

学术专论

“三年准调、五年准升”之例： 清代外官久任制度考论

张振国

〔摘要〕“三年准调、五年准升”之例，是乾隆年间清廷为限制外官频繁更调而制定的一项期望官员久任的政策。这对于规范督抚的题调行为，改变地方朝令夕改、官不久任的现象，具有重要意义。然颁行不久，即因外省频请拣发，被迫修改，允许将年例不符之人专折奏闻，为督抚的肆意题调创造了条件。这其中有人事环境之使然，亦有督抚主观因素的作用，而弊病之根源，则在于高度集权的专制体制。

〔关键词〕“三年准调、五年准升”之例 外官 选任 久任 官僚政治

〔中图分类号〕K249 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1002-8587(2018)-02-0069-13

在中国历史上，官员久任一直为政务决策者所重视，并为史书编纂者所推崇。“早在唐虞之际，即有‘三代皆世官，终身不易’的记载。降及汉代，在中央，有萧何任相 13 年，陈平任相 12 载的经典史实；在地方，有‘九年京兆尹，八年郡太守’的历史画面。及唐代，则有‘十余年不易’的久任边将”。“至明，相关规制渐次完备，成为常制”^①。迨及清代，形势一变，更替频繁现象时常见诸奏疏。魏裔介于顺治十三年（1657）、十八年连上“知府久任疏”^②和“司道三年久任之法”^③，倡议官员久任；任源祥亦于铨法一疏中重点陈述“外吏宜久任”一事；^④李绂也在用人札子中条奏“京外官久任之法”的重要性，^⑤足见官不久任之弊从清初就已凸显，并持续存在。随着时间推移，这一不良现象越来越严重，到清朝后期，“各省州县无论实缺、署事，往往一岁一易其人，甚或一岁而数易其人，其在任数年者，一省不过六七人，在任十数年者，数省不过二三人”^⑥。由此可见，更调频繁、官不久任是清代官场非常突出的特点，并伴随清王朝

〔收稿日期〕2016-12-21

〔作者简介〕张振国（1981-），男，渤海大学政治与历史学院副教授，锦州 121013；ahzhzhg@163.com

〔基金项目〕本文系国家社科基金后期资助项目“清代文官选任制度研究”（项目号：16FZS023）的阶段性成果。

① 展龙：《明代官员久任法研究》，《清华大学学报》2013 年第 4 期。

② 魏裔介：《知府久任疏》，贺长龄、魏源等编：《清经世文编》卷 18《吏政四·官制》，中华书局，1992 年，第 449 页；《清世祖实录》卷 101，顺治十三年闰五月乙丑。

③ 《清圣祖实录》卷 3，顺治十八年六月戊寅。

④ 任源祥：《铨法》，《清经世文编》卷 17《吏政三·铨选》，第 407 页。

⑤ 李绂：《条陈用人三法劄子》，《清经世文编》卷 15《吏政一·吏论上》，第 380—381 页。

⑥ 《呈纬炳奏为拟请匀定州县公费以期久任事》，光绪三十四年五月三十日，《录副奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：03-5747-055。

始终，对清代政治和社会秩序造成很大影响。不仅有碍铨法之执行，还败坏了地方吏治，成为清代官僚政治中的一大稗政。

针对这一现象，学界亦有重要研究，或统计比较官员的任期变化及阶段性特征，^①或宏观论述官不久任的原因及影响，^②为我们把握该内容奠定了基础。但在批评的同时，我们也应看到清廷为改变这一不良现象所付出的努力：有时臣僚们上奏请旨，予以制约；有时皇帝钦颁谕旨，予以警告；更重要的是，朝廷订立规章制度，予以规范。其中，“三年准调、五年准升”之例，就是清代诸多制度中最值得提及的内容。其规定，凡地方官员，须任职满一定期限（历俸），才能升调迁转。平级调动者，须历俸满三年以上；由低向高迁升者，须历俸满五年以上。这是清廷针对府、州、县官员更调频繁而制定的一项久任政策，目的在于规范督抚的选任权限，改变升调频繁、官如传舍的现状。囿于资料运用的限制，学界对这一问题的论述不够详尽。^③故作此文，以中国第一历史档案馆所藏档案为主，并结合其他文献资料，全面探讨“三年准调、五年准升”之例订立的背景、内容、局限及修改的过程、结果，分析其执行效果及原因，以期更好地了解 and 认知清代官僚体制的问题。

一、订立背景

官员更替频繁，从清入关之初就开始存在并引起朝臣和最高统治者的重视。顺治元年（1644），顺天巡抚宋权鉴于地方官员更替频繁，奏请应于各省实行“久任考成之法”^④。五年，清世祖谕吏部等衙门：“督抚、总兵受封疆重寄，惟久任乃能成功，不得以细故轻更，致误地方。至道、府、州、县一应满汉官员，必三年考满，方许升迁。”^⑤但因政局动荡，效果并不明显，官员仍轻于变更。顺治十三年，左副都御史魏裔介奏请宜令知府久于其任。^⑥十八年，魏氏又奏司道大员久任之法：“除拏解逃人及漕粮足额题有定例，此外非历俸三年不与迁转，庶久任在职，谙练民事”。吏部“议如所请”，奉旨“从之”。^⑦臣僚奏请官员久任，吏部议准久任疏言，皇帝颁布久任谕旨，既体现出君臣对官员久任重要性的认识一致，亦说明清初官员更替频繁、未能久任。如果说这一现象在清初主要源于政局动荡、人心不稳，那么从康熙朝中期开始，官不久任则主要与铨法的变更有关。

清初沿袭明朝旧制，外官道府以下均由吏部选任，每月一次，掣签补授。这在一定程度上杜绝了选官过程中的暗箱操作和请托之弊，保证了选任的公平和便捷。但将人才和官缺的结合完全寄托于抽签者的运气，而不是根据官缺的实际状况和职务特点选拔合适的人才，显然违背了量才授职的基本原则，不利于地方治理。为兼顾选任的公平性和适宜性，康熙朝中期以降，清廷开始尝试根据官缺的不同特性，对部分道、府、厅、州、县及所属佐杂官的选任方式进行调整。最初

① 关于清代地方官更替频繁、官不久任的论述很多，代表性著作作为李国祁、周天生、许弘义：《清代基层地方官人事嬗递现象之量化分析》，台北“行政院国家科学委员会”编辑委员会，1975年。

② 肖宗志：《候补文官群体与晚清政治》，巴蜀书社，2007年，第250—288页；魏光奇：《有法与无法——清代的州县制度及其运作》，商务印书馆，2010年，第65—84页；刘伟：《同光年间州县官选任制度的嬗变》，《安徽史学》2010年第1期。

