

【研究論著】 General Article

DOI:10.6163/TJEAS.202412\_21(2).0003

## 嘉慶道光年間廣東海防發展

### ——以督撫與提督制度、權力運作為例

The development of coastal defense in Guangdong between the period of Jiaqing and Daoguang—taking a system from governors and admirals, and operational power as an example \*

袁展聰

Yuen Chin Chung\*\*

**關鍵詞：**廣東、海防、嘉慶、道光、受限

**Keywords:** Guangdong, Coastal Defense, Jiaqing, Daoguang, limited development

\* 2023年8月3日收稿，2024年4月22日修訂完成，2024年10月7日通過刊登。

\*\* 聖方濟各大學人文及語言學院通識教育及語文學系講師

Lecturer, Department of General Education and Language Studies, School of Humanities and Languages, Saint Francis University

## 摘要

清代嘉慶、道光年間的廣東海防，經歷了海盜叛亂、鴉片戰爭。清廷雖然平定旗幫海盜叛亂，但廣東水師的戰場表現不佳。而英軍更在鴉片戰爭擊敗清軍，攻克虎門要塞。嘉慶、道光年間的廣東海防積弱，主要是因為清廷高度中央集體的體制。滿清是少數民族建立的全國政權，所以特別注意對漢人、地方的控制。無論在駐軍、地方官員的任免及財政，清廷都有精心設計，避免地方坐大。本文將探討這些制度，如何限制嘉慶、道光年間廣東海防的發展。

## Abstract

During the Jiaqing and Daoguang's era of Qing Dynasty, pirate and British army attacked the Coastal Defense of Guangdong. Although the Qing court quelled the pirate rebellion, Guangdong Navy did not perform well on the battlefield. The British army defeated the Qing army in the Opium War and conquered the Humen Fortress. The highly centralized system of Qing government restricted the development of Guangdong's coastal defense. Qing Dynasty was a national regime, which established by ethnic minorities and paid much attention to Han people and localities. Qing government has designed the system of garrison, local officials, and the finances thoughtfully. This article will explore how did the system restrict the development of Guangdong's coastal defense during the era of Jiaqing and Daoguang.

## 壹、導論

清廷於鴉片戰爭戰敗，除了因為英國有強大的軍事實力外，亦由於自身國防的不濟。廣東海防於這次戰爭，無力抵禦英國皇家海軍。要追溯其原因，則要從清廷的「防內」心態及高度中央集權的制度說起。清朝是由滿洲人建立起來，對人口眾多的漢族抱有戒心，在利用漢人協助地方防務的同時，又設法限制漢人的力量。位處中國東南的廣東，遠離全國政治中心北京，理論上中央政府對之鞭長莫及，但清廷卻沒有因為地理差距而放鬆控制，無論在政治、財政上，都力圖避免地方坐大。

學界主要從海防思想、制度，探討嘉慶、道光年間廣東海防的積弱。楊金森、范中義合撰的《中國海防史》集中探討明(1368-1644)、清(1644-1911)兩代海防得失，沿海形勢、海防體系、力量、部署，重要戰役自平定台灣至八國聯軍，總結有清一代之海防思想及地理知識，勾畫出明、清兩代海防史之輪廓。<sup>1</sup>馬大正主編的《中國邊疆經略史》，在論述明、清兩代海疆政策時，認為隨世界格局變化，清代在水陸兩路均面對勁敵，又是少數民族政權，故其海疆政策集中「禁」、「防」。<sup>2</sup>王宏斌的專著《清代前期海防：思想與制度》，主力研究海防地理認識、海防制度、禁海思想淵源及流變。他認為清前期的海防方針乃「重防其出」，即海上敵人出自國內，故嚴格控制人員出海，斷絕接濟。<sup>3</sup>劉海峰認為清廷在萬里海疆方面之所以以守為主，推行一系列的「重陸輕海」、「閉關鎖國」的防禦性海防政策，除了受傳統治邊思想的影響外，最根本原因在於清朝海防力量的軟弱，沒有可以與西方海軍抗衡的軍事力量。<sup>4</sup>陶道強認為清代前期府將廣東海防在戰略上分成中、東、西三路，分出主次，並制定以防為主的海防策略，企圖通過斷絕海盜的軍事生活來源杜絕海盜活動，為此制定了嚴格的海禁條例，在沿海地區推行保甲、澳甲制度，並一度「遷海」，嚴重阻礙沿海的社會經濟發展和中外經濟文化交流，是清代海防的重大失誤。<sup>5</sup>曾小全認為清代廣東海防，繼承明代體系，將重點放在東路，令海盜在西路壯

<sup>1</sup> 楊金森、范中義：《中國海防史》（北京：海洋出版社，2005）。

<sup>2</sup> 馬大正：《中國邊疆經略史》（鄭州：中州古籍出版社，2000），頁236-238、272-307。

<sup>3</sup> 王宏斌：《清代前期海防：思想與制度》（北京：社會科學文獻出版社，2002），頁60-63。

<sup>4</sup> 劉海峰：〈嘉道時期海防政策研究〉，新疆大學碩士論文，2010年，頁37。

<sup>5</sup> 陶道強：〈清代前期廣東海防研究〉，暨南大學碩士論文，2003年，頁49。

大。<sup>6</sup>台灣學者陳鈺祥亦有論述嘉慶年間清廷在廣東的剿防政策，但對廣東海防為何發展受限，討論不多。<sup>7</sup>穆黛安(Dian H. Murray)的 *Pirates of the South China Coast, 1790-1810*(華南海盜，1790-1810)，主要探討海盜的發展，指出他們滅亡的主因是海盜聯盟上層的張保(1786-1822)與郭婆帶(1770-?)爆發衝突，但對廣東海防發展受限的探討不多。<sup>8</sup>Bruce Swanson 的 *Eighth Voyage of the Dragon: A History of China's Quest for Seapower* 亦有提及清朝的海盜問題。<sup>9</sup>

有見及此，本文想在前輩學者的基礎上，探討嘉慶、道光年間廣東海防的積弱與清代高度中央集權的關係。本文首先討論清廷對地方防務的取態，再分別論述海防政策執行者兩廣總督、廣東提督所受的限制，最後說明廣東海防經費的匱乏，如何令嘉慶、道光年間廣東海防的積弱。

## 貳、清廷對地方防務的取態

滿清是少數民族政權，即使他們的八旗軍戰鬥力再強，也難以控制整個中國，因此要借助由漢人組成的綠營，協助防守地方。但綠營始終不是親信部隊，而且人數遠超八旗軍，自然得好好控制。「滿居重，漢為輕」的地方防務格局就此形成，綠營軍分散到其他據點防守，只能使用次級的武器裝備，更要負責其他雜務，難以威脅集中駐防的八旗軍。此舉雖然保障清廷對地方的控制力，卻削弱了東南海防。

如同其他大一統王朝，滿清害怕地方勢力坐大，威脅中央的統治。另一方面，它是少數民族政權，在管治廣闊的領土時，自然會擔心人數眾多的漢族起來反抗。如此建立的國防體系，以防內為主，或多或少削弱了地區防衛，東南海防亦難免受到影響。

---

<sup>6</sup> 曾小全：〈清代前期的海防體系與廣東海盜〉，《社會科學》第8期(2006年)，頁156。

<sup>7</sup> 陳鈺祥：《海氛揚波：清代環東亞海域上的海盜》(廈門：廈門大學出版社，2018)，頁62-81。

<sup>8</sup> Dian H. Murray, *Pirates of the South China Coast, 1790-1810* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1987), p.137.

<sup>9</sup> Swanson, Bruce, *Eighth Voyage of the Dragon: A History of China's Quest for Seapower*(Annapolis: Naval Institute Press, 1982), pp.44-53.

## 一、維護滿族文化

由滿洲人建立的清朝在統治中國時，面對的最大難題，就是如何統治人數遠超他們的漢人。學者何炳棣認為清朝是中國史上最成功的征服王朝，關鍵在於早期統治者接受有系統的漢化。<sup>10</sup>但近十幾年來，新清史學派學者對此表示質疑，他們認為清朝的成功，主要是因為採用不同方式管治各個民族。<sup>11</sup>雖然不是所有學者都接受這種說法，但清朝統治者始終保持濃厚的滿洲意識，卻是不爭的事實。他們並非全盤接受漢化，甚至視為統治手段，敢於主動批判儒家古訓，拒絕被腐蝕。<sup>12</sup>即使是被認為尊崇漢文化的康熙帝(愛新覺羅玄燁，1654-1722；1661-1722 在位)也強調：

近見眾人及諸王以下，其心皆不願行獵，朕未嘗不聞，但滿洲若廢此業，即成漢人，此豈為國家計久遠哉？文臣中願朕習漢俗者頗多，漢俗有何難學？一入漢習，即大背祖父明訓，朕誓不為此！<sup>13</sup>

康熙帝明言學習漢文化不是難事，但滿洲人絕不可以放棄行獵傳統，必須傳承自身文化，否則政權將不能長久。

另外對於領土，清廷重點保護他們的「龍興之地」，時恐其他地區生變。為了保護祖宗的發跡地，清廷不但興建柳條邊，還嚴禁漢人進入，以免「龍興之地」受破壞。乾隆帝在巡遊盛京時，更寫下《老邊》一詩，其中有兩句「戰征縱圖進，根本亦須防」，清楚反映統治者對關內並不是非常信任，所以特別重視「老家」，以防他日有變，也可以退守東北。<sup>14</sup>相反，清廷對關內欠缺感情，或多或少視為「客土」。雍正帝(愛新覺羅胤禛，

<sup>10</sup> Ping-ti Ho, "The Significance of the Ch'ing Period in Chinese History", *The Journal of Asian Studies*, Vol. 26, No. 2 (Feb., 1967), pp. 189-195.

<sup>11</sup> [美]羅友枝著，張婷譯，李瑞豐校：〈再觀清代—論清代在中國歷史上的意義〉，劉鳳雲、劉文鵬編：《清朝的國家認同：“新清史”研究與爭鳴》（北京：中國人民大學出版社，2010），頁1-18。

<sup>12</sup> 郭成康：〈也談滿族漢化〉，劉鳳雲、劉文鵬編：《清朝的國家認同：“新清史”研究與爭鳴》，頁71-92。

<sup>13</sup> 中國第一歷史檔案館整理：《康熙起居注》，第2冊，（北京：中華書局，1984），康熙二十六年六月初七日癸丑，頁1639。

<sup>14</sup> [清]劉謹之、阿桂修：《欽定盛京通志》，《四庫全書》，第501冊，（上海：上海古籍出版社，1987），卷14，〈天章〉，頁261；楊樹森：《清代柳條邊》（瀋陽：遼寧人民出版社，1978），頁27-28。

1678-1735；1722-1735 在位)在處理駐防各地八旗將士的歸葬問題時，就道出這種憂慮：

獨不思弁兵駐防之地，不過出差之所，京師乃其鄉土也。本身既故之後，而骸骨家口不歸本鄉，其事可行乎？若照此行之日久，將見駐防之兵，皆為漢人。是國家駐防之，竟為伊等入籍之由，有是理乎？以上二條，皆事之必不可行者。著將朕旨頒布於外，俾無知之人，豁然醒悟，不得再行妄奏。<sup>15</sup>

正帝直指首都才是八旗兵的家鄉，而各省只是工作的地方，他們不應徹底融入當地。而且，雍正帝甚至訓斥上奏的大臣，強調若八旗兵不歸葬，就會令駐防兵漢化，可見他非常重視地方的滿州駐軍，能否維持自身文化。

## 二、「滿居重，漢為輕」

滿洲是少數民族，在統治中國時，自然需要漢人協助，在地方防務上同樣如是，但為防漢人坐大叛亂，所以安排八旗軍駐防地方，又在管治制度上有特別設計，確保滿洲人居於主導地位。

眾所周知，清初坐擁八旗和綠營兩支軍隊，而最信任的是八旗軍。八旗軍是由清太祖努爾哈赤(愛新覺羅努爾哈赤，1559-1626；1616-1626 在位)建立並發展，是清朝開國的主力部隊。他們主要由滿洲人組成，還包括蒙古人及漢人，但全軍人數不足 20 萬，即使戰鬥力再強，也無法守護廣闊的中國領土。再者，八旗軍並不熟悉中土的山川地理，需要漢人擔任嚮導，所以清廷收編明朝降軍為綠營，協助消滅流寇及南明(1644-1662)。<sup>16</sup>在統一全國後，八旗和綠營都肩負駐防地方的重任，但清廷最相信的始終是八旗軍，統治者多次指出他們才是本朝的命脈所在。康熙帝就曾經說過：

