

清代

地方官制考

劉之揚 編

中華書局 出版

前 言

清代是我国封建社会的最后一代王朝。十六世纪末，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。至十九世纪中叶，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。

在清太祖、太宗统治的六十余年间，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、三百年，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？”^①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，集权制已达到极峰。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，以上三旗包衣近侍官闈，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、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”以督漕转运，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构和职官制度，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，均不见于记载，亦难以考证。本书在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 一九八三年冬

① 《天聪朝臣工奏议》卷中。

目 录

前 言	(1)
第一章 清代地方官制概述	
第一节 清入关初期的地方职官概况	(1)
一、清入关前的官制	(1)
二、入关后统一战争期间的地方行政职官	(3)
第二节 全国统一后之地方区划及职官建置	(6)
一、全国地方行政区划	(7)
二、各地方行政职官建置	(9)
三、各直省之八旗驻防与绿营兵制的确立	(16)
第三节 清代地方职官的选举	(18)
一、清代地方文职官员的考举	(20)
二、清代地方文职官员的铨选	(24)
三、清代地方武职官员的入仕	(36)
四、清代地方武职官员的铨选	(39)
第四节 清末地方官制改革	(44)
一、外国入侵及改革前地方管理之状况	(44)
二、清政府改革地方官制之概况	(54)
三、清末地方官制改革的特点	(58)
第二章 清代各直省之地方机构与文武官制	
第五节 总督及总督衙门	(61)
一、总督的设立与职掌	(61)
二、总督的建置与沿革	(62)
三、总督衙门	(66)

四、总督所辖的地方武装	(67)
第六节 巡抚及巡抚衙门	(70)
一、巡抚的设立与职掌	(70)
二、巡抚的建置与沿革	(72)
三、巡抚衙门	(75)
四、巡抚所辖的地方武装	(76)
第七节 布政使及承宣布政使司	(80)
一、布政使的设立及沿革	(80)
二、布政使的职掌	(81)
三、承宣布政使司	(82)
四、清末布政使之变革	(84)
第八节 按察使及提刑按察使司	(86)
一、按察使之设立及沿革	(86)
二、按察使之职掌	(87)
三、提刑按察使司	(88)
第九节 道员及道员衙门	(89)
一、各道的设立及沿革	(89)
二、道员的品秩及职掌	(94)
三、道员衙门	(95)
第十节 知府及知府衙门	(96)
一、府的设立	(96)
二、知府及其佐贰官	(97)
三、知府衙门	(99)
第十一节 直隶厅及散厅	(102)
一、厅的设立	(102)
二、直隶厅和散厅的同知、通判衙署	(103)
第十二节 直隶州及属州	(104)
一、直隶州和属州的设立	(104)
二、知州及其佐贰官	(105)
三、直隶州及属州的衙署及属官	(107)
第十三节 知县及县衙门	(110)

一、县的设立	(110)
二、知县及其佐贰官	(110)
三、知县之属官与衙署	(112)
第十四节 清末地方官制改革中各省新设之机构	(114)
一、巡警道	(114)
二、劝业道	(125)
三、提法使司	(130)
四、地方各级审判厅及检察厅	(134)
五、交涉使司	(142)
第十五节 清末筹备立宪之地方机构	(145)
一、各省谘议局	(145)
二、各省地方自治局及城乡自治公所	(149)
三、各省调查局	(158)
四、各省清理财政局	(159)
第十六节 清代各直省的八旗驻防军	(162)
一、各直省八旗驻防军的设立及组织	(162)
二、各直省八旗驻防军的建置与沿革	(164)
第十七节 清代各省绿营兵制	(174)
一、清代绿营兵的建立及沿革	(174)
二、清代各省绿营兵之建置	(179)
第十八节 清末地方军制之改革	(218)
一、防军、练军、新建陆军及巡防队	(218)
二、清末地方军政管理机构的改置	(223)
第三章 清代特别地区之地方官制	
第十九节 管理京城地方之各机构	(231)
一、步军统领衙门	(231)
二、五城察院及兵马司	(242)
三、京城巡防处	(245)
四、京城善后协巡总局	(248)
五、清末官制改革中的京畿地方管理机构	(250)
(一)工巡局	(250)

