

清代台灣基層政治體系中非正式結構之發展

蔡淵聚

一、清代臺灣基層政治體系中非正式結構之特性

清代的地方行政組織，最高爲省。省以下有道，道之下有府和直隸州、廳，府之下有縣及普通州、廳，直隸州下有縣，直隸廳下有縣及普通州。直隸州、廳的地位略同於府，而普通的州、廳，其地位則與縣近似。

州縣爲清代地方最小的行政單位，其最高長官爲知州或知縣，綜理一州或一縣的事務。根據法令規定，其職務有維持治安；徵稅；裁判；戶口編查；驛傳管理；政府祭祀之主持；地方公共事業、文教事業以及社會福利事業之辦理等（註一），事繁而雜，雖有幕僚、胥吏、差役及家丁助其處理日常事務，但因此等人員未列入政府正式編制之內，人事和薪給均需知州或知縣自理。員額難免受到限制，而一般州縣所轄地區又極爲廣邇，人口日漸膨脹，交通也不如今日便利，再加大部份地方事務的推動，政府亦無編列財政預算，許多事務只好依賴地方人士助其處理，而由官方領導策劃或加以監督。其中若屬社區公務，官方更是鞭長莫及，無力加以過問。通常官方較注意者，祇有治安、賦役和詞訟三者。他如省、府等上級機構日常公務的推行，或因人力、財力不足，或爲求決策更加完美與執行順利，也引用地方人士參與其事。此種由地方人士參與地方公務的政治運作歷程，因具備非官方的性質，故有些學者將其稱爲非正式的治理（informal government）或整個政治體系中的非正式結構（informal structure），而將官方正式執行其權責的過程，稱之爲正式治理或政治體系中的正式結構（註二）。

清代台灣的地方行政組織因屬於新設行政區的邊陲地帶，與內地一般情況稍有不同，其較特別之處有以下諸點：（一）府以下不設普通州。（二）不設直隸廳。（三）台東直隸州之下不設縣，而委州同、州判分治之。（四）台灣設省之前，雖隸屬福建省，但因

往來不便，以致常延誤案件之審判，故在台巡道特加按察使銜。設省之後，仍以台灣道行使按察使的職務（註三）。如上所述，清代台灣的地方行政組織，和內地一般情況雖有少許差異之處，但地方公務的處理方式卻無兩樣，仍然需要地方人士以非正式的方式來加以參與。由於清代台灣係一新開發的地區，社經情況特殊，其基層政治結構的發展，自難免受到開發歷程的影響，而呈現出明顯的地方特性。

清代台灣地方上面領導公務的人士，係隨著各地社經發展情況而有所不同。大致說來，正在開墾中的地區，其領導人物自以墾首、管事、結首和隘首為主，其中當然大部份為無科舉功名之豪強型領導人物，但也有一些富於創業精神之紳士。開墾完成的地區，初期的領導人物，鄉村係以無科舉功名之耆老，社區或社團頭人、管事、豪農之類的人士為主；商業發達的城市，則以無科舉功名的富商、社區或社團頭人、耆老之類的人士為主。其後，無論城鄉地區，出面領導公務的紳士均逐漸增加，而成為社會主要領導分子之一。其中城市地區因係政教中心或經濟中心所在，紳士的增加，自然較鄉村迅速。同時，由於商業發展快速，城市的郊商愈來愈多，因其擁有巨大財富和掌握商權，其地位也日益重要，城市地區終於形成郊商和紳士共同領導的局面。另一方面，到了嘉道年間，由於總理制的逐漸推行，各個墾熟地區，除了原有的領導人物之外，又加上具有總理、董事、街庄正副等鄉職頭銜的地方人士。就上述情況來看，清代台灣地方基層政治中非正式結構的發展，其特色為：（一）各地移墾初期由於土地開拓而導致墾首、隘首、結首和管事崛起領導地方公務。（二）因文教日興和科舉、捐納、軍功等制度的實施，而促成紳士崛起領導地方公務。（三）由於島內外貿易極為發達導致富商崛起領導地方公務。（四）由於社會擾攘不安，致使總理制普遍地推行。

二、土地開發與拓墾型領導人物的崛起

清代台灣的拓墾方式，係以墾民為先鋒，將界外土地拓墾至相當程度，清廷才尾隨其後設官治理，而即使設立行政機構之後，官吏佐雜亦每因新墾地區生活不便而不蒞任視事。例如鳳山、諸羅兩縣早在康熙二十三年（一六八四）即已設治，但官吏佐雜卻只在府治遙領，直至康熙四十三年（一七〇四）鳳山縣知縣方始駐境，康熙四十五年諸羅縣也才正式設置駐官。彰化縣和淡水廳最初的情形亦然，於雍正元年（一七二三）設治之後，直到雍正六年（一七二八）彰化知縣始駐境，乾隆二

