

清代督撫職權演變之研析

傅宗懋

總督二字，始見漢書。西域傳贊曰「總督城郭，三十有六」。明嘉靖二十九年，始設總督大臣一員，控制薊遼保定等處地方。類於周之州牧、州伯、方伯、漢之州牧，晉之都督諸州軍事，唐之大總管、大都督、節度使、經略使，宋亦稱節度使、節略，元之總管（註一）。是總督之成爲官制，肇始於明。考其總督之始設，要皆用統軍務。蓋以正統而後，或變生於腹裏，或覺起於邊陲，而諸邊諸省之撫臣，一時多不能振聯屬之策，與討罪之師。故多設總督以聯屬而節制之。俾一省難作，則總督調近省之食與兵而合制之。難已，則散而歸之。因之，明之總督，置裁無常。

巡撫二字。始見晉書。劉頌傳曰「咸寧中，詔頌巡撫荆揚」。唐狄仁傑爲河南巡撫大使，宋眞宗令巡撫使傅諭張詠，皆未定爲巡撫官（註二）。明代巡撫之建置較早。洪武二十四年八月，命懿文太子巡撫陝西，是爲巡撫見稱於明之始。但係暫一行之。永樂十九年，遣尙書蹇義等二十六人巡行天下，安撫軍民。以後則派遣尙書、侍郎、都御史、少卿等，事畢復命，卽或停遣。按明於十三省各置承宣布政使，都指揮使及按察使，各爲一司。布政司掌民財二政，尤以財政爲主。都指揮司掌軍事。按察司掌司法、驛傳，兼監察之任。蓋鑒於元代行省之權太尤，乃不置首長性之地方長官，三司並立，以分其任。故洪武初年未有遣任巡撫之事。歷時既久，巡撫則自初時之奉使性質漸寢爲地方長官。諸省各置一員（尙有十餘員轄區不及一省者），掌全省軍民財刑諸政。於是前此奉使之巡撫，儼然成爲布、都、按三司之長官。揆其原因，則在於權分則勢散，突有事變，往往不能應付，是終不能不有一人總其成也。

（一）督撫職權概述

清設督撫，初因於明，其後遂成定制，督撫之職權極爲廣泛。綜言之：

一、總督（正二品，兼尙書銜者從一品）

清代督撫職權演變之研析

「總督地控兩省，權兼文武，必使將吏協和，軍民綏輯，乃爲稱職」(註三)。

「總督統轄文武軍民，爲一方保障」(註四)。

「總督掌厘治軍民，綜制文武，察舉官吏，修飾封疆。三年大比，充監臨官，武科充主試官」(註五)。

二、巡撫(從二品)

「國家任官守土，綏輯兆民，封疆之責唯撫臣爲重，……一省之事，凡察吏安民，轉漕裕餉等皆統攝於巡撫」(註六)。

「巡撫掌考察布、按、諸道，及府、州、縣官吏之稱職。不稱職者，以舉劾而黜陟之。用兵則督理糧餉。三年大比則爲監，臨合省之秀士升於禮部。於一省文職無所不統」(註七)。

「巡撫掌宣布德意，撫安齊民，修明政刑，興革利弊，考覈羣吏會總督以詔廢置」(註八)

據上引述，吾人得知總督巡撫在設計上職權之主要差異在於：

一、總督「權兼文武」，而重在假其對「文武軍民」之統轄職務，以完成其「保障一方」之責任。巡撫則重在宣達朝廷政令，察吏安民。

二、總督爲使「將吏和協，軍民綏輯」，享有軍事管轄指揮之權。而巡撫在軍事上，於平時僅有裕餉之責，於戰時則當督理糧餉之任，所司唯後勤補給之屬，至軍事之管轄指揮，原不與焉。

故吾人可謂清代總督巡撫在制度上併置之始意，在以地方之軍事，民政分隸爲依歸。然則此係純就其職權作靜態之析述，至其職權之動態觀察，則與設制之始意似正相反。本文主旨即在於探究督撫職權在時間中之演化，及其所致之由，詳述如次。

(二) 軍民分治原則之突破

清世之初，其所以並設督撫者，意固在軍民分治，以專責成，實如「朝廷安撫地方，澄清吏治，有撫按鎮道足矣。其所

以設總督者，專爲剿寇靖衆」之論（註九）。然觀乎其後，督撫之職權歷經演變，始則差異漸微，終至難於分辨。且清世諸帝之諭旨恆以督撫並稱，臣工之疏摺亦併督撫而見奏。是以總督巡撫雖官位不同秩祿有異，而督撫早已併成一辭習用，此中原委在於其軍民分治之始意，自始即未曾嚴格執行。易言之，總督固有「地控兩省，權兼文武」之明文爲其職權之所本，而巡撫亦非純然無涉於軍務者。何以言之！總督掌理民治軍，綜制文武，巡撫用兵則督理糧餉。就此觀之，巡撫主兵之職責所繫不重。然「國家任官守土，唯撫臣爲重」故設撫標。世宗謂「撫標兵丁多者二千餘名，少亦千餘名」，旨在「境內設有匪類竊發，藉以捍衛搜捕」。更以「今巡撫自謂無行軍進剿之職，置標兵強弱於度外，不知訓練、器械朽鈍、營伍廢弛、裁汰老弱之兵，空糧悉歸私囊，非國家設兵衛民之意」數之（註十）。是知總督巡撫關於軍事方面之職權雖有程度上之差異，然非軍民分隸之截然劃分。蓋巡撫固以察吏安民爲主要職責，而安民則必以能守土爲前提，欲得竟守土安民之任，又非權及軍務不爲功。茲先就巡撫兼軍務之演變作一析述。

按康熙元年三月，停巡撫兼理軍務。故將安徽操江巡撫所屬十一營官兵移江南總督管轄，而以安徽巡撫只管安慶等五府一州事務。同時以巡撫既經停止提督軍務，則將原來巡撫所兼之兵部銜，改爲兼工部銜（註十一）。此時似有總督掌軍，巡撫治民分隸之趨勢。然而總督權兼兩省，文武分理之後，其總督不駐之省分設有匪類竊發，難免不便。故康熙八年九月康親王傑書議准「文武既分職掌，巡撫例不管兵，但有未設總督之省，如遇軍需急務提督總兵官仍應會同巡撫料理」，且「副將以下武職官員若有貪酷、殃民、侵餉等事巡撫察實題參」（註十二）。九年戶科給事中姜希轍上三疏，其一即「請令巡撫得轄兵，防地方竊發」（註十三）。同年四月御史徐越亦奏「各省巡撫應飭兼管軍務，以便戢盜安民」，得旨「各省巡撫不必概令管兵，其不設總督提督各省分，副將以下各武官，令巡撫兼轄」（註十四）。是諭雖僅令不設總督提督省分之巡撫始得兼轄副將以下之武官，事權尙屬輕微。然其已失文武分隸之原則，早露端倪。

迨至康熙十二年十二月以吳三桂叛，遂命直隸各省巡撫仍管軍務。各設撫標左右二營（註十五）。於是原以工部尙書爲兼銜之江西巡撫董衛國，湖廣巡撫張朝珍，改以兼兵部尙書；而原以工部侍郎爲兼銜之浙江巡撫田逢吉、四川巡撫羅森亦改

兼兵部侍郎（註十六）。至康熙廿一年五月三藩之亂平，部議「以方隅戡寧，各省撫標應全裁以節餉」。廣東巡撫郝浴疏則請謂：「巡撫常有軍務之權，標兵之設則提鎮參遊而下，無事不有闕通，無人不有範圍，訓練調發，居重御輕，是納武怒驟張之氣，於規矩準繩之中，所謂文恬武熙，真正太平也」，上可其奏，敕九卿會議，議結爲留一半，他省亦如之（碑傳集卷六四第廿三頁郝公行狀）。至是巡撫於軍務方面之職權，又得進一步之擴展，且其擴展遍及所有巡撫。

是故，世宗卽位之初曾有撫標多者二千餘名少者亦千餘名之諭。然則，巡撫俱設撫標之後，遇事闕通，固較爲方便。深究之，各省統兵終以提督、總兵官、副將、參將、遊擊等爲序列，而巡撫與通省營弁並不相統屬。由之形成以提督爲巡撫兼銜之辦法，揆其用意，要在使巡撫得假提督兼銜取得節制通省營伍之權。唯此制之始，仍以無總督兼轄省分之巡撫爲限。如河南、山東、山西等省專置巡撫，無統轄營伍之權，遂以提督爲巡撫兼銜。計

「雍正十二年諭山西巡撫著管理山西提督事務，通省武弁聽其管轄」（欽定大清會典卷廿十一頁）。

「乾隆五年諭豫省盜案繁多，營伍亦覺廢弛著河南巡撫兼提督銜，以便節制稽察」（同上第十三頁）。

「乾隆八年諭山東巡撫著照山西、河南之例兼提督銜，給予信印」（同上）。

「乾隆十二年諭貴州省苗蠻錯處，軍務關係甚重，巡撫與通省營弁不相統轄，從前撫提各持意見，公文遂致掣肘，總督駐劄雲南，相隔遼遠，貴州巡撫著提督軍務節制通省兵馬」（同上第十四頁）。

「乾隆十四年諭江西巡撫兼提督銜」（同上第十五頁）。

「嘉慶八年議定安徽巡撫兼提督銜，節制安徽通省營伍」（同上第十八頁）。

巡撫兼提督銜之所以始自雍正者，蓋在康熙以前巡撫或似俱管軍務，至康熙元年諭令巡撫停止提督軍務，於是巡撫之加銜亦改爲工部（如兼工部侍郎是）。迨至十年，改以不設總督提督省分，副將以下武官令巡撫兼轄，若是則設於鎮之總兵猶不受巡撫節制，按其旨意當仍在持意於總督掌兵，巡撫主民之分。緣錢糧兵馬皆大權所關，太分則勢漁而難覆，太合則勢衆而易專。然於不設總督提督之省分苟不使巡撫兼以提督，則文武不相統轄，一旦遇有事故，又難免指揮失靈。此卽其初僅使

