

## 清初道員的任用及其相關問題\*

湯熙勇\*\*

在傳統中國地方行政制度中，道的起源可溯自唐代；但是守道及巡道的名稱，則始自明代（蕭一山，1931：493）。清初承襲明代之道制，但亦進行了某些調整，例如以道為地方行政組織中的一環。有關清代道制之功能及其歷史發展過程等問題，已有數篇專論探討（李國祁，1972；朱東安，1982；繆全吉，1989），本文以清初道員的任用為中心，並兼述道員的編制調整及其功能；在時間上，以順治及康熙朝為主。同時，從官員人事任用及道制調整的研究中，兼可瞭解清初中央和地方政府之關係，以及政局的穩定和更動等相關問題。

- 一、道員編制的調整及其原因
- 二、道員的職掌和功能
- 三、道員的任用（一）
- 四、道員的任用（二）
- 五、結論

### 一、道員編制的調整及其原因

明代在各省布政使之下設立參政、參議等次官，分守各道，稱為守道；另於按察使之下設立副使、僉事等次官，分巡各道，稱為巡道；此外，另設有兵備道。由於各道係因事添設，有其特定之任務及功能，以致於道員的人數編制，各省不盡相同。

清朝在入關之前，即已開始因襲明制，如設立六部；入關之後，沿用明制之舉更為明顯，此受清廷統治中國之策略影響，亦與那些協助清廷控制中

---

\* 感謝兩位匿名審查人的批評與指正。

\*\* 中央研究院中山人文社會科學研究所副研究員

國之明朝官員的心理有關。就前者而言，清廷將其統治置於明代行政制度之框架所隱藏的意涵，其目的為使得那些歸順清廷之大部份中國官員和軍人，不會產生投效於「異朝」的感覺，而有利於清朝政權的穩固（Franz H. Michael, 1942: 69, 79; 孫文良，1990：134 - 135）。就降服清廷之明朝官員而言，從維護原有之制度中可以尋求一種補償的作用，並以之為其服務於清廷的一種藉口和理由。順治16年（1659）時，洪承疇奉清廷之命經略雲南和貴州時，他以兩地「歷來官制，幾經變更，典籍文案散失，吏書員役逃往」，為了避免「官員職銜與駐紮地方，多有訛錯，未合舊制」，他主張應「確查舊典改正」（洪承疇章奏文冊彙輯，1968：202 - 203、255 - 258），正是此種心理的反映之一。

在清代初期，由於政權的更迭，改變了中國舊有的行政區域，往昔位列邊區之職官，此時已經成為內地官屬之一部份。同時，為了戰爭及統治上的需要，地方政府之組織有所擴充；以道職為例，順治元年（1644），河道總督楊方興奏設宿遷兵備道（王先謙，卷1：22）；浙江設立了糧儲道（敕修浙江通志，卷120：6 - 7）；山西亦設立了大同兵備道、甯武兵備道（山西通志，卷13：40）。但是，隨著政府組織之擴充，不僅造成官員人數的增加及事權的紛雜，以之裁官成為爭議的焦點。順治2年（1645），保定巡撫王文奎主張，「裁汰冗員，不特節省靡費，且免衙役擾害，誠開創之良模」；天津巡撫則認為應將餉道歸併餉司，以專責成（內閣檔冊錄疏：96、99 - 100）。在官職之增添或裁撤的爭議下，順治4年（1647）9月，洪承疇提議官職當有畫一之制，「蓋濫設，徒以滋餉；而過裁，亦恐疏防」（洪承疇章奏文冊彙輯，1968：55 - 57）。

順治13年（1656）6月，以政府財政不足之因，順治帝諭令裁官；但對道員而言，當時仍有增設的主張（王先謙，卷6：7）。事實上，依據資料顯示，順治3年（1646）添設道員5位，其後至順治15年（1658），均無增加之例子；自順治7年（1650）以後，道員一共被裁撤達28位（崑岡等編，卷25：5372）。

至康熙時期，官員編制之調整仍然持續進行。康熙元年（1662），山東、山西、河南、湖廣、江西及福建等地，先後裁撤及合併了30個道臺職（崑岡等編，卷25：5372）。至康熙6年（1667），又以各省官員人數太多，吏部因而奏請裁官，此議獲得在由議政王、貝勒大臣及九卿、科道所舉行之會議的支持，裁官之對象，以各省之布政使及道為重點；前者將河南等11個省之原有左、右布政使各一人的編制，簡化為僅設布政使一人（但江南、陝西及湖廣等三省仍維持布政使二人之例）；後者除將道臺之名稱自左、右參政及左、右參議改稱為參政及參議，並在全國各省，一次裁撤了106位道臺職（崑岡等編，卷25：5372）。雖然直隸省至康熙8年（1669）方議定將轄下八個道中之四個道予以調整（康熙吏部則例，卷下：27），對整個地方行政組織而言，此種一次性裁減了106個道臺職，可說是一次規模較大的整理。

順治18年（1661）6月，康熙即帝位，然由索尼和鰲拜等四大臣輔政；6年之後，康熙時年14歲，方開始親政，時為康熙6年7月。在資料的限制下，無法窺知此一裁官令是在康熙親政之前或其後所決定的。在輔政大臣鰲拜的專橫下，為擴展他個人的勢力範圍，曾對省級地方行政進行調整（Robert B. Oxnam, 1975: 98-100），此次裁官與鰲拜是否有關，值得進一步地探討。但從九卿大臣的回憶來衡量，「前輔政大臣時，各省皆有總督，自皇上親政以來，以為無是，皆行裁革」（康熙起居注，1984：1603），這一次裁官的決定，似受鰲拜之影響大於康熙帝。自順治末年至康熙6年，清廷之所以陸續有裁官之主張，固然與其已經掌控中國，而意欲以常制來統治中國有關，但亦受其本身之財政不足，及為實踐文武分治之理想的影響，茲分述於下。

### 1. 財政不足的影響

在滿清入主中國之初，為收攬人心，實施減少明末的稅額，例如攝政王多爾袞曾下令，「自順治元年為始，凡正額之外，一切加派，如遼餉、剿餉、練餉及召買米豆，盡行蠲負」（世祖實錄，卷6：69）；又如康熙6年

6月，山西及山東發生旱災民飢之問題，康熙帝諭令，「將康熙4年已徵在官錢糧，按冊逐名盡行給還，其給還花名銀數，明白造冊具奏，不得分釐侵扣」（聖祖實錄，卷15：233）。清初採行減稅輕賦之措施，並非代表清廷之財用充裕，實有其政治號召的意涵在內；事實上，為解決國用不敷的問題，當時亦有開關禁以通財源之主張。

清初最大的財政負擔是軍費支出，以康熙初期為例，軍餉佔居整個政府財政支出的80%（劉翠溶，1969：84、156-157）。由於財政不足，康熙元年，都察院左都御史魏裔介主張罷雲南的大軍（皇清奏議，卷17：1539-41）；康熙6年，湖廣道監察御史蕭震亦以軍費占政府歲出的比例過重，上奏直言「國用之所以不敷之用，皆由養兵耳」（皇清奏議，卷17：1609-11）。此外，根據中國第一歷史檔案館所收藏之軍機處上諭檔中，有一份戶部銀庫存銀的奏摺，從其內所附歷年存銀數目清單中顯示，康熙6年之庫貯數目僅有248萬8千兩餘銀，為表中所列之歷年庫存銀中最少的一年（軍機大臣遵旨查明康雍乾年間戶部銀庫存銀數目，1984：19-21）。因此，在清廷對中國東南地區及臺灣仍需用兵之時，調整官員及裁汰冗員毋寧是一個減輕財政負擔的重要方法。

## 2. 文武分治理念的影響

順治初年，清廷即主張「文專理民，武專緝賊」（世祖實錄，卷6：70）。順治18年閏8月，清廷以「國家用人，文武並重，職任雖異，效績維均」，並鑑於「明朝陋習，偏重文臣，以致武臣灰心，不致報效，國祚傾覆，實由於此」的教訓，因而採行「將文武職掌分別更定」（聖祖實錄，卷4：83）；同年10月，大學士等以「文武職掌既分，敕書不便照舊」，除了「總督原係統轄文武，無庸議改」外，主張「巡撫已罷其管理軍務，敕書印文內，俱不用提督……字樣，至道臣敕書內，亦不用查點兵馬語，請改給敕印」（聖祖實錄，卷4，91）。康熙2年9月，清廷支持甘肅巡撫劉斗以「各道既不管軍」，各道員「職銜內兵備二字，均應刪去」之主張（聖祖實錄，卷10：158；崑岡等編，卷25：5373）。

