

中央财经大学基本科研业务费专项资金资助

Supported by Central University of Finance and Economics Scientific Fund

Riben Mingzhi Chunian

Dishui Zhengshou Zhidu Gaige Yanjiu

刘
峰
著

日本明治初年 地税征收制度改革研究



日本明治元年到六年（1868—1873），是明治维新地税改革的政策酝酿期和试行期。本书论述了大藏省租税司最终成为地税改革领导机构的原因，并解析地税货币化、土地所有制度及政府协调机制三项重要内容在明治初年完整的酝酿、试行及调整过程。规模庞大的地税改革毫无疑问是建立在充分实践验证的基础上的。维新政府在明治初年以大藏省租税司的施政为中心，对旧征税制度进行改革实践。地税改革就此在充分的准备下拉开了序幕。



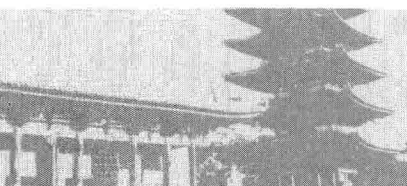
经济科学出版社
Economic Science Press

中央财经大学基本科研业务费专项资金资助
Supported by Central University of Finance and Economics Scientific Fund

◎
◎
◎
◎

刘
峰
著

日本明治初年 地税征收制度改革研究



Riben Mingzhi Chunian

Dishui Zhengshou Zhidu Gaige Yanjiu



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

日本明治初年地税征收制度改革研究：以大藏省租税司的
施政为中心/刘峰著. —北京：经济科学出版社，2014. 4
ISBN 978 - 7 - 5141 - 4464 - 2

I. ①日… II. ①刘… III. ①地方税收 - 税收改革 - 研究 -
日本 - 明治时代 IV. ①F813. 137

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 054095 号

责任编辑：袁大濛

责任校对：杨晓莹

责任印制：



日本明治初年地税征收制度改革研究

——以大藏省租税司的施政为中心

刘 峰 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxchs.tmall.com

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 15.25 印张 250000 字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4464 - 2 定价：46.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

日本明治维新是一场以“强兵”为目的的社会变革。19世纪中叶，日本仍是落后的小农经济国家。为改革封建制下错综的农业生产关系，使农业经济成为维新的推动力，维新政府实施了地税改革政策，计划通过变革土地制度、地税制度，使近代日本农业结构发生根本变化。

本研究主要探讨从日本明治元年（1868）到地税改革开始前，维新政府对旧石高制下实物征税制度的改革实践，分析地税改革中的重要内容与明治初年改革间的内在关联。提出这一课题，是因为地税改革中的诸多疑问，需要通过对明治初年的改革进行研究，才能够得出合理的解释。

本研究共分四章。第一章论述日本明治初年大藏省租税司在施政上的广泛权限，确定了对旧制度主动沿袭、逐步改革的原则；第二章论述租税司如何维持实物租米漕运制度，同时随着实物纳租方式顽症的不断暴露以及殖产兴业政策的实施，而逐步加快改革地租缴纳方式；第三章论述日本政府解除特权阶层对土地的占有及整理藩的土地领有关系，消除了其在征税及管理上给政府施政造成的障碍；第四章讨论民藏两省与太政官之间，在改革过程中是如何就改革方向及改革的领导权等问题进行协调的。

本研究结论部分对地税改革与明治初年改革间的内在联系进行了分析，具体解释了“地税改革之源”这一论题。“地税改革之源”，即指规模巨大的地税改革，其主要内容源于明治初年的征税制度改革实践。本研究从四个方面具体探讨了这一论题，即日本地税改革中，减轻农民负担、纳税义务平等及彻底变革征税

制度的原则，是在明治初年的改革实践中确立的；实施地税货币化政策之前，政府已通过旱田地租货币化及水田地租缴纳方式自由化等政策论证了货币纳租方式的可行性；政府在成立伊始即确定了普通土地为人民保有的原则，通过明治初年的土地整理工作，为实施废藩置县打下基础，并确定了土地所有权与地税负担必须相关联的原则；明治初年大藏省、民部省及太政官间三方协调的成果，是大藏省与内务省可以直接展开合作的基础，租税司确定的租税管理权与土地管理权必须合一的原则，是地税改革事务局成立的原因，事务局的前身就是合并了原民部省地理司后成立的租税寮。