部份巡撫兼提督之故。至是巡撫在於軍事方面之職權，較前更爲擴張。故清朝文獻通考中，已有「直省督撫司一省之軍政」之謂（註十七）。迨至文宗蒞政，更進一步命「浙江、安徽、江西、陝西、湖南、廣西、貴州各巡撫節制鎮協武職」，且於「總督兼轄省份，由巡撫署考會題，校閱、防剿、定爲專責」（註十八）。此後，巡撫之職權已完全突破先此之軍民分隸原則。

清自「定鼎以來，以八旗滿州、蒙古、漢軍屯駐京師，以綠營兵隸督巡提鎮分駐各省，其緊要地方更設立駐防旗營，統以將軍、都統、副都統、城守尉」（註十九）。其統兵之法一曰管轄，一曰節制。管轄者隸屬之謂。節制則類似於配屬，就督撫言毋論其爲管轄或節制，俱屬綠營，旗兵則不與。總督所屬之綠營稱督標，巡撫所屬之綠營稱撫標（註二十）督標下有副將參將等官，撫標下有參將遊擊等官，此督撫兵制之概況，附帶說明。

（三）督撫職權之演化

督撫職權之概要及巡撫職權之漸及於治軍，業經敘述於前，茲再就督撫職權於時間上之演變，加以說明：

一、督撫之浸爲地方長官：清之督撫，因始於明。明之督撫，重在遣使性質，有事則設，事竟則罷，其後雖亦有漸成定制之勢，然其時督撫職權對地方大吏布政使司、按察使司、都指揮使司之侵凌，遠不若清代督撫之甚。

按大清會典有云：「總督巡撫分其治於布政司、於按察司、於分守分巡道。司道分其治於府、於直隸廳、於直隸州。府分其治於廳、州、縣。直隸廳、直隸州復分其治於縣」。故知督撫、布按兩司、道，皆省級之行政官。

清沿明制，於省設承宣布政使司。布政使省各一人。初，布政使司設左右布政使（從二品）各一人。至康熙六年，各裁一人。其職權，渾言之爲：

「承宣布政使司布政使……掌一省之政事，錢穀之出納。朝廷有德澤禁令，承流宣布以達於有司。闔省僚屬以時頌其祿俸。滿秩，廉其稱職不稱職，報督撫以達於吏部。十年會戶版，均稅役、登民數、田數以達於戶部。凡諸政務

，與督撫會議，經劃而行之」(清朝通典)。

至於提刑按察使司按察使，省各一人。其職權，渾言之爲：

「提刑按察司按察使，掌全省刑名按劾之事。振揚風紀。澄清吏治。大者與藩司會議，以聽於部院。理閩省之驛傳。三年大比爲監試官。大計爲考察官。秋審爲主稿官。與布政使稱兩司」(同上)。

布政使，從二品。按察使，正三品。其品位與督撫相去無幾，且初亦屬地方統率大員。非僅有奏事之責，更且有經皇帝頒予報匣，許以奏事專達者。但此種情形至乾隆朝已經發生轉變。如乾隆三十六年正月二十九日，巡視西城掌雲南道監察御史范宜賓奏曰：

「……伏查外省藩臬兩司，爲地方統率大員，有奏事之責……近見外省藩臬兩司之奏事，皆先將封奏之事，備具稿底，呈稟督撫，准其奏者方行具奏，竟不敢先行封奏後呈稿底。實緣外省趨奉積習恐督撫見疑，懼以別事苛求之所致。第藩臬之封奏事件，原爲地方民生而設。如有挾私妄奏者，斷不能逃聖明洞鑒之中，果與地方風土事宜不和，爲督撫者不妨據實陳明，指參其非。何必先爲閱看藩臬兩司之所奏，是督撫已顯存疑忌之形跡矣？……奴才前在藩司任時，封奏之事詢(徇?)皆先呈稿督撫，奴才心知其非，如不照行，恐督撫見疑，竟有不得不就之勢。奴才親臨其境，實在情形，一省如此，大率皆然……」(軍機檔，本件奉硃批「這所奏是，著各督撫明白廻奏欽此」)

由此可見當時督撫儼然成爲布按二司之上級主管長官，已無疑問。雖然乾隆帝批以「這所奏是，著各督撫明白廻奏」，而見之於軍機檔中各督撫之所謂回奏者，無非否認粉飾，虛與應付。此種情形，終究相延屢繼，未嘗一或改觀。致與「國朝初年，兵制尙以提(提督)鎮(總兵)相參，利病亦許藩臬青達」(山西道監察御史黃昌年奏語見光緒二十八年七月三日軍機檔)之情形，迥然不同。

二、督撫職權之漸趨平衡：就督撫間權力之消長言，在清世中葉以前，總督職權較重，非特直隸四川等省專置總督，以總督兼管巡撫事而掌考覈吏治之權，即他省，亦以巡撫例須受總督節制，而督權持重。故謂：「寢至同城巡撫僅守虛名，即

分省者，軍政民事亦聽總督主裁」。迨至太平天國事起，軍務頻繁，巡撫之軍權漸崇。光緒季年，裁與總督同城之湖北、廣東、雲南三巡撫，其分省者，權與總督埒，所謂兼轄不過奉行文書而已（註二十一）。

三、督撫軍權之演化：自清初迄洪楊戰役之前，各省巡撫兼軍權者尚非普遍，即總督固係職司綜制軍民保障一方者，但其時全國軍隊之編制額數，駐紮地點，布置調遣，莫不有其經制，且軍政軍令之總樞，在於皇帝。全國軍隊，爲一整體單元。遇有重要軍事行動輒由皇帝特簡欽差大臣，總司兵符。如：

1、順治二年閏六月，命大學士太子太保兵部尚書兼右副都史洪承疇，以原官總督軍務招撫江南各省（註二十二）。

2、順治十年五月命洪承疇經略湖南、廣東、廣西、雲南、貴州……諭曰「湖南兩廣，雖漸底定，滇黔阻遠尚未歸誠……必得夙望重臣……相機巡剿，方可收寧。朕徧察廷臣，唯爾（洪氏）允當斯任……茲命綏靜南方，聽擇要地駐劄，俟滇黔既定，善後有人，即命還朝，以慰朕眷想」（註二十三）。

3、康熙十二年十二月吳三桂反，命多羅順承郡王勒爾謹（勒克德渾第四子）爲寧南靖寇大將軍，由湖南進征（註二十四）。

4、康熙十三年二月諭曰「吳逆煽亂滇黔，四川從逆，陝西爲邊陲要地，西控番回，南通巴蜀，幅員遼濶，素號巖疆，非特遣重臣，假以便宜，未易綏靖，莫洛前任總督，深得民心，茲特授爲經略，駐劄西安，軍事悉聽調遣，復加銜武英殿大學士，仍以刑部尚書管兵部尚書事」，賜以敕印（註二十五）。

5、雍正七年三月丙辰，命領侍衛內大臣傅爾丹爲靖邊大將軍，北路出師。川陝總督三等公岳鍾琪爲寧遠大將軍，西路出師，征討準噶爾（註二十六）。

6、乾隆十三年大兵征金川，四月命納親駟往經略軍務（註二十七）。

7、嘉慶四年正月，白蓮教亂益蔓延，仁宗以前各路軍營事權不一，致蔽功需時，特授勒保經略大臣節制川、楚、陝、甘、豫五省軍務（註二十八）。

此種事例甚多，茲所例舉者不過用見一般。事實上朝廷另簡大臣以秉兵符之制，於洪楊戰役之初，尤甚重要。然以經制兵丁積弊叢生，不克從事戰鬪，而此諸欽差大臣秉權之輕重全視戰功以爲決，欲見戰功又端視兵丁勇怯以爲定。故毋論欽命之爲經略，大將軍或總統，均難見其功勳彪炳。由之軍權移於督撫。「國家興大兵役，特簡經略大臣，親寄軍要，吏部助之用人，戶部協以巨餉，用時藉此雄職奏厥膚功，自是權復移於經略，督撫儀品雖與相埒，然不過承號令備策應而已，厥後海疆衅起，經略才望稍爽，權力漸微，粵難糾紛，首相督師，屢償厥事，朝廷間用督撫董戎，多不辱命猶復不制以文法，故能需施魄力，自是權又移於督撫。同治中興，光緒還都，皆其力也」之謂（註二十九），確爲真實寫照。

然則洪楊戰役中經略制軍屢償厥事，而督撫董戎則多不辱命，其故安在？研究此一問題則須自清代之軍制始。

自清以武力定天下，太祖崛起東方，初定旗兵制，八旗子弟人盡爲兵，不啻舉國皆兵，太宗征藩部，世祖定中原，八旗兵力最強，聖祖平南，世宗征青海，高宗定西疆，皆以旗兵爲主而輔之以綠營（註三十）。按清代兵制原以八旗及綠營爲主。八旗者正黃、正白、正紅、正藍、鑲黃、鑲白、鑲紅、鑲藍之謂也。旗者，行軍用兵之標幟，後乃轉爲部族之區分，爲人民之所隸屬，制始於天命之初。綠營規制始自於明。順治初中原略定，於八旗之外更設綠營以統漢兵，是爲各省營制。八旗兵用以主任京城警衛，兼駐形勢要地，以資震懾。因有京營駐防之別。綠營在京設巡捕營五營於京城四關廂及圓明園。在省則統於督標（總督所屬）撫標（巡撫所屬），提標（提督所屬），鎮標（總兵所屬），軍標（成都、伊犁將軍所屬，其福州、廣州將軍等皆兼節制綠營，不專設標），河標（河道總督所屬），漕標（漕運總督所屬）。八旗爲清朝兵制之始，入關之役即賴以制勝。綠營戰功，以征三藩時爲最盛，當時用綠營兵至四十萬，雲貴多山地，每戰綠營步兵居前，旗兵繼之，所向輒捷，其後平定準部、回疆、金川咸有功績（註三十一）。