八旗甲兵國家根本，當使生計充裕、匱乏無虞。向因剿除三逆，久曆行間，制辦軍器，購送馬匹，兼之戶口日增，費用益廣，以致物力漸絀，稱貸滋多。朕每念及，深為軫惻，若不大沛恩施，清完夙逋，將愈至困迫，難以資生。今八旗滿

<sup>15</sup> [清]鄂爾泰等奉敕修：《世宗憲皇帝實錄》，《清實錄》，第 8 冊，卷 121，雍正十年七月乙酉，頁 593。

<sup>16</sup> 羅爾綱：《綠營兵志》（上海：上海書店，1996，頁 1-2；葉高樹：《降清明將研究（一六一八~一六八三）》（台北：國立師範大學歷史研究所，1993），頁 91-123。

洲、蒙古、護軍校、驍騎校、及另戶護軍、撥什庫、馬甲、並子幼、或無嗣、寡婦、老病傷殘、告退人等、家下馬甲、所有積債，爾部動支庫銀給還。漢軍每佐領各給銀五千兩，令其償完債負外，餘者各該都統收貯，以備公用。<sup>17</sup>

清廷因此厚待八旗將士，更不惜動用國庫，替他們償還債務，改善生活。而綠營軍人數達到 60 萬，在平定三藩之亂(1673-1681)時發揮重要作用，待遇卻遠不及八旗軍。<sup>18</sup>

為了確保滿洲的力量能支配各省，所以清廷分派八旗，集中駐防各省省會及水陸要衝，而綠營軍則被分散扼守其他據點，形成「滿居重，漢為輕」的格局，明顯是從「防內」的角度出發，佈置地方防務。入關初期，清廷曾派出八旗軍駐防西安、江寧、杭州等地，但因為人數不足，軍隊又騷擾地方，而且地方也有綠營軍防守，所以曾一度撤回駐防軍。然而，清廷在三藩之亂後，發覺只有滿洲部隊可靠，康熙帝更明言：

凡地方有綠旗兵丁處，不可無滿兵。滿兵縱至糧缺，艱難困迫，至死斷無二心。若綠旗兵丁，至糧絕時，少或窘迫，即至怨憤作亂。<sup>19</sup>

清廷惟恐綠營軍會在困境中叛變，所以決心將八旗駐防制度，推展到東南及西南各省，並在富庶地區建立據點，牢牢掌控財賦重地。<sup>20</sup>由於這些地方都是漢人密集之處，清廷又特別興建「滿城」，安置八旗將士們的家人，幫助控制地方。<sup>21</sup>而綠營則細分為「鎮」、「協」、「營」和「汛」，調派到其他地方防守，力量分散。<sup>22</sup>《荊州駐防八旗志》曾經解釋八旗駐防是如何確保中央對地方的控制：

<sup>17</sup> [清]馬齊等奉敕修：《聖祖仁皇帝實錄》，《清實錄》，第 5 冊，（北京：中華書局，1985），卷 150，康熙三十年二月癸酉，頁 664。

<sup>18</sup> 許雪姬：《清代台灣的綠營》（台北：中央研究院近代史研究所，1987），頁 1-2、5-6。

<sup>19</sup> [清]馬齊等奉敕修：《聖祖仁皇帝實錄》，《清實錄》，第 6 冊，卷 274，康熙五十六年十月己亥，頁 689。

<sup>20</sup> 定宜莊：《清代八旗駐防研究》（瀋陽：遼寧民族出版社，2003），頁 22-36。

<sup>21</sup> Mark C. Elliott, *The Manchu Way: The Eight Banners and Ethnic Identity in Late Imperial China* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 2001), pp.93-94.

<sup>22</sup> 羅爾綱：《綠營兵志》，頁 19、29-30。

惟我朝以八旗禁旅分駐各直省形勝要衝，無事則拱衛控制，  
隱然有虎豹在山之勢，有事則敵愾同仇，收干城腹心之用。

23

集中駐防可以令八旗軍在事變時團結防守，平時則控制地方，其中「隱然有虎豹在山之勢」一句，更將震懾意圖表露無遺。即使在是滿洲人不擅長的海防，清廷也設立八旗水師，亦明言要使沿海人民知道八旗的存在，而非協助綠營水師巡防。<sup>24</sup>另一方面，清廷為八旗配備最優良的武器，設立專門的火器營，卻在綠營刻意獎勵提拔弓箭兵，壓抑炮兵的晉升機會，拉闊兩軍戰鬥力的差距。<sup>25</sup>綠營軍分散到廣闊的土地，武器裝備又落後，難以威脅滿洲的統治。

綠營軍分散在各地防守，根本不能像八旗般專注防務。除了日常操練外，綠營還要負責解送、守護、緝捕、察奸、緝私、承催及特別差使等任務，容易造成「差操不分」的弊病。姚鼐(1731-1815)就批評：

今之營伍，有戰兵，有守兵，不習知戰守之事，顧使之雜為，  
捕伺盜賊，詰私販、娼妓、賭博之任無不與，是直有司事耳。  
使兵足任之，而有司不能，何以為有司？況兵藉是名而恐喝  
取財，擾地方為害者，有之矣。夫兵農惟不欲兼也，故使之  
專於為兵。今之紛然而呼於市，而誰何於道路者，夫豈非兼  
任也？則又不若使為農之為愈也。<sup>26</sup>

綠營士兵雜務繁多，難以專注訓練，自然會影響戰鬥力。雖然清廷確保了滿洲在地方的力量，但綠營則被大幅削弱，東南海防亦難免受到影響。

<sup>23</sup> [清] 希元：〈荊州旗營駐防志序〉，[清] 希元等著：《荊州駐防八旗志》（瀋陽：遼寧大學出版社，1990），頁3。

<sup>24</sup> 雍正六年(1728)，河東總督田文鏡(1662-1733)受命勘查山東登州、萊州兩府及膠州一帶後，認為沒有必要設立八旗水師，雍正帝卻說：「至於水師，不過令薄海內外知沿海一帶更有滿洲水師人員之意耳，蓋非東省綠旗不足巡洋而設也」。參〈河東總督田斗鏡奏覆山東登萊沿海地方無庸添設水師陸路滿兵摺〉，中國第一歷史檔案館編：《雍正朝漢文硃批奏摺彙編》，第14冊，（南京：江蘇古籍出版社，1989-1991），雍正六年十二月十六日，頁237-242。

<sup>25</sup> 羅爾綱：《綠營兵志》，頁303-304。

<sup>26</sup> [清] 姚鼐：〈議兵〉，[清] 姚鼐：《惜抱軒文集》（台北：文海出版社，1984），卷1，頁10。

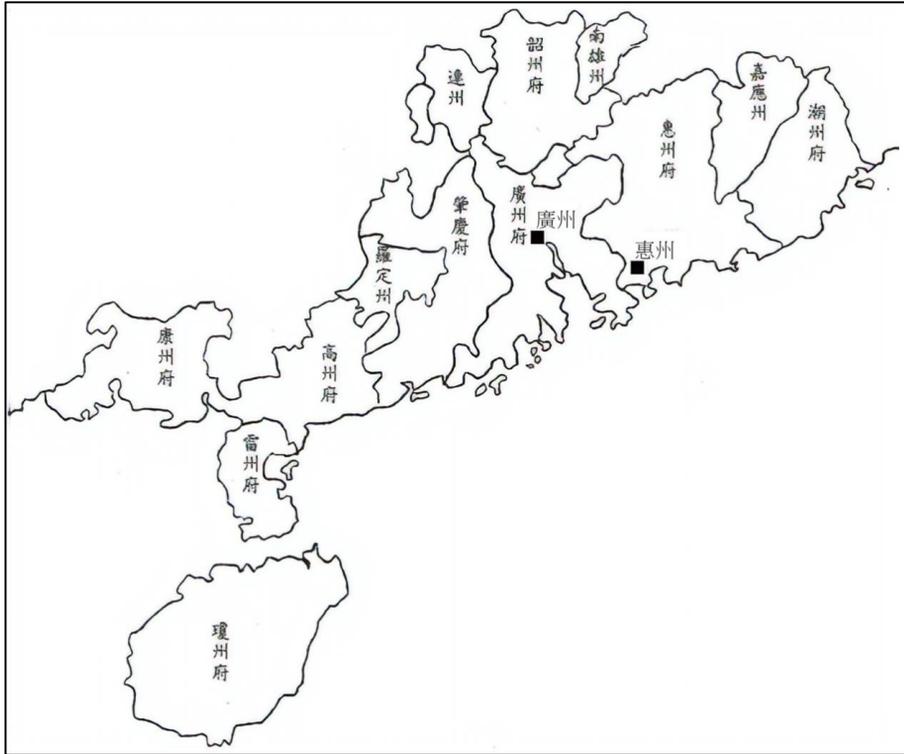
### 參、總督的任期及與巡撫的爭執

十八世紀末至十九世紀上半葉，廣東海防遭遇海盜及英國的挑戰。清廷依賴兩廣總督及廣東提督，指揮廣東海防部隊迎戰，但又多方制肘，使他們難以專心處理海防事務。兩廣總督本身要管理民政和軍政，任官前卻未接受有系統的軍事訓練，對海防建設有心無力。

兩廣總督是清代廣東省的最高級官員，他與廣東提督掌握本省的軍權。滿清以少數民族入主中原，在地方行政制度上，清廷將明代的總督、巡撫定為常制，又在各省設立駐防將軍、提督，統籌全省軍政。順治元年(1644)，清廷分別設立兩廣總督、廣東巡撫及廣東提督，並在順治十八年(1661)加設廣州將軍。當時的廣州將軍、兩廣總督及廣東巡撫都駐守廣州，而廣東提督則在惠州(參圖一)。<sup>27</sup>廣州將軍(正一品)雖然在品秩上稍高於總督(正二品)，但基本上只管理駐防的八旗軍。全省的最高級長官是兩廣總督，要兼管廣東、廣西兩個省份的民政與軍務。廣東巡撫主要掌管民政，廣東提督就是全省綠營駐軍的長官。<sup>28</sup>從職權來看，廣東省的軍權由兩廣總督及廣東提督掌握，他們亦主導廣東海防的發展。兩廣總督制定海防策略，而廣東提督則負責執行。

<sup>27</sup> 兩廣總督初駐廣州，後遷移至梧州。其中，在康熙二年(1663)、雍正元年(1723)，曾分置廣東、廣西總督，粵督駐肇慶，康熙三年(1664)、雍正二年(1724)復合。雍正七年(1729)，因苗亂以雲貴總督兼廣西，十二年(1734)復歸兩廣總督。廣東巡撫亦於順治元年設首置，駐地在廣州。而廣州將軍則在順治十八年(1661)首設，曾在康熙五年(1666)廢官，十九年(1680)復設，與總督、巡撫同駐省會。同樣地，廣東提督首設順治元年，但首任李成棟(?-1649)叛亂，令此職名存實亡。八年(1651)復置，十八年改駐惠州。康熙三年、嘉慶十五年(1810)、光緒三十二年(1906)，清廷三度設置水師提督，駐地為順德、虎門。參趙爾巽等撰：《清史稿》，第12冊，（北京：中華書局，1976-77），卷116、117，〈職官志三〉、〈職官志四〉，頁3340、3344、3386、3391。

<sup>28</sup> 趙爾巽等撰：《清史稿》，卷116、117，〈職官志三〉、〈職官志四〉，頁3336、3383、3389。



【圖一】清初廣東官員駐地<sup>29</sup>

## 一、有限的任期

為了避免官員長期在某個地方任職，在地方建立自己的勢力，朝廷會定時調遷官員，兩廣總督亦不例外。<sup>30</sup>兩廣總督的在任時間不長，歷任清代兩廣總督共有八十六人、九十二任，每個人平均在任三十六點五個月，每任平均只有三十四點二個月，在這樣短的任期內頗難有大作為，更無法專注發展和管理技術複雜的海防。清帝似乎亦對他們沒有大期望，康熙帝就曾經說過：

至於總督、巡撫，但於地方不出事，年歲豐登，錢糧清楚，

<sup>29</sup> 圖一是筆者從趙爾巽等撰：《清史稿》，第12冊，（北京：中華書局，1976-77），卷116、117，〈職官志三〉、〈職官志四〉，頁3340、3344、3386、3391的資料製成。趙爾巽等撰：《清史稿》，第12冊，（北京：中華書局，1976-77），卷116、117，〈職官志三〉、〈職官志四〉，頁3340、3344、3386、3391。