由於清廷立意使軍政與民政分開，不願意地方掌握兵權，以維護其異族統治（李國祁，1972：161－162），因而自康熙元年起，即開始裁撤有關轄管兵務之道職，是年在所裁撤的21個道職中，有15個是兵備道；康熙4年，山西裁岢嵐兵備道；兩年之後，又裁陽和兵備道（山西通志，卷13：39－40）；康熙6年，浙江裁巡海道等（浙江通志，卷120：7－10），河南則罷睢陳兵備道等（河南通志，卷35：12－21）。

裁官雖然可以達成精簡人事及減少政府負擔之目標，亦可能帶來地方治理上的問題。例如康熙2年5月，以洮岷道缺奉裁，歸併隴右道兼理，甘肅巡撫劉斗上奏指出，「洮岷所屬州縣衛所，俱距鞏昌府（即隴右道官衙所在地）八、九百里，深山窮谷，奸宄易生，應請仍留洮岷道彈壓……」（康熙實錄，卷9：148）；又如康熙3年6月，廣西巡撫金光祖以廣西原設有江守道及巡道二人，自巡道裁撤歸併守道後，由於事務「非一官所能兼攝」，而桂林巡道事務較簡，遂奏請將裁撤之桂林巡道事務歸併桂平守道兼理（康熙實錄，卷12：186－187）。此外，在康熙8年（1669），四川巡撫張德地以「蜀居天末，幅員遼闊，人民風俗最為難治，所設道官分駐治邊者居多，蓋以切近番關土司」，主張由道員專責轄理土司事務，遂奏請恢復四川被裁之四個道臺職；張德地之奏不僅使四川復設四個道職，其他各省亦獲得清廷之同意可以酌量恢復道臺職（鄂海編，康熙55年：28）。因此，四川於康熙8年時，復設建昌兵備道、松茂成綿道及永寧道等職（四川通志，卷103：29）；在康熙9年（1670），廣東省恢復設立在康熙6年所裁撤之守道（高州府志，卷21：295）；浙江省則於康熙9年復設分守杭嘉道、分守金衢嚴道及分巡溫臺道、分巡甯紹道（浙江通志，卷120：7；崑岡等編，卷25：5374）；河南省則設三個道（河南通志，卷35：12－21），福建省設二個道（崑岡等編，卷25：5374）。

由上觀之，自康熙8年以後，部分省份陸續設立道臺職，有些是復設康熙6年所裁之道職，如江西省於康熙14年（1675）復設分守湖東道和分守湖西道各一職（江西通志，卷14：6），亦有些是新設道職者，但是如康熙6

年的大量裁官之舉措已不復見，此或與政府財政之改善，和國家政局之日趨穩定具有密切關係。至於康熙22年（1683）8月，福建總督姚啓聖以臺灣納入清廷版圖，上奏主張裁汰福建冗員（康熙統一臺灣檔案史料選輯，1983：295），及其它省份道職之裁或設，僅係個別之案例而已。

此外，文武分治的立意雖善，亦帶來治理不便的問題，例如清廷實施文武官員職掌分別更定之後，使得各地營伍兵丁無法節制，影響社會的安寧，督理九門官軍之楊兆傑遂主張「仍復舊制，自副將以下，悉聽撫臣節制，賢否仍出于臬司，查點仍委之道官」之法（皇清奏議，卷17：1605-1608）。而刑科給事中潘翹生雖然「知文臣不令管兵，實為本朝善政」，但為管理墾荒，主張由道官負責巡歷查驗軍墾，「庶使兵化為民，而墾荒之實效可立睹矣」（康熙初年有關屯墾荒地御史奏章，1990：9-10），乃是反應某些事實上的需要。因此，清廷欲使軍政與民政分開，不願意地方掌握兵權，以維護其異族統治，終康熙一朝，裁撤兵備道一事，執行並未十分澈底，各省仍保有少數的兵備道（李國祁，1972：162）。

至於直隸省之情形，依據明史職官志的記載，「兩京不設布按二司，……後置守巡諸員，無所屬，則寄銜於鄰近省布按司官」（明史，卷75：790）。至清康熙時期，仿效明制，康熙8年6月，將原通薊道改為守道，總轄直隸省之財政事務，另將原灤易道改為巡道，負責直隸省之司法事務，兩者俱駐保定府（康熙吏部則例，卷下：27-28），另以守道兼山西布政使銜，巡道兼河南按察使銜（崑岡等編，卷24：19、24）。直至雍正2年（1724），雍正帝方指出，「直隸守道職司通省錢穀，巡道職司通省刑名，即如各省之有藩臬二司也。今若概與諸道一體不加分別，似未允協。蓋向以畿輔重地，不立布政、按察各色，朕思畿輔與各省有何區別，今應更改畫一」，遂將直隸守、巡二道改為布、按二司（崑岡等編，卷25：5375）。

道員的品秩，明代定擔任守道之布政使左右參政和參議為從三品和從四品，擔任巡道之按察使副使和僉事為正四品和正五品（明史，卷75：787-788）。清初的官制，道官仍無定秩，「惟視加銜為品第」，即各省守道兼

布政司參政、參議銜爲從三品和從四品，巡道兼按察司副使、僉事銜，則各爲正四品和正五品；此一道官加銜之法，至乾隆18年（1753）方停止使用，簡稱爲守巡各道，其品秩皆爲正四品（江西通志，卷14：6）。清初實施道官無定秩之法，其目的爲配合不同品秩之中央和地方職官的陞轉調補（道官的任用於下文敘述）。

## 二、道員的職掌和功能

明代道職的功能，以加強地方之民政、財稅及司法的效率，並兼具有監督與制衡的內涵。至清初，道職雖然已經成爲一個地方行政組織，但「仍保存有明代的特色，賦有機動性及應變性」（李國祁，1972）。

配合征戰及糧食運送之需要，清廷除設置了專司海運、漕運之餉道，另爲招民屯田而設立開屯道（順治10年設）（康熙初年有關屯墾荒地御史奏章，1990：9）。順治18年（1661）6月，由於巡按御史的停派，左都御史魏裔介主張以道員來協助督撫考察官員，察點兵馬及祀典旌表等工作（聖祖實錄，卷3：69）。自順治末年至康熙6年，道官曾經大力整頓與裁撤；在康熙8年之後，各省陸續恢復設立道員，反映出道員對地方治理的重要性。

清代的地方行政事務，基本上，可分爲二大類：一爲普通行政類，包括一般民政、司法和財稅等；另一爲特別事務類，包括糧食、交通及鹽務等。由於道員的職掌，以這兩大類之工作爲主，學者們依據道員所負責之工作性質而有不同的分類，例如：有一般職務和特別職務之道員（蕭公權，1931：538）、有掌管一事或一地之道（朱東安，1982：81）、有特別功能之行政道、民務之行政道或巡道（Special-Function Administrative Taotais, Civil Administrative Taotais or Circuit Taotais）（Leung Yuen-sang, 1990: 6-10）；此外，或依據道員之原來名稱及其職掌之性質，區分道爲分守道、分巡道及負責一項或多項特別事務之道（T'ung-tsu Chu, 1988: 6; 李國祁，1972：165），與專業性道，分守、分巡、糧儲及鹽法兼道（繆全吉，1989：156）。

對清初的道員而言，若以其職掌係屬一般行政或特別事務來區分，顯然有所不足和缺失，如蕭公權曾指出，道的職掌「多互兼管」，且「因地方情形而異其設置」（蕭公權，1931：539），即守道、巡道或負責特別事務之道，在不同的省別內，它的職掌和工作內容可能有所不同。守道和巡道一般均以負責一定行政轄區內之財稅、司法工作為主，其衙門在所屬轄區內之府城或縣城內，並以其所轄管之府州名為道職的名稱，如福建的臺廈道、江西的九江道等，或取其地區名，如統轄重、夔、綏三府及忠西二州者，名為分巡川東兵備道等（四川通志，卷103：27）；但守道仍須兼理其轄內之司法事務，如武昌守道「有稽察漢鎮、沿江匪類，並分守武漢黃三府整飭地方之責」（宮中檔雍正朝，第1輯：305 - 306）；守巡二道有時亦須兼理某些特別事務，如廣西之蒼梧道兼負全省之鹽務（Ibid.：234-5），四川松茂成綿道兼管水利（四川通志，卷103：20），分巡臺廈道兼管運糧事務（康熙福建通志臺灣府，職官：141）。此外，直隸之守道兼理「旗民地土」等事務，通永道係巡道，轄理「通惠河等處稅務」及「河漕逃盜」，並兼管「餵養御馬」及「查賑飢」等，霸昌道兼轄「料理皇差站務、賑濟」，天津道兼負「委放關口北道」及「委養宣府駱駝」等工作（宮中檔康熙朝，第1輯：324 - 5、922 - 4；第6輯：92、689）。

