

社会经济

关于清代权关“差官”问题的考察

祁美琴

[摘要] 清代权关的管理分专管与兼管两种形式，本文通过对专管官即监督的身份、品秩、铨选方式和兼管官即有关省份的督抚、将军及其委员的身份职责等规定与变化的梳理，对内务府官员与权关监督关系等方面的分析，揭示清代权关人事管理中的一般与特殊的关系。

[关键词] 权关 制度 关差

[中图分类号] K249 [文献标识码] A [文章编号] 1002 - 8587 (2003) - 03 - 0044 - 14

The Analysis on Personal administration system of tax outposts in Qing Government

The administration of Qing Dynasty's tax outpost is divided into two forms: specific duty and concurrent post. This article will bring to light the general and particular relationship in the personal administration system of tax outposts in Qing Dynasty, through researching the status, rank, selecting ways of specific duty officials and the rule and its change of the status and responsibility of the part-time officials, through analysis on the relationship between the Inner Affair Bureau (Nei Wu Fu) officials and tax outpost supervisors.

清代权关的管关人员主要是督抚、监督等，但是各关具体的情况，在前期和后期、在不同的口岸都有很大的不同。《中国税制史》称：权关由“总督、巡抚、将军等，依中央政府之命而监督之；于其下置道台监收、知府监收、同知监收、知州监收、知县监收，令管理之。”《清代商业史》称：“在顺治、康熙两朝，天津差官多由‘钦差专辖，或令督抚监理’。两种办法交替使用，没有固定的要求。雍正二年（1724）遂规定‘关差归并巡抚兼管’，但以后也有变化。”这些概括都不全面，清朝前后期权关的管理不仅有变化，而且变化很大，有清一代尤其是同治朝之前，各关人事管理的相关制度主要是在乾隆时期确定下来的。清代权关的主要管理者可分为两类，一是专差，如各关监督；二是兼差，如督抚兼管、

福州将军兼管等。本文主要从专差、兼差官员的选用与内务府包衣官员与税差的关系等方面，对清代权关的“差官”制度作一个梳理，并就相关问题请教于方家学者。

一、专差官员的选拔与任用

专差官员一般又称“监督”，是清朝中央政府驻各地的收税官员。如名声夙著的粤海关监督。但是“监督”之称似乎首先并不始于海关。笔者看到的顺治、康熙朝的关税档案里，对海关的专差官员没有直接称“海关监督”，而是称“海关”，而当时已有对钞关的专差官员冠以“监督”之称，如顺治六年有“监督九江钞关”、康熙五十五年有“天津关监督”、康熙五十六年浙江巡抚奏请杭城两关

[收稿日期] 2003 - 5 - 10

[作者简介] 祁美琴（1964—），女，中国人民大学清史研究所副教授；北京 100872

“另选监督”管理等。经过雍正初年专差与兼差的更替变化后，文献中“管理××关税”与“××关监督”的称呼在钞关中同时出现，并一直沿用至清末没有变化。雍正七年海关恢复派遣专差官员后，其文献中“管理××海关事务”和“××海关监督”也同时使用，但是除闽海关于乾隆三年改由福州将军兼管后仍然在职衔上署有“福州将军兼管闽海关事务”外，浙海关与江海关在兼管者（如督抚）的职衔上不再出现“管理××海关事务”的字样。同时，粤海关监督也很少使用“广东海关监督”的称呼，而是称“粤海关监督”。所以“粤海关监督”之称可能是乾隆年间才出现的。不过正如许多学者指出的那样，粤海关监督关防上的全衔是“督理广东省沿海等处贸易税务户部分司”，监督因此被西人称为“户部”，但是这个意义上的“职衔”是否适用于所有的榷关，还有待于进一步考察。

此外，本文的“专差官员”还包括了由中央随监督派往重要口岸的笔帖式，榷关笔帖式是所谓的“副关”，即副监督，为监督之佐贰，权力在监督之下。康熙三十八年英国船只马克里斯菲号（The Macclesfield）到广州时，一位“第二户部”（the Second Hoppo）曾接见其船员。陈国栋先生认为“这位‘第二户部’大概就是海关笔帖式”。^⑩笔者赞同其观点，不过，笔帖式作为“副关”仅存在于康熙时期的一段时间内。

重要的榷关监督，“在地方上的名次，仅在总督、巡抚、提督、学政之下，却在布政使、按察使、盐运使之上。”^⑪但是由于“直省关税监督于地方原不相统辖”^⑫，因此监督的品级虽然不高，但与督、抚在公文往来时却用“咨”；同时也无权直接指挥品级与其相仿或低的地方官员。监督的特殊身份主要在于他们是皇帝的“钦差”，所谓“‘户部’是一个在广州特设的机关，他由皇帝任命，地位与省的督抚大臣相等。户部本是中国政府管财政的一部，但在广州，大家就误称粤海关监督为‘户部’。”^⑬“海关监督是皇室派的官员，官阶仅次于总督，通常为满洲人，是广东省海关的首领。”^⑭这些外国人的评论从一个角度说明了榷关“监督”的身份和地位。这里，我们通过考

察影响清前期监督官员选派的几个因素，来探讨和分析统治者在不同时期、不同情况下对“税差”的认识。

1. 监督官员民族身份的考察

清朝入关之初，作为统治者的满洲贵族，把参与清朝行政管理的汉族官吏视为投顺、归降者，对于他们在清朝政治生活中的位置没有准确的把握。表现在职官机构以及人员的任用上，就是以继承、维持和利用为主。所以顺治元年在继承明代钞关的同时，也继承了原有的差官制度，即各关的关差继续由熟悉情况的户部汉司官一人担任。^⑮但是随着对中央各机关职能的熟悉以及汉官同僚的日益增多，满洲贵族在政治上的特权要求也就开始体现出来。这种特权要求体现在官员的铨选上，就是各个部门都以民族身份划分官缺，与此相适应，顺治四年规定在“户、工各关，兼差满洲、汉军、汉官”^⑯。当时户工二部共19处，除已差汉官外，增设满洲官19员、汉军官19员。^⑰但是差官多，弊窦必然多。顺治八年礼科给事中李人龙以差官及其家人众多，苦累商人为由，奏请“仍旧关设一员，添设者裁去，以后不得滥差。”^⑱顺治八年闰二月顺治皇帝亲政后，即谕“吏部：榷关之设，国家藉以通商，非以苦商。关税原有定额，差一司官已足，何故滥差多人，忽而三员，忽而二员，每官一出，必市马数十匹，招募书吏数十人，绍兴棍徒，谋充书吏，争竞钻营，未出都门，先行纳贿。户部又填给粮单，沿途骚扰，鞭打役官，奴使村民，恶迹不可枚举。包揽经纪，任意需索。量船盘货，假公济私……朕灼知今日商民之苦，著仍旧每关设官一员，其添设者悉行裁去，以后不得滥差。”^⑲此处的添设者是针对顺治四年规定的“户、工各关，兼差满洲、汉军、汉官”而言的，这里虽然没有明确指出“设关一员”是汉官还是满官，但是《清朝通志》对此有明确记载：顺治八年，定各关专差“户部汉司官一员督管税务。嗣后增设满洲官一员、汉军官一员，关差员数递增，书吏多行不法。甚至沿河盘货商贾，畏缩不前。上深知其弊，著仍旧每关设关一员，其添设者悉行裁去。”^⑳此外从翌年六月的“钞关满洲曾奉上传撤回”的记载来看^㉑，各关又恢复了顺治元年

差户部汉官一员的状况。

不过，在当时统治者内部满汉官僚斗争激烈的背景下，由汉官独揽榷关税权的局面并不稳定。顺治九年户部尚书车克题本，以各处税课因撤去满官而减少为由，请仍差满官。但是有人马上以“天语何等森严……今上传撤差于前，又议复差于后，难昭大信于天下”为由，反对“复差满员”。顺治皇帝朱批：“这本说的是，著确查议奏。”议奏的结果，视查核汉官差满是否缺额，再行定夺是否复差满官。²³