<sup>30</sup> 傅光森著：《清代總督制度》（新北：花木蘭文化出版社，2012），頁51。

便是好官。<sup>31</sup>

所以，只要海防沒有出現大型危機，兩廣總督都不會改動沿用已久的體制，反而會集中處理其他事務。

除了在任時間不長外，兩廣總督們亦少有接受海防訓練。從鴉片戰爭前兩廣總督的出身來看(參附錄一)，其中三十二人為進士、舉人，十二人為著名大臣的後代，八人為貢生、監生，三人為生員，二人為廩生，主要都是文人出身，軍事所知有限。表面上，不少兩廣總督在上任前，都曾經參與軍事行動，但只有很少人具備海防經驗。例如嘉慶朝的那彥成(1764-1833)及吳熊光(1750-1833)，都曾經指揮平定川楚白蓮教起事的軍事行動，作戰地點全部在內地，根本沒有處理海防的經驗。<sup>32</sup>在對抗海盜的過程中，他們亦喜歡應用西北的陸戰經驗，例如那彥成就特別強調廣東可以效法西北，鼓勵地方組織保甲團練、開濠築堡。<sup>33</sup>後繼的吳熊光是舉人出身，對海防也談不上熟悉。他曾經提出撤回所有米艇防守港口，只依靠四十艘新的登花船，攻擊擁有超過五百艘船的海盜，想法無疑是不設實際。<sup>34</sup>繼任的百齡亦指登花戰船的舵杆桅椗，必須用外國進口的伽蘭膩木製造，而且戰船笨重不靈活，廣東本地水手舵工不熟悉駕駛方法。更重要的是，登花船每艘造價達七千餘兩，而且不包括武器，而大號米艇連炮械，造價僅為四千餘兩，

<sup>31</sup> 中國第一歷史檔案館整理：《康熙起居注》，第3冊，康熙五十五年九月丙戌，頁2313。

<sup>32</sup> 趙爾巽等撰：《清史稿》，第38冊，卷367，〈那彥成傳〉，頁11458-11460；王鍾翰點校：《清史列傳》，第9冊，（北京：中華書局，1987），卷33，〈那彥成傳〉，頁2525-2537；〔清〕李桓輯：《國朝耆獻類徵初編》，第21冊，（台北：明文書局，1985），卷107，〈那彥成傳〉，頁147325-147352。

<sup>33</sup> 那氏勸諭商民自行開濠築堡，謂：「查海濱地多泥沙，不能如西北之土性堅實，直打堡城...」，參〔清〕那彥成：《那文毅公（彥成）兩廣總督奏議》，卷11，《近代中國史料叢刊》，第203冊，（台北：文海出版社，1968），頁1461。Peter C. Perdue亦指清朝官員喜歡引用在西北的經驗，特別是限制政策，處理中國東南的事務。參Peter C. Perdue, *China Marches West: The Qing Conquest of Central Eurasia* (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2005), pp. 552-554.

<sup>34</sup> 趙爾巽等撰：《清史稿》，卷356，〈吳熊光傳〉，頁11321-11323；王鍾翰點校：《清史列傳》，卷30，〈吳熊光傳〉，頁2327-2324。又參〔清〕曹振鏞等奉敕修：《仁宗睿皇帝實錄》，《清實錄》，第30冊，（北京：中華書局，1985），卷214，嘉慶十四年六月乙巳，頁863-864。

所以將修造登花戰船的經費，用作建造四十艘米艇。<sup>35</sup>兩廣總督們限於知識經驗，在承平時時期或許不會有大問題，但在大型事變中往往束手無策。

撇開任期不長、缺少足夠的海防經驗不談，兩廣總督還受到廣東巡撫的制肘。在清代地方制度中，最特別的就是督撫同城，容易引起總督、巡撫相爭。嘉慶朝的廣東便曾因為督撫相爭，延誤了海防策略的實行。嘉慶十年(1805)，兩廣總督那彥成，因為海盜數量眾多，所以實行招撫政策分化對手，瓦解東路盜幫。但巡撫孫玉庭(1752-1834)批評是濫賞，嘉慶帝(愛新覺羅顛琰，1760-1820；1796-1820在位)亦認為招撫違背消滅海盜的宗旨，所以撤換那彥成，並下令繼任的吳熊光只可以攻擊，結果廣東水師在強行出戰下連番慘敗。直至百齡(1748-1816)上任後，因應惡劣形勢重新招撫，終於在一年多內，平定為患已久的海盜。因為督撫相爭而剿撫不定，廣東海防為此付出沉重代價。

總督與巡撫權力本來沒有衝突。按照《清史稿》的說法，總督負責「掌釐治軍民，綜制文武，察舉官吏，修飭封疆」，而巡撫則「掌宣佈德意，撫安齊民，修明政刑，興革利弊，考覈群吏，會總督以詔廢置」。<sup>36</sup>近人趙希鼎曾經總括總督有八大權力：

- 一、奏摺咨請之權，所有地方要務，均可奏論裁決，或請各部院商定；
- 二、制定省例，全省官民必須遵守；
- 三、升調黜免官吏，文職在道府以下，武職在副將以下，奏請升調罷免；
- 四、監督文武官吏，文官三年一次「大計」，武官則為五年；
- 五、節制綠營軍；<sup>37</sup>

<sup>35</sup> 吳氏計劃建造登花戰艦，原因是提督錢夢虎在福建剿捕蔡牽時，見登花戰艦可出遠洋作戰，故提出此建議。而登花戰艦與大號米艇的大小相約，前者「通長十丈，腰寬二丈一尺，艙深九尺」，而後者「身長九丈五尺，腰寬二丈六寸，艙深九尺三寸」，參〔清〕盧坤、鄧廷楨主編，王宏斌等校點：《廣東海防彙覽》，卷 13、14，〈船政二〉，頁 394-395。

<sup>36</sup> 趙爾巽等撰：《清史稿》，第 12 冊，（北京：中華書局，1976-1977），卷 116，〈職官志三〉，頁 3336。

<sup>37</sup> 乾隆明言：「全省兵弁凡有調遣，自當聽督臣主政」，遇有事急，即可命巡撫、提督親自或遣兵出戰，參〔清〕慶桂等奉敕修：《高宗純皇帝實錄》，《清實錄》，第 25 冊，卷 1272，乾隆五十二年正月丁丑，頁 9。

- 六、上奏會計及監督藩庫，省級預算須向總督申報，而新任總督亦須要親自前往藩庫檢查；
- 七、裁判權，流罪以上之案件，先有縣、府、按察使司三審，督撫則為四審；
- 八、對外交涉，遇有重要事件，總督必須上奏聽候決定，一般事項則可自行決定；<sup>38</sup>

巡撫品秩則為從二品，有六大權力，包括：

- 一、監督關稅，例如太平關就是由廣東巡撫兼管；
- 二、監督釐金；
- 三、管理鹽政；
- 四、監臨鄉試，包括武舉鄉試；<sup>39</sup>
- 五、管理漕政；
- 六、戰時督辦糧餉。某些省份如晚清時之奉天、吉林、黑龍江三省巡撫，更有特殊權力，可兼管旗務；<sup>40</sup>

表面看來，總督地位高於巡撫，兩者權責沒有重疊，分工明確，但清初以後，情況便大不相同。<sup>41</sup>

平定三藩之亂及攻取台灣後，中國內部大致穩定，督撫制度發展日趨成熟，但雙方的職權差異卻逐漸縮小，特別是在軍、民政上重疊，出現互相交織、彼此滲透的情況。<sup>42</sup>從清代中葉開始，總督被要求處理省的財政，<sup>43</sup>而巡撫亦負上帶兵的責任，當遇上叛亂甚至要親自出征，職權遠遠超越

<sup>38</sup> 趙希鼎：〈清代總督與巡撫〉，《歷史教學》第10期(1963年)，頁17。

<sup>39</sup> 〔清〕劉錦藻：《清朝續文獻通考》，第2冊，（上海：商務印書館，1936），〈東三省〉，卷139，頁8993。

<sup>40</sup> 趙希鼎：〈清代總督與巡撫〉，頁18。

<sup>41</sup> 魏裔介(1616-1686)曾說：「朝廷安撫地方，澄清吏治，有撫按鎮道足矣，所以設總督者，專為剿寇靖眾而設也」，參〔清〕魏裔介：〈督臣汛地宜定疏〉，〔清〕魏裔介：《魏文毅公奏議》（北京：中華書局，1985），卷2，頁37。

<sup>42</sup> 王躍生：〈清代督撫體制特徵探析〉，《社會科學輯刊》第4期(1993年)，頁83-84。

<sup>43</sup> 乾隆帝曾訓誡：「向來各省刑名錢谷事件，總督往往以非其專守，委之巡撫兩司。而於官員題升調補，又復攬為己職，獨操進退之權。及至貽誤廢弛，又復借詞推卸，殊不知總督有統轄之職。糾吏除奸，徵漕納課，皆應留心整飭。豈總督坐享高爵厚，僅令管理兵丁營伍，遂可謂無負厥職耶」。參王先謙撰：《東華錄（乾隆朝）》，《續修四庫全書》，第374冊，卷111，頁196。

《清史稿》所述。<sup>44</sup>督撫權力重疊的範圍增加，亦意味只要意見不同，雙方就有可能發生權力衝突。

在督撫相爭中，專摺奏事權亦非常值得注意，因為總督、巡撫都可以直接向皇帝上奏，而皇帝的態度自然亦決定誰勝誰負。奏摺制度發端於順治年間，鑑於明代的題奏本章制度保密能力不足，清廷實行新制度。<sup>45</sup>總督、巡撫都有由中央頒給的報匣，將奏章封進直達御前，奏事內容包括薦舉、糾劾、立法、行政、軍事及財政方面。在康熙朝中後期，部份大臣獲授以密摺形式上奏之權。雍正年間，省級的布政司及按察使，部份道府、副將亦獲授權使用密摺。<sup>46</sup>因為總督、巡撫都可以直接向皇帝上奏或參劾，所以雙方關係其實是互相牽制，使中央能更清楚掌握地方的情況。<sup>47</sup>雖然總督、巡撫互相稽察，可以保持地方權力平衡，但亦大大加劇督撫之間的鬥爭，特別是督撫同城的省份。清代總共有四個省份出現督撫同城的情況，分別是福建的福州、湖廣的武昌、雲南的昆明及廣東的廣州。

督撫同城制度容易加劇雙方的矛盾，造成彼此爭權傾軋，妨礙公事執行，或是巡撫聽命於總督，失去制衡作用。郭嵩燾(1818-1891)就指：

督撫同城，愛憎好惡之異，情寬嚴緩急之異，用同為君子而意見各恃，同為小人而譁張倍出。如舉一人也，此譽之，彼毀之，則是非淆。劾一人也，此遠之，彼近之，則趨避易徒，令司道以下茫然莫知適從，其君子逶迤進退，以求

<sup>44</sup> 康熙曾明言：「巡撫係地方大吏、管轄文武官員，且有調兵責任。若海中有賊、即應率領官兵親身察拏」，參王先謙撰：《東華錄（康熙朝）》，《續修四庫全書》，第370冊，卷95，頁573。

<sup>45</sup> 順治帝下令：「與各部無涉，或條陳政事，或外國機密，或寄特謀略，此等本章，俱赴內院轉奏」，〔清〕鄂爾泰等奉敕修：《世祖章皇帝實錄》，《清實錄》，第3冊，卷15，順治二年三月戊戌，頁132。

<sup>46</sup> 雍正帝曾解釋：「蓋天下之患，莫大於耳目錮蔽，民情物理不能上聞，則雖有勵精圖治之心，而措置未必合宜，究難成一道同風之盛。是以各省督撫中臣於本章之外，有具摺之例，又以督撫一人之耳目有限，各省之事，豈無督撫所不及知，或督撫所不肯言者，於是又有準提鎮藩臬具摺奏事之日，即道員、武弁等亦間有之。此無非公聽共觀，欲周知外間之情形耳」，參〔清〕鄂爾泰等奉敕修：《世宗憲皇帝實錄》，《清實錄》，第8冊，卷96，雍正八年七月甲戌，頁284。

<sup>47</sup> 郭成康：《十八世紀的中國政治》（台北：昭明出版社，2001），頁101-148。

兩無所忤，其小人居間以遂其私。<sup>48</sup>

總督、巡撫身處同一個地方，但清廷又沒有明確規定兩個官職的從屬關係，只要雙方意見不同，就容易發生權力鬥爭，特別是利用專摺奏事權，向皇帝參劾對方。難怪在晚清時期，薛福成(1838-1894)就批評督撫同城制約地方行政，令總督、巡撫行事都備受限制，建議改革。<sup>49</sup>

