

# 行政城的建置背景與意義

文／溫振華（長榮大學臺灣研究所教授兼院長）

問：臺灣各地的「城」，今日多為重要的文化資產，可否就臺灣城的建立背景作個概述，以明其意義？

答：「城」，在臺灣有多重意義，一般大都指行政城，如臺南府城、彰化縣城。

其實，臺灣地名中也有許多以「城」為名的地名，例如新北市新店區的頂城、下城、二城、五城，臺中市東勢區的上城、下城。這些非行政城的「城」，一般係指具有防禦功能，以刺竹圍成的聚落，也常常以「城」名之。

近年來，被列為文化資產的主要是行政城，但目前已無完整的城垣被保留下來；而非行政城的鄉庄聚落的「城」，如東勢區的下城，保存舊有的聚落紋理，深具文化景觀的內涵，則尚未引起注意。

行政城除了象徵統治權威外，也具有軍事、經濟、文化等多項功能。一般而言，一個行政城設置之後，常會興建堅固的城垣，作為官府辦事之所。但因臺灣位處於清帝國的邊陲，在行政區新置之後，並未立刻修築堅固的城垣。究其原因，在於清廷統治臺灣之初，棄、留兩方意見的爭辯，在留派勝利之後，對臺灣的統治仍深具疑慮，而以「防內亂」為主軸。因此，在行政城建立後，為凸顯統治權威，行政城的修築必須謹慎行事，深怕磚石建立的堅固行政城，一旦為叛民占據之後，會造成尾大不掉的形勢。

所以，在1721年朱一貴事件爆發時，

叛民攻入臺灣府城，殺掉知府後，地方官吏屢屢奏請建置堅固的城垣。雍正皇帝在上述的考量之下，指建城比不建城危險，而不建堅固的磚石城，僅「栽種茨竹，藉為藩籬」。

因此，1730年代，臺灣府城、鳳山縣城、諸羅縣城、彰化縣城、淡水廳城等，相繼種植刺竹，以為官府之行政城。這種情形到了1787年林爽文事件爆發時，諸羅縣城人民與官府合力對抗叛民，清廷漸漸的對臺灣統治有了信心，禁建磚石城的禁令陸續解除，始有現今具有文化資產意義的行政城。

在清廷「防內亂」的政策中，行政城的空間分布，主要居於山海之間的中間位置，以便於居中駕馭。但在1874年的牡丹社事件之後，清廷的統治政策從「防內亂」轉為「防外患」，除了在沿海設置炮臺（其中以臺南府城的「億載金城」最著名），行政城也有設置在近海地區的情形，例如恆春縣城及澎湖廳的媽宮城。

其中，以媽宮城的建置尤其值著注意。澎湖在1727年設廳後，並沒有興建藩籬為城，直到清法戰爭後，隨著「防外患」的政策，始於1887年在臨海地區建立磚石城。建在海邊的媽宮城是清帝國行政城空間變遷的重要表徵。

若有以上磚石城垣建置背景的了解，在觀察這些城垣的文化資產時，就可看到清帝國統治政策演變的軌跡。☞