

# 清代中央政府赈济台湾的政策与实践研究

——以《中央政府赈济台湾文献·清代卷》为中心

李 莉

**提 要：**清代中央政府对台湾的赈济，是在中央统一的赈济制度框架下，由中央政府主导统管、地方官吏组织实施，遵循清朝律例规定的赈济程序，采取与内地相仿的赈济措施，以国库存银、饷银、关税、地方存留等官银为主要经费来源，体现了清代中央政府对台湾既一体赈济、又加意抚恤的赈济政策，说明清代中央政府对台湾的有效管辖与治理，彰显了台湾与大陆密不可分的法缘相循关系，以无可辩驳的史实论证了清代台湾与大陆统一于一个中央政府的历史事实。

**关键词：**清代 中央政府 赈济 台湾

在封建社会，赈济是国家对地方进行有效管辖和治理的重要体现，是国家行政的重要方面，也是地方官员的重要职责。清代是封建社会赈济制度和赈济实践发展最为完备的朝代。台湾纳入清朝版图后，中央政府对台湾既采取与内地一样的政策，进行一体赈济；又根据台湾特殊的经济社会状况，进行加意抚恤。目前学界关于清代中央政府（以下简称清政府）赈济台湾的研究，主要集中于对自然灾害赈济的研究。<sup>①</sup> 这些研究对自然灾害发生情形、影响和赈济措施等予以关注与分析，其中又尤为关注自然灾害发生情形和影响，鲜少关注因政治因素和社会因素引发的赈济，赈济主体鲜少关注中央政府层面，而更多的是关注地方官绅民层面，鲜少涉及赈济程序问题，对赈灾措施的梳理亦较为简略，尤其是没有从赈灾的角度探讨台湾与清政府的关系。本文力图通过对清政府赈济台湾的主要原因、程序、措施和特殊政策等的考察，全面梳理清政府赈济台湾的政策与实践，探析清政府国家赈济职能在台湾的实施，以此来论述清代祖国一统问题。

## 一 清政府赈济台湾的主要原因

一是自然因素。台湾受特殊地理、地质和气候因素影响，“自古是我国自然灾害频发的地区之一，清代也不例外”<sup>②</sup>。据统计，清领台 212 年间，台湾共发生各种自然灾害 110 次。<sup>③</sup> 雍正

<sup>①</sup> 相关研究主要有魏章柱：《清代台湾自然灾害对社会发展的影响》，《西南师范大学学报》（人文社会科学版）2002 年第 5 期；魏章柱：《清代台湾自然灾害对农业的影响和救灾措施》，《中国农史》2002 年第 3 期；徐心希：《清代台湾海峡的自然灾害与闽台贸易》，《海交史研究》2005 年第 1 期。徐心希：《清代闽台地区自然灾害及其救治办法研究》，《自然灾害学报》2004 年第 6 期；汪烽：《清代台湾台风灾害与清政府救灾》，《池州学院学报》2006 年第 4 期；许惜清：《清代台湾自然灾害与社会各界的反应》，福建师范大学硕士学位论文，2009 年；庄吉发：《清代台湾自然灾害及赈灾措施》，《两岸关系》2013 年第 8 期；董丽娟：《清代台湾自然灾害与社会应对（1684—1895）》，暨南大学硕士学位论文，2015 年。文献汇编主要有尹全海整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，九州出版社，2013 年。

<sup>②</sup> 张荣荣：《〈中央政府赈济台湾文献·清代卷〉校读琐记》，《闽南师范大学学报》（哲学社会科学版）2015 年第 4 期。

<sup>③</sup> 参见魏章柱：《清代台湾自然灾害对社会发展的影响》，《西南师范大学学报》（人文社会科学版）2002 年第 5 期。

皇帝曾感叹：“飓风为患，台郡每不能免。”<sup>①</sup> 闽浙总督何璟认为：“台湾孤悬海外，内无障弊，时有怪风淫雨之患，入夏尤甚。”<sup>②</sup> 台湾镇总兵武隆阿认为：“台湾四面环海，每岁夏秋之交，率多风雨。”<sup>③</sup> 台湾发生灾害后，清政府往往循例赈济。比如，康熙四十五年（1706）三月初一，因“台湾等处地方洼下，一遇亢旱即至歉收”，清政府“着将台湾等三县粮亩全行蠲免”<sup>④</sup>。乾隆五十二年（1787）十月十一日，运送军米船只驶到鹿港，“因风大浪涌，漂出外洋，击碎船只，致粮米全行沉失，淹毙水手兵丁”，清政府颁谕对淹毙水手兵丁“照例赏恤”，沉失军米“全行豁免”<sup>⑤</sup>。

二是政治因素。自康熙二十三年（1684）台湾设府后，清政府通过不断增设和调整台湾的府州厅县等行政机构，逐步完善台湾的行政建置区划，同时任免各级官员，逐步形成台湾行政官制序列，从而在台湾建立起完备的政治体制，加强对台湾地方的有效管理。这也使台湾的赈济纳入清政府行政管理体制之下，可以“一体邀免”，从而为清政府赈济政策在台湾的实施提供可行性和必要性。<sup>⑥</sup> 乾隆元年（1736）八月初八，清政府“将台湾四县丁银悉照内地之例酌中减则，每丁征银二钱，以纾民力。从乾隆元年为始，永著为例”<sup>⑦</sup>。乾隆十一年，因“各省浮粮俱蒙皇上天恩分别宽免酌减”，而“台湾官庄赋重”<sup>⑧</sup>，清政府谕令“台郡官庄租息照滇省官庄之例蠲免十分之三”<sup>⑨</sup>。乾隆五十四年，清政府颁谕：“从前普免各省钱粮案内，所有台湾一属额征供粟，俱奉特旨一体全蠲。”<sup>⑩</sup> 清代皇帝或皇太后寿辰常以蠲免钱粮的形式普天同庆，台湾亦“获一体邀恩”，“以示嘉惠海疆至意”。如乾隆五十五年乾隆皇帝八旬寿辰，“着加恩将台湾府属一厅四县应征借票按照内地之例，分作三年轮免，其官庄租息银两亦着蠲免十分之三”<sup>⑪</sup>。清代闽台行政管理体制经历从闽台合治到闽台分治的发展变化，清政府对台湾的赈济体制也随之变化：“闽台分治自光绪十四年起，台湾完欠各款由台省办理，其十三年以前奏销系由闽核办，所有民

① 《福建水师提督蓝廷珍奏折：台郡连次大雨飓风及地方情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第20页。

② 《闽浙总督何璟奏片：台湾台北被风水灾情形及筹款抚恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第340页。

