

康雍乾时期主要移民地区的家眷移入政策比较 ——兼驳清政府对台治理特殊化与消极化观点

◎方圣华

摘要: 康雍乾时期,面对着大规模人口流动,清廷因地制宜采取了不同移民政策,通过对台湾、四川、东北、海南及东南亚等主要移民地区的家眷移入政策进行比较,可以发现清政府对台治理并不存在特殊化现象。同时,清廷对台湾极其重视,不曾消极对待,但是由于朝廷高层对台情并不了解,导致政策与实际相脱节,从而产生了消极治理错觉。

关键词: 台湾; 移民; 携眷搬眷; 家眷

中图分类号: B929 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-3562 (2017) 02-0040-05

从清初禁止移民眷属入台这个角度出发,多有研究者认为清廷对台特殊化对待,对其治理抱持消极态度。^①由于康雍乾时期的台湾是移民社会,基于客观性考量,仅将此时期的主要移民地区的家眷移入政策进行比较。此一时期移民主要进入地区为四川、东北、海南、台湾及东南亚等地,故而清廷针对性的颁布了一系列移民政策。这些政策虽并非一成不变,但总体上可以看出其所呈现的趋势,因此能够就各移入地区的民众家眷政策作一简单梳理与总结。

一、主要移民地区的家眷移入政策

台湾孤悬海外,清政府为加强对其管辖,可谓煞费苦心,这在眷属入台问题上有着鲜明体现。虽具体年限已不可考,但在康熙四十八年

(1709)清廷就已禁止民众家眷入台是毫无疑问的。雍正十年(1732)首次有限制性地开放眷属入台。但由于开放程度并不能满足民众渡台需求而产生了一些弊病,乾隆五年(1740)就以此为由禁止家眷入台。此次禁令使得民间私渡不绝如缕,在私渡过程中又产生种种惨剧,这引起朝廷的关注,故于乾隆十一年(1746)再次开放家眷入台。只是好景不长,乾隆十二年(1747),闽浙总督喀尔吉善奏请“请自本年五月为始,定限一年,在台民人迎取家眷及亲属欲往就养者,确实查给照过台,仍饬内外汛口员弁详察;逾限,不准给照。”^{[1]P833}因此自乾隆十三年(1748)六月开始又不准家眷入台。此次的停止给照,乃背乎民心之举,引起民众及地方官员的强烈不满,福

收稿日期: 2017-02-09

作者简介: 方圣华,男,两岸关系和平发展协同创新中心、厦门大学台湾研究院博士研究生。福建 厦门, 361005。

建巡抚吴士功就一直为重开家眷入台而积极上疏，但朝廷高层始终错误地认为开放入台会使台地聚集匪类，故对吴士功的建议大打折扣，允许家眷入台时间仅为一年，即起自乾隆二十五年五月二十六日终至二十六年五月二十五日。到期后，即“飭行内外各地方官，将限满停止缘由，遍行晓示，毋再滥行给照。”^{[2]P241}此后，由于林爽文起义给予乾隆极大震动，促使其慎重考虑以往对台政策，加之亲履台地的福康安在了解台情后建议开放家眷入台，故于乾隆五十三年（1788）再次开放入台，之后该政策再无反复。

四川素有“天府之国”的美誉，但因为明清之际农民起义影响，境内人口急剧下降，经济遭受严重破坏。为尽快恢复经济，清政府采取了一系列政策，其中即包括湖广填四川。为鼓励民众入川，清政府实行宽松的赋税政策、为移民提供路费、给予移民牛种口粮、以招民授职的方法促使官员招抚移民等，此外更是允许民众携眷入川，承认其户籍，并依据授田。康熙十年（1671）即规定“各省贫民携带妻子入蜀开垦者，准其入籍”。^[3]雍正六年（1728）户部下令“入川人民众多，酌量安插，以一夫一妇为一户，给水田三十亩或旱地五十亩。如有兄弟子侄之成丁者，每丁增给水田十五亩或旱地二十五亩；若一户内老小丁多，不敷养赡者，临时酌增，俱给以照票令其管业”。^{[4]P1055}乾隆三十二年（1767）四川总督阿尔泰奏请禁止民众移入四川，而乾隆批复道“此等无业贫民，转徙往来，不过以川省地广粮多，为自求口食之计。使该省果无余田可耕，难以自赡，势将不禁而自止。若该处粮价平减，力作有资，则生计所趋，又岂能概行阻绝？……倘此等民人，入川或有滋事为匪，致为乡里之害，即按罪严惩，以儆其余，亦督抚等分所应办，又何事鳃鳃过虑？”^{[5]P11124}由此可以看出，清政府对家眷入川是持积极态度并加以鼓励。

