

理性的國家與歷史的機遇 ——清代臺灣的熟番地權與族群政治*

柯志明**

摘要

就清廷的臺灣統治與平埔族地權（熟番地權）間的關係，既存的政治經濟分析主要可以歸為「國家剝削論」與「理性國家說」兩類。兩種學說對於清廷保護（或失於保護）熟番地權的原因以及保護實效所提出的說法明顯抵觸。本文使用日治初期地籍普查資料和清代相關的官方、民間史料詳加檢證。作者提供的經驗證據，在地理分佈與法規制度上具體呈現了以下的事實：乾隆中期以前臺灣西部海岸平原的平埔族原領地已幾近流失殆盡，隨後清廷重新配置平埔族土地於西部平原東側沿山附近邊界一帶，並制訂周詳的法規嚴加保護，平埔族遷入該地帶作為隔離漢人與高山族的夾心層，形成三層制的族群分布。此一經驗事實與國家剝削論所認定的平埔族因不堪壓榨而「流離失所」並不相符，同時也拒斥了理性國家說裡清廷藉由「順應」平埔族對原領地的土地權利主張而得以維持「族群安定現狀」、遂行「低成本統治」的說法。新的史料與研究發現導引作者發展出「族群政治說」作為替代性理論。

「族群政治」意指清廷操弄高山族、平埔族與漢人間的關係，以及因之而形成的衝突／結盟過程。從族群政治的新視角出發，本文舉證清廷如何透過重新配置熟番地以及界定熟番地權，捏塑族群關係，以利其有效統治。本文的見解與強調自主性國家理性設計（或普同法則的決定性力量）的說法有別，作者的歷史制度分析指出，清廷的國家行動不只受限於歷史過程中形成之社會經濟制度，而且還隨著國家與其他同處於制度內之社會行動者——平埔族、高山族、漢人——的互動而改變。這種分析視角引伸出互動過程中致生非預期性後果的可能性，因此在解釋架構內也涵蓋了歷史機遇的作用。

關鍵詞：地權、國家、族群關係、平埔族

* 本文先後幾版初稿曾分別發表於中央研究院民族學研究所與順益臺灣原住民博物館合辦之「臺灣原住民」國際研討會（1999年5月）、臺灣社會學社與臺灣大學社會學系合辦之「全球化下的社會學想像：國家、經濟與社會」研討會（2000年1月），以及中央研究院第三屆國際漢學會議（2000年6月）。感謝講評人施添福、林國明、蔣斌幾位教授以及兩位匿名評審的寶貴意見。黃于玲協助整理《土地申告書》資料，陳兆勇幫忙繪製地圖，謹此致謝。

** 中央研究院社會學研究所研究員。

前 言

在討論開始之前，讓筆者先就標題上幾個帶有相對意義的用語做名詞解釋。筆者使用「機遇」一詞相對的是「理性」。機遇 (contingency) 不是偶然 (randomness)，它強調最後的結果是依賴於或隨遇於 (contingent on) 先前所發生的事件。理性強調的則是位階式的秩序與 (比較接近自然科學式的) 可以重複驗證的普同法則。

理性主宰的世界，套用 Harrison C. White 的譬喻，是「天使」的世界。⁽¹⁾ 這樣的世界裡，一切都是清亮透明的，每個人都知道自己在做什麼 (亦即是「理性的」)。世界是簡單而清楚的，不變的定律反覆再現。這樣的世界就好像是物理學的世界，用幾條定理就可以說明。相應於這個理性世界的理論，愈是簡潔 (parsimonious) 愈接近真實，也愈有美感。

然而，在我們真實的人生經驗裡，卻不難體驗到機遇的作用。人生處處受到因果的綁縛，但當我們面臨抉擇的重要關頭時，卻又不乏左右為難、無法取捨 (equivalent alternatives) 的困境。由於做抉擇時有著相當大的不確定性，難免讓人致生「人生無常」的感受。機遇主宰的世界，恕我大膽的說，或許比較接近人的世界。這個世界裡充滿難以捉摸的機遇，形成了錯綜複雜的因果關聯。事實上，也不見得只有人文社會學科才強調機遇，知名的古生物學家 Stephen J. Gould (請注意，這是一位「自然科學家」) 甚至認為機遇是「通貫所有歷史 (含自然史在內——筆者註) 的中心原則」。⁽²⁾ 或許因為如此，描繪這個世界的理論要能接近真實的話，通常不僅稱不上高雅，甚且乾淨不起來。我必須承認，去說明一個充滿理性、穩定而可以預測的世界，遠比說明一個充滿機遇而善變難測的世界來得輕鬆愉快。不過，底下交代的清代臺灣熟番地權與國家角色的研究還是迫使我不

(1) Harrison C. White, *Identity and Control: a Structural Theory of Social Action* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992), pp. 300-303; 另請參考 Margaret R. Somers 與理性選擇說的爭辯，見 Margaret R. Somers, "We're No Angels': Realism, Rational Choice, and Relationality in Social Science," *American Journal of Sociology* 104 (1998), pp. 722-784.

(2) Stephen J. Gould, *Wonderful Life: the Burgess Shale and the Nature of History* (New York: W.W. Norton, 1989), p. 283.

得不回到所屬的人的世界裡。

一、導引歷史解釋的分類架構

清代臺灣熟番地權研究的奠基者無疑是殖民時期的日本學者們，特別是京都帝國大學法科教授岡松參太郎主持下的臨時臺灣舊慣調查會（以下簡稱舊慣調查會）。臨時臺灣土地調查局（以下簡稱土地調查局）與舊慣調查會收集了相當豐富的清代舊慣史料集結成書（如《大租取調書附屬參考書》與《臺灣私法附錄參考書》）。⁽³⁾ 日本學者們（主要是受歐陸法影響的法律學家）對這些史料的歸類與初步分析呈現在舊慣調查會的代表性權威著作《臺灣私法》（以下簡稱《私法》）裡。

舊慣調查會與土地調查局日本學者對於史料鉅細靡遺的整理、保存工夫，留給後人豐富的史料遺產，不僅在法律研究上有其重要意義，也是歷史與社會研究上尚待開發的處女地。固然如此，卻鮮少有人深入探索上述日本學者整理與初步分析清代臺灣舊慣時所採用的分類觀念。岡松參太郎於舊慣調查會為分析與蒐集臺灣舊慣而出版的學術集刊《臺灣慣習記事》創刊號上，發表有關大租業的權威著作：「大租權之法律性質」。⁽⁴⁾ 文內直言：

今欲說明未以羅馬法為基礎之臺灣法律、決定大租權是否屬於物權，或難免有誤解其根本之嫌疑。然我國內法既已採用羅馬法理，並以其法律組織為根本，人民亦以羅馬法之觀念為其法律思想之根據，在說明臺灣法律時，勢必依此法理說明其制度觀念，仍有不得任意予以排斥之理由存在。⁽⁵⁾

接下來，他如釋重負的開始以羅馬法債權、物權的觀念類比大、小租業，聲言：「確信大租權在性質上屬於債權至明」⁽⁶⁾（清代臺灣大小租業的說明詳見附

(3) 《大租取調書附屬參考書》戰後改編為《清代臺灣大租調查書》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，臺灣文獻叢刊〔以下簡稱文叢〕第152種，1963）。

(4) 岡松參太郎，〈大租權の法律上の性質〉，《臺灣慣習記事》1:1 (1901)，頁1-14；〈大租權の法律上の性質〉，《臺灣慣習記事》1:3 (1901)，頁1-13。

(5) 岡松參太郎，〈大租權の法律上の性質〉，《臺灣慣習記事》1:1，頁6。

(6) 岡松參太郎，〈大租權の法律上の性質〉，《臺灣慣習記事》1:3，頁8。

錄)。(7) 幾乎是依照同樣的方式，各種類型的番租被舊慣調查會以及土地調查局的日本學者們硬塞入「大租權」這個類目裡。面對著殖民地臺灣迥異於日本的社會體系，日治初期從事臺灣舊慣研究的法律學者與統治當局出於比較、了解與掌握的意圖，有意無意地將母國本身採行的近代歐陸法概念套用在臺灣舊慣上，就產權（含地權）從事類比與歸類。

舊慣調查會對攸關熟番與漢人間土地權利關係的番租類型提供了一套頗富解析力也具有高度一貫性的分類架構。這套分類架構直接承自於他們接受的歐陸法學訓練以及當時流行的演化史觀，視各種番租類型間的變化為一連串「舊」的番漢土地租佃慣習，逐漸演進改良而成為其較為現代的形式。屈從於概念工具的限制與行政的目的，舊慣調查會與土地調查局將臺灣舊存的番租類型與其存在的歷史、社會脈絡剝離，直接放進他們所熟知的、意圖利用的現代法學分類形式裡。他們的分類概念由於傾向於直接套用歐陸法的形式，以及過度遷就殖民統治上的便宜行事，而不免有所偏頗，在歷史時序（chronological order）的處理上，也還相當粗糙，往往從現代的形式直接逆推，而多少帶有目的論的色彩。(8) 從當代的觀點來看，這種作法恐怕不免帶有先天的盲點，並招來削足適履（shoehorning）之譏。(9)

接近百年後，西方學者邵式柏（John R. Shepherd）在其專書 *Statecraft and Political-economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800* 裡，(10) 就舊慣調查會

-
- (7) 此處或需提醒大家，不要落入一個永無終結的循環：僅試圖從異己社會不同的法律體系裡證明大租權就是債權，卻忘了大租權（或應回復它「田面」的原稱）要放在它所處的歷史社會情境內才得以被充分理解。
- (8) 讀者如果耐煩而且有辦法克服令人頭疼的古契字用語，詳細不妨參考筆者就清代臺灣番租的分類與演變所做的討論。見柯志明，〈清代臺灣熟番地權的分類與演變〉，《臺灣社會學刊》23（2000），頁 25-102。筆者該文根據晚近可供利用的大量清代契字與官書資料（如宮廷檔案）理出被忽略的番租類型，並重新定位被歸類為「異例」的類型。根據新發現的經驗證據以及邏輯上的一致性，筆者仔細檢查與批駁了舊慣調查會回溯逆推式的番租分類，指出其盲點與誤解，並提出了較為符合歷史經驗現象的新分類架構。
- (9) 筆者研究（〈清代臺灣熟番地權的分類與演變〉）發現，當出現與《私法》上的番租類型不一致的契字資料時，舊慣調查會通常會把這些令人不快的案例視為例外——一種短暫而不重要的錯亂——將之當作「變例」（anomaly）處理掉。同時，我們也不難看到，為了配合漸進演化的史觀，舊慣調查會費力的想要找出熟番地權演化過程中間失落的環節（missing link），乃至於扭曲解釋文書契字資料以編造出合理的中介類型。
- (10) John R. Shepherd 邵式柏，*Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800* (Stanford: Stanford University Press, 1993).

熟番地權的分類基礎煞費苦心予以完整化，並成就了一套清代臺灣政治經濟的歷史解釋架構。基於上述分類學 (taxonomy) 上的興趣，筆者個人對於邵式柏建構於前述分類架構上的歷史解釋模型，不免有所保留。⁽¹¹⁾ 筆者對於以上諸位一脈相承的這套熟番地權基本分類架構的質疑，始於舊慣調查會日本學者自承的，以羅馬法現代形式逆推、又帶有強烈直線演化意味的分類法。舊慣調查會的分類觀念，特別是熟番地權的分類，會不會因為先入為主，以致對於史料的解讀有所偏頗，而誤導後人的歷史解釋呢？幸得流傳下來的豐富史料提供了一個重新檢視與詮釋的機會。

分類學上的分辨細微雖然瑣碎耗時，但筆者的用意絕非吹毛求疵，刻意偏執於講究形式細節的區辨。如果我們小心留意的話，當不難發現，雖然舊慣調查會並未明言，當時流行的演化史觀其實已經蘊藏於其分類架構裡。《私法》將諸種不同起源的番租類型統歸入一類（均屬大租性質），逕直以為各類型間的差異只不過反映了演化階段的先後。舊慣調查會並不隱諱其對歷史變遷預設的社會演化論觀點。一個階梯次序的社會演化史觀所呈現出來的番租類型變化乃是依循著漸進的方式，由簡單而複雜、由幼稚原始而成熟、由不確定偶發而定型制度化以及由特定有限的範圍而普及全面。誰來保證此一演化鎖鍊的各個環節間巧妙而不容差之毫釐的銜接，而綿長的連鎖反應過程的最終結果又如何與預測的目標相符呢？邵式柏在上述舊慣調查會的分類架構下進一步發展與完整化清代臺灣熟番地權演化機制的理論時，勢必得帶進一個超然、自主的守護者——國家 (state)。

二、國家的返回

邵式柏對清廷的臺灣統治提出了一個重要的問題：清廷真的採取被動的角色，僅能消極應付不斷擴張的移墾社會所帶來的衝擊嗎？邵式柏批評了一般所以為的「忽略說」(neglect hypothesis)——清廷視臺灣收入版圖為不得已的負擔，故無積極治理的意圖，縱任貪官污吏橫行，以致社會動亂頻仍（如眾所周知的「三

(11) 柯志明，〈清代臺灣熟番地權的分類與演變〉。

年一小亂，五年一大亂])。(12) 有別於從前的研究，邵式柏的專書選擇以平埔族作為關鍵性的研究對象來釐清上面的問題。就其所選定的研究對象，邵式柏深入挖掘一個過去一向被輕忽的重要面向——熟番地權。在探討利益相互競爭的三方——清廷、平埔族與漢人——如何衝突與合作的過程裡，邵式柏主要的興趣環繞在清廷如何透過政策，型塑與改造攸關番漢權益的熟番地權制度，而達成有效統治的目標。他廣泛舉證清廷保護熟番地的積極作為，並精巧的將之與統治上的目的連結起來，從而把國家 (state) 帶返回族群關係與土地制度的政治經濟分析內。

邵式柏清楚的點出，清廷雖然如他所謂的「忽略說」所強調的，是以「防患」——即社會安定與治安——為首要目的，但卻不見得因為臺灣為不得已接手的累贅或地區邊遠難以治理，而予以輕忽。邵式柏同樣認為，「對於國防上處於重要戰略地位的邊區臺灣，清廷自始即意圖予以封禁，以防範漢人聚居作亂以及侵墾番地造成社會不安」。(13) 不過，他指出過去的「忽略說」忽略了平埔族角色，以致失於掌握清廷治理邊疆之道，無法理解封禁臺灣的政策是在種種限制下，特別是在稅收不足的限制下，精打細算的結果。(14) 從批判「忽略說」出發，邵式柏採取了對比鮮明的立場，聲稱清廷在臺灣的邊區統治堪稱精巧有效，並引伸出一套完整的理論架構來說明之。對邵式柏而言，在邊區臺灣有限的財政與行政資源下，清廷不僅知所變通而且能理性計算，透過政策調整靈活的調適環境並巧妙的利用當地既存的社會經濟條件，達成低成本的有效統治。清帝國之所以能在邊區臺灣達成有效統治的秘訣在，善於衡量（軍、政的）控制成本與稅收潛能，於其間取得平衡。邵式柏寫道：「基於上述邊區臺灣的統治經濟學（底線筆者所加）(economics of controlling the Taiwan frontier)，不少官員確信最有利於政府的做法是保存平埔族的生計，包括他們的土地權益，並於有事時招募他們的武力鎮壓漢人及其他原住民的叛亂」。(15) 難以阻遏的漢人移墾風潮迫使封禁臺灣的措施搖搖欲墜，面對已然形成而且日益增長的漢人聚落，與持續擴大進行中的土地開墾，清廷勢難置之不理。清廷為維持對邊區日增人口的控制，以及取得足以支持軍政開

(12) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 2-3.

(13) *Ibid.*, p. 3.

(14) *Ibid.*, pp. 2-3.

(15) *Ibid.*, p. 3.

銷的稅收，採取什麼對策呢？邵式柏提出兩種可能的選擇，他寫道：「邊區的控制成本與土地稅收兩者間的平衡決定了政府到底要支持土著土地權益的主張，還是偏向接受漢人農業的擴張以便就新墾地課稅」。(16) 他接著指明：「在臺灣，清廷的經驗指述，相當大的努力是投注在順應 (accommodate) 熟番地權上」。(17) 邵式柏以臺灣作為清廷控制邊區的一個案例，展示出 (作為少數高度複雜之農業官僚大帝國之一的) 清帝國應付挑戰的能力。(18) 隨著十八世紀經濟與人口大環境的變化，在早先的封禁政策難以為繼的情況下，清廷變通的順應熟番與漢人間既存的土地租佃慣習，緩和了雙方的競爭與緊張。經由衝突與順應的過程，三者間達成「雖然並不滿意但暫且可以接受的安排」(*modus vivendi*)，也「立下了臺灣社會的基礎」(*laid the foundations of Taiwanese society*)。(19)

嚴格來說，或許並不見得有邵式柏所描繪的天真的「忽略說」。學者們多少注意到，清治初期 (康熙朝，1683-1722) 或許可以稱作消極的統治，但是，在雍正朝 (1723-1735) 與乾隆朝 (1736-1795) 清廷對於臺灣統治確實做了大幅的變革與實驗。不少學者得到的印象相當一致，那就是，就既存的法規而言，清廷對熟番地的保護可謂相當嚴格 (至少就乾隆朝的熟番地法規推廣而言，是這個樣子)。用施添福的話來說：「進入乾隆朝以後，官府對於漢移民開墾熟番草地的態度，有了明顯的改變，即由雍正朝的鼓勵開墾轉為厲行禁墾護番」。(20) 然而，邵式柏所極力否定的熟番「流離說」(*displacement scenario*)⁽²¹⁾ 在學界與民間仍然廣為流傳。(22) 深信熟番在海岸平原的祖遺土地流失殆盡，被迫離開原居地向沿山地區遷

(16) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 5.

(17) *Ibid.*, p. 5.

(18) *Ibid.*, p. 4.

(19) *Ibid.*, p. 3.

(20) 施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由：以竹塹地區為例〉，《中央研究院民族學研究所集刊》69 (1990)，頁 81。

(21) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 2.

(22) 學者的說法舉其著者如陳紹馨，《臺灣省通志稿卷二·人口篇》(臺北：臺灣省文獻委員會，1964)，頁 140-151；伊能嘉矩，《臺灣蕃政志》(臺北：臺灣總督府，1904)，頁 285-316；黃富三，〈清代臺灣漢人之耕地取得問題〉，收於曹永和、黃富三編，《臺灣史論叢第一輯》(臺北：眾文，1980)，頁 193-220；以及施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉。有關熟番流離的描述，嘉慶九年北路理番同知吉壽曉諭裡的一段話具有相當的代表性：「番無立錫以耕種，無片瓦以棲身，貧窮困苦，流離失所，逃入山林採薪餬口，不可勝數」，見臨時臺灣舊慣調查會編著，《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書

徙的學者，要如何說明這個現象呢？最常見的解釋乃是直接歸咎於「執行」的問題：臺灣是遙遠的邊區，中央難以督導，地方政府無能乃至於（如施添福一向所批評的）⁽²³⁾ 貪瀆違法。這種主要歸因於執行問題的說法可說是一種比較精緻的忽略說。邵式柏當然也一併質疑這樣的說法，他簡單的將之視為過度苛求（比如，使用二十世紀國家的標準來衡量十八世紀當時的清廷）及誇大個別差異（比如，臺灣的動亂與吏治並不見得比當時中國其他邊區嚴重），而擺在一邊。⁽²⁴⁾ 邵式柏另以「審慎精巧的決策」（carefully crafting policies）、「理性計算」（rationally calculated）、「順應」（accommodation）等詞來描繪諳於「經世之道」（statecraft）⁽²⁵⁾ 的清廷在邊區臺灣諸多的限制與（財政與行政）資源匱乏下，仍得以有效控制的成就。

邵式柏細心推敲指出，邊區政策的形成主要是清廷因應臺灣社會經濟環境的變化，不斷估量「國防策略、控制成本與稅收潛能」（strategy, control costs, and revenue potential）下，所產生的結果。⁽²⁶⁾ 對邵式柏而言，清治初期（康熙朝）的封禁政策不是如一般所以為的刻意忽略臺灣，而毋寧是清廷理性計算的結果；接下來清廷在人口與經濟開發的壓力下雖然難以抗拒開放熟番地，但在乾隆中期改採「番大租模式」的租佃安排以後，不僅能確保熟番生計，又不違逆民間（大小租）多重地權的租佃慣習，這種做法同時順應了番漢雙方，可說是更為務實周到的制度設計。

邵式柏的說法最難令上述一般臺灣史學者接受的地方或許在於，清廷政策係以保護熟番生計及其固有土地權益為基調。清廷在臺施行的熟番地保護政策又因為邵式柏將之與美國殖民主義式的印第安保留地政策做對照，而更形凸顯。⁽²⁷⁾ 作

臺灣私法附錄參考書第一卷上》（臺北：臨時臺灣舊慣調查會，1910），頁 296。其他官書、民間有關熟番流離的描述請參見施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉，頁 68。

(23) 施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉；施添福，〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展：一個歷史地理學的研究〉，《臺灣風物》40:4 (1990)，頁 1-68；施添福，〈清代臺灣屏東平原的土地拓墾和族群關係〉，發表於中央研究院歷史語言研究所、臺灣史研究所、語言學研究所、臺灣省文獻委員會合辦，「平埔族群與臺灣歷史文化研討會」（1998 年 5 月）。

(24) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 2-3, 21

(25) Statecraft 就漢學的傳統或許應該翻譯為「經世之道」，譯成比較口語的「治理之術」似乎也可以達意。

(26) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 5.

(27) 邵式柏以相同的「國防策略、控制成本與稅收潛力」分析架構比較了臺灣與美國東岸地區的原住民政策。見 *ibid.*, pp. 443-445, Appendix F。讀者們似乎很難不同意這種分析視角。國防策略、控制成本

爲強烈的對照，施添福的「國家剝削」說⁽²⁸⁾雖然同樣強調清廷國家角色的重要性，但就熟番政策的方向與結果，卻有相當不同的評價。⁽²⁹⁾對施添福而言，熟番並非沒有從事定耕農業的能力，他力言，俗傳的「番黎不諳耕作」純屬無稽。⁽³⁰⁾他認爲，熟番之所以不能「力農」而致流離失所，主要乃是因爲清廷的「剝削」——重稅與重役——所致。施添福最近的研究特別以擁有兩作水稻耕作能力的鳳山八社爲例，說明何以連農業技術可以媲美漢人的熟番部落也在清廷的「剝削」下被迫放棄農耕，離開原居地——今屏東地區較適於耕作的沖積平原帶與扇端湧泉帶——遷移至近山的沖積扇地帶。⁽³¹⁾清廷之所以對熟番施加難以負荷的剝削，就施添福而言，理由相當簡單，用他的話來說，就是「懷璧其罪」。⁽³²⁾換句話說，由於熟番遠較漢人質樸、順服，清廷遂得寸進尺，施予遠重於漢人的稅賦與勞役負擔，最後終於導致熟番貧困化、喪失產業，流離遷移至近山的地帶。此說明顯與邵式柏的觀察牴觸，就國家角色與熟番地保護的實效，都與邵說針鋒相對。

三、「理性的」國家行動者

姑且不論邵式柏的「統治經濟學」與「順應說」是否真足以取代其痛加批判的「忽略說」與「流離說」，以及他就清廷保護熟番地權的實效所下的評斷是否真確，純就他帶出的分析面向：國家與（番漢間的）地權制度，以及，更重要的，他在建構兩者間的關聯上所作的努力，無疑是值得肯定的成就。邵式柏（1993）的著作帶給我們的最大啓發在，國家如何透過法規與行政手段干預土地權益的分

與稅收潛力確實反映了政府治理邊疆地區行政上的一般性關切所在。在康熙二十三年施琅說服清聖祖保留臺灣納入版圖的〈陳臺灣棄留利害疏〉內我們也不難看出相近的論法。參見施琅，《靖海紀事》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，文叢第13種，1958），頁90-92；臺灣銀行經濟研究室編，《清聖祖實錄選輯》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，文叢第165種，1963），頁131。可是，相當不幸的，在邵式柏將這個議題帶去與美國移民初期殖民主義式的原住民政策對照後（Ibid.），讀者或許不免過度聯想，產生一個錯誤的印象，那就是，該書多少是在凸顯一個舊帝國如何可以比一個先進的資本主義國家更妥善的保護原住民。

(28) 施添福，〈清代臺灣屏東平原的土地拓墾和族群關係〉，頁60。

(29) 施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉；施添福，〈清代臺灣屏東平原的土地拓墾和族群關係〉。

(30) 施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉。

(31) 施添福，〈清代臺灣屏東平原的土地拓墾和族群關係〉。

(32) 同上註，頁18、60。

配，而影響番漢族群的互動關係，以配合其統治的目的。在這個面向上，邵式柏引入了國家理論 (state theory) 的論述，用他自己的話來說：「透過稅收的徵斂與開支以及產權的界定，國家成爲有效型塑社會的經濟行動者」。(33)

這些日子來，探討社會經濟變遷的學說裡，不乏以具有特定取向的國家作爲分析的出發點，視國家爲追求自身利益之行動者 (actor)。古典政治經濟學預設自我規約之市場 (self-regulating market)，國家對其而言並非自主存在，或者說，國家扮演的只是被動配合的守門人 (gatekeeper) 角色。在 Douglas C. North 等制度學派的經濟史學裡，國家卻因爲界定和執行 (enforce) 產權以及斂徵租稅而成爲一個關鍵性的經濟行動者。(34) 在 Charles Tilly 所指出的「國家論」(statist arguments) 裡，國家角色顯然還不僅於此。或許容我用以下略嫌粗略的方式整理 Tilly 所描繪的國家論：(35) 對外從與其他國家的互動關係 (國防戰略)，對內則從統治上成本效益的計算 (控制的成本與創造稅收的能力)，來了解國家 (或者比較狹義的說，是皇帝與他的官僚們) 根據自己特定的利益和取向所從事的社會操控 (social engineering) 行爲。這種國家論從比較廣義的角度來看待上述政治與經濟間的互動以及國家理性計算的行爲，並不避諱爲自己貼上政治經濟學，乃至流行的「理性選擇」標籤。(36)

Paul Kennedy 在學界內外均廣爲流傳的著作 *The Rise and Fall of the Great Powers*，雖然因分析內就經濟面向上的著墨而有其特異之處，但仍不免被 Tilly 依上述的原則歸爲國家論的一支。(37) Kennedy 的大作告訴我們，分析大帝國興亡時，不得忽視其軍事能量與財政能量 (military capacity and financial

(33) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 6.

