

· 青年：探索与争鸣 ·

清代台湾知府方邦基治台事业考论

盘 俊

【摘 要】在清代治台史上，治台循吏是安台、兴台的重要力量。方邦基宦台十余年，历任凤山知县、台防同知、署台湾知府并摄台湾道，覆盖彼时台湾文官体系的各个层级。从两岸一体与央地结合的视角看，方邦基灵活平糶、整顿需索弊政、调和汉番矛盾等举措均有力维护了台湾的稳定，并推动了台湾的政教发展。方邦基在施政时既注重贯彻清廷治台策略，又能因地制宜做出调整，堪称治台循吏的典范之一。方邦基的治台事迹展现了清廷治台策略与官吏治台实践的有机融合，有助于探索治台循吏群体的历史地位、时代意义以及清前中期治台形势的演变历程。

【关 键 词】方邦基 循吏 台湾治理 两岸一体

【作者简介】盘俊，中国社会科学院大学历史学院博士研究生。

【中图分类号】K249 **【文献标识码】**A

【文章编号】2097-1125（2025）12-0147-16

一、引言

海峡两岸在历史长期发展过程中，形成了统一的必然趋势。李细珠指出，在清代大一统事业中，统一台湾是题中应有之义。^① 纵观清代台湾的统一、治

^① 参见李细珠：《略论康熙皇帝对台湾的认识及其理台政策的演变》，张海鹏、李细珠主编：《台湾历史研究》第1辑，社会科学文献出版社2013年版，第107~114页。

理与发展,既需披荆斩棘的开创者,也需深耕细作的守成者。长期以来,学界对清前中期治台人物的研究,多集中在运筹帷幄的最高统治者,以及施琅、姚启圣、陈瑨、蓝鼎元等声名显赫者。然而,在两岸一体格局下,那些基于中央政策进行因地制宜调整,并为安台、兴台作出贡献的治台循吏,其价值未得到充分重视,其局限也亟待深入反思。^① 尽管近年来学界对治台循吏群体已有所关注,^② 但是仍然存在进一步研究的空间。循吏是在中国古代备受推崇的官吏形态,具有抱公洁己、令出必行、应时救弊、宣爱在民等多重特征。在清代治台史上,循吏群体的努力不应被遮蔽和忽视,这既是具体治台人物的生命写照,也构成清代治台史的不同切面。通过关注在学术史上近乎湮没无闻的清代治台循吏,揭示其治台实态,积微成著,有望使清代治台史更加丰富厚重。

翻检清代公私著述,可以发现一批治台时无赫赫之名、离任后却令人追思的官吏。实际上,治台循吏的善政善教包含对台湾社会安定、政治清明、经济发展、文教兴盛、风俗良厚的全方面寄托和系统性措置,绝非“消极治台论”等谬论所能曲解和否定。在治台循吏群体中,方邦基此前受学界关注较少,却具有特殊价值——曾任台湾道全卜年幕僚的丁绍仪称赞方氏为“台湾以贤守称者”,^③ 足见其治绩有声。

方邦基(1701—1750年),^④ 族名光灿,族字德耀,^⑤ 又字乐只,号松亭。

-
- ① 关于清代主要治台循吏及其治台事业,不乏具有代表性的研究,参见汤开建、蒋素芝:《康熙后期陈瑨治台事迹述评》,《暨南学报》(哲学社会科学版)2003年第6期,第89~102页;黄新宪:《陈瑨闽台治绩探略》,《徐州师范大学学报》(哲学社会科学版)2008年第5期,第80~86页;龙鸣:《清初儒臣:陈瑨在台湾》,北京燕山出版社2011年版;龙鸣:《陈瑨理“番”政策述论》,《台湾研究集刊》2012年第4期,第75~80页;任崇岳:《台北知府陈星聚治台功绩》,《中州学刊》2014年第9期,第144~148页;李乔:《〈淡新档案〉与台北知府陈星聚研究》,《中原文物》2015年第2期,第104~110页。
- ② 参见张海鹏、李细珠主编:《当代中国台湾史研究》,中国社会科学出版社2015年版,第126~131页。
- ③ 丁绍仪:《东瀛识略》卷8《遗闻》,《台湾文献史料丛刊》第7辑,台湾大通书局1987年版,第101页。
- ④ 乾隆三年(1738年),方邦基在报告俸满丁忧事时自陈年37岁。参见卢焯:《题报台湾凤山县知县方邦基闻讣丁忧日期事》,乾隆三年,题本,档案号02-01-03-03538-020,中国第一历史档案馆藏。
- ⑤ 《问政方氏宗谱》卷3《本宗小传》,2014年刊印本,第443页。该家谱为方氏后人根据民国方智泳编修的《问政方氏宗谱》增补而成,未正式出版,笔者获赠一册,特表谢忱!

