

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

钟灵娜 谢 芳*

【摘要】中国古代素有政区分等的传统，但正式的分等制度主要集中在州县等基层政府，对高层政区尚缺乏讨论。论文以总督和巡抚的来源职位品级作为参照，度量了清代中前期高层政区的实际地位，并考察了社会稳定风险与赋税多寡对省区地位的影响。实证研究发现，各省区之间地位确有落差，其地位落差主要与当地的经济、政治因素密切相关。其中社会稳定因素对总督地位有较为稳定的显著影响，而赋税对巡抚地位的影响更为明显，表明总督与巡抚职能有所分野。这种非正式的分层与分工的制度安排，强化了清代中央政权对地方的控制，提升了国家治理的效率。清代省区分等与督抚分工对理解当代人事制度与行政管理具有重要意义。一方面，政区分等与循等升迁增加了现代官僚制中的晋升阶梯，有利于强化官员激励、增进组织培养；另一方面，当代党政关系也可以从督抚分工中吸取传统行政管理的智慧，在坚持以党领政的原则下，党政职能进行分工，有助于地方政府更好地实现多目标任务，应对国际国内多重挑战。

【关键词】政区分等 国家治理 治理目标 督抚

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2021)06-0044-22

* 钟灵娜，华中师范大学政治与国际关系学院副教授，华中师范大学中国农村综合改革协同创新研究中心研究员；谢芳，华中师范大学政治与国际关系学院硕士研究生。感谢第二届夏书章公共管理优秀博士论文奖答辩委员会对本研究的建议与意见，感谢编辑部与匿名评审人的宝贵意见，感谢写作过程中曾提供热忱帮助的耿曙、林盼、陈玮、庞保庆、李臻等学者。文责自负。

基金项目：国家社科基金青年项目“主体功能区视角下差异化绩效考核促进区域协调发展的机制研究”（20CGL044）。

一、引言

中国古代素有政区分等的传统^①。根据正式规章制度记载,对州县一级政区的分等历史最早可追溯至秦汉时期。据《汉书》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”(周振鹤,2014:309)。从秦汉时期的规定可知,辖区人口规模不仅关涉官员的称谓,亦直接关系到官员薪俸。西汉沿袭秦制,但也有以事务繁简来分等的^②,此外,边境地区的县等第普遍偏高,这是由于这些地区地理位置重要。魏晋南北朝时期人口锐减,导致县的户口分等标准大幅下降,尽管如此,县的等第数量却进一步增加了^③,及至隋初,州、郡、县三级都分为九等,与官员的等第数量一致。隋炀帝时调整行政单位,进一步拔擢首都和陪都所在四县,号京县,其余各县则按照“闲剧”与“要冲”的标准划分等级。到唐代时,县级长官称谓上的区别取消了,同时县分等的标准也明确规定为地位、户口与地理条件的综合^④。随着社会经济的发展,按照户口数量分等的方式在明代时逐渐发展为以钱粮丰裕程度为标准。这是因为富庶地区人均产量较高,经济发展程度受人口规模的影响降低,而受技术、资本的影响逐渐增大。以田赋定等第体现了统治者对经济发展的重视和不同地区间贫富差距的扩大。到清代时,州县分等不仅最规范,也最系统,对州

① 对自秦至清代的行政区域等级演变历史简介,可参见周振鹤(2014)第十一章。对行政区域等级的研究则主要集中在唐代以后的州县分等上,相关研究参见赵葆寓(1987)、马春笋(1996)、真水康树(1997)、谢元鲁(2000)、张振国(2011)、柏桦(2003a, 2003b)、陈志坚(2005)、张振国(2014)。此外,施坚雅(2000)在《中华帝国晚期的城市》一书中亦对此有所提及。从现有文献来看,行政区域分等是中国古代地方行政管理中的一项正式制度,但文献较多关注地区等级制度的正式规定,相关经验研究仅见胡恒(2019)。

② 西汉时,在大、小县外,亦有平、剧县之分,平县事简,剧县事繁,后世历代繁简原则由此而来。参见周振鹤(2014)第310页。

③ 例如西晋按照300户、300户以上、500户以上、1000户以上、1500户以上、3000户以上分为六等。北魏分为上、中、下三等,北齐分为上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下九等。北周分为7000户以上、4000户以上、2000户以上、500户以上及不满500户五等。具体内容参见周振鹤(2014)第310—311页。

④ 唐代除在全国具有战略意义的五十七州设置大、中、下都督、都护府外,将其余二百余州划分为府、辅、雄、望、紧、上、中、下八个等级,同时,将全国一千余县划分为赤、次赤、畿、次畿、望、紧、上、中、中下、下十等。其中赤、畿是距离京师最近的县,地位崇高,望、紧两等带有冲繁性质,表示地理位置重要而又事务繁剧,因此数量不是太多,其余等级主要以户口多寡为据。具体内容参见周振鹤(2014)第312页。

县等级的划分综合“冲”“繁”“疲”“难”四个方面的情况进行考评^①，并将主官缺分与之对应，分为“最要缺”“要缺”“中缺”与“简缺”^②。从州县分等的历史来看，除了对地方实行分类管理外，政区分等制度更重要的意义在于为官择人，即将政区等级与选官任官制度相结合，将合适的人才派到相应的职位上去。

除此之外，从影响政区分等的因素上还可以窥见统治者对治理目标的考量。历代政区分等的标准主要包括“地区的冲要与否、户口的多寡之差、资地的美恶之分、政务的繁闲之别”（翁俊雄，1991；柏桦，2003b），总结来看有两类因素：一是政治与稳定因素，例如京畿之地、冲要险峻之地等，这类地区在地理位置上对于维持王朝稳定至关重要；二是经济因素，例如田地、户口、钱粮等。在早期社会，一个地区只有拥有肥沃的土地以及大量的人口才能带来可观的赋税，因此多以“户口多寡”来代表该地经济的繁荣程度，后期随着农业、手工业生产力的不断发展，户口与经济间的关系不再那么密切，因此明代以后开始转而直接以钱粮的数额作为量定州县等第的标准（马春笋，1996）。从国家治理的角度看，稳定与岁入乃是统治者的两个重要目标，但二者又存在内在冲突——增加税收可能招致民怨，但维持政府有效运转又必须有充分的财政支持。如果能平衡好这两个目标，对于提高治理能力无疑具有重要意义。

本文利用清中前期各省督抚的职官数据，发现尽管在省一级没有正式的分等制度，但省区地位并不完全相等，辖区内的稳定风险与赋税多寡均会影响其地位。此外，除省区分等外，清代在高层政区还采用了一种二元治理结构，即总督与巡抚分工合作、协作治理的方式，来应对稳定与岁入的双重目标。一方面，将不同任务交由不同官员承担，使得冲突的多任务降维成单一任务，以减轻激励偏向或弱化问题；另一方面，让二者互为节制、互相监督，一定程度上增强了统治者获取信息的能力。

除本节外，本文的第二节是对清中前期各省区实际地位的度量，基于政区地位与官员地位的相关性，我们主要以历任督抚上任前的平均品级来考察省区地位；第三节实证分析了稳定与赋税两个因素对清代省区地位的影响；第四节接续讨论了清代在国家治理与官员管理方面的制度逻辑。最后一节是对结论的简单评述。

① 地当孔道曰冲，政务纷纭曰繁，赋多逋欠曰疲，民习俗悍、命盗案多曰难。参见周振鹤（2014）第317页。

② 具体而言，“冲”“繁”“疲”“难”四字俱全的缺为“最要”或“要”缺，一字或无字的县称为“简”缺，三字（冲繁难、冲疲难、繁疲难）为“要”缺，二字（冲繁、繁难、繁疲、疲难、冲难、冲疲）为“要”缺或“中”缺，依照缺位的不同来对官员进行量才使用。参见周振鹤（2014）第317页。

