 收穫數量 (公噸) | | |
| 1947-1948 | 72,100 | 22,068 | 94,168 | 72,100 | 38.83 | 2,800,000 | 10.5 | 294,000 |
| 1948-1949 | 92,700 | 20,600 | 113,300 | 92,700 | 48.54 | 4,500,000 | 11.0 | 495,000 |
| 1949-1950 | 113,300 | 20,600 | 133,900 | 113,300 | 53.40 | 6,050,000 | 11.5 | 695,750 |
| 1950-1951 | 123,600 | 20,600 | 144,200 | 123,600 | 58.25 | 7,200,000 | 11.8 | 849,000 |
| 1951-1952 | 133,900 | 20,600 | 154,500 | 133,900 | 63.17 | 8,450,000 | 12.0 | 1,014,000 |

資料來源：台灣省行政長官公署農林處編，《台灣農林月刊》第 1 輯（1946 年 11 月），頁 34。

依照資委會與長官公署之計畫，為符合需求，台糖除自營農場外，也延續日治時期原料獲得方式，與原料採取區內的蔗農訂立契約，鼓勵甘蔗種植面積，以獲得甘蔗原料來製糖。⁷⁴因此種蔗面積之多寡對台糖的經營極具成敗關鍵。接收後，為鼓勵種蔗，由長官公署農林處於 1945 年 11 月 27、28 日邀集有關單位與農民代表召開蔗農事業討論會，研討蔗糖增產辦法。⁷⁵在各方努力下，種蔗面積有所進展，茲將戰後各年期種蔗面積列表於下。

表 4-6：1945-1950 年種蔗面積表

| 年期 | 種蔗面積 (甲) |
|--------------|----------|
| 1945-1946 年期 | 80,844 |
| 1946-1947 年期 | 33,922 |
| 1947-1948 年期 | 87,607 |
| 1948-1949 年期 | 123,906 |
| 1949-1950 年期 | 122,006 |

資料來源：台灣省政府新聞處編，《台灣糖業》，頁 14。

⁷⁴ 涂照彥，《日本帝國主義下 台灣》，頁 99。

⁷⁵ 台灣省行政長官公署編，「台灣省行政長官公署農林處通告」，《公署公報》第 1 卷第 8 期，民國 34 年 12 月 4 日，頁 8。

1950年國府遷台，大批人口隨之來台。戰後至1950年止，短短四、五年間，台灣就增加約150萬人。⁷⁶因此除了要維持既有的軍糧民食外，又要準備可能爆發戰爭的需求，使得台灣糧食需求日亟。而台糖失去中國市場後，外銷市場亟待開發，銷售管道並不穩定，所以國府決定不再擴展蔗作面積，限定全省種蔗面積每年以十萬甲為限，以免影響其他作物之生產。⁷⁷

二、土地的放租

日治時期製糖會社社有地的使用，大致可分為(一)自營農場；(二)出租。前者只在各製糖會社社有地毗連，面積廣大的適當地區才設置，由製糖會社自行雇工經營蔗作。由於成本高且不經濟，所以各製糖會社除在適當地區設置外，大部分的社有地還是租借給台灣農民耕作。⁷⁸另外也租借土地來經營。茲將日治時期製糖會社使用土地之情形列表如下。

表 4-7：日資製糖會社土地使用概況表

| 所有別 | 自佃 耕 | 1920年 | | 1923年 | | 1929年 | | 1935年 | |
|-----|---------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|
| | | 面積 (甲) | 構成別 (%) | 面積 (甲) | 構成別 (%) | 面積 (甲) | 構成別 (%) | 面積 (甲) | 構成別 (%) |
| 社有地 | 自作 | 19,235 | 22.50 | 23,799 | 27.95 | 36,456 | 38.60 | 41,096 | 44.61 |
| | 佃耕 | 23,187 | 27.12 | 33,400 | 39.22 | 35,739 | 37.84 | 35,025 | 38.02 |
| | 計 | 42,422 | 49.61 | 57,199 | 67.17 | 72,195 | 76.44 | 76,121 | 82.62 |
| 租借地 | 自作 | 23,764 | 27.79 | 13,644 | 16.02 | 16,206 | 17.16 | 11,072 | 12.02 |
| | 佃耕 | 19,319 | 22.59 | 14,308 | 16.80 | 6,049 | 6.40 | 4,943 | 5.37 |
| | 計 | 43,083 | 50.39 | 27,952 | 32.83 | 22,255 | 23.56 | 16,015 | 17.38 |
| 全體 | 自作 | 42,999 | 50.29 | 37,443 | 43.97 | 52,662 | 55.76 | 52,168 | 56.62 |
| | 佃耕 | 42,506 | 49.71 | 47,708 | 56.03 | 41,788 | 44.24 | 39,968 | 43.38 |
| | 計 | 85,505 | 100.00 | 85,181 | 100.00 | 94,495 | 100.00 | 92,136 | 100.00 |

⁷⁶ 台灣省政府主計處編，《台灣省統計要覽》第18期（台北：台灣省政府主計處，1958年），頁12-13。

⁷⁷ 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁550。

⁷⁸ 台灣銀行史編纂室，《台灣銀行史》，頁282-284。

資料來源：涂照彥，《日本帝國主義下 台灣》，頁 174。

* 構成別是指占該年全部農耕地全部面積之比率

由表 4-7 知日治時期製糖會社將社有地與租借地的 40 % 至 50 % 租給農民耕作。⁷⁹戰後台糖接收後，土地之使用方式除自營外，也出租給農民種蔗。

1946 年 5 月台糖成立後，台糖遵照資委會與長官公署協議，由總經理沈鎮南簽呈行政長官陳儀，將這批由長官公署移來的日資製糖會社土地劃分用途如下：(一)公司自營農場土地 59,606 甲，作為示範、試驗、育苗之用；(二)委託公司放租土地 42,771 甲；(三)公司留作建築物及水利、交通等用地 5,497 甲；(四)其餘土地 13,487 甲，由台糖繳由長官公署處理。⁸⁰

由於部分土地戰爭期間遭到美軍飛機猛烈轟炸，殘破不堪，接收後台糖限於人力，無法納入經營，所以希望藉由農民的租墾來恢復土地的原狀，因此不得不將一部分自營農場土地放租給農民。

至於台糖保有的土地，委託放租部分，繼續將土地放租農民耕作；而自營農場土地則因糖業接管委員會或台糖鑑於各地糖廠破壞待修，或是沿續日治末期因應製糖人力、資材的缺乏及總督府的糧食增產，出租部分自營農場給農民，接收時租期尚未屆滿，仍然放租農民。⁸¹

而劃交長官公署處理的土地，則由長官公署依照公地放租辦法，將台糖移交來的土地交由各縣市政府放租。⁸²

由於長官公署視台糖土地為公有，對台糖保留的出租地及自營農場的管理，於 1947 年 2 月 4 日制頒「台灣省糖業公司留用暨出租公有耕地處理原則」六點，⁸³規定台糖經營之公有耕地，因業務需要，作為