③ 《福建台湾镇总兵武隆阿奏片：台湾遭风雨秧苗受毁》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第217页。

④ 《起居注：查明台湾兵丁粮米不必协济谕令蠲免》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第2页。

⑤ 参见《上谕档：谕令赏恤淹毙兵丁水手并免赔沉失军米》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第159页。

⑥ 参见《起居注：谕令台湾府属一厅四县十一年额征供粟全数蠲免》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第74页。

⑦ 《起居注：谕令台湾四县丁银照内地例酌减征收》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第32页。

⑧ 《巡台御史诺穆布等奏折：台湾官庄赋重，宜减照民则征收》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第39—40页。

⑨ 《协办大学士刘于义等奏折：台湾官庄租息照例蠲免》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第82页。

⑩ 《兵部“为内阁抄出闽督福等奏”移会》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第160页。

⑪ 参见《上谕档：谕令本年八旬寿辰将台湾应征借票分三年轮免》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第163页。

欠供粟自应仍由闽省查明请豁。”<sup>①</sup>

三是社会因素。台湾纳入清朝版图后，“三年一小反，五年一大反”<sup>②</sup>，械斗、起义、骚乱、冲突等总计达365次。<sup>③</sup>战乱破坏正常的农业生产，影响农民收成，进而影响民生，清政府通常会进行赈济，以安抚民众、恢复生产。康熙六十年（1721）朱一贵起义，加上飓风大作，康熙皇帝认为：“此皆不肖有司贪残所致也。今宜速行赈恤，以慰台民。”<sup>④</sup>雍正十年（1732），彰化县“凶番”焚烧房屋2790余间，杀死民人150余名，“粟谷庐舍尽遭焚毁，牛马农器尽被抢掳，今当冬作方具，田地尚属荒芜”，巡台御史柏修奏请豁免“所有未完谷石耗羨等项”<sup>⑤</sup>。嘉庆十年（1805）蔡牵起义对台湾经济社会产生重大影响，次年三月十二日清政府颁谕：“着交该督抚查明该处曾经被贼蹂躏，各地方加恩将本年应征地丁钱粮概行蠲免，其附近滋扰处所，并查明地方远近，酌量应行蠲免钱粮分数，奏请加恩。”<sup>⑥</sup>嘉庆十七年，清政府又谕令蔡牵起义中被抢的台湾府属“抄叛”各产租谷“应征银二万一千五百八十五两零，着加恩准予豁免”<sup>⑦</sup>。

## 二 清政府赈济台湾的主要程序

清政府对台湾的赈济程序与内地大体一致，包括报灾、勘灾、审户、发赈和查赈5个主要环节。台湾灾情发生后，通常“须台湾道、府官员协同巡台御史、巡抚等会勘之后申报赈济钱粮，经巡抚或总督批准后方可动用，并报户部备案”<sup>⑧</sup>。

一是报灾。清代台湾每遭灾荒，闽浙总督、福建巡抚等地方官员“照例题报情形”<sup>⑨</sup>。这是赈济的前提条件和首要环节，“是政府了解灾情、筹办救灾赈灾的原始依据”<sup>⑩</sup>。乾隆八年（1743）六月台湾各厅县台风狂雨，闽浙总督那苏图奏报灾情：“民间庐舍草店并木城、栅栏、营房、窝铺、炮台、望楼、仓廩多有吹倒坍坏，人口亦有压毙，商渔船只遭风击碎，淹死水手多人。”<sup>⑪</sup>乾隆十年九月二十日，福建巡抚周学健奏报澎湖地方被风被水情形：“商渔战船打坏漂

① 《兼署闽浙总督希元奏折：请蠲免内地并台湾光绪十三年以前民欠未完粮米》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第348—349页。

② 陈孔立：《清代台湾移民社会研究》（增订本），九州出版社，2003年，第225页。

③ 参见陈孔立：《清代台湾移民社会研究》（增订本），第228页。

④ 《台湾事件残档》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第4页。

⑤ 参见《巡台御史柏修等奏片：请豁免台湾难民旧欠耗羨谷石》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第21—22页。

⑥ 《闽浙总督玉德奏片：遵旨蠲免台湾地方地丁钱粮》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第204页。

⑦ 《上谕档：谕内阁台湾府属被抢失租谷照所请加恩豁免》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第235页。

⑧ 徐心希：《清代台湾海峡的自然灾害与闽台贸易》，《海交史研究》2005年第1期。

⑨ 《闽浙总督喀尔吉善奏折：台湾、凤山、诸罗被災赈恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第93页。

⑩ 董丽娟：《清代台湾自然灾害与社会应对（1684—1895）》，暨南大学硕士学位论文，2015年，第93页。

⑪ 《闽浙总督那苏图奏折：台湾、凤山二县六月遭遇风灾赈恤银两》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第68页。

没者不可胜计，衙署民房亦多坍塌，沿海田亩咸潮淹没。”<sup>①</sup>从这两份奏折可以看出，灾害发生后，地方官员通常会先向中央报灾，讲明受灾大致情形，但由于此时勘灾结果未出，报灾时会采用较为笼统的表述或数据，如前所引的“多有吹倒”“多人”“不可胜计”“亦多坍塌”等。有些官员报灾不及时会遭到申斥。乾隆十三年七月彰化县水灾，巡台御史伊灵阿在七月初三奏报早稻收成时未及时报灾，乾隆皇帝申斥其“于此等重灾并无一语奏及，可见伊等于地方事务全不留心办理，其所奏事件不过虚文塞责”，认为“殊非朝廷设立巡查之意，着传谕申饬之”<sup>②</sup>。乾隆五十七年六月台湾地震，哈当阿、杨廷理驻扎台湾，常有自行奏闻事件，但未能及时具奏，乾隆皇帝颁谕：“着传旨申饬并令据实回奏，将此各谕令知之。”八月二十三日又就此事颁谕：“该处一经地震既有伤毙人口倒坏民房之事，关系甚重，哈当阿等即应一面具报抚恤，一面由四五百里驰奏，乃仅照寻常呈进之折由马上飞递，殊属不晓事体轻重。嗣后，该提督等于地方紧要事件务宜留心，毋再迟缓。”<sup>③</sup>

