

# 事例原则: 清代国家治理的一种模式

温春来

内容提要: 清王朝地域辽阔,各地情形迥异,在传统时期的交通与信息手段制约下,中央很难了解地方实际情况,这就带来了集权的难题,导致决定大都不是根据各地实情实时做出。在不了解地方情形又无法信任当地官员的情况下,朝廷倾向于根据某个既定的事例来约束地方的行为,让此地遵彼地之例,此时遵彼时之例,以图在不用付出太多监管成本的前提下就能督促地方官员勉力尽责,此即“事例原则”。中央参照事例来做决定,地方选择有利于自己的事例来为自己辩护,因此,事例原则是清代中央集权的重要支柱,它体现在矿业管理中,也体现于清代社会经济中的诸多方面。

关键词: 国家治理 事例原则 矿业

在传统时期的交通与信息手段制约下,一个广土众民、各地情形迥异的大一统中央集权国家,如何实现有效治理?至少就清代中国而言,“事例原则”很值得关注。下面围绕笔者近年来有较多研究的清代矿业,结合其他社会经济领域的诸多方面,对此进行简要论述。

## 一、国家转型影响下的矿业开发

近年来,明清史的研究愈来愈强烈地凸现出一个深具理论意义的历史过程,明代宣德、正统年间开始的一条鞭法改革,开启了国家在经济、社会方面的深刻转型,<sup>①</sup>继起的清王朝没有打断这一转型过程而是持续予以推进。从时限上看,这一转型大约从15世纪中叶初现端倪,到18世纪前期大致告一段落。笔者称之为“15—18世纪国家转型”,主要体现于百姓对国家的依附关系减弱、财政管理权走向中央集中、国家行为的市场化趋向增强三个方面。其中前两个方面,学界的研究成果已经相当丰富,第三个方面的探索则相对薄弱。<sup>②</sup>清代的矿业开发模式,受国家转型的影响而呈现出不同于前朝的特色。

清代矿业的发展并非一个自发的经济过程,政府在其中扮演了主导角色。首先,政府的货币政策创造了对铜铅<sup>③</sup>的巨大需求,推动滇铜、黔铅成为当时最为显著的矿业成就;其次,政府对铜铅矿业提供了长期的、大规模的资本借贷与补助;复次,政府动用了大量经费进行道路等基础设施的建设与维护,结果不但方便了铜铅的运输,也促进了商业的繁荣,这类投入巨大且无法独占其效用的工程,很难想象能由私人来策划和实施。

[作者简介] 温春来,中山大学历史人类学研究中心、历史系教授,广州 510275。

<sup>①</sup> 刘志伟《白银与明朝国家的转型——在北京论坛(2017年)上的演讲》,刘志伟《贡赋体制与市场:明清社会经济史论稿》,中华书局2019年版,第413—418页。

<sup>②</sup> 关于“15—18世纪国家转型”的详细论述,有兴趣者可参见笔者即将出版的小书《矿政:清代国家治理的逻辑与困境》,此不赘述。

<sup>③</sup> 清代文献所言之铅,包含了锌与铅两种金属,前者称为“白铅”,后者称为“黑铅”。为了叙述方便,本书沿袭文献的用法。所谓铜钱,其实并非纯铜,而是合金所制。清代制钱成分因时因地而有变化,但大体上是由铜、锌(比例通常为6:4或7:3)或铜、锌、铅、锡(比例一般为50:41.5:6.5:2)配铸。

尽管清王朝致力于推动矿业发展,但却放弃了官办矿业的模式,朝野上下对此均有充分认识。在百姓对国家有较强依附性的时期,例如明前期,官方可以役使匠户、民夫从事矿业生产,一定程度上可以掩盖效率低下的事实,开矿失败的恶果也不会直接显现。但在百姓对国家的依附关系已大为减弱的清代,官方如要开办矿业,只能自己购办生产资料并雇工生产,投资失败或低效生产导致的亏损会立即让官方的经费付诸东流,官方进一步投资的能力会因之受到削弱乃至丧失,从而使得官营矿厂难以为继。因此,清代除了新疆犯人开矿等极端情况,全国大体上没有真正的官营矿厂。而且经过清初几十年的辩论之后,对民人办矿的限制也大大减弱了。

