

晚清政坛纪事



马平安

著



哈尔滨出版社
HAERBIN PUBLISHING HOUSE

清政坛纪事

马平安 著



哈尔滨出版社
HARBIN PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

晚清政坛纪事 / 马平安著. —哈尔滨: 哈尔滨出版社,
2016.6
ISBN 978-7-5484-2710-0

I. ①晚… II. ①马… III. ①中国历史—史料—清后
期 IV. ①K252.06

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第076507号

书 名: 晚清政坛纪事

作 者: 马平安 著
责任编辑: 赵宏佳 李金秋
责任审校: 李 战
封面设计: 主语设计

出版发行: 哈尔滨出版社 (Harbin Publishing House)
社 址: 哈尔滨市松北区世坤路738号9号楼 邮编: 150028
经 销: 全国新华书店
印 刷: 哈尔滨报达人印务有限公司
网 址: www.hrbcbbs.com www.mifengniao.com
E-mail: hrbcbbs@yeah.net
编辑版权热线: (0451) 87900271 87900272
销售热线: (0451) 87900202 87900203
邮购热线: 4006900345 (0451) 87900345 87900256

开 本: 710mm × 1000mm 1/16 印张: 17 字数: 260千字
版 次: 2016年6月第1版
印 次: 2016年6月第1次印刷
书 号: ISBN 978-7-5484-2710-0
定 价: 38.00元

凡购本社图书发现印装错误, 请与本社印制部联系调换。 服务热线: (0451) 87900278

目 录

contents

第一章 大清国的黄金时代	1
第二章 康乾盛世后的危机	29
第三章 权杖上的裂痕	51
第四章 枪杆子易手	77
第五章 一场关于钱包的战争	109
第六章 列强到底喜欢谁	143
第七章 内地化步伐	173
第八章 太阿倒持的教训	219
参考文献	255



第一章 大清国的黄金时代

专制制度的一个重要表现，就是皇权没有约束、皇权不受监督。从秦始皇而后，历代有为皇帝，莫不“总揽威权，柄不借下”。朱元璋罢丞相，“每事独断”，殿阁大学士“只备顾问”，这在中国皇帝集权史上，是前所未有的。它明显地影响了明清两代，使皇帝制度较前代都相应发生变化，成为最完备的个人独裁的权力形态。

清王朝是满洲贵族统治全国的时期，也是中国最后一个封建王朝。清代社会出现了以前诸王朝所没有的新情况、新特色。在这个王朝的初、中期，政治稳定、经济发展，疆域广大、国家巩固，不仅在内地保持着高度的中央集权，而且东北、蒙古、新疆、西藏、云贵滇、台湾等边疆地区的向心力增强，对中央政府的隶属关系更为直接和牢固。所有这一切，都与清初统治者建立的政权模式与智慧性的政治统治秩序密切相关。

清政权合法地位的确立

清朝入主中原以后，满洲贵族在完全没有儒生官僚的辅佐之下要想实现对中原地区的统治是不可能的。聪明的清朝统治者决定以儒家的伦理道德作为指导满汉人民行为的中枢指向。这种政策实施的结果，使得满洲各阶层的价值观与儒家文化趋于一致，从而导致满洲传统文化发生变异，为满、汉人民达到高度的文化共识，进而实现真正融合奠定了意识基础。入关之初，满洲统治者也曾想把旧俗保留下来，但最终不得不放弃，以适应新的社会环境。

清政权是在大规模军事征服的基础上建立起来的，军事统治是其政治控制的一个重要特点。但是，众所周知，清王朝政治权威的建立仅限于此是远远不够的。这是因为，政治文化是政治体系中人们对政治态度的反映，是政治行为的基础。儒家思想既是中国传统文化的代表，也是影响中国传统政治的基本观念形态。长期以来，儒家的政治思想对于稳定中国政治秩序，满足中国人的政治认同起到了极为重要的作用。这一点，在中国历代政治中显得十分突出。

