

台灣土地產權制度之演變： 從清丈到土地調查事業

吳聰敏

2014.12

1 從清丈到土地調查事業

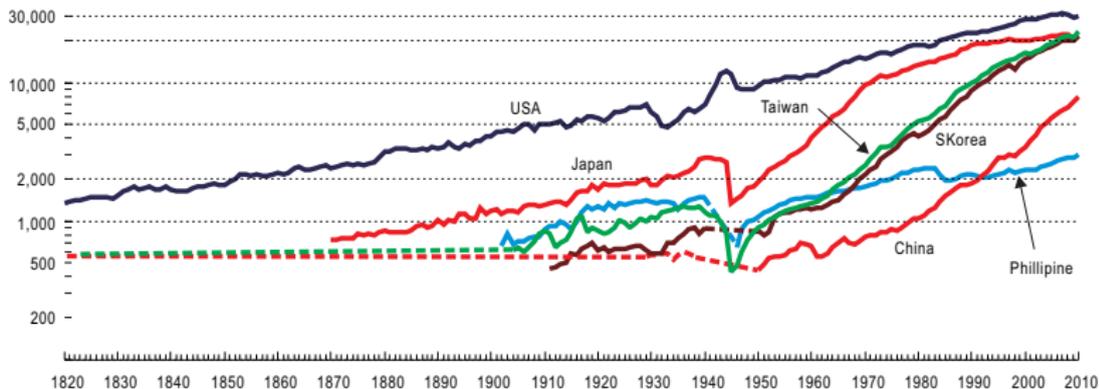
2 隱田

3 逃稅

4 產權制度之影響

5 結語

現代經濟成長



- 平均每人 GDP
- 台灣的現代經濟成長: 日治初期
- 哪些因素啓動現代經濟成長?

「資本主義化工程」

矢內原忠雄 (1929)

「土地權利關係確定, 土地的交易獲得安全, 進而促成經濟成長」

- 土地調查
- 權度與貨幣改革

North (1990), Acemoglu and Robinson (2008)
制度 (institutions) 人為制訂的規則, 它透過影響誘
因, 而改變人的行為

- 產權保障
- 執法 (enforcement)
- 進入障礙 (barriers to entry)
- 獨占限制 (monopolistic restrictions)

清丈與土地調查事業

從清丈到土地調查事業

隱田

逃稅

產權制度之影響

結語

- 日本殖民政府土地調查事業: 1898–1905
- 清朝劉銘傳清丈: 1886–1888
- 劉銘傳清丈的目標是清除隱田, 增加稅收
- 隱田: 地主逃稅

田園甲數與地租收入

	田園甲數	地租收入
清丈前 (1886年)	71,150 甲	281,454 圓
清丈後 (1889年)	432,008 甲	789,182 圓
舊甲數 (1898年)	361,446 甲	-
土地調查後 (1905年)	610,857 甲	2,950,053 圓

- 地租 (土地稅) 單位: 日圓
- 舊甲數: 土地調查時地主呈交丈單上之甲數
- 清丈之後 (1889), 丈單為土地所有權憑證
- 清丈之後, 台灣仍有許多隱田

清丈之前的財產權

從清丈到土地調查事業

隱田

逃稅

產權制度之影響

結語

- 官方規定
 - 土地開墾後, 地主須報陞
 - 稅契與契尾 (土地交易時向官府登記並繳稅)
- 實際運作
 - 雖然隱匿不報有沒入田產之規定, 但幾乎不執行 (林文凱 (2011))
 - 「業憑契管」: 官方承認民間契據為業主權憑證

總督府為何推動土地調查事業?

- 清政府未能移交土地清冊 (魚鱗圖冊)
- 總督府無課稅依據

「臺灣土地調查規則」(1898): 地主須申告土地; 若不申告, 土地歸國家所有

- 確認所有權
- 重新丈量
- 調查產量與收穫
- 消滅大租權
- 地租改正
- 土地登記制度 (「臺灣土地登記規則」, 1905.5)