不同于明代的是,清王朝致力于铜钱的供给,这强化了铜铅的重要性,也助推了其稀缺性。为了垄断这两大稀缺物资,官方通过直接课税、低价强制收购税后产品等方式,将它们控制在手中,极大压制了相应的自由市场。不是说没有铜铅买卖,而是买卖不具有商品交易的一般性质,其实是铜铅在官方内部的分配与调拨。以铜铅京运为例,相关省份齐心协力,按照朝廷的指令,在规定的时间内,前往云贵特定的矿厂,按规定的价格购买铜铅,并在规定的时间将铜铅解运至京。实物税铜税铅由此成为变价银。此外,各省铸局铸钱大都需要向云南购铜,是为云南实物税铜转换为银的另外一种方式。赴滇购铜之省,主要有苏、浙、赣、湘、鄂、闽、粤、桂、黔、陕,或每年采买一次,或若干年采买一次。各省并无随意赴滇采买的自由,必须获得朝廷批准,经费来源、购买数量、购买时间、铜材品位、购买价格、运输线路、运输时间以及相应的奖惩措施等,朝廷都有严密规定。<sup>①</sup>甚至连云南官方也没有购买本省铜材的自由,滇铜能否售供云南铸局,出售什么品质的铜,出售多少,价格多少,均由朝廷决定。在汉口的铅材交易,是由贵州官方强迫厂民低价售铅,然后由官员解运至汉,按朝廷规定的价格,卖给其他省的官方,同样不属自由买卖。

总而言之,在理念上和原则上,不管是收购税后铜铅之价款,亦或运售京师铸局还是各省铸局所费之银两,虽系各省筹解,但均属朝廷公帑,通过课税与低价强制收购所获之铜铅,亦是朝廷财产。同时,交易的价格以及运销的各个环节,皆由朝廷决定,所产生的收益,即便存于各省藩库,也须奉朝廷之命处置。职此之故,铜材铅斤的买卖,本质上是朝廷指令的内部物资调拨,而非市场交易。较之于盐、丝绸等稀缺性相对较低的物资,清王朝对铜铅资源的汲取方式,更少前文所述的“国家行为的市场化趋向增强”的色彩。因为铜的稀缺性较铅更高,所以清王朝更加难以容忍铜材流向市场,对税后余铜力图悉数官收,迫不得已之际才允许厂民将产品的10%自由贩卖,而当铅斤出现大量富余之时,黔铅甚至可以30%通商。<sup>②</sup>

但“财政管理权走向中央集中”,在清代矿业中得到了高度体现。清代矿业兴盛的前提是,朝廷通过奏销、解款拨款等制度,掌控着全国各省的财政,监控着各省的详细开销,并根据需要,将财政经费在全国各省间灵活调配。各省库藏与其说是地方财政,还不如理解为中央设在各地的银库。因此朝廷可以指令各省筹拨银两去支持滇铜黔铅生产,而所有矿产品及收益,同样属于朝廷所有,由朝廷主导其分配。云贵官方每年所办获铜铅,全部要根据朝廷命令解送京局、本省铸局以及运售各省。在此过程中产生的铜息、铅息、铸息,地方无权动支,哪怕是细微的支出,都必须向朝廷申请,获得户部同意,最后由皇帝批准。每年还要将开销情况详细陈明,呈请户部审核,其中有任何不清之处,户部都要驳回,地方督抚必须详细解释。如果解释不清或解释不被接受,地方官员就得赔补。在用途上,铜息、铅息、铸息中,大多也不是用于本省事务,而是用在与中央相关的各种公事上,如发放兵饷、添加铜本等。正因为铜息、铸息的性质如此,所以一点也不奇怪,地方官员看到在藩库日渐增

<sup>①</sup> Anna See Ping Leon Shulman, *Copper, Copper Cash and Government Controls in Ch'ing China (1644 - 1795)*, Doctoral Dissertation, University of Maryland College Park, 1989, pp. 125 - 137.

