

# 从边俸到边缺：清代边疆官员 选任中的制度演替

戴龙辉<sup>1</sup>

**【摘要】**：边俸制度创立于明朝中后期，以缩减考满年限的优抚方式，鼓励官员赴任边疆。清初，边俸制度被继承发展，但因疆域及边疆治理模式与理念发生变化，无法从职官角度满足边疆治理需求。因此，从康熙二十三年（1684）开始，清朝分别创设海疆缺、烟瘴缺、苗疆缺、沿边缺，并发展成为以“拣选题补”“俸满优升”为基础的边缺制度。之后，随着边疆治理深化及治理一体化的推进，边缺制度的体系化建设不断发展，边俸逐渐融入边缺制度体系中，成为其“俸满优升”制度原则下的升转方式之一。从边俸到边缺的发展过程，是边疆治理深化的重要表现。

**【关键词】**：清代 边疆 边俸 边缺 制度演替

**【中图分类号】**：K249 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1000-8691(2022)01-0045-09

边疆地区特殊的地理位置，直接影响着国家统一和疆域稳定，加之复杂的自然地理环境、纷繁的社会民族情形，都是中央王朝开展治理的重点与难点。官员是边疆治理的参与者，由其带着制度、政策深入边疆，建立起治理体系，提升治理能力。而通行于内地的职官制度，往往难以适应边疆治理的复杂性以及差异性，常出现边疆缺官、贤员难用的困局。因此，边疆官员的选任成为边疆治理有效开展的关键，而适宜边疆地区的职官制度正是其重要保障。

清代官员选任制度的研究由来已久，且成果丰富<sup>1</sup>。近年来，学界开始对以边缺<sup>2</sup>为代表的边疆官员选任制度予以关注。<sup>3</sup>但应注意，边缺作为一项特殊的官缺<sup>4</sup>制度，在康熙二十三年（1684）才开始设置，其作为专有制度名词在乾隆时期才大量出现。<sup>5</sup>那么在此之前，边疆地区官员选任制度为何？它与边缺又有怎样的关系？其实，清朝建立之初就继承发展了明代的边俸制度。不过，学界对于边俸制度的研究相对薄弱，大多研究者面对文献资料中的“边俸”时，或是将其理解为“边疆历俸”的简称，忽视了它制度层面的意涵；或将其与边缺类同。可见，当前研究未重视清代边疆地区官员选任制度体系的继承发展性，以及边俸制度在其中所起的重要作用。因此，有必要从边俸制度入手，探寻边缺制度的发展过程，解析两者的关系。对边疆官员选任制度形成与发展的重新梳理，既可补充当前研究之不足，从而对边疆官员选任制度有更深入的认识；又能从职官角度分析清代的边疆治理深化。

## 一、明代边疆官员选任制度的发展与边俸制度的产生

### （一）明代疆域发展对边疆职官制度的影响

边疆地区的官员选用被历代所重视，各时期中央王朝因应实际，制定不同的政策与制度。唐朝大部分边疆地区采取羁縻方式进行管理<sup>6</sup>；到了宋代，边疆地区官员的选任原则，开始从惩处性向优抚性转变<sup>7</sup>；元朝积极推进边疆治理一体化，却因没有适应

<sup>1</sup>作者简介：戴龙辉，男，云南大学民族学与社会学学院博士后在站研究人员，主要从事明清民族史研究。

<sup>2</sup>基金项目：国家社会科学基金项目“清代‘边缺’制度与边疆民族地区深化治理研究”（项目号：19BZS129）的阶段性成果

性及针对性的职官制度，在后期出现了由流官趋向于土官的转变<sup>8</sup>。明代以后出现如下变化：

首先，明朝边疆治理理念变化，影响了边疆治理的方式。明朝疆域相较于元代有所内缩，特别是土木堡之变后，其疆域观逐渐向两宋靠拢，以维持已有疆域为主，在内地执行中央直接治理，而在边疆地区实施间接管控<sup>9</sup>，建立圈层疆域结构。其次，明朝在保守的疆域观影响下，对边疆地区多采取军事管控，限制了边疆行政管理的发展。明朝北部为“九边”重镇，以军事管控抗拒鞑靼、瓦剌；西部防御乌斯藏、朵甘；西南边疆外边地区则为“军管羁縻政区”<sup>10</sup>，“皆分统卫所关堡，环列兵戎，纲维布置，可谓深且固矣”<sup>11</sup>，以军事力量实施管控。于是，终明一代大量边疆地区，主要以军事卫所镇戍方式维持边疆地区的稳定，而正式政区建设明显滞后，较少派遣流官进行直接治理。

