

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**

林 文 凱*

摘 要

開山撫番事業是晚清臺灣官員推動的自強運動之重要一環，李國祁、戴國輝與劉進慶等學者在討論開山撫番政策時，常透過其與清朝前期消極的封山禁墾政策之斷裂性，以及其與晚清臺灣北部社會經濟顯著發展的表面關聯，而逕自強調開山撫番事業的近代化意涵。然而，這些詮釋並未緊扣統治理性與社會結構轉型的問題，以致忽視該事業與之前理番政策間的內在連續性，以及其與北臺社會經濟發展間的真正關聯。本文認為所謂的近代化涉及國家統治性質以及國家與社會關係的結構轉型，而晚清臺灣開山撫番政策，並未改變清代國家的統治理性以及其對臺灣社會與人民的間接控制關係。因此嚴格說來，開山撫番事業與其說造就了十九世紀臺灣史的近代化轉型，不如說是清代前中期相關政策的進一步延續。

關鍵詞：晚清臺灣、開山撫番、近代化、家產官僚制、科層官僚制

2013 年 11 月 26 日收稿，2014 年 5 月 14 日修訂完成，2014 年 5 月 14 日通過刊登。

* 作者係中央研究院臺灣史研究所助研究員。

** 本論文乃國科會研究計畫獎助成果之一，計畫編號：NSC 101-2410-H-001-078。本文曾於 2013 年 12 月 15 日在中央研究院明清研究推動委員會主辦的「2013 中央研究院明清研究國際學術研討會」宣讀。感謝評論人張隆志教授的熱心指正和與會來賓的意見。又本文承蒙《漢學研究》匿名審查人、詹素娟教授、曾品滄教授、林欣宜教授、葉爾建教授與朱瑪瓏教授提供諸多意見，謹此致謝。然文中有任何問題，仍由作者自負。

一、前 言

十九世紀對東亞來說是個重要的世紀，東亞與歐美諸國長期以來維持的有限與均勢交流開始逆轉，英國工業革命後擴大了中國茶葉的進口，爲了平衡進出口逆差，開始擴大印度鴉片在中國的出口。鴉片貿易打破清朝的傳統貿易管理體制，引發了中英鴉片戰爭，開啓了中國在不平等條約下的條約港開設。同一時期，臺灣歷史也日益受到西方國家的衝擊，1820 年左右，英國與其他歐美國家的船隻不時造訪臺灣，英、美、法等國對臺灣這一東亞航線上的重要島嶼，提出過佔領或開港的計畫。1860 年清朝與英、法等國簽訂了天津條約，臺灣正式向西方諸國開港，西部的安平、打狗、淡水與基隆成爲條約開口港，這使得臺灣的市場圈從兩岸貿易，擴大爲世界貿易體系的一部分，臺灣與歐美日諸國進入一個持續擴大交流的新階段。¹

隨著東西方交流的展開，臺灣海域上的船難事件不斷增加，引發清朝與西方國家不少衝突；儘管如此，開港以來十餘年間，清廷對臺灣的治理並無重要更張。² 但 1871 年琉球漁民在臺灣南部船難遭到高士佛社生番（排灣族原住民）殺害事件，卻在幾年後釀成了清廷治臺政策的積極轉變。1874 年，日本以琉球人屬於日本國民爲由，要求清廷懲辦肇事的臺灣生番，但清廷官員以生番屬於界外之人、不屬清廷管轄予以消極搪塞，日方乃以「番地無主」論爲藉口派兵來臺問罪於生番。³ 該事件雖未釀成大規模軍事衝突，但引發清廷對於臺灣國防安危的積極關切，爲永久杜絕外國以番地無主爲名的侵占意圖，當時來臺布防的沈葆楨與其後劉銘傳等來臺官員，乃開始在臺灣推動所謂的自強新政，一般認爲晚清這些變革對臺灣近代歷史有其深遠影響。

1 葉振輝，《清季臺灣開埠之研究》（臺北：著者，1985）；戴寶村，《清季淡水開港之研究》（臺北：臺灣師範大學歷史所，1984）；林滿紅，《茶、糖、樟腦業與臺灣之社會經濟變遷（1860-1895）》（臺北：聯經出版公司，1997）。

2 湯熙勇，〈清代臺灣的外籍船難與救助〉，湯熙勇編，《中國海洋發展史論文集》第 7 輯下冊（臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所，1999），頁 547-583。

3 近代清、日、琉球三國國際關係的轉變，參（日）西里喜行著，胡連成等譯，《清末中琉日關係史研究》（北京：社會科學文獻出版社，2010）。牡丹社事件過程，參林呈蓉，《牡丹社事件的真相》（臺北：博揚文化出版公司，2006）。

自強運動也稱作洋務運動，在臺灣的建設內容包括增設府縣與建省、海防與練兵、開山撫番、土地清賦等政治、軍事與財經改革，及煤礦、鐵路、輪船、電報、郵政與軍需工業等新式建設。學界一般將臺灣自強運動分作兩期，即前期沈葆楨、丁曰健的開始時期，以及後期劉銘傳再次推動時期。⁴ 本文關切的是這些自強運動是否改變清廷在臺灣的統治性質？這一運動是否如學界所說是臺灣近代化的起點，以及晚清臺灣社會經濟發展的基礎？還是其儘管對臺灣歷史造成深遠影響，但並未能造就臺灣社會的近代化轉型？

如上所述自強運動的內容非常龐雜，本文無法一一觸及。其中的開山撫番政策不但貫穿兩個時期，而且與行政建置、海防、練兵以及土地清賦等主要改革也有密切關聯，一般認為更與臺灣（尤其北部）社會經濟的發展非常相關。因此，本文擬以開山撫番政策為討論主題，考察該政策的施行過程與影響，藉以釐清晚清自強運動對於臺灣近代歷史的意義。⁵ 該政策內容相當繁雜，對全臺各地漢、番社會的影響也有所不同，本文以下的具體分析，將扣緊三個面向來討論：開設山路、撫番與勦番、裁隘與撫墾。⁶ 同時，學界有關自強運動與開山撫番的討論相當豐富，曾經提出了內地化與近代化等論點來加以定位，筆者將先簡要介紹這些理論觀點，指出其問題所在，並據以提出本文擬採用的不同分析概念。

二、晚清臺灣自強運動的解釋論點：內地化論、近代化論、統治理性論

學界一般將晚清臺灣的開山撫番與相關變革，視為清廷統治臺灣從消極統治轉變為積極統治的開始，並提出幾個理論觀點來解釋其歷史意義。首先，

-
- 4 臺灣自強運動簡史，參見沈葆楨，《福建臺灣奏摺》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1959）；劉銘傳，《劉壯肅公奏議》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958）；臺灣銀行經濟研究室編，《劉銘傳撫臺前後檔案》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1969）。
 - 5 開山撫番政策的具體內容，（日）伊能嘉矩著，臺灣總督府民政部殖產局編，《臺灣蕃政志》（臺北：臺灣日日新報社，1904），頁 230-284、577-620。
 - 6 沈葆楨，〈請移駐巡撫摺（同治十三年十一月十五日）〉，《福建臺灣奏摺》，頁 1-5。

是李國祁提出的內地化理論。⁷ 他主張經由該時期的變革，臺灣終於從一個移墾社會轉變為中華文化的文治社會。李國祁認為清代臺灣原是移墾地區，社會權力掌握於豪強型的移墾領袖人物之手，而且土地的開墾僅及於西部平原地區，內山番地始終為教化不及的封禁之地；但到了十九世紀中期領導階層逐漸轉變為仕紳階級，而且開始放棄過去封山禁墾的番地政策，積極推動番地的拓墾與番人教化，使臺灣成為一個全面內地化的省份。他認為這一時期的改革可以用「內地化」概念來概括。

值得注意的是，李國祁是將晚清臺灣放在同時期的福建與浙江等地區的現代化演變的整體脈絡下來分析的。他認為臺灣這一時期的內地化就是現代化。他指出撫臺官員劉銘傳等人的貢獻：「在於撫番、拓墾、重用士紳、設官分治與整飭吏治五方面，而此五項中最具有現代化意義者仍在於撫番、拓墾、及設官分治。」「臺灣在政治社會文化上的現代化是以內地化為其實質的，是兩者合而為一的。他們所用的方法，雖然大多數仍是傳統的，但具有積極的現代化的意義是可以肯定的」。⁸

然而，李國祁並沒有詳細解釋為何撫番、拓墾、設官分治這些傳統性質的行政改革，以及其所促成的社會演變就是臺灣的現代化。顧名思義，內地化就是傳統清代政治體制與文化在邊疆臺灣的建置，很難想像這種現象為何是一種變化甚或是現代化？另一方面，李國祁強調晚清臺灣統治型態與社會文化經歷了顯著的轉型，但如以下開山撫番政策內容的具體討論所示，晚清臺灣表面上似乎經歷劇烈變革，但實際上其統治型態與清代前期有著明顯的連續性。同時，晚清臺灣的改革其實加劇了社會的紛爭與地方軍事化程度，且社會領導階層主要是擁有地方武力的豪強階層而非科舉仕紳。晚清臺灣並未轉變成為穩定的仕紳社會。⁹

7 晚清臺灣社會轉型的解釋觀點，另有人類學者陳其南提出的土著化理論，他主要分析 1860 年代，臺灣的漢人社會組織原則如何從移墾社會轉變為傳統的漢人社會（即土著社會）。由於本文關切的是開山撫番政策涉及的國家統治性質是否轉變的議題，而非漢人社會連帶關係的轉變，因此不擬對此詳細討論。

8 李國祁，《中國現代化的區域研究：閩浙臺地區 1860-1916》（臺北：中央研究院近代史研究所，1985），頁 197、198。

9 李國祁在討論 1860 年代臺灣的社會轉型與內地化時，還提及了社會從地緣轉為血緣、祭祀圈的融合、對關帝的普遍尊奉等現象。然而，這些現象早在 1860 年之前就已

其次，旅日社會經濟史學者戴國輝與劉進慶，則提出近代化（現代化）理論來解釋晚清臺灣的社會變革。¹⁰ 相較於李國祁針對晚清以來（1860-1916）臺灣與福建和浙江地區的現代化比較，兩人則關注晚清臺灣自強新政，與日治初期殖民官員後藤新平的政經改革間的關聯與比較。

戴國輝認為晚清臺灣的國家統治與前期明顯不同，除論及建省與行政組織擴充等改革外，他強調劉銘傳時期的開山撫番、清賦及煤礦開採、鐵路修築等政策事業，以及官督商辦的工業推動方式、與西方新技術的積極引進等，對晚清臺灣茶、糖、樟腦等主要出口值增長的重大促進作用。而清賦與開山撫番等事業，則增加了政府的財政收入，提供晚清洋務運動所需的龐大財政經費。戴國輝認為臺灣近代化不是始於殖民初期後藤新平的改革，而是奠基於晚清劉銘傳的新政，因其為後藤新平的政經改革提供了「臺木」基礎。¹¹

相較於李國祁、戴國輝未曾言明而相對含混的近代化定義，劉進慶在晚清與日治初期臺灣的比較一文，一開始就將近代化扼要定義為傳統以農本經濟為基礎的封建社會解體崩壞，轉移到以工業化資本主義為基礎的新社會體制的演變。他強調劉銘傳時期臺灣社會結構已經轉型，體現所謂「晚清洋務近代化」，但他極力否定日治初期的近代化進展：「洋務近代化是由外而內，是自主近代化，是農工全面的產業化，經濟整體近代化。相比之下，殖民近代化是外在的，從屬近代化，是非工唯農的產業化，是差別、跛行的近代化。日本軍國主義下的軍需工業化是非臺灣主體的近代化，乃不可取。」¹²