劉銘傳指出漏稅途徑有三：

- 朦混隱匿 (不報陞)
- 以多報少
- 以上則報中下則

本文以下定義，

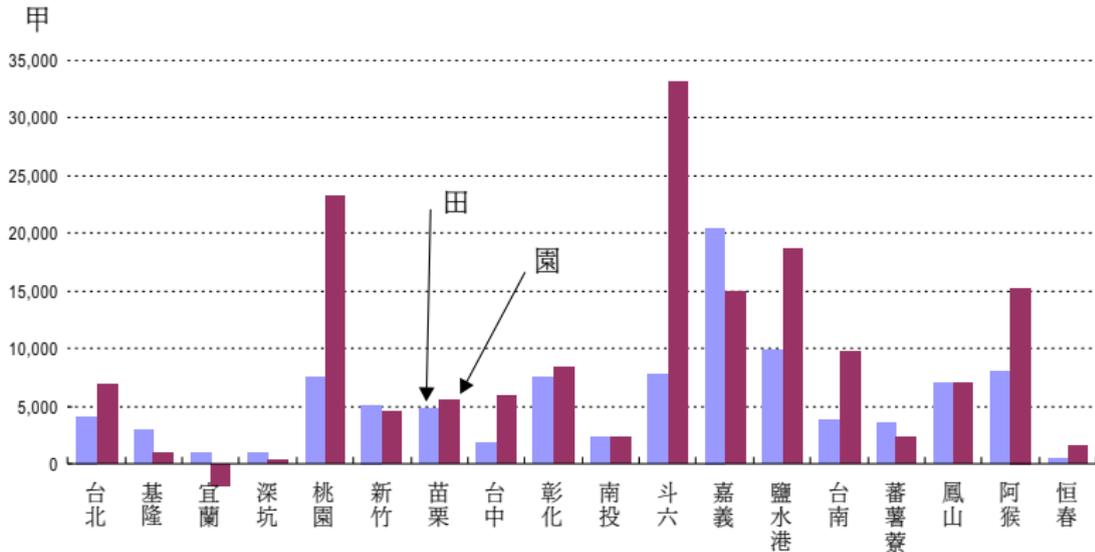
- 隱田 = 朦混隱匿 + 以多報少

新舊甲數: 文山堡

	有租田	無租田	有租園	無租園
新甲數	2,832.9	149.5	242.8	203.2
新筆數	20,561	2,406	1,637	3,284
預估地租	10,466.2	453.3	684.5	545.6
舊甲數	1,964.0	6.3	99.7	0.9
舊筆數	14,992	22	321	-
舊地租	6,840.6	-	256.1	-

- 有租地, 地主持有丈單
舊甲數, 丈單上登錄之甲數
- 「以多報少」: 有租地新舊甲數之差異
- 「朦混隱匿」: 無租地新舊甲數之差異

隱田甲數



- 田, 嘉義甲數最高
- 園, 斗六甲數最高

「田去糧存」

- 清賦時, 厝地併入田園; 土地調查時分割調查 (新甲數會減少)
- 山腳地方的新開墾地, 清賦時因為番害多, 直接認定為荒廢地 (新甲數會增加)
- 民壯圍, 浮洲, 與清水溝堡沖刷嚴重, 清賦時未精確調查 (新甲數會減少)

隱田占新甲數比率

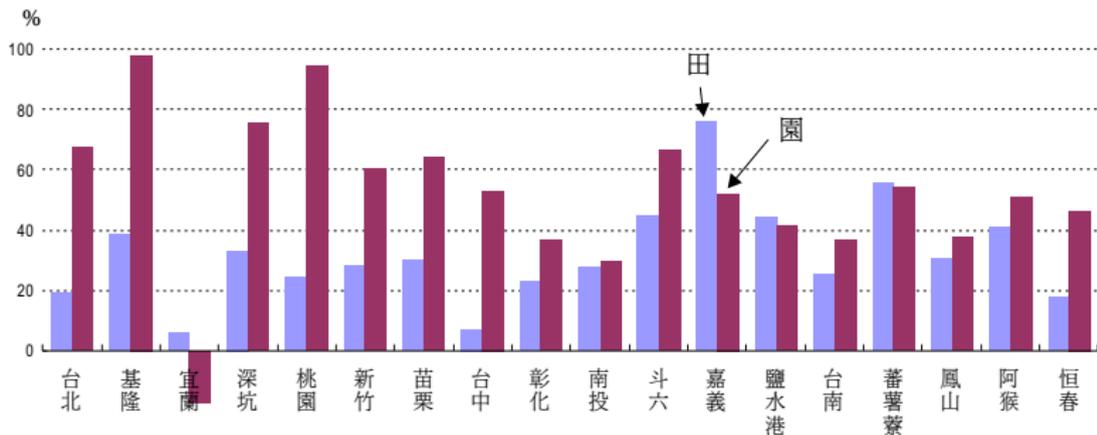
從清丈到土地調查事業

隱田

逃稅

產權制度之影響

結語



- 田: 嘉義比率最高
- 園: 基隆比率最高
- 嘉義人天生愛逃稅?