可见，明朝疆域内缩产生了边疆治理模式的“内外”之别，大多数边疆地区采取间接管控，而中央直接治理下的边疆地区多以军事卫所镇戍为主。正是以上因素，造成了明朝边疆地区流官治理的需求不断下降，其职官制度建设也相应滞后。明朝边疆地区职官制度多从通行职官制度衍生而来，缺少针对性的制度设计。明初，于洪武十三年（1380）创立“南北更调用人之法”，官员就地按其籍贯进行南北互换<sup>12</sup>，同时考虑到福建、湖广等处地有瘴疠，官员多不愿赴任<sup>13</sup>，故对“南北更调法”进行补充，“考核不称职及以事降谪者，不分南北，悉于广东，广西，福建汀、漳，江西龙南、安远，湖广郴州之地选用”<sup>14</sup>，将赴边疆就职作为对犯过错官员的惩处，以此确保边疆有官可用。明中期边疆形势愈发严峻，中央对于边疆官员的选任更加重视。成化五年（1469）规定：“云、贵、广西三省及广东雷、廉、高、琼四府，四川马湖府，陕西、山西行都司，辽东都司各所辖，宁夏、岷州二卫，缺官将在部听选，挨次未到监生，愿就远方者，考选除补。”<sup>15</sup>此后，明王朝对边疆官员选任制度不断补充，从而建立起“远选”“边选”制度——通过扩大备选官员来源、简化考核流程等方式<sup>16</sup>，鼓励官员赴边疆任职。要言之，明朝中前期边疆职官制度仅是对于“南北更调法”的补充，是针对各边疆区域的不同情形分别予以政策上的应对，仍具有明显的内地职官制度特征，没有形成一套适用于边疆地区的完整职官制度体系。

## （二）明代边俸制度的创立

嘉靖四十三年（1564），明朝更定边方督抚官考绩之例，规定“金都三年满升副都，副都升侍郎”<sup>17</sup>，之后这一规定在边疆地区逐步推广，“蓟辽七边三年考满，金都升副都”<sup>18、19</sup>，并最终成为一项职官制度被确立下来。为视区别，将其称为边俸，内地的职官制度则称为腹俸。边俸与腹俸之间主要存在两方面差异：其一，边俸缩短了考满时间。明代规定“国家考课之法内外官，满三年为一考，六年再考，九年通考黜陟”<sup>20</sup>，腹俸官员需要九年考满才能获得晋升资格，而边俸仅需三年。其二，边俸增加了晋升机会。腹俸官员九年考满后，还需论资排辈、进一步考核，方决定升降去留。边俸也需考察比较，但为示优抚，其考核条件稍有放宽，多数官员都会升迁内地或奖赏留任。可见，边俸制度通过优抚方式激励贤员赴任边疆，保障了边疆治理有效开展，并在一定程度上缓解了职官治理压力。于是，嘉靖四十五年（1566）“远选、边选，永为停止”<sup>21</sup>，明朝开始整合各种边疆制度、政策，将边俸定为主干，围绕其建立边疆官员选任制度。

隆庆四年（1570），大学士高拱发现广东、广西、云南、贵州以及北方的蓟、辽、山、陕等边疆地区，“有司虽有牧民之官，实有疆场之责，乃官其地者，非杂流则迁谪”<sup>22</sup>，于是建议“今后各边有司，必择年力精强、才气超迈者除补”<sup>23</sup>，此建议被中央采纳，明朝不再将边疆作为官员的惩处之地，而是选择贤能之员赴任，以期更好地进行边疆治理。可见，明代边疆官员的选任，有一个从惩处性向优选性转变的过程，这也是边疆治理被逐渐重视的表现。

明代中后期，“士多虚誉而希美官，假恬退而图捷径”<sup>24</sup>，官员们不择手段追求“美官肥差”，想方设法逃避苦职。万历二十二年（1594），吏部尚书孙丕扬为解决这一问题，“乃创为掣签法”<sup>25</sup>，用看似公平的抽签方式，决定官员所任之地。边疆地区也以该法选任官员，并辅以边俸制度保障边疆官员升迁，此二者构成边疆官员选任制度的主体，至天启二年（1622），“顺天、永平、保定、河间府属，及山东登、莱二府，与川、贵、云南、广西偏远一带州县已奉旨俱算边俸”<sup>26</sup>。这一时期边俸制度呈现以下特征：第一，边俸区域主要在“两京十三布政使司”<sup>27</sup>边缘的正式政区，而不是普遍分布在所有边疆地区。第二，呈现块状小区域分布，没有接连成片。第三，各边俸区域设置原因明确，如北方一线为抗击鞑靼前沿；四川西部为联结、控制西藏地区的

地带；而云南、贵州、广西的边俸区，主要分布在中央直接控制的地方核心区，以及相互连接的交通沿线。

随着国家治理在边疆地区的推进，边俸制度也暴露出一些问题。边俸相较于腹俸，官员的晋升周期更短，于是一些官员想尽办法任职边俸，或将自己所任之地改为边俸，“腹里善地而托言边俸”<sup>28</sup>，只为挨历升迁之利，不闻边地治理之责，于是“滥开边俸，捷径燃灰，则吏治日坏”<sup>29</sup>，于是至明晚期有了“军功、边俸题覆太滥，命暂停行取”<sup>30</sup>的要求，但随着明朝的覆灭而终未实现。此外，边俸制度并未解决边疆地区职官选任困局，无法形成完整的职官治理体系，限制了边疆治理的推进，而边疆治理中官员选任的适宜性、针对性问题仍待解决。

## 二、清初边疆治理需求与边俸制度的继承发展

### （一）清代初期边俸制度调整的背景

清朝在疆域统一进程中，将边疆地区重新纳入国家直接统治之下，积极推进边疆与内地间的行政管理一体化，在边疆地区建立正式政区、选派流官，边疆治理模式与理念发生明显变化。中央随之逐渐发现由明代继承而来的职官制度，无法满足边疆治理需求，官员选任严重制约了边疆地区的有效治理。

