

第二章 台灣歷代原住民行政體制的回顧

「16世紀初葉以後，歐洲人的東漸，使東南亞的歷史發生了重大的變化。此時華南沿岸的漢人與海外的交通激增，日本人亦乘機向南方發展，因此南海的一島嶼台灣，自然也進入世界史曙光的一頁。1511年，葡萄牙人以馬六甲為據點，北上航往中國的屯門(廣東附近)、雙嶼(寧波附近)、漳州等地，尋求根據地。後來其商船再向北航行，1540年代，發現日本，即與之通商貿易。就在該世紀中葉，他們發現台灣島，稱呼為 Ilha Formosa(美麗島)，或用自華人所稱轉來的 Lequeo pequeno(小琉球)。⁵⁸

一方面，當時華南住民冒犯海禁，陸續出航南方海上。於是前代幾乎無人知悉的此島，遂被以東番之名稱呼之。其中最有名者，是後來荷蘭人來此居住的南部的 Tayouan(現在台南安平)。此地曾被記載為「台員」(周嬰<東番記>)、「大員」(陳第<東番記>、何喬遠<<閩書>><島夷志>)、「大員」(張燮<<東西洋考>>)、「台灣」(何喬遠<<鏡山全集>>)，陳仁錫<<無夢園集>>)、「大灣」(沈銑上書)等，這個狹義的地名，逐漸成為全島名稱，至清朝遂正式採用為「台灣」字樣。相對於 Formosa 與「台灣」各為歐洲人與中國人的普遍稱呼，「高砂」的名稱則專為同時前往台灣的日本人所稱呼。又有以「高山國」、「國」(有馬晴信訓令)、「高砂國」(村山等安，朱印狀)、「多加佐古」(<<日本異國通寶書>>)、「塔伽沙谷」(<<華夷通商考>>)、「塔伽沙古」(<<外國通信事略>>)等類似音之字表示。然因隨著日本鎖國，兩者關係疏遠，此名逐漸被人遺忘。⁵⁹

台灣的史前文化，最早可溯自舊石器、晚期的長濱文化、鵝鑾鼻第二遺址文化、小馬洞內遺址文化、網形文化，遺址中未見磨製石器、陶器以及農作物種植痕跡，新石器文化可分為初期、中期、晚期。初期以大坌坑文化最著名，中期有芝山岩、圓山、洞角、牛罵頭、牛稠子、墾丁等文化；晚期以營埔、大湖、卑南、麒麟、花岡等文化較著。鐵器文化約在一千五百年前傳入，以十三行遺址最著名。台灣海峽約在一萬年前形成，而此型文化與最早期的長濱文化又無承繼關係，所以此型文化的主人應是乘船來台的，他們可能是南島語族的祖先，也可能是若干原住民的祖先型文化。⁶⁰至於原住民族的關係，所有的學者都認為兩者有密切的關係，但那個史前文化與那一群原住

⁵⁸ 曹永和<歐洲古地圖上之台灣><<台灣早期歷史研究>>台北，1979。

⁵⁹ 中村孝志<<荷蘭時代台灣史研究(上卷)概說、產業>>(板橋；稻鄉，1997)頁2。

⁶⁰ 張勝彥、吳文星、溫振華、戴寶村<<台灣開發史>>(台北；國立空中大學，1997)頁336。

民有絕對的相關，此較確切的只有十三行文化→凱達格蘭族，蔦松文化→西拉雅族，其餘都還在探討的階段。⁶¹

台灣原住民族在種族特質上，大部分屬於南方人種的原始馬來人系統；在語言上，屬於南島語族的印度尼西亞支系；在文化特質上，同屬於東南亞文化圈中的印度尼西亞文化群。簡單的說人類學者一致認定他們都是同一民族，通俗地說法即南島民族。南島民族的分布區域，是現在世界各民族中，分布最廣的；除台灣外，菲律賓、婆羅洲、印尼、馬來西亞、中南半島以及太平洋、印度洋整個區域，東起南美西岸的復活島，西到非洲東岸的馬達加斯加島，北到台灣，南到紐西蘭為止的廣大區域，都是南島民族的居地，宛如蟠居世界一週全線三分之二的距離，其分布區域，簡稱南島。⁶²

南島民族的起源地，大致有大陸起源說，中南半島起源說、亞洲大陸東南沿海地區起源說、密克羅尼西亞起源說、美拉尼西亞起源說、西新畿內亞起源說、台灣起源說等⁶³。台灣起源說是最近幾年西方最盛行的學說，甚至許多學者認為南島民族反而是從台灣移民出去的。⁶⁴

揆諸上述，台灣開發的歷史在國際海權角逐時代、明鄭時代、清領時代、日治時代、當代台灣等之前，係以原住民為主體的時代。當時原住民經濟生活，主要是狩獵、捕魚與粗放農作，依賴自然資源生存，特種生態之維護；而且有其傳統信仰、祭儀及社會組織。原住民主體時代，較無具體的行政組織，多實施部落或親屬組織，以長老會議或部落首長為中心。

第一節 荷西時期

壹、 荷蘭時期

一、 歷史背景

⁶¹劉益昌〈史前時代與華南關係初探〉中國海洋發展史論文集(三)，頁 26。

⁶²李壬癸〈台灣南島民族的族群與遷徙〉(台北：常民文化出版社，1997)頁 56。

⁶³李壬癸〈台灣南島民族的族群與遷移歷史〉收入〈台灣史田野適究通訊〉第 22 期，頁 24。

⁶⁴Peter Bellwood, "The Austronesian dispersal and the Origin of Languages", *Scientific American*, July, 1991, 頁 268

古代對台灣原住民發生政治上關係，有史可考的，當首推隋代⁶⁵。隋畫琉求傳和福建通誌海防考已有經略台灣的記載。隋大業年間，隋煬帝曾幾次綏撫原住民未有結果，因而決定出師討伐，攜男女數千奏凱而去，到了唐代宗還向唐朝進貢⁶⁶。元世祖於至元 28 年(1291)討伐台灣，惟招撫不成。明成祖時(1431)，鄭和出使西洋，於第七次航海途中，遭遇颶風避至台灣並滯留月餘，留台期間曾替當地原住民醫病並指導治病方法。⁶⁷

外國人方面，由於歐洲人積極開拓東洋航路，自一千四百年代起，東西間之接觸，日見頻繁。至一千五百年代，西班牙人已據有菲律賓之呂宋島。葡萄牙人則入侵澳門，荷人因以大受刺激，遂欲在東方覓一根據地，藉以分別與葡西相拮抗。1621 年，於爪哇巴城，開設東印度公司，伺機攫取澎湖。以便分別影響西人與呂宋及葡人與日人間之貿易，為此乃引起中、西、葡三國之聯盟，出面交涉，期能迫使荷人退出澎湖。當時荷蘭國勢正盛，斷然予以拒絕，並嚴陣以待。明朝自量難敵，於 1624 年，與荷人締約，許荷人以台灣易澎湖。荷人遂於是年 8 月，在台南安平內港登陸，置台灣於東印度公司管轄之下。⁶⁸

荷蘭人入據台灣之時，全島住有很多平埔族原住民和中國大陸的移民，此外還有日本人，亦常到此島和中國商人進行生絲的買賣。荷蘭人為馴服慄悍的平埔族原住民，最初是使用其強大的武力，對新港、麻豆、蕭壠、上淡水、華武壠、二林等社加以攻伐，至各社懾服其淫威，再舉各社長老，令其自治。據荷據時期的番社戶口表所載，當時全島的平埔族原住民如表 2 之 1⁶⁹

表 2-1 番社戶口表

年度	部落數	戶數	人口
1647 年	246	13,619	62,849
1648 年	251	13,995	63,861
1650 年	315	15,249	68,657
1654 年	271	14,262	49,325
1655 年	233	11,029	39,223
1656 年	162	11,294	31,221