堡里別隱田面積比率

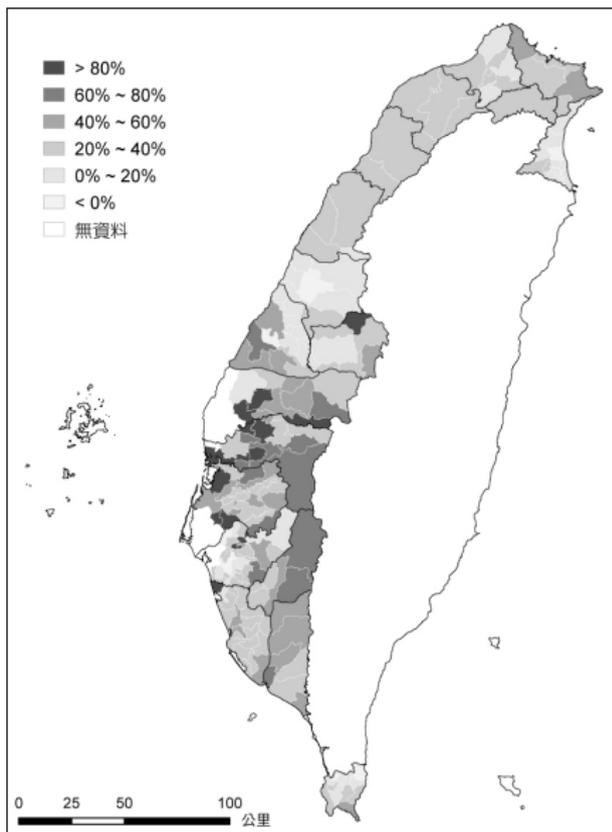
從清丈到土地調查事業

隱田

逃稅

產權制度之影響

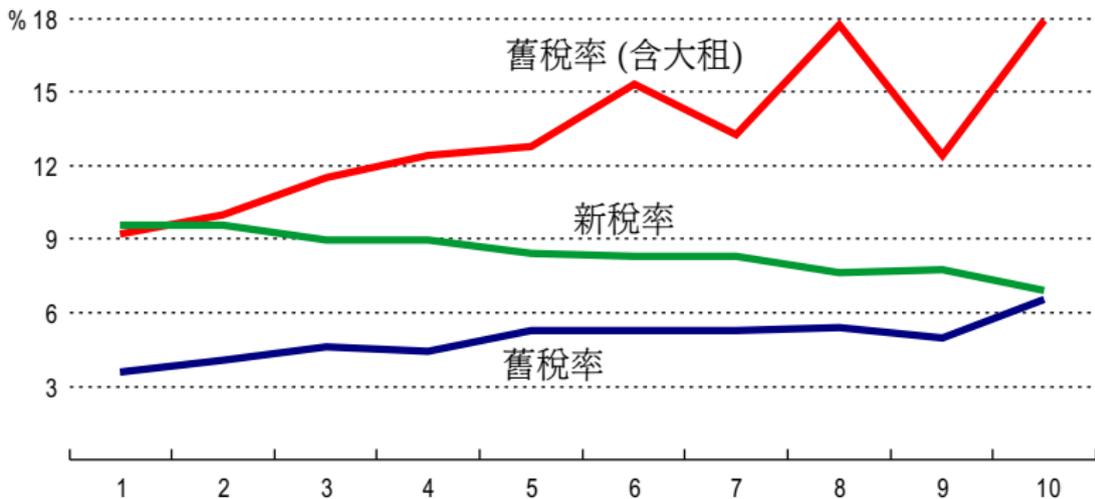
結語



- 利益: 課稅負擔減輕
- 成本: 被抓到的處罰
 - 清朝: 土地充公
 - 日治: 罰金高低依土地價值而定
- 例子

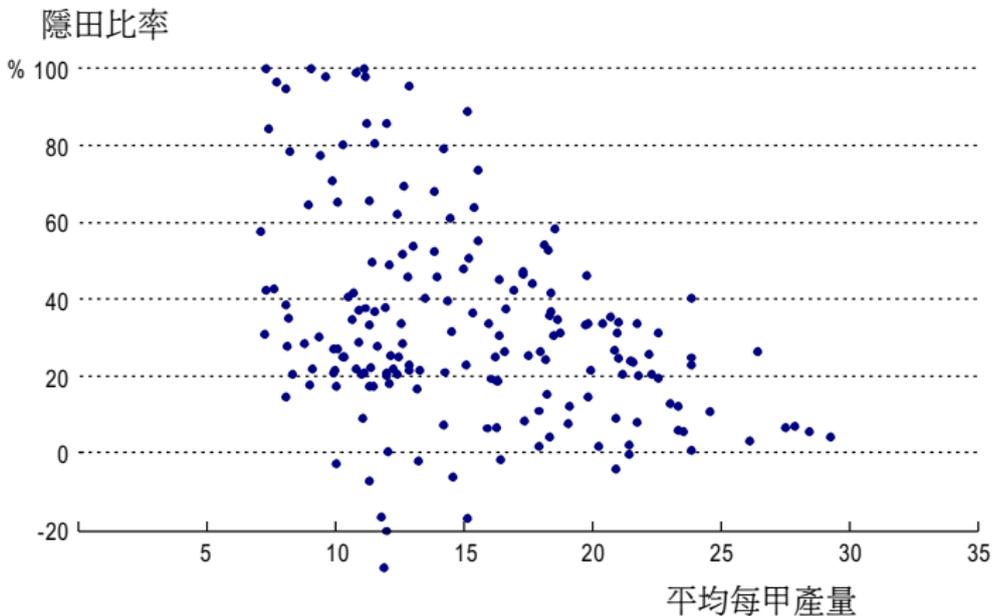
若是固定稅率, 而且, 逃稅之罰金等於收穫金, 則以同一收穫金而言, 高低等則水田地主逃稅之淨利益相同

土地稅率



- 清末之土地稅為累退稅率, 故等則差水田之地主, 逃稅的動機較強
- 若逃稅會影響產權, 等則差之水田, 地主逃稅動機較強
- 每筆面積不同之影響為何?
(北部地區, 等則差之水田面積較小)

隱田比率與平均每甲產量



- 等則差 (平均每甲產量低), 地主較會逃稅
- 嘉義廳 1 甲收穫米, 12.3 石; 台北廳, 21.8 石

常數項	每甲產量	每筆面積	執法人數
