

晚清奉天省土地改革與日本關東州土地調查： 統治理性與調查學知之比較*

林文凱**

摘 要

在俄羅斯與日本等帝國主義勢力的衝擊下，清廷放棄對東北奉天省等地原有的封禁政策，在晚清新政的大背景下推動了東三省的行政改制，並展開土地行政與財政的近代化改革；與此同時，日本帝國在日俄戰爭勝利後承繼俄羅斯在東北的利權，亦在遼東半島的關東州租借地開展土地調查事業，藉以推動土地行政與財政近代化改革。本文運用統治理性與調查學知的分析觀點，比較分析晚清奉天省的土地改革與日本在關東州土地調查的過程與性質，發現兩個事業的目標雖然類似，但在行政組織與調查技術所體現的統治理性與調查學知則有明顯的差異。奉天省雖然在晚清新政的近代化目標下展開土地新政，但體現的主要仍是清代家產官僚體制的傳統統治理性，其土地清丈與財稅改革的調查技術仍然是傳統學知的延續，因此難以達成土地行政與財政近代化的目標；與此相對，日本帝國在關東州的土地調查事業，乃是倚賴近代官僚體制的近代統治理性，並運用近代學知進行土地與財稅的測量與調查，因此乃能相當程度達成土地行政與財政的近代化目標。

關鍵詞：土地改革、統治理性、調查學知、家產官僚制、近代官僚制

* 本文係筆者主持科技部專題研究計畫「帝國日本與『滿洲』殖民：調查·人流·地方認識——帝國日本的「科學」殖民：滿洲治理與社會調查活動（1907-1931）」（MOST107-2410-H-001-012-MY2）之成果。初稿曾發表於中央研究院近代史研究所知識史研究群、國立中興大學歷史學系主辦「帝國知識與資源調查」工作坊，中央研究院近代史所檔案館第二會議室，2019年9月6日。非常感謝與談人林志宏教授及與會陳璋芬教授等學者所提示的寶貴意見。本刊兩位匿名審稿人也提供深入的修改意見，謹此致謝。但文責仍應自負。

收稿日期：2021年3月4日，通過刊登日期：2021年7月23日。

** 中央研究院臺灣史研究所副研究員

一、前 言

有關清代以來東北奉天、吉林、黑龍江的土地開墾歷程，既有研究指出滿清入關以來，清朝爲了保留東北龍興之地爲滿人、蒙人的生活空間，長期在該地實施禁墾政策，限制漢人大量入墾。不過，因各種現實因素與政策執行力有限的緣故，十九世紀晚期以前已有不少漢人耕作與入墾盛京將軍轄區的奉天各地，並有零星漢人進入吉林與黑龍江地區墾殖。¹十九世紀後期到二十世紀初，俄羅斯與日本等帝國主義強權也開始在東北各地擴張勢力，清朝因此改變東北邊疆的統治方式，明確放棄原有的封禁政策，改採「移民實邊」政策，除了全盤改變東北的行政體制，更開始弛禁旗地與蒙地並鼓勵漢人進入東北地區開墾。

東北各地原先的行政體制爲盛京將軍、吉林將軍與黑龍江將軍分別管轄，以奉天省爲主要轄區的末任盛京將軍趙爾巽（1905-1907 在任），面對日俄戰爭以後東北險峻的情勢，在清廷的授意與支持下，開始積極推動各項行政與財政改革。趙爾巽除廢除原有的旗、民分治的二元行政與土地制度，並全面推動行政、財政與土地新政。而後爲了強化東三省的行政體制，並強化其與中國各省的連結，清廷於 1906 年九月委任徐世昌推動東三省改制，在東北改設行省，廢三省將軍制並建置東三省總督，以統籌推動東三省新政。滿清王朝終結前，東三省歷任總督爲徐世昌（1907-1909）、錫良（1909-1911）、趙爾巽（1911-1912）等人，清廷並在奉天、吉林與黑龍江三省增設省級與道府廳縣等地方行政機構，任命省級巡撫與地方道州縣官員，協助東三省總督推進行政、財政變革與土地放墾及清丈活動。²

¹ 有關清朝的旗地政策，包括旗地清丈、檔冊管理與典賣法令的運作成效，還有漢人莊頭與奴僕如何逐步侵佔旗人土地權益的問題，參見賴惠敏，〈從契約文書看清前期的旗地政策與典賣（1644-1820）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 32（1999 年 12 月），頁 123-163。

² 稻葉岩吉，《增訂·滿洲發達史》（東京：日本評論社，1939），頁 301-424；趙中孚，《近世東三省研究論文集》（臺北：成文出版社有限公司，1999）；林士鉉，《清季東北移民實邊政策之研究》（臺北：國立政治大學歷史學系，1999）；馬汝珩、成崇德編，《清代邊疆開發》（太原：山西人民出版社，1998），上冊，頁 371-424。

因東三省範圍過大，本文有關晚清東北土地新政的討論，將以東北核心區域、同時也是盛京將軍與東三省總督駐地與直接管轄的奉天省作為分析地域。而在討論晚清奉天省土地開墾與改革政策的意義與成效時，恰成對比的是晚清以來俄羅斯與日本帝國對於奉天南端遼東半島關東州等地的佔領與開發過程。

1895 年甲午戰爭後，清廷選擇與之前侵逼東北最力的強權俄羅斯合作，希望壓制日本帝國在東北的擴張，同意與俄羅斯合力在東北修築「東清鐵路」。1898 年俄羅斯繼續強迫清政府簽訂了《旅大租地條約》與《續約》等不平等條約，強租了旅順、大連等遼東半島土地，該地區開始變成俄羅斯的殖民地。1904 年日俄戰爭後，日俄簽訂《樸茨茅斯和約》，俄羅斯讓渡從清帝國取得的部分東北權益，包括東清鐵路南半部即南滿鐵路控制權與關東州的租借權。中日則簽署《中日會議東三省事宜條約》，清政府被迫承認《樸茨茅斯條約》中俄羅斯讓渡予日本的各項權利。³

此後日本帝國乃以南滿洲鐵道及沿線土地與關東州租借地為基礎，擴大對東北地區的殖民勢力。一方面委任原任臺灣總督府民政長官後藤新平成立「南滿洲鐵道株式會社」，統籌南滿鐵道與沿線的管治，並成立對東北地區展開大規模土地與經濟舊慣為主題的社會調查與研究機構，以奠定在東北殖民擴張的「文裝的武備」事業之「調查學知」基礎。⁴另一方面，日本在關東州（旅順、大連、金州等地）所設立的殖民行政機關關東都督府，不僅吸收大量的日本資本，進行大規模的港口建設與工商業的投資發展，更引入大量華北移民進入關東州進行經濟開發。

³ 張守真，〈清季東三省的外患與改制〉（高雄：復文圖書出版社，1983）；薛虹、李澍田編，〈中國東北通史〉（長春：吉林文史出版社，1993），頁 483-620；李治亭編，〈東北通史〉（鄭州：中州古籍出版社，2003），頁 571-591；滿史會編，〈滿洲開發四十年史〉（東京：滿洲開發四十年史刊行會，1964），上卷，頁 19-61。

⁴ 黃福慶，〈論後藤新平的滿洲殖民政策〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 15（上）（1986 年 6 月），頁 371-402；黃福慶，〈滿鐵調查部的調查事業：「滿洲舊慣調查報告」評估〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 19（1990 年 6 月），頁 341-362；林果顯，〈《滿洲舊慣調查報告》的史料價值介紹〉，《政大史粹》，創刊號（1999 年 6 月），頁 125-136。關於調查活動涉及的學術知識（「學知」）交流的意涵，參見林文凱，〈日本治臺經驗取鑑：戰前福建官方的臺灣調查與考察活動之分析（1911-1933）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 101（2018 年 9 月），頁 124。

值得注意的是，十九世紀後期日本在西方衝擊下被迫開國並推動明治維新，爲了確立近代化的土地與財政體制，明治政府乃在 1873-1881 年間推動以「地租改正」（地稅改革）爲名的土地改革。其後爲了改造國內殖民地與國外殖民地的土地與財政體制，日本陸續在沖繩（1899-1903）、臺灣（1898-1905）、朝鮮（1910-1918）、關東州（1914-1924）、滿洲國（1932-1945 未完成）等地推動土地調查事業，而本文討論的關東州租借地，也依循此一模式推動了近代化的土地調查。⁵

晚清奉天省的土地新政與關東州土地調查事業，皆是東亞社會面對西方帝國主義衝擊後以土地與財政近代化爲目標所進行的改革。另一方面，這兩個土地改革事業的推動時間相差不多，如進行比較研究的話，將有助於認識這兩個改革事業性質上的異同，並可對晚清奉天省新政與關東州殖民行政的整體內涵提供一個比較的切入點。事實上，專門研究晚清以來中國東北社會經濟史的日本學者江夏由樹，在研究關東州土地調查事業的意義與評估其成效時，就曾將關東州土地調查事業與晚清東北的土地新政進行比較，並藉以評估這兩個改革事業之間的異同關係與連續性。⁶

另一方面，如同邊疆史研究者所熟知的，十九世紀晚期清帝國不僅在東北推動邊疆新政變革，爲了防止西方、俄國或日本的侵擾，也在西北新疆與東南海疆臺灣等地推動了類似的土地新政。以臺灣來說，在 1874 年日本帝國發動臺灣出兵事件，還有中法戰爭（1884-1885）波及臺灣北部之後，清帝國先後派遣了沈葆楨與劉銘傳等洋務官員來臺推動新政。晚近臺灣史研究者在爭論臺灣近代化的開端起於何時，或者應如何評估晚清與日治初期臺灣社會變遷內涵時，皆主張應該透過劉銘傳與後藤新平在臺灣推動的各項改革，譬如土地、財政與番政等改革事業的歷史關聯與性質異同比較來解答此一爭論。

⁵ 有關日本帝國在各殖民地進行土地改革事業的簡要討論，參見宮嶋博史，〈東アジアにおける近代的土地変革：旧日本帝国支配地域を中心に〉，收入中村哲編，《東アジア資本主義の形成：比較史の視点から》（東京：青木書店，1994），頁 161-188。

⁶ 江夏由樹，〈関東都督府、及び関東庁の土地調査事業について：伝統的土地慣習法を廃棄する試みとその失敗〉，《一橋論叢》，卷 97 號 3（1987 年 3 月），頁 367-384。

筆者即曾利用統治理性與調查學知等分析概念對劉銘傳與後藤新平的土地改革等事業進行過比較研究。過去臺灣史研究者如戴國輝等人主張劉銘傳與後藤新平之間各項改革的相似與連續性，並強調劉銘傳改革的近代化成效。但透過統治理性與調查學知等概念的分析，筆者發現劉銘傳的改革雖然表面上與後藤新平的改革有著類似的政策目標，但實際上其改革所依賴的行政體制仍是傳統清代家產官僚體制，並未建立以近代官僚制為制度基礎的近代統治理性和科學調查學知。劉銘傳的土地清丈不過是傳統統治技術的延續，對土地制度的近代化改造，或者對土地財政的增長效果都極為有限。因此這兩個改革雖然有時間延續上的路徑依賴關係，但在性質與成果上斷裂性遠大於連續性。⁷

鑑於議題的相似性，本文將依循這個比較分析框架，對晚清奉天省土地改革與關東州土地調查進行分析比較。除結論外，本文將分成三節來申論。首先，先針對學界有關東北土地新政與關東州土地調查的研究成果，包括前述江夏由樹的分析觀點，進行簡要介紹並說明其侷限性，然後介紹有關統治理性與調查學知的分析觀點，藉以提示本文的分析框架。其次，利用晚清檔案史料與滿鐵舊慣調查等資料，討論東北新政土地改革的具體內容，並說明晚清趙爾巽等東北官員大張旗鼓推動的土地改革為何無法達成土地與財政近代化的政策目標；其三，利用關東州土地調查的相關史料，並從不同於江夏由樹等人的分析觀點切入，具體分析關東都督府的土地調查事業如何奠基在新的統治理性上，並透過新式調查學知有效達成土地與財政近代化。

⁷ 除了對劉銘傳與後藤新平的土地改革方面進行比較外，筆者也曾針對兩人的開山撫番事業、財政改革、生命刑法律文化等其他面向進行了比較研究。參見林文凱，〈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》，卷 24 期 4（2017 年 12 月），頁 35-76；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》，卷 32 期 2（2014 年 6 月），頁 139-174；林文凱，〈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〉，《中央大學人文學報》，期 63（2017 年 4 月），頁 1-44；林文凱，〈晚清臺灣的財政——劉銘傳財政改革的歷史制度分析〉，《臺大歷史學報》，期 61（2018 年 6 月），頁 341-392；林文凱，〈清代到日治時代臺灣統治理性的演變：以生命刑為中心的地方法律社會史考察〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第 90 本第 2 分（2019 年 6 月），頁 317-365。

二、晚清奉天土地改革與關東州土地調查事業的研究回顧

有關晚清東北土地改革的研究，主要有兩類，一類是關於東北土地制度史的研究討論，如烏廷玉、衣保中、刁書仁等中國學者的研究，主要以馬克思主義的革命與階級史觀，分析東北土地制度從封建性質的官有旗地轉變成民人所有的民地化過程。這些分析雖然描繪了東北土地開墾的顯著進展，但對於晚清土地新政基本抱持負面評價。

