

晚清臺灣清賦事業的再考察

——「減四留六」的決策過程與意義^{**}

李文良^{*}

摘要

清末臺灣巡撫劉銘傳在清賦事業後期推動的「減四留六」、「大租戶承糧」等政策，長期以來一直被認為是：政府在大租戶的抗爭壓力下，為了委曲求全而不得不讓步的一種退縮政策；政策的制定和推行違背了清賦事業最初廢除大租戶的理想，也使得該事業功敗垂成。

本文藉由政策過程之重建發現：劉銘傳的清賦事業並不存在廢除大租戶的想法；「減四留六」等政策事實上也是對小租戶比較有利，而非大租戶。所以，「減四留六」等政策不會是大租戶壓迫政府而制定，畢竟大租戶不會想要一個對自己不利的政策。因此我們應該重新考察劉銘傳施行清賦事業的整體決策過程，才能看出決策後來發生轉折的意義。

本文的結論認為：我們從清代文獻裡看到的劉銘傳清賦事業，之所以在到達完成階段時倉促推出「減四留六」等政策，主要是基於土地、稅收之行政管理的考量，而不是屈就於大租戶反抗的結果。我們現在對於「減四留六」等政策的評價，乃是源自於日治時期殖民地行政部門推行土地調查事業並廢除大租戶的政策立場和觀點，因為這樣的評價有助於強化臺灣總督府廢除大租戶之正當性，並相對提升土地調查事業之歷史評價。

關鍵詞：臺灣、土地改革、劉銘傳、清賦事業、減四留六、一田兩主

收稿日期：2005年9月12日，通過刊登日期：2006年4月19日。

* 作者係國立臺灣大學歷史系助理教授。

** 本文係執行行政院國家科學委員會歷史學門研究計畫（NSC 93-2411-H-002-044）的成果，謹此致謝。

一、緒 論

劉銘傳撫臺期間（1886-1891）在臺灣推動清賦事業的著眼點，乃是基於建省議案落實後財政短絀的考量，早經研究者明白指出。¹清賦事業之所以能增加政府的財政收入，其主要理由誠如劉銘傳一再宣稱的是：清代臺灣社會存在著大量的未稅田園——「隱田」。問題是，假使土地改革的最終目標是爲了增加政府的財政收入，而稅收的增加主要是藉由土地全面清丈、清查隱田，增加政府帳冊上的應稅田園總面積來達成。那麼，清查隱田以及確實丈量，即可達成增加稅收的目的；何以劉銘傳又在清賦事業之進程幾近完成的「稅收階段」，主張變更納稅義務人，改由小租戶統一承糧、領收丈單，並採行「減四留六」的配套措施，以改革租佃關係呢？

關於上述問題，自二十世紀初期臺灣總督府推行「土地調查事業」以來，傳統的見解主要是：劉銘傳一開始即抱持廢除大租戶並以小租戶爲業主的堅定決心，試圖藉由清賦事業一舉解決臺灣田園在歷史發展過程形成的大、小租佃關係。²後來因爲大租戶激烈抵抗，劉銘傳不得不在政策上一再退縮。首先，以光緒十三年（1887）十二月發布章程、正式容認大租戶繼續存在爲開端，是清賦事業方針的第一次退縮。翌年六月，經淡水知縣以及北臺士紳共同商議而訂定的「減四留六」則是第二度退縮。最後，劉銘傳甚至在大租戶的威逼下，不得不容許大租戶也能「領單承糧」，是爲第三度退縮。

1 臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1900），頁1；黃富三，〈臺灣史上第一次的土地改革〉，《中華文化復興月刊》8.12(1975.12): 29；李文良，〈晚清臺灣的地方政府與社會——廣泰成墾號事件的觀察〉，載於曹永和先生八十壽慶論文集編輯委員會編，《曹永和先生八十壽慶論文集》（臺北：樂學書局，2001），頁101-120。

2 例如，伊能嘉矩以劉銘傳在光緒十二年四月首度向朝廷奏請施行清賦的奏摺曾提及「臣渡臺以來查訪民間賦稅，較之內地毫不輕減。詢知全係紳民包攬，如某處有田若干可墾，先由墾首遞稟承攬包墾，然後分給墾戶首，不費一錢，僅遞一稟，墾熟之後，墾首每年抽租一成，名曰大租」之字句，即斷言劉銘傳認爲大租夙來有名無實，決定應斷然予以廢止之方針。事實上，現存文獻史料都沒有劉銘傳決定廢除大租戶的記載。和伊能持同樣見解的文獻至少還有：《大租取調書》、《臺灣私法》等等。伊能嘉矩，《臺灣文化志》中（東京：刀江書院，1928），頁552；臨時臺灣舊慣調查會，《臺灣私法》卷1上（臺北：臨時臺灣舊慣調查會，1910-1911），頁275-276。

總督府官員爲此感嘆地表示：「以致於無法達成清賦事業最初決定廢除大租戶之目標，可說是千古之遺憾」。³ 作爲臺灣總督府官方見解的「大租戶抗爭說」也成爲日後研究者的基本看法。⁴

但是，以光緒十三年底的「按照等則抽費給單章程」爲開端，而在光緒十四年（1888）啓徵新賦前夕制定的、一系列有關大、小租戶的租稅關係改革，真的是劉銘傳面對大租戶壓力下的政策一再退縮嗎？還是反映了劉銘傳在臺灣推動土地改革時，不得不一併解決的歷史課題呢？這是本篇論文所要解決的主要課題。

二、「就戶問糧」與「就田問賦」之議

光緒十二年（1886）初，當劉銘傳決心藉由清賦擴張政府稅收時，曾就如何展開清賦事業之議題徵詢所屬意見，結果南、北兩地出現了不同的主張。以嘉義知縣羅建祥爲中心的南臺灣官員，主張直接進行全面清丈，就田問賦。北部則以淡水知縣李嘉棠爲中心，主張先行編查保甲，就戶問糧。⁵

3 代表性的著作是「臨時臺灣土地調查局」爲執行「大租權補償」而編纂的《大租取調書》：「依據民間傳言，當初廢除大租戶的議論在民間流傳時，各地的大租戶紛紛表示不滿，後由林維源以及其它有力者直接向政府訴願，以致於巡撫認爲確實難以遂行廢除大租戶之方針，首次變更方針，發佈大租戶仍可收受錢糧殘餘額之曉諭。第二次的變更則是減四留六的告諭。第三次則是針對南部的大租戶可以承糧」。這樣的意見是認爲：「減四留六」政策不只在政府原先的政策構想中，也是一個不得已的策略。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14-15。

4 例如：黃富三，〈臺灣史上第一次的土地改革〉，《中華文化復興月刊》8.12(1975.12): 36；William Miller Speidel, "Liu Ming-Ch'uan in Taiwan, 1884-1891." (Ph.D. diss., Yale University, 1967), pp. 230-231.

5 至於當時分成南、北兩派的原因，目前缺乏資料可供進一步說明。羅建祥後來並未理會劉銘傳的指示，執意在轄內直接推行「就田問賦」，證據是：(1)光緒十二年五月初，嘉義知縣羅建祥在給劉銘傳的稟文中提及：「惟目下各縣皆以淡水知縣李嘉棠稟議之章程爲準，申請委員，編輯保甲，就戶問糧，獨卑邑一處因爲條議著重丈量，和淡水編查保甲兼問糧賦不相符合」；(2)光緒十八年臺灣布政使唐景崧重新檢討隆恩官莊租額時則稱：「此項官莊，從前業已含混不清，迨至全臺一律清丈之時，南北情形又各不同。南路則就田查問，是以此項田園歷歷可考；臺北則不問何項田園，統行清丈」。臺灣南、北在清賦初始階段之所以施行不同的程序，其原因可能是：劉銘傳在清賦一開始的時候分別委派臺灣知府程起鸞、臺北知府雷其達，各設清賦總局，督率辦理。直到光緒十三年六月才設立「全臺清賦

儘管羅建祥的意見獲得了臺灣府知府程起鸚的讚賞與支持，但其他各級官員以及社會輿論卻普遍傾向先行著手編查保甲，就戶問糧。⁶劉銘傳最後也同意採擇淡水知縣的意見，他在光緒十二年四月首度向朝廷奏請施行清賦的奏摺中表示：「臣現由內地選調廳、縣佐雜三十餘人，分派南北各縣，由各該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」。⁷現存文獻資料以及研究成果也顯示，劉銘傳大概在四月初開始行文所屬，要求在二個月內完成保甲編查，並於六月份展開實際的土地清丈。⁸此後，清賦事業的方向便一直是由臺北府、淡水縣主導，羅建祥後來甚至遭劉銘傳奏准參革。⁹那麼，何以當時臺灣各級官員們普遍傾向「就戶問糧」呢？¹⁰

（一）「就戶問糧」

「就戶問糧」實際上是透過「編查保甲」來同時達成。因此，名為「就戶問糧」的田賦清查工作，展現在社會的行動過程卻是一次由省級指派的清賦代理人，配合地方士紳以及衙門書吏共同進行的保甲編查工作。¹¹

總局」，由沈應奎、陳鳴志統一督導全局。臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》，頁55；臨時臺灣土地調查局，《臺灣土地慣行一斑》第2編（臺北：臨時臺灣土地調查局，1905），頁213-215。