二是勘灾。闽浙总督、福建巡抚在报灾之后，通常会委派官员赶赴灾区勘察灾情。雍正七年（1729）七月台湾忽遭风雨，署福建总督吏部左侍郎史贻直接报后，专差标员前往确查“田禾、民居、船只及淹没兵民实数”<sup>④</sup>。乾隆十一年（1746）四月台湾风灾，闽浙总督马尔泰接报后，“当即飭行府厅县星飞查勘”<sup>⑤</sup>。福建巡抚周学健也“一面飞飭布政使飭委台郡要员星赴被风地方切实查勘”，“一面严飭道府将被风处所及轻重情形据实飞禀”<sup>⑥</sup>。乾隆十三年七月，彰化县水灾，福建巡抚潘思榘“飭委署台湾府知府方邦基率同彰化县知县陆广霖，履亩确勘”<sup>⑦</sup>。乾隆十九年七月至九月台属晚禾被风，“除不及成灾分数、未合蠲免之例不开外，各该县将被灾田园分数造具册结，粘连里民灾户甘结，道府加具各结移送到司，本司复加确核，台湾、诸罗、彰化三县勘实被灾九分、八分、七分、六分、五分田园”<sup>⑧</sup>。乾隆五十二年台湾林爽文起义后，福建巡抚徐嗣曾“亲往彰化，遍加查勘”<sup>⑨</sup>。虽然“台湾远隔重洋，风信靡定，难拘例限”，但勘灾时限与内地相同，亦为45天。乾隆十二年台湾、凤山旱灾，“查各县查勘限期，应以乾隆十二年十月廿五日奉院题报情形之日起，扣限四十五日，计至十二月初十日限满。今查台湾道府并各该县造送前项分数各册结，于十一月二十六日出文，

① 《福建巡抚周学健奏折：澎湖地方被风被水情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第73—74页。

② 《巡台御史伊灵阿等奏折：彰化县被水成灾分数尚未查明》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第107页。

③ 《上谕档：谕令台湾地震官员具奏迟延传旨申饬》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第175—176页。

④ 《署福建总督吏部左侍郎史贻直奏折：台湾骤被风雨》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第15页。

⑤ 《闽浙总督马尔泰奏折：台湾偶被大风批檄赈恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第86页。

⑥ 《福建巡抚周学健奏折：台湾被风》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第84页。

⑦ 《福建巡抚潘思榘题本：奏报乾隆十三年彰化县被水偏灾情形及赈恤事宜》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第115页。

⑧ 《大学士兼管吏部户部总管内务府大臣傅恒题本：详报乾隆十九年七月至九月台属晚禾被风情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第136—137页。

⑨ 《兵部“为内阁抄出福建巡抚徐奏”移会：台湾抚恤难民与地方情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第158页。

尚在限内”<sup>①</sup>。

三是审户。勘灾之后通常是审户（有时与勘灾同时进行），主要是审核被灾各户人口、男妇大小口数，察看灾民家境，划分极贫、次贫等级，勘定灾户财产受损程度及人口伤亡数。乾隆三年（1738）七八月台湾、凤山二县旱灾，闽浙总督郝玉麟、福建巡抚卢焯“飞飭将被灾之户如有乏食穷民，查明极贫、次贫，分别男妇大小名口”<sup>②</sup>。乾隆八年台湾旱灾，闽浙总督那苏图对各县应赈户口“严加督飭道府确查实在贫乏之户，核实开报”，台湾府知府范昌治“亲历各县被灾村庄督率地方官按户查点”<sup>③</sup>。乾隆十二年台湾、凤山二县旱灾，清政府审定应赈情形为：台湾县极贫6户，大小口22名口，次贫52户，大小口426名口；凤山县极贫19户，大小口77名口，次贫39户，大小口272名口；二县合计极贫、次贫共116户，大小口797名口。<sup>④</sup>审户后，按户发给赈票两联，填明户名、大小口数、极次贫等级、灾分、应领粮数等，一联发给灾民作为领赈凭据，一联留存备查。

为使“小民得知蠲免分数，官吏无从欺隐”，清政府谕令“各督抚严查，飭令各州县遇恩旨颁到之日，即将奉旨日期遍行晓谕，并刊刷实征额册、串票等，注载明晰”<sup>⑤</sup>。嘉庆十一年（1806），清政府颁谕蠲免受蔡牵起义影响田地的钱粮时，谕令福建巡抚“玉德等即行誊黄晓谕，俾众知悉”，玉德“当即恭录恩旨，刊印誊黄一千张，发交台湾道府，分发所属厅县各村庄，遍贴晓谕，宣布皇仁”<sup>⑥</sup>。

四是发赈。发赈是按照赈票发放赈粮或赈银，使灾民真正获得赈济的关键一环。受灾后，不论成灾分数，不分极次贫，通常是即行赈给一个月，谓之急赈。乾隆十三年（1748）彰化县水灾，“被水冲淹田房乏食贫户照例先行赈给一月口粮”<sup>⑦</sup>。勘灾审户后，按照成灾分数及受灾等次，加赈若干个月，谓之大赈。乾隆八年台湾、凤山、诸罗三县秋旱，除“被灾六分之极贫及七、八、九、十分之极、次贫均照例先行抚恤一个月”外，“被灾六分者，极贫加赈一个月；被灾七、八分者，极贫加赈两个月，次贫加赈一个月；被灾九分者，极贫加赈三个月，次贫加赈两个月；被灾十分者，极贫加赈四个月，次贫加赈三个月。每大口日给米五合，小口减半”<sup>⑧</sup>。大赈结束后，如果灾民仍然生计艰难，或是来年青黄不接，可临时奏请加赈一至三个月，谓之展赈。乾隆十九年诸罗风灾，因“米价长昂，贫民未免拮据口食”，闽

① 参见《户部题本：核准闽抚奏报台、凤二县乾隆十二年晚禾旱灾，按成灾分数，将被灾田园官庄应征米石、租银造册请免》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第102页。

② 《闽浙总督郝玉麟等奏折：台湾、台凤二县被旱，办理赈恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第39页。

③ 《闽浙总督那苏图等奏折：办理台湾旱灾赈恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第71页。

④ 参见《户部题本：核准闽抚奏报台、凤二县乾隆十二年晚禾旱灾，按成灾分数，将被灾田园官庄应征米石、租银造册请免》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第101—102页。

⑤ 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》，广西师范大学出版社，2000年，第16册，第560页。

⑥ 《闽浙总督玉德奏片：遵旨蠲免台湾地方地丁钱粮》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第204页。

⑦ 《署理福建布政使永宁奏折：闽省雨水苗情及赈恤彰化等被灾州县》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第98页。

⑧ 《闽浙总督那苏图等奏折：办理台湾旱灾赈恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第70—71页。