首先，這些研究者注意到，清廷爲了移民實邊並改善財政，放棄原來的旗地二元行政體制，以及旗地不准買賣與開墾的禁令，除將仍留存的大量土地放墾，並針對私墾或已墾匿陸土地進行清丈陸科，同時將旗地上早已存在的典賣與租佃制度合法化。其次，這些研究也指出，放墾與清丈的機關爲了行政方便或因收受賄賂與營私舞弊緣故，並未將土地權益放墾給個別的土地耕作者，而是將土地放墾給有力庄頭或地方官僚與菁英手中；另一方面，因爲清丈機構屢次變更，或者運作不善，或者地方民人抗繳丈費，又或不願土地陸科的緣故，導致各地的土地清丈遲遲無法完成。

另外，值得注意的是，這些研究者因採共產革命史觀與半殖民地半封建論等分析架構的緣故，主張東北農業經濟發展的主要問題就在於大土地所有制所造成的地權分配不均，以及地主佃農土地生產關係中的封建剝削性格。這種馬克思主義史觀背後的潛在預設是，如果土地分配平均的話，土地生產力就能提升、農業經濟即可大幅發展。⁸

⁸ 如烏廷玉等，《東北土地關係史研究》（長春：吉林文史出版社，1990）；衣保中等，《清代滿洲土地制度研究》（長春：吉林文史出版社，1992）；刁書仁，《東北旗地研究》（長春：吉林文史出版社，1993）。此外，林士鉉與荒武達朗等人有關滿洲移民開發史的研究，因爲非以土地制度與財政史爲分析主題，所以不在本文的對話範圍。林士鉉，《清季東北移民實邊政策之研究》；荒武達朗，《近代滿洲の開發と移民：渤海を渡った人びと》（東京：汲古書院，2008）。

臺灣學者趙中孚的東北移民與土地開墾史研究亦值得重視。⁹他並未以馬克思主義革命史觀作為分析架構，而是從漢人為主體的中國民族主義史觀著眼，肯定新政所推動的移民實邊政策，促進大量移民流入東北地區，導致東北的漢化及與內地一體化的貢獻。趙中孚雖然也同意徐世昌等人在整飭吏治推行行政等作為上，如其他學者所批評，有許多不足之處，但仍然強調：「徐世昌開創東三省新局面，把東三省具體納入中國地方行政系統，使東三省成為中國領土不可分割的一部分，已足當萬千褒語，斷斷評功論罪，就大可不必了。」¹⁰

但另一方面，與前述的馬克思主義學者一樣，趙氏對晚清土地新政的成效也持負面評價，主張晚清土地新政並未達成東三省的土地行政還有農業的近代化。他認為晚清以來的移民流入與土地開墾雖然相當可觀，但晚清到民國時期的土地放墾，因為官吏與商人上下其手壟斷買荒，使得移墾區的土地集中在少數地主手中，以致大量的農業移民無法成為移墾社會的固定成員，造成相當數量的荒地無法即時開墾，影響了農業發展的速度，也間接減少農業部門的資本積累，延緩了東三省地區近代化的正常步伐。

相較於前述對晚清土地新政的負面評價，伴隨中國改革開放的過程，晚近中國學界出現另一批改採近代化論史觀來分析東北新政之研究，包括高月、趙雲田、連振斌、余陽、徐建平、朱淑君等人。¹¹這些研究者或隱或顯地批評過

⁹ 趙中孚，〈東三省的移民問題〉、〈近代東三省移民問題之研究〉、〈清末東三省改制的背景〉、“The Role of the Government in Interregional Migration and Agricultural Development: A Case of Manchuria, 1868-1911”、〈清代東三省北部的開發與漢化〉、〈近代東北移民開發史研究的回顧〉等多篇文章，收錄於氏著，《近世東三省研究論文集》，頁 155-257、279-299、437-455、683-702。

¹⁰ 趙中孚，〈清末東三省改制的背景〉，《近世東三省研究論文集》，頁 257。

¹¹ 高月，〈清末東北新政改革論：以趙爾巽主政東北時期的奉天財政改革為中心〉，《中國邊疆史地研究》，2006 年第 4 期，頁 62-74；高月，〈清末東北新政與東北邊疆現代化進程：以徐世昌主政東北時期的新政改革為中心〉，《東北史地》，2008 年第 3 期，頁 75-84；高月，〈三十年來清末東北地區新政改革研究綜述〉，《東北史地》，2009 年第 1 期，頁 72-76；趙雲田，〈新政在東北〉，《清末新政研究——20 世紀初的中國邊疆》（哈爾濱：黑龍江教育出版社，2004），頁 71-138；連振斌，《錫良與清末新政研究》（北京：中國社會科學出版社，2014）；余陽，〈趙爾巽對清末奉天省財政的整頓〉，《滿族研究》，1992 年第 4 期，頁 41-44；徐建平，〈錫良東北經濟改革方略述論〉，《河北師範大學學報（哲學社會科學版）》，2000 年第 3 期，頁 117-121；徐建平，〈總督錫良與東北邊疆的開發〉，《北方論叢》，2001 年第 6 期，頁 97-100；朱淑君，〈趙爾巽研究綜述〉，《滿族研究》，2012 年第 2 期，頁 66-71。

去馬克思主義的革命史觀，並對於趙爾巽等人的土地行政與財政改革採取相當正面的評價，肯定其土地放墾清丈等新政對東北近代化的貢獻。

如高月在有關清末東北地區新政改革研究的綜述中，強調近年來的研究對於傳統觀點和定論所提出的質疑與挑戰：「（1）摒棄了將清末東北新政歸於『反動運動』的傳統觀點，轉而給予較為正面和積極的評價；（2）對東北新政的歷史作用開始重新定位，積極評價逐漸佔據上風；（3）某些成果開始從現代化的角度重新審視東北新政，開始注重東北新政對當今東北地區發展的借鑒意義和參考價值。」¹²

對於趙爾巽財政改革與土地新政相關的部分，高月則強調其諸多政策之成果，包括：「奉天墾荒取得了比較明顯的成效。一方面，隨著放墾面積的增加，耕地面積也隨之增長，光緒三十四年（1908），奉天耕地面積已從原有的 280 萬畝增至 6,300 萬畝。另一方面，耕地面積的增加帶動了財政收入的增加，這主要表現在賣地款、土地交易的契稅和出產農作物的稅捐方面，以賣地款為例，光緒三十三年（1907），奉天各墾務局共解地價銀 1,027,422 兩。因此可以說，趙爾巽辦理奉天墾務確實起到了『興地利，儲餉源』的作用，而其更積極的意義則在於對奉天原有土地佔有形式的改變。在清末制約奉天社會經濟發展的主要障礙是官府佔有大量土地，具有官田性質的旗地普遍存在，而官地、旗地多由佃農耕種。因此，佃戶在租佃關係上要受到地主和官府的雙重盤剝。趙爾巽通過籌辦墾務、清丈土地，使農民自墾的土地得到國家的承認，在一定程度上擺脫了官府與地主、二地主的多重剝削，農民的生產積極性得到提高，由此也帶動了奉天農業的進一步發展。」¹³

而有關關東州土地調查事業的研究部分，分成兩種討論觀點，一是從帝國主義論的殖民剝削角度對關東州土地政策的分析。¹⁴王萬濤認為日本 1914 年

¹² 高月，〈三十年來清末東北地區新政改革研究綜述〉，《東北史地》，2009 年第 1 期，頁 72-73。

¹³ 高月，〈清末東北新政改革論：以趙爾巽主政東北時期的奉天財政改革為中心〉，《中國邊疆史地研究》，2006 年第 4 期，頁 67。

¹⁴ 王萬濤，〈日本對旅大地區土地資源的掠奪（一）〉，收入華文貴主編，《大連近代史研究》（瀋陽：遼寧人民出版社，2008），卷 5，頁 327-342；王萬濤，〈日本對旅大地區土地資源的

開始在關東州所進行的土地調查，「目的—是增加地方稅收，二是擴大官有土地」。而通過這次調查，除測出大量的漏報土地外，更把大量「中國傳統的『隨缺地』（官員俸祿地）、伍田（軍用牧馬場）、皇莊、學田、義田、廟田以及俄國強佔的鐵路、港灣附屬用地和『無主』的荒山、林野、灘塗，也就是把凡不是農民祖傳或典賣的及有爭議的土地，一律劃歸殖民統治當局官方所有。」調查後被劃定為官有的耕地面積共佔總耕地面積 36%，而關東州 78% 的山林亦為關東州當局所霸佔。¹⁵

另一方面，日本學者江夏由樹則透過晚清東北土地新政與關東州土地調查的關聯比較來定位後者的歷史意義。值得注意的是，受到 1990 年代日本史學界東亞本土近代性史觀的影響，江夏由樹否定關東州在日本殖民時期方才經歷近代化變革，轉而強調日本殖民者在這些地區所推動的土地調查事業，與晚清或者朝鮮李朝晚期的土地新政變革發展之間的歷史連續性。¹⁶

掠奪（續）》，收入華文貴主編，《大連近代史研究》（瀋陽：遼寧人民出版社，2009），卷 6，頁 224-236。

¹⁵ 王萬濤，〈日本對旅大地區土地資源的掠奪（續）〉，收入華文貴主編，《大連近代史研究》，卷 6，頁 224-225。但這個說法有問題，江夏由樹認為，日本在從事關東州土地調查時，僅將清朝官衙中仍保留有明確證據書類的官有地劃歸官有，其餘大量為民人耕種的官有地，因為官方檔案遺失或不齊全，實際上都被認定為民有地。參江夏由樹，〈關東都督府、及び關東庁の土地調査事業について：伝統的土地慣習法を廃棄する試みとその失敗〉，《一橋論叢》，卷 97 號 3，頁 370。另外，將林野部分劃歸官有，與殖民掠奪其實並無關連，包括日本內地的明治土地改革在內，在土地制度近代化的過程，基本上所有東西方近代國家都將具有共有性質的林野劃為官有地。

¹⁶ 參見江夏由樹以下的研究成果：〈關東都督府、及び關東庁の土地調査事業について：伝統的土地慣習法を廃棄する試みとその失敗〉，《一橋論叢》，卷 97 號 3，頁 367-384；〈滿洲國地籍整理事業について——「蒙地」と「皇産」の問題からみる〉，《一橋大学研究年報・経済学研究》，卷 37（1996 年 3 月），頁 127-173；〈コメント 5・近代中国東北地域における土地調査事業：「皇産」「蒙地」の問題から〉，《近代東アジア土地調査事業研究ニューズレター》，號 2（2007 年 3 月），頁 92-94；〈中国東北部（満洲）における土地調査事業との比較検討〉，《近代東アジア土地調査事業研究ニューズレター》，號 6（2015 年 3 月），頁 109-112；〈二〇世紀初頭、東アジアにおける皇室土地財産の整理と日本の官民の動き：「韓国荒無地」をめぐる日本外務省記録から見えてくること〉，《東北大学東洋史論集》，輯 12（2016 年 3 月），頁 369-397。值得注意的是，江夏由樹的論點與宮嶋博史的朝鮮土地史研究論點類似，後者主張朝鮮在日本殖民初期所進行的土地調查事業，與朝鮮李朝晚期的土地改革間有著連續性的關係，並不認為殖民地土地改革事業具有重大的近代性意義。其後，宮嶋博史又進一步推論，這個論點也適用臺灣與關東州等地的土地變革案例上，參見氏著，《朝鮮土地

江夏由樹針對清末民初與日本帝國在東北各地的官莊、旗地的土地政策與土地開墾的關聯，以及地方菁英和官僚集團的地方權力演變進行了一系列詳細的研究。他強調應該關注民國以來東三省的近代史與晚清時期發展之間的歷史關聯，並將東北的土地經濟與地方政治近代化發展的起點定位在晚清。他主張晚清以來東北大量官荒土地放墾過程中，許多地方莊頭、官員與商人獲得大量土地權利，並成為具有社會經濟實力的地方菁英，推動了社會經濟的發展；另一方面，在晚清政治體制變動過程中，隨著東三省改制，還有預備立憲、諮議會設置、立憲請願運動、辛亥革命奉天保安會等的設置，這些地方菁英成為地方行政體制的一員，並參與支撐其後東北地方行政體制的運作。¹⁷

同時，江夏由樹曾詳細分析關東州殖民當局在 1914-1924 年間進行的土地調查事業，與晚清及民初東三省地方政府的土地政策進行對比，認為就關東都督府的土地調查事業的主要目標，在於整理土地權利關係、確定單一土地所有者並擴大土地稅收入，與晚清和民初東三省地方政府的土地政策之間非常類似，而且最後也都失敗了。江夏由樹認為土地調查後雖然確定了每一筆土地上面的各種權利關係，但因為各種土地上的典押等慣習非常複雜，在民有地上未必能夠確定土地單一所有權應該歸屬給哪一種土地權利者，因此關東都督府的土地權利關係整理目標並未成功。

其次，江夏由樹發現關東都督府雖然通過土地調查事業的過程，清丈出原有陸科土地三倍的耕地，但因害怕人民的反抗，還有土地所有權到底應該歸屬給誰的問題也無法完全解決，因此並未立刻對這些新丈出的隱田課稅，而是直到 1930 年代後半才開始。同時，他也指出土地調查後，關東都督府確立了官

調查事業史の研究》（東京：汲古書院，1991）；〈東アジアにおける近代的土地変革：旧日本帝国支配地域を中心に〉，收入中村哲編，《東アジア資本主義の形成：比較史の視点から》，頁 161-188。

