

## 臺灣「中央財政」體制的轉型：日治初期(1898-1905) 後藤新平總督府財政改革之歷史意義\*

林 文 凱\*\*

### 摘 要

本文以後藤新平的臺灣「中央財政」(總督府財政)改革為討論主題，分析了其在土地調查與改賦、海關／關稅／貨物稅、以及鴉片／樟腦／食鹽專賣等的變革。為從臺灣長期財政史角度闡明變革的性質，本文將透過與晚清劉銘傳同類改革事業的比較，從定性制度面與定量統計面，釐清後藤新平財政改革的意義。本文發現劉銘傳的改革主要倚賴家產官僚與傳統統治理性來推動，因此無法克服組織上的尋租舞弊與無效率，各項財政改革所能增加的財稅收益也相當有限。且其財稅改革僅意圖擴大財政收入，並無促進產業發展的一併規劃，因此其改革反而一定程度阻礙臺灣的產業發展。與此相較，後藤新平的改革主要透過科層官僚與近代統治理性來推動，因此得以克服組織上的腐敗與無效率，而大量增加財稅徵收的效率，使臺灣中央財政收入遽增約七倍。另外，其改革不僅實現了財政收入的擴大，也促進了產業的近代化。最後，本文也承認後藤新平的改革的確具有殖民地性，包括其不是以臺灣為主體的規劃，而係將臺灣有效納入帝國經

---

\* 本論文乃科技部研究計畫獎助成果之一，計畫編號 MOST105-2410-H-001-032。本文初稿曾於2016年5月14日宣讀於中央大學主辦「變動中的東亞：跨域視野的觀察」國際研討會，感謝評論人吳聰敏教授的指正，並蒙林玉茹、李力庸、文明基與洪紹洋教授等提供意見，謹此致謝。然文中有任何問題，仍由作者自負。

\*\* 中研院臺灣史研究所副研究員 (wklin@gate.sinica.edu.tw)

投稿日期：2017.02.14；接受刊登日期：2017.05.09；最後修訂日期：2017.05.30

濟圖以及培植殖民統治協力者，以促進殖民母國的經濟利益並強化政治控制。但整體來說這些財政改革，的確有助於臺灣的經濟近代化，除讓殖民母國得利外，也令臺灣社會與人民同樣受益。

**關鍵詞：**臺灣財政改革、家產官僚制、科層官僚制、統治理性、殖民近代性

## 一、前言

中日甲午戰爭結束後，1895年4月17日兩國簽署馬關條約，清廷同意把臺灣割讓給日本。日本任命樺山資紀為臺灣第一任總督（1895.05-1896.06），5月31日樺山資紀與日本北白川宮親王率領的近衛師團來臺接收主權，但遭到臺灣民主國軍隊與地方抗日義軍的武裝抵抗。直到1896年3月臺灣情勢相對穩定之後，臺灣的統治體制才從軍政轉變為民政。<sup>1</sup>

然而，民政統治初期並不順暢，第二任總督桂太郎（1896.06-1896.10）與第三任總督乃木希典（1896.10-1898.02）任內，小規模的游擊抗日事件仍持續發生（日本官方將這些稱為土匪問題），此又與缺乏有效統治方針，以及日本殖民官員任用失當、文武官員不合、行政與司法對立（高野孟矩事件）等問題有關。而對日本中央政界來說，更嚴重的是臺灣統治初期的財政赤字問題，使得日本中央每年須為臺灣提供大量補充金。國會中甚至出現以一億元將臺灣出售給法國的主張（臺灣賣卻論）。1897年後半年度，當時的第二次松方正義內閣（1896.09-1898.01）為了籌措臺灣統治的補充金，向國會提出「增徵土地稅」的提案，結果引發政治動盪最終倒閣。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 井出季和太編，《台灣治績志》（臺北：南天出版社，1997年），頁211-225。鍾淑敏，《日據初期臺灣總督府統治權的確立—1895~1906年—》（臺北：國立臺灣大學歷史學研究所碩士論文，1989年），頁9-42。山本有造，〈植民地統治の枠組み〉，《日本植民地經濟史研究》（名古屋：名古屋大學出版會，1992年），頁8。吳密察，〈明治國家體制與臺灣——六三法之政治的展開〉，《臺大歷史學報》期37（2006年6月），頁59-143。

<sup>2</sup> 小林道彥，《日本の大陸政策 1895-1914：桂太郎と後藤新平》（東京：南窓社，1996年），頁73-88。吳密察，〈明治國家體制與臺灣——六三法之政治的展開〉，頁87-92。鍾淑敏，《日據初期臺灣總督府統治權的確立—1895~1906年—》，頁43-65。

其後，日本中央第三次伊藤博文內閣（1898.01-1898.06）成立，於1898年2月選任兒玉源太郎為第四任臺灣總督（1898.02-1906.04），並任命後藤新平為民政長官（1898.03-1906.11）。兩人就任後最重要的目標就是須提出切實可行的政策，刷新臺灣的殖民統治，發達臺灣的經濟，並且儘快達成臺灣的財政獨立，以減少日本中央對臺灣的財政補助。1898-1906年間兩人緊密合作，開啟了所謂的兒玉－後藤政治時代。

這段期間臺灣的抗日運動基本平定，臺灣資本主義發展所需的基礎工程——警察與保甲制度的運用、土地調查事業的推進、貨幣金融制度與交通設施的整備都是在兩人任內完成，日本產業資本在臺灣以糖業為主體的移植與發展也是在這個時期確立。而這些政治與經濟改革之所以能成功，關鍵就在於後藤新平在該時期透過財政改革，籌集了政治與經濟改革所需的財政成本；另一方面，這些政治與經濟改革也改變了臺灣的政治與經濟結構，促成了臺灣財政收入的大力擴張。1905年不僅是前述各項政經改革有成的年度，也是臺灣不再需要日本中央提供補助金的財政獨立之年。<sup>3</sup>因此，就臺灣財政史來說，日治初期後藤新平的財政改革，具有重要的研究意義。

後藤新平的財政改革，從財政體制來說包括過去學界討論較多的「總督府財政」（臺灣的「中央財政」）與較少人著墨的「地方財政」兩個面向。在總督府財政的部分，重要改革包括兩個部分，一是取得日本中央政界的支持，推動了臺灣事業公債法案的通過；二是推動鴉片、樟腦與鹽等專賣事業。臺灣事業公債資金逐步減低了日本中央對於臺灣財政的補充金數額，有效減低了日本中央財政的負擔，並免除了日本中央政界對於臺灣統治的干預壓力。另一方面，充裕的事業公債資金支持土地調查、鐵路與港口建設等改革與基礎建設的推動，而這些基礎建設以及鴉片、樟腦及鹽

---

<sup>3</sup> 涂照彥，《日本帝國主義下の台湾》（東京：東京大学出版会，1975年），頁36-58。

等新創設專賣事業，則共同奠定了臺灣財政歲入大增與產業發展的重要基礎。

而在地方財政部分，後藤新平為了籌措臺灣地方行政擴張所需經費，並解決地方行政費用過高的問題，積極推動了各種地方行政與地方財政之創設。重要改革包括兩個面向，一是地方行政體制的改革，針對總督府以下的廳縣層級的行政建置，以及下級行政機構包括辨務署、支廳、警察以及基層街庄與保甲制度的改革。二是地方財政體制的改革，總督府以下各廳縣開始徵收各類地方稅，主要包括地租附加稅、家稅、營業稅與雜種稅等類目。透過這些改革，總督府不僅有效籌集地方行政擴張所需的財政經費，而且更因此得以介入地方產業與經濟事務，有效強化了地方政府的各種行政管控能力。

日治初期後藤新平改革後，總督府財政與地方財政收入約各佔臺灣整體財政收入的八成與二成，總督府財政在整體財政收入上顯然佔較重要地位。<sup>4</sup>而地方財政的討論，另須配合日治初期的地方行政改革加以分析，方能完整釐清。本文為了研究上的完整與聚焦，僅就後藤新平有關總督府財政改革的部分進行探討。

本文以下的分析，主要將分成兩個部分展開，首先，是有關日治初期臺灣財政史研究的介紹與評述，並藉以提出本文的分析方法與相關概念。主要將介紹三類相關研究，第一類是戰前矢內原忠雄、北山富久二郎等日本學者，與戰後張漢裕、周憲文、葉淑貞等臺灣學者有關日治時期臺灣財政史的通論性研究。第二類是晚近日本財政史學者平井廣一，針對日治初期後藤新平財政改革主要內容的專題研究成果。第三類研究是楊碧川與戴國輝等人有關臺灣近代化的歷史論爭，爭論到底是晚清劉銘傳還是日治初期的後藤新平包括財政在內的各項改革奠定了臺灣近代化的基礎？

---

<sup>4</sup> 有關總督府財政與地方財政的定量統計，參見平井廣一，《日本殖民地財政史研究》（東京：ミネルヴァ書房，1997年），頁44-45之表2-1、頁46之表2-2。

筆者將透過三類研究的介紹與評述，指出日治初期後藤新平財政改革的歷史意義，有必要透過與晚清劉銘傳財政改革之比較分析，方能有效透顯出來；另一方面這種長時期的比較，不應侷限於表面延續性的討論，而是應該透過晚清與日治初期財政體制的制度性比較來釐清臺灣的國家統治性之變革，並考察劉銘傳與後藤新平財政改革之間的演變與內在斷裂性。

其次，我們將具體分析日治初期總督府財政的變革——包括土地調查與改賦、海關／關稅與貨物稅改革、以及鴉片／樟腦／食鹽等專賣體制的創設。分析要點將包括定性的制度分析與定量的統計分析。制度分析部分，主要透過與晚清劉銘傳財政改革的比較，說明儘管兩者的改革有一些表面的類似性，但實際上兩個改革奠基於不同的行政／財政體制以及國家統治性，劉銘傳的改革仍然依賴晚清臺灣以家產官僚制為基礎的傳統統治性，而後藤新平的改革則改變並建立了臺灣以科層官僚制為基礎的近代統治性。統計分析部分，主要透過與劉銘傳財政改革成果的定量比較，說明後藤新平財政改革遠超過劉銘傳的重大成果，討論其如何在不到十年內達成臺灣財政獨立的改革目標。

## 二、日治時期臺灣財政史的研究觀點： 與晚清臺灣財政史的比較分析法

有關日治時期臺灣財政史的研究，第一類是戰前矢內原忠雄、北山富久二郎、高橋龜吉、鹽見俊二等日本學者，與戰後張漢裕、周憲文、黃通與晚近葉淑貞等臺灣學者有關日治時期整個臺灣財政史的通論性研究，這些研究主要爭論日治時期的財政體制體現的是殖民掠奪性，或者近代理性化。這些研究基本上都整理了日治時期臺灣的財政如何從大量依賴日本中央補充金，到後藤新平時代達成財政獨立的過程，以及其後財政收入日益

擴張的過程；同時也詳細討論了在財政收入中，土地稅、貨物稅以及各種專賣收入所扮演的角色，更爭論殖民地的財政支出所具有的歷史特徵。<sup>5</sup>

如同葉淑貞的整理，這些前期著作主要關心問題有二，一是殖民地人民的財稅負擔是否過重的問題，其中矢內原忠雄、周憲文、黃通等人主張日本殖民者利用租稅政策，奪取殖民地之經濟剩餘，壓低殖民地的生活水準；而北山富久二郎、高橋龜吉與鹽見俊二則認為臺灣的租稅負擔即使考量所得能力來比較的話，也顯然是較輕的，也就是殖民政府並未透過租稅相關政策壓榨臺灣人民。至於張漢裕則承認殖民地的財稅負擔的確具有某些殖民地性，但認為殖民政府主要將稅收用於促進臺灣的經濟發展，從這一角度來說臺灣人民的租稅負擔不能說過重。另一關心的議題是，臺灣的租稅制度是否有不公平性存在，針對此點，葉淑貞發現包括北山富久二郎等日本學者與張漢裕等臺灣學者在內，大多數都認為因臺灣財政偏重專賣收入、土地稅與消費稅，而輕所得稅。所以稅制對於資本家與高所得為主的在臺日人有利，而對農業與低所得為主的臺灣人不利，也就是租稅負擔具有某種殖民地性格。<sup>6</sup>