③ 刘风云：《清代督抚与地方官的选用》，《清史研究》1996年第3期；戴逸主编，郭成康著：《18世纪的中国与世界·政治卷》，辽海出版社，1999年，第208—209页；张振国：《清代文官选任制度研究》，南开大学博士学位论文，2010年，第179—182页。

④ 《清世祖实录》卷6，顺治元年七月庚戌。

⑤ 《清世祖实录》卷41，顺治五年十一月甲子。

⑥ 魏裔介：《知府久任疏》，《清经世文编》卷18《吏政四·官制》，第449页。

⑦ 《清圣祖实录》卷3，顺治十八年六月戊寅。

是将一些特殊地区或具有特殊职掌的官缺,诸如“烟瘴缺”“苗疆缺”“海疆缺”“沿河缺”“管河缺”等,定为“题缺”或“调缺”,改由各该督抚于属员中拣选谙练之人,具题补授。^①雍正七年(1729),清世宗谕令各省将佐杂各缺中职掌紧要者查明具奏,遇有缺出,亦改由地方督抚拣选属员,“题请调补”^②。雍正九年,又在金鉷条奏的基础上,确立了“冲繁疲难”制度,根据官缺所占“冲”“繁”“疲”“难”四项之多寡,将道、府、厅、州、县分为五等,除二项、一项和无项者仍由吏部月选外,四项、三项者,其道员和知府,由吏部开列名单,请旨钦定;同知、通判、知州、知县,由各该督抚拣选属员,具题调补。^③这样,题调缺的范围就从部分特殊官缺扩展至外省道府以下繁要官缺。相对于月选缺是由在京吏部负责而言,题调缺均由外省督抚选任,故又谓之“外补”。

外补制度的订立,确实起到了为要缺择人、利于地方治理的目的,但在执行过程中也暴露出一些问题。首先,开启了吏治败坏之门。外补制度将属员的升任大权授予督抚,督抚在题升调补时,或非“出于至公”,调剂私人,败坏铨法;或以“一己之好尚”,保题任其喜怒,易启属员迎合之弊。^④而属员“以己之进退在督抚”,或曲引旁通,冀望分发、效力、试用,以图尽快录用;或揣摩逢迎,希图预保、借补、超擢,“开种种进用之端”。^⑤其次,破坏了按资排序之法。清制规定,凡官员迁调,均以阶序和资历为准,佐贰升知县,知县升同知、通判、知州,进而升知府、司道,无不有序阶和资格限制。外补制度订立后,各省皆有外补之缺,“缺出之时,不得不就本省人员拣选升调”,“到任或半年,或一二年,即可越次擢用”,而“升调所遗之缺,又复辗转需人。是以每一缺出,前擢后推,此更彼调,以致属员不能久于其任”^⑥。

官不久任,“则无固志;无固志,则无实心;无实心,则施之政事,皆因仍苟且之,为簿书期会之间而已耳”^⑦。这样一来,原本就近择才之良法渐被频繁更动造成的恶果消磨殆尽。于是,官员们纷纷上奏,或提议完善外补制度,规范督抚的选任权限和行为;^⑧或建议制定连带责任,追究督抚所举非人之责;^⑨更有人奏请取消外补制度,将官缺尽归部选。^⑩与此同时,清高宗对官不久任现象亦深有感触。如雍正十三年,高宗刚即位不久就诫谕督抚:“近见道、府、州、县员缺,督抚多题请更调,有二三岁而更,或一岁而更者,如此则虽有循良,不能从容展布,民何由被其休泽?”^⑪指出频繁更调的危害,予以警告。乾隆八年(1743)再谕群臣:“朕君临天下,勤求治理,小民生养之源,无日不为深计。而劝谕之术,尤在久道化成”。“虽朝廷用人量才审

① 王志明:《雍正朝官僚制度研究》,上海古籍出版社,2007年,第113—153页;张振国:《清代文官选任制度研究》,第153—185页。

② 中国第一历史档案馆编:《雍正朝内阁六科史书·吏科》第47册,广西师范大学出版社,2002年,第193页。关于佐杂要缺之订立,参见张振国:《清代地方佐杂官选任制度之变革》,《历史档案》2008年第3期。

③ 关于“冲繁疲难”制度的确定过程,参见刘铮云:《“冲、繁、疲、难”:清代道、府、厅、州、县等级初探》,《中央研究院历史语言研究所集刊》(台北)第64本第1分,1993年3月;张振国:《清代道、府、厅、州、县等级制度的确定》,《明清论丛》第11辑,故宫出版社,2011年,第382—400页。

④ 《清高宗实录》卷4,雍正十三年十月乙亥。

⑤⑩ 《陈其凝奏为整饬吏治请敕部更定保题铨选之法事》,乾隆五年六月初九日,《朱批奏折》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-12-0019-033。

⑥ 《张廷玉奏为遵旨酌定守令久任之例以收吏治事》,乾隆十三年十二月二十六日,《朱批奏折》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-01-0156-008。

⑦ 汪鋐:《遵奉钦依条陈时政疏》,黄训编:《名臣经济录》卷11《保治》,《文渊阁四库全书》第443册,台湾商务印书馆,1986年,第205页。

⑧ 《薛澄奏为请飭各省遵例题补以清吏治事》,乾隆九年十一月,《录副奏折》,中国第一历史档案馆藏,档案号:03-0077-042。

⑨ 光绪《大清会典事例》第7册,卷82《吏部·处分例》,新文丰出版股份有限公司,1976年,第6165页。

⑪ 《清高宗实录》卷5,雍正十三年十月乙酉。

器，必酌人地之宜，自不能一无更调，而欲吏与民相接，俾气协而情通，究以久任为常法。”^①明确提出官员久任之理念。

不过，这两次上谕仅停留在警告和理论层面，“未定有成例俾得遵循，是以未见实效”^②。随着统治经验的丰富，乾隆十二年，高宗认识到从制度层面限制频繁更调的重要性和必要性，谕令制定条例，予以规范。正是这次上谕，促成“三年准调、五年准升”之例的最终出台。

高宗认为，外官更调频繁有两方面的危害。一方面，从地方治理而言，官不久任不利于移风易俗、教化安民；另一方面，就频繁更调的实际后果而言，优加升调易启官员逢迎奔竞之心，不谙实政安民之道，有碍地方治理。两方面都危害不小，非改不可。但若一味限制其晋升之道，亦非良法。因为“荣进之念，人情不免，若非定有成规，示以奖励，则岁月淹久，必致自隳志气。而吏民无识，亦谓其不为上司所物色，或启疲玩之习，不足以鼓舞人才，振起治术”。因此，外省官员选任既要定以年限，令其久于其任、教化安民，又要给那些“实能为地方兴起教化、劝课农桑、兴利祛弊、发奸摘伏、阜安闾里者”以鼓励，“或予以纪录，或加级，或加衔食俸”，令存荣进之途。这样，“在恬静自守者，既得从容展布，以收绩效；即躁进之人，亦知格于成例，不致视一官为传舍。并可潜消奔竞陋习，于吏治人心不无裨益”。可谓一举两美。

