

# 臺灣近代統治理性的形構： 晚清劉銘傳與日治初期後藤新平土地改革的比較\*

林文凱\*\*

## 摘 要

臺灣史學界針對晚清到日治初期的土地改革事業已有許多討論，但多數研究並未深究這兩次改革所涉及的國家統治體制之不同性質。本文認為欲考察兩次土地改革事業對於臺灣土地制度及土地法律近代化的影響，須同時關照其所涉及的國家統治理性之轉型。本文首先比較晚清清賦與日治初期土地調查的實施過程：從政策規劃、組織邏輯與調查方式等面向，指出晚清家產官僚制與日治初期科層官僚制的統治理性，如何分別支撐清賦事業與土地調查事業的各自展開，藉以詳細說明兩個事業的不同內涵。其次，比較兩個事業的具體成果及其影響：指出清賦事業完成後，臺灣的土地行政與稅收體制雖有某種程度的統一化，但土地行政與法律文化仍然維持傳統的樣態，因此國家間接支配社會與人民的傳統統治理性並無改變；與此相對，土地調查事業完成後，經由臺灣堡圖、土地臺帳與土地登記制度等土地行政制度的建構，以及臺灣舊慣調查、慣習研究會等新的法律知識體系與組織的創設，臺灣社會不僅土地法律文化得以近代化、人民的土地所有權獲得有效的保障，且確立國家直接支配社會與人民的近代統治理性。

關鍵詞：劉銘傳、後藤新平、土地改革、統治理性、家產官僚制、科層官僚制

---

\* 本文乃科技部補助專題研究計畫獎助成果之一（計畫編號：MOST 105-2410-H-001-032）。本文部分初稿曾於 2014 年 11 月 22-23 日在日本大阪大學文學研究科主辦之第五屆「近代東アジア土地調查事業研究」國際工作坊發表，蒙片山剛、田島俊雄、栗原純等教授提供評論意見，謹表謝意。另蒙本刊匿名審查人提供修正意見，非常感謝。然文中如有任何問題，仍由筆者自負。

\*\* 中央研究院臺灣史研究所副研究員

來稿日期：2017 年 6 月 20 日；通過刊登：2017 年 11 月 17 日。

- 一、前言
  - 二、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
  - 三、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
  - 四、結論
- 

## 一、前言

臺灣原是南島語族原住民族的聚居地，十七世紀初荷蘭與明鄭王朝陸續建立殖民政權以後，開始有漢人移民進入島上開墾，然當時開墾範圍僅及其西南一隅。康熙 22 年（1683）清朝打敗明鄭王朝之後，臺灣成為清朝領土，隸屬於一海之隔的福建省管轄，此後方有大量漢人進入各地墾殖。清朝統治兩百餘年間，除未歸化的原住民族聚居的中間狹長山地與東部地區以外，臺灣平地與沿山地區都陸續拓墾完成。<sup>1</sup> 清朝治理期間，臺灣的農業商品化非常發達，十九世紀中葉對西方開港以前，主要以稻米、蔗糖等農產品為輸出大宗，藉以交換華中與華南的棉布、瓷器、建材與雜貨等各類手工業商品。開港以後，除原有兩岸輸出入貿易基本延續外，又增加茶葉、樟腦與煤礦等國際商品輸出，用以交換鴉片與英國棉布等新的國外輸入品。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 清代臺灣的土地拓墾歷程，參見施添福，《清代臺灣的地域社會：竹塹地區的歷史地理研究》（新竹：新竹縣政府文化局，2001）；John Robert Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1993)；柯志明，《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》（臺北：中央研究院社會學研究所，2001）。

<sup>2</sup> 有關開港前、後臺灣的經濟演變，參見林滿紅，《茶、糖、樟腦業與臺灣之社會經濟變遷（1860-1895）》（臺北：聯經出版事業股份有限公司，1997）。但其討論過度強調開港前後經濟結構的斷裂性，而忽略開港前後的連續面向，參見林文凱，〈再論晚清臺灣開港後的米穀輸出問題〉，《新史學》（臺北）22: 2（2011年6月），頁 215-252。

一田二主的多重地權制度是支撐清代臺灣農業商品化經濟的主要制度基礎，來臺民人透過這種制度進行大規模的土地開墾、租佃與買賣活動，並方便資本與勞動力投入各種農業經濟活動。所謂一田二主，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），有的無需繳稅但須承擔防守邊界等勞役；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%）。但大、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所有土地，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）。<sup>3</sup>

晚清同治 13 年（1874）牡丹社事件與光緒 10 年（1884）中法戰爭發生後，日本與法國軍隊先後出兵臺灣，清朝中央為加強臺灣的防衛與建設，乃派遣沈葆楨與劉銘傳等晚清名將與洋務大臣來臺主政，並進行行政改革與各項洋務建設。<sup>4</sup>就本文來說尤其重要的是，劉銘傳主政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（1886-1890 年，以下簡稱「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。<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 較詳細的土地賦役安排，參見本文第二節第一小節的說明。參見戴炎輝，〈清代臺灣之大小租業〉，《臺北文獻》（臺北）4（1963 年 6 月），頁 1-48；臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書：臺灣私法·第一卷（上）》（臺北：該會，1910），頁 246-338。

<sup>4</sup> 沈葆楨，字翰宇，福建侯官人，1820 年生。1847 年中進士，1856 年間清廷派任其署理江西廣信府知府，參與平定太平軍屢次立功，1861 年升任江西巡撫。1867 年，被任命為船政總理大臣，在福建福州籌設馬尾造船廠與福建船政學堂。1874 年牡丹社事件，日本出兵臺灣，清廷派任其來臺籌防，並在臺灣推動開山撫番等事業，但無具體成效。參見蘇同炳，《沈葆楨傳》（南投：臺灣省文獻委員會，1995）。劉銘傳，字省三，1836 年生於安徽合肥。1854 年太平天國之亂時，先是組織團練保鄉，後加入李鴻章的淮軍，又進一步成立銘軍，除協助剿平太平軍外，也在平定捻亂中立下大功，清廷晉升其為一等男爵。1884 年中法越南戰役，法軍進攻臺灣，清廷乃派劉銘傳來臺督辦海防。戰爭結束後，劉銘傳續留在臺灣，在清廷諭令下籌議臺灣建省事宜，並擔任臺灣第一任巡撫，而後進一步推動包括清賦在內的各項建設，直至 1890 年 6 月因病告假離臺。參見羅剛編撰，《劉公銘傳年譜初稿》（臺北：正中書局股份有限公司，1983）；葉振輝，《劉銘傳傳》（南投：臺灣省文獻委員會，1998）。

<sup>5</sup> 劉銘傳的土地制度改革，包括土地清丈（即量田）與地稅改革（即清賦）兩部分，學界一般沿用當時的歷史用語簡稱「清賦」事業。有關該事業的詳細過程，參見劉銘傳著、臺灣銀行經濟研究室編，《劉壯肅公奏議》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，臺灣文獻叢刊〔以下簡稱「文叢」〕第 27 種，1958；1906 年原刊），卷七，頁 303-326；臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》（臺北：該局，1900）；程家穎著、臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣土地制度考查報告書》（文叢第 184 種，1963；1915 年原刊），頁 4-30。

光緒21年(1895)甲午戰爭戰敗後,清朝將臺灣割讓給日本,直至1945年二次大戰結束日本戰敗為止,臺灣經歷了半個世紀的日本殖民統治。日本殖民初期,臺灣持續發生激烈的武力反抗事件,統治上遲遲難有進展,一般認為殖民統治的穩定與基礎,係在第四任總督兒玉源太郎與民政長官後藤新平(1898-1906)主政的任內所奠定。<sup>6</sup> 後藤新平為了推動臺灣的財政自立以減輕母國對臺灣的財政補助,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年,以下簡稱「土地調查事業」)。<sup>7</sup> 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,同時創設了近代土地行政與法律體制。經此改革後,土地稅收比起劉銘傳時期再增加兩倍,奠定了殖民初期臺灣財政的基礎。<sup>8</sup>

比較晚清到日治初期的這兩次土地改革事業,除了有助釐清臺灣土地制度的演變與田土管理的近代化歷程之外,還有幾個層面的重要性,首先,清代臺灣史的研究長期以來關注一田二主制度的成立與演變過程,因其不僅與臺灣的土地開墾歷程密切相關,更與臺灣的漢、番族群互動,清代國家的統治政策,國家與地域社會的互動,社會階層關係的變遷,以及農業商品化經濟的演變有著密切的關聯。就此而言,這兩次土地改革對於土地制度的改造,必然對於臺灣的族群互動、國家統治及其與社會的互動、社會階層化以及經濟發展都將產生某些影響,因此有必要細究這兩個事業的歷史意義。

其次,十九世紀中葉以來面對西方列強的衝擊,清朝與日本都推動了國家改造的政策,清國推動了自強運動與其後的新政,而日本則推動了明治維新的改造

---

<sup>6</sup> 後藤新平,1857年出生於日本岩手縣,畢業於日本須賀川醫學校,1890年留學德國,兩年後取得醫學博士學位,回國擔任內務省衛生局長。1895年中日戰爭時,擔任臨時陸軍檢疫部長,受到當時陸軍次官兼軍務局長兒玉源太郎少將的賞識。兒玉源太郎1898年任第四任臺灣總督時,乃拔擢後藤新平擔任民政長官,因兒玉源太郎長年不在臺灣且對其十分信任,所以後藤新平等於全權統理臺灣的殖民統治事務。後藤在任內(1898年3月-1906年11月)積極推動各項政策,奠定了殖民地時期臺灣資本主義發展的基礎工程。參見鶴見祐輔著、一海知義校訂,《正伝後藤新平・決定版3:台湾時代,1898-1906年》(東京:藤原書店,2005)。

<sup>7</sup> 土地調查事業僅調查臺灣平原地區的所有土地資訊,隨著對山地原住民族征服事業的進展,殖民政府又陸續推動了林野調查(1910-1914)、林野整理(1915-1925)與森林計畫事業(1925-1935)等山地地區的林野調查與利用規劃事業,終而全面掌控了臺灣全島的土地資訊。參見矢內原忠雄著、周憲文譯,《日本帝國主義下之臺灣》(臺北:帕米爾書店,1987),頁18-24。

<sup>8</sup> 中村是公,《臺灣土地調查事業概要》(臺北:臨時臺灣土地調查局,1905)。

運動。<sup>9</sup> 值得注意的是，劉銘傳包括清賦事業在內的改革與洋務建設，實際上是十九世紀中期清朝東南各省自強運動的重要個案；而十年後後藤新平的土地調查事業，則是日本包括「明治土地改革」等維新事業在殖民地的移植。因此土地調查事業與清賦事業的比較分析，某個程度上可作為日本明治維新與清朝洋務運動的個案比較，可望部分解答清朝洋務運動為何失敗，以致在近代化路途上嚴重落後於日本的歷史因由。

最後，1980年代伴隨臺灣內部政治情勢的變動，臺灣史研究重新展開以來，開始出現有關臺灣近代化到底起始於何處的問題，並因牽涉到臺灣的統獨意識而引發了持續至今的激烈爭辯。以戴國輝為代表的「臺木論」者，主張臺灣近代化始於晚清劉銘傳在臺灣的洋務建設時期；而楊碧川為代表的「奠基論」者，則主張日治初期後藤新平的統治措施與成就奠定了臺灣近代化的基礎。<sup>10</sup> 本文此處關切的是在劉銘傳與後藤新平的討論中，前述提到的清賦作業與土地調查事業常被舉出作為兩人的代表性事功。因此透過這兩個土地調查事業的比較，應該也有助於解決此處所謂的「臺灣近代化論爭」的議題。<sup>11</sup>

而在仔細比較這兩個土地改革事業之前，有必要指出矢內原忠雄、江丙坤、涂照彥與柯志明等前輩學者，曾對這兩個事業作出重要的分析。首先，矢內原忠雄認為劉銘傳的清賦事業具有改革混亂的土地所有權、制定單一而明確的土地所有權，以推動資本主義經濟開發的意義，但這一改革並未成功。而後藤新平的土地調查事業則是延續劉銘傳的這一改革，並達成以下三項效果：「一、明白地理地形，獲得治安便利；二、整理隱田，廢除大租權，並大幅增加財稅收入；三、確定土地權利關係，使土地交易安全」。土地調查事業因此成為臺灣「資本主義

<sup>9</sup> 有關清朝的自強運動，參見 Mary C. Wright, *The Last Stand of Chinese Conservatism: The T'ung-chih Restoration, 1862-1874* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1962)；劉廣京，〈經世思想與新興企業〉（臺北：聯經出版事業股份有限公司，1990）。有關日本明治維新，參見明治維新史学会編，〈明治維新史研究の今を問う：新たな歴史像を求めて〉（東京：有志舎，2011）。

<sup>10</sup> 關於這一論爭，參見張隆志，〈劉銘傳、後藤新平與臺灣近代化論爭：關於十九世紀臺灣歷史轉型期研究的再思考〉，收於國史館主編，〈中華民國史專題第四屆討論會：民國以來的史料與史學論文集〉（臺北：國史館，1998），頁 2031-2056。

<sup>11</sup> 研究過晚清臺灣自強運動歷史的前輩學者許雪姬，晚近也曾提示在分析、評價劉銘傳等人的事功時，過去學界提出的內地化觀點未必能有效說明這段歷史，主張應該可從貫時性比較的視角，透過劉銘傳與後藤新平等人在開山撫番、土地改革、財政改革等面向的比較，對晚清臺灣歷史提出更為中肯的定位。參見許雪姬，〈晚清（1875-1895）臺灣史研究方法芻議〉，發表於中國社會科學院文學研究所主辦，「重返臺灣的近代」學術工作坊（北京：中國社會科學院文學研究所，2013年9月21日）。

化」以及「日本資本征服臺灣」的基礎工程。<sup>12</sup>

其次為江丙坤，基本上他延續矢內原的說法，強調兩個事業的歷史性格具有同一性，差異僅在於殖民政府吸收了清賦事業的教訓，採取欺瞞的策略掩蓋土地調查的加稅目標，並強勢推進該事業而取得最終成功。另一方面，他雖承認土地調查事業提升了土地財產權與交易安全的保障，但他並不認同其具有為臺灣資本主義經濟發展奠基的效果；而是從殖民剝削的角度，強調總督府透過該事業的田賦改革大幅提高臺灣人民的財稅負擔，並藉由這一事業協助日本資本家掠奪了臺灣人的土地資源。<sup>13</sup>