¹⁷ 江夏由樹，〈清末の時期、東三省南部における官地の丈放の社会経済史的意味：錦州官荘の丈放を一例として〉，《社会経済史学》，卷 49 號 4（1983 年 12 月），頁 364-383、443-444；江夏由樹，〈近代東三省社会の変動〉，收入溝口雄三等編，《アジアから考える〔3〕：周縁からの歴史》（東京：東京大学出版会，1994），頁 47-77；江夏由樹，〈中國東北「皇産」の整理與地方勢力的崛起〉，《煙臺師範學院學報（哲學社會科學版）》，1998 年第 1 期，頁 12-17。

有地的範圍並評定了這些土地的地價，開始透過官有地的有價放領或者放租獲得了大量的財政收入，對於關東都督府的財政有頗大的助益。而就關東都督府透過官有地放領來獲取財政收入的做法，他強調與晚清和民初東三省地方政府的做法極為類似。

針對以上的先行研究，筆者發現馬克思主義學者與趙中孚等批判晚清土地新政者與從近代化論肯定新政的學者，都未仔細探究這些新政到底是如何被推動的，未曾細究這些土地與財政改革所涉及的統治理性與調查學知的具體內涵，因為缺乏制度史層面的考察，導致批判土地新政的馬克思主義學者未能詳細說明那些負面結果是如何產生的；而肯定新政成效的學者，也未曾有效探究這些土地改革事業是否確實改造了土地制度或者財政體制，或如何促成了土地經濟與財政的近代化發展。

另一方面，江夏由樹等研究者在評估關東州土地調查事業時，僅著眼於其與晚清東北土地新政的連續性而忽略了斷裂性的面向，並將關東州土地調查事業的目標限縮在整理土地權利關係與土地稅收的擴大兩項，從而忽略了關東州土地調查事業與滿洲（土地）舊慣調查之間的內在關聯，以及土地調查事業所涉及的統治理性與調查學知問題。同時更未能關注關東州土地調查事業完成後，地方政府對於土地面積、生產關係、農業生產力，還有與土地經濟相關的財稅汲取能力，相較於晚清時期的制度性變化。

三、晚清奉天省土地拓墾與改革實態的比較分析

有關晚清奉天省的土地放領與清丈等土地行政的實際運作，現存史料的記載相當簡略，筆者可以掌握的一手史料包括徐世昌的《東三省政略》、《退耕堂政書》以及錫良的《錫清弼制軍奏稿》，收錄了其各自主政東北時期的政策文書，同時兩人的文書中也描繪了 1905-1907 年間趙爾巽土地新政的相關內容。另一方面，有一些間接史料記載了晚清奉天土地新政的實踐結果，如滿鐵

日本專家的舊慣調查成果《滿洲舊慣調查報告》中，雖然並非系統性的政策內容整理，也依照各自主題收錄了趙爾巽、徐世昌與錫良等人的土地新政內容。

此外奉天在地士紳 1934 年編輯出版的《奉天通志》的卷 107、108〈田畝志、卷 145〈財政志〉，則有清末奉天省的土地清丈與田賦資料。¹⁸最後，晚清新政推動期間，為因應清廷中央的財政改革、諮議院設置、預備立憲等政策，奉天省官員也整理呈報了許多相關的奉天土地財政資料，¹⁹同時還有滿鐵的日本調查人員所進行的各項奉天財政調查研究資料。²⁰我們可從以上史料彙整出晚清主政官員土地新政的主要內容。

前面提到趙爾巽、徐世昌與錫良在東北新政推動期間，的確新設大量的道府廳縣等行政建置，並設置了各類墾務局進行大規模的土地放領，以及土地清丈與清賦等財政上的變革。但無論是否否定新政成效的革命史觀論說，或者肯定其對東北社會發展成效的近代化論者，都未曾仔細討論這些土地新政藉以運作的行政體制與推動過程，並據以分析其實際的運作內涵與成效。

首先，根據《東三省政略》的史料來了解趙爾巽與徐世昌的（已墾地）清賦與（未墾地）放墾作業後，1909 年奉天省全省的地畝資料。該資料分成由旗制官衙經徵管理的旗地與由各縣民署經徵的民地，詳如下表 1。從該表可以

¹⁸ 王樹楠、吳廷燮、金毓黻等纂（下略），《奉天通志》（奉天：奉天通志館，1934），共 260 卷 10 函 100 冊；其編纂過程參見曾沁涵，〈金毓黻與民國《奉天通志》的編修〉，《圖書館學刊》，2018 年第 10 期，頁 130-133、轉 144。值得注意的是，這個《通志》雖然有些體例上的革新，內容上也新增農業、工業等不同於傳統方志的主題，然基本依循的是清代傳統的方志編修方式，其編修體例、內容、編修方式，還有參與者的學知背景，與同時期滿鐵的滿洲調查或者滿洲國的方志編修方式並不相同，筆者以後將另文從調查學知與統治理性的比較討論這些方志知識的議題。

¹⁹ 如《奉天全省地方自治局章程及規則》（瀋陽：地方自治局，1907）；《奉天全省財政說明書》（1908）（北京：國家圖書館出版社，2015），包括奉天財政沿革利弊說明書、奉天財政沿革說明書、劃分國家稅地方稅說明書、東三省奉天光緒三十四年入款說明書、東三省奉天光緒三十四年支款說明書。〈度支部試辦宣統三年預算案總表·奉天省〉，收入陳湛綺編，《清代民國財政預算檔案史料匯編》（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2006），冊 7，頁 3091-3133。野村潔己，《奉天省財政一斑·宣統三年度奉天省豫算案說明書同案付·付錄》（大連：南滿洲鐵道調查課，1913）。

²⁰ 松原菊藏等，《奉天省現行稅制》〔調查報告書·第 1 卷〕（大連：南滿洲鐵道株式會社總務部調查課，1918）；佐田弘治郎編，《奉天省の財政》（大連：南滿洲鐵道株式會社庶務部調查課，1928）；園田一龜，《奉天省財政の研究》（奉天：盛京時報社，1929）。

發現，事實上 1908 年奉天官方所掌握的耕地面積不過約 3,900 餘萬畝，而非前述高月等研究者所謂的 6,300 萬畝，可見高月等近代化論者嚴重誇大了趙爾巽東北土地新政的成效。²¹另外依照《奉天通志》的財政資料，1908 年奉天省的田賦收入不過 726,754 兩。²²

表 1 奉天全省地畝旗署民署經徵表

旗署經徵（畝數）		民署經徵（畝數）	
餘租	1,331,299	紅冊地	1,676,672
		全徵銀兩地	85,952
升科	599,998	退園米豆地	645,798
		民人餘地	485,415
伍田	355,652	加賦餘地	15,225
		首報私開地	145,609
冊地	14,309,847	續增首報地	56,795
		民典旗人餘地	249,712
隨缺	168,959	永遠徵租地	17,630
		暫行徵租地	24,862
銀米兼徵	26,532	寡獨養贍地	376
		東邊升科地	2,077,206
民人加賦	51,867	東邊葦塘地	56,587
		東流圍荒地	1,167,270
試墾	772,134	西流圍荒地	2,985,700
		錦屬 22 處歸公地	282,331
三陵官莊	274,923	科爾沁鎮國公旗荒地	2,414,587
		扎薩克圖王旗荒地	6,250,050
內務府官莊	73,527	續放扎薩克王旗餘荒地	1,272,335
		彰武升科地	232,779
大凌河牧廠	509,490	盤蛇驛牧廠升科地	544,693
總數	18,474,228	總數	20,687,585

資料來源：徐世昌編纂，李澍田等點校，《東三省政略》（長春：吉林文史出版社，1989），下冊，〈卷七·財政〉，頁 1099。

說明：原表中有些數額單位至小數點以下多位，為求簡潔，以四捨五入方式化為整數表示。

²¹ 根據《奉天通志》中實業志的農業部分資料，1930 年奉天省民政廳調查各縣已墾升科田畝數，合計全省方才達到 64,351,733.50 畝，另有官地 637,830 畝。《奉天通志》，卷 113，〈實業志一·農業〉，頁 19-22。

²² 《奉天通志》，卷 145，〈財政志一·歷代租賦〉，頁 22。

接著討論晚清趙爾巽與徐世昌等人對於東北旗地與民地的土地經徵作業有何改革。如前所述，趙爾巽等人基於移民實邊的政策考量，正式放棄長期來缺乏禁制效力的旗地禁墾政策轉而進行放墾作業，並准許旗地買賣。但值得注意的是，根據《東三省政略》的財稅資料，清廷不僅仍維持東北各省旗地與民地由旗署與民署各管的政策，且對旗地上存在的米豆實物租的徵收方式，還有倉儲系統等土地行政上的弊端，也未能有效革除。徐世昌上任後，在 1908 年上奏建議改革，希望統一歸各地民署經徵並一律改折銀徵收。徐世昌指出，各旗署經徵單位繁雜，且將旗地上所徵收各種米豆實物撥存倉庫的傳統做法，導致各種弊端難以稽核，在建議改革的奏摺上說：

歷年存款虧短纍纍，有因公挪用者，有界催〔按催收旗租的人員〕拖欠者，有存商倒欠者，以致正款虛懸清釐不易。至各旗界承催糧租，往往捏完作欠，以多報少，每年應徵課賦，有遲至兩三年後尚未報完者，甚有已經報完之款，被界催等拖欠乾沒，迄未呈交倉庫者。且私墾無課之地，所在皆有，各旗界多私收黑租，匿不呈報，雖由地方官辦理清賦，然各旗界多方影射，輒以無糧黑地指為有課之地，蓋以民署無冊可稽，故聽其弊混，莫可究詰。竊思既改行省，化除滿漢畛域，則徵收錢糧，似不應猶有旗署民署之分，如奏明請將內外城倉界各項旗地統歸民署經徵，所有界官一律裁撤，並一律改徵銀兩批解司庫，斯積弊為之一清。否則僅將米地改徵折色，其升科餘地制錢亦改徵銀兩，以便按年提解，斯倉庫正款不致再任侵漁，是亦補救之一術也。²³

不過這項建議因涉及敏感的旗民權益未獲得清廷同意，奉天各地旗地民地仍歸旗民各署經管，直到民國初年方才統歸民署管理。因此晚清新政對於土地經徵作業的統一化其實相當有限，大大有利於各級經徵旗地管理的旗署官員的舞弊。²⁴

²³ 徐世昌編纂，李澍田等點校，《東三省政略》，下冊，〈卷七·財政〉，頁 1097。

²⁴ 「民國二年八月奉天都督兼民政長張錫鑾咨呈國務院財政部內務部言，奉省地畝，向分旗、民兩項，而徵收機關，又復縣旗牽混，名目繁夥，章則紛歧，以人民直接輸納之稅，國家無劃一

其次，考察晚清官員爲了增加財政稅收，如何推動已墾田園的清賦作業。先看《東三省政略》中的政策文書，如何描繪晚清的清賦作業，徐世昌在〈紀清賦〉一文引用其奏摺：

奉省地方遼闊，未闢之土，固宜設法招墾，其已闢治而隱種無糧，及私墾私佔、海退河淤地邊滋生等類浮多，常居七八。經界不正，不獨於正供有虧，而兼弱攻昧，豪強恃奪之風起，民間亦從此多事。惟是清查田畝，非丈量不辦，普與清丈，則紛擾滋多，勢難同時並舉。光緒三十一年欽派墾撫大臣廷杰辦理全省墾政，乃與前將軍趙爾巽籌議辦法，議從錦州官莊入手，派員查丈，其他各府廳州縣旗民各地，亦未便任其匿種曠廢，虧課病民，復援照直隸奏准首報無糧黑地辦法，開辦全省清賦奏定章程，所以使民不擾而官無多費，苟得良有司依法奉行，竭誠從事，十年之後，全省課額可增數倍，而地畝亦釐然畢具，按冊可稽，亦經畫田疇之善政……。

自光緒三十二年秋間開辦，至上年〔按三十四年〕冬季止，已據冊報者，共放熟地十六萬六千四百九十餘畝、荒地上中下三等並沙城共放三十九萬九千一百二十餘畝……就目前已放之地，固已有成績可觀，然令民自報，民間尚恃有寬典，不加清丈其熟地，意存觀望，隱漏未報，及閑雜官荒之未墾者，尚居多數。²⁵

據此可知，晚清趙爾巽、徐世昌時期的清賦僅是鼓勵民間自實申報，並未進行實際的測量清丈。其後接任東三省總督的錫良採取的清賦辦法，如其〈奉省辦理清賦請分年減免地價酌擬變通章程摺〉所示，仍然是傳統的清賦做法。錫良曰：

法以繩之，與課賦原則違背，積弊所在，宜早蠲除。……咨請公布，茲刪繁就簡，訂爲章程六條，通行布告。自民國二年起，徵收錢糧，一律遵照辦理。議定奉天全省旗民田賦徵收科則章程，統一名義。奉省地畝名義，至爲混淆，或以習慣而定名稱，或因旗民而分派別，或從用途以爲誌，或徇物品以命名，錯雜紛紜，下不〔不下〕三四十種，現將從前各種地畝名稱，一律取銷，改爲民地、國有地、公地三種。」《奉天通志》，卷 145，〈財政志一·歷代租賦〉，頁 44-45。

