

清代督抚的职责分工

——来自清中前期督抚仕途前景的经验证据

钟灵娜 谢芳*

[内容提要] 对清代总督与巡抚职责分工的问题，学界一般持两种不同意见：一种认为总督与巡抚职责重叠，不易厘清；另一种认为总督与巡抚职责虽有所交叠，但亦有所分野，即总督偏重军政，巡抚主管民政。本文利用清代康熙至道光年间总督与巡抚的履历，结合当时的地方税赋、民变、战争等数据，分别考察影响总督与巡抚仕途前景的主要因素，发现税赋对巡抚升迁有显著提升作用，而民变、战争经历对总督升迁有显著的正向影响，表明督抚职位之间的确存在一定分工。督抚的潜在职责分工对于理解清帝国如何提高行政效率与控制统治风险具有重要意义。

[关键词] 清代 督抚 职责分工

中国治理的一个重要问题是，如何以简约的官僚机构来管理一个幅员辽阔、人口众多的国家。^① 周雪光认为，一个严密有序的官僚组织有助于由上而下贯彻中央的行政命令与政策意图。^② 但官僚组织中的官员不受控制则会构成“统治风险”中的“代理风险”，例如地方官员可能会不受中央政府控制，拥兵自重或割

* 作者简介：钟灵娜，华中师范大学政治与国际关系学院副教授；谢芳，华中师范大学政治与国际关系学院博士生。

① 费正清、刘广京编：《剑桥中国晚清史》（1800—1911年）上卷，中国社会科学出版社1985年版，第20—22页。

② 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑》，生活·读书·新品三联书店2017年版，第20页。

据自立。^① 简言之，国家治理的目标一是提高行政效率，二是控制统治风险，二者在一定程度上存在抵牾。本文聚焦清代政府的一种特殊统治策略，即在地方最高政区设置双重领导——总督与巡抚。尽管督抚的设置沿袭自明朝，但在清代时方成为定制。本文尝试厘清督抚的职责是否有所分野，以回答督抚双重设置是如何帮助清政府在控制风险的同时提高行政效率的。

有关总督与巡抚的职责，《清史稿》中明确指出，总督职责为“厘治军民，综治文武，举察官吏，修饬封疆”，巡抚职责为“宣布德意，抚安军民，修明政刑，兴革利弊，考核群吏，会总督以诏废置”。^② 但这一官方表述过于笼统，并且清代的典章文书中并没有明确交代督抚的职责分野。因此不同学者对此持有不同观点：一种观点认为督抚职责重叠，难以厘清；^③ 另一种则认为二者职责虽有交叠，但亦有分野，即总督偏重军政，巡抚主管民政。^④ 本文结合清代督抚仕途升迁信息与地方税赋、社会稳定的数据，来判断二者职掌是否有所不同。

督抚职责的交叠与分野，对于理解清政府如何提高行政效率与控制统治风险具有重要意义。一方面，由于二者职责有所分野，可以一定程度上规避组织中的双头领导问题。由于总督地位略高于巡抚，紧急状况下总督可以统筹多个省份的军事要务，因此行政效率得以提高。另一方面，二者形成互相监督与节制之势，不仅可以有效防止地方权力过于集中，并且清朝统治者可以利用督抚合作的“囚徒困境”以获得更多地方上的信息。本文第一部分梳理了清代督抚职掌辩争的焦点，分析了可能产生混淆的因素；第二部分梳理了总督与巡抚职责中分工的部分，主要为总督主管军政、巡抚主管民政；为验证这一思路，第三部分中，我们援引清代职官、经济、社会数据，考察督抚职责的分工情况。最后一部分为对结论的简单讨论。

一 清代督抚职掌分工之辩

由于清代的典章文书中并没有对督抚职责进行明确划分，因此王跃生认为，

① 曹正汉：《中国的集权与分权：“风险论”与历史证据》，《社会》2017年第3期。

② 赵尔巽等编著：《清史稿》卷一百一十六·志九十一·职官三，中华书局2020年版，第2391页。

③ 魏秀梅：《从量的观察探讨清季督抚的人事嬗递》，《中央研究院近代研究所辑刊》（台北）1973年第4期；王跃生：《清代督抚体制特征探析》，《社会科学辑刊》1993年第4期。

④ 杜家骥：《清代督、抚职掌之区别问题考察》，《史学集刊》2009年第6期。

“二者除了在管辖区域上有明显区别外，在具体职责上很难作出划分”^①。认为二者职掌难以分辨的另一证据是二者互相兼署乃为常例，例如魏秀梅认为，总督、巡抚二者均为地方大吏，虽其品秩不等，但职务相似，地位相若，彼此并不统属。总督有事，可由巡抚署，巡抚有事，亦可由总督兼署。^② 林乾亦认为，从总督与巡抚的关系上看，巡抚虽各省设一，皆有定员，但有大政必须与总督会商，上奏朝廷亦须督抚会衔，方为合体。而且，巡抚与总督虽各有主掌，这只是地方官署在职能上的大体规定和划分，不是不可逾越的。^③ 除此之外，史料记述纷乱难理，皇帝的谕旨、官员的奏疏及文献中，涉及督抚职掌，多是督抚并称，客观上也造成了对督抚职掌区别的困难。以至于身处清末而研究清代官制的学者，也认为总督之职权“最难叙述，而其最难者，即为与巡抚职权不能区别之一事”^④，以及“今欲论巡抚之职权，颇极繁难，如其与总督职权之区别，殊觉其难”^⑤。

