



明清史学术文库

# 清代地方官制考

刘子扬 著

故宫出版社  
The Forbidden City Publishing House



明清史学术文库

# 清代地方官制考

刘子扬 著

故宫出版社

The Forbidden City Publishing House

### 图书在版编目 (CIP) 数据

清代地方官制考 / 刘子扬著. — 北京: 故宫出版社,  
2014.3

(明清史学术文库)

ISBN 978-7-5134-0560-7

I. ①清… II. ①刘… III. ①地方政治-官制-研究-中国-清代 IV. ①D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 021840 号

## 清代地方官制考

著 者: 刘子扬

责任编辑: 杨付红 艾珊歌

封面设计: 李 猛

出版发行: 故宫出版社

地址: 北京市东城区景山前街 4 号 邮编: 100009

电话: 010-85007808 010-85007816 传真: 010-65129479

网址: [www.culturefc.cn](http://www.culturefc.cn) 邮箱: [ggcb@culturefc.cn](mailto:ggcb@culturefc.cn)

制 版: 保定市万方数据处理有限公司

印 刷: 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 35.5

字 数: 452 千字

版 次: 2014 年 3 月第 1 版

2014 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1~2500 册

书 号: ISBN 978-7-5134-0560-7

定 价: 66.00 元



《明清史学术文库》

编辑委员会

主编

郑欣淼 戴 逸 朱诚如

编委会

(以姓氏笔画为序)

王天有	王戎笙	王亚民
王思治	白新良	冯尔康
朱诚如	刘风云	杜家骥
张玉芬	陈连营	陈祖武
何 平	何孝荣	林铁钧
周远廉	郑克晟	郑欣淼
赵国英	南炳文	晁中辰
郭成康	高 翔	阎崇年
常建华	戴 逸	



刘子扬，1931年生，北京人。中国第一历史档案馆副研究馆员。1949年参加中国人民解放军，1950年参加抗美援朝战争。1954年复员转业，在原通州市政府工作。1960年毕业于中国人民大学档案系档案专业。1980年成立中国第一历史档案馆，从事明清档案工作。先后担任中国档案学会档案馆学理事、中国社会史研究会理事，受聘为中国老教授协会档案与文秘研究所研究员等职务。1994年获国务院颁发的政府特殊津贴。

先后发表《清代军机处考》、《明清档案概述》、《清代秘密结社档案史料概述》、《满文老档综析》等20余万字学术论文。提出军机处是清代皇权的附庸及其成立于雍正八年的观点，在清史学界产生很大影响。编审《清代农民战争史资料选编》、《福建·上海小刀会档案史料汇编》；专著《清代地方官制考》，合作编著《清代中央国家机关概述》、《清代六部成语词典》、《清廷查办秘密社会案》、《中国第一历史档案馆馆藏概述》。参加撰写《清代全史》清代政治制度部分、《二十六史大词典·典章制度卷·礼制》等书籍约600万字。其中《二十六史大词典》获文化部“五个一工程奖”；《清代全史》获新闻出版署“国家图书奖”；《中国第一历史档案馆馆藏概述》等著作先后获档案学优秀成果一等奖、二等奖、三等奖。

档案是记载人类历史实际的第一手资料。以清方史档案为例，迄今保存最完整、最完整的档案之一。它详细记载了明清时期政治、经济、军事、文化等各个方面历史的真实面貌。是研究明清历史不可缺少的宝贵资料。《清方史档案》的出版，对进一步弘扬历史文化资源，深入发掘与利用这些档案，不仅有助于回顾明清史学研究的历程，而且必将推进明清史学的研究。

刘子超  
二〇一〇年一月九日

# 总序一

2012年是清帝退位一百周年，明清史研究也走过了百余年的风雨历程。出于总结和促进发展的目的，故宫出版社将百年来明清史专题研究的重要的甚至经典性著作，遴选四十余部再版发行，以期对当前的明清史研究有所裨益，这是令人高兴和值得肯定之举。

长达五百余年的明清两代，是中国历史上两个重要的王朝，既处于我国封建社会行将灭亡的衰落时期，又处在中国封建专制主义发展的巅峰时期。盛世与没落，帝王的文治武功与社会的演进变革，殖民者的“福音”传播与列强的坚船利炮，此起彼伏的农民起义与先进的中国人的图强探索，以及革命与改良，等等。这是一个多姿多彩且天翻地覆的历史时期。这一时期又连接着今天，影响着今天。因此，研究明清两代的历史，就有着十分重要的意义。

