

# 清前期台湾道台理“番”措施初探

祁开龙<sup>1</sup>, 庄林丽<sup>2</sup>

(1. 福建工程学院 人文学院, 福建 福州 350118; 2. 福建工程学院 思政部, 福建 福州 350118)

**摘要:** 作为主管台湾民政的地方官,理“番”是台湾道台不可回避的一项重要工作。清前期各任台湾道台采取了各种措施来解决“番民”问题,如抚绥“番民”、革除杂派、解决番地流失问题、推进“番民”教育等,这些措施对推进“番民”的汉化进程、缓和汉“番”之间的矛盾、维护台湾的稳定与发展起到重要作用。

**关键词:** 台湾道台; “番民”; 理“番”措施

中图分类号: C951

文献标志码: A

文章编号: 1672-4348(2014)05-0468-05

## Discussion on Taiwan governors' (Taotai) management of the natives of Taiwan region in the early Qing dynasty

Qi Kailong, Zhuang Linli

(1. School of Humanities, Fujian University of Technology, Fuzhou 350118, China;  
2. Political Sciences Department, Fujian University of Technology, Fuzhou 350118, China)

**Abstract:** As Taiwan regional governors who were in charge of Taiwan regional affairs, Taiwan governors (Taotai) were doomed to take the management of the natives of Taiwan as an important work. In the early Qing dynasty, Taiwan governors employed diversified measures to deal with the natives of Taiwan, including comforting the natives of Taiwan with empathy, cancelling miscellaneous taxes and fees, resolving the land loss of the natives, and promoting the education of the natives. The measures played an important role in promoting the chinesization process of the natives, easing the conflicts between the Chinese (Han) people and the natives and maintaining the stability and development of the Taiwan region.

**Keywords:** Taiwan governor (Taotai); Taiwan native; Taiwan natives' management measures

在闽粤移民到台之前,台湾早就生活着多支少数民族,他们或居住在沿海的平原地区,或居住在中部的丘陵及山地。闽粤移民至台后,沿海平原地区的少数民族与其有较早、较多的接触,受汉文化影响较深,被称为“熟番”、“归化番”;山地丘陵地区的少数民族与其接触较晚、较少,较多的保有本民族原有的文化形态,被称为“生番”。闽粤移民的到来,打乱了“番”民固有的生活秩序。双

方由于土地、水源等社会资源的争夺,以及观念与习俗的差异,造成彼此关系持续紧张,“番害”甚至“番乱”时有发生。

台湾道台(不同时期其职名略有不同,为方便论述,本文进行整体论述时,统称台湾道台。)是清代官员中一个特殊而复杂的群体,是位处福建巡抚之下、台湾知府之上的中级地方官员,他们集政治、军事、教育、司法等重任于一身,其治台措

收稿日期: 2014-08-22

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目(14YJC770049); 福建工程学院科研启动基金项目(GY-S13075)

第一作者简介: 祁开龙(1982-),男(汉),福建莆田人,讲师,博士,研究方向: 闽台区域文化。

施对台湾社会的稳定与发展有直接影响。因此,在清代台湾的开发过程中,作为清廷有关政策在台湾的最高执行者,“番民”问题是台湾道台不可回避的问题。清前期,台湾道台不仅根据清政府的理“番”政策采取各种措施解决“番民”问题,而且还提出了一些建设性的建议。

## 一、抚绥“番民”

台湾社会民风彪悍,社会构成错综复杂。“番民”与汉人之间由于土地、水源等利益纠葛,长期矛盾重重,“番害”、“番乱”频发。又因番社地处偏远,或成为反清势力的根据地,或成为盗寇的巢穴。因此,为了维护台湾社会秩序的稳定,作为一方“守土官”的台湾道台一直将“番民”的安抚、归化放在理“番”工作的首位。

康熙年间,高拱乾刚上任就四处访闻“番民”之疾苦。陈瑛更是视“番民”“无一非朝廷赤子”,“亲履其境,细询番民疾苦”<sup>[1]15</sup>。特别是在大的社会动荡之后,“绥辑土番”是台湾道台必须履行的职责。陈大辇在朱一贵之乱后升任台厦道,“至,则安辑流亡,抚绥部落,生番归化者接踵。”<sup>[2]345</sup>