持續如此，而未必是晚期的現象。李國祁，〈清代臺灣社會的轉型〉，《中華學報》5.3 (1978.7): 131-159。

10 關於 *modernization* 一詞，中文學界常翻譯成現代化，日文學界則習慣譯成近代化，本文基本上將這兩個用語等同看待。

11 戴國輝，〈清末台灣の一考察：日本による台湾統治の史的理解と関連として〉，《仁井田陸博士追悼論文集》第3冊（東京：勁草書房，1970），頁257-296；戴國輝，〈臺灣史探微：現實與史實的相互往還〉（臺北：遠流出版公司，2002），頁1-82。

12 劉進慶，〈清末台灣における對外貿易の發展と資本蓄積の特質（1858-1895年）〉，《東京經大学会誌》138(1984.11): 53-75；劉進慶，〈序論臺灣近代化問題：晚清洋務近代化與日據殖民近代化之評比〉，洪宜勇編，〈臺灣殖民地史學術研討會論文集〉（臺北：海峽學術出版社，2004）。劉進慶這一定義是有問題的，因為清代中國的政治支配體制並非封建制，而是揉合官僚制與家產制的家產官僚制。參見本節以下的分析。

筆者以為戴與劉兩人近代化論的貢獻，在於提醒學界應透過晚清與日治時期的關聯與比較，方能有效定位晚清臺灣歷史的意義。然而兩人的理論觀點存在不少問題。首先，戴國輝認為晚清臺灣的統治政策促成了社會經濟的發達，並主張其為日治初期經濟發展的歷史基礎。然而如同以下第四節的討論所顯現的，開山撫番政策前期（1874-1885）沈葆楨等官員僅致力於南部與東部的撫番拓墾，該時期北部茶等外銷商品的顯著擴產，顯然與政府政策無關；後期（1886-1895）劉銘傳的政策雖然著力於北部山區，然該時期茶等外銷商品總價額雖有所增長，但那是因商品價格高漲所致，實際外銷數量幾乎沒有增長。因此晚清臺灣的經濟演變，與開山撫番政策並無直接關聯。

至於劉進慶雖對近代化下了明晰的定義，但他的分析與定義明顯違背，讀者難以理解為何缺乏工業化內涵的臺灣洋務運動可以算作近代化，但相對全面推動工業化資本主義的殖民時期反而缺乏近代化進展。劉進慶之分析並非其所宣稱的結構性分析，而是受到民族主義史觀左右的主觀論斷，似乎洋務運動起於劉銘傳等本國官員所以必然可取，而殖民近代化起自於日本官員的殖民動機必然不可取。他忽視了動機的好壞未必直接影響結構的轉型。

張隆志認為討論臺灣近代化時，從晚清劉銘傳與日治初後藤新平兩人改革政策的比較著手是有意義的，但他認為討論時應跳脫民族主義史觀影響的「人物功過評價問題」，而「從長期與整體性的比較觀點，試圖理解十九世紀中葉以來臺灣本土社會型構與國家政策的辯證關連，以及政權轉移對於本土社經文化結構與趨勢的衝擊影響」。¹³ 另外，許雪姬亦主張內地化等傳統觀點未必能有效認識晚清臺灣歷史，而應該從貫時性的比較視角，透過劉銘傳與後藤新平兩人在開山撫番、土地改革、財政自主、鐵路修築等事業的歷史比較，方能對晚清的臺灣歷史提出更為中肯的定位。¹⁴

筆者認同張隆志與許雪姬的方法論提示，即應從長期的結構性演變的角度，來定位晚清沈葆楨、劉銘傳等人開山撫番政策的歷史意義。筆者注意到

13 張隆志，〈劉銘傳、後藤新平與臺灣近代化論爭——關於十九世紀臺灣歷史轉型期研究的再思考〉，國史館主編，《中華民國史專題第四屆討論會：民國以來的史料與史學》（臺北：國史館，1998），頁 2031-2056。

14 許雪姬，「晚清（1875-1895）臺灣史研究方法芻議」，發表於 2013 年 9 月 21 日北京中國社會科學院文學研究所主辦「重返臺灣的近代」工作坊。

李國祁等人的歷史分析，並未緊扣這些社會改革政策所涉及的統治結構轉型問題，筆者以為若從兩個層面——國家統治性質以及國家與社會關係是否轉型來定位近代化的話，將會發現與日治初期的開山撫番政策相比，晚清臺灣開山撫番政策並未改變臺灣的統治理性以及國家與地域社會的關係，而是傳統統治理性以及國家與社會關係的延續。

西方學者 M. Weber，曾提出幾種概念來區分東西方社會的不同社會組織型態，他認為傳統社會主要是家父長制、家產制、封建制與教權制等支配型態，直到十六世紀以來的西方近代社會才逐漸發展出近代科層制（bureaucracy 又稱為官僚制）的支配型態。Weber 指出東西方的傳統社會中未必有國家組織的存在，即使有的話，社會各層面的支配主要仍由家父長、貴族領主等中間團體所擔任，國家對於名義上臣服於其下的各種社會領導階層的社會控制並無干涉的權力，同時也未能壟斷社會的所有武力，國家對於地方社會的支配力與滲透力相當微弱。西歐各國直到十六世紀隨著民族國家的成立，方建立起各種近代科層體制，瓦解封建體制，並克服各種中間團體的阻礙，建立起直接統治個別國民的統治體制。¹⁵

相對於 Weber 的支配社會學分析，西方史家 M. Foucault 則提出治理性（governmentality）概念，來釐清科層體制所涉及的科層理性的內涵。他強調近代國家之所以能夠透過官僚體制來有效執行政策並控制人民生活，乃是因為發展出新的調查與統計方法（即各種與國家統治相關的科學知識）來建立詳細的檔案與資訊，以認識其領土、人民與社會，並透過新的知識與主體化方式來規訓官僚與一般人民。在這種體制下，不僅一般人民較難逃脫國家對於生活的各種干預，一般官僚也較難利用其所擁有的權力謀取私利。¹⁶ 雖然 Foucault 主要批判這種治理性對於社會與人民生活的不當支配，但對於 Weber 來說，這種科層理性的建立對於近代國家的建立是不可或缺的，對近代資本主義的發展來說也是必要的，因其能夠提升政治與經濟支配的效率。

15 參 Max Weber 著，康樂等譯，《支配社會學》（臺北：遠流出版公司，1993）。

16 參 Michel Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-78*, trans. by G. Burchell (Palgrave: Macmillan Press, 2007). Foucault 強調這種治理性不只用於國家對於官僚與人民的支配，而且也早已擴展為其他民間社會團體控制成員的組織邏輯。

在將以上 Weber 與 Foucault 的概念用於晚清臺灣社會的歷史轉型時，必須做出某些修正，首先，清代社會顯然不是一個封建社會，而是有由相當數量的文武官僚以及大量胥吏、差役與八旗和綠營兵丁組成的行政機構；其次，清代國家名義上也控制了社會的所有武裝力量，且不准社會領導階層擅自對於地方人民行使包括懲罰與收稅等支配權力；其三，清代國家的行政體制亦要求地方官府，必須透過戶口與土地行政有效掌控地方的人口與土地資訊。然而，就實際的統治文化來說，清代的文武行政組織與其說是科層官僚，不如說是一種兼具家產制性質的家產官僚制（*patrimonial bureaucracy*）機構。這些官僚雖然是由上級官府所任命的，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，習慣於利用自己的職位為己牟利，而非嚴格依照律例規定與上級命令行事。而這種家產官僚制造成的行政腐敗（如貪汙腐敗、與民爭利），常導致國家權力在干預社會事務時，反而造成社會動亂與不安，因此各級官府基本上採行原額主義的行政與財政體制，並盡量避免過度干預地方事務（包括土地清丈）。

進一步來說，清代家產官僚制的地方行政機構，對戶口、土地的掌控力微弱，既無法有效清除地方團體的自衛武力，同時也無法有效監督社會團體與地方領導階層的運作，反而依賴其來協助治安與收稅等地方行政的運作。隨著社會經濟發展與人口增長，官府的控制力與主導性更形微弱，各種社會團體與社會網絡則更為擴展，並藉以提供地域內外社會交往所需的社會連帶關係。自此角度來說，雖然中國社會的官僚體制歷史長久，其統治理性名義上亦強調國家對於社會生活的直接支配，但實際上國家統治依賴的是家產官僚與社會團體和領導階層的間接支配，而非近代民族國家的科層理性之統治。

筆者以為要判斷晚清自強運動是否代表臺灣近代化的展開，不能只是討論清廷治理臺灣的政策是消極或積極，或日治初期統治政策（如理番政策）是否與晚清相關改革有其表面承繼關係。而是需考察晚清自強運動是否改變國家的統治理性，及國家與社會的關係。換言之，必須分析國家機構組成是否從家產官僚制變成近代科層官僚制，以及國家是否能夠有效監控社會團體運作，並建立起直接支配人民的統治機制。以下，本文將從科層理性與治理性的角度，討論晚清開山撫番政策與清代前期統治政策間的連續與轉型，並

透過其與日治初期理番政策間的比較，釐清其是否具有近代化轉型意涵。¹⁷

三、開山撫番政策一：開設山路

1874年牡丹社事件期間，船政大臣沈葆楨來臺督辦海防，鑒於此次事件係因生番未曾歸化所引起，乃推動開山撫番政策，希望將番地納入官方版圖，避免日本與他國再次藉口番地無主而在臺地啓釁。對沈葆楨來說，想要開闢山區必須先招撫生番，而要招撫生番必須先暢通山區道路，因此沈葆楨委派官弁開設山路，一面任命幹員進行撫番。依照施添福的考證，晚清開設了南、北、中三路共八條山區道路，以及五條動工但未曾開通的越山道路。¹⁸我們發現臺地官員對於山區道路開闢與維護的態度並不一樣，其實經歷了積極、退縮、再積極、再退縮四個階段的變化。

1. 沈葆楨、王凱泰與丁日昌三人(尤其沈、丁兩人)在臺主政階段(1874-1877)，積極開設南路四條、北路一條、中路一條道路。2. 吳贊誠、裕寬、李明墀、勒方鐸、岑毓英與張兆棟等擔任福建巡撫期間(1878-1884)，政策重歸消極無為，僅岑毓英來臺期間(1882)曾擬重開三條山區道路，但因隨即被派任為雲貴總督，未開通就放棄了。3. 劉銘傳主政期間(1884-1891)，開山撫番政策的重新展開，再度積極開設山路，開設完成南路與北路各一條，但另有三條未開通。4. 接續劉銘傳主政的邵友濂再度轉趨消極，不但廢止開山撫番政策，也未再修築任何越山道路。

17 關於晚清開山撫番政策與日治初期理番事業的關聯，張隆志曾從番地的領土化和資本主義化、以及番人的文明化等面向來加以討論，他認為這兩個時期的番地統治具有政策上的連續性，傾向於主張晚清的開山撫番已代表臺灣長期近代化轉型的開始。筆者以為兩個時期的理番政策雖有其關聯，但那似乎僅是政策上的路徑依賴(path dependence)關係，即前面的政策對後面的政策有明顯的制約與影響，並不代表兩個時期的番地統治皆具有近代化的意涵。張隆志，〈帝國邊陲與殖民統治：十九世紀臺灣的「番地」問題〉，《歷史月刊》199(2004.8): 69-75。張隆志，“From Quarantine to Colonization: Qing Debates on Territorialization of Aboriginal Taiwan in the Nineteenth Century”，《臺灣史研究》15. 4(2008.12): 1-30。

18 施添福，〈開山與築路：晚清臺灣東西部越嶺道路的歷史地理考察〉，《師大地理研究報告》30(1999.5): 65-99。

其實，晚清真正開通的八條山路，除了南路的三條崙—卑南道一條以外，其他都在開成後短時間內就廢棄了。晚清割臺之時，西部通往東部後山的道路僅剩三條崙—卑南道能夠使用。針對沈葆楨與劉銘傳主導的兩波山路之開闢，1894 至 1895 年任職臺東知州的胡傳強烈批評其成效：是「舍海道、棄舟楫，專事陸路；道踰山嶺，穿番社，力求深入。處處設防，處處為番所牽制，徒自罷其力於山荒窮谷之間；如羝羊觸藩，不能退、不能遂。師老財費，夫何怪焉。」¹⁹