关于方邦基的籍贯，素有浙江仁和县（在今杭州主城区）与安徽歙县之歧出。据笔者考证，方邦基祖籍应为安徽歙县，其先世迟至祖父方擢才因从事盐业迁至浙江钱塘县并寄籍于此，至其父方宠，则移家仁和县。^①方邦基少有文名，登雍正八年（1730年）庚戌科进士，以试用知县分派福建学习三年；雍正十一年，署福州府闽清知县，次年调延平府沙县知县；雍正十三年，赴台任凤山知县；乾隆三年（1738年）考核第一，值俸满丁忧回乡；起复后，升转署福州府理事同知并署建宁府通判。乾隆七年，台防同知郝霭两年期满，因福建同知“或任要缺”“或不宜海外之任”，而本已内调的方邦基“才具优长，办事明敏，且熟悉海外风土情形”“操守清廉”，故经署闽浙总督策楞与福建巡抚王恕合奏，方氏被调回台湾接任台防同知。^②乾隆十二年，闽浙总督喀尔吉善与福建巡抚陈大受合奏，称台湾政事繁杂，亟须推进划界之务，而时任知府褚禄“服官虽久，才实中平”，唯有简选“才守兼优，实心整顿”之人，方能整饬台湾政务。^③方邦基为官“端廉律己，慈惠宜民，熟练老成，循良素著”，^④遂被破格提拔，署台湾知府。乾隆十四年，署台湾道书成在考评中称方邦基“率属端廉，才情练达，留心整饬地方，现在已见成效”，^⑤由

- ① 方擢（1650—1699年），字书升，钱塘邑庠补太学生，其友毛际可撰有《方书升传》，称“其原籍则新安之歙县人”，少孤，家道中落，因从事盐业而迁浙（参见毛际可著，程君点校：《毛际可集》卷20《方书升传》，浙江古籍出版社2017年版，第285页）。此传与康熙五十七年（1718年）《钱塘县志·人物·义行》“方擢”条所载多有契合之处[参见康熙《钱塘县志》卷24《人物·义行》，《中国地方志集成》编辑工作委员会编：《中国地方志集成·浙江府县志辑（4）》，上海书店出版社2011年版，第443~444页]。方邦基中式雍正乙酉科乡试，寄籍浙江仁和县，雍正庚戌科会试所载亦同（参见徐上镛纂：《重修歙县会馆录》，道光十四年刻本，第32、40页）。取《问政方氏宗谱》与方志等材料比勘，亦多可印证。
- ② 参见张廷玉：《题为遵旨议奏署闽浙总督请准方邦基授台湾府海防同知事》，乾隆七年五月二十五日，题本，档案号02-01-03-03961-020，中国第一历史档案馆藏。
- ③ 参见喀尔吉善、陈大受：《奏为台湾因地制宜拟于驻地同知中选升知府于知府中选升巡道以裨海疆事》，乾隆十二年四月十八日，朱批奏折，档案号04-01-12-0054-008，中国第一历史档案馆藏。
- ④ 喀尔吉善：《题请实授方邦基台湾府知府事》，乾隆十二年十二月二十日，题本，档案号02-01-03-04731-016，中国第一历史档案馆藏。
- ⑤ 喀尔吉善：《题请实授方邦基台湾府知府事》，乾隆十二年十二月二十日，题本，档案号02-01-03-04731-016，中国第一历史档案馆藏。

此，方氏得以实授知府职，成为“首位由台湾文员升署的知府”。^①同年，书成丁忧去职，方氏暂摄台湾道职。方邦基的为官履历覆盖彼时台湾文官体系的各个层级，他熟悉台湾政情，具备在台湾长期任职的能力与条件。可惜天不假年，乾隆十五年，方邦基回闽取咨，准备进京接受引见并实授台湾道，却在渡海时遭遇风暴溺亡。因方邦基治台汉番悦服，清廷追赠其朝议大夫、布政使司参议衔，并赐祭葬。^②

方邦基治台前后凡十余年，在清代前中期可谓罕见。方邦基的治台事业集中体现在内政领域，其举措与清廷的治台策略相契合，在灵活平糶、整顿需索弊政、调和汉番关系以及赈恤教化等方面多有贡献，亦有值得反思之处。考察台湾治理史须充分考虑局部与整体的关系：一方面，台湾地处海疆，其治理具有鲜明的地方性特征；另一方面，台湾治理始终是国家治理的重要组成部分，在历史演进过程中逐渐形成两岸一体的治理局面。在收复台湾后，清廷将既有行政体制推行至台湾，在治理实践与制度调整中，力图达成人地相宜的效果，进而完善大一统治理格局。自雍正末年至乾隆初年，随着朱一贵事件的平定，两岸一体化进入新的磨合期，清廷的治台策略亦在转型。在此宏观背景下，本文对方邦基的治台事业分点考论如下。

二、灵活平糶，兼顾闽台

为纾解福建地区军民米谷不足的困境，清王朝曾长期从台湾内运粮食，其供应范围广泛，涵盖福州、兴化、泉州、漳州等府，厦门、金门两提标，后扩至督标四营、闽安与南澳等营及兵眷。康熙、雍正、乾隆三朝因应闽台米粮状况，不断调整台米内运政策。康熙时期一度严禁沿海省份米谷外流，

① 黄昭仁：《清代台湾知府之研究》，台湾花木兰文化出版社2013年版，第162页。

② 台民祀方邦基于台湾县观音宫[参见乾隆《重修台湾县志》卷6《祠宇》，《中国地方志集成》编辑工作委员会编：《中国地方志集成·台湾府县志辑（3）》，上海书店出版社1999年版，第135页]。嘉庆十二年（1807年），台湾知县薛志亮、教谕郑兼才修葺县学，请移祀方邦基至府学名宦祠，惜未竟事而两人升擢离县[参见嘉庆《续修台湾县志》卷3《学志·崇祀》，《中国地方志集成》编辑工作委员会编：《中国地方志集成·台湾府县志辑（3）》，上海书店出版社1995年版，第435页]。此外，丁绍仪在巡台时亦提出，方邦基治台有善政而遭风溺亡，应祀台湾县水仙宫（参见丁绍仪：《东瀛识略》卷8《遗闻》，《台湾文献史料丛刊》第7辑，台湾大通书局1987年版，第102页）。