至於負責特別事務之道，以單項或多項特別事務之名為道員的名稱，如糧儲道、鹽道或驛道等，其衙門所在地通常位於省城內。從此類道之名稱上，可以得知其所負責之工作內容，以浙江糧儲道為例，據敕修浙江通志內之職官志所載，「凡督徵漕糧修造船艦，僉運交兌督押鈐束領運官丁，俱係糧道職掌，別衙門不得干預」（敕修浙江通志，卷120：7）。但是，糧儲道亦有守巡之區分，通常糧儲道為分守衙，唯獨雲南糧儲道為分巡衙（皇清奏議，卷25：2313 - 2322），後者之安排意謂者糧儲道兼負分巡地方之責；而江西之鹽道亦需分巡地方（江西通志，卷14：4 - 6）。

除了上述兩類之外，清初於要區或設有總兵之地，通常有分巡道或具有兵備衙之道駐紮（李國祁，1989：161）。兵備道之設立係倣效明制，其職掌



較之明代更爲明晰，不僅可以命令軍隊或親臨指揮軍隊，以維護地方安寧（織田萬，1979：467），亦有權維持軍隊之秩序，例如康熙55年（1716）9月，由於蘇松地區之兵丁不易控制，影響地方甚鉅，而將江常鎮道移駐崇明就近察管（唐熙起居注，1984：237-8、2311-11、2319）；同時，亦可監督兵餉的發放，以防止弊端，如康熙38年（1699）題准，由臺灣道監放兵餉（皇朝兵志，兵志三，廩給六）。

從清史稿所載，「分守、分巡及糧儲、鹽法各道，或兼兵備，或兼河務，或兼水利、驛傳，或兼學政、關務，或兼茶馬屯田，或以糧鹽兼分巡之事……」（清史稿，職官三：13），可以瞭解道員職掌的複雜性和多重性，各省依其不同的情況和需要，道員的職掌可能有不同的安排。<sup>1</sup>各道員的地位，在清初之際，以糧儲道位居首位（皇清奏議，卷25：2313-2322），此或與糧食對軍隊及民生之重要性有關。

道員爲督撫及藩臬兩司之下、府州縣之上的一個中級地方行政人員，分治一定的轄管區域，從一府至三府不等（宮中檔雍正朝，第1冊：383）。<sup>2</sup>道衙配備有吏員，除直隸守、巡二道各有典吏24及20人，和直隸各道之典吏書役自12至16人不等外，其它各省道官之典吏書役各有2、3人至14、16人不等（康熙吏部則例，卷下：15-16）。在地方行政體系內，道員的功能具有下列三種：輔佐督撫及藩、臬兩司推動地方事務，代表督撫及藩臬兩司監察府州縣之官員等、監督武職人員，及道員職成爲一個訓練京官之職位，以儲備藩臬兩司之人才。

在官書的記載上，往往將道員和藩、臬兩司連起來稱爲司道官員，因此，道員爲兩司之次官，兼具布政司參政或按察司參議的功能。在上下的聯屬關係，道員須「統府州縣、以勤表率」（內閣檔冊錄疏，1990：86），以及「掌佐藩臬」；在工作內容上，依據行政分工的原則，道官除「彈壓地方」外，並肩負「覈官吏，課農桑，興賢能，厲風俗，簡軍實，固封守，以倡所屬，而廉察其政治」（內閣檔冊錄疏，1990：96；清史稿，職官三：417）。

道員協助處理地方事務，有其固定和彈性的範圍。以地方刑名事務為例，依清律，府縣將所轄理之刑名事務，直接呈報按察使司，但在部份省內，則將距離省城遙遠之州縣的人犯，委由巡道就近審轉（鄭秦，1991：172）。至於直省府州縣等處刑名，有犯死罪者，巡道與巡按御史逐件審明人犯（大清會典，卷147：23）。由於巡道的行政職權有時不似那些負責特別事務之道來得明確，因此，容易形成一種印象，即：道員代表省的專業辦公機構，遠超過做為行政業務單位（G. W. Skinner, 1977: 301-303）。

道員的行政監察功能，較為衆人所熟悉，這也是道員又稱為「監司」的主要原因。道員監督府州縣之官員及事務，屬於地方行政體系所實施的一種內部稽核，注重平時之官箴的整飭，而與中央政府派出巡按或監察御史所實施的外部查核工作，在性質上，兩者是不相同的。例如康熙58年（1719），山東東兗道裁撤後，原轄於東昌及兗州兩府的屬縣事務，雖仍可由兩位知府管理，但是卻形成無人稽察兩府之倉庫和錢糧等一切地方事務之問題（崑岡等編，卷25：5375）。至於道員對武職人員的監督功能，茲以臺廈道之例來說明。閩浙總制與永朝指出，臺廈道下特設標兵，「使其與臺灣總兵的權位抗衡」（臺灣府志，卷10：240 - 241）；且臺廈道有兵備銜，可以調遣軍隊，查看臺鎮標兵，及按月向總督呈報軍隊的情形等，形成對臺灣的軍事行政和總兵個人的一種監督（許雪姬，1987：188 - 191）。直隸巡撫趙弘燾曾言，「……臣止一身，所與共相惕厲竭蹶從事，以全職任者，實惟各道員是賴」（宮中檔康熙朝，第1輯：324 - 5）。這是因為直隸省的情形較為特殊，以道員來兼代兩司的職務使然。

清初沿明制，以六部為主之郎中及員外郎等京官，外調各省擔任道員，培訓藩臬兩司或其它高職級之人才。清順治10年（1653）4月，順治帝曾諭令吏部，「國家官人內外互用，在內者習知紀綱法度，則內可外；在外者諳練土俗民情，則外亦可內。內外黜陟，方見真才」，中央職官循外轉之法，補授司道等地方職缺（東華錄順治朝，卷4：144）。6年之後，順治帝重申「人才經歷外任，然後諳練事情，克稱任使」，規定翰林官亦可外調出任

道員（聖祖實錄，卷4：89）。

在康熙帝的心目中，道員的地位，「係漸升大僚之員」；因此他主張應有優劣等級之區分，經考覈次優之京官方可外轉為道員，如此可以警惕京官，亦可以崇高道職。基本上，他仍然支持京官外調之精神與理想（康熙起居注，1984：876、1517）。由於道職具有訓練京官之內涵，或許這即是以「觀察」來稱呼道員的重要原因之一。

清代的地方行政體系，以省道府縣的上下隸屬關係，形成四級制，而道為一省之第二級行政區（蕭一山，1931：536、540）。懷疑道是一級地方行政組織的學者指出，道僅「是省級政權的派出或辦事機構」（朱東安，1982：178）；或以道之行政職掌不夠清晰，不應被視為行政組織內之一個正常的機構（Ng Chin-Keong, 1983: 66）。就前者而言，似乎是忽略了清廷中央與道員職的設置和道員的任用之關係，而混淆了督撫或藩臬兩司之權限。依照清律，道員職的調整與道員的補授，有其一定的程序和條件，雖與府州縣等層級之調整方法有所不同，但並非意味著寬鬆和非正式。道員為清廷正式的命官，其品秩自從三品至正五品不等，在整個官僚層級體系中，道員職為府州縣循序陞進的一個官職；道官亦為地方行政制度中的一環，而非屬於督撫或藩臬兩司之個別的機構或屬員。就後者而言，行政職掌有狹義和廣義的意涵，如果把道的職權侷限於狹義的解釋，亦即如知府和知縣般之有其一定的行政工作項目，將狹隘了道員職所應具有的影響；而從廣義的角度，包括道的行政監督、特別事務之處理等，來衡量道員職在地方行政體系中所具有之彈性功能，可以寬廣和活潑道員的角色。

### 三、道員的任用（一）

明代初期，以儒士、武人及中央職官或王府官出任布政使司參政、參議；至永樂時期，由六部的郎中、員外郎等中央職官，外調為參政、參議（李國祁，1972：152）。明末之際，禁止六部司官在內陞轉，以致於外調成為京官渲洩的重要途徑（聖祖實錄，卷7：128）。

