

日據時期台灣總督府「撫墾署」 藤井志津枝

一、前言

全世界的殖民政策，雖然都在努力開發殖民地，但其最終目的皆在供給母國奶水。日本的殖民政策也不例外，旨在如何巧奪台灣的資源和財富，以增進日本的「富國」和「強兵」。

台灣大半為山地，山地由台灣原住民即所謂的「蕃人」居住和佔有。台灣總督府在日據初期，對台灣原住民採取以「緩撫」為主的「理蕃」政策。「撫」為相對於武力討伐的一種懷柔政策，是由「撫墾署」機構來負責推行。撫墾署於一八九六年四月一日成立，一八九八年六月二十日廢止，前後僅維持約二年。撫墾署雖然如此短暫且是受異論最多的「蕃地」行政機構，但是從其成立到廢止的演變過程，是台灣總督府對「理蕃」的核心思想及其未來政策方針的形成過程，亦即由此可探討日方如何善用清代遺留的「撫墾局」等「舊慣」，來漸趨形成日本對台灣殖民地統治的一個模式。

二、以「殖產」為目的的「綏撫」政策

日本據台初期的「理蕃」政策，可以說是以「殖產」為最終目標的一種懷柔政策。

第一任台灣總督樺山資紀在一八九五年八月二十五日公佈的「訓示」，首次提到治理「生蕃」的方針為「綏撫」（註一），這也是日本當局為「理蕃」政策所公開的第一號聲明。根據樺山的「訓示」，所謂「綏撫」是尚未完成鎮壓平地漢人的武裝抗日之前，為了迴避日軍的前鋒部隊或哨兵等與「生蕃」發生不必衝突而採取的一種暫定措施。當時日

方實施「軍政」統治（一八九五年八月六日——一八九六年三月三十日），樺山面對劉永福爲首的武裝抗日運動的強大壓力，以致其用武力佔領台灣的軍事行動暫受挫折，而正等待日本中央的軍事增援來發動向南部推進大規模的軍事行動（註二）。於是「綏撫」政策除了要避免日軍和「蕃人」發生戰鬪以外，還意圖分離和牽制「漢」「蕃」的聯合抗日。因爲日軍「討伐」的對象爲平地的漢人，對山地的「蕃人」則採取懷柔馴服的態度，以達成籠絡「矇昧頑愚的蕃族」（註三）爲目的。

然而，樺山的「綏撫」政策，除了當前軍事上的考慮以外，另有積極促進山地開發的經濟意圖。樺山說：「若欲拓殖本島，非先馴服生蕃」（註四），從此可見樺山又有用「馴服」的方式來掠奪山地資源的意圖。

民政局長水野遵，在一八九五年五月至八月底所綜合的在台施政報告『台灣行政一斑』中，更明確地把原住人列入「殖產」（農林）的項目（註五），而與「地方行政」的對象即漢人的統治（註六）分開。這是依文明史觀將「文明」和「野蠻」區分的觀點，把台灣居民分爲「文明」的漢人和「野蠻未開化」的「蕃人」。對待漢人時，台灣總督府司法部擬定了簡易的「殖民地法」（註七）來統治，對「蕃人」則完全排除在「法制」的範疇之外（註八）。這充分地顯示日據時期「理蕃」政策的核心思想，從頭就否定了台灣原住民的基本人格和其尊嚴，而偏重在山地開發的所謂「殖產興業」。

「殖產」顯然是日本硬要中國「割讓」寶島台灣的最大目的。位於亞熱帶的台灣，不但出產糖、米、茶，山地裏還蘊藏了農林礦業的資源。這些資源是促使日本在一八七四年出兵台灣，企圖佔領台灣東部「蕃地」的一個誘因，對缺乏天然資源的日本來說，台灣是渴望殖產的「寶庫」（註九）。既然日本所重視的是山地的資源，故治理「蕃人」的問題就完全從開發上的方便來論。

教育蕃民是我政府責任，開發蕃地是培養富源之要務。蕃民不通事理，迂於社會世事，苟不待言。時而耕種，常在山野間，跋涉狩獵，以殺戮爲習。……樟腦之製造、山林之經營、林野之開墾、農產之增殖、礦山之開發，對內地人（日本人）之移居，無一不與蕃地有關。台灣將來之事業看在蕃地，若要在山地興起事業，首先要使蕃民服從我政府，使其得正常生活途徑，脫卻野蠻境遇（註十）。

可見日本據台開始，台灣總督府的「蕃政」即貫徹了「經濟開發」至上的色彩，而「蕃人」在此大前提之下，首先要「服從」才有生存的途徑。民政局長水野，雖然一字不提「討蕃」之意，但從此亦可以窺見「不服從」的「蕃人」命運將是如何。水野鑑於當前日軍全力鎮壓漢人的武裝抗日，而不暇兼顧山地事務，所以他才採取「懷柔撫育」的消極政策，謹慎地將開發「蕃地」和處理「蕃人」的問題配合考慮。

在「蕃人」對策方面，水野想採用清代「撫墾局」的模式，他對從前撫墾局的成就有相當高的評價。

前政府所設撫墾局可以倣效。時而招集酋長及其他人員，饗以酒食，贈予布匹器物，施以教訓，如此諄諄不倦者，必收好果。……前政府將生蕃化為熟蕃，建房屋、備器具、與家畜、發津貼，以獎勵順化（註十一）。

為了順利地從清廷接管台灣的內政，特別是在初期「軍政」時期「民政」暫停的時候，民政局各課員先由調查和收集清代台灣的各種施政、民情、產業狀況著手。『台灣制度考一部』，為翻譯舊衙門所藏的有關撫墾局的資料和「蕃地」地圖，加以調查民間知識者的口述資料等編印完成，由民政局發行，以供施政的參考（註十二）。水野在『台灣行政一斑』中也概略地論撫墾局的沿革，從此亦可以瞭解水野所構想的「撫墾」事業的具體內容。他以大料崁的撫墾局為例，論述如此：

局務乃在撫化生民、開墾荒地。設在台北城南門西門內外之西學堂，招徠蕃民子弟，施以教化，除去其頑迷之心，兇暴之俗，以保持倫常，嚴守秩序，並供給其衣、食、住，以至日用零錢。蕃民若來本分局，則喜與之相對談，或說天時，或講地利，供茶飯酒肉。醉飽，仰天而喜，俯地而悅，盡興而去。以此一而十，十而百，相傳下去，遠近子來，彼此悅服，感化歸順。……變熟蕃者，大約千餘人，現在復逃回內山，仍舊與生蕃成爲一群。凡熟蕃，每月食俸洋銀三元，頭目則六元至八元，新建房屋與之居住。凡蕃民、室內一切什器，均由局供應，並給黃牛一頭，用於耕種，母豬一頭，讓其養殖。或酒一壘，或洋銀數元，賞之。現在住大料崁者，有六十餘戶（註十三）。

至於「蕃人」的未來生計，水野說：「給與一定的土地，使其耕種就業」（註十四）。

日本的台灣總督府當局，從此著手其所謂「綏撫」為主的「蕃政」。亦即贈與「蕃人」酒、食、煙、布籠絡，宣佈清廷

統治的結束和日本據台施政的開始，並授與日本的國旗，以表示「蕃人」歸順日本。「大料埃蕃」的角板山社人和篠竹社人，於九月間下山到台北，與樟山總督見面（註十五）；當宜蘭的「溪頭蕃」頭目聽到清廷統治已結束，誤以為日本人趕走漢人，讓他們恢復故土，因此他以蕃歌表達內心的喜悅說：「我們原住在平地，漢人來，被趕往內山去，現在日本人來了，我們能住回平地，欣哉！」（註十六）。天真的山地人，一時未能識破日本當局在「綏撫」政策背後所隱藏的掠奪山地資源的意圖。

經理「蕃人」的問題，可以用「漸次感化」（註十七）或暫時的苟且敷衍（註十八），但是「殖產」特別是確保天然資源的問題，則絕不能忽略。水野是法制專家，對於資源的保護，也是從「法制」的設限與取締開始着手。規定在官方的測量和調查尚未完成之前，斷不可准許新的申請案件；至於從事舊業者，則暫時參酌舊慣，准許舊業，但必須擬定有效的取締規則，以杜絕濫掘、濫採，不致使寶貴的資源盡受破壞（註十九）。在一八九五年剛據台時的三法令「台灣鑛業規則」（共十三條，九月二十四日公佈）、「砂金署章程及砂金採取規則」（共十八條，十月三十日公佈）、「官有林野及樟腦製造業取締規則」（共八條，十月三十一日公佈），正是日本發動五萬「南進軍」，鎮壓平定劉永福的抗日軍之前後公佈，也是日本的台灣總督府要結束「軍政」時期，邁進正常施政的「民政」時期，所必須預設的基本法制規範。

根據當時殖產部在台北地區所作的『台灣產業調查錄』的報告，關於鑛業、砂金及金礦有以下的結論：

本島之鑛業乃各種產業中發達最遲者，因為既知之鑛業甚少，特別是劃為本島東半部之生蕃地，究竟有無鑛物，尚未有一名探險者，得以明白地記錄事實。僅在外國人的報告中，有模糊地記載金、銀、銅、鐵鑛及寶石之類的存在，但實際上如何乃完全屬於黑暗無知的世界。然而世上常介紹的有用鑛物如煤炭、硫礦、砂金及金礦四種，皆從來就有開掘，被認為是本島產物之一也（註二十）。