<sup>②</sup> 《清高宗实录》卷342,乾隆十四年六月乙酉,《清实录》第13册,中华书局1985年影印本,第735页。

长的息银时,居然会站在朝廷的角度,设法减少息银的数量。例如滇省铜息银,乾隆初年议定的用途是“协拨黔省各官养廉”以及留存滇省“公事之用”,但每年都会有节余。到乾隆二十年(1755),经过数年累积,铜息银达到1 049 096两零,云贵总督爱必达奏称,滇省兵饷每年的缺口是30余万两,历来都是由邻省协拨解决,现在既然铜息银有余剩,请将其中的70万两拨充两年兵饷,只留349 096两零“以备公用”。<sup>①</sup>户部同意后,皇帝觉得滇省“地处边徼,备公银两务宜宽裕”,决定将50万两拨充兵饷,其余“留充该省公用”。这里所谓的“公用”,固然有云南本省的事务,如修理仓库等,但其中也包括了中央在云南的事务。到乾隆二十七年二月底,司库存铜息银又达757 371两零,布政使顾济美于是奏请除留备“一切公事之用”外,将铜息银257 371两零,作为下年办铜工本之用。相应地,各省解滇铜本减少257 371两零,这样也解除了各省“运解之繁”。<sup>②</sup>这类地方官员主动削减息银的行为,一方面说明我们很难用中央—地方财政的概念去理解当时的官方经费,另一方面也说明中央对全国财政的掌控能力之强,户部可以清楚知道各省的经费状况,并指令相邻省份解送百万银两办解京铜,产生铜息后,可以命令滇省将铜息银协助贵州官员养廉,也可以让云南主动上缴息银。

## 二、遵例而行之

矿业开发展示了清代中央强大的资源动员与汲取能力,与中世纪遍布世界的那些领地国家形成鲜明对比。这些国家的君主“财政自理”,英法等国的岁入都来自王室土地与司法管理的收入,即便是代表整个国家筹措一场战争的军费,君主也必须获得同意后才能以某种形式开征临时税收。13、14世纪,因为战争等压力,当英国、法国的统治者扩展自己的岁入汲取能力,向领地之外去寻求额外收入时,为了取得纳税人的合作,国家被迫在政治上让步,建立起代议制机构同纳税人讨价还价。较之法国国王,英国国王相对于民众的议价能力更弱,而且更加依赖于税基能够移动、逃税更为容易的间接税,所以不得不做出更多妥协,议会的发展因之更为顺利。<sup>③</sup>清王朝虽然进一步减弱了百姓对国家的依附关系,但国家对民众仍然具有极其强大的议价能力,所以在汲取岁入方面毋须征求民众同意,更没有建立起相应的制度安排。在拥有对民众的超级权威的情况下,朝廷如果想汲取并支配更多岁入,最重要的考虑就是如何更能有效地指挥官僚体制去达成目标,清代财权高度中央集中的财政体制,与这一考虑密切相关。

这种财权高度中央集中体制合理运行的前提,是要能够实时掌握、评估、监管各级官员的工作以及矿厂的生产情况,但在传统时期的交通、通讯条件下,在这么庞大的一个国家,实现这种前提的交易成本大到不可想象,从而也就失去了可行性。中央集权的这一难题,也因之丧失了解决的可能。

中央全面决定矿政,但又无法解决相应的集权难题,必然带来一个结果,即决定大多不是根据各地实情实时做出。在不了解地方情形又无法信任当地官员的情况下,朝廷倾向于根据某个既定的事例来约束地方的行为,让此地遵彼地之例,此时遵彼时之例,以图在不用付出太多监管成本的前提下就能督促地方官员勉力尽责,笔者将此定义为“事例原则”。中央参照事例来做决定,地方选择有利于自己的事例来为自己辩护,事例原则因之是清代中央集权的重要支柱,它体现在矿业管理中,也体现于清代社会经济中的诸多方面。

以矿税为例,清王朝深知在一个庞大而充满内部差异的国家,自上而下制定一套统一的矿业税

<sup>①</sup> 乾隆二十年十一月四日大学士管户部傅恒奏覆滇省办存铜息银两应准拨充兵饷,“中央研究院”历史语言研究所编《明清档案》,A191-95,联经出版事业公司1986年版,第B106817—B106819页。

<sup>②</sup> 乾隆二十七年三月十六日云南布政使顾济美奏陈铜息余银就款抵扣铜本银两事,中国第一历史档案馆藏,宫中朱批奏折,档号04-01-35-1262-041。

<sup>③</sup> 马格利特·利瓦伊著,周军华译《统治与税入》,格致出版社、上海人民出版社2010年版,第101—127页;马骏《收入生产、交易费用与宪政体制》,《开放时代》2003年第4期;马骏《关于公共预算和国家治理》,《西南政法大学学报》2016年第1期。

目与税率施行于全国势必扞格难行,但又无法适时追踪矿厂的实际生产情形以及官员们的工作状况,为了对他们的利己行为进行约束,防止他们拖沓懈怠乃至假公济私,于是以前某个厂的税费规则(包括正税税率、税后产品的官方收购比例与收购价格、附加税名称与税率等)为例,要求后开之厂遵照执行。地方官员当然可以讨价还价,但如朝廷坚持,地方就得遵办。如讨价还价成功或部分成功,就等于确立了一个新例。之后所开矿厂之税费政策,地方可以建议在此前的若干例中选择一个进行参照,但最终适用哪一个例,仍由朝廷决定,是为此地遵彼地之例;同一个矿厂,事易时移,采冶成本随时间而递增,但税费规定很难因之而更改,是为此时遵彼时之例。<sup>①</sup>

