

第三章

政治和經濟體制

政治結構

雖然清朝是一個異族王朝，但卻接受了傳統的儒家秩序，並招納漢族士人進入官場與滿人共事，形成了一種在王權政治之內的二元種族體制。政府根本上是一種專制體制，不存在任何西方意義上的權力分立；無論是在行政、立法或司法方面，皇帝都是絕對的統治者。皇帝在統治國家時不設宰相一職，真可稱得上「朕即國家」！這種高度的集權，對皇帝提出了比對帝國中的其他任何人都更高的要求。康熙這樣評論說：「臣下可仕則仕，可止則止，年老致仕而歸，抱子弄孫，猶得優遊自適；為君者勤劬一生，了無休息。」清朝的專制主義無疑從明朝繼承而來，大多數體制和做法也是如此，只是在適應一些特殊的場合和需要時，才作了一些補充而已。

皇帝和貴族 處在等級制度頂端的皇帝，以過去統治者很少有的認真態度親理政務。皇帝披閱來自帝國內各個地方的所有奏摺——每天50、60到100份之多——用朱砂筆在每份奏摺的邊緣或字裏行間寫下批註。作為行政者，皇帝決定所有的大政方針、委任官職、封授爵位、認可升陟黜貶、賞賜俸祿、統帥軍旅、批准與外國的條約。作為最高立法者，皇帝以諭旨和敕令的形式，頒行、取消並修正法律。在司法方面，皇帝是最高申訴法庭，恩賜赦免和緩刑。確實，專制君主制度在清朝達到了最高峰。

皇帝還是宗教首腦，敕封達賴喇嘛、道教天師和孔府衍聖公（孔子的直系後裔），祭拜天地、孔聖人、佛祖等等。自然災害被視為天地

震怒的表現，當發生這類災難時，皇帝要祈求上天寬宥他的罪孽，因為這是天地震怒的根源。

最後，皇帝還倡導學術，命人編纂和頒行圖書及類書，來顯示自己是臣民的精神領袖。他授命舉辦鄉試和會試，並親自主持殿試。他經常親自考問試子及決定三甲的名序；有時甚至會駕臨國子監講學。所有的科舉功名都以他的名字授予，即欽點。

儘管皇帝顯得幾乎無所不能，但卻也受一些限制。儒家信條要求皇帝修德行善，關切臣民的需要；並且約束他在典禮場合謹守禮儀及遵奉古制，為芸芸眾生樹立榜樣。皇帝不能違背傳統習俗，也不得忽視士紳的「輿情」，除非在緊急狀況下，否則他不能違反情理徵辟丁憂守制的官員。當與六部九卿的大臣議政時，皇帝在道義上要容納他們的規諫。作為皇室的一員，皇帝不能違背帝室宗法或不遵祖訓，這些東西被認為是神聖不可侵犯的。藐視這些限制將合乎情理地招致言官的諫諍，或引發宮闈政變甚至叛亂。孟子認為民眾有反抗的權利，叛亂便是這種觀念的必然結果，也是對君主行為的最強有力的遏制。如果皇帝謹慎認真地履行最高權力，同時又尊重上述種種條件，那麼就自然能夠確保得到大臣的敬仰和官民的擁戴，並因而得以理直氣壯地宣稱他是以「天子」及天人關係協調者的身分替天行道。

清朝體制下的貴族階層分為三類：帝室宗親、授爵貴族和旗人。宗親就是努爾哈赤的直系男性後裔，從十六世紀後期到十九世紀末總數約有七百人。宗親受「宗人府」管束，宗人府的職能就是保證他們的名籍。宗人府掌管宗親從生到死的一應記錄，包括婚姻、爵祿、賞陟懲黜或其他一些事情。宗人府也開設學堂，為宗親舉行單獨的科考（宗子試），審理他們的忤逆行為，對他們的活動進行總的監督。皇帝封賞田地、府邸和每年的銀糧津貼給宗親。但宗親或多或少被隔離起來，好像不准結交外藩，也不被委任為大學士或後來的軍機大臣等要職。這種規定在十七和十八世紀嚴格執行，極少例外。當然在清朝最後幾十年中，此類限制就變得比較寬鬆了：比如，恭親王在1853年就被任命為軍機大臣。

授爵貴族分成五等：公、侯、伯、子、男。這些爵位大多是授封

給一些功勳配得上這些殊榮的文臣武將的。授爵貴族本身並不構成一個階層；作為一個集團，對社會也沒有多少影響。

第三類貴族是旗人，他們也受到皇帝的優遇，可以獲取年俸、牧地和糧帛津貼。為保全他們的體面和特殊地位，所有旗人都不准參與經商和體力勞動。旗人犯法不由普通的官吏審訊，而要由八旗將軍處置。大部分旗人駐紮在北京和京郊附近，其餘的則分遣到全國各地擔當守戍之任。

中央政府機構 1729年以前，中央政府最重要的機構是內閣，明朝開國皇帝在1380年廢除宰相一職後就建立了內閣。¹ 清朝承襲這一機構，指定了四名大學士和兩名協辦大學士組成內閣，其中一半為滿人，一半為漢人。他們組成了皇帝的一個諮議班子，很接近於舊時的宰相一職，但在這六人中間沒有一位正式的首腦，他們也不能直接向六部衙門和外省督撫發號施令，只有皇帝才能這樣做。內閣大學士為皇帝起草諭旨、敕令和詔書，並協助他作高層決策。由於他們控制了奏摺的呈遞渠道，並能在將奏摺呈給皇帝之前對其作出評判，所以便有了影響皇帝決策的權力。另外，因為他們職近中樞，故備受尊敬，而且被看作是帝國中的最高級官員。按規定，只有已獲「進士」功名的人才能被委命為大學士，而大學士的任期也是無限制的，原因純粹是無更高的職位委派給他們。大學士的平均任期為八年零九個月，但在1644–1773年間，曾有一名大學士任職長達三十年以上，另有24人的任期超過十年。² 所有的內閣大學士都同時擔任六部或其他重要衙門的官長職務。

內閣在康熙朝時期失去了一些權力，其時康熙帝逐漸信用南書房的侍臣為他草擬諭旨和敕令。到1729年，內閣又遭受了致命的打擊，即軍機處的成立。這個新機構取代了內閣成為皇帝最親近謀臣的角色，而且搶奪了它最初的大部分職能，僅留下一些日常事務讓它處

¹ S. Y. Teng, "Ming T'ai-tsu's Destructive and Constructive Work," *Chinese Culture*, VIII:3:20 (Sept. 1967).