- 6 劉銘傳在光緒十一年六月向朝廷奏陳清法戰爭善後事宜時即曾表示：「惟清賦一事，要在得人。臣不諳吏治，昧於理財，時與沈應奎商量，辦理之法，必先清查戶口，再謀次第舉行，恐須一、二年方可以收實效」。看來，劉銘傳早在光緒十一年時即受沈應奎影響，而在清賦施行步驟上傾向「就戶問糧」。沈應奎是劉銘傳重要的財經幕僚，曾在中法戰爭期間負責「全臺總糧臺」，一手掌控全臺財政收支。劉銘傳，《劉壯肅公奏議》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958，臺灣文獻叢刊第27種），頁106。
- 7 洪安全編，《清宮月摺檔臺灣史料》（臺北：國立故宮博物院，1994-1995），頁4739。
- 8 現存劉銘傳在光緒十二年六月八日發布的告示，應該就是編查戶口結束、正式展開清丈的產物。林玉茹，〈由魚鱗圖冊看清末後山的清賦事業與地權分配型態〉，《東臺灣研究》2(1997.12): 135-136；臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》，頁44-58。
- 9 劉銘傳，《劉壯肅公奏議》，頁442-443。
- 10 對「就戶問糧」政策執批評態度的嘉義知縣羅建祥，在給劉銘傳的稟文中提及：「卑職乃一介微員，值此眾人諾諾之秋，敢獻芻蕘之言，實蒙憲臺優渥，身負地方之責，不忍緘默也。」羅建祥的文字可以顯現當時的清賦展開策略完全傾向「就戶問糧」之氛圍。羅建祥認為：保甲編查不只無助於清查田賦，而且可能會有高度的負面影響。臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》，頁56-57。
- 11 即新竹縣保甲制提及的「委員、士紳、書役」，其中「委員」是劉銘傳直接從內地廳縣佐雜

將清查田賦轉化為編查保甲來推行，有幾項明顯的優點。第一，為清查田賦可能引發的社會動亂預作準備。劉銘傳及其他官員應當十分清楚，重新整頓田業所隱藏的高度風險。例如劉銘傳自己就曾一再表示：「臺灣民風強悍，一言不合，拔刀相向，聚眾挾官，視為常事，有言林爽文之變係因陞科逼迫」。¹²而「保甲制度」則常被和社會安定聯想在一起，亦即「保甲乃緝盜安民之良規」。¹³清查田畝之前先行「編查保甲」，可先清除社會的動亂分子，並為社會萬一發生騷動而預作準備。第二，自清廷領臺以來，「保甲制度」即曾在臺灣陸續推行，特別是在面臨外患或是社會動亂，需要清查匪徒、維護鄉村治安的時候，地方官員與菁英在鄉村首先著手的行動通常是編查保甲的工作。民間社會較為熟悉，排斥感也因而降低。第三，政府掌握的土地稅收帳冊是以戶作為單位，而非田土清冊，「就戶問糧」符合傳統的稅收習慣，是官員們普遍能夠接受的想法。保甲編查工作的目標除了「戶無匪人」之外，也期「鄉無漏戶」。在官員們的想像中，只要掌握全部的戶口，便能掌握稅收以及田園。

光緒十二年四月左右首先在北部臺灣展開的編查保甲工作，並非單純的保甲編查，而是經過地方官員特別設計的新政策。臨時臺灣土地調查局曾在二十世紀初期訪錄到清賦當時北部淡水、新竹兩縣擬定的「保甲章程」。從章程中可以清楚看到，除了「以十戶為一牌、選牌中一人為牌長，十牌為一甲、選甲中一人為甲長，十甲為一保、選保中一人為保正」等傳統保甲編查程序以及調查項目外，還特別要求將每戶的作物收穫量、大小租以及賦稅金額，也登記在「門牌」。為了避免戶長以多報少甚至匿不通報，還特別規定：凡漏報者，其土地如係自己所有，則沒為官有；如係佃耕他人土地，則加重處罰。¹⁴

「就戶問糧」是從政府稅收習慣出發，試圖針對戶口進行編查並詢問糧額之所出，以便重新掌握土地。亦即就原本承擔錢糧的大租戶，詢問錢糧數目以及錢糧所出之田地座落和面積。在這個原則下，清賦事業的目標依然是維

人員中遴選，再派赴臺灣各地。臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》，頁55。

12 洪安全編，《清宮月摺檔臺灣史料》，頁4739。

13 臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》，頁48-49。

14 同上註，頁44-58。

持著原本以大租戶承糧的舊慣。¹⁵從行政的立場看來，這確實不失為一簡便之法，這也是劉銘傳等省級官員在清賦事業一開始時想定的基本策略。

（二）「減五留五」案

儘管清賦事業的初始構想傾向「就戶問糧」，但主張「就田問賦」的羅建祥，卻在他當時向臺灣府知府程起鸛稟報的清賦意見書中，首度提及應隨著清賦事業變更納稅義務人的意見。

羅建祥主張變更納稅義務人並非基於增加稅收的政策考量，而是社會的公平正義。羅建祥認為，大租戶對於土地的拓殖開發並沒有實質的貢獻，他們只是利用清領初期百姓不熟悉政府法律規範——開墾需事先申請、取得執照——的漏洞，一旦偵得已墾無照之地，便潛赴官廳申請執照，進而迫使無照墾民向其納租。相對於鑽營法律漏洞、「坐享其利」，為「頑黠之徒」的大租戶，小租戶則是實際投入資本、勞力，開發土地，又無端受到剝削的人。羅建祥因此提醒省級官員應謹慎注意，即將推動的清賦事業很有可能讓大租戶再度平白得利，同時也損害小租戶的權益。羅建祥的主張在一定程度上反應出，他對於公平的租佃及賦稅關係的期待。那麼，清賦事業到底會在民間的租佃關係上引發怎樣的連帶變化，以致於政府必須在清賦事業時一併改革租佃關係？

針對政府進行清賦事業所可能造成的租佃問題，特別是大小租戶之間關係的緊張，當時曾引發多方的討論。當時的官員以及社會普遍認為，應稅田園面積在清丈後應該會大幅增加，而應稅田園面積增加所涉及的不只是地主負擔稅額增加而已，因為大租戶也是依據田園面積向小租戶收取大租，所以清丈後假使面積增加，大租戶將可依據新的面積向小租戶要求增租。¹⁶然而，因為小租戶向佃戶收取的小租並非依據面積多寡，而是根據土地總收穫量；所以，儘管清丈後田園面積增加，小租戶卻不能據以向佃戶要求增租。結果，可預期的是，小租戶在增加大租負擔的同時，也必須同時承受田園價

15 由大租戶承糧對於縣級政府的稅收管理來說確實比較容易，理由誠如後來鳳山知縣的批評，一戶的大租戶底下可能有高達數百位的小租戶。例如，鳳山縣港東中里南岸庄大租戶楊毓記，清賦後之面積為388餘甲、應納錢糧282餘兩，但經管佃戶（小租戶）則有1189戶。「臺灣總督府檔案」04422-38。

16 臺灣社會存在著嚴重的隱田問題，清丈勢必會增加應稅田園是當時官員與社會的共識，劉銘傳也感受到了這樣的氣氛，所以在財政的考量下推動清賦事業。

格因為租額增加而暴跌的損失。相對於小租戶承受大租與地價的雙重損失，大租戶在面積增加後雖然要負責繳納丈溢田園的正供，但因為每甲所收取的大租約為正供的兩倍，田園面積增加越多大租戶的獲益反而越大。據此，羅建祥認為清賦事業將使原本「坐享其利」的大租戶獲取更多的利益，而在歷史時期實際投入資本拓墾土地、且已受剝削的小租戶則因大租增加、土地價格下跌，而「獨蒙其害」，有違社會公平正義。政府如今要推動清賦事業，應避免上述的情形產生。

羅建祥的主張是，將清丈後新增的面積——「丈溢」——作為「新額田園」，直接由小租戶負責繳納錢糧，但不需另外支付大租給大租戶。同時，基於整理政府稅收以及租佃關係的考量，羅建祥也建議將原本應由小租戶繳交每甲八石大租給大租戶，再由大租戶負責繳納錢糧的「舊額田園」，也一併改由小租戶負責繳納錢糧，並以減納四石大租作為配套措施。（以下簡稱為「減五留五」案，因大租戶減收五成大租）羅建祥樂觀地認為：經此改革後，大、小租戶的利益都沒有受到損害，政府可以統一向掌握土地的小租戶收取地稅，臺灣田園的業主權將可像內地一樣不受到大、小租的牽絆，此乃一舉數得之良策。¹⁷

羅建祥的建議看來確實是一舉數得之良策。只是羅建祥考量的主要是社會的公平性，而非稅收的增加，再加上意見甫一提出即受到臺灣、鳳山知縣的批評，被認為是嘉義縣的特殊案例，無法作為一個普遍的原則推廣及於全臺，而且區分新、舊額田園處理並改由小租戶承糧，將使政府的稅收管理陷入混亂的狀態。¹⁸結果，羅建祥的建議後來並沒有受到主政者的重視，而這也同時意味著，劉銘傳並非在清賦事業一開始就存有變更納稅義務人以及裁撤大租戶的想法。那麼，「減四留六」政策到底是在哪一個時間點被推出來的呢？

