

土地、國家與政黨：以政治社會學視角重探兩岸土地改革

加拿大多倫多大學 政治學博士候選人 Kevin Wei Luo

前言

1950 年代初期，冷戰風雲初起，海峽兩岸的政權各自展開了大規模的土地分配政策與農村社會改造。一方面，中國共產黨雖然早已在位於華北與西北地區的游擊根據地進行了激烈的土改動員¹，在建國後於南方“新區”省份推行土改卻又將面臨新的挑戰。另一方面，轉陣到台灣的國民黨政權，也在農復會的指導下推動了極富野心的佃農減租和“耕者有其田”政策。從政治社會學的角度來觀察，土地改革分別在兩個意識型態截然不同的政權中，同時催生了新型的治理模式和國家－社會關係。本文將透過比較兩岸在土改模式上的異同，解析於 1950-60 年間東亞國家現代化與政黨發展的關鍵轉折。

近年來，許多海內外學者重新開始關注兩岸的土改歷史，運用了不同學科視角和歷史資料，作出了令人耳目一新的實證分析與理論貢獻²。相較於其他研究，本篇以國家能力建置 (state-building) 理論作為出發點，分別從國際因素、政黨發展、以及地方社會這三個層面來探討土地改革為兩岸黨國體制所帶來的政治遺產。

冷戰背景下的土地問題和威權政體

縱觀東亞各地區的土改進程，不難看出土地改革與冷戰體制的密切關係。為了限縮日本經濟精英的政治權力和防止日本本土共產勢力的擴散，駐日盟軍司令部(SCAP)在佔領僅一年後，立即與日本改革派官僚聯手推行了土地再分配計劃。隨後，駐韓美軍在面對北朝鮮政權的宣傳壓力下，於北韓土改的兩年後也對佃農釋出了大量過去在日本殖民時期遺留的地主土地。在此之後，位於台灣和南越等地的反共政權也不約而同的推動了農村土地改革政策，對於其鄰近的共產對手做出了相對回應（見表一）。而在共產陣營中，有關土地改革的政策推行也與冷戰意識形態對抗下的戰爭動員環環相扣。在許多中共建國後南方省份土改的經驗總結中，不難看到共產黨內部對於結合土改運動、抗美援朝動員和鎮壓反革命份子的高度重視³。

¹ 關於這個時期的土改歷史可參考美國記者韓丁的經典著作〈翻身——中國一個村莊的革命紀實〉，以及楊奎松的專文〈建國前夕中共土改政策變動的歷史考察〉。

² 其中包括 Brian DeMare 的歷史學新著 *Land Wars: The Story of China's Agrarian Revolution* (Stanford University Press, 2019), 台灣中研院經濟所瞿宛文教授和其學生廖彥豪合著的《重探台灣戰後農村土地改革》(即將出版), Julia Strauss 的政治學比較研究 *State Formation in China and Taiwan: Bureaucracy, Campaign, and Performance* (Cambridge University Press, 2019), 以及 Jeffrey Javed 的 2017 年博士論文“Land and Retribution: Morality and Violence in the Early Years of the PRC”(Department of Government, Harvard University, 2017) 和 James Lin 的博士論文“Sowing Seeds and Knowledge: Agrarian Development in the US, China, Taiwan, and the World, 1920-1980”(Department of History, University of California Berkeley)。

