

# 人與土地百年考

## 土地權利流變與轉型正義

**12月8日 (六)**

**13:30 - 17:30**

台灣大學法律系霖澤館


1301多媒體教室

# 論壇手冊



主辦單位  財團法人環境權保障基金會  
Environmental Rights Foundation

協辦單位  台灣永社  
TAIWAN FOREVER ASSOCIATION

 財團法人法律扶助基金會  
Legal Aid Foundation

臺北律師公會  
人權委員會

國立臺灣大學法律與社會研究中心  
Center for Law and Society, National Taiwan University

土城普安堂



## — 目錄 —

- 議程表／ 1
- 議事規則／ 2

### 【主題一：土地權利流變】

- 民田與請墾制度：清初臺灣田園的接收與管理 | 李文良／ 6
- 台灣土地財產關係之變遷——從清治、日治到戰後 | 陳宛妤／ 36
- 台灣的土地掠奪史——基進觀點的詮釋 | 徐世榮、廖麗敏／ 44

### 【主題二：從台灣歷史看土地權利流變在審判中】

- 普安堂個案說明 | 郭鴻儀／ 59

## — 議程表 —

時 間	12 月 8 日（六）	
13:00-13:30	報 到	
13:30-13:35	【主辦單位開場】	
13:35-15:15	【主題一：土地制度流變】 主持人：林三加董事長（財團法人環境權保障基金會）	
	主 講 人	與 談 人
	李文良教授（國立臺灣大學歷史學系） 陳宛妤助理教授（國立清華大學科技法律研究所）	徐世榮教授 （國立政治大學地政學系） 孫健智法官 （桃園地方法院）
15:15-15:30	茶 敘	
15:30-17:00	【主題二：從台灣歷史看土地權利流變在審判中】	
	主 講 人	與 談 人
	李榮台（普安堂） 吳秉霖律師（〈土城媽祖田之土地所有關係探究—— 社會的業主與國家所有權人〉論文作者） 郭鴻儀律師（財團法人環境權保障基金會）	李衣婷律師（柴山麥家） 劉繼蔚律師（溪頭莊家）
17:00-17:30	【綜合座談】 主持人：黃瑞茂副教授（淡江大學建築學系）、 林三加董事長（財團法人環境權保障基金會）	



## — 議事規則 —

### 一、 發言時間分配及按鈴規則如下：

- (一) 論壇開始前 2 分鐘響鈴，請所有與會者入席。
- (二) 【主題一：土地制度流變】主講人每人 35 分鐘。時間結束前 5 分鐘按鈴一響；時間到按鈴兩響，並舉「時間結束」之牌示示意。與談人對談 15 分鐘，時間結束前 2 分鐘按鈴一響，時間到按鈴兩響。
- (三) 【主題二：從台灣歷史看土地權利流變在審判中】每人 20 分鐘。時間結束前 5 分鐘按鈴一響；時間到按鈴兩響，並舉「時間結束」之牌示示意。與談人對談 15 分鐘。時間結束前 2 分鐘按鈴一響，時間到按鈴兩響。
- (四) 【綜合座談】場次，每人發言時間不得超過 2 分鐘，時間到按鈴一響提醒。

### 二、 會場（霖澤館 1301 多媒體教室）使用注意事項：

- (一) 會場內之各項設備請妥為愛惜使用。
- (二) 請將行動電話保持靜音模式，以利議事進行。
- (三) 會場內請勿飲食（開水除外）。
- (四) 有任何疑問，可向現場工作人員詢問。
- (五) 離開會場時，請記得攜帶您的隨身物品，以免遺失。

### 三、 此論壇非學術研討會，若有引用需求，請以主講人或與談人已出版之學術作品為主。





【主題一】

# 土地制度流變



13:35-15:15

土地制度流變

主持人

林三加 董事長  
財團法人環境權保障基金會

主講人

李文良 教授  
國立臺灣大學歷史系

陳宛妤 助理教授  
國立清華大學科技法律研究所

與談人

徐世榮 教授  
國立政治大學 地政學系

孫健智 法官  
桃園地方法院





# 民田與請墾制度： 清初臺灣田園的接收與管理

李文良\*

## 摘 要

十七世紀晚期明鄭、清政權轉換之際，攻臺武官將領面對敗降的鄭氏政權，利用攻臺威權，趁清廷內部棄留爭議僵持不下之機，大量圈佔明鄭時期由各地駐軍屯墾、未登記在官府稅收冊上的「營盤田」，以及由明鄭文武要員、有力之家墾殖的「文武官田」。戰爭以及政權轉換也同時帶來租佃關係與地權的變化，有不少佃戶因為業主逃亡而向新政府登記田產，成為「民田」業主。這使得明鄭時代的「官田」，轉變成「民自世其業而按畝輸稅」的「民業」。清領後，作為帝國基層的臺灣縣級官員，為了順利徵足稅額並對付擁有強大聲望的攻臺武官之搶佔行為，迅速在臺推行當時朝廷為求從戰亂中恢復生產與社會秩序的請墾制度。因為這套制度明文規定：想要開墾荒地的百姓，可以向地方官提出申請；地方官在確認土地並未侵佔他人田園、確為荒地之後，就可以予以核准。知縣藉此得以掌握轄內荒地的開墾權，並擴張政府稅收帳冊上的「民田」。

清初臺灣的請墾制度在有效拓展地方稅源的同時，也導致了意外的後果。掌握荒地開墾大權的地方官員，為了籌措行政運作經費，也開始大量圈佔、併購田園，收取租息。這些具有行政機構之基本財產性質的田園，在文獻上被稱為「官莊」。在雍正年間整個清帝國陸續施行養廉制度以前，臺灣地方官員手中能夠自由運用的資金，遠比內地各省還要來得充裕。一些有為的官員，因此能在任內積極投入行政官廳、地方救濟以及水利等基礎設施的整備工作。

關鍵詞：民田、施琅、臺灣、請墾制度、官莊

---

\* 國立臺灣大學歷史學系副教授

- 一、前言
- 二、明鄭田園的接收
- 三、清領之初的軍政統治
- 四、業主權的爭奪與變動
- 五、請墾制度與「民田」擴張
- 六、清初文武「官莊」
- 七、結論

## 一、前言

明鄭、清政權轉換之際，清廷因內部棄留爭議僵持不下，而拖延了臺灣施行民政的時程。<sup>1</sup> 康熙 23 年（1684）11 月，清廷正式任命的首批臺灣地方文武官員，在明鄭明確表達投降意願的 15 個月後，方才抵達臺灣，展開民政的統治經營。當時攻臺的武官將領們，面對敗降的鄭氏政權，得以利用攻臺威權，在政權轉換的軍事占領期間，趁機大量圈佔明鄭時期由各地軍隊屯墾、未登記在官府稅收帳冊上的「營盤田」，以及由明鄭文武要員、有力之家墾殖的「文武官田」。<sup>2</sup> 結果使得清政府登錄的應稅田園，

表一 十七世紀漢人田園之行政分類演變

荷	明鄭	清初
王田 →	官佃田園	民田
	文武官田	
	營盤田	官田

說明：1. 官府僅就灰色地帶造冊管理、徵稅。  
2. 本表旨在顯示田園演變的主流趨勢，明清政權轉換之際，仍有部分文武官田為攻臺武官所佔，亦有營盤田轉換為民田。

<sup>1</sup> 本文使用「民政」、「軍政」、「地權」等非清代文獻既有之詞彙，僅是為了行文敘述方便，並無意指涉該詞彙在近代法律上所具有的特定意義；為了避免被誤認為係清代已有的詞彙，行文中未加引號。  
<sup>2</sup> 施添福，《清代在臺漢人的祖籍分布和原鄉生活方式》（臺北：國立臺灣師範大學地理學系，1987），第 5 章。

大幅少於明鄭時期的舊額：「官佃田園」減少 14%、「文武官田」減少 50%，「營盤田」則完全未出現在交接帳冊上（表一、表二）。戰爭以及政權轉換也同時帶來租佃關係與地權的變化，有不少佃戶鑑於業主逃亡，而向新政府登記田產，成為「民田」業主。

攻臺武官大量圈佔田園，為清領後臺灣民政經營的展開帶來不少難題。首任臺灣地方官員們必須想辦法從戰亂中迅速恢復農業生產，並在攻臺武官大量圈佔田園、隱匿人丁的情況下，順利徵足應收稅額以及人丁徭役。清初首任諸羅知縣季麒光，在其詩文集中曾一再表達上述的行政難題。帝國最為基層的縣級行政官員，面對因降服明鄭政權而擁有強大聲望的攻臺武官之搶佔行為，迅速在臺推行當時朝廷為求從戰亂中恢復生產與社會秩序的請墾制度。因為這套制度明文規定，想要開墾荒地的百姓，可以向地方知縣提出申請，經確認土地並無侵佔他人田園後即可獲得墾荒權利，地方知縣藉此掌握轄內荒地的開墾許可權。請墾制度也規定，凡土地墾成之後，縣官應派遣技術人員前往測量，依據土地的生產力和面積決定稅額，並登入官府稅收帳冊。我們也可以瞭解，一旦田園被登入官府帳冊，業主的土地控制就獲得了一定程度的保障，不易為他人任意侵奪。只要不發生天災人禍，地方官也可以穩定掌握稅收以及戶口。縣官要注意的只是，不必如實地將土地開墾面積登錄到帳冊，以致於天災發生、田園欠收時，業主和縣官自己缺乏足夠的轉圜空間。<sup>3</sup> 換言之，只要不是實墾實陞，清初的地主和縣官們應該都會樂意登記土地，而這擴張了政府稅收帳冊上的「民田」。閱讀康熙年間完成的幾本《臺灣府志》，很快就能掌握以下的基本印象：清領最初的二十年間，幾乎各縣每年都有一定的田園陞科被登記到政府帳冊。

本文想要瞭解，清初官府管理的臺灣田園，是經過怎樣的歷史過程而成立？從明鄭到清的政權轉換過程中，臺灣田園或土地的管理制度產生了怎樣的變化？在此一變化過程中產生了怎樣的制度或慣習，影響臺灣社會未來的發展？在清代臺灣史研究中提出上述議題，主要是考慮：清朝的臺灣統治與社會，顯然不是一個從清代才由零開始（開發、形成）的問題，而是早在清初已是一個如何處理既存社會的歷史課題；某種成分還是作為「克服明鄭之殘暴統治，以宣示我朝仁慈」

<sup>3</sup> 清初一些官紳們，如周鍾瑄、藍鼎元等人，都曾公開呼籲官府不應核實清丈田園，以避免造成地方社會和官府行政管理的困擾。

的懷柔政策之一環而展開。這意味著，我們必須仔細檢討，以往在臺灣史研究中很少被處理的明鄭與清朝政權轉換期之歷史過程。

## 二、明鄭田園的接收

目前我們對於明鄭時期政府的田園管理和分類的瞭解，基本上只能仰賴清初的文獻和說明。<sup>4</sup> 清初有關鄭氏時期漢人田園分類的記載意外地一致，一般都將其分為「官佃田園」、「文武官田」以及「營盤田」三類。<sup>5</sup> 其中，「官佃田園」是荷蘭東印度公司時代所開發，經明鄭政權接收者；「文武官田」是明鄭時期由鄭氏宗黨、文武官員以及民間有力者招佃開墾的田園；「營盤田」在名義上則是由各軍營在駐地「自耕自給」者。

然而，必須強調的是：上述明鄭田園分類及其歷史沿革是清初人們的理解，不見得就是歷史時期真實存在的制度。例如，荷蘭時代承認原住民以及漢人擁有業權，非屬王田制，早已有學者清楚指出；<sup>6</sup> 營盤田曾否為明鄭官府課稅，目前也尚有爭議。<sup>7</sup> 儘管如此，清初文獻表現出一種非常重要的時代觀感：「荷蘭時代開發的土地」被後來接續的統治政權，當成單一類別的土地來管理，明鄭時期開發的田園也是如此。前述三類田園不止開發的時空背景不同，在政府的行政管理上也適用不同的稅率，顯現不同類屬田園各自獨特的歷史背景。關於這一點，康熙 61 年（1722）來臺的黃叔璥，在其編著的《臺海使槎錄》曾引〈諸羅雜識〉

<sup>4</sup> 利用清初史料復原明鄭租稅制度的研究，可參見鄭喜夫，〈明鄭晚期臺灣之租稅〉，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣經濟史·十一集》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，臺灣研究叢刊第 113 種，1974），頁 97-132。

<sup>5</sup> 所謂「漢人田園」，指外來移民墾殖的田園，亦即「非番人自墾田園」。由於目前無法判斷登記在政府帳冊上的田園業主以及華南來的移民都是「漢人」，所以稱之為「漢人田園」，基本上只是為了行文方便而已。

<sup>6</sup> 韓家寶著、鄭維中譯，《荷蘭時代臺灣的經濟·土地與稅務》（臺北：播種者文化，2002），第 2 章；翁佳音，《荷蘭時代臺灣史的連續性問題》（臺北：稻鄉出版社，2008），頁 93-104；John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1993), pp. 87-88。必須特別強調的是，討論荷蘭東印度公司統治時代的土地所有實態，並非本文重點。

<sup>7</sup> 雖有清初的資料提及「營盤田」有課稅的構想，但目前並無確切資料可以證明實際課徵情況以及土地墾科後的稅率。江日昇撰、劉文泰等點校，《臺灣外誌》（濟南：齊魯書社，2004），頁 175；John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 99。



的記載說明：

蓋自紅夷至臺，就中土遺民令之耕田輸租，以受種十畝之地名為一甲，分別上、中、下則徵粟，其陂塘隄圳修築之費、耕牛農具籽種，皆紅夷資給，故名曰王田，亦猶中土之人受田耕種而納租於田主之義，非民自世其業而按畝輸稅也。及鄭氏攻取其地，向之王田皆為官田，耕田之人皆為官佃，輸租之法一如其舊，即偽冊所謂官佃田園也。鄭氏宗黨及文武偽官與士庶之有力者，招佃耕墾，自收其租而納課於官，名曰私田，即偽冊所謂文武官田也。……其餘鎮營之兵，就所駐之地自耕自給，名曰營盤。及歸命後，官、私田園，悉為民業；酌減舊額，按則勻徵。既以偽產歸之於民，而復減其額以便輸將，誠聖朝寬大之恩也。<sup>8</sup>

據〈諸羅雜識〉之記載，明鄭官府基本上只管理「官佃田園」與「文武官田」；「營盤田」則為地方駐軍屯墾，在「自耕自給」的名義下，並未為官府所登錄、課稅。上述三類田園中最值得注意的是，明鄭時期由各地駐軍開墾的「營盤田」。尹章義的推想應該沒錯，明鄭降清之際被列入移交清冊——即清初文獻所稱的「偽冊」——的只有「官佃田園」和「文武官田」，而未包括「營盤田」。<sup>9</sup> 結果，清廷各級政府討論臺灣善後事宜時——文獻所謂「底定清冊」、「舊額」，也就沒有對「營盤田」進行登記和處分。例如，清初首任諸羅知縣季麒光曾提及，他在清初掌握的田園稅收冊（「舊額」），乃是分由明鄭時期天興、萬年兩州之地方官，以及諸羅縣內各里管事編造的清冊。這兩份清冊的內容只記載：「官佃田園上中下則若干，應徵粟若干；文武官田園上中下則若干，應徵粟若干」。<sup>10</sup> 同樣地，清初方志登錄的田土、稅收分類通常也只有「官佃田園」和「文武官田」，並沒有所謂的「營盤田」之數據。<sup>11</sup> 這也就是前引〈諸羅雜識〉在描述明鄭時期三種田園分類後，卻只說「官佃田園」和「文武官田」成為「民業」的理由——「及

<sup>8</sup> 黃叔璥，《臺海使槎錄》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，臺灣文獻叢刊〔以下簡稱「文叢」〕第4種，1957；1736年原刊），頁19-20。

<sup>9</sup> 尹章義，《張士箱家族移民發展史：清初閩南士族移民臺灣之一個案例（1702-1983）》（南投：臺灣省文獻委員會，2001），頁26。

<sup>10</sup> 季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》（香港：香港人民出版社，2006），頁206。

<sup>11</sup> 另外，還有所謂的「地種」（澎湖）。蔣毓英纂修，《臺灣府志》（臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司，2004，1696年原刊），頁221。



歸命後，官、私田園，悉為民業」。職是之故，清初的「民田」應只包括明鄭時期的「文武官田」以及「官佃田園」，並未包括「營盤田」（表二）。

表二 明鄭官府登記之田園面積與稅穀

時 代		明鄭（「偽冊」、「偽額」）		底定冊存（「舊額」）	
田園別		官佃田園	文武官田	官佃田園	文武官田
面 積	分計	9,783	20,272	8,391	10,063
	合計	30,055 甲		18,454 甲	
稅 額	分計	84,920	41,403		
	合計	126,324 石		92,128 石	

資料來源：蔣毓英纂修，《臺灣府志》，頁 216-219；季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 159-165。

說明：1. 原資料計算至甲以下六位，本表取整數（甲），小數點以下四捨五入。

2. 「底定冊存」係指清初就「偽冊」扣除戰亂荒廢田園後的「實在現耕田園」；清初決定的臺灣府稅額（「舊額」），即以「底定冊存」而非「偽冊」為據。

3. 本表不包括鳳山八社的丁米 5,934 石（粟 11,868 石）、澎湖地種 505 石（每石折銀 6 錢徵銀）。

「營盤田」之所以在政權轉換之際未被納入移交清冊，大概是因為「營盤田」在明鄭時代是由散處各地的屯墾軍營自行管理，沒有向官府繳交租稅；官府未保有相關帳冊與資料，所以也就沒有被視為應移交項目。那麼，明鄭時期由各營開發的「營盤田」，在政權轉移之後究竟處於怎樣的狀態？在進入這個問題之前，我們先來看看明鄭、清政權的轉換交接過程。