⁷⁹ 涂照彥，《日本帝國主義下 台灣》，頁 173。

⁸⁰ 沈鎮南，〈台灣糖業公司土地問題概述〉，《台糖通訊》3 卷 4 期（台北：台灣糖業股份有限公司，1948 年），頁 5。

⁸¹ 制止各地糖廠非法任意起耕撤佃，〈地政處檔案〉，檔號 410，目錄號 453，國史館藏。

⁸² 各生產事業土地權屬處理，〈生產管理委員會檔案〉（以下簡稱「《生管會檔案》」），函號 030，卷號 153/1，字號 1，中央研究院近代史研究所藏。

⁸³ 台灣糖業公司土地產權，〈財政部檔〉，十一卷 1 號第 29 宗，國史館藏。

試驗、示範、育苗之自營農場土地可申請留用者外，⁸⁴其餘應悉依「台灣省公有耕地放租辦法」的規定放租。而呈准留用的土地一旦使用性質變更，長官公署也得隨時撤消其留用，依法辦理放租，並且規定台糖經管之公有耕地，應一律切實遵照國家土地政策及地政法令處理，受政府的指揮監督。

接著又在同月 10 日制定「台灣糖業公司劃出、放租、留用土地應行注意事項」，⁸⁵規定：

- (一)台糖留用、放租及劃出公地之土地須詳列清冊送交地政局轉達各縣市政府查核；
- (二)公司現耕農戶之登記在 2 月底前登記完成，在辦理登記前，須通知地政局派員參加。
- (三)該公司土地放租、調整、分配自 3 月初開始，並由地政局派員參加工作，最遲至 3 月底辦理完竣。
- (四)該公司土地分配標準、辦法應依照土地所在地各縣市政府所定標準辦法辦理。
- (五)該公司辦理土地整理分配時，應與地政局及有關各縣市保持聯絡配合工作。

但台糖以農戶登記及調整耕地分配、審查等手續繁雜，無視長官公署限於 3 月完成之命令，直至翌年（1948 年）4 月 1 日起才開始辦理放租，令省府及地方政府極為困擾。⁸⁶

⁸⁴ 長官公署於 1946 年 8 月 17 日電告各機關接收日人在台公私有土地，如有業務需要，須填報留用土地申請表申請留用。1947 年 1 月 13 日再度電告留用土地者須十日內填送到署，逾期即不予審核。地政法解釋，〈《地政處檔案》，檔號 649，目錄號 453，國史館藏、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》36 年春字第 11 期，民國 36 年 1 月 13 日，頁 154。〉

⁸⁵ 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》36 年春字第 34 期，民國 36 年 2 月 11 日，頁 537。〉

⁸⁶ 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，

自營農場土地之收回，由於台糖遵照法令規定，事先告知承租人，所以省府同意台糖屆期收回。但為改善糖廠自營農場的管理，省府也再度重申糖廠公地的放租辦法：

- (一)各糖廠自營農場公地放租，應嚴格依照本府參柒丑梗府綱地丙字第一六七號代電規定辦法辦理。
- (二)由糖業公司遵照有關土地法令切實改善公地管理。
- (三)所有撤佃糾紛，糖業公司暨各地糖廠不得任意強制執行，應由地政機關召集雙方並會同當地民意代表妥加調處。

另一方面也曉諭農民承租糖廠公地，應依照規定程序，並接受糖廠作業上之指揮監督，不得有違背及抗租情事。⁸⁷

1949年5月底為因應國共內戰非常時期的需要，在台灣省成立台灣區生產管理委員會（以下簡稱「生管會」），加強改善台灣區內國營、國省合營、省營各公營事業各自為政之狀況。⁸⁸至此生管會成為在台灣省合營事業的監督管理機構，統籌經管台糖，一改過去資委會與省府在台糖經營運作上的摩擦。⁸⁹1949年7月27日生管會呈請省府公布「台灣糖業公司公有耕地處理辦法」，並責成台糖、地政局與各縣市政府共同切實調查處理放租問題。⁹⁰該辦法規定：1.台糖現有土地為國省共有土地。2.放租土地仍須按照既定的法令辦理，放租給農民。3.自營農場依合作法令，一律改組為甲種合作農場，由糖廠指導農民經營，⁹¹惟自營農場改組合作農場有種種問題，經台糖建議後，生管會

國史館藏。

⁸⁷ 台灣省政府編，「台灣省政府代電」，《省府公報》37年夏字第34期，民國37年5月7日，頁499。

⁸⁸ 台灣區生產事業管理委員會組織規程，《生管會檔案》，檔號001.12.4/2.21，中央研究院近代史研究所藏。

⁸⁹ 陳兆偉，從混亂到統一——光復後台灣公營事業經營機關之演進，《中國現代史專題研究》第17輯，頁471。

⁹⁰ 《公論報》，民國38年7月28日，版3。

⁹¹ 各生產事業土地權屬處理，《生管會檔案》，函號030，卷號153/1，字號1，中央研究院近代史研究所藏。

乃於 8 月推翻上項決定，決議自營農場照常實施，惟附帶條件要台糖改進 1945 年以來的弊端。奉此決議，台糖乃對自營農場確實做了努力，提升經營效率，增加自營農場的單位面積產量。⁹²

第三節 台糖土地產權的爭議

壹、台糖土地放租爭議

戰後台糖土地因放租問題糾紛迭起，擾亂農村秩序，因此受到各界的注意，亟思謀求一解決方案。以下分公有承租地與自營農場地的放租爭議來探討。

一、公有承租地的放租爭議

台糖戰前承租的公地，接收後發生變化。

(一)向日本人轉 的公地，戰後儘管租期尚未到期，政府接收後，轉佃給現耕農或雇農、佃農，但以一年為限，至 1946 年 12 月止，屆期須重訂租約。⁹³所以 1947 年 1 月起，就將前日人承租轉 給各地糖廠的土地，由各縣市政府與現耕佃人重訂契約放租。如此一來就不受台糖之限制，有權選擇作物，不必侷限於甘蔗的種植，⁹⁴勢必影響台糖原料之來源。

(二)戰前各製糖會社承租的公地，長官公署與省府為了台糖的經濟發展，配合甘蔗原料之種植，戰後仍繼續由台糖承租使用，委託台糖放租。⁹⁵

但台糖承租公地，往往不遵政府公地放租之規定，仍然沿襲日治時期包租轉佃之舊慣，引起人民的不滿。戰前各製糖會社名義上向台

⁹² 陳兆偉，《國家經營下的台灣糖業（1945-1953）》，頁 146-147。

⁹³ 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 28。

⁹⁴ 各機關團體留用公地放租，〈台灣省縣市政府檔案〉，檔號 219-7，目錄號 413，國史館藏。

⁹⁵ 各機關團體留用公地放租，〈台灣縣市政府檔案〉，檔號 219-3，目錄號 413，國史館藏。

灣總督府、台拓及私人（包括日本人與台灣人）租用土地種植甘蔗，但實際上則交由所屬的原料委員或是轉租給其他日本人居中管理，再放租給台灣佃農。⁹⁶戰後仍然如此，由少數中間人承包，再由中間人轉租農民耕種。佃農負擔租額高達收穫量的五、六成不等，而中間人僅按正產物千分三百七十五向糖廠繳租。此種現象甚至引起遠在南京的國府地政部⁹⁷之注意，於 1947 年 7 月 5 日行文台灣省政府要求查明具報。⁹⁸

除包租轉佃外，部分糖廠更擅自提高放租公地之地租率，不遵守長官公署公地佃租以每年正產物收穫總額 25% 的規定，⁹⁹對承租農戶加收一至三成之利益；¹⁰⁰如台南市糖廠放租公地之租率為每年正副產物各十分之三、台南縣新化鎮的灣裡糖廠則按百分之五十收租，¹⁰¹遂引起佃農不滿，陳情政府撤銷糖廠中間利益，由現耕者承租公地。後在各方的抗議與省府的堅持下，台糖才在 1949 年 2 月決定以二五減租放租辦法放租農民，緩和農民的不滿。¹⁰²