雍正九年(1731年)十二月,因淡水同知张弘章及其僚属虐待“番民”,爆发了台湾历史上最大规模的“熟番”暴乱。“被害男妇一百余民口,被烧房屋二千五百余间。”<sup>[3]4503</sup>台湾道台倪象恺因此事而被革职。他的继任者张嗣昌在自己撰写的《巡台录》中详细记载了暴乱之后的惨况,“北番甫靖,诸彰一带遍野哀鸿,百务未修”。张嗣昌为了迅速恢复正常的社会秩序,“亲历里社番所,戕害悉周行,庐口之焚毁者,修葺之,民番之被杀者,赈恤之”<sup>[4]627,687-689</sup>。

乾隆二十三年(1758年)至乾隆二十六年(1761年)杨景素任台湾道台,他极为重视抚番工作,“下车之日,廉得其状,即毅然以兴利除弊为己任。首请撤逐通事社丁、厘定疆界、永免番役及严禁私垦、私派、采买、办差、供应,凡不利于民番者数十余条”。乾隆二十六年(1761年),驰赴彰化、淡水等地,巡查北路“番民”状况。从而使“番民之秀者安于庠序、朴者安于亩亩,渔猎者安于山海、纺织者安于蔀屋,莫不乐其乐而利其利”<sup>[5]813-814</sup>,“番民”纷纷归附,杨景素抚番工作成绩斐然。

## 二、革除杂派

清初台湾“番民”的经济发展尚处于原始社会状态,“番民”生活主要是渔猎为主,游耕为辅,生活水平低下,处境艰难。“土番生长岛屿之间,衣不掩形、家无长物。”<sup>[6]311</sup>在如此困顿之下,“番民”还要受到地方差役、兵丁、社商等的欺诈与盘剥,谋生日蹙,俯仰无资,各任台湾道台都十分重视此问题,并积极采取措施革除各种杂派。

第三任台厦兵备道高拱乾在走访之后,痛心疾首地指出:“访闻有司役于招商贖社时,需索花红陋规,以致社商转剥土番,额外诛求,番不聊生。更有各衙门差役兵厮经过番社,辄向通事勒令土番拨应牛车,驾驶往来。致令仆仆道途,疲于奔命;妨其捕鹿,误乃耕耘。因而啼饥呼寒,大半鹑衣鹄面。”他认为地方官府的花红、差遣对“番社”危害甚烈,已经严重威胁到“番民”的日常生计。而社商、通事则假借中间人的角色,额外盘剥“番民”,加重了“番民”的负担。高拱乾于康熙三十一年(1692年)颁行《禁苦累土番等弊示》,严令禁止台湾地方官、差役、军丁巧借名目敲诈,革除花红、抽拨牛车及勒派竹木等陋规,以缓解“番民”之困。“嗣后务遵法纪,尽改前非。贖社之时,不许指称花红等名色,需索分厘陋规;凡经过各番社,不许勒令土番抽拨牛车、擅取竹木,苦累番民。倘有仍踵前辙,一经访闻,官则揭报、役则立拿杖毙,断不姑贷。各宜凜遵,毋貽后悔!”<sup>[2]311-312</sup>对违反禁令的官员与差役一经查实,官员会被上报揭发进行弹劾,差役则会被处于杖毙之刑。刑责之重客观既反映了高拱乾革除弊政之决心,也反映了弊政影响到了“番民”的生计,不利于清领台湾初期的社会稳定。

康熙四十四年(1705年),王敏政接任第六任台厦兵备道。他为官“仁厚不苛”,十分关心“番民”之疾苦,“凡通事、社商有朘削者,严禁之;番车之烂派者,惩创之”<sup>[2]138</sup>。王敏政继承了高拱乾的既定政策,重申禁止压榨、勒索“番民”,保护“番民”的合法权益。

康熙四十九年(1710年),陈瑛履职台湾台厦兵备道。陈瑛曾于康熙四十一年(1702年)就任台湾县县令,对台湾事务极为熟悉。对台湾“番民”陈瑛一直坚持优抚的政策,在台湾县县令任上就“革官庄,除酷吏,恤番民”。因此,在台厦兵

