

新史学 &
多元对话系列

皇权不下县？

清代县辖政区与基层社会治理

胡恒 著

治天下者，宜合治亦宜分治。不合治则不能齐亿
方以统于一，而天下争；不分治则不能推一以及
乎亿万，则天下乱。

冯桂芬

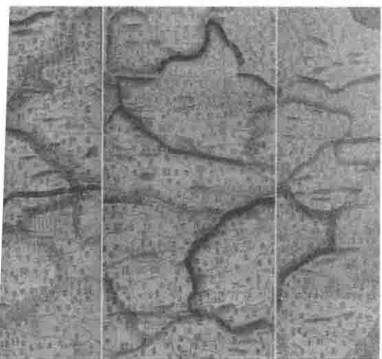


北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

皇权不下县？

清代县辖政区与基层社会治理

胡恒 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

皇权不下县? ——清代县辖政区与基层社会治理 / 胡恒著.
—北京: 北京师范大学出版社, 2015.5
(新史学 & 多元对话系列)
ISBN 978-7-303-19066-9

I. ①皇… II. ①胡… III. ①县—行政管理—政治制度史—
中国—清代 IV. ①D691

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 098482 号

营 销 中 心 电 话 010-58805072 58807651
北师大出版社学术著作与大众读物分社 <http://xueda.bnup.com>

HUANGQUAN BU XIA XIAN

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京市海淀区新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 北京京师印务有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 730mm×980mm 1/16

印 张: 25.25

字 数: 290 千字

版 次: 2015 年 5 月第 1 版

印 次: 2015 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 69.80 元

策划编辑: 谭徐锋

责任编辑: 宋旭景

美术编辑: 王齐云

装帧设计: 蔡立国

责任校对: 陈 民

责任印制: 马 洁

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58805079



新史学

观 古 今 中 西 之 变

本成果受到中国人民大学
『统筹支持一流大学和一流学科建设』经费的支持

序

历史地理学是一门包罗万象的二级学科，既是历史学的专业，也是地理学的组成部分。它的学科体系，笔者归纳为理论与方法、历史人文地理、历史自然地理、历史地理文献、历史地图编绘五大部分^①，据统计目前已有 28 个分支^②。

追溯历史地理学的渊源，它脱胎于沿革地理。沿革地理专注于疆域、政区、水道等专题探索，起源很早^③，至宋代已形成一项独立的研究^④，清代日臻完善，民国以来逐渐形成了现代科学意义上的历史地理学。尽管目前历史地理学已经很发达了，沿革地理部分仍很活跃。

就以传统政区研究而言，以往都侧重于大的研究。这个“大”，包括两层意思：一是时间上的整个朝代研究，二是地域上的大尺度研究。不可否认，政区沿革研究目前已经取得了很大进步。政区研究从朝代尺度转换到年代尺度，是周振鹤先生的贡献^⑤；从全国研究走向区域研究虽

① 拙著《中国历史地理学·综述》第一章，济南，山东教育出版社，2009。

② 侯甬坚：《历史地理学的学科特性及其若干研究动向述评》，载《历史地理学研究的新探索与新动向：庆贺朱士光教授七十华诞暨荣休论文集》，西安，三秦出版社，2008。

③ 专指地理的“沿革”，始见于《三辅黄图》。说见史念海《班固对于历史地理学的创建性贡献》，载《中国历史地理论丛》1989年第3辑。

④ 侯仁之院士认为：沿革地理“至宋代已形成一项独立的研究，代表性著作有王应麟的《通鉴地理通释》”，说见《中国大百科全书·地理学卷》第276页“历史地理学”条，北京，中国大百科全书出版社，1990。

⑤ 从周振鹤的《西汉政区地理》，到他主编的多卷本《中国行政区划通史》。周振鹤还著有《中华文化通志·地方政治制度志》、《中国地方政治制度史》两书，普及读物有《中国历代行政区划的变迁》、《体国经野之道》等。

然起步很早,但往往与地方史难解难分,而实际上从全国视野来观察具体某某郡县沿革的研究并不深入。所以,尽管政区研究成果很多,但与历代地理总志、正史地理志、地方志、舆地图的丰富程度相比,显然远远未达到极限。有人认为,既然政区研究领域如此成熟,应该去加强、甚至开辟其它分支领域,而不必留恋于旧有领域;但笔者认为,政区研究是一个在更高起点上有望取得更大成就的学术领域。