至于“如何酌定年限，示以优叙，俾可久于其任之处”，高宗并未考虑成熟，传谕“大学士会同九卿详议具奏”^③。在此背景下，“三年准调、五年准升”之例迅速出台。

二、正式订定

大学士九卿接到谕旨后，旋即汇集酌商。经过商讨，一致认为，酌定年限之事应分两步进行：第一步，确定题调缺的额数及分布；第二步，商定年限、优叙之法。

“冲繁疲难”制度在雍正九年（1731）确定后，因时间推移和形势变化，兼之地方官执政理念的差异，分别于雍正十二年 and 乾隆七年进行两次大规模的调整。^④即使如此，乾隆七年以后，各省“仍有陆续奏请更改者”。同一地方，同一职守，所注繁简前后互异，变化不定，足见制度未尽完善。^⑤而外补制度是年限政策的基础，前者的变化不定无疑会影响后者的制定和执行。故在酌定年限之前，大学士九卿一致认为，应先“通行各该督抚，将现在所定道、府、同知、通判、州、县应题应调各缺，悉心详核，逐一更正，造册奏报”，“统俟各省覆齐之日”，“再将更定各缺作何补用，并如何酌定年限，示以优叙之处，一并详悉妥议，请旨施行”^⑥。奉旨依议，并敕谕吏部行文各省，令督抚重新核查题调缺的分布及额数。

各省督抚接到谕旨后，转行布按，传令道、府、厅、州、县详细核查。经层层转详，最终汇总上来，俟确查无误，各督抚于乾隆十三年十一月之前，陆续造册具题，汇送吏部存案。迨各省奏案汇齐，大学士九卿再次聚集，商量定限之事，并于乾隆十三年十二月二十六日，将商定结果具奏请旨。据档案记载，大学士九卿商定之内容主要有四个方面：

（一）区别题缺和调缺，分定历俸年限：“应题缺出，必本任内历俸五年以上，方准拣选题升；应调缺出，亦必本任内历俸三年以上，方准拣选题调。”以五年、三年作为题缺、调缺的年

① 《清高宗实录》卷 204，乾隆八年十一月庚辰。

②③ 《张廷玉奏为遵旨酌定守令久任之例以收吏治事》，乾隆十三年十二月二十六日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-01-0156-008。

④ 张振国：《论清代“冲繁疲难”制度之调整》，《安徽史学》2014年第3期。

⑤ 《顾琮题为核定浙省道府知县等应题应调各缺事》，乾隆十三年四月十一日，《内阁吏科题本》，中国第一历史档案馆藏，档案号：02-01-03-04573-005。

⑥ 《张廷玉奏为遵旨酌定守令久任之例以收吏治事》，乾隆十三年十二月二十六日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-01-0156-008。

限,“三年准调、五年准升”之例正式出台。

(二) 无合例人员,则题请拣发:“如该省一时无历俸合例之人,即于题本内声明,遵照定例,请旨拣发。”“拣发”,即“拣选发往”,由吏部于候补、候选人员中拣选引见,经钦定后发往各省补授。新例的制定,无疑提高了候拣官员的限制条件,拣选乏人的情况会随之出现。如遇此种情形,由督抚题请,吏部拣发,不失为救急之法。是以,“题请拣发”可谓防范意外发生的救急措施。

(三) 鼓励久任,分别加级、加衔,予以荣升之途:“嗣后知府、直隶州知州、府属知州、知县,应令该督抚每于年底细加访察,将曾经升调各员在任又满三年,才守兼优,政绩卓著,实系民心爱戴,大有益于地方者,保题到部,以贤员注册,准加一级。俟在任共满六年,果能称职,保题到部,知府加副使道衔,直隶州知州加知府衔,知州加同知衔,知县加通判衔注册,遇有应升缺出,准其即行题升。”如果说第一条规定是官员久任得以实现的前提条件,那么此条规定则是官员久任得以维持的后续保障。其鼓励官员以六年为限,三年期满加级,六年期满加衔,在保障名誉和利益的同时,又给予“即升”奖励,一举两得。

(四) 遇违例处罚或吏部推升时,加衔可以顶替、折算:“此等加衔注册之员,任内如有降革留任之案,例有展参者,自不准题升外,其例无展参者,原可带于新任,接算年限开复,应准其一体声明题升。如此等加衔人员,有缘事降调及开复服满候补,准即照伊加衔降调补用。若照衔降调之员,而所降之级尚在现缺以上及与现缺相当者,均毋庸令其离任,惟将所加之衔查销,庶几不失久任之意。倘该员内有卓异以及即升俸深者,遇应升月分,仍照旧升用,所加之衔,于推升后改为加一级。”升、改、降、调、转是官员任职过程中的必然经历。久任之例确定后,先前因久任所得之加衔并不因自身的升降而被取消。降调者,在加衔的基础上予以降调;升迁者,改加衔为加级。

综上所述,大学士九卿议复之内容,融年限、衔级、救急、折算为一体,不仅规定了升调的历俸年限,还制定了加级、加衔之法,是官员久任得以实现并能持续存在的制度基础。同时,对人选不足、升降黜陟等情况亦有所考虑,商定了救急措施,订立了折合办法。其内容全面,规定详细,保证了高宗先前提到的“年限”和“优叙”两方面均能得以落实。既能使“守令自知历俸有年方能题调,不致粉饰目前,希图躁进,而本任之事,可以实心实意,从容展布,日积月累,官与民相习,民与官相安矣”,又可通过加级、加衔等途径,使其政绩得到肯定,利益得到保障,名誉得到提升,令“贤能之员因褒嘉而益思自奋,久道化成,于吏治大有裨益”^①。

如是奏上,高宗认为可行,旨令“依议”^②。这样,“三年准调、五年准升”之例正式确定。

三、存在的问题

大学士九卿在制定条例时,尽可能做到全面、具体、易于操作,既能令官员久任,又不致题调乏人。但制度设计不等于实际运行,决策者的一厢情愿也不能改善制度运行的环境。因大学士九卿对外官选任的生态环境估量不足,致使新例一投入运行,就面临诸多困难。

外补制度订立的目的,是为要缺择人,使人缺相宜。所以,有才有能与人缺相宜两点,是各省督抚在拣选人员时首要考虑的因素。而为规范督抚的题调行为,乾隆三年规定,凡题升人员,“有降级、革职留任及承追、督催停升征收之案者,一概不准保题”^③。四年又规定,各省题调官