17 臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》，頁15-17。

18 臺灣、鳳山知縣的意見是：(1)一戶的大租戶底下可能有十至百餘的小租戶，改由小租戶承糧，將使稽查、徵稅工作更為困難；(2)大租一般收的是穀，而土地稅收卻是「徵穀折銀」每石折2.1元徵收，因此收取2石大租才等於1石正供，故減納4石租其實無法抵繳4石的正供；(3)大租並非固定每甲8石，正供也非固定每甲4石。臺灣縣知縣甚至建議，丈後無分新、舊額，錢糧統由大租戶繳納，理由是「大租係由田出，錢糧應由大租而來」，但丈溢田園的錢糧則由大、小租戶依照租額比例均攤。關於臺灣、鳳山知縣的意見，可參閱臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》，頁30-42。

三、核實扣抵：租稅改造原案

關於清賦事業到底在何時推出「減四留六」政策，目前沒有直接相關的文獻可供說明。本節將試圖透過淡新檔案、契約文書等相關文獻之比對，來推斷政策出現的時間，以作為下一節討論決策過程之基礎。

（一）鄭恆利欠租案

光緒十三年十一月十三日，新竹地區著名墾戶金廣福負責人姜紹基，具稟向新竹知縣方祖蔭呈控，轄下的閩籍業戶鄭恆利抗納隘租。依據姜紹基的陳述，具體的情況是：鄭恆利有南埔庄水田一所，依約定每年應分早、晚兩季繳納金廣福隘租共計 96.74 石。其中，早季隘租 42 石在六月時繳完，晚季隘租 54.74 石應在十月底前繳納。¹⁹結果，鄭恆利在光緒十三年六月納了 42 石的早季隘租後，卻抗不完納原本應在十月份繳納的 54.74 石晚季隘租，鄭恆利的理由是「清丈，照丈六納」。對此，金廣福由姜紹基以總墾戶名義出面向地方政府具文呈控，主張：「清丈田甲乃全臺大典，現在未竣，俱照舊章，□□靜候上憲示遵定照幾納，方能有准。□得自執己見，立定章程六納」。²⁰這一個案件反映了光緒十三年間清賦事業的施行進程，以及臺灣地主階層對於土地改革政策的態度。

首先，鄭恆利是清代新竹鄭家的家號之一，鄭家在十八世紀中葉移民來臺，先是定居苗栗後壠，隨後移住竹塹城外水田街，同時經商與投資土地開發，累積了龐大的田產。最晚在十九世紀初，鄭家已成為新竹地方社會的領導者，著名的臺灣籍進士鄭用錫（1788-1858）也曾主持鄭恆利家號，進行各種投資事業。劉銘傳施行清賦事業時，鄭家的領導人是鄭如蘭（1835-1911），被譽為新竹地區最具社會聲望的鄉紳。²¹「業戶（小租戶）」鄭家在

19 雙方租佃關係的源起不明，有可能是贖墾，也有可能投資所得，因為鄭恆利是金廣福的原始股東。可參閱吳學明，《金廣福墾隘與新竹東南山區的開發（1834-1895）》（臺北：臺灣師範大學歷史所，1986），第2、3章。

20 「淡新檔案」（臺北：臺灣大學圖書館藏），17338.01。

21 關於新竹鄭家，可參閱黃朝進，《清代竹塹地區的家族與地域社會》（臺北：國史館，1995）。

六月時還依照慣例，安份的納了早季穀，不過，十月份就抗納大租戶晚季穀，因此，可以推測，新竹地方部分住居城市、政商關係良好的士紳，大概在光緒十三年夏天就已經聽聞，政府已在討論將隘租視為大租，並減納六成大租的政策。²²

第二，社會對於租稅問題很敏感，特別是擁有龐大田產的家族，他們甚至是在政策尚未明朗、正式公布前夕，就預先進行了實際的行動，避免政策公布後再來追回多繳的租稅。此外，儘管「業戶」已將傳聞化為具體行動，但租佃關係人（社會）事實上還不太清楚政策的全貌，例如小租戶之所以減納六成大租是為了另外支應正供，所以減租所帶來的收益，需視正供與四成大租的差額來決定。但是，前述案件中的業戶、墾戶以及地方政府，都沒有提到「減租」和變更納稅義務人間的關聯。而且，「隘租」田園因為免稅所以並不適用「減四留六」章程。

第三，最晚在光緒十三年十一月，「減四留六」尚未成為確定的政策（章程）。這一點不只姜紹基講得很清楚，連縣級地方官也作了同樣的批示，甚至還飭差嚴令鄭家將所欠隘租照數完納繳清。²³

（二）按照等則抽費給單章程

目前所能見到最早宣示政府將隨清賦事業一併變更納稅義務人的官方文件是，一張在光緒十三年十二月三日公告、名為「按照等則抽費給單章程」的曉諭。²⁴由巡撫劉銘傳親自署名的這份章程幾次明確提及：政府決定將清丈後產生的官方憑據——丈單——發給「小租戶」，並統一由小租戶承糧；小租戶應在規定的期限內，攜帶相關契據到清賦機構辦理驗契，在繳交單費後

22 光緒十五年十月六日，新竹知縣方祖蔭在造報縣內協助辦理清賦有功之紳士總理名單時，以「隨同各幫丈量或勸諭給單，均甚出力」之理由，將鄭如蘭列為中等，建議巡撫向朝廷保加四品銜。「淡新檔案」13214.016。

23 「淡新檔案」17338.02。光緒十六年九月，新竹知縣在處理縣內一件義渡租案時，曾提及：「況鄭恆利等八戶租銀，事同一律，其應完光緒十四、五年租銀，均已照舊完繳清楚，並無異言」。可見鄭恆利後來還是全額繳納大租，甚至光緒十四、十五年份也繳了全額。「淡新檔案」15412.37。

24 直到光緒十三年九月劉銘傳向朝廷奏報清丈將竣、仿照同安下沙則例定賦時，劉銘傳還宣稱他的清賦構想是：「無論新舊田業，但係久經成熟，均予一體升科；以田畝之瘠腴，為賦則之增減，田有高下，賦無重輕」。完全沒有涉及改變納稅義務人以及減四留六等課題。

可以取得「新單」以「永遠納糧管業」，以往未曾配納錢糧的「番租」、「隘租」田園也比照辦理。至於變更納稅義務人所引發的大、小租戶間的租稅負擔問題，則在第四條規定：「收新錢糧，歸小租戶完納。惟既歸小租戶完納，則大租戶所收大租穀石，自當照現定章程，將應完錢糧數扣出撥還小租戶，以昭公允」。²⁵

值得注意的是，劉銘傳此時雖然已經決定，統一改由小租戶承領丈單、承糧納賦、減納大租的原則，但小租戶並不是依據固定成數減納大租，而是依照清丈後新定面積之總稅額核實減納大租。²⁶（以下簡稱為「核實扣抵」案）這跟後來的「減四留六」是依照固定比例——清丈前之大租額的四成——扣還小租戶帶納錢糧，並不相同。

「按照等則抽費給單章程」雖然刪減了大租額，但也同時確立了大租戶的法律定位。這也就是引文中所談到的，小租戶將原應納大租扣除錢糧後，假使還有餘額，大租戶可以向官府申報「立業」，並由官府發給「單照」執憑。這個規定使得傳統的一田多主之租佃關係獲得了國家法律的正式認可，也讓後人對於劉銘傳清賦事業的歷史評價大打折扣。但是，以光緒十三年底的「按照等則抽費給單章程」為開端，而在光緒十四年啓徵新賦前夕制定的、一系列有關大、小租戶的租稅關係改革，這些看似倒退的政策真的是導因於大租戶的抗爭壓力嗎？

以下，本文將進一步從決策過程、租稅負擔，來檢視政府施行上述政策的原始構想和目標，並說明政府後來一系列的租稅關係改革法案實際上出於保護小租戶。由於這些法案顯然不利於大租戶，所以不會是大租戶要求政府採行的政策；政策的推行也不是大租戶抗爭的結果。

首先，從政府制定政策的目的來看。政府之所以准許大租戶將剩餘租金立案管業，主要是來自於「核實扣抵」後的大租餘額；而「核實扣抵」是作為「小租戶承糧」之配套措施而訂定，並非是一項獨立的政策。因此，政府制定政策當時想的是「小租戶承糧」這件事。因為政府要求改由小租戶承

25 臨時臺灣土地調查局，《大租取調書付屬參考書》上卷（臺北：臨時臺灣土地調查局，1904），頁43-44。

26 文件雖然沒有明確提及，大租戶減收的是「舊額錢糧」還是清丈後新舊面積總和的新稅額，但是從「收新錢糧」一詞可判斷為是清丈後的新稅額，這一點和後來的「減四留六」是依據「舊額」減收四成不同。

糧，擔心小租戶負擔錢糧後又同時負擔大租，損害太大，所以才規定小租戶承糧後，已免除承糧義務的大租戶應該將錢糧扣還給小租戶。換言之，上述章程的相關政策與其說是政府受到大租戶抵抗才被迫推出的新策，倒不如說是基於維護小租戶利益而議定。²⁷

第二，從光緒十二年初清賦事業開始執行以來，各級官員雖然有廢除大租戶的建議，例如嘉義知縣羅建祥，但最後都沒有化為實際的政策。甚至在目前的文獻中，我們也找不到劉銘傳將廢除大租戶的正式宣示。正式提及廢除大租戶問題的，反而是日本統治初期進行土地調查事業的時候。臺灣總督府比較容易站在廢除大租的立場來評價劉銘傳，主要是因為日治初期的土地調查事業透過大租補償正式廢除了大租，有效減少了過度分化的土地租佃關係。強調早在劉銘傳清賦事業即試圖廢止大租戶，不只有助於政府向社會宣示殖民政府廢除大租是清朝官員早已確定的政策，並非日人對於殖民地的特殊暴政，而且有助於相對提昇土地調查事業在臺灣土地改革中的歷史定位。