² Pao Chao Hsieh, *The Government of China (1644–1911)*, (Baltimore, 1925), 74–75.

置。此後大學士就演變成封賞給一些元勳文臣的尊貴虛銜；他們不再需要處理正規的政務了。

近年來學者們對軍機處的起源做了深入探討，儘管仍有一些分歧的意見，但似乎都已認可一條，即它的建立不是一蹴而就，而是經過了幾年的逐漸演化。早在1726年，為準備對西北厄魯特人四部之一的準噶爾部發動征討，就作出了成立軍機處的決定。次年，怡親王（胤祥，是雍正帝親信的弟弟）、內閣大學士張廷玉和蔣廷錫被秘密委派負責軍務及其他相關事務。由於所掌事務的機密性，他們的任命過了兩年多才發佈。這樣，1729年便往往被看作是軍機處成立的年份，雖然正式的官璽直到1732年才啟用。最近，一項新的研究有力地表明1730年是軍機處建立的較恰當年份。這些年份都是有嚴謹的研究作依據的，它們的存在表明了這樣一點，即是根據各人觀點的不同，1726年、1727年、1729年、1730年或1732年中的任何一年，都可算是軍機處成立的年份。這種模糊性引導出以下的結論：軍機處經過了好幾年非正式的逐步演化，在雍正朝（1723–1735年）中期、正式的衙門尚未開設之前，事實上的軍機大臣就在行使職權了。

軍機處之所以創立，部分是由於雍正帝需要一個聯繫緊密的助手小班子幫助他起草敕令，並就軍國要務提供機密性建議；部分則由於它是一種避開權勢顯赫的親王，從而進一步鞏固皇帝權力和提高效率的手段。因此，這個結構的創建，構成了清朝專制制度發展進程中的一個里程碑。

軍機大臣一般從大學士、六部尚書和侍郎及其他一些二品或二品以上文官中遴選，然而偶爾也會起用一位四品或五品官做軍機大臣，以作為皇帝恩寵的標誌。最初，軍機大臣的數目是三個，但1745年增加到了十個；不過他們的平均數目是五到六個，由滿人和漢人分任。就官制而言，軍機大臣之間是相互平等的，但實際上總是有一位領班大臣，此人在早些時候通常是一名滿族大學士，十九世紀中葉以後則往往是一名滿族宗室親王。軍機大臣在禁宮之內辦公（不同於衙門設在宮外的內閣大學士），因此能隨時應皇帝之召見。他們每天在破曉前，通常在凌晨3點到5點之間開始辦事，參詳已由皇帝披閱並加朱筆評注的奏摺。隨後，在早晨7點到9點之間覲見皇帝，1749年前是單獨覲

見，後來則改為集體覲見。在這兩個小時裏，他們與皇上商討國是，並就一些皇上還未批閱的奏摺提出對策建議，以及盡力記下皇上的旨意，然後回去起草諭旨，即所謂的「廷寄」。1749年以後，起草廷寄的繁重工作留給了章京們來做。草旨經章京領班審閱後呈給軍機大臣作進一步審核，然後這份最後的定稿才呈送給皇帝批覆。

作為皇帝的親信幕僚和謀士，軍機大臣至少每天與皇帝見一次面，就軍務、邊防、度支、稅收和外交等各個方面的問題提出建議；也會推薦政策方略、提出官吏任免的意見，參與重要的案件審理，執行君王的特殊使命，有時還操辦殿試事宜。軍機大臣還要為主子閱讀、呈遞並保存奏摺和軍務檔案，準備敕令和廷寄，充當君王處理千頭萬緒的事務時的心腹顧問。不管皇帝去哪裏，他們都要跟隨，哪怕是去休養、狩獵或巡遊——在這些境況下，他們通常會在晚膳後給皇上召見。雖然他們權勢顯赫，但卻像內閣大學士一樣無權向六部或外省直接發號施令，這樣的權力只屬於皇帝。由於他們的位置很敏感，因此禁止與外省督撫保持私下聯絡。原則上，親王和御前大臣是不得進軍機處的，以免他們權勢過重。但由於1853年恭親王獲委命為軍機大臣，這條原則就被推翻了；嗣後直至清朝滅亡，列位領班大臣均是滿洲親王。

軍機大臣一般都有兼職，因為他們除了領取原有官職的俸祿外，不再有任何薪俸，所以軍機處的開支一年只有區區10,500–11,000兩。

軍機大臣沒有固定的任職期限：董誥充任軍機大臣凡39年（1779–1797年、1799–1812年、1814–1818年），但也有其他人只充任幾個月。在清朝145個出任軍機大臣的人當中，滿人有72人，漢人有64人，另有3個漢軍旗人，6個蒙古人。因此，從數量上來說，職位似乎在滿人和漢人間相當平均地分配，而這也的確是清廷安撫漢人的一種手腕。但數量並不能表示權力的平衡，權力的分配與軍機大臣同皇帝關係的親疏成正比，而皇帝一般是信任滿人勝過信任漢人，能證明這一點的是，大量特殊和機密的使命都委派給了滿族軍機大臣。但不管怎麼說，漢人在軍機處的數目可以表明他們被給予了相當的參與中央政府管理核心的機會。

