

从分职到分防：明清州县佐贰官略论

王 泉 伟

(中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100)

摘要:明代州县佐贰官除了辅佐长官处理日常政务外,更多的时候负责分管州县的各项职能事务。根据职能的不同,明代州县中设置了诸多的职事官,由佐贰官们来担任,其中也有部分负责在外分防的佐贰官。在明末清初,因为主官负责制确立和大规模裁员等因素,分职佐贰官被大量裁撤,而分防佐贰官反而得到增加,导致分防的佐贰官从少数成为主流。清代保留的州县佐贰官大多负责分防,其分防区起到了类似次县级政区的作用。

关键词:明清;州县;佐贰官;分防;分职;职事官

中图分类号:K248 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2015)06-0132-08

明清的州县佐贰官是微末的小官,在州县政治中发挥的作用也不大,向来较少受到人们关注。不过,近来一些新的研究发现以及新资料的发掘,使得这一部分人群重新进入学者的视野,部分学者开始研究清代的分防佐贰官。

张研究发现,在全国很多地区,尤其是广东,大部分的县丞、全部的典史与巡检都有明确的辖区,而且佐杂的辖属地基本覆盖了全县的范围,发挥着类似于次级行政区划的作用^[1]。刘洪彪也有类似发现,部分县中的县丞在县治所之外有独立的衙署与固定的辖区,有相对独立的功能^[2]。菲巍从命案的审理着眼,也发现分防佐贰官的重要作用^[3]。王兆辉、刘志松扩展了研究范围,探讨了全国范围内分防佐贰官在司法活动中的作用^[4]。四川省南部县清代档案的发现带来了更加详细的基层治理资料,左平和吴佩林以南部档案为基础的研究,都发现清代南部县分防的县丞与巡检对所辖地区及周边的民事诉讼有裁决权,一切户婚田土皆准其审理,与知县职责无

异^[5-6]。

州县佐贰官本应是在州县衙署之中办公的辅佐官员,何以会成为另立衙署的分防官员?虽然不同学者都注意到佐贰官分防的事实,但是对于这一问题却少有人探究。其实,从辅佐到分防之间还经历了一个分职的环节。分职是指佐贰官分管州县的职能事务。用今日的制度来比附,分职佐贰官类似于州县中直属职能部门的负责人,分防佐贰官相当于各乡镇的乡镇长。这种比附不一定精确,但是指出这一区别是重要的。从分职到分防的转变主要发生在明末清初,作为一个具体制度在历史过程中不断变迁的案例,探讨明清州县佐贰官的职能转变的过程,对于我们动态地理解制度史应该是有所助益的。

一 明初州县佐贰官的设置与职掌

明代的州分为直隶州与属州,直隶州与府同级,而属州与县同级。“州县”中的州不包含直隶州,指的是与县同级的属州,两者同为明清的基层地方政府。知州为从五品,其佐贰的同知为从六品,州判官

收稿日期:2015-01-02

基金项目:中国博士后科学基金面上资助第57批(2015M572078);教育部人文社会科学青年项目(15YJCZH172);青岛市社科项目(QDSKL150402)

作者简介:王泉伟(1987—),男,浙江温岭人,政治学博士,中国海洋大学法政学院讲师,主要研究方向为中国政治制度史与地方政府学。

为从七品；知县为正七品，其佐贰的县丞为正八品，主簿为正九品。其州县官已然被人看作是芝麻小官，其佐贰官品级递减，更加是末官下僚。

州县佐贰官的额设弹性很大。《明史·职官志四》中记载：“同知、判官无定员”，“里不及三十，而无属县，裁同知、判官；有属县，裁同知。”“县丞、主簿添革不一，若编户不及二十里者并裁。”^[7]卷七十五，1850—1851 “里”是明代基层组织的单位。按照规定，大约是110户人家组成一个里，作为承担赋役、维持基层治安的基层单位。里依据人口编排，里数直接反映了当地的人口数目。可见，决定佐贰官编制的主要还是人口多寡，即人口增加则增加佐贰人数来分担重任，人口减少则削减佐贰人数来减轻当地财政负担。这也是比较合理的制度安排。

明代佐贰官有两项主要的职掌：一个是赞政，一个是分职。赞政是指辅佐长官施政，分职是指分担具体职能事务。但是，在实际运行过程中，佐贰官很难履行自己的赞政职权，其工作重心主要是分职事务。