备道履职之初陈瑛就一再强调汉人与“番民”都是清廷治下的子民,应对他们一视同仁。“民番杂处,居民食毛,无一非朝廷赤子。”<sup>[3]23</sup>他亲履番境,十分关心“番民”生活之疾苦。他认为:“(番民)不谙稼穡,专以捕鹿为生。糊口、输课咸藉于斯,艰难堪悯。汛防且多疏阔,恐有奸宄窃伏,煽惑番愚,为腹心隐患,是不可不亟经理之也。”<sup>[3]15</sup>陈瑛已经认识到如果不妥善处理“番民”的生计问题,恐会被奸宄之徒所利用,成为危害台湾社会稳定的心腹大患,必须抓紧处理。针对“番民”问题,他提出的著名的“护番保产”六条建议,其中“除滥派以安番民”与“给脚价以苏番困”列在最前<sup>[1]15-17</sup>,也再次说明禁止明目繁多的滥派,成为处理“番民”问题的头等要事。这里要特别指出的是,陈瑛的“理番”六条建议对前人的理番之策既有继承,又有极大的发展。它涉及政治、经济、军事、教育等方面,是一套较为完善的理番政策。它的实行对于安抚土番将起到积极的作用,在此后的一百多年间,“护产保番”成为清廷理“番”之策的核心,为历代治台者所遵循。

### 三、解决番地流失问题

台湾“番民”最大的问题在于“番地流失”。清政府收复台湾后,虽然对大陆移民迁移台湾有所限制,但是仍有源源不断的移民到台谋求生计。“闽、广之梯航日众,综稽簿籍,每岁以十数万计。”<sup>[4]323</sup>大批移民的持续到来,必然会挤压“番地”的生存空间,侵占他们的“番地”。诸罗县令周钟瑄就指出:“自比年以来,流亡日集。以有定之疆土,处日益之流民,累月经年,日事侵削,向为番民鹿场、麻地,今为业主请垦,或为流寓占耕。番民世守之业,竟不能存什一于千百。”<sup>[5]250</sup>

台湾开发初期,大量土地荒芜,土地资源充足。对大陆移民侵占“番民”土地的问题,台湾道台主要是根据清政府的政策加以约束。如台厦兵备道王敏政,要求汉民在请垦时,必须认真调查该荒地是否真与“番民”无碍,督促垦户必须认真履行与“番社”签订的契约。王敏政之所以会提出要求监督垦户是否履行“番民”签订的“墾耕”契约,说明垦户冒垦现象已经存在。但对垦户拓垦“番地”行为,王敏政并未禁止,只是在政策的框架内进行有限的约束。

当然,汉民冒垦番产也引起了一些台湾地方

官员的担忧,陈瑛极力禁止大陆移民冒垦以保护番产。“各番社自本朝开疆以来,每年既有额饷输将,则该社尺土皆属番产,或艺杂籽,或资牧放,或留充鹿场,应任其自为管业。且各社毗连,各有界址,是番与番不容相越,岂容外来人民侵占?诚恐有势豪之家,贪图膏腴,混冒请垦,县官朦胧给照,致滋多事,实起弊端,应将请垦番地,永行禁止,庶番得保有常业,而无失业之叹。”<sup>[1]16</sup>陈瑛有丰富的治台经验,他认为番地事关“番民”生计,番地流失问题如果处理不当将会成为社会动乱的导火索。

雍正年间,随着闽粤移民的不断拓垦,闽粤移民与“番民”之间逐渐形成了交错杂居的情势,“番民”的生存空间受到了极大的挤压。番汉之间难免会因利益之争而发生纠纷,加之社商、通事及不良之徒的居中滋扰,使得番汉之间关系持续紧张,先后发生了雍正四年(1726年)邵族水沙连社的骨宗事件和雍正九年(1731年)道卡斯族大甲西社的抗官事件。这些“番民”集体武力抗官事件使清政府认识到“熟番”及“番地流失”问题的严重性。雍正也不得不再一再申斥台湾地方官员要实心办事,理番之策要得法,以维护台湾社会的稳定。这一变化对台湾道台的影响也颇深,台湾道台倪象恺因处理“番民”问题不力而被革职,之后,雍正十年(1732年),张嗣昌代替倪象恺接任福建分巡台湾道。上任之后,针对垦户“墾耕”番社土地的问题,张嗣昌要求垦户“可向该社通事、土官会同番众,指定界址,或银或物,议定若干,务使番众心愿,立契成交,贴与番粟,然后会通事、土官赍契赴县投税,立界请照开垦,照同安则例升科之后,除去社饷。”<sup>[6]55</sup>张嗣昌虽没有禁止垦户入垦番地,但是垦户入垦番地需做到如下三点:其一、需番社通事、土官会同番众三者共同商定,这样避免了通事、土官滋扰;其二,界定所垦土地的四至,避免垦户因界址不明,随意越界侵垦;其三,与“番民”商定墾耕土地的地租。只有满足了“番民”的需求之后,方可到县衙领取垦照。张嗣昌的措施,在一定程度上维护了“番民”的利益,缓和了汉、“番”之间的矛盾。