³ 鄧小平，〈關於西南地區的土地情況和經驗〉，1951.05.09，《鄧小平文選》第一卷。

表一 東亞二戰後各地區土改進程⁴

| | 二戰前佃耕農地比例 | 土改後土地基尼係數 | 執政政權/政黨 | 主要土改階段 |
|------|-----------|-----------|---------------------------------------|----------------------------|
| 日本 | 40% | 0.43 | 日本自由黨(自民黨前身) & 駐日盟軍司令部(SCAP) | 1946-1949 |
| 北韓 | 58-65% | N/A | 朝鮮共產黨(朝鮮勞動黨前身) | 1946 |
| 南韓 | | 0.34 | 李承晚政權 & 美軍政廳(USAMGIK) | 1948-1958 |
| 中國大陸 | 30% | 0.49 | 中國共產黨 | 1949-1952 |
| 台灣 | 38% | 0.39-0.46 | 中國國民黨 | 1949-1955 |
| 緬甸 | 60% | 0.44 | 自由同盟(AFPFL) | 1953-1958 |
| 北越 | 33% | 0.53 | 越南勞動黨(越南共產黨前身) | 1954-1965 |
| 南越 | 46.7% | | 吳廷琰政權/阮文紹政權 | 1956-1973; 1975(南北越統一後) |
| 馬來西亞 | N/A | 0.64 | 巫統(UNMO) | 1956 (拓墾政策，無土地再分配計劃) |
| 菲律賓 | 32.5% | 0.56 | 菲律賓國民黨 (Partido Nacionalista) & 馬可仕政權 | 1956-1957; 1973-1979 |
| 印尼 | 32%~60% | 0.55 | 蘇卡諾政權 | 1962-1969 |
| 泰國 | 15.7%~36% | 0.43 | 民主黨 | 1975 |
| 柬埔寨 | N/A | N/A | 柬埔寨共產黨 | 1975 (農村合作社化) |
| 寮國 | N/A | 0.41 | 寮國人民革命黨 | 1975 (農村合作社化) |

若參照全球其他地區的土改經驗，東亞的政治背景是否為特例？根據筆者統計，在 20 世紀後共 66 起土改的案例中⁵，共有 31 個政權選擇在戰時體制或內戰後五年間推行了土改，並有 47 個政權為革命型政黨或軍事威權政體；這與上述東亞地區的歷史進程大致吻合。至於土地分配成功是否與政權穩定性有相關性？在土地不平等沒得到有效抑制的拉美地區和土改較為成功的亞洲地區，有證據顯示土地平等程度和政權穩定性的關聯；但在樣本數偏少的中東和南亞地區則較難證實。但若從全球數據結果來看，一次成功的土改（基尼係數下降 0.1~0.15 左右）平均只能替威權政體延長大約 3~5 年壽命。不過從表一還是可以看出，當時冷戰語境下不管是在共產陣營或是非共產陣營，土地改革還是被許多新政權領導階層視為維持新政權穩定的一項重要措施。

⁴ 資料取自 Jong-sung You, "Land Reform, Inequality, and Corruption: A Comparative Historical Study of Korea, Taiwan, and the Philippines," *The Korean Journal of International Studies*, June 30, 2014; Anne Booth, *Colonial Legacies: Economic and Social Development in East and Southeast Asia* (University of Hawai'i Press, 2007)

⁵ 原始案例列表出自 Michael Albertus, *Autocracy and Redistribution: Politics of Land Reform*, Cambridge University Press (2015). See Appendix.

表二 全球土地不平等比較

| 國際平均 ⁶ (1965) | 平均土地基尼係數 | 二戰後政權轉移次數 | 威權政體平均長度 |
|--------------------------|----------|-----------|----------|
| 拉美 | 0.81 | 3.6 | 11.48 |
| 中東-北非 | 0.67 | 2.33 | 32.75 |
| 南亞 | 0.56 | 4.33 | 10.07 |
| 非洲 | 0.61 | 2.57 | 25.65 |
| 亞洲 | 0.56 | 2.375 | 30.58 |

土地改革對於威權政體的存續並非充分且必要條件，但在東亞冷戰的框架下，土地改革卻是改造國家-社會關係的重大關鍵。嶄新的威權政黨深耕於鄉間，國家力量重新在殖民體制崩解和戰後重組，都必須從草根階層的國家能力建置(state-building)著手。而在這過程中，威權政黨以及其所屬的國家機器無可避免的會遭遇到兩項挑戰：一為政黨內部的委託 - 代理問題 (principal-agent problem)，二為地方社會與國家能力之間的摩擦。一方面，政黨組織需要迅速深入民間並且取得政權合法性，另一方面又需要避免政黨幹部來源過於混雜產生的紀律問題。這在兩岸各自的土改經驗中都能見到端倪。

地方政黨改造與央地關係

委託 - 代理問題是借用自經濟學的概念，目的在於解釋龐大國家體系裡，中央治理集團與地方官員在政策執行過程中所產生的溝通成本與監控問題⁷。對於一個新建立的強政黨政權而言，如何有效的在地方培植政治代言人(political agents)是解決代理成本的首要考量。但與此同時，將政治力量委派(delegate)到基層卻容易衍生出其他問題：一，要在短時間內找到地方代言人，則代表著新政權必須某種程度上仰賴舊政權的統治基礎；二，地方過於擴權也有可能會影響到中央的政治意志。

