

從瑯嶠禁地到設縣治理

文／吳玲青（國立高雄師範大學臺灣歷史文化及語言研究所副教授）

1875年，清朝在舊稱瑯嶠的恆春半島上設立縣治，取名恆春，作為對1874年日本出兵臺灣這一軍事行動的善後處置與回應。原在地圖中被寫為「禁地荒埔」的鳳山縣南界以南的界外之地，由瑯嶠改為恆春縣，顯示清朝放棄十八世紀以來的臺灣番界政策，將臺灣全島納入版圖，也是清朝導入近代國家疆域理念的一個重要里程碑。

設縣前的多元族群地方社會

1624年荷蘭人治理臺灣後，前往東部探金時途經瑯嶠，很快掌握瑯嶠出產鹿隻獸皮與林產、小圓石等物資。《熱蘭遮城日誌》記述1630年代已有零星的漢人前來瑯嶠活動，瑯嶠社原住民從1644年起，每年3月前往大員商館參加南區地方會議，成為贖社制度下的一員。

1662年鄭成功驅離荷蘭人後，瑯嶠這一「東寧極邊」成為流放罪犯的安插之地，統領埔（今統埔）也是鄭氏政權最南的屯田處所，瑯嶠因而帶有邊戍地方的形象。1684年清朝治臺後，瑯嶠劃歸鳳山縣，《鳳山縣志》中記錄了最南的沙馬磯山（今鵝鑾鼻）為呂宋往來船隻的地標，以及鳳山縣六景之一的「瑯嶠潮聲」，當地的「瑯嶠社」被列為土番社，向朝廷繳納「陸餉」。

上述清初對於瑯嶠的地方認識、



▲臺灣田園分別墾禁圖說（鳳山縣南界），圖右可見禁地荒埔。（圖片出處／《紫線番界：臺灣田園分別墾禁圖說解讀》，2015年）

行政管理等措置，由於1721年發生朱一貴事件而出現轉變。事件中的夥眾乘坐「小船逃到瑯嶠」，因此善後處理南路時，「因六十年臺變，卑南覓、瑯嶠、加六堂、小琉球、南仔仙等處，以山界隔遠，慮為賊藪，定為禁地」（《重修鳳山縣志》卷三風土志）。為防止賊匪躲匿邊區，清朝採取劃界封禁政策，自1722年起立石為界，「自加六堂以上至瑯嶠，亦為嚴禁，不許透越」（《臺海使槎錄》卷三番俗雜記、番界），加六堂（今枋山鄉加祿村）以南的瑯嶠劃為界外之地。

瑯嶠成為界外封禁之地後，瑯嶠社由土番社改列為「歸化生番」，所納



▲「瑯嶠全圖」。（圖片出處／《歡雲文鈔初編》，1844年刊本，國立臺灣圖書館典藏）

◀車城福安宮「嘉勇公福康安頌德碑」。（攝影／吳玲青）

稅餉歸「番餉」項下。巡臺御史黃叔瓚曾記錄「瑯嶠一社，喜與漢人為婚」（《臺海使槎錄》卷七番俗六考），反映瑯嶠一地仍有漢人住居，因瑯嶠被劃為界外禁地時，當地漢人並未遷離。

林爽文事件（1786-1788年）同樣反映出瑯嶠地方的人群多元性。事件中南路莊大田的部眾越界逃往瑯嶠，福康安等人追兵至此，有賴田中央林家、柴城（今車城）董家及陳元品等漢人家族協助，順利追捕莊大田及其部眾，結束此事件。南路莊大田越界逃至瑯嶠，讓清廷充分認知漢人在界外禁地生息的事實。

1803年，日本商船順吉丸漂流到花蓮秀姑巒溪溪口，船長文助在阿美族部落留居近四年，透過瑯嶠的漢商馬安（原文為マアン）協助，得以先到瑯嶠，再經海路到枋寮，輾轉返國。此日人漂流臺灣東部的例子，顯示十九世紀初瑯嶠的漢人不僅往來於臺灣東部與原住民交易，與南部的界內也保持交通，日常營為都超出朝廷劃界封禁的範圍。

瑯嶠與清廷番界政策所構想的差異，最明顯的莫過於1837年鳳山知縣曹謹的幕友林樹梅前往瑯嶠後所寫的〈瑯嶠圖記〉。林樹梅記錄瑯嶠社原

住民、柴城閩人、保力粵人、原漢通婚的土生團這四類人群，原本他前往界外是為調停柴城閩人與保力粵人的水源之爭，在保力時有瑯嶠社原住民前來投訴其二股猴洞與四股龍涎為土生團侵擾追殺；待他返回柴城時，社寮土生團也來辯駁瑯嶠社人殺害社內番眾的經過，透露瑯嶠的閩人與土生團相善，粵人和原住民互助的地方社會多元人群關係。

涉外事件與清朝設縣治理

從清朝治理臺灣的番界政策而言，瑯嶠是鳳山縣陸路番界以南的界外之地；但由海洋而言，瑯嶠則是南方外來船隻可能最先接觸到的臺灣，此界外之地反而是海外船隻來臺的常經海域。

十九世紀正值前來東方及中國的西方船隻增多，發生數次外國船隻在瑯嶠及周圍海域遭遇船難、船員登岸的情況，其中美籍商船羅發號（Rover）事件突顯了瑯嶠地理位置的重要。

1867年3月，從汕頭出航預定前往牛庄的美船羅發號，在臺灣海峽遭遇

暴風，漂流至瑯嶠南端的七星岩觸礁沉沒，船員乘救生艇至半島南端上岸後，船長Joseph W. Hunt及其夫人、船員共13人，為龜仔律(Kualut)社原住民殺害。唯一倖存的粵籍水手逃至打狗通報，美國駐廈門領事李仙得(Charles Le Gendre)在同年4月來臺，他乘坐的美國海軍汽艇Ashuelot號也南下到出事地，但並無進展。