二、清代省区地位的度量

尽管有学者认为高层政区数量不多，皇帝对此了如指掌，因此缺乏分等的必要（周振鹤，2014）。但从管理幅度上看，高层政区（如府、厅）所辖州县的数量与皇帝直接管辖的省的数量差不多，甚至某些时候后者的数量还要略高于前者。更为重要的是，正式的政区分等中一个重要的制度特征是政区等级与职官等级相匹配，这意味着政区等级不仅作为政区管理的制度，同时也是十分重要的职官管理配套制度。省级政区也存在匹配官员能力与职位重要性的需要，因此其地位可能并不完全相同。由于政区地位与职官等级关联紧密，本文以清代各省区督抚的平均职位等级作为地区地位的度量。我们想要回答的是，清代各省区是否如州县一样地位确有落差？其地位差异有何特征？可能反映了统治者的何种考量？需要说明的是，本文关注的时期是从康熙到道光的清中前期，原因是这一时期的政局相对稳定，皇帝对督抚的控制尤甚。咸丰以后，中央权力衰弱而地方势力突起，朝局动荡不稳，反而不利于观察。

（一）度量省区地位的思路

本文根据清代职官年表中的总督年表和巡抚年表整理了自清康熙时期到道光时期前后近两百年间的历任总督和巡抚数据，每个观察值包括任职年份、姓名、上任时间、卸任时间、民族、上任前职位、卸任后职位或去向等变量。针对有学者指出清代职官年表可能出现错误或疏漏的情况，我们另根据前人研究（任恒俊，1994；徐雪梅、佟大群，2008a；徐雪梅、佟大群，2008b）及哈佛大学建立的“中国历代人物传记资料库”（CBDB）^①进行校对勘正，由此建立起一个相对完整、系统的清代督抚数据库。该数据库共包括总督520任，巡抚1347任^②。

由于督抚在任期间品级基本相同，因此无法直接使用在任时的品级度量职务等级，本文尝试采用督抚上任前的职位品级作为当前职位潜在等级的代理变量。皇帝通常派遣重要的官员前往地位高的地区任职，因此，如果官员上任前职位品级普遍较高的话，则可推断这个地区的潜在地位较高。尽管督抚在任时

^① 中国历代人物传记资料库：<http://projects.iq.harvard.edu/chinesecbdb>，2017年3月1日访问。

^② 需要说明的是，原职官表中有一部分为职位出缺时由其他官员临时署理的情形，本文在后续实证模型中对署理时间过短的样本（小于1年）予以了剔除，原因是这类官员属于临时署理，对省区地位的影响有限。

品级相同，但他们上任前的职位可能属于不同部门、不同体系，具有较大差异。表1展示了清中前期总督与巡抚来源职位的分布情况，总督主要由巡抚升迁（40.58%），其次为其他总督调任（33.27%），再次为六部尚书和侍郎（11.92%）以及其他武职官员调任（10.19%）。巡抚的来源职位比总督更广，这是由官僚制度的金字塔结构所决定的，巡抚比总督的官阶更低，因此近似或低于巡抚的职位更多。尽管如此，巡抚的来源职位也十分集中，主要由他省巡抚调任（35.04%）或由布政使升迁（35.26%）而来。从这一数据也可窥见自藩臬至巡抚再至总督的升迁路线。

表1 清中前期督抚来源职位分布情况（康熙至道光）

总督			巡抚		
中央	军机处	1 (0.19%)	内阁	54 (4.01%)	
	内阁	4 (0.77%)	六部尚书	4 (0.30%)	
	六部尚书	41 (7.88%)	都察院	25 (1.86%)	
	都察院	10 (1.92%)	理藩院	3 (0.22%)	
	六部侍郎	21 (4.04%)	六部侍郎	165 (12.25%)	
	其他中央官员	4 (0.77%)	其他中央官员	30 (2.23%)	
地方	总督	173 (33.27%)	总督	48 (3.56%)	
	巡抚	211 (40.58%)	巡抚	472 (35.04%)	
	其他武职官员	53 (10.19%)	布政使	475 (35.26%)	
	布政使	2 (0.38%)	按察使	31 (2.30%)	
			府尹	16 (1.19%)	
			道员	5 (0.37%)	
			其他武职官员	15 (1.11%)	
			其他地方官员	4 (0.30%)	

注：表格中的值为来源于该职位的人次，括号内为来源职位的占比。

资料来源：作者自制。

从督抚来源来看，有相当比例的调动发生在这一职位内部，例如总督调总督，巡抚调巡抚。在一个稳定的官僚等级制中，官员调动通常为循阶升迁，迁转顺序为从低到高，由简就繁，因此从迁转顺序也能看出职位高下。总督（巡抚）中约有三分之一的官员是由其他总督（巡抚）迁转而来，这为观测迁转提供了足够的数据。因此，在第三节的实证分析中，我们同时采用了一省官员的净流入率（流入与流出数之差/总人数）作为省区地位的代理指标。一般而言，净流入率越大，意味着该地区在该等级中位于较高的层级，因此地位越高。需要说明的是，无论是来源职位品级还是迁转流向，我们均采用一朝平均数来度量，这是考虑到督抚的仕途升迁与调动受皇帝喜好与督抚个人情况的影响，采

用平均值可以在一定程度上平滑样本，得到较为准确的度量结果。

（二）省区地位的度量结果

为了将督抚地位转换为可计算的数值形式，我们简单采用赋值的方式来处理这个问题。对督抚职务的赋值主要参照官员的正式品级，从正一品至从九品分别赋值为“18、17、16……1”分。其中总督为正二品，巡抚为从二品，但另有加衔时督抚品级有所调整。乾隆以前，督抚加衔并无定制。乾隆以后，总督例加兵部尚书、右都御史，巡抚例加兵部侍郎、右副都御史，总督加尚书或右都御史衔后官至从一品，巡抚加兵部侍郎衔为正二品，加右副都御史衔则为从二品。但从《清史稿》中历朝对巡抚加衔的规定来看，只有由侍郎升至巡抚的可加兵部侍郎衔，其余皆授右副都御史衔^①，而杨立（2018）整理的升授巡抚统计表表明，从清顺治朝至光绪年间仅有 10.77% 的巡抚由侍郎升任。因此，本文将总督赋值为从一品（17 分），巡抚赋值为从二品（15 分），其余职位均以职位正式品级为准，确有特殊情况的略有调整^②。

清前期总督沿革较为复杂，例如康熙元年曾设 17 位总督，后减为 11 位，但康熙朝大部分时间为 8 位总督，即两江、闽浙、湖广、川陕、两广、云贵、漕运和河道总督。雍正时期除新设直隶总督外，对某些总督职位又进行了拆分，乾隆十四年后除漕运和河道总督外，基本固定为直隶、两江、陕甘、四川、闽浙、湖广、两广和云贵总督。为简便起见，本文对康熙和雍正时期的总督职位进行了合并计算^③。表 2 报告了各朝总督地位的平均得分情况^④。平均来看，总督来源职位的品级介于从二品（15 分）与从一品（17 分）之间，即巡抚与总督之间，这与表 1 中总督的来源可以互为印证。从时序来看，乾隆时期总督的平均地位最高（16.30），康熙时期总督的平均地位最低（15.59）。从地区来看，四川、陕甘总督的地位较高，其次为两江总督与直隶总督。但值得注意的是，清中前期西部地区的总督地位逐渐下降，到道光时期西方列强入侵，边疆战事不断，南方地区的地位逐渐上升，例如，这一时期的两广总督的地位仅次

① 雍正元年，定巡抚加衔“侍郎授者，改兵部右侍郎兼右副都御史衔；由学士、副都御史及卿员、布政使等官授者，俱为右副都御史；由左佥都御史或四品京堂、按察使等官授者，俱为右佥都御史”；乾隆十四年，定巡抚加衔“不由侍郎授者，俱兼右副都御史；其兵部侍郎衔，疏请如总督”。详见赵尔巽等撰（1976）第 3336 页。

