

## 第五章 地權演變之影響

### 第一節 清初之番地政策

康熙二十三年，施琅〈請留臺灣疏〉之奏議經聖祖採納後，臺灣雖設置一府三縣作為管轄，然而為避免在臺明鄭殘餘勢力起而反抗，清廷將明鄭官兵多數遣回原鄉「官兵去之，難民去之，官屬宗黨去之，人散地荒」<sup>1</sup>，臺地人口因此項政策減少一半以上，然而地方官員為避免自明鄭以來的賦稅額遭虧損，一方面將賦稅平均分配給一府三縣內所轄之漢民與番人，令其照明鄭時期原額數繳納正供；另一方面，不得不鼓勵在臺殷實富戶向官府呈報荒埔草地四至，發給墾照，並許其招佃開墾以充足戶口與錢糧，「許一切人等認地開墾，照例納糧，是以漳、泉二府富豪之戶，及臺灣各衙門書役人等，在於臺灣各縣地方，任其意之所願，隨便開墾」<sup>2</sup>。當時鳳山八社被地方官員課與高額之賦稅，其情形已於前章詳述，故雖清廷早有律例禁止漢民私墾熟番草埔地，但在清領臺灣初期，「地經初闢，田盡荒蕪，一紙執照，便可耕耘」<sup>3</sup>的情形便在地方官的默許之下，由各縣核發墾照，交予富戶招佃開墾。當時鳳山縣治設在興隆庄，但鳳山知縣卻未在該地駐守，反而長期僑居府城，而府城當地業戶以及衙門書役，看準政府此項政令可供投資，紛紛請墾草埔地，故下淡水係以東屏東平原的業戶，多同樣是居住於府城的漳、泉一帶人士。

施添福從康熙年間的給墾照中觀察，認為請墾屏東平原的業戶，雖不乏殷實郊商和生監大族，但大多志不在力農，而是請領墾照作為謀財之工具，「開墾止於一方，而霸佔遂及乎四至，動連阡陌，希遂方圓」<sup>4</sup>。不僅藉墾照之名而侵占

<sup>1</sup> 臺灣銀行經濟研究編，《福建通志臺灣府》，文叢第 84 種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960 年，頁 164。

<sup>2</sup> 國學文獻館編，《臺灣研究資料彙編：第一輯》，頁 6701。

<sup>3</sup> 周元文，《重修臺灣府志》，文叢第 65 種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960 年，頁 312。

<sup>4</sup> 高拱乾，《臺灣府志》，文叢第 65 種，臺北：臺灣銀行經濟研究室編印，1960 年，頁 314。

毗鄰荒埔，墾多報少牟取利益；亦常有報墾而不陞科之情形，康熙四十四年至六十年（1705-1721）間，長達十七年的時間鳳山縣境內竟無任何一筆土地陞科，臺灣知府周元文於康熙四十八年（1709）所親眼目睹的情形：「淡水港東、西里社新墾甚多，一望無際；且多係有水源灌溉膏腴田地，其所報陞科者，十未有一，又俱以下園科則具報。此本府親歷其地，所目睹者也」<sup>5</sup>。

這些請墾大批草埔地的富實業戶，不僅利用與官府衙門熟識的機會，得以佔墾大片番社荒埔地，又招徠漢佃將土地墾成熟田；於報陞納課之時，又以上好之田園謊報為下園，藉以躲避稅額。不在地業主又因長年居於府城，鳳邑一地收受租穀之事則多委由管事代為執行，管事多選派地方有勢力之人擔任，平日負有招徠佃人並約束佃戶耕作，收成之時代為收租繳納給業戶，其辛勞銀則由所收租穀中抽取十分之一，或撥給部分田地並免其租穀做為酬勞。

康熙六十年（1721）四月，臺灣南路爆發朱一貴事變，這是清領臺灣以來首次大規模的民變事件，清廷於同年六月十六日抵鹿耳門後於七日內將朱一貴主力部隊殲滅，於亂事平定後，從朱一貴的供辭當中，清廷觀察到漢人擅入生番地界砍伐竹木，已非官方消極立石畫界禁止所能解決之問題<sup>6</sup>；其次，朱一貴餘黨在兵敗後竄往內山番界躲藏，還需仰賴熟番進入生番地搜捕餘黨，也迫使清廷正視生番地界等同治外法權之問題，且生番地界易成為民變後賊黨免脫並另謀發展之淵藪。

為此，清政府曾頒佈以下規定：「臺灣奸民私贍熟番土地者，依盜耕本律問擬；於生番界內私墾者，依越度關塞問擬，田仍歸番」<sup>7</sup>。但在執行上並沒有獲致很好的成效，漢人私越番界侵墾番地仍層出不窮，如同藍鼎元所載：「前此大

<sup>5</sup> 周元文，《重修臺灣府志》，文叢第 65 種，頁 321。

<sup>6</sup> 〈朱一貴供詞〉，見《明清史料》戊編第一本，臺北：中央研究院歷史語言研究所，民國 42 年 3 月初版，頁 21。

<sup>7</sup> 不著編人，《清代臺灣大租調查書》，文叢第 152 種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963 年，頁 321。

山之麓，人莫敢近，以為生番嗜殺；今則群入深山，雜耕番地，雖殺不畏，甚至傀儡內山、臺灣山後蛤仔難、崇爻、卑南覓等社，亦有漢人敢至其地，與之貿易。」<sup>8</sup>為解決這些問題，當時的閩浙總督覺羅滿保於康熙六十年（1721）提出遷民劃界之方法；亦即將漢人與生番徹底隔離，其執行方法為：將臺灣、鳳山、諸羅三縣居住於山中之民人驅逐並拆毀其房屋，各入山要道以巨木塞斷不使出入。於番界內外十里內之居民一併遷出，田地任其荒蕪，然後自北路起迄南路止，築土牆並深挖壕溝做為界線，不准漢人越界，違者以盜賊論處。覺羅滿保認為採取此一方式可有效避免犯法之漢人逃入生番地區藏匿；另一方面也可避免生番出界侵襲漢人<sup>9</sup>。

