臺大歷史學報第 55 期
2015 年 6 月，頁 125-171

BIBLID1012-8514(2015)55p.125-171
2014.11.25 收稿，2015.2.3 通過刊登
DOI: 10.6253/ntuhistory.2015.55.03

十九世紀臺江海埔墾地開發與臺灣郡城的官商利益結構

曾 品 滄*

提 要

本文以臺灣西南部沿海的浮覆地——臺江海埔的開發為取徑，探討以臺灣郡城為地緣核心的官商利益結構，及其對清代後期臺灣政治的影響。

自清初以來，臺灣西南部沿海浮覆地因可從事築塭養魚或開埕曬鹽等事業，其土地開發早就成為知縣、衙役與地方有力者共同獲取利益的領域，有力者以報納塭餉為手段，取得海坪、海埔，築塭養魚，知縣則徵收塭餉但不奏銷，兩者互取其利。道光三年（1823），曾文溪氾濫造成臺江內海浮覆，該浮覆地鄰近郡城，且面積廣達 5,000 甲以上。臺灣道員以籌措清理軍工廠港道經費為由，將此浮覆地交給以郡城紳商為主的墾戶開墾，並徵收包含稅及租金性質的海埔租，使這片墾地脫離國家賦稅行政的管轄，成為道員、管事與郡城紳商彼此互惠的利益結構之一環。

由道員與郡城紳商為主體的利益結構，不僅涉足臺江海埔的土地開發，也包含樟腦專賣、生息銀兩、義倉管理等各方面。此利益結構的形成，有助於道員開闢非正式經費來源，雖不乏中飽私囊者，但也有道員將此資源投入各種地方建設，彌補地方財政不足。到了光緒十年（1884）前後，道員劉璈（?-1889）與劉銘傳（1836-1896）展開政爭，原有郡城官商利益結構因而遭受打擊，影響力趨於沒落，代之而起的是劉銘傳與臺灣中、北部紳商相結合的另一個利益更龐大的官商利益結構。

關鍵詞：臺灣史　臺江海埔　曾文溪　魚塭　官商利益結構

臺灣大學學術期刊資料庫

* 中央研究院臺灣史研究所助研究員
11529 臺北市南港區研究院路二段 128 號；pintsang@gate.sinica.edu.tw.

前 言
一、臺江海埔的形成與拓墾
二、浮覆地開發與官商利益結構的塑成
三、海埔租的形成——官商利益結構的擴展與作用
結 語

前 言

本文試圖經由分析臺灣西南部沿海的浮覆地開發政策，及因此形成的海埔租，理解臺灣西南部沿海在地方治理上的特殊性，並以此為取徑，檢視、梳理以臺灣郡城為地緣核心的官商利益結構，及其對清代後期臺灣政治的影響。

所謂的海埔租，是清代道光年間以籌措維修軍工廠港道資金為名義，由臺灣道員招徠墾戶拓墾臺江內海之浮覆地後所徵收的租金，故又稱為軍工廠租、廠租、埔租等，有時也稱為道租或道轅租，官方正式的名稱則為息租銀。海埔租雖名為「租」，但相較於臺灣其他田園土地的大租，臺灣道徵收海埔租後，毋須再上繳國課，可直接支配此款項於特定用途，故該租實際上包含有租、稅等成分，算是一種特別租稅。但並非唯一的例子，在清代臺灣類似的租金所在多有。如養贍埔地所徵收養贍租，主要用來支應番屯的各種用費上，亦無需上繳賦稅。

海埔租約自清道光初年臺江內海浮覆後不久即出現，直至光緒十二年（1886）劉銘傳（1836-1896）清賦為止。清賦後所有徵收海埔租的土地，與其他田園土地一體列入正項，徵收國課。至此，海埔租乃還原成一般地租，仍由道員徵收，租戶則另需向地方知縣繳納地稅。本文試圖透過此一特別的租稅，及其不同於其他田園的土地管理措施，論證此政策的形成與發展，不只是臺灣地方官員為了因應西南部沿海環境劇烈變遷所提出的權宜性辦法，更是清中葉以降臺灣郡城內各種官商利益結盟

下的產物。此一官商利益結構的形成目的，亦非僅止於官員與紳商各謀私利，亦具有在僵化的政治制度下，尋求靈活施政空間的考量，以肆應清中葉以降在政治、社會與自然環境方面各種多變的局面。

關於臺江內海浮覆地的形成與開發，歷來已累積諸多的研究成果。尤其自盧嘉興以來，包括地理學或歷史學研究者，皆熱衷討論此片浮覆地上各種聚落的形態、拓墾的進程，及其地方社會的信仰、產業等。[1]這些研究基本上承認這片土地是基於官方所謂「維修軍工廠港道」理由開發，很少懷疑該開發制度的特殊性，及其在地方社會上造成的影響。本文試圖從辯證「維修軍工廠港道」理由的真實性出發，探討深刻影響這片土地開發結果之管理政策，以及 19 世紀在此政策背後的各種政商利益糾葛關係，以作為日後對此一海埔墾地社會發展研究的重要基礎。至於在此一特殊土地管理政策上所建構起的人群關係、社會型態，因限於篇幅，將留待日後進一步論述。

本文以臺江海埔為主要論述標的，但實際被列入海埔租項下或被道員充做其他用途的土地不只臺江海埔，還包括臺江內海以外的浮覆地。

---

1 關於西部沿海浮覆地的歷史研究成果，早期如盧嘉興，〈曾文溪與國賽港〉，《南瀛文獻》第 8 輯（1962，臺南），頁 1-28、〈八掌溪與青峰闕〉，《南瀛文獻》第 9 輯（1964，臺南），頁 11-40；顏興，〈臺江考〉，《臺南文化》第 2 卷第 1 期（1952，臺南），頁 40-50、〈臺江續考〉，《南瀛文獻》第 7 輯（1961，臺南），頁 1-11）；范勝雄，〈台南市安南區之寺廟信仰初探〉，《臺灣文獻》第 44 卷第 2、3 期（1993，南投），頁 57-74；林德政，《安南區志》（臺南：安南區公所，1997）等。2000 年以後，不少碩博士論文皆以此為題，進行區域性研究，如吳建昇，〈道光三年以前臺江內海及周圍地區歷史變遷之研究〉（臺南：國立成功大學歷史學系博士論文，2010）、陳岫傑，〈臺南縣倒風內海之人境化研究〉（臺北：國立臺灣師範大學地理學系碩士論文，2002）、陳素雯，〈臺江內海浮覆地社會經濟變遷之研究——以台南市安南區為例〉（臺南：國立臺南大學臺灣文化研究所碩士論文，2005）等。近年，文史工作者吳茂成著有《臺江內海及其庄社：大洪水裡的小地方記憶》（臺南：臺南市政府文化局，2012）。其中，吳建昇在臺江海埔的開發型態論述上頗有創見，他還曾在多種刊物上持續發表相關研究，此處不再一一說明。吳茂成的《臺江內海及其庄社》一書，有別於其他學術性研究的觀點，以在地人的角度審視整個臺江的歷史演變，撰述的嚴整性不下於其他學術研究，亦具有重要參考價值。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

惟因以道員為地主的官商利益結構是以臺江海埔的開發為起始，故標題和內文論述仍以此為重點。此外，本文也使用「官商利益結構」一詞來指稱官員和士紳或商人共同合作投資事業，彼此分享利益的合作關係。此關係主要是以實際利益為導向，與常見的地方官員透過士紳階層進行間接支配的合作模式有所不同。[2]從韋慶遠、賴惠敏等人對於生息銀兩、或是邱澎生對於滇銅市場的研究皆顯示，這種官商利益結構普遍存在於清代各級行政機構中。[3]臺灣地處海外，甫納入版圖，各種設施有待建立，且變亂頻傳，地方官員有必要在採行原額主義的行政與財政體制下，創設更多的資源，此一特殊環境無疑有利官商利益結構的發展，且在地方治理上展現其意義。[4]

2 邱澎生曾以「官商關係」來說明官員與商人共同合作投資利益事業的模式，本文認為此詞所指涉的內涵容易被想像成各種官員和商人間的關係。另外，林文凱論述清朝對臺灣統治的特性時，提出「家產官僚制」來說明其統治文化，所謂家產官僚制乃是指官僚雖是由上級官府所任命，但是上級官府對於財政收入與支出、以及行政人力的監督和控制微弱，各級官僚包括胥吏、差役與兵丁，基本上將其職位當作自己的家產，慣於用之為己牟利；並以開山撫番為例，說明此種家產官僚制直到清末仍普遍存在臺灣統治文化中，未因實施新政而走向科層理性的統治形態。此概念與本文所指的官商利益結構有類似的意涵。惟本文以「利益結構」名之，主要試圖說明官員與仕紳或是書吏等以利益為導向的合作模式，而非偏重於描述官僚的統治行為與文化。參見邱澎生，〈十八世紀滇銅市場中的官商關係與利益觀念〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》第 72 本第 1 分（2001，臺北），頁 49-119；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，臺北），頁 139-174。

3 韋慶遠，〈康熙時期對「生息銀兩」制度的初創和運用——對清代「生息銀兩」制度興衰過程研究之一〉，《中國社會經濟史研究》1986 年第 3 期（廈門），頁 60-69、〈雍正時期對「生息銀兩」制度的整頓和政策演變——對清代「生息銀兩」制度興衰研究之二〉，《中國社會經濟史研究》1987 年第 3 期（廈門），頁 30-44、〈乾隆時期「生息銀兩」制度的衰敗和「收撤」——對清代「生息銀兩」制度興衰研究之三〉，《中國社會經濟史研究》1988 年第 3 期（廈門），頁 8-17；賴惠敏，〈乾隆朝內務府的當舖與發商生息（1736-1795）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》第 28 期（1997，臺北），頁 133-175；邱澎生，〈十八世紀滇銅市場中的官商關係與利益觀念〉，頁 49-119。

4 關於「原額主義」在清代臺灣的實踐情形，林文凱認為在維持社會穩定的考量下，未進行大規模的土地清釐，僅能在小地方進行修補性的改革，致使行政資源有限、財政困窘。參見林文凱，〈土地契約秩序與地方治理——十九世紀臺灣淡新地區土地開墾與土地訴

一、臺江海埔的形成與拓墾

道光三年（1823）七月，臺灣西南部洪水氾濫、曾文溪改道，其出海口南移至臺江內海，原來為一潟湖的臺江內海，在溪水夾帶大量泥沙的持續沖積下，逐漸浮成一片浩瀚的沙埔，陸化面積廣達數千甲。浮覆地在臺灣西南部沿海經常可見，但道光初年此次浮覆，範圍之廣，遠超過歷來的浮埔，使得整個臺江地貌驟然改變。據時任臺灣知縣的姚瑩（1785-1853）在〈籌建鹿耳門砲臺〉一文描述：

> 道光三年七月，臺灣大風雨，鹿耳門內，海沙驟長，變為陸地。……當時但覺軍工廠一帶沙淤，廠中戰艦不能出入；乃十月以後，北自嘉義之曾文，南至郡城之小北門外四十餘里、東至洲仔尾海岸，西至鹿耳門內十五、六里，瀰漫浩瀚之區，忽已水涸沙高，變為陸埔。[5]

可知自道光三年七月至十月，短短 4 個月間，北自曾文溪出海口，亦即媽祖宮庄（今臺南市安南區顯宮里）的北畔，往南直到府城小北門外（今臺南市中西區文賢里），原來一大片水域已然成了沙埔。府城西門至安平之間的潟湖，也成了平野，雖然其間尚遺留有若干潮間帶，但每年秋冬之後，也可撩衣而涉。[6]原來行駛船隻的內海港道淤塞，不僅軍工廠（北廠，今臺南市成功路與臨安路交叉口一帶）中的戰船無法出入，就連商船來往也備感困難。[7]

為了恢復港道的運輸功能，啟動疏濬工程遂不可免。然而，誠如光

訟的歷史制度分析〉（臺北：國立臺灣大學社會學系博士論文，2006）。

5 〔清〕姚瑩，《東槎紀略》，收入《臺灣文獻叢刊》第 7 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1957；1829 年原刊），頁 30-32。

6 至同治十三年（1874）「安平第一橋」建成，府城與安平更連成一條大路。參見〈安平第一橋碑記〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》，收入《臺灣文獻叢刊》第 218 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1966），頁 350-351。

7 姚瑩，《東槎紀略》，頁 3、31。

臺灣大學學術期刊資料庫

緒年間臺灣道劉璈（?-1889）在議論地方公共建設時所稱：「國家正賦，歲有常經」，對於地方公事，像是修理道路、疏濬溝渠，抑或育嬰、養濟、義倉等，「斷不能另請動撥（正供）」，而是必須由官員們「於無可設措之中，另作化裁通變之計」。[8]道光年間臺江港道的疏濬，即屬於此類非經常性的地方建設支出，無法從正供中撥款運用；再加上其工程非同小可，耗費之鉅，亟需官員們的「化裁通變之計」。

整個港道疏濬工程，約可分成兩部分。一為軍工廠坪起，匯入從西門外五條港通往安平之港道，[9]屬戰船出入軍工廠時必行之航道，主要由軍工廠的直屬長官——兵備道負責籌費開挖；另一部分，也是最重要的疏濬工程，是五條港直達安平大港，[10]這不僅是戰船從軍工廠港道通往安平外海的孔道，也是眾多商鋪以小船將貨物從府城西門載運至安平的主要通路。[11]治臺官員們的「化裁通變之計」，是將五條港直達安平大港的疏濬工作，「委託」富有貲財、且向來依賴港道輸出入貨物的臺南三郊商人，由其出資雇工施作。對於商人來說，受命承辦該項工程，不僅是為地方公共建設服務，有利於與政府官員建構關係，也有益於郊戶自己的進出口業務。

然而，因港道上游積沙過多，疏濬港道工程終究難以在短時間內完工，一如官員所稱，「雖年年開挖，旋修旋淤，竟有一歲而開數次」，[12]可謂曠日費時。三郊蘇萬利、李勝興、金永順等在稟文中表示：「蒙前道憲示諭，安平港道淤塞，飭著（蘇萬）利等出資疏通。是以凜遵雇工開挖，自道光年間，至咸豐三年，逐歲修補，不致洪水氾濫入廠，先後

8 〔清〕劉璈，〈稟籌辦全臺鄉會試館賓興及育嬰養濟義倉各事宜由〉，收入氏著，《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），頁 111-115。

9 約今臺南市海安路與成功路交叉路口，至臨安路與民生路交叉口。

10 約從今海安路與民權路或民生路交叉口，直通安平港，亦即今臺南運河的一部分。

11 〔清〕徐宗幹，〈報廠港竣工書〉，《斯未信齋存稿》，收入〔清〕丁曰健輯，《治臺必告錄》（南投：臺灣省文獻委員會，1997），頁 299-302。

12 徐宗幹，〈開港議〉，《斯未信齋存稿》，收入丁曰健輯，《治臺必告錄》，頁 297。

臺灣大學學術期刊資料庫

計費番銀一萬餘元。」[13]若工程自道光四年（1824）起算，至咸豐三年（1853），將近 30 年間，臺南三郊蘇萬利等共耗費番銀一萬餘元，金額頗為可觀，但工程時間長達 30 年，分攤下來，每年負擔應不算太大，更何況官員們也在後來之浮埔開發上，給予三郊商人若干租稅優惠（參見下文）。故對商人來說，從事這個公共事業算得上是利人利己，不至於全然虧本。