①② 《张廷玉奏为遵旨酌定守令久任之例以收吏治事》,乾隆十三年十二月二十六日,《朱批奏折》,中国第一历史档案馆藏,档案号:04-01-01-0156-008。

③ 光绪《大清会典事例》卷59《吏部·汉员遴选》,第7册,第5842页。

员，凡“有降革留任，例应展参，及督催分数钱粮未完，并承追亏空、赃罚等项”，概不准行。^①迨新例定立后，外补制度又增加了历俸时间限制。这样一来，再遇外补缺出，候拣官员至少符合人缺相宜、无参罚案件、历俸满限三个条件才能被吏部和皇帝认可。如果说第一条比较模糊，“只可意会而不可言传”，是“各种不能摆上台面的‘潜规则’”^②，那么第二、三条均注册在案，不容督抚有半点含糊。

相对于严格的制度规定，外省官员的自身条件远没有决策者预想的那样乐观。清代从开始就以律例繁密著称，各类处罚规章数不胜数。外任官员中，除碌碌无为不胜繁缺者和历俸时间较短之新任人员，其余或背负降级革职留任，或有承追督催之案，而历俸已久又无展参事件之人，“往往通省难得”^③。若以违例人员题请，又面临皇帝责骂和吏部责罚的危险。不得已之下，各督抚只能具题请旨，令吏部拣发人员补授。故在“三年准调、五年准升”之例颁行不久后，各地奏请拣发者络绎不绝。乾隆十四年三月，浙江巡抚奏请拣补山阴县知县。^④五月，江西巡抚奏请拣补湖口、赣县、清江等三县知县。^⑤九月，湖广总督奏请拣补天门、钟祥、潜江等三县知县^⑥等。江苏省更甚，仅五六两月，奏请拣补之缺就有泰州、高邮二知州和崇明、铜山、上元、元和、上海、阳湖、江宁、长洲八知县。^⑦

大量拣发案例的出现，对外补制度的冲击很大。因为二者是两种不同的制度，在选任方式、选任权力及拣选对象上迥然有别。外补，由各该督抚拣选人员，具题补授，选任主导权掌于督抚；拣发，由吏部拣选人员，请旨发往，主导权在吏部。不仅如此，遇缺外补时，督抚拣选的对象是本省属员，这些人员熟悉地方情况，有较丰富的行政阅历，驾轻就熟，易于进入工作状态；而吏部拣发的对象则是在部投供之候补人员，随着各省奏拣遽增，候补人员不敷拣选，又多以候选人员充数。候补人员，是曾经出任实缺，因某种事故离任出缺，待事故消除后，重新等待补缺之人。虽曾任过外官，有治理地方的经验，但未必才识敏达；即使前任政绩可观，迁地后未必能适宜新缺。候选人员，是通过科举、荫叙、捐纳等途径新拔取之人，初膺民社，大都无行政经验。以这两类人骤任“政繁赋重、俗悍民刁”之要缺，“诚恐难免竭蹶”。“迨至莅事后，或材质庸钝，不克振刷，该督抚不便听其因循废弛，复请调补简缺，而地方已多贻误”，为害不浅矣。^⑧可见，一味地题请拣发，显然违背了原定外补题调制度的初衷。

有鉴于此，在京御史们纷纷上奏，请求放宽外补限制条件。先是掌广东道监察御史袁铤以人才不可多得，题请适当变通条例：“现今格于成例，虽有堪膺繁剧者，非历俸未久，即多展参事件。窃思人材难得，而地方攸关綦重，请嗣后除年限未久，仍遵定例不准调补外，倘历俸有年，

① 《张廷玉奏为公同详酌定义各省官员题升题调章程请旨交与律例馆载入铨选事》，乾隆四年正月二十二日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-12-0013-037。

② 魏光奇：《晚清州县官任职制度的紊乱——透视中国传统政治的深层矛盾》，《河北学刊》2008年第2期。

③ 《欧堪善奏为遇有四项相兼要紧缺出应于通省州县内拣选调补事》，乾隆十四年十一月初四日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-30-0003-013。

④ 《方观承奏请拣发山阴县知县事》，乾隆十四年三月初九日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-12-0064-040。

⑤ 《唐绥祖奏请拣候补知县并佐杂候补来江委署差遣事》，乾隆十四年五月初九日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-12-0065-039。

⑥ 《唐绥祖奏请救部拣发候补州县及佐杂来湖北委署差遣事》，乾隆十四年九月十二日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-12-0067-048。

⑦ 《黄廷桂奏请救部拣发州县来江差委事》，乾隆十四年六月十一日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-12-0066-109；《黄廷桂奏为高邮州、江宁县、长洲县三要缺请救部拣补事》，乾隆十四年六月二十五日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-12-0066-111。

⑧ 《袁铤奏请酌为通融拣发要缺州县定例事》，乾隆十四年六月初六日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-12-0066-080。

实能著有成效，此等人员原属不可多得，虽有展参事件，查非关系督催钱粮及承追亏空赃罚等项，准予疏内声明，题请调补。既于定例无碍，而要缺亦可得人，于地方民生实有裨益。”^① 奏请放宽题补条件，准以“历俸有年”之展参事件人员调补，以模糊三年、五年之限。

与袁銑委婉的提议相比，随后掌四川道监察御史欧堪善的矛头则直指新例：“查近例各省州县必需历俸三年始准调繁”，各省要缺往往因“通省难得合例之员”，“屡请在部拣发”。而拣发不仅“需延时日，有误要缺，且拣发之员亦非驾轻就熟，一时难得胜任”，“到任数月，或被参处，或才不胜任，复请调简，辗转周章”，殊非事体。若能变通条例，“嗣后遇有四项相兼要紧缺出，准督抚于通省州县内，不拘三年俸满，拣选干练之员调补，至升转仍照部议定例。如此，则地方得人，而要缺亦不致贻误，似于吏治稍有裨也”^②。直接否定“三年准调”之例。

从各省频繁题请拣发和监察御史的折奏可知，“三年准调、五年准升”之例在执行之初面临的重大问题，是各省既符合历俸年限又符合其他条件的合例人员少之又少，遇有缺出，拣选乏人，致使新例缺乏有效运行的政治环境和人事基础。