作为副官辅佐长官处理政务，这本是“佐贰”这一名称的由来，明代也将此种协助称为“赞理”。县丞与主簿在秦汉时代有着截然不同的职掌。从隋唐时代开始，州县的佐贰官就出现了同质化的倾向。到了明代，除了品级序列，几乎区分不出两者在职能上的差别。他们都是州县的副职，同样拥有副署权。根据《皇明制书》的记载，州县的文书在州县官签押之后，再由佐贰官副署方才正式生效^[8]卷七，333。原则上来说，因为拥有副署权，佐贰官无所不能管。故吕坤称州县佐贰乃是“分守令之政，共州县之民者也”，虽然官位有尊卑，但是“事不异”^[9]卷一，220。

让佐贰官随同副署文件，可以让他们就政务提供参考意见，但是同时也是为了让佐贰官监督州县主官的行为，防止他们越轨。主官也倾向于将佐贰官的副署视为掣肘，有架空佐贰官而独掌大权的动力。赞理职权的履行往往导致主官与佐贰官的冲突。在这种冲突中，主官无疑占有绝对的优势。佐贰官的权限主要是提议，而非决定，是否接受提议的最终权限掌握在主官手中。当主官与佐贰官因为意见分歧而产生争端时，上司以及皇帝也多选择维护主官。更为重要的是，佐贰官的人事评定，也就是所谓的“考语”要由主官来撰写。考语的好坏直接关系到佐贰官的前途，这也成为主官控制佐贰官的主要

手段。总之，在实际运行过程中，佐贰官很难发挥赞政的作用，其工作重心开始转向了原来的一些兼职工作，即职能事务的分管。

明代州县没有职能部门。分曹治事是中国政治的传统，也符合官僚制职能分工的原理。明代的吏员也分房治事，虽然他们实际上起到了职能部门的作用，但由于吏员本身不具有公职人员的身份，与历史上的诸曹存在着本质的差别。行政的过程中需要有人来“负责”职能事务，而能够负责的必然要具有“官”的身份，这是吏员不具备的，佐贰官成为了当然的人选。

作为职能部门的替代物，明代在州县中设立了很多的职事官，比如巡捕官、管粮官、管马官、管河官、清军官等等。这些职事官的名称是全国统一的，从名字中大概就可以了解各个职事官大致的职权。并非所有州县都设置这些职事官，事务繁多的州县可能设置有很多职事官，而事务较少的州县则只有几个职位。这些职事官并非官缺，其履职方式是任命僚属中的一人来担任某个职事官^①，比如由县丞担任管粮官，主簿担任清军官等。职事官是可以兼任的，同一个佐贰官可以兼任多个职事官。在佐贰官较多的州县，可能各个佐贰官分任其中的一个；如果州县僚属额设较少，则由佐贰官兼任数职。值得指出的是，并非所有佐贰官都有分职，存在着专职赞政的佐贰官。负责分职的佐贰官会冠以所理职事之名称，而专职赞理的不冠名。如《建平县志》记载有主簿一员，管马主簿一员^[10]卷三，2；《沛县志》也记载有主簿一员，管河主簿一员^[11]卷四，132；宣城县也有两员县丞，其中没有分职的一员称为“同理县事”，另一员称为管粮^[12]卷三，5。

派官兼任，其实就是一种“使职”。在唐后期产生了“使职”的概念。严耕望认为：“自唐中叶节度观察之制兴，其佐官有副使、支使、判官、推官等名目，亦为使职，而无曹司分职之制。此等佐理使职虽权宜分判众务，但使职名号与所分判之职务无相当之联系性。”^[13]序言，12—13 职位本身已经不重要，重要的是在具体情境中某个职官被分配的任务。明代的州县佐贰官也继承了此种使职的特色，并充分发挥了使职的灵活性。通过这样一种职事官的形式，在不设立诸曹、各地佐贰官额设差异巨大的情况下，既能让佐贰官因地制宜地承担分职任务，同时各个分职的内容又保持着一定的全国统一性。

二 州县佐贰官分职的具体内容

明代佐贰官分职任事,那么所管究竟何事呢?《明史·职官志四》曰:“县丞、主簿分掌粮马、巡捕之事”^{[7]卷七十五,1850},认为佐贰官最经常担任的职务是管粮官、管马官与巡捕官。吕坤在山西任职期间,曾经给下属的官员发过训谕,在谈到州县佐贰官时,重点列举了管粮与清军两者^{[9]卷一,220-221},可见这两者是最为主要的分职。综合来看,佐贰官经常担任的是管粮、管马、清军、巡捕等职事,其他的视各地具体情况还有多种。下面就一一简要介绍。