²⁵ 徐世昌編纂，李澍田等點校，《東三省政略》，下冊，〈卷七·財政〉，頁 1102。

竊查奉省辦理清賦事宜，經前將軍趙爾巽擬定章程，於光緒三十二年四月間奏明開辦在案。原定章程，凡浮多地畝，限令業戶據實首報，繳價升科；如逾限不報，許他人報領。立法非不嚴密，無如民間忸於習慣，既貪種無糧之地，復慮籌繳價之貲，仍相率隱匿，觀望不前，以致報領無多。計自各屬開辦起，截至宣統二年二月止，僅清出荒熟各地八十餘萬畝，共收地價銀六十餘萬兩。奉省浮多地畝，所在皆是，乃清賦三四年之久，而首報升科之地僅止此數……前經札交奉天諮議局籌議。據該局議決分年免價之法，自改章之日起，凡浮多地畝，限一年內令業主自行首報，免繳地價；如延至第二年首報者，照舊章繳價一半；延至第三年首報者，照舊章繳納全價；如逾第三年不報，准由典戶、佃戶或他人繳價報領。……臣維利用厚生，以培養民力為先務，則壤成賦，為古昔王政之大經。論奉省面積之廣，所有地畝較內地各省何啻倍蓰，而歲入錢糧不及內地遠甚，雖因原定科則本輕，亦實由無課之地居其多數。……清賦本為裕課起見，與其收取地價，於事轉生阻力而集款有限，曷若僅令升科，使民樂於報領而國課可增。²⁶

《奉天通志》卷 107〈田畝志〉開篇，對於清代到 1934 年為止奉天土地開墾與清丈作業的演變情形也有簡要的描繪：

田畝為經政之一……有清之世，以盛京為豐沛故鄉，賦斂務從其薄，三十稅一，未足以擬，且於柳條邊外之地，設置圍場，以備巡幸射獵，其地林莽叢生，不准開闢而養息，牧場又為蒙人游牧之鄉。故在咸同以前，奉省墾田與圍荒，地實相當，雖云地力未盡，亦藏富之一法也。然而東邊圍荒，客民盜墾已久，光緒乙亥，始為釐正。厥後諸荒相繼而闢，圍場牧場已設治者，固無論矣，遼凌諸河下游，葦塘、河淤、海退，悉為繩丈，得田至富，蒙荒開墾，亦無慮萬億以上。至於旗畷之田、王莊之產，流別綦繁，難覈其詳。近二十年設局丈放清理，未

²⁶ 錫良，《錫清弼制軍奏稿》（臺北：文海出版社，1974），頁 1144-1145。

究厥終，誠以其事之難也。重以各縣地籍無徵者多，冊檔所記，僅得其大略，或以種類分（如冊紅、隨缺伍田等）、或以等則分（如上、中、下、減四則），或以區域分（如西風縣），因地而異，難以劃一。²⁷

〈田畝志〉的主要內容係依照縣分羅列各縣各項田園的土地畝數，從這些內容可以發現，即使經歷晚清與民國時期不時展開土地清賦作業，各縣陞科或者帶有旗租負擔的田園地目類型仍然維持傳統的複雜名目，包括民冊米地、民冊銀地、民餘地、八項餘地、民典旗地、民加賦地、暫徵租地、永遠徵租地、養贍地、清賦荒地、清賦熟地、首報私開地、續報私開地、新升熟地、充公地、充公升科地、入官地、餘資地、隨缺地、隨缺升科地、伍田地、伍田升科地、旗草豆地、旗米地、旗升科地、旗餘租地旗、內倉地、牛倉地、遼倉地、遼倉加賦地……等相當繁雜的類別，而這些類別土地的租稅負擔也紛雜不一。

以上各類資料，詳細揭露了晚清以來土地清賦的具體操作樣態。首先，晚清以來爲了改善東北的財政狀況，奉天省各地曾經進行各項清賦作業，但所謂的清賦在晚清的操作方式，如同清代傳統多數的土地清釐作業一樣，爲了避免社會動亂，實際上不過是要求業主對於續墾田園部分「自實申報」，並未進行實際的土地測量與清釐。而在民國時期（如 1918 年）爲了加強清賦的成效，乃稍加變通以督促民人自實申報，規定續墾田園未自實申報者「准他人報領」，但實際上仍然未曾進行近代性的土地調查作業。²⁸

²⁷ 《奉天通志》，卷 107，〈田畝志·上〉，頁 1。有關這些土地類型的內涵，參見滿鐵舊慣調查人員的調查資料，有關東北各項民地旗地地目內涵的詳細解說，南滿洲鐵道株式会社總務部事務局調查課編，《關東州土地旧慣一斑》（大連：南滿洲鐵道株式会社總務部事務局調查課，1915），〈第二章·地目〉，頁 11-189。

²⁸ 但按照前文引及的錫良〈奉省辦理清賦請分年減免地價酌擬變通章程摺〉，實際上趙爾巽的清賦辦法中已有此一條文，並非 1918 年以後才有此變化。而民國時期奉天省的清賦作業略有起色，應與奉天知名的文治派領袖王永江在 1915 年升任奉天省稅務局長兼清丈局長兼屯墾局長後，採用新的清賦辦法有關。王永江在 1922 年因爲有效改善奉天的行政與財政效能，被張作霖拔擢爲奉天省代理主席。其後他反對張作霖出兵華北介入北京中央政權的爭奪，希望其集中心力建設東北並抵禦外侮，但因建議不被接受而心灰意冷，在 1926 年初辭去各項職務回到故鄉關東州金州地方隱退，雖屢經張作霖再請出山仍然堅拒，在 1927 年病逝故鄉。有關王文治對奉天行政與財政近代化的貢獻，參見澁谷由里，《馬賊で見る「満洲」——張作霖のあゆんだ道》

其次，應注意的是，晚清的清賦作業不僅未曾進行實際的清丈，針對各項繁雜的田園類別也未曾加以統一，各類旗地、民地上紛雜不一的田賦稅率或旗租負擔並未重新釐定，仍然如清代的傳統一樣，僅要求就新申報部分加徵田賦或田租，整個縣內田園類別仍然維持原來的繁複樣態，各種田園上的租稅負擔與實際的田園產量並無關聯，無法從這些田園數額與等則明白遼陽縣境內的實際耕地數量與土地生產力，更不用說田園的租稅公平也不在土地改革的考量之內。

還應注意的是，即使曾有實際面積測量或估算，除了畝之外，奉天各地不同類型的土地面積單位還有日、响等單位，但與畝之間的換算，或者各地畝的實際面積數額也並不相同。²⁹同時，民國時期的清賦與放墾作業，雖然廢除了旗田與民田土地行政的區分，統一由地方縣署徵收，並進一步就田園上的土地負擔作了某種統一，但在滿洲國成立之前，除了部分奉天官地曾較為精確清丈放墾外，大多數田園並未進行近代的土地調查，田賦等則的釐定也非根據實際田園的生產力或田園價格，而是逕自根據清代以來原有田園的負擔類型，進行了一刀切式的等則劃定。³⁰

接著討論奉天省的官荒旗產未墾土地的歷年放墾作業成績。根據《奉天通志》對《東三省政略》等晚清政策文書之整理，晚清官荒旗產的放墾地區主要如表 2 所列的原先禁墾之蒙旗荒地。

（東京：講談社，2004）；王鳳杰，《王永江與奉天省早期現代化研究》（長春：吉林大學出版社，2010）。不過，這些研究者並未從調查學知與統治理性的角度，還有日本帝國近代學知對王永江的影響等面向來討論其如何促進奉天省政的部分近代化。筆者將另文討論這個議題。

²⁹ 《奉天通志》，卷 145，〈財政志一·歷代租賦〉，頁 37。

³⁰ 參見《奉天通志》，卷 107，〈田畝志·上〉，頁 1-39；卷 108，〈田畝志·下〉，頁 1-24。《奉天全省官地清丈局兼屯墾局報告書（上、下卷）》（瀋陽：奉天全省官地清丈局兼屯墾局）。王鳳杰，〈民國時期奉天省地權關係演變探析〉，《蘭臺世界》，2011 年第 2 期，頁 64-65。

表 2 光緒晚期奉天放墾荒地所收地價銀

年別	放墾地名	價額總數
光緒25年(1899)	養息牧新陳蘇蘇克牧丁排地	170,000兩
光緒25年(1899)	海龍鴨綠河山岡荒地	65,501兩
光緒26年(1901)	西流水圍場荒地(參下面續收部分)	515,400兩
光緒28年(1902)	大凌河牧廠荒地(50.94萬餘畝)	583,354兩
光緒30年(1904)	西流水圍場荒地續收(連同之前302.2萬餘畝)	1,000,000兩
光緒31年(1905)	科爾沁扎薩克圖王旗荒地(634萬餘畝)	806,000兩
光緒31年(1905)	東流水圍場荒地(200萬畝)	1,451,029兩
光緒32年(1906)	科爾沁鎮國公旗荒地(240萬畝)	327,037兩
光緒33年(1907)	盤蛇驛荒地(57.42萬餘畝)	321,089兩
光緒34年(1908)	科爾沁達爾漢王旗采哈新甸荒地(不詳)	290,000兩
光緒31-34年合計	約1,131萬餘畝	3,195,155兩

資料來源：《奉天通志》，卷 145，〈財政志一·歷代租賦〉，頁 21；《奉天通志》，卷 108，〈田畝志·下〉，頁 4-11。

依據該表，連同趙爾巽前任盛京將軍增祺開始的放墾作業，光緒二十五年至三十四年間（1899-1908）合計放墾 1,500 萬餘畝以上的田園。若僅計算趙爾巽與徐世昌任內的放墾作業，合計約 1,131 萬餘畝，收地價將近 320 萬兩。表面上這些數額似乎很多，但若與下文將論及的關東州土地調查結束後的公有地出租或者放領的收入相比，實在微不足道。另外，若與關東州的土地調查與放領作業的檔案化過程相比較，可以發現這些放墾過程缺少近代的調查學知諸種檔案知識成果的支撐，因此晚清東北仍未建立近代的土地行政，以致財政收入很有限，且難以避免承辦官員與地方紳商菁英之間的大規模舞弊（參見下一節比較分析）。

接著，利用錫良《錫清弼制軍奏稿》來說明晚清東北土地新政的種種嚴重弊端。錫良在 1909 年 2 月到 1911 年 4 月不過兩年的任期內，大量奏報了東北

土地放墾與財稅經徵的貪瀆問題。首先如他在〈清丈東流委員候選知縣邵棠革職片〉提到：「候選知縣邵棠，派丈東流牙啓圍地畝，輒敢串同書手，朦混捏領荒地七千三百八十畝，經人揭控，派員查明屬實。」³¹

又如在〈黑龍江民政使倪嗣沖請革職片〉則提到，統籌黑龍江全省屯墾的民政使倪嗣沖，「竟敢營私舞弊，捏報浮支」，且侵吞腴地十餘頃（千餘畝），另摺更詳細提到其：「以十數萬金之鉅款任用私親，濫費浮支，恣意揮霍，迨彌縫無術，輒敢藉水捏銷，徇情弊混，實屬異常荒謬……〔另其所任用〕屯墾總理安徽阜陽縣附貢生華鑑章浮冒鉅款，膽大妄為，應請革去附貢生，驅逐回籍。儘先補用游擊華鈞章曾經代理屯墾總理，倚勢把持，敗壞局務，聲名尤為惡劣，應請革職，永不敘用。此外不肖員役，一律斥逐離江，不准逗留。」³²

另如他在〈特參貪劣不職沈承俊等五員請旨懲處摺〉則提到，候補道徐鏡第，「習染過深，私心太重，辦理清丈，循庇私親」，東平縣知縣張兆駿，「貪婪猥瑣，任性妄為，前在東平任內，購買官荒數百方〔按 10 萬畝以上〕，壟斷漁利」。³³另在〈變通清丈東流水山荒折扣章程片〉，提到辦理東流圍荒人員，「往往勾串領戶，任意折扣，竟有折至一二扣者」。³⁴而在〈已革知縣唐宗源虧款潛逃請通緝片〉，提到彰武知縣唐宗源在任內虧空正供耗羨銀、丈放地價銀合計二萬七千餘兩。³⁵

而在〈補用知府林慶琪虧挪公款延不措交革職追究片〉，錫良提到其擔任度支司總務科科員，竟侵挪公款，私置產業，共計虧銀六萬餘兩。³⁶其他比較小的虧空案不計的話，另有錦州稅捐局奏調直隸候補道傅屹孫欠繳稅銀三萬餘兩，牛、海稅捐局奏調內閣中書蔡肇元欠繳稅銀將近一萬元，前辦遼、康稅捐局已革廣東候補直隸州知州徐仁傑欠繳稅銀三千餘元，又前辦廣寧稅捐局已革

³¹ 錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 889。

³² 錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 943、1029-1030。

³³ 錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 945。

³⁴ 錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 948。

³⁵ 錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 1231。

³⁶ 錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 1251。

湖北試用通判王璠欠繳稅銀將近六千餘元。³⁷又有候補州同羅永煥等恃符狡展，虧欠旗倉倉庫款一萬三千餘兩。³⁸

另外，他在〈具陳吉林蜜山府墾務籌辦方法摺〉裡面則詳細提到過去放墾作業的問題：「蓋以歷年設局招墾，委員四出，大都以多收荒價定其成績，承辦者亦得藉以從中漁利，因之所放者半屬包攬，所領者但有大戶，只計放荒之多寡，不問墾荒之有無，是不僅難言招墾，而於墾務之阻力滋大。且治理無人，防軍不設，內困積匪，外迫強鄰，故豪強者縱欲居奇，實無力以自墾，柔儒者相望裹足，更無法可以招徠，雖辦理已歷多年，而荒廢無異疇昔。」³⁹