本研究是扩展日本地税改革问题框架的一次尝试，也可称为“日本地税改革前史”。与日本地税改革根源相关的内容仍需要继续深入挖掘，期待学界同仁更多启发性的研究。

作者

2014年4月

目 录

绪论	1
第一章 租税司施政权限	27
第一节 征税制度改革的背景	28
一、明治初年的政治与财政情况	28
二、明治初年的征税制度	34
第二节 指导府县施政	43
一、规范管辖范围	43
二、制定《施治条规》	45
三、管理府县财政	48
四、府县施政权限	50
第三节 维持旧征税制度	52
一、确定纳租期限及地点	53
二、制定田稻检见规则	54
三、规范减租	58
四、征集改革意见	60
第四节 管理农业生产	61
一、解除生产限制	61
二、农地开垦	64
三、赈灾济民	68
第五节 职制章程	73
一、租税司职制章程	73
二、租税寮职制章程	78

第二章 实物地租运输制度与地税货币化改革	86
第一节 实物地租运输制度	87
一、漕运租米方式	87
二、租米漕运管理	89
三、租米运费问题	95
四、规范纳租方式	98
第二节 租米运输制度的顽症	102
一、运输监管的弊端	102
二、运租船舶航漕规则	105
三、船只遇损的处理	107
四、改革旱田纳租方式	112
第三节 地税货币化改革	115
一、水田正租缴纳方式自由化	115
二、鼓励货币纳租	118
三、巩固货币化改革成果	119
第三章 土地关系的初步整理	124
第一节 特权土地的整理过程	125
一、未归顺者领地	125
二、旧幕府臣僚领地	127
三、士大夫阶层领地	129
第二节 还纳地的管理方式	130
一、补偿措施	130
二、确定征税方法	131
三、土地管理费用	132
第三节 藩领地的整理过程	133
一、交跨领地的交换	133
二、整理飞地	135
三、领地交换政策的调整	138
第四节 寺社领有地的整理过程	141
一、寺社地处理意向	141
二、寺社地情况调查	143

三、寺社地处理方式	144
第五节 巩固土地整理成果	146
一、规范征税方式	146
二、民间无租地	149
三、都市特权领地	152
四、停止土地交割	153
第四章 改革领导权的协调过程	156
第一节 改革初期的摩擦	156
一、大藏省的施政态度	156
二、民部省的争权活动	158
第二节 租税司调动时期的民藏两省关系	160
一、基本业务上的合作	161
二、协调改革走向	162
三、合作期的摩擦	165
第三节 民部省的改革尝试	166
一、争取权限	166
二、征税事务上的争议	169
三、对大藏省的攻击	173
四、争权期间的合作	175
第四节 惯法沿袭方式的争议	178
一、对检见及破免方式的质疑	178
二、大藏省的答议	185
第五节 太政官的施政原则	192
一、寺社地整理	192
二、整理私占田地	197
三、国役金的征收	200
结论 地税改革之源	203
第一节 地税改革方向之源	203
一、政府对农民负担的态度	203
二、救济减负政策	205
三、确定改革方向	207

第二节 地税货币化之源	209
一、地税货币化原则的背景	209
二、旧征税制度的缺陷	210
三、纳租方式改革的过程	212
第三节 土地所有权之源	214
一、地税改革时期的土地所有制度	214
二、特权地的整理	215
三、对藩领地的处理	217
第四节 政府内部协调机制之源	219
一、地税改革事务局的成立	219
二、政府内部的协调过程	220
三、协调过程的意义	225
参考文献	227
后记	235

绪 论

一、问题的提出

日本地税改革于明治六年（1873）七月二十八日正式开始。它通过变革土地制度、地税制度，使近代日本农业结构发生根本变化，进而左右明治维新进程，具有重要的历史意义。对地税改革的研究可从政治过程、经济及法制等多角度入手。本研究以明治初年政府对旧征税制度的改革实践为研究对象，属于对政策过程的研究。提出这一课题，是因为明治初年的征税制度改革实践与地税改革间有密切的关联，地税改革中的诸多疑问，需要通过对明治初年改革的研究才能得出合理的解释。本研究是为了解决日本地税改革中存在的以下问题。

第一，维新政府实施地税改革的初衷仍有不明确之处。这里所说的“初衷不明确”是指政府如何看待农民地税负担过重的问题，即政府施行地税改革是为了减轻农民负担，还是意图通过尽可能多地榨取农民剩余收获来实现征税制度的变革。

