

何時才能落實土地正義

介讀《土地正義：從土地改革到土地徵收，一段被掩蓋、一再上演的歷史》

自由撰稿人 | 房角石



土地正義：從土地改革到土地徵收，一段被掩蓋、一再上演的歷史
徐世榮著／遠足文化／201609／222頁／21公分／350元／平裝
ISBN 9789869351294／554

* 前言

本書是政治大學地政學系徐世榮教授介紹其從事土地改革研究、參與土地社會運動歷程的精華實錄。

本書上半部內容翔實地介紹臺灣早期「三七五減租」、「耕者有其田」、「公地放領」等三大土地改革運動的施行經過，有別於官方過往對土地改革成就的歌功頌德，徐教授透過對官方史料和口述歷史材料的爬梳整理，剴切指陳土地改革過程中出現的種種缺失。讀者閱後將會覺得大開眼界，因為徐教授研究所獲的獨到觀點甚具批判性，會顛覆大多數人過去對國民政府實施土地改革政策成功的美好印象。

徐教授在本書的下半部內容裡，先說明自己的學術研究背景是強調社會關懷的「法蘭克福學派」，因此積極地參與社會運動，並協助社會弱勢。由於參與《農村再生條例》起草之緣故，作者的研究重點從原先的土地政策和土地歷史，轉向農村發展、土地開發和土地徵收等議題。而發生在2010年6月的「苗栗大埔事件」，則是影響他真正走上社會抗爭運動的關鍵因素。徐教授特別針對「土地徵收」的議題，將其運作脈絡做深入剖析，並對現行法制的缺失做出批判。讀者閱讀本書後再來觀照近年來屢屢引發社會關注的拆遷抗爭事件，或許會對那些處於弱勢的被拆遷者，生出更多的憐憫關懷之意。

* 本書簡介

本書分為「上篇 土地改革的真相，你不知道的黑歷史」、「下篇 與民爭地？與土地共生？問題重重的土地徵收」共計八個章節，茲將各部分內容簡介如下：



一、〈第一章 土地與我〉

作者先簡述他踏入土地研究的經歷，另外介紹在一次的田野研究中，他所訪談的佃農談到在國民政府實施「耕者有其田」政策時，地主沒飯吃還要靠佃農接濟食物以及佃農想返還土地給地主，而政府卻不准的過往事蹟。這個意外收穫帶給作者莫大的衝擊，因為在他的養成教育認知裡，國民政府實施土地改革的正當性，是建立在地主剝削佃農、隨意撤佃以致讓佃農生活困苦的前提之上。如果地主和佃農的關係真如教科書所說的那麼惡劣，為何受訪的佃農卻還會這麼感念地主對他們的照顧，以致願意伸出援手呢？所以國民政府實施土地改革的真正目的為何的這個議題，不但開啟作者往後繼續做土地研究的興趣，也成為了他學術研究的其中一項重點。

二、〈第二章 三七五減租〉

國民政府於 1949 年 4 月開始推行「三七五減租」，意思是耕地地租租額，不得超過主要作物正產品（稻穀）全年收穫總量的千分之三百七十五。如此規定，是為了保障佃農免遭地主收取高額佃租的剝削。該政策的前身是 1927 年在中國大陸廣東省、浙江省推行的「二五減租」。「二五減租」在中國大陸實施失敗的原因有三，一是地方勢力反對、二是無法釐清混亂的租額、三是地籍資料不完備。

當時國民政府之所以在臺灣推行「三七五減租」，是因為中共在中國大陸以「土地改革者」自居，甚得人心。如果國民政府不改革臺灣的土地制度，臺灣人心恐無法敵擋中共推行土改政策成功的宣傳攻勢。國民政府為了不重蹈「二五減租」政策失敗的覆轍，由時任臺灣省主席兼警備總司令的陳誠以《臺灣省戒嚴令》為後盾，發佈行政命令告知地主倘有嚴重違背「三七五減租」政策的情形，將被逮捕至警備司令部審訊。另外，陳誠還向反對的地主撂下「調皮搗蛋的人也許有，不要命的人不會有」的狠話。由於前有「二二八事件」的震攝、後有陳誠的威逼，地主們怕掉了腦袋，紛紛主動找佃農簽訂新租約，因此國民政府竟只花一個月的時間就完成了「三七五減租」。