至於軍工廠坪起至西門外五條港的疏濬工程，主要是由道員籌費開挖。道光四年至七年（1824-1827）間，臺灣兵備道孔昭虔（1775-1835）乃以「歲修港道之需」為由，向閩粵總督趙慎畛和福建巡撫孫爾準（1772-1832）等奏准招佃墾耕剛剛浮覆的臺江海埔，招徠民人圍築魚塭或墾闢田園，再由兵備道按甲徵收海埔租，以此做為歲修軍工廠港道之用。[14]此海埔租與屯租、隘租一樣，皆是治臺官員以從事特定地方建設或公務目的而創設的財源。因海埔租使用目的明確，獲准免於歸入國課，成為臺灣兵備道可支配的一項財源。

該稟案獲得核准後，臺灣西南部沿海遂展開一連串的築墾活動。這片道光年間浮覆的海埔地面積甚廣，《臺灣采訪冊》稱：「臺轄之柴頭港、洲仔尾、三崁店等處，以至嘉屬之鼎臍塭、灣港口、菅寮等處，……自東徂西，約十多里，自南達北，約二十餘里」，[15]實際範圍比前述姚瑩所指還要來得大，主要分布在臺灣縣外武定里、效忠里，以及嘉義縣西港仔保等三里保（參見圖一）。其中外武定里的大部分土地幾乎都是臺江的浮覆地，故明治二十九年（1896）外武定里事務處理委員徐同在給臺南縣知事磯貝靜藏的說明書中就稱，該里十九庄均係由海浮覆鹽埔開墾變成埔園、鹽園。[16]日治初期《臺灣日日新報》亦云：「芊仔埔一

13 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權篇》，收入《臺灣文獻叢刊》第 150 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963），頁 914-915。

14 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權篇》，頁 914-915。

15 陳國瑛等採輯，《臺灣采訪冊》，收入《臺灣文獻叢刊》第 55 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1959），頁 5。

16 〈知事ノ諮問二對スル徐同（外武定里）ノ答申〉，《臺灣總督府公文類纂》（南投：

臺灣大學學術期刊資料庫

帶海埔，人民要耕種者，均需要赴道轅給照，然後准其開墾為園、為塭，名曰外武定里。」[17]效忠里、西港仔保轄區內的浮覆地也不少，據日人統計，效忠里內海埔租項下的園、塭即高達 261 所。[18]至於西港仔保，後續招墾者不計，單就最早列入海埔租拓墾的蘆竹崙浮埔即高達 500 甲之多。[19]

然而，被列入道員管轄之浮覆地的面積實不只於此。除了這三個里保之外，隨著後來歷任道員持續清理各浮覆地，或是民人主動向道署報墾，被列入海埔租的土地範圍持續擴大，除許多後來新生的沿海浮埔被納入海埔租範圍外，曾文溪沿岸的溪埔也一併入列。故在現存的資料中可以發現，除了上述三里保外，位處嘉義縣、臺灣縣境內的安定里、新昌里、鹽水港保、蕭壠保、歐汪保、善化里東保，甚至大坵田西保、學甲保等，皆有道員給出墾照之土地分布。[20]

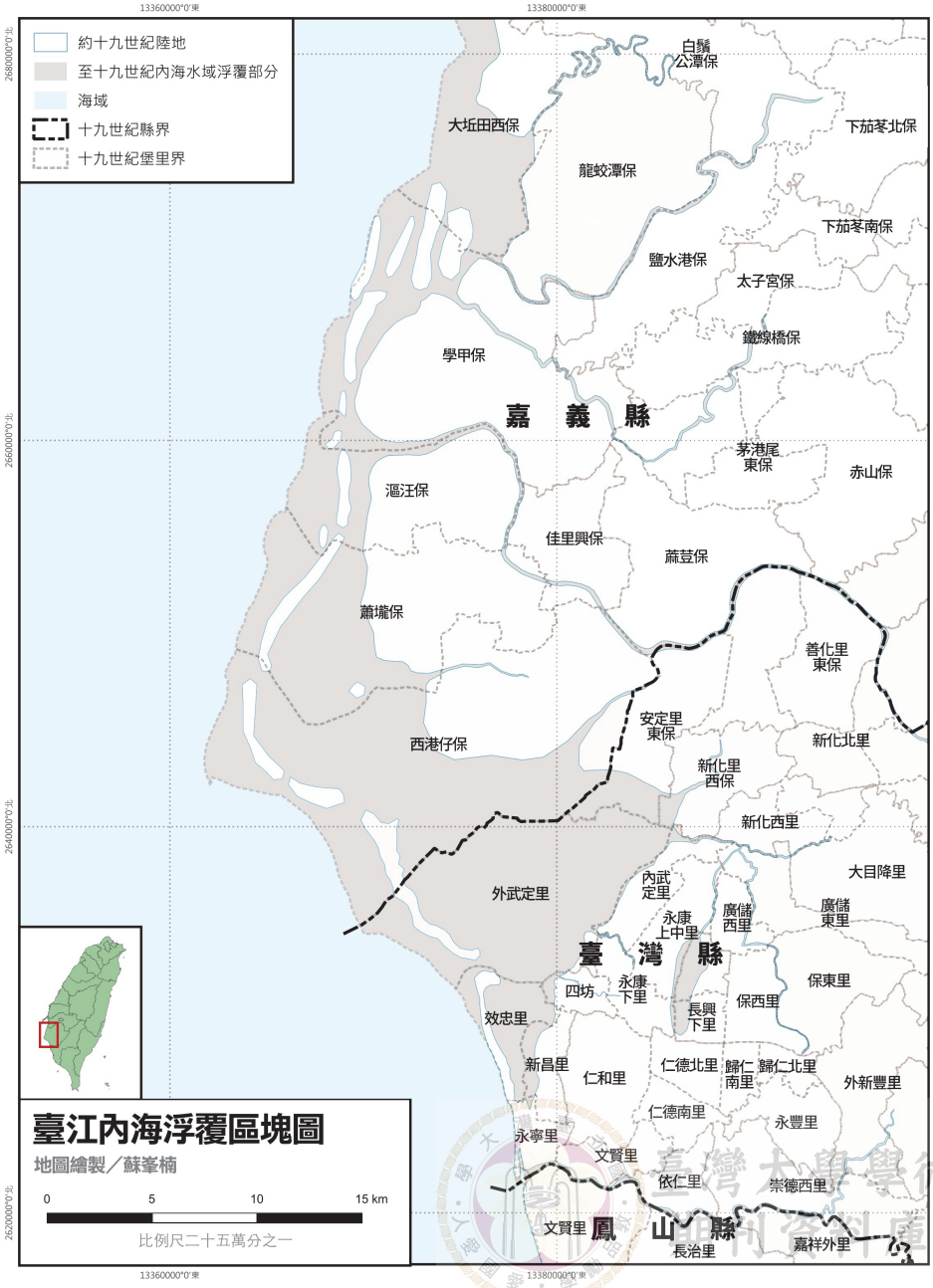
國史館臺灣文獻館藏），第 9867 冊第 1 號。

17 〈海埔原因〉，《漢文臺灣日日新報》，1905 年 11 月 11 日，4 版。

18 〈民內第三六一號調查事項材料〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 9684 冊第 1 號。

19 〈道光七年招墾海埔新生地告示〉，收入黃典權主修，《臺南市志稿》（臺南：臺南市政府，1958），卷首，頁 63。蘆竹崙約在西港仔保新吉庄及其附近範圍，原為安定里西港仔保，後因曾文溪改道，該處墾地被曾文溪切成南北兩處，溪流北岸面積較大，溪南面積較小，但其行政區皆為嘉義縣西港仔保。

20 光緒九年（1883）墾戶蔡振興等請墾安定里埔地，參見〈塩水港廳大租ニ關スル舊記書類〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4416 冊第 49 號。又如日治初期蕭壠保下山仔寮庄之六六之一番養魚池，係同治十年（1871）八月蔡羅向兵備道請得墾照後自行墾築而成，參見〈臺南廳開墾地業主權認定及土地臺帳登錄方認可〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 2027 冊第 1 號。即使光緒年間清丈後，臺灣道仍持續發放墾照，如發給林人文之合豐館、王化成等人墾照，使其開墾善化里東保東勢寮庄、六分寮庄土地，也給歐汪保口寮庄業主陳啟明墾照，開墾當地魚塭 18 甲餘。參見〈漚汪堡舊慣調查書〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4414 冊第 9 號、〈塩水港廳大租ニ關スル舊記書類〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4416 冊第 49 號、〈臺南市王萬福對楊如、楊海定調書〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4417 冊第 22 號。



圖一　臺江內海浮覆區塊圖

如嘉義鹽水港街舉人張步蟾，即以「墾號張恆德」名義，向道署請墾嘉屬大坵田西保新塭庄（今嘉義縣布袋鎮）埔地一所。[21]光緒十七年（1891）墾戶王化成也主動向道署報墾位於新化里、善化保的曾文溪溪埔。[22]至於光緒七年（1881）英商怡記（Elles & Co.）在打狗旂後哨船頭（今高雄市鼓山區哨船街）租用海灘，填築成貨棧用地，雖不計入海埔租範圍，也是由道員張夢元發給執照並收納地租。[23]可以說，道光年間以降，原來職權設計上不曾直接管理田土的臺灣兵備道，藉著維修軍工廠港道的名義，搖身一變，成了臺灣西南部沿海浮覆地的最大地主。[24]

關於海埔租的實際面積，歷來有不同說法。如《臺灣私法》依據清代曾擔任海埔管事的陳鳳章、黃溫奇等人口述，海埔租的土地約有 2 千餘甲，可徵息租銀約 4,000 元。[25]然而，根據日人在明治二十九年（1896）所製作的資料，在各種官田、官租中，以海埔租的面積最大，共有 4,454 甲，每年徵收 3,434 元。[26]因該份資料係日人政府作為徵收官租的依據，應較具可信性。此外，《臺灣總督府公文類纂》也保存了一份 1896 年的官租名冊，其中顯示海埔租共有 2,918 甲，約有租金 3,000 元。[27]只是，該名冊似僅列出當時之臺南縣（清代之臺灣縣或安平縣）轄下的部分，

21 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權編》，頁 913-914。

22 〈臺南市王萬福對楊如、楊海定調書〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4417 冊第 22 號。

23 〈臺灣道張夢元給怡記行執照〉，原件為 FO678/3011，引自葉振輝，〈一八六〇年怡和檔臺灣史料輯要〉，《高市文獻》第 17 卷第 3 期（2004，高雄），頁 1-16。

24 臺灣兵備道（因時間不同，而有不同的稱呼，如分巡臺廈兵備道、分巡臺廈道等）的職權，除了是掌理臺政的最高官員外，也曾被賦予兼領學政、兼按察使銜、兼兵備銜等職，但因性質上屬於分巡道，以管理刑名為主，並未直接參與錢糧稅收等事務。參見許雪姬，《北京的辮子：清代臺灣的官僚體系》（臺北：自立晚報文化出版部，1993），頁 13-15。

25 臨時臺灣舊慣調查會，《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書：臺灣私法》（臺北：臨時臺灣舊慣調查會，1910-1911；以下簡稱《臺灣私法》），第 1 卷（下），頁 54。

26 〈舊政府官租徵收方法〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 9699 冊第 14 號。

27 〈官有地及官租權アル土地并ニ官有家屋取調稟申ノ件（元臺南縣）〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 9870 冊第 1 號，1897 年 5 月。該文件產生當年，全臺行政權改為六縣三廳，原臺南縣轄下之嘉義支廳升格為縣，故文件所記錄的資料應只有臺南縣的部分。從內容來看，也無嘉義縣業主的名單。

臺灣大學學術期刊資料庫

並未含括嘉義縣（清代嘉義縣）在內。從面積與租金金額來看，海埔租的收益其實不高，平均一甲租金尚不足 1 元。原因主要是海埔地鹽分高，且冬季風沙大，雖適宜養魚、曬鹽，但農作效益不高，故所訂定的租金等則包括下園、下下園、鹽園、上塭、中塭、下塭、草塭等 7 種，遠比屯租等官租來得低。又，其中草塭、鹽園的數量甚多，每甲徵收的租金分別只有 0.22、0.8 元，[28]以正供的標準來看，皆屬不入等則的土地。也因此，海埔墾地的面積雖大，但所收租金卻不多。

上述面積與埔租金額等數據乃是指實際徵收海埔租的土地與租金而言，並非道署轄下海埔墾地的全部面積與收益。道署在核發墾照時，除了已墾成的旱園或魚塭外，經常還附加未墾鹽埔、青埔等不徵收埔租或未立刻徵收埔租的土地，面積甚至大於已墾且徵收埔租的田園或魚塭。如道光七年（1827）蘆竹崙招墾告示，除有現耕園 77 甲，另有青埔 350 甲、鹽埔 70 餘甲。[29]同治十四年（1875）給安定里墾戶陳隆記十分塭仔埔地，除熟耕園 14.19 甲外，也有青埔 30 餘甲。[30]理論上這些青埔、鹽埔也可能在墾耕後徵租，但實際上往往未列入埔租項下。如光緒十七年王化成向道署報墾善化西保石仔瀨（今臺南市大內區）溪埔長約一里餘之地，現耕面積為 4.2 甲，另有 50 餘甲未墾沙埔。直到光緒二十年（1894）其繳納的息租銀皆以 4.2 甲計算。但實際上王化成墾成的土地共有 12.6 甲，是原來報墾面積的 3 倍之多，其餘 50 餘甲未墾沙埔也在光緒十九年陸續給佃人墾耕。[31]是故，若加計這些未徵收埔租的土地，實際墾地的面積應遠大於前述的 4,454 甲。

除了交給墾戶承墾的海埔地之外，道署還將許多浮覆地撥歸他用，

28 《臺灣私法》，第 1 卷（上），頁 394-395、第 1 卷（下），頁 54-55。海埔租地租率分別為：上塭每甲 1.32 元、中塭 0.88 元、下塭 0.66 元、草塭 0.22 元、下園 1.6 元、下下園 1.2 元、鹽園 0.8 元。

29 〈道光七年招墾海埔新生地告示〉，收入黃典權主修，《臺南市志稿》，卷首，頁 63。

30 〈塩水港廳西港仔堡吳恭外一人和解ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4417 冊第 25 號。

31 〈臺南市王萬福對楊如、楊海定調書〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4417 冊第 22 號。

