

## 晚清臺灣的財政—— 劉銘傳財政改革的歷史制度分析

林 文 凱<sup>\*</sup>

### 提 要

臺灣史學界對於劉銘傳（1836-1896）等人自強新政（1886-1891）中財政改革的分析，主流觀點認為其改革的確大量增加了臺灣的歲入，並達成一定程度的財政自主化與理性化。但這些分析缺乏制度面向的歷史考察，也未定義所謂的理性化，因此難以適當定位晚清臺灣財政改革的歷史性質。本文利用晚清臺灣各種史料，依序分析劉銘傳新政時期在田賦、鹽政、釐金與關稅等徵收體制上的改變，並統計改革前後田賦、鹽課、釐金與關稅數額的變化。

經由這些定性與定量分析，筆者發現劉銘傳的財政改革雖在某些層面上改變臺灣的稅收體制，增加不少收入，但並未改變家產官僚制的傳統徵收方式。因此，晚清臺灣的財政改革，僅是傳統帝國財政體制框架內的一種內在調整，不具有近代理性化意義。

關鍵詞：劉銘傳 晚清臺灣財政 財政近代化 家產官僚制 科層官僚制

---

<sup>\*</sup> 中央研究院臺灣史研究所副研究員

11529 臺北市南港區研究院路 2 段 128 號；wklin@gate.sinica.edu.tw.

## 前 言

一、晚清劉銘傳財政改革的既有研究觀點

二、晚清劉銘傳時期臺灣財政收入數額與徵收體制的演變

結語：劉銘傳臺灣財政改革性質的評析

## 前 言

清朝從康熙二十二年（1683）擊敗臺灣的明鄭軍隊後，開始統治臺灣。因應大量閩粵漢人陸續渡臺開墾，清廷在臺灣建構與大陸內地類似的行政、軍事與財政體制，也發展出與華南各地類似的一田二主土地制度；更因應臺灣的自然地景與族群狀況，施行番界與屯番制等特殊統治政策。經過近兩百年的開發與統治，臺灣有一半以上的土地仍然屬於原住民族控制的番地。19世紀中葉以來，中外交流頻仍，臺灣開港後，外國人對臺灣番地的覬覦，以及番人劫掠殺害外國船員等所釀成的國防危機，使得臺灣的統治問題再次引發清廷的積極關注。

同治十年（1871），臺灣南部原住民殺害因暴風遭難的琉球貢船上之乘客與船員，引發同治十三年（1874）日本出兵討伐臺灣原住民的牡丹社事件。<sup>1</sup>清廷乃派遣船政大臣沈葆楨（1820-1879）來臺布防，事件最終以簽訂和約和平解決。清廷因此意識到臺灣國防地位的重要性，乃支持沈葆楨提出的善後政策，投入大量財政資源與軍事力量進行大規模改革，主要包括加強海防、增兵與練兵、增設行政建置，並派遣福建巡撫定期巡臺，最重要的是推動包括開設山路、撫番與剿番、撫墾番地（僅有南部地區）等一系列的開山撫番工程，以及開採煤礦、硫磺等。<sup>2</sup>然而，

---

1 此一事件有大量的研究，該事件過程參見林呈蓉，《牡丹社事件的真相》（臺北：博揚文化，2006）。

2 沈葆楨理臺期間的改革，參見沈葆楨，《福建臺灣奏摺》，收入《臺灣文獻叢刊》第29種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1959）。相關研究參見，蘇同炳，《沈葆楨傳》（南

歷經沈葆楨、丁日昌（1823-1882）等幾位福建大員來臺積極治理，改革成效不彰，尤其南部開山撫番工程與北部的煤礦與硫磺開採建設，並無明顯成果。<sup>3</sup>光緒初年，清廷已經無暇注意臺灣的改革，不再投入人力與財政資源在臺灣的開山撫番上。<sup>4</sup>

但光緒十年（1884）延伸到臺灣北部的清法戰爭，再次把臺灣帶進清廷的視野之中。清廷不但派出劉銘傳等大員來臺，並投入 300 多萬兩的軍費協助臺灣布防。光緒十一年四月清法戰爭告一段落後，清廷鑒於臺灣作為東南國防屏障的重要地位，要求劉銘傳與相關大臣們議覆臺灣的善後策。劉銘傳在同年六月中提交的善後策中，指出善後急務在於「設防、練兵、清賦、撫番等四事」，前兩項改革需要大量經費，而清賦與撫番如果完成，可以增加財稅收入，但施行改革需要時間與經費，非一時間所能完成。他並未提出臺灣建省的主張。<sup>5</sup>但在醇親王奕譞（1840-1891）等大臣的議覆下，清廷在該年九月初決定推動臺灣建省，並任命劉銘傳為第一任臺灣巡撫，承擔建省任務，要求其進行各項軍事與行政改革，以鞏固臺灣的國防安全。<sup>6</sup>

光緒十一年十月底，劉銘傳接到清廷決定建省的諭令後，仍然上奏說明臺灣原有的行政與軍事支出係依賴福建省撥補，財政無法自給自

---

投：臺灣省文獻委員會，1995）；曹永和，〈清季在臺灣之自強運動——沈葆楨之政績〉，收入氏著，《臺灣早期歷史研究》（臺北：聯經出版公司，1991），頁 477-496；許雪姬，《滿大人最後的二十年：洋務運動與建省》（臺北：自立晚報社，1993），頁 2-12。

3 光緒七至十一年（1881-1885）擔任分巡臺灣兵備道的劉璈，就直言同治十三年以來的開山撫番並無實效。劉璈，〈稟陳臺防利害由〉，見氏著，《巡臺退思錄》，收入《臺灣文獻叢刊》第 21 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958），卷 3，頁 256。

4 同治十三年沈葆楨開山撫番以來，清廷每年移撥 20 萬兩給臺灣，但光緒六年（1880）鑑於並無成效，此筆經費挪至福建地方海防。臺灣銀行經濟研究室編，《清德宗實錄選輯》，收入《臺灣文獻叢刊》第 193 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1964），〈選輯（一）光緒六年（1880）〉，頁 66-67。

5 劉銘傳，〈條陳臺澎善後事宜摺（十一年六月十八日臺北府發）〉，見氏著，《劉壯肅公奏議》，收入《臺灣文獻叢刊》第 27 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958），卷 2，〈謨議略〉，頁 146-149。

6 臺灣建省的政策論辯過程，參見許雪姬，《滿大人最後的二十年》，頁 30-47。

足，並無足夠經費支應建省與各項改革，實無建省條件。他擔心如果臺灣建省，等於切斷與福建省的關係，各項補助將一無所有。<sup>7</sup>然而，清廷主導協調福建省提供臺灣建省初期的財政援助，仍堅持建省，劉銘傳只得接受諭令，積極籌備。劉銘傳獲得福建省 5 年、每年 44 萬兩的經費，並透過田賦、鹽稅、釐金等改革，推動臺灣的財政自主，希望 3、5 年後能夠「以臺地之財，供臺地之用」，不再仰賴福建支援。<sup>8</sup>

在臺灣史研究領域，長期關注牡丹社事件以來晚清洋務名臣沈葆楨、丁日昌與劉銘傳等人的改革，在臺灣近代化演變過程中展現的意義。也有許多學者將這些改革與其後日本統治者帶來的殖民變革加以對比，尤其關注劉銘傳與後藤新平（1857-1929）這兩位臺灣史上著名改革者的事業之間的對比與關係。1980 年代以來，臺灣歷史學界的近代史論爭，對於此一議題提出兩個不同的觀點，一是楊碧川提出的「奠基者論」，認為後藤新平主政 8 年多的建設，動機是為了殖民掠奪，但的確奠定臺灣的近代化基礎。而留日臺灣史學者戴國輝（1931-2001）則提出「臺木論」，主張後藤新平的各項建設，其實是建立在晚清劉銘傳改革所創設的「臺木」基礎上，強調臺灣的近代化應該是由劉銘傳奠定基礎。<sup>9</sup>

---

7 劉銘傳，〈臺灣暫難改省摺（光緒十一年十月二十七日）〉，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷 2，〈謨議略〉，頁 155-157。

8 事實上臺灣巡撫的全名為「福建臺灣巡撫」，象徵著兩者的特殊關係以及福建對於臺灣所需承擔的財政支援責任。劉銘傳，〈陳請銷假到閩會商分省協款情形摺（十二年五月初七日）〉、〈遵議臺灣建省事宜摺（十二年六月十三日）〉，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷 6，〈建省略〉，頁 277-278、279-284。

9 這點除了是純粹歷史問題外，因為涉及中國意識、臺灣意識以及如何評價日本殖民統治等認同政治，也成為臺灣歷史意識論辯上的重要問題。有關這一歷史論辯的重要內容，參見施敏輝編，《台灣意識論戰選集：台灣結與中國結的總決算》（臺北：前衛出版社，1988）；楊碧川，《後藤新平：臺灣現代化的奠基者》（臺北：一橋出版社，1996）；戴國輝，《臺灣史研究：回顧與探索》（臺北：遠流出版公司，1985），頁 1-88；戴國輝著，魏廷朝譯，《臺灣總體相：住民、歷史、心性》（臺北：遠流出版公司，1989），頁 57-80。

臺灣史學界一般都承認這個論辯的重要意義，如張隆志即認為劉銘傳與後藤新平改革歷史的比較頗具意義，但強調應跳脫民族主義史觀影響的「人物功過評價問題」，「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土社經文化結構與趨勢的衝擊影響」。<sup>10</sup>許雪姬亦指出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，應該從貫時性的視角，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、鐵路修築等事業的比較，方能對晚清的臺灣歷史作出更為中肯的定位。<sup>11</sup>

筆者注意到晚清劉銘傳與日治初期後藤新平都進行開山撫番與土地改革的類似事業，若從事業時期先後關聯及其政策目標來看，似乎日治初期的改革與晚清的同類事業具有延續性。但若從制度論的歷史分析視角來看，則不僅兩類事業的成果有明顯差異，其推動機制更是迥異。

透過制度性的分析，筆者發現劉銘傳進行開山撫番與土地改革時，基本上仍然借助原有清代的行政體制，政策的運作方式多為過去同類型政策的延續，而非斷裂，也不具有所謂近代化的內涵。譬如開山撫番政策，在很多面向上是過去隘墾政策的改造，而土地改革（即所謂清賦），採用的清丈技術與過去相同，清賦後的土地行政也仍然一樣。與此相對，後藤新平等日本統治者在推動開山撫番或者土地改革時，不僅採用的技術不同，行政體制亦已全盤改變並且近代化。由此可見，晚清與日治初

10 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〉，收入國史館主編，《中華民國史專題論文集 第四屆討論會：民國以來的史料與史學》（臺北：國史館，1998），頁2029-2059。

11 許雪姬，〈晚清（1875-1895）臺灣史研究方法芻議〉，「重返臺灣的近代」工作坊宣讀論文（北京：中國社會科學院文學研究所主辦，2013年9月21日）。許雪姬除了最早對劉銘傳的自強運動提出不同於當時主流的修正主義觀點外，其後也進一步評介劉銘傳的相關研究史，值得參照。許雪姬，《滿大人最後的二十年》；許雪姬，〈劉銘傳研究的評介：兼論自強新政〉，收入政治大學文學院編，《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），頁303-322。



期行政體制的差異，不但導致國家與社會以及人民關係的改變，也決定開山撫番與土地改革等政策的成效。<sup>12</sup>

筆者在之前分析中，主要借助歷史社會學者韋伯（M. Weber, 1864-1920）提出的兩個相關的制度性概念——家產官僚制（patrimonial bureaucracy）與科層官僚制（bureaucracy），來考察晚清與日治初期行政體制的不同。韋伯所謂科層官僚制，是西方社會從 16 到 19 世紀初期逐漸發展出來的理性化之近代組織模式，這種組織具有層級性的位置結構，成員基於其專業能力而獲得職位與升遷，擁有固定收入，在執行職務時不得獲取非正式的額外收入；且有明確的典章規範組織成員的活動，有效防範其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，清代的官僚體制可說是此類，雖然形式上有科層組織，也有法律典章（如大清律例、會典事例等）試圖規範成員的行動邏輯，但實際規範監督力非常薄弱，組織中的成員普遍把公家職位和資源當作個人家產，私相授受，不斷利用權力尋租。在這種組織中，重要的不是專業能力，而是私人關係與社會網絡；成員表面上有規定的固定薪俸收入，實際上組織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>13</sup>

12 林文凱，〈晚清臺灣開山撫番事業新探：兼論十九世紀臺灣史的延續與轉型〉，《漢學研究》第 32 卷第 2 期（2014 年 6 月，臺北），頁 139-174；林文凱，〈臺灣近代統治理性的形構：晚清劉銘傳與日治初期後藤新平土地改革的比較〉，《臺灣史研究》第 24 卷第 4 期（2017 年 12 月，臺北），頁 35-76。後文主要從統治理性等面向討論兩者土地調查事業的重要差異，本文有關清賦事業的分析，則著重在是否促進臺灣的財政近代化。

13 當然，科層官僚制與家產官僚制只是分析用的理念類型，實際上每一個社會都會有利用權力尋租舞弊的現象，但不同的社會的確可以分辨出接近屬於那一種類型。應強調的是，筆者雖然借用韋伯的歷史概念來分析清代歷史，但對於其文明史比較研究中帶有歐洲中心論與中國停滯論色彩的明清史分析觀點，並不同意，本文暫不申論此一主題。有關科層官僚制的定義內涵，參韋伯著，康樂、簡惠美譯，《支配社會學》（桂林：廣西師範大學出版社，2004），頁 21-87；家產官僚制的定義與其內涵，則見同書頁 123-193。有關中國家產官僚制的運作狀況，參韋伯著，康樂、簡惠美譯，《中國的宗教、宗教與世界》（桂林：廣西師範大學出版社，2004），頁 73-110。晚近知名政治史學者福山（Francis Fukuyama），也用類似概念比較世界各國的國家建設歷程。他主張中國從秦

另外，筆者也引用傅柯（M. Foucault, 1926-1984）的治理性（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社會生活的種種資訊，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資訊的檔案，即使官僚與胥吏有這些資訊，也不會將之公開（如地方官府負責收取土地稅的糧差掌握土地業戶更迭名冊），而是當作個人職務機密，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較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，授權其協助完成基本的行政要求。<sup>14</sup>

以下的分析，將指出劉銘傳時期的財政變革，包括田賦、鹽政、釐金（樟腦、茶葉與百貨）與關稅（鴉片釐金）等四個項目。但由劉銘傳主導的前三項改革的財稅徵收方式並無制度性變化，仍然是倚賴傳統家產官僚制的徵收方式，無法有效免除官員貪污與徵收效率低落的問題。僅有不在其改革範圍內的關稅徵收體制，因開港以來西方國家介入與太平天國之亂的緣故，已從傳統家產官僚制，改為洋人建立並主導的科層官僚制之新式海關，方能有效免除貪污舞弊問題。家產官僚制的財稅徵收制度奠基於傳統國家與社會互動關係之上，具有傳統統治理性的內涵，並藉以徵集統治所需的必要財稅資源，但這些由官員、胥吏與商人徵集包辦的財稅制度，缺乏科層官僚制所具有的近代統治理性，不能說

---

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。參福山著，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），頁98-145。至於西方社會的近代國家建設歷程，他主張除了英國18世紀前期率先建立科層官僚制國家外，法國等其他西方國家則到了18世紀末工業革命後才建立此種近代國家。參福山著，《政治秩序的起源》，頁315-425。

14 參 Michel Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-78*, trans. G. Burchell (Palgrave: Macmillan Press, 2007).

