

# 清代檔案劄記

## 君臣共治—清代府州縣「衝繁疲難」四等分法

■ 陳龍貴

歷朝歷代，在地方政府的層級，多有依其治理難易分別等級的實務劃分；清代地方的府州縣亦如此。翻閱《清史稿·地理志》〈地理一〉，「直隸」之下順天府下轄的「大興縣」，其下有小字「衝繁疲難」；之後的「保定府」，其下同樣有這麼四個小字。（圖1）「衝繁疲難」即清代府州縣的四等分法，而最早提出此一劃分建議的，是雍正（1723-1735在位）時的廣西布政使金鉞，其上奏建議的奏摺就典藏在本院文獻處。本文就此一奏摺與硃批，介紹「衝繁疲難」四等分法的内容，並說明雍正君臣共同治理的理念。

### 前言—話說歷代地方府州縣等級劃分

歷朝歷代，地方（郡）府州縣依據治理難易劃分等級的作法，始於何時，已不甚可考；清代以上，我們可以看到唐代與明代都有類似的等級劃分。

賴瑞和在其著作《唐代基層文官》中說：「唐代地方行政中，全國劃分為三百多個州，一千五百多個縣。州縣都有等級，依地理位置、土地美惡、人口多寡等條件分等。」接著引述翁俊雄〈唐代的州縣等級制度〉一文，認為州分八等：府、輔、雄、望、緊、上、中、下，縣分十等：赤、次赤、畿、次畿、望、緊、上、中、中下、下。<sup>1</sup>賴瑞和與翁俊雄的論述都源自於對《新唐書·地理志》的研究，《新唐書·地理一》即有如下記載：「……萬年，赤……長安，赤……咸陽，畿……三原，次赤……華州華陰郡，上輔……華陰，望……同州馮翊郡，上輔……韓城，上。」（圖2）

以上是就唐代地方等級劃分的簡要說明。明代地方等級劃分則依據賦稅而定，《明史·食貨志·賦役》清楚明白地記載著：「縣上、中、下三等，以賦十萬、六萬、三萬石下為差。」（圖3）

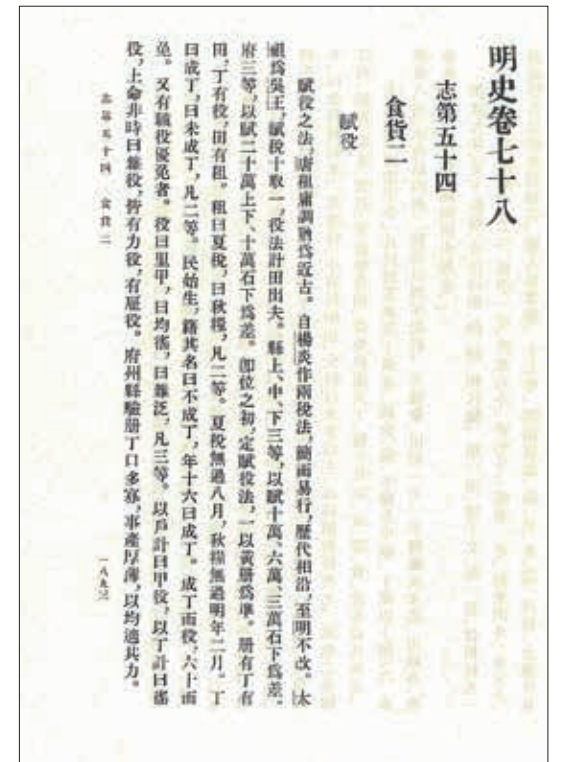


圖3 明代依據賦稅多寡劃分府縣等級 取自《明史·食貨志·賦役》，頁1893。

府三等，以賦二十萬上下、十萬石下為差。」（圖3）也就是說，府分三等，賦二十萬石以上的為上等，二十萬石以下、十萬石以上的為中等，十萬石以下為下等；縣也分三等，賦十萬