然而此項政策並無法有效解決漢人私入番地所造成之衝突，且藍鼎元認為該項政策在執行上有數點窒礙難行之處。第一：若欲遷移十里內之居民至他處，則必須提供土地以供民人安居及耕作，但顯然清廷所轄之土地不敷所需。第二：民人房舍若欲遷移，則需花費金錢，貧民往往不能負擔；縱使每屋一間，給予撫卹銀錢五兩，也不知所需花費該從何處調度。第三：若要封閉入山的要道，不論是築土牆或挖壕塹所需的龐大人力與金錢，官方並無可供動支的項目，若將其撥派於民使自行負擔，則將引起更大的反抗。第四：倘若強命民人拋棄現有財產遷至界內另起爐灶，若民人抗拒，政府應如何自處？若以武力強制拆遷，抗拒者死，不抗拒亦死，必導致百姓群起反抗以謀生存；反之，若任其無視法令而續行生業，則有憲令不行，將開抗官犯上之風的疑慮<sup>10</sup>。揆諸上列數點，藍鼎元建議，與其消極防範民人越界，徒留廣闊土地成為盜賊逃避之處，與生番獵殺民人躲藏之所，不如將番地開放供漢人開墾，日久則番害自息，且可將新闢土地陞科納供以利財政。若仍滋生生番擾民一事，則以武力使番人感到畏懼，再行招撫使其樂於

<sup>8</sup> 藍鼎元，《平臺紀略》，頁 11-19。

<sup>9</sup> 藍鼎元，〈覆制軍遷民劃界書〉，見氏著《東征集》，文叢第 12 種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1959 年，頁 40。

<sup>10</sup> 〈朱一貴供詞〉，頁 41-42。

歸順，便可有效減少生番殺人一事<sup>11</sup>。

但在當時朝廷傾向於採納覺羅滿保遷民劃界一議，後雖因藍鼎元代藍廷珍覆書覺羅滿保表達反對意見下，放棄大舉遷移界內民人並阻斷山口之原議，但仍舊從康熙六十一年（1722）開始從南往北，在沿山一帶五十四處立石劃界<sup>12</sup>，禁止漢人私入番地。又由於朱一貴事變兩位首要人物，均在屏東平原近山一帶活動，故官方為防止其餘黨生事，於屏東一帶立石劃界最為嚴密，全台五十四處立石點，屏東近山一帶即佔了十九處。且由於此次屏東平原之劃界處，恰巧迂迴環繞客家已拓墾田園外側，故施添福認為此次劃界一方面顯示出康熙末年客家民人在屏東平原拓墾建立庄社的東限，另一方面也等同限制了客家族群在武洛溪以南繼續往東發展的可能性<sup>13</sup>。另外我們從康熙六十一年之劃界之舉，也可觀察到南路鳳山縣一帶，漢人拓墾的腳步已然到達近山山根之處，並逼近生番界線，當時立石劃界之處已然存在大大小小粵庄，清廷雖利用平定朱一貴事件後，重新限制了漢民拓墾的邊界，但從另一個角度而言，劃界之舉畢竟只能收到宣示的效果，對於漢民私越番界佔墾土地，除非官府嚴加查緝並派人駐守，否則劃界之舉終只淪於形式。

雍正朝時，有鑑於施琅過世後，官府對渡臺禁令之執行漸弛，閩粵內地民人偷渡來臺人數日增，日漸罔顧禁令透過代納番餉或由各地頭人擅行佔地圈墾等方式，取得熟番地的耕作權，迫使清政府對原先嚴格禁止漢人墾耕番地的政策開始動搖，雍正二年（1724），福建臺灣水路提督藍鼎元便再次提出開放熟番地的建議：

<sup>11</sup> 藍鼎元，〈復呂輔軍論生番書〉，見氏著《東征集》，文叢第12種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1959年，頁60。

<sup>12</sup> 黃叔璥，《臺海使槎錄》，頁167-168。

<sup>13</sup> 施添福，〈國家地域與社會—以清代臺灣屏東平原為例〉，收錄於《平埔族群與臺灣歷史文化論文集》，臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處，民國90年8月，頁89。

臺北、彰化縣地多荒蕪，宜令民開墾為田，勿致閒曠。前此皆以番地禁民侵耕，今已設縣治，無仍棄拋荒之理。若云番地，則全臺皆取之番，欲還不勝還也。宜先出示令各土番自行墾闢，限一年之內盡成田園，不墾者聽民墾耕。照依部例，即為業主。或令民貼番納餉，易地開墾，亦兩便之道也<sup>14</sup>。

此一奏議乃是國家財政考量下之產物，認為北路一帶閒曠地仍多，與其任漢民侵墾，不如納地陞科以資財政，先行諭令各社土番於一年內墾成田園，否則聽任漢人自行向官府取得墾照就地成為業主，或以代納番餉等方式，使漢民能合法取得土地使用權，一方面朝廷可增加田賦，另一方面亦能減少漢民私墾番地所造成的民番衝突。此奏議經採納後，同年覆准：「福建臺灣各番鹿場閒曠地方可以墾種者，令地方官曉諭，聽各番租與民人耕種。」<sup>15</sup>此一政令雖允許漢民向熟番貼納番租以換取墾耕熟番地的權利，但卻僅限於生番線以西，仍嚴禁漢人私越番界，然受限於地理條件的因素，漢移民為獲取更穩定的灌溉用水，往往得冒險進入生番地界尋覓水源並修鑿圳埤，此舉等同侵犯生番之傳統領域而招致出草報復事件曾出不窮，但在屏東平原上，因越界引水而被生番追殺一事卻只發生在港西里一帶，一水之隔的港東里據通事劉琦指出，陳阿修等港東里生番從不下山作歹；只有港西里生番屢次出山殺害民人，而需給予征剿<sup>16</sup>。

雍正五年（1727）期間頻頻發生港西里民人深入內山開墾水源，而遭山豬毛社生番殺害案件。地方官員並未深入思考生番出草之理由，僅為緝拿兇番一事，調派南路營守備柯連英，帶領官兵協同鳳山縣知縣蕭震并熟番於同年閏三月入山緝捕滋事番人，但因地形險峻緝捕困難，加上「天時炎熱，溪水漲發，且值熟番