学者在述及督抚职权时，大多并不加以区分，概述以督抚。例如，王跃生将督抚职责概括为地方司法、行政、军事、监察、意识形态等若干方面；^⑥ 李霞认为督抚作为地方的最高军政长官，有镇压叛乱、察吏安民、绥辑地方之责；^⑦ 刘凤云认为督抚职掌有封疆守土、察吏安民、兴利除弊等几个方面，但其职掌内容又以钱粮为重。^⑧ 对于分别论述总督与巡抚职责的文章详细加以比较，亦发现其著述内容均大同小异，涵盖以上诸多方面，例如杨海燕、熊冰玉在论述浙江巡抚职掌时历数行政权（主要是乡试）、人事权（监察、黜陟）、司法权（刑名）、对外交涉权（外交）、领兵权以及浙江巡抚特有之盐政、厘金权。^⑨ 陈谦认为两广总督身兼

① 王跃生：《清代督抚体制特征探析》，《社会科学辑刊》1993年第4期。

② 魏秀梅：《从量的观察探讨清季督抚的人事嬗递》，《“中央研究院”近代研究所辑刊》（台北）1973年第4期。

③ 林乾：《论明代的总督巡抚制度》，《社会科学辑刊》1988年第2期。

④ 织田万：《清国行政法》，中国政法大学出版社2003年版，第235页，转引自杜家骥《清代督、抚职掌之区别问题考察》，《史学集刊》2009年第6期。

⑤ 织田万：《清国行政法》，中国政法大学出版社2003年版，第238页，转引自杜家骥《清代督、抚职掌之区别问题考察》，《史学集刊》2009年第6期。

⑥ 王跃生：《清代督抚体制特征探析》，《社会科学辑刊》1993年第4期。

⑦ 李霞：《清前期督抚制度研究》，中央民族大学出版社2006年版，第157页。

⑧ 刘凤云：《清代督抚在清理“钱粮亏空”中的权力、责任与利益》，《中国人民大学学报》2016年第2期。

⑨ 杨海燕、熊冰玉：《清代浙江巡抚设置及职掌探微》，《湖州师范学院学报》2011年第3期。

数职，身佩六印，集民、学、财、海关大权于一身，^① 两广总督曾于康熙年间驻肇庆府，任志强对两广总督府驻肇期间对肇庆府的积极影响归纳为提升城市建设、完善地方政权、稳定社会治安、沟通水陆交通、治理西江水患、促进经济发展、促进教育发展与文化交流等。^② 这些论述亦涵盖以上各个方面的内容。

其他一些对个别官员在任期间举措或任内功绩的介绍，亦多尽力罗列，悉数囊括，以致让人颇觉督抚均是一般行事。例如康熙时期云贵总督蔡毓荣初治云南之乱，提出以《筹滇十议疏》为核心的治理方略，以恢复发展云南社会经济为首要，整编军队以稳定清政府在云南的统治，同时振兴当地教育，以教化民众。^③ 继任者王继文亦接续前任工作，亲自上疏请求兴修水利，恢复农业生产，奏减盐课，抚民恤贫，倡修学校，振兴文教，^④ 史书乃称“云南既下，抚绥安集之绩，毓荣开之，继文成之，自是西南遂底于平矣”^⑤。雍正时期的云贵总督高其倬在滇期间，在滇东北地区进行移民屯垦，使昭通地区的社会经济在短时间内得到迅速恢复，极大地解决了鄂尔泰前期强行“改土归流”留下的隐患。^⑥ 这是总督振兴经济、教化安民的例证。同一时期广东巡抚李士桢抚粤，亦采取类似措施，一者撤除“藩城”，缓和民族矛盾；二者整顿吏治，调节官、兵、民的关系；三者扶正固本，恢复与发展社会经济；四者振兴当地文化教育事业。^⑦ 四川总督李世杰在任时亦关心民瘼，严饬吏治，兴教育人，被乾隆帝赐谥“恭勤”，^⑧ 从其功绩上看亦大致涵盖民政、教化等内容，与巡抚并无二致。此外，总督还有兴办水利、整顿边贸、兼理漕河之责，^⑨ 可谓无所不包。这恰是清王朝高度专制主义中央集权在地方上的反映，在职责同构的情况下，在中央为帝王“乾纲独揽”，在地方由督抚综理

① 陈谦：《话说“两广总督”（下）》，《岭南文史》1987年第2期。

② 任志强：《两广总督府驻肇期间对肇庆府的积极影响》，《社科纵横》2011年第6期。

③ 秦树才：《蔡毓荣与清初云南治乱》，《云南师范大学学报》（对外汉语教学与研究版）1999年第1期；杨永福、黄梅：《试论蔡毓荣的治滇思想及其实践——以〈筹滇十议疏〉为中心》，《文山学院学报》2010年第1期。