将日本政府的初衷作为问题提出，是因为地税改革中政府的施政多有前后矛盾之处。不对此问题做出合理的判断，就无法理解改革过程经历诸多波折的原因。地税改革开始前，政府宣传要减轻农民负担，实现国民平等税负，而在实施过程中为了确保财政收入，政府又以各种暴力手段强制确定土地地价；在米价高涨时期政府内部有意见认为应该恢复实米纳租的方式，以解决财政所需，却遭到大藏省坚决反对；在政府不顾引发官民矛盾，投入巨大精力进行改革后，一段时期内财政收入并未明显增加，其施政成本与政策效果间一时难成正比。回答这些疑问需要对政府的初衷做出有说服力的解释。

第二，地税改革后，地租缴纳方式实现了革命性的变革，不过这一变革的酝酿、试行及调整的过程仍不清楚。实物纳租制度下，其征税过程相当复杂。以租米从农民手中到全国各地官仓的运输过程为例，政府要对装船、运输及入库过程进行监督，需要制定各种规则约束租米漕运过程中的纪律，减少天气及人为因素造成的损失，此外还有租米赔付及运费支付等复杂的处理程序。租米的再分配过程也同样需要建立一套复杂的禄制体系。根据各地土地的生产能力不同，应缴地租中货币部分与实物部分的比例也是有区别的，某些地区还须缴纳官府指定的旱田作物，如油菜籽等。

地税改革中实施的地税货币化是不分水旱田作物、不分比例的，是彻底变革纳租方式。如果政府对这种巨大变革将会产生的影响没有把握的话，是不会决意施行的。此外，实物纳租是一套已经延续了上千年的地税征收制度，其程序甚为复杂，官民对此虽有排斥性，也有适应性，不可能一刀切断。所以政府在施行地税货币化之前必然有一个相应的政策试行期，目前对这个试行期的具体过程仍有待研究。

第三，明治元年（1868）到废藩置县前这一时期土地关系的变化过程仍不明确。地税改革中确立的土地所有制度与地券^①制度相结合的原则，消除了在改革前广泛存在的一地多主的混乱现象，严格要求地券上标明的所有人即为土地唯一的合法所有者。任何耕种旧规、租佃关系及抵押关系等都不影响土地所有关系，同时地券持有人也是唯一的地税责任人。

以往朝廷官僚、政府功臣、士族以及寺社等都拥有规模不等的特权领地。由于土地领主一般远离其领地，所以在原领主、地头和佃耕者之间会形成小范围的征税契约，导致长期以来土地的归属权相当混乱。地税改革中施行的是土地所有权必须与地税负担相关联的原则，政府能顺利建立以一地一主为原则的新土地所有制度，是建立在解除特权阶层对土地占有的基础上。然而目前，对地税改革开始前这些特权土地领有^②权的解消过程仍不清楚。

此外，藩与藩之间的土地领有关系是错综复杂的，虽是以割据独立为主，但因历史变迁或幕府有意安排，藩与藩的领地边界上多存在相互交错的现象，有的藩在其他领地内还拥有小块领地，形成飞地。在废藩置县之前，这种错综的土地领有关系的处理过程仍需要探讨。

① 即土地所有凭证。

② “领有”不等于私有，是指领主按封建制度下的土地分配方式控制一定土地，行使征税权、行政权及司法权等，并负担相应义务。

第四,大藏省与其他省厅间合作方式的演变过程还有待深究。地税改革是对旧征税制度的彻底变革,改变了政府施政方式与农业生产模式,同时触动了诸多阶层的利益,政府内部自然会有不同意见。所以地税改革实施前,大藏省与政府其他部门之间必然会有一个对改革方向进行协调的过程。

此外,地税改革是以改革征税制度为主,同时涉及土地调查、土地所有权区分及农业生产管理等诸多业务的一项改革。大藏省的主务毕竟是财政管理,实施改革必须要与其他省厅配合。大藏省作为改革的领导机构,对征税制度改革业务的复杂性是了解的,那么为什么明治六年(1873)的时候大藏省要单独执行地税改革,并一直坚持到了明治八年(1875)地税改革事务局成立?又为什么政府会认为集中大藏省与内务省的改革事务相关部门成立地税改革事务局,是领导地税改革最合适的模式?明治初年的征税制度改革规模上虽有别于地税改革,但内容相近,这一时期政府内部又是以怎样的方式进行协调的?两个时期的协调模式间是否有关联?这些问题都有待深入探讨。