经过此次论争，满族贵族虽然没有达到立即恢复重差满官的目的，但是，仅事隔一年，即顺治十一年又确定了各关兼差满汉官笔帖式例；同时规定各关差令户部司官食俸三年者掣签等限制户部汉司官的办法。不过顺治十三年又有“各关专差汉官”²⁴的规定，说明这时决策者对关差一职的性质把握不准和统治集团内部满汉官僚对关差争夺激烈的状况。顺治末年因为满族贵族控制了朝政，汉官的权势相对受到了抑制，因此我们看到顺治十八年在关差的任用中又有了这样的规定：凡关差掣签，令满司官亲写，堂官验封公掣，不许书役干预。²⁵

康熙帝继位，标志着满洲贵族在朝政中占据了绝对的优势，削弱汉官的权利是必然的趋势。在关差的选用上也不例外。康熙元年在顺治十八年规定的基础上又增加了更细致的规定：各关兼差满汉官笔帖式各一人，六部各咨送满汉官笔帖式各一人轮掣，蒙古汉军皆停差遣。²⁶从而部分恢复了顺治四年满汉兼差的办法。按照以上的发展逻辑，关差最终将被满官取代。但是事情的发展总是出乎人们的预料之外，康熙四年清政府做出决定，所有关税交与地方官管理²⁷。目前，我们虽然不完全明白康熙四年至七年之间曾将所有关税交与地方官管理的动机是什么，但是这无疑成为雍正元年再次将各省关交与地方管理以及整个清朝期间地方官参与榷关管理的滥觞，并最终形成地方督抚兼管、监督专管以及福州将军三方共同充当关差的局面。

需要说明的是，在康熙四年将榷务交与地方官管理之后，从康熙七年开始，又逐渐恢复康熙元年的做法，即先在崇文门、两翼选差各部满汉官。这显然与外界的反响有关，因为有

人上疏指出：关税一差，归于外府佐贰官管理，但各官俱有专掌，又兼理关税，事务烦多，且身为地方官，畏惧上司，希图足额，必致增派商民，请仍差部员。户部议覆：应如所奏，将满汉司官专差收税。所以康熙八年规定“各关仍令六部满汉官论俸掣差”，康熙并对此作出具体修正：关税多者，将各部院贤能满汉官员差遣，关税少者，仍交地方官征收。其应差部院官与应交地方官之处，分别议奏。户部再议：查崇文门税差已经设官收税，其通州坐粮厅、京城左右二翼仓、宝泉局、大通桥、通州西仓、中南仓、张家口、杀虎口此九差，原系臣部官员差遣，应仍旧例外，浒墅关、芜湖关、北新关、九江关、淮安关、太平桥、扬州关、赣关、天津关、西新关、淮安仓、临清关、凤阳仓，税额俱多，应择各部院贤能满汉官员差遣，其²⁸运厅、居庸关、徐州仓税额俱少，应交与地方官征收。从之。²⁸

与此同时，规定了部院官员关差掣签例。当时户部议覆御史黄敬玠疏言：“各省关差缺出，于部曹中选用贤能，止可为一时破格之举，行之既久，恐有营求之弊。请照旧例，挨资俸掣签。应如所请，关差缺出，将六部俸深官员咨送掣签，其差过之员，不准重差。”上谕从之。²⁹

这样关差的大部分管理权又从地方官手中转到了部院手中。但是这样做的结果，就又回到了顺治八年以前满汉兼差的局面，其弊端再次暴露出来。康熙九年御史徐旭龄奏：今日民穷极矣。所恃通财货之血脉者，惟有商贾，乃今商贾以钞关为第一大害。臣推原其故，总由于官多役多事多，有此三患，故商贾望见关津，如赴汤蹈火之苦也。往者以地方官不能料理榷务，改为满汉兼差，所以杜绝奸蠹澄清科派也。近见告讦关弊者，如淮安关则有郭纵仪告曹有大等，扬州关则有傅洪勋告丁世芳等，或婪赃巨万，或人命干连。见在告部行查。是满汉兼差，本以恤商，而反致病商；本以裕国，而反致蠹国。夫去弊者，必清其弊之源；止贪者，必绝其贪之路。今督理榷关，不过照额征收，本无难事，或满或汉，止差一官足矣。若必满汉并差，多官则多费，多费则多加派，其势然也。尝见关差命下，未出都门，亲

友称贺，或馈酒食，或送马匹，多募随丁，盛治行装，其费已不赀矣。及其在任，过往知交，迎送馈遗。至于差回弥缝，要路酬答亲友，凡此费用，无不取给于一差。故与其多差一官而禁其贪，不若少差一官而省其费也。伏乞敕下该部酌议以后关差不论满汉，但择廉干官员，止差一人，永著为例，则省一官即省千万商贾之膏血矣。^{③①}

所以两年以后，即康熙十一年，不得不“更定关差员数”，谕令不论满洲、汉军、汉人，序俸掣签，每关差司官一员，笔帖式一员。^{③②}“此后，除在康熙二十四年至二十八年时，于新设立的四个海关差满汉监督各一人外，兼差基本停止。”^{③③}

而明确榷关差官民族身份、人数及比例的是康熙三十年的一个规定：“在京内外共关差二十六处，左右两翼、杀虎口、古北口、潘桃口六处，不差汉官。崇文门等二十差，应差各部院衙门满汉官，将多寡数目计算匀差。内务府官照前作二分，汉官作二分，各部院衙门满洲蒙古汉军司官及笔帖式，按八旗作八分，每次将俸深官各咨取二人，公同掣签差遣。”^{③④}根据这个规定，此后在税官的比例中，汉官应该占据六分之一，但是在实际的操作过程中，汉官得差的机会很少。加之雍正五年又规定：收税监督差，于六部官员内操守好者，每部保送一员，内务府保送二员，由皇帝简任。^{③⑤}于是，在专差官员的实际选用中，“断自宸衷”成为决定性的因素。此后重要的关差几乎都是旗人，甚至是内务府人。

这里需要说明的是，以上涉及满汉民族身份问题的榷关，主要限于明末钞关，至于清代重设、增设的榷关，则从一开始就掌握在满蒙官员的手中。如赣关设于顺治五年，以户部满司员征税；顺治七年定独石口、杀虎口差满洲笔帖式收税；十三年在定各关专差汉官时，仍然强调张家口、杀虎口各差满官一人，笔帖式一人，均照例一年更代。康熙元年又定张家口、杀虎口专差满洲蒙古官例。^{③⑥}康熙四年规定各关交与地方官管理时，惟“两翼、张家口、杀虎口，仍差户部满官。”^{③⑦}康熙三十年在此基础上又有一个补充规定：“在京内外共关差二十六处，左右两翼、杀虎口、古北口、潘

桃口六处，不差汉官。”^{③⑧}这种情况再次说明了顺治康熙年间关差的民族身份由汉 - 满汉 - 汉 - 满汉的变化过程只存在于那些最初由汉官把持的榷关中，再次证明了关差的这种变化与满汉官僚的斗争有关。

2. 专差官员的铨选过程

清初榷关对明代钞关的继承，除了设置地点、榷关名称之外，连榷关的性质和主管部门也一同继承下来，即仍然将全国的榷关分为户部关与工部关，户部关仍然隶属于户部的贵州清吏司，工部关归工部管辖。因此，顺治二年，工关差工部官征税，户部差户部官征税。顺治六年工关归并户部后，所有榷关的差官都由户部派出。康熙元年，改变税官专由户部官员出任的旧例，改为“六部各咨送满汉官、笔帖式各一人轮掣”^{③⑨}。康熙四年榷关归地方官管理后，康熙五年，曾“定淮安关及直省各关税务俱委专员管理”^{④①}，这里的“专员”可能还不能理解为各关均派“专差监督”，而是明确各省关的管理者，如“定杭州府同知管理北新、南新两关事务”^{④②}等，即地方官委派专人管理之意。康熙八年随着户部征税权的收回，主要的关差也相应“仍令六部满汉官论俸掣差”。到康熙十四年，除笔帖式仍论俸差遣外，规定“各关选差贤能官”，贤能与否，最后的决策者是皇帝，所以差官的选派实际上就是由原来的“轮掣”改为皇帝“简任”。但是这种状况并没有持续太久，康熙十八年曾经又恢复“各关仍论俸差遣”。如果说“差贤能官”之时，对皇帝的权力几乎没有任何约束，那么，“论俸差遣”相对而言，对所“掣差”的差官有了一定范围的限制。但是对于这种限制，很快又因为新的规定而使这种限制变得微弱和无效，这就是康熙二十三年有关扩大差官的选拔范围的规定：