基隆地方之產金地係近年發現者，然而不僅產額多，含金層亦頗廣闊，所占地積堪稱本島之一大富源也。又本島東海岸生蕃地界之新城（蘇澳灣之南）、花蓮港以及成廣澳等，有砂金產地。去年以來，據說有中國人採掘，以商船托運基隆。觀看新城產砂金之標本，金粒頗大，其質亦佳（註二十一）。

因此台灣所藏「鑛物」的範圍，隨著「蕃地」的開發而有變成更多種的可能性。然而「台灣鑛業規則」並不包括「砂金及金鑛」，而另定「砂金署章程及砂金採取規則」。水野對「砂金及金鑛」非常重視，不但採取特定法令來保護其利，還在法令未公佈之前，即九月中趕緊派人去恢復舊清代的「砂金總局」業務，以嚴格監督有關業者，並取締私自濫採（註二十二）。至於煤礦和硫礦，水野認為「利益不多」「利潤亦薄」，故仍舊依慣例准許業者經營採取，也暫不予以課稅，不特設官衙，僅劃設並指定鑛區，以杜絕糾紛而已（註二十三）。可見水野非常精明，對砂金或金鑛等利潤高的事業，他寧可暫時任由漢人業者以零細的規模去開採。這也顯示甲午戰後的日本資本主義，尚未健全發展而仍然有相當落後的一面。

樟腦是台灣農林業方面的重要產物之一，僅次於茶、糖的輸出，而且在全世界市場只有台灣和日本出口（註二十四），此天然資源的珍貴不能等閒視之。如果官方能控制日本和台灣兩地的出口量，那麼就能操縱世界市場，自然可得如意的利潤。當時水野對此已經有「公賣」制度的構想（註二十五）。然而樟腦的製造，與漢人和外商的買賣有密切的關係，而原料的樟樹大部分來自「蕃地」，約佔全島六成左右。但樟樹的採伐則關係到「蕃人」的利益。水野也知道「蕃人」對樟樹也有一種「所有權」的觀念，漢人進入「蕃地」經營製造樟腦業時，必須先得到「蕃人」承諾，並付出相當的報酬才行（註二十六）。於是台灣總督府於十月三十一日公佈「官有林野及樟腦製造業取締規則」（共八條），決定採取依法斷然收歸官有的措施。

第一條：無官方證據，及山林原野之地契，算為官地。

第二條：台灣交接以前，除有清國政府之允准執照者外，一概不准民人採伐官地之樹木及開墾官地。在台灣交接以前，未領有清國政府之允准執照者，不准熬製樟腦。

這第一條和第二條，一般都稱讚是日本在台灣的土地所有形態上，廢除「前近代」（Pre—Modern）而樹立「近代化」（modernized）資本主義的最基本措施（註二十七）。但是「蕃人」那有清政府的允許執照和地契？連大多數的漢人業主，也因這幾條法令，而被否定了其慣常採伐製造樟腦的生業手段（註二十八）。這是日本的殖民地主

義者用法制的權力，以合法的手段，奪取殖民地人民最有價值的利源的一個好例子。

法令的宗旨在於取締，即業者必須要繳出清政府所發給的執照，並且還附上詳細而正確的資料，日本當局才再發給准許證（規定於「礦業規則」第一、第二、第六條；「砂金採取規則」第一、第二、第三條；「官有林野及樟腦製造業取締規則」第三、第四條）（註二十九）。台灣總督府實行牌照制度，可以淘汰大多數的漢人業主。而且，從前是屬於漢蕃協議即可開採的事業，如今必須要台灣總督府的「官權」裁定方可。礦物或樟樹等沒有明確證明資料的所謂「無主之地」的開墾，都歸日本當局所有，「蕃地」則全悉歸屬於日本國。水野說：「台灣將來之事業，要看蕃地」（註三十），在其構想藍圖中他所冀望的，乃是從日本國內的「內地移民」，特別是投資經營企業的日本資本家，來開拓熱帶性經濟作物以「殖產」興業。

二、撫墾署的成立及其功能

一八九六年三月「軍政」時期結束，四月台灣總督府爲其正常施政而開辦「民政」，日本政府遂公佈了有關殖民地統治組織的各項法令規則。四月一日以勅令第九十三號公佈的「台灣總督府撫墾署官制」，是在台灣總督府行政法令上，明確地把「蕃人」居住的「蕃地」劃爲特殊行政區，而與漢人所居住的普通行政區分開，決定由撫墾署來治理「蕃人」「蕃地」。這也是台灣總督府剛接管台灣施政就緒之時，繼承清代洋務派官僚沈葆楨和劉銘傳的「開山撫番」政策，更進一步地訂定「蕃地」即「官有地」（國有地）的法制原則，爲治理「野蠻」民族的法律根據，積極地謀求以「撫墾署」爲中心的綜合性山地開發。樺山總督對清代的「撫墾局」有相當良好的評價，認爲日方可以繼承效法。他認爲「以赤誠守信義，撫育而無誤法，使歸順蕃民服從，絕非難事也」（註三十一）。

此新公佈的「撫墾署官制」（共八條），其組織與清代的「撫墾局」頗爲類似，這顯示日本當局抄襲了舊制，將「局」改編爲「署」而已。

一八八六（清光緒十二）年的「撫墾局」，編制爲：

總辦一名：官爲三品，置於總局，總理一切局務。

委員一名，相當於七品官，多由營官兼之，置於各局掌管撫墾事務。

幕友 總局四名
屬 二名，審議計劃撫墾事宜。

司事四名，從事局內之庶務會計。

通事二名乃至十餘名，司掌對蕃人之通譯。

局勇四名乃至八名，司掌防遏蕃害、保護墾民之事，在其各區區域監督隘務。

醫生，從事蕃人及墾民之醫療（註三十二）。

而台灣總督府「撫墾署」的編制爲：

主事八人 奏任。

技手二十二人 判任。

主事補二十二人 判任。

通譯生十一人 判任（註三十三）。

「主事」爲各撫墾署之長，受民政局長的指揮和監督，管理一切署中事務（第三條），等於清代「撫墾局」的「委員」，而清代的「總辦」爲現任的民政局長。「技手」是受署長的指揮從事署務（第四條），等於清代的「幕友」。「主事補」等於「司事」，「通譯生」等於「通事」。至於清代的「局勇」「醫生」在新的「撫墾署」中不設名額，而包含在第一條之一「掌管蕃人之撫育、授產、取締」中。因爲簡易的醫療事務，可由各署員兼任，不必花錢請醫生到「蕃地」，以節省經費。當樺山總督遞「撫墾署設立之稟議」給中央政府時，還編了「巡查」的經費。

每署置巡查約二十名，一方面施恩惠，一方面示威力，漸次使蕃民歸順。其費用概算起來，在該署創立之第一年爲二十三萬六千八百七十一圓八十一錢（其中巡查費用佔十一萬一千一百八十一圓二十八錢），第二年以後因省去創辦費器具器械費等，需要二十一萬八千七百九十九圓十錢（註三十四）。

樺山原先的建議案「每署置巡查約二十名」，後來在制定「撫墾署官制」的過程中被削除。一般評論這是因爲當時

偏重於綏撫的「理想」（註三十五），但實際上是被「現實」所迫。總督府當時正忙於應付平地漢人的武裝抗日運動，在三縣一廳十二支廳之下的警察署及其分署，尚非常缺乏名額的狀況下（註三十六），中央政府那裡還有餘力在山地的撫墾署設置警察呢？於是山地秩序的維持，在制度上是由署員來擔任，但在實際上是受陸軍守備隊和憲兵隊的保護。六月三日總督府立見軍務局長，為此特別通告各部隊協助撫墾署維持「蕃地」和「蕃人」的秩序（註三十七）。

台灣總督府「撫墾署」組織與清代「撫墾局」類似，而且其管轄區域，日本當局也有沿襲清代所遺留下的成果來接替的一面。台灣總督府把清代「撫墾局」八局十六分局，經過統合和整理，總共設立十一署，而分別於六月至八月間陸續開設。因為各撫墾署所管轄的「蕃地」，是「蕃人」有刀鎗武裝的危險地區，故署長大部分皆由軍人來擔任（註三十九）。

清代的「撫墾局」「腦務局」和日據時期的「撫墾署」對照表（註三十八）

《清代的「撫墾局」》	《清代的「腦務局」》	《日據時期的「撫墾署」》
大科崁撫墾局（總局）	大科崁腦務總局	大科崁撫墾署
雙溪分局	三角湧分局	五指山撫墾署
三角湧分局	雙溪分局	南庄撫墾署
咸菜甕分局	南庄分局	大湖撫墾署
五指山分局	彰化腦務總局	東勢角撫墾署
南庄分局	大湖分局	埔里社撫墾署
東勢角撫墾局	置蘭分局	八哩沙撫墾署
大湖分局	埔里社分局	林圮埔撫墾署
馬鞍龍分局（光緒十四年廢）	集集街分局	蕃薯寮撫墾署
大茅埔分局（光緒十四年新設）	恒春腦務局	恒春撫墾署

水長流分局（光緒十四年新設）

宜蘭腦務局

台東撫墾署

埔里社撫墾局

蜈蚣崙分局

木屐蘭分局

八哩沙撫墾局

阿里史分局

蘇澳分局

林圮埔撫墾局

蕃薯寮撫墾局

隘寮分局

枋寮分局

恒春撫墾局

台東撫墾局

璞石閣分局

花蓮港分局

那麼，所謂「撫墾」是指什麼？其功能何在？

清代「撫墾局」，除了上述那些局員之外，還設有「蕃婆」「教讀」「教耕」「剃頭匠」，並且發給各社頭目「口糧銀」（註四十）。亦即，「撫墾局」為安撫「生蕃」的機關，促使其雜髮投誠，並誘以厚犒，教化為「化蕃」（熟蕃）。其綏撫成功的例子，在北部有南庄的塞夏族（註四十一）。至於像埔里社撫墾局下的泰雅族，當局則以禁止軍火、控制食鹽、並以苦工來消耗其體力，兼採強硬措施，使其化為再也不能背叛的「化番」（註四十二）。