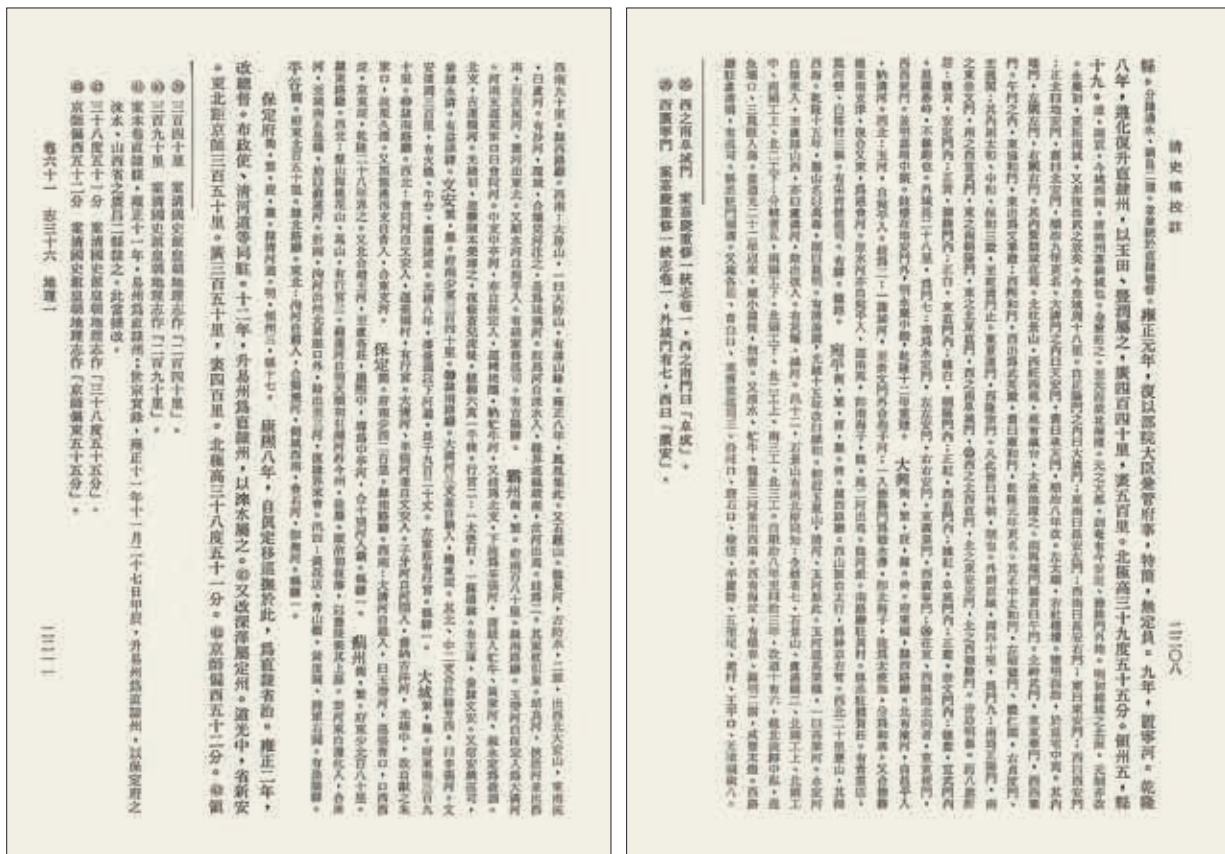


圖1 清代府縣「衝繁疲難」四等分法 直隸（河北）省順天府大興縣、保定府 取自《地理一》，《清史稿·地理志》，見《清史稿校註》，頁2208、2211。



圖2 唐代州縣的等級劃分 取自《新唐書·地理一》，頁962、964-965。

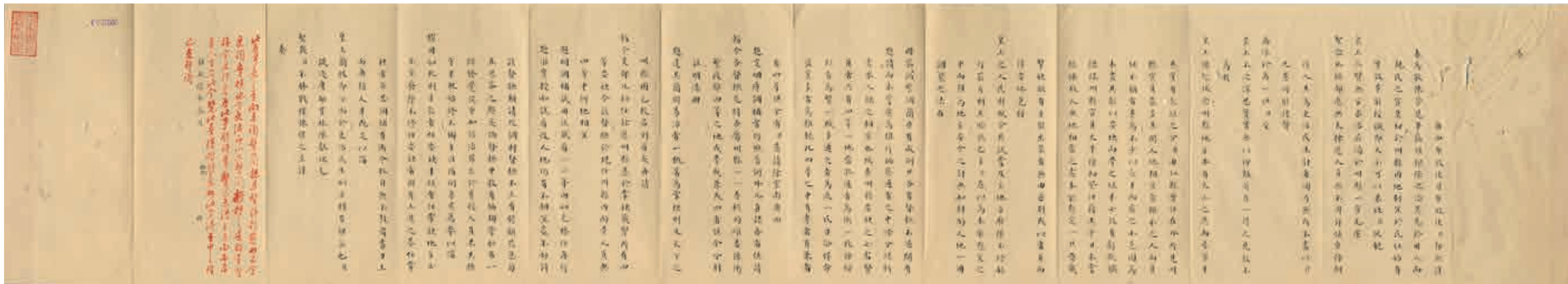


圖5 清 金鉞〈為敬陳州縣因地制宜選用人才衝繁疲難四等分法管見事〉 雍正6年3月19日 11扣 故宮011483 文獻編號402008352 國立故宮博物院藏

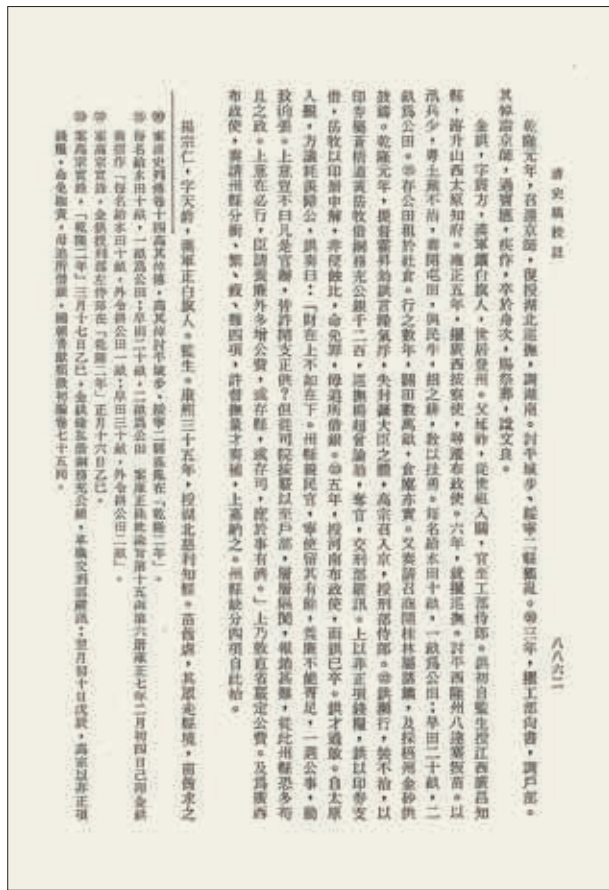


圖4 《清史稿》記載金鉞奏請州縣分衝、繁、疲、難四項，州縣缺分四項自此開始。引自《清史稿校註》，頁8862。

石以下、六萬石以上為上等，六萬石以下、三萬石以上為中等，三萬石以下為下等。只不過明代的劃分，簡單明瞭，完全依照賦稅定等級，不像唐代的劃分有諸多條件。

至於唐代與明代地方等級的劃分，始自何人提議，史無明文記載。清代州縣的等級劃分，雖然雍正初年有「最要缺、要缺、中缺、簡缺」的說法，似乎並沒有形成制度（詳後文）；而廣為其後整個清代實施的等級劃分，其提議人則見於《清史稿》的記載：「金鉞……及為廣西布政使，奏請州縣分衝、繁、疲、難四項，許督撫量才奏補，上嘉納之。州縣缺分四項自此始。」（圖4）（《清史稿校註》，〈高其倬附金鉞〉）不僅記載了提議人為「金鉞」，並且說明州縣缺分的四項內容為「衝、繁、疲、難」。