葉淑貞晚近的研究，則詳細討論了日治時期臺灣財政與租稅體系的設計與長期演變，其主張雖然關稅部分顯現殖民地性特徵，但其他面向基本

---

<sup>5</sup> 矢內原忠雄，《帝國主義下の臺灣》（東京：岩波書店，1929年），頁91-116。北山富久二郎，〈「豊かな」台湾の財政〉，《臺北帝國大學政學科研究年報》輯1（1934年5月），頁446-559。高橋龜吉，〈第四編 現下台湾の財政と金融〉，《現代台湾經濟論》（東京：千倉書房，1937年），頁485-574。鹽見俊二，《臺灣戰時財政金融論》（臺北：臺灣出版文化株式會社，1943年）。張漢裕，〈日據時代臺灣經濟的演變〉，《經濟發展與農村經濟》（臺北：張漢裕博士文集出版委員會，1974年），頁395-502。周憲文，〈第四章 專賣事業〉，《日據時代臺灣經濟史》第一冊（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958年），頁103-128；〈第十二章 財政〉，《日據時代臺灣經濟史》第二冊（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958年），頁303-326。黃通、張宗漢、李昌權編，《日據時代臺灣之財政》（臺北：聯經出版事業公司，1987年）。

<sup>6</sup> 葉淑貞，〈日據臺灣租稅結構之分析〉，《經濟論文叢刊》卷21期2（1993年6月），頁179-228。

上無前述各學者所提到的那種殖民地不公平性。她發現的確關稅在財政收入中地位低落一項是因為政治因素，也就是臺灣的殖民地位置所致；但其餘學者注意到的日治前期以土地稅、貨物稅與專賣收入為租稅體系的中心，後期方才逐漸以所得稅為租稅體系中心的變化，與學者所謂的租稅不公平性無關。葉淑貞主張這些租稅體系的變化，係與臺灣經濟發展、租稅課徵成本與徵收能力的時代變化有關。也就是日治早期臺灣產業不發達，所得稅稅基太小，政府課稅能力也還不足，因此早期財稅收入乃以土地稅、貨物稅和專賣收入為主。而到了日治後期，臺灣經濟發展，所得稅的稅基大幅提高，政府財政也可以承擔較高的租稅課徵成本，因此財稅結構已漸漸轉移到以所得稅為中心的體系。

本文基本上同意葉淑貞的分析觀點，但提出兩點補充。首先，臺灣的關稅收入不多，的確是因臺灣的殖民地位置所致。但如本文以下有關分析所示，臺灣因為是日本殖民地，無法對日本進口商品徵收關稅，的確使得臺灣成為日本工業產品的傾銷市場，這點明顯具有殖民地性。然而，臺灣總督府為了強化臺灣米糖等商品的出口競爭力，逐步降低與免除臺灣產品的出口（輸出外國）關稅與出港稅（移出日本），同時也為保護臺灣米糖商品在日本國內的競爭力，對於同類外國商品徵收進口關稅，就此來說顯示了日本與臺灣關稅政策的近代理性化，對於日治時期臺灣產業發展具有很大的助益。

其次，葉淑貞的討論中並沒有細論前面提到的，日治時期臺灣的農業、工商業與不同所得階層的租稅負擔不公平問題。筆者以為這並不是殖民地臺灣的獨特現象，實際上日本內地的稅制上也是不利於農業，且對於高所得者的累進稅率同樣不夠高。就此來說，這個稅制的不公平性，不是殖民地特有的，且與族群無關，而是與戰前日本與臺灣租稅政策共同具有的產業性格與階層性有關。<sup>7</sup>最後，對本文來說，這些財政史通論性研究，

---

<sup>7</sup> 高橋龜吉，《現代台灣經濟論》（臺北：南天書局，1937年），頁558-559。



雖然提供我們認識臺灣財政結構的演變脈絡，但因未曾細究日治初期後藤新平到底進行了那些財政改革，以及這些改革為何得以完成財政獨立的成果，因此並非本文主要的研究參照與對話文獻。

我們接下來討論第二類研究文獻，主要是晚近日本財政史學者平井廣一針對日治初期後藤新平財政改革的專題研究成果。這個研究並未針對財政改革的殖民性與近代性加以申論，而係從財政制度的定性面向與財政收支的定量面向來分析，並解說日治初期臺灣財政體制的改革過程。平井廣一強調殖民地財政史的研究，必須放在日本各個時期整體財政史的脈絡下來分析，也就是必須分析日本本國財政體制與殖民地財政體制各個時期的具體關聯。

他詳細闡明殖民臺灣以來，日本中央政界初期在確立臺灣統治體制的過程中，經由何種方式確立了以母國補充金來支應臺灣財政赤字的臺灣特別會計體制。然後到了兒玉與後藤時代，因日本本國財政困境、難以負擔鉅額補充金的狀況下，又是如何強迫臺灣統治官員進行各項財政改革，以便儘早達成臺灣的財政獨立。平井廣一詳細闡明了後藤新平的財政改革內容，說明在總督府財政中租稅、專賣、補充金、公債等歲入的變化，以及行政費、事業費等各項歲出的定量變化；另外也簡要說明 1898 年開始創設的「地方財政」中，各項歲入與歲出的定量變化。<sup>8</sup>

平井廣一的確從鉅觀的角度，釐清了日治初期臺灣財政體制的建立與確立過程，並透過數量性的比較，說明了臺灣財政歲入與歲出中各項目重要性的變化。但是這個研究僅關注日本中央政界與財政對於臺灣財政體制的影響，而沒有考量後藤新平在臺灣的財政改革與其他政經改革之間的關聯，更沒有從臺灣本身的財政史來比較日治初期的財政改革與晚清臺灣的財政改革。因此，沒有辦法說明為何這一在外在壓力下推動的改革能夠成

---

<sup>8</sup> 平井廣一，《日本殖民地財政史研究》，頁 11-89。

功，也難以完整釐清這一個財政改革在日治初期整體歷史上的意義，更無法有效定位這些財政改革在臺灣長期財政史上的具體意義。

至於第三類研究文獻，即楊碧川與戴國輝等人有關劉銘傳與後藤新平何者奠定臺灣近代化基礎的史觀爭論，這些研究並不是直接有關日治初期臺灣財政改革之研究，而是從史學史的比較觀點，主張後藤新平各項改革的意義，必須放在晚清以來臺灣社會長期近代化演變的脈絡下來加以定位。這些研究與戰後臺灣潛在的民族主義論爭有關，也就是如何定位殖民地史在臺灣近代化過程中的歷史位置。這個論爭在臺灣解嚴前後從潛流逐漸浮出檯面，演變成有關晚清劉銘傳與後藤新平何者為臺灣近代化奠基者的臺灣近代化論爭。<sup>9</sup>

楊碧川提出的「奠基者論」觀點，認為後藤新平主政八年多的建設雖然動機是為了臺灣的殖民掠奪，但的確奠定了臺灣的近代化基礎。筆者發現前輩經濟學者張漢裕之前即已提出類似的觀點。張漢裕認為日治以前的清代臺灣官員，並未建立近代性的政治與經濟制度，因此經濟停留在生計農業階段，無法推動資本主義經濟發展。與此相對，兒玉源太郎與後藤新平等殖民地先驅官僚則具有「公職人員事業精神」（Bureaucratic Entrepreneurship）。他們採用中央集權、生物學政治與恩威並用的統治原

---

<sup>9</sup> 1980年代解嚴前後，臺灣民族主義開始興起以來，有關殖民地史研究引發的中國結（中國民族主義）與臺灣結（臺灣民族主義）的學術論爭，請參見張隆志，〈劉銘傳、後藤新平與臺灣近代化論爭——關於十九世紀臺灣歷史轉型期研究的再思考〉，《中華民國史專題（第四屆討論會）：民國以來的史料與史學》（臺北：國史館，1998年），頁2031-2056。另外前文提到的戰後史學界張漢裕、葉淑貞、周憲文、黃通等學者的財政史論爭，儘管各方都沒有顯露出學術研究背後的價值考量，但透過知識社會史的分析可以發現，這其中也潛藏著本省籍與外省籍學者不同的殖民地史觀傾向。其中相對肯定日本學者觀點的張漢裕與葉淑貞，所顯現的恰好是戰後本省籍學者有關殖民統治的殖民近代化論觀點；而周憲文等其他學者體現的是外省籍學者，全面否定殖民統治的殖民掠奪論史觀。本文認為學術研究雖無法避免學者個人價值傾向的影響，但各方論證可否接受，無法單純經由知識社會史的分析而決定，終究仍須在學術公共領域接受歷史證據與論理邏輯的公開檢證而定。

則進行殖民地統治，以剿撫並重的方式平定武裝抗日運動，且以警察政治與保甲制度建立了社會秩序，並推動舊慣調查、土地調查、戶口調查與整理貨幣金融，同時進行了專賣、醫療、教育、交通、糖業與財政獨立等政策，從而奠定了臺灣近代化的基礎。<sup>10</sup>

而學者戴國輝則提出「臺木論」觀點，主張後藤新平的各项建設其實是建立在晚清劉銘傳改革所創設的「臺木」基礎上的。他認為若不能仔細探究殖民統治之前，也就是清代臺灣的政治與社會經濟發展，將無法完整把握臺灣的殖民統治歷史。戴國輝主張劉銘傳推動的建省與行政組織擴充、清賦事業、鐵路、航運、郵便、電報、樟腦專賣與理番事業，可以說是「臺木」，對於日治時期臺灣的經濟發展具有「接枝」的作用，強調臺灣的近代化應該是由劉銘傳奠定基礎的。<sup>11</sup>

臺灣史學界一般都承認這個論辯的重要意義，如臺灣史學史研究者張隆志即認為劉銘傳與後藤新平改革歷史的比較是有意義的，主張應跳脫民族主義史觀的影響，而「從長期與整體性的比較觀點，試圖理解十九世紀中葉以來臺灣本土社會型構與國家政策的辯證關連，以及政權轉移對於本

---

<sup>10</sup> 民間臺灣史研究先驅楊碧川是這場論戰的主要催生者，但綜觀他有關後藤新平統治原理的討論觀點，其實早在張漢裕的研究中已詳細論及。楊碧川，《後藤新平傳：臺灣現代化的奠基者》（臺北：一橋出版社，1996年）。張漢裕，〈日據時代臺灣經濟的演變〉。Chang Han-Yu and Ramon H. Myers, "Japanese Colonial Development Policy in Taiwan, 1895-1906: A Case of Bureaucratic Entrepreneurship," *The Journal of Asian Studies* 22, no. 4 (1963): 433-449；中譯文參見，張漢裕、馬若孟，〈日據初期殖民地開發政策：公職人員事業精神與活動的史例研究〉，《經濟發展與經濟思想》（臺北：張漢裕博士文集出版委員會發行，1974年），頁111-130。不過，張漢裕將清代臺灣經濟模式看作生計農業的說法有誤，實際上應該是近代早期性質的市場經濟，但此非本文主題，在此不細論。

<sup>11</sup> 戴國輝，《臺灣史研究：回顧與探索》（臺北：遠流出版公司，1985年），頁1-88；戴國輝，〈清末台灣の一考察：日本による台湾統治の史的理解と関連として〉，《仁井田陸博士追悼論文集》第3冊（東京：勁草書房，1970年），頁257-296。

土社經文化結構與趨勢的衝擊影響」。<sup>12</sup>另外，臺灣史學研究大家許雪姬亦主張過去學界主張的內地化等理論觀點未必能有效認識晚清臺灣歷史，而應從貫時性的比較視角，透過劉銘傳與後藤新平兩人在開山撫番、土地改革、財政自主、鐵路修築等事業的歷史比較，方能對晚清的臺灣歷史提出更為中肯的定位。<sup>13</sup>

筆者完全同意應分析比較晚清與日治初期的臺灣史的延續與斷裂，但若將楊碧川（張漢裕）與戴國輝的研究互相對照來看，恰好可以發現各自不足之處。一方面戴國輝的臺木論觀點，主要僅研究晚清臺灣的歷史變革，然後逕自主張其與日治時期的歷史延續性，並質疑張漢裕、楊碧川等人有關日治初期殖民統治的全面變革，以及對後藤新平等官僚規劃能力的完美評價。然而他並未仔細研究日治初期的制度變革，也未從統治理性以及國家與社會關係演變等面向，比較晚清與日治時期臺灣各項政策與制度的異同之處，因此無法有效說明劉銘傳與後藤新平的改革除卻改革目標的表面類似性外，是否真的可以說具有歷史延續性？<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> 張隆志，〈劉銘傳、後藤新平與臺灣近代化論爭——關於十九世紀臺灣歷史轉型期研究的再思考〉，《中華民國史專題（第四屆討論會）：民國以來的史料與史學》，頁 2055。

