

政区改革与政府运作

(1644 — 1912)

林涓◎著



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS



林涓，2004年毕业于复旦大学中国历史地理研究所，获历史学博士学位。现为复旦大学国际关系与公共事务学院政治学系教师，从事中国历史政治地理、政治制度史等方面的教学和研究。已出版著作一部（合作），发表学术论文二十余篇，其中两篇论文分别于2008年、2014年获得“上海市哲学社会科学优秀成果奖”。



责任编辑：赵红梅
责任校对：王冬兰
装帧设计：刘 雨



政区改革与政府运作

(1644 — 1912)



ISBN 978-7-5482-2744-1



9 787548 227441 >

定价：58.00元

政区改革与政府运作

(1644 — 1912)

林涓◎著



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政区改革与政府运作: 1644—1912 / 林涓著.
—昆明: 云南大学出版社, 2016
ISBN 978-7-5482-2744-1

I. ①政… II. ①林… III. ①政区沿革—研究—中国
—1644—1912 IV. ①K928.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第184244号

责任编辑: 赵红梅

责任校对: 王冬兰

装帧设计: 刘 雨



政区改革与政府运作

(1644 — 1912)

林涓◎著

出版发行: 云南大学出版社

印装: 昆明市五华区教育委员会印刷厂

开本: 787mm×1092mm 1/16

印张: 23

字数: 425千

版次: 2016年9月第1版

印次: 2016年9月第1次印刷

书号: ISBN 978-7-5482-2744-1

定价: 58.00元

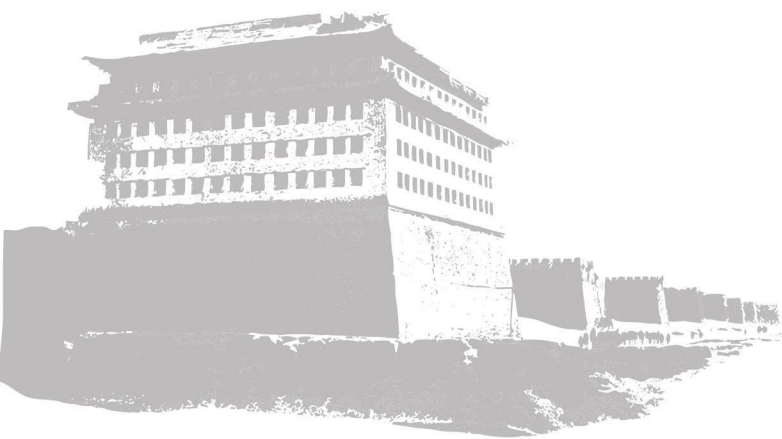
社址: 昆明市一二一大街182号(云南大学东陆校区英华园内)

邮编: 650091

电话: (0871) 65033244 65031071

E-mail: market@ynup.com

本书若发现印装质量问题, 请与印厂联系调换, 联系电话: 0871-64167045。



本书得到国家社会科学基金项目（09CZZ003）经费资助

目 录

绪 论	1
第一章 巡抚及其辖区变迁	18
第一节 明代督抚概况	20
第二节 巡抚的分布、辖区及其变化	24
第三节 巡抚体制的确定	50
第二章 总督及其辖区变迁	57
第一节 辖区及其变迁	59
第二节 辖区调整的分析	82
第三章 督抚体制的确定与王朝控制	92
第一节 巡抚的调整	92
第二节 总督的调整	94
第三节 巡抚与总督的关系	100
第四节 王朝统治的强化	103
第四章 直隶州的改革	107
第一节 问题的提出	107
第二节 直隶州调整概观	108
第三节 直隶州的设置	114
第四节 合理化趋势	119
第五节 直隶州的改置	121
第六节 比较与分析	124

