

清中期督撫職權行使之研究：滿漢畛域存否的剖析

劉振仁*

摘要

滿人以少數民族入主中原，面對人數眾多的漢民族，二者之間明顯存在著緊張與矛盾的衝突。清初，滿清統治者利用一系列政策措施來調整滿漢關係，希望將滿漢關係調整到相對穩定的狀態。至清高宗乾隆時期，滿漢關係表面上已趨於緩和，呈現出融合態勢；但在檯面下卻是暗潮洶湧，隱藏難以化解的滿漢矛盾。清代督撫制度乃沿襲明代而來，並根據當時實際情況不斷演進。在清代，總督、巡撫是省一級的最高長官，集地方行政、司法、軍事、監察、教化等權於一身。督撫體制在清朝歷史上扮演關鍵的角色，可以說在一定程度上，清朝的中央集權所以能得到充分的發展，乃是因為督撫制度的建立和完善而致。早期出任地方督撫的漢臣不多，但隨著時間的演進，漢臣日益增多。觀察史實，在清中期以前，督撫的決策職權，幾乎都不受滿漢關係或身分的影響。多數時期，不分滿臣漢臣督撫，多是秉持君主意思來執行中央交代任務。清中葉以前，地方督撫明顯也無法與中央權力抗衡。所以，這段時期督撫的決策職權行為，可能比較偏向執行方面居多。一直要到清道光年間以後，面對內憂外患的加劇，清廷開始重用漢臣來應付一連串的亂事，督撫的權力才真正強化，擁有獨立完整的決策權。

關鍵字：滿漢關係、清代中期、總督巡撫、決策行為

*廣東韶關學院文學與傳媒學院副教授。收稿：2024/07/01。同意刊登：2024/09/11。

壹、前言

中國歷史上最後一個封建王朝為清朝（1636 年-1912 年），係由崛起於東北地區白山黑水的滿人愛新覺羅氏所建立者。原本國號為「後金」，但自第二任領袖皇太極逐漸統一中國東北後，於 1636 年（明崇禎八年，清天聰元年）將國號正式訂為「大清」。後期文書中，對外使用包括中國、中華大清國、大清國、大清帝國等多種名稱。一般民間由於民族主義關係，多以「滿清」稱之。清朝共經歷十一位皇帝，另有四位建州女真領袖及一位後金國大汗被追贈為帝。自正式訂定國號為大清開始，到宣統三年（1911 年）武昌起義被推翻，翌年（1912 年）中華民國誕生為止，一共享國 276 年。¹

在明朝（1368 年-1644 年）統治期間，原本包括滿人在內的各女真部落多臣服於中國。愛新覺羅這一支部族在當時為建州女真的一部，隸屬明朝建州衛管轄。²其首領努爾哈赤（1559 年-1626 年）年輕時，常至撫順關的馬市，與漢人、蒙古人進行貿易活動。在此期間，努爾哈赤習得蒙古語，對漢語也有基本的認識。據傳這時期，努爾哈赤曾被遼東總兵李成梁收養，成為其麾下侍從。³後來，他想辦法壯大自己的實力。明萬曆十六年（1588 年）九月，前後歷時五年，等到消滅最後一個對手完顏部後，努爾哈赤完成了對建州女真的統一。⁴但這僅是其夢想藍圖的初步，而後，努爾哈赤又趁日本兩次出兵朝鮮、明朝本身的內亂、萬曆皇帝本身的怠政等，逐步攻伐兼併海西女真各部落。逐步實現其統一中國東北女真及蒙古各部落的偉業。如《清史稿·本紀一·太祖本紀》記載：「己丑（1589 年）春正月，取兆佳城，斬其城主寧古親。冬十月，明以太祖為建州衛都督僉事。...辛卯（1591 年）春正月，遣師略長白山諸路，盡收其眾。...乙未（1595 年）夏六月，徵輝發，取多壁城，斬其城主。...甲辰（1604 年）春正月，太祖伐葉赫，克二城，取其寨七。明授我龍虎將軍。乙巳（1604 年），築外城。蒙古喀爾喀巴約忒部恩格德爾來歸。...丙午（1606-1607）冬十二月，恩格德爾會蒙古五部使來朝貢，尊太祖為神武皇帝。...壬子（1612 年）秋九月，太祖親征烏拉，為其屢背盟約，又以鳴鎬射帝女也。...癸丑（1613 年）秋九月，起兵攻葉赫，使告明，降兀蘇城，焚其十九城寨。葉赫告急於明，明遣使為解。...乙卯（1615 年）冬十月，遣將征渥集部東格里庫路，得萬人。是歲，釐定兵制，初以黃、紅、白、黑四旗統兵，至是增四鑲旗，易黑為藍。置理政聽訟大臣五，以扎爾固齊十人副之。於是歸徠日眾，疆域益廣，諸貝勒大臣乃再三勸進焉。」

¹ 此處計算係以辛亥革命成功後，各省代表於翌年（1912 年）1 月 1 日會集南京，正式宣告建立一個民主共和的新國家，國號為「中華民國」，清廷於幾個月後宣佈退位，故滿清為享國 276 年無誤。

² 愛新覺羅氏世代為明朝建州左衛之都指揮使。建州衛是明朝在中國東北南部設立的一個羈縻衛所，曾隸屬於奴兒幹都司的管轄，

³ 閻崇年，《努爾哈赤傳·正說清朝第一帝》（北京：北京出版社，2006 年），頁 19。

⁴ 閻崇年，《努爾哈赤傳·正說清朝第一帝》，頁 6。

等到時機成熟後，萬曆四十四年（1616年），努爾哈赤更進一步建國稱汗，成立「大金」（史稱「後金」），建元「天命」，定都赫圖阿拉，又稱「興京」（今遼寧省新賓滿族自治縣西老城）。⁵據《清史稿》記載：「（天命元年丙辰春正月壬申朔）上即位，建元天命，定國號曰『金』。諸貝勒大臣上尊號曰：『覆育列國英明皇帝』。命次子代善為大貝勒，弟子阿敏為二貝勒，五子莽古爾泰為三貝勒，八子皇太極為四貝勒。命額亦都、費英東、何和里、扈爾漢、安費揚古為五大臣，同聽國政。諭以秉志公誠，勵精圖治。」（趙爾巽，1977，頁9）

很快，中間僅隔一年時間，到了萬曆四十六年（1618年，清天命三年），努爾哈赤就以「七大恨」為由，⁶發表討明檄文，起兵反明。⁷經過一連串與明朝的大小戰役，中間雖有「寧遠之役」（1626年，明熹宗天啟六年，清太祖天命十一年）的挫敗，且努爾哈赤也於該役後不久身亡。但是，此戰役基本上並沒有影響整體的局勢發展。至袁崇煥被崇禎斬殺後，山海關以外，幾乎已被滿清佔領。⁸這

⁵ 後金係由女真族首領努爾哈赤建立的政權。亦有「建州」、「女真」的稱號。西元1621年（明熹宗天啟元年）移都遼陽（今遼寧省朝陽市）。西元1625年（天啟五年）又遷都瀋陽，改號盛京（今遼寧省瀋陽市）。次年，努爾哈赤歿，子皇太極繼位。西元1636年（明思宗崇禎九年），皇太極稱帝，改元崇德，改國號曰「大清」，改族名曰「滿洲」。參閱徐俊，《中國古代王朝和政權名號探源》（湖北：華中師範大學出版社，2000年），頁302。

⁶ 此七大恨，根據《清太祖實錄》（北京：中華書局，2012年），卷5，天命三年四月壬寅條，頁499上-下記載：「大金國主臣努爾哈赤詔告於皇天後土曰：『我之祖父，未嘗損明邊一草寸土，明無端起釁邊陲，害我祖父，此恨一也；明雖起釁，我尚修好，設碑立誓，凡滿漢人等，無越疆土，敢有越者，見即誅之，見而顧縱，殃及縱者，詎明覆渝誓言，逞兵越界，衛助葉赫，此恨二也；明人於清河以南，江岸以北，每歲竊逾疆場，肆其攘奪，我遵誓行誅，明負前盟，責我擅殺，拘我廣寧使臣綱古裏方吉納，脅取十人，殺之邊境，此恨三也；明越境以兵助葉赫，俾我已聘之女，改適蒙古，此恨四也；柴河三岔撫安三路，我累世分守，疆土之眾，耕田藝穀，明不容留獲，遣兵驅逐，此恨五也；邊外葉赫，獲罪於天，明乃偏信其言，特遣使遺書詬言，肆行凌辱，此恨六也；昔哈達助葉赫二次來侵，我自報之，天既授我哈達之人矣，明又擋之，脅我還其國，己以哈達之人，數被葉赫侵掠，夫列國之相征伐也，順天心者勝而存，逆天意者敗而亡，豈能使死於兵者更生，得其人者更還乎？天建大國之君，即為天下共主，何獨構怨於我國也？今助天譴之葉赫，抗天意，倒置是非，妄為剖斷，此恨七也！』欺凌實甚，情所難堪，因此七恨之故，是以征之。」

⁷ 趙爾巽等撰，《清史稿》（北京：中華書局，1977年），卷1，頁9載：「（壬寅）上伐明，以七大恨告天，祭堂子而行。」

⁸ 有關袁崇煥被殺一事，張廷玉等撰，《明史》（北京市：中華書局，2003年），卷259，〈列傳第一百四十七·袁崇煥傳〉有詳細記載：「……時所入隘口乃薊遼總理劉策所轄，而崇煥甫聞變即千里赴救，自謂有功無罪。然都人驟遭兵，怨謗紛起，謂崇煥縱敵擁兵。朝士因前通和議，誣其引敵脅和，將為城下之盟。帝頗聞之，不能無惑。會我大清設間，謂崇煥密有成約，令所獲宦官知之，陰縱使去。其人奔告於帝，帝信之不疑。十二月朔再召對，遂縛下詔獄。大壽在旁，戰栗失措，出即擁兵叛歸。大壽嘗有罪，孫承宗欲殺之，愛其才，密令崇煥救解。大壽以故德崇煥，懼並誅遂叛。帝取崇煥獄中手書，往召大壽，乃歸命。方崇煥在朝，嘗與大學士錢龍錫語，微及欲殺毛文龍狀。及崇煥欲成和議，龍錫嘗移書止之。龍錫故主定逆案，魏忠賢遺黨王永光、高捷、袁弘勛、史樞輩謀興大獄，為逆黨報仇，見崇煥下吏，遂以擅主和議、

種以山海關作為明清兩國分界的對峙局面，到了明崇禎十七年（1644年，清世祖順治元年）時，卻因明朝內部的農民起義軍攻陷北京，崇禎皇帝吊死煤山而打破。《明史紀事本末》載：

三月甲辰，飛檄趣三桂入關。三桂徙五十萬眾，日行數十里。是日，始及關，賊騎已過昌平矣。……是夜，賊自沙河而進，直犯平則門，竟夜焚掠，火光燭天。京師內外城堞凡十五萬四千有奇，京營兵疫，其精銳又太監選去，登陴羸弱五六萬人、內閣數千人，守陴不充。無炊具，市飯為餐。餉久闕，僅人給百錢，無不解體。……乙巳昧爽，……漏下已刻，急足叩城下，曰：「遠塵沖天，寇深矣。」守城內臣使騎探之，報曰：「哨騎也。」不為意。日且午，有五六十騎彎弓貫矢，大呼「開門」。守卒亟發礮，斃二十騎，難民死數十人，門始閉。須臾，賊大至，方報「過盧溝橋」，俄攻平則、彰義等門矣。城外三大營皆潰降，火車、巨礮、蒺藜、鹿角皆為賊有。賊反礮攻城，轟聲震地。京軍五月無餉，一時驅守，率多不至，每堵一人多不及。……丙午，寇攻城，礮聲不絕，流矢雨集。仰語守兵曰：「亟開門，否且屠矣！」守者懼，空礮向外，不實鉛子，徒以硝燄鳴之，猶揮手示賊，賊稍退，礮乃發。賊驅居民負木石，填濠急攻。我發「萬人敵」大礮，誤傷數十人，守者驚潰，盡傳城陷，合城號哭奔竄。賊駕飛梯攻西直、平則、德化三門，勢甚危急。……因閱城上，守卒寥寥。……是夕，上不能寢。內城陷，一閫奔告，上曰：「大營兵安在？李國楨何往？」答曰：「大營兵散矣。皇上宜急走。」其人即出，呼之不應。……上即同王承恩幸南宮，登萬歲山，望烽火燭天，徘徊踰時。……天且曙矣。帝御前殿，鳴鐘集百官，無一至者。遂仍回南宮，登萬歲山之壽皇亭自經。亭新成，所閱內操處也。太監王承恩對縊。上披髮，御藍衣，跣左足，右朱履，衣前書曰：「朕自登極十七年，逆賊直逼京師。雖朕薄德匪躬，上千天咎，然皆諸臣之誤朕也。朕死無面目見祖宗於地下，去朕冠冕，以髮覆面，任賊分裂朕屍，勿傷百姓一人。」又書一行：「百官俱赴東宮行在。」猶謂閣臣已得殊諭也。不知內官持殊諭至閣，閣臣已散，置几上而反，文武群臣無一人知者。（卷79，甲申之變）

在北京城破之際，明朝原鎮守山海關總兵吳三桂軍隊，為對抗李自成而歸降清軍，清軍因此得以順利進入山海關內。⁹而後在一片石的地方，以吳三桂軍與清

專戮大帥二事為兩人罪。捷首疏力攻，襍、弘勳繼之，必欲並誅龍錫。法司坐崇煥謀叛，龍錫亦論死。三年八月，遂磔崇煥於市，兄弟妻子流三千裏，籍其家。崇煥無子，家亦無餘貲，天下冤之。」

⁹ 《清世祖實錄》（北京：中華書局，2012年），首卷3，頁1509上載：「（乾隆作序）當是時，流賊已入京師，明祚已成板蕩。遂因明將吳三桂之請，命將士入關定燕京。殄群寇、挈斯民於水火之中。」又卷4，頁1545上-下載：「（順治元年四月壬申）今我國以寧遠右偏孤立之故，令三桂棄寧遠而鎮山海，思欲堅守東陲而鞏固京師也。不意流寇逆天犯關，以彼狗偷烏合之眾，何能成事？但京城人心不固，姦黨開門納款。先帝不幸，九廟灰燼。今賊首僭稱尊號，擄掠婦女財帛，罪惡已極。誠赤眉綠林黃巢祿山之流，天人共憤，眾志已離，其敗可立而待也。我國積德累仁，謳思未泯各省宗室，如晉文公、漢光武之中興者，容或有之。遠近已起義兵，羽檄交馳。山左、江北密如星布。三桂受國厚恩，憫斯民之罹難。拒守邊門，欲興師問罪，以慰人心。」

軍組成的聯軍，經過激戰後擊潰李自成軍隊，進入北京。¹⁰後更以北京為首都，大規模南下攻城掠地。其後的數十年時間內，清朝陸續擊敗華北的明朝殘餘、李自成、張獻忠、南明諸王和明鄭等各勢力，控制中國全境，建立起享國 276 年的大清王朝。

由於一開始滿人入關前的社會發展階段較關內漢族為低，所以在政治制度上，滿清帶有奴隸制或早期封建制的集體軍事領導設計，在入關後的一段時期內，在中央決策體制中仍發揮重要的作用。另因清人相對於漢族，明顯屬於少數民族，故如何在政權內部不斷調整滿漢、滿蒙以及其他各民族間的關係，也形成有清一代政治制度中的重要內涵。

基本上，清朝建國後，從順治到康熙前期的這一階段，屬於制度的草創時期。清人從中央到地方的很多制度設置，大抵仿明朝而來；同時在關外時期就已形成的一些舊有規定，仍繼續發揮作用。從康熙中期起到雍正初年為第二個階段。此時，各種制度逐漸趨向健全完善。康熙和雍正為了提高君權，加強君主專制，在壓抑滿族貴族，以及解決皇位繼承等方面，都採取相對應的措施，並取得一定的成效。

上述論述者為中央層級的政制規定。至於地方層級部分，關內本就是漢人定居的中原之地，其制度設計，更是多沿襲明朝而來。以總督巡撫制度（簡稱督撫制度）來看，更可發現如此。按清制，總督和巡撫是地方-省層級的最高軍政長官，屬封疆大吏。但與明代一樣，在清初相當長的一段時間內，督撫只是一種臨時派遣的職務，到清乾隆朝時才正式確定為實缺官。清代總督一般管轄兩省，也

奈京東地小兵力未集，特泣血求助。我國與北朝通好二百餘年。今無故而遭國難，北朝應惻然念之。而亂臣賊子亦非北朝所宜容也。夫除暴剪惡大順也，拯危扶顛大義也，出民水火大仁也，興滅繼絕大名也，取威定霸大功也。況流寇所聚金帛子女，不可勝數。義兵一至，皆為王有，此又大利也。王以蓋世英雄，值此摧枯拉朽之會，誠難再得之時也。乞念亡國孤臣忠義之言，速選精兵，直入中協西協。三桂自率所部，合兵以抵都門，滅流寇於宮廷，示大義於中國。則我朝之報北朝者，豈惟財帛？將裂地以酬，不敢食言。本宜上疏於北朝皇帝，但未悉北朝之禮，不敢輕瀆聖聰。乞王轉奏。王得書，即遣學士詹霸來哀往錦州，諭漢軍齊紅衣向山海關進發。」

¹⁰ 《清世祖實錄》，卷 4，頁 1547 下載：「（順治元年四月辛巳）師次新河驛。攝政和碩睿親王多爾袞，以進山海關敗賊兵捷音奏聞言：『臣統大軍前進，明總兵官吳三桂遣使來言，賊首李自成已陷燕京，崇禎帝、後俱自經。自成於三月二十二日僭稱帝，國號大順、改元永昌，遣人招降三桂。三桂不從，隨自永平返據山海關。欲來投順我國，為崇禎帝報仇。因諭其使，如果來歸即裂地封王，仍令齎書。去後臣即星夜前往。於四月二十一日抵山海關，值賊首李自成親率馬步兵二十餘萬，挾崇禎帝太子、第三子定王、第四子及宗室晉王、秦王、漢王郡王等，並三桂父襄與俱來。復遣人招三桂降，三桂不從，賊隨圍山海關。是晚即敗賊總兵唐通，馬步兵數百人於一片石斬百餘人，賊兵遂遁。次日，我大軍直薄山海關，三桂開門迎降我軍，遂從南水門、北水門、關中門入。望見賊渠領眾，自北山橫互至海列陣。是日大風揚塵咫尺不見。我軍對賊布陣，不能橫列及海。臣隨集諸王、貝勒、貝子、公、固山額真、護軍統領等，謂爾等：毋得越伍躁進，此兵不可輕擊，須各努力破此，則大業可成。我軍可向海，對賊陣尾鱗次布列。三桂兵可分列右翼之末，各號令畢。於是我軍齊列及二次呼噪進兵，風遂止。各對陣奮擊，大敗賊兵，追殺至四十裏陣，獲晉王朱審煊，獲駝馬、緞幣無算。』」

有轄三省或一省的；巡撫管轄一省。乾隆以後，地方設總督的有：直隸（兼巡撫，同治九年（1870）加授北洋通商大臣）、兩江（轄江蘇、安徽、江西三省，同治五年（1866）兼授南洋通商大臣）、陝甘（轄陝西、甘肅並任甘肅巡撫事，新疆建省後兼轄之）、閩浙（轄福建、浙江，光緒十一年（1885）兼福建巡撫事，臺灣建省後亦歸轄屬）、湖廣（轄湖北、湖南）、四川（兼管巡撫事）、兩廣（轄廣東、廣西，光緒三十一年（1905）兼廣東巡撫事）、雲貴（轄雲南、貴州，光緒三十一年（1905）兼雲南巡撫事）、東三省（轄奉天、吉林、黑龍江，兼管三省將軍並奉天巡撫事）。此外還有特殊性質的漕運總督和河道總督等，但這些並不在本文探討的範圍，本文所謂的督撫，以一般性質者為主。¹¹

清代總督、巡撫既為封疆大吏，故其擁有很大的決策權，照例兼有中央兵部、都察院等兵憲之銜。總督授兵部尚書、都察院右都御史（光緒三十二年，1906年改為陸軍部兵部尚書銜）；巡撫授都察院右副都御史，經吏部奏請後，亦兼有兵部侍郎銜（光緒三十二年，1906年改陸軍部兵部侍郎銜）。山西、山東、河南三省因無總督設置，故巡撫又兼提督銜，便於統帥省內駐紮的綠營官兵。此種制度設計，後來又擴大到浙、皖、贛、陝、湘、桂、黔等省。換言之，清代總督和巡撫，除掌有行政大權外，同時兼領兵權和監察權。具體來說，像制訂省例省規、節制綠營軍隊、升調黜免屬吏、上奏錢糧會計、司法審制、監臨鄉試、對外交涉等，均屬於督撫的職權（決策權）範圍。若要在兩者間做出區別，一般來說，總督偏重軍政，巡撫偏重民政。至於二者地位之高低，由於督撫都有獨立的幕府，有獨自的奏事權，遇有大事亦需兩相會商，並聯名奏請；加上他們的職掌又多重疊，故職責上的磨擦，在所難免。特別是督撫位於同一省城或同在一省者，更常因「志不齊、權不一」出現許多明爭暗鬥的情況。¹²但考量到督撫位居地方，掌握軍政財務等大權，非中央朝廷所能時刻關照者，且為避免權力尾大不掉，令此二者相互牽制，實行二元化的領導體制，實在也是不得以的作法。¹³

本文論述主題為「清中期督撫職權行使之研究：滿漢畛域存否的剖析」。眾所周知，滿人以少數民族入主中原，面對人數眾多的漢民族，二者之間明顯存在著緊張與矛盾的衝突。清初，滿漢之間的緊張關係是「清代政治與社會中的一股暗流。」¹⁴滿清統治者利用「階級矛盾淡化民族矛盾、錄用各類人才、提倡儒學」等一系列政策措施來調整滿漢關係，希望將滿漢關係調整到相對穩定的狀態。¹⁵大體上，清高宗乾隆時期，滿漢關係表面上已趨於緩和，呈現出融合態勢；但在

¹¹ 白綱主編，《中國政治制度史》（天津：天津人民出版社，2002年2月），頁815-816。

¹² 席裕福編，《皇朝政典類纂》（臺北：成文出版社，1969年），卷238，《官制》、《裁汰》。引薛福成，《敘督撫同城之損》一文。

¹³ 白綱主編，前引書，頁816。

¹⁴ Mark C. Elliott, *The Manchu Way: The Eight Banners and Ethnic Identity in Late Imperial China*. Stanford: Stanford University Press, 2001, p. 211.

