



QINGDAI
SHANGAN
ZONGDU
YANJIU

清代陕甘总督研究

杨军民著

清代督抚制度

陕甘总督之设置及沿革

陕甘总督与西北边防

陕甘驻防军事体系

陕甘总督的群体结构及迁进路径

陕甘总督与甘肃社会发展

陕甘总督研究可以深化清代督抚制度研究，以陕甘总督丰富的个性更好地阐明清代督抚制度的共性，更为准确地把握清代督抚制度。

陕甘总督研究亦可以丰富地方史研究的领域，便于从政治史的角度，

通过解析陕甘地方军政治理架构、

陕甘总督群体特征、陕甘总督迁进路径以及

陕甘总督为政特点，

更好地认识地域社会最高长官与地域社会发展的内在关系，满缺制下满蒙出身

的陕甘总督群体的治理政策与

陕甘社会发展的关系，

清代甘肃经济文化落后，

社会发展缓慢的原因等问题。

甘肃人民出版社

清代陕甘总督研究

杨军民
著

QINGDAI
SHANGAN
ZONGDU
YANJIU



甘肃人民出版社

序一

王希隆

清代，总督是地方大区的最高军政长官，大区由一省、二省或三省组成，各省设巡抚为一省军政长官。大区构建复杂多变，一般来说例设直隶、两江、闽浙、湖广、陕甘、两广、四川、云贵及东三省总督为地方大区最高军政区官员。

乾隆朝中期之前，陕甘大区的构建经历了曲折的过程，总督统辖地域多有变化，总督的名称也随之不断改变。先后有陕西总督、山陕总督、川陕甘总督、甘肃总督、陕甘总督等名称出现。新疆统一之后，陕甘总督移驻兰州，始成为定制。陕甘总督统辖地域包括今天的陕西、甘肃、宁夏、新疆及青海东部，地域面积在清代各大区中居于首位。

清代是我国疆域基本奠定、多民族国家进一步发展的重要时期。在西藏、青海、新疆地区，历经康熙、雍正、乾隆三朝的努力，驱逐了侵扰西藏的准噶尔军队，对西藏实行了直接的治理；平定了和硕特蒙古罗卜藏丹津之乱，加强了对青海地区的管辖；平定了准噶尔部和大小和卓反叛，再次统一了新疆，改变了明代以来划嘉峪关而治的局促局面；尤其是同治、光绪

年间，新疆失控十年之久，在极其艰难的处境中，清朝收复了新疆，并建立省治。在这些维护统一局面稳定边疆局势的大规模军事行动中，历任陕甘总督都发挥了重要的作用，做出了重大的贡献。

在陕甘总督辖区，居住着汉、满、蒙古、藏、维吾尔、哈萨克、回等诸多民族，其中，蒙古、藏、维吾尔、哈萨克、回等民族分别信仰藏传佛教与伊斯兰教。清朝的民族政策与宗教政策有其成功的经验与失败的教训，陕甘总督作为陕甘军政区的最高官员，在贯彻执行朝廷的民族宗教政策过程中的作为与失误，直接关系到辖区的社会稳定与动乱，值得关注。

清代历任陕甘总督多有能员，如年羹尧、岳钟琪、查郎阿、刘於义、尹继善、黄廷桂、刘统勋、杨应琚、吴达善、宜绵、松筠、长龄、那彦成、杨遇春、布彦泰、左宗棠、杨昌濬、谭钟麟、陶模等，在西北政治、军事、经济、文化等诸多方面都有所建树。陕甘总督在清前期主要是任用旗人，后期则由一些汉人出任，对他们的群体结构及迁进路径进行考察，有益于了解清代选任封疆大吏与治理西北地区的制度与政策。

杨军民君是我省史学界的后起之秀，他于湖南师范大学研究生毕业之后，任教于河西学院，主讲中国近代史。教学之余，从事陕甘总督研究，已发表多篇学术论文。这部《清代陕甘总督研究》是他在多年进行专题研究的基础上完成的，这些专题包括清代督抚制度、陕甘总督的设置与沿革、陕甘总督与西北边防、陕甘驻防军体系、陕甘总督的群体结构及迁进路径、陕甘总督与甘肃社会发展等六个方面。付梓之前我有幸先阅稿本，深感杨君的研究对于我们了解清代西北地区的政治、军事、经济、文化的发展，对于了解清代西北地区的统一与稳定、开发与建设，对于了解清朝对西北地区的治理制度与政策，都非常有益。相信这部著作的问世，将会引起学界对陕甘总督研究的更多的关注。