### 三、清領之初的軍政統治

因為「營盤田」沒有列入移交清冊，讓領臺初期的各級官員，特別是負責攻臺的武官將領有機可趁，大量圈佔舊時代的「營盤田」，甚至擴及部分官佃田園以及文武官田。武官將領之所以能優先搶佔營盤田，除了因為他們負責攻臺軍事任務而得以戰勝者之姿最早和明鄭官員接觸外，也因為清廷內部在明鄭提出降表後，發生了臺灣棄留爭議，致使首批文武官在延宕近一年半之後，才在康熙 23 年 11 月抵達臺灣，讓留守的清軍將領得以從容清查、圈佔土地。<sup>12</sup>

<sup>12</sup> 本小節主要修改自李文良，〈兩塊碑記為歷史再補白：讀臺南大天后宮與施琅有關的兩塊碑記有感〉，《國立臺灣歷史博物館通訊季刊》10（2008 年 4 月），頁 42-47。

如眾所周知，施琅在康熙 22 年（1683）6 月，領軍從福建沿海出發，征討明鄭。經過兩次大規模的海戰後，清軍占領澎湖，積極整隊準備進攻臺灣。8 月 11 日，施琅以鄭方高級官員相繼來信邀請入臺安撫人心為由，未經朝廷批准即率領征臺主力部隊由澎湖入臺受降，並在 13 日抵達臺南鹿耳門。<sup>13</sup> 清軍登陸後，原本因應清廷攻臺戰役而高度武裝整備的明鄭軍隊，立即隨之瓦解，有一部分解散回到草地耕種為生，有一部分則為施琅編入清軍，亦即「臺灣偽官兵聽其歸農者甚多，而入伍者不少」。明鄭舊部所以能在清軍上岸之際快速且大量選擇在臺灣歸農，是因為他們在明鄭時期原本就是在鄉村地區屯墾的部隊。明鄭官府為了因應清廷攻臺，才將他們從鄉村中抽調出來，整編成軍。<sup>14</sup> 我們也可以推測，施琅應該掌握了這些歸農者的名單和地域。至於入伍的明鄭降兵，施琅的想法是「暫給糧食，以安新附之心」。但為了追求長久之計，施琅在給皇帝的報告中建議：既然臺灣已經平定，應該裁減福建內地的陸軍，並將所裁溢額撥給投誠的明鄭官兵。施琅還說，暫給糧食乃「一時權宜策應之計」，「臣一面題請，一面挪撥發給，俟凱旋之後，應撤應留，以聽部議定奪」。<sup>15</sup> 顯然，即使尚未獲得朝廷正式批准，施琅還是在戰時權宜之計的名義下，收編了不少明鄭投降官兵。假使這些人先前也曾在鄉村墾殖，施琅應該也同時掌握了他們原來經管的田產。

明鄭舊部的整編也意味著，施琅轄下的部隊規模，在入臺之後意外地膨脹了起來。儘管當時負責後勤補給任務的福建地方當局聲稱，為征臺軍隊準備了充足的糧餉，但施琅入臺初期可能因為部隊的意外擴編而面臨糧食、軍費的困擾。<sup>16</sup> 從已被征服的臺灣社會徵集糧草，成為解決燃眉之急的可行辦法。施琅在入臺之後的第十天，就具名公布了一篇告示：「茲地方初定，賦稅固宜盡蠲，惟查官佃產牛種，原出業主備給，今歲應納租穀，十分酌減其四，准赴州官輸納六分，以供偽延平王稅課。」<sup>17</sup> 這份告示顯示，施琅入臺後曾據明鄭稅冊徵收部分田賦。依

<sup>13</sup> 施琅，《靖海紀事》（文叢第 13 種，1958），頁 49-51；季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 107。施琅表示：留守澎湖的部隊「水陸官兵 3 千員名，大小船 30 餘隻」。施琅，《靖海紀事》，頁 52。

<sup>14</sup> 明鄭時期至少有兩次曾為了備戰而從草地抽調兵丁，隨後又歸農的紀錄。曹永和，《臺灣早期歷史研究》（臺北：聯經出版事業股份有限公司，1979），頁 271-272。

<sup>15</sup> 施琅，《靖海紀事》，頁 51-52。

<sup>16</sup> 福建總督姚啟聖負責後勤補給任務，可參見佚名編，《閩頌匯編》（廈門：廈門大學出版社，2004），第 3 冊，頁 4-6、11-13、53-60、70-74。

<sup>17</sup> 施琅，《靖海紀事》，頁 53-55。

據前引清初文獻，告示中所稱的「官佃」應該是指「官佃田園」；明鄭官方帳冊登錄的「官佃田園」有 9,783 甲，年收供穀 84,920 石（表二）。以施琅所言六成徵收，則總計約可收得 5 萬石稅穀。告示也寫明，這些田賦是以明鄭官府名義來徵收——「供延平王稅課」，而非以清廷或施琅個人之名。<sup>18</sup> 可想而知，當時的明鄭政權已經瓦解，不可能會有行政官員來支用這些稅收。總額高達 5 萬石的田賦因此成為施琅個人可以隨意支用的經費，沒有被報繳到清廷中央，也不在戰後清廷核銷戰爭經費的報表之中。施琅僅就「官佃田園」徵稅而未及於「文武官田」，可能跟「官佃田園」受到戰爭影響較小，在政權轉換後依然得以維持穩定的生產秩序有關。因為「文武官田」的業主大部分是明鄭的高級官員和親屬，他們可能戰死、逃亡或被遣送回籍。表二也顯示，相對於清初登記的「文武官田」面積較明鄭時期大幅減少 50%（10,209 甲），「官佃田園」則僅減少 14%（1,329 甲）。<sup>19</sup> 至於只要求繳交六成地租，應該是跟施琅入臺時已經 8 月，以田賦通常區分早晚兩季繳納的慣習，早季田賦應該早在 6 月份就已經繳納給明鄭官府。所以，施琅僅要求繳納六成地租，主要是扣除早季租穀後、應納 22 年度稅額的晚季部分，並非施琅或清廷特別施恩。

雖然施琅在當年 11 月，隨即引率主力部隊經澎湖返回福建駐地，只在臺灣短暫停留三個多月，似乎未及深涉臺灣事務。<sup>20</sup> 然而，值得注意的是，施琅在離臺前夕向朝廷奏准留下兩位親近的將領——總兵吳英和參將陳遠致，帶領部分隨征官兵，留臺看管鎮壓。<sup>21</sup> 由於清廷當時陷入是否要將臺灣納入版圖的棄留爭議中，一時之間還無法決定是否派遣文武官員來臺，故施琅奏准留臺的兩名部將，無異掌握統治臺灣的實質權力。由於吳英本人是在第一任臺灣鎮總兵楊文魁抵臺

<sup>18</sup> 清朝徵收臺灣稅賦係自康熙 23 年度為始。先是，地方官員向皇帝建議全額「免徵」23 年稅賦，但後來真正免除者僅「23 年稻粟准免分三之一，餉稅（所謂「額餉」）准免一半（應收 32,100 兩，撥入實支兵餉）」。季麒光在康熙 23 年 12 月接到戶部免半的公文後，曾為此向上級呈請重新考慮全額蠲免，然最後可能並未獲准。季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 155-157、169、206-207。

<sup>19</sup> 1657 年時荷蘭東印度公司登記的臺灣開墾面積為 8,071 甲（以 1 甲等於 1 morgen 估算），這意味著從荷蘭時代繼承而來的官佃田園一直維持穩定的狀態。韓家寶著、鄭維中譯，《荷據時代臺灣的經濟、土地與稅務》，頁 103。

<sup>20</sup> 〈平臺紀略碑記（康熙 24 年 1 月）〉，收於何培夫主編，《臺灣地區現存碑碣圖誌》（臺北：國立中央圖書館臺灣分館，1992），臺南市篇（上），頁 215-216。

<sup>21</sup> 〈靖海將軍侯施公功德碑記（康熙 32 年 10 月）〉，收於何培夫主編，《臺灣地區現存碑碣圖誌》，臺南市篇（上），頁 217-218。

後第三天，才率領征臺留守部隊返回福建，所以這應該是一次經過事先規劃的守備任務交接。<sup>22</sup> 或許我們應該這麼說，從康熙 22 年 8 月清軍大舉登陸臺灣，以至於翌年 11 月臺灣棄留爭議底定、首批文武官員抵臺就任、展開民政為止，臺灣有長達 15 個月的時間，是處於軍政統治階段。

福建省晉江縣籍的吳英，原本也是鄭氏舊部，是施琅頗為信任的部將。<sup>23</sup> 施琅在給康熙皇帝的征伐報告中，有幾次特別凸顯吳英的軍功。<sup>24</sup> 清領後翌年即編修的首部《臺灣府志》，列有 21 位「開拓勳臣」名單，吳英的排名僅次於施琅，高居第二位。<sup>25</sup> 關於吳英，有一篇很特別的文章，是鳳山縣廩生李欽文所寫的〈平臺記〉。該文特意凸顯吳英在清廷征臺戰役中的重要性。李欽文也精彩描述了吳英在軍政階段曾經三次鎮壓盜匪的情況，說明吳英作為軍事指揮官的機智和果斷。<sup>26</sup> 儘管李欽文的〈平臺記〉讀起來像是特地為吳英撰寫的功德碑，多少有美化吳英形象的成分。但〈平臺記〉完全沒有提到吳英主政期間曾經做過任何有關民政的重要改革，他處理盜匪時沒有向上級呈報、聽候審判就斷然予以處置，卻頗能反映戰後初期臺灣處於軍政統治階段的氛圍。

吳英卸下臺灣的軍政職務後，隨即奉令進京陛見。4 個月後，康熙皇帝親自召見吳英，垂詢臺灣事務及治臺政策。吳英當時曾向皇帝建議在臺灣推行軍隊屯田制度，將駐臺八千兵丁「半為鎮守，半為屯種」，「每兵給田三十畝」。<sup>27</sup> 康熙皇帝對於吳英的建議感到興趣，要求相關官員評估可行性。雖然包括大學士李光地、興化鎮總兵楊英，以及施琅在內的高級文武官員（這些人也是籌劃和實際

<sup>22</sup> 清領後首批文武官員在 23 年 11 月來臺履新。例如：(1) 諸羅知縣季麒光，在康熙 23 年 8 月 6 日啟印，11 月 8 日到任；(2) 臺灣鎮總兵楊文魁，在康熙 23 年 11 月 14 日抵達臺灣。季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 1、214；陳文達著、王禮修，《臺灣縣志》（臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司，2005，1720 年原刊），頁 305-307。

<sup>23</sup> 吳英在康熙 2 年（1663）降清，曾任福建陸路提督（康熙 35-37 年）、水師提督（康熙 37-51 年）。吳英著有《行間紀遇》，目前藏於北京圖書館，但筆者尚未得見。李鴻彬，《滿族崛起與清帝國建立》（天津：天津古籍出版社，2003），頁 298-307；李光地，〈吳將軍行間紀遇後序〉，收於李光地，《榕村集》（臺北：臺灣商務印書館，1983），第 13 卷。

<sup>24</sup> 施琅，《靖海紀事》，頁 11、28-32。

<sup>25</sup> 蔣毓英纂修，《臺灣府志》，頁 249。

<sup>26</sup> 李欽文，〈平臺記〉，收於陳文達著、王禮修，《臺灣縣志》，頁 307。目前我們還不知道李欽文撰寫〈平臺記〉的背景，但該文只出現在康熙 50 年代編修的《臺灣縣志》。李欽文當時是很活躍的地方文人，曾參與編修縣志。

<sup>27</sup> 中國第一歷史檔案館、海峽兩岸出版交流中心編，《明清宮藏臺灣檔案彙編》（北京：九州出版社，2009），第 8 冊，頁 61-63。



36 族群、歷史與地域社會：施添福教授榮退論文集

負責攻臺的官員）都表示贊成。但實際負責戰後臺灣經營的首批文武官員，如臺灣鎮總兵楊文魁以及諸羅知縣季麒光，卻極力抗拒屯田政策。<sup>28</sup> 儘管軍屯案後來不了了之，但支持屯田與否，雙方的背景和立場涇渭分明，卻頗能反映時代的社會問題：參與攻臺的相關官員及其兵丁，可能在政權轉換期間控制不少明鄭營盤田園，他們想利用屯田制，合法繼續掌握這些土地；相對的，臺灣現地的文武官員，則從地方治理、稅收的考量出發，抨擊屯田政策。

清初軍政階段另一位具有高度影響力的人物是陳遠致。目前並沒有關於陳遠致個人的出身背景資料，只知道他是福建漳州平和縣人，以「軍功署參將札」的官銜，參與攻臺戰役。這表示他應該不是正途出身，但曾在某些關鍵時刻立下大功，受到高階將領賞識，而被拔擢出任軍官。即便如此，他在隨征階段也還只是擁有札付的臨時編制人員，尚未佔有實缺。參將並不是很高的軍階，征臺之役中隨軍征討的總兵、副將不在少數，施琅所以特別挑選他留守臺灣，有可能是因為他在征臺期間就負責糧餉事務。<sup>29</sup> 這項經歷也意味著，陳遠致應該曾參與施琅入臺後在 8 月份進行的官佃田園徵稅事務。陳氏很可能藉此掌握了明鄭的田土資料，熟悉當時的田園狀況。我們也可以進一步推測，施琅離開臺灣的時候，曾將一批熟悉土地、會計事務的人員留在臺灣。

陳遠致留臺期間主要即負責田土、稅收等行政業務。一座由臺灣府城紳商具名、在康熙 32 年（1693）豎立於今臺南大天后宮的石碑提及：「〔施琅〕又念弁目之新附未輯也、兆庶之棄業虧課也，則又委參將陳君諱遠致者加意鈐束之、殫心招徠之。」<sup>30</sup> 顯然，陳遠致除了安輯新附明鄭敗兵殘將外，更重要的是他還在戰後處理了稅收、田業以及招民開墾等事務。雖然陳遠致參與招墾事務並不見得就是施琅或朝廷親自下的指示，但因碑記是府城紳民所立，所以陳遠致肯定在戰後初期曾實際參與相關事務，以致於地方紳民印象深刻。相對於碑文僅隱晦提到陳遠致負責開墾和稅收事務，十八世紀初編纂的臺灣方志則提及：擁有參將軍

<sup>28</sup> 季麒光的文集中收有一篇名為〈覆議屯田詳文〉的文章，一一反駁吳英有關屯田的主張。這說明，皇帝要求相關官廳研商的命令曾被落實到縣的層級，經過一輪討論後，皇帝才做出不施行屯田制的決定。季麒光撰、李祖基點校，《蒼洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 166-168。

<sup>29</sup> 一則史料提到陳遠致的職銜為「提標管理糧務隨征參將」。此外，康熙年間修纂的三本府志都有「開拓勳臣」條目，也都列了 21 個人，但陳遠致卻只出現在第一本的蔣志，排名第 21 位，之後則被吳輝所取代，不再出現。蔣毓英纂修，《臺灣府志》，頁 250。

<sup>30</sup> 〈靖海將軍侯施公功德碑記（康熙 32 年 10 月）〉，收於何培夫主編，《臺灣地區現存碑碣圖誌》，臺南市篇（上），頁 217-218。



階的武官陳遠致，隨施琅攻克澎湖有功，獲得政府賞銀 1,300 餘兩；陳遠致利用這些賞銀作為資金，趁機募集墾佃，前後開墾了二千多甲田園。<sup>31</sup> 陳遠致在康熙 27 年（1688）晉升左都督，管臺灣鎮標左營遊擊事，直到康熙 33 年（1694）升任浙江瑞安副將，前後在臺任官近 12 年之久。今臺南市五帝廟留有陳遠致在康熙 33 年 1 月題為「西南得朋」的贈匾，其時陳氏官銜已有「陞任浙江瑞安副總兵官」字樣。從官銜和時間看來，匾額應是陳遠致剛得知升官消息時所立。「西南得朋」語出《易經》坤卦「西南得朋，東北喪朋」。釋卦者認為：卜得此卦者宜退居西南，如向東北發展則不利，亦即應採守勢，不宜躁進。一般說來，匾額內的題詞應從榮耀廟宇主神來構思，但「西南得朋」一語，卻頗能同時反映陳遠致聽聞升官後無意遠行赴任的心境。嘉慶《續修臺灣縣志》載：陳遠致「尋陞瑞安副將，陞見，以年老准原品休致」，似乎陳遠致後來未赴浙江任職；浙江地方志中，康熙年間的瑞安副將名單亦無陳遠致。<sup>32</sup> 我們也注意到了，有些方志也將福建漳州出身的陳遠致寫為臺灣縣人，這意味著陳遠致可能已經在臺灣擁有戶籍，可以在臺登記田產並參加科舉考試。他的三個兒子都從基層軍官做起，有兩人後來還因參與征伐康熙 60 年（1721）朱一貴戰役有功，獲得都司的軍銜。<sup>33</sup> 陳遠致應該有一些後代留在臺灣，經管他創立的龐大產業。雖然我們缺乏明確的資料可以判別，陳遠致獲取土地的源頭是請墾或者圈佔，但從陳氏個人的經歷來看，來自於圈佔的可能性很高。

## 四、業主權的爭奪與變動

清朝展開臺灣統治之際，地方官員從行政管理——稅收和差徭——的立場出發，將已墾的漢人田園分為「民田」和「官田」兩類（還有稍後隨著民政統治經營而展開的「官莊」）。「民田」基本上是政府課稅和差徭的對象；「官田」則

<sup>31</sup> 劉良璧纂輯，《重修福建臺灣府志》（臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司，2005；1741 年原刊），頁 610-611。

<sup>32</sup> 謝金鑾、鄭兼才總纂，《續修臺灣縣志》（臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司，2007；1807 年原刊），頁 332；張德標修，《瑞安縣志》（清嘉慶 13 年〔1808〕刊本），卷 6，頁 29-30。

<sup>33</sup> 謝金鑾、鄭兼才總纂，《續修臺灣縣志》，頁 326；蔣師轍等纂，《臺灣通志》（文叢第 130 種，1962；1895 年原刊），頁 567。