(34) 讓筆者在這裡引一段 North 的話交代他對於國家理論必要性的說明，以及他心裡所期許的國家理論，還有同樣重要的，他對於功能論式國家理論的警惕：「國家理論是根本而必要的。因為正是國家界定了產權結構。……國家理論必須要去解釋何以政治經濟單位有產生無效率的產權之內在傾向，以及解釋國家在歷史裡的無能為力 (底線筆者所加)」。參見 Douglas C. North, *Structure and Change in Economic History* (New York: W.W., 1981), p. 17。

(35) Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992* (Cambridge: Blackwell, 1992), pp. 6-9.

(36) *Ibid.*, p. 6.

(37) *Ibid.*, p. 7. Tilly 稱之爲帶有相當經濟學味道的國家論 ("a sophisticated variant of the statist argument, with significant economic overtones")，見同書，頁 7。

capacity) 兩者間的重要關聯。⁽³⁸⁾ Kennedy 的著作顯示，當大帝國的版圖與軍隊配置過度延伸，超過財政創收 (revenue-generating) 能力所能負荷時，接著就是衰敗的開始。縱然 Kennedy 舉的都是失敗帝國的例子，不過，成功解決財政收入與版圖擴張間兩難情境的可能性（至少就他的理論而言）並沒有被排除。與 Kennedy 提及的少數前現代 (pre-modern) 農業官僚大帝國做比較，邵式柏 (1993) 書內就清帝國在邊區臺灣之統治，所給的評價相當不一樣。我或許可以大膽的說，基於與 Kennedy 國家論相近的邏輯，邵式柏試圖用清帝國統治臺灣的案例，提供一個反面的成功例證。

邵式柏所描繪的清廷，其國家角色並不見得是以極大化財政收入為唯一目的的掠奪者 (predator)。邵式柏雖然稱清廷政策為「掠奪性的」(predatory)，⁽³⁹⁾ 但並非（如馬克斯等或如施添福）認定其不過是黑幫菁英欺世盜名搾取資源的手法，而是將不斷尋求版圖擴張與稅收之間平衡的決策過程，比擬為嫻熟於治理與統御的「經世之道」。正如他在該書封面底頁所說的：

就清廷對臺灣墾殖一事的政策變動與內部爭辯，作者所做的分析顯示，並沒有一個許多學者所認定的忽略模式，而毋寧是一個不管在處理移民、土地稅收、與熟番地權的政策上均能細心雕琢 (crafting)，以求減縮行政與地方控制成本、創造財稅收入以及保障國家戰略利益的清廷。⁽⁴⁰⁾

即使偶而提及清朝官員因服膺孟宗儒家經世之道而一體照顧熟番生計，邵式柏強調，他主要並非從清廷官員（與皇帝）的特性與取向來了解治臺政策的變動。他在解釋架構裡注入了饒富深意的經濟面向分析——借用邵式柏的用詞：「統治經濟學」⁽⁴¹⁾——來凸顯清廷因應環境的變化，不時變換其對戰略、控制成本與稅收潛力三者的評估，據以擬定適切的政策。⁽⁴²⁾ 邵式柏觀察到，在大多數的時候，清廷寧取降低行政支出的作法，而不是壓榨稅收的手段，來達成二者間的平衡。雖然

(38) Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987), pp. xv-xvi.

(39) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 6.

(40) *Ibid.*, back flap of cover.

(41) *Ibid.*, p. 3.

(42) *Ibid.*, p. 5.

追求的不見得是極大化 (maximization)，而是最適化 (optimization)，這並無礙於邵式柏視清廷為一依循「統治經濟學」理性計算之國家行動者 (state as a rational actor)。只不過，在這場戲局裡，真正自主的行動者是國家，其他行動者似乎都被邵式柏降級為被動的角色，幾乎被當作是國家不斷去調適的環境之一部份。熟番地權演化則被建構成一個最適化的過程，假定了清廷有辦法，以一種不可能鑄成不可挽回之錯誤的方式，依循「統治經濟學」從事理性的選擇，且得以日臻完善的調適其所面對的環境，終與環境間達成最佳的契合。這種對於國家行動的功利說 (utilitarian argument)，其主要關切所在是國家如何千方百計的調適 (adapt) (經濟與人口等) 環境的變化，順應各方 (熟番與漢人)，以達成資源的最適配置 (optimal allocation)。只可惜，在此論點下，最後的結果似乎自動變成爲最適的，而且似乎是不可避免的 (如果不是唯一的) 均衡。到達此預期結果的歷史過程，在上述的認知架構下，難免被功能性的理解。

邵式柏基本上從舊慣調查會的分類架構出發，主要使用臺灣銀行經濟研究室彙編的《臺灣文獻叢刊》系列與上述日本學者蒐集整理的史料，在歷史時序上構築了一個架構嚴謹的理論模型。直到邵式柏 (1993) 的書出版，《私法》與《臺灣土地慣行一斑》(以下簡稱土地慣行)所提及的番租類型才得以被整理放入較爲明確的歷史時序內，釐清其變化的次序，並賦予系統的解釋。邵式柏 (1993) 的著作就舊慣調查會形式分類之不足引入了歷史過程的面向與整體觀的架構。此無疑正是眾人引頸企盼的，也著實令人振奮非常。不過，邵式柏的洞見仍然留下不少有待商榷的問題。其中，最讓我百思不解的是，邵式柏並未根本反省舊慣調查會就熟番地權所提出的分類架構，而逕以之爲權威性的見解。在出發點上這個微小甚至可能是無心的疏失，對於邵式柏歷史解釋模型之推演，多少不無影響。

對於日本學者們所界定的番租類型，邵式柏進一步細究其內容和變化的過程與原委。在一個時間面向上，邵式柏稱之爲「熟番地權演化」，將之認知爲清廷深思熟慮之政策安排下的結果。根據邵式柏的描述，清廷的政策與官員 (加上文人) 間的爭辯雖然不乏在「封禁隔離」(quarantine) 與「支持殖民化」(pro-colonization) 兩端之間擺盪的現象。但這個擺盪，如果我們可以把它想像成鐘擺的話，對邵式柏而言，並不是漫無目的而隨機的 (參見圖一)。官員們雖然同樣是基於控制成本與稅收平衡的經濟計算，但對於環境條件的評估畢竟多少有所不同。邵式柏

承認，短期內，作為基調的熟番地保護政策也曾經歷過一些波折：雍正朝以及乾隆朝時期少數渴求增加稅收的官員曾推動「殖民化」政策（pro-colonization policy）。儘管如此，邵式柏認為，這終究不過是一時性的擺盪而已，清廷在臺的熟番地權政策仍有其方向性。用邵式柏的話來說，「政策不只是單純的波動而已，它也演化；新的順應熟番、漢人利益的方法與新的控制策略被設計出來，如第九章熟番地權的案例所示」（參見圖一）。⁽⁴³⁾ 誠如邵式柏（1993）的專書第九章「熟番地權演化」（The Evolution of Aborigine Land Rights）之標題所示，「番大租模式的源起」（the emergence of the aborigine large-rent model）可以溯及康熙四十年代（1700s）鳳山八社熟番與漢人間在地方官督導下的租佃安排，並以之為典型，逐步擴展到全臺各地。⁽⁴⁴⁾ 這個過程就是「番大租制」（the aborigine large-rent system）逐漸普及，直至乾隆中期（1768）以後「成熟化」（maturation）成為其「完全的制度化形式」（in its fully institutionalized form）的過程，邵式柏以「熟番地權演化」一詞統稱之。⁽⁴⁵⁾



圖一 鐘擺與上升波動演化示意圖

牽動鐘擺並使之逐漸歸於恆定狀態的背後力量為何呢？或者，具體的說，表面上擺盪不定的熟番地權政策，其背後的重力理論為何呢？邵式柏的答案不外就是他所謂的「統治經濟學」。作為一個理性計算國家行動者的清廷，不斷調適經濟、

(43) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 191.

(44) *Ibid.*, pp. 252, 254.

(45) *Ibid.*, pp. 239, 294.

人口等外在環境的變化，終能同時順應各方，並透過法規與專責的行政機構（理番同知衙門）將最後的安排——「番大租模式」——定型制度化，達成均衡。這個最後的安排同時滿足了三個行動者——熟番、漢人、與清廷——功能上的目的：熟番生計獲得保障，不致造成危害治安的族群衝突；漢人取得番地的途徑獲得合法保障，其負擔也因免除正供（土地稅）而得以減輕；⁽⁴⁶⁾ 國家則得以低成本控制，不用訴諸增稅，引發統治上的困擾。

邵式柏的「熟番地權演化」，⁽⁴⁷⁾ 因此，並不是沒有目的性的。只不過，容易引起讀者混淆的地方在於，他的「番大租模式」對於治安、「族群安定現狀」（ethnic status quo）、與減縮控制成本（三者對邵式柏而言幾乎是同義詞）的功能性作用，並不是一開始就明顯的。根據邵式柏書內的描述，「番大租」的租佃安排在乾隆中期以前似乎一直扮演著隱性功能（latent function）的角色，直到乾隆中期以後清廷才加以確認，並予以完整化（改善「漢佃」稅賦負擔的部份），而成爲正式的制度，完成其演化的過程。從這個演化過程來看，內建的方向性保證了政策上一時的出入不過是浮面的擺盪，不致造成歷史過程的換軌，歷史終必會回歸其基本面。

固然，歷史分析成立的基本要件在於將現象發生的先後順序納入解釋內，但考慮進時空因素的解釋卻並不一定是歷史的。邵式柏自認所建構的那一套統治經濟學「劇目」（repertoire）一樣可以適用於中國其他邊區以及美國。⁽⁴⁸⁾ 在這樣的思考方式下，歷史的時序被用來測試一個演繹性質的一般性理論，比較則是用來展示看似相近的歷史現象間的共通法則。歷史現象被重新安排進一個超歷史的時間秩序裡。此種歷史現象的安排反映的是歷史的一般過程，它所呈現出來的是歷久不易及不因地而易的一般性法則。歷史的過程係藏身於後的同一基本法則（或力量）在不同時序下的漸次開展。具體的說，在邵式柏的「熟番地權演化」裡，歷史成爲國家「統治經濟學」理性自我開展（unfolding）的時序。

邵式柏理論架構的根源在於舊慣調查會的番租分類以及根植於其上的演化史觀。邵式柏的「熟番地權演化」理論與舊慣調查會的番租分類非但不是不相容，

(46) 漢佃戶不納正供，清廷免除的是番業戶的正供負擔。邵式柏與《私法》的誤解詳見柯志明，〈清代臺灣熟番地權的分類與演變〉，頁 64-66。

(47) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 239.

(48) *Ibid.*, pp. 3, 398.

而且是其進一步的發揚光大。除此之外，特別值得稱許的是，邵式柏理論裡的一些重要主張乃是可以檢證的實質觀念。如果說舊慣調查會的熟番地權分類僅只蘊含著演化史觀，並沒有在分析上賦予充分的實質內容，邵式柏則不僅成就了一個更為嚴謹完整的理論體系，還透過可以檢證的具體主張使得該演化史觀獲得實質的內容。強調漸進順應和均衡的演化史觀與可檢證的實質觀念在邵式柏的架構裡巧妙的結合在一起。面對這樣的理論，筆者在底下的篇幅裡，除了使用經驗證據去檢驗其實質觀念是否真能成立以外，最終的目標還是在提出經驗證據上站得住腳的立論。正如 Thomas S. Kuhn 的典範轉換說所示，⁽⁴⁹⁾ 單單提出經驗證據來質疑並不足以撼動既定理論的根本，唯有提出替代性的理論才能達成這個任務。

四、從理論到經驗事實

邵式柏堅持，熟番地權演化最終的結果顯示，熟番對原領地的土地權益主張轉化為「番大租」，並受到政府妥善的保護，直至清末仍在祖居的臺灣西部海岸平原佔有廣大面積的田園。邵式柏認定，直到今日，一般相關學者仍視熟番遷徙的現象為當然，且多從漢人壓迫與官府凌虐來解釋。相對於前述施添福等人的說法，邵式柏聲稱自己的研究「糾正了絕大多數西方、華人、與日本學者們（假定漢人移墾壓迫熟番進入山間）的『流離說』謬誤」。⁽⁵⁰⁾ 就為數頗多的番契字以及官書上充斥著熟番地保護主義色彩的片段言論而言，邵式柏的詮釋看似言之成理，但如其所強調的，卻與學界「常識」所以為的以及民間所流傳的「流離說」有所扞格。非常的假說需要非常的證據，邵式柏理論模型所視以為當然的最終結果，仍然有待經驗事實的嚴酷考驗。

幸好，邵式柏書內所建構的反流離說並不是一個空洞的概念，而是一個可以檢證的實質概念。他的書使用了具體的案例與數據來說明其內涵，例如書內開頭

(49) Kuhn S. Thomas, *The Structure of Scientific Revolutions*. (Chicago: University of Chicago Press, 1970).

(50) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, 封面頁底。原文如下：

The study corrects the mistaken "displacement scenario" — held by most Western, Chinese, and Japanese scholars — which assumes that Chinese settlement forced Taiwan's plains aborigines into the mountains.

導論一章熟番地權一節所做的經驗分析。⁽⁵¹⁾ 由於全島性資料的缺乏（一個無法克服的資料限制），邵式柏特地以今臺北地區，特別是樹林鎮與三峽鎮，作為案例來說明（參見圖二）。以龜崙、擺接、武勝灣與霄裡社為例，邵式柏試圖證實在清朝的統治下，熟番社原領地的土地權益主張得以轉化成爲大租業，部族傳統聚落所在周圍的土地以及三峽一帶「偏遠地區」（marginal location）的公共獵場，至日治初土地調查時，仍然是由熟番收取「番大租」（參見圖二）。⁽⁵²⁾ 然而，大漢溪以西今樹林鎮平原地區的絕大部份卻屬於漢人陸科的田園。邵式柏認定該地區應是被漢人報陞的非番地（無主荒地）。他以爲，樹林平原與龜崙、擺接、武勝灣三社大約「等距」（equidistant），落入無人主張所有的三不管地帶，漢人方得以無主荒地報墾陞科⁽⁵³⁾（參見圖二）。⁽⁵⁴⁾ 善於利用平原的平埔族番社放棄對肥沃平原的土地主張，而屈就山間零碎貧瘠以及沿邊飽受生番獵首威脅的土地，這樣的事情難免啓人疑竇。⁽⁵⁵⁾

邵式柏同書內另以岡松參太郎與施添福等所提供的經驗描述作為自己反流離說主要的數據依據，⁽⁵⁶⁾ 並引施添福的「清代竹塹地區的三個人文地理區圖」⁽⁵⁷⁾（即本文圖三）支持其仍有廣大熟番地的說法。⁽⁵⁸⁾

(51) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 8-14.

(52) *Ibid.*, pp. 8-14。用邵式柏的話來說：“tribal territorial claims, radiating out from aboriginal settlements, were converted into large-rent rights”（見 *Ibid.*, p. 9）。邵式柏有關同心圓式釣領地的解說，詳見同書，pp. 241-243。

(53) *Ibid.*, p. 9.

(54) “Why no aborigine land rights were recognized in this area remains a puzzle, ...Perhaps, Shu-lin, being roughly equidistant from the three aborigine villages of Kuei-lun, Pai-chie, and Wu-lao-wan, fell into the unclaimed interstices of tribal territories. But, we should see in the case of San-hsia, a marginal location did not necessarily bar aboriginal claims” (*Ibid.*, p. 9).

(55) 事實上，契字證明該地（海山庄）漢人業戶張必榮仍貼納番租，其所開墾的並非三不管的無主地。參見王世慶輯，《臺灣公私藏古文書影本》第一輯（臺北：中央研究院歷史語言研究所），02-06-228；抄本另見〈永泰淡水租業契總〉，《臺灣公私藏古文書影本》第十輯，10-03-001-532:1097-1099。

(56) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 13; 453 note 33, 240, 499 note 3; Okamatsu, Santaro 岡松參太郎, *Provisional Report on Investigations of Laws and Customs in the Island of Formosa* (Kobe: Kobe Herald, 1902); 施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉。

(57) 施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉，頁 74。

(58) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 240, 499 note 3。邵式柏並稱許施添福竹塹地區的調查研究可就新竹等地區番大租所佔的數額提供更好的估計。參見 *Ibid.*, pp. 13; 453 note 33。

就其臺北地區，特別是樹林鎮與三峽鎮，的案例以及底下所提及的岡松參太郎的數據與施添福新竹地區的田野調查研究，⁽⁵⁹⁾ 邵式柏推演出來的熟番地權理論簡述如下：在清朝的統治下，西部海岸平原「部族聚落所在周圍」「廣大」面積的傳統領地直至清末仍然在「番大租」的安排下，而熟番社群賴之得以存留於平原地區。⁽⁶⁰⁾ 這構成一個可以檢證的實質主張，也就是其他人可以用經驗證據來檢查的觀念。底下筆者運用《土地申告書》等資料所檢查與質疑的就是這個實質觀念。

(一)熟番地保護的實效：還剩下很多熟番地？

邵式柏就熟番地權演化與清廷在臺的「統治經濟學」間的關聯提供了一個具有高度一貫性而且頗富解析力的解釋架構。作為一個認真而徹底的學者，他透過嚴謹的邏輯演繹，從自己的理論推演出熟番地權最後的結果（也就是熟番地保護的實效），並以資料佐證。在資料佐證上，邵式柏在書內主要以岡松參太郎與施添福等所提供的經驗證據作為自己說法的依據。⁽⁶¹⁾

1. 臺北的番租：岡松數字的迷思

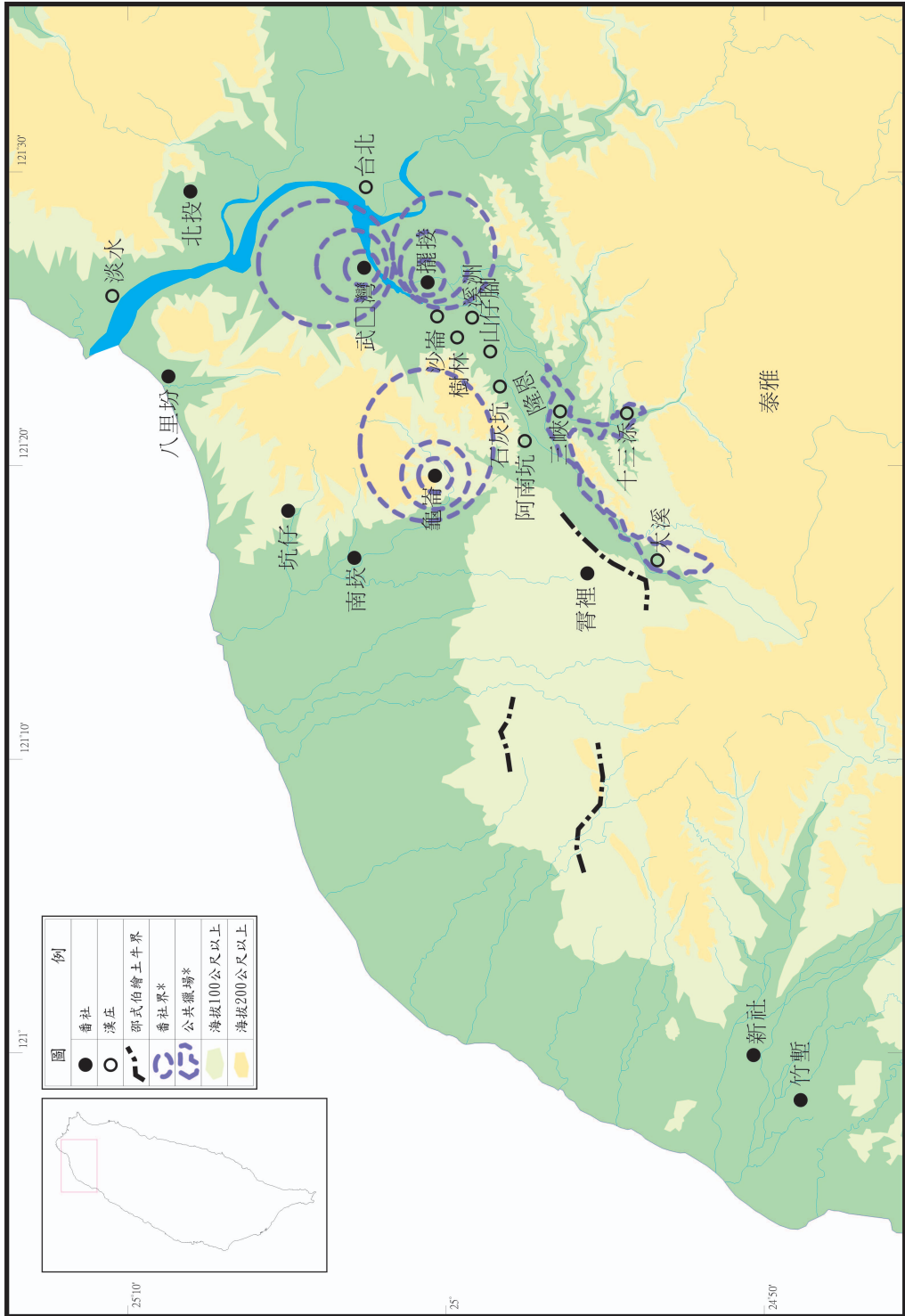
邵式柏進一步引述岡松參太郎英文版書內一段一般性的陳述：「臺北府（含今日的臺北、桃園與新竹）有半數以上的旱田屬於熟番社公有」，用以支持其清末臺灣西部海岸平原仍有廣大的土地在「番大租」安排下的說法。⁽⁶²⁾ 該段文字，依

(59) Okamatsu, Santaro 岡松參太郎, *Provisional Report on Investigations of Laws and Customs in the Island of Formosa*; 施添福,〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉。

(60) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 8-14, 241-243. 用邵式柏的話來說：“The accommodation they achieved in the eighteenth century had its most impressive product in the multi-tiered land rights that still existed in Taiwan at the beginning of the twentieth century. That large areas of Taiwan's west coast were subject to aborigine large-rent (*fan ta tsu*) until the Japanese colonial government abolished the large-rent system around 1900 is striking evidence of the survival of plains aborigine communities on the plains.” (Ibid., p. 8).

(61) Ibid., pp. 13; 453 note 33, 240, 499 note 3; Okamatsu, Santaro, *Provisional Report on Investigations of Laws and Customs in the Island of Formosa*; 施添福,〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉。

(62) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 13, 22, 240, 499 note 3; Okamatsu, Santaro, *Provisional Report on Investigations of Laws and Customs in the Island of Formosa*, p. 94.



圖二 大漢溪流域熟番社領地(含公共獵場)示意圖

← 圖二說明：

1. 本圖係依照邵式柏書內地圖 1.1 重繪。參見：John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 10。圖內同心圓的番社界與公共獵場界線是筆者根據同書, pp. 9, 241-243 的說法所添繪的。
2. 原圖的地形資料有些偏誤，筆者業已根據聯勤測量署繪製、內政部數位化建檔的五萬分之一地形圖數位資料檔予以修正。

日文原稿，應為「臺北地方的園大租（底線筆者所加）大概有過半為熟番社公有」。⁽⁶³⁾ 英文譯文顯然有誤。全島有帶有大租的田園約佔六成，邵式柏根據英譯本的推估顯有高估熟番地之嫌。

做完此校正後，我們還是難以推估在「番大租」安排下的土地所佔的比率到底有多大。就此，我們不妨將臺北地方旱田佔所有田園的比率，以及旱田大租佔所有大租的比率找出來看看，或許可以對於岡松的說法得出一個較為具體的估計。⁽⁶⁴⁾ 根據一九〇三年《臨時臺灣土地調查局第二回事業報告》內土地申告資料，臺北廳旱田佔所有田園的 16.48%，旱田的大租佔所有大租額的 11.89%（詳見表一）。若依照岡松的說法，旱田大租額的一半屬於番社，其比率不過是全部大租額的 5.95%。⁽⁶⁵⁾

2. 新竹的番租：施添福三個人文地理區圖的迷思

除了岡松參太郎的數據外，邵式柏還引用了施添福的文章以及該文內的「清代竹塹地區的三個人文地理區圖」⁽⁶⁶⁾（即本文圖三）作為主要證據，以支持其仍有廣大熟番地的說法。⁽⁶⁷⁾

邵式柏與施添福一樣認為，乾隆三年以後，理論上番地是不准開墾也不准轉

(63) 臨時臺灣土地調查局編著，《臺灣舊慣制度調查一斑》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1900），頁 131；相近內容另見臨時臺灣舊慣調查會編著，《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書臺灣私法第一卷上》（臺北：臨時臺灣舊慣調查會，1910），頁 328。

(64) 因《臺灣舊慣制度調查一斑》與《私法》所指的「臺北地方」是否包括桃園、新竹兩地不得而知，且讓我們以當時（1902）的臺北廳（含大加納，芝蘭一、二、三，擺接，興直，八里全七個堡）為例。新竹地區番租的數額與分布明細情形請另見下節筆者整理的《土地申告書》資料。

(65) 新竹地區（竹北一、二堡與竹南一堡）因近水平原較少，旱田比率多達 27.01%，參見臨時臺灣土地調查局編著，《臨時臺灣土地調查局第二回事業報告》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1903），頁 181-187。邵式柏若能以之為例或許比較有利。

(66) 施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉，頁 74。

(67) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 13; 453 note 33, 240, 499 note 3.

表一 臺北廳水、旱田的甲數與大租數額

(單位：甲，石)

	甲數	大租
水田	16,851.1875 (83.52%)	56,628.5530 (88.11%)
旱田	3,324.4136 (16.48%)	7,642.3225 (11.89%)
總數	20,175.6011 (100%)	64,270.8755 (100%)

資料來源：臨時臺灣土地調查局編著，《臨時臺灣土地調查局第二回事業報告》（臺北：臨時臺灣土地調查局，1903），頁 159-160、164-165、169-170。

說明：1. 大租數額內各計算單位對稻穀的換算如下：

1（金）圓=1.087（銀）元=0.4072 石

1（銀）兩=1.3889（銀）元=0.5203 石

1 斤土豆=0.057（銀）元=0.0214 石

當時臺灣中北部民間通用的的貨幣為西班牙和墨西哥銀元，金圓與銀兩分別為日、清的法定貨幣。參見：張庸吾，〈清季臺灣之貨幣流通考〉，收於《臺灣經濟史初集》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1954），頁 27；江丙坤，〈臺灣田賦改革事業之研究〉（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1972）頁，129；中村是公，〈臺灣土地調查事業概要〉（臺灣省地政局地籍測量人員訓練班，1905），頁 48。

2. 大租數額內第二類無稅地項下包括茶園與清丈後續墾的田園，見《臨時臺灣土地調查局第二回事業報告》，頁 169。臨時臺灣土地調查局並未區辨第二類無稅地為水田或旱田，筆者依其大租為現金租或實物租（稻穀）將之分歸於旱田、水田。雖然旱田大多種蔗或米以外的旱作物，繳納現金租，但旱田如果是種稻的話，大租繳的可能是實物，故上面區分法可能會略微低估旱田的數額。第二類無稅地項下總共只有實物租大租穀 326.176 石，現金租則有 11,306.786（金）圓，485.3999（銀）兩，另地瓜 10 斤，換算成稻穀總共合計 4,885.1677 石。另外，應注意的一點是，茶園是山園，在清代似乎只有平地的園才納正供，故土地調查局將茶園歸類入第二類無稅地。

賣漢人，如果有的話也是官吏舞弊的違法行爲。⁽⁶⁸⁾ 邵式柏的觀察獨特之處在，他以為，雖然清廷事後一再不得已追認漢人就法律上而言是非法（“technically illegal”）⁽⁶⁹⁾ 的番地私墾，但卻求以「番大租模式」保障熟番應得的地租。⁽⁷⁰⁾ 或許因此，他推想西部平原至清末仍有廣大的土地在「番大租」安排下。施添福在竹塹地區細緻的田野調查所得出的結論卻與邵式柏的推斷明顯牴觸。施添福明確的

(68) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 242-243, 265-266；施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉，頁 81。

(69) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 19.

