

臺灣東部空間特性與行政區劃

文／陳鴻圖（國立東華大學歷史學系暨研究所教授兼教務長）



▲ 臺東支廳鳥瞰圖。（圖片出處／《臺灣公論》，1938年）

臺灣東部（以下簡稱本區）在歷史上或多數臺灣人認知中曾被視為「邊陲」、「化外之地」、「異域」或「孤立的世界」，境域約等同中央山脈以東區域，今日行政區劃分屬花蓮和臺東二縣，其轄區面積廣大，占臺灣地區總面積的22.6%，光花蓮縣秀林鄉面積就比新竹縣等十一個縣市大，如此大面積的行政區劃突顯本區的特殊性，更呈現迥異於西部臺灣的歷史發展及區域治理。

本區空間特殊性受地理環境與歷史發展影響，學者施添福形容為「孤立的另一個世界」。所謂「孤立」是指：1. 崇山峻嶺，穿越維艱；2. 原民馘首，行旅裹足；3. 斷崖逼岸，封鎖往來；4. 有海無港，海運難通；5. 劃界封山、嚴禁逾越。如此的條件一直是「山前」的人不會主動前來之地，此情況直到1930年代還是如此，《臺灣民報》：

「凡來往之人莫不慨嘆其危險與不便，故此東西二地之人，缺乏連絡，以致西部之人多不曉東部之情況，概視東部為異域，是以地廣人稀之東部，迄今移住者尚少。」報導中視本區為異域。

從卑南廳到臺東直隸州

早在1650年代荷蘭東印度公司就有舉辦東部地方集會，但在1874年以前清帝國因「以其地荒僻，其人不解耕織，故不責其貢賦而化外視之」，將本區視為化外之地或「番」地，後因牡丹社事件善後而設卑南廳，過去認為卑南廳為行政區劃（地方廳），但實際是將原駐紮在臺灣府城的南路理番同知移駐卑南，即分防廳，一般稱為卑南廳或南路廳，其所轄範圍大概北至蘇澳，南至八瑤灣。

1885年，清法戰爭後臺灣建省，巡撫劉銘傳進行行政區調整。1887年卑南廳裁廳，改設臺東直隸州，州界為左界宜蘭，右界恆春。清廷原計畫在南北適中之地的水尾（瑞穗）設知州，在花蓮港一地設州同，在卑南一地設州判，受1888年大庄事件影響，知州州署則一直「寄治」在卑南，州同和州判也一直沒有派遣。至日治之前，臺東直隸州前後有七位知州，其中胡傳（字鐵花）留下的《臺東州采訪冊》是記錄晚清臺灣東部最重要

的史料；臺東縣政府為紀念他，而有鐵花路命名，鯉魚山也有胡傳的銅像。

直隸州的層級與府相當，轄下可設數個縣，丁日昌曾說本區若好好經營，將來可以設一府三縣，雖然最後並沒有實行，但也留下今日臺東、花蓮二縣行政區劃的雛形，「臺東」一詞的意涵，亦由原為指涉一地理的區域，轉變成為行政區域的名稱。1889年，由於清丈的進行，加上本區多年經營有些拓墾成果，在州下劃設五鄉九堡，五鄉分別是南鄉、廣鄉、新鄉、奉鄉和蓮鄉，這主要作為田賦徵稅區，不等同今日鄉鎮行政區劃，堡之下則有若干街、庄、社。

從一體行政區到花東分治

1896年，臺灣總督府舉行臺東支廳開廳典禮，歷次的地方行政規劃也將本區包含在內，但都只是「作為制度存在」，並「未施行實際的政治」，例如臺南縣下的臺東支廳、臺南民政支部臺東出張所，都「未見施行」、「形同具文」。1897年，臺東單獨設廳，但從支廳長或廳長都是由恆春轉任來看，總督府對於臺東廳的認知，還是停留在臺南縣轄下的支廳概念。



▲ 臺東廳舍。（圖片出處／毛利之後，《東臺灣展望》，1933年）

臺東廳初期的治理區域和清代臺東直隸州相似，廳治也設在卑南，後雖歷經幾次的行政區劃調整，但廳治結構並無重大改變。直到1909年的十二廳時期，本區從過去一體的行政區，分治成臺東、花蓮二個廳，更精準的說法應該是「花蓮港地區單獨設廳」。會分治的原因，與花蓮接連發生1906年的「威里事件」，以及1908年的「七腳川事件」有關，位於南邊的廳治卑南無法即時回應發生在北邊的事件。

威里事件後，總督府即思考不合理的東部行政區劃得要調整。時任代理警察署長大津麟平在視察臺東廳後即提出該廳範圍太大、不易治理的問題：

「臺東廳轄內除了高山蕃地外，南北長達六十餘里，東西橫貫五、六里，假若加上蕃地，則幅員倍增。有許多大小河川阻隔，交通不便，語言不通。即使將來的交通有一定程度的便利，管轄地域廣泛，幾乎等於西部四、五廳合併，對於這樣廣陌的地域，一廳，特別是現在廳治偏南的情形，很難將政令推行周到以及開拓事業。因此，假使今後要完成臺東的開拓，必須以璞石閣為



▲ 從卑南山俯瞰臺東全景。（圖片出處／《臺灣寫真大觀》，1938年）

界，分為二廳。假使沒有辦法，也應該擴張支廳長的權限，增大其獨斷專行的範圍。」此次調整臺灣行政區，從二十廳整併成十二廳，西部臺灣的縣廳基本上是裁併，但本區受兩起原住民事件衝擊，反而從一廳變成二廳，此行政區劃一直沿用至今日。