二、自營農場放租爭議

1945 年接收時，自營農場除糖廠自行耕種外，約有近 6,000 甲自

⁹⁶ 各機關團體留用公地放租，〈《台灣省縣市政府檔案》，檔號 219-7，目錄號 413，國史館藏。〉

⁹⁷ 民國初年由內務部主管全國土地行政事宜。1915 年袁世凱當政，成立全國經界籌辦處，6 月成立經界局。1927 年國府成立，於內政部設土地司，主管全國土地行政事宜。1932 年一度設立中央地政機關籌備處，但不久即撤銷。1936 年土地法開始施行，7 月將內政部土地司改稱地政司。1937 年中日戰爭爆發，遷都重慶，為推行大後方地政，於 1941 年 7 月設立地價申報處，主管地價申報，後為統一事權，加強組織，於 1942 年 6 月將內政部地政司與地價申報處合併，改設地政署，直隸行政院。戰爭結束後，為積極推行地政，清理地權及籌辦航空測量，於 1947 年 5 月將地政署擴充，改成地政部，負責掌理全國土地行政事宜。內政部編，〈《土地行政篇》，頁 2-3。〉

⁹⁸ 制止各地糖廠非法任意起耕撤佃，〈《地政處檔案》，檔號 410，目錄號 453，國史館藏。〉

⁹⁹ 台灣省政府民政廳地政局編，〈《台灣省地政法令輯要》下冊，頁 104。〉

¹⁰⁰ 剪貼公報，〈《地政處檔案》，檔號 010-1，目錄號 453，國史館藏。〉

¹⁰¹ 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。〉

¹⁰² 《公論報》，民國 38 年 2 月 9 日，版 3。

營農場土地放租給農民耕種。¹⁰³這些土地有的因戰爭導致荒蕪，當時為拜託農民開墾，各地糖廠負責人甚至告訴農民：「准渠等盡力開墾，當然永久放租。」¹⁰⁴農民信以為真，就披星戴月，耐勞開墾，成田後根據省府規定，完成現耕農戶資格登記。¹⁰⁵隨著政府公地管理法令陸續頒布，地政局要求台糖必須依照本省公有耕地放租規則放租給農民，但台糖深怕農民不配合種蔗，彰化、台南、高雄等縣轄境內的各糖廠，如溪湖、後壁林、旗尾等製糖廠紛紛起耕，¹⁰⁶要農民返還土地，準備成立自營農場，僱工經營，引起農民的不滿。

由於各地糖廠在 1946 年底大抵修復開工製糖，甘蔗壓榨能力大增。台糖為擴大種蔗面積，提供製糖原料與種植用蔗苗，各地糖廠紛紛將放租地承耕農民撤佃起耕，收回自營，致激成民憤，影響社會安寧，這又以台糖土地集中的中南部地方最為嚴重。¹⁰⁷

斗六溪湖糖廠的狀況是，糖廠為了取回土地，起耕農民，甚至調動廠內員工使用武器強迫農民放棄現耕地，擅自逮捕農民。還在附近路上立牌告示，說如有違背糖廠者，打死不賠人命。又放言該糖廠第二工廠設有監獄，不用區署或警察派出所辦理，就能拿去拘禁。一個農民陳述：「糖廠竟將我們拘押起來在番仔埔打了一頓，到了警察所又打了一頓，至縣政府再打一頓。」不僅如此，農民耕種的作物也被毀損。台糖這種強硬作為當然不被農民接受，要求繼續承租耕作，兩造遂發生糾紛。¹⁰⁸

高雄縣後壁林糖廠現在放租的土地，戰爭期間悉數被炸，賴農民開墾才得以恢復成田。但糖廠卻藉口自營，強行撤佃。承租的農民言：「糖廠要保持植蔗面積，農民也順應，如一定要收回，希望待收成後，

¹⁰³陳鳴鐘、陳興唐主編，《台灣光復和光復後五年省情》（下），頁 187。

¹⁰⁴地政卷，〈《台灣省縣市政府檔案》，檔號 051，目錄號 407，國史館藏。

¹⁰⁵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。

¹⁰⁶侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 418-432。

¹⁰⁷侯坤宏編，《土地改革史料》，頁 418-432。

¹⁰⁸糖業溪州廠北斗轄內迫農離耕改為直營區署將召雙方謀解決，〈《民報》，民國 36 年 2 月 9 日，版 4。

否則施肥整地虧損太大。」¹⁰⁹由此可知農民並不是不願種蔗，願意配合種蔗，只要台糖繼續放租；若台糖執意收回耕地的話，農民為了減輕損失，希望台糖能在收成後才收回。除後壁林外，該縣其他地方亦有類小港、內寮鄉之德溪村、旗山區區磚坑、鳳山寮村等。¹¹⁰

承租糖廠地的農民認為：1. 現在台糖的土地都是日治時期被日資製糖會社人員勾結官憲強迫收買，創設製糖會社，後因農民的抗爭，才放租部分田地，原先的台灣地主遭到重大的犧牲，淪為佃農。2. 已放租土地在戰爭期間悉數遭美機轟炸破壞，當時糖廠負責人對農民說要永遠放租，今賴彼等開墾成沃土後，台糖就要收回，完全不體恤農民開墾之辛勞，且對農民之花費一點也沒補償。¹¹¹3. 部分糖廠自營農場土地自日治時代以來即出租，由農民種植甘蔗供應製糖原料，所以並不妨害台糖的生產業務。¹¹²各縣市政府見各糖廠與農民爭議四起，深怕影響治安，紛紛陳情政府將台糖自營農場放租給直接耕種的農民。¹¹³

各級民意機關或是社會團體對日治以來，製糖會社結合官憲強制收買台灣人土地的慘痛歷史印象深刻，紛紛表達台糖土地處理意見。¹¹⁴台中縣參議員楊維、楊陳勳、陳萬福等在第一屆第三次大會中要求過去日治時代大資本家所組織的製糖會社對農民強制買收之土地應迅速歸還原主管理。¹¹⁵台灣省參議會也認為戰後政府接收製糖會社土地，是實施平均地權的最好時機。尤其是糖廠集中的中南部選出的省參議員，如韓石泉（台南市選區）、黃聯登（高雄縣選區）、林壁輝（高

¹⁰⁹ 制止各糖廠非法任意起耕撤佃，〈地政處檔案〉，檔號 410，目錄號 453，國史館藏。

¹¹⁰ 侯坤宏編，〈土地改革史料〉，頁 430-432。

¹¹¹ 灣裡糖廠土地概況報告書，〈資委會檔案〉，檔號 24-01-10-(14)，中央院近史所藏。

¹¹² 制止各地糖廠非法任意起耕撤佃，〈地政處檔案〉，檔號 410，目錄號 453，國史館藏。

¹¹³ 侯坤宏編，〈土地改革史料〉，頁 431。

¹¹⁴ 宋斐如，〈台灣農民的慘痛〉，〈台灣問題言論集〉第 1 輯，頁 58。

¹¹⁵ 台中縣參議會二日舉行第一屆第三次大會再選議長並報告與詢問，〈民報〉，民國 35 年 10 月 5 日，版 4。

雄縣選區)、吳瑞泰(高雄縣選區)、陳文石(屏東市選區)等頻頻在大會中要求長官公署將被強買的土地分給農民或是發還原地主,或是要求糖廠所有地確實依照公地放租辦法放租。¹¹⁶台灣省國大聯誼會對農民亦深表支持,更進一步主張台糖應將自營農場依法直接放租給原有的中小農戶,以蘇民困。¹¹⁷