表三 清初官府的田園分類

土地分類		業主
已墾地	民田	業戶
	官田	—
	官莊	—
	番田	番社
未墾地	番地（鹿場）	—
	荒地	—

說明：官田、官莊皆為未稅田園，故無法律上的業主。

是指已墾卻不在課稅之列的田園，一般也等同於攻臺武官圈佔之田園，實際上比較接近逃稅的私墾田園（表一、表三）。這表示官府帳冊上登記的田園是「民田」。前引〈諸羅雜識〉也曾提及，明鄭時期的「官佃田園」（「官田」）以及「文武官田」（「私田」），在清領之後「悉為民田」。<sup>34</sup> 問題是，何以原本的「官佃田園」和「文武官田」，到了清初都變成了「民田」呢？「變成民田」具體上到底是怎樣的一種過程呢？清政府為何不繼續沿用明鄭規制，將之作為國家直屬的「官田」來處理就好了呢？「變成民田」這件事究竟是反映了清帝國和明鄭政權的根本不同，或者只是清初接收的一個意外後果呢？<sup>35</sup> 我們不禁對於這個課題感到興趣。

關於這個問題，季麒光在回覆上級有關總兵吳英建議在臺推行屯田的報告中曾經提及：明鄭時期的文武官田在戰後一次有關臺灣田賦的會議中——「彙議壤地初闢案」——正式轉變為「民田」。<sup>36</sup> 所謂「彙議壤地初闢案」，是清廷決定將臺灣納入版圖並發布首任文武官員名單後，在康熙 23 年 7 月下旬於福州舉行，由北京派往福建處理財政事務的中央官員蘇拜負責，包括總督、巡撫在內的省級文武要員都參加了這次會議。施琅當時也以福建水師提督身分，特別從廈門搭船北上與會。<sup>37</sup> 根據皇帝的指示，這次會議討論的主題是臺灣府的稅額以及販運外

<sup>34</sup> 清初文獻使用「官田」、「私田」之詞彙時，有不同的意義。「官田」用以指稱明鄭「官佃田園」時，相當於官有地之意，係為官府登記需納稅的土地；用於指稱清初施琅等攻臺武官圈佔之田園時，則相當於未為官府登記、逃稅的田園。清代所謂的「私田」一般是指逃稅的已墾田園，但談及明鄭田園的場合，也常用以作為「文武官田」之民間俗稱。

<sup>35</sup> 清初文獻常將此說成是清朝的仁慈，以相對於明鄭、荷蘭統治者視之為王田、官田的貪婪。季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 182。

<sup>36</sup> 季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 166-167。

<sup>37</sup> 儘管當時已經決定首任文武官員的名單，但他們都尚未來臺，所以會議上的資料應該是由施琅或吳英、陳遠致等征臺、留臺武官所提供。

洋的蔗糖、鹿皮數額。關於「彙議壤地初闢案」的議決過程和結論，目前除了施琅事後私下向康熙皇帝密陳減稅的題本曾稍微觸及外，尚無相關文獻可供說明。<sup>38</sup> 所以，我們只能藉由其他文獻來做推測，清初決定將明鄭官田轉為「民田」的過程。

明鄭時期所謂的「田園之主」，除了少數民間有力之家外，基本上是官府、文武官員以及軍隊。嚴格說來都是「官」而非「民」。康熙 22 年的政權轉移，一方面是作為「官佃田園」之業主的政權於瞬間崩潰，另一方面明鄭文武官員以及士兵也因戰死、逃亡、解編、遣送，而失去了作為文武官田、營盤田之主的身份。<sup>39</sup> 臺灣的「田園之主」在政權轉換之初幾乎呈現著真空的狀態，這使得清初臺灣普遍出現了「田園之主」的爭奪。首任諸羅知縣季麒光在其個人文集中，記錄了兩件他親自處理的田業爭奪案，可以讓我們比較具體地觀察，明鄭田園過渡到清代的過程中到底產生了怎樣的變化。

第一件是文武官田佃戶倪六案。倪六等人在明鄭初期承種安撫侯陳壽 3.6 甲的土地。<sup>40</sup> 後來因為陳壽去世，「業無原主」，再加上政權轉換之際，「世易人移」。<sup>41</sup> 倪六等人見有機可趁，遂隱瞞土地開墾經歷，自視為業主，繼續耕種土地。清廷領臺後，管事陳友也在呈報給地方政府的田園清冊中，將倪六等人列為業主。不料，康熙 23 年 7 月時，曾隨施琅征臺並因功調補澎湖水師副將的詹六奇，突然派遣家丁林英前來，宣稱陳壽已將土地送給詹副將為業，執意「插牌掌管」，並要求倪六等人繳納佃租。因為眾佃不肯認佃納租，以致發生控案。知府蔣毓英批示由知縣季麒光負責處理。季麒光調集兩造質訊後認為，雙方皆有違理、法，「倪六等隱故主之產，自願領銀輸課，冀幸無人爭執，故借辦公，以遂

<sup>38</sup> 施琅，《靖海紀事》，頁 66-69。

<sup>39</sup> 明鄭宗黨及軍官在戰後的情況：(1) 施琅曾提及他在康熙 22 年 8 月剛進入臺灣時，許多明朝宗室就來見他，施琅要求這些人繳交冊印，但他們說因為貧窮賣掉了，「現各住草地，耕種度活」。施琅後來把這些人遣送回內地，但卻沒有說明他們原本擁有的田產如何處理，是轉變為民業（佃農直接登記為業主），還是為施琅所佔？施琅，《靖海紀事》，頁 51。(2) 季麒光在〈請免二十三年半徵文〉中說：「計自歸順後，巡海道線泉防廳周冊報逃亡者七千七百一十一丁，又靖海將軍題請准難民回籍一萬二千一百三十餘名」；稍後在〈覆議二十四年餉稅文〉則說：「海道線清查丁數，已報逃亡七千七百一十七丁，開除難民回籍八千五百九十六丁。」季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 155、161。

<sup>40</sup> 種植甘蔗，應該是「園」。季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 233。

<sup>41</sup> 陳壽的土地應屬於清初所謂的「文武官田」。目前並無資料可說明安撫侯陳壽的個人背景。

其私。林英托遺送之名，奉命收糖，亦乘此變遷徙易，假陳氏以漁其利。」<sup>42</sup> 季麒光最後裁示，倪六等人須將本年度佃租繳給詹副將，但該田「自後永歸各佃執業」。倪六等人在清初付出一些的代價（付給詹六奇第一年地租，可能還包括賄賂管事修改田園清冊的業主名字）後，由佃戶成功轉換為業主，「文武官田」也隨之變為「民田」。

此外，儘管我們不太曉得詹六奇是透過怎樣的管道掌握了陳壽的土地座落和租額，並順利找到他名下的佃戶，要求他們納租。但這件事頗能反映清軍將領在攻臺戰役期間，積極搜刮、搶佔明鄭文武官員所屬田產的情景。

第二個案例發生在諸羅縣的新化里。據里民指稱，施琅的管事葉虔在清廷領臺後，將新化里「民田」誣指「營盤田」，要求土地的耕種者每甲繳納 18 石的地租。結果，里民們紛紛具狀呈控。知縣季麒光說明了他剛抵臺時，訴訟應接不暇的情景：

如陳四、徐虎等八十六人為冒獻血業事，寡婦王氏、鄭氏等為噬寡吞孤事，張旭、林盛等四十一人等為釜魚乞命事，潘治、董寅等二十六人為吞佔殃民事，鄭吉、林叔等一十五人為究還民業事，鄭再、黃秋等十人為混獻佔奪事。其餘李文起、薛雲、曾莊氏等陸續投訴者，案積如山。<sup>43</sup>

儘管現存史料沒有進一步說明上述「民田」的來歷，但從葉虔要求每甲 18 石的租額看來，應是屬於明鄭時期的「官佃田園」。因為根據文獻記載，明鄭時期的官佃田園大部分為水田，也只有官佃田園有每甲 18 石的稅率（表四）。換言之，這些人原本的身分應該是「官佃」，因為明鄭政權崩潰，佃戶希望爭取田園之主的位置；而施琅則以舊官府之繼承者自居，派遣管事，意欲按舊收租。針對此案，季麒光排除來自施琅的壓力，「將葉虔等責懲，斷給歸民」。<sup>44</sup> 明鄭時代的官佃也在清初取得了「田園之主」身分，「官佃田園」也隨之轉為「民田」。

<sup>42</sup> 季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 233。

<sup>43</sup> 季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 202。

<sup>44</sup> 季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 202。



表四 十七世紀臺灣田園稅率

等 則	明鄭時代		清朝時代	
	官佃田園	文武官田	康熙 23 年	雍正 7 年
上則田	18.0	3.60	8.8	1.7583
中則田	15.6	3.12	7.4	1.7583
下則田	10.2	2.04	5.5	1.7583
上則園	10.2	2.04	5.0	1.7166
中則園	8.1	1.62	4.0	1.7166
下則園	5.4	1.08	2.4	1.7166
平 均	11.25	2.25	5.52	1.7375

資料來源：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），頁 109。

倪六、葉虔等案清楚反映了清朝統治初期，佃戶和武官利用政權轉換期、田園之主處於真空之狀態，致力於爭奪田園產業的歷史經過。明鄭時期文武官田和官佃田園的佃戶，在清初經由訴訟，或付出一些金錢後，成功取得「田園之主」身分，原本的官田也轉化為「民田」。這也就是清初文獻上所記載：清廷在戰爭結束後的善後事宜討論中，針對明鄭時代列冊管理的官佃田園以及文武官田，進行登記和造冊；這些土地因為「田園之主」消滅，清政府並未繼承其田主空缺而成為「民田」，其稅率則就官佃田園以及文武官田折衷設定。季麒光所說「民田者，今佃丁無主之地」，其實有著深刻的歷史意味。<sup>45</sup> 亦即，清初所謂的「民田」之主，在明鄭時期原本是佃戶，政權轉換之後，因田園之主消失而上升為業主。這些構成了清初所謂「民田」的基盤，也是地方行政官員在稅收、差徭等行政事務上的主要對象。

我們也可以看得出來，即使面對私佔田園的文武官員之強大壓力，地方官員處理土地紛爭的立場，還是明顯傾向擴張「民田」。<sup>46</sup> 其原因除了清政府已將該類土地定為「民田」外，也和地方官員的稅收和行政管理立場有關。誠如季麒光所說：一旦田園被武官們納為「官田」後，土地、租稅以及佃丁都將脫離地方行政的管控，這對地方官徵收稅賦、差徭以及維護社會治安，都是重大的威脅。

<sup>45</sup> 季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 189。

<sup>46</sup> 季麒光曾提及他處理施琅管事葉虔案後所面臨的內外壓力：「卑職自責懲葉虔之後，南北兩路管租副使曾蜚、鄭耀星及藍瑤、林明等皆有田園、蔗車，側目于卑職。恐棍徒橫虐，將軍侯未必盡知，而讒言日進，以致忤威獲戾……仰籲憲慈俯電愚誠，曲賜主持，庶功名性命可望瓦全。」季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 202-203。



清初攻臺武官倚勢圈佔田園，應以施琅為首。儘管有一些施家所立的契約宣稱他們的土地是「祖遺勳業」，似乎來自於朝廷恩賞；<sup>47</sup> 然現存官方文獻卻都只提及施琅受封為靖海侯、世襲罔替，而沒有獲賞臺灣田園的相關紀錄。<sup>48</sup> 南臺灣民間廣為流傳有關施家田園的兩則故事，大致上也反映了施琅控制龐大田園卻缺乏明確合法來源。<sup>49</sup> 這提醒我們，對於「施侯租」是施琅因功獲得朝廷賞賜臺灣田園的說法，應該多少抱持著懷疑的態度。這樣我們也比較能夠理解，諸羅知縣季麒光在清初嚴厲抨擊施琅圈佔土地的言論及其處理態度。

前述季麒光處理的兩件土地紛爭案，也可以說是施琅等攻臺武官將領趁機圈佔土地最好的佐證。表面看來，似乎地方文官有效阻止了武官圈佔田園，從而擴大了「民田」的規模。實際上，地方文官得以依法處理者，也就只有武官將舊時「官佃田園」以及「文武官田」（已編冊）指認為「營盤田」且發生糾紛的部分而已，攻臺武官強佔未為官府登記的「營盤田」，地方官在法律上根本沒有任何施力點。更何況不是所有的地方官都像季麒光那樣，願意以一己之力積極抗拒武官佔奪田園，民間的土地關係人也不見得願意冒著生命危險興訟爭地。這意味著最後應該還是有不少「文武官田」和「官佃田園」，落入攻臺武官手中。

從表二可以清楚看到，政府帳冊上登記的應稅田園面積，從明鄭時期的30,055 甲陡降至 18,454 甲，減少了 11,601 甲（39%）。儘管清初文獻時常提到，業主和佃戶在戰爭後逃亡、回籍或死亡，導致田園荒廢，是清初應稅田園大幅減少的主要原因。但仔細觀察表二會發現，清初官府帳冊上減少的田園大都是「文武官田」（88%），「官佃田園」幾乎沒有變化。如果田園荒廢的原因是清初文獻所說的地主和佃戶逃亡，顯然不太可能那麼巧合都只發生在「文武官田」。比較合理的解釋是，構成文武官田的業主是鄭氏宗黨、文武官員以及民間有力者，這

<sup>47</sup> 康熙皇帝對於施琅的獎賞，有資料可查者為：康熙 22 年 9 月「加授靖海將軍，封靖海侯，世襲罔替，以示酬庸。」佚名纂，《清實錄：聖祖仁皇帝實錄》（北京：中華書局，1986），卷 112，頁 150。

<sup>48</sup> 林金梅主編，《靖海侯施琅督墾文獻輯》（臺南：臺南縣政府文化局，2002）。伊能嘉矩雖認為施琅不無倚勢橫占之疑，但也承認施琅確實曾受賞土地。一般所謂施琅在臺灣有 55 座莊園之說，是來自《臺灣土地慣行一斑》。伊能嘉矩，《臺灣文化志》（東京：刀江書院，1928），上卷，頁 187-191；臨時臺灣土地調查局，《臺灣土地慣行一斑》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1905），第 2 編，頁 274。

<sup>49</sup> 其一是「跑馬說」，康熙皇帝賜施琅馬匹奔跑四日所經之地皆為其所有。其二，因為施琅入臺後多奪明鄭文武官田園，謀求個人私利，施家擔心受到明鄭舊屬報復，不敢親自來臺收租，而委託管事代為經營；甚至還有一句俗語說：「施興鄭窮，鄭興施絕種」。吳新榮，《震瀛採訪錄》（臺南：臺南縣政府，1981），頁 247；連橫，《雅堂文集》（文叢第 208 種，1964），頁 231-232。

些人不管在戰爭期間或戰後的處理上，都是屬於變動性較高的一群。他們可能因為戰死、逃亡、遣送，而失去臺灣田園的控制權。而且，誠如前文所述，施琅一進到臺灣來的時候，為了徵集糧食以供應明鄭投降的士兵，曾經單獨針對「官佃田園」徵收了田賦。這意味著官佃田園上的佃戶以及生產，在政權轉換之際處於穩定的狀態。攻臺武官介入「文武官田」要比「官佃田園」相對來得容易。

「文武官田」和「官佃田園」在政權轉換後為清政府登記之面積的顯著落差，也可能跟政權轉換後租佃關係以及田園稅率的變化有關。一般說來，明鄭時期的「官佃田園」以官府為業主，直接向佃戶收稅，租佃關係較為單純。「官佃田園」在清領後轉換為「民田」，原來的佃戶成為業主，其每甲田園平均應負擔的稅率卻從 11.25 石陡降為 5.52 石，只有明鄭時代的一半左右（表二）。這意味著「官佃田園」的佃戶有比較高的意願，以業主名義向清朝地方官府登記田園，轉換為「民田」。

「文武官田」係由文武官招佃墾殖，文武官為業主向墾佃收租後再向官府繳交田賦；因其租稅關係相對複雜，政權轉換之後的變化也較為多樣。單純就租稅負擔輕重而言，「文武官田」轉換為「民田」，其業主應負擔的稅率由原來每甲平均 2.25 石暴增為 5.52 石，為原來的 2.4 倍（表二）。「文武官田」業主向清官府登記田園的意願，應該會低於「官佃田園」。相對而言，「文武官田」墾佃在清領後以業主名義登記為「民田」，其租稅負擔的增加就沒有業主那麼多。在文武官業主逃散、意願不高的情況下，佃戶有可能會爭取成為業主，向清朝官府登記田園（如前述「文武官田佃戶倪六案」）。更進一步來看，「文武官田」墾佃如果想在政權轉換之後減輕租稅負擔，他可以將田園投獻給攻臺武官。臺灣縣民黃贊等人控告施琅的案件可作為說明。據稱，黃贊等人有明鄭時期開墾的田園 465 甲，他們為了逃避土地被登記為「民田」後的稅賦和差徭，以年納施琅「租粟一千餘石」的代價，將田園「投獻施琅名下」。<sup>50</sup> 根據表二，黃贊等人年納施琅「租粟一千餘石」，大約相當於明鄭時期「文武官田」平均稅率（2.25 石）每年應納的總稅額（1,046.25 石）。假使黃贊等人的田園被清官府登記為「民田」，以平均稅率 5.52 石來估算，則需繳納二倍以上的稅穀（2,566.8 石），這還不包括隨著

<sup>50</sup> 陳瓚也曾提及這所官莊：「坐落大穆降莊，其管事王興」。陳瓚，《陳清端公文選》（文叢第 116 種，1961），頁 19。

田園登記而來的差徭等負擔。我們可以瞭解，應該會有不少「文武官田」的墾佃，在政權轉換之際主動將田園投獻給攻臺武官，以避免高額的賦稅以及差徭。<sup>51</sup>

## 五、請墾制度與「民田」擴張

清初首任諸羅知縣季麒光曾經一再表示，他當時處理地方行政所面臨的最大難題是，攻臺武官在政權轉換之際恣意圈佔土地，造成的人丁、田園隱匿，以及隨之而來的稅收、徭役不公。<sup>52</sup> 作為帝國最基層的縣級文官，為了抗拒因攻臺戰役而立下勳功的高級武官圈佔土地，迅速恢復土地生產、擴張田園稅收，而在臺灣普遍施行請墾制度。