李仙得於1867年9到10月間再度來臺，遠赴瑯嶠與瑯嶠十八社的頭人卓杞篤會面，商談日後海難救助事宜，並向清朝官方議請建造堡壘、燈塔等。自1867至1872年，李仙得先後來臺八次，三度與卓杞篤碰面，其中1869年與卓杞篤第二次會談時，雙方曾簽署第一次協議事項的文件(俗稱「南岬之盟」)。

1872年3月李仙得第8次前往瑯嶠，在射寮登陸，預定前往豬勝束社卓杞篤的住處時，從當地一名年長婦女口中得知1871年年底發生的琉球藩民漂流遭難，54人被殺，12名倖存者被送到打狗一事。

李仙得從處理羅發號事件時清朝總理衙門的態度，與臺灣地方官員的衙門與軍事崗哨只限於枋寮，無法控制枋寮以南的秩序，再察覺原住民不願讓官府進入其部落，以及枋寮、楓港以南的客家人與土生團都向原住民繳納番租，或建立燈塔須取得龜仔律人許可，與卓杞篤簽署協議文件等種種經驗與細節，認為瑯嶠地區並未隸屬於清廷的統治，因而寫下“Is Aboriginal Formosa a Part



▲ 1874年，日軍出兵征討牡丹社；圖為石門戰場之役畫帖。(圖片出處／《臺灣歷史畫帖》，1935年)

of the Chinese Empire?”一文，對清朝是否實質統治瑯嶠，在福爾摩沙原住民地區是否具有主權的質疑，成為1874年日本出兵臺灣之正當性的重要依據。

1874年5月，由西鄉從道領軍的「征臺之役」，表面上是日本明治政府對於1871年琉球藩民被殺的興師問罪，本質上和明治初期必須面對反政府的士族勢力高漲，以及日清關於琉球歸屬與國境劃界尚待解決都有關聯。日本出兵之際，援引李仙得質疑清朝是否領有臺灣瑯嶠一地(及臺灣東部)主權的看法，主張日軍是前往清朝領地(支那國領分地)以南的「土蕃」地，為對臺灣無主蕃地的「處分」。

日軍前往瑯嶠對牡丹各社展開軍事行動的同時，北京與日本雙方的外交折衝也展開攻防。最終，日方因駐軍病死者達561人(戰死12人)而撤離，清朝以「互換條約」並賠款50萬兩，結束為期七個多月的日軍侵臺。

面對東南海疆的危機，清朝開始加強海防及臺灣防務，任命沈葆楨為「辦

理臺灣等處海防兼理各國事務大臣」。沈葆楨在1874年12月履勘瑯嶠形勢後，上陳「擬即築城設官，以鎮民番而消窺伺」一摺，選定車城南方15里的猴洞作為縣治，由劉璈督辦築城建邑事務，縣名擬為「恆春」，奏請皇帝允准「擬先設知縣一員，審理詞訟，俾民番有所憑依」，瑯嶠一地於是在1875年設為恆春縣，隸屬於臺灣府。

清廷允許全臺界外之地開禁招墾，意味著放棄了十八世紀以來的番界政策，可說是恆春設縣的歷史意義。

設縣後的地方社會變遷

設縣之後，半島西南沿海的漢人民庄分設為6個里，東面的番社置為4個里，東西之間漢番錯雜處則有3個里，漢人民居曰庄，番居曰社。

恆春設縣十餘年後，漢人各里人口數顯然都高於原住民的各社人口數。人口數差距與設縣的關係，由於缺乏史料數據無從確認，但是設縣後的漢人人數明顯多於原住民，是否導致地方社會中人群勢力的變化，值得考量。

根據《恆春縣志》記錄1889年的恆春縣民番共20,055人，各里庄社的部分人口如附表：

里名	宣化里	興文里	永靖里	安定里	泰慶里
主要庄社(例舉)	縣城	車城庄	射麻裡社	豬勝束社	牡丹大社、牡丹中社、高仕佛社
男丁(人)	1,078	1,774	679	298	607
女口(人)	849	1,547	576	257	623
總計人數	1,927	3,321	1,255	555	1,230

(資料來源／《恆春縣志》卷七戶口)

《恆春縣志》記述當地的薪柴製炭，提到水坑山有居民結寮刈薪，「此等柴藁，年須納租，番人名曰藁租，又名淺目。民、番糾葛，多因此起衅」(《恆春縣志》卷十五)。原本進入山區砍柴的漢人須向原住民繳納寮租，但漢人不納寮租因而爭執日多，屠繼善〈恆春竹枝詞〉中寫道「荒山處處是柴藁，淺目(山租也)拖延番禍招。奉告宰官先解此，番兇那得比民刁」(《恆春縣志》卷十四)，告誡地方官員應注意漢番衝突根源在於狡詐的漢人不願繳租，引起原住民的不滿而招致禍害。相較於李仙得所記枋寮以南皆向原住民繳租的敘述，設縣後的漢人與原住民關係出現變化，從寮租的爭執可見端倪。

此外，設縣前的瑯嶠一地原以柴(車)城為中心，從附表設縣十餘年後車城庄人口數仍遠高於恆春縣城，可以看出車城較為繁盛。設縣築城之前的保力、新街與車城已有市街商賈，每年番產輸出清國可達10萬圓之多，商業興盛。但是築城之後，商賈之利逐漸移至城內，番產也多賣至恆春，車城雖然有市場，卻明顯不如從前繁盛，顯然地方社會的重心已逐漸南移至恆春縣城之內。☞