就目前而言,政区研究仍然存在薄弱环节。大而言之,有三:一是古今结合不够,二是县以下研究不足,三是边疆区域的政区研究薄弱。在此,只对前两个现象略说一二。作为一种社会现象,当今政区的因袭、变迁,与历史时期一脉相承,学科划分人为地割断了作为一个整体的政区演变史:研究古代政区属于历史学,研究现代政区属于地理学。历史学是文科,地理学是理科,于是同一个研究对象分属了文、理两科,显然不合理。我们今天研究政区,要进行古与今的无缝对接^①。因此,从政区沿革到政区地理,还有漫长的道路。

再说县以下政区。按照《宪法》规定的政区层级,目前实行省、县、乡三级制。省级政区包括普通的省和直辖市、自治区、特别行政区,县级政区包括普通的县、自治县、市和部分市辖区,乡级政区则主要是乡、镇。当代政区可以研究到乡镇,甚至行政村;但因史料的局限,历史政区研究成果绝大部分都是县级及其以上的研究,县以下研究实属凤毛麟角,尽管可能会有汉唐宋元明清京师或大都会附近的乡里复原研究,但此类研究永远无法覆盖整个国家。因此,从经世致用的角度来看,成为一个古为今用的瓶颈。

笔者二十世纪八九十年代在复旦大学求学,那时的历史地理学学科以沿革地理见长;后来,又在华东师范大学中国行政区划研究中心从事地理学博士后研究,得以窥见政区研究古今结合之门径。现代政区的研究,领域非常宽广,不仅有对省市县乡的理论研究,也有特定区域的政区规划,更有大量县以下的研究。以理论而言,改革开放以来的设市模式实践,有切块设市、整县改市两种主要模式,是否存在第三种模式?

^① 拙文《政区研究应该打破古、今界限》,《江汉论坛》2005年第1期。

答案是肯定的。刘君德教授撰文认为，可以进行县下设市的尝试^①。

先哲有言：“一切历史都是当代史”。面临现实的困惑，必然要追溯历史上的源头。那么，历史上的县辖政区，又是何种情景？

十余年前，胡恒考入人民大学历史系本科，我给他们班大三时讲授历史地理学概论课。胡恒学习很用功，善于思考问题，经常提问，与我探讨，体现出对历史地理学的浓厚兴趣，后来读研、读博一直在我名下。曾记得还在他读研时，我去参加某兄的学位论文答辩，论文指导教师是刘君德教授。该师兄的研究主题是当代县以下政区研究，论文非常出色；但少量涉及历史时期情况往往语焉不详，主要原因是对历史文献的隔膜，对历史场景的生疏。显然，要求非历史专业的学者一下子对历史文献了如指掌、引用驾轻就熟、研究熟能生巧，恐怕是不可能的。事后，刘君德教授跟我说，人民大学能不能展开对历史上的县辖政区的研究？当时，我就一口承应了。

回北京之后，与胡恒说起这件事，他兴趣很浓。因县辖政区也是一个宏大命题，历史时期的研究也要分时段、分地域、分性质的研究。事有凑巧，本世纪初启动的国家清史纂修工程，笔者有幸参加邹逸麟教授主持的《清史·地理志》工作，承担三省撰文。为了锻炼学生的学术能力，我安排三位研究生撰写山西，胡恒分工山西中部。笔者知道，以往一些学者参加集体项目，往往完工了事，做完之后就不再去思考；但胡恒并非那样，他一边研究、一边思考，待山西文稿完成之时，一些考证也完成了，进而若干篇论文的构思也在酝酿之中，真是应验了竺可桢先生“既出成果、也出人才”的高见。于是，硕士论文的选题在时段上选择了有清一代，专题上选择了巡检司，地域则覆盖全国。由于问题意识强烈，提出问题又解决问题，加上文献功夫很在行，当年被评为清史所优秀硕士学位论文。

对同一个学术领域的持续关注，深入研究，必然会有收获。读博期间，胡恒又提出对“皇权不下县”命题的质疑。本来这是一篇课堂作业，受到杨念群教授青睐，刊发于《新史学》第5卷《清史研究的新境》。由