第三，「核實扣抵」政策在理論上無損大租戶之經濟利益。畢竟不管是維持傳統的大租戶承糧，或是變更為小租戶承糧，大租戶的支出看起來並沒有任何的增減。

此外，從曉諭的名稱「按照等則抽費給單章程」看來，這一份曉諭的重點是，因為清賦事業的清丈階段即將完成，而清丈後的土地面積和地主原本持有文件上所登記的面積不同，為了避免將來產生紛爭，所以政府統一重新製作新的證明文件——「丈單」。²⁸「按照等則抽費給單章程」主要就是為了說明發放「丈單」的各種規定。章程的內容除了規定領收丈單的人必須依照土地等則付出一定的費用——「單費」——外，還包括領單期限、身分證明等行政手續。因此，問題的重心應該是「劉銘傳為什麼要變更並統一納稅義務人，而且將丈單發給小租戶」，劉銘傳改變政策的考量到底是什麼？而不是「核實扣抵」或扣抵幾成這些事。²⁹在討論劉銘傳決定統一改由小租戶承糧之

27 假使政府決定由小租戶承糧後，又變更為大租依照舊額徵收，那麼才比較有可能是受到大租戶的反彈而制定新策。

28 這件事是經過向朝廷正式奏准的，亦即「本爵部院業將按照等則抽費給單章程，奏明辦理在案」。

29 臨時臺灣土地調查局認為，劉銘傳統一改由小租戶承糧的理由是：隨著時間的發展，原本居於佃戶位置的小租戶，在經濟實力上逐漸超越大租戶，致使大租戶失去了土地控制權。

前，本文想先就以往被視為大租戶抵抗而進一步退縮的「減四留六」政策之出現時機與內涵，進行說明。

四、「減四留六」政策的登場

光緒十四年四月二十六日，淡水縣知縣汪興禕在給臺北府知府的稟文中提及：「臺屬各縣田園清丈改章，糧歸一條鞭徵收，因舊時各款名目何者應留？何者應革？未奉明文，經卑職博訪周諮，體察情形，分別去留，並將大租應貼完糧議定成數，暨聲明叛產大租及通土口糧兩款由府縣另議詳辦各緣由，詳奉爵撫憲核准出示諭在案。」文件提及汪興禕在清賦事業啓徵新賦階段的幾項關鍵性政策，曾扮演著重要的角色。這些政策至少包括：(1)舊時各款，分別去留；(2)將大租應貼完糧，議定成數；(3)聲明叛產大租及通土口糧兩款由府縣另議詳辦。其中，第二項明顯是在說，確立了大租戶應該撥給小租戶代納錢糧的比例，亦即所謂的「成數」。³⁰

淡水知縣汪興禕上呈劉銘傳的稟文目前雖未得見，但《大租取調書付屬參考書》卻收錄有劉銘傳同意汪興禕建議並發貼示眾的曉諭。這一份文件也就是汪興禕前述稟文中所說「詳奉爵撫憲核准出示諭在案」的那一張示諭。該份曉諭清楚說明了汪興禕「裁留舊款」以及「議定成數」的政策內涵：³¹

各鄉驗契給單將竣，應行啓徵新賦，遵查淡屬向有大、小租承糧名目，亟須分別辦理。現給丈單，歸小租戶領執，糧亦改歸小租戶完納，深合就田問賦之義；惟大租戶既不納糧，若照舊額收租，未免太覺便宜。伏查卑邑官民收租者九款，除叛產及通土經手口糧兩款，由府、縣剔除積弊，妥議章程，另行詳辦外，所有隆恩官莊、學租、奉和官莊正耗，以及漢業戶、番業戶、番丁私口糧、屯丁養贍七款名目，請自光緒十四年起，按照上年所收額租，作為

劉銘傳是將土地權力賦予掌握土地實權的小租戶，使其得以名符其實。這種「小租戶經濟實力成長說」實令人懷疑，因為墾戶取得墾權後，在召集佃人進行開墾的契約中通常會表明，開墾的佃人具有永佃權，只是墾成後必須讓墾戶重新丈量，按甲收租。換言之，墾佃早在取得土地一開始即擁有土地的絕對支配力，墾戶已無法過問土地的轉讓買賣，這和小租戶後來經濟實力是否提升沒有直接關係。此外，政府既然是將墾照發給墾戶，由墾戶來負責繳納稅，也是理所當然的事。

30 臨時臺灣土地調查局，《大租取調書付屬參考書》中卷，頁78-79。

31 臨時臺灣土地調查局，《大租取調書付屬參考書》上卷，頁44-45。

十成，以四成貼與小租戶完糧，實收六成即向小租戶收完，仍令小租戶轉向佃人，將大、小各租一併全收，以昭公允。惟丈單、錢糧俱歸小租戶經手，大租戶無可執憑，將來時遠年湮，恐無稽考，易啓爭端，仍准大租戶隨時照章開明田糧租額，報縣立案，由官核明，另給印單爲憑，以昭信守。

「減四留六」和以往「減五留五」以及「核實扣抵」政策不一樣的地方是，政府不再區分新、舊額田園，也不再區分已、未稅田園，而是明白規定「大租戶」所收的「大租」應減收四成，貼給小租戶完糧，同時並明定文件中所謂的「大租」之種類，以最簡單的原則來推行政策。在此原則下，大租戶不管原先是否承糧、納糧的數額有多少，都只能收取原大租額的六成。對於大租戶來說，若土地原爲已稅田園，風險、負擔較先前的議案少；³²但若爲未稅田園，則將平白減少四成大租收入。因此，最終案的「減四留六」在適度降低已稅田園大租戶之風險的同時，也高度保護掌控大批未稅田園的小租業主之利益。

表一 「減四留六」政策之定案過程

序	議案	提案人	時間
1	減五留五	嘉義知縣羅建詳	光緒十二年初
2	核實扣抵	不詳	光緒十三年十二月
3	減四留六	淡水知縣汪興禕	光緒十四年四月

對於汪興禕「議令大租戶酌貼四成」的建議，劉銘傳認爲「事屬公允」，立即予以批准，並諭仰大、小租戶遵照定章辦理，這就是所謂的「減四留六」政策。³³如此，「減四留六」係在清丈結束後、啓徵光緒十四年新賦前夕，作爲改變納稅義務人之配套政策而倉促推出的新策。³⁴其政策出現的時間可

32 「核實扣抵」案中大租戶的風險是，清丈後假使田園面積大幅增加，遽增的應納稅額係由大租戶所收的大租來負擔。

33 清代用語爲「減四收六」、「留六減四」，從用語來看是大租改革。

34 晚清曾任福建臺灣布政司、巡撫的唐景崧表示：「嗣因清丈完竣，民業錢糧議由小租戶完納，大租減收四成賠給小租完糧。而臺北官莊田園，亦由佃戶承糧。由臺北府雷守議照大租章程，營中減收四成、司中祇照六成扣收租息，奉前撫憲批准，行司照辦。臨時臺灣土地調查局，《臺灣土地慣行一斑》第2編，頁213-215。

能在光緒十三年十二月至十四年四月期間，很可能是在三月底或四月初。³⁵

（一）四六比例的決定

「減四留六」實際上是意味著「正供額佔大租收入的比例」，要理解「減四留六」的比例制定，必須先釐清清代的正供與大租收入。

首先，在大租的收入方面，雖然情況很複雜，但一般的情況是：初期的拓墾階段因為投入的資金較高、收成也較少，為了增加開墾意願，通常是採取「抽的租」之方式，依據土地實際收穫總量之一定比率來收取大租。一般的情況是簽約之後的前三年，以總收穫量的10%作為大租額。等到開墾完成、收成較為穩定後，大租戶再派人到地進行丈量，依據土地的肥瘠程度，每甲抽收八至二石的固定租金。根據日治時期的調查顯示：每甲田園的大租收入，依據土地的肥瘠程度分別是：上則田8石、中則田6石、下則田4石、上則園6石、中則園4石、下則園2石。³⁶

至於稅率方面，清代臺灣應稅田園的稅率前後總共有四次大規模的調整。第一次是清廷領臺後，政府調整鄭氏時代官佃田園與文武官田適用不同稅率的情況，決定的稅率是：上則田8.8石、中則田7.4石、下則田5.5石、上則園5.0石、中則園4.0石、下則園2.4石。第二次是在雍正九年（1731），政府為了解決南部鳳山八社稅額過高而進行的地稅改革，最後在雍正九年定案，並回溯自雍正七年（1729）陞科的田園，其稅率是比照同安則例的下沙則。³⁷第三次是在乾隆九年（1744），原因是雍正九年政府降低臺灣田園稅率後，導致土地的大規模開發，漢人進向界外壓迫番人，進而引發社會的矛盾與衝突，政府因此試圖調高稅率抑制開發。³⁸乾隆九年，政府重新調整臺灣

35 連橫《臺灣通史》將「減四留六」記述為光緒十三年十月至十二月之間制定：「十月，各屬漸報丈竣，乃定租率。……前時大租多議裁廢，至是乃據減四、留六之制，以歸小租納課，而業戶僅得其六。十二月，頒定徵租之制，其詳如表……十四年春正月，示領丈單，甲費二元。嘉、彰兩邑民戶騷動」。連橫，《臺灣通史》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962，臺灣文獻叢刊第128種），頁178。