④ 吴伯娅：《王继文与云南的开发》，《云南社会科学》1992年第2期。

⑤ 赵尔巽等编著：《清史稿》卷二百五十六·列传四十三，中华书局2020年版，第6471页。

⑥ 周琼：《从血的改革到绿的发展——高其倬与昭通屯垦》，《贵州民族研究》2001年第3期。

⑦ 谢中凡：《论李士桢抚粤》，《广东社会科学》1988年第2期。

⑧ 张雁南：《仕而后学兼资文武 廉而勤政青史留名——贵州历史名人李世杰》，《当代贵州》1999年第4期。

⑨ 曹健民：《关心水利的湖广总督——汪志伊》，《中国水利》1985年第2期；刘本军：《鄂尔泰与西南少数民族地区的水利建设》，《思想战线》1998年第10期。

一省事务，皇帝只要控制住督抚，便可收纲举目张之效。所谓“欲百姓之安，其莫先于填择督抚，督抚者守令者倡”^①。

饶是如此，为何要设置督抚两个并行的职位，而非单一职位即可？大多数学者认为，这是皇帝出于让地方官员彼此监察、互相掣肘的考虑。例如谭伯牛认为，原则上来看，巡抚察吏治民，总督负责军务，并对巡抚有节制之权，但节制只有监督、指导之义，并不干涉巡抚独立的政治地位和行政权限。^② 另外，尽管总督在品级上要高出一等，在谕旨里亦常有节制巡抚的表述，但两者“谊属同寅”，都有向皇帝奏事的特权，都开有各自的衙门，遇有大事，共同协商，会衔奏请。皇帝和部院通过谕旨与律例指挥、控制两者，平衡、协调双方的关系，更有让双方互相牵制、互相监督的良苦用心。尽管最高长官之间内讧，难免影响临民治事的效果，但皇帝亦维持局面不轻易变动，即想以这种方式让督抚彼此钳制，以收制衡之效。^③ 例如康熙时期，将贪名在外的噶礼派往两江地区总督军政，却又让“天下清官第一”的张伯行前往江苏任巡抚，致使二人互相弹劾。^④ 但应当看到的是，督抚互相倾轧的例证虽有，督抚间相安无事、协作帮衬的更为常见。^⑤

杜家骥在《清代督、抚职掌之区别问题考察》一文中首次详细考察了督抚职掌的区别，杜氏认为，清代督抚并设，而不单设总督或巡抚，其职掌必有区别，否则在督抚并设之省份，若督抚同掌各类事务，必将难以进行日常政务活动，因此各自权责当有所归，二者权责交织应是因事因时之举。^⑥ 受杜氏观点启发，笔者认为，对督抚职责分理不清主要有以下几个方面的原因。

（一）督抚职位设置的交错

有的地区只设总督，如直隶、四川，总督兼巡抚事，必然出现总督监管钱粮的情况，有的地区只设巡抚，如山东、山西、河南，军政上另有提督，如巡抚不兼军政，则无法有效调动兵力，这种督抚机动设置的做法，使得二者之间的职权交错重叠，难以厘清。例如，杨军民认为，“行省之吏治民生、刑政驿传虽专于巡

① 赵尔巽等编著：《清史稿》卷三百六·列传九十三，中华书局2020年版，第6989页。

② 谭伯牛：《总督与巡抚的相处之道》，《领导文萃》2007年第6期。

③ 谭伯牛：《总督与巡抚的相处之道》，《领导文萃》2007年第6期。

④ 龚小峰：《清前期督抚关系管窥——以清官张伯行的仕宦生涯为个案》，《安徽史学》2005年第4期。

⑤ 陈谦：《话说“两广总督”（下）》，《岭南文史》1987年第2期。

⑥ 杜家骥：《清代督、抚职掌之区别问题考察》，《史学集刊》2009年第6期。

抚，但总督对于兼辖省份也有与闻之权，兵戎军政虽为总督专责，但直省如山西、河南、山东之巡抚也有兼辖驻省绿营之军政权”^①。这里所指山西、河南和山东巡抚兼辖军权，即因为单设巡抚的省份兼理军事，实际是承担总督的职责，与其他督抚并设的省份不可类比。

由于这种督抚设置上的交错，在涉及督抚职掌的谕旨、奏疏和文献中，常以“督抚”并称，杜家骥认为这是一种“内容归纳及用语简洁之需”，总督兼巡抚事务，巡抚兼总督之责均为常例，因此述及省内单一的总督或巡抚的某项职掌时，便以督抚并称，且历来又无“抚督”的称谓，因此造成误解，这里的“督抚”一词，本是指总督及某些代总督责的巡抚，或巡抚及某些兼巡抚事的总督，并非指代全体督抚。^②

（二）督抚个人特质的影响

在人治而非法治的情况下，督抚实施政策或在任期间的作为，可能带有个人色彩，因此要比较督抚之间的职责差异，最好的方式是比较同一个人在不同职位上的行为差别，以控制个人特质的影响。例如，林则徐在道光年间曾历任江苏巡抚及湖广、两广、云贵总督，其公文奏稿中，在江苏巡抚任内，有多份是关于钱漕赋税征收、蠲免及钱粮奏销的，^③而在几处总督任内，则没有这方面的内容，有关财务的，只有盐务缉私、疏引，矿藏开采与其维护治安之事，^④也可作为巡抚之财政职掌以及总督与其差别之例证。

（三）对皇帝谕旨的过分解读

还有一种督抚职责分厘不清的原因可能是不同情境下，皇帝对督抚的责权强调不同，因此引发对皇帝谕旨的不同解读。例如，王跃生认为总督即使不兼巡抚衔，也对辖内民政事务负有责任，举出乾隆五十五年（1790）弘历斥责总督以“刑名钱谷非其专守”，而“委之巡抚两司”，又把“官员题升调补揽为己职”的

① 杨军民：《从吏治到兵政：清代巡抚军事权力演变的历史考察——以巡抚绿营兼辖权为中心》，《社科纵横》2015年第2期。

② 杜家骥：《清代督、抚职掌之区别问题考察》，《史学集刊》2009年第6期。

③ 杜家骥：《清代督、抚职掌之区别问题考察》，《史学集刊》2009年第6期。

④ 杜家骥：《清代督、抚职掌之区别问题考察》，《史学集刊》2009年第6期。

做法是“独操进退之权”，指出“总督有统辖之职，纠吏除吁，征增纳课，皆应留心整饬”，而不仅“令管理兵丁营伍”^①，但乾隆帝也曾说过“总督系专司戎政，向来各省遇有参革文员及地方事件，皆系巡抚专衔，会同总督具奏”^②。说明在乾隆时期，总督专司军政，刑狱钱粮归巡抚两司管理，是当时君臣间的共识。乾隆皇帝因担心督抚各自专擅而诰令总督“留心整饬”，正是为加强督抚之间的监察与掣肘。