在軍機大臣之下是32個章京——16個漢人和16個滿人。他們輪流

值班，一半值晝班，另一半值夜班，負責日常管理和文牘事務。由於他們參與重要國務，因此被稱為「小軍機」。確實，在整個清朝時期，有34個章京最終被擢升為軍機大臣。如果特別受到皇帝寵信，章京有時能發揮比軍機大臣更大的影響，比如在1898年光緒皇帝就任命四個維新分子當軍機處章京，負責「百日維新」。

在平定準噶爾部叛亂的軍事征討結束以後，軍機處仍然保存下來。雖然軍機處在1735年被乾隆帝撤銷過一次，但在次年重建，以後便永久性地替代了內閣，成為中央政府中最重要的機構。³

在內閣和軍機處之下是六部，它們構成了中央管理機制的骨幹。這六部是吏部、戶部、禮部、兵部、刑部和工部。每個部有兩名尚書和四名侍郎，官職由滿人和漢人平均分配，每個部有四個司，但戶部和刑部例外，戶部有十四個司，刑部有十八個司。惹人注目的是中央政府中居然沒有外交部，因為儒家意識的天下一統帝國，傳統上不維持任何西方所理解的平等外交關係；也不承認有任何對外事務，只認為有藩務、夷務或商務。

在六部中，吏部居首。除了那些內閣大學士和軍機大臣外，官吏的任期一般為三年，在三年任期結束時，要舉行一次形式上的議敘考功以決定升黜。「回避法」規定選員不得在其族籍所在省份擔任要職，且同一族內的兩人不得在同一地或同一衙門任職，以杜絕任人唯親及結黨營私的現象。這些規矩固然是有些例外的，但不多見。⁴ 退休的

³ 傅宗懋：《清代軍機處組織及職掌之研究》（臺北，1967年），第121、147及以後、166-167、182-183、213-216、239-242、246、263、321、336頁；吳秀良：〈清代軍機處建置的再探討〉，《故宮文獻》，臺北，第2卷第4期，第21-45頁（1971年10月）；Alfred K. L. Ho, "The Grand Council in the Ch'ing Dynasty," *The Far Eastern Quarterly*, XI:2: 167-182 (Feb. 1952); Pei Huang, "Aspects of Ch'ing Autocracy: An Institutional Study, 1644-1735," *Tsing Hua Journal of Chinese Studies*, New Series, VI, Nos. 1-2 (December 1967), 123-125, 132; Thomas A. Metzger, *The Internal Organization of Ch'ing Bureaucracy: Legal, Normative and Communication Aspects* (Cambridge, Mass., 1973).

⁴ 比如，在1865年，李鴻章被任命為兩江總督，統轄江蘇、江西和安徽三省，而安徽省即是他的族籍省份。

年齡在1757年確定為55歲，1768年提高到了65歲，但這一規矩並不嚴格實行。

戶部在官階上僅次於吏部，有兩個常設的尚書和四個侍郎，還設有一特簡總理部務大臣，通常由滿人但有時也會由漢人擔任。該部自然是要掌管稅收事務，但由於最主要的單一稅是地稅，所以也要處理田畝登記事宜。

顧名思義禮部是管理禮儀的。禮儀包括一些顯而易見的事情，如宮廷典禮、國家祀典、官樣服飾、婚喪禮典等；但或許令人驚詫的是，禮儀還包括了進貢事務、教育，以及童試、鄉試和會試等各級科舉考試的管理。中考的士子成為士紳，他們形成了一個特權階層，政府正是從這一階層中選拔官員。

兵部關注軍政及武職官的考核任免，而不管轄御前侍衛，8,646名御前侍衛官直接受皇帝的節制。

兵部有一個饒有趣味的特點，是控制了官方的通訊聯絡。該部豢養馬匹，供應遍佈全國各處的驛站官員使用；驛卒在京城和各省之間往返傳送文書。外省軍政大員獲發給一定數量的「郵符」，作為動用驛卒之用。根據傳送文書的重要性，規定驛卒不同的傳遞速度。最快速度一般是每天騎馬行600里，然而有時也要求驛卒每天騎馬行800里。其他的速度從一天500到300里不等；日常的通訊則由步行的驛卒傳送，一天走100里。這樣，一份尋常的公文從南京到北京（2,300里或766英里）就需傳遞23天，從廣州到北京就需56天。

刑部管理法律事務，包括刑罰、赦免和沒收家產等事宜，並與都察院和大理寺會審各省臬司上呈的死刑案件。

清朝的法理和司法實踐與西方大相逕庭，司法機制不獨立於行政機構——而僅僅是行政的一部分。在案件審判中不存在諸如正當法律程序或律師辯護等事情。審案者不受終身任職的保護。審判一樁案件與其說是依據法律的考慮，倒不如說是根據該案件的道德含義。官司訴訟被認為是行為不良的表現——因此，到公堂亮相是對一個人社會威望的沉重打擊。一個人訴諸法律乃是在所有的勸說和倫理呼籲都已無效以後的一種無可奈何的最後手段。

工部是六部中官階最低的一個部，統管公共建築的建造和修繕，

購置和出售政府的產業，保養京城的街道和溝渠。修葺河堰、堤壩和灌溉系統是它職責的一個重要部分。

內閣、軍機處和六部是中央政府的中樞機構，此外還有其他一些重要的「佐理」衙門。

官階緊隨六部之後的是理藩院，這個部門不是從明朝繼承而來，也無任何別的歷史先例可循，大約在1636年作為「蒙古衙門」而建立起來。但是，隨著清朝疆域的擴展，這個衙門接管了與西藏、新疆和俄羅斯等方面的關係；在它創建兩年之後，它的名稱改為理藩院。它以一位承政（後改稱尚書）和左右參政（後改稱左右侍郎）各一名為首，在乾隆朝則還增加了一名額外侍郎——一般為一蒙古貝勒。理藩院的尚書和左右侍郎通常均由滿族人擔任，但在乾隆朝以前，間或也有蒙古旗人任職；在乾隆朝以後則完全由滿人擔任，從未有漢人任職。