儒家的政治思想具有浓厚的人伦道德色彩。在政治生活中，它关注的不是某一个具体的人，而是人与人之间的义务与互助的关系；它强调

个人是社会关系中的一员，应遵守他在社会关系中所承担的角色和规范，即所谓的“君君，臣臣，父父，子子”^[1]。儒家认为，君民之间、君臣之间的关系如同家庭中的父子关系一样，双方都应该自觉维持共同的礼仪秩序。对于臣民，君主应该像父母对待子女那样实行道德教化，“为政以德”“道之以德，齐之以礼”^[2]。对君主，臣民应该像子女对待父母那样表示绝对的恭敬忠诚，所谓“君使臣以礼，臣事君以忠”^[3]。儒家这种人伦的政治思想之所以能成为中国传统的政治文化，是有其广泛社会基础的。传统中国是个家族取向的社会，家族不仅是传统社会的基础，也是传统社会中个人一切活动的中心。个人的存在以家族的存在为前提，个人的发展也以家族的发展为目标。维持家族生存，主要是依靠伦理道德关系，所以，家族特别强调伦理道德秩序与责任分配的关系。在家族所有关系中，最重要的是父子关系，父对子要仁慈，子对父要忠孝。由父子的人伦关系组成了家族，由家族的人伦关系，又组成了社会和中国人眼中的“国家”。儒家将家族的人伦关系政治化，提出了忠孝合一、家国合一、天下合一的人伦政治思想，同时，儒家的这种政治思想又通过地方家族制度不断地社会化，从而演变成为颇具性格的中国传统的政治文化。

正是在这种政治文化的基础上，清政府成功地建立起了自己的政治秩序和政治权威。一方面，它继续推崇和利用儒家政治思想，任用大批汉族儒生，极力改变异族征服者的形象；另一方面，清政府又仿效秦汉以来历代君主官僚政体，结合自身的实际情况，摸索与建立了一套更加适合自己统治的政治体制。

从政治制度的层级秩序来观察，清朝的中央政治制度基本上沿用了明朝的制度，但又比前朝有所发展，这主要表现在皇权更加集中。皇帝以下，主要有内阁、南书房、军机处、六部、都察院、理藩院以及管理皇族宫廷事务的宗人府和内务府。内阁是设立较早的辅佐皇帝办理国事的中枢机关，设有大学士满、汉官员各2人，协办大学士满、汉官员各

[1] 论语·颜渊篇。

[2] 论语·为政篇。

[3] 论语·八佾篇。

1人或2人。初设时内阁地位极高，为清朝行政总汇之所。朝廷颁发所有文件均由内阁拆封，经大学士阅后提出处理意见供皇帝定夺；皇帝核定的文件也交由内阁秉旨拟定，再以上谕形式发交有关下属机构执行。南书房是另一个辅佐皇帝办理国事的中枢机构。康熙时，撰拟谕旨则关南书房，南书房之选与雍正以来军机处等同。南书房可说无政府之名，却部分地取代了中枢之职，是一个颇具特殊性的场所。军机处又是一个辅佐皇帝办理国事的中枢机构，设立于雍正七年（1729年）。军机处开始是因处理军务而临时设立，后来由于皇权集中的需要演变成为日趋重要的常设机关。军机处主要官员称军机大臣，由皇帝从亲王、大学士等人中选任。军机处直接听命于皇帝，秉承皇帝的旨意，办理枢务，处理国家军政大事，凡“军国大计，罔不总揽”，成为有清一代国家政治中枢中的最高权力机构。具体说来，它的职权是：起草皇帝谕旨，充当皇帝顾问，议决皇帝交付的政务，协助皇帝处理军务，审议撰拟题奏，审理重大案件，推荐和建议任命重要官员。从形式上看，军机处的设立是中央政治制度结构离异和专业化的结果，但实际上它设立的目的是便于皇帝的直接控制，完全是中央集权高度强化的产物。六部是清朝中央的行政管理机关，主要是沿袭明朝而来。六部长官均由皇帝任命，每部设满、汉尚书各1人，侍郎各2人，各部之间有所分工。吏部掌管文官任免、调动、考核、升降、赏罚等；户部掌管全国疆土、户籍、田亩、赋税、俸饷、货币等；礼部掌管祀典、军礼、丧礼及学校、科举等；兵部掌管全国军事和武官的考核任免等；刑部掌管法律和刑狱；工部掌管土木兴建、水利兴修等。六部的职能虽然有所分工，但实际上受到其他部门的牵制，如吏部的许多权力就受到军机处的制约。此外，中央行政机构重要的还有都察院和理藩院，都察院是国家最高监察机关，主要分管官员考核，整饬纲纪。理藩院是清朝创设的管理少数民族事务的中央机构。

