

· 辽海考古与历史丛书 ·

# 清代

## 基层权力与社会治理研究

刘洋 ■ 著

科学出版社



辽海考古与历史丛书

# 清代基层权力与社会治理研究

刘 洋 著

科 学 出 版 社

北 京

## 内 容 简 介

本书以现代政府理论为视角，综合运用官方政书、县衙档案等史料，通过定量统计与定性分析相结合的方法，从主体行政系统、辅佐行政系统、基层军事系统、民间协助系统四个方面对清代基层权力体系在社会治理中扮演的角色做了详尽的论述与分析，全面、鲜活地展现了清代基层社会治理中政府与百姓之间多元的互动关系。

本书可供从事历史学相关学科的研究者及爱好者参考、阅读。

### 图书在版编目(CIP)数据

清代基层权力与社会治理研究 / 刘洋著. —北京：科学出版社，2016  
(辽海考古与历史丛书)

ISBN 978-7-03-050259-9

I. ①清… II. ①刘… III. ①社会管理—研究—中国—清代 IV. ①D691

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第252490号

责任编辑：郝莎莎 曹 伟 / 责任校对：彭 涛

责任印制：张 伟 / 封面设计：北京美光制版有限公司

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码：100717

<http://www.sciencep.com>

北京教图印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2016年11月第 一 版 开本：787×1092 1/16

2016年11月第一次印刷 印张：13 1/2

字数：310 000

定价：98.00元

(如有印装质量问题，我社负责调换)

# 目 录

第一章 绪论	( 1 )
一、研究旨趣	( 1 )
二、前贤研究	( 4 )
三、研究内容与学术创新	( 15 )
第二章 清代的基层行政系统	( 18 )
第一节 清代地方的行政层级	( 18 )
第二节 县级政府的行政职能	( 23 )
一、基层政府——“亲民官”与“父母官”	( 23 )
二、职掌繁多与自主有限	( 25 )
第三节 县级政府的行政组织	( 30 )
一、朝廷命官	( 30 )
二、行政辅助人员	( 32 )
三、行政组织的特点	( 35 )
第四节 县级政府的办公衙署	( 36 )
第五节 县级政府的财政状况	( 39 )
一、匮乏的行政经费	( 39 )
二、高额的日常开支	( 44 )
第三章 主体行政系统与社会治理	( 48 )
第一节 主体行政系统群体	( 48 )
一、正印官	( 48 )
二、“六房”与“三班”	( 55 )
三、幕友与长随	( 58 )
第二节 赋税征收	( 60 )
一、清代赋税征收的特点	( 60 )
二、赋税征收流程与措施	( 62 )

三、赋税征收与官员考成 .....	(66)
四、赋税征收引发的矛盾与冲突 .....	(69)
第三节 司法裁判 .....	(73)
一、民间调处 .....	(73)
二、自理词讼 .....	(78)
三、审转案件 .....	(82)
四、司法裁判运行中的弊病及影响 .....	(85)
第四节 治安与教化 .....	(88)
一、治安维护 .....	(88)
二、布施教化 .....	(94)
第五节 社会经济事务管理 .....	(99)
一、社会救助 .....	(99)
二、工商业管理 .....	(104)
第四章 辅佐行政系统与社会治理 .....	(108)
第一节 “闲冗之员”：清初县级佐杂官的处境及成因 .....	(108)
一、秦汉以降县级佐官的沿革 .....	(108)
二、清初佐杂官的大规模裁汰 .....	(110)
三、清廷对佐杂官的限制与歧视 .....	(113)
第二节 专司一方：佐杂分防制度的确立与变迁 .....	(114)
一、清中期佐杂分防制度的确立与发展 .....	(114)
二、佐杂分防的类型与分布 .....	(119)
三、清末佐杂分防的停滞与萎缩 .....	(132)
第三节 分防佐杂官的职能与日常行政 .....	(132)
一、分防佐杂的各类职掌 .....	(133)
二、分防佐杂的辖区与日常行政 .....	(136)
第五章 基层军事系统与社会治理 .....	(142)
第一节 清代绿营营制概述 .....	(142)
一、绿营制度的起源与特点 .....	(142)
二、绿营的兵力布置与统辖关系 .....	(145)
第二节 基层军事系统——“营汛”的设置与分布 .....	(149)
一、标营 .....	(149)
二、协营 .....	(150)