至於涂照彥，除了同意矢內原忠雄的前述說法外，進一步從政治經濟學的角度分析兩個土地改革事業的意義。他認為清代臺灣一田二主制的發展過程中，大租戶的勢力本就日益弱化、小租戶的實力則逐漸強化，晚清的清賦事業雖然未能順應時勢革除大租戶，但已強化小租戶的業主權地位；而日治初期的土地調查事業則透過大租權的買銷一舉廢除一田二主的舊慣，讓小租戶成為唯一的土地所有權人。涂照彥進一步強調總督府並未試圖革除小租戶與現耕佃人間的租佃關係，而是「保留臺灣的地主制」，並通過高額佃租與土地稅來坐收農民的勞動剩餘價值。同時，總督府更透過國家權力來扶持日本資本家在各種產業中的優勢，從而不斷削弱臺灣（原小租戶）地主的經濟實力。<sup>14</sup>

最後一位柯志明，除同意涂照彥的以上說法外，<sup>15</sup> 進一步從階級結盟的角度，比較了劉銘傳與後藤新平土地改革事業的性質，他主張：

正如劉銘傳，兒玉與後藤的土地改革基本上還是為了徵稅的目的。雖然徵稅的目的在兩個土地改革內都扮演著重要的角色，還是不宜把兩者直接類比。劉銘傳的改革由於大幅增稅及與大租戶作了相當的妥協，使得原本欲仰賴小租戶來支持的改革無法推動下去。劉銘傳一方面由於增稅而失去與小租戶結盟的機會，另一方面卻因土地改革而得罪並削弱原本是政府最堅定之支持者——大租戶——的力量……。兒玉與後藤的土地改革雖然追求

<sup>12</sup> 矢內原忠雄著、周憲文譯，《日本帝國主義下之臺灣》，頁13-30。

<sup>13</sup> 江丙坤，《臺灣田賦改革事業之研究》（臺北：臺灣銀行，臺灣研究叢刊第108種，1972）。

<sup>14</sup> 涂照彥著、李明峻譯，《日本帝國主義下的臺灣》（臺北：人間出版社，1991），頁17-54、388-393。

<sup>15</sup> 柯志明，《米糖相剋：日本殖民主義下臺灣的發展與從屬》（臺北：群學出版有限公司，2003），頁44。

相同的增稅目標，但卻小心避免再造成與小租戶的直接對立。<sup>16</sup>

筆者發現以上矢內原忠雄等人的分析皆偏向政治經濟學的視角，主要關切的是清賦事業與土地改革事業的延續性面向，他們因問題意識不同的緣故，並未關切與比較清代國家統治權力（包括清賦前後）和日本殖民政府統治權力的不同性質。<sup>17</sup> 本文則希望在這些先行研究的基礎上，進一步關照與分析兩次改革事業所涉及的統治權力，也就是統治理性的異同等問題，如兩次改革事業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支配關係。本文想強調的是從國家統治理性轉型的角度來看，<sup>18</sup> 劉銘傳的清賦事業並未能真正改變臺灣的統治理性，清賦後國家仍須透過各種社會中間團體、地方菁英與民間舊慣來間接統治一般人民與地方社會；然而，後藤新平的土地調查事業完成以後，在臺灣的國家權力透過行政體制與成文法律的重新建置，第一次可以穿透中間團體、地方菁英與民間舊慣的掣肘，而建立起直接支配地方社會與一般人民的近代統治理性。<sup>19</sup>

展開討論之前，有必要交代本文使用的統治理性概念的基本意涵，本文認為清代國家的統治理性是一種韋伯（M. Weber）所謂的家產官僚制（*patrimonial bureaucracy*）的支配類型。清代國家的行政體制雖有相當程度的科層官僚制（*bureaucracy*）性質，即行政職位要求一定的專門資格，且具有層級性（*hierarchy*），並有正式法規規範各級官員與行政人員的職務作為。但實際上，行政人員的專業性很低，相關法規亦無法有效規範其行政作為，各級官僚與胥吏、差役與兵丁等

<sup>16</sup> 柯志明，《米糖相剋：日本殖民主義下臺灣的發展與從屬》，頁 51。

<sup>17</sup> 涂照彥與柯志明兩人的確有談到兩個土地改革事業中的國家權力問題，但他們基本預設兩個時代的國家權力性質相同，從而討論國家與不同社會階層的關係或結盟問題，並未注意國家權力性質基本不同的問題。

<sup>18</sup> 姚人多曾經利用 M. Foucault 從西方社會史研究中發展出來的治理性（*governmentality*）概念，來分析日本殖民政府如何透過土地調查與戶口調查等事業的推動，生產出近代統治所需的統治權力與治理性。參見姚人多，〈認識臺灣：知識、權力與日本在臺之殖民治理性〉，《臺灣社會研究季刊》（臺北）42（2001年6月），頁 119-182；Jen-to Yao, “The Japanese Colonial State and Its Form of Knowledge in Taiwan,” in Ping-hui Liao and David Der-wei Wang, eds., *Taiwan under Japanese Colonial Rule, 1895-1945: History, Culture, Memory* (New York: Columbia University Press, 2006), pp. 37-61。然而，他的分析有兩個層面的不足，首先，其對清代統治理性的認識不足，有關傳統與近代統治理性的比較有不少疏漏與錯誤；其次，其僅著眼於傅柯的治理性概念，疏忽更為基本的韋伯科層官僚制等支配概念的討論，以致未能說明臺灣近代統治理性與知識形式的生成機制。參見本文以下分析。

<sup>19</sup> 當然，這不是說日治初期以後臺灣社會就不再具有社會中間團體與地方菁英，而是說這些團體與菁英的組成，以及其與國家和人民的關係已經不同於清代社會了。

行政人員往往將職位當作自己的家產 (patrimony)，習慣於利用自己權位為己牟利，而非嚴格依照律例規定與上級命令行事。而且清代這種家產官僚制的地方行政機構，對戶口、土地的掌控力微弱，既無法有效清除地方團體的自衛武力，同時也無法有效監督社會團體與地方領導階層的運作，而是反過來依賴其協助治安與收稅等地方行政的運作。<sup>20</sup>

另一方面，日本殖民政權所建立的新型統治理性，則是韋伯所謂的近代科層官僚制的理性支配，這種支配藉由較完備的法律規定與專業知識來規範各級官僚與行政人員的行政活動；且得以精確的掌控統治境內的土地與人口等行政所需社會資訊，因此能夠有效滲透與控制地方社會中個人的社會行動。<sup>21</sup> 傅柯 (M. Foucault) 曾進一步分析這種新型統治理性的特徵，強調這種統治權力是配合各種近代學科知識來運作的，同時著重於對社會集體人口與個人主體的細密規訓作用。<sup>22</sup>

本文認為考察兩次土地改革事業對臺灣土地制度與田土管理近代化的影響，必須從其所涉及的統治理性之轉型才能有完整的認識。<sup>23</sup> 因此以下首先比較清賦與土地調查事業的實施過程：從政策規劃、組織邏輯與調查方式等面向，指出家產官僚制與科層官僚制的統治理性如何分別支撐清賦事業與土地調查事業的各自展開，藉以詳細說明兩個事業的不同內涵。其次，將比較兩個事業的具體成果及其影響：指出清賦事業完成後，臺灣的土地行政與稅收體制雖有某種程度的統一化，但土地行政與法律文化仍維持傳統的樣態，因此國家對社會與人民的統治邏輯並無改變；另一方面，土地調查事業完成後，經由臺灣堡圖、土地臺帳與土地登記制度等土地行政制度的創設，以及臺灣舊慣調查、慣習研究會等新的

---

<sup>20</sup> Max Weber 著，康樂、簡惠美譯，《支配社會學 I》(臺北：遠流出版事業股份有限公司，1993)，第三章與第四章，頁 75-212。

<sup>21</sup> Max Weber 著，康樂、簡惠美譯，《支配社會學 I》，第二章，頁 19-74。

<sup>22</sup> Michel Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-78*, trans., Graham Burchell (Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan Press, 2007)。這種統治理性不只用於近代國家對於其官僚與人民的支配，也早已擴展為近代其他社會團體本身的組織邏輯。

<sup>23</sup> 有關晚清與日治初期的土地改革事業，筆者已發表一篇研究，但該文僅從土地調查技術的面向來比較這兩次土地改革事業。參見 Wen-kai Lin, "Two Land Investigations in Modern Taiwan: What Made the Japanese Survey Different from the Qing Dynasty's?" in Sui-wai Cheung, ed., *Colonial Administration and Land Reform in East Asia* (London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017), pp. 153-165。本文則進一步使用統治理性、家產官僚與科層官僚等制度性概念，詳細比較兩個土地改革事業的過程與結果，並比較晚清與日治初期土地法律文化的轉變。



法律知識體系與組織的創設，臺灣社會不僅土地法律文化得以近代化、人民的土地所有權獲得有效的保障，且確立國家直接支配社會與人民的近代統治理性。

## 二、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

過去的研究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，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。

### （一）清賦事業的實施過程

清賦以前，因清政府的土地與族群政策的長期變革，臺灣西部平原不同地區的賦稅制度並不一樣，主要分為所謂的漢墾區、熟番保留區與隘墾區等三個不同的人文地理區。這三區的土地制度透過不同的開墾模式墾成，但都形成所謂的一田二主制，即一塊田園上有大租戶與小租戶這兩重地主的存在。漢墾區的土地業主以漢人大租戶為主，須繳納土地稅；熟番保留區的土地業主以熟番（番大租戶）為主，他們無須繳納土地稅，但必須擔任屯番，與官兵一起協防地方治安；隘墾區的土地業主為隘墾戶（漢隘墾戶為主、但也有番隘墾戶），他們也無須負擔土地稅，但須負責招募隘勇防守沿山番界。這三個地區的土地除了大租業主外，底下都有漢人為主的小租戶階層，部分田園尚有漢人現耕佃人。<sup>24</sup> 簡單來說，清賦事業之前，清廷也曾屢次局部性的改革臺灣的土地制度，但其釐革目標，不在於

<sup>24</sup> 施添福，《清代臺灣的地域社會：竹塹地區的歷史地理研究》，頁 65-106。但如洪麗完的研究顯示，嚴格來說隘墾體制主要適用於中、北部沿山地區的開墾過程，南部沿山地區的土地開墾體制並非全以設隘武力拓墾的方式展開，很多地區係以拓墾者支付沿山生番部落撫番租的方式展開，不過這些地區的開墾一樣成立一田二主的土地生產關係。參見洪麗完，〈清代楠仔仙溪、荖濃溪中游之生、熟番族群關係（1760-1888）：以「撫番租」為中心〉，《臺灣史研究》（臺北）14: 3（2007年9月），頁 1-71；洪麗完，〈嘉南平原沿山地區之族群關係（1700-1900）：以「阿里山番租」為例〉，《臺灣史研究》（臺北）18: 1（2011年3月），頁 41-102；洪麗完，〈清代臺灣邊區社會秩序之考察：以濁水溪、烏溪中游之「元五租」為中心〉，《臺灣史研究》（臺北）20: 4（2013年12月），頁 1-50。

全面清查隱田與增加土地稅收，而是透過不同政策干預與創設不同人文地理區的一田二主制度，以便控制臺灣的族群關係與社會秩序。

中法戰後不久，清廷體認到臺灣國防地位的重要性，乃於光緒 11 年（1885）11 月底正式任命劉銘傳擔任首任臺灣巡撫，命令其籌設臺灣建省事宜。劉銘傳為了推動建省與各項建設所需的財政經費，開始規劃全島清賦。儘管漢大租、番大租與隘糧大租等不同類型大租的創設，或各地田園「久無報丈陞科」隱田極多的現象，都是之前國家政策主動建構或有意放任的歷史產物。然而，為了確立土地清丈後的大租改革與改賦的正當性，劉銘傳在清賦開始之前向清廷提交的清賦政策規劃奏摺時，逕自否定這些大租戶在過去的地方治理與土地行政上扮演的協力角色，主張各地民番的大租徵收是非法的「賦稅包攬」。他宣稱將透過清賦事業，全面清丈以上各類田園，統一土地稅制與增加土地稅收，以奠定臺灣建省與建設所需的財政基礎。<sup>25</sup>

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。<sup>26</sup> 這兩種辦法的差異主要在於土地清查丈量之前是否進行保甲編查，所謂保甲是傳統的戶口調查方式，即調查每一街庄內每戶的人丁口數、職業與所在村落，將之記載於門牌之上；然後將每十戶編為一牌，從中選一牌長；每十牌為一甲，並選一人為甲長；而後每十甲編為一保，從甲內選一人為保長。但各街庄內戶口數可能參差不齊，不一定拘泥於以十為單位編為一牌、一甲或一保。<sup>27</sup>

淡水知縣李嘉棠主張先編保甲的理由主要有二，一是臺灣民風強悍，常有抗官事件發生，為免土地清丈引發動亂，有必要先編查保甲，以避免匪徒滋事與社

<sup>25</sup> 劉銘傳，〈量田清賦申明賞罰摺〉（光緒 12 年 4 月 18 日上奏），收於劉銘傳著、臺灣銀行經濟研究室編，《劉壯肅公奏議》，卷七，頁 303-305。

<sup>26</sup> 臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 8-41。

<sup>27</sup> 臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 44-48。

會動亂；二是在保甲編查時，同時將每戶的田園坐落、大小租負擔、田賦多寡載明各戶門牌內，並規定隱匿不報者將受田園沒收充公等處分，如此將有助於土地的清丈。而嘉義知縣羅建祥反對就戶問糧的理由則是，編查保甲長久來流於具文，從未有效實施；且保甲編查可能導致兩項弊端，一是委員、紳士與書吏在戶口編查時可能侵擾地方，或勒索人民反致紛爭；二是調查時民眾所報的田土資訊不實，可能少報，或將他人田土報為己有，反而導致土地清查時的困難與紛擾。<sup>28</sup>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。<sup>29</sup>

調查方式基本定案之後，劉銘傳首先於光緒 12 年（1886）4 月間，在臺北、臺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；<sup>30</sup>並照會兩廣總督與廣東巡撫，請其協助派遣粵東南海、番禺與順德等縣精於田土測量的弓丈手與算書各 10 名，來臺灣協助指導測量。<sup>31</sup>清賦縣局以下則組成清賦分局，各縣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，以及地方仕紳與地保等人編成一班。但實際上各縣的清丈單位之組成並未完全依照規定，而是任意增減參差不齊。在清賦事業的不同階段，各縣清賦分局的數目與組成又有進一步的增減。<sup>32</sup>

進一步推估清賦人力，以淡水縣為例，清賦縣局的總辦人數：含會辦委員（局長）1 名、文案（書記長）1 名、稿書（文書書記）1 名、清書（文書繕寫人）2 名、聽差（差役）2 名、人夫（腳夫）3 名，合計共 10 名。每一分局的人數：正

<sup>28</sup> 臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 48-55。

<sup>29</sup> 臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 55-58。

<sup>30</sup> 劉銘傳，〈量田清賦申明賞罰摺〉（光緒 12 年 4 月 18 日上奏），頁 303-305。所謂佐雜人員，係指清代州縣官衙署內協助辦理各類行政事務的助理官吏，包括佐貳官、首領官與雜職等三類人員的統稱。參見李鵬年、劉子揚、陳鏞儀編著，《清代六部成語詞典》（天津：天津人民出版社，1990）。

