

学术专论

清代“冲繁疲难”制度再审视

——以乾隆七年制度调整为中心

张振国

[摘要] “冲繁疲难”制度，是清代订立的行政分等制度，学界已有论述。然随着档案史料的逐步挖掘，许多论断需要重新审视。首先，四要素与四等级之间共有五种对应关系，定制后的对应关系仅是其中的一种，非最合理者，惟专制政府以强制推行。其次，等级、要素之间关系复杂，要素内部又细分等级，二者的强行划一，使制度走向标准化、规范化的同时，亦致其趋于简单化、僵硬化。第三，缺分等级之调整，是主客观原因共同作用的结果，只是前者多隐晦不显，遮掩了真正的行为动机和权力诉求。

[关键词] “冲繁疲难”制度 行政等第 官员选任 权力分配

[中图分类号] K249.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1002-8587-(2019)-03-0047-019

在帝制中国，同一层级的行政区划和地方政府中，因有辖区、人口、赋税、政务、地理位置等方面的差异，而分为不同的等级，以定额缺设置、品秩高低、人员选派和政绩考核。早在秦朝，即按户口多少，将县分为上、下二等。降及魏晋，调整为上、中、下三等。其后历代因循，时有变化。及至明朝，改以钱粮多寡，将府、州、县划分为上、中、下三等。迨清朝入主中原，在借鉴历代分等制度的基础上，创设了新的等级划分——“冲繁疲难”制度。该制度以官缺所处位置之冲僻、政务之繁简、赋税之完欠、风俗之淳悍、案件之多寡，定为“冲”（“地当孔道”）、“繁”（“政务纷纭”）、“疲”（“赋多逋欠”）、“难”（“民风刁悍、命盗案多”）四项要素。再按所占要素项数之多少，将地方道、府、厅、州、县分为四等：四项俱全者为“最要缺”，兼有三项者为“要缺”，兼有二项者为“中缺”，仅有一项或四项俱无者为“简缺”。并规定：最要缺、要缺之道员、知府，由吏部开列缺单，请旨补授；同知、通判、知州、知县，由各该督抚拣选人员，具题补授；中缺和简缺之道、府、同、通、州、县，归吏部月选。这是清代订立的一种地方行政等级划分制度，使延续近两千年的行政等第制度臻于极致，在中国行政等第演变史上占有重要地位；也是一种地方官员选任制度，改变了固有的选任结构和权力分配格局，使中央与地方之间呈现出一种新型的互动关系。

有关“冲繁疲难”制度，学界已有翔实论述，大体而言，可分为四种类型：第一种，从官

[收稿日期] 2018-09-28

[作者简介] 张振国（1981—），男，渤海大学历史文化学院副教授，锦州 121013；ahzhzhg@163.com

[基金项目] 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。

员选任和地方行政入手,探讨“冲繁疲难”制度订立的背景、过程、内容、作用和影响,诠释集权体制下中央与地方之间的互动博弈和权力分配。^①第二种,从历史地理和行政区划出发,考订府、厅、州、县“冲繁疲难”项数与等级划分情况,分析其对政府分等及行政定级的影响。^②第三种,从城市经济史切入,论述城市经济中心与“冲繁疲难”之间的关系,及要素类型对城市定等的影响。^③第四种,从地方行政等第着眼,解析“冲繁疲难”制度的渊源、内涵及其在中国古代行政等第史上的地位。^④这些成果,一方面大大推进了清代政治制度研究的深入与发展,加深我们对清代制度建设尤其是地方行政等级和官员选任制度的了解和认识,为进一步研究奠定坚实的基础;另一方面也反映出制度史研究中存在的某些问题。最集中体现在,现有成果多根据政书、地方志和缙绅录来解释制度含义、论述制度影响及比较制度关系,而在挖掘档案史料、深入探讨制度建设和演变过程上还有所欠缺。实际上,作为第一手资料的档案文书,是政书、方志撰写的基础,更是考察制度本质及其演变过程的基础。若不对原始文书所载制度建设、演变过程的深入分析,就不易准确把握“冲繁疲难”制度的实质及其对清代地方行政和选任制度的影响,也不易全面评价“冲繁疲难”制度在中国地方行政等第变迁史上的地位,更难以合理解释“冲繁疲难”项数、等级调整的原因及其在清代中后期发生的异变现象。

有鉴于此,笔者认为,有必要将研究的重点从凭借政书、地方志、缙绅录来论述制度内容、作用、影响等方面,转移到根据档案史料梳理制度建设过程、分析制度内部关系、阐释制度实质内涵上来,尤其是探讨“冲、繁、疲、难”四要素与“最要缺、要缺、中缺、简缺”四等级之间的对应关系及其对官缺定等的影响。而在“冲繁疲难”制度的演变过程中,乾隆七年(1742)不仅是制度建设过程的关键一环,标示制度最终订立,也是其长程演变的水分岭,对此后制度演进影响深远。本文即以这一关键环节为中心,在充分占有档案史料的基础上,参考其他文献和学界研究成果,探究“冲、繁、疲、难”四要素与“最要缺、要缺、中缺、简缺”四等级之间的对应关系、四要素标准之局限及存在的问题、四要素内部分级之法及其对定等的影响、四要素与四等级调整的原因等问题,重新审视“冲繁疲难”制度的内涵、演变过程及影响,窥探专制体制下中央与地方之间的博弈互动与复杂关系,比较制度执行过程中呈现出来的地域差异及特点,进而深化认识清代官僚政治的运行机制。

一、四等级与四要素对应关系再审视

作为清代历史上重要的地方行政等级和官员选任制度,“冲繁疲难”制度实际由两部分组成,一是“最要缺、要缺、中缺、简缺”四等级制度,一是“冲、繁、疲、难”四要素制度。据考察,四等级和四要素本是两种不同的制度,二者在订立时间、衡量标准、划分等级及发挥

① 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》第64本第1分(1993年3月);刘铮云:《皇权为中心的权力竞逐——以清雍正十二年官缺更定为例》,陈熙远主编:《覆案的历史:档案考掘与清史研究》上册,中研院,2013年,第237-268页;王志明:《雍正朝官僚制度研究》,上海古籍出版社,2007年,第143-151页;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;张振国:《论清代“冲繁疲难”制度之调整》,《安徽史学》2014年第3期。

② 刘铮云:《〈清史稿·地理志〉府州厅县职官缺分繁简订误》,《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第65本第3分(1994年9月);真水康树:《清代18省における「北京首都圏」の地方行政管理上の特質(上、下)》,《法政理論》第32卷第1号(1999年8月)、第32卷第3·4号(2000年3月);胡恒:《清朝的政区分等与国家治理》,《中华读书报》2018年7月11日第13版。

③ 施坚雅:《城市与地方体系层级》,施坚雅主编:《中华帝国晚期的城市》,叶光庭等译,中华书局,2000年,第327-417页。

④ 周振鹤:《中国地方行政制度史》,上海人民出版社,2005年,第308-332页;真水康树:《明清地方行政制度研究》,燕山出版社,1997年,第114-124页;董枫:《清代府县级行政单位划等问题的再审视》,《历史地理》第25辑,上海人民出版社,2011年,第99-107页。

作用上各不相同。其中四等级制度订立于雍正五年（1727），以职务繁简为标尺，将官缺分为最要缺、要缺、中缺、简缺四个等级，目的是为皇帝在月选引见决策时提供参考；四要素制度订立于雍正九年，以“冲、繁、疲、难”四项为标准，将官缺分为四项之缺、三项之缺、二项之缺、一项之缺和无项之缺五个等级，以此决定道、府、厅、州、县官员的选任方式和权力分配。^①换言之，四要素制度和四等级制度各有各法、各行各规，其间并无联系，亦无定章。这是把握“冲繁疲难”制度的前提，亦是重新审视“冲繁疲难”制度的基础。若根据二者合流后的情况逆向追溯，便混淆了其原本各异的制度特征。

在未规范二者关系的前提下，将两种制度一并使用，必然会使各省在划分官缺等级时乱无定章，纷纭无常。如乾隆初年，湖北巡抚范璨题改湖北道、府、厅、州、县官缺曰：

查湖北通省，粮驿、守、巡各道共五缺，知府十缺，同知十缺，通判十缺，州县六十八缺，合计道、府、同知、通判、州、县共一百三缺。原册内，冲繁疲难四项俱全注为最要缺者，系荆州府，并江夏、汉阳、孝感、荆门、江陵五州县，共六缺。四项俱全止注为要缺者，系汉阳府一缺。三项相兼注为最要缺者，系荆宜施道，并武昌、黄州、安陆、宜昌四府，及汉阳同知，并汉川、黄陂、黄冈、钟祥、沔阳五州县，共十一缺。三项相兼注为要缺者，系潜江、天门、监利、襄阳四县，共四缺。二项相兼注为最要缺者，系安陆府通判，并黄梅、东湖二县，共三缺。二项相兼注为要缺者，系安襄郢道，并襄阳、施南二府，及武昌、荆州二通判，并武昌、嘉鱼、蒲圻、蕲州、麻城、广济、京山、云梦、应城、随州、公安、归州、巴东、鹤峰、恩施十五州县，共二十缺。二项相兼注为中缺者，系通城县一缺。一项注为最要缺者，系武昌粮储道、驿盐道二缺。一项注为要缺者，系武汉黄德道，并德安、郢阳二府，及黄州、安陆、襄阳、宜昌、施南并荆州理事六同知，宜昌、施南二通判，并咸宁、兴国、大冶、蕲水、应山、宜城、谷城、郢阳、长乐、宣恩、来凤、咸丰、利川十三州县，共二十四缺。一项注为中缺者，系汉阳、黄州二通判，并安陆、长阳二县，共四缺。一项注为简缺者，系通山县一缺。四项俱无列为要缺者，系荆州府清军同知并石首县二缺。四项俱无列为中缺者，系武昌、德安二同知，襄阳、德安二通判，并松滋、枝江、宜都、均州、枣阳、光化、郢西、房县、竹山、竹溪、保康十一县，共十五缺。四项俱无列为简缺者，系郢阳府通判，并崇阳、罗田、黄安、当阳、远安、南漳、兴山、建始八县，共九缺。^②

