

19世纪中国的官僚制度与荒政

〔法〕魏丕信 著
徐建青 译

江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

19世纪中国的官僚制度与荒政 魏丕信著 徐

建青译 南京 江苏人民出版社 1999

(海外中国研究 辑东主编)

I 援援援 II 援①魏援援 ②徐援援 III 援①国家—行政管

理—研究—中国—19世纪 ②救灾—历史—研究—国家—

19世纪 IV 援援援

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 1999 号

月 魏 丕 信 著 徐 建 青 译 南 京 中 央 路 1 号 苏 州 大 学 出 版 社 出 版

悦 表 德 善 集 成 ① 悦 德 善 集 成 ② 悦 德 善 集 成 ③ 悦 德 善 集 成 ④

悦 德 善 集 成 ⑤ 悦 德 善 集 成 ⑥ 悦 德 善 集 成 ⑦ 悦 德 善 集 成 ⑧

悦 德 善 集 成 ⑨ 悦 德 善 集 成 ⑩ 悦 德 善 集 成 ⑪ 悦 德 善 集 成 ⑫ 悦 德 善 集 成 ⑬

悦 德 善 集 成 ⑭ 悦 德 善 集 成 ⑮ 悦 德 善 集 成 ⑯

悦 德 善 集 成 ⑰ 悦 德 善 集 成 ⑱ 悦 德 善 集 成 ⑲ 悦 德 善 集 成 ⑳

悦 德 善 集 成 ㉑ 悦 德 善 集 成 ㉒ 悦 德 善 集 成 ㉓

悦 德 善 集 成 ㉔ 悦 德 善 集 成 ㉕ 悦 德 善 集 成 ㉖

书 名 19世纪中国的官僚制度与荒政

著 者 [法] 魏丕信

译 者 徐建青

责任编辑 刘沁秋

责任监制

出版发行 江苏人民出版社(南京中央路 1 号) 苏 缘 号 1999

网 址 悦 德 善 集 成 ① 悦 德 善 集 成 ② 悦 德 善 集 成 ③

经 销 江苏省新华书店

照 排

印 刷 者 印刷厂

开 本 悦 德 善 集 成 ① 悦 德 善 集 成 ② 悦 德 善 集 成 ③

印 张

印 数 员— 册

字 数 千字

版 次 1999 年 月 第 1 版 1999 年 月 第 1 次印刷

标准书号 悦 德 善 集 成 ① 悦 德 善 集 成 ② 悦 德 善 集 成 ③

定 价 元

(江苏人民版图书凡印装错误可向本社调换)

这是一部杰作,肯定会在中国问题研究领域产生重要影响。……作者的观点敏锐,视野广阔,书中所引用的史料新奇有趣,对于理解前现代中国国家的运作提供了重要帮助。

——史景迁(允傑譯) 蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社

中国史研究领域有许多理由欢迎本书的出版。这本相当精彩的学术著作对于我们理解 19 世纪中国国家和社会之间的相互作用作出了重要贡献。……这是最早关于传统国家在防备和救济饥荒方面的作用的后传统(苏利文)的分析,它提出了一些关于国家的这种努力对中国社会历史的影响的重要问题。……它提供了一个如何利用制度史来提出、乃至回答一些重要的社会经济问题的范式。

——李明珠(蘇聯社)
蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社
蘇聯社

目 录

前言.....	员
中文版序.....	员
导论.....	员

第一部分 有关中国饥荒的记录

一 对自然灾害的初步考察	员
二 流民问题	员
三 社会动荡	员
四 饥荒与地主制	员

第二部分 国家干预

五 官僚组织问题	员
六 勘灾	员
七 赈济.....	员
八 供给 : 员 员 员 的实例	员
九 价格调控.....	员
十 加强与恢复生产.....	员

第三部分 要点与结论

十一 引论.....	员
------------	---

十二 国家经济措施的演变	圆苑
十三 赈灾的地理分布	圆愿
十四 要点和结语	圆缘
附录粤 粮食发放的地区分布(粤东—粤北),直隶,员源—员源	圆缘
附录月 背景资料	圆园
注释	圆猿
参考书目	猿
表格索引	猿
地图索引	猿

