

# 臺灣戰後空間治理危機的歷史根源：重探農地與市地改革（1945—1954）

廖彥豪

台灣大學建築與城鄉研究所碩士、現為中研院人社中心東亞經貿計畫專任助理

聯絡地址：台北市南港區研究院路二段 128 號人社中心 401 研究室

聯絡電話：02-2789-8181；0917590993

Email：r96544022@ntu.edu.tw

## 摘要

本文的研究主旨，首先是透過一手檔案的交互檢證與運用，針對國府高層決策者蔣中正與陳誠在 1950 年代先後推動《實施耕者有其田條例》與《實施都市平均地權條例》的決策與立法過程重新進行研究，藉以挑戰並推翻官方與主流反對論述共享那套關於「成功的農地改革」與「失敗的市地改革」的歷史論述及其架構；

其次則透過此歷史論述的重建，重新掌握當時國家—社會架構下不同行動者在重大政經決策過程裡的複雜競合關係，以挑戰過去官方與主流反對論述共享對 1950 年代國府政權性質及其與臺灣社會的關係，所習於採取「強國家」與「弱社會」的架構假定，並分析當時不同行動者（高層決策者、技術官僚、本省菁英與地主階層等）捍衛其自身立場所建構的論述及其實質影響；

最後則透過重新掌握農地與市地改革各自制度變革的內涵，探討在此階段制度改革所奠立的架構基礎，提出應從「城鄉土地雙軌制度」的分析視角，重新評價 1950 年代的土地制度改革對臺灣戰後空間發展模式與治理體制危機的長期性影響。

關鍵字：空間治理危機；農地改革；市地改革；實施耕者有其田條例；實施都市平均地權條例；蔣中正；陳誠

# **The Historical Roots of Spatial Governance Crisis in Postwar Taiwan: Revisiting Agricultural and Urban Land Reforms (1945–1954)**

**Yen-Hao Liao**

## **Abstract**

Making use of first-hand historical and archival data, through detailed cross-validation, the thesis aims to re-explore the policy-making and legislation processes of "The Land-to-the-Tiller Act" and "The Equalization of Urban Land Rights Act" which both were promoted by Chiang Kai-Shek and Chen Cheng from the highest level of the Nationalist Government in the early 1950s.

By doing this, first of all, the thesis challenges the stereotypical discourse of the "successful rural land reform and unsuccessful urban land reform" hold by both the governmental officials and mainstream antagonists;

Secondly, it focuses on the complex competition-and-cooperation relationships among various actors (policy-makers, technical bureaucrats, local elites, and land lords) involved in the key policy-making procedures to overturn the general understanding of "strong/authoritative government vs. weak/repressed society" in the 1950s shared by contemporary governmental officials and mainstream antagonists;

And lastly, it proposes a bifocal analytical perspective of a "dual system of urban and rural lands" to re-evaluate the long-term influence of the land reforms in the 1950s to the spatial development and governance crisis of Taiwan in the Postwar period.

Keyword : Spatial Governance Crisis ; Agricultural Land Reform ; Urban Land Reform ; The Land-to-the-Tiller Act ; The Equalization of Urban Land Rights Act ; Chiang Kai-shek ; Chen Cheng

## 一、研究發問：

1950年前後大陸上國共內戰的情勢底定，國府幾近全線潰敗，隨後中央政府與百萬軍民陸續迫遷來臺，倚仗臺灣海峽為天險，隨即展開「自由中國」與「共產中國」長達數十年內戰延長的隔海對峙。戰敗迫遷來臺後的國府在1950年代苦思勵精圖治，全面從事黨、政、經、軍各項的組織與事務改革工作，以求建設臺灣，作為反攻大陸的最後基地。總統蔣中正在1950年5月的其中一天日記裡，便記道：「以臺灣為新生力量，建立臺灣為三民主義實行之模範省，以政治、經濟的成果，為反攻大陸恢復民國之基本武器，來與共俄鬥爭，以建立民有、民治、民享的新中國（秦孝儀，2002：134-135）。」

而當時國府所推動的各項政經改革措施裡，「土地改革」是其中同時兼具政經改革意涵，並作為「自由中國」與「共產中國」隔海進行現代中國領導與發展路線競爭的重要改革事件，因此在當時國府對內、對外的政治宣傳都具有重要而關鍵的歷史定位。其實國府在1950年代初期推動的「土地改革」工作，在前後一年間分別推動了農地改革（耕者有其田）與市地改革（都市平均地權）兩項重要的改革，而在官方論述被視為「迅速且成功推動的農地改革」，不論是在當時官方的政治宣傳，或是後來長期官方論述的歷史書寫，幾乎都被視作為戰敗迫遷來臺的國府在臺灣初步站穩陣腳，勵精圖治進行改革，重新出發的起點。

然而在官方論述的定調裡，被視作「未完成的市地改革」，之後在官方對1950年代作為一個大改革時代的歷史書寫裡，往往則是被輕描淡寫帶過，甚且略而不提。以至於在當下臺灣社會的普遍認知裡，當我們談起1950年代的「土地改革」時，一般大眾會對所謂的「三七五減租」、「公地放領」、「耕者有其田」等農地改革政策朗朗上口，然而卻對就在同一階段推動的「實施都市平均地權」瞭解極其有限，從而1950年代的「土地改革」在當代臺灣社會的語境裡幾乎成為「農地改革」的同義詞。

連帶的在官方論述的歷史解釋裡，一般會將當時能夠迅速且成功推動農地改革的原因，描述為來自於國府高層痛定思痛的改革意志貫徹，並獲得廣大農民階層的擁戴支持，及開明的本省地主階層審時度勢下的全力配合，但是官方論述卻無法對在同一階段推動而「未完成的市地改革」，為何在相近的歷史情境與改革條件下卻未能貫徹實施，提出一套自圓其說的合理解釋。