② 对特殊职务的具体调整，以及各类职务的具体赋值情况，限于篇幅不在论文中详列，感兴趣的读者可来信索取。

③ 将陕甘、四川总督并入川陕总督，福建、浙江总督并入闽浙总督，广东、广西总督并入两广总督，云贵、云广总督并入云贵总督。

④ 为便于比较，表 2 将康熙和雍正时期的川陕总督得分分别填入了陕甘总督与四川总督中。

于直隶总督。各地区的地位落差在康熙朝最小（0.37），雍正朝最大（1.25），这可能与康熙用人较宽而雍正用人较严有关（刘风云，2004）。除康熙朝外，其余各朝平均落差为 0.98，约为半个品级，因此地位落差不可谓小。

表 2 基于总督来源职位的地区分等（康熙至道光）

地区	康熙	雍正	乾隆	嘉庆	道光	地区平均
四川	15.80	16.75	16.65	16.27	16.32	16.36
陕甘	15.80	16.75	16.33	16.17	15.93	16.19
两江	15.47	16.38	16.52	16.50	16.00	16.17
直隶	—	16.17	15.92	15.83	16.60	16.13
闽浙	15.61	16.00	16.41	16.06	15.62	15.94
两广	15.50	15.50	16.37	15.73	16.56	15.93
云贵	15.54	15.80	15.90	16.11	15.82	15.83
湖广	15.43	15.86	16.27	15.53	15.80	15.78
时期平均	15.59	16.15	16.30	16.02	16.08	16.04

注：按地区平均值从高到低排序。

资料来源：作者自制。

清前期巡抚设置大多沿袭明制，经过顺治、康熙年间的调整，巡抚设置基本固定下来，为 18 个，即直隶、河南、山东、江苏、浙江、福建、安徽、江西、山西、陕西、甘肃、广东、广西、湖南、湖北、贵州、云南、四川。雍正二年，直隶巡抚被裁，甘肃巡抚、四川巡抚也在康熙中期被裁撤，此后直至光绪十年，巡抚设置再无变动，稳定为 15 个^①。从表 3 来看，巡抚前任职位大多介于正三品（14 分）和从二品（15 分）之间。与总督类似，乾隆时期巡抚地位最高，康熙时期巡抚地位最低。从地区来看，河南、浙江、江苏、安徽、广东等地巡抚地位较高，这些省份历来是赋重之地，陕西因其地处西北军事重地而地位较高，河南和山东因靠近京畿地区并且巡抚兼理兵权而地位较高，其余省份得分较低，其中贵州位于最末。各省的地位落差在雍正时期最大（1.6），其余时期平均为 0.5。从表 3 可以看出，无论是不同时期的变化幅度，还是相对地位落差，以巡抚来源职位度量的省份间的差异均小于以总督来源职位度量的地区间的差异。这是容易理解的，层级越低，行政区域数量越多，差异也越小。

^① 为简便起见，表 3 未报告巡抚存在时间较短的直隶、甘肃和四川三省，但在第三节的模型中，仍考虑了以上三省巡抚的地位数据，原因是这一时期的经济社会数据与巡抚设置一致。

表3 基于巡抚来源职位的省份分等（康熙至道光）

省份	康熙	雍正	乾隆	嘉庆	道光	地区平均
河南	14.67	15.10	15.09	15.00	14.64	14.90
江苏	14.75	14.83	14.94	14.90	14.97	14.88
浙江	14.54	15.31	15.04	14.50	14.70	14.82
陕西	14.35	15.14	14.85	14.78	14.97	14.82
安徽	14.71	14.70	14.74	14.97	14.94	14.81
山东	14.36	14.67	15.03	15.06	14.91	14.81
广东	14.14	14.86	15.02	15.00	14.88	14.78
云南	14.57	14.88	14.85	14.68	14.83	14.76
湖南	14.41	14.60	14.84	14.77	15.00	14.73
江西	14.59	14.50	14.86	14.82	14.84	14.72
湖北	14.69	14.32	14.80	14.92	14.72	14.69
山西	14.53	14.75	14.91	14.56	14.67	14.68
广西	14.60	14.79	14.65	14.60	14.67	14.66
福建	14.13	14.36	14.94	14.79	14.85	14.61
贵州	14.50	13.71	14.77	14.50	14.63	14.42
时期平均	14.50	14.70	14.89	14.79	14.81	14.74

注：按地区平均值从高到低排序。

资料来源：作者自制。

基于政区地位与职官等级的相关性，我们以督抚数据度量了清代各省区的实际地位。结果显示，各省区的地位存在潜在差异，该差异推断主要与两个因素有关，一是有利于维持王朝稳定的因素，例如战事频仍、战略位置重要的地区地位相对较高；二是有助于王朝汲取岁入的因素，表现为赋税重地地位也相对较高。从帝国的治理目标来看，一方面统治者追求岁入最大化（诺斯，1994；利瓦伊，2010），另一方面，他们也希望使统治风险最小化，以长期控制官僚机构与社会（曹正汉，2017；Galtung, 1971；Motyl, 2001）。在下一节中，我们将从实证角度进一步分析以上两类因素是如何影响省区地位的。

三、稳定与赋税对清代省区地位的影响

通常情况下，统治者既有增加收入和提高治理效率的动机，也有降低统治风险的需要，如何处理相互冲突的两个目标，成为摆在统治者面前的重要问题。在本节中，我们将两类目标简化为稳定与赋税两个变量，考察两个变量对省区地位等级的影响。

（一）变量来源与描述性统计

1. 因变量：清代省区地位

本文的被解释变量为清代省级政区的实际地位，以督抚来源职位的平均得分来衡量。得分代表着皇帝对这一职位的重视程度，如果督抚自较高级别的职位迁转而来，通常暗含着这个地区的重要程度较高。同时，我们也用不同职位在升迁路径中的位置来测度省区地位。官僚制中有循阶升迁的传统^①，如果不同职位间确有地位高低，则应观察到地位较高的职位有更多同级同类官员调入，地位较低的职位则多为调出^②。由于绝大部分地区的督抚既有调出又有调入，本文采用一朝同类官员的净流入率来衡量地区地位高低，即同类官员的净流入数（流入数—流出数）除以一朝该职位上的官员总数^③。我们预期，净流入率越高的地区，其相对地位越高^④。从数据结果来看，总督职位的平均净流入率与来源职位赋值得分之间呈现较高的相关性，相关系数为 0.85（ $P=0.007$ ）；巡抚的这一相关系数仅为 0.6（ $P=0.01$ ），推测其原因可能是巡抚的迁转呈现出一定的区域性迁转模式^⑤。例如，西南地区由贵州巡抚转任云南巡抚，两广地区由广西巡抚转任广东巡抚，两江地区由安徽巡抚转任江西、江苏等省巡抚，导致区域中心省份的净流入率高，其他省份的净流入率低。这一点在后面的模型结果中得到了进一步验证。

此外，在稳健性检验中，我们另采用满族官员比例作为省区地位的代理变量。清代统治者对满族官员采取政治庇护制度，以确保满族在政治中心的主导地位，因此满族官员通常比汉族官员拥有更高的地位（Xi, 2018）。如果这一职位上历任官员中满族官员较多，可能说明这一地区的地位较高。

2. 自变量：社会稳定与赋税

（1）社会稳定。本文主要采用该地区总的民变与战争的数量来度量社会稳

① 历代职官制度都明确规定官员由“简”缺向“繁”缺为升迁，因此在无法确知职位简繁时，从升迁的顺序图也能反向推导出职位间的地位高低，本文采用的地位判断方式与之类似。