前 言

《18世纪中国的官僚制度与荒政》这本书的研究大部分是在1950年代做的。1956年，在东京的东洋文库中，我发现了方观承的《赈纪》这部书，由此开始了我对于国家与荒政问题的研究。《赈纪》是一部不寻常的、难得的官方文书汇编，其中翔实地记录了1764—1765年直隶饥荒期间官方的活动，现在的这本书即以此为主要素材。仔细阅读这部文集，使我了解到，18世纪中叶，中国政府在自然灾害期间为维持人民生产和生活所发挥的巨大作用。深入研究《赈纪》，包括其中那些清晰的描述，特别是那些精确的数据，毫无疑问地证明了，至少在某些情况下，对于“皇恩”的称颂，以及对于赈灾成效——即“全活无数”——的称颂，并不仅仅是炫耀式的空话，这是符合现实的。而且，这种现实所体现出来的，是以一整套严密的规章制度为基础，经有关官僚机构付诸实践的相当复杂、技术性相当强的运作。我要强调的是，通读《赈纪》中的文章，人们不难了解，这些规章制度，以及以这些规章制度为基础的实际活动，并非仅仅是纸上谈兵。

这一活动极富启示性，特别是在对传统中国国家解决现实问题的能力持怀疑态度占支配地位的时期——实际上，这种怀疑态度是指向所有官僚制度国家的，不论是传统的，还是现代的。1964年本书法文版的出版，对于改变一些欧洲和美国的中國史学家对中华帝国最后几个世纪国家及其官僚政府的管理才

能和实际运作的的评价肯定具有重要影响。

然而,本书还不是仅就 1764—1765 年直隶赈灾活动的专题报告。我所感兴趣的是,把这一特定事件放到更广阔的历史环境中,来了解它可能具有、或是不具有什么样的典型性。这意味着要做几件事:首先,必须了解 1764—1765 年侵袭了直隶和山东部分地区的这场旱灾与中国历史上——古代的,以及现代的——其他自然灾害相比,具体有些什么不同:它的持续时间有多长,灾害程度有多严重,它袭击的地区范围有多宽,受灾人口比例有多大,以及救灾物资的输入有多少,有什么可利用的输入方式,等等。

其次,有必要把这次在乾隆皇帝的监督指导下,由方观承及其上司直隶总督高斌直接指挥的救灾活动置于整个中国救荒史中来考察。这包含着:首先要考察清代国家所承继的以往历代(主要是明代)的救灾方式、技术措施及章程制度,以及这些内容在清朝最初几个皇帝统治时期是如何被改进而使之更加适时和完善的;为了做到这些,就必须对自宋朝以来即存在的,在整个 18 世纪都在不断出版的有关救灾的文献资料进行比较研究,其中既包括官方的规章制度和成例(例如,像《会典》和《文献通考》这类汇集中的内容),也包括那些专题性的文论和手册。这还不够,还要进一步把 1764—1765 年的直隶救灾活动置于帝国国家行为如政府管理效率、政治目的,以及物质资料条件的发展史中来考察。正如我们将在本书中看到的,在所有这些方面,18 世纪中叶的几十年都显示出是一个高峰:灾害勘查与赈灾物资分配的章程和法规比以往任何时候都更加完善和标准化、制度化,在歉年、物价高昂之时,或是饥荒之年,资助贫困人口在一定程度上成为地方政府的一件例行公事,至少从理论上说,它所遵循的是一套近乎自动化的程序。所以,雍正和乾隆皇帝统治时期

的政府管理效率肯定相当高,而这在很大程度上是这些帝王的政治目的、亦即他们所具有的一种坚定意念的结果——严格监控官员,使官僚政府尽可能高效地为大众服务,并由此而加强清朝的统治。在这方面,救济灾民是驱动地方官府、使之行动起来的最好机会。最后,众所周知,18世纪的中央政府积累了相当数量的财政储备,包括银钱和粮食,这使它有可能通过大规模的赋税蠲免,通过从市场上购买大量粮食,通过大量的无偿赈济、免息借贷,来推行它的‘慈善’政策。

