

清史研究丛书

清代乾隆朝省级司法实践研究

魏淑民 著



清代乾隆朝省级司法实践研究

魏淑民 著



中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

清代乾隆朝省级司法实践研究/魏淑民著. —北京: 中国人民大学出版社, 2013. 10
(清史研究丛书)

ISBN 978-7-300-18098-4

I. ①清… II. ①魏… III. ①司法制度-法制史-研究-中国-清代 IV. ①D929.49

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 222514 号

清史研究丛书

清代乾隆朝省级司法实践研究

魏淑民 著

Qingdai Qianlongchao Shengji Sifa Shijian Yanjiu

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京中印联印务有限公司		
规 格	160 mm×230 mm 16 开本	版 次	2013 年 10 月第 1 版
印 张	18.25 插页 2	印 次	2013 年 10 月第 1 次印刷
字 数	267 000	定 价	45.00 元

权必究

印装差错

负责调换

“清史研究丛书”重启说明

“清史研究丛书”原由戴逸先生发起主编，中国人民大学出版社出版发行。从1988年开始至2001年，它曾推出《清前期天地会研究》、《戊戌思潮纵横论》、《四库全书纂修研究》、《清代八卦教》、《明清农村商品经济》、《革新派巨人康有为》、《晚清乡土意识》、《清代族田与基层社会结构》、《乾隆帝及其时代》、《洪亮吉评传》、《康雍乾三帝统治思想研究》、《清代区域社会经济研究》与《晚清讼狱制度的社会考察》等13部力作，在清史学界产生过重要影响。但由于种种原因，该丛书的出版一度中断。现经中国人民大学清史研究所与中国人民大学出版社协商，决定从今年起将其恢复起来。

清朝是中国君主专制统治的最后一个王朝，在其统治的近三百年时间里，中国不仅经历了由强盛到衰弱的转折，也经历了社会性质从传统到近代的深刻变革，这就决定了这段不寻常的历史里蕴藏着极为丰富的内容，同今天国人的社会生活的各个方面，也必然发生着多方面的密切关联。人们常说，“中国今日之疆域版图和新中国成立之初的人口基数即奠定于清朝，当代中国的政治、经济、文化、外交和民族问题，许多也都由清朝演化、延伸而来”，这的确是对清史研究之学术价值和现实意义的极好概括。我们之所以致力于推动这套丛书继续编辑出版，其宗旨和动力来源也正在于此。

“清史研究丛书”是发表高水平清史论著和重要清史文献的专业学术平台。它强调学术的前沿性和国际性，提倡严谨、扎实的学风，崇尚史学的综合功夫，鼓励跨学科视野和方法创新。就研究内容而言，它则坚持清代前后期历史的一贯性和统一性，反对将其前后人为加以割裂的

做法。

本丛书仍由中国人民大学清史研究所负责组稿和审稿。

中国人民大学清史研究所正式成立于1978年，其前身为1972年组建的清史研究小组。三十多年来，清史所的成员们在学术研究和教学方面均做出了积极努力，并得到国内外同行的宝贵支持、帮助和认可。2000年12月，它被教育部批准为人文社会科学百所重点研究基地之一。编辑和出版这套丛书，乃清史研究基地工作的有机组成部分。