另外當時的新聞媒體,如《民報》認為台灣要實施民生主義,主張糖業由國家經營,製糖會社的社有地則由人民自耕,如此「節制資本」不僅可以實現,連「平均地權」也能達成。¹¹⁸在台糖與農民放租爭議中,聲援農民立場:

.....要實現「耕者有其田」的理想,須趕快以日方製糖會社所有的土地賣給農民,光復後的農村情形自有生色, 若是沒收日方製糖會社所有地可以用限年攤還賣給農民,又得實現耕者有其田的理想。我們大大希望,當道以英斷,將所接收的製糖會社及日人所有土地一律賣給農民,創設自耕農,提高農民的生活,民生主義的最大目的亦可達到。¹¹⁹

《人民導報》也認為戰後初期接收日本人公私產業,是平均地權的最好機會,要政府將接收的糖廠地分配給被奪土地的農民耕作。¹²⁰一些政經刊物也紛紛發言,主張將接收自日本人的土地普遍發

¹¹⁶台灣省參議會秘書處編印,《台灣省參議會第一屆第三次大會特輯》,頁 80;台灣省參議會秘書處編印,《台灣省參議會第一屆第五次大會特輯》(台北:台灣省參議會秘書處,1948年7月),頁 49-50、80、97;台灣省參議會秘書處編印,《台灣省參議會第一屆第七次大會特輯》(台北:台灣省參議會秘書處,1949年12月),頁 41。台灣省參議會秘書處編印,《台灣省參議會第一屆第九次大會特輯》(台北:台灣省參議會秘書處,1950年6月),頁 26。

¹¹⁷侯坤宏編,《土地改革史料》,頁 472。

¹¹⁸糖業為國家管理土地宜歸農民自耕農林處派員接收工廠日人特權於此已告終,《民報》,民國 34 年 12 月 7 日,版 1。

¹¹⁹製糖會社所有地應分賣於農民,《民報》,民國 34 年 12 月 8 日,版 1。

¹²⁰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。

還，或是廉價出售、出租，以促進台灣經濟之復甦。¹²¹但與長官公署公地放租之既定政策違背，所以不為政府採納，只是在公地放租上力防弊端的發生。¹²²

1947年二二八事件後，台糖總經理沈鎮南深知各界對台糖積怨甚深，深怕星火燎原。為了安撫民心，也建議資委會儘量放租土地。¹²³所以在雙方的協調下，台糖留用土地除自行僱工經營自營農場種植甘蔗外，也交出42,700多甲土地成立甘蔗專營合作農場，由承租農戶依約種植甘蔗。¹²⁴

省府成立後，為安撫二二八事件後的台灣民心，加強放租政策的執行，並改善公地放租的弊端。¹²⁵省府進一步對糖廠自營農場中已經放租的土地規定辦法三點：

- (一)自營農場中為出租土地，其現耕農戶合於公地放租規定之資格，種植甘蔗且無抗租等情事者，應繼續依照放租辦法放租，不得任意撤耕。
- (二)休閒土地(非原來放租土地)在休閒季節內臨時放租者，得於期滿後收回。

¹²¹林忠，〈台灣政治怎樣才能明朗化〉，《台灣評論》第1卷第2期（1946年8月），頁16；林金莖，〈台灣糧食缺乏的原因——不合理的生產條件〉，《政經報》第2卷第2期（1946年1月25日），頁10。

¹²²姚鶴年編撰，《台灣省林務局誌》（台北：台灣省農林廳林務局，1997年），頁26。

¹²³「台灣糖業公司沈鎮南等為糖業弊病及物價高漲幣值低落引起人民反對情形致資源委員會電」，陳鳴鐘、陳興唐主編，《台灣光復和光復後五年省情》（下），頁163。

¹²⁴經濟研究所編，《台灣經濟總合研究》（東京：經濟研究所，1968年），頁930。其中耕地毗連，面積較大者，計14,891甲，234處，由台糖輔導成立合作農場。但農民對合作農場尚缺認識，所以1948年正式成立的合作農場只有15處，場員人數1,481人，面積只有1,564甲而已。台灣糖業公司關於一九四八年度業務報告，陳鳴鐘、陳興唐主編，《台灣光復和光復後五年省情》（下），頁188。

¹²⁵地政局為檢查公地放租，於1947年10月派員分赴各縣市督導檢查，凡公地放租出現弊端者，分別予以飭查指正。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。

(三)糖廠對所屬農戶應予扶植，此後有關土地糾紛事項，應由所在地縣市政府會同依法處理，各糖廠不擅自強制處分，致啟紛端。¹²⁶

但台糖對於第一點規定，認為對該公司之業務影響頗大，辦理有困難，表示無法接受；並解釋其戰後初期之所以放租自營農場，是因接管當初製糖工廠破壞毀損之故，所以才臨時出租。現在工廠設備既已陸續修復，業務隨之發展，自當依約次第收回。何況自營農場之目的，並非僅為原料甘蔗之種植而已，還有其他功用，如培育優良品種、提供蔗農試驗示範，減低製糖成本等，希望政府能夠制止農戶霸占自營農場土地，否則將危害糖業的前途。¹²⁷

對於台糖請求撤佃收回土地，各縣市政府也紛紛呈請省府制止台糖撤佃。隨著國共戰局的擴大，面對台糖與農民之爭議，省府深怕共產黨土地改革宣傳跨海而來，為了穩定農村秩序，除一再電令台糖必須遵守「自營農場原為出租土地，其現耕農戶合於公地放租規定之資格，而係種植甘蔗，且無抗租等情事者，應繼續依照放租辦法放租，不得任意撤佃」之規定。而，飭令各縣市政府要承租台糖地之農民保證繼續種蔗，以維持製糖原料來源。

但在政府糧食增產的決策下，米作等對抗作物利益提高，蔗農往往未遵約繼續種蔗，影響台糖原料穩定來源。¹²⁸所以台糖以「對公司業務頗有影響」為由，仍然撤佃起耕，使得農民與糖廠間紛擾不已。¹²⁹這些糾紛最後都靠省府公權力的介入才得以解決。如高雄縣後壁林糖廠土地之糾紛，雖經中國國民黨高雄縣黨部的調處，廠方仍不讓步，堅稱該地是休閒地，強要撤佃收回，所以未獲解決。後經省府依據小港鄉公所之調查，認為該地早自日治時期就已放租農民耕種，非休閒

¹²⁶ 台灣省政府編，「台灣省政府代電」，《省府公報》37年春字第48期，民國37年2月26日，頁692。

¹²⁷ 侯坤宏編，《土地改革史料》，頁434。

¹²⁸ 《公論報》，民國39年4月8日、4月12日、4月22日。

¹²⁹ 制止各地糖廠非法任意起耕撤佃，《地政處檔案》，檔號410，目錄號453，國史館藏。

地可比，電飭台糖繼續出租給農民耕種才告解決。¹³⁰

而東部的騷動情形亦不遑多讓。花蓮港糖廠土地，原為農民耕種，糖廠早就醞釀要收回一半土地，遂與農民發生爭議。二二八事件後，監察委員楊亮功奉命來台灣查辦，並赴各地調查安撫。楊亮功來到花蓮時，適花蓮糖廠為土地放租問題，廠方與農民對峙多時，喧嚷不已。農民乃派代表陳情請願，經楊亮功召集花蓮縣長張文成¹³¹、糖廠廠長吳鍾恩¹³²等商討，決定辦法：（一）糖廠自營農場土地，業經農民耕種者，糖廠仍照公地放租辦法，每戶以不超過二甲至四甲為限，但農民須半數耕種甘蔗，超過者准收回。（二）超過收回之土地撥交原住民耕種，以280甲為限，多餘者由糖廠收回，不足時由糖廠撥足，遂告解決。¹³³