第五章	道的准政区职能分析·····	126
第一节	问题的缘起·····	126
第二节	道及其驻所在调整中的互动关系·····	128
第三节	道的设置与变迁·····	137
第四节	从道的变化看中央对地方之控制·····	144
第六章	高层政区与统县政区的变迁·····	168
第一节	基本问题说明·····	168
第二节	县级以上政区的分省考证·····	172
结 论	·····	347
参考文献	·····	355

绪 论

一、研究缘起

在人文地理学中，政治地理学可以说是第一等重要的分支。我国现代意义上的政治地理学虽起步较晚，然而作为历史政治地理学先行研究的历史政区地理，历来都受到异乎寻常的关注，并取得了引人注目的成绩。早在清代，沿革地理已经是一门显学，并成为当时地理之学的主要内容。沿革地理被改造成为历史地理学之后，政区地理仍是优先得到发展的领域。

谭其骧先生主编的《中国历史地图集》堪称政区地理的划时代作品，它将历代行政区划的变迁第一次推进到以某一年为精度的思维水平。周振鹤先生的《西汉政区地理》^①百尺竿头更进一步，将西汉二百年内的郡国级政区变迁复原到任意一年的水平，开创了断代政区地理研究的先河。

在断代政区地理研究的基础上，周振鹤先生引进政治学的相关理念，撰写了《中华文化通志·地方行政制度志》^②，这是历史政区地理发展到历史政治地理的标志，高屋建瓴地对历代行政区划的发展规律做了一个相当深刻的分析和把握。

在一般人看来，清代的政治地理是没有多少东西值得研究的。一是它距今较近，传世材料较多，要了解某一政区的变化往往不难查找到较原始的记载。二是有人已经做过一些资料的整理，如赵泉澄《清代地理沿革表》^③、牛平汉《清代政区沿革综表》^④，对于了解有清一代的政区沿革更是提供了不少方便。因此一般人觉得有清一代政区变化的未知内容并不很复杂，这一时期的政治地理没有多

① 人民出版社1987年版。

② 上海人民出版社1998年版。

③ 中华书局1955年版。

④ 中国地图出版社1990年版。

少问题可研究。显然也正因为如此，《西汉政区地理》之后相继出现了一些断代政区的研究，如李晓杰的《东汉政区地理》^①，胡阿祥的《六朝疆域与政区研究》^②，靳润成的《明朝总督巡抚辖区研究》^③，但清代政治地理的研究迟迟没有得到开展。

可是事有不然，中国地方行政制度在明清时期曾有过一些剧烈的变动。明代为了改变元朝政区层级复杂的局面，对其进行了改革，并使之完善起来。但是，一方面，由于各种各样的原因，明代对政区的改制并未完成，仍然有一些遗留问题。比如，三级和四级政区层级同时存在，给行政管理带来了许多不利。因此，在明代政区的基础上，清代继续了这种改革，改变了明代府一级政区幅员过大的状况，通过设立直隶州，缩小了府的辖区，同时又废除府所属州领县的制度，形成了单一的三级制政区层次。另一方面，明代虽然改革了元代的政区，但也产生了新的问题，亦即明后期的总督巡抚辖区成为实际上的行政区，与两京十三布政使司成为交叉并行的两个高层政区体系，不利于行政管理。清代经过几十年的改革，将总督巡抚辖区调整到与布政使司相一致，从而恢复到单一的政区体系。

中国的行政区划历经两千多年，通过清代的政区改革基本形成了一套完整的行政区划体系，并且更加规范和稳定。清代形成的“十八省”体制，在经历了长达二百多年之久后仍无所更张，也是历代行政区划中所罕见的。正因为适合包括政治、经济、社会、自然等方面的发展，经过改革后的清代才能如此稳固地发展。如果我们把政治地理当作一种应用性的基础研究，那么可以看到，清代的这些措施正是形成近代政区体系的直接基础，直到今天，清代政区所存留的影响仍十分深刻。