2014年12月2日

于兰州大学

(序一作者为兰州大学历史文化学院院长、教授、
博士生导师，甘肃省历史学会常务副会长)

序二

高 荣

杨军民老师的著作《清代陕甘总督研究》就要出版了，实在是可喜可贺的！他一再要我为其书作序，并送来了厚厚的打印稿和完整的电子稿。他的真诚，使我颇为感动，但又感到很为难！因为，一般为他人作序者，大多是师长前辈或颇有造诣的名家，而我只是稍长他几岁的同事，对书稿所涉及的研究领域也了解不多，难以对其优劣得失作出客观全面和准确的评价。现仅就此前与其交往交流及阅读书稿后的感想，略陈管见。

杨军民老师 2005 年从湖南师范大学中国近现代史专业硕士毕业后，来河西学院历史系（后改为历史文化与旅游学院）任教，一直承担“中国近代史”课的教学工作；至于学术研究领域，他最初想继续硕士阶段的晚清社会史研究，但这与本校的区位特点和学科建设需求都不尽相符。因此，我建议他调整研究方向，从事近现代河西或西北历史研究。他接受了我的建议，遂将研究领域逐渐转向清代西北边疆政治与督抚制度。

督抚制度是清代政治制度极具特色的组成部分，

总督与巡抚作为行省最高军政长官，对于维护大一统局面发挥了重要作用；而总督则是清代专制统治体系中最重要的一环，清世宗就有“封疆大吏，以总督为最重”之说。陕甘两省为经营西北的战略基地，其地位关乎全局，在政治军事上有着举足轻重的地位，备受清朝历代统治者的重视。自康熙七年起，陕甘总督被定为满洲缺。终清一世，在陕甘总督群体中，绝大多数为满洲八旗，而皇帝直辖的上三旗子弟又居多数。

作为陕甘两省最高军政长官，陕甘总督以维护西北边疆稳定为己任；他身兼甘肃巡抚事，其治理重心明显在甘肃，清穆宗甚至认为其偏重甘肃的程度等同于“专设总督的省份”。由于陕甘两省地处西北边防腹地，军事地位极其重要，但经济社会发展则相对落后，故陕甘军事政治地位大于经济文化意义。加之满蒙贵族出身的历任陕甘总督以保障西北边防安全和辖区各民族稳定为己任，至于劝课农桑、养民兴教之类，他们既不熟悉，亦不重视。因此，这些封疆大吏在任陕甘总督期间，大多表现出长于军旅而忽视生产和文教事业的为政特点。这也正是解读晚清以至近代陕甘社会经济文化落后状况的重要视角之一。

杨军民老师治学态度严谨，又有较为扎实的专业功底，通过近十年对清代西北边疆史的潜心研究，已取得了引人注目的成就。尤其是对于陕甘总督及其在西北边疆地区国家治理体系中的地位等问题，都提出了自己独到的见解。如对陕甘总督与西北边防体系的内在联系、陕甘总督在西北边防体系中的地位、陕甘总督与新疆军政治理、陕甘总督与西北边疆地区内地化进程、陕甘总督与甘肃社会发展等问题的分析论证，都很有说服力。

本专著的研究视野比较开阔。作者在研究中关注河西，但并不拘泥于河西，而是将河西置于清代西北边疆国家治理框架之下进行考察，专著中所论陕甘总督与伊犁将军共同构成西北边疆二元化防御体系，河西既是甘肃军政重心也是陕甘军政的重心所在等认识，较为全面准