臺灣大學學術期刊資料庫

或以其他名目徵收租金。如嘉義縣安定里港口、油車、埔尾三庄（約今臺南市安定區港口里、南安里等處）共有 130 餘甲埔地，其中 80 甲劃為「道永昌租」，租金充作道署書吏香燈銀之用，餘 50 甲才向道署或軍工廠完納海埔租；[32]又如大西門外一處軍工廠之廢棄港道，以繳納開臺延平郡王祠香燈租的名義，賸給民人開墾成塭。[33]至於國聖港外的一處浮坪，則以年納道憲關帝廳香燈銀的名義，賸予三股仔黃姓諸人合夥築塭。[34]位在安平、面積約有 111 甲之多的志於道塭，和 34 甲的四草塭，其租金則是做為道員書吏和海東書院用費。[35]由吳順記、陳豐記等人承墾位在蔴豆保西庄寮仔廍（今臺南市麻豆區寮廍里）沙埔，亦由道署發給墾照，充作海東書院書田，惟面積不詳。[36]至於三郊出資雇工完成疏濬工程，道員梁元桂為了酬庸其功勞，特予其塭埔地 58.9 甲進行開墾，並獲得免徵埔租之特權。[37]安平塗城外簡仔宮、簡仔尾（應指今臺南市安平區港尾里一帶）等處有零星塭埔，因申請墾耕的安平社民實在窮苦，獲准「概免請照完租」。[38]再如前述英商怡記在打狗的貨棧用地。

由此可見，臺灣道掌控下的浮埔，並不全然徵收海埔租，實有許多土地以各種名義徵收租金，或者乾脆豁免租金。故道光至光緒年間開墾的浮覆地，包括繳納海埔租、未繳納任何租金之墾地，以及其他名目繳納租金的土地，總面積實不只 4,454 甲，保守估計應在 5,000 甲以上；如果加計鹽埔、青埔，恐怕更在 7、8 千甲以上。其範圍之大，遠超過清代中葉在臺灣中北部積極展開拓墾的竹塹金廣福墾隘，或埔里平原開墾案。

32 〈申告書整理ニ關スル調查復命書〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4410 冊第 42 號。

33 〈臺南廳開墾地業主權認定及土地臺帳登錄方認可〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 2025 冊第 4 號。

34 〈臺南市翁祥理由書取消願〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4418 冊第 17 號。

35 〈安平地方魚池反別取調關谷傭復命書〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 9689 冊第 16 號。

36 臨時臺灣土地調查局編，《臺灣土地慣行一斑》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1905），頁 320。

37 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權編》，頁 914-916。

38 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權編》，頁 922-923。

臺灣人學華術 期刊資料庫

道員掌控浮覆地的特許權利是源自於「歲修港道之需」，但其理由卻頗令人玩味。原因之一是，真正用於築港的海埔租金極少。這條港道的上游為洲仔尾溪，每遇大雨，沙泥貫注，以至於港道隨開隨塞。道光末年臺灣道徐宗幹（1796-1866）乃奏請在小西門外迤南一帶另設新廠，並在舊廠港道上游築立水壩。整個工程包括港道開挖、移廠、築壩，先後共花費 4,700 元。然而，歷經 20 餘年開墾的海埔墾地，租金卻只有道光二十八年度（1848）的 400 餘元，遠不足以支應。徐宗幹的應變辦法是，除海埔租金 400 元、現任道員捐補 300 元外，其餘 4,000 元先由府庫生息銀墊支，再由道員不分正任、署任，自道光二十九年（1849）閏四月一日起，勻做 6 年攤捐歸補。[39]簡言之，歷年的海埔租金使用於港道工程者其實只有區區 400 元。原因之二是，到了同治年間，軍工廠已不再修造戰船，甚至在同治十三年（1874）廢除，[40]但道員卻仍以「歲修港道之需」，將各地新近浮覆的土地納入埔租的徵收範圍，得以支配的土地持續擴大，徵收的租金不斷增多。要言之，整個海埔地的開發與軍工廠港道修築其實並無太大關係，一如日治初期的調查官員安藤靜所稱：「不過是一種名義而已。」[41]

然而，此名義卻讓道員在國家正規的田賦管理體系之外，合理化地

39 徐宗幹，〈報廠港竣工書〉，《斯未信齋存稿》，收入丁曰健輯，《治臺必告錄》，頁 299-302。臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權編》，頁 921。

40 〔日〕安藤靜，〈臺灣南部的海埔、溪埔及人造陸地之舊慣（續前）〉，《臺灣慣習記事》第 5 卷第 8 號（1905，臺北），頁 51-56。至於李其霖的說法是，因仍有戰船必須修理，軍工廠的業務直到臺灣割讓給日本後才結束，參見李其霖，〈清代臺灣軍工廠的沒落〉，《暨南史學》第 12 號（2009，南投），頁 157-200。本文認為前者的調查時間距離日本統治臺灣不到十年，且曾就相關事務向蔡國琳等人洽詢，應有其可信性。另外，左宗棠在同治五年（1869）的奏摺也稱：「臺灣水師向設戰船九十六號，今無一存者，戰船既無，而大修小修之費仍不肯減，船無可修，而修船之費仍不能無。」顯示當時已無戰船，雖然官方仍編列修船的費用，但其實已無該項事業。參見〔清〕左宗棠，《左宗棠全集》（長沙：岳麓書社，1987），頁 145-148。

41 安藤靜，〈臺灣南部的海埔、溪埔及人造陸地之舊慣（續前）〉，《臺灣慣習記事》第 5 卷第 8 號，頁 51-56。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

擁有掌控廣達數千甲海埔墾地且豁免地稅的特許權利，不僅可以任意地將海埔地撥歸各種用途，也可以自由地支配海埔租金的收入。其造成的影響，一方面是讓道員擁有更多資源，投入地方治理工作，從事更多的公共建設，像是支應官廟、書院、撫卹窮人、回饋協助疏濬的紳商等，光緒八年（1882）臺灣道劉璈也曾將海埔租金使用於育嬰堂的建設上。[42]在人口持續增加、財政匱窘、外患與變亂頻仍的清代後期，對於需要更多行政資源挹注的道員來說，海埔租的出現確實有其積極、正面意義。

不過，這個特許權利的形成，因為缺少各級行政機關的制約，而使得土地的拓墾與管理事務容易陷於利益分贓、私相授受的境地。前述歷經 20 餘年開墾的海埔墾地租金卻只有 400 元，即可反映問題所在。徐宗幹在論述該問題時表示，海埔租金數量之少，原因之一是風災水患，有淡地變鹽者、有被水沖沒者，以致征收不足。[43]另一原因則是承辦管事所舉非人，以及歷任道員任聽侵缺，致使「內中各佃戶（按：應是指向道員領取墾照的墾戶，亦即後來的業戶）每年竟有完不及半者，甚至十無二三」。[44]徐宗幹沒有說清楚的是，為何這些道員任聽侵缺？歷年徵收的海埔租去向如何？可以想像，海埔墾地的開發從道光初年至徐宗幹蒞任，包括長期虧欠租金的業戶、上下其手的管事，以及任聽侵缺並將租金納為己有的道員，甚至辦理相關事務的衙役書吏等，已經形成一個利益結構，分別從海埔墾地的開發過程中牟取利益。雖然徐宗幹力圖整頓，但也只能就道光二十至二十九年（1840-1849）的欠租部分加以追討，並更換管事。[45]至於由道員、業戶和管事彼此通同合作的官商利益結構，其實未有關鍵性的改變。曾在清末時期參與地方公共事務的臺南舉人蔡

42 劉璈，《巡臺退思錄》，頁 111-115。

43 徐宗幹，〈報廠港竣工書〉，《斯未信齋存稿》，收入丁曰健輯，《治臺必告錄》，頁 299-302。

44 〈諭示〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權編》，頁 921-922。徐宗幹此處所謂「佃戶」，乃是指向道員申請墾照的墾戶，也就是後來納租的業戶。因官方收取的海埔租其實包含地稅與大租兩層意義，故官方往往將自己定位為大租戶，向其承墾者則成了佃戶。

45 〈諭示〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權編》，頁 921-922。

臺灣大學學術期刊資料庫

國琳（1848-1909）等人指出，海埔租都被道員納入私囊，即可說明即使經歷光緒十二年（1886）土地清丈，這個由道員支配的利益結構直到清末都仍然存在並持續作用。[46]

二、浮覆地開發與官商利益結構的塑成

閩浙總督、福建巡撫允許廣大的臺江海埔墾地不徵收國課，直接交由道署支配，其理由除了籌措軍工廠港道維修所需資金外，海埔地向來被認為耕種困難、出息不高也是重要原因之一。故徵收海埔租金的租率極低，甚至比一般通用的田、園等稅率都要來得少。這也可以解釋何以軍工廠裁撤後，官方並未考慮將所有的海埔墾地奏銷，仍允許由道員掌理並徵收租金。直到土地清丈，才以特別低的海埔稅率，將海埔墾地納入國課，但道員仍保有收取租金的權利。[47]

事實上，將海埔以有別於田園的特別方式加以管理並非始於臺江海埔，長期以來臺灣西南部即不斷有海埔浮覆，地方官員對於浮覆地也早已形成一套特殊的管理方式。更重要的是，在這個特別的管理方式下，地方官員、管事或差役，以及墾戶或業戶等，也形成一個利益結構，彼此合作、各自牟利。故臺江海埔的開發與運作模式其實有脈絡可循。

早在臺江海埔浮覆之前，臺灣西南部沿海已有普遍的浮覆現象。臺灣島四周環海，島內溪流短促且高低落差大，流速快、沖刷力強，土壤沖蝕作用旺盛。尤其嘉南平原，包括朴子溪、八掌溪、急水溪、曾文溪、二仁溪等，因集水面積廣大，且雨量集中在夏季，每逢雨季，大量溪水夾雜泥沙被河流帶往下游以及河口，以致呈現大量物質堆積的現象。[48]許多平原上的河流因泥沙堆積，不僅在下游經常出現河道移動變遷的現

46 安藤靜，〈臺灣南部的海埔、溪埔及人造陸地之舊慣（續前）〉，《臺灣慣習記事》第5卷第8號，頁51-56。

47 《臺灣私法》，第1卷（下），頁54-55。

48 林朝棨，《臺灣地形》（臺中：臺灣省文獻會，1957），頁101。

臺灣大學學術期刊資料庫

象，其泥沙沖積入海後，也造成海中土地漸漸浮升。高於水面者，成為沙洲、浮覆地，低於水面者則為淺海、潟湖。在臺灣西南部各大小河流中，同樣發源於阿里山山脈的八掌溪、舊曾文溪（原來在歐汪溪，也就是現在之將軍溪河道，後向南改道，成為現今的曾文溪），因集水面最廣，所帶來的平原沉積物質最為豐富，因而在此三條河川出海口兩側，分別形成了陸地侵入海域的沙洲半島地形。康熙至乾隆年間，隨著三個沙洲半島不斷向海域發展，進而將海岸以西的潟湖分隔成南、北兩個部分，形成由濱外沙州、尖沙或潟湖等構成的內海。[49]位於八掌溪與舊曾文溪（今將軍溪）間的北側潟湖，被稱為倒風內海，外有北鯤鯓、南鯤鯓、北門嶼、馬沙溝、青鯤鯓等濱外沙洲與外海相隔。舊曾文溪與二仁溪間的南半潟湖，則稱為臺江內海，其外也有海翁線、北線尾、一至七鯤鯓等濱外沙洲縱列。[50]然而，隨著河川流路的多次改變，以及持續且大量的泥沙沖積，乾隆末年以降，兩個內海也出現明顯的淤積現象，如位於倒風與臺江內海交接的嘉義縣安定里、蔴豆保一帶，康熙年間時原來瀕臨海域，有港汊、海灣，可通行舟楫、採捕魚貝，但到了乾隆末年時，「沙泥填壓，港路廢弛」，至嘉慶年間，部分地方甚至成了耕種的沙埔。[51]至於臺江內海本身，也在道光三年的大洪患下被填平大半。

這些原本位處海濱的內海，或是冲積後形成的浮覆地，往往具有地質鹽滷、容易遭受風災水患崩塌流失等特性，加上冬季北風強勁，耕種至為不易，但對當地居民而言，卻可利用這些內海從事經濟活動。其中，

49 陳正祥，《臺灣地誌》（上）（臺北：敷明產業地理研究所，1959），頁 61。

50 盧嘉興，〈曾文溪與國賽港〉、〈八掌溪與青峰闕〉。當時的曾文溪乃是從歐汪溪，即今將軍溪入海，而非現今之曾文溪出海口，其形成的沙洲半島位在今臺南市將軍區之山仔腳西邊，故盧嘉興也將此處定位為臺江內海的北界。

51 安定里的新港、灣港原來可通舟楫，但至乾隆至嘉慶年間，港道功能已逐漸消失，離海日遠，對於其地形演變以及隨之而來的地權變遷，可參見李文良，〈清代臺灣的「港戶」及其水域權利——以臺江內海新灣二港為例〉，《臺大歷史學報》第 54 期（2014，臺北），頁 211-246。至於蔴豆保的演變，參見曾品滄，〈從番社到漢庄——十七至十九世紀麻豆地域的拓墾與市街發展〉，《國史館學術集刊》第 7 期（2006，臺北），頁 1-44。

臺灣大學學術期刊資料庫

內海中的港汊，可從事航運、捕撈等，如倒風內海即有鐵線橋港、茅港尾港、麻豆港等，康熙年間「商船到此載糖、菁貨物」。[52]臺江內海也有大鯤鯓、北線尾、柴頭港、茄藤港等大小港汊。至於海岸邊隨處可見退潮時浮現、漲潮時沒入水下的土地，亦即海坪，除捕撈外，更有蓄養蚶蠔、採捕魚貝等功能。如臺江內海北畔的洲仔尾（今臺南市永康區鹽洲里），在道光年間之前「原迫海墘，高處多漁戶居焉，低處則產蠣、蟹、鯉、蛤，漁人或造小艇，或設竹筏，取為生業」。[53]雖然經濟利益不高，所得有限，但因「原係天地自然之利」，不需投資重大成本，許多沿海居民多賴以維生，即季麒光所說的「至海濱窮民，餐風飲露，採捕鯉蚶等物，赴市零賣，所得升合以活家口」。[54]因屬自然之利，且其疆界難以區劃，許多沿海居民常將海坪視為公海，由當地聚落居民所共有、共享。

至於浮覆的海埔，除離海日遠可堪耕種者外，濱臨水域的海埔則可從事圍塭養魚，或築埕曬鹽等事業。無論養魚或曬鹽，在清代時其經濟利益甚為可觀，吸引許多資本家爭相投資，成為臺灣西南部沿海的兩大重要事業。惟雍正年間以降，食鹽由商人自由販賣改為政府專賣，鹽場設置多受官府管制，鹽坪的數量有限；相較之下，魚塭不僅經濟利益甚高，有「魚塭利息勝於田畝」的說法，[55]且可任由民眾開築，蓄水養魚。可供築塭的海埔也因此成為有力者爭奪的標的，以先行佔有或向官方報墾納餉的方式，遂行私有化。