<sup>31</sup> 但全臺各地所需弓丈手與算書實際合計需數百名以上，因此招聘這些外來測量人員原先僅為指導測量技藝，並有監督避免舞弊的用意。參見臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 72-74。但從相關報告來看，並未實際達成其作用，參見本文下段說明。

<sup>32</sup> 任職於本省的佐雜官員通常與福建來臺者一樣都非臺灣本地人，而地方仕紳、書吏與差役則都是清丈地區的在地人士。參見劉銘傳，〈臺畝清丈將竣擬仿同安下沙定賦摺〉（光緒 13 年 9 月 24 日上奏），收於劉銘傳著、臺灣銀行經濟研究室編，《劉壯肅公奏議》，卷七，頁 307-311；臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 64-72。

副委員 2 人、大小圖師（製圖者）2 人、地方仕紳 2 人、清書（文書繕寫人）2 人、算校（長度面積計算者）2 人、大力車手（主要丈量者）1 人、牽索（丈量時拉繩者）1 人、丈竿（丈量時立竿者）1 人、插旗與收旗案 2 人、地保（地方保長）2 人，合計 17 人。假若以 15 個分局來估計，淡水縣清賦縣局與分局合計調查人員共有 265 名。<sup>33</sup> 全島以 10 個縣合計，總清丈人數則為 2,650 人。<sup>34</sup> 清賦分局（班）除了負責進行最初清丈外，還需進行補丈、複丈與抽查作業。抽查作業結束後，則進行丈單交付作業，各清賦班重新改組，改由檢查田契、計算田賦與發給丈單的文書人員組成，此項作業僅需原有清丈階段十分之一左右的人力。因此，保守估計給單階段清賦縣局的人力，全省約僅有 265 人左右。<sup>35</sup>

另一方面，清賦作業時間進程，以新竹縣為例，該縣從光緒 12 年 4 到 6 月間編查保甲；同年 7 月清賦縣局正式開局，並於該月分到光緒 13 年（1887）9 月間進行實地丈量，包含面積計算與繪圖等作業；接著，同年 7 到 12 月間進行補丈、複丈與抽查作業；然後，光緒 14 年（1888）1 月至 15 年（1889）10 月間進行丈單交付，之後清賦縣局才正式閉局。因此，新竹縣清賦縣局的總開設時間為 3 年 4 個月。<sup>36</sup> 不過，全省清賦總局在丈單給付作業完成後，並未立刻裁撤，而是等到新田賦徵收順利，以及巡撫向清廷呈報清賦事業有關人員給獎作業之後，即光緒 18 年（1892）5 月間清賦總局才正式閉局。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。<sup>37</sup> 如果根據前述的人力與時程來估算，劉銘傳的清賦事業共動用約 1,391,780 人次。<sup>38</sup>

<sup>33</sup> 但實際上各地清賦作業的行政統一性有限，各縣的具體組成人數、人員名稱都有些許差異，並未真正統一。參見臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 64-72。

<sup>34</sup> 清賦時，臺灣共有 12 個廳縣：宜蘭縣、基隆廳、淡水縣、新竹縣、彰化縣、嘉義縣、臺灣縣、鳳山縣、澎湖廳、埔里社廳、恆春縣與卑南廳，但埔里社廳、恆春縣、卑南廳三個廳縣光緒元年時剛從番地改制為正式廳縣，已墾田園很少，可合為一個縣計算，因此僅以 10 個廳縣來計算。

<sup>35</sup> 發給丈單階段的工作編組與人數並沒有詳細記載，該階段每月分清賦縣局的經費僅剩原有的十分之一左右，因此推估工作人力僅剩原有十分之一。參見臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 198-199。

<sup>36</sup> 各縣實際的清丈完成時間有差異，根據劉銘傳的奏摺，臺南、嘉義、鳳山三縣的丈量並不精確而有所延誤，但各縣初步丈量大致都在 1887 年 9 月之前完成。參見劉銘傳，〈臺畝清丈將竣擬仿同安下沙定賦摺〉（光緒 13 年 9 月 24 日上奏），頁 307-311；劉銘傳，〈全臺清丈給單未竣請展奏銷限期摺〉（光緒 15 年 6 月 10 日上奏），收於劉銘傳著、臺灣銀行經濟研究室編，《劉壯肅公奏議》，卷七，頁 316-318。

<sup>37</sup> 臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 281。

<sup>38</sup> 推估方式為，清丈階段人力 2,650 人，調查 18 個月的時間，假設每月工作天數 26 天， $2,650 \times 18 \times 26 = 1,240,200$  人次；複丈與給單階段人力 265 人，繼續工作 22 個月來計算，即  $265 \times 22 \times 26 = 151,580$  人次。兩階段合計，即 1,391,780 人次。

根據劉銘傳的奏報，清賦事業總共花費官方 487,833 銀元。<sup>39</sup> 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。他原打算仿照過去江蘇等省分舉行清丈時採用的「丈費就田抽收」辦法，也就是開辦所需各縣經費先行由省裡與各縣的其他經費挪用，等清丈完畢發給丈單時，再向丈單持有人（即繳納田賦的業戶）收取丈費，以歸墊清賦所需經費。<sup>40</sup> 然而，發放丈單收取丈費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；並將各縣已收的丈單費用，抵作業戶應該新交的部分田賦。<sup>41</sup>

最後，我們說明一下清賦事業的調查技術。清丈章程規定，測量前三日先行在地方公告：定於某日清丈某甲某保幾戶，諭令各業戶測量當天持土地契據當場陪同丈量。清丈人員使用的工具主要是臺灣各地通用的傳統繩尺（魯班尺、業戶尺與明代晚期發明的繩車等工具，雖然規定必須按照戶部規定的長度標準來進行測量，但實際上並未如此，各地方使用的量尺種類與長度標準歧異極大。<sup>42</sup> 另外，土地四周的長度測量完成，換算為土地面積的計算方法則為傳統的圖形近似推算法，由淡水縣預先製作〈臺灣田園丈算圖法冊〉，其中列出了 40 餘種的標準幾何圖形與其面積的計算方式，要求計算人員將每一塊田園依其形狀類比為其中一種，然後依照規定範例計算出其面積。但依照日治初期土地調查局的看法，這種類比計算方式誤差很大，並不準確。<sup>43</sup> 清丈完成後，委員還須簡單根據田園的水利便利程度，分上、中、下、下下則決定田園等則，以便編定田園的陞科稅率。這種評估方式相當粗略，無法令不同清丈委員與不同地區的評定方式保持一致，因此必然導致等則編定的不精確與不公平。<sup>44</sup>

<sup>39</sup> 原文為 351,240 兩，以 1 兩=1.39 銀元折算。參見劉銘傳，〈全臺清丈給單用款造銷摺〉（光緒 16 年 6 月 1 日上奏），收於劉銘傳著、臺灣銀行經濟研究室編，《劉壯肅公奏議》，卷七，頁 318-320。

<sup>40</sup> 劉銘傳，〈臺畝清丈將竣擬仿同安下沙定賦摺〉（光緒 13 年 9 月 24 日上奏），頁 307-311。

<sup>41</sup> 全省各縣丈單給發期間，1888 年 9 月間彰化縣因清賦後田賦大增，在發放丈單、收取丈費時發生動亂，亂兵包圍彰化縣城，索焚丈單，但在一個月內即被平定，時人稱施九緞之亂。參見吳德功著、臺灣銀行經濟研究室編，《戴施兩案紀略》（文叢第 47 種，1959；1892 年原刊），頁 95-110。

<sup>42</sup> 臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 75-86；陳慧先，〈半斤八兩？：清代臺灣度量衡之探討〉，《臺灣文獻》（南投）58: 4（2007 年 12 月），206-210。

<sup>43</sup> 臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 87-106。

<sup>44</sup> 清賦總局在訂定清丈章程時，原僅將田地分成田、園兩類，但後來增加沙地一類。參見臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第一回報告書·附錄參考書》（臺北：該會，1903），頁 51；臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 143-144。

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，雖然形式上具有一定程度的科層官僚制特徵，但仔細來看劉銘傳並未援引新的政策規劃、組織邏輯與調查方法，而主要是依賴傳統的行政組織、人員與技術知識來推動此一事業，因此整個事業仍受到傳統家產官僚制統治理性的侷限。除了政策規劃過程相當簡略外，主要的侷限顯現在兩個方面，一是，調查過程缺乏統一性：清賦總局雖發布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，且充斥弊端。<sup>45</sup>

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在地仕紳，而負責測量的則是出自地方社會的書弁與差役，這些地方人士雖然受到國家權力的委任從事清丈，但因切身利益的關係，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。<sup>46</sup>

## （二）土地調查事業的實施過程

透過與日治初期土地調查事業的比較，可以更清楚對照出清賦事業的歷史侷限性。單從政策目標來看，與清賦事業一樣，後藤新平進行土地調查的動機也是為了增加土地稅收，以強化臺灣的財稅自主性。<sup>47</sup> 然而，從政策定案前的前置規劃來看，土地調查事業就已體現了不一樣的統治理性。1898年2月，後藤新平在政策定案並加以規劃前，先後參考了幾本相關的調查報告書，包括大藏省主稅官吉井友兄的「臺灣財務視察復命書」（1896）、臺灣總督府主計課長祝辰巳撰寫的「論臺灣之形勢」（1898），以及司法省政策顧問英國法學家 M. Kirkwook 的「關於臺灣之備忘錄」（1898）。<sup>48</sup>

<sup>45</sup> 清賦調查的具體規定，以及調查過程的諸種弊端，參見臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 58-192、202-209。

<sup>46</sup> 臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 159-174；並見下一節與日治初期土地調查事業的比較。

<sup>47</sup> 日治初期，臺灣總督府的財政嚴重赤字，必須仰賴日本本國的鉅額補助金來填補。1897年，日本國會在審議臺灣財政補助案時，就明確要求臺灣必須儘快達成財政自立。參見小林道彥，《日本的大陸政策 1895-1914：桂太郎と後藤新平》（東京：南窓社，1996），頁 73-104。

<sup>48</sup> 吉井友兄是明治初期剛創立的帝國大學的畢業生，擔任日本大藏省主稅官時，接受大藏大臣的命令來臺調查殖民地的財政狀況，以作為日本政府規劃臺灣財政政策的依據。經過近半年（1895年11

這些報告書與前述清賦事業時官員的政策條議，有幾個方面的重要差異：一、官員的背景明顯不同：清代臺灣官員是受傳統儒學教育、通過科舉考試的官員，任官之前並無專業的行政訓練，僅有任官過程中學習到的行政方法與經驗。與此相較，前述吉井友兄等人都是專業的官僚或顧問，受過近代專門的知識訓練，並有豐富的行政經驗。二、報告的作成方式不同：清代官員的政策建議是在劉銘傳要求提供後，極短時間內根據行政經驗提交的幾頁意見。與此相對，前述吉井友兄幾人提交的報告書，皆經長時間實地資料的蒐集與訪問調查後才提交；且報告中對於相關預算、人力、步驟、可能的結果與民眾的反應，也須提出分析，所有的說法不能是隨意的推論，須有實際資料的佐證，還須有統計上的推估。值得注意的是這些報告中，還參考了明治土地改革與正在進行中的沖繩土地調查事業的計畫。

其次，當確定要進行土地調查事業前，後藤新平更命令土地調查官員針對臺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良好的背景認識，以及政策推行時的參考。其成果即臨時臺灣土地調查局出版，詳載臺灣各地開墾歷程的《臺灣土地慣行一斑》（三大冊）、有關土地舊慣的《臺灣舊慣制度調查一斑》，以及詳載清賦事業歷程的《清賦一斑》。<sup>49</sup> 《清賦一斑》一書中，將清賦事業失敗的原因歸納為下列三點：施行上欠缺公平、徵收調查費用、以增收田賦為主要目的。後藤新平非常擔心在土地調查事業過程中會引發類似的反抗動亂，因此他在規畫土地調查時，努力透過近代調查組織與技術、公債與預算制度，以及發行債券買收大租等方式，

---

月-1896年4月)的調查後，他提出長達416頁的報告書，其中土地稅收與改革是最重要的部分。祝辰巳也是帝國大學的畢業生，原為大藏省官僚，1896年4月轉任為臺灣總督府民政局關稅課長，隔年6月起任主計課長，1898年初日本國會審議臺灣財政問題而前往東京備詢，並向新任總督府民政局長後藤新平提交包含土地改革計畫的詳細意見書。以上兩人履歷參見〈吉井友兄〉，「Japan Knowledge」網站，下載日期：2016年11月18日，網址：<https://japanknowledge.com/contents/jinmei/index.html>；〈祝辰巳〉，「Japan Knowledge」網站，下載日期：2016年11月18日，網址：<https://japanknowledge.com/contents/jinmei/index.html>。W. M. H. Kirkwood是英國法學專家，1880年代晚期被日本司法省聘請為顧問，1897年日本政府為決定臺灣的統治架構，請他提供政策建議，經過五個月以上的全臺各地調查後，他提供日本政府與總督府有關臺灣統治的建議書，其中也有關於土地改革的建議。參見吳密察，〈外國顧問W. Kirkwood的臺灣殖民地統治政策構想〉，收於國立臺灣大學歷史學系編，《日據時期臺灣史國際學術研討會論文集》（臺北：該系，1993），頁1-27。

<sup>49</sup> 臨時臺灣土地調查局編，《臺灣土地慣行一斑》（臺北：該局，1905），第一-三冊；臨時臺灣土地調查局編，《臺灣舊慣制度調查一斑》（臺北：該局，1901）；臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》。

希望克服這些問題，以追求整個事業的成功。<sup>50</sup>

接著，討論後藤新平的預算規劃過程。清賦事業時劉銘傳基本上並沒有從中央官府，即清廷取得財政、人力的協助，或政策上的具體指令，整個清賦事業基本上完全由其主導，其與上級官府的互動，主要僅在於政策定案前上奏請求同意，以及其後各階段的成果報告而已。於此相對，殖民時期臺灣總督府雖然擁有相對自主的殖民地統治權，但在當時的近代行政體制下，所有殖民地重要政策在推行之前與執行階段皆須經中央政府相關部門的審議與同意。而想要取得行政部門與國會的同意，後藤新平必須詳細規劃政策的進行步驟、所需預算、人力需求、進行時程以及成果的推估，並在政策執行過程與結束時向上級呈報且接受審查。

