

評 R. Kent Guy, *Qing Governors and Their Provinces: The Evolution of Territorial Administration in China, 1644-1796*

Seattle and London: University of Washington Press, 2010. xii+445pp.

李仁淵*

在清史研究中，「清朝如何統治中國」是歷久以來的重要課題。過去十數年間，此課題的發展大抵有兩個主要方向。其一是不僅將清朝視為傳統的中國王朝，且將其放在東亞乃至於世界史的框架底下，以「多元帝國」的觀點看待滿清的統治。問題焦點在：擁有廣大疆域、管領各具政治傳統的複雜人群，作為少數統治的滿洲皇帝如何創建一個運行不悖的帝國體制？研究者不只強調中亞因素在其政治體制中扮演的角色、因地制宜的行政管理方式、族群政治的操控與統治正統性的建構，更進一步試圖比較大清帝國與世界史上的其他帝國。¹其

* 中央研究院歷史語言研究所研究助理

¹ 這個方向的研究有時候被標誌為「新清史」(New Qing History)。本書作者曾在 2002 年一篇頗具影響力的書評中，綜合四本側重滿洲因素的清史著作，稱其可能成為滿洲研究的「四書」(the Four Books of Manchu studies)。見 R. Kent Guy, "Who Were the Manchus? A Review Essay," *Journal of Asian Studies*, 61:1(2002), pp. 151-164. 將大清帝國與其他歐亞大陸的陸權帝國做比較，主要見 Peter Perdue, *China Marches West: The Qing*

二是將重點放在基層社會，研究清朝作為一個國家，如何在各種不同層面掌管人民、執行政策。這個方向的研究將焦點集中在省級以下，而通常是縣級政府，從賦稅、保甲、案件審理、災荒救濟、科舉、祠祀等個別面向切入，討論政府以什麼方式進入人民的生活、地方社會又如何回應政府的介入，而一致性的國家制度如何在地方上具體實施。這兩個方向雖一則宏觀，一則微觀，但都有其先導研究，有欲回應的學術潮流，也有對史料的重新解讀與運用，從不同角度增加我們對清朝統治的認識。

相較之下，華盛頓大學歷史系教授蓋博堅(R. Kent Guy)這本睽違二十多年的專書《清代的督撫與行省——中國地方行政的演進(1644-1796)》(*Qing Governors and Their Provinces: The Evolution of Territorial Administration in China, 1644-1796*)回歸政治制度史，在現今的潮流下便顯得復古。本書的主題是清朝前期督撫制度的建立與演進，關懷亦是作為征服王朝的清帝國如何統治歧異甚大的中國，且維持長期繁榮穩定，而作者認為制度化的省級單位是重要基石。總督與巡撫作為中央朝廷與地方政府的中介者，將自然環境與社經結構差異甚大的中國各區域整合進以省為單位的行政系統，過程歷經一百餘年而臻成熟。作者以督撫任命的紀錄為核心鋪陳其論點，全書分為兩個部份：第一部份共分五章，大致上依時序總述督撫制度的演進；第二部份將各省分為四個大群，分別討論清廷如何將各區域納入省級統治。

「省」級區劃固然不是清朝所創，但由中央制度化任命、賦予單一行政長官職權，統領次國家一級之行政單位，在清以前卻罕為定制。本書第一章回顧清朝以前中國的省級區劃，指出中國傳統上對地

方分權威脅中央的疑慮，而蒙古征服中國後建立的行中書省則有中亞游牧民族聯盟政體分權治理的特色。元代以山川為界劃分的行省在征服南宋之初主要為軍事目的，但隨著政權穩固，常規化的行政治理也在此空間框架下發展。明朝繼承了元代的省級區劃，除重劃省界使之更符合傳統地域界限之外，更改行中書省為承宣布政使司，進一步成為職權分明的行政單位。然而無論是行中書省或承宣布政使司，其性質仍是代替中央在各區域行使職權的特使，與地方沒有緊密關聯。

巡撫一銜雖在明初就已經出現，但巡撫與總督在明朝中葉之後才普遍設置，主要是適應明代中葉統領地方秩序的實際需要，亦反映出明初的行政架構無法掌控各區域經濟社會的變化。與清代的總督巡撫不同，明代的督撫主要在協調軍務、執掌軍事。²各總督巡撫設置之初多為處理某區域的動亂等故，是為特定目的設置而非常規的職位。雖然明代後期督撫設置漸為常態，且職權也從軍務擴張到行政事務，但在整個明朝巡撫與總督並沒有整合進官職的階層體系，職權也未明確劃歸，始終是一種特殊的職位。