确地展现了清代河西在西北边疆防御体系中的作用及其在甘肃行省和陕甘军政架构中的重心地位。

甘肃是华夏文明的重要发祥地和多民族活动的舞台，也是古丝绸之路黄金段和多种文化融和创新的核心区，不仅为华夏文明进步不断注入新鲜血液，而且对于我国统一多民族国家的巩固发展，也都发挥了极其重要的作用。在国家实施“丝绸之路经济带”和“甘肃华夏文明传承创新区”建设伟大战略的新形势下，加强甘肃和西北历史研究，进一步挖掘甘肃历史文化的深刻内涵，无疑具有重要的学术价值和现实意义。《清代陕甘总督研究》一书的出版，正是作者顺应这一形势的积极尝试，较好地将学术研究与国家和区域经济社会发展战略以及本校学科建设需求相结合。相信本专著的出版，对于促进西北边疆史地研究的进一步深入和我校省级重点学科建设整体实力的提升，都将发挥积极作用；也希望作者继续努力，向读者奉献更多更好的研究成果。

2014年11月20日于张掖

(序二作者为河西学院历史文化与旅游学院教授，
甘肃省历史学会副会长、中国秦汉史研究会常务理事)

前 言

杨军民

督抚制度是清代政治制度的重要组成部分，也是独具清代特色的地方行政制度，总督和巡抚是行省制度下，地方行省的最高军政长官，总理一省或两至三省军政事务，直接对皇帝负责，在大一统的政治体系当中，属于承上启下的关键环节。

清代督抚制度因于明制，经过清初顺治、康熙两朝的发展，大体在乾隆中期成为常设定制之职。清代常设定制八总督，即直隶总督、两江总督、陕甘总督、湖广总督、云贵总督、两广总督、闽浙总督、四川总督，除直隶总督和四川总督专辖一省外，其他总督均辖两至三省。作为西北地区最高军政长官，陕甘总督始于顺治二年陕西三边总督之设，其建置演变过程受西北地区军事政治形势变化的影响，经历了顺治、康熙、雍正、乾隆四朝不断的调整变化，先后出现了陕西三边总督、川陕三边总督、陕西总督、山陕总督、陕甘总督、甘肃总督等建置形式，最终于乾隆二十五年建置陕甘总督，以为定制。在常设定制八总督当中，陕甘总督定制时间最晚，建置调整也最为频繁。

陕甘总督作为常设定制总督，与其它常设定制总督相比，具有两个鲜明的个性特点。首先，在常设定制八总督当中，陕甘总督为唯一的满洲缺，即必须由满洲八旗出身的官员出任。在康熙七年作出这一规定以后，虽然在雍正元年作出了参用八旗蒙古和八旗汉军的调整，但是，至同治三年，在绝大多数时间内，这一规定基本得到了贯彻。其次，陕甘地区虽是实行督抚制的内地行省，但在历代清帝及西北督抚的思想当中，长期未摆脱边疆的印象，陕甘总督及其下辖的陕甘两行省实际上是西北边防体系的组成部分，与伊犁将军一起，以伊犁将军为重心，构成二元化的西北边防体系。

作为陕甘地区的最高军政长官，陕甘总督下辖两巡抚、两提督、八镇（新疆建省以后，下辖三巡抚、三提督、十一镇），统率边疆行省中最大的重兵集团，劲兵云集，旗营交错，于清帝国之西北边防，关系极为重要，历代清帝对于这一职位均非常重视。因此，自康熙七年起，钦定为满洲缺。而且，在陕甘总督的简擢过程中，皇帝亲辖的上三旗子弟及满洲世家子弟多膺其选，而满洲将帅亦多出其中。在陕甘总督当中，出现了一大批满洲重臣和清代名将，前者如莫洛、福恒、福康安、尹继善、都兴阿，后者如张勇、年羹尧、岳钟琪、杨遇春、杨岳斌、左宗棠等，皆为不同时期的著名将帅。由于满缺制的影响，在群体特征及迁进路径上，陕甘总督具有不同于其他常设定制总督的鲜明特点。从群体特征来看，由于满缺制的规定，满洲出身之陕甘总督居绝对多数，而上三旗出身尤多，文官制度下的科甲正途出身并不占优势；以迁进路径观之，与汉人不同，科甲正途并不是陕甘总督迁进的主要路径，通过侍卫及笔帖式路径进身陕甘总督的比例较高，文武互任的情况比较多。