“又覆准，六部司官，仍照前差遣外，其余衙门，应均分差遣。宗人府理事官、副理事官、主事，内阁侍读，起居注主事，都察院经历、都事，共四十二人作一分；督捕郎中、员外郎、主事，太仆寺员外郎，共五十人作一分；理藩院郎中、员外郎、主事，大理寺寺正，光禄寺署正，共五十七人作一分；各照六部司官论俸差

遣。”⁴¹

通过这个规定，关差的范围几乎遍及所有的部员、九卿官员，也就是只要皇帝愿意，任何一个中央政府部门的符合级别的官员，都有可能和有资格出任关差。但是，即使是如此毫无约束力的规定，也无法满足乾纲独断的清朝皇帝的需要，雍正五年规定收税监督差，于六部官员内操守好者，每部保送一员，内务府保送二员，由皇帝简任，⁴²从而最终确立了清代权关专差铨选的途径——各处保送、皇帝简任。而这正是“税差”具有“钦差”资格的前提。

乾隆十二年对此项规定再次加以确定：“凡崇文门左右两翼、张家口、杀虎口、山海关等处税差，例系宗人府六部各保一人，内务府保送二人，同八旗内府俸深官一并开列，题请简用。至用完保送之人，再行各衙门咨取。惟是税有大小，各官才具不同，嗣后若保送官用至剩二三人时，除所剩人员衙门毋庸咨取外，应行文别衙门令其保送。俟各关差满，一并开列引见。”⁴³

其具体的任命过程是：各关监督在任期届满前数月，向户部报告，由户部提请任命下届监督，并先期通知军机处、内务府，将应行开列人选缮单进呈皇帝裁决。但是在实际执行过程中仍然存在弊端。主要是有许多监督在任期届满前只上奏折向皇帝报告，虽然在乾隆三十五年曾为此有过一道上谕：“向来各省盐政、关差一年任满，例由该部院题请更换。而关差内间有自行奏请，并不经部办理者，究非体制。嗣后……九江、粤海等关将届一年期满，并著一体报部，听该衙门具题请旨。著为令。”⁴⁴但是，此上谕也并未严格执行。只要翻开清代的有关档案，依然随处可见类似的奏请和皇帝“汝仍接管”类似的朱批。

户部是任命监督的主要承办者。户部的题本送到内阁，由票签房的官员负责票拟，黏附双签，其一签为“空名签”，与军机处、内务府的名单一并进呈。简换监督的题本及其附件是“单拴进呈”。皇帝通常依三种方式裁决：一是就名单中补放一人；二是仍由现任监督接管，俟任满一年再行更换；三是将记名人员带领引见后再作决定。皇帝决定后，内阁依照

“双签本遵旨批”的办法批发，由户部将该本领回。这个由内阁奉旨批过的题本称为红本。据此户部应给予受命者一分札子（或称为“札付”），这就是正式的公文，作为就职的依据。⁴⁵这个正式的批文在清初为“精微批文”。如顺治元年题准：专差户部汉司官一人，照例撰给专敕精微批文。⁴⁶后又增加了“札付”，所以有乾隆三十八年取消“精微批文”的谕令：嗣后“精微批文，永行停止，各关监督应给敕书者，由户部请给，仍给予札付，令其赴任，由外调任之员，止具文请领敕书，向例不请敕书者，均一体给札。”⁴⁷

被任命者在得知他的任命之后，必须立刻呈折谢恩，如果不呈或迟呈谢恩折，皇帝可以取消任命。乾隆四十六年，伊龄阿被任命为粤海关监督后，因为“拘泥部文”，即等待户部的正式“札付”，没有立刻奏谢，于是皇帝取消了原来的任命，并令其自行议罪，罚银数万两才算了事。⁴⁸受命之人如在京城或距京城较近，还必须在赴任之前陛辞请训，才能离京赴任。新任监督到达目的地后，由现任监督派遣大关官员，将一切有关文书进呈，新任监督在领收关防后，就可以开印办公。

3. 专差官员品秩的限定

关于差官品秩的规定，最初是承袭明朝的做法。明代出任钞关的差官一般是户部主事或员外郎，任期一年。清初继承明朝的做法，只是在选拔官员时较为谨慎，相关的制度更为规范。清代前期权关的专差官员，由两部分人组成：一种是司官，即监督⁴⁹，一种是笔帖式。清中后期，专差官员专指监督。

顺治初年只有司官，无笔帖式。顺治十一年对于司官的选派提出具体要求，即“各关差，令户部司官食俸三年者掣签，如无满俸者，方许未满俸司员掣差。”⁵⁰康熙二年，申定满汉关差例，规定：“满官差郎中、员外郎，汉官专差郎中。”⁵¹从而明确了所差满汉官员的职务为正五品的郎中和从五品的员外郎。到康熙二十三年，参与掣差的官员扩大到光禄寺署正、都察院都事、主事等从六品和正六品官员。

笔帖式作为权关专差始于顺治七年，当时在独石口、杀虎口差满官笔帖式收税。⁵²顺治

十一年定各关兼差户部满汉官笔帖式例^④，即在派出满汉司官的同时，也派出笔帖式，这是首次由中央向各省关派出除主管官员时，同时派出委员。但是不久，即顺治十三年，派往各关的笔帖式又被取消，仅“两翼差笔帖式，张家口、杀虎口各关”在差遣满汉官的同时，仍派出笔帖式一人。^⑤到康熙元年，又将张家口、杀虎口的做法推广到各关，而且笔帖式的选拔与满汉官一样，六部咨送，轮掣使用。但是康熙三年，又恢复顺治十三年做法：“各关停差笔帖式，两翼、张家口、杀虎口，仍照旧例。”^⑥直到康熙二十三年，在扩大司官的选拔范围的同时，对于笔帖式的差遣也作了详细的规定：其各衙门笔帖式，亦应均差。以吏科、国子监，归吏部额内，共笔帖式一百十有三人；太常寺、鸿胪寺、户科、中书科、登闻鼓院，归礼部额内，共笔帖式一百十有六人；銮仪卫、起居注，归兵部额内，共笔帖式一百十有四人；内阁中书，归宗人府额内，共一百三十人；大理寺、光禄寺、礼科、兵科、詹事府、通政使司、钦天监，归理藩院额内，共笔帖式一百五十人；太仆寺、刑科、工科、翰林院，归督捕额内，共笔帖式一百五十一人；都察院，归工部额内，共笔帖式一百三十九人。亦按年份差遣。^⑦“其各衙门笔帖式，亦应均差”的规定，将司官与笔帖式作为中央派出的税官和委员的身份明确固定下来。但是到了康熙五十五年（或前此几年），“各权关笔帖式都裁撤了”^⑧。

乾隆四年在准泰出任淮安关监督时，奏请派发内务府笔帖式两名帮办关务，首先在淮关开设笔帖式例。乾隆二十四年八月谕军机大臣等：“普福奏请将庆丰司笔帖式永清发准办理税务等语，所奏非是。关务需人，前此间有发往协理者，此不过随宜偶一行之，岂得辗转相承，沿为定例。若司权之人，皆以平素熟识指名发往，其中彼此瞻顾势所难免，不可不防其渐。如以家人胥役无可信之人，则当由管理内务府王大臣慎拣委员发往。倘该员佐理不能胜任，监督亦可据实陈奏，方与政体允协。此次即交内务府总管拣选笔帖式一员发往淮安查办税务，并著内务府行文饬令该监督普福知之。”^⑨乾隆皇帝的这条上谕说明此前的淮关笔

帖式的差遣并无章可循，主要是权关监督根据需要而随时请命。但是此后又加强了笔帖式的管理，其人选的来源由过去的“均差”被内务府“专差”取代，即规定笔帖式一律由内务府拣员引见，任期三年，期满必须回京，不得延长任期。更重要的是，由于这时的笔帖式归监督直接差遣，已经不再“具有‘副关’的地位”^⑩。

也就在乾隆二十四年，粤海关监督尤拔世奏称：“粤关大小口岸六十余处，相距甚远，委有微员，不可倚信。请照淮安关例，拣发内府笔帖式一员来粤协查。养廉于关督养廉内拨给五百两。”得旨：“好”。^⑪但是据陈国栋的考察，粤海关笔帖式的派遣可能并没有真正实现。此外，他指出笔帖式为“旗人”的专缺——即“副关”没有汉人出任也应该是没有疑义的。^⑫