資料來源：陳虹；《清領前台灣山地行政的研究》，頁 30。

這些番社都是為荷蘭人的武力所征服，或攝於其武力而歸順的；在荷

⁶⁵張松《山地行政要論》(台北：正中書局，1953)頁 43。

⁶⁶同註 65。

⁶⁷同註 65。

⁶⁸洪敏麟等《台灣土著歷代治理》收入於婁子匡主編《國立北京大學中國民俗學會民俗叢書》，專號 2 民族篇，中國民俗學會，1972，頁 1。

⁶⁹連溫卿《荷蘭時代的台灣》《南瀛獻》第 3 卷第 1 期，1955，頁 2。

蘭人的鎮壓下，這些番社乃受其支配或和荷蘭人保持互不侵犯的關係。從本表亦可看出荷蘭人的勢力消長，其中以 1650 年為其權力的最高峰。⁷⁰

二、民族政策

1. 治理原住民基本政策

荷蘭治理原住民，先以武力征服，再以宗教予以教化；荷蘭人對原住民之政治處理，在某種程度上，放任原住民自治，從其舊慣例，而只擔任監督的工作，手段恩威並用，係屬殖民統治的政策。

2. 原住民的教化

荷蘭人佔據台灣時，島上住民有漢人及少數日本人，人口最多者為固有的原住民，因此荷蘭人以化育原住民為主要努力的目標，其方策係藉著基督教的力量來感化，並以教育設施為助，以期完成啓導之效。荷蘭人的教化方式，在不急於注入文明的歐風智識，而是依據原住民的語言適當配合其開化的程度，培養宗教的德性涵養，教師要先學土語，通熟土語用以翻譯聖經訓條，用羅馬字拼音傳授原住民。1626 年，荷蘭人據台後 2 年，宣教師甘治士(Gerugius Candidus)受命來台負責教化原住民，最先在新港社著手向原住民傳教；當時其已編輯教會祈禱文及信仰條目，並翻譯成土語。西元 1629 年，宣教師尤羅伯(Robert Junius)來台接替甘治士，他以原住民語著有<<耶穌教問答>>，其後經過十三年，受教化之原住民人數；新港 1047 人，目加溜灣 261 人，蕭壠 215 人，大木降 209 人，有此成績，可謂為宣教上的成功。

由於向來的教育設施，僅是教會堂的一部份。為了培養荷蘭的宣教師及原住民的教育，遂提議在新港及蕭壠二社設立學校，乃向巴達維亞及台灣的負責人交涉計畫，並在台灣的宗教會議上得到附議，認為麻豆比蕭壠更適合建校。有關麻豆社設校今尚有流傳口碑，新港的口碑也有社皮附近設學校之傳。⁷¹

⁷⁰陳虹<清領前台灣山地行政的研究>(台北；文津，1974)頁 29-30。

⁷¹林道生<荷蘭人治台期的原住民政策>山海文化雙月刊，第 8 集，1995，頁 107-109

3.授產

荷蘭人佔據台灣最主要的目的：要以此作為東洋貿易的根據地。在台期間，開拓蕃地，興起生產事業，避開原住民及當時明末的擾亂，購買或典借移來台灣的漢人之「蕃地」，闢為田園，獎勵栽培甘蔗、耕作米穀，所課得之人頭稅收入達 3100 百理爾。到 1644 年，亦即據台後 20 年，已經收得 3 萬 3 千 7 百理爾。荷蘭人把田賦分為上、中、下的三分，每甲應其等級課徵穀數，對原住民則供給修護坡圳費及耕具等。其後之鄭成功時代的墾田法，實際上是沿襲荷蘭人的制度而已。

荷蘭人在教化原住民之同時計畫授產的方法，首先著手於畜牧。<<台灣府誌>>裡<陳少崖外記>有：「荷蘭時，南北二路，設牛頭司，放牧生息，千百成群，犢大設欄，擒擊之，牡則俟其餒，乃漸飼以水草，稍馴狎，闔其腎，令壯，以耕，以輓者縱之孳生」。是當年牧養情況最好的記實。在貿易方面，台灣特產的鹿皮、藤類都是荷蘭人需用之原住民貿易品。鹿皮屬荷蘭輸出日本的專賣權，藤類為供給印度地方的貨物，也輸往中國內地。⁷²

三、行政體制

荷蘭係以武力征服番社，因此其行政體系領導階層是由東印度公司派遣駐台長官駐在赤崁樓，負責全島業務，惟任期不定，茲將荷蘭歷任駐台長官姓名及任期列表如表 2-2。⁷³

表 2-2 荷蘭歷任駐台長官姓名及任期表

屆數	荷蘭人歷任駐臺長	官名單
	人名	任期
1	Marrten Sonck	1624~1625
2	Gerard Freadikszoon de with	1625~1627
3	Pieter Nuytes	1627~1629
4	Hans Putmans	1629~1636
5	Johan Var der Burg	1636~1640
6	Paulus Traudenius	1641~1643
7	Maximilian le Maire	1643~1644
8	Fransois Caron	1644~1646

⁷²同註 71，頁 110-111

⁷³本表根據 J. M. Alvarez, "Formosa geograficae historicamente considerata", V. 2, P.96; 載「台灣省通志稿」卷三政事志外篇，頁 20。

9	Pieter Antonis Zoon Devrtwater	1646~1650
10	Nicolas Verburg	1650~1653
11	Cornelis Caesar	1653~1656`12
12	Frederick Coyett	1656~1662

資料來源：陳虹，〈〈清領前台灣山地行政的研究〉〉，頁 30。

駐台長官之下設軍事、民政兩局及台灣商館，另有由荷蘭高級官吏組織之台灣評議會為施政上之諮詢機構。此外尚有上席商務院、商務院及助理商務員，隸屬於台灣長官之下，協助長官綜理一切事務，為實際執行事務者。

荷蘭人把勢力所及之處分為四個行政區，即北部地方會議區、南部地方會議區、淡水地方會議區、東部地方會議區。北部地方會議區包括台南縣以北，台中縣以南的地區；南部地方會議區包括二層行溪以南，瑯 以北的廣大地區；淡水地方會議區包括大甲溪以北的廣大地區，宜蘭和羅東亦屬之；東部地方會議區包括今花蓮、台東一帶。區之最高會議稱為地方會議，由歸順的原住民長老所組成，長者的產生，乃由各社區提名長老名額雙倍之人數，由駐台荷蘭當局選出其一半而任命之。並接受雕刻著東印度公司徽章 V.O.C 之銀頭籐仗一條作為職位的標誌。

此外，荷蘭派駐番社的傳教士，因熟悉原住民的風俗習慣，所以駐台荷蘭當局授權他們兼理番社行政與司法事務。惟傳教士行使司法權時，率以原住民與荷蘭人或與荷蘭有利害關係之糾紛事件為準。至於原住民內部的紛爭，則採取放任政策。總之，行政及司法措施在荷蘭時期是牢不可分的，番社中之委員會不僅是自治行政組織，亦是司法組織。⁷⁴

貳、西班牙時期

一、歷史背景

西班牙人為確保東亞貿易順暢和馬尼拉的安全，早就想攻取台灣，只是尚未行動而已。俟荷蘭人於明天啓 4 年 7 月(1624 年 8 月)佔領台灣後，馬尼拉的西班牙人更深深感受到威脅。天啓 6 年西班牙駐馬尼拉總督施爾瓦(Fernando de Silva)派卡黎尼奧(Antonio Carreno de Valdes)率大划船(Galera)兩艘、舢板船十二艘、眾三百名到台灣。卡氏一行人於 1626 年 5 月 5 日由菲律

⁷⁴ 同註 70，頁 30-35。

賓出發，沿台灣東海岸北上，於 11 日先到三貂角(Santiago)。然後於 12 日進入雞籠港(今基隆港)，將之命名為「Santisima Trinidad」(意為「至聖三位一體」，16 日在雞籠港內社寮島(今稱和平島)舉行佔領儀式，並開始築城，將城命名為聖薩爾瓦多(Sai Salvador)(意即「聖求主」)，於是西班牙正式佔領台灣北部。