36 實際的情況遠比上述的租率還要複雜，請參閱臨時臺灣土地調查局，《臺灣舊慣調查制度一斑》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1901），頁122-136。

37 關於雍正年間的地稅改革，請參閱柯志明，《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106-113。

38 臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》，頁7。

應稅田園的稅率，由原本的全部適用「同安則例下沙則」改為適用「同安則例」，不同等則的土地適用不同稅率。（表二）

表二 清代臺灣大租戶的正供負擔比：道光二十三年前（納穀）單位：石／甲

地 目	大租	雍正七年前		雍正七至乾隆九年		乾隆九年後	
		正供	比率	正供	比率	正供	比率
上則田	8	8.8	110%	1.7583	22%	2.740	34%
中則田	6	7.4	123%	1.7583	29%	2.080	35%
下則田	4	5.5	138%	1.7583	44%	1.758	44%
上則園	6	5.0	83%	1.7166	29%	2.080	35%
中則園	4	4.0	100%	1.7166	43%	1.758	44%
下則園	2	2.4	120%	1.7166	86%	1.716	86%
平 均	5	5.52	110%	1.7374	35%	2.022	40%

資料來源：柯志明，《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》，頁109；

臨時臺灣土地調查局，《臺灣舊慣調查制度一班》，頁123-124。

雍正以來的地稅改革，臺灣田園的稅率一直被要求比照同安則例。但問題是，同安則例規定的繳稅單位是「銀」，而當時政府基於臺灣必須負擔福建的糧食不足、急需掌控農民手中的稻穀，要求地主向官府繳納「穀」（實物地租）。因此，臺灣田園的稅收情況是「徵銀折粟」，在「銀」與「穀」之間有一個官定的換算比例，亦即「所徵錢糧統照三錢六分折粟一石核算，徵輸其本色。米石照一米二穀之例，折色徵貯」。然而，隨著經濟的發展、通貨膨脹的結果，在一般的市場上大概需要7錢2分才能買到1石穀。因此，假使以乾隆十年（1745）陞科的上則田為例，原本的法定名目每甲應徵收銀0.9864兩，但基於「徵銀折粟」之規定，納稅義務人需繳納稻穀才行，而0.36兩折穀1石，故每甲需納穀2.740石，而2.740石的稻穀市價則高達1.9440兩。所以，農民的實際負擔是政府法定稅率的兩倍。³⁹也因為這樣，當穀價上漲時，社會便會有一股強大的聲音要求改依法定的徵稅名目納稅——納銀。道光二十三年（1843），政府明確同意臺灣的正供改為納銀，一直到光緒十四

39 王瑛曾，《重修鳳山縣志》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962，臺灣文獻叢刊第146種），頁106。

年改定新稅率前夕。⁴⁰

值得注意的是，道光二十三年以後的折銀徵收，並不是回歸雍正年間同安則例的徵銀稅率（法定名目），而是以「徵銀折粟」後的稻穀數額作為基準，依據每石折換七二番銀2元的比率換算。以前述乾隆十年陞科的上則田為例，原本的法定名目每甲應徵收銀0.9864兩，依「徵銀折粟」之規定，每甲實際繳納穀2.740石。道光二十三年折銀徵收，並非回歸原本的法定名目上的稅率，每甲徵銀0.9864兩，或者是將庫銀折算為七二番銀1.37元。而是直接以每石折七二番銀2元的折率乘以「徵銀折粟」後的粟額，每甲收取番銀5.48元（約為3.9456兩）的正供。⁴¹結果，即使法定的稅率自十八世紀以來一直沒有改變，但經過兩次的折換，田園的正供負擔卻增加了四倍。

表三 清代臺灣大租戶每甲收益：道光二十三年折銀後

地 目	A大租額	A' 大租額	B正供	A' / B
上則田	8	8.8	5.480	62%
中則田	6	6.6	4.160	63%
下則田	4	4.4	3.516	80%
上則園	6	6.6	4.160	63%
中則園	4	4.4	3.516	80%
下則園	2	2.2	3.432	156%
平 均	5	5.5	4.040	74%

資料來源：臨時臺灣土地調查局，《臺灣舊慣調查制度一斑》，頁123-124。

說 明：單位：A為石／甲，A'、B為元／甲。

40 值得注意的是，儘管清代臺灣田園的稅率歷經數次的調整，但政府在調整稅率的同時並不回溯舊有的田園，而只適用新陞田園。結果導致清賦事業前夕臺灣的田園因為陞科時間之不同而適用不同的稅率。

41 這也是光緒十二年四月臺灣、鳳山知縣提及的，民業田園以每石2元折收：「縣內田園的錢糧向來是依據舊有徵收章程，每石折徵銀2元或1元4角，以至8、9角不等。以每石1元4角至8、9角徵收者大部分是營、學、官產，至於民間徵收者大半是2元。是以大租業主所取得的大租，2石才得以抵繳1石的正供（因為當時大租價格約穀1石1元，但正供的換算卻是1石2元）」。臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》，頁33-34、39。

總之，根據表二、三顯示的正供額佔大租額的比例，「減四留六」的很有可能是根據乾隆九年新定的稅率而來。

（二）減四留六係照舊額清算

「減四留六」另一個值得關注的焦點是，依照「舊時租額」清算。例如「淡新檔案」內有一份文件提及：

至光緒十四年清丈完竣起，奉宮保爵撫憲示定章程，改歸小租戶完納錢糧，並令大租戶按照舊時租額，作為十成，貼出四成給與小租完糧之需。⁴²

所謂的「舊時租額」指的是清賦以前大租戶所收的大租額，亦即「大租戶…自光緒十四年起，按照上年所收額租，作為十成，以四成貼與小租戶完糧，實收六成」。⁴³那麼，這個規定的社會意義到底是什麼呢？事實上，早在清賦事業一開始，嘉義知縣羅建祥在向知府提出的報告中已經談得很清楚了，主要是因為社會普遍預期清丈後應稅面積會增加，而民間的大租習慣又是依據土地面積的甲數來徵收，所以政府舉辦清丈所導致的應稅田園面積增加，很可能成為大租戶據以向小租戶要求增租的依據。⁴⁴因此，這一句話的意義在於說明，政府清丈後「丈溢」的田園只需繳納正供而不再負擔大租，政府藉此法律的強制規範，切斷大租戶與清賦事業間的連帶關連，以避免小租戶同時增加正供、大租的雙重負擔。

五、「減四留六」的意義

從前面幾節的討論可以發現，「減四留六」並非劉銘傳在大租戶抵抗下，以退縮的姿態而推出的新政策。那麼，劉銘傳在清丈到達完成階段的啓徵新賦前夕、諸事繁忙之際，又倉促推行一連串租稅關係改造之原因到底是什麼呢？是否「減四留六」諸策和光緒十四年六月即將展開的新賦啓徵之間，存在著一定的連動關係，以致於劉銘傳不得不加以急躁推行呢？本節將試圖說明政府的租佃關係改造和稅收之間的關係。

42 「淡新檔案」16416.04。

43 臨時臺灣土地調查局，《大租取調書付屬參考書》上卷，頁44-45。

44 程家穎，《臺灣土地制度考查報告書》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963，臺灣文獻叢刊第184種），頁7-8、18。

（一）就田問賦的徵稅原理

誠如第一節所述，劉銘傳在啟動清賦事業前夕，曾徵詢所屬府、縣意見，結果出現了「就田問賦」以及「就戶問糧」二派不同的意見，而劉銘傳最後採納後者，先辦保甲，「就戶問糧」。⁴⁵這個策略也表現在光緒十二年四月劉銘傳最初向朝廷奏請清賦的奏摺，以及隨後六月份首次對臺灣社會公開的清丈章程之中。⁴⁶然而，當實地丈量結束、啓徵新賦時，劉銘傳卻背離原先「就戶問糧」的策略，轉而提倡「就田問賦」，一再聲稱：「紅單、錢糧均歸小租戶領完，是就田問賦之意」、「現給丈單，歸小租戶領執，糧亦改歸小租戶完納，深合就田問賦之義」。⁴⁷劉銘傳清賦策略的轉變到底意味著什麼？

對於十九世紀晚期的地稅改革來說，「就田問賦」是一個比較可行的改革政策，理由有二。第一，早在劉銘傳清賦之前，有不少的官員與士紳已經觀察到，大部分的大租戶都已經無法指出租額來源的土地座落，和土地失去了關連。政府稅收帳冊上登記的業主，也常常是一個墾號、祭祀公業的祖先，政府只能依賴熟悉地方事務與歷史的人來負責徵稅。「就戶問糧」表面上看起來似乎比較簡單，然其具體施行則有一定的困難。第二，臺灣的田園在十八世紀末林爽文事件以後長期並未投稅，遑論陞科；政府的土地錢糧帳冊和實際的拓墾社會有相當大的落差。⁴⁸從劉銘傳的立場看來，這就是所謂的「隱田」。爲了清查隱田，只好全面性的進行清丈測量，其最後結果是走向「就田問賦」。

就田問賦的好處是，田地並不會移動，政府直接丈量土地，並釐清每一塊土地的租稅，由實際掌控土地的業主來負擔稅額。問題是，因爲傳統的納稅義務人脫離了土地的實地控制，使得政府要採取「就田問賦」，勢必得同時