施添福注意到，晚清開設的多數山區道路所以廢棄，與數條山路難以開通的原因一樣，幾乎皆因生番的劫殺頻繁所致。他認為生番之所以如此激烈抵抗，不惜狙擊和劫殺之原因，必須歸諸清廷長期以來採取的治邊政策，也就是「空間隔離」的劃界封山政策所造成的，這個帶有族群分化統治的政策，刻意利用番界的區隔與生番戕殺來阻止漢、番互動，以免漢、番在邊界釀成大規模動亂。這個說法雖有一定道理，但從兩個面向來看，則有進一步檢討的必要，首先，儘管清廷長期以來的政策是隔離劃界禁止互動，但實際上漢人一直持續跨越界線侵墾，並與山區的生番發展出各種的互動關係。其次，我們注意到日治初期的殖民政府，儘管未能完全平服與招撫所有內山番社，但在入臺不久就快速地發展與維持前後山之間的聯絡通道。因此討論開山撫番事業的失敗，最終還是須比較清朝的開山撫番與日本殖民政府在政策與作為上的異同，方能有效說明晚清開路政策失敗的原因。

在政策與作為上，晚清與日治初期開山事業最大的差異就是開山事業組織性質的差異：晚清的開山事業是由家產官僚制的武備組織所推動，而日治初期的開山事業則是由科層官僚制的近代組織所推動。晚清的開山事業主要由省級官員任命武官帶領外省或本土勇營（通常都是之前參與臺灣沿山隘墾活動的人應募參與）進行開山作業，用以征剿生番、抵抗生番侵擾並防守山路安全，以便護衛一般漢人或屯勇的墾殖活動。但這些勇營部隊的組織文化常造成開山事業的失敗。

19 胡傳，《臺灣日記與稟啟》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960），頁 277-278；胡傳，《臺東州採訪冊》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960），頁 5-7。施添福，〈開山與築路：晚清臺灣東西部越嶺道路的歷史地理考察〉，頁 95。

勇營在臺灣開山事業上的參與，涉及臺灣武備體制與地方軍事化的長期演變。依照許雪姬的研究，臺灣武備制度經歷了幾個階段的變革：1. 在康熙到乾隆晚期，臺灣武備主要依賴綠營班兵，清廷為免臺地本地兵勇為亂，刻意不以臺人擔任綠營兵，而以閩省漳、泉班兵輪流渡臺布防。2. 嘉慶、道光年間臺灣綠營班兵積弊日深，缺乏戰力，雖進行各種改革但並無成效，只能日益倚賴漢人義民與屯番來平亂。3. 同治年間清廷進一步改革綠營兵制，進行裁兵加餉等改革，希望強化綠營戰力，然效果不大，同一時間原本僅在武備體制上扮演輔助角色的臺勇，逐漸變成正式的官方武力，並成為臺灣平亂的主要武力。光緒初年開山撫番之後，閩省大員來臺設防，跟隨大員來臺的內地粵勇、湘勇、淮勇則與本地臺勇成為主要的臺灣武備力量，原有的綠營反成為一般維持治安的普通武力。²⁰

勇營體制在臺灣的興起，與晚清地方動亂時各地普遍成立的團練組織有關，²¹ 但更重要在於臺灣沿山地區隘番制、屯番制與隘墾制等地方軍事化傳統的延續發展。清代臺灣的綠營儘管也在沿山地區零星布防，但主要在沿海汛塘維持海防的安定，而沿山地區的番界防衛任務，乾隆中期以來就由官方籌設的隘番制、屯番制與隘墾制等地方武力所擔任。這些武力在康熙晚期以後的地方動亂中，往往化身為亂民或者平亂的義民。咸豐同治年間，在官方的認可下，他們成為平亂而臨時組織的團練之主力，後來則化身為臺勇參與軍事防禦任務，並成為晚清開山撫番事業的重要推動者。

許雪姬認為嘉、道以來臺灣綠營制度的衰敗，係因制度設計不良以及執行上問題所致，主要包括三點：1. 汛塘分散，因而武力並不集中，導致動亂時無法集中武力平亂，常需倚靠外省派兵或者本地義民與番勇協助平亂；2. 考核鬆散，無論是督撫對於營弁與營務的考核，或者營弁對於班兵的訓練皆流於形式；3. 班兵制缺點，因班兵係閩省兵丁輪流派駐來臺，導致地形不熟，且常因海汛無常，以致班兵輪派出現問題。此外還因薪餉不足，以致班兵並不能安於營伍訓練反而出外營生，導致訓練不足紀律不佳，或與本地民

20 許雪姬，《清代臺灣的綠營》（臺北：中央研究院近代史研究所，1987），頁 379-400。

21 清代臺灣的團練或者清庄聯甲與保甲組織，是官方為了維護治安或者平亂而鼓勵創設的臨時組織，常流於形式並未發生作用。戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》（臺北：聯經出版公司，1979），頁 59-100。

衆衝突成爲治安毒瘤。²²

若從上一節提到的官僚體制的類型來看，許雪姬提到的後兩個原因，其實根源於綠營班兵是一種傳統家產官僚組織。如上節所說，家產官僚制同時具有家產制與官僚制的特徵，各級官僚表面上經由固定的科層規則取得官職，行爲模式受到層層規則的規範，但事實上這些規則的影響效力相當有限，各級官職的擁有者都像擁有一份家產一樣，可以在相當範圍內決定自己的行事範圍而不受明確的科層規範，各級官僚間的個人非正式關係往往比起正式職位關係更爲重要。這種組織模式導致綠營武官與兵丁的紀律和戰力日益衰弱，無法有效平定地方動亂。

清代綠營的確也發展出某些分化監督的體制，避免武官與下屬之間發展出長期的身分依賴關係，以免地方武官在地化坐大，或產生地方反抗中央勢力的危機。這種體制表面上是類似於現代軍隊「兵不隨將有」的科層關係，但因在細部運作上並沒有相應的科層理性的建立，使得層層監督只是導致權力的分散化與相互對抗，無法造就軍事行政效率的提升。這種家產官僚制的綠營兵因爲缺乏有效的科層支配體制，以致其集體戰鬥力反而無法與基於個人家族、地緣與人際關係的非正式地方武力相對抗。

結果晚清軍事文化的轉變，反而經歷某種程度上的逆向轉變，也就是家產官僚的體制，透過家產化程度的提升以提高集體的戰力，而非如近代西方（以及明治維新後的日本），透過科層官僚制的改造以提升軍事力量。王爾敏在討論晚清勇營制度的發展時，即指出勇營的幾個重要特色：鄉土色彩、私軍色彩、具有民兵性質的勇（而非職業士兵）、以將領統帥個人爲中心之營爲單位、勇營的兵餉不依國家體制而由將領設法自籌。²³

儘管王爾敏認爲當勇營由地方非正式武力，轉變爲清朝中央正式承認並招募的軍事武力時，進行了某些面向的科層化，譬如把勇營各級主官依照綠營軍階加以定位敘職升遷，但其基本運作邏輯如王爾敏前述指出的，在在顯示勇營的運作主要是透過家產化程度的提升來提高戰鬥力，而非提高組織的科層理性化。因此勇營體制的發展乃是中央官府放鬆了對於軍事體制的層層

22 許雪姬，《清代臺灣的綠營》，頁 401-410。

23 王爾敏，《清季軍事史論集》（臺北：聯經出版公司，1980），頁 20-23。

管制，並將非正式的地方武力納入正式軍事體制的權宜性作法。這種作法雖然有效促成了晚清軍事武力的提升，並得以平定幾個大型的社會動亂，但這種地方軍事化的發展也造成了晚清督撫自重以及民初軍閥割據的演變。

這種軍事體制對於開山撫番事業產生何種影響呢？

1. 軍隊冒額、缺乏訓練等弊端嚴重：一般來說晚清勇營比起綠營來說戰力較佳，紀律也較好，然而這種家產制的軍隊其軍事訓練或者紀律性並無科層體制的規範，而主要繫於個別主官的訓練與約束，因此普遍顯現出如同綠營班兵一樣的類似弊端。晚清臺灣勇營的狀況，由當時全臺營務處總巡委員胡傳的報告可見一斑，胡傳接受臺灣巡撫邵友濂的委派，1892年3月間開始巡視全臺各地海防、陸防與山防。依其報告，當時臺灣各勇營部隊的冒額狀況嚴重，長官藉以中飽兵餉，官兵未專注於軍事任務而是忙於私務，因此操練狀況與戰技不佳，軍隊紀律也不好，大量勇營官兵吸食鴉片。²⁴另從臺灣的著名勇營——棟軍的相關文書亦可得到證明。²⁵

2. 具有私軍性質的勇營與官方政策目標間的矛盾：沈葆楨等省級官員推動開山撫番的主要目標，乃是希望使番地成為化內之地，以免再度引來外國勢力的覬覦，所以只要生番接受招撫歸化服從統治即算達到目的。同時開山撫番需要軍事與行政經費，所以也期待透過番地的開墾，增加國家稅收，以便供應番地行政建置與勇營布防的財政所需。然而，這兩個目標有時是衝突的，招撫生番意味著若同意歸化就不可以侵占其生活範圍，但若開墾番地有時則需要侵占生番領地。這種多元目標的情況下，如果開路勇營本身是職業化且專門化的科層軍隊，則問題不大，因為他們大可在不同時期針對不同的生番部落設定不同戰略目標。但當時在臺灣勇營不僅外省兵勇忙著謀取私利，且本省土勇原本就是西部與噶瑪蘭沿山地帶的隘勇，本為拓墾番地而加入勇營參與開路，其行動邏輯乃依個人利益而定，而與官方政策目標相悖。

如同以下撫番與勦番事業的進一步討論所示，對於沈葆楨等省級官員來

24 胡傳，《臺灣日記與稟啟》，頁10-61。

25 棟軍是晚清臺灣豪紳林朝棟所組織的勇營，當時號稱戰力最佳的臺勇。但棟軍相關文書顯示營中有賭博盛行、將領賬務不清剋扣餉銀、短少勇額、疏於訓練、營官公開送禮逢迎上官等問題，甚至有統帶官林朝棟施壓營官代為銷售鴉片給營兵牟利之事。黃富三等解讀，何鳳嬌等編輯，《霧峰林家文書集：棟軍等相關信函》（臺北：國史館，2014）。

說，勇營官兵雖是執行各項開山撫番政策的有力工具，但在家產官僚制的組織文化下，不僅一般勇營兵丁，連領導勇營參與各種開山撫番事業的外省武官與本省官紳，也常是違逆政策目標、導致政策執行失利的同床異夢行動者。

四、開山撫番事業二：撫番與勦番

沈葆楨在開山撫番初期著重於開山與撫番並進，開路初期雖時有民番衝突，但並未發展成爲嚴重的對抗，官方的態度也不希望演變爲大規模的勦番戰爭。然而 1874 年開山撫番政策推動不久，南路獅頭社附近民番械鬥嚴重，沈葆楨派遣枋寮巡檢設法使民番和解，但防守該地的游擊王開俊卻因麾下兩名營夫遭擊斃，擅自帶兵進勦獅頭社，以致中伏官兵死傷九十餘人，番人被殺者有三十人。原已內渡的沈葆楨不得不再次來臺查辦此事，鑒於此事件嚴重損及清廷威望，且已經就撫的其他恆春番社因此心存觀望蠢蠢欲動，番亂似有不可收拾之勢，乃不得不發動開山撫番以來第一波的勦番戰役。戰爭歷四個月始平定，其間犧牲病故的淮軍竟幾達二千人。²⁶

