

从分藩到分省^{*}

——清初省制的形成和规范

傅 林 祥

摘 要：清初江南、湖广、陕西三省的分省，是元代实行省制度以后较为特殊的一次分省过程。就行政区划、职官制度层面来说，三省的布按两司与巡抚员缺的增裁、辖区的调整在顺治十八年至康熙六年间逐步完成。三省保留下来的区域性巡抚职能得以调整，其与布按两司之间新的行政关系得到确立，巡抚由此全部下辖布按两司，三省事实上析分为六省。在这个过程中，既有应对区域问题的局部改革，也有全国性的政策变化，动因各不相同。此后，进入《清会典》的规范过程。“分藩”是对三省布政使司衙门及其辖区变化的记载，“分省”是对新的省行政机构（政府）和新省区的认同。乾隆十三年九月关于督抚居外官之首的讨论以及御准，表明朝廷对新省制的一种确认。康熙、雍正两朝《清会典》的规范随着认识的变化而有所不同，乾隆二十三年编纂的《清会典》载全国有十八省、督抚为“外官”，确立了十八省与清代省制的法定地位。

关键词：分省 省制 督抚 法典规范 清代

正德《明会典》载全国行政区划为南北二直隶、十三布政使司，^①习称两直隶（两京）十三省，又设总督、巡抚分驻各地。清顺治二年（1645）改南京（南直隶）为江南省，是为十四省。雍正二年（1724），直隶地区设布政使司（以下简称藩司、藩）和按察使司（以下简称臬司、臬），职官制度由此与各省相同，后习称直隶省。乾隆《清会典》载全国实行府州县地方行政制度的区域为顺天、奉天两京府及十八省，各省行政长官为总督和巡抚。江南、湖广、陕西三省何时析分为江苏、安徽、湖北、湖南、陕西、甘肃六省？^②各省的行政长官如何从明初的布政使转变为清代的总督、巡抚，即督抚是怎样从“差遣官”完成向地方大吏的转换？学界作过很多研究，^③

* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“《清会典》地理研究”（15JJD770009）之阶段性成果。匿名外审专家提出宝贵修改意见，谨此致谢！

① 正德《明会典》卷17，文渊阁《四库全书》，台北：台湾商务印书馆，1986年，第617册，第178页。

② 明清两代与行政区划相关的“省”有多种含义，本文除特别说明外，均指地方高层政区。

③ 关于清初分省，20世纪八九十年代的讨论大多认为分省是在某一年完成的，争论焦点表面上是时间问题，实际上是分省的标志问题，即以某个官缺的设立或驻地的迁移、或是否符合某些条件作为分省标准。主要研究有季士家：《江苏康熙六年建省说献疑》，《江苏地方志》1988年第1期；王亮功：《江苏建省论考》，《江苏地方志》1988年第4期；王社教：《安徽称省时间与建省标志》，《中国历史地理论

但仍有可探讨的余地。而清人是如何认识本朝省制和省区的变化过程,《清会典》作为国家法典是如何基于当时的认识进行规范,则较少被研究或关注。

地方行政制度史的研究对象,以行政区域的划分、行政权力的分配与各级地方政府的组织为主。^①清初江南等省的分省是空间上的行政区域重新划分、组织上的省行政机构(省级官员衙门体系)的重建和权力的重新分配,督抚转换为地方大吏的实质就是成为省行政机构的行政长官,这些都是清初省制变化中的关键点。本文以清初巡抚和布按两使官缺的调整及其辖区变迁、巡抚职能变化作为切入点,复原清初江南、湖广、陕西三省省级官员衙门的分官设治及其行政体系调整的过程,分析清初分省的动因、清人对新省区的认识以及《清会典》的规范过程。

一、协理不如分任:分藩与增设臬司

顺治十八年,江南省右藩迁驻苏州府城并分管江宁、苏州、松江、常州、镇江五府,这是清初江南等三省最早的省级官员驻地、辖区、职能调整。江南省的幅员小于陕西、四川、湖广等省,所辖府州县数量在直隶、湖广之后。江南省为顺治二年改明代南直隶而设,朝廷非常重视,设置有江南江西总督(驻江宁)和江宁(驻苏州)、安徽(驻安庆。顺治六年被裁后由操江巡抚兼,康熙元年[1662]操江巡抚不再管理军务后称安徽巡抚)、凤阳(驻泰州。一度由漕运总督兼,驻淮安)三员巡抚。总督与布按两司管辖全省,三员巡抚分管各府州。那么,江南省为何在三省中最先分藩?

江南省左右藩分驻两地,应与朝廷钱粮紧张有关。顺治初年,国库空虚,“是以内则司农,外则藩省,动见掣肘”。^②明代江南地区赋税特重,有“三吴赋税甲天下、苏松赋税半天下”之称。清廷依据明朝名义上的数目(实际征收额要低一些)征缴钱粮,江南省每年都不能完成。户部不断催促,三员巡抚随之问责府县。在这种情形下,总督郎廷佐在顺治十四年三月的奏请中,认为江南省自顺治八年至十三年积欠钱粮的原因是多方面的,“未必尽欠在民。或官吏侵蚀,或解役烹分,新旧牵混,上下朦朧”,^③题请由左右布政使分管新旧钱粮:左布政使专管征收新粮,右布政使督催守巡道员分路催征历年积欠钱粮。

丛》1991年第1期;刘范弟:《湖南建省考疑》,《湖南社会科学》1992年第2期。此后,关注点或是转向分省与省制演变的过程、清代文献中省名的不同含义,主要研究有公一兵:《江南分省考议》,《中国历史地理论丛》2002年第1期;傅林祥:《江南、湖广、陕西分省过程与清初省制的变化》,《中国历史地理论丛》2008年第2期;傅林祥:《政区·官署·省会——清代省名含义辨析》,《中国历史地理论丛》2011年第1期;段伟:《俗称与重构:论安徽、江苏两省的逐渐形成》,《白沙历史地理学报》第11期,台湾彰化师范大学历史学研究所,2011年。或是讨论分省后对新省的认同,主要有陆发春:《安徽建省与省域认同》,博士学位论文,复旦大学历史地理研究中心,2013年。有关督抚从“差遣”向地方官转化的研究,主要有王跃生:《关于明清督抚制度的几个问题》,《历史教学》1987年第9期;方志远:《明代的巡抚制度》,《中国史研究》1988年第3期。近年来,关晓红《清季外官改制的“地方”困扰》(《近代史研究》2010年第5期)一文对清末外官改制过程中的督抚是否为“地方官”进行了探索,认为清季改制前并没有真正近代意义的地方官与地方官制。有关明清省制变化的,主要有真水康树《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,1997年),一些研究分省的论文也有所涉及。