<sup>13</sup> 許雪姬，〈晚清（1875-1895）臺灣史研究方法芻議〉，發表於「重返臺灣的近代」學術工作坊，北京：中國社會科學院文學研究所主辦，2013年9月21日；許雪姬，《滿大人最後的二十年：洋務運動與建省》（臺北：自立晚報文化出版社，1993年）；許雪姬，〈劉銘傳研究的評介——兼論自強新政的成敗〉，《第五屆「中國近代文化的解構與重建」學術研討會論文集【鄭成功、劉銘傳】》（臺北：政治大學文學院，2003年），頁 303-322。

<sup>14</sup> 應該強調的是，筆者並不是完全反對「臺木論」的說法，因從時間先後來說，後藤新平的改革的確是在晚清劉銘傳的改革成果上展開的，後者與前者之間必然具有某些因徑依賴關係（path dependency）。筆者此處主張的是，戴國輝的臺木論說法不當賦予了劉銘傳改革事業的近代化性格，從而忽略了其與後藤新平改革事業性質上的重大差異之處。

另一方面，張漢裕有關公職人員企業精神、中央集權、生物學政治、恩威並重等殖民時期統治原則的分析，引導我們注意到戴國輝等人研究沒有注意到的晚清到日治初期臺灣統治理性演變的問題。然則張漢裕等人的殖民地史研究因為僅以日治時期的臺灣為考察範圍，因此不僅如戴國輝等人所提示的，容易忽略晚清與日治時期臺灣歷史關聯的問題，事實上因為缺乏跨時期的歷史比較，這樣的殖民地史研究對於日治初期統治邏輯變革的分析也不免有所闕漏。此外，從制度史的角度來說，張漢裕所謂後藤新平等人公職人員企業精神的說法，僅強調殖民統治擊劃者的個人能力，卻忽略了更為重要的應是後藤新平等人在臺灣的殖民地統治體制的創建，也就是新的科層官僚體制與以此為基礎的近代統治理性的創設。

透過這三類研究的介紹評述，我們發現日治初期後藤新平財政改革的歷史意義，有必要透過與晚清劉銘傳財政改革的比較方能充分釐清。同時這種長時期的比較，不應侷限於表面性的比較，而是應透過晚清與日治初期財政體制與國家統治理性的比較，方能充分考察劉銘傳與後藤新平的財政改革之間的內在斷裂性。

接著，筆者介紹本文考察晚清與日治初期的財政／行政體制時所採用的分析概念——西方社會史學者 M. Weber 提出的科層官僚制（Bureaucracy）與家產官僚制（Patrimonial Bureaucracy）。所謂的科層官僚制，主要是西方社會從 16 世紀開始發展，並在 19 世紀初逐漸發展成熟的近代組織模式，這種組織具有層級性的位置結構，組織成員基於其專業能力而獲得職位與升遷；同時組織成員的收入固定，不准成員在執行職務的時候獲取非正式的額外收入；且有明確的典章規定規範組織成員的活動，並有效防範組織成員利用職位謀取私利或侵奪公家資源。

至於家產官僚制則是家產制與科層官僚制的混合體，Weber 認為清代的官僚體制就是這種混合體，這些組織雖然形式上有科層組織，並且有法律典章規定組織（如大清律例、會典事例等）試圖規範成員的行動邏輯，但實際上這些組織與典章的規範監督力非常薄弱，組織中的成員普遍把組

織中的職位當作個人家產，私相授受公家職位與資源，即不斷利用權力尋租（rent-seeking）<sup>15</sup>。在這種組織中專業能力不是最重要的，而是私人關係與社會網絡比較重要。在這類組織中，表面上組織成員有其規定的固定薪俸收入，但實際上卻默許成員透過職務收取各類遠高於正式收入的非正式規費。<sup>16</sup>

另外，筆者也引用 M. Foucault 的統治理性（Governmentality）概念，來說明傳統國家的家產官僚制與近代國家的科層官僚制的統治理性內涵之差異。指出近代國家之所以能夠較好的滲透與控制地方社會，並汲取社會資源，是因為科層官僚利用系統性的知識與分類檔案有效的保存了社會生活的種種資訊，因此可以達成各種統治目標。相對來說，利用家產制官僚統治社會的國家，缺乏有關社會生活諸種層面資訊的檔案，即使官僚與胥吏有這些資訊，他們也不會將之公開（如地方官府負責收取土地稅的糧差之土地業戶更迭名冊），而是當作自己的個人職務機密，用以謀取私利，並抵制上級官員的控制。因此家產官僚制國家缺乏滲透社會的權力機制與行政能力，而必須依賴各種具有在地網絡關係的家產官僚，並以承包的方式授權其協助完成基本的行政要求。<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> 所謂的權力尋租，是經濟學中解釋腐敗現象的概念，是指政府官員或者組織領導人逃避法規監督，利用自己的職位權力，謀求自身經濟利益的現象。參見網站「MBA 智庫百科」，下載日期：2017 年 2 月 20 日，<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/权力寻租>。

<sup>16</sup> Max Weber 著，康樂等譯，《支配社會學》（臺北：遠流出版公司，1993 年）。晚近知名政治史學者 Francis Fukuyama（福山），也用類似的概念來比較世界各國的國家建設歷程。他主張中國從秦朝就建立科層官僚制的帝國，但其後國家建設則反覆退化為家產官僚制政體。至於西方社會如英、法、德等國家則從 18 世紀初到 18 世紀晚期方陸續建立並完善化以科層官僚制為基礎的近代國家體制。Francis Fukuyama 著，毛俊傑譯，《政治秩序的起源：從前人類時代到法國大革命》（桂林：廣西師範大學出版社，2012 年）。

<sup>17</sup> Michel Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-1978*, trans. by G. Burchell (London: Palgrave Macmillan, 2007).

本節最後，筆者利用之前的研究成果，<sup>18</sup>對於晚清劉銘傳的財政改革作一個簡要的說明，以便作為以下分析後藤新平財政改革時的比較參照點。筆者研究發現，臺灣史學界過去有關劉銘傳財政改革事業的分析，缺乏歷史制度面向的結構性考察，因此難以適當定位晚清臺灣財政改革的歷史性質。筆者利用晚清的各種史料，依序分析劉銘傳新政時期在田賦、鹽政、釐金與關稅等財稅徵收體制上的改變，並統計改革前後田賦、鹽課、樟腦專賣、釐金與關稅數額的變化（參見〈表一〉）。其次，經由這些財政改革的定量與定性分析，筆者發現晚清的財政改革事業雖然增加不少稅收，但數額與日治初期的改革成果相比非常有限，更重要的是晚清的改革並未改變家產官僚制的傳統財稅徵收方式。因此，晚清臺灣的財政改革事業，僅是清代傳統財政體制框架內的一種內在調整，不能視為具有近代理性化意義的財政改革事業。

表一、臺灣建省前後財政收入數額比較表，1884 vs 1890

統計時期 財政項目	建省前財政收入 1884年（日圓）	建省後財政收入 1890年（日圓）	改革前後增加收 入（日圓）
田賦+官莊租	566,719	840,711	273,992
抄封叛產+隆恩租	108,429	108,429	0
鹽課盈餘	130,730	183,022	52,292
茶腦釐金	135,959	209,168	73,209
百貨釐金	0	143,280	143,280
鴉片釐金	457,032	602,682	145,650
關稅	870,534	978,748	108,214
合計	2,269,404	3,066,040	796,636

<sup>18</sup> 參見林文凱，〈晚清臺灣的財政：劉銘傳財政改革事業的歷史制度分析〉，發表於「清代財經史」國際學術研討會，臺北：中研院近代史研究所主辦，2014年11月20-21日。

資料來源：林文凱，〈晚清臺灣的財政：劉銘傳財政改革事業的歷史制度分析〉。

19

附註：另外，劉銘傳財政改革的完整討論，其實應該包括煤礦、電報局、郵政事業、鐵路、開山撫番等其他重要政策，不過這些事業雖然有些財政收入，但與該事業的投資和行政支出費用一起考量的話，基本上都是賠錢居多，並沒有財政營利，因此〈表一〉中並未列入。

### 三、日治初期臺灣總督府近代財政體制 與統治理性的建構

本節，筆者首先整理日治初期的各項財政數額，製作了〈表二、臺灣總督府財政歲入 1897-1905〉，然後將依序具體分析日治初期總督府財政的變革——包括土地調查與改賦、海關/關稅與貨物稅改革、鴉片/樟腦/食鹽等專賣體制的創設。筆者將透過與前述晚清劉銘傳財政改革(〈表一〉)的比較，從定性的制度面與定量的統計面，釐清日治初期後藤新平財政改革事業的歷史內涵。

表二、臺灣總督府財政歲入 1897-1905 (單位千圓，括號內%)

年度		1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905
租稅 收入	土地稅	835	782	841	912	869	897	922	1,955	2,975
	製糖稅									
	消費稅	242	260	224	178	479	777	761	1,454	1,866
	製茶稅	412	410	392	405	383	430	481	427	473

<sup>19</sup> 筆者原論文〈晚清臺灣的財政：劉銘傳財政改革事業的歷史制度分析〉中的〈表一〉數額單位為銀兩，今改為日圓。日治初期，銀兩與日圓的換算基準持續變動並無固定標準，但學界一般以一銀兩=1.538日圓來加以換算，參見江丙坤，《臺灣田賦改革事業之研究》(臺北：臺灣銀行經濟研究室，1972年)，頁23；柯志明，《米糖相剋：日本殖民主義下臺灣的發展與從屬》(臺北：群學出版社，2003年)，頁42。上文中的田賦數額僅包括土地正稅，不包含補水平餘等作為地方官府徵稅經費支用的土地附加稅。



臺灣「中央財政」體制的轉型：  
日治初期（1898-1905）後藤新平總督府財政改革之歷史意義

年度		1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905
租稅收入	樟腦稅	353	419	379	—	—	—	—	—	—
	關稅 （含出港稅）	732	907	1,488	1,583	1,558	1,495	1,429	1,523	1,723
	與其他合計	2,623 (23.2)	2,886 (23.5)	3,460 (19.9)	3,211 (14.4)	3,451 (17.4)	3,738 (19.1)	3,740 (18.6)	5,578 (24.9)	7,384 (29.0)
官業收入	鴉片收入	1,640	3,467	4,249	4,234	2,804	3,008	3,620	3,714	4,205
	收益	424	1,450	898	876	648	1,444	1,420	1,554	1,177
	樟腦收入	—	—	917	3,752	3,253	2,528	2,258	3,605	4,235
	收益	—	—	-1,249	1,536	1,074	1,056	204	1,164	1,906
	食鹽收入	—	—	270	358	510	672	472	557	667
	收益	—	—	-86	-72	2	89	217	257	249
	菸草收入	—	—	—	—	—	—	—	—	1,496
	專賣收入	1,640	3,467	5,436	8,344	6,567	6,210	6,350	7,876	10,603
年度		1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905
官業收入	鐵道遞信收入	565	657	786	923	1,062	1,292	1,616	1,958	2,835
	與其他合計收入	2,513 (22.3)	4,424 (36.0)	6,570 (37.7)	9,692 (43.5)	8,063 (40.8)	7,965 (40.9)	8,477 (42.3)	10,386 (46.3)	13,929 (54.8)
公債金	—	—	—	3,200 (18.4)	5,500 (24.7)	4,864 (24.6)	4,740 (24.3)	4,068 (20.3)	4,489 (20.1)	215 (0.8)
補充金	—	5,959 (52.8)	3,984 (32.4)	3,000 (17.2)	2,598 (11.7)	2,386 (12.1)	2,459 (12.6)	2,459 (12.3)	700 (3.1)	—
前年度轉入金	—	—	795 (6.5)	1,064 (6.1)	1,103 (5.0)	795 (4.0)	402 (2.1)	1,090 (5.4)	928 (4.2)	3443 (13.5)
歲入總計	—	11,283	12,281	17,426	22,269	19,766	19,497	20,037	22,333	25,414