¹⁵ 余梓東，〈論清代民族關係格局的形成與發展〉，《中央民族大學學報》（哲學社會科學版），2007年第6期。

檯面下卻是暗潮洶湧，隱藏難以化解的滿漢矛盾。¹⁶晚清以後，帝國主義列強對中國不斷進行侵略，致使民族危機日益加深。在內憂外患的雙重危機下，滿漢關係再度趨於緊張，隱藏在檯面下的滿漢矛盾也隨之浮現。此種問題，一直到孫文領導的革命成功，滿清政權覆亡後，才獲得根本的解決。

從另一個角度來看，自清朝入關至其滅亡，由於權力集中於滿清貴族手中，滿漢官員間存在著明顯的矛盾與衝突。「有清一代，滿漢矛盾始終是最高統治者最為關切和頭痛的問題。綜觀有清一代，所有的政治鬥爭和社會衝突差不多都帶有民族矛盾與民族鬥爭的色彩。」¹⁷時至晚清，清朝統治階級內部滿漢間的實力地位，發生巨大變化。滿族官員的權勢逐漸向漢族官員轉移，致使中央集權逐漸削弱，地方分權逐漸增強，滿漢矛盾不斷提高。

回顧整個清朝歷史，上述的滿漢衝突，除發生太平天國以「反清（滿）」為號召外；清廷內部滿漢官僚間，圍繞政治利益而引起的矛盾層出不窮，對政局產生巨大的影響。太平天國運動，大幅度改變清朝統治階級內部滿漢之間的實力和地位。湘軍、淮軍等漢人兵勇，逐漸取代了八旗、綠營的地位，成為了清朝重要的軍事力量。以曾國藩、胡林翼、左宗棠、李鴻章為代表的湘軍淮軍集團，逐步崛起在晚清政壇。自此，地方漢人督撫逐漸掌有左右國家命運的力量，形成內輕外重的政治局勢。¹⁸據研究指出，道光三十年（1850年）時，十個出缺總督名額，旗人補了四個，漢人補了六個；十五個出缺巡撫中，旗人補了其中一個，漢人補了其餘十四個缺額；同治三年（1864年），十個出缺總督，旗人補了其中二個缺額，漢人補了其餘八個缺額，十五個出缺巡撫中，全為漢人無旗人。¹⁹所以，當八國聯軍爆發時，遠離北京的漢人督撫發起了「東南互保」運動，這不僅反映長期滿漢官僚間的矛盾與衝突局面，另方面更可視為漢族官僚經過幾十年的力量積累、發展壯大的結果。

上述概略指出整個清代時期，有關滿漢關係的發展趨勢與演變。由於本文受限篇幅，無法針對清中期以後，特別是晚清的滿漢問題進行探討。但是，將問題焦點集中於清中期以前的滿漢督撫的職權行使，特別是決策的異同部分，也可為未來的後續研究，奠下良好的基礎。

至於何謂「決策行為」？一般多指一個人做決定的行為，亦即從多種可能行動中所做的一種選擇行為。²⁰也有指出「決策」是一種理性的、認知的過程，透

¹⁶ 李偉敏，《乾隆時期滿漢關係研究》，中國人民大學博士學位論文，2008年。

¹⁷ 王鍾翰，〈四庫禁毀書與清代思想文化〉，《清史餘考》（遼寧：遼寧大學出版社，2001年），頁205。

¹⁸ 高中華，《社會分野與秩序變動：以清朝旗人和民人關係為分析視角》（北京：中共中央黨校出版社，2009年），頁18。

¹⁹ 朱東安，《曾國藩集團與晚清政局》（北京：華文出版社，2003年），頁50。

²⁰ 陳佳吉，〈賽蒙的決策理論初探〉，《立法院院聞》，民國89年8月，第28卷第8期，頁48。

過這個過程，可以從諸多方案中做出一個抉擇；甚至「決策」是一種做成抉擇時的行為，即使這些行為是無意義的、受感情驅使的，或是習慣使然的，都可稱為決策。易言之，決策是指做成抉擇的實際過程，可分為對問題的認知、對資訊的搜索、對資訊的處理分析和對不同方案的考慮等階段，乃至於最後抉擇的形成。

²¹綜言之，「當一個人或團體從事於行動計劃時，即產生決策的行為。自有政治社會的存在以來，便有政治的決策行為。決策乃是指政策制訂的過程。決策乃是指一個人、團體或政府，在特殊的環境下，為達到某種目的，而選擇最佳途徑或政策的一種行為過程。」²²

只是在傳統階級社會時代，公共政策的價值取向往往是統治階級的價值取向，公共政策的結果，往往是有利於統治階級的利益和資源分配。即使在同一統治階級內部，也往往存在不同的利益需求。佔支配地位的利益團體與利益階層，往往主導政策的方向，因此公共政策很難滿足社會大眾的利益需求，也很難實現所謂真正的社會公共利益。²³

由此觀之，清代督撫雖為地方封疆大吏，然在君主專制的中央集權體制下，其決策行為必然受到相當大的限制。另外，督撫的決策行為多半隨其職權而來，其職權作為基本上得依滿清皇帝為主的中央朝廷發號施令為依歸。本文想瞭解的是，不論其自主或被動依照指示或法令職權的決策作為，是否有受到滿漢差異的影響？抑或影響其職權行使的決策行為，另有其它決定因素的存在？另值得一題者，本文的決策行為，其實已經包含在督撫職權的行使之中。蓋不論督撫作為的主動被動，多有其裁判餘地。故在探討其職權行使過程或職權作用時，已包含決策作為在內。以下恕不贅言。

由於清代史料文獻相當眾多，筆者無法完全一一梳理過濾。所以計劃以最根本第一手的《清實錄》來基礎，輔以其它史料來進行探討。《清實錄》全稱《大清歷朝實錄》，共 4484 卷，是清代歷朝官修史料的彙編。²⁴《清實錄》是有關清朝歷史最系統、全面性的一部史書。它上溯滿族之發祥、努爾哈赤十三甲起兵，下迄宣統三年（1911 年）清帝遜位，每年每月每日所發生的大事多有記載。《清實錄》體例嚴謹，它敘事按發生的時間為序。大體上只要按時間順序進行檢索，

²¹ 方長梧主編，《唐山社會學簡明辭典：政治學》（臺北：唐山出版社，民國 77 年），〈決策〉條，頁 34-36。

²² 易君博，《政治理論與研究方法》（臺北：三民書局，民國 82 年），頁 77-84。

²³ 劉熙瑞編著，《公共管理中的決策與執行》（新北：崧博出版社，2017 年），頁 38。

²⁴ 由於歷史的原因，《清實錄》存有多個版本，而且各版本在不同程度上，有過明顯被篡改的痕跡。以《清實錄》漢文版本來說，目前有 1933 年偽滿國務院、滿日文化協會，以盛京崇謨閣藏本為底本，由日本大藏出版公司出版，東京單式印刷公司承印，影印了太祖至德宗十一朝實錄和《滿洲實錄》、《宣統政紀》，命名為《大清歷朝實錄》，此為《清實錄》刊印流布之始。現在多稱為偽滿本《清實錄》。1964 年臺灣華聯出版社據偽滿本作過翻印，並精裝 95 冊出版。1985 年北京中華書局選用較好的底本，影印編輯《清實錄》。2012 年中華書局又重新修訂出版更新版，本文引用，以此版本為依據。

就能將一件史實的來龍去脈弄清楚。清代的一些文獻典籍，如歷朝《起居注》、《清史列傳》、《清朝續文獻通考》、《大清會典》、《史部則例》、《大清律例》、《賦役全書》、《朱批諭旨》等，各有側重之面，不如《清實錄》綜合採錄。其中，《清實錄》漢文本所具有的原始性和特殊性的分析，是一部不可多得的歷史文獻著作，對於研究清代歷史、清代歷史文獻學及史學，都具有不可輕視的史料和文獻價值；其滿文本和蒙文本，更是研究少數民族歷史文獻學和史學的重要資料，也是用以考證漢文本實錄和清代歷史事實的獨特依據。²⁵

由於《清實錄》的記述內容詳盡。不僅記載皇帝的言行動止，而且還記載某些大臣的政績、法制政令、吏制科舉、人丁戶口、藩邦外交、文化經藉、兵役征戰等方面的歷史資料，因此成為記錄清代歷史的珍貴文字資料。本文即嘗試以此史料作研究基礎，利用裡面的材料來探究「滿漢關係下清代中期前總督巡撫的決策行為」究竟有何特色與異同？

除最原始的《清實錄》資料外，由於史料文獻的完備，傳統上對於清代督撫制度的研究成果豐碩。以筆者在台灣地區國家圖書館、大陸地區「中國知網」蒐集到的著作、期刊論文等，就不下數百篇。仔細梳理跟刪減後，跟本文較有關連者，約有以下幾大類：

一、直接探討清代總督巡撫者

基本上，最初有關清代督撫研究成果，主要集中在制度研究方面，此後才逐步深入。這一些有針對督撫制度本身就論述者，如傅宗懋之〈清代總督巡撫之研究〉（政大政治所博士論文，1959年）、²⁶傅光森〈清代總督制度〉（東海歷史所碩士論文，1990年）。²⁷也有談論清代督撫的成立與發展者，如徐春峰〈清代督撫制度的確立〉、²⁸趙希鼎〈清代總督與巡撫〉。²⁹上述這些著作，多從制度層面來論述，至於督撫決策權的部分，沒有刻意著墨與關注。此外，有從督撫制度在明清政治體系中，具有承上制下及代理皇帝治理地方的作用來論述者。³⁰王雪華從督撫甄選途徑，說明該制度為封建時代富有時效的地方管理制度。³¹另外，在其〈督撫與清代政治〉一文中，認為清代督撫制度的確立和發展與當時的政治

²⁵ 謝貴安，〈《清實錄》的文獻價值與文本解析〉，河南大學學報（社會科學版），2013年第4期，頁1-7。

²⁶ 傅宗懋，〈清代總督巡撫之研究〉（臺北：國立政治大學政治所博士論文，1959年，未出版）。

²⁷ 傅光森，〈清代總督制度〉（臺中：東海大學歷史所碩士論文，1990年，未出版）。

²⁸ 徐春峰，〈清代督撫制度的確立〉，《歷史檔案》，2006年第1期。

²⁹ 趙希鼎，〈清代總督與巡撫〉，《歷史教學》，1963年第10期。

³⁰ 王躍生，〈清代督撫體制特徵探析〉，《社會科學輯刊》，1993年第4期。

³¹ 王雪華，〈關於清代督撫甄選的考察〉，《武漢大學學報》，1989年第6期。

形勢有密切關係，但因其貪腐最終加速了清政權的衰落。³²關曉紅〈清季督撫文案與文案處考略〉一文，認為清季督撫文案委員和文案處的出現與發展，顯示了督撫權力上升，中央控制力下移的趨勢，同時也表明晚清政制的轉型，決非單純移植西方制度。³³

二、探討督撫體制與中央關係者

督撫在清代政治體系中有承上制下的作用，其與中央、地方之間的關係是以往研究的一個重點。如李治安認為督撫封疆而治，其統治才能在地方上得以施展。但督撫的任命與罷黜受制於皇帝，又限制了督撫才能發揮的空間。³⁴明清督撫權力的消長關係，影響到政治權力平衡與穩定。林乾從軍、政、財三個方面探討晚清時期督撫的職權變化，認為其應因時而變，才能更好發揮作用。³⁵謝世誠認為李鴻章在總督直隸期間的吏治，對該地區乃至全國有著重要影響。³⁶劉偉認為晚清督撫權力擴張給近代社會最深刻的影響，是造就了地方主義勢力，這不僅是清王朝覆亡的重要因素，且直接影響到民國初年的政局和辛亥革命的結局。³⁷楚雙志認為太平天國時期，清政府不得不實行權力下放督撫的政策，結果中央集權體制逐漸被以督撫為核心的地方分權所代替，形成晚清內輕外重局面。³⁸劉偉認為相對於中央而言，地方督撫處於權力中間層次、沒有龐大行政機構，效率高、便於因時變通與調整。³⁹李崇德認為義和團運動時期，清朝中央對外宣戰，而東南督撫卻採取了相反的對外政策，這種「自作主張」外交方式對於近代中國產生了重要的影響。⁴⁰

三、督撫貪污問題

在官僚體系中，貪污問題一直是為人詬病，且防不勝防的事。專制社會中的官僚貪污問題更是嚴重。清代督撫是地方最高長官，被君主賦予重要人事權、財

³² 王雪華，〈督撫與清代政治〉，《武漢大學學報》，1992年第1期。

³³ 關曉紅，〈清季督撫文案與文案處考略〉，《近代史研究》，2006年第3期。

³⁴ 李治安，《唐宋元明清中央與地方關係研究》，南開大學出版社，1996年。

³⁵ 林乾，〈咸豐之後督撫職權的膨脹與晚清政治〉，《社會科學戰線》，1989年第1期。

³⁶ 謝世誠，〈李鴻章與晚清吏治〉，《江蘇社會科學》，2005年第2期。

³⁷ 劉偉，《晚清督撫政治—中央與地方關係研究》（武漢：湖北教育出版社，2003年）。

³⁸ 楚雙志，〈太平天國時期中央與地方權力再分配格局〉，《瀋陽師範大學學報》，2007年第3期。

³⁹ 劉偉，〈甲午前四十年間督撫權力的演變〉，《近代史研究》，1998年第2期。

⁴⁰ 李崇德，〈清「東南互保」前期地方對外政策〉，《牡丹江教育學院學報》，2007年第4期。

政權和司法權，掌控下屬的升遷罷黜，如有法令沒有規範到的陋規，便會成為地方官吏相互拉攏、彼此勾結的一個重要途徑。相關探討文章有：李春梅〈試探清朝前期督撫的陋規收入〉⁴¹和〈清朝前期督、撫陋規收入的用途〉。⁴²李建國認為清代廢除巡按制度、督撫角色由監察官員向地方官員轉化，是導致清代地方吏治敗壞的重要原因。⁴³

四、督撫與清末體制改革

清末不少督撫參與近代中國改革並產生重要影響。如關曉紅〈陶模與清末新政〉一文，揭示了兩廣總督陶模關於廢科舉、裁宦官等方面新政主張及其對清末新政的影響。⁴⁴李細珠〈張之洞與清末地方官制改革--兼論朝廷與地方督撫的關係〉一文，肯定了地方督撫在地方官制改革方面作用。⁴⁵徐建平〈直隸地方官與清末憲政改革〉一文，肯定了督撫在晚清地方憲政的改革中發揮了舉足輕重的作用，認為他們傳播了民主思想且對憲政實施進行有效的督導。⁴⁶李細珠《張之洞與清末新政研究》一書考察了張之洞在清末新政時期對中央決策的參與，其反對中央集權，顯示了地方督撫與朝廷的緊張關係。⁴⁷張靜〈李鴻章與北洋「官系」網的形成與發展〉一文，對於督撫利用權勢、依託地域建立官場關係進行研究，對於後輩學者考察督撫史也提供了新視角。⁴⁸

五、督撫人物

魏秀梅一文通過對清代督撫的旗籍、漢籍、地區分配等方面的統計，探討清中葉以後督撫與社會變遷的關係。⁴⁹林良吉的〈清代閩浙督撫處理臺灣原住民事務之研究（1683—1795）〉探討督撫處理少數民族問題。⁵⁰宋豔梅分析清廷對

⁴¹ 李春梅，〈試探清朝前期督撫的陋規收入〉，《內蒙古社會科學》，2005年第7期。

⁴² 李春梅，〈清朝前期督、撫陋規收入的用途〉，《內蒙古社會科學》，2007年第2期。

⁴³ 李建國，〈總督、巡撫的地方化與清代地方吏治的腐敗〉，《唐都學刊》，1995年第1期。

⁴⁴ 關曉紅，〈陶模與清末新政〉，《歷史研究》，2003年第6期。

⁴⁵ 李細珠，〈張之洞與清末地方官制改革--兼論朝廷與地方督撫的關係〉，《辛亥革命與中國近代社會--紀念辛亥革命九十周年青年學術討論會論文集》（湖南：嶽麓書社，2003年）。

⁴⁶ 徐建平，〈直隸地方官與清末憲政改革〉，《河北師範大學學報》，2007年第1期。

⁴⁷ 李細珠，《張之洞與清末新政研究》（上海：上海書店出版社，2003年）。

⁴⁸ 張靜，〈李鴻章與北洋「官系」網的形成與發展〉，《貴州社會科學》，2006年第4期。

⁴⁹ 魏秀梅，〈從量的觀察探討清季督撫的人士嬗遞〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，1974年第4期。

⁵⁰ 林良吉，〈清代閩浙督撫處理臺灣原住民事務之研究（1683—1795）〉（桃園：國立中央大學歷史研究所碩士論文，1997年）。

山西巡撫人員在民族構成上的差異，說明滿洲貴族實現對山西等具有重要軍事戰略地位區域的牢固控制，展現清廷在地域社會的民族統治色彩。⁵¹黃宇和《兩廣總督葉名琛》一書，對兩廣總督葉名琛是第二次鴉片戰爭的罪魁禍首的傳統看法予以糾正，肯定其對外交涉以及在戰爭中的作用。⁵²高翔認為尹繼善所以能長期督撫江南，除了其突出的政績以及逢迎本領之外，還與其深厚的漢文化功底、熟悉江南等素養有關。⁵³戴斌武《中國早期現代化進程中的晚清地方督撫—丁寶楨洋務活動解析》，認為其洋務思想與實踐，富有特色，對中國早期現代化的啟動頗有功績。⁵⁴另程必定主編《劉銘傳與臺灣建省》，收集了諸如「歷史上第一位真正稱得上愛臺灣的人、試論劉銘傳的臺灣建省方案、李鴻章與劉銘傳的歷史淵源等研究」等紀念劉銘傳的文章。⁵⁵這書對督撫群體進行闡述，是一種學術向下延伸、豐富民眾歷史視野的嘗試。

六、督撫與地方社會

在傳統社會裏，政府行政力量往往主導著社會的運轉。督撫封疆而治，儘管不少人在位時間比較短，但是對地方經濟文化發展的影響是不容忽視的。對此，李洵在探討清代廣東社會經濟發展的諸因素中，強調「總督和巡撫的政策實施是一種不可忽視的因素。」⁵⁶王勇認為以督撫為中心的幕府官僚體系，是近代地方行政體制演化之關鍵環節。⁵⁷地方督撫等官員封疆而治，其掌握情資在一定程度上影響了中央的決策。郭衛東探討乾隆十一年（1746年）福建特大教案，認為此案由福建波及全國，影響了中、葡、澳與天主教等幾個方面的關係，並促使皇帝下令在全國推行反教禁令等，福建當局扮演關鍵角色。⁵⁸喻大華〈東直督撫與義和團運動的興起〉一文，指出義和團能席捲北方的原因，除中央統治集團的推動作用，山東、直隸督撫對義和團的態度和政策，也扮演重要因素。⁵⁹賈小葉〈晚清督撫西學觀念的演進—以沿江沿海督撫為中心的考察〉一文認為，沿江沿海督撫西學觀念的演進呈現出了一個層次分明、逐步深化的過程，督撫對西方文化的

⁵¹ 宋豔梅，〈清代山西巡撫的民族構成〉，《滄桑》，2003年第6期。

⁵² 宇和，《兩廣總督葉名琛》（上海：上海書店出版社，2004年）。

⁵³ 高翔，〈尹繼善述論〉，《清史研究》，1995年第1期。

⁵⁴ 戴斌武，〈中國早期現代化進程中的晚清地方督撫—丁寶楨洋務活動解析〉，《貴州社會科學》，2006年第1期。

⁵⁵ 程必定主編，《劉銘傳與臺灣建省》，《海峽兩岸紀念劉銘傳首任臺灣巡撫120周年學術研討會論文集》（安徽：黃山書社，2007年）。

⁵⁶ 李洵，〈清前期廣東督撫及其對地方發展的影響〉，《東北師大學報》，1988年第1期。

⁵⁷ 王勇，〈清季督撫幕府改制與近代地方行政體制變遷〉，《河南師範大學學報》，2005年第3期。

⁵⁸ 郭衛東，〈乾隆十一年福建教案述論〉，《福建論壇》，2004年第7期。

⁵⁹ 喻大華，〈東直督撫與義和團運動的興起〉，《清史研究》，2000年第4期。

吸收與其對西學的認知程度成正比，進而形成晚清各項改革的思想指導。⁶⁰ 李紅〈劉坤一與晚清江蘇教育近代化〉一文，則認為劉坤一在總督兩江期間，對於創辦新式學堂和促進教育近代化，作出巨大貢獻，揭示了晚清官僚心理和行為的變化軌跡。⁶¹ 王燕飛《清代督撫張允隨與雲南社會》一書，集中研究張允隨及其治滇的主要政績，從而揭示雲南社會的發展狀況，並探討其政績，充分肯定他對當時雲南社會發展作出的貢獻。⁶² 劉正偉《督撫與士紳：江蘇教育近代化研究》一書，利用現代化理論探討江蘇教育，認為江蘇教育近代化主要得益於開明督撫以及有識見的地方士紳推動。⁶³ 董叢林，張淑霞主編《晚清直隸總督與轄區經濟開發》一書，主要對晚清直隸總督等施政與轄區經濟開發方面的情況進行考察，既注意其成績方面，也關注其局限性和缺陷方面。⁶⁴

上述多是探討督撫對地方發展的正面助益者。至於有關督撫與地方發展的負面影響，劉鳳雲認為督撫的濫權助長鑽營請托弊病，題缺選官決定督撫與地方吏治的好壞。⁶⁵ 王志明通過考察督撫對綠營武官的題用權的上升趨勢，說明其對地方控制力在逐步加強。⁶⁶ 劉雲波通過對康熙時期兩江巡撫張伯行的悲劇回顧，說明即使督撫欲有所作為，但皇帝的干預仍是最重要的關鍵力量。⁶⁷

綜合上述期刊論文及專書檢閱，可以發現：多數研究仍是以傳統法制或歷史角度來探討清代督撫的各面向，以職權決策視角來探討者數量還是稀少。

至於在清代的滿漢關係議題上，相關研究著作亦相當的多。以筆者的觀察與蒐集，近來有關此一主題，以《清代滿漢關係研究》一書為其中代表。⁶⁸ 由於在清代 268 年歷史中，滿漢關係始終是影響社會發展的一條重要因素。滿漢關係的演變，不僅在很大程度上決定了清王朝的興衰，且對近代中國的走向產生了深遠影響。此書是學術界有關清代滿漢關係的第一部學術論集，內容圍繞不同時期滿漢關係或不同面向的許多議題，如軍事關係、政治關係、經濟關係、社會關係、文化關係展開，既有對歷史事件、現象、制度、人物的考察，也有對滿文文本（檔

⁶⁰ 賈小葉，〈晚清督撫西學觀念的演進—以沿江沿海督撫為中心的考察〉，《中州學刊》，2003 年第 5 期。

⁶¹ 李紅，〈劉坤一與晚清江蘇教育近代化〉，《歷史教學》，2005 年第 12 期。

⁶² 王燕飛，《清代督撫張允隨與雲南社會》（昆明：雲南大學出版社，2005 年）。

⁶³ 劉正偉，《督撫與士紳：江蘇教育近代化研究》（河北：河北教育出版社，2001 年）。

⁶⁴ 董叢林，張淑霞主編，《晚清直隸總督與轄區經濟開發》（北京：當代中國出版社，2002 年）。

⁶⁵ 劉鳳雲，〈清代督撫與地方官選用〉，《清史研究》，1996 年第 3 期。

⁶⁶ 王志明，〈清代督撫保題綠營武官的人事權〉，《安徽史學》，2005 年第 5 期。

⁶⁷ 劉雲波，〈督撫互參案與張伯行的悲劇〉，《船山學刊》，2003 年第 4 期。

⁶⁸ 中國社會科學院近代史研究所政治史研究室編，《清代滿漢關係研究》（北京：社會科學文獻出版社，2011 年）。

案、碑文、日記、辭書、子弟書）的解讀，以及對基本概念（如滿族、滿洲、旗人、漢軍、漢人、領域性）或旗人意識、多元認同等問題的探討。其文章蒐羅如下：

一、清初滿漢關係

如〈南兵游擊胡大受敕諭建州女真考〉、〈清太祖時期女真與漢人之關係〉、〈清太宗皇太極的太廟儀式和堂子—關於滿漢兩種儀式的共處情況〉、〈清入關前漢人官僚對其政治的影響〉、〈清初期對漢軍旗人「滿洲化」方策〉、〈清入關前政權儒學化問題再考察〉。

二、八旗制度與滿漢關係

如〈尚可喜一族的旗籍與婚姻關係〉、〈清代台灣綠營中的旗籍總兵官〉、〈清代旗人選任綠營官制度考察〉、〈從法律看清朝的旗籍政策〉、〈清代北京的旗民關係—以商鋪為中心的考察〉、〈北京「回子營」的 250 年史〉、〈清代的旗、民關係：以江寧駐防為例〉、〈旗民與滿漢之間：清代「隨旗人」初探〉、〈升允考論「旗人也，漢人也」：滿洲人升寅（1762—1834）與其青年時期的生活經驗〉、〈八旗漢軍「勛舊」佐領考—雍正朝「佐領三分法」與「勛舊」名稱〉。

三、邊疆治理與滿漢關係

如〈清代東北駐防八旗與漢人一以黑龍江地區為中心〉、〈論雍正時期盛京地區的邊境統治政策〉、〈故土與邊疆：滿洲民族與國家認同裡的東北〉、〈日本公司在中國東北地區的土地經營—從中國史研究中呈現出來的日本社會〉、〈新疆軍府制下的理民體制與滿漢員的任用〉。

四、晚清滿漢關係

如〈從天地會看清代民間社會的滿漢關係〉、〈道光、咸豐朝的粵海關與關監督〉、〈關於太平天國的「反滿」問題〉、〈滿漢關係下嘉道年間淮北的捻黨活動及政府的應對〉、〈戊戌年翁同龢開缺前后清廷滿漢關係管窺〉、〈袁世凱集團與滿洲親貴之間的衝突和調適〉、〈預備立憲時期的平滿漢畛域思想與滿漢政策的新變化—以光緒三十三年之滿漢問題奏議為中心的探討〉、〈辛亥時期思想界關於滿漢關係問題論爭的再考察—以《民報》和《新民叢報》論戰為中心〉、〈清末「反滿」革命思潮下的史學〉、〈辛亥革命中的滿漢關係〉、〈中華民國北京政府時期清室、宗室、八旗與民國政府的關係—以《清室優待條件》為中心〉。

五、檔案與文獻

如〈關於八旗值月檔〉、〈關於日本東洋文庫與中國第一歷史檔案館所藏鑲紅旗滿洲衙門檔案〉、〈從滿文檔案看滿漢關係—以乾隆朝滿文寄信檔為例〉、

〈滿洲漢化：台灣乾隆御碑研究〉、〈《閑窗錄夢》作者身份考〉、〈試論清朝滿、漢文檔案在有關記載上的特征及其規範——以有關乾隆時期清朝官員與藏傳佛教大活佛的會見禮儀檔案為例〉、〈從「子弟書」看嘉道時期滿漢文化關係〉、〈清代滿蒙辭書「序」研究〉等。

平心而論，《清代滿漢關係研究》的出版，不僅對清代滿漢關係研究是一個推動，對清史、近代史、滿族史、民族關係史等相關領域的研究，也有參考價值。雖然裡面攸關本文「滿漢關係下清代中期前總督巡撫的決策行為」關連不大，但是結合上述督撫研究，筆者認為仍有許多視角與資料可資利用。

本文運用的研究方法主要有考證法、歸納、演繹法等。詳言之，即在考證史料的真實基礎上，採「歸納方法」、「比較方法」、「綜合方法」與「分析方法」來進行研究。⁶⁹換言之，即自確定論文題目後，開始嘗試從觀察個別的事實，得到一致的結論；其具體作法為盡量蒐集可以得到的史料，等資料蒐集完整再獲得結論。而在運用歸納方法的同時，也使用比較方法，以期發揮更多功效。其作法為先從比較史料做起，以不同史料來討論其詳略異同，其次更將歷史上發生的各種現象進行比較。而藉由比較方法得出的結論，較能避免陷入主觀臆測的道德判斷之內。此外，在前述方法外，還使用綜合方法。其作法先從綜合前人研究成果開始，以此作為新研究論文的起點，藉此達到學術創作的境界。而在綜合各家資料後，可以將複雜的歷史現象做一概括性的敘述，以簡御繁，得到最佳的研究成果。最後，本論文在進行歸納、比較、綜合過程中，時刻都以分析方法作為輔助，盡量使研究成果臻於完善。