二 督抚职责的具体分工

督抚职责，如前人所述，包括监察、行政、司法、军事、意识形态（教化）等方面，同时还有外交、漕务、河务、海塘事务、盐务、榷关事务等专门职务。总结来看，督抚共同的职责主要有监察、教化等，例如对辖属文职官员之选任考绩，大多为巡抚之职责，但不同缺分、不同时段又有所不同，例如雍正年间的湖广地区，无论何种出缺，选任皆由总督、巡抚轮流主掌，乾隆以后，定制为省内职缺分沿海沿江与内陆两类，分别由总督和巡抚负责选任官员。地方文官三年一次的大计，由巡抚主掌，凡督抚并设的省份，由巡抚会同总督复核、商酌确定，会衔题奏。其年终密考，由督抚分别密奏。督抚各有侧重的职责，在总督为军政事务，在巡抚为刑名案件、钱粮财务、乡试等，本文关注的主要是总督与巡抚的职责分别。

（一）总督主导军政

杜家骥根据各种政书及实录对总督职掌的一般原则性叙述概括为“节制所辖之省高级文武官员，察吏安民，而偏重于军事以及与军事相关的各种政务”^③。如上谕所说：“各省武职，凡有总督驻扎者，向由总督专政，巡抚并不与闻。”^④ 节制所辖省区巡抚、提督、总兵及这些文武大员及所统绿营兵，是总督军事职权的

① 王跃生：《清代督抚体制特征探析》，《社会科学辑刊》1993年第4期。

② 《清高宗实录》卷一一三九，乾隆四十六年八月下，《清实录》中华书局1985年影印本，第23册第240页。

③ 杜家骥：《清代督、抚职掌之区别问题考察》，《史学集刊》2009年第6期。

④ 《清穆宗实录》卷九七，同治三年三月中，《清实录》中华书局1985年影印本，第47册第137页。

最高体现，赋予总督这种节制调动兵马权，目的是加强对这些省区的军事掌控，这也是联省而设总督，且总督设置主要在沿海沿江及边疆如云贵、川陕等省的原因。例如龚小峰就认为，两江总督的设置，并非是从调节三省经济、文教等方面发展水平的不平衡性来考虑，而是从军事战略区域上考虑的，在辖区内，总督可以“联络声势，征调官兵”迅速应对军事突发事变。^①

总督在军政上的职权主要分为三部分：一为带兵督战，遇紧急用兵事件，总督可调所辖省所有绿营官弁营兵。而巡抚调兵，应同总督商量。如乾隆上谕指出：“总督统辖营制，全省兵弁凡有调遣，自当听督臣主政。巡抚虽有封疆之责，不得稍存膜视，但调发兵弁，应札商督臣，公同檄调。”^② 二是对地方武职官员的题调任命权，地方武官（副将以下）之选任及军政考核，为总督专责，只有不设总督之省，由巡抚负责，其他省份巡抚，只对本抚标千总有拔补之权。^③ 上谕中对地方题调武官有才能者的指示，均指明“着各总督及兼提督衔之巡抚”，说明只有总督及兼提督之巡抚才具有这种职权，一般巡抚则不预其事。^④ 三是定期与提督、总兵巡阅、操练绿营兵丁，为总督专责。乾隆多次称：“向来各省营伍巡阅整饬，乃总督专责。”^⑤ 边区省份之总督，另有巡边之责。督抚并设省份之平日缉捕盗贼、盐务缉私等有关动用营兵之事，总督应督同巡抚或提督、总兵等办理。

总督在财务方面需要参预的事项，除吏治清查亏空外，主要是有关军务、兵营之粮饷、协饷事务，有漕省份的漕务，以及事关社会民众问题的社仓、赈灾、开矿及盐务、鼓铸与其缉私等。这些职责并不像巡抚对钱粮财政事务的管理一样是例行职掌，只是机动性的安排，并且大多与军务、社会稳定有关。

（二）巡抚主管民政

一般而言，巡抚职责中偏重主管民政，民政之中，又以钱粮、刑名为重。根据杜家骥的考察，钱粮财务属巡抚专责，雍正六年（1728），为整肃山东、湖南、

① 龚小峰：《两江总督的定制及职掌探述》，《史林》2007年第6期。

② 《清高宗实录》卷一二七二，乾隆五十二年正月上，《清实录》，中华书局1985年影印本，第25册第9页。

③ 《清仁宗实录》卷六九，嘉庆五年六月上，《清实录》，中华书局1985年影印本，第28册第919页。

④ 杜家骥：《清代督、抚职掌之区别问题考察》，《史学集刊》2009年第6期。

⑤ 《清高宗实录》卷八九九，乾隆三十六年十二月下，《清实录》，中华书局1985年影印本，第19册第1117页。

湖北吏治，清查亏空，雍正帝特命河南山东总督田文镜、湖广总督迈柱与各该省巡抚一同办理，其上谕中便指出：“管理钱粮，系巡抚专责……凡各省钱粮，总督旧无兼办之责，今令田文镜、迈柱兼理者，乃因人而施，后不为例。”^① 康熙后期以后，各省部分税关划归督抚兼管征榷，实际上是责归巡抚，而不是总督。据乾隆后期成书的《历代职官表》记载，由督抚兼管的税关，共 12 省 16 处，所涉及的省份，有山西、山东、江苏、安徽、江西、福建、浙江、湖北、湖南、广东、广西、四川 12 省，大部分是督抚并设的省份，其中 11 省 15 处，明确记载是由“巡抚兼管”，仅四川一省之夔关一处由四川总督兼管，而且可理解为是该总督因兼巡抚事而管税关，税关征收属财务内容，这也是钱粮财务职掌属于巡抚的一种体现。^②