台湾亦在禁限之列。自康熙末年至雍正初年，以官方运载及雇运为主的台米内运机制初见雏形。雍正四年，闽浙总督高其倬奏准开放商船参与运米。乾隆十二年，福建巡抚周学健进一步奏请将商运定为常制，但须以台湾米产确属丰年为前提，而且若买运米谷过多，仍须由地方官府奏请暂停。尽管如此，台米内运在实际执行中仍处于时开时禁的不稳定状态。直至乾隆二十四年，清廷定准“横洋船每船带来二百石”，台米内运机制方趋于稳定。^①然而，在宏观政策基础上，尚须结合具体的地方行政与人事运作，才能深入理解其实施过程中的调整与变通。

乾隆时期，台湾米谷并非时时足食足用，这在当地逐渐成为重要的社会问题。乾隆七年，巡台御史张湄揭示了个中缘由，台湾“流民渐多，已耗台出之半；复有兵米、眷米及拨运福、兴、漳、泉平糶之谷以及商船定例所带之米，通计不下八、九十万”。^②乾隆帝亦于同年指出台米不足的原因有四：一是耕地并未随人口增长而增加；二是须拨运粮食供应府内四县及各营兵丁；三是受内地采买米谷或台民贩运米谷至内地影响；四是存在内地民人入台偷运米谷的现象。^③此外，台湾自然灾害频发，致使粮食收成仰赖天时，更增添了不确定性。诚如谢美娥所论，18世纪前期，台湾耕地开垦尚能与人口增长保持同步；但自18世纪中期起，台湾耕地开垦速度已明显落后于人口增长速度；迨至19世纪中期，台湾耕地的单位面积产量亦呈现衰退趋势。^④

乾隆十二年秋，台湾、凤山二县晚禾遭遇严重旱情，据知府方邦基统计，受灾田园达四千余甲（一甲约合11.3亩）。^⑤乾隆十年，全台田园面积为五万三千余甲，此次受灾面积接近全台田园面积的十分之一。^⑥方邦基等在初报灾情时认为诸罗等地未成灾，故闽浙总督喀尔吉善在上报时并未表现出过度忧虑，当时的米价也比较稳定。巡台御史白瀛亦认为虽台湾、凤山二

① 参见谢美娥：《清代台湾米价研究》，台湾稻乡出版社2008年版，第374~378页。

② 乾隆《续修台湾府志》卷20《艺文（一）》，《台湾文献史料丛刊》第1辑（4），台湾大通书局1984年版，第723页。

③ 参见《清高宗实录》卷181，乾隆七年十二月辛亥，《清实录》第11册，中华书局1985年影印本，第342页。

④ 参见谢美娥：《清代台湾米价研究》，台湾稻乡出版社2008年版，第344~345页。

⑤ 参见夏德仪：《台案汇录丙集》卷3，《台湾文献史料丛刊》第7辑，台湾大通书局1987年版，第109页。

⑥ 参见乾隆《续修台湾府志》卷4《赋役（一）》，《台湾文献史料丛刊》第1辑（4），台湾大通书局1984年版，第193页。

县遭旱，但全台并未呈现偏灾之象。乾隆十三年夏，福建漳州、泉州地区因连续两年遭灾，米价急剧上涨，竟至“每石一两六钱有零”。^①对此，喀尔吉善一面通飭福建其他府县予以接济，一面强制由台赴闽的商船，除了原定运量，每船多带米谷六十石（总计约二十万石）用于缓解粮荒。喀尔吉善此举还有更深层次的原因。乾隆帝曾多次斥责闽台官吏目光短浅，不顾两岸互通互补的大局，并指出部分在台官吏谎报无米、囤积米谷，以此谋取私利。乾隆十一年，福建巡抚周学健直言台湾米谷常年不能足运回闽，同部分在台官吏从中阻挠密切相关，他们常将采买经费一分为二——一半公买米谷，一半私买米谷却不缴收，待次年青黄不接、米价高涨，再令田户按照时价折银缴还，以此中饱私囊。^②巡台御史六十七曾因台米供应紧张，奏请暂停周学健提出的对台湾米谷的采买，但乾隆帝认定六十七受到部分在台官吏欺瞒，只知“在台言台”，而没有充分考虑到两岸一体以及内地民食与仓储的重要意义。乾隆帝还将此谕转发福建新任巡抚陈大受，让他提防下属的诬骗。^③乾隆帝认为重视台湾米谷的足食足用虽含“深谋之意”，但因此不清理台米内运弊端，不重视福建米歉，而仅止于博宽大之名，“究属一偏”。^④面对这种压力，福建督抚势必以更加坚决的态度确保台米拨运足额，尤其是在福建米歉之年。

在闽台两地因遭遇灾害而米价高涨的特殊时期，商运成为调节两地米谷数量的重要弹性措施。前人着重探讨了清代台湾米价的长期变化趋势，^⑤而对市场、政策、人为因素等在米价变动过程中的互动关注不足。乾隆十三年夏秋，台湾迭遭水旱之灾，灾情较上年更为严重，全台早晚稻合计减产三四成，^⑥米价随之高涨，涨至每石三两，而同样是在受灾严重的乾隆六年，

