

從清代檔案看雍正治臺

國立臺灣大學名譽教授 陳捷先

提 要

清朝入關初期，各地反清運動迭起，動亂頻仍，國家分崩離析。康熙即位後，逐步剷除了權臣的勢力，提高了皇權，同時也逐步的實現了他集權中央與統一國家的願望。

康熙二十三年（1684）四月，清廷決定劃臺灣為一府三縣，隸福建省，顯然是與臺灣多年來為鄭氏家族統治，早已形成漢人墾殖社區等事實有關；康熙早年對臺灣始終心存疑慮，恐怕成為亂源。為了濱海地區居民的安寧，為了國家的統一，他才「興師進剿」的。

雍正皇帝繼統之後，有鑒於朱一貴事件的教訓，使他有了新的治臺指導思想。變消極為積極，同時更厲行務實政策，以達到守衛邊疆、鞏固政權的目的。雍正治台政策：一、調整臺灣的職官制度；二、增劃臺灣的行政區；三、慎用臺灣的文武官員；四、關心臺灣官員的生活；五、加強臺灣的防衛實力；六、安定臺灣的内部秩序。

雍正治臺政策，也可以作整個清廷當時治理邊疆政策的縮影來看。清朝是滿族建立，但是在定鼎北京之後，主政者就承襲了一些漢人的傳統，他們對國家大一統的渴望不亞於任何以往朝代的，而且在疆域版圖擴大與地區有效控制程度上，盛清帝王比前朝皇帝們所作出的都更具規模，更有成就。尤其是他們運用的靈活手段，因時因地採用不同方式的巧思，更是值得肯定。

關鍵詞：清代檔案、治臺政策、邊疆政策、漢人的傳統、大一統

清朝入關之後，順治一朝，各地反清運動迭起，動亂頻仍，國家分崩離析。康熙即位之初，除中央由跋扈權臣把持之外，地方上也是四分五裂，雲貴兩廣被軍閥割據，臺灣為鄭氏治理，蒙藏地區則分別由本族政教領袖統治，根本不奉行中央的政令。不過，康熙皇帝是一位傑出的君主，在他親政的幾十年間，不但剷除了權臣的勢力，提高了皇權，同時也逐步的實現了他集權中央與統一國家的願望。在他長期艱苦的經營中，我們發現他的邊疆地區統一事業是在複雜過程與多種方式下完成的。例如喀爾喀蒙古的歸附，他是採用的和平方式；對三藩、臺灣與準噶爾則是以武力實施統一；對西藏是由間接管轄變為直接管轄以達成統一的目的。特別是臺灣的附清，採行與內地相同的府縣地方行政區制治理，與其他邊疆地區不同，很值得吾人注意。

康熙二十三年（1684）四月，清廷決定劃臺灣為一府三縣，隸福建省，顯然是與臺灣多年來為鄭氏家族統治，早已形成漢人墾殖社區等事實有關；不過康熙皇帝早年對臺灣始終心存疑慮，恐怕成為亂源之地。為了濱海地區居民的安寧，為了國家的統一，他才「興師進剿」的。至於臺灣的守棄，他似乎不很重視。就在鄭克塽降清之後，他曾說過：「臺灣屬海外地方，無甚關係。…即臺灣未順，亦不足為治道之缺。」¹又說：「臺灣僅彈丸之地，得之無所加，不得無所損」。²可見他並沒有一般帝王由邊疆地區疆域大一統進而發展到全面治理的積極態度。即便到臺灣內附三十年後的康熙五十三年，皇帝對臺灣開發與治理仍是不積極的。當年的十一月十五日，福建巡撫覺羅滿保上奏請求允准開墾諸羅縣以北地區，並說明「若該地區俱行墾出，則於地方有益，對錢糧亦有益處之事」。皇帝不以為然，對覺羅滿保批示說：「在臺灣地方廣行開墾，招募多人，乃為眼前耳。日後福建地方無窮之患，將由此而生也。」³顯然康熙皇帝是怕來到臺灣開墾的人多了，會成為後患，正像他對治河、開礦等大工程的想法一樣，怕聚集的人多了，「恐生事端」，為了「務求安靜」，一切對地方有益的事都可以停辦，對臺灣的墾拓開發事業，也不例外。

可是康熙帝「以不生事為貴」的想法是不切實際的，臺灣地區就因為「多事不如少事」而產生了官員因循玩愒、貪瀆肥己的腐敗政風，終於導致康熙六十年（1721）朱一貴反清稱王的大事件，一時全台大亂，府城淪陷，文武官員或死或逃，情況至為危急。雖然不久後清廷發大軍來臺，平定民變，並檢討變亂緣由，擬作改進，不過第二年康熙皇帝即病逝，興革計畫都幾乎未能實施。

雍正皇帝繼統之後，有鑒於朱一貴事件的教訓，使他有了新的治臺指導思想。他不但主張多事，變消極為積極；同時更厲行務實政策，以達到守衛邊疆、鞏固政權的

目的。以下各項，可以作為簡要說明：

第一、調整臺灣的職官制度：臺灣在附清之後，規劃為一府三縣，知府與知縣是地方上的牧民首長；不過在他們之上還有一位分巡臺廈兵備道的大官，這位道員有管理文武職官的大權，並兼理學政，是一位總攝行政、軍事與教育大權的長官。朱一貴事變發生時，當時的分巡道梁文煊不戰先逃，事後清廷乃革其鎮撫武職之權，去兵備銜，改為分巡臺灣道，同時為了中央有效管理臺灣，皇帝在康熙六十年十月初五日下午令「每年自京城派出御史一員，前往臺灣巡查，此御史往來行走彼處一切信息，可得速聞。凡有應條奏事宜，亦可條奏，而彼處之人，皆知畏懼。」⁴這是在臺灣設置巡臺御史的由來。

巡臺御史派出的時間可能是在康熙六十一年初春，有人說正式派令頒發於正月初八日，當時派出的御史是滿漢各一人，他們的地位很高，「與督撫皆平行」，有「稽察非常，整飭營務」的專職大權。⁵也有人說巡臺御史權力很大，管理事務很多，如「釐覈案牘，查盤倉庫，閱視軍伍，周巡南北疆圉」等等。⁶不過，當時巡臺御史的設置並沒有制度化，直到雍正登基之後，認為臺灣是海疆重地，中央最好能有比較特殊的管理措施，乃將巡臺御史確定為官制，並擴大其職權，作為皇帝派駐臺灣的耳目。雍正皇帝又因為臺灣渡海不易，島內情況有別於內地，他決定讓御史多熟悉臺灣情形，而且利用其經驗及對地方的知識，便於行使職權，增強管理效果，乃命巡臺御史由每任一年而變為再留任一至二年。另外滿漢御史換屆調補日期，不在同時舉行，以先後交叉方式，新舊並用，使大家的經驗得以傳承，以利監察工作。皇帝認真的選派巡臺御史，御史們又能直接以密奏上報皇帝，因而皇帝經常可以獲得最新第一手的資料，對臺灣管理而言，顯然大有助益。

至於分巡臺廈兵備道一職，在雍正四年（1726）十一月底，閩浙總督高其倬曾上奏懇請改制，他說：

福建形勢，臺灣最為緊要，而廈門、澎湖係其咽喉鎖鑰之處。廈門地方駐兵既多，而五方雜處…奸盜頗多，管查辦理，其責綦重。…而廈門歷來則以隔兩重大洋之臺廈道兼轄，只有虛名，並無實際。駐廈門者僅一泉州府同知，一切各事，責之於彼，員輕勢既不重，事繁力亦難周。澎湖又僅有一巡檢微員，而與副將對掌文武之任，司監放糧餉，稽查偷匪，愈覺輕微，均難資彈壓辦理之益。臣初到任時即覺甚未妥，今又再四留心細察，實應行籌酌。查廈門係泉州府同安縣所屬之地，興泉道原係兼轄興化、泉州二府之員，而以