在1980年代末期後，因長期以來的威權統治體制逐漸鬆動，反對運動逐漸興起之後，開始有大量的反對論述對過往官方論述所建構1950年代「土地改革」的歷史敘事進行研究、批判與反省。然而反對論述雖企圖採取批判的視角重寫1950年代的土地改革史，但卻在未能扎實的透過一手資料與檔案的歷史研究基礎，因此只能高度承襲了過去官方論述對「成功的農地改革」與「未完成的市地改革」的基本歷史敘事架構與評價，而僅是透過在解嚴前後逐漸興起對戰後國府政權性質的通說假定，採取一套所謂「強國家」與「弱社會」的替代性詮釋架構，來重新解釋1950年代國府推動土地改革的成因與敗果。

不太令人意外的是在承襲官方論述對土地改革的基本敘事架構下，反對論述基本上也將重寫1950年代土地改革史的焦點與重心放在「農地改革」部分，他們強調國府在大陸時期並未曾真正想推動農地改革，但卻在1950年代初期的臺灣卻亟欲盡速推動農地改革，背後主因來自於這個外來政權要確立其在這個最後基地的統治基礎，而其背後也隱然同時帶有打擊本省政治菁英與地主階層的目的。而這個外來政權之所以能夠在臺灣迅速且成功的推動農地改革，主因則是來自於本省政治菁英與地主階

層在先前經歷二二八事件與大中戶餘糧收購的雙重政經打擊下，不但早已轉趨弱體化，不是已退出政治場域，就是畏懼對公共政策事務表態，因此在面對這個外來政權強勢主導推動下的農地改革只能被迫接受，

反對論述在採取「強國家」與「弱社會」的替代性詮釋架構下，對農地改革的結果影響部分，較官方論述的評斷更往前走了一大步，過去在討論農地改革對本省地主階層的影響時，官方論述往往僅會強調農地改革作為農工資本移轉的正面效果，進而促成傳統的農村地主階層往現代工商資本家轉型，然而在反對論述的評斷部分，由於他們透過採取「強國家」與「弱社會」分析概念的尖銳對比，因此在對農地改革的結果評價上，則是會強調農地改革對本省政治菁英與地主階層產生再一次的瓦解性打擊效果，並進而促成傳統地主階層的逐步瓦解。

部分市地改革的研究者也跟隨反對論述對於農地改革的翻案解釋，在「弔詭的延續」著對「成功的農地改革」之論述基調與分析架構，便純粹以最後立法院所通過《實施都市平均地權條例》的法案內容做為分析基礎，從假定「本省政治菁英與地主階層的政治權力提升」，及「外省黨政菁英的利益本土共生化」的角度，進一步開展對這場「失敗的市地改革」的歷史推斷與評價。

然而「弔詭的延續」的歷史詮釋架構卻產生內在推論邏輯的嚴重矛盾，因為若如反對論述評價農地改革的結果，傳統地主階層在推動農地改革前本已趨弱體化，而在國府強勢推動農地改革後，地主階層再次遭逢瓦解性的打擊，而使得地主階層更是逐漸趨於崩解。那為何這個早已弱體化，而在 1953 年只能被迫接受農地改革的傳統地主階層，卻竟隨即可在 1954 年獲得政治權力的大幅提升，並有能力迫使過去這些反對論述研究者眼中，這個在 1950 年代擁有極強政策自主性的外來政權必須對地主階層的利益做出退讓，進而導致隔年市地改革的失敗？

筆者認為不論是過去官方論述裡一直無法解釋在同一階段推動的改革，為何農地改革能夠迅速獲得成功，而市地改革卻只能是長期未竟的改革志業；又或是者是承襲官方論述對農地與市地改革的基本敘事架構與評斷，而採取「強國家」與「弱社會」替代性詮釋架構，而在 1990 年代後逐漸成為主流的反對論述，在解釋農地與市地改革成敗之辨時所產生的內在矛盾。主因皆來自於他們對當時國府政權性質與自主性的共享假定，亦即國府政權在 1950 年代初期推動各項改革時具有相當高的自主性，而在當時國府進行黨務改造運動後，主要採取「以黨領政」方式來強勢的推動各項政治決策與實施，然而當他們採取這個基本假定，並企圖藉由「成功的農地改革」的歷史事件，回頭證成這個假定，卻在面對隨之而來「失敗的市地改革」時，產生無法提出合理解釋的困境與矛盾。

因此本文的研究目的與發問，首先在於透過豐富一手檔案資料的交互檢證與運用，挑戰並推翻過去官方與反對論述所共享的那套關於「成功的農地改革」與「失敗的市地改革」的政策研議與立法的歷史敘事架構；其次則是透過筆者對農地與市地改革決策過程的歷史敘事重建，重新理解與掌握當時國家—社會在重大改革決策上的互動關係，以挑戰過去官方與反對論述共享對於 1950 年代國府政權性質某種「強國家」與「弱社會」的概念假定，並分析當時不同行動者（高層決策者、技術官僚、本省政治菁英與地主階層等）捍衛其自身立場的政治論述及其實質政治影響力，及他們在政治決策結構裡的互動關係；最後則是透過重新掌握農地與市地改革各自制度變革的內涵，建立這個階段農地與市地改革的內在制度架構聯繫，提出「城鄉土地雙軌制度」的分析視角，重新評價 1950 年代的土地制度改革對臺灣戰後空間發展模式與治理體制危機的長期性影響。