---

三、专营 .....	( 150 )
四、汛塘 .....	( 155 )
第三节 营汛职司与社会治理 .....	( 157 )
一、营汛的主要职司 .....	( 157 )
二、营汛职司的完善与加强 .....	( 162 )
三、营汛协缉的效果与弊端 .....	( 166 )
四、绿营的腐化与民间武装的兴起 .....	( 168 )
第六章 结语 .....	( 172 )
附表 .....	( 176 )
附表1 乾隆中期直省督抚提镇设置情况 .....	( 176 )
附表2 乾隆中期直省协防副将驻防情况 .....	( 179 )
附表3 乾隆中期直隶地区分防营设置情况 .....	( 181 )
附表4 乾隆中期河南地区分防营设置情况 .....	( 185 )
附表5 嘉庆中期四川地区汛防设置情况 .....	( 186 )
参考书目 .....	( 197 )
一、古籍文献 .....	( 197 )
二、学术专著 .....	( 199 )
三、期刊、文集论文 .....	( 200 )
四、硕博论文 .....	( 205 )
后记 .....	( 207 )

# 第一章 绪 论

## 一、研究旨趣

众所周知，社会是一个极其复杂的系统，其要沿着良性、有序的道路发展，离不开国家对社会的治理，这在中国古代也是如此。王朝统治者为了巩固其自身利益，维持一姓统治，使国家实现长治久安，无不通过各种方式加强对社会的治理，使其处于稳定、和谐的状态。而在实现对社会有效治理的过程中，基层权力起到了举足轻重的作用。清代处于中国帝制时代的晚期，也是中国古代向近代转型的重要阶段。基层社会方面在沿袭前代的传统因素以外，又呈现出诸多新的变化，形成了一些不同以往的特点，进一步加剧了社会的复杂性和国家进行社会治理的难度。概括起来，其主要表现在以下几个方面。

第一，清朝是以少数民族——满族为主体建立的王朝，身为“异族”的满族统治者管控着为数众多的汉人，民族矛盾虽在各时期显现程度不同，但却贯穿有清一代。清初满洲贵族通过军事暴力方式确立了其在全国的统治地位，然而部分汉人并不甘心于此，各地反抗运动此起彼伏，民族矛盾十分尖锐。康熙中叶，清朝步入安定期后，满汉民族矛盾虽已大为缓和，但并未完全消除，各地反清排满言行仍不时出现。雍正年间，震惊全国的湖南儒生曾静等仍试图利用民族矛盾策反汉族将领岳钟琪一案即是有力的证明。嘉道以降，清廷国力大为衰落，政治腐败、军备废弛愈加严重，加之地方水旱灾害频繁，遂导致民间反清活动日渐活跃，而在南方地区爆发的太平天国运动、天地会起义及后来的辛亥革命，皆以反满为号召，表明了趋于缓和的民族矛盾又逐步激化。

第二，雍正年间实行的摊丁入亩政策，以及其前奏“盛世滋丁，永不加赋”是中国赋役制度史上的重大变革。它取消了丁口税，简化了税则，标志着赋役征收实现了以税丁为主向税产为主的最终转变。将丁税纳入田税征收之中，由经济条件较好的有田者来承担，也使国家税收有了相对保障<sup>①</sup>。同时，此项改革对基层社会亦产生了深远

<sup>①</sup> 杜家骥：《清朝简史》，福州：福建人民出版社，1997年，第291页。

的影响。一方面，人口在清代大幅度激增，至道光年间已超过四亿。另一方面，摊丁入亩推行后，原本五年一次的人丁编审已无必要，代之而行的是国家为准确掌握人口具体数额而实行的保甲计口政策。政府编审人丁的取消，使得大量无地农民可以轻去其乡，人口流动较之以往大为频繁。

第三，人口持续高速增长，导致自然资源愈发短缺，其中以土地资源最为紧张。这迫使大量农民背井离乡，或远赴边疆及山区等地开垦荒地，维系生活；或涌入繁华的城市之中，依靠贩卖商品、出售劳务等方式，谋求生计。大量劳动力的注入，虽然促进了边远地区的开发和城市工商业的发展，但也导致来自不同地域的人群“五方杂处”。利益成为连接他们唯一的纽带，谋生是其共同目的，这与以往的血缘关系、地缘关系相比，更易引发社会矛盾与冲突，给政府的监管与控制带来了巨大的压力。

第四，道光以降，西方殖民者利用坚船利炮打开了中国封闭的大门，它不仅震撼了帝国上层的统治集团，同时也对基层社会产生了严重冲击。一方面，西方列强的商品输出与资本输出，导致原本的自然经济逐渐解体，大批农民破产失业，加之外国传教士在华的为非作歹和清廷一贯的妥协退让，使得民族矛盾与社会矛盾相互交织，空前激化。另一方面，民族危机的不断加深，迫使一些有识之士开始接触西方的先进理念，从单纯地学习器物制造技术到崇尚西方民主、开放的政治体制，程度不断加深。在这批人的影响与感召下，晚清的社会面貌逐渐发生着变化，自由、平等的新理念在部分民众的思想中日益萌生。