後藤新平一開始的難題是如何籌措土地調查事業的龐大經費，中央政府當時財政相當困難，無法挪出預算協助其推動此項事業，為此他首先倡議以發行公債的近代財政方法來籌集所需經費。但公債的發行必須由中央政府背書與擔保，所以他必須仔細交代公債將用於推動哪些政策，並說明如何保證臺灣總督府將來的財政得以順利償還公債的本利。1898年10月，後藤帶著「臺灣事業公債草案」來到中央政府接受審議，希望中央支持發行6,000萬圓的公債，以支持臺灣推動鐵路修築、港口改造與土地調查等事業。他詳細估計這些事業若順利完成，臺灣經濟將如何改觀，並可為臺灣增加多少財稅收入，以達成臺灣財政自主的目標。最後，1899年3月臺灣事業公債法案終於審議通過，但規模縮小成3,500萬圓。<sup>51</sup> 因此對比來說，雖然與晚清清賦事業一樣，面臨中央政府的財政困境，但後藤新平透過公債制度的籌款，終得以推動完整精密的土地調查，並避免引發類似於清賦動亂的嚴重弊端。<sup>52</sup>

<sup>50</sup> 臨時臺灣土地調查局，〈馬尼刺政廳視察員來局ノ際説ナシタル書類〉（1903年10月19日），「後藤新平文書資料庫」（岩手：奧州市立後藤新平記念館藏），檔案號：R-28, 7-56，下載日期：2017年11月28日，網址：<http://tbmcd.b.infolinker.com.tw/huotengapp/index>。

<sup>51</sup> 臺灣事業公債利息每年5%以下，從1900-1906年共發行15回，45年內陸續償還。參見鶴見祐輔著、一海知義校訂，《正伝後藤新平・決定版3：台湾時代，1898-1906年》，頁204-280；小林道彦，《日本の大陸政策1895-1914：桂太郎と後藤新平》，頁88-102。

<sup>52</sup> 學者咸以為財政經費的匱乏，是劉銘傳推行新政的最大障礙。參見許雪姬，《滿大人最後的二十年：洋務運動與建省》（臺北：自立晚報社文化出版部，1993），頁118-120。但與日治初土地調查事業相比，發現問題不單純在財政的匱乏，因殖民政府同樣面對財政不足的問題，但其透過近代性的資本籌集方法來籌集所需的財政資源。另一方面，土地調查事業在財政上的順利運作，還與1899年6月後藤新平積極推動而成立的近代金融機構「臺灣銀行」有密切關係，臺灣事業公債的認購、土地調查經費融通以及大租權補償金債券的收買貸款等業務，都由剛成立的臺灣銀行來承辦。



至於土地調查事業的具體進程，該事業總共包括三個階段：土地調查、大租權補償、田賦改革。兒玉源太郎與後藤新平 1898 年 3 月來臺上任前，其實已與總理伊藤博文、內務大臣芳川顯正與臺灣事務局長野村政明等主管臺灣政務的中央官員，就臺灣事業公債與土地調查事業等相關政策的推動交換過意見，得到同意推動的默契，因此來到臺灣後，就開始草擬與規劃這些事業的相關法案。同年 7 月間，中央政府審議通過，包括律令 13 號「臺灣地籍規則」、律令 14 號「臺灣土地調查規則」與律令 15 號「高等土地調查委員會規則」，9 月間又通過勅令第 201 號「臨時臺灣土地調查局官制」。<sup>53</sup>

根據這些基本法令與附屬細則，臺灣總督府組成了土地調查事業的三個主要執行機構，一是臨時臺灣土地調查局，該局先由後藤新平擔任局長，但實際推動業務的是時任總督府事務官兼租稅課長中村是公，後來晉升為局長。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 4 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，由總督兒玉源太郎擔任委員長或由後藤新平代理，另由委員長任命總督府官員（6 名）與臺灣仕紳（3 名）擔任委員。該會主要負責裁決對地方土地調查委員會的業主權裁定不服之申訴案件，並為土地調查期間業主權裁定的終審機關。<sup>54</sup>

土地調查局首先在 1898 年 8 月到隔年 3 月間，在臺北縣三個堡進行試驗調查。1899 年 3 月臺灣事業公債法通過，4 月間乃開始進行正式的全面調查。從試驗調查開始，土地調查局就不斷根據調查經驗，修正實地調查的細則。同時也不斷重新設定預算、人力、每日調查面積與實施進程。劉銘傳清賦事業並無試驗調查，定案後的所有作業是全島各縣同時進行。但土地調查事業前期的土地調查部分是分區進行，由北往南依臺北、宜蘭、臺中、臺南、澎湖、臺東的順序進行調查，每個地方完成後就裁撤移往新的地區。而土地調查事業後期的大租權補償與

<sup>53</sup> 以上四條法案，依序分見臨時臺灣土地調查局編，《臺灣土地調查法規全書》（臺北：該局，1902），頁 365、373、56、1。

<sup>54</sup> 但土地調查結束後，民間的土地糾紛則按一般民事糾紛的訴訟程序，向地方法院提起訴訟審理解決。

田賦改革（1903年12月至1905年3月）則是統一由土地調查本局所進行的。<sup>55</sup>

我們可簡單比較一下清賦事業與土地調查事業所花費的人力與時間。清賦事業從清賦總局開局到廢局總共花費6年2個月，而各地實際進行清賦作業為3年4個月；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，但各地前期的土地調查作業約各花費1年左右，加上後期的大租權補償與田賦改革作業，則與清賦事業一樣花費約3年4個月。至於人力，土地調查局有過精確的統計，各階段僱用的工作人員人數不定，最高時達1,256人，乘以每人實際工作天數，實際總投入人力1,471,534人次。<sup>56</sup> 總經費5,354,985元，其中大租補償金額將近3,779,479元，扣除補償金後，實際調查與行政費用高達1,575,506元。<sup>57</sup> 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，而調查費用（不含大租補償金）則為3.23倍。然而，兩個事業性質的差異不僅在於動員人力與經費的多寡，更在於調查組織、調查方法與人員專業上的差異。

土地調查組織原本是以本局-支局（縣、廳）-派出所（1堡1所或數所）-調查班的體系組成，但後來因1901年11月地方行政制度修正（3縣4廳改為20廳），因此支局部分改為一個辦事處統領數個廳的業務。每一個派出所基本上有事務官、屬（監督員）、技手（基線員）各1人，以及幾個調查班組成。實地進行調查的調查班，則由屬（調查員）、技手（丈量員）、雇員各1人組成，並有通事（翻譯）、人夫（腳夫）組成。另外，調查班並非獨自進入地方社會進行作業，而是配合地方上的清丈委員與街庄長來進行其調查工作。

土地調查流程主要分成幾個部分：土地申報、土地測量、大租權調查、地位等級及收穫調查。首先，地方上的清丈委員接受調查班日本調查員的指揮，由街庄長陪同向土地業主（小租戶）收集土地契據等資料，並完成土地申告書的初步

---

<sup>55</sup> 詳細進行過程參見臨時臺灣土地調查局編，《臨時臺灣土地調查局第一回事業報告》（臺北：該局，1902）；臨時臺灣土地調查局編，《臨時臺灣土地調查局第二回事業報告》（臺北：該局，1903）；臨時臺灣土地調查局編，《臨時臺灣土地調查局第三回事業報告》（臺北：該局，1904）；臨時臺灣土地調查局編，《臨時臺灣土地調查局第四回事業報告》（臺北：該局，1905）；臨時臺灣土地調查局編，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》（臺北：該局，1905）。

<sup>56</sup> 中村是公，《臺灣土地調查事業概要》，頁52。

<sup>57</sup> 1905年10月分出版的《土地調查事業報告》，參見臨時臺灣土地調查局編，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》，頁193-195。另外，1905年4月間，中村是公在有關土地調查事業的演講中提出的相關數額略有差異，該報告中總經費5,225,890圓，大租補償金3,782,943圓，扣除大租補償金的調查與行政費用則為1,440,947圓。參見中村是公，《臺灣土地調查事業概要》，頁129、132。本文以前者為準。

填寫，土地申告書內須完整填寫土地原有地號、等則、田賦，以及大租的種類、數額、大租權利人的姓名住所，土地如由佃人耕作，須申報小租數額，自耕者須填寫每年收穫量。調查班的日本調查員必須實地檢查土地申告書的內容，確定其正確性，並須進一步整理街庄與土地境界等資料。調查員整理完成一筆一筆土地的申告書等資料，是土地調查過程中最重要的基礎資料，後續的土地測量、大租權調查與地位等級，以及收穫調查都是以其為基礎進一步整理而成。

土地丈量員的工作則是根據土地申告書等資料，進行土地的測量（位置、境界與面積）與繪圖工作，測量方法採用最新的測量工具與三角測量等所作成，力求提高每一筆土地面積的精確度。但土地調查局不僅追求土地地籍的精確性，還希望同時完成精確的全島性地圖，因此除了調查班的土地測量外，臺灣總督府另外委請日本陸軍測量部在臺灣進行精密的三角測量、圖根測量、水準測量工作。<sup>58</sup>同時，為了追求土地測量與地圖製作的精確性與效率，土地調查局還曾分三期修正土地測量與繪圖方法的細則規定。<sup>59</sup>

以上土地調查事業的組織與調查過程，顯示了該事業的科層理性特徵，而這一理性則是奠基於鉅細靡遺的法律規定之上，這些規定大部分收錄於當時土地調查局編寫、厚達 8 百餘頁的《臺灣土地調查法規全書》。其目錄共分成兩編，第一編：含組織權限、任用分限、官等俸給旅費、服務懲戒、服制禮式、恩給扶助、文書統計報告、會計等類別，第二編：通規、調查、測量、三角測量、監督、雜項等類別。每個類別又包括命令與規則等條目，合計約 8 百餘個法規。這些規定鉅細靡遺規定了調查過程如何認定土地權利（大小租、典賣）關係，如何進行測量的業務、如何製作堡圖與地籍圖冊、還有相關人員如何監督調查與測量人員的實際作業，且針對土地調查局人員的出勤、經費使用或傷病撫卹等所有事宜也都有詳細的規定。<sup>60</sup>與清賦事業的粗疏規定和家產官僚制文化相比，殖民政府發布

<sup>58</sup> 臺灣之所以進行這些測量，係參考同時進行中的沖繩土地調查事業的做法。日本帝國在日本內地、沖繩與各個殖民地先後推動土地調查事業，各自所運用的土地測量與地圖製作的技術，相互間有著密切的承繼關係或者交流，參見小林茂，《外邦國：帝國日本のアジア地図》（東京：中央公論新社，2011），尤其〈第六章 植民地の土地調査事業：台湾・朝鮮・閩東州〉，頁 159-177。

<sup>59</sup> 以上調查方法與改變之沿革，參見〈第四章 調查方法〉，收於臨時臺灣土地調查局編，《臨時臺灣土地調查局第一回事業報告》，頁 31-59；〈第四章 調查方法〉，收於臨時臺灣土地調查局編，《臨時臺灣土地調查局第二回事業報告》，頁 36-50；〈第二章 調查方法〉，收於臨時臺灣土地調查局編，《臨時臺灣土地調查局第三回事業報告》，頁 6-50。

<sup>60</sup> 臨時臺灣土地調查局編，《臺灣土地調查法規全書》。

的這一連串成文的近代法規命令，系統性的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。

進一步來說，土地調查事業的科層理性特徵，還體現在其對各種調查人員的專業要求之上。首先，負責調查與測量的屬（調查員）和技手（測量員），須受過正式學科教育，尤其必須具備相關工作所需的調查與測量技術，這些人員清一色是日本人。土地調查局首先從臺灣總督府的離職或現職人員中募集，但僅能招募到少數人員。接著，乃派員到日本募集，主要向陸軍測量部與政府各官廳，以及鐵道公司等民間機構招募相關作業的人才，但人數仍不足；其後，直接向日本教授測量技術的學校，如工手學校、攻玉社、順天求合社等招募畢業生。另一方面，由於人數仍不足，乃進一步招考擁有技術的見習生。應考人必須擁有中學畢業生的知識程度，考試科目包括數學（算數、代數、幾何、平面三角圖）、圖畫學（幾何畫法、徒手畫），考試相當嚴格，錄取率僅有三分之一。且見習生在實際負責工作之前，須經六個月的技術訓練並通過考試後，方能擔任正式的調查測量人員（技手）。<sup>61</sup>

其次，調查班中協助調查與測量工作的輔助人員，即雇員、通事（日語與臺灣方言間的翻譯）等，主要也是招募與招考日本人來擔任，一樣有教育程度與專業能力上的要求與訓練。同時，土地調查局考量到招聘一些臺灣人擔任輔助人員，可有疏通日本與臺灣人間意見的效用，因此曾委託各地日本人知事與廳長，募集國語傳習所（教授日語學校）畢業的臺灣人。但這些臺灣人募集生在擔任工作之前，亦須學習以下各種專業知識長達半年：1、土地調查相關諸規則；2、加減乘除速算；3、與業主相關之證明資料調查之手續；4、申告書處理方法與手續；5、丈量及製圖大意；6、地目及境界調查之手續。<sup>62</sup>

最後，我們注意到土地調查時，擔任調查主體的日本調查人員，除了有前述部分臺灣人雇員與通事的協同作業外，也相當依賴臺灣人清丈委員、街庄長與人夫的協助，這些人的數量實際上還比日本調查人員為多。前述的清丈委員與街庄長，背景與清賦事業中的地方仕紳類似，而人夫則與前述的差役和腳夫類似。但

<sup>61</sup> 有關土地調查技術人員的招募過程，參見蔡龍保，〈日治初期臺灣總督府的技術人力之招募：以土地調查事業為例〉，《國立政治大學歷史學報》（臺北）35（2011年5月），頁75-143。

<sup>62</sup> 蔡龍保，〈日治初期臺灣總督府的技術人力之招募：以土地調查事業為例〉，頁82-83。

這些臺灣人在土地調查事業中，已很難有如清賦事業中一樣的舞弊空間了。一方面，調查過程的統一性已大幅提高：在科層官僚制的土地調查組織中，所有人員的具體作為與薪資報酬都受到統一與成文的法律規定所規範，隨時有上級人員對其業務加以監督與查核，加上分工明確的關係，因此臺灣工作人員很難有僭越職務與作假舞弊以謀取私利的空間。

另一方面，科層官僚制的專業知識確保了國家權力對地方社會的有效滲透：清賦事業時官僚對於地方社會與人民和土地的資訊僅是零星與局部的，所以地方仕紳與人民可以透過資訊的不對稱蒙蔽地方官員的監督（下級官僚也是如此逃避上級之稽核）。譬如清賦時調查人員僅針對個別的耕地進行測量，並未調查範圍內所有土地面積的整體測量，也沒有近代複核的方法可以查對個別面積測量是否作假或測量錯誤的機制。但近代專業知識加強了權力運作的綿密性，杜絕了下級人員逃避監督的可能性，譬如可以透過某一區塊面積的總和來複核單一地塊的面積，完全杜絕了單一測量調查人員在測量單一地塊土地面積時弄虛作假的可能性。<sup>63</sup>

清賦前後，清代官員與地方民眾的關係都維持一種間接支配的關係，國家須透過各種地方菁英間接統治一般人民。<sup>64</sup> 地方仕紳、總理、街庄長等地方菁英層表面上由官方所任命，但實際上清代國家權力缺乏下層結構權力（infrastructural power），缺乏對於地方社會的直接滲透力，以至於需要地方菁英的協助才能間接控制地方社會與一般人民，因此地方菁英實際上是分享了國家權力的一部分，而非只是國家權力所有效控制的執行工具。地方菁英的這種權力具有兩面性，一方面可以經由統合與代表地方社會，以抵抗國家權力對於地方社會的控制與支配；另一方面也在某些時刻以代表國家權力為奧援和藉口，支配與控制地方社會藉以謀取私利。<sup>65</sup>

<sup>63</sup> 臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 155-158、171、184-185、202。

<sup>64</sup> 李文良考察清賦事業時所附帶推動的裁隘政策，發現清賦後地方官府的地方治理效能並未提升，而是更加依賴地方仕紳來推動相關政策。參見李文良，〈十九世紀晚期劉銘傳裁隘事業的考察：以北臺灣新竹縣為中心〉，《臺灣史研究》（臺北）13: 2（2006年12月），頁 87-122。

<sup>65</sup> 依 Michael Mann 的分析，傳統中國是個專制權力（despotic power）強大，但下層結構權力軟弱的國家。即清代國家在政策決定時具有相當大的自主性，可以不用理會地方社會的壓力與意見，但國家對於地方社會的滲透能力非常有限，地方行政極為鬆散，政策執行效能相當有限。參見 Michael Mann, *The Sources of Social Power: Volume 1, A History of Power from the Beginning to AD 1760* (New York: Cambridge University Press, 1986), pp. 169-170.

