

从汉“番”隔离到开山抚“番” ——清代台湾少数民族政策述论

李细珠

(中国社会科学院近代史研究所,北京 100101)

摘要:清政府治理台湾少数民族的政策,首先是实行设立“番界”,把汉族移民与少数民族隔离开来,既严禁汉族移民进入“番地”,又防止少数民族侵扰汉族移民。随着汉族移民开垦土地进程的推进,清廷不断调整汉族移民与少数民族的关系,并逐步进行“番地”开发。晚清时期,西方列强与日本侵略引发严重的边疆危机,为加强台湾海防,清政府实行开山抚“番”政策,进一步加快台湾开发的进程,使台湾山地少数民族地区也被完全纳入大一统中国治理体系之内,成为中国领土与主权完整不可分割的重要组成部分。

关键词:汉“番”隔离;开山抚“番”;清代台湾;少数民族政策;理台政策

作者简介:李细珠(1967—),男,湖南安仁人,历史学博士,研究员,博士生导师,主要从事中国近代政治史、台湾史研究。

中图分类号:K249 文献标识码:A 文章编号:1000—5587(2021)04—0058—07 收稿日期:2020—03—10

DOI:10.13763/j.cnki.jhebnu.psse.2021.04.007

少数民族问题是清朝理台政策的一个重要问题。清政府治理台湾少数民族的政策首先是实行设立“番界”,把汉族移民与少数民族隔离开来,既严禁汉族移民进入“番地”,又防止少数民族侵扰汉族移民。随着汉族移民开垦土地进程的推进,不断调整汉族移民与少数民族的关系,并逐步进行“番地”开发。晚清时期,西方列强与日本侵略引发严重的边疆危机,为加强台湾海防,清政府实行开山抚“番”政策,进一步加快台湾开发的进程,使台湾山地少数民族地区也被完全纳入大一统中国治理体系之内,成为中国领土与主权完整不可分割的重要组成部分。关于清代台湾少数民族政策,学界既往研究或是在有关治台政策研究中有所涉及,或是关注某一时段或某个具体方面的政策措施,而较少贯通整个清代台湾少数民族政策的实证研究。^①本文拟在既有相关研究成果的基础上,通过贯通地研究清代台湾少数民族政策演变的历程,对清政府治理台湾的政策进行重新审视,以期进一步深化清代台湾史的研究。

一、清前期实施汉“番”隔离政策

清政府统一台湾后,闽粤汉族移民大量流向台湾,与当地少数民族共同成为台湾岛上的居民。随着汉族移民人口的迅速增加,台湾岛西部平原可耕地不断被开垦,少数民族逐渐退居山地,汉族移民与

* 基金项目:国家社会科学基金重点项目“清政府治理台湾政策研究”(项目编号:17AZS007)

① 相关研究较重要的论著主要有:杨熙:《清代台湾:政策与社会变迁》,天工书局,1985年版;张世贤:《晚清治台政策(1874—1895)》,海峡学术出版社,2009年版;陈建樾:《台湾“原住民”历史与政策研究》,社会科学文献出版社,2009年版;郝时远、陈建樾主编:《台湾民族问题:从“番”到“原住民”》,社会科学文献出版社,2012年版;季云飞:《清代台湾少数民族政策之历史考察》,《民族研究》1998年第6期;周翔鹤:《制度、地方官、“汉番关系”——关于清代台湾“番政”形成的一些考察》,《台湾研究集刊》2004年第3期;林冈:《关于开山抚“番”政策的评价问题》,《台湾研究集刊》1985年第2期;周翔鹤:《19世纪后期台湾的山地社会与开山抚“番”》,《台湾研究集刊》2006年第1期,等等。

少数民族的关系便成为清政府不得不严肃面对的重要问题。

清代台湾少数民族被称为“番”，根据其开化程度，有“生番”与“熟番”之别。“台湾土番，有生、熟二种：其深居内山，未服教化者为生番，皆以鹿皮蔽体，耕山食芋，弓矢镖枪，是其所长。……其杂居平地，遵法服役者为熟番，相安耕凿，与民无异，惟长发、剪发、穿耳、刺嘴、服饰之类有不同耳。”^①“生番”是未曾开化而居于山地的原始部落人群；“熟番”是接受汉化在平地过着农耕生活的平埔族群。虽然汉族移民与少数民族在文化程度上有差异，但清政府对于二者基本上能做到一视同仁。早在康熙二十三年（1684年），首任台湾镇总兵杨文魁陛辞请训时，康熙皇帝当面训示：“彼处新附兵丁，以及土人黑人，种类不一，向来未沾教化，不知礼义。尔莅任，务期抚辑有方，宜用威者慑之以威，宜用恩者怀之以恩，总在兵民两便，使海外晏安，以称朕意。”^②此处所谓“土人黑人”，大概就是指当地土著。乾隆皇帝更直言：“朕思民番皆吾赤子，原无歧视。”^③这里所谓“民”是指汉族移民，“番”就是少数民族。台湾的土地与人民都是大一统中国不可分割的一部分，康熙与乾隆都需要一个安定的台湾。