针对上述复杂的社会状况，清政府构建了远较前代严密、健全的基层权力体系来加强对社会的治理。按性质不同，清代的基层权力体系主要分为基层行政系统和基层军事系统两大部分。所谓基层行政系统是指帝国内部数量众多，与百姓关系最为密切的县级政府。清代的县级政府实行正印官独任制，作为皇权在该地的唯一代表，正印官在地方行政中处于核心地位，并与其亲信幕友、长随，办事人员书吏、胥役构成了主体行政系统<sup>①</sup>，直接承担着当地的赋税征收、司法裁判、治安维护等各项主要职能。同时，县级政府中还有一定数量的佐杂官员，他们并非各地普设，且只负责地方刑名、钱谷之外的某些琐碎事务，所以其一贯被视为“冗员”。但雍正以来，数量众多的县丞、主簿以及一些府佐贰同知、通判被陆续派驻到城外的重要市镇及关津险要地区，承担着所谓“分防”职能。他们有着固定的辖区，一般具有缉拿奸匪、盗贼，查禁赌博、窝娼、私宰、私铸等职权，个别地区的分防官员甚至被委以民事案件的审理与赋税的征收，俨然形成了县以下的一级行政区划，因此这些官员绝非“冗员”。大量佐杂官

<sup>①</sup> 魏光奇：《有法与无法——清代的州县制度及其运作》，北京：商务印书馆，2010年，第36页。



员分防地方，是清政府为加强社会治理而实行的一项新举措，在一定程度上质疑了原本“万事胚胎于州县”的传统观点<sup>①</sup>。

此外，作为基层行政系统控制民众的工具——保甲、乡约组织在清代得到了高度强化，持续时间之长，推行范围之广，均超越了以往历代王朝。并且，一些宗族组织和行业组织也被政府赋予约束族人、业户，纠察不法的权力，以加强对本家族、本行业的控制。清廷大力利用民间组织协助基层行政系统，加强对社会的治理，适应了人口高速增长、流动频繁的社会现实，因此成效亦较为显著。

清朝的经制军队由八旗兵与绿营兵两大部分组成。八旗兵是入关前组建的旗人部队，入关后主要驻扎在京城、畿辅、东北地区，后来西安、江宁、太原、德州、广州等重要城市也陆续设有八旗驻防。八旗兵人数较少，全部兵额也不过二十余万，只能选择驻扎在上述重点地区，所以其控驭全国的能力相对有限，恰好遍布全国的绿营驻防弥补了这一不足。绿营兵主要是由明代投降的汉人军队组建，其驻防亦源于明代地方镇戍体制，清廷则在其原来重点镇戍的基础上加以普遍推广，分驻全国各省区<sup>②</sup>。绿营兵人数众多，常年保持在五六十万，大多分散驻扎，如星罗棋布，承担着镇守地方、察奸捕盗等一系列重要职能，起到了“建威消萌”的作用，形成了严密的基层军事系统。特别是专职稽察、巡捕职能的汛兵人员，占到了绿营总数的三分之一<sup>③</sup>，且安塘设卡分段责成至为周密，基本上达到了“耳目既近，稽察易周，一有啸聚，即可围捕”<sup>④</sup>的效果，遂成为基层行政系统外，清政府加强社会控制的另一项得力工具。道咸以降，绿营兵因日益腐化，逐渐失去了战斗力，但其在一定程度上仍具有弹压地方、维持社会正常秩序的作用，所以大体上依然被保留。直到民国初年，以巡警队完全取代了绿营兵，标志着实行了二百余年的绿营驻防体制正式终结。

清代基层权力研究是清史研究领域较为重要的课题，前辈学者都给予了较大的关注，产生了一系列的成果。但纵观其研究领域，大都偏重于基层行政系统方面，并且限于清代县级政府正印官独任制的施政体制，其研究又主要集中在以正印官为核心的地方主体行政系统方面。对于佐杂官群体，学界一般皆以“冗员”视之，尚缺乏专门、系统的研究，特别是对雍正以来大量分防地方的佐贰官在社会治理中所扮演的角色，关注者就更为少见。此外，学界对基层绿营军事组织，尤其是对布置周密、专司稽察的营汛系统的研究亦较为欠缺。所以笔者针对这一情况，在本书中除了关注以往学界

① 吴佩林：《万事胚胎于州县乎：〈南部档案〉所见清代县丞、巡检司法》，《法制与社会发展》2009年第4期。

② 罗尔纲：《绿营兵志》，北京：中华书局，1984年，第25页。

③ 罗尔纲：《绿营兵志》，第268页。

④ 《毛尚书奏稿》卷16，《近代中国史料丛刊》，台北：文海出版社，1971年。

较为重视的主体行政系统之外，对相对薄弱的地方分防佐杂和基层营汛组织也进行了深入的考察和分析，并在一定程度上填补了相关领域研究的不足。同时，探究清代的基层权力体系在社会治理中发挥的作用，对于我们现今创新社会治理体系，建设社会主义和谐社会均具有重要借鉴意义。