事例原则并非只体现于矿税,而是贯穿在整个矿业管理中。如乾隆十年开采四川乐山县老洞沟铜厂时,川抚纪山请求动支银100两修建厂房,因有建昌厂事例在先,所以户部认为可遵照办理。但当纪山要求除厂员外,还应给客课、书记等杂役发放每年不过十来两白银的薪酬时,户部却认为雍正年间议定川省开矿办法时,只有议给厂员月费一项,并未另开杂役饭食银两,“事同一例”,自应“照旧例办理”,拒绝了纪山的请求。<sup>②</sup>又如乾隆年间云南能够创设“平市银”来抵扣厂欠,其重要依据就是云贵总督彭宝等找到了两个事例:一是云南支放军需银两时,“每百两扣平市银一两”;其二是各省办理工程,均“酌量扣留以备报销核减”。<sup>③</sup>

事例原则,也并非矿业所独有,清代其他社会经济领域中,普遍存在着类似逻辑。例如钱粮奏销时,“旧案”是重要依据之一,“有循例支給请销者,有旧案相符合准销者,有应俟本案核结之后准销者,有应立专案造册核销者”,<sup>④</sup>此处之“循例”是遵照条例还是事例姑不置论,“旧案相符”无疑是事例原则的体现。又如,“凡钱粮,入有额征,动有额支,解有额拨,存有额贮,无额则有案。征无额者,令尽征尽解,支无额者,令实用实销,拨无额、贮无额者,令随时报拨报贮,皆据案入销。及奏销则稽其额与其案而议之”。<sup>⑤</sup>无法定额的征解与支出,都必须依旧案而行。

在盐业管理中,事例同样体现出重要性。顺治初年,两淮盐区的宁国、和州、含山没有确立纲引制,而是实行食引制。后来江都、甘泉搞食引,就是援引了宁国和含山之例;继而江浦等六县又援引宁国、含山、江都、甘泉之例行食引之制;再到后来,高邮、宝应继续援引。所以某州县要搞食引,就得援引原先不断累加形成的“事例”。<sup>⑥</sup>

我们再来看盐价。乾隆四年,太仆寺卿蒋漣奏称,两淮盐区内的南昌、汉口公共口岸的盐价过高,百姓受累,请求“仿照酌定长芦盐价之例”,由官方根据运道远近与成本多寡来定价。<sup>⑦</sup>户部指示相关督抚讨论。湖北巡抚崔纪回应称,价低病商,价高病民,从前督抚与盐政各有偏向,各执己见,不相商量,各自奏报朝廷,结果非但“不惟无益于地方,而反有所不便”,因此最好是由户部“折中以为一定之价”,然后照长芦、河东、两浙之例,“丝毫不许增减”。户部议复称,督抚与盐政熟知地方情形,应由他们秉公讨论出“既不病民又不病商”的方案上报,再做决定。<sup>⑧</sup>于是湖北巡抚与两淮盐政酌定贵、贱两价,经大学士颉尔泰呈户部核议批准。由此形成了“两淮楚盐价案”。到乾隆八年讨论河东盐价时,户部要求遵照“两淮楚盐价案”事例,由行销河东盐的山西、陕西、河南巡抚会同河东盐政,

① 温春来《“事例”定税:清代矿业税费政策的实践机制》,《学术研究》2020年第8期。

② 乾隆十七年七月十一日大学士兼管户部事务傅恒、户部尚书海望题为遵旨察核四川省乐山县属老洞沟等铜厂乾隆十四年抽收课耗铜斤支给厂费各项银两事,中国第一历史档案馆藏,户科题本,档号02-01-04-14646-001。