湖北省总计 103 缺，其中最要缺 22 缺，占有四项者 6 缺，三项者 11 缺，二项者 3 缺，一项者 2 缺；要缺 51 缺，占有四项者 1 缺，三项者 4 缺，二项者 20 缺，一项者 24 缺，无项者 2 缺；中缺 20 缺，占有二项者 1 缺，一项者 4 缺，无项者 15 缺；简缺 10 缺，占有一项者 1 缺，无项者 9 缺。对应关系纷纭多样，并无统一之规范。

这一局面持续了十余年时间，直至乾隆六年（1741）才被最高统治者发现。清制规定，凡月选官员，均由吏部每月选任一次（即“月选”），掣签补授。掣签后，吏部向皇帝进呈月选折子（简称“月折”），于折中注明掣签结果，并标注官缺的项数和等级。是年十一月初七日，吏部按照惯例向皇帝汇报十月份月选掣签的结果。其中有福建福宁府一缺，仅占四要素之一“冲”字，应归月选，但该缺最为紧要，又定为“最要缺”，故在月折中，吏部把“冲”与“最要缺”一同注明奏上。这本是一次极为寻常的日常行政，却吸引了乾隆帝的目光，谕曰：

福建福宁府员缺，吏部折内注一“冲”字，又注为“最要缺”。查各省道、府、同知、通判、州、县等缺，有冲繁疲难四项、三项、二项、一项者，因分为最要缺、要缺、中缺、简缺。今专一“冲”字即注为最要，其二项、三项、四项者更列何等耶？总因从前各省督抚办理时，不过据属员开报，或未详加斟酌，以致繁简之间多不的确。况历有年所，其地方情形不无更易。

① 张振国：《清代道、府、厅、州、县等级制度的确定》，《明清论丛》第 11 辑。

② 《大学士兼管吏部尚书事张廷玉题为遵议湖北各属缺分别繁简事》，乾隆七年十一月初二日，《内阁题本》，中国第一历史档案馆藏，档号：02-01-03-04001-006。以下所引档案，无特别注明者，均源于中国第一历史档案馆藏《内阁题本》。

着吏部行文各省督抚，将从前所定各缺悉心妥议，务期名实相称，以便于引见时酌调繁简，庶于吏治有所裨益。^①

乾隆帝认为，各省最要缺、要缺、中缺、简缺之分配，是由所占“冲繁疲难”项数多寡决定的，其中四项者当对应“最要缺”，三项者对应“要缺”，二项者对应“中缺”，一项者对应“简缺”，逐级递减；不合这一标准者，则是未予认真执行。

且不说乾隆帝没能弄清四要素与四等级两种制度功能各异，即使其指出的对应关系，亦乍看明确清晰，实则疏漏错误。原因是，“冲繁疲难”四要素并非将官缺划分为四等，而是划分为五等，除四项者、三项者、二项者、一项者四等外，还有无项者一等。乾隆帝仅注意到前四个等级，却忽略了最后一个等级——无项者，这必然会给各省接下来的核查工作带来烦恼，也为两者间复杂的对应关系的浮现埋下伏笔。

各省接到吏部咨文后，就进入繁忙的核查阶段。不过在核查之前，首先面临的核心问题，就是如何规范两种制度之间的对应关系。这是乾隆七年“冲繁疲难”制度调整的前提和基础，也是“冲繁疲难”制度建设过程中的关键一环。各省形势千差万别，官员理念各有不同，不仅整合过程颇为曲折复杂，对应关系也繁芜纷纭，难以整齐划一。由各省题报的内容来看，当时直隶等18行省加上奉天府共19省区，所给出的对应关系可分为五种类型。

第一种类型，分布最广，涵盖直隶等11个省份。其中，直隶总督驻扎保定，距京城最近，信息往返便捷，故于19省（府）中最先作出反馈。乾隆七年二月十七日，直隶总督高斌根据布政使刘於义和按察使多纶的建议，具题曰：

职复详加察核，从前所定各缺，有已属允协者，亦有未尽确当者，更有地方情形先后不同，或全或兼或专应行更定者，今俱逐加斟酌，以四项俱全者定为最要缺，三项相兼者定为要缺，止兼二项者定为中缺，仅有一项及四项俱无者定为简缺。^②

明确点出二者之间的对应关系。这不仅为直隶省内部调整官缺等级树立了标准，也为吏部完善“冲繁疲难”制度提供了范例。

乾隆七年七月十九日，江西巡抚陈弘谋采纳布政使彭家屏、按察使凌燾的建议，具题云：

查得江西省原定道、府、同知、通判、州、县各缺，合之现在情形，或仍如原旧，或略有更易。细加斟酌，从前所定之未协者，因最要缺、要缺、中缺、简缺并非视四项兼全、或三项二项相兼、或专一项、或四项俱无者为定，每有三项、二项为最要者，有一项为要者，名实相核，多不可解。今拟将冲繁疲难四项俱全者定为最要缺，三项相兼者定为要缺，二项相兼者定为中缺，或专一项及四项俱无者定为简缺。^③

除明确规范四要素与四等级之间的对应关系外，还一针见血地指出赣省先前官缺等级不合规范的原因，使我们对赣省乃至全国范围内官缺等级的复杂面相及其演变历史有了更为深刻的认识。

可见，二省均是在遵循谕旨精神的基础上，把无项者吸收进来，与一项者一起，定为简缺，确定四要素与四等级的对应关系：四项者定为最要缺，三项者定为要缺，二项者定为中缺，一项和无项者定为简缺；与定制后的“冲繁疲难”制度完全相符。此外，安徽、江苏、贵州及福建、四川、甘肃、浙江、广东、云南等省悉是如此。这是旧制度向新制度演进迈出的关键一步。惟不同者，安徽等三省和直隶、江西二省一样，在题本中明确点出了要素与等级之间的对应关系，而福建等六省较为含蓄，并未在题本中点明，但均是按照这一标准执行的。

① 《贵州总督张广泗题为遵议黔省各属缺分别繁简事》，乾隆七年十月十二日，档号：02-01-03-03996-008。

② 张伟仁主编：《“中央研究院”历史语言研究所现存清代内阁大库原藏明清档案》（以下简称《明清档案》），联经出版事业公司，1987年，A110-13，B61806-61807。

③ 《江西巡抚陈弘谋题为更定通省各缺汇册呈览事》，乾隆七年七月十九日，档号：02-01-03-04014-017。

第二种类型，包含四个省份，其中最典型的是山东省。乾隆七年六月初五日，护理山东巡抚魏定国第二次^①题报鲁省官缺繁简曰：

查通省道、府、同知、通判、州、县等缺，其最要、要缺、中缺、简缺共分四等，而冲繁疲难则有四项、三项、二项、一项及四项俱无者，统计五等。循名核实，以次递加，则四项俱无者似应定为简缺，一项为中缺，二项为要缺，三项、四项相兼者俱为最要缺。且至三项以上，或系在外题补，或系请旨简用，实属最要，似难区别。^②

提出了新的划分方法。即在综合考虑各种情况之后，将无项者定为简缺，一项者定为中缺，二项者定为要缺，三项和四项者悉定为最要缺。

非但山东省如此，陕西省亦然。乾隆七年五月十一日，陕西巡抚岱奇具题：

据署布政使帅念祖、按察使图尔炳阿等各就驻扎地方及现管事宜，酌核更定，分晰造册，详报前来。臣复会同督臣悉心查核，如分守督粮道……共一十一缺，俱定为冲繁疲难四项全有、三项相兼之最要缺，凡遇缺出，道府应请旨简用；州县缺出，在本省属员内拣选，题请调补。分守潼商道……共二十四缺，俱定为二项相兼之要缺。直隶兴安州知州……共二十八缺，俱定为专项之中缺。耀州知州……共四十四缺，俱定为简缺。^③

虽未在题本中明确点出四要素与四等级之间的对应关系，但从所题内容，亦可清晰看出陕省官缺划分的标准。

山西、湖北二省所定四要素与四等级之间的对应关系比较复杂，但如果将山西省所列“次冲”“稍繁”“次难”之类当成“不冲”“不繁”“不难”，将湖北省苗疆缺排除在外，那么二省的划分办法亦符合这一标准。

可见，与直隶等省所定标准不同，山东等四省提出了一种新的划分标准。对照这两种标准可以看出，第一种标准是从繁向简、从高向低依次递减；与之相反，第二种标准则是从简向繁、从低向高逐级递升。图示如下：

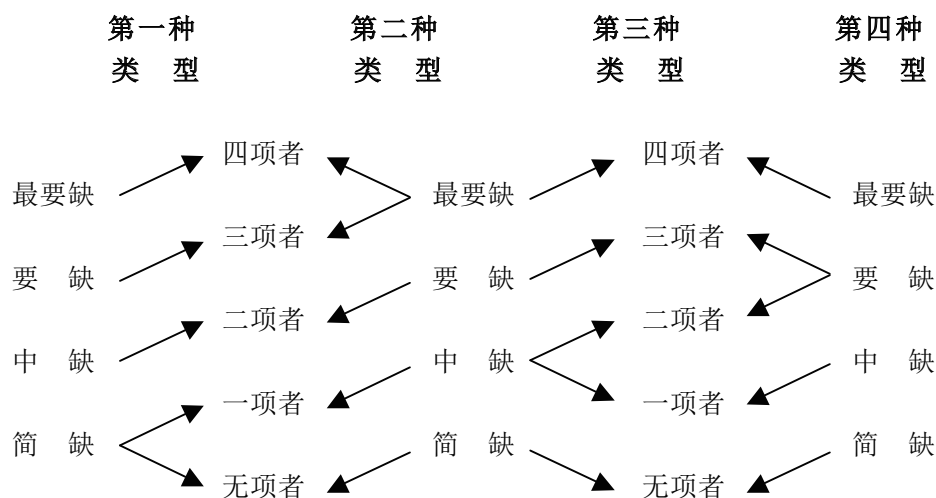


图1 四要素与四等级对应关系图

① 山东省官缺等级经过三次调整才最终定型（详见后文），此为第二次。

② 《护理山东巡抚魏定国题为再行详析妥议东省道府同知通判州县等缺再行详析妥议造册具题事》，乾隆七年六月初五日，档号：02-01-03-03964-002。

③ 《署理陕西巡抚岱奇题为奉谕酌核陕省驻扎地方及现管事宜分别冲繁疲难要中简缺缮册呈览事》，乾隆七年五月十一日，档号：02-01-03-03959-011。

标准上的差异，决定了等级划分上的差别。这是“冲繁疲难”制度研究过程中值得注意的地方，也是研究该制度时最需审视的内容。

第三种类型，仅湖南一个省份。乾隆七年六月初九日，湖南巡抚许容在布政使张璨、按察使王玠会详的基础上，具题云：

伏思地道当冲，事务殷繁，因需才能之员，应酬周匝而不遗，办理优裕而不窘。至疲因赋逋，难由俗习，尤需廉干之吏寓抚字于催科，持平允于狱讼。是四项但有一项，均不可谓之简。兹查湖南省属道、府、同知、通判、州、县，通共一百有四缺，拟以四项相兼为最要缺，三项相兼为要缺，二项、一项者俱为中缺。惟地非要道，事又稀少，赋易征输，民多淳厚，并附驻府城之丞倅等官，不过佐贰闲曹，于四项均无可指，乃谓之简。^①