① 严耕望:《中国地方行政制度》,《严耕望史学论文集》,上海:上海古籍出版社,2009年,第855页。

② 卢弘:《新泰文田议》,贺长龄:《清经世文编》卷31,来新夏主编:《清代经世文全编》,北京:学苑出版社,2011年,第6册,第104页。

③ 《世祖实录》卷108,顺治十四年三月甲寅,《清实录》,北京:中华书局,1985年,第3册,第849页。

这一请求得到朝廷的同意。清代一些志书赞许为“宿弊顿为之革”。^① 江南省右藩的职能由此发生了改变,《顺治十八年缙绅册》记载为“江南等处承宣布政使司右布政使专理钱法”。^②

但是,这一措施并没有完全革除“宿弊”。江南省积欠钱粮仍是普遍现象,数量最多的是江宁巡抚辖区内的苏松常镇四府:“一邑之征输,近可比于上江数府之额赋,远可比于他处通省之岁供。兼之节年压欠,新旧带征,催呼日迫,民力日疲。”^③ 顺治十七年正月出任江宁巡抚的朱国治,在第一次奏请被户部否定的情况下,于次年再次奏请将右藩移驻苏州。^④ 朱氏首先指出江南省行政体系存在着一个重要缺陷,与钱粮相关的事务都要经过藩司,藩司成为全省办理钱粮事务的一个瓶颈:

江宁等十四府、徐州等四州,凡催征报解,总归诸藩司矣。漕(运)、操(江)二抚臣与凤阳抚臣及臣抚衙门,凡批驳、查核,并责诸藩司矣。上江按臣、下江按臣,凡考察完欠,亦问诸藩司矣。而以藩长一官备求肆应,极一人之精力,任通省之催科,拮据不遑,实难周到。所以参罚屡至,而国赋终亏也。

其次,藩司衙门以左藩为主,有时还要左右藩协商,行政效率低下。此时江南藩司所管事务最为“烦剧”,为了打消朝廷担心增加支出的顾虑,朱国治对右藩的驻地、辖区、衙署等问题进行了说明:

拟将安庆、庐、凤、淮、扬、徽、宁、池、太等九府、徐州等四州,所属虽多,而赋役少减,专责之左藩,仍令驻扎省会,可以居中征解。臣属江宁、苏、松、常、镇等五府,所属虽少,而赋役较重,专责之右藩,令其移驻苏州,可以就近督催。若右藩一官,臣前言驻常,而今言驻苏者,非敢自为异同也,诚以驻苏与臣同城,如上用与军需事在紧急,必烦查解者,臣催藩司,可以一呼而至,所谓臂指之灵也。况钱粮重大,防护宜严,若苏城有臣标官兵,而藩司仓库亦可恃为□御,此又臣之欲图万全耳。至于书门与皂快,右藩原自有人,固不烦另编经费。兼以新移之衙舍,苏郡查有闲署,亦不烦创造兴工。所议添者,止司印一颗。我皇上必不靳此而贻东南半壁财赋难完之忧也。^⑤

朱国治的建议理顺了行政关系,形成江宁巡抚—右藩—苏松等五府的管理格局,有望提高行政效率,获得了朝廷的同意。顺治十八年十一月,朝廷任命孙代为江南布政使司右布政使,^⑥ 移驻苏州府。^⑦ 江南省由此分藩,右藩的驻地、辖区和职能均发生了变化。此举开启了一省之内两员布政使分驻并分区而治的“新例”。此后,右藩也被称之为江南江宁苏松常镇五府布政司右布政

① 乾隆《盛京通志》卷77《国朝人物十三》,文渊阁《四库全书》,第502册,第616页。

② 《顺治十八年缙绅册》,清顺治洪氏剞劂斋刻本,国家图书馆藏。

③ 郑端辑:《政学录》卷2《直省》,《丛书集成初编》,北京:中华书局,1985年,第1册,第42页。

④ 乾隆《江南通志》卷22《公署一》,文渊阁《四库全书》,第507册,第649页。

⑤ 朱国柱:《分驻藩司疏》,康熙《江南通志》卷65《艺文六》,清康熙二十三年江南通志局刊本,第31册,第7页b—9页a。按:乾隆《江南通志》卷22《公署一》(文渊阁《四库全书》,第507册,第649页)、卷105《职官志》(文渊阁《四库全书》,第510册,第132页),均载该年江宁巡抚为“朱国治”。韩世琦《抚吴疏草》(康熙五年刻本,《四库未收书辑刊》,北京:北京出版社,2000年,第8辑,第5册,第687页;第6册,第150页)亦作“朱国治”。

⑥ 《圣祖实录》卷5,顺治十八年十一月壬辰,《清实录》,第4册,第96页。

⑦ 孙代:《五府分藩公署记》,同治《苏州府志》卷22《公署二》,《中国方志丛书》华中地方第5号,台北:成文出版社,1970年,第1册,第530页。

使、江宁苏松等处布政司。^①

但是，朱国治在奏疏中没有说清楚分藩后，原属右藩催征的积欠钱粮由哪个布政使负责，职掌稽核财赋的户科给事中赵之符为此上奏：“凡正项钱粮及兵饷，将其原来即拖欠在上江者，可交给左布政司催缴。而其原来即拖欠在下江者，可交给右布政司催缴。理应如此。如此则职责变得专业，督催尚可用力，无相互推诿之弊端，且不会有上下愚昧混淆之事。视钱粮之办完及拖欠，定左右布政司之优劣，则俱可无言以对也。”^②

分藩后，随之产生江南省钱粮总数如何向朝廷上报的问题。顺治十四年前，三员巡抚各自奏报辖区内的数据，全省数据由藩司汇总奏销并由总督负责。顺治十四年，朝廷规定总督不再经管钱粮，全省数据改由江宁巡抚汇总并上报。新任江宁巡抚韩世琦认为已经分藩，继续汇总上报只是增加工作量，并无实际意义，因此在康熙元年九月上疏：“一省钱粮已分南北，将来司总完欠，两藩各另为册，似难复以通省汇核。第司总既分，则抚总须照左右二司所辖分造。除臣之抚总及右司总册，臣应循例造报，其安、凤二属抚总暨左司总册，或归安抚，或归凤抚。”部议核准。这样，安徽、凤阳两巡抚所属各府钱粮数据，左藩汇总后，由安徽巡抚上报；江宁巡抚所属各府钱粮数据，右藩汇总后，由江宁巡抚上报。^③同月，右藩专辖新设的永盈库及库大使一员，左藩仍辖原有的长盈库，各自拥有附属机构。经过上述变革，江南省左右藩的驻地、辖区、附属机构，与主管上级（巡抚）以及与户部的行政关系，均已一分为二，成为两个独立的行政管理系统。