清朝地方的行政机构一般分省、府（州、厅、道）、县三级。省一级最高军政和行政机关为总督衙门和巡抚衙门，其最高长官分别为总督和巡抚，简称督抚。总督一般管辖两省或数省的军政与民政；巡抚管辖一省政务。督抚以下还设有布政使和按察使。布政使专管一省财政与民政；按察使专管一省的司法与监察，两者主要职能是协助督抚管理地方。省以下的行政单位是府，设知府衙门，长官叫知府，负责一府政

令，总管所属州、县的赋役、诉讼等事务。府以下为县，设知县衙门，长官叫知县，管理一县的政务、赋役、户籍、诉讼、巡捕等事。道是省的派出机构，道员是治官的官，并非理民亲政的官，因此，道于地方行政，不能自成一级。清朝最基层的政治制度是里甲制与保甲制。里甲制是沿袭明制，规定每 110 户为一里，设里长一人；里下设甲，每 10 户为一甲，设甲首一人；负责调查田亩丁数，编制赋役书册。里甲制重要的职能是征收赋税。保甲制规定每 10 户为一牌，设牌头一人；每 10 牌为一甲，设甲长一人；每 10 甲为一保，设保正一人。保甲制主要的职能是控制人口流动，维持地方秩序，防止地方叛乱。从里甲制与保甲制的职能看，清政府在地方统治的目标有两个，一是征税，二是维持社会治安。雍正以后，实行摊丁入亩，以管理赋税为目的的里甲制逐渐失去了意义，保甲制成为地方基层行政的主要组织形式。

值得注意的是，中国传统乡村的社会控制实际上存在两种形式：一种是官方的行政控制系统；另一种是非官方的控制系统。就清政府官方的控制系统而言，它对乡村关注的目标主要是赋税和治安，而乡村其他事务则由非官方的控制系统——绅士与族长来承担。这是因为中国乡村幅员辽阔，人口众多，清政府的地方制度没有控制整个社会的能力，也没有办法承担地方或乡村所有的社会功能，官府必须依靠地方或乡村的合作才能维持正常的运转。因此，在乡村，清政府除了直接利用官方的地方行政控制系统以外，更多的是依靠家族制度与地方士绅来实行间接统治，家族制度与士绅则构成非官方的地方控制系统。长期以来，家族是中国乡村社会的基础，是封建社会赖以维持的根基。族长有管理、监督、生产的权力，有支配家族财产的权力，有强迫家族人员婚娶的权力，有惩罚家族子弟的权力。实际上，封建家族就是清政府在乡村一个具体而微小的封建政权。乡村的许多政治、经济、教育、宗教等功能都是以家族为中心；族长训导其成员要顺从尊长、见贤思齐，从而形成了乡村稳定的礼仪秩序。作为政府官僚后备力量而又代表家族利益的地方士绅，信奉儒家的政治思想，“穷则独善其身，达则兼济天下”，既是家族利益的捍卫者，又是政府意志的代言人。乡村的治安、教育、公共工程、社会福利等，多由地方士绅来倡导和承担。因此，地方士绅对于乡村秩序的稳定起着十分重要的作用。