同期在後山北路（蘇澳花蓮一帶）負責開設山路的羅大春，原本也是採取招撫爲主的態度，除非被迫自保，否則盡量不入山與生番正面大規模作戰，希望以兵威招撫番社歸化。他的開路作法是引用熟悉北路風情的漢番通事土豪如陳輝煌與李阿隆擔任嚮導，由他們負責與當代的土著交涉、溝通，並引領土著接受招撫，這些通事土豪也負責召募土勇協助開路，或者成爲這些勇營的正式武官。這種作法最初的確有助於開路事業的展開，然而這些私軍土勇或者生番通事最終都變成勦番戰爭的主要導因。光緒初年，後山北路另外兩個大規模的勦番戰爭：大港口事件與加禮宛社事件，就是由通事與土豪欺壓生番所直接引起的。²⁷

26 沈葆楨，《福建臺灣奏摺》，頁 26-32、40-44；王淑慧、蔡明坤，〈光緒元年獅頭社事件初探〉，《美和學報》31.1(2011.12): 127-148。

27 李宜憲，〈大港口事件：晚清國家體制與原住民部落的衝突〉，《東臺灣研究》10(2005.12): 5-35；李宜憲，〈從烏漏到阿棉納納——論大港口事件下烏漏社的失憶〉，《臺灣原住民研究論叢》3(2008.6): 99-118。潘繼道，〈光緒初年臺灣後山中路阿美族抗清事件之研究〉，《臺灣原住民研究論叢》3(2008.6): 143-186；潘繼道，〈「加

以大港口事件來說，該事件是因奇密社等番殺害總通事林東艾（涯）所引發的。他是臺灣淡水人，1875年擔任後山總通事，隨吳光亮開中路負責沿途招撫番社。依《臺灣蕃政志》的記載：「光緒三年（1877），統領吳光亮欲開鑿從水尾到大港口的道路，附近阿美族的奇密社蕃不願意，殺總通事林東涯，到了八月終於反叛。吳光忠（光亮之弟）及林福喜督兵討伐……到了九月蕃人不支欲投降，吳光亮乃命汝等果有誠意歸順，以明年春天為期，各負米一擔到我軍營呈獻，證明並無他志。蕃人於是答應。翌年正月二十七日蕃人果然履行約定到達軍營，吳光亮乃下令齊集於營內，然後將門關閉後槍殺之，總數一百六十五人之中只有五人逃走。」²⁸

該事件有兩點值得注意，第一是該地區阿美族的口述歷史一再指出，通事林東涯平日欺壓阿美族社番，強娶阿美族多名少女，其引入開墾的漢人更日益侵奪番社獵場與土地，社番原已非常不滿。光緒三年勇營統領吳光亮欲開設水尾到大港口的道路，林東涯因此強徵阿美族青年從事勞役，阿美族人不肯乃遭到殺害。第二是，該事件在平定過程中，不是以正規的武力取勝，而是勇營經由誘騙的方式集體屠殺原住民青年。可以想見這種作法不僅造成嚴重的族群仇恨，更讓生番社群從此無法相信漢人勇營的誠信。²⁹

其次，是1878年的加禮宛社事件，依《臺灣蕃政志》的說法：「光緒四年（1878）一月名叫陳文禮的漢人商人進入該社土地，想要開墾，引發番社不悅，因而被殺害。後山的清朝營官蕭某可憐商人家屬，命令番社以金、穀賠償家屬，『番』不聽，反殺害傳令兵丁，遂與竹窩宛社一起謀叛。該年農曆六月報聞，花蓮港營官陳得勝率新城駐兵征之不克，吳光亮乃與孫開華合議，傳令各地營汛出兵來援，李光、李英、張兆連等從花蓮港來……。」³⁰

然而，其他清朝官方的文件顯示了更清楚的細節，該事件的起因乃是噶

禮宛事件」後奇萊平原與東海岸地區的原住民族群活動空間變遷探討》，《臺灣原住民族研究季刊》2.3(2009秋季): 25-60；潘繼道，〈清光緒初年臺灣後山中山路的「烏漏事件」〉，《東臺灣研究》17(2011.7): 3-50 轉 52。

28 伊能嘉矩，《臺灣蕃政志》，頁 617-618。

29 李宜憲，〈大港口事件：晚清國家體制與原住民部落的衝突〉，頁 15-23。潘繼道，〈光緒初年臺灣後山中路阿美族抗清事件之研究〉，頁 157-173。

30 伊能嘉矩，《臺灣蕃政志》，頁 618-619。

瑪蘭通事土豪陳輝煌所引發的。提督羅大春以其協助開路有功爲其保舉，陳輝煌因而取得五品軍功身分，並統領蘇澳南二營及叭哩沙臺勇營，成爲當時蘇花一帶最有權力的土豪。光緒四年他以前述陳姓商人命案事件爲由勒索加禮宛社番，在地營官不主持公道反而爲其撐腰欺壓番社，加禮宛社番難以忍受於是起意抗清。³¹ 該事件由於引發嚴重番亂，省級官府派大軍平定後，以引發番亂爲由通緝陳輝煌。臺灣道劉璈在 1881 年有關後山北路開路的公文中，提及：「查光緒四年剿辦加禮宛社番一案，質因土棍陳輝煌愚弄營弁，藉命訛詐，激變衆番，以致重煩兵力。業經欽奉諭旨，嚴拏務獲，儘法懲辦等因。祇因該犯逃避內山番社，伏而不出，節次訪拏未獲，似未便更加委任……。」³²

劉璈雖建議不應委任陳輝煌辦事，但當時的閩浙總督何璟與福建巡撫岑毓英卻看中其隘墾經歷，不在意其爲重罪逃亡之人，仍決定借用其在地勢力協助推動開路事業。就晚清臺地官員的用人邏輯來說，這種情況並不少見，譬如新竹苗栗的另一位土豪黃南球，在 1870 年代因與其他隘墾戶爭墾械鬥，牽涉多起命案而控案纏身。然而，1882 年，福建巡撫岑毓英來臺推動開山撫番事業時，也選擇黃南球這樣的土豪擔任「新竹總墾戶」，希望借助其在地隘墾經驗與隘丁武力推動開山撫番。³³ 不過，岑毓英因中法邊疆啓釁，隨即被調回雲貴擔任總督布防，因此其開山撫番事業未能真正展開。

接著，我們從劉銘傳如何利用本地土豪的人力與財力推動開山撫番，指出晚清的自強運動表面上是國家權力透過政策推動擴張其統治，並滲透支配地方社會；但實際上，清代國家的統治理性並未改變，反而更加利用地方團體與社會領導階層來進行間接統治。

前輩學者黃富三指出 1874 年以來的開山撫番政策並無實效，反因勦番戰爭的大量財政花費而不得不中途停止。因此劉銘傳在重新啓動開山撫番事業之前，必須解決清廷與朝臣針對前期開山撫番「損兵糜餉至巨，成就不彰」

31 潘繼道，《清代臺灣後山平埔族移民之研究》（臺北：稻鄉出版社，2001），頁 157-171。

32 劉璈，〈議覆疏通新城至蘇澳一帶道路由（光緒七年十二月十六日）〉，《巡臺退思錄》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958），頁 216。

33 黃卓權，〈岑撫台在臺灣：新竹總墾戶黃南球的崛起，1881-1882〉，《新竹文獻》36（2009.4）：66-87。

的負面評價，說明為何這次重新推動結果會有所不同。黃富三認為清廷會同意，是因為劉銘傳提出「不增一兵、一餉之策」的說法，而之所以能降低開山撫番所需的財政支出，則是因為劉銘傳與林維源、林朝棟等臺紳達成「官紳合作型」的政策推動方法。³⁴

筆者以為黃富三認為開山撫番政策與臺紳林維源、林朝棟等有關，而且是透過「官紳合作」的方式來推動，有其說服力。但其申論說法值得進一步討論。首先，黃富三認為這一政策的推行甚至是由林朝棟等仕紳主動倡導，或者說是由下往上促成的。這一說法筆者有些保留，因其說法過度賦予了臺灣仕紳在政策決定上的主動性。從政策動機與啟動來說，清廷本身的海防安全考量以及主政官員如沈葆楨與劉銘傳等省級官僚應較具主動性。其次，黃富三與戴國輝類似，高估了開山撫番政策本身的經濟成效，他認為：「（劉銘傳）官紳合作型的撫墾政策，臺紳因掌有撫墾大權，利害攸關，乃全力執行，撫墾成效較沈葆楨時代為佳。」³⁵

然而，以一般認為和開山撫番政策有關的出口品茶、樟腦的統計數額來看，北部地區茶、樟腦的出口增長與前後兩期的開山撫番政策並無直接關聯。首先，前期的開山撫番僅及於臺灣南部與東部，因此前期北臺地區茶與樟腦的大量出口與該政策無關。而後期劉銘傳開山撫番雖及於北部山區，但以茶的出口量來說（不能以出口值來計算，因為單位價格有變化），1886年以來茶出口量基本維持之前水準，增加很少，比例和前期相比微不足道。而樟腦就海關統計而言，在劉銘傳主政期間反而大量減少，直到其離任開山撫番事業大量緊縮後（1891），樟腦出口數量才回復到1868至1880年間的水準，並於1893、1894兩年因樟腦價格高漲而達到高峰。³⁶就此說來，開山撫番事業對於兩大出口品的生產並無直接的促進作用，反而市場本身的商品需求與價格變化是更重要的影響因素（但這不是說開山撫番對於臺灣的經濟生產沒有正面效益，參見下一節撫墾局的討論）。

接著，我們回到勦番戰爭的議題，除了前述幾個勦番戰爭發生在前期外，

34 黃富三，〈從劉銘傳開山撫番政策看清廷、地方官、士紳的互動〉，《中華民國史專題第五屆討論會：國史上中央與地方的關係》（臺北：國史館，2000），頁1161-1189。

35 黃富三，〈從劉銘傳開山撫番政策看清廷、地方官、士紳的互動〉，頁1187。

36 林滿紅，《茶、糖、樟腦業與臺灣之社會經濟變遷（1860-1895）》，頁22、35、39、45。

其餘幾乎都發生在後期劉銘傳期間。楊慶平已針對後期的戰役進行了詳細的考證，依其統計北路共發生 13 次戰爭（12 次在劉銘傳任上、1 次為邵友濂任上），而中路則發生 6 次（皆在劉任上）、後山有 1 次（劉任上）、南路 2 次（1 次在劉任上、1 次在邵友濂任上）。過去學界往往把劉銘傳的積極政策當作正面典範，而將其後邵友濂的政策廢止或緊縮當作是對前者開啓的近代化事業之倒退。許雪姬曾經為文替邵友濂平反，指出邵友濂任上之所以裁撤許多新政，乃是因為劉銘傳辭任時臺地財政其實接近崩潰，在財政無法支撐下不得不裁撤許多效果不彰的項目。³⁷ 楊慶平則透過勦番戰爭史的討論，指出：「（劉銘傳在其任內）付出（財政）代價最大的，不是建省、海防、鐵路、清賦，卻是以戰爭方式擴大執行的開山撫番事業」。³⁸

劉銘傳時期的勦番戰爭主要發生在北路，楊慶平將北路勦番戰爭分成三期，第一期（1886），以劉銘傳帶來的營勇為主力，但其中淮軍不適應內山氣候地形，常以土勇擔任嚮導或者先鋒角色；劉銘傳對於軍隊的力量相當自信，往往因為民間墾戶或撫墾局呈報生番殺人為由，派軍前往勦辦，同時經由示以兵威的方式推動第一波撫番作業。第二期（1887-1889）的戰爭，民間墾隘撤廢官設隘勇制成立，勦番戰爭改以隘勇來接手，並持續擴大拓墾規模。第三期（1890-1892），由於撫墾局擴大撫墾，導致生番反抗越趨激烈，勦番戰爭急轉直下，官軍從主動化為被動，防線變得支離破碎。