台糖收回土地的行動，至1948年日益迫切。當年糖價上漲，種蔗變成有利可圖，¹³⁴農民紛紛選擇種蔗，導致蔗苗需求增大。台糖自營農場為了「培育蔗苗，以供給蔗農種蔗之用，並為原料增產及減低製糖成本」起見，¹³⁵亟需將放租的自營農場土地收回。而農民則害怕耕地繳回後，生計無法維持，希望繼續承租種蔗，所以各糖廠與農民間衝突日益尖銳。¹³⁶

當時台糖自營農場發生放租爭議者，共14件，發生糾紛的全部土地計有5,687甲，直接發生關係之農戶有2,000餘戶。後來13件糾紛地在省府指示下，由地方政府及民意機關出面調處，依照保留地辦法處理，租期一到即由台糖收回。到1948年底，只剩下台南三崁店糖廠

¹³⁰台灣省政府編，「台灣省政府代電」，《省府公報》37年秋字第54期，民國37年8月28日，頁651。

¹³¹張文成，福建龍岩人，上海中華大學畢。1946年1月15日花蓮縣成立，由花蓮港廳接管委員會主任委員調任花蓮縣縣長。1948年1月26日卸任。鄭喜夫編纂，《重修台灣省通志》卷八職官志·文職表篇·武職表篇（南投：台灣省文獻委員會，1993年6月），頁684。

¹³²吳鍾恩，1947年1月1日起至1953年3月31日止擔任台糖花蓮糖廠廠長。台灣糖業股份有限公司編，《台糖五十年》（台北：台灣糖業股份有限公司，1996年5月），頁627。

¹³³蔣永敬、李雲漢、許師慎編，《楊亮功先生年譜》（台北：聯經出版社，1988年10月初版），頁415-417。

¹³⁴陳兆偉，《國家經營下的台灣糖業（1945-1953）》，頁74。

¹³⁵侯坤宏編，《土地改革史料》，頁473-474。

¹³⁶侯坤宏編，《土地改革史料》，頁503-504。

140 甲土地仍在協調中。¹³⁷而三崁店糖廠的糾紛，原本在 1948 年 7 月已由縣市政府與台糖協調，劃出嘉南大圳三年輪作區部分土地放租給農民耕種，並要求非嘉南大圳水稻區的農場也撥出放租三分之一作為解決條件，但因部分農民未能按時交還土地，妨礙種植時機，所以未能解決。直到 1951 年 8 月再度由糖廠人員邀請台南縣政府、縣議員、有關鄉鎮長及農民代表等開會解決，此次議決將三崁店、灣裡糖廠兩廠各自營農場撥出全部可耕地三分之一暫時放租給關係者後，糖廠終於將土地收回。¹³⁸

由上可以看出，省府在處理自營農場土地爭議時，因省府允許台糖保留土地經營自營農場在先，且台糖也遵照省府規定，在放租期限屆滿前即由台糖事先通知承租農戶屆期要收回土地，¹³⁹一切依照省府規定，所以在處置時，省府基於執法立場，只好同意台糖收回自營農場土地。

貳、土地產權的爭執

台糖與農民之所以發生放租爭議，在於政府與台糖對台糖土地權屬的認知不一。長官公署與省府一開始視台糖土地為公有土地。而台糖則否，茲將各自主張及如何解決分述於下。

一、省府主張台糖地屬於公有

台糖土地接收自日資四大糖廠，所以省府認為是接收自敵產。根據中國接收台灣的最高指導原則「台灣接管計畫綱要」¹⁴⁰第八十二條規定「日本占領時代之官有私有土地，及其他應行歸公之土地，應於

¹³⁷ 台灣糖業公司關於一九四八年度業務報告，陳鳴鐘、陳興唐主編，《台灣光復和光復五年省情》（下），頁 187。

¹³⁸ 灣裡糖廠土地概況報告書，〈資委會檔案〉，檔號 24-01-10-(14)，中央院近史所藏。

¹³⁹ 制止各地糖廠非法任意起耕撤佃，〈地政處檔案〉，檔號 410，目錄號 453，國史館藏。

¹⁴⁰ 鄭梓，《戰後台灣的接收與重建：台灣現代史研究論集》，頁 53。

接管台灣後一律收歸國有，依照我國土地政策及法令，分別處理。」¹⁴¹又據台灣省公地清理最高法則「台灣省土地權利清理辦法」第五條規定「原屬台灣總督府之公有土地，經台灣省行政長官公署暨公署所屬機關接管有案，並經呈准行政院歸省政府使用收益者，為省有土地。」¹⁴²日資製糖會社的土地在戰後既為長官公署接收，按照規定，其土地權屬應屬於省有。所以省府主張有權管理台糖土地。

其次，台糖是依公司法組織成立的公司。根據公司法規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者，依照國營事業管理準則第三條規定，即係國營事業之一。即台糖雖是依公司法組織的私法人，但又屬於國營事業，所以該公司土地應該依照行政院頒布之公有土地劃分原則規定，屬於公有。¹⁴³而台糖雖由國省以公地出資，撥充資產，但依據地政部解釋，公地撥作資產係使用權的讓與，並非所有權的移轉，所以台糖對於所有土地僅有使用權。¹⁴⁴

加上長官公署認定各接管機關在戰後接收過程中，僅是名義上代替政府進行接收，實際接收的企業資產、土地所有權仍為政府所有，並非屬於各接管機關。¹⁴⁵

如前所述，台灣省最高民意機關的台灣省參議會原本希望政府將台糖土地發還或是賣給農民，雖不為政府採納，但也不希望一個經營團體——台糖坐擁龐大土地，尤其台糖接收四大製糖會社資產，其土地資產部分來自日資製糖會社對台灣人土地的奪取，戰後政府若由台糖繼續保有土地，將嚴重刺激台灣人的情感。且公有土地一旦移轉為私有，也有礙國家政策。¹⁴⁶

即長官公署不論從接收事實、法源或是企業性質，甚至民意的期

¹⁴¹張瑞成編，《光復台灣之籌劃與受降接收》，頁 119。

¹⁴²台灣省民政廳地政局編，《台灣省地政法令輯要》下冊，頁 2。

¹⁴³各生產事業土地權屬處理，《生管會檔案》，函號 030，卷號 153/1，字號 1，中央研究院近代史研究所藏。

¹⁴⁴台灣省民政廳地政局編，《台灣省地政法令輯要》下冊，頁 87。

¹⁴⁵台灣省行政長官公署編，「台灣省行政長官公署工礦處代電」，《公署公報》35 年冬字第 46 期，民國 35 年 11 月 26 日，頁 752。

¹⁴⁶經濟部資源委員會編印，《經濟部資源委員會在台事業單位整理紀要》（台北：經濟部資源委員會，1950 年 8 月），頁 73-82。

待，都認為台糖土地應屬公有，不屬於台糖所有，因此台糖土地不論是放租或是調整分配，都應與其他公營機關接收的公地一樣，一體適用長官公署頒布的公地放租法令，所以規定台糖土地的處置須由長官公署地政局派員參與，並受其指揮辦理，當然台糖土地放租也須遵照長官公署及省府公地放租之規定。¹⁴⁷