資料來源：根據平井廣一，《日本殖民地財政史研究》，頁 44-45、50-51 之表 2-1、表 2-3 作成。<sup>20</sup>

### (一) 土地調查事業與土地稅改革<sup>21</sup>

在 1895 年接收初期，臺灣總督府公告免除了該年度土地稅（即田賦）的徵收，但仍需徵收各類官租（含官莊租、叛產與隆恩租）。然與清國的交接中，不僅無一般土地稅的稅籍資料，官租徵收所需的各種簿冊也無，因此初期的官租徵收，以及隔年的土地稅徵收都面臨困難。儘管如此，1896

---

<sup>20</sup> 原表中關稅部分僅含輸入稅與輸出稅，本表另加入出港稅數額，大藏省編，《明治大正財政史》19 卷（東京：財政經濟學會，1937 年），頁 915-918。另原表中也無食鹽收益數額，筆者參照專賣局資料計算而得，松下芳三郎編，《臺灣鹽專賣志》（臺北：總督府專賣局，1925 年），頁 589-595。

<sup>21</sup> 有關晚清劉銘傳與後藤新平土地改革事業的歷史比較，江丙坤與吳聰敏兩位前輩學者曾提出分析，前者對兩次土地改革事業的施行過程作了深入的描繪，但並未注意到兩個事業與晚清和日治時期國家體制的關聯，主要研究結論是從殖民掠奪論角度對於日治初期的土地調查事業的成果加以批判。與此相對，吳聰敏簡要描述了兩個土地改革事業的過程與結果，並依據制度經濟學的觀點，主張土地調查事業建立臺灣現代化的土地產權制度，對於臺灣的經濟成長有其貢獻；他同時在結論中強調：「清丈事業與土地調查事業的根本差異不在於制度設計，而在於是否有效執法」。參見江丙坤，《臺灣田賦改革事業之研究》。吳聰敏，〈臺灣土地產權制度之演變：從清丈到土地調查事業〉，《Journal of History and Culture》期 53（韓國外國語大學校歷史文化研究所，2015 年 2 月），頁 101-128。

筆者雖同意吳聰敏土地調查事業有助於臺灣經濟成長的說法，但反對其有關兩個土地改革事業的差異不在「制度設計」的結論，筆者認為正是因為清代國家與日治國家的制度設計不同，其土地改革的執法成效才会有如此明顯差異。因此筆者利用了家產官僚制／科層官僚制與傳統／近代統治理性等制度性概念，撰寫專文詳細比較了清賦事業與土地調查事業性質的歷史差異。Wen-Kai Lin, "Two land investigations in modern Taiwan: What made the Japanese survey different from the Qing dynasty's?" in Sui-Wai Cheung ed., *Colonial Administration and Land Reform in East Asia* (London: Routledge, 2017). 林文凱，〈臺灣近代統治理性的歷史形構：晚清劉銘傳與日治初期後藤新平土地改革的比較〉，發表於韓國與臺灣殖民地史比較國際會議，2016 年 12 月 16-17 日。本文以下這一小節的分析概念與論證，參見筆者上述兩篇文章。

年 8 月總督府仍發布土地稅徵收規則，要求民人提供納稅單據自行申報並繳納土地稅。臺灣人民因為擔心未繳納土地稅可能影響未來的土地產權，因此踴躍申報土地稅，總督府經此過程一定程度掌握晚清劉銘傳清賦後人民的地籍資料。1896 年總督府實際徵收到 752,698 日圓的土地稅，1897 年為 835,650 日圓。<sup>22</sup>

1898 年後藤新平主政之後，為了有效掌握正確的土地帳籍資料，在臺灣事業公債經費的支持下，推動了大規模的土地調查事業，這一事業的推動必須清楚了解臺灣的土地舊慣，因此也與同時期成立的舊慣調查會有著密切關係。土地調查事業的進程有以下幾個階段：首先，1898 年 7 月發布地籍規則、土地調查規則，9 月開設臨時臺灣土地調查局，開始依序由北往南在全島進行土地調查：包括土地申報、土地測量、大租權調查、地位等級及收穫調查，調查完成後並進行各種地籍與地圖的調製。其次，1903 年 12 月開始進行大租權補償作業，1904 年 5 月以公債買收方式買銷大租權，然後在該年 11 月發布新的臺灣土地稅規則，要求民人分期依照新土地稅則納稅。此外，1905 年 5 月發布臺灣土地登記規則，改革臺灣土地權利變動的登記制度。<sup>23</sup>

我們接著透過與劉銘傳清賦事業的比較，來說明後藤新平土地調查事業的幾個特徵：首先，從事業的進行過程來看，劉銘傳僅依循傳統的政策決定模式，要求地方知縣提交清賦章程的建議，並未經過詳細的調查與研究，測量技術與製圖技術也都是傳統的模式，並沒有利用近代學術知識作為政策推動的基礎。與此相對，後藤新平詳細參考了包括大藏省主稅官吉

---

<sup>22</sup> 大藏省編，《明治大正財政史》19 卷，頁 188-194、915。總督府後來透過對於清賦事業史料的整理，得知劉銘傳清賦後的土地稅額包括土地正稅以及補水與平餘等附加稅，合計約 97 萬 400 餘日圓，表示總督府在無土地帳冊下收得約 7、8 成土地稅。中村是公，《臺灣土地調查事業概要》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1905 年），頁 16。

<sup>23</sup> 有關土地調查事業的詳細過程，參見土地調查局編，《臨時臺灣土地調查局事業報告》（第一、二、三、四、五回）（臺北：臨時臺灣土地調查局，1902-1905）。

井友兄的「臺灣財務視察復命書」(1896)、總督府主計課長祝辰巳撰寫的「論臺灣之形勢」(1898),以及司法省政策顧問英國法學家 M. Kirkwood 的「關於臺灣之備忘錄」(1898)等人有關土地調查的調查報告與建議。<sup>24</sup>且招募京都大學法學教授岡松參太郎來臺針對劉銘傳的清賦事業,還有臺灣土地舊慣進行詳細的調查研究,並迅速出版了《清賦一斑》與《臺灣舊慣制度調查一斑》兩書以便作為土地調查事業進行時的學知參考。<sup>25</sup>

其次,劉銘傳在清賦時,在臺南與臺北府各設一個清賦總局,並在各廳縣設置清賦局。他除了招募數十名八品以下福建佐雜官員來臺協助各縣籌設清賦局外,主要的調查人力為各地方官府的胥吏差役,並由本地菁英協助在地的清查與丈量。而後藤新平進行調查時,主要從日本招募人員來臺進行調查,但也大量要求地方菁英協助各地的土地申告書的填寫與實地調查。然而,劉銘傳的調查體制無法有效防制胥吏差役和地方菁英的舞

---

<sup>24</sup> 吉井友兄是明治初期剛創立的帝國大學的畢業生,擔任日本大藏省主稅官時,接受大藏大臣的命令來臺調查殖民地的財政狀況,以作為日本政府規劃臺灣財政政策的依據。他經過近半年(1895.11-1896.04)的調查後提出長達 416 頁的報告書,其中土地稅收與改革是最重要的部分。祝辰巳也是帝國大學的畢業生,原為大藏省官僚,1896 年 4 月轉任為臺灣總督府民政局關稅課長,1897 年 6 月起任主計課長,1898 年初日本國會審議臺灣財政問題而前往東京備詢,並向新任總督府民政局長後藤新平提交包含土地改革計畫的詳細意見書。以上兩人履歷,參見《日本人名大辭典》,下載日期:2017 年 2 月 5 日, <http://japanknowledge.com/contents/jinmei/index.html>。W. M. H. Kirkwood 是英國法學專家,1880 年代晚期獲聘為日本司法省顧問,1897 年日本政府為決定臺灣的統治架構,請他提供政策建議,他經過五個月以上的全臺各地調查後,提供日本政府與總督府有關臺灣統治的建議書,其中也有關於土地改革的詳細建議。有關其經歷及與臺灣統治的關聯,參見吳密察,〈外國人顧問 W. Kirkwood 的臺灣殖民地統治政策構想〉,《日據時期臺灣史國際學術研討會論文集》上冊(臺北:國立臺灣大學歷史學系,1993 年),頁 1-27。

<sup>25</sup> 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 年)。臨時臺灣土地調查局,《臺灣舊慣制度調查一斑》(臺北:臨時臺灣土地調查局,1901 年)。

弊，以致調查的甲數闕漏仍多。<sup>26</sup>相對的，後藤新平的調查則透過警察與保甲制度以及相關科層監督體制，有效避免了地方菁英的從中干擾舞弊。另外總督府基於劉銘傳清賦引發民變，所以在調查過程中不斷透過警察與保甲人員隨時調查民情反應，並仔細向地方社會宣傳解釋調查內容，並力求調查過程的公平與透明，藉以減低民眾的抗拒心。<sup>27</sup>

其次，劉銘傳清賦後雖然製作了魚鱗圖冊和各種地圖，魚鱗圖冊部份因無土地登記制度，時間一久魚鱗圖冊的產權資料即失真，而地圖部分製作粗陋，且無三角測量，無法精確描繪地形地貌與土地界線。與此相對，總督府在推動土地調查時，對於土地調查局的測量與調查人員進行了嚴格的甄選，同時進行專業課程（如算數、代數、幾何、圖畫學）的長期訓練，且獲得了日本陸軍測量部在三角測量等方面的協助，因此可以測量到正確的土地甲數，所製作的土地臺帳與堡圖更成為行政單位最重要的統治資訊。另外配合戶口調查的資料，總督府因此可以透過人地資訊的完整掌握，作到施添福所謂「以圖統地、以地統人」的數字化管理的能力。<sup>28</sup>且總督府在土地調查後規定了土地登記規則，建立了近代土地行政機構，因此土地續墾、買賣與繼承等田園產權與狀態的變動都可以獲得即時更正，確保了土地臺帳資料的正確性，也保證了人民土地所有權的安全。<sup>29</sup>

最後，劉銘傳在推動清賦時對於經費並沒有仔細的規劃，而是沿用當時清朝江蘇等省分「丈費就田抽收」辦法，先挪用其他行政經費舉辦清丈，

---

<sup>26</sup> 劉銘傳調查所得課稅土地面積為 42 萬 6 千餘甲，後藤新平調查所得課稅土地為 63 萬 3 千餘甲。

<sup>27</sup> 以上有關劉銘傳清賦的調查組織，參見臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》，頁 58-73；有關土地調查事業的組織，參見中村是公，《臺灣土地調查事業概要》，頁 21-38。

<sup>28</sup> 施添福，〈導讀《臺灣堡圖》日本治臺的基本圖〉，臺灣總督府臨時臺灣土地調查局調製，《臺灣堡圖》（臺北：遠流出版社複製出版，1996 年），頁 5。

<sup>29</sup> 有關劉銘傳清賦生產的圖冊資料，參見臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》，頁 117-151；有關土地調查事業生產的圖冊資料，則參見中村是公，《臺灣土地調查事業概要》，頁 51-52 與其後附圖。

然後於發給丈單時向民人收取丈費支應，但這個辦法引起了民人的抵抗與民變，最後被迫放棄。與此相對，總督府在推動這項事業時，不但透過現代公債的方式籌集政策推動經費，而且模擬日本明治地租改正的經驗以公債買收大租權，因此有效避免了民人與大租權人對於調查事業的抵抗。另外，透過廢除大租權免除小租戶的大租負擔，總督府以此理由提高土地稅率，再加上隱田的揭發，從而使得土地稅從原有約 90 餘萬圓，增加到原有的三倍多即近 300 萬圓，對於財政收入助益甚大（參〈表二〉）。<sup>30</sup>

## （二）關稅與各項貨物稅的改革

晚清臺灣開港之後曾經建立由洋人管理的新式海關體制，但當時僅有四個條約港在新式海關的管轄下，臺灣眾多沿岸進行中式帆船貿易與漁業的地區性港口則仍在傳統家產官僚式的海防與文武口稅體制的管理下。日本領臺以後為了統一海關管理並解決貿易統計與稅收關漏問題，以及防堵走私與偷渡問題，最先進行的就是海關體制管轄的擴大與統一化。

