



Title	晚清與日治初期臺灣兩次土地改革事業的比較
Author(s)	林，文凱
Citation	近代東アジア土地調査事業研究ニュースレター. 2015, 6, p. 99-103
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/60267">https://doi.org/10.18910/60267</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

## 晚清與日治初期臺灣兩次土地改革事業的比較

林 文凱

林文凱博士的文章，原來是向香港中文大學歷史系主辦的研討會“Workshop on Colonial Land Law and Local Communities in Asia”（2013年）提交的，未來將在該會的論文集內被登載。因此，在本研究通訊內，只登載他的報告的提綱（編者）。

### 緒 言

清代臺灣開發以來，以一田二主的多重地權土地制度為基礎發展出蓬勃的商品化農業，由此建立起以臺灣農產品交換福建與江南手工業品的市場經濟關係。所謂的一田二主制度，即一塊田園上通常有大租戶與小租戶兩個業主，大租戶是官府登記在案的業主，有的須向官府繳交土地稅(米穀正供)，有的無需繳稅但須擔任屯番或承擔沿山隘防等勞役；而小租戶則須向大租戶繳交大租(通常為永久定額，最高為土地收穫量的10%)。而大、小租戶的土地業主權都可以自由轉讓，互不干涉。另外，許多小租戶並未耕種自己的土地，而是將土地轉租給現耕佃人短期佃耕，並向其收取高額小租，通常為土地收穫的50%左右，並可隨生產量的提高，於重新訂約時提高小租數額。

晚清劉銘傳主政臺灣期間，為了籌措建省與各項建設所需財源，乃創設清賦總局進行全島平原地區的土地改革事業(1886-1892)[簡稱清賦事業]，全面清查逃稅隱田，並試圖改革土地稅收體制。此一改革後，應稅田園與土地稅大量增加，土地行政與稅收體制也有部分改變，但一田二主的地權制度仍然維持。1895年甲午戰爭失敗後，清朝將台灣割讓給日本。殖民初期在民政長官後藤新平任內，為了推動臺灣的財政自立，乃創設臨時臺灣土地調查局(以下簡稱土地調查局)，推動了全島性的土地改革事業(1898-1905)[簡稱土地調查事業]。此一改革除精確調查臺灣各類田園的方位與面積外，並以公債買收大租的方式廢除了大租權，建立一田一主的土地所有權制度，同時創設了近代的土地行政與土地法律體制。

有關於這兩次土地改革事業，過去已有矢內原忠雄、江丙坤、涂照彥與柯志明等臺灣史學者，曾經作出過不同的研究。但筆者發現這些分析皆偏向政治經濟學的視角，僅從土地稅收的增加與一田二主制度的改革面向著手，強調清賦事業與土地改革事業的延續性，但卻疏於比較清代國家統治權力(包括清賦前與清賦後)與日本殖民政府統治權力的不同性質。以至於並未察覺兩個土地改革事業的顯著差異性，同時也未能關照兩次改革事業所涉及的其他重要面向，如是否改造了臺灣的國家與社會關係，以及國家與人民的統治關係。本文主要將引用西方社會學者M. Weber與M. Foucault等人有關家產官僚制、科層官僚制，以及與之相關的統治理性等概念，來分析兩次土地改革事業的歷史內涵，並釐清其對於臺灣統治理性近代化的歷史意義。

### 1、清賦事業與土地調查事業實施過程的比較：傳統與近代行政的對比

過去的討論僅著眼於一田二主的改革與土地稅增收的面向，往往強調日治初期土地調查

事業與晚清清賦事業之間的連續性。然而，若具體考察兩個事業的實施過程的話，將會發現兩個事業奠基於兩種不同的行政體制與文化，從而體現了兩種不同的統治理性。

在清賦事業正式開始之前，劉銘傳並無詳細的政策規劃組織與討論過程，既沒有針對臺灣既有的土地賦役狀況與習慣進行精確的調查，也沒有針對清賦事業所需的預算與人力進行系統性的規劃，他主要僅命令臺灣各府縣官員條議具體的實施步驟。政策建議主要可歸納為兩種：一是嘉義知縣羅建祥提出的「就田問賦」，也就是直接全面清丈田園，以查明應納田賦；另一為淡水知縣李嘉棠提議的「就戶問糧」，主張先行編查保甲，就戶詢問糧田所在，而後再逐戶清丈田園。除嘉義縣外，其他州縣的意見都傾向於淡水縣的辦法。最後，劉銘傳決定採行多數知縣主張的就戶問糧辦法，然而，實際進行時各縣作法並未統一，如嘉義縣就仍採行就田問賦的辦法。