<sup>14</sup> 藍鼎元，〈與吳觀察論治臺灣事宜書〉，《治台必告錄》，文叢第 17 種，臺北：臺灣銀行經濟研究室編印，頁 61-62。

<sup>15</sup> 《清會典臺灣事例》，文叢第 一 種，臺北：臺灣銀行經濟研究室編印，1899 年，頁 43。

<sup>16</sup> 國學文獻館編，《臺灣研究資料彙編》，1.6.2018-2027，〈巡臺御使索林奏報鳳山縣生番殺人案件〉。

耕種之時」，於四月十五日撤兵，但爲防止生番再度出山滋事，於武洛社口、阿里港和東勢庄等生番出沒之所分別設置汛防，派兵駐守，其中武洛社另設把總一名，汛兵五十以資防衛。

但頻繁的軍事討伐顯然並未收到良好的效果，雍正正在巡臺御史索琳回報剿捕山豬毛等社生番的奏摺上，批示如下：

知道了。此事但當務治本之道，爾等既身在臺，遇事當詳悉推求，博採廣聞，必得治臺之妙策，將永遠可行之處，時時畫籌得一主見方好。似此隨事支騰料理，亦不過小勤勞耳，朕不甚嘉獎也<sup>17</sup>。

雍正在此硃批當中即透露出對臺地漢民私越番界一事之主張，他並不贊成一味對生番用兵，且將用兵之事視爲小勤勞耳，認爲臺地官員應採行更積極之作法，福建總督高其倬只好「再四詳思治番之法」，但最後仍採用康熙六十一年（1722）覺羅滿保立石定界隔離民番之法，與雍正三年（1725）福建巡撫毛文銓所主張，清其地界並立碑禁止擅入的隔離之舉<sup>18</sup>，雍正五年（1727）七月八日高其倬提出〈奏報臺灣地方政務摺〉，其中對生番治理之法爲：

臣再四詳思治番之法，最先宜查清民界番界，樹立石碑，則界址清楚，如有焚殺之事，即往勘查。若係民人侵入番界耕種，及抽籐吊鹿致被殺死，則懲處田主及縱令擾入番界之保甲、鄉長、庄主。如漢民並未過界，而番人肆殺，則應嚴懲番人。但向來非不立界，而界石遷移不常；又數里、里許方立一通石碣。若遇斜曲山溪之處，量界既難，移那亦易，未為妥協。臣已行令臺灣文武，又與新府縣面說，令會同徹底踏查清楚，隨其地勢，

<sup>17</sup> 國學文獻館編，《臺灣研究資料彙編：第一輯》，頁 2047。

<sup>18</sup> 國學文獻館編，《臺灣研究資料彙編：第一輯》，頁 1358-1360。

或二十步、三十步即立一碣，大字書刻，密密排佈，不可惜費。既定之後，非經有故另詳，不許擅移尺守。界址既清，庶生事之時，係番係民清查有憑，懲處庶可得實<sup>19</sup>。

雍正對此一奏議，僅提示云：「此事只分百姓、熟番、生番，總各務生理，不容混雜為上策也，不清諸事生也。」<sup>20</sup>但若欲達到高其倬奏議中的治番之法，不僅需投入大量之人力踏查清楚民番之界，且豎立石碣亦需龐大之經費，故雍正並未採納，僅含糊帶過。

雍正朝開放熟番地可合法招贖給漢人之律令頒佈後，屏東平原漢民對熟番地的土地使用更不可遏止，漢人除循合法途徑向熟番租贖土地耕作外，亦漸漸將拓墾的腳步擴展至沿山番界一帶。為此，乾隆初年（1736），地方官再次反應生番地界周圍遭受漢民侵墾的事實，為避免雍正年間番漢衝突的事情再度發生，官方於乾隆二十五年（1760）前後，另行設置武洛、新東勢、山豬毛、枋寮口、畚箕湖與巴陽庄等六大隘，並派撥鳳山八社熟番往來巡邏，意欲阻絕漢民越界之事，而新劃設的番界，較康熙年間立石劃界之舊界線更為逼近山根一帶，八社番丁所巡守之範圍亦侷限在離山腳數十里的地區，形成一道防禦界線。

另外，為解決在臺文武官員濫設官庄之問題，引致不少客民藉投效武員莊產的方式，肆行侵占熟番埔地，乾隆九年（1744），清廷為禁止在臺武員私設田產一事，頒佈一道法令：

外省鎮將等員，不許在任所置立產業，例有明禁。朕聞臺灣地方，從前地廣人稀、土泉豐潤，彼處鎮將大員無不創立莊產，招佃開墾，以為己業。且有客民侵占番地，彼此爭競，遂投獻武員，因而踞為己有者；亦有

<sup>19</sup> 國學文獻館編，《臺灣研究資料彙編：第一輯》，頁 2227-2229。

<sup>20</sup> 國學文獻館編，《臺灣研究資料彙編：第一輯》，頁 2229。

接受前官已成之產，相習以為固然者。其中來歷，總不分明；是以民、番互控之案，絡繹不休。若非徹底清釐、嚴行禁絕，終非寧輯番、民之道。著逐一查勘，凡歷任武職大員創立莊產，查明並無侵害番地及與民、番並無爭執之案者，均令照舊管業外，若有侵占民、番地界之處，秉公清釐；民產歸民，番地歸番。此後台郡大小武官創立莊產、開墾荒地，永行禁止。倘有託名開墾者，將本官交部嚴加議處，地畝入官；該管官通同容隱，一併議處<sup>21</sup>。