是理性化的近代財稅制度。

本文首先將介紹有關劉銘傳財政改革的既有研究觀點，說明其問題與限制。其次，將進一步利用前述家產官僚制與科層官僚制的概念，重新分析劉銘傳在田賦、鹽政、釐金的改革成果，並從定量與定性的角度，說明其財政改革的成就與限制。最後，簡要說明晚清劉銘傳與日治初期後藤新平的財政改革的不同之處。

## 一、晚清劉銘傳財政改革的既有研究觀點

關於劉銘傳的財政改革，晚清在《清史本傳》上為劉銘傳作傳的王樹梅，率先表彰其財政改革的成效與功績：

（劉銘傳）念足兵必先足食。於是丈田畝，清糧賦，四年溢經額三十六萬三千三百兩有奇。其諸所創土田、茶鹽、金煤、林木、樟腦之稅，充羨府庫。始至，歲入金九十萬，後至三百萬。因築砲臺，購火器，設軍械局、水雷學堂，要以興造鐵道為綱紐，輔之以電線、郵政。穴山梁水，闢巨道七百里，以通南北。臺防益固。<sup>15</sup>

其後，日治中期臺灣史家連橫（1878-1936）在其所著《臺灣通史》之卷9〈度支志〉中，進一步列表統計光緒十四年到二十年（1888-1894）間臺灣的歲入總額，其中劉銘傳財政改革後的歲入總額從上述的 300 萬兩，增加為 440 萬兩左右（參見表一）。戰後以來，臺灣史學界對於劉銘傳等人洋務新政中財政改革事業的分析，多數學者基本上同意劉銘傳的改革的確獲致一定程度的財政自主化與理性化。

例如曹永和（1920-2014）早期著作，即肯定劉銘傳包括財政改革在內的近代化成就，以及其與日治初期後藤新平建設之間的連續性，主張：

劉銘傳主臺六年，臺灣面目一新，終成為近代化最快最有成就的省份……日本掠取臺灣後，作為其殖民地，後藤新平等確有其建樹，

15 王樹梅，〈清史本傳（劉銘傳）〉，收入劉銘傳，《劉壯肅公奏議》，卷首，頁 45-51。



以利日本帝國主義的經濟剝削，然其各種建設，許多卻是承繼沈、丁、劉三氏以來的近代化建設事業。<sup>16</sup>

馬若孟（Ramon H. Myers, 1929-2015）也引用連橫的說法，主張劉銘傳財政改革後，臺灣稅收總額將近 440 萬兩，其雖對數額略有疑義，但仍高度肯定劉銘傳各項改革成就，並認為其與日治初期的改革具有連續性：

（晚清來臺官員的自強運動）這些奮鬥，改變了傳統臺灣的經濟體系，後來日本領臺之後所施行的初期政策，便是順著這些目標而開拓的。<sup>17</sup>

葉振輝透過統計數據討論臺灣與福建財政關係的演變，認為臺灣開港（咸豐十年，1860）之前，福建撥給臺餉作為駐臺官兵的薪餉，臺灣則供應臺米接濟福建所需；但開港後，臺灣開始收取關稅與釐金，部分關稅與釐金收入轉而支應中央與福建的攤款與財政需求。葉振輝主張沈葆楨與劉銘傳以來，雖然清廷要求福建提供部分經費支援臺灣的改革與建設，但多數款項其實欠撥，兩者過去密切的財政關係其實逐漸減弱。他引用連橫在《臺灣通史》的統計，表示建省以後臺灣的歲入大幅增至 440 餘萬兩，可見「臺灣財政雖有困難，卻靠劉銘傳擘劃經營，結果甚為可觀，有相當的規模，還能不靠中央補助，創辦許多現代化事業，財政不須中央擔心」。<sup>18</sup>

16 曹永和，〈清季在臺灣之自強運動——沈葆楨之政績〉，頁 494。

17 馬若孟著，陳其南、陳秋坤編譯，《台灣農村社會經濟發展》（臺北：牧童出版社，1978），頁 83-85、125-128。

18 葉振輝，〈臺海兩岸經貿財政關係一八六五～一八九四〉，《臺灣文獻》第 50 卷第 4 期（1999 年 12 月，南投），頁 164-183。林滿紅對於劉銘傳財政改革成果的看法，也參照連橫的統計與說法，見林滿紅，《茶、糖、樟腦業與臺灣之社會經濟變遷（1860-1895）》（臺北：聯經出版公司，1997），頁 163-164。李國祁同樣參照連橫的統計，但認為其中部分數額可能是毛收入，並未扣除開支，主張實際歲入總額應在 300 萬兩以上。參照李國祁，《中國現代化的區域研究：閩浙臺地區 1860-1916》（臺北：中央研究院近代史研究所，1985），頁 400。

表一 臺灣地區建省以後歲入總表（1888-1894）

款 目	兩 數	備 註	款 目	兩 數	備 註
地丁實徵	511,969	光緒十四年清賦之額	郵政局	30,000	
補水平餘	128,246	隨糧徵收	煤務局	400,000	光緒十五年收入之額
抄封叛產	56,500	照舊	伐木局	100,000	光緒十五年收入之額
官莊租息	33,657	照舊	金沙局	20,000	光緒十八年商辦認繳之額
隆恩租息	3,750	歲收租穀3,750石 每石折銀1兩	茶釐局	144,000	光緒十六年商辦認繳之額20萬元折兩如是
城 租	8,000	歲收租穀8,000石 每石折銀1兩	海關稅鈔	990,146	光緒十五年收入之額
學 租			船 鈔	5,923	光緒十五年收入之額
陸 餉	10,000	照舊	阿片釐金	446,640	光緒十七年收入之額
水 餉	1,000	照舊	百貨釐金	75,000	此款未實
鹽 課	130,000	光緒十五年實收之額	文口規費	5,000	光緒十四年歸縣徵收
腦磺盈利	400,000		武口規費	2,500	
商務局	400,000	火船鐵路等款	福建協餉	440,000	光緒十七年停止
電報局	60,000		總合計款	4,402,331	

資料來源：連雅堂，《臺灣通史》上冊（臺北：臺灣通史社，1920），卷9，〈度支志〉，頁276-278。

說 明：原表計算錯誤，合計數額列為4,402,325，現表內為各項合計所得數額。

以上研究都強調劉銘傳的財政改革等近代化成就，認可其與日治初期改革的連續性，但並未細究何謂近代化？以及連續性何在？另外，劉銘傳財稅收入的統計數額實被高估，關稅（與鴉片釐金）體制的變革與劉銘傳的改革無關；且關稅徵收體制的近代化，恰能對照出其財稅改革中的傳統特性。

相對於上述說法，鄧孔昭重新檢視劉銘傳時期的財政收入數額，指出連橫的統計有誤，表一所列的腦磺營利、商務局、煤務局、抄封叛產、電報局、郵政局等數額都嚴重高估，而海關稅鈔的數額包括鴉片釐金，

此項係屬重複計算。依其統計，晚清臺灣的財政收入其實只有 200 萬兩上下。他並強調光緒十二到十六年（1886-1890）5 年間，清廷令福建省每年提供給臺灣的 44 萬兩協款對於臺灣的建設有重要意義。不過，鄧孔昭的研究僅侷限於定量的考證，並未對於劉銘傳的財政體制與其改革內涵進行定性的分析，無助於判定其改革的性質，及其與日治初期後藤新平財政改革之間的關聯。<sup>19</sup>

除了以上有關財稅收入的定量分析外，也有許多學者從定性的角度，分別對劉銘傳推動的清賦、釐金、鹽政與樟腦專賣等改革加以分析。如戴國輝分析劉銘傳的清賦事業，他一方面接受劉銘傳的說詞，認為清賦前的田賦總額為 183,366 兩，清賦後則增為近 3 倍的 674,468 兩，增加了 491,102 兩的收入。另一方面，他強調清賦推動過程中，促進了土地業主權的確定、寄生地主制的發展，並擴展臺灣的商品經濟，也同步推動人口調查與保甲編制。戴國輝強調劉銘傳的清賦及其相關事業，與同時期推動的鐵路建設、汽船海運、郵政、樟腦專賣與理番等事業，都有效促進晚清臺灣的資本主義發展，並且構成日治時期經濟發展的重要基礎。<sup>20</sup>

而許芳瑜研究晚清臺灣釐金改革，主張劉銘傳的釐金徵收體制，「經歷了由『從量稅』改變成『從價稅』的過程」，並將茶釐以外的釐金從商人包辦改為官抽，原先「由包商賺取的利益全數納入國庫」。這些變革顯示：「隨著貿易日盛，釐金在地方財政的重要性逐漸增加，政府對於釐金的掌控愈趨加強，管理的方式更趨細膩。」<sup>21</sup>另一方面，晚清臺

---

19 鄧孔昭，〈台灣建省後歲入考訂〉，《中國社會經濟史研究》1987 年第 1 期（廈門），頁 69-73；鄧孔昭，〈台灣建省初期的福建協餉〉，《台灣研究集刊》1994 年第 4 期（廈門），頁 59-66。

20 戴國輝，〈清末台灣の一考察：日本による台灣統治の史的理解と関連として〉，收入仁井田陞博士追悼論文集編集委員會編，《仁井田陞博士追悼論文集》第 3 冊（東京：勁草書房，1970），頁 281-284。

21 許芳瑜，〈晚清臺灣釐金與子口稅的出現與徵收方式（1861-1895）〉，《暨南史學》第 15 期（2012 年 7 月，南投），頁 69-110。

灣鹽政改革的研究者陳鳳虹、鄭博文等人，也肯定劉銘傳的改革終於將私鹽等問題控制下來，並大致達成「裕課」的財政目標。<sup>22</sup>

吳重義則提出另一種觀點，認為劉銘傳的確有財政自主化與理性化的企圖，但對其成果表示保留。他主張劉銘傳的改革，受到中國洋務官僚（尤其是實權派）買辦性格的掣肘，以及西方帝國主義的干擾與反對而失敗。吳重義認為清代臺灣的洋務運動在劉銘傳的推動下確有成果，臺灣短短數年內就成為中國最進步的行省，能夠與之相比的僅有李鴻章全力經營的直隸一省。不過，與同樣受到西方衝擊而施行明治維新的日本相比，臺灣尚未達到「富島強兵」與「近代化」的標準。然而，他仍強調晚清改革與日治經濟發展之間的連續性，主張劉銘傳的改革對臺灣社會、經濟所產生的作用，是日治後臺灣經濟發展與近代化的重要因素。

吳重義以劉銘傳推動財政改革的過程為例，說明晚清洋務運動無法完全成功的原因，他認為劉銘傳推動的南部出口糖抽釐，以及將樟腦出口改為專賣（光緒十三至十六年，1887-1890），都是希望藉以驅逐外商在臺灣的經濟壟斷，並且增加臺灣財稅收入，可惜這兩個政策都在外國的壓力下失敗。與此相對，他注意到日本統治後不久就克服帝國主義的壓力，強力推動樟腦專賣（1899-），該政策成功地確立日本企業的商權，並為殖民政府提供大量收益。他主張清朝失敗與日本成功的關鍵，在於清政府並沒有團結一致的國家權力觀以及與帝國主義對抗的意識，反而採取隸屬性的買辦主義政策，強迫劉銘傳放棄正確的政策；相較之下，日本的領導菁英則能採取國權主義的立場，排除帝國主義的侵略與干涉。<sup>23</sup>

---

22 陳鳳虹，〈劉銘傳在臺鹽政改革（1886-1888）〉，《史匯》第10期（2006年9月，桃園），頁150-179；鄭博文，〈清代臺灣鹽專賣制的建立與發展〉（臺北：國立臺灣大學歷史學系碩士論文，2007）。

23 對於劉銘傳的臺糖抽釐與樟腦專賣政策提出抗議的主要是美國大使C. Denby（田貝），他積極聯合其他各國大使向清朝總理衙門抗議。關於此事件，黃嘉謨已做過研究，不過他只討論這些外交過程，並未討論西方帝國主義抗議對於晚清臺灣財政改革的意義。吳重義主要依據黃嘉謨的研究，提出自己的分析觀點，未必合於黃嘉謨的原意。黃嘉謨，

筆者認為以上的研究者的確點到一些重要的面向，包括財稅收入增加數額的定量討論，清賦、鹽政、釐金改革與專賣等財政政策的定性分析，各項改革涉及的財稅徵收結構的演變，以及晚清與日治初期改革的關係與連續性等問題。然而，前述研究中，財稅數額的定量分析不無疑問，又因缺乏對劉銘傳財稅徵收結構的制度性分析，如有關家產官僚制與科層官僚制的比較，以至於誤認劉銘傳財政改革的近代化與理性化內涵，並誤判其與日治初期財政改革之間的連續性。<sup>24</sup>

## 二、晚清劉銘傳時期臺灣財政收入數額 與徵收體制的演變

劉銘傳接任臺灣巡撫後，之所以陸續進行財政改革，主因在於臺灣建省需要大量的行政建置經費，且他擘劃的洋務政策也需要高額的花費。在晚清中央與地方各省財政困蹇的狀況下，不能過分期待中央與福建的經費援助。對劉銘傳來說，清朝臺灣財稅徵收的主要問題在哪裡？他主要施行了哪些改革？以下將依序討論劉銘傳在清賦、鹽政及各項釐金的改革，並論及不在其改革範圍內的臺灣海關的變革。

田賦部分，劉銘傳認為問題有兩個，一方面臺灣土地長年未經清丈，田園隱田過多，道光年間以來，「墾熟田園，較前已多數倍」，但「久

---

《美國與臺灣——一七八四至一八九五——》（臺北：中央研究院近代史研究所，1979），頁354-382；吳重義，〈清末台灣洋務運動之研究1874-1891〉（臺北：國立臺灣大學政治學系碩士論文，1980），頁551-560。針對這兩個財政政策的意義，蘇坤輝也有類似的看法，見氏著，〈劉銘傳的財政改革與中外交涉：以改革稅釐及官辦樟腦專賣為例〉，《史聯雜誌》第3期（1983年6月，臺北），頁87-91。

24 嚴格來說，財政體制的近代化涉及財稅徵收結構的理性化，與是否透過財稅政策來推動經濟發展。如下所示，劉銘傳的財政改革基本上只有盡力徵收更多稅收，以便支應各種海防建設，並不具促進經濟生產與貿易活動的近代財政理念，他的作法不僅未能促進臺灣經濟發展，反而形成阻礙。然因為篇幅關係，本文將不細論這個問題。



無報丈升科」。另一方面，田賦係由「紳民包攬」，開墾則由「墾首遞稟承包，然後分給墾戶」，墾成後墾首向墾戶抽取各類大租，再代向官府繳交正供，但這些墾首從未續報陞科，反而「私升隱匿，不可勝窮」。然臺灣民風強悍，官府清丈容易引發動亂，清丈官員也可能「賄託隱瞞，或畏難延誤，甚或需索擾民」，因此他承認清賦政策必須妥善規劃，方能「實力奉行，為朝廷經久之謀，除地方吞欺之弊，便民裕國」。<sup>25</sup>

至於鹽政與各項釐金等稅收的弊端，當時與臺灣有所接觸的外國人、清廷中央與劉銘傳等主政官員，都指出主要在於財政主管官員與司事人員的侵吞貪污。首先，如咸豐五年（1855）臺灣開港之前，就有多位美國與英國商行的人員透過賄賂（金額高達數千到數萬元）臺灣道、臺灣知府、淡水同知等官員，取得在府城口、打狗港與各地港口停泊的權利，收購各項臺灣商品並販賣鴉片，更與當時控制樟腦專賣權利的包商金和合簽訂購買合約。官員違背中央禁令，准許這些中外交涉的目的，並非促進地方貿易發展，而是藉此「勒索規費，以飽私囊」。<sup>26</sup>另外，如晚清名人李仙得（Charles W. Le Gendre, 1830-1899）於同治五年至十一年（1866-1872）間擔任美國駐廈門領事，多次因為涉臺事務訪問臺灣，他也指出臺灣官員為了獲取職務或上級官員的良好考評，皆須以高額金錢與禮物賄賂上官，因此在執行各項行政事務時，通常會設法利用職務貪汙，以便回收過去的投資。<sup>27</sup>