滿清入關後不久，為期盡速從明末的戰亂中恢復土地生產和社會秩序，即在順治 6 年（1649）由皇帝親自宣示，積極鼓勵墾荒：

諭內三院。自兵興以來，地多荒蕪，民多逃亡，流離無告，深可憫惻。著戶部、都察院傳諭各撫、按，轉行道、府、州、縣有司……地方無主荒田，州縣官給以印信執照，開墾耕種，永准為業。俟耕至六年之後，有司官親察成熟畝數，撫按勘實，奏請奉旨，方議徵收錢糧。其六年以前，不許開徵，不許分毫僉派差徭。如縱容衙官、衙役、鄉約、甲長、借端科害，州縣印官無所辭罪。務使逃民復業，田地墾闢漸多。各州縣以招民勸耕之多寡為優劣，道府以責成催督之勤惰為殿最。每歲終，撫按分別具奏，載入考成。<sup>53</sup>

順治 6 年上諭發布之後，朝廷又曾先後數次增訂請墾和獎勵規定，使法規漸趨完備。<sup>54</sup> 這套墾荒法令，除了規定各級地方官員可視一定期限內開墾、荒廢田土面

<sup>51</sup> 類似的案例，至少還有鳳山縣觀音山等莊民田 805 甲。〈為辦理臺地官莊完竣事（乾隆 10 年 2 月 29 日）〉，收於臺灣史料集成編輯委員會編撰，《明清臺灣檔案彙編》（臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版股份事業有限公司，2004），第 18 冊，頁 505-507。

<sup>52</sup> 季麒光曾一再提及此事。季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 182、189、202、205。

<sup>53</sup> 引文已由作者重新標點。參見佚名纂，《清實錄：世祖章皇帝實錄》（北京：中華書局，1986），卷 43，頁 348。

<sup>54</sup> 彭雨新編著，《清代土地開墾史》（北京：農業出版社，1990），第 1、2 章。

積，而予以程度不一的獎懲之外；更重要的是，法規也規定：凡有意願開墾荒地之人，都可以列出土地座落和四至，向縣級地方政府提出申請。地方官經過一定的調查程序，確認土地為無主荒地後，就會核發執照給申請人，作為他有權開墾土地的證明。土地墾成之後，則報請官府派員前往丈量，決定面積與稅率，登入稅收帳冊；土地開墾者則從墾戶轉換為業戶，永遠合法擁有官府承認的土地業主權。我們可以瞭解，這一套制度讓縣級地方文官合法掌握了地方墾殖土地的權力。<sup>55</sup>

立於今臺南縣六甲鄉的一塊清代石碑，透露了清初首任知縣季麒光曾藉由請墾制度以化解縣官以及社會的稅收缺額壓力。碑文記載：季知縣為了解決燃眉之急，不得已只好先將缺額攤派給熟田地主，就「現耕之田暫為會攤……追有主以代無主，追熟田以代荒田。」這套辦法一般稱為「包賠」、「賠糧」，雖是當時內地官員通行的變通之法，但「包賠」無異於額外增加熟田業主的負擔，並非合乎理法的長久之計。<sup>56</sup> 季麒光為此也向當地住民具體承諾，未來將會積極招徠墾民；一旦墾熟陞科、應稅田園面積增加，就會修正攤派給他們的額外稅額。碑文接著也提到了地方的請墾熱潮：「闕後，富豪節次來臺稟請招墾，又自立業戶自報陞科……曠土青埔盡為業戶所墾無餘。」<sup>57</sup>

現存清代臺灣最早的請墾文獻，是一位名為沈紹宏（?-1744）的人，在臺灣正式納入版圖的隔年 10 月，向地方官員請求核發開墾許可證，並允許他任命管事、招佃前往諸羅縣開墾荒埔的稟文。<sup>58</sup> 沈紹宏在稟文中表示，他申請開墾的地點是「北路鹿野草荒埔」。從四至界址看來，墾區位於今嘉義、臺南兩縣之界

<sup>55</sup> 「有力之家視其勢高而近溪澗淡水者，赴縣呈明四至，請給墾單，召佃開墾」。尹秦，〈訪陳臺郡田糧利弊疏（雍正 5 年 8 月 12 日）〉，收於國立故宮博物院編，《宮中檔雍正朝奏摺》（臺北：國立故宮博物院，1977-1980），第 8 冊，頁 682-685。

<sup>56</sup> 彭雨新編著，《清代土地開墾史》，頁 7。

<sup>57</sup> 〈孫太爺開租碑（乾隆 47 年 3 月）〉，收於何培夫主編，《臺灣地區現存碑碣圖誌》（臺北：國立中央圖書館臺灣分館，1994），臺南縣篇，頁 66-67。

<sup>58</sup> 「具稟人沈紹宏，為懇恩稟請發給告示開墾事。緣北路鹿野草荒埔原為鄭時左武驤將軍舊荒營地一所，甚為廣闊，並無入請耕，伏祈天臺批准宏著李嬰為管事，招佃開墾，三年後輸納國課；並乞天臺批發明示壹道，開載四至，付李嬰前往鹿野草草地起蓋房屋，招佃開墾，永為世業。須至稟者。今開四至：東至大路及八撐溪，西至龜佛山及坎，南至抱竹及坎仔上，北至溪坎。康熙二十四年十月日。墾荒，現奉上令，准速給照，以便招佃及時料理；候墾耕成熟之後，照例起科，照。」文件中在日期後的數行文字，應是官員的批示。常被誤認為「墾照」的這份文件，應係一封「稟文」。臨時臺灣土地調查局，《大租取調書付屬參考書》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1904），上卷，頁 7。



河八掌溪北側，約為今鹿草鄉全域。沈紹宏聲稱該地原為明鄭時期的營盤田，為「左武驤將軍舊荒營地」。針對沈紹宏的呈請，當時接受文件的地方官批示：「墾荒，現奉上令，准速給照，以便招佃及時料理；候墾耕成熟之後，照例起科」。明確表示了地方官根據朝廷鼓勵開墾荒地政策，迅速發給開墾執照，並要求墾成陞科的行政立場。這份文獻清楚反映了清廷當時鼓勵開荒的政策，申請開墾的法律程序，以及地方稅收和行政管理的關係。

目前我們無法確知，明鄭左武驤將軍的營盤田在政權轉換之際曾否一度荒廢，再經沈紹宏招佃重新墾熟。<sup>59</sup> 可以確信的是，經過上述轉換過程，土地在政府的行政管理上就發生了實質變化；明鄭、清初都不在政府登記之列的營盤田，透過清初的請墾制度以及陞科納稅，轉換成登記在地方政府稅收帳冊上的「民田」。載有縣官批示准墾的稟文，一直被民間慎重保留到二十世紀初期殖民政府施行土地調查之際，此則意味著民間視該份文書為土地合法權利來源的重要根據。對於清代的社會來說，擁有土地權利，主要不是依據官職、身分，而是有無獲得官府核發的墾照，這是明鄭和清代不一樣的地方。

沈紹宏並非尋常百姓，他是明末流寓臺灣著名文人沈光文（1612-1688）的長子。<sup>60</sup> 沈光文曾仕於南明魯王朝廷，官至太僕寺少卿，因為乘船遭風，漂流來臺。沈光文在鄭經掌權期間，曾避居目加溜灣社（今臺南縣善化鎮），以授徒、行醫為生。明鄭政權瓦解後，沈光文因和征臺將領施琅以及籌劃臺灣事務的姚啟聖熟稔，而受到高度禮遇。不只姚啟聖親自修書表示願意協助沈光文返鄉，施琅也曾派遣手下前往目加溜灣，邀請沈氏到府城定居。<sup>61</sup> 在施、姚等人的光環照耀下，臺灣各級地方官員對於沈家可說是禮遇備至，據稱：「鎮、道憲，府、縣並諸邑老先生，為〔偽〕文武官員，往來恭敬，交接甚厚。」<sup>62</sup> 諸羅知縣季麒光在搭船抵臺隔天，就和沈光文會面，從此和沈家往來密切，建立了深厚友誼。<sup>63</sup> 季麒光

<sup>59</sup> 鄭克塽在永曆 35 年（1681）以其三叔鄭明為左武驤將軍。夏琳，《閩海紀要》（文叢第 11 種，1958），頁 132。

<sup>60</sup> 季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 141；石萬壽，〈沈光文事蹟新探〉，《臺灣風物》43:2（1993 年 6 月），頁 15-36。

<sup>61</sup> 季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 122-124。

<sup>62</sup> 《斗南沈氏族譜》，轉引自石萬壽，〈沈光文事蹟新探〉，頁 29。

<sup>63</sup> 季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁 1、91。



的詩文集，有一大半是和沈光文唱和之作。<sup>64</sup> 季、沈兩人也都參加了由地方文武官員、幕僚組成的「東吟詩社」。<sup>65</sup> 季麒光在一篇為沈光文夫婦祝壽的文章中，稱讚作為長子的沈紹宏，細心為其雙親籌辦壽宴。<sup>66</sup> 我們相信，以季麒光和沈家的深厚交誼，沈家可以順利介入清初諸羅縣內的土地開發。沈家後代編寫的族譜也提到，沈紹宏在清初和征臺官員之間的交誼，為家族財產累積的正面貢獻。<sup>67</sup>

清廷領臺伊始，即為地方知縣引進並廣為施行的請墾制度，有其特殊的時空背景和歷史意義。臺灣縣級地方文官依據請墾法規，合法掌控核發墾照的關鍵權力。縣官可以藉由選擇墾照核發對象，以確保墾戶協助地方稅收和治安。朝廷積極鼓勵開荒的政策，同時擴大了請墾制度的適用範圍、「民田」範疇以及稅收基盤。請墾制度也讓掌握核准土地開發大權的現役文官，得以籌措行政運作經費為名，大量圈佔、併購田園。這種具有行政機構基本財產性質的莊園，在清初歷史文獻上被稱為「官莊」。雖然「官莊」田園的擴大，有益於地方基礎建設以及財政穩定，符合縣級政府利益，但地方文武官員取代攻臺武官，持續擴張圈佔土地，也導致了社會治安的難題，引起省級官員和朝廷的批評。

## 六、清初文武「官莊」

清初由武官所圈佔、主要是從明鄭時期之「營盤田」以及部分「文武官田」沿襲而來的「官田」（文獻上也有稱為「官莊」者，本文則統稱為「官田」，以和「官莊」區隔），和後來在臺文武官員為了籌募運用經費，以行政機構為名而設置、田產列入移交的「官莊」，在歷史沿革和性質上都有所不同。

清初的「官田」或許與後來的「官莊」有一些重疊，但兩者基本上屬於不同的範疇。理由有以下三點：第一，清初文獻提及「官莊」之田園類屬時，大多明

<sup>64</sup> 季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁2。

<sup>65</sup> 季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁93-94；沈光文，〈東吟社序〉，收於六十七、范咸纂輯，《重修臺灣府志》（臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司，2005；1746年原刊），頁825-827。

<sup>66</sup> 季麒光撰、李祖基點校，《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》，頁141。

<sup>67</sup> 「施琅協同沈紹宏在臺開墾草地田園，紹宏公依原搬入，在目加溜灣置家立室，自招佃戶開墾田園，成家致富……癸卯〔雍正元年〕，將田園物業、草地、家器等項，作七大房均分，各各自贖，經營創業垂統……子孫有承先父開墾炎地，大租業在他里霧保牌麻庄等七庄，又霞包連等十五庄，又埔姜崙頂下田尾庄一派大租物業。」轉引自石萬壽，〈沈光文事蹟新探〉，頁30-32。

確強調其為領臺之後所設，官莊田產則隨官員離任而留交繼任者管理。例如，康熙 47 年（1708）出任臺灣知府的周元文（1708-1712 年任），為臺灣府官莊所寫的一篇文章提及：「郡治之有官庄，為前守蔣〔按：毓英〕公所經始。」<sup>68</sup> 臺廈道陳瓚在康熙 53 年（1714）建議革除官莊時也說：「臺之有官莊，皆因蕩平之初土廣人稀、版籍未定，文武官身家念重；各招佃墾種為衣租食稅之計。相沿至今……。」<sup>69</sup> 康熙 55 年（1716）編修的《諸羅縣志》談及轄內四種田園時聲稱：「官莊」乃是「設縣之後，郡屬文武各官招墾田園，因而遞受於後官者也。」<sup>70</sup> 第二，被視為清初圈佔「官田」樣版的施琅，他名下的田園租業並沒有像「官莊」一樣，在離任後點交給繼任官員，而是由其家人在臺設立租館，派人督墾收租；也沒有在雍正年間和其它「官莊」一併歸公處理。乾隆年間省級官府查辦臺灣武職官員佔墾官莊案時，只要查無「侵佔番地」或「民番並無爭控」者，仍由施家後代子孫繼承管業，直到清朝統治結束為止。<sup>71</sup> 第三，諸羅知縣季麒光曾明確提及，清初武官圈佔的幾處明鄭墾熟營盤地點：「如大排竹、下加冬、鐵線橋、茅尾港、急水溪等處，皆係墾熟營盤，不下二、三千甲。不報冊、不輸糧。」<sup>72</sup> 假使這些田園（曾文溪至八掌溪之間）是所謂的「官莊」，且在雍正年間歸公充作文武官員養廉經費，照理說應有繳納官莊租的田園才對。然而，二十世紀初期殖民政府的調查，並未顯示上述地方曾有收取官莊租作為養廉經費的紀錄。<sup>73</sup>

清初臺灣「官莊」田園的形成有其時空背景。誠如學者已經指出，清朝直到雍正年間地方政府和官員的財政合理化改革完成以前，地方政府通常缺乏足夠且

<sup>68</sup> 高拱乾纂輯、周元文增修，《臺灣府志》（臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司，2004；1696 年原刊），頁 474-475。

<sup>69</sup> 陳瓚，《陳清端公文選》，頁 19；丁宗洛，《陳清端公年譜》（文叢第 207 種，1964），頁 73-74。

<sup>70</sup> 周鍾瑄主修，《諸羅縣志》（臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司，2005；1717 年原刊），頁 163。

<sup>71</sup> 中國第一歷史檔案館藏，〈福建巡撫周學健奏陳臺地武員佔墾官莊事（乾隆 9 年 3 月 10 日）〉，《軍機處錄副奏摺》，農業類／屯墾耕作項／乾隆朝／548-551；柯志明，《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》，頁 75。

<sup>72</sup> 這幾個地方都在麻豆社以北，符合明鄭領臺初期為其測量屯田的荷蘭東印度公司測量師 Meijnensteen 之說法。江樹生譯註，《梅氏日記：荷蘭土地測量師看鄭成功》（臺北：漢聲雜誌社，2003），頁 50-51。

<sup>73</sup> 日治初期一份官莊租調查報告顯示：該地區僅下茄苳、大排竹所屬的下茄苳南、北堡有收取「官莊租」，作為「文官之地方駐在費」。儘管我們目前還不太清楚該「官莊租」的起源、規模以及「文官之地方駐在費」之意義，但因該調查報告對於各官莊租的用途（包括作為「文武養廉之資」者）大都有明確的紀錄，所以我們推測下茄苳南、北堡收取「官莊租」之田園，應非源自清初的官莊。臨時臺灣土地調查局，《臺灣土地慣行一斑》，第 2 編，頁 186-188。

穩定的經費，以維持正常的行政運作，地方官的薪資也不足以因應家庭日常生活所需、各種官私應酬往來，以及不時的公務賠累。地方官員必須在任所自行開發各種財政收入，以因應龐大的支出。<sup>74</sup> 清初在臺灣廣泛成立的「官莊」田園，基本上就是在這樣的背景下，由初期來臺任官的文武官員所設置。前引康熙 47 年出任臺灣知府的周元文，為臺灣府官莊所寫的一篇文章，就充分反映出「官莊」的設立緣由：

蓋內郡之為守者，有餽遺之禮、有羨餘之奉、有火耗之入，足以給日用而有餘；若臺，則為郡者一、為縣者三，征賦無幾，火耗何出？屏餽遺、除雜派，為守者奉法而已、循謹而已，將何藉以養其廉乎？此官庄之置所不容已也。元文守臺五載，冰蘖自持，苞苴悉絕，而庄田所入，亦足自給。歲時伏臘、賓朋交際之需，俱於是出，然後知前賢之為慮周而為謀遠也。<sup>75</sup>

周元文顯然十分認同官莊的功能與意義，他表示：地方官員如果沒有官莊收入以挹注額外開銷，那麼頂多只能因循、守成而已。官莊碑記也提及，臺灣府官莊是由首任知府蔣毓英，挪用官府資金、招佃開墾而成。即使蔣毓英的出發點是為了地方行政而非個人私益，但挪用府庫資金，畢竟「非奉公守職之道」。周元文為了避免將來上級查核彈劾，遂以私人經費回補蔣毓英挪借的庫銀 1,320 兩。<sup>76</sup> 經過上述手續，照理說臺灣府的「官莊」已經變成周元文購置的「私業」，他可以將收入納為己有，但他卻選擇將官莊成立始末刻置石碑，讓後來接任的官員可以知道清況。我們也可以瞭解，經由刻置石碑的公開過程，後繼官員們也較難將之任意私佔。

雖然我們也不能排除某些官員藉勢圈佔土地，單純只是為了營私牟利，不見得是為公務考量。他們把田園登記在自己或親友名下，土地收益則供自己揮霍使用。但許多文獻確實也表示，官莊雖為某任官員所置辦，但當該名官員任滿離職之後，莊園的收入和管理直接由繼任官員掌理，而不是送到卸任官員的新任所。大部分官員還是從謀求維持地方政府運作方向來建立官莊，這些莊園也具有該

<sup>74</sup> 曾小萍 (Madeleine Zelin) 著、董建中譯，《州縣官的銀兩：18 世紀中國的合理化財政改革》(北京：中國人民大學出版社，2005)。