清初，在滿漢並用的政策之下，曾在明朝任職的官員，成爲被延攬的主要對象之一。以明朝各省兩司下之參政、副使等道官爲例，如順治元年（1644）5月，以井陘道方大猷爲監軍副使招撫山東，延攬山東布政使參議兼按察使司僉事霸州道劉久芳，和布政使參議天津道孫肇興、原淮揚兵備道楊檟等；同年7月，據「順治元年內外官署奏疏」所載，吏、戶和兵部等共推薦了明朝官吏83人之多（東華錄順治朝，卷1：12；內閣檔冊錄疏，990：54；順治元年內外官署奏疏，無頁碼）。清初大力吸收漢人的用人方針，除了從事戰爭和有利於統治外，亦與多爾袞爲鞏固自身的權力、採取削弱及限制滿人貴族勢力有關（Adam Lui, 1989: 23-26; 李格, 1982: 117 - 129）。

順天巡按柳寅生對於清廷大量延用明官提出警告，他說：「近見升除各官，凡前朝犯贓除名流賊僞官一概錄用，雖云寬大爲治，然流品不清，奸欺得售，非慎加選擇之道，其爲民害，不可勝言，是所當亟清其源也（世祖實錄，卷5：62）！」清廷雖然採取「嚴責舉主」之法，即「得人者，優加進賢之賞；舛謬者，嚴行連坐之罰」，且被推薦人之「才品所宜，聽朝廷裁奪」（清史，卷110，選舉志四：1321），但未改其任用明朝官員之政策。攝政王多爾袞且以「經綸方始，治理需人」之因，主張「凡歸順官員，既經推用，不必苛求」（世祖實錄，卷5：63）。順治2年，清軍占領陝西後，清廷詔告：「地方初定，有司未及銓除，撫按當極行察核，一切爲賊迫脅，情出于不得已者，無論有司及鄉紳舉貢，俱著量才題委（世祖實錄，卷15：138）。」

由於歸順清廷之明官人數增加，及爲因應戰爭之需要，康熙元年3月，清廷針對不同地區之降官，安排先後任用的秩序，例如在中國東南地區，以福建、廣東及雲南之降官先行任用，其後再用這三省以外的降官（東華錄康熙朝，卷1：12）。康熙4年（1665），清廷且建立降官任用的品秩辦法，規定降官之職銜爲一品者，以參議道用，二品者以僉事用，但三品則以府同知用（康熙吏部則例，卷下：23）。清初之道職，似已成爲降服之高級明官任用的一個重要職位。

中國東南地區，在清初，仍由明朝宗室掌控。清廷爲了進取這些地區，以大學士洪承疇，及孔有德、耿仲明和吳三桂等三王負責經略廣西、廣東、四川及雲南等，有關這些省份內之官職人員任用，亦委由他們四人分別來決定；但在洪承疇與三王之間，則以三王所任用之人員爲優先。例如，順治6年（1649）5月，定南王孔有德率兵謀取廣西時，曾攜有廣西各級官員的印信，其中包括巡撫和道府等；靖南王耿仲明攻取廣東時，亦帶有廣東大小官員的印信（東華錄順治朝，卷3：17）。順治10年（1651）5月，洪承疇奉令經略湖廣、廣東及廣西時，清廷賦予他可以隨時升轉調補這些地區內之文武官員的人事權，而吏、兵兩部均不得掣肘（東華錄順治朝，卷4：29），當洪承疇欲遣派其屬廣西分巡左江道參政汪繼昌駐筍南寧府時，隨即遭孔有德之反對，順治帝遂要求洪承疇撤回其屬，俟湖廣、江西有道員缺時，再行補用汪繼昌（洪承疇章奏文冊彙輯，1968：108－110）。

另如順治16年（1659）4月，洪承疇負責經略雲南時，吏部以「雲南省城司道各官，……若循俸陞補，恐未必人地相宜」，主張授權於洪承疇「照例於附近省分察才力堪用者，調補雲南省城司道具題」；事實上，在雲南以東地區，原由信郡王多尼委補之各官，必須經信郡王的同意，洪承疇方可更換委補；而雲南迤西之地，各道官員的補授，仍由信郡王自行具題（洪承疇章奏文冊彙輯，1968：202－3）。因此，洪承疇的人事調補權，似是名義上的而已。

清初任用明季降官之人事政策，爲清廷實現征服中國之野心帶來了實質上的助益（南炳文，1990：144－147）；對中國東南地區，清廷採取「權宜」的措施，或「非常規」的方法，授與經略大臣和諸王任用官員的人事權，有其情勢上的需要，但亦帶來某些缺失。例如，平西王吳三桂題補其轄下之各級官員，「不論內外遠近，一例坐缺定銜」，將「副使胡允等十員，俱擬升雲南各道，並奏差部曹亦在其內」。順治17年（1660）11月，御史楊素蘊以「用人國家之大權，惟朝廷得主之」，主張應申飭及限制吳三桂升補官員之權限（東華錄順治朝，卷7：29；清鑑易知錄，1987：78－79）。至

康熙元年12月，康熙帝不僅未採行楊素蘊的主張，且諭令吏、兵兩部，有關貴州之一切文武官員兵民各項事務，俱著照雲南之例，由吳三桂負責；吳三桂藉此機會，調整了分巡貴寧道的人選（東華錄康熙朝，卷1：16、31）。清廷優渥地對待吳三桂，或與其於順治18年12月初1日，在緬甸擒捉明永曆帝及眷屬有關（有關吳三桂的幾件史料，1990：15），亦可能在清初的國力似仍不足以有效地掌控吳三桂之前，而不得不採取的一種妥協。

康熙6年5月，吳三桂請辭總理雲貴兩省事務時，吏部議令依照各省之例，由督撫管理；而雲貴的各級文官的任用，由吏部納入常制來處理。（清鑑易知錄〔上册〕，正編：88）但是，直至康熙20年（1681），俟三藩之亂平定以後，全國各地、各級之官員人事任用權，始由清廷中央所掌握，道官的任用亦不例外。

在康熙23年（1684），臺灣納入清廷版圖之後，施琅欲以周昌為首任臺廈道，因周昌為被參之官員，受到科臣任辰旦的反對。最後，康熙帝仍然同意施琅之請，此為一個特殊的例子，即如大學士明珠所言，「此乃皇上破格錄用，乃為征服臺灣之便宜行事」，並強調：「嗣後料無此錄用之例」（康熙起居注，1984：1115）。此後，當清廷用兵於西陲時，以「軍前辦事不可乏員，而現任大小各官不敷差遣」之緣由，清廷同意川陝總督年羹堯循就近題補之法，選用其所需之人員，但規定「陝西則在部候選之員，選撥聽用；四川則驗試可用之人，咨部效力」；俟戰爭結束後，為獎賞軍前有功人員，清廷採納年羹堯以四川署西安知府胡期恆陞補川東道員，但拒絕其欲以中央派來陝西散賑之戶部主事傅德補授西安糧道之請，以此違反了督撫在外調補官員之相關規定（此點於第四節中說明），改以四川成都知府劉世奇陞補（康熙朝漢文硃批奏摺彙編，第8冊，1985：1837－1842）。

事實上，主管全國文官銓選工作的吏部，對於某些戰事未平或特別的區域，未嘗不盡責於遣派文官前往，然因戰事訊息變化，吏部無法完全地掌控，有時造成令吏部本身甚為尷尬的局面。例如，順治10年（1653），沅州尚未被清軍所克復，吏部卻已經銓派湖廣辰沅兵備道劉植前往湖南靜候沅州

之缺；及至次年春天，沅州仍處於戰事之中，吏部遂改派劉植為署理分巡湖北道，斯時由吏部奏准任用之分巡湖北道卻已到任，形成一缺兩官的問題，劉植被迫只得空閒候任（洪承疇章奏文冊彙輯，1968：108 - 110）。從這一個例子，似乎可以顯露出吏部急於派官前往任職的態度，而與負責經略或平綏工作之大臣或將軍，在官員任用上，形成一種「競爭」的關係。此一競爭的關係，不僅在非常時期有之，即使在平常時期，雖然有特定的法規來規範官員的任用，清帝仍得面臨和處理某些違規的人事案例，在兩造——吏部和督撫之間，維持一種平衡的關係。

#### 四、道員的任用（二）

依據補授為道員者之品秩、職級，和道員缺分來區別，道員的員缺主要可分為請旨揀授、題授和調授等。在道員的任命方法上，則有皇帝欽點、吏部銓選和督撫外補三種；但吏部和督撫所實施者，僅是道員人事的建議，所有道員之任命及遣派，歸由皇帝來做最後的裁決。