以土改為契機，中國共產黨和中國國民黨不僅迅速在農村社會中內建立起了統治基礎，同時也試圖將其政黨的組織系統取代過去的統治集團，並且鑲嵌於地方政治當中。但這些嘗試不一定如其所願；即便是對於早已熟悉草根工作與集體動員的中國共產黨，50年代初期在各省的發展軌跡也並不一致。比較過去國民黨較為活躍的四省（江西，浙江，福建，廣東），可以觀察到浙江省的土改成效較低，在廣東福建等地效果卻又相對顯著。據當時的政策文獻顯示，浙

⁶ 僅限 FAO (Food and Agricultural Organization of the United Nations)自 1960 至 1970 統計地區數，在此僅選擇扣除歐陸案例之外的開發中地區 (n = 43，中國大陸與台灣數據原無資料，由筆者另行添加)。政權轉移和政體長度僅為此 43 筆案例統計。

⁷ 這個概念在當代中國研究的學術著作中也被廣泛運用：Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (University of California Press, 1999)；周雪光，《中國國家治理的制度邏輯》，三聯哈佛燕京學術叢書

江以及南方各省的普遍都發現了“包辦代幹”等委託舊政權地方官僚執行土改的情事⁸。這正顯示了新中國成立，後基層政權所面臨的人力資源短缺和工作隊伍不純等艱難挑戰。

另外，雖然在內戰期間未曾經過共產黨動員的南方各省，土改運動奠定了組織化基礎，對於政黨組織擴張卻未必有正向效果。以廣東省為例，土改中爆發的“地方主義問題”⁹恰恰凸顯了地方政黨擴張和政黨紀律之間的權衡。這次清算雖然名義上是由於廣東的本省籍幹部在處理華僑土地上過度溫和，卻也隱含了中央對於在地幹部權力過於擴大的憂慮。相對的，浙江及華東區等地則接收了大量從北方老革命區和山東的南下幹部¹⁰；雖然這些幹部不見得對江南地區的農業社會有充分的理解，但在其他層面卻更能貫徹中央的政治意志。據筆者統計分析，浙江省在南下幹部越密集的縣中，更為積極地在土改動員時期推動了抗美援朝等愛國政治運動¹¹。

表三 49年後新解放區各省土改成果和政黨發展比較¹²

| 省份 | 土改前佃農比 | 土改徵收土地比例 | 國民黨黨員人數/每一萬人(1936) | 共產黨黨員人數/每一萬人(1956) |
|----|--------|----------|--------------------|--------------------|
| 湖北 | 28% | 36.29% | 6.75 | 132 |
| 湖南 | 48% | 48% | 7.54 | 109 |
| 安徽 | 53% | 38.59% | 5.10 | 142 |
| 江蘇 | 42% | 42.23% | 4.73 | 172 |
| 江西 | 45% | 37% | 13.13 | 167 |
| 浙江 | 51% | 39.75% | 14.31 | 118 |
| 福建 | 39% | 45.47% | 12.32 | 140 |
| 廣東 | 52% | 46.5% | 24.73 | 137 |

在對岸，中國國民黨在台灣的耕者有其田計畫也同樣伴隨了地方政治改革。其中最為重要的為 1954 年後連續數屆的農會改組計畫¹³。農會改組的目的在於系統性地改選農會系統幹部，以替換日本殖民時期遺留下的本土籍政治勢力。以維繫政權穩定性來看，國民黨成功取消了非正規的農會會員（即農耕收入佔總收入之 50%以上的會員）的投票權，並且排除了地主或仕紳階層把持農會主導權的可能性。但農會改組並沒有伴隨著如共產黨規模的黨建計畫，也並沒有像中共一般動員外來幹部來填補基層國家機器所需的人力資源。雖然自 50 年代中後期之後，縣市層級以下的鄉鎮級農會系統菁英已有七成以上的幹部是由國民黨提名競選，卻有一大半卻是