首先，臺灣總督府任命的海關人員在 1895 年 6 月 10 日，從洋人稅關長的手中正式接過基隆與淡水海關的管轄權。其後，隨著日本軍隊陸續接受各地的統治權，總督府任命的海關人員陸續在 10 月 28 日接收安平稅關、29 日接收打狗稅關，四個條約港的海關管理權正式掌握在臺灣總督府手中。在這期間，總督府也控制了所有沿岸港口，並陸續建立新式的港口管理與海防體制，但為了海防與對外貿易管理方便考量，僅鹿港一口准許中式帆船從事對外進出口貿易。<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> 有關劉銘傳清賦的經費部分，參見臨時臺灣土地調查局，《清賦一斑》，頁 258-281；有關土地調查事業的經費、大租權買銷與土地稅改革，參見中村是公，《臺灣土地調查事業概要》，頁 39-53。

<sup>31</sup> 臺灣總督府民政部財務局稅務課內稅務職員共慰會編，《臺灣稅務史》上卷（臺北：臺灣總督府，1918 年），頁 533-534。

在關稅法令上，總督府在 1895 年接收初期暫時依照清國海關稅則徵稅，但 1896 年 2 月宣告日本與其他各國的通商條約適用於臺灣，公告僅准許各國民人利用四個原有條約港與臺灣貿易，並開始依照日本海關稅則徵收。同時發布命令宣告，除了鹿港之外，舊港一口也准許中式帆船進出口。其後總督府又陸續開放其他沿岸港口，並在 1897 年 1 月確立，鹿港、舊港、蘇澳、後龍、梧棲、東石港、東港、媽公等八個港口為特別輸出入港口，但僅日本人與臺灣人（排除清國人）可以利用日式帆船與中式帆船進行進出口貿易，這些港口並設置了稅關出張所加以管理。<sup>32</sup>

總督府的這些安排，有幾點重要意義，首先，在進出口貿易來說，日本官員發現過去清國海關的統計，因忽略了各個港口中的中式帆船，還有非條約港的貿易數額，因此統計所得數額闕漏頗大。依其估計，儘管開港以來四個條約港與西式船舶的貿易量與比重日益增加，但直至開港之前，清國海關統計實際上仍遺漏約 40% 的臺灣進出口額。日治初期海關的對於各港口與船舶進出口的全面管控，方使得貿易統計不再有遺漏。<sup>33</sup>其次，從稅收與港口管理來說，這些特別輸出入港納入海關管理，不僅增加了進出口稅的徵收，改變了過去清代文武口稅的非正式財政的漏洞，另外更大幅度杜絕了偷渡與走私等海防上的問題。而這些港口行政的陸續制度化與完善化，可以說是其後總督府在推動鴉片、樟腦與食鹽等專賣事業得以成功的重要要素之一（參見後面專賣事業討論）。

---

<sup>32</sup> 臺灣總督府民政部財務局稅務課內稅務職員共慰會編，《臺灣稅務史》上卷，頁 941-948。

<sup>33</sup> 經濟史學者林滿紅因為沒有顧及此一闕漏，以為清代海關統計可正確反映臺灣的出口商品類別與數額，以致誤認晚清開港後米穀不再是臺灣重要出口品，僅有茶、糖與樟腦是重要出口商品。但事實上依照筆者研究，晚清的臺米仍是重要出口商品。參見林滿紅，《茶、糖、樟腦業與臺灣之社會經濟變遷》（臺北：聯經出版事業公司，1997 年），頁 10。荒井賢太郎，《臺灣經濟事情視察復命書》（東京：大藏省理財局，1899 年），頁 63、72-73。林文凱，〈再論晚清臺灣開港後的米穀輸出問題〉，《新史學》卷 22 期 2（2011 年 6 月），頁 215-252。

接著討論總督府的關稅安排，總督府在 1896 年 2 月開始將日本關稅法適用於臺灣，8 月發布臺灣稅關法施行要件，臺灣的海關管理與稅則因此皆與日本相同，但這樣的狀態持續不久。因日本在占領臺灣後不久，開始與各國談判條約改正，在這之前日本並沒有關稅稅率制定的自主權。條約談判初步完成後，日本在 1897 年 3 月制定關稅定率法，適度提高了進口稅率，並為了促進本國商品出口而決定廢除出口關稅。在此之後，總督府在與日本中央協商後，1898 年 9 月發布命令，決定從 1899 年 1 月開始將日本關稅定率法適用於臺灣，各國輸入貨物的進口稅因此比照日本關稅定率，而出口則將免稅。

但應注意的是，總督府實際上對關稅定率法在臺灣的適用設置了特殊規定。雖然基於促進商品出口與產業發展的考量，總督府有意同樣廢除輸出稅（輸出國外）與出港稅（移出日本），但日治初期因為臺灣財政困難，且茶葉、樟腦與糖等主要出口商品，不至於因為徵收輸出稅與出港稅而過分影響生產與出口額。因此，總督府基於臺灣特殊的財政狀況，在適用關稅定率法之外，又在 1899 年 7 月另外發布臺灣輸出稅及出港稅規則，繼續對於臺灣輸出與移出商品分別徵收輸出稅與出港稅，不過為了促進出口商品轉向移出日本，因此部分商品的出港稅低於輸出稅（如茶葉），或者免繳出港稅（如糖）。同時，雖然臺灣海關所收取的進出口關稅（輸入稅、輸出稅）照道理都是國稅，應該繳交日本一般會計帳內支用，但因為臺灣特殊狀況，絕大部分稅收都保留於臺灣財政歲出之用。臺灣特殊的輸出稅與出港稅，直到 1910 年才全面廢除。<sup>34</sup>

接著，我們參照前面晚清與日治初期的財政統計數據，來討論臺灣關稅在日治前後的變化，並釐清關稅與出港稅在總督府財政上的地位。首先，臺灣的關稅收入在 1893 年為 1,071,467 日圓（輸出稅 784,308、輸入稅（不含鴉片）73,481、鴉片輸入稅 213,678）。但日本領臺後，輸入稅

---

<sup>34</sup> 臺灣總督府民政部財務局稅務課內稅務職員共慰會編，《臺灣稅務史》上冊，頁 29-57、536-690。



部分則有了很大的變化，因總督府將鴉片改為專賣（參下一小節鴉片專賣分析），所以原為進口商品最大宗的鴉片輸入稅停收；不過，原先從清國進口的大量雜貨過去免輸入稅，但現在依據日本關稅法必須繳納輸入稅，所以 1896 年輸入稅有 385,463 日圓，而且隨著關稅定率法的適用，輸入稅率提高，所以 1899 年後輸入稅增加兩倍變成 1,174,372 日圓，輸入稅驟增為為晚清的 4 倍之多。

而輸出部分，總督府最初保留了茶葉與樟腦等大宗商品的輸出稅，但廢除了糖這一大宗商品的輸出稅，所以輸出稅從 1896 年開始就大為減少（1896 年為 279,872 日圓，1897 年 262,400 日圓，1898 年 272,539 日圓），其數額僅約為領臺前輸出稅的 35%。但 1899 年 7 月為鼓勵糖移出日本，出口糖改為需徵輸出稅，但移出日本的話則無需出港稅，且 1901 年 10 月為了進一步鼓勵臺糖移出日本，進一步提高出口紅糖的稅率至原來 3 倍。因此該年度後出口稅+出港稅略有增加（1899 年合計 314,109 日圓，1900 年合計 406,239 日圓，1901 年 376,652 日圓）。<sup>35</sup>然儘管輸出稅與出港稅合計最多僅約晚清的一半數額，但因輸入稅大增，1899 年之後臺灣的進出口稅收入（含少量出港稅）已將近領臺前關稅收入的 1.5 倍，對於臺灣的財政收支大有幫助。

因此，關稅作為一個財政制度，領臺初期的這些變化有幾個重要的意義：首先，晚清的關稅因為不平等條約的緣故，無法自訂稅率，所以無法透過進口稅的提高與出口稅的降低與廢止，降低外國商品的進口並保護本國產業的發展。因此關稅體制與經濟發展無法連動，可說缺乏近代性。與此相對，臺灣總督府透過輸入稅的提高，不但切斷了臺灣與外國和清國進口商品間的貿易關係，而且還大量增加了財政的稅收，這對於日本資本主義在臺灣的發展，以及日本商品在臺灣的移入有著重要的意義。其次，總督府透過免除糖的輸出稅，以及移出日本商品的出港稅率降低與最後取

---

<sup>35</sup> 參見大藏省編，《明治大正財政史》19 卷，頁 915-954。各重要類目的合計數額，參見本文〈表二、臺灣總督府財政歲入 1897-1905〉。

消，雖然大量減少了財政收入，但有效的構築了臺灣產業保護與發展的效果，促進了臺灣商品尤其是砂糖生產與輸出的增加；後來更把臺灣的砂糖出口轉向日本，而把臺灣糖業有效的整編進日本帝國經濟圈中，大量節省了日本砂糖進口所需的外匯。

總的來說，若與領臺之前，臺灣在清國關稅管理下的狀況比較，可以發現日本的關稅體制雖然強迫把臺灣產業與消費納入日本帝國經濟圈之中，並削弱了臺灣與外國以及清國的貿易關係，這顯示了關稅制度改革的殖民地性；但若從關稅管理的近代化，以及從促進產業發展與提高財政收入的角度來說，這些改革可以說都極具近代性。就此來說，日治初期的關稅體制改革，不僅對殖民政府的殖民統治有益，對於臺灣經濟的發展來說也是有著正面的近代化意義。

我們接著討論臺灣兩個主要出口商品的貨物稅，製茶稅（茶葉釐金）、製糖稅（砂糖消費稅）的變革。首先，製茶稅的部分，晚清開港後為了增加財政收入，創設了釐金制度，劉銘傳時期除了改革釐金稅，還增加了撫番經費與分治費等新稅，這些除了關稅外的多重附加稅對於臺灣的茶葉生產與出口有其負面影響。因此日本領臺後，乃廢除釐金稅、撫番經費、分治費等茶葉附加稅。但其後，因財政收入的考量，且過去茶葉徵收重稅並未嚴重阻礙出口，因此乃在 1896 年 10 月發布製茶稅規則，徵收與釐金同樣稅率（每百斤茶葉徵收 2.4 日圓）的製茶稅。<sup>36</sup>

接著，我們比較領臺前後官府從製茶產業所能收取的貨物稅額，在領臺之前，1893 年的茶葉釐金，臺灣巡撫交商承包的釐金額與劉銘傳在任的 1891 年相同，都是 20 萬銀元（折合約 20.9 萬日圓），<sup>37</sup>值得注意的是

<sup>36</sup> 大藏省編，《明治大正財政史》19 卷，頁 412-416。

<sup>37</sup> 1893 年茶葉釐金數目上半年各為 6 萬 8 千兩，合計折算六八銀元的話為 20 萬銀元，以 1 銀元 0.68 兩，1 兩 = 1.538 日圓折算，約為 20.9 萬日圓。參見中國第一歷史檔案館、海峽兩岸出版交流中心，《明清宮藏臺灣檔案匯編》第 225 冊（北京：九州出版社，2009 年），頁 376-378、385-387。

日治初期臺灣的製茶稅 1897 年開始大概都在 40 萬日圓左右(參〈表二〉)。根據海關統計，1893 年茶葉的出口數額約 15 萬擔與日治初期基本上差不多，然而總督府以相同稅率徵收到的製茶稅竟然為原茶葉釐金的將近兩倍。<sup>38</sup>之所以如此，關鍵就在於晚清與日治初期財稅徵收體制的差異。在傳統的家產官僚制文化下，晚清茶葉釐金的徵收方式為招商承包，承包商扣除自己負擔的行政人事費用以一成計算約 4 萬日圓，<sup>39</sup>其實收釐金稅額約 36 萬日圓，扣除交給官方的釐金額 20.9 萬日圓，其實得的承包利益將近 15 萬餘日圓（但或許還應扣除承包商為了取得承包權，暗中交付給主管官員的賄賂金額）。與此相對，日治初期科層官僚制下的製茶稅徵收體制，有效免除了財稅徵收人員（承包商與官員）的尋租活動，因此使得國家所能徵收的製茶稅大量增加。