4. 任期与回避

清代权关官员的任期与明代一样为一年，不论司官、笔帖式，所谓“照例一年更代”^⑬，康熙三年对于任官不满一年而出现的特殊情况又做出补充规定：“各关差满汉官，到任未满月有事故者补差，同先差官更代；四月以外不准补差。如笔帖式有事故，不论月分补差，同满汉官更代。”同时规定：“除已出各项部差不复差外，其差过一次官，以回部月日久者，送户部轮掣；凡在差六月外有事故撤回者即作一差；不及六月者，仍补差。”^⑭这些规定说明清代对关差的任期的限制是严格的。如康熙五十五年，“严各关监督题请展限之禁，户部题奏，定例，各关监督一年限满更替，迩来以钱粮亏空为辞，题请展限者甚多，嗣后有似此者请照溺职例革职，从之。”^⑮乾隆四十四年“杀虎口税差期满，奏请更替。奉旨：苏楞额除已管五月外，著再接管七月，核计俟满一年，即行照例更换。嗣后凡监督有半任接替者，户部俱照此奏闻，著为例。”^⑯

同时对于二次出任关差的司员也做出限定。乾隆四十五年谕：“向来各部院司员保送税差等项，每有将曾经得差人员，未隔数年，复行保送。不知在京满汉司员人数本多，此等得项较优之差，自应令其均沾普及。若出差未久，复予保送，则从未得差者，未免多有向

隔。嗣后保送此等差使之司员，其已经派过者，著于十年后方准再送。如堂官等违例蒙混保送，经朕查出，及被人参奏，即照徇庇例议处。著为令。^{⑥5}

康熙二十四年以后东南沿海新设四海关，二十六年对于新的海关监督的任期也明确为“一年更代”^{⑥7}。由督抚兼管的榷关也不例外，如“乾隆二年覆准：武昌厂务，不必专委武昌府同知，照各省之例，于就近道府厅官内遴选经管，一年期满，题明更代。”^{⑥8}

这里需要说明的是，关于监督的任期虽然有明确的规定，但是在实际的执行过程中，并无严格限制。首先由三处织造兼管的浒墅关、西新关、北新关三处榷关，就因为兼管官员的本任织造的任期“不必限年更代”，因而关差任期自然也就无法限定。其他专差税关也不例外，在清代关税档案中经常可以看到不断继续留任的官员，尤其是乾隆年间，这样的例子很多。如乾隆二年淮安关监督唐英奏请期满回京当差，得旨：此奏不准行，仍时刻约束家人衙役可也。^{⑥9}德魁于乾隆三十一年任监督，一直到三十九年三月卸任，不久于九月再次出任，到四十二年留任，先后任职10多年，而伊龄阿任职却不到一个月。

笔帖式作为监督的属员存在时，其任期也有变化，如乾隆二十七年准关监督普福奏称：“现在准关委用笔帖式长泰、增绶、福保等三员俱已期满，可否陆续送京引见”，乾隆谕曰：“内务府官员，原有三年考察黜陟之例，长泰等在关助理，业经期满，若仍久留该处，无论该员不得升转之阶，且人数不齐，安保其中必无以事熟转生弊端者，又何如另易新员，俾得黽勉从事乎？嗣后各关差委笔帖式等三年期满，即送内务府带领引见，候朕降旨酌量留京，分别录用。所需接委人员，仍由内务府另拣，奏明更替。”^{⑦0}说明各关“笔帖式”由原来的各衙门均差改为内务府独家推荐后，其任期也由一年而改为三年了。

此外，对各差官到任、任满回京的时间也有明确的规定：顺治十一年题准，关差一年为满，凡到任回部，均量地远近，限定日期：崇文门，限前官任满第二日到任，本任满第二日回部；河西务限六日；临清关二十日；淮安关

五十日；扬州关五十五日；西新关六十二日；芜湖关、凤阳关六十七日；浒墅关七十一日；北新关、九江关八十六日；赣关百有十日；太平关一百三十五日；违者核参。^{⑦1}

一任届满，新官上任，相互须要将交卸印务等交接事项进行奏报。一般新任抵关后，卸任者委派大关委员将关防一顆及库储钱粮、各口岸征税截止日期集合数目“逐款造册移交”，交代清楚始准起程回京。接任者也相应将接收各项是否清楚属实等进行奏报。

至于回避，顺治十一年“题准：关差向无回避原籍之例，今定直省人各避本府，边镇各避本镇，京札差不在此例。”^{⑦2}盐政、织造与监督同。安徽庐凤道向例兼管凤阳关务，但是乾隆四十三年三月初十日苏凌阿调任庐凤道后，对其是否兼管出现了疑问，因为苏凌阿与安徽布政使农起是儿女姻亲，两江总督高晋以“地方藩司有考核之责，今同在一省，一切自当秉公办事，但谊属姻亲，应免嫌疑”、“应否回避”而奏报请旨，朱批“已有旨了”，^{⑦3}即改任苏凌阿为江西饶九南道兼九江关监督。^{⑦4}但是同年闰六月凤阳关监督勒保丁忧，两江总督高晋奏请“给假治丧，仍令在任守制”，皇帝不准，而是让高晋的亲侄基厚补授庐凤道缺兼管凤阳关务，并称“高晋办事公正，朕所深知，基厚毋庸回避”，不但不回避，还指示高晋要对基厚“留心教导，俾无貽误”。^{⑦5}说明是否回避要看情况而定。

二、兼差官员

有清一代，除了康熙四年、雍正元年两次将直省榷关全部交与地方督抚管理之外，不同时期都有将部分榷关交与地方官管理的情况。但是乾隆以前，这种交替管理的对象是不确定的，带有一定的随意性，即：哪些关由专差管理、哪些关由督抚兼管，虽然有一定的倾向性，但是并不稳定。以乾隆四年为界，清朝各榷关隶属关系基本确定下来。属于遣部员即专差专管的榷关有山海关、左右两翼、古北口、潘桃口、杀虎口、打箭炉^{⑦6}、淮安关、浒墅关、奉天牛马税、凤凰城中江税务^{⑦7}、龙江西新二关、浙江南北两关^{⑦8}、天津关、粤海关

等。属于地方督抚、将军兼管的有广西梧州、潯州二府、武昌厂务、闽海关、临清、江海、芜湖、赣、浙海、太平等关；乾隆二十六年归化城榷关设立时，初派役稽查，三十一年由理藩院司员征收，三十四年后归山西巡抚兼管。至于介于二者之间的九江关、凤阳关的情况比较特殊，我把它作为兼差官员的一种看待。

1. 暂时兼管官员的情况

各省关隶属关系确定后，对于专差关而言，仍然有被兼管的时候，这种兼管分两种情况：一种是如粤海关那样，在一定时期内实行总督与监督共管。粤海关监督在雍正元年废除后，一直到乾隆十五年的二十八年间，都属于废置不定的时期。但是这一时期无论是总督、巡抚还是其他官员兼管，都具有粤海关监督的身份，与后来的督抚兼管税关不同。乾隆十二年六月七日在策楞以两广总督的身份兼管粤海关时，曾接到上谕：将粤海关交给总督“永远兼管，不必再交巡抚”^⑧，这道上谕奠定了广东两处榷关在此后的岁月里的隶属关系，即总督兼管粤海关（巡抚只在总督因公外出、不在广州的时候才兼管或署理监督的职务^⑨）、巡抚兼管太平关。^⑩乾隆十五年粤海关复设监督后，更明确了总督的任务是“协理”粤海关事务^⑪，与监督共负其责。这种隶属关系的变化可以在文献中得到证明。即在重要的奏折中署名的变化，在粤海关监督单独负责的时候，署名者只有其本人，而在共管时期，署名不仅兼有总督与监督，而且总督排名在前。^⑫乾隆五十七年，粤海关改由监督专管，两广总督与广东巡抚和粤海关监督的关系同其他的专管榷关划一了。^⑬