(70) *Ibid.*, pp. 18-19.

告訴我們，「自乾隆二年以後，雖然番餉的壓力已經大為減輕，同時亦有（乾隆三年與十一年等——筆者註）護番禁墾的措施，但不幸的是，土牛溝以西至海的熟番草地，業已喪失殆盡」。(71) 雖然施添福未能全面查證番租的數額與座落，但他具體指出，「早在乾隆二年減少番餉以前，除東興庄及少部份的社地由本身零星給墾給漢人外，番界或土牛溝以西熟番地，幾乎已全部杜賣給漢墾戶了」，乾隆十四年竹塹地區土牛界內屬於熟番的「最後一塊較大的草地」——霧崙毛毛埔（後稱東興庄）——也「杜賣」到漢人手上。(72) 邵式柏（1993）書內提出的熟番地權保護理論與例證，顯然並未直接面對施添福上述乾隆中期以前界內除少數社地外，熟番土地已經流失殆盡的論點。(73)

地理學家的施添福以驚人的專注與熱心投入史料豐富的竹塹地區研究，對該地的人文地理景觀與歷史沿革從事鉅細靡遺的文獻分析，更就他的學科專長進行徹底的地形地物勘查。他重建了清代竹塹地區各漢墾庄及番社的地界，並且就該區域的重要地理特徵，確認及分辨出三個不同的人文地理區。(74) 他以乾隆二十五年的土牛舊界以及乾隆五十五年「歸屯為界」的新邊界為準，將清代竹塹地區劃分為「漢墾區」（土牛界內海岸平原地帶的漢人舊墾區）、「隘墾區」（新界外漢人透過建隘逼退生番所開闢的新墾區）以及新舊界間的「保留區」（乾隆末期清廷將熟番武力收編為屯番後撥給，供其耕種或招佃收租的地域）三個人文地理區。經

(71) 施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉，頁 82。

(72) 同上註，頁 81-82。施添福以「杜賣」一詞概稱熟番地賣渡給漢人墾科管業，但仔細分辨其內容，除了不帶番租的「杜賣盡根」外，還包括由漢人墾科但仍帶納番租的「賤賣」與番業戶的轉賣。

(73) 筆者起初懷疑施添福與邵式柏兩人對熟番地保護實效的觀點出入是導因於各自研究地區的特異性。但仔細檢查兩人的資料後發覺，邵式柏對臺北地區資料的詮釋與取樣本身有相當多的問題存在（詳後），兩人的差異因此不能直接歸因於地區的特異性本身。此外，由於兩人所界定的番地流失有所不同，對於各自所估量的流失程度多少也有所影響。施添福〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉一文，基本上以過戶給漢人報墾（他籠統的稱之為「杜賣」）來界定番地流失；邵式柏則以為，番地即使賣給漢人墾科，只要仍然帶有番租（不管其數額多麼微不足道），都還不能算作流失（邵式柏對番地買賣的詮釋與界定詳見 John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 265-266, 269-270, 293-294, 339, 503-504 note 101-103, 516-517 note 158）。至於兩種定義下所觀察到的番地流失程度，彼此間的出入有多大，是否大到足以支持對反的理論呢？本文特以新竹地區的案例分別使用不同的番地流失定義來檢驗之。除了契字文書資料所顯示的番地流失（墾科過戶與漢人）外（參見圖三），筆者使用《土地申告書》上的數據資料從另一面——各庄番租的有無與數額多寡——呈現出新竹地區番地流失的狀態（參見圖五），讀者不難自行判斷。

(74) 施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉；施添福，〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉。

過詳細的考證，施添福以「清代竹塹地區的三個人文地理區圖」詳細標明了土牛界和乾隆五十五年的新界以及熟番社地與漢墾庄界。⁽⁷⁵⁾筆者在局部校正土牛線的位置及調整行政區域範圍後，⁽⁷⁶⁾重繪了圖三以供參照。

根據施添福的說法，⁽⁷⁷⁾在清廷的剝削與漢人的壓迫下，竹塹地區漢墾區內的番地不斷快速流失，至乾隆初期時已經流失殆盡，熟番被迫離開原居的海岸平原向近山區域遷徙，故其所持有的土地多座落在山區與海岸平原交界的保留區內。⁽⁷⁸⁾

對於曾為叛變者盤據多時又不時造反、而且族群多元的臺灣社會，清廷統治上的核心關切在防範有反亂前科的漢人聚居擴張，以及規範族群互動，以避免妨害社會安定的爭端。這些一般性關切的具體內容與變化，正如國內外許多敏銳的

(75) 施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉，頁74；施添福，〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉，頁25。

(76) 原圖含桃澗堡，即南崁溪以南桃園大部份的地區。

(77) 施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉；施添福，〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉。

(78) 本文就熟番地的流失採取嚴格的定義：番地改屬漢人業主，變改成陞科納供的民業。也有學者，例如陳秋坤，對熟番地流失採取了比較寬鬆的定義，將番地出贖（贖字係臺語，租佃之意，其特定的用法詳後）招漢佃收租以及典讓給漢人收租的現象也一併視為流失。參見陳秋坤，〈平埔族岸裡社潘姓經營地主的崛起，1699-1770〉，《中央研究院近代史研究所集刊》20（1991），頁13；陳秋坤，〈十九世紀初期土著地權外流問題——以岸裡社的土地經營為例〉，收於陳秋坤、許雪姬編，《臺灣歷史上的土地問題》（臺北：中央研究院臺灣史田野研究室，1992），頁53；陳秋坤，〈清代臺灣土著地權：官僚、漢佃與岸裡社人的土地變遷，1700-1895〉（臺北：中央研究院近代史研究所，1994），頁3、22-25、33-37。如果番地出贖算做流失，漢業戶的土地出贖是否也可以視為流失呢？除了出贖外，熟番向漢人借貸以地租充作利息的現象——典讓——也相當普遍。不少學者，包括施添福（見〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉）在內，與陳秋坤一樣將番地的典讓也視同流失。然而，番地（即使典讓）只要沒有被陞科過戶，清廷仍然得以使用種種行政措施加以補救，例如，強制規定（及壓低）番地典借的利息，或更進一步在利息超過借貸額（「子過其母」）時，強制停息，讓熟番依原借額（乃至減折的借額）贖回土地。這些補救辦法除曉諭內明示以外（詳見同治六年署理番同知洪熙儔所發之曉諭，《清代臺灣大租調查書》，頁814；另見嘉慶五年理番同知郭恭所發的曉諭，《清代臺灣大租調查書》，頁314-315），亦可以在理番同知的判決書裡看到其實際執行的情形（M2305；T0957,109）。易言之，熟番地權最後的保障乃在於不陞科納供，以免被轉變變更為民業，用理番同知洪熙儔曉諭內的話來說：「此乃有典有贖，斷無杜絕盡契，例冊載明，向來番業未曾有投稅之理」（《清代臺灣大租調查書》，頁814）。

本文對番地流失採嚴格定義的另一重要考量乃肇因於學界過去對此概念的使用過於含糊，筆者試圖予以明確化，以期能更為精確的估算各種熟番土地權益損失的途徑與程度。目前所能掌握的「數據」資料——日治初期土地調查的地籍資料——並未包含番租典讓。就一分資料講一分話，筆者只能估算嚴格定義的番地流失，也就是過戶到漢人名下的番租。絕賣過戶給漢人雖然是整個過程裡的最後一步，但顯然並非熟番權益損失的全部。將來研究者或許可以進一步就典讓活賣（未過戶）的部分多加著力。澄清番租典賣的問題應該會有助於更精確的評估熟番土地權益保護措施的成效。

學者與業餘的研究人士所共同感受到的，具現在族群的分布以及熟番地權的界定與保護上。專精的研究，以邵式柏和施添福為代表，幾乎不約而同的注意到，乾隆朝後半期（1760-1795）在這兩個面向上發生了重大的變化，並形成了其後（十九世紀）的基本架構。雖然同樣注意到這個關鍵性時期所發生的重要變化，但施添福與邵式柏兩人的論旨與研究焦點卻是各有所重。

施添福的重點擺在熟番族群的遷徙與分布上，邵式柏則擺在清廷對熟番地權的界定與保護上。作為對比，施添福的「國家剝削論」在處理熟番地權的界定與保護上，不論就時間面向（chronology）以及番租的性質、演變和成因的解釋，都不如邵式柏精巧細緻。但是，相較於施添福對土牛界、番漢地界與熟番遷徙所下的工夫而言，邵式柏平埔族保有原領地土地權益不致流離的觀察，則顯得相當的粗糙牽強。⁽⁷⁹⁾ 邵式柏沒有解讀到的部分是以土牛界與隘線區劃的三個族群分布地帶——漢墾區（土牛界內）、保留區、隘墾區（生番界域）。這也是施添福有細緻的經驗觀察但在理論上卻尚未加以充分發展的部分。

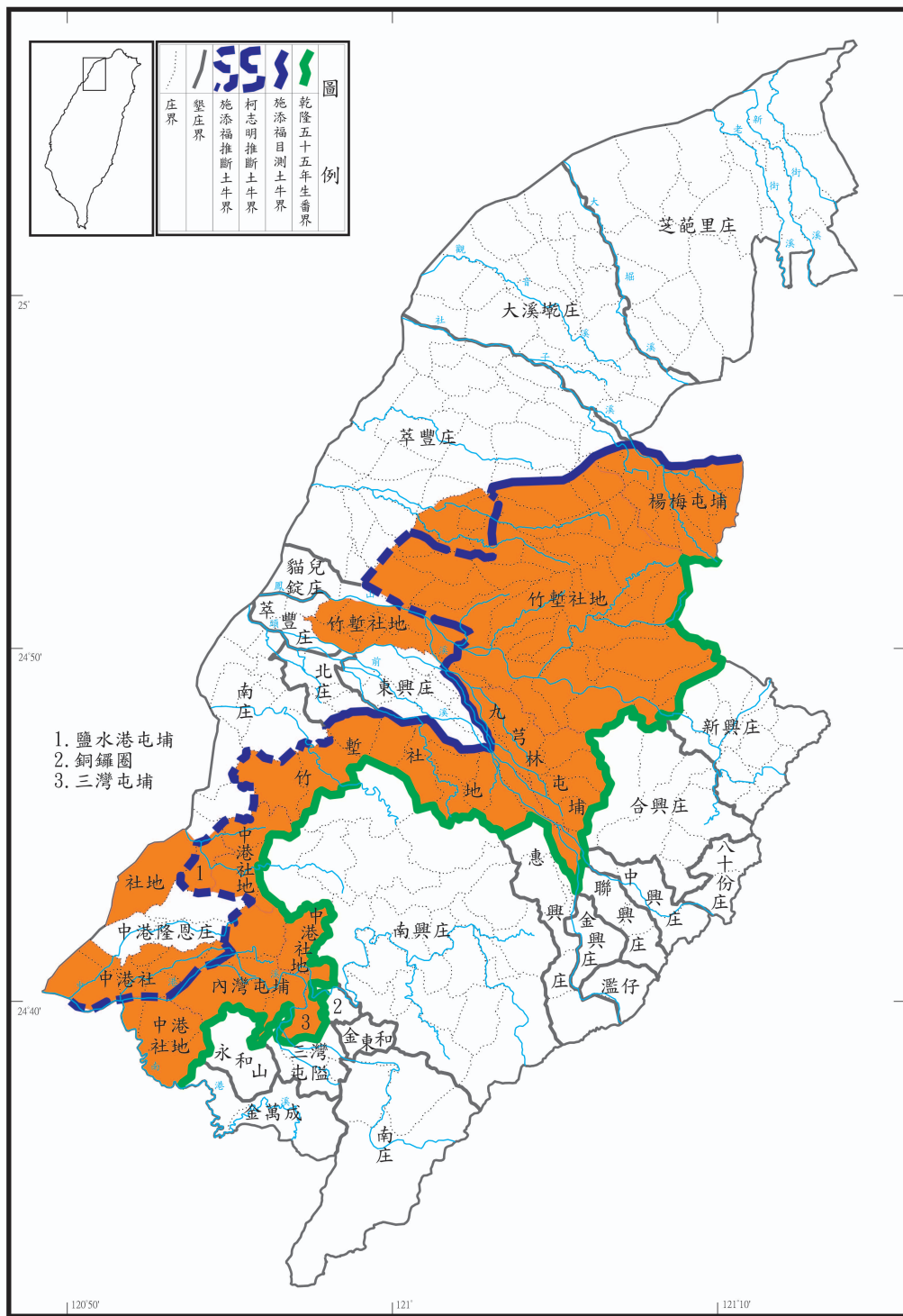
仔細推敲施添福（1990）與邵式柏（1993）的著作，兩人對乾隆朝以來清廷轉向採取「護番禁墾」措施的看法其實並沒有太大的出入。然則，兩人對熟番地保護政策執行的結果以及清廷的動機與作為，何以卻有如此劇烈牴觸的看法呢？⁽⁸⁰⁾ 雙方觀點上難以解決的重大分歧，不僅逼使後來者進一步收集更為詳盡的經驗資料，以檢驗熟番地保護政策所產生的實質效果，而且還得要重新反省清廷處理番漢族群關係時背後所依循的邏輯。

(二) 番租的數額與分布

邵式柏坦陳，清代史料支離破碎，因此只好仰賴區域性及個案的資料來推論清末熟番地的座落與番租的數額。固然邵式柏對自己手頭上的區域性（臺北地區）

(79) 邵式柏書內曾數度提及土牛界，然而，從邵式柏的描述來看，他似乎並未區辨出土牛界為邊界抑或熟番界址（John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 18-19, 280, 283）。其書內圖 1.1（即本文圖二）根據過時的資料畫出了中壠、楊梅、大溪地區幾段零碎片斷的土牛界（同書，頁 10；資料出處見同書頁 453 note 42），其中中壠部份土牛界有兩層，明顯有誤。不知他為何未採用施添福（〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉）實測的土牛界。

(80) 坦白說，最讓我驚訝而且激發了我原初研究興趣的地方在於，邵式柏在引用施添福著作來支持自己觀點時，就其基本論旨（即流離說與國家剝削論）與自己說法明顯牴觸之處，似乎視而不見。



圖三 十九世紀末新竹地區的漢墾庄、熟番地與三個人文地理區域圖

←圖三說明：

本圖根據施添福，〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉，頁25，「清代竹塹地區的三個人文地理區圖」重繪，但做了以下的調整與添補：

1. 原圖的範圍係南坎溪以南、中港溪以北，東至清末的生番界，包含桃澗堡、竹北一堡、竹北二堡與竹南一堡等四堡在內（〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉，頁5）。為配合《土地申告書》內新竹地區的資料，本圖剔除桃澗堡，把範圍限制於竹北一堡、竹北二堡與竹南一堡。
2. 原圖內的土牛界做了部份校正：(1)原圖內一段（因實測不到而）推測的土牛溝劃在萃豐庄東界的官路上，以致竹塹社位於界內經官方勘丈報墾納供的婆老粉庄田園竟被施添福劃出土牛界外。今依照一九五四年十月新竹縣政府飭令鄉鎮市保存的大湖口（舊湖口）、波羅汶、鳳山崎土牛溝故址重劃。參見：新竹縣文獻委員會編，《新竹文獻會通訊》（臺北：成文出版社，1983），頁331；黃旺成主修、郭輝等纂，《新竹縣志》（臺北：成文出版社，1983），頁272；(2)原圖枋寮庄被劃出界外，土牛溝係以該庄西邊庄界為界，今據乾隆二十五年的番界圖、《淡新檔案》資料枋寮庄番租田園圖（《淡新檔案》22101:12, 24）與施添福親自告知的目測地點，將土牛界改劃在枋寮庄義民廟附近（今新埔枋寮義民廟東側，另見施添福，〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉，頁20）；(3)原圖寶斗仁庄西界的土牛界與乾隆五十五年的新界相交，今考證金廣福南與庄墾區內寶斗仁庄的墾批並未包含深井一處（民族所藏金廣福給墾號簿），另據《土地申告書》資料得知該處仍屬中港社收番租，因此推斷深井應該不是屬於隘墾區，故將乾隆五十五年的新界向東推至深井東緣；(4)頭份一段土牛界依當地地名土牛口與土牛向東推至庄界；東興庄西側一段偏誤（直上山坡），修回以中港溪為界。
3. 本圖在底層添附日治初期的街庄界線，供作參照。

資料深具信心，但他並不是沒有意識到，自己理論內的核心現象——在番大租安排下的土地廣佈臺灣西部海岸平原——須要更明確、細緻的資料與數據來支持。⁽⁸¹⁾ 針對這個缺憾，邵式柏在其專書導論一章名為「本研究的限制與目標」的小結裡，期待後來者能使用大型的數據資料庫（他指名日治初的土地調查），並就熟番社案例研究（他舉竹塹社與著名的岸裡社為例）、區域研究，來「補足」及「校正」他的說法。⁽⁸²⁾

乾隆三十三年確立「番大租制」，乾隆五十五年後設立屯番制，熟番地保護的法規與制度已然完備，番地的流失在理論上殆無可能（熟番地形式上無法陞科為民地、轉讓過戶予漢人）。清末劉銘傳地稅改革前所留存的番地分布形態與番租（名目上的）數額基本上應該與乾隆末年時接近。就此而言，清末（即日治初）熟番地的分布與番租的數額作為最後實存的結果，乃是了解及評估清廷熟番地權政策的性質與成效的關鍵性指標，在解釋清代臺灣的土地租佃安排、族群關係以及國家／社會關係上實有其不可或缺的重要性。我相信，這也是邵式柏所以一再提

(81) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 13, 22, 240, 499 note 3.

(82) *Ibid.*, pp. 22-23, 301.

示、推介後進者深究日治初期土地調查資料——《土地申告書》——之用意所在。

剩下多少番地，易言之，熟番地保護的實效如何？這個懸疑已久的問題，亟待使用更為精確的資料做個一勞永逸的解決。就番租的數額及其座落的議題，誠如邵式柏所建議的，倘能使用《土地申告書》的數據，輔以岸裡社與竹塹社等資料詳盡完整的番社案例，或許可以看得更為清楚。(83)

遵循邵式柏的指示，作者整理《土地申告書》與《淡新檔案》隘租清冊上新竹廳（竹北一堡、竹北二堡、竹南一堡）所有各類漢大租與番租類型的數額，(84) 並就其在三種人文地理區——土牛界內、隘墾區與中間的保留區(85)——的分布情形做出統計表（表二）以供參照。

《土地申告書》與《淡新檔案》的新竹地區資料顯示，清末番租的數額與分布情形與施添福在竹塹地區調查所得的結果大致相符：土牛界內西部海岸平原帶有番租的土地，除少數沿著土牛界的社地外，已經所剩無幾（見表二與圖五）。土牛界內的番租數額與漢大租比較起來相當有限（見表二）：新竹地區土牛界內的番租佔界內全部民番大租數額的 10.55%（見表二）。隨著屯番保留區的成立，土牛界內的番租變成番租內的少數，其比率只佔界內外所有番租的 27.20%（見表二）。

(83) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 22-23, 301.

(84) 《土地申告書》資料所剩無多，僅新竹地區竹北一堡、竹北二堡與竹南一堡的資料還算完整（其餘尚有八里全堡、海山堡、桃洲堡、苗栗一、二、三堡等少許資料，皆殘缺不全），因為本，說明番租之數額與分布情形。

(85) 就「漢墾區」（土牛界內）、「隘墾區」（新界外）以及新舊界間的「保留區」三個人文地理區各別特質的界定，作者的看法基本上與施添福（1990）相近，唯獨就施添福對保留區的解說有所「保留」。施添福將保留區內乾隆五十年左右漢墾戶領照開墾土地的現象一概視為「私墾」，認係官員失職「違法」准墾的結果，而且聲言「那些違法開墾的土地，於乾隆五十五年正式設屯後，全部收歸屯有」（見〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉，頁 39-40）。施添福的說法似乎忽略了保留區乾隆五十年左右「原報」陞科的漢墾戶田園——「科田」——在乾隆五十五年清理界外田園案裡仍然被政府承認。不只清廷當時所發的文單與民間的契字有此記錄，《土地申告書》的資料（參見表二）也顯示保留區有民大租的存在。保留區因此並非純粹的熟番保留地。但是，即使清廷在乾隆五十五年不得不承認該區原報民田的合法性，自此之後它確實也非常努力的在制度與法規上防堵漢人往後繼續在該區取得土地業主權的可能途徑。在這個意義上，筆者以為，仍然不妨繼續跟從施添福稱此區為「平埔族保留區」，簡稱「保留區」。

另外，就區域名稱的問題，筆者做了些許的校正。漢墾區、隘墾區係簡稱，依施添福的原意是「漢墾戶拓墾區」與「隘墾戶拓墾區」（〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉，頁 23）。筆者對隘墾區的名稱並無疑義，惟漢墾區一詞仍有商榷餘地。漢墾區拓墾雖以漢墾戶為主，但仍有少數平埔族墾戶存在，似乎沒有必要在土牛界內區域刻意強調漢墾。本文因此以較為中性的名詞「土牛界內」替代漢墾區一詞。

表二 番租、漢大租的租額與比率，依地區別 (單位：石)

	漢大租	番租	合計
土牛界內	21,057.138	2,483.555	23,540.693
	[57.00%]	[27.20%]	[51.10%]
	{89.45%}	{10.55%}	{100.00%}
	(45.71%)	(5.39%)	
保留區	926.636	6,221.488	7,148.124
	[2.51%]	[68.14%]	[15.51%]
	{12.96%}	{87.04%}	{100.00%}
	(2.01%)	(13.50%)	
隘墾區	14,957.074	425.021	15,382.095
	[40.49%]	[4.66%]	[33.39%]
	{97.24%}	{2.76%}	{100.00%}
	(32.47%)	(0.92%)	
合計	36,940.848	9,130.064	46,070.912
	[100.00%]	[100.00%]	[100.00%]
	{80.18%}	{19.82%}	{100.00%}
			(100%)

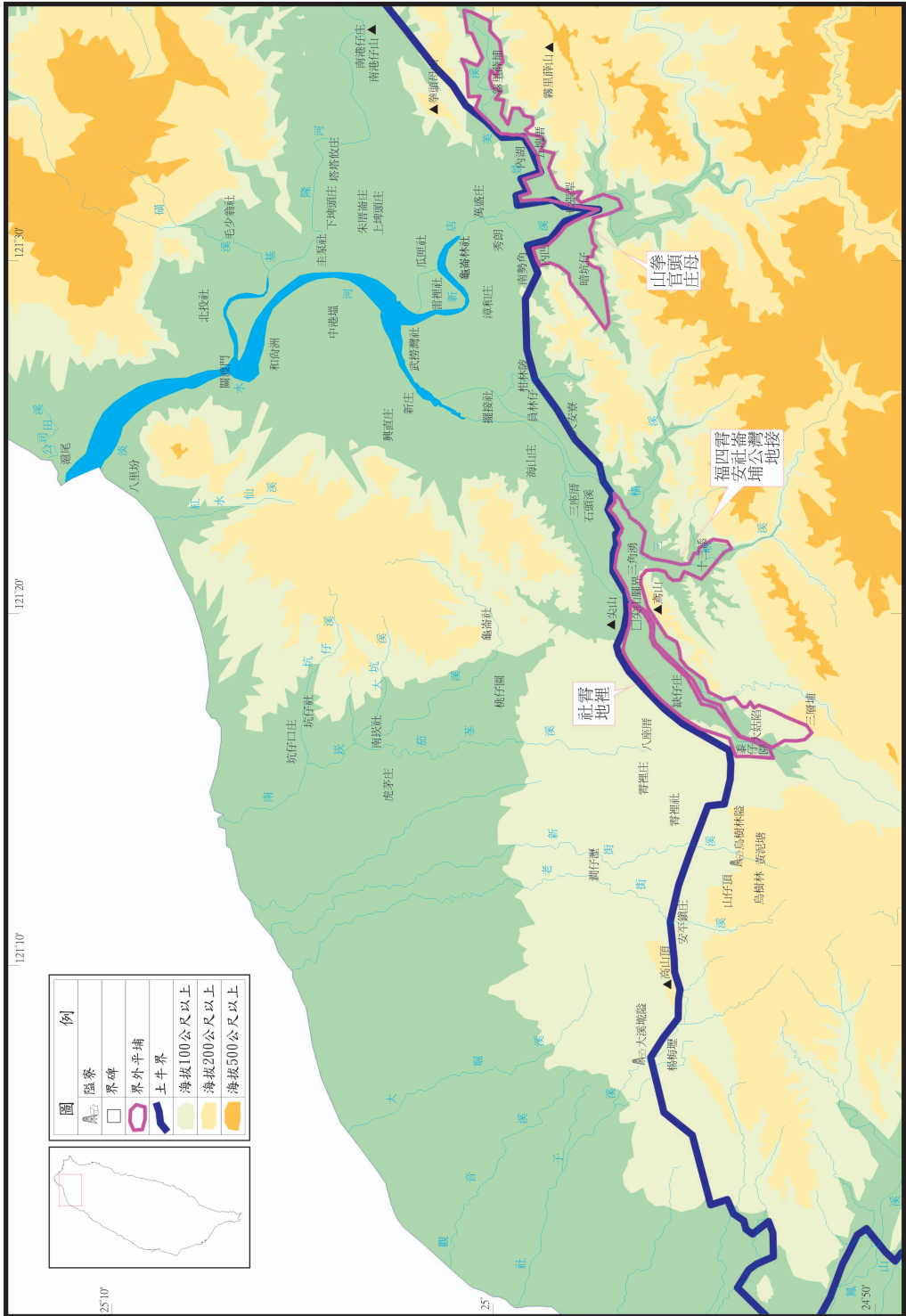
資料來源：除屯餉、屯隘租與隘糧大租資料來自《淡新檔案》(17431:1-6；17329:63；17329:64；隘租清冊 17333:63，另請參照光緒十二年官方委收隘租之總墾戶黃南球所造的隘租清冊，17333:1) 外，其餘資料來自現藏臺灣省文獻委員會的《土地申告書》。《土地申告書》內新竹廳部份雖稱完整，但仍欠竹北二堡埔心庄，另竹南一堡內灣庄應有兩冊，內缺第二冊，第一冊則朽爛無法查閱。