③ 乾隆三十七年正月二十二日署理云贵总督彭宝奏为滇省铜厂欠项请准豁免事,中国第一历史档案馆藏,宫中朱批奏折,档号04-01-36-0090-008。

④ 嘉庆《钦定大清会典》卷12《户部》,《近代中国史料丛刊》第3辑第632册,文海出版社1991年版,第626页。

⑤ 嘉庆《钦定大清会典》卷13《户部》,《近代中国史料丛刊》第3辑第632册,第647页。

⑥ 光绪《两淮盐法志》卷40《转运门·引目上》,《续修四库全书》第843册,上海古籍出版社2002年版,第410—412页。

⑦ 光绪《两淮盐法志》卷99《征榷门·成本上》,《续修四库全书》第884册,第617页。

⑧ 王世球《两淮盐法志》卷10《课入四·成本上》,于浩辑《稀见明清经济史料丛刊》第1辑第5册,国家图书馆出版社2008年版,第552页。

“将各州县现行价值,秉公确查,各按道理之远近,通计年岁之丰歉”核定出贵、贱两价,报户部讨论决定。乾隆十年,盐政众神保会同三省巡抚等一众官员讨论之后,认为河东现在的盐价系“酌中核定,商民相安”,如若定贵、贱两价,“势必于现行贱价之外另定贵价”,转为民累,因此不宜援引“两淮楚盐价案”事例。这一建议得到了朝廷批准。<sup>①</sup>

我们还可以发现事例原则在其他领域中的诸多运用。第一次金川之役期间,贵州出师官兵雇用入夫,向朝廷报销脚价,户部认为花销浮多,且“无例可循”,要求贵州巡抚核减。<sup>②</sup>再如,清代在伊犁屯田,所役使牲畜有倒毙情形,如果是工作中的正常死亡,不用担责,如果系因使用不当或疏于照料而致死亡,相关人员就得赔补。朝廷当然无法监控、评估牲畜的身体与劳作情况,乾隆二十八年五月,伊犁将军明瑞就此上奏,认为伊犁与乌鲁木齐均有屯田,应援照后者之例,每年牲畜倒毙之数,马、骡、驴的限额为30%,牛的限额为15%,超过此数者,则应赔补。皇帝接奏后,令军机大臣议奏。军机大臣们查阅了乌鲁木齐屯田牲畜的核销事例,认为明瑞所奏与此相符,应予通过。皇帝同意了议奏结论,最终定案。<sup>③</sup>类似的例子,举不胜举,熟悉清代公文者,相信都会对数不清的“照例”“事同一例,应遵照划一办理”之类的表述印象深刻。

清代矿厂管理中,还有一种定额原则,即将矿厂产量及相应的税收固定化并要求相关官员必须完成这一额定任务,当任务不可能完成时,定额通常也不会削减。相对于变动不居的矿业产量,定额无疑是不合理的,但朝廷无力监测、评估实际生产情形,因此不得已而采用定额来约束相关官员。这个额,原本是某个矿厂某个时期的产量,是一个事例,当它成为标准之后,每年都必须照此执行,甚至矿厂事实上已经倒闭,额仍难以豁除。定额原则,其实就是此时遵彼时之例。<sup>④</sup>

定额型事例原则,同样体现在矿业之外的诸多社会经济领域中。如四川产井盐,“每开一井眼,即报纳课银”,每年均要造册题报,完成税额。即便因“泉脉干断”或灶户贫乏而“无力开淘”,课税仍不能免,“井虽废弃而课额难除,不无包赔之累”。<sup>⑤</sup>又如在物资采购经费、马匹饲养费、“衙役”的额定补贴等的单价方面,均是采用固定制的,不会随着物价的动向而作相应的调整。<sup>⑥</sup>

治明清史者均熟知的“原额主义”,也是事例原则的体现吗?所谓“原额主义”,即以某个时期的赋税额作为标准,此后予以固定化的倾向。不是说租税收入一成不变,而是较之实际的经济变动与政府真实的财政需求,其变化极其缓慢、细微,呈现出僵化稳定的结构。这就导致国家名义上的岁入不敷所求,只得在正额之外去摊派与苛索。<sup>⑦</sup>就此来看,“原额主义”似乎具有定额型事例原则的若干特征。不过,对“原额主义”,学界通常从儒家仁政爱民意识形态以及善政的角度予以解释,并注意表面上的坚持原额与实际上的横征暴敛所带来的问题。<sup>⑧</sup>近年来也有学者通过对省级财政预算形成过程的论述,说明了明清时期赋税“原额”的形成及其内涵变化。<sup>⑨</sup>而本文所讨论之事例原则,是

① 乾隆十年五月十三日署理河东盐政众神保题为河东三省行盐定价等请飭部议复事,中国第一历史档案馆藏,户科题本,档号02-01-04-13854-013《河东盐法备览》卷6《运商门》,乾隆五十五年刻本,第4页下—5页上。本节所述之钱粮奏销材料,系申斌博士提供;两淮盐区食引制与“河东盐价案”的材料,系黄凯凯博士提供,“两淮楚盐价案”材料,系韩燕仪博士提供。