57.503** (8.969)	-1.793** (-5.132)	12.584** (3.034)	-10.927** (-3.173)

- 平均每甲產量每減少 1 石, 隱田比率上升 1.79%
- 每單位面積執法人數少, 隱田比率高
- 「執法人數」: 代表每一執法官吏所管轄的面積 (假設各縣廳之官吏數大約相同)
- 每筆面積大, 隱田比率高 (why?)
- 資料?

「以多報少」與「朦混隱匿」

	「以多報少」	「朦混隱匿」
平均每甲地租	0.509 圓	0.138 圓
平均每筆面積	0.138 甲	0.062 甲

- 隱田 = 朦混隱匿 + 以多報少
- 土地價值較高時, 地主較不願意「朦混隱匿」
- 每筆面積較大時, 地主較不願意「朦混隱匿」
- 新開墾地, 一般而言, 面積較小, 生產力低, 地主較會「朦混隱匿」?

「以上則報中下則」

- 「以上則報中下則」的現象普遍存在
- 文山堡漏稅比率為 13.44%
 - 「以上則報中下則」占 4.23%
 - 「朦混隱匿」與「以多報少」合計占 9.21%

- 地界明確, 罰則清楚, 可執行
- 產量調查 (等則區分)
- 消滅大租權
- 重訂土地稅率
- 土地登記制度 (1905)
- 土地異動調查 (1905年之後)