75

二、民族政策

西班牙人從 1626 年起至 1642 年，佔據台灣北部 16 年。其據台主要目的是在維護其與中國、日本與呂宋之間的互市。因而在台之首要措施乃是加強守備、防患外敵，對於土著的政策則屬次要；換言之，對外重於對內是西據時期的重要政策方針。其政策措施，在政治上，推舉年長而能服眾者為眾番之首，俾收以番治番之效；除武力鎮壓外，亦採遷移政策，以利佈教和治理。教化措施亦以傳教士的佈道兼教育的方式。在經濟上，為宣撫山胞、擴大勢力，曾開闢多條道路。惟其治台時間短暫，重商殖民色彩濃厚，其一般政策無法普遍而深入，故成效不著。⁷⁶

三、行政體制

西班牙駐台長官為最高行政首長，由西班牙當局派遺，分別駐在雞籠港內的社寮島及淡水，綜理兩地的一切政務，為西班牙人在台的施政中樞。茲將西班牙歷任駐雞籠及淡水的長官名單列表如表 3-3⁷⁷

表 3-3 西班牙歷任駐雞籠及淡水長官一覽表

西班牙歷任駐雞籠及淡水長官之名單		
人名	就任年	駐地
Antonio Carreno Je Valdes	1626	雞籠
Juan de Alcarazo	1630	雞籠
Luis de Guzman	1630	淡水
Alonso Garcia Romero	1634	雞籠
Francisco Hernandez	1637	淡水
Palomino	1639	雞籠
Gonzaro Portill	1640	雞籠

資料來源：陳虹，〈清領前台灣山地行政的研究〉，頁 68。

⁷⁵ 同註 60，頁 55-56。

⁷⁶ 高德義〈我國山地政策之研究－政治整合的理論途徑〉政大政治研究所碩士論文，1984，頁 50。

⁷⁷ 同註 73。

西班牙據台時期，除設有駐台長官外，另備有五百名防兵採用近似保甲之組織，推舉年長公正而能服眾者，加以扶持利誘，使其為眾番之首，俾收以番治「番」之效。

西班牙人佔據台灣僅十六年，因此其行政組織並未發展成一完整的體系，加以其對強悍的原住民多採武力鎮壓，以致歸順的村社並不多。迨荷蘭人北上驅逐西班牙人時，西班牙人終不能將台灣北部山地原住民的力量引為己用，以對抗荷蘭人的攻擊，所以西班牙的佔據台灣僅屬曇花一現。⁷⁸

第二節 明鄭時期

壹、歷史背景

1625年顏思齊率群盜佔據台灣時，鄭芝龍及其弟鄭芝虎也加入顏思齊的行列劫略，顏思齊死後由鄭芝龍當頭，橫行海上，至明末才應招撫投降，弘光元年(1645年)5月滿清攻下南京，弘光朝亡。是年6月明唐王即皇位於福州，改元為隆武元年，是為明隆武帝。隆武元年9月鄭芝龍帶其子鄭成功(原名森，字大木)晉見隆武帝。鄭成功相貌非凡，反應靈敏，頗受隆武帝的器重，獲隆武帝賜姓朱賜名成功，拜為宗人府宗正，封為御營中軍都督，儀同駙馬，此後人們稱鄭成功為「國姓」或「國姓爺」。滿清軍隊渡過長江後，作戰不如在北方順利，清廷以鄭芝龍手中握有重兵，乃藉高官顯位誘鄭氏投降，即以閩粵督為餌誘降，果然打動了鄭芝龍的心，鄭氏遂於隆武2年11月向清朝投降。其子鄭成功知道父親之將變節，泣諫其父未聽，母親又殉難，痛恨難禁，終棄父往孔子廟，焚其儒服、拜先師，仰天誓舉義兵反清復明。⁷⁹

從此，鄭成功舉起反抗新興清朝的旗幟，以圖恢復明朝的南中國而舉兵，但為清軍所敗，一時守在廈門孤城，策劃轉進佔領台灣的根據地，俟機復明。此時，在荷蘭政廳的通事中國人何斌，又慫恿鄭成功佔領台灣，鄭成功知道時機已到。而於永曆15年(1661年)3月，率領戰艦百餘艘，2萬4千大兵，由廈門出發，進入澎湖島的媽宮港(今之馬公港)。此時，荷蘭在台灣的防備甚為薄弱，而在台灣的中國人也因郭懷一之亂後，民心背離荷蘭，成為歡迎鄭軍之狀態。鄭成功的軍隊順利進入台江，不久便全軍登陸。當時荷蘭艦長率240人的小隊伍與鄭成功對立，艦長與180名部屬很快就陣亡；但

⁷⁸ 同註 70，頁 68-71。

⁷⁹ 同註 60，頁 67。

是荷軍仍頑強抵抗，終因兵力眾寡懸殊，鄭軍直搗荷蘭所建的普邏文帝亞城(即舊紅毛樓，今之赤崁樓)，包圍熱蘭遮城 7 個月，荷蘭人終於投降棄台轉往爪哇。⁸⁰

貳、民族政策

一、基本政策

鄭成功於驅逐荷人之後，即著手策劃開發山地，立諸鎮屯田法，寓兵於農，墾拓山地等政策，逐一付諸實施，考其治理原住民之方針，係採恩威並濟之法。立法綦嚴，原住民順之者撫之，逆之者膺之。其對漢人與原住民貿易者，概依荷蘭人之舊例，徵收高種鹿皮，以為暎社之稅。收及之數，每年不過 4、5 萬張，大小兼收。

二、屯兵拓殖

鄭成功初據台時，會諸將議曰：「凡治家治國之本在食，台地膏腴沃野亘百里，當以兵寓於農，待餉糧充實之秋，靜圖恢復，功成可期也。」於是，對各鎮兵士，各分治土地，大行開墾，輪流交替，期無閑丁逸民。旋於鄭經時，永曆 19 年(康熙 4 年)用參軍陳永華之議，益行鼓勵地方諸鎮之墾成。因此，種穀、製糖滷鹽磚等業大為興起。而此墾殖，悉行之於土番固有地域，並於漢人與原住民交界處築土堆，以防番害；土堆狀似臥牛，故稱「土牛」。

鄭氏除積極開墾山地外，曾計劃在內山番界採金。台灣後山多產金，欲達該處，有水陸二路可循；水路沿上淡水，乘原住民小船東行，至方浪石灣，轉北而南，溯溪直進可達。陸路順由卑南社入，惟其地山枯水冷，峻巖峭壁，舟行不入。人縱能至，每因水土不服，多無法生還；陸路多險阻，原住民扼險死拒，故雖然多次勞師動眾，均告無功而還。

三、討伐原住民

明鄭時期為期 3 世 23 年，其向寓兵於農，設屯開墾，有關征討原住民事，

⁸⁰ 林道生〈鄭成功治台期的原住民政策〉<<山海文化雙月刊〉>第 11 集，頁 87。

大致載於清代志書：鳳山方面「傀儡番」之討伐<<番俗六考>>、斗尾龍岸番之討伐<<番境補遺>>、大肚番之討伐<<台灣外記>>、貓霧揀附近平埔族之討伐<<番俗六考>>、貓兒干南社之討伐<<諸羅縣志外記>>、沙連番地之討伐、新港竹塹等社平埔族之討伐<<海上事略>>等。總之；鄭氏治理原住民之地域，專致力於西部平原之開墾，其政策均隨其滅亡而中絕，對原住民之統馭與管制上，因乏善策，終歸失敗。⁸¹

參、行政體制

鄭成功於永曆 15 年 5 月初著手整個台灣的規劃，增減朝政制而實施之。改赤崁為明京，稱台灣為東都，以示恢復明室的決心，設 1 府 2 縣。以赤崁為承天府，縣分南北，以新港溪為界，北曰「天興縣」，南曰「萬年縣」。並擢楊朝棟為承天府尹，以莊文烈知天興縣事，祝敬知萬年縣事。設安撫司於澎湖，又以周全斌總督承天府南北諸路，任官撫番，分管社事。是為明鄭在台規制之始，台灣郡縣制度之施行，亦以此為肇端。鄭經時，並聘陳永華為謀主，立法制，設官職，建學校，嚴整戰備。撫育原住民，廣招賢才，開墾土地，一方從事生產建設，一方面積極整訓隊，由是移民日眾，充滿一片中興氣象。

