

清代知府選任的空間與量化分析*

——以政區分等、《縉紳錄》數據庫為中心

胡 恆 陳必佳 康文林**

提 要

知府在清代地方行政體系中的地位十分重要，其選任方式及空間差異是觀察清王朝政治治理方式的絕佳窗口。依據新考訂的清代府的缺分、等第資料，對其進行量化統計和 GIS 分析，可以看出交通、政務、賦稅、治安等幾項主要指標的空間分佈差異，進而依據這些指標確定知府選任權：歸皇帝簡放的請旨缺、歸吏部銓選的部選缺與歸督撫調任的題調缺。請旨缺佔了 48.3%，基本分佈在全國最重要區域；題調缺佔 26.1%，原主要分佈于雲貴桂湘等苗疆分佈區，後漸包括內地省區交界等特殊地區，晚清新設省區的府則幾乎全部定為題調缺；部選缺佔 25.6%，多位於內地省區邊緣。這一空間分佈大體匹配中國各區域治理難度，但也存在對西南邊疆差異化對待、忽略海疆府份缺分的及時更改、資格固化等問題。缺分分佈與知府選任關係密切，通過對目前已建設的《縉紳錄》數據庫 1833-1912 年段將 300 餘萬條職官數據的提取，共得到 37752 條、3403 人的知府數據。利用 STATA 進行分類、匯總、關聯、追蹤等技術處理，可以看出知府旗漢比例、籍貫分佈特別是湖南籍知府在晚清的上升態勢，為理解晚清乃至民國以降中國政治版圖變遷提供新的數據基礎；知府來源於京官系統比例約 61.9%，地方系統約 35.8%，京官外放遠大於地方晉升的模式無疑對州縣官的激勵帶來消極影響；知府晉升概率達 22%，其中與缺分關係密切，最要缺、要缺所在的府升遷比例可達 25% 以上，特別是省會所在的首府更高達 40.5%。

清代知府選任權力分配及各類制度變異背後體現著中央與地方圍繞地方重要官員任免權的角逐，由於清代官僚體系「治官之官多、治民之官少」的固有弊端及知府一級選任中京官外放比例遠高於地方晉升的結構所限，清代地方治理在「府」一級出現一定程度的「上下不通」的局面。晚清督撫權力的增大及委署知府的普遍實施無疑是對這一弊端的調整與補救，但又將帶來新的權力失衡的風險。

關鍵詞：知府選任 衝繁疲難 請旨缺 部選缺 題調缺 官員晉升
《縉紳錄》數據庫 歷史地理信息系統

* 收稿日期：2020 年 通過日期：

** 胡恆，中國人民大學清史研究所副教授；陳必佳，香港科技大學人文社會科學學院博士、中國人民大學清史研究所博士後；康文林，香港科技大學社會科學部教授、華中師範大學歷史文化學院特聘教授。本文為教育部文科基地重大項目「清代政區設置與地方治理研究」（19JJD770009）與香港研究資助局項目（16601718）階段性成果。承蒙兩位匿名審稿專家提供寶貴意見，謹致謝忱！

官僚政治史研究是歷史學界長期關注的議題，取得了突出的學術成績。與其他斷代史相比，清史起步較晚，就中國大陸地區而言，上世紀八十年代以後發展較快，但此時社會史、文化史興起而政治史則開始遠離史學核心舞台，故可謂「先天不足，後天失調」，無論是議題的開拓還是制度的梳理，均存在較大薄弱乃至空白環節，亟待清史學界投入更大的研究力量迎頭趕上。¹

清代官僚政治史研究有其自身的獨特優勢，除了學界常常強調的史料豐富，故而能夠透視更多制度運行的細節，更深刻地把握「活的制度史」的內涵外，另外一個優勢就在於系統性、全面性的官僚數據的留存，使得基於整體官僚結構的量化研究方法有條件展開。這樣，至少可以在三個層面上對官僚政治史的研究提供全新的視角：一、不再僅局限於對個別政治人物或政治派別的研究，而可以利用數百萬官員數據，對整體官僚政治結構進行多角度、全方位的歸納和分析；二、不再局限於高級官員，可以將中級、低級官員納入其中，官僚政治史的研究將更全面和立體，也可以說有機會擺脫以上層政治和高級官員為核心的政治史研究範式；三、利用數字人文方法將官僚數據、施政行為與氣候（雨雪分寸資料）、經濟（糧價）、災害、地理（歷史地理信息系統）等同一時代運行的多重數據建立聯繫，從而可望擺脫日益碎片化的史學研究，從整體而有機關聯的關係角度提供一種新的觀察和解釋歷史的方式。

關於清代官員的量化研究，學界已做了相當豐富的探索。何炳棣先生在明清社會史的研究中已開始注重收集分析《同官錄》、《縉紳錄》一類的材料並做統計，不過還只是錄入一個或幾個年份的數據進行靜態的描述。對清代基層地方官，最經典的研究當屬李國祁、周天生、許弘義《清代基層地方官人事嬗遞現象之量化分析》一書，利用省志、府志、縣志共 437 部，涵蓋知府 4935 人、直隸州知州 2249 人、散州知州 4439 人，知縣 42602 人，製作了 744 張統計表，所得甚多。²王志明《清代職官人事研究——基於引見官員履歷檔案的考證分析》一書對所涉文官 35597 人，綠營武官 4782 人，八旗武官 1199 人的履歷檔展開了基於歷史學的諸多分析。³此外，關於清朝高級官員，魏秀梅曾整理了《清代職官表》，並在此基礎上從量的角度連續探討了清代督撫、布政使、按察使、學政的人事嬗遞現象。⁴先行研究中，關於高級官員的研究較多，一方面是因為這是王朝最重要的

¹ 早在本世紀初，就有學者呼籲「重提政治史」，如楊念群，〈為什麼要重提「政治史」研究〉，《歷史研究》，2004 年第 4 期，頁 10-13。當然，政治史的衰落並非是指研究數量的下降，而是在史學整體版圖中的影響力相對下降。

² 李國祁、周天生、許弘義，《清代基層地方官人事嬗遞現象之量化分析》（行政院國科會，1975）。

³ 王志明，《清代職官人事研究——基於引見官員履歷檔案的考證分析》（上海：上海書店出版社，2016）。

⁴ 魏秀梅，〈從量的觀察探討清季布政使的人事嬗遞現象〉（《中研院近代史研究所集刊》1971 年，第 2 期，頁 505-533）、〈從量的觀察探討清季按察使的人事嬗遞現象〉（《中研院近代史研究所集刊》1972 年，第 3 期下，頁 475-495）、〈從量的觀察探討清季督撫的人事

政治力量，但也不得不說這與高級官員數量相對較少，依賴傳統手工統計方式即可完成有關。到了知縣一級，因其數量之龐大、區域之廣闊，多數量化研究選擇一個或幾個縣份進行歸類分析，所得出的結論雖有益於觀察一地官員之升遷變化，且個案日多，但仍無法回應清王朝結構性的問題。

近年來對於清朝官員量化研究的條件日益成熟，這得益於大數據、量化研究、數字人文方法的日益成熟與技術門檻的降低，也得益於一批新的高質量數據庫的建設，如中國政府官員量化數據庫-清代部分 (CGED-Q)，該數據庫以縉紳錄材料為主（以下仍習慣稱其為《縉紳錄》數據庫）。⁵《縉紳錄》是明清兩朝數百年間，連續滾動出版的人名辭典，到民國初年尚有延續，以清代保存的最為完整。清代《縉紳錄》是一套世界上極其罕見的反映一國在較長時段全部文官情況的大型數據。香港科技大學李中清——康文林研究團隊已在錄入資料並建設《縉紳錄》量化數據庫，1901-1912年首批數據業已在中國人民大學清史研究所「清史數據共享平臺」和香港科技大學圖書館公開共享，相關研究論文也已陸續刊出。⁶

本文主要關注的是清代知府的選任機制，也涉及府的地理空間等級差異。之所以選擇知府作為研究對象，有三個原因：一是知府在地方行政官員序列中處於中級，是溝通省級與縣級的重要橋樑（此外還有直隸州知州等，數量較知府為少），在行政體系中的位置非常重要，早在雍正元年正月初一雍正帝剛剛繼位改元，就發佈針對知府的上諭，「國家親民之官，莫先於守令。蓋州縣官與民最親，而知府又與州縣官最親。凡州縣興利除弊之事，皆於知府有專責焉。是知府一官，分寄督撫監司之耳目而為州牧縣令之表率，承流于上，宣化於下，所系綦重」，⁷對於知府的角色寄予厚望；其次是知府的人數既不像省級官員因數量有限，依賴傳統史學手工統計已做了比較豐富、透徹的研究，又不像縣級官員數據量較大不易把握，就研究方法而言，恰可作為量化研究與傳統方法結合的平衡點上；最後，由於國家疆土廣闊，必須逐層分權，督撫等高級官員自然因位高權重而牢牢掌握

嬪遞》（《中研院近代史研究所集刊》1973年，第4期上，頁259-292）、〈從量的觀察探討清季學政的人事嬪遞〉（《中研院近代史研究所集刊》1976年，第5期，頁93-119）。近期又有劉世珣〈清代的旗人督撫〉（《政治大學學報》，第46期，2016年，頁1-56）主要也利用了量化統計的方法探討旗人督撫。

⁵ 關於《縉紳錄》量化數據庫的介紹，可參考任玉雪等，〈清代縉紳錄量化數據庫與官員群體研究〉，《清史研究》，2016年第4期，頁61-77；陳必佳等，〈中國歷史官員量化資料庫1900-1912公開版使用者指南〉（201906）。

⁶ 陳必佳、康文林、李中清，〈清末新政前後旗人與宗室官員的官職變化初探——以《縉紳錄》數據庫為材料的分析〉，《清史研究》，2018年第4期，頁10-20；胡祥雨，〈清末新政與京師司法官員的滿漢比例（1901-1912）——基於《縉紳錄》數據庫的分析〉，《清史研究》，2018年第4期，頁21-35；胡恆，〈清代政區分等與官僚資源調配的量化分析〉，《近代史研究》，2019年第3期，頁4-29, 160；Chen Bijia, Cameron Campbell, Yuxue Ren and James Lee. 2020. Big Data for the Study of Qing Officialdom: The China Government Employee Database-Qing (CGED-Q). *Journal of Chinese History*.

⁷ 中國第一歷史檔案館編，《雍正朝漢文諭旨彙編》第1冊（桂林：廣西師範大學出版社，1999），頁10。

在皇帝手中，而知縣因數量龐大且處於地方治理的最基層位置，不得不更多地將選任權力讓渡給知曉地方事宜的督撫手中，知府一級恰恰處於較中間的層次，皇帝、吏部、督撫針對知府選任權如何分配，正是觀察各方權力平衡點的窗口，也是觀察清朝在政治上如何針對地理空間的差異進行地方治理的絕佳視角。過往關於知府的量化分析，只有李國祁和王志明的研究利用地方志、履歷檔，涉及部分知府，留下了足夠的研究空間；⁸當代關於地級市市長和市委書記升遷調動的社會學研究，也為提供古今對比提供了可能。⁹本文將充分利用數據庫及量化分析、歷史地理信息系統等新方法並與傳統史學的文獻分析結合起來，解讀清朝知府的選任及其存在的問題。

需要說明的是清代官員選任特別是京官外放中，往往道府並提，但道的數量較府為少，且其選任方式與知府有一定差異；府一級的行政區還有直隸州和直隸廳兩類，直隸州知州、直隸廳同知和通判，其品級、選任方式均與知府不同。筆者將專文另行分析，本文不做過多論述。

一、清代的府及知府、等第數據的來源與制度分析

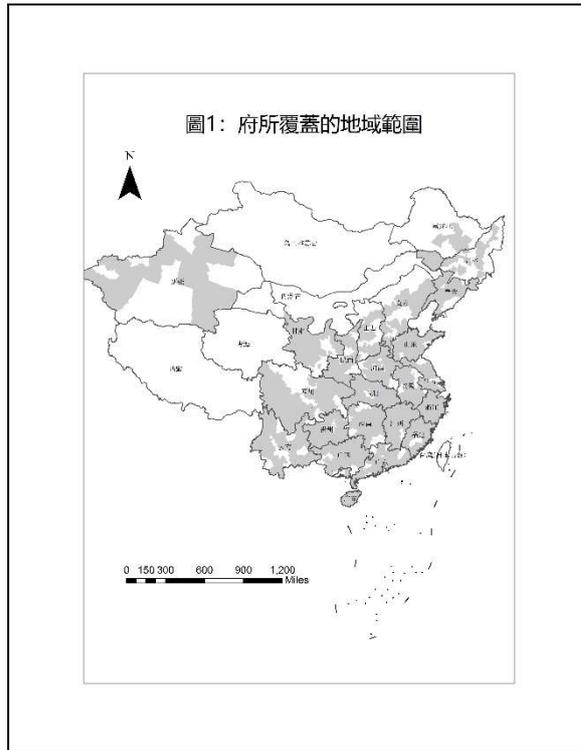
府作為政區正式出現於唐代，最早出現於中樞之地，後來逐步推廣，到了明清兩代，已成為界于省與縣之間最重要的統縣政區類型（除了府之外，同級政區還有直隸州和直隸廳兩類，但為數較少，且通常轄縣、土地、人口遠遜于府）。清初的府有 160 個左右，雍正、乾隆年間政區沿革頻繁，府也相應增置，雍正十三年時府增加到了 193 個，此後長期穩定，雖微有調整，但全國府的總數基本維持在 190 個上下，所領之縣則在 1300 個以上。直到光緒末期，東北、新疆等先後設省設府，府的數量至宣統三年清朝滅亡前夕已增至 219 個。¹⁰如果將 1911 年府所覆蓋的地域用 GIS 表示在地圖上，¹¹見圖 1，可以看到在郡縣體系下的地域大部分為府所覆蓋。對知府一級的考察與分析，就成為理解府級政區的最重要部分。

⁸ 歷史學界擅長對某些具體知府的行政行為或人生經歷進行神描，如汪雄濤，〈清代司法的中層影像——一個官員的知府與臬司經歷〉，《政法論壇》，2014 年第 6 期，頁 70-79。