說明：1. 依據土地調查局提供的大租權補償金換算率，1905 年臺灣北部 1 銀元可買穀 0.3746 石。參見：中村是公，《臺灣土地調查事業概要》，頁 48；江丙坤，《臺灣田賦改革事業之研究》，頁 129。
2. [] 行百分比，{ } 列百分比，() 總百分比。

番租雖佔新竹地區所有民番大租的 19.82%，土牛界內的番租則僅佔所有大租的 5.39%（見表二）。若以西部海岸平原土牛界內熟番原居地的番租來概推全體番租所佔的比率，恐怕不免過度低估。

邵式柏比較有信心的是大漢溪以東的三峽案例。他舉出，該地的田園直至清末仍然大部分以「番大租」的形式留在熟番手上，且在書內幾度以乾隆三十八年霄裡、龜崙、擺接、武勝灣四社共同招墾的三角湧福安埔墾字⁽⁸⁶⁾ 作為典型，說明

(86) 《臨時臺灣舊慣調查會調查第一回報告書附錄參考書》，頁 56-58。三角湧福安埔為「四社捕鹿公埔」的說詞恐怕值得存疑。今橫溪以南三峽溪與大漢溪的河谷平原很可能原本是泰雅族的鹿場（筆者訪談的當地泰雅族人均如此宣稱）。四社事實上也針對泰雅族設隘雇請鄉勇防護漢佃。號稱為公共鹿場的該地所在請參見圖二與圖四。



圖四 乾隆中葉臺北地域土牛界圖

←圖四說明：

1. 本圖依據中央研究院歷史語言研究所藏《清乾隆中葉臺灣番界圖》重繪。有關乾隆中葉番界圖的詳細解說請參見：施添福，〈紅線與藍線：清乾隆中葉番界圖〉，《臺灣史田野研究通訊》19（1991），頁46-50。
2. 地形資料來自聯勤測量署繪製、內政部數值化建檔的五萬分之一地形圖數值資料檔。

「番大租」的租佃條件。號稱「四社捕鹿公埔」的三角湧福安埔原屬土牛界外（參見圖二與圖四）。⁽⁸⁷⁾ 乾隆中期（1760）隘番制設立後，清廷才將位於土牛界外的土地撥給守隘的熟番招漢佃戶收租耕作，充作口糧，只能由熟番認管，漢人不得報墾，形式上一直維持在番租的安排下。林爽文之變後界外丈溢田園與未墾埔地被沒收，由官徵屯租或交由屯番開墾，不准變更名目為民地。界外夾在新界與土牛界間的區域，即施添福所稱的「平埔族保留區」，⁽⁸⁸⁾ 絕大部分是屬於這種性質的土地（社地、養贍地與屯租地）。邵式柏所引的三角湧與十三添⁽⁸⁹⁾ 即座落於此地帶（參見圖二與圖四）。如《土地申告書》資料所示，直至日治初土地調查時，保留區土地絕大多數仍帶番租。保留區番租佔新竹地區番租總數額的68.14%，但其在保留區內所佔的比率卻高達該區所有番漢大租數額的87.04%（見表二）。倘使以保留區的現象（三峽為例）來概推清代全臺番地的保護與番租的安排，恐怕不免過度高估番租的比率。

就清代臺灣熟番地的分布情形，施添福以竹塹地區（南起中港溪北迄南崁溪）為案例，做了詳盡的描述。⁽⁹⁰⁾ 施添福對竹塹地區人文地理區劃與番地分布的研究，基本上仰賴的是以「墾庄」為單位的清代官方文書與民間契字資料。⁽⁹¹⁾ 惟因清朝的資料散失殘缺，在提供番租的數據以及番地分布的一個全面圖像上，仍有待克服障礙。《土地申告書》與《淡新檔案》的地籍資料正好可以提供詳細的數據來補足這個缺陷，可以就施添福提出的三個人文地理區的特性作進一步的闡明。

(87) 三峽係座落於土牛界外（請參見圖四）。不過，如前所述，邵式柏並不確知土牛界所在，因此也不一定清楚三峽座落在界內或界外。

(88) 施添福，〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉。

(89) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 8-14.

(90) 施添福，〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉。

(91) 墾戶起初所設定的庄——「墾庄」——並非因人口聚居而自然形成的聚落（自然村），而是虛擬的庄，如施添福所言，是「向政府申請墾照時，為便於在公文書上指稱其墾區，而事先設定的『庄』」。參見施添福，〈清代竹塹地區的「墾區莊」：萃豐莊的設立和演變〉，《臺灣風物》39:4（1989），頁33。施添福稱之為「墾區庄」（見〈清代竹塹地區的「墾區莊」〉），以有別於自然庄。本文簡稱為「墾庄」。

筆者根據《土地申告書》的數據資料製作了「十九世紀末新竹地區番租分布圖」(圖五)以供與施添福的「清代竹塹地區的三個人文地理區圖」(圖三)作參照。⁽⁹²⁾圖五以比墾庄更小的單位——街庄(日治初行政的基本單位)——標明番租的座落,表現其分布情形。筆者並透過深淺不同的顏色表示各街庄番租額的大小,以求表現出其相對的重要性。

從圖五裡,我們可以比較明確的看出番租所在地分布的情形。番租所在地基本上是土牛界附近,其大部分座落在保留區內,另有極少許因番墾戶參與設隘開墾而座落在隘墾區。這可以與表二內保留區內番租所佔的比率遠較其他兩區為高的情形相互印證:番租有 68.14% 落在保留區,在土牛界內的有 27.20%,位於隘墾區的僅佔 4.66%。值得注意的是,保留區內的租額主要是由番租所構成,番租佔該區所有民番租額的 87.04%;相對的,番租在土牛界內僅佔少數,只有 10.55%,在隘墾區則佔微不足道的 2.76% (表二)。研究結果發現,就番租的數量與座落所在,《土地申告書》及《淡新檔案》內新竹地區番租數額與座落的數據資料比較接近施添福的論法,那就是,帶有番租的土地多數座落在近山以及山間河谷平原地區的保留區裡,而不是西部海岸平原原居地。以上的經驗事實顯示,熟番族群喪失肥沃的西部海岸平原原領地,於乾隆中期以來逐漸安頓於近山的保留區,直至清末。經驗事實與邵式柏依其特定的觀察所推斷的一般性陳述有所出入。

以上的經驗事實同時顯示,番租所佔的比率因其所座落的地帶——土牛界內、保留區、或隘墾區——而異,兩者間實有顯著而密切的關聯。熟番地所處的地帶無疑構成了解釋熟番地保護一個重要而不可缺的解釋變項。研究者顯然無法跳過地帶的考量,直接說明熟番地的保護。忽略了熟番地座落地帶這個變項,不可避免的會在解釋上犯下嚴重的偏誤。

(92) 施添福圖內的「社地」係番社保留自耕或出贖漢人的番地,據筆者所了解,包括的是前述番租類型(見柯志明,〈清代臺灣熟番地權的分類與演變〉)內納正供的番大租田園、免正供的「番大租」田園與社番口糧田園三項;番社轉賣過戶給漢人墾科管業、由漢墾戶貼納番租的田園,如東興庄、萃豐庄、貓兒錠庄、中港隆恩庄等處,並未包括在其「社地」內。筆者以番租分布取代社地分布之用意在更完整的涵蓋所有各類番租安排的土地,包括施添福圖內遺漏的貼納的番租類型。

(三)熟番社的遷徙

除了以上的番租數據資料外，熟番部落遷徙的情形也提供了重要的線索。新竹地區主要平埔族部落——竹塹社——遷徙的詳盡記載或可作為案例補充說明熟番地重分布與番租保護的關聯。⁽⁹³⁾ 不同來源的資料記錄了原居海岸平原地帶屬於道卡斯族的竹塹社在乾隆中期以前的遷移：從沿海的原居地香山遷往竹塹，再於雍正十一年竹塹建城時遷往北門外頭前溪旁的舊社，後於乾隆十四年過溪遷往頭前、鳳山兩溪間近邊（近土牛界）的新社（今竹北新社）。⁽⁹⁴⁾ 乾隆二十七年時，在閩浙總督楊廷璋的土牛界與隘番制政策下，署理淡水同知的彰化知縣胡邦翰承福建布政使司德福指示，諭令竹塹社開墾婆老粉、九芎林等土牛界附近的埔地，以充隘丁口糧。⁽⁹⁵⁾ 竹塹社遂以新社為基地，沿鳳山溪與頭前溪向近邊及界外地區拓墾。熟番社由原本祖居的海岸平原遷移到保留區。（以上竹塹社的遷徙請參見圖六。）乾隆中期以後方得落實的熟番地保護看來是有它積極的目的，那就是，要熟番族群離開原居地到政府指定他們去的地方——沿邊近山地帶，執行政府交付給他們的族群任務。

竹塹社的新社公館號稱「采田宮」，立匾「采田福地」，對聯是：「何莫由斯常食邑，誰能舍此固封疆」。該社番侖生廖瓊林就此匾立記說明，內稱：「屯守臺疆，屢建巨功，扶國安民，如分封茅土、食邑采田者耳」。⁽⁹⁶⁾ 平埔族自己也認知到因為與清廷的結盟而得以封土固疆，部族的遷徙及地產的擁有實與朝廷指派的任務有密切關聯。⁽⁹⁷⁾

(93) 新竹地區另一個較小的平埔族部落是同屬道卡斯族的中港社，其活動地界局限於中港溪一帶。

(94) 不著撰人，《新竹縣采訪冊》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，文叢第145種，1962），頁234-235；王世慶、李季樺，〈竹塹社七姓公祭祀公業與采田福地〉，收於潘英海、詹素娟主編，《平埔研究論文集》（臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處，1995），頁128、164-1；施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉，頁71、74。

(95) 王世慶編，〈貓霧揀藍興庄拓墾史料二則〉，《史聯雜誌》23（1993），頁16-17；黃旺成主修、郭輝等纂，《新竹縣志》（臺北：成文出版社，中國方志叢書·臺灣地區·臺灣省第69號，1983；1957年原刊），頁145、272、1313、1320-1321。

(96) 《新竹縣采訪冊》，頁234-235。坊間穿鑿附會，有將「采田」二字聯想成「番」字者。

(97) 本文使用「結盟」一詞，猶如國家理論裡廣泛使用的「階級結盟」、「族群結盟」等概念，是由社會行動者理論的視角來看清廷、熟番、生番與漢人間的互動關係。「結盟」並沒有隱含對等、自主團體（如主權國家）間合縱連橫關係的意味。讀者應留意避免從文字表面直接解讀這個字眼。

→圖五說明：

1. 本圖係根據日治初土地調查局《土地申告書》的數據資料繪製。
2. 本圖範圍包括竹北一堡、竹北二堡與竹南一堡。
3. 本圖採用街庄為單位。街庄是自然庄，也是日治時期的基本行政區域單位。圖內共有 281 庄。
4. 由於屯租已於日治前取消，《土地申告書》內並無資料。因屯租地與本圖部份街庄重疊，故未予標示。楊梅壠與九芎林屯租地的位置請參考圖三，屯餉額 2,800 元。
5. 由於隘糧大租已於日治前取消，《土地申告書》內並無資料。隘糧大租內屬於熟番的部份有屯隘租與番隘糧大租兩類，因與本圖部份街庄重疊，故未予標示。其位置及數額分別說明如下：
 - (a) 屯隘租：乾隆五十五年新竹地區原設有屯番養贍埔地於鹽水港(74.28 甲)、內灣(22.36 甲)與三灣(8.832 甲)三處(《清代臺灣大租調查書》，頁 1046)。其中三灣、內灣兩地由竹塹大屯屯把總收有屯隘租 1,265 石。鹽水港無隘租，其養贍租料應被《土地申告書》歸入番租項下。三灣、內灣屯埔及三灣屯隘位置請參閱圖三。
 - (b) 番隘糧大租：隘墾區番隘糧大租僅只金興庄(又名砵仔)一處，隘租 324 石，山租銀 49 元。金興庄位置在本圖的田寮坑。

→→圖六說明：

數值地形模型 (DEM, Digital Elevation Model) 為縱向構造 (longitudinal features)，日照方向：北 120 度，俯角：30°，資料解析度：40×40 公尺。取自李建成、B. Defontaine、J. Angelier、朱微祖、胡植慶、O. Lacombe、F. Mouthereau、葉義雄、D. Bureau、J. Carvalho、盧佳遇、劉平妹、J. P. Rudant、李逢春、鄭瑞璋、李錫堤共同製作，《臺灣新地體構造形態圖》(Morphoneotectonic map of Taiwan) (臺北：經濟部中央地質調查所編印，1997)。

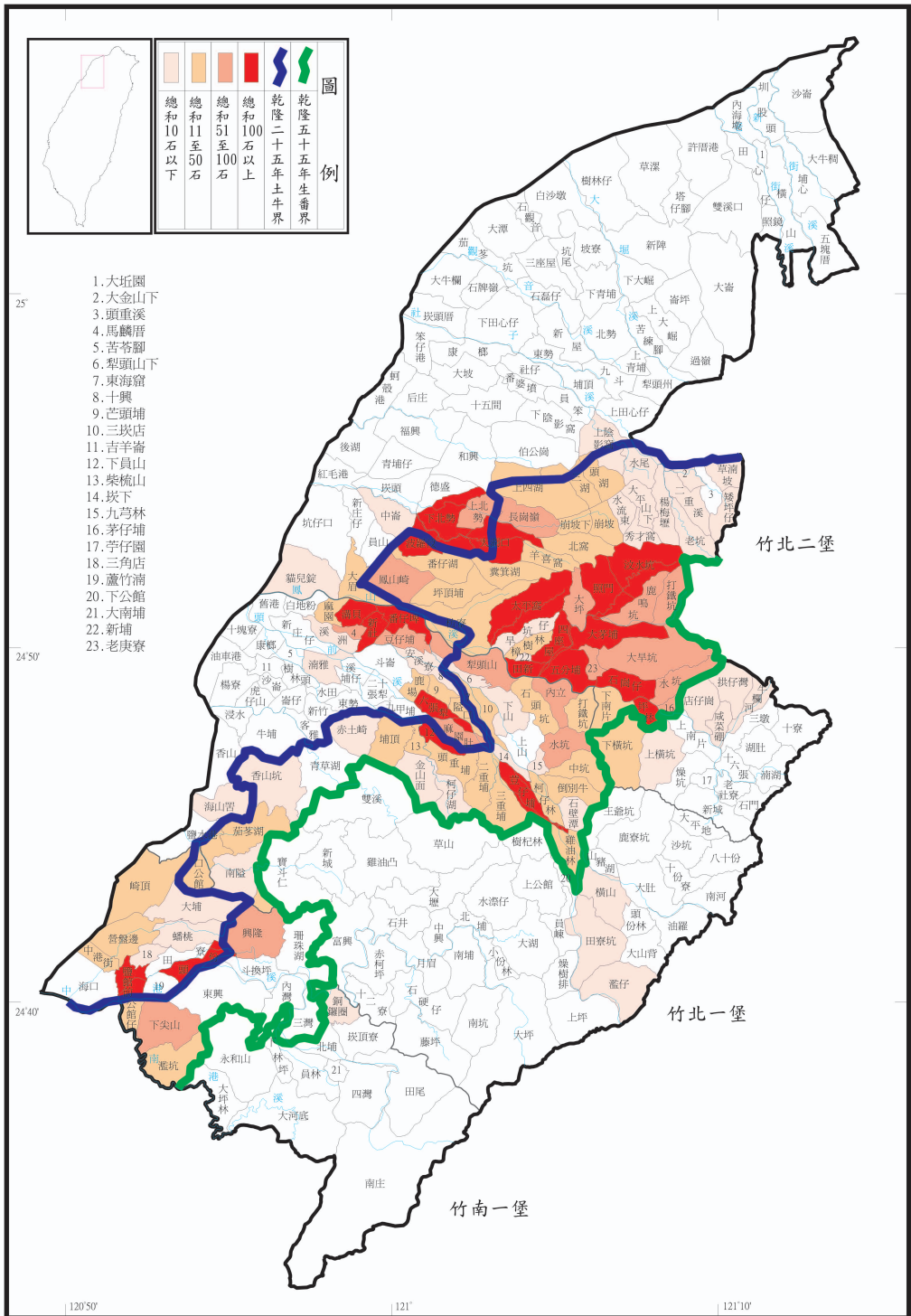
臺灣其他地區是否顯示出與北臺灣地區相近的遷徙情形呢？根據《臺灣慣習記事》內收錄的一張乾隆三十年張貼於六張犁隘寮的曉諭，臺灣縣知縣趙愛提及，「蒙各憲檄行」臺灣縣羅漢外門(今旗山地區)的六張犁在乾隆二十七年設隘，令大傑巔社番丁編冊、給予腰牌，撥派守隘，並准其墾耕附近荒埔「以資口糧」(參見圖七)。(98) 乾隆三十一年知縣趙愛另於內門的石門坑(今內門鄉石坑村一帶)添設望樓一座，照舊「派大傑巔社番丁帶眷種地(底線筆者所加)，駐守巡防」(參見圖七)。(99)

乾隆三十三年起，新港社亦獲准在羅漢內門頭、二、三重埔(今內門鄉二仁溪溪谷木柵一帶)等處界外就地墾種荒埔，「以資口糧」(參見圖七)。根據乾隆三十五年七月臺灣知縣王右弼發三重埔張掛的曉諭內容，(100) 這件事起因於乾隆三

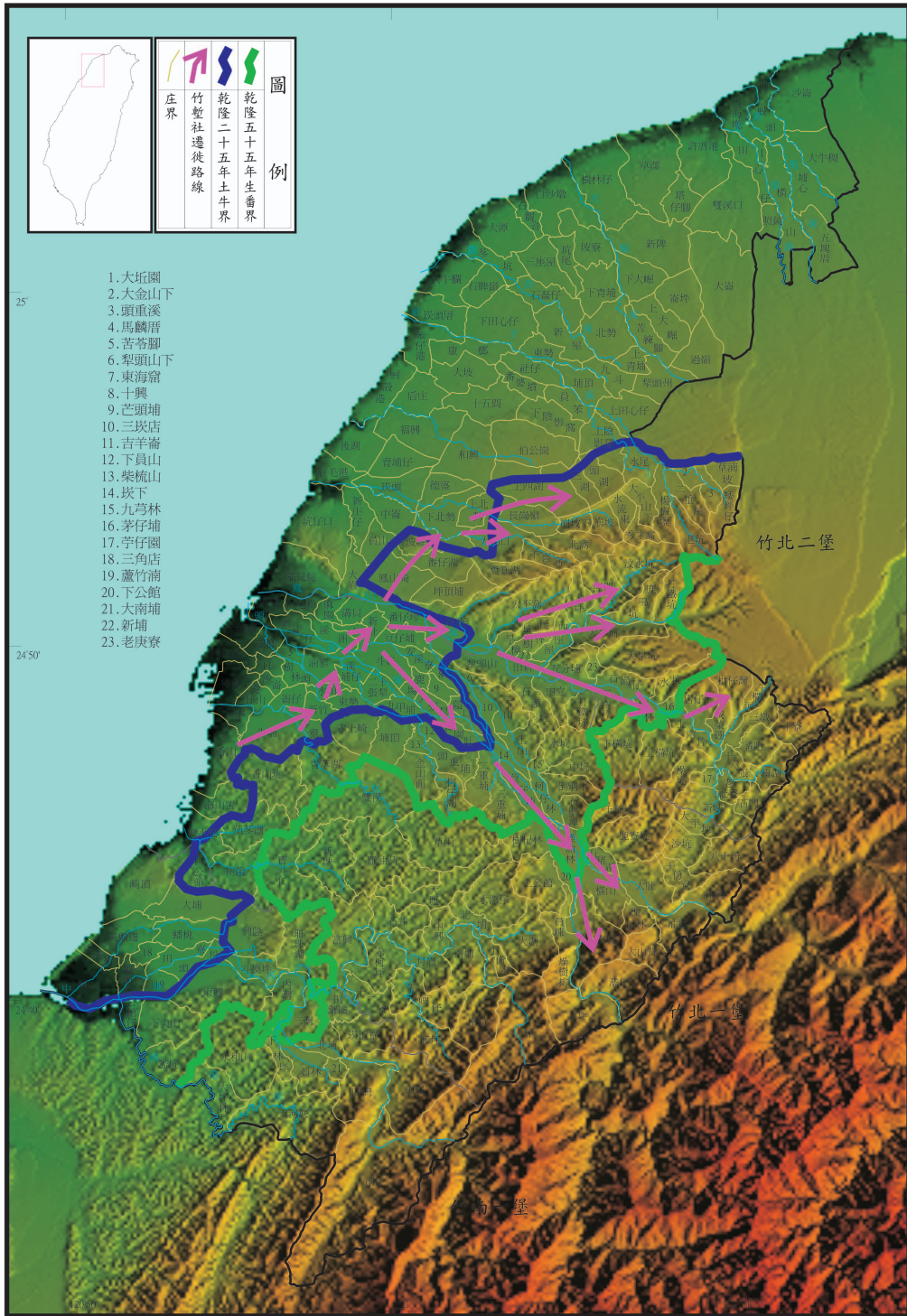
(98) 旗尾山人，〈蕃薯寮管內新港、卓猴及大傑巔社熟番の移住及び沿革〉，《臺灣慣習記事》3:3 (1901)，頁 28-29。據《福建通志臺灣府》頁 340 記載，臺灣縣東邊沿山設有望樓四座，自北而南有座落在羅漢內門的牛稠崙、更寮崙及外門的土地祠崎頂、六張犁山脚。

(99) 《福建通志臺灣府》，頁 340。該處配置給大傑巔社墾種的土地應為隘寮、石門坑、東方木、燒羹寮一帶(約今內門鄉二仁溪以東及旗山鎮口隘溪一帶)(參見圖七)。

(100) 旗尾山人，〈蕃薯寮管內新港、卓猴及大傑巔社熟番の移住及び沿革〉，頁 30-32。乾隆三十五年四月間王右弼(伊能嘉矩誤為王瑛曾)發了另一張較為簡略的諭示，收錄於《臺灣蕃政志》內(見伊能嘉矩，《臺灣蕃政志》，頁 113-114)，內容可供相互參照。



圖五 十九世紀末新竹地區番租分佈圖

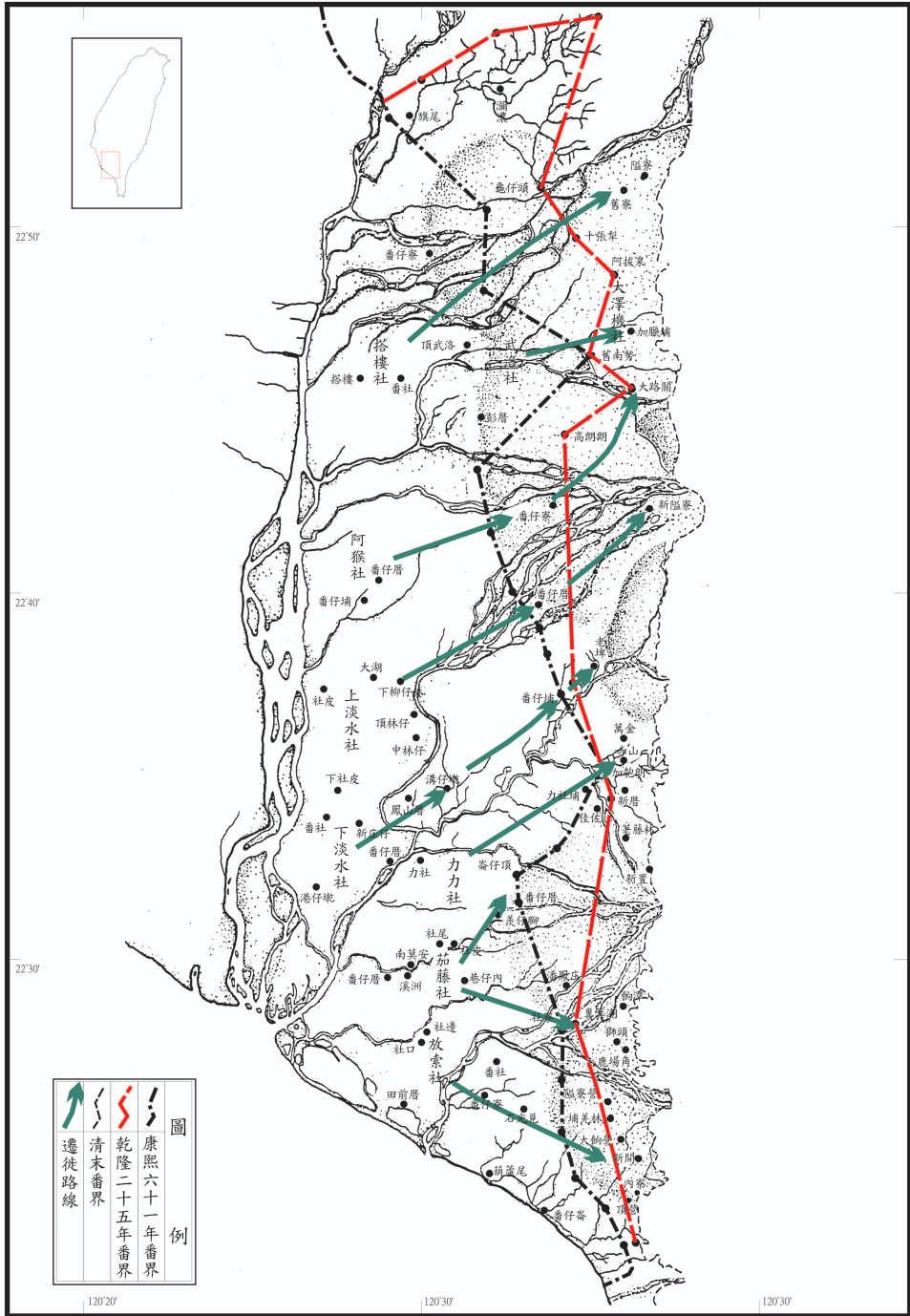


圖六 清代竹塹社遷徙圖



圖七 羅漢內、外門沿邊熟番地配置圖

說明：根據《清乾隆中葉臺灣番界圖》與本文資料改繪。



圖八 乾隆中葉鳳山八社遷徙圖

說明：本圖係將施添福〈清代臺灣屏東平原的土地拓墾和族群關係〉一文內的圖二與圖五合併，並根據其文內頁 7-11、45 有關鳳山八社遷徙的解說重繪。

十三年新港社土目大里撓、大里觀及機振芳三人率新港社番眾從征，協助知府鄒應元堵禦、追討黃教。鄒應元出入邊界地帶，途經羅漢內門烏山腳時，親眼目睹頭、二、三重埔等處原劃出界外棄為荒埔的埔地「地闊曠野，荆棘叢茂，最易藏奸出沒之處」，當即下令新港社「設柵堵禦剪除荆棘，開闢種作，以資口糧」。(101) 新港社番眾原已流離，賴之，土目大里撓等遂得以「集聚星散（底線筆者所加）社番」，守隘開墾。(102)