乾隆十年（1745），福建布政使司高山受命渡臺清查臺地武職官莊一事，對藍鼎元建請開放番地供漢人開墾一事提出數項反對意見：一為民墾番地之宜永行禁止；二為番民地界之宜照舊劃清；三為熟番社目之宜設立土司；四為生番隘口之宜稽查出入；五為民番貿易之宜酌定時日；六為眷屬渡臺之宜先行稽查；高山在奏摺中反對開放屯番地並招漢民開墾陞科，他以為臺地所有之荒土並不廣大，且多為熟番生息或採捕之所，今若開放熟番地供漢人墾墾，雖政府對貼納番租法有明文，但地方官員在執行上顯然並未落實，況且高山認為最初統治臺灣之目的，非為舒緩閩、粵兩地漢民而設，故若繼續開放番地將吸引更多具狼虎之心的漢人，冒死渡臺開疆闢土，終將迫使歸化熟番生計日蹙，且閩、粵兩地向為海盜淵藪，如放任其肆行發展終將對國家之長治久安造成威脅，故高山所提此項之漢番隔離的族群制度奏議，經朝廷採納後，成為日後清廷統治臺灣的重要施政方針。

乾隆四十年（1775），時任臺灣知府蔣元樞觀察到，乾隆二十年代所劃設之番界並未設有隘寮，熟番僅能往返番社與隘口間來回巡視，不僅無法定點監護，且對熟番多所煩累，且周圍番民拓墾之腳步已然逼近舊有番界，甚至深入雙溪口、大路關和濁口溪一帶，並建立起二百多個大小庄社。這表示在臺漢人不僅拓

---

<sup>21</sup> 不著編人，《清會典臺灣事例》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，民國 55 年 5 月出版，文叢第 226 種，頁 43-44。



墾腳步更深入沿山一帶，亦代表渡臺禁令之廢弛，使原鄉漢民得以前仆後繼地前來臺灣進行開發，為避免逼近山根之民人庄社與山上生番產生衝突，蔣元樞稟准朝廷後大幅改造隘寮設施<sup>22</sup>。一方面改建畚箕湖、巴陽庄和新東勢等四隘建築，外部加砌石牆，中蓋住屋數十間，並照社番住屋搭蓋；另一方面，因應漢民拓墾之腳步，昔日原為生番出沒之所，今則番人絕跡，而部分原無生番出沒地區，現則生番出沒，故建請將山豬毛隘移建雙溪口，武洛隘移建加臘埔，枋寮隘移建毛絲絲，並添建大路關、濁口溪等三隘。且於搭蓋隘寮後要求鳳山八社熟番派遣番丁駐守，「連眷同居，以堅其志」。此次新劃界之舉，原係仿造臺灣中北部行之有年的「土牛」隘口規制，但於屏東平原沿山一帶實行後，則依生番寮房、熟番隘寮以及漢民望樓等，形成有形的三道防線，而這些措施反應出，乾隆中期後屏東平原大多數地區已然墾拓殆盡，漢民與熟番們逼近生番地界建立起無數庄社，此舉不但防範內山生番出草擾害番民，另一方面亦藉此巡守監督番界，杜絕漢民私越侵墾。

乾隆五十五年（1790），林爽文亂事平定後，清廷決議設置「番屯制」，以更加强對沿線番界的管控，並清釐界外漢民私墾埔地與未墾荒地，將該埔地撥給番丁，就近駐守以資養贍，並在南路鳳山縣一帶劃設放索大屯與搭樓小屯，其養贍埔地則主要分佈在傀儡山腳北坪及南坪頂一帶，分別撥給放索、搭樓與新港三屯之番丁，而清廷此舉正式將熟番的勢力範圍延伸至近山地區，並賦予其正當法源，而此項番屯制度之實施，也加速平埔熟番漸次移往沿山地區落腳，原本散居屏東平原各地之鳳山八社，因駐守沿山番屯之故，而紛紛在山腳建立新聚落，形成各部落雜居共處的混和聚落。

綜觀有清一代對熟番之土地政策，從康熙年間的禁民墾墾，到雍正朝允許漢

---

<sup>22</sup> 乾隆四十三年（1778）蔣元樞，《重建台郡各建築圖說》，臺北：國立中央圖書館，1983年，頁29-31，〈鼎建傀儡生番隘寮圖說〉。

人合法承贖番人土地，又因開放漢民租贖熟番地所引發之番社反抗後，清廷重新檢討其對熟番之土地政策，又回歸到劃地封禁的政策上，乾隆三十三年（1768）番大租制度成立，杜絕漢民透過陞科納課的方式，將番地轉變成民地；直到乾隆五十五年（1790）正式實施番屯制度，清廷對熟番土地的保護政策可謂趨於完備，下表統整清朝各時期對番地之政策，然最終熟番地仍在法令的規範下，因社番經濟生活之窘迫，從而透過「出典」的方式，以番大租權向漢銀主轉換錢銀，最終仍步入「杜賣」的下場。

清朝番地政策與律令沿革及對番社地權之影響

頒佈時期 (西元)	番地律令內容	對番社地權之影響
康熙二十三年 (1683)	實施海禁避免漢人偷渡至臺地	康熙四十年後禁令逐漸鬆弛，漢移民偷渡往來不絕，多私墾荒埔地。
康熙四十四年 (1704)	開墾荒埔地需經官府許可並取得「墾照」	漢人借開墾荒埔地報陞為民業，提供荒埔地大量流失之合法途徑。
康熙五十一年 (1711)	對漢移民宜入臺灣之限制，改採許可制	漢人可藉由合法方式，移入臺灣。對臺地人口負荷明顯增加。
康熙六十一年 (1722)	勘定臺灣、鳳山及諸羅三縣生番界線（土牛界）	正式區分為「界外生番地」與「界內熟番地」 界外生番地直至咸豐十一年方准漢人開墾。
雍正二年 (1724)	各番鹿場間曠地可以墾種者，令地方官曉諭，聽各番租與民人耕種	准許番社將番地租與漢人，漢人以「代番納餉」方式取得番地佃權。禁止番社杜賣番地及漢民私買番地。

