

ISSN 1997-3721

師大 **台灣史** 學報 No. 10

2017年12月31日出刊

BULLETIN OF TAIWAN HISTORICAL RESEARCH, NTNU

TAIWAN

臺灣總督府「土地調查事業（1898-1905）」的展開及其意義
吳密察

國立臺灣師範大學臺灣史研究所

《師大台灣史學報》

第 10 期 頁 5-35

2017 年 12 月

國立臺灣師範大學臺灣史研究所

特約邀稿

臺灣總督府「土地調查事業（1898-1905）」 的展開及其意義*

吳密察**

摘 要

臺灣總督府於明治 31 年（1898）至明治 38 年（1905）間在臺灣殖民地展開了包括地形調查、建立地籍、土地制度和田賦改革的土地調查事業。本文旨在討論這個土地調查事業如何具體地展開，並對臺灣的土地制度帶來了如何

* 本文初稿是應 2013 年香港中文大學執行香港特別行政區大學教育資助委員會卓越學科領域計畫（第五輪）：「中國社會的歷史人類學」計畫之邀，參加“Colonial Land Law and Local Communities in Asia”工作坊所寫的，2015 年也曾經在日本臺灣學會第 17 屆年會（仙台）進行口頭發表，獲得兩次會議與會者的諸多指教。“Colonial Land Law and Local Communities in Asia”工作坊的文章，已經重新改寫為“Launching the land revolution: Taiwan land survey in the early twentieth century”，收錄於 Sui-Wai Cheung ed., *Colonial Administration and Land Reform in East Asia* (Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2017), pp.142-152. 本文中對於專有名詞、歷史性的用詞，大多照寫日文漢字，只在必要時於腳註中加以說明。日文之「事業」一詞的意思猶如英文之 project（專案），因此本文之「土地調查事業」指的是「土地調查」此一 project。關於此事業的執行期間，一般做明治 31 至 37 年（1898-1904），但因為日本政府之年度起迄為四月至翌年三月，因此執行此計畫的專責機構「臨時臺灣土地調查局」於明治 37 年度終了時（1905 年 3 月底）才裁撤。另外，本文認為日本殖民政府對於臺灣之土地制度改革，應該至土地調查事業結束後的土地登記（啟動於 1905 年 4 月）才告一段落，因此將結束年代記為 1905 年。此「土地調查」之 project 所要進行的工作內容，也不只是漢字字面上的「調查土地」，而是包括各種與土地相關的工作、施政與制度建立。

** 國史館館長

的革命性變革，以及臺灣社會如何地接受這種外部所導入的制度性變革。

總督府的這個土地調查事業之所以可以相對順利地完成，應該是因為充分應用了日本內地已經展開過的「地租改正」之經驗及領臺前不久劉銘傳所進行過的「清賦」之基礎，而且以寬鬆的認定標準承認臺灣人的土地權利主張。因此，臺灣人當下並沒有明顯地認為自己的土地權利被侵犯。但是，為何臺灣總督府能以公債買斷傳統地主的大租權，而沒有遭受地主的強烈反抗這件事，卻還是有待研究。

雖然總督府在土地調查事業中導入了土地制度的變革（例如，導入個人主義式的土地所有權），但是臺灣社會卻也自有自己的應對方式，總督府也妥協性地承認原有的土地「共有」、「公有」形式。

關鍵字：土地調查、清賦、土地所有權、大租

一、前言

康熙 22 年（1683），臺灣被納入清帝國版圖之後，以清帝國福建省南部（閩南）與廣東省東部（粵東）為主的人民不斷渡過海峽前來拓墾臺灣。這些來自中國的移民，在臺灣耕種的土地雖然不斷擴大，但官府所能夠掌握課稅的土地極為有限，大概就只是那些曾經向官府正式申請開墾，獲得官府給予墾照允許開墾的土地，和陸續由官員開墾或由官府充公沒收、購置後，自行管理的土地（這種土地之名目甚多，一般通稱「官莊」）。由於清帝國規定臺灣所要上繳的稅額並不是很多，官府也並不需要積極清丈土地、建立藉以課徵田賦的地籍，因此對於土地的實際狀況並沒有充分地掌握。

光緒 11 年（1885），將臺灣獨立建制為一個行省的行政改革提上政治日程之後，首任巡撫劉銘傳一方面必須陸續整備行省規模的行政建置，一方面也想要積極進行洋務建設，因此開拓財源成為必須面對的當務之急。從光緒 12 年（1886）起，他展開了臺灣歷史上首次的全面性田園清丈。¹ 劉銘傳的清丈在光緒 18 年（1892）告一段落，他清理出了不少以前官府沒有掌握而沒有納稅的土地（「隱田」），同時也建立了土地的圖冊，並發給地主丈單，臺灣的平原農耕地帶終於有了相較完備的地籍。但是這次清丈所製作的地籍仍然是相當粗糙的，其地籍圖也還是示意性質的魚鱗圖。²

明治 28 年（1895），日本帝國領有臺灣之後，一方面為了要增加來自土地稅的收入，一方面為了掌握土地這種基本生產資源，從明治 31 年（1898）到明治 38 年（1905）間，在臺灣展開了一項可以稱為明治初年「地租改正」³ 之

¹ 在此之前，清朝官府並非沒有進行過土地清丈，每當增置郡縣（例如，雍正元年從諸羅縣析置彰化縣，嘉慶年間新設噶瑪蘭廳）時，為了確定該州縣稅額，也曾進行過土地清丈，但這些都是局部性的，只有這次劉銘傳才在全臺三府（臺北府、臺灣府、臺南府）一律進行清丈。

² 關於此次劉銘傳的土地清丈，可以參閱臨時臺灣土地調查局編，《清賦一斑》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1900）。

³ 日本明治初期的「地租改正」，是一連串關於土地制度、土地稅制的改革。此「地租改正」對於總督府的土地調查事業，影響頗大。本文以加上引號的「地租改正」，表示明治初年日本國內的一連串土地制度、土地稅制改革。對於總督府之土地調查事業中的土地稅（日文為「地租」）改

臺灣版的土地調查事業。本文就是在說明外來的日本殖民政府，如何在臺灣逐步掌握臺灣之土地狀況、建立地籍，並同時改革土地制度與土地稅制度的過程。當然，臺灣社會如何面對這個在土地制度史上具有革命性意義之變革，自然也是本文要處理的問題。⁴

二、土地調查事業的展開

土地調查事業指的是臺灣總督府從明治 31 年（1898）年起展開一直到明治 38 年（1905）才結束的一連串對於臺灣西部平原地帶之土地所進行的地形調查、確立土地權利，並製作地籍、繪製地圖、進行地租（田賦）改革、消滅大租權的一連串土地、田賦制度之興革工作。

明治 31 年（1898）7 月，日本政府準據明治初年日本內地的「地租改正」經驗及已經建立的制度，以「臺灣地籍規則」（明治 31 年律令第 13 號）公布臺灣土地之地目分類，並規定地方官廳應該備付登錄有土地資訊的土地臺帳及地圖。同時，以「臺灣土地調查規則」（明治 31 年律令第 14 號），規定為了製作上述土地臺帳及地圖所必須展開的土地調查之大綱（包括：業主的申告、地坪的丈量、丈量的尺度、地方土地調查委員會〔以下簡稱地方委員會〕及高等土地調查委員會〔以下簡稱高等委員會〕的組成）。在上述這兩項法令的基礎上，總督府進一步於該年 9 月，成立即將實際執行土地調查事業的專門機構「臨時臺灣土地調查局」（以下簡稱調查局），並立刻在臺北縣開始進行實驗性

革，則直接使用當時的用詞地租改正，或於地租之後加上（土地稅）或（田賦）字樣而不加引號。

⁴ 這裡所說的土地，並不是指臺灣島內的所有土地，而只局限於主要是平原地區進行農業耕種的土地（即傳統文獻中所稱的「田」、「園」，但也包括養魚池），和一部分城鎮或聚落中的建築用地。由於土地的種類區分，涉及到日本殖民政府的土地行政，因此本文如有需要會在行文中有所分辨。又，臺灣社會非常頑強地使用的地積單位為「甲」，不但是清朝或日本殖民政府，甚至戰後的中華民國政府都未能更改，因此本文的地積單位，除非特別的情況，否則都換算成「甲」來表示。1 甲 \doteq 9699.17 平方公尺 \doteq 0.9699 公頃 \doteq 2934 坪 \doteq 2.4 英畝。