作为陕甘地区的最高军政长官，陕甘总督必然对其治下地域社会的发展产生重大的影响。陕甘总督虽下辖陕甘两行省，但因身兼甘肃巡抚，其军政治理的重心又在甘肃，相比于陕西省，陕甘总督的军政

治理政策及实践对于甘肃社会的影响更大。八旗出身的陕甘总督受制于民族特性，长于弓马骑射而弱于经世治民，本身就缺乏汉家出身官僚所擅长的养民重教、农耕水利等经世之术，治理农业社会所必需的经世技术对于满洲将帅出身的陕甘总督来说，既不太了解，亦不甚重视。

从陕甘地区在清帝国中的地位来看，与经济文化较为发达的腹内省份不同，陕甘社会在区域社会功能定位上，清廷优先考虑军事政治功能，看重其在西北边防体系中的战略基地作用。陕甘地域社会特点影响到陕甘总督的选择标准，历代清帝优先考虑候选者的军事、政治才能，至于关乎经济社会与文化发展的重农兴教等传统经世技术，不是清廷在简擢西北督抚时的首要标准，也不是评判陕甘总督军政能力的重要依据。

而且，自顺治朝至乾隆中期的很长时间内，因为西北方向准噶尔势力的侵扰和限制，西北边界长时间维持在肃州、安西一线。在与准噶尔势力的百年较量当中，甘肃行省是名副其实的边疆地区。自康熙三十年开始，清廷对准噶尔势力进行了大规模的反击，中经雍正朝，至乾隆二十三年，清廷最终彻底击败准噶尔及其残余势力，并乘胜进兵南疆回部，将天山南北的广大地区纳入清帝国的版图，开辟了西域新疆。为加强对边疆民族聚居地区的统治，清廷在新疆地区实行军府制的半军事化治理。在康熙、雍正、乾隆三朝持续的新疆用兵过程中，甘肃行省长期作为军事基地和用兵通道，为新疆军事行动提供了大量的人力、物力支持，长期的军事征战对于甘肃社会经济发展是非常不利的。清廷虽然长期以“协饷”的形式向甘肃社会提供经济支持，但是，终清一世，甘肃经济及社会发展都是比较缓慢的。甘肃社会的发展一方面有赖于中央政府强有力的支持，另一方面甘肃社会也必须立足于区域社会实际，解决自身发展的动力机制问题。

陕甘总督研究可以深化清代督抚制度研究，以陕甘总督丰富的个

性更好地阐明清代督抚制度的共性，更为准确地把握清代督抚制度。陕甘总督研究亦可以丰富地方史研究的领域，便于从政治史的角度，通过解析陕甘地方军政治理架构、陕甘总督群体特征、陕甘总督迁进路径以及陕甘总督为政特点，更好地认识地域社会最高长官与地域社会发展的内在关系，满缺制下满蒙出身的陕甘总督群体的治理政策与陕甘社会发展的关系，清代甘肃经济文化落后、社会发展缓慢的原因等问题。

以边疆史的视角来看，陕甘总督作为西北边防体系的重要组成部分，所辖陕甘两行省作为西北边防战略基地，于清代西北边防关系甚重。因此，可以从陕甘总督与西北边防体系之间关系入手，阐明西北边防体系的构成及陕甘总督及其辖下陕甘两行省在西北边防体系中的重要性及地位、陕甘地区与清代西北边疆演变等问题，从而丰富、深化西北史和边疆史的研究，为西北边疆史研究开拓新的研究领域。

本书在写作中得到了历史文化与旅游学院高荣教授，同事崔云胜教授的大力帮助与支持。特别是高荣教授在陕甘民族关系、清代河西地位、陕甘总督与西北边防体系建设等问题的分析与把握上提出了许多宝贵的意见和建议，在此表示衷心的感谢。