與此相對，日治初期殖民政府雖然利用保良局、紳章、街庄長、參事、保甲等與清代類似的制度，任命本地菁英協助日本殖民官員統治殖民地人民。然而，隨著近代國家統治理性的確立，殖民政府與這些菁英之間的互賴關係已經改變，國家權力在性質與量上都已足以有效監控地方菁英，並且可以穿透地方菁英的掣肘以直接支配個別人民。<sup>66</sup> 以表面上模仿延續自清代臺灣的保甲制度來說，日治時期的保甲長在近代行政與警察制度的控制下，已經失去了抵制甚至中飽國家權力的空間，不只因為地方行政人員和警察的機構與人數比起過去的地方官員與胥吏、差役多的多，更重要的是這些近代國家的行政與警察人員擁有近代統治理性，可以有效監控地方菁英在協助執行國家權力時的中介活動。<sup>67</sup>

總之，在清代土地調查過程中呈顯出來的不僅如江丙坤所謂，「由於期間短促，加上人材不足，技術又未發達，故並不能說得到正確的地籍，且境界、面積計算、地位等則的決定，臺帳、地圖等的繪製等，就目前的水準來說，實問題重重，甚至被日本改賦當局批評為『甚幼稚』」。<sup>68</sup> 更重要的是在這個過程中，牽涉的國家統治體制轉型問題。在清賦事業中，劉銘傳仍然以傳統家產官僚制政權調動地方仕紳與菁英的協助，推動耕地面積的清查，以便達成增加土地稅收的目的，在這個過程中國家沒有能力穿越地方菁英設置的權力滲透障礙，而仍維持傳統的間接統治格局。與此相對，殖民政府透過專業的科層官僚（警察體系、土地調查體系）有效的控制了協力的地方菁英，使其成為正式官僚行政體系的一部分，國家權力從此得以如近代民族國家一樣，直接將其統治權力滲透至地方上的個人與其土地等財產之上。<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> 日治時期殖民政府如何建立對臺灣社會新的政治支配方式，參見吳密察著、帆刈浩之譯，〈台灣史の成立とその課題〉，收於溝口雄三、平石直昭、浜下武志、宮嶋博史編，《アジアから考える3：周縁からの歴史》（東京：東京大学出版会，1994），頁222-225；若林正丈著、許佩賢譯，〈試論如何建立日治時期臺灣政治史的研究：戰後日本研究成果的一個反思〉，收於若林正丈著、臺灣史日文史料典籍研讀會譯，《臺灣抗日運動史研究》（臺北：播種者出版股份有限公司，2007），頁421-441。

<sup>67</sup> 有關保甲制度的討論，參見劉恆奴，〈日據時期臺灣之保甲制度〉，《法律學刊》（臺北）24（1994年6月），頁169-189；洪秋芬，〈日治初期葫蘆墩區保甲實施的情形及保正角色的探討（1895-1909）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》（臺北）34（2000年12月），頁211-213、215-268。

<sup>68</sup> 江丙坤，《臺灣田畝改革事業之研究》，頁24。

<sup>69</sup> 但與姚人多的說法不同的是，殖民政府的新型統治理性並不是僅由殖民者用於控制殖民地人民。而是首先用於殖民者對自身官僚成員的有效規訓與控制，然後進一步用於控制臺灣的領導菁英，再經由殖民地官僚與本地菁英的協助，有效地將國家統治直接穿透地方社會而及於一般人民身上。

### 三、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大量隱田、增加土地稅收，並皆有改革一田二主制、以建立近代一田一主土地制度的改革。然而，如果我們比較兩個事業的土地行政內容與其對於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。

#### （一）清賦事業的調查結果與影響

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。<sup>70</sup> 換言之，課稅田園面積增加近 5 倍，地稅額增加 1 倍多。然而，課稅面積的增加不完全如過去所說的是因為清查大量隱田，而是因為劉銘傳改變了土地稅制，將原本無須納稅的熟番保留區與隘墾區耕地都轉變為納稅田園。<sup>71</sup> 另一方面，原先由熟番保留區與隘墾區的免稅田園交納的屯租與隘租所支應的屯番與隘丁的薪資，清賦後則改由國家的土地稅收中來支應，這些負擔依估計至少需要 250,000 元。<sup>72</sup>

其次，清賦作業後土地稅的繳納方式也有部分改變。學界過去認為：劉銘傳在清賦事業之時，原本有意廢除大租權建立一田一主的所有權體制，但因大租戶的集體反對以致政策胎死腹中，改採「減四留六政策」，即改由小租戶繳納土地稅，但未全面廢除大租權，僅規定大租減收四成以補償小租戶的承糧。然因南部地區大租權成立情形與大租數額與北部不同，減四留六政策未在南部施行，該地區仍由大租戶承糧，並由小租戶酌量補貼大租戶繳稅。但如晚近李文良研究指出，劉銘傳的清賦事業並不存在廢除大租戶的想法，該說法乃是土地調查事業為了正當

<sup>70</sup> 中村是公，《臺灣土地調查事業概要》，頁 19、33。

<sup>71</sup> 劉銘傳，〈臺畝清丈將竣擬仿同安下沙定賦摺〉（光緒 13 年 9 月 24 日上奏），頁 307-311。

<sup>72</sup> 清賦後，臺灣北路、中路、宜蘭、恆春的隘勇合計 9 營，以每營 400 名隘丁計算，保守估計需 3,600 人的話，以每名隘丁月餉 3 兩 5 錢計算（每銀兩 1.43 銀元），若加計各營什長、哨官較高之薪餉，清賦後開山撫番的隘防武力需耗費經費至少約 250,000 元。參見王世慶，《清代臺灣社會經濟》（臺北：聯經出版事業股份有限公司，1994），頁 383-387、411。

化廢除大租權的新政策，所創造出來的說法。<sup>73</sup> 本文的考察，進一步發現包括劉銘傳在內的各級官員對於一田二主的傳統制度並未有任何意見，也沒有建立近代土地所有權的現代性想法，而只是念茲在茲於如何適度增加土地的稅收，劉銘傳有關大租的批判說詞與納稅方式的改革不過是試圖增加稅收的想法與做法。

另外，清代臺灣的地方行政單位依其層級，由上而下最上層為廳／縣，其下分成若干里／堡（少數廳縣分為鄉、澳），堡下又分成若干街／庄，即一般自然村落或街市。各街／庄、堡與廳縣的面積大小和人口數頗不一致，並無一定劃分標準。土地清丈完成後，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。理論上，這些圖冊可具有：「以縣統堡、以堡統庄、以庄統區，復以區圖統田園之坵段」的功能。<sup>74</sup>

同時，各清賦縣局還利用清丈結果與以上圖冊資料，進一步製作八筐魚鱗冊、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。<sup>75</sup> 其中所謂八筐魚鱗圖冊是最重要的土地調查基礎資料，該資料的製作方式為清丈繪圖人員在每張紙上劃分為八區，每一區（即筐）內記入一筆土地資料，因一筆一筆土地並列形狀肖似魚鱗，這一張張土地帳籍集成資料乃稱為八筐魚鱗圖冊。而每一筐中的土地資料，包括該筆土地本身的地號以及東西南北四至相鄰的地號，

<sup>73</sup> 李文良，〈晚清臺灣清賦事業的再考察：「減四留六」的決策過程與意義〉，《漢學研究》（臺北）24：1（2006年6月），頁387-416。

<sup>74</sup> 清丈圖冊的製作過程如下：「圖冊，有各班委員於實地調查之時繪製者、有清賦縣局繪製者。各班委員所繪製之圖冊有三：一曰區圖（又名總圖）、二曰散圖、三曰庄圖。以田園坐落地方之山河、道路、溝渠等天然之界限為一區域繪成一圖，是為區圖；一區圖中分為若干坵，每坵繪一細圖，是為散圖；集合若干區圖繪成一庄之全圖，是為庄圖。以上三圖由委員繪成之後，即送呈縣局；復由縣局集合若干庄圖制成堡圖、集合若干堡圖制成縣圖。」參見程家穎著、臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣土地制度考查報告書》，頁13-14。以上這類圖冊的圖示，參見臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁121-138。

<sup>75</sup> 八筐魚鱗冊等其他地籍圖冊的製作方式與用途如下：「魚鱗冊，本各班委員所製之散圖而填載之；凡田園之界址、甲數、則別及業主之姓名等皆記入之。總括簡明圖冊，專記一堡、一里之田園甲數及地賦之總額等，共製七部；一部存縣，餘六部送呈戶部、福建總督、臺灣巡撫、臺灣布政司、臺灣道及該管府衙門，以便與每年收入之賦額核對。遇有風災、水害應免賦者，則記明於其項下，以定蠲免。歸戶冊，以戶統田；每一戶立一柱，將其所有之田園甲數集載於其柱下，以為徵收賦稅之用。」參見程家穎著、臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣土地制度考查報告書》，頁14。以上這類圖冊的圖示，參見臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁139-152；並可參見林玉茹，〈由魚鱗圖冊看清末後山的清賦事業與地權分配形態〉，《東臺灣研究》（臺東）2（1997年12月），頁131-168。



還有該筆土地的田園面積、等則、稅糧數額、所有人姓名、土地所在與形狀等資料。<sup>76</sup> 最後，各清賦縣局根據魚鱗圖冊，發給縣內土地業主（繳納土地稅者）一筆筆土地的丈單，以作為其管業依據。並規定土地買賣時，應將丈單「隨契流交，推收過割」，以便更新該筆土地的管業資訊，藉以維持土地帳籍資料的正確性。<sup>77</sup>

清賦事業完成後，理論上如果以上各種圖冊資料調查與製作是正確的，同時嚴格執行推收過割等土地行政手續以維持資料的正確性，地方官府應可透過土地圖冊與帳籍資料，有效掌控各級地方行政空間範圍與人民田園財產分配等資料；並可相當程度提升地方行政、尤其土地行政的理性化程度，建立對地方行政領域內單一家戶與個別人民的直接支配能力。然而，就如清代前、中期臺灣地方官府屢次進行的局部土地清丈事業一樣，清賦完成後，地方官府的行政理性化程度雖有某個程度上的提升，但並沒有完成真正的近代化轉型，而是仍然維持原來原額主義的疏放式行政邏輯。<sup>78</sup>

這一方面是因清賦事業的土地清查成果有很大的闕漏，同時採用傳統方法製作的地圖與土地帳籍資料也不夠精確，因而在參照利用、修正或保存上都有很大的限制（參見以下土地調查事業結果的比較）。但更重要的是，因為清賦後臺灣地方官府的行政組織與文化並無改變。首先，雖然地方官府規定土地買賣後必須主動向官府申報業主權的變動狀況，以維持魚鱗圖冊等帳籍資料的正確性，並作為官府保護民人土地產權的先決條件。但因地方官府仍沿用傳統的戶房胥吏與糧差等家產官僚制行政人員，來執行土地帳籍管理與徵稅等土地行政作業，這些胥吏差役通常收賄舞弊而未切實執行推收過割任務。<sup>79</sup> 即使執行了這些任務，

<sup>76</sup> 臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 119-140；中村是公，《臺灣土地調查事業概要》，頁 26-27。

<sup>77</sup> 「丈單者，業主永遠管業之證明書也。於丈量完竣之時，由清賦各局依式填寫聯單，一給業戶收管、一繳布政司衙門保存。遇有土地業主變更之時，由各縣詳請布政使一一更正。凡業主姓名、坐落地所、田園等則、地積甲數等，皆記入丈單之內。並規定嗣後如有典賣，應將此單隨契流交，推收過割。劉氏最初之計畫，僅認小租戶為業主；故惟小租戶始得領取丈單。嗣因計畫不行，乃認大租戶亦得領取此單。其領單標準，即以國賦之所歸定之。如賦歸定大租戶完納，則大租戶承領丈單，而小租戶則另發印照；歸小租戶納賦者，反是。」〔按：底線為筆者所加。〕參見程家穎著、臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣土地制度考查報告書》，頁 18-19。清賦丈單的圖示，參見臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》，頁 281。

<sup>78</sup> 有關清朝原額主義的疏放式行政，參見岩井茂樹，《中國近世財政史の研究》（京都：京都大學學術出版會，2004），頁 1-117。

<sup>79</sup> 清代契稅與過割制度規定流於空文的情況。參見臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書：臺灣私法·第一卷（上）》，頁 212-228。

他們也不會把契稅與相關資訊據實上報官府，並依照規定更改魚鱗圖冊上的產權資訊，而是將這些個人帳冊與產權變動資訊當作職業秘密與個人家產。<sup>80</sup>

換言之，在家產官僚制的土地行政組織與文化下，清賦後地方官府掌握的魚鱗圖冊雖對清賦當時的土地產權與土地等則有了最新的掌握，但隨著田園產權的繼承與分割，各種典賣、續墾活動的展開，還有水利開展與生產力的變動，基本不變的官府地籍圖冊很快就與實際狀況不符。因此，清賦之後不久，官府與上層官員手邊即無正確的魚鱗圖冊以掌握土地產權的實際變動狀況，也無法實際指揮胥吏差役的土地稅收作業，只能要求其繳納各自負責區域內長期定額的土地稅額。換言之，官府的土地抵押仍然維持清朝傳統的原額主義行政。<sup>81</sup>