⁸ 華東局和浙江省土改委員會等政策文獻

⁹ 楊奎松，“建國初期中共幹部任用政策之考察”，《中華人民共和國建國史研究》

¹⁰ 章奇、劉明興，《權力結構、政治激勵和經濟增長：基於浙江民營經濟發展經驗的政治經濟學分析》，格致出版社

¹¹ Kevin Wei Luo, “Shackling the Radical State? The Curious Case of Zhejiang Province during CCP’s postwar land reform campaign, 1950-52,” Conflict Studies Working Group, University of Toronto (March 2019)

¹² 筆者數據

¹³ 參照黃人姿，《國民黨政權與地方菁英：1950年代的農會改組》，國史館編

在 53 年當選之後才受邀入黨¹⁴。換言之，國民黨在台灣農村的控制策略，主要還是以拉攏收編原生的台籍地方人士為主，與共產黨的空降幹部模式有了顯著的差異。這與爾後兩岸地方政治社會的變動有著深遠的影響。

國家-社會博弈與土改政治遺產

整體而言，兩岸土改的執行力道大致符合了地方國家力量的滲透程度與社會需求。在筆者對於浙江省的統計分析中，幹部越密集以及佃農比越高的縣土地改革較為劇烈¹⁵。但在過去國民黨黨員和反革命分子密集度更高的縣，卻反而經歷了更溫和的土改過程。這顯示了即便是在激進的社會主義革命進程中，某種程度的政治妥協還是無可避免的。在台灣，筆者發現過去佃農比較較高的鄉鎮也的確經歷了規模較大的土地徵收，被地方農會剝奪農會會員資格的比例也顯著較高¹⁶。但在土地分配較不平均的鄉鎮，土地改革的劇烈程度也與上述 56~62 改組期間的農會幹部續任率有著高度正向關係。這顯示了國民黨政權雖然成功的化解了一部分的地方權力，但同時還是得仰賴過去政治社會的地方“頭人”來達到控制農村社會的政治目的。

這或許為國民黨在民主化時期選舉挫敗埋下了伏筆。特別是佃農比例較高的南部地區，在日後迅速地轉變了政黨認同轉向支持反對黨——這恐怕是國民黨始料未及的。據筆者統計結果發現，雖然國民黨在土改越成功的鄉鎮普遍在地方選舉有著較高的支持率，但在農會幹部續任率較高的鄉鎮，在 90 年末期倒戈向民進黨候選人的機率越大¹⁷。這也凸顯了地方“頭人”的政治不確定性，以及當今台灣地方選舉由派系和農會系統等政黨力量之外的勢力所掌控的政治生態。