調查，接著在翌年明治 33 年（1900）展開宜蘭廳、明治 34 年（1901）進行臺中、臺南兩縣的調查。

土地調查事業的具體工作展開，第一階段是先由包含有本地人在內的地方委員會委員⁵之協助下，釐定村落土地範圍、製作村落草圖，並填入該村落中每筆土地的境界、地目、業主、典主等資訊，作為接下來將要從事實地調查的基礎。然後由人民自行填具土地申告書，向土地調查局的地方派出所申告其土地。土地申告書是一張已經印刷上欄目的表格，人民提出申告時必須填註的基本欄目有：（1）土地座落、（2）附著在該土地的負擔（例如，大租、水租、地基租、官大租、官小租）、（3）業主、（4）面積、（5）地目、（6）等則、（7）地租，必要時也可以在「事故」欄中對該筆土地做描述性說明。提出土地申告書時也被要求檢附該筆土地的丈單、契約、鬮書、墾批等證據文件。未能檢具上述證據文件者，則可以夾送主張權利的「理由書」。這樣的土地申告手續，一方面是申告者向政府主張其對該筆土地的權利，也是政府向申告者收集該筆土地之基本資訊的方法。⁶

第二階段，則是進行戶外實地的土地測量。此時，申告者必須先在其土地之四至插上寫著地目、地號及業主姓名的標柱。測量工作由委員陪同調查局的測量員進行，必要時得要求申告者攜帶相關文件到場作證。經過這樣的申告、測量之後，該土地將由地方委員會查定其土地的各项資訊及其業主和該土地所附帶的權利、義務。若申告者不服地方委員會之查定，得於規定期限內檢具

⁵ 地方委員會以一個街庄或數個街庄為單位組成，由日本殖民政府的地方官選擇若干了解地方情況的人士和名望家參與其中，各地方政府也得以依情況給予委員酬勞。地方委員會有權查定每一筆土地之業主，因此哪些人被納入為委員，顯然是值得分析的問題。但截至目前為止，到底實際是哪些人被選為地方的委員，還是有待深究的課題。

⁶ 土地申告書在日本時代曾被保存下來，並由戰後的中華民國政府接收。但在 1970 年代大部分都被當時的度藏機關廢棄了，只留下桃園、新竹部分地區的一部分。土地申告書的格式，曾有莊英章、李宜洵做過一般性的介紹。參閱：莊英章，〈日據時期『土地申告書』檔案資料評介〉，《臺灣風物》35：1（1985 年 3 月），頁 91-104。李宜洵，〈『土地申告書』內容要項介紹〉，《臺灣風物》38：1（1988 年 3 月），頁 113-119。

證據文件，向高等委員會提出申請，要求另行裁定。⁷ 經過地方委員會之查定與高等委員會之裁定，就確定了該筆土地的歸屬（確認業主姓名）、地目（土地的性質分類）與座落、面積，即使原申告者對此裁定不服，也不能向司法機關提出訴訟。也就是說，高等委員會的裁定，實質上等同於司法機關的判決。（「查定」與「裁定」，分別指地方委員會與高等委員會所為之決議。）

申告者提出的上述土地申告書，在經過測量、查定等一連串的作業之後，它已經成為登載多數經過確認之土地資訊的準地籍資料。因此，調查局便將每一個村落的土地申告書中的各種資訊，分別彙整成為以村落為單位的各種集計帳（例如：土地臺帳、土地臺帳集計簿、聯名簿、地租名寄帳、官租名寄帳、大租名寄帳）。⁸ 明治 38 年（1905）土地調查事業結束時，調查局共製作出了土地臺帳 9,610 冊、地租名寄帳 3,253 冊、大租名寄帳 2,371 冊。這些就成為殖民政府所掌握的各種形式之土地帳冊。

土地調查事業總計進行了臺灣島內 24,168 平方公里的地形與地籍測量，查定之田園土地 1,647,374 筆、面積共 777,850 甲，較諸劉銘傳清丈時所掌握的課稅土地 361,446 餘甲，此時臺灣總督府掌握的課稅土地增加了 416,403 甲。⁹

土地調查事業的目的，除了製作地籍資料之外，另一個目的還是在於對臺灣進行大地測量，以便掌握臺灣的地形，製作臺灣地形圖。土地調查事業展開之後的實地測量，結果製作了以村落為單位，包括村落範圍內每一筆土地的地圖。尤其自從明治 33 年（1900）導入三角測量之後，更在臺灣各地設置了測量基準的三角點 1,163 點、圖根點 2,804 點，從而可以進行更精緻的測量，完成了農村聚落的村落圖（1：1200）、市街圖（1：600）。然後以這些地圖拼接成 37,869 幅庄圖。庄圖上除了描繪出堡界、庄界之外，每筆土地都編上地號、

⁷ 高等委員會以總督為主席，由總督府高官、法院法官及二名由總督聘請的臺灣士紳組成。從委員會的議事錄來看，這些獲聘為委員的臺灣士紳在委員會中似乎只是形式上的存在。

⁸ 「名寄帳」原是日本中世、近世史上的地畝冊，這種地畝冊記載了村落中各所有者的田園畝數等資訊。

⁹ 臺灣總督府文書課，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》（臺北：臺灣總督府文書課，1905），頁 97。

地目及重要地物。後來，以這些庄圖為基礎還製作了以堡為單位的 466 幅堡圖（1：20,000）。¹⁰

三、確認土地權利：民業

土地調查事業的目的之一，是要確認土地的權利，包括：每一筆土地到底是官有、還是民有？若是民有地，則其「業主」為誰？每一筆土地是否帶著什麼負擔（例如，必須繳納大租、小租、水租、地基租，或是有抵押、胎典等）及其權利、義務的主體。

由於改隸之際日本政府並未能與清國官府進行實質的行政、財務交接，因此臺灣總督府來到臺灣之後，即使是原來清朝官府在臺灣到底擁有哪些官有財產和應有之收益，都必須重新調查。不過，總督府於明治 28 年（1895）9 月編輯來作為施政參考的《臺灣制度考》，便理解到臺灣之田地有官田、民田之分，而且即使官田，其所有權也未必屬於官府，官府對於官田或許只是對之收取「官租」（大租或小租）。¹¹ 殖民政府非常積極地想要掌握這些官田及官租，因此，殖民政府雖然為了安撫臺灣民心，而於來到臺灣不久的明治 28 年（1895）7 月宣示蠲免該年人民之「地租（田賦）」，¹² 但仍在 9 月底發出諭告要求人民繳納官租。¹³ 當殖民政府在臺灣全面地展開行政之後，各地方政府也不斷地

¹⁰ 臨時臺灣土地調查局編，《臺灣土地調查事業概要》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1905），頁 3-990。

¹¹ 澤村繁太郎，《臺灣制度考》（臺北：臺灣總督府民政局，1895），頁 7-16。澤村此書中的相關知識應該來自臺北一帶之原清政府幕友及耆宿。

¹² 日文之「地租」為中文之「土地稅」的意思，亦即「田賦」，並非「佃農繳交給地主的土地租金（佃租）」。據說當總督府公告蠲免「地租」後，曾被臺灣人理解成不必向地主繳納佃租，而引起一些困擾。

¹³ 〈官租徵收ニ關スル諭告〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 8 冊第 20 件；〈官租收納取扱心得〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 8 冊第 21 件；〈官租收納取扱心得〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 9671 冊第 5 件。不過，在臺灣仍有過半以上的地區尚未實際掌握之際，總督府靠著一紙諭告到底能夠徵收到多少官租，不無疑問。另，「取扱」一詞為日文，中文意思有如「處理、處分」；「心得」一詞為日文，中文意思有如「注意事項、須知」。

透過地方之有力者調查官田與官租。¹⁴ 但是以如此的方法來調查官田、官租，當然不會是有效的作法，應該會有很多的隱匿和遺漏。確認到底在何處有多少官田、官租的作業，還是要等到明治 31 年（1898）土地調查事業展開之後才可能真正完成，而且它是以排除民間之權利主張後才成立的（後述）。以下，就先來談民間之土地權利是如何被確認下來。