即根据本省情况，将四项者定为最要缺，三项者定为要缺，二项者和一项者均定为中缺，无项者定为简缺。

可见，与第一、二两种标准相比，第三种标准则是从两端对应，所余中间两项——二项者和一项者，均定为中缺，以此来平衡要素与等级之间的对应关系（见图1）。

第四种类型，仅河南一个省份。乾隆七年七月十一日，河南巡抚雅尔图据布政使赵城、署按察使胡振组会呈，具题调整豫省官缺等级。通省道员以下、直隶州州判以上，包括道、府、同知、通判、知州、知县、直隶州州同、直隶州州判，共计147缺，除名实相称者58缺未作更动外，其余89缺均予改动。而89缺中，因管理河务之上南河同知、上北河同知、下南河同知、下北河同知、曹仪通判、商虞通判等6缺，职掌特殊，均定为专繁、要缺，其余83缺体现出来的要素、等级之关系，列表如下（见表1）：

表1 河南省官缺要素与等级对应表

| | 四项者 | 三项者 | 二项者 | 一项者 | 无项者 |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 最要缺 | | 3 | | | |
| 要缺 | | 9 | 32 | 1 | |
| 中缺 | | | | 29 | |
| 简缺 | | | | | 9 |

资料来源：《河南巡抚雅尔图题为遵议豫省各属缺分别繁简事》，乾隆七年七月十一日，档号：02-01-03-03972-014。

其中，三项者12缺，9缺定为要缺，占比为75%；二项者32缺，均定为要缺；一项者30缺，29缺定为中缺，占比为96.7%；无项者9缺，均定为简缺。这里虽未拟注四项者之等级，但不难判断，应为最要缺。若抛开三例三项最要缺，可以看出，河南省在改动官缺时所拟的标准应为：四项者注为最要缺，三项者、二项者注为要缺，一项者注为中缺，无项者注为简缺。

与第三种标准相埒，河南省所定之划分标准，亦是从两端向中间对齐，惟不同者，第四种标准是将三项者和二项者定为要缺（见图1）。这又是一种新的对应关系。

第五种类型，则是因缺定等，未立标准。广西、奉天二省（府）就属这一类型。乾隆七年十一月初十日，广西巡抚杨锡绂具题：

查粤西省道、府、分司、同知、通判、州、县、州同、州判，通共一百六缺，从前所定固多允当，亦有历时既久，按之此时情形未为确切，应行更易酌定者。兹复逐缺详查，再三确核……其中有同系三项相兼而有最要缺、要缺之分，同系二项相兼而亦有最要缺、要缺、中缺之分，同系专于一项而有要缺、中缺之分，同系四项俱无而有中缺、简缺之分。缘粤西地处边徼，内环土属，外接交彝，又与楚、粤、滇、黔连界，在在苗瑶伶仃，较之腹内省分，地方险

^① 《湖南巡抚许容题为确查岳州等属缺分繁简事》，乾隆七年六月初九日，档号：02-01-03-03965-005。

易各殊，情形不一，实有不得不稍为区别者。^①

将三项者分为最要缺、要缺，二项者分为最要缺、要缺、中缺，一项者分为要缺、中缺，无项者分为中缺和简缺，可见当时广西省官缺分等尚无明确的标准可循。

奉天府所属 20 缺，其中四项者 4 缺、三项者 2 缺，均定为最要缺；二项者 14 缺，其中 7 缺定为要缺，7 缺定为中缺；没有一项者和无项者。^② 显而易见，奉天府亦无分等之定规。

综上所述，抛开对“冲繁疲难”制度的习惯性认知，从原始档案入手，就会看到一个截然不同、纷繁多姿的关系图像：四要素与四等级之间的对应关系并非仅有一种选择，更非一个原本创设、一成不变的计划和先见，而是涵盖了五种组合方案。这五种方案因省而异，各有特色，呈现出鲜明的省域特征。而特征的背后则显示：作为一种地方制度，“冲繁疲难”在具体执行过程中因官员认识不同而纷繁多样；作为一项中央政令，“冲繁疲难”又在“地方化”过程中因各省形势不同而面相复杂。且这一复杂面相并非在乾隆六年调整令颁布之后才出现的，而是在在此之前就已存在，此际各省不过是恰逢时会，借助这一调整助力将其外显化、明确化而已。惟各省惯例不同，兼之对朝廷政令的理解有异，五种标准最终出现的概率差别很大：订立第一种标准者有 11 个省份，占 19 省（府）的 57.9%；订立第二种标准者有 4 个省份，占总额的 21.1%；订立第三种、第四种标准者各有 1 个省份，各占总额的 5.3%；未有定章者有 2 个省份，占总额的 10.5%。

如果忽略概率大小，图 1 所列四种标准，都有其合理性。相比较而言，第二种类型当为最合理者。理由有四：其一，就项数间的差异而言，三项者和四项者均职务繁要，差别较小，诚如山东巡抚魏定国所云：“至三项以上，或系在外题补，或系请旨简用，实属最要，似难区别。”^③ 而一项者和无项者则不然，一字之差，差别极大，正如前引湖南巡抚许容所言：“是四项但有一项，均不可谓之为简。”而无项者，才称得上“简”。^④ 换言之，相对于四项者和三项者，一项者和无项者之间的差异更为明显。所以，将三项者和四项者定为最要缺，比把一项者和无项者定为简缺更为合理。

其二，从各省执行情况来看，在此次调整之前，将三项者和四项者均定为最要缺，是多数省份通行的做法。除第二种类型所属之山东、陕西、山西、湖北四省外，其余如第一种类型所属之四川省，“从前将三项相兼者即概注为最要缺”；^⑤ 江西省，三项者共 26 缺，其中 16 缺定为最要缺，超过总额的 60%。^⑥ 第四种类型所属之河南省，题本中有明确记载之三项者 5 缺，其中 4 缺定为最要缺。^⑦ 即使是第五种类型的奉天府，四项者 4 缺、三项者 2 缺，均定为最要缺。^⑧

其三，对官员选任来说，若将三项者、四项者悉定为最要缺，会更利于选任制度的执行。“冲繁疲难”制度规定，四项者、三项者，道员和知府，由吏部开单，请旨补授；同知、通判、知州和知县，由督抚在外调补。此时若将四项之缺和三项之缺合二为一，那么请旨缺和外补缺的范围就更加清晰，均为最要缺；所余之缺划分为要、中、简三等，归吏部月选，既与外补缺区别开来，又便于划分选缺等级，凸显选缺内部差异。

第四，有利于应对各省复杂的形势。19 省（府）中，多数省份四项、三项、二项、一项和

① 《广西巡抚杨锡绂题为奉谕粤西道府分司同通等缺逐缺详查冲繁疲难事》，乾隆七年十一月初十日，档号：02-01-03-04064-003。

② 《奉天府尹霍备题为遵议奉天各属缺分别繁简事》，乾隆七年九月初六日，档号：02-01-03-03987-006。

③ 《护理山东巡抚魏定国题为再行详析妥议山东省道府同知通判州县等缺再行详析妥议造册具题事》，乾隆七年六月初五日，档号：02-01-03-03964-002。

④ 《湖南巡抚许容题为确查岳州等属缺分繁简事》，乾隆七年六月初九日，档号：02-01-03-03965-005。

⑤ 《四川巡抚硕色题为遵议川省道府州县等属缺分繁简事》，乾隆七年六月二十一日，档号：02-01-03-03968-006。

⑥ 《江西巡抚陈弘谋题为更定通省各缺汇册呈览事》，乾隆七年（月日不详），档号：02-01-03-04014-017。

⑦ 《河南巡抚雅尔图题为遵议豫省各属缺分别繁简事》，乾隆七年七月十一日，档号：02-01-03-03972-014。

⑧ 《奉天府尹霍备题为遵议奉天各属缺分别繁简事》，乾隆七年九月初六日，档号：02-01-03-03987-006。

无项等五个等级兼而有之，但也有个别省份缺少四项俱全者。如四川省，“历来钱粮年清年额，从无逋欠，所以自州县以至府道等缺，向来止有三项相兼而并无四项相兼之缺”；^①再如贵州省，“额征粮赋无几，历系每岁全完，并无逋欠之疲缺”。^②二省均缺少“疲”项。若严格遵循定型后的制度规范，不达四项者就不应被定为最要缺，那么四川、贵州等省就缺少最要缺一等。这样一来，多数省份官缺分为四等，少数省份仅有三等，虽凸显了省域差异，但也有碍制度的平衡和划一。

问题是，在君主专制体制下，皇帝具有绝对的权威，所颁之谕旨具有最高的法律效力，臣僚只能服从，不容异议。故以上谕为准绳，以直隶省所提标准为参照，吏部逐一复查，议准合例者，驳回违例者，将四项者定为最要缺，三项者定为要缺，二项者定为中缺，一项者和无项者定为简缺，使“冲繁疲难”制度最终固定下来。