總言之，本文盡量從各層面來進行探討，嘗試以《清實錄》等為材料，對「滿漢關係下清代中期前總督巡撫的決策行為」做一剖析。換言之，本文嘗試從以下幾面向來論述：

一、晚清之前滿漢關係概述：主要針對清代從入關前到開國初期，一直到中晚期遭受列強欺凌階段時，滿漢關係（特別是具有決策權力官員）的演變狀況。

二、清代督撫制度的形成與設置演變：清代督撫雖沿襲明代而來，然初期一樣未形成定制，乾隆以後才形成大體上的制度規模。此部分即在論述督撫制度形成與演變的大致情況。

三、清代督撫職權剖析-兼論中期以前的滿漢督撫決策行為：督撫為一地之封疆大吏，雖受中央朝廷，特別是君權的掌控限制。然其作為卻常影響地方的治亂興衰，對地方民瘼關係重大。此處嘗試探討清代督撫的職權有哪些？其職權行使的決策餘地有多少？有清一代，前後設置及派遣多名督撫。早期旗人（或具旗籍）出任居多，越到後期，漢人督撫數量逐漸超越。此處即是嘗試利用《清實錄》等史料，來剖析清代中前期滿漢督撫決策行為的差異。

四、結語與省思：針對本文發現做一小結，並提出後續值得研究探討的主題

⁶⁹ 張復華，〈歷代政治制度研究〉，謝復生、盛杏媛主編，《政治學的範圍與方法》（臺北：五南圖書出版公司，2000年），頁151-164。

與方向。

貳、晚清之前滿漢關係概述

一般在探討滿漢關係時，通常包括「滿漢畛域(boundary)」(又稱滿漢界限)、「滿漢政策」等議題。滿漢畛域即是滿漢之間的隔閡和差別，而這種差別是由滿洲統治者入關後施行的一系列措施造成的。其基本表現為「滿漢隔離」與「滿漢不平等」。在空間上所呈現者為滿漢隔離，具體做法是在一般城池內又有滿城，以及將中國東北地區劃為禁區，禁止漢人前往等；在權利上的措施，則是滿人享有經濟上、政治上、文化上的諸多特權，而對於漢人，則存在諸多不公平措施。早期清廷以強大國家控制力主宰一切，漢族人民對於此類問題，不是敢怒不敢言，就是已經從習慣變成自然。認為滿人本該享有比漢人更多的權力(包含權利)及更高的地位。到後期清廷腐敗，統治權力搖搖欲墜，早期的滿漢界限問題才被提出來抨擊與討論。歸根究底，「滿漢畛域(boundary)」問題，乃是因為清人訂定的「滿漢政策」而來。

滿漢政策是指清廷對處理滿漢族群關係上所採取的政策。從歷史上來看，滿漢政策是一個不斷更新的概念。大體上可分幾階段來說明：

一、滿清入關前的滿漢政策

清朝入關前，努爾哈赤採取「以滿治漢」的政策，重用滿人親貴，任用少量漢人降將，並俘虜大量漢人驅使為奴。努爾哈赤一方面維持女真人與漢人之間的有限平等，另一方面又維持女真人為統治民族的地位。這樣的意識形態也為後世的滿洲統治者所繼承，並成為清朝「首崇滿洲」國策的前身。在努爾哈赤統治後金的期間，已經奠定了後來滿漢二元統治的雛形。

皇太極繼位後，對滿漢政策進行了重要調整。由於事事受到貝勒們的掣肘，為了削弱其他滿洲貴族的影響力，因此重用漢官來加以牽制。這就導致了漢人勢力的增長。此外在皇太極統治下，滿洲文化與八旗制度亦發展成熟。因此這段期間，無論在政治、社會與文化下，後金政權內部的滿漢二元文化已隱然成型。其作法除實行中央集權外，採取擴大「以漢治漢」的措施。其具體作為有：

(一)崇德元年(明崇禎九年，1636年)加封率部眾歸降的明將孔有德為恭順王、耿仲明為懷順王、尚可喜為智順王，在朝廷上可與八貝勒同列第一班。除吳三桂外，這在清代歷史上屬空前絕後的作為。當時對清政權的狹隘民族意識是個巨大的衝擊。⁷⁰

(二)給予漢官更大的參政議政權力，且大量重用漢人有才能之士。皇太極一改努爾哈赤時期很少漢官在政府中任職的舊規，增加漢官在政府機構的數量，並賦予漢官更大的職權。大量漢官進入後金政權之內，參與實際政治的運作。

(三)正式建立八旗漢軍，使其在後金的軍國事務中發揮更大作用。天聰五年(明

⁷⁰ 《清太宗實錄》(北京：中華書局，2012年)，卷30，頁954-955上，崇德元年八月甲申條。

崇禎四年，1631年）正月，皇太極將漢人軍民一切事物交額駙佟養性總理，這可算是漢軍獨立的開始。⁷¹皇太極又於天聰七年（明崇禎六年，1633年）八月，授副將石廷柱漢軍固山額真，升總兵官。從此漢軍正式成為獨立一支軍隊。⁷²崇德七年（明崇禎十五年，1642年）六月，皇太極編立漢軍為八旗，以祖澤潤、佟圖賴等八人為固山額真，祖可法等十六人為梅勒章京。此舉奠定了日後的八旗制度規模。⁷³

（四）「參漢酌金」，建立與完善政府機構和行政制度。天聰五年（明崇禎四年，1631年）七月，皇太極召集諸貝勒大臣商議，訂立官制，設置吏、戶、禮、兵、刑、工六部。派遣六貝勒分管六部事，各部下分設滿洲承政、蒙古承政與漢承政。可見設立六部雖是仿效明朝官制，但實際上仍不脫傳統金國由貝勒掌政，滿洲、蒙古與漢人分立的政治體系。⁷⁴

平心而論，皇太極統治清朝時期，由於擴大「以漢治漢」的結果，國家政權在很多方面超脫了滿漢界限。但是在最要緊之處，仍未越過「以滿治漢」的範疇。在後金的漢官雖然得到皇太極重用，不過，在事實上漢官在後金國內的地位仍遠不及滿官。

二、滿清入關後的滿漢政策

（一）確立滿漢分治策略

清朝入關是中國社會的一大轉變，在這個政權統治下的滿漢民族政策，也產生巨大程度的影響。入關後，滿漢對立與區分逐漸改變，在身分上主要表現在旗人與漢人的區分。由於清朝入關之初為了拉攏漢人，因此展現出尊重儒家思想的姿態，並且打出滿漢一體的口號；然而為了維持滿人統治的優越地位，在此同時制定了「首崇滿洲」的國策。這樣的做法不僅有助於穩定清朝入關之初的統治，也形成後來滿人統治中國的基調。

皇太極去世後，由其第九子福臨繼位，是為清世祖，年號「順治」。順治年幼即位，最初由和碩睿親王多爾袞、和碩鄭親王濟爾哈朗共同攝政；後國政專由多爾袞處理，被尊稱為「皇父攝政王」。在多爾袞主政下，為遷就少數治理多數的現實，清廷在確立首崇滿洲的國策上，特別注重拉攏漢人。其主要措施有：

1. 為明思宗及后妃發喪

清人早在入關前，多爾袞即對明思宗崇禎駕崩一事，表示哀悼。之後，多爾袞又下令為明崇禎皇帝發喪。⁷⁵這道諭令利用明朝官員與百姓對崇禎皇帝的懷念

⁷¹ 《清太宗實錄》，卷8，頁682下，天聰五年正月乙未條。

⁷² 《清太宗實錄》，卷15，頁778下，天聰七年八月丁亥條。

⁷³ 《清太宗實錄》，卷61，頁1404上，崇德七年六月甲辰條。

⁷⁴ 《清太宗實錄》，卷9，頁697上-下，天聰五年七月庚辰條。

⁷⁵ 《清世祖實錄》，卷5，頁1549下，順治元年五月辛卯條。

之情，收到了一石二鳥的效果。一方面激起漢人對李自成等「流賊」的仇視，又使漢人不得不甘心剃髮歸順。半個月後，又追封崇禎皇帝朱由檢為懷宗端皇帝，崇禎周皇后為烈皇后，為他們舉行隆重的安葬儀式。並將崇禎陵定名「恩陵」。清政府這一收買人心之舉，使漢族許多百姓與舊明朝仕紳階級感激涕零。⁷⁶

2. 開科取士，崇儒重道

在開科取士上，順治元年（1644 年）七月，順天府已照例考拔貢生。⁷⁷十月，又恢復科舉。⁷⁸順治二年（1645 年）五月，廷試貢生李思問等 227 名。⁷⁹同年十月，舉行南京鄉試。⁸⁰在崇儒重道方面，順治元年（1644）八月，清廷曾遣官祭先師孔子。⁸¹同年十月，又以孔子六十五代孫孔允植襲封衍聖公。⁸²多爾袞又在順治二年（1645 年）六月親謁孔子廟行禮，並賜師生胥吏銀兩。⁸³而這些政策皆有助於籠絡士人。

3. 蠲免錢糧

清廷將明末以來的遼餉、剿餉、練餉與召買等加派，全數蠲免。同時又蠲免其他賦稅，並且嚴禁增收火耗。⁸⁴此舉有助於恢復當時因流寇肆虐而遭破壞的經濟。

4. 整飭吏治

順治元年（1644）七月，多爾袞諭令表示：「凡六部卿寺堂屬大小官員，宜從公舉劾，直言無諱。」⁸⁵

大體來說，整個清順治年間，在多爾袞主政下，一方面利用引進大批漢人官僚以為己用的以漢治漢策略；並且利用崇祀孔子及恢復科舉等屬於漢人傳統的措施，同時又以蠲免錢糧，整飭吏治的方式，對人民的生活進行實際改善，以便突顯滿漢一家的政治號召。

⁷⁶ 《清世祖實錄》，卷 5，頁 1551 下，順治元年五月己酉條。

⁷⁷ 《清世祖實錄》，卷 6，頁 1563 上，順治元年七月己酉條。

⁷⁸ 《清世祖實錄》，卷 9，頁 1587 下，順治元年十月甲子條。

⁷⁹ 《清世祖實錄》，卷 16，頁 1638 下，順治二年五月壬寅條。

⁸⁰ 《清世祖實錄》，卷 17，頁 1645 上，順治二年六月辛未條。

⁸¹ 《清世祖實錄》，卷 7，頁 1567 上，順治元年八月丁巳條。

⁸² 《清世祖實錄》，卷 9，頁 1585 上，順治元年十月丙辰條。

⁸³ 《清世祖實錄》，卷 17，頁 1642 下，順治二年六月己未條。

⁸⁴ 《清世祖實錄》，卷 17，頁 1646 上，順治二年六月己卯條。

⁸⁵ 《清世祖實錄》，卷 6，頁 1564 下，順治元年七月甲寅條。

而在面對入關後，清廷在治理漢人上，遇到的滿漢語言不通問題，清朝開始採用多元的行政制度，其具體措施就是「滿漢二元制」。順治元年（1644 年），清廷命「內外各衙門印信，俱並鑄滿漢字樣。」⁸⁶到了順治九年（1652 年）三月，清世祖更命將滿漢策文誥敕，「兼書滿、漢字；外藩蒙古冊文誥敕，兼書滿洲、蒙古字。」⁸⁷另外清朝在官職缺額的分配上，凡內外官之缺，可細分為宗室缺，滿洲缺，蒙古缺、漢軍缺、內務府包衣缺等。凡宗室京堂而上得用滿洲缺，蒙古、內務府包衣亦如之；漢軍司官而上得用漢缺，京堂而上兼得用滿洲缺。凡外官，蒙古得用滿洲缺，滿洲、蒙古、漢軍、內務府包衣皆得用漢缺。滿洲、蒙古無微員，宗室無外任。⁸⁸這象徵清朝在關內行政制度上正式的滿漢二元化。

（二）「首崇滿洲」與崇滿抑漢

在多爾袞攝政期間，清廷確立了首崇滿洲的統治原則，並且制定一系列的政策法令，其中又以「剃髮」、「易服」、「圈地」、「投充」與「逃人」等五大政令最為重要。而從這些政策內容，明顯可以看出滿漢之間的差異與不平等。

1. 剃髮令

剃髮為滿洲習俗，屬游牧民族特色。滿清統治者為彰顯一己之統治權，強行在統治區域內推行男子剃髮令。順治二年（1645 年）六月，多爾袞諭令禮部，表示「向來獲髮之制。不即令畫一姑聽自便者。欲俟天下大定始行此制耳。今中外一家，君猶父也、民猶子也。父子一體，豈可違異。若不畫一，終屬二心。不幾為異國之人乎。...自今佈告之後，...盡令獲髮。遵依者，為我國之民；遲疑者，同逆命之寇必置重罪。...若有復為此事，瀆進章奏，欲將朕已定地方人民，仍存明制，不隨本朝制度者，殺無赦。」⁸⁹

2. 易服令

明末以來，區別滿人漢人另外一個標準則是服飾。滿洲服飾以袍、褂、馬甲、靴等為特色。這樣的服飾具有北方狩獵民族服飾的特徵，與漢人的方巾大袖完全不同。滿清在入關前，即曾推行易服令。順治元年（1644 年）五月，清軍進入北京後，多爾袞曾令明朝臣民衣冠皆用清朝制度，但並未嚴厲執行。七月，多爾袞應山東巡按朱朗之請，認為「兵務方殷，衣冠禮樂未遑制定，故令各官衣冠姑依明式。」⁹⁰然而等到國內局勢較為穩定後，順治二年（1645 年）六月再度頒佈剃髮令的同時，也同時頒佈易服令，要求漢民「從容更易衣帽裝束，悉從清朝制度，

⁸⁶ 《清世祖實錄》，卷 6，頁 1557 上，順治元年六月乙酉條。

⁸⁷ 《清世祖實錄》，卷 63，頁 1984 下，順治九年三月戊寅條。

⁸⁸ 李鑫，〈晚清滿漢政策調整研究〉，（昆明：雲南師範大學歷史與行政學院碩士論文，2014 年），頁 21。

⁸⁹ 《清世祖實錄》，卷 17，頁 1643 下，順治二年六月丙寅條。

⁹⁰ 《清世祖實錄》，卷 6，頁 1560 上，順治元年七月己亥條。

不得違易。」⁹¹

3. 圈地令

所謂圈地，係指清初滿洲統治者，在直隸等處進行數次大規模圈占土地的活動。而這些圈占土地的生產所得，主要用來供養皇室，或分給滿洲貴族與八旗將士所用。此一制度明顯源自關外遊牧民族侵佔掠奪農耕部族土地基礎上，八旗將士專司戰鬥，經濟生產則交由奴隸於其所屬旗地上進行。

清廷為了安置入關的八旗軍民，故於順治元年（1644 年）十二月⁹²到順治四年（1647 年）正月間⁹³，曾發佈多次圈地令。但很快到順治四年（1647 年）三月時，就發現此一政策弊多於利，且造成滿漢之間的衝突，大失民心。故多爾袞諭令戶部禁止圈地之舉：「滿洲從前在盛京時，原有土地耕種，凡贍養家口，以及行軍之需，皆由此出。數年以來，圈撥田屋，實出於萬不得已，非以擾累吾民也。今聞被圈之民，流離失所，煽惑訛言，相從為盜，以致陷罪者多，深可憐憫。自今以後，民間田屋不得復行圈撥，著永行禁止。其先經被圈之家，著作速撥補。」⁹⁴自此清廷正式禁止八旗圈地，然而實際上在民間仍有小規模的圈占發生。

4. 投充令

所謂投充，是指滿人入關後，開放漢人加入八旗，充當旗下奴隸的一種政策。由於北京為主的土地遭滿人圈占，漢人無處營生，而八旗兵丁不事耕作，故清廷以替貧民開一條生路為名，聽任漢人投充旗下為奴，耕種旗地莊屯。早在順治元年（1644 年）七月，多爾袞就曾下令禁止。⁹⁵因為狀況持續不斷，故順治二年（1645 年）三月，多爾袞又諭令戶部，正式明令頒佈：「貧民無衣無食，饑寒切身者甚眾。如因不能資生，欲投入滿洲家為奴者，本主稟明該部。果係不能資生，即准投充。其各謀生理，力能自給者不准。爾小民如以遠支兄弟為近支。本可自給，而詐稱無計資生；及既投入滿洲，後復稱與已無預雖告不准。至各省人民，有既經犯罪，欲圖倖免。白與該部，情願投充。該部不知其有罪，輒令投充。嗣後得實，仍坐罪不宥。此等投充旗下人民，有逃走者。逃人及窩逃之人、兩鄰十家長、百家長，俱照逃人定例治罪。」⁹⁶然而投充令在實施過程中，出現了許多弊端。清廷雖三令五申，卻仍無法遏制滿人違法逼勒與為非作歹，故於順治四年（1647 年）三月，多爾袞諭令戶部，禁止漢人投充，從法令上完全杜絕禁止。⁹⁷

⁹¹ 《清世祖實錄》，卷 17，頁 1643 下，順治二年六月丙寅條。

⁹² 《清世祖實錄》，卷 12，頁 1609 上，順治元年十二月丁丑條。

⁹³ 《清世祖實錄》，卷 30，頁 1744 上-下，順治四年正月辛卯條。

⁹⁴ 《清世祖實錄》，卷 31，頁 1749 上-下，順治四年三月庚午條。

⁹⁵ 《清世祖實錄》，卷 6，頁 1560 下，順治元年七月壬寅條。

⁹⁶ 《清世祖實錄》，卷 15，頁 1625 上-下，順治二年三月戊申條。

⁹⁷ 《清世祖實錄》，卷 31，頁 1749 上，順治四年三月己巳條。

5. 逃人法

逃人法是清朝入關後，為了確保滿人依賴奴隸的莊屯生產制，所制訂之嚴防奴隸逃亡的法令。滿人視奴隸為私產，所以極力嚴防對奴隸的監控。早在滿人入關前，就有相當完備的逃人法。由於奴隸遭到旗主虐待，生活困苦，故時有脫逃之事發生。入關後，清廷正式將相關逃人法令，命名為《督補則例》。早在順治二年（1644年）二月，直隸一帶就有保甲制的實施，其中之一的目的，即是有關舉報逃人的配套措施。⁹⁸清廷制訂逃人法的特點，主要是嚴懲窩逃，輕處逃人。如此規定主要是為了保護滿洲貴族的利益。逃人是滿洲貴族的財產，重懲逃人只會折損滿人的生產工具；但窩藏者不可饒恕，便可以嚇阻人民，促使無人敢於窩藏逃人。對此，曾有漢官建言，放寬相關規定；然為保護滿人特權，清廷三令五申繼續執行，且言再有議論決不寬貸。⁹⁹

6. 文字獄

中國傳統封建時期的文字獄，主要是統治者為了維護自身政權的合法性，從文人詩文中摘取詞句，羅織罪名，迫害知識分子的一種手段。中國歷朝歷代皆有文字獄，但在清朝文字獄達到空前絕後的程度。清朝統治者是以異族入關，繼明朝之後統治人數眾多的漢人。明朝又是漢人政權，漢人知識分子只要流露出對前朝的懷念和宣傳「夷夏之防」的傳統觀念，對於滿人的統治極為不利。對此應對的辦法就是大興文字獄，消弭漢人的反抗精神。文字獄的特點是涉及面廣泛，懲罰手法殘忍，實行時間大約從順治朝開始到乾隆朝止，文字獄一直存在當時中國社會。

由上可知，在滿人入關前後，對於滿漢政策的制訂，一直基於如何維繫滿人在關內建立的大清政權之上。所謂的寬厚懷柔與恐怖血腥，基本就是蘿蔔與棍子的兩手策略。所謂漢人的權益、重用漢官，無疑是一種誘餌、幌子。所以，當滿人特權利益與漢人基本權益發生根本衝突時，滿清統治者一定從自身利益出發，完全不會顧慮漢人利益是否遭到犧牲。由於在封建社會下，讀書人為意見領袖，身兼仕紳宗族的領導者；當其被滿清收編或是誅殺殆盡，一般百姓只能「日出而作，日入而息，帝力於我何有哉？」何況入關後的前幾位滿清統治者，論才幹實學、勤政愛民，本就如明代的君主來得好。在此前提下，對於滿清的滿漢政策，多抱持無奈或「雖不滿意，但仍接受」的態度。滿洲人同時更希望把中國的漢人在裝束上同化，但維持地位上的差異。作為中國的統治者，滿洲人對自己的非漢民族身份有所自覺，並且努力維持作為征服者的特權角色。

三、康雍乾三朝的滿漢政策

（一）調和滿漢

所謂康雍乾三朝，係指康熙、雍正、乾隆三位滿清君主在位時期。康（熙）

⁹⁸ 《清世祖實錄》，卷 14，頁 1616 下，順治二年二月乙卯條。

⁹⁹ 《清世祖實錄》，卷 90，頁 2197 下，順治十二年三月壬辰條。《清世祖實錄》，卷 90，頁 2199 上，順治十年三月甲午條。

乾（隆）盛世歷經三朝 130 餘年，期間這三位統治者在政治、經濟、文化、民族政策等方面，施行一系列的改革措施，達到中國封建王朝統治的最後一個巔峰狀態。在滿漢關係調整和滿漢政策施行方面，在前述基礎上，進行修正與改善。康熙親政之前由大臣索尼、遏必隆、蘇克薩哈與鰲拜四大臣輔政。他們不滿於順治朝後期漢人勢力增強的趨勢，在得到滿人貴族積極擁護下，以世祖遺詔為由：用人行政漸習漢俗，與淳樸舊制有所更張；偏用漢官，致滿臣無心任事，致「國治未臻，民生未遂」。在其掌權期間，實行輕視文教、排斥漢官的政策。¹⁰⁰

康熙親政後，積極地改變四大臣輔政時期歧視漢官、壓制漢人的政策，並採取一系列的懷柔政策，來鞏固以滿洲貴族菁英統治、漢人階層為基礎的政權。這些政策尤其表現在文化方面。康熙本人就是一位漢文化造詣極高的滿人君王，自幼便接受傳統的儒家教育，並且對漢文化有認同感。不但大力提倡程朱理學，還頒佈聖諭十六條以化民成俗。又致力於古籍整理與圖書編纂工作。康熙在位時還強調滿漢一體的政策，讓更多漢人精英參政，這也讓儒家思想的影響大為擴張。此外，康熙為了能更有效的控制關內漢人，特意籠絡江南的漢人知識份子，使其願意與清朝合作。等到三藩之亂平定後，為了降低漢人反滿情緒，從壓迫漢人轉為籠絡漢人。一方面逐步修訂圈地、投充與逃人等政令，崇孔尊儒，以儒家思想鞏固其統治；成立南書房，重用漢官翰林參與機務；設博學鴻詞科以拉攏漢人知識分子，如康熙前期的熊賜履、後期的張廷玉等人；對滿漢採取一視同仁的態度等等。這些措施緩解明遺民的「排滿」情緒，並促進滿族文化向中原文化的靠近。

不過，雖然康熙注意調和滿漢，提升漢官待遇，約束旗人及旗人家奴，但他仍把滿洲視為國家根本。¹⁰¹他對滿人逐漸染上漢人習氣，產生很大的憂慮和警覺，進而疑慮漢人對清廷的忠誠。當然，這與當時普遍在漢人中的反滿意識以及三藩之亂有關。因此，康熙在位時期，實行嚴厲的文字專制來遏制反清意識，並試圖維護滿人舊有文化傳統，以提醒滿人不可忘本。故康熙大力提倡復興滿人傳統文化，恢復「滿洲精神」，培養旗人人才，改善八旗生計等。¹⁰²

（二）滿洲本位主義的復興

雍正在繼承了康熙「滿漢一體」文化政策的同時，用宏觀視角在中華大一統下看待「華夷觀」。此等主張明顯是針對滿清入關以來，漢人長期存在的一種「非我族類，其心必異」的回擊。雍正認為滿洲即是華夏傳統民族中的「夷」，而「夷狄之名，本朝所不諱。」¹⁰³夷夏之別只是地域上的區別；「不知本朝之為滿洲，

¹⁰⁰ 《清世祖實錄》，卷 144，頁 2597 上，順治十八年正月丁巳條。

¹⁰¹ 《清聖祖實錄》（北京：中華書局，2012 年），卷 44 卷，頁 3187 上，康熙十二年十二月辛丑條。

¹⁰² 中國第一歷史檔案館編，《康熙起居錄》（北京：中華書局，1984 年），第 2 冊，頁 1639。

¹⁰³ 中國社科院歷史研究所清史室編，《大義覺迷錄》（北京：中國城市出版社，1999 年），第 1 卷，頁 22。

猶中國之有籍貫。」¹⁰⁴如今天下一統，更不宜強調「華夷有別」，更應盡臣民之道，以奉一朝之君。「夫我朝既仰承天命，為中外臣民之主，則所以蒙撫綏愛育者，何得以華夷有殊視！而中外臣民既來奉我朝以為君，則所以歸誠效順，盡臣民之道者，尤不得以華夷而有異心。」¹⁰⁵雍正後來將這些言論編輯成《大義覺迷錄》刊行天下，這些立論主張在一定程度削弱漢人「華夷之分」的正當性，並為後繼的滿漢融合，提供一定的思想和理論基礎。