<sup>75</sup> 高拱乾纂輯、周元文增修，《臺灣府志》，頁 474-475。

<sup>76</sup> 高拱乾纂輯、周元文增修，《臺灣府志》，頁 474。

行政機構之基本財產的性格。儘管如此，這些莊園畢竟沒有正式登記為官府財產，所以也不用受到官府會計體系的行政監督，收支帳冊不會被要求按季送呈上級甚至戶部稽核。<sup>77</sup> 經費開銷全視主事地方官員的意志來決定，是否用於地方行政公務，也端視地方官員個人的良心。由於官莊經費運用擁有高度的彈性，在清初發展極為快速。從康熙 23 年清廷領臺開始，直到雍正 3 年（1725）臺灣官莊收入歸公、納入正式行政體系監督，並嚴格要求不得新增、擴張官莊為止。根據行政官員的調查報告：短短 40 年期間，臺灣文武官莊的面積已經高達 8,768 甲，約佔臺灣當時已陞科田園的三分之一，每年收取的租銀就有 30,719 兩。<sup>78</sup>

對於當時行政層級還只是清帝國之一府的臺灣來說，總額達三萬兩的官莊收入是一筆不小的數目。這也意味著，在雍正年間整個清帝國陸續施行養廉制度以前，臺灣地方官員手中能夠自由運用的資金，遠比內地各省還要來得充裕很多。<sup>79</sup> 這也使得一些有為的官員，能在任內積極投入行政官廳、地方救濟以及水利等基礎設施的整備。例如，諸羅知縣周鍾瑄在 4 年的任期內，光是協助水利建設，就陸續捐助銀 100 兩、穀 1,890 石，遠超過他 4 年間從政府手中領取的 200 兩薪俸，而這還不包括其它有資料可查的縣署、縣城、茅港尾公館、縣倉、社倉、義塚、橋樑等地方官、公設施。<sup>80</sup>

曾在清初臺灣地方官員的經費流用上扮演重要角色的官莊，在雍正初年間因為查辦歸公以及養廉制度的施行，而獲得一定程度的控制。<sup>81</sup> 此後，儘管官莊的名目尚在、民間依然繳納官租，但租稅收支已經為政府所控制，朝廷也不再允許文武官員新立官莊。

<sup>77</sup> 「奏銷制度」是清初朝廷監視稅收的一項重要設計。曾小萍（Madeleine Zelin）著、董建中譯，《州縣官的銀兩：18 世紀中國的合理化財政改革》，頁 13。

<sup>78</sup> 中國第一歷史檔案館編，《雍正朝漢文硃批奏摺彙編》（上海：江蘇古籍出版社，1989-1991），第 4 冊，頁 846-847。

<sup>79</sup> 福建省的養廉銀總額為 13.3 萬兩，平均一府約為 1.1 萬兩。曾小萍（Madeleine Zelin）著、董建中譯，《州縣官的銀兩：18 世紀中國的合理化財政改革》，頁 155-157。

<sup>80</sup> 周鍾瑄主修，《諸羅縣志》，頁 98-110、122。

<sup>81</sup> 清廷自康熙 61 年起查辦臺灣官莊，原因是政府認為未為官府控管的官莊產業、佃民，危害臺灣社會秩序，為朱一貴事件的要因之一。藍鼎元，《東征集》（文叢第 12 種，1958，1721 年原刊），頁 74；藍鼎元，《平臺紀略》（文叢第 14 種，1958；1732 年原刊），頁 54、55；〈嚴禁侵佔番界審斷碑（乾隆元年 7 月）〉，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》（文叢第 218 種，1966），頁 376-377。



## 七、結論

臺灣的田園在明鄭到清的政權轉換之際，曾歷經劇烈的變化。這些變化過程深刻影響了日後清朝官府對於臺灣田園的管理，以及地方社會的發展。首先，攻臺武官將領面對敗降的鄭氏政權，利用攻臺威權，趁清廷內部棄留爭議僵持不下之際，大幅圈佔明鄭時期由各地駐軍屯墾、未登記在官府稅收冊上的「營盤田」，以及由明鄭文武要員、有力之家墾殖的「文武官田」。雖然清初文獻將攻臺武官圈佔的田園稱為「官田」，實際上因為地方官員無法向「官田」的土地與農民徵得田賦和徭役，所以「官田」就不是「官有田園」或「國有地」的意思，而是比較接近於私墾田園，不在官府的土地登記之列。可以明顯預期的後果是，「官田」規模的擴大加深了臺灣地方官員徵收田賦以及維護治安的壓力。第二，明鄭時代作為「文武官田」與「官佃田園」的佃戶，因為明鄭時期作為「業主」的官府以及文武官員之崩潰、敗降，而在清初的土地重登記過程中轉變成為業主。明鄭時期的「官田」，因此變為「民田」。

經過短暫的棄留爭議之後，清廷決定將臺灣納入帝國版圖，設置郡縣並決定稅額，也指派地方文武官員前來管理。帝國最為基層的臺灣縣級行政官員，為了順利徵足稅額並對付擁有強大聲望的攻臺武官之搶佔行為，迅速在臺推行當時朝廷為求從戰亂中恢復生產與社會秩序的請墾制度。因為這套制度明文規定：想要開墾荒地的百姓，可以向地方官提出申請；在地方官確認該地並未侵佔他人田園、確為荒地之後，就可予以核准。知縣掌握轄內荒地的開墾權，並擴張政府稅收帳冊上的「民田」。

清初的墾照制度在有效拓展「民田」規模以及地方稅源的同時，也導致了意外的後果。掌握荒地開墾大權的地方官員，為了籌措行政運作經費，開始大量圈佔、併購田園，收取租息。這些具有行政機構之基本財產性質的田園，在文獻上被稱為「官莊」。在雍正年間整個清帝國陸續施行養廉制度以前，臺灣地方官員因有官莊收入挹注，他們手中能夠自由運用的資金，可能比內地官員還要來得充裕。一些有為的官員，因此能在任內積極投入行政官廳、地方救濟以及水利等基礎設施的整備工作。

## 引用書目

《軍機處錄副奏摺》。北京：中國第一歷史檔案館藏。

丁宗洛

1964 《陳清端公年譜》，臺灣文獻叢刊第 207 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

中國第一歷史檔案館（編）

1989-1991 《雍正朝漢文硃批奏摺彙編》，第 4 冊。上海：江蘇古籍出版社。

中國第一歷史檔案館、海峽兩岸出版交流中心（編）

2009 《明清宮藏臺灣檔案彙編》，第 1 冊。北京：九州出版社。

陳文達（著）、王禮（修）

2005(1720) 《臺灣縣志》。臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司。

尹章義

2001 《張士箱家族移民發展史：清初閩南土族移民臺灣之一個案例（1702-1983）》。南投：臺灣省文獻委員會。

石萬壽

1993 〈沈光文事蹟新探〉，《臺灣風物》43(2): 15-36。

伊能嘉矩

1928 《臺灣文化志》，上卷。東京：刀江書院。

江日昇（撰）、劉文泰等（點校）

2004 《臺灣外誌》。濟南：齊魯書社。

江樹生（譯註）

2003 《梅氏日記：荷蘭土地測量師看鄭成功》。臺北：漢聲雜誌社。

佚名（纂）

1986 《清實錄：聖祖仁皇帝實錄》。北京：中華書局。

1986 《清實錄：世祖章皇帝實錄》。北京：中華書局。

佚名（編）

2004 《閩頌匯編》。廈門：廈門大學出版社。

何培夫（主編）

1992 《臺灣地區現存碑碣圖誌》，臺南市篇（上）。臺北：國立中央圖書館臺灣分館。

1994 《臺灣地區現存碑碣圖誌》，臺南縣篇。臺北：國立中央圖書館臺灣分館。

吳新榮

1981 《震瀛採訪錄》。臺南：臺南縣政府。

李文良

2008 〈兩塊碑記為歷史再補白：讀臺南大天后宮與施琅有關的兩塊碑記有感〉，《國立臺灣歷史博物館通訊季刊》10: 42-47。

李光地

1983 〈吳將軍行間紀遇後序〉，《榕村集》。臺北：臺灣商務印書館。

李鴻彬

2003 《滿族崛起與清帝國建立》。天津：天津古籍出版社。

沈光文

2005(1746) 〈東吟社序〉，收於六十七、范咸纂輯《重修臺灣府志》，頁 825-827。臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司。

季麒光（撰）、李祖基（點校）

2006 《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》。香港：香港人民出版社。

林金梅（主編）

2002 《靖海侯施琅督墾文獻輯》。臺南：臺南縣政府文化局。

周鍾瑄（主修）

2005(1717) 《諸羅縣志》。臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司。

施添福

1987 《清代在臺漢人的祖籍分布和原鄉生活方式》。臺北：國立臺灣師範大學地理學系。

施 琅

1958 《靖海紀事》，臺灣文獻叢刊第 13 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

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。

夏 琳

1958 《閩海紀要》，臺灣文獻叢刊第 11 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

翁佳音

2008 《荷蘭時代臺灣史的連續性問題》。臺北：稻鄉出版社。

高拱乾（纂輯）、周元文（增修）

2004(1696) 《臺灣府志》。臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司。

國立故宮博物院（編）

1977-1980 《宮中檔雍正朝奏摺》，第 8 冊。臺北：國立故宮博物院。

張德標（修）

1808 《瑞安縣志》，清嘉慶 13 年〔1808〕刊本。

曹永和

1979 《臺灣早期歷史研究》。臺北：聯經出版事業股份有限公司。

連 橫

1964 《雅堂文集》，臺灣文獻叢刊第 208 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

陳 璣

1961 《陳清端公文選》，臺灣文獻叢刊第 116 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

彭雨新（編著）

1990 《清代土地開墾史》。北京：農業出版社。

曾小萍（Madeleine Zelin）（著）、董建中（譯）

2005 《州縣官的銀兩：18 世紀中國的合理化財政改革》。北京：中國人民大學出版社。

54 族群、歷史與地域社會：施添福教授榮退論文集

黃叔璥

1957(1736) 《臺海使槎錄》，臺灣文獻叢刊第 4 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

臺灣史料集成編輯委員會（編撰）

2004 《明清臺灣檔案彙編》，第 18 冊。臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司。

臺灣銀行經濟研究室（編）

1966 《臺灣南部碑文集成》。臺灣文獻叢刊第 218 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

劉良璧（纂輯）

2005(1741) 《重修福建臺灣府志》。臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司。

蔣師轍等（纂）

1962(1895) 《臺灣通志》，臺灣文獻叢刊第 130 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

蔣毓英（纂修）

2004 《臺灣府志》。臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司。

鄭喜夫

1974 〈明鄭晚期臺灣之租稅〉，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣經濟史·十一集》，臺灣研究叢刊第 113 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

臨時臺灣土地調查局

1904 《大租取調書付屬參考書》。臺北：臨時臺灣土地調查局。

1905 《臺灣土地慣行一斑》，第 2 編。臺北：臨時臺灣土地調查局。

謝金鑾、鄭兼才（總纂）

2007(1807) 《續修臺灣縣志》。臺北：行政院文化建設委員會、遠流出版事業股份有限公司。

韓家寶（著）、鄭維中（譯）

2002 《荷蘭時代臺灣的經濟·土地與稅務》。臺北：播種者文化。

藍鼎元

1958(1732) 《平臺紀略》，臺灣文獻叢刊第 14 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

1958(1721) 《東征集》，臺灣文獻叢刊第 12 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

Shepherd, John R.

1993 *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.



## **Civilian Land and Granting of Cultivation Permits: An Investigation of Land Administration on Taiwan during Ming-Qing Transition**

Wen-liang Li

### **ABSTRACT**

During the Ming-Qing transition in the 1680s, Shi Lang and many famous early Qing admirals were appointed to besiege Zheng Chenggong's forces on Taiwan. Whilst the court debated over whether to retain Taiwan or not, many of them took advantage of their power and influence to seize and occupy large tracts of land on Taiwan. Although some of the seized land was originally official land (*wenwu guantian*) under Zheng Chenggong's regime and included in the tax base, the majority of it was previously categorized as garrison land (*yingpan tian*) and was not even registered at local administrative offices. The war and the transfer of land ownership during this transitional period further provoked a major transformation in local land tenure relation. Many tenants chanced the opportunity of the original proprietors in exile to register themselves as the proprietors of "civilian land" at the newly founded county offices. In other words, the "official land" of Taiwan under Zheng Chenggong's regime had become "inheritable and taxable civilian properties" by early Qing.

Soon after Qing rule began in Taiwan, county-level officials sought for measures to expand their tax base and to redress land seizure by military officials. To hasten the restoration of social order and to revive the economy from the turmoil of war, the county officials encouraged land reclamation by granting cultivation permits. Under such policy, civilians who sought to reclaim uncultivated land were required to apply for permission from the local government. Upon verifying that the ownership of the requested pieces of land was not in dispute after investigation, the applicants would subsequently be issued cultivation permits. In this way, local officials not only could control land reclamation and ownership but also expanded the tax base by exerting the power of approving cultivation applications within their jurisdiction.

The system of granting cultivation permits also brought about an unexpected yet profound consequence. To raise enough funds for local development, county officials also confiscated lands and generated income from their rental. Lands seized by the local administration were registered as official properties and classified as “official fields (guan zhuang).” During the reign of Emperor Yongzheng (1723-35), local officials in Taiwan had more funds at their disposal than their counterparts in the Mainland before the system of supplementary salary (yanglian yin) was implemented. Some capable officials were thereby able to build local infrastructure, provide welfare and relief, and improve irrigation works. The comparatively affluent financial state of the local governments in early Qing laid down the foundation for Taiwan’s initial local administration and land development.

**Keywords:** Civilian Land, Shi Lang, Taiwan, Granting Cultivation Permits, Official Fields

## 台灣土地財產關係之變遷—從清治、日治到戰後—

陳宛妤（清華大學科法所）

### 壹、從幾則法院判決談起

最高法院 68 年台上字第 1337 號判例要旨：「日據時期贈與不動產，於臺灣光復後，仍登記為贈與人之名義者，僅贈與人對於受贈人負有移轉所有權之義務，並非不法侵害受贈人之權利，受贈人於臺灣光復後，僅得請求贈與人就受贈之不動產為所有權移轉登記，如請求塗銷贈與人光復後之所有權登記者，則為法所不許」

台灣高等法院 101 年度重上字第 728 號判決：「按我國民法物權篇係自 38 年臺灣光復後始施行於臺灣地區，日本民法則係自大正 12 年 1 月 1 日正式施行於臺灣。」

最高法院 105 年度台上字第 1980 號判決：「惟按台灣於日治時期之初，係以軍令為統治法源，西元一八九五年十一月十七日，始以日令第二十一號之三，施行台灣住民民事訴訟令，審判官依地方慣例及條理審判訴訟。迨西元一八九六年，日本中央政府制訂法律第六十三號「有關施行於台灣之法令之法律」，改以委任立法方式，得由台灣總督發佈命令為法源依據，此時期台灣之有效法源乃以台灣地方習慣為原則，日本法令為例外。嗣自西元一九二二年（日大正十一年，民國十一年）一月一日施行法律第三號，進入以敕令立法為原則，此時期改以日本當時有效民法為原則，台灣地方習慣為例外，迄至台灣光復日止（參見法務部編印台灣民事習慣調查報告一〇三年十月版第三二六至三二七頁）。職是，日治時期為民事行為準則之法源，係按不同時期而異，法院應先確定行為成立時期，再依當時之法規範判定其法律效果。」

最高法院 106 年度台上字第 2408 號判決：「四、本院判斷：（一）臺灣於日據前之清朝時期、日據大正 11 年（民國 11 年）以前之有效法源，以臺灣地方習慣為原則，日本法令為例外。此時期之臺灣民間習慣有關地上權（即地基權或地上役權）契約，悉依當事人合意成立，並無土地所有人與房屋所有人不須有成立地上權或租賃關係之意思表示合致，即當然取得地上權之明文；如土地為多人共有者，其法律上與事實上之處分，原則上均應得全體共有人之同意。嗣自大正 12 年起迄臺灣光復前，則改以日本民法地上權之規定為原則。迨臺灣光復，再轉成依我國民法地上權之規定為據。」

### 貳、清治時期的田園土地私權關係

- 關於土地民事事項，僅有少數官府的成文規定，大多以不成文的民間習慣來運作處理。

#### 一、業主與大小租關係

1. 「業」的意思：有秩序的經營。亦可稱呼所經營的客體，如土地。漢人社會中，對於有資格經營特定土地或房屋者，稱為「業主」。
2. 大小租關係
  - 向官府申請墾照（墾戶）→ 招徠佃戶，訂立「給墾契約」，約定佃戶自備工本開墾，開墾完成後由佃戶永遠耕作收益（永為己業），同時佃戶要向墾戶繳納年收穫量一成之租穀。

- 經過相當年代後，佃戶從農作獲得利潤，資產增加社會地位提高，墾戶逐漸失去對土地的直接支配力，有些佃戶再將土地「賤」給人耕作（稱為「現耕佃人」），佃戶向現耕佃人收取定額租穀。
  - 佃戶向墾戶所繳納之租穀稱為「大租」，而現耕佃人向佃戶所繳納之租穀稱為「小租」。<sup>9</sup>墾戶又稱為「大租戶」，佃人又稱為「小租戶」。
3. 熟番地：官府原則上禁止，但漢人仍不斷透過非法的武力或合法的典賣、租等取得熟番地進行墾耕，造成熟番地流失的情況。熟番地所發展出的多重土地所有關係更加多樣與複雜。
- 二、地基租：欲在他人土地上建造房屋者（稱為「厝主」），向「厝地」地主支付一筆低於「賣斷」價格的「現銷銀」，每年再支付一定的「地基租」，以建屋並成為該厝地之業主（約定「永久居住，不得異言取回地基」）。
- 三、賤（或稱為耕、稅、租）：
1. 賤佃：借用土地來耕作畜牧
  2. 賤地基：借用土地來建屋
  3. 賤地：借用土地為上述兩類以外之用
- 四、典：「出典人」將土地交由「典主」占有使用收益，典主則支付「典價」給出典人無息使用。典期屆滿後，出典人得以原典價贖回該土地。若出典人無力贖回則可能繼續典關係，或「找買」或「別售」或「轉典」。
- 五、胎借：借款人為了證明自己有清償能力，經常將記載其擁有土地利益的契約文書（契字），交給銀主保管，銀主並不得使用土地，僅因保管契字可使借款人無法典賣土地。