② 龚小峰对直隶、两江及其他总督的相对地位论述上即采用类似的思路。参见龚小峰（2008）。

③ 有关督抚迁转的度量，感谢匿名审稿人的宝贵意见。

④ 由于总督与巡抚之间存在明显的等级落差，地位较高省份的巡抚既可能迁往地位较低省份的总督，也可能直接调往地位较高地区任总督，考察总督职位与巡抚职位之间的互动反而不利于厘清地区间的地位层级划分。因此这里考察的平调和迁转被严格限定在同一职务之间，也即总督与总督之间的迁调，巡抚与巡抚之间的迁调。

⑤ 之所以会形成这样的区域内由低向高的迁转，主要是由于区域间地理环境、人文社会情状接近，巡抚调任新职位后能很快适应，管理地方无碍。

定情况。为与职官数据匹配,城市民变数据来自巫仁恕(2011)的《激变良民:传统中国城市群众集体行动之分析》一书附录,时间范围为康熙元年(1662年)至乾隆六十年(1795年),均按朝平均。尽管民变的原因有多种,但一旦聚集闹事,就会形成对政府维持社会稳定的压力,所以本文采用的城市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。本文所用的战争数据整理自《中国历代战争年表》中的清代康熙至道光年间战争信息,包括农民战争或起义发生的时间、波及的省区范围等。

(2) 税银。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项目。田赋部分征银或钱,部分征粮,所以又称为钱粮,另有8个省须纳漕粮。本文仅以税银作为赋税的主要代理变量,原因是税粮的数据量更小,且前后度量口径不一。梁方仲(1980)的《中国历代户口、田地、田赋统计》一书提供了自康熙至咸丰历朝分省的人丁、田地、田赋数据;此外,倪玉平(2013)的《清朝嘉道财政与社会》一书另提供了嘉庆和道光年间部分年份的分省数据,经作者整理所得税银数据共12个截面,分别是康熙二十四年(1685年)、雍正二年(1724年)、乾隆十八年(1753年)、乾隆三十一年(1766年)、乾隆四十九年(1784年)、嘉庆十六年(1811年)、嘉庆十七年(1812年)、嘉庆二十五年(1820年)、道光二十一年(1841年)、道光二十二年(1842年)、道光二十五年(1844年)、道光二十九年(1848年),其中康熙二十四年至乾隆三十一年数据来自《中国历代户口、田地、田赋统计》乙表66,乾隆四十九年数据来自乙表75,嘉庆十六年至道光二十九年数据来自《嘉道财政与社会》一书第二章对嘉道年间地丁钱粮的梳理。

3. 其他控制变量

其他控制变量主要包括疆域面积、到京师的距离、人丁数等。疆域面积由复旦大学地理历史研究中心公布的清嘉庆朝(1820年)地图测量,我们将此数据与《中国历代户口、田地、田赋统计》甲表87进行了比较,发现差异不大。疆域面积越大,在交通不便的古代通常管理难度也越大,需要派遣地位更高的官员主政。此外,考虑到距离京师越近,社会稳定与否对王朝的实际影响会更大,同时统治者的控制力会更强,因此我们在模型中另控制了各省到京师的距离。各省到京师的距离根据复旦大学地理历史研究中心公布的清嘉庆朝(1820年)地图测量^①,为简便起见,度量方式为省会到京师在地图上的直线距离,而非实际的交通距离。

^① 复旦大学地理历史研究中心: [http://yugong.fudan.edu.cn/views/chgis_index.php?list=Y & tpid=700](http://yugong.fudan.edu.cn/views/chgis_index.php?list=Y&tpid=700), 2017年3月14日访问。

本文采用的人口数主要来自梁方仲《中国历代户口、田地、田赋统计》中各朝对人丁的统计，共 12 个截面，分别为康熙二十四年（1685 年）、雍正二年（1724 年）、乾隆十八年（1753 年）、乾隆二十二年（1757 年）、乾隆二十七年（1762 年）、乾隆三十二年（1767 年）、乾隆四十九年（1784 年）、乾隆五十一年到五十六年的平均数（1786—1791 年）、嘉庆十七年（1812 年）、道光十年到十九年的平均数（1830—1839 年）、道光二十年到三十年的平均数（1840—1850 年）。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 82^①。

4. 主要变量的描述性统计

表 4 是主要变量的描述性统计，为增加观察值，在一个总督辖两个或两个以上省份的情况下，这些省份均对应该总督职务得分或其他计算区域地位的方式。例如两江总督辖江苏、安徽和江西三省，该三省的经济数据均对应两江总督职位，而非对上述三省经济数据进行平均。因此从表 4 中可以看出，尽管总督的数量远远少于巡抚数量，但总督数据的观察值与巡抚数据的观察值较为接近。对数值较大的变量，我们在实证模型中进行了平滑处理，对税银、辖区面积、到京师的距离以及人丁数取自然对数。

表 4 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
总督来源职位得分	分	74	16.03	0.39	15.43	16.75
总督职位净流入率	%	74	0.03	0.27	-1.00	0.50
总督满族官员的比例	%	74	0.77	0.22	0.09	1.00
巡抚来源职位得分	分	82	14.74	0.26	13.71	15.40
巡抚职位净流入率	%	82	0.06	0.23	-0.56	0.50
巡抚满族官员的比例	%	82	0.33	0.25	0.00	1.00

① 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入丁数，因此采取滋生入丁数；二是山东省未报告原额或滋生，只述及入丁，因此此处以原额为实际入丁数。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。我们比较了梁方仲清代历年入丁数与骆毅（1998）人口数之间的比例，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。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%。感谢审稿人的指正。

(续上表)

变量	单位	观察值	平均值	标准差	最小值	最大值
税银 (log)	两	90	13.85	1.12	10.38	15.13
民变	次数	54	4.87	7.94	0.00	46.00
战争	次数	90	1.69	2.42	0.00	11.00
疆域面积 (log)	平方公里	20	12.31	0.53	11.55	13.34
到京师的距离 (log)	公里	18	13.16	3.32	0.00	14.56
人丁数 (log)	人	90	15.95	1.28	11.04	17.57

资料来源：作者自制。

(二) 基本回归结果

表5报告了赋税、社会稳定因素对总督地位的影响情况。单独来看，赋税和民变对总督地位的影响均显著为正（模型1和模型2），但二者放在同一模型中时（模型3），民变的影响更加明显，尽管控制时期效应以后，民变的系数有所下降，但仍然显著（模型4）。考虑到民变主要发生在人口聚集的城市当中，我们另将战争和起义的次数与民变次数加总作为社会动乱的代理变量，结果发现动乱越多的地区，以总督来源职位度量的地区地位也越高，赋税的影响尽管为正但并不显著（模型5）。以总督净流入率来衡量地区地位也得到了类似的结果。尽管模型6中赋税和社会动乱对净流入率的影响均不显著，但社会动乱的系数接近显著，并且模型7排除了区域中心省份以后^①，发现社会动乱越多的地区，总督的净流入率也越高。

表6报告了赋税和社会稳定因素对各省巡抚地位的影响。单独来看，赋税和民变越多的地区，巡抚的来源职位得分均较高（模型1和模型2），同时放入模型时二者均显著为正（模型3），但控制时期固定效应后，赋税的系数虽有所下降，但仍显著，民变的影响则变得不显著了（模型4）。考虑了社会总的动乱情况的模型得出了类似的结果。在模型5中，税银的系数变化并不大，但动乱对巡抚来源得分的影响仍不显著。模型6以净流入率作为因变量，发现无论是赋税还是动乱对净流入率的影响都较为微弱，但排除区域中心省份后，我们发现，赋税较多的地区，巡抚的净流入率也相对较高（模型7）。