## 二、督撫之爭延誤海防建設

嘉慶朝的廣東省亦發生督撫相爭，主角是那彥成、孫玉庭、吳熊光及百齡四人，由嘉慶十年延續至嘉慶十四年(1809)，圍繞的問題主要是海防策略及為官操守(參圖二)。相爭的四位總督、巡撫關係錯綜複雜，他們雖曾共事，但被對方參劾而革職下台，然後又按皇帝的命令調查對方的錯誤，再上任兩廣總督。這次督撫相爭最大的影響並不是誰勝誰負，而是使具分化作用的招撫政策一度被中止，廣東海防亦付出沉重代價才平定海盜。

這次廣東省的督撫相爭，由那彥成批評百齡的操守開始。嘉慶九年(1804)，那彥成上任兩廣總督，當時廣東巡撫是百齡，初時合作尚算順利，一起處理海防問題。次年，百齡調升湖廣總督，在他以為仕途更上一層樓之際，竟然因為那彥成的參劾而下台。原來那彥成、百齡曾經查出南海、番禺兩縣私造刑具虐殺囚犯，將兩名知縣革職。但百齡亦被那彥成揭發同樣私造刑具，而且委派自己的妻弟管理，更要求南海、番禺兩縣提供一萬一千一百五十兩物資，自己只支付了一百兩銀，並在調任時帶走所有物資。結果，日後接任兩廣總督的吳熊光受命調查，又揭發百齡在展開地方官生涯時，曾經向友人借旅費，但擔任廣東巡撫期間，竟然「買房六處，買地

<sup>48</sup> [清]劉錦藻撰：《皇朝續文獻通考》，《續修四庫全書》，第 817 冊，卷 132，〈職官考十八〉，頁 448。

<sup>49</sup> 薛福成亦謂：「厥初總督不常設，值其時其用兵者設之，軍事既平，遂不復罷，亦俾與巡撫互相稽察，所以示維制，防恣橫也。然一城之中，主大政者二人，志不齊，權不直，其勢不得不出於爭。若督撫二人皆不肖，則互相容隱以便私圖，仍難收牽制之益，如乾隆間伍拉納、浦霖之事可賭矣。若一賢一不肖，則以小人甚君子，力常有餘。以君子抗小人，勢常不足，即久而是非自明，賞罰不爽，而國計民生之受病已深，如康熙間噶禮、張伯行之事可賭矣。又有君子與小史共事，不免稍事瞻徇者，如乾隆間孫嘉淦許容之事可賭矣。若督撫皆賢，則本無所用其牽制，然或意見不同，性情不同，因而不能相安者，雖賢者不免，曾文正公與沈文肅公葆楨本不同城，且有推薦之誼，尚難始終淡洽，其它可知矣」，參[清]薛福成：〈欽督撫同城之損〉，《庸庵海外文編》，《續修四庫全書》，第 1562 冊，卷 4，頁 359。

五千餘頃」，調任湖廣總督時，更僱用二千人搬運巡撫衙門的物件，有貪污受賄的嫌疑。<sup>50</sup>最終，調查發現百齡帶走的只是「粗重什物」，但因為沒有妥善監管家人屬員，而被嚴厲批評，下放實錄館效力，不用發配伊犁，仕途頓時受挫。<sup>51</sup>

百齡被革職後，又到那彥成、孫玉庭爭論應否招撫海盜。那彥成在廣州灣戰役後，發現無法完全消滅海盜，於是推行招撫，瓦解廣東東路盜幫，但巡撫孫玉庭認為「招撫」造成四大問題。第一是招撫太隨便；第二是地方政府沒有能力承擔，招降所有海盜的獎勵費用；第三是接受海盜的投降，等於幫他們脫罪，令地方州縣無法銷案，而部份地方官員為了邀功，更可能使用重金招撫；最後是引起士兵和平民的不滿，因為海盜可以藉投降脫罪，甚至得到重賞、官職。<sup>52</sup>招撫影響民政、財政、司法，而這些都是巡撫的職務範圍，孫玉庭的政績或多或少，會被那彥成的海防策略拖累，難怪他會上奏反對。被革職的百齡亦上奏，指責那彥成辦事不認真，多次在總督衙門舉行宴會，喝酒看戲。<sup>53</sup>結果嘉慶帝接受孫玉庭的意見，撤換並將那彥成謫戍伊犁。<sup>54</sup>但他下令繼任的吳熊光只可以征剿，結果在沒有招撫政策的輔助下，廣東水師直接面對強大的海盜，屢次遭到重挫。

事情至此還沒有完結，吳熊光、孫玉庭最後又因為澳門危機下台，而負責調查的就是百齡。嘉慶十三年(1808)，英國意圖佔據澳門，但在權衡利害後退兵，然而嘉慶帝非常憤怒，將吳熊光革職，並派遣百齡南下調查。百齡在報告中，順應嘉慶帝的怒火，直指吳熊光反應遲緩，其軍事調動只是浪費銀兩，吳氏最終被遣戍伊犁。<sup>55</sup>與此同時，百齡亦參劾孫玉庭未有如

<sup>50</sup> 參〔清〕那彥成：《那文毅公（彥成）兩廣總督奏議》，卷 10，嘉慶十年八月初十日、十年八月二十四日、十一月初七日，頁 1346-1349、1359-1362、1365-1368；〔清〕曹振鏞等奉敕修：《仁宗睿皇帝實錄》，《清實錄》，第 29 冊，卷 146，嘉慶十年閏六月己亥，頁 1006。

<sup>51</sup> 〔清〕曹振鏞等奉敕修：《仁宗睿皇帝實錄》，《清實錄》，第 29 冊，卷 155，嘉慶十年十二月丙午，頁 1136-1137。

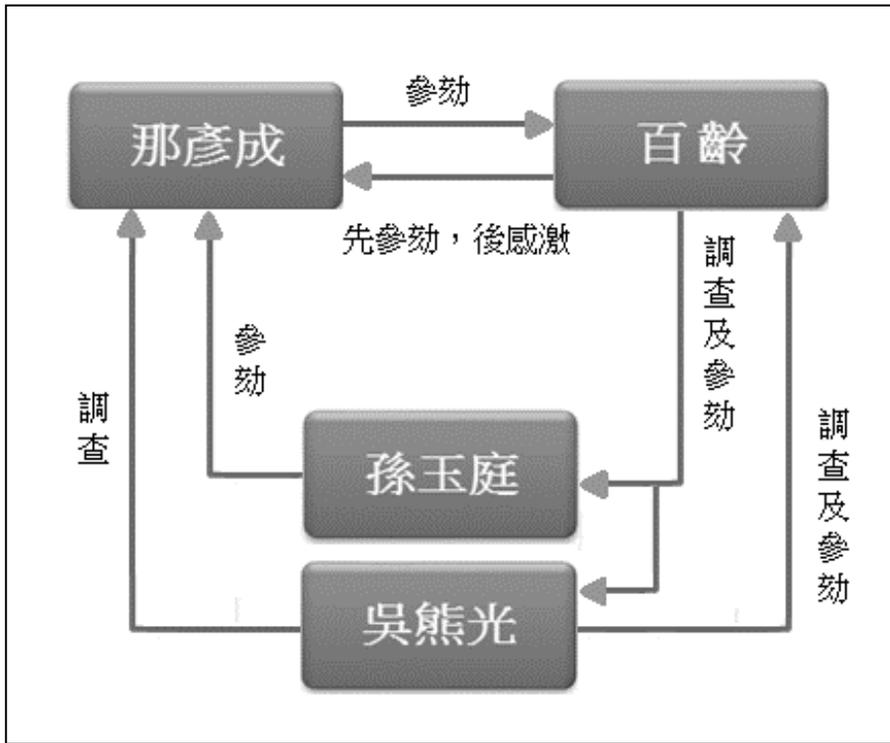
<sup>52</sup> 〔清〕孫玉庭：〈奏為辦理投首洋盜未臻妥善〉，〔清〕孫玉庭：《延釐堂集》，《清代詩文集彙編》，第 438 冊，（上海：上海古籍出版社，2010），頁 33-35。

<sup>53</sup> 〔清〕曹振鏞等奉敕修：《仁宗睿皇帝實錄》，《清實錄》，第 29 冊，卷 151，嘉慶十年十月庚寅，頁 1073-1074。

<sup>54</sup> 王鍾翰點校：《清史列傳》，第 9 冊，〈那彥成傳〉，卷 33，頁 2529。

<sup>55</sup> 參〔清〕百齡：〈兩廣總督百齡奏覆查明地方官稟報英兵入澳日期及核實應付防守官兵銀數摺〉，中山市檔案局（館）、中國第一歷史檔案館編：《香山明清檔案輯錄》（上

實稟報，導致後者被罷官。<sup>56</sup>在整場相爭中，百齡成為最後勝利者，他雖曾被那彥成參劾，但仿效後者的招撫策略，利用海盜內部的矛盾，在得到嘉慶帝的同意後，先後招降郭婆帶、張保，再出師清剿餘部，終於平定海盜的叛亂。而百齡亦親自致函那彥成，表示「以海洋肅清，諸賴前型殷殷誌意」，認同當日推行招撫政策的用意。<sup>57</sup>



【圖二】一八零五至一八零九年間兩廣總督、廣東巡撫相爭關係圖<sup>58</sup>

海：上海古籍出版社，2006），頁17-18；〔清〕曹振鏞等奉敕修：《仁宗睿皇帝實錄》，《清實錄》，第30冊，卷202，嘉慶十三年十月庚申，頁700-701；王鍾翰點校：《清史列傳》，〈吳熊光傳〉，頁2335-2336。

<sup>56</sup> 趙爾巽等撰：《清史稿》，〈孫玉庭傳〉，頁11444；王鍾翰點校：《清史列傳》，〈孫玉庭傳〉，頁2626。

<sup>57</sup> 此乃那氏後人整理奏稿時所補充，更形容二人「交情益固，先公敬之益加，是彼此不以一時之得失介懷，非公而忘私者，孰能若是」。參〔清〕那彥成：《那文毅公（彥成）兩廣總督奏議》，卷10，1368-1369。

<sup>58</sup> 圖二是筆者自行製成。

由嘉慶朝廣東省的督撫相爭可以看出，即使總督在決定軍事策略時，都不能避免受到巡撫及皇帝的制約。胡思敬(1869-1922)曾經評價這次的督撫相爭，屬於「君子攻君子」，因為圍繞的問題主要是海防政策及為官操守，而不是個人恩怨。<sup>59</sup>但即使是「君子攻君子」的相爭，也極大地影響剿滅海盜的工作。那彥成推行招撫瓦解東路海盜，令海防形勢大有好轉，卻被孫玉庭參劾下台。嘉慶帝堅持要武力消滅海盜，接任的吳熊光被迫出師，結果一敗塗地。最終，廣東地方政府面對現實，得到皇帝准許，由百齡重新實行招撫政策才平定海盜。這五、六年間的總督、巡撫轉換，令廣東海防一度使用錯誤策略，蒙受重大損失。

在高度中央集權的體制下，兩廣總督的領導權並不完整，正確的海防策略隨時可能，因為巡撫的反對、皇帝的介入而中止，海防的應對能力亦大大被削弱。

## 肆、兼顧水陸軍備的廣東提督

負責指揮軍隊的廣東提督，要兼顧陸防及海防，而清朝的培訓制度少有涉及水師，只能依靠自己累積經驗。相對兩廣總督，廣東提督受到的政治掣肘相對較小，但他們需要同時統領陸路、水師，令海防淪為兼職事務。嘉慶朝以廣東提督統領水師，迎戰聲勢浩大的海盜，結果遭遇連番大敗。

細心留意歷史，不難發覺清代前期長時間沒有專職管理廣東海防。清廷入主中原後，師法明朝的鎮戍制度，以八旗、綠營駐防各省，隨時預備鎮壓叛亂，防內心態非常明顯。<sup>60</sup>而提督就是清代地方最高級的武職，負責掌管全省綠營。順治四年(1647)，清廷首次在廣東設立提督，卻因為李成棟(?-1649)的反叛，令廣東提督名存實亡，更使清廷一度失去廣東的控

<sup>59</sup> 胡思敬曾言：「督撫同城，權位不相下，各以意見緣隙成齟齬，雖君子不免。兩廣總督那彥成與巡撫百齡相攻訐，百齡尋以失察家丁議遣戍；繼百齡者為孫玉庭，劾彥成濫賞盜魁，彥成亦被逮；及百齡再至兩廣，以玉庭蕙懦復劾罷之，此君子攻君子也。吳文鎔初至湖廣，與巡撫崇綸不協，崇綸百計傾陷，以孤軍無援死黃州，則小人攻君子矣」，參胡思敬：〈國聞備乘〉，榮孟源等主編：《近代稗海》，第1輯，（成都：四川人民出版社，1985），頁208。