清朝都察院的首腦是兩名左都御史和四名左副都御史——官職均在滿人和漢人中平分。右都御史和右副都御史之職位通常分別由外省的總督和巡撫兼任。六部設有24名御史，外省設有56名御史，也由數目相等的滿人和漢人擔任。

御史被稱為言官，因其按理享有言論自由之故：他們獲准就任何事宜向皇帝進言。御史是皇帝的「耳目」，負有察訪悖逆行徑之責；也可以彈劾、斥責、批評或褒揚任何官員和任何政策，其言論可根據他們認為合適的途徑，或公開發表、或私下進諫。儘管御史的機構職能是查訪官吏中的玩忽職守行為而不是關注政策本身的優劣，但由於他們警覺地監視著政策的執行，而且隨時準備彈劾或攻訐負責官員，因此實際上就對現行政策的落實和新政策的制定產生了影響。御史自視為儒家禮制的衛道士，但有時對皇帝坦率的諫諍和抗辯會令他們丟掉官職、甚至丟掉性命。

清朝中央政府的另一個顯著特色是設翰林院。翰林院的功能主要在文學方面；它的兩個掌院學士（一滿一漢）給皇帝講解經籍或推薦學者來講經。掌院學士為皇帝準備敕令及在「經筵」上所作的「御論」準備草稿，而在祭孔典禮上則充當司儀。他們的助手有六名侍讀學士、六名侍講學士、六名侍讀和六名侍講，均由數目相等的滿人和漢人充任，此外還有一些修撰和編修。

翰林院擁有一座非常宏大的圖書館，收藏有御書房每本圖書的複本，並保存大量的奏摺和檔案。翰林院內的國史館為每一個皇帝編撰一部實錄，但它只在當朝皇帝駕崩後才公開。國史館還收集資料，為撰寫皇帝、皇后、貴族、官吏和學者的傳記準備素材；但它從不將清朝本身的歷史寫出來，因為那是下一個朝代的任務。

翰林院的翰林只能由會試中登第的進士擔任。翰林院是年輕才子的儲才機構。在三年任期內，翰林可望擢補實缺並在官場上步步升遷；翰林在十年中驟升至最高官位的事例是屢見不鮮的。

有兩個機構在處理文案傳遞中發揮重要作用。通政司收納來自外省的日常奏摺（本章），而且有權啟封本章以勘對驛卒是否耽誤了傳遞時間，並檢查其行文格式和措辭是否合乎規範。另一個機構奏事處則收納無論京內和外省的正四品以上文武官員上呈的奏摺。在任何情況下，奏事處都不得啟封奏摺，只能拆閱奏摺所附文書，以驗明遞送人的身分，並確證上奏人是否有資格向皇上進言。如果各式憑證都合規矩，奏事處就立即將奏摺交給奏事太監上呈皇帝，皇帝是第一個拆閱奏摺的人。皇帝經常在奏摺空白處寫下批註；有些時候也會向軍機大臣口諭回復旨意。然後奏摺將發回給上奏人，待拜讀御批後再將奏摺呈回京城。通過這種方式，皇帝確保了自己瞭解國家狀況。

然而，「本章」制度在嘉慶朝（1796–1820年）以後就變得越來越沒有用處了，最終在1901年廢除，五個月後通政司也裁撤了。

地方行政 中國的地方行政——蒙古、滿洲、新疆、西藏和青海等特殊行政區除外——有四級：省⁵、道、府、縣。全國共有18個省、92個道、177到185個府和大約1,500個縣和州。

⁵ 直隸、山東、山西、河南、江蘇、安徽、江西、浙江、福建、湖北、湖南、陝西、甘肅、四川、廣東、廣西、雲南和貴州。實際上，在清初只有15個省。由於一些省面積太大，康熙帝（1662–1722年）將江南省分成了江蘇和安徽、將陝西分成了陝西和甘肅、湖廣省分成了湖南和湖北，形成了上述的18省。後來，在1884年和1887年，新疆和臺灣分別置省，但臺灣在1895年割讓給了日本。1907年滿洲劃為三個省：奉天、吉林和黑龍江，使清朝末年時省的總數達到了22個。

十八個正規省受總督和巡撫的節制(督、撫的數目在乾隆朝分別為八個和十五個,但各朝均有所變化)。有兩個總督只管轄一個省——直隸和四川——但其他六個總督一般都統轄兩個或三個省。⁶十五個巡撫各管轄一個省,其餘的直隸、四川和甘肅三省總督行使巡撫之職。總督和巡撫的官銜分別為正二品和從二品。

北京的朝廷似乎因在外省督撫職位上平衡安置滿人和漢人而獲得了某種安全感;只要一個滿人被委任為總督,他屬下的巡撫一般就會是漢人,反之亦然。以整個清朝時期總算一下,種族的分配相當平均:57%的總督和48.4%的巡撫是滿族人,與此相對43%的總督和51.6%的巡撫是漢族人。⁷

在巡撫之下設有一個布政使、一個按察使和一個學政——均由皇帝親授。政府給他們提供僚屬,但他們自己還有一套私人幕僚。除了上面所列的官職外,還有一些特殊的衙署專門負責鹽務、漕運、稅關、河道、水道和驛站。

