



從**減租**到扶植自耕農

From "**Farm Rent Reduction**" to "**Land to the Tiller**"

抗戰時期至戰後國民政府的土地改革

1937-1949

◎ 陳淑銖 著
By Shu-chu Chen

文史哲學集成
文史哲出版社印行

從減租到扶植自耕農

抗戰時期至戰後國民政府的
土地改革（1937-1949）

陳 淑 銖 著

文 史 哲 學 集 成
文 史 哲 出 版 社 印 行

從減租到扶植自耕農：抗戰時期至戰後國民政府的土地改革（1937-1949） / 陳淑銖著. -- 初版. -- 臺北市：文史哲，民 91
面： 公分. -- (文史哲學集成; 452)
參考書目：面
含索引
ISBN 957-549-414-8 (平裝)

1. 土地行政-中國-民國 26-37 年 (1937-1945)
2. 土地改革

554.2928

91002708

文史哲學集成 ④52

從減租到扶植自耕農

抗戰時期至戰後國民政府的土地改革（1937-1949）

著 者：陳 淑 銖
出 版 者：文 史 哲 出 版 社

<http://www.lapen.com.tw>

登記證字號：行政院新聞局版臺業字五三三七號

發 行 人：彭 正 雄

發 行 所：文 史 哲 出 版 社

印 刷 者：文 史 哲 出 版 社

臺北市羅斯福路一段七十二巷四號
郵政劃撥帳號：一六一八〇一七五
電話 886-2-23511028・傳真 886-2-23965656

實價新臺幣三八〇元

中華民國九十一年(2002)三月初版

著財權所有・侵權者必究

ISBN 957-549-414-8

自序

從研究所就學期間，開始投入中國現代經濟史研究以來，就鑽進農業經濟領域當中。農業是人類十分古老的經濟活動，互古以來土地即呈現出複雜樣貌，除了純經濟層面外，更涉及社會層面。自工業化時代來臨之後，居於弱勢的工人和農民階級，尤其是佃農，一直是社會改革運動者、人道主義者關心的對象，也是多年來深深吸引我投入的地方。

1991年完成的博士論文《浙江省土地問題與二五減租》，處理的土地問題，時間只限於抗戰前十年（1927~1937），地域限於浙江一省，撰寫期間深感這只是研究土地問題的開端，日後應再延伸處理其他地區的土地改革，例如：山西省的土地村公有制、閩西的計口授田制等，尤其是抗戰時期到勝利後，國共雙方的土地政策，以及部分省區的土地改革個案，因而有本書的續作。全書分別以閩西、湖北、贛南、四川北碚、甘肅隴惠渠等地為案例，有關減租運動和扶植自耕農、耕者有其田的實驗，更加深入1930~1940年代土地問題的核心。

本書的完成，正巧在通過博士學位屆滿十週年，對於一個呱呱落地的初生嬰兒，十年內，他已經學會書寫、會閱讀、會上網，並開始探索思考抽象世界。回想十一年來的日子，又可切割成兩段落：前五年在國史館擔任編修工作，後五年多在臺灣科技大學從事教學研究。工作上，有應如期完成的任務，也欣羨年輕學子可以不斷編織夢想；工作外，學術研究成為另一座可以不斷攀登的象牙塔，塔裡面沒有似錦繁花，更不是黃金之室，而經由閱讀史料、沈澱思慮，再轉化為文字的過程，可以穿越時空，伸向無

邊無界、水草豐美的世外桃源。

逾不惑之年而能側身學術殿堂，首先要感謝父母親多年來的養育之恩，恩師劉翠溶院士在學術上的啟蒙和治學精神的引領，家人的支持和體諒，長期忍受冷凍食品和便當的三餐；更要感激國史館服務期間的研究環境，還有同仁間的難忘的情誼，以及臺科大人文社會學院溫前院長春福、徐院長福全、人文學科周主任聰俊諸教授的關心和鼓勵，才有勇氣厚顏將作品呈現在大眾面前。對於本書任何錯謬，晚願以聞過則喜之心接受，敬請不吝雅正。