其次，是製糖稅的部分，領臺前臺灣官府對於糖業除了徵收輸出關稅外，還徵收了釐金（百貨釐金項內）、補水銀等名目的糖業稅收。領臺以後總督府廢除這些名目的稅收，在 1896 年 3 月發布糖業稅則，徵收製糖稅與蔗車稅，徵收的稅率為白糖每擔 0.35 日圓、青糖每擔 0.30 日圓，並規定砂糖出口外國時其被徵收進口稅可以申請製糖稅的減免。但之後為了促進臺灣糖移出日本，以減少臺灣糖出口到外國，決定取消砂糖出口「外國」可退稅的規定。1901 年因應日本開始徵收砂糖消費稅，臺灣因此在該年 9 月底廢止糖業稅則免徵製糖稅，並發布砂糖消費稅法，從該年 10

---

<sup>38</sup> 有關晚清與日治初期茶葉的出口數額，分別參見黃富三、林滿紅、翁佳音編，《清末臺灣海關歷年資料》（臺北：中央研究院臺灣史研究所，1997 年），以及總督府財務局編，《臺灣外國貿易二十年對照表：自明治二十九年至大正四年》（臺北：總督府民政部，1916 年）。

<sup>39</sup> 依據劉翠溶的研究，清末海關的行政人事費用約為 8%，但他指出其他海關史學者通常以一成來估算海關徵稅費用。新式海關行政花費如此之高，乃是因為其為洋人海關且為了高薪養廉，晚清臺灣釐金承包商的徵釐費用未必如此高，但本文仍以一成來估計。劉翠溶，〈關稅與清季自強新政〉，《清季自強運動研討會論文集》（臺北：中央研究院近代史研究所，1988 年 6 月），頁 1005-1032。

月 1 日起改徵收砂糖消費稅。1904 年因為日俄戰爭發生，為了籌措戰費，日本與臺灣同時提高了砂糖消費稅的徵收率。<sup>40</sup>

接著，我們討論製糖稅（砂糖消費稅）在財政史上的意義，首先，前面提到劉銘傳為了增加財政稅收而改革釐金徵收制度，但初期糖釐稅率過高，影響蔗糖生產與出口，直到糖商大規模抗議才降低稅率。領臺前 1893 年臺灣官府從砂糖的生產與製造，分別徵收出口稅約 10.9 萬日圓，糖釐金徵收的數額約 5.4 萬日圓，合計約 16.3 萬日圓。<sup>41</sup>

與此相對，總督府針對蔗糖產業擬定徵稅政策時，不但著眼於稅收的考量，也同時考量產業特性與產業發展政策。領臺後，總督府廢除砂糖出口稅，僅徵收製糖稅，這段期間砂糖的出口尤其是移出日本的數額大量增加，總督府徵收的製糖稅數額（參見〈表二〉）約為 18 萬到 26 萬日圓之間，可見得這個時期總督府的製糖稅政策一方面為總督府籌集到不少財源，但也並未影響蔗糖的生產與出口。

到了 1901 年隨著日本開始徵收砂糖消費稅後，進口至日本的砂糖一體適用，稅收基本上轉嫁給日本消費者，而臺灣的蔗糖生產者則免除了製糖稅，因此在日本砂糖市場上的競爭力更加提升。另外，這個時期總督府開始鼓勵製糖業的改良，對於製糖生產力的提升逐漸顯現效果，因此砂糖產量在 1904 年之後開始快速提升。<sup>42</sup>1905 年砂糖消費稅的數額（186.6 萬日圓），是 1897 年製糖稅（24.2 萬日圓）的 7.7 倍，是 1901 年砂糖消費稅初徵時的 3.9 倍。可見砂糖消費稅對於總督府財政的重大挹注。

---

<sup>40</sup> 大藏省編，《明治大正財政史》19 卷，頁 350-362。

<sup>41</sup> 1893 年砂糖出口總值約 127 萬海關兩，砂糖出口稅率 5% 計算，1 海關兩 = 1.114 兩，1 兩 = 1.538 日圓，出口稅額約 10.9 萬日圓。釐金稅率約為關稅一半，如果高估的話，糖釐最高可以收到 5.4 萬日圓。林滿紅，《茶、糖、樟腦業與臺灣之社會經濟變遷》，頁 3、125。

<sup>42</sup> 有關日治初期總督府如何透過稅制改革促進臺灣的糖業生產，協助日本資本在臺發展製糖業以及砂糖對日出口，另可參見柯志明，《米糖相剋：日本殖民主義下臺灣的發展與從屬》，頁 52-58。

最後，與關稅改革類似，後藤新平針對茶葉與砂糖的貨物稅改革，一樣具有殖民地與近代性的特徵。首先，殖民政府為了減少母國砂糖進口的外匯損失，透過財稅改革引導臺糖增加生產，並大量出口到日本，糖業政策的變革並非以臺灣為主體展開，而係以殖民母國利益為依歸；<sup>43</sup>與此相對，因為臺茶的出口與日本茶葉出口具有某種競爭關係，日治初期殖民政府雖未透過稅制阻礙茶業發展，但並未如糖業一樣透過財稅政策大力改革扶植臺灣的茶業。<sup>44</sup>其次，若與晚清的釐金政策相比，日治初期的貨物稅改革的確體現了明顯的近代性，其一方面能與產業發展相互配合，而不是如晚清釐金政策一樣僅追求財稅收入的增加；另一方面，日治初期科層官僚制的財稅徵收結構，也有效免除了家產官僚制下的尋租問題，大量增加了殖民政府的財稅收入，使得殖民政府擁有足夠財政資源推動臺灣的產業發展。

### （三）鴉片、樟腦與食鹽專賣事業的改革

我們接著討論後藤新平主導的臺灣鴉片、樟腦與食鹽等專賣事業。首先是鴉片的專賣事業，日本佔領臺灣之後，最初面對的難題除了武力抵抗與瘧疾等公衛問題，就是如何處理臺灣人吸食鴉片的問題。日本本國在1850年代開國的時候，鑒於清朝鴉片戰爭的教訓，就已嚴禁鴉片的流入與吸食，僅准許嚴格規範下的藥用鴉片之使用。1895年底日本中央經過一連串辯論後，採取了時任內務部衛生局長後藤新平的提案，決定在臺灣實行鴉片專賣與鴉片吸食漸禁令。這個提案有兩個重要的考量，一個是避免因為嚴禁鴉片，引發臺灣人民反彈與抗日運動擴大，另一個是估計藉由鴉片專賣，每年推估可獲得240萬日圓的專賣收益，對於財政有很大助益。<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> 參見柯志明，《米糖相剋：日本殖民主義下臺灣的發展與從屬》，頁220-234。

<sup>44</sup> 陳慈玉，《臺北縣茶葉發展史》（臺北：稻鄉出版社，1994年），頁26-30。

<sup>45</sup> 這個政策的協助創設，也是後藤新平兩年多後被選任為臺灣總督府民政局長的重要歷史因緣。但雖說是鴉片漸禁政策，可是實施前期總督府基於鴉片專賣龐大的財政收益，

臺灣總督府在 1896 年 2 月 22 日正式公告禁止鴉片輸入，並在 1896 年 4 月成立製藥所，開始負責檢驗、生產與運輸島內的官製煙膏，然後於 1896 年 10 月 1 日開始實施鴉片專賣。總督府並在 1897 年 1 月 21 日正式發布臺灣鴉片令，主要內容為：1. 鴉片的生產與銷售均由總督府獨佔，任何人均不得私自輸入、製造與販賣；2. 僅有經政府調查染有鴉片癮者，可持有政府發給的特許證，並向政府指定的鴉片商購買鴉片；3. 違反規定製造、銷售與吸食者均將受嚴重的處罰。<sup>46</sup>

我們接下來分析鴉片專賣事業的幾個重要面向，首先，總督府的鴉片專賣想要成功，必須有效杜絕走私的問題。總督府在 1896 年 2 月發令禁止鴉片輸入以來，雖然陸續控制四個條約港口的鴉片禁輸問題，但其他沿岸港口中式帆船走私問題，對於鴉片專賣事業的成敗構成嚴重威脅，而這隨著前述沿岸港口的海關與海防體制的完備，終於得以解決。<sup>47</sup>其次，僅禁止走私無法保證專賣事業成功，總督府必須生產出與走私品相比在品質與價格上有競爭力的商品，總督府製藥所的專家們，事實上「經由一連串的收集、翻譯、並置、比較與分析計算各種在地阿片資訊及煙膏之後」，才獲得了如何製造鴉片煙膏的知識；並且透過一系列的實驗室實作，完成「原料、機械以及人力的管理與標準化」，從而使得製藥所的鴉片生產具有效率，並且品質得以為臺灣鴉片癮者所接受。<sup>48</sup>

---

並沒有積極推動壓片癮的治療與鴉片人口的減少，直到 1920 年代在國際禁煙運動與臺灣知識分子對鴉片政策強烈批判壓力下，總督府才開始積極強化鴉片漸禁與矯正政策，並取得成效。參見總督府專賣局編，《臺灣阿片志》（臺北：臺灣總督府專賣局，1926 年）。劉明修著，李明峻譯，《臺灣統治與鴉片問題》（臺北：前衛出版社，2008 年）。

<sup>46</sup> 鴉片令內容與施行規則，詳見臺灣總督府製藥所編，《臺灣阿片令註解》（臺北：臺灣總督府製藥所，1897 年）。

<sup>47</sup> 臺灣總督府製藥所編，《阿片事項調查書》（臺北：臺灣總督府製藥所，1897 年），頁 64-70。

<sup>48</sup> 許宏彬，〈剖析阿片：在地滋味、科技實作與日治初期臺灣阿片專賣〉，《科技、醫療與社會》期 8（2009 年 4 月），頁 77-120。

其三，我們討論鴉片專賣事業對於總督府財政的意義，1896年因為製藥所鴉片生產不及，當年度專賣並未真正展開，但之前民間風聞將實施專賣，已經大量輸入囤積鴉片，因此對於民間鴉片吸食並無影響。1897年製藥所鴉片專賣順利運作以後，鴉片專賣的收入如上述〈表二〉所示，從1897年的164萬圓增加到1905年的420.5萬圓。但其對於財政收入上的貢獻，應該根據製藥所淨收益來看，雖然收益尚受到進口鴉片原料成本的影響而不穩定，但收益基本上仍逐年穩定成長，據統計1897年的收益為42.4萬圓，到了1904年已經穩定增加到155.4萬圓（1910年約304萬日圓），雖然說還不到後藤新平預估的240萬日圓，但對於初期財政收入不足的殖民政府來說，的確是很重要的收入。

另外，如果與清代臺灣從鴉片吸食所取得的財政收入比較的話，清朝官方在1893年的鴉片收益共790,988日圓（鴉片輸入稅213,678日圓、鴉片釐金577,310日圓），因此可以說後藤新平主導的鴉片專賣政策確實在幾年內就獲得了成功。同時，從地方行政與創造協力者的角度來說，總督府的鴉片專賣政策還透過選擇鴉片特許業者的過程，創造了一批為了獲得特許利益願意支持殖民統治的協力者，對於地方行政與控制頗有助益，這些人在1902年約有1千人。<sup>49</sup>

我們接著討論樟腦專賣事業，總督府領有臺灣之後，在1895年10月公布了「官由林野及樟腦製造業取締規則」，限制僅有原先在沿山地區從事林野開墾與樟腦製造的業者可繼續從事相關產業，並要求這些業主仔細申報其經營林野的位置面積與開墾生產資訊。<sup>50</sup>其後，1896年3月總督府發布樟腦稅則，免除樟腦釐金與防費的徵收，針對樟腦製造人、樟腦仲

<sup>49</sup> 劉明修著，李明峻譯，《臺灣統治與鴉片問題》，頁110-120。

<sup>50</sup> 日治初期總督府廢止了外商在沿山地區的樟腦製造與買收資格，因而引發了一些外交糾紛，參見總督府史料編纂會，《臺灣樟腦專賣志》（臺北：臺灣日日新報社，1924年），頁43-46。黃紹恆，〈不平等條約下の台灣領有——樟腦をめぐる國際關係〉，《社會經濟史學》卷67期4（日本社會經濟史學會，2001年11月），頁377-395。