25 劉銘傳，〈量田清賦申明賞罰摺（十二年四月十八日）〉，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷7，〈清賦略〉，頁303-305。

26 不僅如此，各地官員還制定了固定出口稅率或定額的包稅，准許商行固定航行其轄區港口。臺灣道甚至自行與美商簽訂貿易協定，透過各種方式分肥貿易利益。這些洋行還在打狗港等地建立住屋與倉庫、小碼頭，甚至豎立電線桿與美國國旗。有意思的是，1850年代美國商人與政客說服美國政府可以輕易佔領臺灣的理由之一，竟然是「統治台灣的官員們，上自道臺，下至胥吏，只知向居民勒索巨款，飽入私囊，以致民怨日增」。而美國人占領後，只需要繳納很少的稅，就可以獲得政府的保護，臺灣人民一定樂意他們的到來。黃嘉謨，《美國與臺灣——一七八四至一八九五——》，頁80-123、132。

27 費德廉（Douglas Fix）、蘇約翰（John Shufelt）主編，羅效德、費德廉譯，《李仙得臺灣紀行》（臺南：國立臺灣歷史博物館，2013），頁11-15。

其實，清廷當局對官員貪汙的狀況心知肚明。建省初期，清朝中央在劉銘傳提請中央撥款支應臺灣海防經費的奏摺上，就引用戶部的議覆明白指出：

臺灣富庶之區，非新疆可比，從前辦理不得其人，入款肆其侵吞，出款滋為冒濫，以致入不敷出，竭蹶異常；今既改設巡撫，則一切政令皆所專持，應請飭下該撫臣竭力整頓，務將從前弊政概絕根株，總期收款涓滴歸公，用款絲毫無濫，量入為出，……。<sup>28</sup>

而劉銘傳在提給清朝中央的幾個財政改革方案內，除說明他到任時臺灣的財政收支狀況外，亦指出臺灣鹽政與釐金等財稅徵收不足的主因就是貪污問題：

從前每年入款，僅關稅、鹽務、釐金，不滿百萬……釐金久經商包，復開支銀九萬餘兩。各局名目繁多，員薪漫無限制，竟有佐雜每月領薪水銀百餘兩者，其餘兼差乾俸，種種浮糜，不可枚舉。臣於陳鳴志接署後，即飭次第裁減，撤勇併局。所有全臺鹽務，臺北以沈應奎兼辦，臺南歸陳鳴志兼辦，不另設局，均令力革弊端；但積習已深，非一時所能驟挽。……綜計關稅、鹽務、釐金，年可得銀一百零數萬兩。除去開支，能充餉者，不過九十餘萬兩。將來剔除積弊，覈實歸公，歲可增銀十餘萬兩，目前尚難抵用。統計每年入款，不足一百二十萬，計尚不敷支給留營餉需。統計每年出款，至少亦需一百五十餘萬兩，計尚短銀三十餘萬兩。……應懇天恩，飭令署將軍古尼音布、督臣楊昌濬自十二年正月正月起，按月協濟臺灣海防經費銀三萬兩，以濟急需。<sup>29</sup>

劉銘傳提到當時臺灣各項收入僅約百萬兩，並說其已展開改革，希望革除貪汙、改革弊端，並增加財稅收入 10 餘萬兩。同時，他指出臺灣稅收

28 劉銘傳，〈遵籌澎湖防請飭部撥款摺（十二年三月到六月間？）〉，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷 5，〈設防略〉，頁 244-245。

29 劉銘傳，〈撤留勇營綜計款目請撥餉需摺（十一年十月二十五日）〉，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷 8，〈理財略〉，頁 337-340。

不足，請求清廷協調福建省每年協款 36 萬兩以補不足。其後他再奏議，請求清廷協調福建等各省：「議由（福建）釐金項下每年協銀二十四萬兩，閩海關照舊協銀二十萬兩；另行會奏，請敕粵海、江海、浙海、九江、江漢五關每年協銀三十六萬兩。」<sup>30</sup>但最終清廷只同意由福建省撥給 5 年、每年 44 萬兩的協助款。

接下來，討論劉銘傳如何進行田賦、鹽稅、各項釐金的改革，及海關與鴉片釐金徵收變革，並透過晚清臺灣財稅徵收結構的分析討論，釐清劉銘傳是否真的克服上述諸種弊端，建立近代理性化的財稅制度？

### （一）田賦部分

劉銘傳在光緒十二年四月向清廷呈報請求准許清賦，他在〈量田清賦申明賞罰摺〉中指出清賦前臺灣田賦的具體數額：

通計全臺墾熟田園三萬八千一百餘甲，又三千六百二十一頃五十餘畝，穀種折地一千四百三十餘畝，年征粟二十萬五千六百餘石，餘租番銀一萬八千七百餘元。至今數十年，墾熟田園，較前已多數倍。統計全臺額征銀八萬五千七百四十六兩，洋銀一萬八千六百六十九元，穀十九萬八千五十七石。

他並簡要歸納即將展開的清賦程序：

由內地選調廳縣佐雜三十餘人，分派南北各縣，由各縣選派正紳數人，先行會查保甲，就戶問糧。一俟戶畝查明，再行逐田清丈，委派臺灣府程起鶚、臺北府雷其達，各設清賦總局，督率推行。至於賦稅重輕，應俟丈後再請飭部覈議。<sup>31</sup>

清賦之前，臺灣各地田園因為開發時間不同，除了各種不同機制成立的官租田園外，各地民有田園的租佃關係非常紛雜，有各類大租、番租、

30 劉銘傳，〈陳請銷假到閩會商分省協款情形摺（十二年五月初七日）〉，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷 6，〈建省略〉，頁 277-278。

31 劉銘傳，〈量田清賦申明賞罰摺（十二年四月十八日）〉，頁 303-305。

隘租與屯租名目的田園。這些田園很多都是一田二主，即同一塊田園之上有大租戶與小租戶兩個土地業主，小租戶必須向大租戶繳納定額大租；許多小租戶若未自耕，亦可將田園轉佃給現耕佃人，但現耕佃人只有短期佃耕並無業主權。這些民有田園有的必須負擔正供，由大租戶繳交給官府；但有的田園則免稅，不過其大租戶（如熟番業主或隘墾戶）須為官府承擔勞役或者守隘。需要負擔正供的民有田園，稅率不同且差異極大。<sup>32</sup>

經過一年半，臺灣各縣清丈工作大致完成，劉銘傳決定陞科官租田園外的各類民有田園，並採取一條鞭法，統一稅則。<sup>33</sup>前面提到，劉銘傳在清丈前曾批判各類大租戶是包攬賦稅者，似乎有意將其廢除，藉以減輕田園實際墾戶（小租戶）的負擔，並增加官府所能增收的田賦。<sup>34</sup>但最後劉銘傳並未廢除大租戶階層，僅部分改革土地正供的徵收方式，他在北部地區採行「減四留六」的辦法，要求改由小租戶繳納新訂的田賦，並規定原有的大租戶必須減收 4 成大租，以補貼小租戶納糧。南部地區並未採用這一辦法，而是依照地區與大租額的不同，有的仍由大租戶承糧，有的改由小租戶承糧，至於改整新賦後，大租戶應收大租額的規定也各有不同。正如李文良所言：「劉銘傳的清賦事業並沒有改變原本的

---

32 施添福，《清代台灣的地域社會——竹塹地區的歷史地理研究》（新竹：新竹縣立文化中心，2001），頁 65-116；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），第 5、10 章。如同臺灣私法所示，清代臺灣田園原先大部分都成立一田二主，但有的因特殊土地開墾過程，或因買賣、繼承、分割等各種因素導致大租權消失，因此晚清有部分田園並無大租負擔存在。臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書·臺灣私法》第一卷（上）（臺北：臨時臺灣舊慣調查會，1910），頁 289-329。

33 劉銘傳，《臺畝清丈將竣擬仿同安下沙定賦摺（十三年九月二十四日）》，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷 7，《清賦略》，頁 307-311。

34 劉銘傳的說法並不符合歷史實情，這些大租戶並非一般意義下的賦稅包攬者，而是清初以來由清廷與地方官府的熟番地權與隘墾政策下扶植出來的產物。劉銘傳有可能不清楚歷史實情，但也可能是為了確立土地賦稅改革的正當性，編造出這套道德性說詞。參見施添福，《清代台灣的地域社會》；柯志明，《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》。

租佃結構、租稅關係，反而是讓其複雜化。」<sup>35</sup>

另一方面，依照劉銘傳的奏報，清賦後，過去民田徵收實物米穀的辦法改為徵銀，田賦數額大量增加。依其報告：

計舊額人丁稅餉、供粟餘租、官莊耗羨，年共徵銀十八萬三千三百六十六兩，現定糧額年徵銀五十一萬二千九百六十九兩，隨徵補水平餘銀，加以官莊租額，共銀六十七萬四千四百六十八兩有奇，比較舊額，溢出銀四十九萬一千五百二兩。<sup>36</sup>

劉銘傳另摺指出，清賦後官莊租銀共有 33,657 兩。<sup>37</sup>

然而，這個說法實際上有誤導清廷並誇大清賦效益之嫌。由於補水平餘銀係作為徵稅人員的薪津或地方官府辦公之用，並非省級官府所能支用的稅收，因此清賦後省級官府運用的田賦總額（田賦＋官莊租）為 546,626 兩。而清賦前官方所收的官莊租銀與田賦數額，其實並非如他上一奏摺所說的僅有 183,366 兩，如〈量田清賦申明賞罰摺〉所載，清賦前的田賦總額為銀 85,746 兩、洋銀 18,669 元（1 銀元＝0.68 兩），穀 198,057 石。應注意的是，道光二十三年（1843）臺灣地方官已經以一石穀折兩銀元，因此清賦前的田賦徵穀 198,057 石，折合實徵銀兩額為 269,358 兩，官莊與民田的田賦合計應為 368,478 兩，這還不包括數目不詳隨正供徵收的耗羨（附加稅，性質類似補水平餘銀）。<sup>38</sup>如此計算後，清賦增加的財稅收入並非劉銘傳所言的 49 萬餘兩，而是僅有 178,148 兩。

35 參見李文良，〈晚清臺灣清賦事業的再考察——「減四留六」的決策過程與意義〉，《漢學研究》第 24 卷第 1 期（2006 年 6 月，臺北），頁 387-416。

36 劉銘傳，〈臺灣清賦全功告成彙請獎敘員紳摺（十六年五月初十）〉，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷 7，〈清賦略〉，頁 323-324。按：奏摺中溢出銀額計算有誤，正確應為  $674,468 - 183,366 = 491,102$ 。

37 劉銘傳，〈釐定全臺官莊田園租額摺（十五年十二月十九）〉，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷 7，〈清賦略〉，頁 321-322。

38  $85,746 + 18,669 \times 0.68 + 198,057 \times 2 \times 0.68 = 368,478$  兩。劉銘傳換算 198,057 石正供穀的折銀金額，是以當時官訂的每石穀折 0.6 銀元計算，才會得出上述偏低數額。



至於隱田問題，劉銘傳清查所得的田園陞科甲數的確大幅增加，從清賦前的 8 萬餘甲，增加到 432,008 甲。<sup>39</sup>但應注意的是，單看田園陞科甲數的增加，會讓我們誤解與誇大清賦事業的成就。實際上，清賦前的土地甲數僅有 8 萬餘甲，是因為清初以來的番界與熟番地權政策，規定僅有漢墾區的田園必須陞科，這些地區的確有不少田園續墾後並未陞科，成為所謂的隱田。但更多之前並未陞科的田園，位處熟番保留區與隘墾區，之所以沒有陞科，並非不法匿陞所致，而是清廷為了援用熟番擔任屯番，與要求隘墾戶協助沿山守隘，在政策上規定兩區田園免稅的結果。劉銘傳清賦後，熟番保留區與隘墾區的田園轉變為陞科納稅田園，之後屯番與沿邊守隘的口糧，不再由兩區田園收取的屯租與隘租支應，而是改由官方來支給。就此說來，清賦後田園陞科甲數與田賦雖增加，但官方也因此多出一筆原來所無的屯番與沿山隘防的支出，估計最初因推動開山撫番政策，隘防經費頗高，約 17 萬餘兩，其後隘防緊縮，估計減少至約 8 萬餘兩。<sup>40</sup>若扣除這些新增的行政經費，清賦後臺灣官方增加的財政淨收入其實相當有限。

另一方面，即使清賦後陞科甲數大幅增加，但土地清丈作業並不確實。僅約 10 年後，日本殖民政府後藤新平進行的土地調查（1898-1905），

39 清賦前的甲數，民田「通計全臺墾熟田園三萬八千一百餘甲，又三千六百二十一頃五十餘畝，穀種折地一千四百三十餘畝」，依照 1 頃=100 畝，1 甲=11.3 畝計算，民田共有 70,275 甲，另有官莊田園 9,765 甲，合計約 80,040 甲。清賦之後，民業田園 425,241 甲（基隆等一廳七縣）+2,498 甲（埔里社廳）+4,269 甲（恆春縣）=432,008 甲，另加官莊田園 15,352 甲。劉銘傳，〈量田清賦申明賞罰摺（十二年四月十八日）〉、〈全臺清丈給單完竣覈定額徵摺（十五年十二月十九）〉、〈釐定全臺官莊田園租額摺（十五年十二月十九）〉，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷 7，〈清賦略〉，頁 303-305、318-320、321-322。

40 清賦後，因為推動開山撫番政策，臺灣北路、中路、宜蘭、恆春的隘勇合計 9 營，以每營 400 名隘丁計算，估計需 3,600 人，以每名隘丁月餉 3 兩 5 錢計算（每銀兩 1.43 銀元），若加計各營什長、哨官較高之薪餉，清賦後開山撫番的隘防武力需耗費經費約 250,000 元，折合約 17 萬餘兩。不過，光緒十七年（1891）劉銘傳離任後，新任巡撫邵友濂為節省行政經費，緊縮沿山隘防，隘勇營約僅剩一半左右，估計官方隘防經費約需 8 萬餘兩。王世慶，《清代臺灣社會經濟》（臺北：聯經出版公司，1994），頁 383-387、411。

即查出實際田園甲數應為 619,287 甲，顯示劉銘傳以傳統家產官僚體制進行清賦，無法克服技術限制與官員仕紳欺瞞舞弊問題，因此仍有高達 30% 左右的隱田存在。此外，劉銘傳清賦後雖製作魚鱗圖冊等新的土地帳冊，但並未改變家產官僚制的文化，無法有效追蹤土地繼承、交易等產權變動，同時難以解決土地行政人員舞弊導致的帳冊失實、田賦流失，或是稅基固定難以增長等問題。就此來說，田賦的徵收結構其實並未近代理性化。<sup>41</sup>

最後，值得注意的是，清賦後儘管增加將近 18 萬兩的田賦，但實際徵收情況並不佳，以光緒十七年底（1891）造報呈交給戶部的光緒十六年臺灣奏銷冊為例，該年田賦未完民欠共銀 142,266.66 兩（27.73%），官莊租則有 17,505.35 兩（52%）。戶部諭令臺灣巡撫儘速查明「催徵不力」的原因與解決辦法，到底是州縣「徵多報少、捏完作欠」，還是真的民欠？若為民欠，應詳細議定如何能「如數完解」？<sup>42</sup>無論問題為何，都顯示清賦後土地稅增加數額有限，而且徵收體制的理性化與近代化程度並無明顯提升。

## （二）鹽政部分

清賦之前，臺灣的鹽政與清朝各省類似，都是「民製、官收、官運及官銷」的專賣制。官府以公定價格向製鹽工人收取一定數量的鹽，然後運送到全省各地的各級鹽館，再以特定價格批發配售給大小鹽商，最後由鹽商以公定價格銷售給一般人民。專賣制若能有效運作，可達成兩個目標，一個是官府以壟斷方式向鹽工低價收購食鹽，然後高價銷售給人民，藉以獲取高額鹽稅，是地方官府重要的稅收來源之一；另一方面，