如何治理台湾民“番”问题，清朝初年采取了汉“番”隔离政策。其故有三：

一是为了防止汉人勾结“生番”作乱。台湾被纳入清朝版图后，汉族移民与少数民族杂处，地方官担心两者互相勾结，成为社会动乱的根源。雍正七年（1729年），巡台御史赫硕色、夏之芳奏请“番民界限宜定例严禁”，有谓：“台地番民共处，止可令其各安本分，不可令其互相固结。在熟番纳饷当差甚属醇良，独生番性极蠢顽，好以杀人为事，从前虽经画界禁止民人出入，而生番之害不能尽绝。臣等细察情形，闻向来内地奸民，间有学习番语，娶其番妇，认为亲戚，居住生番界内者，并将外间所有盐、铁、火药等物贩卖与番……臣等愚见，请嗣后更定严例，画定生番界址，不许番民出入贩卖物件，一切火药、盐、铁尤宜查禁，将生番社内通事一概革逐，如有擅入生番界内并贩卖违禁物件者，定例置以重典（朱批：第一妙策）。”^④平地“熟番”汉化程度高，业已与汉民接近，而深居山地之“生番”则仍然彪悍，并与汉民多有勾连，严格划定民“番”界址，隔断汉族移民与“生番”的联系，是防止两者互相勾连作乱的必要举措。

二是为了防止发生“生番”侵扰汉人的所谓“番害”。由于民“番”杂处，“生番”出草杀人之事时有发生，是为“番害”。雍正五年（1727年），福建总督高其倬奏称：“番人焚杀一节，此事情节中有数种：一则开垦之民侵入番界及抽藤吊鹿，故为番人所杀，此应严禁严处汉人，清立地界，不应过责番人；一则番社俱有通事，通事刻剥，番人愤怨，怨极遂肆杀害，波及邻住之人，或旧通事与新通事争占此社，暗唆番人杀人，此应严查查准通事之地方官及严惩通事，而番人杀害无辜者亦应兼行示惩；一则社番杀人数次，遂自恃强梁，频行此事，杀人取首，夸耀逞雄，此应惩创番人，以示禁遏。臣再四详思治番之法，最先宜查清民界、番界，树立石碑，则界址清楚。……臣已行令台湾文武，又与新府县面说，令会同彻底踏查清楚，随其地势，或二十步、三十步即立一碣，大字书刻，密密排布，不可惜费。既定之后，非经有故另详，不许擅移尺寸。界址既清，庶生事之时，系番系民，清查有凭，惩处庶可得实。”^⑤在汉族移民与少数民族居住区边界用石碑标明界址，防止民“番”相互越界，有助于清查“生番”焚杀汉人的“番害”事件。

三是为了防止汉人进入“番地”开垦引起汉“番”冲突。随着汉族移民的增加，可耕地越来越紧张，有些汉人便开始进入“番地”开垦，挤压了少数民族的生存空间，双方矛盾在所难免，这自然引起了地方官员的警觉。乾隆十一年（1746年），户部议覆闽浙总督马尔泰等议奏福建布政使高山条奏台地民“番”事宜，有谓：“民垦番地，虽久经禁止，但不分别定罪，小民不知畏惧。请嗣后番地均听各番自行耕种，如有奸民再贖，告发之日，将田归番，私贖之民人，照盗耕种他人田地律，计亩治罪，荒田减一等，强者各加一