鄭成功英年早逝，子鄭經繼立，一切大小設施均諮之於參軍陳永華，其對台灣的貢獻，關係之鉅，僅次於鄭成功，鄭成功治台期間極短，一切經濟建設、教育文化等均有賴陳永華推進。永曆 18 年，改東都為東寧，在中央設六官，並置都事、行人、給當事中等。將兩縣升格為州，稱天興州、萬年州，又設 3 安撫司，置南、北路及澎湖。行鄉治，亦即郡縣行政之組織，府治經鄭代興市建構廟宇，規模漸全，則分置 4 坊，坊置簽首，理民事。另設里庄，均為漢人聚集的中心。里庄之外，仍有社，多為原住民居住，風俗敦樸；原住民熟悉樸茅編竹，架樓而居，陳永華又教匠取土燒瓦，往山伐木斬竹，起蓋屋舍，並設圍柵。對於原住民的治理仍沿用荷蘭舊制，設立土官(頭目)自治之。當時改隸的社，總計有蕭壠等 46 社，此後漢人逐漸進入此等社區，或撫或討，遂成為明鄭規制之一部分。

綜而言之，明鄭時期就制度言，原則上悉從明制，就實際言，明鄭時期的官制甚簡，法令亦因時制宜。除此之外，明鄭時期並保留中國古有的保甲制度，以利統治，並此理戶籍，勸農業，禁淫賭，緝盜賊，由是野無遊民，番地曰拓。⁸²

⁸¹ 溫吉編譯<<台灣番政志(一)>>(台北；台灣省文獻委員會，1999)頁 51-57。

⁸² 同註 70，頁 98-102。

第三節 清領時期

壹、歷史背景

在荷據、明鄭時代，台灣的開發，以台南為中心，故與番人間的土地爭執較少。及至西元 1684 年幾乎將近當時在台的漢人一半回到大陸，而在接著的幾年裡，仍有許多漢人陸續回到內地，使得台灣大量田園荒蕪。因此在這段期間內，番漢之間的關係顯得最平靜。

等到清廷完全控制整個台灣的政局之後，台灣的地方官吏大多致力於招墾的工作，故在短短的時間內，漢人遍佈台灣南北部與東西海岸平原。到了康熙末年，不但耕地人口已飽和，即連地力也呈衰退狀態，新到墾民在南部見已無荒地可拓，便前往中北部去開發。而在南部乃以諸羅為中心，將番人的鹿場盡墾成田園後，又繼續往斗六門北移，到了雍正末年，乾隆初年之際，彰化地區也已經飽和了。在同時間、台北、新竹等地區更陸續開拓。整個西部平原由南至北的發展趨勢，在乾隆中葉後，便大致告一段落了。此後，第二波的開發是由西往東：嘉慶年間，漳人吳沙率領泉、漳、粵三籍人士，以有組織、計劃的方式逐步向番地開墾，使得蘭陽平原快速完成拓墾，而眾多的後繼者更繼續往台東拓展，此招墾熱潮至同光年間達到最高峰。第三波是由平地向山區發展，而開墾的先遣部隊往往是平埔熟番，他們帶著從漢人習得的耕作技術，受邀或自己進入生番的領域發展，而當其將生番迫入更深的荒山後，卻往往又引來漢人的侵墾，土地于是再替入漢人手中。如水沙連的開發，便是一典型的例子。在此一連串的开墾行動中，無可避免的，番人與漢人為土地問題而展開一場生命攸關的慘酷競爭。⁸³

貳、民族政策

雖溯自 1624 年即有山地行政，惟清代以前有關山地行政資料，斷簡殘篇，至為零碎，不但主觀性高，信度亦成疑問，降至清代，始有系統而豐富之資料可循。

遜清領台初期，治理山地之方針，有消極劃界論與積極開放論之爭，亦即「開山」、「鎖山」之爭。自領台開始直至同治年間，對台灣的墾拓，採消極政策。其於大陸移民而言，即厲行海禁並嚴禁侵入番境，於土著民而言，

⁸³ 卓宏祺〈清代台灣理番政策之研究〉政大邊政研究所碩士論文，1988，頁 46-47。

則立石爲界，劃定保護區域，管制有關番務之通事社商之侵削並嚴禁漢人取土著爲妻。同治六年，牡丹事件發生，日人聲明台灣後山不隸中國版圖，致引起國際間注意後，清廷始爲杜口實，並絕覬覦之國防上考慮，一變原有消極政策，廢除鎖山之禁，並著手企劃開山撫番。至沈葆楨及劉銘傳來台，爲使台灣成一完整的區域，撫番列爲當時治台要政，而此期間亦爲清代山地行政最積極而有建設的時期。惜光緒十七年邵友濂接充以迄日人侵台，則無甚進展，山政復歸消極。⁸⁴

一、清代前朝

當康熙 22 年(1683 年)施琅平定台灣後，清廷的執政者，爲了台灣去留問題，便陷入一個兩難困境⁸⁵；最後乃接受施琅「台灣棄留疏」中所提的建議後，終於在康熙 23 年(1684 年)4 月酉日諭令戶部收台灣入版圖，此乃基於國防考慮，清廷才勉強有此舉；因此清廷並沒有一套完整妥適的開發計畫，祇求一切保持現狀，不要亂動即可。

清代前期的理番政策，主要有三項原則：

1. 保護番人之土地；官府承認部落周邊的草地、獵場，其主權應屬於番人所有，並實行番地保護政策。此政策主要保護的對象爲熟番，其具體做法係勒石爲界，嚴格禁止漢人逾越。⁸⁶
2. 民族隔離：清朝以滿州邊疆民族入主中原統治眾多的漢人及廣大的領土，且欲永久維持統治的權力，避免人民反叛，所以對國內各族採取分化與隔離之統治政策，此項政策曾在蒙古、西藏、新疆等地施行，而其成效十分好。等到清廷佔領台灣之後，於是就把這項隔離政策也推行於台灣的番、漢之間。⁸⁷
3. 教化懷柔：清廷爲了柔化番人的心性，使其知君臣父子之禮，而不再爲亂，因此教化番人學習傳統的儒教文化，是官府和一般士子的理想。

清代前期具體的理番政策，略分爲行政制度、隘防制度、屯政制度、文教制度、租稅制度，茲分述如后：

1.行政制度

清朝領台之後，初未設專理原住民之特殊行政機構。各地之治理原住

⁸⁴ 同註 76，頁 51。

⁸⁵ 楊熙〈清代前期至台之撫民與理番政策的研究〉政大政治研究所博士論文，1981，頁 52-53。

⁸⁶ 台灣省通志，頁 17。

⁸⁷ 林恩顯〈〈中華學術與現代文化叢書〉〉10 冊，頁 563-574。

民業務悉由地方官吏掌管。惟由墾地之日廣，移民侵入禁界事件以及與原住民間之糾紛層出不窮，原住民出沒近山村莊戕害人民之事件愈多。乃於乾隆 31 年 11 月設置「理番同知」；北路理番同知設於鹿港，南路理番同知設於台灣府。嘉慶 15 年闢噶瑪蘭之地設廳，令通判掌管「嚴番」政務。⁸⁸

2. 隘防制度

隘乃起源於宋代為防備西南方的苗徭等邊疆民族而設置清朝廷；台灣設隘，始於明鄭，永曆 19 年劃土牛紅線為番界。清朝廷續紅線番界，另掘深壕為溝，又名土牛溝，做為番界。其後漢人移民越來越多，進入番界開墾者日眾，往了私設防禦機關，以避免番害，徵募隘丁為首，經費由隘內田園提供，此為民隘之始。康熙 61 年，福建巡撫楊景素請立番界，南起放索，北至三貂，派兵防守，為官隘之始，乾隆 55 年起，屯番之職責部分即為守隘。每隘設隘首一名，隘丁二、三十名，每名年給口糧三十石，折銀三十元，隘首倍之。隘寮之設以能用木鼓相互傳訊為佳。隘勇制隨開墾的推進而推進，並無定線。道光以降，以隘勇及隘首淪為收隘租工具，任由人頭充任，遂式微。