陳淑銖謹誌

2002 年春

從減租到扶植自耕農

—抗戰時期至戰後國民政府的土地改革（1937~1949）

目次

自序

第一章	前言	1
第二章	抗戰時期國民政府的土地政策	9
第一節	戰時至戰後的租佃問題	9
第二節	戰時國民黨的土地政策	23
第三節	土地改革的提出	39
第四節	戰時扶植自耕農政策	62
第三章	福建龍巖扶植自耕農的土地改革	85
第一節	龍巖土地改革的背景	86
第二節	抗戰前龍巖的地權變遷	90
第三節	龍巖土地改革的提出與實施	93
第四節	扶植自耕農工作之成效	106
第四章	陳誠與戰時湖北的土地改革	125
第一節	陳誠生平與早期限田主張	126
第二節	陳誠與抗戰時期的湖北	130
第三節	湖北省二五減租運動	143
第四節	湖北省扶植自耕農實驗	164

第五章 蔣經國與贛南的耕者有其田新政·····	173
第一節 蔣經國與贛南新政·····	174
第二節 新贛南土地改革政策·····	181
第三節 贛南扶植自耕農計畫·····	189
第四節 土地改革實施結果·····	200
第六章 四川北碚和甘肅湟惠渠的土地改革·····	207
第一節 北碚扶植自耕農示範區·····	207
第二節 甘肅省湟惠渠灌溉區扶植自耕農示範區·····	226
第七章 抗戰勝利後的土地政策·····	241
第一節 國民黨之土地政策與地政·····	242
第二節 戰後土地改革草案大辯論·····	267
第三節 兵農合一土地改革方案·····	285
第四節 美援貸款實施土地改革·····	296
第八章 中國農村復興委員會與閩西的土地改革··	311
第一節 閩西土地改革的背景·····	312
第二節 農復會對土地改革的主張·····	314
第三節 閩西六縣土地改革的經過·····	319
第四節 閩西土地改革的效果·····	329
第九章 結論·····	337
附錄·····	347
徵引書目·····	351
索引·····	375

第一章 前言

國民政府撤退到臺灣後，積極實施土地改革政策，主要內容為公地放領、三七五減租、耕者有其田，又以 1953 年耕者有其田之實施，為臺灣農業史上劃時代的大事。考其基本原則和方法，大多是 1930~1940 年代，國民政府在大陸曾經推動的二五減租和扶植自耕農政策，加以調整和修正，並配合客觀環境而來。

1927 年國民政府在南京執政開始，國民黨的土地政策，主要依據以平均地權、耕者有其田為核心的民生主義的政綱，先擬定「二五減租」辦法，再實施「扶植自耕農」主張，以逐步解決中國嚴重的土地問題，發展社會生產力。然而國民政府在大陸時期土地改革主張，1927~1949 年的 22 年間，卻一再「坐誤時機，而舉國懵懵然，忽其為根本之圖。」¹議而不決，決而不行，行而不力，從整個國統區觀察，實令人失望，不僅不能解決當時的土地問題，反而使農村經濟更進一步惡化，結果被億萬農民唾棄而終至侷促臺灣。而國民黨在臺灣的土地改革，卻收到預期的效果。因此國民黨在大陸執政後期，實施土地政策的經驗，其中成敗因素、教訓、評價，實在值得深思。

一、土地政策的背景

抗戰爆發之初，日軍憑其軍事優勢長驅直入，佔領沿海沿江

¹ 蕭錚，《中國人地關係史》（台北：商務印書館，1984 年），頁 329。

大片土地，使得原已呈顯嚴重凋敝的中國農業，又在戰亂中遭到空前的浩劫。以農產品而論，1938 年中國主要農產品損失量和戰前 1936 年產量相比，最少是 20%，最多的竟達 80% 以上。²

中國以農立國，農民佔總人口 80% 以上，而且租佃制度發達，佃農約佔農民的 75%，因租佃制度不合理，其收入大部均須繳納地租，以致終歲勤勞，不得一飽。抗戰以來，雖糧價隨物價高漲，而農業生產成本亦隨之高升，農民終年辛勞所得，未霑其惠，而地主則以加租、押租剝削佃農，輾轉謀利，不勞而獲，各省土地漸有兼併趨勢。而農民出錢又出力，為實際從事作戰和糧食供應者，卻因服役關係，生產力大減，又以佃租奇重，收入極少，生活艱苦，所以要解決民生問題，首先要解決農民的生活問題。

1937 年 11 月，國民政府決定西遷重慶，並將西南、西北等省作為戰時後方經濟根據地的中心，以重建國統區的經濟。農業為國民經濟的基礎，戰爭期間亦為決定勝負的要因。要啟動國民經濟的正常運轉，安撫生活無望的廣大農民，必須注入農業生產所必需的資金，以增加生產，復甦經濟。