十一年（一七五六）淡水廳官吏佐雜方才移駐竹塹。如此一來，拓墾地區公共事務的處理，因此就更依賴領導拓墾活動的墾首、隘首、結首和管事。

墾首制的開墾方式，係由民間有力之家，先行設法取得墾權，然後招佃開墾。清代台灣之土地，原則上，若非土著所有，即為清廷公有，故開墾之初必先設法取得墾權。取得墾權方式甚多，若土地為土著所有，則需向番社或番民承贖、購買；或藉饋以牛酒、助以醫藥、結以婚姻等友好方式，使番民自動讓出草地；或以給水換地之法，投資興建埤圳，灌溉番田以換取草地之開發權；也有一些人則以訛詐或武力占領番社草地，以便開墾。若為無主荒地，則需設法稟官，取得墾權。取得墾權之方式一般皆由有力之家，赴縣呈明四至，請給墾單或墾照，官方即派遣社商或通事查勘請墾之地，是否有礙民番，或重墾情形，並在該地出示曉諭五個月，倘無人提出異議，方纔發給墾單或墾照，至此墾首方才正式取得墾權（註四）。此外，他人請墾之地，若願承讓，亦可向其購買，以取得墾權，此亦為當時常見之取得土地開墾權之方式。

墾首既為稟官招佃開墾之人，在開墾活動當中，既賴其策劃和籌措資本，並需其出面募勇或設隘防番，隱然已是民間自然領導人物，再加官方深懼界外成為窩隱匪類藏污納垢之地，為了維持新墾地區的治安，乃責成墾首管束所屬佃戶，授權墾首處理界內行政事務，如佃戶犯了窩匪、聚賭之類罪過，墾戶必須連坐，故於官方發給之墾照內，或官方直接對佃戶之示諭內，往往明言墾首必須負責稽查管束所屬佃戶（註五）。例如康熙四十八年（一七〇九），諸羅縣發給之墾照，內有「不許社棍閑雜人等騷擾混事，如有此等故違，許該戶指名具稟赴縣，以憑拿究」的記載；乾隆十七年（一七五二）彰化縣發給之墾照，也有「本佃需當安戶守業，不許聚賭窩奸、牽牛、擾衆、打架、滋生事端，干犯憲禁。如有等情，聽業主鳴官究逐」的記載（註六）。在墾首或墾戶招佃耕墾的給墾字內，亦有約束佃戶不准其為非作歹的規定，例如乾隆二十五年（一七六〇）的招佃單中，即明言佃戶「不得越界、抽籐、吊鹿、窩匪、奸盜、賭博、行凶、私宰、拖租等項，如有違犯，聽墾戶會同莊佃，鳴逐出莊」（註七）；乾隆三十八年（一七七三）的分墾耕字中亦有規定佃戶「不得深入內山抽籐、吊鹿、交換生熟番衆；窩匪聚賭；演花鼓皮猴；採茶；鬥毆列械；霸止圳路；侵佔居地；以強欺弱；假是生非。如有等情，任庄衆主逐出外莊，將田追入公衆」（註八）。墾首既為開墾活動中的策劃者，掌握經濟大權而官方又授權欲其約束佃戶，在地方上遂擁有極大的勢力，成為領導地方公務的主要人選，不但負責維持地方治安，裁決地方紛爭，地方上的其他事務，例如修橋築路

，建立寺廟，設置義塾義塚義渡，防禦亂民賊匪等，亦由其出面領導。

管事有兩種，一種是「鄉推一人理賦稅差役，官就而責成之」的管事（註九），另一種即是墾首或大租戶派駐在莊的代理人，即大租館的管事或館事（註一〇）。在此所指管事係屬後者，為開墾活動中出現的社區領導人物。一般而言，墾首的墾區往往極為遼闊，自己無法管理，因此在莊中設立公館，派駐管事，代其處理收租納糧和約束莊佃等事務。由於管事為墾首的代理人，在地方上擁有很大的權勢，故亦為地方公務的領導者之一，其所參與之事和墾首相同。

結首亦為開墾活動中所產生的地方領導人物，墾首和管事係因墾首開墾制而產生，結首則因結首開墾制而出現。清代噶瑪蘭廳、恆春縣和台東州某些地區，其開墾方式係採行結首制，即「合數十佃為一結，通力合作，以曉事而贊多者為之首，名曰小結首；合數十小結中，舉一富強有力，公正服衆者為之首，名曰大結首。有事，官以問之大結首，大結首以問之小結首，然後有條不紊（註一一）。」結首有大結首和小結首兩種，大結首既為「富強有力，公正服衆」之人，小結首亦為「曉事而贊多者」，兩者本皆為民間自然領袖，再加官方授權責其處理墾務，其在地方上的權勢更大，和墾首一樣成為墾區中領導公務的主要人物，其所處理之公務，大致和墾首類似。