### 參、日治時期的土地財產權關係

#### 一、日治前期 1895-1922

##### 1. 民事法律關係之法源

- 1895.11.17-1896.4 軍政時期，日令 21 號「臺灣住民民事訴訟令」：住在台灣之人依地方慣例及法理為民事審判
- 1896.4 進入民政時期，法律第 63 號「有關應施行於台灣之法令之件」：帝國議會授與台灣總督「委任立法」之權力，台灣總督在台灣內得制定具有「法律」同等效力的「命令」，此命令特別稱呼為「律令」。
- 1898 律令 8 號「關於民事商事及刑事律令」：民事事項依照日本民法，但僅關於臺灣人及清國人的民事事項，則依照現行之例。
- 1898 律令 9 號：關於土地的權利，目前不依照日本民法第二編物權之規定，而依照台灣舊慣。
- 1900 律令 2 號：土地借貸之期間，租賃不得超過 20 年，其他不得超過 100 年。所定期間超過前項期間時，縮短為前項期間。



- 1908 律令 11 號「台灣民事令」亦重新確認了上述複數法規範、屬人主義與屬地原則併用的法律適用方針。
- 律令中所謂的「舊慣」或「現行之例」是指經過法院，或某些須「依舊慣」辦事的行政機關所承認的習慣規範。清治台灣社會存在的習慣，或是舊慣調查會報告書中所描述的「舊慣」，都並不當然等於前述律令中的「現行之例」或「舊慣」。

## 2. 土地調查 1898-1905

- 1898 台灣總督府下設立了「臨時臺灣土地調查局」，開始進行地形調查、土地測量、以及權利者調查等大規模土地調查。
- 1898 律令 14 號「台灣土地調查規則」：先由各業主向調查局檢附證據書類申告土地，由調查員實地會勘，再由地方土地調查委員會查定土地之業主、界址、以及地目種類，以製作土地台帳及地圖。不服者，可向高等土地調查委員會聲請裁決。未申告其土地，業主權將歸屬於國庫。
- 1921 的法院實務（大正 10 年高等法院上民 70 號判決）認為，高等土地調查委員會的裁決與地方土地調查會的查定，對於土地業主之歸屬有創設且絕對的效力。
- 1932 的法院實務（昭和 7 年高等法院上民 31 號判決）曾表示：未申告而未受查定的土地，為土地台帳未登錄地，仍為從前所有者所有，並不當然屬於國有。

## 3. 林野調查

- 1895.10 日令 26 號「官有林地及樟腦製造業取締規則」：無上手地契的土地納為官地。在官地從事開墾伐木製腦事業時，應持清國法給之使用執照向各官廳據稟。
- 1910-1914 林業調查方法與土地調查大致相同。最後查定為官有林地者 75 萬多甲，民有林地 3 萬多甲。
- 緣故關係地：屬官有林地，允許占有人可繼續利用該土地，預定將來會放領給原占有人。依照李文良教授的研究可分為三類：
  - （1）保管林制度：在官有林野內，曾有長久占有從事林木採伐等經濟利用之事實，雖不承認業主權，但仍允許繼續占有利用，發給保管證，但有所限制，同時須繳納保管收益費。
  - （2）無斷開墾地：未經許可自行開墾，完成土地改良，地目為田、園者，占有人得依法申請開墾地放領，完成後土地變成民有。
  - （3）新開墾地：讓超過申請期的墾照持有人可透過預定出賣或出借規則，繼續開墾，完成後進一步取得業主權。
- 1915-1925 官有林野整理：要存置林野、不要存置林野。緣故關係地被劃歸為不要存置林野，並進行放領。

## 4. 1904 廢止大租權

- 1903 律令 9 號「關於大租權確定之件」：要求大租權人前來閱覽大租名寄帳，以確認大租權的歸屬無誤。並禁止再設定大租權或增加大租額。
- 1904 律令 6 號「關於大租權整理之件」，將該已確定的大租權以發放補償金之方式，廢止消滅了大租權。

5. 1905 律令 3 號「台灣土地登記規則」

- 第 1 條：已登錄於土地台帳上的業主權、典權、胎權、贖耕權等四種權利，其設定、移轉、變更、處分的限制或消滅，非經登記不生效力。由繼承或遺囑而發生者，非經登記不得對抗第三人。
- 第 13 條：本規則施行(1905 年 7 月 1 日)前已發生之典權、胎權與贖耕權，須於本規則施行日起 1 年內為登記，否則不得對抗第三人。僅施行前已發生之業主權，不因未登記而致其法律效力受影響，但於施行後欲為處分行為時，仍需先為登記。

二、日治後期 1923-1945

1. 民事法律關係之法源

- 1921 公佈，1922.1.1 施行的法律 3 號「有關應施行於台灣之法令之件」：原則上以發佈勅令之方法將日本內地之法律施行於台灣（稱為「施行勅令」），並創設了「特例勅令」制度，得以勅令為特別的規定，以取代法律中若干不符合台灣情事的條文。
- 1922 勅令 406 號「有關民事法律施行於台灣之件」：指定日本民法、商法、民事訴訟法、不動產登記法等日本法律，自 1923.1.1 起施行於台灣
- 同年勅令 407 號「有關施行於台灣之法律的特例」6 條：本令施行前已發生的業主權，適用民法所有權之規定。地基權、及以工作物或竹木所有為目的之 20 年以上之贖耕權或永佃權，適用民法地上權之規定。以耕作或畜牧為目的 20 年以上之贖耕權或永佃權，適用民法永小作權之規定。典權及起耕胎權適用民法的質權規定。胎權（起耕胎權除外）適用民法中抵當權之規定。未該當上述之贖耕權、永佃權及佃權等，適用民法中質借權之規定。

2. 土地私權之變化：

- 不動產物權變動僅需意思表示合致即發生效力，土地登記由生效要件轉換為對抗要件。
- 民法上的不動產質權有 10 年的存續期間限制，因此超過 10 年期間、以及未設期間的典權，一律自施行日起起算 10 年的存續期限。
- 1930 年高等法院昭和 4 年上民第 197 號判決表示：「依照大正 11 年勅令第 407 號第 6 條第 2 號同第 17 條及民法施行法第 37 條，民法施行前已成立之地基權自民法施行之日適用民法中地上權之規定，且應自民法施行之日起 1 年內為登記，否則不得對抗第三人。」

圖11-2 台灣土地法律關係演變示意圖

時代 類別	清治時期法律關係	日治前期舊慣上 權利 (1895.5.8 以後)	日治後期歐陸 式民法上權利 (1923.1.1以後)	國治時期歐陸 式民法上權利 (1945.10.25 以後)
1	業主(小租戶) 【大租戶】	→業主權 →【大租權】 (1904消滅)	→所有權	→所有權
2	為擁有工作物或竹木之 約定期限20年以上的 「賤地基」	→地基權、或具有 左揭內容之賤耕 權及永佃權	→地上權	→地上權
3	為耕作或畜牧之「賤 佃」中約定期限為20年 以上的「永佃」關係	→具有左揭內容之 賤耕權及永佃權	→永小作權 (期限為20年以 上、50年以下， 得更新)	→租賃權 永佃權(新設)
4	典、起耕胎	→典權(1905後可 能「準質權」、 起耕胎權)	→質權 (期限為10年以 下)	→「臨時典權」 典權(新設)
5	胎	→胎權(1905後可 能「準抵當權」)	→抵當權 (根抵當)	→抵押權 (最高限額抵 押)
6	(一) 1. 約定期限少於20 年之「賤地基」 2. 建造茅屋等簡單 房屋或其他類型 之「賤地」 (二) 1. 「賤佃」中約定 期限少於20年之 「永佃關係」 2. 「佃」關係	→具有左揭內容 之賤耕權 →具有左揭內容 之賤耕權、永 佃權及佃權	→賃借權 (債權，期限為 20年以下，得更 新)	→租賃權 (債權，期限為20 年以下，得更新)
權利 得喪 變更		某部分時期及部分 權利採登記生效主 義	登記對抗主義	登記生效主義

資料來源及說明：王泰升繪製。以“→”表示法律關係存續期間(從發生到消滅)跨越不同時期時，所應為之轉換；若其存續期間僅在某一時期內，則依該時期之法律規定即可。表上之賤耕權若屬於1905年「台灣土地登記規則」所稱的「賤耕權」，方有登記生效主義之適用。賃借權及租賃權無登記對抗或生效主義的問題。

#### 肆、戰後的土地財產權關係

##### 一、適用中華民國民法、土地法

1. 依「台灣接管計畫綱要」所示民國一切法令，均通用於台灣。1945.10.25 中華民國民法、土地法施行於台灣。
2. 不動產物權得喪變更改採登記生效主義。依日本民法登記為所有權、地上權、抵當權、永小作權者，分別轉換成中華民國民法的所有權、地上權、抵押權、永佃權等。
3. 而日本民法上的「先取特權」、「不動產質權」因中華民國民法上未有相當之物權，至1951年始以行政命令允許登記為「臨時典權」，權利內涵依日本民法不動產質權規定，存續期間由1945.10.25起算10年，至1955.10.24為止。

## 二、日產相關規範

1. 台灣省行政長官公署暨高等法院公告：凡日人不動產在 1945.8.15 以後、移轉或設定負擔者，一律無效。
2. 「收復區敵偽產業辦法」：產業原為日僑所有，或已歸日僑出資收購者，其產權均歸中央政府所有。「台灣省處理境內撤離日人私有財產應行注意事項」
3. 《台灣省日產處理法令彙編》

## 三、「權利憑證繳驗」的性質

1. 1946.4.5 台灣省行政長官公署公告要求土地權利人應於同年 4.21 起 1 個月內申報土地權利。
2. 1947.3 「台灣省權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法」：在申報期限內，繳交原權利憑證，經公告、異議等程序後，換發權利書狀，載入土地登記簿，視為已完成「土地總登記」，具有登記公信力。若原所有人未辦理土地總登記，該地即被登記為國有。
3. 最高法院 79 台上字 1360 判決：「台灣光復後，政府辦理之土地總登記，其目的在整理地籍，僅為地政機關清查土地之一種程序，與物權登記無關，並不影響光復前原權利人因登記取得之物權。原審竟認系爭土地既經台灣光復後地政機關辦理土地總登記程序而登記為國有，上訴人不得以光復前日據時期之土地登記主張權利，所持法律上之見解，亦有可議。」
4. 最高法院 82 台上字 3167 判決：「土地登記，係指將土地及建築改良物之標示、所有權、他項權利及其得喪變更之情形，依法定程序登載於政府掌管之登記簿之謂。屬政府之具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為不同。又台灣光復後，政府辦理之土地總登記，其目的在整理地籍，僅為地政機關清查土地之一種程序，與物權登記無關，並不影響光復前原權利人因登記取得之物權。」

## 伍、結語：過去、現在與未來



## 參考文獻

王泰升，台灣法律史概論，五版，臺北：元照，2017。

王泰升，台灣日治時期的法律改革，修訂版，臺北：聯經，2014。

王泰升，論台灣法律史在司法實務上的運用——以在個案中適用舊的國家法為中心，台灣本土法學雜誌，第 15 期。

王泰升，台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（1945-1949），台大法學論叢，第 29 卷 1 期，1999。

李文良，帝國的山林——日治時期臺灣山林政策史研究，國立臺灣大學歷史學研究所博士論文，2001。

陳宛妤，日治時期土地法律關係之法源——最高法院 105 年度台上字第 1980 號判決分析，月旦裁判時報，第 63 期，2017。

陳立夫，台灣光復初期土地總登記（權利憑證繳驗）問題之探討，收於最高法院編，法律史與民事司法實務，最高法院，2005。

外務省條約局編，外地法制誌第 4 卷 律令總覽，文生書院，1990

台灣總督府覆審・高等法院編纂，覆審・高等法院判例，文生書院，1995

臨時台灣舊慣調查會編，台灣私法 臨時台灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書，臨時台灣舊慣調查會，1911



## 台灣的土地掠奪史——基進觀點的詮釋

（發表於台灣二林蔗農事件 93 週年紀念國際學術研討會）

徐世榮<sup>1\*</sup>、廖麗敏<sup>2\*\*</sup>

### 一、緣起

黃富三教授在其《清代臺灣之移民的耕地取得問題及其對土著的影響》一文對於漢民族來臺後如何掠奪原住民土地有非常深入的論述，惟該文結論中表示：「導致臺灣漢化成功的因素是農業殖民，而其主角是千千萬萬的閩、粵貧窮移民。……然而，這部農業殖民史卻是漢人與土著用血、淚寫成的土地競爭史（1981b，43）。」惟，使用競爭二字來詮釋這部漢人殖民臺灣的歷史是否適當？這是因為競爭二字大抵是用在平等或勢均力敵的情境，而這也與權力的分配有著絕對關係，若漢民族擁有較大或絕對的權力優勢，原住民根本就不堪一擊，那是否還適合使用競爭二字？表面上看起來或許是類似於市場機制的競爭，但掠奪是否才是其本質？這是我們必須予以正視之處。再者，在清代時期，朝廷對於臺灣的統治絕大部分時間是採取消極政策；然在 1895 年後，日本殖民統治時期，國家的力量進入臺灣後，土地掠奪是否繼續進行？如果是的話，那又是採取什麼樣的方式在進行？再者，二次大戰結束之後，換成國民政府來台，相同的問題其實也非常值得思考及探究。本文欲透過歷史的耙梳，經由政治經濟學的「基進觀點」，嘗試描繪出來臺的統治者及與其結盟的政經優勢者，基於其本身的統治利益及資本積累，在土地制度上採取的都是不斷地對社會弱勢進行土地掠奪。

### 二、政治經濟學的探討

在理論層次上，上述的問題意識涉及了政治經濟學之論述，即政府及市場所扮演的角色。由於歷史傳統及思想淵源的不同，政治經濟學中對於意識型態的研究有多種途徑與分類，例如周育仁（1993）就將其分為：多元論、經濟自由主義與公共選擇理論、經濟民族主義、馬克思主義、組合主義等；蕭全政（1988）則是將其歸類為：現代政治經濟學、馬克思傳統的政治經濟學、公部門政治經濟學等；再舉一例，Gordon（1977）則是將其分類為「基進觀點（Radical View）」、「自由觀點（Liberal View）」、「保守觀點（Conservative View）」等。雖然彼此分類不同，但是其論述之內容則有高度的重複性，底下僅由 Gordon 之分類做簡要之論述。

「基進觀點」主要是源自於馬克思主義，強調階級差異的社會結構關係，而此社會結構及

1 \* 政治大學地政學系教授。

2 \*\* 中國科技大學會計學系副教授兼會計室主任。

其演變主要是倚賴於社會中經濟生產的主要方式（the mode of production），由於基本生產方式的不同，致使資本主義社會與封建社會及社會主義的社會皆大異其趣。至於，「自由觀點」似乎是沒有清楚的脈絡可尋，它是逐漸地在西方社會中發展出來，在美國頗受到歡迎的多元理論（Pluralism）即是「自由觀點」在政治上的主要論點，其主要的代表人物如 Robert Dahl 及 Charles Lindbolm。反之，「保守觀點」則是有清楚的歷史淵源，它是源自於十九世紀古典的英國自由主義（Classical English Liberalism）。

然而，不論是「自由觀點」或是「保守觀點」，它們都有一個共通的看法，即是使用正統的經濟分析來探討公共政策，並視目前的制度結構為當然。因此彼等的研究重點是置放於個別的決策單位，探討他們如何調適、進入已存的制度結構當中。它們並認為每個團體都能夠行使理性的行為，並選擇那些能夠增加他們福祉的策略。然而對於此觀點，蕭全政（1988，25）則是有所批評。他說：

由於忽略制度與結構等總體性因素，現代政治經濟學家經常面對某些政治經濟問題時啞口無言；而由於忽略不理性與非理性政治行為，某些政治經濟學家也經常只能預測（準不準是另一回事）而無法完滿解釋某些政治經濟問題的出現與發展。這基本上只因為現代政治經濟學所強調的是一般化、科學化、形式化而脫離現實，少具實質內涵的演繹性理論。

「自由觀點」或是「保守觀點」的主要差異，是源自於彼等對於政府角色及功能的不同見解。「自由觀點」的支持者認為經由團體所選出的代表，可以確實反映個人的意志，政府之作為因此可以包含所有個人的偏好，而且可以促進所有人的利益。彼等認為政府必須進行社會所得的重分配，而當市場機能功效不彰之時，政府也必須介入，另外，對於市場機能無法提供的服務，如國防、教育、及消防等，政府可以提供上述之服務。但是「保守觀點」則是持完全不同的見解，彼等認為政府的角色應該是更形縮小，由於市場非常的有效率，因此他們對於市場機制深具信心；相對地，他們擔心政府的介入將會影響效率，並侵害到個人的自由。

至於「基進觀點」對於政府角色的扮演又是持何種見解呢？「基進觀點」的支持者認為政府基本上是为統治階級（資產階級）服務的工具，這乃是由於在資本主義社會裡，資產階級控制了社會，政府因此是為其服務。而資本主義的社會也因此可以分為兩個階級：一為資產階級，另一則為無產階級，由於前者掌握了生產的工具，使得無產階級僅能以出售勞力的方式，取得小部分的所得，而資產階級則是因此剝削關係，可以大量的得到剩餘價值。周育仁（1993，43）指出：



在此一剝削關係上，國家機關所扮演的角色是以強制力維持現有的生產方式，並以其力量支持資產階級對無產階級進行剝削與控制。就此而論，資本主義社會中的國家機關，只是資產階級用來協助其控制、剝削與壓迫無產階級的工具，亦即國家機關存在之主要目的是為資產階級的利益服務。此外，國家機關也扮演了合法化此種統治關係的角色。