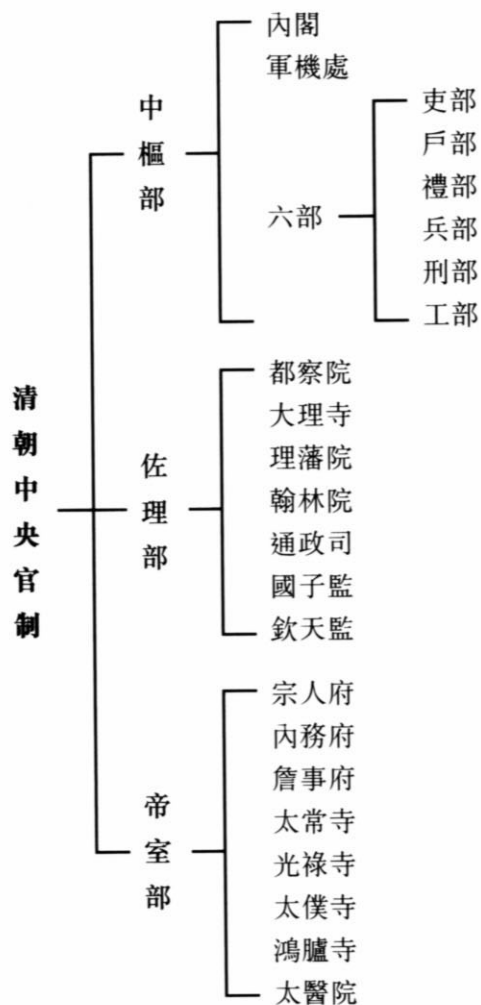
在省一級衙署之下的行政階梯依次是道和府,最底端的則是縣。一些大縣比美國的小州還大一些;縣的平均人口為20萬。知縣徵集稅收、審斷訟獄、維持地方的安定秩序,故稱作「父母官」,因為他直接與老百姓打交道,且理應照看他們。一般來說,知縣上任後要與一幫通曉本縣事務的當地人達成了某種諒解或契約關係。這幫人起著非官方的地方常設民事機構的作用,他們分成六「房」,分別為:(1)吏、(2)戶、(3)禮、(4)兵、(5)刑、(6)工。這個非官方機構的成員不從知縣處領取薪俸,但獲准以他們的名義徵收附加的稅項。他們被規定上

⁶ 有兩江總督(轄江蘇、安徽、江西)、閩浙總督(轄福建和浙江)、兩廣總督(轄廣東和廣西)、湖廣總督(轄湖北和湖南)、陝甘總督(轄陝西和甘肅)和雲貴總督(轄雲南和貴州)。

⁷ Lawrence D. Kessler, "Ethnic Composition of Provincial Leadership during the Ch'ing Dynasty," *The Journal of Asian Studies*, XXVIII:3:496, 500 (May 1969); 蕭一山, 第1卷, 第533-537頁; Pao Chao Hsieh, 294.

繳一定數額的稅收而自己享用餘下的稅款。正是這個不入流的集團操辦著知縣衙門繁雜的日常運轉。⁸

在與縣相同的級別上還有一些稍稍大一點的行政單位，稱州和廳。有一些州直接隸屬於省，它們比一般州的地位略高一點。



(引自蕭一山著，第1卷，第503頁，表1。)

⁸ K. C. Wu, "Local Government in Imperial China," in his *Why Is America Not Better Informed on Asian Affairs* (Savannah, Georgia, 1968), 8–9.

農村基層控制 在每個縣裏有一些村莊、城、鎮、鄉和集市。這些鄉村區域的管理留給了當地居民而非官吏來運作，國家的行政管理停留在縣一級，但是，國家的控制仍然深入到稱作保甲和里甲的兩種村社組織中。前一種組織建於1644年以促進治安控制，後一種機制則建於1648年以協助稅收徵集。

根據保甲制度，每十戶立一牌，領袖稱牌長。每十牌立一甲，其首曰甲長（或曰甲頭）；每十甲立一保，為首者稱保長。這樣，每保就有一千住戶。每一住戶在大門上貼掛印信紙牌一張，書寫姓名丁男口數於上。保甲負責稽查戶籍、記錄個人行蹤，時而還作當地人口登記。保甲成員應監視鄰里中的犯罪行為並向保甲長舉報，保甲長則向知縣具報消息。每一個保甲成員就都會是其他成員的潛在告密者。由此產生的恐懼和懷疑，約束了村民不與其鄉鄰密謀造反，從而也減少了叛亂的機會。對犯罪或密謀不予舉報將招致連坐（集體懲罰）。每月月尾，各保長須向知縣呈遞甘結，擔保其鄰里平安無事。

里甲經常與保甲混淆，兩者其實是完全不同之機制。在鄉間，每110戶立一里，內中十戶含丁男數最多的戶主被選為里長。餘下的100戶分成十甲，各有一長。每三年（1656年後是每五年）作一次稽查，以確定地丁稅稅額。里甲的作用是協助地方居民登記、估算並徵集地稅和丁稅，以及幫助編訂「黃冊」，⁹「黃冊」登錄該地區所有可納稅個人的名單。

然而，在1712年後，里甲的性質出現了某些變化；這一年，康熙帝將當年的丁男數立為定額，並宣佈嗣後滋生人丁永不加賦。到1740年時，幾乎所有各省的人丁稅都被併入了地稅，這樣，「黃冊」就完全失去了它原有的用處。里甲編訂納稅人丁記錄的事宜終止了，取而代之的是更全面的保甲編戶稽查。1722年，每五年作一次丁口登記的做法被完全取消了。里甲的主要功能從為編訂「黃冊」提供資料，轉向了催科納賦；而里甲長則經常要為村民不繳納應交稅款負責。

清政府實行了一種將帝國控制力擴展到社會最底部的巧妙方法。

⁹ 因其封面為黃色而得名。

這個方法就是通過基層管理，利用當地居民來約束他們自己，與此同時則削減了地方政府的開銷，並排除了任命官員的需要。

處在鄉村社會最底層的是溫順、消極和勤勞的農民，他們終年勞動以求溫飽。農民們基本上聽天由命，認同他們所不得不屈從的社會環境。然而，如果稅收變得太重而使生活變得太苦的話，他們也會在一些比較大膽的士人或鄉紳帶領下揭竿而起。政府也因此認識到應及時給予他們一些恩惠；恩惠通常是採取在豐年減免賦稅的方式。一個好的政府應該是能夠給農民提供過得去的生活條件，同時又將控制調節到一定的寬鬆度上。¹⁰