其次，前面提到清賦事業並未建立近代一田一主的土地所有權制度，不但沒有成功廢除大租戶，且改由小租戶納稅的政策也僅在中北部實施，因此全島各地的土地徵稅方式仍然相當歧異。另一方面，清賦之後，無論在沿山地區的新隘墾區或平原地區零星續墾的地區，都仍有新的一田二主關係的創生。換言之，地方官府仍然放任民間的開墾組織創設新的大小租關係。<sup>82</sup> 因此，清賦過後國家利用土地開墾組織間接管理土地開墾活動的模式並未改變，傳統一田二主的土地生產方式不但沒有太大的改變，且這樣的土地關係仍然持續創生出來。

<sup>80</sup> 清代臺灣的糧差等職位本身是一份家產，可以將其傳給自己的家族成員繼承。其他人想要取得該職位，除了表面上須經過官方的正式任命程序外，最重要的需要向前一位任職者購買其職位，取得其同意，並取得其手中所有與執行職務相關的個人帳冊資料，方能承充該職位。各種職位價格，則由該職位所能收取的規費與收益所決定。參見施添福，〈國家、里保與地域社會：以清代臺灣北部的官治與鄉治為中心〉，發表於中央研究院臺灣史研究所主辦，「族群、歷史與地域社會」學術研討會（臺北：中央研究院人文社會科學館北棟3樓第一會議室，2007年12月20日），頁28-41。

<sup>81</sup> 清代臺灣傳統土地行政文化的運作方式與弊端，參見林文凱，〈「業憑契管」？：清代臺灣土地業主權與訴訟文化的分析〉，《臺灣史研究》（臺北）18:2（2011年6月），頁7-16。

<sup>82</sup> 清賦之後，臺灣各地拓墾活動中新成立的大、小租關係，參見以下開墾契約文書。臺灣銀行經濟研究室編，《清代臺灣大租調查書》（文叢第152種，1963；1904年原刊），頁175-176、281；〈杜賣刀山峯份圖分字〉，《臺灣總督府檔案抄錄契約文書》（臺北：國立臺灣大學數位人文研究中心藏），號碼：cca100003-od-ta\_01516\_000007-0001-u.xml，「臺灣歷史數位圖書館資料庫」，下載日期：2017年11月18日，網址：<http://thdl.ntu.edu.tw/THDL/RetrieveDocs.php>；〈杜賣盡根山業水田以及茶權契字〉，《臺灣總督府檔案抄錄契約文書》，號碼：cca100003-od-ta\_01516\_000124-0001-u.xml，「臺灣歷史數位圖書館資料庫」，下載日期：2017年11月18日，網址：<http://thdl.ntu.edu.tw/THDL/RetrieveDocs.php>；〈分管圖約字〉，《臺灣總督府檔案抄錄契約文書》，號碼：cca100003-od-ta\_01516\_000039-0001-u.xml，「臺灣歷史數位圖書館資料庫」，下載日期：2017年11月18日，網址：<http://thdl.ntu.edu.tw/THDL/RetrieveDocs.php>；黃富三等解讀，何鳳嬌、林正慧、吳俊瑩編輯，《霧峰林家文書集：墾務、腦務、林務》（臺北：國史館，2013），頁9。

最後，清賦事業對於田土管理的影響，還與土地舊慣和土地紛爭解決這兩個土地法律文化層面有關。在土地舊慣部分，如前所述，清賦之後除了中北部地區改由小租戶承糧之外，國家並未制定成文的土地法令來全面規範土地關係，而是仍然放任以舊有的一田二主土地舊慣來規範各種土地權利關係（如產權、繼承、租佃、典賣等）。而在土地糾紛解決方面，人民一般仍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基本上都認可地方土地舊慣的法律正當性，同意應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舊慣內容，常淪為各說各話的混亂中；同時，地方官府亦無近代土地帳籍與登記制度，往往難以協助釐清土地產權的明確歸屬；另一方面，晚清臺灣社會充斥地方武力，地方官府的公權力不足，且無針對民事裁定的強制執程序，官員即使作出合理的調解或裁定，也很難獲得有效執行。

因此，清賦之後，即使民間公親與地方官員都同意應按照「業憑契管」的土地舊慣來解決，但糾紛事實與相關舊慣的認定並不容易，總有可以爭論的空間，且在傳統的糾紛調解文化下，民間公親或官員往往都以討價還價的調解方式來解決。這種解決方式常曠日廢時，最終的解決結果往往是當事人社會勢力比拚的結果，經常較有利於社會勢力較大者，因此這種法律文化很難說是有效率地保護土地財產權。<sup>83</sup>

## （二）土地調查事業的結果與影響

土地調查事業對臺灣的平原地區進行了全面的調查，除調查清賦事業所清查過的田、園類型的面積外，對房屋建地、山林、原野、池沼、祠廟地基、宗祠地基、墳墓地、雜種地等其他土地類型也進行了詳細的測量。表一為土地調查事業與清賦事業成果之比較，單以田、園面積來說，前者即增加了 42%，間接顯示土地調查事業遠高於後者的調查能力。

---

<sup>83</sup> 清代臺灣淡新檔案的土地訴訟分析顯示，雖然國家與民間社會都同意業憑契管的原則，但因官方土地行政制度與民間土地契約習慣的運作效能有限，加上清代國家下層結構權力相當有限，導致土地法律文化運作效能不佳，無法有效保障土地財產權。參見林文凱，〈「業憑契管」？：清代臺灣土地業主權與訴訟文化的分析〉，頁 1-52。

表一 清賦事業（舊）與土地調查事業（新）的成果比較<sup>84</sup>

地目	舊甲數	新甲數
田	214,734	313,693
園	146,713	305,594
建築物地基		036,395
其他		122,168
合計	361,447	777,850

資料來源：中村是公，《臺灣土地調查事業概要》，附表第38號。

1904年5月，土地調查事業完成後，殖民政府仿照明治維新土地改革的「秩祿處分」作法，以公債買收的方式買銷了所有大租權。<sup>85</sup> 根據調查結果，當時的大租總額約有107萬餘圓，總督府以367萬餘圓全數買收，並規定不准再行創設大租權。因此，此後臺灣每一塊田園只有一位地主（原小租戶），確立了近代一田一主的土地所有權制度。買收大租權後，繼續進行改賦作業，土地稅的總額從97萬圓，增加兩倍為299萬圓。扣除被買銷的大租額，小租戶實際多負擔的土地稅額僅約1倍。嚴格說來，總督府並未增加土地稅率，土地稅額增加1倍係因清查42%左右的隱田所致。<sup>86</sup>

另一方面，土地調查事業還完成了兩套對於臺灣的地方行政與土地行政非常重要的圖冊資料：「臺灣堡圖」與「土地臺帳」。首先，是臺灣堡圖這一套全島性的精密地形圖與地方行政圖。土地調查事業時，總督府不僅進行平原地區全面性的土地調查與測量，同時配合三角測量與圖根測量，把一筆一筆土地的調查結果整合為共37,869幅的大比例尺（1/600-1/1200）庄圖（即「地籍圖」）。由於經過三角測量與圖根測量的校正，這些平面測量所得的小範圍庄圖，可以在保持各地理位置和距離正確的前提下，進一步縮編、連接調製成涵蓋數十街庄的比例尺二萬分之一的堡圖。這些最後製作完成的464幅堡圖即所謂的「臺灣堡圖」。這是一套同時結合土地調查、地籍測量與地形測量成果的地形圖，上面除了有精確的經緯度之外，也以符號和文字詳細註記了地形、地貌、土地利用、地名、聚落名稱、聚落邊界、街道、水圳等詳細地表資訊。並且，這一套圖還詳細描繪了各級地方

<sup>84</sup> 但同書另說清賦後課稅田園面積為42萬6千餘甲，參見中村是公，《臺灣土地調查事業概要》，頁16。

<sup>85</sup> 秩祿處分，指日本明治土地改革時，透過發行公債的方式買銷貴族階層土地權利，藉以廢除多重地權，建立近代土地所有權的作法。參見奧田晴樹，《明治國家と近代の土地所有》（東京：同成社，2007），頁46。

<sup>86</sup> 臨時臺灣土地調查局編，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》，頁90-168。

行政街庄／堡里／廳縣等界線，所以也是一套精確的地方行政圖。<sup>87</sup>

第二套是土地調查作業時完成的土地臺帳與歸戶冊等地籍資料。透過土地臺帳，總督府可以充分確認每一塊土地的所有權者，以及土地四至界線、利用方式、面積、等則、價值等客觀資訊；又可透過歸戶冊等資料，彙整每一位土地所有者的所有土地財產之價值與其詳細方位。值得注意的是，進行土地調查事業的同時，殖民政府也在臺灣規劃了第一次的全島性戶口調查，1905年完成的戶口調查資料，詳細記載每一家戶的人口、居住地、性別、年齡、婚姻、使用語言、教育程度、種族、鴉片吸食、纏足、盲啞、就業等資訊。並且，戶口調查其實是以土地調查事業為基礎，因為戶口調查員進行家戶調查前須要先給定該戶人家的「戶籍番號」，而該號碼其實就是土地調查完成後所設定的「地籍番號」。<sup>88</sup>

關於土地調查事業完成的臺灣堡圖與地籍圖冊等成果的意義，臺灣歷史地理學者施添福作了很好的概括，他認為這些資料的有效運用，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」。<sup>89</sup>不過，對於臺灣堡圖、土地臺帳與前述清賦事業成果之間的關聯，與過去強調兩個事業關聯性的學者一樣，施添福也誤認為兩者具有很強的連續性。他認為劉銘傳的清賦事業已具有「以圖統地」的理念，認為其在臺灣的地籍管理和土地制度史上具有「劃時代的意義」，「只因限於清丈時間和經費，未能運用現代完整的測量技術，以致效果大打折扣」；他並認為劉銘傳這一理念被殖民政府充分吸納，「並轉化為更為完善的土地調查和測圖方法」，最後得以完成「具有特殊意義和功能」臺灣堡圖與地籍圖冊等調查成果。<sup>90</sup>

與其他學者一樣，這一說法把先後發生的兩個事業之間的必然關聯，誤解為

<sup>87</sup> 施添福，〈「臺灣堡圖」：日本治臺的基本圖導讀〉，收於臺灣總督府臨時臺灣土地調查局調製，《臺灣堡圖》（臺北：遠流出版事業股份有限公司，1996），頁1-8。

<sup>88</sup> 有關臺灣戶口調查的進行過程，可參考日本統計調查史研究者佐藤正廣有關該事業的詳細分析，不過，他未曾注意到戶口調查與土地調查事業間的密切關聯。參見佐藤正廣，《帝國日本と統計調査：統治初期台湾の専門家集団》（東京：岩波書店，2012），頁197-248。有關日治初期土地臺帳與戶籍資料間的密切關係，有施添福以蘭陽平原為例的說明。參見施添福，〈蘭陽平原的傳統聚落：理論架構與基本資料（上）〉（宜蘭：宜蘭縣立文化中心，1996），頁30-78。

<sup>89</sup> 「以圖統地」，指透過堡圖與地籍圖冊控制地方行政空間與土地資訊；「以地統人」，則指透過與地方空間相關聯的土地資產和戶口資料控制地方人民。參見施添福，〈「臺灣堡圖」：日本治臺的基本圖導讀〉，頁5。

<sup>90</sup> 施添福，〈「臺灣堡圖」：日本治臺的基本圖導讀〉，頁5。

制度上的連續性，同時也把表面上類似的事物，誤以為具有類似的施行理念。施添福沒有注意到的是，清賦事業所進行的保甲調查、土地調查的技術不僅是明清以來的傳統技術，且地圖與地籍圖冊等成果也是傳統的類似產物。劉銘傳的清賦事業，與明清時代的魚鱗圖冊和黃冊等土地與人口圖冊資料的編造一樣，都僅是一次性且不精確的土地與人口調查，並未具有新的統治理念。<sup>91</sup> 施添福沒有注意到的是，如上一小節所述，清賦事業的調查成果並沒有造就晚清臺灣地方行政與土地行政的歷史轉型，之所以如此不是因為土地調查的技術落後以及調查成果不精確所致，而是因為在調查過程以及調查完成後的成果利用，劉銘傳等統治者既沒有「以圖統地、以地統人」的統治理念，也未曾發展得以將這些近代統治理念加以落實的近代行政與法律體制。

事實上，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，更重要的是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，或淪為官僚個人的職業秘密，而得以維持其公信力。同時更公布了「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。<sup>92</sup> 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，以調整土地稅的徵收稅額與稅率。<sup>93</sup> 與清賦事業的魚鱗圖冊和地籍資料的原額性質或淪為家產官僚的私產相比，總督府的這些登記制度與土地行政機構的運作維持了地籍圖冊上的產權資料之精確性。

<sup>91</sup> 有關明清時代魚鱗圖冊與黃冊等土地與戶口調查制度的討論，參見梁方仲，〈總序〉，收於梁方仲編著，《中國歷代戶口、田地、田賦統計》（北京：中華書局，2008），頁1-24；何炳棣，《中國古今土地數字的考釋和評價》（北京：中國社會科學出版社，1988），頁38-60；韋慶遠，《明代黃冊制度》（北京：中華書局，1961）；樂成顯，《明代黃冊研究》（北京：中國社會科學出版社，1998）。

<sup>92</sup> 有關土地登記規則的內容，參見臨時臺灣土地調查局編，《臺灣土地調查法規全書》，頁365-373；渡邊竹次郎編、林呈祿漢譯，《和文漢文臺灣土地登記申請手續心得》（臺北：臺灣出版社，1912）。

<sup>93</sup> 1904年第一次土地稅改革後，又於1915、1919與1935年進行了三次大規模的調查改革。參見臺灣總督府民政部財務局編，《臺灣宅地租調查事業成績報告書》（臺北：該局，1916）；臺灣總督府財務局編，《臺灣地租等則修正事業成績報告書》（臺北：該局，1920）；臺灣總督府財務局編，《地租調查事業成績報告書》（臺北：該局，1936）。

接著，我們討論殖民政府如何創建法律體制來確保近代土地所有權的有效運作，以及土地調查成果如何影響土地產權糾紛解決的法律文化。後藤新平在土地調查事業期間，其實還創設了兩個機構：臨時臺灣舊慣調查會與慣習研究會，有效推進了臺灣土地法律文化的成文化與實定化，改變了臺灣人民有關土地所有權的保障方式，有效提升了總督府法院對於土地產權糾紛的裁判效率。