隘首也是開墾活動中產生的地方領導人物。台灣地區的拓墾，自彰化縣以北，鳳山縣以南，沿山之地，因逼近生番，墾民時遭番害，故需設隘防守。隘分民設之民隘和官設之官隘兩種。隘首即是地方負責隘務之人，或由墾戶兼充；或由墾戶稟舉，經官諭充；或由地方上領導人物共同稟舉。此類人物多為誠勤正直，有家有室並為衆佃信服，而又年力精壯之輩。其主要的職務為督率隘丁，防守生番，此外，官方亦責其維持地方治安，兼管界內事務。此類事務以清代後期的情況言，包括約束佃戶和隘丁、巡防界內、協辦清庄聯甲，協同保舉或斥革總理、董事等人員、調節民間糾紛以及幫忙處理差役或地保所負責之部份事務（註一二）。

以上墾首、管事、結首和隘首等，都是土地開墾活動中，因社會經濟功能需要而產生的地方領導人物，此類人士除了管事之外，大致在土地開墾完成或廢隘之後逐漸消失，故其崛起領導公務也可視之為一種過渡式的地方非正式的政治結構。

三、科舉的盛行與紳士的崛起

紳士爲擁有科舉功名的人物，在社會上享有種種法定特權，可與朝廷官吏直接往來，爲地方上重要的領導人物。清代台灣係爲新開闢地區，起初各地紳士本甚稀少，後來由於地方繁榮，文教漸興，透過科舉、捐納、軍功等方式，取得科舉功名的人士也隨之增加，因之成爲地方上的領導中堅。清代台灣由於初期各地科舉名額不多，閩粵人士冒籍應考甚衆，加以民間以捐納、軍功取得紳士地位者亦少，故各地紳士階層的建立，與學額設置時間並不一致。大致說來，當時各地紳士階層的建立，南部台灣縣、嘉義縣和鳳山縣等地，約在乾隆時期；澎湖廳則約在道光時期；中部彰化縣和大甲一帶，約在嘉道時期；北部淡水廳大部地區和宜蘭平原，約在咸同時期；台東州和恆春縣地區，則遲至清廷割台，紳士階層仍未形成（註一三）。

瞿同祖研究清代的地方政府，其中曾論及紳士以非正式的方式來參與地方公務。他認爲清代紳士在地方行政上所發揮的功能，除了地方官吏諮詢或忠告的角色之外，其他尚有如下數項：（一）辦理公共事務和公共福利事業：包括修建池塘溝渠、堤防水壩、城牆、道路、橋樑，設置養濟院、留養局，以及辦理災荒救濟等等。（二）辦理地方文教事業：包括修建文廟、考棚、義學，設立書院，並負責主講，以及宣講聖諭或鄉約等等。（三）領導保甲：充當保甲領導人員，此種情形較少。（四）舉辦地方團練：募集壯丁，組織團練，捍衛家鄉（註一四）。原則上，清代台灣紳士和其他地區的紳士一樣，皆爲同一政治社會結構下的產物，其在地方基層政治非正式結構中所發揮的功能，亦不出以上之範圍，毫無特殊之處，唯關於保甲方面，迄今尚未發現台灣紳士有充當保長或甲長之類的案例。

關於紳士於地方基層政治非正式結構中所發揮的功能，地方志的列傳或人物志記載極多，今舉數例來加以說明。台灣縣監生陳仕俊，生性誠心好善，康熙五十七年（一七一八），台地大旱，米價騰踴，仕俊出粟兩千五百石，賑濟府城四坊居民，存活甚衆。又曾修建橋樑，布施棺木，購置園地爲義塚。其子貢生黃應魁，又出錢四百，請修台灣縣學文廟（註一五）。施世榜，爲鳳山縣拔貢生，樂善好施，營建敬聖樓於府城南門之外，以拾字紙；又曾令長子貢生施士安捐貲兩百兩，修葺鳳邑文廟；並置田千畝，作爲海東書院膏火；又令五子拔貢生施士膺捐置社倉穀一千石；至於捐修橋路，倡建祠宇，亦不落人後（註一六）。彰化紳士楊志申「少孤，事母曲盡其歡，善視諸弟，睦宗族，卹鄉鄰，賑貧乏，施棺木，修廟宇，修橋樑，凡諸義舉，無不力爲。初台邑學租，歲入不敷於用，志申首捐彰邑田，歲入穀一百六十六石，以助課費。又念台邑聖廟油燈等費無出，言諸司訓陳元恕，愿續捐」，遂於病篤之前命其子割鳳山縣之田，計歲入一百九十石，作爲台灣文廟費用（註一七）。