① 蓝鼎元：《粤中闻见台湾事论》，《鹿洲初集》卷11，蒋炳钊、王钊点校：《鹿洲全集》上册，厦门大学出版社，1995年版，第235页。

② 《圣祖仁皇帝实录》（二）卷115，康熙二十三年五月癸未，《清实录》第5册，中华书局，1985年版，第198—199页。

③ 《高宗纯皇帝实录》（一）卷34，乾隆二年正月上甲午，《清实录》第9册，中华书局，1985年版，第653页。

④ 《为敬陈台地事》（巡视台湾吏科掌印给事中赫硕色等，雍正七年三月十六日上奏），台湾史料集成编辑委员会：《明清台湾档案汇编》第2辑第12册，“中华文化复兴运动总会”、台湾大学图书馆、远流出版事业公司，2006年版，第187页。

⑤ 《为奏报台湾地方政事务》（闽浙总督高其倬，雍正五年七月八日上奏），《明清台湾档案汇编》第2辑第11册，第331页。

等。若奸民潜入生番界内私垦者,照越渡缘边关塞律治罪。”^①高山关于给予越界私垦“番地”之汉人按律治罪的建议,经户部议覆得到清廷批准。乾隆十五年(1750年),户部等部议准闽浙总督喀尔吉善奏请定台湾府属厅县“生番”地方界址,明确规定了淡水厅、台湾县、凤山县、诸罗县、彰化县的“生番”地界,“严飭地方员弁,不时稽察汉民私垦违禁等事,懈弛分别题参,兵役严加治罪”^②。因为生存的压力,汉族移民越界私垦情形严重,强化民“番”界址便成为地方官解决民“番”关系的重要举措,也是清政府重要的理“番”政策。

清代在民“番”之间划界始于康熙末年。康熙六十一年(1722年),在平定朱一贵事件之后,为了防止汉人窜入“番地”及“生番”焚杀汉人,台湾地方官“议凡逼近生番处所数十里或十余里,竖石以限之,越入者有禁”,并在凤山、诸罗各“番社”边境“俱立石为界”。^③起初,只是在“生番”出没的隘口竖立石碑,标示民“番”界址。但石碑并不能有效限制“生番”出没,于是又沿着石碑线路以山岭、溪流自然分界,并在平地开沟堆土为界。据乾隆二十五年(1760年)闽浙总督杨廷璋奏报:彰化县“番”界“于车路旱沟之外,各有溪沟、水圳及外山山根,堪以久远划界。其与溪圳不相接处,挑挖深沟,堆筑土牛为界”。淡防厅一带“从前原定火焰山等界,仅于生番出没之隘口立石为表,余亦未经划清。今酌量地处险要,即以山溪为界,其无山溪处,亦一律挑沟堆土,以分界限”。^④筑为界限的土堆,其外形如卧牛,故称土牛;土牛侧边的深沟,则称为土牛沟。最初划界时,曾用红笔在存档图册上划线,表示“番”界线路,其后虽然也用其他颜色表示“番”界,但习惯上一直沿用最早使用的红线,而以土牛代表地面上有形的“番”界,两者合称土牛红线。^⑤所谓土牛红线就是乾隆年间形成的台湾“番”界线路的代名词。

值得注意的是,康熙末年清政府划分民“番”界限,主要是隔离汉民与“生番”,而乾隆年间则演变为划分汉民、“熟番”与“生番”的界限,形成所谓“生番在内、汉民在外,熟番间隔于其中”的“三层制族群分布架构”。在这个制度架构内,清政府期许“熟番”在隔绝“生番”、汉民上扮演积极的角色,通过拨派“熟番”常驻守隘并巡视民“番”边界(土牛界),以达到外御“生番”,内防汉民,以彻底隔绝汉民与“生番”的目的。^⑥正如福建布政使高山于乾隆十年(1745年)因有感于“生番群聚内山,熟番错居社地,汉民散处各庄”的现状,奏请划清民“番”界限,“各管各地,不得混行出入,相寻衅端。……相应飭令地方官遴委佐杂,跟同各番土目指出现在管理分界之处,再行立表,划清界限,使生番在内、汉民在外,熟番间隔于其中。清界而后,汉民毋许深入山根,生番毋许擅出埔地,则彼此屏迹,断绝往来,自不致生衅滋事矣”。^⑦乾隆年间形成的这种“三层制族群分布架构”,正是以“熟番”作为中间层隔绝“生番”与汉民的比较稳定的民“番”关系结构。

二、清中期汉“番”关系演变与“番地”开发

清代前期在台湾实行汉“番”隔离政策,考虑的因素很多,但主要是为了避免汉“番”冲突,尤其是防止“生番”侵扰汉人的所谓“番害”。其时汉族移民在台湾西部平原尚有较多农地需要开垦,较少觊觎“番地”,一般情况下尚能与“生番”相安无事,隔离政策颇具成效。但是,早在乾隆末年,汉“番”隔离政策业已出现缺口。