迨至嘉慶，白蓮教之亂起，此兩種常備軍均已腐敗不堪，其有記述當時之情形者謂：「交戰時以鄉勇爲先鋒，漢人之綠營次之，其素稱饒勇絕倫之旗兵在最後，敵軍亦驅難民以當鋒鏑，真賊在後觀望，鄉勇與難民交戰，而官兵則與賊兵不相值。鄉勇傷亡，則匿而不報；或稍後勝利，則冒爲己功。然與賊會之時甚稀，惟尾追而不迎擊。甚至地方村民，備糧請兵，拒

而不納，常求無賊之地以駐軍。軍中費用之侈，駭人聽聞，有建昌道石作瑞者，侵漁五十萬兩，皆耗於延請將帥之宴飲，嘗於深菁荒麓間，供一品值五兩之診饈，一席至三四十品之多，有某尚書初至營中，得賄珍珠三斛，蜀錦一萬匹……」（註三十二）。八旗綠營之腐化於此可見，經略大臣之不奏戰功，是乃當然。

國家經制軍備腐敗若是，代之而興者則爲鄉勇團練。非僅教匪之亂，卽洪楊戰役，亦賴之以收平。所謂同治中興者端賴乎是。鄉兵始自雍乾，唯其時旋募旋散，初非經制之師。謹略述其起始經過。

1 雍正八年鄂爾泰平西南烏蒙之亂，調官兵萬餘人，鄉兵半之，遂定東川。是爲鄉兵之始。

2 乾隆三十八年用兵小金川，定邊將軍溫福，定西將軍阿桂疏言：調滿洲兵道遠費重，不如多用鄉兵，人地相宜。四川鄉兵以金川屯練爲強。自平定金川以後，設屯練鄉兵，其糧倍於額兵，分屯大小金川兩路，春夏訓練，秋冬蒐獵，有戰事則搜剿山路，退兵則爲殿後之用。

3 嘉慶初，苗疆事起，傅鼐以鄉兵平苗，功冠諸將。清廷令各省以訓練鄉兵之法練官兵。

4 川楚教匪之亂，鄉兵之功最多，其勳績最著者文臣則四川按察使劉清，武臣則四川提督桂涵，湖北提督羅思舉，各統鄉兵，分路進剿，大小數百戰皆得奏功。

唯其時各省鄉兵名目繁多，如屯練、民壯、鄉團、獵戶、漁團、沙民等，且其額數之多寡不齊，器械之良窳不一。餉章之增減不定，要皆以地域不同及聚散無恆之所致（註三十三）。又鄉兵復可別爲團勇與鄉勇。隨營打仗，防守卡隘，官給鹽菜口糧，聽候調撥者謂之鄉勇；百姓等自出已資，修築堡寨，擇其中年力精壯，各備器械，里民自行捐給口糧，以爲守禦者謂之團勇。是則鄉兵亦有守戰之分，而鄉勇除出自地方團練者外，復有招募一途（註三十四）。然則鄉團本係良法，奉行不善，流弊隨生，「鄉勇本地自衛者，聚則爲兵，散則歸農，其外募者，聚則爲兵，散則爲匪」（註三十五），蓋以其既係他鄉游民，無田廬家室之戀，安望其勇。加以縣官徒借以歛費，局紳亦從而分肥，終至一般團練不僅失其本意，且轉爲軍餉之妨礙。

5 咸豐二年在籍侍郎曾國藩奉命辦理湖南鄉團，是爲督撫軍權崇重之始點，亦爲清廷兵權移歸漢臣之開端。

曾國藩初辦團練旨意仍在保衛鄉土，其勸湖南鄉紳舉辦團練書謂「……團練之道非他，以官衛民，不若使民自衛，以一人自衛，不若與衆人相衛。如是而已……」（註三十六），當時清廷諭辦團練亦只希冀於各地之能自保，殊鮮使供政府調遣之意，咸豐二年十一月諭謂「……團練鄉勇，乃民間自爲守禦……且以守望相助之儔，輒復紛紛調遣……轉滋流弊……」，三年復諭「所有團練壯丁亦不得遠行調遣」（註三十七）。

咸豐三年太平軍陷九江攻湖北，武昌危在旦夕。十月上諭謂曾國藩團練鄉勇甚爲得力……着酌帶練勇馳赴湖北，所需軍餉著駱秉章（湖南巡撫）籌撥供支。兩湖唇齒相依，自應不分畛域，一體統籌也……」。四年諭曰「曾國藩素明大義，諒不致專顧桑梓，置全局於不問」（註三十八）。至此則一反昔日「不得遠行調遣」之諭令，將鄉團乃爲自保之原則置而不顧。而曾氏所練鄉團遂成湘軍，團練改勇營於是始焉。又此期清廷用以典兵之欽差大臣其實權之輕重，已不存於名位而潛移於軍功。曾國藩之得見命爲兩江總督加欽差大臣者，實以湘軍實力之所使然，故於洪楊戰役期中，以軍功得督撫之職位者甚多。如江忠源、胡林翼、李鴻章、左宗棠、劉長佑等皆然。是時督撫職權之性質遂遂爲轉變，卽：爲督撫者除地方長官之職務外更須領兵作戰。領兵成爲督撫分內之事。何以言之：

(1) 團練之舉辦，初責於地方之道府州縣。自咸豐三年始命順天府丞毛昶熙爲督辦河南團練大臣。專董其事，同時見命者如杜翻（督辦山東團練），劉繹（督辦江西團練）等，並指定道府官員以爲幫辦（註三十九）。然其結果則爲團練大臣請獎請叙者紛紛，而克服一城者無見。如十年十二月十六日僧格林沁奏東省士民倚恃鄉團聚衆抗糧，前任戶部侍郎杜翻，督辦團練供給浩繁未著成效，請歸併地方官辦理團務。於是將杜撤去，責令文煜督辦山東團練（註四十）。且此諸團練大臣往往隨帶多員，任意騷擾，或逼勒州縣供應，或苛派民間銀錢，或於官設捐局之外團練再設捐局，或於官抽厘金之外團練再抽厘金，流弊甚多。故此後陸續將各省督辦團練大臣撤回。至同治元年諭令各省團練仍由督撫通飭各州縣選公正紳士實力興辦，二年更首改山東，河南團練爲官辦（註四十一）。此督撫領兵之爲當然者一也。

(2) 洪楊戰役中，地方與編團練，雖須奏明清廷以求裁可，然其發意率由督撫，其兵額餉械皆由督撫擬定奏明皇帝（前此

經制兵之此等事權則操之於兵部，而皇帝爲急於平亂但能地方自謀解決，無不允准，團練之需補充或擴編時，復此辦理，因之浸浸成習，此練兵之視爲督撫當然職權之所由二也。

四、督撫財政權之擴大：督撫職權在時間上之演變，不僅擴張其軍權，在財政方面其權更形擴大。茲就中央財政之支細及地方之財稅之增加兩方面，分別敘述。

1. 中央財政之支細：清代中央財政，自雍正帝起，內以躬行節儉，外則整飭吏治，一時國庫所積至六千萬兩。雖準噶爾用兵耗去其半，然迄乾隆帝即位，尙存二千四百萬兩。然則，乾隆之世府庫充盈，其後始則日形支細，終至捉襟見肘，百廢沒由之舉者，固與後世之戰爭頻仍息息相關，而窺本求源，下列原因，確爲重要：

(1) 乾隆時之增加兵備：乾隆四十六年，頒增加兵備之諭曰：「朕當即位之始，部庫之貯銀不及三千萬兩，今已增加至七千八百萬兩，尙何不足用之有。各省兵丁餉精約四十萬兩，可作爲正當支出，毋庸裁扣。又北京增兵四千九百名，陝甘增兵一萬二千九百名，其餘併馬步糧餉約五十萬兩，合以上兩項不及一百萬兩，各省武員之俸別作爲養廉開支，亦通計不及二百萬兩。此次增加兵備，當時大學士阿桂曾以「夫經費驟加雖不覺其多，歲支則續繼爲難」之由，請令軍機大臣會同該部議奏。議結以每年度支約有五百萬之盈餘，雖增支二百萬然尙有富裕，阿桂之議遂未得行。迨至咸豐二年戶部尙書孫瑞珍奏曰：「國家歲入之數，今昔無殊，何以乾隆年間府庫充盈嘗餘銀七千餘萬兩，今則歲額仍前，而支細情形日甚一日，推求其故而不得。及見乾隆四十六年添給武職養廉一案，增兵六萬六千餘名，每歲增餉約三百萬兩（光緒二十三年三月戶部尙書宗室麟書則謂增餉二百餘萬兩），至今七十餘年，計此項支出之銀共二萬一千餘萬兩，爲非常之鉅數，雖嘉慶、道光年間疊奉兩朝聖諭飭令裁改，而未裁之兵仍存四萬八千餘名，……乃知今日之匱乏，卽此一事已居大端。若不早思變計，則年復一年，伊於胡底？……」（咸豐二年四月十九日孫瑞珍摺）。由之足徵乾隆帝增加兵額一舉於國庫支細影響之重大。乃至光緒二十三年三月四日戶部尙書宗室麟書於請裁營伍奏摺之中，猶以「昔乾隆年間增兵六萬餘名，增餉二百餘萬兩。當時大學士阿桂已言後難爲繼。及嘉慶十九年阿桂之言果驗」爲辭，亦

足徵其影響之深遠矣。然而增耗如許之公帑所培養之軍隊果又如何？行文至此，實有令人噴飯之感：緣即在戶部尙書孫瑞珍陳述「至今七十餘年，計此項支出之銀共二萬萬一千餘萬兩」之後半年——咸豐二年十一月十九日，琦善有如下之奏片。其言曰：「再行軍之法必先厚結兵心，……傳聞兵間情形頗爲窮苦，每日餉銀折錢不過數十文，未能一飽，單衣敝履，均不完全，似此饑寒交集之身，早已望賊而驚，焉能驅之使戰，且將不恤兵，衆心解體，甘苦既未與共，患難豈足相資？……矧兵丁養贍不足，懦怯者不過偷安，強梁者遷爾肆擾，即使正以軍法，亦難折服其心，……」（見是日琦善奏片）。夫歷七十年之期間，耗二萬一千餘萬兩之鉅款，所養育之兵丁不過「早已望賊而驚，焉能驅之使戰」之輩，直使人生所爲何來之感。