到乾隆时期,鉴于大陆移民侵垦“番地”引起的“番乱”的情况,清廷出于维护台湾稳定大局出发,严厉禁止垦户越界侵垦,台湾道台是这一政策的直接践行者。如乾隆三年(1738年),闽浙总督

郝玉麟奏请通过勘定番耕地的地界,以杜绝汉民侵占。“熟番与汉民所耕地界,飭令查明。……倘有契外越垦,并土棍强占者,令地方官查明:全数归番,分晰呈报。嗣后永不许民人侵入番界,贖买番业。令地方官督同土官,划界立石,刊明土名,仍将各处立过界址土名,造册绘图申送,以垂永久。”<sup>[7]99</sup>经过地方官员的努力,“番地流失”问题得到了一定的控制,汉、“番”矛盾在一定程度上得到调和。乾隆三十三年(1768年),台湾道台张珽谕示如下:“今台地番业,已奉奏明彻底清厘,凡汉人典贖侵占田园,悉行还番管耕;内有该番不能自耕,许令民人承佃,按甲纳租,匀给众番口粮。此实皇仁宪德,轸恤番黎有加无已之至意。本道因念熟番滋生日繁,谋生日蹙,几难存活,严督该府、厅、县实力清查,凡被汉奸侵欺田园,悉断还番管业;其该番多有不能自耕,给予原佃人承种,照例每甲田收租八石,每甲园收租四石,以之匀给口粮。若飭令输供,目下徒有归番之名,将来恐有追呼之累。复请嗣后凡断还番管业,着民人向番承佃纳租,概免报升,以收恤番实效。”<sup>[8]322-323</sup>张珽再次重申了清廷禁止汉民侵垦“番地”政策,对汉民所侵占番田要求悉数归还“番民”。对“番民”确实无力耕种之地,特许汉民向“番民”租种纳租。此举维护了汉民、“番民”的既得利益,从而达到“民番照旧相安,共享升平之福”的目的。

#### 四、推进“番民”教育

台湾道台除了主管民政之外,还有一个重要的职能就是兼理学政,主要是负责主持台湾的科举考试,参与兴办和整修各类学校,而在理“番”的过程中,台湾道台也承担起了推动设立番学的工作。

“番学”是为教育“番”民子弟而设立的义学、社学等诸种形式的教育机构。台湾道台从“正人心”、“教化番民”的指导思想出发,极为重视“番”民子弟的教育。首任台湾道台周昌就明确指出:“台湾既入版图,若不讲诗书、明礼义,何以正人心而善风俗?”<sup>[9]235</sup>因此,从康熙年间至光绪年间,先后有多任台湾道台致力于推动番学教育。

康熙四十九年(1710年),陈瑛就任台厦兵备道。这位“硕学老儒”将文教视为治台第一要务,积极推动台湾文教的发展,这其中就包括立社学

以教番童。在陈瑛看来,“番民”与台民都是清廷的子民,应该与台民享有平等的受教育权力。“南路八社、北路三十六社,均系番族;既入版图,自与台地人民一体,岂容弃诸化外。”<sup>[10]71</sup>陈瑛认为,要使“番民”摆脱愚昧无知的状态,就应该大力发展“番民”教育,为此,他采取了一系列措施,具体方法是:“每社各立一学官,为捐项置书籍,延社师以为之教。使番童自八岁以上,胥就小学习读《孝经》、《小学》、《论语》。教之既久,果有能讲贯通晓文艺粗可观者,该地方官破格奖进,以示鼓励。”<sup>[1]16</sup>为了鼓励地方官员能尽心办好番学,陈瑛特提出以办学成绩作为官员考评的重要标准。康熙五十一年(1712年),陈瑛再次敕令各地方官:“凡有子弟读书,无力从师者,不论已未入泮,俱许送入四坊社学。慎毋观望不前,致误学业。”<sup>[10]71</sup>虽然陈瑛再次敕令地方官要积极推广番学,但从康熙四十九年(1710年)至五十二年(1713年)之间的岁试与科试情况来看,“三载以来,岁科两试未有番童应试者”,三年未有番童参加科举考试虽与番社教育落后有关,但陈瑛认为更为关键的原因在于台湾地方官员“不留心作兴之故”。为了进一步推动该政策的实行,陈瑛鼓励番童参加科举考试,并多次重申对“番民”子弟破格入取,以资鼓励。康熙五十二年(1713年),陈瑛颁布《作兴番童牌略》道:“仰该府官吏,凡有番社地方,今年科试务须口传,令其应考;府县破格录送数名,注明‘番童’字样,以凭酌量节取入泮,以示鼓励。”<sup>[10]71</sup>陈瑛对土番教育的热心与极力推广,对推动番社教育的发展及“番民”文化的提高发挥了极大的作用。