台灣總督府撫墾署的業務為：（一）蕃人的撫育、授產、取締；（二）蕃地的開墾；（三）山林和樟腦製造。其中第一項目有關「蕃人的撫育、授產」和第二項目「蕃地的開墾」，等於是清代「撫墾局」的「撫蕃」和「招墾」事務。因為清代「撫墾局」之外另設「腦務局」來專管樟腦製造業務，兩局並立而成「蕃政」機構。台灣總督府把清代「腦務局」廢止，合併於撫墾署第三項目業務之中。「腦務局」下的「隘勇制」為擔任保護樟腦製造業的「防蕃」措施，雖然消極的「防蕃」和積極的「取締」不同，但台灣總督府把警備業務也納入於撫墾署第一項目當中。然而第三項目中的有關「山林」業務，清代當時並沒有類似山林整體規劃的觀念，可以說這是日據時期「理蕃」政策裏的另一個重要特色。

撫墾署，從其名稱、組織結構、管轄區域分配，及其主要業務來看，確實有沿襲清代遺制而繼承清代「蕃政」成果的一面，但是再從主管撫墾署的民政局殖產部長所遞送給各署長的「撫墾署長心得要項」（共十三項）（註四十三）、「撫墾署長執務上所應注意事項」（共十一項）（註四十四）來具體分析，可以發覺台灣總督府對撫墾署的構想，與清代有不同的一面。

依殖產部長給各署長的二份指示，其宗旨可分類為四大類：一為處理「蕃人」的方針，二為樟腦製造業，三為森林，四為日本人移植的四大問題。其中，處理「蕃人」和樟腦製造，為當前最重要的撫墾署業務。因為「蕃人」和樟樹有分不開的密切關係，而且樟腦製造的稅收，更是在台灣總督府的財政收入當中，成為非常重要的財源。

根據清代腦務局統計，每個月所收的灶稅和釐金，共計有五萬五千一百八十六元七十八錢三厘，一年總計六十六萬二千二百四十一元三十九錢六厘（註四十五）。當時由淡水港輸出的產品當中，樟腦的出口額僅次於茶葉（註四十六），要是處理「蕃人」不當而出問題，樟腦製造也得停止。自清光緒十七年十月至十八年八月，香港市場沒有台產樟腦的紀錄，這是因為有「生蕃」糾紛的緣故（註四十七）。所以「蕃人」的處理問題非慎重不可。

依殖產部長的指示，各撫墾署的第一件任務，是通知「蕃人」日本已經征服了清國而割據台灣，日本的天皇和新設的撫墾署，會照顧「蕃人」，調節漢蕃糾紛，所以不得殺人（註四十八）。

為了日本的政權早日滲透「蕃地」，一方面利用漢人通事或商人，發給這些舊業者交易特許狀，以牌照制度來禁止新人任意混入物品交易，控制漢蕃的接觸和交易，以收禁售鎗彈之效（註四十九）；另一方面增加日蕃接觸，以收「蕃

人」對日本人的忠誠心。除惠與酒食布煙犒賞，又教化「蕃人」，使其熟悉耕織及農林物的加工，或從事山路的開鑿等，改變爲以勞力賺取金錢謀生的生活方式（註五十）。撫墾署則乘機派人深入「蕃社」，調查人口、風俗（註五十一），以備決策單位參考，制定恒久性的「蕃人」撫育政策。

這時撫墾署處理「蕃人」方針，可以說是一種過渡時期的暫定措施。因爲當時對「蕃人」「蕃地」的實際情況尚未能完全把握，而無法治定一套完整的「蕃政」措施，所以撫墾署的功能，還帶有偵察、調查「蕃人」「蕃地」的性質。「撫墾署長執務上所應注意事項」的第一條，就是挑選署員學習「蕃語」，培養翻譯人才，以準備淘汰漢人通事（註五十二），如此則可以真正地達成日本人直接控制「蕃人」的目的。然而如果「蕃人」犯罪又如何處理呢？殖產部長在第二條和第十條分別指示，對野蠻民族要採取「臨機應變，講求種種手段」（註五十三）、「鑑於目前的狀況，對蕃人的殺人出草等犯罪，難用刑罰來制服，寧可由撫墾署加以嚴格的訓戒」（註五十四）。可見撫墾署的業務雖然有「取締」項目，但在缺「局勇」（隘勇）或「巡查」的情況下，實際上獨缺「制裁」的功能。這是後來引起「撫墾署廢止論」，並加強對「兇蕃」採取「取締」「制裁」論的主要原因。

然而當時設立撫墾署的最重要任務，並不在於對「蕃人的撫育、授產、取締」，而是在於對樟腦製造業方面的「取締」上。換言之，撫墾署爲遵照「官有林野及樟腦製造業取締規則」（日令二十六號），執行「取締」漢人製腦業者未經日方許可而從事樟腦製造業。

根據「官有林野及樟腦製造業取締規則」，凡是從事樟腦製造業者，必須在此法令公佈之三十天之內（即一八九五年十一月三十日爲止）提出確實的證據，重新申請領取牌照，不然即被取消資格（註五十五）。所謂「確實的證據」，是指台灣腦務硫礦總局、撫墾局、樟腦稽查局以及其他清朝衙門所發行的許可證，才算是確實有效的證據（註五十六）。當時日方受漢人武裝抗日運動的影響，此取締規則無法如願按時實施，只好延期到一八九五年十二月二十日，後來再延至一八九六年二月二十八日。在此期間所收到的申請書共有六十六件，其中符合規則標準而重新被認可的僅三十七件而已（註五十七）。鑑於安撫漢人業者和財政稅收的增加，七月二十日發佈府令十四號「樟腦製造申請方案」，殖產部長決定再延至八月三十一日，同時把送審的單位，由地方廳轉移到撫墾署，並且指示盡量放寬審查標準（註五十八）。

撫墾署所以重視樟腦製造業務的原因，除了上述資源保護，日人業者「殖產興業」，財政收入等因素以外，還有涉及「外商」問題，使得日方特別慎重其事。於是，殖產部長向各撫墾署長特別指示說：

在樟腦製造地，有外國人進入從事營業者。當處理這些外商時，如失其宜遂在外交上引起糾紛關係，要慎重周到毫無錯誤。故除極普遍之事項以外，一概應請示訓令。政府雖不承認外國人之樟腦製造權，但從來以中國人之名義，得中國政府之許可，而既已從事製造者，我政府亦期許可之。又外國人進入內地收買樟腦時，目前應將其旨仰請訓令，暫依從來的方式給與方便，並將此事通知外國領事。撫墾署此際應特別體諒其意，有關外國人之事項，應逐一報告不可懈怠（註五十九）。

日本當局對西洋「外商」尚且以寬容給與方便，相反地，面對漢人業主時只有一條「依法」嚴厲「取締」，談不上什麼道義或既得權利的保障。

撫墾署處理「蕃人」和樟腦製造等問題，雖然棘手卻是當前的重要課題，但是這些還有清代的前例可循。至於「山林」的問題，則關係到台灣總督府整個「蕃地」開發事業的成敗，而尚無具體的資料可供參考，必須經過實地勘察和周密的調查，才能做成較正確而又有價值的基本資料，以供決策之用。例如，選定何處為適合日本移民墾殖之地，樟樹等天然森林資源如何保護，如何造林，以及將來如何處置「蕃人」等有關「蕃政」措施，無不與山林問題有密切關係。

不過，當時台灣總督府對山林問題，也從實際需求的觀點着手研究對策。亦即當時面臨的問題，是如何減少從福州進口建材，而在台灣開闢建材來源，以達成日月增加的土木建設或鐵路建築等所需木材的自給率（註六十）。

既然撫墾署為管理「蕃地」（山地）的地方行政單位，當然「山林」調查事業也應該包括在其署務之內。然而，在台灣總督府民政局殖產部之內，有關一般撫墾業務由拓殖課主管，而有關山林問題則由林務課掌管（註六十一）。一八九六年十一月制定的「森林調查內規」（註六十二），是台灣總督府發動國家權力，對台灣所有的「森林」（即包括「蕃地」、漢人所有森林）從事調查的開端。這是由林務課負責推動，撫墾署則只不過是協助或周旋，排解與安撫「蕃人」，以便順利進行調查事業。

總之，撫墾署是日本的台灣總督府開辦「民政」、實施殖民地統治於「蕃地」時，因尚未奠定明確的「蕃人」、「

「蕃地」統合政策，故一方面沿襲清代撫墾局的模式，但另一方面又積極地推行日本政權之早日浸透「蕃人」、「蕃地」的措施。因此，在表面上呈現為一種過渡時期「綏撫」機構的特色，但其內涵有一貫精神存在，即為日本人在「蕃地」經濟利益的保護，特別地扮演了專辦「樟腦製造業務」機構的角色。一八九六年三月五日公佈「樟腦稅則」，其第七條規定，樟腦製造業准許將其製造牌照出租、買賣、或轉讓（註六十三）。這是特地為日本人打開的方便之門，把樟腦製造的利益，從漢人業者手中轉移到日本人手中的第一步措施。接着九月一日發佈「出入蕃地取締規則」，規定出入蕃地者必須先取得撫墾署長的許可，而此許可常不輕易發給漢人，但是日本人實業家如果為「殖產興業」而入山，則為特例易得許可（註六十四）。一八九七年六月，殖產部長向撫墾署長指示，為合法的樟腦製造業者提供更多的原料（註六十五），同時又指示嚴格地取締私自製造者（註六十六）。