如上所述，土地調查事業採取由民間業主各別具體地填具土地申告書的方式，來提供各筆土地之資訊，並主張其對該筆土地之權利。因此，殖民政府作為接受申告的一方，只需要被動地逐一確認申告者所提出的資訊、權利主張無誤。雖然，在查定之際還是有些無法遽下判斷的事例，例如：舊政府徵用民地築成道路而後又再度廢棄的道路，如何認定處理？道路兩側之建築物的騎樓是否算是業主權的範圍等。¹⁵ 因此，調查過程也常需要同時進行舊慣調查，以便處理難以遽下判斷的案例。¹⁶ 但從實際的土地業主查定原則來看，土地調查事業全面地承認了民間業主所持有的幾年前劉銘傳清賦時之文件（主要是丈單）的證據力。這種承認舊政府確定下來的清賦之結果，當然有助於土地調查事業順利進行，有效地減少查定業主時發生爭議的可能性。而且，為了減少爭議，對於土地業主的查定，政策性地刻意採取寬鬆認定的方針。雖然規定申告土地時必須檢附證據書類，但在調查之初便允許可以抄本而不一定非要原件才能視為證據書類，後來又承認「具有如下證跡者，應視為業主」：¹⁷

¹⁴ 殖民政府在統治初期的官田、官租調查，尤其是在南部地區的調查，可參考：栗原純，〈日本統治初期における台灣總督府の地方行政—台灣總南部の鳳山地方を中心として〉，收於國史館臺灣文獻館整理組編，《第五回 臺灣總督府檔案學術研討會論文集》（南投：國史館臺灣文獻館，2008），頁 83-124。栗原純，〈統治初期における台灣總督府の田慣調査と土地政策：南部地方を中心として〉，收於李玉瑾編，《臺灣學研究國際學術研討會：殖民與近代化論文集》（臺北：國立中央圖書館臺灣分館，2009），頁 41-107。

¹⁵ 《土地調查提要》及《臺灣土地調查法規全書》收錄了一些這種調查過程中無法遽下判斷的事例。臨時臺灣土地調查局編，《土地調查提要》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1900）。臨時臺灣土地調查局編，《臺灣土地調查法規全書》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1902）。

¹⁶ 調查局展開土地調查事業之後，隨即理解到 1888 年劉銘傳的土地清丈事業應該是值得借鑑的前例，因此很快地研究劉銘傳的清丈事業，而於 1900 年出版《清賦一斑》供相關人員參考。

¹⁷ 〈土地調查員心得（明治三十二年四月一日 訓令第七號）〉，臨時臺灣土地調查局編，《土地調

1. 劉銘傳清丈之際為該土地之業主，而登錄於魚鱗冊或其他官簿，或領有丈單者。
2. 劉銘傳清丈後為該土地之業主，而被課租賦，目前尚繳納地租（土地稅）者。
3. 經審判確定為該土地之業主者。

調查展開後，殖民政府也不斷放寬認定土地業主之條件。例如，明治 33 年（1900）通令：只要是非關國土保安或有關公益之土地，「如投下自己的勞力資本所開墾的田園、山林，或建築基地等，在不侵害他人權利之前提下，公認其永久之業主權」。¹⁸ 明治 34 年（1901）又增加規定：「無證據書類，但有足以認定業主之占有或其他事實者」，也可承認其為土地業主。¹⁹ 明治 35 年（1902）又規定：「依據上手契及官簿則可明瞭業主權者」，不必提出理由書便可逕行認定為業主。²⁰ 也就是說，殖民政府承認民間申告者之業主權的條件，從要求必須有舊政府發行之丈單、向官府繳稅之文書證據、曾經購買土地之契卷等文件，放寬到只要是投入勞力、資本進行開墾耕種，甚至具有佔有之事實者，都可以被承認其為該筆土地的業主。這樣的土地調查，有助於避免因被認為剝奪了原來人民之權利而遭到抵抗。

由於土地調查事業是由主張土地權利的人提出申告，而且地方委員會在查定業主時採取寬鬆的認定標準，因此出現爭議的機會不多。只有在該筆土地出現不只一個人同時主張相同權利，或權利內容有矛盾時，才會申請高等委員會仲裁審定。地方調查委員會查定的 1,647,374 筆土地當中，因不服而向高等委員會提出申訴者有 1,474 件（11,818 筆）。高等委員會接到這些申請之後，多以調解方式解決，結果其中的 947 件（7,429 筆）由申請人撤回，68 件（365

查提要》，頁 77，其中第 18 條。

¹⁸ アジア經濟研究所藏，《臺灣土地調查始末稿本》，第一篇第十六卷，頁 55-59。

¹⁹ 〈土地調查規程（訓令十一號）〉第 24 條，《臺灣總督府公文類纂》，第 4239 冊第 3 件。

²⁰ アジア經濟研究所藏，《臺灣土地調查始末稿本》，第一篇第十九卷，頁 169。

筆)以條件不完備的理由駁回,²¹ 真正進入審定程序的只有 459 件(4,024 筆), 佔總查定筆數的 0.34%, 比率並不高。這些真正進入審定程序的案件當中, 被判定地方委員會之查定為適當者(即仍維持原來之查定結果)156 件、駁回者 213 件、取消原來之查定而重新審定業主者 88 件、裁決再審者 2 件。顯然地方委員會的查定結果, 即使因為有人不服而被送到高等委員會審定, 也大多被維持原來的查定。其原因應該是, 對於業主的申告, 只要沒有對抗性的另外主張者, 便採取寬鬆的原則承認其為業主, 而且地方委員會中已經納入了熟悉地方情況的在地人參與, 而發揮了作用。

如上所述, 殖民政府在確認民有地之業主時, 由於盡可能地承認申告者的權利主張, 因此免去了不少爭議。但也不是這樣就可以完全解決所有民有地的問題。例如, 臺灣的田園土地原來並未確定以個人為業主的原則, 因此也可能存在著家族裡未鬮分, 或以合夥形式經營的共有財產(「共業」),²² 而且臺灣社會本來也存在著以祭祀神明、祖先, 甚至以撫卹社會、興辦學堂等為目的之集體公有的財產(「公業」)。²³ 對此, 殖民政府於土地調查事業展開之初, 便基於「舊慣溫存」之原則,²⁴ 規定土地申告時:「公業和團體之土地, 應記入其公業、團體名稱, 及管理人之住所、姓名」、「業主四人以上之土地, 應記入某人外幾人, 並添附記入座落地號之業主姓名的聯名書」、²⁵ 「有二人以上之業主的土地而不得各自分割者, 應使聯名申告」、「街庄社和其他團體及公業地, 以其團體名或公業名為業主, 但應有管理人之署名蓋章」。²⁶ 這些以「公業」、

²¹ 臺灣總督府文書課,《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》,頁 171-173。

²² 「共業」這個詞不能確定是否為臺灣社會原有之詞彙,但殖民政府使用這個詞的文意是:此「業(財物)」係多數人共同擁有者。

²³ 這種為了集體之共同目的所設置的「公業」,種類繁多,但不一定都使用「公業」一詞。殖民政府以其「業(財物)」具有公共性,而均稱之為「公業」。

²⁴ 「舊慣溫存」為日本統治初期一個重要的統治政策口號。「溫存」一詞之意思是原應廢棄但仍暫時存留,如用中文表現,或可翻譯為「暫且保留」。

²⁵ 〈臺灣土地調查規則施行細則(明治三十一年九月九日 府令第九十一號)〉,臨時臺灣土地調查局編,《臺灣土地調查法規全書》,頁 374-378。

²⁶ 〈土地調查員心得(明治三十二年四月一日 訓令第七號)〉,臨時臺灣土地調查局編,《土地調查提要》,頁 75,其中第 3 條。

「共業」申告而獲得承認業主權的土地，以後在業主權移轉、繼承、分割上經常發生爭議，成為臺灣土地制度史上必須特別面對的問題，甚至目前還是臺灣土地制度上尚未完全解決的難題。²⁷

除了上述以族產等為首的「共業」和「公業」之外，還有以「寺廟財產」之名義存在的「公業」。明治 33 年（1900）年 4 月，殖民政府依照財產及經營型態，將臺灣之寺廟分成官廟、公共廟、私廟三種。官廟是官方所設（例如：社稷壇、先農壇、城隍廟、節孝祠等），其建造及保養經費或有一部分由官府負擔，但實際上也多有人民捐獻錢財、土地；官府雖定期舉行祭祀，但實際上卻也經常在官府監督下由民間管理。私廟是由民間個人建造經營的廟。公共廟由多數人或幾個村莊釀金興建，由董事或代理人管理。總督府將私廟視為私人財產，規定由保有者申告，並查定為其個人財產。對於官廟、公共廟及其擁有的土地，則規定這些廟產可以以廟或祭祀之神明為業主提出申告，但必須同時登記一個自然人為其管理人。²⁸