由于生存的压力,已有汉族移民开始突破汉“番”隔离的禁区,想方设法开垦“番地”。福康安在平定林爽文事件过程中观察到,台湾南北近山地区“番地”均遭开垦,作为汉“番”隔离标志的续定土牛界已是

① 《高宗纯皇帝实录》(四)卷 266,乾隆十一年五月上丁未,《清实录》第 12 册,中华书局,1985 年版,第 457—458 页。

② 《高宗纯皇帝实录》(五)卷 368,乾隆十五年七月上壬寅,《清实录》第 13 册,中华书局,1985 年版,第 1059 页。

③ 黄叔瓚:《台海使槎录》,《台湾文献丛刊》第 4 种,台湾银行经济研究室,1957 年版,第 167—168 页。

④ 《高宗纯皇帝实录》(八)卷 619,乾隆二十五年八月下辛丑,《清实录》第 16 册,中华书局,1985 年版,第 968 页。

⑤ 施添福:《清代台湾的地域社会——竹塹地区的历史地理研究》,新竹县文化局,2001 年版,第 65 页。

⑥ 柯志明:《番头家:清代台湾族群政治与熟番地权》,“中研院社会学研究所”,2011 年版,第 25—26 页。

⑦ 《陈台湾事宜疏》(福建布政使高山,乾隆十年上奏),《明清台湾档案汇编》第 2 辑第 19 册,第 108 页。

形同虚设,旧有的土牛界更是渺无踪影。他说:“台湾东面倚山,地方宽广,从前因淡水、彰化二处垦辟日增,另行划定界限,设立土牛,禁止奸民越界占垦,免滋事端。乃因生聚日繁,民人私向生、熟番黎佃地耕种,价值稍轻者谓之租贖,价值稍重者谓之典卖。熟番等归化日久,渐谙耕作,只以业经典卖与民,无由取赎。是以各处番地,不特嘉义以南,多有侵越,即淡水等处,续定土牛之界,亦成虚设。臣福康安追剿贼匪时,周历全郡,所过近山地方,良田弥望,村落相联,多在舆图定界之外。旧设土牛,并无遗址可寻。从前设立时,不过筑土作堆,潦草塞责,本非经久之计。此时若不将埔地彻底清厘,事过境迁,界址必仍滋混淆。”^①福康安看到大量汉族移民越界开垦的事实,担心汉“番”隔离政策遭到破坏,因此建议清厘界址,以强化汉“番”隔离。

福康安的担心并非多虑,事态正朝着他看到的方向发展。清代中期随着汉族移民增加,台湾西部平原可耕地基本开垦完毕,移垦社会逐渐形成并定型。这时,汉族移民成为台湾岛上的强势力量,汉“番”力量对比发生逆转。据咸丰年间台湾道徐宗幹对水沙连六社的观察:“前此林爽文穷蹙窜入,谋据险要,幸彼时私人之人无几、生番之势尚强,不为所据。数十年来,私人之人较多,生番之势极弱。今昔异形,所以尚无事故者,以并无巨恶乘机窜入。设或成为巢穴,则险为贼据,番力不敢拒争。”^②徐宗幹担心汉族移民强势进入“番地”,将严重破坏汉“番”隔离政策,打破既有的汉“番”平衡格局。实际上,随着台湾土地开发进程的推进,汉族移民早有进垦“番地”之势,而且势头越来越强劲,台湾东北部的噶玛兰与中部的水沙连等“番地”均被汉人开垦,已是不可逆转的既成事实。