面对各省频请拣发和御史不断条奏，高宗亦游移不定，一边追溯新例订立的缘由和过程，一边又数落督抚和御史近来的失当举措：

前因郡守县令当久于其任，而督抚题调题升徒开竞进之门，能员惟事逢迎上司、希心速化，于吏治无补，经朕降旨，命大学士九卿详议，定以历俸三年始准调繁，宜其吏习民安，举得从容展布，以收绩效矣。乃近来凡遇冲繁疲难四项相兼之缺，该督抚往往以格于成例，调补无人说；而言官条奏，亦谓俸满者才非干练，干练者历俸未久，不得已题请在部拣发，需延时日。拣发之员亦非驾轻就熟，难于胜任，仍请不拘三年俸满之例，原议所称限年准调者，又扞格而难行，将见久任之效未著，而要地之缺易悬，岂为官择人之道耶？

究竟如何变通，御史的条奏又如何处理，“此事着大学士九卿一并详悉妥议具奏”^③。

为使政策更加合理、完善，除咨政于大学士九卿外，高宗又谕令吏部“行文直省各督抚，令其各就地方情形如何方于吏治实有裨益之处，切实定义奏闻”^④，以杜绝类似情况的再次发生。这样，经御史发起，皇帝批准，从中央和地方双管齐下，“三年准调、五年准升”之例进入修改调整阶段。

四、修改调整

与前一次相同，大学士九卿接到谕旨后，立即商讨对策。经过公同商议，大学士九卿认为，根本问题不在于制度，而在于执行时间较短：前定“久任之例，立意未尝不善”，而各省之所以会出现调补乏人的局面，“止因从前未经定有年限，升调较速，是以立法之初合例之员甚少”。如果执行时间一久，“行之二三年后”，历俸已满者就会逐渐增多，“自足敷拣调之选”。譬若今天“因一时调补乏人，遽议更张，将守令皆视一官为传舍，要结取誉，以祈速化，而求其吏习民安、茂著循良者，不可概见”，亦“殊失从前立法之本意”^⑤。当然该例并非完美无瑕，否则也不会刚定不久即出现诸多问题。于是，大学士九卿最终商定：

① 《袁銑奏请酌为通融拣发要缺州县定例事》，乾隆十四年六月初六日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-12-0066-080。

② 《欧堪善奏为遇有四项相兼要紧缺出应于通省州县内拣选调补事》，乾隆十四年十一月初四日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-30-0003-013。

③④ 《雅尔哈善奏为遵旨核议繁缺郡守县令升补章程就地方情形如实奏复事》，乾隆十五年四月十九日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-12-0072-032。

⑤ 《准泰奏为遵旨酌议东省拣选升调要缺事》，乾隆十五年正月二十六日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-01-0184-007。

三年准调、五年准升之例，应仍遵照办理。至员缺果系紧要，非干练之员不能胜任，而年例不符，实有不得不为变通者，准令该督抚将其人其地实在相须之处，或应调补，或应升署，详悉声明，专折奏闻。除奉特旨准行外，如交部议，俟奉旨后，吏部查明该员委无别项不合例事故，请旨准行。其升署人员，仍照久任之例，接算前后俸次，扣足五年之限，题请实授。^①

与乾隆十三年所定之例相比，调整后的条例规定，“三年准调、五年准升”之基本规定仍然遵行，若遇合例人员匮乏、不敷拣选时，则由督抚“专折奏闻”，不再是“题请拣发”。那么，在外补制“具题补授”的基础上，为何又订立“专折奏闻”，二者之间有何不同？为何改“题请拣发”为“专折奏闻”就能保障“三年准调、五年准升”之例顺利执行？以下分别论述。

首先，“具题补授”与“专折奏闻”在公文形式、运作程序及决策环节等方面均不相同。遇有缺出，由督抚向皇帝具题补授，使用的公文是题本；专折奏闻，则由督抚向皇帝具奏补授，使用的公文是奏折。按照清代文书定制，题本和奏折的运行程序和处理过程迥异。使用题本时，题本到京后，先由通政司核查、登记，转交内阁票拟，再呈皇帝裁决。而改为专折奏闻后，所奏之折直达皇帝，中间不经过核查、票拟等环节，不仅内容保密，且皇帝作为第一拆封人，不受到内阁等衙门的影响。可见，改为专折奏闻，目的是把督抚的外补行为直接交由皇帝监督和裁决。这是清代君主权力在外官选任过程中进一步得到强化的重要体现。

其次，改“题请拣发”为“专折奏请”，不仅仅是名称上的调整，更重要的是选任方式、选任权力和选任对象上的变化。前文已述，题请拣发，由吏部拣选人员发往补授；候拣人员是在吏部投供的候补、候选人员，行政经验较少，难与要缺相宜；拣发之主导权在吏部。专折奏闻则不同，其与题调一样，仍由各督抚于属员内拣选，请旨补授；候拣人员具有较丰富的行政阅历，易与官缺相适；拣选的主导权在督抚。可见，与题请拣发相比，专折奏请不违外补制度精神，有利于地方治理和权力运行。

调整办法商定之后，又担心地方形势复杂，考虑不周，大学士九卿复于议复结尾补充道：“各省地方情形不同，督抚任职封疆，察吏安民乃其专责，其如何于吏治实有裨益之处，应令各督抚遵旨切实定义具奏”^②，迨各省“复奏到齐，再行详议画一”^③。

在大学士九卿第三次会议的同时，各省督抚陆续接到高宗谕旨，着手商量对策，只是未等商议出结果，吏部就将修改后的条例咨达各省。这是经皇帝首肯的，且可操作性强，毋庸也不容另作他议。所以，包括直隶省在内的十九省（包括奉天府）均予认同。但也有一些省在赞同的同时，又结合本省实际，稍作补充。惟因形势不同，各省补充的内容有别。有的是从排解选任压力的角度出发，如广西、广东两省，均是建议缩减外补缺额；有的是从制度执行的角度着眼，如江苏、山西、云南等省提议限制辗转调补，湖南省奏请变更历俸计算办法；有的是从调整官缺的适用范围入手，如贵州省要求扩大新例实施范围，涵盖同知、通判，形式不一。^④但殊途同归，都冀望修改后的条例能够在本省顺利执行，以便官员久于其任。

各省议论完毕，陆续于乾隆十五年五月之前将议论内容奏报皇帝。汇齐后，大学士九卿再次遵旨议复，并于当年七月十三日具题请旨。其结果分为两种，对于完全认同者，议复“毋庸另议”；对于稍作补充者，均以是否有利于新例的贯彻执行，以定准驳。有利于执行者议准，否则

① 《鄂昌奏为遵旨核议吏治章程据实复奏事》，乾隆十五年二月二十八日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-12-0070-045。

② 《准奏奏为遵旨酌议东省拣选升调要缺事》，乾隆十五年正月二十六日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-01-0184-007。