(2) 直省督撫於應解款項之延滯：浦師逃生嘗謂：影響左右甚或支配政治者，有許多無形之力量。在無形之影響政治極大之動力中，最基本者爲風氣，卽政風。造成治亂興亡之條件甚多，因素亦不一致，而此摸不着看不見之政風，却最爲重要。以此證之於清代之由盛而衰，由興而亡，確爲的論。清代自中葉之後，卽形成敷衍粉飾、苟且遷延之風氣。此種風氣，導致其一切成文之制度規章，皆形同虛設。清代中央財政之支絀，與之亦有莫大關聯。緣於清代專制政體之下，中央與地方財稅，本無明確劃分。中央之有賴於地方之輸將者正多，舉凡京漕、京餉以及中央部費，莫不期之於地方解繳其經征之錢糧。及至各省督撫，遷延成風，於應解中央之款項，遲遲不繳，幾經頒旨督促，多似置若罔聞，或仍藉故拖延。然中央戶部每歲例支款項則無法缺緩。其中中央財政之不日形支絀者幾希！此種情形在道光後期卽已甚爲顯著。如道光二十八年二月二十三日太傅大學士管理戶部事務潘世恩等奏曰：「……竊照部庫每歲例支各款均係京餉要需，萬難缺緩。以近年放項合計一歲約需銀八九百萬兩上下，現在銀庫實貯數目，除已到未收銀二十餘萬兩外，截至二月十六日止僅存銀一百二十三萬九千餘兩，比較歷年，甚形支絀。如各省解部之銀再不源源接濟，所關匪細。臣等推源支絀之由總因各直省督撫鹽政等，未知部庫緊要情形，各顧本省，或將實存銀兩在外通融挹注，或將例解銀兩藉詞任意遷移，或請就近撥給，或請留省待用，或請免撥他省，或請歸還原墊，其入冊報撥款項甚屬寥寥，以致

部庫支細日甚一日。在守土者自謂先其所急，不知外省多一撥款，部庫即少一解款，外省應有之款不敷，尚可仰給於協撥，部庫應解之款連歲不給，更將取資於何方？至於各省歲支之款，臣部按冊而稽，從無稍重節用者。即如南河每歲例撥各項三百餘萬兩外，另案請撥之款自道光二十一年後無歲無之，去秋今春兩次另案所請又有七十餘萬兩；……以該督撫等只以有案可循，無不援案聲請，一省如此，各省皆然，一歲如此，每歲皆然，積習相沿，伊於胡底！……以各省積欠而論，其應解部庫及屬庫應解司庫各款，共八百萬兩有奇。經部於二十三年十一月開單具奏內有限三個月完報者，有限六個月完報者，嗣後逾限未完，復經臣部迭次奏催，乃截至上年十二月底止，僅完解銀二百八十餘萬兩，仍未解銀五百二十餘萬兩，又登記未入撥各款前後共銀一千二百萬兩有奇，截至上年秋僅據報撥銀三百餘萬兩，仍未報撥銀九百餘萬兩，以上各款銀兩均係有著之款，並非例外搜求，既已遲緩於前，仍復玩延於後，各該省遇有急需但請於他省協撥，而於本省積欠之款任其懸宕，殊非覈實辦公之道，……總之該督撫鹽政等各就本省情形而論非不盡心辦理，而於中外全局未能通盤籌劃，轉致京餉不裕，部庫未充……」（錄自軍機檔）。直省督撫於地方有著應解部庫之款，藉詞遷延，任意耽宕之情形，於此可見一般。

復次，政治風氣一經形成往往延績甚久。督撫於財政上「各顧本省」之風氣亦復如是，綿延不去，以迄有清之覆亡。光緒二十三年戶部奏摺中有更爲明顯之論說：「竊考國朝舊制各直省正雜錢糧……雍正乾隆年間雖不能照額適完，然牽均計算每年所欠不過數十萬兩，逮同治初年粵捻剿平以後，錢糧收數大減，綜計各省每歲虧欠數目恆近千萬，當各省大難甫平之際，或田畝荒蕪未闢，或戶民流亡未復，彼時錢糧短征，尙屬迫於時勢，今則承平已久，……各省報荒如舊，錢糧拖欠復如舊，謂非督催不力及征報不實，其誰信之……」（同上）

尤有進者，中央財政既已若是匱乏，地方大員猶有不能不仰給於中央者。蓋地方本有富庶貧瘠之不同，瘠寒之區，諸政歲支勢必賴於中央指撥，其中尤以軍餉之給付最爲重要。於此，清代戶部例以指派富庶省分解撥協餉爲處理原則。富庶省分解撥協餉於他省，一如解撥正雜錢糧於部庫之情形，於雍乾之世，尙少遲誤，其後歷經戰亂，則於協餉之解撥亦多所拖欠，

，或藉故請停。如福建各營兵餉即係向賴浙江協濟，而自咸豐五年起至同治十二年止除呈准暫緩撥有案之十六萬兩外，共積欠協閩兵餉四九三萬兩。閩省處於餉需孔亟之情勢下，奏准派員赴浙守催，其後並經奏准派員赴浙守提。而同治十三年文華殿大學士兩廣總督瑞麟更以置備輪船爲由，申停解各省協餉之請。是故同年十一月京畿道監察御史許廷桂有請派大臣分赴各省嚴核出入各款以裕度支之奏。應解協餉省分或爲拖欠，或爲請停，其瘠貧之區餉需未可虧緩，地方大員昧於中央財政之支細者，遂有指責戶部之事。如同治十二年陝甘總督左宗棠即曾指責戶部有「似唐之中葉歛外藏以實京師」之語，戶部無奈之餘，唯密陳曰：「……伏查本年二月間，臣等因部庫空虛岌岌可慮，當經奏准申明舊案嚴定章程，嗣後各海關報解四成洋稅隨到隨封，連前所存一概不准各衙門動借。以四成洋稅係同治四年總理各國事務衙門會同臣部奏定委解部庫另款存儲，以備不時要需，區區苦衷曾經隨摺聲明在案。現在庫儲正項銀兩僅敷一月放款，無論四成洋稅按照奏案萬不能輕行借動，其四成洋稅按照月放之款計算，現僅存二百萬有餘，亦僅能支持二三月光景，若此稅銀再准各省動用，……並將此二三月之蓄亦無之。脫有急需，何從措手。揆諸古人國無三年之蓄即非其國一語，能勿寒心。原奏（左宗棠奏）所稱歛外藏以實京師，自係未知京師空虛情形，可否請旨密諭左宗棠，現在庫存僅敷一月之用，將若四成（洋稅）計算亦不過二三月之用，俾得了晰無疑。庶中外同心顧全大局，不無裨益。此等空虛情形，並請飭令萬勿宣漏，至滋流弊，是爲至要……」（同上）。

由之，吾人可得概見清世中葉以後，中央財政之竭蹶與夫地方各顧本省之情況。

2 地方財稅之增加：所謂地方財稅之增加者，主要端在各省之抽捐厘金。平心而論，厘金之征收，起始實有其不得不然之原因，而參以當世國內外之政治，經濟情況，復以政治風氣之貪墨腐化，終於造成地方財政權之擴大，是或爲始創者所未料及。爰就其征收厘金之情形略述如次：

厘金又稱厘捐，係於水陸要隘，分布卡局，以抽行商貨物之稅，大致照物值抽若干厘，故名之。厘金之說，旨在暫濟餉需。前文曾將督撫素有治軍統率作戰，及中央無法補給軍需各省協餉又復拖宕延遲之情形略予敘述。處於此種情勢，督撫於養兵而後用之之原則下，勢必自闢財源不可，其所覓之途徑，即是開辦厘捐。按清史稿食貨志載：「厘金抽捐，創始揚州一

隅，後遂推行全國。咸豐三年刑部右侍郎雷以誠治軍揚州，始於仙女廟等鎮創辦厘捐」。又雷以誠傳載「以誠在江北用幕客錢江策，創收厘捐。錢江者浙江長興諸生，嘗以策干揚威將軍奕經，不能用。林則徐戍伊犁，從之出關，以是知名。謁以誠於邵伯，留佐幕。餉細，江獻策遣官吏分駐水陸要衝，設局卡，行商經過視貨值高下，定稅率千取其一，名曰厘捐，亦併征坐賈，歲得錢千萬緡。江與同幕五人赴下河督勸，不從者脅以兵，民間目爲五虎，江自以爲功，累保獎至道員，氣矜益盛」。是知：一、厘金之創設人並非雷以誠而係浙江長興諸生錢策。二、經征厘金之局卡始設於水陸要衝。三、征厘之對象不僅限於行商且並及於坐賈。四、稅率始視貨值之高下，千取其一。五、督勸厘金官員自始即加擾害於民。