買人、樟腦搬出人徵收少量的營業執照稅，另對製造人徵收樟腦製造稅（樟腦每擔 10 圓）。同年 6 月又發布樟腦製造業取締規則，准許製腦業者在民有林申請經營樟腦製造。1897 年 8 月為了解決樟腦生產者利用樟腦油的生產逃漏稅，1897 年 9 月發布樟腦油稅則，將樟腦油的生產也納入徵稅範圍。<sup>51</sup>

但日本政府鑑於世界樟腦重要產地僅有臺灣與日本，如果實施專賣可避免生產過多影響價格，且可以創造更多收益，因此決定實施樟腦專賣，在 1899 年 6 月廢止樟腦稅則與樟腦油稅則，發布「臺灣樟腦及樟腦油專賣規則」。樟腦專賣與鴉片專賣有所不同，總督府並未壟斷樟腦生產，而是特許製腦業者從事粗製樟腦與樟腦油的生產，然後定價強制買收由總督府樟腦局加工精製後，再委託特定業者在世界市場販賣。<sup>52</sup>

接著，我們討論樟腦製造稅與樟腦專賣對於總督府財政的意義，首先，晚清臺灣官府從樟腦防費與釐金等所徵收的稅收，在 1893 年應收約 44.5 萬銀元（46.5 萬日圓），但實際呈報僅有 18 萬銀元（約 18.8 萬日圓），其餘約 26.5 萬銀元（27.7 萬日圓）被清朝官員與樟腦局承辦商人貪污中飽。<sup>53</sup>而日本領臺以來前幾年徵收樟腦稅期間，1897-1899 年間徵得的樟腦稅即已高達 35-41 萬日圓之間（參見〈表二〉），可見得在總督府科層官僚的行政體制下，樟腦稅的徵收不再有舞弊尋租問題，而且開始提供大量財政收入。

---

<sup>51</sup> 總督府史料編纂會，〈第二章改隸當時の製腦業〉，《臺灣樟腦專賣志》，頁 19-43。

<sup>52</sup> 總督府史料編纂會，《臺灣樟腦專賣志》，頁 47-68。

<sup>53</sup> 1893 年樟腦防費每擔 12.8 元，釐金每擔 0.57 元，1893 年樟腦防費應收 426,000 元，釐金應收 18,970 元，合計約 44.5 萬銀元。但臺灣巡撫僅向北京呈報徵收防費 160,000 元，釐金數額則不詳，因此估計臺灣官方從樟腦所得實際稅收最多約為 18 萬元。J. W. Davidson，《臺灣之過去與現在》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1972 年），頁 282。總督府史料編纂會，《臺灣樟腦專賣志》，頁 9-18 頁。



其次，晚清臺灣在劉銘傳主政期間（1886-1890）曾實施樟腦專賣，1891年初才廢止專賣，並改徵收防費與釐金。但研究發現，劉銘傳樟腦專賣期間，大部分的樟腦收益都被官員與承包樟腦專賣事務的本地菁英家族所中飽，官方從專賣事業中獲得的財政收益非常少，每年僅約4,581銀兩（7,046日圓）。<sup>54</sup>與此相對，日治初期樟腦專賣實施後，除了1899年間因未設置作業場，並因剛實施專賣創設各項費用過大導致收支赤字虧損外，1900年扣除各項成本支出收益已高達153.6萬圓，其後各年度雖因樟腦市場變動，導致收益額變動很大，但1900-1905年間，年平均收益仍高達約115.7萬日圓。因此總督府實施專賣後，樟腦事業對於總督府的財政收益約為樟腦稅時期的三倍左右。<sup>55</sup>另外，我們還注意到，總督府在專賣實施後，逐漸減少了臺灣人樟腦業者的數目，並准許幾個日本資本家進入這個產業，但基本上仍保留了黃南球、林烈堂等11位沿山開墾家族的樟腦經營權。<sup>56</sup>這對於總督府扶植日本資本家，以及培植沿山地區統治協力家族與強化行政力都有重要的意義。

至於食鹽專賣的部分。總督府根據鹽政調查委員會松本龜太郎的建議，認為清代的食鹽專賣（鹽政）造成鹽價過高、官吏貪污與妨害鹽業發達等弊端，且若開放食鹽專賣，也可能提供日本食鹽進口的機會，因而建議廢除臺灣食鹽專賣，准許食鹽自由生產與買賣。總督府參酌調查書意見，且為了收攬人心，希望人民能以低廉價格購買食鹽，乃在1895年7月31日廢除官鹽。然而，廢止官鹽之後，因為臺灣交通不便，且鹽的配銷體制有問題，反而導致部分地區鹽價過高，且臺鹽生產驟減，反引發福建食鹽價格低廉大量進口。<sup>57</sup>

<sup>54</sup> 劉銘傳，〈官辦樟腦硫磺開禁出口片（光緒十六年十月二十三日）〉，《劉壯肅公奏議》卷八（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958年），頁368-371。

<sup>55</sup> 總督府史料編纂會，《臺灣樟腦專賣志》，頁780-784。

<sup>56</sup> 總督府史料編纂會，〈製腦許可表（樟腦專賣制實施後）〉，《臺灣樟腦專賣志》附錄。

<sup>57</sup> 總督府專賣局編，《臺灣食鹽專賣志》（臺北：總督府專賣局，1925年），頁25-30。

總督府在與日本中央折衝後，在 1899 年 4 月發布臺灣食鹽專賣規則。<sup>58</sup>總督府的食鹽專賣可以從生產、運銷兩方面來談，首先生產方面，總督府鼓勵人民包括日本業者開發鹽田，擴大食鹽生產，包括提供鹽田工程補助金，無償貸放官田為鹽田用地，開發成功後授予土地所有權，同時也提供鹽田開發的土地稅和地方稅豁免。官鹽的收購價格優惠，因此鹽業經營頗有利潤，鹽工也得利。專賣實施後，臺灣鹽田甲數從 1899 年的 203.83 甲快速增加，到了 1905 年為 1055.64 甲。同時專賣局還進行鹽業生產的專門試驗與調查，協助鹽業生產者提高鹽田生產力。鹽產量則從 1899 年的 1,840 萬斤，增加到 8,443 萬斤。<sup>59</sup>

有關鹽的銷售方面，1899-1905 年間為銷售四級制階段。總督府委任辜顯榮、王慶忠等地方紳商擔任官鹽承銷組合的組合長、副組合長，並指定了 700 餘名的食鹽承銷商，成立了完善的四級承銷機構，同時也為總督府的殖民統治培植了眾多的協力者。另一方面總督府積極打擊私鹽的進口與銷售，避免危及食鹽的專賣配銷。初期當食鹽產量尚不足臺灣使用之時，或因南部食鹽運銷北部運費過高之時，亦由專賣局等機構專案進口食鹽配銷北部地區，不過 1907 年開始，本島北部的食鹽已一律供銷本島鹽。同時隨著食鹽的大量增產，臺灣食鹽也從 1900 年起，陸續出口到日本、朝鮮等地。<sup>60</sup>

最後我們從財政史的角度，討論食鹽專賣的意義。根據晚清 1893 年期間鹽政官員胡傳的觀察，臺灣食鹽專賣（即鹽政）有充斥私鹽、館鹽滯銷、積弊嚴重、欠課甚鉅等諸多弊端，而且官方從食鹽專賣獲得的收益最

---

<sup>58</sup> 有關臺灣總督府與日本內閣各省折衝臺灣食鹽專賣政策的過程，參見黃紹恆，〈日治初期（1895-1911）臺灣鹽專賣政策的形成過程〉，《經濟論文叢刊》卷 26 期 1（1998 年 3 月），頁 91-126。

<sup>59</sup> 總督府專賣局編，《臺灣食鹽專賣志》，頁 47-90、535-588，以及附錄〈各年度末本島各地鹽田面積〉。

<sup>60</sup> 總督府專賣局編，《臺灣食鹽專賣志》，頁 195-512、523-524。

高年度不過 17、18 萬元（約 18、19 萬日圓）。與此相對，根據專賣局的資料，1899-1900 年最初因為協助鹽業的復原，以及獎勵鹽田開發，鹽專賣的收支為赤字，但 1901 年開始收益就從 8.88 萬圓，1902 年就增加到 21.65 萬圓，超過了清朝臺鹽鹽政的最高收益。<sup>61</sup>顯然日治初期鹽專賣制的運作，已能免除傳統行政體制的尋租弊端，大量增加財政收入。另一方面，比起財政收益的提高來說，更重要的是日治初期在科層官僚制下運作的食鹽專賣事業，不僅提高臺灣食鹽的生產品質，且進一步促進了相關產業開發、土地開墾與勞工的就業，以及食鹽商品大量出口等更廣泛層面的經濟發展。

#### 四、結論

本文主要以後藤新平時期的總督府財政改革為討論主題，分析了後藤新平在土地調查與改賦、海關／關稅與貨物稅、以及鴉片／樟腦／食鹽等專賣體制的變革，同時為了從臺灣長期財政史的角度釐清這些變革的性質，乃與晚清劉銘傳的同類改革事業加以比較，從定性的制度面與定量的統計面，分析比較後藤新平財政改革的歷史意義。

首先，本文發現後藤新平土地調查與改賦與劉銘傳清賦事業相比，最重要的差異在於兩個事業分別倚賴科層官僚制與家產官僚制兩種不同的行政組織來推動。劉銘傳倚賴的家產官僚制組織不僅無法進行精確公平的調查，更因將調查經費轉嫁民人等財政問題，引發嚴重的地方動亂，且最終所能增加的土地稅收相當有限。與此相對，後藤新平不僅組織與運用了龐大的科層官僚來進行事業的縝密規劃與精確執行，因此可以有效穿透地方社會，並利用專門的調查與測量技術來完成土地調查與改賦事業，同時創設了近代的土地行政制度，建立起「以圖統地、以地統人」的數字化管

---

<sup>61</sup> 總督府專賣局編，《臺灣食鹽專賣志》，頁 589。

理能力。而且其透過以公債買收大租權的方式來進行改賦作業，不僅有效免除了臺灣大小租戶業主的抗拒，並因此將土地稅收增加至原有的三倍。

其次，本文發現後藤新平有關海關／關稅與貨物稅的改革，與劉銘傳同類事業相比，也有明顯的差異。劉銘傳等官員既缺乏海關稅率的制定權，同時在規劃釐金等貨物稅政策時也缺乏產業發展上的一併考量，因此關稅與其釐金等貨物稅政策不僅無法促進、反而阻礙了臺灣產業的發展。另一方面，劉銘傳時期臺灣僅有四個條約港處於由洋人管理的新式海關管轄之下，其他大量的沿岸港口與釐金徵收機構仍處於傳統家產官僚制下的海防與稅收管理體制下，以至於不僅走私與偷渡問題嚴重，大量的財稅漏卮更是無法杜絕。與此相對，後藤新平等殖民官員在日本條約改正之後，不僅具有進出口關稅的制定權，並懂得利用關稅與貨物稅的費率制定，來推動臺灣本地的產業發展。另一方面，後藤新平更透過科層官僚組織的創設，將新式海關與港口管理體制擴大到臺灣各港口，並建立近代的貨物稅徵收機構，不僅有效解決了海防與貿易管理問題，而且杜絕了海關與貨物稅稅收的逃漏與舞弊問題，因此大量增加了關稅與貨物稅的徵收。

其三，後藤新平有關鴉片、樟腦與食鹽等專賣事業的創設，也與劉銘傳同類事業有著明顯的對比。劉銘傳的樟腦與食鹽專賣事業，因為無法克服家產官僚制專賣管理人員的尋租舞弊問題，所以官府的專賣財政收益相當有限。同時家產官僚制的專賣事業，並沒有改進生產技術、進行市場調查與銷售經營規劃等促進產業發展的意圖與能力，因此並未能促進臺灣樟腦與食鹽產業的進一步發展。與此相對，後藤新平的鴉片、樟腦與食鹽等專賣事業的創設，因為採用了科層官僚制的組織模式，所以三個事業都產生了鉅額的收益，對於總督府財政的挹注非常明顯。另一方面，這些專賣事業管理人員都非常注重產業技術、市場調查與經銷銷售的研究發展，因此促成了這幾項專賣事業的產業升級與發展，以及勞動人口的擴大就業與土地經濟的開發。