现代意义上的明清历史研究开始于20世纪初。面对清王朝的腐朽没落，半殖民地半封建社会的奴役屈辱，资产阶级革命的风起云涌，以梁启超、夏曾佑、严复、孟森、章太炎、向达、谢国桢、萧一山等学者为代表的中国知识界，继承中国古代社会“鉴古知今”的历史传统，吸收近代科学理论知识，开始对清先世、明满关系、南明史、学术史，后渐扩大到秘密社会史、华侨史、晚清史（这是一大热点）、民族史、历史地理、财政史、盐业史等

明清历史的多个方面，进行系统研究，筚路蓝缕，取得了丰硕的成果。

新中国成立以后，特别是改革开放以来，学术界在马列主义理论指导下，继承老一辈学者的信实学风，汲取西方学术研究的科学方法，解放思想，大胆探索，推动了明清史研究的不断深入。研究领域在不断扩大，研究水平在不断提高，明清史学逐渐形成充满朝气、欣欣向荣的繁荣景象。经过数十年的发展与积淀，时间已为我们留下了一些有价值的学术著作，这些著作资料翔实，论述严密，条理贯通，至今仍为许多学者所推崇。因此，将多年以来明清史研究著作纳入《文库》，重新修订再版，可使我们回顾明清史学研究的发展轨迹，促进 21 世纪明清史学术研究的深入发展。

故宫博物院和故宫出版社推出这套《明清史学术文库》还有一层特殊的意义，这就是故宫和故宫博物院在明清史研究中的特殊地位。故宫作为明清两代的皇宫紫禁城，在明清两朝的统治历史中，共有 24 位皇帝在此生活执政，使之在五百多年中成为全国的政治中心、文化中心，演绎出一幕幕兴衰史剧，几乎明清时期的每一个重大历史事件，都与宫廷发生着密切的联系。故宫几乎每一座宫殿、每一个院落、每一处山石，甚至每一口水井、一床一案，都有一段传奇经历，蕴含着独特的、浓厚的历史文化信息，涉及建筑、园林、历史、地理、文献、文物、考古、美术、宗教、民族、典制、礼俗等诸多学科与门类。这也是研究明清时期典章制度、宫廷建筑、宫廷生活等历史问题的专家学者不能不予以关注、不能不去考察体验的诸多社会历史领域。建立在以明清两代皇宫“原址保护”基础上的故宫博物院，兼容建筑、藏品与其中蕴含丰富的宫廷历史文化为一体，这一特点及优势，决定了它在整个明清史研究中有着独特的、不可替代的重要地位。而故宫的一切研究工作也离不开明清史学术界的辛勤劳动。



正是基于这种独特关系，故宫博物院与清史编纂委员会联合举办清史研讨会，与北京大学联合主办《明清论丛》，成立明清宫廷史研究中心和故宫学研究所，组织编纂明清史研究丛书，并资助出版一大批重要的明清史学术研究成果，受到学界的广泛赞许。以突出皇宫、皇权和皇帝等皇家文化研究的“故宫学”学术概念，也得到了学界的广泛关注。浙江大学、中国社会科学院研究生院等高校已开始招收这方面的硕士研究生，浙江大学成立了故宫学研究中心，南开大学成立了明清宫廷史与故宫学研究中心，台湾清华大学开设了“故宫学概论”课程等。所有这些，必将对故宫博物院的日常工作和学术研究，以及明清史学界的进一步发展，产生重要的推动作用。

故宫出版社作为故宫博物院的重要部门，一直把促进明清史和故宫学的研究作为自己义不容辞的责任和义务，做出了积极的努力，也取得了重要的成果。本次推出这套《明清史学术文库》，在整合、出版既有学术成果的基础上，通过深入地与专家、学者沟通，对明清史及故宫学研究涉及的一些问题进行专题探讨，以提高明清史和故宫学研究的理论水平，并向成为我国明清史研究成果的出版重镇不断迈进，其精神也值得赞扬。我们相信，通过故宫出版社与明清学术界的不断努力，明清历史研究必将取得更大的发展。

郑欣淼

2012年7月

## 总序二

一百年前的1912年，清朝覆亡，宣统帝退位，中华民国建立。标志着统治中国长达两千多年封建帝制的终结。中国历史迈开了前进的脚步，中国人民觉醒奋起，在近代化的征途上努力前进。