东北作为龙兴之地，一直都是满族禁裔不许汉人染指，因此早在顺治六年（1649）就有了“汉人不许带出口外”的禁令。后在开垦辽东、巩固东北、抗击沙俄等多种因素的作用下，清廷对禁令有所放宽，顺治十年（1653）颁布《辽东招民开垦令》，准许汉人入关开荒，携眷亦不禁

止。康熙七年（1668）废除《辽东招民开垦令》，并开始修筑柳条边，东北封禁的苗头再次出现。直到乾隆初年的数十年间，清政府采取的封禁政策，在地域上有边内、边外的区别；边内又有陵寝、牧场、围场与其它地区的区别，可以称为限制区内的局部封禁。^{[6]P164}这时段内对于移民既不吸引也不禁止，而是放任自流，但“其携眷者，概不放行”。乾隆五年（1740）后明文规定“山海关出入之人，必宜严禁……嗣后凡携眷移居者，无论远近，仍照旧例不准放出”。^{[7]P1744}自此之后，清政府对东北进入了严禁时期。因此从总体看，清政府在家眷移入东北问题上或是禁或准，以禁为主。

施琅收复台湾后，清政府于康熙二十三年（1684）重开海禁，因此有大批闽粤民众出海贸易甚至前往东南亚国家谋生定居。虽然法令明文规定仅允许民众出海贸易、捕鱼，不许在他国定居，但奈何民众一旦出海朝廷即鞭长莫及，因此对这些移民，政府也缺乏行之有效的监管措施。至康熙五十六年（1717），清政府又重禁南洋，禁止百姓出海前往南洋贸易，至于民众移民东南亚更遑论之了。在禁止民众出海的同时，政府还采取措施限制乃至禁止已定居东南亚的移民回归原籍。雍正时就曾规定“其从前逗留外洋之人，不准回籍”。雍正五年（1727），重开南洋海禁，虽在贸易管制上有所松动，但依然禁止民众出国。此后，清政府在限制民众出国前往东南亚方面制定了种种禁令，形成完备体系。因此，既然禁止民众出国移民东南亚，那严禁家眷移出就自然是题中之义了。

台湾和海南两岛面积相差不大，都地处要津，但清政府对二者所采用的政策却不尽相同，在家眷移入问题上亦是如此。由于海南距雷州半岛甚近，水程半日可达，易于为朝廷管控；海南岛内虽有生性蛮悍不服教化的生黎存在，但同台湾生番不同，生黎并不下山为民害；海南早在秦汉时期就已经得到开发，与中央王朝常相往来，在历史上鲜有与中央为敌情形存在；海南虽也孤悬海外，但外力干涉少，对沿海安全威胁不大等因素存在，^{[8]P221-222}故而清政府对海南的治理与台湾相比就显得十分宽松。在移民问题上，清政府

对移入海南的民众并无过多限制，移入海南的除汉族之外还有少部分回族、苗族等；从职业上分，除农民之外还有从征兵勇，闽广亡命之徒……明末遗民等。^{[9]P77}同时，政府还积极鼓励民众移入海南，乾隆十八年（1753）颁布《敕开垦琼州荒地》，引发大批民众携家带口移民海南，使得海南人口成倍增长。总之，清政府对家眷入琼是持肯定态度的。

二、对台治理并非特殊化

从政策整体趋势角度考察，清廷针对民众家眷移入问题所采取的措施大体可分为三类：1. 允许家眷移入，如四川、海南；2. 禁止家眷移入，如东南亚；3. 或禁或准，以禁为主，如东北、台湾。可见，相对于其他地区，清政府的家眷入台政策并不能称为特殊化。

同台湾类似，清政府对东北的家眷移入政策存在着反复性，民众能否携眷、搬眷，朝廷态度前后不一。由顺治六年的“汉人不许带出口外”，到顺治十年准许汉人入关开荒，携眷亦不禁止，再到康熙年间的“其携眷者，概不放行”，直到乾隆五年重申“山海关出入之人，必宜严禁，今后凡携眷移居关外之人，无论远近，不准放出”。该政策由开始到定型，历经数次修改，花费91年时间，其中近80年禁止家眷移入。这演化历程与家眷入台政策何其相似，家眷入台政策从出台到定型，前后历经多次修改，花费百余年时间，其中禁止家眷入台占据了至少68年。