最後，我們想要強調的是，後藤新平的財政改革的確具有明顯的殖民地性，這些改革並非以臺灣為主體的思考與創設，而是把臺灣當作工具，進行有利於殖民母國的政治經濟改革。而且這些改革強化了日本帝國對於臺灣的經濟支配力，近代統治理性也強化了殖民政府對於地方社會與人民的控制力，並使得大量地方社會菁英成為殖民統治的協力者。但另一方面，後藤新平的財政改革除了具有以上所說的各種近代性意涵外，對臺灣的近代化發展也具有重大意義，其不僅令臺灣的中央財政（總督府財政）收入增加將近 7 倍，從晚清的 3 百餘萬，遽增到 1905 年的 2 千 5 百餘萬；更使得總督府得以有足夠的財政資源，推動臺灣經濟的近代化建設與發展。而殖民時期臺灣的經濟發展，雖然有相當部分的果實被殖民者所取走，但不可否認的臺灣社會與一般人民其實也都受益到。而且殖民時期經濟發展的成果，也成了戰後臺灣經濟發展重要的硬體與軟體基礎。

## 徵引文獻

- 《日本人名大辭典》，下載日期：2017年2月5日，<http://japanknowledge.com/contents/jinmei/index.html>。
- 土地調查局編。〈臨時臺灣土地調查局事業報告〉（第一～五回）。臺北：臨時臺灣土地調查局，1902-1905年。
- 大藏省編。《明治大正財政史》19卷。東京：財政經濟學會，1937年。
- 小林道彥。《日本の大陸政策 1895-1914：桂太郎と後藤新平》。東京：南窓社，1996年。
- 山本有造。〈植民地統治の枠組み〉，《日本植民地經濟史研究》。名古屋：名古屋大学出版会，1992年，頁8。
- 中村是公。《臺灣土地調查事業概要》。臺北：臨時臺灣土地調查局，1905年。
- 中國第一歷史檔案館、海峽兩岸出版交流中心。《明清宮藏臺灣檔案匯編》第225冊。北京：九州出版社，2009年。
- 井出季和太編。《台灣治績志》。臺北：南天出版社，1997年。
- 北山富久二郎。〈豊かな台湾の財政〉。《臺北帝國大學政學科研究年報第一輯》，1934年，頁446-559。
- 平井廣一。《日本植民地財政史研究》。東京：ミネルヴァ書房，1997年。
- 矢內原忠雄。《帝國主義下の臺灣》。東京：岩波書店，1929年。
- 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年。
- 吳密察。〈外國人顧問 W. Kirkwood 的臺灣殖民地統治政策構想〉，《日據時期臺灣史國際學術研討會論文集》上冊。臺北：國立臺灣大學歷史學系，1993年，頁1-27。
- 。〈明治國家體制與臺灣：六三法之政治的展開〉。《臺大歷史學報》期37（2006年6月），頁59-143。

- 吳聰敏。〈臺灣土地產權制度之演變：從清丈到土地調查事業〉。《Journal of History and Culture》期 53，2015 年 2 月，頁 101-128。
- 周憲文。《日據時代臺灣經濟史》（全 2 冊）。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958 年。
- 松下芳三郎編。《臺灣鹽專賣志》。臺北：臺灣總督府專賣局，1925 年。
- 林文凱。〈再論晚清臺灣開港後的米穀輸出問題〉。《新史學》卷 22 期 2，2011 年 6 月，頁 215-252。
- 。〈晚清臺灣的財政：劉銘傳財政改革事業的歷史制度分析〉。發表於「清代財經史」國際學術研討會，2014 年 11 月 20-21 日。
- 。〈臺灣近代統治理性的歷史形構：晚清劉銘傳與日治初期後藤新平土地改革的比較〉。發表於韓國與臺灣殖民地史比較國際會議，2016 年 12 月 16-17 日。
- 林滿紅。《茶、糖、樟腦業與臺灣之社會經濟變遷》。臺北：聯經出版事業公司，1997 年。
- 涂照彥。《日本帝國主義下の台湾》。東京：東京大学出版会，1975 年。
- 施添福。〈《臺灣堡圖》：日本治臺的基本圖〉，《臺灣堡圖》。臺北：遠流出版社，1996 年，導讀。
- 柯志明。《米糖相剋：日本殖民主義下臺灣的發展與從屬》。臺北：群學出版社，2003 年。
- 荒井賢太郎。《臺灣經濟事情視察復命書》。東京：大藏省理財局，1899 年。
- 高橋龜吉。《現代台湾經濟論》。臺北：南天書局，1937 年。
- 張隆志。〈劉銘傳、後藤新平與臺灣近代化論爭——關於十九世紀臺灣歷史轉型期研究的再思考〉，《中華民國史專題第四屆討論會：民國以來的史料與史學》。臺北：國史館，1998 年，頁 2031-2056。
- 張漢裕、馬若孟。〈日據初期殖民地開發政策：公職人員事業精神與活動的史例研究〉，《經濟發展與經濟思想》。臺北：張漢裕博士文集出版委員會發行，1974 年，頁 111-130。

- 張漢裕。〈日據時代臺灣經濟的演變〉，《經濟發展與農村經濟》。臺北：張漢裕博士文集出版委員會，1974年，頁395-502。
- 許宏彬。〈剖析阿片：在地滋味、科技實作與日治初期臺灣阿片專賣〉。《科技、醫與社會》第8期，2009年4月，頁77-120。
- 許雪姬。《滿大人最後的二十年：洋務運動與建省》。臺北：自立晚報文化出版社，1993年。
- 。〈劉銘傳研究的評介——兼論自強新政的成敗〉，《第五屆「中國近代文化的解構與重建」學術研討會論文集【鄭成功、劉銘傳】》。臺北：政治大學文學院，2003年，頁303-322。
- 。〈晚清（1875-1895）臺灣史研究方法芻議〉。發表於「重返臺灣的近代」學術工作坊，北京：中國社會科學院文學研究所主辦，2013年9月21日。
- 陳慈玉。《臺北縣茶葉發展史》。臺北：稻鄉出版社，1994年。
- 黃紹恆。〈日治初期（1895-1911）臺灣鹽專賣政策的形成過程〉。《經濟論文叢刊》卷26期1，1998年3月，頁91-126。
- 。〈不平等條約下の台灣領有——樟腦をめぐる國際關係〉。《社會經濟史學》卷67期4，2001年11月，頁377-395。
- 黃通、張宗漢、李昌樞編。《日據時代臺灣之財政》。臺北：聯經出版事業公司，1987年。
- 黃富三、林滿紅、翁佳音編。《清末臺灣海關歷年資料》。臺北：中央研究院臺灣史研究所，1997年。
- 楊碧川。《後藤新平傳：臺灣現代化的奠基者》。臺北：一橋出版社，1996年。
- 葉淑貞。〈日據臺灣租稅結構之分析〉。《經濟論文叢刊》卷21期2，1993年6月，頁179-228。
- 臺灣總督府民政部財務局稅務課內稅務職員共慰會編。《臺灣稅務史》上卷。臺北：臺灣總督府，1918年。



- 臺灣總督府專賣局編。《臺灣阿片志》。臺北：臺灣總督府專賣局，1926年。
- 臺灣總督府製藥所編。《阿片事項調查書》。臺北：臺灣總督府製藥所，1897年。
- 。《臺灣阿片令註解》。臺北：臺灣總督府製藥所，1897年。
- 劉明修著，李明峻譯。《臺灣統治與鴉片問題》。臺北：前衛出版社，2008年。
- 劉翠溶。〈關稅與清季自強新政〉，《清季自強運動研討會論文集》。臺北：中央研究院近代史研究所，1988年6月，頁1005-1032。
- 劉銘傳。〈官辦樟腦硫磺開禁出口片（光緒十六年十月二十三日）〉，《劉壯肅公奏議》卷八。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958年。
- 戴國輝。〈清末台湾の一考察：日本による台湾統治の史的 understanding と関連として〉，《仁井田陞博士追悼論文集 三》第3冊。東京：勁草書房，1970年，頁257-296。
- 。《臺灣史研究：回顧與探索》。臺北：遠流出版公司，1985年。
- 總督府史料編纂會。《臺灣樟腦專賣志》。臺北：臺灣日日新報社，1924年。
- 總督府財務局編。《臺灣外國貿易二十年對照表：自明治二十九年至大正四年》。臺北：總督府民政部，1916年。
- 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年。
- 。《臺灣舊慣制度調查一斑》。臺北：臨時臺灣土地調查局，1901年。
- 鍾淑敏。《日據初期臺灣總督府統治權的確立—1895~1906年—》。臺北：國立臺灣大學歷史學研究所碩士論文，1989年。
- 鹽見俊二。《臺灣戰時財政金融論》。臺北：臺灣出版文化株式會社，1943年。

- Davidson, J. W.。《臺灣之過去與現在》。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1972年。
- Fukuyama, Francis 著，毛俊傑譯。《政治秩序的起源：從前人類時代到法國大革命》。桂林：廣西師範大學出版社，2012年。
- MBA 智庫百科。下載日期：2017年2月20日，<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/权力寻租>。
- Weber, Max 著，康樂等譯。《支配社會學》。臺北：遠流出版公司，1993年。
- Chang Han-Yu and Ramon H. Myers. “Japanese Colonial Development Policy in Taiwan, 1895-1906: A Case of Bureaucratic Entrepreneurship.” *The Journal of Asian Studies* 22, No. 4 (1963): 433-449.
- Foucault, Michel. *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France, 1977-78*. trans. by G. Burchell, London: Palgrave Macmillan, 2007.
- Lin, Wen-Kai. “Two land investigations in modern Taiwan: What made the Japanese survey different from the Qing dynasty’s?” in *Colonial Administration and Land Reform in East Asia*. London: Routledge, 2017.

## **Transformation of Taiwan's Central Financial System: the Historical Significance of Gotō Shinpei's Government-General Fiscal Reform in Early Japanese Colonial Period (1898-1905)**

Wen-Kai Lin \*

### **Abstract**

The paper will primarily discuss Japanese fiscal reform in Taiwan Government-General during the Gotō Shinpei period, analyzing Gotō Shinpei's changes to land tax reform, customs/tariff and commodity taxes, as to the monopoly system on opium/camphor/salt. Meanwhile, in order to clarify the characteristics of these changes in terms of Taiwan's long term financial history, we will compare it from the qualitative institutional aspect and the quantitative statistical aspect, with similar reforms made by Liu Ming-chuan during the late Qing Dynasty, in order to gauge the historical significance of Gotō Shinpei's fiscal reform. The paper discovers that Liu Ming-chuan's reform was largely dependent on patrimonial bureaucarcy and traditional governmentality, therefore failing to defeat organizational rent-seeking, corruption and inefficiency, and resulted in limited fiscal profit from the fiscal changes. Meanwhile, these fiscal changes usually aimed only to maximize fiscal revenue, without attempting to concurrently promote

---

\* Associate Research Fellow, Institute of Taiwan History, Academia Sinica.

Received February 14, 2017; accepted May 09, 2017; last revised May 30, 2017.

industrial development, hence to some degree hindered the progress of Taiwanese economic development. In contrast, Gotō Shinpei's reform was mostly implemented through rational bureaucracy and modern governmentality, thus succeeded in overcoming organizational corruption and inefficiency, increased significantly the efficiency of tax revenue, and was able to boost Taiwanese central fiscal revenue by as much as 7 times in less than 10 years. On the other hand, these reforms had in mind not only the maximization of fiscal revenue, but also the modernist goal of promoting economic development, and Gotō Shinpei modernized various industries through these reforms. Finally, the paper admits that there are certain colonial traits to Gotō Shinpei's fiscal reform, including the fact that it was not made with the Taiwanese as the central subject, instead aims to effectively incorporate Taiwan into the economic sphere of Japanese empire, promoting the interest of mainland Japan, and concurrently foster collaborators that are beneficial to colonial rule. Nevertheless, Gotō Shinpei's fiscal reform is, as a whole, beneficial to Taiwan's modernization of economic development, benefiting not only mainland Japan, but also the society and people of Taiwan.

**Keywords:** Taiwanese fiscal reform, patrimonial bureaucracy, rational bureaucracy, governmentality, colonial modernity