經濟制度

中國以農業為主，土地和人力構成了國家的經濟基礎。大部分稅收來自於地丁稅，另外還有一些取自鹽課、茶課、本地關稅、牙稅（商業許可稅）及其他一些收入作補充。總的來說，在清朝最初的一個半世紀裏，財政收入增加的幅度並不大。在順治朝（1644–1661年），清廷的歲入約為2,800萬兩；康熙朝（1662–1722年）約為3,500萬兩；雍正朝（1723–1735年）為4,000萬兩；而在乾隆朝（1736–1795年），歲入在4,300萬–4,800萬兩之間，與此相對，每年的支出大約在3,500萬兩左右（1765年）。收入緩慢提高主要是由於土地耕種的增長甚微；1661年的可耕地總量為5.49億畝，而1766年只增加到7.41億畝。

土地和稅收制度 清朝中前期，地稅是所有稅收中最大的一項，遠遠超過其他收入。地稅徵集的依據是1646年出版的《賦役全書》，該書明文記載了全國耕地的總數、各省地丁稅的定額、應交賦稅的人丁數目和解部入庫的稅款定額。正規的地稅取自民戶的田地，稅率依土地的肥瘠和家產的規模而定。民戶面積小得不值一計的零碎田

¹⁰ 關於保甲制和里甲制的詳情，參見Kung-Chüan Hsiao, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century* (Seattle, 1960), chs. 2–4.

地免於納稅。免稅的還有那些學田、祭祀用地以及分配給帝室宗親及旗人的田地。稱為「魚鱗冊」¹¹的田地丈量冊標明了每一地的耕地總面積，而「黃冊」則載有該地繳納賦稅的丁口總數。

1712年，康熙頒發了一份著名而意義深遠的諭旨，規定丁稅將永遠以1712年的定額為準。這份上諭稱：

國朝承平已久，滋生日繁。如依現今丁數增收賦稅，誠不妥矣。蓋因生齒日繁而地不加益。應令諸省督撫，將現今錢糧冊內有名丁數，勿增勿減，永為〔徵收丁稅〕定額，其自後所生人丁，不必徵收錢糧。編查時，只將增出實數審明，另造清冊題報。朕欲知人丁之實數，不在加增錢糧也。¹²

如此確定了丁數定額，使丁口稅變得毫無意義，它逐步併入了地稅。1716年，康熙同意在廣東省施行攤丁入地法，每一兩地稅加收0.1064兩丁稅，從而確立了地丁合一的先例。其他省份紛起仿效，至十九世紀初，兩稅合一已成為全國之常例。原則上，在地稅重的地方丁稅就輕，反之亦然。兩稅合一後，「黃冊」的用處日減，而「魚鱗冊」的用處則日增。

徵稅的方法是「一條鞭法」（首創於1581年），該法將所有稅項統一為一個定額，每年分兩次繳納。夏限一般設在2月至5月間，秋限則設在8月到11月間。此兩限俗稱為「上忙」和「下忙」。

下表顯示了不同年份地丁稅的糧賦總目：¹³

年 代	賦銀(兩)	漕糧(石，合133 $\frac{1}{3}$ 磅)
1661年	21,576,006	6,479,465
1753年	29,611,201	8,406,422
1812年	32,845,474	4,356,382

¹¹ 該種冊書封面印有魚鱗般花紋，大約是象徵田地之高下邱畝，故名。

¹² Kung-chüan Hsiao, 89-90。楷體為本書作者所加。

¹³ 蕭一山著，第2卷，第386-387頁。

國家收支 除地丁稅外，國家還有其他一些較小的收入。一種為火耗，即熔鑄銀子時允許的損耗，它最初由知縣非法地徵收，因屢禁不止，雍正帝便決定火耗歸公。火耗銀的稅率在正規稅（即地稅）的4%或5%到20%之間。在乾隆朝，政府每年從此項稅源中獲利約450萬兩。十八世紀末國家的總收入可概括如下：¹⁴

1、地丁銀	約30,000,000兩
2、火耗	4,600,000兩
3、漕項	2,000,000兩
4、鹽課	7,500,000兩
5、關稅	4,000,000兩
6、租課	260,000兩
7、茶課	70,000兩
8、漕糧	4,000,000石

根據這些資料，國家的總收入應是4,800萬兩和400萬石漕糧左右，但由於750萬兩的鹽課往往只能收足50%到60%，因此實際收入在4,300萬或4,400萬兩左右。

對照這筆收入，最大的支出是軍費開支和官員的薪俸。滿洲旗兵和漢軍綠營兵總數分別超過20萬和60萬，耗費約2,000萬兩的開支。下列選擇性的圖表顯示了每年貴族津貼和官員薪俸的標準。¹⁵

爵位官銜	歲俸銀(兩)	祿米(石)
親王	10,000	5,000
一等公	700	350
一等侯	610	305
一等伯	510	255
一等子	410	205
一等男	310	155

¹⁴ 蕭一山著，第2卷，第432頁。

¹⁵ 蕭一山著，第2卷，第411—416頁。

爵位官銜	歲俸銀(兩)	祿米(石)
正從一品文官	180	90
正從二品文官	155	77.5
正從三品文官	130	65
正從四品文官	105	52.5
正從五品文官	80	40
正從六品文官	60	30
正從七品文官	45	22.5
正從八品文官	40	20
正九品文官	33.114	16.557
從九品文官	31.5	15.75

從上表可以看到文官的薪俸確實非常微薄。正一品大學士每年只獲180兩，而官銜為正二品的總督只獲155兩。為補貼如此低微的薪俸，政府又向官員們支付委婉地稱作「養廉費」¹⁶的錢財，數目往往是正規薪金的100倍。

一個領取155兩正常歲俸的總督得到13,000到20,000兩的「養廉費」；此外他還獲得一些「公費」。文武百官的「養廉費」總額高達一年400萬兩之多，而「公費」也達25萬兩。1765年中央和地方政府約略的經費開支表列如下：

中央經費：

1、王公百官俸	930,000
2、兵餉	6,000,000
3、盛京熱河之官兵俸餉	1,400,000
4、外藩王公俸銀	120,000
5、京官公費飯食銀	110,000
6、內閣等處飯銀	18,000

