

臺灣文獻叢刊第一八四種

臺灣土地制度考查報告書

中華民國七十六年十月初版

臺灣文獻史料叢刊

第七輯
精裝二十五冊

定價：新台幣一萬五千元

發行人：孔昭明

發行者：大通書局

地址：台北市萬大路六一〇號

郵政劃撥〇〇〇四二七一—〇號

電話：三〇七〇四四八號

內政部登記證內版台業字第〇六五六號

弁言

這是一本許世英先生前任福建巡按使會辦福建軍務時，於民國三年間派員至臺灣調查臺灣土地制度所得的報告書。奉派調查者係前司法部編纂程家穎，這本報告書即爲程氏所撰。

原書爲鉛印本；本書所據省立臺北圖書館藏本「卷首」部分前缺第一至第四面，只能載有序言。所存第五至十一面，則載兩件公文書，尙可據以覘知這本報告書的來歷。惟兩公文書未冠文題，今分別加以「會辦福建軍務福建巡按使呈大總統文」與「調查員詳福建巡按使文」字樣。其「呈大總統文」中明白指出：民國四年一月組織成立（福建）土地調查籌辦處，並委程氏爲籌辦員。可見當時派至臺灣調查，其目的爲籌辦福建清丈求取借鏡之資料。因此，原報告書於第二章之後，並列有第三章「條陳閩省清地辦法大綱」。按這「辦法大綱」計分七目：一、宜定調查之目的；一、宜定預算之計劃；一、宜定土地之種類；一、宜定地積之標準；一、宜定改賦之方法；一、宜設查定之機關；一、宜定應否發給丈單。現在刊行這本報告書，意在提供臺灣土地制度的史料，與原報告書有所不同；因將第三章略去，特存其目如上。又，原書附有圖表三十九號（第一、二章部分），大多殆屬冊式與圖樣；除留若干具有參考價值的「統計表」分別移挿

正文中（其表次已加以改動）以外，餘亦從略。至附錄「日本登記制度考查報告書」的一併刪除，自不待言。（知非）

會辦福建軍務福建巡按使呈大總統文

會辦福建軍務福建巡按使許世英謹呈：爲派員考查臺灣土地制度業經竣事，謹將考查報告書暨附錄各件繕書恭呈，仰祈鈞鑒事。

中華民國三年九月委前司法部編纂程家穎前往臺灣考查土地制度等情，前經呈報在案。該員業於十一月十九日回國，據稱住臺月餘，諸承日本官員殷勤招待；關於土地事項，逐一諮詢，無不掬誠相告。所有該國在臺調查程序、經費、時期及整理方法，均得要領；並具報告書暨圖表等件前來。經世英細加核閱，尙稱詳備。本年一月八日，土地調查籌辦處組織成立；復照章委該員爲本處籌辦員，辦理第一科事務，俾資熟手。查該報告書所載，約分三章：第一章爲土地制度之沿革，第二章爲土地調查概要；於臺灣土地制度之歷史、日人經畫之成規，縷晰條分，堪資借鏡。至第三章所陳閩省清丈辦法大綱，揆之閩省情勢，尙屬可行；與此次大總統創設經界局之宏謨，亦能脗合。世英前任司法總長時，曾派該員赴日本考查登記制度；洎事竣回國，適世英出長奉天，未及編報。茲據該員補報前來；竊維登記事項，與清丈辦法息息相關，自應附編成帙，一併繕呈。雖細流土壤，本無補於高深；而菲葑藟蕘，或上邀夫採擇。