② 乾隆二十年六月十六日大学士管户部傅恒奏覆黔省乾隆十九年运铅捞费各案,“中央研究院”历史语言研究所编《明清档案》,A190-18,第B105945—B105948页。

③ 《平定准噶尔方略续编》卷21,《景印文渊阁四库全书》第359册,台北商务印书馆1983年版,第798—799页。

④ 温春来《清代矿业中的“子厂”》,《学术研究》2017年第4期。

⑤ 康熙《四川总志》卷30《盐法》,康熙十二年(1673)刻本,第22页下—23页上。

⑥ 岩井茂树著,付勇译《中国近代财政史研究》,社会科学文献出版社2011年版,第39页。

⑦ 何炳棣《中国古今土地数字的考释和评价》,中国社会科学出版社1988年版,第61—65页;岩井茂树《中国近代财政史研究》,第21—69页;何平《论不完全财政体制对清代社会的破坏机制》,《学术研究》2004年第6期。

⑧ 何炳棣《中国古今土地数字的考释和评价》,第61—65页;岩井茂树《中国近代财政史研究》,第21—69页。

⑨ 申斌《赋役全书的形成——明清中央集权财政体制的预算基础》,博士学位论文,北京大学,2018年,第64—72、77—78、220—221页。

从解决大一统国家中央集权治理难题的视角进行解释的,“原额主义”是否也可以从这个角度予以理解呢?笔者目前尚不能回答,只有留待今后的研究。

综上所述,本文所讨论的“例”,并非规则、条例——这是“例”在中国古代的一大基本涵义,但也不能理解为只是一个单纯的案例——这是“例”在中国古代的另一大基本涵义。它原本只是一个个案,从未上升为形诸文字的普遍性规定,但却跨越空间和时间,成为后继者的标准,此地遵彼地之例,此时遵彼时之例。

### 三、悖情与低效

事例原则意味着朝廷已经认识到,无法自上而下制定一套办法行诸四海。对苦于无法掌握、评估地方情况的中央,事例提供了参照的标准,决策不至于无的放矢,但却带来了两大问题:

首先是与实情不符。彼处之例,未必适合本地之情;此时之例,亦恐捍格于他日之事。正如同一个厂,随着采冶成本的递增,宽松的税率很快就会变为严苛的酷政。然而,朝廷却倾向于坚持既有的例,官员们提出新的征税原则,即便符合实际情形,但如果无例可循,或与既有之例冲突,朝廷就会批驳。即便地方官员的意见最终被采纳,也得经历冗长的讨论过程,而且往往是一个对所提方案打折后的采纳。例如乾隆十六年,湖南巡抚杨锡绂的奏折中两次提到,郴州、桂阳州铜矿每炼铜100斤,须费工本银12两,依20%税率抽收后,余铜按每百斤12两银的价格卖给官府,这样,每铜100斤,矿民亏损银2.4两多,而当时铜的市场价格为每百斤价银20多两,所以“偷漏之弊,种种百出”,“终难尽绝”。他曾经奏请免于抽税,且每百斤给价银12两,未获准许,后又奏请每百斤抽税20斤后,剩余80斤给价11.28两,亦被户部驳回。<sup>①</sup>

其次是可能导致行政效率低下。中央与地方往来讨论,过程冗长,议而难决,正确的决策不易落地。许多报销,一拖再拖,数年间仍未结案,以致陈案累积。乾隆十九年正月十七日,皇帝曾就此发布上谕,指出各省的钱粮及工程报销,“应驳应准,俱有定例”,但督抚的申请报销材料被户部驳回后,“辗转行查”,拖延耽擱,或者根据属员的意见,不断上文请求核销,户部则迭次批驳,公文来来回回,“以致坐案累积”,时间越拖越久,官员换了好几茬之后,更加难以完结,如江南兴修水利工程,“有历十余年至二十余年未结之案”。皇帝要求,此类案件,如果地方官员有朦胧浮混之处,应立即据实查明,“催追完款”。如果与例相符,户部“不得漫行驳诘”。如果有悖于例,应予以驳查者,与地方公文来往三次后,即应上奏皇帝,提出最终方案,或者根据既有之例核减浮冒之数,让督抚查明,令经手官员照数赔补;或者根据实情,豁免一部分,然后销案,“务令克期速结”。<sup>②</sup>