^① 刘君德：《县下辖市：尝试一种新的政区制度》，《决策》2005年第4期。

此而一发不可收拾，全面、系统研究了清代县辖政区，在《史学月刊》、《中国历史地理论丛》等刊物发表了几篇有分量的论文，于是写成了博士学位论文。三年前的博士学位论文答辩，一致获得好评。

本书就是以博士论文为基础而进一步探索的结晶。他以历史地理学与相关学术领域紧密结合的视阈，聚焦少有人涉足的清代“县辖政区”专题，大海捞针式地爬梳地理志书、档案、实录、政书等史料，对“县辖政区”做出精湛的实证分析，质疑“皇权不下县”更是振聋发聩，从而推出对清代基层社会治理全新的阐释，其论述不仅大大推进了该专题的学术进步，而且翻新了学术界“行政区划”要素理论，结论更具有强烈的现实借鉴意义。

更多的评议，就不用笔者叨絮了，留给读者自己去评判。笔者要强调的是，像胡恒这样按部就班，一步一个台阶地读书、研究，基础扎实又肯用功，善于思考又勤于翻检档案的，日后必有所成。

是为序。

华林甫

2015年5月

目 录

序

绪 论	1
一、为什么要提出县以下区划的研究	1
二、“县辖政区”的提出及其对“皇权不下县”论说之意义	7
三、既有研究、史料评述与总体思路	16
第一章 清代州县“分防”制度与县辖政区的类型	27
一、定额观念与清代地方行政中的“分防”制度	27
二、清代县辖政区的类型	31
第二章 清代县辖政区的设置、变革及其空间分布	50
一、宋元明时期县辖政区的萌芽	50
二、清代县辖政区的设置与变革	54
三、县辖政区的空间分布：以巡检司为中心	86
第三章 京畿之地：京县大兴、宛平的分防佐杂分防与地方治理	94
一、大兴、宛平的分防佐杂官设置及辖地变迁	94
二、分防佐杂官与地方社会	101
三、唯一的一部巡检司志——《齐家司志略》	105
第四章 次县辖区：“司”的设立与明清广东基层行政	108
一、明代粤东之盗、巡检司及其与保甲之关系	109
二、佐治乡都：清代捕巡各官的分辖与“司”的设立	120
三、闲曹与冗官？——捕巡官员及其行政实践	136
四、“司”作为一种地域观念的呈现	147

五、“司”、“汛”关系蠡测：文武协同下的地方治理体系	155
六、余 论	161
附：捕属再考	162
第五章 分司细故：《南部档案》所见县丞、巡检司及其政务运行	166
一、清代南部县辖政区的设置与变迁	167
二、县辖政区行政职能的行使及与地方社会的关系	173
三、南部县辖政区的“典型性”与“普遍性”：再论佐杂的司法权限	185
第六章 市镇管理：基于江南苏松二府佐杂分防为例的商榷	195
一、明清市镇中的“国家”存在——一个问题史的回溯	195
二、佐杂官的分防及其辖地——以苏松二府为中心	198
三、走出江南：关于佐杂分防与市镇管理的新认识	211
第七章 经征钱粮：福建、甘肃分征佐贰的形成及其运作	216
一、福建“分征县丞”的设置及其成因	217
二、“经征钱粮”所引起的知县、县丞权力分野	224
三、分征县丞与分守县丞	230
四、甘肃佐贰分防趋势及其成因	235
五、经征钱粮与分征佐贰职责之完备	239
六、“分县志”、“分州志”的编修与地域观的形成	246
七、佐贰分征的个别授权与有限分布	251
第八章 辖区转换：州县置废与县辖政区	254
一、新县设置与县辖政区：清末设省中的新疆与东三省	255
二、改土归流、地区开发与云贵县辖政区	268
三、清代州县裁撤、善后处置与县辖政区	279
四、佐杂分防与新县、旧县的地域融合	294
第九章 清代佐杂的新动向与乡村治理的实际	301
一、何谓“皇权不下县”	301
二、县以下的职官体系及其性质	308

三、国家在乡村的政权建设始于何时? ——基于中国本土实践的考察	316
第十章 清代县辖政区实践与当代“县下辖市”改革臆想	324
一、当代“县下辖市”改革的讨论	324
二、清代“县辖政区”的实践经验分析	327
三、“县下辖市”改革臆想	328
附录 《清史稿·地理志》分防佐杂项校正	331
征引文献	364
后 记	389