此一奏摺目前典藏於本院圖書文獻處庫房裡；雖然已有若干專家學者就「衝繁疲難」內容的實施等做過專深研究，本文僅擬對文物本身做一番梳理，並作粗淺的探討。以下就奏摺與其硃批，介紹「衝繁疲難」四等分法的內容，並說明雍正君臣共同治理的理念。

### 金鉞其人與其地方歷練

首先介紹這一件奏摺的基本資料：具奏人是郭鉞（康熙十七年？～乾隆五年，1678？-1740），其職務是「廣西布政使司布政使」，事由是「為敬陳州縣因地制宜選用人才衝繁疲難四等分法管見事」（資料庫載錄事由為「奏陳地方吏治摺」），具奏日期是「雍正陸年叁月拾玖日」。（圖5）

《清史稿》記載的提議人是「金鉞」，可是《宮中檔硃批奏摺》的具奏人卻是「郭鉞」，究竟何者為是？幸好我們有民國初年「清史館」編修《清史稿》時所留下來「金鉞」的傳記資料，可以為我們解惑：

金鉞，鑲白旗漢軍人。祖父友勝……流賊破城，死之。存三歲兒，名延祚，母余氏屬諸側室趙氏曰：「守節，經也；存孤，權也。我行經，汝行權。」趙氏泣而領之。余氏既殉，趙氏挈延祚之遼陽，再適郭氏。延祚隨大兵入燕，官至工部侍郎。生鉞，始復金姓。（圖6）

原來金鉞的祖父「友勝」過世的時候，父親「延祚」才三歲，成為沒有父親的孤兒；祖母余氏

殉節，囑咐側祖母趙氏「存孤」。不要說是明末清初那個年代，即便是現在，一個年輕婦女帶著一個三歲的幼兒，又何嘗容易，因此趙氏改嫁「郭氏」，這是金鉞也就是郭鉞的由來。郭鉞後來恢復金姓，顯然呈上這件奏摺的時候仍然姓郭，尚未復姓；本文雖然以奏摺文本為主，傳記資料既然記載已經恢復本姓，就應該尊重傳主的意願，以「金鉞」為稱吧！