乾隆末年,福建漳州人吴沙已经带领福建、广东移民进入蛤仔难(噶玛兰)北部三貂地区开垦“番地”。据台湾知府杨廷理观察:“(乾隆)五十三年随福郡王康安驻军平台庄,攻克大理杙后,理筹防林逆窜路,始知有三貂、蛤仔难之名。及该逆率伙越山逃遁,理请檄饬淡防同知徐梦麟赶赴三貂堵缉。嗣接覆文,方知有漳人吴沙久住三貂,民番信服,可保无疏纵弊,及隔港蛤仔难生番尚未归化,并无居民,毋须顾虑等情。次年,林逆就获,大兵凯旋,徐署郡篆,每向理称吴沙可信,并蛤仔难生番易于招抚,地方广袤、土性膏腴情形,屡会理稟商徐抚宪(嗣曾)。抚宪以经费无出,且系界外,恐肇番衅,弗允奏办。后闻吴沙私以盐布与生番往来贸易,适番社患痘,吴沙出方施药,全活甚多,番众德之,情愿分地付垦。吴沙遂招漳、泉、广三籍之人,并议设乡勇,以防生番反覆,内地流民闻风踵至。吴沙恐以私垦获罪,嘉庆二年,赴淡防同知何(如莲)呈请给札招垦。”^③吴沙的开垦活动实际上得到了地方官的认可。随后,闽台官员不断推动清政府把噶玛兰收入版图,设官治理,终于耸动天听。嘉庆十四年(1809年)初,清廷上谕:“蛤仔栏北境居民现已聚至六万余人,且于盗匪窥伺之时,协力备御,帮同杀贼,实为深明大义,自应收入版图,岂可置之化外。况其地膏腴,素为贼匪覬觐,若不官为经理,妥协防守,设竟为贼匪占据,岂不成其巢穴,更为台湾添肘腋之患乎!”^④清廷一方面肯定了噶玛兰业已开发的事实,另一方面希望防止噶玛兰成为“贼匪”的巢穴,故同意设官治理。经过福建督抚及闽台地方官两年多的筹划,清政府于嘉庆十六年(1811年)正式设立噶玛兰厅,把该地区民“番”一并纳入政府治理体系。

水沙连地区的情况与噶玛兰较为相似,但结果不尽相同。嘉道时期,已有不少汉民越垦水沙连诸社“番地”。噶玛兰设治之后,闽台地方官也开始纷纷建言仿照噶玛兰之例,把水沙连地区设官治理。如台湾知府邓传安所谓:“其淡水之蛤仔难,向在界外,今入版图,改成噶玛兰,设官吏如淡水厅,通判即兼理番,不隶北路同知矣。……阿里山之副通事、水沙连之社丁首,皆治贖社、输饷事宜。……夫贖社,即民番互市也。所谓归化,特输饷耳;而不薙发、不衣冠,依然犷狁榛樵,间或掩杀熟番而有司不能治,为之太

^① 《为奏熟番募补屯丁悉心酌拟章程仰祈圣鉴事》(协办大学士福康安等,乾隆五十三年四月二十六日上奏),台湾史料集成编辑委员会:《明清台湾档案汇编》第3辑第36册,台湾历史博物馆、远流出版事业公司、台湾大学图书馆,2007年版,第74—75页。

^② 《议水沙连六社番地请设屯丁书》(福建台湾道徐宗幹,咸丰四年),台湾史料集成编辑委员会:《明清台湾档案汇编》第4辑第62册,台湾历史博物馆、远流出版事业公司、台湾大学图书馆,2008年版,第507—508页。

^③ 杨廷理:《议开台湾后山噶玛兰即蛤仔难节略》,陈淑均总纂:《噶玛兰厅志》卷7《杂识上·纪文(上)·纪略》,台湾史料集成编辑委员会编:《清代台湾方志汇刊》第24册,远流出版事业公司,2006年版,第440页。

^④ 张本政主编:《清实录》台湾史资料专辑,福建人民出版社,1993年版,第700—701页。

息,安得如噶玛兰之改土为流乎。”^①道光二十六年(1846年),闽浙总督刘韵珂、福建巡抚郑祖琛奏陈台湾水沙连六社“生番”输诚内附,并献纳各社舆图,吁请归官开垦。他们派台湾镇总兵与台湾道查看情形,妥议筹办,并向清廷详细提出开辟水沙连各有祛弊、兴利五条理由,最后建议“援淡水、噶玛兰改土为流之例,一体开垦,设官抚治”。^②但是,水沙连的设治建议并没有得到清廷认可。道光二十七年(1847年),大学士穆彰阿等会同军机大臣、户部议奏,认为水沙连地区开辟以后,可能导致民“番”争端及“番乱”,甚至引起外国觊觎,故主张遵例封禁而不予更张。对此,道光皇帝深表赞同,表示继续实行封禁政策^③,水沙连地区的设治便被搁置起来。

咸同时期,清政府在台湾继续实行汉“番”隔离政策。与清前期主要是防止“生番”焚杀汉人的所谓“番害”不同,这个时期该项政策的重点在于防止汉族移民进垦“番地”引起的汉“番”冲突。直到同治十三年(1874年)牡丹社事件发生之后,清政府因应国内外形势而实行开山抚“番”政策,台湾东部山地少数民族居住地区才得以渐次开发。