① 喀尔吉善：《奏酌拨运米石以济平糴缘奏》，乾隆十三年四月十二日，统一编号故机002162，台北“故宫博物院”藏。

② 参见《清高宗实录》卷271，乾隆十一年七月壬戌，《清实录》第12册，中华书局1985年影印本，第546~547页。

③ 参见《清高宗实录》卷278，乾隆十一年十一月辛卯，《清实录》第12册，中华书局1985年影印本，第627~628页。

④ 《清高宗实录》卷285，乾隆十二年二月庚寅，《清实录》第12册，中华书局1985年影印本，第721页。

⑤ 参见谢美娥：《清代台湾米价研究》，台湾稻乡出版社2008年版，第181~449页。

⑥ 参见尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，九州出版社2013年版，第108页。

台湾米价也不过短暂涨至每石二两上下。^①此时台湾各处存留的官米仅剩二十六万石，^②远未达到四十万石的存留额度，若再强行内运二十万石，则无异于釜底抽薪。台民听闻强制增运令后群情汹汹，恐慌情绪蔓延。方邦基认为强制增运将加重台湾民众负担，故冒着风险上请喀尔吉善撤销成命。同时，他还采取务实举措：一方面，要求商船按规定携带米谷接济福建，并且不得整船贩运，以安定民心；另一方面，允许商船为获利而自行增运米谷，帮助福建解决实际困难。这些举措成效显著，“内地得以接济，台郡不致骚动”，^③既借助市场规律灵活调整米谷的流通与供应，以缓解福建的粮荒，又通过管控手段确保台湾的稳定。乾隆十三年十月，台湾米价逐渐回落。喀尔吉善称许方邦基处理得当，并向朝廷奏明台湾水旱实情，奏请停止内运米谷，改以截留江浙十五万石漕米接济漳州、泉州地区，同时建议从内地反向调运米谷接济台湾。同年秋，台湾稻谷丰产，米价进一步下降，朝廷遂又允许每艘内运商船可以多带六十石米谷。

实际上，喀尔吉善早在乾隆十二年就曾奏请：漳州、泉州商人赴台购运米谷，如遇到台湾收成不好的年份，或采购量太大影响当地民众日用，则须及时停止。^④这符合清廷动态调整闽台两地米谷供需平衡的政策。作为海疆重地，台湾的米谷问题牵涉甚广、不容忽视。例如，康熙四十九年，东南四省明令禁止米谷出洋，但台湾官商勾结，囤积大量米谷并私自外运，最终引发饥民鸣锣罢市，造成社会震动。

由此而言，方邦基的平糶举措既体现了基于两岸一体化的市场调节效应，也展现了治台循吏在执行中央政策过程中的灵活性。乾隆帝既洞悉台湾米谷不足的困境，又多次指出部分在台官吏与奸商借台米内运谋取私利，并责令妥善处理这一问题。为此，喀尔吉善不得不严令足额内运台米。相比之下，方邦基更注重兼顾闽台两地的利益。事实证明，方氏务求实效的做法得到了

① 参见尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，九州出版社2013年版，第47页。

② 参见喀尔吉善：《奏覆酌量停止台郡拨运内地谷石缘由》，乾隆十四年七月三十日，统一编号故机004847，台北“故宫博物院”藏。

③ 乾隆《重修台湾县志》卷9《职官》，《中国地方志集成》编辑工作委员会编：《中国地方志集成·台湾府县志辑（3）》，上海书店出版社1999年版，第202页。

④ 参见《清高宗实录》卷286，乾隆十二年三月癸卯，《清实录》第12册，中华书局1985年影印本，第736页。

乾隆帝和喀尔吉善的默许。乾隆帝一再强调治台应慎重,“台湾既受偏灾,不比内地,宜加之意也”。^①也就是说,平臬固然重要,但更为关键的是切实解决闽台的现实问题,维护国家统一大局。纵观清廷的治台策略与喀尔吉善、方邦基的具体处理,虽各有不同考量,但实际上并不矛盾,难在如何实事求是地处理问题。值得肯定的是,方邦基的平臬举措既贯彻了清廷加强对台湾管辖的决策,又显示了对台湾实际情况的清醒认识,因而取得了良好效果。

三、整顿需索,和衷多方

方邦基家风甚严,为官清廉律己。在台期间,他大力整顿台湾诸多需索陋规,革除弊政。喀尔吉善曾如此评价方邦基:“督征钱粮供粟,严飭各属勿许重耗,照斛平量,设法催科,毋事差扰。”^②方邦基对累民肥私的陋规予以坚决禁革,而对一些介于合作与摊派之间的官民互动,则划定彼此均可接受的界限,既不额外加派,又不消极回避。这使台湾社会运作体系得到进一步完善,也体现了方氏坚守原则且注重实效的治政智慧。

(一) 整顿鹿耳门需索陋规

作为早期台海贸易的指定口岸,鹿耳门是台海贸易的关键节点,对两岸经贸发展至关重要。然而,港口胥吏、经承、兵将、船总需索克扣现象普遍,严重扰乱航行安全与两岸经贸秩序。陈瑛曾对此提出严厉批评,蓝鼎元更斥责“台中胥役,比内地更炽”,有的人每年贪污竟至数千两。^③出入鹿耳门的商船,“俱有挂验陋规……在鹿耳门则巡检挂号例钱六百,而验船之礼不在此数。若舟中载有禁物,则需索数十金不等”,^④此类陋规屡禁不止。又兼海上航行条件变化迅速,“重洋驾驶,全乘天时,若雾静不行,恐越日即不可行”,