從傳記資料可知，金鉞的出身是監生，初任廣昌縣知縣，雍正元年（1723）陞任太原府知府，從州縣到知府，歷練都在地方，這與奏摺中所稱「臣由知縣歷任在外，所見州縣官員最多」的說法，是相符合的。而且更重要的是，金鉞在地方多年，並不是一個尸位素餐、隨緣任職的官員，對地方任職事務有著深刻的觀察與認識；因此當他任職太原府知府時，雖然沒有奏事的權利，可是因緣際會，入京謁見皇帝的時候，正值廷議耗羨歸公，因而有機會建言：「親民之官，甯使留有餘，以辦地方之事；若歸公，恐多苟且之政矣。不然，則多增公費，做北宋留州之法，庶於事有濟。」幸運的是，金鉞此番建白，人微言不輕，獲得左都御史沈



圖6 民初 傳包傳稿—《畢沅史貽直金鉞列傳》 清史館本 封面、頁17、18 故傳007096 文獻編號701007071 國立故宮博物院藏

近思（康熙十年～雍正五年，1671-1727）的支持，雍正皇帝於是下令「山西巡撫覈公費章程」（見圖6），硬是在「耗羨歸公」的經費裡面，留下了地方府州縣的辦公公費，使得地方公事不致「多苟且之政」。或者因為這個原因，金鉞獲得雍正賞識，從雍正五年（1727）七月到六年（1728）六月，一年之間，從太原知府被一路拔擢為廣西按察使、廣西布政使，又特旨授廣西巡撫。<sup>2</sup>由此可以知道，金鉞因地方歷練與能力，與雍正的知遇之恩，而提出地方「衝繁疲難」四等分法的建議，絕非偶然。

### 「衝繁疲難」奏摺內容探討

基於在州縣、府的地方歷練，以及對地方事務的深刻觀察與了解，當金鉞擔任了總管一省民政的布政使之後，也有了專摺奏事的權利，終於向雍正皇帝提出依據事務的不同性質、將地方州縣劃分為「衝繁疲難」四等分法的建議。以下就此一奏摺的敘事理據，把金鉞對於州縣官員「人地相宜」的看法、「衝繁疲難」的內容，以及「衝繁疲難」如何實施的辦法等三個方面，

分析說明於後。

首先，讓我們來看看金鉞對於地方的觀察與了解。金鉞說：「親民之官，莫切於州縣。因地制宜，於民社始有實效；量能授職，即大小可以兼收。」在清代，一般所說「親民之官」，指的就是州縣的知縣、知州，因為他們是直接管民的官員，戲劇小說裡所稱的「父母官」，說的就是這一層級的官員，而府以上的官員則是管官的官；因此知縣、知州這等直接管民的「父母官」，對於老百姓來說，特別地重要，老百姓對於官員的印象就來自於州縣官員。這就是「親民之官，莫切於州縣」的原因。所以接著所說的「皇上立賢無方，求治若渴；於州縣一官，尤塵聖念。凡經部選與夫揀選人員，無不周詳慎重，務期得人；其為吏治民生計者，洵乃無所不盡」一番話，並不是拍馬屁，確是實情。而對於知縣、知州的揀選，就在「因地制宜、量能授職」八個字。

金鉞接續說明當時地方官員任職的實在情形。問題首在「其間人地相宜者雖不乏人，而員缺不稱者甚為不少」，也就是員缺不相稱的

太多了。員缺不相稱有諸多原因，「以長才而處之小邑，因為未盡其能；以要地而畀之短才，必致有虧厥職」，前者是大材小用，後者則是才不稱職，必然導致有虧職守。最重要的是，州縣官員在整個清代的官員隊伍中，屬於基層，因此「總緣州縣官員，大半係初登仕籍，其平日未嘗經練，故人與地相當之處，未能懸定」，這些州縣官員大半都是第一次當上官員，在這之前也都沒有經過訓練，白紙一張，卻要面對直接管理老百姓所有大大小小的事務，雖然有師爺等輔佐，但是人與地是否相當，也就是說人地是否相宜，是大有疑問的。可是這些「初登仕籍」的州縣官員，其銓選多半是由吏部抽籤而定，人地是否相宜以及老百姓的福祉，竟然是交給老天來決定；因此「一旦憑籤掣缺，縱有才能出眾者，無由區別；或以庸員而得要地，竟將皇上之人民財賦令其試嘗，及至地方廢墜不修，始行罷斥，則其貽誤已多」，一來即使有才能出眾的人才，抽籤是看不出來的，二是如果平庸人才因為抽籤而分發要地，能力不足是會貽誤地方事務與百姓的。

金鉞繼而建議，「預為地方安全之計，無如斟酌人地，一用調繁之法」，人地要能相宜，不能憑抽籤決定，必須依照事務的繁簡，調用人才。可是，「國家調繁調簡，原有成例；然各省督撫不過間有題請，而未嘗廣為推行」，當時雖然有「調繁調簡」的成例，各省督撫不過偶而題請補缺人才，並沒有形成制度，廣為推行；而且要能求得「人缺相宜」，還得在一省之中，對於何者為繁缺、何者為簡缺，先做一番「條分縷析」的調查分析工作。