③ 《清高宗实录》卷368，乾隆十五年七月癸丑。

④ 《傅恒题为遵议直省各督抚调补郡守县令各官缺事》，乾隆十五年七月十一日，中国第一历史档案馆藏：《内阁吏科题本》，档案号：02-01-03-04801-004。

议驳，在准驳之间，保证新例——“三年准调、五年准升”和旧例——调繁、计俸等能够尽快融合，顺利实施。^① 题上，奉旨“从之”^②。这样，经过大学士九卿和各省督抚的调整，“三年准调、五年准升”之例得以修改完善，同时也增添了新的内涵。

五、执行效果及原因

“三年准调、五年准升”之例订立后，终清一直存在。然其执行效果，刘风云根据《宫中档乾隆朝奏折》统计，在乾隆四十四年三月这一个月內，各省督抚所上有关题调官员的奏折有13件，其中，“因历俸未满五年奏请升署、历俸未满三年奏请调署的专折，就有6件”，“还有一件是将部选缺题请以试用候补人员补用”，能够符合“三年准调、五年准升”之例者不足总额的50%。^③ 李国祁通过统计“十八省府州县地方志434部”得出，地方官任期不超过三年者，知府为76.1%，直隶州知州为80.5%，散州知州为77.1%，知县为78.8%；其中，又以“一年以下者所占百分比最大：知府46.7%，直隶州知州51.3%，散州知州49.3%，知县49%”。故“整个清代基层地方官不能久任，调动频繁，任期极短，而且多数的情形均短至一年以下，亦即在任尚不足煖席即已他调”^④。可见“三年准调、五年准升”之例的实行效果并不理想，远未达到匡正更调频繁、官不久任的期许，更毋庸说“久道化成”的境界了。

为何条例如此“完备”，执行效果还不理想？笔者认为，应从修改后的“三年准调、五年准升”之例自身寻找原因。

从前面引文可知，修改后的“三年准调、五年准升”之例，包含三层含义：第一层——“三年准调、五年准升之例，应仍遵照办理”，决定继续执行是“三年准调、五年准升”之例持续存在的制度基础，没有疑问。第二层——“至员缺果系紧要，非干练之员不能胜任，而年例不符，实有不得不为变通者，准令该督抚将其人其地实在相须之处，或应调补，或应升署，详悉声明，专折奏闻”，允许将年例不符之人专折奏闻，是新例不同于旧例的主要内容，亦无问题。关键是第三层——“除奉特旨准行外，如交部议，俟奉旨后，吏部查明该员委无别项不合例事故，请旨准行”，则与“三年准调、五年准升”之例自相矛盾。

由第三层表达的含义，并结合奏折的处理程序可知，遇督抚专折奏闻，是准许还是驳回，最终取决于皇帝。究其结果，不外乎三种：第一种，特旨驳回；第二种，特旨准行；第三种，交吏部议复。

第一种，就目前所掌握的史料来看，笔者还未发现仅因官员历俸不合例，被皇帝直接驳回者。所以，此种结果可以忽略不计。第二种，意味着即使拣选人员不合条例规定，皇帝亦特恩准许之。这等于不存在历俸年限之限制。在这种情况下，“三年准调、五年准升”之例显然失去效力。第三种，交吏部议复者，吏部先行查核，如若该员只有历俸不合例，亦请旨准行。同样等于不存在历俸年限之限制。

在三种结果中，除特旨驳回不计外，特旨准行和交吏部议复两种结果，都将“三年准调、五年准升”之例抛却在外了。这样一来，准许专折奏闻后，费时费力订定的条例等同失效，并非像大学士九卿和各省督抚所宣称的那样，新定之例“仍于（与）原定久任之例相符，而紧要

① 《傅恒题为遵议直省各督抚调补郡守县令各官缺事》，乾隆十五年七月十一日，中国第一历史档案馆藏：《内阁吏科题本》，档案号：02-01-03-04801-004。

② 《清高宗实录》卷368，乾隆十五年七月癸丑。

③ 刘风云：《清代督抚与地方官的选用》，《清史研究》1996年第3期。

④ 李国祁、周天生：《清代基层地方官人事嬗递现象之量化分析》，《国立台湾师范大学历史学报》第2期，1974年。

各缺亦得人地相宜，不致悬待贻误”，于吏治民生均有裨益。^① 在冠冕堂皇的规定背后，隐藏的是对制度本身的否定，不能不说是个吊诡的现象。

在具体执行时，由于准许督抚遇紧要员缺，“可以以人地相需为由专折奏请”，故各省在升调属员时，“多以‘年例未符’专折疏奏，相率成风”^②。这大大影响到条例的实施效果。若皇帝能进行有效监督，还有挽救的余地，可实际情况却恰恰相反。乾隆五十七年（1792）谕：“向来各省督抚奏请调补、升署人员，有与例不符经吏部议驳者，朕或因其人地实在相需，特降旨仍如该督抚所请行。”^③ 嘉庆十一年（1806）谕：“各省督抚因州县员缺紧要，拣调需人，往往将不合例之员奏恳补用，朕节次发交部议。部中皆照例议驳，并将违例保题之上司一并奏请议处。部议上时，朕每有仍照该督抚所请，准其升调者，并将该上司处分宽免。”^④ 道光二年（1822），江南道监察御史曹熊奏：“近年以来各督抚违例专折奏请升调者，除因参罚案件过多，奉旨飭驳外，余俱节次钦奉特旨准行”。^⑤ 无论乾隆朝，抑或嘉庆、道光朝，最高统治者均是放宽条件，特旨准行。这更使督抚无所顾忌，“违例保奏者渐多，明知部议必驳，部驳之后仍可邀准，而一经恩准，则处分亦无不宽免，遂尔心存玩易，任意保题，积习相沿，成为故套”^⑥。长此以往，一代甚于一代，“三年准调、五年准升”之例沦为形式，官员久任也就沦为空想。

官不久任，缘于制度不能有效执行；制度不能有效执行，缘于违例奏请。那么违例奏请根源于何处？这是分析“三年准调、五年准升”之例执行效果的关键所在。

首先，当时紧张的题调环境是直接原因。清代法令繁密，条例众多，官员轻者罚俸，重者降革，合例者少之又少。如嘉庆四年，福建巡抚汪志伊奏，闽省所属知县共 62 缺，其中以银粮处分应停升转及命盗盐课杂项处分在十案^⑦以上者 39 员，甫经到任历俸未滿者 13 员，又吏部选授、在外题补等项尚未到任者 10 员，无一人合例。一旦遇有题调缺出，只能以违例人员专折奏请。^⑧