日本殖民統治前期（1895-1922年），為了避免臺灣人民的反抗，並基於殖民統治的考量，並未將日本的法律延長施行到臺灣，而是以「殖民地特別法為主」的法律體制統治臺灣。該時期有關土地關係的法律規定，無論涉及臺灣人、日本人或清國人（在臺中國人），除非有特別規定，一律依照臺灣舊慣處理。<sup>94</sup> 殖民政府基於行政與司法統治上的需要，從統治伊始就開始積極調查臺灣的各種民事舊慣，尤其是土地舊慣。<sup>95</sup> 不過，較系統性的調查是從1898年土地調查事業展開後，土地調查局為了有效判定土地業主權的歸屬，在局內設置「監督課」，除負責調查事業的監督外，也調查臺灣土地舊慣。<sup>96</sup> 然而，真正從法學觀點系統性調查土地舊慣，始自接受後藤新平委託、負責推動臺灣舊慣調查事業的京都大學法學教授岡松參太郎。他於1900年2月來臺後，先在土地調查局任職，調查完成《臺灣舊慣制度調查一斑》一書。<sup>97</sup> 該書雖然簡略，但成為土地調查事業所需舊慣調查認識的重要參考資料。<sup>98</sup>

為了更系統性的整理臺灣舊慣知識，後藤新平又於1901年4月進一步成立臨時臺灣舊慣調查會（以下簡稱「舊慣調查會」），並委任岡松參太郎擔任該會最重要的法制部部長，繼續從事大規模的臺灣舊慣調查。<sup>99</sup> 這些舊慣調查的成果被陸續出版，最終歸結為《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書：臺灣私

<sup>94</sup> 1923年以後，臺灣的法律體系改為「日本內地法為主的」時期。當時，日本政府為了降低殖民統治的壓迫性，並加強對於臺灣人的同化，乃推動「內地延長主義」，將日本內地的民法（含土地法令）與商法直接施行於臺灣，不過親屬繼承的部分仍依照臺灣舊慣。參見Tay-sheng Wang, *Legal Reform in Taiwan under Japanese Colonial Rule, 1895-1945: The Reception of Western Law* (Seattle: Washington University Press, 2000), pp. 140-169。

<sup>95</sup> 鄭政誠，《臺灣大調查：臨時臺灣舊慣調查會之研究》（臺北：博揚文化事業有限公司，2005），頁49-55。

<sup>96</sup> 鄭政誠，《臺灣大調查：臨時臺灣舊慣調查會之研究》，頁56。

<sup>97</sup> 鄭政誠，《臺灣大調查：臨時臺灣舊慣調查會之研究》，頁61。

<sup>98</sup> 土地調查期間，土地調查局對於各地業主權的裁定是依照臺灣舊慣，而對舊慣的認識則是依照岡松參太郎在《臺灣舊慣制度調查一斑》一書的法學觀點。

<sup>99</sup> 有關舊慣調查會的組織、調查過程與其主要成果，可參見鄭政誠，《臺灣大調查：臨時臺灣舊慣調查會之研究》。但該書並未針對調查事業涉及的統治理性與法律文化意義進行分析。

法》(簡稱《臺灣私法》)一套書。<sup>100</sup> 臺灣數百年來經由開墾過程,在國家土地政策與民間土地利用活動不斷互動下形成的不成文臺灣舊慣,就此以完整且體系化的方式被成文化出版,並成為殖民統治前期民事舊慣認定的主要成文基礎。

除了舊慣調查事業的成文報告之外,臺灣土地舊慣的成文化與法律化還有其他機構的協助。首先,是後藤新平推動的臺灣慣習研究會(1900-1907年,以下簡稱「慣習研究會」)之成立,該會是殖民政府與民間社會有關臺灣舊慣的認識與知識交流最重要的機構。1900年夏秋之交,後藤召集成立該會,主要成員為總督府內官員與各級法院的官員,值得注意的是土地調查局、舊慣調查會的成員大部分也都加入,而各級行政機構的行政、司法、警務、教育、監獄署、專賣局等機關成員也有多人加入,連日本國內以及民間成員都有。

慣習研究會係以調查風俗習慣,作為總督府行政司法實務依據為目的。該會委託各駐地委員從事現地的舊慣調查,會員並可提出舊慣風俗問題請求釋疑,該會的調查報告、問題回覆與意見交流,則發表於每月出版的學會刊物《臺灣慣習記事》。由於舊慣調查會的成員是該會的重要組成成員,並常將其觀點發表於《臺灣慣習記事》,因此該會於某種程度上可視作舊慣調查會的外圍組織,而該會刊物則有將舊慣調查會成果公告與法律專業人士的作用。1907年8月因幹事長鈴木宗言離職,加上舊慣調查會調查進度接近完成,且有其他新的法學刊物發行,因此該會宣告解散、刊物也停刊。但有關殖民地的舊慣與法學交流園地並未消失,而是移至新創辦的《法院月報》中。<sup>101</sup>

另一個促成舊慣法律化的機構,是日治初期以來各個法院所成立的慣習諮問會(1901-1905年)。由於法院在判決各類民事糾紛時必須依照臺灣舊慣,但在尚無官定的舊慣調查成果前,法官常須訊問證人民間舊慣的內容,然證人所述是否屬實或具地方普遍性,常陷於人言言殊的困境。各地法院因此組織正式的慣習諮問會,召集臺灣人耆宿開會以諮詢臺灣各類民間舊慣,以便有助於正確判決臺灣的民事紛爭。慣習諮問會的調查研究結果,通常也刊登於《臺灣慣習記事》,進一步將舊慣知識公告於臺灣島內的法律專業人員。<sup>102</sup>

<sup>100</sup> 臨時臺灣舊慣調查會編,《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書:臺灣私法》,分為本文6冊及附錄參考書7冊,全13冊,合計近6,000頁。參見西英昭,《〈臺灣私法〉の成立過程:テキストの層位学的分析を中心に》(福岡:九州大学出版会,2009)。

<sup>101</sup> 鄭政誠,《臺灣大調查:臨時臺灣舊慣調查會之研究》,頁61-66。

<sup>102</sup> 鄭政誠,《臺灣大調查:臨時臺灣舊慣調查會之研究》,頁66-72。



不過，以上舊慣調查會等等之「舊慣調查」活動，並非僅單純的「發現舊慣」，然後以系統性方式加以整理的成文化過程。如同臺灣法律史學者王泰升的分析所言，日治前期的臺灣民事法律文化儘管表面上仍以清代臺灣舊慣為依據，然而經過以上各種機構的舊慣調查與其法律知識的傳播，以及行政和法院的舊慣適用與裁定過程中，實際上舊慣的內容不但被部分改造，且已經相當程度被「歐陸法化」或「日本化」。同時，過去主要倚賴「反覆慣行」與「社會共識」的清代臺灣舊慣，就此得到國家法律機關的承認而取得「法的正當性」。<sup>103</sup>

最後，還應指出土地調查事業相關的這些土地行政體制與法律體制的轉型，在土地產權保護與土地糾紛解決文化上所具有的歷史意義。前面提到劉銘傳清賦事業後，並未整理土地舊慣，地方官員對土地舊慣的認識亦無增長，官方的土地行政制度也無改造，因此土地財產權的保護與土地糾紛的解決效率並無系統性的提升。但是，經由土地臺帳與登記制度等土地行政的系統性改造，以及土地舊慣的成文化整理後，法院法官不僅容易辨認糾紛事實與應適用的相關舊慣，且在近代審判文化底下，法官針對係爭糾紛並無考量兩造社會關係另行討價還價的空間，而僅能就其發現的事實與舊慣規定逕自作出裁定。另一方面，殖民政府已有效壟斷地方武力，擁有足夠的社會強制力，且有針對民事判決強制執行的規定程序，因此可有效快速的解決土地產權糾紛，保護係爭當事人的土地產權。

## 四、結論

經過以上清賦事業與土地調查事業的比較分析，接著我們回過頭來與前言中提到的相關研究對話，並申論這一土地改革事業比較研究的進一步意義。首先，我們注意到矢內原忠雄、江丙坤、涂照彥與柯志明等人的研究主要關切大租戶改革的徹底與否，以及揭發隱田增加土地稅收的面向，因此他們注意到兩個土地改革事業表面上的類似性，傾向於強調彼此間的歷史連續性。他們也的確注意到兩個事業的調查精確性與成果上的差異，然僅將之歸諸於調查時間與技術上的不

<sup>103</sup> 如過去土地交易活動中存在的找洗等土地舊慣，在新的近代土地行政體制所支撐的土地交易中已被廢止，民人間的土地交易成本與糾紛因此大減。參見 Tay-sheng Wang, *Legal Reform in Taiwan under Japanese Colonial Rule, 1895-1945: The Reception of Western Law*, pp.140-145；王泰升，〈臺灣民事財產法文化的變遷：以不動產買賣為例〉，《臺大法學論叢》（臺北）33: 2（2004年3月），頁1-41。

同。另一方面，矢內原忠雄等人也都大致承認土地調查事業完成後，土地財產權保護與交易安全有大幅提升，不過並未詳細解釋為何有此效果。本文以為兩次土地改革事業的確包括矢內原忠雄等人所提及的諸種連續性面向，但為了完整解釋調查成果與土地產權保護的差異與進展，有必要關照這些學者未曾細究的兩個事業之歷史斷裂性：即其所涉及的統治理性之差異。

透過兩個事業在實施過程的比較分析，本文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事業作法，因此政策推動之前並無細密的規劃，組織與行動邏輯也未追求統一性，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，以致過程充斥弊端、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。

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，但土地行政體制並無任何變革，因此清賦後，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，同時有效促成了土地產權保障與土地法律文化的近代化。

進一步來說，如果我們從統治理性轉型與否的支配結構角度來定義近代化的話，<sup>104</sup> 那麼兩個土地改革事業的比較顯示，臺灣的近代化主要奠基於日治初期後

---

<sup>104</sup> 近代化是一個相當爭議複雜的概念，若無適當與具體的定義將造成歷史比較的不可能性。從西方社會史的角度來說，封建體制到官僚制的轉變、從身分到契約的社會組織原則變遷、或從自然經濟到市場經濟的轉變，都可算作是十六世紀中古封建社會轉變為近代早期社會的結構性標誌。然而，以這三個指標來討論臺灣的近代化則無意義，因為清代臺灣早就擁有官僚制、契約性與市場經濟等特徵，就此來說臺灣早就是與西方近代早期類似的社會了。因此對於臺灣社會來說有意義的近代化指標，應該是在清代臺灣與近代西方社會更深層的結構性差異上，筆者以為是家產官僚制與科層官僚制的統治理性上之對比。

藤新平以土地調查事業為核心的相關改革，而非劉銘傳的清賦事業等相關改革。這是因為劉銘傳的改革並未改變家產官僚制的統治理性，清代國家與地方社會的關係並未改變，國家仍然依賴地方菁英來間接控制地方社會與一般人民。後藤新平的改革不僅以科層官僚制完成其改革，且完成了國家與地方社會關係的轉型，確立了近代國家對地方社會與人民的直接支配關係。

另一方面，這兩個事業的比較，也間接說明了同樣面對西方衝擊所作出的改革回應，為何清朝的自強運動失敗了，而日本的明治維新則相對成功了。其中的關鍵之一就在於官僚體制的性質差異，晚清各項洋務事業（如招商局、兵工廠、紡織廠）的推動中，傳統家產官僚制的行政文化常造成各種政策推動的弊端與產業經營的障礙。<sup>105</sup> 與此相對，明治維新官員的近代科層官僚制行政文化，則有效避免了這些弊端，促成了其所推動的官營與民營事業經營之成功。

最後，我們注意到日本帝國不僅在臺灣，其後也在朝鮮（1910-1918年）、關東州（1914-1924年）、滿洲國（1936-1945年）等殖民地進行類似的土地調查事業，無獨有偶地，這些地區在日本殖民時期前的大韓帝國與晚清帝國時期，也都有中央與地方官府剛進行過土地改革事業。許多研究者曾從近代土地所有制、地籍制度確立、土地登記制度、近代地稅制度等面向來比較這些土地改革事業的意義，他們多數認為殖民政府的土地調查事業與之前的土地改革事業具有歷史連續性。<sup>106</sup> 不過這些研究，基本上並未從本文所謂的傳統到近代統治理性轉型的視角來討論這些土地改革事業，若利用統治理性的概念來分析其他殖民地的土地調查事業，我們或有可能得出與既有研究成果不同的研究發現。<sup>107</sup>

<sup>105</sup> 如同 D. Faure 所討論的一些晚清經濟體制改革（招商局與各種新工廠），表面上是洋務運動的新事業，但官辦商營與承包制等舊有經營邏輯的延續性，使得這些事業更多的是傳統的延續，而非科層理性化的近代企業。參見科大衛著，周琳、李旭佳譯，《近代中國商業的發展》（杭州：浙江大學出版社，2010），頁 115-143。

<sup>106</sup> 有關日本帝國其他殖民地的土地調查事業研究，參見宮嶋博史，《朝鮮土地調查事業史の研究》（東京：汲古書院，1991）；宮嶋博史，〈東アジアにおける近代的土地変革：旧日本帝国支配地域を中心に〉，收於中村哲編著，《東アジア資本主義の形成：比較史の視点から》（東京：青木書店，1994），頁 161-188；江夏由樹，〈關東都督府、及び關東庁の土地調査事業について：伝統的土地慣習法を廃棄する試みとその失敗〉，《一橋論叢》（東京）97:3（1987年3月），頁 367-384；広川佐保，《蒙地奉上：「滿州国」の土地政策》（東京：汲古書院，2005）。

<sup>107</sup> 除了上面提及的日本帝國殖民地之外，民國時期、尤其 1930 年代以來，中華民國政府也曾在東南省分等地嘗試進行近代土地調查事業。片山剛等日本學者近年來組織以近代中國土地調查事業為主的「近代東亞土地調查事業研究會」，其研究成果亦可與本文參照比較，參見片山剛編，《近代東アジア土地調査事業研究》（大阪：大阪大学出版会，2017）。