浙总督喀尔吉善奏请“将诸罗县被灾贫民，于抚恤一月口粮之外，再赈给一月口粮，以资接济”<sup>①</sup>。

五是查赈。查赈是核实赈济成效、监督官员是否实心实力办赈的重要步骤，主要核实地亩灾分勘定是否准确，极贫次贫划分是否合理，散赈是否无滥无遗，灾民有无流徙他乡等。<sup>②</sup>清政府要求台湾灾赈后，“统俟事竣一并分晰造册送部查核”<sup>③</sup>。闽浙总督、福建巡抚通常也会于发赈之后，委派台湾道、府等进行查赈。查赈有两种方式，一种是明查。比如，康熙六十年（1721）八月台湾飓风，清政府要求“将散赈过番民花名米数造册，咨送户部查核。若有不肖官员，借蠲免钱粮散赈名色，私征侵蚀肥己，以致小民失所，不沾实惠，该督抚严查，即行指名题参，从重治罪”<sup>④</sup>。乾隆五十九年（1794），清政府对“台局军需第二十七案内收养难民动支米石薯干折给银钱”情形进行查核发现，“收养难民用过口粮米、薯干，按照原册逐一核算，以散合总，内多开米二十四石七斗七升六合，多开薯干一千一百斤，每斤折钱十六文，共折钱十七千六百文，以每钱九百文合银一两，共合银十九两五钱五分五厘”，“行令照数删除归款在案”，闽浙总督觉罗伍拉纳“声请在于承办官名下着赔完项”，清政府责令其“将多开米石核明应追银数同多开薯干折银一并着追完结，入于汇总收支册内，声明报部查核”<sup>⑤</sup>。嘉庆十五年（1810），闽浙总督方维甸为查明上年抚恤台湾、凤山、嘉义、彰化、淡水四县一厅蝗灾实用银数，“周历南北两路，顺道稽查，均系按户实给。查出番仔埔庄乡保张私代领时得受制钱一千四百四十文，从重枷责，其余各处传询贫民，皆称吏胥并未经手，毫无克扣”<sup>⑥</sup>。查赈的另一种方式是暗查。比如，乾隆元年二月二十日，清政府要求福建按察使对雍正十三年十二月台湾地震中，“赈恤被难灾民，该府等实力奉行与否，密访奏闻”。福建按察使伦达理在密访后奏报：“至人口、房屋数目与前不符，缘有续查报出，并被伤重者嗣又身故。”<sup>⑦</sup>巡台御史白起图等也“据该府县造报散赈清册并出具并无侵冒遗漏印结前来”，“覆加遍访灾民，果皆均沾实惠，房屋俱经整理”<sup>⑧</sup>。道光十一年（1831年）八九月间澎湖风灾，福建台湾镇总兵刘廷斌“复查无异，并密加确访，此次办理抚恤实属无滥无遗，贫民均已普沾实惠”<sup>⑨</sup>。

① 《闽浙总督革职留任又从宽留任喀尔吉善奏折：台郡风灾赈恤蠲缓各项办竣及诸罗加赈一月口粮》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第134页。

② 参见李向军：《清代前期的荒政与吏治》，《中国社会科学院研究生院学报》1993年第3期。

③ 《大学士兼管吏部户部总管内务府大臣傅恒题本：详报乾隆十九年七月至九月台属晚禾被风情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第140页。

④ 《台湾事件残档》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第8页。

⑤ 《户部题本：议覆台地收养难民动支折给银钱并令造册报部》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第183页。

⑥ 《闽浙总督方维甸奏折：查明抚恤台湾蝗灾实用银数及存项节余番银数目》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第216页。

⑦ 《福建按察使伦达理奏折：察访台湾震灾赈恤事宜》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第30—31页。

⑧ 《巡视台湾监察御史白起图等奏折：台湾、诸罗县地震，被压人口、房屋及赈济灾民用银数目》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第33页。

⑨ 《福建台湾镇总兵刘廷斌等奏折：查勘澎湖风灾抚恤完竣地方静谧》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第266页。

### 三 清政府赈济台湾的主要措施

清代台湾遭受自然灾害后,很大程度上是依靠清政府的救灾力量度过难关。<sup>①</sup>清政府赈济台湾常常采取赈恤、蠲缓两项赈济措施,并通过赈粮、赈银和缓征、减免银粟等形式来实现,赈恤、蠲缓的数额、方式等大体与内地一致,有例可循。此外,还采取赈贷、调粟、抚恤、安辑、仓储和兴修水利等主要措施。

一是赈贷。赈贷属于赈恤的一种,由清政府将粮食、籽种、耕牛、农具等以无息或者低息的形式借贷给灾民,用于恢复农业生产,待秋收后再归还政府。乾隆元年,台湾德化、后垄等五社“因剿捕歹番效力军营,不能及时栽种,所种小米虫食过半,收成歉薄”,闽浙总督郝玉麟、福建巡抚卢焯奏请:“极贫之户大口每户赈给谷一石,小口每名赈给谷五斗,免其缴还;次贫之户现已种植芝麻,来春可望收成者,四口以上每户借谷二石,三口者每户借谷一石五斗,二口者每户借谷一石,俟来年芝麻收成后照数缴还,不必加息。”<sup>②</sup>乾隆初年,台湾一厅四县中,仅凤山县留存仓粟并分贮八社,每年借给番民数千石,“春借秋偿,不取其息,甚于穷黎有济”。乾隆十二年(1747),闽浙总督喀尔吉善奏请于“存台仓谷数内拨出二万石,酌量分给台、诸、彰、淡四属,视道里之远近、番社之大小,量为均匀存贮”,并且“遴选老成殷实之土目通事,公同经营专司”,参照凤山县之例,“每岁于春末夏初借给番民,俟秋成照数收补,不取息谷”,对于“不愿借者,不必强派”,到“年底令各该厅县前往盘查,出结申报,务归实贮”,遇到“土目通事敢有侵渔需索及容汉人假名冒领亏缺等弊,即行革究着赔”。台湾各县留存仓粟,并采取“春借秋偿,不取其息”的做法,使“番民各遂其生,不致困苦含怨”,起到了稳定社会秩序的作用。<sup>③</sup>