这样看来，清政府表面上拥有强大的政治权威和行政权力，但实际上却缺乏对全社会的动员能力。在乡村，家族是社会的基础，一般人的主要活动都以家族或村落为中心，家族或村落以外的事务除了少数儒家士绅参与外，多数人并不关心。因此，中国社会的基层很难形成一个政治共同体，人们对于家族或村落的忠诚要远远高于对国家的忠诚。实际上，官方对此也有着清醒的认识，除了税收和治安的需要外，清政府一般不过多干预乡村事务，而是提倡无为而治，这是根据实际情况而采取的一种智慧的做法。当时清政府对乡村的实际控制能力，远远没有我们想象的那样强大。至于地方士绅，他们虽然信奉儒家倡导的“天下一家”的政治思想，但是在家族与国家之间，前者对他们更为重要。先修身齐家，然后才谈治国平天下。地方士绅与政府在地方的合作并不是无条件的，这个条件就是政府必须有能力保护士绅和地方的利益。如果政府变得腐败无能，家族或地方利益受不到保护，这时士绅就会同政府产生分离，甚至成为政府的反对力量，使政府在地方的权力失落。这时，中央权威就会受到地方势力的挑战。^[1]

到鸦片战争前夕，清王朝的政治权威已经具有了三个十分明显的特点：

第一，清军入关后依靠军事力量 and 通过吸收前朝经验而建立起来的政治秩序已经为全国人们所接受。在这一政治秩序中，皇帝具有至高无上的权威，中央保持着高度的集权统治。

第二，由于乡村基层政权控制在家族势力和地方士绅手中，清朝在地方的政治权力受到很大的限制，缺乏全社会的动员和现代政治所应拥有的合法性基础。家族势力和地方士绅与清政府的有条件合作（即优先确保家族或地方的利益）是中央权威不受地方势力挑战的前提。

军队尤其是八旗军的存在和保持旺盛的战斗力的，是清王朝赖以巩固皇权和维系社会安定的命脉所系。如果这种号称经制之师的军队出现问题，清政府的政治权威就可能会被打破，政治、社会危机就会爆发，中央政府高度集权的局面就可能被打破。

[1] 许纪霖，陈达凯. 中国现代化史：第一卷. 上海：上海三联书店，1995：74—81.

专制主义与中央集权的高度统一

从政治学的角度来看，专制主义与中央集权，应是两个不容混淆的概念。其区别在于，专制主义是指统治阶级治理国家的方法和手段。专制主义“既无法律，又无规章，由单独一个人按照一己的意志与反复无常的性情领导一切”。^[1]而中央集权制度，则是就国家政权的结构形式而言的，指的是国家整体与部分之间、中央政府与地方政府之间的相互关系，并包括统治阶级进行统治的手段与管理的办法。换言之，中央集权制度，是指国家权力全部集中于中央政府，而各地方政府只能根据中央政府的指令来办理事情。

从历史学的角度来考察中国的专制主义与中央集权制度，二者却又是相辅相成、如影相随的。这往往表现为专制主义与中央集权二者不可分。在清代更是如此。

在中国，中央集权制度的正式确立，是伴随着专制主义的确立而载入史册的。秦始皇作为统一的专制主义中央集权制度的创建者，从决策到行使立法、司法、行政大权，无不表现出独断性与随意性。其后2000多年间，从汉唐直至明清，历代治国模式无不是这种专制体制与中央集权二者高度结合与统一的翻版。