最后,我认为,还要将1755-1756年的事件,以及整个救荒活动,放到社会这个大环境中来考察,这也是很重要的。当政府介入救助自然(或人为)灾害和饥荒的受害者时,它并非在一个真空中活动。它必须调整自己的行动,使之不仅适应于事件的严重程度以及它自身财力和人力的可能性,而且适应于社会本身应对灾害的方式。在这里有许多因素在起作用,这些因素依照时间、地点的不同而不同,例如:通常的生活标准(即在正常年景下,一个地区是富裕、还是贫困),社会各阶层的身份地位,土地所有权(以及社会总财富)的分配,地主和佃户之间的相互关系(一般情况下的关系,以及粮食短缺时候的关系),经济的商业化程度,民间(私人)慈善事业的状况,以及地方精英与他们能够接近政府权势与获得利用政府资源的权力之间的政治联系。所有这些变量,还有其他更多的变量,决定着粮食短缺或饥荒发生时对社会经济状况的影响程度,也决定着期待国家在其中减轻粮食短缺和饥荒所造成的后果的社会经济条件。

上述各方面说明,为什么在我看来以下做法是必要的(实际上,也是更令人感兴趣的):即在更广阔背景下研究1755-1756年的救荒活动,不仅放到政府干预救荒的制度史中来研究,而且放到中华帝国晚期的社会、经济和政治史中来研究,而

在做这一切的时候,还应该时刻把握住,在不同地区之间,以及不同历史时期所存在的巨大差别。

基于上述考虑,本书不仅以方观承的《赈纪》及其他相关资料为基础,对~~乾隆~~~~乾隆~~年的救荒活动进行了详细的专题研究,而且尽量利用各种文献资料,进一步考察了中华帝国晚期的整个救荒史及其社会经济环境。我想,正是由于这种多方面、多视角相结合的研究,才使这本书至今仍有意义、有价值,仍具有启示性,尽管自本书~~乾隆~~年英文版(目前的中文版在翻译过程中也参考了英文版)出版后至今没有加以补充。在英文版中,对原法文版进行了一些改正,并利用了一些新的资料。尤其是其中重要一节,即关于地方仓储一节(在第~~九~~章中),在最新研究的基础上基本上改写了,这项新的研究是与我的同行王国斌、李中清,以及其他共同合作的关于仓储的研究,这一研究的结果即~~乾隆~~年出版的《养民》~~皇朝通志卷之九~~一书。

当然,在过去的~~乾隆~~年里,已经编辑出版了一些以中华帝国晚期(特别是~~乾隆~~—~~乾隆~~世纪)的饥荒为主题的档案文献,还出现了许多以各种语言(多数是中文和日文)发表的关于帝国晚期社会经济史——换句话说,是关于救荒政策制定和应用的社会经济条件——的新的研究成果。然而,尽管可以对本书中的许多细节进行新的补充,我认为,其中的主要论断仍是适用的,没有由于近年来新研究的出现而过时。

不过,就其中的一个方面来说,即~~乾隆~~世纪由国家主持的救荒活动的命运来说,可能需要对本书中的一些观点加以限定。诚如书中所说,《赈纪》以及其他~~乾隆~~世纪的文献中所描述的那种大规模的官方赈灾活动到嘉庆朝以后无疑是越来越难以实行了,其原因既有经济方面的,也有组织方面的。救灾活动越来越依赖地方慈善事业,以及商业力量;当~~乾隆~~世纪中叶的国内战争

及外国入侵造成国家财政日益紧张,并使相当多的地方政府陷入混乱之后,情况就更是这样。与此同时,在许多地区,人口压力 and 环境的恶化更加重了自然灾害的影响。总之,国家干预的能力显著削弱,与一个世纪前相比,社会经济环境越来越不利,对于中央政府来说,有效地协调和控制任何大规模的活动(如本书所述的这次活动)变得越来越困难,甚至是不可能的。事实上,自从大约 1760 年以后,就没有什么这类事例了。