如前所述，江南省的变革引起了京城言官的注意，言官成为陕西、湖广两省分藩以及三省增设臬司的推动者。康熙二年四月，户科都给事中史彪古上疏，提议当时幅员最为广阔的两省——陕西、湖广的左右藩也应分驻并分区而治，理由有三点：一是这两个省幅员辽阔，省会都不在适中的地方，“武昌则僻乎东偏，西安乃迤乎南界”；二是制度规定州县征收到的钱粮必须上解到藩司所在的省会，而兵饷又必须从省会下发支放，来回折腾，增加了开支；三是社会不安定，“况四塞之隩，素多绿林暴客；洞庭之淼，亦饶江洋巨盗”，钱粮上解与下发途中容易出现意外。^④吏部随即征求两省督抚意见。湖广总督张长庚会同湖广、郧阳、偏沅三巡抚题奏赞成，并提出了具体方案。^⑤陕西督抚应该也无异议。由此，陕西省左藩驻西安府，分辖西、汉、凤、延四府及兴安一州；右藩驻巩昌府，分辖平、庆、临、巩四府及宁夏、河西各卫所。湖广省左藩驻武昌府，分辖武、汉、黄、安、德、荆、郢、襄八府；右藩驻长沙府，分辖长、衡、永、宝、辰、常、岳七府及郴、靖二州。康熙三年四月，湖广右藩移驻长沙，^⑥陕西右藩在此前后移驻巩昌

① 韩世琦：《抚吴疏草》卷2《题明张九征病痊赴补疏》、卷22《请给右藩库大使印疏》，《四库未收书辑刊》，第8辑，第5册，第347页；第6册，第561页。

② 康熙元年五月二十日户科给事中赵之符奏，台湾“中研院”历史语言研究所藏内阁大库档案，登录号167264—012。原文为满文，由齐光博士译为汉文，特此致谢。

③ 韩世琦：《抚吴疏草》卷11《请分抚司总奏销成疏》、卷22《请安抚属裁扣归安抚奏销疏》，《四库未收书辑刊》，第8辑，第6册，第47、568页。

④ 周纶：《石楼臆编》卷1《藩臬》，《四库全书存目丛书》，济南：齐鲁书社，1997年，子部，第232册，第645、646页。

⑤ 《分藩奏议》（部覆），康熙《长沙府志》卷14《典章志》，《湖南省图书馆藏稀见方志丛刊》，北京：国家图书馆出版社，2014年，第7册，第335页。

⑥ 《圣祖实录》卷11，康熙三年四月癸巳，《清实录》，第4册，第177页。

府，^① 湖广、陕西由此分藩。

在史彪古上疏后不久，山西道御史李赞元于康熙二年七月提议在江南省增设按察使一员。^② 此时，湖广、陕西两省分藩之事已经在走程序，吏部认为三省应各增设按察使一员，同样征求相关各省督抚意见。《分理刑名奏议》是一份“部覆”，应是吏部公文的节录，记载了增设按察使的过程：

该臣等查得先经会议，各省按察使所管刑名繁简不一，江南省事件繁多、地方宽阔，陕西、湖广两省地方宽阔，而且与别省多设巡抚，止一按察使管理刑名，必至迟误。相应于江南、湖广、陕西三省各增设按察使一员，分府料理。其驻扎地方及分隶府分，应敕江南、陕西、湖广各该督抚确议具覆。移咨去后，今据湖广总督张长庚疏称，据各司会详，应驻长沙为适中，专理湖南长、宝、衡、永、辰、常、岳七府、郴、靖二州一切刑名政事，照依右司，一例并驻长沙，以为经久之规模，等因，前来。查增设臬司驻扎地方、分辖府分，既据该督抚查明，以长（沙府）为适中，驻扎妥便。应如督抚所请，候命下之日铨补可也。^③

康熙三年二月，添设甘肃按察使，驻巩昌府，辖平凉等四府。三月，增设湖广按察使，驻扎长沙府。五月，江南省增设江北按察使，驻凤阳府泗州，分辖安庆、庐州、凤阳、淮安、扬州五府以及徐、滁、和三州，江宁、苏州、松江、常州、镇江、徽州、宁国、池州、太平九府和广德州仍隶属于江南按察使。^④ 至此，三省的司法行政系统也一分为二。湖广、陕西两省增设的臬司与右藩的驻地和辖区相同，原设的臬司与左藩驻地、辖区相同，布按两使的辖区已经重合。江南省比较特殊，一是两藩与两臬的辖区不同，二是两藩、两臬分驻三地。康熙五年，按照新划定的江宁、安徽两员巡抚的辖区，布、按两司的辖区重新进行了调整，左藩所属扬、淮二府和徐州往属右藩；^⑤ 江北按察使自泗州移驻安庆，辖安庆等七府三州；布按两使的辖区重合。如前所引，这些分驻的布政使衙门亦可称之为布政使司，全国由此共设 17 组布政使司和按察使司。

三省分藩后，左右藩名义上仍属一个布政使司。其他各省沿袭明制，设有左右两员布政使（除贵州外）。康熙六年七月，经过议政王贝勒大臣、九卿科道的讨论，朝廷决定河南等 11 省保留一员布政使，“至江南、陕西、湖广三省，俱有布政使各二员，驻扎各处分理，亦应停其左、右布政使之名，照驻扎地名称布政使。”^⑥ 三省的六员布政使“照驻扎地名称布政使”，说明朝廷已经认为这是各有名称的新布政使司。每个布政使司只设一员布政使成为一项全国性的新制度。

二、两抚分属：督抚员缺的调整

清初沿袭明末制度，各省设有总督和巡抚，统辖布按两司或道府州县。康熙《清会典》谓

① 《圣祖实录》漏载陕西右藩移驻之事。乾隆《甘肃通志》卷 28 言田起蛟于康熙二年任布政使，后分辖平、庆、临、巩四府。（文渊阁《四库全书》，第 558 册，第 57 页）

② 周纶：《石楼臆编》卷 1《藩臬》，《四库全书存目丛书》，子部，第 232 册，第 646 页。

③ 康熙《长沙府志》卷 14《典章志》，《湖南省图书馆藏稀见方志丛刊》，第 7 册，第 337 页。

④ 《圣祖实录》卷 11，康熙三年二月癸丑、三月甲戌，《清实录》，第 4 册，第 173、175 页；卷 12，康熙三年五月丁卯，《清实录》，第 4 册，第 181 页。