鳳山縣的屏東平原地區也與北路同時設立隘寮撥番把守。(103) 施添福觀察到：「沿著這一條番界（乾隆二十五年釐定的邊界——筆者註）的東側，乾隆二十年代以後，陸續派撥貧窮困苦的鳳山八社，進入沖積扇帶，在谷口附近搭寮守隘」（參見圖八）。(104) 「住守」隘寮的是鳳山縣所轄之八社熟番。依臺灣知府蔣元樞的〈鼎建傀儡生番隘寮圖說〉，鳳山縣隘寮同北路之例，「附隘埔地，聽其墾種，以資衣食」，官方並為之「分立界址，以杜爭佔」。(105) 在設隘、撥地的安排下，施添福的屏東平原研究間接見證到，原居於西側沖積平原地帶的鳳山八社熟番，乾隆中期以後開始向東遷移，定居於沿山的沖積扇地帶。(106)

番租主要座落在保留區與土牛界沿邊的事實顯示出乾隆中期以後熟番地分布的方向與位置，也顯示出在不同地帶清廷落實熟番地保護的程度不一。明顯的，在清代與日治初的土地調查資料裡，熟番社遷徙與熟番地分布的經驗事實與邵式柏西部海岸平原直至清末仍有廣大「番大租」安排下的耕地、熟番社群賴之得以存留於平原地區的說法有所抵觸。清廷的熟番地保護看來也不像邵式柏所說的，以維持西部海岸平原界內番漢族群的安定現狀為其主要目的。配合乾隆中期熟番地重分布而生的熟番地保護不能單純從維持族群分布的現狀以達成社會安定的面向來解釋。釐清了番租的數額與分布後，地帶座落的因素不可避免的會被帶入熟番地權保護的討論裡。我們接下來的任務乃是提供一個合理的理論解釋，交代何

(101) 旗尾山人，〈蕃薯寮管內新港、卓猴及大傑巔社熟番の移住及び沿革〉，頁 30；伊能嘉矩，《臺灣蕃政志》，頁 114。

(102) 旗尾山人，〈蕃薯寮管內新港、卓猴及大傑巔社熟番の移住及び沿革〉，頁 30；伊能嘉矩，《臺灣蕃政志》，頁 114。

(103) 《清乾隆中葉臺灣番界圖》上臺灣最南端的界線邊上繪有枋寮隘，注明「撥放墾社番十名把守」。

(104) 施添福，〈清代臺灣屏東平原的土地拓墾和族群關係〉，頁 57。

(105) 蔣元樞，《重修臺灣各建築圖說》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，文叢第 283 種，1970），頁 35-36。

(106) 施添福，〈清代臺灣屏東平原的土地拓墾和族群關係〉，頁 6-11。

以會有前往特定目的地的熟番集體遷徙與相應的族群分布地帶之形成，以及說明何以因分布地帶之別而有不同比例的熟番地數量、乃至於差別的番地保護。

(四)理論與經驗的落差

舊慣調查會隱而不彰的歷史變遷理論透過邵式柏的努力而得以系統性的完整化。他補全了熟番地權類型演化裡一向疏漏的年代學 (chronology)，並在這個基礎上建構了熟番地權演化的機制。他突顯熟番地權對臺灣社會形成的重要意義，並清楚的帶出國家角色以及決策過程的理性選擇邏輯。相對的，施添福等本土研究者，雖然是實在的經驗主義者，但卻並未著意於建構出規模相當的理論架構。施添福的經驗觀察固然間接暴露了舊慣調查會與邵式柏一般性理論 (general theory) 的侷限，他所建構的「國家剝削論」與「流離失所說」可惜仍尚未構成一套在架構完整性上足以並駕齊驅的替代理論。

邵式柏理論比較讓人放心不下的地方在於，他所提供的經驗資料，相對於他精緻的一般性理論而言，是如此的不足，以致於他有時候不免要藉由合理的推論來補全理論的縫隙。在資料受限之下，這種不得已的作法似乎情有可原。然而，這麼做要如何能防範過度發揮理論，乃至於小心避免犯下把自己的理論想像強加在經驗證據上的謬誤呢？

舊慣調查會明明熟知當時熟番地的實況並且充分掌握了《土地申告書》與其他日治初期土地調查的數據資料，理應知道番租數額與分布的情形，但卻未以統計圖表或其他直接明確的表達方式予以具體呈現。同時，舊慣調查會在理論上也失於直接而認真的面對上述攸關熟番地權的重要現象。更糟的是，舊慣調查會所提供的番租分類架構與演化史觀甚至還誤導了後學者對上述重要現象的觀察。邵式柏之所以在熟番地權理論上做了過度發揮，固然大可歸咎於他當時在經驗上委實難以掌握番租數額與分布的情況，但舊慣調查會作為誤導其理論的始作俑者，仍然難辭其咎。

五、「流離失所」還是「重新配置」？

如果邵式柏「熟番在西岸平原擁有廣大番大租安排下的耕地、不致流離」之

說法與經驗證據確有牴觸，如何解釋這些重新被發現的歷史事實呢？首先要面臨的問題是，對立的解釋是否成立：如果不是留住原居地，難道是流離失所嗎？

過去的研究在解釋熟番遷徙時多著重在推力（push）的面向：除了眾人耳熟能詳來自漢人直接（武力壓迫）、間接（誘騙欺詐）的壓力外，⁽¹⁰⁷⁾ 還有施添福特別著墨的「國家剝削」。⁽¹⁰⁸⁾ 清廷的保護是邵式柏仰為對抗漢人移墾者壓力、讓熟番免於失地流離的主因。依他所認定的漸進改良方式，邵式柏在時間順序上仔細呈現了清廷逐步減輕熟番稅負，節制地方衙門和駐軍對熟番勞力與財物的榨取，以及強化對熟番土地權利的制度性保護。施添福並不是沒有看到這些變化。但是，他強調，前期以重稅為主的「國家剝削」，在乾隆中期以後逐漸由重役——特別是撥派守隘——所取代，仍然繼續構成熟番不能安業力農的主因，而造成失業流離的壓力。⁽¹⁰⁹⁾

施添福有力的舉證了乾隆中期以前，竹塹地區（與屏東地區）土牛界內的熟番地業已流失幾盡，只殘存土牛界沿邊少許社地。同時，他透過對竹塹與屏東地區的區域性研究顯示，⁽¹¹⁰⁾ 乾隆中期時有熟番社大量遷離原居地的現象。⁽¹¹¹⁾ 施添福進而據以概推國家保護番地之有名無實，導致熟番失去產業、流離失所，據以作為國家剝削的例證。然而，《土地申告書》等資料卻從另一面顯示出乾隆中期以後的熟番地保護是如此的有效，以至於土牛界內殘存的熟番地（最少在形式上）仍得繼續收取番租直至清末。這個經驗事實挑戰了施添福一向質疑的，番地保護法規是否真能有效執行的問題。乾隆中期以後，法規的疏漏和界定不清以及執行不力的問題似乎得以大幅改善，清廷積極落實了沿邊一帶土牛界內殘存熟番地的保護，這項保護同時也遍及界外新撥給熟番的保留區土地。

(107) 伊能嘉矩，《臺灣蕃政志》，頁 285-287；黃富三，〈清代臺灣漢人之耕地取得問題〉。

(108) 施添福，〈清代臺灣屏東平原的土地拓墾和族群關係〉；施添福，〈區域地理的歷史研究途徑：以清代岸裡地域為例〉，發表於中央研究院民族學研究所主辦，「空間、家與社會研討會」（1994 年 2 月）；施添福，〈清代臺灣岸裡地域的族群轉變〉，發表於中央研究院臺灣史研究所主辦，「平埔族研究學術研討會」（1994 年 4 月）；施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉；施添福，〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉。

(109) 施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉；施添福，〈清代臺灣岸裡地域的族群轉變〉。

(110) 施添福，〈清代臺灣屏東平原的土地拓墾和族群關係〉；施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉；施添福，〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉。

(111) 屏東地區的熟番遷徙請參見圖八。本文的圖三、圖五、圖六以及就《土地申告書》上新竹地區番租分布地點的數據分析（表二），也從另一個角度確認竹塹地區熟番遷徙的結果。

前述這些各有所重但卻又相互牴觸的現象，表面上看起來好像是在暗示：乾隆中期以前，施添福的看法比較正確；而乾隆中期以後，則以邵式柏的較為正確。⁽¹¹²⁾這是不是在說，雙方局部而言並沒有錯，只是要避免過度概推？事情看來並沒有這麼簡單。首先我們必須判明施添福與邵式柏的說法到底是不是構成兩個互斥的邏輯？還是僅只在現象的觀察上程度有所差異？

邵式柏強調「理性計算」的清廷為維持族群安定現狀、降低控制成本，而以承認熟番既有領地主張、保護番地為政策基調；施添福則一再舉證清廷「國家剝削」所造成番地流失與熟番遷徙。雖然對於清廷國家角色的看法出入頗大，兩人的理論卻有共通處。他們一致認為，十八世紀臺灣的熟番地政策，除了雍正時期短暫的、可以被視為變調插曲的番地開禁外，法令基本上是以保護熟番地權為基調。⁽¹¹³⁾雍正朝除外，兩人基本上將熟番地的流失歸諸行政執行上的落差——地方官與胥役的「違法」⁽¹¹⁴⁾——以及，或許並沒有那麼重要、但卻構成法令執行成效不彰的原因之一——法令上番地的界定不夠明確、周全。⁽¹¹⁵⁾然而，兩人皆未系統的說明番地流失的管道。事實上，兩人就番地流失的解說採取的是同一套邏輯——官吏的失職違法——雙方僅只有程度上的差異，但卻得到表面上看似相反的結論。這種情形可以類比為鏡像 (mirror image)：雖然左右相反，卻是同一件東西。

如何說明乾隆中期前後在熟番地流失上明顯可見的差異呢？答案或許不在於乾隆中期以後官吏「失職違法」不再那麼嚴重。文獻並未顯現出當時清廷在臺的吏治與廉潔有何顯著改善，兩人也沒有討論到。更值得關切的是，這個直接訴諸於官吏個人偏差行為，以實務與法理間的乖離來處理的解釋本身，仍然欠缺一個系統性的邏輯。如果不滿意於這種不成理論的說明，就必須正面回答為什麼清廷在處理熟番地權主張時會表現出如此的前後矛盾。

(112) 這個論點源自一次研討會裡施添福對筆者論文的評述。

(113) 邵式柏用的字眼是：“backed the land claims of indigenous peoples”以及“the accommodation of aboriginal land rights”，見 John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 5。

(114) 或用邵式柏的話來說是「縱容」(lax enforcement)，見 *Ibid.*, p. 274。

(115) 邵式柏認為「清廷從未清楚界定何謂正當的熟番領地主張，對熟番土地主張的承認也是逐案而定的 (on a case-by-case basis)」，見 *Ibid.*, p. 301。

針對施添福國家剝削論無法說明的乾隆中期以後的熟番地保護，邵式柏倒是提供了一個系統的理論解釋：在理性國家的統治經濟學下，清廷「順應」了民間大小租多重地權制。邵式柏的順應說雖然表面上符合一般官書保護熟番祖遺土地以維護社會安定的說詞，然細究熟番地保護的對象（原領地抑或沿山近邊的新配置地）、保護政策的目的（維持族群安定現狀抑或促成族群重分布）以及乾隆中葉以前熟番原領地幾近流失殆盡的現象後，卻顯得格格不入。如果清廷那麼在意支持熟番土地權益的主張，並以保護熟番地權、維持族群安定現狀為政策基調的話，何以在乾隆中期以前縱任土牛界內西部海岸平原的熟番地流失幾盡呢？作為統治基調的熟番地權保護何以落到這個結局，本身就是一個非常值得討論的問題。如果熟番地政策一時的波動（邵式柏所謂的「封禁」與「殖民化」間的擺盪）或地方官法令執行上的疏失不足以說明上述熟番原領地幾近流失殆盡的事實，熟番地到底是循何途徑流失的呢？又，何以在熟番原屬地幾近流失殆盡這個無可挽回的結果發生後，清廷方才認真試圖保護熟番地，而且還積極的予以落實呢？這些問題的解答不是在上述施、邵兩種立場間選擇其一，或區辨出各自立場所適用的特定時期就可以輕易解決的。

《土地申告書》資料顯示，清末臺灣熟番地分布主要集中在保留區與土牛界沿邊。非得要在「流離失所」與「留住原居地」兩端選擇其一，顯然有所困難。番地分布的現象本身也不容許我們在兩者間採取一個「中庸」的見解。現象本身帶入了一個新的認識面向——熟番離開原居地，但並非流離失所，而是被安頓在特定的地帶。

如果熟番確有遷徙，其遷徙的理由何在？雖然已有許多學者分別就推力面，以及就推力是否大到足以壓迫熟番遷徙的程度，做出不同的評估，但如果考量遷徙後熟番地的分布多集中在政府規畫的保留區，而且巧合的多在清廷推動邊境政策與熟番地政策大變革的乾隆中期發生的這些事實，筆者以為，稱熟番的遷徙為「流離失所」，恐怕不如「重新配置」(reallocation) 一詞適切。在這裡使用重新配置一詞所要強調的是「拉力」(pull) 的面向。姑且讓我們拋開邵式柏熟番繼續保有原領地的僵固觀念，看看熟番的遷徙是否與清廷重新撥給土地並加以保護有關呢？如果國家刻意的安排也是導致熟番遷徙和決定其去處的重要關鍵，是否以重新配置（而不是流離失所）稱之為當呢？

就乾隆中期以後的階段，如果邵式柏的理性國家說不適用，我們必須就熟番地的保護以及熟番地集中座落在（或「被配置」在）非原居地的特定地帶，提供另一套合理的解釋，除了說明熟番遷到哪兒以及爲什麼在這個時候遷以外，更重要的，還得說明因地帶而異的差別保護。就乾隆中期以前的階段，如果施添福的國家剝削說不適用，我們還是有必要解釋界內番地流失幾盡的事實，必須提供一個系統性（而不是因個別官員而異）的解釋，理出熟番地流失的各種管道，說明熟番地何以集中在特定時期快速而大量的流失（顯見並不是一般所認爲的個別官員瀆職的結果），以及解釋清廷爲什麼失於保護（或不積極保護）熟番地。

六、熟番地的流失與保護

熟番地流失最難解的「謎題」莫過於難以自明文法規上找出其流失的管道。熟番地到底是如何被陞科過戶到漢人名下而流失呢？最爲簡單的回答當然是官吏違法失職。然而，熟番原領地的流失既然遠甚於保留，而且事實上幾近於流失殆盡，這樣普遍的現象實在很難直接用零星的官吏個人偏差行爲（違法失職）來說明。即使透過鑽法律漏洞，迂迴法規取得熟番地，規模這麼大的番地流失照理也應該有一定的途徑可循，諒非全無規則可言。莫非有些隱而不彰的流失管道仍待發現，或者雖有流失管道但卻被當作違法的「例外」處理掉（例如《私法》之稱番業戶轉賣番地爲「變例」），遭到視而不見的待遇，而向未加以系統性的分析？要如何從蛛絲馬跡中找出線索無疑是研究者面臨的最大考驗。面對這種接近偵探辦案的窘境，舊慣調查會的番租分類起初看似方便，後來卻因其分析觀點係以現代形式逆推並遭受到演化史觀的扭曲，反而造成認識上的障礙。有鑑於此，筆者在使用舊慣調查會的資料上被迫不得不事先從事一個清洗處理的過程，把被舊慣調查會地權分類架構拆解、分別納入不同類目裡而面目全非的個別案例，予以重組還原。從復原的完整案例內涉及番漢地權的爭議及其發展的過程，筆者試圖把原先舊慣調查會視爲麻煩不易處裡而刻意避開的「變例」，再放回歷史的脈絡裡重新解釋。就這些因爲後來制度的改易而顯得古怪、退化、不完全的慣習，筆者針對其殘留下來的歷史痕跡，重新理出番漢地權安排裡原本曾經發生作用的機制，

並從案例的細節裡抽絲剝繭找出熟番地流失的迂迴蹊徑。(116)

從批判（《私法》與《土地慣行》等日人權威著作裡）「番租在性質上與大租無異」這種以今推古、一以概之的籠統看法出發，筆者力圖釐清各種番租類型及其演變過程，(117) 並在這個基礎上說明十八世紀熟番地流失的管道（參見表三）。簡言之，康熙朝由於法規制度的紊亂，番地的流失主要是透過「民番無礙、朦朧給照」的管道，漢業戶假借無主荒地名義報墾番地陞科轉成民業。根據當時的契字、合約書、與墾照，「民番無礙」，具體來說，是取得掌理番社公共事務的人員如通事、土目、社商以及（如果有的話）鄰近漢庄鄉職人員如管事、保甲長等簽名蓋章具結對該地的開墾沒有異議。通常的情形是，民番透過私約合同，商定雙方可以接受的報價後，提出該無異議的聲明。一旦具結民番無礙，縣官——核發墾照的主管——就可以放心給照，准許報墾者立戶名、設立墾庄開墾。土地墾成後，墾戶予以陞科（登記納稅）而取得法定的「業戶」身份，(118) 其所持有的「業」因陞科而正式成立。「朦朧給照」則意指縣官並未仔細查證申請者「民番無礙」的宣稱是否屬實，或未到地查明四界有無爭議，就批准墾照。這種把「番地當荒地」給墾的方式，筆者姑且戲稱為「民番無礙、朦朧給照」。

雍正朝為收拾前朝稅制的爛攤子與失實的土地、人口資料，銳意進行清理田園、戶口的地稅改革，而造成以「番佃墾戶」首報陞科為主要管道的番地流失。番佃墾戶係墾耕番地具有番社佃人身分的漢籍開墾領導者。(119) 他們不是一般直接從事耕作的墾佃。他們通常作為中介人，替番社招引其他佃人並代墊其創始的

(116) 詳細內容限於篇幅在此無法一一交代，還是煩請讀者參見筆者專就此一議題所寫的專論（柯志明，〈清代臺灣熟番地權的分類與演變〉）。

(117) 柯志明，〈清代臺灣熟番地權的分類與演變〉。

(118) 又以「業主」或「田主」稱之，參見《私法》，頁 233。

(119) 雍正二年正老除開墾番地之禁令，開墾番地鹿場「聽番租與民人耕種」後，依據《私法》的說法：
（租墾番地）本為租與土地之意，但在實質上卻全屬給墾。其給出土地的契字多書明給墾字、招佃批、墾耕字等，由番交付漢人收執，一如漢人墾戶對佃戶給出埔地的情形，其內容亦與給墾契約大同小異。然而，漢番間的給墾與漢人墾佃間的給墾有異，名義上雖為給墾或永耕，其實多為買賣（底線筆者所加）……故不能根據其行為的名稱來下判斷，而應視其內容以區辨出其是否有租與的實質（底線筆者所加）。（《私法》，頁 353-354）

戴炎輝逕稱番地之墾墾為「賣墾」，參見戴炎輝，〈清代臺灣之大小租業〉，《臺北文獻》4:8 (1963)，頁 31-33。此處援引《私法》與戴炎輝的說法提醒讀者，在雍正八年准許番業戶成立（准熟番照漢墾戶一例立戶招佃報墾）之前，墾墾番地的漢人通常與一般的佃戶有別，本文特稱之為「番佃墾戶」。

表三 熟番地流失的管道

流失管道	變更為民田的原因	租稅負擔	備註
雍正五年前			
1 民番無礙 朦朧給照	漢業戶以無主荒地 名義立戶設庄請墾 番地	正供 (+私約貼納社餉)	雍正三年奏准番地「租 與民人墾種陸續陞科」 後，貼納社餉化暗為明
雍正五至九年			
2 番佃墾戶 首報陞科	貼納社餉墾耕番地 逃稅的漢人番佃墾 戶自首報陞	重科 (正供+番租)	統歸入雍正七年入額起 科，*仍貼納社餉
雍正八年後			
3 番業戶轉賣	番社立戶請墾後轉 賣過戶或墾成陞科 後轉賣過戶	重科 (正供+番租)	雍正八年，准番業戶成 立，乾隆三十三年後番 業免陞

說明：*乾隆三年再次追認番佃墾戶購買的番地，准予報陞。之後，嚴申禁令，禁止漢人貼納番租購買番地，一旦查獲，通常是由番社（而不是購買的番佃墾戶）首報陞科。從嚴時，則將購買番地墾成的田園充公。

資本，乃至出資開築水圳，藉以向佃人收租。對番社而言，這些人是作為中介替番社招墾漢佃的「漢佃首」。對其下從事實際耕作的一般墾佃而言，番佃墾戶因為與一般墾戶一樣領導開墾及出資、開圳，為酬庸其功勞，故有向其納租之約定。不過，因為番佃墾戶並未向官方請墾，領取墾照，取得合法的墾戶身份，因此也沒有辦法在墾成後將土地陞科取得合法的業戶身份。是以，對政府而言，番佃墾戶仍然只是「地下墾戶」。雍正朝清理匿報田畝時特赦了這些藉名番社佃人逃稅的漢人開墾領導者。要求其將墾成的番地陞科。首報陞科後，番佃墾戶就正式成為政府承認的業主，可以合法的招佃收租。

在康熙末期及雍正時，番社所擁有的田園事實上多為番佃墾戶所開墾，不過假借番地之名逃避正供。雍正時的稅制變革大量舉發這類假冒番地的漢墾田園。除要求番佃墾戶如實報陞外，地方責任官員還認為，熟番本身其實也有能力招佃開墾陞科。臺灣道劉藩長在他雍正八年三月八日重要的稅改奏摺裡提及：「近來

土番亦漸習耕種，果能開墾，俱照民人一例報陞」。⁽¹²⁰⁾從雍正八年彰化知縣張興朱就東螺社賣夏里與七張犁兩庄所出示的曉諭⁽¹²¹⁾來看，熟番自己招墾報陞並轉賣田園的現象當時確已發生。這應該是番業戶之濫觴，劉藩長之議顯然已付諸實行。熟番既然可以報陞土地成爲業主，其所請墾及報陞之土地轉成民業後，自然也如民地一樣可以自由轉讓、買賣。而後，番業戶將報墾或墾成陞科的土地轉賣漢人也成爲番地流失的重要管道。乾隆前期在政策方向上雖然曾有回復番地封禁與族群隔離的意圖，然而因爲把重點放在防範界外私墾，對於界內熟番地保護實有欠周詳，僅只消極採取禁止漢人貼納番租贖買熟番地的措施，卻仍然延續雍正末期開放番業戶與民一例報墾番地陞科的政策，以致番地流失之漏竄仍未禁絕，熟番地以番業戶轉賣過戶給漢人的迂迴方式繼續流失。直到乾隆中期清廷才採取積極的態度予以防堵。藉由創設免正供的「番大租制」，熟番地得以免除陞科，杜絕了熟番地流失最後的管道，政府並以法令強制規定番租額。

釐清了熟番地流失的程度與管道後，我們方得以放心探討其流失與保護的原因。邵式柏認定清廷在有限的財力、人力重重限制下，難能竟得以有效的統治臺灣。出於對清廷精明靈巧之臺灣統治的深刻印象，邵式柏找出其維持低控制成本的祕密在於有辦法不斷的調整政策，以維持族群間的安定現狀，而達成社會穩定。就之，清廷基本上仰靠的是支持熟番對既有領地的土地權利主張，並漸進順應民番間逐漸形成的大小租多重地權土地租佃慣習。清廷如何靈活的調整熟番地權政策，去調適經濟、人口環境的變化，以遂行有效統治的目的，遂成爲邵式柏主要關切所在。相對於施添福的「國家剝削」說，邵式柏對於熟番地保護著墨較多，也影響他對熟番地流失程度做出與施添福等人南轅北轍的評估。

施添福專重「國家剝削」對熟番地流失的影響。根據他的說法，乾隆朝以前，番地流失的主因是重稅（苛重的社餉與衙門的陋規），乾隆朝以來，則以守隘的重役（造成熟番無法「力農」）爲其主因。他對於熟番作爲質樸順從的臣民（與漢人對照），反倒受到國家更爲苛刻的剝削，多所著墨。相較之下，清廷保護熟番地的法規與措施（這是邵說的焦點所在），以及熟番與清廷間的結盟關係，還有更重要

(120) 國學文獻館編，《臺灣研究資料彙編第一輯》（臺北：聯經，1993），頁 3522。

(121) 《清代臺灣大租調查書》，頁 600-601。

的，前述二者間不容忽視的關聯，似乎並未受到施添福足夠的重視。

儘管經驗事實與邵式柏理論所預期的結果並不一致，我們可以逕自從界內熟番地流失幾盡的最後結果，倒過來推斷清廷的熟番地保護政策不過是一齣虛有其表的鬧劇嗎？界內番地在乾隆初期已經流失幾盡；乾隆中期以後的積極保護措施，對界內熟番地來說，雖然試圖「亡羊補牢」，但卻已非「為時未晚」。儘管如此，我們從施添福觀察到的三個人文地理區卻同時可以看出一個一向被他輕忽的重要現象，那就是，熟番雖然喪失土地離開了原居地，但他們卻在乾隆中期以後重新安頓於新的地域——保留區（就本文所提供的《土地申告書》資料，精確的說，是保留區與土牛界沿邊的地帶）；而且，就日治初地籍普查內番地分布的資料與施添福的資料相互比對，乾隆中期以後熟番在土牛界沿邊與保留區的土地，直到清末並未再度流失。⁽¹²²⁾ 這恐怕得歸功於清廷當時（乾隆中期）在法規上與行政上積極落實的熟番族群重新配置與熟番地保護。乾隆中期在地理上明顯可見的土地與人口重分布現象，以及政策上伴隨發生的熟番地重新配置與保護措施，在施添福以「國家剝削」為基調的理論裡，似乎並未得到周全的照顧。

相對來說，邵式柏以維持族群安定現狀為重心的「統治經濟學」理論，雖然在國家的角色上有力的批駁了「忽略說」，但由於過度拘執於清廷支持熟番既有領地主張的定見，卻過於急切的否定了「流離說」，因而對於界內熟番地早已在乾隆初期流失幾盡與乾隆中期熟番地重配置的經驗事實有著先入為主的盲點，遂失於構成一個力足以取代國家剝削論的說法。

乾隆中期以後清廷雖然對於界內所剩無幾的殘存熟番地進行亡羊補牢式的補救（請不要忘了更重要的熟番地重配置現象），但畢竟不是出自，如邵式柏所認為的，以承認熟番既有領地的土地權利主張與維持族群安定現狀為出發點的考量，而是另由其他的目的所促成的。如筆者前此一再強調的，熟番地保護措施與乾隆中期清廷落實三層制的族群分布及實施隘番制兩者間的關聯值得深究。

乾隆中期以來撥派大量熟番人力常駐隘寮、巡防邊界的現象，在施添福的理論裡，是受到相當的重視。只不過，施添福的觀察主要在於，守隘勞役如何嚴重影響熟番的農耕活動（以致於無法「力農」），並視其為乾隆中期以來番地流失的

(122) 不少租業或已典賣，但至少名目上業主權仍在熟番手上。

主因。邵式柏則僅只一般性的將守隘了解為清廷與熟番長期以來一直存在著的合作關係的一種，時而又說清廷保護熟番地權故要求他們守隘作為回報。⁽¹²³⁾ 當我們將乾隆中期設立的隘番制與同時發生的有關熟番地權的制度性大變革（諸如熟番地保護法規的改善與落實、專責護番之理番衙門的設立、熟番地的重新配置等）放在一起，試想它們之間是否有所關聯時，不免會訝異於兩人為何如此輕率的遺漏這個關鍵性重要的議題。或許只能說，由於兩人過於僵固的執著於清廷特定的施政取向——分別是「剝削」與「保護」——以致於對乾隆中期熟番地權政策，何以從消極封禁隔離轉變為積極保護的迫切原因，並未加以細究。這些配套成形的制度變革背後的驅動機制，並未被清楚的辨識出來。⁽¹²⁴⁾

七、從消極的封禁隔離到積極的番地保護

領有臺灣之後，清廷早期是以消極的態度治理臺灣，主要考慮的是「防患」，對漢人移墾採取封禁的政策。康熙朝對於臺灣聚居的大量漢人移墾人口深具戒心，認為這些人可能會惹是生非，或打破族群間的均衡，引起社會動盪（即使被邵式柏封為「支持殖民化」的清世宗其實也持這種看法）。然而，在大陸移民偷渡來臺無法禁絕，而福建對臺灣糧食的依賴又日益加深的情況下，僵硬的封禁政策不斷的遭受挑戰。

(123) 用邵式柏的話來說：“In return for requiring Han settlers to pay rent to the tribes on the border land, the government imposed an obligation: the civilized aborigine tribes were to organize militia to guard against raw aborigine attack”（見 John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 283）。邵式柏另於導論一章裡引用乾隆三十八年霄裡、龜崙、擺接、武勝灣四社聯合招墾三角湧福安埔的墾契（《臨時臺灣舊慣調查會調查第一回報告書附錄參考書》，頁 56-58）作為例證：

Yang（閩浙總督楊廷璋——筆者註） ordered that civilized aborigine braves be used to guard strategic passes along the raw aborigine border. These braves were to be paid guard rations out of the rents tribes received from Han tenants. This was an attempt to go beyond simple protection of aborigine land rights and to impose an obligation on the civilized tribes to render service. The San-hsia patent of 1773 discussed earlier reflects the terms of this decree.” (John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 19.)