那么，清代行政区划都进行过哪些方面的改革，这些改革都有什么成效，改革中都贯穿着什么样的改革思路，等等，便都一一浮出水面，成为值得我们研究的重要问题。更进一步，经过二百多年的改制后，清代的政区中依然存在着一些没有解决的问题。例如，道这一区划终清之时还未形成一级政区，到底是作为省府之间的转承机构还是作为一级政区出现，这样的讨论直至民国还在进行。又如，县以下的市镇是否能上升为一级政区，到了民国才最终解决并实现。这些问题也应该引起我们的重视。

① 山东教育出版社1999年版。

② 西安地图出版社2001年版。

③ 天津古籍出版社1996年版。

当今我们正处在一个全面迈向现代化的进程中，行政区划的改革自新中国建立以来就一直没有停歇过。由于清代距今较近，其政区改革过程中的各种因素，诸如政治因素、军事因素和社会经济因素，还有一些地方边疆和民族因素的介入，与现今都有千丝万缕的联系。鉴往知来，研究这些政区的改制过程、政区变革的各种因素，以及政区改革的思路和操作，不但有助于了解清代的政治制度和政区变迁，而且通过对政区改革的各种因素做出总体评价，对当今政区改革方面的一些问题应该是具有借鉴意义的。

二、研究概况

众所周知，清代的社会经济有了长足的发展，这一点，曾引起学界广泛而深入的讨论，成果极其丰富，显然是对有清一代历史研究最充分的一个方面。其中，对清代的政治制度与行政区划，也有一定涉及，由于太过散乱而不成系统，在此不予详述。

钱穆对于中国历代的政治得失有过一个鸟瞰式的回顾和评论，在其名著《国史大纲》中，专辟“狭义的部族政权之再建”一章，对清代的地方政制有一段评论：“政权既集中于中央，而各省又总督、巡抚常川监临，殆于常以兵政凌驾于民政之上。而国家有大兵役，又必特简经略大臣、参赞大臣，亲寄军要，督、抚仍不过承号令，备策应。及其顾平无事，各省皆用满人为驻防将军。甚至绿营亦多用满员。国家收入，尽以养兵。而各省督、抚，亦以用满员为主，参用汉人特其不得已。”对地方行政，还有详细注解：^①

明代地方长官，以布政使为主，巡抚、总督皆朝官临时出使。事毕复命，职亦消灭。清制，督、抚常驻各省会，总督皆称“总督某某等处地方、提督军务粮饷”，或“兼巡抚事”云云。巡抚则云“巡抚某某等处地方、提督军务粮饷”云云。是明为军职矣。而总督又兼“右都御史”衔，巡抚兼“左副都御史”衔，均得单独上奏参劾。而布政使则掌宣化承流，帅府、州县官廉其录取能否，上下其考，报督、抚上达吏部。大计之权，又全在督、抚，地方官吏黜陟，凭其意见，督、抚权乃日重，布政使仅如其属吏。

这段话对了解清代的行政区划固然有着重要的意义，但对明代巡抚总督之职

^① 钱穆：《国史大纲》下册，中华书局1994年版，第836-838页。

务在前期与后期的重大区别则无所申述，而如果想了解省以下的制度及变化，则显得太简单了。

1949年以后，有关清代政治制度方面的研究，也陆续有出版，数量颇多。如陶希圣、沈任远的《明清政治制度》^①，吕思勉的《中国制度史》^②，萧一山的《清代通史》^③，左言东的《中国政治制度史》^④，李孔怀的《中国古代政治与行政制度》^⑤，韦庆远的《中国政治制度史》和《中国官制史》^⑥，张德泽的《清代国家机关考略》^⑦，等等。这些论著多是以政治学的概念来解释中国政治史，以制度史的层面来探讨清代的行政机构与行政体制，偏重的还是中央的政治制度。而对于地方政治制度的研究就显得较为薄弱。在这方面，以瞿同祖的《清代地方政府》^⑧为著名，他主要是对清代地方政府的实际构成及其运作模式进行了充分的研究。