調查方式基本定案之後，劉銘傳首先於 1886 年 4 月間，在台北、台灣兩府設置清賦總局，然後由福建調派 30 餘名八品以下佐雜官員來臺，分派各縣協助縣官籌設清賦縣局。各縣清賦縣局依其轄區與人口大小分別組成 10 餘班到 20 餘班不等的清賦班(分局)，每班由福建與本省各縣的佐雜官員兩人分任正、副清丈委員，配合地方官府的書弁、差役，以及地方士紳與地保等人編成一班，實際進行田園清丈、面積計算與繪圖以及丈單給發等作業。表面上清賦總局對於清賦作業的組織與實施進程有詳細的規定，但在傳統家產官僚制的行政文化下，各縣的清丈單位之組成並未完全依照上級規定，而是任意增減參差不齊，實施進程各地也是多有差異。從編查保甲起到正式閉局，清賦事業總共花費的時間為 6 年 2 個月。而若依據筆者對於人力與時程的估算，劉銘傳的清賦事業共動用約 1,391,780 人次/天。

至於清賦事業的經費支出，根據劉銘傳的奏報，清賦事業總共花費官方 487,833 銀元。值得注意的是，劉銘傳在清賦事業開始前並未特別規劃相關的預算費用，也沒有制定特別的籌款計畫。他仿照過去江蘇等省份舉行清丈時採用的「丈費就田抽收」辦法，即向丈單持有人(就是繳納田賦的業戶)收取丈費，以歸墊清賦所需經費。然而，這一收取丈費發放丈單的做法引發了民眾的反彈，在彰化縣地區引發嚴重的動亂，逼使劉銘傳不得不宣布廢除這個方案，改由官方自行吸收清賦費用。最後，關於清賦事業的調查技術，無論是田園的丈量方法與面積計算方式，田園等則的編定方式都是傳統清丈作業的方法。

整體來說，我們可以發現清賦事業的政策規劃、組織邏輯與調查方式，形式上具有一定程度的科層官僚制特徵，但仔細來看主要是依賴傳統家產官僚制的行政組織、人員與技術知識來推動此一事業。因此，整個調查過程有兩個明顯的侷限，一是，調查過程缺乏統一性：清賦總局雖發佈調查組織與方法的相關規定，但這些規定本身就相當粗略，且又無法有效監督下級機關依照規定運作，因此各地調查過程缺乏統一性，而且弊端充斥。二是，國家權力的地方滲透力有限：清賦分局(班)這一基本調查單位雖由外省來臺的佐雜官員來掛名主導，但地方官府並無有關地方社會的地形、田園與人口等總體資訊，因此這些佐雜人員很難主導調查。實際左右調查的是熟悉地方事務的地士紳，而負責測量的則是出自地方社會的書弁與差役，這些地方人士雖受國家權力的委任協助清丈，但因切身利益往往阻撓國家權力的有效滲透，以致清賦所得的田園面積遠少於真實甲數。

與此相對，日治初期的土地調查事業從政策定案前的前置規劃，就已體現了不一樣的統

治理性。該事業在政策規劃階段，就已由受過近代專業行政訓練的官員與學者提出詳細的調查報告，這些調查報告不僅要求長時間的實地調查，並參考了日本本國與沖繩的近代土地調查事業，以對臺灣土地調查事業的經費、進程與結果作出精確的估算。同時，總督府更命令土地調查官員針對台灣土地開墾歷史與土地舊慣，以及劉銘傳的清賦事業都進行仔細的調查研究，以便為即將進行的土地調查事業提供背景認識，以作為政策推行時的參考，並避免調查過程的弊端與社會動亂。

土地調查事業的實際進行總共包括三個階段：土地調查、大租權補償、田賦改革。日本國會與台灣總督府共同制定了一些列的法令與規則，組成了土地調查事業的三個主要執行機構，並規定這些機構的作業細則。一是臨時臺灣土地調查局(以下簡稱土地調查局)，該局負責調查事業過程的所有主要工作：包括前期的地籍調查與土地測量、土地臺帳與地圖繪製等工作，以及後期的大租權補償與田賦改革。二是、地方土地調查委員會，每個地方廳都設置一個，由廳長擔任會長，並任命四名委員組成。其主要工作是根據土地調查局的調查結果，查定並公告土地業主權的歸屬，即查定土地臺帳、庄圖上業主、境界、地目。三是高等土地調查委員會，該會主要負責裁決地方委員會業主權裁定不服的申訴案件，並為土地調查期間業主權裁定的終審機關。

土地調查事業從土地調查局開局到裁撤總共花費 6 年 7 個月。至於人力部分，土地調查局有過精確的統計，總投入人力 1,471,534 人次/天。這樣看來，土地調查事業的使用人力僅為清賦事業人力的 1.06 倍，差異不大。至於調查事業經費，扣除大租補償金(參見以下說明)的話，實際調查與測量費用為 1,575,506 元，約為清賦事業的 3.23 倍，這些經費並非取自臺灣民間，而是由臺灣總督府發行的臺灣事業公債經費來支應。另一方面，土地調查事業所採用的技術都是明治維新以來學習自西方的近代調查、測量與繪圖技術。