我们期盼本丛书的出版，能够继续得到广大清史学界同人的大力支持。

“清史研究丛书”编委会

2010年7月

“清史研究丛书”总序

“清史研究丛书”问世了，这是值得庆贺高兴的一件事。这套丛书以推动清史的研究和写作为主旨，希望能为我国历史科学的繁荣发展尽一点力量。

清史是个辽阔宽广的研究领域，上起16世纪末满族的崛起，下至本世纪初辛亥革命的爆发，清帝逊位。时间跨度大，内容丰富，问题繁多。离我们今天的时间较近，与现实息息相关，研究这段历史十分重要，这三百年，是承前启后、继往开来的巨大转折。清代前期和中期，处在中国封建社会的末期，经历了康雍乾盛世，我国的农业、手工业生产和商品经济发展到前所未有的水平，封建专制体制日益严密，国力强大，秩序稳定，版图辽阔巩固，文化事业兴旺，达到了封建王朝所能攀登的高峰。但是，如果拿中国封建末期的成就同正在经历产业革命和资产阶级革命的西欧历史作比较，则相形见绌，中国已落后于世界发展的先进潮流并且正在拉开越来越大的差距。到1840年鸦片战争爆发，中国终于在外国资本主义的武装侵略下，逐步沦为半殖民地半封建社会，赔款割地，国势凌替，危机四伏，民众处在水深火热之中，由此而爆发了反帝反封建革命，许多革命志士前赴后继，斗争绵延不绝，推翻了清朝的统治，结束了两千多年的封建专制帝制。人民冲破了黑暗，历史微露出晨曦，迎来了以后的新民主主义革命。三个世纪的清代历史经过了由盛转衰、由衰而复的漫长曲折过程。这一过程至今还没有终结，中国已经从沉睡的酣梦中苏醒，人民推翻了帝国主义、封建主义的压迫，正在大踏步前进。祖国的建设、民族的复兴、“四化”的重任落在我们及以下几代人的肩上，必须团结一致，努力不懈，长期奋斗，才能使古老的中国重新焕

发出青春。

历史是现实生活的一面镜子。当人们为了改造现实而迈步前进的时候，经常会回顾全民族刚刚走过的路程，从中汲取力量，获致教益。人类有回忆往事的爱好，有总结过去的习性，有从自身成功或失败中学习的潜力，有寻根的愿望，这是推动人们进步的力量。谁忘记了过去，谁就容易重犯过去的错误；而谁更多地理解过去，谁就有了更好的准备去迎接和建设未来。正是在这个意义上，清史研究是十分重要的，它具有重大的学术价值和现实意义。

清史研究的领域十分宽广，包括政治、经济、军事、民族、外交、思想文化等许多方面。为了掌握中国的国情，全面、正确地了解中国的过去，我们必须在漫长广阔的历史领域中艰苦探索，观其大局，提其纲领，揭其规律；又要在具体的历史问题上踏实钻研，掌握大量的第一手资料，索隐探微，释疑抉奥，作认真细致的整理和剖析工作，即把综合和分析结合起来，把宏观的研究和微观的研究结合起来，才能再现清代三百年历史的真实面貌。

清史资料浩如烟海。档案、官书、文集、方志、野史、笔记、传记、谱牒、契据、报刊，种类繁多，数量浩瀚。汉文以外还有大量少数民族的文字记载和外文资料。任何才人智士，穷毕生之力也只能在浩浩茫茫的清史资料的汪洋大海中窥其一角，要凭借这样繁多而杂乱的历史资料来展现漫长的清代历史画卷，这既给研究者充分发挥才智、大显身手提供了用武之地，也要求全体研究者有组织、有计划地分工合作，潜心沉思，锲而不舍，把毕生精力奉献于钻研和阐扬祖国历史的壮丽事业。

尽管近年来清史研究队伍日益壮大，著作和论文的数量、质量有了明显的增长、提高。但它相对于其他断代史而言，起步较晚，清史领域仍然有很多空白、薄弱的部分急需填补和加强，研究工作者只要奋发努力，辛勤耕耘，必能得到丰厚的收获。“清史研究丛书”将为一切研究工作者提供发表成果的园地。我期待着：在若干年以后，这片园地将是姹紫嫣红、百花齐放，成为绚丽多彩的盛大花园。

戴逸

1988年1月

督抚权力与清前期地方行政 (代序)