自以雷以誠爲名創行厘金之策，各省紛紛仿效，以裕財源。其局卡設立最多省分如湖北，竟達四百八十餘處。咸豐十年，西江總督曾國藩以湘軍援鄂，又請於長沙設東征局（同治四年裁撤），每克復一處即酌添局卡，以濟軍需，凡貨物皆於本省厘金外，加抽半厘，奉旨允行。是湖南之所謂厘金者，已不僅於值千抽一。同治三年幫辦揚州軍務漢軍統領富明阿奏言：「襄下河一帶，南北糧台設立捐卡百餘處，有一處而設數卡，一卡而分數局，每月局用少者二百金多者千餘金之情形（以上見清史稿食貨志）。同年五月山東道監察御史孫翼謀於敬陳理財用人一摺中亦謂：「各省厘捐亟宜變通也：厘捐之設暫濟餉需，……故設是局者必於通都大邑閭閻輻輳之區，遴選公正委員斟酌權宜按章抽收，……乃近來捐納出身人員，百計鑽營視爲名利兼收之地，如蠅逐臭如蟻附羶，甚至外省無耻官親，本地不肖監生，濫充斯造。並有游手之徒賄通局員給監認辦，分置卡隘……偶有訛詐不遂，胥役人等悉受私規皆其羽翼，倚勢肆法，任意欺凌。以致窮鄉僻壤，搜括無遺，負苦肩挑苛索不免，……其實資軍餉者十之二三，飽私囊者十之七八……請……除水陸埠頭市廛環集地方，照例抽收外，所有小徑分設之局盡行裁撤，更有請者各省厘捐章程不一，大約厘之正耗較常稅加重，……應令各督撫酌減……」（軍機檔）。是皆論局卡林立疊置、不以官員經辦厘金之弊竇者。故同治帝有嚴飭督撫將局卡歸併裁革並遴委賢能地方官員董理其事之諭。然則，於此又有持反對意見者。如當時湖北巡撫嚴樹森即曾云：胡林翼創辦湖北厘金，做劉晏用土類不用胥吏之法，歷久著有成效，若改歸地方官，諸多窒礙。又謂湖北厘金年收百三十四萬，全賴分設小局稽查偷漏，大局之征收始旺，零卡勢難議裁，亦奉諭允行

。唯自實際上大體云之，自同治四年後以洪楊之亂平定，各省厘金局卡多有裁撤。

當世各省之舉辦厘捐雖一，然其經理衙門之名稱，經理人員之爲官爲士，厘捐名目、局卡多少，則各有不同。即以同一省分同一捐目而論，有行之甲府不及乙府者，有行之於先停之於後者，無從晰述。僅舉下例，以爲參考：

同治十二年七月二十六日浙江巡撫楊昌濬奏謂：「……伏查浙省軍興以來，餉需浩大。同治二年升任撫臣左宗棠統兵入浙，其時粵匪竄踞省城，各府淪陷，僅存衢州一府，軍餉方殷，卽於衢城就地籌捐，抽收厘金以資接濟。浙東各郡克復亦次第辦捐，所收之款隨時遞解大營均由左宗棠開單奏報。迄同治三年省城克復，始於四月間設立通省牙厘總局。當時嘉興甫復，湖州亦於是冬肅清，均經委員前往設局開辦，由是浙江東西各局卡抽收捐款均解省局核收，轉解司庫。其收捐名目有牙帖捐、百貨捐、草茶捐，其中洋藥捐以寧波爲最多，他處無幾；房捐僅嘉、湖、紹三府辦過一二次，並與坐賈捐三項均歸貨厘彙解，此外米捐一項開辦未久隨即停止，三年七月復設杭關，因征數無多，於四年正月間奏明停止，劃厘抵稅商民尤爲稱便，牙帖捐頃於六年起仍歸藩司衙門辦理。七年間經升任撫臣李瀚章奏明裁併局卡十有餘處。全省坐賈自八年正月爲始一概停免核計，厘捐收數歲減已鉅……」（軍機檔）。

厘金之創旨在暫濟餉需，且各省舉辦厘金之後，擾民流弊愈滋，就此言之，清廷於洪楊之亂平定後，自宜早下革裁厘金之詔。然而厘金之制終清世之未能替革者，其故安在，闕乎此，早如同治三年八月湖廣總督官文致軍機大臣陳述薄斂休兵行之實難一函中卽有闕切說明。其言曰：「自粵逆竊發，流害幾遍宇內。幸賴我國家深仁厚澤淪浹生民，天意人心兩相孚召，十數年禍亂一旦削平。從此東南數省諸務待舉。譬如久疾新愈施治猶難，驟補不宜，驟攻不可。惟在虛聲求實際、宏遠圖、略近名，從容論治以期庶績就理。議者謂善後事宜不外薄斂休兵，卽此兩端，言之雖易行之實難。以湖北而論……曩時所賴本省丁賦課稅者不過十之三，借助厘金鹽牙者（鹽厘爲各省厘金之大宗）實居十之七。現在楚疆未靖，兵有增而無減，江南會鮑兩部之勇，不下十餘萬人，縱使卽日蕩平，一時勢難驟撤，必得陸續資遣，始能消弭無形。兩湖據在上游，凱撤兵勇過境，亦須分留營座，沿途鎮撫彈壓，計其時非三五年不可。兼之黔滇未平、甘肅未清，不能不仍煩兵力，多留一日之兵必先籌

一日之餉。且東南數省流離蕩析，丁賦遂難輸納，淮綱亦不易復原。江皖蘇杭甫經平定，城郭池隍之補葺，壇廟公廨之建修，江海湖河之堤埽，所需匪細，所恃全在厘金一款，又不僅遣勇養兵之需費浩大也。況京師爲根本重地，府庫亟宜裕充，當茲積蓄無多，尤當設法廣益，外省解款錢漕課稅居其大要，即今年清年款，亦止權濟一時，若復旱潦殊時，衰旺異勢，則府庫之充，俟諸何日？竊謂欲充京餉，亦宜取給厘金」。故依官氏之見「值此撥亂反正之初，國用未充，邊患未息，若徇一時之虛譽，必誤後日之事機。愚以爲除直隸、山東、山西、河南、陝甘、雲貴、廣西或買遷艱遠，或邊境瘠貧，收厘無益於公，裁厘有便於買，不妨議撤，至江、皖、浙、閩、湘、鄂、粵東等省厘金，非三五年後決不可輕議裁撤。然三五年後此數省中，水陸通衢大鎮仍須酌留一二處大宗厘金，議定解京若干，各省留存若干，以備長江新設水師、邊防之添派巡邏、漕艘補造、河工堤防等費，方爲久遠」（軍機檔）。官文所論，確屬實情。斯誠如白居易詩云：「兵興一變法，兵息遂不還，使我農桑人，顛顛畎畝間」。

不寧惟是，清代地方財稅之加征，猶正有增無減。如四川於額征地丁錢糧之外，有所謂津貼，以津貼之名行加賦之實，江西省將錢糧征銀一兩隨征耗銀一分之定例改爲隨征四錢。四川省於厘金局外，復有夫馬局、保甲局，無不取資於民，是皆同治十二三年之事。迨至光緒季年地方稅目更形繁多。是年五月十日都察院代遞之廣東劉士驥等呈曰：「……粥廣東自開賭禁以來，歲納闈姓餉銀二百四十萬，番攤餉銀二百萬，白鴿票銀一百四十萬，彩票圍票餉銀五六十萬……而又困以捐輸如海防捐、沙田捐、砲台捐、房屋捐、店舖捐、祠堂捐、魚塘捐、鹹魚捐、菸創捐、草行、紙行、油行、錫行、顏料行等莫不有捐，……他如既捐房捐矣而復創輓捐之名，既收酒捐矣而別立餽捐之目，各鎮埠既納屠捐矣而另設豬捐之局，各州縣既有船行捐矣而再開闔省總船捐之廠……」（同上）。觀此足知咸同以後地方財稅加征之狀。

地方財稅之增加除抽厘金之外，尚有捐監，唯其雖於同治年間將捐價減或，而捐監者並不踴躍，所獲無多，故不細述。

綜上所引述，足徵當時督撫在財政方面職權之擴增。

五、督撫權力之擴大與制度上之因素：清之督撫獨專一省之政，不隸於中央各部，且與各部同隸屬於皇帝，因之中央各部於直省督撫不能直接指揮監督。洪楊戰役之後，各省督撫之實權大為擴增，兼且多加督撫以大學士用崇其位，其後元功倚畀，如曾文正公、左文襄公、李文忠公等以大學士侯伯領總督，六部尚書之班資地位，反而墮乎督撫之後，即以光緒卅三年奏定之各省官制通則而言，其於中央各部與督撫之關係亦僅規定：「督撫於各部咨行籌辦事件，均有奉行之責，但於地方情形窒礙難行者，可咨商各部酌量變通或奏明請旨辦理」（註四十二）。由是而知：

1. 中央各部仍無命令強執督撫之權。

2. 督撫直接奏陳於皇帝之制仍無改變。

或謂督撫固非隸屬於各部，故不受各部之直接命令指揮。但究仍隸屬於皇帝，必須執行皇帝之命令。然則各部對於督撫如有所命令指揮，儘可奏請皇帝飭令督撫遵辦。若此，則各部仍可假皇帝以命令指揮督撫。是說正洪楊戰役前清制所行者，然既以六部此種間接對督撫之干涉言，其效用亦難免有所保留。何以言之？蓋各部固可假皇帝以強執督撫，但督撫遇事亦經常直接奏請皇帝，請予飭交部議，此種事例頗多。

復次，內而閣部，外而督撫，同隸於皇帝之一身。是集權於皇帝而非集權於中央各部。而集權於皇帝之一身似不同於中央集權，反之集權於中央各部始足堪稱中央集權。因權力原有統治權與管理權之不同。前者為國家強執人民服從之權力，其作用在於完成政府之功能。統治權之基礎是力量，管理權之基礎則為知識與能力。統治權貴乎完整，以期國家之統一。管理權貴乎分工合作，以能治事。設官分職所以以佐人君治理，一國專權匯於六部分寄於疆臣之說，當係此之謂也。然則統治權管理權不予分辦。又誤認統一之唯一方策厥在將一切政務集權於皇帝一身，以充分發揮其控制權力。此則為各部與督撫同直隸於皇帝設制之所自發。但撥諸實情，督撫僅受皇帝一人直接指揮監督，則其所受之指揮監督難免粗疏，皇帝之所未及指揮監督者，必聽任督撫為之（清帝常於諭旨中有「不為遙制」之謂，斯所謂不為者，實亦有所不能也）。其結果則極易造成督撫權力之擴張。反之若集權於中央行政各部，則督撫始受較纖細之指揮監督，乃成中央集權。此則顧亭林所云「所謂天子者