① 《清高宗实录》卷301,乾隆十二年十月丙午,《清实录》第12册,中华书局1985年影印本,第944页。

② 喀尔吉善:《题请实授方邦基台湾府知府事》,乾隆十二年十二月二十日,题本,档案号02-01-03-04731-016,中国第一历史档案馆藏。

③ 参见蓝鼎元撰,蒋炳钊、王钿点校:《与吴观察论治台湾事宜书》,《鹿洲全集》上册,厦门大学出版社1995年版,第48页。

④ 蓝鼎元撰,蒋炳钊、王钿点校:《与吴观察论治台湾事宜书》,《鹿洲全集》上册,厦门大学出版社1995年版,第48页。

为求顺利出航，多数船户只能被迫缴纳种种不合规的费用，但亦有部分船户铤而走险，从事走私。^① 乾隆初年，雇运仍是台米内运的主要方式之一，各类商船所运米谷数额尚未固定。鹿耳门船总洪斌在管理内运商船时，故意混淆新米与旧米、已运之米与未运之米的数量，从而进行重复征税，并故意拖延船只出港时间。时任台防同知方邦基严令禁止这种行为，要求港口经承必须在票具上明确标注米谷种类及运输状态，强调“凡商船货足，无论早晚，随时验放，俾得顺风水之便”。^② 然而，洪斌又对港口所有商船征收所谓的“台米内运贴费”，引起船户强烈反对。方邦基闻讯，飭令洪斌清还船户被滥征的一千余两贴费，并勒石示禁。方邦基此举旨在规范港口运输条例，维护船户利益，保障两岸航运秩序。与此同时，方邦基亦向船户重申必须领票航运，不得走私，而且必须自觉承担与维修台湾、澎湖战船相关的运输军工物料、赴船厂当差等派差。^③

乾隆时期是台澎战船修造制度确立与调整的重要阶段。学界现有研究多聚焦该制度的宏观变迁，^④ 而方邦基的劝谕则更清晰地展现了战船修造过程中官民互动的实际状况。康熙年间，台澎战船起初由内地分修，后改为两岸协同分修。自雍正三年起，清廷在台湾本地设立船厂，台澎战船改归台湾修造，具体事务由台湾道与知府共同负责。在这一新的体制下，官民通过持续互动寻求利益平衡，逐渐将台米内运的雇募与战船修造的摊派结合起来。方邦基采取折中方案，要求摊派与报酬公开合法，严禁额外加派，并将其限定在合理范围内。这一举措有效协调了各方的利益关系，既保障了台米内运的顺利实施，使船户从中获利，又规定商船须在指定船厂维修，使船厂获得收益，并间接地为战船修造提供了补贴。这种循环让利机制维持了整个体系的稳定运行。得益于方邦基打下的良好基础，鹿耳门需索陋规的整顿工作在乾隆时期持续推进，管理制度也日益规范健全。

① 参见蓝鼎元撰，蒋炳钊、王钿点校：《与吴观察论治台湾事宜书》，《鹿洲全集》上册，厦门大学出版社1995年版，第48页。

② 乾隆《重修台湾县志》卷9《职官》，《中国地方志集成》编辑工作委员会编：《中国地方志集成·台湾府县志辑（3）》，上海书店出版社1999年版，第201页。

③ 参见黄典权：《台湾南部碑文集成》上册《船户颂德碑记》，《台湾文献史料丛刊》第9辑，台湾大通书局1987年版，第42~44页。

④ 参见王宏斌：《清代前期台湾厂战船修造制度研究》，《清史研究》2024年第4期，第93~107页。

（二）严核战船维修工价，按规支银

乾隆九年，两江各处船厂在战船维修期间发生大规模侵肥案件，此案历时两年审查方告终结。乾隆对其中侵冒之罪与部议姑息之处严加惩处，并传谕各督抚引以为戒。^① 乾隆十五年，台澎战船中有五艘分别年届小修、大修，时任署台湾知府兼摄台湾道的方邦基与水师副将沈廷耀亲自勘估，严格依照定价核算军工船料，防止胥吏高下其手，所需经费由福建布政司库银与台湾四县耗羨银两共同支应。^② 在此之前，虽有战船维修费用由户部拨款且“部价不敷银两，历来州县协贴”的规定，^③ 但协贴并未报部存案，至雍正十年耗羨归公始行定议。耗羨归公本意在于统一耗羨比例，将其作为官吏养廉银，既可防止官吏任意摊派，又能减轻民众负担。翻检史册，动用台湾四县耗羨银并无先例，而方邦基同时使用司库银和台湾四县耗羨银，不仅节省了司库的财政开支，而且整治了官吏借耗羨养廉之名损公肥私的弊端。

雇派番民协助维修战船本是常规行为，但背后隐藏的官吏侵肥、骚扰番民等问题长期难以根除。例如，违例进入生番地界办理军工船料的通事、工匠，曾多次因侵肥、骚扰行为被生番猎杀。方邦基任凤山知县时亦发生过三起类似案件，^④ 故其格外注意从中吸取教训。方氏之所以动用台湾四县耗羨银，很可能与此有关。

（三）整顿租课杂费

乾隆十五年，清廷颁布谕令，要求减轻台民负担。巡台御史书昌、杨开鼎在巡查台湾后，同知府方邦基及其属官议定，全面整顿台湾的租课杂费。具体措施包括：重新申明正杂钱粮按公收取，推行听民自封投柜的纳税方式，统一设置标准升斗以杜绝度量不公，制定耗羨及纸张费用的收取上限，取消

① 参见《清高宗实录》卷231，乾隆九年十二月壬申，《清实录》第11册，中华书局1985年影印本，第984页；《清高宗实录》卷281，乾隆十一年十二月辛巳，《清实录》第12册，中华书局1985年影印本，第666~667页。

