

# 台灣的土地掠奪史 ---基進觀點的詮釋

徐世榮  
政大地政系  
教授

廖麗敏  
中科大會計系  
副教授

# 1. 緣起

- 在政大開設土地制度史課程，一直在思索如何總結台灣過去土地制度史的經驗。
- 黃富三教授：「導致臺灣漢化成功的因素是農業殖民，而其主角是千千萬萬的閩、粵貧窮移民。...然而，這部農業殖民史卻是漢人與土著用血、淚寫成的**土地競爭史**。」
- 惟，使用競爭二字來詮釋這部漢人殖民臺灣的歷史是否適當？**土地掠奪史**會否更為恰當？而這掠奪的本質是否也適合於後來的歷史？

## 2.政治經濟學的探討

- Gordon將其分類為基進觀點、自由觀點、保守觀點。
- 「基進觀點」主要是源自於馬克思主義，強調階級差異的社會結構關係，而此社會結構及其演變主要是倚賴於社會中經濟生產的主要方式，由於基本生產方式的不同，致使資本主義社會與封建社會及社會主義的社會皆大異其趣。

- 「自由觀點」似乎是沒有清楚的脈絡可尋，它是逐漸地在西方社會中發展出來，在美國頗受到歡迎的多元論即是「自由觀點」在政治上的主要論點，其主要的代表人物如Robert Dahl及Charles Lindbolm。
- 反之，「保守觀點」則是有清楚的歷史淵源，它是源自於19世紀古典的英國自由主義（Classical English Liberalism）。

- 不論是「自由觀點」或是「保守觀點」，它們都有一個共通的看法，即是使用正統的經濟分析來探討公共政策，並視目前的制度結構為當然。
- 因此彼等的研究重點是置放於個別的決策單位，探討他們如何調適、進入已存的制度結構當中。它們並認為每個團體都能夠行使理性的行為，並選擇那些能夠增加他們福祉的策略。

- 「自由觀點」或是「保守觀點」的主要差異，是源自於彼等對於政府角色及功能的不同見解。
- 「自由觀點」的支持者認為經由團體所選出的代表，可以確實反映個人的意志，政府之作為因此可以包含所有個人的偏好，而且可以促進所有人的利益。
- 但是「保守觀點」則是持完全不同的見解，彼等認為政府的有效率，因此他們對於市場機制深具信心；相對地，他們擔心政府的介入將會影響效率，並侵害到個人的自由。

- 「基進觀點」認為政府基本上是為統治階級（資產階級）服務的工具，這乃是由於在資本主義社會裡，資產階級控制了社會，政府因此是為其服務。
- 資本主義的社會也因此可以分為兩個階級：一為資產階級，另一則為無產階級，由於前者掌握了生產的工具，使得無產階級僅能以出售勞力的方式，取得小部分的所得，而資產階級則是因此剝削關係，可以大量得到剩餘價值。

- 對於國家機關到底能夠扮演什麼角色，已經有了更多的論述，主要之見解為國家機關具有相對的自主性（relative autonomy）及能力（capacity）。
- 此論點已經脫離了「基進觀點」的國家機關工具論，及「保守觀點」的國家機關無用論，逐漸成為比較政治學的主流論點，或將其稱之為國權理論（State Theory），表示政府是可以促進社會全體福祉。
- 但是，若由臺灣過往的土地掠奪歷史觀之，國權理論的觀點適合嗎？即，本文在探究臺灣土地制度演變的歷史之後，要嘗試由上述不同的政治經濟學理論來尋得適當的解釋途徑。

### 3. 清廷統治時期

- 清廷對於已經來台的漢人，原本是嚴格禁止承買及承租原住民土地，但是後來遷就於事實，從雍正二年開始，有限度開放熟番地的出租，但對於生番地仍然嚴禁入墾。由於開放出租，使得許多實質的買賣行為是以租佃的方式在進行，因此產生了所謂的「番產漢佃」、「一田二主」等制度，番業主雖為名義上的所有人，但實際掌控土地的則大多是漢田主。
- 許多漢人採取不正當手段取得土地，其後果是原住民經濟的貧困化及政治上愈加的邊緣化。

- 如分狩轉域面，深勢權，因十體落地由的地方，股統場則四濟部草人人著一經濟兩傳市後紀經著的族社土另經這的地稍世會土有數裡變；幣。落土，九社析享多岸改色貨式部的品十人分同使從在角品方離化商到漢，共促。力的商生分品的遲為研究社而主勢要和維，商賣至化研全從業僚重慣其落入典。退案將，園官當習及聚捲與化已個，權田家相權涵著著割窮業的範產的國演地內土土分貧主的規人式出扮的權到數性的業裡權私人看，佃地透多彈遍社岸地的漢以面墾的滲大資普裡對有位為可上民主威使可致岸。過私單化面境漢業權也為導的層透的為演方環到著家且化而分階「民戶生一態察土國而業離部緣：漢家為，生觀到將，租疏大邊坤接受以食程落也響但構園的，的秋接成採過部們影不結田權代下陳何割獵質和我刻力力將地年制