四、確認土地權利：官產

臺灣的田地除了以上所述的，原來在舊政府時代被歸類為「民田」的土地

²⁷ 司法官姉齒松平從司法實務的立場，對於這類爭議做出了不少相關的研究，例如：〈家產相續觀念及び家號名義査定〉，《臺法月報》17：3（1923年3月），頁32-40；〈土地調査に於て死者名義に査定を受けたる僅民法施行後に及びたる土地の民法上の地位と明治四十四年律令第三號相續未定地整理規則及民法第二五五條後段との關係に就て〉，《臺法月報》21：7（1927年7月），頁11-23；〈土地調査に於て公號某名義屋號某名義又は單純公業名義に査定を受けたる土地にして其の實質祭祀公業に屬するもの又は辦事育才其の他祭祀公業以外の公業及祠廟に屬するものの民法施行後に於ける法律上の地位に就いて〉，《臺法月報》21：9（1927年9月），頁47-52；〈代表申告に就て〉，《臺法月報》25：2（1931年2月），頁46-63等。姉齒松平這類的研究文章，後來集結成為《祭祀公業並び台灣に於ける特殊法律の研究》（臺北：臺法月報發行所，1934）。

²⁸ 〈官廟敷地保管ニ關シ總督ヘ伺〉，《臺灣總督府公文類纂》，第4235冊第67件；〈官廟敷地申告方ニ付臺北縣ヘ指令〉，《臺灣總督府公文類纂》，第537冊第1件；〈臺北城內外廟宇敷地ハ臺北縣ヨリ申告スヘキ旨土地調査局長及臺北縣知事ヘ通達〉，《臺灣總督府公文類纂》，第537冊第1件。

之外，還有原來被統稱為「官田」的土地。「官田」，就字面的意義來看，似乎指的是「官有的田地」。但是，就如總督府甫來不久便出版的《臺灣制度考》所認識到的，「官田」所指涉的，固然有一些是官府掌握的官有土地，但大部分是指現實上官府只從中收取「官租（大租或小租）」的土地，甚或是實際上已經與土地脫離的名義上之土地租金（大租或小租）收益。總督府在各地建立起地方官廳之後，便積極地想要掌握這些官有土地和官府的 land 租金收益，但似乎難以體系性而且全面性地掌握。²⁹ 土地調查事業展開之後，才終於大致釐清了舊政府時代統稱為「官田」的官有土地及土地租金收益。

殖民政府得以清釐出「官田」的原因，是因為她一方面規定「官田」由現耕佃戶提出申告（但在「業主」欄自己登記為佃戶），³⁰ 佃戶若未提出申告，則視同拋棄對該土地的佃戶權，³¹ 一方面透過與土地調查事業同時進行的舊慣調查，在全島進行了全面性的調查。透過前者，因為佃戶為了確保其得以繼續佃耕該筆土地而積極提出申告，使得殖民政府可以較少遺漏地掌握官田的數量和座落；後者則使殖民政府可以了解官田設置的沿革及其性質。

明治 37 年（1904），土地調查事業接近尾聲時，調查局終於得以對臺灣田園之大租做出了總體的疏理，而將大租分成「民大租」、「官大租」、「地方財團大租」三類。「官大租」依其形成緣由及收益用途，有各種不同之名目。例如：官莊租、隆恩租、抄封租、封收租、屯租、地基租、百甲館租、五豐館租、施侯租、八房租、海埔租、亢五租等，其中比較重要的有以下幾項：

（一）官莊租：

這是指或由官府出面開墾，或原為官員私自圈地開墾但後來被官府沒收充公之田園，經官府放給民間之佃戶耕種，官府所收取的地租。官莊租有一部分被歸入必須上繳的正供，一部分則留存於地方官府，成為可由地方官府支配

²⁹ 日本領臺之後的官有地調查，可參照前揭栗原純的研究。

³⁰ 〈臺灣土地調查規則施行細則〉，《府報》，第 368 號。

³¹ 〈臺灣土地調查規則施行細則中改正〉，《府報》，第 721 號。

之款項。

（二）隆恩租：

乾隆皇帝曾經恩賜專款讓兵將滋息以貼補軍人福利，後來軍隊以這筆恩賜專款購置田產，放給佃戶耕種收取佃租，甚或直接買收私人大租權為經常性收益。這種以皇帝恩賜款項購置之隆恩田園的租金收益，一般多由地方官府或營伍管收充作公費或賞恤之用。

（三）抄封租：

這是官府於平定亂事之後沒收亂黨之土地、財產，或沒收位於土牛界外所偷墾之土地，由官府指定佃首掌理，或直接放給佃人耕種收取之租金。抄封租之一部分雖也納入正供，但繳納正供後之剩餘款項，亦留存地方供作地方官府、軍隊之用。

（四）屯租：

1780 年代林爽文之亂後，設立番屯制度，以熟番壯丁為屯丁，並給與「養贍埔地」620 餘甲及界外溢墾的田園 3,730 餘甲以為津貼。這些土地多由佃人開墾，官府收取租谷後分給屯丁。1880 年代晚期劉銘傳清丈後，除臺中地區部分仍由官收之外，其他大多已經消滅。³²

至於被歸類為「地方財團大租」的「官大租」，也有各種不同的名義：學租、育嬰租、留養租、恤嫠局租、普濟堂租、義倉租、城工租、義渡租、義塚租。這些都是官府或官員倡議，民間響應捐款購置田園，以其收益來從事各項社會公益事業。這種田園雖然可能由官府或官員經理，但大都由官府監督民間推舉地方頭人經理，其收入則用來作為各該名義之公共施設、社會事業的開銷

³² 關於清末官莊租、抄封租、隆恩租、屯租最簡要的說明，可參考 1892 年起擔任臺灣道的唐贊襄《臺陽見聞錄（第一冊）》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，臺灣文獻叢刊第 30 種，1958），頁 55-58、63-64。

專款。³³

從上面的說明來看，官田雖然設置之初可以說是官府的土地，但是都放租給民間耕種或使用，因此官府與實際的耕種、使用者之關係猶如地主與佃戶、租戶的關係。如果承租官田的佃農、租戶再將土地放租出去，那麼原來承租官田的佃農、租戶就成了收取小租的小租主，而原來承租的佃農、租戶繳交給官府的地租就成為大租，因此總督府多將這些官田的地租稱為官大租。而且，這些可以收取租金的各種官田，其名目不同、當初的設置目的不同，而且設置後放租的形式也不同、其租金的收益用途及得以分享之主體也不同。甚至，時日一久，地租收益有可能被當成買賣的標的而易手，因此實際的田地與租金收益之間也可能分離，而演變成實際的土地一再轉手，而且附著在該土地上的收益也一再轉手，使得土地及其收益兩者各自「單飛」了。

如上所述，殖民政府雖然在甫到臺灣之後即想要掌握官田，對於官租也全視之為政府應得之收益。但不久之後就了解到現實上必須有所退讓。殖民政府採取的辦法，便是依賴官田的佃戶（小租主）申告官田的所在、面積，甚至為了避免爭議，進而承認這些官田的佃戶（小租主）為業主。也就是說，經過土地調查事業之後，官田大部分轉成了民業。其次，總督府認識到官田當中也有原是地方仕紳為了公益而捐獻成立的財產，這種官田及其收益（官租）的經理也多有仕紳參與其中，不能逕行理解為官府的財產，³⁴ 因此做了一些轉圜妥協。例如，學田及其收益就另外成立了法人性質的「學租財團」。³⁵ 因此，如

³³ 臨時臺灣土地調查局，《大租取調書》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1904），頁 50-67。另，土地調查局也將調查所得的大租相關文獻編輯出版成《大租取調書附屬參考書》三冊，（臺北：臨時臺灣土地調查局，1904）。

³⁴ 1910 年出版的《臺灣私法》根據這些官租的財產形成與使用目的，將它們當成「特別主體」所擁有的不動產。參考《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 下》（出版地不詳：臨時臺灣舊慣調查會，1910），頁 278-342、363-392。

³⁵ 總督府對於學田的處理，可以參考許佩賢，〈日治前期的學租整理與法制化過程〉，《師大台灣史學報》3（2010 年 3 月），頁 23-44，及 Peih sien Hsu, 'Institutionalizing public-service land holding in early Japanese colonial Taiwan: The transformation of school land', in Sui-wai cheung ed., *Colonial administration and land reform in east asia*, pp.51-63.