② 夏德仪：《台案汇录戊集》卷4《福建巡抚周揭帖》，《台湾文献史料丛刊》第7辑，台湾大通书局1987年版，第210页。

③ 乾隆《续修台湾府志》卷11《武备·船政》，《台湾文献史料丛刊》第1辑（5），台湾大通书局1984年版，第455页。

④ 参见策楞：《题请准以方邦基升补台湾府海防同知事》，乾隆七年三月二十二日，题本，档案号02-01-03-03946-005，中国第一历史档案馆藏。

房礼钱、差礼钱、柜书钱等不合理收费，规定番钱与纹银的兑换比例等。^①

传统时代的需索陋规涉及多方利益，除了贪腐因素，还关乎地方社会官民的生计。为保障地方官员的收入与地方事务的完成，统治者常投鼠忌器，如乾隆帝即对在台官吏私买米谷并无善策。迄于道光时期，台湾道姚莹仍指出鹿耳门“每逢雇运，众行商及通港之船皆科派津贴，而船户仍不免赔”，^②可见体制性积弊之顽固。在这一背景下，方邦基的治理实践显得尤为可贵。他明确划定需索陋规与官民互动之间的界限，对前者予以禁革，对后者则予以公开化、规范化，既贯彻了朝廷革除弊政的意图，又兼顾了地方行政与民生的实际困难，从而构建起相对合理的社会秩序。

四、调和汉番，宽严待辩

台湾汉番杂处，汉番关系深刻影响着清王朝的治台效果以及两岸的一体化进程。伴随康熙、雍正、乾隆三朝大一统思想的演变，清廷处理汉番关系的策略也有所调整。康熙后期，出于维持台湾地方稳定与休养生息的考虑，清廷主要实行“护番保产”政策。雍正时期，随着全国人口的增长与土地开垦热潮的兴起，在内地移民不断增多的情况下，台湾的发展需求日益迫切：清廷于雍正三年实行“番社给垦”与“番人给垦”两种方式开禁招垦，^③又于雍正五年、雍正七年两次放宽招佃政策，加速了台湾的土地开垦，促进了当地的社会经济发展。然而，在民族交融的过程中，难免会出现一些摩擦。自雍正末年至乾隆初年，台湾平原地区的开发趋于饱和，如何巩固既有成果，实现台湾长治久安、汉番各得其所，成为清廷的首要考量。

乾隆三年，台湾曾进行过粗略的地亩划界。^④乾隆九年，福建布政使高山上奏，建议将汉民、熟番、生番区域三分。乾隆十一年，划清番界的工作

① 参见黄典权：《台湾南部碑文集成》上册《严禁征收铜弊示告碑记》，《台湾文献史料丛刊》第9辑，台湾大通书局1987年版，第377~380页。

② 姚莹：《东槎纪略》卷1《筹议商运台谷》，《台湾文献史料丛刊》第3辑（42），台湾大通书局1984年版，第25页。

③ 参见李超：《“番社给垦”与“番人给垦”：康熙时期清政府“理番”的田土制度考析》，《福建史志》2024年第1期，第1~12页。

④ 参见《清高宗实录》卷52，乾隆二年闰九月丁卯，《清实录》第9册，中华书局1985年影印本，第886页。

正式开启。次年五月，乾隆帝总结台湾积弊：一是汉民专以侵夺番利为能事；二是兵役需索虐民；三是地方官吏因循敷衍、假公济私，以采买之名搜刮民财。^① 闽浙总督喀尔吉善领会乾隆帝意图，分任书成与方邦基为台湾道和代理知府，并陈明划界进展缓慢，各种利益关系错综复杂，“以致徒有分界之名，终无之实，不易之界，连年侵越争鬻无已”。喀尔吉善将后续工作交由书成与方邦基推进，强调应根据自然地理形势划分界限，“必按山川之形势，视道里之险易，扼塞戾要，使汉民实有不能偷越之势，才可为经久良法”。^②

此次划界一直持续到乾隆十五年才最终完成，方邦基作为划界工作的主要负责人，得到喀尔吉善的认可，后者为方氏题请实授知府，称其“扶绥番黎，清厘界址”。^③ 这是清廷首次对台湾汉番界限进行全面整理。尽管该界限不到十年便逐渐瓦解，但是这并不意味着方邦基划界工作的失败，而是汉番融合总体趋势的体现。这也提示清廷要因势利导，处理好汉番关系。

从零散的史料记载中，可以看到方邦基贯彻清廷调和汉番政策的得失。

在任凤山知县期间，方邦基处理过几起由汉番纠纷引发的命案，主要与汉人侵垦番地有关。由汪振甲的诗作可知，方邦基曾携童仆四处走访番社，把酒推心，循循善诱，向番民宣讲《论语》《孟子》等书，使番社“嗣今丰稔轻螺钱，渐臻礼让除刀瘢”。^④ 乾隆十二年十月，喀尔吉善奏请仿照凤山之例，指示方邦基从台留存仓粟中拨出二万石，分别储存在台湾、诸罗、彰化、淡水四县的穷困番社，专供社番于春夏初借贷，秋成后归还，并且不收取利息，以建立抚恤番社的常规制度。^⑤