⁹ 當代關於地級市市長升遷的研究成果主要有林挺進，〈中國地級市市長職位升遷的經濟邏輯分析〉，《公共管理研究》，第 5 卷，2007；何淳耀、孫振庭，〈地方官員的晉升邏輯：中國地級市市長的實證研究〉，《中國經濟問題》，2012 年第 6 期，頁 13-24；黃蒙蒙，〈中國地級市市長的晉升：基於環保績效考核背景下的實證研究〉，暨南大學碩士學位論文，2017。

¹⁰ 高茂兵，〈府的沿革地理研究〉，中國人民大學博士學位論文，2013。府數不含土府。

¹¹ CHGIS V6 版本，復旦大學歷史地理研究中心、哈佛大學燕京學社等合作研製。



清代知府為從四品，其升任來源是各部郎中、各部員外郎、順天府治中、奉天府治中、鹽運司運同、府同知、直隸州知州，¹²既有中央各部官員外任，也有府州官的升遷。而知府升遷的方向是鹽運使和道員，這是制度的規定，至於實際升遷去向及比例則無法由此推算，還必須藉助於行政實踐中的數據予以證實或證偽。

關於知府的基礎數據，本文主要利用《縉紳錄》量化數據庫中較為連續的 1833-1912 年段數據，共 37752 條。值得說明的是《縉紳錄》數據信息多來自吏部，故記錄

的多是正式任命的實缺或稱作「本任」，對於署理、署任的情況，記錄存在一定的缺失，故本文的分析結論主要針對實缺知府而言。

本文利用的另一重要數據是府的政區分等數據。府的分等及缺分的設置關係知府選任的方式，是對知府選任最具決定性的制度之一。政區分等古已有之，從秦漢以降一直到明清，或以人口、賦稅，或以治安等因素為主。¹³到了清代，政區分等制度達到頂峰。雍正年間，在廣西布政使金鉷建議下，雍正帝建立起「衝繁疲難」制度，「地當孔道曰沖，政務紛紜曰繁，賦多逋欠曰疲，民刁俗悍、命盜案多曰難」，即將交通、政務、賦稅和治安四要素綜合考慮，來確定州縣等第。與這套政區分等制度相匹配，清朝另有一套最要、要、中、簡缺等四缺分的選官任官制度，並將四等第與四缺分相聯繫，最終在乾隆年間形成了「衝繁疲難」四字與「最要、要、中、簡缺」四缺分之間的對應關係，即兼四字者為最要缺、兼三字者為要缺、兼兩字者為中缺，一字或無字者為簡缺，其中最要缺和要缺由皇帝簡放或督撫題調，合稱「繁缺」，而中缺、簡缺則由吏部銓選，合稱「簡缺」。

雍正年間開始，各地督撫便確定了各府州縣的等第和缺分，後來又迭次奏請更改，尤其是以中缺、簡缺改為要缺為主，這就迫使清廷不得不以定額的方式將各省缺分數量確定下來。乾隆四十三年時吏部規定一省若將某府廳州縣由簡缺改為繁缺，則必須同時將另一府廳州縣由繁缺改為簡缺，自此直至清末，除了新設

¹² 《欽定吏部則例》卷 1《銓選漢官品級考》（故宮珍本叢刊第 282 冊影印乾隆刻本，海口：海南出版社，2000），頁 49。

¹³ 參見靳生禾、師道剛，〈中國古地理文獻中地方等第芻議〉（《歷史地理》，第 10 輯，上海人民出版社，1992），頁 310—323。

府廳州縣單獨奏請缺分和等第外，一省之內各府廳州縣的缺分比例保持了大體穩定，從而也使得皇帝、督撫和吏部在選任官員方面達到了一種權力平衡。

經施堅雅、劉錚雲、張振國等諸位學者的努力，清代政區分等制度的演變過程已比較清晰。¹⁴以往有學者對缺分的類型依據某一個或幾個年份進行過量化分析，如施堅雅、瞿同祖、張振國、尹樹國等，¹⁵但制度的另一層次即空間分佈及其差異，除了施堅雅曾繪製過一張關於「沖」字分佈的地圖並由哈佛大學處理為 GIS 資料公開展示外，¹⁶尚未見到其他基於區域差異的研究，且關於缺分的量化分析多以一個或兩個年份的靜態統計為主，這些年份又多集中於乾隆時期，屬於這一制度創立的早期階段，到了後期，由於邊疆新的省份的設立，政區分等制度又有所調整，而這又改變了制度本身；政區分等本質上是一種選官任官制度，不僅需要靜態的等第、缺分的數量統計，也需要與官員選任與流動結合起來，這一方面學界關注得較少，與這一領域制度史研究取向有關，但更重要的原因是關於全國性政區分等的資料基礎不太理想，足夠精確的系統性、全面性資料不多，與缺分對應的動態的官員資料不易獲取，且以往依賴於手工統計無法完成太多數據分析功能，對各類技術工具如 GIS 等空間分析方法應用尚有不足。筆者先前曾經對清代地方政府中的府州縣的政區分等與官員選任之間的關係基於量化與 GIS 方法進行了分析，¹⁷只是這仍是一個將府州縣共同討論的宏觀性的研究，但知府與知州、知縣的選任差別較大，仍需進一步分類細化研究。

由於政區分等制度在雍正年間到乾隆初期正屬草創之際，圍繞皇帝、吏部、

¹⁴ 重要研究成果參見施堅雅，〈城市與地方體系層級〉（施堅雅主編《中華帝國晚期的城市》，葉光庭等譯，陳橋驛校，北京：中華書局，2000），頁 327—417；劉錚雲，〈「衝、繁、疲、難」：清代道、府、廳、州、縣等級初探〉，臺北，《中研院歷史語言研究所集刊》，第 64 本第 1 分，1993 年，頁 175—204；劉錚雲，〈《清史稿·地理志》府州廳縣職官缺分繁簡訂誤〉，臺北，《中研院歷史語言研究所集刊》，第 65 本第 3 分，1994 年，頁 509—672；真水康樹，〈清代 18 省における「北京首都圏」の行政管理上の特質〉（上、下），《法政理論》（新潟大學），第 32 卷第 1 號，1999 年 8 月，頁 128—163；第 32 卷第 3、4 號，2000 年 3 月，頁 14—36；董楓，〈清代府縣級行政單位劃等問題的再審視——以乾嘉時期浙江省縣級單位劃等情況的討論為例〉，《歷史地理》，第 25 輯（上海：上海人民出版社，2011），頁 99—107；張振國，〈論清代「衝繁疲難」制度之調整〉，《安徽史學》，2014 年第 3 期，頁 37—44，157；張振國，〈清代道、府、廳、州、縣等級制度的確定〉，《明清論叢》，第 11 輯（北京：故宮出版社，2011），頁 382—400；張振國，〈論清代官不久任與「衝繁疲難」缺分之調整——以乾隆十二年為中心〉，《明清論叢》，第 15 輯（北京：故宮出版社，2015），頁 162—174；劉錚雲，〈皇權為中心的權力競逐：以清雍正十二年官缺更定為例〉，《檔案中的歷史：清代政治與社會》（北京：北京師範大學出版社，2017），頁 127—156。

¹⁵ 瞿同祖，《清代地方政府》（北京：法律出版社，2003），頁 30；和田正廣，〈明代の地方官ポストにおける身分制序列に關する一考察：縣の清代との比較と通じて〉，東京，《東洋史研究》，1985 年第 44 卷第 1 期，頁 77—109；尹樹國：《盛衰之界——康雍乾時期國家行政效率研究》（合肥：黃山書社，2008），頁 122—123。

¹⁶ <http://worldmap.harvard.edu/chinamap/>（2020 年 4 月 10 日檢索）。

¹⁷ 胡恆，〈清代政區分等與官僚資源調配的量化分析〉，《近代史研究》，2019 年第 3 期，頁 4—29。

督撫權力平衡的爭論也時有發生，¹⁸故更改缺分現象比較突出，直到乾隆十二年才基本穩定下來。¹⁹乾隆十二年全國政區分等的系統資料因該年度《縉紳錄》迄今未見留存，故筆者對清朝府的缺分等第的考證自乾隆十三年始，至宣統三年冬止，並依據清朝檔案、實錄和地方志等史料，依據傳統史學考據方法，建立了一套面板數據，基本能夠反映府的缺分等第在有清一代的變化。

乾隆十三年府的缺分等第數據來源於同陞閣刊行的《縉紳全本》，²⁰而宣統三年的數據則來源於國家新修《清史·地理志》中經過一一考訂後的結論。新修《清史·地理志》是由鄒逸麟先生主持的國家新修清史典志之一，自2004年啟動至今，全面整理了清代各省府廳州縣的地理資料，是目前最新的清代地理志書，其中各政區缺分等第等均經過嚴密考訂，筆者參與了這一項目。本文以該志三審稿（尚未刊行）為基礎進行了資料整理，共得到1911年份211個知府的數據，²¹其中順天府特殊，茲排除在外，另奉天密山府、黑龍江嫩江府、黑河府、臚濱府等係晚清新設，未設缺分等第。對於兩個年份之間不一致的缺分等第差異，則再查找檔案、實錄等材料確定其更改的年份與原因，由此建立了清代自乾隆十三年至宣統三年基於時間序列的面板數據。

二、由「衝繁疲難」看清代府的地理空間等級

清代的知府選任體系比較複雜，概括言之，是首先確定府的等第，即佔有「衝繁疲難」四字的多寡，而後根據等第確定缺分的差異，按一般性的規則是佔有四字為最要缺，三字為要缺，二字為中缺，一字或無字為簡缺，但在制度實踐中，則偶爾會有打破一般對應規則的例子。待確定了缺分之後，又會將其劃分為請旨缺、題調缺和部選缺三類，一般而言，最要缺和要缺歸屬請旨缺、題調缺，而中缺、簡缺則多劃為部選缺，其中請旨缺歸屬皇帝簡放，題調缺歸屬督撫，而部選缺則歸屬吏部。這相當於是三套體系，即由政區位置、政務繁閒、賦稅征收和治理難度四項指標確定等第，再根據等第確定繁簡缺分，而後再根據繁簡缺分確定其權力歸屬是皇帝、督撫或是吏部。三套體系大體是對應關係，但也有特殊情況。一般政區等第調整以後，也會帶來缺分的對應調整。

¹⁸ 《歷史檔案》曾經分兩期連載了雍正乾隆年間更改缺分的檔案，可見這一時期更改調整的頻繁程度，見〈雍乾時期地方官缺史料（上）〉，《歷史檔案》，1992年第4期，頁3-11, 18；〈雍乾時期地方官缺史料（下）〉，《歷史檔案》，1993年第1期，頁17-23。

¹⁹ 張振國，〈論清代官不久任與「衝繁疲難」缺分之調整——以乾隆十二年為中心〉，頁162—174。

²⁰ 該書見中國國家圖書館「中華古籍資源庫」，<http://read.nlc.cn/thematDataSearch/toGujiIndex>，2020年7月18日查詢。

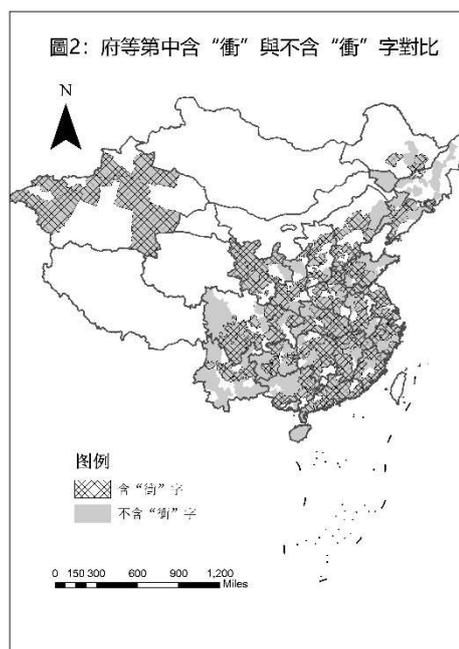
²¹ 個別政區分等數據依據最新資料做了一些調整。台灣三府因已于1895年被割讓日本，不計入。

筆者已梳理了從乾隆十三年到宣統三年府的政區缺分變化的情況，其間持續存在且沒有變化的府共 178 個，缺分變化者僅有數例，說明這一制度相當穩定，故以 1911 年份的府的缺分數據作為代表有清一代穩定時期的知府分佈空間結構數據。

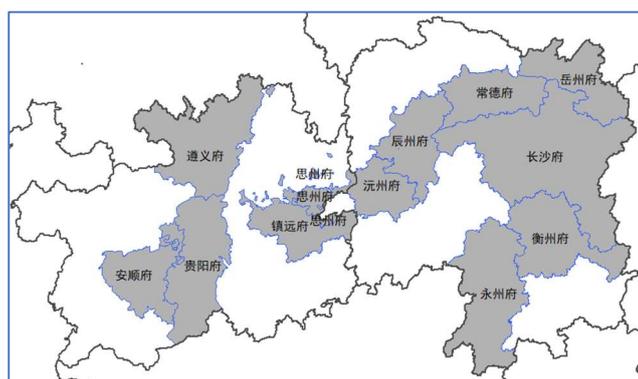
府的缺分的起始點在於「沖繁疲難」四字，故依賴於此四字的分佈，可以窺見各府在交通、政務、賦稅和治理方面的空間差異。

（一）「衝」字分佈。共有

143 個府佔有「衝」字，佔了全部府分的 67.8%，只有 68 個府不佔「衝」字，可見圖 2。這些不佔「衝」字的府大多位於四川西部、雲南、貴州、廣西、湖南西部及東北三省。除此之外內地省份中並不多，山東武定府、青州府、萊州府、登州府系位於山東半島北部，偏離自京師至江南的主驛路，陝西北部延安府、慶陽府則處於陝蒙交界的邊緣地帶，廣東雷州府、廉州府、瓊州府亦處於邊遠且無驛路之地。陝西湖北四川交界的鄖陽府、興安府、綏定府確屬山深林密之地，河南