所謂皇帝欽點，係指請旨揀授缺（或稱簡放缺）而言，即當道員簡放缺出時，吏部將受到保舉或特薦的人員名單，送請皇帝擇挑適任人選而補授為道員。保舉或特薦人員的產生，係由皇帝旨令中央高級職官或地方督撫特薦表現傑出之中央或地方官員，或經京察大計而被評為優等或卓異官員等。

有時為突顯任官之特點，或補救保舉之不足，以激勸百官，皇帝則明確地要求大臣保舉某類官員。例如，康熙20年（1681）10月，由於大臣和相關官衙所保舉之人員中，缺少為官清廉者，康熙帝責問其因，大學士明珠答以各官「其清廉乃隱微之事，難以悉知」，但康熙帝堅持應保舉有操守、謹慎和具才幹的官員（康熙起居注，1984：765 - 768）。

薦舉或保奏是為政府任官建立人才檔，基本的原則是為官缺擇人，非為人擇缺。順治元年7月，以蔚州道和冀北道缺出，巡撫宣大、江西道監察御史張鳴駿與總督吳華昌聯合保舉察城兵馬司官李定榮，和大同餉司、戶部郎中王弘祚出任，順治帝認為兩缺之適任人員，應由吏部擇選，並諭令：「

以後薦舉，但許開具履歷籍貫及才品所宜，不得指定何官，坐名何地（內閣檔冊錄疏，1990：76）。」

康熙帝對於薦舉制採取一個謹慎的態度。由各方所特薦之被保舉人，如果不是他個人所知悉者，他就諮詢大臣們的意見；例如康熙21年10月，在湖廣巡撫王新命所薦舉之5人中，他對其中一人有所瞭解，並指此人「實非賢而當舉之人」，其餘他所不知者，要求大臣們「詳究具奏」（康熙起居注，1986：911）。由於薦舉制偏重保舉人和被保舉人之關係，或注重被保舉人的才幹高於年資，以致於產生仕宦被某些勢力集團所壟斷，和鑽營之風等缺失。康熙帝曾指出，無論滿、漢大臣，對於他們的子弟多「交相顧庇」，只要一有陞遷之機會，「全不論俸之淺深、人之優劣，擅徇情面，選擇保奏」（清聖祖實錄，卷201：44－45）；此外，他亦認為，若以薦舉為定制，「則資俸深者，既有壅滯之患，而奔競之端，亦即由此而生」，因此，「保舉揀選，不過特旨，偶一行之」（康熙起居注，1986：15－16）。在康熙主政時，曾間歇性地停止採用薦舉制，如康熙19年（1680），曾以論俸陞授法來取代保舉制。事實上，保舉制功能之彰顯與否，除了依賴保舉人之秉公無私外，仍須仰靠其他大臣的據實品評。對於後者，康熙帝似乎並不滿意，在康熙40年（1701），他感慨地告訴大學士們說：「朕凡用人，皆諮詢諸大臣而後用，於諸大臣不信，將誰信耶！朕聽政四十餘年，觀爾諸臣保奏，皆各為其黨，爾等致位宰輔，皆有可否人材之責。朕凡咨訪人材，當以實對，若惟恐結怨，不行陳奏，何以責人耶（清聖祖實錄，卷206：92）？」

吏部銓選又稱內選，分單月和雙月進行。單月行急選，所銓選者包括「有開復、還職、丁憂、起復、降補等項」之官員；雙月行推陞大選（清聖祖實錄，卷18：201）。以道職為例，前者以曾經擔任過道員，因故而離職者為主，後者以陞級、初任道職之官員為中心。就道職之等級而言，吏部銓派簡缺和中缺之道職為主，此二種道職缺的工作較不繁劇，適合新出任或回任之道員。<sup>3</sup>

在推陞大選中，包含候補道員、陞級之知府，和中央職官循「外轉」至



地方出任道員者。在中央任職之中、初級官員，包括六部之京堂、掌印給事中、郎中、員外和主事，以及科道和翰林官等，依照「內陞外轉」之例，或晉陞至某一仍在中央之要職，或外調至京師以外之地方任職。就外轉法實施的時間而言，以六部的職官和科道官較早，翰林官至順治16年（1659）方准外轉（清聖祖實錄，卷4：89）。至於不同種族之官員，漢官和滿州、蒙古及漢軍之官員，在品級和陞轉上皆有不同，後三者原無向外陞轉之例；至康熙3年時，漢軍官員方與漢官一體向外陞轉，其品級陞轉與漢官相同（清聖祖實錄，卷12：180）。<sup>4</sup>

在外轉的次數上，翰林官和御史，每年2、8月外轉各一次，六部司官與科員每年8月外轉一次，每次外轉以一人為原則（吏部則例，卷上：34）。其間因故停止外轉者常可見及，如順治18年，以翰林官人數不多等之因，停止外轉（清聖祖實錄，卷4：89）；又如康熙40年10月，吏部題其屬官之內陞外轉，康熙帝以吏部司官「並不識認，亦不知其辦事何如，憑何陞轉」，亦暫時停止外轉（清聖祖實錄，卷206：93-94）。<sup>5</sup>

在外轉後的任用品級上，「均視其陞補之本職為差」（崑岡等編，卷25：5380-81）。吏部於康熙元年時議定，翰林院內之官員外轉，講讀官以參政道用（從三品）、修撰官以副使道用（正四品）、編檢官以參議道用（從四品）（東華錄康熙朝，卷1：9）。此外，依照康熙10年（1671）題准，吏部郎中和掌印給事中外轉，以副使道用，員外郎、給事中、監察御史以參議道用，主事以僉事用（正五品）（大清會典，卷8：23-24；吏部則例，卷下：62）。<sup>6</sup>漢軍監察御史外轉補用，比照漢御史外轉者（七品），以參議道用（清聖祖實錄，卷12：189）。在明代，監察御史一職是身致顯位的一條便捷途徑，御史通常被調升為知府、按察司副使、僉事等職（余興安，1992：80）。至清初時，亦復如此，御史循外轉之法，調升為道員。

由於康熙帝認為內陞外轉之精神，基本上，乃是為激勵和懲處六部司官和科道官員為主。但是，在現制下科道官員無論其表現優劣，皆循外轉之法，以道員任用，而「吏部外轉司官，以道員用」，其餘五部之郎中，則需俸深

者，「始以道府兼陞」，這兩項皆有所不當。在康熙18年（1679）12月，他諭令對於任官不佳之科道和吏部司官，「應以在外小品官員用」。某些大臣並不贊同康熙帝的觀點，指出科道及吏部司官外轉若以小品官員任用，「有傷國體」。康熙帝對這些大臣的言論甚為不滿，指責他們「俱瞻徇情面，不肯遽議以小品用」，其主因「直是畏科、道」；他指出：「科道官內陞外轉，原以示勸懲也。今見才優者，猶知憚於外轉，其或才力不及，不稱言職之人，安於外轉道員者甚多，是但以示勸，非所以示懲也。」此外，針對大臣們的意見，認為若科道外轉以小品官員任用，「恐天下不肖之輩，不識朝廷慎重道員之意，疑為厭薄言路之端」，他提出反駁時指出，事實上，外轉人員「或係素無建白，或係昧於事理，或係任臆妄言，或係才力不及，原非因其條奏而外轉也。……外轉科、道以小品官員用，遂至有傷國體，殊不可解」。因此，對於「專以虛聲肆其恐嚇，並未有真能參大奸大貪者」及「不職」之科道官，康熙帝主張：「若不分別勸懲，何以大破積習，使知勉勵乎！」至康熙19年正月，經九卿會議研商後主張，外轉之科道等官員，以經歷及理問等小品官任用。<sup>7</sup>但是，康熙帝並不急於處理此一問題，他要求大臣們將內陞外轉之涵意弄清楚之後，再行商議；他並諭令，目前仍照舊例實施（康熙帝起居注，1984：477－478、486－487、490－493；康熙聖訓，卷13：9－10）。

對於翰林官員外轉以道員任用，康熙帝亦認為有所不當。康熙25年（1686）7月，他指出，在翰林官員內，「或有不善書法者，或有不能撰講章者，或有不能點斷通鑑章句者，惟以飲酒、宴會、圍棋、馬吊為戲，未有讀書立品，思副委用，以裨益國事為心者」，若將翰林官員，皆以道缺調用，「則無才之人，反為徼幸，何所懲創（康熙起居注，1985：1524）？」同年8月，以「翰林官員應行勸懲」，將往例以道員任用之法改為：編修檢討以按察司經歷、布政司都事或鹽運司經歷任用，中允贊善以通判、布政司經歷等任用。至於吏部司官之外轉，在康熙34年（1695）4月題准，吏部郎中外轉仍以副使道用（其任期須滿一年者方可，其它五部的郎中亦相同），<sup>8</sup>員