另外在錦州官莊的放墾相關摺件中，錫良也提到錦州官莊：「地畝隱沒二百餘年，各莊頭據為己產，強借勒押，私典盜賣，種種弊端，靡所不至……迨一聞丈放，該莊頭等恐失所據，百計阻撓。又以章程有先儘莊頭價領之條，往往勾串富商巨賈，借錢包領，以為轉賣分肥地步。」⁴⁰

至於有關旗地放墾經徵管理嚴重弊端，首先如他在〈遵旨查明廳長知縣被參各款摺〉提到科爾沁達爾罕王旗地的放墾弊案：「懷德縣舊有達爾罕王旗地，設五局包收租課，曰中公益局、曰東公益局，曰北公益局、曰恩昌局、曰天佑局，各派局員管理。恩昌局、天佑局、北公益局共包納租稅錢十五萬吊，竟收至五十餘萬吊，中公益局、東公益局共包納租稅錢十八萬吊，竟收至七十餘萬吊，是各局皆有浮收，而中公益局為尤甚。」經他仔細覆核，確認各局局員每年浮收貪瀆將近 35 萬吊錢，約 3.5 萬兩的鉅款。另一方面這些局員，「所用路差，催役人等，於佃戶起照、換照、完租掣票之時，藉端勒索小費，以致民間嘖有煩言，該局員實難辭其咎」。⁴¹

³⁷ 錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 1292。

³⁸ 錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 1319。

³⁹ 錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 906。而在另一相關摺件中，提到：「擬先將吉省之蜜山府、江省之瓊瑋廳各處生荒從速招墾，其從前放荒時有歸大戶攬領、日久未闢者，並令嚴限升科，或撤佃另放，俾免曠廢」。錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 928。

⁴⁰ 錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 975。

⁴¹ 錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 1034、1035。而在〈陸軍醫官忠鈺侵蝕用款請革職片〉提到：「忠鈺，自兼管西醫院以來，於各項用款，浮冒侵蝕，多不核實。」另在〈規定山海關海旱各

其次，在〈清查旗署款項籌辦生計事宜摺〉中討論旗務的時候，錫良也強調旗署官員的貪汙舞弊，原因就在於正款與雜支都無詳細案卷可以稽查，導致旗署所收旗租存倉之款，「或屬中飽，或係陋規，早已化爲烏有，無可歸公」。⁴² 另在〈籌擬派員清理旗地片〉提到：「總計內外城旗、三陵官兵及內務府所屬，總額約有百五十萬畝之數。此項地畝向爲旗產，均係招佃承種，歷年既久，盜典隱佔，積弊甚深。雖有官冊存案，四至段落，僅載大略，未盡相符，自非設法清釐，普行查丈，不足以重官地而保旗產。上年特派委員實行清查，先由內城旗地試辦，按冊查地，按地發照，凡在四至以內，無論正額浮多，照章查報，統歸旗地，不與清賦相混，酌收照費以資辦公。」⁴³

高月在討論趙爾巽的財政改革貢獻時，除了土地面積的增加與田賦與賣地款等部分外，還提到土地交易契稅的徵收。但如同當時日本滿鐵調查人員等的研究，雖然晚清早已公開進行土地典賣合法化，並開始徵收契稅，因此徵得不少的財政收入。但仔細觀察其徵收契稅的方式，其實與清賦和放墾一樣，都是傳統的運作方式，因缺乏近代的地籍資料還有土地登記制度，政府並無法全面掌控土地交易的實際狀況，仍然是以給地方菁英包辦的方式來徵收契稅，除有相當多土地交易並未真正成爲契稅的對象外，即使大量土地交易曾被徵收契稅，但其實大半收入都被包辦者中飽，並未成爲官方的財政收入。⁴⁴

透過以上土地新政內容與過程的討論，發現這些變革雖然以晚清新政爲名，但其行政體制與憑藉的學知內涵都仍然是傳統式的，因此這些新政雖然帶有近代化的動機，但其性質毋寧仍然是傳統的家產官僚行政，各級官員仍然普遍利用官職謀私尋租（rent-seeking），實際上並未能透過土地新政建立對於土

口經費自宣統三年正月一律實行片）提到：「錦新山海關道所管五十里外海旱各口，向因關書用事，積弊相沿，層層剝蝕。現經該關道遵照清理財政章程，將各口積弊和盤托出，並裁撤書吏，改派員司，明定薪公，呈經度支部清理財政處覆令歸於整頓關務案內辦理。」兩案收錄於錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 1252。

42 錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 918。

43 錫良，《錫清弼制軍奏稿》，頁 1143。

44 松原菊藏，《奉天省現行稅制》，頁 33-78。

地管理的近代化制度，同時也未能從土地生產中有效且公平地徵收財稅，很難說具有近代化的行政與財政內涵。⁴⁵

四、日本殖民時期關東州土地調查事業的比較分析

關東州的殖民政府關東局在 1936 年編寫出版了《關東局施政三十年史》，在一開始的概說部分，提到殖民當局爲了確立各種行政上的政策，常常進行各種統計調查研究。1905 年以來爲了初步確立統治基礎，進行了簡要的資源調查、產業調查，並設置私有財產整理委員會，著手進行旅順與租借地上的不動產與動產之整理。但最重要的調查則是 1914 年展開的關東州土地調查，以及 1920 年進行的國勢調查（戶口調查）。其後並爲了進行各種經濟、水源水利、工商業、勞動、林野、資源、物價與租稅政策的規劃，進行了各類調查，並在 1930 年代中爲了進行土地稅制的改革而進行相關調查。⁴⁶

筆者在比較晚清臺灣劉銘傳的清賦與後藤新平的土地調查事業時，曾經提到二者調查準備工作的重大差異。首先在於前者僅依傳統的政策思維與技術做法，由臺灣各廳縣地方官按照傳統清賦辦法簡單提供意見條陳後即進行，並無近代性的調查作業與政策規劃做法。與此相較，後藤新平在推動土地調查事業前，除詳細參考中央政府委派的大藏省稅官與英國顧問經長期實地調查後所提交的治臺財政政策報告，更重要的是委託京都大學法學教授岡松參太郎赴臺進行臺灣舊慣調查，並對之前劉銘傳的清賦事業進行詳細研究，方才實際制訂土

⁴⁵ 有關家產官僚的定義及其對傳統清賦事業的影響，參見筆者著作，〈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》，卷 24 期 4，頁 35-76，一文的討論。有關東三省契稅經徵的弊端，另可參見張佩佩，〈論清末清理財政中官員交代制度：以東三省規範官員交代爲例〉，《長江論壇》，2012 年第 1 期，頁 82。

⁴⁶ 關東局編，《關東局施政三十年史》（新京：關東局，1936），頁 10-11。這些調查內容有大量的調查成果報告可以參閱。1925 年前各類調查的簡要內容，參見關東廳編，《關東廳施政二十年史》（大連：關東廳，1926），〈第十九章·調查事業〉，頁 905-942。1925-35 年間的主要調查，參見關東局編，《關東局施政三十年史》，〈第十六章·產業に関する調査〉，頁 597-685。

地調查事業的法規、組織與人才的訓練籌組工作。⁴⁷

後藤新平卸下臺灣總督府民政長官到滿洲創設滿鐵時，將在臺灣施行的「科學殖民」經驗移植到滿洲，其中很重要的一項就是繼續敦聘岡松參太郎來滿洲執行推動滿洲舊慣調查等調查事業。⁴⁸值得注意的是，這個以整個滿洲的土地開墾歷史、過程與舊慣為主題的調查事業，其實也是 1910 年代初期關東都督府在推動關東州土地調查事業的重要調查學知基礎。1914 年關東都督府在推動關東州土地調查事業時，首先就是請當時滿鐵舊慣調查會的成員天海謙三郎、眇田熊右衛門、歸淵龍長等人合作編寫《關東州土地舊慣一斑》一書，藉以提供關東都督府臨時土地調查部成員在進行土地調查的權利查定與紛爭解決時，所需的各種土地舊慣知識。⁴⁹

天海謙三郎等人在本書的〈凡例〉說明了這本書的編寫經過：

一 本書基於關東都督府的囑託，為了對於該府的臨時土地調查部員們說明清朝統治時代關東州內土地制度的梗概，以協助其進行土地的實際整理為目的所編寫……。一 關東州本來為奉天府屬金州廳之地，其習俗大概跟現今奉天省通行的沒有太大的差異，本書對於州內特別的慣行希望沒有遺漏的進行闡明，對有些來歷難以諮詢或者憑據湮滅者，特別採集州外存在的資料來補充說明，因此也可以說本書是滿洲舊慣調查的一斑。……一 本書主要引用的典籍資料包括大清律例、大清會典、大清會典事例、戶部則例、八旗通志、盛京通志、盛京通鑑、盛京典制備考、全遼志、遼東志、皇朝通志、皇朝通典、皇

⁴⁷ 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》，卷 24 期 4，頁 43-45、48-49。

⁴⁸ 有關滿鐵調查機構對於臺灣調查學知經驗的移植，參見黃福慶，〈論後藤新平的滿洲殖民政策〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 15（上），頁 371-402；黃福慶，〈滿鐵調查部的調查事業：「滿洲舊慣調查報告」評估〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 19，頁 341-362；林果顯，〈《滿洲舊慣調查報告》的史料價值介紹〉，《政大史粹》，創刊號，頁 125-136。

⁴⁹ 事實上，滿洲舊慣調查的成果不僅是殖民政府進行關東州土地調查的學知基礎，同時也是其後國內外歷史學界研究東北土地制度史與開發史最基本與重要的參考資料。本文前言各註腳中引用的東北土地制度史與開墾史的研究成果，皆大量倚賴了該調查的學知發現作為史料基礎或者分析根據。

朝文獻通考、奉天各府廳州縣志、同鄉土志、金州各項事宜雜誌及金州旗民兩署的簿冊公文等……至於民間授受的土地契據，不限於大正三年十一月踏查期間蒐集的，包括幾年前留心採集的資料一併參考，收錄在本書末尾的附錄參考書，但其中僅含契約的主要內容藉以作為內容範例的說明。⁵⁰

之所以需要這類的專門舊慣知識，乃是如此方能有效判斷土地上的地目、各種權利歸屬，並可對相關的土地權利主張爭議，進行有效的認定判斷，藉以完成土地權利調查。另一方面，1921年間關東廳臨時土地調查部在決定如何處理關東廳土地上的典權問題爭議，⁵¹並進行後續土地政策變革的規劃時，各方政策辯論者援引的法理論據也都是以滿洲舊慣調查報告的內容為其論證依據，可知滿洲舊慣調查事業與關東州土地調查事業的密切關聯。⁵²

接著，我們注意與政策的規劃和推動過程密切相關的經費問題。晚清東北清賦與關東州土地調查事業的另一個重大對比，在於經費的籌措與經用方式。東北已墾田園清賦與未墾地放墾作業，如前述所述，一開始就是以直接增加財稅收入為目的，並無現代事業預算的規劃與籌措辦法，各項清賦放墾作業所需的行政經費，乃是以民人自實申報或者領取放墾田園地權證照時所繳交的地價費、經照費或各項附加費用來支應。另一方面，這些相關的經費經用的收入支出還有呈報作業，基本上仍然按照傳統家產官僚體制的程序進行，不僅缺乏效率，更乏有效監控機制，衍生很多貪瀆舞弊情事。

⁵⁰ 南滿洲鐵道株式會社總務部事務局調查課編，《關東州土地旧慣一斑》，〈凡例〉。應注意的是，這本書因為係滿鐵調查人員因應關東都督府臨時土地調查部的要求所編寫的，所以本書有南滿洲鐵道株式會社或關東都督府臨時土地調查部所分別出版的同名書籍。另外1918年關東都督府臨時土地調查部員杉本吉五郎又進一步在該書的基礎上，編寫內容更為簡潔有助於土地調查實際作業的提要資料：關東都督府臨時土地調查部編，《關東州土地旧慣提要》（大連：關東都督府臨時土地調查部，1918）。

⁵¹ 關東都督府在1919年4月因行政體制變革，改設為關東廳，所以1914到1919年4月間的土地調查機關名為關東都督府臨時土地調查部，改制後則更名為關東廳臨時土地調查部。

⁵² 土地調查即將完成之際，針對未來關東州土地制度如何改革，滿鐵與關東州土地調查人員及相關法學家在政府內部與《滿洲日日新聞》上有一些爭論，參見南滿洲鐵道株式會社社長室調查課編，《關東州土地制度論：關東州土地制度改正に際し慣習法の尊重を望むの論》（大連：株式會社滿洲日日新聞社，1922）。

但關東州的土地調查作業則並非如此，其經費規劃與執行是按照現代的行政邏輯進行。首先，關東都督府必須根據相關的政策調查作業，詳細提出土地調查事業的預算規劃，根據組織、人員與執行過程說明經費的細目內容；其次，相關的政策計畫與法規必須依照殖民地統治程序的規定，呈報日本母國政府行政與立法機關通過後，方能進行實際土地調查事業組織的設置與人員的招攬；最後，關東州土地調查事業當局設有完整的庶務機關，針對經費的流用、出納與會計有著詳細的執行紀錄，並需按照現代財政會計核銷程序，說明經費的實際使用狀況。經過相關檢查無誤後，並配合土地調查事業相關報告的呈報繳交與調查組織解散後，整個事業計畫才算完成。