<sup>60</sup> 羅爾綱：《綠營兵志》，頁2-3。

制權。<sup>61</sup>三年後(1650)，尚可喜(1604-1676)、耿繼茂(?-1671)再次攻下廣東，清廷於翌年正式建立廣東綠營，直至順治十八年(1661)，清廷才復設廣東提督，由楊遇明(?-1674)出任，駐守地由廣州遷至惠州，銳意對抗海賊。<sup>62</sup>然而，廣東擁有海陸兩種地形，提督要同時管理海陸防務，甚難兼顧。

為了堵塞漏洞，清廷曾經另設廣東水師提督，但職位在鴉片戰爭前卻長期懸空。清初由於明鄭(1661-1683)政權割據台灣，自身水師又不及對方，所以清廷強制沿海居民遷界，嚴禁商民船隻私自出口，官兵按地勢建造防守設施。<sup>63</sup>但措施沒能打擊敵人，更造成沿海經濟大災難。<sup>64</sup>而廣東亦是明鄭的進軍目標，在順治十五年(1658)，澄海就曾經投降。<sup>65</sup>由於陸戰與水戰的差別甚大，所以清廷在康熙三年(1664)增設廣東水師提督，以浙江左路水師總兵官常進功(?-1686)出任，駐地在順德。<sup>66</sup>但常進功未能阻止明鄭戰船闖入甲子港，在海患威脅逐漸緩減後，清廷索性在康熙八年

<sup>61</sup> 王鍾翰點校：《清史列傳》，第20冊，卷80，〈李成棟傳〉，頁6690；〔清〕鄂爾泰等奉敕修：《世祖章皇帝實錄》，《清實錄》，第3冊，卷32，順治四年五月癸丑，頁263。

<sup>62</sup> 據《清實錄》記載：「...今廣西提督領廣西標兵六千赴廣東，再於廣東稍緩地方兵丁，酌調一千，改為廣東提督標兵，楊遇明以原銜充廣東提督」，參〔清〕鄂爾泰等奉敕修：《世祖章皇帝實錄》，《清實錄》，第3冊，卷58，順治八年七月丙戌，頁460-461〔清〕馬齊等奉敕修：《聖祖仁皇帝實錄》，《清實錄》，第4冊，卷2，順治十八年乙酉，頁75；趙劍：〈清代廣東提督沿革考略〉，《黑龍江史志》第6期(2009年)，頁31。

<sup>63</sup> 鄧孔昭：〈清政府對鄭氏集團的招降政策及其影響〉，鄧孔昭：《鄭成功與明鄭台灣史研究》（北京：台海出版社，2000），頁103-104；〔清〕鄂爾泰等奉敕修：《世祖章皇帝實錄》，《清實錄》，第3冊，卷102，順治十三年六月癸巳，頁789；朱德蘭：〈清初遷界令時中國船海上貿易之研究〉，中國海洋發展史論文集編輯委員會主編：《中國海洋發展史論文集（二）》（台北：中央研究院三民主義研究所，1986），頁106-108。

<sup>64</sup> 〔清〕鄂爾泰等奉敕修：《世祖章皇帝實錄》，《清實錄》，第3冊，卷102，順治十三年六月癸巳，頁789；朱德蘭：〈清初遷界令時中國船海上貿易之研究〉，中國海洋發展史論文集編輯委員會主編：《中國海洋發展史論文集（二）》（台北：中央研究院三民主義研究所，1986），頁106-108；謝國楨：〈清初東南沿海遷界考〉，謝國楨：《明清之際黨社運動考》（台北：商務印書館，1967），頁237-269；劉正剛：〈清初廣東海洋經濟〉，《暨南學報(哲學社會科學版)》1999年第5期，頁106-115。

<sup>65</sup> 據《世祖章皇帝實錄》所載：順治十一年(1654)，李定國出兵廣東，連下高、雷、廉三府，至十二月又陷高明、圍新會，新會更被圍至「城中糧盡殺人馬為食」。順治十五年(1658)，澄海遊擊劉進忠(?-1682)、知縣祖之麟、典史江景雲開城迎納鄭成功。參〔清〕鄂爾泰等奉敕修：《世祖章皇帝實錄》，《清實錄》，第3冊，卷117，順治十五年五月辛亥，頁913。

<sup>66</sup> 〔清〕馬齊等奉敕修：《聖祖仁皇帝實錄》，《清實錄》，第4冊，卷12，康熙三年閏六月庚午，頁88。

(1669)撤銷此職。<sup>67</sup>嘉慶十五年(1810)，因為征剿海盜無功，清廷始在百齡的建議下，終於復設水師提督，駐守虎門，並節制碣石、瓊州、南澳、北海三鎮，職權較康熙朝完備。<sup>68</sup>兩次設官時間相隔一百四十一年，亦即是在這麼長的時間內，是沒有專職管理整個廣東海防。

## 一、將才匱乏、兵員不足

另外，廣東提督亦少有接受海防訓練。正如學者李其霖指出，清廷雖然沿用明朝的水師制度，卻沒有發展出新的任官制度，在武舉考試中並未考慮陸路、水師的分別，中舉者鮮有海防知識，導致水師缺乏具質素的將領及士兵。<sup>69</sup>結果，清廷只能經常不依迴避制度，甚至是鼓勵陸路將官轉職，才能滿足水師的需要，但轉職者卻未必能夠勝任。

首先，廣東提督需要時間熟悉本省的海洋環境，但平均任期只有三年零五個月(41個月)，同時又要處理陸路防務，結果削弱了他們統領水師的能力。在嘉慶朝征剿海盜期間，署任提督魏大斌(?-1822)便被總督那彥成批評，完全不清楚海洋的情形，不知道應該如何平定海盜、增添多少戰船，不了解軍中將領的能力。他巡洋範圍不出五百里內，又因為不清楚風汛令戰船受損，在修理完成後，再以風暴將至為藉口，推遲巡邏時間。<sup>70</sup>繼任的孫全謀也不見得有何優勝之處，在戰爭中屢次出現失誤，令水師錯失剿滅海盜的機會。由此可見，清代前期的培訓及任官制度，難以培訓出專業的

<sup>67</sup> 1664年底，廣東鎮海將軍王國光(?-1670)奏報：「鄭逆賊夥，向泊銅山、炫鐘等處，復駕船七十餘隻衝入甲子所港口挽泊」。清廷異常震怒地批評：「設立水師提督、總兵官等，原為防禦海寇。今福建銅山、炫鐘等處賊船挽泊，提鎮官等並未帶領官兵撲剿，至賊船飄往廣東，並未跟蹤追殺，又不豫檄廣東各官在前截殺，則設立水師提督何用？」常進功以「修船」辯解這次失職，結果「降二級留用」。〔清〕馬齊等奉敕修：《聖祖仁皇帝實錄》，《清實錄》，第4冊，卷17、20，康熙四年十二月己卯、康熙五年九月癸巳，頁255-256、280。

<sup>68</sup> 〔清〕曹振鏞等奉敕修：《仁宗睿皇帝實錄》，《清實錄》，第30冊，卷233，嘉慶十五年八月壬子，頁42；詳參台灣中文書局編：《欽定大清會典事例》，第16冊，（台北：台灣中文書局，1963），12904-12907；李媚：〈清朝廣東水師提督沿革考〉，《嶺南文史》第4期(2008年)，頁14-15。

<sup>69</sup> 李其霖：《見風轉舵：清代前期沿海的水師與戰船》（台北：五南圖書出版股份有限公司，2014），頁211-223。

<sup>70</sup> 〔清〕那彥成：《那文毅公（彥成）兩廣總督奏議》，卷11、12，嘉慶十年四月二十日，頁1434-35、1473-1476；中國第一歷史檔案館編：《嘉慶道光兩朝上諭檔》，第10冊，（桂林：廣西師範大學出版社，2000），嘉慶十年五月十二日，頁231。

水師人才，在出現大型危機時，弱點便徹底暴露。

如果翻看廣東提督的履歷，很容易便發現他們的海防經驗，普遍是來自征剿土寇、海盜。當中不少人更長期在西北作戰，不諳廣東防務。清初五十年，提督大多是以明朝降將擔任，至康熙朝以後，廣東提督的出身以行伍、武舉、蔭生為主，以乾隆朝為例，十八位廣東提督中，便有八位是由行伍出身，同期還有五位出身自武舉，但他們都少有參與水師作戰，這亦可以從側面說明，為何水師將領在嘉慶朝征剿海盜的表現不佳。而廣東水師提督的出身與陸路提督類近，復設後的幾任提督，如孫全謀(?-1816)、童鎮陞、李增階(1774-1835)、陳夢熊、關天培(1781-1841)和竇振彪(1785-1850)，多數都是出身於行伍，亦有征剿海盜的經驗，如李增階便曾跟隨叔父李長庚攻擊蔡牽(1761-1809)。<sup>71</sup>但道光朝的廣東海防要面對的威脅不再是海盜，而是擁有先進軍事技術的英國，當時的水師提督顯然不足以應付全新的敵人。

另一方面，清廷水師亦欠缺足夠具質素的兵員。在雍正朝時，高其倬(?-1738)就將當時的水師分成四等。第一等的水師完全熟悉本省的海洋情形、沿岸地理環境及氣候，第二等知道巡防範圍內的海洋環境，而第三等則大概了解海洋環境，能夠在船上跳動運用武器。最後一等只是濫竽充數，因為他們只能在船上不暈吐，難以在船上自由活動。在當時的閩浙水師中，卻是

如第一等者，或一營之中竟無其人，或僅有二三人。而年近老邁，筋力就衰者居半，所有之好者、次好者，不過第二等第三等之人。而僅不暈吐不能上下跳動運用器械者參半。此等不知港沙之可以行走與否，不知島澳之可以寄泊與否，行船擱淺撞礁，立有性命之虞。即內洋遇賊，尚難期其緝獲，安望其巡捕外洋之盜。<sup>72</sup>

<sup>71</sup> 王鍾翰點校：《清史列傳》，第7冊，卷27，〈孫全謀傳〉，頁2066；國立故宮博物院圖書文獻處：《清史館檔傳稿與傳包》，〈李增階傳包〉檔案編號702000808，頁3；國立故宮博物院圖書文獻處：《清史館檔傳稿與傳包》，〈陳夢熊傳包〉檔案編號702003303，頁1；國立故宮博物院圖書文獻處：《清史館檔傳稿與傳包》，〈吳元猷傳包〉檔案編號702002704，頁5。

<sup>72</sup> 〔清〕高其倬：〈操練水師疏〉，〔清〕賀長齡編：《皇朝經世文編》《近代中國史料叢刊》，第713冊，（台北：文海出版社，1972），卷83，頁2970。

據高其倬觀察，大概有一半的水師不適合在船上作戰，完全顯示缺乏專門海防訓練的流弊。清廷以這樣的水戰迎戰海盜及英國，結果可想而知。

## 伍、清代地方財政制度與匱乏的海防經費

廣東海防亦面對財政緊縮的問題。由於清廷嚴格限制財政運用，導致地方經費長期不足，海防經費亦非常緊絀。在面對海盜、英國時，幾位總督、提督都要千方百計籌措臨時經費，財政匱乏同樣削弱了廣東海防的應對能力。

除了領導被限制外，廣東海防的經費亦非常匱乏。在洋務運動前，清代海防基本上由地方自行管理，所以在發展上無可避免地，會受到當地資源的多寡限制。清朝厲行中央集權，控制和調動資源，確保地方不能坐大，並幫助財政能力不足的省份發展。在太平天國(1851-1863)興起前，中央政府對地方財政控制，雖然非常有效，卻導致地方財政困難，需要挪用應被調走的公款，才能應付日常開支，這亦意味用於建設海防的資源非常有限，除非有突發事件，否則不可能獲得更多經費。

### 一、清代的稅收制度

清代前期財政收入(參表一)，主要分為地丁稅、鹽課、關稅及雜賦四種。地丁稅，又可細分為田賦及丁銀，是國家財政最重要的收入來源。田賦主要針對擁有土地的人士，徵收銀、米、麥、豆等實物。丁銀則類似人頭稅，以成丁(16-60歲)人數為計算。康熙五十一年(1712)，清廷頒令「盛世滋生人丁永不加賦」，廢除新增人丁稅項。雍正元年(1723)，更開始實行「攤丁入畝」，將所有丁銀劃入田賦，但每個省份的攤入標準不同，多數地區都是將康熙五十年(1711)的應徵丁銀，按田畝數量攤分。<sup>73</sup>