有关督抚的权力，在《清史稿》中是作为职掌表述的，有曰：“总督，掌厘治军民，综制文武，察举官吏，修饬封疆。”“巡抚，掌宣布德意，抚安齐民，修明政刑，兴革利弊，考核群吏，会总督以诏废置。”^①概括起来，督抚职掌包括“封疆守土”、“察吏安民”、“兴利除弊”等几个方面，但严格说来，这里表达的只是职掌原则，而非职掌内容。如果从政府行政的事务来看，督抚的权力即省级政府的日常行政，更集中体现在钱粮（赋税征收）、刑名（司法审判）、养民、察吏等项。虽然这些内容都是些再普通不过的话题，但在史学不断向纵深发展的今天，无论是在理论上还是在历史的借鉴功能上，都有继续研究的必要。而我们对督抚权力的讨论，就是拟从钱粮、刑名和养民等领域伸展到国家行政中去，目的是考察督抚行政过程中的权力状况以及国家和地方政府与“吏治民生”的关系。

一、钱 粮

所谓“钱粮”，就是国家的“赋税”。征收赋税是地方官向君主负责的最重要的职任之一，同时也是督抚代表政府行使的权力。马克思说：“赋税是官僚、军队、教士和宫廷的生活源泉，一句话，它是行政权力整个机构的生活源泉。强有力的政府和繁重的赋税是同一个概念。”^②清朝虽

① 赵尔巽等：《清史稿》卷116，《职官三》，北京，中华书局，1977。

② 马克思：《路易·波拿巴的雾月十八日》，见《马克思恩格斯全集》，中文1版，第8卷，221页，北京，人民出版社，1961。

没有繁重的赋税，却是强有力的专制集权国家，表现为国家总揽税收的高度集权财政，地方缺乏财政主动性，赋税收入在中央与地方之间的比例一直保持着严重不平衡的状态。据记载，清初“自三逆变乱以后，军需浩繁，遂见一切（地方）存留项款尽数解部，其留地方者，惟俸工等项必不可省之经费，又经节次裁减，为数甚少。此外则一丝一粒，无不陆续解送京师，虽有尾欠，部中亦必令起解，州县有司无纤毫余剩可以动支”^①。至乾隆年间，情况并未改观，据陈支平研究，各省的存留总数仅占全国钱粮总收入的21%左右。^②

这种赋税分配状况并不能为地方的经常性用度提供充足的财力保障，因而直接导致了一些正常的政府开支需要谋求财政以外的其他途径解决，故何平认为“这种不能因事设费在制度上即存在支出缺口的财政”，是导致正赋税收失控和额外苛派泛滥的因素之一，其直接影响是“官吏俸禄的低廉、地方公费的缺乏和军费开支的不足”^③。对此，已有不少学者有过研究，但低俸和地方公费匮乏的影响，仍有进一步探讨的余地。而且正是由于国家财政制度上存在的缺陷，为督抚在地方财政管理权力上提供了更大的非理性空间，亦即人治因素的扩大，而由此衍生出来的最大弊政就是自康熙末年开始的、愈演愈烈的地方钱粮亏空。

雍正元年（1723），兵部右侍郎李绂在奏折中说：“臣去岁任都察院，查亏空揭帖，自康熙十八年至五十三年，直省止亏空银八百余万两，米谷一百九十余万石。自五十四年至六十一年二月，直省乃亏空银九百一十三万余两，米谷二百四十二万石。”^④从李绂奏折可以获悉，自康熙十八年至康熙六十一年（1679—1722），仅亏银一项就达1700万两以上，尚不计亏谷。因此，清理钱粮亏空，保证地方财政安全，便成为督抚行政的重要内容。康熙五十八年（1719）正月，康熙帝以“各省钱粮亏空甚

① 《清圣祖实录》卷240，康熙四十八年十一月丙子。

② 参见陈支平：《清代赋役制度演变新探》，90～95页，厦门，厦门大学出版社，1988。

③ 何平：《清代赋税政策研究（1644—1840）》，109页，北京，中国社会科学出版社，1998。

④ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，第31册，808页。《兵部右侍郎李绂奏陈请改正印捐纳以杜亏空根源折》，南京，江苏古籍出版社，1991。