雖然港汊、海坪、海埔的利用方式有所不同，商業化的程度也有明顯差異，但彼此間的實際界限卻很難清楚劃分。雖說許多魚塭、鹽埕是建立在海埔上，但其實建立之初，往往是「就海坪築岸納水蓄魚」，亦

52 〔清〕周鍾瑄，《諸羅縣志》，收入《臺灣文獻叢刊》第 141 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962），頁 15。

53 陳國瑛等採輯，《臺灣采訪冊》，頁 28。

54 〔清〕季麒光，〈請免雜稅文〉，收入氏著，《東寧政事集》（廈門：廈門大學出版社；北京：九州出版社，2004），頁 342-343。

55 〔清〕唐贊袞，〈圳租〉，《臺陽見聞錄》，收入《臺灣文獻叢刊第》第 30 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958），頁 84-85。

臺灣大學學術期刊資料庫

即選擇在淺水的港道、海坪，利用築堤的方式，隔絕海水，形成塭池或鹽坪。故許多有力者為了掌握海埔築塭，往往先行在海坪上「聚夥搭寮、插標霸佔」，並向官府認課納餉，取得所有權，一方面畜養蚶蠔，另方面等待港道、海坪稍一淤淺，即圍築塭堤、蓄水養魚。如倒風內海的麻豆港港道，雖是「水流出口之區」，但在康熙至乾隆年間因適合開築魚塭，吸引港戶、鹽商、府衙差役或地方豪族競相向知縣稟請墾築魚塭。[56]納餉築塭者甚至經常利用海坪界限不易區劃的特性，將臨接的海坪或海埔占為己有（或稱添附），「於塭岸之外再築小岸，或搭寮插標」，[57]私自擴充餉塭範圍，影佔鄰接的公海。

這種以認餉納課為手段所進行的公海私有化行為，無疑將危及依賴海坪採捕維生之附近民眾的公共利益，導致許多沿海聚落居民紛起抗爭。如麻豆港道築塭一案，即受到當地耆民、業戶及番土目聯名控告，將已築的塭堤拆毀。又乾隆二十四年（1759）安定里東西保（約今臺南市安定區、西港區）一帶海坪，原屬當地二保鄉民公眾採捕之所，卻遭少數覬覦者以陳閎德墾號認課報陞為理由，搭寮、插標，遂行霸佔，甚至逐步擴張範圍，進而引發當地民眾抗爭。[58]乾隆五十三年（1788），瀨東鹽場（今高雄市小港區大林浦）鹽丁利用林爽文事變的機會，霸佔位在其魚塭旁原屬公眾利用的海坪，禁止居民採捕，進而與當地庄民發生械鬥，終釀成命案。[59]乾隆五十七年（1792），嘉邑旌義里西保（今臺南市佳里區）生員洪如珪等也呈告塭戶洪金星等赴縣給牌，藉輸納餉，罔佔公海。[60]

---

56 〈嚴禁佔築埤頭港示告碑記〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》，頁 386-387。

57 〈奉憲示禁〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》，頁 428-429。

58 〈嚴禁霸佔海坪示告碑記〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》，頁 387-389。

59 陳雲林總主編，中國第一歷史檔案館、海峽兩岸出版交流中心編，《明清宮藏台灣檔案匯編》（北京：九州出版社，2009），第 87 冊，頁 66-75。

60 〈奉憲示禁〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》，頁 428-429。

臺灣大學學術期刊資料庫

雖然在海濱圍築魚塭的現象遍及臺灣西南部沿海，但在道光年間以前，因倒風內海與臺江內海逐漸淤淺、浮覆地不斷出現，地方公眾與藉由納稅而合法佔有的商業資本勢力相互對立的情況，比起其他地方海濱更是經常上演，不少矗立在嘉義、臺南沿海的石碑，皆記錄其始末。然而，這些石碑之所以被建立，雖反映當地民眾強烈維護公海公用的決心，並警告野心分子勿作非分之想。但其實也意味著公海私佔活動在當地相當盛行，佔墾者勢力不小，民眾的反抗實有難度。從清代以來不計其數的魚塭紛紛在海濱興築來看，民眾抗爭失敗或根本無從反抗，任由有力者認納餉課、圍築魚塭的情況恐怕遠遠多於民眾抗爭成功的案例。

這些佔築港汊、海坪或海埔者，最常使用的手段即向官方認納餉課，藉由納餉的名義取得沿海水域的所有權。因為沿海水域環境變化無常，加上清代雜餉沿襲明鄭，而明鄭又多苛捐雜稅，使得沿海水域的餉稅名目頗為複雜，包括港餉、塭餉、鹽埕餉外，甚至有罟罾餉或蠔箔餉等。餉稅名目複雜，無疑也開啟更多有力者取得港汊、海坪或海埔之所有權的管道。

所謂港餉，即將港汊出贌給港戶（或稱港商），港戶需向政府繳納餉稅，但也有向在港汊從事捕撈的漁民收取寮稅，或向來往船隻收取船稅的權利。港餉的創設源自荷治時代，明鄭政府比照辦理，[61]清初以來延續此做法，故《諸羅縣志》稱：「以港之大小為額，贌港抽稅於港內捕魚之眾而總輸於官，謂之港餉」、「民入港取一魚一蝦，無敢不經贌港之手」。[62]據李文良的研究指出，港戶在清代時期的權力迭有變動，在乾、嘉年間因水域陸化，原來負擔港餉的港戶優先佔有新港浮埔的控制權。[63]除了墾耕為田外，也不乏利用港內土地圍築魚塭的案例，如嘉義鹽水港保伽藍廟（今臺南市鹽水區）敬益順號陳瑞珠等人，其先祖有自置茄荎頭南岐尾港（疑今嘉義縣布袋鎮好美里一帶）一所，年納餉銀

61 李文良，〈清代臺灣的「港戶」及其水域權利〉，《臺大歷史學報》第 54 期，頁 211-246。
62 周鍾瑄，《諸羅縣志》，頁 96-104。
63 李文良，〈清代臺灣的「港戶」及其水域權利〉，《臺大歷史學報》第 54 期，頁 211-246。

臺灣大學學術期刊資料庫

22 大員，但在道光年間出典給蔡指觀等人後，至咸豐年間因港道淤塞、網業盡廢，典主們只好耕築為魚塭。[64]

至於塭餉，「則徵於畜魚之所」，是對養魚之魚塭所徵收的餉稅。在明鄭時代，「塭、潭、罟、網等責成港商。小民捕取魚蝦，觔兩以上，必貼納餉稅於港商」，港餉其實包含塭餉。但到了清代，可能為了因應築塭養魚事業大盛，政府開始將塭餉獨立成為一個課目，《諸羅縣志》云「港口瀦水飼魚為塭，大者有徵，謂之塭餉」，[65]許多沿海水域土地的開墾，越來越多是以報納塭餉為名進行開發。雖然名之為塭餉，但內中往往有港汊、蠔埕等，並不全然是魚塭，[66]顯見塭餉似有逐漸取代港餉，成為地方政府管理沿海水域主要模式的傾向，也是清代人民取得水域土地所有權最重要的管道之一。鹽埕餉則是針對曬鹽的鹽埕課稅，按格起餉，「每一方丈徵銀 4 錢 9 分」，聽商承賫，[67]惟清初的鹽埕都是延續明鄭以來即設立者。雍正年間以後鹽埕的設立更受到官方嚴密管制，僅限於洲南、洲北、瀨南、瀨北等數處。[68]至於罟罾餉或蠔箔餉的課徵標的是罟罾、蠔箔等設施而非土地，且清代以來「多有其名而無其物，……大半官為之賠也」。[69]但也不乏因持有設施者長期佔有濱海土地，進而獲得官方承認，以繳納這兩種餉稅取得土地所有權並開鑿成為

64 〈嘉義廳大坵田西堡蔡閘外一人原野境界ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4411 冊第 9 號。

65 周鍾瑄，《諸羅縣志》，頁 96-97。

66 如乾隆年間位在諸羅縣笨港口的蘇隆全戶下北勢課塭，年徵餉銀六兩五錢，其物業內容除了魚塭外，也包括港汊，以及設置蠔蚶埕、蟶漏、厝地等地海坪和沙埔等。參見〈嘉義廳嘉義西堡葉燦嘉理由書取消ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4417 冊第 34 號，1903 年 11 月。

67 季麒光，〈請免二十三年半徵文〉，收入氏著，《東寧政事集》，頁 213-220。〔清〕高拱乾，《臺灣府志》，收入《臺灣文獻叢刊》第 65 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960），頁 131。

68 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），頁 28-41。除此四大鹽場外，後又陸續增加瀨東、瀨西、大田等。

69 周鍾瑄，《諸羅縣志》，頁 96-104。

臺灣大學學術期刊資料庫

魚塭的個案。[70]

雖然認課納餉是取得這些沿海水域土地的主要方式，但除了鹽埕餉受官方直接管制毋論外，自清初康熙二十四年至光緒十三年（1685-1887），包括港餉、塭餉等只有小幅增加的跡象。康熙二十四年蔣毓英《臺灣府志》中所記錄的港餉共 21 處，除了港汊外，也包括一、二處的魚塭和水潭，共 1253.8512 兩。到了清代後期，據《臺灣府賦役冊》、《臺灣通志》所載，港餉的部分只有新增彰化縣 3 處，共 24 處，魚塭則增為 5 口，其中真正新增者只有諸羅縣 2 口 100 兩，另有原來的鯤鯓港變成 1 所大塭，其港餉變成塭餉，四縣共徵餉銀 1378.5948 兩。[71]簡言之，從清初至清末，扣除彰化縣不計，嘉、臺、鳳三縣，除了增加 2 口魚塭（塭餉 100 兩）外，港餉、塭餉的總額幾乎未有變化。[72]（參見表一）

---

70 又如鳳山縣大竹里旂後庄林戀，有先父開墾海埔蠔栽地一段，年納蠔餉銀六分五釐，也成了該蠔埕的地主。臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權篇》，頁 931-932、950-951。

71 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣府賦役冊》，收入《臺灣文獻叢刊》第 139 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962），頁 25-26、41-42、53-54、69-70；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 232。

72 康熙至乾隆中葉，有繳納塭餉紀錄但未顯示在官方的賦役資料內者不少。除了下文所說的北中桁塭外，康熙末年《諸羅縣志》記載：「猴樹並礁巴嶼潭（荷苞嶼潭）蠔嗌港一所，徵銀七兩四錢零八釐八毫」（見周鍾瑄，《諸羅縣志》，頁 102），但根據雍正初年的資料，單單荷苞嶼潭的餉銀即 19.358 兩，加上附近其他魚塭，如大沙塭、中港林投塭等，每年餉銀 20.858 兩。又如草鞋鋪五塭，早在康熙二十四年即有蔡奇等人「報請陞科」，以及前註之笨港口北勢課塭年納塭餉 6.5 兩，皆未出現在相關紀錄中。洪林大道公塭、洪成慶媽祖塭在康熙年間也有「年納餉銀一兩二錢二分九厘」的記載，但同樣未見於官方賦役紀錄。以上只是文獻上所發現的部分，真正納餉者應遠超過賦役冊記錄的兩處。再以鳳山縣為例，直至清末，該縣賦役冊所記錄的港餉僅有竹滬、打狗、蟯港、萬丹等四處，共徵銀 219 兩有餘，至於塭餉，則有雍正九年臺灣縣撥歸鯤鯓塭一口 220 兩。但實際上《鳳山縣采訪冊》所載的魚堰高達 96 口之多，除官有魚塭 5 所外，餘 91 所皆為民有，包括面積龐大的放索塭、西港塭、大潭塭等等。其中大潭塭每年塭餉即達 40 兩以上。見盧德嘉，《鳳山縣采訪冊》，收入《臺灣文獻叢刊》第 73 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960），頁 112-116；〈嚴禁越塭採捕示告碑〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》，頁 392-393。彰化縣亦不乏繳納塭餉的案例，但

也就是說，即使報墾開築塭餉者所在多有，但並未反映在正式的稅賦紀錄上。

表一　清代臺灣港餉、塭餉統計表

	臺灣縣(安平縣)	鳳山縣	諸羅縣（嘉義縣）	臺灣府
明鄭時代				港潭 27 所，共徵餉銀 3060 兩
蔣毓英《臺灣府志》	港潭共 7 所，共徵港餉銀 645.624 兩	港 5 所（其中之一為風櫃門塭），共徵港餉銀 218.0304 兩	港 9 所，共徵港餉銀 390.1968 兩	港潭共 27 所（正確應為 21 所），共徵港餉銀 1253.8512 兩
周鍾瑄《諸羅縣志》，陳文達《臺灣縣志》、《鳳山縣志》	港潭 7 所，共徵銀 645.624 兩	港 5 所，共徵港餉銀 218.0304 兩	港 9 所，共徵港餉銀 390.1968 兩	三縣共徵餉銀 1253.8512 兩
余文儀《續修臺灣府志》	港潭 6 所，共徵銀 425.624 兩（舊大鯤鯓港 1 所，撥歸鳳山縣）、魚塭 3 口（風櫃門塭、喜樹小塭、鹽埕小塭），共 8.556 兩。	港潭 4 所（原 5 所，其中之一為風櫃門塭，雍正九年撥歸臺灣縣），210.974 兩。另有石螺潭一口 12 兩，鯤鯓港一所，220 兩。	港 5 所，共徵港餉銀 351.4588 兩（海豐等 4 港雍正年間撥歸彰化縣，共 38.738 兩）。魚塭 2 口，徵銀 100 兩	港潭 24 所（包括彰化縣新陞港 3 所），共徵餉銀 1264.5952 兩，塭 6 口（其中 1 口為石螺潭，真正魚塭只有 5 所），共徵銀 116.5 兩，共 1381.0952 兩
《臺灣府賦役冊》	港潭 7 所，共徵銀 453.98 兩，魚塭 1 所，共徵銀 7.944 兩。	港 4 所，共徵銀 189.674 兩。另有石螺潭魚塭 1 口，徵銀 11 兩。大塭 1 所（原為鯤鯓港），徵銀 220 兩。	港 5 所，共徵港餉銀 351.4588 兩，魚塭 2 口，徵銀 100 兩。	港潭餉銀共 1039.6508 兩（包括彰化縣 7 所港餉共 44.538 兩），魚塭共 5 所，共 338.944 兩，全部共 1378.5948 兩。

在賦役資料中同樣無任何繳納塭餉的紀錄。可以說，自康熙二十四年至光緒年間清丈為止，所有新增的魚塭及其塭餉，幾乎都未被奏銷在政府的賦稅紀錄中。進言之，臺灣西部沿海的水岸地域，除明鄭時代遺留下來的幾處課徵餉稅的港汊和魚塭之外，清代墾築的港汊或魚塭大部分都不被奏銷。