再如山东省，嘉庆八年六月，胶州、濮州两知州缺出，巡抚铁保遍查全省 105 州县，其中降级革职留任者 26 员，降俸降职停升者 51 员，遗缺未补者 8 员，题选尚未到任及因事离任者 14 员，到任未及一年者 6 员，“非年限不符，即有处分，实无一人合例”^⑨，只能以“现有降职处分”之平度州知州邱鼐调任胶州知州，以“历俸未滿五年且有降级革职留任处分”之滋阳县知县孙良炳升署濮州知州。^⑩ 唯恐吏部议驳，铁保又附片补充说：“臣现在升调各缺，止好就不合

① 《准泰奏为遵旨酌议东省拣选升调要缺事》，乾隆十五年正月二十六日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-01-0184-007。

② 刘风云：《清代督抚与地方官的选用》，《清史研究》1996 年第 3 期。

③ 光绪《大清会典事例》卷 59《吏部·汉员遴选》，第 7 册，第 5842 页。

④⑥ 光绪《大清会典事例》卷 59《吏部·汉员遴选》，第 7 册，第 5846 页。

⑤ 《曹熊奏为各省督抚违例滥举请明定章程慎重保举事》，道光二年闰三月初三日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-12-0360-062。

⑦ 因罚俸过于频繁，乾隆二十九年放宽题调条件，规定官员罚俸十案以内者均可拣选：“嗣后州县官员罚俸……如人才去得，而罚俸在十案以内者，方准拣选升调。如在十案以外，虽系能员，不准入于拣选。”见光绪《大清会典事例》卷 59《吏部·汉员遴选》，第 7 册，第 5842 页。

⑧ 《汪志伊奏为敬陈闽省民生吏治实在情形事》，嘉庆四年四月二十六日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-11-0006-007。

⑨ 《铁保奏为飭令藩司开具通省官单分项核计附呈御览事》，嘉庆八年六月二十一日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-12-0265-034。

⑩ 《铁保奏请以邱鼐调补胶州知州孙良炳升署濮州知州事》，嘉庆八年六月二十一日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-12-0265-033。

例之中拣选出色人员，明知与例不符，实无办法，将来即奉部驳，亦再无人可换。”^①虽有意气用事之嫌，但足以说明当时山东省所属州县题调乏人，人事生态环境非常紧张，不得不违例奏请。非但福建、山东二省如此，其他省份皆然，兹不赘举。

其次，无限扩大的候缺人员队伍与官缺肥瘠不均是重要原因。清代选举途径繁杂，除科举、学校外，还有捐纳、荫子、议叙、荐举、世爵世职为官，以及满洲特色的笔帖式授官、武官改文官等。科举定期举行，学校、世爵世职为官则按年考录，捐纳、议叙、荐举不时行之，笔帖式授外官、武官改文官也有制度规定，从而“生产”了大批具有任官资格的待缺人员。尤其清中期以后，政局动荡，战事频发，不仅保举数额庞大，各类捐纳更是常年不辍，待缺人员急剧增加，远远超出了仕途正常的代谢速度，致使有限的官缺与无限扩大的待缺官员队伍之间的矛盾越来越尖锐。为疏通仕途，缓解授官压力，朝廷将大量的待缺人员分发各省，以致各省候补人员激增，少者数百人，多者数千人。于是，各省督抚转以“人地相需”为名，突破题调成例，借“委署”以代实授，成为“自行任用人员的一个重要途径”^②。各省委署，“本来各有章程，但晚清由于捐班候补人员太多，督抚‘穷于调剂’，委署往往陷于混乱，各种腐败也随之而生”，任用“陷于一片混乱”^③，更遑论官员久任。

各地官缺肥瘠不均又进一步强化了“调剂”之法。各省官缺，“优者岁入七八万金，瘠者岁入一二千金，优者终任而归即成豪富，瘠者竭蹶从事尚虑亏赔”^④。于是“属员以此为要求”，“处膏腴则不使久据，曰须让他人也；处饶薄则日冀量移，曰不堪赔累也”^⑤。作为疆臣，“势不能不为调剂之策，瘠者既不能使之久处于瘠，优者自不能任其久处于优，非是即无以鼓舞人材，驱策群力”^⑥。受肥瘠不均之制约，调剂成了各省标榜“选任公平”的不二法门，上至皇帝、中央各部院，外至督抚布按、各级属员，皆以为然。在这种情况下，各省显然无法恪遵定制，使州县久于其任。

最后，受个人私利的驱动，属员曲徇贿赂，督抚公然卖官，更使局面一发不可收拾。据魏光奇研究，清后期官员选任过程中的腐败形式多种多样：一些有权势的督抚藩臬，“明目张胆地卖官鬻职”，或为了收受贿赂，“将‘肥缺’州县频繁更调”；也有一些官员，“公然以优缺相互交易”；至于督抚藩臬的亲信，在选任时挑东拣西，“挑肥拣瘦，指名要缺”等，手段不一而足。^⑦其结果，“各省州县无论实缺、署事，往往一岁一易其人，甚或一岁而数易其人”^⑧，到后来更是“无月无之，每牧令一人，多者历十余缺，少亦四五缺，罕有始终任一缺而不移动者。甚或补实缺后，东西历署，终其身未履本任”^⑨。

这不仅碍于法之执行，还败坏了地方吏治。“在任既不能久，则一切兴利除弊之事，自不

① 《铁保奏为飭令藩司开具通省官单分项核计附呈御览事》，嘉庆八年六月二十一日，《朱批奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-12-0265-034。

② 刘伟：《同光年间州县官选任制度的嬗变》，《安徽史学》2010年第1期。

③ 魏光奇：《晚清州县官任职制度的紊乱——透视中国传统政治的深层矛盾》，《河北学刊》2008年第2期。

④ 《呈纬炳奏为拟请匀定州县公费以期久任事》，光绪三十四年五月三十日，《录副奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：03-5747-055。

⑤ 《恽毓鼎奏为官缺肥瘠不均请旨均匀州县公费以期专心吏事久任责成事》，光绪三十二年十一月初七日，《录副奏折》中国第一历史档案馆藏，档案号：03-5469-041。

⑥ 《呈纬炳奏为拟请匀定州县公费以期久任事》，光绪三十四年五月三十日，《录副奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：03-5747-055。

⑦ 魏光奇：《晚清州县官任职制度的紊乱——透视中国传统政治的深层矛盾》，《河北学刊》2008年第2期。

⑧ 《呈纬炳奏为拟请匀定州县公费以期久任事》，光绪三十四年五月三十日，《录副奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：03-5747-055。

⑨ 《恽毓鼎奏为官缺肥瘠不均请旨均匀州县公费以期专心吏事久任责成事》，光绪三十二年十一月初七日，《录副奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：03-5469-041。