⑤ 乾隆《江南通志》卷 106《文职八》，文渊阁《四库全书》，第 510 册，第 145 页。

⑥ 《圣祖实录》卷 23，康熙六年七月甲寅，《清实录》，第 4 册，第 315 页。

清初督抚员缺“因事设裁，随地分并，历年员额多寡不一”。^①那么，清初的督抚员缺设置是否毫无规律可寻，其职能在顺康之际又发生了哪些变化？

督抚均有坐名敕。顺治年间敕书中规定的总督辖区与职能，与明末已经有所不同。一是管辖两省的总督增多，明末管辖两省的总督有两广总督，顺治年间新设的有浙闽、川湖、云贵、江南江西总督等。二是本时期总督的职能以军事为主。如顺治二年四月颁给陕西三边总督孟乔芳的敕书言：“兹命尔总督陕西三边、四川等处军务兼理粮饷。巴蜀壤地相连，控制非遥，征调犹便，今特酌于川陕〔适〕中地方，以便往来调度。凡两省镇巡等官，咸听节制，蜀中兵马钱粮悉从调发。”^②又如顺治十六年颁给云贵总督赵廷臣的敕书谓：“惟兹云贵幅员辽阔，兵燹初宁，需人控制。尔其居中调度，严饬文武官吏，修浚城池，操练兵马，积聚粮饷，稽察奸宄。一应战守机宜，悉听便宜区处。”^③为了“居中调度”，总督驻地不一定在省城。云贵总督半年驻贵州安顺，半年驻云南曲靖；^④浙闽总督的驻地分别在福建福州、浙江衢州。顺治十三年，左副都御史魏裔介认为总督专责剿寇靖众，其驻地不应与巡抚同在省城，应移驻军事要地。^⑤顺治十四年九月谕旨：“总督、巡抚责任不同。巡抚专制一省，凡刑名钱谷、民生吏治，皆其职掌。至于总督，乃酌量地方特设，总理军务，节制抚镇文武诸臣，一切战守机宜、调遣兵马重大事务，当悉心筹画。若更令兼理刑名钱谷等细事，不特精力难周，且致彼此推诿，耽延时日，何以专任责成。”命九卿詹事科道会议。^⑥从前述两江总督职能变化来看，应该是规定总督不再“兼理刑名钱谷等细事”。当时天下未定，总督职能以军事为主，着重于控制大区域（两省）的军事局势，是否管辖省内刑名钱谷事务，各总督并不相同，至此才有统一规定。

顺治年间巡抚员缺的设置，沿袭明代旧制，分省会巡抚（亦作“省下巡抚”，简称“省抚”）^⑦和区域巡抚两类。省会巡抚节制布按两司，管理钱谷刑名等民事，辖有绿营（即抚标），也可节制绿营副总兵以下武职。以浙江巡抚为例，其职能包括“修理城池、水寨，训练水陆军马，整办战船器械，甄别将领，申明纪律。遇有盗贼生发，相机调度，严行剿杀，无使滋蔓。合用军饷，从宜措置。……春秋两汛，巡行海上，考察将领，稽阅军实。文官司道以下，武官副总兵以下，俱听节制”。^⑧值得注意的是，省会巡抚辖境为全省，或者与藩司辖区相同。区域巡抚管辖数个道员、府州县或卫所，按辖区情形不同又可以分为两种。^⑨一种是管辖数省交界地区的巡抚，其辖区与省会巡抚辖区或其他区域巡抚辖区有重叠，其职能以军事震慑为主，不管理钱谷

① 康熙《清会典》卷146《都察院》，《大清五朝会典》，北京：线装书局，2006年，第2册下，第1879页。

② 《皇帝敕命孟乔芳为陕川三边总督》（顺治二年四月二十二日），张伟仁主编：《明清档案》，台北：台湾“中研院”历史语言研究所，1986年，第2册，第B837页。

③ 《皇帝敕命赵廷臣为云贵总督》（顺治十六年一月二十一日），张伟仁主编：《明清档案》，第33册，第B18821页。

④ 《世祖实录》卷133，顺治十七年三月己巳，《清实录》，第3册，第1029页。

⑤ 《吏部尚书科尔坤题覆江南督臣应令照旧驻扎江宁》（顺治十三年十一月十日），张伟仁主编：《明清档案》，第29册，第B16487页。

⑥ 《世祖实录》卷111，顺治十四年九月己巳，《清实录》，第3册，第875页。

⑦ 彭之凤：《扼要驻扎疏》，康熙《长沙府志》卷14《典章志》，《湖南省图书馆藏稀见方志丛刊》，第7册，第333页；姚文然：《责成职掌疏》，康熙《长沙府志》卷14《典章志》，《湖南省图书馆藏稀见方志丛刊》，第7册，第330页；郑端辑：《政学录》卷2《直省》，《丛书集成初编》，第1册，第46页。

⑧ 《皇帝敕命秦世祜为浙江巡抚》（顺治十一年四月二十八日），张伟仁主编：《明清档案》，第19册，第B10683页。

⑨ 参见傅林祥：《晚明清初督抚辖区的“两属”与“兼辖”》，《安徽大学学报》2010年第5期。

刑名，如天津、南赣、偏沅巡抚等；一种是分辖省内某一区域的巡抚，主要在直隶、江南、陕西等省。随着政治、军事形势的变化，原先的一些军事要地失去其重要性，再加上经济困难减少开支，登莱、宣府等区域巡抚率先被裁撤。^①

顺治死后，辅政大臣们于顺治十八年八月，以“文武并重”为由，要求吏、礼、兵等部将地方文武官员职掌重新划定。清初由于财政紧张，在官缺设置上一直采取紧缩政策，不断裁减冗官。这次为何一反常态增设一批总督，除了“文武并重”这个因素外，因史料缺乏，相关情形尚不清楚。己未，朝廷决定直隶和各省均设一员总督，驻扎省城。^②由此，形成一省一总督的制度，总督全部移驻省城并节制同省提督、巡抚。但这一制度仅实施数年就被调整，康熙四年三月，吏部上疏：“各省督抚多设，如要省督抚全留，如非要省应酌量裁并。”^③朝廷对这个问题非常重视，以议政王贝勒大臣、九卿科道会议的形式对此进行了讨论，决定裁撤山东、河南、江西、山西、广西、贵州等六省总督，改设直隶山东河南、江南江西、山陕、两广、云贵等五员总督，保留福建、浙江、湖广、四川四省总督，同时裁撤凤阳、宁夏、南赣三员区域巡抚。尚不清楚吏部为何有这个提议，但这次调整没有影响总督的职能及其与提督、巡抚行政关系，只是裁撤了非“要省”的总督员缺，让保留下来的“要省”总督管理两至三省，这与此后一些省份不设总督的制度有明显区别。

顺治十八年一省一督制的实施，是清初督抚制度的一大变化。除了官缺数量有变动外，最重要的是督抚职能发生明显变动，实行政文分治，总督为一省的最高军事、行政长官。巡抚只管民政、不理军务，敕书、印文内的“提督军务”、“赞理军务”字样被删除；抚标被裁，各员巡抚仅辖护卫兵 50 名；兵部兼衔在康熙元年被改成工部兼衔。由此，管理数省交界区域的区域巡抚，从原先的地方大员变为冗官，失去了继续存在的基础。顺治十八年，就有言官提议裁撤“无事可掌”的南赣巡抚。^④康熙四年五月，南赣、宁夏、凤阳等区域巡抚被裁撤，^⑤安徽、偏沅、甘肃三员区域巡抚得到保留，职能发生改变。由此，全国共设 18 员巡抚，形成了江南、湖广、陕西一省两抚，其他各省一省一抚的局面。