41 參見林文凱，〈臺灣近代統治理性的形構〉，頁 35-76。

42 包容，〈臺南府札轉巡撫邵友濂案准戶部核覆臺灣等三府光緒十六年下忙徵完錢糧、官莊、雜稅等遵行事項〉，見臺灣銀行經濟研究室編，《劉銘傳撫臺前後檔案》，收入《臺灣文獻叢刊》第 276 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1969），頁 221-225。文內指出光緒十四、十五年（1888、1889）的田賦徵收狀況也都不佳，至光緒十六年底仍欠繳錢糧 167,000 餘兩，官莊銀 20,500 餘兩。

官府透過鹽的定價專賣，也可控制各地的鹽價，並相當程度平衡鹽產地與遠隔地域的鹽價。<sup>43</sup>

依照劉銘傳的報告，光緒十一年（1885）鹽務的收支狀況，大致為全臺每年銷售 30 餘萬石，連成本總價約 50 萬 4 千餘元，扣除運費與行政成本 24 萬餘元，以及官員的津貼與曬鹽工本共約 16 萬元，所剩歸公的銀額僅 10 萬餘元。<sup>44</sup>劉銘傳與劉璈（?-1889）為敵對派系，並有私釁，因此具摺向清廷舉發劉璈在任期間的各種罪狀。<sup>45</sup>劉銘傳表示光緒年間臺灣鹽政盈餘最高達 17、18 萬元，但臺灣道劉璈主管時期，與鹽務委員中飽，侵吞公款，導致盈餘減少至僅約 12、13 萬元。他也指出鹽政盈餘無法增加的另一因素為沿海私鹽太多，官鹽短銷所致。<sup>46</sup>

因此，劉銘傳鹽政改革的主要目標就在於減少官員中飽，以及防堵私鹽銷售。如同鄭博文的整理，改革主要包括以下幾項：一、行政管理：劉銘傳自任為全臺鹽務總理，臺北與臺南則各設臺北鹽務總局與臺南鹽務總局，前者由臺灣布政使督辦，負責管轄臺北府與臺灣府的鹽務；後者由臺灣道督辦，管轄臺南府的鹽務。兩個總局各設有鹽務提調委員 1 至 2 名，負責管理實際業務。二、生產組織：當時的鹽場共有臺南 5 場、臺北 2 場，臺南鹽場由臺南鹽務總局派鹽場委員監督，臺北鹽場則由竹

43 張繡文，《臺灣鹽業史》，收入《臺灣研究叢刊》第 35 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1955），頁 5-7；鄭博文，〈清代臺灣鹽專賣制的建立與發展〉，頁 27-58。

44 劉銘傳，〈撤留勇營綜計款目請撥餉需摺（十一年十月二十五日）〉，頁 337-340。

45 雖然這是因政治鬥爭而進行的舉發，清廷仍簡派大臣來臺調查核實，劉璈獲罪流放，病死途中。參見《福建通紀》記載：「（劉銘傳）專摺嚴劾軍務之壞、鹽務之壞、釐金之壞、礦務之壞、吏治之壞自劉璈始，及其犖各軍以圖內亂、激強敵以絕臺援、誣朝廷以陷督師、擁巨餉以速軍變四大罪，貪污狡詐，劣跡多端；請旨革職，特派大員渡臺逐款查辦，刑部尚書錫珍、衛榮光偕楊岳斌到臺確查覆陳。……劉璈查抄、斬監候，後改遣戍。」臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣通紀》，收入《臺灣文獻叢刊》第 120 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1961），〈錄自福建通紀卷十九／德宗光緒（元年至十一年）／十一年〉，頁 218。

46 劉銘傳，〈造銷法防軍需摺（十二年十一月十六日）〉，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷 8，〈理財略〉，頁 343-348。

塹總館委員兼管；設置緝私委員，並派遣哨丁在各鹽場周圍與港灣海汛巡防，以免私鹽透漏走私。三、運輸組織：南北鹽務總局各在滬尾、基隆與安平、打狗設置配運局，負責配運南部官鹽到北部銷售；同時為了因應北部官鹽不足，並避免私鹽流通，乃由臺北鹽務總局在基隆統一收購福建私鹽，作為官鹽銷售並徵收鹽課。四、銷售組織：南北總局分別在所轄地區市鎮設置總館，並往其他市鎮設置分館，總館與分館之下再設子館與賸館，子館派司事管理，賸館則由商人承包。

對於劉銘傳鹽政改革的成果，鄭博文等人認為大致上達成其目標：一、「裕課」，他們注意到劉銘傳改革後鹽政的盈餘銀從 12、13 萬元增加到 17、18 萬元。二、劉銘傳的行政管理、生產、運輸與銷售組織的改革，透過層級性的職務分配與監督，提升了鹽政管理的效率，也提升官鹽的流通與銷售效率，大致有效阻止私鹽流通的擴大。<sup>47</sup>

然而，這些研究者並沒有仔細分析鹽政的收支內容，以致僅注意到晚清洋務改革的表面成功，而忽略劉銘傳並未改變鹽政的運作機制，也沒有真正改善鹽務官員與司事人員中飽，以及杜絕私鹽流通的問題。首先，研究者只注意到鹽政盈餘銀增加 5 萬元左右，卻沒有發現這不過是回復到改革前光緒四年（1878）的最高數額而已。重新考察上述鹽政收支數額：總收入 50 萬 4 千餘元，扣除實際的曬鹽工本 7 萬元、運送費用 6 萬元，與剩餘歸公盈餘銀 18 萬元，可見行政成本與官員津貼共計 19 萬餘元。<sup>48</sup>晚清的新海關支付外籍為主的關務人員高薪，但花費也不過

---

47 鄭博文，〈清代臺灣鹽專賣制的建立與發展〉，頁 80-82；陳鳳虹，〈劉銘傳在臺鹽政改革（1886-1888）〉，頁 150-179。

48 曬鹽工本的計算，以臺南 5 場 21、22 萬石（每石 0.16 元），工本 34,000 元，新竹 2 場加收購唐鹽合計約 13 萬石（每石 0.28 元）36,400 元，總共約 70,000 元。參見胡傳，〈日記（光緒十八年九月初一日迄十月初五日）〉，見氏著，《臺灣日記與稟啟》，收入《臺灣文獻叢刊》第 71 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960），卷 2，頁 69-78。至於運送費用，晚清臺灣南部大概轉運 10 萬石南鹽到北部，當時船運從安平到淡水一般貨物 1 石約需 0.6 元，運費合計 6 萬元。臨時臺灣舊慣調查會編，《第二部調查經濟資料報告》下卷（臺北：臨時臺灣舊慣調查會，1905），頁 383-385。

8%，<sup>49</sup>若依此標準，鹽政的正常行政成本與津貼最多應僅約 4 萬元，粗估改革後的臺灣鹽政，仍有約 15 萬元（30%）的收入被以「行政成本」與「官員津貼」的名目侵吞了。

晚清來到臺灣擔任臺南鹽務總局提調的胡傳（1841-1895，1892.9-1893.6 在任），提供了一份該局的收支清冊，顯示負責南部官鹽銷售的安嘉總館（安平、嘉義、鳳山、澎湖、恆春地區），一年共銷售官鹽 13,200 石，總收入共 156,200 元；支出部分，局費每年 5,000 元，配運雜支 1,450 元，五場員勇並緝私薪糧費 12,000 元，鹽工成本（曬鹽 21、22 萬石）34,000 元，合計 52,450 元，剩餘原本應該歸公作為鹽課盈餘的則有 140,650 元。然而，根據這份清冊，這些剩餘收入僅有 22,050 元作為公款，被「撥解鹽道閒款」，有 7 萬元被分撥給督憲、京官、道憲、臺南府、臺東州、澎湖鎮、恆春營、恆春縣、各佐雜作為津貼，另有 7,000 元被撥給地方，供義塾、洋醫、育嬰堂、化善所、冬防費與道轅胥役、甚至抄封館租等經費支用。<sup>50</sup>其中撥給與鹽政無關的地方經費，勉強可說是充為地方公用，但分撥給各級官員的津貼，就是明顯的藉職權貪汙分肥了。因為這些津貼（約占總收入 45%），並非清廷明文規定的養廉津貼，而是個人私帳，被其中飽私囊了。

其次，劉銘傳確實就「鹽務總局—總館—分館—子館（賤館）」的專賣組織架構作了科層組織式的規劃，並且明確規定各級人員的薪資數額。<sup>51</sup>然而如同鹽務官員胡傳的觀察，這些規定並未產生科層組織規範監督官僚活動的作用，當時的鹽政仍充斥私鹽、館鹽滯銷、積弊嚴重、欠課甚鉅等弊端。各級人員除了薪資之外，還有各種津貼分肥；另一方面在執行專賣職務時，還可從下級與鹽商手中收到大量規費（賄賂）；

49 劉翠溶，〈關稅與清季自強新政〉，收入中央研究院近代史研究所編，《清季自強運動研討會論文集》下冊（臺北：中央研究院近代史研究所，1988），頁 1005。

50 胡傳，〈日記（光緒十八年九月初一日迄十月初五日）〉，收入氏著，《臺灣日記與稟啟》，卷 2，頁 69-78。

51 有關鹽政組織的詳細規定與圖示，詳見臨時臺灣舊慣調查會編，《第二部調查經濟資料報告》下卷，頁 729-746。



許多人也利用職務進行非法的官鹽走私，或是賤買貴賣的套利活動。他認為之所以如此，乃是上級官員手中並無完備的鹽務生產、銷售、配運與管理的帳冊與資訊，各級鹽務單位的人員都可以從中舞弊謀私。<sup>52</sup>

最後，劉銘傳的改革並未解決唐鹽或臺鹽走私的問題。《淡新檔案》中有不少關於私鹽的文書，從中可以發現：「清代北臺灣私鹽的走私途徑主要有三：（1）由沿海各口，透過以物易物、船隻運輸、夾帶，走私進入內山地區。（2）直接由臺北兩廠的鹽丁，將場鹽偷運出埕，散售於民間。（3）由沿海居民私煎食鹽，再販售至較內陸的地區。」參與這些走私活動的包括社會各階層人士，還有鹽政體制中的曬鹽鹽丁、管理鹽丁的戶首、緝私人員，甚至承包子館（贖館）的地方菁英與其家族。換句話說，走私活動已經與緝私體系和海防管理人員形成利益共同體。因此晚清直到日治為止，北臺灣的私鹽問題一直相當猖獗，並未得到控制。<sup>53</sup>

在這些私鹽案件的分析中，應該進一步指出家產官僚制的法律文化問題，地方官府與鹽政當局都沒有科層理性的法律文化觀，面對走私案件，並不試圖根據嚴格的律例規定審判，而是以民事經濟糾紛處理，只要當事人願意付出經濟補償，就可了結糾紛。另一方面，他們也很容易接受賄賂，從而袒護特定的當事人。再則參與私鹽的活動者往往是土豪家族或舉莊販私，但清代的地方官府並無足夠的武力執行公權力，並且克服地方社會的抵抗，緝捕罪犯。這種情況自然造成民眾輕視法律規定，並習於以暴力來追求自身的經濟利益。<sup>54</sup>

52 參見胡傳任職臺南鹽務總局時的日記，《臺灣日記與稟啟》，卷2。

53 以上引文與解說參見陳鳳虹，〈清代台灣私鹽問題研究——以十九世紀北台灣為中心〉（桃園：國立中央大學歷史研究所碩士論文，2006），中文摘要。值得注意的是，陳鳳虹有關《淡新檔案》私鹽案件的分析中，顯示劉銘傳的鹽政改革並未改變長期以來的唐鹽走私，以及鹽產運銷的種種弊端；但不知為何，她卻在另一專論劉銘傳鹽政改革的期刊論文中，肯定其改革為臺灣財政帶來一股助力，而且奠定臺灣鹽政的新基礎。參見陳鳳虹，〈劉銘傳在臺鹽政改革（1886-1888）〉，頁150-179。

54 譬如福建省例有7條關於走私私鹽的嚴厲懲罰規定，但從《淡新檔案》的鹽務文書來看，

## （三）樟腦、茶葉與百貨等各項釐金

釐金作為正式的稅種，一般認為是為了補充軍費以鎮壓太平天國。咸豐三年（1853）首先在江蘇試辦，後來得到清廷准許，陸續在全國舉辦，並成為晚清政府重要的稅收來源之一。清代臺灣則是咸豐十一年（1861）由福建省府命令臺灣知府洪毓琛（1813-1863）開辦，並委員候補知府程榮春來臺辦理，後來改由分巡臺灣兵備道督管。最初在淡水廳艋舺成立臺北釐金局，並在 4 個開口港與交通要地設置數十個釐金分卡。起初除鴉片外，其他商品不論粗細，皆按重量抽稅。釐金抽收的大宗商品為鴉片，其餘商品抽收無多。同治五年（1866）更改稅則，改將商品分類抽釐，抽收金額仍以鴉片為大宗，其次為樟腦與茶，隨著這幾項進出口商品數量增加，臺灣徵收的釐金數額亦有所成長。<sup>55</sup>

一般認為劉銘傳主政時期，針對釐金的徵收作了相當的改革，促進釐金徵收體制的制度化，釐金收取數額大為提高。釐金徵收項目中最重要的是鴉片，因為中外煙臺續約的簽訂，光緒十三年（1887）開始改由洋人管理的新式海關一併徵收（即洋藥稅釐併徵）。<sup>56</sup>因此鴉片釐金的徵收，與劉銘傳的釐金改革無關，下一小節討論關稅演變部分時將一併討論。本節則依序討論腦釐（樟腦）、茶釐（茶葉）與百貨（船貨）釐金等的徵收，在劉銘傳改革前後的變化情形。

早在開港之前，樟腦就已經是重要的出口商品，貿易主要掌握在臺

---

淡水同知並未用這些規定處置販賣私鹽者。臺灣銀行經濟研究室編，〈團竈漏私，場員失察，分別多寡處分〉，《福建省例》，收入《臺灣文獻叢刊》第 199 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1964），鹽政例（七案）。《淡新檔案》（臺北：國立臺灣大學圖書館藏），〈行政編·建設類〉鹽務款共 35 案文書。有關清代臺灣家產官僚制下的法律文化特徵，參見林文凱，〈清代法律史研究的方法論檢討：「地方法律社會史」研究提出的對話〉，收入柳立言編，《史料與法史學》（臺北：中央研究院歷史語言研究所，2016），頁 335-345。

55 陳培桂纂，《淡水廳志》，收入《臺灣文獻叢刊》第 177 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963），頁 109-115。

56 何烈，《厘金制度新探》（臺北：東吳大學中國學術著作獎助委員會，1972），頁 188-198。

灣道手中，臺灣道以樟腦產於深山，應屬其所管轄的軍工廠為由，宣告樟腦為官方專賣商品，要求出口商只能向其委任的軍工匠（商人）承買。臺灣道因為掌握這項商品的專賣（委任）權，每年都從委任的軍工匠與洋行手中收取大量的規費（賄賂）。值得注意的是，這些規費中央並不知道，也非賦稅制度上的正式收入，皆為臺灣道私人所有。

開港之後，臺灣道與其委任的軍工匠首繼續掌控這些專賣利權，但於同治七年（1868）間，臺灣的外商認為依照清廷對外條約，臺灣官方沒有設定樟腦專賣的權利，因而向清廷提出抗議，連同當時的教案糾紛演變成英國艦隊來臺砲擊的「安平砲擊事件」。翌年為了解決這一外交與軍事衝突，臺灣官方不得不放棄樟腦專賣，同治九年（1870）臺灣道黎兆棠開抽腦釐，規定每擔抽收 0.55 銀元，最初由商人承包，後來仍歸各口釐金局官員抽收。<sup>57</sup>