能责效于一人之身，为州县者亦遂视如传舍，但求敷衍塞责，不复为久远之谋”^①。其中“得优缺者，知其不能久也，则但思亟肥囊橐，而不暇恤民生”；得瘠缺者“又以为上将调剂我也，则且营竞窥探，更无心于民事”。即使有实心任事之人，“而胥吏意其将去，亦且呼唤不灵”^②。至于“民间之视官，亦知其为五日京兆，凡地方利益，苟非旦夕可以奏功者，皆不敢望之于官”。而“豪奸巨棼”之徒，“更或肆行无忌”，“偶遇强健之吏，只须暂避他境，待其去而后归，年复一年，任复一任，而地方之积弊、宵小之潜滋，遂以日甚一日”^③。久而久之，腐败蔓延，渗入肌体，侵蚀了清朝社会的基础秩序，使正常的制度无法有效运行，政府之存续就成了一大问题。

六、结语

总之，“三年准调、五年准升”之例从想法酝酿到制度订立，再到修改调整，无不经过谨密筹划。其订立背景既急切又合理，订立过程既谨慎又周到，决策模式既审慎又灵活，制度规定既全面又具体，理应能够顺利执行，起到良好的规范效果。然而事与愿违，紧张的人事环境、腐败的官场生态，兼之制度自身的问题，使条例成为一张空文，远未达到官员久任之期许。追根溯源，所有这一切又与当时的政治体制有关。诚如黄宗羲在《明夷待访录·原法》中所言：

后世之法，藏天下于筐篋者也；利不欲其遗于下，福必欲其敛于上；用一人焉则疑其自私，而又用一人以制其私；行一事焉则虑其可欺，而又设一事以防其欺。天下之人共知其筐篋之所在，吾亦鳃鳃然日唯筐篋之是虞，故其法不得不密。法愈密而天下之乱即生于法之中，所谓非法之法也。^④

一言以蔽之，高度集权的专制体制是一切弊病之根源。“三年准调、五年准升”之例本为预防督抚滥题滥调而定，但在执行过程中，督抚恰恰可以无合例人员为借口调剂私人，为人择缺，不仅有违制度本意，亦对清代铨政造成不小的冲击。如果说专折奏请是“非法之法”，那么执行的结果则导致“法之非法”，从而紊乱专制体制和国家统治。当然，“三年准调、五年准升”之例并非一无是处，无论其效果如何，它也确实实为清廷和吏部在外省推行久任制度制定了一套标准。特别是，它将监督外补人员是否合例的权力赋予吏部，无疑会在一定程度上约束督抚的题调行为，限制督抚的选任权限。从这一意义而言，“三年准调、五年准升”之例还是能起到一定的功效。

References

Li Guoqi and Zhou Tiansheng. “Qingdai jiceng difangguan renshi shandi xianxiang zhi lianghua fenxi” (The Quantitative Analysis of Personnel Transition in Qing Local Governance). *Guoli taiwan shifan daxue lishi xuebao* (History Journal of National Taiwan Normal University) (2) 1974.

-
- ① 《呈纬炳奏为拟请匀定州县公费以期久任事》，光绪三十四年五月三十日，《录副奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：03-5747-055。
 - ② 贺长龄：《州县宜照例久任以专责成札》，邵之棠辑：《皇朝经世文统编》卷35《内政部九·臣职》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊续编》第72辑，文海出版社，1980年，第1428页。
 - ③ 《呈纬炳奏为拟请匀定州县公费以期久任事》，光绪三十四年五月三十日，《录副奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：03-5747-055；贺长龄：《州县宜照例久任以专责成札》，邵之棠辑：《皇朝经世文统编》卷35《内政部九·臣职》，第1428页。
 - ④ 黄宗羲：《明夷待访录·原法》，段志强译注，中华书局，2011年，第23—24页。钱穆在论说中国古代制度之得失时，亦说过类似的话：“中国的政治制度，相沿日久，一天天地繁密化。一个制度出了毛病，再订一个制度来防制它，于是有些却变成了病上加病。”见钱穆：《中国历代政治得失》，三联书店，2001年，第174页。

Liu Fengyun. “Qingdai dufu yu difangguan de xuanyong” (Governor-Generals and Governors and Local Official Selection and Appointment in Qing Dynasty). *Qingshi yanjiu* (Studies in Qing History) (3) 1996.

Liu Wei. “Tongguang nianjian zhouxianguan xuanren zhidu de shanbian” (Evolution of the System of Selecting County Officials During the Reigns of Tong Zhi and Guang Xu). *Anhui shixue* (Historical Research in Anhui) (1) 2010.

Liu Zhengyun. “Chong fan pi nan: qingdai dao fu ting zhou xian dengji chutan” (Chong—Fan—Pi—Nan: Study on the Rank of Qing Local Government Officials). *Zhongyang yanjiuyuan lishi yuyan yanjiusuo jikan* (Journal of History and Philosophy, Academia Sinica) (1) 1993.

Wang Zhiming. *Yongzhengchao guanliao zhidu yanjiu* (Studies on Bureaucratic Institutions During the Reign of Yongzheng). Shanghai: Shanghai guji chubanshe, 2007.

Wei Guangqi. “Wanqing zhouxianguan renzhi zhidu de wenluan——toushi zhongguo chuantong zhengzhi de shenceng maodun” (The Systematic Disorder of Selecting Officials at the Levels of Prefecture and County in the Late Qing Dynasty——Survey of the Deep Contradiction of China’s Traditional Politics). *Hebei xuekan* (Hebei Academic Journal) (2) 2008.

Zhan Long. “Mingdai guanyuan jiurenfa yanjiu” (Views on Official Long Tenure System in the Ming Dynasty). *Qinghua daxue xuebao* (Journal of Tsinghua University) (4) 2013.

Zhang zhenguo. *Qingdai wenguan xuanren zhidu yanjiu* (Studies on the Civilian Designating System of Qing Dynasty). Doctoral Dissertation, Nankai University, 2010.

The System of Allowing Transfers Every Three Years and Promotion every Five Years in Office: A Study of Local Official Long Term Tenure System in the Qing Dynasty

ZHANG Zhenguo (School of Politics and History, Bohai University; ahzhzhg@163.com)

The system of allowing transfers every three years and promotion every five years in office that was formulated during Qianlong reign was a long term tenure policy designed to restrict the frequent transfer of local officials. The policy played a significant role in regularizing the assignment of governors and ameliorating the unpredictable changes in policy. Unfortunately, it was soon modified because of provincial governors’ frequent requests for transfers. This modification opened a convenient door in the whole system for the governors because it allowed for local officials to petition to avoid the tenure regulation, and this resulted in a failure to constrain the appointments of governors. In addition to the personnel matters and the governors’ objective factors, the root cause of the failure was the authoritarian system.