因為台灣總督府設立撫墾署的目的，不在於「蕃人」利益的保護，而在積極地策謀破壞山地的傳統秩序，使「蕃人」在其出生土地上所應該享有的固有權益受損。根據日令二十六號「蕃地」「無主地」「國有地」的法令公佈之後，樟腦製造業者要進入「蕃地」採伐樟樹時，不再須要與「蕃人」商討以及協議付給酬金。對台灣原住民來說，這是祖先傳下來的領土，遭受異族任意的侵犯。一八九六年末以後，在宜蘭、台北等地頻頻發生「蕃人」出草砍頭的事件，並非偶然的，這乃是台灣原住民針對其領土任意侵犯的反抗。

四、「軍政」體制下的撫墾署

台灣總督府第一任民政長水野遵，是制定日本統治殖民地台灣的方針為經濟主義的首腦人物。因為在制度上設定以民政局為施政中心的統治結構，即行政實權由民政局長執掌（註六十七），他即以「民政」業務的擴大來推動殖民地的「殖產興業」進行施政。例如在一八九六年四月公佈的「撫墾署處務規程」第一條，即明確地規定撫墾署對民政局長負責（註六十八）。然而，以軍人充任的台灣總督府最高權力者總督，對水野以「民政」為中心的「官制」不以為然，認為治安問題未獲解決，那來得經濟開發？起碼在完全征服漢人武裝抗日運動，鞏固台灣總督府統治權之前，應該保留給台灣總督獨特而絕對的權力。第一任台灣總督樺山資紀，對總督府的官制頗為不滿，屢次提出抗議性的修改意見（註

（註六十九），但未被中央採納後，於一八九六年六月二日辭職。

第二任總督桂太郎，巡迴考察台灣施政之後所撰寫的治台「意見書」，對水野的施政方針亦表示不滿，認為台灣當前未具備開發資源的經濟殖民地的各種條件，應先以治安的恢復和整體國防政策的配合為最優先考慮（註七十）。桂太郎批評水野採用清代「舊慣」為不智，認為台灣有山川隔閡、交通不便、土地未開發、民情未明、島民愚昧頑固、「舊慣」不值得採納（註七十一）。他對「蕃政」措施並未發表任何意見，但是從他對鎮壓漢人抗日運動採取「嚴命刑罰，以示威信」（註七十二）的方針，可見他對其後的「蕃政」措施有強硬作風的影響。

第三任台灣總督乃木希典於一八九六年十月十四日就職，他繼承桂太郎以國防和治安為優先的統治方針，意圖解除民政局為中心的「台灣總督府官制」，謀求掌握總督的獨裁權力，樹立「軍政」的體制。其最具體的表現為其「三段警備」構想。在此「軍政」體制下，撫墾署的功能也產生明顯的變化，而導致其後來走上「無用」論及「廢止」論的命運。

乃木性情堅強，是一位典型的日本軍人。他以日本軍人剛毅不拔的意志，決定堅強地掃蕩各地的抗日義軍。特別是他看到雲林的柯鐵為首的中部抗日集團聲勢浩大，義軍甚為強悍，而內心痛感軍人未盡鎮壓的職責而憤怒（註七十三），於是不惜任何犧牲，於一八九六年十二月發動軍事攻擊。經過約一個月的激烈戰鬥，日軍戰死一百多人。一八九七年一月終於佔領柯鐵在雲林太平頂的根據地，迫使中部的抗日份子逃往深山（註七十四）。

漢人抗日份子潛逃深山，有將抗日運動擴及「蕃地」之險，更值得憂慮的是影響「蕃人」的情緒，頻頻引發「蕃人」的砍頭殺人事件。乃木深恐漢蕃聯合攜手抗日，故對漢人的武裝抗日運動，採取「嚴命刑罰」的鎮壓政策，但是對「蕃人」則採取偏重「綏撫」政策。乃木於一八九六年十月，為刷新撫墾署業務而提出的方針為：

（一）蕃人鎖國感情之矯正；（二）蕃人殺人之嚴禁；（三）蕃人迷信之攢破；（四）蕃人之授產、衣食住之改良及其智能之啓發；（五）蕃地之踏查及交通；（六）蕃地開墾及森林產物之利用等（註七十五）。

接着十一月，民政局殖產部長向各撫墾署長通知，為推行以上總督的指示，必須先從事有關「蕃人」的內情調查，並提出其具體調查項目如次：

一、蕃社的名稱，人口以及其增減。

二、各蕃社之間的關係。

三、蕃人住宅之間的距離以及其位置。

四、通往蕃社的道路以及蕃社內道路的狀況。

五、蕃人之間的階級區別，以及其互相之間的連鎖關係。

六、蕃人生活的狀況（廚房用品、日常食物、各季穿着的衣服等）。

七、蕃人的職業及其狀況（男女工作之別、打獵的種類、使用機具的種類等）。

八、農耕的實況（耕作方法、農具的種類、農作物的種類、飼育的動物等）。

九、蕃人鎗器的種類。

十、彈藥供需的途徑。

十一、蕃人的疾病（疾病的種類、醫療習慣）。

十二、物品交換的狀況。

(一) 從事物品交易的人物及其人數。

(二) 交易品的名稱、用途、銷售及其價格。

(三) 交換所的位置，其與撫墾署之間的距離（附略圖）。

十三、蕃人寶物的種類及其名稱。

十四、有關蕃人殺人的原因。

十五、殺人累年的比較。

十六、蕃地的生產物。

十七、依日令二十六號而認可的開墾地的現況。

十八、有關隘丁之事。

五、有關蕃租的起源、種類、蕃租定率、用途及納收方法等。

六、有關從事蕃地的樟腦製造及其他事業，與蕃人訂契約關係（過去和現在）。

七、蕃人對撫墾署的感想。

八、宗教觀。

九、對蕃人實施日語教習的意見。

十、對蕃人實施撫育授產的意見。

(一) 給與蕃人農具種子等，並把蕃社集中在一所而設立共同開墾地，以及其位置的選定和施行辦法。

(二) 是否在蕃社內開辦出張所（支局），以實施物品的給與、子弟的教育、醫療及其他撫墾事務。

十一、有關蕃人之未來前途的意見。

十二、蕃地的山川名稱。

十三、蕃地地勢的略圖。

十四、收集天然物及土俗的標本。

十五、其他重要事項（註七十六）。

從以上的調查項目的衆多瑣細，可見撫墾署有調查機關的性質，以及乃木總督有積極對付「蕃人」的用意。

關於第五項「蕃地之踏查及交通」，是乃木總督基於國防和治安的觀點，認為道路的開鑿和興建鐵路等交通建設為軍政要務（註七十七）。因為對「蕃地」的實際足踏勘察地理民情，能使原為不明不白的黑暗地區漸趨明朗化，有助於台灣總督府掌握總體規劃施政。踏查的探險及交通的建設，雖然也列入撫墾署業務之一，但是實際上乃是由于日軍方面負起任務。道路的開闢，軍方以工兵隊負責工程；鐵路線的勘察也由陸軍臨時鐵道隊（一八九六年四月七日組成）開始着手；測量則由陸軍測量隊隨着各地守備隊的軍事活動展開，於一八九六年二月已經完成「平地」部分的測量，而再往「蕃地」和台灣四周島嶼着手測量（註七十八）；九月下旬各守備隊準備製造二萬分之一的地圖（註七十九）。

探險隊的派遣，除了於一八九七年三月紅頭嶼探險隊共有一百零三人，其中還邀請美籍記者大衛生（J.W.

Davidson) 等，組成龐大的團隊（註八十）以外，其餘的規模較小，因為主要目的在尋找交通路線，特別是爲興建四通八達的鐵路網而遣隊調查，所以要特別注意避免引起「蕃人」的猜疑。軍方在一八九六年十二月到一八九七年五月之間所組成的一個探險隊，皆一、二十個成員的小規模而已。這六支探險隊，一隊爲勘察西部縱貫鐵路線（註八十一）以外，其他六隊都屬於越過「蕃地」的東部縱貫鐵路線（宜蘭→花蓮）（註八十二）和東西橫貫鐵路線（新店屈尺→花蓮港新城（註八十三），埔里社→花蓮港（註八十四），集集→台東（註八十五），恒春→台東（註八十六），台北→宜蘭（註八十七））的勘察。亦即，六線都是往「東部」花蓮港平原的路線。這顯示乃木總督對未來「蕃政」，重點仍然放在東部的「蕃地」。

實際上，撫墾署的重要業務在於管理樟腦製造業，策謀日人業者利益的增進。但是撫墾署獨缺「取締」功能，而其「綏撫」措施，也無法有效地開導「蕃人」或勸阻「蕃人」出草殺人，因而引起日人樟腦製造業者和治安當局的不滿，認爲如此放任「蕃人」肆無忌憚地殺人，將嚴重地影響日本帝國的威信。當時「蕃人」之砍頭殺人，不但在「蕃地」進行，甚至還成群結隊襲擊漢人居住的街莊（註八十八）。然而「蕃人」在「蕃地」以外的一般行政區域內犯罪時，其行爲根本沒有法律根據以便處分。主管警政單位的民政局內務部長，於是在一八九六年六月向各警察署指示，警察應與守備隊和憲兵協調，嚴防「蕃人」下山犯罪（註八十九）。