专制制度的一个重要表现，就是皇权没有约束、皇权不受监督。从秦始皇而后，历代有为皇帝，莫不“总揽威权，柄不借下”。^[2]朱元璋罢丞相，“每事独断”，殿阁大学士“只备顾问”，这在中国皇帝集权史上，是前所未有的。它影响了明清两代，使皇帝制度较前代都相应发生变化，成为最完备的个人独裁的权力形态。从历史上看，皇权与相权的矛盾是中国封建中央集权专制体制中最主要的一对矛盾。从法理上讲，专制之意就是将权力授予一人的一种治国方式，即国家的一切大事由君主一人裁决。但是国家之大，事情之多不是凭专制君主一人的精力来日理万机就能够解决的，于是便有了“助理万机”的宰相的设置。但皇帝和宰相在分权的概念上是模糊的，历史上虽也有权相将皇帝置于傀

[1] 孟德斯鸠. 论法的精神. 张雁深, 译. 北京: 商务印书馆, 1987: 8.

[2] 太平御览: 卷 91.

傀儡地位的现象，但从总的发展趋势上看，皇权是朝着扩大并膨胀的方向发展的，相权则一步步缩小，到明清时，被公然视作君权的对立物而从制度上加以消灭。皇权的不断强化虽然维护了皇帝对行政权的独揽和国家大事上的统一，但却妨碍了大臣积极性与主动性的发挥，造成了国家机器运转的迟缓和行政效力的低下，整个行政系统的活力因而大为下降。中国历史上的君相权力之争，到明代时终以君权的绝对胜利而告终，其标志就是内阁制度的设立。清沿明制，仍设内阁，而其职权仅剩票拟诏旨，而不再如汉唐秉均执政之宰相。雍正朝后军机处逐渐代替了内阁的枢要地位，然而军机处只供传述缮撰，军国大事丝毫不得赞画于其间，除秉承皇帝谕旨办事外，并无任何独立职权，君主专制至此达到了极点。乾隆皇帝就说得明白：“夫宰相之名，自明洪武时已废而不设，其后置大学士，我朝亦相沿不改，然其职权仅票拟诏旨，非如古所谓秉钧执政之宰相也”^[1]康熙皇帝也说过：“今天下大小事务，皆朕一人亲理，无可旁贷；若将要务分任于人，则断不可行；所以无论巨细，朕心躬自断制。”^[2]乾隆皇帝在他的诏谕中，多次强调“乾纲独断”的重要性。他说：“乾纲独断，乃本朝家法，自皇祖皇考以来，一切用人听言大权，从无旁假，即左右亲信大臣，亦未有能荣辱人、能生死人者。”^[3]“朕亲阅本章，折衷酌定，特降谕旨，皆非大臣所能参预”^[4]嘉庆皇帝更是扬扬自得地宣布：“我朝列圣相承，乾纲独断，皇考高宗纯皇帝临御六十年，于一切纶音宣布，无非断自宸衷，从不令臣下阻挠国是。即朕亲政以来，办理庶务，悉遵皇考遗训，令出惟行，大权从未旁落。”^[5]不仅如此，有清一代，君臣关系已经演化成为主奴关系。鲁迅先生曾经指出：“满洲人自己，就严分着主奴，大臣奏事，必称‘奴才’，而汉人却称‘臣’就好。这并非因为是‘炎黄之胄’，特地优待，赐以嘉名的，其实是所以别于满人的‘奴才’，其地位还下于‘奴才’

[1] 乾隆朝，东华录：卷93。

[2] 康熙朝，东华录：卷91。

[3] 乾隆朝，东华录：卷28。

[4] 乾隆朝，东华录：卷80。

[5] 梁章钜，枢垣纪略：卷14。

数等。”^[1]可见，到清代，专制主义与中央集权的发展已经到了巅峰。物极必反，这种情况必然导致清王朝政治体制的僵化与行政效率的极端低下，在中外矛盾、内部矛盾的激化下，清王朝最终走向了灭亡。

中央与地方行政统属关系之特点

清朝初、中期，在中央和地方的行政统属与权力分配上，督抚分寄制中央集权应是其一个基本的特征。所谓督抚分寄制中央集权，主要是指在历代中央集权的基础上，清廷将控制地方的职责和代表清廷行使行政、财政、军事、司法等项权力委托给各省总督、巡抚，通过总督、巡抚对地方的管理，达到中央高度集权的目标。