二、研究对象与概念

本研究的课题是“日本明治初年地税征收制度改革研究”。“明治初年”这一时间概念没有明确的界定。明治时代共四十五年(1868~1912),根据研究内容不同,研究者对明治初年的定义也不一样。本研究中的“明治初年”所指时间范围为明治元年(1868)到六年(1873)之间,即地税改革实施之前。“地税征收制度改革”这一概念为本研究所创,指维新政府对实物缴纳地税的方式及相关征税规则的变革,下面简称“征税制度改革”。

(一) 租税司

租税司是大藏省下属部门。明治四年(1871)八月十九日的大藏省事务章程中规定“大藏省统理理财、会计等一切之庶务,总管全国人民之身份、地方之治安、驿递及邮政等事务”。大藏省经历过多次职制调整,“三职分课制”时期,六课中有会计挂^①,此即大藏省前身;“三职八局”时

^① “挂”为机关名称。

期会计挂改称会计局；明治元年（1868）四月确定的“《政体书》官制”中，会计局改称会计官，下设七司即出纳司、用度司（总务）、驿递司、营缮司、税银司、货币司及民政司。^①其中的税银司即为租税司前身。

明治二年（1869）五月，政府发布会计官职制章程，调整了其内部机构，规定“会计官掌管租税、总务、秩禄、贡品、金银货币、仓库、检地、营缮及矿山等，下设一局六司，即造币局、监督司、租税司、出纳司、用度（总务）司、营缮司、矿山司”。^②由此，税银司改称租税司，专门掌管租税相关事务。^③

明治二年（1869）八月，政府对民藏两省的结构进行调整，租税司调入民部省，形式上成为民部省的一个部门，次年七月租税司调回大藏省。期间，大藏省发布的《租税司职别》上仅规定“租税司属大藏省，掌管租税贡调之事务”。实际上租税司的权限范围涉及指导地方行政、实施田地调查及管理农业生产等诸多领域。

明治四年（1871）七月，民藏两省正式合并后租税司改称租税寮，原民部省中管理土地业务的地理司并入租税寮，成为租税寮中的内部课，并制定新的职制章程，规定“租税寮掌管全国租税、庸及土地相关事务”。^④此后，租税寮统管全国财政及土地事务。本研究采取《大藏省沿革志》中的表述形式，即租税寮成立前均称租税司，之后称租税寮。

（二）地税货币化改革

地税是指政府向土地征课的租税。日本地税改革之前，土地所有权错综复杂，难以明确土地所有者，因而政府以土地本身为课税对象，水旱田按生产能力和当年收成负担相应的地税，并以村为单位向官府缴纳。在正式废止实物纳租的方式之前，政府实行以实物地税为主，货币地税为辅的征缴方式。即水田基本以大米缴纳地税，某些地区特许将实物地税的一部分，以大米的市场时价为基本标准，折合成相应数额的货币进行缴纳。旱田由于作物品种较多不便以实物征税，因而除特定地区须缴纳指定作物

① 中野目徹、熊本史雄編：『近代日本公文書管理制度史料集：中央行政機関編』，岩田書院，2009年，第93頁。

② 同上，第669頁。

③ 明治財政史編纂會：『明治財政史』（第五卷），吉川弘文館，1971年，第46頁。

④ 大内兵衛、土屋喬雄編：『大藏省沿革志』，『明治前期財政經濟史料集成』（第二卷），原書房，1978年，第335頁。

外，基本以货币缴纳。

地税货币化改革，即是指在正式实施货币缴纳地税之前，政府逐步改革以实物为主的地税征缴方式，为彻底废止实物纳租制度，实现地税全部以货币缴纳做铺垫。这一过程中，政府通过总结实物纳租制度的弊端，逐步扩大货币纳租的范围，进而实施旱田正租货币化及水田正租缴纳方式自由化等政策。同时辅以解禁农产品生产限制及谷物出口限制等措施，增加农民手中的货币，为实施地税货币化打下基础。