## 二、前贤研究

随着近些年社会史的勃兴，学者们的关注点逐渐下移，基层权力日渐受到各断代史学者的关注，成为学界新近的研究热点之一，随之产生了一系列史料翔实、论证充分的学术成果。一些前代关于基层权力研究的著作，对我们探究清代的基层权力及其社会治理，具有重要的参考价值与借鉴作用。

邹水杰的《两汉县行政研究》（湖南人民出版社，2008年）一书从行政载体、基本职掌、人员组织、行政运作、行政与社会反馈等方面对两汉的县一级行政制度进行了细致的研究。该书在研究中充分注意了两汉四百余年的发展变化，对县级行政的演进与变迁做了动态的分析与比较。同时，作者还从不同群体的相互关系入手，立体、生动地展示了县级行政运作的实态。张玉兴的《唐代县官与地方社会研究》（天津古籍出版社，2009年）亦从县级行政的角度透视了国家权力与基层社会的互动关系。作者以定性分析与量化统计相结合的方法对以往研究较为薄弱的县级佐官做了系统的论述，在一定程度上填补了学术空白。此外，作者还集中探讨了县级政府与乡里制、科举制及地方各势力的关系，进一步印证了学界原有的“唐宋变革”的观点。

黄宽重的《宋代基层社会的权力结构与运作——以县为主的考察》（载于《中国史新论·基层社会分册》，联经出版事业股份有限公司，2009年）一文以县政研究为核心，从中央与地方互动的视角，通过县政权力结构与实际运作，观察宋代的官民关系，以及不同时期地方社会的发展变化。肖立军的《明代省镇营兵制与地方秩序》（天津古籍出版社，2010年）一书创造性地使用“省镇营兵制”的提法，概述了明中期以来普遍实行于地方各省的兵制。作者在研究中不仅对省镇营兵的军队构成、兵役制度、指挥系统与编制演变、后勤供应、各镇成区的沿革等方面做了论述，而且还对其在地方军事、治安领域所起的作用亦做了较为充分的分析。其对探究清代绿营驻防的起源、分布及其基层军事系统——营汛组织在社会治理中扮演的角色具有直接的参考价值。

对于本书重点研究的清代的基层权力问题，学界的研究成果主要集中在基层行政系统和基层军事系统两个方面，现分别加以综述。

## （一）基层行政系统研究

### 1. 总体研究

瞿同祖的《清代地方政府》（法律出版社，2003年）一书用社会学的方法对清代县级政府的组织构成、职能运作等方面进行了全面的研究。该书的学术贡献主要体现在以下几个方面：第一，作者对县级政府的行政地位、各项职能和各类行政人员的选用、待遇、职责等方面做了深入的研究，涵盖内容广泛、分析透彻精准。第二，作者在重视制度层面探讨的同时，时刻关注制度在实际运行中的情况及非正式的“私人因素”在行政中的作用，故此作者在参阅了官方政书的同时，也阅读了大量的官箴书及地方官员的文集，使读者能身临其境地了解到清代地方政府的实际情况。第三，作者在研究中不完全局限于官方层面，其对乡约、保甲等民间社会组织 and 地方精英士绅阶层在基层行政中发挥的重要作用，及其与县级政府的互动关系亦做了关注。但由于该著作成书较早，受当时条件所限，作者在研究中没有充分利用档案材料，同时对地方佐杂官的研究亦少有涉及。即便如此，该书的学术价值至今仍十分显著，权威性与影响力毋庸置疑。

魏光奇的《有法与无法——清代的州县制度及其运作》（商务印书馆，2010年）是一部新近出版的研究清代州县制度及其实际运作的学术专著。该书在充分吸纳瞿著相关研究成果的基础上，在以下几个方面多有创新。

第一，作者在研究清代的州县制度时，时刻注意与前代相联系，使读者能明晰中国古代州县制度的发展演变和清代州县制度的特点。第二，根据清代州县正印官独任制的权力结构，作者创见性地使用了主体行政系统的说法。州县的主体行政系统由正印官、书吏、衙役、幕宾、长随五类群体组成，他们在州县行政中处于核心地位。笔者认为该项提法十分妥当，故本书在研究中对此加以沿用。第三，该书增添了瞿著论述中遗漏的内容，增添了监狱管理、经济事务管理等内容，并对清代州县政府的财政问题做了深刻剖析。第四，作者在资料使用上利用了大量的档案材料，使其研究成果更为真实、可信。第五，作者最后从现代政治学的角度出发，分析了清代州县制度的总体特征，即“无法而有法、有法而无法”，并详述了它的具体表现及内在深层次矛盾，以此来透视秦汉以降中央集权下君主官僚制度的特征与缺陷<sup>①</sup>。值得说明的是，该书仍主要侧重于以州县官为首的主体行政系统方面，对州县佐杂官及其大量分防问题虽有一定论述，但十分简略，缺乏深入、细致的研究。