清代督抚分寄制中央集权主要表现在三个方面：

1. 总督、巡抚封疆而治。在行政上，总督、巡抚有权节制并指挥一省或数省的布、按二司、道、府、州、县等官员。在财政上，督抚虽不能直接掌管各省财政，但在布政使每年向朝廷奏销过程中，督抚也能复核题奏，予以监督。在司法上，督抚负责按察使所呈报或解送的狱案，有权对徒刑罪犯作出终审判决，而后再上报中央批准。督抚封疆而治，充分体现了督抚分寄制中央集权中的“分寄”方面的主要内容。

2. 督抚一概由皇帝所委派。其权力系皇帝所分寄，故直接禀命于皇帝，直接向皇帝负责，一般不受中央各部院指挥。督抚代表朝廷管理地方，安抚百姓，这个特点非常明显。

3. 朝廷对督抚实行严格控制。在清初、中期，中央对地方督抚的控制驾驭是卓有成效的。这种控制主要表现在三个方面：

第一，分散地方军政官员的权力，大小掣肘相制，从而形成对督抚的有效制衡。清代对明代省级地方行政制度加以损益、改造利用，形成一套行之有效的地方行政制度。各省除了给督抚委以大权外，同时又设布政使、按察使、提督、总兵等分掌民政、财政、司法、军事等方面的事宜。督抚有权节制监督藩、臬、提、镇，此为以大治小。同时，藩、臬、提、镇所具体掌管的军政事权又相对分散，并非总督、巡抚所能全部支配。尤

[1] 鲁迅·隔膜//鲁迅·鲁迅全集：卷6.北京：人民文学出版社，2005：45.

其是雍正朝以后藩、臬、提、镇等地方官员均有了密折上奏的特权，故中央对督抚又可做到以小制大。督抚之权虽重，但两司、提、镇并非私有。承宣布政使隶属于吏部和户部，提刑按察使隶属于刑部，提、镇隶属于兵部，他们唯听命于部臣，其事权独立，不是督、抚所得而干预，唯部臣始有管辖之权，督、抚对于他们，不过居于督率的地位而已。所以督、抚要想专行省的政权，除非先把两司、提、镇降为属官不可，而典制所定，当承平之世，中央权威具在，不是督抚所敢而妄为更置的。另外，总督、巡抚并立或同城，他们之间的争斗牵制也属常见。在这类大小相制中，督抚难以构成独立的地方权力中心，不能为所欲为和自我为政，因此更便于朝廷的控制，更易于保持对中央的稳定从属关系。

第二，重用旗人，是清廷加强对地方督抚控制的另一种方式。清王朝是以满洲贵族为主体的统治政权，任用较多的满人、蒙古人、汉军旗人担任督抚既是历史造成的原因，更是统治者的现实需要，任用他们自然较汉人更加忠实于朝廷，更能得到较好的驾驭。

第三，题折密奏也是中央对地方督抚实行长控远驭的方式之一。地方有事，督抚必须奉旨而行。清袭明制，中央和地方之间的公文联系，主要是通过地方高级官员向皇帝的题奏和皇帝下达的谕旨来实现的。总督、巡抚不仅拥有题本奏本的权力，而且雍正朝还实行了密折奏报制度。雍正帝就指示一切地方之弊，吏治勤惰，上司孰公孰私，属员某优某劣，营伍是否整饬等等均可向他题奏密折，他也可以用朱批的方式对地方督抚进行直接的指示，从而抛开六部，由皇帝对地方督抚进行直接监控。另一方面，雍正朝以后的历代皇帝又特许藩、臬、提、镇等地方中级官员也拥有向皇帝上奏的权力，要求这些官员充当耳目，密奏督抚的情况，从而收到对地方势力相互牵制，防止督抚欺隐循私的效果。