## 二、使用檔案資料：

本文所使用的檔案史料，在數位典藏資料部分，將以現由國史館典藏並已開放使用的「陳誠副總統檔案」、「臺灣省政府地政處檔案」為主，並輔以臺灣省諮議會所藏的「臺灣省臨時省議會檔案」；而在當時農地與市地改革法案的審議與討論資料運用部分，則包括立法院院會審議階段的《立法院會議速紀錄》、《立法院會議議事日程、議事錄》、《立法院公報》等三類官方刊物的相關資料，臨時省議會的討論記錄部分，則參考當時由臨時省議會根據歷次大會會議記錄所彙編的《臺灣省臨時省議會大會專輯》；有關當時國民黨黨務系統的相關討論記錄，除了參酌高層決策者蔣中正、陳誠的個人檔案、日記與回憶錄外，則輔以當時中央委員會秘書處編輯的《中國國民黨中央改造委員會會議決議彙編》、《中國國民黨第六屆中央執行委員會常務委員會會議紀錄彙編》、《四十一、四十二年度反共抗俄總動員運動會報紀錄彙編》等三套會議記錄彙編。

官方出版物部分，則包括當時直接參與或協助推動的相關官方機構（如農復會、省府地政局等等），在 1950 年代推動改革工作期間所出版的工作報告與資料彙編；而在當時作為實際參與推動改革工作的高層決策者、技術官僚與本省政治菁英等的個人看法部分，則是輔以這些親身參與者的日記、回憶錄與訪談記錄等相關資料，其中比較重要的包括後來由秦孝儀等人根據蔣介石日記及其個人檔案所彙編的《總統蔣公大事長編初稿》，及陳誠在生前口述，在近年由國史館重新編輯出版的《陳誠先生回憶錄－建設臺灣》，最後則是包括當時作為本省地主階層指標性人物的林獻堂，在近年由其後人蒐集後全數捐贈，交由中研院臺史所進行編註出版的《灌園先生日記》；在呈現與分析不同改革方案之間的論爭時，除了參考前述相關檔案資料外，也同時輔以當時相關參與者在幾份重要刊物（《土地改革》、《中國內政》、《臺灣建設月報》等）所發表的相關文章作為參考。

## 三、主要研究結論：

### （一）、重建戰後初期農地與市地改革的歷史論述與解釋：

本文透過重建國府在 1950 年代的臺灣，所推動農地與市地改革決策與立法過程的歷史論述，挑戰並顛覆了過往主流反對論述所採取「強國家」與「弱社會」的分析架構，解開了過去在此架構下共享「成功的農地改革」與「失敗的市地改革」歷史敘事與解釋的內在侷限與矛盾，重新提出與過去官方與主流論述的認知截然不同，一套「妥協的農地改革」與「潰敗的市地改革」的歷史論述。

筆者指出儘管高層決策者如總統蔣中正和院長陳誠因其在中國大陸的失敗經驗，及仍處於「國共內戰延長」的路線之爭的歷史情境，而在 1950 年代初期將推動農地改革視作為其「國民革命計劃」裡的重要改革課題，然而戰敗迫遷來臺後的國民黨與國府，雖經歷過 1950 年初期的黨務改造運動，但實際上仍絕非過往主流論述所假定的，從而轉變為一個高度有紀律「以黨領政」的集權式領導的政權，因此儘管國民黨黨政高層的決策者對此項重大改革政策已達成共識，並對外公開宣示其選擇的路線方案，但在國民黨和國府內部的黨政人士與技術官僚之間，卻仍因個人看法或專業立場之不同，而在立法過程裡對改革方案的路線選擇產生高度分歧與爭論。

同時筆者也進一步顛覆過去社會科學與臺灣社會主流論述的認知假定，主流說法認為本省政治菁英與地主階層基本上從戰後初期便在國民黨政權所建構的二重侍從主義的權力結構下，長期被排除在政治決策核心之外，因而對此項高度涉及自身權/利的改革課題，在國民黨外來政權的強勢推動下只

能被迫接受，因而農地改革能夠迅速且成功推動，並對本省政治菁英與地主階層再次造成瓦解性的打擊。筆者則指出這是由於主流論述往往在「強國家」的分析架構下，進而採取「強中央」與「弱地方」、「強外省菁英」與「弱本省菁英」的政治權力結構假定，進而推斷包括位於省與地方縣市的本省政治菁英，在當時並無力影響中央政府層次的政經決策。

筆者透過農地改革決策與立法過程的歷史研究，具體指出戰後初期本省政治菁英與地主階層在關乎自身利害的政策與制度改革課題上，他們早就有意識的以臨時省議會作為抵抗動員體制的發動中心，透過有組織性的全省政治與社會動員，且時不時的挑動著從二二八事件以來本省人/外省人潛在的緊張關係，並配合著國府高舉「反共抗俄，建設臺灣」的政治宣傳下，發展出了「維穩保臺，臺人治臺」的政治論述為基調，迅速且成功的建立起一套「從地方包圍中央」的政治動員、抵抗與協商模式。迫使當時的國府高層決策者在內憂、外患夾擊的窘境下，連原先作為「國民革命計劃」一環的農地改革也只得選擇做出退讓，最終使農地改革只能淪為一個「名稱不能修改，原則可以討論」的妥協方案！

而延續前一階段妥協農地改革背後所呈現當時的政治權力結構及協商模式，在隔年緊接而來推動的「潰敗的市地改革」，則更進一步突顯了國民黨與國府黨政高層當時在面對內部與外在政治壓力合流時的無力。相對於農地改革，國府高層對市地改革並不重視，且未能明確掌握改革方案的實質內容與實施進程，雖然部分外省籍的規劃技術官僚最初曾提出了一個相對帶有進步性的改革方案，但之後由於在行政院與立法院掌握實質內容決策權的外省黨政菁英，明確與本省政治菁英與地主階層進行政治結盟，而使得國府在推動市地改革階段，相對於先前推動農地改革時，在「裡外上下」都面臨全面性的反對壓力，這促成了國府高層最後對改革方案的實質內容，近乎等於完全放手交由反改革者聯盟來主導進行修改，而讓此階段推動的市地改革，最終成為一個「法案限時通過，內容存而不論」的有名無實改革方案。