二、四要素拟项标准再审视

中国古代地方政府划分等第，从秦朝就已开始。据《汉书·百官公卿表》记载，秦县“万户以上为令，秩千石至六百石，减万户为长，秩五百石至三百石”。^③即以人口多寡，将县分为大小两级，大县的长官称令，小县称长。这一制度随后为两汉所继承。^④迨至北魏，调整为上、中、下三等。^⑤北齐又在此基础上，将上中下各分三级，定为上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下三等九级。^⑥降及唐宋，则分为赤、畿、望、紧、上、中、下七等。^⑦元时又废赤、畿、望、紧名目，仅分上、中、下三等。^⑧明朝初年，一改历朝按户口分等之法，以缴纳钱粮之数额为准，定纳粮20万石以上者为上府，以下者为中府，10万石以下者为下府；10万石以下者为上县，6万石以下者为中县，3万石以下者为下县。^⑨这是明代以前地方政府等级划分之主要标准。

在主要标准之外，历代都有辅助标准存在。据周振鹤研究，两汉时即有以事务繁简进行分等的成例，“在大小县之外，又有平剧县之分。平县事务简易，剧县事繁难治”。说明其等第“不完全以户口的多少来划分，也与其地位、重要性、职务繁简以及所处地域的经济水平有关”。魏晋南北朝直至隋朝，依然如此。唐宋时期，其赤、畿、望、紧、上、中、下之分等体系，实际包含两种类型：前四等为一类，以政治地位为准，数额较少；后三等为一类，以经济实力为断，是为常经。^⑩降及明代，伴随上、中、下三等法一同出现者，还有“繁简则例”：“在外，府以田粮十五万石以上，州七万石以上，县三万石以上，或亲临王府、都司、布政司、按察司，并有军马守御、路当驿道、边方冲要、供给去处，俱为事繁；府州县田粮在十五万、七万、三万石之下，僻静去处，俱为事简。”^⑪至嘉靖四十五年（1566），为加强地方治理，藉地方之繁

① 《四川巡抚硕色题为遵议川省道府州县等属缺分繁简事》，乾隆七年六月二十一日，档号：02-01-03-03968-006。

② 《贵州总督张广泗题为遵议黔省各属缺分别繁简事》，乾隆七年十月十二日，档号：02-01-03-03996-008。

③ 《汉书》卷19《百官公卿表第七上》。

④ 《汉书》卷19《百官公卿表第七上》；《后汉书》卷118《百官志五》。

⑤ 《魏书》卷113《官氏志》记有“上县令、相”（第六品）、“中县令、相”（第七品）、“下县令、相”（第八品）。可见，北魏将县分为上、中、下三等，但其分等标准并不清楚。

⑥ 杜佑：《通典》卷33《职官十五·州郡下》，王文锦等点校，中华书局，1988年，第907、919页。

⑦ 《旧唐书》卷43《职官志二》；徐松辑：《宋会要辑稿》之《职官一一》，中华书局，1957年，第2660页。

⑧ 《元史》卷91《百官志七》。

⑨ 《明史》卷75《职官志四》。

⑩ 周振鹤：《中国地方行政制度史》，第309-315页。

⑪ 李东阳纂，申时行重修：《大明会典》卷12《吏部·考功清吏司·考核通例》，文海出版社，1981年，第229页。

简量才授官，吏部又根据皇帝旨令，“通将天下府、州、县逐一品第”，区别“大小、繁简、冲僻、难易”，“定为上、中、下三等”，其中“以边方残破、远方困急、盗贼猖獗、灾沴频仍、冲繁难支、刁疲难治为上，稍易者为中，易者为下”，“遇该推升选补，量才授任”；遇有升擢、行取，“先尽上等”，“次及中等，次及下等”。^①这一分等之法影响深远，虽表面上仍是简单地划分三等，“但分等的依据已经大大复杂化，不再是纯粹以钱粮为据，而有‘大小繁简冲僻难易’等内容的差异”。其中，“大小是指政区的幅员，繁简是有关行政事务，冲僻是地理位置标志，难易则关系到民情风俗”。^②

到了清代雍正六年（1728），广西布政使金鉉在总结历代行政等第尤其是明代“繁简”制度的基础上，根据官缺所处地理位置之冲僻、行政事务之繁简、赋税征收之完欠、民情风俗之淳悍和命盗案件之多寡等五方面，提炼出“冲”“繁”“疲”“难”四要素，并以“地当孔道者为冲”，“政务纷纭者为繁”，“赋多逋欠者为疲”，“民风刁悍、命盗案多者为难”等标准，来衡定州县官员的选任方式。随后，吏部在金鉉条奏的基础上，正式确立了“冲繁疲难”制度，即以项数多寡来决定道、府、厅、州、县官员之选任是请旨、外补抑或部选。乾隆七年，遵循乾隆帝谕旨，吏部又将“冲繁疲难”制度与“最要缺、要缺、中缺、简缺”四等级制度整合为一体，订立了新的“冲繁疲难”制度；与之相应，衡量官员选任方式的标准也从项数多寡变为等级高低。^③

追溯行政等第的演变历程可以发现，从上下二等到“冲繁疲难”制度分等，中国古代地方行政等第之衡量标准和等级划分，经历了从简单到繁杂最终复归简约的过程。在这一过程中，“冲繁疲难”制度的最终定制，标志着延续近两千年的地方行政等第制度臻于完善。

但完善不等于无瑕。“冲繁疲难”制度在深化“上、中、下”三级制和明代“繁简”制的同时，也忽略了一些重要因素，如人口之多寡、政区之广狭等。这些因素是衡量官缺繁简的重要指标，很多时候仅依据其中一项就能决定官缺的繁简与否。即便赋税征收一项在“疲”项中有所体现，可是“疲”的本质为“欠”，“疲”项之有无是与赋税之欠完紧密联系在一起的，其本身并不直接体现赋额的多寡。所以有时仅凭标注之“冲繁疲难”项数，并不能准确地判断该官缺在整个官僚体系中的地位轻重和繁简等级。在四要素与四等级制度未统一之前，这一缺陷往往是由等级高低来弥补的。如乾隆六年乾隆帝上谕中所指福建福宁府一缺，仅有一“冲”项即定为最要缺，就是显例。又如河南彰卫怀道，“统辖三府刑名、钱谷，兼管水利，政事实繁，一遇桃伏秋凌，立赴河干抢修防险，无分风雨，昼夜奔驰，虽有厅汛员弁分理，而督率调遣，实属不易”，按“冲繁疲难”四要素，仅占一“繁”字，但其地位极为重要，是以定为“专繁、最要缺”。^④再如湖北粮储道，“职司南漕粮务，查催金运，督押过淮”，职责攸关，是以定为无字“最要缺”；蕲水县知县一缺，“在郡东南，距府一百一十里，地方辽阔”，是以定为“专繁、要缺”^⑤等等。诸如此类案例，一方面说明在两种制度统一之前，为何会出现那么多的一字、二字甚至无字最要缺、要缺；另一方面也再次证明四要素与四等级本是两种不同的制度，渊源不一，特点各异。

迨乾隆七年（1742），四要素与四等级整合为一体后，“冲、繁、疲、难”就变为了等级划

① 《明穆宗实录》卷1，嘉靖四十五年十二月壬子；杨博：《总论天下郡县》，陈其猷：《皇明经济文辑》卷9《地理一》，《四库全书存目丛书》集部第369册，齐鲁书社，1997年，第200页。

② 周振鹤：《中国地方行政制度史》，第316页。

③ 张振国：《清代道、府、厅、州、县等级制度的确定》，《明清论丛》第11辑；《论清代“冲繁疲难”制度之调整》，《安徽史学》2014年第3期。

④ 《河南巡抚雅尔图题为遵议豫省各属缺分别繁简事》，乾隆七年七月十一日，档号：02-01-03-03972-014。

⑤ 《大学士兼管吏部尚书事张廷玉题为遵议湖北各属缺分别繁简事》，乾隆七年十一月初二日，档号：02-01-03-04001-006。

分的标准,“最要缺、要缺、中缺、简缺”也相应变成了等级划分的结果。这样一来,官缺等级之高低尽由项数之多寡决定,遂使行政等级在制度化、规范化的同时,也走上了简单化、僵硬化的道路,繁简与等级不合之情形时有发生。如乾隆十年,山东巡抚喀尔吉善具题,鲁省所定各缺繁简“尚有未尽允当之处”,其中武定府一缺,“界联直省,所辖海丰、沾化、利津俱有海口盐场,政务纷纭,民刁俗悍”,所辖州县地丁数额较大,“地瘠民疲,督征不易”,原定繁难、最要缺,乾隆七年改为繁难、中缺,名实不符,应请改为繁疲难三项相兼要缺。^①十二年,山西巡抚准泰具题,蒲州府同知一缺,“境接秦豫,四达冲疆,政务纷纭,经理繁杂,六属民情桀骜难驭”,原定冲繁、要缺,乾隆七年改为冲繁、中缺,名实未称,应请改为冲繁难、要缺;平定州一缺,“系川陕直隶通衢,为晋省门户,钱谷、刑名事务纷纭”,原定冲繁、要缺,乾隆七年改为冲繁、中缺,名实亦不相称,应请改为冲繁难兼三要缺。^②

缺分等级是与选任方式紧密联系在一起的,亦有省份以变更选任方式来改动官缺等级。如广东省韶州府理瑶通判一缺,因兼理瑶务,稽查抚恤,治理匪易,雍正十三年定为繁难、要缺。乾隆七年调整冲繁疲难制度时,改为繁难、中缺,但因职务特殊,仍在外题补。^③不过未隔多久,新任巡抚岳濬具疏,该通判所辖“瑶人各立瑶目规条,渐知向化,抚绥渐易,事务亦简,应请更正,缺出归部铨选”。^④然至乾隆十七年,接任巡抚苏昌则题:“韶州府通判一缺,虽止兼繁难二项,但稽核曲江等六县粮务,督缉六县盗贼,路当孔道,事务殷繁,办理原属不易。且兼理三县瑶务,而瑶性犷悍,素称难治,一切抚绥弹压,在在均须妥协经理。是韶州府通判一缺,与寻常相兼二项之缺不同,必得熟悉瑶情、精明强干之员,方克胜任。……所有韶州府通判一缺,应请仍改为在外题补。”^⑤仅仅17年时间,该通判缺分就更改三次,从官缺等级到选任方式,不仅展现了详细的改缺过程,亦呈现出改缺背后的行为动机——变更选任方式和选任权力,使得我们加深了对缺分改动本质的认识。