到了乾隆時期，對待漢人的政策，主要以壓制為主。當時滿人入關已八十餘年，滿洲貴族的統治根基已日趨穩定。但是隨著滿漢交流的不斷擴大，滿人的舊俗也呈現式微的趨勢。對此，乾隆採取提倡國語騎射、整理滿洲歷史傳統和解決八旗生計問題等對策來因應。總之，十八世紀的康雍乾三朝，一方面從多次文字獄中所彰顯出來，存在於滿人統治者與漢人士人間的族群意識矛盾；另一方面，滿人統治者在接受中國文化過程中逐漸儒化。但隨著清朝上層政策的不斷調整，部分漢人也在逐漸滿人化。康熙六十年（1721年），八旗男丁內漢族男丁的人數已經是滿族男丁的三倍多，並且通過「抬旗」、「聯姻」等方式，八旗內部的漢人逐漸滿化；在習慣、風俗和語言等方面，發生巨大的變化。由於逐漸滿化，旗內漢人構成了全新的「滿洲共同體」的重要組成部分，給滿族注入新鮮血液。¹⁰⁶從歷史的角度來看，這正是民族融合的必然過程，無論專制政治下的統治者如何極力防範，都無法避免這種趨勢的到來。

觀察滿清從入關前後到清高宗乾隆時期，大體上呈現滿漢不平等的現象。首崇滿洲是清朝的既定國策，但至乾隆年間，清高宗又特別倚重滿人、壓抑漢人。乾隆一朝，著名的滿臣包括了前期的鄂爾泰、訥親、傅恆，以及中後期的阿桂，福康安與和珅等。政府內的官職分佈、封爵排次、掌握實權等方面，都存在著「崇滿抑漢」的傾向。而在清朝的官僚體系中，就封爵先後次序上，首為滿洲，次為蒙古，最後才是漢軍；如有漢人以軍功封爵，則更列於漢軍之後。而在官職缺額的分配上，凡內外官之缺，可細分為宗室缺，滿洲缺、蒙古缺、內務府包衣缺、漢軍缺等等。凡宗室京堂以上得用滿洲缺，蒙古、內務府包衣也是如此；京堂以上兼得用滿洲缺，漢軍司官以上得用漢缺。凡外官，蒙古得用滿洲缺，滿洲、蒙古、漢軍、內務府包衣皆得用漢缺。滿洲、蒙古無微員，宗室無外任。而所謂「滿洲、蒙古無微員，宗室無外任」，指的是六品首領佐貳以下官不授滿洲、蒙古，外任道員以下官職不授宗室。¹⁰⁷由此可見清朝的重要官職均由滿洲八旗、蒙古八旗擔任。滿員在人員配置上也佔有優勢：滿缺在清初中央政府中所佔的比例，始終居高不下。同時由於滿人職缺多而人數少，相應的，升遷比漢人快。而且清朝重要官職由滿洲人擔任，各部實權也是被滿人掌握。漢官的地位，終清一世皆低於滿

¹⁰⁴ 中國社科院歷史研究所清史室編，《大義覺迷錄》，第1卷，頁23。

¹⁰⁵ 中國社科院歷史研究所清史室編，《大義覺迷錄》，第1卷，頁4。

¹⁰⁶ 李鑫，〈晚清滿漢政策調整研究〉，頁24。

¹⁰⁷ 錢穆，《國史大綱》（北京：商務印書館，2013年），頁805。

官。¹⁰⁸即使是同等官職，滿官的地位也較漢官為高。這種不平等的狀況，一直到中後期後，因清帝國一連串的內憂外患才被逐漸打破。

四、清代中後期的滿漢政策

此一部分，雖然與本文較為無關，但是其變化甚大，故一併概略之。清帝國至咸豐朝以後，「文恬武嬉，滿洲綽綽用事，伏莽遍地。清室本以八旗武力自豪，為英吉利所嘗試，而旗籍大員之奸佞庸劣無一不備，舉國指目穆彰阿、琦善，謂之奸臣。文宗即位，雖斥退穆相，琦善以下債事之旗員，仍以勳戚柄用。¹⁰⁹」1840 年到 1850 年期間，史料有記載的動亂（農民起義）達 110 次之多。隨後，太平天國起義爆發，此時滿洲仍固守祖制，不肯輕易給予漢臣兵權。故最初仍命蒙古族賽尚阿為欽差大臣，滿洲人烏蘭泰為大將，調八旗、綠營兵聯合進剿。然八旗、綠營承平日久，不堪一擊。經過兩年多的戰爭，太平軍不但未被鎮壓，反而如燎原之勢，迅速蔓延到長江南北。軍機大臣文慶曾向咸豐建議：「欲辦天下事，當重用漢臣。...（漢臣）知曉民間疾苦，熟諳各地情況。豈若吾輩未出國門，懵然於大計者乎？」¹¹⁰肅順更是認為：「咱們旗人渾蛋多，懂得什麼？漢人是得罪不得的。...滿人糊塗不通，不能為國家出力；惟知要錢耳。¹¹¹」。在此情勢下，滿漢勢力消長由此發端。

晚清五大「中興名臣」—湘鄉曾國藩、湘陰左宗棠、衡陽彭玉麟、益陽胡林翼、合肥李鴻章，都是從鎮壓太平天國運動崛起的。曾、左、彭、胡、李等飽讀詩書，洪楊事變中有機會以書生典戎。如此眾多漢人能執掌兵權，調動千軍萬馬，於清朝王朝已屬空前。最後勢力不斷發展壯大，形成攸關晚清政局的湘系和淮系集團，與當時督撫權力不斷膨脹上升緊密關聯。嘉（慶）道（光）之際，地方勇營鎮壓起義初露鋒芒。太平軍從廣西一路打到南京，佔領了中國最富庶的長江中下游地區，使清廷陷於兵餉兩難的困境，原來中央與地方督撫的權力分配關係，已無法適應當前的局勢。為了儘快鎮壓洪（秀全）楊（秀清）事變，清廷實施政治、經濟、文化等一系列措施，下放權力給地方督撫、重用士紳和重用勇營。

為了平亂，地方督撫要人要錢，從治軍、籌餉等用人、財政權，進而要求有懲惡揚善的司法權。兵為自募，將為自選，餉為自籌，自需打破成例，自成系統。清廷不得不將手中權力進行再分配，賦予地方督撫更多更大的權力。在此之前，雖然地方督撫已經有了自主的軍權、財權和人事權，但三者並未統一，無法形成督撫決策職權的常態化。太平天國運動發展的愈演愈烈，成就督撫權力的系統化，督撫權力得到進一步擴展，形同割據一方。滿漢勢力一消一長，中央勢弱、地方權重。旗人督撫比率繼續下降。同治朝漢人總督計 28 人，為旗人的三倍多，占

¹⁰⁸ 蕭一山，《清代通史》（上海：華東師範大學出版社，2006 年），頁 240-241。

¹⁰⁹ 孟森，《清史講義》（北京：中華書局，2006 年），頁 386。

¹¹⁰ 辜鴻銘等編，《清代野史》（成都：巴蜀書社，1998 年），第 3 卷，頁 330。

¹¹¹ 薛福成，《庸庵文續編》，《書長白文文端公相頁》。引自中國哲學書電子化計劃，<https://ctext.org/wiki.pl?if=gb&res=664253>。

總數的 75.7%，漢人任巡撫者則高達 89.6%。滿漢勢力的消長，深刻地影響以後的晚清政局。¹¹²由於限於篇幅，對於清代中晚期總督巡撫與朝廷依賴關係，日後將以專文探討：如同一時期的曾國藩、左宗棠、李鴻章三人之崛起背景、經歷等。此處還是將焦點集中於清中期前，滿漢關係下，地方督撫決策行為的異同部分。綜言之，滿人在晚清之前，大體上呈現「滿漢極度不平等」的狀況，不僅一般百姓如此，漢官漢臣漢軍地位更是遠遜於滿人、蒙古人甚多。這也難怪，清末列強欺凌之際，孫中山先生最早創立的興中會，其誓詞會以「驅除韃虜、恢復中華、創立合眾政府」為號召。

參、清代督撫制度的形成與設置演變

清代督撫制度乃沿襲明代而來，並根據當時實際情況不斷演進。清朝建立之後，因政治、軍事的需要，不但全面繼承明代的督撫制度，並通過不斷的調整，使其日趨完善，總督、巡撫成為總掌地方軍政要務的封疆大吏。在清代，總督、巡撫是省一級的最高長官，集地方行政、司法、軍事、監察、教化等權於一身。

督撫體制在清朝歷史上扮演關鍵的角色，可以說在一定程度上，清朝的中央集權所以能得到充分的發展，乃是因為督撫制度的建立和完善而致。

清代督撫制度的發展，經歷由中央臨時派遣向制度建立的過程。大體上，清代督撫制度經歷三個階段：第一階段，清代督撫制度的建立及其地方化時期（順治元年至順治十八年，1644 年-1662 年）。其特點是督撫多設置於關津要塞之處，且隨著軍事征服由北向南，向四周擴展建立。第二階段，督撫制度發展時期（康熙元年至乾隆十三年，1662 年-1748 年）。其特點是隨著形勢的變化，督撫不斷裁併調整，其轄區、設置及其職掌逐漸趨於確定。第三階段，督撫制度的確立完善時期（乾隆十四年至乾隆三十二年，1749 年-1767 年）。其特點是督撫在典籍上不再作為都察院下的一部分，而單獨置於地方官制之下。督撫制度作為地方最高官制最終確立，同時與其相應的設置、職掌、統屬等各方面也趨於完善。¹¹³有關清代督撫制度的形成與設置演變，可以分成兩部分來論述：

一、清代總督的形成與設置演變

清初社會動蕩，制度草創，滿清統治者為了穩定社會秩序，向全國各地派出大批官員督理各地方事務。清初總督的設置即「因事設置，隨地分並，員額多寡不一。」¹¹⁴順治朝督撫的設置，最主要的特徵，不僅依對明戰爭的過程而變化，而且總督設置的時間也先後不一，統轄的區域也不斷發生變化。順治初年，由於張獻忠軍隊尚占據四川一地，於是任命孟喬芳為陝西三邊總督，鎮壓當地的抗清

¹¹² 李鑫，〈晚清滿漢政策調整研究〉，頁 32。

¹¹³ 徐春峰，〈清代督撫制度的確立〉，頁 62。

¹¹⁴ 雍正朝《大清會典》，卷 223，《都察院一》。《近代中國史料叢刊三編》，第 77 輯（臺北：文海出版社，1977 年）。

力量。順治五年（1648 年），設直隸、山東、河南總督。¹¹⁵順治十年（1653 年）因經略南方的需要，設置湖廣兩廣雲貴總督。¹¹⁶不久，又因現實需要，專設湖廣總督一員。陝西三邊總督改為川陝總督。¹¹⁷順治十五年（1658 年），因浙閩總督統轄範圍過大，難以兼理兩省軍務，又分為福建、浙江二總督。順治十六年（1659 年），又設雲貴總督。順治十八年（1661 年），「命直隸、各省各設總督一員，駐紮省城。」¹¹⁸這些分別是直隸總督（駐大名）、山東總督（順治十八年七月駐青州，十一月改駐濟南）、江南總督（駐江寧）、山西總督（駐太原）、河南總督（駐開封）、陝西總督（駐漢中）、福建總督（駐漳州）、浙江總督（駐溫州）、江西總督（駐南昌）、湖廣總督（武昌，舊制湖廣總督春季駐荊州，秋季駐武昌。順治十八年四月改長駐荊州，十一月又改專駐武昌）、四川總督（駐重慶）、廣東總督（駐廣州）、廣西總督（駐梧州）、雲南總督（駐曲靖）、貴州總督（駐安順）等。¹¹⁹至此，形成了十五個總督並設的局面。總之，順治朝總督的設置還沒有定制化。一般是因事、因時而設，事畢即撤。

康熙朝以後，大致上滿清已征服中國原明朝勢力，故此一時期總督的設置趨勢，已從臨時差遣性質的「因事設裁，隨地裁併」，向常設方向發展。¹²⁰康熙年間，總督的設置有兩次重大調整。第一次是把順治朝設置的十五總督改設為直隸山東河南、江西江南、山西陝西、福建、浙江、湖廣、四川、廣東廣西、雲南貴州九總督。¹²¹有關康熙朝初期的總督設置，參閱下表（表 1）所示：

表 1

康熙朝初期總督設置表

總督名稱	駐地	統轄區域
直隸山東河南總督	大名	直隸、山東、河南
江西江南總督	江寧	江西、江南、安徽
山西陝西總督	西安	山西、陝西、甘肅
福建總督	福州	福建

¹¹⁵ 光緒朝《大清會典事例》，卷 23，《吏部·官制》（北京：中華書局，1991 年影印本）。

¹¹⁶ 趙爾巽等撰，《清史稿》，卷 24，《洪承疇傳》。

¹¹⁷ 光緒朝《大清會典事例》，卷 23，《吏部·官制》。

¹¹⁸ 《清聖祖實錄》，卷 3，頁 2680 下，順治十八年七月己未條。

¹¹⁹ 《清代職官年表》，《總督年表》（北京：中華書局，1980 年），頁 1507。

¹²⁰ 雍正朝《大清會典》，卷 223，《都察院一》。

¹²¹ 《清聖祖實錄》，卷 15，頁 2833 下，康熙四年五月丁未。

浙江總督	杭州	浙江
湖廣總督	武昌	湖南、湖北
四川總督	重慶	四川
廣東廣西總督	肇慶	廣東、廣西
雲南貴州總督	貴陽	雲南、貴州

資料來源：趙爾巽等撰，《清史稿》，卷 116，〈職官志三〉（北京：中華書局，1979 年點校本）。
光緒朝《清會典事例》，卷 23，〈職官志七〉（北京：中華書局，1991 年影印本）。

這是清代總督制度的一次重大調整：總督從每省置一員，向兩省或三省置一員的方向發展。至康熙末年最終形成了兩江、川陝、閩浙、湖廣、兩廣、雲貴等六總督的格局。¹²²經過這次調整，清朝初步確立了兩省設一總督的格局。請參閱表 2 所示：

表 2

康熙朝末年總督設置表

總督名稱	駐地	統轄區域
兩江總督	江寧	江西、江南、安徽
川陝總督	西安	四川、陝西、甘肅
閩浙總督	福州	福建、浙江
湖廣總督	武昌	湖南、湖北
兩廣總督	廣州	廣東、廣西
雲貴總督	雲南府	雲南、貴州

資料來源：趙爾巽等撰，《清史稿》，卷 116，〈職官志三〉（北京：中華書局，1979 年點校本）。
光緒朝《清會典事例》，卷 23，〈職官志七〉（北京：中華書局，1991 年影印本）。

後繼雍正朝的總督設置，充分展現出專制時期君主權力的至高無上。統治者可以因人、因事而隨意設置總督，也可以擴大總督轄區。前者如直隸總督、浙江

¹²² 中國第一歷史檔案館編，《康熙起居注》，第 2 冊，康熙二十六年三月初七日乙酉。

總督，後者如雲南、貴州、廣西總督。¹²³雍正朝這種隨意設置、歸併總督的做法，破壞督撫體制的穩定性，在一定程度上延緩清代督撫制度的建立。

至於乾隆朝總督設置的一個重大變化，乃是增置四川總督。原本在乾隆二十四年（1759 年）以前，四川總督設置歸屬不一。該年以四川總督兼轄陝西而改為川陝總督，第二年（乾隆二十五年，1760 年）又改為四川總督，從此成為定制。

124

總之，清朝總督的設置，歷經諸多變化。「到乾隆二十五年（1760 年），各總督設置總算成為定制。」此後歷經嘉慶、道光、咸豐三朝，基本上沒有變化，最終形成八個總督的設置，即湖廣、兩江、直隸、四川、兩廣、雲貴、陝甘、閩浙總督。有關其狀況，參閱下表（表 3）所示：

表 3

乾隆朝以後總督設置表

總督 名稱	全銜稱	管轄區域	駐地	變化情況
直隸 總督	總督直隸等處地方提督 軍務糧餉管理河道兼巡 撫事	河北、內 蒙一部	保定	乾隆十四年（1749 年）兼河道，二十 八年（1763 年）兼 巡撫事。
兩江 總督	總督兩江等處地方提督 軍務糧餉操江統轄南河事 務	江蘇、安 徽、江西	江寧	康熙元年（1662 年） 管操江事務。
陝甘 總督	總督陝甘等處地方提督 軍務糧餉管理茶馬兼巡 撫事	陝西、甘肅	蘭州	乾隆十九年（1754 年）兼甘肅巡撫事。
閩浙 總督	總督閩浙等處地方提督 軍務糧餉兼巡撫事	福建、浙江	福州	雍正五年（1727 年） 兼浙江巡撫事。
湖廣 總督	總督湖南湖北等處地方 提督軍務糧餉	湖南、湖北	武昌	
四川 總督	總督四川等處地方提督 軍務糧餉兼巡撫事	四川	成都	乾隆十三年（1748 年）兼四川巡撫事。

¹²³ 《清代職官年表》，頁 1508。

¹²⁴ 《清代職官年表》，頁 1905。

兩廣 總督	總督兩廣等處地方提督 軍務糧餉	廣東、廣西	廣州	
雲貴 總督	總督雲貴等處地方提督 軍務糧餉兼巡撫事	雲南、貴州	雲南 府	乾隆元年（1736 年） 兼雲南巡撫事。

資料來源：趙爾巽等撰，《清史稿》，卷 116，〈職官志三〉（北京：中華書局，1979 年點校本）。

光緒朝《清會典事例》，卷 23，〈職官志七〉（北京：中華書局，1991 年影印本）。

二、清代巡撫的形成與設置演變

清代巡撫制度亦是沿襲明代而來。清初在順治年間，由於連年用兵，戰火不斷，巡撫也多是隨著整體局勢發展變化而設置，時間先後不一。順治元年（1644 年），清軍擊敗李自成軍，順利控制遼東、畿輔及山東、山西的部分地區，李自成軍退守陝西。那段期間，清朝統治者為穩固統治，先後設置順天巡撫（駐遵化）、宣府巡撫（駐宣府鎮）、山東巡撫（駐濟寧）、登萊巡撫（駐登州）、山西巡撫（駐太原）、保定巡撫（駐真定）、河南巡撫（駐開封）等。而後隨著清軍占領地域擴大，又前後設置陝西巡撫（駐西安）、甘肅巡撫（駐甘州衛，順治五年（1648 年）改駐蘭州府）、寧夏巡撫（駐寧夏）、延綏巡撫（駐榆林）、鳳廬巡撫（駐淮安）、偏沅巡撫（駐偏橋鎮）、隕陽巡撫（駐沅州）、湖廣巡撫（駐武昌）、操江巡撫（駐安慶）、南贛巡撫（駐贛州）、浙江巡撫（駐杭州）、江西巡撫（駐南昌）等。後期，隨著清軍佔領統治範圍的擴大，清廷先後於順治四年（1647 年）設福建巡撫（駐福州）；順治五年（1648 年）設四川巡撫（駐成都）；順治六年（1649 年）設廣東巡撫（駐廣州）、廣西巡撫（駐桂林）；順治十五年（1658 年）設貴州巡撫（駐貴陽）；順治十六年（1659 年）設雲南巡撫（駐雲南府）。¹²⁵於是，至順治末年，清政府共設置直隸、江蘇、安徽、風陽、山東、陝西、山西、河南、延綏、甘肅、寧夏、福建、浙江、江西、隕陽、南贛、湖廣、偏沅、四川、廣東、廣西、雲南、貴州等二十三個巡撫。¹²⁶

康熙朝以後，中原大局底定。於是根據現實的需要，對巡撫的設置進行大幅度的調整。原則上是朝著一省設一巡撫，巡撫為一省最高行政長官的目標發展。大體上，自康熙八年（1669 年）後，清朝在地方上形成每省設一巡撫的局面。即江蘇、安徽、山東、陝西、山西、河南、福建、浙江、江西、湖北、偏沅、四川、廣東、廣西、雲南、貴州等巡撫。¹²⁷後繼的雍（正）乾（隆）兩朝，巡撫的設置是繼續完善康熙朝一省設一巡撫的原則。以乾隆朝巡撫的設置而言，每省設一巡撫的制度未變。但是，總督兼管巡撫事務的事例越來越多，致使巡撫總額比起雍正朝有所減少。原則上，乾隆中期以後，形成除直隸、四川、甘肅三省巡撫由總督兼管外，其餘每省設一巡撫的制度，並且一直到嘉（慶）道（光）年間無變化。

¹²⁵ 《清代職官年表》，頁 1751。

¹²⁶ 光緒朝《大清會典事例》，卷 23，《吏部·官制》。

¹²⁷ 光緒朝《清會典事例》，卷 23，《吏部·官制》。

有關巡撫的設置狀況，請看下表（表 4）所示：

表 4

乾隆朝以後巡撫設置表

名稱	全銜	駐地	變化
江蘇 巡撫	巡撫江蘇等處地方提督軍務兼理糧餉	蘇州	
安徽 巡撫	巡撫安徽等處地方提督軍務節制各鎮兼理糧餉	安慶	
山東 巡撫	巡撫山東等處地方提督軍務糧餉兼理營壓	濟寧	康熙四十四年（1705 年）兼管山東河道。五十三年（1714 年）兼臨清關關務。乾隆八年（1743 年）加提督銜。
山西 巡撫	巡撫山西等處地方提督軍務兼理糧餉	太原	雍正十二年（1734 年）管理提督事務，乾隆四十三年（1778 年）兼理山西鹽政。
河南 巡撫	巡撫河南等處地方提督軍務糧餉兼理河道、屯田	開封	雍正四年（1726 年），加提督銜，尋罷。乾隆五年（1740 年）復加。
陝西 巡撫	巡撫陝西等處地方提督軍務節制各鎮兼理糧餉	西安	
浙江 巡撫	巡撫浙江等處地方提督軍務節制水陸各鎮兼理糧餉	杭州	雍正五年（1727 年）兼總督銜。
江西 巡撫	巡撫江西等處地方提督軍務節制各鎮兼理糧餉	南昌	乾隆十四年（1749 年）加提督銜。
湖南 巡撫	巡撫湖南等處地方提督軍務節制各鎮兼理糧餉	長沙	雍正二年（1724 年）命節制通省各鎮。
湖北 巡撫	巡撫湖北等處地方提督軍務兼理糧餉	武昌	
廣東 巡撫	巡撫廣東等處地方提督軍務兼理糧餉	廣州	雍正二年（1724 年）兼管太平關務。

廣西 巡撫	巡撫廣西等處地方提督軍務兼理糧餉加節制通省兵馬銜	桂林	雍正九年（1731 年）加節制通省兵馬銜。
雲南 巡撫	巡撫雲南等處地方提督軍務兼理糧餉	雲南 府	雍正四年命巡撫兼總督事。
貴州 巡撫	巡撫貴州等處地方提督軍務兼理糧餉加節制通省兵馬銜	貴陽	順治十八年（1661 年）停提督軍務，乾隆十二年（1747 年）恢復。十三年（1748 年），加節制通省兵馬銜。
福建 巡撫	巡撫福建等處地方提督軍務兼理糧餉	福州	
甘肅 巡撫	巡撫甘肅等處地方提督軍務兼理糧餉	蘭州	乾隆十九年（1754 年）裁。

資料來源：趙爾巽等撰，《清史稿》，卷 116，〈職官志三〉（北京：中華書局，1979 年點校本）。

光緒朝《清會典事例》，卷 23，〈職官志七〉（北京：中華書局，1991 年影印本）。

肆、清代督撫職權剖析-兼論中期以前的滿漢督撫決策行為

綜合雍正《大清會典》記載：「督撫之設，統制文武，董理庶職，糾察考核，其專任也。」¹²⁸乾隆《大清會典》亦載：「直省設總督統轄文武，潔治軍民，巡撫綜理教養、刑政。」¹²⁹由此可見，清代總督、巡撫的職權行使，總督偏重軍政、巡撫偏重行政。但總體上來說，總督、巡撫總掌地方軍政、行政大權，其職權主要包括考核官吏、節制軍隊、興民教化、整風易俗、監督地方財政、司法審判等等，幾乎涵蓋地方所有事務。其實，清代的督撫作為地方的最高軍事、行政長官，其職權在乾隆朝以前，可能因為時間地域的不同而有所差別。督撫的職權行使、決策行為，多少會隨之有所不同。本文以下概略分成共同職權和個別職權兩大面向來說明，並論述滿漢督撫決策上的異同：

一、共同職權部分

（一）督撫的薦舉和題補權

依照清制，總督與巡撫作為地方的最高行政長官，可以通過薦舉和題補官員

¹²⁸ 雍正朝《大清會典》，卷 223，《都察院》。

¹²⁹ 乾隆朝《大清會典》，卷 25，《官制四》（臺北：臺灣商務印書館，1982 年影印文淵閣四庫全書本）。

來具有一定的人事權。中央和地方都有官員任用權，這是清代官僚制度的一個特色。¹³⁰督撫保舉屬員的權力形成於康熙朝。¹³¹基本上，在康熙親政之後，求才若渴，大力鼓催地方督撫薦舉廉能官吏。康熙十九年（1680年），福建巡撫吳興祚薦舉按察使于成龍。¹³²康熙二十一年（1682年），直隸巡撫于成龍離任前夕，上疏舉薦直隸守道董秉忠、通州知州于成龍、南路通判陳大棟、柏鄉知縣邵嗣堯、阜城知縣王燮、高陽知縣孫宏業、霸州州判衛濟賢等七人能堪大用。恰好江寧知府一職出缺，康熙於是下詔以通州知州于成龍拔擢任用。¹³³康熙四十年（1701年），又諭令內閣移文總督郭琇、張鵬翮、桑額、華顯；巡撫彭鵬、李光地、噶禮、徐潮等保舉屬吏：「凡伊等所屬道員以下、知縣以上官員，有實心惠愛民生、居官清廉者，雖有降罰，俱不必論，著各具折開送內閣。其別省官員內有伊等，所灼知者，即越省亦著列名奏聞。」¹³⁴