楊慶平認為，劉銘傳任內的第一、二期戰爭，規模越來越大，手段越來越殘暴，最後在第三期初期的南澳戰爭中到達極致。劉銘傳為了報復 1889 年間中伏身亡的姪孫劉朝帶之死，利用強大的火力、新穎的武器（地雷），提高機動性（使用輪船渡運士兵），來報復生番社。但這些報復並未使得生番因此降伏，相對於劉銘傳動輒就「施以兵威」的態度，（第三期晚期的）邵友濂幾乎成了「善後者」。楊慶平比喻說：「他面對的是一群已被激怒且善於利用時機反擊的獵人。前後被劉銘傳打擊了六年的北路泰雅族，在邵友濂就任時，使官軍陷入捱打的境地。泰雅族對官軍善用以靜制動的戰術；劉銘傳雖

37 許雪姬，《滿大人的最後二十年：洋務運動與建省》（臺北：自立晚報出版社，1993），頁 111-141。

38 楊慶平，「清末臺灣的『開山撫番』戰爭 1885-1895」（臺北：政治大學民族所碩士論文，1995），頁 149。

以淮軍的火器自豪，但其成效卻未能跨越文化風土的限制。」³⁹

應指出的是，中法戰爭後統領大量勇營的劉銘傳，一開始對於勦番戰爭的確過於自信，以為可憑兵威降伏全臺番社。然而挾著大軍示之以威希望生番投降歸化的企圖，終究未能竟功。雖有大量番社在早期幾場勦番戰役後，選擇了投降歸化，然而其後負責綏撫生番的隘勇與撫墾署的種種不得法，終究引發番社的反抗，而與劉銘傳的隘防部隊發生激烈的對抗，從而造成一連串非預期的大規模且長期的戰爭。這些戰役的發生非因生番不願歸化極力反抗，或因劉銘傳較具攻擊性的勦番心態，而與前期一樣係因利用勇營勦番與防番的制度性缺陷所造成的。

臺灣道劉璈曾經對開山撫番前期政策失敗的原因作出討論：1. 急於招墾番地，引入過多漢人，以致引發土地紛爭。2. 生番教化內容不切實際，且通事與社丁阻撓生番學習，教化無有成效。3. 政策執行過程中官員偏袒漢人，或是漢人利用官員與勇營欺壓生番，導致漢番衝突加劇。⁴⁰

劉璈以上的說法，把開山撫番政策失敗的原因主要歸諸於漢人墾戶、通事社丁以及部分官員的道德操守與行為的失當。但就本文分析來說，真正的問題在於前述的官員、勇營與通事等人都是家產官僚制的組成分子。他們本身就承載著制度所具有的角色矛盾，一方面是國家官僚組織的成員，另一方面又擁有很大的行政空間可追求自身的私利。這些政策執行者「球員兼裁判」的雙重角色，使得政策推動過程總是走到其目標的反面。

劉銘傳推動的後期開山撫番，其政策執行與行動組織方式與前期並無不同，因此撫番不成演變成勦番的類似困境也就一再發生。如巡撫邵友濂即指出北路勦番戰爭中延續最久、規模最大的大嵙崁隘勇線攻防戰（1891年9月至1892年4月）發生的主因是，撫墾局與隘勇營人員「侵欺侮玩」水流東

39 楊慶平，「清末臺灣的『開山撫番』戰爭 1885-1895」，第2章，引文見頁58。

40 參見劉璈以下光緒九年（1883）間各件政策文書，〈核議梁丕稟擬開山撫番條陳由〉、〈批撫番委員稟建礮設舖等情非招撫要事由〉、〈批嘉義斗六方縣丞宗亮擬具撫番條陳請示遵辦由〉、〈詳明查議罩蘭等處開路墾撫並委員總辦情形由〉、〈批覆管帶綏靖左營周迎春稟報隊勇陳阿興護夫〉、〈批覆後路幫統張兆連墾撫善後委員湯丞呈報接〉，《巡臺退思錄》，頁183-197。

淺社各番，與歸化數年的生番「積成仇讐」，以致演變為嚴重的大規模番亂。⁴¹ 接下來，我們透過開山撫番後期的民隘裁撤、隘勇制與撫墾局創設等議題的討論，分析林朝棟、林維源、黃南球以及鄭有勤等重要政策執行者如何游移於公部門職務角色與私部門個人利益之間，以致於危害官方政策目標之達成。

五、開山撫番事業三：裁隘與撫墾

沈葆楨在開山撫番伊始強調廢除臺灣番地封禁政策，但實際上番地封禁政策不僅未曾被有效奉行，更早在清代中期（乾隆晚期）就被地方官府所放棄了。清初以來清廷基於邊疆統治的整體考量，採行族群分化的統治策略，不斷利用番地封禁與地權政策，試圖達成臺地漢人、熟番與生番間的互相牽制，但因漢人不斷越界侵墾，清廷被迫不斷修正番界與地權政策。最重要的兩次番界政策為：1760 年前後隘番制與土牛界的創設，以及 1790 年屯番制創設、屯界劃定與隘墾制的合法化。⁴²

臺灣西部地區即因這兩條番界，而區隔出三個不同的土地墾區，有著不同的土地開墾模式與賦役安排。施添福將這些墾區，命名為：1. 漢墾區，在土牛界以西至海岸處；2. 熟番保留區，在土牛界至屯界之間；3. 隘墾區，在屯界以東至隘防邊界。這三區田園透過不同的開墾模式墾成，但皆形成所謂的一田二主制，即一塊田園上有大租戶與小租戶這兩重地主的存在。三區的土地賦役安排並不相同，在漢墾區，漢大租戶可向小租戶收取漢大租，小租戶可自耕或租給現耕佃人耕作並收取小租；本區田園依規定須墾科，由大租戶向官府繳納正供。而保留區田園，由熟番向漢人小租戶收取番大租，本區內另有田園被充公為屯田，須向官府繳納屯租以供官府轉發屯番薪餉；本

41 大嵙崁番亂事件，參《光緒朝月摺檔》（臺北：故宮博物院藏），清光緒十八年四月十三日抄存。開山撫番期間撫墾官員虐番引發番亂的狀況，實與清代早期熟番漢人通事引發嚴重番亂的情況相當類似，如 1699 年吞霄社番亂、1721 年水沙連番變、1731 年大甲西社等番亂。伊能嘉矩，《臺灣蕃政志》，頁 568-574。

42 清代前、中期番界與地權政策的演變，參 John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800* (Stanford: Stanford University Press, 1993); 柯志明，《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》（臺北：中央研究院社會研究所，2001）。

區田園因熟番需要負擔屯防任務協助官府維持臺地治安，所以保留區田園不用陸科納稅。隘墾區田園，由隘墾戶向墾區內的小租戶收取隘糧大租，小租戶一樣可自耕或交由現耕佃人佃耕；隘墾區的田園一樣不用陸科納稅，但收取隘租的隘墾戶需承擔隘界防番的任務。⁴³

從政策內容之演變來看，1790年屯番制創設與屯界劃定時，清廷與省級官府仍然堅持番地封禁政策，責成地方官府創設屯界（新番界），並由各番社中挑選四千名熟番擔任屯番，要求其在新設屯界嚴格巡防，並防堵民人越墾界外荒埔；然而在地方官府請願下，該政策准許之前民間私設的隘墾制度可以繼續存在，但仍規定民間隘丁應配合屯番一起巡防邊界，並防止侵墾。但在實際的政策執行過程中，屯番與隘丁的角色都與原有的政策規劃有所不同。屯番並未扮演邊界巡防與禁墾之任務，而是轉成維護治安與鎮壓漢人動亂的地方武力；而民間的隘墾戶（漢人為主，但也有熟番）則變成主要的沿邊守隘的武力，然而他們亦未執行守隘禁墾的任務，而是不斷利用其守邊權力持續往山區拓墾。地方政府為了責成隘墾戶防衛邊區，也只得准許隘墾戶持續拓墾以便收取隘租防番。

因此在晚清廢除封禁政策之前，民間隘墾戶早已經在地方官府的支持下進行局部性的開山撫番事業了。地方官府一方面透過隘墾戶的申請給戳等作業規範民間的隘墾活動，另一方面也在隘墾戶發生隘租糾紛與爭墾訴訟時介入隘墾的行政規範；甚至爲了界內治安穩定的考量，主動進行民隘的統合與合併作業，並支持隘墾戶的界外拓墾活動（最有名的是道光中期金廣福大隘的籌設）。⁴⁴ 因此，儘管清廷的中央政策仍然堅持界外禁墾的番地政策，但其實在開山撫番政策展開前，西部平原的多數沿山地區，尤其中北部地區早已以

43 施添福，《清代臺灣的地域社會：竹塹地區的歷史地理研究》（新竹：新竹縣立文化中心，2001），頁 65-116。

44 隘墾制度的運作，參王世慶，〈臺灣隘制考〉，氏著，《清代臺灣社會經濟》（臺北：聯經出版公司，1994），頁 373-414。吳學明，《金廣福大隘研究》（新竹：新竹縣立文化中心，2000）。施添福，〈清代臺灣北部內山地域社會（一）——以罩蘭埔為例〉，《臺灣文獻》55.4(2004.12): 144-201；施添福，〈清代臺灣北部內山的地域社會及其地域化：以苗栗內山的雞隆溪流域為例〉，《臺灣文獻》56.3(2005.9): 182-242。林文凱，〈地方治理與土地訴訟——清代竹塹金山面控案之社會史分析〉，《新史學》18.4(2007.12): 125-187。

設隘拓墾的方式，從屯界往山邊拓墾出大量的土地。⁴⁵

除了這些以合法隘墾方式拓墾的界外地區外，東北部噶瑪蘭（宜蘭）與中部水沙連（埔里）這兩個界外地區，則在清代中期開始經歷大規模的非法拓墾。以噶瑪蘭來說，乾隆晚期漢人墾戶吳沙即率眾前往私墾，並屢次稟請官府開禁收入版圖，且得到臺灣知府楊廷理的支持與倡議（1788 年），然因省級官府與清廷反對而屢次作罷，但官方並未真的驅逐該處墾民。直到嘉慶中期蔡牽之亂時，噶瑪蘭私墾漢人防亂有功獲得義民頭銜，並經再次回任的臺灣知府楊廷理的倡議，在避免噶瑪蘭成為海盜巢穴的國防考量下，清廷終於同意噶瑪蘭設縣入籍。⁴⁶

而水沙連地區，嘉慶年間就有漢人陸續侵越私墾，並向官府請求准許開禁入籍，然地方官府為免引發當地的民番衝突，乃堅持番地封禁並驅逐漢民；此後，侵墾仍不斷，道光年間陸續有漢人與熟番以各種理由請求開禁，甚至有地方官府（1823 年）與省級官府（1846 年）在親自踏勘後都陸續贊成開禁，但仍遭清廷以邊地開禁可能啓釁的國防考量為由駁回。⁴⁷ 另一方面，南部恆春地區與東部花東等後山地區，早在道光年間就如同水沙連等地區一樣，就有漢人與熟番以非法方式前往私墾了。

從這些案例來看，我們可以發現清廷各級官員對於是否維持封禁政策其實並無定見，而是基於在地情況認識的不同，以及國防安全考量評估認定的差異而有不同看法。應注意的是，儘管清廷中央多數時期仍堅持封禁，但實際上本地官員與省級官員的態度一直是較為鬆動的；更重要的，無論官府是否對番地開禁入籍，民間早已組織各種拓墾團體陸續私墾，進行民間版的開山撫番了。換言之，在 1875 年沈葆楨推動開山撫番之前，全臺的番地就已經被以各種方式合法或者非法的越界開墾了。而沈葆楨以來的開山撫番政策

45 不過，南部沿山地區的開墾模式中北部隘墾制有所不同，有些地區發展出向生番族群繳納撫番租的制度，以較和平模式往界外拓墾。參見洪麗完，〈清代楠仔仙溪、荖濃溪中游之生、熟番族群關係（1760-1888）：以「撫番租」為中心〉，《臺灣史研究》14.3（2007.9）：1-71。