因此 1948 年省府委員會根據中央地政部前述解釋，在第 140 次會議開會決定，台糖僅取得土地使用權，所有權仍屬公有。¹⁴⁸同年省府為了釐定全省地籍，確定公地管理，將公地囑託登記¹⁴⁹列為該年度的中心工作，並作為各縣市首長重要考成之一。¹⁵⁰因此各縣市政府紛紛催促各地糖廠管有土地完成國省共有囑託登記；省府為進一步貫徹公地囑託政策，規定接收自日產的公地若未完成囑託登記，確定權屬者，各項土地權利不予移轉登記。¹⁵¹又根據該年省府府綱地丙字第 369 號代電之規定，在台灣各公營事業機關管有之公有土地僅有保管使用收益權，不得申請所有權變更登記。¹⁵²即省府以各種法令為據，規定台糖等公營事業機關管有之土地僅有使用權，並無所有權。1949 年 1 月 5 日陳誠擔任省主席時，更明確核示台糖土地應為公有。¹⁵³以上種種理由，都使省府堅持台糖土地公有的主張。而基於上述規定，省府始

¹⁴⁷ 台灣糖業等土地登記案，〈《資委會檔案》〉，檔號 24-01-7-(4)，中央研究院近代史所藏。

¹⁴⁸ 台灣省政府編，「台灣省政府代電」，〈《省府公報》37 年夏字第 13 期，民國 37 年 4 月 13 日，頁 189。〉

¹⁴⁹ 中國土地權利的生效，以登記為原則。而登記聲請方式可分為聲請登記（聲請登記的主體可分為 1. 權利人單獨聲請；2. 代理人代為聲請）、囑託登記與地政機關自為登記三種。根據「土地法」第五十二條規定，公有土地為土地權利登記時，得由原保管機關使用機關作成登記原因證明書，囑託該管縣市地政機關登記。朱霄龍編著，〈《土地登記之理論與實務》〉（出版地點不詳，中央訓練團地政人員訓練班印，1947 年 5 月），頁 58。

¹⁵⁰ 台灣省政府編，「台灣省政府代電」，〈《省府公報》38 年春字第 26 期，民國 38 年 2 月 26 日，頁 324。〉

¹⁵¹ 台灣省政府編，「台灣省政府代電」，〈《省府公報》39 年秋 69 期，民國 39 年 9 月 13 日，頁 943。〉

¹⁵² 農林公司接收日產會社土地，〈《國產局檔案》〉，檔號 1534，目錄號 275-5，國史館藏。

¹⁵³ 各生產事業土地權屬處理，〈《生管會檔案》〉，函號 030，卷號 153/1，字號 1，中央研究院近代史研究所藏。

終堅持一貫見解，視台糖土地為公有土地，一再行使政令，並迫使台糖必須辦理囑託登記，確定公地產權，否則將無法行使其權利。

二、台糖主張土地為公司所有

台糖居於經濟立場，則認為其使用的土地產權應該屬於公司所有。¹⁵⁴其所持的理由為台糖接收日治時期的四大製糖會社，製糖會社並非全為日資，有部分省民投資在內。戰後政府並未清算即改組成立為台糖，而台灣人一切合法權利都被承認，成為台糖股份的一部分，則台灣人原有股資不能以敵偽產業收歸國有。而台糖所有股資包括土地、工廠、鐵路及一切資產在內，無法清楚劃分。加上台糖與土地有不可分離的關係，台糖大部土地是蔗田，一旦依照「台灣省公地放租辦法」放租，蔗田與糖業公司分離，則台糖即無法存在。¹⁵⁵台糖並進而申述其保有土地之理由，並不是單是原料的供給而已，還有其他示範或改良等因素，所以無法將土地遵照公地放租政策辦理。

在省府與台糖雙方公文多次往返間，行政院在各方考量之餘，接受台糖之說法，於 1948 年 10 月 13 日同意台糖土地由該公司辦理產權登記之決議，並令省府遵照辦理。¹⁵⁶但省府對此表示異議，再次向行政院呈請複核。¹⁵⁷

由於雙方觀點軒輊不一，加上省府在呈請中央複核期間傳令全省各縣市地政機關拒絕以台糖名義辦理土地所有權登記，台糖受限於此，各項土地權利一直懸宕，損及公司利益甚大，所以急要另一上級主管機關經濟部解決。

三、中央的介入

如前所述，戰後國府原本支持資委會獨辦台糖，後因長官公署不願意鬆手，才在雙方折衝之餘，採國省合營的方式來經營。但在雙方協定合作經營辦法中，省府只有四成的股權，扮演提供台糖經營上土地、資金與治安等資源；台糖的經營管理，實際上是由資委會掌控，

¹⁵⁴ 林本炫、董娟娟、張人傑著，《國有土地問題之政治經濟分析》，頁 57-58。

¹⁵⁵ 台灣糖業公司土地產權，《財政部檔案》，十一卷 1 號第 29 宗，國史館藏。

¹⁵⁶ 未立案名，《台灣省參議會檔案》，檔號 2-0019/123，國史館藏。

¹⁵⁷ 各生產事業土地權屬處理，《生管會檔案》，函號 030，卷號 153/1，字號 1，中央研究院近代史研究所藏。

中央握有對¹⁵⁸戰後初期台糖不僅滿足中國砂糖需求，且在
海以低價於市場的價格售抑¹⁵⁹，所以資委會在全中國政治、經濟考量下，支持台糖擁有土地，以免原料匱乏。

1946年10月資委會聽聞長官公署派員來京請示，擬將台灣公地分配農民耕作，就連忙呈請行政院特許保留台糖用地免予分配農民，以利糖業生產。¹⁶⁰行政院支持資委會之主張，¹⁶¹支持台糖保有土地，但在法令解釋上不否認台糖土地公有的事實。¹⁶²所以除應允台糖保有土地外，也要台糖遵照省府公地放租辦法辦理。1948年3月4日行政院雖以四內字第10554號訓令台糖接管各日資製糖會社之土地須依照土地法第五十二條規定，完成公地囑託登記。¹⁶³但台糖深怕土地一旦囑託各縣市地政機關登記為公有後，管理權改歸省府地政局，將受到各縣市政府公地使用之限制，所以遲遲未遵照辦理。¹⁶⁴

行政院為解決公營事業土地權屬問題，於1948年5月21、22兩天召集有關機關舉行審查會。7月20日行政院電示公營事業機關接管之土地，不能取得所有權。¹⁶⁵由此可知，在法令規定上，中央與地方都明白確認台糖土地的產權為公有。

但1948年下半年起，外在環境的改變，使得台糖扮演的角色也面臨轉變。由於中國市場逐漸萎縮，台糖開始爭取外銷，這不僅解決國府外匯需求，且杜塞國家利權外溢的漏卮，對當時國際收支不平衡之國府，其重要性不容小覷。因此行政院詳細討論後，認為土地登記為

¹⁵⁸陳思宇、陳慈玉，〈台灣區生產事業管理委員會對公營事業的整頓（1949-1953）〉，《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》，頁454。