一方面，清朝统一疆域的形成使所需边疆官员数量大幅增加，产生巨大职官缺口。清朝经过近百年努力，其疆域范围“东极三姓所属库页岛，西极新疆疏勒至於葱岭，北极外兴安岭，南极广东琼州之崖山”<sup>31</sup>，边疆地区大幅增加。同时，清廷不断推进边疆治理一体化进程，先后在西南、台湾、新疆等地建立正式政区，存在较大的职官缺口，需要中央选派官员。当时的“缺官”问题给清朝边疆治理造成巨大困难。

另一方面，清朝边疆治理的深化对边疆官员治理能力的要求不断提升。清朝在边疆地区广设正式政区，但是总的来说边疆地区自然环境恶劣、社会民族情形复杂，其治理体系建设相对落后。所以，边疆治理需求对任职官员执政能力提出较高标准，并更加强调人地的适宜性与针对性。而已有吏部铨选的“掣签法”，其随机性难以满足清朝边疆治理深化对于官员的要求。

### （二）清初职官制度的应急性调整

清初，虽然产生了边疆治理深化的迫切需求，但因统一进程还在进行，国家形势仍未稳定，清朝面对边疆治理中的官员选任问题，根据边疆治理需求，对已有的职官制度进行应急性调整，主要有以下两方面：

第一，在边疆官员来源以及选取方式上予以特殊对待，采取就近推升的方法，由督抚根据地方形势，推荐就近官员升任，“四川有缺，在于陕西附近推升；广东有缺，在于福建附近推升；广西、湖南有缺，近陕西者在于陕西附近，近广东、江西者在于广东、江西附近推升”<sup>32</sup>。这样的调整，既使赴任官员“程途不远，资斧已多减省”<sup>33</sup>，缓解官员负担，并以晋升的方式，对其赴任边地进行优抚；同时“疆域相连，风土亦稍习惯，较之部选难易，有天渊之殊矣”<sup>34</sup>，以邻省官员赴任，与当地相适应。

第二，为缓解边疆“缺官”问题，对于愿赴边疆的官吏适度放宽选任条件，并予以优抚。“（顺治）十二年（1655），题准，福建、广东、四川、湖南地方边远，不拘科分，即准拣选。”<sup>35</sup>待平定广西后，“（顺治）十五年（1658），议准，广西亦不拘科分拣选”<sup>36</sup>，即对于边疆官员的选拔，放宽科举出身的硬性要求，扩大来源。清朝统一云南后，“（顺治）十六年（1659）议准，云贵地方初开，在京候选通判、知县、佐贰等官，有愿任边疆者，不拘咨次投供到部，给文赴经略军前，遇缺拟补”<sup>37</sup>。并且，“愿任边疆各官，所署之职，与原品大小不符者，迁转之时，仍照原品升补”<sup>38</sup>。对于愿往边疆任职的官员，予以品职上的优升以资激励。三年之后，边疆地区官员缺乏情况得到缓解，于是“康熙二年（1663）题准，停止愿任边疆例”<sup>39</sup>，恢复正常铨选。

### （三）清初边俸制度的常规性调整

此外，清朝对明代边俸制度予以继承的基础上，还根据各边疆地区情形，对该制度进行如下常规性调整。

首先，边俸制度计俸年限的缩减。清初沿用考满制度，“国初典制，内外官三年考满，视其称职与否”<sup>40</sup>，边疆地区将边俸制度与考满制度配合使用，通过缩短考察年限，为边疆官员提供更大的升迁机会。顺治十三年（1656）前明蓟辽总督、时任兵部尚书王永吉为激励官员赴任边疆，建议进一步缩减边俸考满较俸<sup>41</sup>年限，“至于题定边俸，以十个月算一年，三年之内止减半年，又与腹里各官较俸深浅，沉滞实多，不足以鼓舞劳吏。似应以八个月算一年，另立边俸一行，不与腹里通论计算，俸满应行取者即行取，应升转者即与升转，则危疆苦地自然乐趋，无向隅不平之叹矣。”<sup>42</sup>其建议被采纳，边俸制度进行了相应调整，“其边方司道，历俸半年为二年，知府有司，历俸二年为三年。”<sup>43</sup>

其次，边俸制度适用范围的扩大。明代边俸制度主要适用于行政主官，清朝在边疆治理实践中逐渐意识到佐贰、杂职等官的重要作用。于是，顺治十五年（1658）规定，“州县佐贰等官，照正印官边俸例升迁，以示鼓励”<sup>44</sup>。康熙二年（1663）再次扩大适用范围，“边远地方，三司府首领、教职、杂职等官，亦作边俸”<sup>45</sup>。把边俸扩大至学政类官员、杂职，体现出文风教化在边疆治理中的重要地位。清朝在土州县设置佐贰官，对于当地土司起到监管作用，康熙十年（1671），“广西南宁、太平、庆远、思恩四府及土府州佐贰等官，俱照边俸例升转”<sup>46</sup>，将土府州佐贰官也纳入边俸中。