<sup>①</sup> 魏光奇：《有法与无法——清代的州县制度及其运作·序论》，第7页。

除上述专著外，一些期刊文章对清代的县级政府及其实际运作也多有论述，囿于篇幅，笔者只以优者数篇加以介绍。毕建宏的《清代州县行政研究》（《中国史研究》1991年第3期）一文从州县行政的发展过程、行政地位与内容、行政组织、行政活动与效果四个方面对清代州县制度及其日常行政进行了详尽的考察。作者根据清代州县行政的阶段性特点将其分为初创期、改革期、稳定期、衰变期四个阶段。同时，作者认为清代州县组织具有治权一体，印官独任；一人独尊，等级森严；汉人任事，顺应土宜；官吏分离，互相牵制；私人参政，人员混杂等五大基本特征以及地方经费严重不足，行政人员待遇过低；印官独任力不从心，幕丁吏役掣权营私；编外行政人员失控等三大弊端<sup>①</sup>。

郑秦的《清代县制研究》（《清史研究》1996年第4期）一文从州县在清代政权体制中的地位、州县政权组织形式、州县吏治与官场风气三个方面分析了清代县级政府的制度与行政实践。作者认为专制制度缺乏有效的监察是造成州县吏治败坏的根本原因，行政人员低薪制与地方财政的严重不足是导致官员腐败的直接原因<sup>②</sup>。柏桦的《清代州县政治体制的特色》（载于《清史论集》，人民出版社，2006年）一文对清代州县行政管理权限进行了深入研究。作者认为清代州县体制具有缺分制、主官负责制、单一领导制、正式与非正式机构并行、官府与地方势力相结合、州县财政自主等六大特色，并在此基础上给予了较为充分的分析。

## 2. 主体行政系统研究

县级正印官与其亲信幕友、长随，办事人员书吏、胥役构成了地方主体行政系统，保障着政府职能的正常运转，在基层行政体系中居于核心地位。学界主要从行政群体和实际运作两个方面对其进行了较为充分的研究。

### （1）行政群体研究。

由于县级正印官在县级政府内部居于主导地位，所以对它的研究起步较早，成果亦较为丰富。为突出重点，笔者只选其中影响较大者加以综述。吴仁安的《清代的州县官》（《历史教学》1986年第5期）对清代州县官员的构成、选途径和吏役在州县中的重要作用等方面进行了概述。虽然该文今天看来较为浅显、简略，但在当时具有重要参考、借鉴价值，其为后学的研究提供了重要的学术线索。

20世纪90年代以来，柏桦对明清州县官进行了持久、深入的研究。其论文《论清代知县出身与康雍乾时期的用人政策》（《史学集刊》1990年第4期）运用量化分析的方法对康雍乾时期的知县出身做了深入的研究，并借此分析了基层官员选任政策的

<sup>①</sup> 毕建宏：《清代州县行政研究》，《中国史研究》1991年第3期，第54、55页。

<sup>②</sup> 郑秦：《清代县制研究》，《清史研究》1996年第4期，第17、18页。

演进。专著《明清州县官群体》（天津人民出版社，2003年）则采用政治心理学、行政管理学的理论和方法，以州县官的政治行为作为分析框架，对明清时期州县官这一特定群体的权力构成、价值取向、分类标准、奖惩制度、政治权术做了全面的分析。《明代州县政治体制研究》（中国社会科学出版社，2003年）一书认为州县官的施政环境、施政行为和心理等方面对州县政治体制具有明显的能动表现形式。

刘伟则立足于晚清，对州县官的选任制度做了集中考察。《清末州县官选任制度的变革》（《社会科学》2009年第5期）、《“停部选”与清末州县官选任制度改革》（《清史研究》2009年第2期）认为清末的政治格局冲击了州县官原有的选任制度，迫使清政府做出了一系列变革。