根据方邦基对两起汉番土地争端案件的审断，可以更加直观地了解其调和汉番纠纷的方式。

第一起案件发生于乾隆元年，凤山县尖山仔社番阿里莫控告官庄管家许

① 参见《清高宗实录》卷290，乾隆十二年五月己亥，《清实录》第12册，中华书局1985年影印本，第802页。

② 参见喀尔吉善、陈大受：《奏明办理台湾流寓人民侵越番社地界事宜缘由》，乾隆十二年十月十九日，统一编号故机001335，台北“故宫博物院”藏。

③ 喀尔吉善：《题请实授方邦基台湾府知府事》，乾隆十二年十二月二十日，题本，档案号02-01-03-04731-016，中国第一历史档案馆藏。

④ 汪师韩：《上湖纪岁诗编》卷1，《清代诗文集汇编》编纂委员会编：《清代诗文集汇编》第308册，上海古籍出版社2010年版，第507页。

⑤ 参见喀尔吉善：《奏台湾番民生计艰难请加抚恤由》，乾隆十二年十一月二十二日，统一编号故机001497，台北“故宫博物院”藏。

叶自雍正七年起侵占其牛埔，尽管县令曾派人明确勘界，次年阿里莫也已将牛埔租给汉民监生耕种，但是许叶依然不改其侵占行为，阿里莫屡次呈控无果。时任凤山知县方邦基做出审断，重新明确界址并刊石立碑，裁定社番向监生赎回牛埔自行耕种，该牛埔永不得租佃给汉民。或因碍于官庄势力的影响（其税收系内地赴台官吏养廉银之来源），或因断案习于“两造理曲者，开诚谕之，薄示惩艾”，^①方邦基并没有惩处许叶。^②方邦基审断此案时，清廷对汉民侵占番田的管理政策尚不明确。雍正末年大甲西社番乱平定后，清廷开始对番政进行调整，围绕拓垦抑或退还之前汉民通过购买获取的番地，各方展开了激烈的论争，最终决定在拓垦与“护番保产”之间寻求平衡。乾隆三年，经闽浙总督郝玉麟奏准，熟番与汉民所耕地界悉数查明造册，契外越垦及土棍强占的土地须全部归还。此举标志着清廷对治台循吏治理经验的制度化。

第二起案件即著名的“内凹庄案”，亦称“简经案”。彰化县被革监生简经向熟番三甲（原为汉民，后过继熟番，充任南投、北投两番社通事）认餉包垦公共草地四十甲，后又增买另一草地，每年共向该番社交租五百九十石，同时代纳社餉二百零七两五钱。乾隆二年，清廷规定台湾社餉改按民丁征收，每丁二钱，该番社每年应缴金额因此减免一百零三两七钱五分。计至乾隆十二年，简经“延欠北投社租谷六千余石，未还减免丁餉银一千余两”，三甲遂上控至府衙。乾隆十四年，方邦基勒令简经归还熟田四十甲，并偿还租谷两千余石，但简经仅偿还一千余石租谷。此后官府未再做处理。三甲找简经妻弟对质，却反遭对方威胁——如继续控告，则全社性命难保。乾隆十六年，三甲酒后生忿，联合其他熟番，收买生番七十余人杀害内凹庄数十口。为起到干扰视线的作用，三甲又指使生番制造另一起案件，后者于回山途中经过柳树湍营盘时，放火烧杀把总及兵丁共十余人，酿成巨案。因案情复杂，当事人与审理官吏多有掩饰隐瞒，故前后历经三年，案件真相方得以澄清。事后，为安抚该番社，彰化县衙照数拨给简经所欠租谷与丁餉，并将熟田与草

① 乾隆《重修凤山县志》卷8《职官志·宦绩》，《中国地方志集成》编辑工作委员会编：《中国地方志集成·台湾府县志辑（5）》，上海书店出版社1999年版，第68页。

② 参见黄典权：《台湾南部碑文集成》上册《严禁侵占番界审断碑》，《台湾文献史料丛刊》第9辑，台湾大通书局1987年版，第376~377页。

地一并归还，由番众共同管理耕种。^①

上述两案与雍正十一年台湾道张嗣昌审断的案件类似，但处理方式存在差异，有可资比较之处。康熙五十二年，汉民监生陈国辉之兄陈赞以极低的价格契买大突社番孩斗里等位于西北势的荒埔一所，陈赞死后由陈国辉继管。在此后的二十年里，陈国辉不仅从未代纳社粟，而且隐瞒田亩升科之数。雍正十一年，孩斗里等认为陈赞契买的价格太低，加之对陈国辉不代纳社粟极为不满，于是向县衙提出控告。县令认为“所执契内未载有贴纳社粟，又无土官图记，随以为假契断令原价取赎，饷银移入孩斗里名下输纳”。双方均不服，又将案件上诉至巡台御史处，但并未改变处理结果。孩斗里于是将番地转租给汉民林华等，陈国辉不愿放弃开垦过半的番地，再控至辕门，案件由张嗣昌亲自审断。经过详细审讯及勘验，张嗣昌认为原处理结果对社番不公，于是勒令陈国辉补纳社粟，并严惩其隐瞒升科的行为。同时，他又允许陈国辉从林华等手中买回番地，由官府出银补贴。此案的最终结果是：“（陈国辉）银业均不致两空，而番黎亦有资生。”^② 张嗣昌秉持宽严相济的原则，兼顾国法人情，没有简单地采取归还番地、隔绝汉番的处理方式，而是在消除不公的基础上，设法保障涉案双方的生计，较前揭方邦基的处理更为得当。

乾隆帝多次强调应调和汉番，以使社番“各遂其生，不至困苦含怨”，汉民“各安其业，不致侵扰穷番”。他在喀尔吉善推荐书成、方邦基分任台湾道、府时，也曾以此训勉之。^③ 方邦基审断的汉番土地争端案件，反映了维持台湾地方稳定面临的困难。在“内凹庄案”中，方氏试图均衡双方利益，将熟田断还番社（熟田较之未开垦的草地更适合耕种），并归还部分欠租，但简经始终未能足额归还欠租，加之土地被占耕、社番不擅耕种等深层次问题并未得到彻底解决，终致矛盾不断激化，酿成惨剧。相比之下，张嗣昌化导有方，汉番各乐其生，值得深思。