除咨陳內務、財政各部暨咨明經界局外，所有派員考查臺灣土地制度擬具報告各緣

由，理合繕書恭呈，謹乞大總統鈞鑒訓示施行。謹呈。

中華民國四年三月□□日

大總統批：呈悉。交內務、財政兩部暨經界局查照。此批。

中華民國四年四月二日。

調查員詳福建巡按使文

詳爲考查臺灣土地制度業經竣事，謹繕具報告書，詳請鈞鑒事。

民國三年九月，奉飭赴臺考查土地制度事宜。遵於十月七日束裝前往，諸承日本官員殷勤招待；關於土地事項，逐一諮詢，無不掬誠相告。所有該國在臺調查程序、經費、時期、整理方法，均得要領；於本年十一月十九日回國。謹繕具報告並附錄圖表，詳請鑒核。再，家額前充司法部編纂時，曾蒙派赴日本考查登記制度；及事竣回國，適鈞使出長奉天，未及編報。竊以登記事項，與清丈辦法息息相關；自應附錄補陳，以備採擇。

所有考查臺灣土地制度擬具報告各緣由，理合繕書詳請鈞使鑒核施行。謹詳福建巡按使。

附報告書三冊。

調查員程家額。

中華民國三年十二月二十四日。

批：據陳書冊及圖表，均已閱悉。查清理土地事極繁賾，該書將日人在臺清理土地各種辦法縷晰條分，纖細畢舉；其複雜者，則以圖表附之。使閱者一目了然，不難得其真相。尤能循流溯

源，上下今古，於臺灣舊有制度之紊亂、劉銘傳氏清理事業之功效，比附參觀，冠諸篇首；洵得考查深意，與剽襲塗抹者不同。條陳閩省清丈辦法，體察國計民情，均中肯綮。內列預算、計劃表，主張募集公債，輪次籌還，涓滴歸源，無擾無累；尤爲勝算。至附錄「日本登記制度考查報告書」，詳述日本歷來之沿革、推論我國今日之從違，洞悉時宜，折衷至當；足徵該員力果心精，實事求是，良深欣慰！仍候繕呈大總統並分咨內務、財政部暨經界局鑒核備案。書冊、圖表存。此批。

中華民國三年十二月二十五日。

臺灣土地制度考查報告書目錄

第一章 土地制度之沿革	(一)
第一節 荷蘭時代	(一)
第二節 鄭氏時代	(二)
第三節 清代	(四)
第二章 土地調查概要	(三)
第一節 調查之準則	(三)
第一款 地籍規則	(三)
第二款 調查規則	(六)
第二節 調查及查定機關	(九)
第一款 調查機關之組織	(三〇)
第二款 查定機關之組織	(三七)
第三節 事業經畫	(四一)
第四節 事務區分	(五一)
第五節 異動地整理	(五五)

第六節	大租權處分	(五六)
第一款	大租權確定	(五七)
第二款	大租權消滅	(五八)
第七節	改革地賦	(六三)
第八節	調查經費	(九〇)

臺灣土地制度考查報告書

程家穎編輯

第一章 土地制度之沿革

第一節 荷蘭時代

臺灣，自古荒服之地，不通中國。元末始置巡司，其時之土地制度，渺無可考。明天啓間，荷蘭人占領其地，授田於民，令之耕種輸租。其組織，合數十佃爲一結，結各置首，名小結首；合數十小結首舉一富強有力、公正服衆者爲之首，名曰大結首。有事，官以問之大結首，大結首以問之小結首，故能有條不紊。其地積以十畝爲一甲，分別上、中、下三則徵粟；其陂塘、堤圳修築之費用及耕牛、農具、籽種等，皆由蘭人資給。名其田爲王田；以明其受田於王而耕種之，非耕種之人所自有也。其田之賦率如左：

(等級)

(一甲賦率)

上 田

十八石

中 田

十五石六斗

下 田

十石二斗

上園

十石二斗

中園

八石一斗

下園

五石四斗

第二節 鄭氏時代

前清順治年間，鄭成功自江南敗役，乃由廈門渡臺，逐荷蘭人而入據之。改王田爲官田園，稱耕種之人曰官佃；輸租之法，一仍其舊。惟鄭氏宗黨及文武官吏與士庶之強有力者招佃耕墾，自收其租而納賦於官者，名曰文武官田園；是與私田無異。其田亦分上、中、下三等，而賦率則與官田園不同。其率如左：