通过对移民入川政策分析可知，清政府虽然允许移民携眷、搬眷，但地方官员要求禁止携眷、搬眷乃至移民入川的呼声却也时有耳闻。如乾隆二十五年（1760）贵州巡抚周人骥奏请设法限制各省人民入川，乾隆三十二年（1767）四川总督阿尔泰又奏禁止各省人民入川。^{[10]P89}既然要禁止各省人民入川，那禁止家眷移入也定是自然的了。这也与部分福建、广东地方官员屡次上疏请求禁止家眷入台相类似。

自康熙二十三年（1684）重开海禁后，清廷的海禁政策屡有更改，但不变的是自始至终都严禁民众出国前往他邦定居，至于携眷、搬眷出国更是不许。民众若想前往东南亚贸易或出海捕鱼，必须得符合各项规定以及接受各种查核，至

于想前往他国谋生定居那就只能采用偷渡方式；久居外邦欲回归原籍者，或会被拒或会被监控乃至遭处决；定居外邦不欲返回者，清廷则会通过定居地政府将民众引渡回来并加以处治，这些都与渡海來台民众的境遇相类似。当政府允许家眷入台时，欲渡海來台的家眷必须领照，并向官府报备原籍、家庭关系、邻里保结、船户证明、查验箕斗、说明前往台湾何处与何人接应、在台亲属收入情况等，只有各项都符合规定方才允许家眷入台。当政府禁止家眷入台时，民众就只能私渡。待民众进入台湾后，也可能被政府以枉法、无赖之徒、游民等理由遣送回原籍。

总之，家眷入台政策与其他地区的政策有众多相似之处，并不能认定清政府对家眷入台有特殊化的对待。至于将清政府的家眷入台政策定义为消极化治理则似乎言之有据，因为自康熙二十二年（1683）至乾隆五十三年（1788）最终开放家眷入台的105年间，至少有68年是禁止家眷入台的；若与同为版图内的四川、海南相比，说家眷入台政策是消极治理更似合理。只是此观点忽视了清政府对台湾的定位和认知。

三、对台治理并非消极化

康熙乾隆三帝对台湾都极为重视，对台治理也没有消极对待。康熙在统一台湾后即谓“台湾弃取，所关甚大”。^{[11]P1519}雍正也曾强调“台湾是要紧地方”。^{[12]P836}当高其倬调任福建总督时，雍正特地嘱咐“台湾地方紧要”，“尔到闽省加意料理，务使可以放心方为妥协”，后再次强调“闽省未要于理台之事者”。^{[13]P472}乾隆曾对巡台御史钱琦言“台郡远隔重洋，最关紧要，务须实心经理”。^{[14]P171}三帝对台湾如此重视，是基于他们对台湾都有着同样的定位。

施琅复台之初，朝堂上曾有台湾弃留之争。之所以最后还是将台湾纳入版图，是因为其在国防上的重要地位。施琅上疏康熙力劝留台，其出发点就在于“台湾地方，北连吴会，南接粤峤，延袤数千里，山川峻峭，港口迂回，乃江、浙、闽、粤四省之左护”，“台湾一地，虽属多岛，实关四省之要害”，“弃为荒陬，复置度外……则该地之深山穷谷，窜伏潜匿者，实繁有徒，和同土番，从而啸聚，假以内地之逃军闪民，急则走

险，纠党为崇，造船制器，剽掠滨海；此所谓藉寇兵而赍盗粮，固昭然较著者”。^{[15]P59-63}而且，台湾因其地理位置还引来外来势力觊觎，“此地原为红毛驻处，无时不在涎贪，亦必乘隙以图。一为红毛所有，则彼性狡黠，所到之处，善能蛊惑人心。重以夹板船只，精壮坚大，从来乃海外所不敌”。^{[15]P60-61}因此，施琅认为“弃之必酿成大祸，留之诚永固边圉”。^{[15]P62}显而易见，清领台之初只是将台湾定位于国防要地，并未计划对台进行经济开发。

进入雍正朝，台湾是国防要地的看法仍未改变，且因为朱一贵起义使得雍正维护台地稳定以免台湾成为乱源之地的神经始终紧绷。“朕意生聚日蕃，垦田渐广，年岁久远之后，其利与害亦不可不熟计深筹也。”^{[16]P144}在稳定压倒一切的前提下，台湾的经济开发并未给予足够重视。