1 《康熙起居注》（北京：中華書局，1984年）第二冊，頁一〇七六。

2 同上書，頁一〇七八。

3 《康熙朝滿文朱批奏摺全譯》（北京：中國社會科學出版社，1996年），頁九八三。

4 《清聖祖仁皇帝實錄》（臺北：華文書局重印本）卷二九五，葉三。

5 蕭爽《永憲錄》（臺北：文海出版社重印本）卷一；康熙六十一年正月甲午日條。

6 朱景英《海東札記》〈記政紀〉（臺銀《臺灣文獻叢刊》頁十七）。

廈門割屬隔海之道員，既已鞭長不及，而泉州一府之中，已有專司之知府，亦無庸更令興泉道同居一城。臣愚昧之見，請將興泉道移駐廈門，管理一切事務，而以現在之同知佐之，則於彈壓料理事勢既覺妥協，管辦更為親切。至澎湖之地，臣請添設臺灣府通判一員，駐紮管理，而將巡檢裁去，似于監放巡查諸務，亦似有益。⁷

雍正皇帝認為他的建議「措施甚屬妥協」，命他另具正式題本，送達中央，這也是不久之後以興泉巡海道專駐廈門，臺灣則專設分巡臺灣道的由來。雍正日後又覺得臺灣道不必再管提督學政事物，應交給巡臺御史兼管。由於改制後的這一臺灣最高長官又兼統澎湖地區事務，因此有時又被稱為分巡臺灣澎湖道。至於澎湖在雍正五年增設通判一員，稽查船隻，管理錢穀，也是此一調整官制後的副產物。

除以上兩大高階官員作調整或制度化之外，雍正九年至十一年(1731～1733)間，又因需要，移臺灣縣丞於羅漢門，新設鳳山縣丞、諸羅縣丞、鹿港巡檢、貓霧揀巡檢、竹塹巡檢、八里坌巡檢、⁸全臺保甲局等專司職官，以利地方政務推行，並維護全臺的秩序安定。

第二、增劃臺灣的行政區域：臺灣原設一府三縣，朱一貴事變之前，就有人認為北路諸羅縣轄地遼闊，遠離府城，很難治理。除原住民與新移民常有衝突外，又發生過海盜登陸的騷亂事件，因此擔任諸羅縣知縣的周鍾瑄就提出應將北路半線「改置為縣治，張官吏、立學校，以聲明文物之盛。」他又主張「於半線別置遊擊一營，…鎮以額兵一千，分守備五百，設巡檢一員於淡水，分千把總於後壠、竹塹。使首尾相顧，臂指相屬。…即淡水至山後三百餘里，望風悚息，永無意外之虞矣。」⁹不過他的增設新縣以及加強北臺灣兵力的主張，沒有得到清代中央的回應。康熙六十年，朱一貴變亂發生，清廷震驚，事後大臣在研議善後問題時，駐臺南澳總兵藍廷珍同意他族弟藍鼎元的看法，向上級官員提出積極開發北部臺灣的看法，希望「劃諸羅縣地而兩之，於半線以上，另設一縣，管轄六百里，…草萊一闢，貢賦日增，數年間，巍然大邑也。半線縣治，設守備一營，兵五百，淡水八里坌設巡檢一員，佐半線縣令所不及。…」¹⁰。

朱一貴事變後一年多，康熙皇帝病逝，臺灣北部增設行政區事也因而未見下文。雍正繼統後，在巡臺御史吳達禮與黃叔瓚等人的奏請下，皇帝作了肯定的答覆；不過在雍正做出決定之前，有一位名叫赫碩色的工科給事中，曾經也給皇帝進呈一份滿文

7 《宮中檔雍正朝奏摺》（臺北：國立故宮博物院，1978年），第七輯，頁二九至三十。

8 《清世宗憲皇帝實錄》卷一〇三，葉五。

9 周鍾瑄《諸羅縣志》〈兵防志〉，頁一一一（臺銀本）。

10 藍鼎元《平臺紀略》，頁三十至三十一（臺銀本）。

密摺，摺中說：

康熙五十三年，奴才蒙聖祖仁皇帝差遣繪製地圖，曾經到過臺灣。見臺灣所屬地方很大，南北長及千餘里。…現臺灣所屬地方，雖然設有大大小小文武衙門，但官員俱住於臺灣府，一年僅出巡幾次。竊惟如此極邊之地，官員一年只出巡幾次，不但不能詳知地方番民之利害，一旦有突發緊急之事，該守官員亦不得而聞。¹¹

這份報告可能也多少起些催化作用，因為在皇帝看了這份密奏後半年，即雍正元年八月初八日，中央終於有了結論，清官書中記：

巡視臺灣御史吳達禮奏言：諸羅縣北半線地方，民番雜處，請分設知縣一員、典史一員。其淡水係海岸要口，形勢遼闊，並請增設捕盜同知一員，均應如所請，從之。尋定諸羅分設縣曰彰化。¹²

從此臺灣行政區域中又多增了彰化縣與淡水廳。

彰化縣與淡水廳的增設一時為臺灣北部治安解決了一些問題，但是澎湖一直是臺灣的門戶，尤其在朱一貴事件中突顯其重要地位，當時臺灣全島幾乎盡失，澎湖則在清軍控制之下，而且成為日後恢復臺灣的基地，因此在雍正四年底，如前文所述，閩浙總督高其倬就提出應將澎湖升格的建議，第二年二月十七日清廷下令：「添設臺灣府通判一員，駐澎湖，裁澎湖巡檢一員。」¹³澎湖諸島乃成為臺灣另一行政區，即澎湖廳。自此臺灣行政區計為一府四縣二廳，這也是雍正皇帝積極治臺的一項結果。雍正九年至十二年間，清廷又依福建地方官員之請，允准將臺灣、鳳山、諸羅三縣間之界線略作調整，此事雖非新創，但也是臺灣行政區域在當時的一種變革。¹⁴當然是對管理臺灣地區有助益的。

第三、慎用臺灣的文武官員：雍正皇帝對於用人非常重視，他一直把用人看作是行政的第一大事。他常說：「天下惟以用人一政為本，其餘皆枝葉事耳」。¹⁵臺灣更因遠離大陸，他極為同意福建官員的看法，如總督高其倬說的：「臺灣緊要，處處必須得人，方能辦理妥貼」。「臺灣府知府一官，地隔重洋，獨當一面，緊要之事，不能詳候上司批定，皆須先自決斷、隨機料理。地方民雜人刁，必須人地相宜之員，方能妥協辦理。」¹⁶因此雍正對臺灣文武官員的任用，有以下可以注意之處：

11 《雍正朝滿文朱批奏摺全譯》（安徽：黃山書社版，1998年），頁二十九。

12 《清世宗憲皇帝實錄》卷十，葉七。

13 同上書，卷五十三，葉二十三。

14 《清世宗憲皇帝實錄》卷一〇三，葉五、八等處。《宮中檔雍正朝奏摺》第十七輯，頁四〇一及范咸《臺灣府志》、劉良璧《重修福建臺灣府志》等書均可參看，惟臺灣早年方志均記此事在雍正十二年。