基本上，督撫的保舉與官員的仕途關連相當緊密。一些非科舉出身的官員，需經督撫保舉才能升職，如捐納人員。康熙十四年（1675年），因三藩亂起，軍需浩繁，清政府籌辦軍需困難，開捐納之例。¹³⁵後來因這些捐納得官者，專事搜刮、唯利是圖，影響社會民生甚大。¹³⁶於是，對捐納之員有察核、保舉之必要。督撫對捐納之員的察核、保舉，在一定程度上決定這些人的升遷問題。¹³⁷如果是以捐貲得官，到任三年，沒有督撫的保舉，將被視為劣員，有開缺休致的危險。對於那些生員、例監出身的官員，須經堂官、督撫保舉，方許升京官及正印官。¹³⁸換言之，督撫的保舉可以改變非正途出身官員的命運：有保舉記錄者，可升用正印官；無保舉者，將永遠無法改變官職低下的命運。

一般在保舉屬員時，督撫的外界評價，在一定程度上影響被薦舉人的仕途。清正廉潔的督撫，所推薦之官員，一般都能得到順利升遷；既使遭到吏部的駁議，

¹³⁰ 劉風雲，〈清代督撫與地方官的選任〉，《清史研究》，1996年第3期，頁7-15。

¹³¹ 據《清聖祖實錄》，卷3，頁2675-2676載：「（順治十八年七月癸巳）吏部題，巡按已經停差，其地方事務，俱交巡撫管理。今議定巡撫薦舉額數。順天巡撫，應薦方面官一員，有司佐貳官共三員，教官三員；保定巡撫，應薦方面官一員，有司佐貳官共五員，教官五員，……雲南巡撫，應薦方面官，有司佐貳官共四員，教官三員。漕運總督，應薦方面官七員，有司官十六員，佐貳官六員，著為例，從之。」

¹³² 趙爾巽等撰，《清史稿》，卷109，《選舉四》，頁3184。

¹³³ 趙爾巽等撰，《清史稿》，卷109，《選舉四》，頁3185。

¹³⁴ 《清聖祖實錄》，卷206，頁5041上，康熙四十年十月戊寅條。

¹³⁵ 許大齡，《清代捐納制度》（哈佛燕京學社，1950年），頁23。

¹³⁶ 許大齡，《清代捐納制度》，頁13。

¹³⁷ 國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》（北京：中華書局，1987年），卷8，《陸隴其傳》。

¹³⁸ 光緒朝《大清會典事例》，卷71，《吏部·漢員升補》。

也能得到皇帝的特批。相對地，如督撫的外界評價不好，則所推舉的人才，往往也會被駁回。如康熙二十六年（1687年），湖廣巡撫丁思孔薦舉祁陽知縣王永昌清廉才能，部議准行，上曰：「丁思孔居官平常，伊所薦舉者不准行。」即是¹³⁹

雍（正）乾（隆）時期，隨著社會形勢的發展變化，督撫保舉屬員制度已逐漸成熟。督撫不但可以露章保舉，而且還可以密舉。密奏之時，無論是同鄉、同年、門生、親戚、子弟，只要是才守兼備之員，「俱准保奏。」¹⁴⁰又以府、州、縣官等職，屬親民要職，讓總督保舉三員，巡撫保舉二員。¹⁴¹乾隆時期，仍然重視府州縣官的選拔，並且也要求督撫密舉。¹⁴²由於密舉是督撫用密折具奏，所以也會發生密舉過程中，徇私舞弊、挾私濫舉的現象發生。¹⁴³故在密舉之外，又命督撫各明舉一人。一方面，明舉讓督撫知有所畏，而不敢濫舉；另一方面，密舉使督撫能越格保舉屬員，不用受到太多規章制度的限制，可以為朝廷推薦更多人才。

在保舉官員之外，題補官員是督撫參與選官的一種主要形式。當地方官員因升署、調署、降職、革職、丁憂、病故、終養、告休等原因，而導致職位空缺時，督撫可在轄區內揀選人員，用題本或奏本的形式，題咨吏部查復後補授。在實際運作上，這種官員任命形式，主要有「升補」和「調補」兩種。所謂升補，是指地方官出缺後，督撫在其所屬現任官員內，選擇應升之人升補；而調補則是在同一級官員內進行揀選後題授。督撫題補在順治年間就已出現。¹⁴⁴康熙年間，督撫題調之缺逐漸增多。¹⁴⁵此時雖說督撫具有指缺題人的權力，但題補本身並沒有形成一種完整的制度。督撫在題補官員時，情況相當混亂。¹⁴⁶如有題請戴罪之人者，康熙四十五年（1706年），直隸通州知州缺出，巡撫趙弘燮補授即將革職東安縣知縣王友直，戴罪補授通州知州。¹⁴⁷雍正繼位以後，出於鞏固統治的需要，十分重視督撫的任用。同時，給予督撫更多的權力，得以放心經營地方事務。所以在雍正年間，由督撫題咨升調之缺逐漸增多，最終擴及到全國各地。¹⁴⁸甚至在雍正七年（1729年）以後，因廣東總督孔毓珣疏請將瓊山縣丞移駐海口。對此，雍正

¹³⁹ 中國第一歷史檔案館編，《康熙起居注》，第2冊，康熙二十一年初二日戊申。

¹⁴⁰ 《清世宗實錄》（北京：中華書局，2012年），卷1，頁5897下-5898上，康熙六十一年十一月庚戌條。

¹⁴¹ 《清世宗實錄》，卷46，頁6545下，雍正四年七月己亥條。

¹⁴² 光緒朝《大清會典事例》，卷81，《吏部·處分例》。

¹⁴³ 《清世宗實錄》，卷46，頁6546上，雍正四年七月己亥條。

¹⁴⁴ 國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》，卷5，《孫廷銓傳》。

¹⁴⁵ 《清聖祖實錄》，卷46，頁3206下，康熙十三年二月壬子條。

¹⁴⁶ 參閱中國第一歷史檔案館編，《康熙起居注》，第3冊，康熙五十三年七月二十七日丙寅。《康熙起居注》，第3冊，康熙五十五年七月二十五日壬午。

¹⁴⁷ 中國第一歷史檔案館編，《康熙起居注》，第3冊，康熙四十五年初九日甲子。

¹⁴⁸ 光緒朝《大清會典事例》，卷61，《吏部·漢員避選》。

皇帝更以諭旨的形式，不僅把督撫原來的題補權限擴大到了佐貳官員，而且還允許其越省題補。¹⁴⁹

後續乾隆朝題補制只是在前朝的基礎上，對督撫題補權進行局部調整而已。如在沿河、煙瘴等地方，擴大督撫題調範圍。¹⁵⁰其次，在督撫的題調人員方面，也擴大了範圍。乾隆中期以後，督撫取得對部選道、府缺奏請改動的權利。乾隆朝督撫題缺的一些細微變化，明顯就是針對題補制的補充和完善而來。

從這一部分督撫的薦舉和題補權中，可以發現：雖然康雍乾時期的漢人督撫人數遠比滿人為少，但是其相關作為，幾乎完全不受滿漢身分的差異而有不同。如上述趙弘燮、孔毓珣、李光地等均為漢人督撫（非漢軍旗），其作為完全站在效忠清廷立場著想；康雍乾等君主，亦不會因為其漢臣身分而不採其建議。這些漢臣督撫，或許在經歷去明已遠、清廷恩威並施情況下，慢慢認同滿人統治的作為與合法性。是以，從上述薦舉和題補職權行使與決策中，沒有看出滿漢督撫的差異。

（二）督撫的軍事權

根據雍正《大清會典》載：「國家設將帥之臣，以守封疆，又遣都察院堂官為總督、巡撫以統率之。總督節制全省，巡撫專司糧餉而贊理焉。」¹⁵¹由此可見，督撫有節制全省綠營軍隊之權。然在順治朝及康熙初年，由於當時督撫體制不健全，巡撫的管兵權曾一度被廢，造成地方危害甚鉅。在三藩之亂時，地方巡撫毫無作為。故於康熙十二年（1673年）十二月，「命直隸各省巡撫，仍管兵務。各設撫標左右二營。」¹⁵²算是事後亡羊補牢之舉。

清朝前期，總督有權節制轄區內的巡撫、提督、總兵；巡撫有統轄撫標、監視提鎮的職責，而無節制提督之權。¹⁵³這種規定，雖說使督撫職責分明，但在實施過程中卻帶來了種種不便。¹⁵⁴為了克服這種狀況，雍正朝開始令地方巡撫兼提督銜，可以節制綠營軍隊。¹⁵⁵乾隆朝以後，更因地方狀況百出，廣令多地巡撫兼

¹⁴⁹ 雍正帝頒旨曰：「各省佐貳微員，有地方執掌緊要者，亦有新設新移正需料理者，必須於正員中揀選才具稍優、熟練事務之人方可勝任。著各省督撫將佐貳緊要之缺查明具奏，交於該部注冊，遇有缺出，該督撫揀選題請調補。如本省乏員，或將別省見任之員題補，或請旨揀選，永著為例。」參閱《清世宗實錄》，卷 79，頁 7028 上，雍正七年三月己酉條。

¹⁵⁰ 光緒朝《大清會典事例》，卷 63，《吏部·漢員遴選》。

¹⁵¹ 雍正朝《大清會典》，卷 129，《兵部》。

¹⁵² 《清聖祖實錄》，卷 44，頁 3191 下，康熙十二年十二月辛酉條。

¹⁵³ 羅爾綱，《綠營兵制》（北京：中華書局，1984 年），頁 116。

¹⁵⁴ 如乾隆十二年（1747 年）諭旨所指出：「軍務關係甚重，巡撫與通省營弁不相統轄，從前撫、提各持意見，公文遂致掣肘。」參閱嘉慶朝《欽定大清會典事例》，卷 20，《吏部》。

¹⁵⁵ 如雍正十二年（1734 年）諭：「山西巡撫著管理山西提督事務，通省武弁，聽其管轄。」參閱光緒朝《大清會典事例》，卷 23，《吏部·官制》。

提督銜。¹⁵⁶巡撫兼提督銜，加重巡撫職權，使巡撫不但具有監督副將以下武職官員的職權，而且兼提督銜的巡撫也具有節制綠營軍隊之權。

督撫節制綠營軍隊之權可分為這樣幾種：監督武官權、題調黜免武員權、疏定營制權、調遣軍隊權等。其中，調遣軍隊權最引人注目。督撫轄區內有事，首先督撫先調遣自己直接統轄的軍隊-督標和撫標。總督和巡撫都有自己的標兵，如江南江西、廣東廣西、雲南貴州三總督各有標兵三千名，分設三營。陝西督標原有五千名後裁兩千；但康熙四年（1665年），因陝西總督兼管山西，所轄地域廣闊，督標恢復到四千名，設五營。直隸山東河南三省總督，督標四千名，分立五營。¹⁵⁷隨著督標體制的不斷完善，督標數量也在不斷進行調整；最多的是兩江總督，督標有九千一百二十七人，最少的是湖廣總督，僅有一千四百零三人，平均是四千人左右。撫標一般為一千人左右。不過，在一些特殊時期及地方，督撫有隨時請求增加標兵的權利。¹⁵⁸如康熙十三年（1674年），浙江總督李之芳上疏說道：「臣自駐衢以來，率勵將士搜剿，雖兵至克捷，終因兵少，戰守不能兼應，原調集之兵及新設援剿鎮兵，共只數千，金華堵禦溫、處兩路，嚴州接連徽、饒二郡，並屬咽喉之地，而衢州又當冲扼要，為全浙門戶，各處賊兵，皆報稱數萬，每處官兵不及三千，派防屬縣，駐守府城，聞警策應，常恐不敷，臣標現設三營，應增足每營一千之數，並增設前後二營，合成五千兵。」¹⁵⁹

同時，總督不但有上疏請求增加標兵的權利，而且有些總督還請求從別省調步兵、馬兵來充實自己標兵者。¹⁶⁰標兵是督撫可以直接統領的部隊，故一旦有緊急軍務發生，督撫有權調遣。其次，督撫作為軍區的最高統帥，如境內有事，可以征調所屬提督、總兵官；而提督、總兵官不得以未奉諭旨按兵不動。¹⁶¹如康熙四十七年（1707年），浙江大明山出現賊情，閩浙總督梁鼎立即徵調提督及地方武官，發兵圍剿。¹⁶²

綜合以上所述，督撫有統領、節制綠營軍隊之權。總督可以節制轄區內的巡撫、提督、總兵官；兼提督之巡撫，有權節制轄區內各總兵官；不兼提督之巡

¹⁵⁶ 如乾隆五年（1740年），因豫省盜案繁多，營伍亦覺廢弛，命河南巡撫兼提督銜。乾隆八年（1743年），山東巡撫兼提督銜。乾隆十二年（1747年），又因貴州省苗蠻錯處，軍務關係甚重，雲貴總督駐紮雲南，離貴州較遠，於是貴州巡撫也兼提督銜，節制通省兵馬。參閱光緒朝《大清會典事例》，卷23，《吏部·官制》。

¹⁵⁷ 《清聖祖實錄》，卷15，頁2837上-下，康熙四年六月辛巳條。

¹⁵⁸ 羅爾綱，《綠營兵志》，頁203-206。

¹⁵⁹ 國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》，卷6，《李之芳傳》。

¹⁶⁰ 國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》，卷7，《鄂善傳》。

¹⁶¹ 羅爾綱，《綠營兵志》，頁275。

¹⁶² 中國歷史第一檔案館編，《康熙朝漢文朱批奏摺匯編》（北京：檔案出版社，1984年），〈閩浙總督梁鼎折〉，康熙四十七年正月十六日。

撫則可以監視提督、總兵官。¹⁶³督撫平時對綠營的節制，一方面能發揮以文制武功效，防止提、鎮擁兵自重，避免形成尾大不掉之勢。另一方面，又使督撫因為擁有兵權而真正成為封疆大吏。但是督撫的軍事權不是無限制的，仍然要受到兵部的掣肘，避免督撫濫權，不聽從中央政府指示。¹⁶⁴只是從另一面向來看，在督撫的軍事權上，一樣出現漢人督撫在擬定相關軍事決策時，一樣跟滿人督撫沒有差別的現象，如上述閩浙總督梁鼎即是。都是站在清廷的立場，秉持中央朝廷命令，進行相關軍事行動者；甚至還會跟中央建言，配合地方情勢而進行調整，如浙江總督李之芳等。

（三）督撫的密折奏事權

奏摺是清朝官員向皇帝報告事情的一種重要且秘密的文書，它是清王朝在文書史上的創舉。原則上，清初的文書有「題本」和「奏本」兩種。地方官向皇帝報告地方公事，用題本蓋官印；報告私事用奏本，不用印。但是因為題本有許多繁瑣程序及不隱密性，奏摺便應運而生。奏摺作為一種文書，最早發源於康熙年間。¹⁶⁵最早在康熙二十年（1681年）左右，大學士、議政王大臣、學士、各部院大臣所上的摺子，並不是密折。因為都是公開討論官員升補、地丁錢糧數目及一些國事時用摺子，無任何機密可言。¹⁶⁶後來，少數駐外滿洲高級官員，才開始用密折奏事。¹⁶⁷康熙三十年代初（1691年），康熙的親信-內務府包衣奴才曹寅、李煦，分別出任江寧織造和蘇州織造。由於他們與康熙的特殊關係，同時也出於康熙刺探江南民情和社會輿論的需要，被允許使用密折奏事。¹⁶⁸至於督撫的密折奏事權，最早是滿人督撫於康熙二十八年（1689年）由山東巡撫佛倫所上奏。¹⁶⁹漢人督撫具密折奏事權，最早起源於康熙四十年（1701年）。該年十月，康熙特命

¹⁶³ 羅爾綱，《綠營兵志》，頁116。

¹⁶⁴ 對此，清末劉錦藻曾說：「舊制：將軍、督撫分任各省兵政，其實權全操於部。故疆臣奏事，雖直達天聽，必經部核乃辦，其批交部議之奏，部臣仍得奏駁撤銷，此集權中央之明證也。」參閱《皇朝續文獻通考》（上海：商務印書館1936年），卷221，《兵二十》，劉錦藻條。

¹⁶⁵ 中國第一歷史檔案館編，《康熙朝漢文朱批奏摺匯編》，第1冊，頁3。

¹⁶⁶ 中國第一歷史檔案館編，《康熙起居注》，第2冊，康熙二十一年十一月二十五日戊辰和康熙二十一年十二月初一甲戌。

¹⁶⁷ 關孝廉，〈清康熙朝滿文朱批奏摺芻議〉，《明清檔案論文選編》（北京：中國第一歷史檔案館，1985年）。

¹⁶⁸ 中國第一歷史檔案館編，《康熙朝漢文朱批奏摺匯編》，〈蘇州織造李煦折〉，康熙三十二年六月。

¹⁶⁹ 時為康熙二十八年十二月初九日，山東巡撫佛倫上任之初，就向康熙奏報山東境內下雪情形。當時康熙朱批內文為：「此等請安事宜，不必時常具奏，若是關係地方，理應密議具奏之大事，則奏來吧。」參閱中國第一歷史檔案館編，《康熙朝滿文朱批奏摺全譯》（北京：中國社會科學出版社，1996年），〈山東巡撫佛倫折條〉，康熙二十八年十一月初九日。

總督郭琇、張鵬翮、桑額、華顯及巡撫彭鵬、李光地、徐潮折薦所屬官員。¹⁷⁰此後用密折奏事的總督、巡撫，逐漸增多。康熙五十六年（1717年），康熙在暢春園瞻寧居聽政時，對大學士、學士、九卿等說：「總督、巡撫、提督、總兵官皆許密奏。」¹⁷¹亦即一直到康熙末年，所有的總督、巡撫，原則上才取得密折奏事權。

根據統計，終康熙一朝，有密折奏事權的總督有三十三人，其中有奏摺傳世者有二十五人，現存奏摺有二千三百一十二件；巡撫有四十四人，其中有奏摺傳世的有三十五人，現存奏摺八百八十二件。總督與巡撫相比，雖說進折人數少十人，但現存的奏摺卻多了一千四百三十件。¹⁷²由上可見，康熙朝現存督撫奏摺中，總督所占的數量較多。

康熙朝的奏摺，性質是作為派駐外省的親信和個別地方大員向皇帝匯報的秘密文書，無一定的規則和程序，也無固定的傳送方式。奏摺的字體、格式、形狀大小不一。¹⁷³可見，康熙朝奏摺在此時仍可視為一種私人性質的文書。雍正繼位後，因鞏固君權和澄清吏治的需要，不但對康熙朝創立的密折制度予以確認，而且還進一步擴大奏摺的範圍。¹⁷⁴此時奏摺的內容廣泛，既涉及政策的制定和執行、官吏的任用、又涉及一些機密事件的執行，故保密是奏摺的基本前提。為此，雍正再三強調具折人對奏摺內容必須絕對保密。¹⁷⁵為做到保密，雍正採取四項具體制度：

- 1.回繳朱批奏摺，即具折人必須把康熙朝朱批奏摺和今後雍正朝的朱批奏摺，一併上繳回宮，不得抄存留底。¹⁷⁶
- 2.打造奏摺專用箱鎖。雍正於內廷特製皮匣，配備銅鎖，發給有具折權的督撫，鑰匙由皇帝和上奏人各掌握一把。督撫凡有奏摺，裝入匣內，鎖上銅鎖，差專人

¹⁷⁰ 《清聖祖實錄》，卷 206，頁 5041 上，康熙四十年十月戊寅條。

¹⁷¹ 中國第一歷史檔案館編，《康熙起居注》，第 3 冊，康熙五十五年三月初五日庚申。

¹⁷² 白新良，〈康熙朝進折人員考略〉，載《歷史檔案》，2005 年第 2 期。

¹⁷³ 中國第一歷史檔案館編，《康熙朝漢文朱批奏摺匯編》，〈陝甘提督李林盛折〉，康熙四十一年六月初六。

¹⁷⁴ 《清世宗實錄》，卷 4，頁 5955 上-下，雍正元年二月丙寅條。

¹⁷⁵ 《雍正朱批諭旨》，〈李秉忠奏摺〉，雍正六年三月初三日。《雍正朱批諭旨》，〈陝西寧夏道鄂昌折〉，雍正七年六月十八日。參閱中國哲學書電子化計劃，<https://ctext.org/wiki.pl?if=gb&chapter=1365057&remap=gb>。

¹⁷⁶ 《清世宗實錄》，卷 1，頁 5895 下，康熙六十一年十一月戊申條載：「所有皇考朱批諭旨，俱著敬謹封固進呈。若抄寫留存，隱匿焚棄，日後發覺，斷不寬貸，定行從重治罪。京師滿漢大臣官員，凡一切事件有皇考朱批諭旨，亦著敬謹封固進呈。……嗣後朕朱批密旨，亦著繳進，不得抄寫存留。」

送至京城。¹⁷⁷如此一來，奏摺的內容，只有上奏人和皇帝知道，有利於奏摺內容的保密。此外，每個具奏官員，一般發給兩個折匣，以備書寫奏摺的需要。官員所上奏摺只能用其裝封，否則內廷概不接受。折匣損壞，須同鑰匙一起繳還朝廷，奏請更換。折匣被盜，可以借用，但不許仿造。

3.奏摺直送內廷。督撫的奏摺，不送通政使司轉呈，而是直接送到內廷的乾清門，由內奏事處直接呈送皇帝，減少督撫奏摺的周轉環節，奏摺內容更易保密。

4.奏摺的書寫不得假手於人，皇帝本人也親自閱看奏摺。雍正繼承乃父康熙遺風，要求密折必須由具折人親自書寫，不得代筆。而那些對於送達內廷的摺子，由雍正本人拆閱、寫批，內閣大臣不得參與此事。¹⁷⁸

雍正採取的這一系列密折保密措施，主要目的是為了加強君主個人權力，有效的控制督撫活動，進一步把中央集權推到最高峰。

乾隆繼位之後，進一步完善奏摺制度。其中一個最大的變化，就是廢除奏本，使奏摺成為一種重要的上行文書。雍（正）乾（隆）年間，在督撫的政務活動中，時常發生題、奏本章混淆濫用事件。為了避免督撫濫用題奏本章，於是，乾隆十三年（1748年），諭令廢止奏本。¹⁷⁹然而這卻使情況更加複雜，故到乾隆五十八年（1793年）又規定：「凡應用奏摺的不必復行具題，其應具題者不得再用摺奏。」¹⁸⁰這樣，奏摺就和題本一樣，成了國家通用的正式文書。

與歷朝的章奏制度相比，清朝的密折制度不但在保密性質、運作過程方面有自己的特色，而且其功能和作用也是題本、奏本所無法比擬的。¹⁸¹康熙末年由於施政過寬，導致吏治廢弛，貪汙盛行。雍正繼位後，極力想改變這種狀況，於是就放寬密折言事的內容，上至軍國大事下至身邊瑣事，官員都可以用密折上奏。通過密折，督撫之間、督撫與下級官員間，都可以互相監視。地方官員知道督撫有密折奏事權，但無從知道密折和朱批內容，為了保住自己的官爵俸祿，每個官員不得不時常反省自己的言行，真正做到施政清正廉明。

只是督撫用密折監視地方官員，無形中擴大權力，這與高度集中的君權發展趨勢，明顯是背道而馳的。對此，雍正採取擴大密折作法，令藩司等官員的奏摺，

¹⁷⁷ 楊啟樵，《雍正帝及其密折制度研究》（上海：古籍出版社，2003年版），頁177。

¹⁷⁸ 允祿等，《雍正上諭內閣》（杭州：浙江書局，光緒二十一年（1895）刻本），〈雍正十年三月初一日上諭〉。

¹⁷⁹ 「向來各處本章，有題本、奏本之別。地方公事，則用題本；一己之事，則用奏本。題本用印，奏本不用印。其式沿自前明，蓋因其時綱紀廢弛，內閣、通政司借公私之名，以便上下其手。究之同一入告，何必分別名色，著將向用奏本之處概用題本，以示行簡之意，將此載入會典。」參閱《清高宗實錄》（北京：中華書局，2012年），卷329，頁12645下，乾隆十三年十一月丙子條。

¹⁸⁰ 《清高宗實錄》，卷1437，頁28225下，乾隆五十八年九月丙午條。

¹⁸¹ 《雍正朱批諭旨》（臺北：文海出版社，1965年版），卷首。

也可以不經過督撫，直達皇帝御前；督撫等對此顧忌，則地方大小事件都不敢對皇帝有所隱瞞。¹⁸²地方文武官員用密折監視督撫，對最高統治者準確及時瞭解督撫動向、整飭吏治、監察民情、發號施令、排斥異己、鞏固皇權等，確實發揮一定積極的作用。但這種制度的確立，也使告密風氣盛行，使督撫時常處在警惕和焦慮之中。為了避免自己被人告發，督撫一般採取明則保身的做法，在地方上極少做出興革利弊的措施。於是，在君權高度集中的政治體制下，密折的盛行，導致督撫多為循吏。藩司官員用密折奏事牽制督撫的作法，在實行之初還是有其成效的；有利於官員間互相牽制和監督，防範欺隱徇私；杜絕官員間結黨鑽營，朋比為奸的惡習，從而鞏固君權統治。但是，隨著密折制度的發展，這種牽制逐漸流於形式。¹⁸³