整體來說，土地調查事業的組織邏輯與調查方式都完整體現了科層理性的特徵。與清賦事業的粗疏規定與家產官僚制文化相比，殖民政府發布的一系列有關土地調查的法規命令，系統性地組織了調查機構並統整調查人員的行動邏輯，促成了調查流程與行動的統一化與理性化。另一方面，雖然總督府也如清賦事業一樣大量倚賴臺灣本地菁英協助清賦事業的相關調查，但透過近代科層組織的運作與近代專業知識的協助，總督府土地調查機構的行政人員得以有效監督臺灣工作人員的相關作業，使其不再有僭越職務、作假舞弊以謀取私利的空間。

換言之，在土地調查期間，日本殖民政府透過專業的科層官僚有效的控制了協力的地方菁英，使其成為正式的官僚行政體系的一部份，國家權力得以直接將其統治權力施加於地方上的個人與其土地財產之上，因而能有效精確地推動其土地調查事業。

## 2、清賦與土地調查事業的結果與其影響：兩種土地行政與法律文化的對比

有關清賦事業與土地調查事業的實施結果與其影響，過去學界只注意兩者都清查出大量隱田、增加土地稅收，並皆有有關一田二主的土地制度改革。然而，如果我們比較兩個事業對於土地行政與法律文化的具體影響，將會發現兩個事業雖有表面上的連續性，但更潛藏著顯著的斷裂性。

清賦之前，臺灣舊有課稅土地面積僅 7 萬餘甲，地稅額將近 44 萬圓。清賦完成後，課稅

土地面積增加為 42 萬 6 千餘甲，地稅額約 97 萬圓。但清賦之後，沿山隘防田園必須繳稅，因此原有民間支出的隘防費用也改由官方經費支應，同時改賦後民間每年欠繳土地稅比率甚高(27%)，因此實際上清賦事業真正增收的財政經費很少。另一方面，在土地制度的改革方面，過去的研究常認為劉銘傳本來有廢除大租戶，並建立一田一主制度的企圖，但因民間反對，因此只能在北部地區局部推動土地制度改革(即所謂的「減四留六政策」)，最終各地的一田二主制仍然保留。但實際上據本文的考察，劉銘傳並無建立近代一田一主制度的企圖，而是僅有增加土地稅收的想法。

清賦事業另外的成果，包括地方地圖與土地帳冊資料的製作：前者是各清賦縣局利用傳統的繪圖方法調製庄圖、總圖、散圖、堡圖與縣圖，即以圖示方式明確界定各廳縣的管轄範圍，以及縣內街庄/里保的座落與四至界線。後者為各清賦縣局利用清丈結果與圖冊資料，製作的八筐魚鱗冊、簡明總括圖冊及歸戶冊等土地帳籍資料，作為徵收縣內土地業主田賦的依據。另外，還有各清賦縣局發給土地業主(繳納土地稅者)作為管業依據的丈單。然而，這些地圖與帳冊資料因為採用傳統技術製作，精確度原本即大有問題。更重要的是清賦之後地方官府的土地行政體制並無任何變動，這些圖冊的保管方式仍然一樣，仍被地方官府的胥吏作為職業私產而保存，無法當作地方行政與土地產權的憑證而有效運用；同時，在原額主義的家庭官僚制的行政文化下，這些圖冊與過去同類型的行政資料一樣，並未隨著社會發展或土地產權的變動而持續更正其相關資訊，因此許多資料很快就會過時，無法反映正確的行政與地權資訊。

同時，清賦之後的臺灣的行政與法律體制並無變動，因此土地糾紛的解決與訴訟文化的效率與公正性並無提升。人民仍然經由民間公親調解或地方官府的土地訴訟等方式來解決糾紛，無論民間公親或官府官員都仍認可地方土地舊慣的正當性，同意應該依照地方土地舊慣來解決紛爭。然而，民間土地舊慣並未成文化，也無公正機構與人士可以確認其內容，常淪為各說各話；同時，地方官府並未建立近代土地帳籍與登記制度，因此清賦後仍與之前一樣，難以利用地方帳籍協助釐清土地產權的歸屬。另一方面，晚清臺灣地方武力充斥，地方官府的公權力不足，且無針對民事裁定的強制執行程序，因此官員即使作出合理的調解或裁定，也很難獲得有效執行。