从皇帝对钱粮亏空的上谕中也可以看出钱粮例由巡抚监管，例如雍正元年（1723）雍正帝发表上谕称，“封疆之责，惟抚臣为重。今之巡抚，即古者保厘夹辅之臣也。一省之事，凡察吏安民、转漕裕饷，皆统摄于巡抚，苟非正己率属，振飭励精，则一切政刑钱谷必致隳堕”^③，“藩库钱粮亏空，近来或多至数十万，盖因巡抚之费用皆取给于藩司，或以柔和交好互相侵挪，或先钩致藩司短长，继以威制勒索，分肥入己，徒供一身夤缘自奉之费，罔顾朝廷帑藏财用之虚。及事发难掩，惟思加派补库，辗转累民，负国营私，莫此为甚。州县积谷，本为备荒之计，水旱歉收之岁待此拯济，于民生最有关系。今皆视为正供之余项，借出陈易新之名，半为胥吏中饱，半为州县补空，一遇灾荒茫无赈贷，皆由巡抚平时疏略包容玩愒所致也”^④。因此，他认为：“司库盘查之责在巡抚，亏空之根亦由巡抚。”^⑤

此外，从其他事项中也能看出巡抚与钱粮间的关系，例如清中后期开始，巡抚逐渐兼提督衔，有节制地方兵权之效，但巡抚在军事上的权力，与总督和提督的军事职权侧重点仍有不同，总督负责辖区内军事的统辖和调度；提督负责具体行军作战；而巡抚则重视监督、储饷、修筑和后勤工作，与地方民政结合

① 《清世宗实录》卷七三，雍正六年九月，《清实录》，中华书局 1985 年影印本，第 7 册第 1096 页。

② 杜家骥：《清代督、抚职掌之区别问题考察》，《史学集刊》2009 年第 6 期。

③ 《清世宗实录》卷三，雍正元年正月，《清实录》，中华书局 1985 年影印本，第 7 册第 68—69 页。

④ 《清世宗实录》卷三，雍正元年正月，《清实录》，中华书局 1985 年影印本，第 7 册第 69 页。

⑤ 《清世宗实录》卷三，雍正元年正月，《清实录》，中华书局 1985 年影印本，第 7 册第 73 页。

密切,^① 这与总督兼理兵饷类似。

清咸同以后,督抚之间的职权界限开始变得模糊,总督开始掌控一省之财权,同时巡抚的实际兵权也有所扩展,如同治元年(1862)后,与总督非同城之江苏、浙江、安徽、江西、陕西、湖南、广西、贵州等省的巡抚,也赋予其办理各镇协武职升迁调补之权,军政考核,则注考后,会总督、提督具题。^② 但总督对财权的掌握,一开始还是在军务上,主要为应对国内外战争而兴办洋务、组建新军,因此需要一定的财权,例如同治三年(1864),两江总督曾国藩曾与江西巡抚沈葆楨互争江西厘金,沈葆楨认为厘金是省内财政,应归本省经收支配,总督不当遥为之谋,使巡抚安坐伴食,曾国藩以为厘金与兵事相附丽,非同于一省之丁漕,应归其主政。^③ 从这一事例可以看出,晚清督抚间的职权开始互相渗透,但在内外纷争爆发之前,清中前期比较稳定的时期,仍然是以总督专军政、巡抚事民政的。

三 督抚分工：来自职官数据的经验证据

(一) 实证思路与模型设定

从之前的讨论来看,督抚职责分工既交叉重叠又各有侧重,如建立实证模型加以检验,比较直接的思路是以督抚单个官员作为观察值,检证军政、民政方面的绩效对督抚前景的影响,如二者的影响对不同职位有所不同,则说明督抚间确有分工,反之则分工较不明晰。但由于历史数据的限制,本文采用另一种思路来检证督抚职责分工关系。从地区特质与督抚地位的关系上看,如果某一地区总督(或巡抚)的仕途前景出现系统性偏高,且这种系统性偏高主要与地区的某些特质相关(如社会稳定因素、钱粮赋税等),那么极有可能统治者将该方面的地区事务归责于总督(或巡抚)。基于这样的思路,本文通过检验不同的地区特质对督抚前景的影响,试图分辨督抚职责分工有何不同。具体来看,我们以地方税赋与社会稳定作为自变量,以督抚前景作为因变量,观察一地的财政收入、社会稳定情况对督抚前景的影响。模型设定如下:

① 夏柯、张振国:《论明清时期巡抚军事职权之演变》,《湖北社会科学》2010年第3期。

② 《清穆宗实录》卷五十,同治元年十一月下,《清实录》,中华书局1985年影印本,第45册第1353页。

③ 赵希鼎:《清代总督与巡抚》,《历史教学》1963年第10期。

$$Y_{it} = \beta_1 x_{1it} + \beta_2 x_{2it} + z_{it} + \varepsilon_{it}$$

其中, 因变量 Y 为督抚前景度量, x_1 为财政经济变量, x_2 为社会稳定因素, z 为一系列控制变量。

(二) 变量解释

1. 对督抚前景的度量

本文根据《清代职官年表》整理了清中前期(自清康熙时期至道光时期)^① 历任军机大臣、总督和巡抚的各项信息, 包括姓名、任职年份、上任时间、卸任时间、民族、上任前职位、调任后职位(或去向)、是否进入军机处等变量。由于《清代职官年表》可能有错误或疏漏, 笔者另参考前人相关研究^②以及哈佛大学的“中国历代人物传记资料库”(CBDB)进行校对勘正。本文对督抚仕途前景的度量主要分为两种方式: 一是从短期来看, 直接计算督抚下一任职务的品级高低。为量化各职位品级, 笔者建立了一套简单的赋值体系,^③ 将督抚调任后职位按照赋值体系进行赋值, 计算各省各朝平均, 以此作为督抚前景的度量。^④ 二是从长期来看, 以督抚最终进入军机处的比例衡量。尽管督抚很少直接调任军机处大臣, 因此官员能进入军机处这样的权力中枢与督抚职位没有直接的关系, 但皇帝在考虑股肱大臣的人选时可能会根据他们之前的从政经历——曾任哪些职位以及在任上表现如何——来挑选官员。