再次，边俸分布区域的调整。清初边俸制度的分布，伴随疆域统一逐步推进。顺治十六年（1661）清朝平定西南地区，边俸制度随即施行。顺治十八年（1664）郑成功驱除荷兰殖民者收复台湾后，与清廷对峙，清廷发布“迁界令”<sup>47</sup>，命令沿海居民向内地迁移三十里。<sup>48</sup>为加强沿海地区的管控，鼓励官员实施有效治理，规定“沿海之地，应照边俸升转”<sup>49</sup>。至康熙二十年（1681）边俸分布区域基本稳定，主要在西南的云、黔、川、桂四省全境，以及浙江、福建沿海州县。<sup>50</sup>此时，三藩之乱初定，西南地区急需中央派遣官员进行善后、治理；浙江、福建沿海地区划入边俸，不仅是为清朝海禁政策服务，更是为应对台湾郑氏集团的侵扰。

#### （四）清初边俸制度的不足

清廷为解决边疆治理需求，对边俸等职官制度进行调整与发展，但仍无法完全因应此时突显的边疆治理困局，主要表现为以下几个方面：

一则“来者不治”，边俸制度成为一些官员眼中的晋升捷径，他们只为升迁无心治理，不利于边疆地区的长治久安。吏部尚书孙廷铨在顺治十七年（1660）就上疏提到，川湖、广西、云贵等地的边俸官员消极挨俸、坐等升迁，地方治理陷入困顿，“是此，官止为捷径，而边地依旧乏人”<sup>51</sup>。因此，他建议“凡边地委任官员，题请实授者，宜量加署职字样，俟历任二年，果有实绩可观，方准实授”<sup>52</sup>。试图以增设“试用期”的方式督促边俸官员用心进行地方治理。其建议虽未获批准，但足见此时的边俸制度已无法满足边疆治理不断深化的需求。

二则“任者不适”，由掣签随机而来的边俸官员，无法满足边疆治理深化的需求。边俸制度掣签任用官员，无法针对边疆的特殊性做到知人善用。随机而选的官员，在地方治理中常会忽视边疆的独特性，致使边疆治理的成效大打折扣。同时，易产生边俸官员因人地不适而造成不必要的病亡，使边疆治理难以长效开展。

三则“贤者不赴”，边俸制度的优抚性对于一些贤能官员来说失去了吸引力。边俸制度虽在历俸年限的计算上对官员予以优抚，缩减晋升资格的获取时间，但获得晋升资格后，还要与内地腹俸官员一同考核比较，一视同仁，没有优势。边俸之优抚无法带来直接的晋升，相较于复杂、恶劣的边疆环境，任职边疆被多数官员认为是不值前往的危途。

从上可知，清廷需要在边疆职官制度方面进行进一步创新。

### 三、边缺制度的建立与边俸制度的萎缩

边缺制度因应清朝疆域形成和边疆治理一体化的需求而产生，在康熙二十三年（1684）至雍正五年（1727）的四十多年中，完成了制度体系架构，形成了多种类型，以其针对性、灵活性、时效性逐渐开始取代边俸制度，保障了清朝边疆治理的有效开展。

#### （一）边缺制度的创立

其创新性包括：其一，边缺增加“拣选题补”制度原则，提升边疆官员选任的针对性、适宜性。清朝将边缺官员的选任权下放地方，并以核查批准的方式进行监管，利用地方督抚的知人善用，选择适宜水土、谙练民情的官员赴任边疆，打破边俸铨选的随机性，减少官员“身入险地”的风险，发挥其人地相宜的优势。其二，在“俸满优升”原则下，加入“俸满即升”等升转方式，以更强的优抚性激励贤员赴任边疆。“即升”方式的加入，使边缺官员不必与内地官员一同较俸升转，只需赴任边疆、安心治理就可升迁，优抚力度明显大于边俸，保障了边疆官员的来源与补充。其三，边缺制度根据各边疆民族的情形，灵活设置海疆缺、烟瘴缺、苗疆缺、沿边缺等类型，使边疆官员选任升转更具全面性。各类型会根据各边疆区治理需要与情形差异，在制度设计有所区别。在“拣选题补”制度原则下，不同边缺由地方督抚或皇帝使用调补、升补、简选等不同方法选派官员；在执行“俸满优升”时，又有三年俸满即升、五年俸满即升、三年俸满升衔留任、五年俸满升衔留任、留任候升、撤回内地候升等多种优升方式，从而弥补了边俸制度的单一性。

边缺制度确立后，边俸制度分布空间逐渐萎缩。如清朝收复台湾后，台湾例创制，且沿海形势好转，于是康熙二十六年（1687）题准“福建、浙江，近海地方，俱算腹俸”<sup>53</sup>，不再为边俸。

#### （二）边疆治理深化下边俸与边缺制度的融合

雍正时期，伴随着边疆地区“改土归流”与治理一体化的快速推进，边缺制度相较于边俸制度的功用性逐渐体现，而两种职官选任制度同时存在，不便于边疆治理的开展。清廷为完成边疆职官选任的统一化、制度化建设，决定完善边缺制度，进行体系化建设，全面取代边俸制度，使其成为最主要的边疆官员选任制度。于是，雍正四年（1726）十一月雍正下谕，“行令各该督抚，将各边省题调之缺，或应三年俸满，或五年俸满，或照内地论俸，一并确查定议，分晰具题，著为定例”<sup>54</sup>。在全国范围内，对边疆身份官员选任情况进行清查，并根据各省清查结果，进行职官选任制度的大调整。