46 黃于玲，〈從清代邊域統治理論看噶瑪蘭廳之設治〉，《宜蘭文獻雜誌》67/68(2004.3)：55-81。張隆志，"From Quarantine to Colonization: Qing Debates on Territorialization of Aboriginal Taiwan in the Nineteenth Century"，《臺灣史研究》15.4(2008.12)：9-12。

47 張隆志，"From Quarantine to Colonization"，頁 12-14。

雖由省級官府所規劃執行，但主要的行動者實際上是這些早在從事邊界拓墾的團體與個人。因此，在討論開山撫番時，除注意這些政策與過去的潛在延續性外，亦需注意主要行動者的延續性。

沈葆楨等人前期的開山撫番以南路和後山為推動地域，因此中北部原有隘墾活動幾乎沒有受到甚麼政策上的影響。在 1875 至 1885 年間，中北部番地的拓墾和茶、樟腦的大量生產，與開山撫番政策無關，而是與沿山地區原有的隘墾制以及開港以來出口市場的經濟驅力有所關聯。直至 1886 年，劉銘傳的開山撫番政策才指向中北部地區，他還進行全臺清賦，委派福建來臺的委員會同本地仕紳重新清查全臺所有田園，並廢除保留區與隘墾區的免稅規定，採用一條鞭法，規定所有田園都一律陸科納稅。劉銘傳廢除原本在中北路地區廣泛設立的隘墾制，將邊界隘防任務交由駐防的官軍勇營來承擔；並推動全省沿山地區撫墾局的設立，以推進開山撫墾的事業。⁴⁸

有關中北部裁隘事業過程的討論，李文良利用「淡新檔案」進行了詳實可靠的研究，他將該事業分成：1. 隘租造冊：委派地方仕紳清查各地區的隘租數額與隘丁人數等資訊；2. 隘租歸公：命令將既有隘租歸公收取以充撫番經費；3. 裁撤民隘，改由官軍與隘勇營負責隘防；4. 廢除隘租：取消隘租的收取，規定隘墾田園一律陸科納供。⁴⁹ 針對裁隘政策推動過程的地方政府與民間社會之互動狀況，李文良的分析結論為：

邊區社會在裁隘政策推動期間所呈現的抵抗行為，大部分是針對縣級地方政府粗糙的行政措施，而非政策本身。這意味著作為傳統帝國行政體末端的地方政府，難以負荷過多的行政作為。……在晚清的政府和社會改造潮流中，我們沒有看到作為帝國行政末梢的縣級政府，在行政編制以及財政上有相對應的改革。縣級政府為了順利達成改革任務，只能更加仰賴地方豪紳，即使事務直接關係著豪紳的利益。我們也可以看得出來，縣官的地方治理陷入了前所未有的困境，豪紳的地方支配反而藉此改革而日益壯大。⁵⁰

48 劉銘傳呈報清廷的清賦奏摺，參見《劉壯肅公奏議》，卷 7〈清賦〉。

49 李文良，〈十九世紀晚期劉銘傳裁隘事業的考察：以北臺灣新竹縣為中心〉，《臺灣史研究》13.2(2006.12): 87-122。

50 李文良，〈十九世紀晚期劉銘傳裁隘事業的考察：以北臺灣新竹縣為中心〉，頁 87。

李文良認為裁隘事業中縣級政府的行政體系並未有效擴張，以致於倚賴地方豪紳執行任務，並導致豪紳的地方支配反而藉此改革日益強大，筆者認為很有洞見。但是，李文良似乎認為與地方行政機構的缺乏改造相比，晚清改革過程中省級機構的擴展比較能跟得上改革的腳步，且透過非正式機構的創設，省級政府創造並控制了許多額外的財政收入，省的行政實力和地方控制也因此逐漸強化。⁵¹ 筆者以為這個對比值得再斟酌，一方面，裁隘政策推動過程中，相關負責人選（林汝梅、撫墾局委員、林朝棟等）的派任權責主要不是新竹知縣方祖蔭，而是省級長官劉銘傳，因此隘租徵收過程中出現的抵抗問題不僅是地方官府的地方治理困境，同時也顯現了省級單位在地方行政與控制上的困境。另一方面，省級機構創設各種非編制機構（如撫墾局）來執行推動各種新政時，與地方政府委任地方仕紳來推動改革事務的進行，邏輯上其實並無差異。因此筆者以為李文良有關晚清改革過程中地方政府與民間社會互動關係的論點，其實應可擴展至省級官府與地方仕紳的關係之中。

換言之，筆者認為晚清的各級官府其實是一樣的，在改革事務大量增加的同時，都利用非正式機構並以地方仕紳擔任這些機構的領導人來執行相關政策，而在這個過程中省級與地方官府的財政收入增加，省與地方的行政能力與控制也有某些程度的強化。但因各級官府對於其所委任的地方仕紳的控制力有其限制，因此在此過程中反而是地方仕紳透過各級官府的授權而增加了其在地方與省級事務上的參與權與控制權。用筆者前述的家產官僚制概念來說，這些被官員委任的地方仕紳表面上是官僚，但事實上卻是把官職當作自己的家產，在為官方執行任務的同時，努力擴大自己的社會經濟利益，並提升自己在社會上的領導權（以下以撫墾活動為例，說明官府從中所得到的稅收收益其實很少，拓墾收益是由撫墾局委員與墾戶所共享）。

同時，應注意到晚清改革與傳統政治文化間的明顯延續性。利用或者授權擁有財力與人脈的地方領導菁英來管理地方事務，原本就是長期以來奉行小政府主義（官吏）與原額主義（財政）的清代政治傳統。清代地方官員因為缺乏財政資源與行政人力，因此常將地方各種事務委託給地方菁英與機構來辦理，透過間接控制的方式來進行地方建設，並維持社會穩定。舉例來說，

51 李文良，〈十九世紀晚期劉銘傳裁隘事業的考察：以北臺灣新竹縣為中心〉，頁 103。

如以民間郊商組織負責港口稅收抽分與商業秩序維護，勸諭地方人士捐米穀籌設義倉賑濟，或協助地方人士籌措足夠財源籌設書院以興學，創設養濟院以救濟鰥寡孤獨，又或者成立義渡組織管理橋梁通行等。⁵²

晚清開山撫番時期大量非正式機構的創設與過去略有不同的點在於，過去這種非正式機構主要是由地方官府而非省級官府所籌設，而且通常只是獲得官府授權管理地方事務，而未成為官府正式官僚體制的一部分。但劉銘傳時期，在晚清督撫自重的政治文化變革下，省級官府開始跳脫傳統迴避制度的限制，籌設了這些非正式機構，並賦予其某個程度上的官府權威性。儘管如此，如以下論及的撫墾局組織來看，省級官員對於這些非正式機構的控制能力並沒有太大的變化，這些機構的性質雖說是國家官僚體制的一部分，但其運作更像是地方土豪與仕紳擴展本身社會勢力的工具。

接著，我們討論民隘廢除後，劉銘傳成立的代替機構：官辦隘勇制。1886年5月，劉銘傳廢除北路、中路及宜蘭、恆春內山番界一帶舊有的隘墾制，採勇營之制組織隘勇新制，配備新式洋槍施以新式訓練，經費則由官方支給。北路即直屬大嵙崁撫墾事務總辦（參下面撫墾局討論），中路受中路軍統領之節制，宜蘭受北路宜蘭營節制，恆春則受恆春營游擊兼管帶節制。其組織分為統領、管帶、哨官、什長、隘勇，統領之下依序明訂其統帥關係。其中北路分五營：甘指坪中營、外奎輝前營、五指山左營、三角湧右營、水流東後營，中路分兩營：大湖營、北港溪營，宜蘭有一營即叭哩沙營，恆春有一營即恆春營。但其後因應勦番戰爭組織變動與調動頻繁，與原有規劃已有不同。此外，隘勇制初設隘勇除移綠營汛兵擔任外，主要撥屯番補充，但其後陸續招募土勇包括原隘丁擔任。⁵³

過去研究常依據劉銘傳在裁隘時的相關說法，認為民隘到官辦隘勇制的轉變是民間組織轉變成官方組織的過程。但實際上隘勇制的主導者與組成，主要仍是在地的土豪與隘墾戶。如北路就是由林維源等在地豪紳與隘墾集團

52 郊商組織參與公共事務，參見林玉茹，《清代竹塹地區的在地商人及其商業網絡》（臺北：聯經出版公司，2000），頁177-340。其餘義渡、義倉等公共組織的籌設與活動，參見《淡水廳志》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963），卷3、5；《新竹縣採訪冊》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962），卷4。

53 王世慶，〈臺灣隘制考〉，《清代臺灣社會經濟》，頁382-387、398-399。

掌控，⁵⁴ 中路則是林朝棟等集團所掌控，⁵⁵ 宜蘭方面則為陳輝煌等原有隘墾戶掌控大權。⁵⁶ 因此這個官辦隘勇制的改革對於劉銘傳來說，主要是透過隘勇統領的派任，有效統整過去分散互不統管的眾多隘墾戶，使得省級官府能夠妥善統整邊區的防衛與開墾活動。但隘勇基本上是由本地隘墾集團所控制，所以官辦隘勇之後，隘墾活動仍然處於官方透過本地豪紳間接控制的傳統治理模式下。

事實上，官辦隘勇雖依據勇營模式籌組，明訂不同官長層層統領，並規定給予新式武器施以訓練。然而實際運作仍不盡理想，如前述的胡傳奉巡撫之命巡視隘勇營務時，就指出：「第自（北路隘勇）成軍以來，從未習練陣法，零星分撥駐堡；亦未習練槍法。」⁵⁷ 且隘勇不只訓練與紀律不良，其雖名為防番，實則專注於自身拓墾利益。1886 至 1889 年間任臺北隘勇營統領的鄭有勤之案件，即明白顯示隘勇營難以克服「以私害公」的家產制性格，以致危及了開山撫番原有的政策目標。

鄭有勤是林朝棟的部將，本身擔任臺北隘勇營統領，負有守隘防番，並調解民番糾紛的任務，照理說不能介入任何拓墾活動，以免與民爭墾或者侵占番地以致妨礙其隘勇營的基本任務，但實情是他在擔任隘勇營期間透過其營下的哨官大量介入拓墾活動，以致於和其他隘墾戶與撫墾局發生糾紛。1889 年在一場勦番戰爭敗戰之後，他被劉銘傳以「營伍廢弛、私放兇番、臨陣不前、侵冒餉銀」的罪名撤職查辦，最後與手下營官多人被分別議處正法與革職等處分。在調查過程中揭露他透過職務之便私墾了大量的土地，這是

54 林維源家族在北部大嵙崁等邊區的拓墾歷史，參黃富三，〈板橋林本源家與清代北臺山區的發展〉，《臺灣史研究》2.1(1995.6): 5-50；李文良，〈日治初期臺灣林野經營之展開過程——以大嵙崁（桃園大溪）地區為中心〉，《臺灣史研究》3.1(1996.3): 44-169；李文良，〈三層埔的土地拓墾過程與業主權取得：一個隘墾區的拓墾史研究（1790-1925）〉，淡江大學歷史系主編，《臺灣開發史論文集》（臺北：國史館，1997），頁 217-262。

55 有關林朝棟家族長期以來的沿山地區拓墾歷程，參黃富三，《霧峰林家的興起：從渡海拓荒到封疆大吏，1729-1862》（臺北：自立晚報出版社，1987），頁 41-150。

56 陳輝煌拓墾史，參白長川，〈宜蘭先賢陳輝煌協臺評傳〉，《臺灣文獻》42.3/4(1991.12): 215-232。

57 胡傳，《臺灣日記與稟啟》，頁 57。

當時隘勇營與撫墾局人員普遍的常態，僅此一事當不至於被查辦，但他因為這些私墾利益以致廢弛隘勇職務，造成勦番戰爭失利，才導致劉銘傳大怒將其典刑大辟。⁵⁸

接著，我們討論撫墾制度，前面提到沈葆楨等人的開山撫番政策主要推展於南部和東部後山，當時除了南路、中路與東部後山的開闢山路，也設立恆春、埔裏社與卑南三個理番的行政機構，更設置了招撫局、招墾局與撫墾委員等機構進行撫墾番地與撫綏生番的活動。⁵⁹但在南部與東部的招撫局與撫墾委員的招墾成績不佳，臺東知州胡傳甚至說：「臺東用兵數十年，歲糜餉十餘萬金，而民不加多、土不加闢，無絲毫之成效。」⁶⁰