### 四、实践即变通

事例原则既不可废,与地方实情的矛盾又意味着其难以真正贯彻,于是在实践中产生出了变通。一类变通是朝廷对地方官员的变通,如允许扩展厂的范围。清代矿业中的厂大都由若干独立的硐组成,并非一个有内在联系的统一的企业。所谓“硐”,其实就是一个采掘矿石的矿井,每个硐的作业均有组织,有分工,因此硐是一个独立的生产单位。若干相邻或相距不远的硐,往往就用一个厂名来统称,同一厂内不同硐的组织者、经营者、管理者、劳动者之间可能毫无关系,按今天的标准来看,它们完全就是一些相互独立的企业。虽然硐是实际的矿业生产单位,但产量的确定、核算却是以厂为

<sup>①</sup> 杨锡绂《四知堂文集》卷7《恭陈清厘郴桂二州矿厂疏》、卷11《奏明铜铅价值不敷实难核减疏》,《清代诗文集汇编》编纂委员会编《清代诗文集汇编》第295册,上海古籍出版社2010年版,第187—192、250—251页。

<sup>②</sup> 乾隆二十年六月十六日大学士管户部傅恒奏覆黔省乾隆十九年运铅捞费各案,“中央研究院”历史语言研究所编《明清档案》,A190-18,第B105945—B105948页。

单位。厂的产量与税收有一定之额,即便办矿成本递增乃至矿藏枯竭,定额亦不能轻易削减,任务不能完成,相关官员甚至需要赔补,并且可能会受到降级、削职等惩罚。在定额的压力下,官员们不得不认真促进各矿的生产能力以完成乃至超出定额,以使考成合格。此矿衰落,须设法使他矿增产,或者寻觅新矿以完成任务,这样就导致厂的范围不断扩大。这些新开矿矿,很多已经远离旧矿,但仍被视为同一个厂。如果是距离过于遥远,且为具有较大规模的矿矿,就不好再目为本厂的新矿。这时地方就有两个选择,一是向朝廷申请新设一厂,相应就有新的生产和税收任务;二是将之作为旧厂的子厂,帮助旧厂完成产量与税课任务。从不断寻觅新矿到设立子厂,厂的范围不断扩大,子厂到正厂的距离甚至可以远达数百里。

通过矿厂范围的延展性,缓解了事例原则的僵化性,但在一定程度上却开了假公济私之门。雍正年间,奉命在滇省清查铜盐弊端的鄂尔泰就曾指出,云南许多新开之厂,官员们担心其“衰旺不定”,如报作正厂,难以保证完成任务,于是“俱不题报,只就附近老厂作为子厂,隐匿抽减”。<sup>①</sup>弊端虽不能根除,但子厂仍然在全国广泛存在,显示出朝廷亦深悉定额制度的问题,于是对地方做出一定妥协,甚至对相关官员借子厂名义掩饰实际产量的行为也未加深究。此外,如若老厂衰落,但又不能发现有效的新的矿矿或子厂来协助,官员们就面临着巨大的压力乃至赔补责任。

同一个厂名,不断包含进新的矿山,维持着某个厂的产量。但矿产资源是有限的,矿厂的延展性因之也是有边界的,随着生产成本的递增以及富矿开发殆尽,厂的范围扩展也就走到了尽头。此时,厂的产量与税收定额就无法维持了。如云南银矿,从雍正年间就开始缺额,<sup>②</sup>当缺额现象频繁且严重时,朝廷不得不持续豁免,而相关官员也赔不胜赔,维持定额已无比艰难。经过云南官方与户部的长期讨价还价,朝廷最终做出一些让步,放弃了一些银厂的定额,实行“尽收尽解”,同时警告地方,如果不“实心经理”,“征多报少”,即“据实参办”。但朝廷显然对这一警告的效力并无信心,所以嘉庆五年(1800),当白羊银厂突然丰旺,闽省银税陡增至63500余两时,户部拒绝了滇抚初彭龄继续实行“尽收尽解”的建议,而以63500余两作为定额,要求年年照此办理。如不能足额,“着落经管各员及[巡]抚藩[司]等分别赔补”,如有盈余,则尽收尽解。朝廷的态度是坚决的,当嘉庆六年出现缺额4500余两时,地方官员辩称,嘉庆五年是闰年,共13个月,所以产量较多,剔除这一因素,嘉庆六年并无缺额。户部拒绝接受这一解释,要求仍照既定定额数报解。到嘉庆七年,缺额22500余两,<sup>③</sup>嘉庆八年更高达33300多两。皇帝不得不常常豁免部分缺额,而上至总督,下至厂员,各级官员也年年赔补。<sup>④</sup>经过地方官与户部十余年的讨价还价,朝廷最终做出了两个让步:一是削减云南银税定额为26550两零;二是各厂之间可以调剂,不用分厂核算,只要总额不亏即可。<sup>⑤</sup>