安徽交界的潁州府、陳州府，安徽徽州府、寧國府，江蘇的松江府，浙江的湖州府雖皆屬富庶之地，但亦因偏離長江、京杭運河沿岸兩條主驛路而不得占據「衝」字，江西的臨江府、撫州府、建昌府，福建的延平府，浙江的台州府、處州府



亦此，與「清代驛路圖」比較可知，²²「衝」字與驛路的經行路線比較一致，並非督撫在奏請中以私意定其去留。特別典型的是湖南和貴州交界地帶（圖 3），沿著驛路的府份全佔據「衝」字，幾成一條直線，而余府皆不得「衝」字，此

²² 劉文鵬，《清代驛站考》卷首所附地圖，北京：人民出版社，2017。

見，清朝確定所謂「疲」字，既有府的田賦總量較大的情形，如江南等地；也有府的田賦不多，但地域面積廣大，難以征收的情況，如甘肅及東北、新疆等地；也有地形複雜地域，如陝西位於秦嶺山區的府份；也有對民風及地形的考量，如泉州府、福州府、廣州府等地；也有總量適中，但人均地丁銀負擔較重的區域，如江西等，是一種綜合的對賦稅征收難度的考量。

表 1：乾隆十八年人均承擔地丁銀兩數居前列的省份

排名	省份	人丁 (口)	畝數	地丁銀 (兩)	人均畝數	人均地丁銀 (兩)
1	安徽	2435361	33812093	1688000	13.88	0.69
2	山西	5162351	32958621	2970266	6.38	0.58
3	四川	1368496	45941667	659075	33.57	0.48
4	河南	7114346	72282036	3303080	10.16	0.46
5	陝西	3851043	25237103	1530907	6.55	0.40
6	江西	5055251	47920762	1879810	9.48	0.37

(三)「繁」、「難」字分佈。「繁」和「難」字在府的等第中使用非常頻繁，其中「繁」字府 167 個，「難」字府 158 個，佔到了全部府份的 75%-80%。這就意味著對於府來說，政務紛紜和難於治理是兩項帶有共性的行政問題。所以，關鍵便不再是哪些府佔有「繁難」的問題，而是哪些府不佔有「繁」「難」的問題。



圖 6：不含「繁」字的府

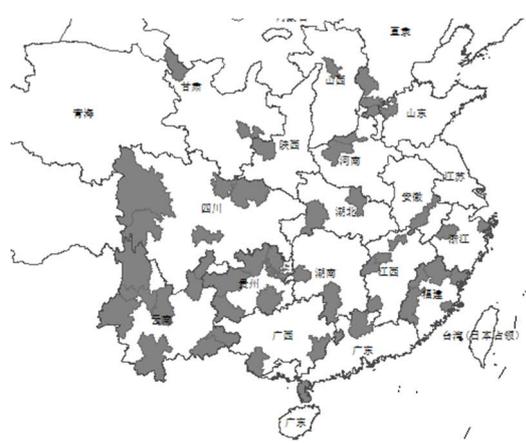


圖 7：不含「難」字的府²⁶

由圖 6、7 可直觀看出，不含「繁」、「難」二字的府絕大部分分佈在南方各省，這也說明對於清朝政府而言，南方似乎屬於較易治理的區域，特別是雲貴、湘西、川西等地區，而北方反而治理艱難。不含「繁」與「難」的府具有高度的重疊性，共有 31 個，只有 12 個府單有「難」字，22 個府單含「繁」字，這說明政務紛紜與難以治理存在很強的關聯性。

²⁶ 新疆溫宿府不含「難」字，為此圖範圍外唯一一例，特此說明。

三、府的等第組合與缺分的對應關係

清朝理想的制度設計是依賴於對地理等第的安排來確定缺分，即占四字者為最要缺，三字者為要缺，二字者為中缺，一字或無字者為簡缺。但由於清朝統治者往往依據「因地制宜」的原則，發揮其乾綱獨斷的專制權力而有打破制度規定之舉，故上述理想制度模型尚需接受行政實踐的檢驗。以下是 1911 年全國府的缺分與等第的對應關係統計表：

表 1：缺分與等第的對應關係

等第 \ 缺分	最要	要	中	簡	總數
衝繁疲難	27	<u>5</u>	0	0	32
沖繁疲	0	3	0	0	3
沖繁難	0	67	0	0	67
繁疲難	0	28	0	0	28
沖疲	0	0	3	0	3
沖繁	0	<u>3</u>	15	0	18
沖難	<u>1</u>	0	6	0	7
疲難	0	0	2	0	2
繁難	0	<u>5</u>	11	0	16
沖	0	0	0	12	12
繁	0	0	0	3	3
難	0	<u>3</u>	0	3	6
無字	<u>4</u>	<u>8</u>	0	2	14
總數	32	122	37	20	211

注：斜体加橫线的数字表示不合理的理想制度規定者

就「衝繁疲難」四字的組合而言，兼具四字的組合達到了 15.2%，比例不低，這也說明在府這一層次上，清王朝的重視程度比較高，治理難度也比較大；三字組合多達 98 個，佔比達 46.4%，其中「衝繁難」有 67 個，是最為常見的組合方式，這也證明交通位置、政務紛紜與治理艱難之間存在密切的相關性，特別是「衝」字對「繁」和「難」字的出現具有極高的影響，由於「疲」字的慎重使用，導致其他組合出現概率降低，而「衝疲難」的組合則從未出現；二字組合共 46 個，「疲繁」組合從未出現，一般而言，「疲」字一旦出現，很難想象它只是「繁」而不「難」。單字組合僅 21 例，其中獨缺「疲」字府，原因同上。而無字的則有 14 例，多處於邊疆地區。

就府的缺分與等第的對應關係而言，總體情況較好，211 個府份中，真正與理想制度規定有所不同的僅 29 例，占比 13.7%，其中 12 例屬於無字的最要缺與要缺，1 例二字最要缺，11 例屬於兩字或一字的最要缺，5 例屬於四字最要缺。試分析其原因如下：

第一、苗疆缺、河缺、海疆缺的特殊設置所致。1 例二字的最要缺是廣西

太平府（衝繁）；12例無字最要缺與要缺的府分別是：雲南普洱府、開化府、東川府、昭通府（無字，最要缺），貴州興義府、都勻府、大定府，雲南廣南府、麗江府、永昌府，四川巴安府、登科府（無字，要缺）；11例二字或一字要缺分別是直隸正定府（衝繁）、山東東昌府（衝繁）、浙江寧波府（衝繁）、廣東廉州府（繁難）、廣西慶遠府（繁難）、廣西思恩府（繁難）、雲南澂江府（繁難）、雲南順寧府（繁難）、廣西泗城府（難）、廣西鎮安府（難）、湖南永順府（難）。其中，除了正定府、東昌府、寧波府外，其餘全部分佈在雲南、貴州、廣西和湖南西部，屬於苗疆缺、煙瘴缺，不受「沖繁疲難」的約束，而可以擢升至要缺和最要缺。

稍微特殊的是正定府、東昌府、寧波府這些內地省份的例子。正定府係「地處衝衢，管轄十四州縣，政務殷繁，又兼管滹沱河修防事宜，向定為衝繁管河要缺，例應在外題補」，²⁷可見還是沾了「管河」的名義。東昌府原本是衝繁二字中缺，但嘉慶十九年時東河總督吳璥、山東巡撫同興因「該郡地當孔道，水陸交衝，五方雜處，且境內河道綿長，近年漕行稍滯」，建議改為「衝繁難兼三要缺，在外揀員，奏請陞調」，²⁸遭到吏部的駁斥，嘉慶帝也批評山東方面，「輕易舊章，殊屬無謂，將此通諭各督撫知之」，²⁹但到咸豐七年，還是因為河工緊要而改為了要缺，「專歸河工候補知府補用」。³⁰寧波府原亦為中缺衝繁，道光二十五年鴉片戰爭後，寧波變為通商口岸，海防及處理涉外事務增多，「夷人來浙互市，與華民並域而居，且各處商民紛紛四集」，奏請改為「題調要缺」。³¹以上三個案例也與河缺、海疆缺等特殊設置有關。

第二、5例四字但為要缺分別是奉天省奉天府、黑龍江龍江府、陝西漢中府，新疆疏勒府、伊犁府。奉天府原設奉天府尹，屬於京官序列，自然不必設定專為地方官而設的缺分，而奉天建省後，奉天府變為省會，不得不仿照他省體制，設立奉天府知府一員，因其「地居首要，事繁責重，又當大亂之後，興利除弊，措置維艱」，被定為「請旨揀調要缺」；³²黑龍江龍江府原為光緒三十年所置之黑水直隸廳，初設時即因「地居省會要區，旗民雜處，事務殷繁」，被定

²⁷ 中國第一歷史檔案館藏硃批奏折（以下凡未註明館藏地點，均為中國第一歷史檔案館所藏），乾隆六年十二月十三日直隸總督高斌奏，檔號：04-01-13-0007-022。

²⁸ 硃批奏折，嘉慶十九年三月初八日東河總督吳璥、山東巡撫同興奏，檔號：04-01-12-0310-006。

²⁹ 光緒《大清會典事例》卷63《吏部四十七·道府請旨部選各缺不准改題調缺》（北京：中華書局影印本，1991），第1冊，頁810。

³⁰ 錄副奏折，咸豐七年十一月十九日東河總督李鈞等奏，檔號：03-4124-184。

³¹ 硃批奏片，道光二十五年《奏請準將寧波府改為由外升調題缺事》，進奏者信息暫缺，檔號：04-01-12-0464-103。

³² 硃批奏摺，光緒三十一年九月二十四日盛京將軍趙爾巽奏，檔號：04-01-02-0011-009。

為「冲繁疲難題調要缺」，³³光緒三十四年升為龍江府時沿用了這一缺分。³⁴陝西漢中府原為吏部選授之中缺，嘉慶十年時改為「冲繁疲難要缺」，³⁵而奇怪的是吏部對此缺分與等第之間的不對應關係未提出任何異議，而只是令其遵從乾隆四十三年所定準則，一省缺分由簡改繁，須將另一繁缺改簡，而陝西未有可改簡之府，後將甘肅省平涼府改為冲繁中缺，以符定例。³⁶新疆疏勒府原為疏勒直隸州，為冲繁疲難要缺，光緒三十年升疏勒府時，「該處仍系地當衝要，政務殷繁，外則緊接俄疆，內則安集延與，纏民錯雜而處，且俄領事駐紮于此，交涉尤極繁難，應請照舊定為四項要缺。」³⁷伊犁府則是光緒十三年于新疆建省之際因其為「省城西北咽喉，界連俄境，蒙漢□□各種民人交相雜處」，故定為「四項請調要缺」。³⁸

如果看四個等級的劃分來說，最要缺、要缺之和 155 個，占比 73.5%，而中缺和簡缺則僅 66 個，佔比 26.5%，這充分說明清王朝對大部分府的定位較高，這也就意味著要慎重擇人。

當然，僅僅依據四類缺分還不能夠真正透析圍繞這兩百多個知府位置的權力分配，因為清朝還建立了一套請旨缺、題調缺和部選缺的銓選系統，這才是選官任官決定性的序列，其與四類缺分關係密切但又不完全一致。筆者依據光緒朝《大清會典事例》、宣統三年冬季《職官錄》及晚清選官任官的檔案，對這些知府的缺分類型一一確定，見表 2，由此可窺探兩種缺分體系之間的關係。

表 2：四等級缺分與選任缺分的關係

缺分	請旨缺	題調缺	部選缺	總數
最要	28	4	0	32
要	71	51	0	122
中	3	0	34	37
簡	0	0	20	20
總數	102	55	54	211

清朝在地方治理時面臨的一對主要矛盾可以概括為：正式經製官員數量不足，必須盡量把「好鋼用在刀刃上」，以保證素質最高的官員與治理難度最高區域的匹配度；但官員如果全部交給皇帝簡放和吏部銓選，則面臨一些難題，皇帝雖掌握最高權力，但畢竟精力有限，不可能了解全部官員並予以安排，只能掌握最關鍵的位置的選任權力，絕大部分特別是中低層官員應交給吏部銓選。但吏部銓選帶有很強的隨機性，特別是自明代施行掣簽法以後，更是如此，無法保證官

³³ 錄副奏摺，光緒三十一年十一月十六日奏，進奏者信息暫缺，檔號：03-5450-016。

³⁴ 見《黑龍江志略·官制第三》，見《程德全守江奏稿》（外十九種）下冊（哈爾濱：黑龍江人民出版社，1999），頁 2396。

³⁵ 硃批奏摺，嘉慶十年二月初十日署理陝甘總督方維甸奏，檔號：04-01-13-0173-014。

³⁶ 錄副奏摺，嘉慶十年四月二十六日署理陝甘總督方維甸奏，檔號：03-1495-008。

³⁷ 錄副奏摺，光緒三十年五月十二日甘肅新疆巡撫潘效蘇奏，檔號：04-01-12-0636-072。

³⁸ 錄副奏摺，光緒十六年五月初七日護理甘肅新疆巡撫魏光燾奏，檔號：03-5266-043。

員與任職地域的匹配；督撫與地方官員長期接觸，自然對其能力更了解，但官員選任又不可權操于下，更何況督撫選任亦不能保證其公平、公正，也容易導致文獻中所說的「為人擇缺」的弊端，這就意味著需要在皇帝、吏部和督撫之間建立一套合理的分權機制。這是「衝繁疲難」政策之所以出台的考量之一，也得到雍正帝的嘉許。但確定「衝繁疲難」不是這套分權機制的終極指向，而只是開端，由衝繁疲難而確定最要、要、中和簡缺，並進而將其確定為是歸皇帝簡用的請旨缺、督撫題調的題調缺或是吏部銓選的部選缺。

從表 2 可以看出大致來說最要缺歸請旨缺，要缺由請旨缺和題調缺均分，中缺、簡缺歸部選，大體符合制度設計初衷。在全部 211 例中，較為特殊是 4 例最要缺而為督撫題調及 3 例中缺卻為請旨缺，需要一一分析。