而金鉞顯然事先做足了功課，不僅只做繁簡缺的區別，還針對繁缺事務性質的不同，分別出四種州縣必需揀選賢員的要缺條件：

一地當孔道者為衝，一政務紛紜者為繁，

一賦多逋欠者為疲，一刁民俗悍命盜案多者為難。

第一是「衝」，指的是地當孔道，也就是交通要衝，是就交通而言；第二是「繁」，指政務紛紜，是就行政事務繁多、繁雜而言；第三是「疲」，指賦多逋欠，逋是拖欠的意思，賦稅多逋欠，也就是稅收收得不順利，這最有可能是地方上的富戶豪紳不繳稅、少繳稅，拖欠在那裏，地方財政短收，自然疲敝，這是就財政而言；第四是「難」，指的是刁民、俗悍、命盜案多的，是就治安而言。需要進一步說明的是，在清代：地當孔道的交通要衝，意味著上官、上差會常常路過這裡，官員就得做好「送往迎來」的工作；而對於州縣官員「考成」最有關係的工作，首先就是與治安密切相關的民風是否良純、命盜案的多寡，其次是稅收是否順利，也就是「疲、難」兩者所指稱的（因此知縣知州聘用師爺輔佐，往往以刑名師爺與錢糧師爺最為重要，本文不能贅述，請參考《衙門開幕》一書）。

以上「衝繁疲難」四者及其內容，與其背後所蘊涵的意義，可以說是金鉞總結了他在地方工作多年經驗後所得出的結論。至於如何實施，金鉞也有具體的說明。

首先要請飭令各省督撫，「先將各屬州縣一一查核的確，委係衝繁疲難四等之地，或專或兼，或四者俱全，分別註明造冊題達；其簡僻易治者，一概著為常缺」，調查所屬州縣，看看哪個是屬於「衝繁疲難」四等之地的，有的只是其中一個，有的可能兼有其中的兩個或三個，甚至是四者俱全的，分別造冊題達中央；如果是「簡僻易治」的，跟「衝繁疲難」四等都不著邊，就定為「常缺」，也可以說是簡缺。以上是基礎工作，定好了州縣的繁簡，才能揀選相宜的人才來治理。