3. 屯政制度

林爽文之亂後，清廷以兵力不足，同時借助熟番之武力以治台，大學士福康安奏請仿四川屯練制度，設置台灣屯防，屯政制度由乾隆 56 年開始實施，至光緒 13 年，劉銘傳將屯丁歸入綠營管帶而名存實亡，全台 93 個番社挑選番丁 4 千人，分 12 屯；4 處大屯，每處 4 百人；8 處小屯，每處 3 百人。南起放索、搭樓，北至大雞籠、三貂、屯防通南北兩路，設屯辦，免除屯丁徭役，給予一定耕地，以資贍養。

4. 文教制度

清初，沈光文曾在番社從事漢文教育，荷人亦曾從事教會教育；熟番子弟入社學讀書免其丁口錢，康熙 25 年，諸羅縣北在 4 社設立社學；嗣後清代諸大臣皆在各地廣設學堂，相當重視，到雍正 12 年，已設社學 50 處。社學課本以傳統四書五經為主，包括句讀、背誦及寫字；各社有社師 1 人，各

⁸⁸ 同註 68，頁 45。

縣縣令爲訓導，按季考察，當中成效以岸裡社爲最佳，如吳子光創辦之「文英書院」。熟番社學以乾隆時爲最盛；道光後，因熟番漢化，故多改入一般學堂，遂式微。

5. 租稅制度

(1) 番餉

清領台之初，對於番人佔有土地，一概委諸化外，尙不課其正供，僅徵丁口餉而已。課徵番餉之對象，限於熟番及歸順生番。而清廷對於懂得耕種方法之熟番，乃徵其米糧；對於歸順生番，則令社商代行徵收其鹿皮，此係沿承荷蘭及明鄭之遺制。番丁口餉，初始；番丁每年一石，壯番一石七斗，少壯番一石三斗、壯婦番一石。至雍正 4 年即減免番課，豁免番婦；改米爲穀，以穀一擔折價銀三錢六分，與當時漢人丁口錢約略相等。迨乾隆二年，再減丁口稅，每丁徵兩錢。至光緒 13 年，劉銘傳廢丁口餉。

(2) 番大租

番大租即番社團體或番人個人持有大租權，而漢人番地，與番人成約，由番人給出工地，而漢人付予番人相當代價。雍正 3 年，許將鹿場，閑曠之地出佃，三年起課，以官催課保護番民。番大租有兩種，公口糧租與私口糧租。租率有生租、死租之別。生租係以每年收獲爲計算根據。對於全收獲一百石，業主分配一五石，耕佃分配八五石。死租，不論豐盈，固定收之。租率無一定標準，普通以收獲百分之十爲標準，分上、中、下三等；上田每甲八石，中田六石，下田四石；上園每甲六石，中園四石，下園二石。此制至光緒 13 年，劉銘傳按大租例去四留六，至日據時廢租。

(3) 亢五租

持有此租權者爲水沙連 6 社化番之埔里社、眉社、田頭社、水社、審鹿社、貓蘭社。亢五爲零點五之義，即抽取其田園全收獲百分之五之租穀。

(4) 加留餘埔租

此租爲嘉慶 17 年噶瑪蘭通到翟淦所創設，由管經理之，僅噶瑪蘭地才有此制。每甲定穀四石，分由泉、彰、粵三籍人民墾之。

(5)番水租

台灣之水利組織為各業主對其田地所得灌溉水利，按該田地面積之大小及水量之多寡，每年擔負定額之納租義務，名曰水租。其水積徵收權者，原指番人，是以漢人開墾時，每年 1 次或 2 次，須對該番社頭目，繳納若干牛豚或酒食類之代價。

(6)山租

此租僅阿里山有之，可分三種：一、普通園租，上則每甲三石、中則每甲二石、下則每甲一石，由業戶納與番人。二、山面雜稅，山溪一帶之地所產檳榔、龍眼等，給予番人，租率視收穫成績而定，約以收穫半數之一成繳納之。三、為新開地，對番人交給鋤頭一支或半支之折價銀。⁸⁹

二、清代後期

清代治理原住民之政策，於清代前期可謂採取消極的「鎖山」政策。實際清朝治台初期，政治力量所能及的範圍，極為有限，據傳當時新設的鳳山、諸羅兩縣知縣，皆滯留台灣府，不敢前往他地，直到康熙 6 年朱一貴亂平之後，才去赴任，所以當時對招撫未歸化原住民(所謂生番)的工作，成為急切之務。但清廷在前期對台灣未加重視，雖然當時有先見的政治家，建議了許多意見，祇是點點滴滴的做，對於招撫生番的工作，成就不多，至同治年代以後，即清代後期，沈葆楨、劉銘傳來台，即採積極的「開山撫番」政策。但光緒 16 年邵友濂接任巡撫以後，一直到日人佔台，那是最無為的時期。

清同治 6 年(1867 年)，美船羅哈號，在台海遭難漂失，及同治 10 年(1871 年)，琉球漁民亦發生同樣事故，均遭未漢化土著所殺害，隨而引起國際間問題，屢經交涉，雖美方未為深究，而日方竟以此興兵犯台。由是清廷始提高警覺，不再忽視台灣之邊境問題，遂命船政大臣兼台灣督辦防務沈葆楨，籌謀台灣東部土著地區之善後事宜。沈葆楨主台期間之原住民政政策，概述如下：

1. 修築橫貫道路開闢東台：清朝領台二百年，對台灣後山台東一帶，向視為化外之域，置於版圖之外；又以其地處偏遠，交通阻梗，鞭長莫及，難於管制，故對越界之禁，難期厲行。沈葆楨主台之始，於光緒元年正月 9 中、南、北三路同時進行修築及進兵，其工程自正月至十月，費時近一年，全部告竣。

⁸⁹同註 83，頁 70-103。

2. 設置恒春縣：光緒元年，始置恒春縣，兼掌理番事務；噶瑪蘭廳，亦於此時改縣(宜蘭縣)，備作控制南北之關鍵，收水沙連土著入版圖。
3. 原住民行政機構之調整：隨新行政區劃之釐定，並刷新行政機構，加強行政效能，乃遷移北路理番同知於埔里社，改爲中路理番同知，又遷海防同知於卑南，改爲南路撫民理番同知，派袁聞柝充任之。凡此措施，實爲清朝對原住民政策上之一大刷新。使向被棄置於化外之台灣未漢化土著，收歸流治。
4. 開山撫墾措施：(1)撤銷渡台及越界禁令。(2)設撫墾委員，掌理開山撫綏之一切事宜。(3)規定招墾章程，大行鼓勵移民墾耕。(4)管制土著，維護新墾地治安。(5)興辦義塾教化土著兒童。(6)勘查紅頭嶼(蘭嶼)歸入恒春縣管轄。

光緒十一年(1885年)，台灣決定建省，舉拔新進之名政治家劉銘傳爲首任巡撫，彼以「辦防」、「練兵」、「清賦」、「撫番」等爲治台之4大施政方針，中尤以撫綏土著爲施政重點。苦心策劃新政，計劃徹底墾殖土著地域，逐步招撫未漢化土著，使其歸化，以清除內患，擴展疆域，漸聚人民，庶足成爲一行省。劉銘傳主台期間之民族政策，概述如后：