¹⁵⁹尚瑞國，〈「意識型態」與「現實利益」的衝突：台灣光復初期（1945年-1952年）國民政府公地政策的探討〉，頁85。

¹⁶⁰侯坤宏編，《土地改革史料》，頁498-499。

¹⁶¹當時資委會直屬行政院，主任委員為錢昌照，副主任委員孫越崎。孫越崎，〈我與資源委員會（上）〉，《傳記文學》第63卷第5期（1993年11月），頁49。

¹⁶²台灣省民政廳地政局編，《台灣省地政法令輯要》下冊，頁87。

¹⁶³〈各生產事業土地權屬處理〉，《生管會檔案》，函號030，卷號153/1，字號1，中央研究院近代史研究所藏。

¹⁶⁴〈台灣製鹽廠房舍土地案〉，《資委會檔案》，檔號24-21-03/3-（1），中央研究院近代史研究所藏。

¹⁶⁵侯坤宏編，《土地改革史料》，頁505。

公營公司所有，並不違背土地公有之原則，所以在 10 月 13 日第二十次院會對台糖土地產權作出決議：「台灣糖業公司目前管有之土地應屬於該公司所有，並由該公司依法辦理所有權登記。」並令省府遵照辦理。¹⁶⁶但省府對上項決議未盡同意，乃擬具處理意見呈請行政院核復。¹⁶⁷

戰後台灣人對政府寄予很大的期望，希望台糖接收的龐大製糖會社地能夠釋出，用以救濟失業農民，並促進農村經濟。¹⁶⁸而長官公署公地放租政策更鼓舞農民，因此極力爭取台糖土地能像政府其他公地一般放租給人民耕種。長官公署與人民的互動，促使台糖土地爭議白熱化。

由於長官公署要實行民生主義，主張土地國有，視台糖地為公有，堅持公地放租政策，有意將包括台糖土地在內的公地全部分配放租給農民；¹⁶⁹嚴令糾正各地糖廠任意撤佃及非法包租轉佃行為，且一再頒布法令，要台糖繼續放租給農民耕種，¹⁷⁰並對執行公地放租政策的台南縣政府地政科長朱慶濤¹⁷¹予以褒獎鼓勵。¹⁷²

但台糖的經營督導以中央的權限最大。在資委會的支持下，台糖只釋出部分放租土地，而非全部台糖土地。台糖的作法讓農民相當失望，認為政府接收糖廠後，仍沿用日本人的作風，由地方勢力者居中耕取利，並未把土地直接放租給農民耕種；¹⁷³又保留自營農場，採取僱工方式，農民心中深植國府依然和日本的殖民政府一樣，從事榨

¹⁶⁶ 未立案名，〈《台灣省參議會檔案》〉，檔號 2-0019/123，國史館藏。

¹⁶⁷ 台灣糖業公司土地產權，〈《財政部檔案》〉，十一卷 1 號第 29 宗，國史館藏。

¹⁶⁸ 各生產事業土地權屬處理，〈《生管會檔案》〉，函號 030，卷號 153/1，字號 1，中央研究院近代史研究所藏。

¹⁶⁹ 侯坤宏編，〈《土地改革史料》〉，頁 499。

¹⁷⁰ 台灣省政府編，〈《台灣省政府代電》〉，〈《省府公報》〉37 年夏字第 34 期，民國 37 年 5 月 7 日，頁 499。

¹⁷¹ 朱慶濤，廣東興寧人，1946 年 4 月任職台南土地整理處，1946 年 5 月轉任台南縣民政局地政課長。台灣省行政長官公署人事室編，〈《台灣省各機關職員錄》〉，頁 219、295。

¹⁷² 台灣省政府編，〈《台灣省政府代電》〉，〈《省府公報》〉37 年冬字第 43 期，民國 37 年 11 月 20 日，頁 630。

¹⁷³ 社有地耕作者要求直接耕，北斗區關係農民陳情，〈《民報》〉，民國 35 年 8 月 31 日，版 3。

取百姓勞力的負面印象，¹⁷⁴造成農村秩序的緊張。

尤其是二二八事件平息後，省府為安撫台灣人，除在政治上作部分改變外，也確實在公地放租上用力，¹⁷⁵頒布公地放租注意事項，更派員組織公地放租檢查小組，到各地檢查放租弊端，並進而飭令各縣市限期改正。¹⁷⁶1949年1月在中國支持土地改革的陳誠繼魏道明之後接任台灣省主席，就任後標榜「人民至上、民主第一」的施政方針。¹⁷⁷而增加糧食生產，實施「三七五」減租，要人民有田耕，就是「人民至上」的實施。¹⁷⁸因此對於台糖的包租、轉佃，或是提高租額等不符土地政策的舉動，嚴厲訓飭台糖遵照法令辦理。

但台糖認為省府的處置將危及其經營，尋求經濟部協助，要省府遵照行政院1948年命令，同意其登記土地所有權。於是經濟部乃於1949年5月10日以經穗工字第00216號呈請行政院轉飭省府仍准由台糖辦理土地所有權登記，得到行政院秘書處7月7日穗經字第13431號通知省府台糖土地所有權案依照前議辦理。¹⁷⁹即行政院未改前次命令，仍准許台糖辦理土地所有權登記。但省府以地政部之解釋為憑：「國省合營事業管有之土地屬國省共有。其耕田之放租應依照台灣省公有耕地放租辦法之規定，交由縣市政府辦理」，¹⁸⁰指示各地政機關對台糖以公司名義辦理之土地權利登記不予受理辦理，事情遂僵持不下。¹⁸¹

¹⁷⁴侯坤宏編，《土地改革史料》，頁424。

¹⁷⁵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。

¹⁷⁶公地放租應行注意事項及檢查辦法，《地政處檔案》，檔號410，目錄號453，國史館藏。

¹⁷⁷陳誠口述、吳錫澤筆記，陳誠主台政一年的回憶(一)，《傳記文學》第63卷第5期(1993年11月)，頁18。

¹⁷⁸薛化元，陳誠與國民政府統治基盤的奠定——以一九四九年台灣省主席任內為中心的探討，《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》，頁273。

¹⁷⁹未立案名，《台灣省參議會檔案》，檔號2-0019/123，國史館藏。

¹⁸⁰合營公司出租撥用之土地與公有土地管理牴觸釋疑案，《地政處檔案》，檔號161，目錄號453，國史館藏。

¹⁸¹台灣鉛業等土地權屬問題案，《資委會檔案》，檔號24-01-7-(7)，中央研究院近代史研究所藏。

此時國共戰局逐漸對國府不利。1949年5月資委會為中國共產黨接收，國府也深陷國共戰亂中，無暇顧及台灣國營事業，遂由省府成立台灣省生產管理委員會，組成人員由省府聘任，各生產事業主管人員、財政廳長、建設廳長、物資調節委員會主任委員、台灣銀行總經理為當然委員，針對公營事業面臨的問題，以會議方式討論，統一協調中央與省方對各公營生產事業的事權，並負責建議，所以它的意見多為當局所採納。¹⁸²而公營事業的管理事權的統一，不再受制中央與省方，使得公營事業的最大經濟效益得以發揮。¹⁸³

對於台糖土地問題，首先生管會在7月23日呈請省府公布「台灣糖業公司公有耕地處理辦法」，明確規定台糖土地均為國省共有之公有土地，並建議改組自營農場為甲種農場，放租土地則比照公地放租辦法實施。¹⁸⁴8月2日邀集民政、財政、建設、社會處、合作管理處、農林、水利局、糧食局、參議會、地政局、台糖及土地銀行等有關機關開會討論。作出由國省兩方將土地委託台糖共管方案，讓台糖擁有極大的處置空間。¹⁸⁵