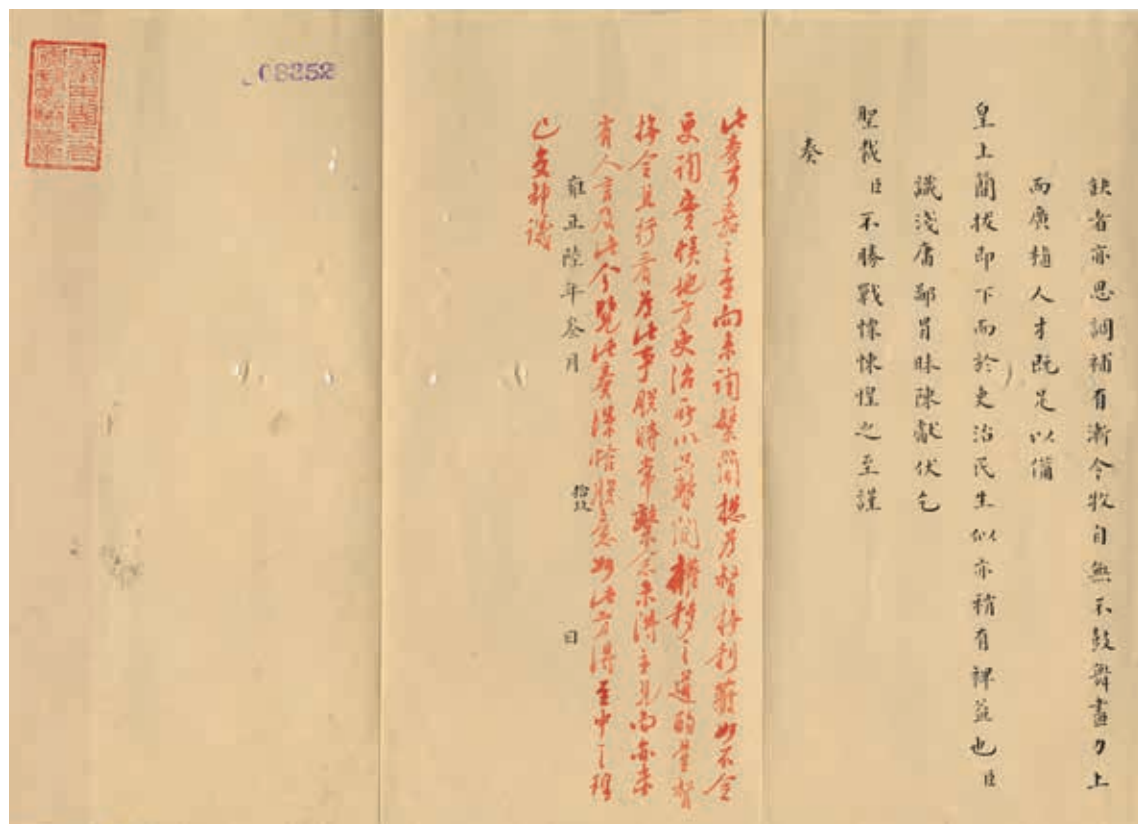


圖7 《為敬陳州縣因地制宜選用人才衝繁疲難四等分法管見事》局部 雍正硃批全文

如何揀選適宜的人才，分兩個方面進行。一是飭令吏部，凡是初任銓選州縣的，一概在常缺裡面抽籤，也就是常缺只留給「初登仕籍」毫無歷練的一張白紙，這是比較保守、保險的做法，以免貽誤了地方百姓。另一方面，「衝繁疲難」四等要缺，則由「督撫於現任州縣內酌量人員，與四等中何地相宜，題明調補試用」，試用一兩年後，如果能夠勝任，再行題准實授；如果仍然人地不相宜，不妨允許該督撫題請改調，那麼督撫不至於會有「瞻顧畏葸、苟且包容」的弊病。常缺由吏部抽籤，要缺是由督撫題請，可見得給了督撫相當大的權力；有權必須有責，為了權責相副起見，「倘督撫中敢有偏徇營私者，一經發覺，從重加倍治罪」。

最後金鉞做了一個小小的總結，他說：「至於實授人員，果其操守才猷始終不懈，方准循例卓異薦舉，以備擢用。如此則才長者任要缺，才短者任常缺，地方必不至廢墜不修；任要缺者固有上進之基，任常缺者亦思調補有漸，令牧自無不鼓舞盡力。」在分析調查繁簡缺、並針對繁缺事務性質的不同，區別出「衝繁疲難」四等要缺之後，也因地制宜，給了地方督撫題請要缺人才的權力；對於經過試用而能夠勝任、題准實授的人員，如果在操守、能力方面都能夠始終努力不懈上進，才准予循照往例，薦舉為「卓異」，以備將來拔擢任用。如此一來，才長者任要缺，才短者任常缺，地方當然不至於廢墜不修；而且任要缺的固然有上進的機會，

即使是任常缺的，也有經過學習後逐漸累積才識而有調補的可能。

總之，「因地制宜，量能授職」，人地兩相宜，對州縣官員與地方百姓而言，都是最適切的。

### 雍正皇帝硃批與其治政之道

對於金鉞以上「因地制宜，量能授職」、並區分州縣要缺為「衝繁疲難」四等劃分的建議，作為國家最高統治者的雍正皇帝是如何看待的呢？這主要並立即可見於他的硃批。先讓我們看看雍正皇帝硃批的全文：

此奏可嘉之至。向來調繁簡，總為督撫利藪；如不令更調，實悞地方吏治；所以只暫開權移（宜）之道，酌量督撫令且行看。為此事，朕時常繫念，未得主見，而亦未有人言及此。今覽此奏，深恰朕意，如此方得至中之理。已交部議。

（圖7）

硃批並不長，僅僅八十五個字。雍正並不是不知道，調繁或調簡，向來都是地方督撫利益所在，因此他說「向來調繁簡，總為督撫利藪」；可是如不讓督撫更調，實實在在會誤了地方吏治，因為皇帝也必須依靠督撫來治理一省的地方官員與百姓；所以對於地方吏治的調繁調簡，只得暫時開放權宜之道，酌量讓督撫做看看。為了這件事情，雍正心中時常繫念著；即便如此，始終沒有「主見」，獲得解決的方法，最重要的是，也沒有人提到過這件事情。而今看到金鉞此一奏摺所說的，對於調繁調簡的地方吏治，有著具體的實施方法與步驟，有理有據，正是雍正心中念茲在茲的；因此雍正立即批示並告訴金鉞，奏摺中的提議「已交部議」，讓該管部門去討論。

硃批內容並不難理解，重要的是雍正皇帝的態度。雍正給人的印象，似乎是獨斷專權、脾氣暴躁、喜歡罵大臣，或者肉麻的對大臣說「總之我二人做個千古君臣知遇榜樣，令天下後世欽慕流涎就是矣」等等。<sup>3</sup>而在這件奏摺裡的硃批，我們可以知道雍正是很高興的，可是雍正卻是就事論事，一方面對於督撫將州縣等地方官員「調繁簡」視為利藪之事，並沒有深為震怒，而是理性看待做只是利益的交換，否則對於地方吏治反而更為不好，在沒有確切可行的具體辦法之前，只能暫時這麼做；看似無奈，雍正並沒有就此放棄，而且心繫縈懷，因此另一方面當有人提出具體可行的辦法後，也就是金鉞將具體辦法提出在他眼前的時候，他當然高興，更重要的是，雍正沒有將此攬為己功，而是將功勞公開歸給金鉞，因此說「今覽此奏，深恰朕意，如此方得至中之理。已交部議」。在這裡，雍正深諳「大臣之功，就是己功」的道理，唯有如此，大臣才願意時刻提出深具創意的意見、始終追隨著皇帝的治理理念與步調，而不是只有利益之爭。