光緒八年（1882）七月間，臺灣道劉璈提交給閩浙總督何璟（1817-1888）與福建巡撫張兆棟（1821-1887）的稟文，提到樟腦等釐金又從官辦改為招商承辦。劉璈指出茶葉、樟腦與船貨釐金過去是由官辦，但徵收沒有起色，且各釐金局的委員、司事與巡勇等支應經費高達 11,400 餘元。因此他決定按照過去幾年徵收數目最多的年份為準，從官辦改為招商承辦，承包金額為 13 萬銀元；並表示因此節省了釐金局的人事經費 11,400 餘元。<sup>58</sup>

從 1865-1882 年間的海關出口商品數據可以發現，上述釐金包辦數額其實嚴重低收。這個問題稍後與茶釐一併討論，此處只談劉銘傳改革時，提出劉璈在指定釐金承包商時貪汙受賄的情事。光緒十一年（1885）五月間，劉銘傳向清廷彈劾劉璈嚴重瀆職，罪名之一就是釐金徵收中飽：「劉璈抵任後，每年除正稅外，洋藥釐金私得洋銀三萬元，茶腦私得洋

57 陳培桂纂，《淡水廳志》，頁 114。

58 劉璈，〈五五、稟臺南北各商承辦洋藥茶腦船貨稅釐情形由（光緒八年七月二十三日）〉，收入氏著，《巡臺退思錄》，頁 107-110。

銀一萬元。是釐金之壞，自劉璈始。」<sup>59</sup>

接著討論劉銘傳有關樟腦的財稅改革。光緒十二至十六年間，劉銘傳藉口樟腦都是在番界外生產，且在北部推行開山撫番後，原本界外守隘防番的隘勇已經改由官辦，因此宣布將官腦再次收歸官方專賣，並宣稱將以專賣利潤補貼防番經費。過去學界對於劉銘傳收回樟腦專賣時，美國領事等曾發起抗議，劉銘傳則據理力爭堅持專賣，卻因清廷屈服外國勢力，最終於光緒十六年被迫再次廢除專賣等歷史過程，往往強調劉銘傳維護國權、但反招中央洋務官員掣肘，並認為西方帝國主義的壓迫是劉銘傳諸多財政改革無法獲致更大效益的原因。<sup>60</sup>

然而，如果仔細討論劉銘傳開山撫番政策的具體內容，以及從樟腦生產與貿易中所獲取的實際財稅收益，則會發現上述民族主義史觀與帝國主義批判並不能成立。過去林滿紅等研究者已經注意到光緒八年（1882）通過海關出口的臺灣樟腦數量開始急遽減少。光緒十年（1884）八月到隔年四月間，清法戰爭延伸到基隆臺北地區，臺灣沿山民間隘勇被徵調到北部布防，抵抗法軍，沿山樟腦產區少人守隘，番害嚴重，因此那段時間樟腦生產減少或可理解。<sup>61</sup>之後劉銘傳開始以軍隊進行撫番與剿番戰爭，將原有各自為政的民隘改為官隘，並強化沿山隘防。照道理沿山地區的樟腦生產應該陸續增加，但其後數年間經由海關出口的樟腦數量仍非常少，直到光緒十六年樟腦價格高達之前 2 倍後，出口量才稍微回升至 7,000 餘擔。不過真正恢復到光緒八年之前的海關統計出口量，則是在光緒十七年（1891）年廢除樟腦專賣之後（參見表二）。

另一方面，學界也大量討論劉銘傳開山撫番後在沿山地區所推動的撫墾政策，指出林維源（1838-1905）、林朝棟（1851-1904）、黃南球（1840-1919）等掌握沿邊開墾利權的官紳豪族，與劉銘傳合作推動開山

59 劉銘傳，〈嚴劾劉璈摺（十一年五月二十六日）〉，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷 10，〈懲暴略〉，頁 423-431。

60 參見註腳 23 相關引文。

61 參見陶德（J. Dodd）著，陳政三譯，《泡茶走西仔反——清法戰爭臺灣外記》（臺北：五南圖書出版公司，2015），頁 25-27、53-54、124。

撫番政策，並皆在這一過程利用政治權力獲取大量的經濟利權，進一步提升各自家族的社會勢力。過去學界雖然知道以上這些統計數字，也知道相關的開山撫番與蓬勃的拓墾史，但並沒有因此對於樟腦專賣期間的海關出口數據感到疑惑，或者進一步探究其意義。<sup>62</sup>

表二 1880-1895 年臺灣海關樟腦出口量與單價統計數據

年度	臺灣出口量 (擔)	臺灣出口單價 (英鎊)	神戶單價 (英鎊)	長崎單價 (英鎊)
1880	12,335	8.21		
1881	9,317	8.60		
1882	5,211	8.10		
1883	3,300	11.70		
1884	463	7.91	5.76	5.57
1885	3	8.90	6.94	6.52
1886	1,335	11.00	8.08	7.14
1887	2,757	9.06	7.80	6.98
1888	3,835	8.33	10.73	8.53
1889	4,177	8.67	12.32	10.51
1890	7,242	15.98	17.45	18.10
1891	18,882	15.36	16.44	15.07
1892	17,541	15.47	16.70	13.62
1893	33,320	17.64	18.64	16.36
1894	39,547	14.01	14.33	
1895	15,805	20.60	20.38	

資料來源：C. A. Mitchell, *Camphor in Japan and Formosa* (London: Printed at the Chiswick Press for Private Circulation in London, 1900), pp. 25, 53; 黃富三、林滿紅、翁佳音主編，《清末臺灣海關歷年資料》（臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處，1999），歷年淡水、打狗部分。

說明：1880-1886 年臺灣出口單價僅有海關兩價格，海關兩與英鎊的兌換價格並不固定，1884-1886 年間每海關兩約等於 1.5 英鎊。

62 林維源家族的研究，參見黃富三，〈板橋林本源家與清代北臺山區的發展〉，《臺灣史研究》第2卷第1期（1995年6月，臺北），頁5-50。黃南球家族在苗栗地區的開墾史，參見黃卓權，《跨時代的臺灣殖家：黃南球先生年譜（1840-1919）》（臺北：國立中央圖書館臺灣分館，2004）。林朝棟家族在晚清的發展史，參見黃富三，〈林朝棟與清季臺灣樟腦業之復興〉，《臺灣史研究》第23卷第2期（2016年6月，臺北），頁1-64。



劉銘傳曾向清廷報告光緒十二至十六年間官方從樟腦專賣所獲收益，光緒十二年十一月到光緒十四年（1888）年底，共採熬樟腦 6,370 擔，售出 6,180 擔，價銀 61,500 兩，扣除本銀、撫墾局局用、運費、保險等銀，利潤為 4,600 兩。光緒十五年（1889）一整年，採熬 9,530 擔，售價銀 85,500 兩，扣除各項費用，餘銀 9,600 兩。光緒十三至十五年 3 年間，平均每年官府的樟腦專賣利益僅有 4,581 兩。<sup>63</sup>相比於官方以在臺勇營推動開山撫番所花費的龐大軍費，這樣的專賣利益實在微不足道。

另一方面，控制撫墾局以掌握專賣利益的這些土豪家族，實際所能獲取的利益在於，官方扣除的工本銀、局用、運費與保險虛報的部分。然而，界外賣命熬腦的腦工、腦長的工資很難壓低，局用、運費與保險能夠浮報的數額也不多，假設沿邊山區這些土豪家族能從樟腦賣價中獲得 2 成利潤，估計每年不過 9,484 兩，但除了板橋林家、竹南黃家、霧峰林家三大家，還有數十個中等隘墾家族參與拓墾，這樣的利潤，實在不可能有效動員他們投入危險且費本的開山撫番活動。因此，我們可以判斷，這些年的樟腦產量定然不只通過海關出口的少量數額。

實際上，有很多間接證據可以證明那幾年真正的樟腦生產數據並非劉銘傳報告所示。一、光緒十二年的淡水海關報告已經指出，開山撫番後，山區恢復穩定，官方估計該年樟腦就可以恢復過去每年萬擔以上的最高產額。<sup>64</sup>光緒十三、十六年（1887、1890）劉銘傳轉發給地方廳縣的公文或呈報清廷的奏摺中，都估計「台灣產腦每年約出萬石」。<sup>65</sup>二、如果產量這麼少，貿易利益微不足道，難以想像各國洋行會大費周章，

---

63 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）〉，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷 8，〈理財略〉，頁 368-371。應注意的是，若按照這個公文，光緒十五年（1889）樟腦產量 9,530 擔，遠高於當年海關出口量的統計 4,177 擔，表示官方收購的樟腦也有一半以上非經由條約港的海關出口。

64 黃富三、林滿紅、翁佳音主編，《清末臺灣海關歷年資料》，總 717 頁。

65 光緒十三年公文資料，參見黃嘉謨，《美國與臺灣——一七八四至一八九五——》，頁 372、381；光緒十六年奏摺資料，參見劉銘傳，〈官辦樟腦硫磺開禁出口片（光緒十六年十月二十三日）〉，頁 368-371。

在光緒十二至十四年（1886-1888）間請本國領事與大使聯合向清廷施壓，希望廢除臺灣的樟腦專賣。<sup>66</sup>三、光緒二十四年（1898）來臺灣考察樟腦生產與貿易情形的英國商人 C. A. Mitchell，發現當時臺灣有 3 個主要的樟腦產區——大嵵崁、苗栗大湖與南投集集。根據他的詳細調查，除了有幾個外國洋行參與樟腦貿易之外，大部分是由臺灣資本家如林朝棟等人所掌握，而林朝棟主要利用「戎克船」從鹿港與梧棲這兩個非開口港輸出樟腦到香港。<sup>67</sup>

從以上的討論，可知劉銘傳的樟腦專賣其實主要圖利與他合作關係良好的地方仕紳與土豪家族，除了他自己，清廷與省級官府並沒有從這些樟腦的生產與銷售中得到太多的財稅收益。換言之，這些原本可以成為官府財政資源的收益都被省級官員與地方紳商土豪瓜分了。

臺灣官方真正從樟腦取得大量財政資源，其實是在光緒十七年（1891）初劉銘傳即將卸任巡撫，且清廷在外交壓力下廢除樟腦專賣後。專賣廢除後，以上幾個土豪家族仍然控制大量樟腦的生產與銷售，但洋行也開始可以派人進入山區，直接向腦長購買樟腦，因此由條約港透過海關出口的數量大增，當然數量的增加也與樟腦市價高漲有關。這個時期，臺灣官方改向熬腦的腦戶以一灶抽收 8 元作為樟腦防費，但實際上省級官員一樣將防費大量中飽私囊。<sup>68</sup>另外，除了官員貪瀆的主因外，

---

66 各國向清廷施壓要求廢除樟腦專賣政策的過程，參見黃嘉謨，《美國與臺灣——一七八四至一八九五》，頁 369-382。

67 C. A. Mitchell 是日本最大英商三美路商會創辦人，1899-1908 年承包臺灣總督府的樟腦專賣業務，他的調查應該有很高的可信度。C. A. Mitchell, *Camphor in Japan and Formosa*, pp. 43-53.

68 J. W. Davidson 於 1895 年來臺採訪臺灣割讓新聞，隔年擔任美國駐淡水代辦領事（1898 年真除，1903 年卸任）。在臺 8 年間，收集大量資料，並撰述完成《臺灣之過去與現在》一書，書中詳細說明晚清官員侵吞樟腦防費的情事。依 Davidson 估計，1892 年省級官員向北京隱匿了 129,500 元，1893 年隱匿了 26,600 元。J. W. Davidson 著，蔡啟恆譯，《臺灣之過去與現在》，收入《臺灣研究叢刊》第 107 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1972），頁 282。日治初期總督府官員也有類似的觀察，臺灣總督府史料編纂委員會編，《臺灣樟腦專賣志》（臺北：臺灣總督府史料編纂委員會，1924），頁 11-12。

晚清臺灣腦釐與樟腦防費徵收效率不佳，還與清代官方下層權力有限，無法有效滲透控制地方社會有關，因此發生不少地方土豪家族走私樟腦或抗繳防費的現象。<sup>69</sup>

接著討論茶釐的問題。史料顯示開港前臺灣就已產茶，並銷售到福州。不過，臺灣茶葉大量生產與出口主要是在開港之後，並與美國洋商 John Dodd (1838-1907) 引進福建茶種以及行銷美國等地有關，且臺茶不再銷往福州轉口，而是經由廈門、香港轉口，或偶爾直航銷售國外。同治年間，茶葉雖開始大量出口，但並無專項徵收的釐金稅率，最初是依船貨釐金的稅則，不問貨品粗細，徵收從量稅（每百擔 2.4 元）。臺灣茶釐專收始於同治十年（1871），當時臺灣道黎兆棠、札飭委員候補知府胡斌會同淡水同知試辦抽釐，每擔酌收「釐銀一圓」，但當時有茶商聚眾抗抽，剛好黎兆棠卸任，所以酌量減收。<sup>70</sup>同治十年至光緒七年（1881）間茶釐抽收情形不明，不過根據 1880 年淡水海關調查報告，當年的茶葉釐金每擔徵收約 1.7 銀元。<sup>71</sup>

如前所述，光緒八年臺灣道劉璈將茶、樟腦與船貨釐金由官辦改為招商承辦，承包金額 13 萬元。依據海關統計，當年茶葉出口量為 90,303 擔，釐金稅可收得 157,052 元；樟腦出口量 5,211 擔，以每擔 0.55 銀元計，至少可收 2,866 元。除此之外，還有其他重要商品的船貨共約 70 萬擔，以每百擔 2.4 銀元計算，一般船貨釐金約可收 16,800 銀元。合計包商收取的茶、樟腦與船貨釐金約有 176,718 元。<sup>72</sup>當時另有大量商品係透過一般港口或以中式帆船出口，未包含在海關出口統計內，假設僅以海關出口量的 2 成計算，釐金局從這些帆船與商品所能收到的釐金少說也有 3 萬餘元。<sup>73</sup>因此，最保守的估計，光緒八年承包釐金的包商可以收

69 相關例子，參見《淡新檔案》，〈行政編·建設類〉樟腦款工 14 個案件的文書。

70 陳培桂纂，《淡水廳志》，頁 114-115。

71 黃富三等主編，《清末臺灣海關歷年資料》，總 452 頁。

72 1882 年淡水與打狗海關出口數據，參見黃富三等主編，《清末臺灣海關歷年資料》，總 592、607 頁。

73 依據日治初期的調查，1895 年中式帆船出口貿易額約佔總出口量 4 成，即約海關統計的

取 20 萬元，扣除一成的人事與行政費用，以及繳交給官府的 13 萬釐金承包額，至少淨賺 5 萬元。這麼龐大的收益，也就難怪包商為取得承包權，不惜高額賄賂掌管委任權力的臺灣道。依據上述劉銘傳的調查，劉璈每年單從茶腦與船貨釐金商人就能收得 1 萬銀元賄款。

那麼劉銘傳在茶釐的部分，做了甚麼樣的改革呢？光緒十二年劉銘傳在臺北府設茶釐總局，並分別於滬尾、雞籠、大溪口、新莊、竹塹、後龍、大安等地設立驗卡徵收茶釐。徵收方式係由商人包辦，當年包商歲繳銀 16 萬元，光緒十六、十七年（1890、1891）增至 20 萬元。<sup>74</sup>而劉銘傳改革後，茶葉釐金的徵收費率，依照日治初期的調查，每擔為 2.4 日圓，即 2.4 銀元。<sup>75</sup>

接著，依據海關統計資料計算劉銘傳改革後茶葉釐金的實際徵收數額，以及徵收效率，參見表三。從中可以發現，歷年承包茶釐的包商比起過去，雖然承包金額大幅增加，但扣除工本後的利潤仍非常可觀，每