花、東二廳的分界，最後並不是以璞石閣（今玉里），而是以新開園（今池上）為界，原因是晚清即以新開園為界，以北屬秀姑巒撫墾分局管理，以南由卑南撫墾分局管理。較特別的是，東海岸為何不是以秀姑巒溪天然地形分界？這和阿美族秀姑巒二十四社及加禮宛人部落分布有關。秀姑巒二十四社最南部落納納社（今豐濱鄉靜浦村）在秀姑巒溪以南，應屬奉鄉，而大峰峰社（今長濱鄉樟原村）以南則屬廣鄉，以族群分界有利課稅，也變成二廳界線。

1920年的州郡街庄制度變革，和文官總督田健治郎的「內地延長主義」政策有關，在以臺灣成為日本內地之一部分的目標下，進行官治行政組織的革新。此次地方制度改革重點之一，即是



▲玉里支廳。（圖片出處／毛利之後，《東臺灣展望》，1933年，葉柏強提供）

將之前的「廳—支廳—街庄」，改為和日本內地相近的「州—郡市—街庄」三級制，街庄從過去獨立官廳，變成國家的行政區劃和受國家補助之行政區劃。

然而，本區的二廳及澎湖廳為何維持廳制，沒有改為州制？有兩種看法：一是本區不若西部臺灣受重視，並以晚清在本區設直隸州來對比印證；二是受限於特殊的地理位置和歷史背景，三廳的「廳勢」（條件）和西部臺灣差距過大，「廳必須先充實實力」再來討論。所謂「條件」和「實力」，即五州的面積、人口、財力和生產力，與日本內地的縣相當，但本區的二廳除了面積外，各方面條件均不如各縣。

舊廳制和西部臺灣州制最大的差異在於兩方面：一是廳只是「經費負擔團體」，非「地方公共團體」，故無法像西部各州一樣設立協議會，也無法具有地方稅或街庄稅賦課的權能；廳轄下的臺東街和花蓮港街、地方基層單位區，亦是如此，只是廳的補助機關。二是因「理蕃」的需要，本區二廳下的支廳長和基層行政仍是由警察擔任。



▲〈花蓮港全景〉繪葉書。（發行／片山寫真館，1930年，葉柏強提供）

此外，本區由於原住民族群人口多於漢人，日治時期即採管理一般民政的支廳與管理原住民的撫墾署雙軌制，撫墾署治權高於支廳。居住於平地被視為平地蕃的卑南族與阿美族，部落長久以來與漢人街庄混雜，以農耕為主，總督府將該區視同一般普通行政區，但在官方分類仍屬「生蕃」，實施特別行政。

看似分途實為一體的臺灣東部

戰後，延續日治時期的臺東和花蓮港二廳制。1945年11月，國民政府成立接管委員會，1946年1月1日成立臺東和花蓮縣政府，兩縣在成立初期，都依日治舊制，將郡改為區，街庄改為鎮鄉，即「廳—郡—街庄」制，改為「縣—區—鄉鎮」三級制。

以臺東縣來說，初期行政區劃分別是臺東、關山、新港三區，臺東區下轄有臺東鎮、卑南鄉、太麻里鄉、大武鄉、火燒島鄉；關山區則轄有里壟鎮、

鹿野鄉、池上鄉；新港區轄下有成功鎮、長濱鄉和東河鄉。1946年4月後，日治時期原屬「蕃地」的地方，則增設延平、海端、達仁和紅頭嶼（蘭嶼）等山地鄉，臺東縣十六個行政區數量確立至今未變。花蓮縣的行政區劃變化過程和臺東縣相似，十一個行政區的數量在1946年後也固定未變。

花、東兩縣因分治在區域的發展似有分途的趨勢，伴隨花蓮港、北迴鐵路等交通建設的完成，讓花蓮和臺北的連結更加強烈，臺東則和高雄的連結較緊密，此從派駐兩縣的中央單位會分屬北區（臺北）和南區（高雄）可以看出一些端倪。雖是如此，今日不論從中央政府或是人民的視角，或是如2011年《花東地區發展條例》的施行，以及選舉時當地候選人提出的口號來看，花蓮和臺東仍是一體化的區域，此區域仍舊存在著邊陲和孤立的特性。☞

日治時期臺灣東部行政區劃變革表

時間	分期	行政區隸屬	轄下行政區	說明
1896年	三縣一廳	臺南縣 臺東支廳		日本正式在東臺灣設行政區
1897年	六縣三廳	臺東廳	辨務署：卑南、水尾、奇萊	紅頭嶼（蘭嶼）入行政區
1898年	三縣三廳	臺東廳	出張所：（初期）卑南、巴壟衛、花蓮港；（後期）卑南、成廣澳、璞石閣、花蓮港	
1901年	二十廳	臺東廳	支廳：巴壟衛、成廣澳、璞石閣、花蓮港	
1909年	十二廳	臺東廳 花蓮港廳	支廳：巴壟衛、成廣澳 璞石閣、花蓮港	花蓮港廳自臺東廳劃出，形成現花蓮、臺東二縣行政區劃。
1920年	五州二廳	臺東廳 花蓮港廳	支廳：臺東、新港、大武郡（1937）：臺東、關山、新港 支廳：花蓮港、研海郡（1937年）：花蓮、鳳林、玉里	西部臺灣劃設成五州，東臺灣仍維持臺東和花蓮港兩廳。