^① 具体为江苏、浙江、湖北、广东和云南。如前所述，这些省份的净流入率较高，部分原因是其为区域中心。

表5 赋税、社会稳定对各地区总督地位的影响

	模型1 来源得分	模型2 来源得分	模型3 来源得分	模型4 来源得分	模型5 来源得分	模型6 净流入率	模型7 净流入率
税银 (log)	0.077 ** (0.036)		0.071 (0.053)	0.009 (0.024)	0.021 (0.029)	0.012 (0.031)	0.005 (0.034)
民变		0.019 ** (0.007)	0.017 ** (0.006)	0.007 * (0.004)			
动乱					0.005 * (0.003)	0.007 (0.005)	0.013 ** (0.006)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
时期效应	No	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes
常数项	18.699 *** (2.673)	21.864 *** (2.439)	18.124 *** (3.415)	22.701 *** (2.818)	20.709 *** (2.966)	0.233 (2.341)	1.703 (2.973)
观察值	74	44	44	44	74	74	49
R ²	0.158	0.307	0.323	0.764	0.518	0.074	0.136

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为聚类到省份的聚类标准误。***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

表6 赋税、社会稳定对各省巡抚地位的影响

	模型1 来源得分	模型2 来源得分	模型3 来源得分	模型4 来源得分	模型5 来源得分	模型6 净流入率	模型7 净流入率
税银 (log)	0.118 *** (0.020)		0.123 *** (0.028)	0.096 ** (0.036)	0.090 *** (0.029)	0.032 (0.043)	0.052 ** (0.021)
民变		0.010 *** (0.002)	0.008 *** (0.002)	0.003 (0.003)			
动乱					-0.001 (0.004)	0.004 (0.003)	0.009 (0.005)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
时期效应	No	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes
常数项	10.298 *** (0.985)	13.394 *** (0.892)	8.932 *** (1.389)	10.364 *** (1.748)	11.167 *** (1.209)	-1.030 (1.565)	-2.475 ** (1.127)
观察值	82	52	52	52	82	82	57
R ²	0.166	0.066	0.206	0.409	0.375	0.044	0.084

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为聚类到省份的聚类标准误。***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

（三）稳健性检验

判断省区地位高低的另一种方式是考察该省区历任官员中满族官员的比例。作为异族统治的王朝，满族官员被认为比汉族官员更忠诚，拥有更高的地位，对一些重要地区（如西北边疆地区），清政府直接规定为满缺，汉官极少能够上任。清中前期总督中满族官员的比例约为 76.9%，而巡抚中满族官员的比例为 32.9%，远超过总人口中满人的比例，体现出清代统治者对满族官员的庇护态度。表 7 和表 8 中的模型 1 以满族官员比重为因变量，考察了赋税和社会稳定对总督和巡抚中满族官员比重的影响。结果发现，赋税规模对总督中满官比例的影响显著为负，同时社会动乱对总督中满官比例的影响显著为正，与之前的发现基本一致。赋税与社会动乱对巡抚中满族官员比例的影响均不显著，可能是因为清政府对巡抚的选派更少考虑民族的因素，例如巡抚主管民政更需要看重能力而非忠诚。

在自变量上，我们另以人丁数作为赋税的代理变量（表 7 和表 8 中的模型 2）。这不仅是因为人丁是赋税的主要计税依据，并且在农业社会里，人丁是农业生产的主要劳动力，人丁越多的地区，赋税也相应越多。从结果来看，使用人丁数的结果与使用税银数的结果相差不大。此外，清乾隆以后只设四川总督，不设四川巡抚，由总督兼理巡抚职责，因此表 7 的模型 3 中删除了四川总督。而在山东、山西和河南三省不设总督，由巡抚兼理兵权，实际是承担总督的职责，将其归入巡抚可能会导致模型结果的偏差，因此表 8 的模型 3 中亦将以上 3 省从巡抚样本中剔除。从结果来看，总督中剔除四川总督后，动乱的系数有所上升，且显著度未改变。同时，巡抚中删掉河南、山东和山西后，税银的系数有所上升，且显著度也未改变，这与我们的预期是相符的。在等级森严的官僚体制中，人们更关心的可能是地位的排序。我们另对总督与巡抚职位在各朝中的得分进行排序（排序值越大，代表地位越高），表 7 和表 8 的模型 4 分别考察了赋税和社会动乱对地位排序的影响，模型 5 中将各职位按照来源得分均分为 5 层，并采用次序 Logit 模型进行回归，结果与基准模型基本一致。最后，我们保留了多个截面的税银数据，将其与因变量进行合并，以自变量的变异程度，同时控制时期效应与地区效应后，我们发现表 7 和表 8 中模型 6 的回归结果与基准模型结果基本一致。

表 7 赋税、社会稳定影响总督地位的稳健性检验

	模型 1 满族官员 比重	模型 2 来源得分	模型 3 来源得分 (删掉四川总督)	模型 4 地位排序	模型 5 地位分层	模型 6 来源得分 (多截面)
税银 (log)	-0.047 *** (0.013)		0.044 (0.035)	0.100 (0.212)	-0.135 (0.163)	0.030 (0.035)
人丁 (log)		0.007 (0.018)				
动乱	0.004 ** (0.002)	0.005 * (0.003)	0.007 * (0.003)	0.052 * (0.026)	0.061 ** (0.025)	0.007 ** (0.003)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
时期效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
地区效应						Yes
常数项	3.447 *** (0.983)	21.356 *** (2.518)	19.185 *** (3.084)	44.313 * (24.189)		15.662 *** (3.413)
观察值	74	74	71	74	74	179
R ²	0.756	0.517	0.532	0.251		0.581

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为聚类到省份的聚类标准误。***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

表 8 赋税、社会稳定影响巡抚地位的稳健性检验

	模型 1 满族官员 比重	模型 2 来源得分	模型 3 来源得分 (删掉 河南、山东和山西)	模型 4 地位排序	模型 5 地位分层	模型 6 来源得分 (多截面)
税银 (log)	0.051 (0.043)		0.099 *** (0.031)	1.654 ** (0.651)	0.708 ** (0.324)	0.055 ** (0.025)
人丁 (log)		0.106 *** (0.022)				
动乱	-0.002 (0.004)	-0.001 (0.004)	-0.001 (0.004)	0.053 (0.075)	0.020 (0.026)	0.001 (0.002)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
时期效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

(续上表)

	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
	满族官员 比重	来源得分	来源得分 (删掉 河南、山东和山西)	地位排序	地位分层	来源得分 (多截面)
地区效应						Yes
常数项	-3.245 *	10.768 ***	10.879 ***	-48.580 *		11.576 ***
	(1.617)	(0.885)	(1.175)	(27.812)		(0.968)
观察值	82	82	67	82	82	191
R ²	0.283	0.417	0.373	0.104		0.412

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为聚类到省份的聚类标准误。***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

总结来看，统治者对“稳定”与“岁入”均十分看重，因此在社会稳定风险较高或赋税较多的地区，皇帝会特别委派级别较高的官员。首先，级别较高的官员通常被证明具有较强的能力，受皇帝信赖，派遣这样的官员前往重要地区有利于皇帝对当地的控制；其次，派遣级别较高的官员赴任，有利于新上任官员在当地树立威信，以顺利开展工作。同时，从官员的角度来看，被委任重要地区职位体现了皇帝的信任，赴任者也会受到更强的激励，也有更高忠诚度。比较而言，清代统治者对社会稳定的考量超过对赋税的考量。除了赋税丰盈且民变较多的地区督抚地位较高外，其他一些具有战略地位的边疆省份（如四川、陕甘），虽经济不发达但对维持王朝稳定至关重要，统治者也倾向于派遣级别较高的官员，而在赋税高但社会较为稳定的地区（如闽浙、两广、湖广），官员级别仅为中等。尽管如此，岁入汲取仍然是清代政府的主要职责之一，因为赋税乃是维持官僚机构、兴修基础设施、赈济灾荒和应付战事的资金来源。如何兼顾稳定与岁入，成为摆在统治者面前的难题。在下一节中，我们将从分等与分工的角度进一步讨论清代国家治理中的制度逻辑。