執天下之大權者也，其執大權奈何以天下之權，寄之天下之人，而權乃歸之天子。自公卿大夫至百里之宰，一命之官，莫不分天子之權，以各治其事。而天子之權乃益尊。後世有不善治者出焉，盡天下一切之權，而收之在上。而萬機之廣，固非一人之所能操也」(註四十三)。

抑有進者，集權於皇帝一身，地方督撫勢必得直接上奏或面奏於皇帝。是則督撫不啻具有皇帝在地方之身份。因之亦唯皇帝得以指揮命令之。其所造成之局面亦多趨於督撫集權，而非中央各部之集權。故不欲集權於中央則已，如欲集權於中央，則必集權於中央各部。若僅集權於君主一身，其結果必造成地方分權之局面。清代皇帝原能全權指揮監督督撫，然仍造成督撫集權之局面者，此種政制上之設計不失為原因之一。

(四) 督撫集權之情形

督撫職權積漸而重之演化已析述如前。此種情形自洪楊戰役後屢增不減，及至清季督撫權力之大之高，有謂之爲督撫專政者，吾人姑毋論其爲專政抑或集權，要在當時督撫實操地方軍財大權於一身，是爲可信。

一、督撫之操縱軍權

關於督撫之操縱軍權，康有爲氏曾言曰「昔徐壽衡爲兵部尙書，吾問其舉國兵數，徐尙書答曰『

我兵部唯知綠營兵數。若其勇營練軍，各督撫自爲之，吾兵部安得知？』夫以兵部尙書而無由知全國兵數，況於調遣訓練乎……試檢開成同中興諸名督撫書牘，各自練兵，各自籌餉，其末也，各自爭餉。……若甲午東事之起，徵師各省，經年累月，旨檄頻下。各督撫勉強應徵，則募乞丐以充，而各自供其餉。餉不一律，兵不相統，槍尤不一……向見廣西有亂，請兵於湘，請械於粵，則湘粵辭之……一兵一卒一餉一糈，朝廷皆拱手而待之督撫。督撫又皆以保疆圍爲辭，言之有故，持之成理」(註四十四)。又曰「夫立國之道，兵食爲先。而財政兵政皆散在各省。如何籌餉，如何練兵，如何開製造局，如何開軍械局，如何開銀行，如何籌銀幣，一皆聽各省督撫之各自爲謀……故江寧創自強軍，湖北有愷字營，護軍營……庚子之禍，徵兵勤王而觀望不前……徵論當八國之強敵，而此十八小國之援師，素無統馭，勇怯不一，槍械異式何以爲戰乎？……」

註四十五。）

洪楊戰役後之督撫軍事實權已增，然尚未立即致成「十八小國」之局面，何以其後督撫之集軍權一致若是？欲明乎此，則須論及自湘軍而淮軍而新軍之經過。

咸豐十一年兩江總督曾國藩以李鴻章「才大心細，勁氣內斂，堪膺封疆重寄」保之於清廷。並命鴻章往淮南招募淮勇，悉仿湘軍編制訓練。又選湘軍宿將程學啓，郭松林及湘軍一部授鴻章，是爲淮軍之始。湘軍原有三派：一爲江忠源之楚軍。二是羅澤南之湘軍。三是王鑫之湘勇。此三派皆與曾國藩有統屬關係，但不盡曾氏之馬首是瞻。全以道義相維繫，可去可留。曾氏所謂皆思自立門戶，不肯寄人籬下者是也。故金陵攻克後，曾氏欲解散湘軍，卽將之解散。但李鴻章之淮軍則不同。李氏自始卽欲將淮軍造成其私人之勢力，曾氏謂「淮軍如劉藩等氣非不盛，而無自關乾坤之志。多在臺從（指鴻章）脚下盤旋，豈閣下善於制馭，不令人有出藍勝藍者耶？」又謂「區區微忱，非強賢昆仲之所難，實見揜匪非淮勇不能滅，淮勇非君家不能督師」。

清之陸軍新制始於甲午戰役，步兵統領榮祿疏保溫處道袁世凱練新軍，是曰新建陸軍。復練兵小站名曰定武軍。兩江總督張之洞聘德人教練新軍，名曰江南自強軍。庚子亂後各省皆起練新軍（註四十六）。然其於精神上沿襲於淮軍，私有軍隊之勢更增。由之所謂十八小國之勢成焉。

二、督撫之操縱財政：關於督撫之操縱財政，康氏之描述謂「中國財政不在中央政府，而聽各省督撫分任之……各省督撫任意務課於民，別設善後局聽其調度……政府欲有舉措……而督撫言無財，政府遂絀然止。晚清欲辦海軍，乃令各督撫認款，雖以江浙川粵之繁富，亦歲任三四十萬而已，然則海軍之舉雖海枯石爛必無其期也。故歷經百敗，而無一專能舉。由財權分隸督撫之故」。又曰「昔者各政，皆歸之於督撫……皆以督撫意所欲者爲之……章程非不奏定，嚴旨非不譴責之，則又以困乏爲辭，以不宜爲說……百政安有能行之時」。督撫之尊重，積數百年矣！昔者布政按察實爲一省長官，其印爲方其銜曰使，於例本可專摺奏事者也，惟累積於督撫威積之下，豈惟不敢上奏乎？乃至不敢貽書政府。夫以兩司爲使者之尊……

而抑屈不得少行志意如此，況其下焉者乎？……故所謂省督者實國王也」（註四十六）。

然則各省財政權何以亦集於督撫之一身？此則亦與練兵有伴生之關係。清經制綠營腐敗原因之一，則爲薪餉菲薄，且不能按時發放。關於其待遇之薄，清史稿有言「綠營兵月餉不及防勇四分之一，升擢擁滯，咸辭兵就勇」。又有謂「湘軍在糧餉上，規定每月陸勇發四兩二錢。水勇發三兩六錢，比綠營的餉額加一倍」。關於兵餉之不能按時發放，許乃鈞疏奏金陵大營散潰始末中曾謂「至於軍心之渙，由去年（咸豐九年）十月間，和春赴常州與何桂清王有齡等籌商軍餉五十萬。時原議每月遲發五日，不料餉款不能解至，遂緩發十五日。衆軍以爲用兵三月，僅發兩月之餉，焉能枵腹殺賊。迨賊竄浙西，浙省又仰餉於蘇，大營遂以四十五日發餉一次爲定例，軍心益怨」（註四十七）。但軍餉不能應手，士卒卽難用命，是乃不易之原則，故爲督撫者，其軍權既擴張，則必須掌握財政以爲其軍權之支持。茲試舉一例一爲證。

咸豐十年，時蘇松太道吳煦署江蘇布政使，煦執利權，亦頗有綜覈才。然宦江蘇久，爲積習所漸，不能自拔。巡撫薛煥以餉權在煦，而才又不如煦，顯然不能有所爲。嘯語而已。前後募勇五萬餘人，以不能訓練，遇賊輒北，同治元年李鴻章奉命署理江蘇巡撫時，奏明以籌餉責吳煦。既念煦筭餉權多牽制，前在安慶出兵時，曾文正公謂不去煦，政權不一，滬事未可理也。如是，製造局、支應局，咸擇人任之，以分其權。一夕，李公便服跨馬踏月，直入道署，煦倉促出迎，李公與談他事，款語良久，忽謂曰：「我忝爲巡撫，而此間所收稅厘確數，尙未週知，聞君有簡明計簿，可借我一觀乎？」煦揣李公忽忽緡閱未必能得要領。因檢十數本呈之。李公曰：「當尙不止此」。煦復檢呈數本。李公復索之。煦復呈之。如是者三。李公乃曰：「此事條目繁重，非今夕所能徧閱，我將携歸詳閱之」。顧命使者取懷中黃袱挈之馳去。煦出不意，而無如之何。李公閱簿籍，益知上海餉源不竭，可大有爲也。於是疏劾道府數人，去煦羽翼。奏調安徽道員王大經總辦牙厘局事，已披煦權大半。金陵官軍被賊圍甚急，征援師於滬，李公乃奏派煦督常勝軍往援，以法蘭西人白齊文爲將。未及拔隊。白齊文倡衆索餉，大譟，因褫白齊文之兵權，煦亦以不善統馭罷職，自是餉權無旁撓矣（註四十八）。

觀此記述，吾人可知督撫之欲掌握財權，實有勢乃必然者。夫以會國藩之威望，當其統率湘軍轉戰江西之際，尙爲軍餉

頗受江西巡撫陳啓邁之牽制(註四十九)。故曾氏有「統兵大員非身任督撫，有理財之權者，軍餉必不能應手，士卒卽難以用命」之親身經驗談。蓋用兵勝負，爭在訓練，器械、士氣、財用。中央既無款撥濟，督撫皆統兵任戰，其不爭財權又將如何。

基於以上之析述，當時督撫集權程度之高，亦可以康有爲之言描寫之。其言曰「督撫一人總兼百政，上則通奏朝廷，承按軍機諸部；中則應接外交，款洽資聯，籌謀財用，整飭戎兵；下則安輯民黎，慎詳司獄，察僚吏，修明學校，皆以一人當之」(註五十)。康氏晚年守舊復古，其言論行爲均難見諒於國人，惟其對清季督撫集權之描述，厥爲至當。

三、外重內輕之事例：督撫集權之程度已如上述。事實上，清自「咸同以後，各省督撫權大，六部成爲審核機關，本身幾全不舉辦事務」(註五十一)，由之內輕外重之局，每形愈甚。茲僅舉數例以證之。

1 詔命之藉詞宕延；督撫權大之後，對皇帝之詔命乃啓輕視之心。故對詔命之奉行，時見消極之推託宕延。如光緒二十四年詔行新政，凡學堂、商務、鐵路、礦務一切新政迭經諭令各將軍督撫切實籌辦，並將辦理情形具奏，雖經嚴旨敦促，但多數督撫仍意存觀望。「卽如劉坤一，譚鍾麟總督兩江兩廣地方……並無一字覆奏，迨經電旨催問，劉坤一則藉口部文未到，一電塞責。譚鍾麟且並電旨未覆，置若罔聞」。至德宗有「久膺疆寄之人，泄沓如此，朕復何望之嘆」(註五十二)。嗣後德宗旨諭頗以「若具有天良，其尙仰體朕懷」相籲之，督撫權大勢強於此可見其一。