自從二次大戰結束，民主化、現代化的浪潮襲捲全球，各國提出土地所有制度變革的時機，已成勢不可擋的歷史潮流。同樣的，抗戰的勝利使中國獲得政治改造、經濟振興、向現代化轉變的時機。無論是國民黨統治區，或是共產黨的解放區，農民紛紛

² 蘇澄，〈敵寇侵略下的我國農村經濟〉，鄒韜奮等編，《全民抗戰》115 期（1940 年 3 月），轉引自劉禎貴，〈對日抗戰時期四聯總處農貸政策的幾點思考〉，《四川師範大學學報》（社會科學版），25 卷 2 期（1998 年 4 月），頁 128。

要求土地改革，於是因應世界潮流所趨和迫於國內形勢，變革土地制度已是勢在必行，而且提出解決土地問題的政黨，就能贏得政權。所以國共兩黨都採取相應的土地改革措施。

抗戰時期，國民黨制定了系列的土地政策，採取了許多措施，除了為解決農村嚴重的土地問題之外，對於農業國家，土地除了供應糧食之外，亦為最豐富之稅源，田賦一向為國庫收入之大宗，因此戰時的國家財政、軍糧民食都與土地有密切關係。究竟國民黨這些政策實施狀況，土地問題得到何種程度的解決等，過去有關中國土地問題的論著，缺乏有系統的研究，或大多僅限於共產黨在根據地「減租減息」政策的對比而已。

二、土地改革意義

土地改革簡要的定義，係依據公平合理的原則的土地政策，改善以往不良的土地制度，以解決其所發生的土地問題。狹義解釋為土地重分配，以達到耕者有其田的目標，這是一項社會改革，也是經濟建設。

本書討論的對象為「土地改革」，有兩點須先說明：第一、土地種類甚多，有農地、森林地、礦地、建築用地、交通水利用地等等，其中以「農地」面積最大，且與中國四分之三以上人民的生活有直接關係，故本書討論土地改革以農地為限；第二、土地問題與土地改革，可大別為「土地利用」與「地權關係」兩方面，本書所要討論的不是土地如何利用的「地用改革」，而是如何使土地所有權的分配均勻化，並如何改善因地權分佈不均而發生的租佃制度。

第二次世界大戰結束後，土地改革的意義，依各國實行的土地政策分類歸納，為廣義和狹義兩種。廣義的土地改革是廢除私

有制度，實行土地國有，農民只有土地利用權，沒有使用權利用的時候，還須集體的共同經營，最好是國有國營，至少是合作經營，將農業組織及技術根本改造，發揮農業的最大效率。1940年以前，世界上只有蘇聯一國實行，其為社會主義革命的一部分，只有整個實行社會主義的國家，才有實行的可能。

廣義的土地改革，並不取消土地私有制度，但是要打倒大地主階級，廢除地租剝削，實行耕者有其田，組織合理的自耕農場，以解放土地，增力生產，並且平均地權，實行土地上的經濟平等。最有名的例子為第一次世界大戰後，東歐各國的土地改革和戰後愛爾蘭的創設自耕農政策。其他各國的創設自耕農政策，大體亦可歸入此類，但改革方法太緩和的國家，效果很少，主要還是在東歐和愛爾蘭。

普通的土地改革大都是指狹義的解釋而言，前一種土地改革則名為「土地國有論」，以與狹義的土地改革區分。當時東歐各國所頒的法律，大都叫「土地改革法」，第二次世界大戰之後，蘇聯控制下的東歐各國，還繼續作土地改革；戰敗的日本，在麥克阿瑟管制下，也頒布「日本土地改革法」，法案辦法亦相近。而戰後的中國，各黨各派所謂「土地改革」，亦完全屬於這一類；不過手段有較激與較緩之別，基本方法仍是一類。³

土地改革在本質上大都是革命性的，尤其是在短期內作頗為急轉的改革。在改革過程中，涉及很多人的權利義務的移轉和得失，使既得權利者至少在直覺上感受到犧牲，難免攪動社會秩序，或甚至釀成變亂。而土地改革能否成功，仍是大有問題。在

³ 熊伯衡，〈土地改革政策的研討〉，《中農月刊》9卷6期（1948年6月30日），頁1。

策劃改革方法時，必須儘速完成改革於比較和平安定的過程中，爲求合於此一原則，其改革正面之理念爲：

(1) 把地主的土地移轉給現耕佃農或僱農，耕者沒有變，只是土地所有權的轉移，所以變動較少。

(2) 對於地主給以相當補償，不致危害其生活。在土地改革中，地主全無損失是不可能的，規定以法定租額或不超過約定地租額之數倍總額，給地主補償地價，以當地主要農產物計算，分十數年清償。