外郎和主事，由於兩者「俱係行取知縣補用之人，因不及外轉，又以道用屬爲太過」，遂改爲員外郎外轉以同知補用，主事外轉以通判用（吏部則例，卷上：56、62-64）。此外，對於吏部銓選人，康熙33年（1694），掌山東道事江南道監察御史任弘嘉指出，「其升遷則有趕缺壓缺之弊，其處分則有忽重忽輕之弊」，主張應將吏部「升遷處分之法，分晰各款項，勒爲成書，頒發各衙門」，以利澄敘官聲，及杜絕營競之風（皇清奏議，卷22：2105-2106）。

至於區分京官的優劣，並以之爲任用道員的依據的方法，茲以科道官員爲例，康熙帝以科道官員的奏章，和九卿大臣們的意見（康熙起居注，1984：2327），以及他個人主觀的判斷或印象，爲衡量言官才品的重要憑據。而後面二項，對六部司官和地方官能否順利出任道職，或安排其它的職位，則有決定性的影響。例如，康熙19年，吏部開列內陞外轉人員名單，康熙帝以其內「未聞有一人名舉顯著者」，復因大學士們不知悉，諭令停止外轉一次；康熙20年（1681）9月，以寧夏道員缺，吏部開列郭景昌等人候旨點用，康熙帝以名單中之某位候點人之年紀甚輕，無法勝任此缺，諭令吏部另擬名單具奏。又如康熙27年（1688）6月，吏部題原任江南學道趙崑補授福建興泉參議道，因大臣皆贊許此人賢能，康熙帝將其改爲「從優內陞」；同年10月，吏部題外轉主事張泰來擬補廣東肇高廉羅道，康熙帝以此人「才具不堪」，諭令其原品休致（康熙起居注，1984：536、752、1779、1801）。

監察御史循外轉之法，出任道職者不乏其人，如曾具疏駁正吳三桂題補地方官之缺失的御史楊素蘊，其後即至四川出任川北道員（清聖祖實錄，卷5：96）；又如御史王敏政於康熙39年（1700）外轉福建興泉道員（福建通志，卷140：37-38）等等。但是，監察御史外轉爲道員後，康熙帝常取其在道員職內之章奏，與往昔在御史職內之條奏做一比較，以之爲核批其章奏的依據。例如，康熙22年11月，廣東督糧道蔣伊欲捐納加級，康熙帝察核他在御史任內，曾批評捐納之非，遂否決了他的捐納加級之請；又如廣

西巡撫郝浴欲留任丁憂左江道佟耀年，經查核郝浴在御史任內，曾主張停止督撫題補地方員缺，康熙帝諭令不准行（康熙起居注，1984：882、1105、1107）。

地方官陞調為道員者，一為知府或同知補授為道員，前者以副使道用，後者以僉事用（崑岡等編，卷25：5380－81）。另一則以彼處之實缺道員調補至他處實缺道員，但在品秩上有所不同，如順治8年題准，各道官僉事陞參議、參議陞副使、副使陞參政（大清會典，卷8：29）。在道員缺分上，第一種為題缺，其次為調缺，由督撫在其轄領區內補授，又稱外補。督撫所題調之道員缺，屬於最要缺和要缺（即兼衝、繁、疲、難四項和三項者），地區則較緊要和治理較繁劇，與吏部轄管之簡缺和中缺者不同，以增加督撫任用地方官員的靈活性。此外，請旨缺之道職，皇帝有時亦要求督撫題奏，以示擇人之謹慎，如康熙27年（1688）4月，直隸巡道員缺，吏部題以福建興泉永道員等請旨，康熙帝卻諭令：「此缺甚為緊要，著問巡撫于成龍舉出（康熙起居注，1984：1763）。」對吏部所題補之人員，督撫同樣可以提供意見，如康熙56年（1717）10月，大名道員缺，吏部開列保定府、順德府之知府等候選人名單，康熙帝遣派人員徵詢巡撫對這些知府們的觀點和意見（康熙起居注，1984：2452）。

評判督撫所題補之人員的操守和為官的能力，康熙帝有時依據大臣的意見為依據。例如康熙55年（1716）3月，以蘇松糧道缺，湖南巡撫吳存禮保題河東鹽運使李馥、候補道員章履成及順寧府知府殷邦翰三員；此一人事案經九卿會商後，刑部尚書張廷樞和吏部侍郎湯右曾等人，皆以李馥為官甚好，康熙帝同意由其補授斯職（康熙起居注，1984：2262、2266）。上述的諮詢舉措，乃是康熙帝欲彌補他對地方官人員所知不足的一種方法，但是，無助於建立一套較客觀的品評官員的標準。

為了避免督撫擴大在外補授的範圍和濫用私人，對於督撫的外補權亦有所限制，如調缺不可改為題缺等；同時，對於破壞外補制度的督撫，在清律中，設有懲處的方法，如將不應調補之缺具題調補者，該督撫照徇庇例各降

三級調用（康熙起居注，1984：2159）。康熙帝本身亦曾說，若地方官員缺出，即依照督撫的意見來補授，「則安用吏部」（康熙起居注，1984：1058）！但是，仍有一些督撫違反外補的規定之情形發生。如康熙29年（1690），原臺廈道王效宗因案被解任，其所遺之道員缺，依例須於福建省內現任的五位道員中調補，閩浙總督和福建巡撫以糧道尚未到任、驛道尚未補授，和興泉永道不適宜等理由，另外保舉泉州府知府高拱乾陞補臺廈道，將調缺改為題缺，吏部以此與規定不符，要求閩浙總督等再奏，而康熙帝卻特准高拱乾陞補臺廈道員（湯熙勇，1988），此或受臺灣的歷史背景與實際的閩省適任人員有限之影響。

在直隸、山西、陝西、湖廣、福建、廣西、雲南、貴州及四川等省份內，道府以下各官缺，由督撫具題調補者，共有255員。爲了防止督撫濫調，或奏請皇帝「破格請調」，康熙43年（1704）9月，吏部和御史主張，「嗣後除應調員缺，仍照舊例調補外，其餘一概不許濫調；如督撫違例瀆奏濫行調補，照以劣員保舉賢能例議處」，並要求直隸各省督撫一體遵行（吏部則例，卷下：47-48）。但是，督撫似乎無意於依照吏部的主張行事，例如康熙48年（1709）3月，以天津道員缺出，直隸總督趙弘燮擬調補其舊屬時任山西冀寧屯糧驛傳道副使吳存禮，因吳陞補江西按察使，趙弘燮明知「所遺員缺自應靜候吏部銓補」，但仍強調爲天津地方治理之需，題奏眞定府知府祁國祚陞補漕，康熙帝否決了此奏。其後以趙弘燮再題補革職效力之保定府知府李紳文，康熙帝再度拒絕。至同年11月，吏部已經銓選雲南府同知鮑鉉陞補天津道員，趙弘燮以「萬里途遠，到任無期，且不知其人之才品，可否勝此劇郡」之因，不同意讓鮑鉉前來；最後，康熙帝採取妥協的方法，同意陞補祁國祚爲天津道員，結束了此一長達8個月的人事爭執（康熙起居注，1984：355-357、389-390、399-402）。到了康熙50年（1711）5月，以直隸通永道缺出，趙弘燮又以「若俟部選，不惟稽遲時日，恐未必諳練地方事務，驟難料理」之因，上奏題補其屬張連登或張朝綜，請皇帝簡用一員；最後，康熙帝同意由張連登陞補（宮中檔康熙朝，第三冊：74-

78、136-137)。趙弘燮之所以能夠違反吏部的相關規定來調補其所需要之道員，並且能夠獲得康熙帝的同意和支持，此與康熙帝示惠於趙弘燮，或與直隸為京畿所在地不無關係，但亦與康熙帝受限於其個人對外官所知有限的影響。例如，康熙帝曾告訴大學士們，在識別外官良窳，他所遭遇的問題，其云：

「督撫提鎮……題補官員內，朕不知者甚多。補用後，遂稱為奉旨補授之人，諸臣皆讀書之人，何可不慮及此？在京大小職官皆朕可選用，賢否易知；若外省保題官，非朕所素知，豈能一一其優劣乎（康熙聖訓，卷23：2）！」