此段文字言明邵式柏對政府保護番地與熟番守隘之間因果關聯的見解，但令人費解處在於，所引墾契內提及的是僱請「鄉勇」守隘，守隘的並非熟番，而是漢人。

(124) 邵式柏的部份或許還要加上過於理所當然的視「番大租制」為「熟番地權演化」最終的制度化結果。

藍鼎元一向被視為開發主義理論的化身。在檢討康熙六十年朱一貴事件善後時，藍鼎元跳出既有的思考架構，直接質疑既存的番地封禁與族群隔離政策。⁽¹²⁵⁾對他而言，以治安與社會安定為主要考量的封禁隔離政策失之過於保守，而無法達成預定的目的。熟悉臺灣情況的藍鼎元從現實的可行性與統治的實效來挑戰既定政策。他的論點強調，消極的封禁已經不可能阻遏不可逆轉的移墾潮流，清廷應改以積極的態度來面對開發，將以單身移民為主要人口成分的畸形社會（家庭）結構正常化，扶植一個能滿足百姓生計的農民社會，如此才能真正達成社會安定與有效治理臺灣。為此目的，他建議開放番地、民番一體對待，排除過去封禁政策下對開發所設下的諸般限制。

然而，對熟番而言，在缺乏過渡時期的相應保護措施下與漢人一例的番地開放政策，無異是赤裸裸的「殖民化」（邵式柏的用語）。雍正朝（五至九年）的地稅改革透過特赦及減稅，鼓勵過去墾墾番地匿報逃稅的漢人番佃墾戶首報陞科，自雍正八年以後准許熟番與民一例自行設立番業戶報墾番地陞科管業。以上的措施實際上近乎是將熟番地開禁。番地開禁與民番一例的平等主義原則，對經濟競爭上處於不利地位的熟番少數民族，構成了生存上實質的威脅，導致治安上的嚴重後果。北路熟番在雍正九至十年鋌而走險。

封禁或開發番地，就其各自所欲解決的問題與製造出來的後果來看，利弊得失可說是見仁見智。因此，在清廷官員與學者間爭論不休，構成政策的兩難。表面上看來，北京朝廷對這個問題的見解也相當不一致。清廷在臺的番地政策，就邵式柏的描述，似乎不斷在封禁與開發兩種立場間擺盪。不過，正如我們的研究所顯示，清代臺灣的熟番地政策除治安的考量外，還牽涉到更廣泛的問題：財稅結構的改革，族群的衝突與集體行動，以及清廷族群結盟策略的選擇。除此之外，政策本身的意圖與產生的結果，往往有相當的落差，甚至因為出乎意料之外的結果導致政策的流產與改換方向。政策的選擇因此不見得可以化約成個別皇帝或官員在隔離或開發兩者間選擇其一的立場偏好。特別是創始於乾隆十年的三層制族群分布被納入清廷臺灣族群政策與熟番地權政策的首要（如果不是核心）參考架

(125) 藍鼎元，《東征集》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，文叢第12種，1958；1732年原刊），頁34；《平臺紀略》，文叢第14種，1958；1732年原刊），頁54。

構，並在乾隆中期以後落實以來，以封禁／開發簡單兩分之架構來了解熟番地權政策演變的作法，愈發顯得不切題。

(一)地稅改革的意外結果

由於開放番地給貼納番租贖買番地的漢人報墾陞科，以及在北部新墾區設官增兵，雍正朝被施添福描繪成一個「鼓勵開墾」（邵式柏稱之為「稅收饑渴」〔hungry for land-tax revenues〕與「支持殖民化」〔pro-colonization〕的朝代；相對而言，乾隆朝則被視為「厲行禁墾護番」（邵式柏稱之為「恢復封禁隔離」〔revived quarantine〕的朝代。⁽¹²⁶⁾ 這種刻板印象值得進一步商榷。與其說雍正朝的熟番地政策是在執行全面的殖民化，不如說是稅制改革下始料未及的意外結果。雍正朝與乾隆朝在擬定熟番地政策時所面對的相關背景結構大不相同。其中最大的差別在於，雍正朝承繼了康熙朝消極統治所留下的問題叢生的爛攤子：由於舊稅額過重兼以稅制的不合理，漢人開墾的田園大量隱匿於不用報陞納供的熟番地名目下，以致田甲不清、戶口不明，構成統治與治安上的嚴重隱憂（或許還與其他行政體制上的積弊共同導致臺灣統治的危機——康熙末年的朱一貴之變）。雍正五年以後透過減稅、首報陞科與採行民番一例的番業戶制等地稅改革措施，清廷試圖徹底解決人口、地籍與稅制混亂無章的問題。就預定全島田園一體施行新的低稅率的作為來看，雍正朝的地稅改革並非如邵式柏所言，以增加稅收為主要目的。⁽¹²⁷⁾ 但前述地稅改革內熟番地權相關措施卻無意間造成鼓勵漢人開墾與熟番

(126) 施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉，頁 75-82；John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 18, 137-139, 195, 260, 304.

(127) 邵式柏認為雍正朝的地稅改革目的在增加稅收，增稅是以增加課稅土地的面積——而不是增加單位面積的土地稅——來進行的（見 John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 18）。然而，當時北京中央朝廷並無增稅的意圖。雍正九年總督劉世明總結該地稅改革的題本（《臺灣研究資料彙編第一輯》，頁 4225-4260），對整個處理過程與原委有相當清楚的說明。就戶部建議對低稅率的新墾田園與高稅率（沿用明鄭稅率）的舊墾田園，全面實施新稅率的方案來看，稅收是要減少而不是增加。在戶部要求統一適用新的低稅率下，反而是地方官擔憂馬上採行新稅率的話，與既定稅額間的差額不知如何彌補。地方官與臺灣的業戶仕紳們協商後建議，在過渡時期舊墾的田園仍暫時依舊稅制課徵。臺灣地方官民達成的折衷方案是，等到全島田園依新稅率計算可以到達過去既定的稅額時，才對舊墾田園施行新稅率。此案奏准通過，見王必昌輯，《重修臺灣縣志》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，文叢第 113 種，1961；1752 年原刊），頁 112。換句話說，在全臺田園均以新稅率徵收而能夠不低於（未實施地稅改革前）全臺稅收原額時，方才全面改行新稅制。就此而言，增加稅收顯然不是地稅改革的立即關切所在，至少不是世宗與戶部的主要關切。

地流失的結果。生計受威脅的熟番起而武力抗拒，引發了雍正時期最大的動亂：雍正九至十年北路熟番的叛變。

在閩浙總督郝玉麟主事之下，官軍引漢人「義民」為奧援，平定了番變。作為酬庸，郝玉麟延長首報陞科政策，追認亂後漢人趁人之危贖買的北部（彰化縣與淡水廳）大批熟番地。郝玉麟以上的作為不免讓邵式柏得到雍正朝即使在番變動亂後，仍然一意執行支持殖民化政策的印象。⁽¹²⁸⁾不過，如果從亂後世宗與戶部一再堅持將田土歸還叛番（此議事實上戶部奉世宗旨已擬議遵行，經郝玉麟力爭方才於乾隆朝初年改易），以及後來郝玉麟的善後措施內再度禁止漢人贖買番地的做法來看，這些被解釋為「殖民化」政策的後果，或許只能稱為地稅改革及社會動亂的一時副作用，一個影響深遠但卻出自無心的意外結果，並不是雍正朝意圖增加稅收而追求殖民化政策所致。

(二)界內熟番地的消極保護

換個角度來看，乾隆朝對熟番原領地土地權利主張的維護也不見得真心。郝玉麟乾隆三年立法明令「嗣後永不許民人侵入番界，贖買番業」，被引為禁墾護番楷模。⁽¹²⁹⁾他雖然正確的診斷出雍正朝番地流失的主要管道——番佃墾戶貼納番租贖買陞科——並加以防堵，但就事後番地繼續流失的結果來看，他的作為比較像是在應付交差，而不像是有決心徹底禁絕漢人開墾番地。怎麼說？郝玉麟的禁令並沒有杜絕起自雍正八年的番業戶轉賣。番業戶依照民例自行立戶將番地報墾陞科後，轉賣過戶給漢人，此一番地流失途徑仍然繼續存在，漢人仍得以輾轉取得番地。我們從契字資料裡得知，番業戶報墾番地後，多數不久即將土地轉賣過戶，僅只保留少許番租。番業戶轉賣與貼納番租贖買番地的方式比較起來，雖然多出一道熟番自行報墾的程序，但兩者的租佃安排其實相當接近。

除了番業戶自行報墾番地陞科成民地轉賣過戶給漢人以外，雍正後期與乾隆前期清廷強制要求番社將漢人私墾的番地首報陞科，也構成番地轉變為民地的重要途徑。除了公開的番業戶轉賣仍然維持合法、未被阻斷外，熟番、漢人間私下

(128) John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 18, 138.

(129) 施添福，〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由〉，頁82；John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, pp. 139, 151, 268-270.

的租贖也一直難以禁絕。封禁番地、阻絕熟番漢人間族群互動的封禁番地政策，在違逆人口流動與經濟開發的趨勢下，只能消極的以法令來嚇阻番漢間私下的土地交易與租佃關係。面對漢人移民大量湧入、民墾番地難以禁絕的事實，清廷若不願因驅趕大批的私墾漢人引起社會動盪，只好一再承認既成事實。乾隆前期雖然明令禁止漢人購買番地報墾陞科，不過，一旦發現熟番招漢佃戶私墾番地，仍然強制熟番報陞：號稱「從寬」以首報陞科的方式處理。⁽¹³⁰⁾

雍正時期的番地開放是在番社招漢佃戶就與漢墾戶一體對待的平等主義原則下進行的。在地稅改革時期，清廷特赦欺隱田畝。漢人番佃墾戶、熟番均可報陞原本私墾的番地（當時首報陞科者明顯以漢人番佃墾戶報陞居多）。乾隆前期雖然明令封禁番地，但卻仍然允許熟番自行立戶報墾轉賣番地；倘使熟番暗地裡招漢佃戶私墾，不依法報墾陞科，被舉發後，清廷通常還是依民番一例的原則處理，強制番社立戶陞科納供。在這種情形下，番地變更為民地的流失途徑事實上並未杜絕。熟番立戶報陞後，通常不久仍循番業戶轉賣的途徑流失。雖然自乾隆三年以來，招佃私墾的番地被舉發後，通常只給熟番（而不是番佃墾戶）自行首報陞科。可是，從番業戶轉賣的現象層出不窮來看，乾隆朝前期對界內熟番地的保護，可說是採取了相當消極的態度。

(三)三層制族群分布的浮現

在清廷消極的保護下，雍正末期與乾隆初期界內熟番既有領地大量流失，造成熟番向近山平埔遷徙的現象，顯示出族群重分布的跡象。熟番夾在生番與漢人中間的事實導致他們日益扮演起隔離雙方的角色。在這種環境背景下，藉助於高山乾隆十年奏准的「生番在內、漢民在外，熟番間隔於其中」⁽¹³¹⁾ 三層制族群分布架構，清廷封禁漢人開墾生番界的政策除了原本仰賴的生番殺害與法令懲罰外，還得以發展出更為細緻、周全的新機制。⁽¹³²⁾ 同時，三層制也給舊有在開放與封禁

(130) 少數發生治安事故的時候還真的是「從嚴」將私墾之番地依法充公，如水沙連官庄與拳頭母山官庄。

(131) 高山奏詞，見臺灣銀行經濟研究室編，《清奏疏選彙》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，文叢第 256 種，1958），頁 41。

(132) 高山之奏疏編入《清奏疏選彙》，頁 39-44，名稱為〈陳臺地事宜疏〉。原件全文軍機處抄謄的副本（軍機處奏摺錄副）現藏中國第一歷史檔案館（編號缺）。「開面」（軍機處章京抄寫奏摺時在封面上標明某人所奏某事的簡由）名稱為「福建布政使高山奏陳臺郡民番現在應行、應禁事宜由」，上奏日期為乾隆

間擺盪的熟番地權政策開啓了新的思考界域 (horizon)。

高山奏准施行的三層制族群分布架構固然給舊有的邊界政策帶來轉機，但是，他本人當時似乎尙未能充分掌握到新制度對熟番地權所可能帶來的衝擊。高山對界內熟番地所提議的政策仍然停留在舊日封禁的傳統裡。他在三層制族群分布規畫內，還試圖恢復嚴行禁止漢人開墾界內熟番地的政策：「番黎墾藝之餘，亦何不可存其地爲禁地？」⁽¹³³⁾

在高山的奏議奉准施行後，清廷在防杜界內熟番地流失上的表現是否有顯著的改善呢？這一點，如本文番地流失的經驗證據所示，非常值得懷疑。無法有決斷的貫徹實行番地保護，是不是如邵式柏及施添福所了解的，主要歸因於地方官吏的貪枉縱容呢？恐怕不見得如此。從高山奏准成爲乾隆朝番地與邊界政策基本藍圖的三層制來看，如果清廷的終極目標是將熟番重新配置到沿邊地帶，何需多費力氣保護西部海岸平原熟番的祖遺土地？從這個角度來思考，清廷熟番地政策的重點應該會放在保護沿邊新配置給熟番的土地，而不是海岸地帶的熟番原領地。實際的法規及行政處置也顯示確實如此。界內外寬嚴不一的情形，可以用乾隆二十五年楊廷璋對界內外民番私墾田園不同的處理方式爲例：界內大致上寬容漢人繼續管業，新被劃入界內的新舊界間私墾田園則一概歸熟番管業。⁽¹³⁴⁾ 既定的三層制族群分布政策造成番地保護因所處的地帶而寬嚴不一的情形，多少也是造成界內番地保護相對顯得消極的原因。

(四) 族群結盟與熟番地的積極保護

雍正、乾隆兩朝對邊界外漢人私墾田園的處理方式主要可以分爲兩類：(一)首

九年十二月十八日，乾隆十年正月廿二日奉硃批：「該部議奏，欽此」。該奏經閩浙總督馬爾泰於乾隆十一年逐條議覆奏准施行，見臺灣銀行經濟研究室編，《清高宗實錄選輯》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，文叢第186種，1964），頁50-51。收入《清奏疏選彙》的〈陳臺地事宜疏〉與原件略有出入處，仍以原件為準。

(133) 臺灣銀行經濟研究室編，《清奏疏選彙》，頁40。

(134) 楊廷彰乾隆二十五年八月初三奏〈臺屬沿邊番界清楚已竣，酌定章程〉，就挑溝築牛劃定邊界（土牛界）、清釐及處置界內外民番私墾田園，以及設立隘番制，詳明其制定章程及執行情形，九月初五奉硃批：「覽奏俱悉，欽此」。該奏對臺灣的熟番地權、番政與邊界政策影響深遠。原件現藏中國第一歷史檔案館（軍機處奏摺錄副，3全宗，165目錄，7944卷，30號）。該奏簡略的摘要見《清高宗實錄選輯》，頁126-127。

報陞科再爲定界，(二)劃界遷民——劃定明確的界線並驅離私墾者。前者爲對現實的妥協，在驅逐漢人私墾者實質上有困難的情形下，清廷只好承認既成事實，重劃邊界，設官治理。邊界因此一再向內山延伸。而後者——劃界遷民——卻一向是清廷難以實現的理想，不僅需要龐大的硬體工程，還要有能動員充足的守邊人力的軟體措施，才有可能付諸實現。

對漢人開墾生番地界，北京朝廷的立場是一貫的。雍正與乾隆朝的邊界政策都以劃界遷民、禁絕往來爲理想。但是，由於時代環境條件的不同，在執行上差異相當大。雍正時期消極性的邊界封禁政策靠生番的「嗜殺」以及三申五令嚴禁與不時清釐界線，或許還可以維持。但是，隨著移民的增加與墾地的擴展，乾隆朝發現單靠法令強制，已經難以阻遏漢人的界外私墾。乾隆初期高山提出的三層制規畫，雖然開始往借用熟番族群的力量，阻遏漢人向生番界擴張的方向思考，但畢竟還是停留於消極利用熟番（失地流離）遷徙至沿邊近山地帶的現象，仍不足以防杜漢人與熟番勾結越界私墾原先保留給熟番自耕打獵的界外平埔。要能有效隔離生番與漢人，有必要採行更爲積極的邊境政策。具體言之，就是派人守衛邊境。派何人守衛邊界、又如何提供這些專業守衛的生活所需？這就是隘番制與積極保護熟番地的「番大租制」兩者關聯的起因。

熟番地政策的大變革主要導源於乾隆朝中期確立的，與熟番結盟、徵召熟番常駐守隘的政策。在鍾音、余文儀、楊景素、楊廷璋等幾位能幹官員的規畫與督導下，奏准設立了隘番制，引用熟番作爲邊境守衛，並設法爲他們籌措口糧收入。在確保隘番口糧充分供給的考量下，行政機構採取「恤番」的原則，不僅將界內外地權有疑義的土地盡量斷歸熟番管業，而且將沿邊地帶嚴格的熟番地保護延伸入界內。對守隘熟番收入的保護，最後落實在延伸原本只適用於熟番自耕地的免稅及特惠保護，到招漢佃戶的番地，並立法規範作爲隘番口糧來源的番租。清廷還設立了專責的機構（理番同知）專理熟番地保護事務與隘務。

我們不難觀察到，對生、熟番地一律加以封禁隔離的理念，在乾隆中期已產生變化。乾隆朝前期雖然仍抱殘守缺的追隨傳統隔離族群、避免爭端的封禁番地政策，後期卻一改消極的態度，解除對熟番地疏漏百出的封禁，轉而在行政上直接介入民番間的租佃安排，利用番地上漢佃戶繳納的租穀，供養熟番武力，來防守邊界與維持治安。從撥給沿邊埔地到後續執行的番地保護法規與恤番政策，清

廷積極介入番漢間的土地租佃關係，以漢佃戶提供的地租供給隘番口糧。邊界政策與番漢間的土地權利關係，表面上看似無直接關聯，但因為邊界的擴展以及隘番制與屯番制的創設內，不僅有界外土地的重配置，而且還包含了（界內外）番漢租佃關係的重安排，而與熟番地權制度息息相關。

乾隆朝後期解除對熟番地虛有其表的封禁政策，再度開放番地。但在此次的番地開放裡，清廷基於保障隘番口糧來源的考量，（在乾隆三十三年後）重新界定與規範了番大租，將「番大租」與民間通行的大租慣習區別開來，就租佃條件與租額給予特別保護，並給予免稅的優待，還有，更重要的是，藉由熟番地免陞科，杜絕了番地轉賣過戶漢人的途徑。⁽¹³⁵⁾ 此「番大租」與前此始於雍正八年番業戶制下的番大租，兩者間真正的差別在，不再採行「民番一例」的平等主義，而是在族群差別待遇的原則下「民番兩制」。此民番分制的番地開放政策其起因與性質，須與當時的邊界政策與族群結盟政策連接起來看——而不是放在封禁／開發兩端擺盪之分析架構下——才會清楚。

八、族群政治與番政變革

熟番地權制度在乾隆中期發生眾所皆知的重大變革。然而，這個制度變革背後的驅動機制（driving mechanisms）為何？邵式柏以維持族群安定現狀為基調的「統治經濟學」過於概括化，以至於在解釋上不僅無法說明之前西部海岸平原熟番地流失幾盡的事實，也無法就此時期熟番地權制度的重大變革提供一個具體而明確的原因。

學者不難觀察到乾隆中期清廷從事了一系列有關番政的重要制度變革：土牛界與隘番制的設立，熟番地的重新配置，以及熟番地權法規與行政的改革。沈浸於宮廷內部資料以及番社（如岸裡社、竹塹社）案例日久，筆者深刻感受到三層制族群分布架構與這些配套成形的制度變革（特別是其中的熟番地重新配置與乾隆三十三年以後落實的熟番地保護）實有重要的關聯。在邵式柏、施添福兩人各自偏執於特定國家取向——國家保護或國家剝削——的架構裡，這個關聯可惜並

(135) 柯志明，〈清代臺灣熟番地權的分類與演變〉，頁 57-66。

未能清楚的呈現出來。姑容筆者在此先簡略的重建這個失落的連結如下：

(一)三層制族群分布架構

三層制族群分布架構——透過熟番地的重新配置遂行「生番在內、漢民在外，熟番間隔於其中」——是清廷在臺族群政策一個不容忽視的重要面向。以乾隆中期為界，清廷的族群分布政策從早期難以區劃西部海岸平原上雜居的熟番與漢人，只能粗糙的區分生番界內外，發展到後來透過撥給熟番沿邊漢人私墾充公田園以及界外平埔，重新配置熟番地，利用熟番作為中間夾心層族群，在地理上形成三層制的族群分布。三層制族群分布的架構始於乾隆九年皇帝特使高山的悉心規畫，雖然於乾隆十年奏准交閩浙總督施行，卻一直難以推動。幾經波折，十五年後（乾隆二十五年）終得以在總督楊廷璋的任內落實。在三層制族群分布制度下，清廷期許熟番在隔絕生番、漢人上，扮演（比高山原先規畫的）更為積極的角色。透過撥派熟番常駐——而不是如過去僅於有事時臨時調派差遣——守隘及巡視斥鉅資興建的永久性邊界工程（土牛界），清廷期許熟番能外禦生番，內防漢人，徹底阻絕有反亂前科的在臺漢人向生番界擴展。

(二)熟番地權的界定與保護

由於乾隆中期族群結盟政策的轉變，清廷介入熟番地權的目的與方向發生結構性的變化：早期的構想是設法維持與漢人區隔的熟番自主經濟，後期則為配合三層制族群重新配置及積極利用熟番武力——隘番制——執行隔離生番、漢人的任務，而撥給沿邊土地並扶持他們招漢人佃耕取租、充為守隘口糧。在這個演變的過程裡，熟番地保護的理想從原先清初康熙朝維持熟番傳統生計方式的目標，保護及於狩獵用地（鹿場）；到雍正朝地稅改革以後，以扶植熟番從事自給自足的農耕經濟為理想，保護其自耕地（但不保護出租給漢人佃耕的土地，招漢佃開墾收租即與漢人業戶一視同仁，勒令設立番業戶，報陞納供）；終至乾隆朝中期以後（精確的說是乾隆三十三年以後）放棄熟番自耕自給這種早已不切實際的理想，重新規畫熟番地的租佃安排與地權的保護，施行免正供（土地稅）的「番大租制」。

乾隆中期以前土牛界內熟番地流失幾盡，以及熟番大舉向山腳平埔地帶遷徙的現象，構成了重新思考清廷統治策略和制度建構的新界域（horizon）。肇始於高山的三層制族群分布藍圖以及隨後於乾隆中期發生的制度大變革即立基於此。從新出現的三層制制度結構出發，我們可以如何去了解及定位乾隆中期熟番地權