图表目录

- 表 2-1: 清初财政收支状况
- 表 2-2: 雍正朝巡检司数量年度变化
- 表 2-3: 雍正年间移设乡村州县佐贰数量变化
- 表 2-4: 广东佐杂设立与卫所裁并举例
- 表 2-5: 雍正末分防乡村之佐贰
- 表 2-6: 光绪朝东北、新疆、台湾巡检司数量变化
- 表 2-7: 宣统三年全国巡检出身统计
- 表 2-8: 嘉庆、宣统朝各省区巡检司数量比较
- 表 2-9: 宣统末县属巡检设置率
- 表 3-1: 光绪《顺天府志》《邨镇》部分所载佐杂官的统辖情况
- 表 3-2: 光绪《顺天府志》所载大兴县佐杂官统辖村镇情况
- 表 4-1: 《明史·地理志》广东各府、直隶州巡检司数量
- 表 4-2: 《筹海图编》所记广东沿海巡检司
- 表 4-3: 明代广东省南海县巡检司
- 表 4-4: 清代广东佐贰移驻时间
- 表 4-5: 嘉庆二十五年广东州厅县佐杂官及分防数量
- 表 4-6: 光绪时期广东全省佐杂及其分防辖地
- 表 4-7: 咸丰四年南海县各堡实征米总数
- 表 4-8: 香山县社仓贮谷数量
- 表 4-9: 广东部分方志中捕巡辖区图一览
- 表 4-10: 广东部分州县汛塘与县辖政区数量比较
- 表 4-11: 清代巡检司弓兵员额举例

- 表 5-1: 清代南部县课井及帮输井数量变化
- 表 5-2: 南部县富村驿巡检司官役清册
- 表 6-1: 震泽县典史、二巡检司分辖区
- 表 6-2: 吴江县巡检司辖地
- 表 7-1: 乾隆十六年福建分征县丞养廉银变化
- 表 7-2: 福建分征县丞移驻时间
- 表 7-3: 福建省分征县丞、州同及所属州县征解之地丁银对比
- 表 7-4: 宣统三年福建县丞分布及其性质
- 表 7-5: 甘肃分征佐贰设置时间
- 表 7-6: 现存清代分县志一览
- 表 7-7: 民国初甘肃省分征佐贰撤并改隶一览
- 表 7-8: 清代蠲免钱粮中的佐杂辖区
- 表 8-1: 明代巡检司升县
- 表 8-2: 光绪《会典事例》中府属巡检一览
- 表 8-3: 东北三省由县辖政区升州县一览
- 表 8-4: 清至民国贵州部分县辖政区沿革
- 表 8-5: 清代撤并未复之县
- 表 8-6: 清代省而复置之县
- 表 8-7: 旧县被裁后佐杂官的移驻情况
- 表 8-8: 清代乡学设置
- 表 9-1: 各省佐杂官分驻乡村数量
-
- 图 1: 清代分防趋势与新式政区、准政区的萌生
- 图 2: 清初朝邑县大庆关位置示意图
- 图 3: 雍正朝巡检司数量年度变化图
- 图 4: 雍正五年会泽县分防图
- 图 5: 清末巡检司分布图
- 图 6: 宣统三年江苏各府巡检司数
- 图 7: 清末江苏各区域巡检司及地域范围比例

图 8：宣统三年顺天府城属范围

图 9：1820 年广东省分防佐杂分布图

图 10：《广东全省舆图局饬发绘图章程》中关于“司”的绘法的规定

图 11：四川南部县辖政区示意图

图 12：《震泽镇巡检司所辖全图》

图 13：福建内地分征县丞分布图

图 14：甘肃省分征佐贰分布图

图 15：《呼图壁县丞图》

图 16：《柯坪县丞图》

图 17：“永北直隶厅经历”官印

图 18：“镇雄州分防彝良州同”官印

图 19：《苗蛮图册》中所绘罗斛之地“葫芦苗”