(二)内、外城巡警总厅	(252)
(三)内、外城预审厅	(259)
(四)京师习艺所	(260)
(五)路工局(处)	(261)
(六)消防队	(262)
(七)协巡营	(262)
(八)稽查处	(263)
(九)工巡捐总局	(263)
(十)京师各级审判厅及检察厅	(263)
第二十章 陪都盛京官制	(265)
一、盛京户部	(267)
二、盛京礼部	(268)
三、盛京兵部	(269)
四、盛京刑部	(270)
五、盛京工部	(271)
第二十一章 顺天府官制	(273)
一、顺天府特别区之建立	(273)
二、顺天府府署官制及机构	(274)
三、顺天府之所属机构	(278)
四、顺天府所领四路同知及所辖二十四州、县	(279)
第二十二章 奉天府官制	(286)
一、奉天府特别区之建立	(286)
二、奉天府尹及其佐贰官	(287)
三、奉天府署之内部机构及所属府学	(288)
四、奉天府所属之府、厅、州、县	(289)
第二十三章 管理陵寝地方之官制	(296)
一、管理盛京三陵官员	(296)
二、管理东陵官员	(298)
三、管理西陵官员	(301)
第二十四章 东北地区之官制	(303)
一、盛京驻防	(304)

二、吉林驻防	(313)
三、黑龙江驻防	(318)
四、东北地区建省后之地方官制	(322)
(一)东三省总督	(323)
(二)三省行台	(323)
(三)三省设治	(330)
(四)三省军政	(340)

第四章 清代少数民族地区之地方机构与文武官制

第二十五节 新疆地区官制	(347)
一、新疆地区之八旗驻防官制	(347)
二、新疆地区驻守之绿营官兵	(353)
三、新疆地区之回部官制	(355)
四、新疆地区之厄鲁特蒙古官制	(362)
五、新疆建省后之职官设置	(363)
六、新疆建省后之军政	(368)
第二十六节 蒙古及青海地区之官制	(369)
一、内蒙古地区	(370)
(一)统辖内蒙古地区之八旗驻防官兵	(370)
(二)内蒙古科尔沁等二十四部共四十九旗之设官	(371)
二、外蒙古地区	(373)
(一)统辖外蒙古地区之八旗驻防官兵	(373)
(二)外蒙古喀尔喀等部之设官	(375)
三、青海地区	(377)
四、新疆哈密、吐鲁番二旗	(378)
第二十七节 西藏地区之官制	(379)
一、驻藏大臣	(379)
二、西藏地区之政、教组织	(380)
三、达木蒙古	(383)
第二十八节 直省土官制度	(384)
一、甘肃地区(附青海、西藏)	(385)
二、四川地区	(386)

三、云南地区	(388)
四、贵州地区	(390)
五 广西地区	(392)

第五章 清代各专职性地方机构之官制

第二十九节 管理漕务之地方官制..... (395)

一、漕运总督	(395)
二、总漕以下属官	(396)
(一)巡漕御史	(396)
(二)督粮道	(397)
(三)管粮同知、通判	(398)
(四)押运同知、通判	(398)
(五)漕标	(399)
(六)卫所领运官	(400)

第三十节 管理河务之地方官制

 附：海防、江防各官

一、河道总督	(403)
二、河道总督所属官员	(405)
(一)管河道以下官员	(405)
(二)闸官	(409)
(三)河标、河营	(409)
三、海防、江防同知以下各官	(411)

第三十一节 管理盐务之地方官制

一、盐政	(412)
二、都转盐运使司盐运使及盐法道	(413)
三、运同、运副及运判	(415)
四 提举	(417)
五 监掣同知	(418)
六 盐课司大使	(418)
七、盐引批验所大使	(419)
八、清末地方盐务官制之改革	(420)