1.管粮官。又称为催粮官。顾名思义,其任务是征收粮食,相当于州县的征税官。赋税是州县的重中之重,需要有官员专门负责。管粮官几乎每个州县都有,照例都由佐贰官中选择一员担任。赋税是王朝生存的命脉,故上下都非常重视。明正统元年(1436),根据陕西镇守的奏请,一口气在陕西咸阳等二十九个县添设县丞各一员,“专理粮税”^{[14]卷十八,358},可谓典型。

2.管马官。在冷兵器时代,军马对于国家的战争能力影响极大,故马政是仅次于税收的重要职事。明人记载:“国家财赋之办,倚于江南,而马政寄之江北。故丞之设,在北者多典马,而在南者多司粮。”^{[15]卷九,174}税收与马政是首要的大政,为了表示郑重,多由佐贰官首席的县丞来担任。

3.清军官。清军是清理军伍的简称,又称为勾军。明代实行卫所制度,士兵皆世袭当兵。如遇到士兵逃亡或者军人户绝,要从民间重新签发士兵前往卫所当兵。军队是王朝统治的根本,清军任务关系到军队的存续,因此也得到了高度重视。因为军籍几乎遍布全国各地,所以清军官也是设置非常广的一项职事。

4.巡捕官。秦汉建立郡县制以来,地方官府一般都设立尉来负责治安事务,宋元时代尚有县尉存在。明代没有县尉,但“国初州县卫所各设巡捕官一员”^{[16]卷八,434},州县照例从僚属官中选择一员担任巡捕官。在明代后期,巡捕官主要集中到了首领官身上,首领官也开始逐渐被人们称为县尉^[17]。巡捕官所统辖的主要警力就是州县的民兵,故有的又称其职能为管民快^{[18]卷三十一,684}。

清军、马政同属于军政系列,巡捕也带有军事性质。因为三者职事相近,如果僚属设置不足,需要归并职事,经常在三者之间进行。如吴县,隆庆年间裁

革了巡捕主簿,其职权归并给了清军县丞^{[19]卷三十一,861}。

5.水利官,又称为劝农官、治农官。劝农官与治农官两者为一,只是不同地方表述不一;而水利官就是治农官。在明弘治十八年(1505)时,华亭、丹徒等四县的治农县丞被裁革。当时各地都设立治农官,而这四个县“可以他官兼管水利,其丞可革也”^{[20]卷二,46-47},证明治农官所管理的就是水利。又,明宣德间(1426-1435),苏州太守况钟请求撤掉辖境内的劝农官,认为“苏松各府地皆卑下,若多雨水涨无法以治,遇旱则迫水之民,自能车水灌溉,不待督劝,其高亢处亦不能救”^{[21]卷七十六,1756},治农官实无作用。观其所谈论之原因,也是治农官于水利无能为力,从反面证明劝农官确实从事水利管理事务。

6.管河官。管河官与水利官不同。水利官负责农桑水利事务,管河官负责河工,也就是维护河道。其中既有漕运河道,也有黄河、淮河等河堤的维护。其工作内容主要是修筑与维护堤坝。如南直隶宝应县有管河主簿张隆,“岁终视运河堤上,课督浅夫,至无虚日”;又有徐志高主簿“运河堤石工,凡志高所督修者,坚固密致,水不能啮,至今宛然如新”^{[22]卷五,564}。除此之外,管河官还有疏浚河道等方面的职能。如大名府元城、馆陶两县的管河主簿,主要负责疏浚淤浅的河道^{[23]卷二〇七,3613}。

7.抚民官。抚民官所抚者主要是流民。明代浙江、福建的银矿开采曾经酿成了严重的暴乱。平乱之后,于正统十年(1445),在浙江处州与福建建宁、福州两府产银区都设置了抚民县丞,负责召集流民,重新编订里甲^{[14]卷一三六,2696}。增设佐贰官一般都是因为当地人口增加,而抚民官往往是在当地遭遇战火动乱、人口大量减少的情况下设置,这也是值得注意的^{[14]卷一八五,3702}。