应该指出，就清代的地方行政区划研究而言，已有不少学者做过，但多是从建置沿革的角度出发的。其中具代表性的有赵泉澄的《清代地理沿革表》，对清代行政区划的沿革做了大量的复原工作。此后又有牛平汉的《清代政区沿革综表》，其考证就更为详尽与细致，并将“道”一级区划加入其中，尽管如此，却未能有更多的突破。所以，他们的工作仍是以“史”进行的沿革叙述，属于纵向的脉络。

在清代政区地理研究中，最具代表性与开创性的应该是谭其骧先生。他曾在《中国历代政区概述》中详细地分析了整个清代行政区划的情况，并提出了许多政区研究方面的建设性意见。由他主编的《中国历史地图集》（第八册“清”）更堪称是对清代政区地理的权威研究。但由于地图只涉及两个标准年代，即嘉庆二十五年（1820年）、光绪三十四年（1908年）时清代的政区状况，所以未能完全反映清代政区的连续性动态变化。

① 商务印书馆（台北）1966年版。

② 上海教育出版社1985年版。

③ 中华书局1986年版。

④ 浙江古籍出版社1986年版。

⑤ 复旦大学出版社1993年版。

⑥ 《中国政治制度史》，中国人民大学出版社1995年版；《中国官制史》，东方出版社2001年版。

⑦ 学苑出版社2001年版。

⑧ 法律出版社2003年版。

此后，周振鹤在《体国经野之道》^①及《中华文化通志·地方行政制度志》中，指出了清代对明代政区进行调整以及层级、幅员改革的意义所在。

日本学者真水康树的《明清地方行政制度研究——明两京十三布政司与清十八省行政系统的整顿》^②，其研究主要着眼于明清之际地方制度的变革，探究明清地方制度的诸多变化，如督抚制度的正规化、省区的分割、直隶州制度的发展、土司制度的变化和卫所制度的消亡等，逐省逐地地说明各级地方行政单位的沿革和演变，颇为深入而精彩。但该研究仍是以清代政治制度研究为主，对清代各个行政区划的设置、辖区及其变迁并未进行深入研究，而且对清初地方行政区划变化的特定历史条件关注不够，所以缺乏对地方行政制度改革的背景和动因的把握。

另外，对于各区域的政区研究也为数不少，但在研究深度上也都未超出前述工作。还有一些涉及与本课题相关的专题性研究，如真水康树的《雍正年间的直隶州政策》^③和《明清地方行政制度研究——明两京十三布政司与清十八省行政系统的整顿》，李国祁的《明清两代地方行政制度中道的功能及其演变》^④，吴吉远的《试论明清时期的守巡道制度》^⑤，梁元生的《上海道台研究》^⑥，王跃生的《清代督抚体制特征探析》^⑦等，在深度与广度上对上述研究皆有不同程度的拓展。这些研究虽然就地方行政制度或行政区划的特点进行了一定的探讨，但有关行政区划变迁的深层原因及影响政区变迁的地理因素都有待进一步分析。

从总体上看，关于清代地方行政区划研究，多是从“史”的角度进行沿革的叙述，主要集中于建置沿革以及政治制度方面，很少从政区要素去探究政区变迁的轨迹；另外，还比较多地偏向于对中央政治制度及地方职官制度的探讨，较少关注地方行政，而将行政区划作为研究对象的则更少了；至于政区的运作与政府运转机制及管理职能关系的研究同样也并不引人注目。尤其值得注意的是，从地理视角对清代政区的变迁过程进行全面的复原，这一工作至今尚未有人做过。实际上，这些研究对于探析清代的地方行政区划与行政制度恰恰是最为重要的。这