第三十二节 管理学务之地方官制

一、各省学政	(424)
二、各府、厅、州、县儒学教官	(427)
三、清末官制改革后各省学务官制	(429)
(一)学务处	(429)
(二)提学使	(432)
(三)学务公所	(434)
(四)劝学所	(435)
(五)教育官练习所	(437)
(六)教育会	(437)
第三十三节 清代地方税务官制	(438)
一、清代前期各税关的设置、沿革及管理	(439)
(一)户关	(439)
(二)工关	(445)
(三)华洋轮船货税	(448)
二、各关监督	(449)
三、清代后期各洋关的设立及管理	(452)
四 各关税务司	(454)
第三十四节 清代的织造衙门	(455)
〔附一〕 全国各省府州县官缺一览表	
〔附二〕 宣统三年七月各省职官表	

第一章 清代地方官制概述

第一节 清入关初期的地方职官概况

一、清入关前的官制

公元十六世纪末，清太祖努尔哈赤起兵复仇，崛起于建州，经三十年之征战，统一满洲。明万历四十四年（1616年），建立奴隶制国家金汗国，以是年建元，为天命元年，称“覆育列国英明皇帝”。

在努尔哈赤创业之初，沿用氏族社会中自然形成的狩猎、争战组织，每十人由一牛录额真领之，临阵冲锋，各部属受其指挥。在此基础上，于明万历二十九年（1601年），将“牛录额真”定为官名，并设黄、白、红、蓝四色旗，每旗三百人为一牛录，以旗色分辨所属，设牛录额真领之。至明万历四十二年，始定八旗官制，以原设四旗为“正”，增设四旗分别镶以不同颜色之边，为“镶”，名正黄、镶黄、正白、镶白、正红、镶红、正蓝、镶蓝八旗。并确立每旗内以三百人为一牛录，设牛录额真一人领之；五牛录领以甲喇额真；五甲喇分设左右梅勒额真各一，统以固山额真一人。后来又于天聪九年和崇德七年分别增设了八旗蒙古和八旗汉军。此遂为有清一代特有的八旗制度。

八旗制度为当时统治者的主要统治工具，它以按旗编户为

民、兵民合一的形式，成为行政、军政的统一管理体制。正像清太宗皇太极所解释：“南明小民，自谋生理，兵丁在外，别无家业，惟恃官给钱粮。我国兵民为一，出则为兵，入则为民，耕战二事，未尝偏废。”^①

在努尔哈赤统治时期，他还建立了辅佐国家管理和处理民事争讼诸事的官员，名为“札尔固齐”及“理政听讼大臣”，还任用儒臣办事，名“巴克什”。

公元一六二六年，努尔哈赤死，四子皇太极以手握两旗的实力继承王位，遂致力于个人对国家的控制，着手对固有的八旗制度进行改造和建立新的国家机构。原设八旗，各有旗主，互不统属。时“四大王”（即四大贝勒）权势极大，甚至每临朝政，都是四大贝勒“共同南面坐受”，形成共同处理国家事务的政治局面。皇太极一方面增设了管理旗务八大臣（每旗一人），与诸贝勒共同参予议国政事，出猎行师，各领本旗兵行，凡旗内之事均听其稽查；又设佐管大臣，每旗二人，负责本旗旗务，审断词讼，而不出征驻防；又设调遣大臣，每旗二人，专司出兵驻防，以时调遣。皇太极增置八旗的管理官员，从而削弱了旗主对本旗事务的具体控制，各旗内的事务管理也有了分工，使权力分散。至崇德六年（1641年），进而将各旗参予议政的人数各增加三人，而且始以贝子任议政之事，进一步削弱了诸贝勒参予议政的权力，使皇权相对扩大和集中了。另一方面，皇太极又着重打击了当时握有实权、能与之抗衡的三大贝勒代善、阿敏及莽古尔泰。至天聪六年（1632年），重新奏定朝仪，临朝听政时，已由皇太极“南面独坐”了。

在皇太极统治时期，还逐步建立起与固有的八旗制并立的国家行政机构。天聪三年（1629年）设立文馆，命儒臣达海等分班入值，翻译典籍、记注政事；五年，议定开始设立六部，仿照明王朝官制，创建国家行政管理机构。至崇德元年（1636年）三月，改文馆为内三院，名为内国史院、内秘书院、内弘