8.管仓官。这部分职事大部分与边防军事相关。如成化二年(1466),保定巡抚叶盛因为军事需要,请求“置保定州判官五员、吏目一员,隆庆州判官四员、吏目四员,分管各营堡仓粮”^{[23]卷二十八,553-554}。之所以要专门设置专职的佐贰官来管理军队仓库,可能是因为交给军队自己管理产生了不少弊端。军士在接受民众上缴的粮食时“欺弊多端,实为民病”,因此地方希望将这部分交给民政系统管理。此前福建省就出台了类似的政策,将沿海诸卫所的仓库全部交给民政系统管理,府设通判、县设县丞,专职负

责^[14]卷八十,1602。

9.管铜官、管银官。明代在矿产的管理上并没有专门官员,而且也并非所有地方都需要,只有少数产铜、银的地区需要设置专门的官员,两者性质完全一致,故并论之。如宣德三年(1428),江西饶州府德兴县、广信府铅山县就各增设了县丞一员,“专管铜课”^[21]卷四十七,1159。正统十一年(1446),浙江处州府丽水、龙泉等六县设立专管银场的县丞^[14]卷一三八,2743;龙泉县后因银场数量多,在原有基础上又增加了一员^[14]卷一三九,2767。后来,因为银矿矿脉衰竭,这些管银官也就随之裁革了^[18]卷二十五,1327。

10.管柴官。全称为管理柴炭官。明代有所谓山场负责打柴烧炭,供应京城的需要,多设在太行山区。山场所在的县都设有专门的管柴官负责相应的事务。管柴官的设立应该甚早。如正统十年(1445),沂水县县丞因为管柴优秀,被当地民众举荐,升为知县,可见当时即有管柴官^[14]卷一三二,2636;成化十年(1474),又一次性增设了44员管柴官,全部是第二副官,州为判官,县为主簿^[23]卷一三四,2524。

11.管盐官。江苏吴县设有盐政主簿,至明末都一直保留^[19]卷三十一,861。另外,天启六年(1626),广东香山县裁革了盐课大使一员,其征收盐税的任务由县丞兼管^[24]卷七十七,3715。这样,香山县也应该有一个管盐的县丞。管盐官的设置并不常见。

12.管匠官。宛平、大兴两县又有官匠县丞,至万历年间尚存^[25]卷一八〇,3358。此县丞应该设置于宣德年间。永乐十九年(1421),明朝迁都北京之后,京师的营造经历很长的时间;到了宣德时期,工程还在继续。为此,宣德四年(1429),专门在北京所辖的宛平与大兴两县设县丞一员,“专督营造”^[21]卷五十九,1415。营造宫殿的是工匠,管匠县丞应该就是专督营造的县丞。

以上是笔者就管见所及,发现的佐贰官分职情况。可以看出,很多分职事务具有全国普遍性,部分分职的设立则与当地的特殊情况密切相关。除此之外,至于是否还有其他的分职,绝不敢必言其无。不过,其中之荦荦大者已经罗列如上,足以大致了解佐贰官分职的情况。

三 由分职到分防的转变

在明代后期,州县佐贰官的职权又从分职向分防转变。分防可以理解的分职中较为特殊的一部分,如抚民、管仓、管河等官,因为职责性质都需要佐

贰官长期驻守在现地。这一类分防佐贰官本不占多数。但是,在明代后期,大量佐贰官遭到裁减,而这些分防佐贰官不但大部分得以保留,部分地区还有添设。这导致其在整个佐贰官群体中所占的比例直线上升,最终成为佐贰官的主流。

大规模的佐贰官裁撤开始于嘉靖时期。嘉靖六年(1526),一次性裁革了州判官2员、县丞1员、主簿37员共计40员的州县佐贰官员,主要是在山西、山东以及北直隶附近^[26]卷七十六,1707。这样的裁撤规模在之前是很少见到的。嘉靖十年(1531),又有一次全国范围的裁减,其中湖广裁去22员、浙江裁去14员、广东裁去5员、南直隶裁去11员、陕西裁去24员佐贰官,而南直隶不久又裁去30员佐贰官^[26]卷一二七,3017-3018,3021-3022,3031-3036,3038-3039,在一个月时间里裁撤了共计100多员佐贰官。此后,在隆庆元年(1567),还有一次集中的裁撤,其中北直隶约14员^③、山西9员、广东4员、浙江8员、陕西4员被裁撤^[27]卷九,258;卷十一,312-313;卷十二,330-331,335;卷十四,381。其他的零碎裁撤则时常有之。也有专门针对某一类佐贰官的裁减。如嘉靖四十一年(1562),因为马政的改革,“裁革各处管马州判、县丞、主簿”^[26]卷五一五,8467。管马官在北方各地普遍设立,这次裁革必定为数甚大,可能波及数以百计的佐贰官。