(3) 對於農民，使其可以取得土地所有權，而未加重負擔，且設法給以農業經營上所必需的配備。農民在以後的十數年間，每年只須付出約原租額的一半以作地價，雖須納稅，但限定田賦及其他負擔之總額，不得超過農地正產物一定的百分比。農民每年所須付出的地價和地稅兩項合計，不過農地正產物的千分之三百七十左右。另一方面，農民可以利用國家金融機構的貸款。

(4) 地價歸農民分年償付，地稅也由新自耕農負擔，國家只須予以金融上的保證與融通，並無多大財政負擔，因此隨時可以實施。

(5) 土地改革政策所慮的只是政府有無執行此種改革的決心與權力，必須靠民眾運動做發動力。

除了在既有租佃制度內，實行減租以減輕佃農的負擔外，扶植自耕農辦法，更爲解決中國土地問題之基本方法之一，其政策主旨在以政治和經濟力量協助躬耕之無地農民，使其獲得土地成爲自耕農，並加以維護，使不致再減少或損失其土地，換言之，即調整現存之地權分配；此種地權之調整工作，不僅含有社會改革政策之意義，而且有增加農業生產之功用。

三、本書的主題

抗戰之前，國民政府的土地政策，從全國範圍而言，始終停留在條例的制定和修訂上，沒有整體性實際行動，僅在少數某些省份的局部地區，展開一些地政改革的實驗，較具代表個案主要有：福建人民政府在閩西的「計口授田」制度、山西閻錫山的「土地村公有制」政策、浙江的二五減租等；地政方面，則有國民政府在江蘇的「地籍整理」、浙江平湖的「地政實驗」。

1990 年代有論者以爲中國國民黨黨史上曾「三次主張或實行過耕者有其田」，一次在孫中山晚年時期，一次爲蔣經國 1940 年代在贛南時期，一次是臺灣 1950 年代土地改革時期。⁴這種論點似嫌狹隘，未窺全豹，實際上，在抗戰期間，國民政府本於「抗戰建國」之決策，曾於大後方各省，積極的推行土地改革。地政方面，城市則從整理地籍、地價申報著手；在農村則實施減租、保佃等工作，如陳誠在湖北西部推行三七五減租、蔣經國在贛南二五減租，此外四川省北碚、甘肅省湟惠渠灌溉區，以及贛南、鄂西、閩西龍巖等六縣等諸地區，都有政策性的試辦扶植自耕農實驗區，亦可代表中國不同省區的土地問題，以及各種不同改革樣貌，對抗戰建國起了積極的推進作用。

臺灣學界，關於抗戰爆發後至遷離大陸，國民政府的農村土地政策和中國農村土地所有權問題，不論是地政學者或歷史學者，尚未有系統、深入的探討。

中國大陸方面，關於農村社會問題的研究，多偏於土地問題，一向侷限以共產黨爲主軸。不論是理論辯證、土地政策演變

⁴ 陶季邑，〈國民黨與耕者有其田〉，《貴州社會科學》（1993 年 4 月），頁 85。

正史、各革命根據地蘇區或解放區的實際改革，相關資料和論著，汗牛充棟。對於國民政府的農村土地政策，自 1950 年代以來，中國國內報刊上甚少有論文發表，高等院校的教材，如中國現代史、中國近代經濟史等論著中，或略而不談，或者籠統地加以簡單否定，忽視其存在、演變與作用，缺乏應有的分析研究。⁵

到 1990 年代，關於二十世紀中國農民土地問題有新的研究，代表性的著作，如成漢昌、金德群、郭德宏等人的專著中，才有較深入的探討。如郭德宏的專著中，論述的內容舉凡土地佔有關係、孫中山等人的土地主張與中國國民黨的土地改革、南京國民政府時期國民黨的土地政策，而全書的重點則放在中國共產黨領導的土地改革，如毛澤東、彭湃、王明、劉少奇、張聞天、任弼時、鄧子恢等人有關農民土地問題的主張，以及土地改革史若干問題，如土地改革在中國革命中的地位、作用及對各階級應採的態度等。⁶其他各書，大致亦僅將國民黨的土地政策，作為全書論題的背景。