本書第二章討論滿清入關後順康兩朝如何讓督撫成為定制。清代的督撫制度是在元明基礎上應時修改，順應實際需要演化而成。清軍入關之後，在軍事佔領的情況下，清廷任用許多八旗漢軍與明降臣填補督撫的位置以維持穩定，然在大局底定後，即透過政區的調整增刪使之漸成為行政管理的單位。隨後康熙朝對督撫制度的發展更有關鍵性的地位。首先是逐步確定督撫的品位及督撫與轄下各官員、地方政府之間的統屬監督關係，讓督撫成為省的行政與軍事長官。其次是形

² 因此對明代巡撫慣用的英譯是 *grand coordinator*，而清代是 *governor*。明代總督是 *supreme commander*，清代是 *governor-general*。另參見 Charles O. Hucker, *A Dictionary of Official Titles in Imperial China* (Stanford: Stanford University Press, 1985), pp. 255, 534.

成督撫任用方式的定制。當督撫職位出缺，首先可由皇帝特旨任用，若無特旨則由吏部開列具題，列出具資格的繼任者讓皇帝挑選。作者認為任命方式的定制化讓皇帝與官僚機構在任命過程中都能參與：皇帝可挑選中意的人選，官僚機構可讓有資格、有經驗的地方官員成為候選人。上述兩點建立了督撫在地方治理上的階序位置，亦連結了朝廷與地方政府，同時也讓有能力的地方官員可以循著階序達到督撫的位置，培養專業治理人才。

督撫等地方行政制度化之後，面臨到的問題是如何任命最有能力的人才到最適宜的位置，而雍正皇帝對於人才挑選與掌握特別注重。本書第三章，作者從督撫任期的長度、中央對地方官員的考核與如何使分派的官員符合地方需要等三個角度，討論清朝選官制度的演化。其中督撫職權在這個過程中強化，甚至取得對轄下部份單位的人事權。更重要的是，隨著這些制度(如定期考核或州縣分等)的發展，產生大量銓選任用的則例規定與文書檔案，使督撫制度更進一步的成規化。然而作者認為若將此發展視為韋伯(Max Weber)所討論的現代化官僚理性可能太過。這種注重個人才能之論述的流行與相應的制度演進，實與雍正皇帝人格特質相關，且部份也導因自作為征服王朝的滿清對劃分各層官員職權的實際需要，須放在特定的歷史脈絡來理解。

連續兩章討論督撫制度官僚化的歷程，接下來兩章重點則轉移到皇權。作者認為，皇權施展關鍵之一是皇帝「特旨任用」之權，藉著直接任命屬意的督撫來延伸自身意志。在第四章，作者以「通過特旨任命的督撫人數」、「遭解職的督撫人數」、「總共任命的督撫人數」三項指數，統計出皇帝著力影響督撫人事的年代：雍正初年(1723-1728)、乾隆即位之初(1735-1737)、乾隆中葉危機(1768-1769)與嘉慶掌權(1799-1802)四個時段。作者梳理這些時段的政治局勢，說明皇帝如何運用督撫任命鞏固權力，進而主導整體政策，並回應對皇權的挑戰。第五章延續

皇權與特任的討論，將重點放在乾隆一朝。經過順、康、雍三朝的發展，到乾隆皇帝時已難對常規化的督撫制度有根本的更動，此時乾隆主要以人事任用來推行政策與適應需要。作者分析督撫人事的任用模式，歸結出的趨向包括任用更多滿人擔任督撫要職、以更多六部官員（特別是刑部與兵部）出任督撫，及有計畫地調動官員出任不同地區的督撫之職。作者以實例分析這些趨向及其所回應的問題，討論皇帝與制度的互動。

從第六章開始進入本書的第二部份，以四個章節討論中國內部異質性甚高的各區域，以省為單位統合入單一政體的過程。這些省份不僅在行政上發揮效能，也在日常實踐上成為帝國內部空間想像的基礎，並影響後世中國政治體制。本部各章雖然將各省分成幾個大區域討論，但目的不在詳述各省的歷史，各章有不同主題重點。