對著警政單位的消極防患策，樟腦製造業者要求更爲積極的取締策。例如在新竹縣管轄區內，日本人的樟腦製造業者連署向總督陳請：賦與撫墾署長對蕃人犯罪的即決處分權，指揮軍憲警和利用頭目「蕃丁」搜捕犯人，並以連坐方法懲罰「蕃社」全體；對搜捕有功的「蕃人」給與恩賞等特別待遇；在撫墾署設「蕃兵訓練官」，以備將來編組「蕃人」爲壯丁兵；在極需「防蕃」之地，可以編組「隘丁隊」；對鎗彈等武器，應特別嚴格管制。最後，業者們還表示願意提供各種「防蕃」經費，但是如果無法改善當前治安不良的狀況，而導致業者陷於放棄營業等遭受嚴重損失時，總督府經撫墾署的認定，應補償業者的損失（註九十）。

在全島管理「蕃人」「蕃地」的十一所撫墾署長，對於「以酒肉饗宴，賦與色絲、玻璃玉、色布，獎勵其就業，而嚴戒殺害」的消極綏撫政策，也都有無力感。他們一致認爲這種籠絡策不但無效，反而引起更不良的後果，而紛紛提出

改善撫墾署的業務和權限的意見（註九十一）。

一八九七年六月公佈的勅令第一六三號「撫墾署官制」，是反映了這些署長的輿論，乃謀求增強撫墾署的「取締」功能而改革的一方針。

撫墾署在設立之初，其機構由中央的台灣總督府民政局直轄，與「平地」的一般地方行政單位的縣廳並立，分掌其管轄區「蕃地」。但是經過乃木總督的修改，撫墾署不再是一個與縣廳並行獨立的機構，而降級為隸屬縣廳所管的一種職司特殊行政區「蕃地」的機構。依「撫墾署官制」第三條規定，「主事」（即撫墾署長）受縣知事或廳長的指揮和監督；第六條又規定，縣知事和廳長，經台灣總督的認可，得在需要之地設置出張所（註九十二）。「主事」原八人，改為十一人；原為技師、主事補、通譯生等五十五人，都改稱為「主事補」，並增補為一〇四人（第二條，第四條）（註九十三）。主事補的增補，是隨着「蕃政」業務的擴大，特別是為加強「取締」業務的需要而增加的撫墾署人員。撫墾署的降級，從台灣總督府「蕃政」的演變來看，的確顯示其重點從「綏撫」策改為「取締」策，這是向廢止撫墾署的方向邁進一步。在新訂的官制下，各撫墾署的指揮系統如次：

臺北縣………大嵙崁撫墾署

五指山撫墾署

新竹縣………

南庄撫墾署

台中縣………

東勢角撫墾署

嘉義縣………

林杞埔撫墾署

台南縣………

蕃薯寮撫墾署

鳳山縣………

恒春撫墾署

宜蘭縣………

叭哩沙撫墾署

然而在台灣總督府內，有殖產部長爲代表的一派，重視「蕃地」的開發，主張以「蕃人」的教化來使其脫離野蠻未開發的狀況，並以撫墾署的擴張來達成取締「蕃人」的目的（註九十五）。另一方面有內務部長爲代表的一派，則主張嚴格懲罰論，認爲「生蕃」的暴行不僅危害島內的治安，甚至有惹起外交問題的可能性（註九十六）。內務部長所擔心的「外交問題」，乃當時仍留在島內從事樟腦製造業的外商（註九十七），他們的生命財產的安全也必須加以保護的問題。

內務部長於一八九七年九月提出「有關兜蕃取締要務」，內容共有三項：第一爲組織蕃界警察；第二爲設定蕃民懲罰法，以舉膺懲之實；第三爲撫墾署職制中第一條有關取締事項，轉移爲內務行政，屬內務部所管（註九十八）。同時，內務部又草擬了「蕃界警察規則案」（共九條）（註九十九）、以及「生蕃刑罰令」（共十三條）（註一〇〇）。「蕃界警察規則案」是以「蕃界警察署」的設置來代替撫墾署，而其業務則偏重於取締。換言之，這簡直是責難撫墾署爲無能無用的廢物。「生蕃刑罰令案」則成爲日本統治台灣時期，台灣總督府所擬的唯一有關處罰「生蕃」的法令。此與一八九六年十一月律令第二十四號的「匪徒刑罰令」同樣，是以嚴刑峻罰爲其立法精神。不過，內務部長的建議提出之後，遭受各撫墾署長的反對。反對的理由爲，日本如果要實施刑罰令，則必需有出動日軍揮蕩「蕃社」的決心，否則「蕃人」團結牢固而堅決抵抗到底，甚至一直抵抗到「蕃社」全體死亡爲止。因此刑罰令的實施，定會刺激引發「蕃人」更激烈的抗日運動（註一〇一）。

殖產部長是反對專注懲罰主義的「理蕃」政策，認爲偏於恩惠或偏於懲罰的兩極端政策，都無法達成駕馭「蕃人」的目的，必須以堅忍不拔的精神，謀求「恩威並用」的政策。因此，他建議撫墾署應擴大強化其「取締」的功能，在「蕃地」各要衝設立其「出張所」（撫墾分署或撫墾派出所）（註一〇二）。

經過九月二十二日和二十七日，由內務部、殖產部、財務部、法務部及軍方代表楠瀬中佐，總督府大島參事官等所組成的「生蕃取締調查委員會」討論協議之後，乃本決定：不變更現行撫墾署的一切，也不設置特殊警察，只是爲預防蕃人兇行，將增加警察費，擴張普通警察；如有必要時，在蕃界或蕃界附近增設警察署、分署、派出所，尚可雇用「

化蕃」或「熟蕃」，以充當專門預防「蕃民」兇行（註一〇三）。當時爲了節約開銷，「取締」業務雖然緊急擴大，但仍限於「蕃害」頻發的北部地區。台北縣爲憲兵管轄地區（註一〇四），「蕃害」可以應付；故實際擴張普通警察設施的地方，是屬於新竹縣和宜蘭廳的「蕃界」或「山腳接壤地區」（註一〇五）。

乃木總督不廢止當時的「蕃政」機構，仍然聲明總督府的方針爲「綏撫」（註一〇六），是因爲軍方正進行「三段警備」計劃（註一〇七），這是一種「熟蕃屯兵」的構想（註一〇八），亦即尚未完成「熟蕃」爲「士兵」的訓練，而成立「護鄉兵」之前，仍需要撫墾署擔任過渡時期的「蕃政」機構角色。換言之，「三段警備」中屬於第一等危險地區，爲有「土匪」潛藏的根據地，以及「生蕃」居住的內山「蕃地」，如果能由日軍指揮監督「護鄉兵」來擔任治安任務，則不但能彌補兵力的不足，且在非常節省經費的情況下，能擁有樸實強悍的士兵。「護鄉兵」之所以大多數從「熟蕃」徵募，是日本當局想利用原住民之間的敵視，以達成「以夷制夷」的效果。「熟蕃」爲漢人和「生蕃」之間的少數民族，在政策的運用上，可以扮演牽制且隔離漢人和「生蕃」的工具。加上當日軍討伐雲林的柯鐵時，埔里社「熟蕃」一五〇人曾來協助日軍（註一〇九）；卑南地方的「蕃人」也協助過日軍討伐清將劉德杓（註一一〇）；宜蘭地區的「熟蕃」共三十六社，早在一八九五年底即被納入爲一個管區，並設置堡社「役場」（鄉公所），雇用兩名「蕃丁」爲辦事員（註一一一）。故在日本人印象中，「熟蕃」是強悍又可靠。如果「護鄉兵」訓練完成，撫墾署則變成不必要的機關了。

然而，「三段警備」的構想在「紙上談兵」尚可，在實際作業上，很難劃分到底那一個地區爲危險區或安全區。在「蕃地」，除了撫墾署之外，還有警察、守備隊、憲兵，在警備系統上無法互相協調下，造成被「蕃人」砍頭殺死的人數反而激增。不但沒有達成保護業者的任務，反而更顯示「取締」能力的降低。

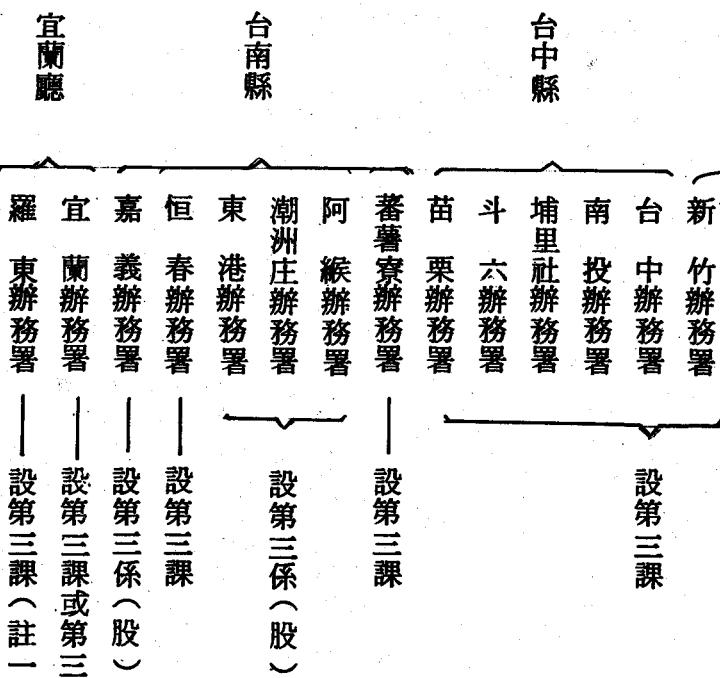
當時日本朝野盛傳「放棄台灣」之論，說台灣有「土匪」「生蕃」難治，又有瘴癘毒氣，是一個不健康的地方；而且每年還要由國庫補助，是一個吃錢的地方，不如以二億圓賣給歐美算了（註一一二）。乃木在此大混亂的時期，奉命調職離開台灣。其「三段警備」的失敗，顯示了日本在台施行「軍政」是行不通的。