## 引用書目

- 〈吉井友兄〉,「Japan Knowledge」網站,下載日期:2016年11月18日,網址:<https://japanknowledge.com/contents/jinmei/index.html>。
- 〈祝辰巳〉,「Japan Knowledge」網站,下載日期:2016年11月18日,網址:<https://japanknowledge.com/contents/jinmei/index.html>。
- 《臺灣總督府檔案抄錄契約文書》,號碼:cca100003-od-ta\_01516\_000007-0001-u.xml、cca100003-od-ta\_01516\_000124-0001-u.xml、cca100003-od-ta\_01516\_000039-0001-u.xml,「臺灣歷史數位圖書館資料庫」,下載日期:2017年11月18日,網址:<http://thdl.ntu.edu.tw/THDL/RetrieveDocs.php>。臺北:國立臺灣大學數位人文研究中心藏。
- 「後藤新平文書資料庫」,檔案號:R-28, 7-56, 下載日期:2017年11月28日,網址:<http://tbmcdm.infolinker.com.tw/huotengapp/index>。岩手:奧州市立後藤新平記念館藏。
- Weber, Max (著), 康樂、簡惠美(譯)  
1993 《支配社會學 I》。臺北:遠流出版事業股份有限公司。
- 小林茂  
2011 《外邦図: 帝国日本のアジア地図》。東京:中央公論新社。
- 小林道彦  
1996 《日本の大陸政策 1895-1914: 桂太郎と後藤新平》。東京:南窓社。
- 中村是公  
1905 《臺灣土地調查事業概要》。臺北:臨時臺灣土地調查局。
- 片山剛(編)  
2017 《近代東アジア土地調査事業研究》。大阪:大阪大学出版会。
- 王世慶  
1994 《清代臺灣社會經濟》。臺北:聯經出版事業股份有限公司。
- 王泰升  
2004 〈臺灣民事財產法文化的變遷:以不動產買賣為例〉,《臺大法學論叢》(臺北) 33(2): 1-41。
- 広川佐保  
2005 《蒙地奉上:「満州国」の土地政策》。東京:汲古書院。
- 矢内原忠雄(著)、周憲文(譯)  
1987 《日本帝國主義下之臺灣》。臺北:帕米爾書店。
- 江丙坤  
1972 《臺灣田賦改革事業之研究》,臺灣研究叢刊第108種。臺北:臺灣銀行。
- 江夏由樹  
1987 〈関東都督府、及び関東庁の土地調査事業について:伝統的土地慣習法を廃棄する試みとその失敗〉,《一橋論叢》(東京) 97(3): 367-384。
- 西英昭  
2009 《《臺灣私法》の成立過程:テキストの層位学的分析を中心に》。福岡:九州大学出版会。

佐藤正広

2012 《帝国日本と統計調査：統治初期台湾の専門家集団》。東京：岩波書店。

何炳棣

1988 《中國古今土地數字的考釋和評價》。北京：中國社會科學出版社。

吳密察

1993 〈外國顧問 W. Kirkwood 的臺灣殖民地統治政策構想〉，收於國立臺灣大學歷史學系編，《日據時期臺灣史國際學術研討會論文集》，頁 1-27。臺北：國立臺灣大學歷史學系。

吳密察（著）、帆刈浩之（譯）

1994 〈台湾史の成立とその課題〉，收於溝口雄三、平石直昭、浜下武志、宮嶋博史編，《アジアから考える 3：周縁からの歴史》，頁 219-242。東京：東京大学出版会。

吳德功（著）、臺灣銀行經濟研究室（編）

1959[1892] 《戴施兩案紀略》，臺灣文獻叢刊第 47 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

李文良

2006 〈晚清臺灣清賦事業的再考察：「減四留六」的決策過程與意義〉，《漢學研究》（臺北）24(1): 387-416。

2006 〈十九世紀晚期劉銘傳裁隘事業的考察：以北臺灣新竹縣為中心〉，《臺灣史研究》（臺北）13(2): 87-122。

李鵬年、劉子揚、陳鏘儀（編著）

1990 《清代六部成語詞典》。天津：天津人民出版社。

岩井茂樹

2004 《中国近世財政史の研究》。京都：京都大学學術出版会。

明治維新史学会（編）

2011 《明治維新史研究の今を問う：新たな歴史像を求めて》。東京：有志舎。

林文凱

2011 〈「業憑契管」？：清代臺灣土地業主權與訴訟文化的分析〉，《臺灣史研究》（臺北）18(2): 1-52。

2011 〈再論晚清臺灣開港後的米穀輸出問題〉，《新史學》（臺北）22(2): 215-252。

林玉茹

1997 〈由魚鱗圖冊看清末後山的清賦事業與地權分配形態〉，《東臺灣研究》（臺東）2: 131-168。

林滿紅

1997 《茶、糖、樟腦業與臺灣之社會經濟變遷（1860-1895）》。臺北：聯經出版事業股份有限公司。

涂照彥（著）、李明峻（譯）

1991 《日本帝國主義下的臺灣》。臺北：人間出版社。

姚人多

2001 〈認識臺灣：知識、權力與日本在臺之殖民治理性〉，《臺灣社會研究季刊》（臺北）42: 119-182。

施添福

1996 〈「臺灣堡圖」：日本治臺的基本圖導讀〉，收於臺灣總督府臨時臺灣土地調查局調製，《臺灣堡圖》，頁 1-8。臺北：遠流出版事業股份有限公司。

1996 《蘭陽平原的傳統聚落：理論架構與基本資料（上）》。宜蘭：宜蘭縣立文化中心。

2001 《清代臺灣的地域社會：竹塹地區的歷史地理研究》。新竹：新竹縣政府文化局。

- 2007 〈國家、里保與地域社會：以清代臺灣北部的官治與鄉治為中心〉，發表於中央研究院臺灣史研究所主辦，「族群、歷史與地域社會」學術研討會，頁 28-41。臺北：中央研究院人文社會科學館北棟 3 樓第一會議室），12 月 20 日。
- 柯志明
- 2001 《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》。臺北：中央研究院社會學研究所。
- 2003 《米糖相剋：日本殖民主義下臺灣的發展與從屬》。臺北：群學出版有限公司。
- 洪秋芬
- 2000 〈日治初期葫蘆墩區保甲實施的情形及保正角色的探討（1895-1909）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》（臺北）34: 211-213、215-268。
- 洪麗完
- 2007 〈清代楠仔仙溪、荖濃溪中游之生、熟番族群關係（1760-1888）：以「撫番租」為中心〉，《臺灣史研究》（臺北）14(3): 1-71。
- 2011 〈嘉南平原沿山地區之族群關係（1700-1900）：以「阿里山番租」為例〉，《臺灣史研究》（臺北）18(1): 41-102。
- 2013 〈清代臺灣邊區社會秩序之考察：以濁水溪、烏溪中游之「亢五租」為中心〉，《臺灣史研究》（臺北）20(4): 1-50。
- 科大衛（著），周琳、李旭佳（譯）
- 2010 《近代中國商業的發展》。杭州：浙江大學出版社。
- 若林正丈（著），許佩賢（譯）
- 2007 〈試論如何建立日治時期臺灣政治史的研究：戰後日本研究成果的一個反思〉，收於若林正丈著、臺灣史日文史料典籍研讀會譯，《臺灣抗日運動史研究》，頁 421-441。臺北：播種者出版股份有限公司。
- 韋慶遠
- 1961 《明代黃冊制度》。北京：中華書局。
- 宮嶋博史
- 1991 《朝鮮土地調查事業史の研究》。東京：汲古書院。
- 1994 〈東アジアにおける近代的土地変革：旧日本帝国支配地域を中心に〉，收於中村哲編著，《東アジア資本主義の形成：比較史の視点から》，頁 161-188。東京：青木書店。
- 張隆志
- 1998 〈劉銘傳、後藤新平與臺灣近代化論爭：關於十九世紀臺灣歷史轉型期研究的再思考〉，收於國史館主編，《中華民國史專題第四屆討論會：民國以來的史料與史學論文集》，頁 2031-2056。臺北：國史館。
- 梁方仲
- 2008 〈總序〉，收於梁方仲編著，《中國歷代戶口、田地、田賦統計》，頁 1-24。北京：中華書局。
- 許雪姬
- 1993 《滿大人最後的二十年：洋務運動與建省》。臺北：自立晚報社文化出版部。
- 2013 〈晚清（1875-1895）臺灣史研究方法芻議〉，發表於中國社會科學院文學研究所主辦，「重返臺灣的近代」學術工作坊。北京：中國社會科學院文學研究所，9 月 21 日。

陳慧先

2007 〈半斤八兩？：清代臺灣度量衡之探討〉，《臺灣文獻》（南投）58(4): 203-236。

渡邊竹次郎（編）、林呈祿（漢譯）

1912 《和文漢文臺灣土地登記申請手續心得》。臺北：臺灣出版社。

程家穎（著）、臺灣銀行經濟研究室（編）

1963[1915] 《臺灣土地制度考查報告書》，臺灣文獻叢刊第 184 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

黃富三等（解讀）、何鳳嬌、林正慧、吳俊瑩（編輯）

2013 《霧峰林家文書集：墾務、腦務、林務》。臺北：國史館。

奧田晴樹

2007 《明治国家と近代の土地所有》。東京：同成社。

葉振輝

1998 《劉銘傳傳》。南投：臺灣省文獻委員會。

臺灣銀行經濟研究室（編）

1963[1904] 《清代臺灣大租調查書》，臺灣文獻叢刊第 152 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

臺灣總督府民政部財務局（編）

1916 《臺灣宅地租調查事業成績報告書》。臺北：臺灣總督府民政部財務局。

臺灣總督府財務局（編）

1920 《臺灣地租等則修正事業成績報告書》。臺北：臺灣總督府財務局。

1936 《地租調查事業成績報告書》。臺北：臺灣總督府財務局。

劉恆姘

1994 〈日據時期臺灣之保甲制度〉，《法律學刊》（臺北）24: 169-189。

劉銘傳（著）、臺灣銀行經濟研究室（編）

1958[1906] 《劉壯肅公奏議》，臺灣文獻叢刊第 27 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

劉廣京

1990 《經世思想與新興企業》。臺北：聯經出版事業股份有限公司。

蔡龍保

2011 〈日治初期臺灣總督府的技術人力之招募：以土地調查事業為例〉，《國立政治大學歷史學報》（臺北）35: 75-143。

鄭政誠

2005 《臺灣大調查：臨時臺灣舊慣調查會之研究》。臺北：博揚文化事業有限公司。

戴炎輝

1963 〈清代臺灣之大小租業〉，《臺北文獻》（臺北）4: 1-48。

臨時臺灣土地調查局（編）

1900 《清賦一斑》。臺北：臨時臺灣土地調查局。

1901 《臺灣舊慣制度調查一斑》。臺北：臨時臺灣土地調查局。

1902 〈臨時臺灣土地調查局第一回事業報告〉。臺北：臨時臺灣土地調查局。

1902 《臺灣土地調查法規全書》。臺北：臨時臺灣土地調查局。

1903 〈臨時臺灣土地調查局第二回事業報告〉。臺北：臨時臺灣土地調查局。

1904 〈臨時臺灣土地調查局第三回事業報告〉。臺北：臨時臺灣土地調查局。

- 1905 《臺灣土地慣行一斑》，第一-三冊。臺北：臨時臺灣土地調查局。
- 1905 〈臨時臺灣土地調查局第四回事業報告〉。臺北：臨時臺灣土地調查局。
- 1905 〈臨時臺灣土地調查局第五回事業報告〉。臺北：臨時臺灣土地調查局。
- 臨時臺灣舊慣調查會（編）
- 1903 《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第一回報告書·附錄參考書》。臺北：臨時臺灣舊慣調查會。
- 1910 《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書：臺灣私法·第一卷（上）》。臺北：臨時臺灣舊慣調查會。
- 羅剛（編撰）
- 1983 《劉公銘傳年譜初稿》。臺北：正中書局股份有限公司。
- 蘇同炳
- 1995 《沈葆楨傳》。南投：臺灣省文獻委員會。
- 鶴見祐輔（著）、一海知義（校訂）
- 2005 《正伝後藤新平・決定版3：台湾時代，1898-1906年》。東京：藤原書店。
- 樂成顯
- 1998 《明代黃冊研究》。北京：中國社會科學出版社。
- Foucault, Michel 傅柯
- 2007 *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-78*, trans., Graham Burchell. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: PalgraveMacmillan Press.
- Lin, Wen-kai 林文凱
- 2017 “Two Land Investigations in Modern Taiwan: What Made the Japanese Survey Different from the Qing Dynasty’s?” In Sui-wai Cheung, ed., *Colonial Administration and Land Reform in East Asia*, pp. 153-165. London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Mann, Michael
- 1986 *The Sources of Social Power: Volume 1, A History of Power from the Beginning to AD 1760*. New York: Cambridge University Press.
- Shepherd, John Robert 邵式柏
- 1993 *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Wang, Tay-sheng 王泰升
- 2000 *Legal Reform in Taiwan under Japanese Colonial Rule, 1895-1945: The Reception of Western Law*. Seattle: Washington University Press.
- Wright, Mary C. 芮瑪麗
- 1962 *The Last Stand of Chinese Conservatism: The T'ung-chih Restoration, 1862-1874*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Yao, Jen-to 姚人多
- 2006 “The Japanese Colonial State and Its Form of Knowledge in Taiwan.” In Ping-hui Liao and David Der-wei Wang, eds., *Taiwan under Japanese Colonial Rule, 1895-1945: History, Culture, Memory*, pp. 37-61. New York: Columbia University Press.



## **Development of Modern Governmentality in Taiwan: Comparison of Land Reforms under Liu Ming-chuan in Late Qing and Gotō Shinpei in Early Japanese Rule**

Wen-kai Lin

### **ABSTRACT**

Though historical studies on land reforms of Taiwan in late Qing Dynasty and in early Japanese colonial era are plentiful, few have explored in depth the different nature of the governing regimes introducing these reforms. This paper argues the necessity and significance of highlighting the transformation of governmentality involved in these land reforms when examining their impact on the modernization of land system, land laws and land management in Taiwan. Firstly, the implementation processes of Liu's land reform and Gotō's land survey are compared in terms of policy planning, organizational logic and investigation methods to shed light on how the traditional governmentality of patrimonial bureaucracy in late Qing and the governmentality of modern bureaucracy in early Japanese rule supported respectively the execution of these two land reforms. Secondly, the concrete achievements of the two reforms and their influences are compared to indicate that although the land administration and taxation systems in late Qing were unified to a certain extent after the completion of Liu's reform, the land administration and legal culture still maintained the traditional style. In other words, Qing officials continued to govern local society and the people indirectly with traditional governmentality. In contrast, upon the completion of Gotō's land survey, the modern land administration system, including the atlas of Taiwan (Taiwan Hozu, Taiwan-Baotu, 臺灣堡圖), the cadastre and the land registration system, was established, and new organizations of legal knowledge such as the Committee on the Investigation of Taiwanese Old Customs (Taiwan Kyukan Chosakai, Taiwan-Jiuguan-Diaochahui, 臺灣舊慣調查會) and the Research Association of Taiwanese Old Customs (Taiwan Kyukan Kenkyukai, Taiwan-Guanxi-Yanjiuhui, 臺灣慣習研究會) were also instituted. With these new establishments, land tenure was modernized and land rights could be validly protected. All these accomplishments enabled the government to exercise direct rule over

local society and the people with modern governmentality.

**Keywords:** Liu Ming-chuan, Gotō Shinpei, Land Reform, Governmentality, Patrimonial Bureaucracy, Modern Bureaucracy