<p>乾隆二年 (1737)</p>	<p>1.番餉照民丁例每番丁徵銀二錢</p> <p>2.嚴禁私買番地，漢人偷越番地，則地方文武官員一併處罰</p> <p>3.臺灣漢民不得擅娶番婦。違者土司、通事照民苗結親媒人減一等例，各仗九十；地方官照失察民苗結親例，降一級調用</p>	<p>減輕番餉負擔後，「代番納餉」漸由「貼納番租」或番大租取代，形成多層地權制。</p> <p>鳳山八社屬女系繼承制，漢人與番婦牽手後需住於女方家，若因故反目財物可各取其半，禁止漢民娶番婦可防番地流失。</p>
<p>乾隆三年 (1738)</p> <p>乾隆十一年 (1746)</p>	<p>多次禁止漢人侵入番界購買番業</p> <p>設立印簿管理熟番漢民地界</p> <p>有契外越墾強佔者全數歸番，嗣後永不許民人入侵番界購買番業</p>	<p>漢人多私買番地並逃避陞科，乾隆三年令官府查明熟番漢民所耕地界設立印簿管理，防止漢人侵占番業</p>
<p>乾隆二十四年 (1759)</p>	<p>漢民購買墾耕陞科管業之田園，無論例前例後，俱令一律貼納番租。</p>	<p>社番將番地杜賣漢人，由漢人報陞繳納正供後，無論時間先後，皆須貼納番租予社番。</p>
<p>乾隆三十三年 (1768)</p>	<p>臺郡番地原無徵賦之例，不准漢佃杜賣典贖……乾隆三十年間議</p>	<p>番地不准杜賣出典漢人，如有社番不能自耕，准許漢人納佃承租，另因社番與漢佃租額不定，故規定番</p>

	<p>定章程，分別番黎自耕，免其報陞……凡漢人典贖侵佔田園，悉行還番管耕，內有該番不能自耕，許令民人承佃，按甲納租，勻給眾番口糧</p> <p>2. 凡被漢人侵欺田園，悉斷還番管業；……嗣後凡斷還番管業，著民人向番承墾納租，概免報陞</p>	<p>租數額以保障社番生活收入。</p> <p>免除漢佃戶墾耕番地陞科納供成爲民地，杜絕番地流失管道，番地業主權永遠歸社番（番社）。</p> <p>番大租正式制度化。</p>
<p>康熙三十三年 乾隆五十三年 (1788)</p>	<p>1.康熙三十三年台廈道按察使公告「禁重利剝民番」，取利毋過三分</p> <p>2.乾隆五十三年再次禁止重利剝削</p>	<p>社番以番租或番地爲擔保項和銀主借款，如利息過高，日後無銀抵還，致使收租權或番地管耕權永歸漢銀主掌管；爲避免「地權虛有化」，故有重利剝削之禁止。</p>
<p>乾隆五十三年 (1788)</p>	<p>戶部則例規定：番地租贖與漢人者，以社番爲業者仍免陞科，如賣斷與漢人，以漢人爲業主照民地陞科。</p>	<p>此項規定形同承認以往漢人私買番地准予合法化，只要向官府報陞納地稅，即可成爲業主。</p>
<p>同治十三年 (1874)</p>	<p>沈葆楨在台灣北、中、南三路實施「開山撫番」政策</p>	<p>同治十一年（1872）以前，清朝番地政策僅限於生番界以西（土牛立石界內）之熟番領域。臺灣南路由</p>

		鳳山縣赤山庄（今內埔萬金）開闢至卑南之交通要道，分由海防同知袁聞栢及總兵張其光負責執行，可知「開山撫番」政策係為開墾生番界以東之「生番地」。
光緒十四年 (1888)	劉銘傳實施「減四留六」之地稅改革	光緒十四年起，按照上年所收取之租額分作十成，以四成貼與小租戶，並由小租戶領丈單繳稅，大租戶實收六成。減四留六之實施，使一田二主大小租權產生實質消長。

資料來源：本表有關番地律令內容整理自：1.《清會典臺灣事例》，頁 24、28、30、38、43、44、167-168。2.黃叔瓚，《臺海使槎錄》，頁 167。3.薛志亮，《續修臺灣府志》，頁 73。4.范咸，《重修臺灣府志》，頁 483。5.周元文，《重修臺灣府志》，頁 310-311。6.岡松參太郎，《臺灣私法》，頁 194-195。7.沈葆楨，《沈文肅公牘》，頁 1、485-486。8.《清釐臺灣番田例》。

本表引自：楊鴻謙，〈清代臺灣南部西拉雅族番社地權制度變遷之研究—以鳳山八社領域為範圍〉，臺北：國立政治大學地政系博士論文，2003 年，頁 76-78。

## 第二節 土地政策對彼此之影響

在論及熟番地流失方面，柯志明指出西部海岸平原熟番地，在乾隆初期已流失殆盡，熟番喪失番地離開原居地，乾隆中期以後遷移至近山地區，土牛界沿邊之保留區。至於西部海岸平原熟番地如何陞科移轉至漢人名下而流失？最簡單的答案是官吏瀆職執行不力，漢墾戶透過「民番無礙，朦朧發給墾照」的管道，藉無主荒地名義報墾番地陞科為民地；另一原因雍正朝為清理田園及地稅改革，實施「番地漢墾戶首報陞科」，亦造成番地流失成為民地<sup>23</sup>。乾隆朝前期，其番地

<sup>23</sup> 此一地權改變之說法，亦為一般學界之通說。

政策雖曾恢復番地封禁與族群隔離的意圖，然其重點在防止界外私墾，對於界內番地保護則欠周詳，僅消極採取禁止漢人貼納番租贖買番地的措施，直到乾隆中期，清廷方採取積極態度防堵，如藉由免納正供的「番大租制」，熟番地得以免除陞科，杜絕屯番地流失的管道<sup>24</sup>。