五、撫墾署的廢止與樟腦專賣

乃木總督以「軍政」構想暫時保留撫墾署，但是第四任總督兒玉源太郎鑑於「民政」的基礎乃在「殖產興業」，對於「蕃地」開發不能發揮功能的撫墾署決定廢止，而另設專管樟腦製造業的「樟腦局」，以此表明其經濟財政為優先的「蕃政」方針，奠定了日據時期台灣總督府經營「蕃地」處理「蕃人」的基本架構。

撫墾署早已被詬病無能。據一八九七年法制局參事官石塚英藏考察台灣施政後的報告說：廢止撫墾署每年可以節省二十萬圓經費（註一三）。兒玉總督上任之後力求節約財政，當然欣然同意石塚的提案而採納之。一八九八年六月二十日，兒玉公佈台灣總督府的有關官制改革措施，其中決定把撫墾署廢止，而其業務納入於「辦務署」第三課（註一四）。「辦務署」為在三縣（台北、台中、台南）一廳署共十一所，經過一番整理淘汰之後，重新編組而成的機構。因此新成立的「辦務署」共四十四所，有合併以下三機構的特色：其第一課等於是繼承舊辦務署，掌管一般行政；其第二課等於警察署，處理警察業務；其第三課等於撫墾署，繼承「蕃人蕃地」業務（註一一六）。然而四十四所辦務署為設置在「平地」或山腳接壤地區的「辦務支署」和「警察官派出所」。再則，這些「辦務支署」，由警部、警部補、及巡查組成，負責管理「警察官派出所」（註一一七）。於是，從表面上看來，「辦務署」升格而民政色彩也突出，但實際上、「警察署」的權力以辦務署的外殼形式更為擴大伸張。警察政治不但在「平地」對付漢人，還在「蕃地」同時被佈置起來。不過，當時兒玉總督的施政重點在於鎮壓平地漢人的武裝抗日運動，所以辦務署第三課僅設在有「蕃地」事務的地方；或在「蕃人蕃地」事務不多的地方，設立更下一級的「第三係」（第三股）。這顯示在制度方面，「蕃政」事務萎縮了很多。改制後的「蕃政」機構，如次：





當時由辦務署第三課及基層警察單位來管理「蕃人蕃地」，難免偏重「取締」而忽略經濟利益的措施。殖產課為注重殖財增產的單位，對此「蕃政」萎縮的措施，頗不以為然。因為台灣總督府要開闢財源，「蕃地」是不可忽略的富源之地。當時一年的樟腦和腦油稅收就有三、四十萬圓之多，如果更進一步地開發「蕃地」，每年預期可收一五〇萬圓。再加上其他建材、燃料等副產品的收入，其對台灣財政就有更大的貢獻（註一一九）。於是殖產課從財經著眼，特別是從保護樟腦收益的觀點，於一八九八年九月，向民政局長後藤新平提出「設立蕃政局之議」（註一二〇）。

擬設的蕃政局，與從來的撫墾署有很大的差異。撫墾署的業務重點在於如何對付「蕃人」，以「綏撫」政策達成「蕃地」的開發，甚至為了迴避「蕃人」的猜疑，連取締或防備都盡量避免。例如林杞埔撫墾署齊藤音作所制定的「施政

要領」（註一二一），以及五指山撫墾署的「事務辦理要點」（註一二二），其主要內容都是給與各種恩惠品籠絡，或跟「蕃人」接觸時所應該注意之點。但是蕃政局的構想，明顯地以「蕃地」的經濟開發為重點，認為對付「蕃人」而採取「全部滅絕」或「全部導化」都不經濟，最好採取「威力」和「恩惠」並兼的措施（註一二三）。不過「恩惠」是指給「蕃人」就業機會的「授產」，以及施展醫療教育等「教化」措施，與撫墾署以酒食烟布等招待籠絡有所不同。

根據十一月提出的「蕃政局官制」（共十條）案，其第一條規定了五項業務：

一、有關蕃民之導化、授產、取締事項。

二、有關蕃地之山林事項。

三、有關樟腦之粗製、再精製、保管、出售事項。

四、有關蕃地之拓殖事項。

五、有關蕃地蕃民之警察事項（註一二四）。

從以上五項可見，這是要將當時的辦務署第三課的業務，以及殖產課有關「蕃人蕃地」和森林原野等業務，綜合起由蕃政局來統轄。其中第三項有關樟腦事業，當時台灣總督府蕃政局構想在台北特設「樟腦精製所」，從事樟腦的精製事業（註一二五）。依其構想，蕃政局直屬總督府，由民政局長兼任局長，指揮蕃政官十六人、蕃政官補一七二人（註一二六），預期三年之內達成「蕃政」事業（註一二七）。

另外，殖產課的總督府技師有田正盛，也提出「林政廳創設之意見」，向決策當局提供具體而又詳細的經營「蕃地」和處理「蕃人」的方法。有田技師在殖產課擔任林務，經他實地勘察台灣林況和調查產業之後，估計台灣樟腦的分佈量，經得起一百年的輪流砍伐。大約每年能維持六百萬斤的產量，可供應世界需求量五百萬斤，且足足有餘而多出一百萬斤。然而樟腦的分佈地帶，和北部「蕃人」的分佈地方約略相同，樟腦生產和「蕃人」棲身有密切關係。因此有田技師建議，樟腦製造業必須官辦，這樣才能與「蕃政」配合（註一二八）。

當時兒玉總督和後藤民政長官，正忙著對付漢人抗日份子的「招降策」，對於殖產局官員所擬「蕃政局」或「林政廳」案也就暫緩採行，只採納可行性最高而又最能賺錢的方法：即樟腦事業「官辦」的建議，因為這對增加歲收以改善

台灣的財政狀況是最有效的。一八九九年六月台灣總督府特設了「樟腦專賣施行方法調查委員」，其召集委員長為總督府參事官長石塚英藏（註一二九）。

一八九九年六月十日公佈「台灣總督府樟腦局官制」（共八條），規定台灣總督監督之下設立台灣樟腦局，管理有關樟腦和樟腦油的收納、買賣、檢查及製造等業務（第一條），在各局設局長及專任書記（第二、三、四條），並且還可以聘請有經驗技術的人為「技師」、「技手」（第五、六、七條）（註一三〇）。根據其第八條，於六月二十三日設定各樟腦局的位置，並劃定其管轄區域（註一三一）。

名稱	位置	管轄區域
台北樟腦局	台北縣台北	台北、三角湧、景尾、桃仔園、滬尾、基隆、水返腳、頂雙溪、新埔辦務署管內。
苗栗樟腦局	台中縣苗栗	苗栗、大甲辦務署管內。
台中樟腦局	台中縣台中	台中、梧棲港、彰化、北斗、員林、埔里社辦務署管內及南投辦務署管內南投堡、北投堡、沙連下堡。
林杞埔樟腦局	台中縣林杞埔	斗六、北港辦務署管內及南投辦務署管內集集堡，臺南縣管內
羅東樟腦局	宜蘭廳羅東	宜蘭廳、台東廳管內。

當公佈六個樟腦局的名單時，同時也公佈了「台灣樟腦及樟腦油專賣規則」（共十七條），和「台灣樟腦及樟腦油製造規則」（共十條）。依以上的規則，凡是在台灣製造樟腦（指「粗製樟腦」）和樟腦油（製造「粗製樟腦」時所產生的副產品）的業者，必須向台灣總督府訂約申請製造數量和期限，並依總督府所訂定的收購價格，把一切生產品賣給樟腦局，不得另行販賣、轉讓或移作別用。對違反者，各有罰款、沒收、停業、取消特許等處罰措施（註一三二）。換言之，台灣總督府設樟腦局，先估計每年的供需量，再與特許的製造業者訂約設限。如此可以防止對樟樹的濫伐和樟腦

的濫造，維持一定的品質和產量，達成天然資源的保護，以及掌握穩定的財源。

樟腦在台灣總督府的專賣制度下，從粗製、再製、販賣，都有一貫作業，分別委託經營（註一三三）。在製造方面，申請專利者不再限於從前持有清代證件者，而鼓勵業者之間的合併經營（註一三四），於是給與專利的業者為資本額較大的日本人企業家和漢人土豪。從灶數來看，實施專賣以前，被准設營業的有一四，五九三竈，一八九九年時代減為九，〇九九竈（其中實際營業的三，〇五七竈）（註一三五），而總督府當局仍嫌太多，因此採取期滿以後不再許可的政策，並且公佈適當的數目為二，六四七竈（註一三六）。至於把粗製樟腦再製為精製樟腦的工程，是先委由日商鈴木商店和池田商店包攬，到一九〇〇年授權委由三井合辦會社經營（註一三七）。關於樟腦的販賣，起先委由英商薩膠爾商會，後仍然讓給三井商會來包攬（註一三八）。

樟腦事業既然成為日本在台灣「蕃地」經營的官辦國營事業，有關樟腦的業務也就脫離從前辦務署第三課所管轄的「蕃人、蕃地」業務，而由總督府直接統轄。在重視「蕃地」的樟腦利益的前提下，「蕃人」無疑地成為阻礙經濟發展的因素。因此總督府的「蕃人」政策即明顯地轉變為加強取締「蕃害」，以強有力的警備措施來積極地保護樟腦事業。於是，清代的「隘勇」制度，即被斷然地利用為推展樟腦專賣事業的前衛警備措施。