。彰化歲貢曾玉音「於家則立祠堂，修族譜，置書田，創祀業，篤宗族、卹親戚；於鄉則建文祠，修橋路，賑窮乏孤寡，助昏嫁喪葬。於邑則捐修聖廟、文祠、書院、學署、城寨、倉廩，靡不贊成，多貲弗吝。……乾隆乙卯春，陳逆滋事（按即陳周全之變），玉音倡義復城，以軍功加八品銜」。此外，彰化分類械鬥時起，難民走避，曾玉音均加以保護並予賑濟，全活甚衆（註一八）。淡北紳士林平侯，不但購置義田，設立義學，以教養族人，並且獻田充作學租，捐修淡水廳文廟、省城之貢院和義倉、郡城之月城考棚和海東書院、淡蘭交界之三貂要道。道光二年（一八二二）料匠林泳春之亂、十年挑夫分類、十二年張丙之變，皆賴平侯建議，因之盪平（註一九）。新竹紳士鄭崇和「嘉慶二十年，歲歉，發粟平價；二十五年施藥，活命不少，死者助以棺。後墾，舊居也，設塾延師教之，人米三斗，錢三角、柴三擔。……當蔡牽亂，募勇守後壠，相爲犄角。竹塹沿山屢被番害，設隘堵禦，樵採便之。道光四年，大吏運米赴津，首先應募，建文廟亦捐貲爲倡（註二〇）」。

從以上諸例觀之，清代台灣紳士對地方公務的參與，其範圍大體不出公共事務、公共福利事業、地方文教事業和舉辦地方團練諸項。

四、商業發展與豪商巨賈的崛起

商人勢力的崛起與擴大，尤其是郊商，乃清代台灣地方上非正式政治結構發展的重要特色之一。清代台灣由於：1. 海上交通運輸便利；2. 台民具有高度的經濟取向；3. 本島與大陸沿岸及島內各地間區域分工專業生產的發展；4. 島內外市場的不斷擴大，商業自始極爲發達，不但商業市鎮越來越多，連政治文化中心的府縣廳治也日趨商業化。當時台灣各個城市或市鎮，商業發展到某種程度，隨著商人的增加，爲了處理日常事務，遂有郊或行郊之類的商人社團組織出現。雍正乾隆年間，台南府城、鹿港、北港、鹽水港、八里坌、新莊和艋舺等城市，已都有郊出現。其他商業比較興盛的城市或市鎮，也都有由豪商巨賈組成的行郊。例如嘉義有嘉義五郊，竹塹城有塹郊金長和，澎湖媽宮有台廈郊，鳳山有舊糖郊、鸚鵡郊，大稻埕有泉郊、北郊和廈郊等等。隨著貿易和城市的擴張，郊的組織也越來越多，郊商的勢力也越來越大（註二一）。

清代台灣重要城市行郊成立時間表（註二二）

台南	雍正年間：北郊、南郊、糖郊、生藥郊、箴郊和布郊。 道光年間：港郊、絲線郊、草花郊、杉郊、藥材郊、綢緞郊、綢緞布郊、錫郊、煙箴郊和紙郊。 咸豐年間：茶郊。
鹿港	乾嘉年間：泉郊、廈郊、布郊、糖郊、箴郊、油郊、染郊和南郊。
北港	乾隆年間：布郊、箴郊、杉郊和貨郊。 道光年間：泉州郊、廈門郊、龍江郊和糖郊。
艋舺	乾隆年間：泉郊和北郊。
大稻埕	咸同年間：廈郊、泉郊和北郊。

郊係爲行商互助合作共同維護本身利益的一種組織，可分爲兩類：一是以同業商人組成，如布郊、油郊、染郊和糖郊等；另一則是由同一貿易地商人組成，如南郊、北郊、泉郊和廈郊等（註二三）。郊爲一種多功能的團體，其組織與神明祭祀有密切關係。一般而言，郊係由稱爲爐下或爐腳的會員組成，而執掌該郊事務者，有稱之爲爐主，也有稱之爲董事或頭家。爐主即祭祀執爐之主，係專門負責辦理祭祀與平時香火事宜，而董事或頭家則執掌會務，另亦有郊不置董事，而以爐主負責所有郊務。平時事務的處理方式，爐主或董事不能擅作主張，必須問衆妥議，方纔付諸執行。爐主和董事均由會員按年輪值，一年一換，以投筭決定人選。郊之組織龐大時，如台南三郊，台北三郊等，即需僱用辦事人員，協助處理日常事務，另又聘請顧問一位，謂之稿師，專門負責外交事務與整理往來文牘、呈文、柬帖等。郊之議事之處，或稱之爲會館，如鹿港泉郊會館；或稱之爲公所，如澎湖台廈郊公所；或謂之爲堂，如台南之三益堂、六和堂；也有直接以寺廟爲辦事之處，而不另設議事地點者。其經費來源，主要有二：一爲會員捐獻；另一爲就出入港口貨物抽釐（註二四）。