二是调粟。调粟通常发生在当地米谷不敷赈灾的情况下,包括省内调剂、省际调拨、采买米谷等形式。康熙五十三年(1714)十一月,台湾、凤山二县旱灾,拨诸罗米至台湾县赈灾。<sup>④</sup>乾隆五年(1740)秋至六年春台湾旱灾,米价骤涨,调拨广东潮州6万石谷接济。<sup>⑤</sup>乾隆五十一年林爽文起义,台湾府城、鹿仔港等地出现大批难民,“不下十万余人”,闽浙总督李侍尧奏“请拨米十万石、银十万两……先在泉州采买一万斤,拨米二千石。委运解鹿仔港,交与地方官,务查实在贫难男妇,照依灾赈粥厂之例,设厂煮粥散食。仍在于上游延建一带产有番薯地方,再采买数万斤,酌配米石,陆续运往接济”<sup>⑥</sup>。光绪七年(1881)七八月澎湖风雨成灾,有饥民8万余人,福建巡抚岑毓英等除将义仓存谷2000石碾米运澎湖散赈、由台局货厘项下提银5000两委派试用通判李嘉棠带往浙江温州府采买薯条和小米外,还从省城增广仓义谷项下提陈

① 参见汪烽:《清代台湾台风灾害与清政府救灾》,《池州学院学报》2006年第4期。

② 《福建总督郝玉麟等奏折:拨项赈恤台湾德化、后垄等社被水番黎》,尹全海等整理:《中央政府赈济台湾文献·清代卷》,第36—37页。

③ 《闽浙总督喀尔吉善等奏折:抚恤台湾诸县灾民》,尹全海等整理:《中央政府赈济台湾文献·清代卷》,第94—95页。

④ 《附录一:清代中央政府赈济台湾大事记》,尹全海等整理:《中央政府赈济台湾文献·清代卷》,第355页。

⑤ 参见《户部副奏:拨运粤米赴台平糶》,尹全海等整理:《中央政府赈济台湾文献·清代卷》,第50页。

⑥ 《钦定平定台湾纪略》,台北沉香亭企业社,2007年,第956—958页。

谷2万石碾米运澎散给。<sup>①</sup>东南沿海各省与台湾在受灾时米粮互济，这在清代救灾中发挥了重要作用。<sup>②</sup>

三是抚恤。抚恤是一项临时性救助，通常是“先给饥民一月口粮，以免待哺”，同时也向无力灾民支付一定的灾房修缮费、伤亡者治疗掩埋费、船只损坏修理费等。<sup>③</sup>乾隆五十七年六月，台湾地震，照例“所有震倒民间瓦房，每间给银五钱，草房给银二钱五分；压毙人口，无论男女，每大口给银一两，小口给银五钱；压伤人口，酌量给予药资”<sup>④</sup>。道光十九年（1839）五月台湾地震，所有压毙民人无力者，台湾县每名给发四元殓埋；伤重兵民给予医药银两，飭令自行调理；倒塌民房无力自行修盖者，分别造册按例给予修费。<sup>⑤</sup>抚恤“对于猝被灾害的灾民而言，无疑是雪中送炭，对于他们灾后重建家园，恢复生产起到了积极作用”<sup>⑥</sup>。

四是安辑。安辑通常发生在起义、械斗、骚乱、冲突等之后，是安定灾后秩序的一项重要措施。“台地民情本属浮动，匪徒焚抢之后，田地抛荒，资生无计，若不急为安辑，不但流离可悯，且恐别滋事端。”<sup>⑦</sup>乾隆五十三年（1788），因林爽文起义而致彰化难民避迁鹿港者不下十数万，福建巡抚徐嗣曾“以此时贼匪已平，谕令及早归庄，俟查明户口，将鹿仔港抚恤口粮，归入本庄散给”，“一面发银苫盖草寮，以资栖止。该民番等闻风陆续归庄，已有十之六七”；台湾、嘉义城内及凤山东港三处“飭照鹿仔港之例，招谕难民各自归庄，以待查赈，户口亦渐次安集”<sup>⑧</sup>。嘉庆十四年（1809）九月，台湾嘉义、彰化一带械斗，清政府“逐加安抚，陆续归庄，其无屋栖止之人，今春始行复业”<sup>⑨</sup>。嘉庆十六年冬澎湖风灾，杂粮收成歉薄，有1396名贫民渡台谋食，听闻清政府对留在澎湖的极贫、次贫名口进行赈济，于是纷纷具呈求赈，清政府给予这些返回澎湖的贫民小建一月口粮予以安抚。<sup>⑩</sup>

五是仓储。设仓贮谷是备荒之策，“缓戢救宁者，全在仓廩实”，“庶可以待缓急不时之需，此直省常平仓之设，所以为国家爱养斯民第一良法也”。有了仓储粮食，往往可以在灾荒猝发时，第一时间对灾民进行有效的抚恤。清代台湾每年所出粮食，除支放台澎兵米并运内地各项谷石外，尚属充裕，因此台湾府原先并未设立府仓，仅有官捐等谷2500余石寄贮台邑县仓。<sup>⑪</sup>而

① 参见《福建巡抚岑毓英奏片：赈济澎湖饥民》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第338页。

② 参见董丽娟：《清代台湾自然灾害与社会应对（1684—1895）》，暨南大学硕士学位论文，2015年，第99页。

③ 参见杨景仁：《筹济篇》，李文海、夏明方主编：《中国荒政全书》，第2辑第4卷，第17页。

④ 《兵部“为内阁抄出福水提兼台湾总兵哈当阿等奏”移会：奏报嘉、彰二县地震及现在筹办并地方宁贴情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第170页。

⑤ 参见《署闽浙总督魏元烺等奏折：台湾嘉义县地震委员前往查办情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第288页。

⑥ 许惜清：《清代台湾自然灾害与社会各界的反应》，福建师范大学硕士学位论文，2009年，第55页。

⑦ 《闽浙总督方维甸奏折：台湾被风被水兼有飞蝗请酌加抚恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第209—210页。

⑧ 《兵部“为内阁抄出福建巡抚徐奏”移会：台湾抚恤难民与地方情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第158页。

⑨ 《闽浙总督方维甸奏片：嘉义彰化等地贫民被抢查核抚恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第213页。

⑩ 参见《福建台湾镇总兵武隆阿等奏折：澎湖被灾贫民抚恤完竣》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第227页。

⑪ 参见《巡台御史舒辂奏折：添建台湾府仓》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第58—59页。