第六章的華北與西北各省，因歷史因素或地理位置有重要的軍事地位。山東掌握大運河，河南有黃河。直隸與山西扼守北京往四方的交通要道，衛戍首都的直隸並有大量旗人軍隊。陝西、甘肅、四川則為西部邊防重鎮。是故，華北與西北的督撫任用上常有軍事考量，且旗人比例較高。但各省又有彈性調適之處，如直隸總督的特殊地位、河南與山東巡撫比起其他巡撫掌握更多權力、華北督撫常與朝廷有緊密連結，而陝、甘、川三省總督與巡撫的位置則隨著三省在邊防的狀況調整。作者認為在軍事統治的遺緒之下，華北大抵維持穩定，然隨著華北經濟的復甦與西北邊防在征服中亞後的地位改變，而有更多行政上的需求。

相較華北西北諸省，第七章的長江下游與東南沿海面對的問題更複雜。這些區域內部差異大、有強大的地方勢力和複雜的社經結構，在清朝征服之初就遭遇較為強烈的抵抗。因此本章重點在清廷如何經由「對抗」(confrontation)、「調解」(accommodation)、「協商」(negotiation)

三個階段，將這些原有地方勢力較強的區域整合進帝國體制。江南在歷經平亂與招撫之後，遭遇的是抗稅問題。奏銷案之後清廷將原南直隸的轄區一分為二，以更多的官方介入解決這個問題。調解階段的重點在雙方承認彼此合法性，在江蘇則是多加任用具備進士頭銜又能任事的督撫以取得士人認可，塑造出「學者督撫」(scholar-governor)的理想典型。而在協商階段，作者以當時圍繞著水利河運的爭議，說明督撫扮演協調地方與中央利益的特殊角色。在東南沿海，歷經鄭氏反抗與耿精忠叛亂，忠誠問題一直是早期督撫任用的核心問題。隨著局勢穩定，原本因佔領初期局勢而同在閩浙總督轄下的福建與浙江兩省走向了不同道路。浙江鄰近江南，又因為杭州旗人駐防，需要軍事與行政都能掌握的巡撫人才。而福建由於管轄臺灣與海疆，仍保有相當的軍事偏向。在第三個階段，作者藉由浙江觀風整俗使的設立，討論雍正與地方精英協商的嘗試；在福建則因為當地複雜多元的社會形態，巡撫未能與地方勢力協商成功。

本書第八章，作者透過清朝前期長江中游與嶺南兩區域的發展，討論清朝如何將地域主義較強，且在晚明時期變化無常的區域轉變成常規的帝國省份。長江中游三個省份的格局確立很晚，然而隨著社會經濟發展，三省出現不同的走向：十八世紀中葉許多有經驗的文職官員被任命為湖南巡撫，以經世精神聞名；位於交通輻輳之地的湖北則如其商人往來一樣，有許多任期短的巡撫；而地位日益下降的江西則任命了高比例的初任滿洲文官，成為滿族人才的訓練所。另一方面，嶺南的廣東與廣西在三藩之亂之後也走向不同的道路。商業日漸發達的廣東因廣州的地位逐漸重要，任官者常與朝廷有密切關係。而廣西則與邊緣的雲南、貴州日益接近。作者認為清朝制度可以依地方實際狀況任用督撫，督撫亦得以代表地方在中央的政治論述中發言，讓遠離政治核心的區域儘管發展各異，但仍與帝國整體緊密連結。在篇幅

較短的最末章，作者討論重點在西南邊陲的雲貴兩省與中央政府之間的溝通管道。藉著具體分析雲貴總督鄂爾泰與雍正皇帝奏摺往來的頻率與長度，作者認為奏摺制度的發展得以讓皇帝的意志延伸至地方各省，密切的文書溝通在政治整合中扮演重要的角色。

在近來區域與個案研究的學術傾向下，本書縱跨四朝、橫越十八省，是少有的宏觀之作。如作者在書前所言，本書的念頭起自 1984 年對雍正至乾隆間政治變革的研究，經歷多年方完成。除涉及時空範圍之廣外，本書讀者很難不對書中大量表格印象深刻，在九章的篇幅中附有 35 份表格，附錄又有 4 份表格。以量化統計研究清代制度變化，曾經是熱門的方法，之前學者尤注意清代官員的滿漢比例。³相較之下，作者更全面地利用各種數據，諸多論點都建立在相關的人事統計上，如巡撫由該省地方官員升任的比例、各省巡撫為新升任者的比例、各省巡撫轉任他省與由他省轉入的比例等等，從中歸納出不同時期不同省份的督撫任用模式。作者特別強調「集體傳記」(prosopography)取向，即從一群具有共同特性者的傳記資料當中，分析其相同與不同的生涯模式。在集體的生涯模式之外，作者亦注重個別督撫扮演的角色，許多章節幾乎每個大段落就舉一名督撫作為例證。