三、晚清时期转向开山抚“番”

晚清时期,中国国势衰弱,不断遭受西方列强与日本的武力侵略,地处东南海疆的台湾更是首当其冲,深受其害。为了应对边疆危机,清政府不得不改变既有的汉“番”隔离政策,实行开山抚“番”,打通台湾东西部通道,把东部山地少数民族地区纳入规范的地方行政治理体系之内。

同治十三年(1874年),日本借口此前琉球漂流民被台湾“生番”杀害,并以“生番”地界乃“无主之地”为由,出兵侵略台湾,攻打牡丹社等山地少数民族地区。对此,清政府积极应对:一方面是严正驳斥日本以“生番”地界为“无主之地”的侵台口实,坚定地维护对台湾“番地”的主权;另一方面则开始严肃反思并调整台政策,即改变汉“番”隔离政策,实行开山抚“番”。同治皇帝谕令福建督抚:“番地虽居荒服,究隶中国版图。其戕杀日本难民,当听中国持平办理,日本何得遽尔兴兵,侵轶入境!若谓该国仅与生番寻仇,未扰腹地,遂听其蛮触相争,必为外国所轻视,更生觊觎。衅端固不可开,体制更不可失。该督惟当按约理论,阻令回兵,以敦和好,不得以番地异于腹地,遂听其肆意妄为也。”^④清廷在明确宣示“生番地方本系中国辖境,岂容日本窥伺”的同时,授沈葆楨为钦差办理台湾等处海防兼理各国事务大臣,谕令其带领轮船兵弁以巡阅为名,到台湾“生番”地界察看,“至生番如可开禁,即设法抚绥驾驭,俾为我用,藉卫地方,以免外国侵越”。^⑤可见,清政府在维护“番地”主权的时,业已开始考虑“生番”地界开禁问题。

沈葆楨赴台主持对日交涉,同时开始开山抚“番”工作。同治十三年(1874年)十一月,日本从台湾撤兵后,沈葆楨与潘霨奏陈台湾善后事宜,认为“此次之善后与往时不同,台地之所谓善后,即台地之所谓创始也;善后难,以创始为善后则尤难”。台湾善后之难,是因为这是台湾开发与建设之始,当务之急就是开山抚“番”。事实上,沈葆楨与潘霨在对日交涉过程中业已启动此项工作,并初具成效,但没有全盘规划,成败尚在存疑。“曩为海防孔亟,一面抚番,一面开路,以绝彼族觊觎之心,以消目前肘腋之患,固未遑为经久之谋。数月以来,南北诸路,绀幽凿险,斩棘披荆,虽各著成效;卑南、奇莱各处,虽分别军屯,只有端倪,尚无纲纪。若不从此悉心筹画,详定规模,路非不已开也,谓一开之不复塞,则不敢知;番非不已抚也,谓一抚之不复疑,则不敢必。”他们建议在“后山”少数民族地区进一步全面推行开山抚“番”,有谓:“夫务开山而不先抚番,则开山无从下手;欲抚番而不先开山,则抚番仍属空谈。今欲开山,

① 《台湾番社纪略》(台湾府知府邓传安),《明清台湾档案汇编》第4辑第61册,第168—169页。

② 《为移会内閣抄出闽浙总督刘韵珂等奏台湾水沙连六社生番输诚内附事》(户部,道光二十六年十一月移咨),《明清台湾档案汇编》第3辑第59册,第480—485页。

③ 《宣宗成皇帝实录》(七)卷448,道光二十七年十月乙丑,《清实录》第39册,中华书局,1986年版,第628页。

④ 《穆宗毅皇帝实录》(七)卷365,同治十三年四月癸巳,《清实录》第51册,中华书局,1987年版,第836页。

⑤ 《穆宗毅皇帝实录》(七)卷364,同治十三年三月辛未,《清实录》第51册,第823页。

则曰屯兵卫,曰刊林木,曰焚草莱,曰通水道,曰定壤则,曰招垦户,曰给牛种,曰立村堡,曰设隘碣,曰致工商,曰设官吏,曰建城郭,曰设邮驿,曰置廨庠。此数者,孰非开山之后必须递办者?今欲抚番,则曰选土目,曰查番户,曰定番业,曰通语言,曰禁仇杀,曰教耕稼,曰修道途,曰给茶盐,曰易冠服,曰设番学,曰变风俗。”^①随后,沈葆楨又会同福州将军文煜、闽浙总督李鹤年、福建巡抚王凯泰奏请废除严禁内地民人渡台、严禁台民私入“番”境、严禁贩卖铁器与竹竿的旧例,“将一切旧禁尽与开豁,以广招徕”。^②清廷允准,从此废除了汉“番”隔离政策,有利于汉族移民开垦后山“番地”。