上述「基進觀點」對於政府角色的看法，並不為「自由觀點」或是「保守觀點」的支持。不論是「自由觀點」或是「保守觀點」，他們都不認為國家機關僅為某一個特定階級服務，對於「保守觀點」而言，國家機關無法給個人提供利益；反之，對於「自由觀點」而言，則認為國家機關可以提供利益給所有的人。後來，對於國家機關到底能夠扮演什麼角色，已經有了更多的論述，主要之見解為國家機關具有相對的自主性（relative autonomy）及能力（capacity），周育仁（1993，55；引自 Skocpol 1985, 3-28）指出：

就前者而言，係強調國家機關作為一個組織，其所制定之政策與追求之目標，並非僅是反映社會中特定利益團體與階級之要求而已。易言之，國家機關有其自我追求之目標。至於就後者而言，則係指國家機關在面臨來自社會中之有力利益團體壓力的情況下，制訂與執行政策的能力。

此論點已經脫離了「基進觀點」的國家機關工具論，及「保守觀點」的國家機關無用論，逐漸成為比較政治學的主流論點，或將其稱之為國權理論（State Theory），表示政府是可以促進社會全體福祉。但是，若由臺灣過往的土地掠奪歷史觀之，國權理論的觀點適合嗎？即，本文在探究臺灣土地制度演變的歷史之後，要嘗試由上述不同的政治經濟學理論來尋得適當的解釋途徑。

### 三、清廷統治時期

台灣歷史淵源流長，在清領時期，清廷最早雖實行海禁政策，但漢人還是源源不斷冒險渡海來台，大量漢人在康熙末期即移入，並於乾隆及嘉慶年間達到最高潮，致使台灣西部平原地區大量開闢為水田，台灣遂成為一大穀倉。但相對地，卻也嚴重壓縮及掠奪了原住民的生活及生存領域，致使衝突時常發生。

清廷對於已經來台的漢人，原本是嚴格禁止承買及承租原住民土地，但是後來遷就於事實，從雍正二年開始，有限度開放熟番地的出租，但對於生番地仍然嚴禁入墾。由於開放出租，使得許多實質的買賣行為是以租佃的方式在進行，因此產生了所謂的「番產漢佃」、「一田二主」等制度，番業主雖為名義上的所有人，但實際掌控土地的則大多是漢田主。另外，在清末牡丹社事件發生之前，清政府對台大抵是採取消極統治政策，對原住民土地雖發布一

些管制規定，但漢人仍然以強力的方式來取得土地，即集體以武力來攻佔番地，如吳沙攻佔噶瑪蘭、郭百年攻佔埔里、姜秀鑾攻佔竹東及北埔等。黃富三表示，「在一八七五年開山以前，這種公然以武力攻佔土地的方式都是民間性的，政府通常採取禁止甚至制裁的措施，如埔里社事件之命令漢人撤離。至於一八七五年後沈葆楨至劉銘傳之開山撫番工作則是一種官方主持的武力墾殖，土著所受的壓力當然更大（1981b，27）。」

在上述強力方式外，則為和平的方式，其中又有不正當與正當手段之分，前者包括了交換土地、結婚計策、同化計策、騙取土地、偷墾、交易手法、利用土著習俗、借居或租屋取地、高利貸等，至於後者則包括以水換地、租贖、買賣等。黃富三指出，「清領後，約自康熙四十年起，移民大（增），墾拓加速。康、雍、乾三代，西部肥沃平原已開發殆盡。嘉慶年間，續開噶瑪蘭、埔里社之地，完成主要的墾闢工作。咸、同年間入屏東，光緒年間又開臺東及部分山區。至此差不多全島的可耕地都已移入漢人之手（1981b，33）。」其後果則是原住民經濟的貧困化及政治上愈加的邊緣化。而由以上的武力攻佔及許多不正當的手法來看，原住民與漢人應不是站立在公平的位置來競爭，漢人是政治經濟的優勢者，原住民則是政治經濟的劣勢者，陳秋坤（1997，218-9）透過岸裡社的研究，也指出：

透過對岸裡社的個案研究，分析土著部落如何接受漢民的私有地權規範，將全社共同享有的草地分割成以家戶為單位的私人產權，從而促使多數族人由狩獵採食為生演化為漢人式的田園業主。從岸裡社人的轉質過程，一方面可以看出國家官僚勢力在改變土著地域和部落生態環境上面，扮演相當重要的角色；另一方面，我們也觀察到漢民墾佃的地權習慣和商品貨幣經濟，深刻影響到土著業主的地權內涵及其維生方式。這兩股勢力不但將國家權威滲透到土著聚落，分離部落的傳統權力結構，而且也使大多數土著捲入商品化的土地市場，將田園租業化為可資彈性分割與典賣的商品，稍後則因地權的疏離而導致普遍的貧窮化。至遲到十九世紀四十年代，大部分的岸裡社業主業已退化為漢人社會經濟體制下的邊緣階層。

在政治及經濟這二股力量的夾殺底下，原住民的土地遭致嚴重的掠奪，而這也同時顯示在原住民的社會經濟地位低落，已成為社會弱勢中的弱勢。

#### 四、日本統治時期

到了日治時期，台灣成為日本的殖民地，國家伴隨著資本，形構成日本帝國主義，強勢入侵台灣。殖民者深知要在台灣殖產興業及農業移民，最重要的乃是要擁有土地，因此如何經由政治力來創造高額的官有地（國有地）乃是關鍵。

因此，日本來台第一年即公布《官有林野取締規則》，其第一條強制規定「凡山林原野，若無契據或其他證件足以證明其所有權者，統視為官有」，繼而分階段開始進行台灣西部的土地調查（1898-1904）、林野調查（1910-1914）、官有林野整理事業（1915-1925），將林野土地劃分私有或官有。由於在清治時期，對於林野並未丈量，其縱然為民間買賣的標的物，也很少有契據，這個政策使得約 73 萬公頃林野土地全淪為官有。相對地，臺灣總督府對於山地原住民並不放鬆，因為臺灣偌大的山區隱藏了豐富的資源及礦產。繼平地普通行政區域土地調查及林野調查之後，從一九二五年（大正十四年）起，進行山地林野之調查與整理。不過此項調查並不單獨舉行，是與森林計畫一併實施，為一以十五年為期的綜合性計畫（後來縮短為十年）。

在此計畫中，山地林野被區分為「要存置林野」、「不要存置林野」、及「準要存置林野」，編訂的面積約略分別為一、〇九四、六一九公頃，七七、二一三公頃，及二〇〇、〇七二公頃（王益滔 1966，74）。所謂的「要存置林野」大致包含了保安林及在治水、國土保安及其他公益立場上不許開墾或限制開墾之地。至於「不要存置林野」則是指農林適用地、山地部落燃料牧草採取地及放牧地。其實最值得重視的，為所謂的「準要存置林野」，其設置的目的主要有三（王益滔 1966，74）：

1. 軍事上有保留為國有之必要者。
1. 為保障山地人民生活而須保留者。
2. 為獎勵山地人民之移住而須保留者。

其實，為第一項而保留者並不多，大部分皆是為山地人民而保留，因此「準要存置林野」也可稱之為「山地保留地」，而這就是目前原住民保留地之濫觴。原住民部落由原先熟悉的自然環境，被移居於指定的地點，其生活領域不僅是大幅度的縮小，甚至於生活習慣也被迫進行更改，由本來的半農半獵轉變為定點的農耕。可議的是，保留地內的土地並不肥沃，灌溉引水也不良，原先規劃是每人分配予三甲的土地，但是由於面積不夠，致使個別原住民所能使用之土地遠低於三甲。根據中村勝（1996）對於臺北州文山郡的烏來、RAHAU、RAGA、（現在的阿玉）、RIMOGAN（福山）等四社集體遷村之研究，發現：「他們原有的耕作面積是一千二百六十七甲，但後來分配到的保留地卻只有八百一十九甲，縮小至原有的百分之六四％。而且，每個原住民實際只能分配到一・五甲的土地。事實上，不僅是土地面積縮小，保留地不是水利灌溉不良，就是土質貧瘠的地區。」因此，原住民的生活大受影響，矢內原忠雄（1985，22）也表示：

近年政府的設施，是使高山先住民頻向山麓平地移居。散在高山的先住民部落，逐漸密集平地而聚落生活。過去他們是在廣大的地域，從事狩獵或地域循環的



粗笨農業，現在他們逐漸改渡定著的、集約的農業及養豬生活。“番社”的社會制度經濟關係，因這移居，大起變化。他們的健康情形與心理狀態，亦大起變化。

根據一八九五年所公佈的「官有林野取締規則」第一條之規定，「如無足以證明所有權的地券或其他確據之山林原野，概為官有。」因此，整個山林原野全部納入官有的範圍，就連居住於保留地內的原住民也不對土地擁有所有權及處分權。這種對山地林野全部納入官有的政策，其主要目的是要遂行日本帝國主義對於臺灣山地資源的掠奪，並且協助資本家深入臺灣山地大肆開發。矢內原忠雄指出：「……講到林野，其獨佔情形及屬於日本資本的比率，更甚於耕地。……國家資本的專賣局，其樟樹造林地三萬五千甲；阿里山、八仙山及宜蘭濁水溪的林業官營地八萬三千甲，帝國大學演習林十三萬甲。由此當可概見：林野獨佔及日本資本家與國家資本進展的一斑了（1985，27）。」

此外，日本政府及資本家積極對於臺灣林業的採伐行為是相當的明顯。日本據臺之後，即在臺灣總督府民政局殖產部之下設置林務課；一九一〇年殖產局擴充，於林務課之外，另設林野調查科、林業試驗場及阿里山作業部；一九一五年臺灣總督府將林政與林產劃分，在殖產局之外另設營林局；其後，有關林業經營的行政機關並做了多次的更改。周憲文（1958，199）因此認為日本政府對於臺灣林政是非常的重視。由各地開採的記載可知，採伐之初，大抵皆由資本家經營，後來臺灣總督府於一九一〇年接手開發阿里山林場，並擴及於太平山及八仙山兩林場，積極發動官營砍伐事業之進行。不過自太平洋戰爭爆發之後，此三林場則是轉為民營或官商合辦。根據周憲文之研究，臺灣之林場在大戰末期，幾乎全為日本資本家所掌控。

就日據末期的情形而論，阿里山、太平山、八仙山、鹿場山屬於臺灣拓殖株式會社，大元山、太魯閣屬於南邦株式會社，木瓜山屬於花蓮港木材株式會社，林田山屬於臺灣興業株式會社，香杉山屬於植松木行，望鄉山屬於櫻井組，妹克伊磨山屬於三井農林株式會社；再如次高木材合資會社包辦大安溪上游一帶森林，二八水製材株式會社專門採製鐵路枕木，無一而非日本資本家所經營。（1958，208）

根據資料顯示，從一九二二年到一九四二年中間，臺灣的森林共被採伐了三二九、一四五公頃，價值為新臺幣一二八、九九一、一三五元（臺灣省行政長官公署統計室1946，616），如由每年砍伐量觀之，則是戰時各會社競相濫伐的情形最為嚴重。因此，原本屬於原住民居住的生活領域，遂變成了日本殖民政府及資本家大肆剝奪的最佳場所；反之，被驅趕而移居於山地保留地的原住民則是過著貧困的生活，其政治經濟及社會地位皆處於邊



緣的位置。

但日本殖民者對於台灣土地的覬覦絕非僅是在山林原野而已，為了進行官商資本積累，對於平原地區的土地也是不放過的，其中最受重視者則為大日本、台灣、明治、鹽水港四大製糖會社所擁有約 12 萬甲農地，而這即是現今台糖公司土地的前身。根據台灣省政府原代電可見，「在台糖公司經管全部公地中：（甲）由前台灣總督府直接間接撥付撥用，或投資各日人製糖會社之土地，共計 56,995 甲，除此項公地外；（乙）其由總督府憑藉政治力量，強制徵收人民私有土地，轉交各該製糖會社使用，為數亦達 64,367 甲，此項 6 萬餘甲之土地，分別登記為會社所有（侯坤宏 1988）。」這些被掠奪的土地絕大多數是位於台灣的西部，少部分則是位於台灣東部，1947-48 年台灣出現許多針對台糖的農民抗爭即是與這些土地被掠奪有關，但至今這段歷史仍然是被遺忘當中。

## 五、中華民國統治時期

二次大戰之後，獨裁統治的國民政府來台，又展現出新一階段的土地掠奪。在中國，國民政府於 1945 年 11 月 23 日頒布《收復區敵偽產業處理辦法》，日本人公私產業均以「敵產」名義，被國民政府沒收。很不幸的，當時身處中國的朝鮮人及臺灣人也被視為日本人，因此這個政策也擴及彼等的身上。隔日，行政院核定《朝鮮及臺灣人產業處理辦法》，也將其公私產業視為敵產，不同之處在於，除非朝鮮及臺灣人能夠證明自己未與日本人合作，財產才可核定發回，否則也是一律沒收，當時在中國各地的臺灣同鄉會對此頻頻四處請願並表達強烈不滿。相對的，在臺灣，除了眾所關注的日產接收之外，一般臺人的土地產權是否有獲得保障？臺灣省行政長官公署實施了什麼政策？

當時實施的政策為「土地權利憑證繳驗」。臺灣省行政長官公署在 1946 年 4 月 5 日發布「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記」公告，要求從 1946 年 4 月 21 日起至同年 5 月 20 日止，在此一個月期限內，無論公有、私有土地，凡已取得關係土地上各種權利之團體或個人，各應填妥申報書，並檢齊有關土地權利憑證，持向所在地土地整理處申報。當時的土地權利憑證主要為日治時期的土地台帳、法院登記濟證、最近三年納租收據、及其他足資證明權利文件。惟因為準備工作根本沒有到位，政府接收時的錯誤認知，及許多課題都沒有預作準備，例如土地登記制度不同、語言不同、資訊傳播不足、交通不便、不同土地權利如何轉換及登記、臺人及法人改名、日台合資、及土地整理處缺乏人力等，情況可謂是一團混亂，因而也產生了許多嚴重的問題。

若以土地登記制度為例，臺灣總督府於 1922 年 9 月公布「關於民事之法律施行於臺灣文件」，將日本民法、民法施行法、不動產登記法以及其附屬法律自 1923 年 1 月 1 日起施

行於臺灣，也就是不動產物權移轉因當事人意思合致，即生效力，登記僅為對抗第三人之要件，並非強制登記，因此當時的土地權利出現三種情形：（一）有登錄於土地台帳，但因未申請登記或不屬於登記區之範圍，以致於尚未造具此筆土地之土地登記簿；（二）有土地登記簿及土地台帳；（三）未經測量之土地，無土地台帳且無土地登記簿（李志殷 2003）。

但是國民政府卻是採取強制登記制度，即所謂的登記生效主義，這有很大差別，因此，土地權利憑證繳驗應僅只適用於在日治時期已辦理不動產測量及登記之區域，但很不幸的，臺灣省行政長官公署竟誤以為全臺在日治時期已辦理完土地登記，因此對於前述第（三）項，由於無法提出符合的權利憑證，致使土地整理處皆無法受理申請。此外，日治時期土地買賣未必要進行登記，加上還有許多難以克服的前述問題，因此，第（一）及（二）項的實際權利人也未必能夠登記。

嗣後，臺灣省行政長官公署於 1946 年 10 月 7 日發布署令，「逾登記期限無人申請登記之土地，或經申請而逾限未補繳證明文件者，其土地視為無主土地，由該管縣市地政機關公告二個月，公告期滿無人提出異議者，即為國有土地之登記。」這使得許多臺人的土地權利強行遭致剝奪，縱然後來在民意代表的建議下延至 1949 年底，但已是無力可回天了。也就是說，臺灣省行政長官公署推動的土地權利憑證繳驗工作，使用不到一年的時間，就強行將許多臺人的土地無償變更為國有，這是對人民財產權的不當侵害，也形同是視那些土地為敵產，進行實質的沒收，而這樣剝奪基本人權的殘酷作為造成了臺人極大的痛苦與不滿，勢必引發臺人的抗暴行動。另由於當時發生二二八事件，有許多台灣人懼怕而不敢前往申報，其土地房屋也就因此全歸政府所有。這明顯相當不合理，至今也不知有多少土地及房屋被獨裁者掠奪，造成現今仍有不少土地及房屋所有權人的後代不斷地在訴求返還土地。

此外，實施於民國 42 年的「耕者有其田」政策，也是當權者強制掠奪土地的作為。那時有 14 萬多甲的農地被徵收並放領給現耕佃農，最嚴重的錯誤乃是因蔣介石為了強硬實施這個政策，不惜擴張對於「地主」的定義，將共有出租耕地的所有權人全部拉近來，認為他們也是剝削佃農的「地主」，刻意予以懲罰，完全剝奪其所有權。但事實上，他們絕大多數都僅是擁有一甲以下的土地所有權人，他們與富甲一方的土地所有權人絕對是無法類比的，這些「地主」的戶數有 87,149 戶，而其被徵收的土地面積則大約是 10 萬甲，而這些被掠奪的土地大抵都是位於台灣西部（徐世榮 2016）。

之後，政府則是運用都市計劃、土地徵收、市地重劃、都市更新、地籍清理等方式來繼續掠奪人民的土地，這表示土地掠奪不僅是過去式，它甚且是現在進行式。例如，近年來許多激烈的抗爭，看似是針對土地徵收、都市更新、或市地重劃，但是，其實都是源自於現行偏頗的都市計畫。都市計畫的發布實施會產生強大的法律效果，它會影響人民的財產權、生

存權及工作權，也會改變了人民的生活環境與方式。都委會在審議時，往往會作出「附帶決議」，例如，規定後續採用一般徵收、區段徵收、或自辦市地重劃的方式來進行土地開發。因此，都市計畫的書圖及附帶決議都成了行政指導，後續的各式計畫必須遵循，但這卻使得土地被掠奪及基本人權遭致了嚴重的侵害。目前都市計畫的主要問題大致有三：