然而,尽管救荒日益成为地方性事务,其中大量的是私人或商业行为,但是,官方的活动、鼓励和监控仍起着相当重要的作用——象征性的,甚至是物质上的。由政府管理的地方仓储制度在 1760 年以后或许并非如我们曾认为的那样,已经完全废弃了。18 世纪后期以来的大量的官箴书和公牒提示我们,国家粮食储备(尽管与 17 世纪的贮额相比已大为缩减)的管理仍然是地方官员的一个重要任务和政绩考核项目。那些在雍正朝和乾隆朝制定的关于勘灾和查賑的程序仍然有效,这意味着,那些积极主动的地方官们在粮食短缺时可以随时求助于这些程序,并请求上级官员的帮助。更概括地说,百姓对政府的期盼依旧。在百姓眼里,地方官员是皇帝的代表,仍然是灾荒时候自然要向其寻求帮助的人。尽管这些人直接支配的资源,或是可以期待的来自省级和中央政府的帮助在多数时候是非常有限的,但直到皇朝末期,帝国的法规仍然是,由府州县地方官来正式审批、监督,如果可能的话来协调那些试图代替财政匮乏的国家的地方慈善家和商人的活动(在这方面,无疑类似于明代晚期的情况),而以皇帝名义赐赠的荣誉头衔对于驱动富人和士绅的行为仍是一个强有力的激励。

但是,这些问题仍有待于进一步的系统研究。我认为,还需要阅读大量地方志、由省级和州县地方官编辑的公牒、私人文集

以及地方档案,进行更多的地方史的研究,在此基础上,对当 18 世纪的各种有利条件消失之后,那些由雍正和乾隆皇帝所创造的国家救荒制度所发生的变化及其运作进行更恰当的评价,同时更好地理解国家行为与民间(私人)行为之间的关系。18 世纪所创造的那些制度和程序当然已不再起有同以往一样的作用,但它们并没有被忘记,它们仍可利用。实际上,直到今天,在保护国民免受或减少自然灾害侵袭的活动中,它们仍代表着一种有效的政府行为模式——一种值得认真研究的模式。

不论如何评价我在这方面的成果,可以肯定的是,把我这本关于中华帝国晚期荒政的书交给中国读者来评判,对我来说是一件重要的事。我有幸能把本书交给我的同行徐建青来翻译,她以一名学者的态度,一名清代经济史学者的经验,在翻译过程中不辞烦劳,核对了其中许多资料,并纠正了原书中的一些失误,在此我表示衷心感谢。

我还要感谢法国驻中国大使馆的前文化参赞戴鹤白先生(戴鹤白,1914—2008),以及我的老朋友李伯重教授,正是他们的倾力帮助才使本书的翻译出版最终得以实现。

魏丕信

1998年 12月 15日
于法兰西学院

中文版序

——魏丕信《18世纪中国的官僚制度与荒政》与国际中国社会经济史研究的新方向

《18世纪中国的官僚制度与荒政》是19世纪后期国际中国史坛上最重要的成果之一，作者魏丕信先生是闻名中外的中国社会经济史学家。在本书中文版即将刊出之际，特将本书作者、本书主要观点，以及本书所体现的国际中国史学新动向作一简单介绍，以帮助广大读者更好地领悟本书的特点。

法国汉学具有悠久的历史，在国际学界中久享盛誉。19世纪中叶，西方“史学革命”兴起于法国，法国的中国经济史研究“近水楼台先得月”，在此革命中也得风气之先。优良的汉学传统，史学理论与方法的革命，两者风云际会，相互结合，于是产生了一代新的中国社会经济史名家。魏丕信（马列娜·魏丕信）先生就是这一代学者中的杰出代表。

魏丕信先生(以下简称魏氏)生于 1905 年,早年攻读欧洲古典文学(拉丁、希腊、法国)和中文,1934 年获巴黎大学博士学位,1935 年入法国国家高等社会科学研究任教至今,1955 年当选法兰西学院院士^①。自 1934 年以来,先后有 10 位汉学家当选为该学院院士,魏氏以 30 岁的年纪当选院士,是法国学术界对他卓越成就的充分肯定。^② 迄今为止,他已有专著 10 部及论文 100 余篇发表刊出,这些成果在国际学界享有盛誉。他的主要研究领域有人口史、灾害史、水利史、荒政史,以及明清国家与经济的关系、明清官僚制度等六个方面。下面一一加以简介。

(一) 人口史

魏氏的中国社会经济史研究开始于人口史研究。他与另一著名法国汉学家贾永吉(西泽登勃)先生合作,从大量地方志中搜集了丰富的数据资料(当时这方面的数据资料还未被系统地整理利用过),在此基础上完成了《中国人口统计与机构:帝国时代(公元前 100—公元 1000 年间)人口统计分析的贡献》。^③ 在此项研究中,魏氏与贾氏指出有关数据资料存在两个主要问题(1)各地人口数字,无论在质或量方面,都有相当大的差别,所反映的内容也不一(2)各时期的人口资料,性质也颇不相同。因此,很难用 19 世纪末经实际人口调查的“定额”人口数、清初基本上属于财政“丁”的数字,以及 1700—1750 年间据《民数谷数奏折》而得的上报人口数,来和明初真实的(即使不完全)人