大规模裁撤有财政上的原因。明代后期爆发了严重的财政危机,赵轶峰称明代最后是“穷死”的,诚非戏言^[28]序言,15。当时主要财政负担是边防军饷以及宗禄。比如万历六年(1578),南京的一位御史上奏称:“宗禄不给,冗官当裁”,并且举了自己家乡江西的一些例子,其中很多州县佐贰官都在其列^[25]卷七十六,1638-1639。因为军饷而提出裁撤僚属的建议更多。比如天启三年(1626),有一次“奉旨集议,裁冗以佐辽饷”,当时的保定巡抚张凤翔列举了自己辖境内的裁革名单,其中有大量的佐贰官^[24]卷四十二,2171-2172。再如天启五年(1625),“其裁革员役俸薪,直隶、山西、陕西俱解充饷”,明确指出将节省下来的俸禄用作军费,这次的裁员名单中佐贰官同样占了主要的比例^[24]卷五十七,2615-2616。

佐贰官之所以成为裁撤的主要对象,是因为朝野普遍认为他们是没有作用的“冗官”。其主要原因可能是主官日渐强势,攘夺了佐贰官的分职权力。州县官大部分出身进士、举贡,都是所谓“正途”中人;佐贰官则绝大部分是吏员出身,少量监生出身,

以“异途”中人为主。州县官相对于佐贰官的优势本来就很明显,出身的优势扩大了主官的优势。嘉靖年间开始实行的科道官行取制,更彻底地奠定了州县官的绝对优势。嘉靖四年(1525)规定,一旦科道官出现空缺,就于任职“三年以上知县、推官行取”^{[26]卷五十五,1345}。科道官是明代升迁前景最好的职位之一,知县一旦行取为科道官,可能很快超过其原来在地方上的上司们。这一制度改变让知县们成为了炙手可热的群体,甚至其上级官员都要巴结他们^{[29]卷二十二,579}。出身异途的佐贰官根本无法与之抗衡。另一方面,如黄宗羲所谈到的,出身正途的州县官看不起异途出身的佐贰官,“羞与为伍”。这导致州县官往往不愿意让佐贰官插手州县分职事务,遂使之成为冗余人员。故黄宗羲认为这些佐贰官通通都应该裁撤^{[30]胥吏,43}。科道行取制度极大提升了州县官的地位,而佐贰官的大规模裁减也开始于此时,两者应该并非巧合。

不过,在佐贰官的裁撤大潮中,分防佐贰官却基本得到了保留,部分地区甚至有所增设,其中以管河官最为突出。比如嘉靖元年(1522),河南考城县添设管河主簿一员^{[26]卷十五,497};嘉靖八年(1529),丰、沛、单三县因为河堤修成,增加了管堤主簿一员^{[26]卷一〇二,2414};隆庆六年(1572),原来遭到裁减的山东夏津县与鱼台县的管河主簿被恢复^{[27]卷六十八,1636};万历二十六年(1598),河南祥符县添设县丞一员,荣泽县添设主簿一员,专管河务^{[25]卷二〇六,3844}。其他类型的分防佐贰官也有添设。比如隆庆五年(1571)添设邠州同知一员,“驻宜禄镇”,管理该处的各种事务^{[27]卷六十四,1552}。在上述大裁员的背景下,这几个增设可谓异数。

为何在佐贰官被大幅度缩编的情况下,分防官员反而得到添加呢?一个重要的原因在于,事务上的分职可以由州县官来兼理,空间上的分防则很难兼顾。如果说佐贰官分职是因为州县缺乏职能部门,那么分防的诞生则是因为州县没有“乡亭之官”。明代虽然有里甲、粮长一类的基层组织,但是法理上来说这些都只是服役的民众,并非职官。部分州县幅员较大,州县内部分地区距离县衙较远,从县衙直接管控有鞭长莫及之感,需要有现地的官员来就地处理当地事务。与职能分防不同的是,这些分防的官员所管辖的不是某项事务,而是某个地区,类似于建立一个非正式的次级行政区划。清末的冯桂芬注