改来改去,不仅未能改善制度施行的环境,反而使清代的官缺等级涌现更多的问题。王亚民根据多种文献资料,详细考察广东普宁县的社会环境,认为清政府所定普宁县的缺分等级并不准确,应是“疲难、中缺”,而非“繁疲难、要缺”。^⑥董枫则通过考察浙江德清县等级的频繁变化及不同文献中的标准偏差,揭示清代府、州、县官缺等级变动频繁,违背常理,不能如实地反映地方实况。^⑦施坚雅通过列表,比较各省官缺等级的分布及变化,最终得出“疲”是一种“无利可图的职位”,又是一种带有秘密战略意义的“密码”,并无太多的指代意义;清廷暗地以之用来作为提升一个有战略性职位等级的标示,需要提高等级时,加入“疲”字,若想降低等级时,则删除“疲”字。^⑧职是之故,乾隆七年既是“冲繁疲难”最终定制的时间,也是其异变的开始,名实不符现象逐渐浮出水面,并随时间推移愈演愈烈。

是以接续清朝而立的民国政府在划分道尹公署等级时,不是完全照搬清朝旧制,而是综合考虑多种标准,“上仿宋代紧、望、上、中、下之遗意,近师前清最要、要、中、简之成规”,

① 《山东巡抚喀尔吉善题为特饬查议东省府厅州县繁简各缺拣选题补事》,乾隆十年十月初九日,档号:02-01-03-04348-003。

② 《山西巡抚准泰题为遵旨详核道府同知通判州县各缺逐一更正事》,乾隆十二年十二月十八日,档号:02-01-03-04529-007。

③ 《广东巡抚王安国题为遵议广东各属缺分别繁简事》,乾隆七年十月初二日,档号:02-01-03-03993-009;《大学士兼管吏部事务傅恒题为遵议广东省韶州府通判应请仍改为在外题补事》,乾隆十七年七月十六日,档号:02-01-03-04961-009。

④ 《广东巡抚岳濬题为核定更正南海等县应题应调各缺事》,乾隆十三年四月二十八日,档号:02-01-03-04578-003。

⑤ 《大学士兼管吏部事务傅恒题为遵议广东省韶州府通判应请仍改为在外题补事》,乾隆十七年七月十六日,档号:02-01-03-04961-009。

⑥ 王亚民、王明阳:《清代广东普宁县官缺考》,《广东技术师范学院学报》2012年第2期。

⑦ 董枫:《清代府县级行政单位划等问题的再审视》,《历史地理》第25辑。

⑧ 施坚雅:《城市与地方体系层级》,施坚雅主编:《中华帝国晚期的城市》,第368-378页。

定为“繁要缺”“边要缺”“繁缺”“边缺”“要缺”“简缺”六等。^①迨1929年颁布《各省厘定县等办法》时，更是推倒旧例，重订新制：“各省应就本省情形，按各县面积、人口、财赋三项假定分数。其面积以若干方里为一分，人口以若干口为一分，财赋以本县之财源及赋税收入若干元为一分，将各分数平均计算，定其等次。”而“冲繁之地，夙号难治，或边要之区、关系防务者，得认为特别情形，于平均分数外，酌予提等”。^②一转经验估测为计量算分，以面积、人口、财赋三因素计分定等。降及1940年，又进一步完善内在因素和计分办法，使标准更趋合理：一方面综合历代标准，把面积、人口、经济、文化、交通等因素均考虑在内；另一方面赋予各因素以不同的分值，再依各项赋分之总和，以定等级。其中，面积、人口、经济三项之最高分各为25分，文化最高分为15分，交通最高分为10分，五项共100分。各项加起来，总分60分以上者为第一等，35分以上者为第二等，20分以上者为第三等，20分以下者为第四等。^③不仅有利于准确划分官缺的繁简与等级，也使中国地方行政等第制度迈入一个新的阶段。

其实，客观形势的变化仅是原因之一，“冲、繁、疲、难”四要素内部分级亦会影响官缺的定等。前文有述，“冲繁疲难”制度是以区位、政务、赋税、风俗和命案等因素，来衡量官缺所占项数多寡的。其中地当孔道者注为“冲”，否则为“不冲”，政务纷纭者注为“繁”，否则为“不繁”，其余两项以此类推，分别为“疲”——“不疲”，“难”——“不难”。这是一种非此即彼的二分法。但在具体执行时，实际情形往往较理论预设复杂，常常在“冲”与“不冲”两极之间存在着“稍冲”、“次冲”等缓冲层级。于是“冲、繁、疲、难”四要素内部就不是简单的二分，而是呈现出三分乃至四分之样态。如雍正十三年（1735）七月，江西巡抚常安改动赣省官缺等级时具题：

除前定之缺毋庸更改者，仍照旧造报外，今查有应行更改……前定袁州府同知为冲繁、要缺，应改为稍冲、中缺。前定分宜县为稍冲兼繁、要缺，应改为稍冲、中缺。前定临江府为冲繁稍疲、要缺，应改为冲繁、要缺。前定新喻县为繁疲稍难、要缺，应改为繁难、要缺。……前定建昌府同知为专繁、要缺，应改为稍繁、中缺。……前定余干县为稍冲、中缺，应改为冲繁、要缺。前定南康府为冲繁稍难、要缺，应改为专冲、中缺。……前定德安县为冲繁兼疲稍难、要缺，应改为冲繁、要缺。^④

所拟之“稍冲”“稍繁”“稍疲”“稍难”，显然是处于“冲”与“不冲”、“繁”与“不繁”、“疲”与“不疲”以及“难”与“不难”之间的层级。这类层级的出现，无疑会影响官缺等级的拟定。

相比江西省，四要素分级现象在山西官缺拟等中表现得更为明显。乾隆七年（1742）五月二十四日，山西巡抚喀尔吉善题呈晋省官缺繁简等级调整结果云：

除原定一、二、三、四项无可更易者，悉仍其旧，于册内注明外，其有今昔异宜，情形更易，或昔易而今难，或昔繁而今简者，均宜遵旨，逐一更正，于册内详悉开造，分别议详。……太原县知县一缺，原定兼冲繁难三项、要缺，今改为专繁次冲、中缺。清源县知县一缺，原拟专繁、中缺，今改为次冲稍繁、中缺。……潞安府知府一缺，原拟繁难、要缺，今改为专难稍繁、中缺。……屯留县知县一缺，原拟专冲、中缺，今改为次冲、简缺。襄垣县知县一缺，原拟专冲、中缺，今改为次冲、简缺。……泽州府同知一缺，原拟冲繁、要缺，今改为次冲稍繁、中缺。高平县知县一缺，原拟冲繁、要缺，今改为次冲稍繁、中缺。……猗氏县知县一缺，原拟专冲、中缺，今改为专难稍冲、中缺。……沁州知州一缺，原拟兼冲繁、中缺，今改为专繁次冲、中缺。……代州属之崞县知县一缺，原拟专冲、中缺，今改为专冲稍难、中缺。……夏

① 中华民国政府印铸局：《政府公报》第834号，1914年8月31日，上海书店影印本，1988年，第453-454页。

② 中华民国国民政府文官处：《国民政府公报》第353号，1929年12月24日，成文出版社影印本，1972年，第1页。

③ 田穗生、罗辉、曾伟：《中国行政区划概论》，北京大学出版社，2005年，第200页。

④ 中国第一历史档案馆编：《雍正朝内阁六科史书·吏科》第82册，第344-345页。

县知县一缺，前拟冲难、中缺，今改为专难稍冲、中缺。^①

一方面，晋省“冲、繁、疲、难”四要素层级划分非常复杂。其中，“冲”有“专冲”、“次冲”、“稍冲”和“不冲”之分；“繁”有“专繁”、“稍繁”和“不繁”之分；“难”有“专难”、“稍难”和“不难”之分，内部差别很大，较之江西省，层级划分更为细腻。另方面，晋省四要素内部分等，在很大层面上影响到官缺的定等。前文已述，山西省所定四要素与四等级对应关系属于第二种类型，即无项者定为简缺，一项者定为中缺，二项者定为要缺，三项、四项者定为最要缺。而“次”级、“稍”级之划分与此标准不同，具表如下（见表2）：

表2 山西省官缺要素与等级对应表

| 官缺 | 要素 | 等级 | 以项数为准应定之等级 |
|-------|-------|----|------------|
| 潞安府知府 | 专难、稍繁 | 中缺 | 要缺 |
| 泽州府同知 | 次冲、稍繁 | 中缺 | 要缺 |
| 沁州知州 | 专繁、次冲 | 中缺 | 要缺 |
| 太原县知县 | 专繁、次冲 | 中缺 | 要缺 |
| 夏县知县 | 专难、稍冲 | 中缺 | 要缺 |
| 猗氏县知县 | 专难、稍冲 | 中缺 | 要缺 |
| 崞县知县 | 专冲、稍难 | 中缺 | 要缺 |
| 清源县知县 | 次冲、稍繁 | 中缺 | 要缺 |
| 高平县知县 | 次冲、稍繁 | 中缺 | 要缺 |
| 屯留县知县 | 次冲 | 简缺 | 中缺 |
| 襄垣县知县 | 次冲 | 简缺 | 中缺 |

资料来源：《山西巡抚喀尔吉善题为钦奉上谕悉心妥议从前所定冲繁疲难要中简缺事》，乾隆七年五月二十四日，档号：02-01-03-03961-015；《大学士兼管吏部尚书事张廷玉题为遵议山西各属缺分繁简事》，乾隆七年七月初七日，档号：02-01-03-03971-014。