一、4 例最要缺而歸督撫題調，分別是廣西太平府（最要、衝難），雲南普洱府（最要，無字）、開化府（最要，無字）、東川府（最要，無字）。這顯然是本身府的條件不足，因處苗疆，需要督撫調配熟悉苗疆事務的人選，故雖「最要」而皇帝不再簡用。值得注意的是，最要缺 32 個府中，衝繁疲難四字均占的 27 府，也全部屬請旨缺，處在皇帝牢牢控制之中；只有 5 例最要缺，全部屬於無字，其中 4 例歸督撫題調，已如前述，但只有 1 例特殊，雲南昭通府屬於無字最要缺，卻不歸督撫題調而由皇帝簡用，又是為何？昭通府原亦為題調缺，但乾隆三十五年在雲南省大規模調整省內行政建置時，因「地方緊要，兼管銅廠，政務殷繁，非幹練之員不克勝任，應請定為請旨簡用之缺，以昭慎重，亦毋庸作為邊俸」，當然，這只是奏疏中的修辭，實際上督撫題調才是應對複雜地域治理的一般模式，真實原因恐怕是因為雲南十三個府中，七個均屬題調缺，督撫很難有足夠符合條件的候選人才，於是傾向於增加請旨缺，所謂「在外選調之缺過多，恐一時不得其人，又恐從中遷就，亦于吏治無益」。³⁹

二、3 例中缺卻為請旨缺的例子是奉天錦州府（繁難）、山東登州府（繁難）、貴州遵義府（衝繁）。貴州遵義府之所以被定為請旨缺，乾隆十三年到清末未改，尚未找到直接證據，推測除了其位置重要之外，還可能跟貴州苗疆缺多，又是久任之制，例不更調，候選乏人，故需依賴中央的支援。奉天錦州府作為東北龍興要地為數甚少的府份，由皇帝簡放亦可理解。

山東登州府保留下了改缺的詳細資料。登州府原為繁難中缺，歸部選序列，作為海濱要地，「與關東一水可通，商賈往來」，為重海疆要務，嘉慶十年由登萊青道道員張彤奏請將其改為題缺，「將來出缺時，於本省熟悉海防人員內奏請簡授」，⁴⁰但府縣更改選任方式顯然是督撫的權限，而非正四品的道員所當言，故嘉慶皇帝下發上諭，認為張彤「所奏殊屬冒昧越分」，轉令山東新任巡撫全保再奏，

³⁹ 硃批奏折，乾隆三十五年四月十三日署理雲貴總督彰寶奏，檔號：04-01-12-0136-113。

⁴⁰ 錄副奏摺，嘉慶十年正月二十四日山東登萊青道張彤奏，檔號：03-1662-029。

全保面詢張彤後正式上奏。考慮到清廷嚴令督撫擅改請旨及部選缺為題調缺，一旦更改，即需互調，而山東無可互調之府，故山東巡撫奏請改登州府為請旨缺，⁴¹銓選權力仍在北京，只是由吏部換為皇帝而已，此奏得到嘉慶帝的允准。

至於府的請旨缺、部選缺與題調缺之間，因關係權力佈局甚大，故清廷一般不允許更改。嘉慶十年因直隸總督溫承惠奏改廣平府之部選缺為請旨簡放而有一番評論，「各直省道府各缺，從前原按地方繁簡，分設題、選、請旨，已有一定章程。……且使各直省紛紛援例陳請，即將來部選各缺，必致日少，其在部需次各員，不益形壅滯乎？」⁴²並規定「各省道府員缺，除請旨簡放外，其由部銓選及在外題調，皆有定制，豈容紛紛更易。嗣後除係特旨將選缺改交督撫題調者，該督撫遵行外，其餘道府至州縣各選缺，均不准改為題調。即實有今昔情形不同，不得不酌量調劑者，亦著于本省題調要缺內，酌改簡缺互換，以符定制」。⁴³

值得注意的是各省省會所在的府（首府），一般印象中自然應屬最高等級，但從實際缺分情況來看，並非如此，見表 3。晚清二十二省中，十四個省乃是「衝繁難，要缺」，這一方面可能是由於對於首府，各地普遍慎用「疲」字，也有可能是在清廷考量中，首府確實不如省內其他府份更難治理。福建的案例說明了這一點，乾隆四十三年福州知府缺出，乾隆帝令督撫在本省現任知府內調補，福建方面奏請以漳州府知府姚棻調補福州府。調任省會看起來是升任到更重要職位，是對知府能力的認可，但皇帝否決了這一提議，理由是「福州府雖閩省首郡，事務較繁，但督撫皆駐省會，又有兩司、各道同城，即或遇有要務，首府就近稟承，易於辦理。至漳州一郡，瀕臨海疆，民俗刁悍，最為難治，其緊要數倍於福州」。⁴⁴可見，對於皇帝而言，蔭庇于督撫布按之下的首府知府，其所需能力遠遜于獨當一面的省會之外的要地知府。

表 3：各省首府等第、缺分

首府	等第	缺分
奉天府（奉天）、龍江府（黑龍江）	衝繁疲難	要缺
吉林府（吉林）	繁疲難	要缺
保定府（直隸）、西安府（陝西）、福州府（福建）、廣州府（廣東）、雲南府（雲南）	衝繁疲難	最要缺
江寧府（江蘇）、安慶府（安徽）、濟南府（山東）、太原府（山西）、開封府（河南）、蘭州府（甘肅）、迪化府（伊犁）、杭州府（浙江）、南昌府（江西）、武昌府（湖北）、長沙府（湖南）、成都府（四川）、桂林府（廣西）、貴陽府（貴州）	衝繁難	要缺

⁴¹ 錄副奏折，嘉慶十年三月初四日山東巡撫全保奏，檔號：04-01-17-0043-022。

⁴² 《清仁宗實錄》卷 177 嘉慶十二年四月乙酉（北京：中華書局，1986），頁 331。

⁴³ 光緒《大清會典事例》卷 63《吏部四七·道府請旨部選各缺不准改題調缺》，頁 810。

⁴⁴ 《清高宗實錄》卷 1064 乾隆四十三年八月戊辰（北京：中華書局，1985-1986），頁 233。

歸根到底，要實現「為缺擇人」而避免「為人擇缺」，⁴⁵將官員選任予以分類管理。嘉慶帝雖主要是對州縣官而言的，但對知府亦同樣適用。

將缺分割分為請旨、題調和部選缺，清朝經歷過持續的探索。清初之時，知府基本是由吏部開單，請旨補授，體現了慎重知府人選的意圖。可是吏部、皇帝畢竟知人有限，在「衝繁疲難」制度于雍正末開始實施以後，分類管理便有了操作空間。康熙年間督撫題調之權已在草創，到了雍正年間確定了部分府州縣缺由督撫在本省內揀選調補。在確立「衝繁疲難」制度的過程中，又明確了督撫的題調權。⁴⁶乾隆繼位之初，就發佈上諭，實現了與督撫、吏部的分權。

向來道府缺出，俱係吏部開單，請旨補授。蓋皇考聖意，以郡守監司皆有察吏安民之責，必慎重選用，始能勝任也。在皇考勤政十有三年，周知人材之優劣，故能如此辦理。今朕即位之初，正在延訪之時，尚少真知灼見……朕思道府等缺，若概歸部選，恐繁劇緊要之地，不得勝任之員；若蓋由特用，不但目前朕意中乏人，且恐資深俸久至於壅滯。朕再四思，維嗣後後道府缺出，或衝繁疲難四者俱備，或兼有其三者，則令該部開單請旨，其餘悉歸部選。如此則於循資較俸之中，仍有遜才舉能之義，各員既得陞補而要地又可得人，似於情理允協。

由此正式定下「道府分別請旨部選之例」，⁴⁷實現了皇帝和吏部在選任知府上的分工。但苗疆、煙瘴、邊遠的缺分，仍照舊由督撫揀選題補，⁴⁸督撫享有特殊官缺的選任權。此後因皇帝無足夠知府人選，亦令督撫保舉人員以備選擇。⁴⁹

（一）請旨缺。作為請旨缺，一旦缺出，皆由軍機處以奉旨記名之員進單請旨，特別是以下三類：京察一等記名；候補知府得保軍機處記名；部曹、科道俸滿截取以知府用，其中以京察一等記名佔比最高。⁵⁰請旨缺既然由皇帝欽定，自然也可以充分發揮其專斷權力予以簡放，不必嚴格受上述三類情況約束。當然，這其中制度運行情況比較複雜，其大體程序是知府缺出，吏部會發出一封清單轉送內閣轉呈皇帝，⁵¹並知會軍機處，⁵²皇帝再下旨任命。

皇帝有時臨時准許督撫推薦，如乾隆五十五年山東濟南府知府缺出，乾隆

⁴⁵ 《清仁宗實錄》卷 61 嘉慶五年三月丁巳，頁 811。

⁴⁶ 可參劉鳳雲，《權力運行的軌跡：17-18 世紀中國的官僚政治》（北京：黨建讀物出版社，2013），頁 5-11 頁。

⁴⁷ 《清高宗實錄》卷 7 雍正十三年十一月甲子，頁 292-293。

⁴⁸ 《清高宗實錄》卷 9 雍正十三年十二月甲申，頁 322。

⁴⁹ 《清高宗實錄》卷 449 乾隆十八年十月癸卯，頁 849。

⁵⁰ 薛剛，〈論清代京察一等外放問題〉，《北方文物》，2014 年第 4 期，頁 71-74。

⁵¹ 清單樣式比較簡單，以光緒三十三年安徽徽州府缺出為例，「安徽徽州府知府員缺，請旨簡放 光緒三十三年正月」，見錄副單，檔號：03-5475-160。

⁵² 知會有固定格式，可參乾隆四十五年施南府缺出的一份，見吏部《知會軍機處為知會請旨 補放湖北施南府知府缺單封送內閣轉發行在吏部進呈》，台北故宮藏軍機處檔折件，文獻編號：026445。

帝發佈上諭，「濟南為東省首郡，政務殷繁，著該撫于通省知府內揀選一員調補」，即將推薦權交給了督撫而保留了裁定權。⁵³督撫也可直接推薦人員，如道光十二年甘肅西寧府知府缺出，時任陝甘總督楊遇春認為該缺處於邊陲重地，又有蒙番案件，必須熟悉地方之人才能勝任，故向皇帝上報了王簡等五人履歷單，請皇帝簡放一位。⁵⁴嘉慶八年，湖北施南府知府缺出，湖廣總督吳熊光進呈一份候補應陞名單並考語，原檔如下，格式一仍其舊，只是將其改為橫排。⁵⁵嘉慶帝圈中了尹英圖，他也出現在《大清縉紳全書》施南府知府任上。

謹開候補應陞知府名單請

旨簡放湖北施南府知府一缺

候補知府陸維垣 該員年逾七十，雖精力尚健，究於施南要缺不甚相宜
知府銜荊州府同知尹英圖 該員辦事勇往，能得民心。現在防守巴東邊卡，
亦甚出力，惟兩耳微覺重聽

漢陽府同知木特布 見奉旨交部記名

宜昌府同知謝登雋 該員心地明白，辦事安詳，因隨營出力，奉旨以應陞之
缺陞用

但督撫的推薦往往都是權宜之計，非法定權力，行使不當又會受到斥責與懲處，並非制度性的，如嘉慶十三年山西平陽府知府缺出，山西巡撫成寧推薦試用知府徐秉鈐補授，就遭到皇帝的批評，「平陽府係請旨之缺，定例應候簡放，不得由該撫奏補」。⁵⁶嘉慶十六年河南巡撫恩長奏請將衛輝府知府郎錦騏調補南陽府，也遭到嘉慶帝「該撫不過欲為該省知府內多占缺分，故有此奏。若各省皆紛紛似此效尤，成何政體」的嚴厲批評，⁵⁷類似之例仍有很多。吏部亦會以條例為由阻止，如林則徐督兩廣時，曾保舉南雄直隸州知州余保純任知府，道光帝曾親自下旨，准許「遇有不論何項知府缺出，即行奏補」，但吏部堅持「請旨之缺，例不准由外請補」，皇帝也不得不收回成命，「遇有廣東省應選知府，無論何項缺出，准其補用。所有該省請旨七缺，概不准其奏補，以符定例」。⁵⁸

在請旨缺中，為了便於因地制宜，曾採取了局部變通的辦法。一種是各省省會之首府。此類府均為請旨缺，但為保障督撫可調配得力人選，皇帝特許遇有缺出之時，由督撫「于通省揀調」，以收「駕輕就熟之效」。儘管有人請求停止該例，並以京察一等人員內保舉，但皇帝仍然堅持，⁵⁹並且給予特殊優待，道光二十三

⁵³ 硃批奏折，乾隆五十五年十一月二十二日山東巡撫惠齡奏，檔號：04-01-12-0227-067。

⁵⁴ 硃批奏折，道光十二年十月二十日陝甘總督楊遇春奏，檔號：04-01-12-0427-079。

⁵⁵ 奏單：嘉慶八年九月《呈請旨簡放湖北施南府知府一缺應補應升知府名單》，檔號：04-01-12-0267-043。

⁵⁶ 《清仁宗實錄》卷 200 嘉慶十三年八月甲辰，頁 652。

⁵⁷ 《清仁宗實錄》卷 239 嘉慶十六年二月癸未，頁 222。

⁵⁸ 《清宣宗實錄》卷 331 道光二十年二月庚辰（北京：中華書局，1986），頁 24。

⁵⁹ 《清仁宗實錄》卷 102 嘉慶七年八月丁未，頁 364。

年議定「官員有必須更調者，查係由三項要缺更調四項要缺及最要之缺，或由四項要缺及最要缺更調附省首邑」，「如非另有不合例事故，即行議准」，⁶⁰給予督撫對省會首府極大的選調權力。