1. 撫墾局之擴張：撫墾局之組織係將光緒初年沈葆楨所設之撫墾制度，予以擴張，於光緒12年開辦。初任總辦爲當時台灣富紳，劉銘傳之好友林維源，協助籌劃。其斟酌實際情形，將全省土著地界，劃分爲3區，一爲埔里以北之山地；一爲埔里社以南，恒春縣轄以北之土地；一爲恒春、台東地區之土著地界，均歸撫墾局統轄。
2. 設立撫墾局：中路理番同知王九齡，曾擬定撫綏土著章則8條，稟明巡撫。(1)設招撫局以綜其事。(2)分設招撫局以杜番鬥。(3)歸化各番宜加善待。(4)擬設雍匠以別化番。(5)設立義塾以教化番童。(6)設教化堂以移鄙俗。(7)禁民私換以杜濟番。(8)酌派番丁教其工作。
3. 創設官營腦務局：劉銘傳將北部山地所產樟腦之買賣改爲官營；連同硫磺官辦事務，統歸一局，稱爲腦磺總局，直隸於巡撫，總局之下設腦務局，下更設置分局。
4. 課徵茶釐金等以充撫化經費：光緒12年(1886年)，巡撫劉銘傳開始清丈全台土地，因當時台灣茶之主要產地，爲淡水線下桃澗、海山兩堡附近，不論山地與平地，均多種茶。地賦免課，茶樹滿一萬株者，徵收稅銀二元，充作撫番經費。
5. 開山歸化招撫情形：計招撫後山各路未漢化土著二百一十八社，受撫人數五萬餘人。前山各路計受撫二百六十餘社，受撫未漢化土著三萬八千餘人。

光緒17年(1891年)，巡撫劉銘傳辭職，派邵友濂接充，採取縮小政策，致撫墾設施中止。如裁減既定之頭目口糧銀，使已歸順土著，復行反叛。撤

廢腦務官辦，製腦業者受土著殺害者日見增加，於是各業者，紛向政府請求增駐隘勇，旋經規定於釐全關稅外，腦灶一份，每月徵銀八兩，充作預防土著經費。光緒二十一年，以各腦業者滯欠此項防費，乃於各要口，由釐全局於樟腦一擔，加徵防費四兩，以充抵之，總之，清朝之撫綏土著政策，對漢化土著雖見成效，然對未漢化土著，則終歸失敗。⁹⁰

參、行政體制

一、理番同知之設立

從康熙 22 年收復台灣至乾隆中葉這一段期間，所有的番漢交涉事件及番人的一切事務，皆委由所在的廳縣處理，並沒有另設專門處理番人事務的機構。但，因番漢糾紛事件層出不窮，故於乾隆 31 年，閩浙總督楊廷璋乃上疏奏請仿照廣東理徭同知之制，特設理番同知，理番同知的職事，除了番漢交界事件之外，尚有：奸棍、豪強曠典番地者，概令清理歸番，而理番同知係直隸廳，不受台灣府管轄。係專管番社的特殊官署，其轄境分為南北兩路，北路管轄淡水廳、彰化縣，諸羅縣番社的行政與司法；南路則管轄台灣、岡山二縣番社的行政與司法。

光緒元年，沈葆楨改北路理番同知為「中路撫民理番同知」，移於埔里廳；將基隆海防同知改為「北路撫民理番同知」，南路理番同知改「南路撫民理番同知」。裁原先直隸廳之理番同知，即噶瑪蘭理番改由宜蘭知縣，琅嶠由恒春知縣掌理。同時，職務亦改為針對生番，熟番部分交由一般民政官辦理。

二、番社之內部組織

自清領台後，官府對漢人之街莊組織採放任主義；對於番社，則採隔離、監視主義。因此官府為其設立土目，令各社番公舉妥人，經官府尚恐僅設土目，不足保護番租，故，再設通事以輔助土目處理番人事務。上述兩者再加上番業戶的設立，令番社出現三頭的行政型態，因此，通事、土目僅對外，形式的為番社的代表機構，而實際上社務被均分，以致于番社之整體性甚為鬆散。

⁹⁰同註 68，頁 183-214。

三、番社行政人員之職守

番社之行政人員除通事、土目、業戶外，尚有甲首、番差、麻踏、社記、紳耆、管事等等，茲分述其職掌于下：

1.土官

清代的土官乃沿明鄭之舊，其權限為約束番眾，總理社務。據明鄭時代的番社情形來說，番社必須供力役和輸賦。故，可知土官之職掌除約束番眾外，也辦理力役和輸賦。

2.土目

土官嗣後改稱為土目，至乾隆十三年，普遍稱為土目，改土官為土目，蓋為與內地的世襲土官區別之故，土官名稱之改換，并不影響其性質。即其舉充、資格、斥革及職守皆與往昔的土官相同。

3.通事

番社之有通事，始自明鄭時代，迨清領台後，仍沿前習，通事一職，乃為通言語，以辦納番餉及課差役而設。

4.業戶

漢人之業戶，亦稱為墾戶，乃請開墾而經官准墾之人。而番業戶，始設于乾隆 22 年，乃番人代表番社，或以個人資格，向官府請領墾照，招佃開墾，墾成後徵收土租，清丈報陞。至于業戶之職務乃為：繳納正供、收租、將社地給墾與佃戶、屯課、分發口糧、付社費、辦社學、乃至于一一般社務。

5.管事(包辦人)

茲所述之管事，係道光初年以後，官府命令番社所設立的，因為自乾隆 32 年設鹿港理番廳以後，番漢之間仍屢發糾紛，故，至道光初年乃設管事，專司番租之徵收，而以漢人充當。其權責有：收管土目的諭戳、代番社收租、

繳課、給投番人口糧及其它社務等。

6.甲首(甲頭)

在台灣之番社皆設有甲首的職員，此名稱常見于番社給墾字、合約字等，如「次于土官者曰甲頭，凡差撥之事皆其經理」甲首之職務，如上述，乃為經理差撥之事。

7.社記

番社在很早以前便雇用漢人書記，令其為番社辦差徭、辦理收租、繳社餉等事項。番人或番社立契約之時，社記便為其代表人。社記由社番領辛勞，即是番社所雇用之人，但，仍有社記侵佔番租、欺凌番人之事發生。

8.約首

許多的番社有所謂社約或約首的稱呼，這些職位相當于漢制的莊約或鄉約，即為總社下之各小社或一番社內小團體之代表人，亦即稱為約首。

9.麻踏

麻踏為番社之小差，凡未婚之番童整天隨時聽候通事使喚者名為貓踏、貓鄰或麻踏。而到了道光初年，麻踏之任務，由原先的遞送公文，演變為通事、土目之聽差。

10.番耆

番耆係番社之耆老，或稱為耆番。番耆俗稱為老大，與漢人街莊之用法無異，同為對德高望重之人的尊稱，然而，番耆并非番社之代表機關，也不是職員，但，因其齒德俱尊，故，凡社中之一切要事，常由番耆連署，另，社內之爭執，也常由番耆會同通事、土目加予調處。

11.屯弁目

乾隆 55 年全台設有 12 屯，其中大屯有 4 處，小屯有 8 處，分爲南北兩路。南路有 1 大屯、2 小屯；北路有 3 大屯、6 小屯。南北二路各置千總 1 員，統轄屬下各屯，千總之下，南路有把總 1 員，北路有 3 員。每一把總，管轄 1 大屯及 2 小屯。每 1 大屯或 1 小屯，各置外委 1 員以約束屯丁。屯丁人數，大屯 4 百名，小屯 3 百名。屯隸于武營，其職務爲：平時巡防，有事則從軍打仗。至于社內之屯弁或弁目，並非公職名，乃一社內之屯丁首，以代表屯丁全體。其能參預社務，但，並非番社之代表。⁹¹

12. 隘首

清領台之時，爲了防止生番的出草殺掠，於是同時設立官隘、民隘。而防守之人，泰半由熟番充當，而凡約束隘丁者，概稱隘丁首或隘首，隘首在番社之內，深受重視。

第四節 日據時期

壹、歷史背景

1895 年 5 月，根據馬關條約，清廷將台灣、澎湖割讓予日本，從此，就法律上言，台灣已成爲日本版圖之一部分。惟日人藉口台灣之歷史文化、語言、風俗習慣及社會狀態迥異於日本，乃仿照列強統治殖民地之方法，在台灣實施民族差別的殖民政治。此一性質，終日治 51 年未嘗改變。

統治政策觀之，日人係以逐步強化的同化政策爲其統治方針，因此，歷任總督的施政方針由標榜「無方針主義」進而明揭「同化主義」，由揭櫫「內地延長主義」進而強調「皇民化政策」。要言之，同化政策逐步強化之目的，不僅在於謀求改變台人成爲「順良的日本人」，尤有甚者，企圖使台人變成「利害與共的日本國民」。⁹²