四、分等与分工：清代国家治理的制度逻辑

中国传统国家治理中的一个重要问题是，如何以有限的官僚规模，管理数量相当庞大的人口。以清代为例，尽管人口高速增长，但行政机构和官僚数量并未显著增加（费正清、刘广京，1985：18-27）。有学者指出，提高治理效率的一项重要的制度安排是建立一套完善的政区分等制度，并将之与选官任官制

度结合起来,根据不同地区的特点选派官员,以达到人地相宜的国家(胡恒,2019)。但以往对政区分等的研究主要集中在州县层级,对高层政区的讨论较少。然而高层政区虽无正式分等制度,但其地位并非铁板一块,而是跟低层政区有着相似的逻辑,即对国家治理而言越重要的地区,其地位越高。在上节中,我们实证了影响高层政区地位的因素,发现其与国家治理的两大目标相关。在本节中,我们将进一步讨论这种内部组织级别相同、地位不同的安排在官僚管理上的意义,并讨论清代统治者如何通过督抚并设的方式平衡稳定与岁入的双重目标。

(一) 政区分等与循等升迁

历史上对高层政区进行正式分等只在短暂时期内存在过^①,唐代以后在高层政区(道、路、行省)均未再实行分等。但我们的研究发现,高层政区的地位并非完全相同。在组织理论中,这种同级别内部组织之间的地位差异被称为横向组织地位(或内部组织地位),与纵向组织地位(级别)相区别(Meier, 1980; Provan, 1980)。资源依赖理论认为,内部组织为组织整体带来的资源越多,该内部组织的地位越高;反之,如果内部组织对组织整体的依赖程度越高,该内部组织的地位越低(Pfeffer & Salancik, 1974)。清代省区的实际地位,正好反映了各省在维持王朝稳定和提供国家岁入上为中央政区带来的资源差异。

内部组织地位的差异,客观上形成了一种行政级别内部的细分级别,对官僚人事管理具有重要意义。首先,与州县情况类似,清代统治者可以利用高层政区的地位差异来轮调官员,将有才之人逐渐调往重要地区,以实现官员能力与地区情况的匹配。例如,康熙时期的名臣张伯行,因在福建巡抚任上吏治清明而得重用,调往以繁难著称的江苏任巡抚;乾隆时期的李世杰虽捐纳入仕,然政绩卓著,先后出任广西巡抚、湖南巡抚和河南巡抚;道光时期的李星沅因任陕西巡抚时整顿官库收效显著而被调往江苏巡抚,后又因在云南总督任上整顿边防有功而调任两江总督。清代督抚约有三分之一以上由其他督抚调任,可见这种调动的频繁程度。其次,将官员在不同地区间轮调,还可以增加升降,达到激励和惩戒官员的目的。例如乾隆时期,浙江巡抚福崧因在清查仓储亏空案中,“不能实力督催,失之柔儒”,被略作惩戒调往山西署巡抚(唐文基, 1994: 119)。但相对于甄别和匹配官员,在君权较强的清代,奖惩并不是轮调最主要的目的,皇帝奖励和惩罚官员的方式有很多,也不受制度约束。

政区领导地位存在潜在差异在当代行政管理中同样存在,学者称之为层级细

^① 主要是南北朝时期和隋初期,参见周振鹤(2014)第326—327页。

分（钟灵娜等，2016）、级别细化（成婧，2017）或治域进阶（向杨，2019）。现代官僚制中领导职位僧多粥少，但多数情况下只升不降，因此更需要这种地位上的潜在差异以制造额外的升降奖励（威尔逊，2019：237）。与清代相比，现代官僚制中的政区地位分层更加稳定，官员调动更为制度化，稳定的分层对于官僚系统和职官管理来说具有重要的意义，只有稳定的层级细分才能让官员从“平级内的升降”中察觉到中央对其个人能力的考察或历练，进而型塑官员预期。从这个意义上看，地区地位差异不仅可以作为晋升阶梯，还可以成为组织培养的信号（Yan & Yuan, 2020）。

（二）二元分工与多目标治理

清代的典章文书中并没有对督抚职责分野进行明确划分，已有学者大多认为二者职掌难以分辨（王跃生，1993）。然而督抚职责如果完全相同，日常政务的处理难免会陷入双头领导，导致政事难以开展，因此其职掌应有所区别（杜家骥，2009）。我们发现，影响总督与巡抚地位的因素并不完全一致，社会稳定风险对总督地位的影响更加显著，而巡抚地位则与赋税多寡更为相关，表明二者确有一定的职责分野。尽管在实际运作中督抚职责有较多重叠，但本文的发现证实了总督职责侧重统筹地方军政要务，而巡抚职责侧重民政和财政，与杜家骥的结论基本一致。从国家治理的角度来看，这样的二元结构在一定程度上有助于缓解央地关系中的多任务委托代理问题。

多目标多任务是公共部门区别于私人部门的主要特征之一（王永钦，丁菊红，2007），这些目标之间经常互相冲突（田伟，2012）。当存在冲突的多目标任务时，委托人至少面临两个问题，一是代理人的激励偏向或激励弱化，即代理人会将精力集中在相对容易的目标上，而放任另一个目标的情况恶化（Holmstrom & Milgrom, 1991）；或当两个目标无法权衡时，为规避政治风险而采取不作为的态度（佟健、宋小宁，2018）。二是信息问题，即代理人在相互冲突的目标中不得不作出优先性选择时，会利用信息优势，通过隐瞒或操纵数据来完成其他目标（冉冉，2013）。尤其在古代交通通信不便的情形下，即使中央派出监察人员，监察人员在短时期内也很难掌握全部情况，并且还需提防监察人员与地方官员串谋。清代采用督抚并设的方式进行治理，将不同事务委以不同代理人，实为一种潜在的分工，即将单一代理人负责的多项任务转变为多个代理人各自负责单一任务（许光建等，2020）。尽管此举会增加一定的协商成本，但各人权责清晰，有利于政事的开展。同时，督抚之间职责又有交叠，不仅紧急情况下可以互为署理，并且可以互相掣肘、互为监督。例如，康熙将勤敏但贪财的噶礼派任两江总督，同时又将以清廉著称的张伯行调任江苏巡抚，虽事

后导致督抚相争，但其最初的目的是希望张伯行能牵制噶礼（龚小峰，2005）。

清代督抚的二元结构对理解我国当代党政关系具有重要的借鉴意义。党政关系在建国以来先后经历了“以党代政”“党政分开”和“以党领政”等不同阶段（赖静萍，2009）。党政之间如果职责不明，则容易陷入双头领导，或再次出现“以党代政”的情况。因此，从提升治理效率的角度来看，党委和政府间应有一定的职责分野，但在大政方针和关键问题上，必须坚持以党领政。正如清代总督地位略高于巡抚，巡抚有大政须与总督会商，上奏朝廷亦须督抚会衔，因此双头领导的问题得以弱化，大多数情况下二者能鼎力合作，共同执掌地方。

五、结语

有关古代的行政区域等级制度的研究，比较常见的是对纵向行政等级制度的介绍，对横向的区域分等制度关注较少。然而从历史发展的角度来看，这一制度不仅历史绵长，而且在古代地方行政管理上发挥着极为重要的作用。本文以总督和巡抚的来源、职位、品级作为参照，考察了清代中前期高层政区的实际地位差异。我们发现，与低层政区正式、明确的分等相比，高层政区中的分等多为隐性的潜规则，其地位落差主要与当地的经济、政治因素密切相关。其中社会稳定因素对总督来源职位的平均地位有较为稳定的显著影响，而赋税对巡抚的影响更为明显。总督与巡抚这种职能上的分工，有助于清代统治者平衡相互冲突的治理目标，提高治理效率。

清代省区分等与督抚分工对理解当代人事制度与行政管理具有重要意义。同一级别的地区或部门地位不等在当代仍普遍存在（耿曙等，2014），在省级表现为潜在的隐性层级，在地市级及以下有的还会以正式制度加以规定，如副省级城市、计划单列市的行政级别要高于其他地市。这对于理解当代政府人事调动提供了新的思路（Yan & Yuan, 2020）。当代党政关系也可以从督抚分工中吸取传统行政管理的智慧，在坚持以党领政的原则下，党政职能上进行分工，有助于地方政府更好地实现多目标任务，应对国际国内多重挑战。