乾隆在位期间曾多次阐述对台湾的看法。乾隆七年（1742）曾言“台湾地隔重洋，一方孤寄，实为数省藩篱，最为紧要。”^{[17]P2701}乾隆九年（1744），臣下奏称“台郡为五省藩篱重地，所当防维者，不在生熟各番，专在各处游惰之辈”，^{[18]P3284}对此，乾隆深表赞同，并言“台湾孤悬海外，聚处其地者多无籍之徒。惟宜静镇弹压，息事宁人，不应听奸徒之浮言，图目前之微利，遽议召垦，或致将来别生事端，甚有关系。”^{[18]P3284}可见，乾隆依然将台湾定位于国防要地，维护稳定防患台乱乃是对台工作之重点，经济开发属于次要之地位。

显然，康雍乾首先将台湾定位于国防要地，只有在确保安定的前提下才能谈开发和建设。再加之，清政府对台湾错误认知，使得家眷入台政策与四川、海南两地政策绝然不同。

清廷认为台湾孤悬海外难以掌控，容易成为乱源之地。台湾和海南虽然都是海岛，但与海南不同，明郑集团以台湾为基地与清廷对抗 20 余年，使得清廷一开始就将台湾作为乱源之地，认为奸宄枉作之徒易集聚于此。领台之初，就有官员认为“今幸克取台湾矣，若弃而不守，势必仍作贼巢，旷日持久之后，万一蔓延再如郑贼者，不又大费天心乎？”^{[19]P301}此后，直至雍正、乾隆年间，清廷依然持有类似看法。雍正二年

（1724），觉罗满保上奏称“台湾远在海表，山深林密，最易藏奸，稽查不严，必致滋事……况数月之内来台者几及二千人，若一年计之，奚啻盈万，将何底止，实貽海外无穷之害。”^{[20]P464-465}乾隆九年（1744），吏部尚书讷亲覆奏称“台湾为海外岩疆，依山环水，最易藏奸”。^{[21]P235}乾隆十二年（1747），闽浙总督喀尔吉善奏称“台湾地狭民稠，奸伪百出”。^{[1]P833}正是基于如此观感，清廷为避免台湾再次成为反清基地，故对来台民众予以查核、限制，对在台民众予以严格管控。在清廷看来，让民众有所忌惮不敢胡作非为的良策之一就是禁止家眷入台，因为家眷留在原籍可以作为人质，一旦在台民众“有变，父母妻子先为戮矣，岂有他哉”。^{[21]P104}

清廷认为台湾面积狭小，不能养活过多人口，故必须对入台人数进行限制。康熙五十年（1711）前后，台地官员多次怀疑台地能否供养过多移民“台郡当初辟之区，地广人稀，菽粟有余，原称产米之地。自数十年以来，土著之生齿既繁，闽、广之梯航日众，综稽簿籍，每岁以十数万计，一郡三邑，出产几何？即以岁收丰盈，仅足以供本地兵民日食。”^{[22]P7}周元文称：“窃照台郡乃海外荒区，地瘠民贫。当初辟之时，人民稀少，地利有余；又值雨水充足，连年大有。故闽、广沿海各郡之民，无产业家室者，具冒险而来。以致人民聚集日众……夫以此弹丸之地，所出地利有几，岂能供此往来无尽之人？匮乏之虞，将恐不免。”^{[23]P325}雍正十一年（1733）福建总督郝玉麟上疏，称“再查现在许搬眷口，此时虽计止十余万人，日久生齿必繁，食指倍增……今台地人民既增，将来台粟必难充足。”^{[24]P147}乾隆十二年（1747），喀尔吉善奏称：“准许其携眷过台，特人数益繁，更增若辈泉流之势，将来无土可耕，渐次悉成莠民，殊与地方不便。”^{[25]P319-320}总之，清廷上下普遍认为台湾作为弹丸之地，不足以供养过多人口，为避免台湾人满为患，威胁台地安定，必须限制移民进入台湾。禁止家眷入台，一来可以减少移民数量，二来可以减缓台湾人口的自然增殖，这在清廷眼中是不可废弃的良方。但实际上，台湾的开发潜力远超时人估计，虽然乾隆五十三年（1788）清廷