2 戊戌廢立與己亥建儲之干預：戊戌政變(光緒二十四年八月)後，德宗被禁於瀛臺，本爲慈禧變中之物，可以聽任廢立。但以其深知內輕外重之局已成，因令軍機處密電南方各督撫(時直隸總督及北洋軍事權俱已爲慈禧掌握)，探詢意向。兩江總督劉坤一得電，卽約張之洞共同疏抗。「……之洞始諾而中悔，摺已發矣，中途追摺弁回，削其名勿與，坤一曰『香濤(之洞字)見小事勇，大事怯，姑留其身，以俟後圖。吾老朽，何憚？』遂一人挺身獨任，電覆榮祿曰『君臣之義至重，中外之口難防，坤一所以報國者在此，所以報公者亦在此』……榮祿以坤一電入奏，孝欽懼而止」。迨至己亥(廿五年)十二月廿四日立宗室近支端郡王載漪之子溥儀爲大阿哥，事先恐劉坤一再行反對，乃預命其來京陛見以爲調虎離山之計，次年仍命之回兩江(註五十三)。此種愛新覺羅氏家族內之鬭爭，以劉坤一之反對，清廷尙且顧忌若是，其內輕外重者，此其二。

3 東南自保：光緒廿六年四月義和團焚教堂，戕教士，凡物之涉及洋式者，悉被毀。人之通洋語用洋貨者，悉被殺。清廷猶詔促各省仇外。兩廣總督李鴻章毅然復電曰「此亂命也，粵不奉詔」。東南督撫皆抗命。事經湖廣總督張之洞，兩江總督劉坤一電請盛宣懷並飭蘇松太道余聯沅與外國訂約互保。先是張之洞首於五月廿七日電李鴻章，德壽（廣東巡撫）、劉坤一、許應騷（閩浙總督）、奎俊（四川總督）、鹿傳霖（江蘇巡撫）、劉樹棠（浙江巡撫）、王之春（安徽巡撫）、松壽（江西巡撫）、俞廉三（湖南巡撫）、袁世凱（山東巡撫），請聯銜電告各國外部，代清廷表明並無開衅之意。且奏言亂民不可用。邪術不可信，兵釁不可開。然清廷卒於五月廿八日宣戰，東南督撫於六月一日與外國議成九條以互保。劉張並互約「無論此事如何」，二人「一力承擔，仍照原議辦理斷不更易」（註五十四）。此種措施固將亂事局限於直省一隅。但就單一國家之立場言，中央之宣戰國而各省却與之互保，謂其涉及於半獨立，當非過論。雖御史蔣式芬以東南督撫不奉朝命而請戮李鴻章、張之洞、劉坤一（註五十五）。但其結果則褒張劉等以「庚子之變顧全大局，保障東南，厥功甚偉」（註五十六）。「前年近畿之亂，該督保障東南，匡扶大局，厥功尤著，老誠碩望，實為國家柱石之臣」（註五十六）而已。夫單一國之地方長官其權力之大寧有過於此者。

清末地方督撫權力之大與中央權乘之消是可知矣。因之梁啟超氏「雖有平髮平捻以後，督撫勢力日盛，中央之權似有所減，如庚子一役東南督撫有敢抗朝旨擅與他國立約之事，雖然，是有特別原因焉，不能認為中央地方兩權消長之證也」（註五十七）之謂，實非吾人所敢苟同。

然則地方集權過甚，徵諸史跡，往往國家之統一即莫由保持。清季地方督撫所轄跡近獨立單位，未於當時遂即更進而謀本單位之擴張而形成藩鎮割據，必待國民黨出始致清於亡覆者何哉？關乎此一問題之答案實值吾人專事研究，非寥寥數語所能盡括。茲謹就所見及試擬數則以言之。

語藩鎮割據者，當以唐代為禍最厲。今就之比較如左。

1 就藩鎮與督撫之人物言，則前者之出身多為武員。後者則多為文臣。武員持軍功任專恣，稱兵作變較易。文臣沿循吏

途，縱有特權，然清制以八股取士，士人所習又皆爲尊王於一之經籍，受此種思想薰陶甚深。故雖秉兵，而言之作亂則匪易。又清季之權隆督撫，要皆爲湘淮軍之領袖。論者會謂「難得曾國藩、李鴻章、左宗棠一般人，浸漬在名教主義的精神裡面，願意出死力替她（慈禧）保持那種可以控制一切的名教」（註五十八）。曾國藩既以名教爲己任爲舊道德中之人，則其所吸引之一般人物，自易是傾向於名教之保護者。吾人固不可謂其同僚俱皆如此，然受其精神影響者當不爲少。李鴻章繼曾氏之後爲支持大局之中心。其自稱師事曾氏近三十年，豈能不亦浸漬於名教之中。再就張之洞言，庚子廢立其不敢電阻已申之於前，同年兩宮意將西幸，李鴻章糾各督撫力阻聖駕，及既西幸之後，李復聯銜疏請駕留山西，勿赴陝，皆於電袁世凱請發擢後始通知於張氏。之洞以此事大謬，萬不可行，而撤其銜（註五九）。此豈非皆念於有干君臣之義違反名教乎？。

2 唐時行中官出使及監軍之制（見廿二史劄記卷廿）。大概監軍者先取銳兵自衛，懦者出戰戰勝者先報捷，偶創則凌挫百端。每督戰輒建旗自表，小不勝則捲旗去，大軍往往隨之奔北。卽尋常無事時，各藩鎮亦必有中使監軍。或不勝制其叛亂，徒爲之請封請襲。或肆暴作威，侵撓事權，誣構罪戾（註六十一）。則以啓輕視朝廷之心。一則以激稱兵作亂之念。清制則不然，遇國家與大兵役，每特簡經略，大將軍或欽差大臣密以軍要，節制數省兵馬。一則用以統一指揮，再則用以監臨督撫，以免督撫之坐大。苟特簡之大臣干紀違例，督撫得逕劾之於皇帝。二百餘年歷相因陳，既無啓於疆臣輕視朝廷之念，亦無激於其稱兵作亂之思。咸豐八年戶部侍郎廉兆綸疏請責成督撫辦賊略稱：「今於督撫外另設統兵大員，其本省督撫雖有會剿之名，其實專爲籌餉之事，統兵者往往以號應不靈，餉糈不給，漸至遷延，而督撫又往往以事權不一，供億不資，各生意見，及至城池失守，統兵者無地方之責，或邀寬大之恩，而並未帶兵之督撫轉受其咎。名實不符，事多掣肘。……臣惟督撫大吏，類皆朝廷簡拔之人，設其人未盡知兵，不妨擇統兵大員畀以督撫之任，使之各清各省，而責其成功」（註六十一），疏入不報者，其理或亦卽在此。

3 唐之節度使既各擅土地賦稅足以養軍，所屬文武，復悉自置署，未嘗請命於朝，遂成尾大不掉之勢。更且或父死而子據其兵不肯代，或取捨由於士卒，往往自擇將吏號爲留後，以邀命於朝。天子力不能制，則含羞忍耻，因而撫之。姑惜愈甚

，方鎮愈驕，終是天下盡分裂於方鎮。清則又不然，有清一世督撫之集權端在季年，雖併掌財軍，然其本身之受命無不出於皇帝，且其所屬文武，督撫雖有權奏請調補或自行暫予委署。然終無唐之藩鎮「所屬文武悉自置署，未嘗請命於朝」之事。是督撫之未成藩鎮者此其三。

4 唐代官官爲禍，其權反在人主之上，立君、弑君、廢君有若兒戲。僖宗紀贊謂，自穆宗以來八世，而爲官官所立者七君。初官官挾主勢以制下，卒至朝廷綱紀爲之敗裂，國勢日弱。反之方鎮則日強，官官雖握兵，轉不得不結外藩爲助，藩鎮之勢更盛，唐終因之以亡（註六十二）。清無官寺之廷亂，且當督撫權力鼎盛之期，正亦慈禧秉政之際，慈禧雖縱慾無度，然性警敏，銳於任事，「伊當同治時，倚漢大臣削平大難，故特重漢大臣，敬禮有加，而滿臣則兒子畜之，相親也」（註六十三）。其統御漢大臣之策則端賴乎名教道德，將大權委以曾李左諸人，以名位圈套之，使之以爲抵禦朝廷之敵。論者嘗謂此爲慈禧能以維持長久局面之原因，細究之，其與督撫之甘爲清廷効力而未成割據之局亦或不無關係。

5 清制督撫內調則爲侍郎、尙書、軍機大臣，大學士等，是爲定制。此種設制足以避免督撫久任一地，坐張其勢之弊。光緒卅三年七月同時將權勢最大之張之洞、袁世凱調入爲軍機大臣（袁並兼外務部尙書），未始不寓漸次削減各督撫實權之意。

（五）清末之中央集權

一、清末之改定官制：光緒三十一年下預備立憲之詔，其後自改定官制入手，但「欲決清國之立憲問題，不可不先決督撫制度之存廢，今之督撫實爲副王，此制不廢，中央集權之事不得告成功。則不外模仿聯邦制度而已……若此根本問題未決定，則雖宣言立憲之形式，取法日本，然其實際猶不可同日而語……然現時督撫制度尙未改革……不可以中央官制稍有改易而遂爲已足也……」（註六十四）。故知督撫制度之有待改革，必矣。