臺灣大學學術期刊資料庫

	臺灣縣(安平縣)	鳳山縣	諸羅縣(嘉義縣)	臺灣府
《臺灣通志》	港潭 7 所，共徵銀 453.98 兩。魚塭 1 所，共徵銀 7.944 兩。	港 4 所，共徵餉銀 189.674 兩。另有石螺潭魚塭 1 口，徵銀 11 兩。大塭 1 所，徵銀 220 兩。	港 5 所，共徵餉銀 351.459 兩，含棲港魚塭 2 口，徵銀 100 兩。	共徵餉銀（包括彰化縣 7 所港餉共 44.538 兩）1378. 595 兩。

資料來源：蔣毓英，《臺灣府志》（南投：臺灣省文獻委員會，1993），頁 88-89；周鍾瑄，《諸羅縣志》，頁 100-101；陳文達，《臺灣縣志》，收入《臺灣文獻叢刊》第 103 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1961），頁 186；陳文達，《鳳山縣志》，收入《臺灣文獻叢刊》第 124 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1961），頁 73；臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣通志》，頁 232。余文儀，《續修臺灣府志》，收入《臺灣文獻叢刊》第 121 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962），頁 266-272；臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣府賦役冊》，頁 25-26、41-42、53-54、69-70。

以康熙三十四年（1695）諸羅縣布袋（今嘉義縣布袋鎮）北中桁塭請墾案為例，據開墾告示顯示，諸羅知縣董之弼准予墾戶韓玉、辛承賢墾築北中桁塭養魚、「輸納餉課」。以該墾案廣達 354 甲來看，其塭餉應當不少，乾隆年間的契約也顯示該塭有納餉的紀錄，[73]但康熙五十四年（1715）編纂的《諸羅縣志》並未增加任何塭餉，即使乾隆中葉《續修臺灣府志》記錄諸羅縣增加餉塭 2 口，也是指含棲港的魚塭，而非布袋北中桁塭。易言之，雖然清代以來報納塭餉者所在多有，但地方官員未將這些塭餉奏銷，以至未能反映在賦役紀錄中。[74]

73 蔡長安，〈乾隆五十八年郭奕招典塭份字〉，收入氏著，《東石源利族人徙台貨殖書契》（廈門：廈門大學出版，2010），頁 61-62。關於北中桁塭的面積，據光緒十七年嘉義縣正堂核發的執照，共下塭 354.6157 甲。參見盧嘉興，〈八掌溪與青峰闕〉。即使以每甲 1 錢的極低稅率計算，該塭塭餉銀應有 35.4 兩。

74 至於諸羅縣何以在乾隆中葉新增奏銷 2 口含棲港魚塭，推測可能原因之一，是地方官員為了應付在麻豆社一帶實施的土地清釐，將鄰近該處之 2 口較具規模的魚塭加以奏銷。參見曾品滄，〈從番社到漢庄——十七至十九世紀麻豆地域的拓墾與市街發展〉，頁 1-44。

臺灣大學學術期刊資料庫

何以地方官員不奏銷這些塭餉？一方面與官員普遍奉行的原額主義有關，盡量不清釐、不增加賦稅總額，以免加重人民負擔。另方面，港汊、海坪、海埔的農作利益低也是原因之一。即使徵收塭餉金額不多，奏銷與否對整體稅收並無太大影響。更重要的是，這些土地容易遭受風災水患，崩塌流失，一旦奏銷，很可能會為地方官員上稅帶來不少困擾，為求簡省起見，不向上級奏銷或為其處理的手段。[75]何況在准予開墾但不奏銷的情況下，官員可將之作為非正式經費，甚至私人收入。

無論如何，臺灣西南部確實存在不少已認納餉課但未被奏銷的魚塭。免去國家賦稅，其實也形同脫離了來自中央的賦稅行政制度的規範，避開各級行政官僚的監督，在以墾築魚塭為主的沿海土地開發場域上，徵收餉稅的地方官員、認納餉課的業戶、居間打理的衙役，以及其他相關人物等，也因此易於形成一個具有高度自主的土地開發集團，在魚塭開發工程上獲取各自的利益。

雖然田園的請墾也可能存在類似的官商合作關係，但塭餉餉額的徵收因為欠缺標準，提供了一個更模糊、可供操作的利益空間。魚塭因非農田，不適用一般田、園等則，但又未發展出適當的依循標準。再加上魚塭土地測量困難，墾單中往往只簡單標明四至，缺乏明確的面積數據，以至於在估計其餉額時，只能憑目視主觀認定面積大小，《東瀛識略》就稱：「港以所計，……分別大小徵納。……塭以口計，……亦視大小為等差。」[76]在全憑主觀認定之下，塭餉的訂定必然易為各種官商

75 此外，許多魚塭事實上是在港汊、海坪上築造，其呈請開墾的四至經常出現「西至海」等字樣，但在清代的法令中，尚未完全浮覆的土地，也就是漲潮時沒入水下、退潮時浮出水面者，一概視為官有，除廣東的沙田有特別的規定外，並無准許民人報墾升科的規定，臺灣知縣夏瑚也稱「此項海坪向例並未納賦，聽近海居民採捕謀生」。參見臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》，頁 423。日治初期，日本官員對這類海坪土地的開墾活動亦感疑惑，認為根據清代的法令，海埔以供公共之使用，不應具有業主權。但因綱紀廢弛，清代臺灣官員發給民眾墾照，而民眾亦據以填築海面、海埔成為鹽田、魚塭，進而取得業主權。參見〈海埔業主權問題〉，《臺灣日日新報》，1906 年 2 月 1 日，2 版。

76 〔清〕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

關係或人情因素所干擾，造成塭餉餉額參差不齊，甚至有普遍低廉的現象。如嘉義縣大坵田西保新塭庄（今嘉義縣布袋鎮新塭里）外的加刀塭，年徵塭餉 43.74 兩，據日治初期的資料顯示，其面積約 108.4 甲，算來平均每甲 4 錢。[77]乾隆五十八年（1793）獲取墾照的鳳山縣南勢荷苞塭（今高雄市路竹區竹滬里），其墾照中只有簡單的四至：「東至小溪、西至沙線，南至黃家蚶埕，北至陳豐盛塭岸」，年納塭餉銀 6 兩正，但到了光緒年間，其實際丈量面積高達 34.72 甲，算來平均每甲不到 2 錢。[78]相較塭餉，罟罾餉似乎更低，以效忠里的鹽埕塭為例，業主原繳納罟罾餉銀 5 錢，清丈實際面積則廣達 69.69 甲。[79]惟類似的例子甚為少見。直到光緒清丈後，關於塭餉才有上、中、下、草等則之分，並按甲計算餉額。

因為塭餉缺乏標準且普遍低廉，更容易吸引有力人士參與圈地競墾。但要墾成魚塭，實有其難度。一方面是成本高、風險大，日治初期仕紳許廷光、蔡國琳即稱，「魚塭之業，每百甲耕資歷年須有四千餘金，而填補塭岸又不在此中之例，是其資本亦巨矣……塭岸崩塌，不特資本歸於烏有，且須更築塭岸之費。蓋塭利之險，較諸田園尤甚」。[80]另方面，面臨民眾的抗爭、阻撓也多，如前所述，在海坪築塭，經常發生各種衝突。也因此，許多墾戶往往是具有相當經濟與社會勢力者，像是鹽商、港戶、衙役、地方勢族等，尤其到了乾隆年間以降，控案中所指的「巨族」、「劣監」、「土豪」、「地棍」等地方勢力更是請墾案的主要人物。[81]這些有力人士除了是由自己投資開墾外，也可能是由實際出

究室，1957；1873 年原刊），頁 21。

77 〈大坵田西堡舊慣調查書〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4414 冊第 6 號。

78 〈臺南市邱自保外三人理由書〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4419 冊第 9 號。

79 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權篇》，頁 950。

80 〈許廷光外一名ノ土地調查ニ關スル意見書〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4424 冊第 35 號。

81 〈嚴禁佔築埤頭港示告碑記〉、〈萬松埔嚴禁混墾示告碑記〉，皆收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》，頁 386-387、403-405。

臺灣大學學術期刊資料庫

資或出力者委請其出頭報墾，一方面藉其關係與聲望取得墾權，另方面則是運用其權勢排除其他競爭者。勢力較小的請墾者，即使獲得墾照，也難保不受其他覬覦者阻撓，如雍正二年（1724）彰化縣民陳拱報墾上鹿港（今彰化縣鹿港鎮）小港二條，年徵塭稅銀若干，原欲填築魚塭，但因「誠恐附近棍豪藉端阻撓」，以至於遲未動工，最後是將這片浮覆地轉賣給臺灣中部最具權勢的士紳施士榜，由施墾築。[82]

為了免於干擾，許多請墾案往往需要其他協力者參與，衙役就是其中之一。從若干的文件可以發現，許多請墾案其實是由衙役推動。如新塭庄加刀塭築塭案，就是由「海差」陳信成向知縣稟稱「該地鹽濕不堪耕種，尚可開塭飼魚」，再經由陳信成「勸令蔡達才，招募蔡西霞等開築魚塭」而成。[83]道光年間郡城業戶黃靜記在鳳山竹仔港口（今高雄市永安區維新里）的鹽坪築塭，也是經由「餉差」、「塭差」叮囑黃靜記開築配餉，該塭築成後，再委由該差查勘。從若干與築塭相關的控案中，亦不難發現差役居中張羅的身影，如麻豆港道築塭一案，內中即有「耆民施送、地棍施甫，串蠹洪……恃強填築」等控語。[84]由此來看，衙役們在魚塭請墾案的角色，包括主動查勘海埔，仲介合適的開發者，查勘並繪圖呈報知縣藉以議定餉額等工作，亦不乏與報墾者通同作弊的情事發生。若干例子甚至顯示，衙役本身就是魚塭的請墾者。可以想見，這些衙役當然不是單純為了納入知縣口袋的餉額著想，其中更有謀求自身利益的考量。事實上，清代地方衙門的差役薪水極低，原本就是靠陋規過活，[85]這些巡行海岸、仲介墾戶的差役，若不是趁著仲介的機會向有意開墾的墾戶收取規費、仲介費，就是受命勘丈時從墾戶身上索取一些差旅費用；至於通同作弊者，其取得的利潤恐怕遠不止於此。塭餉餉額的高低，或與差役從中發揮的作用有密切關係。

82 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權編》，頁 945-947。

83 〈大坵田西堡舊慣調查書〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4414 冊第 6 號。

84 〈嚴禁佔築埤頭港示告碑記〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》，頁 386-387。

85 瞿同祖，《清代地方政府》（北京：法律出版社，2003），頁 107-118。

臺灣大學學術期刊資料庫

除了衙役外，海岸地方的意見領袖也是墾案可以成立的重要協助人物。墾案可以成立，知縣往往得先行徵詢地方代表人士意見，如布袋北中桁塭開墾案，乃經由當地的船總林哲查報：「蚊港北中桁盡是海埔海坪，又詢之網戶，俱稱東至漁塭並無妨礙」後，知縣董之弼始行批核。許多墾案後來導致地方人士爭控，除了民眾維護港汊、海坪的採捕權外，這些意見領袖自覺其利益受損，也可能是原因之一。換言之，魚塭墾案可以成功，一方面得尋求當地意見領袖的支持，甚至合作，另方面還得適時回饋民眾利益、彌補其損失，這或許可以解釋，許多魚塭塭主除餉稅外，還經常向當地的公廟繳納香燈銀等費用，或以繳納香燈銀取代塭餉者。[86]

至於收納餉課的地方知縣，無疑是海埔請墾案最明顯受益者。即使塭餉普遍低廉，但若以嘉義縣境大約有 3,000 餘甲的魚塭計算，[87]年收塭餉大概有數百兩之譜。這些塭餉有部分確實作為公費使用，像是「撥補前縣墊修衙署、城垣工程」等，[88]但多數用途不明，很可能是作為知縣的外款，也就是非正式經費加以支用。然而，如果說知縣純為塭餉的利益而核發墾照，恐非全然事實。如同前述，許多請墾人大有來頭，即使知縣不願核發墾照，許多墾戶甚至「呈府批縣」，逕行向知府、道員申訴，再轉批知縣核辦。如康熙年間諸羅知縣季麒光受理一件雙方當事人都是官衙書吏的魚塭爭墾案，從九月二日至十五日，短短半個月間，連續三次接獲來自知府的批示，要求立即勘明速報，其壓力可想而知。[89]若

86 關於海埔地墾成的田園或魚塭，須向當地宮廟繳納香燈銀的例子頗多。如蘇豆保中洲庄東頭角的邱姓五大房，有承父祖遺下後斗塭一口，每年帶納慈濟宮大帝爺香資銀八元七角。參見臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權篇》，頁 955。前述吳建昇的論文也舉出許多繳納香燈銀的案例，參見吳建昇，〈道光三年以前臺江內海及周圍地區歷史變遷之研究〉，頁 316。

87 〈明治三十五年度年報第百五十表養魚各廳報告〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4755 冊第 1 號。

88 〈大坵田西堡舊慣調查書〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4414 冊第 6 號。

89 季麒光，〈抗示覬奪等事看語〉，收入氏著，《東寧政事集》，頁 440-401。

臺灣大學學術期刊資料庫

干請墾者甚至以水師地界內土地為由，轉請協鎮（副將）移文知縣核給墾照，[90]或是以開築鹽埕為詞，直接向知府申請墾照。[91]相同的，反對開墾的勢力，也直接經常向府、道、撫等官憲提出控訴反制。知縣核發墾照與否，恐怕有更多與地方勢力妥協或交結的考量。

在這個利益結構的運作下，原來位處沿海僻壤的西南部海岸土地，翻身成為各方勢力覬覦的焦點，原來被認為灘漲靡長、貧瘠磽薄的浮埔，卻成了臺灣曬鹽、養魚事業的重要基地。不僅豪強挾重貲開築魚塭，道、府乃至鎮、協等文武官員也紛紛參與相關事業，藉由購置魚塭、出賭生息，支應各種公共事業。以乾隆年間臺灣知府蔣元樞（1738-1781）添捐的烏樹塭（今屏東縣東港鎮南平里）為例，原來每年可收賭金 192 兩，充作海東書院膏火及其他公費，至光緒年間，賭金已上漲至每年 1,224 兩，收益豐厚，成了海東書院最主要的經費來源。而臺灣鎮總兵王郡在雍正年間，以 1,270 兩購置包括嘉義荷包嶼大潭（今嘉義縣朴子市）、大沙塭（今嘉義縣義竹鄉）、中港林投塭（今嘉義縣布袋鎮）在內的大批產業，作為隆恩租，單就其中的荷包嶼大潭，每年可收賭金即達二、三百兩之多，至乾隆年間更有人圖謀以 500 兩賭金，爭取賭墾的權利。[92]康熙五十五年（1716），臺灣知府八房書吏向墾戶曾通利購買的鼎臍塭（今臺南市安定區大同里），出賭後每年也可收得租銀 310 兩。養魚事業並非一本萬利，仍具高風險特質，但在官商利益結構支撐下，在西南部沿海浮覆地開展確實有利可圖，也使浮覆地更具有商業價值。