15 《宮中檔雍正朝奏摺》第六輯，頁四二〇。

16 同上書，第七輯，頁二七九、四四九等處。

（一）不按人事條規用人。雍正元年二月初一日，閩浙總督覺羅滿保上奏，談到澎湖水師協鎮羅光乾任期屆滿，兵部決定調派福州將軍屬下副將戴憲宗補任，滿保認為戴憲宗「現年七十有餘，適又染病在身」，似不勝任，建議改由出身廈門水師的聶國翰調任。不過聶國翰已被任命將往桂林擔任副將，雖人在福建尚未赴任，但與部例不合，所以他上奏請皇帝特准，雍正給他的答覆是：「爾此奏甚是，俱依所請。…若有于例不合之事，爾惟具本陳明，部雖援例議擬，朕准依所請，豈不一樣。」¹⁷聶國翰後因其他事故未能赴臺，但雍正用人的態度由此可知。又如臺灣千總何勉在雍正元年春間，率兵深入鳳山密林山區，擒獲朱一貴事件中追緝多日的王忠等人，雍正皇帝得到覺羅滿保的奏報之後，隨即批示：「何勉如此可愛可嘉，朕閱暢然。…著將何勉即照爾奏補放，再有宜用之參將缺出，即指名補任。」同年七月二十日，覺羅滿保又向皇帝報告：何勉「以效力擒獲要犯，皇上殊恩繼補任守備後，又擢任參將。」雍正更強調的批示：「此等卓異效力人員，理應施以殊恩。」¹⁸這也足以說明皇帝對於臺灣用人是可以不依國家人事法規而行事的。

（二）小心選用出色官員。雍正二年，臺灣道員陳大輦於正月間中風，覺羅滿保以臺灣道地位重要，而陳大輦已右側手腳癱瘓，難以效力，所以奏請皇帝選派賢員補任。皇帝知道陳大輦在臺灣「安輯流亡、撫綏部落」，平定亂事等方面很有功勞，並且重修海東書院，在文教工作上也有貢獻，所以命令滿保：「也許無甚妨碍，俟好轉後朕將另行超擢任用，將此旨轉告後，令伊好生調養。」¹⁹可見雍正深知獲得好官不易，一時還不想另覓人選，其憐惜人才之情，可謂溢於言表。不過陳大輦後來在三月初二日病故後，滿保再奏請速派臺灣道員，皇帝終於派了吳昌祚繼任。雍正皇帝對吳昌祚的任命顯然還不是十分滿意，他曾問覺羅滿保說：「此吳昌佐（按係「祚」字之誤）聲言與爾相識，數名大臣以卓異保荐，故此任命後派出。朕已嚴加教導後派出，但此人朕心裡似乎不甚滿意。不管如何，爾留意查訪試用，倘若少有不便，一面調回內地，一面具奏。若係妥員亦乘便奏聞於朕。」²⁰雍正對臺灣道員選派的謹慎小心，由此可見一斑。又如雍正六年四月，新任臺灣總兵王郡途經福建前來臺灣，總督高其倬見他「人明白」，在浙江等地「做將官時管兵甚為整肅」，「於海疆事務甚知輕重緩急之宜，能有定見」，很想留他在福建，「備水師提督之用」。皇帝立刻在高其倬的報告上批說：「臺灣之任緊要，且動不得。」²¹另外像雍正十年福建水師提督許良彬病逝，總督郝玉麟想以臺灣總兵蘇明良補授，徵求皇帝意見，雍正對他說：「蘇明

17 《雍正朝滿文朱批奏摺全譯》，頁二二。（譯文中羅光乾之「乾」字譯為「謙」，誤筆，特注。）

18 同上書，頁一〇五、二八四等處。（譯文將何勉譯為何明、何綿，均誤）。

19 同上書，頁六八〇。

20 同上書，頁七三五。

21 《宮中檔雍正朝奏摺》第十輯，頁二四四。

良去得。但臺灣甫定，目今此任更為緊要。」²²他命郝玉麟另覓人選。蘇明良是個人才，在皇帝看來升官不重要，為臺灣留下幹練人員才是重要的。

（三）特別重視官員操守。雍正二年，臺灣總兵藍廷珍陞任福建水師提督，由於他在朱一貴事件中收復府城有功，皇帝對他在臺灣的劣跡不忍揭發，不過他還是以朱批文字告訴閩浙總督覺羅滿保說：「據悉該藍廷珍品行貪婪，爾好生勸告，以可惜朕之恩等語相告」。²³希望藍廷珍能有所改進。雍正六年夏天，臺灣道吳昌祚任滿升補山東按察使，原先已經決定以安徽鳳陽知府朱鴻緒來補授，可是突然皇帝發現朱鴻緒有些問題，乃降諭給閩浙總督高其倬說：「前朱鴻緒在朕前奏稱鳳陽府原有積欠十萬餘兩，伊在任設法勸諭督催，於二年之內將積欠十萬餘兩悉行催完，所欠不過數千金等語。朕以為其實心辦事，曾經降旨嘉獎。今聞鳳陽府積欠並未全完，…不知朱鴻緒從前所奏是何意見？著行文朱鴻緒，令其明白回奏。」²⁴朱鴻緒就因為這次錢糧完補不清而丟掉了臺灣道臺的職位，滿保後來以「官聲才具俱好；心地明白，為人端方」的孫國璽來出任這一官職了。還有雍正九年臺灣總兵王郡任滿升任福建水師提督，遺缺總督劉世明認為海疆總兵呂瑞麟很適合；但是前任閩浙總督高其倬則批評呂瑞麟「操守平常」，於是引起了一場爭論。最後雍正皇帝在劉世明「敢保其克勝臺灣之任」後才同意這項任命，但是諭旨中還有「倘有不妥協處，惟汝是問」的附帶條件，²⁵足見雍正帝對臺灣官員選用時特重操守的事實。

（四）對官員的賞罰嚴明：對於在台灣作官的人，任滿後無不良記錄的禿常都調回大陸升官。又如前面談到的何勉，他因為冒險緝拿到了朱一貴亂事中的餘黨要犯，所以立刻超擢升官為參將，並賜予拖沙喇哈番（Tuwašara Hafan，漢名雲騎尉，五品世職），准襲二世，可謂殊恩曠典。當然對於不稱職的官員，雍正皇帝也是不加寬容的。以下幾件事例，相信可做說明：

雍正五年正月初七日，閩浙總督高其倬向皇帝上奏說：「臺灣縣知縣徐琨，做官雖無甚不好之處，但頗任己見，辦事恃才，而欠斟酌。彰化縣知縣張縞，操持尚好，而年輕不甚諳練，……於臺地均人地不甚相宜。」因此他認為原任福建福清縣革職知縣張廷琰「官聲頗好，性情和平」，原任南安縣革職知縣湯啟聲也是「居官謹飭，辦事細心」，此二人似可分別勝任臺灣縣與彰化縣知縣職務，希望皇帝能恩准。雍正批寫了：「該部察明，奏明請旨。」不久之後，江南桐城人張廷琰就代替漢軍正黃旗的徐琨出任臺灣知縣了，同時江南江都人湯啟聲也繼漢軍正黃旗的張縞做了彰化縣的知

22 同上書，第二十一輯，頁一五六。

23 《雍正朝滿文朱批奏摺全譯》，頁七三五。

24 《宮中檔雍正朝奏摺》第十輯，頁七九六。

25 同上書，第十九輯，頁八一至八二。

縣。²⁶可見雍正帝對臺灣地方官的任免是不管旗人或漢人的，他只注意能不能勝任。

臺灣知府孫魯，在總督高其倬眼中也是不稱職的官員，因為他在「買米補穀一節，辦理竟無次第，亦無斟酌。又經營臺鹽，頗為鬆緩，鹽斤甚減」，在雍正五年初處理臺灣縣民口角打架事「含混了事，民情大為不服」，因此高其倬請皇帝「簡用一才守兼優之員」接替孫魯。雍正也感嘆的說：「人材之難，不料如此，奈何奈何！臺灣府缺，甚屬緊要，卿可與浙閩二省檢選具題，朕再斟酌。」²⁷孫魯在不久後便下了臺，由俞存仁（一作遵）繼任臺灣知府了。