的變革，以及理出背後的驅動機制呢？

讓我們先從檢討邵式柏的立論入手。「番大租模式」下的熟番地保護其意義為何？適用的範圍有多大？是否如邵式柏一開始就明示的，乃是對民間大小租多重地權慣習的「順應」而且構成了臺灣土地租佃制度（乃至「臺灣社會」）的基礎呢？根據施添福與本文所提供的資料，乾隆初年時界內熟番地已經所剩無幾，適用邵式柏「番大租模式」的番地多為乾隆中期以後清廷重新配置給熟番的土地，也就是座落在土牛界沿邊及乾隆末期設置的保留區內的熟番地。由於重新配置熟番地後清廷加強保護番地與番租的種種措施，後來的漢人移墾者開墾、利用這些近山地區的熟番地時，受到了較多的政府規約。基於界內番地流失幾盡與其後清廷在特定地帶重新配給大量土地並給予特別保護的事實，我比較傾向的說法是，乾隆中期以後確立的「番大租制」，其意義在於，清廷透過重新界定特定地帶的地權，給予特定團體（熟番）差別待遇，以創造出額外的地租，作為該團體為政府服務——守隘——的報酬。這種差別待遇所適用的土地，小部份是位於界內殘餘的熟番原居地，大部分則在土牛界附近及保留區內。雖然「外表上」採用民間土地租佃安排的大小租形式，熟番地免予報陞以防過戶流失，以及法令強制規定——而不是由訂約雙方自由議定——租額的措施，實質上卻違逆（而非「順應」）了民間通行的土地租佃慣習。乾隆中葉以後純屬保護性質的熟番地權法規變革與行政上相應的「恤番」政策並不需要帶進「順應說」即可說明，而且實際上還與順應說抵觸。

三層制族群政策與隘番制的確立早於「番大租制」，以及熟番地保護因地帶而異（如前所述，這構成熟番族群遷移的「拉力」）的事實，告訴我們乾隆中葉清廷的番政變革主要的目的是「重新配置」沿邊的土地給熟番，而不是確認與保護其西部海岸平原界內的原領地。免正供的「番大租」安排主要局限於平原邊緣特定的地區（保留區及土牛界附近），在臺灣租佃制度（如果不是「社會」）的形成上，並沒有邵式柏所標舉的重要性。⁽¹³⁶⁾「番大租制」不過是附屬於熟番地重配置整體規畫下的局部，主要是為了配合熟番新被賦予的任務——作為區隔生番、漢人的

(136) 事實上，免正供的「番大租」安排也沒有構成番租的主要部份。社番口糧租——番小租——才是數額最多的番租類型。詳見柯志明，〈清代臺灣熟番地權的分類與演變〉，頁 70-89。

夾心層以及守隘勞務——而保障其口糧所出的配置地。「番大租」的安排事實上是配合乾隆中期逐漸成形的族群重分布與積極利用熟番武力政策下的衍生物。在找尋清廷、熟番、漢人間關鍵性的制度性安排時，邵式柏將焦點置於乾隆中期以後免稅及加強熟番地權保護而成立的「番大租制」本身，卻輕忽了背後造成熟番地再配置及加強保護的背後驅力：三層制族群分布制度。

施添福的研究旨趣在解釋熟番的失業流離，其焦點自然擺在國家的「剝削」而不是「保護」上。熟番地保護部份的理論解釋截至目前為止仍以邵式柏（1993）的「統治經濟學」最稱完全。對邵式柏而言，乾隆中期成立的關鍵性熟番地保護是放在「熟番地權演化」的脈絡下，以熟番地權最終「成熟化」，成就其「完全的制度化形式」——「番大租制」——為其發展的最後階段。然而，在邵式柏的解釋架構裡，我們僅只被告知清廷統治上對於治安的一般性關切——清廷承認熟番既有領地的主張，以維持族群安定現狀、避免番漢糾紛，而得以降低控制成本——卻難以抓取乾隆中期熟番地保護制度成立的確切原因，以及為何在這個時候而不在其他時候發生的理由。筆者嘗試帶入的新視角，強調乾隆中期以後積極落實的熟番地保護，其起因與性質應從清廷操弄族群政治的三層制族群分布制度入手，而不是訴諸清廷對民間（大小租）多重地權租佃慣習與番漢族群利益衝突的漸進順應。在乾隆中期具體落實三層制族群分布的制度變革下，清廷重新配置特定區域的土地給熟番，並保護其地權與地租收入。「番大租」的安排不過是推動三層制族群分布的一系列政策內有關熟番地保護措施的一環，雖然絕非不重要的一環。在因果解釋的位階上，仍應以「重新配置」（拉力面）——而不是「國家剝削」（推力面）或維持族群「安定現狀」——為先。

若是作為清廷臺灣統治的基調，並在清廷嚴密的監管守護下，熟番地權制度的演化過程或有可能如邵式柏所描繪的，具有漸進連續的特性，而且是相對自主的。可是，如果熟番地權的保護僅只是臺灣統治的次要關切，「熟番地權的演化」不過是做為配合的角色，則要完整瞭解其演變的過程，必須要先找出背後真正的驅動機制。熟番地權制度做為配角，沒有了它自身特定的目的與一貫的邏輯，其變化本身不免會表現得相當突兀。的確，「番大租制」的形成既不漸進也不順應。從番租類型演變的過程，我們見證到的不是一個緩進連續、足以表現出一貫邏輯的演化過程（evolution），而是個不斷出現劇烈突變的演變（transformation）過

程。(137) 番業戶是雍正八年地稅改革時突然出現的，當時民番間並無此土地租佃慣習，而是清廷為配合當時地稅改革的整體規畫所強加的。乾隆三十三年「番大租」則如前所述是違逆民間大小租多重地權慣習而不是順應的結果（零合遊戲而不是皆大歡喜的雙贏遊戲）。熟番地權主要的結構轉變可以發生於瞬息，而不需要一系列平緩的中間階段。制度本身是會抗拒改變的，歷史上大部分的時間都是處於平衡穩定的狀態。然而，陸續累積了相當的壓力後，一旦開始變化，其改變卻來得急遽而猛烈。這個變化非僅不是緩慢漸進的，我們還真難找出其有一貫的方向性。變化的幅度與方向不僅出乎熟番族群意料之外，即使是漢人移墾者也無從捉摸。不僅於此，平時與轉換時期還有著不一樣的邏輯與選擇機制，令人恐慌難以適從（也因此不難見證到一時無法適應鋌而走險之舉，如雍正九至十年的番變）。

本文帶出族群政治的新視角，試圖就熟番地的重新配置以及界內熟番地於乾隆中期以前已經流失幾盡的現象，尋求合理的解釋。其結果已不僅止於補充與局部校正邵式柏的理論架構，更挑戰到其理論根本的預設與推論。我們彼此間就關鍵性的歷史事實和產生結構性影響的核心制度為何，在認定上，有相當大的出入。就一個極寬廣的角度來看，我或許可以接受清廷的臺灣統治是以極小化統治成本，而不是極大化稅收，為其基本精神。為了達成這個目標，尊重熟番既有領地的主張、維持族群間的安定現狀，顯然也絕非一個不合理的手段。問題出在，執行這個手段的前提端視熟番是否仍然保有相當數量、足堪維持生計的既有土地而定。這個前提在乾隆中期以前已經不復存在。在雍正時期的地稅改革和乾隆初期疏漏百出的番地保護下，土地流失、生計無著的熟番業已大批遷徙至沿邊近山的地帶。理想上，清廷倒不是不想維持族群安定現狀，只不過，在乾隆中期以前，執行這個手段的先決條件已然不復存在。這個始料未及——但已然不可逆轉——的結果既已鑄成，清廷只能就此重新思考其統治策略。這正是高山肇始的三層制族群分布制度據以發展的基礎。

聰明的讀者或許已經開始構思「理性計算」的國家如何針對新環境發展出另一套不同的調適手段。我自己雖然可以接受國家為關鍵性的——如果不是最後決

(137) 詳見柯志明，〈清代臺灣熟番地權的分類與演變〉，頁 66-69。

定一切的——社會行動者的說法，但並不傾向於投合國家中心論（state-centered approach），特別是那種帶有理性選擇說色彩的說法。國家的理性並不具備超越歷史的特質，它是受到歷史過程裡形成之制度結構所綁縛的理性。國家行動所根據的是「有限理性」，⁽¹³⁸⁾ 不僅受限於自身的計算能力（無法掌握所有有用的資訊以及在迫切行動時無能也無暇統攝、權衡所有的變數），而且受限於情境。我比較信服的說法乃是，國家行動仍然為制度所拘限，同時還視國家與其他同樣處於制度內的社會行動者間的互動而定。制度成立的本身並不自動暗示其為理想完美的設計，也不預設其可以根據自我調整的機制日臻完善。有別於一個漸進調適的演化歷程，制度內部蘊含的矛盾有可能發展成危及自身生存的危機，引發劇烈的轉變，催生出新的制度。既存的制度固然對國家及其他的社會行動者具有結構的強制力，但歷史過程裡所形成的制度畢竟是行動者互動所產生的結果，又豈能自外於行動者的選擇。

九、歷史的機遇

講究「時空」的作用，將之整合進討論的核心內，是歷史分析的主要特色。不只社會學，社會科學，乃至自然科學，如演化生物學與古生物學（paleontology），都不乏納入時間面向的範例。但 Charles Tilly 還是責備社會學自家人，「不夠歷史」（insufficiently historical）。⁽¹³⁹⁾ 他認為社會學的歷史分析，許多地方，嚴重的說，是「失敗的歷史」（failed history），並要大家「多多根植於歷史」（needs more historical grounding）。⁽¹⁴⁰⁾ Tilly（1981）期許的「根植於歷史的理論」

(138) 筆者套用的是 Herbert A. Simon 「有限理性」（bounded rationality）的概念。在 Simon 的用法裡，該詞相對的是「主觀預期效用」理論（Subjective Expected Utility theory，又通稱理性選擇說 Rational Choice theory）下的全知理性（Olympian model）。請參考 Herbert A. Simon, *Reason in Human Affairs* (Oxford: Basil Blackwell, 1983) 書內頁 3-35 精要的解說。全知模式，根據 Simon 的說法，假定了「在整合的世界裡從事合理的決策」的行動者（頁 34）。就之，Simon 認為並不符合現實，因為所反映的是「上帝的心靈，而非人類的」（出處同上）。作為對照，Simon 自己所提出的有限理性說則認為人類在制定調適環境的決策時仰賴的是極其有限的計算能力（computational ability），無法——而且其真正的用意也不是在——「達成最適化的結果」，同時也無法「保證決策的前後一貫性」；理性「受到了情境以及人類計算能力的拘限」（同書，頁 17-29、34-35）。

(139) Charles Tilly, *As Sociology Meets History* (New York: Academic Press, 1981), p. 7.

(140) *Ibid.*, p. 7.

(historically grounded theory) 所指的，並不只是矯正社會科學（的歷史分析）為遷就理論而忽略歷史細節的通病。Arthur L. Stinchcombe 的「木匠與建築師」就此提供了相當貼切的類比。⁽¹⁴¹⁾ Tilly 與 Stinchcombe 在意的是，社會學家往往與先繪藍圖再照圖施工的建築師一樣，太拘執於理論架構，以致在史料的處理上有削足適履之嫌。貼近材料特性的木匠作業方式，相對而言，顯然是比較「歷史的」。

雖然如此，Stinchcombe 與 Tilly 上述的說法在某個意義上還是不夠「歷史」。在我看來，他們在這裡還是沒有充分帶出歷史的另一個重要面向：機遇 (contingency)。一般自認為非常科學的人，特別是自然科學家，往往拘執於位階式的秩序與可以重複檢證的普同法則。這個描述當然也適用於屬於自然科學裡的歷史科學 (historical science)，如演化生物學與古生物學。但並不是每個歷史科學家都站在這個立場，尤其是（被視為這個立場的代表者）達爾文的演化論最近重新被發現也不是站在這個立場上。⁽¹⁴²⁾ 古生物學家 Stephen Jay Gould 重新詮釋了達爾文理論的「歷史」意涵。⁽¹⁴³⁾ 當他說「讓文學來啓蒙（自然史）科學」時，⁽¹⁴⁴⁾ 他批評的是既存的生物演化理論不夠「歷史」。⁽¹⁴⁵⁾ 他希望強調的是「通貫所有歷史的中心原則：機遇」。⁽¹⁴⁶⁾ 如本文一開頭就聲明的，機遇不是偶然。即使是自然史 (natural history) 的解釋也不是直接從自然的法則推演而來的。它必須把先前曾經發生過的一些難以預期的一連串事件納入考慮。在事件先後順序內某個步驟發生的重大變化，很可能扭轉最後的結果。最後的結果因此是依賴於或隨遇於 (contingent on) 先前所發生的事件。機遇在這個因徑依賴 (path depend-

(141) Arthur L. Stinchcombe, *Theoretical Methods in Social History* (New York: Academic Press, 1978), p. 122.

(142) Gould 說：“The most common denial of history made by self-styled Darwinian evolutionists resides in claims for optimality-conventionally for the mechanics of morphology, more recently for behavior and ecology”. Stephen Jay Gould, “Evolution and the Triumph of Homology, or Why History Matters,” in Montgomery Slatkin, ed., *Exploring Evolutionary Biology: Readings from American Scientist* (Sunderland, Mass.: Sinauer Associates, 1995), p. 119.

(143) Stephen Jay Gould, “Evolution and the Triumph of Homology, or Why History Matters,” pp. 113-122; *Wonderful Life: the Burgess Shale and the Nature of History* (New York: W.W. Norton, 1989).

(144) Stephen Jay Gould, *Wonderful Life: the Burgess Shale and the Nature of History*, p. 285.

(145) *Ibid.*, p. 281.

(146) *Ibid.*, p. 283.

ence) 的過程裡發揮它不可抹消的作用。Tilly 用簡短的字句表達出這個意思：「社會過程是因徑依賴的。這就是歷史爲什麼重要的理由」。(147)

猶如達爾文的「天擇說」被閹割了機遇的面向後，硬扭曲爲有目的性與方向性的「進化論」，(148) 自許於「科學方法」的社會科學家們有時也不免像一般的自然科學家們一樣，藐視與機遇一體不分的歷史解釋。在「理論」與「科學」的美名下，社會學裡一些並不罕見的習性，運用在歷史分析時，也經常不經意的就淪落爲讓人失望的歷史，倒過頭來也讓自己變成讓人失望的社會學。

邵式柏的解釋架構首重理性的國家行動，從這個視角出發所呈現的熟番地權演化，著墨於普同性的地方多於特異性，著墨於規畫設計的地方多於意外，著墨於漸進連續的累積多於突變。在邵式柏細緻的就其時間上的先後賦予位階秩序後，熟番地權演化就像進化的階梯一般，由下而上，由粗糙而成熟完美。相對而言，筆者所感受到的歷史演化過程則比較像是在小鋼珠（柏青哥，pachinko, pin-ball game）遊戲裡，沿著上窄下寬的樹枝狀路徑，拾級而下。每一個選擇不僅是放棄了一些可能的替代機會，而且前一個選擇所決定的路徑往往限定了下一個選擇的可能路徑。從事一個選擇的同時已經排除了其他的選擇，也構成了其後選擇的限制條件。遊戲的結構（環境）並沒有給予選擇無盡的可能性。但這並沒有反過來意味著選擇是命定的。在諸多的可能性之間難以抉擇時，很多時候，決定是機遇所促成的（當然也不要忘了加上無知與誤解），通常不是毫不猶豫、不會事後追悔的。然而，由於前後事件的因徑依賴，這個不可逆轉的連鎖反應並不是個可以漸次修正、自我調整而日趨完善的適應過程。因此，把時鐘撥回去，讓歷史重新再來，結果可能相當不同（同一個遊戲但不見得有相同的結果）。當我們把清代臺灣歷史的影帶重播時，感受到的可能不是老式紀錄片所想要帶給我們的印象：讚嘆爲政者英明又設想周到的設計，而是感嘆驚訝於事情怎麼會這樣子發展。

這是不是在說，歷史是無從預測的、也不受任何法則所拘限的呢？寬廣的說，歷史裡的諸條路徑並不是不受環境拘束的。讓我在此大膽的將之與演化論內所謂的「天擇說」（natural selection）比擬：不能適應環境者即無法生存。然而，即

(147) Charles Tilly, "Future History," *Theory and Society* 17 (1988), p. 710.

(148) Stephen Jay Gould, "Evolution and the Triumph of Homology, or Why History Matters"; *Ever since Darwin: Reflections in Natural History* (New York: W.W. Norton, 1977).

使在達爾文的天擇法則下，機遇仍保有相當大的活動空間。最後的結果該歸因於先前發生的種種非始料所及的事件之處，或許並不少於自然法則預先指定的途徑。套句 Gould 的話：「機遇就是主張當下發生的事件凌駕於命定之數」。(149) 就清代臺灣的族群政治與熟番地權，筆者並不是沒有意識到適應環境的法則所起的作用。但是，在環境所設下的廣泛界限內，適應的法則並沒有管到細部。相較於邵式柏幾乎沒有給機遇留餘地的看法，在筆者的解釋架構裡，相對來說，普同法則管得到的領地並不大。邵式柏的熟番地權經過演化而終定於「番大租制」。「番大租制」，對他而言，是干係臺灣社會形成的基石，是干係皇朝能否調適環境、決定其存亡的主要環節，自不容率爾以因徑依賴的歷史機遇來解釋之。對筆者而言，「番大租制」遠非社會整體的具現或是統治架構內的目的本身。「番大租制」雖然不致是枝節細末的制度，但畢竟是附屬於三層制族群分布制度的衍生產品。機遇管到「番大租制」的機會應該會遠大於位居其上的三層制族群分布制度。即便如是，細究之下，筆者引以為對清廷臺灣統治具有核心重要性的三層制族群分布制度，實在也難以脫離歷史機遇的管轄，而直接訴諸適應環境與統治經濟學的普同法則。

十、頑逆的制度

清廷、漢人移民與原住民間的關係有多種多樣的表現方式，但還是可以找出其特定的制度安排，理出他們各方被鎖在特定的互動關係裡，或者用筆者比較偏好的說法，座落在衝突的特定策略位置上，彼此依與自己所處的策略位置切身相關的利益，選擇行動。行動者因在制度內所處的位置不同，而彼此在影響能力上有高下之分，利益上也並非一致，乃至相左衝突。其所帶來的政治社會過程及結果，通常是當事者無法預見的，更遑論控制了。行動者的利益與政治資源與他們在既存制度裡的特定策略位置息息相關，並不是可以依特定行動者——即使是最強而有力的「國家行動者」——的意願自由更易的。過去的制度結構限制了將來

(149) "Contingency is the affirmation of control by immediate events over destiny," 見 Stephen Jay Gould, *Wonderful Life: the Burgess Shale and the Nature of History*, p. 284.

制度變化的可能選擇，並不是國家一時的政策變換所能片面決定或改易的。相較於邵式柏的理性國家，筆者觀察到，面對不斷變化的環境，清廷並不見得可以靈活迅速的、不受綁縛的變換政策來做調適。而且，通常習見的情形是，國家對社會經濟環境壓力的回應，在期待與結果間存在著相當大的落差。國家行動者的偏好與力量實不足以自外於制度，而成爲起決定性作用的外在因素。把「國家的行動」擺在既存的制度安排裡，或許可以得到比較好的理解。廣義來說，解釋應該在制度層面裡找，而不是在利益上找，僅僅看到利益團體（邵式柏稱之爲「行動者」的清廷、熟番、與漢人）彼此間的調適與順應。

制度一旦成立，往往傾向於自我肯定與再製，回應於自己內生的需求多過於來自外在環境的壓力。制度的變革不僅是難產的，而且通常是突然的（如果不是戲劇性的話），實在很難將之認知爲累進的、連續的、或是免於危機的。制度本身既然不是純然功能性的產物（適應的結果），自不可能不包含非功能的特性。然而，即使制度令人非常不滿意，非常不「理性」，它還是有可能繼續堅持下去，直到崩解。我們也不難想像，危機其實可能是制度內生的，而不見得只是無法適應外在環境的問題（例如，外在環境變化太大以致國家在政策上一時無法調整過來）。危機，因爲其直指制度問題的核心，構成制度分析上非常重要的指針。

臺灣納入清朝版圖後，社經環境丕變，康熙朝卻因循明鄭舊制，不僅無意改革積弊，還嚴行封禁，以致孳生出更多的問題。⁽¹⁵⁰⁾ 舉其與熟番地權相關者，武官、豪強因爲行政機構與規章的粗疏紊亂，藉機介入開墾、強佔番地，以致禁墾番地徒具虛名，大量田園欺隱逃稅，戶口不清。行政上消極不肯面對現實的作法終於釀成統治的危機，於康熙六十年發生全臺叛變：朱一貴之變。雖經迅速收平，但清聖祖仍不改其仰賴優勢武力消極治理的態度。隔年繼位的清世宗，針對康熙朝引發叛變危機的種種積弊，親自揀選幹員厲行改革。作爲改革的核心部份之一，而且是困難度最高的部份，無疑是雍正中期才下定決心執行的地稅改革。

雍正五至九年間執行的地稅改革，係以整頓治安（而不是邵式柏所說的增加稅收）作爲主要訴求，清理了隱匿的田畝、戶口。然而，該地稅改革卻因爲以特

(150) 筆者不認爲這樣的政策可以如邵式柏所說的，被視爲「間接控制與隔離」、「一個理性計算的政策」(a rationally calculated policy of indirect control and quarantine)，見 John R. Shepherd, *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800*, p. 21.

赦與減稅的方式鼓勵漢人首報陞科，申報並合法化過去私墾的大量熟番地，又（於雍正八年）准許熟番與漢人一例，以番業戶名義自行立戶報墾番地，招漢佃開墾收租以及自由轉讓已報墾的番地，以致造成熟番地的大幅流失與熟番生計的劇烈衝擊。因應康熙朝制度危機的地稅改革，無意間竟引發了另一個危機：雍正九至十年北部新墾區熟番的集體叛變。番變後，任事的總督郝玉麟為酬庸協助平亂的漢人，違逆世宗與戶部將漢人佔墾的番地歸還叛番的旨意，追認雍正十年至乾隆三年善後措施定案之前漢人購買的番地，准予報陞。從文獻資料上看，這個政策構成了另一波熟番地的大量流失，特別是在中北部，如竹塹與臺中一帶。但受到重創的熟番社似乎已經無可奈何。

針對雍正十年番變的起因，郝玉麟乾隆三年的善後措施雖然重申隔離民番以杜爭端的傳統觀念，劃清熟番地界嚴禁漢人再行購買，但卻沒有封閉番地流失的另一重要途徑：番業戶自行報墾番地再轉賣漢人。漢人仍然得以迂迴取得熟番地。乾隆朝初期清廷防堵番地流失的措施因此是口惠而實不至，番地保護實際上是消極而不確實的。

雍正時期地稅改革以及郝玉麟對支持政府軍之北部漢人墾民的變相酬庸，加上隨後郝玉麟應付性質的禁止購買番地法規，造成了雍正末期與乾隆初期熟番地大量流失，以及熟番社離開原居地向邊界地帶遷徙的現象。這個鉅變，並不代表族群隔離政策的傳統已經逆轉，當然也不是清廷有意促成的（最少不是北京的朝廷所樂見）。然而，因為上述非所預期的政策結果與事件，所導致的熟番土地流失與族群分布大幅調整的現象，卻構成了續後政策的重要出發點。觀察到正在進行的族群重分布現象，機靈幹練的皇帝特使高山激發了族群隔離政策的新構想：何不順勢讓熟番居間隔離生番、漢人？重新配置熟番地以構成三層制族群分布的原始構想於焉成形。此構想不僅獲得朝廷上下一致同意而主導乾隆時期的邊境政策與番地政策，而且影響深遠直至清末。

就其產生的過程來看，這個對往後清廷臺灣統治具有關鍵重要性的三層制族群分布制度，嚴格來說，並不是個配合特定目的的新發明，而是就地取材的改裝拼湊（如果不是「將錯就錯」的話）。一個雖然外表上看來全新又滿足功能性需要的美妙產品，還是有它的歷史束縛。說起來，高山並不是個創新發明的工程師，而是個善於利用現成的零件於新用途的靈巧工匠。有鑑於歷史老是被倒過來從結

果去解釋，很少有人會去把因應臨時狀況的拼湊改裝與精心設計的新發明清楚的分辨出來。然而，就關鍵性的制度說明其功能設計上的權宜與不完美，而不僅只著眼於普同法則的反覆作用，或許更有助於我們理出歷史存留的痕跡。

原先因熟番漢人雜居而錯縱複雜難以處理的界內熟番地問題（老實說，單單要劃清番漢界限就有相當大的困難），已因前此鉅變下番地流失幾盡而消除大半。相形之下，在隨後形成的三層式族群分布裡，保護中間地帶的熟番地要單純很多，清廷也得以比較專注的處理。不過，如前所述，熟番地保護還是一直要到乾隆中期，伴隨著三層制族群分布制度的確實落實，方得以貫徹。乾隆中期（約自乾隆二十年起由喀爾吉善與鍾音肇始，乾隆二十五年時楊廷璋總成），清廷依循著高山的構想下定決心著手大力整頓屢釀禍端的沿邊地帶。在堪稱規畫最完整與執行最徹底的三層制族群分布安排內，除劃清邊界、設立土牛界硬體並驅逐界外漢人外，其配套成形的措施有：系統的重新配置熟番地於生番與漢人間的沿邊地帶，同時一併調整過去的族群結盟關係，引用熟番武力充實邊界管制，後續並為配合上述目的而積極貫徹熟番地權的保護（制定「番大租制」為其中之一部份）與設立專責的行政機構（理番同知衙門）。

不料，在三層制完整就緒之下，接著就在乾隆五十一至五十三年發生了清代臺灣史上直接挑戰清朝統治的最大動亂——林爽文之變。清廷積極的作為下所設立的三層制族群分布制度，竟然無法發揮原本設想的防範未然的效果。事實上，高宗與他的親信幕僚們事後還把林爽文動亂，歸因於實施三層制而嚴格執行的劃界遷民政策。除仰賴生番嗜殺作為嚇阻外，以防堵漢人偷越邊界私墾生番地為主要意圖的三層制，還加上了熟番居間隔離與防守邊界的新機制。但這些機制卻未發揮應有的作用。漢人私墾者在法律管束不到與政府保護不及的界外，摸索出自存之道，其中包括發展出半軍事的自衛組織。更糟的是，由於厲行邊界管制，加重處罰失於查辦生番界私墾的地方官，導致地方怯於舉報，而大陸的上級則昧於實情，終至如高宗所反省的：「無籍游民往往偷渡，私墾近番隙地，地方官又置之界外，不能設法稽查，以致習於械鬥，遂開弄兵之漸」。(151)