2. 地方财政收入

清代国家财政收入主要包括田赋、盐课、关税和杂赋, 其中田赋是国家财政收入的主要来源。田赋部分征银或钱, 部分征粮, 其中税银的数据量比较大, 且前后度量口径相对统一, 因此, 本文以税银作为地方财政收入的主要代理变量。

① 对数据涵盖时间的选择标准是选取政权相对稳定时期, 例如清代顺治朝为入关之初, 很多制度仅照搬前明, 和后来的制度相差甚远, 咸丰朝以后社会变革较大, 晚清的官僚制度、财政制度与清中前期都相差很大, 因此也不做考虑。

② 任恒俊:《钱编〈清代职官年表〉咸同督抚年表校勘》,《近代史研究》1994年第6期;徐雪梅、佟大群:《〈清代职官年表〉山东布政,按察两司官员族籍勘补》,《齐鲁学刊》2008年第6期;徐雪梅、佟大群:《清代安徽布政使、按察使族籍考——〈清代职官年表〉考订》,《安徽史学》2008年第2期。

③ 限于文章篇幅, 本文不在论文中详列, 感兴趣的读者可来信索取。

④ 此处以各省各朝平均值作为观察值, 主要出于两方面的考量: 一是税银数据仅有几个年份的截面数据, 简化为各朝平均值更容易与之匹配; 二是相比以人或年为观察值, 用一段时期内的平均值可以平滑处理由于特殊情况导致的噪声干扰。

这一数据由作者根据梁方仲的《中国历代户口、田地、田赋统计》和倪玉平的《清朝嘉道财政与社会》整理所得，共包括 12 个截面，分别为康熙二十四年（1685）、雍正二年（1724）、乾隆十八年（1753）、乾隆三十一年（1766）、乾隆四十九年（1784）、嘉庆十六年（1811）、嘉庆十七年（1812）、嘉庆二十五年（1820）、道光二十一年（1841）、道光二十二年（1842）、道光二十五年（1845）、道光二十九年（1849）。^①

3. 社会稳定情况

本文参考学界做法，以战争的数量作为度量社会稳定情况的代理变量，^② 同时，本文增加了民变这一指标来测量地区的稳定程度，原因在于一旦地区民众聚集闹事，也会对政府维护社会稳定造成压力。^③ 本文的战争数据来自《中国军事史》附卷《历代战争年表（下）》，^④ 民变数据来自巫仁恕《激变良民》一书的附录，所有数据均按朝做平均处理。

4. 控制变量

其他的控制变量包括督抚上任前职位的品级赋值、督抚的平均任期、汉籍官员的比例、人丁数等。控制督抚上任前职位的品级，主要是因为督抚上任时的品级普遍较高，同时也更容易升迁到更高的职位。督抚平均任期为一朝历任督抚的平均任期，控制平均任期可以一定程度上控制该地区调迁的频繁程度。官员平均族籍为历任官员中汉族官员的比重，皇帝对不同地区派员时可能存在偏向，向某些地区系统性地派遣非汉族官员，例如西北地区，而在某些汉人聚居地则派遣汉官较多。清代对人口的统计分为户、人丁及人口三个口径，清前期缺乏对人口数的统计，只有人丁数为历年统一之口径，因此我们采用人丁数而非更准确的人口

① 其中康熙二十四年（1685）至乾隆三十一年（1766）的数据来自《中国历代户口、田地、田赋统计》乙表 66，乾隆四十九年（1784）数据来自乙表 75，嘉庆十六年（1811）至道光二十九年（1849）数据来自《嘉道财政与社会》一书第二章对嘉道年间地丁钱粮的梳理。

② Tianyang Xi, “All the Emperor’s Men? Conflicts and Power-Sharing in Imperial China”, *Comparative Political Studies*, Vol. 52, No. 8, 2018, pp. 1099–1130.

③ 本文的民变数据不只是针对官府的集体行动，也包括其他的社会冲突类行动。

④ 从《历代战争年表（下）》中，可以得到较大规模的农民战争或起义发生的时间、波及的省区范围等等，其计算方式为：A 朝 B 省战争动乱比例 = A 朝 B 省战争动乱次数 ÷ A 朝总年份数。

数作为度量。^①

5. 变量的描述性统计

变量主要描述性统计见表 1。

表 1 主要变量的描述性统计

变量		单位	观察值	平均值	标准差	最小值	最大值
总督	去向职位得分		213	2. 14	6. 00	17. 00	12. 77
	进入军机处的比例		213	0. 12	0	0. 50	0. 14
	平均任期	年	245	3. 88	0. 89	2. 66	7. 20
	汉籍官员的比例	%	245	0. 14	0. 15	0	0. 91
巡抚	去向职位得分		266	12. 53	2. 12	3. 20	16. 00
	进入军机处的比例		266	0. 01	0. 04	0	0. 25
	平均任期	年	269	3. 36	0. 78	1. 91	5. 71
	汉籍官员的比例	%	269	0. 61	0. 23	0	1. 00
财政收入与社会稳定	税赋（log）	两	269	13. 89	1. 10	10. 38	15. 15
	民变	次	159	6. 52	10. 20	0	46. 00
	战争	%	259	0. 04	0. 06	0	0. 54