除上述综合性研究外，另有一些个案研究。刘鹏九等的《清代县官制度述论》（《清史研究》2008年第2期）以河南内乡县为例，对清代县官的选拔和任用、品级与待遇、职权与考绩、县衙的规制与机构等方面进行了较为全面的研究。张研的《清代候选官员得官初步——读〈望臆行馆宦粤日记〉》（《清史研究》2008年第2期）以阅读咸同年间一名普通知县杜凤治的日记为基础，详细描述了其在京候缺及上任前后的全过程，生动地反映了清中期以后官员铨选壅弊、肆行捐纳以及官员“拉债”“荐仆”等诸多恶劣风气。上述成果皆以制度研究与个案研究相结合，使之更为形象、生动地展现了清代州县官群体，切实做到了点面结合。

随着研究的日益深入，对行政群体的研究已不再局限于县级正印官本身，主体行政系统的其他各类行政人员也受到了一些学者的关注。郭润涛的《试论州县衙门设置幕府的原因》（《学术研究》1990年第4期），《清代幕府的类型与特点》（《贵州社会科学》1992年第11期），《试行清代幕业经济生活状况》（《中国社会经济史研究》1996年第4期），《中国幕府制度的特征、形态与变迁》（《中国史研究》，1997年第1期）对幕府的特征、阶段演进，清代的幕业类型，设置原因，生计状况进行了深入研究。同时，郭润涛亦对清代长随这一群体进行了探讨。其《长随行政述论》（《清史研究》1992年第4期）一文对长随的组织与功能进行了集中分析。他认为清代的长随由签押、门上、管事、办差四类组织构成，具有沟通、协调、管理三项功能。从行政地位看，其中前两项是服务性的，最后一项是代表性的<sup>①</sup>。

林志华的《有关胥吏制度的几个问题》（《安徽史学》1992年第1期）对胥吏制度的起源、发展、演进的成因和评价做了初步探讨。周保明的《清代县衙吏役的内部管理》（《北方论丛》2006年第1期）一文从县衙对吏役的管理角度做了论述。其专著《清代地方吏役制度研究》（上海书店出版社，2009年）一书则对清代地方吏役制

<sup>①</sup> 郭润涛：《长随行政述论》，《清史研究》1992年第4期，第38页。

度进行了综合研究。该书做到了史论结合,十分全面,既论述了与吏役有关的人事制度、监察管理,又分析了吏役行政对官僚政治、地方社会产生的影响。

此外,张研的《清代知县的两套班子——读〈杜凤治日记〉之二》(《清史研究》2009年第2期)一文亦以同治年间曾在广东担任知县的杜凤治为例,对清代知县常设的两套班子——书吏、衙役,幕宾、长随进行了整体分析,并探究了知县设置上述公私两套行政班子的原因及其之间的行政关系。王爱英的《“寓兵于役”与“裁减冗役”——清代民壮的发展概况和社会地位》(《中国社会历史评论》第12卷,天津古籍出版社,2011年)则从定额化、职能与训练、社会地位三个方面分析了清代民壮的整体状况和地位。

## (2) 实际运作研究。

利用担任州县官员的个人文集和日记,对县级政府实际行政运作情况进行研究是学界近来的主要趋向。在这方面,王亚民取得了较为丰硕的成果。其博士论文《海疆知县蓝鼎元的乡村治理研究》(厦门大学博士学位论文,2007年)以雍正初年在广东担任知县的蓝鼎元的个人文集为研究对象,从区域社会史出发,多角度分析了海国社会与县官施政的关系,揭示了其乡村治理的基本面相。《知县蓝鼎元与乡村社会的教化——乡村“治世”的历史追溯》(载于《中国社会历史评论》,2007年)一文则以乡村教化为考察对象,从言传身教、司法教育、学校教育、士绅的注重与妇女教化等方面,具体探讨了知县在乡村社会推行的教化实践。

其《从〈令梅治状〉看清初知县对乡村社会的治理》通过对康熙年间湖北黄梅知县李成林五年的任职记录——《令梅治状》的解读,展现了知县在乡村治理中所扮演的角色。作者认为县级官员在国家政令推行过程中,既充当着国家话语的传布者,又扮演着县情民意表达者的角色,客观上发挥了社会中介的功能<sup>①</sup>。《清初知县乡村治理特点研究》一文则以于成龙的陆疆治理、李成林的内陆治理、蓝鼎元的海疆治理三类县官为个案研究,探讨了清初知县乡村治理的区域特性与治民共性。作者认为他们在乡村治理中存在两个既相互关联,又对立统一的领域。一是知县统而治之的领域,称为“统域”;二是在乡村权威主导下,由民间社会自行管理的领域,所谓“自域”<sup>②</sup>。

张研的《清代知县杜凤治对于三件命案的审理——读〈杜凤治日记〉之三》(《清史研究》2010年第3期)、《清代知县剿匪面面观——以广东三知县剿匪故事为中心》(《安徽史学》2010年第3期),邱捷的《知县与地方士绅的合作与冲突》(《近