随着江南等三省一省两抚局面的形成，巡抚与两司的行政关系也在这个过程中得到了调整。湖广省在顺治年间设有省会巡抚——湖广巡抚，统管全省民政。同时设有偏沅、鄖阳两员区域巡抚，均不管民政，辖区与其他巡抚辖区重叠。偏沅巡抚管理荆州、常德、长沙、衡阳四府，^⑥鄖阳抚治弹压湖广、河南、四川、陕西四省交界区域。大约在康熙二年，刑科给事中姚文然提议仿照江南省例，湖北地区由省会巡抚专辖，湖南地区由偏沅巡抚专辖：

臣思楚省提封最广，府州所属共有三十余处之多，湖南北相距五千余里，诚为辽阔，其钱粮、钦件及刑名、官评不知凡几。今虽设有三抚，而执掌不分，向来未经详议，实有未尽当者。……如鄖阳抚治，原为秦、豫、川蜀三省疆隅相接，故特设治臣弹压，与楚省抚务似不相关。省下巡抚总理全省之事，偏沅巡抚虽云管理衡、永、长沙等属，然虚名无实，十羊九牧。……臣愚以为莫如援江南、陕西之例，将两抚分属，以湖北责之省下巡抚，

① 《世祖实录》卷 64，顺治九年四月丁未，《清实录》，第 3 册，第 499 页。

② 《圣祖实录》卷 4，顺治十八年八月己酉、己未，《清实录》，第 4 册，第 83、85 页。

③ 周纶：《石楼臆编》卷 1《督抚》，《四库全书存目丛书》，子部，第 232 册，第 642 页。

④ 真水康树：《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》，第 46 页。

⑤ 《圣祖实录》卷 15，康熙四年五月丁未，《清实录》，第 4 册，第 229 页。

⑥ 《偏沅巡抚金廷献奏报督臣与续顺公挟嫌牵制不决请敕部察酌》（顺治九年四月二十六日），张伟仁主编：《明清档案》，第 14 册，第 B7785 页。

湖南责之偏沅巡抚，一切钱粮、钦件、官评、刑名，皆派定地方。……其左右布政使已经奉旨照江南例，分湖南北驻扎掌管，则糗粮刍茭价值多寡，皆可周知，随时随地预先就近备办。^①

显然，姚文然的提议受湖广分藩、江南与陕西巡抚分区而治的启发，将原先各自进行的巡抚与藩臬两个层面的变革交集在一起，使湖广省的官制改革由分藩转向分省。随后，刑科左给事中彭之凤提议将偏沅巡抚移驻长沙府：“长沙一府实居湖南里道之中，所辖湖南府治既道路相近，即关会湖北各郡亦相去不远，呼吸可通，实为居中要地。合无请敕下该部从长酌议，将偏沅巡抚移驻长沙，以便居中而理，则里道维均。凡一切转解粮饷，文移往来，俱可朝发夕至，首动尾应，庶抚臣无偏安一隅之嫌，而地方获长治久安之术矣。”^②朝廷随即令湖广总督张长庚“详确定议”。张长庚建议将洞庭湖以北的武昌等八府仍属湖广巡抚管辖，将洞庭湖以南的长沙等七府二州改由偏沅巡抚管辖，“刑名钱谷，各归管理”。^③偏沅巡抚周召南也同意此方案。^④康熙三年三月，朝廷决定长沙等七府二州归偏沅巡抚管辖；四月裁郧阳抚治；闰六月，朝廷令准偏沅巡抚移驻长沙府；^⑤八月，巡抚周召南到长沙城上任。^⑥由此，偏沅巡抚与湖广省右藩的辖区重合并形成上下级行政关系，职能也与省会巡抚相同。湖广省在一个总督之下、一省之内，分设两员巡抚、布政使、按察使并分驻武昌、长沙两地，实际上形成了两套省级行政机构并分区而治。

陕西省在顺治年间设有省会巡抚——陕西巡抚，管辖藩司辖区内的行政事务；同时设有甘肃、宁夏、延绥三员区域性巡抚，分别管理甘肃、宁夏、榆林镇等实土卫所地区的行政事务。康熙元年裁延绥巡抚，辖区并入陕西巡抚；四年三月朝廷决定裁撤宁夏巡抚，陕西总督白如梅上疏反对：

查陕西一省东西四千里，南北三千余里，计四围则万余里，省会之大未有过于秦者。且三面逼邻番彝，止间一墙，省分之要又未有过于秦者。原设西安、延绥、宁夏、甘肃巡抚四员。康熙二年，延绥巡抚林天擎疏请裁并延抚一员，归并省抚。盖以榆林外部落效顺，且距西安止一千三百余里。至于宁抚驻扎宁夏，距省一千四百五十里，逼近套彝；甘抚驻扎凉州，距省二千五百里，逼近海彝。甘、宁二抚各相距又千里，山隔河阻，势不相通。就今日无事时视之，巡抚既卸兵马，似为闲员；倘值有事，实有必不可少者。^⑦

同年十月，镇守陕西总兵桑格也上疏反对：“今裁宁抚，他抚兼领，紧急边情，必失机宜。”^⑧朝廷

① 姚文然：《责成职掌疏》，康熙《长沙府志》卷14《典章志》，《湖南省图书馆藏稀见方志丛刊》，第7册，第329页。

② 彭之凤：《扼要驻扎疏》，康熙《长沙府志》卷14《典章志》，《湖南省图书馆藏稀见方志丛刊》，第7册，第334页；参见故宫博物院文献馆编：《刑科奏章文册》，上海书店出版社编：《清代档案史料选编》，上海：上海书店出版社，2010年，第1册，第165页。

③ 《八旗通志》卷190，文渊阁《四库全书》，第667册，第458页。

④ 康熙《长沙府志》卷2《职官上》：“至康熙三年，部议移驻长沙。而大中丞周公召南请专职掌，分辖七府二州，并设藩臬二司以重其任。”（《湖南省图书馆藏稀见方志丛刊》，第4册，第3页）

⑤ 《圣祖实录》卷11，康熙三年三月甲戌、四月戊申，《清实录》，第4册，第175、178页；卷12，康熙三年闰六月辛未，《清实录》，第4册，第189页。康熙《宝庆府志》卷1《郡建置纪》谓康熙二年四月“特允偏沅巡抚都御史移镇长沙”。（康熙二十三年刊本，《北京图书馆古籍珍本丛刊》，北京：书目文献出版社，1998年，第37册，第81页）