① 中华书局（香港）1990年版。

② 北京燕山出版社1997年版。

③ 载《历史档案》1995年第3期。

④ 载《“中央研究院”近代史研究所集刊》第3期上册，台北，1972年。

⑤ 载《社会科学辑刊》1996年第1期。

⑥ 上海古籍出版社2003年版。

⑦ 载《社会科学辑刊》1993年新4辑。

就给本书的研究留下了较大的空间。

三、行政区划

本书要研究的清代政区范围，应当是清代中国的范围。作为最后一个大一统的帝国，清朝包容了满（满族地区）、汉（明王朝的故土）、蒙（蒙古族地区和蒙古族所统治的维、藏等族地区）三大区，到1840年前，清代中国地区的版图面积达到一个高点，地域上囊括了今天已不属于中华人民共和国领土的部分少数民族或周边国家政权地区。^①

对于这个幅员极其辽阔的大帝国，清朝大体上采用了两种不同的方式予以治理：一是“内地十八省”的正式郡县制；二是边疆地区军事型或监护型的特殊政区制度。^②

清初，内地沿袭明制共设有15省：直隶、江南、浙江、山西、山东、河南、陕西、江西、湖广、福建、广东、广西、四川、贵州、云南。康熙三年（1664年）湖广省分为湖北、湖南二省，康熙六年（1667年）江南省分为江苏、安徽二省，陕西省分为陕西、甘肃二省。十八省的体制即从康熙六年（1667年）起，一直至光绪九年（1883年）未变。光绪十年（1884年），新疆设巡抚并新建行省；光绪十一年（1885年），改福建巡抚为台湾巡抚，始建台湾行省，二十一年（1895年），台湾行省被割让予日本；光绪三十三年（1907年），奉天、吉林、黑龙江改建行省，设巡抚及东三省总督。故终清之世即为22个行省。当然，18个省的区划延续了长达200年之久而无所更张，成为中国历史上稳定时间最长的高层政区体系；也由于延续时间长，而形成了所谓的“本部十八省”的概念。虽然在光绪年间增加至22省，但长期以来延续的政区概念在人们心理上留下了深刻的影响，以至到民国时期仍称内地为“十八省”。

边疆地区，根据《嘉庆重修一统志》可知，嘉庆二十五年（1820年）时，东北满洲设有盛京、吉林、黑龙江三将军辖区，西北新疆设有伊犁将军辖区，外蒙古设有乌里雅苏台将军辖区，漠南蒙古分为内蒙古与套西蒙古二区，青海与西藏分别设有西宁办事大臣和驻藏办事大臣辖区。

这样，康熙六年至光绪九年（1667—1883年），加上首都顺天府，内地与

① 谭其骧：《历史上的中国和中国历代疆域》，载《中国边疆史地研究》1991年第1期。

② 周振鹤：《中华文化通志·地方行政制度志》，上海人民出版社1998年版，第136页。

边疆共设有 28 个地方行政单位。此外，清初还存在一些特殊的行政区划与制度，在经过清代的改制后，基本都被裁撤，并渐渐消失。

至于卫所，顺治初沿袭明代旧制在部分地区大量设置了卫所，顺治至康熙年间的政区改制中，废除了以卫所管辖部分土地和军户的制度，大部分卫所被裁废或被改置为府州县。此后，仍不断有裁卫所、置州县的举措，直至清末仍保留了个别的卫所。

土司的分布以西南地区为主，湖南、湖北、广西、四川、云南、贵州等地，除了中央直接控制的府、州、县外，清政府还实施了由少数民族首领充任并世袭的土司制度。土司机构的设置按等级分为宣慰司、宣抚司、安抚司、招讨司、长官司等，和土府、土州、土县的土司共同进行统治。这些地区，土司只对中央政府负担规定的贡赋和征伐任务，但在其辖区内仍保持原有的统治机构和权力。这些土司机构多为明旧制，大体上设置于顺治、康熙、雍正三朝；土司土官也多从明代沿袭下来，同时也有因新的民族首领归附而产生新的土司。从实质上来说，土司统治是一种半割据状态，与中央集权制是水火不相容的。因此，在条件具备的情况下，就必然要采取各种策略与办法，将土司制度逐渐改造为正式的郡县制，这就是“改土归流”。具体来说，改土归流是废除土司建置，朝廷派遣有任期、可调遣的地方官代替世袭的土官，并以内地的府、州、县等政区制度代替原先的宣慰、宣抚、安抚长官等各级土司区划，实行与汉族地区相同的统治制度。明代中叶，就开始实行了改土归流的工作，土司势力也在很大程度上被削弱了。清代，在明代的基础上，继续实行改土归流。康熙雍正年间，清军进入西南地区以后，即展开了改土归流。当然，并非所有的土司都被改置为流官，至清末，除了湖北、湖南的土司被全部改流外，其余几省还存在部分土司，尤其以四川、云南及甘肃的土司较多且复杂。余下未改流的土司到了民国时期仍继续改流，但速度很慢，至民国二十四年（1935 年），尚有土司 186 家，其中云南最多，有 113 家，四川有 69 家，甘肃 4 家。^①直到 1956 年，土司制度才被彻底废除。