① 王日根、王亚民:《从〈令梅治状〉看清初知县对乡村社会的治理》,《华中师范大学学报》2008年第1期,第85页。

② 王亚民:《清初知县乡村治理特点研究》,《东岳论丛》2010年第6期,第73页。

代史研究》2006年第1期)、《同治光绪年间广东首县的日常公务——从南海知县日记所见》(《近代史研究》2008年第4期)、《同治、光绪年间广州的官、绅、民——从知县杜凤治的日记所见》(《学术研究》2010年第1期)亦以州县官的日记与文集为研究对象,展现了县级政府的日常行政情况与官民关系。

此外,地方档案、碑刻也是研究县级政府实际行政运作情况的有力材料。杨发源的《清代地方城市治安管理研究——以重庆为中心》(四川大学硕士学位论文,2006年)以重庆地区已刊、未刊的档案为主要资料,对清代城市的治安管理问题做了较为深入的探讨。作者的研究对象较为广泛,既包括官方治安系统,又涉及民间保甲团练系统,并专章分析了清代城市治安管理的特点。张瑜的《清代中叶巴县地方政府与巴县商业秩序的构建》(《重庆大学学报》2009年第3期)以嘉道时期重庆府巴县衙门保存的政府文告及司法档案为主要史料,探讨地方政府在经济发展的过程中,如何通过立法和司法活动解决相关纷争,构建出正常、有序的市场秩序。

倪根金、陈志国的《略论清代广东乡村的乞丐及其管治——以碑刻资料为中心》(《清史研究》2006年第2期)一文则以碑刻资料为中心,对广东乡村地区的乞丐问题及其解决对策做了初步研究。王日根的《清代江南地方官府对商业秩序的整治——以碑刻资料为中心的考察》(《厦门大学学报》2007年第2期)一文亦以地方碑刻资料为中心,对江南地方官府对商业秩序的整治进行了深入的探讨。作者认为地方政府在禁止勒索外地商人、清理地方黑恶势力、处理公共事务、缓和劳资关系等方面做出了大量的努力。这对维护正常的商业秩序产生了一定的效果,为江南经济的繁荣提供了必要的保障。

### 3. 辅佐行政系统探究

在主体行政系统之外,县级政府中还有一定数量被视为“冗员”的佐杂官员。但雍正以来,随着数量众多的县丞、主簿以及一些府佐贰同知、通判被陆续派驻到城外的重要市镇及关津险要地区,与乡间的巡检等共同承担着所谓的“分防”职能,构成了地方的辅佐行政系统。

在这一群体中,关于巡检的研究还是比较充分的。张浩的《清代巡检制度研究》(东北师范大学硕士学位论文,2007年)对巡检司的沿革、设置分布、官员职掌、铨选与行政地位等方面进行了初步探讨。胡恒的《清代巡检司地理研究》(中国人民大学硕士学位论文,2008年)对有清一代的巡检司进行了较为深入的研究。全文分为上下两编,上编论述了巡检的分类、时空特征及其“政区”意义;下编则对各省巡检司的设置沿革做了精细的考证。其《清代巡检司时空分布特征》(《史学月刊》2009年第11期)则单从清代巡检司的时空分布方面进行了论述。作者在经过量化分析后认为,清代巡

巡检设置呈波浪式发展趋势，顺康为缩减期，雍乾为高速发展期，嘉道以降为稳定期。同时由于人口数量、治安状况、空间区位等因素的差异，巡检设置呈东密西疏、南密北疏的特点。

另外，李克勤《清代广东府属巡检司研究》（《广东史地》1994年第3期），赵思渊的《明清时代江南巡检司体制与社会控制》（华中师范大学硕士学位论文，2009年）、《明清时期苏州巡检司的分布与变迁》（《中国社会经济史研究》2010年第3期）、《屏盗之迹、拯民之恫：明清苏州地区的巡检司》（《中国社会历史评论》第11卷，天津古籍出版社，2010年），左平的《从档案看清代巡检及其衙门》（《四川档案》2010年第4期）皆以区域个案为例对清代的巡检司进行了研究。

左平的《从档案看清代前期典史衙门设置》（《四川档案》2007年第4期）、《清代县丞初探——以〈清代南部县衙档案〉为中心》（《史学月刊》2011年第4期）分别利用清代州县档案对县丞、典史及其衙门进行了初步研究。作者认为清代县丞的设置与职权具有因事而设、因时而设的特点，与制度规定存在着一定的差异，这反映了地方行政的灵活性。申立增的《清代州县佐贰杂职研究》（首都师范大学硕士学位论文，2006年）从设置、职权、待遇、地位等方面对清代佐杂官做了简要的论述。张振国《清代地方佐杂官选任制度之变革》（《历史档案》2008年第3期）一文单以佐杂官的选任为研究对象，从清代佐杂缺等级划分的原因、标准、类别、任用方式及其变革等方面进行了探讨。作者认为佐杂官的选任及其行政状况与佐杂缺的等级直接相关。清政府高度重视以往历代较为忽略的基层佐贰官的选任，把关注点进一步下移，表明了清代地方基层治理的深化。