---

67%。光緒八年（1882），中式帆船雖已逐漸遭汽船取代，但比例仍高於當時海關統計的西式帆船與汽船，可推測未在海關統計內的貨物出口量應高於或等於海關統計量。荒井賢太郎，《臺灣經濟事情視察復命書》（東京：日本大藏省理財局，1899），頁 65-71。這些中式帆船出口貨物有頗高比例為免抽釐金的米穀，但仍有糖、煤、藍靛與茶等大宗商品及各項出口雜貨是必須抽釐的。Davidson，《臺灣之過去與現在》，頁 359。另依照光緒十七至十八年（1891-1892）臺灣兵備道唐贊袞的說法，光緒十六年前後臺灣茶葉約仍有 2 成經由中式帆船出口。唐贊袞，《臺陽見聞錄》，收入《臺灣文獻叢刊》第 30 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958），頁 71。因此，這些未經海關統計的出口商品中，即使米穀免釐或者部分商品偷漏釐金，保守合理推估，仍有海關統計的 2 成左右的商品曾被抽收釐金。

74 〈茶釐〉，見臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣通志》，收入《臺灣文獻叢刊》第 130 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962），頁 255-257。但光緒十七年茶釐局卡設置地點有所更改，「茶釐局原設在艋舺，另於大稻埕分設驗卡。嗣查內山出產茶葉，多係徑赴滬尾裝船出口，而大稻埕係往滬尾必由之路，業於本年七月二十日將茶釐局改移大稻埕，合局卡歸一；既可以杜偷越，又可以省糜費，較為便益。此外沿海各處，則於滬尾口、雞籠口、大溪口、新莊、竹塹、後壠、大安等處各（設）驗卡，凡有運茶過卡，無論中外商民，一律查驗」。見唐贊袞，《臺陽見聞錄》，頁 72。

75 大藏省編，《明治大正財政史》第 19 卷（東京：財政經濟學會，1937），頁 412。

年至少都有 10 萬銀元以上。若加上從非條約港出口或由中式帆船的少量茶葉與重複抽收，或以其他名目加徵的稅額，獲利更加可觀。<sup>76</sup>

表三 1886-1893 年臺灣茶葉釐金徵收額 / 應收額

年度	茶葉徵收釐金 (元)	茶出口量(擔) / 總值(海關兩) (海關出口量, 不含中式帆船)	應收茶葉釐金 (元)
1886	160,000	121,287 / 3,336,345	291,089
1887	160,000	126,442 / 3,287,227	303,461
1888	160,000	135,741 / 2,914,992	325,778
1889	160,000	130,708 / 2,874,063	313,699
1890	200,000	128,629 / 3,090,296	308,709
1891	200,000	135,753 / 2,714,780	325,807
1892	200,000	136,717 / 2,931,630	328,121
1893	200,000	163,313 / 4,050,980	391,951

資料來源：1. 根據《臺灣通志》，1886-1889 年的茶葉釐金承包額皆為 16 萬元。

〈茶釐〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣通志》，餉稅 / 雜稅，頁 255-257。1891-1893 年茶葉釐金應收額來自中國第一歷史檔案館、海峽兩岸出版交流中心編，《明清宮藏臺灣檔案匯編》（北京：九州出版社，2009），217、218、221、223、225 冊，歷年臺灣巡撫每半年一次呈報皇帝的〈臺灣收支釐金數目〉，原數額為兩，以 1 海關兩 = 1.54 銀元的比率換算為銀元。

2. 各年的海關出口茶葉量與總值（烏龍茶與包種茶合計），參見歷年淡水海關統計。應收最少茶釐金的推估，根據日治初期調查，晚清臺灣茶葉釐金每擔茶 2.4 日圓，即 2.4 銀元，加以推算。

關於百貨釐金，臺灣從咸豐十一年（1861）開始徵收，徵收對象初期僅有進口鴉片與出口的茶與樟腦，同治四年（1865）開始針對其他百貨商品徵收船貨釐金。劉銘傳奏報說：

同治四年，經已故臺灣道丁曰健開辦船貨釐金，無論何項貨物，每百石抽收洋銀二元四角，較之內地釐金，不稍輕減。查歷年全臺各

76 有關重複抽釐或額外加收釐金事件，參見《淡新檔案》13501-13508 案件文書。



口收數，每年僅二萬餘元。新竹屬又有抽分名目，臺南復有大小斛船區別，征收法令紛歧，辦理不能劃一，且聽委員開報，多寡無稽，侵吞益甚。<sup>77</sup>

劉銘傳的百貨釐金改革，是否能夠有效革除財政徵收上的弊端？首先討論他如何改革船貨釐金。光緒十二年四月，劉銘傳在臺北府設稅釐總局，並陸續於淡水、基隆、宜蘭、新竹、鹿港、笨港、安平、旗後等地設局，後於滬尾、三貂嶺、金包里、利澤簡、後龍、舊港、番挖、梧棲、十二宮、布袋嘴、港仔寮、撲仔腳、東港等地設卡。不過「臺灣港汊紛歧，商販恆多繞越，所設局卡，因地制宜，隨時增損」。<sup>78</sup>

其他改革內容包括：一、廢除過去所收的船貨釐金名目，改收百貨釐金，腦釐也被併入百貨釐金徵收。二、釐金徵收由從計量稅改為計價稅，徵收稅率為「值百抽五」（5%）。三、只徵收出口貨物，僅收一次不許重收，進口貨物除了鴉片照舊抽收（光緒十三年改由海關抽收）外，其餘百貨以及陸路販運概不收取，但米穀出口仍免抽釐。四、臺南出口商品主要為糖，有糖商藉口洋行出口不肯完釐，將令臺灣道陳鳴志督同通商委員按約要求洋商繳納子口半稅或繳納釐金。<sup>79</sup>

這一改革，最大的反對聲浪來自糖商，過去糖出口釐金稅率比照船貨釐金不過百擔 2.4 元，當時糖價每擔約 2-3 元，稅率僅 0.8-1.2%。釐金改革後，劉銘傳規定稅率提高至 5%，是原來約 5 倍，南部釐金局更擅自依 10-15% 的稅率徵收，引發南部糖商暫停出口拒繳釐金的風波。劉銘傳遂酌減徵收比率，並由洋商作保後，先行出口；洋商則報請北京的美國大使與總理衙門商定解決辦法。依照條約，臺灣官府的確有徵收釐金的權限，所以雖然幾經抗議，在劉銘傳的堅持下，糖釐照常徵收，不過是

77 劉銘傳，〈改百貨釐金片（光緒十一年五月十三日）〉，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷 8，〈理財略〉，頁 331。

78 〈茶釐〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣通志》，餉稅／雜稅，頁 255-257。

79 劉銘傳，〈改百貨釐金片（光緒十一年五月十三日）〉，頁 331-332。

向華商徵收。<sup>80</sup>嚴格來說，出口的糖仍須徵收釐金，從結果來看，西方帝國主義的外交壓力未及阻撓官方徵收臺糖釐金。因此，不能說外國壓力導致劉銘傳財政改革失敗。<sup>81</sup>

從船貨釐金改成百貨釐金後的徵收狀況，如表四統計，省級官府徵收金額從 2 萬餘元劇增到 11 萬餘元，對於財政收益的確有其貢獻。但進一步從釐金徵收機制與釐金數額的變化來看，會發現劉銘傳的改革仍未解決官員與委員侵吞的嚴重問題。

表四 1887-1893 年臺灣百貨釐金徵收額 / 應收額

年度	呈報的實徵百貨釐金 (元)	總出口值 (元)	茶出口值 (元)	其餘商品出口值 (元)	應徵百貨釐金 (元)
1887	116,951	7,637,326	5,062,330	2,574,996	128,750
1888	131,049	7,671,541	4,489,088	3,182,453	159,123
1889	121,334	7,428,480	4,426,057	3,002,423	150,121
1890	137,000	8,757,417	4,759,056	3,998,362	199,918
1891	101,097	7,965,537	4,180,761	3,784,776	189,239
1892	110,382	8,323,560	4,514,710	3,808,850	190,443
1893	109,193	10,542,643	6,238,509	4,304,134	215,207

資料來源：1. 百貨釐金各年實徵額來自《明清宮藏臺灣檔案匯編》205、206、209-218 冊，歷年臺灣巡撫每半年一次呈報給皇帝的〈臺灣收支釐金數目〉。

原數額為兩，以 1 元＝0.68 兩的比率換算為銀元。

2. 各類商品歷年海關出口值（烏龍茶與包種茶合計），參見歷年海關統計，黃富三等主編，《清末臺灣海關歷年資料》。原單位為海關兩，1 海關兩＝1.54 銀元計算。應收最少百貨釐金的推估，按這些百貨商品出口值的 5% 計算。

說明：1886 年 4 月劉銘傳改革百貨釐金，6 月開始徵收，該年百貨釐金的統計非全年數額，本表統計從 1887 年開始。

80 黃嘉謨，《美國與臺灣——一七八四至一八九五——》，頁 354-368。

81 另外，從貿易發展的角度來說，原本臺糖的競爭力已經不佳，徵收高額釐金則進一步導致臺糖出口缺乏價格競爭力，所以這個財政改革反而有礙臺糖的生產與出口貿易。

首先，光緒十三年以來，臺灣的商品出口值不斷增加，由省級官府徵收的百貨釐金數額理應隨之增加，但卻不增反減，之所以如此，原因在於劉銘傳的改革未使釐金徵收體制理性化。前述劉璈擔任臺灣道時期將船貨釐金由官辦改為商辦，劉銘傳則將商辦改由官辦的稅釐局卡徵收，釐金徵收由商人承包改為官辦，徵收數額並無明顯變化。在傳統家產官僚制的行政體制與文化下，釐金局各級委員與職員名義上有固定薪水，卻因為缺乏有效的科層管理體制，難以杜絕舞弊；而且釐金局委員在獲得委任職位前，通常必須給予擁有委任權的官員與上級適當規費，自然會在徵收作業時中飽私囊，以求回收。<sup>82</sup>

再者，透過表四中各年度實徵與應徵百貨釐金差額之統計，可以發現單以海關出口百貨商品來說，百貨釐金的徵收闕漏額從光緒十三年（1887）約 12,000 元，不斷增加到光緒十九年（1893）的 106,000 元。如果加上大量未經海關出口、仍應徵收的釐金商品（除米之外）徵收額（筆者估計最少為應徵海關出口商品釐金的 2 成以上），可以想見稅釐總局或各地局卡必然隱匿大量的釐金徵收額。

最後，還應注意的是光緒十八年（1892）由巡撫邵友濂（1840-1901）新增的金沙釐金。光緒十六年基隆一帶有金沙顯露，吸引人民前往淘洗，雖有地方仕紳稟請試辦開採，但被官方駁回，要求封禁。光緒十八年邵友濂改變態度，奏請清廷同意開採並試辦抽釐。最初委派委員抽釐，規定每名淘洗工人每天領牌一面，抽收釐金 0.1 元（72 番銀）；該年二月一日到年底官辦抽釐，共抽得 27,713 兩，扣除釐局開支一成與勇丁薪糧銀後，實際收入 17,662 兩。接著，邵友濂向清廷奏報，因「產金漸少」，廢除官辦釐局，改由商人金寶泉承包抽釐，承包價每年 2 萬兩。<sup>83</sup>

---

82 釐金徵收的弊端，並非臺灣的特例，參見何烈有關晚清釐金侵蝕弊端的一般性分析。何烈，《厘金制度新探》，頁 29-38、88-100、229-239。

83 〈金沙〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣通志》，頁 260-262。但依當時其他觀察者的證詞，官辦釐金局的收入遠高於此，因人謀不臧，使帳面上結餘收入有限。唐羽，《臺灣採金七百年》（臺北：財團法人臺北市錦綿助學基金會，1985），頁 74-88。

然而，金沙釐金的包辦暗藏玄機。當時美國籍淡水海關稅務司 H. B. Morse (1855-1934)，積極提供邵友濂有關金沙開採的技術與政策建議，對於金沙釐金的包辦與其中利益的估計有第一手的認識。依照他寫給海關總稅務司赫德 (Robert Hart, 1835-1911) 的信件，邵友濂讓金寶泉以 2 萬兩承包 (實為 3 萬兩，1 萬兩是給邵友濂的規費)，Morse 保守估計，金寶泉「除了正規釐金外，其額外徵收的部分，全年至少可達二十萬銀洋」，扣除其所支出的局用與勇丁口糧 (如上約 1 萬兩)，包商的利潤十分可觀。<sup>84</sup>

#### (四) 海關關稅與鴉片釐金

清代臺灣在咸豐十年開港之後，陸續在淡水與安平港設立新式海關，管理 4 個條約港的貿易活動。這些海關主要聘任洋人管理，並建立科層式的體制，監督關稅徵收作業，同時記錄可靠的海關進出口數據，為我們認識晚清臺灣的社會經濟演變時寶貴的資料。<sup>85</sup>不過，清代臺灣的海關僅統計 4 個條約港以西式船舶進出口的數據，雖會不時調查、估計中式帆船的進出口資訊，但因無徵稅管理的權力，資料並不完整。另一方面，海關統計也不包括條約港以外臺灣沿海十餘個以兩岸貿易為主的一般港口進出口資訊。因此在利用海關報告與貿易統計資料，也須注意其限制。<sup>86</sup>

---

84 黃嘉謨，《美國與臺灣——一七八四至一八九五一》，頁 399-407。

85 臺灣開港與海關建立過程，參見葉振輝，《清季臺灣開埠之研究》(作者自費出版，1985)。有關臺灣海關報告與統計資料的建立與歷史價值，參見林滿紅，〈清末臺灣海關歷年資料的史料價值〉，收入黃富三等主編，《清末臺灣海關歷年資料》，頁 vi-xiv。利用海關資料所做的晚清臺灣經濟史分析，參見林滿紅的《茶、糖、樟腦業與臺灣之社會經濟變遷 (1860-1895)》。

86 利用海關資料所做的晚清臺灣經濟史分析，參見林滿紅，《茶、糖、樟腦業與臺灣之社會經濟變遷 (1860-1895)》，但其忽略晚清海關統計的侷限性，誤以為開港後臺米已非重要出口商品，參見林文凱，〈再論晚清臺灣開港後的米穀輸出問題〉，《新史學》第 22 卷第 2 期 (2011 年 6 月，臺北)，頁 215-252。

晚清臺灣自新式海關設置以來，開始徵收海關船鈔與進出口關稅，所收金額除了近一成為支應關務人員的行政與人事費用外，其餘為清廷的財政稅收。這些收入早期是由福州將軍管理報銷，並解往清廷中央運用，或支應南洋大臣等洋務建設經費。同治十三年（1874）臺灣開山撫番後，除了福建省每年由閩海關稅收中協濟臺灣 20 萬兩，清廷也將臺灣的關稅等稅收准予儘數截留，撥充「臺灣海防經費」。光緒十二年建省以後，臺灣建省與洋務建設經費不足，清廷除要求協解少量關稅以支應福建善後局海防借款外，仍繼續將大部分臺灣海關稅收儘歸臺灣支應報銷。<sup>87</sup>

依照清代臺灣的關稅統計資料，同治元年至光緒二十一年（1862-1895）海關總稅收合計 15,408,915 兩，其中船鈔、復進口半稅與內地子口稅的數額合計僅有 2%，進出口關稅合計約占 79%，鴉片釐金約為 19%。這些稅收中，歷年來有 1,015,015 兩（12%）撥解給中央支用洋務建設或外債，11,295,514 兩（73%）則使用於臺灣自身的各項洋務建設經費（報銷科目：臺防經費），其餘約有 15%為臺灣海關的人事經費與海關業務相關的建設經費。

在臺灣海關稅收中，光緒十三年改由海關徵收鴉片釐金一事應值得進一步討論。比較鴉片釐金在該年前後徵收方式與金額的變化，可發現洋人管理的新式海關與清朝傳統海關在徵收體制與效率的重大差異。自咸豐十一年（1861）臺灣設置釐金局以來，鴉片（洋藥）釐金就是其中最主要的項目，但初期因為徵收不得法，徵收數額不多，詳細金額不詳。同治五年（1866）淡水同知王鏞會同海關委員魯筠澤重新釐訂鴉片稅率，規定每箱鴉片抽收釐金 60 銀元。<sup>88</sup>