另外一种情况是督抚所辖地区的榷关监督因故离任期间，督抚甚至将军有兼管的责任。在文献中经常可以看到，监督因陞见^⑭、生病^⑮、丁忧^⑯、换届^⑰、病故^⑱或外出处理其他事务^⑲等原因无法履行其职务的时候，要将关务交与就近的总督或巡抚代管。陈国栋就曾就粤海关督、抚代理关务的情况进行过详细的考察，根据他的研究可知，乾隆、嘉庆、道光三朝共有 28 次代理的事件，其中总督代理的有 18 次，巡抚有 6 次，将军 4 次；以人而言，只有 4 个巡抚、2 个将军署任过监督。从代理

的时间来看，无论总督还是巡抚、将军，代理的时间都不长，最长不过半年，而每次将军代理的期间更属短暂。^⑳

2. 长期兼管官员的情况

长期兼管的榷关也有两种情况，一是由督抚兼管之关，主要形式是督抚委“廉能官监收”，其身份是不确定的，对于所派之人，督抚有权选择，一般于“就近道府厅官内遴选经管，一年期满，题明更代。”^㉑如广西梧州、潯州二府税银、武昌厂务、山西归化城等等就是；不过乾隆以后被委派官员的职衔基本上确定的。

一种是兼管官员的身份是双重的，即将军兼监督，道员兼监督，如闽海关、九江关、凤阳关。闽海关在将军兼监督制度确定后，直至清末没有变化。九江关雍正元年由巡抚兼管，当时九江关有两个主要口岸，一为九江，一为大孤塘，江西巡抚“选贤能官二人，一驻扎九江，一驻扎大孤塘。”^㉒雍正二年各关交与地方管理。由巡抚题委道府递管大孤塘，分司题委知府同知通判递管九江关。乾隆四年设九江关监督，兼管窑务，以内务府员外郎管理，四十三年始移广饶九南兵备道驻九江，兼监督九江钞关税务。^㉓凤阳关亦类似。但是由于兼管闽海关、九江关、凤阳关的官员同时具有“闽海关监督”、“九江关监督”、“凤阳关监督”的身份，所以他们实际与专差官员的性质相同。直至嘉庆二十四年上谕：“嗣后凤阳、九江两关监督期满，俱毋庸题请更换，每届该道出缺时，即以新任道员接管。”^㉔说明其身份发生了变化。因为不上题本更换，就不视为特简之差，便不再具有“监督”的名分。所以，一般情况下，我们所说的兼差官员，主要是指第一种情况下的兼差。

在督抚兼管榷关的情况下，榷关事务只是兼管官员的一部分职责，我们除了能看到主管督抚一年一次的例行奏报外，几乎找不到所派道员以及府县官员的具体操作过程的材料。但是有一点是可以推断的，就是督抚所派委员的民族身份的问题不会像专差官员那样突出，但不是没有。因为在乾隆继位之初，有人上疏希望连道府管税官员也是旗人出身：“又以台臣条奏各省税务宣示内外臣工，奉谕旨：御史舒

赫德奏请将各省税务归并旗员管理，不知国家设立关隘，原以查察奸宄，利益商民，并非为收税之员身家之计也。若以旗员贫乏而差遣之，是道之使贪矣。朕日以砥砺廉隅训勉臣工，尚恐其不能遵奉，而可以谋利之见为之道乎？且各省委办税务，率多道府等官，并无满汉之别，如满洲有任道府而廉洁自爱者，何尝不可派委，而必定以为例乎？朕御极之初，图理琛即为此奏，总理事务王大臣亦以为可行，朕并未俞允，后此陈奏者纷纷，朕概不举行。^⑩说明在地方的道府州县中，汉官居多，兼管权关的官员自然也是如此。

三、内务府司员与关差

1. 内务府司员出任关差的情况

《清高宗实录》中称清代各省盐政织造关差“皆系内府世仆”^⑪，即说明关差缺与内务府司员的密切关系。户部诸关实行监督管理者12处，实行兼管管理者20处，在监督管理的12处权关中有10处是全部或部分地由内务府司员控制的，它们是：粤海关、九江关、淮安关、崇文门、左翼、右翼、张家口、杀虎口、山海关、凤阳关等；其中粤海关从设关之初即派内务府司员担任监督，《澳门纪略》中记述：“国朝康熙二十四年，设粤海关监督，以内务府员外郎中出领其事。”^⑫《听雨丛谈》也称：“粤海关监督、淮安监督、九江道均用内府人。”^⑬其中粤海关监督雍正元年至乾隆十五年时设时撤，十五年起重设监督后，所派监督几乎全部为内务府人。^⑭九江关在乾隆四年至三十五年间，任用内务府员外郎充任监督，此后改为部推，行政手续上与其他诸关划一，但是并没有改变内务府司员控制的局面，如乾隆四十三年，上谕：“九江关监督事务，向来俱派内务府司员管理，是以设有协造二员，帮办窑务亦由内务府派往。”^⑮乾隆五十三年四月又谕：“九江、凤阳两关，虽系巡道兼管，向来皆由朕特放，与盐政关差无异，督抚等即不应擅行委派。况江西粮盐二道，近在同城，尽可兼署臬篆。海绍系内务府人员，从前本未经外任，刑名又非所习，何裕城何必专委该道署理臬司，而又派员为之护理关篆，徒多此一番交

代，于地方税务，两无裨益……何裕城，著传旨申飭，仍著即将海绍撤回本任，其臬司印篆，另委道员接署，至庐凤道、九江道，同系管关之员，将来安省遇有臬司缺出，该督抚亦不得委令署理。”^⑯凤阳关从雍正十二年起由庐凤道兼管，乾隆四年恢复监督后，仍由庐凤道兼任监督，庐凤道的选任多为内务府人。如乾隆60年间，有14人为内务府司员，任期长达41年之久。

可见，庐凤道、九江道就是“关差”的专差，主要职责不是署理地方事务，与各关监督的身份无异。虽然“九江关自嘉庆二十年左右起，偶尔不差内务府包衣，但一直到清末为止，仍然以差遣包衣为主。”^⑰

淮安关最初由各部员司员中差遣，雍正年间自内务府总管年希尧任监督后，皆用内务府司员，直到清朝灭亡为止。崇文门监督权一直属于内务府。山海关监督从乾隆元年至三十八年，共34任，其中内务府司员占半数，即17任。

在兼管关的20处中，有14处是全部或部分由内务府司员控制的。它们是：天津关、西新关、浒墅关、北新关、闽海关、浙海关、江海关、太平关、打箭炉、赣关、芜湖关、扬州关、归化城、坐粮厅。其中浒墅关于雍正二年交苏州织造兼管，西新关于雍正六年交江宁织造兼管，北新关于雍正七年交杭州织造兼管。三织造为内务府专差。康熙二年奏准：织造官员“各简府属贤能司官一人，笔帖式二人，库使一人，给予关防敕书，不必限年更代。”^⑱在这种情况下，织造管关实际上形成了内务府司员对三处关差的垄断，而且直到“清社既屋为止”^⑲。还有盐政，按照清制，盐政应该由总督或巡抚兼管，并无专官设置。但是实际上清代最重要的两处盐政——两淮与长芦——都有专官，且都为内务府司员把持；雍正十一年长芦盐政兼管天津关，使该关又为内务府官员控制。此外，各地督抚兼管之关多委道府大员兼管，如宁绍道兼浙海关、苏松太道兼江海关等，而内务府司员赴道任者道途相望。如出任安徽道兼管芜湖关者，雍正年间有梁需杞，乾隆年间的李永标、庆玉等，嘉庆年间的祥瑛等人，这些人均为内务府包衣出身。^⑳

2. 清代中叶以后专由包衣担任重要税差的原因

陈国栋先生对清代中叶以后专由包衣担任重要税差的原因曾以皇帝为主体从积极与消极等方面作过解释,^⑩分析细致,见解独到,但是仍然有难以释疑之处。我以为,从本质上看,包衣之所以成为税差的重要人选,与统治者对榷关的认识有关。在清代,尽管关税的收入居于清朝财政收入的第三位,但是由于封建农业社会的本质决定了统治者对于商业的轻视,在税收作为稽查、限制商业的政策而存在的时候,对于榷关的管理是消极和被动的,整个清朝榷关制度的发展也证明了这一点。这种附属的地位为统治者对其采取不规范、或者不将其纳入正常管理轨道提供了土壤和可能。正是在这种情况下,统治者才有了比较选择的可能,并最终做出了有利于皇权的选择——以内务府包衣为税差。这是我们分析包衣之所以充当这一角色的客观前提。