## （二）、解構當前主流的支配性論述及其後：

從前述顛覆主流反對論述之農地與市地改革的歷史論述作為基礎，進一步應檢討與反省的，是在主流論述背後採取的那套從 1980 年代末期伴隨著反對運動所興起，將戰後國民黨政權定調為一個強勢的外來政權，並且假定其統治形態是「以黨領政」的黨國體制，然而本省政治菁英與地主階層在此期間卻是長期備受壓抑的分析架構假定，及當此架構在 1990 年代後隨著批判與清算黨國的論述與政治氛圍，逐漸取代過去帶有「神話宣傳性質」的官方論述成為主流說法後，其廣泛對諸多領域與議題研究的深遠影響。

主流論述過去以「外來政權」的概念假定為國民黨政權的決策及其治理機制定性，並延續著國府自己對 1950 年代黨務改造運動的論述，進一步形塑出一幅後來在臺灣的國民黨政權是由最高決策者（如蔣中正、陳誠與黨中常會等機制）透過黨機器指導重大政經決策的「以黨領政」之歷史圖像，而同時配合著對戰後初期的「二二八事件」、「土地改革」、「地方自治選舉」等重大事件的分析作為佐證，強調本省菁英與地主階層在戰後初期便被外來的國民黨政權一舉消滅、整肅或收編，接著提出所謂「二重侍從主義」的政經權力結構分析，從而順利的將本省菁英與地主階層擺置於政治權力分析架構的邊陲。

筆者認為主流論述從「政權化」與「黨派化」角度所建立的「強國家」與「弱社會」分析架構假

定，存在著分析與論述上的便利之處及其內在所具有的問題，其便利之處在於透過對國民黨外來政權的定性，及將本省菁英與地主階層的弱體化狀態，並被國民黨政權有效的長期擺置於權力結構邊陲作為預設條件下，爾後相關領域與議題的各類研究，基本上是搭在這個基本架構假定上進行的，如此一來既不需細緻的掌握與分析黨國政權裡頭黨政人士與技術官僚在各項政策與制度議題上複雜的衝突與對立關係及其影響，僅需將其相關政經決策與作為，簡化的歸因到對援引黨國政權定性的概念分析（或略作修正）；二則是進而得以取消對本省菁英與地主階層在戰後國府政權治理機制中的角色與影響之分析必要。

然而透過本文對戰後初期農地與市地改革的研究，可進一步檢討過去主流論述分析架構所具有的問題及其限制，首先是對「以黨領政，黨國體制」的政權定性概念的挑戰：透過本文研究，可看到過去主流論述採取「以黨領政，黨國體制」定性概念的粗糙，及其與當時現實政經決策與政治運作的高度落差。意即來臺後的國府即便經歷了 1950 年的黨務改造運動後，實際上黨機器仍不具有真正全權掌控國家發展與政經決策的實質權力，因此即便蔣中正與陳誠能夠透過掌握黨機器運作，從旁對行政院與立法院的黨籍技術官僚與立委施加影響，以便盡量協助其所欲推行的政策與制度改革，然而當時黨機器所做決策都不對行政與立法兩院具有實質與絕對的約束與影響力，而僅具有一定程度的牽制效果。因此筆者認為，在當時決策的政治運作關係中，黨機器與行政、立法之間的互動關係比較接近所謂「以黨輔政」的狀態，而行政院與立法院的黨籍技術官僚與立委，相對高層決策者與黨機器仍具有其個別立場與自主能動性，其實際運作狀態實較過去簡化的「以黨領政」概念假定來得複雜，並無法以粗糙的「黨國體制」概念進行套用；

其次則是必須解構「高層決策者—技術官僚」的發展論述：延續著前述對「黨國體制」概念的批判，進而要指出的是，正是因為過去主流論述對國民黨政權採取「以黨領政，黨國體制」的「強國家」假定，因此相應的隱然得接受在臺灣戰後發展過程裡，重大政經決策的形成主要來自於「高層決策者—技術官僚」互動配合下的決定，因此也很難真正的挑戰或重構對戰後臺灣政經發展的歷史論述。而本文研究則指出當時高層決策者、國民黨黨政人士與不同專業系統技術官僚間的高度分化，並且本省菁英與地主階層在決策過程裡的重要影響，從農地與市地改革的例子，我們可看到高層決策者（如蔣、陳）在決策過程裡，非但相當程度受到本省菁英與地主階層組織性政治動員的制衡，甚且無法擺平黨內不同立場黨政人士的歧見，及統合不同專業系統技術官僚間的不同看法。因此筆者認為，當我們在分析臺灣戰後特定事件與制度決策時，不應粗糙的將「黨」、「國」視為整體，而應細緻的分析高層決策者、具有實質影響力的黨政人士與不同專業系統技術官僚之間複雜的競合互動關係，而必須指出的是，正是因為過去主流論述對國民黨政權（及高層決策者與技術官僚）粗糙的分析假定，及援引此架構繼續發展的相關研究，進而造成即便是現在我們其實不論對戰後國民黨政府與機器及其治理的實際運作，或是對不同技術官僚系統之間競合的掌握和分析都極其有限；