這些數據最核心的資料來源為錢實甫所編的《清代職官年表》，

³ 如傅宗懋，《清代督撫制度》(臺北：國立政治大學，1963)、〈清代督撫甄補實像之分析〉，收入《清制論文集》(臺北：臺灣商務印書館，1977)，頁 243-295。又有魏秀梅主要發表在《中央研究院近代史研究所集刊》的一系列論文。關於督撫者為：魏秀梅，〈從量的觀察探討清季督撫的人事遞嬗〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，4(臺北，1973)，頁 259-292。不過魏文討論的是嘉慶至光緒之間的變化，正好與本書錯開。同時日本學者榎本野宣亦以計量方式研究清代官員滿漢比例，其中有一章專論督撫。見榎本野宣，《清代重要職官の研究——滿漢併用の全貌》(東京：風間書房，1975)。

再輔以其他傳記資料，所使用的資料並不特別，統計方式亦不複雜。本書價值即在看作者精彩地解釋統計結果，並把這些解釋組織在更大的架構底下。然而，如同大部分量化研究都會遭遇到的數據解釋問題，雖然書中大部分論點都頗有新意，然而並不是所有解釋都讓人同樣滿意。⁴對一些性格較不明顯或先前研究較少的省份(如安徽與江西)，其論說也較簡單。此外，作為「集體傳記」的研究，讀者也希望在任用資料外可以看到對督撫背景各項要素(如科名、籍貫、前任官職、交游等)有更深入的交叉分析。在量化統計較為熱門的七零年代或作者開始研究時的八零年或許難以做到，但如今隨著檔案的開放流通(如履歷單或傳稿、傳包)、數位化與資料庫的建立(如「中國歷代人物傳記資料庫[CBDB]」與清代檔案人名權威資料庫)，及新分析工具與方法的運用(如地理資訊系統或社會網絡分析)，都讓後來的研究者能更有效率地研究這些問題。

全書主軸有二，其一是清朝前期地方行政體系逐步制度化，其二是中國各區域在強化的省級單位下納入帝國行政系統。關於清朝行政管理的制度化，作者在結論中提及可與同時期歐洲專制王權體制(*absolute monarchy*)相對照。歐洲史學者主張十七世紀中到十八世紀歐洲發展的專制王權政府是西方政治體制從封建王權過渡到現代國家或資本主義國家的中介。在專制王權體制中，君主越過封建貴族直接統治領土，同時發展出相應的系統化行政官僚。地方統治從以個人紐帶相連結的封建領主，到經一定程序任命、職權分明的行政長官。中央

⁴ 舉例來說，在表 2.4，作者以各朝及各省由當省官員(如布政使)拔擢巡撫的比例來說明清朝愈來愈注重選擇對當地嫻熟的督撫，以及在地方政務較特殊省份會傾向選擇在該省已有經驗的巡撫。這個解釋背後是要說明巡撫「區域專門化」(*regional specialization*)的傾向及背後講求實際需要的理性原則。然而在各省的比較上似乎無法說明雲南(43%，比較的十五省中排名第四)與貴州(27%，排名第十)之間的差距，或者何以江蘇(67%)會比浙江(28%)更需要區域專門的巡撫。

集權與官僚化的發展讓王朝得以更有效率的運用領土內資源，其統治基礎成為現代國家的先聲。歐洲此時地方行政常規化的趨勢與同時期的清朝若合符節，然而不同的是清朝所要面對的並非封建體系，其背景如作者申論的，是少數統治的征服王朝欲維持帝國穩定，因應社經發展。異族統治讓清朝不用面對「歷史的負擔」，專注在行政制度的改進，另一方面儒家大一統意識形態又提供帝國統合的文化基礎。這些歷史因素的結合鋪陳了清朝盛世的條件。

雖然作者只在結論處略為申論，然此比較性的討論正可與本文開頭提及「清朝如何統治中國」的第一種研究方向相連結。目前此一方向主要的貢獻之一，是在從清帝國對中國以外或中國邊疆地區的經略，反思清朝這個多元帝國的統治型態及歷史地位。本書討論清朝對中國的治理，與之呼應的是點出清帝國對中國的統治在地方行政上遙繼蒙元的中亞遺緒；⁵特別是清朝統治中國之初沿用當地制度與軍事管理的步驟，此和清朝征服其他地方所採行的策略基本相似。然中國眾多人口與複雜的社會結構，在從軍事統治轉換到行政管理間有較多轉變與適應。其次，同樣放在世界史的脈絡底下，清帝國在中國的地方行政，或許可與其他陸權或海權帝國在新佔領土上的少數統治相較。