清末督撫之集權，在中央亦早知其害。清廷於始爲配合中央官制之改定，於光緒卅三年頒定各省官制通則，將各省按察

使改爲提法使（各學政已於先年改爲提學使），增設巡警道，勸業道，裁撤分守分巡各道。分設審判廳，增易佐治員，命先由東三省開辦，直隸江蘇亦擇地先爲試辦，其餘各省分年分地請旨辦理，統限於十五年內一律通行。但其於督撫之軍財兩權實際上一無所動。

各省官制通則所定各項，與清廷先是於光緒卅二年御前會議所決改定官制之原則，相距甚遠。御前會議原定廢現制之督撫。各省新設之督撫，其權限僅與日本府縣知事相當，其財政軍事權悉收歸於中央政府。而結果竟無動於督撫之財軍大權者，則與袁世凱之被任爲官制會議大臣之一，不無關係。當時中國報紙有載稱「地方官制，朝廷之意欲裁抑督撫之權限，然會議大臣袁世凱，以此事與己有切膚之利害，籌議至不易易」之謂，日本報亦有言「官制改革之結果，將與袁世凱權力衝突，袁或驟進以用權於中央，或蟬蛻以自保」。

二、**中央集權之措施**：各省官制通則既未能符合清廷之預期，且當時革命之風甚熾，故中央集權之說更爲高漲。時所繼續採行之措施，要者爲下列幾點：

一、**財政方面**，宣統元年於中央設清理財政處，於各省設清理財政局。由度支部及各省督撫督飭辦理，專管清理各省財政事宜（各省清理財政局章程第一條）。有稽核全省出入確數，改良收支方法及調查各省財政一切沿革利弊之權（第二條）。其總辦一員固以藩司或度支使充之（第三條），然其正副監理官各一員則由度支部遴員奏派。監理官負稽查，督催該局一切應辦事宜之責。且於在省各衙門局所出入款項，有奏報不實而該局總辦等扶同期飾時，或總辦對應行依限造報事件任意延遲時，監理官得逕稟度支部核辦（第四條）。並監理編成廿二省財政說明書，以爲統一財權劃分國家稅與地方稅之準備。且希冀將來國家稅原則上由中央直接派員征收，不可委任督撫藩司。同年四月，復令各省於一年內裁撤省中直隸於督撫之各種財政局所，而移其職權於各省之藩司或度支司，復置此統轄財賦之藩司或度支司於中央度支部直接考核勸懲之下。攷其用意在使中央度支部此後對於財政之指揮監督權，在省中得一確定之財政官署爲對象。

2. 司法方面：宣統元年改按察使爲提法使，其地位類於法曹之分司，除承督撫之命令外並直接承法部之命，掌理全省司

法行政。提法使由法部奏請簡放，雖暫時仍受督撫節制，但非永久之制。此外又計劃將來審判官之任免，由法部直接管理，以收各省司法行政權於中央。

3. 外交方面，宣統二年議定，凡有交涉省分，設交涉司，置交涉使一員，由外務部開單預保（督撫亦可荐舉咨部請予預保）聽候簡放。並得由外務部攷查，奏請撤換，以爲該部監督各省外交之對象。而開逐漸統一各省外交之途徑。雖交涉使一如藩學臬三司仍爲督撫之屬官，歸其節制攷核。

4. 軍政方面，如何將軍權集中於中央，尤爲清廷所注意。光緒末已改兵部爲陸軍部，以綜軍事行政事務。宣統元年又設軍諮處，以「贊助皇上通籌全國陸海各軍事宜」。凡「關涉國防一切用兵計劃」統由軍諮處擬案，奏請親裁之後，飭下陸海軍部欽遵辦理。旨在收全國軍隊統率權於中央。旋命近畿六鎮新軍概歸陸軍部直接管轄。其中四鎮已先此由陸軍部之近畿督練公所直轄。直隸山東督撫，如有調遣，須先電商軍諮處陸軍部請旨辦理。又由陸軍部通咨各省設立陸軍提督，統管查察並調度各省新軍，提督與各省行政長官分權獨立，聽命於最高之軍諮處。

三、中央集權之無成就：從前述，吾人不難觀知：清廷所採行之中央集權諸措施並不徹底。除度支部之遴派監理官，陸軍部之咨設各省提督外，均屬過於消極，難見實效。良以：

1. 督撫職權之崇，爲時已久，威望之隆，亦形積重。中央非有超越之實力，冒險之決心，不足以言改制。
2. 其時欲行中央集權，勢須將部分原由督撫掌理之事務，改由中央接辦，但中央財力有所不逮，不得不仍委之於督撫籌款執行。

3. 當時滿漢畛域之分甚重，因之許多改革受此種心理之牽制。

(六) 結 語

綜觀本文各節所述，吾人得知清代督撫之職權於有清二百六十八年之統治中演變之跡，及其所自由。其遞經演變之終結

，則以督撫軍權財權之相伴擴張而造成內重外輕之局。清廷對此雖深知其弊、切覺其痛，有意加以變革，然卒無力亦無能徹底執行。是清之覆亡良有以也。又地方督撫集兵、財、刑、外交諸權於一身，平添封建割據之觀念，民國初年之軍閥割據、混戰不已與夫聯省自治之說，亦脫胎有所矣。

(註一) 清朝續文獻通攷卷一三二職官十八第八九一三頁。

(註二) 同前註。

(註三) 東華錄雍正卷二第一頁世宗諭旨。

(註四) 清朝文獻通攷卷八五職官九第五六一七頁。

(註五) 清史稿職官志三第二頁。

(註六) 同註三第二頁。

(註七) 同註四。

(註八) 同註五。

(註九) 魏裔介語見督臣汎地宜定疏。載魏文毅公奏議卷二第三七頁。

(註十) 同註三。

(註十一) 東華錄康熙卷二第二頁。

(註十二) 同前書卷九第十一—十二頁。

(註十三) 見姜希轍傳，清史稿列傳卷六九第二頁。

(註十四) 東華錄康熙卷十一第十二頁。

(註十五) 同前書卷十三第十一頁。

(註十六) 同前書卷十四第一頁。

(註十七) 清朝文獻通攷卷八七職官十一第五六二八頁。

(註十八) 清史稿職官志三第三頁。

(註十九) 東華續錄道光卷四第四頁。

(註二十) 大清會典卷四七。

(註二十一) 同註十八。

(註二十二) 東華錄順治卷四第十四頁。

(註二十三) 清史列傳卷七十八第二十四頁洪承疇傳。

(註二十四) 同右卷三第八頁勒克德渾傳。

(註二十五) 清史列傳卷六第四十一頁莫洛傳。

(註二十六) 東華錄雍正卷十四第十三頁。

(註二十七) 清史列傳卷三十二第十三頁訥親傳。

(註二十八) 同右卷二十九第五頁勒保傳。

(註二十九) 語見清史稿職官志序。

(註三十) 清史稿兵志前言，見兵志一第一頁。

(註三十一) 以上參見大清會典卷四十三第二頁，清史稿兵志二第一頁，及清代通史卷上第五一三頁。

(註三十二) 引自中國近百年政治史上冊第十一—十二頁。

(註三十三) 以上見清史稿兵志四第一頁。

(註三十四) 勒保奏語見東華續錄嘉慶卷九第二十九頁。

(註三十五) 仁宗諭語，見同前後第十二頁。

(註三十六) 中國近百年政治史第八十頁。

(註三十七) 見東華續錄咸豐卷十八第十一頁。及卷十九第十一—十二頁。

- (註三十八) 見同右卷廿三第十九及二十二頁。
- (註三十九) 清史稿兵志四第三頁。
- (註四十) 見越縵堂日記補第十冊第五十七頁。
- (註四十一) 以上見清史稿兵志五十七頁。
- (註四十二) 各省官制通則第三條、見清朝續文獻通攷卷一一五職官一，第八七四四頁。
- (註四十三) 日知錄集註卷九第十五頁。
- (註四十四) 見康有爲著，戴省議載康南海文集彙編，時選書局印行卷六第二十六頁。
- (註四十五) 中國今官制大弊。見康南海官制議，引自社會科學(清華)第二卷第二期第三二二頁沈乃正作清末督撫集權，中央集權與同署辦公一文。清史列傳卷五十七第一頁李鴻章傳。清史(蕭一山著)第一三八—一三九頁。清史稿兵志三十頁。
- (註四十六) 同註四十四第二五—二十七頁。清史稿兵志三第一頁。
- (註四十七) 越縵堂日記補第九冊第二十四頁。
- (註四十八) 薛福成著書合肥相李公用滬平吳一文，載中國近百年史資料初編第一六三—一六六頁。
- (註四十九) 見黃大受中國近代史上冊第五九三頁。
- (註五〇) 同註四十四。
- (註五十一) 清史叢一山著第二二—三頁。
- (註五十二) 戊戌政變記第三十九頁。
- (註五十三) 以上參見中國近代史論叢第一輯第六冊第三三七頁，中國近百年政治史上冊第二〇〇—二〇二頁及崇陵傳信錄憶毓鼎著，載中國近百年史資料初編第四六四—四六五頁。
- (第五十四) 以上見羅惇融著庚子國變記載中國近百年史資料初編第五二二頁及張文襄公電稿卷三十五第十七頁—卷三十六第一—三頁。
- (註五十五) 庚子國變記同前書第五二五頁。

(註五十六) 清史列傳卷六四第四十五頁張之洞傳及卷五九第三一頁劉坤一傳。

(註五十七) 梁啓超語見中國專制進化史論載飲冰室文集卷三第七九頁。

(註五十八) 中國近百年政治史上冊第一二五頁。

(註五十九) 見張文襄自述一文載中國近百年史資料續編第五〇五—五〇六頁。

(註六十) 中官出使及監軍之弊載二十二史劄記(卷廿)下冊第二六四頁。

(註六十一) 清史稿列傳卷二〇九第十二頁廉兆綸傳。

(註六十二) 見唐節度史之禍及方鎮驕兵及唐代宦官之禍載廿二史劄記。

(註六十三) 崇陵傳信錄載中國近百年史資料初編第四八二頁。

(註六十四) 語見當時日本某報紙之評論引自中國近百年政治史上冊第二五六頁。