另外一个需要关注的角度是,清代的“关差”到底是一个什么样的“职位”,这个“职位”需要管理者具备什么样的素质?清代的“榷关”是一级征税机构,隶属于户部,按照一般的规律,其派出官员应该来源于户部,而且清初也是这样做的。重要税差专用包衣的制度是经过雍正、乾隆初年的发展才逐渐确定下来的。而这个过程与关税定额的由少增多、盈余银两的从无到有以及各关确定额数的过程是相一致的。也就是说,随着关税钱粮的日益增多,统治者对榷关与税差的重视程度有所加大,加强管理成为必然的选择。乾隆时期能够基本确定各关的管理者的身份,而不再像此前那样在专职与兼职、地方与中央之间频繁更换这一点来看,显然是试图规范管理的重要体现。而走向规范管理的另一个必然要求是管理人员要有稳定的来源和相对稳定的素质。但是正如陈国栋先生指出的那样,“税差衙门的行政体系并不比其他官僚行政体系特殊……由于地方官衙门也经手田赋及落地商税的收纳,而其收纳方式与关税的收纳相仿,因此就行政的观点来说,地方官的工作内容还包含了税差的工作,税差的职务(本职)只不过是地方官经常工作的一小部分。所以税差临时悬缺时,就

由督、抚署理。较次要的盐区或榷关则交由督、抚总理,或者督、抚委任道、府兼管。另外,即使设有专差监督、盐政的地方,地方佐、杂官也常被指定来分摊管理税务的工作。”“通才的特质较明显”。^⑪说明管理税务本身并不需要特殊的管理素质,那么又是什么原因导致了重要税差均出自内务府包衣的呢?

我以为,除了包衣的出身、性格^⑫、社会地位及与皇帝个人的关系^⑬等历史与个人因素之外,有两个因素起着决定性的作用,一是税差本身职责的重要性决定的,税差是“户部”派出的“税官”,内务府包衣是以“户部税官”的身份参与国家部分钱粮的征收工作,体现了清朝皇帝对“钱粮重地”的重视,所谓“关榷为钱粮重地,即不能不委用家人书吏”,监督们应该如此,皇帝本人又何尝不该如此。二是“税差”之外的多重身份决定的,即有“钦差”的身份,有“耳目、特务”的身份^⑭,有“内务府差官”的身份。其中“内务府差官”的身份不能忽视,而他们所办的内务府差使中“为内务府掌握一些财源”的重要使命尤其值得关注。

陈国栋先生认为,“专差包衣与处分税收关系不大”,“皇帝对金钱的需求不大,因此没有让税差为内务府敛财的必要。同时皇帝兼为国家与内务府的主人,户部及广储司为他左、右两个口袋,挹此注彼本是十分容易的事,不必大费周章,派包衣专为内务府弄钱,以致落得聚敛的恶名。”^⑮但是实际上,该文的主要内容的论述都与税收有直接或间接的关系。如“前言”中定义“重要税差”的标准是因为其“经理了清代商业税的最重要部分”;在“消极的考虑”中的三个因素中,份量最重的是第三点“皇帝可以控制包衣的财产”,也与税收工作是“肥缺”有关;至于该文最重要的“积极的考虑”一节所述的四个因素中,有三点是与税收有关的。因此,专差包衣虽然与直接“处分税收关系不大”,但却都与税收而得的“钱粮”有关,说明皇帝对“税收”的去向和使用是非常关心的。

至于陈国栋先生关于户部与广储司为皇帝“左右两个口袋”的观点,本文也有不同的看法。虽然从本质上看,无论“国库”还是“内

库”，都要服从于皇帝的需要，但是由于清代从制度上对皇室财政与国家财政的划分，将皇室的消费划入“内帑”，标榜其“内无关于部库，外无涉于地丁”，这些定制除非常时期外，都基本上保证了国家财政平稳有序的运行，因而也必然限制了皇帝的消费。把户部与广储司称为皇帝的“两个口袋”那样的比喻显然太轻松了。

我在《清代内务府》“清代内务府的经费来源”一节中曾经提出，内务府从榷关税收中获得的款项主要有二种，一是榷关税银转解内务府的款项，一是榷关税银径解内务府的款项。一般而言，“转解”意味着此项“钱粮”纳入了国家正课，是国库的正常支出项目，这是定额的和属于定制的部分；“径解”意味着此项“钱粮”虽然来源国课，但是却无需经过户部的稽核，也可以理解为是将“国课”变成了不受国家财政约束的“内帑”。这里需要说明的是，实际上，“径解”的税银性质也不尽相同。有的“径解”属于常例的特供，如天津关的“额外盈余”、杀虎口的“盈余”等，这部分虽然不经过户部，却是户部“默许”的、明了的常例。而有的“径解”却是属于税差与内务府之间的“私交”的结果，如差官的罚赔银两、办公费、养廉银等节省银两。无论如何，“径解”的税银应该是内务府从榷关得到的额外收入。这个额外收入的数额何本方先生曾经推断，“乾隆前期每年径解内务府税银约计三十余万两。”^①这一数额相当于当时户部拨与内务府的60万两的一半，^②可证其对皇室收入的份量。

根据我的考察，各关解交内务府的额外银两包括：天津关额外盈余银两约25250两^①，凤阳关的平余钱余、倾销、监督养廉节省、办公节省、充公余存等项银共约44254两^②，九江关的积并平余、节省养廉银合计约16926

两^③，杀虎口盈余银约8582两^④，左翼羨余银16000两^⑤，淮安关提存办公余银、火耗余银^⑥、存余饭食与罚倍银^⑦合计约为27202两，浒墅关的用存办差银两、存剩平余银、节省养廉银、并平银解银等项合计约55916两^⑧，龙江西新关节省养廉银^⑨、并余银两^⑩和扣存减半余平银^⑪合计约9279两，崇文门余银内交内廷银20000两^⑫，张家口盈余银27081两^⑬，粤海关有办贡银、停修造办米艇银等共14万两^⑭，此外还有各关几十两至数百两不等的节省水脚银。以上合计约为390490两。这是一个不完全的和相对时间内的统计，但是足以说明何本方先生推断的数额不是子虚乌有。

这里我想强调的是这部分“额外贡献”的去向问题。陈国栋之所以认为皇帝用不着靠“差官”去敛财，是因为这个数额相对于税关交与户部的数目来说，毕竟不占主要部分。^⑮我们知道，内务府主管财政事宜的是广储司，广储司相对于内务府来说，如同户部对于中央政府，内务府的正项收入均入广储司造册核销。但是据有关资料的反映，上述“银两”虽然解交内务府，但是并未解到广储司，而是或解交内务府大臣，或解交养心殿造办处，后者占了绝大多数，说明这部分银两是连同广储司在内都无法稽核的、受皇帝直接控制的收入，是皇帝本人的“私帑”，而非“内帑”。内务府司院等有关机构的支出是有定额的，但是养心殿造办处的支出却“无定额”。在和平年代，造办处的主要任务是为皇帝铸造各种工艺品和礼器，这些造价极高而又耗银无数的奢侈品，如果以有限的内务府的收入来支付显然是不合适的，而如果动用户部钱粮更与统治者所标榜的“取之百姓者，还百姓用之”的准则背道而驰。这或许正是乾隆皇帝差内务府官员出任关差的原因和所谓“敛财”的意义所在。

吴兆莘：《中国税制史》下册，第72页，上海书店，1984年。

郭蕴静：《清代商业史》第56页，辽宁人民出版社，1994年。

如广东巡抚范时崇称：“本年八月（四十九年）二十九日海关臣李国屏亲赍奏折一封赴臣衙门口，称内

系西洋事件，请过圣旨，著令巡抚差人赍送。”《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第3册，第57页。

“户部尚书巴哈纳等题为九江湖口抽税事本”，顺治六年十月十八日。《历史档案》1982年第4期。

《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第7册，第527页。

《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第7册，第1248页。

如“内务府总管管理淮安关务年希尧”(雍正四年八月;《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第7辑,第923页)和“准关监督庆元”(雍正四年八月;《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第7辑,第885页)以及“监督淮安钞关税务”(《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第33辑,第680-681页)。

如“管理福建海关事务郎中准泰”和“广东海关监督”。《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第15辑,第316页;第363页。