沈葆楨在台开山抚“番”分南、北、中三路进行,分别由海防同知袁闻柝、福建陆路提督罗大春、南澳总兵吴光亮负责,取得了显著成效。光绪元年(1875年)十月,调任两江总督兼南洋大臣的沈葆楨会同福建将军、督、抚为开山抚“番”出力人员请奖时,对于一年多以来的相关工作做了概括性的总结:“至去年五月以来,开山抚番,南路则由内埔、昆仑、诸也葛、大猫厘等处而入卑南;北路则由苏澳、大南澳、三层城、马邻溪、鲤浪港等处而抵加礼宛、秀姑峦;中路则由大坪顶、大水窟、凤凰山、茅埔、东埔等处而抵霜山。计三路开地,各数百里、百余里不等,均系束马悬车,辘幽凿险,随地随时创碣设堡,馘逆抚良,艰苦劳瘁,亦比寻常行军过之,其或襄赞机密于风鹤动心之日,或建筑城垒于惊沙烈日之中,或涉重洋以购军需,或冒奇险以筹接济,或率偏师以扼要隘,或捕积匪以静内讷,或司侦探以济兵谋,或联乡团以固边圉,均能始终勤奋,著有功劳。”^③沈葆楨这些开山抚“番”工作,初步打通了台湾东西部通道,并沿途招抚“番”社。为了适应开发之后进一步发展的需要,沈葆楨还适时调整台湾的行政建置,在南部增设恒春县,北部增设台北府,析淡水厅为淡水县、新竹县,改噶玛兰厅为宜兰县,增设基隆厅,中部设立卑南厅、埔里社厅,强化了相关地区的行政治理。

沈葆楨去台之后,福建巡抚丁日昌继续开山抚“番”工作。光绪三年(1877年),丁日昌认为:“从前台湾南、北、中三路类皆鸟道羊肠,生番时常截杀,故每开一路,必驻数营之兵以守之,而危崖壁立,车马难通,路虽开欲不开也。”他在台湾巡查南路时,在恒春发现一路,从八瑶湾、大鸟万到后山卑南、秀孤峦等处,因饬前恒春县知县周有基就近分雇“番”民,克期开竣。随后又派候补道、前台湾府知府周懋琦查验,“据称此路极为平坦,车马皆可行走,连年所开后山各路,无如此次之工省而路平者”。丁日昌甚至认为,有了这条恒春新路,“则前次所开各路均可暂行弃置,既节饷需,又免番害。将来即由新路多设腰站,前、后山往来文报不过数日可达,较之从前所开各路迟速悬殊”。^④丁日昌还奏请在香港、汕头、厦门等处设立招垦局,招集福建、广东移民到台湾拓展垦务,“每月派定官轮船数次,前往招集客民,并准携带眷属,到台后给予房屋、牛只、农具。将来壮者勒以军法,使为工而兼为兵;弱者给以田畴,既有人而自有土”。^⑤由此而使台湾后山的开发进入新的阶段。

中法战争之后,台湾建省,刘铭传为首任巡抚,进一步推行开山抚“番”政策。其时,署台湾道陈鸣志、副将张兆连献策,将后山水尾中部与前山彰化之间开辟通道,使前、后山声气相连,便于招抚“生番”。有谓:“后山番社未抚尚多,踰伏万山之中,北抵苏澳、歧莱,南至埤南、恒春,绵亘数百里,若由后山水尾适中之地,与前山彰化除道成梁,声气联络,先抚后山中路,其余当闻风向化,无俟招徕。否则招抚虽多,声气终隔,劳费虽重,驯服仍艰。”刘铭传派署台湾镇总兵章高元统带炮军、练勇、民夫,自彰化集集街凿山而东,造路122里,张兆连率军民自水尾凿山而西,造路60里,双方在牡丹岭汇合,开通了一条横穿中央山脉182里长的通道。前、后山通道开辟之后,刘铭传便加速招抚“生番”,“数月间,后山各路凡二百