最後是對「二重侍從主義」的政經權力結構假定的顛覆：因為過去主流論述透過二二八、土地改革與地方自治等戰後初期重大事件做為分析佐證，對位處於省與地方層級的本省菁英與地主階層，採取其長期受到國府政權刻意有效的擺置於權力結構邊陲壓抑的假定，並在對國民黨政權採取「以黨領政，黨國體制」的「強國家」假定下，進而取消對本省菁英與地主階層在研究戰後國府政權治理與臺灣戰後發展時的分析必要性。然而本文透過農地與市地改革的歷史研究，提出例如像是省府委員與重要廳處長、臨時省議會與地方縣市層級政治菁英，在當時政經決策過程的戰略位置與實質影響，並指

出本省菁英與地主階層當時其實已有意識與有組織性的透過占據上述權力結構位置，並有效的進行全省性的政治動員，並再與具有實質影響力的外省籍黨政人士與技術官僚進行策略結盟，積極且有效的影響和介入國府政權在戰後發展過程裡的重要政經決策。筆者認為這也突顯了過去主流論述省略對本省菁英與地主階層和國府政權治理機制互動關係時，在分析上所存在的嚴重問題，這既造成我們在認識與分析戰後國府政權治理與臺灣戰後發展時，對具有實質且重要影響的省與地方層級政經運作的分析空缺，同時免除了對本省菁英與地主階層在戰後延續、轉型與動員的研究、分析與批判（同時這也與省與地方層級檔案資料的保存、開放與研究問題，在當下普遍受到各領域學術界忽視的真實狀態有直接關連）。

筆者認為這個分析架構的建立及伴隨而興起的反對論述，其歷史根源與其在 1980 年代末期正式推出，爾後從 1990 年代至今邁向主流化的歷史過程裡，這一方面與源起於戰後初期本省政治菁英策略性的抵抗論述有其「同源變體」的歷史性聯繫與呼應，也有從屬於臺灣戰後長期歷史發展脈絡下的政治與社會基礎，及其作為當時反對運動集結社會力量共同來抵抗與挑戰國民黨政權的現實政經論述鬥爭意義。然而透過本文對戰後初期農地與市地改革的研究與分析，也突顯了這個隱含著「政權化」與「黨派化」概念為內核的分析架構假定，本身在對臺灣戰後歷史發展的諸多認識與解釋所展現其不同程度的內在侷限與矛盾，並且此分析架構對當代諸多研究領域與政策議題的負面深遠影響，在某種意義上也奠下了 1990 年代至今臺灣社會在公共政策與國家發展議題討論時產生嚴重黨派化對立的惡性循環困境。

筆者認為以本文透過扎實歷史研究的取徑作為論述與分析的基礎，進而顛覆過去在此分析架構裡占有初始且關鍵地位的農地與市地改革歷史論述，及其過去對戰後國府政權與臺灣社會（特別是本省菁英與地主階層的角色）的分析架構假定，這應促使我們透過各個層面、各項重要議題的重新深入探究，更全面的檢討過去官方與反對論述在不同歷史情境與政經目的下，所共同企圖掩蓋的戰後歷史發展過程與問題，並藉此重新理解與掌握戰後國府的政權性質及其治理機制，並且重新指認與批判性的清理本省政治菁英與地主階層在此歷史過程裡，作為政權統治的協同參與者的歷史角色。筆者認為這不但將有助於深化我們對臺灣戰後發展的歷史認識、解釋與分析，同時也將有助於透過從重新開展歷史、制度與政策的視野，衝撞當前公共政策、國家發展論述與知識社群，陷入「政權化」與「黨派化」對立爭辯的僵局與困境，推動公共討論往另一個階段邁進。

### （三）、戰後空間治理危機的歷史制度與政治結構根源及其後續研究開展：

此外，在主流論述的論述與分析架構裡，對「成功的農地改革」與「失敗的市地改革」在推動過程與結果評價上往往是採取對立與矛盾的解釋，然而在他們的分析架構裡，這兩個前後推動的改革在制度性影響的評價上卻竟是獨立而互不產生關聯的。而筆者延續前述從重新理解當時政治權力結構與互動模式的歷史視角，以對此階段改革從妥協到潰敗的論述重建為基礎，在本文明確指出過去主流論述將農地與市地制度改革分立的理解架構，將使我們無法適切掌握與評價 1950 年代這個階段的土地制度改革，對後來土地制度架構與政治權力結構所產生的長遠影響，及進一步分析這兩個制度改革間產生的內在聯繫，如何偶然的打造出「城鄉土地雙軌制度」的歷史與社會基礎，從而奠下了臺灣戰後空間發展模式與治理危機的歷史根源。

筆者指出原本即以「兼顧地主」作為推動原則的農地改革，在擬定之初便已排除了適用於耕地（水、



旱田)以外的其他類型生產用地,而使得傳統地主階層以「土地」作為基礎的政經結構優勢得以獲得重要的維繫,此外在改革方案的研議與推動過程裡,我們也可看到本省菁英與地主階層透過一連串的政治動員與抵抗,進一步要求擴大各類型免徵耕地的條件與範圍,而其中又以已明確認知到都市計劃範圍內的耕地,緊接著作為潛在都市建設用地的龐大經濟利益,而在推動過程裡一路積極爭取,為其中的關鍵。妥協而維穩,並「兼顧地主」的農地改革,實際上對傳統地主階層的政經基礎衝擊有限,在農地改革推動之後,大部分的地主階層反而得以透過前述保留的各類土地所有權的經濟基礎,進一步向都市地主或是工商資本案轉型。