多”，令议立法，“应行令直隶各省督抚，将见今亏空各项钱粮数目，作速查明。何项亏空，作何完补，并嗣后作何立法，始可永无亏空之处”^①。强调了督抚在处置地方钱粮亏空中的责权。

有关钱粮亏空的原因，研究者通常将其归结为官侵、吏蚀和民欠三点。前两个原因说的是吏治的腐败问题，后者强调的是为官者的责任。但是，即便是官侵、吏蚀造成的亏空也与清代财政制度的现状有关，而且经查证核实，官侵、吏蚀的亏空在地方钱粮亏空的总量中也不占多数。特别是，对嘉庆朝巨额亏空的查处表明，官吏的中饱私囊不是亏空的主要原因，“挪用”才是亏空的最大流向。而“挪用”正是在财政制度自身缺陷的掩护下完成的。

有关督抚与钱粮管理及其亏空的责权关系，雍正帝有过这样的分析，他说：“司库盘查之责在巡抚，亏空之根亦由巡抚，巡抚借支，而布政不应者少矣。”“藩库钱粮亏空，近来或多至数十万，盖因巡抚之费用，皆取给于藩司。”^②对此，官员中多有认同，工科掌印给事中康五端就认为：“国家之重务在钱粮，州县之通病在亏空，亏空之事州县笃之，亏空之根起自督抚。”^③也就是说，州县一级亏空钱粮的去向，除了个人侵渔外，便是“上司勒索”，而后者恰恰使地方官彼此结成一个利益关系的网络，“督抚明知其弊，曲相容隐，及至万难掩饰，往往改侵欺为那移，勒限追补，视为故事”。

正因如此，督抚在如何清理钱粮亏空问题上，既要对君主负责，又不得不千方百计规避处分，按照既有的潜规则维护包括自身在内的地方官的整体利益，还要运用手中的权力，做尽掩饰亏空的努力，即便是操守颇佳的清官也不例外。这使得督抚的责任、权力处于一种矛盾与扭曲的状态，政府行政与权力运行受到许多非正常因素的制约与干扰。而且，由于需要解决官僚低俸的生活补给以及地方办公费用的匮乏问题，又由于国家有经常不断的河工、军需、赈灾等临时性派征，地方财政支出的

① 《清圣祖实录》卷 283，康熙五十八年正月壬寅。

② 《清世宗实录》卷 3，雍正元年正月辛巳朔。

③ 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，第 2 册，22 页，《工科掌印给事中康五端奏请责成督抚肃官箴裕国课折》。

缺口是巨大的，由耗羨等所得的陋规是远远解决不了问题的。于是，“因公挪用”成为最可行的解决途径，而“因公挪用”的经常性又为“挪用”、进而中饱私囊提供了便利。从查处亏空的情况中可以得知，由“挪用”形成的亏空并不在少数，最终大都因找不到责任人而变成“无着亏空”。雍正六年（1728），署江苏巡抚尹继善奏称：“到任后即稽查历年各案，亏空赃罚银至二百五十余万，粮至数十万石。问之官吏，多以年久无著难以追补为辞。”^①嘉庆年间各省上百万的钱粮亏空中，能以官员贪腐定案的为数甚微。

针对督抚的“监守自盗”，皇帝采取了以现任督抚清查前任的办法，这以雍正朝最为典型，收效也最大，但却依然解决不了督抚既是清查钱粮权力人与亏空嫌疑人双重身份的问题，新任督抚依然与钱粮亏空有不解之缘。

此外，弥补亏空是清理钱粮亏空的目标，却也是最难实现的目标。雍正朝虽以严厉的追缴手段令官员弥补了相当数量的亏空，但大量的无着亏空最终还是通过耗羨归公后的公项予以填补的。六十余年后，当嘉庆帝同样要求地方督抚“以不收之陋规、耗羨之盈余缓缓归款”^②时，却没有收到任何成效，反致亏空愈积愈多。

