

晚清治臺政策——同治十三年至光緒二十一年

張世賢撰

國立政治大學政治研究所博士論文

指導教授：

黃季陸先生  
楊雲萍先生  
江炳倫先生

# 晚清治臺政策

同治十三年至光緒二十一年

研究生：張世賢 撰

中華民國六十五年十一月

晚清治臺政策

（同治十三年至光緒二十一年）

一八七四  
一  
一八九五

敬獻給

爲臺灣史研究默默耕耘的人

## 論文提要

本論文都二十萬言，分六章十四節，旨在探討清同治十三年（西元一八七四年）至光緒二十一年（西元一八九五年），凡二十一年間，清朝統治臺灣之政策。

同治十三年日兵侵臺，悍稱番地不隸中國版圖，屯踞琅嶠數月，清廷深感事態嚴重，外侮日亟，始積極力圖確保臺灣，鞏固海防；然至中日甲午戰役，清廷戰敗，被迫割臺，結束在臺灣之經營。本文嘗試以政策分析架構（Framework of Policy Analysis），探討此期間清朝治臺政策的環境、目標、內容、執行、及評價，其大略如下：

第一章導論。敘述本論文研究之主旨、範圍、方法、及資料。

第二章政策的環境。分三節敘之，第一節國際環境：臺灣孤懸海外，居海道要衝，海運大興後，列強挾其船堅礮利，侵侮頻繁。第二節國內環境：海防空虛，清廷雖極力自強，仍有名無實，未能起色。第三節臺灣環境：由於臺灣海峽阻隔，中央監督困難，積弊叢生，不得民心；且建設不力，貽人以番地爲化外之口實。

第三章政策的目標：在確保臺灣，以固海防。目標之形成，最初係模糊、籠統，經當局者逐漸察覺、體認而確定，分爲三節，分析清廷確認一、杜絕列強覬覦、二、臺灣在海防戰略中重要地位，而有鞏固臺灣之必要、三、欲鞏固臺灣在得民心等之過程。

第四章政策的內容。分爲三節，第一節開山撫番：在後山瘴癘之區，施予政教，使其接受中國文化，使其地名實爲中國領土，以杜絕外人侵越之口實，永熄民、番之爭紛。分開創、善後、建省三時期敘之。第二節充實國防：臺灣四面濱海，其國防之特性在制海權，分礮臺、輪船、槍械、電線、鐵路述之。第三節健全制度：制度健全，方足以整頓吏治營政，以收攬民心。分福建巡撫冬春駐臺、臺灣建省、增設郡縣述之。

第五章政策的執行。分二節敘之，第一節執行的人選：由職位較小的道鎮，改爲欽差大臣（甲戌日兵侵臺時）、或福建巡撫（建省前）、或福建臺灣巡撫（建省後）坐鎮治理。其人選大抵深悉洋務、敏於吏治，皆爲一時之選，足見清廷治臺之苦心。第二節執行的經費：分析臺灣財政拮据、各種協濟俱窮、以及力求經費自足之過程。

第六章結論，評價其成敗得失。晚清雖積極確保臺灣，而其根本所在，實爲清朝整體的國防力量；其力量強大，則保有之，其力量弱，則失之。甲午一役，清廷戰敗，只得割臺，未能達到確保臺灣之目的。然其政策內容與其實施却會具有一些實效。中國幅廣袤，內部問題極多，在晚清二十一年間，治臺政策之實質意涵只能在外力挑釁下，由外而內，由枝節而至核心，逐漸調整，成長。

根據本文研究之主旨，運用史學研究法及政策分析法（policy analysis），有如

## 下之發現：

一、晚清治臺政策係隨環境挑釁，逐漸調整、成長。

二、臺灣必須往海洋發展，拓展貿易，發展海權；實為地理形勢使然。明鄭的根基植於此；清領臺灣後，雖曾行海禁，最後仍不得不解禁，並鼓勵往海洋發展，開拓商務。

三、臺灣海峽關係清代治臺至鉅。蓋臺灣孤懸海外，清廷難以控馭，造成積弊叢生（前期），易為列強所侵佔，以脅制清廷（後期）。因此，清代治臺關鍵，在其海權之實力能否克服海峽之障礙。