（三）土地关系初步整理

本研究提出的“土地关系初步整理”，是指日本维新政府施行的取消特权性质的土地占有关系及规范藩领地范围的过程。明治初年，藩领地、政府直辖领地、托管领地、特权领地及普通耕地上，普遍存在着多重所有权。地税改革后，取消了割据性及特权性的土地占有，实现土地一地一主，所有权与纳税义务相结合。本研究中的“土地关系初步整理”，即是指维新政府取消寺社、官僚、士族等对土地的占有，将这些特权土地纳入政府管理及征租范围；同时政府通过推动藩与藩之间交换边界交跨的领地及飞地，来实现藩的管辖范围集中化，为新设府县的施政及最终取消藩的存在扫清障碍。

（四）政府内部协调过程

本研究提出的所谓“政府内部协调过程”，是指日本大藏省、民部省及太政官三方之间，对征税制度改革的方向、土地关系整理的原则及藏民两省权限等问题进行意见协调的过程。之所以展开这一协调过程，一是因为，改革征税制度与整理土地关系要触动诸多阶层的利益。如征税制度改革需要增加城市居民及以往租税过轻地区的地税，整理土地关系需没收特权阶层占有的土地等，这些措施容易引发官民或官官之间的对立。为此，在决定实施改革之前，政府内部需统一意见，坚定信心，步调一致。

二是明治初年大藏省与民部省间，在土地和租税管理权限上的划分一直不清楚。大藏省难以凭一省之力完成全部改革，而民部省也试图依靠对土地和户籍管理的权限，争取改革的领导权。为明确划分领导机构间的权限，使其形成合理的组织形式以领导改革，民藏两省及太政官之间需要在这一问题上进行协调。

三、先行研究

(一) 国内学界的研究

日本地税改革涉及税制、土地所有制度、地主制及近代日本资本主义原始积累等诸多重要内容。万峰在《日本近代史》(1978年)中提出,以幕藩领主土地占有制度为前提的封建贡赋制度,已严重阻碍商品经济的新发展,不适应资本主义成长的需要,并威胁新政权已取得的成果。同时新兴地主富农迫切要求确认其对土地的所有权,发展新生产关系,从而取代封建领主,在农村占据支配地位。所以维新政府推行地税改革的主要原因,还是意图解决土地问题,改革封建贡赋制度及封建领主土地所有制度,以使地税收入成为政府财政的主要来源。

对于地税改革与地主制间的关系,作者认为土地所有制度决定土地税制度。地税改革的实质在于改革土地制度,即通过承认既成事实确认新兴地主、富农及其他自耕农等对土地的所有权。地税改革后地主的土地所有形态占统治地位,地税改革中的受益者不是普通民众,而是明治政府及新兴地主富农和商业高利贷资本家。

地税负担被地主转嫁到佃农身上,促使土地集中并引起了新的阶级分化。虽然地主与佃农之间没有身份隶属关系,但佃农仍难以逃脱被地主剥削的命运,只能勉强维持生计。地主从佃农搜刮的地租是具有封建性的高额实物地租,这是新土地所有制度中的封建性因素。作者指出这些封建性因素并不妨碍地税改革后确立的土地制度具有近代土地制度的性质。因为资本主义不要求超过自己发展所必要的农村资本主义化。日本近代土地所有制度有其赖以产生的、具体的社会经济基础和历史前提。必须认识到日本近代土地所有制没有阻碍资本主义的形成和发展,两者基本是相适应的。

地税改革后确立了统一的近代货币地税制度,尽管存在地主土地所有制,它仍然属于近代资本主义地税的范畴。政府通过地税扩大财源,地主从佃农处收取的实物佃租转化成货币,流向工商金融业,进而转化为资本。同时沉重的地税和佃租,使农民破产成为无产者或半无产者,形成庞大的农村过剩人口和雇佣劳动力市场,地租货币化将农民强行卷入商品经济,这些因素都有助于日本资本主义的形成与发展。

作者总结,通过地税改革,日本的农村成为资本主义发展的所谓“国内殖民地”。同时寄生地主阶级的存在阻碍了近代资本主义农业的发展,加深了广大农民的贫困化,使国内市场变得很狭隘,阻碍资本原始积累的充分展开。日本资本主义靠国内市场的增长受到很大限制,使日本资本主义在发展的初期就产生强烈的对外扩张欲望,富有侵略性。^①

吕万和在《简明日本近代史》(1984年)中提出,寄生地主经济的存在不影响地税改革作为资产阶级改革的性质。作者认为评价地税改革,应当把它放在日本近代经济结构的总体发展之中进行考察。地税改革后,日本寄生地主经济确实有显著发展,其地租直接来自农民的剩余劳动,而非农业资本家的超额利润,因此它不是资本主义地租,而是封建地租。