郊既爲城市某些特定商人所組成之社團，爲一種互助合作以維護共同利益的組織，最初其功能，除了祭祀之外，僅限於處理商人或商業事務，包括商業規約的制定、商人之間糾紛的仲裁和向官方交涉有關商業之事務等，並未涉及地方公務（註二五）。後來，由於郊商掌握了全台商權，擁有巨大的財富，逐漸由佔有經濟優勢轉而對其他事務也有極大的影響力，於是

郊商遂逐漸崛起和其他紳士共同領導地方公務。

郊商對地方公務的參與，範圍甚廣，台南三郊所訂之「三郊掌務」內載：「三郊爲各商之長，三益堂所制公議，諸商無敢忤違。主議之人，歸直籤者爲之，然非有幹濟材，則不敢當此籤。當此籤者，上能應接官諭，下能和協商情者也。所掌事務，不外事上接下之事。何謂事上？如防海、平匪、派義民、助軍需，以及地方官責承諸公事。何謂接下？如賑卹、修築、捐金、義舉，以及各郊行調處諸商事（註二六）。」由此可見郊商參與公務範圍之廣泛，這種情形也可從郊商私人行誼看出，例如鹿港最大郊商日茂行，主持人林文濬「在彰尤多建立倡造，縣城改建，文昌閣重新，白沙書院、學署新建，鹿港文開書院、天后宮、龍山寺及鯤水港、真武廟各處津梁要道，或獨建，或倡捐，皆不吝多貲以成事，而功德最大者，莫如賑飢一役（註二七）。」今將清代台灣郊商所參與之地方事務分述如下：

(一) 一般公共事業：包括修建道路、橋樑、城牆、寺廟等公共設施，例如道光二年（一八二二），台南三郊參與修造老古石街路頭；道光五年台南三郊參與重修大觀音亭廟橋（註二八）；道光二十二年塹郊金長和參與修葺涵子莊萬年橋（註二九）；道光初期，新竹郊行曾參與淡水廳城的修建（註三〇）；嘉道年間，台南的行郊曾參與興濟宮、彌陀寺、義民祠、關帝廟、開基武廟、普濟殿、大天后宮、藥王廟、天后宮、銀同祖廟、旌義祠、廣慈院等祠廟的修建（註三一）。

(二) 社會福利事業：包括賑濟，設立義渡、義塚、義倉等。例如道光四年（一八二四）台南行郊蘇萬利、金永順和李勝興、鹿港行郊金長順曾運米赴津羅濟民食（註三二）；道光十六年，淡水廳同知龔雲在大甲溪等處倡設義渡，新莊艋舺泉廈郊和塹郊金長和均踴躍捐輸，樂助其成（註三三）；光緒四年（一八七八）黃廷甲招集澎湖各郊戶捐修媽宮澳西城東北至五里亭一帶之義塚（註三四）；同治六年（一八六七），竹塹設立義倉，郊行吳順記曾捐穀四千石（註三五）。

(三) 文教事業：就交易之貨物抽釐捐充書院經費，例如「淡水郊戶，曾設善勛公量，抽其微貲，爲學海書院膏火」（註三十六）。

(四) 團練自衛：即募勇組團捍衛地方，例如台南三郊，乾隆五十一年（一七八六）林爽文之變時，曾經捐貲招募義民幫助官兵平亂。嘉慶十二年（一八〇七）蔡牽犯台，三郊董事陳啓良、郭拔萃和洪秀文即起而充當義民首，建立三郊旗，募集丁壯，擊退海寇（註三七）。光緒年間，法人犯台，地方盜賊蜂起，台北三郊總長林右藻即起而領導市民極力防護，地方始得

安靖（註三八）。

(四)調節糾紛：行郊不僅調節商民紛爭，連民間爭端亦先赴行郊辦事地點請求仲裁，如不得其平再呈控官府，甚至官方有時亦將細微爭端發往行郊，欲其判定曲直。例如台灣府城，民間發生爭端，往往先赴三郊辦事處三益堂，求其仲裁（註三九）。

由上述情況觀之，郊商對地方公務的參與，其內涵或範圍和紳士並無兩樣，除了城市中的社區公務之外，同時也兼及府縣地方政府的一般事務。清代台灣各地，在墾成不久之後，因商業甚為發達，故郊商一直擁有很大的勢力，直至咸同以後，由於洋商和買辦逐漸崛起，分掌了台灣的商權，而某些商業發達的地區亦因地理條件的變遷，港口淤塞，以致商業日漸萎縮，至此郊商才逐漸沒落，至日據前後，遂一蹶不振。