可见，组合方式不同，山西省对待“次”级、“稍”级者的结果有异。若“次”级、“稍”级单独标注或与“专”级一同标注时，予以降格对待，“次冲”降为“不冲”，“稍繁”降为“不繁”，“稍难”降为“不难”。诸如潞安府知府，注为“专难、稍繁”，定为中缺而不是要缺；屯留县知县，注为“次冲”，定为简缺而不是中缺之类。若两个“次”级或“稍”级一同标注时，则各以半级对待，两个半级即等于一个“专”级。诸如泽州府同知、清源县知县、高平县知县三缺，注为“次冲、稍繁”，均定为中缺，而不是简缺或要缺之类。

为什么会有二分法和多分法之异？这是制度规定与制度执行有别造成的结果：制度是由朝廷订立的，在订立制度时，朝廷考虑的是专制集权和整齐划一；而具体执行制度的是各省，在实际执行过程中，各省考虑的则是自由裁量和因地制宜。是以“冲繁疲难”制度在各省推行时，会因时、因势、因人、因地而异，出现诸多与制度规定不合的调整和变通。兼之“冲、繁、疲、难”四要素并不像人们所理解的那样，非此即彼，非繁即简，其内部乃有更细腻的等级划分，以致影响甚至决定最后的定等。迨两种制度合为一体后，吏部仅凭项数多寡来定等级高低，完全不考虑要素内部的层级差异，故而频频引发官缺等级与实际地位不相契合的情况出现，亦为各省频繁调整官缺等级埋下了隐患。

总之，调整后的“冲繁疲难”制度，完善了延续近两千年的地方行政等第制度，有利于制度的划一和政令的执行；却也忽略了四要素和四等级两种制度之间的差异，以及同一制度内部的级差，凭借朝廷威权强行统为一体，诸多不适难免会滋生其间。

^① 《山西巡抚喀尔吉善题为钦奉上谕悉心妥议从前所定冲繁疲难要中简缺事》，乾隆七年五月二十四日，档号：02-01-03-03961-015。

三、缺分等第调整原因再审视

“冲繁疲难”制度，是以位置冲僻、政务繁简、赋税完欠、风俗淳悍、案件多寡来决定项数若干，进而划定官缺繁简等级的。而这些要素，都极易受到自然环境、社会秩序和时势政局等客观因素的影响。譬若衙署驻地发生迁移，或管辖范围做出调整，或赋税增收由欠变完，或命盗案件由多变寡，那么原定之“冲繁疲难”项数就需重新标注，繁简等级亦需重新划定。对此，刘铮云已有详细论述，^①我们可以再举些例子。如乾隆七年（1742）二月，直隶总督高斌调整官缺等级时说，迁安一县，“原定繁难，该县钱粮每有未完，今定为繁疲难三项要缺”；磁州一缺，“原定冲繁，但该州地方广阔，命盗案多，今改为冲繁难三项要缺”。^②即因钱粮征收由完变欠，将迁安县增加了“疲”项；因命盗案件由少转多，于磁州一缺增加了“难”项。又如是年七月，河南巡抚雅尔图认为，祥符县一缺，“原拟系冲繁疲兼三最要缺，今查该县赋役虽重，民乐输将，并无积欠，未可言疲。惟命案颇多，盗贼未能敛迹，就理非易，洵为难治。其冲与繁仍复如前，应请改为冲繁难兼三最要缺”。^③赋税征收由欠到完，但命案由少到多，故改“疲”项为“难”项。再如九月，奉天府尹霍备具题：“永吉一州，原拟繁难二项，但该州南抵奉省，北通宁古塔等处，均有八百余里，两路通衢，商贾络绎不绝，及流寓人众，往来出入边疆，奸良易混，稽查不易，尤觉冲要，今于拟定繁难之中添一‘冲’字。”^④由偏僻之所变为冲要之地，故加“冲”项等等，均是客观形势变化造成的结果。

除上举个案外，乾隆七年各省调整“冲繁疲难”制度，则能从制度层面丰富我们对官缺等级变动原因的认识。是年七月，江西巡抚陈弘谋具题：

南昌府知府，原系三项相兼，为最要缺，今定为要缺。同知，原系二项相兼，为要缺，今定为中缺。通判，原系专项不兼，为中缺，今定为简缺。附府南昌县及丰城县、武宁县、宁州，原俱系三项相兼，为最要缺……今俱定为要缺。^⑤

在要素不变的情况下，因制度调整，南昌府知府等七缺的繁简等级均发生变化，三项者从最要缺改为要缺，二项者从要缺改为中缺，一项者从中缺改为简缺。

又如四川省，所属道员以下、知县以上共计 169 缺，乾隆七年六月，经巡抚硕色具题，或改动等级、或变更项数、或二者均有更动者计 128 缺，占官缺总额的 75.7%；仅有不足总额四分之一的官缺仍保持原样。而变动的官缺中，“冲繁疲难”项数未变，纯因标准变化而调整等级者达 114 缺，占变动总额的 89.1%；因形势变化而调整“冲繁疲难”项数者有 9 缺，仅占变动总额的 7.0%；另有 5 缺，试图仿照苗疆之例改为苗疆缺。^⑥可见，乾隆七年各省官缺“冲繁疲难”项数和等级之调整，既有客观形势变化的原因，又有制度标准变更的缘故，是两种因素综合作用的结果。

而无论客观形势变化，抑或制度本身变更，都是通过官员的主观认识呈现的，更是由各省官员具体操作的。官员的主观认识不同，会在一定程度上影响对客观形势的估量与把握，进而影响对官缺项数的酌议与等级的拟定。如乾隆七年九月，浙江巡抚常安具题：宁绍台道一缺，“驻扎宁波府城，所辖地方民刁俗悍，向因该属粮多逋欠，政务殷繁，是以定为繁疲难三项相兼

① 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》第 64 本第 1 分。

② 张伟仁主编：《明清档案》，A110-13，B61805。

③ 《河南巡抚雅尔图题为遵议豫省各属缺分别繁简事》，乾隆七年七月十一日，档号：02-01-03-03972-014。

④ 《奉天府尹霍备题为遵议奉天各属缺分别繁简事》，乾隆七年九月初六日，档号：02-01-03-03987-006。

⑤ 《江西巡抚陈弘谋题为更定通省各缺汇册呈览事》，乾隆七年七月十九日，档号：02-01-03-04014-017。

⑥ 《四川巡抚硕色题为遵议川省道府州县等属缺分繁简事》，乾隆七年六月二十一日，档号：02-01-03-03968-006。

之缺。今查该属钱粮虽有数处催征不易，但巡道不过职司盘查，较之督催知府，责任稍轻，疲字未宜。其所管水利及船政事务，亦不甚繁，繁字亦未相称。惟该属三面环海，闽广商人往来络绎，一遇冬夏，闽省渔船日由海口出入，似不简僻，应改为冲难二项，拟为中缺。”^①可见，常安与前任巡抚对“疲”“繁”二项的认识不同：前任认为，宁绍台道所属钱粮催征不易，应定“疲”字；常安则认为，该道不过职司盘查，并不直接负责督催，与“疲”不合。“繁”字亦然。此类例子不胜枚举，其中最典型者，莫过于乾隆十年山东巡抚喀尔吉善对鲁省官缺之调整。

在此之前，乾隆六年十一月二十六日，山东巡抚朱定元接到前揭乾隆六年乾隆帝所颁谕旨后，檄令布政使魏定国、按察使陈惠正，转行道、府、直隶州，核查所属官缺。经过三个多月的调查、审核，鲁省于乾隆七年三月初三日将结果具题请旨。^②因所定四要素与四等级对应关系不合皇帝指定标准，四月十七日，吏部将之驳回，并令该省“遵奉谕旨，查明定例，再行详晰妥议，分别确当，另造清册，具题到日再议”。^③于是鲁省再次下令重新核查所属官缺等级，并将核查结果于六月初五日具题请旨。^④因标准仍不合谕旨精神，题本再次被驳回，命令“仍遵奉谕旨，再行详晰妥议，分别确当，另造清册，送部查核注册”。^⑤第三次接到吏部咨文后，新任巡抚晏斯盛改变策略，檄令布按二司严格按照吏部指定标准，逐缺更正，于十月二十四日将结果题报皇帝，最终通过吏部审核。^⑥持续一年多时间，经过三次核查往复，山东省官缺调整才得以告一段落。这是“冲繁疲难”制度贯彻过程中的一个典型案例，也是清代政令实施过程中的一个典型案例，显现出中央政令“地方化”过程中的曲折复杂和央地之间的互动博弈。

按照常理，经过此一繁复过程，山东省各官缺“冲繁疲难”项数与等级当能照现状维持一段时间。孰料仅过两年时间，就因巡抚更替而出现再次题请变更的情况。乾隆十年初，新任巡抚喀尔吉善牌行布政司：

东省府、厅、州、县繁简各缺，乾隆七年间，经前抚晏斯盛遵照部文，核定最、要、中、简缺，分别应题、应选，题准部覆，遵照在案。今本部院详加考核，风俗有淳顽之异，地方有今昔之殊，循名核实，尚有未尽允当之处。如武定府，为东北一方紧要门户，督率整理，殊非易易。从前原定沿海最要之缺，乃改为繁难二项中缺，似有未符。又该府所属之惠民县，附郭首邑，原系州改为县；滨州，原系直隶州，改为府辖。该二州县地方辽阔，赋繁事剧，俗悍民刁，素称难治，定为繁难二项中缺，亦有未协。阳信县，粮多事繁，定为简缺，亦属未当。他如兖州府属之滋阳县缺，沂州府属之蒙阴县缺、日照县缺，青州府属之昌乐县缺，或系首邑冲要、事繁难办，或系路当孔道、政务纷纭，或界连江省、沿海要区，或俗悍民疲、命盗繁重，均止定为中简之缺，亦不相称。……仰该司官吏照牌事理，即便遵照，将从前所定员缺繁简册逐加体察，验之时势，参之今昔，将前项所指员缺确切核明，何者应改为三兼要缺，何者应改为二兼中缺，分别应题、应选，详晰定议。……并移臬司、各道各抒意见，互相斟酌，或所指各缺毋庸改易，或所指各缺之外尚须酌更，海疆俸满作何核实保题，一并据实敷陈，汇议具详，以凭核夺。本部院念地方为重，吏治攸关，惟期各员缺名实相称，并非好为更张。该司须详慎酌办，慎毋玩忽。望切！速切！^⑦