^① 法兰西学院是法国最高学术机构,由 10 位文理各学科的学术精英组成。严格地说,法兰西学院没有院士(相当于教授),只有教授(相当于院士),因此正确的说法应为法兰西学院教授。但是我国通常把法兰西学院的教授译为院士,此处姑且从众。

^② 法兰西学院共有院士 10 人,其中数学、物理与自然历史类 4 人左右,哲学与社会科学类 4 人左右,历史与人文科学类 2 人左右,该学院成立汉学讲座学科始于 1934 年,魏氏之前总计有 10 位汉学家担任过该学院院士。魏氏之前任为谢和耐(西泽登勃)先生。

^③ 系与贾氏合作完成。

口调查所得数字作比较。此外还有一个特殊的问题,即缺乏可靠的和可比的人口数字,来准确地估价 18世纪危机对中国不同地区的影响。为了更清楚地了解 18世纪的危机,魏氏随即转向灾害史研究。

(二) 灾害史

既然使用现有数字难以重现历史上的人口变化情况,魏氏转向研究那些影响人口变化的主要因素。他通过对史料进行系统的分析,找出那些被称为“人口增长制动器”的因素,诸如干旱、大水、久雨、蝗蝗、严霜等自然灾害,以及饥荒、瘟疫、战争和其他军事行动。他挑选湖北省作为研究对象,把地方志里的祥异、水利、蠲缓等志中所说的有关情况,按年表列,以获得人口变化的“负面形象”^①。

由于地方志中人口数字质量不一,时间亦无规律,所以有很多脱节之处。由这些数字所得出的粗糙轮廓,尚须加以证实和补充。魏氏选择了湖北的江汉平原和江浙的太湖流域两地,对其气候、水利、环境、经济以及政治诸方面的变化,进行了综合性研究。^② 这项研究的中心是 18世纪的危机。为了全面地分析各种因素,他在对太湖流域的研究中,将一个既定地区内的各种因素与事件的灾难性结合起来,作了概念的界定,把水利基础设施(即江南平原的堤塘系统)的历史作为主要题目。

(三) 水利史

这是魏氏的第三个研究领域。他在其第一篇水利史研究论文——《中国水利建设的一个循环:18世纪危机的湖北省》——中,提出了湖北江汉平原及其周围有一个“水利循环”。他仔细研究了

^① “负面形象”是借用摄影术语。

^② 主要成果为《政治危机、管理危机、水利危机和人口危机:18世纪长江中下游盆地的衰落》、《18世纪—18世纪年间长江中下游灾荒与经济变化的发生及反映》等。

地方志和其他材料中的水利基础设施、洪水与干旱,以此为基
础,提出存在一种双重的模式:一方面,通过移民、开垦易涝地、
建设堤垸等,水利得以扩大;另一方面,由于人口对环境的压力、
政府控制的削弱、基础设施的维修不力、私人侵占与非法开垦,
以及不顾公利的堤垸建设的盛行,水利又出现衰退,从而加剧了
水患危险,扩大了水灾影响,最后则因内战导致政治混乱。大体
相同的模式出现过两次:一次在明代,另一次在清代,因而可以
说是一种“循环”。他在另一论文《政府干预水利基础设施管理
的范例:帝国晚期的湖北省》中,更加严密地研究这一主题,并且
把政府与水利环境的关系,区别为三个阶段,即(员)政府是建设
者的阶段(圆)政府是仲裁者的阶段(猿)政府失去控制力的阶
段。

长江中游有一个“水利循环”的概念,自魏氏提出后,已被不
少中外学者采纳。魏氏已把这种分析推广到江南水利史研究
中,并且努力更深入地探讨控制力与离心力之间的相互作用、维
修机制的衰退、政府干预的程度与方法,等等。^①