果說土地調查事業確立了一般土地之個人的業主權，部份官田則在此時轉換成為法人財產。

如此說來，總督府將清代的民田，以寬鬆原則承認為民間所有；對於清代的官田，也將原來的佃耕者（或許是小租戶，甚至是現耕佃戶）視為業主，或者轉型為公益法人的財產。那麼，殖民政府是否還擁有土地呢？有的，而且土地面積的數量非常龐大。因為即使殖民政府不再如皇朝中國有所謂「普天之下，莫非王土」的觀念，但卻也已經在土地調查事業展開之際，便規定：「未申告之土地的業主權，屬於國庫」。³⁶ 因此，只要不是被承認為民有的土地，就自然成為殖民政府所持有的國有地了。

五、大租權補償與地租（土地稅）改正

明治 36 年（1903）底，土地之官有、民有查定與地籍編製工作接近尾聲之後，土地調查事業終於邁入了最後階段的大租權處分 and 地租（土地稅）改正。大租權處分是土地調查計畫展開之初即已設定的計畫目的，因此當明治 31 年（1898）底總督府提出臺灣事業公債法案時，即將買收臺灣田園上的大租權經費編列在內了。至於重訂臺灣土地稅制度以便增加稅收，更是殖民政府發動土地調查事業的初衷。³⁷

明治 36 年（1903）12 月，殖民政府發佈整理大租權的律令，規定臺灣改隸（1895 年 5 月 8 日）之後沒有行使權力的大租權視同已經消滅，而且此後

³⁶ 〈臺灣土地調查規則中改正（律令第九號）〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 537 冊第 3 件，其中第 7 條。

³⁷ 江丙坤，《台灣地租改正の研究：日本領有初期土地調查事業の本質》（東京：東京大學出版會，1974），是戰後正面研究土地調查事業的專著。書中江氏指出殖民政府在進行土地調查事業的過程中隱瞞徵稅之意圖，而強調此事業的欺瞞性與掠奪性。但實際上殖民政府在此事業立案之初，就已經明白確定事業目的是在增加土地稅收，也編列收買大租權之預算。因此，江氏之論斷可以說是錯誤的。

也不得再設定大租權。³⁸ 也就是說，殖民政府不但不承認新生的大租權，而且順勢否定了晚近沒有積極主張權利的大租權。

殖民政府接著便以業主在土地申告書上所填報、並經查定確認的大租相關資訊為基礎，彙整製作地區性的大租名寄帳，其中記載了大租權之名稱、種類、數量及大租權人。這些大租名寄帳公告開放閱覽，相關當事人若有異議可於期限內提出更正要求。大租權雖然可能在土地開發之初曾經存在，但經過相當年月之後，有些不免逐漸被遺忘了。扣除殖民政府主動放棄的官有地大租權、³⁹ 改隸後沒有行使權利而視同消滅的大租權之數量後，彙整登錄在大租名寄帳上的大租權人共有 39,799 名，相關之業主有 300,135 名。⁴⁰ 公告閱覽後提出申請更正者有 43,145 件，殖民政府一方面透過大租權調查委員會審理這些爭議案件，一方面透過調解，甚至由法院的司法判決來解決這些紛爭。⁴¹

確定大租權之後，殖民政府終於出手「整理」大租權。明治 37 年（1904）5 月，公布「大租權整理ニ關スル件」（明治 37 年律令第 6 號），決定透過由政府發給補償金的方式來消滅大租權，而補償金則由根據「臺灣事業公債法」發行的公債證書來支付。

利用補償金買收大租權之先，必須計算出個別大租權應有的補償金額。明治 37 年（1904）6 月，殖民政府公布大租權補償金算定率，並製作大租權補償金臺帳。⁴² 大租的實際抽收數量、方式、內容向來就非常多樣，有的是從收穫量中抽取一定比率（抽的租），有的是不問收穫量多少都抽收固定數額（鐵租）；收取方式有的是大租戶主動到佃戶家中收租，有的是佃戶必須將大租運送到

³⁸ 〈大租權確定ニ關スル件〉，《府報》，第 1439 號、〈明治三十六年律令第九號施行期日ノ件〉，《府報》，第 1439 號、〈明治三十六年律令第九號施行規則〉，《府報》，第 1439 號。

³⁹ 〈政府ニ於テ既ニ業主權ヲ取得シタル土地ニ關スル件〉，《府報》，第 1443 號。殖民政府於 1903 年底宣示：「政府已經取得業主權之土地，不論以何等名稱都不得主張大租權」（明治 36 年律令第 11 號）。也就是說，殖民政府放棄大租權，也不承認官有地的大租。

⁴⁰ 臺灣總督府文書課，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》，頁 109-115。

⁴¹ 大租權調查委員會由總督、總督府高級官僚、法院法官組成。

⁴² 〈明治三十七年律令第六號施行規則〉，《府報》，第 1439 號。

大租戶處繳納；抽收內容有的是繳納實物，有的則是折銀繳納。而且，不同地區之間也有差異。因此，殖民政府先以大甲溪、濁水溪為界，將臺灣分成北、中、南三區，分別計算各區之大租權補償金。計算大租權補償金時，採取以下三項數據的平均：（1）大租買賣之實例的價格，（2）調查局派出所的預估價格，⁴³（3）五年來小租買賣平均價格之半。⁴⁴

殖民政府計算出大租權補償金額後，公布大租權補償金臺帳，規定大租權者於六個月內提出申請。⁴⁵ 結果，明治 38 年（1905）3 月底以前，殖民政府以 3,779,479.16 圓（其中，臺灣事業公債證券 3,672,436.50 圓，現金 107,042.66 圓）收購了大租。⁴⁶ 當時臺灣田園每年之大租權金額約為 1,076,436 圓，⁴⁷ 因此可以說殖民政府是以大約 3 年份的大租額，將臺灣土地制度中的大租完全消滅了。臺灣數百年來的大租，從此走入歷史。

殖民政府雖然花費了大約 380 萬圓購買了臺灣土地上的大租，但是她一方面誘引這些大租權補償公債轉而成立金融機構，⁴⁸ 讓這些大租權補償公債轉化為工商業可以利用的金融資本，一方面則因為消除了原來小租戶所要負擔的大租，而可以讓已經擁有業主權的小租戶負擔比較高的土地稅，也就是說殖民政府還是將她購買大租權的負擔，轉嫁給了應該繳納土地稅的原小租戶（如今的業主），而且這是每年都可以徵收的持續性收入。所以說，殖民政府實際上做了一樁一本萬利的生意。

殖民政府在經過地籍調查、大租權補償之後，接著進行地租（土地稅）改正。地租（土地稅）改正的兩大原則：一是將土地稅完全依照地目、等則，即

⁴³ 土地調查局派出所的預估價格，是以最近五年平均之小租買賣價格折半為大租權價格。

⁴⁴ 臺灣總督府文書課，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》，頁 127-135。

⁴⁵ 如果大租權屬於公業、原住民部落、祠廟或其他社團、財團，則由管理人申請。但交付補償金時必須有關係人的見證。

⁴⁶ 臺灣總督府文書課，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》，頁 138-139。

⁴⁷ 臺灣總督府文書課，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》，頁 99。

⁴⁸ 大租權之補償金絕大部分以公債證券交付，總督府為了使這些公債證券可以成為工商業的資本，乃輔導握有大租權補償公債的大地主們以這些公債成立金融機構，其中比較著名的便是以中部大租權公債為基礎所成立的彰化銀行。

根據土地的收穫能力算出每年固定的稅額，一是完全徵收金錢不再徵收實物。具體展開時的規定是：(1) 賦課土地稅的對象為地目中的田、園、養魚池。⁴⁹ (2) 根據土地之優劣分別訂出每種地目之等則，然後依土地面積課徵土地稅。(3) 土地之優劣(等則)，以收穫為基礎，斟酌地力之豐脊、水利及運輸交通方便與否、蟲害旱害風害之有無、勞力之超過與不足、耕作之難易及原來的小租額決定之。(4) 土地稅率，參酌利息及土地買賣價格，相應土地之等則，以其收益定之。⁵⁰

地租改正時據以計算土地稅的各種數據，例如：(1) 土地之良否，(2) 收穫之多寡，(3) 小租之多寡，(4) 農作物之價格，(5) 量衡器之容量及斤量，(6) 貨幣之種類及價格，(7) 小租戶及佃戶之收益比率，(8) 米、穀換算比率，(9) 春秋兩季收穫比率，(10) 土地買賣價格，(11) 借貸利息。⁵¹ 這些用來計算土地稅的基礎資料，在地籍調查期間就已經同時進行收集了。