① 《浙江巡抚常安题为确核妥议浙省道府同知通判州县等缺事》，乾隆七年九月二十二日，档号：02-01-03-04014-035。

② 《山东巡抚朱定元题为以冲繁疲难四项为准逐加酌核全省各缺事》，乾隆七年三月初三日，档号：02-01-03-03942-008。

③ 《大学士兼管吏部尚书事张廷玉题为遵旨议奏山东巡抚以冲繁疲难四项酌核原定通省各员缺并铨选任职等事》，乾隆七年四月十七日，档号：02-01-03-03953-014。

④ 《护理山东巡抚魏定国题为再行详析妥议东省道府同知通判州县等缺再行详析妥议造册具题事》，乾隆七年六月初五日，档号：02-01-03-03964-002。

⑤ 《大学士兼管吏部尚书事张廷玉题为遵议山东各属缺分别繁简事》，乾隆七年七月二十一日，档号：02-01-03-03974-016。

⑥ 《大学士兼管吏部尚书事张廷玉题为遵议山东各属缺分别繁简事》，乾隆七年十二月初一日，档号：02-01-03-04009-003。

⑦ 《山东巡抚喀尔吉善题为特饬查议东省府厅州县繁简各缺拣选题补事》，乾隆十年十月初九日，档号：02-01-03-04348-003。

要求布、按、道员，再次核查鲁省府州县官缺等级：其一，“今昔之殊”、“未尽允当”等言，点出了核查的原因。其二，所指各缺及“所指各缺之外”，指定了核查的范围。其三，“并移臬司、各道”及各府、直隶州之奏报，呈现了官缺核查的过程。而“惟期”“并非”“望切”等语，则表达了主政者谨慎、急切的心理。可问题是，不足两年的时间，何来如此巨大的差异？仅一年多的当政时间，何来如此急切的心情？追根究底，最合理的解释不外乎主政者政念上的差异。即喀尔吉善的主政观念与晏斯盛不同，其认为乾隆七年所拟缺分存在诸多问题，需要重新审核。专制集权政体的典型特点，乃尊卑有别，等级森严，不但臣僚须唯皇帝之命是从，下级亦须唯上宪马首是瞻。是以牌文下达后，鲁省就掀起新一轮核查官缺的浪潮，喀尔吉善的行政理念亦伴随逐级核查而传播到各个府域。

经过各级政府详细察核，由府到道，由道至布按二司，最后呈喀尔吉善核定，确认以下 14 缺应予更动（见表 3）：

表 3 乾隆十年山东省官缺改动表

| 官缺 | 原定之项数、等级和选任方式 | 改定之项数、等级和选任方式 |
|-----|---------------|---------------|
| 武定府 | 繁难，中缺，部选 | 繁疲难，要缺，请旨 |
| 青州府 | 繁难，中缺，部选 | 繁疲难，要缺，请旨 |
| 滨州 | 繁难，中缺，部选 | 繁疲难，要缺，外补 |
| 濮州 | 无项，简缺，部选 | 繁难，中缺，部选 |
| 高唐州 | 冲，简缺，部选 | 冲繁，中缺，部选 |
| 惠民县 | 繁难，中缺，部选 | 繁疲难，要缺，外补 |
| 聊城县 | 冲繁，中缺，部选 | 冲繁难，要缺，外补 |
| 滋阳县 | 冲繁，中缺，部选 | 冲繁难，要缺，外补 |
| 日照县 | 无项，简缺，部选 | 繁难，要缺，外补 |
| 昌乐县 | 疲难，中缺，部选 | 繁疲难，要缺，外补 |
| 茌平县 | 冲，简缺，部选 | 冲疲，中缺，部选 |
| 阳信县 | 疲，简缺，部选 | 繁疲，中缺，部选 |
| 蒙阴县 | 冲，简缺，部选 | 冲繁，中缺，部选 |
| 临朐县 | 无项，简缺，部选 | 繁难，中缺，部选 |

资料来源：《山东巡抚喀尔吉善题为特饬查议东省府厅州县繁简各缺拣选题补事》，乾隆十年十月初九日，档号：02-01-03-04348-003。

其中知府 2 缺，知州 3 缺，知县 9 缺，均是增加项数，提高等级。其结果，8 个官缺的选任方式需要调整：武定、青州二府由部选改为请旨，滨州等六州县由部选改为外补。前者是选任权力在朝廷内部的调整，后者则是选任权力在内外之间的转移。

转移数量如此之多，就不得不让人怀疑鲁省此次调整缺分的动机，究竟是繁简不当，亟需更改，还是想通过改动官缺等级改变官员的选任方式，进而扩展手中的用人权限和选任权力？可能两者兼而有之，但相较而言，后者应是关键。正因看透这一动机，是以吏部在议覆时并未同意喀尔吉善所请，而是严饬驳回：“查东省繁简各缺，甫经乾隆七年遵旨细加更定，在七年更定之时，该抚自必遵旨详细妥议，然后造册具题。虽地方情形历年久远，未免有因时变迁之处，而七年甫经改定，至今为期甚近，何至如该抚所称地方顿有今昔之殊，风俗有淳顽之异，当须酌改？应将所请……毋庸议。”^① 诉求虽未能成功，但就内容而言，其仍不失为一个生动而深刻的关于主观因素影响官缺变更的典型案例。

① 《大学士兼管吏部尚书事张廷玉题为遵议山东省核定府厅州县繁简各缺事》，乾隆十年十一月十八日，档号：02-01-03-04358-004。

综上所述,道、府、厅、州、县“冲繁疲难”项数变化和等级调整,是多种因素综合作用的结果,既有客观形势的变化,又有制度本身的变更,更有官员主观认识的差异。如果说客观形势和制度变更是客观因素,那么认识之差异则是主观因素,相比客观因素,主观因素在“冲繁疲难”制度调整过程中的影响更大,但因隐晦不显,极易被遗漏或忽略。

四、余论

论述至此,我们可以对道、府、厅、州、县“冲繁疲难”项数和繁简等级改动情况予以进一步审视。首先,官缺调整究竟是客观形势变化了,还是官员们的主观因素在主导?

乾隆二年(1737),江苏巡抚邵基遵照皇帝谕旨和吏部要求,核查苏省官缺项数与等级,并将结果于二月二十八日具呈注册。^①然而仅隔一年半,新任巡抚杨永斌就再次进行调整,除将“新设、新移未经拟定”之松太海防道、碭山河务通判、镇江府新移船政通判等三缺注明等级外,又将“原定繁简等字样未允当”之江宁府、上元县、江宁县三缺,由“冲繁、最要缺”改为“冲繁难、最要缺”;嘉定县一缺,由“繁疲难、最要缺”改为“繁难、要缺”;萧县一缺,由“难、要缺”改为“难、中缺”;沛县,由“冲难、要缺”改为“冲繁、要缺”。^②难道在一年多的时间内,江宁府等六缺的客观形势会发生如此大的变化?答案无疑是否定的,此乃前后任巡抚主观认识不同造成的结果。

其次,“冲繁疲难”制度的本质,是划分缺分类型,决定选任方式,那么各省调整官缺是纠正前拟之未当,还是以此为契机来谋求手中的选任权力,扩大人际网络?

“冲繁疲难”制度规定,凡最要缺、要缺之道员和知府,由吏部开列人员名单,具题请旨钦定,谓之“请旨缺”;同知、通判、知州、知县,由各该督抚(府尹)于属员中拣选人员,具题补授,谓之“外补缺”。而中缺和简缺之道、府、同、通、州、县,均由吏部月选,掣签补授,谓之“选缺”。^③缺分不同,权力分配各异。请旨缺,控于皇帝手中;外补缺,由督抚主掌;选缺,则归吏部负责。从这一点来说,每一次官缺繁简和等级之调整,实质是选任方式与权力分配的变更。

但这仅是其中的一个面相,对于各省不断调整官缺等级的背后原因,吏部和皇帝也都心知肚明,非但不予制止,还会通过比较隐晦的方式鼓励其运作。乾隆七年二月十七日,直隶总督高斌题呈改缺结果,其中有房山、顺义、怀柔、涞水、元城、东明六县缺,按照“冲繁疲难”制度标准,只能定为二项、一项,但这些官缺职掌重要,非初任官员所能胜任,故请予特殊对待,在外题补。^④题本呈上,吏部因六缺均不合题补之例,予以驳回,并令该督“再行详悉妥议,分别具题到日再议”。^⑤再次核查后,高斌等仍坚持旧见:“查房山、涞水二县为易州要路,顺义、怀柔二县为古北口要路,均关办差要地。元城为大名府之首邑,东明界连豫东二省,盗匪每多出没。以上六缺,就其地方情形,虽止一项、二项,实非部选初任之员所能胜任,是以分

① 《江苏巡抚邵基题为酌定江苏各属冲繁疲难等各缺事》,乾隆二年二月二十八日,档号:02-01-03-03341-016。

② 《清高宗实录》卷78,乾隆三年十月甲申;《江苏巡抚邵基题为酌定江苏各属冲繁疲难等各缺事》,乾隆二年二月二十八日,档号:02-01-03-03341-016;《大学士兼管吏部尚书事张廷玉题为遵议江苏酌核更定各缺事》,乾隆三年十月初三日,档号:02-01-03-03522-005。

③ 刘凤云:《清代督抚与地方官的选用》,《清史研究》1996年第3期;张振国:《清代道、府、厅、州、县等级制度的确定》,《明清论丛》第11辑。

④ 张伟仁主编:《明清档案》,A110-13, B61806-61807;《大学士兼管吏部尚书事张廷玉题为遵旨议奏直隶总督奉谕察核从前所定各缺事》,乾隆七年三月二十八日,档号:02-01-03-03947-008。

⑤ 《大学士兼管吏部尚书事张廷玉题为遵旨议奏直隶总督奉谕察核从前所定各缺事》,乾隆七年三月二十八日,档号:02-01-03-03947-008。

晰声明，亦请在外题补。今部议以皆二项、一项，应归部选，固宜循例办理。但以初膺民社者试之要地，势能胜任无误？与其更调于后，不若遴选于前。……应请将房山等六县，仍准在外题补。”^① 题上，奉旨令吏部议奏。六月初一日，吏部议覆具题：