资料来源：作者自制。

① 人丁数共包括 12 个截面的数据，分别为康熙二十四年（1685）、雍正二年（1724）、乾隆十八年（1753）、乾隆二十二年（1757）、乾隆二十七年（1762）、乾隆三十二年（1767）、乾隆四十九年（1784）、乾隆五十一年到五十六年的平均数（1786—1791）、嘉庆十七年（1812）、道光十年到道光十九年的平均数（1830—1839）、道光二十年到道光三十年的平均数（1840—1850）。其中，康熙二十四年至乾隆三十二年的数据来自《中国历代户口、田地、田赋统计》甲表 78，乾隆四十九年数据来自该书乙表 75，乾隆五十一年至道光年间的数据来自该书甲表 82。需要特别说明的是，乙表 75 里分别统计了“原额人丁”与“滋生人丁”，由于我们关心的是当年的实际人丁，因此采用二者相加的办法得到当年实际人丁，其中有两省情况例外：一是四川的滋生人丁即为现有人丁数，因此采取滋生人丁数；二是山东省未报告原额或滋生，只述及人丁，因此此处以原额为实际人丁数。此外，梁方仲一书的康熙二十四年、雍正二年、乾隆十八年的人丁数与人口数据出入较大，我们将其与骆毅的《清朝人口数字的再估算》进行对比，发现康熙二十四年、雍正二年、乾隆十八年的人丁数与人口数之比为 22%、17% 和 56%，其余年份均接近 1（详见骆毅《清朝人口数字的再估算》，《经济科学》1998 年第 6 期）。因此对数据做出如下更正：将康熙二十四年、雍正二年、乾隆十八年的人丁数分别除以 22%、17% 和 56%。

(三) 模型结果分析

从表 2 的结果可以看出，单独来看税赋对总督去向得分具有显著的负向影响（模型 1），似乎税赋越多的地区，反而不利于总督的后续晋升。同时，单独看民变数对总督前景的影响则为正向显著，考虑到民变与经济发展有所重叠，我们将二者同时放入模型中（模型 3），发现民变的系数与显著性仍相对稳定，而税赋的影响则变得不太显著。民变数越多的地区，总督前景越好，这可能是因为大多数民变最终得到了妥善处置，同时造成民变的因素多与总督这样的地方大员无直接关系，因此算作总督的功劳而非失职。民变数越多，总督越能展示自身能力，因此得到重用和赏识。

同时，一省的平均城市民变数对巡抚的平均前景影响较不显著（模型 4），控制税赋以后，影响反而为负（模型 6），而控制民变数后，税赋对巡抚前景的正向影响十分显著，说明巡抚的职责更偏重钱粮税赋。比较有趣的是，来源得分对巡抚去向的影响显著为负，可能是由于皇帝对繁难之地的重视程度较高，对赴任官员的期待也较高，反而容易导致对官员在任期间的表现不甚满意，导致地位较高地区的官员出路相对反而更差。^①

表 2 清代民变、税赋对督抚仕途前景的影响

	因变量：下一任职位前景					
	总督			巡抚		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
民变（log）	0. 275 ***	0. 339 ***	0. 201		-0. 329 **	
		(0. 070)	(0. 085)	(0. 158)		(0. 152)
税赋（log）	-0. 357 ***		-0. 163		0. 060	0. 798 ***
	(0. 131)		(0. 098)		(0. 130)	(0. 132)

① 例如顺治时期江南总督的奏疏曰：“请舒江南三大困。一，江南官多降调，为钱粮积欠多而考成严也。以数年之积逋，追征于一时，官有必去之念，民无懾服之心。为有司者，尚能力布皇仁耶？请将考成规则去其降调之例，重不过革职戴罪，仍令在任，课其成功，必自安心治理矣。”（参见《清世祖实录》卷一〇八，顺治十四年三月，《清实录》，中华书局 1985 年影印本，第 3 册第 848—849 页。）从以上奏疏来看，江南因经济发达，国家派给的税赋较重，地方官员难以完成任务，因此获罪的情况反而更为普遍。

续表

	因变量：下一任职位前景					
	总督			巡抚		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
来源职位品级	0.558	-0.228	-0.511	-5.260 ***	-3.106 ***	-5.772 ***
	(0.641)	(0.386)	(0.376)	(1.707)	(1.159)	(1.541)
汉籍官员比例	-0.671	0.021	0.057	-1.863 ***	0.995	-1.070 *
	(2.032)	(1.307)	(1.308)	(0.690)	(0.794)	(0.637)
平均任期	0.030	0.028	0.092	-0.876 *	-0.934 ***	-0.468
	(0.163)	(0.121)	(0.141)	(0.509)	(0.290)	(0.343)
常数项	8.079	16.172 **	22.262 ***	91.973 ***	58.879 ***	87.147 ***
	(9.314)	(6.522)	(6.364)	(24.481)	(16.724)	(22.266)
皇帝个人效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
观察值	245	120	120	97	260	97
R^2	0.316	0.448	0.457	0.411	0.178	0.563

注：括号内为标准误，*** $p < 0.01$ ，** $p < 0.05$ ，* $p < 0.1$ 。

长期来看，民变对总督成为军机大臣有显著的正向效应（见表3模型3），但对巡抚最终成为军机大臣的影响不明显（见表3模型6）。同时，税赋、来源职位品级对巡抚的影响也不显著，这可能是由于巡抚成为军机大臣的概率非常小，并且与巡抚这一职位层级过低成为军机大臣的联系较弱有关。

表3 清代民变、税赋对督抚成为军机大臣的影响

	因变量：成为军机大臣的比例					
	总督			巡抚		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
民变	0.013 **	0.012 **		-0.001	-0.002	
		(0.005)	(0.006)		(0.003)	(0.002)
税赋 (log)	-0.023 **		-0.022	0.008 *		0.002
	(0.011)		(0.019)	(0.004)		(0.001)
来源职位品级	0.076 **	-0.018	-0.012	-0.045	0.013	0.012
	(0.030)	(0.057)	(0.055)	(0.032)	(0.011)	(0.011)