也就是说，各省的陋规与羨余是有限的，它无法满足地方财政的亏空缺口，而且当官员个人的合法利益受到“侵犯”后，他们中的一些人会想方设法从非法渠道寻求补给。所以，为官者政治态度及立场的背后，是其自身权力与利益的考虑。而利益决定政治取向。在财政问题上，对代表国家的君主而言，督抚的权力更多地体现为责任，由于利益的考虑，他们在行使权力的过程中与国家是有分歧的。

二、刑 名

“刑名”，即为“司法”。但在古代中国的历史语境中并没有“司法”

^① 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，第13册，547页，《署江苏巡抚尹继善奏报稽查江南亏空侵挪钱粮积弊折》。

^② 《清仁宗实录》卷62，嘉庆五年三月壬午。

一词，只有表现为官僚审案断案的“刑名”。清人云：“刑名为国家之要务，上关天和，下系民命。”^①“刑名”被我们称做“司法行政”，是因为它与“钱粮”共同组成国家行政的两大干系。在行政体制上，一级行政对应一级司法，各级政府的正印官，诸如知县、知州、知府以及按察使，同时也是司法行政的最高长官，而各省则总于督抚，督抚对君主负责，司法行政的权力体制与君主集权制融为一体。

对于古代的司法行政体制，沈家本的解释是，周代以迄汉唐，中央的行政权与司法权是分离的。自宋代开始发生微妙变化，元代两者有渐合之势，明代完成了两者的混合，至清沿袭未改，即所谓“大约此制变于元，成于明，国朝因之，遂为统一混合之制”^②。而近年学界的共识是，清代的司法行政并非是司法和行政的合一，而司法本身就是行政，是清朝各级政府的常规性行政。吴吉远就是从行政管理的角度来探讨清代地方政府的司法职能及司法活动的。韦庆远、柏桦也认为，审判权是政府行政职权的衍生物，明清两代所规定的正印官的审判权，即知县、知州、知府的重要职责之一就是审判。^③所以，就督抚是省级司法行政的最高长官而言，学界并没有异议，需要进一步关注并讨论的是，督抚的司法权在清前期政治关系中的状态。

《清史稿》曰：“世祖入主中夏，仍明旧制。凡诉讼，在外由州县层递至于督抚。”“外省刑名，遂总汇于按察使司，而督抚受成焉。”^④雍正帝也有说过，“各省刑名，委之督抚。”^⑤虽然清代设按察使，使其作为一省的刑名之长，但从权力的归属情况看，督抚却是全省的刑名总汇，这与清朝将地方权力集于督抚的政治体制有着直接的关系，即所谓：“自置督抚，而两司权轻，况于各道；然以贤者处之，奉职循理，视民之所急，弭乱解饶，亦足以为治。”^⑥

① 《清世宗实录》卷16，雍正二年二月壬申。

② 沈家本：《历代刑法考》（四），2017页，北京，中华书局，1985，转引自林乾：《中国古代权力与法律》，275页，北京，中国政法大学出版社，2004。

③ 参见韦庆远、柏桦：《中国政治制度史》，329页，北京，中国人民大学出版社，2005。

④ 赵尔巽等：《清史稿》卷144，《刑法三》。

⑤ 《清世宗实录》卷147，雍正十二年九月乙亥。

⑥ 赵尔巽等：《清史稿》卷247，《列传三十四》。

督抚的司法职权主要有：管理地方教化与社会治安；审结或题奏地方日常刑案；参革质审官犯；主持地方秋审大典，管理地方已决未决人犯。^①在法律程序上表现为，上奏的刑名文书最后须以督抚的名义奏报或发布。魏淑民在本书“绪论”中着重强调了督抚在直省的首要司法权，她说：“秋谳大典由督抚主持而且官员位次均是按照行政级严格排列，命盗重案的具题和秋审汇题也是以督抚的名义奏报，各省遇有捐钱赎罪案例由并且只能由督抚奏请君上恩准。”

正由于司法属于行政的范畴，所以司法权力就是政治权力，皇权通过政治权力管理司法，又以司法管理社会秩序，整饬吏治民风。所以，督抚司法职能的真正意义并非在于覆审刑案，而是“察吏安民”，国家行政的重心是官僚的守法和社会秩序的安定。