45 臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》，頁13。連橫也記錄此一爭議：「初，銘傳議辦清賦之時，先詢各廳縣。或以爲當編查保甲，就戶問糧；或以爲即施辦清丈，就田問賦。而眾多主前說，且爲根本之計。於是先辦保甲，限二月告竣」。連橫，《臺灣通史》，頁176。

46 光緒十二年六月八日曉諭：「清丈之時，委員會同縣於三日前出示曉諭：定於某日清丈某保、某甲、幾戶，諭令該業戶將歷有契據查帶到莊，守候委員丈量」。臨時臺灣土地調查局，《大租取調書付屬參考書》上卷，頁39-40。

47 臨時臺灣土地調查局，《大租取調書付屬參考書》下卷，頁357；中國第一歷史檔案館編，《光緒朝硃批奏摺》第6冊（北京：中華書局，1995-1996），頁32-36。

48 臺灣舊有田園的徵稅帳冊因爲林爽文事件而燬失，道光年間以後則因新墾地爲界外番、隘田，格於邊界政策，無法陞科。

改變以往由大租戶承糧的慣習，變更納稅義務人，由掌控田地的小租戶來繳納田租。如此，「就田問賦」是土地租稅制度的整體改革，其相關配套措施為由掌控土地實權的小租業主承糧，改變納稅義務人，並推行「減四留六」。

簡單地來說，因為就戶問糧在稅收的施行上有所困難，所以劉銘傳在啓徵新賦前夕轉為推動「減四留六」等政策。這些政策既不是因為大租抵抗而作的政策退縮，也不是為了減少租佃關係而預作準備。事實上，劉銘傳一開始考量的策略是「就戶問糧」，只是臺灣田園在歷史過程中所形成的隱田與大小租佃關係使得該項政策難以落實，最後不得不轉而採取「就田問賦」的策略，並配合變更納稅義務人以及「減四留六」政策。⁴⁹

接下來的問題是，假使「減四留六」政策出現，是作為「就田問賦」之配套措施而制定，目的在於維護納稅義務人由大租戶改為小租戶後，雙方租稅負擔的公平性。那麼，不會有小租戶應納錢糧和減納大租數額不符之爭議的「核實扣抵」政策，不是會比「減五留五」或「減四留六」還要來得公平嗎？何以清賦政策最後仍由「核實扣抵」改為「減四留六」呢？⁵⁰

（二）北臺鄉紳的位置

「核實扣抵」的原則是，原本負責納稅的大租戶在免除納稅義務後，應將原本負擔的稅額從應收大租中扣除，以彌補小租戶承糧的損失。這樣的政策構想顯然是從「土地具有田賦負擔」的前提而來。問題是，直到劉銘傳清賦前夕，臺灣仍有為數眾多的合法免稅田園。依據「核實扣抵」原則，這些免稅田園的小租戶，在清賦事業後將因無大租戶扣還之糧以為彌補，而被迫負擔全額的正供錢糧，利益在清賦事業中受到損害，而劉銘傳在臺灣的經營與政策也可能因此受到小租戶的激烈抗爭。

特別是，以負擔番、隘租為主的合法免稅田園主要集中在十九世紀的新開發區，尤其是中、北部的淺山丘陵，這些人在十九世紀晚期時正好是經濟與民間社會聲望達到高峰的時代。⁵¹這對於正歷經和臺南的劉璈勢力政治鬥

49 羅建祥的意見沒有在一開始即被採納可能也是這個原因。

50 有一種看法是：「核實扣抵」必須一一換算，過於繁瑣，難以施行，故改為「減四留六」。臨時臺灣土地調查局，《大租取調書》，頁14。

51 現在我們所能想到的清代臺灣中、北部的地方家族，大概都和新地開發有關，是十九世紀後崛起的新興家族，如新竹鄭家、板橋林家、霧峰林家等。晚清臺灣政治經濟中心的北

爭後，而將政治重心擺在臺北，並爭取中、北部地方士紳支持，以取得經費、人力整備臺灣經營的劉銘傳來說，無疑會是強大的壓力。⁵²我們甚至可以大膽地推測，劉銘傳在光緒十三年十二月推出的「按照等則抽費給單章程」，可能沒有事先和地方士紳做過良好的溝通，政策一公布後立即引發了北臺士紳的意外反彈，導致政策的調整，促使「減四留六」政策的正式登場。

從「核實扣抵」到「減四留六」的政策變動過程，除了臺北知府雷其達以及淡水知縣汪興禕等地方官員外，事實上，北部地方士紳也起了一定程度的積極作用。對此，劉銘傳光緒十四年十二月上給皇帝的一篇奏摺中，針對減四留六政策的出現與功用，做了如下的說明：⁵³

臣猶恐此次就田問賦，業戶完糧，大租無著，飭令臺北府、縣商同紳士，折中定議，就大租酌扣四成，貼業戶完糧，餘仍照納。業戶既免向隅之弊，更無虧累之虞。大租應完正供，無從推託。以故紳民鼓舞，上下翕然。

前文所謂「紳士」主要即是以板橋林家為首的北臺士紳，理由是劉銘傳在光緒十四年六月十九日向光緒皇帝陳報的「陳報臺灣啓徵新賦日期請獎各員紳摺」中曾言及：「幫辦臺北撫墾事務三品卿銜太常寺少卿林維源，在籍幫辦撫墾，極重公義，此次開辦清賦，給單升科，事事皆其倡助。所有屯租、番租、大小租名目參差，俱由林維源會同司、道分別釐定，民間稱便，上下翕然。在林維源深受恩施，力圖報稱，豈有他求，然地方清丈大舉，賴其倡導贊襄，不辭嫌怨」。⁵⁴由此可以清楚看到，北部地方官廳以及板橋林家，在清賦事業政策決策過程中扮演著重要的角色。⁵⁵北部地方士紳參與的動作，讓我們深刻地看到了清賦事業政策，有因應臺灣社會本身的意見而調整的性格。汪興禕以及劉銘傳的言語中似乎也透露了原先「就戶問糧」政策

移，可參閱林滿紅，《茶、糖、樟腦與臺灣之社會經濟變遷（1860-1895）》（臺北：聯經出版公司，1997）。

52 關於二劉相爭及其影響，可參閱許雪姬，〈二劉之爭與晚清政局〉，《中央研究院近代史研究所集刊》14(1985.06): 156-157。

53 中國第一歷史檔案館編，《光緒朝硃批奏摺》第6冊，頁32-36。

54 中國第一歷史檔案館編，《光緒朝硃批奏摺》第92冊，頁710。

55 板橋林家曾力抗同治、光緒之際於臺北府轄內施行的清丈事業，最後導致該案無疾而終。臺北府知府陳星聚在光緒七年（1881）時提及：「產業最多之林紳維源一戶，歷來均未報陞，以致已報各戶諸多藉口觀望，延不納糧」。「淡新檔案」13203.02。

對於小租戶的不利點，引發了小租戶的反彈，進而導致「減四留六」政策的出現。⁵⁶

（三）南部大租戶抗爭說

劉銘傳在光緒十四年初才倉促推出的小租戶承糧以及「減四留六」政策，在貫徹到地方社會時顯然遭遇到不少的阻力。現存一份由巡撫劉銘傳署名、在光緒十四年六月張貼的曉諭，便清楚地透露了這樣的訊息。該告示寫明：爲了避免將來大小租戶產生田業上的糾紛，除了目前由省布政司填發的「丈單」外，將由縣級地方政府另外準備「印照」。凡由大租戶承糧者，大租戶領收丈單，小租戶承領印照；由小租戶承糧者，則小租戶領收丈單，大租戶承領印照。假使大租戶願意依照習慣領單承糧，政府也會順應輿情，妥善辦理。⁵⁷和先前政策最大的不同處在於，政府不再堅持統一改由小租戶領單承糧，在「順應輿情」的名義下，政府也開放大租戶領單承糧。⁵⁸

因爲後來幾乎只有南臺灣的大租戶出面領單承糧，再加上政府宣稱係爲「順應輿情」而調整政策。⁵⁹所以這一次的政策變動，便被視爲政府因南部大租戶的抵抗，而再次退縮的表現。⁶⁰那麼，大租戶到底爲什麼要抗拒由「小租戶承糧」呢？日治時代的研究者伊能嘉矩認爲，因爲南部民眾較爲保守，所以抗拒新法的施行，北部地方的民眾則相對較爲「進取」；而其進取、保守之社會風氣的形成主要和地方墾闢之先後有關。伊能嘉矩進一步引用《臺灣私法》廣泛調查文獻後的結論爲證，說明作爲南、北差異界線的虎尾溪，正好是古（雍正年間）諸羅縣和彰化縣的縣界，「歷史時期的南北分界線，

56 汪興禕說：「惟大租戶既不納糧，若照舊額收租，未免太覺便宜」；劉銘傳則說：「業戶既免向隅之弊，更無虧累之虞」。臨時臺灣土地調查局，《大租取調書付屬參考書》上卷，頁44-45；中國第一歷史檔案館編，《光緒朝硃批奏摺》第6冊，頁32-36。

57 從文獻的內容看來，應是光緒十三年十二月「按照等則抽費給單章程」修定版。臨時臺灣土地調查局，《大租取調書付屬參考書》上卷，頁45-47。

58 配納番租、隘租、屯租各田園，依舊只允許由小租戶領單承糧。

59 根據統計：「減四留六」之後大概還有35%左右「地租」依然是由大租戶負責繳納，南部地區的比例尤高。臨時臺灣土地調查局，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1905），頁133。轉引自江丙坤，《臺灣田賦改革事業之研究》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1972，臺灣研究叢刊第108種），頁127。