至於中、北路則是在劉銘傳裁隘改設隘勇制時，方設立專門的撫墾機關：撫墾局。撫墾局的組織依連橫在《臺灣通史》的說法，由劉銘傳自任督辦臺灣撫墾大臣，並任命北路豪紳林維源為幫辦撫墾大臣，撫墾總局設在大嵙崁。「撫墾總局」轄下設有大嵙崁撫墾局、東勢角撫墾局、埔裏社撫墾局、叭哩沙撫墾局、林圯埔撫墾局、蕃薯寮撫墾局、恆春撫墾局與臺東撫墾局。八個地區撫墾局除臺東與恆春沒有設分局外，其餘各局其下分設若干分局，每一分局則設總辦、委員、幕賓、司事、通事、局勇、醫生、教讀、教耕等。撫墾局的主要任務為開墾協調、山林開發及對生番之耕讀教化。⁶¹

從編制來看，似乎撫墾局的組織與統領分層謹嚴，編制也很明確。但依「淡新檔案」中有關北路撫墾局的相關文書來看，實際上撫墾局組織並非如此科層化，總局與各撫墾局之間並無明確統屬關係，各局之間的組織與運作模式都有因地制宜的情形，並未統一，總局內部的組織成員亦無完備設置與明確分工。⁶²最重要的是撫墾局表面上是省級官府所設的官方組織，但實際上

58 鄭有勤如何以隘勇營身分涉入北路地區的拓墾事務，並引發激烈的地方紛爭問題，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訟的歷史制度分析」（臺北：臺灣大學社會所博士論文，2006），頁 270-304。

59 沈葆楨，《福建臺灣奏摺》，頁 53-55；臺灣銀行經濟研究室編，《劉銘傳撫臺前後檔案》，頁 5-10；胡傳，《臺東州採訪冊》，頁 41-43。

60 李宜憲，〈晚清後山開撫議論之流變〉，《臺灣風物》51.1(2001.3): 123-124。胡傳，《臺灣日記與稟啟》，頁 152。

61 連橫，《臺灣通史》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962），卷 15〈撫墾志〉，頁 457-459。

62 「淡新檔案」（臺北：臺灣大學圖書館藏），17339 案相關文書。

其組成成員都是原本在地的隘墾土豪集團：如北路林維源、中路林朝棟與宜蘭陳輝煌等豪紳集團。換言之，與官辦隘勇制一樣，儘管劉銘傳在撫墾局組織中放進了一些自己的人馬，但實際主其事者都是他選擇結盟的地方豪紳，再由這些仕紳自行主導各撫墾局的組織框架與人員。⁶³

至於撫墾局的實際運作，表面上雖由撫墾局統整權責區域內的撫墾活動，但從大湖廣泰成墾號與關西金廣成墾號等拓墾團體的活動來看，撫墾局的招墾活動與開山撫番之前的隘墾活動相當類似。撫墾局並非招攬一般個別民人從事開墾，並於墾成後依規定將田園清丈陞科，而是劃定一定墾區交由在地隘墾戶從事開墾活動，這些隘墾戶則利用合股方式集合民人一起開墾。⁶⁴雖然撫墾局核發給隘墾戶的墾照上，載明墾成後必須立即依規定陞科，但實際查閱了日治初期的土地申告書，發現除清賦之時已墾成的田園有陞科之外，清賦以後新墾成的田園，一直都沒有陞科納稅。⁶⁵

臺東知州胡傳曾對開山撫番政策提出強烈的批判：「臺灣自議開山以來，十有八年矣。剿則無功；撫則罔效；墾則並無尺寸寸地報請升科；防則徒為富紳土豪保護茶寮、田寮、腦寮，而不能禁兇番出草。每年虛糜防餉、撫墾費為數甚鉅。明明無絲毫之益，而覆轍相蹈。」⁶⁶ 在這位晚清頗受看重的幹

63 臺灣豪紳集團以公濟私，利用撫墾局與隘勇營等官方職務謀取番地拓墾私利的狀況，參見林朝棟家族的事例，黃富三等解讀，何鳳嬌等編輯，《霧峰林家文書集：墾務、腦務、林務》（臺北：國史館，2013）。

64 李文良，〈晚清臺灣的地方政府與社會——廣泰成墾號事件的觀察〉，曹永和先生八十壽慶論文集編輯委員會編，《曹永和先生八十壽慶論文集》（臺北：樂學書局，2001），頁 101-120。黃卓權，〈跨時代的臺灣貨殖家：黃南球先生年譜（1840-1919）〉，頁 185-235。陳志豪，〈晚清「開山撫番」下的山區開發與地方社會：以竹塹地區的「金廣成」墾號為例〉，《臺灣學研究》10(2010.12): 1-24。

65 當時撫墾局規定：「已成田者，即要報丈陞科，以歸壯丁把守隘糧經費。」但實際上 1886 至 1895 年間，金廣成墾號十寮庄墾成的田園並未陞科納賦。參〈新竹廳竹北二堡十寮庄土地申告書〉，「臺灣總督府公文類纂」（南投：國史館臺灣文獻館藏）第 11815-1-47 張文書、〈桃園廳開墾地業主權認定及土地臺帳登錄方認可ノ件〉，「臺灣總督府公文類纂」第 1516-1-38~103 張文書。同樣的，晚清廣泰成墾號的開墾也相當成功，以墾界內的大湖庄為例，新墾成田園約 200 甲亦無新陞科納供紀錄，參〈苗栗一堡大湖庄土地申告書〉，「臺灣總督府公文類纂」第 12519-1 件文書。

66 胡傳，《臺灣日記與稟啟》，頁 63-64。

練官員看來，隘勇營與撫墾局都是自私自利的機構，只為保護田寮、茶寮與腦寮，並未增加任何土地稅收。胡傳甚至從統治經濟學的考量來看，建議放棄番地開發，重新劃界遷民，對於朝廷更為有利。

胡傳的說法，顯示了開山撫番並未達到其原先設定的目標，一方面，歷經前後期的開山撫番（勦番與撫番並進），番地還是無法有效統治，內山所帶來的統治危機並未解決；另一方面，劉銘傳開山撫番奏議雖聲稱透過開墾山地希望報陞田園增加稅收，儘管撫墾局與民間墾號陸續開墾出田園，但土地並未墾科，官府稅收亦未增加。⁶⁷ 對沈葆楨與劉銘傳的政策內容加以分析，可發現兩人倚賴的政策執行者，除了隨其來臺的外省勇營外，主要乃是開山撫番前參與沿山隘墾的土豪與仕紳。省級官府雖把這些人納入國家機構中來推動其改革政策，然而結果是這些人利用國家權力追求拓墾私利，國家不僅無法有效分享這些開墾利益，反而還得負擔隘防等負擔，更嚴重的是由於官府無法有效規範這些人的自利性行動，導致撫番政策變成耗費龐大軍費的一連串勦番戰爭。

值得比較的是，日治初期殖民政府的撫墾機構：撫墾署（1896-1898），雖延續晚清撫墾局而創設，但從組織規則與活動模式來看，已非晚清的家產官僚制組織。透過《理蕃誌稿》有關撫墾署的記載，我們注意到總督府在創設撫墾署時，對於撫墾署組織、管轄範圍、員額與職務內容都制定了明確的法令與規則來規範。且對於撫墾署主管的番地、番人、拓墾與樟腦熬製等活動之管理，也有清楚的法令規定。因此與晚清的撫墾局相較，撫墾署已經成爲一個法制化的科層組織，其政策推動過程與人員的工作表現，不僅可以較明確的評估，也可更為切實的監督。⁶⁸

日治初期，殖民政府忙於鎮壓漢人的抗日運動，撫墾署人力與資源極爲

67 本文沒有仔細討論財政稅收的問題，的確開港以來臺灣官員尤其劉銘傳對財政進行了改革，包括土地稅、茶與樟腦等釐金增加了不少，但這些能否說得上是一種近代化，必須透過清代前期、清代晚期與日治初期的對比才能適當判斷。筆者將另文討論晚清到日治初期的財政改革問題。

68 撫墾署的相關規定內容，如〈撫墾署官制〉、〈撫墾署長心得要項〉、〈撫墾署處務規定〉、〈撫墾署長職務上の注意に就き通牒〉等，以及其他各種活動管理規定，參見臺灣總督府警察本署編，《理蕃誌稿 第一、二編》（臺北：臺灣總督府警察本署，1918），頁 6-126。

有限，兩年期間仍有不少的漢人受到生番出草的殺害。但撫墾署日本職員已不再有公私不分的行動空間，其自身行為已非引發動亂的原因。另一方面，經由總督府制定明確管理規定，撫墾署已可較為公平有效的監督番界的番產交換活動，協助漢人與生番之間訂立合約避免衝突與出草，同時避免漢人墾戶與番割欺壓生番而引發嚴重的動亂。此外，撫墾署的人員透過詳細的樟腦與土地開墾規則有效的規範了樟腦生產與土地的開墾，並根據規定收取定額的稅收，此時山區的經濟活動雖由民間自由展開，但已無法逃避國家之眼較有效的監督。⁶⁹

六、結 論

針對晚清開山撫番事業的歷史性質，李國祁的內地化論與戴國輝、劉進慶的近代化論分從不同面向，主張其體現了臺灣近代化轉型之始。但本文以為這些理論缺乏有關近代化轉型的結構性分析，難以證明該事業在何種意義上體現了臺灣的近代化。與此相對，本文利用統治理性的比較分析，主張開山撫番政策事業並未體現所謂的近代化轉型。因為官府所組織的開山撫番機構包括勇營、隘勇、撫墾局等仍是傳統清代家產官僚制的模式，國家與人民間仍維持由中間團體與社會領導階層中介的間接控制關係，並未轉變為近代民族國家的直接支配關係。就臺灣歷史的延續與轉型來說，開山撫番事業比較是清代國家與社會組織模式在既有結構框架下的一種調適性改造。

最後簡要整理一下，開山撫番事業體現出哪些歷史延續性特徵。第一，在開設山路方面，儘管投入大量兵餉與人力開設通往番地的北、中、南山區的多條道路，但最終能夠持續通行的山路僅剩南路一條，其餘多因生番部落的劫殺頻繁未能開通，或開通後短時間內就遭廢棄。其次，在撫番與勦番事業上，儘管省級官府希望以撫番為主、勦番為輔的方式，來推進開山撫番事業，但撫番最終往往淪為花費龐大軍費的勦番戰爭。而開路與撫番失敗的主因，乃因參與相關事業的勇營、隘勇等武力組織，並非近代科層組織的軍隊，

69 有關撫墾署的實際工作內容與職務報告，參見林聖蓉，「從番界政策看臺中東勢的拓墾與族群互動（1761-1901）」（臺北：臺灣大學歷史所碩士論文，2008），頁 271-344。

而是傳統清代家產官僚式的部隊，以致官兵、勇丁缺乏軍事訓練與紀律，常因個人拓墾私利而欺壓生番，乃致引發嚴重的漢番衝突。

第三，從長期的番界與拓墾政策之演變來看，儘管清廷與省級官府在晚清開山撫番後方正式廢除番地封禁政策，然而地方官府早在清中期就已准許民間隘墾戶持續從事界外拓墾的活動。且當各級官府還在爭論是否要開禁噶瑪蘭、水沙連與後山番地時，乾隆晚期以來早有民人或者熟番持續往這些界外番地非法拓墾了。換言之，清廷與省級官方的所謂番地封禁早已成空文，民間版的開山撫番早已不斷展開。