而妥協的農地改革方案是以共有出租耕地的全面強制徵收為其主要內容,透過「限田不限佃」的方式,將原本分散在諸多共有小地主手上極其零碎的耕地所有權,由國家予以暫時接收與清理,而後便隨即轉入現耕佃農的手上,這使得在當時約有半數的現耕佃農得以迅速轉化為新興小自耕農階層。然而更關鍵的,是在消滅共有出租耕地的共有所有權與業佃關係,並創造新興小自耕農階層的同時,也確立了此類型農地所有權的明確化與私有化,而在制度設計本身允許變更與交易的規範下,並同時配合當時都市計劃建設用地供給不足與戰爭動員狀態下的空間疏散政策,隨即配合著都市發展與擴張的路徑,在都市近郊的區域迅速發生大量農地變更為都市與工業建設用地的趨勢。因此筆者認為 1950 年代這個妥協農地改革的制度影響效果,實際上是透過農地所有權的清理與確立,及配合建立起一套農地可作為潛在的都市建設用地的制度規範,從改革推行之初,便已奠下了後來「農村自耕農與都市地主複合體制」的社會基礎。

而在前一階段妥協的農地改革下,不論是仍保有相當農地所有權的傳統地主階層,或是剛獲得完整農地所有權的新興自耕農(作為潛在的都市小地主),都使得國府緊接著要推動的市地改革,在當時的政治結構與社會基礎上,都面臨更龐大的阻力。而在外省籍親地主派與本省地主階層的結盟主導修正下而潰敗的市地改革,選擇將「實施都市平均地權」與「實施都市計劃範圍」建立強制連帶的制度關係後,進而在 1950 年代中期更為確立了「城鄉土地雙軌制度」的基礎。

筆者認為這個「城鄉土地雙軌制度」,是以在妥協的農地改革階段確立了現代化的農地所有權,及潰敗的市地改革階段確立都市計劃範圍外的土地不受地用、地權與地稅的管制制度基礎,並配合當時在戰爭動員狀態下政府有計劃性的防空疏散政策,使得 1950 年代前後因政治性遷移由大陸來臺的百萬軍民、自然增加的新生人口、及初始發展的基礎農工業等因素,所產生的住宅與工業建設用地需求,因為疏散政策、土地制度與政治結構等多重因素的導引,使得這些需求開始逐步向都市計劃範圍外的「非都市土地」上任意擴張,而形成了臺灣戰後這個階段在尚未工業化前的「強制性都市化」的空間發展與土地開發模式。

從空間治理體制的角度來看,這個無計劃且不受管制的空間發展模式,促使了在此時期農地任意變更為市地的惡性土地開發型態,並且因這些「非都市土地」開發的變更與交易行為不受「都市土地」制度的相關規範,而實質上造成了土地增值利益漲價歸私的事實。然而在開發成為既成事實後,政府的公共基礎建設卻又得被迫跟著實質開發地區的路徑追趕,卻使得土地利益的增值多數進了私人地主口袋,而無法正向循環的作為政府投入都市建設與住宅開發的穩定財源,而這個不斷被推遲的計劃開發職責,與仍得提供基礎建設所產生財務惡性循環,則成為臺灣戰後空間治理危機的歷史根源。

但是筆者必須指出這個土地開發模式及其伴隨而生的空間治理危機,在 1950~1960 年代是以犧牲

計劃性的空間發展與居住品質，還有造成政府公共建設財務惡性循環為基礎，卻意外的在某種程度上，有效緩解了當時政府部門無法提供充足都市建設與住宅用地提的困境，及藉由這個不受管制的私人土地開發型態為基礎的開發模式，提供了接下來臺灣在 1950 年代末期進入工業化發展階段時，各項工業建設與開發所需要程序簡便，且價格低廉的土地要素。

也就是說以國府在 1950 年代初期先後推動妥協與潰敗的改革所建立的土地所有權與空間開發制度架構基礎，某種意義上反而成為後來在 1950 年代末期以降臺灣中小企業得以發展的重要背景條件。筆者認為既有關於臺灣戰後經濟發展與住宅建設的領域裡，尚缺乏關於戰後初期土地所有權與開發制度架構，和經濟發展型態與住宅建設模式間的相關研究，這也是後續研究在本文關於「城鄉土地雙軌制度」的研究基礎上，下個階段可以進一步發展的課題。

然而在 1960 年代中期後，這個在 1950 年代初期便奠下的制度架構所產生的內生性危機效應逐漸擴散與顯露，這也使得國府高層與規劃技術官僚開始思索如何面對這個問題，逐步進行大規模的具體調查與研究，希望透過新一波的制度改革與規劃實踐，回應這個從 1950 年代中期確立的「城鄉土地雙軌制度」，所造成農地變更為市地的不受管制，城鄉用地爭議問題，及公共建設財務惡性循環的空間治理危機。

因而開始陸續推動了一系列相關的制度改革與規劃實踐，包括像是「限制建地擴張」、「管制都市計劃外建築」、「鼓勵開發山坡地與海埔新生地」、「非都市土地使用分區編定」、「追趕式的大量劃設都市計劃區」、「全面實施平均地權」等等，然而國府與規劃技術官僚在 1960 年代中期~1970 年代所逐步推動的這些制度改革與實踐，究竟是解決了這個制度架構的內生性危機，亦或者是在當時土地開發與龐大經濟利益已高度掛勾下的政經權力決策與運作結構裡，再度促成這個「城鄉土地雙軌制度架構」進入另一個階段的制度轉型與運作模式調整，這仍有待後續研究者進一步深入研究，以便廓清 1960 年代後至今，這個空間治理體制的危機根源與後來臺灣戰後長期政經結構與城鄉空間發展模式的具體關聯。