一種是雖為請旨缺，但允許督撫比照省會首府之例選擇，主要有福建泉州府、廣東潮州府、江西贛州府，均在道光二十四年至二十六年議准，⁶¹《國聞備乘》曾記載一件軼事，潮州府出缺時，張之洞作為兩廣總督曾私擬一人，巡撫亦擬一人，而布政使處於其間十分窘迫的故事，⁶²足見潮州府之選任雖名為請旨，實則入督撫之手。光緒時又以之為例，增加了廣東惠州府，「遇有缺出，應請旨，飭令該督于通省知府內揀員調補，所遺員缺仍簡員補授，似此變通辦理，庶于例章並無窒礙而該省亦收因地擇人之效」，⁶³該四府雖名為請旨，但實為題調，只是督撫在調補其他知府出任該三府知府後，原有位置無論原有缺分如何，均歸皇帝簡放，實現了選任權的交換，皇帝所掌控的位置並未減少。

請旨缺共有 102 個，佔了全部缺分的 48.3%，代表皇帝對府這一職位的高度掌控。不僅將半數的府列為請旨缺，而且這些府絕大部分處在內地交通最便捷、最富庶的地區，也是王朝統治最核心的區域。值得注意的是邊疆地區所設請旨缺極少，這一方面是這些地區由於治理艱難，從中央直接外放很難適應，必須交由督撫等了解地方情況的人來決定；二來也說明這些並非有利可圖的職位，皇帝直接掌握的興趣不大。

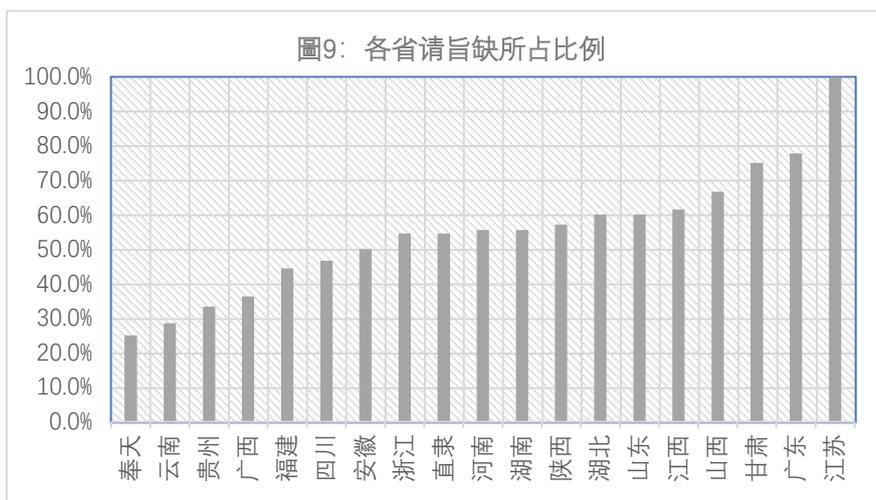
如果具體到各省請旨缺佔全部缺分的比例，可以看出江蘇、廣東、甘肅、山西、江西佔比較高，均在 60% 以上，江蘇甚至達到 100%，顯示出皇帝對這些區域較強的控制，而奉天、雲南、貴州、廣西、福建請旨缺的比例較低，均在 45% 以下，顯示出督撫較強的控制知府的能力。這似乎也說明越是邊遠省區，督撫權力的顯示度要更強。

⁶⁰ 光緒《大清會典事例》卷 59《吏部四三·官員題調》，頁 761。

⁶¹ 光緒《大清會典事例》卷 59《吏部四三·官員題調》，頁 761。贛州府比照省會首府改為調缺事，又見錄副奏折，道光二十六年八月初五日兩江總督壁昌、江西巡撫吳文鎔奏，檔號：03-2759-050。

⁶² 胡思靜，《國聞備乘》卷 2 之《督臣凌蔑司院》（上海：上海書店出版社，1997），頁 39。

⁶³ 朱壽朋，《東華續錄》卷 201 光緒三十二年六月庚午。



不過到了咸同以後，皇帝對請旨缺的控制權遭到了極大的侵蝕。胡思靜《國聞備乘》中《簡放道府成例》條記載了這種變化：

近歲督、撫不守舊制，每道府缺出，隨折保薦一員，旨不下即除授之，朝士相顧錯愕，莫知何許人。一省肇端，各督、撫援例而至，此朝廷失權之漸，考世變者不可不知。其不由軍機進單，亦無疆臣保薦，中旨徑任用者，近數十年中唯見編修張履春一人。⁶⁴

張履春因慈禧太后賞識而受知府之任，此際遇非常人所及。由知府選授變化，亦見晚清督撫勢力之增長，亦可知請旨、題調缺的權力劃分已遭到極大的侵蝕。即使是清廷以請旨、部選缺任命，至省後督撫仍然可以空懸之而不使其就任實缺，或用知府更調之例將其隨意調離，並派員委署。實際上，隨著晚清督撫權重且委署之制的興盛，原有的通過請旨缺、部選缺和題調缺來保證皇帝、吏部、督撫三者權力劃分的機制已遭到嚴重破壞，督撫權力漸長。

（二）**題調缺**。題調缺歸督撫調補，光緒《大清會典》記載題缺 20 個、調缺 7 個，但晚清新設省份多將所設新府知府的選任交予督撫，故至 1911 年，題調缺共 55 個。一般而言，題缺指督撫奏請以應升人員補用，調缺指督撫從現任知府中揀選調補。由圖 8 可以看出，題調缺主要分佈在邊疆省區，分為三類情況：

一是雲貴桂湘等苗疆廣布區域。督撫題調最先就萌生在雲貴等苗疆區域，後被推廣至全國。儘管從宏觀層面，知府這一職位，皇帝與吏部都有強烈的企圖心予以全部掌握，但對於治理難度極大，特別是受到特殊地形、族群關係約束的區域，不得不有所放權，故雲貴等地區專門設置苗疆缺，亦為此等政治考量；從題調缺分佈來看，雲南 8 個、貴州 4 個、廣西 3 個，加上湖南的永順府，共 16 個。

二是晚清新設省區的府，包括吉林 10 個、奉天 6 個、新疆 6 個、黑龍江 4 個，及直隸的朝陽府、四川西部的登科府、巴安府、康定府、寧遠府，加起來就

⁶⁴ 胡思靜，《國聞備乘》卷 1 之《簡放道府成例》，頁 13。

有 31 個，佔了全部題調缺的 56.4%。從圖上可以看出，這四個新設省區幾乎全部為題調缺，而請旨缺和部選缺都很少。新疆、東北三省督撫題調權的增加與前述督撫的侵蝕請旨缺與部選缺的選任權略有不同，這是清末官制改革的結果，也意味著督撫權力的進一步擴大，是太平天國以後行政變革的自然演進，即降低請旨和吏部選任的權力，轉而授予督撫更大的提名權，如宣統元年東三省總督徐世昌、署理吉林巡撫陳昭常《改設流官擬設道府州縣設治章程清單》第二條：「邊外事屬創始，因應之間，均關緊要。……凡道府州縣各員缺，擬請悉由外補，以期得人而理。」⁶⁵這實際上為晚清廢除吏部選官權力，提升督撫對地方的影響力乃至民國以降的地方勢力崛起及割據提供了制度上的契機。

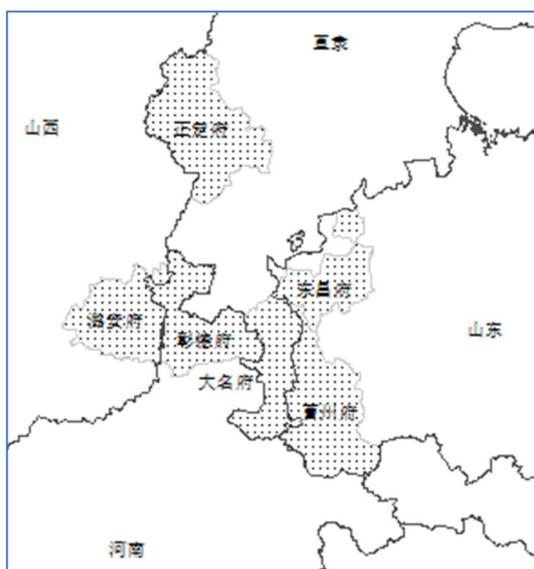


圖 10：晉冀魯豫交界附近的題調缺

三是內地的邊緣及特殊情形。內地題調缺為數甚少，除了前述兩類之外，只有區區 8 個而已，其中直隸、山西、山東、河南交界附近的區域竟然就佔了 6 個，不得不說這一區域的特殊性值得高度重視。考慮到此四省為清朝統治核心區域，又值省區交界，控制相對薄弱，如直隸大名與山東曹州、河南衛輝府等地，「境壤參錯，三省毗連，向為逋逃淵藪，總由地方官各存此疆彼界之心，致宵小易於藏匿」，⁶⁶兼之黃、運經行，而天理教、捻軍、義和團於此蜂擁而起的歷史，更證明了該區難治的政治生態。

當然，六府改為題調缺，各有各的背景。前已述及東昌府、正定府的題調缺與滹沱河、運河經行，有管河之責有直接關係。濼安府原為部選缺，早在乾隆年間就因管理鐵廠被視作肥缺，乾隆六十年乾隆帝曾驚歎被革職之前任濼安知府德明「管理鐵廠，僅止年餘，竟剩銀五萬兩之多」。⁶⁷早在道光九年山西方面就奏請改為題缺，但山西所有府中均無選缺，無可互換之府，故擬以保德州的題缺作為交換，⁶⁸但遭到否決；道光二十四年以「界連豫省，山彌菁密，宵小出沒靡常，搶劫頻出，督緝稽查均非易事」，奏請改為題調缺，與請旨缺之朔平府互換，⁶⁹又

⁶⁵ 錄副奏折，宣統元年閏二月十二日東三省總督徐世昌、署理吉林巡撫陳昭常奏，檔號：03-7472-014。

⁶⁶ 硃批奏摺，道光八年十一月初六日護理直隸總督屠之申、河南巡撫楊國楨奏，檔號：04-01-02-0028-004。

⁶⁷ 《清高宗實錄》卷 1484 乾隆六十年八月乙酉，頁 834。

⁶⁸ 硃批奏折，道光九年三月二十七日山西巡撫徐炘奏，檔號：04-01-12-0407-115。

⁶⁹ 錄副奏折，道光二十四年正月十三日山西巡撫梁萼涵奏，檔號：03-2741-046。

被否決；同治四年再次奏請，⁷⁰終於獲批，且破例未讓其他府份互換。直隸大名府原為請旨簡放之缺，嘉慶九年與承德府互換而改為題缺，其原因也在於大名府「界連直豫二省」。⁷¹曹州府原亦為請旨缺，道光二十四年因「與直隸、河南、江蘇三省毗連，夙為盜賊教匪淵藪」，改為題調缺。⁷²彰德府改缺最晚，原係部選缺，光緒三十一年時因京漢鐵路開通，「華洋商旅絡繹於途，交涉事件無時不有，沖劇繁難，較往昔奚啻倍蓰」，⁷³改為題調要缺。

除此之外，全國內地省份僅有 2 例。寧波府前已述及，為鴉片戰爭後因海疆形式變化而改為題調缺；興安府係白蓮教起義後為穩定鄂川陝交界秦嶺山區，升興安州所置，原即為題調缺，因之未改。均屬特例。

（三）部選缺。部選缺即是歸吏部銓選的職位。乾隆以前，多數知府的職位均由皇帝大權獨攬，只有少數特殊職位才會委託給督撫和吏部，到了乾隆繼位之初，實現了皇帝與吏部的事權劃分。部選缺的數量 54 個，與題調缺接近。由圖 8 可以看出，基本位於內地省份的邊緣地帶。總體而言，南方省份要遠多於北方省份，這也說明了在國家空間治理上，南方所受到的重視程度要低於北方，以致於剛剛外放或初升的知府多前往南方經受歷練，特別是浙江、江西和福建，並未受到與其經濟地位相匹配的官員配置。

表 4：部選缺的分佈

數量	省份
2	直隸、陝西、山西、山東、廣東、甘肅
3	雲南、湖南、河南
4	四川、湖北、貴州、廣西、安徽
5	浙江、江西、福建

如果我們將眼光深入到各區域內部，可以發現請旨缺、題調缺和部選缺在空間分佈上所存在的缺陷非常突出：

1、對西南邊疆差異性對待。先前學界對貴州、雲南、

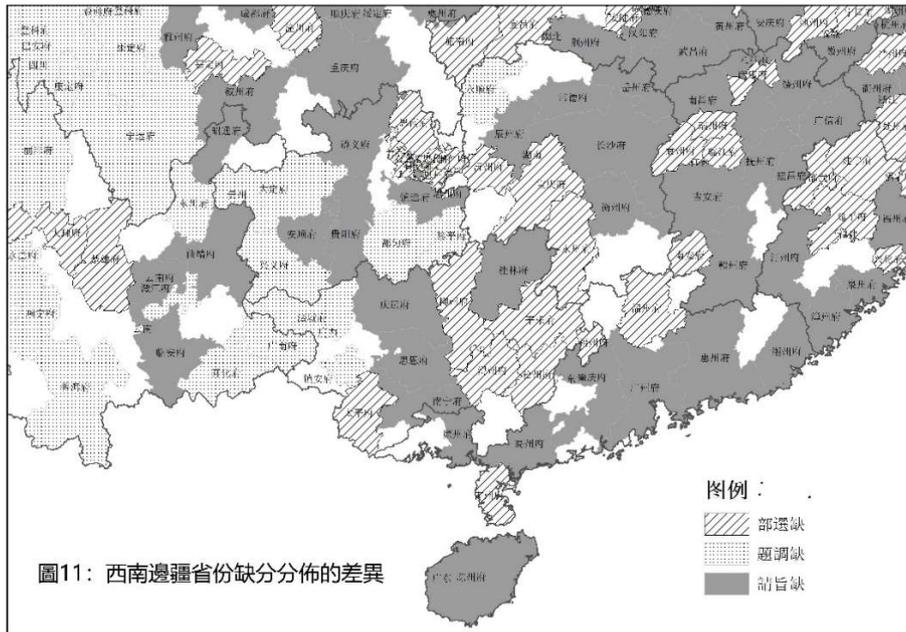
川西等地設立苗疆缺，給予優待，並實行久任之制，普遍給予較高評價，認為這是加強邊疆治理的重要舉措。但當我們用 GIS 將整個缺分分佈在地圖上可視化後，明顯看到以上所論固然不錯，但更值得注意的是與西南邊疆地理與治理條件類似的廣西及粵桂湘交界地帶幾乎全部為「部選缺」，以初升或外放人員擔任如此族群、地形複雜地域的知府這一重要官缺，從長時段看，治理缺陷是顯而易見的。帶來清朝歷史重大轉折的太平天國起義正是在最不為人所注意的金田村起事的，而金田村正處於部選缺所在的潯州府（中缺，衝繁）。金田起義後，太平軍也是沿著粵湘間部選缺的路線發展壯大並攻入長沙府，二者之間雖然未必存在直接關聯，但部選缺所造成的的長期知府治理能力問題未必不是其中的一個要素。