本書第二個主軸，即「省」在帝國整合中的意義，也提供本文開頭提及第二種方向的一些思考。縣級地方政府與地方社會的研究遭遇到的問題之一是在不同區域下諸多個案研究如何統合，這些歧異的地

⁵ 研究者論及清代制度的中亞遺緒時，多半集中於中央與軍事制度，諸如 Evelyn Rawski, *The Last Emperors: A Social History of Qing Imperial Institutions* (Berkeley: University of California Press, 1998)與 Mark C. Elliott, *The Manchu Way: The Eight Banners and Ethnic Identity in Late Imperial China* (Stanford: Stanford University Press, 2001)等著。本書的貢獻之一便是將之延伸到中國的地方行政制度，並遠紹蒙元。然而蒙元行省與遼金地方行政制度間可能的關聯(尤其是金朝的行台尚書省)本書則未述及。

方現象背後是否有共同性。如果督撫是中央朝廷與地方政府的中間人，省級政府在地方法度施行下的角色即是縣級政府之上的行政統合力量。然本書受限於使用資料集中在中央人事任命上，對督撫角色的討論主要在督撫與朝廷間的連結，並未著眼於督撫赴省之後與下屬地方政府及當地社會間的關係。雖然作者曾提及督撫對省底下部份人事有任命權，但督撫擔任中央政策在地方上的代理人之實效、實際上如何將「區域」變成「省」(regions into provinces)是本書較少討論到的地方。研究地方政府與地方社會的學者會好奇的是，如果督撫與省的角色在盛清時期有所強化，對縣級政府與地方社會有何影響？明代與清代的縣官在地方上的表現是否有所不同？地方社會對這樣的改變如何回應？綜而言之，作者的研究除了可各自帶給這兩種研究方向新的思考之外，或許針對省級制度的探索，可作為連接清朝統治兩種研究方向：從帝國與從地方出發的關鍵。

本書時代斷限止於乾嘉之際，原因是作者認為督撫制度的發展到乾隆中葉逐漸成熟，之後難有改變，而十九世紀以後的主要課題是清朝本身在此制度底下的變化。當然，作者將研究焦點集中在制度的創立成熟有其合理性，然讀者還是不免會好奇，何以十八世紀督撫制度與地方治理可跟隨著政治或社會的實際需要應時發展，而十九世紀後在制度上失去根本改變的動力？或者反過來說，康雍乾三朝推動制度演進的動力為何？何以在其他朝代沒有這樣的演變出現？對前個問題，作者解釋之一是督撫制度成為常規後，大量規則前例難以變易。其二要歸咎到在官僚制度下扮演推動力量的皇權到後期難以伸張，因而到十九世紀督撫成為主要政治力量。對第二個問題，作者認為不能套用現代理性的說法，但除了皇帝個人建樹與少數統治之外也未提出解釋。然而，如果對照歐洲十八到十九世紀間的專制王權體制的變遷，人口與經濟成長、社會流動與區域間的溝通連結等，是否也在清

朝地方行政制度演變扮演一定角色？作者論據主要從人事任命等制度因素出發，然社會經濟條件與制度的互動同樣也值得關注。而地方制度的變遷或可也成為我們思考清朝前後期轉折的方向之一。

最後略提兩點或可在編輯上改進的地方。本書討論多述及清代地方行政的空間區劃，卻沒有相應的地圖，中國史的入門者可能無法體會這些地理空間的意義。本書涉及眾多人名、地名、官制名稱，但中文音譯屢有錯漏，對想更進一步探索的進階讀者偶而造成困擾。然瑕不掩瑜，作者雖從傳統制度史出發，但引申出來的討論值得不同領域的清史研究者思考。英語世界明清制度史的研究曾輝煌一時，近年在學說新出下較為沉寂。然隨著檔案開放、資料庫建構與各種研究工具、理論的配合，實則為制度史的再思考奠下極佳的研究基礎。若將這本野心宏大的著作標誌為制度史的回歸可能言之過早，然此書點出不少值得進一步追索的方向，整體廣度與深度足使之成為近來西方清史研究的重要著作。

(本文於 2011 年 8 月 8 日收稿；2011 年 9 月 13 日通過刊登)