關東州的殖民官員從 1905 年取得租借地後，就屢次提及應進行土地調查事業。但正式推動相關計畫始自 1913 年，實際的計畫執行時間是 1914 到 1924 年。計畫最初規劃七年完成，分成兩期，1914-1916 年為第一期，之後再根據第一期狀況推動第二期計畫。關東都督府 1914 年 5 月開始在府內設置土地調查事務的臨時職員，最先決定該年度到 1916 年間以 25 萬日圓經費，針對關東州內所有耕地住宅地以及介於耕地住宅地的軍用地和林野，進行詳細的土地調查。但後來因為發現有必要針對所有地目全部調查，所以在 1916 年決定擴張計畫，除增加所有地目土地的調查筆數外，同時也進行了相關的水準測量、地形測量與地方經濟調查等事業，並將完成年度改為 1922 年度，重新提出 1,073,518 日圓的第二期六年事業規畫。但因日本議會解散，第二期計畫並未依照原定時程通過，因此 1917 年度僅能以 1916 年度相同額度之 10 萬日圓預算繼續進行部分作業。

1918 年依循原定計畫改提第二期第二次計畫通過後，第二期經費總額（不含 1917 年度）為 973,572 日圓，並進行人員的增加和部分組織改造。但因 1919 年度計畫內容變更，加上一次大戰後引發的物價工資膨脹以及日本的就業景氣，導致人員募集困難，因此決定提出第二期第三次計畫，除增加經費外，並擬將計畫完成年限延長，但又因議會解散預算不成立，1920 年度僅能以前年

度預算額 231,722 日圓繼續作業。其後，又在 1920 年根據之前幾年執行狀況，提出新編預算 987,420 日圓的第二期第四次最終追加計畫。最終在 1924 年 2 月，歷經九年九個月後完成整體土地調查事業計畫，總經費預算為 2,302,600 日圓。⁵³

另外，參與整個土地調查事業的職員，扣除兼任者與無給的囑託人員，共有高等官 9 人、判任官 142 人、囑託人員 4 人、僱員 109 人，合計 264 人，另有包括中國人、日本女子與朝鮮人在內的事務雜工（傭人）約 170 人，及大量短暫聘用負責調製土地臺帳的雜工。舊慣調查與事業規劃的高級官員都是受過專門訓練的專家與行政人員，但實際參與調查與測量作業的工作人員，也都必須擁有專門的調查測量知識。雖然曾有建議進行實務作業的多數人員應該採用朝鮮人與中國人，但最後決定仍然全部採用日本人。另外應注意的是，除了這些實際進行調查作業的人員外，其實還有大量關東州的日本地方行政人員與中國地方菁英，參與及協助了調查事業的推動。⁵⁴

值得注意的是，一開始募集而來的人員僅具講習員身分，需經講習訓練合格後，方能進行事業調查與測量作業。講習員募集方式係在州內關東都督府報內公告招募，並在日本內地新聞紙上刊登招募廣告。土地調查事業執行期間總共進行了五次講習員募集，學歷資格的要求為中學四年修業以上、年齡在 35 歲以下。募集時有部分人根據其學歷資格被直接錄取，大部分則需經考試通過後方能成為講習員，另有少數原在臨時土地調查部擔任非專業的工作人員也可申請擔任聽講生，並在講習合格後成為專門工作職員。

⁵³ 各期各次詳細的事業計畫、預算與實際執行內容，參見關東廳臨時土地調查部編，《關東州土地調查事業報告書》（大連：關東廳臨時土地調查部，1924），序文頁 1-3，與〈第三章事業計畫〉，頁 67-86。

⁵⁴ 有關關東州土地調查事業中，地方警察派出所的日本警員以及本地會屯長等地方菁英在各項調查測量事務中的參與與配合，參見本文以下有關土地調查過程的說明。從中可以發現，在土地調查事業五個部分內容中，他們僅協助第一部分的土地所有者與土地界線之調查，並未涉及實際的調查與測量作業。而且因為調查事業各項內容皆須經過近代官僚體制的各種複查檢證作業，不僅這些輔助作業的警察與會屯長，連實地調查與測量作業的人員也都難有弄虛舞弊的空間。

講習部分，臨時土地調查部內設置有「臨時土地調查部職員講習所」，針對招募人員進行必要的講習訓練。講習期間共四個月，講習結束並需進行考試，成績合格者方能進行實際的調查事業。講習科目針對職務人員所需一般紀律要求與專業內容，總共包括以下內容：一、修身（精神講話官吏服務心得）；二、民法（總則及物權的大要）；三、法規（土地調查相關法規、土地測量相關法規、土地制度與慣習的大要）；四、數學（代數大要、幾何大要、三角大要）；五、測量及實地練習（測量器械器具的構造大要、測量器械器具的檢查與改正法、圖根及細部測量法、製圖法）；六、中國語（通俗會話讀法）。⁵⁵

關東州土地調查事業的內容，主要共分成五個部分：一、土地所有者與土地界線的調查；二、土地測量；三、土地地位等級調查；四、土地形貌測量；五、地方經濟調查。⁵⁶接下來，我們從近代調查學知與統治理性的角度，來說明這些土地調查事業內容與成果的意義。

首先，土地所有者與土地界線的調查，包括土地種類、業主權 / 典權調查與土地界線的查定，藉以查定土地臺帳，同時登錄土地業主與典主，以解決紛雜的土地權利關係。在這部分的調查中，值得我們重視的不僅是土地調查局人員如何進行調查，還應注意的是，大量的關東州地方行政人員如何配合土地調查事業的開展，有效改造了關東州地方行政的區劃。透過這個過程，我們可以清楚發現殖民政府如何經由土地調查事業，將近代行政權力有效伸展到地方社會每一個人與每一塊地方，並進一步強化了以近代統治理性為基礎的近代地方行政體制。

土地調查事業一開始需要進行所謂的「地方行政區劃及疆界調查」，其內容包括：一、會屯長及地主總代名簿；二、會屯名稱及疆界調查；三、土地概略圖與地主名簿的調製；四、土地申告書的收集彙整。土地調查開始前，關東

⁵⁵ 土地調查專業調查與測量人員的招募與講習作業，參見調查事業報告書中的〈第十三章・臨時土地調查部職員講習所〉，另有關土地調查事業的詳細組織與職務分工，參見〈第二章・本部の組織〉，至於調查測量人員的俸給、待遇、任免與會計等詳細內容，參見〈第十二章・庶務〉，關東廳臨時土地調查部編，《關東州土地調查事業報告書》，序文頁 5；正文頁 59-65、391-436。

⁵⁶ 關東廳臨時土地調查部編，《關東州土地調查事業報告書》，序文頁 3。

州的地方行政區劃原先包括旅順、大連、金州、普蘭店、貔子窩五個民政署與支署，下面又有大連、旅順 2 市與 66 個會，在市會下面又分成 243 町、2,718 街屯。土地調查一開始，因為有各種謠言，導致人民對於土地調查相當疑慮，爲了讓地方社會能夠配合土地調查作業，關東都督府首先由行政區劃調查員到各區域出差，事先與各民政署與民政支署進行協議，分別召集各地會長屯長、土地所有者代表和其他土地所有者，並有各地警察官吏派出所人員列席，針對土地調查的旨趣、土地所有者與典主得配合義務、調查測量順序方法等進行宣示說明，希望地方社會理解與配合。

表 3 關東州土地調查前後地方行政的新舊區劃

所管別	旅順 民政署	大連 民政署	金州 民政署直轄	普蘭店 民政支署	貔子窩 民政支署	合計
市數	1	1				2
會數	6	11	14	18	20	69
舊町數	132	111				243
舊街屯數	319	200	509	819	871	2,718
新町數	76	127				203
新街屯數	156	77	121	142	104	600
增減數	-56 -163	+16 -123	-388	-677	-767	-40 -2,118
備考		1920 年 4 月 民政署將 6 會分為 11 會				

資料來源：關東廳臨時土地調查部編，《關東州土地調查事業報告書》，頁 93。

與此同時，在民政署與分署 / 警察官派出所 / 會長 / 町屯長與地主總代等人的配合下，展開兩類重要作業：一是基於原來的地方行政區劃問題頗多，且疆界界線不明，有必要進行調整合併與疆界確認，因此配合地方行政人員進行踏查會勘，按照預先認定的 11 項判定標準，將行政疆界重劃與重新命名，並在相關界標處豎立標竿，並就每一個會或數個會繪製二萬分之一比例尺的地方行政區劃圖。經過這些整理重劃後，如表 3 所示，關東州的地方行政區劃改變爲 5 行政區、2 市 69 會 203 町 600 街屯（53 街 547 屯）。二是土地調查局人員有效調動前述地方行政人員，積極協助進行土地調查的準備作業，包括會屯長地主總代名簿、土地概略圖與地主名簿調製、土地申告書的收集彙整等。

而各町屯由地方菁英擔任地主總代等人，需負責協助土地所有者進行每一筆土地申告書的登載，包括土地略圖、暫定地號、地目、社寺會社組合或商號的所有地與合有地的名稱代表或管理人、出典地的典主名稱、所有者共有者典主的資格住所持分比例、墓地祭田所有的名義與管理人、土地所有者死亡的土地繼承與管理人狀況和資料，以上相關人的姓名依據警察官派出所的資料確認紀錄，土地權利關係有所爭執者關係事由紀錄、有關土地疆界爭執者劃出相關圖示、一屯內若有同名者須附記相關資料。

而在提交土地申告書時，土地調查局人員除必須配合土地所有者與總代等人當場立會核對申告書資料外，並必須檢查土地所有者所提交的各種土地權利的相關契據文書。相關契據包括六類：第一類承認所有權的證明契據，如賣契、杜絕賣契（土地業主權出售證書）、退契、兌契、退約、兌帖等（擁有業主權的旗民人餘地的出售證書）、捨單、施捨單（贈送寺廟廟產證明）；第二類可以證明權利移轉但仍需配合其他權利調查的證書，如分單、分管子圖、分子析書（家產繼承分割證書）、過繼單（養子繼承證書）、養老單（父祖養老田證明書）、換單、換字、換帖（土地交換證書）；第三類無法證明土地所有權利的其他證據書類，如租帖、租契（佃耕契約）、缺帖、借帖（借用證書）、押契（土地抵押權的設定證書）、戶管（關東州租借以後奉天省發給的土地證明書）；第四類證明典權的證據書類，如典契、轉典契；第五類，在證據書類的調查上應該記入申告書中的內容包括：1. 憑帖、約字（契約證書），2. 執照（官府的證明書），3. 押契、租帖（以押契設定典權者）；第六類則提到缺乏證據書類的土地類型，如佔山戶的所有地和祖遺地，還有蠶場、山場、山廠等土地。⁵⁷

土地調查的第二個重要部分是土地測量，包括三角測量、圖根測量與一筆地測量，以便調製精確的地籍圖。三角測量部分，包括基線測量、大三角本點測量、大三角補點測量、小三角測量、水準測量，除基線測量與水準測量之外，其他三部分測量都包括選點、造標、埋石、觀測、計算等五種程序。而圖根測

⁵⁷ 關東廳臨時土地調查部編，《關東州土地調查事業報告書》，頁 87-166。

量部分，則是在三角測量的基礎上進一步的輔助測量，透過設置圖根點所做的測量，可以避免其後一筆地測量的誤差，並讓測量所得的資料可以在二維地圖圖面上正確的切合。圖根測量包括選點、觀測、計算與圖簿的調製整理。

圖根測量完成後，則是進行一筆地測量。一筆地測量是在土地申告書等調查完成後，針對每一筆土地的疆界進行詳細的調查測量，所得結果是調製原圖與地籍圖的基礎。土地面積則是以一筆地測量所繪的圖面進行計算，以作為土地臺帳的資料。值得注意的是，面積計算的部分，雖然需一定數學能力並經 50 天的訓練養成，但相對其他實際調查與測量工作較為容易。該部分工作人員最先是日本男子，但 1918 年後大部分改採用日本女子擔任，1922 年曾採用從朝鮮土地調查局面積計算業務退職的朝鮮男子擔任。一筆地測量完成後，則是進行製圖的工作。因為人手不足，地籍圖調製最後期也曾動用日本女子與朝鮮男子的面積計算手，經訓練後充任。

土地調查第三部分是土地地位等級的調查，土地的類型總共包括田、園、宅地、池沼、林野、雜種地等類型。宅地部分的地位等級，主要以租賃價格為基礎來訂定地位等級，其他土地則以土地收益與土地所在屯的地位來訂定地位等級。土地地位等級決定後，可以用來計算適當公平的課稅標準，使將來的土地稅負擔得以公平，並可作為未來官有地出售價格的參考基準。⁵⁸

土地調查第四個部分是土地形貌測量，就是地形測量。乃是在三角測量與圖根測量為基礎所繪製的一筆地測量原圖的縮小圖紙上，將地上的天然與人為地貌包括行政區劃線一一描繪出來，並藉以製作可供一般施政與產業企劃用的地形圖。地形圖的比例尺一般是二萬五千分之一，在旅順與大連等市街地部分則製作較為詳細的一萬分之一地形圖。關東州所有土地的高低脈絡，因此一目了然地呈現在這些地形圖上。不過關東州內的地形圖，部分因屬軍事機密範圍，因此在印製時，該部分地方會以暈染方式保密。