⁹¹ 同註 83，頁 70-75。

⁹² 同註 60，頁 202。

貳、民族政策

日據時期的原住民政策，大多延續清末成規，惟較嚴酷徹底，且將原住民為「生蕃」及「熟蕃」，而其治理對象則為「生蕃」，並將其地列為「理蕃區域」，設置機構，專事管理。據台之初，對原住民行政有兩種不同的主張：一為「全滅主義」，一為「導化主義」，後來由於人道主義所不許且未歸化之土著人口尚有十餘萬，分佈全台山地，不易全部消滅，故決定採行「導化主義」，但事實上，後來所實行的並非全是純粹導化主義，而是威撫並行的方針。⁹³其據台 50 年，理蕃政策並非一成不變，如按其趨勢大致可分 5 個時期：⁹⁴

第 1 期：消極時期。自明治 28 年至明治 38 年，計 11 年。祇一面維持清代遺制，一面從事資料之蒐集研究與勘察。又因此時台胞抗日此起彼落，日人窮於應付，不遑多所計及於此，對於山政，除數次討伐與加強隘勇線外，並無積極的設施。

第 2 期：討伐時期。計 9 年，為實施威壓的理蕃時期。前期為準備討伐期，除延長隘勇線，縮緊封鎖圈外，另組織隘勇線前進隊。至後期則實施史上有名的「5 年討伐計劃」，勒收銃器彈藥，迫令歸順。死傷於此 5 年之山胞，日人雖緯未宣佈，想其數目不論而知。

第 3 期：威撫並行時期。自大正 5 年迄昭和 6 年間，為採取以撫為主及威撫並行政策。日人於大規模討伐之後普設警備網，控制甚嚴並致力招撫工作，但土著襲擊日人事件仍層出不窮，因而不得不改採威撫並行的策略，被動的又從事討伐。

第 4 期：新政時期。昭和 5 年，霧社事件突發，迫使當時之總督石塚去職並重新檢討政策，於昭和 6 年頒佈了「理蕃大綱」，山地行政遂又進入新的階段。自昭和 7 年至 12 年的 9 年間，為根據新政策完全以撫為主的時期。此時期內，日人投下不少資本從事撫育工作，可謂為日人山地行政表現最佳時期。

第 5 期：皇民化時期。自昭和 13 年至 20 年計 8 年間，對台同胞進行其皇民化政策，就普及日語、加緊軍事訓練、日本化習俗之養成、改用日姓等四者著手。但此時，日人因忙於侵略備戰，財政上復又拮据，山地建設全部停頓，撫育工作均無法進行。

至於日人理蕃行政所採行的各項重要措施大致概略如下：

⁹³ 溫吉，前引書，頁 648。

⁹⁴ 張松，前揭書，頁 51-57。

一、政治措施

- 1.設立理蕃機構：日據初期，參考遜清撫墾制度，理蕃事業由撫墾署掌理並受總督府之管轄，其後新設辦務署第3課掌管番地事務。光緒34年，總督府民政部置番務本署，內設庶務課與理蕃課。民國4年廢止番務本署，理蕃事業歸屬警察本署理蕃課主管以迄台灣光復。⁹⁵
- 2.建立隘勇線制度：日人為在山胞居住區內，防禦所謂兇番出擊並監督線內歸順番人，而劃定之警備線。以此劃分歸順與未歸順山胞之居住界線，並在要害地區沿隘勇線築電線鐵線網，此外，更埋置地雷於兇番出沒處。隘勇線之設置，除對抗日山胞活動加以縮小，迫其歸順外，並與山地資源之開發有關；為採樟腦安全起見，總督府乃不惜龐大經費與人命之犧牲，設立隘勇線。⁹⁶
- 3.訓練高砂族義勇隊以從事戰時服役及戰鬥。1943年，山胞被徵往南洋作戰者計5114名。

二、經濟措施

- 1.獎勵水田定耕農業。
- 2.設置各項農事指導所。
- 3.提倡養蠶畜牧業。
- 4.劃定番人所要地供為山胞生活用地，成為今日山地保留地之基礎。
- 5.開闢山地道路，以便利討伐及開發山地資源。
- 6.設置山地產物交易所：由警察控制，收購農畜產物，以控制山胞之生產與消費。

三、社會文教措施

- 1.設立蕃人公學校(平胞)，蕃童教育所(山胞)及農業補習講習所。
- 2.獎勵設置自治組織以從事社會教育工作及日語之推行。
- 3.設立山地醫療機構並由警察人員兼辦其事。
- 4.實行山胞村集體移居。
- 5.組織山胞觀光團，帶往平地參觀，廣其識見，俾收教化之效。
- 6.改善生活習俗，如鹹首、刺墨等。⁹⁷

⁹⁵ 省文獻委員會《台灣通志》卷八，同胄志，歷代治理篇，頁113-115。

⁹⁶ 同註95，頁108-111。

⁹⁷ 同註76，頁52-55。

參、行政體制

一、撫墾署

日據台之初，樺山資紀為首任台灣總督，理蕃事務歸民政局殖產部主管，日明治 28 年，設置大料崁派出張所，以開辦蕃地事務。明治 29 年公佈撫墾署組織規程，規定撫墾署受台灣總督府民政局殖產部指揮監督。各撫墾署置署長 1 人，管理署中一切事務，其下設主事補掌庶務，技手掌署務，通譯生掌通譯。撫墾署之職掌為有關蕃人之撫育、授產、取締及蕃地之開墾、製腦等事項。撫墾署計有叭哩沙、大料崁、五指山、南庄、大湖、東勢角、埔里、林杞埔、蕃薯寮、恒春、台東等 11 個撫墾署。

上述撫墾署至日明治 3 年，因地方機關組織規程修正，隨全台設置 6 縣 3 廳，各撫墾署長改由知事、廳長指揮監督，知事、廳長經台灣總督之准可，得在必需地點設置撫墾署出張所。同年 9 月，鑒於蕃害日甚，漢人、日人之遇害者不勝枚舉，內務部長松村向總督提出設置蕃界警察案，以專司取締懲罰兇蕃。總督據此建議，乃設置生蕃取締方法調查委員會，經商討，決議不設置蕃界警察，蕃民之取締仍由撫墾署執行之。但增加警察經費，擴充普通警察，於蕃界或其附近，增設分署派出所，僱用化蕃或熟蕃擔任預防蕃民行兇。至於警察之增員、配置及其經費等則由知事廳長申請辦理。至日明治 31 年 6 月，修正地方機關組織規程，廢止撫墾署，其事務移歸辦務署第 3 課掌管，而台東廳不設辦務署，由廳直轄。

二、辦務署

日明治 31 年，新設辦務署第 3 課掌管蕃地事務，至明治 32 年公佈台灣樟腦局組織規程，從此蕃地經管之腦務部份，由民政局殖產課分離，凡有關樟腦之專務直接事務，製造特准及取締有關事項，改由樟腦局掌管，殖產課僅掌理關於蕃民之撫育、授產、取締事項及蕃地開墾事項。又因鑒於樟腦事業漸盛，出入蕃地者頗夥，蕃害事件層出不窮，乃實行擴張隘制，於台北、台中 2 縣與宜蘭廳管內北蕃居住地域設置防蕃機關，其屬於民設而由官方予以補給經費者，移隘丁，官設者稱隘勇。

日明治 33 年，修正地方機構，廢止及變更辦務署，辦務署數為之減少。明治 34 年，修正台灣總督府組織規程，民政部設置警察本署及總務、通信、殖產及土木 5 局，原礦產課改為礦產局，掌理森林原野礦山事務與蕃務。有關蕃界警備事務歸警察署掌理，亦即主管蕃政部門，已分成二系統。至於地