土地訴訟與調解

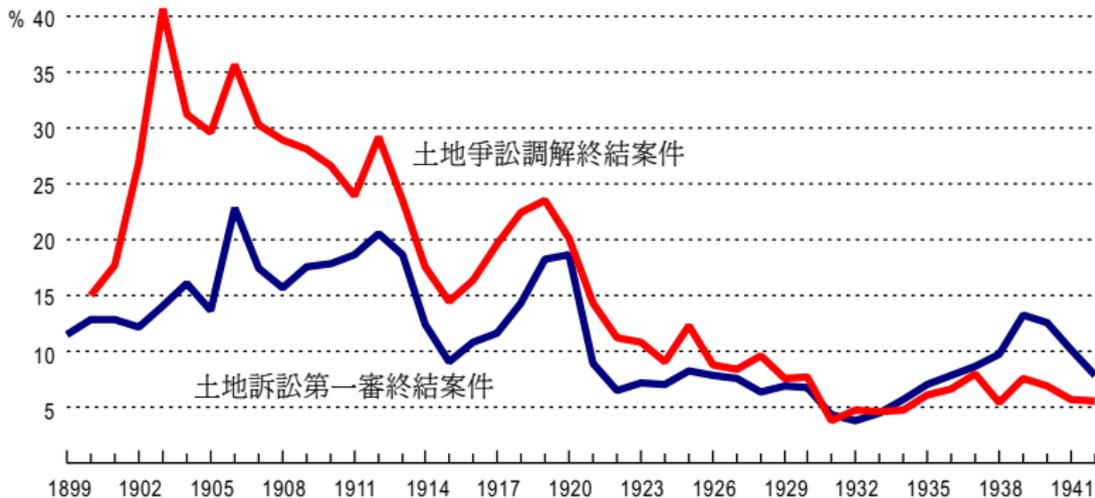
從清丈到土地調查事業

隱田

逃稅

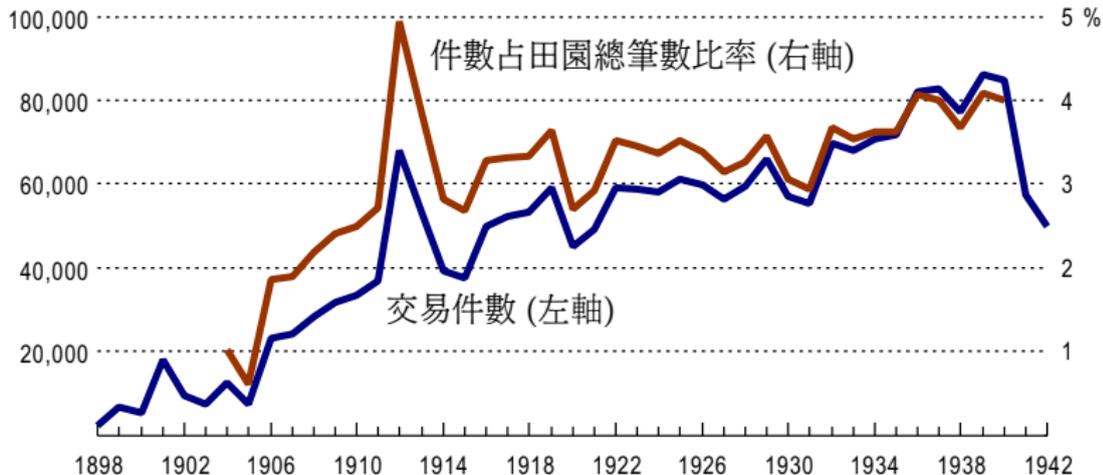
產權制度之影響

結語



- 占總案件比率
- 土地調查完成之後, 土地紛爭減少

土地交易



- 土地調查完成後, 土地交易增加
- 1912年資產泡沫?

- 現代法律制度建立
- 治安改善 (law and order)
- 交通系統
- 土地產權明確
- 土地稅率改變
- 取消大租權

產權制度與生產誘因

常數項	1905年甲數	隱田比率	1905年產量
12.094 (0.290)	-0.005 (-1.023)	1.281** (3.104)	-0.879 (-0.423)

- 清末隱田比率高之地區, 相對而言, 1905年之後產權保障改善較大, 治安改善幅度較大, 增稅較少
- 如何增產? 增加面積, 提高生產力
- 自變數為 1905-1920年間, 堡里水田面積之增加比例
- 樣本 $n = 180$, $R^2 = 0.078$
- 括弧內為 t 統計值, ** 代表 1% 之統計顯著性

產權制度與每甲產量

常數項	ΔA	y_{1905}	隱田比率
-1.163 (-1.058)	0.002** (4.394)	0.002 (0.047)	0.007 (0.615)

- 自變數為 1905-1920 年間, 堡里水田每甲產量之變動
- ΔA 為 1905-1920 年各堡里水田之變動
- y_{1905} 為 1905 年各堡里水田之平均每甲產量
- 隱田對每甲產量無影響
- 面積增加較多的堡里, 每甲產量上升較多 (Why?)

從清丈到土地調查事業

隱田

逃稅

產權制度之影響

結語

- 清丈與土地調查事業之差異
- 劉銘傳 vs. 總督府之差異
- 如何解釋?

財政支出差異

- Iyer and Maurer (2009): 美國在菲律賓 (1898–1918) 推動土改失敗的主要原因是財源不足
- 清丈之支出僅土地調查經費 (含大租補償) 的 5.83%
- 但土地調查後, 總督府地租收入增加為 3.6 倍