雍正二年（1724）奉文開放熟番地後，清朝律令正式准許番社將番地給墾或社番佃批給漢人開墾，八社社番對土地的所有權從以往之番社共有制度轉變為地權私有化，原本對社番並無特定經濟價值的土地，在漢移民墾佃制度下，社番學習漢人建置租業收取租粟而成爲收租業主，土地變成可供轉換成錢銀的有價財產，社番不僅需面對大量移民日漸侵墾番社草埔地之現實，且據戴炎輝於其著作《清代臺灣之鄉治》中訪問萬金地區耆老所得，在移墾初期漢人初至力力社領域時，爲求餬口乃與社番形成「貼納番餉」以換取土地佃耕的權利<sup>25</sup>，但後期閩粵漢人大量移墾進入社番周邊領域，並建立漢人庄社後，則往往無視以往既存之習慣，肆意佔墾社番鹿場或草埔地，如此一來漢移民藉由將青埔開墾成熟田後所生產之糧食，得以繁衍其族群，但相對而言社番失去了以往狩獵的草埔地，又因漢移民破壞「貼納番餉」的習慣，而使得其生活日漸困窘<sup>26</sup>。

另外社番在番社領域內自置埔園或將占有之荒埔地招漢佃戶自備牛、種子前往開墾，開墾後由佃戶永遠耕作使用，此即所稱「開墾永佃」之由來，「佃」與「贖」意義相似，係指在不移轉業主權的情形下，對土地有使用收益之權，給佃批係指給出田園的契字，大多發生大租權<sup>27</sup>。由於漢佃自行投資工本改良田園，

<sup>24</sup> 柯志明，《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》，臺北：中央研究院社會學研究所，2001年，頁1-2、356-360。

<sup>25</sup> 乾隆二年奉文番丁改照民丁一律納丁銀前，鳳山八社番餉雖曾於雍正四年免除番婦口糧，而獲得部分紓解，然對各社番而言，其負擔仍超越當時在臺民人所應繳納之丁銀，也由於沈重的稅賦，使得地方官員爲彌補賦稅差額，對漢人貼納番租贖耕熟番土地之情形，採取默許的政策。

<sup>26</sup> 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》附錄一，臺北：聯經出版社，1979年，頁734。

<sup>27</sup> 陳金田譯、岡松參太郎著，《臺灣私法》第一、二卷，臨時臺灣舊慣調查會第一部調查第三回報告書，南投：臺灣省文獻委員會，1990年，頁310。

按照契約內容，享有長期耕作的權力，稱為「永佃權」，只要漢佃繼續繳租，業主不可隨意撤換，也不能任意加租，此種永佃權原本為鼓勵佃戶長期在同一坵塊耕作，藉此改善生產力，爾後，永佃權成為漢佃戶管理耕作之權，致使漢佃成為田主，與番業主分享部分的田園產權。

清律規定一田園一業主，即一田一主，擁有田園所有權者稱為「業主」，臺灣民間田園產權有一田二主之慣例，即是大租戶與小租戶並存制，但大租戶是清律所承認的業主，小租戶僅是佃人而已。雍正二年以後，雖准許漢人取得番地佃耕權（田主權），但仍禁止社番將番地業主權杜賣漢人，為防止漢人侵佔番業，乾隆三年（1738年），閩浙總督郝玉麟奏准管理田園地籍之法，其內容為：

所耕地界，飭令查明，有契可憑、輸糧已久者，各照契內所開四至畝數，立界管業。其漢民原購界內，有未墾、未陞田園，應令開墾報陞。仍將原購買之契，示諭各業戶，呈縣驗明蓋印。該縣設立印簿，照契內買賣本人及中保姓名、畝數、價銀、輸糧額樹、土名、四至，逐一填明簿內。有未墾、未陞若干，一併登明，毋許弊漏；仍照式彙照清冊，送司存案。將來倘有轉售，劃一呈驗登填。庶田地有冊可考，不致侵佔番業。倘有契外越墾並土棍強佔者，令地方官查出，全數歸番，分晰呈報。嗣後永不許民人入侵番界購買番界，令地方官督同土官劃界立石，刊明界線土石；仍將各處立過界址土名，造冊繪圖申送，以垂永久<sup>28</sup>。

從上述各個地方官員所呈報的奏議不難看出，清廷對熟番地權的保障，自乾隆朝後趨於完備，但若對比番契則不難發現，完善的政策所需的背景條件乃取決於下列數點：一、地方官員需嚴格管制熟番與漢民之間的土地私相授受；二、地方官員需派遣人力踏查所屬地界，並繪圖造冊存檔，以作為番漢土地交易的依

<sup>28</sup> 范咸，《續修臺灣府志》，臺灣方志第121種，臺北：臺灣銀行經濟研究室編，頁583。

據；三、界內漢民私墾之隱田，需確實清丈並令其開墾報陞。此項奏議主要針對漢民未按照契約四至而任意侵越私墾熟番土地，由官府查明後斷還歸番，並由官方繪圖造冊以資考核，並嚴格禁止漢民侵入番界，非法贖買界內土地；然而界內對於康熙四十年代後發給地方富戶之墾照，使其獲得熟番大量荒埔草地一事，郝玉麟並未做出歸還於番的決策，則屏東平原多處大範圍草埔，經此途徑而被漢業戶報陞納課，社番對其傳統領域之權利因而受到不小的損害。

且對於未墾、未陞之，僅飭令地方官員嚴加清丈，並確保該土地能陞科以利賦額。但從奏議中並未提及，若漢民於界內有未墾、未陞之土地，若有私墾熟番土地者，是否該由政府介入將其斷還番業。且以上種種均需在地父母官徹底執行始能達成，但可惜的是，地方官員終只是計較稅額是否完額，漢番是否按畝輸糧，對於界內漢民私墾侵占熟番土地一情，與生番地界的勘定劃界、查緝漢民是否私越番界一事，也總是便宜行事，並未對私墾、贖買番地的漢人做出管制，而八社社番在平原之土地，便在官府對漢民侵占熟番田土一事的忽略下，使熟番與漢人在土地田園的管耕上彼此間的勢力消長益為明顯。

乾隆十四年（1749），施世榜邀請公親，立下鬮書，按房分配田產。這份鬮書聲明，在八房鬮分田產之外，另行保留部分田業，作為「公司」共業。這種作法等於是將家族房之共業當作投資公司（corporate properties），進行營利事業。一般閩南地主家族進行家產鬮分時，會將部分租業撥作「祭祀公業」（客屬家族習稱「蒸嘗祖業」），做為支付春秋兩季祭拜祖先或獎勵族親科舉之用。施家可能因田業鉅大分散各個庄頭，於是採取「公司」名目，經營家族共業。管見所及，這可能是清代臺灣地主家族最早出現的事例。