雍正掌握臺灣文武官員，還可以在他與福建疆吏的祕密通訊文字中看得出來。閩浙總督高其倬有一次向他報告各官情形時，他也幾乎各別的對每個人加了評語。例如高其倬說：

臺灣總兵蒙聖恩簡放陳倫炯，為人謹慎，雖尚未見其料理之效，但比林亮操守謹嚴，約束操練兵丁，頗為上心。（雍正在「陳倫炯」名字旁邊用硃筆批寫了：『亦未必勝此任，不得其人奈何！』）安平協副將康陵，自到任以來，甚能剋勵，著實嚴查偷渡，勉力辦理營伍（皇帝則在康陵名字旁邊寫了「武夫耳」三個字）澎湖協副將呂瑞麟甫經到任，尚未見其行事。前在臺灣操守甚好，極能管兵。（皇帝對他的評語是「此人似好，亦不敢保」）臺灣知府俞遵仁（按范咸《臺灣府志》作「俞存仁」），過省時臣留之十餘日，日日詳細與說臺灣之事，覺人甚謹慎，且老成歷練（雍正則批寫「這是一上好之員」）張廷琰、湯啓聲俱仰荷聖恩，准放臺灣、彰化知縣，此二人向在福建居官俱好。（皇帝似乎不太以為然，批說：「因你之荐而用者」，同時又指明張廷琰「平常」、湯啓聲則是「中等好，亦不見長」）諸羅知縣劉良璧新經調臺，人頗勤慎（硃批為「朕不知此人」）。

高其倬對於臺灣文武官員的總評是：「現在臺灣之官似皆可以責成料理。」不過雍正的看法則是：「此數人循分供職則有之，…若責成料理恐才力見識不能。」²⁸

據上可知，雍正皇帝對臺灣官員的了解不能不算深刻了，他真是把任用文武得人看作是第一緊要之事。事實上，皇帝非常清楚：要控制管理好一個地方，沒有優秀的人員是不行的。他對全國各地的官員態度與期許都是如此，對臺灣一地可能更為嚴格一些。

第四、關心臺灣官員的生活：雍正雖然是一位嚴厲專斷的君主，但是他對於「群

情利弊、事理得失，無不周知」，特別是官場的欺罔蒙蔽、假公濟私、結黨懷奸、陽奉陰違種種惡習，更是洞若指掌。因此他對於臺灣的官員要求的雖多，但對他們的關心顧惜也超過當時大陸的官員。臺灣孤懸海外，當年交通不便，清代派官來臺，多有特別制度。在康熙年間，訂下兩大限制，一是「臺灣各官，…三年俸滿即陞」；二是「文武大小各官，不許攜帶眷屬」。²⁹三年俸滿即陞的特例初訂於康熙三十年，到康熙六十一年閩浙總督覺羅滿保又建議：「臺灣道、府、廳、縣在任三年，果於地方有益，俱照陞銜再留三年陞轉」，皇帝同意了他的辦法。³⁰如此一來，在臺灣任官的只要官聲不錯，就可以任職六年。雍正繼承以後，對在臺任職官員的任期未作更動，後來從巡臺御史與福建疆吏報告中知道有些不合理情形，乃決定加以改訂，並且一再變更。起初是閩浙總督高其倬向雍正奏報了問題的所在，他說：「臺灣各文員向以三年為滿，…任滿之員，再行加銜留任三年。…前後報滿既係六年，而調任之時，渡海而往，即須數月，任滿候有缺挨陞，又或一年二年，既陞之後，交盤渡海，又得半年，總計其前後日期，大約俱得九年、十年，方能陞用。又臺員例不帶家口，其父母妻子相隔重洋，託之親友，人情未免繫戀，意念分馳，其辦理之處，不免有始勤終惰之情景。」高其倬說他「既見有如此情形，不敢不預思籌度」，因而向皇帝密奏自己的看法，認為「臺灣道府廳縣各員，嗣後請俱以四年為滿，加其交盤往返之期，約計五年有餘，俾得陞調，庶為期適中，可收各員奮勵之效。」雍正不反對他的建議，在他的報告上批了：「此奏是，已另有旨諭部議。」³¹高其倬的這一奏摺進呈於雍正六年十一月二十一日，經過中央有關衙門的研議之後，到第二年的正月，終於有了結果，皇帝在新正初五日就降諭吏部：「…朕思臺灣道府廳縣等官，自宜選用熟悉諳練；然定期六年為滿，又加以候缺、交盤、渡海之期，實為太久。今再四思維，臺灣文員，自到任之日為始，將滿一年之期，著該督撫於閩省內地官員內揀選賢能之員，乘冬月北風之時，令其到臺，新舊協同辦理，半年之內，大約可以熟悉地方情形，則令舊員乘夏月南風之時，回至內地補用；將來接任之員，俱照此更換。該員到臺協辦之時，俱一體算俸，並給予俸銀及養廉之項。如此則該員在臺，前後不過二年，為期甚近，而更換之員，先往協辦，又可習練地方事宜，似有裨益。」³²

從時間上看，在一個半月之中，除了自福建將奏摺送往北京費時多日之外，皇帝「再四思惟」，而且又適逢春節新年，雍正在大年初五就降諭吏部，行動不能算慢，也看出皇帝對此事的關心。從決策的內容上看，皇帝更出乎意外的將臺地文官任期縮

26 同上書，第七輯，頁二七九至二八一。

27 同上書，第七輯，頁四四九。

28 同上書，第八輯，頁四六九。

29 范咸《臺灣府志》，卷三〈職官〉，葉三。

30 《聖祖仁皇帝實錄》，卷二九六，葉六至七。

31 《宮中檔雍正朝奏摺》第十一輯，頁八二七至八二八。

32 《清世宗憲皇帝實錄》卷七七，葉三至四。

短為一年半，比高其倬建議的又縮短了很多。此外，雍正又在諭旨裡提到「不帶家口…未免有所牽念」的問題，乃更特別的是下令新任「到臺協辦之時，俱一體算俸，並給予俸銀及養廉之項」，這實在是為臺地文官造就另外福祉的善政。同年二月初四日，吏部遵旨也作出報告：「…今奉旨調往（臺灣）各官，到任一年，令督撫於內地揀選賢員，到臺協辦，半年後即令舊員回至內地補用，海疆既得諳練之員，而各官又免瞻顧之慮，應永著為例。」³³這是自康熙朝臺灣附清以來文官任期的一大改革，而且是大幅的、驚人的改革。不過，當時臺灣不比內地，這項官員新任期的規定在實施一年多之後，巡臺御史赫碩色、夏之芳等人就提出檢討了，他們在雍正八年五月十八日的一份密奏向皇帝報告說：

臺灣地屬巖疆，人情叵測，凡料理地方事務，有非內地蹈常習故可比者。一官到任，必至數月，乃能悉知風土人情，即為地方建利除弊，亦須次第辦理，方有頭緒。再者詳請督撫海上文移，不能不須時日，展轉數次，更換之期已至。若即令更替，未免諸事不及周詳，雖有舊任指示，而意見才調，又各不同，稍有參差，即易廢事。況地方百姓，預知官員居任不久，恐多泄視。加以滑吏奸胥，從中躲閃，亦易滋弊。以臣等愚見，應仍照舊例，定限三年，使才幹之員，得以盡展其長，廉謹之員亦得策勵圖報。此三年內如果稱職照例陞轉，如不稱職照例參處，永停任滿留任並在任加銜之例，不使久羈海外，如此則於地方有益，亦於該員無害，此臺地之舊制應行酌存者也。³⁴

赫碩色等人的報告皇帝未作批示，正好當時新任福建巡撫趙國麟入京引見，皇帝就在同年六月間令趙國麟將赫碩色的條陳隨帶身邊，沿途如遇轉任兩江總督的高其倬，就令他看閱，「將可行不可行之處商酌」，等趙國麟到達福建後，「仍將此摺（按指赫碩色摺）帶至任所」再與新任閩浙總督劉世明定議³⁵。在原任及現任福建督撫們尚未作出定議前，福州將軍阿爾賽遇到了臺灣道劉藩長任滿一年要離職另請委員協辦的事。阿爾賽向皇帝提出了他的看法：