到了同治十年（1871）前後，臺灣釐金局所收的洋藥釐金，臺北約

87 臺灣海關歷年關稅稅收分配統計表，參見湯象龍，《中國近代海關稅收和分配統計，1861-1910》（北京：中華書局，1992），頁 437-441。

88 劉銘傳，〈改百貨釐金片（光緒十一年五月十三日）〉；陳培桂纂，《淡水廳志》，頁 113-114。



7、8 萬元、臺南約 4 萬餘元，合計不過 11、12 萬元。因為收數過少，同治十一年後，夏獻綸（1872-1879）與張夢元（1879-1881）擔任臺灣道時，先後將南北各口的鴉片釐金徵收歸商人承辦。劉璈接任臺灣道時（1881-1885），臺南全年認繳 105,600 元（六八銀元）、臺北認繳 50,000 元（七二銀元），合計 155,600 元。同一年劉璈接到閩浙總督岑毓英（1829-1889）的飭令，要求按照閩省廈門章程改革臺灣的洋藥釐金，臺灣釐金局的洋藥徵收稅率乃改為每百斤徵收 80 兩（原 60 元，即 40.8 兩），仍由原董事王在寬等人承包，臺南各口全年認繳增為 23 萬元；臺北各口仍由董事薛樹華承辦，全年認繳稅釐 14 萬元，合計共收洋藥稅釐 37 萬元，比起之前增加約 21 萬元。<sup>89</sup>光緒十一年（1885）五月間，因為戰後「臺餉奇絀」，鴉片包商以戰爭阻擋口岸貿易為由，隱匿已收應繳釐金被查獲，又查得該鴉片包商每年賄賂劉璈 3 萬元，劉銘傳因此要求提高每年鴉片釐金數額為 437,000 元。<sup>90</sup>

表五根據海關統計的鴉片進口數額，以及官方所訂釐金應收稅率與實際承包金額製成。從中可見，鴉片進口數額同其他茶腦、百貨釐金，在光緒十三年以前（包括劉銘傳釐金改革後），按照官方所訂稅率乘以歷年實際進口的鴉片數量，釐金包商歷年來都可獲得大量盈餘，顯然包辦鴉片釐金的包辦享有鉅利，難怪包商每年願意以 3 萬元賄賂臺灣道，以便取得承包權。根據統計，同治六年至光緒十二年（1867-1886）間，臺灣官府因此少收的鴉片釐金至少就高達 1,566,947 兩，金額非常龐大。實際上臺灣鴉片除了經由海關進口之外，尚有不少透過中式帆船走私進口，而鴉片釐金包商有權查抄這些走私品並抽釐，因此包商每年獲得之利潤遠高於以上金額。<sup>91</sup>

89 劉璈，〈稟臺南北各商承辦洋藥茶腦船貨稅釐形由（光緒八年七月二十三日）〉。

90 劉銘傳，〈奸商吞匿釐金道員通同作弊請撤任委署查辦摺（十一年五月十三日）〉，收入氏著，《劉壯肅公奏議》，卷 8，〈理財略〉，頁 328-331。

91 有關鴉片走私的猖獗程度，參見唐贊襄（1891-1892 年間署臺灣道）的詩作：「（臺南洋藥充斥，奸商漏私，動與海關相齟齬；判牘後，慨然賦此）煙土流毒久，濫觴由海關；蠹吏飽其私，竊賈緣為奸。鯨鯢橫睥睨，談笑生波瀾；虛聲肆恫喝，時局殊艱難。」唐

表五 1867-1895 年臺灣鴉片釐金徵收額 / 應收額

年度	鴉片進口數 (海關)	釐金稅率 (兩 / 每擔)	鴉片釐金承包額與 海關徵收額 (兩)	鴉片釐金應收額 (兩)
1867	2,586	40.8	78,200	105,509
1868	2,033	40.8	78,200	82,946
1869	2,571	40.8	78,200	104,897
1870	2,894	40.8	78,200	118,075
1871	3,280	40.8	78,200	133,824
1872	3,342	40.8	105,808	136,354
1873	3,593	40.8	105,808	146,594
1874	4,168	40.8	105,808	170,054
1875	4,158	40.8	105,808	169,646
1876	4,517	40.8	105,808	184,294
1877	5,082	40.8	105,808	207,346
1878	4,701	40.8	105,808	191,801
1879	5,551	40.8	105,808	226,481
1880	5,796	40.8	105,808	236,477
1881	5,881	80	105,808	470,458
1882	4,596	80	251,600	367,718
1883	4,018	80	231,200	321,466
1884	3,578	80	299,200	286,218
1885	3,775	80	297,160	302,005
1886	4,546	80	297,160	363,654
1887	4,248	80	299,290	339,835
1888	4,643	80	371,567	371,440
1889	4,735	80	378,713	378,800
1890	5,043	80	403,805	403,440
1891	5,582	80	446,640	446,560
1892	5,141	80	412,062	411,280
1893	4,678	80	374,879	374,240
1894	3,909	80	312,492	312,720
1895	1,729	80	137,857	138,320
合計	120,374		5,935,505	7,502,452

資料來源：鴉片進口數根據歷年海關統計資料。

說 明：釐金稅率根據正文的說明，單位都換算為兩。

贊襄，《臺陽集》，見臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣關係文獻集零》，收入《臺灣文獻叢刊》第309種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1972），頁152。

從表五也可以發現，依據煙臺條約的續約，1887 年以後鴉片釐金一併由新式海關代收，除了第一年因為開辦日期不是從年初開始，海關所收金額略低於進口數量的應收額外，其餘各年實收額與應收額都吻合。這表示科層管理下的新式海關，已解決先前商人承包導致鴉片釐金嚴重短收的問題。

## 結語：劉銘傳臺灣財政改革性質的評析

本文最後以臺灣建省前後的光緒十年（1884）、光緒十六年（1890）兩個年度之財政收入進行比較，分析劉銘傳財政改革前後，臺灣省的財政收入狀況有何變化，並對這一財政改革性質進行評析。

在表一所列款目中，應注意其中的陸餉、水餉等雜餉，在丁日昌擔任福建巡撫時已經廢除；<sup>92</sup>而腦磺盈利、商務局、電報局、郵政局、煤務局、伐木局等各項，或因舉辦不力而有虧損，或收支相近並無盈利；<sup>93</sup>金沙局則是邵友濂時期方創設，不應列為臺灣建省後的財政收入；至於城租、學租、文口與武口規費其實屬於地方官府的財稅收入，與省級官府無關；而福建協餉屬於外省支援款項，也不應列入臺灣省級官府的財政收入項內。

最後，僅剩抄封叛產、隆恩租息等建省前已有的租息，方可歸入臺灣建省前後的財政收入。就目前研究所知，劉銘傳清賦時，並沒有針對這兩項進行改革，所以收入數額應不變，統一彙整相關數據於表六。

92 〈雜餉〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣通志》，頁 251。

93 參見許雪姬，《滿大人最後的二十年》，頁 124-125。

表六 臺灣建省前後財政收入數額比較表，1884 vs 1890<sup>94</sup>

統計時期財政項目	建省前財政收入 1884 年(兩)	建省後財政收入 1890 年(兩)	改革前後增加收入 (兩)
田賦＋官莊租 <sup>1</sup>	368,478	546,626	178,148
抄封叛產＋隆恩租息 <sup>2</sup>	70,500	70,500	0
鹽課盈餘 <sup>3</sup>	85,000	119,000	34,000
茶腦釐金 <sup>4</sup>	88,400	136,000	47,600
百貨釐金 <sup>5</sup>		93,160	93,160
鴉片釐金 <sup>6</sup>	297,160	391,861	94,701
關 稅 <sup>7</sup>	566,017	636,377	70,360
合 計	1,475,555	1,993,524	517,969

資料來源：各項數額來源，請參見前面各節的討論與計算結果。

- 說明：1. 田賦不含耗羨等地方官府附加稅，建省前包含官莊租、屯租等收入，建省後採一條鞭法徵收田賦，屯租已廢除，僅含田賦正額 512,969 兩與官莊租 33,657 兩。
2. 抄封叛產，表一中連雅堂登錄為 56,500 兩，與史料吻合。丁紹儀，《東瀛識略》，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣文獻叢刊》第 2 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1957），頁 17-18。而隆恩租息，連雅堂雖登錄為 3,750 兩，但史料來源不明，相關研究則依據史料指出應為 14,000 餘兩。曾新容，〈清代臺灣隆恩租的形成、管理及用途〉（臺北：國立臺灣大學歷史學系碩士論文，2002），頁 99-100。
3. 鹽課盈餘，係銷鹽收入扣除曬價、行政雜費與運費後實際的專賣收入。建省前 12、13 萬元，以 12.5 萬元計算；建省後 17、18 萬元，以 17.5 萬元計算。但如上文所說，1892 年胡傳受命整頓鹽政前，鹽館人員欠繳課額嚴重，實收盈餘可能沒有這麼多。
4. 茶腦釐金，建省前與船貨釐金一併委由商人承包，數額包括茶釐、腦釐與船貨釐金；建省後僅含茶釐，因樟腦部分腦釐歸為百貨釐金一併徵收。在邵友濂時期，茶葉除茶釐外，另徵收茶撫番經費與茶分治經費；樟腦部分，1891 年初樟腦專賣廢除後，除釐金外，另加徵腦灶防費。本表建省後的茶腦釐金部分，不包括 1890 年以後加收的這些項目。
5. 百貨釐金，建省前為船貨釐金，收數無多，僅 2 萬餘元，連同茶腦釐金一併由承包商人收取，所以建省前百貨釐金不列數額；建省後改為百貨釐金，徵稅方式與稅率皆有大幅調整。
6. 鴉片釐金，建省前由臺灣官府徵收，建省後劃歸臺灣海關徵收。
7. 關稅收入，包括雞籠、淡水、安平、打狗 4 個開口港的船鈔、半子口稅、進出口正稅等收入。

94 完整的財政改革討論，其實應該包括煤礦、電報局、郵政、鐵路、開山撫番等其他重要政策。這些事業雖然有些收入，但將投資和行政支出合併統計後，則以虧損居多，並沒有營利收入。加上篇幅考量，本文不將其列入討論。

從表六可看出以下幾點，首先，建省之後臺灣省財政收入總額約 200 萬兩，改革後增加的收入僅約 517,969 兩，遠非過去學者所認為的 200 萬甚至 300 萬兩。其中關稅與鴉片釐金的部分不僅合計占總額一半以上，數額共增加 165,061 兩，且與劉銘傳的財政改革並無關聯，而是洋人管理的新式海關之功勞，諷刺的是，這是所謂西方帝國主義影響下的結果。劉銘傳的改革真正增加的財政收入只有 352,908 兩，而如前述清賦完成後數年，臺灣田賦抗欠的比率非常高，應對其財政收入增加數額有所保留。另外，如許雪姬指出的，劉銘傳的改革並未解決臺灣財政困窘問題，因此邵友濂繼任巡撫後，他所推動的多項洋務事業最終不得不因經費不足而陸續停辦。<sup>95</sup>

其次，劉銘傳的改革未解決承辦官員貪污侵吞或商人委員從中牟利的問題，財政徵收結構並無改善，應收稅額與實收額相差極大。這是因為劉銘傳主要還是利用既有的官辦釐金局或招商承包徵收稅額，或是委員承辦鹽政專賣，這些徵收結構都是家產官僚制的組織，他們都是利用委任或者承包的機會營利。劉銘傳與臺灣道等國家高層缺少必要的權力可以有效監督他們的活動，更麻煩的是，這些高層官員本身也把官僚權力當作自己的私產，設法藉此收取賄賂規費。在這種官僚文化下，難怪下級官員或委任者有樣學樣，不斷利用職位尋租，而非努力提升財稅徵收的效率，為國家增加稅收。

在臺灣道唐贊袞的詩作中，亦可清楚感受到財政徵收人員貪污的問題。他在督理鹽政時指出：「臺南鹽政歸臺道督辦，而積弊甚深，皆由委員少廉潔者；殊可慨也。」賦詩一首曰：「牢盆習以疲，國課日以竭；況有僥薄徒，罔利窮杪忽。鼠竊術詭儉，狼吞賄乾沒；流極將何窮，黯思豎毛髮！」<sup>96</sup>然而，從制度性角度來說，問題不在個人的道德品行，事實上有機會成為國家「碩鼠」與「貪狼」的人，都是最熟悉儒家道德

95 參見許雪姬，《滿大人最後的二十年》，頁 122-128。

96 唐贊袞，〈臺南鹽政歸臺道督辦〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣關係文獻集零》，頁 147。



的官僚與仕紳，問題在於他們缺乏在科層官僚體制下被有效監督。<sup>97</sup>

另外，有些學者單由建省前後財政收入的變化，肯定劉銘傳的財政改革具有理性化的意涵，或者已經達到初步的成功。但從以上制度性分析可以發現，劉銘傳的財政改革增加的稅收相當有限，也缺乏制度性意義上的理性化意圖或者成果，僅是傳統帝國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。另一方面，本文也不認為劉銘傳改革失敗的原因與西方帝國主義的阻撓密切相關，主要的問題反而是在他所依賴的家產官僚制結構。本文想要強調的是，劉銘傳在清賦、鹽政與釐金等方面的財政改革，為臺灣增加 35 萬餘兩（不含關稅與鴉片釐金等的增額）的收入，約合建省前 25% 的財政收益，這的確是一個成就。然其財稅徵收體制與建省前一樣，並無改變，是以家產官僚制為基底的官辦或者招商承包體制，基本上還是官員與地方菁英合作的官商利益結構，而非以科層官僚體制為基礎的近代理性化財政結構，無法有效促成社會經濟的近代化發展。<sup>98</sup>

最後，如前言所說，若要有效定位劉銘傳財政改革的性質，需從貫時性的視角，將晚清劉銘傳的改革與日治初期後藤新平所進行的財政改革簡要對照。我們可以發現有幾個明顯的差異：首先從統計定量上來說，劉銘傳財政改革後，若包括與其改革無關的關稅與鴉片釐金的增額，臺

---

97 劉璈、邵友濂等晚清臺灣名宦，都有明確的貪污紀錄。晚清民初的傳記作家費行簡，亦指出劉銘傳家在皖北的富裕程度僅次於李鴻章一家，可見劉銘傳為官的「取予之道」。費行簡，〈劉銘傳〉，見氏著，《近代名人小傳》，收入沈雲龍編，《近代中國史料叢刊》第 78 輯（臺北：文海書局，1967 據 1911 年派印本影印），頁 264。

98 有關清代傳統官商利益結構的討論，參見曾品滄以 19 世紀臺江海埔地開發為例，針對臺灣郡城官商利益結構所作的詳細討論。該文指出臺江海埔地開發過程中，官、商合作如何經由非正式租稅體制的創設，以及商業資本和開墾人力的組織投入，共同建構海埔地的產權安排，並引導開墾活動的有效展開。曾品滄，〈十九世紀臺江海埔墾地開發與臺灣郡城的官商利益結構〉，《臺大歷史學報》第 55 期（2015 年 6 月，臺北），頁 125-171。筆者基本上同意傳統官商利益結構仍塑造某種穩定的政經秩序，對清代臺灣的地方開發有其正面作用。不過，本文主要是從行政體制與財政近代化角度，指出傳統家產官僚制的財稅體制之運作局限與弊端。

灣的財稅收入共增加將近 52 萬兩，總額增加到約 200 萬兩。但後藤新平的改革則在日本大量補助與公債的支持下，完成近代化的財政改革，讓臺灣的中央財政（總督府財政）收入從明治三十年（1897，光緒二十三年）的 700 餘萬兩（其中一半以上是母國補助金），到明治三十八年（1905）的 1,600 餘萬兩（已無母國補助金），短短 7 年內達成臺灣中央財政的獨立。另一方面，後藤新平還創設臺灣原來沒有的地方財政，使得地方廳縣的財稅收入從明治三十一年（1898）初創約 44 萬兩，到明治三十八年約 360 萬兩。<sup>99</sup>