需要说明的是，受作者能力及史料数据的限制，本文的结论建立在较长时期的均值上，无疑简化了很多细节，更有说服力的证据可能来自详细的案例考察。此外，目前的分析是一种静态的分析，倘若能考虑时序变化或外部冲击，在因果关系的识别上将更加有力。例如，清咸同以后，帝国内外交困，中央与地方的互动，以及督抚之间的互动均发生了变化，帝国统治者在稳定与岁入间的平衡取舍可能具有更深的制度含义。更为重要的是，高层政区地位差异作为一种非正式制度安排，具有相当的制度弹性，其与正式制度之间的互动转化亦可以成为今后研究关注的重点。

参考文献

- 柏桦 (2003a). 明代州县区划及其沿革. 史学月刊, 1: 32-40.
- Bai, H. (2003). Administrative Division of Prefectures and Counties in Ming Dynasty. *Journal of Historical Science*, 1: 32-40. (in Chinese)
- 柏桦 (2003b). 明代州县政治体制研究. 北京: 中国社会科学出版社.
- Bai, H. (2003). *Research on the Political System of Prefectures and Counties in Ming Dynasty*. Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
- 曹正汉 (2017). 中国的集权与分权: “风险论”与历史证据. 社会, 3: 1-45.
- Cao, Z. H. (2017). Centralization and Decentralization of Power Structure: A Theory of Ruling Risks and Empirical Evidence from Chinese History. *Chinese Journal of Sociology*, 3: 1-45. (in Chinese)
- 陈志坚 (2005). 唐代州郡制度研究. 上海: 上海古籍出版社.
- Chen, Z. J. (2005). *Study on Prefectural System in Tang Dynasty*. Shanghai: Shanghai Ancient Books Publishing House. (in Chinese)
- 成婧 (2017). 行政级别的激励逻辑、容纳限制及其弹性拓展. 江苏社会科学, 5: 116-123.
- Cheng, J. (2017). Executive Level Incentive Logic, Tolerance Constraints and Elastic Expansion. *Jiangsu Social Sciences*, 5: 116-123. (in Chinese)
- 道格拉斯·C. 诺斯 (1994). 经济史中的结构与变迁. 陈郁、罗华平, 译. 上海: 上海三联书店.
- North, D. C. (1994). *Structure and Changes in Economic History*. (Chen, Y., & Luo, H. P. Trans.). Shanghai: Shanghai Sanlian Bookstore. (in Chinese)
- 杜家骥 (2009). 清代督、抚职掌之区别问题考察. 史学集刊, 6: 43-50.
- Du, J. J. (2009). A Study on the Differences of Duty Between Zongdu and Xunfu in Qing Dynasty. *Collected Papers of History Studies*, 6: 43-50. (in Chinese)
- 费正清、刘广京 (1985). 剑桥中国晚清史. 北京: 中国社会科学出版社.
- Fairbank, J. K., & Liu, K. C. (Eds.). (1985). *The Cambridge History of China. Volume 11, Late Ch'ing, 1800-1911. Part 1*. Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
- 耿曙、钟灵娜、庞保庆 (2014). 远近高低各不同: 如何分辨省级领导的政治地位. 经济社会体制比较, 5: 82-95.
- Keng, S., Zhong, L. N. & Pang, B. Q. (2014). Distinguishing the Political Ranking of China's Provincial Leaders? *Comparative Economic & Social Systems*, 5: 82-95. (in Chinese)
- 龚小峰 (2005). 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, 4: 28-32.
- Gong, X. F. (2005). A Study on the Relationship Between Governors in the Early Qing Dynasty: A Case Study of Zhang Boxing's Official Career. *Historical Research in Anhui*, 4: 28-32. (in Chinese)
- 龚小峰 (2008). 清前期两江总督及其对江苏发展的影响. 江南大学学报(人文社会科学版), 7(4): 55-59.
- Gong, X. F. (2008). Liangjiang Viceroy and Their Influence to Jiangsu Province's Development in the Proceeding the Qing Dynasty. *Journal of Jiangnan University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 7(4): 55-59. (in Chinese)
- 胡恒 (2019). 清代政区分等与官僚资源调配的量化分析. 近代史研究, 3: 4-29.
- Hu, H. (2019). Quantitative Analysis of the Ranking of Administrative Regions and the Distribution of Bureaucratic Resource. *Modern Chinese History Studies*, 3: 4-29. (in Chinese)
- 赖静萍 (2009). 当代中国党政关系的演进与现代国家的成长——以领导小组的历史变迁为观察点. 江苏社会科学, 2: 109-115.
- Lai, J. P. (2009). The Evolution of Party-Government Relations in Contemporary China and the Growth of Modern Countries: Taking the Historical Changes of Leading Groups as an Observation Point. *Jiangsu Social Sciences*, 2: 109-115. (in Chinese)
- 梁方仲 (1980). 中国历代户口、田地、田赋统计. 上海: 上海人民出版社.
- Liang, F. Z. (1980). *Statistics on Household Registration, Fields, and Land Taxes in the Past Dynasties of China*. Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 刘风云 (2004). 从康熙乾隆三帝对督抚的简用谈清代的专制皇权. 河南大学学报(社会科学版), 3: 71-74.
- Liu, F. Y. (2004). On the Autocratic Imperial Power in Qing Dynasty from the Appointment of the Three Emperors to the Governors. *Journal of Henan University (Social Science)*, 3: 71-74. (in Chinese)
- 骆毅 (1998). 清朝人口数字的再估算. 经济科学, 6: 120-128.
- Luo, Y. (1998). Re-estimation of Population Figures in the Qing Dynasty. *Economic Science*, 6: 120-128. (in Chinese)