事實上，康熙帝欲瞭解在京之小司官亦有所困難，如本節前面所述，曾因他不知悉吏部外轉之司官，而停止了當次外轉的奏請。由於康熙帝瞭解在京職官，超過在各省之職官，因而當年羹堯題奏以戶部主事傅德補授西安糧道，隨即遭康熙帝的拒絕。此外，依照清廷之規定，督撫不可奏調京官出任地方職務，藉此防止京官和地方官的相互聯結，以避免形成可以影響皇帝用人行政的勢力。衡情而論，督撫逾越外補用人的權限，可能為地方治理上之實際需要，亦可能為擴充個人的權力範圍；在吏部方面，為了維護用人的制度與任官的方法，必須要防止督撫違例用人的情形產生。在督撫與吏部之間，皇帝扮演一個仲裁者的角色。他需要協助解決地方治理需才孔急的問題，亦得兼顧吏部的尊嚴及經皇帝本人同意的用人法規；此外，又得突顯出皇帝本人所擁有之絕對的用人權力。或許因為皇帝在進行仲裁時，往往缺乏一套固定的方法，因此造成此種督撫逾權用人之問題不斷的產生，在康熙朝時有之，在雍正時期，亦無法避免。<sup>9</sup>

各省之督撫，或以年資，或以政績等來擇選其屬調補他職，其中廣西巡撫高其倬調補官員的方法，似乎是獨樹一幟。廣西地屬煙瘴之區，道府等員缺，俱由巡撫負責調補；俟官缺出時，高其倬於俸深之官員中揀選政績稍優之三人「入筒公掣」，再以中掣者具題調補；如果其屬內有俸深而合例之人員，在無官可調補的情形下，他則具題歸吏部銓選（康熙朝漢文硃批奏摺

彙編，第八冊，1985：774 - 776）。在這種方法之下，官員為求陞級，除了個人的努力外，尚須測試個人的「機運」。

此外，另有以捐納方式出任道職者。例如，康熙31年（1692），以西安地區的糧食不足，清廷遂開捐納濟助，六部的漢軍、漢人郎中，捐米1500石者，員外捐米2000石者，俟道府缺出，分缺即用。康熙36年（1697），清廷開捐馬之法，依據各官之品級，及其欲捐之道員候選班次，來決定捐馬的數量。如現任知府捐應陞即用，馬80匹；候補守道捐守巡道先用，馬60匹；候補副使道捐守巡道雙月即用，馬14匹；六部候補主事及現任員外郎捐道員即用，馬80匹；現任內閣侍讀捐道府先用，馬60匹等等（戶部則例，卷下：92 - 93、99、102）。

對於捐納人員的任用，康熙帝採取一種務實的態度。他認為，「已經令人捐納而不用之，是愚之矣！」但是，他也憂慮捐納人員「通曉文義」的程度，因為「臨民之官若不識字義，何以辦理民事而盡職掌？」左都御史陳廷敬曾主張，捐納人員于補官日應以策判考試，而吏部以過去捐納人員俱未考試之因，不同意陳的主張；康熙帝對此亦持保留的觀點，在考慮「今若令督撫概行考試，伊等任內職掌尚有未遑，何暇考人」及舉辦考試「反致多事，徒滋奔競」的前提下，他要求各省督撫「不時實心察參」（康熙起居注，1984：1284、2074、2356）。<sup>10</sup>雖然捐道員職者，泰半皆為現任官員，亦不乏初任道官者；但由督撫考查，往往流於形式，其實質效果並不大。至雍正初年，即有科道指陳由捐官出任道員有所不當，主張應先授以同知、通判或郎中等職，俟試俸稱職後，再予以陞轉（宮中檔雍正朝，第一輯：52、55）。

## 五、結論

在清初，清廷對於明代的地方行政制度有所依循及調整。以道員職而言，康熙6年，裁撤了106位道員職，其規模不可謂之不大，此與清廷面對政府財政不足的問題，以及實現文武分治的理想有關。自康熙8年以後，各

省陸續酌增道員職，數量不一，除了顯示康熙6年裁道員職之舉，似乎有些過當，亦反映出清代對道員職在地方行政組織內的功能之重視。

道員的職掌，若以一般行政事務和特別事務來區分，並無法瞭解道之工作「多互兼管」的複雜性，以及「因地方情形而異其設置」的特殊性；因為，巡道可能兼轄某些特別事務，而專管某項特別事務之道亦有兼巡地方之責。至於道的功能，從廣義的角度來說，包括：行政執行、監督，及中央職官的訓練等三項，如果僅以狹義的行政執行來衡量，將窄化和侷限道員角色的靈活性。

康熙帝認為「任官」為治道之首（康熙帝御製文集，卷39：16），但是，任官權的控制與政府的威權和實力有關。在清初的歷史背景及因素的影響下，三藩控制了其所轄領地區內的官員任用；俟三藩之役結束後，文官任用方納入全國統一的制度內，道官亦不例外。基本上，道官的任用分為皇帝簡用、吏部銓選及督撫外補等三種途徑，各有其不同的任用程序，資格或條件的要求。在道職人事的決策過程中，以康熙時期為例，大學士或九卿等為皇帝諮詢的主要對象；在任用的方法上，康熙帝有時混合兼用，如將吏部負責銓選之道員職，徵詢督撫的意見等。但是，任官與否的最後決定，康熙帝的主觀印象和判斷，毋寧是最重要的依據，突顯出專制皇帝的威權地位。而督撫以地方治理需人，直接間接抵制吏部銓派人員之作法，意欲擴大督撫外補人員的權力，可說是地方分權的一個初徵。清初道員的任用，有制度化的一面，也有非制度化的另一面，兩者之間的變化，與中央和地方權力的消長具有密切之關係。至於京官外轉與外官陞晉，在道員的人數上，兩者所佔的比例高低的問題，可能需要以各省為基礎來進行比較，則有待日後的研究。

（收稿日期：1993年7月14日；接受刊登日期：1993年8月5日）



## 註釋

- 1 各省驛站事務，由糧道或其它道兼管。至乾隆43年（1778），「以一人而轄通省郵傳地方遼闊，稽察難周，將驛站改由按察使負責，此後即無專管之驛傳道（續雲南通志稿，卷89：4674）。
- 2 亦有無府之道職，如河南辰沅道。
- 3 清順治12年（1655），吏部分地方缺為三等，選官亦分三等，根據職缺之等級來補授官員。其後，以衝、繁、疲、難四項來區分員缺之重要程度，四項兼者稱為最要缺，其次分別為要缺、中缺和簡缺。吏部負責中缺及簡缺人員的任用，最要缺和要缺由督撫調補，以利地方之治理。
- 4 至乾隆3年（1737），滿蒙科道始准外轉。而清宗室人員，既不分用各部院，又不便簡用外省道府，其後因人數增加，在仕途機會有限的壓力下，自嘉慶7年（1802）後，包括理事官、郎中、副理事官及員外郎等宗室人員，俱照八旗官員之例，以道府簡放任用（崑岡等編，卷5：5132）。
- 5 至乾隆時期，以每年之外轉，「徒增此題奏繁文，於治理亦屬無異」，遂改為每三年舉行一次（崑岡等編，卷70：6000）。
- 6 掌印給事中原為都給事中。都給事中外轉，在康熙四年之前，以副使道用；後因都給事中、左右給事中及散給事中各銜俱已裁去，吏部擬將給事中外轉者，俱以僉事道用，但康熙帝以為掌印給事中與閑散科員不同，因掌印給事中參與有關用人行政事務，且都給事中與掌印給事中相同，故諭令仍以副使道用（東華錄康熙朝，卷1：29；康熙起居注，1984：1134；清聖祖實錄，卷14：211）。至於內陞之吏部郎中和科道，分別以太常寺、太僕寺少卿，順天、奉天府丞，或鴻臚寺卿員缺陞補。
- 7 在康熙帝反駁九卿等以外轉科、道，以小品官員用，有傷國體之言論後，吏部尚書郝惟訥、左都御史魏象樞謂其之所以維持科、道官一等者內陞、二等者外轉，乃「因會典中有此語」。康熙帝不悅地回答說：「