康熙六十一年(1722年),台湾道台陈大辇为了推动文教在番社地区的推广,大力提高受教育“番童”的社会地位。规定:“(番童)有能读‘四子书’、习一经者,复其身给乐舞生衣巾以风励之。”<sup>[11]482</sup>乐舞生是清代朝廷及文庙举行庆祀活动时充任乐舞的童生,是童生中较为优秀者。获得乐舞生衣巾是对学童学业的一种肯定,是一种社会地位的象征。陈大辇以能读《四书》或习《五经》之一经的番童可获得乐舞生的衣巾,对番童进入学塾学习是一种极大的激励,有利于促进番学的发展。

雍正十二年(1734年),时任台湾道台的张嗣昌为仍推进番学的发展,除继续兴办社学之外并

提出按季考察的制度,“各置社师一人,以教番童,并责由各县学训导按季考察”。按季考察制度,是保证番学教育政策实行的有力督导。雍正年间,台湾各番社的番学数目有了明显增加,其中“台湾县五所、凤山县八所、诸罗县十一所、彰化县二十所、淡水县六所”<sup>[12]333-334</sup>。番童的学业水平也有极大提高,“每至一社,番童各执所读经书文章,背诵以邀赏,且有出应试者。”<sup>[6]153</sup>短短二十多年的时间里,在经过台湾地方官员的努力下,台湾番社的文教事业取得了明显进步,“番民”对儒家文化由最初的排斥转为接受并主动参加科举考试。

总而言之,“番民”是清代台湾社会中极其重

要的一份子,对他们的管理政策的变化,反映了清政府治台政策的变化。台湾道台不仅要负责处理管理“番民”的具体事务,而且还提出了一些建设性的建议,是清政府“番民”管理政策制定的重要影响者。台厦兵备道陈瑛等人倡导和推行“护番保产”之策,成为清廷理“番”之策的核心,为历代治台者所遵循。更难能可贵的是如陈瑛等人已有“番民即吾民”之意识,更进一步促进了朝廷对“番民”的认同和“番民”的归化。关心百姓疾苦的台湾道台如王敏政、梁文科、陈大辇、张嗣昌、杨景素、张珽等多采取各种措施来保护“番民”的合法利益,加强对台湾“番民”的管理,积极促进“番民”的开化和发展,这对台湾的开发和社会秩序的稳定也是大有益处的。

## 参考文献:

- [1] 陈瑛. 陈清端公文选[C]//台湾文献丛刊第116种. 台北:中华书局,1961.
- [2] 王必昌. 重修台湾县志[C]//台湾文献丛刊第113种. 台北:中华书局,1961.
- [3] 国学文献馆. 台湾研究资料汇编:第一辑[M]. 台北:联经出版事业公司,1993.
- [4] 周元文. 重修台湾府志[C]//台湾文献丛刊第66种. 台北:中华书局,1960.
- [5] 蒋师辙. 台湾通志[C]//台湾文献丛刊第130种. 台北:中华书局,1962.
- [6] 张嗣昌,尹士俚. 巡台录·台湾志略[M]. 李祖基,点校. 香港:香港人民出版社,2005.
- [7] 伊能嘉矩. 台湾番政志[M]. 温吉,译. 台北:台湾文献委员会,1957.
- [8] 台湾银行经济研究室. 清代台湾大租调查书[C]//台湾文献丛刊第152种. 台北:中华书局,1963.
- [9] 高拱乾. 台湾府志[C]//台湾文献丛刊第65种. 台北:中华书局,1960.
- [10] 陈瑛. 陈清端公年谱[C]//台湾文献丛刊第207种. 台北:中华书局,1964.
- [11] 范咸. 重修台湾府志[C]//台湾文献丛刊第105种. 台北:中华书局,1961.
- [12] 刘良璧. 重修福建台湾府志[C]//台湾文献丛刊第74种. 台北:中华书局,1961.

(责任编辑:许秀清)