台湾、诸罗、凤山三县各有征收课粟，在县治、府治和营兵驻扎处所建有官仓收贮谷石，官建官修，各邑县仓所贮也尽足以备缓急。<sup>①</sup>但随着台湾人口的增加，尤其是“自开搬眷之例，生齿益繁，数倍畴昔，是出产有定而食费无穷，所以一遇歉收，民虞艰食”。乾隆六年（1741）九月二十六日，巡台御史舒辂等奏请添建台湾府仓：“请于府治建造仓廩，积贮谷十万石，以备青黄不接平糶之用。”并提出：“此项仓廩谷石应如何采买、建造并交盘报销、补垫折耗之处，统候部议，以便遵守。”<sup>②</sup>这说明，台湾府仓的运行管理纳入清政府仓储管理体制内，由户部研定运行机制，台湾遵循执行。澎湖“孤悬海中，山多田少，不产米谷”，乾隆十四年，闽浙总督喀尔吉善奏请从“台湾府属之诸罗县仓动拨潮谷二千石收贮澎湖，以资该岛民食”，但因澎湖风灾频繁，所贮2000石谷行将告罄，乾隆十六年五月十八日，喀尔吉善再次奏请“于诸罗县仓买补粵谷项下动拨二千石星飞运交澎仓收贮，量时平糶，以资接济，仍解价还府，冬成发买归款”<sup>③</sup>。设仓贮谷，尤其是台湾府仓的设立，使“粟类常充”，在清代台湾赈灾或青黄不接平糶中发挥了重要作用，“地方有赖而官无培累事，可永久矣”<sup>④</sup>。如道光十六年（1836）台湾秋歉，台湾县“于府仓拨谷一万石碾米设厂，照中米市价每石制钱四千二百余文，每升减钱十文，实余钱三十二文”<sup>⑤</sup>。

六是兴修水利。兴修水利是解决水旱灾害的一项治本措施。嘉庆十六年（1811）六月、九月噶玛兰两度风雨交作，浊水溪泛滥，冲毁农田。闽浙总督汪志伊奏请于“浊溪源头应筑立一坝，使清浊二溪各归故道，不致口并。又于下渡头高筑堤坝，庶水不致泛滥，俾七结一带地亩可以无虞水患”<sup>⑥</sup>。清政府颁谕：“所有该处应行建坝筑堤，恳请借项之处，并准其于余租项内借给番银三千圆，飭令赶紧兴修，以资捍卫。所借番银分作四年缴还归款。”<sup>⑦</sup>

#### 四 清政府赈济台湾的特殊政策与实施

台湾“远隔重洋，文移往返动需时日”<sup>⑧</sup>，加上“风汛靡定”<sup>⑨</sup>，且台湾“贫民株守一隅，

① 参见《闽浙总督满保等奏折：确查台湾凤山县八社仓谷难改归官》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第12页。

② 参见《巡台御史舒辂奏折：添建台湾府仓》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第58—59页。

③ 《闽浙总督喀尔吉善等奏折：筹办澎湖岛米粮情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第121页。

④ 《巡台御史舒辂奏折：添建台湾府仓》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第58—59页。

⑤ 《闽浙总督钟祥等奏片：台湾被灾酌动府仓平糶》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第284页。

⑥ 《闽浙总督汪志伊等奏折：查明台湾噶玛兰地方水灾情形并分别豁免缓征钱粮》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第237—238页。

⑦ 《上谕档：谕令蠲缓噶玛兰被水田园正供等项并准其借项筑坝》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第239页。

⑧ 《福建巡抚颜检奏折：淡水、噶玛兰二厅前被风雨业经酌借籽种等分别办理》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第257页。

⑨ 《闽浙总督那苏图等奏折：办理台湾旱灾赈恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第70页。

全赖耕凿谋生，较之内地四通八达可往各处谋食者情形不同”<sup>①</sup>，“若待奏报批示后始行，尽心料理已属无济矣”<sup>②</sup>，清政府准予“督抚一面题报情形，一面委员亲至被灾地方，酌量情形，先发仓廩，及时赈济”<sup>③</sup>。雍正十二年（1734）八月彰化暴雨伤禾，福州将军暂署总督印务阿尔赛、福建巡抚赵国麟“不敢不预为伤行查办”，“其有需用谷石，即于县仓动给，需用银两，先就府库酌拨”，“其动用银谷，俟册报到日，臣等酌于藩库存公银内伤拨归项另折”<sup>④</sup>。乾隆八年（1743）六月台湾、凤山、诸罗三县及台防二厅飓风狂雨，闽浙总督那苏图担心，“如俟勘报然后酌定抚恤，被灾户口恐致失所，随经飞饬该道府就近酌量情形动支存公银两，一面核实散给，一面详报在案”<sup>⑤</sup>。八月台湾旱灾，那苏图“先经饬行布政司将应行分别极贫、次贫，按照成灾分数抚恤加赈月分及应动仓粮款项、截留拨运内地粟谷预备余借一切事宜详加定议，饬行该处道府切实查明，一面赈恤，一面详报”<sup>⑥</sup>。乾隆五十五年六月澎湖风灾，闽浙总督伍拉纳“飞饬藩司提银三千两，派委署南胜同知曾中立管带起程，配渡前往，并饬台湾府杨廷理亲赴澎湖，会同该厅协加意抚恤”，并奏请“容俟抚恤事竣，核实另奏”<sup>⑦</sup>。道光元年（1821）六月淡水厅风灾，清政府谕令福建巡抚颜检“即饬知台湾道就近妥速经理，勿稍稽迟，致任穷黎失所，一面据实奏闻可也，将此谕令知之”<sup>⑧</sup>。此外，由于“台湾海外地方时有台飓风潮”，如果“田禾无损”，清政府还允许当地官员“酌行赈恤完结不用题报”，只需于赈灾之后“合将实在情形，具折奏闻”<sup>⑨</sup>。

清政府赈济台湾的经费主要来源于国库存银、饷银、关税、地方存留、养廉银、捐输、捐纳银等。康熙六十年（1721）八月台湾飓风，其散给银两在闽省库贮银内动给。<sup>⑩</sup> 雍正七年（1729）闰七月二十六日台湾、诸罗等县飓风，赈恤银两由署福建总督吏部左侍郎史貽直捐出的1000两养廉银和600余两台湾存公银拨支。<sup>⑪</sup> 雍正十三年十二月台湾、诸罗二县地震，动支台湾

① 《闽浙总督那苏图奏折：台湾秋后缺雨及现在办理情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第67页。

② 《福建总督郝玉麟奏折：福建内地建宁等府县大雨溪涨，台湾被风，分别赈恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第36页。

③ 《户部题本：核准闽抚奏报台、凤二县乾隆十二年晚禾旱灾，按成灾分数，将被灾田园官庄应征米石、租银造册请免》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第100页。

④ 《福州将军暂署总督印务阿尔赛、福建巡抚赵国麟奏折：彰化县风雨伤禾先行勘赈》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第24页。

⑤ 《闽浙总督那苏图等奏折：漳泉及台湾等属被水及抚恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第65页。

⑥ 《闽浙总督那苏图等奏折：办理台湾旱灾赈恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第70页。

⑦ 《闽浙总督伍拉纳奏折：澎湖一隅被风受损提取库项委员勘办》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第166页。