司法权力的政治属性，也将政治关系的状态带到司法行政中去，同时涉及官僚政治尤其是君臣关系问题，因为地方行政是在传统官僚政治体制下运行的，而官僚政治的本质就是官僚要对君主负责。^②

在清前期，康雍乾三帝乾纲独断的政治风格一直渗透于司法行政的各个方面，表现为最高司法权断不容官僚侵越与僭越。康熙帝晚年提出：“督抚依律具奏，乃其分也。若核其情由，酌量处置，皆出自上裁。”^③雍正帝则说得更明确：“各省督抚臬司，执法科罪，而九卿详情平反，或九卿据法定议，而朕酌夺从宽，如此方合政体。”^④乾隆帝秉承祖、父的风格，复行强调“恩出自上”，经常借端“发难”，申饬督抚宽纵办案的行为是沽名邀誉、市恩枉法，借以强调皇权的至上权威。

但事实上，在政治运行过程中，官僚与皇帝一致的远期政治目标并非都能在近期达成一致，督抚的徇私滥权在司法行政中表现为一种多发性疾病。例如，地方监狱中监犯多被折磨致死是最常见的现象，但无论是州县还是臬司、督抚，他们为规避处分，往往捏报病故。对此，乾隆

① 参见吴吉远：《清代地方政府的司法职能研究》，243～263页。

② 参见王亚南：《中国官僚政治研究》，（孙越生）序言，北京，中国社会科学出版社，1981。

③ 《清圣祖实录》卷217，康熙四十三年八月乙未。

④ 《清世宗实录》卷136，雍正十一年十月壬子。

帝有过怀疑，称：“难保无李代桃僵情弊，所报监毙之处殊不可信”^①。而督抚往往是“众口一词，实系病故，并非捏饰”^②。“外省办事习气，多涉虚伪。”“朕于各该督抚所办事件，虽欲深信而不可得矣。”^③

这种规避处分、维护地方利益的官风，使督抚的权力在一定空间内脱离了皇权的监控，皇权无法顺畅地伸展到地方司法行政中去，而此种权力现象，正是官僚政治的一种常态。

三、养 民

康熙帝认为，“国家所重惟在养民”^④，又说“总督、巡抚俱系养民大臣”^⑤，明确了督抚与“养民”的关系。雍正帝也多次强调：“朝廷设官置吏，原以养民。”^⑥这都在说明，“养民”是国家的重务，是官僚行政的重要内容，也是督抚的责任与权力。而何为“养民”，又何以“养民”，便成为国家和各级政府的执政者不断思索并为之努力的治政目标。

中国自古是一个农业大国，农业是国民经济的基础，亦即“养民之道，惟在劝农务本”^⑦。“求足用之道，未有舍本务而别开利孔者也。”^⑧有清一代，在18世纪曾经出现了康乾盛世，那么支撑起“盛世”的政府行为，也应该得益于“养民”、“足民”、“富民”等有关民生的重大政策的实施上。但需要强调的是，当时中国的熙朝之治是在面临人口剧增、物价飞涨的严峻经济形势下取得的。所以，在如何解决人口压力的问题上，国家及其官僚特别是督抚的作用是不可忽视的，而这一时期督抚的权力运行也处处体现在他们肩负的“养民”责任上。在儒家“惟足食为民生之本计，教养为王政之先图”^⑨的思想指导下，他们致力于落实“养民”、“教民”的各项具