臺灣的耕地絕大部分都存在著租佃關係，因此要使業主負擔田賦，便必須調查業主與佃戶之間如何分配土地收益。所以收穫調查，也就同時是調查業主、佃戶之間對於收穫的分配比率。總督府以農田米作的收入作為主要調查項目。調查結果，一甲土地的收穫，田是 240 圓以下，園是 200 圓以下，養魚池是 170 圓以下。⁵² 總督府參酌原來的田園等則劃分及大租權已經消滅的新情勢，將田、園都分為 10 等則，養魚池分為 7 等則，然後分別訂定土地稅率。結果，土地稅率佔收穫之比率分別為：田 7.05%，園 5.35%，養魚池 4.47%。⁵³ 如果與同時期的日本內地比較，本島之土地稅負擔約為內地的一半。地租(土地稅)改正後的業主(原小租主)之負擔，由於已經不必繳交大租，因此除了上

⁴⁹ 鹽田已納入食鹽專賣規則之下，不再課賦土地稅。山林原野，幾乎就如荒蕪地，無收益可言。池沼則類似供耕地灌溉之池塘，也不具課稅性質。因此，殖民政府只以田、園、養魚池三種地目為課徵土地稅之標的。

⁵⁰ 臺灣總督府文書課，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》，頁 142-143。

⁵¹ 臺灣總督府文書課，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》，頁 143-144。

⁵² 臺灣總督府文書課，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》，頁 149。

⁵³ 臺灣總督府文書課，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》，頁 150-151。

則田之土地稅負擔比清末時期稍微增加之外，其他等則的田、園都降低了，而且等則越低者（即被認為收穫越低者）其降幅越大。⁵⁴ 但是由於課稅面積大幅度增加，殖民政府在接下來的明治 38 年（1905）度，根據這種新的土地稅制所課徵的土地稅達 2,989,287 圓，為未進行土地調查事業前之 1896 年度（752,698 圓）的 3.97 倍。⁵⁵

明治 31 年（1898）啟動的土地調查事業，經過 7 年的歲月於明治 38 年（1905）3 月底關閉專責調查機構「臨時臺灣土地調查局」，達成了殖民政府當初所預期的目標。但是，經過土地調查事業所建立起來的土地制度，還是必須確保可以確立下去，獲得的土地資訊也必須持續不斷隨時更新。因此，殖民政府於明治 37 年（1904）初，便著手研議一個企圖持續管理土地資訊的土地登記制度。明治 38 年（1905）5 月，殖民政府所推出的土地登記制度是：業主應以政府根據土地調查事業查定的土地資訊所製作的土地臺帳之謄本，向法院或其出張所登記該土地之業主權、典權、胎權、贖耕權。而且，以後該土地之上述權利的設定、移轉、變更、處分限制、消滅，除了係因繼承或遺囑的原因之外，若未依此規則提出登記者，不產生效力。⁵⁶ 這樣的規定，一方面是宣示將透過登記手續，由政府保證上述各種土地權利的變更，另一方面則是讓政府可以透過這樣的登記手續，持續掌握土地的最新資訊。

六、臺灣社會的反應

如上所述，明治 31 年（1898）以來經過 7 年的歲月，日本殖民政府在臺灣進行了歷史上規模空前的土地調查，透過實際的大地測量理解了臺灣之地

⁵⁴ 地租（土地稅）改正後，各等則田、園之土地稅與原來負擔的比較，可以參考臺灣總督府文書課，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》，第 167 頁之後所附的第十九號表「田畑地租率新舊比較」。

⁵⁵ 臨時臺灣土地調查局編，《臺灣土地調查事業概要》，頁 93-99。

⁵⁶ 〈臺灣土地登記規則〉，《府報》，第 1755 號、〈臺灣土地登記規則施行規則〉，《府報》，第 1774 號號外。

形、建立了精確的地籍，確認了土地的官有、民有之區分，並趁此機會導入近代式土地所有權，大幅增加經常性的土地稅收入。這對於殖民政府之殖民地統治，當然具有重要的意義，但是如果從臺灣土地制度史發展的面向來理解土地調查事業，則更有特別的革命性意義。⁵⁷ 臺灣社會到底如何接受這種具有革命性意義的變革呢？以下，將以二個例子來初步回答這個問題。

明治 37 年（1904）4 月，曾經在明治 28 年（1895）6 月日本殖民政府前來接收臺灣時，挺身而出積極表態歡迎的商人辜顯榮，向殖民政府申請以 2 年開墾成功為條件，要求彰化廳「預約賣下」馬芝堡牛埔厝 83.43 甲的官有原野。⁵⁸ 所謂「預約賣下」（原文為「豫約賣渡」）是政府釋出官有財產賣給民間的一種制度，民間可以承諾以一定期間為開墾成功之條件，向政府申請無償租借土地，期約屆滿而且被認為達到當初之承諾時，政府則將官有土地賣出給民間申請者。辜顯榮的申請案，結果是在明治 40 年（1907）總督府認為當初辜顯榮承諾之條件已經達成的狀況下，而以 118.8 圓（1.467 圓/甲）的代價，將開墾成功的 80.9842 甲之土地賣給辜顯榮。⁵⁹

這種御用紳士申請官府釋出廣大官有地的制度，與清帝國發行墾照的制度其實沒有太大差異。清帝國時代，與官府關係良好的有力者「但呈一稟（只要提出一份申請書）」便能從官府拿到「墾照（開墾許可證）」，經過數年土地「墾熟」之後，該土地雖然必須陞科繳納田賦，但申請者也就成為該土地的業主。如今的這個案例，辜顯榮向殖民政府申請「預約賣下」官有地，從結果上來說，也與清代申請墾照一樣，都因此獲得官府給予開墾土地的權利。只是，如今申請者（辜顯榮）從日本殖民政府獲得的，不再如清代一樣只是能在該土

⁵⁷ 將殖民政府在東亞殖民地進行的土地制度變革視為一種「革命」的，據我所知有陳奕麟關於英國政府於香港新界所展開的土地行政。參閱：陳奕麟，〈香港新界在二十世紀的土地革命〉，《中央研究院民族學研究所集刊》61（1987 年 6 月），頁 1-40。英國政府在 1900-1903 年，於香港新界所進行的土地行政與臺灣總督府於 1898-1905 年間在臺灣所進行的土地調查事業，不但在時代上相近，在內容上也類似，值得進行相互比較。

⁵⁸ 〈辜顯榮官有原野預約開墾地業主權附與ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 1325 冊第 1 件。

⁵⁹ 〈辜顯榮官有原野預約開墾地業主權附與ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 1325 冊第 1 件。

地上開墾耕種，而是還包括了該土地的所有權。這樣說來，殖民政府是在土地上創造出來了一種以前所沒有的「所有權」，而且將此新創的「所有權」也給了申請者（辜顯榮）。

另外，辜顯榮申請開墾的這個案例還值得吾人注意的是，被申請開墾的土地座落於向來被視為臺灣之穀倉的彰化平原，而且約定「墾熟」的期間只有短短的 2 年。彰化平原在清代便已經是臺灣重要的農業生產地帶，按理來說土地應該已經開發殆盡，但為何在 20 世紀初還有土地等著辜顯榮來請墾呢？而且，如果這是一片未經開墾的荒地，辜顯榮為何敢向殖民政府承諾只要 2 年的功夫便可以將土地墾熟呢？原來這片土地是明治 31 年（1898）暴風雨之際，因濁水溪支流氾濫淹沒而被拋荒的土地。這種在清代文獻中被稱為遭受「水沖沙壓」的土地，原來的耕種者都會暫時拋荒，如果是官府列冊課稅的田園，一般也會被蠲免稅課。也就是說，一般人所重視的是在土地上進行使用（耕種）以獲取收益，政府則是向土地使用者分得其使用結果的部份收益（田賦）。因此，既然土地被水沖沙壓無法耕種，農民便將其拋荒，政府也不再對之課稅。這種被拋荒的土地，在土地調查事業過程中，農民不會積極提出申告，因而也就被查定為官有地。這些在法律形式上被視為「無主」而被查定為官有地的「荒地」，在明治 37 年（1904）卻由「敏於時勢」的辜顯榮，向殖民政府申請開墾。說不定，辜顯榮「請墾」獲得官府給墾這片「官有荒地」之後所招集來「開墾（耕種）」的佃農，還都是原來的耕種者呢！如此一來，土地原來的耕種者還是耕種者，對於這些耕種者來說，似乎沒有什麼大不了的改變，只是在他們之上有了一個申請了墾照的辜顯榮，他們還是與以前一樣，只要繳出該土地的部分耕種收益。只是，以前繳出的耕種收益之名目是「田賦」或是「佃租」，現在它的名目是「佃租」。但是這些耕種者或許不是很清楚向他們收取「佃租」的辜顯榮，已經不再是舊時代的墾戶，而是這些土地的所有權人了。