90 〈蒿松埔嚴禁混墾示告碑記〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》，頁 403-405。

91 〈嚴禁覬覦餉塭示告碑記〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》，頁 430-431。另外，〈嚴禁越塭採捕示告碑〉則顯示，管轄鳳山大潭塭的行政機關為臺灣水師副將，而非鳳山知縣。參見〈嚴禁越塭採捕示告碑〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》，頁 392-393。

92 〈為參奏貪黷不職之鎮臣串捏行私之都司以肅功令以儆官邪事〉，收入國立故宮博物院編，《宮中檔乾隆朝奏摺》第 19 冊（臺北：國立故宮博物院，1982 影印本），頁 193-196。

臺灣人文學術期刊資料庫

三、海埔租的形成——官商利益結構的擴展與作用

道光年間臺江海埔墾地的開發，無疑是上述浮覆地拓墾模式的擴大與升級版。不僅墾地從原來西南部沿海一線的海坪、海埔，擴大為廣達數千甲的巨型墾地，原來的官民利益結構，也從知縣－衙役－地方豪強，轉變成道員－管事－郡城紳商。造成轉變的原因，很可能是這片浮覆地的面積太大，其潛藏的利益實在誘人，且鄰近臺灣郡城，住居在城中的道員和富商縉紳很難視而不見。另一方面，臺江海埔廣達數千頃，橫跨嘉義、臺灣兩縣，開發工程相對浩大，若非有道員的行政統籌與號召，以及郡城富商雄厚的財力支應，其墾務恐難以順利推展。更何況除了維修軍工廠港道之外，斯時面對各種島內、島外的變亂，身為臺灣最高行政長官的道員，也確實需要取得更多資源挹注。而清中葉郡城的紳商們，在面對臺灣中、南部荒地日漸稀有，投資管道越來越少的情況下，一片面積數千甲的巨大荒地出現，無疑是千載難逢的良機。郡城中的道員和紳商彼此之間長期以來就有各種利益合作關係，將原本屬於各縣地方上的利權移轉到自己手上，無疑是最合適的安排。

這個墾地的利權分配，相當程度反映了道光年間的臺灣最高權力中心所在——郡城的官商關係。從日治初期的調查資料，與相關契約等資料可以發現，臺江海埔墾地的諸多墾戶中，出身郡城的富商或地主為數不少，且不乏道光或咸豐年間在郡城內聲名顯赫、與道員或知府等官員往來密切的重要富紳或巨商。其中，做蔑街黃本淵幾乎可以確定是臺江海埔的最大墾戶。黃本淵為嘉慶十八年（1813）優貢，道光元年（1822）舉孝廉方正，任長汀縣學訓導，曾協助採訪、編輯《續修臺灣縣志》、《臺灣采訪冊》。其侄黃應清，為拔貢生，曾任刑部主事，也曾以七品京官、臺灣郡紳名義，受官方委託管理臺郡義倉。徐宗幹任道員時的幕友程榮春，曾將「臺屬的黃應清」與淡屬的林占梅、陳維藩等人形容為

「家資鉅萬，族大丁繁，其錢財足以動眾，其聲勢又足以抗官」的「刁紳」，官員們「既畏其勢，復利其財，一經囑託，無不徇情迴護」，[93]相當程度反映其與官方之間利益合作關係之密切。黃本淵以黃學源為名號，向道署報墾外武定里大片埔地，即今安南區的本淵、海尾、安順等處。單就目前表冊資料來看，其名下擁有的海埔墾地高達 525 甲。[94]

郡城三郊在港道疏濬工程中出力最大，其中又以商人石時榮貢獻尤鉅。故三郊商人在海埔墾地中佔有相當分量。石時榮為糖郊商人，商號石鼎美，嘉慶年間經商致富後，積極參與各種公共事業。道光十九年（1839）獨力修造南河港。因出力最多，三郊商人遂將前述 58.9 甲豁免海埔租的土地交給石鼎美承墾。除此之外，石鼎美還與郡城吳昌記、韓永豐、陳永貞等合組金協利墾號，拓墾蘆竹崙數百甲海埔。日治初期臺南縣轄下以石鼎美、石榮豐為名義之海埔墾地約達 355 甲之多，至於嘉義西港仔保蚵殼港（約今臺南市西港區新復村曾文溪畔）、海寮庄（今臺南市安定區海寮里）也有以石鼎美、石豐榮、石成豐為名義的墾地，但數目不詳，[95]顯示石氏家族的海埔墾地應當在 360 甲以上。至於北郊蘇萬利則約有 120 甲的土地。另外，三郊董事尤崇德、林裕發名下墾地也分別達 124、125 甲。至於三郊本身也以萬益館名義參與土地開發，面積不得而知，惟其曾在安平內海北岸海尾寮庄（臺南市安南區海尾）一帶開設魚塭達 30 餘甲，後因波濤洶湧而荒廢。[96]總計三郊組織及其成員在臺江海埔至少獲得 7 百餘甲的墾地。

韓高揚亦為拓墾主力之一。韓氏家族向為郡城著名業戶，早在乾隆

93 〔清〕程榮春，《泉州從政紀略》（北京：九州出版社，2004），頁 182-186。

94 〈官有地及官租權アル土地并ニ官有家屋取調稟申ノ件（元臺南縣）〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 9870 冊第 1 號。

95 〈兵備道執照〉，中央研究院臺灣史研究所檔案館藏。在該文書中顯示，石成豐從兵備道取得的蚵殼港墾地共有 6.8989 甲之多。〈臺南廳開墾地業主權認定方並土地臺帳登錄方認可ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 1845 冊第 5 號。

96 〈臺南廳吳子喬外一名出願海岸荒地ヲ養魚池ニ開設正並豫約貸下ノ件許可〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 1188 冊第 8 號。

臺灣大學藝術期刊資料庫

年間其先祖韓友德（韓元記）即購置包括大埔林等處公館在內大筆產業，共 10 萬餘金。[97]即使後來三子韓長文、日文、熙文析產，韓長文一房在乾隆末年資產仍高達六萬餘兩，產業遍及今雲林、嘉義等地，是郡城一大富豪。[98]韓高揚、韓高發為韓熙文子，分別是刑部廣西司主事並捐陞員外郎、例貢生。臺江海埔開始招墾時，道署即「札著頭家韓高揚出資招佃開墾」數百甲蘆竹崙的浮覆埔地。[99]雖然該次承墾後不久即因難以出資招墾而稟退，但韓氏家族仍以韓永豐名義，與石、吳、陳等家族合組金協利墾號，承墾蘆竹崙，分獲不少土地。目前可知，韓永豐名下之韓耀記、韓智記、韓升記、韓得州在嘉義縣境的西港仔保新吉庄（今臺南市安定區新吉里）、十二佃庄（今臺南市安定區佃東、佃西里）等處擁有不少大租權。即使後來出賣不少，直到日治初期，韓升記、韓元凱、韓耀記等在嘉義縣西港仔保十二佃庄，以及臺南縣境等處尚有 20 餘甲的土地。[100]

莊雅橋吳昌記家族在海埔地拓墾案中亦佔有一席之地。吳昌記管理人吳椪舍為府城巨富，不僅是彰化縣林爽文案抄封租田的佃租首，且在嘉慶年間承領臺灣府巡洋生息銀兩；[101]在清光緒年間有租館多處，其中五處租館每年可得租金高達 5 千餘元。[102]在海埔地墾案中，吳椪主要參與金協利墾號拓墾蘆竹崙，其墾地多位在臺灣縣境外武定里海尾寮庄一帶，故該庄有「椪舍寮」之稱。吳昌記受同治年間戴潮春事件影響，無法徵收抄封租穀，以致積欠官府抄封租達數萬元之鉅，多處田產遭查封，

97 〈書田約字〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權篇》，頁 1670-1674。

98 〈圖書字〉，收入臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權篇》，頁 1667-1670。

99 〈道光七年招墾海埔新生地告示〉，收入黃典權主修，《臺南市志稿》，卷首，頁 63。

100 〈海埔租納租人計入方伺指令〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4252 冊 77 號；〈國有原野處理方臺南廳ヘ通達ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 1503 冊第 24 號；〈臺南市韓林對郭閣理由書取消ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4420 冊第 20 號。

101 《臺灣私法》第一卷（下），頁 442-443。

102 目前所知有瑞豐、慶豐、振豐、啟豐、恒豐以及祝豐等，其中前五處每年可得租金 5,100 元。〈官租ニ關スル調查書〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 9700 冊第 2 號。

臺灣人文學術期刊資料庫

其本身大概也出賣不少魚塭、田地。到了日治初期，其在臺南縣境以吳禧記、吳四少爺（椪舍）名號持有的海埔墾地僅餘近百甲之多。

除此之外，包括曾捐助撫番軍需三萬兩之安海街張襟記家族的張蘭記（張四舍）、清中葉軍工匠首金和合主人許朝華所屬的許協豐、舉人蔡國琳、參與金協利墾號的陳永貞墾號、吳國鈞墾號（吳承記、吳登記）、進士陳望曾及其家號陳慶和堂，皆擁有不少墾地。來自嘉義的墾戶像是鄭振記、學甲郭義昌（郭畝使）等，則主要拓墾嘉義縣境的西仔港保一帶。[103]至於曾辦理鳳屬鹽課並負責鳳山縣城工的著名仕紳黃化鯉，或因家族黃樹德堂累欠鹽課鉅款，且其本人在道光十年（1830）因訟而死等事件影響，未能參與開墾事業，直到同治年間黃化鯉之子、舉人黃景琦始以黃欽記名義購入西港仔保七使埔（約今臺南市安南區南興里）40 餘甲的青、熟埔墾地。[104]到了同治、光緒年間，因臺江海埔已開墾殆盡，許多前來報納海埔租的墾地，面積小，且分布偏遠，報墾者像是拓墾善化里西保曾文溪埔的郡城合豐館林人文、郡城王化成墾號，或是拓墾安平港海坪的周宜記，拓墾大坵田西保的嘉義鹽水港街舉人張步蟾（墾號張恆德）等，多已非如拓墾初期的郡城重要紳縉。[105]

盧嘉興 1960 年代的調查也顯示，在嘉義縣境有較多的佃戶採集體合作的方式進行開墾，像是洪李、黃軍集結而成的十六股首等。但在鄰近

103 西港仔保公親察庄許多佃戶都向官員稱，其土地是向墾戶黃修甫外一人給出開墾。參見〈臺南廳開墾地業主權認定方並土地臺帳登錄方認可ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 1845 冊第 5 號。黃修甫家族的土地，尚可參見〈臺南廳西港仔堡黃老棕對黃乖訴訟地處理ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4427 冊第 45 號。關於張步蟾的墾地，參見臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權編》，頁 673。盧嘉興，〈曾文溪與國賽港〉，頁 1-28。

104 〈臺南廳西港仔堡黃老棕對黃乖訴訟地處理ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4427 冊第 45 號。

105 關於林人文的生平及其拓墾善化里西保曾文溪溪埔的過程，可參見涂豐恩，〈善化地區的環境變遷、土地開發與地權糾紛（1890-1920）〉，收入國史館臺灣文獻館整理組編，《第六屆臺灣總督府檔案學術研討會論文集》（南投：國史館臺灣文獻館，2011），頁 503-534。

臺灣大學學術期刊資料庫

的臺南縣境，則多是由郡城墾戶承墾。[106]若是以〈官有地及官租權アル土地并ニ官有家屋取調稟申ノ件〉一案，所記錄之臺南縣境海埔地來統計持有比例來看，上述郡城墾戶掌握的墾地比例確實頗高。在數百位業戶中，持有 10 甲以上的業戶所佔有的海埔地面積共 2,495 甲，占所有墾地比例高達 85.5%以上（參見表二）。

這份資料的調查時間，距離道光年間已歷 4、50 年之久，陳永貞、韓永豐、吳昌記、許協豐等大業戶已陸續出售其大租權。[107]若是放墾之初，土地集中的程度勢必更高。整個臺江墾地，特別是佔大部比例的臺南縣境部分，說是被大墾戶圈地、瓜分，實不為過。

拓墾海埔的利益何在？在海埔形成之初，土地環境尚不穩定，拓墾條件不佳，風險頗高。承應官方招募而來的富商，不乏像是墾號韓高揚一樣，因招募佃人困難或財力難支，於拓墾中途稟退。但時日一久，許多海埔日漸穩定，確實可為投資者帶來不少利潤。雖然臺江海埔許多土地僅能栽種地瓜、甘蔗等，業戶多以二八抽的租率向佃戶徵收租金，仍有部分土地出息頗高，其徵收租率不乏三七抽、四六抽。一件道光九年（1829）佃人鄭陶和業戶黃學源所立的「認佃字」甚至約定：「至四、五、六年，始行四六抽分；惟自第七年起，以後永遠對半均分」，租率高達五五抽，且「佃人自備牛犁、種子、肥糞」，[108]顯示並非所有墾地皆是貧瘠不堪耕種的埔地，部分土地的耕種利益其實頗高。日治初期《漢文臺灣日日新報》一篇評論臺南縣各里農業的文章，即云外武定里為「富庶之區也」，比起其他各里，農作條件相對優越。[109]

106 參見盧嘉興，〈八掌溪與青峰闕〉。一般來說，需要委託佃首糾集佃底從事開墾的土地，通常是收益較少的墾地，直接由業主本身或小租戶開墾的土地，則多屬收益較多的土地。嘉義縣境較多是由佃首佃底共同拓墾，似乎也意味著嘉義縣境的海埔開墾條件不如臺灣縣境。臺灣慣習研究會編，〈第九回臺南慣習研究會問答筆記〉，《臺灣慣習記事》第 4 卷第 5 號（1904，臺北），頁 38-43。

107 臨時臺灣土地調查局編，《臺灣土地慣行一斑》，頁 89-92；〈臺南廳開墾地業主權認定方並土地臺帳登錄方認可ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 1845 冊第 5 號。

108 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權編》，頁 673-674。

109 〈臺南各里藝植之盛〉（四），《漢文臺灣日日新報》，1905 年 8 月 31 日，4 版。

臺灣大學學術期刊資料庫

表二　日治初期臺南縣海埔墾地重要業戶持有面積統計表

單位：甲

業　戶	土地面積	業　戶	土地面積
吳順（即李豹）	33.81476	陳興記	60.58
黃豐年	25.278	陳啟明	18.368
吳國鈞、吳伯烈、吳承記	122.3539	陳益和	12.88
陳永貞	46.2279	張正藩	17.5088
吳豬蹄	11.664	鄭春記（王美記）	28.784
許　亮	10.912	鄭霞煙	20.27442
頂源順	15.5	尤崇德	124.1941
中源順	12.04	石鼎美、石豐榮	355.283
下源順	26.7712	盧祥記	40.7006
黃大裕	10.3108	林裕發（林智周）	125.0065
張福成	64.93415	蘇萬利	120.9236
張四舍、張蘭記	45.45851	吳芳記	40.06189
金聯裕（鄭咩）	27.97788	蘇　賜	33.37639
柯大粒（徐元記）	13.5031	陳榮記	12.45008
吳四少爺、吳禧記	94.9056	黃魁（即董勇）	56.54904
黃學源	524.8381	周宜記	21.4812
謝　瑞	10.554	尤慶記	22.80816
鄭大雹	15.24272	吳永記	39.8529
莊恆記公塭	13.35256	劉來春	11
楊聚益	21.04862	吳　讚	19.83026
陳望曾、陳慶和堂	65.63422	吳謙記	83.2
張　呆	13.1816		
總　計		2495.135	