至於土地調查事業的結果，首先單以田、園面積來說就將近 62 萬甲，比清賦事業結果增加了 42% 的田園面積，顯示清賦事業的調查與測量嚴重不實，以及土地調查事業遠高於清賦事業的調查能力。而在土地制度的改革方面，臺灣總督府在田園調查完成後模仿明治政府的「秩祿處分」，以公債(367 萬餘圓)買收大租權，並禁止未來大租權的創設，從而建立一田一主的單一地權制度。其後，總督府又進行改賦加稅作業，然小租戶所增加的土地稅收主要是原先繳給大租戶的大租，因此小租戶實際增加的稅收負擔不多。另外，除了加稅之外，配合土地調查過程大量隱田的揭發，土地事業完成後總督府的土地稅總額為 299 萬圓，比起原額增加近兩倍。所以土地調查事業與清賦事業相比，也的確達成了財政收入的大量增加目標。

其次，土地調查事業還完成了重要的地圖與土地帳冊資料，就是「臺灣堡圖」與「土地臺帳」等圖冊資料。與清賦事業的圖冊製作技術不同，這兩套圖冊是利用近代測量與繪圖技術製作而成，因此能夠精確再現日治初期臺灣的地理資訊，以及人民的土地面積和地權資訊。

這些圖冊成果的意義，臺灣歷史地理學者施添福作了很多的概括，他認為這些資訊使得總督府能夠「在『以圖統地』的基礎上，設計出各種『以地統人』制度，而使臺灣進入所謂『數字管理』的時代」。

應注意的是，土地調查事業的成功不僅在於透過近代調查組織與方法所獲的精確調查成果，更重要的在於建置了得以有效保存與利用這些調查成果的行政與法律體制。首先，在行政體制部分，總督府創設了專門的土地行政機關與科層組織官僚來保存這些土地調查成果，確保其不致被竄改、偽造或破壞，或者淪為官僚個人的職業秘密，而得以維持其公信力。同時更公佈了「臺灣地籍規則」、「臺灣土地登記規則」，規定土地產權的變動與交易必須向地方政府登記始發生法律效力。另一方面，總督府還制定了土地開墾登記的規定，隨時掌握新土地的開墾與測量、徵稅等作業。因此土地稅收每年增加，且若因颱風土地損傷，政府也會因應申請減免土地稅收。此外，總督府更每隔十餘年就定期進行土地收益的大規模調查，以調整土地稅的稅額與稅率。

另一方面，土地調查事業期間，總督府也創設了兩個機構：臨時台灣舊慣調查會與慣習研究會。這些機構配合已經建立的近代法院制度，有效推進了臺灣土地舊慣的文化與實定化，這使得土地糾紛的解決不再是依照言人人殊的土地舊慣，而是由受過近代行政與法學訓練的法官，依照成文化與實定化的法律舊慣與行政規定來裁定土地糾紛。總之新的法律體制配合新的行政體制的建置，改變了臺灣人民有關土地所有權的保障方式，並有效提升了總督府法院對於土地產權糾紛的裁判效率。

### 3、結論

本文透過清賦與土地調查兩個事業在實施過程的比較分析，發現劉銘傳基本上援用清代傳統的家產官僚式的行政體制來執行其清賦事業，而後藤新平則是利用近代科層官僚式的行政體制來執行其土地調查事業。在推動清賦事業時，劉銘傳基本上沿用傳統的清賦作法，因此政策推動之前並無細密的規劃，組織與行動邏輯上也未追求統一性，調查技術依循舊法且缺乏精確性，更因無法有效監督清賦人員與協力地方菁英的實際行動，以致過程弊端充斥、結果亦難稱精確。與此相較，土地調查事業的政策規劃堪稱詳密，不僅檢討清賦事業的得失，且參考日本本國與沖繩的土地調查事業而後定案。而在實際調查中，不僅擬定體系性的法規來統整調查組織與人員的行動邏輯，追求調查過程的統一性，也利用最新的調查技術來確保調查的精確性，並有效防堵了日本調查人員與本土協力者的弄虛舞弊。

另一方面，兩個事業的調查結果與影響也有顯著的差異。清賦事業雖然揭發了大量的隱田，對於北部地區的納稅方式作了部分變革，同時製作了最新的地圖與地籍資料；但土地行政與法律體制並無任何變革，因此清賦之後，這些成果並無法導致地方行政與土地產權保護效率的提升或轉型。與此相較，土地調查事業不僅繼續揭發大量的隱田，製作了臺灣堡圖、土地臺帳等精密資料，更重要的是透過相關的行政與法律制度的改革，確保了這些資料的不斷更新與精確性，因此有效促成了土地產權保障與土地法律文化的近代化。而且這些土地調查事業的成果，協助確立了臺灣總督府直接支配社會與人民所需的近代統治理性，這種新的統治理性，則成為殖民政府進一步推動其他政治、經濟與文化改造的主要制度基礎。