⁵⁸ 關東廳臨時土地調查部編，《關東州土地調查事業報告書》，頁 269-307。

土地調查主要工作第五部分為地方經濟調查，係對州內農村的現狀、經濟浮沉盛衰情勢進行調查，藉以明瞭住民經濟的真相。除了經濟現象外，並對州內各地的地理、交通、會村、教化、金融、產業等進行全面的實況調查，調查成果並在 1923 年 9 月編輯出版《關東州事情》，供一般人閱覽。這套上、下冊 2,800 餘頁的書籍，可以說是日本殖民統治前期關東州最為詳盡的百科全書資料，上冊包括旅順、大連民政署管內各項事務的報導，下冊則是金州、普蘭店、貔子窩等民政署支署管內各項事務的報導。

以大連管內為例，報導共分第一部大連市與第二部大連市外，兩部的內容主題類似，第一部大連市內的內容，包括第一章地誌；第二章行政；第三章法務；第四章警察；第五章衛生；第六章教化；第七章通信；第八章交通機關；第九章港灣及埠頭；第十一章稅關；第十二章諸團隊；第十三章金融；第十四章貿易；第十五章商業；第十六章工業；第十七章漁業；第十八章公共設施；第十九章社會設施；第二十章雜。⁵⁹

另外，土地調查事業的兩項具體成果，一項是確認了各類民有地的面積為 655,100,647 坪（約 3,565,174 畝），各類官有地約 288,733,891 坪（約 1,571,341 畝）。在土地調查之前，自 1905 年以來，因晚清與俄羅斯統治時期的土地帳冊都不齊全，日本殖民政府剛開始也沒有能力進行土地調查，所以土地課稅的方式係由人民自實申報土地面積，然後根據殖民政府所定土地費率繳納土地稅。土地調查之前，關東州的課稅地面積為 199,588,775 坪（約 1,086,203 畝），土地調查後，清查大量逃漏稅的應稅土地，課稅地面積因此增加到 590,311,261 坪（約 3,212,578 畝），約原來的三倍。⁶⁰

江夏由樹主張關東都督府欲透過土地調查增加土地稅的政策失敗了，僅透過官有地出售增加了財政收入，因此認為調查成果類似於晚清東北的土地新政。但筆者不同意這樣的說法。首先，關東在 1907 年原訂的土地稅是每畝 10

⁵⁹ 關東廳臨時土地調查部編，《關東州事情（上冊）》（大連：滿蒙文化協會，1923）。

⁶⁰ 關東廳臨時土地調查部編，《關東州土地調查事業報告書》，頁 459；關東廳編，《關東廳施政二十年史》，頁 920。

錢，1918 與 1920 年分別調整為 15 錢與 20 錢，已變相增稅。如果 1924 年土地調查結束後立刻就隱田增稅，恐怕會更加激發關東地區人民的反彈，並破壞日本殖民統治在整個滿洲地區的形象。因此延後改賦可以理解。同時，雖然關東廳因考量到人民的反抗，並未立刻就新發現的民有課稅地增稅，但實際上 1930 年代後期還是就新丈出耕地增稅了，而這仍然是土地調查的成果。

表 4 關東州官有土地家屋出租金與官有土地出售金

年度	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927
土地家屋出租金	560,050	783,417	686,624	742,597	778,756	795,025	1,170,199	1,198,677
土地出售金			1,243,595	244,215	428,882	260,123	310,584	202,932
年度	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
土地家屋出租金	1,178,058	1,236,949	1,256,214	1,260,068	1,250,323	1,304,486	1,552,594	1,550,787
土地出售金	519,131	276,061	261,430	374,203	304,117	417,520	634,134	704,629

資料來源：關東局長官房文書課編，《關東局統計三十年誌》（新京：關東局官房文書課，1937），頁 816-818。

其次，如江夏所說，關東廳在 1920 年以來透過官有地的出租與出售增加了不少財政收入，表面上雖然與晚清放墾收取地價類似，但實際上運作方式與效益相當不同。表 2 顯示 1905-1908 年間奉天省放墾約 1,131 萬餘畝土地（約 2.03 個關東州土地面積），共收取地價銀 3,195,155 兩，約合 4,888,587 日圓（以 1 兩 = 1.53 日圓換算）。關東州雖然僅有奉天省土地面積的 1.45%，⁶¹不過如表 4 的資料，從 1924 年開始透過官有地的出租與少量出售，其每年收入都超

⁶¹ 根據滿鐵的調查資料，關東州的土地總面積 340,808 町、奉天省的面積則為 23,577,986 町。南滿鐵道株式會社編，《滿洲農業の特質と日滿農業の比較研究》（大連：南滿洲鐵道株式會社，1927），頁 6。

過 100 萬日圓。換言之，僅需四年，其財政收益就抵得上晚清奉天全省龐大未墾土地永久放墾的一次性收益了，而關東州仍可長久繼續此項官有地出租出售作業，可見關東州土地財政操作的效益遠非晚清奉天土地新政所能比較。

最後，還應提到土地調查事業的另一重要成果，就是與行政、財政與土地近代化密切相關的三類資料，即土地臺帳正本副本各 2,975 冊、集計簿正本副本各 81 冊、地籍圖之正圖與副圖各 24,986 張、地籍一覽圖之正圖與副圖各 598 張、土地稅名冊 588 冊，精密的地形圖 84 張。⁶²

前文提到，雖然晚清奉天土地清賦作業希望藉以建立土地帳籍圖冊，為政府增加稅源，並強化民人土地糾紛的解決效率，但因為未能進行實際的土地調查，同時也無土地等級制度等近代土地行政制度，所以目標完全無法達成。與此相較，關東州土地調查事業完成後所建立的精確土地臺帳與地籍圖，配合同時施行的近代土地登記制度，從此以後，殖民行政機關將可以有效掌握每一筆土地資產的交易與各項權利的資料，除了可以保護人民的土地權益，也可有效減低人民的土地交易風險，提高各項土地契約糾紛的解決效率。⁶³

同時，上述關東州的地形圖因為有著詳盡的關東州地方行政區劃，以及地形地貌，配合土地帳籍圖冊資料，還有 1920 年關東州所進行的全面性戶口調查，殖民政府便能夠完整地掌握關東州的土地、人口、財產、職業與種種社會和自然資訊。臺灣歷史地理學者施添福在評述日治初期臺灣土地調查的土地圖冊、臺灣堡圖（行政區劃與地形圖）等成果的歷史意義時，曾說臺灣總督府藉由這些成果達成了「以圖統地、以地統人」的「數字管理」。我們可以說，關東州土地調查事業也促成了殖民政府對於關東州的「數字管理」，也就是

⁶² 關東廳臨時土地調查部編，《關東州土地調查事業報告書》，序文頁 4-5。

⁶³ 土地登記制度的意義，如同 1935 年為滿洲國創設登記制度的松田德雄的著書所言：「登記云者，基於登記法之規定將關於法律關係之發生、變更或消滅之事項登載於公簿，以公示之於一般第三人，而保護私權且圖交易之安全為目的之制度也。」另一方面，土地登記制度最重要就在於保證土地帳籍的正確性：「登記簿為登記制度之中樞，從而登記簿之取締不得當，即於法律關係生重大之影響，遂至不得達登記制度之目的，故於登記法為防止毀損改竄等情起見，特就其調製及保管等設嚴重之規定。」松田德雄，《滿洲不動產系統登錄登記手續》（新京：大同印書館，1941），頁 1、3。

確立了傅柯（Michel Foucault）所謂的近代國家統治社會所需的「近代統治理性」。⁶⁴

五、結 論

透過以上的比較分析，首先，我們發現晚清奉天的土地新政係依賴傳統家產官僚體制來推動，在進行政策規劃與推動時缺乏必要的調查，也無必要的財源、人力與技術訓練的規劃。另一方面，家產官僚體制的行政效率相當低落，無法有效監控各級官員的作為並推動政策的進展，以致放墾與清丈作業往往淪為各級官僚與地方菁英的相互勾結謀私，導致土地所有權的分配嚴重不均，且土地開墾的推展與財政收入擴大皆不順暢。

其次，晚清奉天省歷年來雖進行了多次的土地清賦，但因擔心引發社會動亂，實際上多仍採用傳統的自實申報方式，並未進行真正的田土清查與丈量等作業。即使少數未墾地放領進行了土地清丈，但這些清丈作業也是採用傳統的土地測量技術，缺乏三角測量與現代製圖技術的配合，因此相關的土地帳籍與圖冊資料也都仍是傳統型態的資料。

同時，因未能建立近代土地行政與登記制度，無法有效掌控民間土地所有權的變動，不僅導致民間的土地所有權發生紛爭時，政府缺乏介入干預與保護的能力，也導致政府缺乏有效徵收土地稅收的能力。實際上東三省官員仍然運用傳統的徵稅制度對人民的土地生產與交易進行徵稅活動，而土地稅收包括契稅的實徵資料，仍然掌握在承辦的個別下層官僚手中，這些財稅官員習慣上利用自己的職位尋租，因此晚清東北人民的土地稅賦雖然大幅增加，但大部分稅收其實流失在承辦官員手中。

因此，這些傳統型土地新政的結果就是，雖然晚清以來大量民人進入東三省開墾，但不僅土地分配狀況相當不均，而且新政推動時所期待的土地稅收

⁶⁴ 施添福，〈導讀《臺灣堡圖》日本治臺的基本圖〉，收入臺灣總督府臨時臺灣土地調查局調製，《臺灣堡圖》（臺北：遠流出版事業公司，1996），頁 1-8。

增長相當有限，大量已墾田園匿墾抗稅，且未能根據土地生產力或地價公平徵收，土地負擔相當不公平。這些因素又導致晚清以來的財政汲取能力無法有效擴展，並長期處於財政收入不足的困境，不僅影響近代化行政體制的建立，更因此影響各種近代化事業的有效開展。

而針對關東州土地調查事業的意義，雖然江夏由樹強調其與晚清之前土地制度與變革的歷史連續性，以及該事業在確立土地權利關係和增加土地稅等目標上實際上遭遇挫折。但筆者發現江夏由樹的分析僅著眼於晚清民初東北土地改革事業與關東都督府土地調查事業目標的表面類似性，但卻忽略了兩類事業在推動過程與結果上，所體現的調查學知與統治理性上的巨大差異，以及其對國家與社會互動關係轉變上的意義。

首先，關東都督府透過土地調查事業，儘管無法完全廢除傳統土地慣習，立刻成立近代單一土地所有權制，但花費巨資與大量調查人力的地毯式調查，使其對於關東州的土地慣習有了完整的掌握，並達成土地慣習知識的系統化。其次，雖然基於土地舊慣的複雜性，殖民政府暫未決定與確立單一的土地所有者，但所完成的土地臺帳、地籍圖、土地稅名冊以及一系列相關圖冊資料，使其對於每一塊土地的土地權利關係人已有清楚的掌握，並能根據這些資料有效推動其後的土地行政與財政變革作業。

其三，儘管關東都督府沒有在土地調查事業結束後立刻徵收新土地稅，但關東都督府透過對於每一地塊土地價格的精確調查，已經確立土地稅負擔的公平性，並確立了十餘年後新土地稅徵收的基礎；同時，關東州殖民當局在土地調查後所進行的官有地出租或者出售作業的運作方式，與晚清的土地放墾作業並不相同，因此能夠持續為殖民當局提供大量的土地財政收益。

更重要的，筆者以為江夏由樹的分析，忽略了土地調查事業最主要的意義，不僅在於他所謂的土地權利關係的整理、土地所有者的確認，還有土地稅的增收（事實上即使這些也都有很大的成功），更重要的是，他雖然已提到但卻基本忽略不論的：「為了構築殖民地支配的基礎，必須獲得這個地域有關政

治、經濟與社會的確實情報。」⁶⁵而這些情報，其實正是筆者上述各點所說的系統性知識，透過這些知識的建置，關東都督府其實有效確立了地方行政空間的近代統治理性。

最後，筆者想要強調的是，晚清推動新政的官員們確實具有近代化的動機，譬如建立警察制度與新式學堂等教育制度，或者推行戶口調查、財政清理的預算制度等近代化政策；⁶⁶又如如民國初期的中央與地方主政者，如袁世凱、福建省民政使許世英等人，都曾有學習日本學知並推動近代土地調查與土地登記制度的政策作為。⁶⁷但具有近代化的動機並不代表這些政策的實際運作具有近代性的內涵，或者就能達成近代化的制度變革。事實上，雖然晚清到民國初期的中國各級政府曾經推動各種近代化政策，但中央或者省級政府的近代化統治理性的形構，譬如各種社會經濟調查學知的建立，主要是在 1920 年代後期北伐以後，才在國民政府的中央部會與部分東南省分的省級政府中陸續有效展開，在此之前，推動者本身的學知侷限還有社會菁英與傳統體制及文化的阻礙，都使得相關政策未能有效展開。