2014年8月

目 录

Contents

第一章 清代督抚制度	001
第一节 清代督抚制度	002
一、常设定制总督建置	003
二、清代巡抚制度	012
三、清代行省权力架构与督抚权责之关系	013
四、陕甘总督与两江总督	019
第二节 陕甘地方治理结构	022
一、清代行省军制架构与督抚关系	023
二、陕甘地方军政权力架构	025
三、陕西巡抚的兵政权	028
第二章 陕甘总督之设置及沿革	037
第一节 陕甘总督之建置、演变	038
一、陕甘总督建置沿革	039
二、陕甘总督建置演变的特点	050
三、陕甘军政建置的特点	052
四、影响西北军政建制的内外因素	053
五、陕甘总督建置的几种特殊情况	056

第二节 陕甘总督治所的选择与确定	060
一、西北总督治所问题	061
二、乾隆二十四年至乾隆二十九年间关于陕甘总督治所选择问题 的两次讨论	062
三、陕甘总督治所的演变过程	072
第三节 陕甘总督之称谓	080
一、清代常设定制总督之称谓	080
二、陕甘总督之称谓	084
三、陕甘总督建置称谓演变过程	086
第四节 陕甘总督的职掌及其特点	094
一、清代总督职掌的一般特点	094
二、陕甘总督的特殊性	095
三、陕甘总督的职掌	097
四、陕甘总督的职掌重心	103
第五节 关于陕甘总督建置时间、人选等问题的考订	104
一、存在问题:错讹与遗漏	104
二、关于错讹与遗漏的初步考订及初步结论	105
第三章 陕甘总督与西北边防	113
第一节 西北边防体系的构建	113
一、西北边防体系的建立过程	115
二、“天子守在四夷”——西北封贡体系的形成	121
三、西北封贡体系与西北边防体系的关系	125
四、西北边防体系的特点	127
五、西北边防形势变化与西北军政建置调整之关系	134
第二节 陕甘总督与西北边防	136
一、陕甘总督是西疆军事行动的主持者和主要参与者	138
二、陕甘总督与新疆各军府的人事关系和财政关系	140
三、陕甘总督与乌里雅苏台将军、伊犁将军、喀什噶尔参赞大臣、 乌鲁木齐都统、伊犁参赞大臣之间的互任	142

四、陕甘总督与新疆军府的军事联系	143
第三节 清代甘肃与西北边防	146
一、清前期西北边疆的拓展与甘肃地位的变化	146
二、陕甘军政重心的变化和河西地位的提升	147
第四章 陕甘驻防军事体系	156
第一节 陕甘驻防绿营体系	156
一、陕甘驻防绿营营制	159
二、陕甘绿营建置沿革	160
三、陕甘区驻防绿营额兵规模	162
四、陕甘绿营建置的特点	165
五、陕甘地域社会风尚与陕甘驻防绿营战斗力	172
第二节 甘肃驻防绿营体系	177
一、甘肃行省驻防绿营额兵规模	177
二、甘肃行省驻防绿营营制	180
三、甘肃驻防绿营的几种特殊建置	181
四、驻防八旗系统	184
第五章 陕甘总督的群体结构及迁进路径	186
第一节 陕甘总督的群体结构特征	186
一、山陕督抚的满缺制	187
二、清代满汉关系的演变对陕甘总督群体结构变化的影响	190
三、陕甘总督群体结构的一般特征	193
四、陕甘总督群体特征的时代差异	203
五、陕甘总督人选来源分析	210
六、满洲世家与陕甘总督	216
第二节 陕甘总督的迁进路径	218
一、清代总督迁进路径的一般性	218
二、陕甘总督群体迁进路径	220

三、陕甘总督群体迁进路径特点	227
第三节 陕甘总督的任期	232
一、清代总督的任期	234
二、清代总督任期的特点	236
三、总督任期与晚清政治	244
四、陕甘总督之任期	248
第六章 陕甘总督与甘肃社会发展	251
第一节 陕甘分治与甘肃行省的建置	253
一、甘肃行省建置的形成过程	253
二、甘肃行省的内地化	256
第二节 清代甘肃的地位、影响	260
一、乾隆朝君臣的陕甘印象	261
二、乾隆朝甘肃社会经济发展水平	268
三、地域社会的风土民情	271
四、陕甘社会民族关系	272
五、文化教育水平	274
六、结论	275
第三节 陕甘总督与陕甘分闱	277
一、陕甘分闱之初倡	278
二、乾隆帝否定陕甘分闱的原因	281
三、陕甘分闱与陕甘社会发展	283
第四节 陕甘总督与甘肃社会发展	285
一、山陕督抚的满缺制对于陕甘总督群体特征的影响	285
二、陕甘总督的群体特征对于甘肃社会治理政策的影响	287
三、湘籍陕甘总督与晚清甘肃社会发展	289
参考文献	303