五、總理制的普遍推行

清代台灣基層政治結構的另一重要發展，乃是總理制的普遍推行。清代台灣廳縣以下的鄉庄區劃，因所設時間不同而有差異。廳縣以下的大區劃，為里保鄉澳，小區劃有街庄鄉等，前者乃官方為征賦和便於差役管轄而設，後者係為自然形成的社區單位。依照慣例，里用於曾文溪流域以南至恆春一帶地方，係沿襲明鄭舊制；保行於曾文溪以北至宜蘭地方，係根據保甲制而來；鄉則僅用於台東地方；澳行之於澎湖各島嶼（註四〇）。里保鄉澳底下有街庄鄉，其中街指商賈聚集之地，庄指鄉下聚落，即如彰化縣志所言：「凡有市肆者，皆曰街，闔閭輿塵，居處叢雜，人煙稠密，屋宇縱橫。……郊野之民，群居萃處者，曰村莊，又曰草地（註四一）。」鄉則專行於澎湖，為概括街庄之名稱。清代正式的地方行政組織，僅至廳縣為止，下雖有里甲、保甲之設，但僅為徵賦和編查戶口之組織，並常廢置不顧。廳縣以下的社區公務，大部皆賴地方人士自行處理，官方名義上雖居監督地位，但因鞭長莫及，以致無力過問。此種非正式的政治結構本就極為散漫，再加台灣各地由移民所帶來的特殊社會政治情況，致使各地械鬥、盜匪、民變迭起，社會動盪不安，官方為了加強對地方的控制，增進基層政治體系中非正式結構的效能，以維持社會之安定，於是有總理制的普遍推行。

清代台灣總理制之設置，大致始於嘉慶年間。據噶瑪蘭廳志記載，嘉慶十二年（一八〇七），陳奠邦已為宜蘭街之總理

(註四二)；桃園廳志亦記載，嘉慶十四年，桃仔園設一總理管理附近十四莊，負責拿姦淫賭盜之徒與遁逃之罪人，並兼理田園買賣登記(註四三)；淡水廳志也載：「公司田橋，嘉慶十七年業戶何錦堂，總理蔡萬興等修換(註四四)」其後，道光年間，總理制遂逐漸普及台灣各地，一直實施到清末。總理制的出現，大致起於各地的「聯庄」、「聯境」。一個總理的轄區，往往包括數個街庄，有時為一個里堡，有時僅為其中若干街庄。在總理的轄區內，通常又設董事若干人，幫助總理處理日常事務，街庄則另設街庄正。因總理制並非正式的地方行政組織，而為一種有正式化趨勢的地方基層政治結構，因此，各地不但設立時間前後不一，而且其名稱統屬亦不一致，轄境也廣狹不等。例如彰化縣，於縣城設聯甲總局，地方分九堡而各設分局，各局設有局長一人，各堡另設頭人一人，各庄設總理一人，每十戶設一甲首。知縣監督總、分局；總理監督甲首。安平縣，每里保設一總理，每街庄設耆老若干人。嘉義縣，堡設大總理，街設簽首，莊置總理，人數一或二人。鳳山縣，里設總理。恆春縣，大庄設總理二人，小庄一人。淡水廳，合數街庄設一總理與數位董事，街庄則設街庄正(註四五)。

總理制中的各種鄉職，主要由地方紳衿、耆老、街庄正、墾戶、義首等社會領導人物推舉，然後由官方驗充，發給諭戳，即可辦理公務。此類人員的資格，大抵必需品格端正，有家有室，素孚衆望，而又富於辦事能力。以淡水廳為例，總理的資格，品行方面，必須誠實勤勞，忠厚正直，或素行端莊；家庭及社會背景方面，必須有家有室，素孚衆望；辦事能力方面，則以「公事諳練」或「明達庶務」為基本條件。董事的資格，亦要求「素行端正，為人秉公，更兼諳練世事，剛直無私，街庄人民素所深服」；街庄正資格，亦以「有室有家，誠實諳練」或「公事諳曉，正直無私」為基本條件(註四六)。

總理制中的鄉職人員，大體是終身職。此類人士因年老，疾病或移居境外，可以稟請退辦，官方如認為理由正當，則准予辭退。此外，如有誤公、需索、妄為等情事，可由境內紳衿、耆老等社會領導人物稟請官方將其斥革，有時若為官方查訪得知此類鄉職人員有誤公、需索、妄為等情事，官方亦主動撤銷其職。