第一、我國都市計畫非常欠缺實質民眾參與的機制。都市計畫是公共事務，關鍵在於人民的價值抉擇，而不是在於工程技術或是成本效益，因此皆很重視民眾參與。我國《都市計畫法》第 19 條規定，主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應公開展覽三十天及舉行說明會。須注意的是，它是在「主要計畫擬定後」才讓民眾參與，也就是在政府內部已經定案之後，才對外公開，並徵求民意，這是否抵觸了儘早參與的原則？監察院就曾指出公開的時點過遲，並建議應於草擬藍圖階段就要召開會議。另外，現行不論是公開展覽或說明會，多為消極被動參與方式，缺乏實質的溝通對話及討論，因此監察院及學界多建議應依照《行政程序法》之規定，將其改為聽證會。

第二、我國都市計畫非常缺乏公正合理的審議機制。政府故意把都市計畫形塑成非常「專業」的事務，致使都市計畫僅能由極少數的專家學者及行政官僚所組成的都市計畫委員會來進行審議。都委會成員中，政府行政官僚幾乎佔了半數，而其他委員的遴聘也完全是由首長決定，這使得都委會的審議如同是球員兼裁判，結論總是偏向政府這一方，犧牲人民的權益。而政府所遴聘的學者專家有許多位皆是熟面孔，他們不僅遊走於中央的都委會、區委會、環評會，身兼數職；也穿梭於中央與地方政府，如內政部、環保署、台北市、及新北市，這邊做完，換那邊做，如同是「萬年委員」。

第三、我國都市計畫非常欠缺行政救濟保障。當人民的權益因都市計畫而遭致剝奪時，卻不能依法提出訴願或行政訴訟，這影響人民權益甚鉅。都市計畫的法律性質到底為法規命令？還是行政處分？學說上見解分歧，在司法院作成釋字第 156 號解釋之後，行政部門與行政法院判決多認為都市計畫之擬定或定期通盤檢討，不為行政處分；而僅肯認都市計畫個案變更，尚具行政處分之性質。這樣的區分使得大多數的都市計畫皆被視為是法規命令，人民無權提起行政救濟。然而，這樣的區分卻遭致學界嚴厲的批評，許多學者主張不論是主要計畫或是細部計畫之新訂或是變更（不論是通盤檢討或是個案變更、擴大或修正）皆應以一般處分視之，並讓權益受侵害之利害關係人得以提起行政救濟，這項呼聲終於在二年前，司法院大法官作出第 742 號解釋而有所改變。

欠缺實質的民眾參與、欠缺公平合理的審議、及欠缺行政救濟保障，可謂是我國都市計畫的嚴重問題，而這也違背了美國都市計畫學界及實務界非常強調「規劃的道德倫理守則（Ethical Principles in Planning）」。

很遺憾地，21 世紀的今日，我國依舊在施行非常專制保守的都市計畫體制，由此來進行土地掠奪，而這也是人民會屢屢走上街頭抗爭的主因。



## 六、近年來意識型態的遮蔽與嚴重的土地掠奪

許多學者指出，隨著臺灣的政治經濟發展，臺灣的政經結構是愈來愈走向一個由國家菁英、地方派系與資本利益集團所形成的「新的保守聯盟」（朱雲漢 1992，72-73），另有學者將此聯盟稱之為「新政商關係」或是「新重商主義」，而王振寰則是指出目前的政經結構已經是呈現了「新國家的特色」，國家機器官僚除了與資本家之間關係密切之外，資本家在立法院和正式的政策制訂上，都有相當大的影響力；相對地，勞工或環保團體等組織則是被排除於此聯盟之外。再者，在積累策略上：

新國家的策略愈來愈傾向新自由主義（neo-liberal）的作法。所謂新自由主義的經濟政策，是指 1970 年代之後，西方福利國家面對經濟發展困境和危機，舊有的福特主義生產模式瓦解，生產力跟不上通貨膨脹和薪資的成長，企業出走，稅收的成長無法支撐福利國家大量成長的財政支出，而採取的新的供給面經濟政策。這些政策包括全面民營化、放鬆對企業的管制、壓制工會的勢力、縮減福利預算、強化整體經濟的競爭力等，企圖全面改造福利國家，扶植和強化私人企業的競爭力。這個新自由主義最具代表性的就是美國雷根和英國柴契爾夫人的經濟政策。（王振寰 1996，87）

雖然稱之為新自由主義，但其實其意識型態的內涵則純然是前述「保守觀點」，為求國家整體經濟成長及市場效率的提升，政府角色已經是逐漸的退縮，整個社會的運作機制由市場來主導，在缺乏政府的限制之下，私人企業可以毫無限制的去追求利潤，而展現在土地掠奪制度上則是俗稱的自辦市地重劃。

在上述政治經濟結構之下，土地問題的定義也已經是由「保守觀點」所掌控，這可由李承嘉（1998）之研究得到支持。李承嘉指出，臺灣已經出現了所謂的「新地主集團」，此集團乃是企業集團、政客、及學者之結盟，它「利用所謂『產、官、學』為名結合之後，將個別依其政治上與經濟上的特權、以及學術超然的名義，排除對其汲取土地利益有所不利的土地政策（1998，163）。」而他們所運用的學術理論主要是源自於「保守觀點」的新古典都市地租理論，此理論為新地主獲取土地暴利辯護，並視土地投機為地主及資本家尋求報酬的合理行為，其主要之論點為：

透過土地使用競爭的運作，具較高支付能力的土地使用種類，會把其他支付能力較低的使用種類排除在外。因此，地租的規制會使得各該都市土地作最高價值及最佳的使用，而這種最高價值及最佳的使用，不僅在經濟上是最合理的，也是社會最合理而值得追求的。……準此，地租在土地使用分配上，扮演著正面、積極、且為必要的角色；如



果沒有地租，則土地使用分配就不可能合理，因此，用租稅的方式取走全部或一部分地租，將使土地無法作最高價值、最佳的使用。如此，私有土地的所有權人、及土地資本與區位利益的既得者取得地租就有其正當性，國家或社會以稅的方式取走地租則無必要。（38-39）

透過自由市場的競爭，會得到土地使用的最佳配置，而這會增加社會全體的福祉，至於國家機關因公平性及社會正義的需求而介入，則是大可不必，因為這反而會干擾自由市場的運作，無法達到土地利用的極大化。因此，新古典都市地租理論主張「只要能創造最大地租的土地策略，就是最好的策略，對創造最大地租過程的合理性與地租分配的公平性，則鮮少過問（1998，155）。」新古典都市地租理論成為土地掠奪的最佳掩護者。

遺憾地，隨著臺灣政治經濟結構的轉變，此「保守觀點」在擁有權力者、及「新地主集團」的大力支持之下，已經是深深掌控了臺灣土地問題的定義及土地政策的走向，至於「自由觀點」或是「基進觀點」則是甚少能夠進入土地問題辯論的場域。也就是說，若是由權力三面向的論點來深究（Gaventa 1980），則「保守觀點」的意識型態已經是盤據住權力的第三個面向，並將其他不同之意識型態排除在外，並透過權力之運作，也鞏固住權力的第一、二面向。這也就是李承嘉所說的：

在理論辯解上，則網羅學者專家，以學術客觀的名義，為其設計出「投機無罪，暴利有理」的理論解釋。新地主在籠絡「政客」及「學者」之後，三者即形成牢不可破的利益共生體—「新地主集團」，並逐漸使得土地投機及社會剝削在政治及法律上具有「明文」規定，在理論及作法上則披有「文明」的外衣。一但有了「明文規定」及「文明手段」之後，受剝削者將完全受到「麻醉」而不知反擊，即使偶而豁然開通，欲予反擊，亦無力可使。（1998，219-220）

現今的社會就是受到此「保守觀點」的「麻醉」而不自知，社會大眾以為學術是純然客觀中立的，毫無戒備的就全盤的接受，如此下來，卻反而成為利益的受害者。如果偶然覺醒，提出與「市場自由競爭、政府減少干預」不同之觀點，則不是被「保守觀點」歸類為「泛政治化」（意指其太過於主觀，不是客觀的研究），就是被指為「非經濟因素」，必須給予排除，而這種處理的方式，乃是為了繼續鞏固「保守觀點」於意識型態市場的霸權地位。晚近，此「保守觀點」更是在權力擁有者的推波助瀾下，以不同之型態來呈現，如所謂的「私有化」就是一個最佳的例子，政府在財政困窘的狀況下，不斷地將自己以往所承擔的責任拋棄，讓市場來運作，此舉使得社會的弱勢團體或是偏遠的城鄉，更是顯得衰敗與落後，土地及家園更是受到掠奪，但卻又將其解釋為這是市場自由競爭的結果，但事實這其實是政府有意圖的作為。也就是說，實際上是「基進觀點」的不公平掠奪，但卻被詮釋成為「保守觀點」的市

場公平競爭，這是意識型態的遮蔽。

## 七、結論：基進觀點的詮釋

以上是台灣歷史中非常沈痛的一面，其實，台灣的土地制度史也就如同是土地掠奪史，愈是研究，愈是讓人陷入痛苦難過的情境。然而，學界的探討大多是著重於清治，少部分則是延伸至日治，至今卻依舊很少去探討戰後初期國民政府來台所發生的土地掠奪，而這很可能是長期威權統治的後果，致使我們嚴重欠缺這部分的歷史意識，由此也無法對現今嚴重的社會問題提供解決的可能視野。經由長期歷史的探索，讓我們深刻的理解，這樣的土地掠奪絕不僅是侷限於原住民朋友及原住民傳統領域，它是全面性的，漢人後代也是無處躲藏。不同的或許是面積的多寡及時間的差異，這是個族群的課題，同時卻也是國家霸權及階級的掠奪問題。也因此，我們或許可以嘗試經由「基進觀點」來予以詮釋問題的根源，而不再被「自由觀點」及「保守觀點」所遮蔽，如此一來，未來也許能夠稍減緩這股土地掠奪的洪流。

## 參考文獻：

- 中村勝，1996，〈廢除保留地政策，歸還原住民土地〉，《中國時報》，11/2，11版。
- 王益滔，1966，〈光復前臺灣之土地制度與土地政策〉，收錄於「臺灣銀行經濟研究室」編《臺灣經濟史十集》，臺北：臺灣銀行。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣？—轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流。
- 矢內原忠雄，1985，《日本帝國主義下之臺灣》，周憲文譯，臺北：帕米爾書店。
- 朱雲漢，1992，靳菱菱譯，〈臺灣政權轉型期政商關係的再結構〉，《中山社會科學季刊》，7（4）：58-78。
- 李志殷，2003，《台灣光復初期土地權利憑證繳驗工作之研究》，台北市：國立政治大學地政學系碩士論文。
- 李承嘉，1998，《臺灣戰後（1949-1997）土地政策分析—「平均地權」下的土地改革與土地稅制變遷》，臺北：中國地政研究所。
- 周憲文，1958，〈日據時代臺灣經濟史（第二冊）〉，臺灣銀行經濟研究室編，臺灣研究叢刊第五十九種，臺北：臺灣銀行。
- 周育仁，1993，《政治與經濟之關係》，台北市：五南。
- 侯坤宏編，1988，《土地改革史料》，台北：國史館。
- 徐世榮，2016，《土地正義：從土地改革到土地徵收，一段被掩蓋、一再上演的歷史》，新北市：遠足文化。
- 陳東升，1995，《金權城市：地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析》，臺北：巨流圖書公司。
- 陳秋坤，1997，《清代臺灣土著地權—官僚、漢佃與岸裡社人的土地變遷，1700-1895》，臺北：中央研究院近代史研究所。
- 黃富三，1981a，〈清代臺灣移民的耕地取得問題及其對土著的影響（上）〉，《食貨》，第11卷1期。
- 黃富三，1981b，〈清代臺灣移民的耕地取得問題及其對土著的影響（下）〉，《食貨》，第11卷2期。
- 蕭全政，1988，《政治與經濟的整合》，台北市：桂冠。
- Gaventa, John. 1980. Power and Powerlessness- Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Gordon, D. M. 1977. Problems in Political Economy: An Urban Perspectives. Lexington, MA: D.C. Heath and Company.
- Skocpol Theda, Evans Peter, Rueschemeyer Dietrich. 1985. Bringing the State Back In. New York and Cambridge: Cambridge University Press;







## 【主題二】

# 從台灣歷史看 土地權利流變在審判中



15:30-17:00

從個案看土地權利流變在審判中

主講人

李榮台  
土城普安堂

吳秉霖 律師

《土城媽祖田之地所有關係探究  
——社會的業主與國家所有權人》 論文作者

郭鴻儀 律師

財團法人環境權保障基金會

與談人

李衣婷 律師  
柴山麥家

劉繼蔚律師  
溪頭莊家

## 人與土地百年考

### 土地權利流變與轉型正義—

#### 普安堂個案說明



環境權保障基金會 專職律師 郭鴻儀  
2018年12月8日@臺大森澤館1301多媒體教室



## 普安堂

大正三年（1914年）由王文彬創建的先天派齋堂



## 清治

### 業主與大小租關係

依清治臺灣漢人社會的民間習慣，有資格經營土地或房屋者，稱之為業主。按大清律例採「一業一主」，向官府繳納錢糧（例如田賦）者才是業戶（業主）；但民間則認為對土地擁有實質控制、支配力者即為業主，而不論其是否向官府納糧，於是有「一田二主」的現象。

## 日治

### 從「業主」到「所有權人」的演變過程

日本法學者參考大清律例實地調查清末民初當時臺灣人民習慣，以歐陸法概念撰寫《臺灣私法》，了解清治民間習慣。  
1898年律令第十四號「臺灣土地調查規則」，要求業主檢附證據書類申報其持有土地及附隨法律關係，經地方調查委員會查定後，將各土地業主權人登載於「土地臺帳」（為徵稅目的製作之帳簿）。  
1910年實施「林野調查」。

## 日治

1904年律令第六號「關於大租權整理之件」消滅清治時期大小租關係、大租性質地基租等太租權。

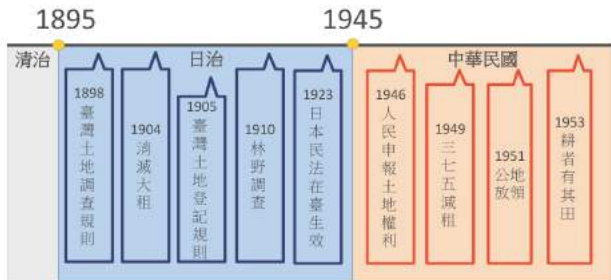
1905年「臺灣土地登記規則」針對「土地臺帳已登錄地」有關業主權、典權、胎權、贖耕權等四種權利之得喪變更採「登記生效主義」。「土地臺帳未登錄地」的各種權利及上揭四種權利以外之權利，可依習慣法，以意思合致生得喪變更效力。

1923年日本民法直接在臺灣生效，業主權適用所有權之規定。日本民法包括所有權在內不動產物權之得喪變更以意思合致為生效要件，未登記不得對抗第三人（採登記對抗主義）

## 中華民國政府

1946年公告人民申報土地權利。1947年通過「臺灣省權利憑證徵驗及換發權利書狀辦法」規定人民於申報期限內，繳交原權利憑證，經公告、異議程序後換發權利書狀，載入土地登記簿，視為完成「土地總登記」。若原所有人未辦理土地總登記，土地即被登記為國有。

有些地政機關未遵守上述程序，直接將日治時期土地登記簿上所載權利人轉載於土地總登記簿上。（忽略日治民法採登記對抗主義）



### 普安堂 民事相關訴訟

### 慈佑宮訴普安堂拆屋還地案

爭點：

- 一、慈佑宮是否為土地所有權人？
- 二、普安堂是否有合法占有權源？

（原一審爭執是否有地上權登記請求權存在，慈佑宮是否應容忍普安堂辦理時效登記？）

臺灣新北地方法院95年度訴字第1936號判決  
臺灣高等法院98年度上字第1025號判決  
最高法院99年度台上字第199號判決  
臺灣高等法院99年度再字第62號判決  
臺灣高等法院100年度再字第6號判決  
最高法院100年度台上字第1143號判決

### 普安堂訴慈佑宮塗銷所有權登記案

爭點：

- 一、普安堂是否為土地真正權利人？
- 二、土地所有權登記是否有登記瑕疵存在？
- 三、爭點是否已於確定判決中審認？

臺灣新北地方法院100年度訴字第247號判決  
臺灣高等法院100年度上字第1062號判決  
最高法院102年度台上字第322號民事裁定

### 慈祐宮是否為土地所有權人？

- 慈祐宮與媽祖宮是否為同廟異名？（同一性）
- 慈祐宮於中華民國政府時期辦理更名並將原登記為媽祖宮之土地變更登記為慈祐宮所有。
- 從日治時期土地登記銜接至中華民國政府，直接抄錄土地臺帳或土地登記簿資料的問題（登記絕對效力）。
- 舉證責任問題。



### 普安堂是否有合法占有權源？

- 從清治、日治延續至中華民國政府的土地使用事實。
- 在無法證明普安堂為土地所有權人的前提下，普安堂使用土地的合法權源為何？（以現行民法有沒有支持普安堂持續使用土地的相關權利？）物權法定主義與債權相對原則的侷限。

### 問題提出

- 從清治舊慣過渡到以歐陸民法體系的日治和中華民國政府，不同的統治主體有無發生法制度本身銜接上是否產生斷裂？無，我們該如何看待現在的問題？若有，該如何解決？
- 個案資料歷史久遠，司法實務舉證上困難，縱使提出相關歷史文件，往往也會被法官挑戰證據力，就此部分我們該如何看待和解決這樣的問題。

### 問題提出

- 面對長期實質支配、使用土地利益者，現行法制度有沒有任何保障途徑，可以保障他們繼續合法占有使用土地？既有制度（如時效取得）有沒有重新檢討的必要？

### 敬請指教



mahler0413@crf.org.tw