⑥ 康熙《长沙府志》卷1《建置志》，《湖南省图书馆藏稀见方志丛刊》，第3册，第633页。

⑦ 周纶：《石楼臆编》卷1《督抚》，《四库全书存目丛书》，子部，第232册，第642页。

⑧ 周纶：《石楼臆编》卷1《督抚》，《四库全书存目丛书》，子部，第232册，第642页。乾隆《甘肃通志》卷29有宁夏总兵“桑格，满洲人，康熙四年任”。（文渊阁《四库全书》，第558册，第82页）

未采纳他们的意见。白如梅又提议将甘肃巡抚迁驻兰州，认为兰州“离宁夏一千四百余里，离肃州一千五百余里，实为宁甘适中之地”。^① 原宁夏巡抚辖区由甘肃巡抚接管。朝廷同意此方案。康熙五年，甘肃巡抚、陕西右藩和增设的臬司驻地同时调整，分别从凉州、巩昌府迁至兰州。同驻兰州的甘肃巡抚与藩臬组合成一个完整的行政机构，管辖陕西省西部地区；同驻西安的陕西巡抚与藩臬管辖陕西省东部地区；陕西总督管理全省。

江南省在顺治初设有三员巡抚。江宁巡抚与右藩的行政关系已见前述。凤阳巡抚被裁后，江南总督郎廷佐的上疏于康熙四年十一月被御准，将原属于凤阳巡抚管辖的庐州、凤阳二府及滁、和二州划归安徽巡抚管理，淮安、扬州二府和徐州划归江宁巡抚管理。^② 江北按察使迁驻安庆的具体经过，目前未见到详细史料。康熙五年，江宁、安徽两员巡抚与布按两司的辖区调整完成，^③ 奠定了清代江苏、安徽两省的区域。

随着巡抚辖区调整完毕，江南等三省均设一员总督管理全省，设两员巡抚和两员布政使、按察使，分疆而治。^④ 其他各省至康熙六年七月，直隶设一员巡抚，未设布按两使；山东等 11 省均设一员巡抚、布政使、按察使。由此，全国名义上仍是 14 省，实际上形成 17 个由巡抚与布按两使共同组成的行政机构及行政区域，另有一个由巡抚单独管理的直隶地区（康熙八年增设直隶守道、直隶巡道，行使藩臬两司职能）。

三、从“几同二省”到“截然二省”：对新省区的认识过程

如上所述，顺治末、康熙初年对江南三省的巡抚、布按两使的官缺设置及行政关系进行了调整，各员巡抚与所属布按两使形成了新的、共同的辖区，区域巡抚由此具备省会巡抚的职能。这些调整是分散进行的，没有一个“分省”的谕旨或事件，变动后的江南、湖广、陕西仍然被视为一省，即“一省而有两巡抚、两布按”。江宁、安徽、偏沅、甘肃四员区域巡抚与所辖布按两使的辖区，在何时被认为是省区？有一个较长的认识过程。^⑤

（一）名虽一省，几同二省

康熙六年后，三省仍在原先的总督管辖之下，即在总督辖区层面仍是一省；顺治十八年开始的一省一督制度虽然实施时间不长，也会强化明代以来的省域观念，因而在目前所见康熙年间的绝大多数史料中，江南、湖广、陕西（陕甘）仍被记载为一省。这些史料中，有些记载了三省具体的官制变化，如两员巡抚的分治，康熙十三年六月谕称“曩当太平之时，湖北、湖南，巡抚二人分治。今军兴之际，不得仍以地方分属为诿”。^⑥ 或是布政使的分治，康熙《岳州府志》

① 郑端辑：《政学录》卷 2《直省》，《丛书集成初编》，第 1 册，第 46 页。

② 《圣祖实录》卷 17，康熙四年十一月戊申，《清实录》第 4 册，第 253 页。

③ 乾隆《江南通志》卷 106《文职八》，文渊阁《四库全书》，第 510 册，第 145、147 页。

④ 三省形成事实上的分省局面后，一些具体问题逐步得到解决，如安徽藩司、江苏臬司的移驻等，直到雍正、乾隆年间才告完成。参见傅林祥：《清代江苏建省问题新探》，《清史研究》2009 年第 2 期。

⑤ 陆发春《安徽建省与省域认同》从安徽官员在纂修《江南通志》和《安徽通志》中对安徽省域空间的认知、《清代缙绅录集成》中安徽籍官员籍贯信息的数量分析、旅京安徽会馆的兴办与重建这三个方面，较为系统地探讨了安徽省域认同问题。一些探讨分省问题的文章，从省名等角度对分省认识问题也有所涉及。

⑥ 《圣祖实录》卷 48，康熙十三年六月甲辰，《清实录》，第 4 册，第 626 页。

载：“皇清因之，属湖广承宣布政使司。康熙三年分藩，属湖南承宣布政使司。”^①或者是关注到巡抚和布按两司、道员整体的分地而治，制度已经与其他各省有所差异。康熙年间修《清一统志》时，总纂官陈廷敬认为：“一省而有两巡抚、两布按，虽分地而治，亦当与统辖全省者同例。”^②康熙二十三年，湖南按察使范时秀认为：“自昔以鄂城为会，未闻画南北而区分之，国初亦因其旧。我皇上御极之始……命于洞庭以南再树藩屏，建阊星沙，亦如吴会之有东西，关陕之分左右。……然亦广为节制，以示长驾远驭之方，未尝界全楚而二之也。至有大期会、大征调，则湖以南所属之郡邑咸相率征缮而听命于统督之大吏，无或敢后。”^③这些记载了湖南、湖北平时分区而治，在特殊情况下统一听令于湖广总督的状况。

康熙年间的文献中偶尔也有“两省”、“分省”的记载。大约在康熙三十年前后，从未做过官的松江府文人叶梦珠，^④对江南省在清初的省制变化作了如下记载：

江南故为南京直隶卫、府、州、县。自顺治二年改为行省，于是始设布按三〔二〕司，然亦仍前朝行省之制。布政使二员，左右并建，按察使则惟一员，俱驻省城。顺治季年，因苏、松赋重，特分江宁及苏、松、常、镇五府属右藩，而驻扎于苏州；左藩则辖安徽等九府，徐、和、滁、广四州，驻扎省城。至康熙六年丁未，尽裁天下右藩，独于江南添设江苏布政使，照旧驻苏。而按察司亦添一员分辖安徽等府，驻扎安庆，于是上江下江，名虽一省，几同二省矣。^⑤