調臺各官統計前後協辦之期在臺不過半年，而獨當其任者實止半年，為期太近。若係賢員，自必仰體聖慈，奮力急公；苟屬庸員，未必不以在任不久，草率塞責，諸事諉委，致生弊竇。臣愚昧之見，請凡調臺各官員到任二年，督撫另選賢員赴臺協辦半年，舊員調回內地補用，則各官在臺之期，仍屬不久，而臺員任事亦可免草率諉延之弊矣。³⁶

阿爾賽的意思是臺官任期以二年為佳，再協辦半年，如此則時間不算過長，也可以防止官員草率塞責的弊端。這份報告進呈於雍正八年八月二十五日，皇帝命大學士們研議，同年十月初七日，大學士們就給皇帝呈報了他們作出的決定：「嗣後調臺各員，俟到任二年，該督撫選員赴臺協辦，仍照例於半年後調回舊員，則在臺各員既得盡心辦事，又可免交盤頻疊及草率諉延之弊。」³⁷皇帝同意了大學士們的建議，在臺官員的任期乃又由一年半改為兩年半了。

雍正十年，閩浙總督由郝玉麟署理，他發現臺灣一地的文武官員在任期制度上有此差異，他上奏向皇帝說：

…同一在臺人員，武鎮歷俸二年，得邀陞用。文員歷俸二年半，僅議加級，其例似未劃一。臣愚以為臺灣道臺……應請照臺灣鎮協三年報滿，恭候聖明酌用。至知府、同知、通判、知縣各員，似應照武職參將、遊擊、守備等官之例，請以二年俸滿屆期，一面具報題明，仍照現行協辦之例，揀選內地賢能之員，赴臺協辦半年之後，令其交代，回至內地候陞，統計在任及交代、渡海，亦合三年之數。如此庶文武陞遷年限劃一，而臺地既得諳練熟悉風土之人，道府廳縣各員必自益加鼓勵，出力報效，於海疆似有裨益。³⁸

雍正認為他的「所奏是，該部議奏」。臺灣武職人員的任期，在雍正朝一直沿襲康熙舊制，以三年為限，據郝玉麟說，在雍正八年，臺灣總兵王郡曾奏請「臺澎鎮協各員，……遵照舊例，三年報滿候用。所有參將、遊擊、守備等職，請以二年俸滿及交代渡海，實合三年之數。」這一奏請得到中央及皇帝的准允，雖然變更不大，但引起了與文官任期制的不劃一，郝玉麟也因此有了上述的報告與請求。雍正十年十二月初三日吏部向皇帝回奏，認為郝玉麟的說法合理，因此臺灣「知府、同知、通判、知縣各員，照參遊守例，二年報滿，題明候陞」，加上交代、渡海費時，法定任期又回到三年。³⁹儘管清廷再三改訂臺灣官員的任期，但最終目的還是為管理地方與便利官員著想的。

如前所述，雍正曾對前往臺灣協辦官員答應給予「養廉之項」以及關心到他們「不帶家口」赴臺的問題，這些事也陸續做到了。據臺灣地方志中所記各官養廉銀情形如下：

巡視兩察院每年養廉銀二千四百兩。分巡臺灣道每年養廉銀一千六百兩。臺灣鎮掛印總兵官每年養廉銀七百兩。臺灣府每年養廉銀一千六百兩。⁴⁰

33 同上書，卷七八，葉五。

34 《宮中檔雍正朝奏摺》，第十六輯，頁四四五。

35 同上書，第十六輯，頁八六〇。

36 同上書，第十六輯，頁八〇三。

37 《清世宗憲皇帝實錄》，卷九九，葉五。

38 《宮中檔雍正朝奏摺》，第二十輯，頁五四九。

39 《清世宗憲皇帝實錄》，卷一二六，葉四。

40 胡建偉，《澎湖記略》（臺銀本），頁五四。

其他淡水同知與澎湖通判各為五百兩；臺灣縣知縣一千兩；鳳山、諸羅、彰化三縣知縣八百兩；另外各縣經歷、縣丞、巡檢、典史等官均為四十兩。⁴¹至於攜帶家眷入臺的事，在雍正九年三月間禁令有了鬆動的跡象。當時閩浙總督劉世明給皇帝上了密奏，說到有新上任的臺灣知府王仕任訴稱：「隨任僅止一妾二婢，而妾生之子，尚在襁褓，除家人之外，並無至親可以寄托，只得暫且攜帶同去」。劉世名不敢擅便，因此「繕摺奏聞請旨」，雍正在他的報告上批示：「隨他本人之意可也；但將摺奏恩准情由令眾知之，以免後人之效法開例。」⁴²這件事可以說為臺地官員攜眷入臺開了先例。雍正十二年，禁帶官眷來臺的政令又開放了一些，由於閩浙總督郝玉麟的奏請，皇帝允准「調臺官員(按包括文武官員)年逾四十無子者，准其挈眷過臺」。⁴³對於臺地官員的生活來說，這也是另一項的照顧。

第五、加強臺灣的防衛實力：臺灣地區因遠隔重洋，不易管理控制。朱一貴事變之後，尤令雍正皇帝感到當地軍事力量必須加強。從現存的資料可以看出，雍正即位後，至少在以下幾方面做了一些變革：

增加兵員：康熙時代在臺灣初設府縣時，也在當地置以戍兵，制以萬人，分為十營，這是比照內地九邊重鎮情形辦理的，因為中央認為臺地是巖疆，不能不重視。十營兵甲，陸師五營，水師五營，都由閩粵等地抽調而來，各為五千人，三年瓜代，輪流戍守臺灣，所以稱為班兵。不過當時臺灣南北多數地方仍未開發，駐軍也不多，現今屏東與彰化等地僅各駐兵一百五十人，北部尤有不設一兵一卒的，因此有識之士，早就提出警告了。如諸羅知縣季麒光在康熙二十三、四年間便建議北路有添兵的需要，但清廷未予重視。康熙末年，朱一貴事起，全臺俱陷，事後閩浙總督覺羅滿保疏請增添臺灣戍兵，皇帝認為「添兵無用也」，並且還強調：「駐劄之兵，不可令臺灣人頂補，俱將內地人頂補。兵之妻子，無令帶任。」⁴⁴康熙的想法仍是依據：「為防臺而治臺」的。雍正繼統後，雖同意覺羅滿保的建議給臺灣防戍略加調整，但仍未增添兵員。雍正二年，巡臺御史禪濟布向皇帝建議「就今年換班之期，於步兵額數內，將四十三營馬兵酌調三百名來臺，分撥鎮標三營，共一百八十名，以防郡治。又分撥鳳、諸、彰三縣營兵各四十名，以為犄角之勢。在四十三營兵目既無所虧，而於額餉亦無所增……既得馬兵，足備緩急之調遣，克振南北之聲援。」⁴⁵皇帝對他的增設馬兵之議交給兵部研究了。不久之後，陞任水師提督的藍廷珍也奏請在臺灣設馬兵五百

人，雍正不以為然，當即批了：「臺灣養馬不宜，亦可不必者。」⁴⁶不過，第二年，清廷卻批准了禪濟布的請求，在臺灣「各營設馬兵三百名，以備緩急」，據說是「准巡臺御史禪濟布」等人奏請的。⁴⁷這是臺灣設有馬兵之始，在雍正三年冬天，臺灣有「馬兵一百二十名」，而且「頗皆諳熟」了。雍正五年七月初八日閩浙總督高其倬疏報臺灣「各營馬兵三百名，因設立以來，馬匹上海船既能用稱竿網吊，又經風浪顛頗，更兼臺灣水土與馬匹不甚相宜，倒斃者甚多」，而且臺灣多雨，「春夏秋三時皆泥深水大，馬無所用，冬間方能乘騎遠出，而入山……兵丁，仍皆下馬步行，於營伍不甚有益」⁴⁸。基於這些理由，高其倬認為「將所設之三百名馬兵裁去，改為步戰兵三百名、守兵四百名，應分入四十三營輪流添撥防臺，比之舊額，即添兵四百名。……似於營伍有益。」雍正對他的看法批了「此論是」，臺灣戍兵因此又增加了四百人。⁴⁹