“用本衙门的名称来称呼派出的衙门,或其负责人,籍以提高该官员的地位,这在中国是很普遍的现象。”户部之称使用最多的是粤海关监督,“即使就粤海关所属的子口而言,监督派出在当地征税的职员,也被称为‘户部’,比如说琼州口的情形便是如此。”不过户部的称呼“非粤海关监督所独有。比如说厦门的福建海关衙门也称作‘户部衙’”。见陈国栋《清代前期粤海关监督的派遣》,台湾《史原》1980年第10期。

这是相对于监督称为“关部”而言的。

①⑤⑦⑨⑪⑬⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿陈国栋《粤海关(一六八四——一八四二)的行政体系》,《食货月刊》复刊第十一卷第四期。1981年7月。

⑫郭蕴静《清代商业史》第317页。

⑬梁廷枏等:《粤海关志》第431页,载“近代中国史料丛刊续编第十九辑”,文海出版社。

⑭威廉·亨德著,林树惠译:《广州番鬼录》,见《鸦片战争》(中国近代史资料丛刊)第1册,第256页。

⑮(美)马士著,区宗华译:《东印度公司对华贸易编年史》(第一、二卷)第79页下注,中山大学出版社,1991年。

⑯《清会典事例》卷236“户部·关税”,第779页。中华书局影印本。

⑰《清史稿》卷125“食货六”,第3674页。

⑱《清朝文献通考》卷26“征榷考一”,考5075。

⑲《皇朝政典类纂》卷83,第4-5页。

⑳《清世祖实录》卷54,第426页,中华书局影印本,1985年。

㉑《清朝通志》卷90“食货略十”,志7279。

㉒⑳“户部尚书车克等题为钞关复差满洲官员事本”,顺治九年六月二十一日。《历史档案》1982年第4期。

㉔《清朝通典》卷8“食货八”,典2062。

㉕⑳⑳⑳⑳《清会典事例》卷236“户部·关税”,第780页。

㉖⑳《清会典事例》卷236“户部·关税”,第780页。康熙三年规定:六部各司,留俸浅官一人办事,余均送差;如止一人则不准送。(同前)

㉗康熙十三年,凤阳等三处仓关事务归并地方官管

理,其中凤阳仓额税本折钱粮,归并凤阳府知府管理,正阳关税归并通判管理,临淮关税发大使征收,停差部员。《清朝文献通考》卷26“征榷考一”,考5077。

㉘⑳⑳《清朝文献通考》卷26“征榷考一”,考5077。

㉙⑳贺长龄辑《皇朝经世文编》卷51,第1843页。文海出版社影印本。

㉚⑳吴建雍《清前期榷关及其管理制度》,《中国史研究》1984年第1期。

㉛⑳⑳《清会典事例》卷236“户部·关税”,第781-782页。

㉜⑳《清会典事例》卷236“户部·关税”,第783页。

㉝⑳《清朝通典》卷8“食货八”,典2062。

㉞⑳⑳⑳⑳《清朝通志》卷90“食货略十”,志7279。

㉟⑳《清会典事例》卷236“户部·关税”,第781页。

㊱⑳《清会典事例》卷236“户部·关税”,第783页。

㊲⑳《清会典事例》卷236“户部·关税”,第784页。

㊳⑳《粤海关志》,第433-434页。

㊴⑳⑳参见陈国栋《清代前期粤海关监督的派遣》。

㊵⑳⑳⑳⑳⑳⑳⑳⑳⑳⑳⑳⑳⑳⑳⑳《清会典事例》卷236“户部·关税”,第779页。

㊶⑳⑳⑳《清会典事例》卷236“户部·关税”,第785页。

㊷⑳粤海关一度设有副监督一职,即毛克明主管粤海关时,于雍正十年十一月增设一名副监督,这名副监督就是郑五赛,雍正十三年六月毛克明病故任上,郑五赛升任监督,副监督一缺即裁撤。另如两翼税务,向来“除监督外,并无跟随办事之员,旧例未为尽善。嗣后两翼监督应行更换时,著总管内务府大臣选派贤能可信司官一员奏闻,随该监督办事,照崇文门委员之例,遇有监督出差等事,即可令该委员代为照料稽查,于榷务更昭慎重。”这里的“委员”有相当于副监督的职责。(参见前引陈国栋文)

㊸⑳《清高宗实录》(八)卷595,第626页。

㊹⑳《清高宗实录》(八)卷599,第715页。

㊺⑳《清朝文献通考》卷26“征榷考一”,考5079。

㊻⑳《清会典事例》卷236“户部·关税”,第785-786页。

㊼⑳《清会典事例》卷236“户部·关税”,第781页。

㊽⑳《清会典事例》卷236“户部·关税”,第784页。

㊾⑳《清高宗实录》(一)卷58,第938页。

㊿⑳《清高宗实录》(九)卷672,第510页。

①⑳《清会典事例》卷236“户部·关税”,第788页。

②⑳《宫中档乾隆朝奏折》第42辑,第328-329页。

③⑳《宫中档乾隆朝奏折》第43辑,第525页。

④⑳《宫中档乾隆朝奏折》第43辑,第771页。

⑤乾隆四十五年,打箭炉税务也照临清等关例由督抚派委委员,奏明管理。《清会典事例》卷236“户部·

关税”，第 786 页。

①⑦由原来的城守尉改为盛京五部司官内拣选。见《清会典事例》卷 236 “户部 关税”，第 783 页。

①⑧乾隆五十八年改为巡抚管理，道光元年又该由杭州织造兼管。《清会典事例》卷 236 “户部 关税”，第 786 页。

①⑨如乾隆五十二年两广总督孙士毅曾以本人“在潮防范台逆窜逸，并查办入会匪犯，距省千有余里，势难照料”为由，奏请将“粤海关事务交抚臣图萨布就近兼管”（《宫中档乾隆朝奏折》第 64 辑，第 54 页）；但是上谕称：“此奏殊属不必。孙士毅现在虽驻潮州，距省较远，但台湾逆匪不日荡平，该督查办事竣，即可回省城办事，并非久驻潮州。所有关榷事务，即恐家人胥吏或有滋弊之处，不妨札嘱巡抚代为稽查，况尚有本管监督在彼，一切巡查约束尤其专责，孙士毅尽可安心在潮，何必鳃鳃过计，竟事推让为耶？”（同前书，第 671 页。）

①⑩乾隆四十二年三月十二日，李侍尧调任云贵总督，皇帝命巡抚李质颖兼管粤海关税务事。这可能与李质颖出身内府世仆的身份有关。（《宫中档乾隆朝奏折》第 38 辑，第 83 页）。而且时间很短，同年五月又看到李质颖以广东巡抚的身份奏事，而且署名排在两广总督杨景素、粤海关监督德魁的前面，说明在李质颖出任广东巡抚期间，在管理关务问题上，其地位居于总督之上。（同前书，第 549 页）

①⑪如乾隆五十一年十二月二十日有“两广总督奴才孙士毅、粤海关监督奴才佛宁跪奏”等。《宫中档乾隆朝奏折》第 62 辑，第 678 页。

①⑫雍正十二年因“口岸甚多”，监督一人“势难分身兼顾”，以致“呼应不灵”，上谕“嗣后凡有监督各关，著该督抚兼管”。而且明确二者的职责：督抚重在稽查，京员“掌监督印信，监收钱粮”。此时的督抚与监督的关系应该基本上代表了清代专差官与督抚的关系。（《粤海关志》第 432 - 433 页）

①⑬如乾隆四十八年正月十五日，福州将军兼管闽海关税务永德进京陛见，由福建巡抚接管闽海关印务。（《宫中档乾隆朝奏折》第 54 辑，第 727 页。）也有例外，如徵瑞于五十二年十二月二十五日接管淮安关，五十三年正月十九日奉旨于二十日启程陛见时，“所有监督关防向例贮库，其关务暂交委员防护”（《宫中档乾隆朝奏折》第 67 辑，第 103 - 104 页），并未见委督抚接管的内容。