第一章 清代督抚制度

“封疆大臣，以总督为最重也。”^①在由督抚提镇、军府将军及八旗驻防将军所构成的封疆大吏群体中，总督处于最重要的地位。行省总督地控一至三省，权兼文武，总领治下行省文武诸官，统辖驻防绿营力量，对辖区政治军事负最高责任。而“封疆之责，惟抚臣为重”^②，巡抚是所辖行省经济文化发展、社会稳定的主要责任人。督抚制度是清代政治制度极具特色的组成部分，总督与巡抚作为地方行省的最高军政长官，在维护大一统帝国的统一和巩固方面起着极为重要的作用。

总督是清代专制统治体系中非常重要的一个环节，是保证专制皇权对国家的控制的得力助手，其“承号令，备策应”^③，为清帝国政治体系中承上启下的重要环节。总督“从一品。掌历治军民，综制文武，察举官吏，修饬封疆。巡抚从二品，掌宣布德意，伏安齐民，修明政刑，兴革利弊，考核官吏，会总督以诏废置”^④。总督与巡抚一起，共同构成大一统的专制王朝在地方的最高代理人，确保清王朝的统治。所谓“一国事权，操自枢垣，会于六曹，分寄于疆吏”^⑤，而“清制疆帅之重，几埒宰辅。盖不仅尸

^{①②}《清世宗实录》卷3，雍正元年正月癸卯上谕总督。

^{③⑤}《清史稿·职官志一》卷114，第3264页。

^④《清史稿·职官志三》卷116，第3336页。

一方之治乱，亦常有戡藩拓边之功，故选材特慎，而部院莫儻”。其任用权完全操之于皇帝之手，确如曾国藩所言：“封疆将帅，惟天子举措之。”^①

清代督抚制度初承明制^②，临时因事而设，事毕即撤。清代督抚由临时设置、偏重军事的统帅到固定化为综制军民的地方最高长官，其间经过多次调整，经历了从顺治元年到乾隆三十二年大概百年的时间，大体到乾隆三十二年最终确立，其间分为三个阶段。顺治时期是建立及地方化时期，康雍时期是发展时期，乾隆时期是确立完善时期。到乾隆三十二年，《清朝会典》和《清朝通志》督抚列于地方官员之首，标志着在观念和制度上对督抚制度的最终确认。从而确立了督抚制度成为和明代不同的统治形式，督抚正式成为清代最高地方长官^③。

总督之设因于明制，本为临时因事而设专管军事职位，清初总督之设即表现了这一历史特点，在经历康雍乾三世的分分合合之后，大体在乾隆中期成为常设定制之职。常设定制总督包括直隶、两江、陕甘、湖广、云贵、两广、闽浙、四川等八大总督及漕运总督和河道总督。漕运总督和河道总督专督河务与漕运事务，河务一般由两江总督和直隶总督兼任^④，而漕运总督则为专职，漕运总督和河道总督均“无地方责，授衔视巡抚”^⑤，无临民治土之权责，品级与巡抚同而低于总督，专理河道水利与漕粮运输事务。

第一节 清代督抚制度

总督“从一品；掌历治军民，综制文武，察举官吏，修饬封疆；巡抚从二品，掌宣布德意，伏安齐民，修明政刑，兴革利弊，考核官吏，会总

^①《清史稿·选举志四》卷 117, 第 3190 页。

^②明代设三总督：蓟辽总督，辖顺天、永平二巡抚；宣大总督，辖宣府、大同、山西三巡抚；三边总督，辖河西、河东、陕西三巡抚。

^③徐春峰《清代督抚制度的确立》，《历史档案》2006 年第 1 期。

^④康熙四十四年，山东巡抚兼东河事务；康熙十七年，河南巡抚兼河南河务。

^⑤《清史稿·职官三》卷 116, 第 3337 页。