## 4. 日本統治時期

- 到了日治時期，國家伴隨著資本，形構成日本帝國主義，強勢入侵台灣。殖民者深知要在台灣殖產興業及農業移民，最重要的乃是要擁有土地，因此如何經由政治力來創造高額の官有地（國有地）乃是關鍵。
- 日本來台第一年即公布《官有林野取締規則》，其第一條強制規定「凡山林原野，若無契據或其他證件足以證明其所有權者，統視為官有」。
- 由於在清治時期，對於林野並未丈量，其縱然為民間買賣的標的物，也很少有契據，這個政策使得約73萬公頃林野土地全淪為官有。

- 繼而分階段開始進行台灣西部的土地調查（1898-1904）、林野調查（1910-1914）、官有林野整理事業（1915-1925），將林野土地劃分私有或官有。
- 臺灣總督府對於山地原住民並不放鬆，因為臺灣偌大的山區隱藏了豐富的資源及礦產。繼平地普通行政區域土地調查及林野調查之後，從1925年（大正14年）起，進行山地林野之調查與整理。不過此項調查並不單獨舉行，是與森林計畫一併實施，為一以15年為期的綜合性計畫（後來縮短為10年）。

- 在此計畫中，山地林野被區分為要存置林野、不要存置林野、及準要存置林野。準要存置林野也可稱之為山地保留地，而這就是目前原住民保留地之濫觴。
- 因此，整個山林原野幾乎全部納入官有的範圍，就連居住於保留地內的原住民也不對土地擁有所有權及處分權。這種對山地林野全部納入官有的政策，其主要目的是要遂行日本帝國主義對於臺灣山地資源的掠奪，並且協助資本家深入臺灣山地大肆開發。

- 周憲文：「就日據末期的情形而論，阿里山、太平山、八仙山、鹿場山屬於臺灣拓殖株式會社，大元山、太魯閣屬於南邦株式會社，木瓜山屬於花蓮港木材株式會社，林田山屬於臺灣興業株式會社，香杉山屬於植松木行，望鄉山屬於櫻井組，妹克伊磨山屬於三井農林株式會社；再如次高木材合資會社包辦大安溪上游一帶森林，二八水製材株式會社專門採製鐵路枕木，無一而非日本資本家所經營。」

- 原本屬於原住民居住的生活領域，遂變成了日  
原本殖民政府及資本家的大肆剝奪，最佳的場所；反是處  
之，被驅趕而移居於山地，保留經濟及社會地位，則皆處  
於邊緣的位置。
- 日本殖民者對於台灣土地，覬覦絕非僅是在山  
林原野而已，為了進行官商資本積累，對於平者會公  
原地區的土、地也，是不放過，其水即，鹽這  
則為大日本約12萬甲農地，而  
司土地的前身。

## 5. 中華民國統治時期

- 統治者實施「土地權利憑證繳驗」。
- 臺灣省行政長官公署在1946年4月5日發布「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記」公告，要求從1946年4月21日起至同年5月20日止，在此一個月期限內，無論公有、私有土地，凡已取得關係土地上各種權利之團體或個人，各應填妥申報書，並檢齊有關土地權利憑證，持向所在地土地整理處申報。
- 當時的土地權利憑證主要為日治時期的土地台帳、法院登記濟證、最近三年納租收據及其他足資證明權利文件。惟因為準備工作根本沒有到位，，情況可謂是一團混亂，因而也產生了許多嚴重的問題。

- 日本統治時期不動產物權移轉因當事人意思合致，即生效力，登記僅為對抗第三人之要件，**並非強制登記**。
- 但是國民政府卻是採取**強制登記制度**，即所謂的登記生效主義，這有很大差別。
- 土地權利憑證繳驗應僅只適用於在日治時期已辦理不動產測量及登記之區域，但很不幸的，臺灣省行政長官公署竟誤以為全臺在日治時期權已辦理完土地登記，因此對於許多無法提出申請，利憑證者，致使土地等於**實質的沒收**。