叶氏观察到布政使的分驻、按察使的增设等变化，只是没有记载巡抚的调整，这可能与松江府一直属于江宁巡抚管辖有关。又言康熙六年“尽裁天下右藩”，更具有全国性视野。他的“名虽一省，几同二省”的观点，在现存康熙朝前中期文献中较为稀见。又如康熙五十四年抄本《蓝山县志》：“康熙三年移偏沅抚院及分湖北藩臬、驿盐粮道各衙门俱驻长沙府，自是南北分省，专属湖南布政使司。”^⑥修纂者关注到分省过程是由巡抚、布按两使和驿盐粮道移驻长沙府等一系列事件组成，认为湖南、湖北已经“南北分省”。

裁撤湖广总督之事，从一个侧面反映了皇帝和朝中大臣对新省区的认识。

由于江南等三省的巡抚与布按两司实际上已经分治，作为“一省”最高长官的总督，有时就显得不再那么重要。康熙二十七年三月十九日，吏部上奏，湖广总督徐国相革职后，该总督的空缺是开列满洲还是汉军、汉人，请皇帝定夺。康熙帝对徐国相非常不满，进而认为：“此总督之缺无用，应裁去。”大学士王熙附和道：“此省既有两巡抚，则总督之缺宜裁，圣见甚当。”^⑦在裁撤过程中，督标兵丁发生变乱。为此，御史阮尔询上奏：“他省止设巡抚一员，惟湖广与江南、陕西设两巡抚以分治之，由其地广而势悬也。夫地广势悬，名虽一省，其实视他省较倍，

① 康熙《岳州府志》卷1《建置沿革》，中国科学院图书馆选编：《稀见中国地方志汇刊》，北京：中国书店，1992年，第38册，第18页。

② 陈廷敬：《午亭文编》卷39《与徐少宗伯论〈一统志〉书》，文渊阁《四库全书》，第1316册，第576页。

③ 康熙《湖广通志》卷首《湖南按察使范时秀序》，康熙二十三年刊本，第1册，第1页a—2页b。

④ 叶梦珠的生卒年限，可参见江功举：《关于〈阅世编〉作者叶梦珠的生卒年问题——兼与来新夏同志商榷》，《成都大学学报》1983年第2期；顾承甫：《关于〈阅世编〉作者叶梦珠生平》，《史林》1987年第2期。江氏认为《阅世编》非系作者于晚年一举完成，而是壮岁以后即开始动笔的追录和随录，这种断断续续的写作一直进行到康熙三十年前后。

⑤ 叶梦珠：《阅世编》卷3《建设》，来新夏点校，北京：中华书局，2007年，第76页。

⑥ 康熙《蓝山县志》卷1，《故宫珍本丛刊》，海口：海南出版社，2001年，第156册，第26页。

⑦ 《康熙起居注》，康熙二十七年三月十九日，中国第一历史档案馆整理，北京：中华书局，1984年，第3册，第1751页。

原不可同日而语。今两巡抚各率其属，分疆划界，漠不相关。即荆州设有将军，常德设有提督，文武职掌亦属殊途。查总督一官为联络文武、调剂兵民而设，无总督则事权不一，事权不一则弹压无人。”^① 这点出了湖广保留总督的重要性。九月二十四日，吏部尚书阿兰泰、兵部尚书纪尔塔布、工部尚书苏赫等大臣以湖广地方辽阔为由奏请复设湖广总督，“上颌之”。^② 由此升湖广巡抚丁思孔为湖广总督。^③

从这一事件可以看出，无论是大学士王熙，还是言臣阮尔询等，都清楚地知道江南、湖广、陕西由两员巡抚分管，“分疆划界”实际上是两个并立的地方政府在管辖各自的行政区域，作为行政区划的“湖广省”已经名存实亡，可有可无。作为湖广总督衙门或湖广总督辖区代称的“湖广省”，^④ 在康熙二十七年消失了六个月。

（二）湖南与湖北，今已截然两省

雍正元年正月，登基不久的皇帝给总督的上谕谓：“总督地控两省，权兼文武，必使将吏协和，军民绥辑，乃为称职。”这是给全体总督的，湖广总督所统辖的也应是两省。给巡抚的上谕则称：“一省之事，凡察吏安民，转漕裕饷，皆统摄于巡抚。”^⑤ 明确巡抚是一省的行政长官。“总督地控两省”、巡抚统摄“一省之事”，^⑥ 与康熙年间“一省而有两巡抚、两布按”的观念完全不同。

同年七月，雍正帝又谕湖南、湖北分闱。分闱后，王文清提出：“湖南与湖北，今已截然两省，既分抚军，分藩臬，又分乡闱，自应各就其乡邦各训其子弟。”^⑦ 为此湖南巡抚向朝廷提议：“湖北、湖南乡闱既分，教职亦请分选”。^⑧ 此前的湖广分设巡抚和藩臬，是已经分省但又藕断丝连，分闱使两地“截然两省”。

雍正三年十月，皇帝谕内阁：“外省官员督参抚审，抚参督审，此系向来定例。但朕思督抚果系同城驻扎，或相距不远，则旧例甚属合理。若隔处辽阔，该犯与干连人等不无往返拖累，且案件亦易至耽延。”“寻议……其湖南虽统属湖广，相隔洞庭一湖；甘肃虽统属陕西，相去千有余里；以及浙江、江西、四川、广西、贵州等省，均属隔省，巡抚所参之员应即令该抚就近审结。”^⑨ 这里所言“湖南虽统属湖广”、“甘肃虽统属陕西”，强调的是在总督层面仍然同属一督或一省。但实际上湖南与甘肃已经分别是独立的一省，因而内阁讨论的结果是按照实际情况归入“隔省”一类。

① 阮尔询：《全楚幅员甚广》，平汉英：《国朝名世宏文》卷3《吏集》，《四库未收书辑刊》，第1辑，第22册，第573页。

② 《康熙起居注》，第3册，第1797页。

③ 《圣祖实录》卷137，康熙二十七年九月戊戌，《清实录》，第5册，第491页。

④ 有关清代省名的含义，参见傅林祥：《政区·官署·省会——清代省名含义辨析》，《中国历史地理论丛》2011年第1辑。

⑤ 《世宗实录》卷3，雍正元年正月辛巳，《清实录》，第7册，第67、68页。

⑥ 一省之事“皆统摄于巡抚”的说法，在顺治十四年九月的谕旨中已有：“又谕吏部：总督、巡抚责任不同。巡抚专制一省，凡刑名钱谷、民生吏治皆其职掌。”（《世祖实录》卷111，顺治十四年九月己巳，《清实录》，第3册，第875页）顺治此谕所指当是省会巡抚。