#### 四、致謝名單：

本論文能夠順利完成，與陸續榮獲相關機構碩士論文獎的肯定，必須感謝下列老師們的指導與協助。

中研院人社中心瞿宛文研究員、臺灣大學建築與城鄉研究所王鴻楷榮譽教授（論文指導教授）。

中研院近史所陳永發院士、臺灣大學建築與城鄉研究所華昌宜教授、臺北大學不動產與規劃系李承嘉教授、臺北大學社會系黃樹仁教授（論文口試委員）。

暨南大學公共行政系李文志教授、暨南大學公共行政系翁松燃特聘教授、臺灣大學地理系徐進鈺特聘教授、中研院社會所湯志傑研究員、臺灣大學建築與城鄉研究所夏鑄九名譽教授、長庚大學人文社會中心曾華璧特聘教授、銘傳大學規劃設計學院洪啟東院長（協助提供方向、討論與建議的老師）。

台大城鄉所碩士林佳禾、博士林子新、政大東亞所博士生詹為元、加州聖塔芭芭拉分校政治系博士候選人張珈健（協助提供方向、討論與建議的朋友）。

## 五、重要參考文獻：(完整參考文獻資訊請參見學位論文)

### (一)、檔案史料

<土地改革資料彙編(二)－中華民國四十二年十二月二十四日第三二三次行政院會議議事日程實施都市平均地權條例草案審查報告>，《陳誠副總統文物》，國史館藏，典藏號：008-010805-00005-007，入藏登錄號：008000000463A。

<土地改革資料彙編(二)－實施耕者有其田條例草案擬訂之說明>，《陳誠副總統文物》，國史館藏，典藏號：008-010805-00005-004，入藏登錄號：008000000463A

<土地改革資料彙編(三)－限田政策反應調查專報>，《陳誠副總統文物》，國史館藏，典藏號：008-010805-00006-001，入藏登錄號：008000000464A。

<土地改革資料彙編(四)－實施都市土地改革條例草案內政部擬定>，《陳誠副總統文物》，國史館藏，典藏號：008-010805-00007-010，入藏登錄號：008000000465A。

立法院秘書處，1952，《第一屆立法院第十會期第十八、十九次會議速紀錄》，臺北：立法院。

立法院秘書處，1953，《第一屆立法院第十會期第二十九次會議速紀錄》，臺北：立法院。

立法院秘書處，1954，《立法院會議議事日程、議事錄：行政院函送實施都市平均地權條例草案請提前審議案》，臺北：立法院。

臺灣省臨時省議會，1952，《臺灣省臨時省議會第一屆第二次大會專輯》，臺北：臺灣省臨時省議會。

臺灣省臨時省議會，1953，《臺灣省臨時省議會第一屆第三次大會專輯》，臺北：臺灣省臨時省議會。

臺灣省臨時省議會，1954，《臺灣省臨時省議會第二屆第一次大會專輯》，臺北：臺灣省臨時省議會。

### (二)、史料彙編

中央委員會秘書處(編)，1952，《中國國民黨中央改造委員會會議決議彙編》，臺北：中國國民黨。

立法院內政委員會(編)，1952，《實施耕者有其田條例草案關係文書－附參考資料(一)》，臺北：立法院。

侯坤宏(編)，1988，《土地改革史料(民國十六年至四十九年)》，臺北：國史館。

### (三)、日記、回憶錄、傳記(言論集、祝壽集、紀念集)與口述訪談

中華民國都市計畫學會、中研院近史所，2000，《都市計畫前輩人物訪問紀錄》，臺北：中研院近史所。

周宏濤，2003，《蔣公與我：見證中華民國關鍵變局》，臺北：天下。

林獻堂(著)、許雪姬(主編)，2012，《灌園先生日記(二十四)：1952年》，臺北：中研院臺史所。

秦孝儀(總編纂)，2002，《總統蔣公大事長編初稿：卷九(1950年)》，臺北：中正文教基金會。

- 秦孝儀（總編纂），2003，《總統蔣公大事長編初稿：卷十（1951年）》，臺北：中正文教基金會。
- 秦孝儀（總編纂），2004，《總統蔣公大事長編初稿：卷十一（1952年）》，臺北：中正文教基金會。
- 秦孝儀（總編纂），2005，《總統蔣公大事長編初稿：卷十二（1953年）》，臺北：中正文教基金會。
- 秦孝儀（總編纂），2008，《總統蔣公大事長編初稿：卷十三（1954年）》，臺北：中正文教基金會。
- 張力耕（編），2000，《臺灣土地改革文集》，臺北：內政部。
- 張炎憲、高淑媛，1996b，《衝擊年代的經驗：臺北縣地主與土地改革》，臺北：臺北縣立文化中心。
- 陳芳明（編），1996，《蔣渭川和他的時代》，臺北：前衛。
- 黃俊傑，1992，《中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問紀錄》，臺北：中研院。
- 董中生，1977，〈為土地改革答客問〉，《東方雜誌》，11（1）：39—45。
- 蕭錚，1980，《土地改革五十年—蕭錚回憶錄》，臺北：中國地政研究所。
- 薛月順（編），2005a，《陳誠先生回憶錄—建設臺灣（上）》，臺北：國史館。
- 薛月順（編），2005b，《陳誠先生回憶錄—建設臺灣（下）》，臺北：國史館。
- （四）、官方報告
- 中國農村復興聯合委員會，1952，《中國農村復興聯合委員會工作報告第三期》，臺北：中國農村復興聯合委員會。
- 中國農村復興聯合委員會土地組（編），1953，《臺灣省土地統計要覽》，臺北：中國農村復興聯合委員會。
- 內政部、臺灣省政府（編），1961，《內政部、臺灣省政府都市計劃考察團報告書》，臺北：內政部。
- 立法院內政委員會，1953，《內政考察團報告》，臺北：立法院。
- 立法院內政委員會，1955，《內政考察團考察報告》，臺北：立法院。
- 湯惠蓀，1951d，《地籍總歸戶的意義、方法及其效用》，臺北：中國農村復興聯合委員會。
- 臺灣省市政建設考察小組（編），1954，《臺灣省市政建設考察小組報告書》，臺北：內政部。
- 臺灣省政府民政廳地政局，未載明，《地籍總歸戶須知》，臺北：臺灣省政府民政廳地政局。
- 臺灣省政府民政廳地政局，未載明，《臺灣省實施耕者有其田工作手冊》，臺北：臺灣省政府民政廳地政局。
- 臺灣省政府地政局（編），1955，《臺灣地政統計（1955）》，臺北：臺灣省政府地政局。
- 鄧文儀（編），1954，《臺灣農村訪問記》，臺北：拔提。