除佐杂官群体研究外，其分防问题也受到了一些学者的关注。傅林祥的《清代的次县级政区与辖区》（载于《东北亚研究：东北亚历史地理研究》，中州古籍出版社，1994年）对清代县丞、主簿、巡检等分防及其辖区问题做了初步探讨。作者认为清代次县级政区种类多，以治安职能为主，兼及收税、赈灾、教化等多种事务；其政区具有分辖一县之境与跨界管理两种类型，分布呈南密北疏、东密西疏的特点。其《清雍正年间的次县级行政机构及其职能探析》（《清史研究》2011年第2期）一文对雍正年间的次县级政区做了较为深入的研究。作者认为清代的次县级政区设立始于雍正年间，具有相对明确的判断标准，其职能可分为只具有治安职责、治安兼及司法、与正印官类似的全面职能等三种类型。

张研的《对清代州县佐贰、典史与巡检辖属之地的考察》一文针对部分学者质疑清代皇权止于县，佐贰、典史、巡检辖地构成了县以下行政区划，即次县级政权的学术猜想，以广东地区为重点，通过考察州县佐贰、典史与巡检辖属之地的实况、依据和性质，否定了上述设想。其认为县级佐贰、典史及巡检即便有分辖之属地，也不可



能具备刑名、钱谷等全面之责，成为分辖之地的全权长官<sup>①</sup>。同时，佐贰、巡检数量过少，其辖属之地亦没有代表性。

吴佩林的《万事胚胎于州县乎：〈南部档案〉所见清代县丞、巡检司法》通过对四川南部档案所见的司法案例分析认为，清代的县级衙门并非国家政权统治的终点，位于州县衙门和乡村社会之间的县丞、巡检等基层官员，在其管辖区也与州县长官同样具有司法审判权。可见，清代司法诉讼层级应始于县丞所在地的分县署或巡检所在地的分司署之类的县级以下行政官署，并非完全开始于州县衙门<sup>②</sup>。笔者认为上述观点具有一定的合理性，但不宜绝对。理由有二：第一，佐贰官在全国各地并非全设，有很多州县没有设置佐贰官，所以县衙就是朝廷统治当地的终点，佐贰官分防地方不具有普遍性；第二，对分防地方的佐贰官所具有的司法权限不应夸大，并且各地司法行政情况也不尽一致。

胡恒的《清代福建分征县丞与钱粮征收》（《中国社会经济史研究》2012年第2期），《清代甘肃分征佐贰与州县分辖》（《史学月刊》2013年第6期）分别以福建和甘肃为代表，指出清代的分征佐贰官在辖区内有着官方批准的广泛职权，尤其是拥有了正印官独有的钱谷、刑名等方面的权力，这表明其已呈现出准县级政权的色彩。王处辉的《清代州县佐贰官司法权探析》（《西南大学学报》2014年第4期）一文指出，虽然清代国家的典制中禁止佐贰官涉及司法事务，但在实际运作过程中，佐贰官具有的司法权则十分广泛，涵盖勘验权、审断权、监管权、代监权等多个方面。

在上述学者的不懈努力下，清代府县佐杂官的研究已日渐全面、深化，逐渐摒弃了传统制度史书籍对其所谓“冗员”的描述。虽然如此，府县佐贰官在清代基层行政系统研究中仍是一个较为薄弱的领域。一方面，除巡检外其他官员尚缺乏深入研究；另一方面，有关佐杂“分防”问题的新观点、新认识尚需要通过大量的历史素材来印证。以笔者之见，今后清代府县佐杂官之研究应在以下三个方面多做努力。

第一，研究清代府县佐杂官，应将其置于历史背景中，进行长时段的考察和分析。明晰历代府县佐杂官的职能、地位，并与清代进行比较，以此加深对清代府县佐杂官的认知。

第二，清代府县佐贰官设置的不普遍，职权的严格受限是其特点之一。所以在这一方面应给予重点关注，尤其要注意以下问题的考察：①清代府县佐贰官没有普遍设置的原因；②清政府大规模裁汰府县佐贰官对地方行政产生的影响。

① 张研：《对清代州县佐贰、典史与巡检辖属之地的考察》，《安徽史学》2009年第2期，第15页。

② 吴佩林：《万事胚胎于州县乎：〈南部档案〉所见清代县丞、巡检司法》，《法律与社会发展》2009年第4期，第36页。