¹⁶ 有時譯為「反腐費」(anticorruption fee) 或「促誠費」(honesty-fostering allowance)。

7、吏部禮部養廉費	15,000
8、外藩蒙古朝鮮入貢賞銀	10,000
9、各種雜費	900,000
	<u>9,503,000</u>

地方經費：

1、兵餉	15,000,000
2、官員薪俸	1,000,000
3、「養廉銀」	4,220,000
4、「公」費	200,000
5、修繕	4,000,000
6、各種雜費(驛站、賞恤等)	1,400,000
	<u>25,820,000</u>

中央政府的總開支將近950萬兩，地方政府的開支約為2,580萬兩，總計3,500萬兩，與此相對的收入則是4,300或4,400萬兩。乾隆朝時期政府每年盈餘為800或900萬兩。¹⁷

人口 在一個農業社會裏，土地和人口不能分而論之：地丁稅的合一即是對這一事實的承認。在清朝早期，每隔三年或五年里甲長就對16至60歲之間的丁男作一次調查；各省布政使正是依據他們的調查編造「黃冊」。為了逃稅，人們往往設法躲避調查，以免列名黃冊。丁賦實際上包括了一些轉化為貨幣支付的強迫性勞役，在一些地方以錢代役的額度可高達一年8兩或9兩。1712年，康熙帝稱他巡幸各地時發覺，一戶或有五六丁，止一人交納錢糧，或有九丁十丁，亦止二三人交納錢糧。各省署衙因擔心稅額增加，也不將人丁數目盡行開報。康熙1712年的那份將丁稅稅額固定在該年人丁數目之上的上諭，多少減輕了民眾對丁籍編查的擔憂，但規避稽查的習慣仍是根深蒂固的。隨著乾隆時期攤丁入地法的不斷強化，「黃冊」越來越變得多餘

¹⁷ 蕭一山著，第2卷，第432-435頁。

了。另一方面，保甲稽查的重要性則越來越大。但直到乾隆朝(1736–1795年)為止，人口的增長率並不明顯。下表大致顯示了不同年份的人口數：¹⁸

1660年	19,088,000丁
1700年	20,411,000
1730年	25,480,080
1741年(依據保甲調查首次查出143,411,559口)	
1753年	183,678,259
1779年	275,042,916
1800年	295,273,311
1812年	355,540,258
1850年	429,913,034

由上表可見，清代早期從1660年到1730年之間，人口的統計數字只是稍有增加，但當1741年稽查以保甲數目為依據時，統計資料便猛增了；隨後便是穩步增長。事實上，1660–1730年間的資料既不表示總人口，也不表示戶數或丁男數，而更應被看作「納稅單位」或「丁」的數字，它是轉化成貨幣支付的強迫性勞役之參數。¹⁹ 1741年及以後的資料則是男女老幼各色人等的「口」數。

1741年以後人口資料的穩步增長，可以從幾個方面得到解釋，儘管那些資料本身也不一定完全確實。其因素之一是推行攤丁入地法，以後稅收的依據是田地而非人丁，由此便大大消除了民眾以後有對具報實際人口數的擔憂。另一個可能說明此現象的原因，是乾隆皇帝天生好大喜功，喜歡用人口增加來證明大清王朝統治的繁榮昌盛；他一再警告地方官不得隱匿實際稽查的資料。以往不在稽查之列的婦女、

¹⁸ Ping-ti Ho, *Studies on the Population of China, 1368–1953* (Cambridge, Mass., 1959), 281–282.

¹⁹ Ping-ti Ho, 35. 因此，儘管1660年官府的資料是1,900萬，實際的人口或許在1億到1.5億左右。

老人、孩童、奴僕和細民，現在都包括在內了，由此便出現了1741年人丁數的驟增。

中國的歷史學家和人口學家傾向於認為，1741年以後的稽查資料是具報不足而非虛報；因為一大部分鄉紳對於被迫披露家庭規模懷有冥頑不靈的抵觸情緒，他們總是想方設法地隱瞞實情。一位現代人口學家認為，1741年到1775年間人口稽查中隱匿不報的數量，可能高達總數的20%。²⁰

實際上，人口從1779年的2.75億增加到1850年的4.3億，只表示人口增長了56.3%，而年增長率只有0.63%，這遠遠低於現今許多迅速發展的工業化國家2%的年增長率。²¹ 1741–1779年間的迅猛增長，或許可歸結於乾隆朝時期總體有利的經濟政治環境和長期的和平。此外，可耕地的增加及一些外來食品作物，如十六或十七世紀引進來自美洲的玉米、紅薯和花生，也有助於人口的增長。我們大可相信知識淵博的學者王慶雲的觀點，即清朝的人口數字比實際的狀況要少而不是多。

參考書目

- Backhouse, Edmund, and J. O. P. Bland, *Annals and Memoirs of the Court of Peking from the 16th to the 20th Century* (Boston, 1914).
- Baker, Hugh D. R., *Chinese Family and Kinship* (New York, 1979).
- Barlett, Beatrice S., *Monarch and Ministers: The Grand Council in Mid-Ch'ing China, 1723–1820* (Berkeley, 1991).
- Bodde, Derk, and Clarence Morris, *Law in Imperial China* (Cambridge, Mass., 1967).
- Chang, Chun-shu, and Shelley Hsueh-lun Chang, *Crisis and Transformation in Seventeenth-Century China: Culture, and Modernity in Li Yü's World* (Ann Arbor, 1992).

²⁰ Ping-ti Ho, 46.

²¹ Ping-ti Ho, 46.