（等級）

（一甲之賦率）

上田

三石六斗

中田

三石一斗二升

下田

二石四斗

上園

二石二斗四升

中園

一石六斗二升

下園

一石零八升

據前二表所列，官田園與文武官田園賦率之不同，爲五與一之差，一若有畸重畸輕之弊者。然官田園之農具、籽種皆受之於官，與文武官田園之自投資本者不同；故不可以一概論之。鄭氏時代於官田園及文武官田園之外，又有所謂營盤者；卽鎮營之兵，就所駐之地自耕自給之屯田也。其賦率，今無可考。臺灣之田園，自荷蘭時代卽分上、中、下三則；而鄭氏亦如之。茲取鄭氏所取之標準條舉於左，以資參考。

一、平疇沃野，水泉蓄洩，不憂旱潦；厥田上上。此卽定上則田之標準也。

二、中無停蓄，上有流泉，出其人力障爲陂，陂入於畎畝，尖斜屈曲無所不到；厥田爲中上。附近溪港，桔槔任手，多糝少粟，旱澇時憂；厥田中中。此卽定中則田之標準也。其中雖有中上、中中之別，而賦率則無差異。

三、蹊壑無泉，雨集而滿、潦盡而涸，陂曰涸死，由之逢年者不二、三也；厥田中下。廣附而磽，低不可園，雨霽田石，逢年者不一、二也；厥田下下。此亦分別下中、下下，然就徵賦而言，則同爲下則田之標準也。

四、若園之所別等，以地〔之〕肥磽、地之高下而已。黑墳在原，埔占（粟名）、胡麻、米甦、荏粟異植並茂，斯爲上矣；其下者，必地勢之極下而磽也。此又以賦之三等而略定園之二等者也。此標準以土地之肥瘠、高下，分園爲二等；而賦則與田無異，仍分上、中、下三則。

第三節 清代

前清康熙二十二年，水師提督施琅統舟師進攻臺灣，平之。清政府以從前之土地制度名目紛繁、賦率不一，乃舉一切田園概歸民有，新定賦率以期統一。其率如左：

（等級）

（一甲賦率）

上田

八石八斗

中田

七石四斗

下田

五石五斗

上園

五石

中園

四石

下園

二石四斗

清初所定賦率，較之內地實增二倍。據「臺灣府志」云：「內地上則田一畝，各縣輸法不一，約徵折色自五、六分至一錢一、二分而止；一甲爲地十一畝三分零，不過徵至一兩三錢零。今上則徵八石八斗，卽穀最賤每石三錢，已至二兩六錢四分零；況又有貴於此者。而民不以爲病，地力有餘，上者無憂不足、中者截長補短，猶可借漏卮以支應。若履畝勘丈，便難仍舊貫矣」云云。嗣清政府以臺灣多未闢之地，若賦稅過重，適

足阻其發達。雍正九年，特頒上諭：凡自七年以後所墾田園，以十一畝爲一甲；依同安縣下沙則例徵收賦稅。其賦率如左：

田 一石七斗五升八合三勺

園 一石七斗一升六合六勺

備考：同安縣科則，每下沙則田一畝納銀五分七釐五毫五絲，下沙則園二畝納銀五分六釐一毫八絲。而臺灣習慣納粟不納銀；「臺灣府志」以銀三錢六分折粟一石，其算式如左：

(兩) (畝) (兩) (石)