大體上，雍正朝由於軍機處的設立和奏摺制度的大力推行，封建主義下的君權專制達到頂點。奏摺被正式推行後，地方上的一些重大和緊急事務，由督撫具折上奏。奏摺直接轉呈皇帝，由皇帝親自批閱，於是內閣職能被削弱，君權進一步強化。而在地方事務協商上，原本督撫所需陳奏的政事，限於題本形式和運作流程，很難詳盡呈報。於是皇帝就不能徹底瞭解地方政務，也不能明白地方官員的行跡。同時，皇帝對督撫的指示，也不能貫徹到底。雍正提倡的奏摺制度解決了這一問題，督撫可以通過奏摺和皇帝商討地方政務。¹⁸⁴後來雍正朝的許多重大改革，就是藉由奏摺，先經君臣商討，而後決策付諸實行。如耗羨歸公、養廉銀的推行，就是雍正同署理河南巡撫嵇曾筠、山西巡撫諾岷、湖廣總督楊宗仁、河南巡撫石文焯等，在奏摺中商討確定者。如雍正元年（1723年）三月初四日，嵇曾筠上折議及河南各州縣彌補虧空辦法時，提出用「耗羨填補虧空」的辦法，並且提出了把錢糧耗羨的十分之三設為養廉的建議。¹⁸⁵

督撫的密折奏事權，適應了清代封建主義中央集權制度發展的需要，適應了清代帝王加強君權、鞏固統治的需要，它有利於中央政令的推行、吏治的整飭、行政效率的提高，是清代官僚政治的一個重大變化。而在密折奏事中，可以發現雖然此時期清代君主信任的滿臣督撫比例還是佔多數，但是受信任的漢臣督撫（如嵇曾筠），其權力行使的動機用心，一樣是站在國計民生的立場，與滿臣督撫無異。

二、個別職權部分

由於清代各朝所面臨的主要任務不同，施政方針的差異，從而使各朝督撫的

¹⁸² 國立故宮博物院編整，《宮中檔雍正朝奏摺》，雍正元年十月十四日，〈查嗣庭奏摺〉。

¹⁸³ 傅宗懋，〈清代總督巡撫制度之研究〉，頁176。

¹⁸⁴ 雍正二年（1724年）十一月，雍正向大學士等發出上諭：「凡督撫大吏任封疆之寄，其所陳奏有關國計民生，故於本章之外准用奏摺，以本所不能盡者，亦可於奏摺中詳細批示，以定行止。」參閱國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》，卷13，《覺羅滿保傳》。

¹⁸⁵ 國立故宮博物院編整，《宮中檔雍正朝奏摺》，〈湖廣總督楊宗仁折〉，雍正元年五月十五日。〈河南巡撫石文焯折〉，雍正元年八月二十七日。

職權又具有個別的差異特徵：

（一）督撫招撫安輯地方

順治元年（1644 年）五月，多爾袞統清兵進入北京。十月，清世祖福臨定鼎燕京，建立了大清王朝。但滿族是一個人口甚少又相對文化落後的民族，要想迅速征服人口眾多、經濟文化比較發達的廣大漢族地區，只有採取剿撫並用的策略。在順治朝對全國各地的招撫工作中，督撫扮演著重要的角色。他們有的向朝廷推薦舊明官僚，分化瓦解官僚仕紳抗清階級陣營。如天津總督駱養性啟薦舊明戶部侍郎黨崇雅、兵部侍郎李化熙、通政使王公弼。順天巡撫宋權推薦舊明薊遼總督王永吉，稱其「才堪大用。」¹⁸⁶有的大力鼓吹開科取士及輕徭薄賦之法，消除基層民眾的抗清情緒。¹⁸⁷有的親赴賊營招撫兵馬，直接瓦解抗清力量，如天津巡撫李猶龍。¹⁸⁸總之，不論他們採取何種方式進行招撫，其作為與結果，明顯都有利於清朝地方政治社會情勢的穩定。

（二）督撫招墾荒田

農業是傳統封建社會的經濟支柱，歷來為中原王朝統治者所重視。清朝建立之初，由於明末清初的長期戰爭，使得社會經濟遭到嚴重的破壞。農民大量逃亡，耕地嚴重荒蕪。¹⁸⁹農民逃亡、土地大量棄耕，給清朝統治者帶來的直接影響就是嚴重的賦稅短缺。據順治九年（1652 年）的資料顯示，當時的直隸和各省錢糧，因土地的棄耕，每年所造成稅收短缺高達四百多萬兩，占當時財政總收入的四分之一。¹⁹⁰財政上的嚴重不足，勢必影響國家的安定，包括皇室供給、各級地方政府正常運轉及軍隊穩定等。因此，解決財政短缺，顯然是當時清政府必須面臨的一個重要課題。當時，整個清朝的財政收入有鹽課、榷關、地丁稅等。其中，最主要的還是來自土地的田賦。清朝統治者為增加財賦收入，非常重視開墾荒田。而督撫在清朝創建初期的招墾荒田政策中，就扮演相當重要的角色。首先，他們是招墾荒田政策的倡議者和執行者。除推行招民墾田外，因為連年戰亂，加上災荒頻仍，倖存的農民幾乎一無所有，無力籌措從事墾荒的基本生產工具。因此督撫在招民墾荒時，勢必要解決農民牛隻、種子缺乏的問題。¹⁹¹如順治元年（1644

¹⁸⁶ 《清世祖實錄》，卷 5，頁 1556 上，順治元年六月庚辰條。

¹⁸⁷ 《清世祖實錄》，卷 19，頁 1660 上，順治二年七月丙辰條。

¹⁸⁸ 《清世祖實錄》，卷 40，頁 1813 上，順治五年八月庚申條。

¹⁸⁹ 如河南省僅河北府就有荒地九萬四千五百餘頃，因兵燹之餘，無人佃種。山東土地荒蕪，有一戶之中止存一二人，十畝之田止種一二畝者。參閱《清世祖實錄》，卷 11，頁 1599 下，順治元年十一月癸卯條。《清世祖實錄》，卷 13，頁 1611 下，順治二年正月己丑條。

¹⁹⁰ 張玉書，〈順治間錢糧數目〉。載於賀長齡、魏源等輯，《清經世文編》（北京：中華書局，1992 年），卷 29，頁 8-13。

¹⁹¹ 《清世祖實錄》，卷 7，頁 1573 下，順治元年八月乙亥條。

年)六月,順天巡撫宋權提議讓一部分兵丁屯田墾荒。¹⁹²同年八月,山東巡撫方大猷要求招流民墾荒,「分給流民及官兵屯種,有主無力者,官給牛種,三年起科。」¹⁹³十二月,河南巡撫羅繡錦建議,一些無人佃種的荒地,「令協鎮官兵開墾,三年後量起租課。」¹⁹⁴

此後,督撫又大力提倡興屯墾荒。順治九年(1652年)以後,由於戰爭持續,糧餉問題日益突出。為解決此問題,一些督撫延續地方興屯政策。屯田分為軍屯和民屯。順治十年(1653年)初,河南巡撫吳景道在河南設置兩個興屯道進行屯田,至十月底,開封等府已墾荒田一萬二千二百五十頃。¹⁹⁵山(西)陝(西)是邊防重地,糧餉所需更急。為籌措糧餉,同年(順治十年,1653年),宣大總督馬鳴佩特設立宣大興屯道進行墾荒。當時,宣大等處共開墾荒地一千一百九十頃有奇。¹⁹⁶

順治十三年(1656年)以後,為了擴大招墾力度,督撫又倡導並推行鼓勵地主鄉紳墾荒。仕紳家資富饒,督撫招其回鄉墾荒,除了不需要為其籌措牛具銀兩外,且鄉宦依靠自己的社會影響力,使窮苦百姓亦跟隨前來。¹⁹⁷在此政策的指導下,一些巡撫廣為招徠地主鄉紳回鄉墾荒。如順治十四年(1657年),在直隸巡撫董天機招徠下,開平衛生員陳翼泰開墾無主荒地兩千多畝,豐潤縣武生卓企茂也開墾無主荒地兩千多畝。¹⁹⁸同一時期,山東巡撫耿燾也招徠曲阜縣生員唐佑臣購置牛只、廣雇貧人,開墾無主荒地兩千二百多畝。¹⁹⁹

順治十四年(1657年),清政府擬定了《墾荒勸懲則例》,規定:「督撫按一年內墾至二千頃以上者記錄,六千頃以上者加升一級。……若開墾不實及開過復荒,新舊官員俱分別治罪。」²⁰⁰這項政策就是以招民墾荒之多寡,來對地方督撫進行考核;在一定程度上使他們重視督墾,進而促進墾荒工作的進行,有利於清朝統治基礎的穩固。在此勸懲則例的刺激下,以督撫為首,全國各地展開大規模的墾荒活動。如順治十四年(1657年)十一月,湖廣巡撫張長庚疏報:「湖南開

¹⁹² 《清世祖實錄》,卷5,頁1556上,順治元年六月庚辰條。

¹⁹³ 《清世祖實錄》,卷7,頁1573下,順治元年八月乙亥條。

¹⁹⁴ 《清世祖實錄》,卷12,頁1605下,順治元年十二月丙辰條。

¹⁹⁵ 《清世祖實錄》,卷78,頁2110上,順治十年十月己卯條。

¹⁹⁶ 《清世祖實錄》,卷84,頁2158下,順治十一年六月戊寅條。

¹⁹⁷ 國史館編、王鍾翰點校,《清史列傳》,卷61,《姚締虞傳》。

¹⁹⁸ 中國第一歷史檔案館編,《戶部抄檔·地丁題本》(桂林:廣西師範大學出版社,2007年),直隸(三),順治十四年十一月九日,〈直隸巡撫董天機揭貼〉。

¹⁹⁹ 中國第一歷史檔案館編,《戶部抄檔·地丁題本》,山東(四),順治十五年二月,〈山東巡撫耿燾揭貼〉。

²⁰⁰ 《清世祖實錄》,卷109,頁2346上,順治十四年四月壬午條。

墾荒地八千三百七十五頃有奇。」²⁰¹江寧巡撫劉宗韓回報：「蘆鳳等府開墾荒田三千餘頃。」²⁰²十五年（1658年）六月，偏沅巡撫袁郭宇疏報開墾荒田八千二百五十九頃有餘。²⁰³

督撫墾荒與考核掛鉤，十分有利於墾荒工作的順利進行。順治末年墾荒工作所以取得很大成效，明顯跟清政府的《墾荒勸懲則例》的制定密切相關。由上可知，督撫推行的招民及興屯墾荒等措施，使荒田不斷得到開墾，從而使清政府的財政拮据狀況，在一定程度上有所改善。而在此項職權行使的政策措施中，各地督撫，不分滿漢之別，均對這種國計民生的安民撫民舉措，大表贊成且全力予以配合。

（三）督撫打擊江南士紳

順治二年（1645年），清軍佔領江南後，採取了剃髮、易服等具有強烈民族壓迫的政策，引起廣大漢族人民的憤怒和強烈反抗。於是，江陰、嘉定等地，相繼爆發反剃髮的抗爭。但在清政府的血腥鎮壓下，反剃髮抗爭失敗。事後，清朝統治者清楚的理解：要穩定控制這個地區，必須實行征服人心的政策。然而，卻因招撫無效，轉而打擊江南士紳。順治親政後，清廷相繼掀起科場、哭廟、通海、奏銷等數起駭人聽聞的獄案。在這些獄案的形成中，地方督撫扮演非常重要的角色。

以科場案來說，督撫是科場案的調查、審理者。順治十四年（1657年），順天鄉試。因名額較少，考生四處鑽營，「舉人多有賄買情弊...，榜發後，輿論大嘩。」²⁰⁴後被參奏，由此揭開科場案的序幕。²⁰⁵吏部、都察院嚴訊得實。於是，將涉案人員皆置之重典，家產籍沒，父母兄弟妻子流徙尚陽堡。²⁰⁶督撫作為地方的最高軍事、行政長官，大比（鄉試）之年，充當監臨官。於是順治帝命兩江總督郎廷佐速行嚴察明白。²⁰⁷經過調查取證，清政府終於對江南科場案的涉案人員作

²⁰¹ 《清世祖實錄》，卷 113，頁 2375 上，順治十四年十一月辛亥條。

²⁰² 《清世祖實錄》，卷 113，頁 2375 下，順治十四年十一月丁巳條。

²⁰³ 《清世祖實錄》，卷 118，頁 2411 上，順治十五年六月甲申條。

²⁰⁴ 《清世祖實錄》，卷 115，頁 2389 上，順治十五年二月庚辰條。

²⁰⁵ 當時刑科右給事中任克溥參奏：「北闈榜放後，途謠巷議，嘖有煩言，臣聞中試舉人 陸其賢，用銀三千兩，同科臣陸貽吉，送考官李振鄴、張我樸、賄買得中，北闈之弊尚不止一事。此輩弁髦國法，褻視名器，通同賄賣，潛不畏死。」《清世祖實錄》，卷 112，頁 2372 下，順治十四年十月甲午條。

²⁰⁶ 針對該案，順治大怒回應說：「科場為取士大典，關係最重。況輦轂重地，係各省觀瞻，豈可恣意貪墨行私？所審受賄用賄過付種種情實，目無三尺，若不重加懲處，何以警戒來茲？」參閱《清世祖實錄》，卷 112，頁 2372 下，順治十四年十月甲午條。

²⁰⁷ 《清世祖實錄》，卷 113，頁 2376 上，順治十四年十一月癸亥條。

出處理。²⁰⁸從結果來看，科場案是對江南地主仕紳階級，在政治上的一次重大打壓。

另以奏銷案為例：督撫在奏銷案中發揮積極的作用。清朝入關之後，清統治者忙於各種軍事鎮壓活動；大量擴充軍隊，軍費開銷十分巨大。除滿洲兵以外，「今天下綠旗營兵六十萬，每歲費月糧二百餘萬石，餉銀一千餘萬兩。」²⁰⁹龐大的軍費開支，給清政府造成嚴重的財政困難；當時僅兵餉缺額，就高達四百四十餘萬兩之多。²¹⁰為了彌補由於軍費所造成的龐大財政收支缺口，清政府只有想方設法榨取更多的賦稅，甚至利用法令來督促地方官吏達到目的。²¹¹當催徵錢糧與官員的考核掛鉤，必然促使各級官吏拼命清理積欠、大力催繳。州縣官錢糧未完者，巡撫題參。順治十五年（1658年）七月，因浙江省應徵錢糧未完，浦江縣掌印知縣範養民，遭到巡撫陳應泰的參劾，被罰俸一年，停升轉。²¹²同月，山東省棲霞縣知縣陳治官、滕縣知縣劉伉，因天津等鎮兵餉未完，山東巡撫耿愼把他們題參到部，停其升轉。²¹³八月，山西祁縣、夏縣、太平縣的錢糧掌印縣官，因欠解秦川並宣陽等鎮兵餉，被巡撫白如梅參劾。²¹⁴由於當時全國大部分地區，經過明清之際的戰爭，早已凋零不堪、田賦收入有限。所以清廷就將腦筋動到最富庶的江南地區身上。當時江南一帶為全國最富庶之地，清政府為緩解財政壓力，必須在江南地區極力榨取賦稅，勢必危及江南地主階級在經濟方面的利益。因此，圍繞賦稅徵收問題上的抗爭，就構成這一時期江南地主仕紳階級和清朝統治者之間矛盾的一個重要議題。²¹⁵

其實從明代開始，由於江南地區經濟繁榮、商業發達，故江南賦稅之重，早在明代時期就已開始。僅江南一省賦入，就超過全國的十分之一，而蘇（州）松（江）尤重。江南地少人多，使這一問題格外突出，歷年來均不能完全徵收。加上江南鄉紳，承襲明代政治特權，嚴重的規避賦役，導致江南諸府州縣錢糧大量

²⁰⁸ 《清世祖實錄》，卷 122，頁 2436 下，順治十五年十二月辛酉條。

²⁰⁹ 《清世祖實錄》，卷 127，頁 2475 下，順治十六年七月戊申條。

²¹⁰ 《清世祖實錄》，卷 100，頁 2267 上，順治十三年四月壬申條。

²¹¹ 順治十三年（1656 年），復定直省錢糧考成則例，規定：「其州縣經徵接管正印官，俱按任事月日多寡，每官各作十分計算。完欠分數，仍照定例處分。其署官處分，欠一二分者罰俸三個月，三四分者，罰俸六個月，五六分者，罰俸九個月，七八分者，罰俸一年，九十分者，降職一級調用，不及半月者，免議。其巡撫司道府州俱各作十分考成計算，照舊例處分。」參閱《清世祖實錄》，卷 103，頁 2295 下，順治十三年八月丁酉條。

²¹² 張偉仁主編，《明清檔案》（臺北：中央歷史研究所，1986 年影印本），第 32 冊，B18229，順治十五年七月四日。

²¹³ 張偉仁主編，《明清檔案》，第 32 冊，B18251，順治十五年七月。

²¹⁴ 張偉仁主編，《明清檔案》，第 32 冊，B18264，順治十五年八月。

²¹⁵ 郭松義，〈江南地主階級與清初中央集權的矛盾及其發展和變化〉，《清史論叢》（北京：中華書局，1979 年），第 1 輯，第 131 頁。

拖欠。順治去世之後，清政府制定對拖欠錢糧者的嚴厲處罰規定。²¹⁶督撫除了是地方政策的制訂者外，更多時候是中央王朝政策的執行者。在朝廷要求嚴厲催徵錢糧的命令下達後，各地巡撫多秉承皇帝旨意，極力催徵錢糧，嚴查欺隱錢糧之官員。故由此釀成大規模的奏銷案。所謂奏銷案，就是嚴厲催征錢糧，奏銷到順治十七年（1660年）為止的賦稅完欠情況，懲辦逋欠仕紳的案件。其中，江寧巡撫朱國治清查錢糧、懲辦逋欠仕紳最為賣力。他將蘇、松、常、鎮四府和溧陽一縣欠糧仕紳之名單造冊送部。²¹⁷結果，四府一縣有二千一百七十一名鄉紳，一萬一千三百四十六名生員被降革、枷責、鞭撻。²¹⁸在這次奏銷案中，江南地主仕紳階級，更是受到沉重的打擊。

綜上所述，在順治朝時期，督撫作為中央王朝統治地方的得力助手，除本有之軍事職能外，在招墾荒田、打擊江南士紳、安輯地方等方面，均能發揮一定的功用。當時多數的中央政策，不分滿臣漢臣的地方督撫，都會站在維持既得利益的統治者角度來配合執行。甚至在一定範圍內，還會根據地方情況來做出更多攸關職權行使的決策作為。

（四）平定亂事：調兵遣將，供應軍需

清朝入關立國以後不久，就在康熙年間爆發最大的內亂事件-「三藩之亂」。從康熙十二年（1673年）十一月二十一日，雲南巡撫朱國治被殺作為開端。十三年（1674年）一月，四川巡撫羅森、提督鄭蛟麟、總兵官譚弘、吳之茂等叛清，四川陷落。二月，撫蠻將軍孫延齡叛清，在廣西監禁巡撫馬雄鎮。三月十五日，靖南王耿精忠反清，囚禁福建總督範承謨，自稱總統兵馬大將軍。十一月，王輔臣在陝西叛亂，甘肅、陝西局勢岌岌可危。康熙十五年（1676年）二月二十一日，尚之信在廣東挾父叛清。戰火很快由雲、貴、閩、桂蔓延到長江流域和西北的陝甘等地，京師震動。此時，清廷最主要的方針就是武力平叛。而作為中央朝廷耳目與手足的督撫，其職權行使上決策作為就是以軍事行動為主。其政策作為約略有以下幾項：

1. 擴大督撫調兵遣將之權

由於清代督撫負責節制綠營軍隊，故在三藩之亂時，擴大其調兵遣將之權。康熙十三年（1674年）二月，三藩軍隊攻入湖南，包括常德、澧州、長沙、嶽州多地相繼失守，形勢危急。當時，清廷令湖廣總督蔡毓榮「遣襄陽總兵劉成龍率兵禦剿」，大獲全勝。²¹⁹十一月，耿精忠軍隊分兵侵犯新昌、上高等地時，江西總督董衛國調遊擊佟國棟、參將趙登舉、守備張謝光前往剿賊，大獲全勝。隔年（康

²¹⁶ 康熙當時要求各相關衙門「酌立年限，勒令完解。如限內拖欠錢糧不完，或應革職，或應處分，確議具奏。如將經管錢糧未完之官升轉者，拖欠官並該部俱治以作弊之罪。」參閱《清聖祖實錄》，卷1，頁2648下，順治十八年正月己卯條。

²¹⁷ 《清聖祖實錄》，卷3，頁2674下，順治十八年六月庚辰。

²¹⁸ 郭松義，〈江南地主階級與清初中央集權的矛盾及其發展和變化〉，第131頁。

²¹⁹ 國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》，卷7，《蔡毓榮傳》。

熙十四年，1675 年），上高、新昌等地又被三藩軍進犯，總督董衛國親自督兵清剿。十九年（1680 年），又率兵「收復鎮遠城」，立下赫赫戰功。²²⁰康熙十六年（1677 年），廣西巡撫傅弘烈分遣總兵曾大職、參將周光裕、李世文等攻復昭平、賀縣等地，戰績卓著，受到康熙的表彰。²²¹

在這一段平定三藩戰事的非常時期，大多數督撫都服從清廷的需要，進行調兵遣將；但也有個別督撫妄圖擁兵自重，隔岸觀火者。如康熙十三年（1674 年）十一月，陝西提督王輔臣在陝西叛亂，康熙令陝西總督哈占發兵鎮守。但哈占不聽朝廷指示，致使蘭州陷落。後又一連串違背中央命令，貽誤軍機。對這種不從大局出發，自圖自保的行為，康熙都予以嚴令斥責。²²²

2. 總督、巡撫有權協助滿洲統帥會商軍務

三藩之亂是清初一場大規模的戰事，波及範圍涵蓋多省，當時兩湖是三藩軍與清軍對峙的主戰場。為了取得對三藩戰爭的勝利，康熙派順承郡王勒爾錦為寧南大將軍，率清軍精銳赴兩湖前線，迎擊吳軍主力。那時，湖廣總督蔡毓榮就奉令率領綠營兵協助八旗兵進剿。²²³江西一省，東接福建，南界廣東，西通湖廣，為三省要地，故江西巡撫董衛國奉令加強江西防務，確保軍需轉運的暢通。康熙十三年（1674 年）七月，清廷命董衛國與將軍希爾根「會同商酌固守之策。」²²⁴八月，江西饒州營兵變，賊勢猖獗，清廷令「將軍希爾根速調兵赴江西，並同總督董衛國商酌剿滅賊寇，平定地方。」²²⁵而在浙江一地，同樣受到戰事波及。當時，衢州告警，清廷命鎮守江寧將軍喇哈達、賴塔、侍郎達都等，與浙江總督李之芳「既同任剿撫之事，一應軍務，須公同商酌，毋分彼此。」²²⁶

3. 督撫有權籌備和轉運軍需

有清一代，為因應戰爭的需要，授權讓地方督撫擁有籌備軍需等決策權的形式，內容相當多元，如採買馬匹、修造戰船、製造盔甲、打造槍炮等。其中，糧餉籌集和轉運是督撫的一項重要職責，更有很多決策空間的餘地。在戰爭中，糧餉的及時供應，是戰爭取得勝利的一個先決條件。一般而言，平時總督調兵遣將，巡撫專司糧餉。但在三藩之亂時期，為取得戰爭勝利，總督除有調兵遣將的職權外，還有責任和巡撫一起轉運糧餉。康熙十三年（1674 年）八月，清廷即命「總督周有德、巡撫張得地、副都統擴爾坤等，於經略未到之先，將廣元所有糧餉運

²²⁰ 國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》，卷 7，《董衛國傳》。

²²¹ 國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》，卷 6，《傅弘烈傳》。

²²² 《清聖祖實錄》，卷 57，頁 3338 上-下，康熙十四年八月己未條。

²²³ 《清聖祖實錄》，卷 46，頁 3210 下，康熙十三年二月癸亥條。

²²⁴ 《清聖祖實錄》，卷 48，頁 3238 上-下，康熙十三年七月乙亥條。

²²⁵ 按該年七月，江西巡撫董衛國已因戰功升任總督。參閱《清聖祖實錄》，卷 49，頁 3242 下，康熙十三年八月癸巳條。

²²⁶ 《清聖祖實錄》，卷 48，頁 3239 下，康熙十三年七月壬午條。

往軍前。」²²⁷關於這方面的事務，督撫除了有權積極轉運轄區內的糧餉外；在糧餉轉運困難時，還可請求別省進行協助救濟。康熙十七年（1678年）三月，廣西省大部已淪為吳三桂軍隊之手，清軍需糧孔急。當時，廣西巡撫傅弘烈無法供應，連連上疏請求廣東協助。²²⁸