查各省通判州县，例应分别冲繁疲难，四项、三项者在外题补，二项、一项者归部铨选。今该督既称房山等六县、大名府通判，或系办差要地，或系附郭首邑，或系盗匪出没，或系专管捕务，即应将各缺是否兼三兼四之处，分晰注明；乃又称，就其地方情形，止二项、一项，即系应归部选之缺。自不便引照沿河州县及新设新移之例，准其在外题补，应仍照例归部铨选。^②

吏部议覆的态度强硬，结果明了。但需要注意的是吏部在议覆时的语气和内容：既然直隶省打算将房山等六缺留归本省题调，就应该稍作变通，设法将它们“变”为三项或四项之缺，以合制度规定；不该固持原见，死守条框，仍定为二项、一项之缺。换言之，吏部关心的是官缺的项数和选任方式，至于所定缺分是否符合要素内涵与地方实情，则不作过多考虑。

如果说此例表达的意思还比较隐晦，那么乾隆十三年吏部议覆各省调整官缺等级的结果就再直白不过了。乾隆十二年四月，乾隆帝认为，现今府、州、县官员更调频繁，任期太短，不利于移风易俗、教化安民，且易启官员逢迎奔竞之心，有碍地方治理，于是传谕大学士九卿商量对策，“详议具奏”。^③ 经过酌商，大学士九卿认为，官员更调频繁，“皆由各省定有应题应调之缺，缺出之时，不得不就本省人员拣选升调，其升调所遗之缺，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”。要想解决这一问题，须“再通行各该督抚，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”。^④ 接到吏部咨文后，各省再次核查官缺，并将核查结果于乾隆十三年陆续呈报上来。据不完全统计，此次各省改动官缺等级者达一百数十缺，以选任方式变化与否，分为两大类：变更选任方式者和未变更选任方式者。其中，变更选任方式者，分为改部选为外补、改外补为部选、改部选为请旨、改请旨为外补、改外补为请旨等五种类型；而未变更选任方式者，分为项数增加者、项数减少者和项数未变者（但要素发生变化，如“冲繁”改为“繁疲”之类）等三种类型。^⑤ 迨各省汇齐，九卿再次议覆具题。但九卿议覆的结果却大大出乎人意料：原系在外题调之缺改归部选或请旨者，悉数议准；原系部选或请旨之缺改为在外题调者，概行议驳；原系部选而一项、二项互改，原系题调或三项、四项互改者，均予驳回，令仍照乾隆七年所定繁简字样注册办理。^⑥ 纯粹以选任权力是否变更作为议覆的依据，至于项数与等级是否合乎实际，一概不予考虑。这样一来，地方官缺等级调整的本质逐渐发生异变，无论外省督抚，还是吏部、皇帝，仅关注选任方式和权力分配，至于缺分是否符合“冲繁疲难”四项的本来含义，能否契合地方的实际情形，多被抛之脑后。

第三，为固定缺额分配，乾隆中期清政府订立了“互换例”，这在维持官员选任现有平衡的同时，对官缺分等和“冲繁疲难”制度产生怎样的影响？

① 《直隶总督高斌题为奉谕酌核直隶各道府同知通判州县等缺分别冲繁疲难要中简缺事》，乾隆七年四月十九日，档号：02-01-03-03954-010。

② 《大学士兼管吏部尚书张廷玉题为遵旨议奏直隶钦奉上谕再行详议清河天津等各缺并逐一分析在外拣补之缺事》，乾隆七年六月初一日，档号：02-01-03-03963-001。

③ 《清高宗实录》卷 289，乾隆十二年四月丁丑。

④ 《大学士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，档号：04-01-01-0156-008。

⑤ 张振国：《论清代官不久任与“冲繁疲难”缺分之调整——以乾隆十二年为中心》，《明清论丛》第 15 辑，故宫出版社，2015 年，第 162-174 页。

⑥ 《大学士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，档号：04-01-01-0156-008。

乾隆四十三年，清廷为限制各地督抚任意更改官缺，扩大选任权力，规定：“嗣后各省大小各缺，再不得妄请更改。如有因繁简不符，必须随时酌改之处，令各督抚分别缺之大小，如丞倅、牧令之缺应请改繁者，即于丞倅、牧令缺内改简互换。其佐杂之缺，即以佐杂内酌改。不准将州县以上之缺，与佐杂互易。”^①此为学界所熟知的“互换例”，目的是通过繁简互换，以维持选任权力分配的动态平衡。^②但不为学界所熟知的是，受互换例之制约，官缺改动愈来愈难，改动速率远远跟不上形势变化，与实际情况不合之官缺越来越多。长此以往，各省习以为常，视而不见，“冲繁疲难”制度逐渐失去衡量官缺繁简和等级高低的实际意义。对此，深谙清朝掌故的周询在《蜀海丛谈》一书中有深刻的揭示：

清时各省道府厅州县员缺，皆以冲、繁、疲、难四字分别注考，以定要缺、中缺、简缺之等差。……惟考语皆系清初就彼时情形审定，阅时既久，不无变迁。有由三四字请改为一二字者，有由一二字升改为三四字者。然部章则规定，一省之中，有一升必有一降；有一降亦必有一升。不知生齿之增，产业之发展，皆有与时俱进之势。胶柱鼓瑟，未免可笑。各省督抚为部章所束缚，遂多有应改而不请改者。即以川省论，一字及无字简缺中，变为繁剧者不少，而注考终仍其旧，致有名实相左之病。^③

囿于互换例，各省应改而不能改，进而应改而不请改，乃症结之所在。

总之，“冲繁疲难”制度之调整和变异，是制度规定与实际执行互为角力的结果，亦是督抚、吏部、皇帝三者之间互动博弈的结果。督抚通过执行政令和主动诉求，变更缺分项数与等级，消弭制度的一统和僵化，以调适官缺等级和地方实际，谋求更大的人事权力和行政空间；吏部通过复核督抚诉求和制定条例，规范督抚行为，谨守制度完整，以维持选任权力的动态平衡，保障固有的选任秩序和本部地位；皇帝则居中掌控，或颁发行政命令，或认可吏部核议，或特许督抚奏请，以确保皇权的绝对权威和政治稳定。于是，“冲繁疲难”制度的工具性价值越来越凸显，逐渐沦为督抚、吏部和皇帝调整选任方式和平衡权力分配的工具，而其表达语境和缺分内涵却与地方实际渐行渐远，在权力交织的网络中一步步丧失了本真。

References

Dong, feng. “Qingdai fuxianji xingzheng danwei huadeng wenti de zaishenshi” (To Re-examine the Division of the Grading of the Prefecture and County in the Qing Danasty). *Lishi dili* (Journal of Historical Geography) 25 (2011).

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

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).

Liu, Zhengyun. “Huangquan wei zhongxin de quanli jingzhu: yi qing yongzhengshiernian guanque gengding weili” (Power Struggles under the Watch of the Emperor: an Analysis of the 1734 Reassignment of Bureaucratic Posts). Chen xiyuan, eds. *Fu'an de lishi: dang'an kaoju yu qingshi yanjiu* (Exploring the Archives and Rethinking Qing Studies). “Zhongyang yanjiuyuan”, 2013.

Skinner, G. William, eds. *Zhonghua diguo wanqi de chengshi* (The City in Late Imperial China). Stanford of California: Stanford University Press, 1977.

Tian, Suisheng, Luo hui and Zeng wei. *Zhongguo xingzheng quhua gailun* (Study on Administrative Regionalization

① 嘉庆《大清会典事例》卷49《吏部·汉员遴选》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊三编》第65辑，文海出版社，1991年，第2257-2258页。

② 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》第64本第1分；张振国：《清代道、府、厅、州、县等级制度的确定》，《明清论丛》第11辑。

③ 周询：《蜀海丛谈》卷1《制度类上·各厅州县》，巴蜀书社，1986年，第117-118页。

in China). Beijing: Beijing daxue chubanshe, 2005.

Wang, Yamin and Wang mingyang. “Qingdai guangdong puningxian guanque kao” (Study on Puning Post of Guangdong in the Qing Dynasty) . *Guangdong jishu shifan xueyuan xuebao* (Journal of Guangdong Polytechnic Normal University) 2 (2012) .

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

Zhang, Zhenguo. “Lun qingdai chong fan pi nan zhidu zhi tiaozheng” (Study on Adjustment of Chong—Fan—Pi—Nan System in the Qing Dynasty). *Anhui shixue* (Historical Research in Anhui) 3 (2014) .

Zhang, Zhenguo. “Qingdai dao fu ting zhou xian dengji zhidu de queding” (Establishment of the Rank of Local Government Officials in the Qing Dynasty). *Mingqing luncong* (Journal of Ming and Qing Studies) 11 (2011).

Zhenshui, kangshu. *Mingqing difang xingzheng zhidu yanjiu* (Study on Local Administrative System of China in the Ming and Qing Dynasty). Beijing: Yanshan chubanshe, 1997.

Zhou, Zhenhe. *Zhongguo difang xingzheng zhidushi* (The History of Local Administrative System in China). Shanghai: Shanghai renmin chubanshe, 2005.

A Re-examination of the Chong-Fan-Pi-Nan Administrative Grading System in Qing Dynasty: The Case of System Adjustment in 1742

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

Abstract: The Chong-Fan-Pi-Nan System administrative grading system was established in Qing Dynasty. Following the further excavation of historical archives, scholars need to reexamine many assertions about this system. First, there were five corresponding relationships between the four attributes and four grades. The customized corresponding relationship was just one of them, but not the most rational one that the autocratic government enforced. Second, owing to the complex relationship between grades and attributes, and the subdivision of the attributes into different grades, the imperial court forced a unity among the relationships that tended to standardize the relationship and simultaneously make the system simple and inflexible. Third, the adjustment of deficient grade was the result of a combination of objective and subjective reasons. The subjective reasons were more obscure and easily omitted, thus concealing the real motivation for the conduct and power claims.

Keywords: Chong-Fan-Pi-Nan system, administrative scale, official rankings, distribution of power.