还有一类变通,是地方官员对厂民的变通。因为朝廷无法监控矿厂的实际生产情形,这就为官员的违规操作提供了空间。如四川老洞沟铜厂,按照既定的税费规则,厂民会因亏损而歇业,连带会影响官员考成不合格。于是刘大麓任厂员时允许厂民每产铜100斤,让“三十斤不抽课耗”,实际计

<sup>①</sup> 雍正四年三月二十日云南巡抚鄂尔泰奏报铜厂一季获铜斤余息银两数目折,中国第一历史档案馆编《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第7册,江苏古籍出版社1989年版,第117页。

<sup>②</sup> 雍正五年闰三月初二十六日云贵总督鄂尔泰奏报厂务情形折,中国第一历史档案馆编《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第9册,第509—510页。

<sup>③</sup> 嘉庆八年十二月二十一日云贵总督罗琅环、云南巡抚永保奏折,中国人民大学清史研究所、中国人民大学档案系中国政治制度史教研室编《清代的矿业》,中华书局1983年版,第575—576页。

<sup>④</sup> 嘉庆十三年七月二十四日都虞司呈为咨行事,中国人民大学清史研究所、中国人民大学档案系中国政治制度史教研室编:《清代的矿业》,第576—578页;嘉庆十六年十月初三日云贵总督伯麟、云南巡抚孙玉庭奏折,中国人民大学清史研究所、中国人民大学档案系中国政治制度史教研室编《清代的矿业》,第578—580页。

<sup>⑤</sup> 林则徐《查勘矿厂情形试行开采疏》,葛士浚辑《皇朝经世文续编》卷26,文海出版社1968年版,第697页。

税额为70斤,随着办铜成本加增,后来的厂员甚至允许每100斤铜免税50斤。<sup>①</sup>又如广西官员默许铜厂厂民用“渣铜”的名目走私,因为他们知道如果严格执法,结果就是厂民星散,矿厂倒闭。这些变通,为朝廷所禁止,但曝光之后,只是被勒令改正,相关官员并未受严惩。<sup>②</sup>

总之,清王朝始终未能解决高度中央集权与准确监测、评估地方实情间的矛盾,在传统时期的交通、信息技术制约下,这其实是无法解决的难题。职此之故,朝廷基于事例原则而对地方事务做出的各种详细规定,在运作中不得不产生种种变通。在笔者看来,这其实就是中国历史上的各种制度在地方的实践机制,形诸条文的制度只是一种理想,它在实践中一定会有变通,制度不变通就不可以落地——正如思想不诠释就不可以传播,制度变通的过程就是它落地的过程。

## Case Principle: A Mode of State Governance in Qing Dynasty

Wen Chunlai

**Abstract:** The Qing dynasty had a vast territory and different localities. Under the constraints of traditional transportation and information methods, it was difficult for the central government to understand the actual situation of the local area, which brought about the problem of centralization of power. Without knowing the local situation and being unable to trust local officials, the imperial court tends to restrict local behavior based on a certain set example (Shili), and let this place follow the example of the other place, and follow the example of that time at this time, so that the local officials could be urged to fulfill their duties without paying too much supervision cost. This is the “case principle (Shili principle).” The central government makes decisions by referring to the case, and the local chooses the case to defend itself. The case principle is an important pillar of the centralization of power in the Qing Dynasty, which was embodied in mining management and in many aspects of the social economy of the Qing Dynasty.

**Key Words:** State Governance, Case Principle (Shili Principle), Mining

(责任编辑:丰若非)

<sup>①</sup> 乾隆十六年四月二十日陕甘总督行川陕总督事尹继善奏为清厘川省铜厂积弊敬陈调剂章程事,中国第一历史档案馆藏,宫中朱批奏折,档号04-01-36-0087-006;乾隆十六年五月二十五日,大学士傅恒、大学士来保奏为清厘川省铜厂积弊事,中国第一历史档案馆藏,宫中朱批奏折,档号04-01-36-0087-009。

<sup>②</sup> 乾隆九年七月初九日广西布政使唐绥祖奏请变通收买商铜价值事,中国第一历史档案馆藏,宫中朱批奏折,档号04-01-35-1234-029。