綜上所述，三藩之亂時，由於清王朝的安全受到嚴重威脅。督撫作為地方大吏，在軍情危急的情況下，有義務協助朝廷平叛。故督撫的職責主要以軍事為主。在三藩之亂戰事及後來發生於康熙二十九年（1690年）至三十六年（1697年）對噶爾丹的戰爭中，除少數督撫不配合中央政府的指揮調度外，絕大多數督撫，不分滿漢差別，多戮力投入保鄉衛民的軍事決策任務之中。為當時滿清政府的延續與鞏固，帶來積極正面的效應。

（五）督撫的察吏安民功能

在三藩之亂期間，由於戰事頻繁，清王朝停止了對官員的考核。康熙二十二年（1683年）二月，三藩之亂平定後，清政府恢復且整頓考核制度，對官員進行京察、大計，此後每三年舉行一次，成為定例。其次，獎廉懲貪。為了改變吏治現狀，康熙對被揭發的貪官污吏，嚴格查辦、決不手軟。督撫為地方首要大吏，影響一地吏治良窳甚鉅。故清廷對督撫的查察，列為首要之舉。在康熙的嚴厲督促下，大批貪官被揭發出來，受到重處。康熙二十四年（1685年），山西巡撫穆爾賽因加徵火耗、嫁女收受賄賂等案，被處以斬監候。²²⁹康熙二十五年（1686年），原湖廣總督蔡毓榮被揭發侵吞吳三桂家產。最後，蔡毓榮被革職解任，沒收家產，枷號三個月，鞭一百，並與其子同發配黑龍江。²³⁰

有罰必有賞，康熙不但要各級官吏薦舉清官，而且還表揚清官。如兩江總督于成龍被康熙稱為「清官第一」。²³¹巡撫陳琪生活十分簡樸，康熙曾特別召見，並褒獎鼓勵。²³²督撫多數時期是清王朝政策的貫徹者和執行者。中央治理策略的改變，督撫職能必然會跟著產生變動，隨時進行決策的調整與變更。故在平定三藩之後，至康熙四十七年（1708年）這段時間，清廷努力營造太平盛世，極力進行察吏安民；這份重責大任，就落到地方封疆大吏的督撫身上。

1. 督撫的察吏之權

察吏就是監督下級官吏。督撫對下級官吏的監督，主要是通過大計來實現。

²²⁷ 《清聖祖實錄》，卷49，頁3250下，康熙十三年八月辛未條。

²²⁸ 《清聖祖實錄》，卷72，頁3527下，康熙十七年三月丙戌條。

²²⁹ 中國第一歷史檔案館編，《康熙起居注》，第2冊，康熙二十四年十一月初二日戊午。

²³⁰ 國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》，卷7，《蔡毓榮傳》。

²³¹ 趙爾巽等撰，《清史稿》，卷277，《于成龍傳》，頁10085。

²³² 康熙說：「朕昨召陳琪入見，細察其舉動言語，實係清官……就現在觀之，真能為人所不能為，與苦行僧無疑……國家得此等人，實為祥瑞。允當從優表異，以鼓勵清操。」參見中國第一歷史檔案館編，《康熙起居注》，第2冊，康熙五十年正月初九日辛未。

康熙二十二年（1683 年）恢復大計之後，三年舉行一次就成為定例。大計是對地方官的考核。所有地方官的考語都由督撫出具，只不過形式有所不同。

大體上來說，大計之時，州縣官對其下屬出具評語並上報到府；知府、知州考察其屬員，把評語上報到道員；道員對其屬官的考察再報到司（藩司），最後匯總於總督、巡撫。總督、巡撫再以各下級衙門出具的考語為依據，對各官出具考語。考語必須以「四格」為標準，四格即才、守、政、年。「才則或長或短，守則或廉或平或貪，政則或勤或平或怠，年則或青或平或老。」²³³

督撫出注的考語，在大計中具有十分重要的作用，在一定程度上決定官員的前途命運。如有薦舉卓異記錄的官員，不久就可以升職；被參劾者，將面臨被革職的風險。因此督撫填注考語，要求必須「按其事而書於冊」，不得憑空捏造。²³⁴在用四格評定官員等級的同時，督撫也用「八法」參劾屬員。所謂「八法」，既貪、酷、不謹、疲軟無為，浮躁、才力不及，年老，有疾等。康熙二十二年（1683 年）大計，考評卓異五十三名，貪酷一百零四名，不謹二百九十三名，罷軟四十五名，年老一百一十七名，有疾五十三名，才力不及八十九名，浮躁四十三名。²³⁵

督撫作為一省的最高行政長官，對地方官員及時的考核、監督，不但有利於整肅吏治，而且有利向朝廷薦舉人才。官員素質的優劣，影響封建國家體制的正常運行；因此，清政府極度重視對官員的薦舉和選拔。康熙年間，因政績顯著，被舉卓異者眾多。如明崇禎間副榜貢生于成龍，順治十八年（1661 年）被選用為羅城縣知縣。在任期間，頗多建樹，於是被總督薦為卓異。不久，遷四川合州知州，之後再遷黃岡同知。因於當地緝盜頗有政績，又被巡撫張朝珍薦為卓異。²³⁶此外，還有康熙九年（1670 年）進士郭琇，於康熙十八年（1678 年）任吳江縣知縣，康熙二十五年（1685 年），因政績卓著，江蘇巡撫湯斌疏薦郭琇「堪膺遷擢」，尋被授為江南道御史。²³⁷為選拔更多的人才為政府所用，清廷時常舉行博學鴻儒科。督撫大員可把民間大儒舉薦給朝廷。²³⁸在康熙的大力宣導下，官員積極舉薦人才，如湯斌、毛奇齡、李來泰等人通過薦舉都被清廷所用。

²³³ 王慶雲，《石渠餘紀》（北京：北京古籍出版社，1985 年），卷 2，《紀大計》。

²³⁴ 光緒朝《欽定大清會典》，卷 11，《吏部·考功清吏司》。

²³⁵ 《清聖祖實錄》，卷 107，頁 3954 上，康熙二十二年二月丙子條。

²³⁶ 趙爾巽等撰，《清史稿》，卷 277，《于成龍傳》，頁 10083。

²³⁷ 國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》，卷 10，《郭琇傳》。

²³⁸ 康熙十七年（1678 年），詔曰：「自古一代之興，必有博學鴻儒，備顧問著作之選。我朝定鼎以來，崇儒重道，培養人才。四海之廣，豈無奇才碩彥、學問淵通、文藻瑰麗、追蹤前哲者？凡有學行兼優、文詞卓越之人，不論已仕、未仕，在京三品以上及科、道官，在外督、撫、布、按，各舉所知，朕親試錄用。其內、外各官，果有真知灼見，在內開送吏部，在外開報督、撫，代為題薦。」參閱《清聖祖實錄》，卷 71，頁 3514 上，康熙十七年正月乙未條。

2. 督撫的安民之責

安民就是使民生安定。內容相當廣泛，主要包括關心民情、賑災救災、鎮壓叛亂等。第一是關心民情，如奏報雨水情形及糧價波動等。農業是封建社會賦稅與地租的基礎，歷代統治者都採取重視農業的政策。只是由於封建社會的農業生產設施和技術比較落後，無力抵禦自然災害。一旦有重大天災發生，糧食就會嚴重匱乏、引起饑荒，進而影響社會穩定。所以，歷代統治者極其重視各地雨雪情形及糧食價格情況。清朝康熙時期，為了即時瞭解地方情形，讓督撫及親信大臣不定期向朝廷彙報。最初是令親信回報，後來隨著密折的推廣，康熙要求督撫在奏摺中彙報地方的雨水情形。督撫不但可以彙報自己轄區內的雨水情形，而且還可以奏報別省雨水情形。²³⁹督撫對別省雨水情形的奏報，一方面可以監視地方，另方面又可讓君主瞭解更多地方的實際情況。各地的降水情形，通常攸關地方的糧食產量和價格，而這些直接關係民心的安定與否。米價平穩，百姓衣食無缺，國家基礎穩定。反之，稻米價格上漲，百姓無法負擔，則會引起社會動盪不安。封建社會中的米價，既然關係著社會穩定，督撫便有責任把糧食價格即時上報朝廷。²⁴⁰各地督撫對糧價的奏報，能使中央政府有效地對糧食進行調控，把糧食從糧價平穩、產米較多的省份，運送到遭受自然災害，導致糧食歉收、糧價高漲的省份。²⁴¹總之，督撫對雨水情形及糧食價格的奏報，是中央政府收集地方資訊的一個主要管道，有利於朝廷適時調控各地的糧食情況，及時救災、賑災，防患於未然。

清代督撫的安民之責，除上述的關心民情外；其次是鎮壓叛亂，維護社會秩序穩定。督撫有消弭盜賊、保障地方之責。康熙朝的督撫，對文字獄案的處理，某種程度上也反映出類似的思維。清朝建立以來，統治者對漢族知識分子始終採取拉攏為主的手法；希望這些人與自己合作，但仍有一部分漢族知識分子懷抱著民族感情，深深眷戀前朝。這些都使得清帝國統治者深深感到不安，決定選擇適當時機進行打擊。督撫作為滿清君主在地方的代言人，中央政策的執行者，在打擊漢族知識分子方面，必須盡到自己應有的責任。其中，莊廷鑑《明史》案和戴名世《南山集》案，都是康熙打擊漢族知識分子，迫使這些人放棄對明朝的幻想，

²³⁹ 康熙四十四年（1705 年），河南巡撫趙弘燮派人前往與河南交界之直隸、山東、陝西、湖廣的一些州縣打探雨水及秋分收成情況，隨即上奏：「直隸大名府長垣縣二麥收成七八分，從前微旱，五月十七日得雨」；山東「兗州府曹州曹縣二麥收成八九分不等，五月十四日得雨」；陝西「西安府屬華陰、華州……二麥收成俱有九十分不等」；「湖廣襄陽府襄陽縣二麥收成五六分」等。參見中國第一歷史檔案館編，《康熙朝漢文朱批奏摺匯編》，〈河南巡撫趙弘燮折〉，康熙四十四年七月初四。

²⁴⁰ 中國第一歷史檔案館編，《康熙朝漢文朱批奏摺彙編》，〈江西巡撫郎廷極折〉，康熙四十八年二月二十一日。

²⁴¹ 如康熙四十八年（1709 年），江浙水旱災交替，缺糧嚴重，當湖廣巡撫陳選上請安折時，康熙帝立即批示：「江浙米價還貴，爾同趙申喬酌議，將湖廣米放下，救江浙百姓總好。」參閱中國第一歷史檔案館編，《康熙朝漢文朱批奏摺彙編》，〈湖廣巡撫陳選折〉，康熙四十八年三月初六日。

所引發的文字獄。督撫在其中都發揮一定的作用，積極參與案件的調查審理，鞏固帝國的安寧。

《明史》案中的明史，係指明天啟年間內閣大學士朱國禎所著《明史》一書，「舉大經大法者筆之，刊行於世，謂之《史概》，未刊者為《列朝諸臣傳》。」²⁴²等到清初，莊廷鑑以千金之價，從朱國禎後人手中購得稿本，找人印刻，改名為自己所編撰。補崇禎朝一事，內文中多有指斥清朝者。²⁴³康熙元年（1661年），此事被罷任的歸安縣知縣吳之榮得知，遂向杭州將軍松魁告發此事。因事關反清言論，松魁立即移送浙江巡撫朱昌祚，對此事進行調查。第一時間，莊廷鑑「納重賄以免，乃稍易指斥語重刊之。」²⁴⁴於是，吳之榮將此事再次告到刑部。後續，清廷專派官員到浙江審理。浙江巡撫朱昌祚、閩浙總督趙廷臣，協助欽差大臣對涉案人員進行調查取證、逮捕人犯。後來株連甚廣，莊廷鑑《明史》案變成是對江南士紳的一次沉重打擊，其中地方督撫成為封建王朝的最大幫兇。²⁴⁵

至於戴名世的《南山集》案，最早起因於戴名世將其言論彙集而成《南山集》，刊刻於世。裏面有若干言論，如「本朝當以康熙壬寅為定鼎之始，世祖雖入關十八年，時三藩未平，明祀未絕，若循蜀漢之例，則順治不得為正統。」²⁴⁶觀諸戴名世言論，顯然觸犯清朝統治者的大忌。於是康熙五十年（1710年），左都御史趙申喬疏參翰林院編修戴名世，妄竊文名、恃才放蕩。....²⁴⁷由此揭開戴名世《南山集》獄案的序幕。康熙立即指示刑部嚴查具奏。由於涉案人員戴名世、方孝標都是江南桐城人，江南督撫必然參與此案件的調查審理。後來兩人家族幾乎被株連獲罪，情況悲慘。²⁴⁸在此案中，如果沒有地方督撫的全力配合調查，《南山集》案很難迅速得到審結。由上可知，在康熙晚年以後，全國大多數的督撫，都在忠實履行著察吏安民之責。不分滿漢督撫，都是如此。民族意識至康熙朝已然消失殆盡。當然，督撫作為地方的最高軍事、行政長官，其決策職能並非一成不變，它是隨著朝廷大政方針改變而更迭，其性質上是為君權服務的。但是不管如何演變，仍是忠於清廷的。這是滿清統治的成功，也是滿漢關係在官僚體系中，大體上取得和諧的時候。

（六）督撫在經濟方面的決策與執行

1. 督撫對錢糧虧空的清理

康熙晚年，吏治開始腐壞，各級官吏間的貪污納賄之風愈演愈烈，各種陋規

²⁴² 徐珂，《清稗類鈔》（北京：中華書局，1984年版），第3冊，《獄訟類》，頁83。

²⁴³ 徐珂，《清稗類鈔》，第3冊，《獄訟類》，頁85。

²⁴⁴ 徐珂，《清稗類鈔》，第3冊，《獄訟類》，頁87-88。

²⁴⁵ 傅以禮輯，《莊氏史案本末》（上海：古籍出版社，1983年影印本），上卷，第25-38頁。

²⁴⁶ 徐珂，《清稗類鈔》，第3冊，《獄訟類》，頁120-123。

²⁴⁷ 《清聖祖實錄》，卷248，頁5399下，康熙五十年十月丁卯條。

²⁴⁸ 《清聖祖實錄》，卷253，頁5450上，康熙五十二年二月乙卯條。

到處叢生。雍正繼位後，不但清朝面臨嚴重的財政危機，國庫空虛日益增大，而且地方官吏挪移侵吞，中飽私囊的現象相當嚴重。對此，雍正決心整飭吏治，清理錢糧虧空。這些政策都仰賴地方大吏的督撫去執行。督撫在經濟方面的決策與執行，首先是在對錢糧虧空的清理方面。

所謂「虧空」，是指地方政府拖欠應上交給國家的錢糧，以致地方與國家的府庫稅收空虛。至於各省道、府、州、縣錢糧虧空造成的原因很多：首先，清朝官員薪俸太低是一個主因。清朝文官俸銀有統一的支出原則：「中外大小文官、八旗官員，按品給予俸銀。」²⁴⁹但京官有俸米，外官無俸米。清朝文職官員的俸銀非常少，官員正、從一品俸銀 180 兩、米 180 斛；從二品俸銀 155 兩、米 155 斛；正、從三品俸銀 130 兩、米 130 斛；正、從四品俸銀 105 兩、米 105 斛；正、從五品俸銀 80 兩、米 80 斛；正、從六品俸銀 60 兩、米 60 斛；正、從七品俸銀 45 兩、米 45 斛；正、從八品俸銀 40 兩、米 40 斛；正九品俸銀 33 兩、米 33 斛；從九品兼未入流俸銀 31 兩、米 31 斛。總體上來說，清代官員的俸銀很低，比明朝同一級官吏，約只有 1/3~1/2 的薪俸。²⁵⁰

如此微薄的薪水俸銀，必將給社會帶來一定的危害。清朝官員，特別是地方最高長官的督撫，要用如此微薄的薪俸來維持一家人的生活和辦公費用，顯然入不敷出。更何況督撫還要雇請幕僚、饋送在京官員及應付迎來送往等各式應酬，顯然不是靠這些薪俸所能擔負的。於是督撫就不得不向下屬收取各種節禮。²⁵¹督撫大量的收受規禮危害極大，只是這也是無可奈何之事。歸根究底，官員俸祿低下，就是導致虧空的一個主因。

第二個造成虧空的原因，主要是三藩之亂時，為籌措軍需，大幅度削減地方存留錢糧造成。²⁵²清前期實行高度集權的財政制度，地方的錢糧收入，必須按照規定起運戶部。中央財政權力過於集中，最終導致地方各級政府經費嚴重匱乏。這種高度集權的政策，對清代吏治產生深遠的影響。地方錢糧收入通解戶部，造成地方財政嚴重不足，各級官員為維持地方政府的正常運轉，必然加派民間或侵欺、動用國家正賦錢糧，於是造成虧空。²⁵³

第三個造成虧空的主因，是康熙的數次南巡。從康熙二十三年（1683 年）至四十六年（1706 年），康熙前後進行六次南巡。南巡的主要目的是為了解決黃河為患的問題。他親歷河道，尋求治河方案，考察治河工程；同時查訪吏治、觀覽

²⁴⁹ 惠祥等纂，《戶部則例》，卷 73，載於張友漁、高潮主編，《中華律令集成》（清卷）（吉林：吉林人民出版社，1991 年），頁 905。

²⁵⁰ 惠祥等纂，《戶部則例》，卷 73，載於張友漁、高潮主編，《中華律令集成》（清卷），頁 905。

²⁵¹ 中國第一歷史檔案館編，《康熙朝漢文朱批奏摺彙編》，〈江寧織造曹寅折〉，康熙四十三年十一月二十二日。

²⁵² 陳鋒，〈清代中央財政與地方財政的調整〉，《歷史研究》，1997 年第 5 期。

²⁵³ 《清聖祖實錄》，卷 9，頁 2751 上-下，康熙二年四月丙戌條。

民情。南巡時，康熙雖儘量避免騷擾百姓，但無可避免還是加重江南人民的負擔。地方官員一方面害怕接駕不周，另一方面也想借機撈錢；大量挪用正項錢糧，給江南地區造成大量的錢糧虧空。兩江總督噶禮一上任就揭露此事。²⁵⁴康熙針對此等現象，還刻意豁免江南部分無法追討的錢糧。²⁵⁵

最後，康熙朝幾次大規模的戰爭，也是造成地方錢糧虧空的一個主因。康熙朝經歷三藩之亂、統一臺灣、三征噶爾丹等幾次大規模戰役，不同程度上都給社會經濟造成嚴重災難。人民流離失所，土地拋荒，府、州、縣等基層政府收入銳減。戰時軍需孔殷，府、州、縣等官員必須籌集糧餉，於是這些基層官員勢必挪用庫帑，造成地方錢糧的虧空。²⁵⁶

到雍正時期，為了充實國庫，清理虧空，雍正表達嚴厲的查辦態度。上台之初，便給戶部下達全面清查錢糧的命令。²⁵⁷雍正的態度和決心，對各級官吏造成很大的壓力。於是，全國大規模的清查錢糧虧空活動，迅速展開。雍正元年（1723年）五月六日，直隸巡撫李維均上折奏陳清查虧空的情況。他說各道府虧空錢糧的情況普遍，除宣化府外，順天、永平、保定、河間、正定、順德、廣平、大名府都有虧空，全省共虧銀四十一萬三千餘兩。²⁵⁸雍正六年（1728年），河南山東總督田文鏡，清查山東錢糧累計虧空二百餘萬。²⁵⁹基本上，督撫在清查錢糧虧空過程中，不但有權清查本省虧空，而且可以作為欽差大臣，清查別省虧空情況。雍正六年（1728年），雍正「命廣東巡撫楊文乾、浙江觀風整俗使許容、吏部郎中鄂彌達、內務府員外郎伊拉齊同往福建」，會同巡撫常賚一起清查虧空。²⁶⁰

原則上，雍正在指示各省督撫清查虧空之時，僅要求「凡有虧空，三年之內，如數補足。」²⁶¹但是詳細內容，雍正並沒有給予明確的指示。於是這就使各地督撫在清查虧空過程中，擁有很大的決策空間。大體上，雍正朝各地督撫提出彌補虧空的辦法，曾先後有以下幾種：一是催徵舊欠及應收取俸工銀兩的方法。此法在雍正元年（1723年）二月，由閩浙總督覺羅滿保提出，但先後兩次遭雍正否決，認為對地方官員傷害極大。²⁶²二是用各府、州、縣的節禮收入彌補。此法由河南

²⁵⁴ 中國第一歷史檔案館編譯，《康熙朝滿文朱批奏摺全譯》（北京：中國社會科學出版社，1996年），〈兩江總督噶禮折〉，康熙四十八年十一月初四日。

²⁵⁵ 趙爾巽等撰，《清史稿》，卷265，《張伯行傳》，頁9937-9939。

²⁵⁶ 國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》，卷13，《年羹堯傳》。

²⁵⁷ 蕭一山，《清代通史》（北京：中華書局，1986年），第1冊，第287-288頁。

²⁵⁸ 《雍正朱批諭旨》，雍正元年五月六日。

²⁵⁹ 趙爾巽等撰，《清史稿》，卷294，《田文鏡傳》，頁10339。

²⁶⁰ 《清世宗實錄》，卷58，頁6736上-下，雍正五年六月壬辰條。

²⁶¹ 允祿等校刻，《雍正上諭內閣》，〈康熙六十一年十二月十三日諭〉。

²⁶² 參閱中國第一歷史檔案館編譯，《雍正朝滿文朱批奏摺全譯》（合肥：黃山書社，1998年）上冊，〈閩浙總督滿保折〉，雍正元年二月初一日、雍正元年七月初二十日。

巡撫石文焯於雍正元年（1723 年）八月二十七日上奏，建議用各府、州、縣的節禮收入彌補虧空。對此建議，雍正帝讓石文焯相機行事，但因沒有雍正的明確支持，石文焯最終沒有將這辦法付諸實踐。²⁶³三是用耗羨銀兩彌補虧空。這是得到大多數督撫認可，且最終推廣的辦法。耗羨又稱「火耗」、「耗銀」，明朝就有。川陝總督年羹堯最早提出以耗羨銀兩彌補虧空。²⁶⁴此法得到雍正的大力支持，但其後果卻又引發一次更為深刻的財政改革。總之，督撫對錢糧虧空的清理過程，實質上就是對地方財政管理加大監督的過程。不僅能有效防止國庫庫銀的流失，也懲治了貪官污吏；更重要是把長期處於國家財政體制外的耗羨，也納入了國庫收入。這是雍正朝的巨大收穫，也是清代君權的一大勝利。

2. 督撫在耗羨歸公和養廉銀制度中的作用

上述督撫用耗羨彌補虧空的做法，促進了「耗羨歸公」和「養廉銀」制度的建立。雍正元年（1723 年）十一月，在一些督撫的建議下，山西巡撫諾岷提出耗羨歸公和實施養廉銀的方案。後來，在雍正的大力支持下，各地督撫紛紛推行「耗羨歸公」和設置「養廉銀」。²⁶⁵養廉銀推行之初，對於發放人員、數目、方式、時間等，由於朝廷沒有統一的硬性規定，各地督撫在衡量地方各級官員養廉銀時，擁有很大的決策空間。有些省份的養廉銀，沒有考量到督撫衙門的需求。如湖廣總督楊宗仁在革除節禮、鹽規後，卻漏掉湖南、湖北兩巡撫的養廉銀，結果導致湖南巡撫布蘭泰，必須將其在山東布政司衙門任內所得之養廉銀，用在湖南巡撫任上。²⁶⁶湖北巡撫意德也因沒有養廉銀，上疏請求撥派。²⁶⁷另外，有的已經議定養廉銀，但實際上並未推行者，如甘肅巡撫石文焯即是。²⁶⁸有的督撫以原有養廉銀不敷所用，請求增加的。如雍正五年（1727 年），署直隸總督宜兆熊即是。²⁶⁹其他還有請求以查抄貪汙官員家產的利銀，用以分發各官員養廉銀者。如雍正五年（1727 年）的浙江巡撫李衛，面對各官員養廉銀拮据的情況，李衛請求留用查抄貪汙官員家產的利銀、鹽商的規禮銀，及解部京餉等銀，共四萬兩留為各官養