续表

	因变量：成为军机大臣的比例					
	总督			巡抚		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
人丁数（log）	-0.005	-0.020		-0.003	0.001	
	(0.010)	(0.015)		(0.003)	(0.002)	
汉籍官员比例	0.043	-0.078	-0.060	0.004	-0.011 *	-0.011 *
	(0.095)	(0.091)	(0.080)	(0.016)	(0.006)	(0.005)
平均任期	-0.031 **	0.058 ***	0.058 ***	0.022 ***	0.014 **	0.013 ***
	(0.012)	(0.012)	(0.013)	(0.008)	(0.005)	(0.004)
常数项	-0.890 **	0.284	0.202	0.440	-0.253	-0.247
	(0.430)	(1.036)	(1.017)	(0.438)	(0.180)	(0.169)
皇帝个人效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
观察值	228	108	108	240	97	97
R ²	0.086	0.486	0.480	0.164	0.192	0.198

注：括号内为标准误，*** p < 0.01，** p < 0.05，* p < 0.1。

另一方面，由于总督统领军政，正式的战争对总督能力的体现具有十分重要的作用。如表4所示，控制税赋以后，战争对总督成为军机大臣的比例显著为正，说明那些在战事频发之地做过总督的人，即便短期来看有升有降，但长期来看皇帝可能念其曾任重要职位，格外开恩起复，再次委以重任，因此进入军机处的比例较高。同时，控制战争后，税赋对巡抚进入军机处的比例亦有显著的正向影响，从此处可以进一步比较出统治者赋予督抚职责的差异。

表4 清代战争、税赋对督抚前景的影响

	下一任职位前景		成为军机大臣的比例	
	总督	巡抚	总督	巡抚
	(1)	(2)	(3)	(4)
战争	0.164	0.447	0.067 ***	-0.003
	(0.298)	(0.286)	(0.014)	(0.006)

续表

	下一任职位前景		成为军机大臣的比例	
	总督	巡抚	总督	巡抚
	(1)	(2)	(3)	(4)
税赋（log）	-0.349 **	0.142	-0.009	0.010 ***
	(0.139)	(0.131)	(0.007)	(0.003)
来源得分	0.462	-3.385 ***	-0.107 ***	-0.048
	(0.664)	(1.279)	(0.027)	(0.032)
汉籍官员比例	-1.350	0.157	-0.115 *	0.009
	(1.977)	(0.676)	(0.059)	(0.013)
平均任期	0.023	-0.792 ***	0.005	0.031 ***
	(0.162)	(0.300)	(0.008)	(0.009)
常数项	10.108	61.823 ***	1.795 ***	0.415
	(9.462)	(18.093)	(0.390)	(0.424)
皇帝个人效应	控制	控制	控制	控制
观察值	246	253	246	253
R ²	0.315	0.184	0.532	0.220

注：括号内为标准误，*** p < 0.01，** p < 0.05，* p < 0.1。

四 结论

本文比较了总督与巡抚的职责分工偏向，尽管多数学者认为督抚之间不存在严格的职责分工，但从本文的梳理来看，二者的确存在一定的偏向，具体而言，总督偏重军政与社会稳定，巡抚偏重日常民政事务，尤以税赋钱粮为重。从经验检验的结果来看，控制税赋以后，民变与战争较多的地区，总督的平均前景较好，而税赋较多的地区，巡抚的平均去向较好，推断造成此种结果极有可能是因为总督与巡抚负责的事项不同。总督虽然也要监管钱粮，但对皇帝而言更看重的是其对社会稳定和民心安定的贡献，巡抚的主要职责才是钱粮收缴。同时，总督统管一省或多省事务，辖区内一地发生异动时即可调遣其他地区军事力量协同作战，巡抚则缺乏这样的能力，因此在战乱较多地区的任职经历长期来看会提升总督的仕途前景，但对巡抚的影响较小。

督抚间职位既有交叠又有分工的结构，对清政府治理具有重要意义。首先，

督抚职责分工有利于提高行政效率。督抚并设的弊端之一是导致管理中的多头领导,^① 当政出多门时, 不仅会增加行政成本, 并且政令不一时还会导致政策执行者无所适从。^② 督抚间的潜在分工在一定程度上破解了多头领导困境。此外, 正是因为督抚职责有所差异, 使得总督与巡抚职位的专业化程度得到提高, 这在一定程度上提高了清政府的行政效率。其次, 督抚职责的潜在分工对于减少代理风险具有重要意义。一方面, 二者各有分工, 可以防止权力集中于一人;^③ 另一方面, 督抚均可通过廷寄直接与皇帝联系, 二者之间形成相互节制之势, 并形成了类似“囚徒困境”的局面, 即二者很难勾结起来对抗皇权, 此举无疑有利于皇帝掌握地方上的真实信息。^④ 最后, 督抚并列与潜在分工的制度设置, 增加了应对突发事件的灵活性。由于督抚间的分工并非明文规定, 而更多是一种非正式制度, 因此督抚对地方上的各项事务也必须有所掌握。当督抚中任有一人出缺时, 另一人可以暂时署理。^⑤ 皇帝想要二者通力合作时, 则强调督抚遇事应会商共奏; 要减少二者抵牾时, 则强调督抚应各司其职。^⑥ 由此来看, 督抚间职责的潜在分工增强了清帝國的治理能力。

① 龚小峰:《清前期督抚关系管窥——以清官张伯行的仕宦生涯为个案》,《安徽史学》2005年第4期。

② 周振超、李安增:《政府管理中的双重领导研究——兼论当代中国的“条块关系”》,《东岳论丛》2009年第3期。

③ 谭伯牛:《总督与巡抚的相处之道》,《领导文萃》2007年第6期。

④ 钟灵娜、谢芳:《清代省区分等与国家治理的逻辑——基于清中前期督抚数据的研究》,《公共行政评论》2021年第6期。

⑤ 钱实甫:《清代职官年表》,中华书局1980年版,第1册第5页。

⑥ 龚小峰:《清前期督抚关系管窥——以清官张伯行的仕宦生涯为个案》,《安徽史学》2005年第4期。