另一方面，1990 年代關於中國農村社會經濟史論著，除土地問題之外，大多從側面、全方面對農村社會進行分析和考察，並將農民問題劃分為經濟、社會等各專題，作深入研究。

抗戰時期，國民黨在內憂外患，經濟困窘，國步艱難，諸多限制的情況下，制定了系列有關土地問題的政策，尤其在 1941 年以後，決定加強戰時土地政策的推行，採取了許多措施，就其

⁵ 金德群，《民國時期農村土地問題》（北京：紅旗出版社，1994 年 9 月），頁 173。

⁶ 成漢昌，《中國土地制度與土地改革—20 世紀前半期》，（北京：中國檔案出版社，1994 年 7 月）。

本身而言，有其改革進步的一面；然而這些提出的政策，到底在多大程度上得以實施？農村迫切的土地問題，到底得到何種程度的解決？本書主題即在探討 1937~1949 年間，國民政府土地政策的理論和實施經過，尤其是抗戰後期到勝利之後，面對共產黨制定出一系列土地革命理論和政策的挑戰，國民黨黨政當局如何面對，以及各省區的土地改革個案。全書分別以閩西、湖北、贛南、四川的北碚和甘肅湟惠渠灌溉區等地為案例，有減租運動和扶植自耕農、耕者有其田的實驗，更加深入土地問題的核心。

第二章 抗戰時期國民政府的土地政策

第一節 戰時至戰後的租佃問題

中國地少人多，以農立國，租佃制度由來已久，佃農與佃耕地數量龐大。在地狹人稠的國度，租佃制度對於農村的勞力調劑，及土地利用，均可收相當的效果，原有其存在的合理性。倘若在土地兼併不烈，生活可自給自足的情況下，佃農擅於經營並積蓄者，亦可逐漸改善其經濟環境，進而成為自耕農。但是中國農民始終無法超脫苛重的地租的壓迫，而且不合理的押租、預租、租期過短、業主額外需索、任意加租或撤佃、佃權沒有保障等現象，至為普遍。佃農則毫無組織，只能任憑地主剝削，以致終歲勤勞結果，全家仍不得溫飽，此實為中國農業不振的基本原因，也是戰時國民經濟最基本的問題。農村凋敝的結果，一切技術改良的計畫，都屬徒然。

抗戰勝利後，殘破的經濟，極待復員，中美農業技術團的美國農業專家穆懿爾（Raymond. T. Moyer）考察中國農業問題，提出「在中國現行之運銷、金融、賦稅、及租佃制度下，農民常只獲得其產品價值之小部分，大部分必須貢獻於地主及其他中間階層，此種情況如不改善，縱使農業技術改進，生產量增加，對於大多數農民生活水準之提高，亦少補益。」¹農業改進之目標，首

¹ 穆懿爾著，劉名賢譯，〈中國之農業改進與農地改革〉，《地政通訊》第24期（1948年1月1日），頁15-16。

在提高單位勞動產量，其次為增加農民純收益，而租佃制度成為重要經濟和政治課題。

一、耕地與農民

中國耕地與農民的數目，向無精密之調查，但地少人多，則為全國普遍現象，且為農村經濟困乏最大因素。茲就農林部 1946 年度所得調查資料，列於表 2-1。

表 2-1 中國各省耕地與農民分佈情形（1946 年）

地域別	每農民平均攤 得耕地（市畝）	每農戶平均攤 得耕地（市畝）	農民數 （1,000 人）	農戶數 （1,000 戶）	耕地面積 （1,000 市畝）
江蘇	3.40	16.87	25,080	5,057	85,296
浙江	2.97	13.16	14,020	3,165	41,658
安徽	4.82	27.27	15,182	2,682	73,128
江西	2.70	13.17	10,034	3,292	43,339
湖北	3.39	16.29	19,046	3,960	64,500
湖南	2.64	12.87	18,992	3,900	50,206
四川	3.98	23.84	38,957	6,352	151,437
西康	2.40	14.43	1,668	278	4,011
河北	4.53	25.84	24,117	4,224	109,132
山東	3.04	16.97	53,024	5,918	100,450
山西	7.38	38.89	9,876	1,874	27,879
河南	3.76	19.46	26,220	5,060	98,499
陝西	5.87	32.94	7,767	1,385	45,627
甘肅	6.52	33.00	4,013	793	26,167
青海	6.52	33.00	1,197	237	7,807
福建	2.93	12.97	7,202	1,626	21,094
臺灣	4.38	30.41	2,984	430	13,085