(四) 荒政史

水利史研究中的一个重要问题,是明清政府如何用有限
的人力与资金资源,去克服巨大的困难,以推行并经营大型水利工
程。魏氏认为对比明代与清代的情况,极有启发性。他指出:与
明代相比,清代政府虽然在人力与资金方面并非明显优越,但在
效率与组织方面却比明代强得多。同样地,用很少的财力去完成
大规模工程所需的官僚技术与组织,也成为魏氏荒政研究的
中心。

魏氏荒政研究的代表作,就是本书,以及他与王国斌(砸爰

^① 除了上面提到的有关论文外,魏氏在水利史研究方面的论著还有《帝国晚
期的水利管理》、《中国的技术与组织:帝国时代灌溉与治水的范例》等论文。

月(社宰燮)合著的《养民:中国的国营民仓制度,员(魏氏)著》年》。① 在后一书中,魏氏与王氏对清代官仓和半私有的民仓(即常平仓、义仓和社仓)制度,作了透彻而全新的研究。他指出,在清代前期(特别是 18 世纪),政府保证了仓储制度在不同地区、不同部门之间,以及仓储制度与其他制度(如漕粮、捐纳等)之间的高度协调。当时的主要困难,在于如何保持充实的仓储以对付紧急赈济,以及保证新旧粮食有规律的更换。更换主要是通过青黄不接时的借贷来进行的。很明显,在没有广泛市场网的边远省份,一年一度的仓粮支出更加重要。在这些省份,政府维持了较大数量的人均储粮,而在长江流域中心省份则否。魏氏广泛利用北京与台北所藏的明清档案,获得丰富的政策争论与机构管理方面的新资料,以及大量的粮储数字。他在书中着重研究了粮储的技术、出纳管理中的困难、防止管理不力与腐败的控制机制、各种计算方法,以及《民数谷数奏折》中揭露出来的实质性问题。

(五) 国家与经济的关系

确定国家对经济干预的程度与方法,也是魏氏长期研究计划的重点之一。只须粗粗一看,即可发现水利管理和荒政管理都显出一种高度的国家干预。然而明清国家干预经济的手段颇为有限。魏氏在《帝国晚期的国家机器与基础经济设施》一文中指出,国家对经济的直接干预程度不高,但官僚机构在经济活动的管理中实行了委托与转契方法,其理想是力求以最小的投入,得到最大的成效(因为国家决非采取放任自流政策)。换言之,要找到一种方法,一方面能够实施雄心勃勃的工程;另一方面同

① 后一书原名为《养民:中国的国营民仓制度,员(魏氏)著》年》。在此方面,魏氏的研究成果还有《清代国家粮食储藏、管理与控制诸问题》等论文。

时又维持一个不说是“小型”也是“轻型”的国家。明清国家偶尔也把可得到的人力、财力用于那些与他所提出的“务实性”有关的领域，力图保证经济与生产的规律性与可预见性，并且让人民生活过得好一些。魏氏指出，清代国家是一个“务实性”的国家，而非韦伯所说的福利国家。

这些“务实”政策的一个领域是改进农业。魏氏在《18世纪中国官方改进农业的努力》一文中，提出了若干证据，说明18世纪的皇帝与官员们深感人地比例恶化问题的严重，力图用开垦荒地、推广优良技术与作物来增加产量。在此文中，还提出了许多重要问题，如经济发展中政府与私人积极性及其各自作用、中国不同地区的前近代经济发展的性质，等等。除了这篇文章所谈内容外，魏氏还在研究某些干练的官吏所用的教育与动员的技巧。^①

（六）官僚制度

一个相对规模不大的官僚机构，能够治理一个庞大的帝国，当然需要很高的技巧和有效的方法。这些技巧与方法，也是魏氏的研究重点之一。但是在这个研究领域中，有不少难题待处理。明清国家的结构性弱点很明显，例如（员）坚持低水平的财政征收，而不企图按人口与生产发展的比例增加赋入（圆）通过文化考试招收官员，而不致力于保证其行政才干（猿）维持人数非常少的品官，不给他们经济上的独立性（如不给他们世袭的俸禄）（源）把大部分实际行政事务交给不能有效控制的吏役去办，等等。

这些选择中，有些是由于前近代的物质技术条件所决定的；有些则否。本来明清国家也还有其他途径可选择，但经精心考

^① 如陈宏谋在乾隆年代陕西所为。