- 马春笋 (1996). 县分等的历史研究. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2: 73-76.
- Ma, C. S. (1996). Historical Research on County Classification. *Journal of East China Normal University (Humanities and Social Sciences)*, 2: 73-76. (in Chinese)
- 玛格丽特·利瓦伊 (2010). 统治与岁入. 周军华, 译. 上海: 格致出版社.
- Levi, M. (2010). *Of Rule and Revenue*. (Zhou, J. H. Trans.). Shanghai: Gezhi Publishing House. (in Chinese)
- 倪玉平 (2013). 清朝嘉道财政与社会. 北京: 商务印书馆.
- Ni, Y. P. (2013). *Finance and Society from Jiaqing to Daoguang in Qing Dynasty*. Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 钱实甫 (1980). 清代职官年表. 北京: 中华书局.
- Qian, S. F. (1980). *Chronology of Officials in Qing Dynasty*. Beijing: Zhonghua Book Company. (in Chinese)
- 冉冉 (2013). “压力型体制”下的政治激励与地方环境治理. 经济社会体制比较, 3: 111-118.
- Ran, R. (2013). Political Incentives and Local Environmental Governance under a “Pressurized System”. *Comparative Economic & Social Systems*, 3: 111-118. (in Chinese)
- 任恒俊 (1994). 钱编《清代职官年表》咸同督抚年表校勘. 近代史研究, 6: 200-204+206-220.
- Ren, H. J. (1994). Qian Compiled “Chronology of Officials in Qing Dynasty” Xiantong Governor Chronology Collation. *Modern Chinese History Studies*, 6: 200-204+206-220. (in Chinese)
- 施坚雅 (2000). 中华帝国晚期的城市. 北京: 中华书局.
- Skinner, G. M. (2000). *The City in Late Imperial China*. Beijing: Zhonghua Book Company. (in Chinese)
- 唐文基 (1994). 乾隆后期贪污案. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 4: 117-122+134.
- Tang, W. J. (1994). Corruption in the Late Qianlong Period. *Journal of Fujian Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 4: 117-122+134. (in Chinese)
- 田伟 (2012). 绩效考核, 晋升激励与中国经济社会非均衡发展. 统计与决策, 1: 36-40.
- Tian, W. (2012). Performance Appraisal, Promotion Incentive and Unbalanced Economic and Social Development in China. *Statistics & Decision*, 1: 36-40. (in Chinese)
- 佟健、宋小宁 (2018). 多维政绩考核, 冲突任务与“为官不为”——一个多任务委托代理模型. 当代经济科学, 40(4): 7.84-90.
- Tong, J., & Song, X. N. (2018). Multivariate Accountability System, Conflicting Tasks and the Shirking of Government Officials: A Multitask Principal-agent Model. *Contemporary Economic Science*, 40(4): 7.84-90. (in Chinese)
- 王永钦、菊红 (2007). 公共部门内部的激励机制: 一个文献述评——兼论中国分权式改革的动力机制和代价. 世界经济文汇, 1: 81-96.
- Wang, Y. Q., & Ju, H. (2007). Incentive Mechanism in Public Sector: A Review of Literature—Also on Dynamic Mechanism and Cost of Decentralized Reform in China. *World Economic Papers*, 1: 81-96. (in Chinese)
- 王跃生 (1993). 清代督抚体制特征探析. 社会科学辑刊, 4: 78-85.
- Wang, Y. S. (1993). An Analysis of the Characteristics of the Governors System in the Qing Dynasty. *Social Science Journal*, 4: 78-85. (in Chinese)
- 翁俊雄 (1991). 唐代的州县等级制度. 北京师范学院学报(社会科学版), 1: 9-18.
- Weng, J. X. (1991). The Hierarchical System of Prefectural Counties in Tang Dynasty. *Journal of Beijing Normal University (Social Science Edition)*, 1: 9-18. (in Chinese)
- 威尔逊 (2019). 美国官僚政治: 政府机构的行为及其动因. 北京: 社会科学文献出版社.
- Wilson, J. Q. (2019). *What Government Agencies Do and Why They Do It*. Beijing: Social Sciences Academic Press. (in Chinese)
- 巫仁恕 (2011). 激变良民: 传统中国城市群众集体行动之分析. 北京: 北京大学出版社.
- Wu, R. S. (2011). *Radical Change of the Good People: An Analysis of the Collective Actions of the Masses in Traditional Chinese Cities*. Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 向杨 (2019). 治域进阶: 一种独特的中国地方官员激励模式. 经济社会体制比较, 6: 104-113.
- Xiang, Y. (2019). The Advanced Governance Region: A Unique Incentive Model for Local Officials in China. *Comparative Economic & Social Systems*, 6: 104-113. (in Chinese)
- 谢元鲁 (2000). 试论中国历代政区制度变迁的特点. 西南民族学院学报(哲学社会科学版), 2: 89-94.
- Xie, Y. L. (2000). Features in the Changes of Administrative Regions in China's Different Dynasties. *Journal of Southwest University for Nationalities (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 2: 89-94. (in Chinese)
- 徐雪梅、佟大群 (2008a). 《清代职官年表》山东布政, 按察两司官员族籍勘补. 齐鲁学刊, 6: 51-54.
- Xu, X. M., & Tong D. Q. (2008). The National Supplement and the Correction of the Shandong Local Governors in the Qing Dynasty. *Qilu Journal*, 6: 51-54. (in Chinese)

- 徐雪梅、佟大群 (2008b). 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, 2: 123-127.
- Xu, X. M., & Tong D. Q. (2008). A Study on the Ethnic of Local Governors in Anhui in the Qing Dynasty: Chronology of Officials in Qing Dynasty. *Historical Research in Anhui*, 2: 123-127. (in Chinese)
- 许光建、卢倩倩、许坤 (2020). 破解政策执行困境: 基于多任务委托代理模型. 行政管理改革, 9: 48-59.
- Xu, G. J., Lu, Q. Q., & Xu, K. (2020). Solve the Dilemma of Policy Implementation: Based on Multi-task Principal-agent Model. *Administrative Reform*, 9: 48-59. (in Chinese)
- 杨立 (2018). 清代文官升转制度研究 (博士学位论文). 上海师范大学.
- Yang, L. (2018). *An Research on the System of Civil Service Promotion in Qing Dynasty*. Shanghai Normal University Doctor of Philosophy. (in Chinese)
- 张振国 (2011). 清代道、府、厅、州、县等级制度的确定. 明清论丛, 1: 382-400.
- Zhang, Z. G. (2011). The Determination of Hierarchy of Dao-Fu-Ting-Zhou-Xian in Qing Dynasty. *A Collection of Essays on the Ming and Qing Dynasties*, 1: 382-400. (in Chinese)
- 张振国 (2014). 论清代“冲繁疲难”制度之调整. 安徽史学, 3: 37-44.
- Zhang, Z. G. (2014). Study on Adjustment of Chong-Fan-Pi-Nan in the Qing Dynasty System. *Historical Research in Anhui*, 3: 37-44. (in Chinese)
- 赵葆寓 (1987). 关于宋代县望等级的几个问题. 北京师范大学学报 (社会科学版), 1: 58-68.
- Zhao, B. Y. (1987). Several Questions about the Ranks of County Leaders in the Song Dynasty. *Journal of Capital Normal University (Social Sciences Edition)*, 1: 58-68. (in Chinese)
- 赵尔巽等撰 (1976). 清史稿. 北京: 中华书局.
- Zhao E. X., et al. (1976). *Qing History*. Beijing: Zhonghua Book Company. (in Chinese)
- 真水康树 (1997). 明清地方行政制度研究: 明两京十三布政使司与清十八省行政系统的整顿. 北京: 北京燕山出版社.
- Mamizu Y. (1997). *Study on Local Administrative System in Ming and Qing Dynasties*. Beijing: Beijing Yanshan Press. (in Chinese)
- 中国军事史编写组 (2003). 中国历代战争年表. 北京: 中国人民解放军出版社.
- Writing Group of Military History of China (2003). *Chronology of Chinese Wars*. Beijing: People's Liberation Army Press. (in Chinese)
- 钟灵娜、耿曙、陈玮 (2016). 甄选与激励: 中国政府人事层级细分的内在机制. 公共行政评论, 5: 126-144 + 207.
- Zhong, L. N., Keng, S., & Chen, W. (2016). Sorting and Incentives: Why Do We Need More Thresholds in China's Government Hierarchies. *Journal of Public Administration*, 5: 126-144 + 207. (in Chinese)
- 周振鹤 (2014). 中国地方行政制度史. 上海: 上海人民出版社.
- Zhou, Z. H. (2014). *History of Local Administrative System in China*. Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- Galtung, J. (1971). A Structural Theory of Imperialism. *Journal of Peace Research*, 8(2): 81-117.
- Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask Principal-agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7: 24-52.
- Meier, K. J. (1980). Measuring Organizational Power Resources and Autonomy of Government Agencies. *Administration and Society*, 12(3): 357-375.
- Motyl, A. J. (2001). *Imperial Ends: The Decay, Collapse, and Revival of Empires*. New York: Columbia University Press.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1974). Organizational Decision Making as a Political Process: The Case of a University Budget. *Administrative Science Quarterly*, 19(2): 135-151.
- Provan, K. G., Beyer, J. M., & Kruytbosch, C. (1980). Environmental Linkages and Power in Resource-Dependence Relations Between Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 25(2): 200-225.
- Xi, T. Y. (2018). All the Emperor's Men? Conflicts and Power-Sharing in Imperial China. *Comparative Political Studies*, 1-32.
- Yan, Y. & Yuan, C. H. (2020). 'City Administrative Level and Municipal Party Secretaries' Promotion: Understanding the Logic of Shaping Political Elites in China'. *Journal of Contemporary China*, 29(122): 266-285.

责任编辑: 张雪帆