四、清廷派駐臺灣之欽差大臣、福建巡撫、福建臺灣巡撫皆為一時之選，慘淡經營，多至扶病內渡，然終未能確保臺灣。足見治臺，不能以臺灣言治臺，必係以整個中國言治臺。然本文亦有其限度：在資料上，如丁日昌「撫閩奏稿」、吳贊誠「吳光祿使閩奏稿」等，未能採用原始資料；在方法上，政策分析法亦只是粗略的嘗試。



## 前言

臺灣爲海疆重鎮，東南屏障，列強屢圖侵略。同治十三年，日兵侵臺，清廷始覺醒事態嚴重，而有積極確保臺灣，以固海防之政策。然清廷國力已日漸衰微，至中日甲午一役戰敗，被迫割臺。其間慘澹經營，成敗得失，實足吾人惕厲深省。

本文分六章，第一章導論，敘述研究主旨、範圍、方法、及資料。第二章政策的環境，析爲國際、國內、臺灣三環境，分別爲列強侵略、海防空虛、積弊叢生。第三章政策的目标，在確保臺灣，以固海防。以清廷體認杜絕覬覦、鞏固海疆、收攬民心之過程分述之。第四章政策的內容，分析爲開山撫番、充實國防、健全制度。第五章政策的執行，說明執行的人選及經費。第六章結論，以政策的效果、挑釁與反應、政策的成長，總結之。

撰者才疏學淺，多蒙 師長前輩指點教誨甚多，不勝感謝。方師杰人賜贈「方豪六十六至六十四自選待定稿」、「臺灣府志（高志）」，指教「臺灣郊行」。臺灣省文獻委員會張炳楠先生賜贈「臺灣省通志」二十五巨冊，並提供資料，且時加垂詢論文近況。張莖先生惠借美國臺灣史研究論文油印本二十篇（Conference on Chinese History: The Province of

Taiwan, Sept. 24-29, 1972

）此外，並曾請教：戴師炎輝「臺灣地方吏治」、梁師嘉

彬「李鴻章」、三軍大學蔣緯國、施治兩位先生「臺灣海權發展」、Ramon H. Myers, William



Speidel

「臺灣史研究會」(Committee for Taiwan Historical Studies)研究情形。國

立中央圖書館臺灣分館劉金狗、高碧烈兩位先生協助參閱原始資料。皆衷心銘感。

撰寫期間，自民國六十三年元月迄民國六十五年五月，數度易稿。指導教授楊師雲萍對史料之處理、文字之飾潤，大力斧正。撰者並曾在臺灣大學歷史研究所聆聽楊師有關史學及臺灣史課程兩年，受益匪淺。指導教授黃師季陸對論文主題，指導教授江師炳倫對研究方法、文字斟酌；皆殷殷指示，至為感激。民國六十五年六月論文印成，七月學校論文口試，由楊師主持。口試委員除指導教授外，方師杰人、朱師建民、易師君博、梁師嘉彬，皆極力指正。十一月教育部論文口試，由薩師孟武主持，口試委員洪師遜欣、張師金鑑、傅師啓學、楊師雲萍、楊師樹藩、戴師炎輝亦有所指正，獲通過法學博士學位。雖屢經修正，由於臺灣史料錯綜複雜，撰者不敏，舛誤仍在所不免，敬請多多教正，是幸。

張世賢於木柵指南公寓

民國六十五年十一月





[illegible]

|     |       |     |
|-----|-------|-----|
| 第三節 | 政策的成長 | 三九九 |
|-----|-------|-----|

|    |      |     |
|----|------|-----|
| 附錄 | 徵引書目 | 四〇九 |
|----|------|-----|

## 第一章 導論

臺灣位於中國東南，東臨太平洋，西瀕臺灣海峽，東北接琉球、日本，南通南洋諸島、紐澳等地，約居亞洲東部大陸邊緣之太平洋南北縱列島弧之中點，地處大陸與大洋相交切之處；爲南北交通、東西輻輳之地。在此南北縱列之諸島弧中，臺灣與中國大陸距離最近，與福建僅一衣帶水之隔。依形勢言，在十九世紀，臺灣地理上之重要性，乃中國大陸東南之屏障、日本南進之門戶、西方列強進窺東亞必經之要地。（註一）