資料來源：〈臺南廳開墾地業主權認定方並土地臺帳登錄方認可ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 1845 冊第 5 號。

臺灣大學學術期刊資料庫

除了田園外，更吸引這些業戶目光的，其實是可圍築魚塭的海坪。如黃學源向官方抱怨，其原來承墾的鹽行社前浮埔「地勢逼海，最為斥鹵之區，有種鮮收，餉項恆苦無著」，故而再向道署要求取得鹿耳門、四草一帶的海坪 13 甲，藉以畜養蚶蠔，彌補餉項。[110]這些海坪後來都被開發成魚塭，從前述統計中可發現，黃學源名下 525 甲的土地中，魚塭面積達 154.5 甲之多。前述業戶黃欽記所購得西港仔保七使埔 40 餘甲的埔地，也招他人合夥全部墾成魚塭。[111]對於業戶來說，魚塭價值較高，值得花費鉅資投資，也因此大多數魚塭並不像墾田一樣有佃首、佃底，而是由業主自己開發或委請他人代為開發，再賤給他人獲利。[112]

然而，這些來自土地的收益，並不足以完整顯示墾戶們承墾臺江海埔的真正價值，道員在放墾或徵收租金上，其實也給墾戶們不少額外的利益。一方面是相對低廉的租金，如前所述，海埔租甚至低於一般田園的正供。另方面，真正徵收租金的熟埔，只是墾地的一小部分，還有許多溢墾的熟埔或是未列入徵租的青埔、鹽埔皆未徵收租息。如前文所引墾戶王化成承墾善化西保石仔瀨溪埔的例子，繳納的海埔租皆以 4.2 甲計算，但實際上墾成的土地共有 12.6 甲，除此之外，王化成還取得 50 餘甲未墾的沙埔。類似的例子不少，如郡城下橫街黃光仕曾向道署請墾蚵殼港埔地一所，共鹽埔 33 甲、青埔 8.4 甲、熟埔 2.2 甲，其繳納的租金皆以 2.2 甲計算，每年租銀 2.2 元。但事實上，其墾成的熟埔遠不止於此。他先於某年將熟埔 3.8 甲賣給謝瑞，再於同治六年（1867）將名下剩餘的鹽、青、熟埔 40 餘甲以 600 大元賣給郡城黃欽記，該次買賣的契約書中卻仍載明：「每年只此熟埔 2 甲 2 分應完道轅廠租 2 元 2 角」。[113]

110 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣私法物權編》，頁 924。

111 〈臺南廳西港仔堡黃老棕對黃乖訴訟地處理ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4427 冊第 45 號。

112 臺灣慣習研究會編，〈第九回臺南慣習研究會問答筆記〉，《臺灣慣習記事》第 4 卷第 5 號，頁 38-43。

113 〈臺南廳西港仔堡黃老棕對黃乖訴訟地處理ノ件〉，《臺灣總督府公文類纂》，第 4427

臺灣大學學術期刊資料庫

更重要的是，即使業戶繳納租金甚為輕微，許多業戶仍以水沖沙壓、淡地變鹹為理由欠繳租金，就像徐宗幹所說的「（業戶）每年竟有完不及半者，甚至十無二三」，而道員卻仍任聽侵缺，其給予業戶的種種優惠實難想像。整體來說，參與臺江海埔拓墾，不僅可以取得土地利益，也可在道員的行政管理之下賺取不少好處，以郡城縉紳、富商為主力的拓墾集團，無疑是明顯的獲益者。

相對於此，收取租金的道員顯然吃虧不少。道光末年時，年徵租額只有區區 400 元，即使經過歷任道員的清理，以及墾地的持續增長，清末時也只有 3,000 元之譜。單就金額來看，海埔租顯然不是道員倚重的款項。道光至同治年間，道員手上的外款，除了海埔租外，還有樟腦專賣的收入。自雍正三年（1725）以來，臺灣道基於管理軍工廠修造戰船的職責，也擁有核准軍工匠首前往山區伐木，以及開採包括樟腦在內之各種山林物產的權利，雖然軍工匠首名義上主要是伐取造船的木料，但實際上其最大的利益是熬製樟腦。在臺灣山區封山政策影響下，採集樟腦成了一項具壟斷性質的特許事業，獲利豐厚，道員與軍工匠首皆可從中取得不少利益。相較於臺江海埔墾地，樟腦事業其實是另一個存在更久遠、收益更龐大的官商利益結構。據同治八年（1869）在臺灣從事樟腦買賣之洋人報導，以往臺灣道員可獲得的樟腦專賣收入高達 70,000 元，[114]若以六八銀計算，約為 47,600 兩。而這還不包括承辦樟腦販賣的軍工廠匠首私下交給道員的款項，如咸豐六年（1856），軍工廠匠首金和合，亦即臺灣郡城的許協記，即向美國瓊記洋行借款 10,000 元，以協助緝私為名義，送給道員。[115]道光年間的樟腦款項當然不如咸豐和同治年間豐厚，但比起區區數百元的海埔租金，應該也是大巫見小巫。

既然海埔租金只算是道臺的蠅頭小利，把這個土地利益用來優待素

冊第 45 號。

114 The Foreign Office Documents: F.O. 228/481, pp. 302-304, No. 25, Cooper to Alcock, Takow, 7/23/1869.

115 黃家謨，《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，1966），頁 94-95。

臺灣大學學術期刊資料庫

來在公共事務上與道臺、知府密切配合的郡城紳商，藉以獎勵或彌補他們在城工、海防、賑濟或協助平定內亂上的努力與犧牲，[116]實大有助於其日後的地方治理。更何況道光年間許多郡城富戶日趨蕭條，臺灣道姚瑩即曾以黃樹德堂之黃化鯉、吳昌記之吳春祿等為例，指稱：「臺地昔時富人，今多中落。」[117]再加上海埔地本身容易遭受風災水患，開發風險甚高，一旦道臺對於租金錙銖必較，勢必影響墾戶們參與開發的興趣，以及日後襄贊公務的意願。這或許可以解釋，何以歷任道臺在海埔租金上明明有利可圖，卻長期任聽侵缺。

到了同治年間，內外在情勢大不相同。一方面是吳大廷接任道員後，整頓樟腦事業，將「道署陋規樟腦、洋藥等項，悉數歸公，永革節、壽陋規，以昭清白」，[118]加之英商怡記洋行與道臺之間爆發樟腦糾紛，導致英軍艦艇攻擊安平事件，同治八年樟腦官辦被迫取消。一連串的改革使道臺的外款失去大半。然而，斯時內亂外患繁多，道員用費需求殷切，不得不四處開源。在此情形下，原來為數不多的海埔租金亦逐漸顯露其重要性。光緒九年（1883）臺灣道劉璈為了籌辦全臺鄉會試館、賓興，及育嬰、養濟、義倉等事項，所列出的三項主要經費來源，包括洋藥厘金抽成、培元局發商生息，以及海埔租息等銀共三萬兩，大概也就是當時道臺所能掌握的最重要資金。[119]也因此，道臺對海埔租的經理越見積極，即使像是墾號三合義以位在將軍溪埔等零星的埔地（5.26 甲）前來

116 如道光間黃化鯉、吳尚新等皆為鳳山城城工總理。黃化鯉、韓高揚、黃本淵則分別協助平定道光三年的許尚之亂，以及道光十四年的張丙事件。北郊商人石時榮於咸豐四年倡捐郡城育嬰堂。姚瑩，《東槎紀略》，頁 1-4；唐贊袞，《臺陽見聞錄》，頁 77-80。

117 姚瑩，《中復堂選集》，收入《臺灣文獻叢刊》第 83 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960），頁 141-143。

118 洪安全等編，《清宮月摺檔臺灣史料（二）》（臺北：國立故宮博物院，1994），頁 925。

119 光緒十一年督辦臺灣軍務的劉銘傳，曾參劾臺灣道劉璈，列舉其數項不法情事，包括洋藥釐金、茶腦船貨釐金等，皆有劉璈私收款項。這些項目或可視為當時道員因為陋規而獲得的收入，並非正當經費來源，劉璈也因此被判重刑。參見許雪姬，〈二劉之爭與晚清臺灣政局〉，《中央研究院近代史研究所集刊》第 14 期（1985，臺北），頁 127-161。

報墾，道臺亦來者不拒，且派出弓丈手詳細丈量面積。[120]這應該是光緒年間海埔墾地仍持續增長，且地點遠超出原有臺江墾地範圍的原因。

隨著墾地不斷增多，租金亦明顯成長，至光緒二十年終能達到 3,000 元之數。雖然金額仍十分有限，但若加上同樣是由臺江海埔墾成、屬於道員所擁有的志於道塭約 600 元、四草塭約 140 元等零星租金，總數 3,740 元（約 2,543 兩），甚至比道員之養廉銀 1,600 兩來得多，不啻為兵備道可以靈活支用的雜費。更何況道員還可將其他海埔租充作各種公共事業的基金。

更重要的是，海埔租是外款，道員可以全權支配，在運用上具有高度的靈活性，即使總督、巡撫也不清楚其底細。前述光緒九年劉璈向總督呈稟籌辦全臺鄉會試館等事項時，不料該議案受到總督何璟批駁，並質問「海埔租息一款，全年各得若干？是否可垂久遠？」，[121]顯然總督也不了解這個款項的規模。更令人玩味的是，劉璈似乎也不打算讓總督知道實情，故覆信中僅稱：「其海埔租息，尚未辦竣，為數亦微。」[122]歷任道員收取海埔租金已有 50 年之久，「尚未辦竣」顯然是搪塞之詞，推測應是劉璈有意避免該款曝光，進而危及道員在財政上的獨立性。[123]

光緒十二年，劉銘傳在臺灣推行清賦事業，將原來由知縣徵收港餉、塭餉的港汊和魚塭，以及臺灣道管理的海埔墾地納入國課，課徵地稅。即使魚塭因其設施特殊，仍保留塭餉的名目，另訂有課徵標準，但其報墾、徵稅方式與田賦實無差異。臺灣長久以來被特殊化管理的沿海浮覆地，終於納入正規的土地賦稅行政中。臺灣道雖仍保留徵收海埔租的權力，但身分已與大租戶無異。光緒十四年（1888）臺灣建省，設置福建臺灣巡撫外及臺灣布政使，原屬於臺灣道管轄的地方官員考核、學政，

120 〈塩水港廳大租ニ關スル舊記書類〉。開墾地點位在今臺南縣學甲區苓仔寮。

121 劉璈，《巡臺退思錄》，頁 111-115。

122 劉璈，《巡臺退思錄》，頁 115-116。

123 劉璈面對何璟詰問，不僅未正面回覆海埔租金的詳情，連洋藥加徵釐金也「不提雜款字樣，不敍銀數若干」，以致「究竟每年約可提銀若干，省局無從懸揣」。其有意隱藏財務實情似頗為明顯。參見劉璈，《巡臺退思錄》，頁 119-125。

臺灣大學學術期刊資料庫

以及督辦厘金、鹽務、礦務等權力，分別移交給巡撫和布政使，道員的政治權力大幅縮小。海埔租金除了作為道員的私費外，在地方治理上已難發揮其籌碼的作用。

海埔墾地回歸賦稅行政管理，恰恰反映臺灣建省後，原來以郡城為地緣的官商政治——道員與郡城士紳之間的各種公、私利益合作關係，逐漸淡出臺灣的政治權力核心，走入歷史。William M. Speidel、許雪姬等研究者，在論述清季臺灣政局的二劉（劉銘傳、劉璈）之爭事件時皆指出，奉命來臺督辦軍務的劉銘傳，因為湘、淮軍系之爭，以及不滿臺灣道員劉璈的作為，多次參劾之，終使劉璈獲罪去職。而此舉也導致臺南士紳對劉銘傳懷有惡感。其理由是，中法戰爭期間劉璈的防禦以臺南為重心，聯絡當地團練，招募土勇，儲訓水勇，和南部士紳已建立親密的感情，劉銘傳排除劉璈，使南部紳民頓失依憑重心。其結果，劉銘傳在臺從事建省、推動近代化建設，因與臺南士紳素無往來，也影響其施政全以臺北為重心，進而使得政治中心從臺南移往臺北。[124]

然而，南部士紳對劉銘傳的隔閡，除了出自與劉璈的交情、為其深抱不平等因素外，劉銘傳毫不留情地參劾劉璈，不僅使其去職，也相當程度打擊了道員和郡城紳商長久以來所建立的種種利益合作關係，破壞原有的利益結構，導致郡城紳商備感威脅。據說郡城張襟記的負責人、舉人張紹芬，即因擔任劉璈主辦下的恤嫈局、培元局及義倉等董事，而被控與道員共謀貪汙，處以 30,000 兩的罰款。[125]而吳昌記長久以來積欠

124 許雪姬，〈二劉之爭與晚清臺灣政局〉。William M. Speidel, “The Administrative and Fiscal Reforms of Liu Ming-Ch’uan in Taiwan, 1884-1891: Foundation for Self-strengthening,” *The Journal of Asian Studies* 35, no. 3 (May 1976), p. 447.