① 《宫中档乾隆朝奏折》，第33辑，142页，乾隆三十三年十二月二十七日。

② 《清高宗实录》卷853，乾隆三十五年二月乙丑。

③ 《清高宗实录》卷429，乾隆十七年十二月壬子。

④ 《清圣祖实录》卷157，康熙三十一年十月己卯。

⑤ 《清圣祖实录》卷14，康熙四年三月己丑。

⑥ 《清世宗实录》卷3，雍正元年正月壬辰。

⑦ 《清世宗实录》卷24，雍正二年九月戊申。

⑧ 贺长龄、魏源编：《清经世文编》卷36，张士元《农田议》，北京，中华书局，1992。

⑨ 贺长龄、魏源编：《清经世文编》卷36，张允随《劝农三策疏》。

体政策。其中，有两项经济措施的推行颇能说明督抚治政的状况。

其一，在国家全力落实劝农政策中，督抚跟随国家政策，将行政重心由全面增加土地垦殖转向桑麻并重等多种经营。例如，乾隆初年，尹会一巡抚河南时，有《农桑四务疏》，要求地方百姓乘天时，尽人力，广树艺，勤女工。云南巡抚张允随有《劝农三策疏》，指导各官如何劝课农桑。^①陈弘谋在四次出任陕西巡抚期间，全力启动种桑养蚕的经济措施。先是乾隆十六年（1751），他刊发了《劝种桑树檄》，在省城西安设立蚕局，买桑养蚕，发给工本，并饬凤翔府等处也一体设局养蚕。乾隆二十二年（1757）再任陕西时，又刊发了《倡种桑树檄》，饬渭水流域的西安、凤翔、同州三府各州县普及桑蚕养殖。并以陕西槲叶最盛，宜养山蚕，将山东养殖山蚕的成法纂刊后带到陕西，再度颁行《广行山蚕檄》，号令养殖山蚕。^②他通过“教民”达到了“养民”的政治目标。

可以说，清前期督抚整体上保持了一种努力应对民生问题的积极倾向，在提高土地利用能力、推广优良品种、发展多种经营以及稳定地方社会等各方面扮演着重要角色。因此，督抚在发展地方经济、管理社会民生中的行政作为和权力运行，在18世纪有其特殊的意义。

其二，在国家和政府实施的粮政中，督抚是最有力的推行者。18世纪，清朝在粮食的生产、收储和流通等方面颁行了许多措施，包括禁遏禁囤、禁烟禁酒、复开本色捐监，进行人口统计和完善粮价呈报制度等，其中影响最大的莫过于放开收购余粮、大力充实常平仓储的措施。

自古以来，备荒“实赖有积贮之政”。清朝的仓储之设始于顺治末年，康熙朝形成制度，国家下令在各省设立常平仓，所谓“今朝廷备荒之政，命直省建立常平”。^③其作用除了备荒之外，还用于平抑物价，于青黄不接时出粟给农民作为口粮和种子，故在制度上有存七粳三的规定，同时达到仓谷出陈易新的目的。而常平仓的粮食主要来自地方，由督抚

① 参见贺长龄、魏源编：《清经世文编》卷36，尹会一《敬陈农桑四务疏》，张允随《劝农三策疏》。

② 参见贺长龄、魏源编：《清经世文编》卷37，陈弘谋《劝种桑树檄》、《倡种桑树檄》、《广行山蚕檄》。

③ 参见贺长龄、魏源编：《清经世文编》卷39，章谦《备荒通论上》，黄六鸿《积贮》。

责令各州县采买或由商贾等捐输，于是采买余粮便成为这一时期督抚最重要的职任之一。

乾隆初年，在“一劳永逸”解决粮食问题的理想推动下^①，国家加大了充实常平仓储的力度，“议于各省额设常平二千八百余万石之外，令各省举行纳粟入监之例，增定谷数三千二百余万石”，使常平仓的存储指标高达6 000余万石，后来调整为4 811万石。^②在督抚的积极采买下，至乾隆十三年（1748）三月，各省常平仓实贮已不下3 000万石。^③对这种打破存贮常规的努力，高王凌认为它带动了清代政府职能的高度扩张^④，也在相当程度上改变了以往国家对社会经济干预不多的状况，而各省采买粮食的过程更可被视为督抚于实施“养民”政治目标中行使权力的作为。