第一步，边俸被大量裁撤，并以边缺制度为主体，完成边疆地区职官选任制度体系的建设。雍正四年（1726）雍正下谕内阁，认为边俸制度太滥且不再适应当前边疆治理需求<sup>55</sup>，命九卿就边俸进行讨论，其经过商议提出“凡边俸非保题调补之缺，俱与内地一体较俸升转”<sup>56</sup>，雍正皇帝批准了这一建议，大量边俸转为腹俸，边俸的适用范围大幅缩小。雍正五年（1727），四川巡抚马会伯在清查本省边疆职官时，也认为应以边缺制度代替边俸，于是请停四川边俸<sup>57</sup>，很快得到批准。至此，边俸制度的实施范围已近于无。与此同时，各边疆省份在完成官员选任情况清查的基础上，根据各地情形及治理需求，重新划定各类型边缺的适用范围，海疆缺、烟瘴缺、沿边缺、苗疆缺因其各自制度特征，在广大边疆地区普遍推行，成为清朝最重要的边疆职官选任制度。

第二步，将边俸融入边缺制度体系中，使其成为“俸满优升”制度原则的一种方式。经过前期调整，边俸制度不再作为单独的职官选任制度在边疆地区施行，但其制度优点却被边缺制度所吸收，并逐渐融合。雍正五年（1727）云贵总督鄂尔泰清查边疆官员情况时，建议对云南沿边缺进行调整，他认为：鹤庆、顺宁、永昌、永北四府知府，剑川、腾越、云州三州知州，是皇上简选<sup>58</sup>、五年俸满即升的沿边缺，这些地区经过多年治理，“今生业日繁，风俗渐淳，若以五年为满，似属幸进，若照内地论俸，似属偏枯”<sup>59</sup>，应当改为边俸方式升转，既起到优抚官员的作用，又可使官员不致速升，能够安心地方治理。中央经过讨论，最终听取了云贵总督鄂尔泰的建议，“鹤庆、顺宁、永昌、永北四知府，剑川、腾越、云州三知州，虽非调补之缺，但远在极边，接壤外域，亦应照边俸，听部升转”<sup>60</sup>。鹤庆等府沿边缺，依然保留皇帝简选的方式选任，而将“俸满即升”方式改为照“边俸升转”。通过这次沿边缺的调整，边俸开始从一项独立的职官制度，转变为边缺“俸满优升”制度原则中的一项优抚政策，渐渐

与边缺制度体系相融合。至雍正十三年（1735）《吏部则例》记载：

云南开化、广西二府正杂等官，广西分防五槽通判，新平县知县，禄劝州知州，丽江府知府、经历，鹤庆府维西通判，剑川州、中甸州州判，黑、白二井提举，弥沙、阿陋二井大使，鹤庆、顺宁、永昌、永北四知府，剑川州、腾越州、云州三知州，陕西赤金、靖逆、柳沟、安西卫俱算边俸，其余各省俱算腹俸。在外司道官员以下，杂职以上官员，不论俸满即升卓异等项官员遇缺即行升补外，司道官二年俸满升补，知府有司以下、杂职以上官员三年俸满升补。历俸未满，不准升补。司道官历边俸年半为二年，余一日作二日算。知府有司以下、杂职以上官员，历边俸二年半为三年，余一日作二日算。若边俸、腹俸相当，则先升边俸官员。<sup>61</sup>

可见，边俸分布地点仅有云南、甘肃两省，数量不到30个，并且施行边俸升转的官缺，皆为边缺制度中的沿边缺。究其原因，边俸创制之初即分布在沿边地区，此时它融入边缺制度中，并以一种升转方式在沿边缺中保留，既是对沿边功用的认可与继承，又是职官制度在边疆治理深化下所进行的创新性尝试。

此外，随着边缺制度在武职中的应用，其“俸满即升”的主要升转方式与武职的职责、需求存在矛盾。一方面，武职的升转原则与文职不同，武职主要依据军功战绩升迁，“俸满即升”相较军功过易，会打破已有的平衡。另一方面，边疆武职具有镇疆保域之责，以兵将相知、谙练长守为宜，不便频繁调动。因此，雍正五年（1727）开始在烟瘴缺、苗疆缺等武职中普遍采用“边俸升转”，边俸升转逐渐成为武职边缺的主要升转方式。

边缺制度体系的确立以及与边俸制度的融合，既是边缺制度在边疆治理中所获成效的体现，又是其为满足治理深化而进行的适应性调整。

### （三）边缺制度体系的确立与发展

清代国家治理不断深化，边缺制度进一步完善制度体系化建设，其名称与定位也得到明确。

一方面，边缺成为全国性官缺制度的组成部分，并且保持其边疆针对性与制度特殊性。在边缺制度的启发下，清朝认识到有必要建立全国性的官缺体系。雍正六年（1728），广西布政使郭拱上疏建议，“伏查州县要缺之必需贤员者，共有四等：一、地当孔道者为冲，一、政务纷纭者为繁，一、赋多逋欠者为疲，一、民刁俗悍命盗案多者为难。就此四等之中有专者、有兼者、有四等俱全者。”<sup>62</sup>所有州县分为“其简僻易治者，一概著为常缺……所有四等要缺”<sup>63</sup>。清廷经过长时间的商讨，最终在雍正九年（1731）正式建立以“冲繁疲难”为标准的四等官缺制度，<sup>64</sup>同时规定“沿海、沿河、苗疆，一切应行题补之缺，仍照旧例遵行”<sup>65</sup>，原先边疆地区的边缺制度依然保留，并独立于“冲繁疲难”体系之外，之后的规章典籍也视其为自成体系。如乾隆朝《吏部则例》就提到，“各省冲繁疲难等缺，除沿河、沿海、苗疆、烟瘴及一切应行题补调补之缺”<sup>66</sup>。所以施坚雅在关注“冲繁疲难”体系时，发现不在此体系内的“秘密成分”<sup>67</sup>，正是清代官缺制度中的边缺制度体系。可见，清朝的官缺系统是由边疆地区的边缺制度和一般地区的“冲繁疲难”四等官缺制度等共同组成。