鹽課又稱為鹽稅。由於鹽是民生日用必需品，歷代政府都非常重視，多數以專賣形式收取豐厚稅收。清代鹽課又分為「場課」與「引課」二種。

<sup>73</sup> 「攤丁入畝」的實施，令到「在無地有丁者，既免追呼之擾。即有丁有地者，亦省輸納之煩。吏胥不能藉編審為奸，小民亦不至以勾稽為累，其法簡約均平，天下稱便」，參〔清〕戈濤：〈請丁銀仍歸地糧稅〉，《皇朝經世文編》，第713冊，卷30，頁1096-1097。

「場課」即是在生產鹽的過程中徵稅，又包括灘課、灶課、鍋課及井課等。而「引課」又名為「引稅」或「鹽引課」。而在鹽的流通市過程中亦需要納稅，包括正課、雜課及包課等項。在通常情況下，由政府發出引票給商人，在指定地點銷售賣一定數量的鹽斤後再徵稅。<sup>74</sup>

關稅亦即是後世所稱的「常關稅」。清廷於全國商業繁盛及商旅常經之處，設立「榷關」(或稱為常關、鈔關)徵收包括「正稅」、「商稅」及「船料稅」。「正稅」及「商稅」以貨物出產地、品種、大小、質量及通過量作單位，計算稅額。「船料稅」又稱「船鈔」，按商船梁頭大小、舟車的貨物容量，確定稅額及納稅比例。<sup>75</sup>

雜賦又包括茶課、礦課、牙帖稅、當稅、契稅及落地稅等。茶課即是對茶徵收課稅，礦課則是對礦藏金、銀、銅、錫、鉛徵稅。牙帖稅近似是營業牌照稅，而當稅則是對當舖每年徵收的營業稅。契稅對田地、房屋買賣的課稅，落地稅又為對市集鄉鎮各種貨物的稅項。<sup>76</sup>

**【表一】清代前期財政收入簡表**

稅收種類	稅收細節
地丁稅	田賦、丁銀
鹽課	場課、引課
關稅	正稅、商稅、船料稅
雜賦	茶課、礦課、牙帖稅、當稅、契稅、落地稅

筆者自行製成

按照規定，地方收入必須上繳中央，而清廷則運用解款、協款等手段，控制全國各省的收入與支出。在一般情況下，地方政府首先徵收賦稅，預先將開支數額存入公庫，是為「存留」。其餘則運到中央或指定省份，是為「起運」。兩項數額必須得到中央批准，於每年春秋二季進行，名為「春秋撥」。計算方法為：每年冬季計算來年俸餉，並留存所需金額，又於春秋二季登記存庫銀兩數目及什物，造成「春秋撥冊」，呈交戶部核實，

<sup>74</sup> 張研編：《清代經濟簡史》（台北：雲龍出版社，2002），頁 450-452。

<sup>75</sup> 王業鍵：〈清雍正時期（1723-35）的財政改革〉，王業鍵：《清代經濟史論文集》，第 1 冊，（台北：稻鄉出版社，2003），頁 307；張研編：《清代經濟簡史》，頁 457-458。

<sup>76</sup> 王業鍵：〈清雍正時期（1723-35）的財政改革〉，頁 307；張研編：《清代經濟簡史》，頁 461。

其餘則按戶部指定，將款項撥交給其他省份，原則是「先儘鄰近省份，再及近次省份，其別有急需應協濟者，仍於鄰近省份通融撥協」。<sup>77</sup>解款、協款制度的推行，已隱約有現代財務行政歲計制度的作用，<sup>78</sup>因此，無論廣東省有多豐厚的財政收入，都必須按照中央的命令，運送盈餘支援鄰近省份發展，所以每年投放在海防的資源相差不多。

除了正稅外，清代地方尚有額外收入—「耗羨」，同樣受嚴格限制。雍正朝是清代財政發展的重要時期，「耗羨歸公」更是重要措施。<sup>79</sup>「耗羨」，即負責徵稅官員，因應人民繳交的稅款不同，出現大量零碎銀兩，所以會將銀兩鎔濤成錠，方便統計及運送。但鎔濤過程又會出現損耗，故此官員亦會於正稅外，額外徵收「火耗」彌補。然而，「耗羨」通常會被州、縣官吏取用，用作向上司餽贈的規禮，造成惡劣現象。為了避免官員無限量徵收「火耗」，雍正帝決定推行「耗羨歸公」，由省級政府掌控「耗羨」，一併解決了養廉、地方公務費用及彌補地方虧空等問題。然而「耗羨」始終不是正式稅收，故下令各省按情況推行。<sup>80</sup>雖然「耗羨」增加了正稅以外的收入，但清廷一樣有嚴格規定，動用五百兩以上，必須得到皇帝批准。

因為財政上的嚴格限制，地方欠缺足夠資源，導致官員要挪用「起運」的錢糧，才能應付日常開支。事實上，官員薪俸微薄，卻要養活行政班子不可或缺的幕友，衙門又有工食銀、柴薪、食物等開支，使他們不得不虧空錢糧，維持日常行政運作。<sup>81</sup>另外，地方官員的幕友、胥吏亦會在徵稅過程中，勾結劣紳徵多報少，從中取利。最後，「留存」不足地方開銷，導致地方官要挪移「起運」的公款來應付，亦是不能忽略的因素，所以有學

<sup>77</sup> [清]宗人府纂：《欽定戶部則例》，故宮博物院編：《故宮珍本叢刊》，第284冊，（海口：海南出版社，2000），卷20，〈庫藏〉，頁162。

<sup>78</sup> 彭雨新：〈清末中央與各省財政關係〉，包遵彭、吳相湘、李定一合編：《中國近代史論叢》，第2輯第5冊，（台北：正中書局，1956），頁3-4。

<sup>79</sup> 孟森謂：「養廉自督撫至雜職皆有定額，因公辦有差務，作正開銷，火耗不敷，別支國庫，自前代以來，漫無稽考之瞻官吏，辦差徭，作一結束。雖未能入預算決算財政公開軌道，而較之前代，則清之雍乾可謂盡心吏治矣」。參孟森：《清史講義》（北京：中華書局，2010），頁192。

<sup>80</sup> 王業鍵：〈清雍正時期（1723-35）的財政改革〉，頁323-326；[清]鄂爾泰等奉敕修：《世宗憲皇帝實錄》，《清實錄》，第7冊，（北京：中華書局，1985），卷22，雍正二年七月丁未，頁351-352。

<sup>81</sup> [美]曾小萍著，董建中譯：《州縣官的銀兩—18世紀中國的合理化財政改革》（北京：中國人民大學出版社，2005），頁34-40。

者直指行政及財政制度不健全，才是造成虧空的主因。<sup>82</sup>而清代廣東省的財政並不理想，道光年間編成的《廣東通志》顯示，雖然廣東田賦收入達到一百零二萬六千二百八十七兩二錢五厘，但當中只有十六萬一千六百五十五錢八分一厘是存留，大約是十分之一。稅收大部份用於駐防八旗、綠營的俸餉上，單是八旗士兵的薪俸就需要銀八萬一千七百五十八兩，而綠營駐軍的開支更多。<sup>83</sup>嘉慶帝即位後，曾經下令地方要清查及彌補虧空。然而，他要求採用「密查密辦」的方式，又希望用「耗羨」盈餘補足欠款，所以措施沒有太大成效。其後，又不斷出現新的虧空，直至嘉慶十九年(1814)處理江蘇案時，嘉慶帝才開始採用嚴厲手段。<sup>84</sup>事實上，虧空錢糧在當時非常普遍，前述的百齡在擔任廣東巡撫期間，屬員、家人索要贓款，要求地方提供食物，就反映了即使官員本人不貪污，其下屬也會從中圖利，制度漏洞可見一斑。而廣東省在乾隆五十九年至嘉慶十七年間(1794-1812)，因為剿捕海盜及公事，須補回三十萬零九千兩銀及向前任官員追回十八萬八千六百兩銀。<sup>85</sup>然而，這筆挪用墊支的款項，仍不足以應付大事變的開支，難怪兩廣總督及廣東提督，都要從其他渠道籌措海防經費。

## 二、以強迫「捐獻」及「抄家」充實海防經費

由於地方長年面對財政不足的問題，海防經費自然非常匱乏，所以出現大型事變時，地方政府亦要千方百計籌集資源，強迫商人「捐獻」，甚至以囚犯抄家後的財產，應付突然增加的支出。但清廷強調這些方法都是短暫的，在亂事平息後便會取消。而孫玉庭反對那彥成招撫海盜時，便直指「國家經費有常，豈能逐年添用」，反映清廷不願持續增加廣東海防經費。

86

那彥成上任初期積極整頓海防，同時亦大大增加經費支出。按照他的

<sup>82</sup> 劉德美：〈清代地方財政積弊個案探討—嘉慶年間安徽錢糧虧空案〉，《師大學報》，第27期(1982年)，頁519-530。

<sup>83</sup> 〔清〕阮元：《廣東通志》，《續修四庫全書》，第672冊，（上海：上海古籍出版社，1995），〈經政略一〉、〈經政略五〉，卷159、162，頁436-448、477；陳鋒：〈清代中央財政與地方財政的調整〉，陳鋒：《清代財政史論稿》（北京：商務印書館，2010），頁244-245。

<sup>84</sup> 劉鳳雲：〈嘉慶朝清理錢糧虧空中的艱難抉擇—兼論君臣在地方財政整飾中的不同認識〉，《中州學刊》第5期(2013年)，頁128-136。

<sup>85</sup> 〔清〕曹振鏞等奉敕修：《仁宗睿皇帝實錄》，《清實錄》，第28、31冊，卷70、273，嘉慶五年六月庚辰、嘉慶十八年九月戊辰，頁94、707-708。

<sup>86</sup> 〔清〕孫玉庭：〈奏為粵東防剿洋匪情形〉，收入氏著，《延菴堂集》，頁32。

估計，單是軍隊糧餉每年就需要七至八萬兩銀。另外，由於要放寬修理戰船，連同定期補充的槓棋篷索、火藥、鉛彈、弓箭，每次維修費用都需要過千兩，而且因為大規模修造戰船，工料需求大大增加，物價亦隨之上漲。第三，因為軍隊調動需要提供口糧，加上僱用舵工、水手、製造武器的費用，每年又需要銀二十三餘萬兩。結果，那彥成唯有請求暫時動用廣東收納監生銀，用以加強海防，直至平定海盜為止。<sup>87</sup>

吳熊光、百齡在籌集海防經費上，都是曾強迫商人捐獻。嘉慶十一年(1806)，吳熊光就曾經兩次上奏，指廣東的鹽商、洋商願意捐獻三十二萬兩，而且是「情詞懇執，出於至誠」，得到嘉慶帝的批准，由省的庫存及粵海關稅墊支，商人要在四年內全數歸還款項。換句話說，地方政府並不是沒有經費，只是不願承擔更多支出，強行向商人發債。百齡的做法更進一步，在澳門設立專營防守時，將商人捐獻的款項投資收取利息，支付士兵的糧餉。非但如此，商人還要負責平定海盜後的善後經費，清廷在恢復海運後，加派戰船為鹽船護航，每年都要八萬兩銀，支付巡洋兵丁所需的口糧。另外，百齡亦提出增加鹽價，令地方政府每年有約二十萬兩的額外收入，直接投入作剿盜經費。<sup>88</sup>事實上，那彥成在加建海岸防禦設施時，亦曾鼓勵士紳捐獻，吳熊光、百齡都是師法前人，利用民間力量加強海防。然而，「鼓勵」商人長期捐獻，始終不是有效辦法，嘉慶帝亦擔心官員從中取利，連累平民百姓多交稅款，所以亦下令必須登記造冊，方便日後追查。<sup>89</sup>

關天培全面翻新虎門防禦體系，要在每年春秋兩季操練廣東水師，經費支出非常龐大。據關天培估計，需要預備的火藥、操練士兵的口糧、各種武器及輔助用具，加上預備賞犒銀一千兩，以後每年約需銀六千七百兩。