清康熙二十二年（西元一六八三年），清廷從明鄭手中領有臺灣，其後外人侵侮頻頻，雖曾數度告警，然仍未構成重大威脅。迨同治十三年（西元一八七四年），日本藉牡丹社事件入侵臺灣，悍稱「番地」非隸中國版圖。清廷深感事態嚴重，覺悟非保全臺灣無以固東南，乃特派沈葆楨辦理臺灣等處海防兼理各國事務。（註二）事平後，沈氏認爲「此次之善後與往時不同，臺地之所謂善後，即臺地之所謂剏始也。」（註三）翌年（光緒元年）正月十日，清廷明令廢止內地人民入臺耕懇、入番界等禁令，（註四）積極建設臺灣，鞏固海疆。但至光緒二十年（西元一八九四年）中日甲午戰爭，清廷戰敗，被迫於翌年三月（西元一八九五年四月）簽訂馬關條約，割讓臺灣給日本，結束清廷在臺灣之統治。本文旨在探討清廷從同治十三年牡丹社事件起，至光緒二十一年割臺爲止，計二十一年間

，清廷之治臺政策。

本文分析的重點是：晚清在內憂外患頻頻之困境下，列強又屢屢企圖侵略臺灣，清廷治臺政策為何？其效果若何？原因何在？是否每當臺灣在外力直接挑釁時，纔較有可能調適其政策？而其調適亦只是逐漸成長的？

本文的研究方法，兼用史學研究法和政策分析法（Policy Analysis）。有清一代有關臺灣的文獻資料記載浩繁，尤因臺灣關係複雜，其中舛誤者甚多！因此資料的蒐集與鑑定，必須採用史學研究法。在蒐集資料時兼顧中國近代史縱截面（Vertical Dimension）的瞭解，和臺灣特殊地理環境及社會背景橫截面（Horizontal Dimension）的認識，以求賦予每一資料以「時空」的真實感。即站在當時（Stage）來看當時，不能稍有時代錯誤（Anachronism），以及以今人的眼光曲解過去的史實。

本文既在探討「晚清治臺政策」，因而嘗試以政策分析法來剖析政策。「政策」一詞，本文界定為「政府為達到某種目標，而採取之方策」。（註五）由此概念便引伸出下列幾個分析性的問題：（註六）

一、政策所要達成的目標為何？

二、政策本身具體的內容何在？



三、政策的執行，其人選、經費爲何？

四、政策能否達成既定的目標？即政策的效果如何？一方面牽涉及政策本身，另方面亦牽涉及政策的執行。

五、政策的目標，並非懸空而起，有促其產生之環境需要。環境不僅產生政策，亦拘限政策之執行。環境是動態的。政策及其執行都需要在變動的環境中，作充實或調適，逐漸成長而具體。但政策的環境到底爲何？

基於上述幾個分析性的問題，便可藉以建立起本文的分析架構。（註七）

### 一、政策的環境

晚清治臺政策的環境，可析分爲：國際環境、國內環境、臺灣環境；這些都是極爲複雜，相互關聯，一一扣緊晚清治臺政策。在時間上，雖限於同治十三年到光緒二十一年，但是環境的形成，淵源有自，在同治十三年以前，凡有關的，也須包括在內。

### 二、政策的目標

統治政策的目標，一般言，大抵在求「國家的生存與發展」；露骨的言，則在「鞏固政權」。個別地區，由於環境互殊，似乎亦有其風格不同的個別目標。如治閩、治晉、治蒙、治藏等政策，皆有其個別目標。本文所指之晚清治臺政策的目標，係專就其個別不同風格的

目標而言。目標的形成，最初都是模糊、籠統，經過當局者逐漸察覺、體認，而確立。爲分析的方便，總目標之下，可再細分爲較低層次的幾個目標。

### 三、政策的內容

政策的內容，本文專指爲達到政策的目標，而採取之方策本身。通常，爲達到政策的目標，都可有各種不同的方策。其間錯綜複雜，或擇一而行，或數項并行，或緩急先後，各有不同，均受當時環境及所體認之目標的影響。

### 四、政策的執行

政策的執行，需有人與經費。政策的內容相當繁雜，非一人所能奏功，須有嚴密的行政體制，統攝各層級人員予以執行；但其關鍵所在則爲總負責之人選。人存政舉，人亡政息。其人選之觀念、能力、胸襟、氣度，在在影響政策之執行。此外，則爲經費，凡事無不耗款，無款則一事莫辦。政策倘無充足的經費則難以達成。

### 五、政策的效果

政策是政府藉以達到某種目標。而政策是否能達到其既定的目標，牽涉的因素相當多。諸如政策本身是否適當，政策的執行是否偏差，環境是否亦拘限政策及其執行。這些因素都可以用來分析政策的效果。