60 「大租戶抗爭說」是強調大租戶願意領單承糧。

和新舊思想之區域劃分正好一致，並非只是一種偶然」。⁶¹然而，這樣的社會開明程度差異說，事實上很難被客觀認定。

目前比較普遍被接受的說法是經濟利益說。《臺灣私法》主張：南部因開墾較早，墾戶取得的土地面積相對較小，始墾即投入資金、召集佃人進行開墾，和北部墾戶僅憑一紙墾照，不耗資本取得大租不同。針對北部拓墾社會而制定的「減四留六」因此難以在南部被落實。⁶²不過，目前諸多有關清代臺灣開發史的研究成果，都無法支持南部墾戶對於土地改良過程所投入資源明顯高於北部的看法。那麼，是否因為南部正供佔大租比率比北部的一般水準——四成——還低，以致於大租戶為了利益考量而抵拒「減四留六」政策呢？根據後來臺灣總督府的調查統計：二十世紀初期南臺灣的大租總額為412905日圓，扣除田賦後實際歸大租戶所得的金額為237420日圓，是大租總額的57.5%。⁶³亦即，清代南臺灣的正供額約佔大租總額的42.5%，稍高於「減四留六」的四成。如果不以大租總額，而是以每甲田園的大租和正供收支比來估算。表三顯示，依據道光二十三年折銀後的稅率標準，平均每甲田園的正供約為大租收入的74%。亦即大租戶從小租戶手中收得的大租，在扣除繳給政府的稅收後，實質的收益僅有26%。⁶⁴弔詭的是，「減四留六」所規定的大租成數反而普遍有利於南臺灣的大租戶。

南臺灣問題的根源在於，「減四留六」政策的基本設想是，正供約佔大租額的四成，所以大租戶減收四成即可彌補給小租戶承糧的損失，這樣的設計並沒有考慮「萬一田園面積大幅增加」的稅收負擔問題，而南臺灣的田園

61 伊能嘉矩，《臺灣文化志》中，頁553；臨時臺灣舊慣調查會，《臺灣私法》卷1上，頁285。

62 臨時臺灣舊慣調查會，《臺灣私法》卷1上，頁280-281。《臺灣私法》的基本理念是：投入資金、勞力於土地改良愈多者，對於土地的實際控制力——「業」——便越強大。至於土地控制力的判斷則來自永佃（起佃）與否，以及土地能否自主地進行抵押、典當甚至是買賣。

63 江丙坤，《臺灣田賦改革事業之研究》，頁127。江丙坤指出：此處所謂「南部」是指明治37年（1904）時的南部7廳（明治34年20廳制：斗六、嘉義、鹽水港、臺南、鳳山、蕃薯寮、阿猴等7廳）。

64 這還不包括隨正供徵收的耗穀，《臺灣私法》的作者就估算，假使包括耗穀在內，上田每甲的稅率將可高達6石，約佔大租的75%。臨時臺灣舊慣調查會，《臺灣私法》卷1上，頁278。

面積在清丈之後出現了大幅增加、應納稅額隨之暴增的情況。例如，嘉義縣的業戶林肇添向知縣表示，他在嘉義東堡興化廊等庄所擁有一處大租產業，原本配納正供 13 元，清丈後因「丈出溢甲甚多，加完新糧 140 餘元」，應納稅額增加了 11 倍。另一位嘉義的大租業戶賴集義也陳述，他擁有的崙仔頂、台斗坑兩處大租產業，原本年配完正供銀 180 餘元，「此次清丈，崙仔頂界田畝計納新糧銀 600 餘元，台斗坑界田畝計納新糧 180 餘元，較之原納供課，加增數倍」。⁶⁵一位熟悉清代鳳山縣賦稅事務的鄉紳就表示：

臺北府、臺灣府均照大租戶收六成之例而行，獨臺南、鳳山不能照行者，因鳳山界內田園丈溢太多。未清丈以前田園不滿二萬甲，年收正供銀三萬九千餘兩、又錢糧雜餉七千餘兩；至清丈後，連平餘、補水十一萬餘兩，計共田園七萬餘甲，較諸以前，多至三倍。⁶⁶

南臺灣田園之應納稅額隨清丈結果而大幅增加，即使小租戶領單後可以根據「減四留六」減免四成大租，但因為稅額幾乎是減納大租的二倍，不只減納的租額不足以完納正供，還要負擔六成的舊額大租，小租戶因此拒絕承糧納供；大租戶的情況也一樣，「大租戶亦因所收之租不敷完糧，亦不願完糧」。⁶⁷結果，大、小租戶彼此「相互觀望」，「應完錢糧，互相推延」。

南部幾個縣的官員們貪圖徵稅便利，遂要求大租戶出面領單承糧。⁶⁸臺南府城內幾位重要的大租戶如吳恒記、吳昌記、張凱記、林裕記、蘇勝記、許怡記、黃景源、蔡振益等，為了避免利益損失，聯名向當時的臺南知府羅大佑陳情：清丈以前的正供原額，仍由大租戶負擔，但「丈出增溢甲數之賦，大小租各認一半，小租以所認一半之賦貼與大租承完」；如果有小租戶願意領單承糧，大租戶們願意減收五成大租。南臺灣的大租戶看來並不像以往研究者所說那樣，和小租戶搶著領單承糧。他們甚至願意用比政府「減四留六」還要優惠的價格，請小租戶領單承糧。那麼，小租戶是否因此而願意貼糧呢？

65 「大租ニ關スル舊記書類（嘉義廳）」，「臺灣總督府檔案」04416-07-03、04。

66 「土地ニ關スル從前ノ取扱方法等申報ノ件」，「臺灣總督府檔案」09695-19-45。

67 同上註。

68 參閱臨時臺灣土地調查局的調查成果，這個調查是以莊為單位，事蹟頗為具體。臨時臺灣土地調查局，《臺灣土地慣行一斑》第2編，頁46-74。

從小租戶的立場看來，這無疑是大租戶試圖利用政府土地改革向小租戶增租，以分擔原本大租戶應該負責的正供稅額。⁶⁹所以，即使府城大租戶的議案獲得了知府的同意，也行文所屬各縣並發貼曉諭、公告周知。然而，除了少數甘心認賠的大租戶，願意在沒有小租戶增納租額的情況下依然認命繳納外，絕大部分的大租戶依然抗納新糧。⁷⁰光緒十五年（1889）五月就任鳳山知縣的高晉翰，在重申前任知府羅大佑上述裁示的同時，也表示：「所有大租戶應完光緒十四、五兩年錢糧，遵章完者，仍屬寥寥」。⁷¹鳳山縣啓徵新賦的工作拖了三年、連續換了三任的知縣，依然難以順利徵收。巡撫劉銘傳爲此還特別向朝廷奏請，展延光緒十四年度田賦之奏銷期限，以免影響考成，並指定信任的幹練大員沈應奎負責督導南臺灣的稅收。⁷²

問題的癥結還是在於，丈溢田園之稅額到底由誰負擔以及比例爲何？新任知縣李淦爲了解決問題，在光緒十七年（1891）初推動所謂的「加三完糧章程」，「無論大小租戶承糧，概以三分貼納」，凡由大租戶承糧者，小租戶須增納原額大租之三成；小租戶承糧者，則減納三成大租。⁷³不過，李淦自認爲「公允之極，而且兩無吃虧」的章程，最後還是沒有發揮效用。李淦在不久之後承認，「加三完糧章程」是他上任伊始的「一時權宜之計，並未通盤籌議」。經「訪悉輿情」後李淦才發現，他原本引以自豪的章程並沒有顧慮到，田園有肥瘠程度、租稅多寡的不同；一概要求加三貼納，「雖於大租戶無虧，卻與小租戶有礙」。顯然，主要的原因還是在於，南部的小租戶抗拒以

69 小租戶的想法是：依據傳統的大小租慣習，大租戶在土地墾熟後經實際丈量，依照一定的租率，每年收取定額大租，是所謂的「結定租」而非「抽的租」，租額在當初已經依據契約的形式固定下來，正供的負擔及其風險應和小租戶無關。

70 前述嘉義大租戶賴集義就是一個慘痛的案例，他向知縣稟告：「新糧……較之原納供課加增數倍，伊遵即領單承糧，光緒 14、5 年兩年份新糧，已賠墊掃數清完，所有丈溢之糧，各小租戶不肯遵照憲示貼完」。「大租ニ關スル舊記書類（嘉義廳）」，「臺灣總督府檔案」04416-07-03。

71 「大租ニ關スル舊記書類（阿猴廳）」，「臺灣總督府檔案」04415-26-24。

72 劉銘傳在光緒 15 年 6 月 10 日向朝廷報告全臺新賦的啓徵情形：「嘉義、鳳山兩縣因原丈未能核實，而田園獨多，現辦覆丈……若非臺南、嘉義、鳳山延誤，彰化叛紳抗拒，竟可一律完竣，實爲臣始願所不及。臺北給單，俱已竣事，新糧亦徵收報解八成，惟賸臺南之嘉義、鳳山兩屬」。劉銘傳，《劉壯肅公奏議》，頁 316-318。

73 「大租ニ關スル舊記書類（阿猴廳）」，「臺灣總督府檔案」04415-26-13。

單純增租的方式，爲大租戶分擔丈溢田園之稅額，即使李淦已將貼納的成數由五成減低爲三成。李淦只好重新修訂章程，規定：小租戶原本每甲只納2至6石大租者，仍維持加三貼納的原則；至於每甲已完納7石以上大租者，應衡量小租戶的負擔能力以及意願，由大小租戶雙方共同協商貼納的租額。⁷⁴此後，新賦的啓徵工作才比較順利地推展開來。