伴随着清王朝的覆灭，中国的一大批学者对中国封建社会的最后两个王朝——明朝和清朝的历史进行了认真、系统的研究，章太炎、梁启超、孟森、钱穆、萧一山、蒋廷黻、郭廷以、郑天挺、吴晗、罗尔纲、王钟翰等学术前辈在明清史处女地上披荆斩棘、辛勤耕耘，为明清史学的发展奠定了基础。改革开放以来，学术界百花齐放、百家争鸣，以马克思主义为指导不断地解放思想，积极吸收外国的研究思想和方法，使我国明清史的研究出现了前所未有的长足进步，涌现出一批有价值的学术著作。但在当时，中国或者尚在战乱时期，或者尚在建设的探索时期，经济贫穷，文化欠发达，学术著作的印刷数量不多，流传不广，不利于学术交流和明清史研究更深入的发展，故而故宫出版社将多年来明清史专题性研究著作纳入《明清史学术文库》，重新修订再版，力求涵盖民国以来各个时期的学术大家及其代表性著作，目的就在于将涉及政治、经济、文化、社会生活等方面的研究著作汇集一起，以此反映明清社会的整体状况，为学者深入研究明清时期的社会状况提供学术平台。

明清两代，时间长达五百多年之久，道路崎岖，变化迅速，人物和事件丰富繁多，是最接近今天现实的历史，生产力已有相

当发展，居于当时世界各国的前列，社会结构和各种关系已相当复杂，人口众多，经济繁荣，交流频繁，财富充盈，各种事业兴旺发达。至康雍乾时期，中国历史发展到最高峰。但社会中的各个领域存在着缺陷，各种主客观条件尚未具备，整个社会难以协同推进，阻力重重，举步维艰，所以未能进入近代化的轨道。中国坐失了西方世界在 18 世纪所抓住的社会进步的良好时机，这是中国的不幸，也是我们前几辈先人痛心扼腕、力图奋起直追的动力和原因。今天，我们正在建设中国特色的社会主义，成绩辉煌，但前途还有许多艰难曲折，需要我们奋斗拼搏，晚近明清历史上先辈们走过的崎岖道路值得我们回顾、反思、探索、研究，以利于后人的继续快步前进。

在中华民国成立以前，明清史虽已编纂了许多重要的档案资料，但研究尚在起步阶段，历史编纂中充斥着对本朝的歌功颂德和对前朝的诋毁。民国以后的明清史研究则有了重大的进步。

其进步主要可举出三个方面：

第一，改变了形而上学和英雄史观，逐渐以社会进步史观和马克思主义唯物史观来研究历史；改变了停滞不动、堆砌史料、罗列历史事实，不讲究前因和后果，不揭示历史发展的客观规律，强调英雄创造了历史而忽视人民群众的生产斗争、阶级斗争，不能给人以真实的历史知识的做法。历史是人类进步的活动，是人民群众艰辛创造和英勇斗争的进程。经济活动是人类社会的基础，而政治、军事、法制、文化、思想都是其上层建筑，将会或早或迟地随着经济基础的变化而变化。20 世纪初进步史观和马克思主义唯物史观的出现，大大改变和推动了中国历史研究，明清史研究领域出现了许多高水平的、科学的、实证的明清史著作。

第二，研究领域的扩大。自民国以来，明清史研究的领域不断扩大，不仅着重于帝王将相活动，不仅有内外战争、官场升贬、刑律惩治，也不仅宣扬封建的纲常伦理，还涉及到中央和地方的

典章制度、兴废沿革、官阶序列、财政收支、赋税征收，人口的增减迁移，城镇的设置变迁；经济方面有农林牧副各业的状况，开垦和耕作记录，各种传统的手工业和商业，以至近代工厂、矿场的兴起，电报的设置，火车轮船的建造；军事方面，有八旗、绿营、团练、湘军、淮军以至北洋水师、小站练兵等；文化方面，既有诗文词赋、绘画书法、人物传记，又有昆曲、京剧、小说、唱本各种民间艺术；加之民族、法制、科学、宗教、城市、乡镇、风俗习惯、生态海洋等方面。各种研究无所不包，覆盖了各个社会历史领域，使得每朝的史书类似于百科全书型的著作，可以阅读和寻找到各种各样的知识。

第三，史料的整理和发展大为进步。民国以后，大内档案公之于世，其数量达一千万件以上，其中尤以清朝的档案与史料为多，它们的大量公开出版为后人提供了无穷的研究宝藏。档案和各种史料是认识和研究历史的重要载体，只有对它进行积累、分析、辨识、考证，才能揭示出历史的真相。近百年来，收集、保存、整理和利用这些珍贵的历史资料取得了很大的成绩，使我们对五百多年的明清历史有了许多新的重要的发现和认识。