①⑭乾隆四十二年十月至十二月粤海关监督德魁病重、直至病故期间，关务也是由广东巡抚李质颖暂署的。（《宫中档乾隆朝奏折》第 41 辑，第 462 页）

①⑮乾隆四十三年闰六月初二日庐凤道勒保丁忧，两江总督高晋奏委凤阳府知府福保护理关务。

①⑯江宁织造兼管龙江西新关税务穆腾额调任与新任织造福海换届期间，由督臣萨载暂管印务，福海到任后，萨载“造送交代册卷前来”。（《宫中档乾隆朝奏折》第 59 辑，第 179 页）

①⑰乾隆五十二年十一月二十七日淮安关监督福海病故，十二月十三日任命徵瑞调补淮安监督，徵瑞十二月二十五日到任，期间关务由江南河道总督李奉翰就近暂管。（《宫中档乾隆朝奏折》第 66 辑，第 442、677、789 页）

①⑱乾隆四十八年十月二十四日福州将军永德奉旨赴广东查办事件，由福建巡抚雅德接管闽海关印务。（《宫中档乾隆朝奏折》第 57 辑，第 819 页。）

①⑲《清会典事例》卷 236 “户部 关税”，第 783 - 784 页。

①⑳《清会典事例》卷 236 “户部 关税”，第 782 页。

㉑光绪《江西通志》卷 87 “经政略 榷税”，第 1922 - 1923 页。

㉒《清会典事例》卷 236 “户部 关税”，第 786 页。

㉓《清朝文献通考》卷 27 “征榷二”，考 5086。

㉔《清高宗实录》（一五）卷 1189，第 903 - 904 页。

㉕印光任等：《澳门纪略》第 42 页。广东高等教育出版社 1988 年。

㉖福格《听雨丛谈》卷 2 《外省文职旗缺》条。

㉗《清高宗实录》（一四）卷 1059，第 160 页。

㉘《清高宗实录》（十七）卷 1302，第 522 页。

㉙①⑩①⑪陈国栋《清代中叶以后重要税差专由内务府包衣担任的几点解释》。载台湾《第二届中国社会经济史研讨会论文集》。

㉚《清会典事例》卷 1190 “内务府 库藏”，第 852 页。

㉛拙著《清代内务府》第 146 - 147 页，中国人民大学出版社，1998 年。

㉜陈国栋《清代中叶以后重要税差专由内务府包衣担任的几点解释》，该文分为五部分：一，前言；二，消极的考虑：（一）贪黷是难以避免的现象，（二）包衣的性格有消极的优点，（三）皇帝可以控制包衣的财产；三，积极的考虑：（一）税差为内务府掌握一些财源，（二）包衣税差以私人名义进贡，（三）包衣税差用公项为内务府办差，（四）包衣税差兼充皇帝的耳目；四，其他的解释：（一）皇亲国戚的问题，（二）专业性官僚之培养与利用的问题，（三）历史传承的问题；五，结论。

㉝陈国栋在分析皇帝愿意以内务府包衣为税差的理由时指出：包衣习性下贱，希意承旨，小器琐碎，贪财好货。内务府包衣是皇帝的“世仆”，是所谓“包衣下贱”，在清代的档案文献中，随处可以见到包衣自称“内府微末”、“包衣下贱”这样的比喻，如雍正元

年芜湖关监督色棱称：“我乃管领内一微末如蚁奴才，蒙主子陆续拔擢，升任员外郎。主子又施隆恩，遣往芜湖关。”（《雍正朝满文朱批奏折全译》（上），第200页。）清朝皇帝也在各种场合不断强调这种“奴性”特征，雍正皇帝称曾出任长芦巡盐御史的郑禪宝在任数年，“虽无甚大不是处，惟阿誉、奉承、拉什，甚属下贱”（《宫中档雍正朝奏折》，第17辑，第353页。）雍正八年十一月二十七日准泰奏折折尾朱批：“万不可较量锱铢，以苛刻小器为能，不忘包衣下贱之习态也。”在乾隆四十三年高朴贩卖玉石案中，乾隆皇帝对淮安关监督寅著的一处朱批：“看汝等包衣下贱之风终不改，奈何！奈何！”（《清高宗实录》（一九）卷1433，页17。）包衣的这种性格特征是由他的“奴才”身份决定的，并因此产生的对主人的高度忠诚以及主人对其的特别的信任，也更适合于“税差”这一职务。

⑩皇帝视其为“家人”，而“税差”被时人看作是“肥差”，要给与特殊的照顾。马士在《东印度公司对华贸易编年史》中称：“海关监督，通常是满人，但不是自由民，而是包衣（Boyi）阶级——统治家族的世袭奴隶。他的主要责任是向朝廷和宫廷进贡礼物，进贡之后，他可以积聚一些剩余——从来不会是少的——为他本人发财。这种人在行政方面常常是没有经验的，而总是贪婪的朝廷的奴隶。”（第一、二卷，641页）。如粤海关监督“夙号优差，其所以为优，无非于额征盈余之外，更有所得悉归为监督办公经费，抚臣张人骏所查出之四十余万固昔日之监督及该关上下人等所均分者也。”（《光绪朝朱批奏折》第74辑，第619页。）

⑪关于“包衣税差兼充皇帝的耳目”，已经是学界的共识。对于包衣税差能够兼充皇帝“耳目”的原因和“优点”，陈国栋主要从包衣的喜于奉承、小器、好打小报告的性格、钦差可以与地方官平起平坐、有资格专折上奏、陛见的机会较多等特殊身份、权关为交通要衢、消息灵通诸方面进行了探讨。（前引文）以粤海关监督为例，粤海关监督唐英任职期间，于乾隆十六年八月二十五日至十二月十七日，在不到四个月的时间内，就向乾隆皇帝上了七份奏折；道光时期的达三，在不到一年的时间内，给道光皇帝上了20多个奏折，这些奏折的内容，除一般公务外，大部分是密奏地方官吏的优劣。“这是清朝最高统治者了解地方官员的重要渠道之一。所以，清朝皇帝经常令监督密奏，报告地方上的情况。嘉庆五年，嘉庆帝在监督佶山的奏疏上批道：‘地方官吏贤否？声名？查实具

奏。’七年，又在奏折上朱批：‘密谕汝知，广东督、抚近日办事公正否？密奏知，不可稍泄。’由此可知，监督一职系有双重职能，其一，海关行政长官，管理关税事宜。其二，皇帝的密探。”（郭蕴静《清代商业史》，第318页。）

⑫何本方《清代的权关与内务府》，《故宫博物院院刊》1985年第2期。

⑬《清代内务府》第128页。

⑭这个数额是乾隆三十二年的，到清末增加到8万两。《宫中档乾隆朝奏折》第28辑，第427页。

⑮这个数额是乾隆三十二年的。《宫中档乾隆朝奏折》第28辑，第743页。

⑯这个数额是乾隆三十三年，的，《宫中档乾隆朝奏折》第30辑，第151-152页。

⑰这个数额是乾隆四十六年的，《宫中档乾隆朝奏折》第48辑，第603页。

⑱这个数额是乾隆三十三年，的，《宫中档乾隆朝奏折》第32辑，第60-61页。

⑲此二项的数额为乾隆三十三年，的，分别为9107和7734两，《宫中档乾隆朝奏折》第29辑，第275-276页。

⑳其数额为10361两，是乾隆三十八年的，《宫中档乾隆朝奏折》第33辑，第223页。

㉑这个数额是乾隆三十三年，的，《宫中档乾隆朝奏折》第30辑，第335-339页。

㉒其数额6400两是固定的，《宫中档乾隆朝奏折》第5辑，第205页。

㉓其数额949两是乾隆十八年的，《宫中档乾隆朝奏折》第5辑，第207页。

㉔其数额1930两是乾隆二十年的，《宫中档乾隆朝奏折》第11辑，第556页。

㉕这个数额是乾隆二十九年的，此外还有约有20000两用于内务府的赏银和办差银。《宫中档乾隆朝奏折》第22辑，第544-545页。

㉖这个数额是乾隆四十二年的，《宫中档乾隆朝奏折》第38辑，第548页。

㉗陈国栋《清代前期粤海关的利益分配》（一六八四——一八四二），《食货月刊》复刊第十二卷第一期，1982年。文章中提到的道光年间增加的30万两可以看作是户部的拨款，因而不在额外收入的范围之内。

㉘以粤海关为例，乾隆十四年的时候只占粤海关总收入的12%。陈国栋《清代中叶以后重要税差专由内务府包衣担任的几点解释》。