另一方面，边缺制度不断进行体系建设，成为边疆地区系统性职官制度，其名称与实质逐渐被确立、认可。虽然从康熙二十三年（1684）就开始创设边缺，但“海疆缺”“烟瘴缺”“苗疆缺”“沿边缺”等边缺名词，直到雍正五年（1727）所编《大清会典》都未出现，正史或典籍中多以“例”相称。随着“冲繁疲难”四等官缺制度的建立，官缺制度在全国范围内推广，“官缺”“缺”等名称常被提及，原先边疆各例也以“缺”称之，于是从乾隆朝开始，边缺的各种名称就被收入到官方典籍中，如“至广西烟瘴各缺”<sup>68</sup>“台湾各缺”<sup>69</sup>“云南烟瘴苗疆正杂各缺”<sup>70</sup>“贵州烟瘴苗疆正杂各缺”<sup>71</sup>“湖南苗疆各缺”<sup>72</sup>等。边缺名称的确立，既是与一般“冲繁疲难”四等官缺制度的区别，又是边缺制度体系最终确定的标志，此后边缺的名称与制度被接受与应用。

此外，在边缺制度体系不断发展之下，已成为其组成部分的边俸也进行了相应调整。乾隆二十四年（1759）甘肃地区的沿边缺，不再施行“边俸升转”，开始“俸满即升”。<sup>73</sup>至此，仅有云南地区的沿边缺还保留“边俸升转”，到光绪时期：

各省边缺，除俸满入即升班者，各较奉旨先后日期，不计俸深月日外，其不入即升班，止入俸深班论俸推升者，有云南开化府知府，文山县知县、典史，竹园屯司巡检，黑、白二井提举，阿陋井大使，顺宁府知府，顺宁县知县、典史，永昌府知府，永昌府腾越同知，保山县知县皆为边俸，边俸二年半抵腹俸三年，余一日作二日，其边俸腹俸接算者，历过边俸，唯以十日作十二日。<sup>74</sup>

“边俸升转”的沿边缺仅剩 13 个。同时，会典中首次出现了“各省边缺，除俸满入即升班者……为边俸”的论述，明确规定了边俸是“俸满即升”以外的另一种升转方式，它是边缺制度的优抚政策之一，这不仅反映出伴随着边缺制度体系的确立与发展，其在边疆治理中职官制度的主体地位，也说明无论是在实际执行中还是在典章规定里，或是在官员意识中，此时边俸已经完全融入边缺制度体系中。

综上所述，从边俸到边缺的发展，是边疆地区职官制度与治理体系建设的扬弃过程。边疆治理深化的推进，对职官选任制度提出更高要求。边俸制度通过吏部铨选随机任用官员，无法满足边疆治理深化对于官员的要求，因此边缺制度舍弃边俸的铨选方式，设立“拣选题补”制度原则，以针对性、适宜性为目的选任贤员赴任边疆。而边俸制度中的优抚方式，被边缺制度所借鉴，并形成“俸满优升”的制度原则，以优抚性激励贤员赴任边疆；并且边俸也成为优升方式之一，融入边缺制度体系。可见，从边俸到边缺的扬弃发展过程，均是以保障边疆治理深化为目的。

#### 注释：

1 杜佳骥著《清代官员选任制度述论》（《清史研究》1995 年第 2 期）从清代官员的选择途径、官缺制度、回避制度等三方面论述官员选任制度。张振国著《清代文官选任制度研究》（博士学位论文，南开大学，2010 年）主要对清代官员的四种主要选任方式进行考察。此外还有[日]真水康树著《明清地方行政制度研究》（北京：北京燕山出版社，1997 年）、艾永明著《清代文官制度》（北京：商务印书馆，2003 年）、刘子扬著《清代地方官制考》（北京：故宫出版社，2014 年）等著作，对清代地方官员任用进行了梳理与分析。

2 边缺是清代设置在边疆民族地区的特殊官缺制度，是适应边疆民族地区的地理、社会状况而创设的官员选任办法和人事管理制度，它包括海疆缺、烟瘴缺、苗疆缺、沿边缺等（张轲风、戴龙辉：《清前期“边缺”与边疆治理述论》，《中国边疆史地研究》2020 年第 4 期）。

3 目前可见的有苍铭：《清前期烟瘴对广西土司区汉官选派的影响》，《中国边疆史地研究》2015 年第 3 期；张中奎：《清代“苗疆缺”官制研究》，《求索》2012 年第 8 期；张振国：《论清代“苗疆缺”的演变——以贵州省所属文官为中心》，《清史研究》2017 年第 2 期；张振国：《清代海疆缺考论》，《史学月刊》2015 年第 9 期；刘妍丽：《清雍正时期贵州苗疆官员的选任制度》，硕士学位论文，中央民族大学，2016 年。