- 臺灣省行政長官公署於1946年10月7日發布署令，「逾登記期限無人申請登記之土地，或經申請而逾限未補繳證明文件者，其土地視為無主土地，由該管縣市地政機關公告二個月，公告期滿無人提出異議者，即為國有土地之登記。」這使得許多臺人的土地權利強行遭致剝奪，縱然後來在民意代表的建議下延至1949年底，但已是無力可回天了。
- 臺灣省行政長官公署推動的土地權利憑證繳驗工作，使用不到一年的時間，就強行將許多臺人的土地無償變更為國有，這是對人民財產權的不當侵害，也形同是視那些土地為敵產，進行實質的沒收。

- 此外，實施於民國42年的「耕者有其田」政策，也是農地權被徵收並放強領硬實施給佃農，那時有14萬多甲的錯誤，乃是對於全部人刻意拉近以懲罰，完全剝奪其所有權。
- 但事實上，他們絕大多數都僅是擁有一甲以下的土地，他們與富甲一方的土地所有權人絕對是無法類比的，這些「地主」的戶數有87,149戶，而這些被掠奪的土地大抵都是位於台灣西部。

- 之後，政府則是運用都市計畫、土地徵收、市地重劃、都市更新、地籍清理等方式來繼續掠奪人民的土地，這表示土地掠奪不僅是過去式，它甚且是現在進行式。其源頭都是在於現行偏頗的都市計畫。
- 欠缺實質的民眾參與、欠缺公平合理的審議、及欠缺行政救濟保障，可謂是我國都市計畫的嚴重問題，而這也違背了美國都市計畫學界及實務界非常強調「規劃的道德倫理守則」。
- 很遺憾地，21世紀的今日，我國依舊在施行非常專制保守的都市計畫體制，由此來進行土地掠奪，而這也是人民會屢屢走上街頭抗爭的主因。

## 6.意識型態的遮蔽與嚴重的土地掠奪

- 隨著臺灣的政治經濟發展，臺灣的政經結構是愈來愈走向一個由國家菁英、地方派系與資本利益集團所形成的「新的保守聯盟」，另有學者將此聯盟稱之為「新政商關係」或是「新重商主義」。
- 王振寰指出目前的政經結構已經是呈現了「新國家的特色」，國家機器官僚除了與資本家之間關係密切之外，資本家在立法院和正式的政策制訂上，都有相當大的影響力；相對地，勞工或環保團體等組織則是被排除於此聯盟之外。

- 在上述政治經濟結構之下，土地問題的定義也已經是由「保守觀點」所掌控。
- 李承嘉指出，臺灣已經出現了所謂的「新地主集團」，此集團乃是企業集團、政客、及學者之結盟，它「利用所謂『產、官、學』為名結合之後，將個別依其政治上與經濟上的特權、以及學術超然的名義，排除對其汲取土地利益有所不利的土地政策。」
- 他們所運用的學術理論主要是源自於「保守觀點」的新古典都市地租理論，此理論為新地主獲取土地暴利辯護，並視土地投機為地主及資本家尋求報酬的合理行為。

- 李承嘉：在理論辯解上，則網羅學者專家，以學術客觀的名義，為其設計出「投機無罪，暴利有理」的理論解釋。新地主在籠絡「政客」及「學者」之後，三者即形成牢不可破的利益共生體——「新地主集團」，並逐漸使得土地投機及社會剝削在政治及法律上具有「明文」規定，在理論及作法上則披有「文明」的外衣。一但有了「明文規定」及「文明手段」之後，受剝削者將完全受到「麻醉」而不知反擊，即使偶而豁然開通，欲予反擊，亦無力可使。

- 現今的社會就是受到此「保守觀點」的「麻醉」而不自知，就全盤的接受，如學術下是來，卻反觀客觀中立的利益，毫無戒害者。
- 晚近，此「保守觀點」更是在權力擁有者化「斷舉與這的作」，不此敗為圖的作，將後市為。助瀾一個以的地自由，
- 以佳的所承團體更結是果，但掠事實這其是政府有解意圖的作，衰釋意圖的作，將後市為。助瀾一個以的地自由，
- 實際上是「基進觀點」的不公平掠奪，但卻被詮釋成為「保守觀點」的市場公平競爭，這是意識型態的遮蔽。

## 7.結論：基進觀點的詮釋

- 經由長期歷史的探索，讓我們深刻的理解，統治者所進行的土地掠奪絕不僅是侷限於原住民朋友及原住民傳統領域，它是全面性的，漢人後代也是無處躲藏。不同的或許是面積的多寡及時間的差異，這是個族群的課題，同時卻也是國家霸權及階級的掠奪問題。
- 也因此，我們或許可以嘗試經由「基進觀點」來予以詮釋問題的根源，而不再被「自由觀點」及「保守觀點」所遮蔽，如此一來，未來也許能夠稍減緩這股土地掠奪的洪流。