但这些因素并不能否定地税改革是一项重大的资产阶级改革,因为它是在发展资本主义的前提下进行的,是政府发展资本主义总政策的组成部分,地租和地税都有很大一部分直接或间接转化为资本。寄生地主经济在发展的同时,资本主义经济的发展更快更大,从而使地主经济从属于资本主义经济,使地税的资本主义性质越来越明显,地租向资本的转化倾向也越来越快。^②

伊文成、马家骏主编的《明治维新史》(1987年)一书中,将政府推动地税改革的原因归纳为以下四点:

(1) 解决土地问题。土地是封建经济的基本生产资料,封建土地所有制是整个封建生产关系的决定因素。明治维新后,资本主义的发展要求把农业也纳入资本主义发展的轨道。封建领主土地所有制已不再适应资本主义发展,使原始积累无法进行,严重阻碍资本主义生产方式的确立。这是明治政府断然进行地税改革的根本原因。

(2) 农民斗争的压力。在明治初年,日本土地革命的幼芽已经萌发,农民要求耕者有其田,确认自己的土地所有权,从根本上废除封建土地制度。农民起义不仅冲破了各种封建限制,而且已经威胁到明治政府的政权基础。同时新兴地主及富农虽带有浓厚的封建因素,但已逐渐适应资本主义发展的要求,更迫切地要求从法律上确认其土地所有权。明治政府在农民斗争的压力下,担心会丧失“民心”,又害怕真正彻底的土地革命,最终下决心采取自上而下实行改革的办法。

① 万峰:《日本近代史》(增订本),中国社会科学出版社1981年版,第125~144页。

② 吕万和:《简明日本近代史》,天津人民出版社1984年版,第50~56页。

(3) 国际因素。日本在西方列强压力下，被迫开国开港，卷入到世界资本市场中，接踵而来的必然是封建经济制度的解体。开港后，对外贸易快速发展，需要大量外汇，政府为保有一定的货币储备，势必将地税作为对抗列强压力的重要财源。正是列强加在日本身上的对外贸易，迫使明治政府实行地税改革，把实物地税改为货币地税。

(4) 稳定和扩大财政收入。实物地税制度与政府的货币支出之间的矛盾日益尖锐。政府要稳定和扩大财政收入，确立国家资本主义化的财政基础，以应对各项改革所需要的资金和费用，因而急需改变封建贡赋制度确立近代土地制度，统一全国税制，这构成了政府进行地税改革的直接原因。

作者从两方面总结了地税改革的意义：第一，地税改革把新的地税制度纳入了近代税制的体系，其实质在于废除幕藩封建领主的土地所有制，确立近代土地所有制。地税改革正式从法律上确认土地私有，适应了新兴地主对土地所有权的要求，给地主增大剥削量和兼并土地提供了有利条件。作者认为地税改革虽然为资本的原始积累提供了有利条件，但进行得很不彻底。日本的农业生产体系可以容纳较多的劳动力，破产的农民未能更多地流入城市。同时城市的工业急速向前发展，很快采用大机器生产，也吸收不了更多的劳动力。

因而一部分破产农民不得不留在农村，使日本的农村长期处在零星小片佃耕地的汪洋大海中。地税改革虽然确立了地主和自耕农的土地所有权，但又在其毫无准备的情况下，将其从实物经济投入了商品货币经济中，造成农村阶级分化加剧，土地兼并加快。地税改革没有解除广大佃农所受的压迫和剥削的痛苦，且大量自耕农也不断破产沦为佃农，陷入贫困。

第二，地税改革是日本农业近代化的开端。它使日本长期以来的自然经济解体，农业经济商品化程度提高，农民有了人身、移居、择业的自由，不再束缚于土地。佃农与地主间，从法律上已无隶属关系，只是契约关系，同时租税的连带责任制也被废止。不过由于农村中仍残留封建社会关系，所以地主对佃农的剥削中仍留有封建因素。农民因地租负担沉重而多有丧失土地，大量贫苦佃农的存在也束缚了农业生产力的发展，造成与资本主义工业相比，日本的农业发展落后缓慢。^①

^① 伊文成、马家骏主编：《明治维新史》，辽宁教育出版社1987年版，第439～470页。