⁷⁰ 錄副奏折，同治四年正月十二日山西巡撫沈桂芬奏，檔號：03-4613-038。

⁷¹ 錄副奏折，嘉慶九年六月初十日直隸總督顏檢奏，檔號：03-1464-087。

⁷² 錄副奏折，道光二十四年七月十八日山東巡撫崇恩奏，檔號：03-2747-052。

⁷³ 錄副奏折，光緒三十一年正月初九日河南巡撫陳夔龍奏，檔號：03-5436-106。



2、對海疆府份缺分的固化。鴉片戰爭以後，中國面臨的威脅從陸疆轉向海疆，沿海府份在戰略上的重要性空前加強，但從缺分佈局來看，清朝未能做出及時調整。這一原因也容易理解，清朝採取了缺分定額的制度，提升一個府的級別必然意味著要降低另一個府的級別，對於各省而言，府的數量是極為有限的，調整的餘地非常有限，有清一代府的缺分變動不大跟這一定額制度的嚴格執行息息相關。但政區地位理應隨時代而變，固守成規自然難以適應新的形勢。清朝各府的缺分定型於乾隆初期，到了清末，已遠去百餘年。從缺分佈局來看，沿海缺分並未相應調整，這些府份如果仍然只是吏部初升人員的歷練之地，很難想象他們能夠自如地應對新的對手，雷州半島、浙南閩北沿海府份尤其明顯。清代只是勉強調整了寧波府，將其由部選缺改為題調缺，已見前述，但遠遠不足以應對中國最重要對手來自海上這一嚴峻的新局面。日人曾觀察到中國的官缺，「然而缺之種類，雖一定不變，亦非無應時勢而變更之事。例如從前中缺及簡缺之土地，忽因開港通商之結果，遽為要地是也。惟其實際，仍從舊來所定，未必一一適應事勢而變更」，⁷⁴就點出了官缺定額不變之弊。

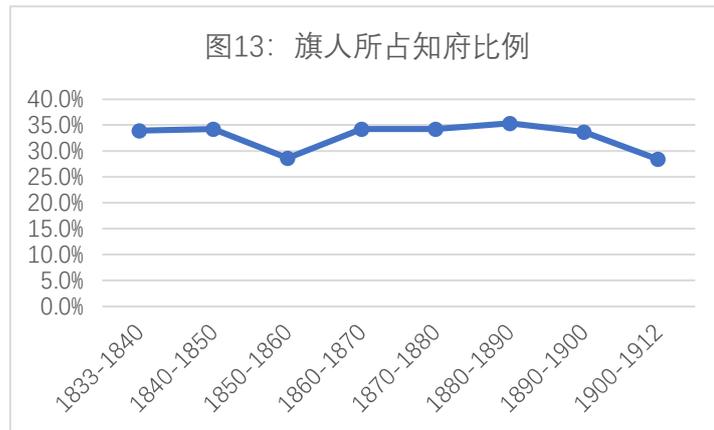
⁷⁴ 織田萬，《清國行政法》第三編第五章《地方官廳》（北京：中國政法大學出版社，2003），頁233。

其中知府共 37752 條記錄，排除同一人的連續數據記錄，實有知府 3403 人⁷⁷。

（一）知府的籍貫與湖南籍知府比例在晚清的上升

關於知府選任，以往研究比較重視它的整體來源，對於其籍貫則極少做出分析。依賴於《縉紳錄》對知府籍貫的記載，可以觀察其來源的空間變化。

首先是旗人。3403 名知府中，旗人共 1096 名，佔 32.2%，且比例比較穩定，時間變化不明顯，到了 1900-1912 年才略有下降。⁷⁸可見儘管在督撫層次，清代前中期旗人佔據了多數，直到太平天國以後，漢人督撫比例才逐漸上升，⁷⁹但在府的層次，漢人則佔據了主體，至縣一級更是如此。統治者維持滿人的地位，主要依靠對高層職位的控制，而府似乎就成為滿漢勢力對比的分水嶺。



在餘下的 2307 名漢人知府中，間或有記載不明的 25 例，明確有籍貫省份的 2282 人。統計後依照省份由高到低，可參表 5：

表 5: 1833-1912 年知府籍貫分佈

省份	知府人數	比例	省份	知府人數	比例
江蘇	264	11.6%	廣東	91	4.0%
浙江	243	10.6%	四川	90	3.9%
江西	164	7.2%	山西	84	3.7%
山東	159	7.0%	貴州	82	3.6%
湖南	150	6.6%	福建	72	3.2%
安徽	147	6.4%	陝西	69	3.0%
(順天)	145	6.4%	廣西	58	2.5%
直隸	135	5.9%	雲南	47	2.1%

⁷⁷ 以下所有計算均基於《縉紳錄》數據庫 2020 年 4 月份的版本，特此說明。

⁷⁸ 李國祁等在《清代基層地方官人事嬗遞現象之量化分析》中共統計有清一代知府共 4935 人，漢籍 3915 人，佔 79.3%；旗籍 1020 人，佔 20.7%。漢籍比例較本文統計偏高，一個可能的原因是在統計源的知府中，李國祁依據的地方志存在捐納等多種形式出身的委署知府，這類人以漢人居多，故使得漢籍比例增加。

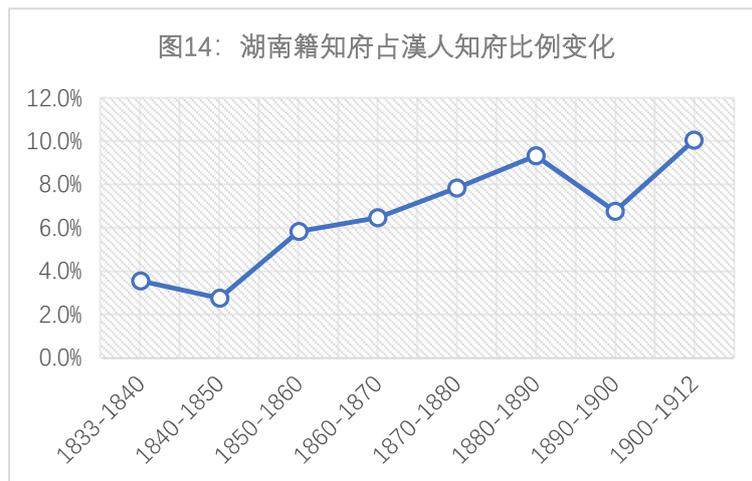
⁷⁹ 劉世珣在《清代旗人督撫》一文中的統計，除四川、陝西一級甘肅巡撫外，各省巡撫以漢人擔任者較多，約佔 55%；總督扣除直隸後，各地區旗人總督所佔比例約為 63%，顯示清代巡撫多為漢人，總督則多由旗人擔任，頁 8。漢人督撫的增加趨勢自嘉道以後開始，太平天國以後則更趨明顯，頁 9。

湖北	122	5.3%	甘肅	22	1.0%
河南	119	5.2%	奉天	19	0.8%

注：依據《縉紳錄》本身文獻著錄方式，順天不與直隸合併。

江浙人士在知府一級中遙遙領先，這同樣意味著在未來省級官員的選拔中具有優勢。魏秀梅在對督撫、布政使、按察使籍貫的研究中，已證明了江浙在省級官員上的優勢地位，而江浙在知府、知縣一級的絕對優勢起到支撐作用。江西亦因文教昌盛而保持在全國第三，山東、湖南的表現則令人稱奇，壓過了分列的順天與直隸。除了邊疆的貴州、廣西、雲南、甘肅、奉天外，陝西、福建、山西、四川、廣東表現不佳。

湖南人在太平天國以後政治舞台上的崛起是一個令人矚目的現象，這在省級官員中體現得較為明顯，幾乎僅次於江浙而居於第三。相比於湖南籍省級高官上的表現，知府一級湖南人升格態勢亦較為明顯，特別是在 1850-1860 年以後上升明顯，其後大體維持在 9% 左右的比例，⁸⁰但較省級官員還沒有那麼突出，可見，直到晚清，湖南政壇上的崛起仍依賴少數傑出的政治領袖為主，其政壇底部與江浙相比，還不夠堅實。



(二) 知府來源：地方升遷抑或京官外放？

清朝人對道府來源做過一個概括的估計，「由牧令起家者十之二三，由部院外擢者十之七八」，⁸¹道員數量相對較少，暫置之不管，這句話對知府而言，顯然意味著其來源以京官外放為主。這種結構當然是時人的直觀感覺，是否能夠得到《縉紳錄》數據庫的證實或證偽？如這一格局為真，對清朝地方治理的成效意味著什麼？又該如何評價這種模式，顯然就成為一個極其重要的問題。

值得注意的是，知府地方晉升與京官外放的不均衡首先受到選任結構的硬性約束。從《吏部則例》對知府來源的規定來看，可升為知府的是「各部郎

⁸⁰ 湖南籍進士人數在全國各省中居第十四位，在 3% 以下，僅高於雲南、貴州、廣西、甘肅、奉天。見吳根洲，〈清代進士歷史地理分佈研究〉，《考試研究》，2011 年第 3 期，頁 74-81。

⁸¹ 《清史稿》卷 366《蔣攸銜傳》（北京：中華書局，1976），頁 11466。

中、各部員外郎、順天府治中、奉天府治中、鹽運司運同、府同知、直隸州知州」，⁸²只有「府同知、直隸州知州」屬於嚴格意義上的地方官員，而且更不平衡的是由於清初的大量裁撤，府同知非常有限，而直隸州知州也為數不多，據光緒《大清會典》記載，各省府同知 118 人，直隸州知州 72 人。⁸³

其次，從缺分分佈來看，由前文分析可知，清末 211 個府中，歸皇帝和吏部控制的職位就有 156 個，而督撫控制的職位僅有 55 個。雖然皇帝請旨簡放有時會請督撫推薦，或是個別部選缺督撫會以合適名義扣留，但這些都是偶爾發生的，常態下的權力結構仍然非常穩固，京官外放遠大於地方升遷歸根到底是缺分割分格局決定的。當然，咸同以後，督撫對知府選任權的侵蝕也是非常明顯的，已見前述。

皇帝掌握的知府職位是最多的，佔據了半數。雖然其來源有三，但大部分都是從京察一等的人員中選擇的，而京察一等主要目的又是用來獎賞京師各部的中低級官員，「京察一等記名之給事中、禦史、郎中、員外郎、內閣侍讀、翰林院侍讀、侍講、修撰、編修、檢討、詹事府洗馬、中允、贊善，以滿洲、蒙古人員為一單，漢員為一單，皆道府兼用；內務府郎中、員外郎為一單，以道府、關差兼用」。⁸⁴中國第一歷史檔案館保存有光緒三十二年京察一等的名單，⁸⁵共 64 人，其中 42 人尚無明確去處，其餘 22 人明確外放，這其中知府就有 14 位，餘下則為道員、提學使等職。可以看出，對京察一等記名人員，道府兼用，但又以知府為主，這些尚未明確去向的京察一等人員依然在等待外放道府的機會。在道府官缺非常有限的情況下，這批為數不少的人員已顯得仕途壅滯，給其他人才留下的通道就更為狹窄。

表 6：光緒三十二年京察一等記名人員及外放知府

姓名	原任	外放
顧芳	內閣侍讀	四川成都府
翁斌孫	翰林院侍讀	山西大同府
貴福	翰林院侍講	浙江紹興府
于齊慶	翰林院侍讀	江西南昌府
吳蔭培	翰林院撰文	廣東潮州府
趙惟熙	翰林院編修	甘肅寧夏府
榮肇	內翻書房提調官吏部郎中	甘肅鞏昌府
卓孝復	商部郎中	浙江杭州府
英傑	戶部郎中	雲南永昌府

⁸² 《欽定吏部則例》卷 1《銓選漢官品級考》，頁 49。

⁸³ 《光緒會典》卷 4《吏部一》，沈雲龍主編，《近代中國史料叢刊》第 129 冊（台北：文海出版社，1973），頁 61。

⁸⁴ 梁章矩撰，朱智補，《樞垣紀略》，沈雲龍主編《近代中國史料叢刊》第 13 輯（台北：文海出版社，1973），頁 437。

⁸⁵ 硃批奏折，光緒三十二年，缺具奏人，檔號：04-01-12-0653-071。

來秀	刑部郎中	福建福州府
瑞齡	工部郎中	四川保寧府
嵩連	工部郎中	浙江金華府
王毓芝	工部郎中	廣西慶遠府
于宗潼	工部員外郎	四川夔州府

朝廷對知府選任重要性的考量要遠遠超過中央各部主事、郎中，因知府為一方大員，而各部主事不過管一面之事，⁸⁶故在史料中常看到京官外任知府之後因人地不宜，令其撤回中央任職的案例。如乾隆五十九年寧國府知府孫述曾不勝外任，故調回改用部員；⁸⁷道光二年浙江嘉興府知府張存奉旨補授，但不勝外任，故浙江方面請求將其以京職改用，⁸⁸甚至因召回京職的知府無進階的可能而不思進取，引發不滿，道光十年監察御史王瑋慶奏請借京察之期對這批人「嚴加甄別」，並稱「查不勝外任人員，六部惟刑部尤多」。⁸⁹