一九〇〇年一月，台灣總督府在該年樟腦專賣所的樟腦製造經費裡，以追加預算的方式增加了「防蕃費」二四，六二〇圓（註一三九）。二月又以總督的秘密訓令下達：從三月以後在台北縣三角湧、景尾、南庄三所，及台中縣東勢角、置蘭、鉗櫃三所，設立官辦隘勇（註一四〇）。接著四月九日公佈「隘勇傭使規程」（共五章十九條）。根據此規程，隘勇限於十八歲到四十五歲，品德優良而無犯罪記錄，不抽鴉片、無酒癖和粗暴行為，並且有強壯的體格，能耐艱險困苦、視力、聽力及精神俱優，發聲明亮通達的男子來充任。隘勇每月的薪水在十五圓至七圓之間，被解僱或死亡時，官方支付該月薪俸的全額。其執勤任務為住在山上隘寮，從事二十四小時的監視巡邏，發現「蕃人」可疑行動或有害發生，衡量輕重各有科罰金、降級、解僱等處分。但隘勇表現傑出，可選拔為隘勇伍長，給與下士待遇，以鼓勵其勤勉效勞（註一四一）。

隘勇由警察來指揮監督的規定（第三章第九條），可以說是日本的台灣總督府企圖把傳統的隘勇制度移植在「警察政治」的系統上，藉此謀求加強「蕃地」的警備功能，進而達成「蕃地」和「平地」兼顧的治安目的。但是隘勇如果是抽鴉片、酒鬼、賭徒、無賴或老人來充任的話，就無法達成此警備和治安的功能。因此對隘勇素質的提高和加強，才是真正達到加強「蕃地」警備的具體辦法。在日警的指揮監督之下，隘勇被佈署在「蕃地」和「平地」的境界線上，二十四小時執行取緝和防犯任務，而形成一條隘勇隊，一方面戒備「蕃人」的出草砍頭，以保護樟腦業的拓展，另一方面防止漢人的抗日份子潛逃，藏匿「蕃地」騷亂山地的治安。強化「隘勇」的警備功能，的確對漢蕃兩面都能够發揮鎮壓的作用，進而達成「以夷制夷」、漢蕃分化政策的目的。隘勇的來源，為山腳地區的漢人或「熟蕃」，他們不但熟稔地勢，不易罹患疾病，而比乃木總督所設計的「護鄉兵」來得省事省錢，非常符合節約開支的財政條件。

在樟腦製造業者旺盛的追求利益的心態下，北部的製腦產地早已跨越隘勇線，將各製腦地得寸進尺地設置在「蕃地」。這是業者違背了台灣總督府所採取的「蕃地」為「國有地」而「蕃地」的一切產物悉為官方所有的原則，他們擅自與「蕃人」交涉訂約，以納租貢的方式獲得「蕃人」的允許採伐，而從事樟腦製造業。這種清代舊慣的「和蕃」（註一四二）方式，對台灣總督府來說，是絕對不能准許的違法行為。不尊重日方的政令而盛行「和蕃」的問題，使台灣總督府當局不得不重新檢討從前的「蕃政」，而開始積極地策劃新的剿滅「蕃人」勢力的辦法。其後，台灣總督府參事官持地六三郎，即為日本的台灣總督府策劃了「理蕃大綱」，其「討伐」為主的強硬政策，即由第五任台灣總督佐久間左馬太的「理蕃五年計劃」繼承下來。

六、結論

日本據台初期，台灣總督府對台灣原住民採取「綏撫」政策，是因為當時尚未制定明確的殖民方針，只好沿襲清代的模式，藉舊有「撫墾」機構以維持「蕃地」的安定秩序，並阻擋「平地」漢人洶湧澎湃的武裝抗日運動波及「蕃人」社會。

撫墾署為設立於「平地」和「蕃地」的接壤要地，充當漢「蕃」隔離政策的一種裝置。為了圓滿達成「撫綏」的任

務，撫墾署亦常「以酒肉饗宴、賦與色布」，來討好原住民，用籠絡手段來達成其「愚民」政策的目的。

然而日本帝國的殖民政策，其基本精神乃在於如何巧奪殖民地的資源和財富，以增進母國的「殖產興業」。

台灣總督府在據台初期，雖然尚未制定具體的「蕃人」政策，但將「蕃地」視為天然資源寶庫，是早已既定的方針。「蕃地」的經濟利益，特別是以樟腦製造利益為優先，自然直接地影響其「蕃人」政策。隨着日方昇高對經濟的追求，「蕃人」的處境也就從當初的「綏撫」，轉變為嚴厲的「取締」，再進而被視為妨礙「蕃地」經濟開發的阻因，而被列為淘汰的對象。

試比較清代「撫墾局」與日據時期「撫墾署」之間有何差異。

第一，清代的撫墾局，為在洋務自強運動下，在台推行「開山撫番」政策的一個機構。雖然劉銘傳等洋務派官僚，早已吸取西洋人以「船堅砲利」的武器來征服「化外之民」的伎倆，但是其「撫番」的理想仍然存在。將中華文化推廣到散居於中國邊疆的民族，促使邊疆的野蠻民族「漢化」為其最後理想。故清代「撫墾局」和日據時期「撫墾署」，雖然都提倡「撫育」或「綏撫」政策在字義上好像相同，但在本質上含有截然不同的思想：前者重視教化、授產、施醫等感化教育，後者是在尚未擁有絕對優勢武力，鎮壓之前，不得不暫時因襲前制而採用的敷衍政策。

第二，從「開山」這個開發山地經濟利源的方式來比較。清代「撫墾局」的招墾事業，以及「腦務局」的樟腦製造業，是清朝地方官委託地方民間業者林維源、林朝棟等去負責推行，加上英德等外商掌握樟腦或茶的銷售命脈，使開發台灣山地的洋務運動陷入一種買辦經濟的模式。這使台灣的「開山」和中國整體經濟的發展分離，而不發生經濟上的依賴（dependence）和利用（exploitation）的相互關係。

日本的台灣總督府「撫墾署」，是以母國的經濟利益為主的殖民地主義（colonialism）出發。母國日本的「殖產興業」政策，是利用國家權力來栽培日本人企業家，特別是那些所謂「政商」的「大財閥」來帶動日本資本主義的發展，提昇日本帝國為「富國強兵」的國家。為了壟斷殖民地台灣在「蕃地」的樟腦製造利益，台灣總督府實施專賣制度，是以國家整體經濟的發展設想，策劃驅逐「外商」勢力，以達日本人企業家掌握經濟利益的目的。

台灣總督府的糖業政策，必須等待「平地」漢人的武裝抗日運動鎮壓，恢復治安之後才能着手，但是樟腦政策就不

必先經過對「蕃人」「蕃地」的全盤鎮壓，只要針對某山地樟腦原料區域施以「綏撫」或軍憲的「討伐」即可達到目的。這就是撫墾署有其存在的理由。畢竟「蕃人」人口稀少、部落散居，而缺乏有統合能力的政治領袖，是無法抵擋日本帝國在殖民地的「現代化」統治。

再說，台灣總督府設置撫墾署，與官方委託日本人民間業者經營「換蕃所」，在「綏撫」政策上有其相輔相成的作用。台灣史研究家王世慶，利用台灣省文獻委員會所收藏的台灣總督府檔案「公文類纂」，撰寫「日據初期台灣撫墾署始末」（註一四三）一文，據其研究，各撫墾署發給業者「蕃產」交換許可執照，並在撫墾署官員的督導之下經營「換蕃所」，與「蕃人」從事交易。藉此物品交易的管理，日方一方面能夠控制「蕃人」的經濟命脈，另一方面從日人與「蕃人」的交易接觸，容易培養通曉「蕃語」並精通「蕃情」的日人「通事」，以便削減漢人「通事」在各「蕃社」所擁有的勢力。正如「平地」的製糖事業，漸由日本業者取代經營，「山地」的樟腦製造業及「蕃產」也漸由日本業者來掌握，這樣才能使殖民地台灣的經濟開發利益，還流到母國的日本去。

總之，日本經中日甲午戰勝，一躍而昇為擁有殖民地的帝國主義國家，但是其後以「三國干涉」的「臥薪嘗膽」為口號推動的軍備擴張政策和國內產業資本主義政策，急迫需要殖民地的奶水，撫墾署的「綏撫」政策對「蕃地」利源的掠奪並無發揮有效功能。