意到了州县官所面临的空間问题,指出他们无法分身到州县的各个角落去,执行制度所赋予他们的任务。他说:“县令藐然七尺耳,控一二百里之广,馭千百万户之众”,绝对不可能“家至户到,而周知其循莠勤惰、饱饥甘苦”,故“县令不能独治一县,任之令以下各官”^{[31]14-16}。分防辖境是州县官所无法分身代劳的事,这恐怕是分防佐贰官一直存留下来的主要原因。

四 佐贰官分防的最终确立

明清易代的过程中,基层地方体制几乎被原封不动地继承了下来。经过明代后期的历次裁减,州县佐贰官本来已经所剩不多。清初又大加裁撤,最终使得佐贰官残留无几,其总数远远少于州县之数目。

入关之初,清政府即开始大规模裁减“冗员”。顺治三年(1646),清廷规定凡“大县设知县、县丞、典史各一员;小县设知县、典史各一员;一切主簿,尽行裁革。原管职事,大县归并县丞,小县归并典史”^{[32]卷二十五,216}。全国的主簿被尽数裁革。至于县丞,规定大县县丞一人,小县不设县丞,则所余下的县丞亦为数不多。类似的零星裁革在顺治年间一直进行着。经过这波大规模的裁减,州县佐贰官的数目已经所剩无几。

后来,因为事务繁忙,部分州县需要添设佐贰官来辅助,又出现了一些反复。尤其是在财赋集中的江苏、浙江等地,开始陆续恢复了一些佐贰官。自顺治八年(1651)始,江苏、浙江等24县相继恢复了主簿的设置^{[32]卷六十一,482-483};顺治十六年(1659)又在江西18县设置了县丞^{[32]卷一二九,1003};到了康熙初年,为强化赋税征收,又在江南部分地区相继增加了县丞的数量^{[33]卷八,86[34]卷十四,201}。

总体来看,清代入关之后,虽然佐贰官后来又有一个增加的过程,还是抵不过前期裁减的规模,总数目比之明代又有大幅减少。在这一过程中,大量的非分防佐贰官被裁撤,而后来增设的佐贰官绝大部分承担分防职责。如果说在明末分防佐贰官已经占了相当的比例,那么在清代他们已经成为了主流。分防可以分为按职能与按地域两种。前者以管河官为典型。管河官虽分防汛地,其所管的还是职能事务。后者则拥有固定的驻地与辖区,大概又可以分为两种情况:一是出现了仅次于县城的大型集镇,人口聚集,事务繁多,需要专人前往现地料理;二是境

内的要害之地，容易滋生盗贼，需要派遣专员负责巡捕弹压。

管河官以北直隶最为典型。在清末，北直隶一共 18 员属州佐贰官中，13 员是管河官；另有 54 员县佐贰官，其中管河官也占到了 43 员，可谓是绝对的多数。管河佐贰官会冠以“河工”名目，如“河工州同”、“河工县丞”等，其他一般的佐贰官则被称为“地方州判”、“地方主簿”等，以示区别。其他数省没有那么高的比例，但为数亦不少。如山东省共有 16 员州佐贰官，河工占 4 员，50 员县佐贰官，其中河工占到 17 员；河南省共 5 员州佐贰官，河工占 1 员，36 员县佐贰官，河工占到 18 员^[35]卷二十九，360—364。

非管河佐贰官中也有很大一部分是分驻辖境的。很多佐贰官驻守在人口密集的集镇之中，以东南财赋之地最为典型。如吴江县设有县丞一员，驻扎盛泽镇^[36]卷十八，23—24；如皋县在雍正八年（1730）新设主簿一员，“置署掘港”^[37]卷十二，859；上海县有县丞、主簿各一人，乾隆三十二年（1767）给他们划定了分管区域^[38]卷十三，899—900；青浦县有县丞一员，“驻七宝镇”^[39]卷十三，855。还有一部分佐贰官驻扎于要冲之地，这些地区距离政治中心较远，容易成为盗贼滋生之处，同样需要有人弹压。如海外孤岛需要专人驻守，福建省同安县丞在当时驻扎于金门岛^[40]卷一，19。再如四川省南部县县丞于道光年间移驻富村驿，后来又转移至新镇坝，前者“地方冲要，民刁俗悍，烟户稠密”，后者“五方杂处”、“较之富村驿尤为冲要”，分防县丞主要的任务就是维持治安^{①[5]}。从南部县的例子也可以看到，冲要之地可能也是人口聚集之地，更增加了管理的难度。