從上述的討論可以發現，南臺灣的小租戶因爲現實利益考量，其實也處於抗拒政策的姿態。在減四留六的政策推行過程中，南臺灣之所以特別由大租戶承糧，除了小租戶的抗拒態度外，地方官員基於稅收便利和慣習的政策考量，也是重要的因素。南臺灣的大租戶有不少也因爲領單承糧，而在經濟實力上受到損害。根據日治初期的調查，有一些的大租戶在領單承糧後，或因田賦高於大租，或因小租戶抗納大租，以致於最後被追回丈單，再給由小租戶承糧。例如，大槿榔東頂堡土間厝庄大租戶陳碧玉領單承糧後，卻發現正供額遠高於大租所得，遂而抗納。地方政府於是派遣衙役前往鄉村，將抗納的大租戶帶回拘禁，並要求補繳欠稅。最後是由小租戶共同出資付清滯納的田賦，而縣政府也以大租戶無力繳納正供爲由，吊銷先前核發的丈單，重新核發執照給小租戶。⁷⁵嘉義西堡後湖等庄的大租戶林義記，因租業橫跨數庄，衙門爲求收稅便利，要求林義記領單承糧。結果林義記因小租戶抗納大租，不堪賠累，最後只得拋棄大租權，直接由小租戶負擔田賦。⁷⁶

六、結 論

自從二十世紀初期臺灣總督府推行土地調查事業、正式廢除大租以來，劉銘傳在清賦事業末期推動的「減四留六」、「大租戶承糧」政策，一直被視爲是政府面對大租戶抵抗而不得不退縮以委曲求全的政策。然而，清賦事業完成後劉銘傳在給朝廷的正式報告中，卻對於「減四留六」政策有相當高的評價，一點也沒有不悅的感覺。藉由本文的討論可以發現，「減四留六」政

74 臨時臺灣舊慣調查會，《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第二回報告書第一卷附錄參考書》（臺北：臨時臺灣舊慣調查會，1906），頁8-9。

75 臨時臺灣土地調查局，《臺灣土地慣行一斑》第2編，頁47-48。

76 同上註，頁54-55。

策並非是政府面對大租戶抗爭下的政策退縮，而是對大租戶利益的進一步壓迫。政策本身事實上反而比較傾向維護小租戶之利益。

「減四留六」政策也不是劉銘傳在清賦事業伊始，立基於廢除大租戶、減少過度分化的土地租佃關係而想定的政策；而是隨著事業之推行，在光緒十四年開徵新糧前夕，爲了推行「就田問賦」政策，作爲小租戶承糧之配套措施，經由地方官員和士紳共同商定，再經巡撫批示認可，方才定案的新政策。

劉銘傳之所以在清賦事業到達稅收階段時執行「減四留六」以整理租稅關係，主要的原因是：一、臺灣的土地帳冊、檔案在林爽文事件後燬失、田園長期沒有陞科，一直只能仰賴舊額、地方仲介人經手，如今要「就田問賦」就得同時進行「減四留六」。二、「減四留六」與政府的稅收擴張有關，表面上看起來，「減四留六」並無法使政府增加稅收，但因臺灣的田園自十八世紀末以來，長期未陞科，特別是十九世紀開發的田園（隘墾區），這些地方如果要直接「就田問賦」，清丈後按等陞科，則「業戶（小租戶）」將會受到強大的衝擊，但是如果施行減四留六，那麼整個衝擊就轉到了「大租戶」身上，小租戶反而可以分享土地改革所帶來的利益。三、「減四留六」來自於北部地方的縣級官員與士紳，相當程度反映了北部地方士紳的利益。

劉銘傳的清賦事業並沒有改變原本的租佃結構、租稅關係，反而是讓其複雜化。⁷⁷清賦事業的主要貢獻是，將林爽文事件後政府缺乏檔案、帳冊，以致於無力面對十九世紀後在社會經濟急速變遷的田園租稅，進而導致政府仰賴地方中介者的傾斜態度，重新予以調整，建立起政府所能掌管的帳冊資料。⁷⁸

77 目前對於晚清地方省級財政的研究指出：當時的趨勢是，地方督撫廣立局、處等非編制單位，繞過布政使，大量啓用地方菁英來經理，盡量擴張地方財政。土居智典，〈清末湖南省の省財政形成と紳士層〉，《史學研究》227(2000.01): 23-39。

78 儘管這套帳冊資料還是存在著相當多的問題。關於《魚鱗圖冊》的檢討與批評，參閱，林玉茹，〈由魚鱗圖冊看清末後山的清賦事業與地權分配型態〉，《東臺灣研究》2(1997.12): 135-136。光緒十四年六月啓徵新糧後，淡水、新竹縣試行推動「分保設糧」，由縣級政府的糧房選派人員在各保催收錢糧。「淡新檔案」13107。

引用書目

一、傳統文獻

- 王瑛曾，《重修鳳山縣志》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962。
- 洪安全編，《清宮月摺檔臺灣史料》，臺北：國立故宮博物院，1994-1995。
- 中國第一歷史檔案館編，《光緒朝硃批奏摺》，北京：中華書局，1995-1996。
- 劉銘傳，《劉壯肅公奏議》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958。
- 「淡新檔案」，臺北：國立臺灣大學圖書館藏。
- 「臺灣總督府檔案」，南投：國史館臺灣文獻館藏。
- 臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》，臺北：臨時臺灣土地調查局，1900。
- 臨時臺灣土地調查局，《臺灣舊慣調查制度一斑》，臺北：臨時臺灣土地調查局，1901。
- 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。
- 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。
- 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。
- 臨時臺灣土地調查局，《臨時臺灣土地調查局第五回事業報告》，臺北：臨時臺灣土地調查局，1905。
- 臨時臺灣舊慣調查會，《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第二回報告書第一卷附錄參考書》，臺北：臨時臺灣舊慣調查會，1906。
- 臨時臺灣舊慣調查會，《臺灣私法》，臺北：臨時臺灣舊慣調查會，1910-1911。
- 連橫，《臺灣通史》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962。
- 程家穎，《臺灣土地制度考查報告書》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963。

二、近人論著

- 土居智典 2000 〈清末湖南省の省財政形成と紳士層〉，《史學研究》227: 23-39。
- 伊能嘉矩 1928 《臺灣文化志》，東京：刀江書院。
- 江丙坤 1972 《臺灣田賦改革事業之研究》，臺北：臺灣銀行經濟研究室。
- 吳學明 1986 《金廣福墾隘與新竹東南山區的開發（1834-1895）》，臺北：臺灣師

範大學歷史所。

李文良 2001 〈晚清臺灣的地方政府與社會——廣泰成墾號事件的觀察〉，載曹永和先生八十壽慶論文集編輯委員會編，《曹永和先生八十壽慶論文集》，臺北：樂學書局，頁 101-120。

林玉茹 1997 〈由魚鱗圖冊看清末後山的清賦事業與地權分配型態〉，《東臺灣研究》2: 131-168。

林滿紅 1997 《茶、糖、樟腦與臺灣之社會經濟變遷（1860-1895）》，臺北：聯經出版公司。

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。

許雪姬 1985 〈二劉之爭與晚清政局〉，《中央研究院近代史研究所集刊》14: 127-161。

黃富三 1975 〈臺灣史上第一次的土地改革〉，《中華文化復興月刊》8.12: 29-39。

黃朝進 1995 《清代竹塹地區的家族與地域社會》，臺北：國史館。

Speidel, William Miller. 1967. "Liu Ming-Ch'uan in Taiwan, 1884-1891." Ph.D. diss., Yale University.

Re-thinking Land Reform Policies in Late Qing Taiwan: The Significance and Policy-Making Process of “Cutting 40% and Retaining 60% of Large Rents”

Wen-liang Li *

Abstract

Liu Mingchuan 劉銘傳, the governor of Taiwan during the late Qing Dynasty, implemented a policy of “cutting 40% and retaining 60% of large rents,” recognizing the “large-rent holders paying taxes” in the latter phase of land reform. The above policies had long been regarded as retreating responses from the strong protests of the large rent holders. In retrospect, these changes violated the original idea of abolishing large rent holders, and eroded the achievements of land reform.

From the construction of the policy-making process, the author has discovered that Liu Mingchuan did not intend to abolish large rent holders at all. Yet, those land reform policies did bring more advantages to the small rent holders. The validity of the traditional view, which emphasized the distortion of land reform policies under the pressure of large-rent holders, was thus challenged. This paper argues that Liu Mingchuan’s intention of enforcing the above policies upon the completion of land reform was to accommodate the difficulty of collecting taxes from small rent holders; that is, for the concerns

* Wen-liang Li is an assistant professor in the Department of History at National Taiwan University.

of taxed-land administration and tax collection.

The present evaluation of land reform policies such as “cutting 40% and retaining 60% of large rents” were inherited from the standpoints of land survey officials and their intention of abolishing large rent holders in the early Japanese colonial period. That was because such propaganda justified the Taiwan Governor-General’s action in abolishing large rent holders, and promoted land reform in a positive manner.

Keywords: Taiwan, land reform, Liu Mingchuan 劉銘傳, land survey, cutting 40% and retaining 60% of large-rents, multi-layered ownership/two lords to a field