如果上面所舉的是殖民政府將土地釋放給御用紳士等大人物的案例。那麼，另外的一個案例則恰恰相反，是殖民政府與小老百姓之間的交手。

大正 8 年（1919）3 月 13 日嘉義廳打貓南堡好收庄的林尚墻，以將進行開墾為名義向嘉義廳申請「豫約賣渡」打貓東下堡潭底庄的一片官有原野。但他申請開墾的土地面積只有 0.2147 甲，而且約定的開墾成功期間竟然是大正 8 年（1919）10 月 1 日至 11 月 30 日的僅僅 2 個月。申請開墾土地面積之小、約定開墾成功期限之短，都不合情理。結果，林尚墻還是依照原訂契約從嘉義廳獲得了這一小片土地的業主權（代價是 100 圓／甲，⁶⁰ 也就是 21.47 圓。當然，還要加上 2 個月開墾期間的租金每年每甲 5 圓，0.2147 甲即 0.17892 圓。因此，總價共是 21.64892 圓）。⁶¹ 對於這樣的官有地放領個案，可以如何理解呢？

嘉義廳對於林尚墻這個申請案之土地狀況，有如下的簡單評估，它為我們理解這個個案提供了一些線索：「本申請地為溪流之浮復地，雜草繁茂，地盤高而無虞水害，而且無其他何等障害」。也就是說，這片土地是河流沖積出來的官有土地，即使將其釋出讓人耕種也沒有什麼不當。但是一片溪流的浮復地，如何可能在 2 個月內「開墾成功」呢？或許，將這個申請案當成只是個承認申請人林尚墻對於這片土地的既有耕種或佔有事實的形式上之手續，應該不是很勉強的事吧！或許這樣理解，才可能解釋為何我們可以在總督府檔案中找到為數甚多的「豫約賣渡」相關檔案，⁶² 而且又有為數甚多的零碎小額土地放領給名不見經傳的小人物。這當中應該有很多情形是，因為未符合土地調查事業的各項規定，無法查定為民有地，但殖民政府卻也無法漠視它不能逕行查定為官有地的現實狀況，因此必須透過放領手續來向現實妥協。

另外，明治 38 年（1905）啟動的土地登記，如何被當時的臺灣社會接受，也必須稍作說明。殖民政府雖然透過土地調查事業掌握了土地的資訊、建立了

⁶⁰ 1907 年辜顯榮從政府買入土地的價格是 1.467 圓／甲，1919 年林尚墻買入的價格是 100 圓／甲，兩者相差極大。兩者之間如此不同的土地購入價格，如何解釋，有待進一步探討。

⁶¹ 〈豫約開墾地成功賣渡報告（林尚墻）〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 3035 冊第 1 件。

⁶² 目前以「豫約賣渡」為關鍵詞檢索上線公開的臺灣總督府檔案目錄，竟然可以得到高達 7,683 筆的結果。

地籍，但並不能說這樣就確立了土地所有權，毋寧說這只是她掌握了每一筆土地的納稅人名單。明治 38 年（1905）公布的「臺灣土地登記規則」才真正在法律上承認土地的四種權利：業主權、⁶³ 典權、胎權、贖耕權，並且規定這些權利必須經過登記手續之後才具有法律效力。但是，當時的臺灣社會除非進行土地交易，否則並不急著需要獲得這個殖民政府所引進的土地所有權。因為即使沒有這個新的土地所有權，原來的土地耕種者仍然可以繼續耕種他的土地。尤其，「臺灣土地登記規則」對於當時臺灣社會最經常發生土地權利之得喪、變更的繼承，並不是採取登記始生效力（強制登記）原則，加上土地登記時必須繳納手續費，因此只有極少數的臺灣人願意主動向法院提出土地登記。⁶⁴ 顯然，殖民政府的政策和其引帶進來的觀念，還沒有被臺灣社會所普遍接受，或暫時還不是一般臺灣社會所需要的，臺灣社會仍然在其原來的「舊慣」中運作。

另外一項與土地制度之變革相關的是個人所有制的問題。政府之土地制度變革的一個重要理想目的，是在確立個人的土地所有制。因此，如上文所述，祭祀公業、神明會、廟產等容許以集體「共有」的形態存在（但還是必須登記一人為「管理人」），被殖民政府視為是不得已必須容忍的例外。臺灣社會的舊有習慣，包含土地的財產並未確立個人所有制，而毋寧是以「家」為財產的持有單位。因此即使析分財產（稱為「分家」），也只是將原來的「家」之財產析分成由幾個「家」持有，而分得財產的各個「家」還是包含著多數人的集體而非個人。這樣來看，即使殖民政府在土地調查事業中將一筆土地登記在一個人名下，但它可能還只是由該個人出具名義所登記下來的「家」的共同財產（「共業」）。以「共業」的形式存在的土地，當然不利於其權利的移轉、變更，甚至

⁶³ 業主權，從其性質來看有如土地所有權，但是總督府謹慎地避免率爾使用可能帶來新困擾的外來新概念「所有權」這個詞，因此以尊重舊慣為名，在「業主」這個原有的本地詞彙之基礎上，創造出了「業主權」這個新詞。

⁶⁴ 土地登記制度於 1905 年 7 月 1 日啟動，但截至該年底為止，非因買賣等原因所進行的土地登記是 42,606 筆，只佔當時臺灣土地總筆數 1,647,374 的 2.5%。宮畑加奈子，〈日治前期臺灣不動產登記制度之研究—以台灣土地登記規則為主軸—〉（臺北：國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，1997），頁 60。

還會產生共享權利者之間的紛爭。殖民政府當然不樂見多數土地是以「共業」的形式存在著，而積極想要成立個人主義式的土地所有權。⁶⁵ 但是，顯然臺灣人社會還是無法在短期間裡改變共同所有的「舊慣」。因此，以後這種「共業」的整理，就不斷地是日本殖民政府，⁶⁶ 不，也是 1945 年以後之中華民國政府所要努力的「未竟之業」了。⁶⁷

七、結語

1920 年代，矢內原忠雄對於臺灣總督府的土地調查事業，曾經有如下的評價：

土地調查的效果，其一是明瞭了地理、地形而得到治安上的便利，其二是整理隱田增加土地甲數，而且消滅大租權增加土地收益，因此得以改正增徵土地稅而增加財政上的收入，其三是明確了土地權利關係，使其買賣安全，而得到經濟上的利益。這個經濟上的利益，主要是誘引資本，給予我（日本）資本家在臺灣進行投資土地、設立企業的安全。就如當時執筆的竹越氏所說的，「內則使田制安全，外則使資本家放心投資於

⁶⁵ 關於臺灣的家產土地如何往個人主義所有權變更的研究，可以參考曾文亮，〈日治時期臺灣土地調查事業中的「家產」問題及其解決〉，收於林玉茹編，《比較視野下的臺灣商業傳統》（臺北：中央研究院臺灣史研究所，2012），頁 349-384。

⁶⁶ 臺灣社會對於因繼承而產生之土地權利變更並不積極出面向法院登記，一直是臺灣總督府的頭疼問題。即使到了 1908 年，進行土地登記的比率也只有 50%（866,562 筆/1,718,786 筆），1911 年也只增加到 60%。1911 年 8 月，殖民政府只好進一步公布〈相續未定地整理規則〉，《府報》，第 3309 號，規定：「業主死亡後 6 個月內，應為因繼承或遺囑的業主權之取得或保存登記，或經親族協議為管理人之登記」，才有比較明顯的效果。臺灣社會即使繼承土地之後都未必出面向官府登記業主權移轉，那就更遑論將土地析分開來（此在殖民地時代的法律用詞是「分割」。「分割」後即使還是在同一個地號之下，每個個人所分割得到、可以單獨行使權利的部分稱為「持分」）個別登記。

⁶⁷ 中華民國政府鑑於年代久遠之後，祭祀公業之「派下」（享有祭祀公業權益之成員）人數眾多，無法促進土地利用，而於 2007 年 12 月立法通過「祭祀公業條例」，企圖以降低派下共識決議條件的方式，來活化祭祀公業的處分，但效果還是有限。