⑧ 《上谕档：寄谕福建巡抚颜检奏折令饬淡水等道府确查被风雨受损情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第256页。

⑨ 《闽浙总督满保等奏折：漳州府大雨不致成灾及台湾被飓风情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第11页。

⑩ 参见《台湾事件残档》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第5页。

⑪ 参见《署福建总督吏部左侍郎史貽直奏折：台澎被风及捐银赈恤并动项饬修营房》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第18页。

府库银1300两加赈。<sup>①</sup>嘉庆十四年(1809),台湾因风雨、蝗虫和械斗抢夺成灾,从司库地丁正款内动拨银10万两赈济。<sup>②</sup>动用闽省库银赈济台湾是遵循闽台合治的行政管理体制,但因闽台隔海,需乘船抵达,若风帆不顺,容易延误赈济。为能更及时地赈济台湾,道光十四年(1834),清政府批准从闽省收捐监生归补封贮银内,拨银10万两解存台湾道库,以资缓急。此后,陆续从该库中拨银用于台湾械斗、自然灾害的赈济。由于“台郡孤悬海外,民情浮动,且近年来地震械斗以及风水之灾,层见迭出,必须库贮充盈,方可有备无患”,道光二十六年,清政府根据闽浙总督刘韵珂、署福建巡抚徐继畲的奏请,“续拨十万两,准其即在捐监归补封贮银两内如数动拨,解台贮备,与前次归补实贮银两,一并责成台湾道专款加谨封贮,不得与府库纠缠,致滋弊混”。同时明确了动用这笔专款的条件是,“如遇重大紧要事件,著该道一面酌拨,一面自行具奏,并报明督抚、藩司存案,事竣分别归补”,而对于“寻常事件,及垫放官兵俸饷等项,照旧由台湾府自行筹拨,不准擅动”<sup>③</sup>。此外,清政府还规定了对这笔专款要严加核实盘查:“遇有新旧交代,责令后任盘查结报,造册通详咨部,倘有挪移短缺,据实参追。如遇将军、督抚、提督渡台巡阅,照督抚年终盘查司道库款例,核实盘查,于奏报巡阅事竣折内,声明有无短亏,分别究办。”<sup>④</sup>由上可见,这笔款项不同于台湾府库银,乃是清政府专为赈济台湾“地震械斗以及风水之灾”等重大紧要事件而设,必须专款专用,从而保证灾荒猝发时能够及时对台湾进行赈济,提高赈灾的效率和成效。如咸丰元年(1851)三月澎湖风雨灾,“溯查嘉庆十六年及道光十一年成案”,即“于道库备贮项下提银二千两,添买薯丝”“并拨银三千两”进行赈济。<sup>⑤</sup>

清代台湾米谷曾多次拨运内地,特别是运往福建,谓之台运。但当台湾发生灾荒时,清政府也会颁谕暂停台运,以便用于当地赈灾。乾隆八年(1743)台湾各县秋旱,米粮减少,清政府谕令暂停拨运历年应拨运内地各府补仓谷石,“以为赈恤动拨及明岁青黄不接杂借之需”<sup>⑥</sup>。乾隆十九年九月台湾风灾,闽浙总督喀尔吉善“檄飭将横洋船只向系每船带运余米六十石之数暂行酌减,其拨运内地补仓谷石亦暂停运,使台地官民积贮稍留余蓄,庶几有备无患,俟明岁早收后酌看情形再行照例办理”<sup>⑦</sup>。十一月初三日,清政府颁谕:“至应行拨运内地补仓米谷并著暂停起运,留备赈恤之用。”<sup>⑧</sup>台湾商船常年带运余米济漳、泉的余米每年不下20万石,北路社船

① 参见《福建布政使张廷枚奏折:闽省上年晚稻收成分数及粮价》,尹全海等整理:《中央政府赈济台湾文献·清代卷》,第30页。

② 参见《福建巡抚张师诚奏折:拨解台湾抚恤银两》,尹全海等整理:《中央政府赈济台湾文献·清代卷》,第211页。

③ 《闽浙总督刘韵珂、署福建巡抚徐继畲奏:循例动拨解台备用银两折》,尹全海等整理:《中央政府赈济台湾文献·清代卷》,第304页。

④ 《闽浙总督刘韵珂、署福建巡抚徐继畲奏:循例动拨解台备用银两折》,尹全海等整理:《中央政府赈济台湾文献·清代卷》,第304—305页。

⑤ 参见《台湾镇总兵官吕恒安等奏折:澎湖地方被风成灾,循例动项抚恤并委员前往查办》,尹全海等整理:《中央政府赈济台湾文献·清代卷》,第314页。

⑥ 《闽浙总督那苏图奏折:办理台湾旱灾赈恤》,尹全海等整理:《中央政府赈济台湾文献·清代卷》,第71页。

⑦ 《闽浙总督喀尔吉善等奏折:台湾风灾赈恤情形》,尹全海等整理:《中央政府赈济台湾文献·清代卷》,第126页。

⑧ 《上谕档:谕令台湾遭风查明被災户口本年地丁钱粮分别蠲缓》,尹全海等整理:《中央政府赈济台湾文献·清代卷》,第129页。

10只往来贸易，准带谷石回厦余卖，每年也有数万石，这些均“出之台民余粟者”，而台湾征收供粟每年运赴内地支给各营兵眷谷8万余石“则出之台郡官仓者”。闽浙总督喀尔吉善“急筹备济台湾之策”，于十二月初十奏请“将应运官谷概停拨运，商船余米酌减其半，社船禁止往来”，希望借此能够使“台属官民积粟悉留储以资接济，是不必转运而官民皆有储备矣”，乾隆皇帝对此表示“稍慰”<sup>①</sup>。嘉庆二年（1797）八月台湾大风，闽浙总督魁伦奏报：“台湾本年正届轮蠲供粟，惟查尚有应运内地兵米眷谷共三万四千余石，现亦先饬截留即作为赈余之用（朱批：想得好），所有内地兵米眷米谷石即由该厅县仓动给，俟台湾明岁春收之后另行补运归款。其本年内地买补仓谷案内，臣等原奏请于台属买谷八万五千余石，今应请一并停买（朱批：是极），俾该地无食贵之虞似更有裨。”<sup>②</sup>十月十七日清政府颁谕：“向来福、兴、漳、泉四府夙藉台米接济，今台湾既被风灾，目下仅堪自给，明岁春收后或米谷充盈，可以运售内地，固属甚善，倘无余米可运，不可勉强。”<sup>③</sup>台米暂停拨运内地，起到了充盈台湾当地赈济米谷的作用，有效地缓解了台湾因灾缺米和米价腾贵的问题。