故宫出版社作为故宫博物院的下属部门，把服务和促进明清史和故宫学研究作为自己的责任和义务，并为此做出了不懈的努力，坚持资助出版《明清史论丛》，还抽出人力、物力出版了《明代宫廷史研究丛书》等一批颇具特色的明清史著作，逐渐成为明清史研究成果的一个重要的出版阵地，为明清史研究的深入发展，作出了积极贡献。相信本丛书的出版，无论对史学工作者还是普通的史学爱好者，都是一个极大的便利，必将对明清史学术知识和研究的深入发展与广度普及，产生积极的影响。

戴逸

2012年7月

# 前 言

清代是我国封建社会的最后一代王朝。16 世纪末，清太祖努尔哈赤崛起于白山黑水，征战三十余年，乃统一满洲而称汗建国。历二十年，至天聪九年（1635 年），清太宗皇太极宣布改元，正式称帝，建国号为大清，遂完成了由奴隶制向封建制的转化。公元 1644 年，福临承续大统，改元顺治。清统治者趁大顺农民军灭亡明朝而立足未稳之际，挥师入关，夺取政权，建都北京，继而完成了一统全国之大业。从顺治到乾隆中叶，清王朝经过了一百多年的封建社会的发展时期，而后逐渐衰落。至 19 世纪中叶，迅速发展世界资本主义列强侵入清王朝统治下的中国，迫使中国走上了半封建、半殖民地的道路。在三百来年中经历了三个不同社会发展阶段的清统治阶级，其国家机器的设置和职能的演变，不能不具有它鲜明的特点。对于这些特点的研究，对我们今天研究中国社会、研究清代历史及清代政治制度史都有非常重要的意义。

清太祖、太宗在其统治的六十余年间，依靠特有的“兵民合一”的八旗制度，统一了东北地区，并且逐渐建立起文馆（内三院）及六部、理藩院、都察院等中央行政机构。清统治者在创立封建制国家的过程中，始终重视学习和吸取汉族文化及中原各族封建统治阶级的统治经验。其设置文馆，命儒臣翻译典籍、记注政事等等，正是为了接受封建统治的成果，从而促进清前期社会

向封建制的转化。对国家的管理和统治机构的设置，清统治者既参酌明王朝的经验，又十分注意立足于本民族固有的文化特点和条件。大臣宁完我在天聪七年讨论设置六部时曾指出：“其部中当举事宜，金官原来不知，汉官承政当看《会典》上事体，某一宗我国行得，某一宗我国且行不得”，“参汉酌金，用心筹思”，“务使去因循之习，渐就中国之制……日后得了蛮子地方，不至于手忙脚乱。然《大明会典》，虽是好书，我国今日全照它行不得。他家天下二百年，他家疆域横亘万里，他家财赋不可计数。况《会典》一书，自洪武到今，不知增减改易了几番，何我今日不敢把《会典》打动他一字”？<sup>1</sup>清统治者正是本着这种精神和目的，确立了它建立统治机器的原则和方法的。

顺治元年（1644年），清王朝建立起对全中国的统治，当时曾以“清承明制”的政治口号，收拢和团结广大的汉族地主官僚。然而在它建立起的国家机器和职官的设置上，则始终保持着满族贵族统治所具有的鲜明特色。清王朝是“皇权”的绝对统治，集权制已达到顶峰。中央及地方一切文武机构，均系皇权之指臂；内外大小一切职官，皆唯皇帝之命是听。在中央，军机处之代替议政处而居中枢，乃成为皇权的附庸；内阁之名列于宰辅，而实同虚设；六部之责掌行政，惟理事而无权。国家庶政，乾纲独揽，“圣上”自操。又设内务府，以上三旗包衣近侍宫闈，以杜绝内官干涉朝政；设理藩院，专司笼络、治理蒙、藏等各少数民族，以加强中央的直接控制。清统治者对地方的统治，一方面是区分治理，在全国分别建立特别区（如东北、京师等）、少数民族区（如新疆、内蒙古、外蒙古、西藏及少数民族集居地）和一般地区（各直省），委以封疆大员，分别治理。另一方面则逐级集权于中央，各直省督抚，系一省或数省于一身，受王命以理事，责任封

---

1 《天聪朝臣工奏议》卷中。

圻；新疆、蒙、藏，地处边陲，由各民族官员管理，置八旗驻防大臣，直承王命，以总其成。尤其是全国军队，分八旗兵驻防全国要冲，置绿营兵守卫各省地方，军政由各级官员治理，军令由皇帝一人自操。又设“总河”以治理河道，置“总漕”以督漕挽运，命盐政以管理产销，差关监以平榷税收，无不遇事奏请，奉命是听。