从如皋、南部等县的例子可以看到，新增设的佐贰官多是被派往分防。原来不分防的佐贰官也被派往分防，如上海等县的例子。事实上，当时清朝政府有意识地让佐贰官、首领官、巡检等佐杂官员担负起分防任务^{②[41]}。在上海县的例子中最为明显，原来

是两名巡检分管县境，后来将县丞与主簿加入进去，由四名佐杂人员分而治之。如上文谈到的，张研在广东省也发现了类似的情况，残留的州县佐杂官都有自己固定的辖区，类似于一种次县级行政区划^[1]。即使是管河官后来也拥有了自己的辖区。如雍正十一年（1733），直隶省“再将河间县管河县丞移驻附堤之张各庄，清河县管河县丞驻扎临河之油房镇，俱兼巡检职掌，既可防河，而近堤村庄又资巡缉”^[42]428。再如乾隆年间，滦州管河州判也同样开始兼任胡家庄巡检^[43]卷六四五，221。这些管河官兼管着河堤附近的治安工作，也有了自己的辖区。

瞿同祖认为，留在县衙之中的佐贰官只享有微不足道的职权，是一批无所事事之冗员，可以忽略不计；但是，他也提到，在外担任着诸种分防任务的佐贰官因为远离州县官的控制，尚可以发挥一定作用^[44]17—20。另一方面，清代州县没有正式的次县级行政组织来管理辖境，需要有官员分防某些区域。无所事事的佐贰官员正好可以负责执行这一任务。与首领官、巡检一起，佐贰官多被派往驻扎州县中的固定区域，管理划定辖区内的部分事务，成为州县政府的派出机构。

五 结论

明清地方政府被普遍认为效率低下，其原因主要在于“组织不善和缺乏协调”^[44]317。回顾整个佐贰官的职权转变，对于明清基层政府“组织不善”的情况可以有更加清晰的认识。基层政府缺乏清晰的职能分工框架，也缺乏足够的派出机构以统驭整个辖境，理性化的官僚组织始终没有建立完善。佐贰官担任分职与分防任务部分地缓解了这些问题，但是依然难以理顺整个州县体制。所有这些问题都在近代化的过程中显露出来。最终，建立以职能分工为导向的正式部门，设立州县以下的次级行政区划等，成为了改革的方向^{③[45]}，从而逐渐地将基层政府的结构框架改造成我们现在所熟悉的样子。

注释：

①之所以称僚属，是因为除了佐贰官，州县的首领官也有权兼任职事。这里不讨论首领官的情况。

②明正统十四年土木堡之变后，河北地区也遭受了兵燹，民众纷纷逃难。朝廷为了安定京畿地区，特地在当地设置抚民官，做战时安抚工作。

③有一处云裁革大名府下某某“等县”主簿各一员，罗列者为 4 县，这里难以确定确切数字，故暂以 4 县计。

④南部档案：Q1-04-00368-01，道光二年五月十九日。

⑤傅林祥指出，清朝在康熙时期开始就有意识地使用地方政府的佐杂官员来承担治安工作，让他们分驻县境各处，管辖一定

的区域;其中,不仅仅是限于州县佐贰官,也包括州县首领官与巡检以及府一级的僚属。

⑥关晓红对清末外官官制的研究很好地梳理了这一点。

参考文献:

- [1]张研.对清代州县佐贰、典史与巡检辖属之地的考察[J].安徽史学,2009,(2):5-18.
- [2]刘洪彪.晚清县以下基层政权对地方社会的监控[J].重庆大学学报(社会科学版),2009,(6):130-135.
- [3]茆巍.万事胚胎始于州县乎?——从命案之代验再论清代佐杂审理权限[J].法制与社会发展,2011,(4):95-103.
- [4]王兆辉,刘志松.清代州县佐贰官司法权探析[J].西南大学学报(社会科学版),2014,(4):161-166.
- [5]左平.清代县丞初探——以清代南部县衙档案为中心[J].史学月刊,2011,(4):47-59.
- [6]吴佩林.万事胚胎于州县乎——南部档案所见清代县丞、巡检司法[J].法制与社会发展,2009,(4):30-37.
- [7]张廷玉,等.明史[M].北京:中华书局,1974.
- [8]张鹗.皇明制书[G]//续修四库全书:第788册.上海:上海古籍出版社,1995.
- [9]吕坤.实政录[G]//续修四库全书:第753册.上海:上海古籍出版社,1995.
- [10]嘉靖建平县志[G]//天一阁藏明代方志选刊.上海:上海书店,1982.
- [11]嘉靖沛县志[G]//天一阁藏明代方志选刊续编.上海:上海书店,1990.
- [12]嘉靖宁国府志[G]//天一阁藏明代方志选刊.上海:上海书店,1982.
- [13]严耕望.秦汉地方行政制度史[M].上海:上海古籍出版社,2007.
- [14]明英宗实录[M].上海:上海古籍出版社,1983.
- [15]边贡.华泉集[G]//文渊阁四库全书:第1264册.台北:台湾商务印书馆,1986.
- [16]郑若曾.江南经略[G]//文渊阁四库全书:第728册.台北:台湾商务印书馆,1986.
- [17]王泉伟.论明代州县幕官的职权转变[J].史学月刊,2013,(9):41-47.
- [18]明孝宗实录[M].上海:上海古籍出版社,1983.
- [19]崇祯吴县志[G]//天一阁藏明代方志选刊续编.上海:上海书店,1990.
- [20]明武宗实录[M].上海:上海古籍出版社,1983.
- [21]明宣宗实录[M].上海:上海古籍出版社,1983.
- [22]隆庆宝应县志[G]//天一阁藏明代方志选刊续编.上海:上海书店,1990.
- [23]明宪宗实录[M].上海:上海古籍出版社,1983.
- [24]明熹宗实录[M].上海:上海古籍出版社,1983.
- [25]明神宗实录[M].上海:上海古籍出版社,1983.
- [26]明世宗实录[M].上海:上海古籍出版社,1983.
- [27]明穆宗实录[M].上海:上海古籍出版社,1983.
- [28]赵轶峰.明代的变迁[M].上海:上海三联书店,2008.
- [29]沈德符.万历野获编[M].北京:中华书局,1959.
- [30]黄宗羲.明夷待访录[G]//沈善洪,黄宗羲全集.杭州:浙江古籍出版社,1986.
- [31]冯桂芬.复乡职议[M]//采西学议——冯桂芬、马建忠集.郑大华点校.沈阳:辽宁人民出版社,1994.
- [32]清世祖实录[M].北京:中华书局,1985.
- [33]乾隆长洲县志[G]//中国地方志集成·江苏府县志辑:第13册.南京:江苏古籍出版社,1991.
- [34]道光昆新两县志[G]//中国地方志集成·江苏府县志辑:第15册.南京:江苏古籍出版社,1991.
- [35]清会典事例[M].北京:中华书局,1991.
- [36]乾隆吴江县志[G]//中国地方志集成·江苏府县志辑:第20册.南京:江苏古籍出版社,1991.
- [37]嘉庆如皋县志[M].台北:成文出版社,1970.
- [38]光绪上海县志[M].台北:成文出版社,1970.
- [39]光绪青浦县志[M].台北:成文出版社,1970.
- [40]光绪马巷厅志[M].台北:成文出版社,1970.
- [41]傅林祥.清雍正年间的次县级行政机构及其职能探析[J].清史研究,2011,(2):60-67.
- [42]直隶总督李卫题请于故城县之郑家口等十一处各设巡检一员专司巡缉本(雍正十一年七月初八日)[G]//雍正朝内阁六

科史书:第72册吏科[M].桂林:广西师范大学出版社,2002.

[43]清高宗实录:第17册[M].北京:中华书局,1985.

[44]瞿同祖.清代地方政府[M].北京:法律出版社,2011.

[45]关晓红.从幕府到职官[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2014.

From Function Division to Distractive Division: Subordinate Officials of local governments in the Ming and Qing Dynasties

WANG Quan-wei

(School of Law & Politics, Ocean University of China, Qingdiao, Shandong 266100, China)

Abstract: In Ming local governments, subordinate officials were the assistants of magistrates, and meanwhile in charge of function affairs. There were many functions divided by their content, and distributed among the subordinate officials. But there were also some subordinate officials that in charge of given district. In the alternation of Ming and Qing, due to such reasons as the supervisor responsibility system and mass layoff, the functional subordinate officials were reduced on big scale and the distractive subordinate officials kept steady and even got increased. As a result, the distractive subordinate officials became the major of the fellows. Subordinate officials in local government in the Qing dynasties were mainly responsible for function division and their district functioned as subcountry level administrative regions.

Key words: the Ming and Qing dynasties; local government; subordinate officials; function division; distractive division; functional official

[责任编辑:凌兴珍]