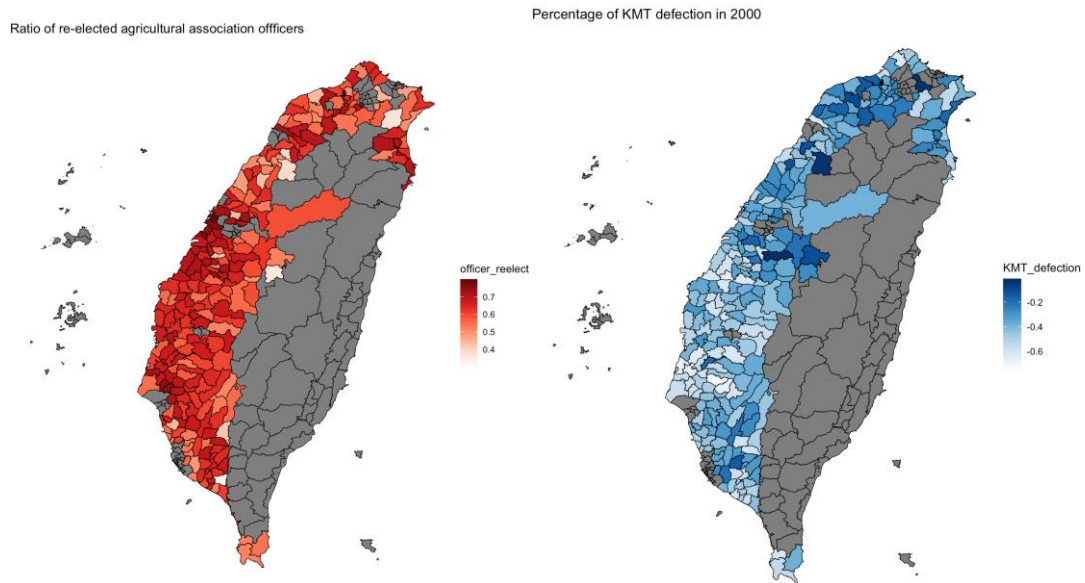
¹⁴ *ibid*, p. 206-207

¹⁵ 以從地主和富農階級徵收的土地比例為測量標準

¹⁶ Kevin Wei Luo, “Seeds of Authoritarian Decay: Land Reform and Political Change in Rural Taiwan, 1950-2000,” Midwest Political Association Conference, Chicago (April 2019).

¹⁷ *Ibid*

圖一. 農會幹部續任率(左)和國民黨 2000 年票數流失率(右)



對於中共政權，土改遺產也意外的帶來了許多政治不確定性；以廣東省為例，地方宗族勢力和宗派矛盾激化了日後 60 年代的政治鬥爭；但這些矛盾在 50 年代初期土改期間早已埋下根源¹⁸。在共產黨幹部人力不足以及地方武裝勢力處於弱勢的情況下，土改期間宗派勢力等社會力量的介入時常阻撓了國家機器的推動，土改運動的社會改造內涵也被社會力量轉化成利益爭奪的契機。一個派屬在惠陽縣（今屬惠州市）的土改幹部紀錄如下：

“原本該村的民兵基礎是不好的[……]隊員雖然有三分之二是貧僱農，但領黨權掌握在中農手裡，[……]還有的[民兵成員]是村長和民兵隊長，叫自己的親近來鞏固自己的宗派勢力的，因之民兵中存在著嚴重的宗派矛盾，民兵幹部把好槍發給自己本自然村的人，其他自然村民兵即不滿意，互相嫉妒，開會也不參加，各村包庇自己村的地主[……]”¹⁹。

正如 Joel Migdal 對於埃及納瑟政權土改和中農組織的觀察中指出：“國家領導人時常夾身於斯庫拉與卡律布狄斯之間(取自荷馬<奧德賽>，進退兩難之意)，而面臨一個悖論：如果政權可以利用政治動員和建立國家機構等生存策略反制危險因子，強化這些機構的同時也可能為國家領導人帶來危害。”²⁰

結語

比較兩岸土改一個不能忽略的因素是兩岸政權對在此期間執行鎮壓的程度區別。一方面，雖然台灣的地方菁英早在 47 年就已經歷了一場國民黨政權血腥的鎮壓行動，但隔後由農業經濟

¹⁸ 蘇陽，《文革時期中國農村的集體殺戮》，香港中文大學出版

¹⁹ 取自廣東省政府土改委員會編之《土改情況》

²⁰ 取自 Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton University Press, 1988), p. 208.

官僚們所主導的耕者有其田計畫，執行過程尚屬平和，並且大致確保了地主們申請補償的法律依據。而另一方面，中共土改運動裡的省委和地方官僚大致都具備有軍事或地方游擊戰背景，也相對較容易視地主階層為影響政權穩定和地方治安的危險因子。但政權的鎮壓行動是否或真的會影響其對於農村社會改造與地方權力鑲嵌？這或許需要靠更多的比較研究進行解答；一個或許可以參照的案例是南韓在韓戰時期同時進行的土改計畫和對於在農村左翼勢力的清洗行動。政權在面臨不同的安全環境(security environment)下執行國家能力建構，也必須利用不同的組織策略來應對。

本文強調土地改革如何成為了冷戰初期國家能力建構的第一課。在兩岸的土改過程中，統治政權都同樣面對了政黨組織與地方社會矛盾等問題，為政權穩定性帶來了許多不可預期的後果。相較歐美理論過去常從階級角度來分析威權政體的確立，本文將焦點拉回一個組織化的視角，探討政權如何在推動社會改造的同時思考自身組織化的問題。政權作為組織如何在土改期間進行擴張，改造，與社會力博弈，而最後如何被路近依賴理論所強調之“意外性”所受侷限——種種因素都指向 Barrington Moore 提出的農村現代化在當代政權演變中政治基礎的地位²¹。

²¹ Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1993).