- Chen, Shao-kwan, *The System of Taxation in China in the Tsing Dynasty, 1644–1911* (New York, 1914).
- Chi, Ch'ao-ting, *Key Economic Areas in Chinese History, as Revealed in the Development of Public Works for Water Control* (London, 1936).
- Ch'ü, T'ung-tsu, *Local Government in China Under the Ch'ing* (Cambridge, Mass., 1962).
- Ch'uan, Han-sheng, and Richard A. Kraus, *Mid-Ch'ing Rice Market and Trade: An Essay in Price History* (Cambridge, Mass., 1975).
- Fairbank, John K., and S. Y. Teng, *Ch'ing Administration: Three Studies* (Cambridge, Mass., 1960).
- Farquhar, David Miller, "The Ch'ing Administration of Mongolia up to the Nineteenth Century" (Ph.D. thesis, Harvard University, 1960).
- 傅宗懋：《清代軍機處組織及職掌之研究》（臺北，1967年）。
- Grantham, Alexander E., *Manchu Monarch: An Interpretation of China Ch'ing* (London, 1934).
- Hinton, Harold, *The Grain Tribute System of China, 1845–1911* (Cambridge, Mass., 1961).
- Ho, Alfred K. L., "The Grand Council in the Ch'ing Dynasty," *The Far Eastern Quarterly*, XI:2:167–182 (Feb. 1952).
- Ho, Ping-ti, *Studies on the Population of China, 1368–1953* (Cambridge, Mass., 1959).
- 蕭一山：《清代通史》，修訂本（臺北，1962年），第1卷，第19–21章；第2卷，第7–9章。
- Hsiao, Kung-Chüan, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century* (Seattle, 1960).
- , *History of Chinese Political Thought*, Vol. 1 (Princeton, 1978).
- Hsieh, Pao Chao, *The Government of China (1644–1911)* (Baltimore, 1925).
- Huang, Liu-hung, *A Complete Book Concerning Happiness and Benevolence: Fu-hui chüan-shu, A Manual for Local Magistrate in Seventeenth-Century China* (Tucson, 1984). Tr. Djang Chu.
- Huang, Pei, "Aspects of Ch'ing Autocracy: An Institutional Study, 1644–1735," *The Tsing Hua Journal of Chinese Studies*, New Series, VI:1–2:105–148 (Dec. 1967).
-

- Huang, Philip C. C., *The Peasant Economy and Social Change in North China* (Stanford, 1985).
- Hucker, Charles O., *The Censorial System of Ming China* (Stanford, 1966).
- Kessler, Lawrence D., "Ethnic Composition of Provincial Leadership during the Ch'ing Dynasty," *The Journal of Asian Studies*, XXVIII:3:489-511 (May 1969).
- Liang, Fang-chung, *The Single Whip Method of Taxation in China* (Cambridge, Mass., 1961).
- Mayers, W. F., *The Chinese Government* (Shanghai, 1897).
- Metzger, Thomas A., "The Organizational Capabilities of the Ch'ing State in the Field of Commerce: The Liang-huai Salt Monopoly, 1740-1840," in W. E. Willmott (ed.), *Economic Organization in Chinese Society* (Stanford, 1972), 11-45.
- , *The Internal Organization of Ch'ing Bureaucracy: Legal, Normative and Communications Aspects* (Cambridge, Mass., 1977).
- Morse, H. B., *The Trade and Administration of the Chinese Empire* (London, 1908).
- 佐伯富：《清代鹽政の研究》（京都，1956年）。
- 施敏雄：《清代絲織工業的發展》（臺北，1968年）。
- Sprenkel, Sybille van der, *Legal Institutions in Manchu China, A Sociological Analysis* (London, 1962).
- Sun, E-tu Zen (任以都), "Ch'ing Government and the Mineral Industries before 1800," *The Journal of Asian Studies*, XXVII:4:835-845 (Aug. 1968).
- , "The Board of Revenue in Nineteenth-Century China," *Harvard Journal of Asiatic Studies*, 24:175-228 (1962-1963).
- 任以都：〈清代礦廠工人〉，《中國文化研究所學報》，香港，第3卷第1期，第13-29頁（1970年）。
- Taeuber, Irene B., and Wang Nai-chi, "Population Reports in the Ch'ing Dynasty," *Journal of Asian Studies*, XIX:403-417 (1959-1960).
- Tang, Edgar C., "The Censorial Institution in China, 1644-1911" (Ph.D. thesis, Harvard University, 1932).
- Torbert, Preston M., *The Ch'ing Imperial Household Department: A Study of Its Organization and Principal Functions, 1662-1796* (Cambridge, Mass., 1978).
- Waltner, Ann, *Getting an Heir: Adoption and the Construction of Kinship in Late Imperial China* (Honolulu, 1990).

- Wang, Yeh-chien, *An Estimate of Land Tax Collection in China, 1753 and 1908* (Cambridge, Mass., 1973).
- , *Land Taxation in Imperial China, 1750–1911* (Cambridge, Mass., 1974).
- Watt, John R., *The District Magistrate in Late Imperial China* (New York, 1972).
- Wiens, Mi Chu, *The Origins of Modern Chinese Landlordism* (Taipei, 1976).
- Wilkinson, Endymion, *Landlord and Labor in Late Imperial China* (Cambridge, Mass., 1977).
- Will, Pierre-Étienne, R. Bin Wong, with James Lee et al., *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650–1850* (Ann Arbor, 1991).
- Williams, S. Wells, *The Middle Kingdom* (New York, 1883), 2 vols.
- Wu, Silas Hsiu-liang (吳秀良), “The Memorial Systems of the Ch’ing Dynasty (1644–1911)” *Harvard Journal of Asiatic Studies*, 27:7–75 (1967).
- , *Communication and Imperial Control in China: Evolution of the Palace Memorial System, 1693–1735* (Cambridge, Mass., 1970).
- 吳秀良：〈清代軍機處建置的再檢討〉，《故宮文獻》，臺北，第2卷第4期，第21–45頁（1971年10月）。
- 嚴中平（編）：《清代雲南銅政考》（北京，1957年）。
- Zelin, Madeleine, *The Magistrate’s Tael: Rationalizing Fiscal Reform in Eighteenth Century Ch’ing China* (Berkeley, 1984).
-