此外，金鉞的建議並非毫無問題，譬如他建議的「再請飭令吏部，凡初任銓選州縣，悉於常缺籤掣。所有四等要缺，令該督撫於現任州縣內酌量人員……題明調補試用」，雖然實務如此，很明顯地侵奪了吏部的權力；不僅如此，吏部只有銓選常缺的權力，說明白了，常缺的油水是比較少的，而油水多的要缺題補權力，卻都給了督撫，這當然會引起吏部的反彈。雍正皇帝顯然也知道問題所在，既然此事本來就歸吏部該管，於是順水推舟，「交部議」，就是交給吏部去討論，巧妙地平衡了中央吏部與地方督撫之間的權力利益。

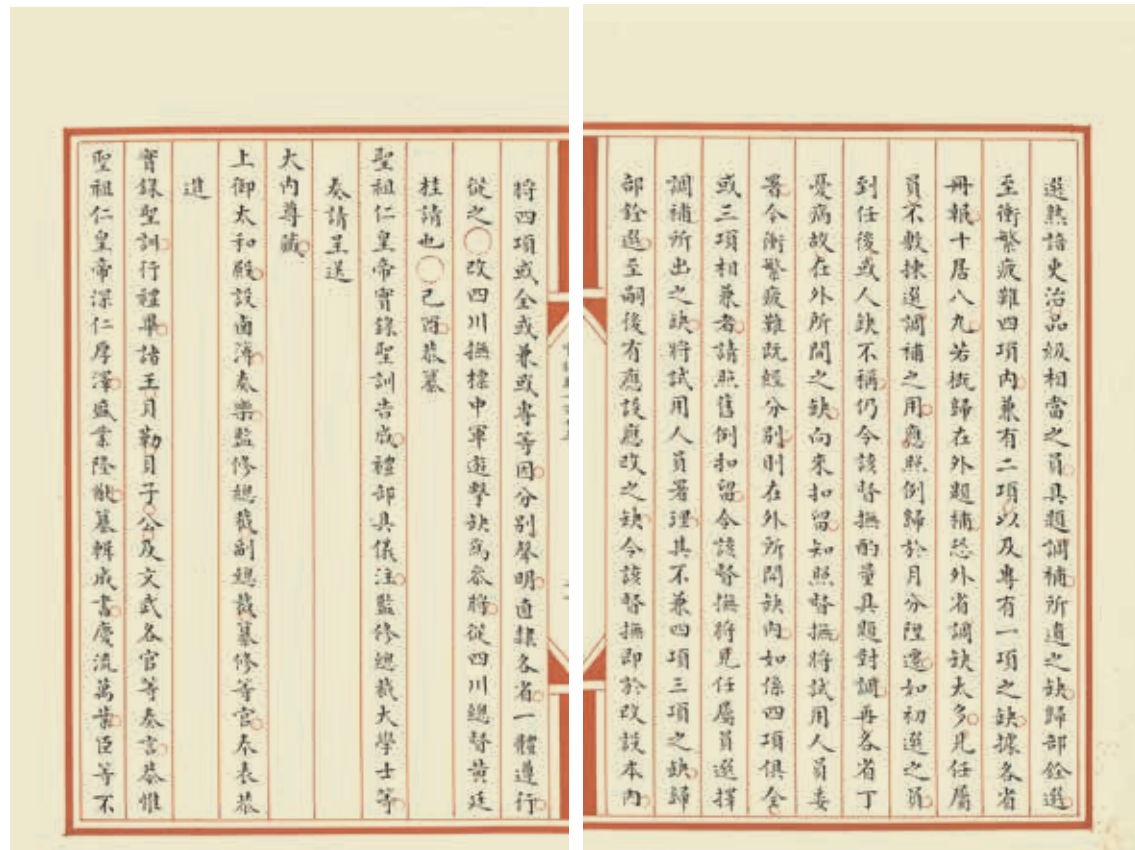
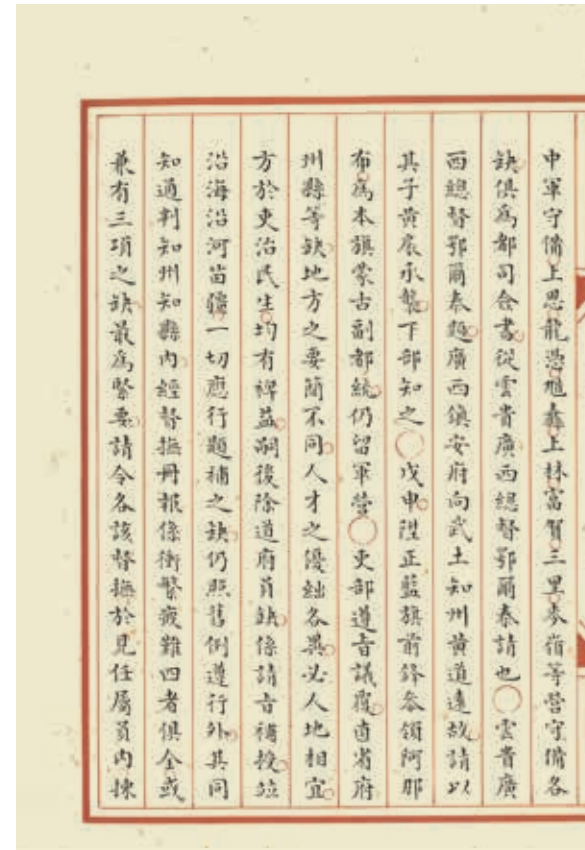