雍正十年，臺灣北路發生大甲原住民的事變，南路又有吳福生等人的響應動亂，全臺倏擾，兵力不足的事實充分呈現了，事定之後，在第二年六月間，福建官員不但建議設臺灣鎮標左營，臺灣協標左營千總各一員。並增設淡水把總等武官。同時在閩浙總督郝玉麟的奏摺中又提到請求增兵的事。他希望在臺灣南路增兵五百名，再添設千總把總共三員。在北路因「延袤千里」，請增兵一千二百八十名，並請改參將為副將，添都司、守備等官十二名。府治臺灣縣是「根本之地」，應增兵千人，參將、守備等官九員。⁵⁰郝玉麟等人是在吳福生等人事件之後，應雍正命令「善後事宜，詳悉籌劃」而提出的變革主張，皇帝對他的看法表示了「是」，臺灣駐兵乃增加為總兵數額達一萬二千六百七十名了，這是清廷入主臺灣以來較大的一次增兵與營制的改革，當然對臺灣控制與防衛是有絕對裨益的。

更新武器：臺灣的兵員增加，營制改革固然對防衛力量有益；但是武器裝備等項也是不可忽視的。據巡臺御史赫碩色等人說：「臺灣器械，參差不齊。……軍器多有不堅利者，丁兵無力另備。」所以他們請皇帝下令嚴查來臺兵丁器械，不堪使用的，「即於內地發回」，不必帶來臺灣。⁵¹不久之後，皇帝便命令閩浙總督高其倬「嗣後換臺兵丁軍器，著該督撫於存公銀內動支製造，務必堅利精良。」高其倬後來兩次動用公費近兩千兩，製造鳥槍一千六百桿，弓箭等五百副。雍正七年，史貽直接替高其倬代理閩浙總督，又製造不少新的鳥槍、弓箭、盔甲。大大增強了臺灣的軍事力量。⁵²

46 同上書，第三輯，頁一二二。

47 蕭爽，《永憲錄》，卷一，頁十七。

48 《宮中檔雍正朝奏摺》，第五輯，頁四五〇。

49 同上書，第八輯，頁四七六至四七七。

50 同上書，第二十一輯，頁七四九至七五一。

51 同上書，第十一輯，頁一二四至一二五。

52 《雍正朝漢文朱批奏摺匯編》，第十七冊，頁八四三（北京一史館編）。

41 范咸，《臺灣府志》，卷六，〈賦役〉三，葉二一至二三。

42 《宮中檔雍正朝奏摺》，第十七輯，頁七八八。王仕任，范咸《府志》作王士任。

43 范咸，《臺灣府志》，卷三，〈職官〉，葉四。

44 《聖祖仁皇帝實錄》，卷二九五，葉三。

45 《宮中檔雍正朝奏摺》，第三輯，頁七八至七九。

另外臺灣地區的戰船在臺灣、澎湖與淡水各營屬共有九十八隻，原先都在臺灣府當地設廠修造，後來因為不肖官員工匠入山伐木時與原住民發生衝突，臺灣道劉藩長乃向皇帝上奏請求裁減戰船四十五隻，以免生事端，並可節省經費。皇帝頗不以為然，責備劉藩長「何得輕易為區區錢糧，草率議論。」⁵³雍正十一年三月，巡臺御史覺羅栢修又上疏以為「軍工船隻宜歸內地修造，軍功不致有悞，而匠役無得越界滋擾，自無戕殺命案」。水師皇帝命福建高官們研議，總督郝玉麟與巡撫趙國麟奏覆時說：船隻年久朽壞，不堪操駕的，實在應修應造；但是舊船開回內地修理，「經歷重洋，洪濤怒浪衝擊，甚是堪虞」，而且又需兵丁八九百名護航回福建，會影響臺灣地區營汛防守空虛，所以仍以在臺修造為宜。⁵⁴皇帝覺得意見很好，戰船乃仍在臺灣修造了。雍正對臺灣戰船的重視，由此可見一斑。

建造木城：臺灣府城，初時未建城垣。朱一貴之變，證實無城難於防守。當時福建水師提督姚堂就在奏報臺灣善後事宜時，提到「臺灣府治宜建城郭」；可是兵部研究之後，認為「臺灣在海外，無庸建城」⁵⁵。當時康熙皇帝與中央官員可能還是怕若建城池，一旦被亂民據有，收復就難了。雍正三年三月間，巡臺御史禪濟布奏請府城建木柵為城垣，既簡單又省錢，他說：

臣查閱郡治之為四方雜處之區，乃無一尺藩籬之衛，奸良往來，不易稽防。倉庫監獄，更關重大。臣再四思維，乃與陞任監察御史臣丁士一、鎮臣林亮、臺廈道臣吳昌祚公同確商，建城則工料浩繁，壘土又沙浮易陷。臣等籌酌樹以木柵，其基三面環山，周經一千八百丈，每丈木植、釘鐵、灰土、人工料估用銀四兩，木長一丈六尺，下栽四尺，用石灰沙泥填築，以吸水氣，以杜蟻侵，木梢上頂，釘以鈎釘，用木板上中下橫連三道，大鐵釘釘固，每隔四十丈蓋小望樓一座，上安炮一位，撥兵支守於要衝之處。開闢四門，各築高大門樓一座，安設炮位，……以固屏障。臣與……各文武弁員，皆協力公捐。……閩郡紳矜士庶人等，……籲請捐輸，……樂願捐備。……⁵⁶

雍正皇帝在禪濟布的這份奏摺上批道：「兩年來臺灣文武官弁與禪濟布等皆實心任事，即此建築木柵一事，籌劃甚為妥當，深為可嘉！著將摺內有名官弁，該部議敘具奏。」可見皇帝對臺灣建城一事，已改變了傳統政策，主張積極的強化臺灣防衛力量了。

第六，安定臺灣的內部秩序：康熙降復臺灣之後，雖然任用了不少賢能的文武官

員治理臺灣，但始終動亂不寧，民變「番」亂，層出不窮，社會秩序，難於安定。雍正非常重視國內地方事務，對臺灣當然也不能例外。首先他對於引起變亂的事十分關注，大體言之，凡是有反清色彩的政治運動，他都認為罪無可逭，必須除惡務盡。例如雍正五年春夏間，鳳山縣有陳三奇、徐寧、鄭填等人為首，「謀招人為匪，要打統領營」，事發被捕。閩浙總督高其倬向雍正皇帝報告此事時，認為「朱一貴之事，一則因文武貪污，再亦因辦理因循柔緩之故」，他主張應該「嚴處示眾，則人人知警，可戒將來」。所以在同年「閏月三月十六日，將為首之陳三奇當眾曉示，正法梟示。其林居、黃允相助各處招人。黃萬曾經刺字，仍復不悛，又招人為匪，係為情重者，已當眾杖斃。」另外黃六師等一十四人在逃，高其倬說：「務必極力即速拏獲」，皇帝則在這一行字間批寫：「務令拿獲，悉皆正法，此等人有何可惜！」⁵⁷雍正十年吳福生豎旗事更是犯了大逆之罪，參與事變的人全部問斬，甚至都是不經正常審判手續就正法了，因為這些人或是朱一貴案的逃犯，或是陳三奇案的餘孽。他們又豎立了「大明」字樣的旗幟，這類事在「海外邊疆，不能遲久」辦理的。⁵⁸至於原住民的「番」變，雍正也不反對以武力鎮壓，並且命令有關官員「不可目下少存姑息之舉，而復遺患於將來」。但是他有時主張應「合情合理而為之」。⁵⁹事實上他知道原住民常因漢民「貪圖小利，入內山溪岸，非為樵採竹木，便是開掘水道，甚至踞箕鹿場」或是「內地之偷渡而來者，不遵禁約，潛入其地」⁶⁰，導致衝突，終於發生劫殺慘事的。他也因此對地方官說：「剿捕必致戕害生命，有傷天和，不可輕舉妄動」。至於「番」民歸化，他也不表太樂觀，有時還說：「今日之接踵輸誠固屬可稱，他日之掉臂叛逆亦屬可慮。全在地方上文武官弁安輯得法，始不致貽笑將來也。」⁶¹當然對於水沙連之役與大甲社之役，他仍是主張「亟當先以兵威懲創一番」的，因為他要臺灣有個安定的社會秩序。