本書作者的研究結果指出國民政府強推「三七五減租」政策，衍生不少問題。例如以行政命令推行「三七五減租」政策三年後，才制訂法律加以規範，以致有推行期間係屬違法的批評聲音出現；還有當時地主和佃農的關係並沒有那麼的對立，甚至尚稱和諧。可是國民政府為了強調實施「三七五減租」的正當性，刻意散播「地主剝削佃農」的觀念，造成地主被污名化的結果；另外，原本地主和佃農之間的租約一旦到期，按理來說地主是可收回土地。但是在國民政府的強迫之下，地主不能拿回土地。於是租約變成沒有落日條款的契約，地主反被剝奪了土地所有權。

本書作者認為推行「三七五減租」政策所依據的《耕地三七五減租條例》施行到現在已將

近七十年了，據統計目前仍有三萬多件租約和五萬多位地主和佃農受到影響。由於地主收回土地的權益受到侵害，因此本書作者主張目前執政的政府應該廢止該條例，把土地所有權還給地主。

三、〈第三章 耕者有其田〉

國民政府推行「耕者有其田」政策的原因有三，一是為了和中共爭奪誰是真正土地改革者的地位、二是要處理地主和佃農間關於生產分配不公平的問題、三是要把土地改革給做好，顯示與中共推行暴力土改的不同，以爭取美國對國民政府的支持與援助。

本書作者指出國民政府實施「耕者有其田」政策，產生一些問題。例如在 1953 年初先以行政命令推行「耕者有其田」，嗣後再立法通過《耕者有其田條例》和公告《耕者有其田施行細則》。如此違背程序正義的操作，引發政策施行是否違法不當的訾議；還有不顧當時臺灣小地主們大多是以「共有土地」作為土地持有方式的特殊情形，一律將「共有土地」納入土地徵收的範圍。此舉造成許多靠出租土地營生的小地主們，喪失賴以維生的土地；最後就是為了補償土地被徵收人所發放的公營事業股票，因公營事業資產重估的緣故，實際上能拿到的補償都只有股票面值十分之一左右的金額，以致使地主蒙受巨大的損失。

本書作者認為國民政府當時推行「耕者有其田」政策的結果，使佃農取得土地。佃農在感激之餘，紛紛加入國民政府所成立的農會，成為日後選舉時的樁腳。可是由於地主所獲得的補償金額甚低，遂造成一股極度厭惡國民政府的力量油然而生。甚至還有些地主因此離開臺灣，轉往海外鼓吹反國民政府的運動，形成海外臺獨勢力的起源。

四、〈第四章 公地放領〉

二戰後國民政府進駐臺灣，將所接收的大部分土地都登記在「臺灣糖業股份有限公司」的名下。然而臺糖卻將原本從事耕作而享有收穫利潤抽成的佃農，改為乾領薪水的「僱農」身分，這對佃農而言是個充滿殖民剝削色彩的政策決定，因此引發農民在各地進行抗爭行動。1951 年美國顧問雷正琪（Wolf Ladejinsky）訪問臺灣，農民向他反應被臺糖公司惡待的情形。雷正琪旋即寫信給蔣介石，批評國民政府變相保留公有地的做法，並建議國民政府釋出更多的公有地，才能獲得農民的支持。

在農民的抗爭以及雷正琪所代表的美國壓力交互作用之下，國民政府遂在 1951 年開始正式實施「公地放領」政策，並要求臺糖公司應予以配合。縱使上級有交代，臺糖公司仍基於本位主義的利益考量而不願積極配合，僅釋出少許偏遠、貧瘠的土地，來虛應政策要求。加上農民也不願意承領那些質差的土地來耕作，因此「公地放領」政策推行到 1964 年便告終了。

本書作者認為「公地放領」和「三七五減租」、「耕者有其田」等有關土地改革的政策，它們背後共同的特徵就是國民政府「便宜行事」、「殖民臺灣」的心態，而沒有把臺灣人，特



別是農民，當作是自己的國民來看待。

五、〈第五章 土地徵收〉

作者在本章介紹土地徵收主要有「一般徵收」、「區段徵收」和「市地重劃」等三種類別。「一般徵收」的被徵收者只能領取補償費；「區段徵收」的被徵收者可選擇領取「抵價地」，或選擇領取補償費。至於「市地重劃」則是地方政府將土地重劃後，把一部份的土地劃歸給自己，然後再把土地賣掉，來增加地方財政收入。

由於土地徵收是不必經過人民同意，就能強制剝奪人民財產權的嚴厲手段，依法必須要在符合「公益性、必要性、比例性、最後手段性」等要件的情況下，才能使用。可是地方政府常用「都市計畫」的方式，規避掉嚴格的徵收要件規定，間接地強迫人民接受土地徵收。像「苗栗大埔案」與「臺南鐵路地下化工程」，都是地方政府透過制訂或修改「都市計畫」的方式，來達到土地徵收的目的。