① 参见新柱、陈弘谋：《奏覆审理彰化县凶番焚杀兵民案折》，乾隆十九年闰四月十九日，统一编号故机032183，台北“故宫博物院”藏。

② 参见张嗣昌：《巡台录》，《续修四库全书》编纂委员会编：《续修四库全书》第881册，上海古籍出版社1996年版，第674~676页。

③ 参见《清高宗实录》卷290，乾隆十二年五月己亥，《清实录》第12册，中华书局1985年影印本，第801~802页。

五、赈恤安抚，崇文兴教

方邦基在治台政务实践中，既注重解决民生危困，又着力振兴地方文教。

乾隆三年，凤山县旱灾严重，“各里庄被旱田园六千八百一十六甲六分零，官庄被旱田园五百七甲三分零”，^① 方邦基及时发放粮食，“酌户口，定谷数，亲自散给，至孤贫老稚，尤怜恤之”，确保赈济公平到位。^② 与此同时，他还上疏朝廷请求蠲免凤山县该年赋税，民众为之感铭，祀其于学宫。

乾隆八年、乾隆十年，方邦基两次赴澎湖查勘风灾灾情，所做安排皆严谨周全。乾隆九年，方邦基受命查勘乾隆五年被风灾破坏的台湾营房的修复状况，以及有无官吏趁机侵肥。^③ 同年，有闽粤船户从鹿耳门偷运米谷至广东发卖，被两广总督究参，方邦基因此被解职，民众莫不惋惜。经查明，方氏属因公失职，故开复其官。^④

乾隆十年，方邦基重建台湾县大枋桥，“架木为梁，铺以大枋”，^⑤ 以便利交通。同年，方邦基督修文庙，加强台湾的儒学教育。^⑥ 次年，方邦基主持重修仁和里五妃墓，并立碑纪念。^⑦ 此外，诚如喀尔吉善考语所云：“（方邦基）署任二载，每逢朔望，宣讲《圣谕》并《御制训饬士子文》，谨敬讲解……设

① 尹全海等整理：《中央政府赈济台湾文献·清代卷》，九州出版社2013年版，第38页。

② 乾隆《重修凤山县志》卷8《职官志·宦绩》，《中国地方志集成》编辑工作委员会编：《中国地方志集成·台湾府县志辑（5）》，上海书店出版社1999年版，第68页。

③ 参见夏德仪：《台案汇录丁集》卷1《福建巡抚周揭帖》，《台湾文献史料丛刊》第7辑，台湾大通书局1987年版，第46页。

④ 参见喀尔吉善：《题请实授方邦基台湾府知府事》，乾隆十二年十二月二十日，题本，档案号02-01-03-04731-016，中国第一历史档案馆藏。

⑤ 乾隆《重修台湾县志》卷3《建置》，《中国地方志集成》编辑工作委员会编：《中国地方志集成·台湾府县志辑（3）》，上海书店出版社1999年版，第86页。

⑥ 参见黄典权：《台湾南部碑文集成》上册《重修文庙碑记》，《台湾文献史料丛刊》第9辑，台湾大通书局1987年版，第41页。

⑦ 参见乾隆《重修台湾府志》卷19《杂记·冢墓》，《台湾府志三种》下册，中华书局1985年版，第2355~2356页。

立义学，亲加课试。”^①方邦基还通过宣扬儒家伦理规范，积极培育人才，推动了台湾教育事业的发展。

总之，方邦基治台始终不忘忧民之忧、急民所急，堪称清代治台循吏群体勤政爱民形象的缩影。他对台湾民生与教化所作的贡献，不仅具有现实成效，而且丰富了清代治台史的面相，值得为后人铭记。

六、结语

作为治台循吏的代表之一，方邦基在史籍中的记载较为简略，另有一些重要的治台循吏也存在类似情况。贤而有守是民众对为官者的普遍期待，评价清代治台循吏应坚持功过不掩、得失互存的基本原则。方邦基治台十余年，其“治台实绩”^②有目共睹，无愧为安台、兴台的典范。在具体施政方面，方邦基于灾时推行灵活的平糶举措，保障米谷供需平衡，兼顾闽台两地的利益；整顿需索陋规，减轻民众负担，谋求构建相对合理的社会秩序；采取政教并行的策略，调和汉番矛盾，但有时失之宽严不一；赈恤灾民，敦文重教，多措并举推动台湾的全方面发展。从宏观视角看，方邦基顾全大局，实心任政，其治台业绩是清王朝推行的两岸一体、央地结合政策的生动印证。由此不难发现，治台的事务及经验持续推动着治台制度的生成与演变。考察清代治台循吏群体在此过程中的贡献及其历史意义，能够有力批驳“消极治台论”“为防台而治台”“台民土著化”等谬论，^③具有正本清源的重要价值。

（责任编辑：张梦晗 何淑萍）

① 喀尔吉善：《题请实授方邦基台湾府知府事》，乾隆十二年十二月二十日，题本，档案号 02-01-03-04731-016，中国第一历史档案馆藏。

② 张海鹏、李细珠主编：《当代中国台湾史研究》，中国社会科学出版社 2015 年版，第 129 页。

③ 参见李细珠：《清代台湾史研究的史观问题——兼评柯志明新著的“台独”史观》，《台湾历史研究》2025 年第 1 期，第 1~11 页。