雍正皇帝為穩定政權，安定地方，即位後一年即頒佈《聖諭廣訓》，其中有「聯保甲以弭盜賊」一項，他認為安民之道在於消弭地方盜賊，而使地方寧靜，盜賊不生的最有效辦法就是實行保甲制度。雍正四年，經過大臣研議之後，特別是李紱等人提出具體保甲條例之後，皇帝命令各省限一年內執行完畢。⁶²赫碩色於雍正六年來臺作巡臺御史，他看到「門牌雖設，而奸匪終無可稽」，他認為這都是因為「在城者少，散處者多；成家者少，單丁獨漢者多」的緣故。所以他向皇帝奏請各莊的保甲應

57 同上書，第七輯，頁八八九至八九一。

58 同上書，第十九輯，頁六〇九至六一一；六五〇等處。

59 同上書，第二十輯，頁四四四。

60 同上書，第五輯，頁四四九。

61 同上書，第四輯，頁十二。

62 《清世宗憲皇帝實錄》，卷四六，葉三十至三十一。

53 同上書，第十八冊，頁一一三。

54 《宮中檔雍正朝奏摺》，第二十三輯，頁六八至七十。

55 蕭爽《永憲錄》，卷一，頁十七。

56 《宮中檔雍正朝奏摺》，第四輯，頁五五。

責成有地的業主負責，「業主田多，各有管事，應於各莊以管事為保甲之首，其游民投僱伊莊內者，皆令稽查，必來歷有據，引保有人，方容居住。……留住之人，年貌、籍貫、來歷、引保、到莊日期、居住鄰甲門牌，詳註簿內，逐季彙集印簿，送縣查驗。如有犯事者，其業主管事何人，小事連坐，大事並坐。業主彼畏其拖累，必先自行盤察，以清其原。」⁶³雍正認為他的建議「甚屬可嘉」，乃降旨有關官員實行。臺灣保甲制度實行之後，結盟聚眾，行竊謀匪之事當然就不易發生了，這對社會的安定絕對有益。

多年以來，不少有識之士都認為遷臺之民不准搬眷，無家室之累，是臺灣動亂的一大原因。朱一貴事變以後，藍鼎元等就提出：「凡民人欲赴臺耕種者，必帶眷口，方許給照載渡，編甲安插。臺民有家屬在內地，願搬渡臺完聚者，許具呈給照赴內地搬取，文武口汛不得留難。……數年之內，皆立室家，可消亂萌。」⁶⁴清廷沒有重視此事。雍正五年，福建疆吏與臺灣官員多以為「若令搬眷成家，則人人有守其田廬，顧其妻子之心，不敢妄為，實安靜臺境之一策。」⁶⁵同年七月初八日，閩浙總督高其倬明白陳奏，說居臺人民「既無父母妻子繫念，所以敢於作為不法之事」。他建議在臺灣「實有墾種之田滿一甲並有房廬者」與「佃戶之中有佃田滿一甲，住臺灣五年而業主又肯具狀保係誠實不多事之人」准許他們辦理搬眷。至於「貿易、雇工及無業之人，全無田地非安土之輩，一概不准」。皇帝發覺如此對治臺有益，乃批示：「只得暫如此行看，亦非長策，況事事皆要得人。」不過他還語帶保留的說：「朕意臺灣移眷遷往之戶可以限數目乎？若人眾太多，墾田太廣，未知年遠益之於害。朕亦不悉，亦當熟畫」。⁶⁶從此不准搬眷的禁令打開了，臺灣「男多女少」的不正常現象也改觀了。雍正十年廣東巡撫鄂彌達再奏請搬眷入臺，以安流民。第二年閩浙總督郝玉麟又提出臺地客民回籍搬眷或回內地婚娶的開放辦法，使得能過臺的人數大為增加，移民臺灣的「皆有闢田廬長子孫之志」，這也有助於臺灣社會秩序的安定。

康熙有臺，以防範為主，未曾積極開發。朱一貴之事後，藍鼎元在籌辦臺灣善後文中即指出臺灣之患，不在富而在教。雍正治臺政策顯然即在這一方面開始著重加強了。

清代地方教育最高長官為提督學政或提學道。臺灣屬福建省，學政應為福建提學道負責，但臺灣重隔重洋，官員勢難兼顧，於是援陝西延安、廣東瓊州之先例，由在臺之高級官員兼任。康熙時由臺廈道兼管，雍正五年起則改巡臺漢籍御史兼管。臺灣

63 《宮中檔雍正朝奏摺》，第十一輯，頁一二四。

64 藍鼎元，《東征集》〈與吳觀察論治臺灣事宜書〉。

65 《雍正朝漢文朱批奏摺匯編》，第十冊，頁一四三。

66 《宮中檔雍正朝奏摺》，第八輯，頁四七三至四七四。

有了在地的教育長官，不少教化工作便陸續推行了。例如在臺灣府縣添設教官，即雍正十一年在臺灣府設教授與訓導各一員，其他四縣也設教諭與訓導各一人，⁶⁷使得各級衙門有專官承辦教育與學術的工作。在雍正年間，儒學、書院發揮了不少功能，對傳授儒家倫理學問貢獻極大，這也對安定社會有相當的助益。此外，巡臺御史夏之芳建議實行福建鄉試專立臺字號，以保證每科鄉試都有臺灣籍的生員中式⁶⁸，以及嚴禁大陸漳、泉各地讀書人冒用臺籍參加科考等措施，⁶⁹也能夠穩定臺灣士子的求學之心，起安定社會作用。

雍正年間，主政臺灣的官員不但重視漢人子弟的教育，就連原住民的漢化教育也加強了。雍正元年，知府高鐸對於「番社」教育即大力推行，當時人記述：「肄業番童，拱立背誦，句讀鏗鏘，頓改味離舊習。……高太守鐸申送各社讀書番童，余勞以酒食，各給四書一冊。」又說：「有讀書識字之番，有能背誦毛詩者。口齒頗真，往來牌票，亦能句讀。」可見當時有些原住民年輕人已經能讀漢文古書、熟解漢字文義了。雍正十二年，在「南北諸社熟番，……擇漢人之通文理者給以館穀，教育番童，巡使按年巡歷南北路，宣社師及各童至，背誦經書。」⁷⁰施行儒家教育，宣揚三綱五常，是從思想上加強統治的一種手段，當然對安定地方是有效用的。

臺灣在雍正年間由於人口增多，勞動力較前豐厚，開墾土地的工作有了新面貌，當時有官吏出資開墾的官莊，有人民集資墾種的漢莊，也有原住民開墾的社田，大家辛勤耕作，使得臺灣的經濟有了進一步的發展。農產品質量都提升了很多，臺米外銷也給臺農增產提供了保障。臺灣的糖業生產，在雍正時代也進入了興旺期，南部各縣都設有糖廠，產品外銷國內華北及日本、呂宋各地，增多了臺灣的收入。其他茶葉、樟腦等臺灣特產，也在雍正朝有了新的研發成果，如茶葉由新移民帶來的焙製方法，使質量變得又好又多。樟腦工業也隨著戰船在臺灣本地修造而再度取得了貨源，得到再興的機會。鹽業收歸官辦，鹿獐皮的大力外銷，這一切都對臺灣經濟發展有利，對安定人民生活、穩定社會秩序有利。