註釋

一：杉山靖憲「台灣歷代總督之治績」（朝鮮，帝國地方行政學會朝鮮本部，一九二二年）頁五二～三。

二：台灣總督府警務局編「台漲總督府警察沿革誌」第一編（台北，一九三三年）頁一五。杉浦和作「明治二十八年台灣平定記」（台北，新高堂書店，一八九六年）頁五一～五二。

三：高濱三郎『台灣統治概史』（東京，新行社，一九三六年）頁三五。

四：同上書，頁五三。

五：『日本據台初期重要檔案』（台中，台灣省文獻委員會，一九七七年）頁一四三～一五一。

六：同上書，頁一三〇～一三一。

註

七・山邊健太郎編『現代史資料(24)台灣(1)』解説(東京,みすず書房,一九七一年)頁五七。『日本據台初期重要檔案』,頁一五六七。

八・其代表性的論說:「Lubbock」,穗積陳重等「法律進化論」。增田福太郎「未開社會における法の成立」(京都,三和書房,一九六四年)頁一。

九・藤井志津枝『日本軍國主義的原型—剖析一八七一~七四年台灣事件』(台北,自印,一九八三年)頁六三六七,一五三四。

一〇・『日本據台初期重要檔案』,頁一四六。

一一・同上。

一二・出井季和太『台灣治績志』(台北,台灣日日新報社,一九三七年)頁二四〇。伊能嘉矩『理蕃誌稿』第一編(台北,台灣總督府警察本署,一九一八年)頁二三。

一三・『日本據台初期重要檔案』,頁一四七。

一四・同上書,頁一四六。

一五・『理蕃誌稿』第一編,頁四五。藤崎濟之助『台灣の蕃族』(東京,國史刊會藏版,一九三〇年)頁五四二三。

一六・『台灣の蕃族』,頁五四四五。

一七・『日本據台初期重要檔案』,頁一四六。

一八・『台灣總督府警察沿革誌』第一編,頁三六九。

一九・『日本據台初期重要檔案』,頁一四三四。

二〇・『台灣產業調查錄』(台北,台灣總督府民政局殖產部,一八九六年)頁一七五。

二一・同上書,頁二六一。

二二・『日本據台初期重要檔案』,頁一四四五。

二三・同上書,頁一四五。

二四・同上書,頁一四七。

二五・同上書,頁一四八。

二六・同上。

二七・東嘉生『台灣經濟史研究』(台北,東都書籍株式會社台北支店,一九四四年)頁九六。矢內原忠雄『帝國主義下の台灣』(東京,岩波書店,一九二九年)頁二六。荻野敏雄『朝鮮・滿州・台灣林業發達史論』(東京,林野弘濟會,一

九六年）頁三九九。

註二八：「台灣樟腦專賣志」（台北，台灣總督府史料編纂委員會，一九二四年）頁二二、二四~五。「朝鮮・滿州・台灣林業發達史論」，頁三九九。

註二九：「日本據台初期重要檔案」，頁一八〇~一、一七四、一八二~三。

註三〇：同上書，頁一四六。

註三一：「理蕃誌稿」第一編，頁一〇。

註三二：伊能嘉矩「台灣蕃政志」卷下（台北，台灣總督府民政部殖產局，一九〇四年）頁一六七。台灣省文獻委員會編「台灣省通志」卷八（同上）第四冊（台北，一九六八年）頁一〇二。

註三三：「理蕃誌稿」第一編，頁一一。

註三四：同上。

註三五：同上書，頁二五。

註三六：「台灣總督府警察沿革誌」第一編，頁四六四、七〇三。

註三七：台灣總督府陸軍幕僚編「陸軍幕僚歷史草案」第二卷（台北，一九〇三年）頁一五九。

註三八：「台灣蕃政志」卷下，頁二六五~六、二七四~五。「理蕃誌稿」第一編，頁一二。

註三九：「理蕃誌稿」第一編，頁二二。

註四〇：「台灣蕃政志」卷下，頁二六七。「台灣省通志」卷八第四冊，頁一〇二。

註四一：「台灣樟腦專賣志」，頁三〇~一。

註四二：「台灣蕃政志」卷下，頁二七二~三。「台灣省通志」卷八第四冊，頁一〇二~四。

註四三：「理蕃誌稿」第一編，頁一三~二〇。

註四四：同上書，頁二二~二五。

註四五：「台灣產業調查錄」，頁一六二~三。

註四五六：「日本據台初期重要檔案」，頁一六九。

註四五七：「台灣產業調查錄」，頁一六四~五。

註四五九：同上書，頁一五~六。

註五〇：同上書，頁一三~四。

- 註五一：同上書，頁一七。
- 註五二：同上書，頁二三。
- 註五三：同上。
- 註五四：同上書，頁二四。
- 註五六：同上。
- 註五七：同上。
- 註五八：同上書，頁二四~六。『理蕃誌稿』第一編，頁二九。
- 註五九：『理蕃誌稿』第一編，頁一六。
- 註六〇：『殖產報文』第二卷第二冊（台北，台灣總督府民政局殖產課，一八九九年）頁六、九。
- 註六一：賀田直治『台灣林業史』第一卷（台北，台灣總督府殖產局，一九一七年）頁二九。
- 註六二：同上書，頁三〇。
- 註六三：『台灣樟腦專賣志』，頁三七。
- 註六四：『理蕃誌稿』第一編，頁二八。
- 註六五：同上書，頁五五~六。
- 註六六：同上書，頁五〇。
- 註六七：『台灣總督府警察沿革誌』第一編，頁七三。
- 註六八：同上書，頁三六三。『理蕃誌稿』第一編，頁二〇。
- 註六九：『台灣總督府警察沿革誌』第一編，頁六九~七一、七二~三。
- 註七〇：德富猪一郎編述『公爵桂太郎傳』乾卷（東京，故桂公爵記念事業會，一九一七年）頁七〇七~七一三。
- 註七一：同上書，頁七一四~七。
- 註七二：『台灣歷代總督之治績』，頁六六。
- 註七三：『台灣南部武力抗日人士誘降檔案』第一冊（台中，台灣省文獻委員會，一九七八年）頁一三七。
- 註七四：『陸軍幕僚歷史草案』第二卷，頁一〇二~五。
- 註七五：『理蕃誌稿』第一編，頁二九。
- 註七六：同上書，頁二九~三一。

註七八：同上書，頁一九。

註七八：同上書，頁八三。

註八〇：『理蕃誌稿』第一編，頁八〇七一、二五〇七八。『陸軍幕僚歷史草案』第三卷（台北，一九〇六年）頁一二、一七。

註八一：『陸軍幕僚歷史草案』第三卷，頁二五。

註八二：同上書，頁二。

註八三：同上書，第二卷，頁一〇四七六。同上書，第三卷，頁二、九、一四、一五。

註八四：同上書，第二卷，頁一〇四七六。同上書，第三卷，頁二、三、五、九。『台灣の蕃族』，頁六〇六七六一三。

註八五：『陸軍幕僚歷史草案』第三卷，頁一。

註八六：同上書，頁二。

註八七：同上書，頁四〇。

註八八：同上書，第二卷，頁四八、五三、五七。同上書，第三卷，頁一一。

註八九：『理蕃誌稿』第一編，頁二五。

註九〇：同上書，頁六二七四。

註九一：同上書，頁二三三。

註九二：『台灣總督府警察沿革誌』第一編，頁三六六。『理蕃誌稿』第一編，頁四七。

註九三：同上。註九四：『台灣總督府警察沿革誌』第一編，頁三六六七七。『理蕃誌稿』第一編，頁四七八。

註九五：『理蕃誌稿』第一編，頁七六七七。

註九六：同上書，頁七二。

註九七：『台灣前期武裝抗日運動重要檔案』，頁二〇三七二二一。

註九八：『理蕃誌稿』第一編，頁七三。

註九九：同上書，頁七四。

註一〇〇：同上書，頁七四七六。

註一〇一：同上書，頁七八七八〇。

註一〇二：同上書，頁七七。

註一〇三：同上書，頁七一。

註一〇四：「台灣南部地區抗日份子名冊」第三冊（台中，台灣省文獻委員會，一九七八年）頁一五六。

註一〇五：「台灣總督府警察沿革誌」第一編，頁三八二。

註一〇六：「理蕃誌稿」第一編，頁八一。

註一〇七：「台灣總督府警察沿革誌」第一編，頁四二五九。『陸軍幕僚歷史草案』第三卷，頁四六八。

註一〇八：『理蕃誌稿』第一編，頁三三四。

註一〇九：『陸軍幕僚歷史草案』第二卷，頁七六。

註一一〇：『理蕃誌稿』第一編，頁一五七八。

註一一一：『台灣の蕃族』，頁五四五六。

註一二：宿利重一『兒玉源太郎』（東京，對胸舍，一九三八年）頁三〇八。

註一二三：『台灣總督府警察沿革誌』第一編，頁三六四五。

註一二四：同上書，頁四七二。

註一二五：同上書，頁四七一。

註一二六：同上書，頁四七二。

註一二七：同上書，頁四七五。

註一二八：同上書，頁四六八。

註一二九：『理蕃誌稿』第一編，頁一三〇。

註一二〇：同上書，頁一三五九。

註一二一：同上書，頁一〇三一一八。

註一二二：同上書，頁一一八一一二五。

註一二三：同上書，頁一三一三。

註一二四：同上書，頁一三五六六。

註一二五：同上書，頁一三六。

註一二六：同上。

註一二七：同上書，頁一三七。

註一二八：同上書，頁一三九一四〇。

註一二九：同上書，頁一四六。

註一三〇：『台灣樟腦專賣志』，頁七六四。

註一三一：同上書，頁七六三。

註一三二：同上書，頁六四六。

註一三三：『專賣事業』（台北，台灣總督府專賣局，一九二四年）頁四四、五〇。

註一三四：『台灣樟腦專賣志』，頁一三一。

註一三五：同上書，頁六〇。

註一三六：同上書，頁五九六〇。

註一三七：同上書，頁二二五。

註一三八：同上書，頁三五四、四〇七。

註一三九：同上書，頁一六三。

註一四〇：『台灣總督府警察沿革誌』第一編，頁三八七。

註一四一：同上書，頁三八七九。『理叢誌稿』第一編，頁二三九二四一。

註一四二：『台灣蕃政志』卷下，頁四三一、四六九。

註一四三：王世慶「日據初期台灣撫撫署始末」（『台灣文獻』第三十八卷第一期，台中，台灣省文獻委員會，一九八七年）頁二二二四。