方機關，亦將原來 3 縣 4 廳改爲 12 廳，並將原接近蕃地而掌管蕃政事務之辦務署第 3 課改歸廳總務課主管。日明治 36 年，設置蕃地事務委員會與蕃地事務臨時調查組，至明治 39 年，於警察本署設置警務、保安、蕃務、衛生四課，規定蕃務課掌理關於蕃人蕃地事務與隘勇事項。⁹⁸

三、蕃務本署

日明治 41 年，民政內部署內務、財政、通信、殖產 4 局及蕃務本署，置蕃務總長 1 人，承總督及民政長官之命掌理其任務，關於事務之執行，指揮監督廳長及警察人員。凡管轄蕃地各廳，除台北縣外置蕃務課，由警察課長兼任其課長。蕃務本署設置庶務課與理蕃課；庶務課掌理庶務事項與理蕃事務之會計事項。理蕃課掌理 1.關於蕃人撫育、蕃地警界探勘及討伐事項。2.關於蕃地警察職員之配置及職務事項。3.關於兵器、彈藥事項。4.關於調查事項。

四、警察本署

日大正 4 年，廢止蕃務本署，理蕃事務歸屬警察本署主管。民國 8 年，改警察本署爲警務局。同年 6 月於警務局理蕃課分掌事項中加設航空事務，全台改置 5 州 2 廳 47 郡，變更理蕃事務管轄區域，於理蕃課增加有關鐵絲網事項與蕃地衛生事項，民國 19 年(日昭和 5 年)發生霧社事件後，總督府理蕃課內置警視、視學官、技師，各州廳置視學、技手。⁹⁹

第五節 檢討與分析

綜觀歷代原住民行政的歷史，外國人如荷蘭、西班牙、日本等異族佔台時代「理蕃」的動機與目的；荷蘭、西班牙的「理番」，在於鞏固其貿易的根據，日人的「理蕃」在於開發山地的資源。目的不同，方式亦異。他們在不同的方式之下，所作的「恩」、「威」措施，民所受的恩惠或所蒙的禍害，是

⁹⁸ 洪敏麟等，前揭書，頁 215-218。

⁹⁹ 同註 98，頁 218-222。

他們爲求達到另一目的的手段，不是他們的目的。換言之，他們不是爲原住民利益而「理蕃」，「理蕃」是求達到另一目的之一種手段，這原是殖民政策的

一貫色彩。

原住民行政在明代以前，沒有專設的機關，因當時治理範圍，偏於一隅，並未注意到開發其他地區。荷蘭、西班牙佔台，祇是派宣教師向其根據地附近部落，實施宗教與教育合一的教化工作。至鄭成功驅逐荷人，領有台灣，設天興（北路）、萬年（南路）兩縣，不過兼辦「番務」而已，清代以前的「理蕃」機關祇能謂為「行政措施」，自清領時期，才有較具規模的行政機關。

壹、荷西時期

荷蘭與西班牙，於 17 世紀分別佔據台灣南部和北部，以為其在世界商業中與中國貿易的一個轉接站。他們的「理蕃」事業有其相同點，亦有相異之處，先分述相同點。

- 一、殖民統治：荷蘭與西班牙佔據台灣，均充滿著濃厚殖民統治的色彩，以威勢控制、支配原住民族群，壟斷決策，以其文化為主導。
- 二、追求貿易利益：兩國皆以貿易利益為優先考慮的因素，建立行政體制及教化原住民，均為其次。
- 三、傳教與教育合一：荷蘭和西班牙對原住民的教化設施，均採傳教與教育合而為一的辦法，由傳教士以羅馬字拼原住民文字，作為教育工具，負責轄區內的佈教及教育事宜，而且他們的成就還相當可觀。

荷蘭與西班牙有關原住民行政相異之處，亦摘述於后：

- 一、佔據台灣態勢不同：荷蘭佔據台灣是攻勢的，西班牙則採取守勢，而兩國商業利益之豐潤與否，則端視中國的供應是否充裕，若供應不足，對兩國貿易之影響甚鉅，甚且導致其無法久據台灣。
- 二、收入來源不同：兩國在台灣內部的開發與經營，均假手在台的中國人，尤其是番產的交易。荷蘭人首創贖社制度，指定社商與土著交易，而課以贖稅，所得鹿皮歸荷蘭人專賣；荷蘭的主要財政收入係貿易與稅收的收入。西班牙人則一直以對外貿易為主要經濟收入。
- 三、行政措施不同：在行政措施上，荷蘭較具規模，除設有駐台最高行政長官及士兵外，對於原住民任由其部族自治，且依從原住民舊習，選任長老、組織地方會議，以傳達政令並備諮詢。西班牙則缺乏有系統的行政措施，無所謂「地方會議」，其以教化為主，行政為輔。

荷蘭兩國對於原住民的啓蒙，實具有重要意義與貢獻，促使原住民文化向前推進了一步，宗教變成了殖民者最溫和、最人道且具有貢獻的治理方式，惟其教化影響比較深者，實僅限於台南附近的平埔族，對於「生番」，則因地

理位居深山，影響微乎其微。

貳、明鄭時期

明鄭時期的原住民行政多沿用荷蘭舊制。荷蘭、西班牙、明鄭皆對原住民施行鎮壓，再利用宗教或教育予以教化。荷、西均以宗教教化，並實施醫療。明鄭則以純粹的學校教育教化，並僅限於新港、目加溜灣、蕭壠、麻豆四大社，其他各社，多無成效。明鄭時期的學校教育多限於漢人，實際上原住民受教育的機會不多。

在行政措施方面，荷蘭設有「地方會議」，又令傳教士兼管轄區內政事；西班牙則重視貿易和傳教，而忽視行政；明鄭時期將明廷的中央政制一六官，在台灣如法泡製。荷、西、明鄭對原住民均實行封鎖隔離政策，使之長期維持原住民部落型態。在司法政策上，明鄭時期較荷蘭更為嚴厲。明鄭時期注重屯墾和對外貿易，一切原住民統治措施以此為出發點，故在墾拓番地的成就上，殊堪讚揚。荷蘭、西班牙則以殖民主義為基礎，僅教化工作較有成效，其餘則不足為觀。

參、清領時期

清領時期，原住民行政在台灣建立了許多制度，創造了許多治理原住民的方法，奠定了原住民政行的規模，在原住民行政史上是不可磨滅的功績。可惜當時清廷忽略了台灣，一切措施，時緊時鬆，積極時間短，而消極時間長，一切顯得被動，主政者領台初期復陷於開山鎖山之爭，延誤不少建設良機，設若清代之政策能始終積極一貫，現在的原住民應和「平埔族」一樣地進步，清廷民政策之舉棋不定，著實令人遺憾。

肆、日據時期

日據時代「蕃政」劃歸警察辦理之後，仍維持一元化體制，事權統一，步驟緊湊，「蕃」政經費充裕，原住民建設及教化事業，頗具成效，惟於日人殖民統治之下，「蕃人」是否被認為具有法律上之人格頗受質疑(註 43)，原住民遭鎮壓之悲慘情況，尤甚於台灣漢人。日人之原住民政策，首以懷柔，再恩威並用，繼以彈壓，最後則致力於撫化工作，均以密佈的警察網為後盾。由於日本對原住民教化措施，未作根本的，長遠的計畫，採取封鎖措施，禁

止原住民下山，使其無法接受現代的文化，形成原住民缺乏自覺自動自力更生的精神與「故步自封」的保守習氣，致國民政府播遷來台初期，原住民初期仍停留在半原始狀態。¹⁰⁰

綜觀歷代原住民行政史，原住民似無緣接受一種合理的現代化過程。自歐洲人的入侵，便開始了一連串的社會互動過程，其社會演變軌跡或與外界的互動可分成幾個階段，即共存、接觸、競爭、衝突、順應。1624年前原住民各族群共存；歐洲人的侵入，係接觸的開始。在各群體接觸後，生活上及土地上，造成競爭狀態，並導致衝突的發生，衝突過後，彼此互相容忍，此即順應。¹⁰¹

¹⁰⁰ 黃靜嘉〈日據時期之台灣殖民地法制與殖民統治〉(作者自印，1960)頁 231。

¹⁰¹ 同註 76，頁 56。