田園，其效果可謂永遠無限」。⁶⁸ 如此，土地調查就是臺灣資本主義化、我（日本）資本征服臺灣的必要前提、基礎工程。⁶⁹

土地調查事業的結果，確認了土地這種重要的生產材料，並使其權利關係明確化，的確有助於日本之資本在臺灣進行土地交易與投資，為臺灣成為日本之投資殖民地做好制度上的準備。矢內原所關心的問題是日本資本如何在臺灣殖民地達成壟斷性的局面，而且總督府在這樣的過程當中扮演了如何的角色（他曾經說殖民政府是日本資本在臺灣達成壟斷的「產婆」），⁷⁰ 因此他在評價總督府的土地調查事業時，自然會特別強調這個土地調查事業在確立土地產權移轉之制度性保障上的意義。

但本文所關心的則是：為何總督府的土地調查事業可以順利地展開，並在少有臺灣本地人的激烈抵抗下順利完成？經過詳細地檢視調查事業的展開過程，我們可以發現日本殖民政府的這個土地調查事業，不論是調查地域或調查手法，一方面已經有日本內地在明治初年「地租改正」的經驗，一方面則是建立在大約十年前劉銘傳所進行的「清賦」之基礎上，而且完全承認「清賦」所認定的民田業主之權利，即使碰到業主認定的證據不是很充分之情況下，也採取寬鬆的認定標準，承認臺灣人的權利主張，因此可避免挑起臺灣人的抵抗。但是，殖民政府片面地決定以公債完全買斷土地上的大租權這件事，為何可以順利進行，少有引起臺灣大租權人的抵抗，卻還是有待研究的課題。

從臺灣土地制度史的脈絡來理解土地調查事業所具有的意義，也是本論文的目的。從臺灣土地制度史來說，土地調查事業消滅了臺灣土地上的大租，

⁶⁸ 這裡引述的是竹越與三郎，《臺灣統治志》（東京：博文館，1905），頁 214 的論斷。

⁶⁹ 矢內原忠雄，《帝國主義下の臺灣》（東京：岩波書店，1929），頁 18。

⁷⁰ 關於矢內原忠雄《帝國主義下の臺灣》的性質，可以參考吳密察〈矢內原忠雄『帝國主義下の臺灣』的一些檢討〉，收於國立臺灣大學歷史學系主編，《民國以來國史研究的回顧與展望研討會論文集（下冊）》（臺北：國立臺灣大學歷史系，1990），頁 1337-1354。又收於吳密察，《台灣近代史研究》（臺北：稻鄉出版社，1991），頁 185-218。又，矢內原使用的日文原文是「助產士」，其字面上的意思也就是「協助生產的人」。矢內原的原意是在強調總督府對於日本資本之在臺灣達成壟斷，起到了「協助、促進」的作用。

並導入個人主義的近代式土地所有權。雖然面對這種具有革命性的制度變革時，臺灣社會仍然不免以自己的方式來理解殖民政府的新制度，而殖民政府也不得不因應臺灣社會的固有習慣，妥協地承認諸如「公業」、「共業」等集體所有形式。但即使如此，明治 31 年（1898）啟動的土地調查事業，已經為臺灣百餘年來的土地制度革命，站上了起跑點，而且衝刺了最重要的一段路。也就是說，雖然「革命尚未成功」，但是「列車已經開動」了。

引用書目

一、史料

《臺灣土地調查始末稿本》

《臺灣總督府公文類纂》

《臺灣總督府府（官）報》

二、專著

Cheung, Sui-wai.ed

2017 *Colonial Administration and Land Reform in East Asia*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

矢內原忠雄

1929 《帝國主義下の臺灣》。東京：岩波書店。

江丙坤

1974 《台灣地租改正の研究：日本領有初期土地調查事業の本質》。東京：東京大學出版會。

吳密察

1991 《台灣近代史研究》。臺北：稻鄉出版社。

姉齒松平

1934 《祭祀公業並びに台灣に於ける特殊法律の研究》。臺北：臺法月報發行所。

唐贊袞

1958 《臺陽見聞錄（第一冊）》，臺灣文獻叢刊 30。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

臺灣總督府文書課

1905 《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》。臺北：臺灣總督府文書課。

臨時臺灣土地調查局

1904 《大租取調書》。臺北：臨時臺灣土地調查局。

1904 《大租取調書附屬參考書 三冊》。臺北：臨時臺灣土地調查局。

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。

1900 《土地調查提要》。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。

1904 《大租取調書》。臺北：臨時臺灣土地調查局。

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 第一卷下》。出版地不詳：臨時臺灣舊慣調查會。

三、論文

Hsu, Pei-hsien

2017 “Institutionalizing public-service land holding in early Japanese colonial Taiwan: The transformation of school land.” in Sui-wai Cheung ed., *Colonial administration and land reform in east asia.*, pp. 51-63. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

Wu, Mi-cha

2017 “Launching the land revolution: Taiwan land survey in the early twentieth century.” in Sui-wai Cheung ed., *Colonial Administration and Land Reform in East Asia.* Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge., pp. 142-152. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

吳密察

1990 〈矢內原忠雄『帝國主義下の臺灣』的一些檢討〉，收於國立臺灣大學歷史學系主編，《民國以來國史研究的回顧與展望研討會論文集（下冊）》，頁 1337-1354。臺北：國立臺灣大學歷史系。

李宜洵

- 1988 〈『土地申告書』内容要項介紹〉，《臺灣風物》38(1)：113-119。

姉齒松平

- 1923 〈家産相續觀念及び家號名義査定〉，《臺法月報》17(3)：32-40。
- 1927 〈土地調査に於て死者名義に査定を受けたる僅民法施行後に及びたる土地の民法上の地位と明治四十四年律令第三號相續未定地整理規則及民法第二五五條後段との關係に就て〉，《臺法月報》21(7)：11-23
- 1927 〈土地調査に於て公號某名義屋號某名義又は單純公業名義に査定を受けたる土地にして其の實質祭祀公業に屬するもの又は辨事育才其他祭祀公業以外の公業及祠廟に屬するものの民法施行後に於ける法律上の地位に就いて〉，《臺法月報》21(9)：47-52。
- 1931 〈代表申告に就て〉，《臺法月報》25(2)：46-63。

宮畑加奈子

- 1997 〈日治前期台灣不動産登記制度之研究——以台灣土地登記規則為主軸〉。臺北：國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

栗原純

- 2008 〈日本統治初期における台湾総督府の地方行政—台湾総南部の鳳山地方を中心として〉，收於國史館臺灣文獻館整理組編，《第五回 臺灣總督府檔案學術研討會論文集》，頁 83-124。南投：國史館臺灣文獻館。
- 2009 〈統治初期における台湾総督府の田慣調査と土地政策：南部地方を中心として〉，收於李玉瑾編，《臺灣學研究國際學術研討會：殖民與近代化論文集》，頁 41-107。臺北：國立中央圖書館臺灣分館。

莊英章

- 1985 〈日據時期『土地申告書』檔案資料評介〉，《臺灣風物》35(1)：91-104。

許佩賢

- 2010 〈日治前期的學租整理與法制化過程〉，《師大台灣史學報》3：23-44。

陳奕麟

1987 〈香港新界在二十世紀的土地革命〉，《中央研究院民族學研究所集刊》61：1-40。

曾文亮

2012 〈日治時期臺灣土地調查事業中的「家產」問題及其解決〉，收於林玉茹編，《比較視野下的臺灣商業傳統》，頁 349-384。臺北：中央研究院臺灣史研究所。

A Preliminary Study on the Japanese Colonial Government's "Land Survey Project" in Taiwan

Mi-cha Wu

Abstract

The Japanese colonial government of Taiwan carried out the "Land Survey Project" (*tochi chōsa jigyo*) between 1898 and 1905. This article explores the process of this project, including topographical investigation, compilation of land cadasters, and land-tax reform, from its commencement, to the revolutionary transformation of Taiwan's land system, and how the Taiwanese society adapted to such external and institutional changes.

The success to the colonial government's Land Survey Project can be attributed to two factors: first, experiences based upon Japanese Land Tax Reform (*chisokaisei*) and Liu Ming-chuan's land survey; second, recognition of land rights of Taiwanese holders with relatively loose standards. As such, colonial government avoided disputes from the Taiwanese who felt their land rights being encroached on. Nevertheless, the reason why the colonial government could buy up traditional large-rent rights with government bonds without strong opposition from the landlords requires more research.

Although the introduction and adoption of institutional changes to the Taiwanese land system, for instance, individual and exclusive right to land, was extremely different from traditional land custom in Taiwan, Taiwan society also made her way in gaining official compromise over rights to land in the form of joint ownership and public ownership.

Keywords: Land survey, Land measurement, Land right, Large-rent