由于以上三种方式的控制，在清初、中期，督抚在体制上基本上没有独立活动的余地，只能完全听命于中央，实际上就是完全听命于皇帝本人。

清廷对督抚制度的设计与运作，保证了皇帝的乾纲独断与高度的中央集权。在诸多因素的制约下，直至太平天国运动时期，地方督抚都循规蹈矩，唯唯诺诺，毫无开拓精神可言。道光年间，梅曾亮曾对这种高度中央集权体制下的督抚形象做过如下描述：“窃念国家炽昌熙洽，无鸡鸣狗吠之警，一百七十年于今。东西南北，方制十余万里，手

足动静，视中国头目。大小省督抚开府持节之吏，畏惧凜凜，殿陛若咫尺；其符檄下所属吏，递相役使，书吏一纸，揉制若子孙，非从中覆者，虽小吏毫发事，无所奉行。事权之一，纲纪之肃，推较往古，无有伦比。”^[1]可见，在这种高度集权的专制政体中，督抚“畏惧凜凜”的形象是这个体制下整个官员群体形象的缩影。在这里，只有皇帝是唯一的能动因素，而其他人无一不是消极的待命者。

钱穆在《中国历代政治得失》一书中认为：“在明代，布政使是最高地方首长。总督、巡抚非常设，有事派出，事完撤销。清代在布政使上面又常设有总督与巡抚，布政使成为其下属，总督、巡抚就变成正式的地方行政首长了。这种制度，还是一种军事统制。如是则地方行政从县到府，而道，而省，已经四级。从知县到知府，到道员，到布政使，上面还有总督、巡抚，就变成为五级。可是真到军事时期，总督、巡抚仍不能作主，还要由中央另派人，如经略大臣、参赞大臣之类，这是皇帝特简的官。总督、巡抚仍不过承转命令。总之，清代不许地方官有真正的权柄。”^[2]这种看法是有一定道理的。

中央与地方对军事权力之处理

太平天国运动发生之前，对于清王朝而言，国家经制兵无论八旗、绿营，其军权都是直接属于中央而不是将帅或地方督抚所私有。清朝初年，清政府为了彻底消灭国内各种抵抗势力，不得不容忍和允许三藩地方割据势力的存在，让三藩握有兵权。但到了康熙初年，全国底定，康熙就力持撤藩之意，不惜动用全国之力进行讨伐，最终把兵权全部收归中央政府所有。

在八旗方面，其军权在清初顺治皇帝时就已经全部收归朝廷所有。起初，八旗本为旗主所有，各有旗主，互不相属。太宗皇帝即位后，开始逐渐收权。及顺治帝入关后，乘摄政王多尔衮之丧，一举而扫除强藩，将八旗大权悉数收归朝廷所有。故顺治帝亲政以后，八旗已与入关

[1] 梅曾亮，上方尚书书，北京：中华书局，1937：48-49。

[2] 钱穆，中国历代政治得失，北京：生活·读书·新知三联书店，2001：155。

以前的旧制不再相同，其权力已尽握在皇帝一人之手。

在绿营方面，其兵权则握于兵部，其兵籍亦掌于兵部，兵部直接向皇帝负责。及三藩平，康熙帝吸取教训，认识到边疆、地方、提、镇久据兵权，殊非美事。兵权久握，心意骄纵，故每致生乱，即此观之，兵权不可令之久擅。遂加以改革，开始实行三年俸满加衔更调制度，使武臣不得久驻一地。康熙二十二年（1683年）四月，又定提、镇陛见制度，以使其常来朝见，心知敬畏。不仅如此，康熙还定武臣不得在任所置产入籍的条例，遇丁忧及因事解任的均令立即回籍。这样，就起到了防范武人及其子孙寄居任所，与旧部熟习，久而致起专权弊端的作用。通过上述手段，全国绿营的兵权，就全部通过兵部集中在皇帝一人的手中。如遇重大的兵事，皇帝则特简经略大臣、参赞大臣寄以军令，以专征伐，事毕则解除兵权。如雍正朝时，年羹尧平定青海，功震当时，手握重兵，驻军西陲，雍正帝要收他的兵权，他也不敢不奉旨交回。此无他，兵权归于国家，不为将帅或地方所私有，将帅不过借天子的权威出典兵戎，故国家得以用一纸朝命来撤销其兵权。这种情况，直到太平天国运动爆发之初还是如此。