- 向來外轉原以示懲，如爾等言，自世祖皇帝以來，三十餘來所行皆悞耶！」至康熙19年1月30日，戶部尚書梁清標等大臣，以「臣等見不及此，所議失當，咎復何辭」，停止了這一場君臣之爭論。
- 8 各部漢郎中升用道員之方法，至乾隆14年（1749）時，由吏部於六部俸深郎中，預先選取十人，各部堂官秉公保舉，出具品評，區分才能，適宜地方何種官職，或僅能留於各部內辦公，一併咨送赴部引見（崑岡等編，卷46：5654）。
- 9 例如，雍正元年（1723）掌河南道事山東道監察御史王培宗指出，督撫行外補之法，易生官官相護之弊。他說：「督撫就近題調，名曰調煩，然計缺索謝，竭力奉償，則將倚薦主為靠山，毫無忌憚，公然虐民肥己，甚至擅動庫銀，侵欺挪移，督撫礙於從前之保舉，亦必曲為護庇（宮中檔雍正朝，第1輯：87－88）」此外，雍正元年7月，以霸昌道缺出，直隸巡撫李紹鈞奏言，「任部（即吏部）中月選之員，挨次選補，往往人地未能相宜」，而題奏請以其所屬人員內之河間知府張紹賢調陞（宮中檔雍正朝，第1輯：503－504）。李紹鈞之舉，可說是其來有自。
- 10 此外，對廕監生（官員子弟為主）陞補道員者，康熙帝認為這是造成「外官庸劣者甚多」的原因之一（康熙起居注，1984：1136）。

## 參考資料

不著編人

- 1690 清康熙會典。
- 1716 清康熙六部則例（戶部、吏部則例）。
- 1879 康熙聖訓。
- 1966 康熙帝御製文集，臺北：臺灣學生書局。
- 1985 清世祖實錄。北京：中國書店。

王文韶(修)

1966 續雲南通志稿。臺北：文海出版社。

王先謙(纂)

東華錄順治朝、康熙朝。臺北：文海出版社。

王鴻緒(修)

1923 明史稿。

中央研究院近代史研究所(編)

1989 「明清道員的角色初探的評論」，近代中國初期歷史研討會論文集。臺北：中央研究院近代史研究所。

中國第一歷史檔案館(編)

1985 康熙朝漢文硃批奏摺彙編8。北京：檔案出版社。

1990a 內閣檔冊錄疏，收於清代檔案史料叢編13。北京：中華書局。

1990b 「康熙初年有關屯墾荒地御史奏章」，收於歷史檔案1(總第37輯)。北京：歷史檔案社。

中國第一歷史檔案館(整理)

1984 康熙起居注。北京：中華書局。

中國第一歷史檔案館(藏)

1984 「軍機大臣遵旨查明康雍乾年間戶部銀庫存銀數目」奏片(乾隆40年)，歷史檔案4。北京：歷史檔案雜誌社。

中國第一歷史檔案館編輯部(編)

1983 康熙統一臺灣檔案史料選輯，廈門大學臺灣研究所，清代臺灣檔案史料叢刊。福州：福建人民出版社。

仁和琴川居士(編)

1967 皇清奏議。臺北：文海出版社。

田文鏡等(修)

1914 河南通志，卷35，職官6。

朱東安

- 1982 「關於清代的道和道員」，*近代史研究*4（總14期）。北京：近代史研究雜誌社。

李 格

- 1982 「多爾袞與清朝統治的建立」，*清史論叢*3。北京：中華書局。

李國祁

- 1972 「明清兩代地方行政制度中道的功能及其演變」，*中央研究院近代史研究所集刊*3。臺北：中央研究院近代史研究所。

阮元(修)、陳昌齊等(纂)

- 1864 *廣東通志*，卷43，職官志34（同治甲子二月重刊）。

余興安

- 1992 「明代巡按御史制度研究」，*中國史研究*1。北京，中國史研究社。

南炳文

- 1990 「清朝勝過弘光政權的幾項政策」，收於白壽彝(主編)，*清史國際學術討論會論文集*。瀋陽：遼寧人民出版社。

高拱乾

- 1957 *臺灣府志*，臺灣文獻叢刊第65種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

楊霽(主修)、陳蘭彬等(纂)

- 1967 *高州府志*，中國方志叢書680種。臺北：成文出版社。

孫文良

- 1990 *順治元年內外官署奏疏*，北京大學藏。轉引自，「論清初統治的因革與變化」，收於*清史國際學術討論會論文集*。瀋陽：遼寧人民出版社。

許國英

- 1987 *清鑑易知錄*。北京：古籍出版社。

曾國藩等

1880 江西通志，卷14，職官表。

張廷玉等

1975 明史。臺北：新文豐出版社。

張煦等

1892 山西通志，卷13，職官譜4。

國立故宮博物院

1976 宮中檔康熙朝第一輯。臺北。

1977 宮中檔雍正朝第一、二輯。臺北。

國防研究院

1961 清史。臺北。

崑岡等(編)

1963 欽定大清會典事例(清光緒25年刻本)。臺北：臺灣中華書局。

湯熙勇

1988 「清代臺灣文官的任用方法及其相關問題」，中央研究院三民主義研究所專題選刊(80)。臺北。

鄂海(編)

吏部則例。

楊家駱(主編)

1973 清朝續文獻通考，十通分類總纂，冊9。臺北：鼎文書局。

程曾筠等(編)

1990 (敕修)浙江通志，卷120，職官10。(光緒己亥年10月，浙江書局)。

趙爾巽

1928 清史稿，職官三，外官。

臺灣銀行經濟研究室(編)

1968 洪承疇章奏文冊彙輯，臺灣文獻叢刊第261種。臺北。

鄭 秦

1992 「清代州縣審判試析」，*清史論叢*8。北京：中華書局。

鄭開極等(纂)

1983 *康熙福建通志臺灣府* (康熙23年刊本)。臺北：成文出版社。

劉翠溶

1969 順治康熙年間的財政平衡問題，嘉新水泥公司文化基金會研究論文第127種。臺北：嘉新水泥公司文化基金會。

歷史檔案社(編)

1990 有關吳三桂的幾件史料，收於*歷史檔案*1 (總第37期)。

繆全吉

1989 「明清道員的角色初探」，中央研究院近代史研究所(編)，*近代中國初期歷史研討會論文集*。臺北。

蕭一山

1931 *清代通史*。上海：商務印書館。

蕭 爽

1959 *永憲錄*。北京：中華書局。

Adam Lui

1989 *Two Rulers in One Reign: Dorgon and Shun-chih, 1644-1660*. Canberra: Australian National University.

Franz H. Michael

1942 *The Origin of Manchu Rule in China: Frontier and Bureaucracy as Interacting Forces in the Chinese Empire*. Baltimore: John Hopkins Press.

G. W. Skinner

1977 "Cities and the Hierarchy of Local System," in *The City in Late Imperial China*. G. W. Skinner (ed.), Stanford: Stanford University Press.

Leung Yuen-Sang

1990 *The Shanghai Taotai: Linkage Man in a Changing Society, 1843-90*. Honolulu: University of Hawaii Press.

Ng Chiu-Keong

1983 *Trade and Society: The Amoy Network on the China Coast 1683-1735*. Singapore: Singapore University Press.

Robert B. Oxnam

1975 *Ruling from Horseback: Manchu Politics in the Oboi Regency 1661-1669*. Chicago: The University of Chicago Press.

T'ung-tsu Ch'ü

1988 *Local Government in China Under the Ch'ing*. Cambridge: Harvard University Press.

## The Office of the Intendant: Continuity and Change within the Governmental System during the Early Ch'ing Period

Shi-yeoung Tang

### Abstract

The intendant (taotai) had its origins in the Ming era, but became regularly established only during the Ch'ing period. The focus of this study is to provide an analysis of adjustment and change of intendant system in the early Ch'ing period, as well as to help us to understand contrasts in continuity and change of the intendant between Ming and Ch'ing governments.

This study is separated into four sections. The first section, "The Adjustment of Intendant System in Ch'ing Administration and Its Factors", analyses the various reasons for the Ch'ing government adjusted intendant system and the number of intendants in each provincial government. The second section, "The Functions and Powers of Intendant", argues the various types and functions of intendants and their meanings in the early Ch'ing administrative system. The third and fourth sections, "The Appointment of Intendants", deal with the complicated methods in which intendants were appointed and the qualifications for intendants were regulated under early Ch'ing rule.



The li-pu (the Board of Civil Affairs) took charge of the list of intendant's candidates and ranked those candidates according various standard of evaluation, like merits, but the real power for selection and appointment of intendants was controlled by the emperor directly. The governors-general and governors in the provincial governments could use their relations with the emperor, or stress the importance of geographical needs to influence the decision of the emperor for a particular person to the post of intendant within their administrative sphere. In the process of the appointment of intendants, it was conspicuous that li-pu struggled for its powers of ranking suitable candidates for the post of intendant against those governors-general and governors.