

清前中期的大国治理能力刍议

倪玉平

清代国家治理，从类型上看主要有直接治理与间接治理两种。前者指清王朝通过一系列自上而下的制度建构来实现威权统治。后者指依靠士绅的力量进行间接治理。

相较于其他王朝，清朝在行政体制建设方面有着重要发展。中央保留了明朝的内阁、六部、通政司、都察院等执行机构。同时，又先后创设议政王大臣会议、南书房、军机处等中枢机构。清朝独创了奏折制度，大大地便利了中央对各级官员的监督，并得以深入了解民间疾苦，掌握社会动态。在皇位继承上，雍正帝还开创性地建立了秘密建储制度，确保乾纲独断。清朝在借鉴明朝统治经验并结合自身满族特色基础上形成的制度，极大地强化了清代中央集权，使得国家意志能够得到更为高效的贯彻执行。

清朝疆域辽阔，为有效管理蒙古、西藏、新疆等各少数民族地区事务，创设理藩院，除管理少数民族事务外，还负责藩属国和外国事务的处理。康熙间，修订《理藩院则例》，用法规巩固了统治少数民族地区的各项措施。因地制宜、因俗而治，清代统一多民族国家得到空前稳固，这也是清朝高度中央集权统治在行政治理上的重要优势。

清代地方行政机构基本上依循明制，分为省、府、县三级，后又在府之上增设道一级，并有漕运、河道、盐政、榷关、织造等方面的机构，专门负责特定的事务。各级地方行政机构各司其责，形成一套完整而严密的行政管理体系，再加上驻防八旗和绿营的分布，确保了中央对地方的高效控制，不至于出现尾大不掉的局面。

清初，朝廷仍然重视社会基层组织里社。自雍正“摊丁入亩”以后，赋税定额基本确定，人口编审不再重要，里社的职能有所弱化。为便于控制，每户“给印信纸牌一张，书写姓名、丁男口数于上，出则注明所往，入则稽其所来，面生可疑之人，非盘诘的确，不许容留……月底令保长出具无事甘结，报官备查”^①。清中后期，政府通过保甲制度对百姓进行控制，即便是在很多少数民族地区，也要求地方官予以

^① [清]张廷玉等撰《清朝文献通考》卷二二《职役考二》，上海，商务印书馆，1936年，第196页。

推行，通过强化保甲制，将触角延伸到基层，使全国的老百姓都纳入到这个庞大的统治网络之中。

清廷还有意识地引导和利用宗族管理百姓，重视族长的选拔，曾多次制定选族长的标准和制度，使得这一职务逐渐变为统治人民的工具。族长选举的标准是辈分、德行、财力以及官爵。清朝政府强调，族规和家训，是全族和家庭必须遵守的行为规则。雍正年间，雍正帝承认族长对族人处罚、处死的权力。重视家庭，依靠宗族维护地方社会秩序，是宋明以来形成的基层社会治理模式，清朝仍然沿袭并有所发展。

清朝的经济治理能力有重要突破。在强化君主专制并加强中央集权的各项制度建设过程中，财政制度建设是重中之重。西方学者很早就意识到中国的财政状况与国家官僚制度、地方治理有着密切关联，即政府行政能力的强弱主要表现在征集赋税、徭役的能力和效率方面，其考察中国历史的一个重要视角就是朝廷的财政状况及与此有关的社会、政治变动。马克斯·韦伯则在《儒教与道教》一书中甚至提及“政治财政”的概念。

顺治、康熙、雍正、乾隆诸帝在位期间，为适应中央集权国家的要求，对财政制度进行了一系列调整，将皇室财政与国家财政进一步分开，由内务府负责皇室财政，户部负责国家财政，这是中国财政制度史上的重要进步。户部作为中央财政主管机构，制定财税征管政策，包括各种赋役税则、改革税收征管方法，加强税收征管。通过起运存留制度调剂中央与地方、地方之间的收支余缺，实行严格的解协款制度、考成制度、库藏制度控制着地方财政。清政府还相对清晰地划分了中央财政的“起运”和地方财政的“存留”，建立了一整套完善的奏销制度，监控收入的征收、使用，确保中央对财政收入的监督。

田赋是传统国家财政的基础。经过明末清初的长期战乱，典籍大多荡然无存，于是顺治年间即编纂《赋役全书》，并采取串票、印簿循环征收粮册等各种票据、簿记方式以确保田赋征收。同时还就漕粮、盐课、关税等方面进行系列整顿与调整。清代由入关之初的财政收入不足一千万两，到乾隆朝整个财政规模上升到四、五千万两，这与清政府不断革除明季弊政，努力提高和完善财政制度，有着密切的关系。

在康熙五十一年（1712）“滋生人丁，永不加赋”基础上，雍正帝进行中国古代财税史上第三次重大改革，实行“摊丁入亩”，将田地和人丁征收赋税的双重标准取消，极大简化征税手续。汉代以来一直沿用的人头税从此被彻底废除，百姓无需单独交纳丁税、服丁役，开豁为良，主仆法律平等，人身依附关系降低，人口控制放松。清代的人口数量激增，从而为社会经济的发展提供了大量的廉价劳动力。耗羨归公和养廉银制度，将火耗收入纳入清政府的财政管理范围之内，用以补贴官员的俸禄和办公经费，从而有助于改善官员俸禄低微和办公经费匮乏的状态，对财政的规范、吏治的整肃起到了积极作用，以致国库存银大量增加。乾隆时期，国库存银更是高达

8000 余万两。

自清中期起，中国人口便急剧膨胀，道光时已经突破 4 亿。为养活众多人口，在大量引进南美洲高产作物同时，农业也进入精耕细作阶段，天然肥料得到大量使用，农田单位面积产量提高。政府重视农桑、大修水利、赈灾济民、普免钱粮，也发挥了重要作用。大量多余的劳动力投入手工业、商业和金融业，有力促进了这些行业的发展。

清前中期，国家通过分级治理的行政管理结构和中央集权的财政管理体制，为社会经济的均衡发展提供保障。同时注意保持自身民族特性，建立起一套传承中有变革、继承中有发展的国家治理模式。中国的政治、文化、经济诸方面，都发生着深刻而影响深远的变化，直到 19 世纪前，中国农业、手工业、商业等经济水平，一直稳居世界前列，正是这一国家治理模式的重要结果和突出成就。这些成就的取得，显然并未受到西方列强的影响，完全是内生的、自有的。如果不是由于西方列强的强力入侵而被打断，中国的历史发展道路将会完全是另外一种景象。

当然，清代前中期的国家治理也不可避免地存在一些问题。政治上崇尚简易，辟交通、开水利、恤鳏寡、办学校等诸事业，全仗人民自谋自行。至于社教建设及公益事业，也绝无仅有。对于财政而言，更多是承担着维护社会稳定的职能。嘉道时期，人口压力骤增，吏治败坏；第一次鸦片战争和太平天国起义后，国家内外交困，财政窘迫，地方督抚势大，对旧有的体制造成致命打击，但这并不妨碍我们客观评价清朝的国家治理能力。

本文系国家社科基金重大项目“清代商税研究及其数据库建设（1644—1911）”（16ZDA129）和清华大学自主科研计划资助（W05）的阶段性成果。

（作者倪玉平，1975 年生，清华大学历史学系教授）

收稿日期：2019 年 2 月 12 日