總理制中各鄉職人員的職務，主要為調節民間糾紛，管理公共事業，維持地方治安和宣導政令等四項。以淡水廳的情況言，總理之職務，共有下列九項：(一)調節民事訴訟或其他紛爭。(二)撤回已繫屬於官署的民事訴訟，或由官署交下，而各予辦理。(三)管理公共事業。(四)協同紳士籌捐地方公務所需基金。(五)領導人民迎送接應官吏。(六)編查保甲門牌。(七)辦理團練、冬防、保甲、聯庄。(八)稟報不良之徒於官，以策境內安全。(九)傳達政令(註四七)。董事因係輔佐總理之人，其職務自與總理相

同。街庄正主要亦在協助總理，上述總理職務中，除了司法警察之類的事務，官方直接委命於總理之外，街庄正均可參與。由上述看來，總理制各鄉職人員所負的任務，與專門編查戶口維持地方治安的保甲，並不相同。和地方紳士以非正式的方式參與公務，亦不盡一致，因紳士通常並不負責保甲事務。要言之，總理制之鄉職人員，其職責大抵合上述兩者兼而有之。

此外，中南部的某些大城市，如台南城和嘉義城，其組織和名稱與前述總理制稍有不同。就台南城而言，全區劃分成段、合境、境、街四種互相統屬的單位，總共有七段一合境，於各段各合境置總簽首二人或一人，或總簽首一人副簽首一人；各街各境置簽首一人或二人，又另置爐主一人。此種制度，亦經逐漸演進而成，總簽首大致在道光二十九年（一八四九）即已設定，每合境置一總簽首。同治十三年（一八七四），聯境事起，再合數合境設段。總簽首、副簽首和簽首舉充方式和所負之任務，大致和淡水廳之總理、董事相同（註四八）。

由上述看來，總理制中各鄉職人員，大部原來即為地方基層領導人物，而其職務除了保甲事務之外，又與地方領導人物以非正式參與之公務內容，並無兩樣，據此可知總理制之基本精神，乃在透過推舉、驗充、給諭和斥退等手續，由官方正式賦與地方基層領導人物處理公務之職權，並藉此增強官方對民間基層領導人物之控制與要求，以達成貫徹政令安定地方之目的。就此而言，總理制實為地方基層政治中某些非正式政治結構逐漸正式化，或傳統地方行政組織自廳縣向下延伸的發展歷程中之產物，其性質恰介於非正式政治結構和正式的地方行政組織之間。

六、結 論

清代台灣係一新開發地區，社會經濟情況特殊，傳統中國地方政治結構在此受到相當大的考驗與衝擊。為了適應特殊環境，地方基層政治結構的發展，也呈現出某些區域性的特色。清代台灣各地在墾墾之後，隨著經濟的繁榮，文教的興盛，紳士逐漸崛起以非正式的方式領導地方公務，此乃為邊陲地區內地化的結果，與我國其他地區大致相同。值得吾人特別注意者、為墾首、郊商之類經濟型領導人物的崛起與總理制之普遍推行。墾首、管事、結首和隘首的崛起領導地方處理公務，係各地開墾活動中的產物，雖是移墾社會的過渡現象，但其由領導經濟活動導致社會地位提高，政治勢力增強，則是一種嶄新的

發展。郊商和清季買辦的崛起領導地方，情況亦然。清代台灣由於商業始終極為發達，郊商和清季的買辦因掌握商權並擁有巨大的財富，以致崛起領導公務，其聲望、地位因之提高，勢力也因之增大。再加清代台灣大部紳士豪族皆由從事經濟活動起家，具有高度的經濟取向，比較注意經濟活動，或專力營商，或兼營商業，與商業關係甚為密切，而豪商巨賈當中，亦多以捐納、軍功等異途方式取得紳士地位（註四九），在地方層面上，紳商界線逐漸泯滅，富商和紳士遂為社會上最重要的領導分子。商人地位的日漸提高，實為清代台灣社會變遷之重要特色之一。移墾社會在特殊的政治、社會情況之下，械鬥迭起，民變紛乘和盜匪橫行，對地方治安構成極嚴重的挑戰。為了解決此種問題，清代台灣地方基層政治結構亦有新的發展，此即嘉慶以降總理制的推行。地方官吏推行總理制之目的，乃在將地方基層領導人物納入政府控制之中，並強化其處理公務的效能。清代台灣推行總理制之意義，在於此制之推行，係傳統地方基層政治體系中非正式結構漸趨正式化，或地方行政組織自府縣向下延伸的過渡現象。就此而言，總理制的出現和逐漸制度化，實為傳統中國地方基層政治組織邁向現代化的一個重要起點。日據時代，即以此為基礎，逐漸形成正式的地方基層行政組織。

註釋

註 一：T'ung-tsu Chü, *Local Government in China under the Ch'ing* (Cambridge, Mass., 1962) p. 16, pp. 148-167。

