

「清代行政制度變革」專號導言 ——連續性、路徑依賴與制度調適*

伍 躍**

清代行政制度的變革，在本質上不是對制度框架的根本重構，而是一種沿既有制度軌道推進的「路徑依賴型制度升級」。因此，為了理解清代行政制度的變化，有必要研究當時的人們為使既有制度能夠適應治理的需要，是如何持續進行制度調適的問題。

近年來，圍繞 18 世紀清朝是否存在「行政革命」的問題，學界展開過堪稱激烈的爭論。這場帶有學術啟發性的爭論告訴我們，18 世紀的清朝乃至整個清朝統治時期的行政問題、即國家治理問題始終是學界關心的重點之一。

事實上，對清代行政制度的關注至少可以追溯至 19 世紀末。馬士（Hosea Ballou Morse, 1855-1934）在《中華帝國的對外關係》（*The International Relations of the Chinese Empire*, 1910-1918）中即對政府結構作出過系統描述，而織田萬（1868-1945）等人編纂的《清國行政法》（1905-1913）則利用清代政書等對行政組織與職權進行了法律化分析。隨著清代檔案的大量公佈、以及包括由宮崎市定（1901-1995）主持的雍正（1722-1735 在位）硃批諭旨研究班等在內的相關研究的持續展開，行政制度運作的細部與國家治理能力問題已經成為研究的核心議題。

孔飛力（Philip A. Kuhn, 1933-2016）曾指出，中國歷史上「具有關鍵性意義的難題」之一，是「怎樣才能通過一套狹小的官僚行政機構來

* 本專號由邱澎生教授提議編輯，經李仁淵教授等編輯部同仁盡心鼎力促成。值此發刊之際，奉編輯部命，不揣冒昧，略草數語。除向本刊編輯部和賜稿各位學者表示感謝外，也希望以此為契機，不斷推進清代制度史研究的深度和廣度。

** 大阪經濟法科大學國際學部教授

統治一個龐大而複雜的社會」。¹對清代而言，這一問題尤為突出。清朝統治集團在入關之後所面對的是一個疆域遼闊的國家，和一套已有數百年歷史且行之有效的行政制度體系。這一體系就是明初形成的、以「事皆朝廷總之」²為原則、涵括信息傳遞、財政管理與土地登記等次級制度的中央集權的行政體系。如何利用這一體系維持有效的國家治理，始終是清代行政制度調適的重要課題。

眾所周知，清代與明代的行政制度之間存在明顯的連續性。孟森（1868-1938）曾指出，清初制度除八旗兵制外，「餘皆沿襲明制，幾乎無所更改」，並且這種「沿襲」絕非簡單的模仿，而是「修明明代承平故事」，³是一種帶有創新性的制度調適。制度變遷理論中的「路徑依賴」（Path Dependence）概念有助於理解這一現象。當某一制度在歷史上被證明具有較高治理效率時，其制度框架往往具有較強的強韌性和延續性。對清朝的統治者而言，以既有制度為基礎進行調適遠比重構制度更為可行。在既有制度的框架之下，因有成熟的行政運作模式和熟悉該模式運作的行政人材，可以大幅降低治理成本。因此，清朝統治時期在行政制度層面進行的種種變革並非旨在重構制度，而更多地表現對既有制度的調適。其核心目的始終是提升國家治理能力，尤其是信息掌控能力與財政汲取能力。

清代行政制度的運作大致由三個相互連動的治理層級構成：其一是中央的信息管理機制，以奏摺制度為核心，確保皇帝能夠直接掌握行政信息；其二是省級的財政數據化機制，以《賦役全書》等帳冊制度為代表，將複雜的地方財政結構轉化為可統一管理的行政資料；其三是州縣的資源計量機制，以魚鱗圖冊等地籍制度為核心，確定土地產權與稅源稅基。這三者共同構成了清代的行政體系運作的基礎，使國家得以用較低的行政成本治理一個龐大而複雜的社會。

1 孔飛力（Philip A. Kuhn）著，陳兼、陳之宏譯，《現代中國的國家起源》（香港，香港中文大學出版社，2014），頁 63。

2 明·太祖朱元璋，《皇明祖訓》（收於《四庫全書存目叢書》史部冊 264，臺南，莊嚴文化，1996，影印北京圖書館藏明洪武〔1368-1398〕禮部刊本），〈祖訓首章〉，頁 4b（總頁 167）。

3 孟森，《清史講義》（北京，中華書局，2006），頁 135。

本專號收錄的三篇論文分別從上述層級展示了清代行政制度調適的具體形態。

首先，馬子木的研究以中央文書行政為中心，提出「內廷路線」的概念，指出明清文書行政在制度上的連續性。晚明的「密本」制度為清代奏摺制度提供了制度基礎，而滿族侍衛集團的存在則保障了信息傳遞的安全與效率，使皇帝能夠在一定程度上繞過中間官僚體系，建立更直接的統治渠道。

其次，郭永欽通過對清代《賦役全書》編修過程的考察，揭示清政府在管理全國財政數據方面所作的努力，即透過刪減繁冗名目與統一財政口徑，中央政府得以減少與地方之間的信息差，從而強化對財政權的掌控。

第三，李義敏與沈喆超的研究以浙江蘭溪縣魚鱗圖冊為例，展示州縣基層政權如何在既有制度框架之內進行低成本調適。在亂後重建的背景下，地方官府採用播種量、放養魚苗數與灌溉能力等代理指標計算土地面積，以較低的行政成本完成地籍重建，為恢復賦稅體系的運作準備了條件。

三篇論文從中央、省級與地方三個層級展示了清代行政制度的不同面向，說明了制度調適發生於制度運作的具體實踐之中。同時，這些研究從中央文書、財政帳冊與土地制度三個層面展示了制度調適的具體形態，為理解中國近世國家治理的歷史邏輯提供了新的參考。

因此，從長時段制度史的角度來看，清代行政制度的變革並非通過某種斷裂式的行政革命實現制度框架的重構，而是在既有制度基礎上的持續調適，即沿著既有制度軌道持續推進的「路徑依賴型制度升級」。具體說來就是，為實現「事皆朝廷總之」的政治願景，在保持既有制度結構基本穩定的前提下，透過持續的制度調適與行政技術改進來提升國家的治理能力，使狹小的官僚體系能夠有效地用於管理龐大的國家。