圖8 關於金鉞奏陳州縣「衝繁疲難」四等分法的吏部議覆 《大清世宗憲皇帝實錄》卷113 雍正9年12月戊申（19日） 故宮002266 文獻編號103000757 國立故宮博物院藏



### 結語

前述所說金鉞建議中的問題，果不其然，引起了吏部的反彈。雖然由金鉞首次提出，依據事務不同性質、將地方州縣劃分為「衝繁疲難」四等分法的建議，最終獲得了採納、實施，並且成為此後清代地方制度的一環；但是部議的結果，可說已經扭曲了金鉞的原意，因為吏部僅同意兼有其中四項或三項的要缺，由督撫題補，而僅有其中二項、一項或無項的職缺，則仍歸吏部銓選。<sup>4</sup>（吏部議覆結果並擴及道府等地方層級，請參考《大清世宗憲皇帝實錄》，圖8）

本文對於因此而延伸出來的中央吏部與地方督撫之間的職權之爭，不擬贅述，僅就奏摺文本分析討論如上。誠如上述，其實金鉞的建

議內容，都是他本人從地方州縣歷練而來，對於「衝繁疲難」的要缺由督撫題補、常缺由吏部銓選的建議，固然有著理想主義的色彩，畢竟是歷經實務的深刻觀察，因為要缺要能得人，只有地方督撫清楚，遠在中央的吏部又從何而知。可是從雍正皇帝的角度來思考，他不僅要平衡中央吏部與地方督撫之間的權力利益之爭，更要制衡兩者；尤其雍正並不是不知道，地方州縣的「調繁調簡」，向來都是督撫的利藪，而今四等要缺要是全都交給了督撫，瘦了吏部不說，督撫權力大增，顯然不是雍正想要的結果；更何況金鉞也了解，「倘督撫中敢有徇私營私者，一經發覺，從重加倍治罪」，與其懲處於將來，卻已貽誤地方百姓，倒不如一開始就限制督撫來得好。

不過，就如《清史稿》所說「金鉞……奏請州縣分衝、繁、疲、難四項……州縣缺分四項自此始」，以現在的話語來說，金鉞的建議畢竟是劃時代的改革，切中雍正皇帝「時常繫念」的地方治理，也給了雍正具體的解決方案，因此雍正不吝給予金鉞該有的嘉許；而且「深恰朕意」的批示，不僅表達了雍正的態度，對於通過吏部的討論，當然也是有所助益的。可以說，金鉞「衝繁疲難」的建議，與雍正皇帝的硃批，在此適切達成了「君臣共治」的目的。

作者任職於本院圖書文獻處

### 註釋

1. 賴瑞和，〈第三章 縣尉〉，《唐代基層文官》（臺北：聯經出版公司，2011），頁143-144。
2. 金鉞獲得雍正特達之知，可以參考本院典藏另外兩件金鉞的謝恩摺等（文獻編號402008355、402008399）。

3. 陳捷先，〈從揀摺看雍正性格〉、〈從揀摺看雍正治術〉，《青出於藍——窺雍正帝王術》（臺北：三民書局，2017），頁1-44。
4. 請參考劉錚雲，〈「衝繁疲難」—清代道府廳州縣等級初探〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，64本1分（1993.3），頁175-204；張振國，〈論清代「衝繁疲難」制度之調整〉，《安徽史學》，2014年3期，頁37-44+157。

### 參考書目

1. 國史館編著，〈地理一〉，《清史稿·地理志》，見《清史稿校註》，臺北：國史館，1986。
2. （宋）歐陽修等撰，《新唐書·地理一》，臺北：鼎文書局，1983。
3. （清）張廷玉等撰，《明史·食貨志·賦役》，臺北：鼎文書局，1982。
4. 國史館編著，〈列傳七十九·高其倬附金鉞〉，見《清史稿校註》，卷299，臺北：國史館，1989。
5. 賴瑞和，《唐代基層文官》，臺北：聯經出版公司，2011。
6. 郭建，《衙門開幕》，臺北：遠流出版公司，1994。
7. 陳捷先，《青出於藍——窺雍正帝王術》，臺北：三民書局，2017。