鄧文儀（編），1955，《臺灣實施耕者有其田紀實》，臺北：中央文物。

#### （五）、專書與專書論文

王振寰，1996，《誰統治臺灣？轉型中的國家機器與權力結構》，臺北：巨流。

任育德，2008，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949—1960）》，臺北：稻鄉。

朱雲漢，1989，〈寡占經濟與威權政治體制〉，臺灣研究基金會（編），《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，臺北：臺灣研究基金會，139—160。

吳乃德、陳明通，1993，〈政權轉移和菁英流動：臺灣地方政治菁英的歷史形成〉，賴澤涵（編），《臺灣光復初期歷史》，臺北：中研院中山人文社會科學研究所，303—334。

李承嘉，1998，《臺灣戰後土地政策分析—平均地權下的土地改革與土地稅制分析（1949—1997）》，臺北：正揚。

侯坤宏，1995，〈光復初期臺灣土地改革運動中的政府、地主和佃農〉，中華民國史料研究中心（編），《中國現代史專題研究報告第十七輯》，臺北：中華民國史料研究中心，273—314。

徐實圃，1964，《臺灣實施耕者有其田經緯》，桃園：作者自印。

張景森，1993，《臺灣的都市計畫（1895~1988）》，臺北：業強。

陳明通，2001，《派系政治與臺灣政治變遷》，臺北：新自然主義。

陳東升，1995，《金權城市：地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析》，臺北：巨流。

黃仁姿，2011，《國民黨政權與地方菁英：1950年代的農會改組》，臺北：國史館。

黃俊傑，1995，《戰後臺灣的轉型及其展望》，臺北：正中。

黃樹仁，2002c，《心牢：農地農用意識型態與臺灣城鄉發展》，臺北：巨流。

楊懋春，1970，《臺灣土地改革對鄉村社會制度影響之研究》，臺北：臺大農推系。

葛伯納（蘇兆堂譯），1979，《小龍村》，臺北：聯經。

劉進慶（著）、王宏仁等（譯），2001，《臺灣戰後經濟分析（1945—1965）》，臺北：人間出版社。（原書日文版出版於1975年，漢譯本出版於1992年）

戴國輝，1966，〈臺灣（中國）農地改革與農地問題〉，封德屏（編），《戴國輝全集—史學與臺灣研究卷、七》，臺北：遠流，89—108。

龔宜君，2011，《外來政權與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950—1969）》，臺北：稻鄉。

#### 六、期刊與會議論文

土地改革月刊社編輯部，1952，〈臺灣省扶植自耕農條例兩種草案之對照〉，《土地改革》，2（12）：19—22。

中國內政月刊社（編），1956，《實施都市平均地權專號》，臺北：中國內政雜誌社。

中國內政月刊社，1952，〈實施耕者有其田條例草案、臺灣省扶植自耕農條例草案、臺灣省臨時省議會對省案修正意見之條文對照及說明〉，《中國內政》，4（特大號）：909—924。

王維伯、楊桓，1952，〈臺灣省分別共有土地歸戶問題之商榷〉，《土地改革》，2（8）：11—12。

李馥，1952，〈評臺灣省臨時省議會通過的扶植自耕農條例草案〉，《中國經濟》，24：40—45。

孟節，1952，〈溫和與保守：我對扶植自耕農條例草案的看法〉，《土地改革》，2（12）：11。

金石，1952，〈臺灣省臨時省議會扶植自耕農條例修正案評述〉，《土地改革》，2（12）：23。

張景森，1992，〈虛構的革命：國民黨土地改革政策的形成與轉化（1905—1989）〉，《臺灣社會研究季刊》，13：161—194。

湯惠蓀，1951，〈臺灣土地改革的準備工作—地籍總歸戶〉，《土地改革》，中國土地改革協會年會特刊：23—25。

湯惠蓀，1952，〈臺灣省扶植自耕農條例草案上幾個重大的問題〉，《土地改革》，2（5）：2—4。

黃樹仁，2002b，〈臺灣農村土地改革再省思〉，《臺灣社會研究季刊》，47：195—248。

歐世華，2001，〈政府遷臺初期的省府人事布局風波（民國三十八~三十九年）〉，《臺北文獻》，136：199—224。

瞿宛文，2007，〈戰後臺灣經濟成長原因之回顧：論殖民統治之影響與其它〉，《臺灣社會研究季刊》，65：1—33。

#### （七）、學位論文

林婉平，2010，《中國國民黨 CC 系在臺灣的政治活動（1949—1991）》，中壢：中央歷史所碩士論文。

張景森，1991，《臺灣現代城市規劃：一個政治經濟史的考察（1985~1988）》，臺北：臺灣大學土木工程所博士論文。

陳兆勇，2011，《土地改革與政權鞏固：戰後臺灣土地政策變革過程中的國家、地主與農民（1945—1953）》，臺北：臺灣大學社會學系博士論文。

劉志偉，1998，《戰後臺灣土地關係轉型中的國家、地主與農民（1949—1953）》，新竹：清華大學社會人類研究所碩士論文。