^① 《为奏台地善后势当渐图番境开荒事关始请旨移驻巡抚以专责成以经久远事》(钦差办理台湾等处海防兼理各国事务大臣沈葆楨等,同治十三年十二月十一日朱批),台湾史料集成编辑委员会:《明清台湾档案汇编》第4辑第74册,第446、447页。

^② 《为台地后山急须耕垦请开旧禁以杜讹索而广招徕恭折驰陈仰祈圣鉴事》(福州将军文煜等,光绪元年一月十日朱批),《明清台湾档案汇编》第4辑第76册,第235—236页。

^③ 《为奏台地剿服番社开辟后山各著成效所有在事出力之文武员弁绅士人等择尤保奖事》(两江总督沈葆楨等,光绪元年十月十六日朱批),《明清台湾档案汇编》第4辑第77册,第197页。

^④ 《开通后山新路拟将委员请奖片》,赵春晨编:《丁日昌集》上册,上海古籍出版社,2010年版,第164页。

^⑤ 《台湾举办垦务矿务片》,《丁日昌集》上册,第141—142页。

一十八社,番丁五万余人,咸奉约以归。前山各军亦续抚二百六十余社,薙发者三万八千余人。水尾、莲港、东势角、云林可垦田园数十万亩”。^①在抚“番”工作顺利进行过程中,刘铭传再次调整台湾行政建置,把台湾省城设在彰化,并设首府为台湾府,首县为台湾县,增设云林县、苗栗县,原有之台湾府、台湾县改为台南府、安平县,另增设台东直隶州,管辖北到花莲、南到卑南的台湾东部地区,从而基本奠定了台湾的行政区划格局。

结 语

清政府在晚清时期因应时局变化,适时调整汉“番”隔离政策,实行开山抚“番”,不仅有助于加强对于台湾少数民族地区的行政治理,有利于巩固中国东南海疆的防务,而且有助于促进汉族移民与台湾少数民族在经济、文化等多方面的交流与融合,有利于推动台湾的近代化进程。

通过贯通地研究清代台湾少数民族政策演变的历程,谨做两点简要结论如下:

其一,清政府治理台湾少数民族政策并非一成不变,而是因时制宜地做了适当调整。从前期实行汉“番”隔离到后期转向开山抚“番”,不仅有晚清边疆危机的背景,而且清中期汉“番”关系演变与“番地”开发进程,也为此提供了政策转向的现实可能性,这一点是既往相关研究未曾关注的。

其二,关于清政府治理台湾政策的总体评价,论者有所谓前期“消极治台”、后期“积极治台”之说。其实,从清政府治理台湾少数民族政策因时制宜地调整的基本情况来看,这些政策调整均是清政府针对台湾现实问题作出理性思考的结果,在一定程度上有助于加快对台湾治理与开发的进程,表明清政府对台湾的重视及其对理台政策的慎重是一以贯之的,虽然有政策转向,但并非有“消极”与“积极”之别。清代前期与后期一样,也是如此重视台湾,又如此想方设法加强治理台湾,可见所谓清政府前期“消极治台”之说并不符合历史事实。

From Segregation of Minorities from Han Ethnic Group to Nurture of Minorities with Open Borders

— A Review of Taiwan's Minority Policies in Qing Dynasty

LI Xizhu

(Institute of Modern History, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100101, China)

Abstract: As to the policy of governing ethnic minorities in Taiwan Province, the Qing (1644—1911) government first set up “minority borders” to separate Han immigrants from ethnic minorities. It not only prohibited Han immigrants from entering “the land of the minorities,” but also prevented ethnic minorities from intruding Han immigrants. With the advancement of land reclamation by Han immigrants, the Qing court constantly adjusted the relationship between Han immigrants and ethnic minorities, and gradually carried out land development in minority areas. In the late Qing Dynasty, the invasion of western powers and Japan triggered a serious border crisis. In order to strengthen Taiwan's coastal defense, the Qing government implemented a policy of “nurturing the minorities with open borders,” further accelerating the process of Taiwan development, and making the mountainous minority areas completely included in the unified Chinese governance system, becoming an inseparable and important part of China's territorial and sovereign integrity.

Key words: segregation of minorities from Han ethnic group; nurture of minorities with open borders; Taiwan in Qing Dynasty; ethnic minority policy; Taiwan governance policy

[责任编辑 郭应彪]

^① 《各路生番归化请奖员绅折》(光绪十三年四月初四日),马昌华、翁飞点校:《刘铭传文集》,黄山书社,1997年版,第146—149页。