可见，清初、中期，在中央和地方关于军事权力分配的问题上，军权全部为中央所拥有，地方督抚或将帅个人皆无权支配。一些散驻在地方的绿营军队，地方也不过是代替中央政府管理发饷而已。

中央与地方关于财权之分配

清初，与清朝统治者在政治上实行中央专制主义高度集中的管理方式相适应，在财政管理制度上也实行高度集权于中央的做法。清政府从财政管理机构的设置，到对赋税征收和财政收支的严格控制，确保了高度集权的中央财政管理体制的建立和运转。基层政府，毫无财权可言。每年所得赋税，“一丝一粒，无不陆续解送京师”。省、府、州、县，除规定留用的少数存留外，“无纤毫余剩可以动支”。^[1]但是，并不是说，地方政府没有任何一点财政权力。毕竟，赋税的征收要靠

[1] 清圣祖实录：卷240，康熙四十八年十一月丙子。

地方政府才能完成。清初、中期，中央和地方关于财政权力的分配主要体现在州县赋税收入的分配问题上。清初、中期的赋税，主要包括田赋、丁银、盐课、关税及杂赋等项目。其中，田赋、丁银属“正赋”，也是税收之大宗。雍正朝实行“摊丁入亩”后，丁银摊入地粮内征收，田赋、丁银完全合一，具体由地方州县官负责征收。盐课、关税则由朝廷直接掌管，其收入也全部归于中央。当时，州县的赋税分为两个部分：一曰起运，一曰存留。凡州县经征钱粮，运解布政使司，候部拨用，叫起运；凡州县经征钱粮，扣留本地，支給经费，叫存留。显然，除了盐课和关税直接归属中央、地方无法分享外，起运和存留的实质就是中央和地方政府在其余财赋上的再分配。起运归中央财政所有，一律运经各省布政使司，由户部调拨京师，或调往其他省、州、县，或拨付边镇充当军饷。存留则属地方财政所有，供地方政府开销支出。上述起运和存留制度及其所体现出的中央和地方的赋税分配，清廷自然十分重视，不仅对此加以严格的管理，而且为了有效加强对地方的控制，还往往对地方的赋税存留给予裁扣，最终达到压抑和剥夺地方的赋税支配权益，加强中央财政集权的目的。

有清一代，中央财政管理机构的设置具有如下特点：

第一，特别重视对地方财政的管理与控制。

第二，全国财政事务分隶于十四清吏司。十四清吏司均以省区命名，按区分司管辖相应省份的赋税。

第三，突出保护满人财政利益。^[1]

从顺治朝一直到乾隆朝，清统治者对地方州县的赋税存留数与地方督抚手中的财权逐步采取了裁减的政策。不仅地方财政存留数额经常被中央大幅度裁减，康熙朝前后还进一步形成了“悉数解司”和“奏销钱粮”的制度。这两项措施实行之后，地方州县无存留钱粮、钱粮全部解为国库，地方以州县为单位的财赋存留制度就被取消。州县各项经费开支，必须随时向布政使司及其所辖的户部积存库领支，而领支又需遵照户部条例执行。这样，地方政府的日常收支就大都被置于中央政府的严格管辖之下，清初以存留名义出现，归地方州县支配的小金库，遂被撤

[1] 周育民.晚清财政与社会变迁.上海:上海人民出版社,2000:23.