作者指出臺灣的土地徵收之所以這麼浮濫，主要原因就是地方政府施政的財源不足。在怕影響選票而不敢向人民多課稅的情況下，只好透過土地徵收的方式來攢取施政所需的經費，結果就是犧牲了少部分人民（被徵收土地者）的權益。正確的方式應該是向全民多課稅，並將稅金用在公共建設上面，而不是剝奪少數人的土地來變賣，以滿足地方建設經費的需要。

六、〈第六章 臺灣農地發展的歷史〉

作者在本章介紹臺灣農地發展的歷史，依經濟與農地政策的制訂過程，約略可分為剝削（1945-1949）、壓榨（1949-1965）、農工爭地（1960-1974）、農地管制（1974-1993）和農地釋出（1993-迄今）等五個階段。每個階段都有其特殊的時空背景和與之相應的推行政策。其中以第五階段，中央政府解除農地管制，有計畫地釋出農地，造成目前農地不斷地被地方政府徵收的情形最值得關注。

在1993年之後，由於地方政府的財政越來越捉襟見肘，地方政府只好透過徵收的手段，將中央政府釋出給農民的土地予以徵收。再加上地方派系、樁腳的從旁協助，一同來炒作土地。所獲得的金錢一方面挹注在地方建設經費上，另一方面則用來拉攏派系、樁腳。土地和政治牽連著千絲萬縷的關係，不變的是老百姓隨時可能遭受土地被徵收的厄運。

七、〈第七章 土地徵收的要件〉

作者在本章介紹了土地徵收的六大要件：法律形式規定、促進公共利益、必要性、比例性、最後手段性和完全補償。同時指出地方政府時常在只符合「法律形式規定」這一項要件的情況下就開始徵收，之後就忽略其他要件而直接跳到「完全補償」的程序。目前法律規定補償金額要以「市價」為準，可是這個「市價」卻是由地方政府的「地價評議委員會」所決定，而不是一般買賣交易市場的市價。現行作法是以土地公告現值加四成予以補償，離真正的市價顯有一

段不小的差距，基本上算是「相對補償」，而不是「完全補償」。

作者還指出現行地方政府透過都市計畫的方式來進行土地徵收，都是自己提案且自己審議通過，於行政程序的保障和公共利益的判斷，均顯有不足之處。作者結合相關人士進行抗爭後，促成 2012 年《土地徵收條例》的修法，納入「特定農業區」的土地徵收，遇有重大爭議時，政府必須舉辦「聽證會」的規定。有別於民眾形式上參與、沒有實質意涵的「說明會」、「公聽會」，「聽證會」則要求地方政府要事先提供資料給土地被徵收者知悉，行政官員也必須答覆民眾所提出的意見。如果民眾所提出的質疑未被採納，行政官員必須提出為何不接受的具體理由。只有官民透過溝通、辯論後所形成的共識，才能算是真正的公共利益。

八、〈第八章 與公平正義站在一起〉

作者期待與社區組織、非營利組織（NGO）等公民社會力量一起努力，減少不公不義的土地徵收事件再度發生。同時也呼籲臺灣的各級政府要摒棄過去浮濫徵收的惡習，轉向建構注重人權保障、強調正當法律程序的土地徵收新制。

* 結語

關於對土地徵收、拆遷抗爭事件的關注，越來越見諸媒體的深入報導，例如臺南鐵路地下化東移案（注 1）、高雄市十全果菜市場拆遷案（注 2）和桃園航空城計畫案。（注 3）其中引發官民衝突之處，多半是「徵收必要性的判斷、公益的決定、都市計畫的修正、聽證會的舉行」等關鍵爭議點。而這幾個爭議點的重要概念皆可在徐教授所著述的《土地正義》這本書裡找到解釋及適例。透過本書的內容介紹，可瞭解從過去到現在土地問題的來龍去脈。因此對於想深入瞭解土地問題的讀者而言，本書是不容錯過且值得細細品味的一本入門好書。

注釋

1. 朱淑娟，〈臺南鐵路地下化告訴你，政府為什麼習慣強徵民地？〉（2016.9.7）。《端傳媒》<https://theinitium.com/article/20160907-taiwan-Tainan-track>
2. 邱伊翎，〈政黨輪替並沒有改變拆、拆、拆的開發邏輯〉（2016.9.25）。《報導者》<https://www.twreporter.org/a/opinion-demolition-kaohsiung>
3. 孫窮理，〈桃園航空城的土地徵收與聽證〉（2016.11.14）。《焦點事件》<http://www.eventsinfocus.org/issues/238>