其次，仔細考察後藤新平推動的土地調查、關稅／貨物稅、鴉片／樟腦／食鹽專賣等各項財政改革，將會發現殖民政府主要透過科層官僚體制的創設推動各項改革，並建立法制化與專業化的專賣體制與財稅行政結構。殖民政府藉此有效監督財稅行政成員的行動，確保執行機構的工作效率，更透過各種調查表、地圖等財稅檔案與知識，有效制衡社會的抗拒，完成其所設定的財稅徵收目標，大部分財稅人員須儘量忠於職守並執行業務，已難以透過職位尋租。最後，這些大量增加的財稅收入，投入各種公共建設與經濟生產，提升各種產業的生產力，也有效降低經濟與社會互動的交易成本，直接或間接促成臺灣近代經濟體制的創設與發展。

清代與日治時期的兩種財政體制，使得國家與社會經濟領域之間的互動關係迥然不同。在清代社會，官府能夠掌握的財稅資源非常稀少，主要僅能維持基本的行政運作，大部分的社會經濟投資來自民間資金，並非國家財稅資源，國家對經濟活動採取非常消極的態度。與此相對，

---

99 日治時貨幣單位日圓，1 兩＝1.538 日圓折算。不過，總督府財政的收入統計含官業經營的投入成本，若僅計官業純收益，1905 年總督府財政總收入約 900 餘萬兩，加上地方財政收入，合計約 1,200 多萬兩，仍劇增為晚清的 6 倍多。總督府與地方財政收入統計，參見平井広一，《日本殖民地財政史研究》（東京：ミネルヴァ書房，1997），頁 44-46 之表 2-1、2-2。官業投入成本與純益計算，參見張漢裕，〈日據時代臺灣經濟的演變〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣經濟史二集》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1955），頁 111。

日治時期以來，透過財政資源的大量徵收，國家開始大規模投資社會經濟領域，促成臺灣社會經濟結構的近代化轉型。

因此，儘管劉銘傳的部分洋務改革在某些層面上具有近代化的意義，<sup>100</sup>且其包括財政改革在內的諸種建設，也的確構成日治初期後藤新平進一步改革的歷史基礎，但從近代化的面向來說，劉銘傳的財政改革並不具近代理性化的內涵，與後藤新平財政改革之間的斷裂性遠高於連續性。從財稅結構來說，後藤新平的財政改革儘管有些面向帶著殖民性的負面成分，但多具有近代化的進步特徵，並非延續劉銘傳的改革模式，而是承繼明治維新的西方近代化經驗，藉由西方的法律知識、專業技術與財政理念，建立臺灣的近代財政體制。<sup>101</sup>

\* 本文部分內容乃科技部專題研究計畫獎助成果（編號 MOST105-2410-H-001-032）。初稿曾蒙林玉茹與曾品滄教授等評論指正，謹此致謝。然文中有任何問題，仍由作者自負。

（責任編輯：石昇烜 校對：李 頌 洪麗歲）

---

100 本文不否認晚清劉銘傳某些改革的近代化意義，其洋務改革中，如鐵路、郵政、電報與官營輪船等事業，即使執行結構仍為家產官僚制，以致成效有限，但其性質上的確都具有明顯的近代化意義。

101 有關日治初期臺灣財政體制的近代化轉型，參見林文凱，〈臺灣「中央財政」體制的轉型：日治初期（1898-1905）後藤新平的總督府財政改革之歷史意義〉，《中央大學人文學報》第 63 期（2017 年 4 月，桃園），頁 1-44。

## 引用書目

### 一、史料文獻

- 《淡新檔案》。臺北：國立臺灣大學圖書館藏。
- 丁紹儀，《東瀛識略》，收入《臺灣文獻叢刊》第2種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1957。
- 中國第一歷史檔案館、海峽兩岸出版交流中心編，《明清宮藏臺灣檔案匯編》。北京：九州出版社，2009。
- 沈葆楨，《福建臺灣奏摺》，收入《臺灣文獻叢刊》第29種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1959。
- 胡傳，《臺灣日記與稟啟》，收入《臺灣文獻叢刊》第71種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960。
- 唐贊袞，《臺陽見聞錄》，收入《臺灣文獻叢刊》第30種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958。
- 連雅堂，《臺灣通史》上冊。臺北：臺灣通史社，1920。
- 陳培桂纂，《淡水廳志》，收入《臺灣文獻叢刊》第177種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963。
- 湯象龍，《中國近代海關稅收和分配統計，1861-1910》。北京：中華書局，1992。
- 費行簡，《近代名人小傳》，收入沈雲龍編，《近代中國史料叢刊》第78輯。臺北：文海書局，1967據1911年派印本影印。
- 黃富三、林滿紅、翁佳音主編，《清末臺灣海關歷年資料》。臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處，1999。
- 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣通紀》，收入《臺灣文獻叢刊》第120種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1961。
- 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣通志》，收入《臺灣文獻叢刊》第130種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962。
- 臺灣銀行經濟研究室編，《清德宗實錄選輯》，收入《臺灣文獻叢刊》第193種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1964。
- 臺灣銀行經濟研究室編，《福建省例》，收入《臺灣文獻叢刊》第199種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1964。
- 臺灣銀行經濟研究室編，《劉銘傳撫臺前後檔案》，收入《臺灣文獻叢刊》第276種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1969。
- 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣關係文獻集零》，收入《臺灣文獻叢刊》第309種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1972。
- 臺灣總督府史料編纂委員會編，《臺灣樟腦專賣志》。臺北：臺灣總督府史料編纂委員會，1924。
- 劉璈，《巡臺退思錄》，收入《臺灣文獻叢刊》第21種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，

1958。

劉銘傳，《劉壯肅公奏議》，收入《臺灣文獻叢刊》第27種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958。

臨時臺灣舊慣調查會編，《第二部調查經濟資料報告》下卷。臺北：臨時臺灣舊慣調查會，1905。

臨時臺灣舊慣調查會編，《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書·臺灣私法》第一卷（上）。臺北：臨時臺灣舊慣調查會，1910。

陶 德（J. Dodd）著，陳政三譯，《泡茶走西仔反——清法戰爭臺灣外記》。臺北：五南圖書出版公司，2015。

Davidson, J. W. 著，蔡啟恒譯，《臺灣之過去與現在》，收入《臺灣研究叢刊》第107種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1972。

大藏省編，《明治大正財政史》第19卷。東京：財政經濟學會，1937。

荒井賢太郎，《臺灣經濟事情視察復命書》。東京：日本大藏省理財局，1899。

Mitchell, C. A. *Camphor in Japan and Formosa*. London: Printed at the Chiswick Press for Private Circulation in London, 1900.

## 二、近人研究

王世慶，《清代臺灣社會經濟》。臺北：聯經出版公司，1994。

何 烈，《厘金制度新探》。臺北：東吳大學中國學術著作獎助委員會，1972。

吳重義，〈清末台灣洋務運動之研究 1874-1891〉。臺北：國立臺灣大學政治學系碩士論文，1980。

李文良，〈晚清臺灣清賦事業的再考察——「減四留六」的決策過程與意義〉，《漢學研究》第24卷第1期，2006年6月，臺北，頁387-416。

李國祁，《中國現代化的區域研究：閩浙臺地區 1860-1916》。臺北：中央研究院近代史研究所，1985。

林文凱，〈再論晚清臺灣開港後的米穀輸出問題〉，《新史學》第22卷第2期，2011年6月，臺北，頁215-252。

林文凱，〈晚清臺灣開山撫番事業新探：兼論十九世紀臺灣史的延續與轉型〉，《漢學研究》第32卷第2期，2014年6月，臺北，頁139-174。

林文凱，〈清代法律史研究的方法論檢討：「地方法律社會史」研究提出的對話〉，收入柳立言編，《史料與法史學》，頁311-348。臺北：中央研究院歷史語言研究所，2016。

林文凱，〈臺灣「中央財政」體制的轉型：日治初期（1898-1905）後藤新平的總督府財政改革之歷史意義〉，《中央大學人文學報》第63期，2017年4月，桃園，頁1-44。

林文凱，〈臺灣近代統治理性的形構：晚清劉銘傳與日治初期後藤新平土地改革的比較〉，《臺灣史研究》第24卷第4期，2017年12月，臺北，頁35-76。

林呈蓉，《牡丹社事件的真相》。臺北：博揚文化，2006。



- 林滿紅，《茶、糖、樟腦業與臺灣之社會經濟變遷（1860-1895）》。臺北：聯經出版公司，1997。
- 施敏輝編，《台灣意識論戰選集：台灣結與中國結的總決算》。臺北：前衛出版社，1988。
- 施添福，《清代台灣的地域社會——竹塹地區的歷史地理研究》。新竹：新竹縣立文化中心，2001。
- 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。
- 唐羽，《臺灣採金七百年》。臺北：財團法人臺北市錦綿助學基金會，1985。
- 韋伯（Max Weber）著，康樂、簡惠美譯，《支配社會學》。桂林：廣西師範大學出版社，2004。
- 韋伯（Max Weber）著，康樂、簡惠美譯，《中國的宗教、宗教與世界》。桂林：廣西師範大學出版社，2004。
- 馬若孟（Ramon H. Myers）著，陳其南、陳秋坤編譯，《台灣農村社會經濟發展》。臺北：牧童出版社，1978。
- 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〉，收入國史館主編，《中華民國史專題論文集 第四屆討論會：民國以來的史料與史學》，頁 2029-2059。臺北：國史館，1998。
- 張漢裕，〈日據時代臺灣經濟的演變〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣經濟史二集》，頁 74-128。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1955。
- 張繡文，《臺灣鹽業史》，收入《臺灣研究叢刊》第 35 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1955。
- 曹永和，〈清季在臺灣之自強運動——沈葆楨之政績〉，收入氏著，《臺灣早期歷史研究》，頁 477-496。臺北：聯經出版公司，1991。
- 許芳瑜，〈晚清臺灣釐金與子口稅的出現與徵收方式（1861-1895）〉，《暨南史學》第 15 期，2012 年 7 月，南投，頁 69-110。
- 許雪姬，《滿大人最後的二十年：洋務運動與建省》。臺北：自立晚報社，1993。
- 許雪姬，〈劉銘傳研究的評介：兼論自強新政〉，收入政治大學文學院編，《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》，頁 303-322。臺北：政治大學文學院，2003。
- 許雪姬，〈晚清（1875-1895）臺灣史研究方法芻議〉，「重返臺灣的近代」工作坊宣讀論文。北京：中國社會科學院文學研究所主辦，2013 年 9 月 21 日。
- 陳鳳虹，〈清代台灣私鹽問題研究——以十九世紀北台灣為中心〉。桃園：國立中央大學歷史研究所碩士論文，2006。
- 陳鳳虹，〈劉銘傳在臺鹽政改革（1886-1888）〉，《史匯》第 10 期，2006 年 9 月，桃園，頁 150-179。
- 曾品滄，〈十九世紀臺江海埔墾地開發與臺灣郡城的官商利益結構〉，《臺大歷史學報》

- 第 55 期，2015 年 6 月，臺北，頁 125-171。
- 曾新容，〈清代臺灣隆恩租的形成、管理及用途〉。臺北：國立臺灣大學歷史學系碩士論文，2002。
- 黃卓權，〈跨時代的臺灣貨殖家：黃南球先生年譜（1840-1919）〉。臺北：國立中央圖書館臺灣分館，2004。
- 黃富三，〈板橋林本源家與清代北臺山區的發展〉，《臺灣史研究》第 2 卷第 1 期，1995 年 6 月，臺北，頁 5-50。
- 黃富三，〈林朝棟與清季臺灣樟腦業之復興〉，《臺灣史研究》第 23 卷第 2 期，2016 年 6 月，臺北，頁 1-64。
- 黃嘉謨，〈美國與臺灣——一七八四至一八九五——〉。臺北：中央研究院近代史研究所，1979。
- 楊碧川，〈後藤新平：臺灣現代化的奠基者〉。臺北：一橋出版社，1996。
- 福 山（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。
- 費德廉（Douglas Fix）、蘇約翰（John Shufelt）主編，羅效德、費德廉譯，〈李仙得臺灣紀行〉。臺南：國立臺灣歷史博物館，2013。
- 葉振輝，〈清季臺灣開埠之研究〉。作者自費出版，1985。
- 葉振輝，〈臺海兩岸經貿財政關係一八六五～一八九四〉，《臺灣文獻》第 50 卷第 4 期，1999 年 12 月，南投，頁 164-183。
- 劉翠溶，〈關稅與清季自強新政〉，收入中央研究院近代史研究所編，〈清季自強運動研討會論文集〉下冊，頁 1005-1032。臺北：中央研究院近代史研究所，1988。
- 鄧孔昭，〈台灣建省後歲入考訂〉，《中國社會經濟史研究》1987 年第 1 期，廈門，頁 69-73。
- 鄧孔昭，〈台灣建省初期的福建協餉〉，《台灣研究集刊》1994 年第 4 期，廈門，頁 59-66。
- 鄭博文，〈清代臺灣鹽專賣制的建立與發展〉。臺北：國立臺灣大學歷史學系碩士論文，2007。
- 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〉，收入仁井田陞博士追悼論文集編集委員會編，〈仁井田陞博士追悼論文集〉第 3 冊，頁 257-296。東京：勁草書房，1970。
- 戴國輝，〈臺灣史研究：回顧與探索〉。臺北：遠流出版公司，1985。
- 戴國輝著，魏廷朝譯，〈臺灣總體相：住民、歷史、心性〉。臺北：遠流出版公司，1989。
- 蘇同炳，〈沈葆楨傳〉。南投：臺灣省文獻委員會，1995。
- 蘇坤輝，〈劉銘傳的財政改革與中外交涉：以改革稅釐及官辦樟腦專賣為例〉，《史聯雜誌》第 3 期，1983 年 6 月，臺北，頁 87-91。
- 平井広一，〈日本殖民地財政史研究〉。東京：ミネルヴァ書房，1997。
- Foucault, Michel. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-78*. Translated by G. Burchell. Palgrave: Macmillan Press, 2007.

## Taiwan's Financial System in the Late Qing Period: an Historical-Institutional Analysis of Liu Ming-chuan's Financial Reform

Lin, Wen-kai<sup>\*</sup>

### Abstract

Regarding Liu Ming-chuan's financial reform, Taiwanese scholars often claim that this reform increased Taiwan's financial revenue and to some extent reached its financial-modernization-and-rationalization goal. But, I have discovered that previous analyses of Liu Ming-chuan's project of fiscal reform lack structural examination of historical and institutional factors, so they cannot properly judge the historical features of the late Qing Taiwanese fiscal reform. Using archives of the late Qing Dynasty, we analyzed the changes on fiscal taxation systems, including land tax, salt administration, likin, and tariffs of Liu Ming-chuan's New Policy period. Secondly, through quantitative and qualitative analysis of these fiscal reforms, we have found that, though the reform made in the late Qing Dynasty did amply increase tax revenue, it was still limited compared to the amount boosted by the reforms during early Japanese colonial rule. More importantly, the Qing financial reformers did not change the traditional taxation method of patrimonial bureaucracies. Therefore, fiscal reforms in the late Qing period in Taiwan

---

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

No. 128, Sec. 2, Academia Rd., Nangang Dist., Taipei 11529, Taiwan (R.O.C.);

E-mail: wklin@gate.sinica.edu.tw.

were only internal modifications within the structure of the traditional Qing Dynasty fiscal system, and cannot be viewed as a crucial step to modernization.

**Keywords:** Liu Ming-chuan, Taiwan's financial Reform in the late Qing period, financial modernization, patrimonial bureaucracy, rational bureaucracy.