同年年底，生管會為了解各界對台糖土地權屬及自營農場之看法，分別致函台灣省各機關、台灣大學、台灣省農會。¹⁸⁶由於1948年行政院已支持土地由台糖登記權屬，所以被詢單位對於台糖土地權屬之意見，呈現一面倒現象。台灣大學認為雙方之爭並無誰對誰錯，台糖是從土地利用，而省府則從土地分配來看問題，都有理由。至於要登記為誰有，需以政府整個政策方針為依歸。物質調節委員會則認為國營事業擁有土地與耕者有其田並不衝突。就連代表基層農民的農會——台南縣農會亦准許台糖保留面積登記為公司所有，但其餘土地

¹⁸²沈雲龍，《尹仲容先生年譜初稿》（台北：傳記文學出版社，1988年），頁98。

¹⁸³陳兆偉，〈從混亂到統一——光復後台灣公營生產事業經營機關之演進〉，《中國現代史專題研究報告》第17輯，頁481。

¹⁸⁴董中生編，《最新地政法規彙編》（台北：豐稔出版社，1957年4月），頁374。

¹⁸⁵陳兆偉，〈從混亂到統一——光復後台灣公營生產事業經營機關之演進〉，《中國現代史專題研究報告》第17輯，頁483。

¹⁸⁶各生產事業土地權屬處理，《生管會檔案》，函號030，卷號153/1，字號1，中央研究院近代史研究所藏。

則應撥為公地，放租農民耕種。¹⁸⁷

至於自營農場問題，各縣市農會認為台糖自營農場僱工經營的成效不彰，單位產量遠較農民經營者為低，所以主張解散自營農場，開放農民經營合作農場，提供糖廠原料。至於其他機關則因台糖經營成敗關係國家甚大，為維持其業務所需之原料，贊成台糖保有自營農場。於是生管會綜合各機關意見，彙整出不反對台糖以公司名義登記的結論。¹⁸⁸

1950年2月，省府財政廳更從接管日產財產實際經驗中，提出其對公營事業土地權屬之看法。認為本省接管日產撥歸公營資本係包括土地在內，¹⁸⁹若照地政局根據地政部解釋，不包括土地在內的話，有三個困難必須克服：1. 土地劃歸公有後，資本必定減少，若由政府改撥現金彌補，恐省庫無適當財源可以支應；若作減少政府資金，將使政府原有持股劇減，影響公營事業的收入；2. 依公司法之規定，公司資本之增減非經法定程序不得任意變更；3. 本省公營公司大都採官民合營，其所接管之日產土地亦包括民股股權在內，土地劃歸公有後，公民股土地所有權如何劃分；4. 接管土地原按接收時估價標準計算，但目前物價變動實況下，現有土地應如何估值。¹⁹⁰

財政廳所言確實是政府必須考慮之重點，成為處置公營事業土地權屬的關鍵。因此1950年4月生管會對包括台糖在內的其他公營事業之土地權屬問題，研議意見如下：「前日資會社全部資產由政府接收後，既將該資產充作政府對於台灣工礦公司之投資，並已變價折股份，如於變價時，未聲明關於資產內之土地部分僅限於使用，仍屬公有，則該項土地應受土地法第十四條之限制外，應屬於該公司所有。」¹⁹¹

¹⁸⁷ 各生產事業土地權屬處理，《生管會檔案》，函號030，卷號153/1，字號1，中央研究院近代史研究所藏。

¹⁸⁸ 各生產事業土地權屬處理，《生管會資料》，函號030，卷號153/1，字號1，中央研究院近代史研究所藏。

¹⁸⁹ 台灣省日產處理委員會編，《台灣省日產法令彙編》第1輯，頁121。

¹⁹⁰ 各生產事業土地權屬處理，《生管會檔案》，函號030，卷號153/1，字號1，中央研究院近代史研究所藏。

¹⁹¹ 各生產事業土地權屬處理，《生管會檔案》，函號030，卷號153/1，字號1，中央研究院近代史研究所藏。

在以上生管會的建議下，行政院對公營事業土地權屬問題逐漸有了腹案。1951年年初，行政院召集會議，對久懸未決的台糖土地權屬問題，當時省府代表朱文伯認為之前中央與省府之所以爭執不下，在於雙方立足點不同，現在中央與地方已同在一地，彼此利害關係一致，見解也容易瞭解，究竟台糖擁有土地所有權或是使用權對國家有利？提議由行政院長，也就是前任省主席的陳誠作決定。¹⁹²於是在1951年3月21日行政院第177次會議決定「在台各生產事業機關土地權屬問題處理原則」，對在台各公營事業之土地，以公營企業既為政府經營，土地所有權屬於公司，不但有助於公營事業的發展，也與公有原則並無牴觸，規定各公營事業公司所有土地，准由公司依法辦理登記。又規定省府所訂之公產處理方案及歷年所訂一切有關公地公產處理法令凡涉及各公營公司管有土地問題者，應依本案規定分別修定。¹⁹³即行政院不僅宣告土地為各公營事業所有，也從法源澈底解決長期以來的困擾，至此台糖土地產權問題終告解決，確定土地屬於台糖所有。

第四節 小結

戰後資委會與長官公署合組台糖，接收日資製糖會社資產，努力恢復人民種蔗信心與修復受損廠房，奠下台糖發展基礎。

在國府全國架構規劃下，要台灣發展糖業提供中國砂糖，從此台糖背負供應中國本土資源的經濟使命，一如日治時期台糖供給日本內地一般，台灣砂糖供應者的角色未變。

而製糖是農業與工業結合的產業。台糖甘蔗原料的來源，戰後仍延續日治以來的習慣，除社有地部分自營外，其餘的放租給農民耕種，此外則由契約蔗農提供。但契約農種蔗端視糖價起伏，變動不定，惟有社有地種蔗面積得以掌握。隨著糖廠的修復，台糖深怕承租社有地的農民以公地政策要求台糖比照，影響公司發展，所以撤佃收回土地，

¹⁹²朱文伯，《朱文伯回憶錄》（台北：民主潮社，1985年2月初版），頁173-174。

¹⁹³公營事業耕地放領，《地政處檔案》，檔號660，目錄號453，國史館藏。

但遭到農民抗拒。台糖為求作一澈底之解決，乃要求將土地登記為公司所有，但遭到主張台糖地公有的省府之拒絕。

而長官公署自成立以來，即奉公地放租為施政目標，所以初期對於台糖土地之糾紛，長官公署明顯偏向農民，制定多種法令，要台糖遵守。1947年5月省府改組成立後，為消彌人民之不滿，致力執行公地放租政策，除派員檢查放租弊端外，強力支持各縣市政府沒收違法的製糖廠管有之公地，直接放租給農民耕種，嚴厲拒絕台糖請求將土地登記所有。

隨著國府遷台，中國市場不保，台糖開始轉戰世界市場，成為賺取外的重要商品，但也飽嚙銷售市場激烈競爭及世界糖價漲跌之苦。另一方面，台糖的發展也影響到島內糧食的生產供應，使得政府對於台糖土地的處理陷於經濟政策與土地政策兩難間，致拖延多年無法處置。最後行政院在確保糧食政策下，兼顧土地政策與經濟政策，限制全省最高種蔗面積以十萬甲為限，由台糖保有自營農場，登記土地產權，其餘放租土地撥出，由省府放領農民，平息多年的爭議。