<sup>87</sup>〔清〕那彥成撰、容安輯：《那文毅公（彥成）兩廣總督奏議》，《近代中國史料叢刊》卷10，嘉慶十年二月二十四日，頁1260-1267。

<sup>88</sup>〔清〕盧坤、鄧廷楨主編，王宏斌等校點：《廣東海防彙覽》，卷11，（石家莊：河北人民出版社，2009），〈財用二〉，頁334-336。

<sup>89</sup>嘉慶六年(1801)，兩廣總督吉慶(?-1802)提出在廣東、廣西兩省籌措50,000兩銀犒軍，便被嘉慶帝訓示：「況朕屢經降旨，嚴諭內外臣工，不得稍涉言利，蓋深有鑒於利國之事，多系病民，即目前暫開捐例，亦系不得已之舉...且伊等借此捐輸之名，派及兩省，督撫司道，勢必取之各府州縣，各府州縣，勢必取之百姓，層層派累，仍不過腹削閭閻，所謂捐輸者，初非出自己貲，其名為捐銀五萬，而攤派之項，諒不止此，種種情形，豈能逃朕洞鑒」。參〔清〕曹振鏞等奉敕修：《仁宗睿皇帝實錄》，《清實錄》，第29冊，卷88，嘉慶六年十月丙午，頁163。

<sup>90</sup>最終，關天培想到動用抄家案所得的財產支付。當時廣東巡撫祁貢(1777-1844)抄查逸犯姚九、區寬等人的家產變賣，獲得五萬餘兩銀，關天培隨即建議投資放貸，加上裁減部分內河巡船士兵的口糧及關鹽盈餘，應付春秋兩季操練的支出。<sup>91</sup>

林則徐在籌措經費上亦仿效前人，採取調兵不增餉及鼓勵商人捐獻的方法。將大鵬營提升為「協」後，林氏便在東路營汛抽調兵源，增加大鵬協的兵力，維持全省兵力不變。銷毀鴉片後，林則徐認為有需要長期固守，不能即時撤走已調動的守軍，於是要再籌備口糧及增添重型火炮。<sup>92</sup>但當時因為連州及防夷軍需，廣東省的財政支出大大增加，所有官員的養廉銀每年已被扣減三成。幸好，洋商伍紹榮、盧繼光、潘紹光、梁承禧等願意捐出三年茶葉行用(所謂行用即洋商與西商交易，必須照估價，每兩捐出三分)，用作查辦鴉片煙及防夷，幫補海防支出。<sup>93</sup>

在十九紀上半葉的兩次危機中，無論是那彥成、吳熊光、百齡、關天培或林則徐，都為籌措經費而大費周章。然而，他們始終認為國家經費有常，解決危機後，海防支出將回復至承平時的水平。地方政府在平時不大可能獲得額外資源，所以廣東海防長期只能在有限經費下運作，很難有大的發展。

## 陸、結論

由於清廷是少數民族政權，所以時刻防範漢人的力量，又厲行中央集權，嚴格限制地方的政治、財政權力，雖然可以防止地方坐大，但同時亦削弱了海防應對強敵的能力。

滿洲的人口遠不及漢族，清廷在管治時自然需要漢人的協助。為了鞏

<sup>90</sup> [清]關天培：〈春秋訓練籌備一十五款稿〉、〈議添協濟臺兵泗兵爬桅等兵口糧稿〉，《籌海初集》，卷4，道光十五年十月十一日、道光十六年七月初二日，頁523-539、759-761。

<sup>91</sup> [清]關天培：〈籌備生息長資練習以嚴守禦奏稿〉，《籌海初集》（北京：智慧財產權出版社，2011），卷4，道光十六年三月初七日，頁674-676。

<sup>92</sup> [清]林則徐：〈洋商呈請捐繳三年茶葉行用以充防英經費折〉，[清]林則徐撰、林則徐全集編輯委員會編：《林則徐全集》，第3冊，（福州：海峽文藝出版社出版發行，2002），道光二十年四月十三日，頁349-350。

<sup>93</sup> 同上，頁350。

固滿洲的力量，清廷在地方佈防上，把綠營軍分散派駐不同據點防守，而且只配備次級的武器裝備，又安排多項任務，保障八旗的武力優勢，但削弱了地方防守，特別是在滿洲人不擅長的海防上。

鴉片戰爭前的廣東海防領導，不管是兩廣總督，還是廣東提督都受到制度的限制。兩廣總督的平均任期只有三年時間，又要同時管理民政、軍政，本身卻沒有接受有系統的軍事訓練，令海防長期欠缺專職管理。另一方面，總督又受到巡撫監察，嘉慶朝的廣東省便發生了督撫相爭，中止行之有效的招撫政策，結果令海防付出沉重代價。廣東提督受到的政治制約相對較少，但要長期兼顧陸防和海防。直至平定海盜後，清廷才復設水師提督，專責管理海防。而清代的武官培訓制度，亦缺乏水師與海洋知識的傳授，他們只能依靠自己的努力，積累海防經驗，令清廷長期面對人才不足的問題。在嘉慶朝的海盜危機中，便暴露出廣東提督統領水師能力不足的弱點，更遑論在鴉片戰爭對抗英國海軍。

因為財政權力被限制，地方財政長期面對經費不足的問題。由於要按照清廷的指示，將財政盈餘運到其他省份或上繳中央，所以廣東省的財政並不理想，官員要挪用公款，才能應付日常開支，亦導致海防經費有限。在對抗海盜、英國時，那彥成、吳熊光、百齡、關天培及林則徐，都要幾經艱辛才能籌措經費，地方財政制度的缺陷，大大打擊廣東海防的建設。

本文集中討論清廷高度中央集權與嘉慶、道光年間廣東海防積弱的關係，希望能補充有關清代廣東海防的研究成果。

## 引用書目

### 古代文獻

中山市檔案局(館)、中國第一歷史檔案館編 Zhongshan Municipal Archives Bureau and The First Historical Archives of China

2006 《香山明清檔案輯錄》(上海：上海古籍出版社，2006年)：  
“Xiangshan Archives of the Ming and Qing Dynasties”(Shanghai: Shanghai Ancient Books Publishing House, 2006)

中國第一歷史檔案館(編) The First Historical Archives of China

2000 《嘉慶道光兩朝上諭檔》(桂林：廣西師範大學出版社)：  
“Imperial Edicts Issued by Jiaqing and Daoguang”(Guilin: Guangxi Normal University Press, 2000)

1989-1991 《雍正朝漢文硃批奏摺彙編》(南京：江蘇古籍出版社 1989-1991年)：“Zhu Biao Compilation of Memorials written by Yongzheng in Chinese”(Nanjing: Jiangsu Guqi Publishing House, 1989-1991)

中國第一歷史檔案館整理 The First Historical Archives of China

1984 《康熙起居注》(北京：中華書局，1984年)：“Notes on Kangxi's Daily Life”(Beijing: Zhonghua Book Company, 1984)

王先謙撰 WANG, Xianqian

1995 《東華錄(康熙朝)》，《續修四庫全書》，第370冊(上海：上海古籍出版社，1995年)：“Donghua Lu (Kangxi)”, “Continuation of Sikuquanshu”, Volume 370(Shanghai: Shanghai Ancient Books Publishing House, 1995)

王鍾翰 WANG, Zhonghan

1987 《清史列傳》(北京：中華書局，1987年)：“The Biographies of the Qing Dynasty”(Beijing: Chung Hwa Book Company Limited, 1987)

台灣中文書局編 Taiwan Chinese Bookstore

1963 《欽定大清會典事例》，第16冊(台北：台灣中文書局，1963年)：“Taiwan Chinese Bookstore: “Examples of the Imperial Code of the Qing Dynasty”, Volume 16(Taipei: Taiwan Chinese Bookstore, 1963)

希元等著 XI,yuan(et al.)

1990 《荊州駐防八旗志》(瀋陽：遼寧大學出版社，1990年)：  
“Records of Jingzhou Garrison Eight Banners Records”, (Shenyang: Liaoning University Press, 1990)

李桓(輯) LI, Huan(ed.)

- 1985 《國朝耆獻類徵初編》(台北：明文書局，1985年)：  
“Classified Documents on the Worthies of the Present  
Dynasty”(Taipei: Ming Wen Book Co., Ltd., 1985)
- 那彥成 NA, yancheng  
1968 《那文毅公(彥成)兩廣總督奏議》，《近代中國史料叢  
刊》，第203冊(台北：文海出版社)：“Nawen Yigong  
(Yancheng)’s Memorial of Viceroy of Liangguang. Catena of  
Modern Chinese Historical Data”, Volume 203, (Taipei: Wen Hai  
Press Company, 1968)
- 阮元 RUAN, Yuan  
1995 《廣東通志(道光)》，《續修四庫全書》編纂委員會：  
《續修四庫全書》，第671冊(上海：上海古籍出版社，  
1995年)：“Chronicles of Guangdong (Daoguang)”,  
Continuation of Sikuquanshu Compilation Committee,  
“Continuation of Sikuquanshu”, Volume 671(Shanghai: Shanghai  
Ancient Books Publishing House, 1995)
- 宗人府纂 Zongrenfu  
2000 《欽定戶部則例》，故宮博物院編：《故宮珍本叢刊》，第  
284冊，(海口：海南出版社，2000年)：“The Rules of the  
Imperial Household Department”, “The Palace Museum Rare  
Books Series”, Volume 284, (Haikou: Hainan Publishing House,  
2000)
- 林則徐 LIN, Zexu  
2002 《林則徐全集》(福州：海峽文藝出版社出版發行，2002  
年)：“Complete Collection of Lin Zexu”(Foochow: The Straits  
Publishing & Distributing Group., 2002)
- 姚鼐 YAO, Nai  
1984 《惜抱軒文集》(台北：文海出版社，1984年)：“Collection of  
Xi Baoxuan's Collected Works”(Taipei: Wenhai Publishing  
House, 1984)
- 孫玉庭 SUN, Yuting  
2010 《延釐堂集》，《清代詩文集彙編》，第438冊(上海：上海  
古籍出版社，2010年)：“Collection of Yanlitang”, “Collection  
of Poems and Works”, Vol.438, (Shanghai: Shanghai Classics  
Publishing House, 2010)
- 馬齊等奉敕修 MA, Qi et al.(eds.)  
1985 《聖祖仁皇帝實錄》，《清實錄》(北京：中華書局，1985  
年)：“Records of Sheng Zu”, “Factual Record of Qing  
Dynasty”(Beijing: Zhonghua Book Company, 1985)

國立故宮博物院圖書文獻處 Library and Documentation Office of National Palace Museum

《清史館檔傳稿與傳包》“Manuscripts and Packages of Archives from the Qing History Museum”

曹振鏞等(奉敕修) CAO, Zhenyong et al.(eds.)

1985-1987 《仁宗睿皇帝實錄》，《清實錄》(北京：中華書局，1985-1987年)：“Record of Renzong”，“Factual Record of Qing Dynasty”(Beijing: Zhonghua Book Company, 1985-1987)

傅光森著 FU, Guangsen

2012 《清代總督制度》(新北：花木蘭文化出版社，2012年)：“The Viceroy System of the Qing Dynasty”(New Taipei: Mulan Culture Publishing House, 2012)

賀長齡 HE, Changling

1972 《皇朝經世文編》，《近代中國史料叢刊》(台北：文海出版社，1972年)：“Huang Chao Jing Shi Wen Bian. Catena of Modern Chinese Historical Data”(Taipei: Wen Hai Press Company, 1972)

鄂爾泰等奉敕修 Ertai et al.(eds.)

1985 《世宗憲皇帝實錄》，《清實錄》(北京：中華書局，1985年)：“Records of Sejong”，“Factual Record of Qing Dynasty”(Beijing: Zhonghua Book Company, 1985)

1985 《世祖章皇帝實錄》，《清實錄》(北京：中華書局，1985年)：“Records of Shizu”，“Factual Record of Qing Dynasty”(Beijing: Zhonghua Book Company, 1985)

榮孟源等主編 RONG, Mengyuan

1985 《近代稗海》(成都：四川人民出版社，1985年)：“Modern Miscanthus Ocean”(Chengdu: Sichuan People's Publishing House, 1985)

趙爾巽等(撰) ZHAO, Erxun et al.(eds.)

1976-1977 《清史稿》(北京：中華書局，1976-1977)：“Draft History of Qing”(Beijing: Chung Hwa Book Company Limited, 1976-1977)

劉錦藻撰 LIU, Jinzao

1995 《皇朝續文獻通考》，《續修四庫全書》，第817冊(上海：上海古籍出版社，1995年)：“Huangchao Xu Wenxian Tongkao”，“Xuxiu Siku Quanshu”，Volume 817, (Shanghai: Shanghai Ancient Books Publishing House, 1995)

劉謹之、阿桂修 LIU, Jinzhi and Agui(al.)

1987 《欽定盛京通志》，《四庫全書》(上海：上海古籍出版社，1987年)：“Qin Ding Shengjing Tongzhi”，“Xuxiu Siku Quanshu”(Shanghai: Shanghai Ancient Books Publishing House,

1987)

慶桂等(奉敕修) QING, Gui et al.(eds.)