$$(1) 0.05755 \times 11 \div 0.36 = 1.7583 \dots \dots \text{即田一甲之賦率。}$$

$$(2) 0.05618 \times 11 \div 0.36 = 1.7106 \dots \dots \text{即園一甲之賦率。}$$

自村上諭頒布後，舊墾田園與新墾田園其賦率之差，爲五與一之比率。於是人民相率而開墾新地，內地移居之民亦因之而日衆；遂由民地而侵入番地，時起民番衝突。乾隆九年，復頒增徵上諭以限制之。其上諭云：『臺灣七年以後陸續田園，欽奉皇考諭旨照同安則例陞科；後經部議，以「同安科則過輕，應將臺地新墾之田園，按照臺灣舊額輸納」。朕念臺民遠隔海洋，應加薄賦之恩以昭優恤。除從前開墾田園照依舊額毋庸減則外，其雍正七年以後報墾之地，仍遵雍正九年奉旨之案辦理；其已照同安下則徵收者，亦不必再議加賦。至嗣後墾闢田園，令地方官確勘肥瘠，酌量實在科則，照同安則例

分上、中、下、定額徵收」。其賦率如左：

(等級)

(二甲賦率)

上則田

二石七斗四升

中則田

二石零八升

下則田

一石七斗五升八合

上則園

二石零八升

中則園

一石七斗五升八合

下則園

一石七斗一升六合

此諭頒行以後，臺灣田園之賦率分爲三種：一、雍正七年以前已經開墾之田園，其賦率仍舊；二、自雍正七年至乾隆九年所墾之田園，其賦率依同安縣下沙則例定之；三、乾隆九年以後所墾之田園，其賦率依照同安則例分別上、中、下則以定之。自此以後至光緒年間，無大變革。惟道光二十三年改徵粟之法爲徵銀之法，每粟一石合「六八」番銀二元折算；國家收入因之增加四倍。蓋當時市價，每石不過值銀五角內外故也。

清政府之統治臺灣，其初僅置一府，不甚措意。嗣因其爲海疆要隘，於同治年間命福建巡撫於春、冬二期分駐之，以資控制。及至光緒十一年中，法戰爭之後，始政府爲省；任命福建巡撫劉銘傳爲臺灣巡撫，以臺灣財政之獨立爲惟一無二之目的。當時臺灣

之現象，雖有賦之地僅七萬餘甲、地賦之額不過四十餘萬元，而其實則新墾之地已數倍於前。因豪強隱匿、漏不陞科，以致有田無賦、有賦無田者所在皆有。劉氏於蒞臺之初，即以清查田賦爲整理之基。先下各地方官條陳辦法；臺灣縣謂『宜先行整理糧額』，鳳山縣謂『宜先行整理徵冊，嚴查推收』，彰化縣及臺北府屬各縣謂『宜先辦保甲，再清田賦』，而嘉義縣知縣羅建祥則反對之。議論紛拏，莫衷一是。約略言之，概有二派：一主宜先辦保甲，就戶問糧；一主先丈土地，就田問賦。審議結果，遂決定先辦保甲、後行清丈。於光緒十二年奏明中央政府；其奏內有云：『臣現由內地選調廳縣佐雜三十人分派南北各縣，選派公正紳士數人會同先行編查保甲，就戶問糧。一俟田畝查明，再行逐戶清丈。委派臺灣府程起鸞、臺北府雷其達各設清賦總局，督率辦理。至於賦稅輕重，應俟丈量之後，再請旨飭部覆議』云云。又，調查土地最與民心有關，彼於籌劃之始即注意此事；其奏內有云：『臺灣民風强悍，一言不合，拔刀相向；聚衆挾官，視爲常事。有言林爽文之變，係因陞科逼迫；委員下鄉清查，視爲畏途。且萬山叢雜，道路崎嶇，若非勤實耐勞之員協同公正紳士切實清查，不惟無裨實濟，且恐釀事無期。惟有嚴定賞罰，以期成效。如各地方官、委員、紳士等辦理妥速、清查認真，可否准由臣請照異常勞績從優奏獎，以示鼓勵？倘有賄託隱匿等事、抑或畏難延誤，即行參革？庶期實力奉行，爲朝廷經久之謀，除地方吞匿之弊；裕國便民，實於臺灣大局有裨』云