王志明曾根據雍正朝 9500 餘件履歷檔中涉及到的 5750 名文官，統計出京官、地方官雙向任職的有 1028 名，占 18%，其中地方官轉為京官單次流向 171 人，京官轉為地方官單次流向 780 人（但 579 人屬於六部實習知縣之類的臨時差遣，不是嚴格意義上的京官，若去除這批人，京官轉為地方官者 260 人），京官、地方官雙向多次流向 59 人，認為雙向任職以京官外放地方為主。⁹⁰王志明的分析主要依賴履歷檔中的文官資料，集中在雍正一朝，且流動中的地方官包括了道員、知府及其以下。具體到知府，京官外任知府一共 111 人，占 260 名京官——地方官流向官員的 42%，其中六部郎中、員外郎、主事共 94 人。

本研究以知府為例，可以與這一量化研究做一對比。對縉紳錄數據中所獲得的 3403 名知府進行計算，其方法是在 STATA 中匹配追蹤一個知府在全部縉紳錄數百萬條記錄中，他的前一個職位是什麼？據此獲得了知府的來源信息。

此處需要交代的是由於數據計算的原因，存在一些數據空白，共 1131 個，其含義是該人任知府一職以前，在《縉紳錄》系統中並未追蹤到，一種可能是第一次在縉紳錄出現即是知府，一種可能是數據計算的時間段截取造成的問題，也即是由於計算的時段是 1833 年開始，而此年及其後較短時間內的知府因無前面的數值可以追蹤，以致其剛出現在數據當中便是知府，理應排除。據統計，空白值中，1833 年的數據 199 個，到了 1834 年便只剩下 11 個。因此，擬在本項統計中減去 1833 年的 199 個，則用於分析的知府共 3204 名，其中空白

⁸⁶ 王志明曾對皇帝重地方官而輕京官的現象進行過分析，見〈雍正朝京官與地方官雙向任職分析——清代知府與京官一體化傾向〉，《史學集刊》，2012 年第 6 期，頁 48-54。

⁸⁷ 硃批奏折，乾隆五十九年三月二十二日安徽巡撫朱珪奏，檔號：04-01-12-0248-055。

⁸⁸ 硃批奏折，道光二年十月二十八日浙江巡撫帥承瀛奏，檔號：04-01-12-0369-037。

⁸⁹ 錄副奏折，道光十年十月二十六日監察御史王瑋慶奏，檔號：03-2603-094。

⁹⁰ 王志明，〈雍正朝京官與地方官雙向任職分析——清代知府與京官一體化傾向〉，頁 48-54。

值 932 個。茲歸類、匯總為表 7。

表 7：知府的來源

前一任職官		數量	比例
空白		932	29.1%
京官系統 等	郎中	638	19.9%
	員外郎及行走等	204	6.4%
	監察御史	245	7.6%
	翰林院編修、檢討等	155	4.8%
	主事	88	2.7%
	侍讀	64	2.0%
	給事中	36	1.1%
	日講起居注官等	24	0.7%
	內閣中書	18	0.6%
	筆帖式	9	0.3%
	文淵閣校理	6	0.2%
	詹事府	5	0.2%
	治中	5	0.2%
地方官系 統	同知	304	9.5%
	知州	189	5.9%
	知縣	135	4.2%
	知府	49	1.5%
	通判	13	0.4%
	道員	10	0.3%
其他		75	2.3%

注：原數據追蹤到筆帖式下一個職務為知府者 16 人，經檢驗數據細節，情況較為複雜，大部分都為兩人同名且同旗分的旗人在 STATA 程序連接中被誤判為同一人而共用一個 ID 造成。可辨認其準確入仕途徑的有 7 人，已分別還原為員外郎、主事、內閣侍讀和知州；其餘 9 個數據情況較難甄別，通過記錄出身變化、身份等信息推斷，確定有 3 例由筆帖式直接捐納升任知府。由於該項僅佔全部數據的 0.3%，對統計結果影響不大。

據統計結果來看，知府來源中，明確的京官系統佔到了至少 46.8%，地方官系統佔 21.8%。京官系統主要來自各部郎中、主事、侍讀之類的中下級官員，尤以員外郎人數較多。地方官系統中以同知為主，知州、知縣也有不少，也即是地方升遷所致。

此外 932 個空白數據中不排除有一些是屬於《縉紳錄》數據本身的問題未匹配到，但也有其他兩種主要情況，一是旗人，它的進仕途徑較為複雜，未必如漢人一樣經歷漫長的遷轉過程，這 932 個數據中，旗人佔到了 485 個，絕大多數可能屬於這種情況。其餘來自各省的 447 個數據屬於漢人系統，有一些應該屬於捐納途徑獲得的知府實缺，故在縉紳錄中出現的第一個位置便是知府。

筆者做了一些抽樣，進行史料驗證。如光緒三十二年冬伊犁知府汪步端，江蘇山陽人，縉紳錄中第一次出現即為伊犁府知府，在調補伊犁知府的奏疏中列有他的詳細履歷：

查有花翎三品銜，現署伊犁府知府、新疆試用知府汪步端，年五十二歲，江蘇山陽縣監生。同治四年在江西二十八次捐輸案內報捐同知，不論雙單月歸部選用。光緒十六年委開辦陝甘電報學堂。旋調辦肅州伊犁等處電務，二十五年五月留新候補。二十四年九月十七日委代理寧遠縣。二十五年二月改代為署。二十六年八月十一日交卸。二十九年八月再駐新四川賑捐案內遵例報捐花翎。十月復在四川賑捐案內報捐三品升銜。是年十二月委署伊犁府知府員缺，於伊犁歷年防戍案內彙保免選同知，以知府不論雙單月選用，經吏部議准。⁹¹

可見該人一直捐納並臨時代理、署理了一些職位。晚清以後，職官體系變動很大，出現了很多局所、學堂、電務等新職位，屬於非正式行政機構，由此造成官與差、名義與實權的分離，⁹²他們同樣構成知府的來源。由於《縉紳錄》這一文獻的性質，大多只記載正式的實缺，因此這些臨時性職位在縉紳錄中出現幾率不大，造成該人一出現便在知府位置上。這類情況為數不少。

如果粗略估算，將空白的 932 個數據中，485 個旗人算作京城系統，而 447 個可能是捐納等情況歸為地方系統，則可概略估算知府來源中京城系統比例約為 61.9%，地方系統比例約為 35.8%，其餘 2.3% 種類繁多，未細分。與文獻所載所謂「由牧令起家者十之二三，由部院外擢者十之七八」相比，從數據結果來看，雖然牧令起家者比例仍然未超過部院外擢，但似乎要較文獻所記要高，這裡可能的原因有兩個：一是督撫在晚清獲得知府選任上更大的權力，故由地方晉升的可能性升高；二是捐納的影響，而捐納中又較多來自地方各省。

（三）知府的晉升與仕途

利用《縉紳錄》數據庫可以計算知府的仕途，其方法是追蹤知府在縉紳錄中的最後一個職務，也就是在退出官場之前的最終職位，這可以觀察在知府任上對他的仕途終點的影響。同時，將最要缺、要缺、中缺、簡缺的變量加入分析中，以顯示府的等級對官員仕途的影響。

表 8：知府的仕途終點及與缺分之關係

仕途終點	最要缺	要缺	中缺	簡缺	總數量	比例
京官升遷	11	20	7	2	40	1.2%
京官降職	10	34	11	5	60	1.8%
布政使	18	64	13	9	104	3.1%
按察使	13	38	11	4	66	1.9%

⁹¹ 硃批奏折，光緒三十二年六月十九日甘肅新疆巡撫聯魁奏，檔號：04-01-12-0650-007。

⁹² 可參考關曉紅：〈晚清局所與清末政體變革〉，《近代史研究》，2011 年第 5 期，頁 4-22。

巡撫	14	37	10	12	63	1.9%
總督	8	18	3	2	31	0.9%
鹽運使	2	9	0	0	11	0.3%
提法使	1	6	1	1	9	0.3%
辦事大臣	3	3	1	0	7	0.2%
提學使	2	1	1	0	4	0.1%
都統	2	1	1	0	4	0.1%
順天府尹	0	2	1	0	3	0.1%
廳丞、廳長	0	2	0	0	2	0.1%
民政使	1	0	0	0	1	0.0%
副都統	1	0	0	0	1	0.0%
奉天府尹	0	1	0	0	1	0.0%
學政	0	1	0	0	1	0.0%
左副將軍	0	1	0	0	1	0.0%
幫辦大臣	0	1	0	0	1	0.0%
總兵	0	0	0	1	1	0.0%
邊務大臣	0	1	0	0	1	0.0%
將軍	0	1	0	0	1	0.0%
道員	69	199	72	23	363	10.6%
知府	382	1259	601	304	2547	74.8%
降職	11	30	18	10	69	2.0%
總數	550	1733	755	364	3403	100%

注：(1) 有 1 府因係晚清所設，無缺分但有知府，故表中 3403 名知府，最要缺、要缺、中缺、簡缺之和為 3402。

(2) 關於仕途終點計算的說明：表中是根據數據庫中官員個人所能追蹤到的最後一條文官任職記錄進行的統計。其中 74.8% 知府仕途終點仍為知府，共 2547 人，其中包括 4 人最後一季（1912 年春）才有第一條知府任職記錄，另有 52 人于 1911 年四季中先後首次有知府任職記錄，排除上述案例對統計結果影響不大，但確有小部分擔任知府官員的仕途終點是受清王朝終結的影響，未必是政權延續狀況下其仕途的真正終點。

根據表 8 統計可知：(1) 知府流動回京率僅 3%，比例極低，遠低於京官外任知府。且回京中 1.8% 升遷至大理寺卿、侍郎、尚書等高官，也有一部分降職為主事、員外郎等，後者可能與京官不勝外任、回部任職的慣例有關。

(2) 知府平調或以知府身份離開仕途的比例為 74.8%。

(3) 知府升遷的概率並不低。將京官升遷、表 8 中從布政使一直到將軍的省一級官員和道員三項相加，升遷率約為 22%。⁹³其中可升為總督、巡撫、布政

⁹³ 李國祁等《清代基層地方官人事嬗遞現象之量化分析》中估算的知府升擢比例，咸豐至同治年間為 23.1%，光緒宣統年間資料不全未予計算，與本文據 1833-1912 年段的數據計

使、按察使等官員者可達 11.4%，特別是布政使、按察使和巡撫，比例最高；升為道員的比例約為 10.6%。知府是選拔省級高官的重要基石，無怪乎清朝如此重視知府的選任。

如果與當代情況做一下對比，清代知府晉升的前景要更為光明，接近當代中國地級市市長晉升概率的 4 倍。根據實證分析，1996-2010 年間中國地級市市長 5% 左右晉升，1% 終止政治命運，絕大多數則處於平調的歷練之中，⁹⁴當然，這一低晉升率也與當代地級市同時存在市長和市委書記兩位黨政首長有一定關係。

如果將缺分的因素考慮進來，看看最要、要、中、簡缺對升遷的影響，也可看出較為顯著的差別。3402 名知府缺分與最終任職位置之間的關係，已見表 8，茲匯總計算如下：

表 9：缺分對官員仕途的影響

仕途終點	最要缺	要缺	中缺	簡缺
京官升遷	2.0%	1.2%	0.9%	0.5%
省級官員	14.2%	12.2%	7.0%	6.0%
道員	12.5%	11.5%	9.5%	6.3%
平調	69.5%	72.6%	79.6%	83.5%
京官降職	1.8%	2.0%	1.5%	1.4%
降職	2.0%	1.7%	2.4%	2.7%

可以看出，依據府等級的不同，升遷的概率變化也比較大。最要缺升遷幾率可達 28.7%，要缺為 24.9%，比較接近；中缺為 17.4%，簡缺為 12.8%，與最要缺和要缺差距非常明顯。這一統計充分證明了府的等級在官員選任和升遷中起到相當關鍵性作用。

值得注意的是省會所在的首府因其特殊地緣政治優勢而晉升概率更大。3403 名知府中位於省會的首府知府 111 名，最終升總督 4 名，巡撫 6 名，布政使 6 名，按察使 4 名，道員 23 名，鹽運使 1 名，大學士 1 名，合計 45 名，升遷率高達 40.5%，較之最要缺還要高出 11.8%。

餘論：「為缺擇人」還是「為人擇缺」？兼論府級治理的「上下不通」

清廷對知府選任的控制不得不說非常嚴厲，只留下四分之一的份額給予督撫，這顯然著眼於控制地方要害職位的策略，且知府「將來即可擢任兩司，所關甚重」，

算結果非常接近。

⁹⁴ 何淳耀、孫振庭，〈地方官員的晉升邏輯：中國地級市市長的實證研究〉，《中國經濟問題》，2012 年第 6 期，頁 13-24。

⁹⁵王志明曾指出，「在清帝國省——府——縣三級地方行政體制中，朝廷控制省級大僚嫌不足，而千餘縣級長官又不好牽制，於是重點控制二百餘府級長官。大量司官外放知府，而知府德才欠佳者又歸朝考察，其深刻用意是將知府與朝官融為一體，以強化中央對地方的控制力」，⁹⁶此言得之，反映出朝廷通過知府控制地方的需求。

而督撫也出於種種原因試圖突破這一限制，這是實際治理的需要，即督撫對於知府是否於地域匹配更有發言權，但作為權力的委託方，清廷無疑心思複雜，既不得不因應形式予以適當分權以利於地方治理，但又不得不嚴加防範選官之權的削弱，更擔心督撫「私意」的運用會妨害地方治理，這也就是清人所常談到的到底是「為缺擇人」還是「為人擇缺」的矛盾，嘉慶帝就曾給督撫敲了邊鼓，「諸大吏受任既重，養廉又優，貢獻之費已除，權門之索又絕，必應清白乃心，為國宣力。然而風氣未移，俗態猶故。時有在朕前藉端嘗試，巧言利國，實皆利己」。⁹⁷皇帝偶爾會特命各督撫保舉知府人員，但亦不時斥責，如保舉不當，還要遭到懲處，如乾隆帝因浙江方面保舉知縣升任知府，因引見時該員表現不佳，乾隆帝訓斥「該督等濫舉塞責」，⁹⁸正反映出皇帝與督撫之間在知府選任上的微妙緊張關係，所謂「黜陟之柄，操之自上，非臣下所能干預」，「在諸臣有薦賢之美，而無專擅之名」。⁹⁹