文院，分掌记注起居、编立史册、纂修实录、撰拟国书及敕书、处理奏疏、进讲进侍及颁行制度等事。

就在这个时期内，皇太极经过十年的初步改革后，宣布改国号为“大清”，改元为崇德。这一步骤，标志着清王朝封建制政治体制已初步形成。随后，又设立都察院为监察机构，改原设专理蒙古事务之蒙古衙门为理藩院，官制皆同六部。此为清入关前中央国家机关——内三院及八衙门（六部、都察院、理藩院）之建置。

还应提及的是，清入关前，在其统治区域内，最初主要还是以八旗组织屯居并管理的。当时，在战争中俘获的汉民，以每十三丁编为一庄，按满官等级分给为奴。但到了皇太极统治时期，改变了过去的做法。当时在对明王朝的战争中，成百万的汉族人民及广大的地区被纳入了清王朝的统治之下，清统治者遂将这些汉族人民“分屯别居，编为民户，择汉官之清正者辖之”^②。至此，开始有了除八旗之外的汉族民屯、民户。但据史料记载，东北地区设置地方行政组织，乃自顺治十年设辽阳府并辽阳、海城二县始。

二、入关后统一战争期间的地方行政职官

公元1644年，农民起义军李自成部攻陷北京，明王朝灭亡。就在大顺军于北京立足未稳之际，清举兵挺进关内，占领京城。

清王朝建都北京后，一面整理朝政，收集旧明官员，以入关前之内三院、八衙门为基础，组织起中央政权；一面分兵征战，致力于全国之一统。

在清统治者进行统一全国的战争期间，其对新纳入统治的地方的管理，主要是根据军事的需要设置职官，对地方行政的管理还有所不及。其地方官的设置，以沿袭、借用明王朝的旧制为主，自身尚无所改革，并且以中央派出的形式为主，很少

固定性的地方机构。

顺治元年五月，就在清师进抵京畿之时，摄政王多尔衮明谕兵部：“今本朝定鼎燕京，……各处城堡，著遣人持檄招抚。檄文到日，薙发归顺者，地方官各升一级，军民免其迁徙，其为首文武官员，即将钱粮册籍、兵马数目，亲赍来京朝见。”^③又谕故明内外官民人等称：“各衙门官员，俱照旧录用，可速将职名开报。……其避贼回籍、隐居山林者，亦具以闻，仍以原官录用。”^④命下，以旧明在京内阁、六部、都察院等官员，俱以原官同满官一体办事，清兵所到之处，旧明地方官亦纷纷率所部归顺。

清统治者为了迅速推进统一战争，在分兵进取的同时，还做了以下工作。其一，分遣官员赴各地“招抚”。如顺治元年，以恭顺侯吴惟华招抚宣大、山西；以明将姜光先为总兵官，招抚天津各城；以故明井径道方大猷为监军副使，招抚山东；命故明太子太傅、左都督骆养性，仍以原官总督天津等处军务，等等。顺治二年闰六月，又特命内院大学士、太子太保、兵部尚书兼都察院右副都御史洪承畴，以原官总督军务，招抚江南各省地方。随后，又命恭顺侯吴惟华为太子太保兼都察院右副都御史总督军务，招抚广东；升孙之獬为兵部尚书招抚江西；以黄熙允为兵部右侍郎招抚福建；以原任大同巡抚江禹绪招抚湖广；以刑部郎中丁之龙为兵部右侍郎招抚云贵。但是，此时地方官制不备，有的因明制而继用原官，有的因一事而另设一职，名目繁多，互无统属。其二，屡颁谕旨“求贤”。旧明各官员，纷纷荐举所知，被招任用。然摄政王多尔衮复谕：“近见廷臣所举，类多明季旧吏及革职废员，未有肥遁山林、隐迹逃名之士。”故顺治元年十月，顺治皇帝在颁发的即位诏书中复称：“在京文官一品至九品，在外方面各官及知府、府佐、州、县正官，俱给与应得浩敕……山林隐逸之士，有怀才抱德、堪为时用及武略出众、胆力过人者，抚按据实举荐，该