但这项带有严重主观性的措施也带来了不良的后果，它引发了粮价一度持续上涨，“米谷之贵，由于买食者多”^⑤。为此，乾隆十三年，围绕仓储及采买等问题，朝廷展开了一次由各省督抚参与的大讨论，其结果是国家收缩仓储政策，乾隆帝明确表示“迺来常平仓储日增，有碍民食”^⑥，嗣后“各省常平贮谷之数，悉照康熙雍正年间旧额”^⑦。随即通谕削减各省常平仓储数量，议定“一十九省，应贮谷三千三百七十九万二千三百三十石零。较之乾隆年定额，计减一千四百三十一万八千三百余石”^⑧。

从乾隆朝粮政运作过程看，国家的权力除以政策制定为首要外，更多体现在对督抚执行过程的监督上，而督抚是粮食储备的实际操作者与常平仓的管理者。他们需要处理粮政实施过程中发生的种种问题，需要将实施的状况随时奏报，并提出应对解决问题的具体方案，力争减少政策的负面影响。乾隆十三年的大讨论就体现了这一点。湖南巡抚杨锡绂

① 参见《清高宗实录》卷695，乾隆二十八年九月己卯。

② 参见《清高宗实录》卷189，乾隆八年四月己亥；卷311，乾隆十三年三月癸丑。

③ 参见《清高宗实录》卷330，乾隆十三年十二月壬辰。

④ 参见高王凌：《十八世纪中国的经济发展和政府政策》，第六章，北京，中国社会科学出版社，1995。

⑤ 贺长龄、魏源编：《清经世文编》卷39，杨锡绂《陈明米贵之由疏》。

⑥ 赵尔巽等：《清史稿》卷121，《食货二》。

⑦ 《清高宗实录》卷320，乾隆十三年闰七月乙丑。

⑧ 《清高宗实录》卷330，乾隆十三年十二月壬辰。

直言：“我皇上所谓处处积贮，年年采买，民间所出，半入仓庾，未免致妨民食。”^① 其认识在督抚中是有代表性的。

总之，督抚权力与地方行政的研究应归属于官僚政治的范畴，官僚政治向系历史研究的重点话题。但在以往的研究中，官僚政治更多是作为古代专制国家的腐败问题来讨论的。而研究表明，官僚政治的核心问题并非是专制皇权，而应该是专制皇权主导下的“吏治民生”，官僚政治的运行，需要妥善平衡皇帝、官僚与百姓三者之间的关系。

表面上，代表地方政府的督抚与象征国家的君主之间在政治目标与总体利益上是一致的，他们都是为国家统治的长治久安服务，就文化因素的影响与传承而言，无论是君主还是官僚，他们在意识形态上所接受的都是“天子所与治天下者士人也”、“为人臣而能尽其道于君也”^② 等儒家思想，这成为国家权力体系具有凝聚力的最有力的因素。但需要指出的是，在国家与地方督抚之间还是存在着认识分歧的，特别是在经济利益方面，为了保护自身的利益，控制地方权力的督抚在不同情况下扮演着不同的角色，利益的分歧总是存在着。官僚集团的力量虽远不及皇权，却也有一定的自主性，并非完全听命于皇权，他们会通过种种方式影响到皇权运行的方式。

近年，虽然有关督抚的研究不断被学界所关注，并在制度与人物研究的视角下向纵深发展，但作为直省官僚的督抚在行政上的作为及其权力的运行状态仍少有人问津。钱穆说过：“地方政治一向是中国政治史上最大一问题。因为中国国家大，地方行政之好坏，关系最重要。”^③ 对此，我十分认同。因此，我们试图通过系列研究去挖掘这一片领域，期待所识得到学界的认同。

刘凤云

2013 年秋寄语颐源居

① 《清高宗实录》卷 311，乾隆十三年三月癸丑。

② 贺长龄、魏源编：《清经世文编》卷 3，陆世仪《思辨论学》；卷 4，方苞《原人上》。

③ 钱穆：《中国历代政治得失》，114 页，北京，三联书店，2004。