註 二：Ibid., p. xi。

註 三：戴炎輝，「清代地方官治的組織及其實際運用」，憲政時代一卷二期，頁七〇。

註 四：東嘉生，清代台灣經濟史研究（台北，東都書籍株式會社台北支店，一九四四），頁一八三。

註 五：戴炎輝，「清代台灣之大小租業」，台北文獻第四期，頁一五。

註 六：鄭津梁，「雲林沿革史略（二）」，雲林文獻二卷一期，頁一一。

註 七：臨時台灣土地調查局編，大租取調書附屬參考書中卷（一九〇四），頁一九。

註 八：同右，頁二〇。

註 九：周鍾瑄，諸羅縣志（台銀，一九五八），卷六賦役志，頁六三。

註 一〇：戴炎輝，清代台灣之鄉治（台北，聯經，一九七九），第一編第二章街庄及聯庄，頁四四。

註 一一：周璽，彰化縣志（台銀，一九五七），卷十二藝文志，頁一八一。

註 一二：戴炎輝，清代台灣之鄉治，第一編第六章墾隘，頁一〇四—一〇八。

註 一三：蔡淵聚，清代台灣的社會領導階層，師大歷史研究所六十九年未刊碩士論文，頁一三八、一三九。

註 一四：同註一，頁一八二—一八五。另參見 Chung-li Chang, *The Chinese Gentry: Studies on Their Role in Nineteenth Century Chinese Society* (Seattle and London, Univ. of Washington, Third Printing, 1967)

pp. 51—70。

註 一五：余文儀，續修台灣府志（台銀，一九六二），卷十二人物，頁四七四。

註 一六：同右，頁四七四及彰化縣志卷八人物志，頁一一八。

註 一七：彰化縣志卷八人物志，頁一一八—一一九。

註 一八：同右，頁一一九、一二〇。

註 一九：陳培桂，淡水廳志（台銀，一九六三），卷九列傳二，頁二六九、二七〇。

註 二〇：同右，頁二七〇。

註 二一：參見方豪，「台灣行郊研究導言與台北之郊」，「台南之郊」，「鹿港之郊」，「新竹之郊」，「澎湖、北港、新港、宜蘭之郊」，收於方豪六十至六四自選待定稿；以及陳夢痕，「台北三郊與大稻埕開創者林右藻」，台北文獻直字九、十合期。

註 二二：同右。

註 二三：參見陳夢痕同前文，頁一一七。

註 二四：同右，頁一一八。

註 二五：臨時台灣舊慣調查會編，台灣私法第三編上（台北，一九一〇），頁五一。

註 二六：台灣私法第四編，轉引自方豪「台南之郊」，頁二七〇。

清代台灣基層政治體系中非正式結構之發展

- 註 二七：彰化縣志，卷八人物志，頁一二〇。
- 註 二八：台灣南部碑文集成（台銀，一九六六），頁五六五、五六六。
- 註 二九：新竹縣採訪冊（台銀，一九六二），卷五碑碣，頁二〇三。
- 註 三〇：淡水廳築城案卷（台銀，一九六三），頁五。
- 註 三一：方豪，「台南之郊」，頁二八四、二八五。
- 註 三二：方豪，「台灣行郊研究導言與台北之郊」，頁二六〇。
- 註 三三：淡水廳志，卷十五上文徵上，頁三八七。
- 註 三四：林豪，澎湖廳志（台銀，一九五八），卷二規制，頁四七。
- 註 三五：新竹縣採訪冊，頁六四。
- 註 三六：澎湖廳志，卷九風俗，頁一三三。
- 註 三七：安平縣雜記（台銀，一九五九），頁一〇四。
- 註 三八：陳夢痕同前文，頁一二〇。
- 註 三九：村上玉吉，南部台灣志（台南州共榮會，一九三四），頁三八六。
- 註 四〇：伊能嘉矩，台灣文化志上（東京，刀江書店，一九二八），頁六四七、六四八。
- 註 四一：彰化縣志，卷二規制志，頁四四。
- 註 四二：陳淑均，噶瑪蘭廳志（台銀，一九六四），卷七雜識上，頁三三一。
- 註 四三：桃園廳編，桃園廳志（台北，一九〇六），頁六二。
- 註 四四：淡水廳志，卷三志二建置志，頁六七。
- 註 四五：戴炎輝，「鄉治組織及其運用」，收於清代台灣之鄉治，頁二〇。
- 註 四六：同右，頁一五、二三、三六。
- 註 四七：新竹廳編，新竹廳志（台北，一九一〇），頁一一五。

註 四八：南部台灣志，頁一二四—一二六。

註 四九：參見蔡淵黎，清代台灣的社會領導階層，第四章清代台灣社會領導階層成員的流動。