(151) 臺灣銀行經濟研究室編，《欽定平定臺灣紀略》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，文叢第102種，1961），頁39。高宗及官員們可沒有直接歸咎於界內閒散衙衛的單身漢「羅漢腳」遊民。畢竟，要攻克武裝強大的政府軍據點恐非無組織的遊民所能。

令人感到諷刺的是，臨時拼湊的規畫與即席創作式的處理，通常由於不致太過違逆社會經濟情境而得以奏效。以林爽文大變亂結束後，征臺統帥福康安經手的善後措施為例。在乾隆五十三年福康安規畫的屯番制裡，熟番被安頓在土牛界外鄰近生番界又被漢人大量私墾的保留區裡，狀似高山三層制理想的進一步具象化。只不過，福康安雖然堅稱要繼續三層制下劃界遷民的政策，但實際上並沒有像過去一般，清楚劃出邊界線。其後，官方實際上還默許漢人進入生番界設隘自墾自衛，僅只扮演了間接監管的角色。隨著漢人隘墾區向生番界的擴張，熟番的保留區漸居內緣，熟番的任務則逐漸調整為對內的，成為協助清廷維持內部社會治安的補助武力。這些後續的發展基本上已經偏離了三層制原本倚賴生番嗜殺及熟番居間，以阻遏漢人擴大拓墾的精神。不過，換一個角度來看，這些局部又零碎的調整措施雖然稱不上是明確而有整體性的作法，然與乾隆中期仰賴行政強制一意孤行的三層制大架構所產生的強烈副作用比較起來，卻因為較為遷就臺灣社會的現實，對清廷的臺灣統治反而起了一定的安定作用。

姑且不論其執行的實際效果如何，環繞在三層制族群分布制度的相關政策，其形成與轉變背後是否為統治者心有定見又持之以恆的規畫，而有其一貫的邏輯呢？顯非如是。面對族群相對力量的變化與番漢經濟體系的消長，清廷通常是透過嘗試錯誤 (trial and error)，在衝突與討價還價的過程中，拿捏其與各族群的關係並擬定其族群結盟的策略。清廷對於如何處理臺灣的族群關係與地權制度，並沒有始終一貫的藍圖。不僅規畫籠統又難以確定，即使少數幾次朝廷上下意見終能匯齊一致並下定決心將之付諸執行（以乾隆中期實行高山研擬並奏准的三層制族群分布架構為例），結果非但不見得能夠有效的落實，而且，更常見的情形是，執行上往往產生非所預期，甚至與原先意圖牴觸的效果。當清廷具有強烈的企圖心，意圖積極改造臺灣社會經濟環境以求能久安長治時，通常卻不幸引發高經濟與社會成本的動亂。

說了這麼多的意外的結果，筆者並不是在主張從歷史裡無法找出任何的常則。強調歷史的機遇並不是說歷史上所有的事情都以沒有規則可循的方式不斷在變。而是說，歷史上社會生活的模式並不見得是可以免疫於變化的。的確，我們不難見證到，制度表現出頑強的持續性，但歷史卻從來不乏因突然的巨變而斷裂與換軌。歷史的演變實難以從現代存在的形式來逆推，而賦予其變化一貫的方向

性。

我們不難觀察到，許多研究者的歷史敘事往往會不自覺的陷入簡單化又難以檢證的思考方式，不是過度詮釋重要政治人物的意圖與影響力，就是偷渡進來一種帶有命定論意味的大理論（grand theory），視歷史事件的時序為某種主導性力量或法則的自我開展。在臺灣熟番地權制度的研究裡也不乏這種案例：或是預設了熟番地權制度最後完全的形式後，再試圖揭露其由簡而繁、漸進成熟的演化過程，或是預設清廷對熟番地權制度從一開始起就依循一貫的邏輯（例如：統治的成本效益計算），乃至假定皇帝與有影響力的官員們有著清楚不易的立場（例如：渴求稅收而支持殖民化的雍正朝與保護熟番地權的乾隆朝）。筆者可以同意，清廷基於統治的目的，積極的透過行政介入與制定法規來界定熟番地權，藉以規範熟番、漢人間的互動關係，並利用族群矛盾，讓他們彼此制衡。即便如是，本文努力想要表達的是，熟番地權制度的形成與轉變，除了反映出清廷臺灣統治的特定關切外，同時也是清廷與番漢族群互動的結果，也就是族群政治的結果。

十九世紀之前，攸關清廷臺灣統治成敗的熟番地權制度事實上並未定型，仍有不少的可能選擇存在，而且清廷的確也在幾次的番政變革裡試驗了不同的選擇。具體而言，因應造成社會生活鉅大變化的事件（如幾次的大變亂），熟番地權制度在雍正朝後期以及乾隆朝中期，分別經歷了兩次重大的結構性變動，至十八世紀末屯番制與保留區設立之後才告穩定。⁽¹⁵²⁾就本文的立場，熟番地權制度演變的歷史過程顯然不是結構命定的。我們的研究試圖採用更開放的態度去探究，在不同的歷史情境與環境所提供的限制與機會下，歷史行動者如何作選擇，形成對其認知與行為具有規約力的制度，而既存的制度又如何構成行動者後續選擇的結構限制。制度內主要的歷史行動者（就我們的案例：清廷、漢人、熟番與生番）往往被綁縛於衝突的特定策略位置上，各自依結構所界定的特定位置選擇行動，以求掌握與擴大自身利益。但在行動者的策略選擇與制度結構的交互作用下，歷史卻不乏產生意外結果的可能性。在與番漢族群互動形成制度的歷史過程裡，清廷並不見得有能預見政策的後果，雖然它（假設將之縮小到北京的朝廷）常常自以為是，但事實上政策的制定與執行通常是處在一個嘗試錯誤的過程。因應過

(152) 該制度直到清末劉銘傳清賦改革（1886）之前實質上並沒有再發生什麼重大的變化。

去制度的限制與危機而發展出來的新政策，不時造成出乎意料之外的結果，乃至動亂，被迫改弦易轍，而催生了新的制度。新制度製造出新的問題，通常也不難看到它從內部發展出危及自身的危機。筆者這麼說，並不是在暗示天下沒有可以長久存續的制度。就臺灣的案例，我能說的或許只是，當社會內部相互競爭的各方嘗試要發展出一套適應環境與彼此共存的途徑時，通常的情況是，國家干預得越少，社會所受到的挫折就會少些。這並不是要去迎合或類比於亞當斯密的自由放任學說（那就是，政府過度刻意的介入競爭反而違逆了其想要促進全體最大利益的原則）。筆者並不排除，若是每個行動者完全不受約束的為自己的利益來競爭奮鬥，一如無管制的自由市場，結果還是有陷入自我擊敗之惡性循環的可能。或許，我只能說，最瞭解自己需要的當地人，應該有能力比遙在大陸的官員乃至北京的朝廷，做出更貼切的情勢判斷及發展出副作用較少的解決之道。筆者不否認，在理想的狀況下，經過不斷的嘗試、調整與篩選淘汰後，社會會形成一個較為穩定的體系，一如十九世紀的臺灣社會。只不過，這個引人注目的結局，誠如本文一再努力所想要呈現的，並不是取決於預設的道德原則，或是基於內在的完美傾向與方向感，也不是由高明的控制所產生的，而是卑微的基於行動者彼此間互動的制度性結果。

代碼說明：1. T: 臺大藏岸裡社古文書；M: 省立博物館藏岸裡社古文書

2. 編碼 (XXXXX) 以 (,) 與頁碼隔開 (例如：T0951,005)，跨頁以-表示 (例如：T0951,005-6)，附頁以 (,) 表示 (例如：T0951,005,1)。

附錄 清代臺灣大小租業之性質與成因

清代臺灣大小租多重地權制度於乾隆時期逐漸成形，福建巡撫徐嗣曾乾隆五十三年奏文裡有一段簡單的描述：

臺灣業戶開墾田園，招佃承種，即將所費工本收回，名「犁頭錢」，每甲得銀一、二百兩，每歲止抽分租穀六石至八石不等，又有佃戶自行開墾者，因村黎未諳科則，倩城市殷實之家充當業戶，代為經理納糧，亦祇抽給租穀數石，名為「田面租」。其佃戶承種之後，又覓僱工人代耕……佃戶與分租息，每年每甲可得數十石為「田底租」者。業戶得租數少，佃戶得租數多。其田雖係業戶出名，而實歸佃戶承管也。(153)

歸於業戶的田面租又稱大租，歸於佃戶的田底租又稱小租。(154)

大小租制源自清初的墾戶／佃戶制。在清初臺灣特定的社會經濟情境下，清廷仰重設庄報墾的「墾戶」（墾成田園陞科後則正式成為「業戶」）為開墾的領導者、徵稅的中介者以及安定社會秩序的支柱，故承認其社會地位，⁽¹⁵⁵⁾並在法律上保障其對於墾區土地的支配，以「業主」（或「田主」）稱呼之。⁽¹⁵⁶⁾根據舊慣調查會的解說，「業主是中國法律稱呼對特定土地擁有最大實權之支配者的術語」，「田賦（清代的用詞為「錢糧」——筆者註）以有業主資格者負擔之為原則」。⁽¹⁵⁷⁾

(153) 臺灣銀行經濟研究室編，《臺案彙錄甲集》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，文叢第31種，1959），頁182。

(154) 大小租性質與成因的詳細討論請參見戴炎輝，〈清代臺灣之大小租業〉；Chih-ming Ka, *Japanese Colonialism in Taiwan: Land Tenure, Development, and Dependency, 1895-1945* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1995), pp. 16-27.

(155) 責成其管束「佃戶」，維持墾區治安。參見戴炎輝，〈清代臺灣之大小租業〉，頁15-16；戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》（臺北：聯經，1979），頁43-44

(156) 就清朝法律而言，「業」除指土地本身外，亦指土地上的權利關係（《私法》，頁232）。清律以一業一主為原則，對擁有土地最大實權者以「業主」稱之，稱呼同地其他權利者為業主之事例，並未見諸清朝律例（見《私法》，頁232-234）。臺灣後來有大小租業並存於同一地的現象存在，似乎認可一地有兩個業主；然而，「小租戶取得土地實權，亦被稱為業主的情形，完全是基於沿革上的特例，法律上並未承認一地同時有兩個業主」（《私法》，頁233）。「當初大租戶才是律例所稱的真正業主，小租戶不過是佃戶」（出處同上）。

(157) 《私法》，頁234。

清初官方為確保稅源與避免因地籍混淆而造成徵稅的困難，刻意防制佃戶「久佃成業主」，此不難從當時（康熙時期）的官書方志得知：

若夫新、舊田園，則業主給牛種於佃丁而墾者十之六、七也，其自墾者三、四已耳。乃久之佃丁自居於墾主，逋租欠稅；業主易一佃，則群呼而起，將來必有久佃成業主之弊：爭訟日熾、案牘日煩，此漸之不可長者也。又佃丁以園典兌下手，名曰田底；轉相授受，有同買賣。或業已易主，而佃仍虎踞，將來必有一田三主之弊；納戶可移甲為乙，吏胥必飛張作李；冊籍日淆、虛懸日積，此又漸之不可長者也。(158)

雖然官方以墾戶為業主，但因佃戶對於土地的支配日強，民間實際通行的土地租佃慣習於乾隆年間已轉變為上述一田二主的大小租多重地權。舊慣調查會引用日耳曼固有法上的「分割所有權」(*Geteiltes Eigentum*)，將大小租業類比於歐洲分屬不同階級的「上級所有權」(*obereigentum*)與「下級所有權」(*untereigentum*)。(159)

然大租戶對土地的支配繼續萎縮，終於蛻變成與經營、處分無涉，僅只能向小租戶收取原先約定的租額。撰成於清末的《淡水廳志》引述嚴金清的說法指稱：

內地惟正之供，就田徵賦，悉由田主交納，包糧者有禁；而淡水田主所收者謂之小租、官所徵者謂之大租，大租概由業戶徵收轉以納官，所收浮於所納，每田各帶大租若干。業戶自有契據，可以典賣，實與內地包收包納同。(160)

嚴金清以小租戶作為「田主」，而以大租戶為包攬收稅的不法中間寄生者（「包糧者」）。其說法似乎完全無視墾戶制的起因，以及墾戶原先所扮演的社會經濟功能。然而，此說卻明顯的反映出大租戶土地實權的喪失，以及伴隨而生的，官員對其觀感的改變。根據戴炎輝的說法，至嘉慶初期（十九世紀初）時，業戶（大

(158) 陳夢林、周鍾瑄編修，《諸羅縣志》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，文叢第141種，1962；1717年原刊），頁95-96。

(159) 《私法》，頁268；戴炎輝，〈清代臺灣之大小租業〉，頁21。

(160) 陳培桂編，《淡水廳志》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，文叢第172種，1870），頁87-88。

租戶) 已喪失對於土地的實際支配(無法再過問土地的使用、收益與處分), 田面的內容僅只剩下「收租權」。(161) 此時(嘉慶初期) 的大小租業已難再類比於日耳曼固有法上的「分割所有權」, 田面已淪為田底的「物上負擔」(Reallast)。(162) 物上負擔係「固定於不動產上之負擔, 定期的將不動產之收益之一部分給予權利人者」, 是「物的債務」(出處同上)。舊慣調查會雖未指明轉變的確切時期, 但就此變化趨勢亦持相近的看法。(163) 跟隨岡松參太郎的說法,(164) 舊慣調查會認為清末臺灣大租業的性質是「債權」, 以相對於小租業的「物權」。(165) 換句話說, 對臺灣地方官、(舊慣調查會及土地調查局) 日本法學家以及戴炎輝而言, 十九世紀臺灣真正的「田主」是小租戶, 大租戶已喪失其「業主權」。雖然如此, 直至劉銘傳清賦改革「減四留六」(1888), 改以小租戶「領單承糧」(登記土地繳納稅賦) 之前, 官府正式文書依舊以業戶(墾戶)、佃戶來稱呼大小租業(田面、田底) 的持有者。戴炎輝以「官僚意識下之稱呼而已」(166) 來形容這種與民間土地慣行有極大落差的官方用詞。日治初期的土地調查「採用清朝既有的業主觀念, 以對土地擁有最大實權者為業主, 以業主權稱呼其權利(明治三十一年律令第十四號土地調查規則第一條)」, 確認小租戶為業主, 土地調查後隨即改革地稅制度, 買銷並廢除大租業, 從而確立了現代所有權制。(167)

(161) 戴炎輝, 〈清代臺灣之大小租業〉, 頁 26-28、38。

(162) 同上註, 頁 28。

(163) 《私法》, 頁 302-303。

(164) 岡松參太郎, 〈大租權の法律上の性質〉, 《臺灣慣習記事》1:1; 〈大租權の法律上の性質〉, 《臺灣慣習記事》1:3。

(165) 《私法》, 頁 311-314。

(166) 戴炎輝, 〈清代臺灣之大小租業〉, 頁 24。

(167) 《私法》, 頁 234、289。

引用書目

中央研究院民族學研究所圖書館(藏)

《金廣福給墾號簿》。

中村是公(著)、臺灣省地政局地籍測量人員訓練班(譯)

1905 《臺灣土地調查事業概要》。(本書係臨時臺灣土地調查局長中村是公就土地調查事業的本末及其經過所作的演講稿整理而成)

中國第一歷史檔案館(藏)

《軍機處奏摺錄副》。北京：中國第一歷史檔案館。

王必昌(總輯)

1961[1752] 《重修臺灣縣志》，臺灣文獻叢刊第113種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

王世慶、李季樺

1995 〈竹塹社七姓公祭祀公業與采田福地〉，收於潘英海、詹素娟主編，《平埔研究論文集》。臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處。

王世慶(編)

1993 〈貓霧掠藍興庄拓墾史料二則〉，《史聯雜誌》23:16-22。(該文收錄的兩件古文書分別是〈福建臺灣府彰化縣為敬錄硃批事〉與藍贊是民治三十二年七月十九日所立的賣地字據。本書所引用的為前件。該件為乾隆二十八年彰化知縣胡邦翰承辦藍張興庄丈溢墾墾田園一案所上的報告〔內節錄前任各官員的處理經過並附有各級長官，如總督、巡撫等的批示〕，以及彰化知縣張可傳乾隆四十年二月二十六日發給業戶藍日晃及其庄佃飭令歸管報陞的曉諭抄本。原出處是《臺灣總督府公文類纂·臺中縣》第四十七卷、第八門財務、官有財產、臺中市街土地處分案內檢附的證據。該古文書重新打字印行，不免有若干錯誤，筆者引用時逕依王世慶先生手上的原件影印本予以校正)

王世慶(輯)

《臺灣公私藏古文書影本(臺灣公私藏古文書彙編)》，第一至十輯。藏於中央研究院歷史語言研究所傅斯年圖書館。

伊能嘉矩

1904 《臺灣蕃政志》。臺北：臺灣總督府。

江丙坤

1972 《臺灣田賦改革事業之研究》。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

岡松參太郎

1901a 〈大租權の法律上の性質〉，《臺灣慣習記事》1(1): 1-14。

1901b 〈大租權の法律上の性質〉，《臺灣慣習記事》1(3): 1-13。

施添福

1989 〈清代竹塹地區的「墾區莊」：萃豐莊的設立和演變〉，《臺灣風物》39(4): 33-69。

1990a 〈清代臺灣「番黎不諳耕作」的緣由：以竹塹地區為例〉，《中央研究院民族學研究所集刊》69: 67-92。

1990b 〈清代臺灣竹塹地區的土牛溝和區域發展：一個歷史地理學的研究〉，《臺灣風物》40(4): 1-68。

1991 〈紅線與藍線：清乾隆中葉番界圖〉，《臺灣史田野研究通訊》19: 46-50。

1994/02 〈區域地理的歷史研究途徑：以清代岸裡地域為例〉，發表於中央研究院民族學研究所主辦，「空間、家與社會研討會」。

1994/04 〈清代臺灣岸裡地域的族群轉變〉，發表於中央研究院臺灣史研究所主辦，「平埔族研究學術研討會」。

1998/05 〈清代臺灣屏東平原的土地拓墾和族群關係〉，發表於中央研究院歷史語言研究所、臺灣史研

究所、語言學研究所、臺灣省文獻委員會合辦，「平埔族群與臺灣歷史文化研討會」。

施琅

1958 《靖海紀事》，臺灣文獻叢刊第 13 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

柯志明

1998/01 〈族群政策、土地租佃關係與開墾：十八世紀臺灣的番政變革與岸裡社的危機〉，發表於臺灣社會學社與中研院社會學研究所合辦，「國科會 84-86 學年度社會組專題計畫補助成果發表會」。

2000 〈清代臺灣熟番地權的分類與演變〉，《臺灣社會學刊》23: 25-101。

國學文獻館(編)

1993 《臺灣研究資料彙編第一輯》。臺北：聯經。(本系列資料集合故宮博物院所藏之宮中檔〔硃批奏摺〕與軍機處檔〔奏摺錄副〕以及中央研究院歷史語言研究所所藏之明清內閣大庫檔內有關臺灣史料的部份，已出版的第一輯〔共四十冊〕涵蓋的年代為順治十年至乾隆三十年)

張庸吾

1954 〈清季臺灣之貨幣流通考〉，收於《臺灣經濟史初集》，頁 16-30。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

陳秋坤

1991 〈平埔族岸裡社潘姓經營地主的崛起，1699-1770〉，《中央研究院近代史研究所集刊》20: 1-35。

1992 〈十九世紀初期土著地權外流問題——以岸裡社的土地經營為例〉，刊於陳秋坤、許雪姬編，《臺灣歷史上的土地問題》，頁 29-56。臺北：中央研究院臺灣史田野研究室。

1994 《清代臺灣土著地權：官僚、漢佃與岸裡社人的土地變遷，1700-1895》。臺北：中央研究院近代史研究所。

陳培桂(編)

1870 《淡水廳志》，臺灣文獻叢刊第 172 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

陳紹馨

1964 《臺灣省通志稿卷二·人口篇》。臺北：臺灣省文獻委員會。

陳夢林、周鍾瑄(編修)

1962(1717) 《諸羅縣志》，臺灣文獻叢刊第 141 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

黃旺成(主修)；郭輝等(纂)

1983(1957) 《新竹縣志》，中國方志叢書·臺灣地區·臺灣省第 69 號。臺北：成文出版社。

黃富三

1980 〈清代臺灣漢人之耕地取得問題〉，收於曹永和、黃富三編，《臺灣史論叢第一輯》，頁 193-220。臺北：眾文。

新竹縣文獻委員會(編)

1983 《新竹文獻會通訊》，中國方志叢書·臺灣地區·臺灣省第 92 號。臺北：成文出版社。

不著撰人

1962 《新竹縣采訪冊》，臺灣文獻叢刊第 145 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

旗尾山人

1901 〈蕃薯寮管內新港、卓猴及大傑巔社熟番の移住及び沿革〉，《臺灣慣習記事》3(3): 25-34。

臺灣銀行經濟研究室(編)

1958 《清奏疏選集》，臺灣文獻叢刊第 256 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

1959 《臺案彙錄甲集》，臺灣文獻叢刊第 31 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

1960(1871) 《福建通志臺灣府》，臺灣文獻叢刊第 84 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

1961 《欽定平定臺灣紀略》，臺灣文獻叢刊第 102 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

1963 《清代臺灣大租調查書》，臺灣文獻叢刊第 152 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

1963 《清聖祖實錄選輯》，臺灣文獻叢刊第 165 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

- 1964 《清高宗實錄選輯》，臺灣文獻叢刊第 186 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。
- 蔣元樞
- 1970 《重修臺灣各建築圖說》，臺灣文獻叢刊第 283 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。
- 戴炎輝
- 1963 〈清代臺灣之大小租業〉，《臺北文獻》4(8): 1-45。
- 1979 《清代臺灣之鄉治》。臺北：聯經。
- 戴炎輝(整理)
- 《淡新檔案》。現藏臺灣大學圖書館。(本檔案係清末淡水縣與新竹縣〔原淡水廳〕衙門文案)
- 臨時臺灣土地調查局(普查製作)
- 《土地申告書》。現藏臺灣省文獻委員會。
- 臨時臺灣土地調查局(編著)
- 1900 《臺灣舊慣制度調查一斑》。臺北：臨時臺灣土地調查局。
- 1900 《清賦一斑》。臺北：臨時臺灣土地調查局。
- 1903 《臨時臺灣土地調查局第二回事業報告》。臺北：臨時臺灣土地調查局。
- 1904 《大租取調附屬參考書上卷》。臺北：臨時臺灣土地調查局。
- 1905 《臺灣土地慣行一斑，第一編》。臺北：臨時臺灣土地調查局。
- 1905 《臺灣土地慣行一斑，第二編》。臺北：臨時臺灣土地調查局。
- 臨時臺灣舊慣調查會(編著)
- 1903 《臨時臺灣舊慣調查會調查第一回報告書附錄參考書》。京都：臨時臺灣舊慣調查會。
- 1910 《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書臺灣私法第一卷上》。臺北：臨時臺灣舊慣調查會。
- 1910 《臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書臺灣私法附錄參考書第一卷上》。臺北：臨時臺灣舊慣調查會。
- 藍鼎元
- 1958a(1732) 《東征集》，臺灣文獻叢刊第 12 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。
- 1958b(1732) 《平臺紀略》，臺灣文獻叢刊第 14 種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。
- Gould, Stepen Jay
- 1977 *Ever since Darwin: Reflections in Natural History*. New York: W.W. Norton.
- 1989 *Wonderful Life: the Burgess Shale and the Nature of History*. New York: W.W. Norton.
- 1995 "Evolution and the Triumph of Homology, or Why History Matters." In Montgomery Slatkin, ed., *Exploring Evolutionary Biology: Readings from American Scientist*, pp. 113-122. Sunderland, Mass.: Sinauer Associates.
- Ka, Chih-ming
- 1995 *Japanese Colonialism in Taiwan: Land Tenure, Development, and Dependency, 1895-1945*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Kennedy, Paul
- 1987 *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House.
- Kuhn S. Thomas
- 1970 *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- North, Douglas C.
- 1981 *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton.
- Okamatsu, Santaro 岡松參太郎
- 1902 *Provisional Report on Investigations of Laws and Customs in the Island of Formosa*. Kobe:

Kobe Herald.

Shepherd, John R. 邵式柏

1981 "Plain Aborigines and Chinese Settlers on the Taiwan Frontier in the Seventeenth and Eighteenth Centuries." Ph.D. dissertation, Anthropology Department, Stanford University.

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

Simon, Herbert A.

1983 *Reason in Human Affairs*. Oxford: Basil Blackwell.

Somers, Margaret R.

1998 "'We're No Angels': Realism, Rational Choice, and Relationality in Social Science." *American Journal of Sociology* 104: 722-784.

Stinchcombe, Arthur

1978 *Theoretical Methods in Social History*. New York: Academic Press.

Tilly, Charles

1981 *As Sociology Meets History*. New York: Academic Press.

1988 "Future History." *Theory and Society* 17: 703-712.

1992 *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell.

White, Harrison C.

1992 *Identity and Control: a Structural Theory of Social Action*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Rational State and Historical Contingency: Aborigine Land Rights and Ethnic Politics in Qing Taiwan

Chih-ming Ka*

ABSTRACT

Two confronting theories — state exploitation theory and rational state theory — constitute key interpretations depicting the political economy of aborigine land rights in Qing Taiwan. In addition to their disagreements upon the role of the Qing state, their contradictory assessments upon the effect of state's protection of aborigine land rights are unsettled. This study reviews memorials, contracts and policy debates as well as land cadastral data collected by the Japanese colonial government to test both arguments. The empirical evidence predicates the dissolution of aborigine lands in the west coast plains and the displacement of their traditional settlements. But, it also shows, in the post-1760 period, a policy-led reallocation of plains aborigines to border areas close to the foothills and the implementation of effective protection of aborigine land rights. The empirical findings do not support the rational state argument, that the Qing state achieved “ethnic status quo” in the island frontier through “accommodating” existing multi-tiered land rights between aborigines and Chinese. Nor the reallocation and protection of aborigine lands in the post-1760 period fit the state exploitation theory, which assumes a predatory Qing state uprooting plain aborigines. In this article, an alternative interpretation pivoting on ethnic politics is adopted. The ethnic politics model not only reveals how the Qing state uses its power to define and reallocate aborigine lands in order to manipulate ethnic relationships to serve its rule, but also illustrates the unintended consequences of the interaction among state, plains aborigines, mountain aborigines, and Chinese settlers. As a consequence, a path dependent model highlighting the historical contingency is preferred to the rational choice model.

Keywords: State, Land Rights, Ethnic Relationship, Plains Aborigines

* Researcher, Institute of Sociology, Academia Sinica.