1985-1987 《高宗純皇帝實錄》，《清實錄》(北京：中華書局，1985-1987年)：“Record of Gaozong”，“Factual Record of Qing Dynasty”(Beijing: Zhonghua Book Company, 1985-1987)

盧坤、鄧廷楨(主編)，王宏斌等(校點) LU, Kun and DENG, Tingzhen (eds.), WANG, Hongbin

2009 《廣東海防彙覽》(石家莊：河北人民出版社，2009年)：“Guang Dong Hai Fang Hui Lan”(Shihkiachwang: Hebei People's Publishing House, 2009)

薛福成 XUE, Fucheng

1995 《庸庵海外文編》，《續修四庫全書》，第1562冊(上海：上海古籍出版社，1995年)：“Yong'an Overseas Literature Compilation”，“Continuation of Sikuquanshu”，Volume 1562, (Shanghai: Shanghai Ancient Books Publishing House, 1995)

魏裔介 WEI, Yijie

1985 《魏文毅公奏議》(北京：中華書局，1985年)：“Wei Wenyi Gong's Memorial”(Beijing: Zhonghua Book Company, 1985)

關天培 GUAN, Tianpei

2011 《籌海初集》(北京：智慧財產權出版社，2011年)：“Collection of Cao Hai”(Beijing: Intellectual Property Press, 2011)

## 近人研究

王宏斌 WANG, Hongbin

2002 《清代前期海防：思想與制度》(北京：社會科學文獻出版社，2002)：“Coastal Defense in the Early Qing Dynasty: Thoughts and Systems”(Beijing: Social Sciences Literature Press, 2002)

李其霖 LEE, Chi-lin

2014 《見風轉舵：清代前期沿海的水師與戰船》。台北：五南圖書出版有限公司)：“Studies of Navy and Warships in the Former Part of the Qing Dynasty”(Taipei: Wu-Nan Book Inc., 2014)

孟森 MENG, Sen

2010 《清史講義》(北京：中華書局，2010年)：“Lecture Notes on Qing History”(Beijing: Zhonghua Book Company, 2010)

- 定宜莊 DING, yizhuang  
2003 《清代八旗駐防研究》(瀋陽：遼寧民族出版社，2003年)：  
“Research on the Garrison of the Eight Banners in the Qing  
Dynasty”(Shenyang: Liaoning Nationalities Publishing House,  
2003)
- 馬大正 MA, Dazheng  
2000 《中國邊疆經略史》(鄭州：中州古籍出版社，2000年)：“A  
Brief History of China's Frontier Economics”(Zhengzhou:  
Zhongzhou Ancient Books Publishing House, 2000)
- 張研編 ZHANG, Yan  
2002 《清代經濟簡史》(台北：雲龍出版社，2002年)：“Brief  
Economic History of the Qing Dynasty”(Taipei: Yunlong  
Publishing House, 2002)
- 許雪姬 XU, Xueji  
1987 《清代台灣的綠營》(台北：中央研究院近代史研究所，1987  
年)：“The Green Standard in Taiwan in the Qing  
Dynasty”(Taipei: Institute of Modern History, Academia Sinica,  
1987)
- 郭成康 GUO, Chengkang  
2001 《十八世紀的中國政治》(台北：昭明出版社，2001年)：  
“Chinese Politics in the Eighteenth Century”(Taipei: Zhaoming  
Publishing House, 2001)
- 楊金森、范中義 Yang, Jinsen, Fan, Zhongyi  
2005 《中國海防史》(北京：海洋出版社，2005年)：“History of  
China's Coastal Defense”(Beijing: Ocean Press, 2005)
- 楊樹森 YANG, Shusen  
1978 《清代柳條邊》(瀋陽：遼寧人民出版社，1978年)：“Willow  
Edge of Qing Dynasty”(Shenyang: Liaoning People's Publishing  
House, 1978)
- 葉高樹 YE, Gaoshu  
1993 《降清明將研究(一六一八~一六八三)》(台北：國立師範大學  
歷史研究所，1993年)：“Research on the Generals Who  
Surrendered to the Qingming Dynasty (1618~1683)”(Taipei:  
Institute of History, National Normal University, 1993)
- 羅爾綱 LUO, Ergang  
1996 《綠營兵志》(上海：上海書店，1996年)：“Chronicles of  
Green Standard Army”(Shanghai: Shanghai Bookstore, 1996)
- 曾小萍著，董建中譯 Zeng, Xiaoping, translated by Dong, Jianzhong  
2005 《州縣官的銀兩—18世紀中國的合理化財政改革》(北京：中  
國人民大學出版社，2005年)：“The Magistrate's Tael:

- Rationalizing Fiscal Reform in Eighteenth-century Ch'ing China”(Beijing: Renmin University of China Press, 2005)
- Elliott, MARK C.  
2001 *The Manchu Way: The Eight Banners and Ethnic Identity in Late Imperial China* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 2001)
- Murray, DIAN H.,  
1987 *Pirates of the South China Coast, 1790-1810*. (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1987)
- Perdue, PETER C.  
2005 *China Marches West: The Qing Conquest of Central Eurasia*. (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2005).
- Swanson, BRUCE.  
1982 *Eighth Voyage of the Dragon: A History of China's Quest for Seapower*. (Annapolis: Naval Institute Press, 1982)
- 王業鍵 WANG, Yejian  
2003 〈清雍正時期（1723-35）的財政改革〉，收入王業鍵：《清代經濟史論文集》，第1冊，（台北：稻鄉出版社，2003年），頁303-339。  
“Financial Reformation in Yongzheng Period of the Qing Dynasty (1723-35)”, in Wang Yejian: “Essays on the Economic History of Qing Dynasty”, Volume 1, (Taipei: Daw Shang Publishing Co., 2003), pp. 303-339.
- 王躍生 WANG, Yuesheng  
1993 〈清代督撫體制特徵探析〉，《社會科學輯刊》第4期(1993年)，頁78-85。  
“Analysis on the Characteristics of the Governor System in the Qing Dynasty”, *Social Science Journal*, Issue 4(1993), pp. 78-85.
- 朱德蘭 CHU, Delan  
1986 〈清初遷界令時中國船海上貿易之研究〉，收入中國海洋發展史論文集編輯委員會(編)：《中國海洋發展史論文集(二)》(台北：中央研究院三民主義研究所，1986年)，頁106-159。  
“Research on Chinese Ship Maritime Trade during the Great Clearance in the Early Qing Dynasty”, Editorial Committee of *Essays on the History of China's Maritime Development*(ed.) : “Collection of Essays on the History of China's Maritime Development (2)”, (Taipei: Institute of Three People's Principles, Academia Sinica, 1986), pp. 106-159.

李媚 LI, Mei

2008 〈清朝廣東水師提督沿革考〉，《嶺南文史》第4期(2008年)，頁13-16。

“Evolution of the Admirals of the Guangdong Navy in the Qing Dynasty”, *Lingnan Culture and History*, Issue 4(2008), pp. 13-16.

郭成康 GUO, Chengkang

2010 〈也談滿族漢化〉，收入劉鳳雲、劉文鵬編：《清朝的國家認同：“新清史”研究與爭鳴》(北京：中國人民大學出版社，2010年)，頁71-92。

“Talking about the Sinicization of the Manchus”, in Liu Fengyun and Liu Wenpeng (eds.): “National Identity in the Qing Dynasty: Research and Debate on New Qing History”, (Beijing: China Renmin University Press Co., 2010), pp. 71-92.

陳鋒 CHEN, Feng

2010 〈清代中央財政與地方財政的調整〉，收入陳鋒：《清代財政史論稿》(北京：商務印書館，2010年)，頁244-245。

“Adjustment of Central Finance and Local Finance in the Qing Dynasty”, in Chen Feng: “Financial History of Qing Dynasty”, (Beijing: The Commercial Press, 2010), pp. 244-245.

陶道強 TAO, Daoqiang

2003 〈清代前期廣東海防研究〉(暨南大學碩士論文，2003年)

“Research on Guangdong Coastal Defense in the Early Qing Dynasty”, (Master's thesis of Jinan University, 2003)

彭雨新 PENG, Yuxin

1956 〈清末中央與各省財政關係〉，包遵彭、吳相湘、李定一合編：《中國近代史論叢》，第2輯第5冊，(台北：正中書局，1956年)，頁3-46。

“Financial Relations between the Central Government and the Provinces in the Late Qing Dynasty”, in Bao Zunpeng, Wu Xiangxiang, and Li Dingyi(eds.): “Chinese Modern History Series”, Series 2, Volume 5, (Taipei: Cheng Chung Book Co., Ltd., 1956), pp. 3-46.

曾小全 ZENG, Xiaoquan

2006 〈清代前期的海防體系與廣東海盜〉，《社會科學》第8期(2006年)，頁144-156。

“Coastal Defense System and Guangdong Pirates in Early Qing Dynasty”, *Journal of Social Sciences*, Issue 8(2006), pp. 144-156.

趙希鼎 ZHAO, Xiding

1963 〈清代總督與巡撫〉，《歷史教學》第10期(1963年)，頁

15-22。

“Viceroy and Governor in Qing Dynasty”, *History Teaching*, Issue 10(1963), pp. 15-22

趙劍 ZHAO, Jian

2009 〈清代廣東提督沿革考略〉，《黑龍江史志》第6期(2009年)，頁31-32。

“Evolution of Guangdong Commander in Chief of Admiral in Qing Dynasty”, *Historical Records of Heilongjiang*, Issue 6(2009), pp. 31-32.

劉正剛 LIU, Zhenggang

1999 〈清初廣東海洋經濟〉，《暨南學報(哲學社會科學版)》第5期(1999年)，頁106-115。

“Marine Economy of Guangdong in Early Qing Dynasty”, *Jinan Journal (Philosophy and Social Sciences Edition)*, Issue 5(1999), pp. 106-115.

劉海峰 LIU, Haifeng

2010 〈嘉道時期海防政策研究〉(新疆大學碩士論文，2010年)

“Research on Coastal Defense Policy during the Jiadao Period”, (Master's thesis of Xinjiang University, 2010)

劉鳳雲 LIU, Fengyun

2013 〈嘉慶朝清理錢糧虧空中的艱難抉擇—兼論君臣在地方財政整飾中的不同認識〉，《中州學刊》第5期(2013年)，頁128-136。

“The Difficult Choice of Clearing up the Financial deficit during Jiaqing's Era—Different understanding of Emperor and Ministers in Local Financial Adjustments”, *Academic Journal of Zhongzhou*, Issue 5(2013), pp. 128-136.

劉德美 LIU, Demei

1982 〈清代地方財政積弊個案探討—嘉慶年間安徽錢糧虧空案〉，《師大學報》，第27期(1982年)，頁519-530。

“Case Study on the Accumulated Local Financial Abuse in Qing Dynasty - Case of Anhui Financial Deficit during Jiaqing's Era”, *Journal of National Taiwan Normal University*, Issue 27(1982), pp. 519-530.

鄧孔昭 DENG, Kongzhao

2000 〈清政府對鄭氏集團的招降政策及其影響〉，收入鄧孔昭：《鄭成功與明鄭台灣史研究》(北京：台海出版社，2000年)，頁95-110。

“The Surrender Policy of Qing Government and Impact on Zheng Group”, in Deng Kongzhao: “Research on Zheng Chenggong and History of Ming Zheng Taiwan”, (Beijing: Taiwan Strait Press, 2000), pp. 95-110.

謝國楨 Xie, Guozhen

1967 〈清初東南沿海遷界考〉，收入謝國楨：《明清之際黨社運動考》(台北：商務印書館，1967年)，頁237-269。

“Examination of the Southeastern Coastal Boundary Relocation in the Early Qing Dynasty”, in Xie Guozhen: “Examination of the Party and Social Movement in Ming and Qing Dynasties”, (Taipei: The Commercial Press, 1967), pp. 237-269.

[美] 羅友枝著，張婷譯，李瑞豐校 Evelyn Rawski, Zhang, Ting(trans), Li Ruiheng(ed.)

2010 〈再觀清代—論清代在中國歷史上的意義〉，收入劉鳳雲、劉文鵬編：《清朝的國家認同：“新清史”研究與爭鳴》(北京：中國人民大學出版社，2010年)，頁1-18。

“Review on Qing Dynasty—the Significance of the Qing Dynasty in Chinese History”, in Liu Fengyun and Liu Wenpeng: “National Identity in the Qing Dynasty: Research and Debate on New Qing History”, (Beijing: China Renmin University Press, 2010), pp. 1-18.

Ho, Ping-ti

1967 “The Significance of the Ch'ing Period in Chinese History”, *The Journal of Asian Studies*, Vol. 26, No. 2(1967), pp. 189-195.