至第一次鸦片战争爆发，中国闭关自守的大门被炮舰轰开，帝国主义列强的疯狂掠夺和清王朝的腐朽愚昧，使清政府统治下的中国主权丧尽、任人宰割，迅速沦为半封建、半殖民地国家。

帝国主义列强争霸中国，需要维持一个形式上统一的中国政权作为他们侵略的工具，需要一个“维持秩序”的政府来为他们服务。清王朝从设置五口通商大臣专办外交，到总理衙门的成立，而后由总理衙门改设外务部，表现出清政府已唯帝国主义列强之命是听；而关税自主权的丧失，以至总税务司和各关税务司的成立，及其被帝国主义分子的垄断，则成为加速中国殖民地化的重要因素。在地方各省，由于帝国主义列强争霸割据，极力寻求自己的代理人，因之在中国形成相互抗衡的地方实力派，他们在各自“后台”的支持和培植下，加紧训练新式武装以显示自身的力量，积极创立新兴经济以充实自己的实力，从而造成清王朝地方行政的混乱，出现了各自为政的政治局面，使得中央政府对地方失去控制。与此同时，灾难深重的中国人民，在残酷的封建剥削之上，又增加了帝国主义的贪婪掠夺，被逼得走上决死反抗的道路。微弱的民族资本，承受不了外国资本的摧残和排挤，对清政府为虎作伥极不满，亦拼力谋求政治权利，以维护自身的经济利益。到义和团运动被镇压之后，帝国主义在义和团的反抗斗争中受到了打击，深怨清政府镇压无力，而谋“换马”；人民大众吸取了教训，明白了要摆脱外人的压迫以求自强，必须首先推翻清王朝的统治。在这种形势下，清统治者也预感到灾难临头，不得不

做出“谋求改革”的姿态，遂在宣布“仿行宪政”的招牌下，开始了“改革官制”。清统治者拟靠官制的改革，加强中央对地方的控制，以即使宣布立宪，也不失“大权统于朝廷”的势态。未久，武昌事起，清王朝终于被推翻。

纵观终清一代，其国家机关及职官制度的演变，直接关联着它的社会形态的演变及统治政策的实施，考证和研究清代的国家机关和职官制度，无疑是研究清史的重要组成部分。

本书详考清代地方官制，其中包括对清代各地方官职的设置、沿革、职掌及地方机构的设立和演变情况的考证，以及对地方官员选举制度的概述，旨在展示清王朝的政治制度，从而提供一部有关清代地方官制的参考书、工具书。作者曾参加了由黑龙江人民出版社出版的《清代中央国家机关概述》一书的编写工作，本书可作为该书的姐妹篇，相互协同使用。

本书以章、节体例编写，依清王朝对地方行政管理的不同方式以及所设官员的不同性质，分章叙述。首章为概述，依下按一般地区官制、特别地区官制、少数民族地区官制和专职性官制分类叙述，全书共五章，凡三十四节。

本书记述地方军事机构及职官的方法为：各地驻防将军以下及直省提督以下之职官，立有专节；各督标、抚标、漕标、河标、军标，按统属列于各官员项内；各特别地区及各少数民族地区之武职官员，分别归入各地区。关于清末的官制改革，除在第一章概述中作了总体的论述外，其改革后职官变化的具体情况，分列于各章节中。有些改革中新设立的机构，则别立专节。

本书所依据的材料，主要是《清朝通典》、《清朝文献通考》、《清朝续文献通考》及《光绪会典》，并以清代档案材料为印证。由于清代地方机构是“以官而设署”，而且，地方官是以“正印官”为主体，一切佐贰、杂职均为附庸，所以地方各衙门的设置情况及内部组织、分工等等，上述文献资料均不见于记载，亦难



以考证，因此，本书对这方面所叙及的简略情况，主要参考了地方志。又因清代地方官员的设置增减无常，所以本书中所引用的数字，多以《光绪会典》所记为准。如用其他资料所载之数字，则分别注明。

清制，京师为辇毂之地，由中央直接控制。其地方事务，虽有顺天府及所辖大兴、宛平二京县负责，然亦多由中央各机构分任。为有助于读者对清代地方管理的全面了解，本书将京师列为特别地区加以叙述，凡关涉京师地方事务之机构，即使其归属于驻京八旗或各部、院，亦列入京师特别区内。

在本书的编写过程中，林京志、吕小鲜、李丽楣、贾长旺、赵德海同志曾协助做了很多工作。

由于个人水平所限，遗误不足之处在所难免，恳请读者批评指正。

刘子扬  
1983年冬