图 20：广东香山县小黄圃巡检司印

一、为什么要提出县以下区划的研究

区域研究的兴起是二十世纪八十年代以来史学研究转向的显著特征之一，学界抛弃了过往拘泥于政治史的宏大叙事，转而试图通过个案或区域研究寻找到一条呈现“整体历史”的路径，构建起中国史学自身的解释模式。对“区域”作出何种界定，成为研究者需要优先处理的问题之一。行政区域作为中国历史上长期存在且具有较高稳定性的区域类型，便成为众多研究者的首选^①，以省区为范围进行的明清社会经济史研究论著不胜枚举，尽管这一研究方法未尝没有争议^②。政区变动所引发的

^① 如杨国桢就认为“选择清代行政区域作为社会经济区域划分的基础，既是学理的，又是功利的。它比以自然地理区或经济区、人文社区为基础，具有更强的综合性、比较性和效益性，更符合本学科研究的要求，最为合理可行”，见其《清代社会经济区域划分和研究架构的探索》一文，载叶显恩主编：《清代区域社会经济研究》，38页，北京，中华书局，1992。

^② 比较重要的挑战来自施坚雅在《中华帝国晚期的城市》中所展现的以市场为基础，将中国分为若干大区的“巨区理论”；近年来，部分学者呼吁以流域为中心展开区域研究，引起了学术界相当程度的重视，见王尚义、张慧芝：《关于创建历史流域学的构想》、《流域问题研究的创新和不足》、《科学研究解决流域问题》，《光明日报》2009年11月19日、21日、25日。

地方社会变迁也成为观察国家与社会互动的一种视角^①。由此看来，对行政区划的研究，不单单具有沿革地理的意义。

以地方行政制度史与历史政区地理这两大研究领域而言，县及其以上行政层级的研究论著可谓汗牛充栋，其基本框架已搭建完毕，研究精细程度也日益推进^②，但对县以下区划的研究则显得甚为薄弱，所呈现的面貌远不如前者那样清晰，且有限的研究通常聚焦于被统称为“乡里”的制度史梳理，利用的材料也多以律令条文为主，对实际运行状态的探析则较为少见；宏观勾勒较多，而精细的个案研究则较为匮乏，尤其是对这些“乡里”组织的“空间性”，即其是否具有地域性，其地域范围的由来和演变关注较少^③。究其原因，大概有三：一是县以下的区划及其组织不像县以上的政区类型规整，由于缺乏制度上的严格安排，随意性很大，一县之内的区域组织层级关系就可能存在多种形式，相邻两县的区域组织甚至名目都有差异，给研究增加了很大的难度；二是缺乏系统性记载，保存至今的文献资料，对于县及其以上层级的行政组织记载是相对完整的，而对于县以下基层组织的记载非常琐碎，更不要说它们的具体空间范围了，资料上也呈现时间和空间上的断裂，甚至是清代这一

① 代表性论文有：张伟然：《归属、表达、调整：小尺度区域的政治命运——以“南湾事件”为例》，《历史地理》第二十一辑，上海，上海人民出版社，2006；李嘎：《雍正十一年王士俊巡东与山东政区改革》，谢湜：《清代江南苏松常三府的分县和并县研究》，《历史地理》第二十二辑，上海，上海人民出版社，2007；乔素玲：《基层政区设置中的地方权力因素——基于广东花县建县过程的考察》，陈贤波：《明代中后期粤东增设新县的地方政治背景——以万历〈普宁县志略〉为中心》，《中国历史地理论丛》2010年第1期；胡恒：《关于清代县的裁撤的考察——以山西四县为中心》，《清史研究》2011年第2期；程森：《雍正年间山西民众“闹县”与县级政区调整——以临晋分县为例》，《清史研究》2014年第1期等。

② 该领域的研究，20世纪90年代以前以谭其骧主编的《中国历史地图集》八大册为代表，近期则有周振鹤主编的《中国行政区划通史》系列丛书，已接近全部出版。

③ 现有研究思路大致趋向于两种取向：一种是制度史研究，如闻钧天《中国保甲制度》（上海，商务印书馆，1935）、赵秀玲《中国乡里制度》（北京，社会科学文献出版社，1998），侧重于被概之以“乡里”的制度衍变；一种是基层组织史研究，以台湾学者戴炎辉《清代台湾之乡治》一书为代表（台北，联经出版事业公司，1979），该书对清代台湾乡治组织进行了系统而细致的研究。