從清朝關於知府的選任結構的制度設計而言，不得不說，在知府這一層級上，集中體現了清朝地方官僚體系中突出的「上下不通」問題。

清朝地方官僚結構一直存在「治官之官多，治民之官少」的痼疾。顧炎武曾提出「小官多者其世盛，大官多者其世衰」的判斷，¹⁰⁰在清代很有影響。馮桂芬在《校邠廬抗議》中也提到「今世治民之官頗少矣」，是對清朝官員結構的委婉批評。清朝的官員數量是比較精簡的，《廣陽雜記》記載康熙時期全國文武官員不過 15600 員左右（不含八旗武職），道光三十年文職京官 2369 員，外官 8974 員。¹⁰¹因為清代官缺數量非常穩定，故任意選擇一年都可以大體反映至少乾隆以後行政區劃基本穩定下來的京官、外官結構。依照宣統三年冬季《職官錄》的數據，全國被記錄下的文官共 19748 人，其中京官 8876 人，外官 10872 人。在外

⁹⁵ 《清高宗實錄》卷 1411 乾隆五十七年八月丁亥，頁 972。

⁹⁶ 王志明，〈雍正朝京官與地方官雙向任職分析——清代知府與京官一體化傾向〉，頁 48-54。

⁹⁷ 《清仁宗實錄》卷 61 嘉慶五年三月丁巳，頁 811。

⁹⁸ 《清高宗實錄》卷 449 乾隆十八年十月癸卯，頁 849。

⁹⁹ 《清穆宗實錄》卷 49 同治元年十一月丁卯（北京：中華書局，1987），頁 1348。

¹⁰⁰ 顧炎武，〈鄉亭之職〉，載顧炎武著、黃汝成集釋，樂保群、呂宗力校點：《日知錄集釋上》（上海：上海古籍出版社，2014），頁 185，

¹⁰¹ 《皇朝瑣屑錄》卷 4（北京：國家圖書館出版社，2011）。又參岑大利，〈清代官員补缺制度研究〉，載《清史論集——慶祝王鍾翰教授九十華誕》（北京：紫禁城出版社，2003），頁 149-158。

官人群中，真正可以被稱作「治民之官」者無非是知縣及其以下官員，根據《職官錄》卷首所列「職官缺額表」，統計知縣、知州、理事同知、理事通判、倉大使、縣丞、主簿、巡檢、訓導、教諭、典史等等，共計 8183 員（這其中包括無法仔細區分的直隸州知州等實際應當被計算為「治官之官」的官員，比真正的「治民之官」數量必定偏多），占全部官員數量的 41%，的確小官比例偏低，尤其是縣級以下的正式官員並不設置，導致了整個官僚隊伍上下層結構的失衡。小官本少，又因回避制度所限，即使是從九品的小官也從別省調來，故「犬馬于富民、魚肉乎貧民，視令以上尤甚，蠹民而已，何有乎治民？」¹⁰²

治民之官本就比例偏小，不利於地方治理。但就是這些治民之官，其由地方政績升遷的最大門檻就在知府上。以清代八千餘名縣級以及以下官員來說，進入知縣行列已是鳳毛麟角，知縣升遷的概率約為 10% 左右，¹⁰³ 已是困難重重。到了知府一級，全國僅有不到兩百左右的位置，又有四分之三掌握在皇帝和吏部手中，對於真正從基層一步一步升遷的官員而言，這一狹小的比例無疑會極大挫傷他們的積極性。

對於京官來說，轉任道府是外轉為數不多的途徑之一，乾隆帝曾稱「京察之期，都察院堂官，原有保送記名道府之例，但外轉只此一途」。¹⁰⁴ 正因京官轉為外官渠道有限，道較府少，故又集中於知府任上，造成知府大量來源於京官，但又少具有地方治理經驗者，同時使得地方知州、知縣、同知、通判上升渠道變得狹窄，可以說京官外放帶給地方晉升的壓制，已使得中國地方政治體制在府一級上出現了「阻塞」跡象，「上下不通」現象在府一級呈現顯著。

到了晚清，由於督撫權力日增，皇帝對請旨缺的掌控力有所削弱，特別是督撫在保薦知府中的作用愈加突出。以往對於督撫題調權及任意委署的現象，學界存有較多批評，但督撫題調權的增加從組織行為的角度而言，是通過對制度變通的方式實現了政治危機局面下對地方官員的政績激勵，並變相擴大了晉升的途徑和空間，也是對地方特別是府一級不合理的「外放」與「晉升」比例的一次再調整，其不能不說是合乎制度運行的內在規律。

當然，這一變通形式與官方條文之間的內在緊張也比較突出，皇帝、吏部依然試圖通過各種章程和資格審查、委署比例限制等對督撫之權予以限制。¹⁰⁵ 這種緊張關係維持到了清末，直到光緒三十四年清廷停止部選，結束部選與外補並存的選官結構，¹⁰⁶ 而知府選任也迎來了新的局面，地方晉升的渠道由於督撫權力的

¹⁰² 馮桂芬，《校邠廬抗議》之〈復鄉職議〉（上海：上海書店出版社，2002），頁 11。

¹⁰³ 胡恆，〈清代政區分等與官僚資源調配的量化分析〉，頁 4-29。

¹⁰⁴ 《清高宗實錄》卷 1357 乾隆五十五年六月丙子，頁 192。

¹⁰⁵ 關於晚清督撫在官僚任免上權力的擴大，學界研究甚多，可參劉偉，《晚清督撫政治：中央與地方關係研究》（武漢：湖北教育出版社，2003）；劉偉，〈同光年間州縣官選任制度的嬗變〉，《安徽史學》，2010 年第 1 期，頁 5-13。

¹⁰⁶ 劉偉，〈「停部選」與清末州縣官選任制度改革〉，《清史研究》，2010 年第 1 期，頁 80-

擴張而加大，一直到民國時期亦然，隨著「迴避」等制度的逐步瓦解，¹⁰⁷圍繞選官任官的權力天平顯著偏向地方，甚至可以說開啟「地方化」進程，但地方割據的發展趨勢重新將中國帶入一個混亂的時代。圍繞著地方重要官員的京師空降與地方晉升兩種模式的再平衡，中國進入到一個新的歷史時期。

89。

¹⁰⁷ 關於清人對迴避問題的態度及晚清的轉變，可參胡恆、陳路，〈清代地域迴避之爭的脈絡及其分析〉，《史林》，2019年第4期，頁115-126。

徵引書目

一、檔案

中國第一歷史檔案館藏硃批奏折、奏折錄副

台北故宮藏軍機處折件

中國第一歷史檔案館編，《雍正朝漢文諭旨彙編》，桂林：廣西師範大學出版社，1999。

二、古籍

《清實錄》，北京：中華書局，1985-1987。

《光緒會典》，沈雲龍主編《近代中國史料叢刊》本，台北：文海出版社，1973。

光緒《大清會典事例》，北京：中華書局影印本，1991。

《欽定吏部則例》，故宮珍本叢刊第 282 冊影印乾隆刻本，海口：海南出版社，2000。

趙爾巽，《清史稿》，北京：中華書局，1976。

顧炎武著、黃汝成集釋，樂保群、呂宗力校點，《日知錄集釋（上）》，上海：上海古籍出版社，2014。

胡思靜，《國聞備乘》，上海：上海書店出版社，1997。

程德全，《程德全守江奏稿》（外十九種）下冊，哈爾濱：黑龍江人民出版社，1999。

馮桂芬，《校邠廬抗議》，上海：上海書店出版社，2002。

梁章鉅撰，朱智補，《樞垣紀略》，沈雲龍主編《近代中國史料叢刊》本，台北：文海出版社，1973。

三、著作

李國祁、周天生、許弘義，《清代基層地方官人事嬗遞現象之量化分析》，行政院國科會，1975。

梁方仲，《中國歷代戶口、田地、田賦統計》，上海：上海人民出版社，1980。

劉鳳雲，《權力運行的軌跡：17-18 世紀中國的官僚政治》，北京：黨建讀物出版社，2013。

劉偉，《晚清督撫政治：中央與地方關係研究》，武漢：湖北教育出版社，2003。

劉文鵬，《清代驛站考》，北京：人民出版社，2017。

劉錚雲，《檔案中的歷史：清代政治與社會》，北京：北京師範大學出版社，2017。

瞿同祖，《清代地方政府》，北京：法律出版社，2003。

王志明，《清代職官人事研究——基於引見官員履歷檔案的考證分析》，上海：上海書店出版社，2016。

尹樹國，《盛衰之界——康雍乾時期國家行政效率研究》，合肥：黃山書社，2008。

織田萬，《清國行政法》，北京：中國政法大學出版社，2003。

四、論文

- 陳必佳、康文林、李中清，〈清末新政前後旗人與宗室官員的官職變化初探——以《縉紳錄》數據庫為材料的分析〉，《清史研究》，2018年第4期，頁10-20。
- Chen Bijia, Cameron Campbell, Yuxue Ren and James Lee. 2020. Big Data for the Study of Qing Officialdom: The China Government Employee Database-Qing (CGED-Q). *Journal of Chinese History*.
- 董楓，〈清代府縣級行政單位劃等問題的再審視——以乾嘉時期浙江省縣級單位劃等情況的討論為例〉，《歷史地理》，第25輯，上海：上海人民出版社，2011，頁99—107。
- 關曉紅：〈晚清局所與清末政體變革〉，《近代史研究》，2011年第5期，頁4-22。
- 何淳耀、孫振庭，〈地方官員的晉升邏輯：中國地級市市長的實證研究〉，《中國經濟問題》，2012年第6期，頁13-24。
- 和田正廣，〈明代の地方官ポストにおける身分制序列に関する一考察：縣の清代との比較と通じて〉，東京，《東洋史研究》，1985年第44卷第1期，頁77-109。
- 胡恆，〈清代政區分等與官僚資源調配的量化分析〉，《近代史研究》，2019年第3期，頁4-29。
- 胡恆、陳路，〈清代地域迴避之爭的脈絡及其分析〉，《史林》，2019年第4期，頁115-126。
- 胡祥雨，〈清末新政與京師司法官員的滿漢比例(1901-1912)——基於《縉紳錄》數據庫的分析〉，《清史研究》，2018年第4期，頁21-35。
- 林挺進，〈中國地級市市長職位升遷的經濟邏輯分析〉，《公共管理研究》，第5卷，2007。
- 劉偉，〈同光年間州縣官選任制度的嬗變〉，《安徽史學》，2010年第1期，頁5-13。
- 劉偉，〈「停部選」與清末州縣官選任制度改革〉，《清史研究》，2010年第1期，頁80-89。
- 劉世珣，〈清代的旗人督撫〉，《政治大學學報》，第46期，2016年，頁1-56。
- 劉錚雲，〈「衝、繁、疲、難」：清代道、府、廳、州、縣等級初探〉，《中研院歷史語言研究所集刊》，第64本第1分，1993年，頁175-204。
- 劉錚雲，〈《清史稿·地理志》府州廳縣職官缺分繁簡訂誤〉，《中研院歷史語言研究所集刊》，第65本第3分，1994年，頁509-672。
- 靳生禾、師道剛，〈中國古地理文獻中地方等第芻議〉，《歷史地理》，第10輯，上海人民出版社，1992，頁310—323。
- 任玉雪等，〈清代縉紳錄量化數據庫與官員群體研究〉，《清史研究》，2016年第4期，頁61-77。
- 汪雄濤，〈清代司法的中層影像——一個官員的知府與臬司經歷〉，《政法論壇》，

2014年第6期，頁70-79。

王志明，〈雍正朝京官與地方官雙向任職分析——清代知府與京官一體化傾向〉，《史學集刊》，2012年第6期，頁48-54。

魏秀梅，〈從量的觀察探討清季布政使的人事嬗遞現象〉，《中研院近代史研究所集刊》1971年，第2期，頁505-533。

魏秀梅，〈從量的觀察探討清季按察使的人事嬗遞現象〉，《中研院近代史研究所集刊》1972年，第3期下，頁475-495。

魏秀梅，〈從量的觀察探討清季督撫的人事嬗遞〉，《中研院近代史研究所集刊》1973年，第4期上，頁259-292。

魏秀梅，〈從量的觀察探討清季學政的人事嬗遞〉，《中研院近代史研究所集刊》1976年，第5期，頁93-119。

吳根洲，〈清代進士歷史地理分佈研究〉，《考試研究》，2011年第3期，頁74-81。

施堅雅，〈城市與地方體系層級〉，施堅雅主編《中華帝國晚期的城市》，葉光庭等譯，陳橋驛校，北京：中華書局，2000，頁327-417。

薛剛，〈論清代京察一等外放問題〉，《北方文物》，2014年第4期，頁71-74。

真水康樹，〈清代18省における「北京首都圏」の行政管理上の特質〉(上、下)（《法政理論》(新潟大學)，第32卷第1號，1999年8月，頁128-163；第32卷第3、4號，2000年3月，頁14-36。

楊念群，〈為什麼要重提「政治史」研究〉，《歷史研究》，2004年第4期，頁10-13。

張振國，〈論清代「衝繁疲難」制度之調整〉，《安徽史學》，2014年第3期，頁37-44, 157。

張振國，〈清代道、府、廳、州、縣等級制度的確定〉，《明清論叢》，第11輯，北京：故宮出版社，2011，頁382-400。

張振國，〈論清代官不久任與「衝繁疲難」缺分之調整——以乾隆十二年為中心〉，《明清論叢》，第15輯，北京：故宮出版社，2015，頁162-174。

中國第一歷史檔案館，〈雍乾時期地方官缺史料（上）〉，《歷史檔案》，1992年第4期，頁3-11, 18。

中國第一歷史檔案館，〈雍乾時期地方官缺史料（下）〉，《歷史檔案》，1993年第1期，頁17-23。

五、未刊稿與學位論文

鄒逸麟主持，新修《清史·地理志》三審定稿

黃蒙蒙，〈中國地級市市長的晉升：基於環保績效考核背景下的實證研究〉，暨南大學碩士學位論文，2017。

高茂兵，〈府的沿革地理研究〉，中國人民大學博士學位論文，2013。