从清政府对台湾赈济的文书和皇帝的朱批中可以看出，清政府对台湾常加意抚恤或加恩。比如，乾隆元年，乾隆皇帝在上年诸罗地震的奏折上朱批：“台湾被災民人深可悯恻，可加意抚绥，从优赈恤，务令得所。其倾倒房屋，即动用公费速为整理，毋草草塞责。”<sup>④</sup>乾隆三年（1739）七八月台湾、凤山二县旱灾，乾隆皇帝朱批：“台地远处海外，赈恤之事更宜周详，不可以素称产米之区而稍有所忽也。”<sup>⑤</sup>乾隆十三年七月台湾旱灾，乾隆皇帝朱批：“一切赈恤事宜，督率地方官善为之。台湾不比内地，更宜加之意也。”<sup>⑥</sup>乾隆十九年八九月台湾风灾，乾隆皇帝朱批：“台湾系海外之区，一切赈恤抚绥应加意调剂。”<sup>⑦</sup>乾隆五十七年六月二十二日全台地震，清政府颁谕：“台湾地方远隔重洋，居民猝遭地震，倒坏房屋，压毙人口，殊堪悯恻，所有该提督等具奏按数给银抚恤之处，俱着加恩加倍给予，以示体恤。”<sup>⑧</sup>清政府除在赈济常例上加倍恩抚台湾外，还针对台湾独有的社情给予专有的赈济政策。比如，雍正年间，为加强汛防，台湾各协营将备千把按月轮流带日兵进行巡查，游巡日兵需自行捐雇车运。清政府“将此项息银（即“营运生息银两递年应留十分之二以备赏给”——笔者注）酌量每年余剩之多寡，计其往返之程途，赏给游巡日兵，以为雇募车辆之费”，并且“嗣后凡遇兵丁久病革退，即将余剩生

① 《闽浙总督喀尔吉善奏折：台湾因灾米贵拨运仓谷平余》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第131—133页。

② 《闽浙总督魁伦等奏折：台湾所属被风委员查勘赈恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第192页。

③ 《上谕档：寄谕闽浙总督魁伦等台湾猝被飓风著查明奏办》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第194页。

④ 《浙闽总督郝玉麟等奏折：台湾诸罗县地震差员赈恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第28页。

⑤ 《闽浙总督郝玉麟等奏折：台湾、台风二县被旱，办理赈恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第39页。

⑥ 《巡视台湾监察御史伊灵阿等奏折：台湾乾隆十三年七月中旬粮价并台、凤、彰秋旱偏灾情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第107页。

⑦ 《闽浙总督喀尔吉善等奏折：台湾风灾赈恤情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第127页。

⑧ 《兵部“为内阁抄出福水提兼台湾总兵哈当阿等奏”移会：奏报嘉、彰二县地震及现在筹办并地方宁贴情形》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第171页。

息银两酌量原营之远近赏给，以资盘费，统于岁底将赏给过银两数目备造清册，谕送督抚提臣查核奏销”<sup>①</sup>。又如，台湾凤山八社番妇随男番终年捕鹿、耕种供赋，循旧额每年需纳谷 3688 石，十分辛苦。闽浙总督觉罗满保“将南路八社番妇纳粮之苦据实密陈”，恳请“特颁恩旨将八社番妇纳粮之处准予豁免”，并提出补救措施，“其所免之谷三千六百余石系属年额正赋，不便缺少。查有各番鹿场地土，或租与民人，或被豪强侵占耕种”，由“承垦之人纳谷陞科，以补此额，则正赋无亏”。雍正皇帝朱批：“此等正尔等封疆大臣之所应陈奏者，朕岂与尔等争此小誉乎？”<sup>②</sup>

由于“台地四面风涛，往往灾异不测；省城远隔重洋，声息难通，迥非内地海疆各郡邑可比，万一地方有事，存款不敷，一时无从接济，不能不兼藉民力”，清政府鼓励台湾绅民捐资助赈，并于“事竣优加奖励”<sup>③</sup>。咸丰元年（1851）二月初八，台湾镇总兵吕恒安奏请对上年捐资助赈淡水等厅水灾、彰化等县地震的台湾绅民，参照现行常例和豫工二卯事例从优给奖。七月十五日，清政府颁谕：“台湾远隔重洋，与内地情形不同，自应量加优叙，以昭激劝。”<sup>④</sup>清政府深谙“海外民情，知恩尤甚于畏法，罚宜严，而赏宜宽。抚驭之方，未可尽拘定格”之道，对捐资助赈的台湾绅民从优奖叙，这就使台湾绅民即便“非尽殷实有余”，但能“观感奋兴，急公好义”，在灾赈中“踊跃输将，易于集事”，达到“为将来缓急可恃之地”的目的。正如吕恒安所言，台湾“地方安辑，不至劳师糜饷，实得力于官民一心。信而后劳，岩疆安危所系”<sup>⑤</sup>。

## 结 语

综上所述，清政府对台湾的赈济，是在中央统一的赈济制度框架下，由中央政府主导统管、地方政府组织实施，形成以皇帝、户部和福建督抚、台湾地方官吏等构成的官方施赈主体，通过皇帝谕旨、户部题本（副奏）、福建督抚等地方官员奏折等官方文书来商议、推动、实现对受灾台湾民众的赈济。它遵循清朝律例，以国库存银、饷银、关税、地方存留等官银为赈济经费的主要来源，采取与内地相仿的赈济程序和措施，尤其是与内地互济粮食、享有与内地一体的豁免政策，并援引内地赈济成案或旧例等，都体现了清政府对台湾的有效管辖与治理，彰显了台湾与大陆密不可分的法缘相循的关系，以无可辩驳的史实论证了清代台湾与大陆统一于一个中央政府的历史事实。

（作者单位：中共福建省委党史研究和地方志编纂办公室）

本文责编：程方勇

① 《福建台湾总兵苏明良奏折：台湾游巡目兵穷苦，请将余利息银赏恤》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第 23 页。

② 《闽浙总督满保奏折：请豁免台湾八社番妇粮谷》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第 14 页。

③ 《台湾镇总兵吕恒安等奏折：台湾绅民捐资助赈请原案从优奖叙》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第 312 页。

④ 《上谕档：谕令台湾淡水等厅县绅民捐资助赈从优议叙》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第 316 页。

⑤ 参见《台湾镇总兵吕恒安等奏折：台湾绅民捐资助赈请原案从优奖叙》，尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，第 312—313 页。