4 “官缺”亦称为“员缺”或简称为“缺”，对其定义以及相关研究已有不少，如刘子扬认为，官缺就是将官职定为缺，以便以官补缺（参见刘子扬：《清代地方官制考》，第 29—30 页）；何平认为清代按民族把各种职官定为缺，之后根据官员身份、资格，以官补缺（参见何平：《清代的官缺制度》，《文史杂志》1990 年第 1 期）；杜家骥认为官缺是指政府机构中所设官位的性质类别及编制额数（参见杜佳骥：《清代官员选任制度述论》，《清史研究》1995 年第 2 期）；张振国认为官缺是行政机构中各类职官的不同分类，并依此进行官员选任（参见张振国：《清代文官选任制度研究》，第 42 页）；在新编的清代典章类工具书中，认为缺（即官缺）是列入国家正式编制的官员职位（参见朱金甫、张书才主编：《清代典章制度词典》，北京：中国人民大学出版社，2011 年，第 311 页）。

- 
- 5(1)《清高宗实录》卷 609, 乾隆二十五年三月壬戌日, 北京: 中华书局, 1986 年, 第 8 册, 第 838—839 页。
- 6(2)《新唐书》卷 43 下《地理志》, 北京: 中华书局, 1975 年, 第 1119—1120 页。
- 7(3)《宋史》卷 90《地理志》, 北京: 中华书局, 1977 年, 第 2249 页。
- 8(4)《元史》卷 19《成宗纪二》, 北京: 中华书局, 1976 年, 第 420 页;《元史》卷 35《文宗纪四》, 第 785 页。
- 9(5)《明史》卷 310《土司列传》, 北京: 中华书局, 1974 年, 第 7982 页。
- 10(6)陆韧、彭洪俊:《论明代西南边疆的军管羁縻政区》,《中国边疆史地研究》2013 年第 1 期。
- 11(7)《明史》卷 40《地理志》, 第 882 页。
- 12(8)《明会要》卷 48《选举二》, 北京: 中华书局, 1957 年, 下册, 第 895 页。
- 13(9)《明太祖实录》卷 122, 洪武十二年春正月丁亥, 台北:“中研院”历史语言研究所, 1962 年影印本。
- 14(10)《明会要》卷 48《选举二》, 下册, 第 895 页。
- 15(1)《明会典》卷 5《吏部四》,《续修四库全书》第 789 册, 上海: 上海古籍出版社, 2002 年, 第 99 页。
- 16(2)《明会典》卷 5《吏部四》,《续修四库全书》第 789 册, 第 99 页。
- 17(3)《明世宗实录》卷 543, 嘉靖四十三年五月癸卯, 台北:“中研院”历史语言研究所, 1965 年影印本。
- 18(4)明代的考满制度是对官员进行的考核, 考核官员的从政资历和政绩, 一般三年一考, 三考为满, 考满之日, 量其功过, 决定升降去留。
- 19(5)《明神宗实录》卷 201, 万历十六年七月庚午, 台北:“中研院”历史语言研究所, 1966 年影印本。
- 20(6)《明会典》卷 12《吏部十一》,《续修四库全书》第 789 册, 第 195 页。
- 21(7)《明会典》卷 5《吏部四》,《续修四库全书》第 789 册, 第 99 页。
- 22(8)《明会要》卷 41《职官十三》, 下册, 第 734 页。
- 23(9)《明会要》卷 41《职官十三》, 下册, 第 734 页。
- 24(10)《明世宗实录》卷 55, 嘉靖四年九月乙亥日, 台北:“中研院”历史语言研究所, 1962 年影印本。
- 25(11)《明会要》卷 48《选举二》, 下册, 第 899 页。候补官员在吏部堂官的主持下, 随机掣签, 决定任职衙门或任职地区。此法沿袭至清代, 月选官员掣签选缺。朱金甫、张书才主编:《清代典章制度词典》, 第 704 页。

---

26(12)《明熹祖实录》卷 29, 天启二年十二月庚辰, 台北:“中研院”历史语言研究所, 1968 年影印本。

27(13)通常意义上的明代两京十三布政使司,是指宣德三年(1428)之后,在疆域内形成的 15 个稳定的最高政区,即京师、南京、山西、山东、河南、陕西、四川、江西、湖广(今湖南、湖北)、浙江、福建、广东(含海南)、广西、贵州、云南,为明代常制。邹逸麟主编:《中国历史人文地理》,北京:科学出版社,2001 年,第 83 页。

28(1)《明熹祖实录》卷 40, 天启三年闰十月乙巳。

29(2)《明史》卷 245《列传一百三十三》,第 6365 页。

30(3)《明熹祖实录》卷 31, 天启三年二月戊寅。

31(4)《清史稿》卷 54《地理志》,北京:中华书局,1977 年,第 1891 页。

32(5)王永吉:《为敬陈铨政第拾玖本事》,张伟仁主编:《明清档案》,台北:联经出版事业公司,1986 年,第 26 册, B14910。

33(6)王永吉:《为敬陈铨政第拾玖本事》, B14910—B14911。

34(7)王永吉:《为敬陈铨政第拾玖本事》, B14911。

35(1)《大清会典(雍正朝)》卷 11《吏部九》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊三编》第 77 辑,台北:文海出版社,1994 年,第 448 页。