已开放了家眷入台，但直至同光年间，台湾依然有大片土地有待开垦。光绪元年（1875），沈葆楨上《台地后山请开旧禁折》称“台湾地广人稀，山前一带虽经番息百有余年，人口尚未充牣”。^{[26]P14} 光绪三年（1877），台湾巡抚丁日昌在修定的“抚垦规则”中提出“前后山各处旷土正多，应即举设招垦局”。^{[27]P8}

显然，清廷对台湾存在着错误认知，对台湾实情缺乏了解，认为它是“乱源之地”，易集聚奸宄枉作之徒；又认为它面积狭小不能养活过多人口。在这种错误认知的作用下，加之清廷对台湾极为重视，将其看作国防要地，为维护台地稳定，因此限制移民来台，禁止家眷进入也就顺理成章。可见，禁止家眷入台并非清廷消极治理之结果，反而是其重视之表现。只是，这种重视是建立在清政府误判台情的基础之上，故不能实现动机与效果的完美统一。后经过历史实践的检验，如性别比例失衡、私渡盛行、游民滋生、农民起义等问题，清廷终于意识到禁止家眷入台的错误，并加以修改。

注释：

- ①详情参见张焘《清代初期治台政策的检讨》，《台湾文献》21卷第1期，1974年。郭廷以《台湾史事概说》，台北：正中书局，1975年。庄吉发《清初闽粤人口压迫与偷渡台湾》，《清史论集》（四），台北：文史哲出版社，2000年。庄吉发《清初人口流动与乾隆年间（1736-1795）禁止偷渡台湾政策的探讨》，《清史论集》（六），台北：文史哲出版社，2000年。

参考文献：

- [1] 清耆献类征选编·中[M].南投：台湾省文献委员会，1994.
- [2] 台案汇录丙集[M].台北：台湾银行，1963.
- [3] 曾秀翹修 杨德坤纂. 奉节县志卷9[M].台北：台湾学生书局，1971.
- [4] 大清世宗宪（雍正）皇帝实录（二）[M].台北：新文丰出版公司，1978.
- [5] 大清高宗纯（乾隆）皇帝实录（一五）[M].台北：新文丰出版公司，1978.

- [6] 杨余练. 清代东北史[M].沈阳：辽宁教育出版社，1991.
- [7] 大清高宗纯（乾隆）皇帝实录（三）[M].台北：新文丰出版公司，1978.
- [8] 曹永和、黄富三. 台湾史论丛第一辑[M].台北：众文书局，1980.
- [9] 何瑜. 清代台湾与海南经济开发的比较研究[J].学术研究，1988（2）.
- [10] 刘正刚. 清前期四川和台湾移民政策之比较[J].四川大学学报，1996（1）.
- [11] 大清圣祖仁（康熙）皇帝实录（三）[M].台北：新文丰出版公司，1978.
- [12] 雍正朝汉文朱批奏折汇编第5册[M].南京：江苏古籍出版社，1989.
- [13] 宫中档雍正朝奏折第8辑[M].台北：“国立”故宫博物院，1979.
- [14] 张本政. 清实录台湾资料专辑[M].福州：福建人民出版社，1993.
- [15] 施琅. 靖海纪事[M].台北：台湾银行，1958.
- [16] 雍正朱批奏折选辑[M].台北：台湾大通书局，1984.
- [17] 大清高宗纯（乾隆）皇帝实录（四）[M].台北：新文丰出版公司，1978.
- [18] 大清高宗纯（乾隆）皇帝实录（五）[M].台北：新文丰出版公司，1978.
- [19] 康熙统一台湾档案史料选辑[M].福州：福建人民出版社，1983.
- [20] 雍正朝汉文朱批奏折汇编第3册[M].南京：江苏古籍出版社，1991.
- [21] 姚莹. 东槎纪略[M].台北：台湾大通书局，1984.
- [22] 闽粤移民与台湾社会历史发展研究[M].厦门：厦门大学出版社，2011.
- [23] 周元文. 重修台湾府志[M].台北：台湾大通书局，1984.
- [24] 明清官藏台湾档案汇编第11册[M].北京：九州出版社，2009.
- [25] 明清台湾档案汇编第2辑第19册[M].台北：远流出版事业股份有限公司，2006.
- [26] 吴元炳辑. 沈文肃公政书[M].台北：文海出版社，1967.
- [27] 台湾私法物权编[M].台北：台湾银行，1963.

责任编辑：徐映奇