本文也從官辦隘勇制與撫墾局的討論中，指出隘勇制與過去隘墾制之間的內在連續性，指出隘勇與隘墾戶人員之間的重疊性以及行動模式的延續性。臺北隘勇營統領鄭有勤的正法案例，即顯示臺灣勇營與隘勇官員利用國家賦予的守隘權力之便，違法私墾的普遍現象。而撫墾局招墾活動的討論，則指出撫墾局雖由國家所設立，但其招墾活動僅有利於民間隘墾戶（包括撫墾局主事者），而無助於國家土地稅收或其他經濟收益的掌控。總之，開山撫番事業的具體分析顯示，當時的政策實踐與組織邏輯主要都是傳統家產官僚制的統治理性之展現，而未如日治初期一樣發展出近代科層理性為基礎的新統治理性，這不僅導致一系列開山撫番事業缺乏成效，更使得開山撫番演變為暴力慘烈、軍費龐大的一系列勦番戰爭。

引用書目

一、傳統文獻

清·沈葆楨，《福建臺灣奏摺》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1959。

清·劉銘傳，《劉壯肅公奏議》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958。

清·劉璈，《巡臺退思錄》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958。

清·胡傳，《臺東州採訪冊》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960。

清·胡傳，《臺灣日記與稟啟》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960。

清·連橫，《臺灣通史》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962。

《光緒朝月摺檔》，臺北：故宮博物院藏。

「淡新檔案」，臺北：臺灣大學圖書館藏。

「臺灣總督府公文類纂」，南投：國史館臺灣文獻館藏。

- 《新竹縣採訪冊》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962。
- 《淡水廳志》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963。
- 臺銀經濟研究室編，《劉銘傳撫臺前後檔案》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1969。
- 黃富三等解讀，何鳳嬌等編輯，《霧峰林家文書集：墾務、腦務、林務》，臺北：國史館，2013。
- 黃富三等解讀，何鳳嬌等編輯，《霧峰林家文書集：棟軍等相關信函》，臺北：國史館，2014。
- (日)伊能嘉矩著，臺灣總督府民政部殖產局編，《臺灣蕃政志》，臺北：臺灣日日新報社，1904。
- (日)臺灣總督府警察本署編，《理蕃誌稿 第一、二編》，臺北：臺灣總督府警察本署，1918。

二、近人論著

- 王世慶 1994 〈臺灣隘制考〉，氏著，《清代臺灣社會經濟》，臺北：聯經出版公司，頁 373-414。
- 王淑慧、蔡明坤 2011 〈光緒元年獅頭社事件初探〉，《美和學報》31.1(2011.12): 127-148。
- 王爾敏 1980 《清季軍事史論集》，臺北：聯經出版公司。
- 白長川 1991 〈宜蘭先賢陳輝煌協臺評傳〉，《臺灣文獻》42.3/4(1991.12): 215-232。
- (日)西里喜行著，胡連成等譯 2010 《清末中琉日關係史研究》，北京：社會科學文獻出版社。
- 吳學明 2000 《金廣福大隘研究》，新竹：新竹縣立文化中心。
- 李文良 1996 〈日治初期臺灣林野經營之展開過程——以大崙崁(桃園大溪)地區為中心〉，《臺灣史研究》3.1(1996.3): 44-169。
- 李文良 1997 〈三層埔的土地拓墾過程與業主權取得：一個隘墾區的拓墾史研究(1790-1925)〉，周宗賢、淡江大學歷史學系主編，《臺灣開發史論文集》，臺北：國史館，頁 217-262。
- 李文良 2001 〈晚清臺灣的地方政府與社會——廣泰成墾號事件的觀察〉，曹永和先生八十壽慶論文集編輯委員會編，《曹永和先生八十壽慶論文集》，臺北：樂學書局，頁 101-120。
- 李文良 2006 〈十九世紀晚期劉銘傳裁隘事業的考察：以北臺灣新竹縣為中心〉，《臺灣史研究》13.2(2006.12): 87-122。
- 李宜憲 2001 〈晚清後山開撫議論之流變〉，《臺灣風物》51.1(2001.3): 111-140。
- 李宜憲 2005 〈大港口事件：晚清國家體制與原住民部落的衝突〉，《東臺灣研

- 究》10(2005.12): 5-35。
- 李宜憲 2008 〈從烏漏到阿棉納納——論大港口事件下烏漏社的失憶〉，《臺灣原住民研究論叢》3(2008.6): 99-118。
- 李國祁 1978 〈清代臺灣社會的轉型〉，《中華學報》5.3(1978.7): 131-159。
- 李國祁 1985 《中國現代化的區域研究：閩浙臺地區 1860-1916》，臺北：中央研究院近代史研究所。
- 林文凱 2006 「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：臺灣大學社會所博士論文。
- 林文凱 2007 〈地方治理與土地訴訟——清代竹塹金山面控案之社會史分析〉，《新史學》18.4(2007.12): 125-187。
- 林玉茹 2000 《清代竹塹地區的在地商人及其商業網絡》，臺北：聯經出版公司。
- 林呈蓉 2006 《牡丹社事件的真相》，臺北：博揚文化出版公司。
- 林聖蓉 2008 「從番界政策看臺中東勢的拓墾與族群互動（1761-1901）」，臺北：臺灣大學歷史所碩士論文。
- 林滿紅 1997 《茶、糖、樟腦業與臺灣之社會經濟變遷（1860-1895）》，臺北：聯經出版公司。
- 施添福 1999 〈開山與築路：晚清臺灣東西部越嶺道路的歷史地理考察〉，《師大地理研究報告》30(1999.5): 65-99。
- 施添福 2001 《清代臺灣的地域社會：竹塹地區的歷史地理研究》，新竹：新竹縣立文化中心。
- 施添福 2004 〈清代臺灣北部內山地域社會（一）——以罩蘭埔為例〉，《臺灣文獻》55.4(2004.12): 144-201。
- 施添福 2005 〈清代臺灣北部內山的地域社會及其地域化：以苗栗內山的雞隆溪流域為例〉，《臺灣文獻》56.3(2005.9): 182-242。
- 柯志明 2001 《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》，臺北：中央研究院社會研究所。
- 洪麗完 2007 〈清代楠仔仙溪、荖濃溪中游之生、熟番族群關係（1760-1888）：以「撫番租」為中心〉，《臺灣史研究》14.3(2007.9): 1-71。
- 張隆志 1998 〈劉銘傳、後藤新平與臺灣近代化論爭——關於十九世紀臺灣歷史轉型期研究的再思考〉，國史館主編，《中華民國史專題第四屆討論會：民國以來的史料與史學》，臺北：國史館，頁 2031-2056。
- 張隆志 2004 〈帝國邊陲與殖民統治：十九世紀臺灣的「番地」問題〉，《歷史月刊》199(2004.8): 69-75。
- 張隆志 2008 "From Quarantine to Colonization: Qing Debates on Territorialization of

- Aboriginal Taiwan in the Nineteenth Century”，《臺灣史研究》15.4(2008.12): 1-30。
- 許雪姬 1987 《清代臺灣的綠營》，臺北：中央研究院近代史研究所。
- 許雪姬 1993 《滿大人的最後二十年：洋務運動與建省》，臺北：自立晚報出版社。
- 許雪姬 2013 「晚清（1875-1895）臺灣史研究方法芻議」，發表於 2013 年 9 月 21 日北京中國社會科學院文學研究所主辦「重返臺灣的近代」工作坊。
- 陳志豪 2010 〈晚清「開山撫番」下的山區開發與地方社會：以竹塹地區的「金廣成」墾號為例〉，《臺灣學研究》10(2010.12): 1-24。
- 湯熙勇 1999 〈清代臺灣的外籍船難與救助〉，湯熙勇編，《中國海洋發展史論文集》第 7 輯下冊，臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所，頁 547-583。
- 黃于玲 2004 〈從清代邊域統治理論看噶瑪蘭廳之設治〉，《宜蘭文獻雜誌》67/68(2004.3): 55-81。
- 黃卓權 2004 《跨時代的臺灣貨殖家：黃南球先生年譜（1840-1919）》，臺北：中央圖書館臺灣分館。
- 黃卓權 2009 〈岑撫台在臺灣：新竹總墾戶黃南球的崛起，1881-1882〉，《新竹文獻》36(2009.4): 66-87。
- 黃富三 1987 《霧峰林家的興起：從渡海拓荒到封疆大吏，1729-1862》，臺北：自立晚報出版社。
- 黃富三 1995 〈板橋林本源家與清代北臺山區的發展〉，《臺灣史研究》2.1(1995.6): 5-50。
- 黃富三 2000 〈從劉銘傳開山撫番政策看清廷、地方官、士紳的互動〉，《中華民國史專題第五屆討論會：國史上中央與地方的關係》，臺北：國史館，頁 1161-1189。
- 楊慶平 1995 「清末臺灣的『開山撫番』戰爭 1885-1895」，臺北：政治大學民族所碩士論文。
- 葉振輝 1985 《清季臺灣開埠之研究》，臺北：著者。
- 劉進慶 1984 〈清末台湾における對外貿易の發展と資本蓄積の特質（1858-1895 年）〉，《東京經大学会誌》138(1984.11): 53-75。
- 劉進慶 2004 〈序論臺灣近代化問題：晚清洋務近代化與日據殖民近代化之評比〉，洪宜勇編，《臺灣殖民地史學術研討會論文集》，臺北：海峽學術出版社。
- 潘繼道 2001 《清代臺灣後山平埔族移民之研究》，臺北：稻鄉出版社。
- 潘繼道 2008 〈光緒初年臺灣後山中路阿美族抗清事件之研究〉，《臺灣原住民研究論叢》3(2008.6): 143-186。
- 潘繼道 2009 〈「加禮宛事件」後奇萊平原與東海岸地區的原住民族群活動空間變

遷探討)，《臺灣原住民族研究季刊》2.3(2009 秋季): 25-60。

潘繼道 2011 〈清光緒初年臺灣後山中路的「烏漏事件」〉，《東臺灣研究》17(2011.7): 3-50 轉 52。

戴炎輝 1979 《清代臺灣之鄉治》，臺北：聯經出版公司。

戴國輝 1970 〈清末台湾の一考察：日本による台湾統治の史的理解と関連として〉，《仁井田陞博士追悼論文集》第3冊，東京：勁草書房，頁 257-296。

戴國輝 2002 《臺灣史探微：現實與史實的相互往還》，臺北：遠流出版公司。

戴寶村 1984 《清季淡水開港之研究》，臺北：臺灣師範大學歷史所。

Weber, Max 著，康樂等譯 1993 《支配社會學》，臺北：遠流出版公司。

Foucault, Michel. 2007. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-78*. Trans. by G. Burchell. Palgrave: Macmillan Press.

Shepherd, John R. 1993. *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*. Stanford: Stanford University Press.

Opening Up the Mountains and Pacifying Aboriginal Peoples in Late Qing Taiwan: A New Study— Plus an Analysis of Continuity and Change in 19th Century Taiwanese History

Lin Wen-kai*

Abstract

The policy of opening up Taiwan's mountain areas and pacifying the aboriginal people living there formed an important part of the so-called "Self-Strengthening Movement" advanced by Taiwanese officials in the late Qing. Past scholars frequently emphasize that this apparent break with the previous, relatively hands-off policy and its superficial links to late Qing socio-economic development in northern Taiwan imply modernization. However, this interpretation overlooks intrinsic policy continuities and the true connections with socioeconomic development. Taking the view that modernization relates to the nature of governing and the structural transformation of the relationship between state and society, this paper argues that this enterprise did not change existing patterns of governing rationality and the indirect ruling relationship between state and society/subjects. Therefore, rather than ushering in Taiwan's modernization, it was in fact a continuation of earlier policies.

Keywords: late Qing Taiwan, open up the mountains and pacify the aboriginal people, modernization, patrimonial bureaucracy, bureaucracy

* Lin Wen-kai is an assistant research fellow of the Institute of Taiwan History at the Academia Sinica.