36(2)《大清会典(雍正朝)》卷 11《吏部九》,第 448 页。

37(3)《大清会典(康熙朝)》卷 8《吏部六》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊三编》第 72 辑,台北:文海出版社,1992 年,第 304—305 页。

38(4)《大清会典(康熙朝)》卷 8《吏部六》,第 305 页。

39(5)《大清会典(康熙朝)》卷 8《吏部六》,第 305 页。

40(6)《大清会典(康熙朝)》卷 10《吏部八》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊三编》第 72 辑,第 401 页。

41(7)清代官员只有实任官职才有俸禄,食俸时间即为官员实任官职的资历。较俸就是进行食俸时间的比较,食俸时间长者优先升转。朱金甫、张书才主编:《清代典章制度词典》,第 562 页。

42(8)王永吉:《为敬陈铨政第拾玖本事》, B14911。

43(9)《大清会典(康熙朝)》卷 8《吏部六》,第 311 页。

44(10)《清世祖实录》卷 120, 顺治十五年九月戊戌日,第 931 页。

---

45(11)《大清会典(康熙朝)》卷8《吏部六》，第311—312页。

46(12)《清圣祖实录》卷35，康熙十年四月壬寅日，北京：中华书局，1985年，第1册，第480—481页。

47(1)在此之前，顺治十二年(1655)在浙闽总督屯泰的建议下，“沿海省份，应立严禁，无许片帆入海，违者立置重典。”(《清世祖实录》卷92，顺治十二年六月壬申日，第724页。)对海疆地区施行严格的海禁政策。而此时的“迁界令”，是对沿海地区海禁政策的升级。

48(2)《清圣祖实录》卷4，顺治十八年八月己未日，第84页。

49(3)《清圣祖实录》卷3，顺治十八年六月乙酉日，第70页。

50(4)《大清会典(康熙朝)》卷8《吏部六》，第312页。

51(5)《清世祖实录》卷134，顺治十七年四月乙酉日，第1034页。

52(6)《清世祖实录》卷134，顺治十七年四月乙酉日，第1034页。

53(1)《大清会典(雍正朝)》卷12《吏部十》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊三编》第77辑，第514页。

54(2)张廷玉：《题为遵议广西巡抚题太平府通判吴大猷边俸期满请撤回升用事》，乾隆三年四月十九日，《内阁吏科题本》，档号02—01—03—03491—010，中国第一历史档案馆藏。

55(3)《清世宗实录》卷48，雍正四年九月甲寅日，第730页。

56(4)《清世宗实录》卷48，雍正四年九月甲寅日，第730页。

57(5)马会伯：《题请蜀省道府以下官缺应于内地腹俸一体较俸升转本》，中国第一历史档案馆藏：《雍正朝内阁六科史书·吏科》，桂林：广西师范大学出版社，2002年影印本，第36册，第204—205页。

58(6)亦称简放，指清代皇帝直接选择任命官员。朱金甫、张书才主编：《清代典章制度词典》，第740页；张振国：《清代文官选任制度研究》。

59(7)查郎阿：《题请准云南元江广南等烟瘴地方武职照文职例满三年五年保题升用本》，中国第一历史档案馆藏：《雍正朝内阁六科史书·吏科》，桂林：广西师范大学出版社，2002年影印本，第38册，第191页。

60(1)《清世宗实录》卷61，雍正五年九月庚辰日，第942页。

61(2)《钦定吏部铨选汉官则例(雍正十三)》卷3《开列推升》，故宫博物院编：《故宫珍本丛刊》第281册，海口：海南出版社，2000年影印本，第498页。

62(3)郭拱：《为敬陈管见事》，允禄、鄂尔泰等编：《朱批谕旨》，光绪十三年上海点石斋刊本，第49册，第48页。

- 
- 63(4)郭拱:《为敬陈管见事》,允禄、鄂尔泰等编:《朱批谕旨》,第49册,第48页。
- 64(5)《清世宗实录》卷113,雍正九年十二月戊申日,第510页。
- 65(6)《清世宗实录》卷113,雍正九年十二月戊申日,第510页。
- 66(7)《钦定吏部则例(乾隆四十八)》汉官铨选卷6《拣选》,故宫博物院编:《故宫珍本丛刊》第282册,海口:海南出版社,2000年影印本,第243—244页。
- 67(8)施坚雅:《中华帝国晚期的城市·城市与地方体系层级》,叶光庭译,北京:中华书局,2000年,368—378页。
- 68(1)《钦定吏部则例(乾隆四十八)》汉官铨选卷6《拣选》,第237页。
- 69(2)《钦定吏部则例(乾隆四十八)》汉官铨选卷7《拣选》,故宫博物院编:《故宫珍本丛刊》,第282册,第257页。
- 70(3)《钦定吏部则例(乾隆四十八)》汉官铨选卷7《拣选》,第263页。
- 71(4)《钦定吏部则例(乾隆四十八)》汉官铨选卷7《拣选》,第263页。
- 72(5)《钦定吏部则例(乾隆四十八)》汉官铨选卷7《拣选》,第264页。
- 73(6)《钦定大清会典事例(嘉庆朝)》卷50《吏部》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊三编》第65辑,台北:文海出版社,1991年影印本,第2326—2327页。
- 74(7)《钦定大清会典(光绪朝)》卷10《吏部·文选清吏司四》,《续修四库全书》第794册,上海:上海古籍出版社,2002年影印本,第108页。