⁶⁵ 江夏由樹，〈關東都督府、及び關東庁の土地調査事業について：伝統的土地慣習法を廃棄する試みとその失敗〉，《一橋論叢》，卷 97 號 3，頁 368。

⁶⁶ 林東（Tong Lam）曾經對滿清末年所推行的新政如警察制度的建立、戶口調查、君主立憲政策推行的近代統治理性意涵進行分析，主張：「清朝政府所採用的現代官僚機制與政治技術，在在顯示了一種嶄新的政治理性（rationality of government），其目的在於轉化國家與社會之間的關係，以及賦予社會新觀念並改變它。」但其說法遭到江勇振的嚴厲批判，他強調滿清末年在國家制度未能有效轉型的狀況下，當時推動的各種社會調查完全非如林東所說的那樣能有效運作，那些調查並未能使大清帝國對於人口和疆域重新認識，並使其轉型成為現代國家。Tong Lam, *A Passion for Facts: Social Surveys and the Construction of the Chinese Nation-State, 1900-1949* (Berkeley: University of California Press, 2011). 江勇振，〈評 Tong Lam, *A Passion for Facts: Social Surveys and the Construction of the Chinese Nation-State, 1900-1949*〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 79（2013 年 3 月），頁 173-199。

⁶⁷ 有關北洋政府時期袁世凱借鑑日本學知推動近代土地調查但失敗的過程，參見笹川裕史，《中華民國農村土地行政史の研究——國家—農村社会間關係の構造と変容》（東京：汲古書院，2002），頁 21-47。有關福建民政使許世英曾透過臺灣借鑑日本學知，希望推動福建土地調查與省政近代化建設的過程，參見林文凱，〈日本治臺經驗取鑑：戰前福建官方的臺灣調查與考察活動之分析（1911-1933）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 101，頁 132-143。

徵引書目

一、史料

- 〈度支部試辦宣統三年預算案總表·奉天省〉，收入陳湛綺編，《清代民國財政預算檔案史料匯編》，冊 7，北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2006，頁 3091-3133。
- 《奉天全省地方自治局章程及規則》，瀋陽：地方自治局，1907。
- 《奉天全省官地清丈局兼屯墾局報告書（上、下卷）》，瀋陽：奉天全省清丈局兼屯墾局。
- 《奉天全省財政說明書》（1908），北京：國家圖書館出版社，2015。
- 王樹楠、吳廷燮、金毓黻等纂，《奉天通志》，奉天：奉天通志館，1934。
- 佐田弘治郎編，《奉天省の財政》，大連：南滿洲鐵道株式會社庶務部調查課，1928。
- 松田德雄，《滿洲不動產系統登錄登記手續》，新京：大同印書館，1941。
- 松原菊藏等，《奉天省現行稅制》〔調查報告書·第 1 卷〕，大連：南滿洲鐵道株式會社總務部調查課，1918。
- 南滿洲鐵道株式會社總務部事務局調查課編，《關東州土地旧慣一斑》，大連：南滿洲鐵道株式會社總務部事務局調查課，1915。
- 南滿鐵道株式會社編，《滿洲農業の特質と日滿農業の比較研究》，大連：南滿洲鐵道會社，1927。
- 南滿洲鐵道株式會社社長室調查課編，《關東州土地制度論：關東州土地制度改正に際し慣習法の尊重を望むの論》，大連：株式會社滿洲日日新聞社，1922。
- 徐世昌編纂，李澍田等點校，《東三省政略》，長春：吉林文史出版社，1989。
- 野村潔己，《奉天省財政一斑·宣統三年度奉天省豫算案說明書同案付·付録》，大連：南滿洲鐵道調查課，1913。
- 關東局編，《關東局施政三十年史》，新京：關東局，1936。
- 錫良，《錫清弼制軍奏稿》，臺北：文海出版社，1974。
- 關東局長官官房文書課編，《關東局統計三十年誌》，關東局官房文書課，1937。
- 關東都督府臨時土地調查部編，《關東州土地旧慣提要》，大連：關東都督府臨時土地調查部，1918。
- 關東廳編，《關東廳施政二十年史》，大連：關東廳，1926。
- 關東廳臨時土地調查部編，《關東州土地調查事業報告書》，大連：關東廳臨時土地調查部，1924。
- 關東廳臨時土地調查部編，《關東州事情（上冊）》，大連：滿蒙文化協會，1923。

二、專著

- 刁書仁，《東北旗地研究》，長春：吉林文史出版社，1993。
- 王鳳杰，《王永江與奉天省早期現代化研究》，長春：吉林大學出版社，2010。

- 衣保中等，《清代滿洲土地制度研究》，長春：吉林文史出版社，1992。
- 李治亭編，《中國邊疆史叢書：東北通史》，鄭州：中州古籍出版社，2003。
- 林士鉉，《清季東北移民實邊政策之研究》，臺北：政治大學歷史學系，1999。
- 宮嶋博史，《朝鮮土地調查事業史の研究》，東京：汲古書院，1991。
- 烏廷玉等，《東北土地關係史研究》，長春：吉林文史出版社，1990。
- 荒武達朗，《近代滿洲の開発と移民：渤海を渡った人びと》，東京：汲古書院，2008。
- 馬汝珩、成崇德編，《清代邊疆開發》，上冊，太原：山西人民出版社，1998。
- 張守眞，《清季東三省的外患與改制》，高雄：復文圖書出版社，1983。
- 笹川裕史，《中華民國期農村土地行政史の研究——国家—農村社会間關係の構造と変容》，東京：汲古書院，2002。
- 連振斌，《錫良與清末新政研究》，北京：中國社會科學出版社，2014。
- 園田一龜，《奉天省財政の研究》，奉天：盛京時報社，1929。
- 滿史會編，《滿州開發四十年史》，上卷，東京：滿州開發四十年史刊行會，1964。
- 趙中孚，《近世東三省研究論文集》，臺北：成文出版社有限公司，1999。
- 趙雲田，《清末新政研究——20世紀初的中國邊疆》，哈爾濱：黑龍江教育出版社，2004。
- 澁谷由里，《馬賊で見る「滿洲」——張作霖のあゆんだ道》，東京：講談社，2004。
- 稻葉岩吉，《增訂・滿洲發達史》，東京：日本評論社，1939。
- 薛虹、李澍田編，《中國東北通史》，長春：吉林文史出版社，1993。
- Lam, Tong. *A Passion for Facts: Social Surveys and the Construction of the Chinese Nation-State, 1900-1949*. Berkeley: University of California Press, 2011.

三、論文及專文

- 王萬濤，〈日本對旅大地區土地資源的掠奪（一）〉，收入華文貴主編，《大連近代史研究》，卷5，瀋陽：遼寧人民出版社，2008，頁327-342。
- 王萬濤，〈日本對旅大地區土地資源的掠奪（續）〉，收入華文貴主編，《大連近代史研究》，卷6，瀋陽：遼寧人民出版社，2009，頁224-236。
- 王鳳杰，〈民國時期奉天省地權關係演變探析〉，《蘭臺世界》，2011年第2期，頁64-65。
- 朱淑君，〈趙爾巽研究綜述〉，《滿族研究》，2012年第2期，頁66-71。
- 江勇振，〈評 Tong Lam, *A Passion for Facts: Social Surveys and the Construction of the Chinese Nation-State, 1900-1949*〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期79，2013年3月，頁173-199。
- 江夏由樹，〈コメント5・近代中国東北地域における土地調査事業：「皇産」「蒙地」の問題から〉，《近代東アジア土地調査事業研究ニューズレター》，號2，2007年3月，頁92-94。
- 江夏由樹，〈二〇世紀初頭、東アジアにおける皇室土地財産の整理と日本の官民の動き：「韓国荒無地」をめぐる日本外務省記録から見えてくること〉，《東北大学東洋史論集》，輯12，2016年3月，頁369-397。

- 江夏由樹，〈中国東北部（滿洲）における土地調査事業との比較検討〉，《近代東アジア土地調査事業研究ニューズレター》，號 6，2015 年 3 月，頁 109-112。
- 江夏由樹，〈中國東北「皇産」的整理與地方勢力的崛起〉，《煙臺師範學院學報（哲學社會科學版）》，1998 年第 1 期，頁 12-17。
- 江夏由樹，〈近代東三省社会の変動〉，收入溝口雄三等編，《アジアから考える〔3〕：周縁からの歴史》，東京：東京大学出版会，1994，頁 47-77。
- 江夏由樹，〈清末の時期、東三省南部における官地の丈放の社会經濟史的意味：錦州官荘の丈放を一例として〉，《社会經濟史学》，卷 49 號 4，1983，頁 364-383，443-44。
- 江夏由樹，〈滿洲國地籍整理事業について——「蒙地」と「皇産」の問題からみる〉，《一橋大学研究年報・經濟学研究》，卷 37，1996，頁 127-173。
- 江夏由樹，〈關東都督府、及び關東庁の土地調査事業について：伝統的土地慣習法を廃棄する試みとその失敗〉，《一橋論叢》，卷 97 號 3，1987 年 3 月，頁 367-384。
- 余陽，〈趙爾巽對清末奉天省財政的整頓〉，《滿族研究》，1992 年第 4 期，頁 41-44。
- 林文凱，〈日本治臺經驗取鑑：戰前福建官方的臺灣調查與考察活動之分析（1911-1933）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 101，2018 年 9 月，頁 132-143。
- 林文凱，〈晚清臺灣的財政：劉銘傳財政改革的歷史制度分析〉，《臺大歷史學報》，期 61，2018 年 6 月，頁 341-392。
- 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》，卷 32 期 2，2014 年 6 月，頁 139-174。
- 林文凱，〈清代到日治時代臺灣統治理性的演變：以生命刑為中心的地方法律社會史考察〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第 90 本第 2 分，2019 年 6 月，頁 317-365。
- 林文凱，〈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〉，《中央大學人文學報》，期 63，2017 年 4 月，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》，卷 24 期 4，2017 年 12 月，頁 35-76。
- 林果顯，〈《滿洲舊慣調查報告》の史料價值介紹〉，《政大史粹》，創刊號，1999 年 6 月，頁 125-136。
- 施添福，〈導讀《臺灣堡圖》日本治臺的基本圖〉，收入臺灣總督府臨時臺灣土地調查局調製，《臺灣堡圖》，臺北：遠流出版事業股份有限公司，1996，頁 1-8。
- 宮嶋博史，〈東アジアにおける近代的土地變革：旧日本帝国支配地域を中心に〉，收入中村哲編，《東アジア資本主義の形成：比較史の視点から》，東京：青木書店，1994，頁 161-188。
- 徐建平，〈錫良東北經濟改革方略述論〉，《河北師範大學學報（哲學社會科學版）》，2000 年第 3 期，頁 117-121。
- 徐建平，〈總督錫良與東北邊疆的開發〉，《北方論叢》，2001 年第 6 期，頁 97-100。
- 高月，〈三十年來清末東北地區新政改革研究綜述〉，《東北史地》，2009 年第 1 期，頁 72-76。

- 高月，〈清末東北新政改革論：以趙爾巽主政東北時期的奉天財政改革為中心〉，《中國邊疆史地研究》，2006年第4期，頁62-74。
- 高月，〈清末東北新政與東北邊疆現代化進程：以徐世昌主政東北時期的新政改革為中心〉，《東北史地》，2008年第3期，頁75-84。
- 張佩佩，〈論清末清理財政中官員交代制度：以東三省規範官員交代為例〉，《長江論壇》，2012年第1期，頁82。
- 曾沁涵，〈金毓黻與民國《奉天通志》的編修〉，《圖書館學刊》，2018年第10期，頁130-133、轉144。
- 黃福慶，〈滿鐵調查部的調查事業：「滿洲舊慣調查報告」評估〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期19，1990年6月，頁341-362。
- 黃福慶，〈論後藤新平的滿洲殖民政策〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期15（上），1986年6月，頁371-402。
- 賴惠敏，〈從契約文書看清前期的旗地政策與典賣（1644-1820）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期32，1999年12月，頁123-163。

**Land Reform in Fengtian Province during the Late Qing Period
and Land Survey of Kwantung Leased Territory under Japanese Rule:
A Comparison of Governmentality and Investigative Knowledge**

Lin Wenkai^{*}

Abstract

Under the impact of imperialist forces such as Russia and Japan in Fengtian Province among other places in Manchuria during the late Qing, the Qing government abandoned its original quarantine policy and promoted the administrative reform of the three northeastern provinces in the New Policy Reforms, and launched the modernization of land and financial administration. At the same time, after its victory in the Russo-Japanese War, the Japanese Empire inherited Russia's rights in Manchuria and carried out land surveys in the Kwantung Leased Territory on the Liaodong Peninsula to promote the modernization of land and financial administration. Using the analytical framework of governmentality and investigative knowledge, this article compares and analyzes the process and nature of land reform in Fengtian Province and in the Kwantung Leased Territory. There are obvious differences between the governmentality and academic knowledge embodied in their respective administrative organizations and investigative techniques. Although Fengtian Province's land reform was launched with the goal of modernization, it still mainly reflects the traditional governmentality of the Qing dynasty's patrimonial bureaucracy. Its investigation techniques used in land clearing and fiscal and tax reform were still based on the continuation of traditional knowledge. Therefore, it was difficult to achieve its goals. In contrast, Japan's land survey of the Kwantung Leased Territory relied on the modern governmentality of modern bureaucracy and used modern knowledge to measure land and investigate finances. Therefore, it was able to meet its goals to a considerable extent.

Keywords: land reform, governmentality, investigative knowledge, patrimonial bureaucracy, modern bureaucracy

* Institute of Taiwan History, Academia Sinica