125 《臺灣私法》，第 1 卷（下），頁 442。但在實際的檔案中，則是張紹芬認捐其已故父親張建三生前承諾的 30,000 兩捐款，以辦理撫番分治各事宜。惟值得注意的是，張紹芬似乎是在無力承擔的境況下，「被迫」繳交捐款，因其中 13,000 兩其實是以田產抵押，這些產業後來被稱為「張襟記抄封地」。看來 30,000 兩原屬罰款可能有部分真實性。參見陳雲林總主編，中國第一歷史檔案館、海峽兩岸出版交流中心編，《明清宮藏台灣檔案匯編》，第 215 冊，頁 147-165。

知府的巡洋生息款項，也在建省之後遭到催討，乃至查封吳家五處租館。這些事蹟多少反映了道員與郡城士紳之利益結構，在劉銘傳主政後受到威脅的景況。

劉銘傳打擊道員與郡城紳商之利益結構，並未令以利益為導向的官商關係就此在臺灣蕭條、沉寂，代之而起的是另一個層級更高、利益更巨大，以巡撫和中北部紳商為主角的官商利益結構。黃富三在論述清末臺灣展開的開山撫番政策時，其所謂的「官商合作型」，指的就是劉銘傳借用士紳林維源、林朝棟的力量，從事剿番軍事行動，再由官商（紳）共同分享山林利權的利益合作關係。這個利益結構不只出現在開山撫番政策上，包括煤礦或金礦的開採上亦歷歷可見，而其參與者主要以中、北部紳商為主，以郡城紳商為主的南部士紳幾乎無置喙餘地。雖然道員或巡撫為核心的利益結構，時空環境與參與者有所不同，但它們共同顯示出在清朝統治臺灣期間，這種結構一直持續存在並發揮影響力，不僅項目繁多，包括生息銀兩、隆恩租、官莊、樟腦專賣事業、撫墾等，且涉及不同等級的文武官員、士紳、管事、衙役，還包括一般的佃戶等。可以說，此官商利益結構在臺灣源遠流長，且盤根錯節，對清代臺灣的政治、經濟造成重大影響，海埔地的拓墾只是其中一個重要的環節。

結　語

本文主要目的，即探討清代臺灣西南部浮覆海埔的拓墾特性，並透過臺江海埔的開發、海埔租的徵收與運用，說明以海埔開墾為場域所構成之官商利益結構的演變過程、利益所在，及其對地方治理所發生的作用。

臺灣西南部因特殊的地理條件，內海面積廣大。這些由港汊、海坪、海埔所構成的內海，地層不穩定、土壤含鹽量高，不利農作，但卻適宜發展採捕、築埕曬鹽、圍塭養魚等事業。在清代，地方政府對這些內海的土地，延續明鄭的作法，採取有別於田園課徵地稅的方式，依其土地

臺灣大學學術期刊資料庫

利用形式的不同，課以港餉、塭餉、鹽埕餉等餉稅。認納餉課，就成了許多資本家取得沿海土地，發展曬鹽、養魚等事業的重要手段。其中，因為養魚事業發達，地方有力人士競相投資，報納塭餉以取得海埔的情況尤其普遍，許多原來具有公共性質之海岸土地因此紛紛被私有化。然而，有清一代塭餉所在多有，但官員普遍奉行原額主義，以及考量海埔地容易遭受風災水患等因素，絕大部分的塭餉並未被奏銷，而成為地方官員可自行運用的外款。在海埔地上發展魚塭事業，也因此得以脫離國家賦稅行政的管制，進而成為知縣、衙役與資本家彼此通同合作、各謀私利之官商利益結構的重要場域。

道光三年因為曾文溪氾濫而形成的臺江海埔，面積廣達數千甲，且鄰近郡城，其潛藏的利益遠較往昔的海埔更為龐大。臺灣兵備道以籌措清理軍工廠港道經費為由，奏准取得開發的特許權利，將土地交給以郡城紳商為主的墾戶進行開墾，並徵收包含稅與租金性質的海埔租。這使得原來主導海埔地開發的官商利益結構，從知縣－衙役－地方豪強，轉變成道員－管事－郡城紳商。不只是原來的臺江海埔在這個新的官商利益結構的支配下進行開發，許多後來形成的海埔地，與曾文溪溪埔，也紛紛被納入，道員轉身一變成了海埔地的最大地主。道員除了徵收海埔租外，也將部分土地移作各種用途，像是支應官廟、書院、撫卹窮人、回饋協助疏濬的紳商等。臺江海埔的相關利益，成為道員可以自由支配的重要資源。

同治年間以前，道員可以從另一個利益事業——樟腦專賣，獲得更多利益，所以在臺江海埔的租稅訂定與徵收上，對於郡城紳商多所優待，有攏絡紳商的用意。但同治年間以後，能取得的資源日益減少，道員對於臺江海埔的經理趨於積極，海埔租金也逐漸顯示其重要性，每年可達二千餘兩。即使金額有限，但因海埔租金屬於外款，具有高度的靈活性，雖然不乏官員中飽私囊，對於像是徐宗幹或劉璈等積極任事的官員來說，則可用以從事各種公共建設，彌補行政資源的不足。整體來說，這個利益結構的形成，使官員在地方治理上擁有更多的籌碼，在僵化的財

政與行政制度下，創造更多靈活施政空間。

從臺江海埔的例子也可發現，官商合作的利益事業，往往形成壟斷或寡占的局面，雖有失於公平，但也有助於引入更多的商業資本進入合作事業體系，使事業的發展更具規模與效率。臺灣西南部沿海的浮覆地可以化為無數的魚塭，進而促進臺灣養魚事業的發展，這種官商利益合作結構有其重要效用。

*本文為國立成功大學人文社會科學中心補助、由吳密察教授擔任總主持人之「臺灣沿海聚落安平的綜合調查研究」計畫的研究成果之一。2014 年 11 月 21 日以「十九世紀臺江海埔墾地開發與臺灣郡城的官商利益結構」為題，發表於中央研究院近代史研究所主辦之「清代財經史」國際學術研討會。撰寫期間，獲謝國興、李文良、林玉茹、洪麗完、林文凱、曾文亮等教授提供諸多改善意見，博士候選人李佩蓁則提供許多可貴資料並參與討論；至於在審查過程中，二位匿名審查人也指出許多錯誤與具體修改方向，在此一併致上最誠摯的謝意。

（責任編輯：歐陽宣　校對：石昇烜）

臺灣大學學術期刊資料庫

引用書目

一、史料文獻

《漢文臺灣日日新報》。
《臺灣日日新報》。
《臺灣總督府公文類纂》，南投：國史館臺灣文獻館藏。
〔清〕丁曰健輯，《治臺必告錄》。南投：臺灣省文獻委員會，1997。
〔清〕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；1873 年原刊。
〔清〕左宗棠，《左宗棠全集》。長沙：岳麓書社，1987。
〔清〕余文儀，《續修臺灣府志》，收入《臺灣文獻叢刊》第 121 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962。
〔清〕周鍾瑄，《諸羅縣志》，收入《臺灣文獻叢刊》第 141 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962。
〔清〕季麒光，《東寧政事集》。廈門：廈門大學出版社；北京：九州出版社，2004。
〔清〕姚　瑩，《東槎紀略》，收入《臺灣文獻叢刊》第 7 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1957。
〔清〕姚　瑩，《中復堂選集》，收入《臺灣文獻叢刊》第 83 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960。
〔清〕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。
〔清〕高拱乾，《臺灣府志》，收入《臺灣文獻叢刊》第 65 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960。
〔清〕陳文達，《臺灣縣志》，收入《臺灣文獻叢刊》第 103 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1961。
〔清〕陳文達，《鳳山縣志》，收入《臺灣文獻叢刊》第 124 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1961。
〔清〕陳國瑛等採輯，《臺灣采訪冊》，收入《臺灣文獻叢刊》第 55 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1959。
〔清〕程榮春，《泉州從政紀略》。北京：九州出版社，2004。
〔清〕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。
〔清〕蔣毓英，《臺灣府志》。南投：臺灣省文獻委員會，1993。
洪安全等編，《清宮月摺檔臺灣史料（二）》。臺北：國立故宮博物院，1994。
國立故宮博物院編，《宮中檔乾隆朝奏摺》第 19 冊。臺北：國立故宮博物院，1982 影印本。
陳雲林總主編，中國第一歷史檔案館、海峽兩岸出版交流中心編，《明清宮藏台灣檔案匯

臺灣大學學術期刊資料庫

編》第 87、215 冊。北京：九州出版社，2009。
臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣府賦役冊》，收入《臺灣文獻叢刊第》139 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962。
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，《臺灣私法物權篇》，收入《臺灣文獻叢刊》第 150 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963。
臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》，收入《臺灣文獻叢刊》第 218 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1966。
臨時臺灣土地調查局編，《臺灣土地慣行一斑》。臺北：臨時臺灣土地調查局，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 1 卷。臺北：臨時臺灣舊慣調查會，1910-1911。
The Foreign Office Documents: FO678/3011、FO 228/481。

二、近人研究

吳建昇，〈道光三年以前臺江內海及周圍地區歷史變遷之研究〉。臺南：國立成功大學歷史學系博士論文，2010。
吳茂成，《臺江內海及其庄社：大洪水裡的小地方記憶》。臺南：臺南市政府文化局，2012。
李文良，〈清代臺灣的「港戶」及其水域權利——以臺江內海新灣二港為例〉，《臺大歷史學報》第 54 期，2014，臺北，頁 211-246。
李其霖，〈清代臺灣軍工廠的沒落〉，《暨南史學》第 12 號，2009，南投，頁 157-200。
林文凱，〈土地契約秩序與地方治理——十九世紀臺灣淡新地區土地開墾與土地訴訟的歷史制度分析〉。臺北：國立臺灣大學社會學系博士論文，2006。
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，臺北，頁 139-174。
林朝棨，《臺灣地形》。臺中：臺灣省文獻會，1957。
林德政，《安南區志》。臺南：安南區公所，1997。
邱澎生，〈十八世紀滇銅市場中的官商關係與利益觀念〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》第 72 本第 1 分，2001，臺北，頁 49-119。
范勝雄，〈台南市安南區之寺廟信仰初探〉，《臺灣文獻》第 44 卷第 2、3 期，1993，南投，頁 57-74。
韋慶遠，〈康熙時期對「生息銀兩」制度的初創和運用——對清代「生息銀兩」制度興衰過程研究之一〉，《中國社會經濟史研究》1986 年第 3 期，廈門，頁 60-69。
韋慶遠，〈雍正時期對「生息銀兩」制度的整頓和政策演變——對清代「生息銀兩」制度興衰研究之二〉，《中國社會經濟史研究》1987 年第 3 期，廈門，頁 30-44。
韋慶遠，〈乾隆時期「生息銀兩」制度的衰敗和「收撤」——對清代「生息銀兩」制度興

臺灣大學學術期刊資料庫

衰研究之三〉，《中國社會經濟史研究》1988 年第 3 期，廈門，頁 8-17。
涂豐恩，〈善化地區的環境變遷、土地開發與地權糾紛（1890-1920）〉，收入國史館臺灣文獻館整理組編，《第六屆臺灣總督府檔案學術研討會論文集》，頁 503-534。南投：國史館臺灣文獻館，2011。
許雪姬，〈二劉之爭與晚清臺灣政局〉，《中央研究院近代史研究所集刊》第 14 期，1985，臺北，頁 127-161。
許雪姬，《北京的辮子：清代臺灣的官僚體系》。臺北：自立晚報文化出版部，1993。
陳正祥，《臺灣地誌》（上）。臺北：敷明產業地理研究所，1959。
陳岫傑，〈臺南縣倒風內海之人境化研究〉。臺北：國立臺灣師範大學地理學系碩士論文，2002。
陳素雯，〈臺江內海浮覆地社會經濟變遷之研究——以台南市安南區為例〉。臺南：國立臺南大學臺灣文化研究所碩士論文，2005。
曾品滄，〈從番社到漢庄——十七至十九世紀麻豆地域的拓墾與市街發展〉，《國史館學術集刊》第 7 期，2006，臺北，頁 1-44。
黃典權主修，《臺南市志稿》。臺南：臺南市政府，1958。
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，1966。
葉振輝，〈一八六〇年怡和檔臺灣史料輯要〉，《高市文獻》第 17 卷第 3 期，2004，高雄，頁 1-16。
臺灣慣習研究會編，〈第九回臺南慣習研究會問答筆記〉，《臺灣慣習記事》第 4 第 5 號，1904，臺北，頁 38-43。
蔡長安，《東石源利族人徙台貨殖書契》。廈門：廈門大學出版，2010。
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。
盧嘉興，〈曾文溪與國賽港〉，《南瀛文獻》第 8 輯，1962，臺南，頁 1-28。
盧嘉興，〈八掌溪與青峰闕〉，《南瀛文獻》第 9 輯，1964，臺南，頁 11-40。
盧德嘉，《鳳山縣采訪冊》，收入《臺灣文獻叢刊》第 73 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960。
賴惠敏，〈乾隆朝內務府的當鋪與發商生息（1736-1795）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》第 28 期，1997，臺北，頁 133-175。
瞿同祖，《清代地方政府》。北京：法律出版社，2003。
顏　興，〈臺江考〉，《臺南文化》第 2 卷第 1 期，1952，臺南，頁 40-50。
顏　興，〈臺江續考〉，《南瀛文獻》第 7 輯，1961，臺南，頁 1-11。
〔日〕安藤靜，〈臺灣南部的海埔、溪埔及人造陸地之舊慣（續前）〉，《臺灣慣習記事》第 5 卷第 8 期，1905，臺北，頁 51-56。
Speidel, William M. “The Administrative and Fiscal Reforms of Liu Ming-Ch’uan in Taiwan, 1884-1891: Foundation for Self-strengthening.” *The Journal of Asian Studies* 35, no. 3 (May 1976), pp. 441-459.

臺灣大學學術期刊資料庫

Historical Inquiry 55 (June 2015), pp.125-171
Department of History, National Taiwan University
DOI: 10.6253/ntuhistory.2015.55.03

The Exploitation of the *Tai-jiang* Reclaimed Land and the Government-Business Interest Structure of Taiwan Prefecture in the Nineteenth Century

Tseng, Pin-tsang*

Abstract

Focusing on the *Tai-jiang* reclaimed land in the southwest coastal area of Taiwan, this article examines the government-business interest structure of Taiwan prefecture and its influences on the political development in Taiwan in the later period of Qing dynasty.

The exploitation of reclaimed land in the southwest coastal area of Taiwan had been a field entangled with power struggles and interest competition since the early-Qing dynasty. Because the reclaimed land consisted in sites suitable for aquaculture and salt production, the local government officials and powerful local figures cooperated to gain benefits from the exploitation. While the powerful local figures got the coastal beaches to develop their aquaculture business by paying the brackish water pond tax, the local government officials got these local taxes under the table, getting rid of the accounting system of provincial expenditure. The *Tai-jiang* reclaimed land, which was more than 4,850 hectares, was a significant example. It appeared nearby the prefecture because of the flooding of the Tseng-wen River in 1823. The *Taotai*, the superintendent of Taiwan, opened it for exploitation by local gentries and imposed the "reclaimed tax" by reason of clearing the port of a military factory. Consequently, the vast land

臺灣大學學術期刊資料庫

* Assistant Research Fellow, Institute of Taiwan History, Academia Sinica.
No. 128, Sec. 2, Academia Rd., Nangang District, Taipei 11529, Taiwan (R.O.C.);
E-mail: pintsang@gate.sinica.edu.tw.

was placed out of the national administration and entangled with interest competition.

The interest structure of *Taotai* and prefecture gentries existed not merely in the exploitation of the *Tai-jiang* reclaimed land but also in the businesses of camphor monopoly, banking, and relief granaries. For the *Taotai*, such interest structures contributed to the informal funds which could improve the poor local financial conditions, though some officials took money for private use. The interest structure operated until about 1884, when the power struggle between the *Taotai*, Liu Ao, and Liu Ming-chuan arose. Another larger-scale interest structure constituted of Liu Ming-chuan and gentries in central and northern Taiwan emerged and played a more influential role.

Keywords: history of Taiwan, *Tai-jiang* reclaimed land, Tseng-wen River, saline pond, government-business interest structure.

臺灣大學學術期刊資料庫