清初逐步将督、抚辖区调整成与布政使司一致，终于在康熙初年将 15 省分为 18 省，正式以督抚为一省之长。有些省单置总督或巡抚，有些省兼置督、抚，则巡抚近于无权闲职。18 省全在明朝故土范围内，清代加入版图的边区一部分至光绪时亦建省，末年共有 22 省。清代凡属于府的州不再领县，故省以下只有

^① 周振鹤：《中华文化通志·地方行政制度志》，上海人民出版社 1998 年版，第 387-388 页。

府（府、直隶州、直辖厅）、县（县、散州、散厅）二级，每省仍分设若干道。^①

其统属关系如下图所示：



由于政区的考证和论述过程是比较繁复和琐碎的，为了对清代各行政区划有一个很好的把握，在进入正题之前有必要对其进行简单概述。以下即对各级行政区划逐一进行简单说明，并把本书的一些主要观点和结论在此先行提出。

总督、巡抚 督抚的设置始于明代，是明廷为强化中央集权、处理中央与地方的关系并协调地方事务而由中央都察院派驻地方的高级官员。设置之初，督抚均为临时性质，事毕即裁。而且，督抚只带尚书侍郎都御史等衔称，巡抚的正式官名一般为“都察院 × 都御史巡抚 × 地方”，总督的正式官名为“兵部侍郎兼都察院 × 都御史总督 × × 地方军务”，不过为虚衔。明代后期，内外交困，督抚之职渐渐由临时派遣变为长期设置，并由派往个别地区而扩大至全国各地，其管辖范围也由变动频繁变为相对固定。清代沿袭了明代的督抚制度，但不同的是，清代的督抚由虚衔变成了实官，并取代布政使司成为最高一级地方组织的长官；同时，清代改变了明代督抚兼制领省州县和跨省的做法，通过裁减或新设督抚，使督抚的辖区、驻地与省区统一起来。总的说来，一般总督管两省或三省的军政与民政、巡抚则为一省的地方长官，军事归总督、民事归巡抚。清初 15 省共有 23 巡抚、13 总督，乾隆中叶以后确定全国为 18 省 15 巡抚、8 总督的体制，光绪年间又有一些调整，至清末最终定为 16 巡抚、9 总督。

省 本来是官署名，如尚书省、中书省、门下省等，这些省最初是设在宫禁之中，因西汉时避外戚王禁之讳，改禁为省，故名。魏晋时曾经将主管中央政务的尚书台部分官署临时派驻地方，称为行台；隋及唐初的尚书省亦增设行台于外；金、元在全国重要地带设行尚书或行中书省，作为中央临时派出机关，集中管理某个地区的事务。元忽必烈时为了有效控制全国，更将其变为固定的行政区，后简称为省或行省。元代除大都周围一带称为“腹里”，直属于中央的中书省管辖，吐蕃和诸王封地由宣政院管辖之外，在全国设立了河南、江浙、江西、

^① 谭其骧：《中国历代政区概述》，载《文史知识》1987年第8期；收入其著《长水集续编》，人民出版社1994年版，第39—50页。