從 1750 年代開始，施家各房子孫因積欠正供和官方生息銀項等債務，陸續



典賣港東里地區的租業<sup>29</sup>。

謝仲修於其碩士論文中提及，大部分番業主既不諳水田耕作，不能也不願意執行監督佃人按時交租或起耕換佃的繁雜工作，此一說法對比於鳳山八社諸社番，則有討論之空間。按鳳邑諸社番首見於典籍之原因，便是因為他們擁有種植稻米的技術，且是唯一不捕禽獸，專以耕種為務的族群，若依此脈絡而言，則謝氏之不諳水田耕作的說法便不能一體適用於八社社番上；且若番業主不熟習漢人起佃收租等事務，亦可仿效不在地業主聘僱管事，代熟番監督佃戶收租等事，似乎並不能單以熟番不能也不願意執行監督佃人交租等工作為由，而推論番業主因此而漸次喪失對佃戶之管業權。

但從番屯制度設立後所留存的一連串番契中，亦可同樣觀察到，雖然鳳山八社擁有自耕自食的技巧，但仍與同時期中北部平埔熟番一樣，面臨將養贍埔地出贖的命運，既然排除八社熟番技術不足的因素，便應從經濟生活的角度去理解，是怎樣的原因讓屯丁們無法妥善利用朝廷撥給的養贍埔地以維持生計。

乾隆十五年（1750），為避免番漢土地糾紛，規定熟番與漢人若因土地問題有所爭執，如若判定土地歸熟番所有，則熟番必須自行耕種<sup>30</sup>，但此一法令日後又有所更動。乾隆三十三年（1768），時任分巡臺灣道張瑛出示之曉諭中所載：

今臺地番業，以奉奏明徹底清查，凡漢人典贖侵佔田園，悉行還番管耕；內有該番不能自耕，許令民人承佃，按甲納租，勻給眾番口糧。此實皇仁憲德，軫恤番黎有加無已之至意。本道因念熟番滋生日繁，謀生日蹙，幾難存活，嚴督該府、廳、縣實力清查，凡被漢奸侵欺田園，悉斷還番管

<sup>29</sup> 施添福，〈清初屏東平原土地佔墾、租佃關係與聚落社會秩序，1690-1770〉，收錄於《契約文書與社會生活（1600-1900）》論文集，臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處，2001年，頁33。

<sup>30</sup> 不著編人，《大清高宗純皇帝實錄》，卷386，頁5537。

業；其該番多有不能自耕者，給予原佃人承種，照例每甲田收租八石，每甲園收租四石，以之勻給口糧<sup>31</sup>。

從此張曉諭中不難窺見，官方雖奉令嚴格查飭漢人侵占番產之事，但卻也同時為漢人墾墾番地留下但書，內文中所述不能自耕等字樣，則是給奸狡之途有遁避之地，若將此一情形套用在鳳山八社社番之上，不免有地方豪強以此做為要脅，強令熟番將土地墾租給漢人，縱使官府為保障熟番權益，令其需勻給眾番口糧，但一來並未敘明其額度，且此一曉諭也無罰則，其成效仍有待考量，也因此謝仲修認為雍正二年准許漢人墾租熟番土地，便是相對於官府站在保護熟番土地立場之外，所做出的權宜行為，在此種情況之下，番漢彼此間對於土地之糾紛仍無法獲得有效解決<sup>32</sup>。

臺灣土地的開發，在清治初期係以墾戶制度為中心，透過有能力向官方申請開墾執照的「有力之家」，取得官府發給的墾照，規定墾戶在一定期限內，一般以三至六年為準，將草埔墾闢為成熟的田園並陞科納貢，否則需放棄開墾的權利。又因為墾戶請墾之面積，單以鳳山八社為例，所請墾範圍地域遼闊，為免在期限內無法開墾完畢，墾戶通常會再自行招來農戶前來充當佃農，並簽訂租佃生產交換關係，這些租佃契約民間稱為「墾耕字」、「墾批字」或「佃批」。

陳秋坤認為，十八世紀中葉土著業主普遍缺乏開墾資金和技術的背景因素下，透過番產漢佃的租佃生產交換關係方式，成為土著地權外留的重要管道之一。依據漢人習慣，土著業主提供草埔素地，由漢佃自備工本開墾成熟田，土著業主僅保留抽收租粟的權利，而漢佃則佔有實質的土地經營權利，甚至獨立轉讓佃權的權利。漢佃亦會利用業主乏銀別用之機會，以銀主的名義，出錢承墾業主

<sup>31</sup> 《清代臺灣大租調查書》，頁 323。

<sup>32</sup> 謝仲修，〈清代臺灣屯丁制度的研究〉，臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，1998 年，頁 17。

的大租權，造成土著賴以維生的大租權亦掌握於漢佃手中，而落入無租可收的窘境中<sup>33</sup>。

漢人在大量移墾臺灣後，為取得田土耕作以資生計，部分循合法管道取得墾照，並招佃開墾；但絕大部分漢人透過侵墾或私買番人埔地的方式，大量取得原熟番的土地。又因清朝統治初期並未對臺地實施清楚的田園清丈措施，不僅各地有大量的隱田，兼之地方官對所轄區域的田地四至亦不熟悉，乃任由漢人報墾，在康熙朝末期，屏東平原大片草埔地便是在柯志明所述的「民番無礙，朦朧給照」的情況下，使漢人墾戶得以佔墾大片草埔地。又准此而言，熟番部落的地界相對遼闊，在清廷治權未能充分掌握土地之前，對於漢人私越生番界侵墾，可說是難以防堵。

另一方面，清廷對熟番社所課徵之稅餉，採定額繳納的方式，不計人丁多寡，僅需每年由各番社繳納足額的米穀作為社餉每年按成年人口數額，繳納一定的人頭稅餉，熟番社人並需接受地方官府調派服各項勞役，陳秋坤認為熟番為維持生計，不得不透過漢人通事的中介與引導下，以墾佃名義招徠漢人開發草埔地，由漢佃自備工本將草埔地闢成熟田後，由漢佃取得田底權，而熟番藉由抽取租粟的方式，增加部落的生活資源，並使得部落成員漸次成為依賴租粟過活的租佃業主<sup>34</sup>。