綜合以上所述，我們可以看出雍正皇帝的治臺政策，至少在職官制度、行政區增劃、文武官員慎用與對他們生活關心、加強臺灣防衛實力以及安定島內社會秩序等方面作出了新猷與貢獻，對臺灣未來的發展是具有深遠意義與影響。同時，我們若從史實以外的另一個角度來看，可能還會探究出雍正帝治臺政策的一些創新與特色。

（一）鄭克塽降清後，清人統治臺灣，設一府三縣，但是並沒有像內地府縣一樣

67 范咸，《臺灣府志》卷三〈職官〉，葉二至三。

68 《宮中檔雍正朝奏摺》，第十一輯，頁六八八至六八九。

69 同上書，第八輯，頁四七五。

70 以上原住民接受漢文教育事，散見黃叔瓚《臺海使槎錄》，與六十七《番社采風圖考》諸書。

的治理。尤其對於鄭氏遺民，終存戒心，於是有編查流寓處分則例的頒佈，大為限制了臺地移民。施琅又奏請嚴福建海禁，不許人民渡臺，⁷¹使得臺灣沒有得到合理的開發，按說臺地既為清廷東南海疆，應有一套完善的治理政策，包括政經軍事、民族文教的治理指導方針才是；可是康熙時代只注意到保守疆土與防範生事而已，可謂相當消極。雍正即位之後，大改前朝主張，變消極為積極。他首先調整臺灣的職官制度，增劃臺灣的行政區域，以落實臺灣的內地化，發揮府縣地方制度的實際功能。同時又使監察巡臺御史制度化，以利中央對臺灣的直接統治。其後又開放海禁，⁷²放寬官員與民人的搬眷入臺，使臺灣的生產力增加，產品外銷有出路，為臺灣的開發創造了好條件。雍正捨棄「為防臺而治臺」的不思進取觀念，而從內地與邊疆一體即「中外一體」的理念著眼，制訂積極的治臺政策，進而使臺海邊疆發生拱衛內地的作用，這種態度、這些工作，都是值得肯定的。

（二）康熙末年，由於皇帝倦於政務，政策失去改革進取的銳氣，主張「治天下之道，以寬為本」⁷³，因而「人心玩愒，百弊叢生」，官場除貪瀆吏治不清之外，又瀰漫著一種崇尚虛名的風氣。雍正上臺後便告誡臣工說：「為政之道，在於務實，不尚虛名。」⁷⁴因此他重視大臣們實心任事，要為國是民生作出貢獻。他對臺灣的官員也是一樣，現在我們單從他對巡臺御史們的硃筆批示中就可以得知。例如他向禪濟布、丁士一說：「應奏事宜絲毫無隱奏聞」、「凡有如此秉公無隱，甚屬可嘉！」⁷⁵他也對索琳、尹泰批過：「事事不可隱瞞」或是「凡事但務治本之道，爾等既身在臺，遇事應詳悉推求，博採廣問，必得治臺之妙策，將永久可行之處，時時籌畫，得一主見才好。」⁷⁶字裡行間充滿了務實的思想。雍正對覺羅栢修與高山二人，也批寫過如下的文字：「汝二人今番巡臺，可謂實心任事，朕甚嘉是焉。」「凡百只務據實莫隱為要。」⁷⁷嘉勉之餘還是要他們務實。雍正對於巡臺御史們的不切實際作法也給予指正。索琳、尹泰二人在雍正五年八月十二日奏報臺灣北部田糧利弊時，由於談論到一些尚未開發的土地，當然是未來的事。皇帝就立刻指出：「此事非理臺急務，何及奏及此！」⁷⁸另外有一次赫碩色、夏之芳奏報臺地太平嘉端事項時，皇帝也不客氣地說：「此皆題奏之事，多此一番煩瀆為何？」⁷⁹由此可見雍正前後十年如一日的向

71 范咸《臺灣府志》卷二十〈藝文〉，葉二六至二七，〈論開海禁疏〉。

72 請參看《清史稿》〈高其倬傳〉（卷二九二）及《宮中檔雍正朝奏摺》，第八輯，頁八三六至八三八。

73 《清聖祖仁宗皇帝實錄》，卷二四五，葉十六。

74 《清世宗憲皇帝實錄》，卷十三，葉十六。

75 《宮中檔雍正朝奏摺》，第二輯，頁六〇四，第五輯，頁二六〇等處。

76 同上書，第七輯，頁八一三、八七五。

77 同上書，第二十輯，頁七五一；第二十二輯，頁三七一。

78 同上書，第八輯，頁六八四。

79 同上書，第十一輯，頁九二〇。

在臺耳目官員訓示事事要務實，要秉公，事實上皇帝自己也不尚虛名，從他對臺地官員的任期一事上看，便可了解他務實的依從官員們的意見，參考試辦的實情，作了幾次的修改，他簡直不像一個專制獨裁的君主。其他准許民人渡臺，官員攜眷、「番」漢立碑分界、鄉試立專號等等的政令，都是務實的主張，而他的務實治臺政策，使臺灣從疆域大一統進入到了政治大一統的新境地。

（三）說到大一統的問題，雍正治臺政策也可以作整個清廷當時治邊政策的縮影來看。我們知道：清朝是滿族建立的，但是在定鼎北京之後，主政者就承襲了一些漢人的傳統，他們對國家大一統的渴望是不亞於任何以往朝代的，而且在疆域版圖擴大與地區有效控制程度上，盛清帝王比前朝皇帝們所作出的都更有規模，更有成就。尤其是他們運用的靈活手段，因時因地採用不同方式的巧思，更是值得肯定。以雍正的治臺政策而言，中央最重視的事是島內秩序與大清統治權的問題，皇帝的政策非常鮮明，凡是反清復明的武裝行動，必不留情的斬殺務盡，不讓政治理念的異端有機會存在，以免貽害將來。至於本地的原住民，他們起事的原因複雜，而且多不具備政治因素，因此他主張先恩後威，能以和平方式解決最好。即使以武力平定，事後也設法安撫，務使安靜。甚至使用立碑分界，給予經濟物質籠絡或施以教化等消極方法，來達成「歸化」的目標。雍正對臺地原住民的作法，顯然不像他對他兄弟與功臣們實力剪除時那樣的凶殘，其原因多少還是與傳統中國治邊政策有關的，他想「修其教不易其俗，齊其政不易其宜」，以達成較好的統治效果。在雍正的思維中，他對華夷有一新看法，他說：「孟子云：舜東夷之人也，文王西夷之人也，本其所生而言，猶人之籍貫耳。」又說：「自中國一統之世，幅員不能廣遠，其中有不向化者，則斥之為夷狄。如三代以上之有苗、荊楚、獫狁，即今之湖南、湖北、山西之地，在今日而目之為狄夷可乎？」「夷狄而中國也，則中國之」，因此他對於臺灣原住民的基本政策是想以教化來改變他們的「籍貫」，使其成為大一統的中國人。他既已成「為中外臣民之主，則所以蒙撫綏愛育者，何得以華夷而有殊視？」⁸⁰雍正朝臺灣地方官員的民族籍別以漢人為多，不同於康熙之世，可能也與他的大一統思想有關。總之，雍正的治臺政策，既重視政治的經營，又重視經濟的開發；既關心疆土的固守，又兼顧大一統的宏觀。從歷史長遠的潮流看，是對地區穩定有益的，對統一政治局面有益的，對多元民族國家發展進步有益的。

80 《大義覺迷錄》，頁四、五、二十二等處（北京：中華書局《清史資料》第四輯，1983三年版）。