²⁶³ 中國第一歷史檔案館編，《雍正朝漢文朱批奏摺彙編》（南京：江蘇古籍出版社，1991 年），〈河南巡撫石文焯折〉，雍正元年八月二十七日。

²⁶⁴ 王慶雲，《石渠餘紀》，卷 3，《紀耗羨歸公附公廉》。

²⁶⁵ 《清世宗實錄》卷二十二，雍正二年七月丁未。

²⁶⁶ 國立故宮博物院編整，《宮中檔雍正朝奏摺》，〈湖南布政使朱綱折〉，雍正五年一月二十二日。

²⁶⁷ 國立故宮博物院編整，《宮中檔雍正朝奏摺》，〈湖北巡撫意德折〉，雍正五年三月十六日。

²⁶⁸ 國立故宮博物院編整，《宮中檔雍正朝奏摺》，〈甘肅巡撫石文焯折〉，雍正三年十月一日。

²⁶⁹ 國立故宮博物院編整，《宮中檔雍正朝奏摺》，〈署直隸總督宜兆熊折〉，雍正五年一月二十八日。

廉。²⁷⁰雍正不但同意其請求，而且又將「杭處等九府正額銀內留存十萬兩，賞給浙省各官養廉，同通省舊有耗羨一十四萬兩。」²⁷¹

各省督撫發放養廉銀，一般不是根據官員品級的大小，而是參照職官地位的重要程度和事務繁簡、地方偏僻和耗羨多少等標準來發放。²⁷²養廉銀推行後，其數額比起過去的火耗、羨餘的數量明顯減少。²⁷³由於養廉銀制度的推行，是把地方官員的額外收入，納入政府的行政控制下。亦即在一定程度上，杜絕地方官員的私收濫收。於是養廉銀在推行之初，官員怨聲載道，叫苦連天。²⁷⁴換句話說，在耗羨歸公的基礎上推行的養廉銀制度，減少官員的陋規收入。如河南巡撫衙門原有各項規例不下二十萬兩，而雍正三年（1725 年）的各官養廉銀僅有二萬八千九百餘兩。²⁷⁵如此一來，就觸犯以督撫為首的地方官員利益。於是地方與中央政府間就產生利益的矛盾與衝突。原本督撫得到養廉銀後，原則上是不得有其它收益，但事實卻讓雍正大失所望。²⁷⁶督撫在得到養廉銀後，各種賄賂、饋禮照收不誤。雍正六年（1728 年），山東蒲臺縣知縣朱成元事件，足以說明養廉銀推行後，督撫衙門仍「私受陋規如故」。²⁷⁷於是，雍正將原任山東巡撫黃炳革職，交河東總督田文鏡、署山東巡撫嶽浚等嚴審。山東省督撫私受規禮的情況，讓雍正決心再次清查陋規。²⁷⁸雖說雍正一再強調要嚴懲私受陋規者，但地方督撫收受陋規依然如故。上有政策，下有對策，督撫在陋規問題上，明顯陽奉陰違。此在河東總督田文鏡上奏的摺子即有明證。²⁷⁹

養廉銀是清朝俸祿制度的一個創舉，其動機和目的是澄清吏治。它在推行之初對澄清吏治也確實獲得一定成效。²⁸⁰養廉銀原本是為了彌補外省文職官員正俸的不足而出現的。但是在推行過程中，由於督撫的私心，加上人性的貪念，致使養廉銀數額過大，高出正俸許多倍。所以自雍正二年（1724 年）開始推行養廉銀後，對於大多數

²⁷⁰ 國立故宮博物院編整，《宮中檔雍正朝奏摺》，〈浙江巡撫李衛折〉，雍正五年閏三月初一日。

²⁷¹ 國立故宮博物院編整，《宮中檔雍正朝奏摺》（臺北：國立故宮博物院，1980 年），〈浙江巡撫李衛折〉，雍正五年十二月初三日。

²⁷² 薛瑞錄，〈清代養廉銀制度簡論〉，《清史論叢》，第 5 輯，第 23-45 頁。

²⁷³ 賀長齡、魏源等輯，《清經世文編》，卷 27，《戶政》，〈孫嘉塗·辦理耗羨疏〉。

²⁷⁴ 《清世宗實錄》，卷 68，頁 6890 上-下，雍正六年四月壬寅條。

²⁷⁵ 《雍正朝漢文朱批奏摺彙編》河南巡撫田文鏡折，雍正三年正月二十四日。

²⁷⁶ 《清世宗實錄》，卷 69，頁 6901 下，雍正六年五月乙亥條。

²⁷⁷ 《清世宗實錄》，卷 71，頁 6924 上，雍正六年七月乙亥條。

²⁷⁸ 《清世宗實錄》，卷 71，頁 6924 下，雍正六年七月乙亥條。

²⁷⁹ 《清世宗實錄》，卷 73，頁 6948 上-下，雍正六年九月庚午條。

²⁸⁰ 《清世宗實錄》，卷 91，頁 7218 上，雍正八年二月丙辰條。

外省文職官員來說，養廉銀成為其主要收入，而正俸卻變成其次收入。此等現象，明顯對清朝的吏治產生負面的影響。換言之，養廉銀的設立，不但沒有真正達到澄清吏治的目的，反而導致吏治的敗壞。地方推行養廉銀制度後，督撫的養廉銀收入，高出正俸許多。因此，督撫的實際所得遠遠超過了京官。面對這一現象，中央政府的部院官員，即多方敲詐督撫；各省督撫被迫以各種藉口，索銀於州縣官，將州縣官養廉銀的一半，扣留在省城；州縣官的養廉銀，實際上僅得一半。為了滿足需求，州縣官只好加重火耗苛索於人民。²⁸¹所以實施到最後，百姓不僅沒有受惠於養廉銀，反而成為這一制度的最大受害者。

3. 督撫在攤丁入地中的作用

攤丁入地早在明末推行一條鞭法時，即有一些州縣試行過。清朝建立後，繼承明代這項賦役制度改革。清代所徵代役銀兩，稱為「徭役」或「丁銀」，按照人丁徵課。為了保證丁銀徵收足額，清政府從順治十三年（1656年）起，規定人丁每五年編審一次，編審對象是十六歲以上，六十歲以下之人。同時又制定各級官員編審人丁考成辦法。²⁸²這種措施不僅有利於恢復封建統治秩序，而且能促使大批流亡人丁回到土地上，進而促進社會生產。²⁸³但在順治與康熙年間的實施上，卻發生許多弊端。康熙晚年，變革或廢除丁銀制度，已是大勢所趨。康熙五十一年（1712年）後，清廷於是宣佈「滋生人丁，永不加賦。」²⁸⁴

雍正繼位以後，針對康熙末年各省庫銀虧空動輒千萬情況，加緊對吏治和錢糧虧空的改革。²⁸⁵於是，各地督撫在對地方進行錢糧虧空的治理過程中，

推動攤丁入地的進行。雍正元年（1723年），山東地區連年雨水不調，莊稼歉收，饑民無力交納丁銀，結果大批災民逃亡。於是，山東巡撫黃炳奏請推行攤丁入地，以蘇解民困。²⁸⁶一個月之後，直隸巡撫李維均以有益於貧民為由，也奏請攤丁入糧。²⁸⁷九月，戶部議覆，同意李維均的建議。²⁸⁸雍正於是命李維均就攤丁入地問題詳細規劃。攤丁入地的問題，從雍正元年（1723年）六月提出，到

²⁸¹ 陳其元，《庸閑齋筆記》（北京：中華書局，1997年），卷8，頁36-38。

²⁸² 王慶雲，《石渠餘紀》，卷3，《紀停編審》。

²⁸³ 郭松義，《論攤丁入地》，《清史論叢》，第3輯，頁2。

²⁸⁴ 光緒朝《清會典事例》，卷157，《戶部·戶口》。

²⁸⁵ 郭松義，《論攤丁入地》，載《清史論叢》，第3輯，頁20。

²⁸⁶ 國立故宮博物院編整，《宮中檔雍正朝奏摺》，〈山東巡撫黃炳折〉，雍正元年六月初八日。

²⁸⁷ 國立故宮博物院編整，《宮中檔雍正朝奏摺》，〈直隸巡撫李維均折〉，雍正元年七月十二日。

²⁸⁸ 《清世宗實錄》，卷11，頁6057上，雍正元年九月甲申條。

十一月下定決心實行，為時僅短短半年。決策如此迅速，一則因為雍正為政務實，二則因山東巡撫黃炳、直隸巡撫李維均努力推動。攤丁入糧在直隸的推行，對其它省份的督撫影響很大，各地紛紛上奏題請效仿。雍正三年（1725年），雲南巡撫楊名時疏請「將通省名丁額銀，照直隸之例，攤入田糧完納，俾丁從糧辦，均其偏累。」²⁸⁹雍正四年（1726年），河南巡撫田文鏡也上疏建言實施。²⁹⁰同時，川陝總督岳鍾琪也提出：「陝甘兩屬應徵丁銀，請攤於地畝徵收，以雍正五年為始，著為定例。」²⁹¹其後，湖南、湖北、廣西、江西等地也開始推行，於是大規模的攤丁入地在雍正朝就廣泛推展開來。

各省督撫在推行攤丁入地時，由於各地實際情況的差異，具體實施辦法也不盡相同。只能依照實際狀況，分別進行均攤。就形式而言，有將全省丁銀攤入全省地糧者，如直隸、山東、江西、湖北。福建、河南、江蘇、廣西、湖南等地，都是按州縣分別計攤的。而雲南則將田畝分為上、中、下三等，按等級均攤。在計算方法上，有的以畝計攤，此即俗稱之「攤丁入畝」；有的是以地賦銀兩攤派，這是一種最常見的方式；有的是按田賦科則中的糧額攤派。總之，無論採取何種形式進行均攤，最終都有助於國家的財政收入，同時也減少戶口隱漏和丁民逃亡。攤丁入地是當時清代督撫，為適應社會經濟條件發展，而推行的一項賦稅制度改革。簡化了賦稅徵收方式，一方面有利地方政府按時完成國家賦稅徵收，另一方面也在一定程度上，有利於人口流動，從而促進經濟的發展。

（七）督撫在政治思想控制中的作用

經過順治、康熙、雍正三朝的發展，封建政治下的中央集權，已達到最高的階段。乾隆繼位之後，又進一步採取各項措施，強化君權，進而使中央集權達到登峰造極的地步。上述在思想文化上的作法，就是大興文字獄和查辦禁書。其實，乾隆在繼位之初，原本在政治上推行寬嚴並濟的作法。²⁹²，本著這一基調，乾隆對雍正時期的一些政策甚至還進行若干調整。在文字獄方面，將雍正朝時一些涉案人員及家屬釋放回籍。²⁹³這種政策作法，一直延續到乾隆十六年（1751年）為止。當年發生一場突如其來的「偽孫嘉淦奏稿案」，促使乾隆改變以往的治國策略，開始以嚴厲的手段，加強對思想文化方面的控制。在乾隆十六年（1751年）至四十八年（1783年）間，先後發生一百三十餘例文字獄案。²⁹⁴乾隆朝的文字獄案，如果從發生原因及內容來做區別，乾隆三十七年（1772年）以前的文字獄發

²⁸⁹ 國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》，卷14，《楊名時傳》。

²⁹⁰ 《清世宗實錄》，卷51，頁6615下，雍正四年十二月辛酉條。

²⁹¹ 《清世宗實錄》，卷51，頁6629上，雍正四年十二月癸亥條。

²⁹² 《清高宗實錄》，卷4，頁8174上-下，雍正十三年十月甲戌條。

²⁹³ 北平故宮博物院文獻館編，《清代文字獄檔》（北平：故宮博物院，民國二十三年（1934年）鉛印本），第1輯，〈胡中藻堅磨生詩鈔案〉。

²⁹⁴ 郭成康、林鐵，《清朝文字獄》（北京：群眾出版社，1990年），頁24。

生，主要是因當時之人對時事的不滿所致。到了乾隆三十九年（1774 年），清政府開始查辦禁書後，文字獄變成有很大比例係因查辦禁書而起。²⁹⁵由於督撫是中央政策的執行者，故在乾隆轉變治國策略、大肆興起文字獄的同時，許多督撫扮演著推波助瀾的角色。換言之，在乾隆朝的眾多文字獄案中，不管是發起、審理過程，各地督撫都發揮著極大的作用。

在乾隆朝文字獄的第一階段，督撫主要負責發起、審理案件的工作。從「偽孫嘉淦奏稿案」開始，乾隆朝大規模文字獄揭開序幕。全國所有省份的督撫幾乎都被捲入這場政治風暴。而此案也最能說明乾隆朝前期督撫，在文字獄案中的作用為何。清代督撫是地方最高行政長官，代表朝廷在一地行使各項重要職權，肩負維持社會安定的責任與義務。一旦地方上有野心人士意圖危害王朝統治、毀損最高統治者形象事件發生，這些督撫必然第一時間奏報朝廷，且做出相關決策與處置。

「偽孫嘉淦奏稿案」中的孫嘉淦，是康熙五十二年（1713 年）進士，官至吏部尚書、刑部尚書、協辦大學士、直隸總督、湖廣總督。敢言敢諫，在官場極有聲望。此案最早發生於乾隆十六年（1751 年）八月，從當時雲貴總督碩色奏報開始。²⁹⁶由於「關係風俗人心者甚大」，²⁹⁷必須大力查辦。乾隆於是命令直隸、河南、山東、山西、湖北、湖南、貴州等巡撫，「選派賢員，密加緝訪。」²⁹⁸直隸、河南等省份的督撫，秉承皇帝旨意，開始對案件進行追查。在追查過程中，隨著涉案人員的增多，被捲入此案的督撫人數也越來越多。乾隆十六年（1751 年）八月，根據貴州巡撫開泰上奏之訊息，清廷讓軍機大臣傳諭四川總督策棱搜緝。後來，四川督撫也加入案件追查。²⁹⁹同月，很快查到最初線索起於江南一帶。故乾隆傳諭兩江總督伊繼善「就近嚴加究訊。」³⁰⁰在兩江督撫辦理緝拿逆犯同時，閩浙總督喀爾吉善和浙江巡撫永貴，也把浙江境內涉案人員緝拿歸案。³⁰¹十一月，乾隆又命喀爾吉善將浙江查出的福建人犯，交由福建巡撫潘思集審理。³⁰²至乾隆十七年（1752 年），兩廣的督撫也加入調查。七月，兩廣總督阿里袞、廣東巡撫蘇昌，按照軍機處所開列之罪犯清單，查獲偽稿案人犯孟均等。³⁰³八月，陝甘總督兼甘肅巡撫黃廷桂，

²⁹⁵ 郭成康、林鐵，《清朝文字獄》，頁 26 頁。

²⁹⁶ 《清高宗實錄》，卷 396，頁 13612 下，乾隆十六年八月戊戌條。

²⁹⁷ 《清高宗實錄》，卷 429，乾隆十七年十二月丙午條。

²⁹⁸ 《清高宗實錄》，卷 396，頁 13613 上，乾隆十六年八月戊戌條。

²⁹⁹ 《清高宗實錄》，卷 397，頁 13628 下，乾隆十六年八月丁巳條。

³⁰⁰ 《清高宗實錄》，卷 397，頁 13630 上-下，乾隆十六年八月庚申條。

³⁰¹ 《清高宗實錄》，卷 401，頁 13684 上-下，乾隆十六年十月丁巳條。

³⁰² 《清高宗實錄》，卷 402，頁 13695 上-下，乾隆十六年十一月癸酉條。

³⁰³ 國立故宮博物院編整，《宮中檔乾隆朝奏摺》（臺北：國立故宮博物院，1982 年），〈兩廣

接到陝西巡撫鐘音諒文，查拏人犯。³⁰⁴至此，該案已形成全國性大案件。全國十幾個省份的督撫，都參與此案件的調查緝捕工作；督撫對案件的調查、審理職能，在此案中也得到充分發揮。

該案的追查，不僅牽涉到眾多省份的督撫，而且涉案人員也非常多。在案件的調查取證中，一些督撫為了向朝廷效忠，表現的相當積極。如湖南巡撫、山西巡撫阿思哈即是。³⁰⁵當然，也有一些督撫，出於種種原因，對此案消極處之，從而受到革職或降級的處分。如巡撫准泰、江西巡撫鄂昌等屬之。³⁰⁶「偽孫嘉淦奏稿案」的發生，帶給乾隆很大的衝突與反思。從此，乾隆皇帝認為社會中不但有一股反對朝廷的潛在勢力，而且原有的滿漢民族衝突始終沒有消失。為了加強專制統治，乾隆對知識分子開始實行嚴厲的思想控制；於是在發起許多文字獄之後，又大力收繳禁書。所以到乾隆中後期，文字獄與禁書的收繳是同時進行的。所以自乾隆三十九年（1774年）以後，作為統治者倚重的地方督撫，就具有收繳禁書和審理文字獄案的雙重職權與責任。乾隆三十七年（1772年）時，乾隆曾下令全國讓私家獻書，但結果呈繳書籍寥寥無幾。³⁰⁷乾隆三十九年（1774年），再次令各地督撫呈繳書籍，結果各省進繳書籍有萬餘種。對此，乾隆仍不滿意。於是後來更下令，如地方督撫有心藏匿偽妄者，需受連坐。³⁰⁸此令一出，各地督撫開始積極進行查訪、收集、呈繳、銷毀違礙書籍。甚至，一些督撫在查訪、收集、呈繳違礙書籍時，不惜興起大獄，從而引發乾隆朝新一波的文字獄高潮。督撫調查、審理文字獄案的決策作用，再次得到充分發揮。

乾隆朝的濫興文字獄、查辦禁書，雖然嚴重摧殘文化、禁錮思想。在清朝知識分子的心理，投下很深的陰影。但對專制統治者來說，這就是達到加強政治思想控制、鞏固君主專制的主要目的。督撫作為朝廷耳目，政策的執行者，通過查訪、收集、呈繳違礙書籍，審理文字獄案等作為，在乾隆朝的思想政治文化控制方面，也發揮其應有的作用，更是忠實扮演地方統治者的角色。

(八)督撫審核大案要案的權力

總督阿里衮折〉，乾隆十七年七月二十九日。

³⁰⁴ 國立故宮博物院編整，《宮中檔乾隆朝奏摺》，〈陝甘總督黃廷桂折〉，乾隆十七年八月十九日。

³⁰⁵ 《清高宗實錄》，卷 398，頁 13648 上-下，乾隆十六年九月甲戌條。《清高宗實錄》，卷 397，頁 13623 下，乾隆十六年八月壬子條。

³⁰⁶ 《清高宗實錄》，卷 397，頁 13629 上-下，乾隆十六年八月己未條。《清高宗實錄》，卷 429，乾隆十七年十一月庚辰條。

³⁰⁷ 《清高宗實錄》，卷 900，頁 20211 上-下，乾隆三十七年正月庚子條。

³⁰⁸ 《清高宗實錄》，卷 964，頁 21290 上-下，乾隆三十九年八月丙戌條。

督撫作為一省的最高行政長官，有察吏安民之責。其屬員中如有貪贓枉法，侵害百姓利益者，應具實題參。總督參劾屬員的案件，應有巡撫審核；相對地，巡撫參劾的案件，則需由總督審核。因總督、巡撫久居地方，熟悉地方情形，瞭解屬吏。總督參劾、巡撫審核，巡撫參劾總督審核，能在一定程度上避免冤假錯案的發生。只是立意雖佳，但由於一省之督撫事務相關，在審核對方參劾屬員的案件時，難免有瞻徇情面，相互回護之處。為了避免類似情事的發生，清代君主有時便派遣專員審案。乾隆八年（1743年）四月，湖南巡撫許容「疏劾糧道謝濟世狂縱各款」一案，由總督孫嘉淦「瞻徇扶同。」乾隆另派兵部侍郎阿里袞審劾，結果「容論罪，嘉淦革職。」³⁰⁹由此可見，在君主專制的封建社會，一切以皇帝的意志為主，皇帝可以改變任何規章制度。

除了上述審案權之外，督撫還有權參與審理一些大案，如大規模高級官員貪污腐敗的犯罪案件等。乾隆繼位之初，上承雍正治國之後，吏治相對清明。但乾隆五年（1740年）後，由於官僚政治制度的缺陷，官場風氣日漸腐敗，貪官污吏日益增多。³¹⁰乾隆二十年（1755年）以後，更因吏治廢弛，一些地方大吏目無法紀、膽大妄為，致使貪污大案接二連三發生。為了懲治貪官污吏，乾隆時常派遣一些督撫參與案件的審理。綜觀乾隆朝有權參與審理地方大吏貪污案的督撫，一種是特派為欽差大臣，另一種則是督撫與犯罪者在同一省份兩類。原則上，這些都是深受皇帝信任或熟悉地方情形的督撫，才會被朝廷選派為欽差大臣審理案件。如江蘇巡撫閔鶚元、³¹¹湖廣總督吳達善。³¹²督撫作為欽差審理案件，不但有利案件的公正審理；而且也能使督撫本身對貪污腐敗有所警覺，不會步上前人之路。

通過上述對順康雍乾四朝的督撫職能的分析，我們發現，督撫的職能並不是一成不變的。不同朝代、不同地區的督撫職能；同一朝代的不同時期、不同地區的督撫的職能都存在著此消彼長的現象。也就是說，作為地方最高軍事

³⁰⁹ 國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》，卷20，《阿里袞傳》。

³¹⁰ 《清高宗實錄》，卷351，頁13038上-下，乾隆十四年十月甲辰條。

³¹¹ 乾隆四十四年（1779年），雲貴總督李侍堯以贓敗，九卿議斬立決。閔鶚元揣摩乾隆心意，請稍寬一線，不予立決。因此而幹隆的信任。參閱國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》，卷27，《閔鶚元傳》。

³¹² 吳達善是滿洲正紅旗人，曆任甘肅巡撫、陝甘總督、河南巡撫、雲貴總督，並因政績卓著，深得幹隆信任的一位封疆大吏。乾隆三十四年（1769年），被幹隆派到貴州查案。因吳達善曾任過雲貴總督，熟悉貴州事宜，並且又為官正直。吳達善作為朝廷選派的欽差大臣，秉承皇帝旨意，其審案結果自然是令人滿意的。不久貴州巡撫良卿、按察使高積等人被分別處於法律制裁。參閱國史館編、王鍾翰點校，《清史列傳》，卷17，《吳達善傳》。

、行政長官的督撫，時刻在根據朝廷的需要，轉變自己的職能，從而達到維護大清王朝的穩固目的。

伍、結語與省思

清代督撫為地方之封疆大吏，身兼軍事、行政、司法、教育等多項決策職權於一身。雖然，在專制王朝時期，其職權多為秉承中央朝廷（特別是滿清統治者）的意志來執行。所以在某種程度上，其擁有的決策空間不大。然而觀諸清代中期之前，有許多大事，仍是在地方督撫主動積極下，才被揭露甚或形成大規模的事件。如清入關時早期的勸降舊明臣、一些文字獄案的興起、追訴等均是。本文主題為「清中期督撫職權行使之研究：滿漢畛域存否的剖析」。從全文探究之論述來看，雖則早期出任地方督撫的漢臣不多，但隨著時間的演進，漢臣日益增多。但觀察史實，幾乎在清中期以前，督撫的決策作為，不論是來自上級政府指派或是基於職權主動的作為，幾乎都不受滿漢關係或身分的影響。少數有影響者，反而是督撫個人的私心考量，特別在面臨戰事（如三藩之亂）時，才會跟中央朝廷有很大出入。多數時期，不分滿臣漢臣督撫，多是秉持君主意思來執行中央交代任務。另方面來說，清中葉以前，地方督撫明顯也無法與中央權力抗衡。所以，這段時期督撫的職權行使上的決策行為，可能比較偏向政策執行方面居多。一直要到清道光年間以後，一則滿人的腐敗，二則漢人意識的再度覺醒，面對內憂外患的加劇，清廷開始重用漢臣來應付一連串的亂事。雖則清廷對於漢臣，仍是極度排斥與壓抑，甚至製造權力的衝突以造成平衡。但是面對內鬥內行、外鬥外行的窘境，不管是內亂或外患，清廷中央處置應變完全失當，導致威信喪失；地方漢臣督撫則因應付亂事得當，權勢日益增強。這種情勢發展到八國聯軍之役時，才會出現東南各省漢人督撫自發性的「東南自保運動」。最後，再隨著孫文高舉「民族」主義的革命浪潮席捲，滿清王朝終被巨浪掩沒，走下歷史的殿堂。至於有關清晚期督撫權力與中央朝廷的消長，特別是曾國藩、左宗堂、李鴻章三人間的糾葛，及其在晚清時期各自扮演的角色，限於篇幅，只能日後另以他文出現。

Research on the Exercise of the Tu-Fu's Authority in the Mid-Qing Dynasty: an Analysis of the Existence of Manchu-Chinese Boundary

Chen Jen Liu*

Abstract

Manchu entered the China as a minority, and faced with a large number of Han people, there was obviously tension and contradiction between them. At the beginning of Qing Dynasty, Manchu rulers used a series of policies and measures to adjust Manchu-Han relations, hoping to adjust Manchu-Han relations to a relatively stable state. During the reign of Emperor Qianlong (乾隆) in the Qing Dynasty, the relationship between Manchu and Han had apparently eased and showed a trend of integration. However, under the table, it is a dark tide, hiding the contradiction between Manchu and Han that is difficult to resolve. The Tu-fu's system in the Qing Dynasty came from the Ming Dynasty and evolved according to the actual situation at that time. In the Qing dynasty, the Zongdu & Xunfu (總督巡撫) were the highest officials at the provincial level, and they had the power of local administration, justice, military affairs, supervision and education. The Tu-fu's system played a key role in history of Qing dynasty. It can be said that to a certain extent, the centralization of power in the Qing Dynasty was fully developed because of the establishment and perfection of the Tu-fu's system. There were not many Han officials who served as local Tu-fu in the early days, but with the evolution of time, there were more and more Han officials.

Observing the historical facts, before the mid-Qing Dynasty, the Tu-fu's decision-making authority was almost unaffected by the relationship between Manchu and Han. In most periods, regardless of the full minister, most of the Tu-fu carried out the tasks assigned by the central government with the will of the monarch. Before the middle of Qing dynasty, local governors obviously could not compete with the central power. Therefore, during this period, the Tu-fu's decision-making authority behavior may be more biased towards implementation. It was not until the light years after the Qing Dynasty that the Qing court began to reuse Han officials to deal with a series of chaos, and the power of the Tu-fu was really strengthened, with independent and complete decision-making power.

Keywords: Manchu-Han relationship, mid-Qing Dynasty, Zongdu, Xunfu, decision-making behavior.

*Associate Professor, School of Literature and Communicate, Shaoguan University, Guangdong Province. Received: July 1, 2024. Accepted: September 1, 2024.