為因應此一情形，清廷擬定一套保護土著地權的辦法：一方面諭令地方官員劃分土著和漢人聚落的界線，禁止漢人私自越界佔墾濫耕或承贖田土；另一方面規定番人產業的出贖及典押於漢人時，為防止其侵奪及重利俾佔，應通事、土目會同簽字認可，並於契件蓋戳。乾隆五十三年七月（1788）理番同知黃示禁：「所

<sup>33</sup> 陳秋坤，《臺灣古書契（1717~1906）》，臺北：立虹出版社，1997年，頁58。

<sup>34</sup> 陳秋坤，《臺灣古書契（1717-1906）》，頁56。

有承贖番業，限期已滿，應以向番再贖，必須蓋用通土戳記，不得私相授受，致滋事端。」<sup>35</sup>由上述政令可見，清廷為維護土著地權不至於淪入漢人之手，其規劃不可謂不備，但仍無法有效制止土著業主與漢佃的買賣及典贖地權。漢佃仍以小租戶之名義，繼續管理、買賣土著的田園。土著業主在乏銀別用的情況下，不得不將大租權出典於漢人銀主，造成空有田產但收租權卻掌握在漢人銀主手中之局面，番業主一方面無法由田產當中獲得錢銀之挹注，二來應付公差需索等無盡的開銷，於出典期限內仍無法拿銀取贖，致不得不一再將典期延長，終將地權外流至漢佃銀主手中。

### 第三節 熟番地流失對番漢關係之影響

綜論學界討論土著地權流失之原因，一說從漢人剝削土著的角度，列舉地方文武官員、資本家、通事、土目與佃農，如何侵占、欺騙或詐取土著的土地權利。二說則認為國家課予社番繁重的番餉負擔與胥吏役力苛索等不當的行政措施，導致番社普遍貧弱化而不得不出贖草埔、杜賣耕地。

陳秋坤認為，若以十八世紀中葉的臺中地區為例，漢人墾佃已然無法像清初般「民番無礙、朦朧給照」得以任意佔墾草埔，而是透過「番產漢佃」的方式取得土地耕作權。二來，社番的番餉負擔和徭役，經乾隆初年政令的改革，已有顯著的減輕，並不若前述說法一般，成為社番貧弱化的唯一主因。番業主最大的問題，乃是佃權的維護和佃人的管理上。陳秋坤透過岸裡社番業主與漢佃、銀主間頻繁的租佃和典胎行為，說明兩者具濃厚之經濟利害關係。他認為最普遍的誘因，係因租佃生產交換關係，提供番漢兩利的便利性。「番產漢佃」既不違背官府禁止買賣番產的禁令，透過漢佃提供資金與勞力技術下，將青埔地開墾成熟

---

<sup>35</sup> 伊能嘉矩，《臺灣文化志：下卷》，頁 467。

田，除獲取一部份大租穀作為繳納番餉外，尚可剩餘部分租銀可資運用。但此種典贖制度，卻也同時加深番業主對銀主的依賴，使已然居於經濟弱勢的社番形勢更為不利。

另外「一田多主」的地權結構允許地權分裂為所有權和佃作權，番業主與漢田主可分別將兩種權利獨立買賣、典押，番業主可在維持所有權的情況下，獲取部分典價銀以為生計，然而出典田業大租權的代價，乃是長期負擔高額利息的重擔，雖政府多次諭令禁止重利剝削熟番，且嚴格規定利息最高額限制不得超過三分，但一方面八社番人因長年南路地方動亂頻仍而疲於應付官員安靖之需求，進而影響社番自行管耕屯番地，從而造成屯番糧餉短缺；二方面頻繁換發之通事土目鈐記，經通事土目轉嫁給社番分擔後，無疑對社番已然拮据的經濟生活雪上加霜；按清廷發給鈐記其目的原為確認通事土目之身分，不讓奸徒冒充通土濫行勒派於熟番，然而官府胥吏卻藉機索取花紅，費用從數十兩至一百兩不等，若不繳納則以不給換鈐記做為要脅，從中獲取不法之利益；加上地方縣官、理番同知等新任官吏到任或更替通事，亦往往需索數十兩以為規費，平日地方官員對熟番亦多所勒派，通事土目在諸多陋規之下，往往殫精竭慮籌措銀錢，甚至不得不將不足銀錢轉嫁至社番身上，造成番社丁口更難以撐持，迫使熟番之經濟更為窘迫，而讓漢佃或漢業主得以藉由借貸錢銀的方式，取得大租權之收租權利<sup>36</sup>。筆者則認為「出典」雖可獲取一部份之典價銀，然其價值遠不及於該土地本身所擁有之價值，況且「出典」往往伴隨銀主為確保債權，要求以番租作為抵充之利息，則社番們最後賴以生計的口糧租，亦淪入漢人掌控中。

出典人於期限屆滿後，若無法以典價回贖，則出典人可要求典權人延期或設定新限，或者以找洗價銀的方式，增加原來的典價，直到雙方認為原典價與添典

---

<sup>36</sup> 陳秋坤、許雪姬主編，〈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〉，收錄於《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年，頁53-54。

的總數達到合理的價格爲止。至此則原本單純之出典契約轉變爲絕賣，所有權亦由番業主轉換至銀主手中，其找洗增價的期間可能延續達一二百年之久，然而銀主雖一再藉由找洗增資之手段，漸次提高對該土地之買價，但持平而論藉由找洗所購得之土地價金，仍低於一次買斷熟番土地所需之銀錢。另一方面清廷終其治世，仍無法有效解決熟番處於經濟弱勢之問題，屈居弱勢之結果，使番人爲籌措銀錢而不得不出典租權，寅食卯糧的結果，不僅租權落於漢銀主之手，番業主亦漸次喪失其對土地之所有權。