⑦ 乾隆《长沙府志》卷23《政迹》，《中国方志丛书》华中地方第299号，台北：成文出版社，1976年，第2册，第594页。

⑧ 《世宗实录》卷21，雍正二年六月辛巳，《清实录》，第7册，第340页。

⑨ 《世宗实录》卷37，雍正三年十月戊辰，《清实录》，第7册，第546、547页。

雍正六年四月,“川陕总督岳钟琪疏言陕甘两省丁银,照各省以粮载丁之例题请,奉旨允行在案”。^① 两江、湖广、陕西(或川陕)三员总督长期管辖“通省”事务,因而常将巡抚辖区作为本省的一部分,如康熙三十九年七月,湖广总督郭琇奏:“臣思楚省之米出自湖南”。^② “楚省”指湖广省。康雍乾三朝,公文中常以“通省”(如“湖广通省”)、“一省”(如“江南一省”)指称三省分省前的省区。岳钟琪为四川陕西总督,在此前的雍正四年十二月将陕西、甘肃两巡抚辖区称之为“陕甘两属”,^③ 此时将两巡抚辖区称之为“陕甘两省”,反映了观念的某些变化。

雍正七年五月,雍正帝认为:江南的上江、下江,湖广的湖北、湖南,陕西的西安、甘肃,“虽同在一省中,而幅员辽阔,相距甚远,定制各设巡抚、司道以统辖之,其情形原与隔省无异。”^④ 这条谕旨,以往的研究或将其作为当时尚未分省的依据。细读全文则不然,“虽同在一省中”,显然指湖北、湖南这些区域只是在“名义”上仍是一省;“定制各设巡抚、司道以统辖之,其情形原与隔省无异”,则道出了湖北、湖南的现状,各有自己的省政府,名实不符的状况显露无疑。而且“各设巡抚、司道以统辖之”是“定制”,不是临时性措施。

(三) 督抚驻扎之地为省会:新省制认识的一个侧面

作为行省所在地的“省会”一词,在元代文献中已经出现,如刘鹗谓:“江西以鄱阳为襟喉,以江州为辅臂,袁、临、吉、赣当楚粤之要冲,抚、建、广、饶控闽越之关隘。至于龙兴,名为省会,居中应外。”^⑤ 龙兴府即今江西南昌市,江西行省驻此。明洪武间,改行省为藩司,其衙门或辖区习惯称呼为省、藩省。如弘治年间,黄河在河南原武县决口,于是有“迁河南藩省于他所,以避其害”之议。^⑥ 又如:“天下藩省以两浙为称首,而两浙之郡以杭为称首。”^⑦ 布政使司的驻地沿袭元代习惯称省会、会城。明代巡抚或驻省会,或驻一般府县,因而特称驻地在省会的巡抚为“省会巡抚”。清代沿袭明代称呼,有时仍称藩司治所为省会、省城。如嘉庆《清会典》卷45《工部》:“凡建置,曰省(布政使所治为省城),曰府(除省城知府外,其余知府所治为府城)。”^⑧ 俞正燮谓“自乾隆二十六年,安庆为省会”,^⑨ 显然是指安徽藩司“回驻”安庆,安庆由此成为安徽省会。

清代督抚成为一省实际行政长官后,督抚驻地何时称为省会,也就是省会含义在清代的变化,从一个侧面折射出人们对新省制的认识过程。康熙年间,湖南藩司张仲举认为:“移抚治于此(长沙),分藩设官,一如省会。”^⑩ 湖南驿粮道赵廷标:“分藩臬二司,特移重臣节钺,以资弹压,是长沙一郡俨如省会之区。”^⑪ 两位官员都注意到了巡抚与藩臬两司共驻长沙府,使其具有省会的地位。一些方志虽未明言巡抚驻地为省会,但已经包含着这层含义,这在直隶最为明

① 《世宗实录》卷68,雍正六年四月乙酉,《清实录》,第7册,第1033页。

② 《圣祖实录》卷200,康熙三十九年七月庚申,《清实录》,第6册,第38页。

③ 《世宗实录》卷51,雍正四年十二月癸亥,《清实录》,第7册,第762页。

④ 《世宗实录》卷81,雍正七年五月丁巳,《清实录》,第8册,第68页。

⑤ 刘鹗:《惟实集》卷1《直陈江西广东事宜疏》,文渊阁《四库全书》,第1206册,第297页。

⑥ 黄光昇:《昭代典则》卷22,弘治三年三月,《四库全书存目丛书》,史部,第12册,第795页。

⑦ 刘春:《东川刘文简公集》卷3《送杨温甫守杭州序》,《续修四库全书》,上海:上海古籍出版社,2002年,第1332册,第53页。

⑧ 嘉庆《清会典》卷45,《大清五朝会典》,第13册,第547页。

⑨ 俞正燮:《癸巳类稿》卷8《黟县山水记》,《续修四库全书》,第1159册,第421页。

⑩ 湖南布政使张仲举序,康熙《长沙府志》卷首,《湖南省图书馆藏稀见方志丛刊》,第3册,第397页。

⑪ 湖南驿盐粮道赵廷标序,康熙《长沙府志》卷首,《湖南省图书馆藏稀见方志丛刊》,第3册,第429页。

显。康熙十二年刊刻的《静海县志》谓：“北拱盛京，南通省会，东濒沧海，西据卫河，密迩三津”。^①此时直隶地区无藩臬二司，名义上仍是“直隶”。直隶巡抚于康熙八年由真定府移驻保定府，又置直隶守道、巡道分管钱粮、刑名事务。《静海县志》中所说的“南通省会”，显然指的是直隶巡抚驻地。值得注意的是，此时距江南三省分省不到十年，“省会”概念的变化不一定是受分省的影响。与之时间相近，直隶巡抚于成龙认为：“窃维保定府城，自前抚臣金世德移驻之后，设立守巡二道，总汇八府钱谷刑名，已成省会之区。”^②因巡抚的移驻和守巡二道的设立，将保定府视为省城。

康熙以后，以督抚驻地作为省会的认识更加明确。梁份《新修广润门记（代王中丞）》认为：“国家经理天下，分布都御史以抚治者十有七，行台所在为省会，府曰大府，江西之南昌其一也。”^③此处的“行台”指巡抚。雍正四年四月，“湖南平溪、清浪二卫与贵州思州府接壤，去湖南省会辽远，请改归贵州管辖。”^④“湖南省会”比康熙年间“俨如省会”的认识更为明晰。雍正五年，皇帝认为“省会乃督抚驻节之区”；十一年，皇帝明确指出：“督抚驻扎之所为省会之地。”^⑤乾隆元年（1736）修成的《甘肃通志》称兰州因“康熙五年甘肃巡抚移驻，遂为省会”。^⑥乾隆四年，安徽巡抚孙国玺在奏折中称“安庆府城乃省会重地，江广通衢”，^⑦此时安徽布政使仍驻江宁府城。乾隆《江南通志》记载“江苏、安庆俱属省会，而江宁尤重焉”。^⑧王鸣盛特别注意到省会的差异：“江宁为两江总督省会，苏州为江苏巡抚省会，杭州为浙江巡抚省会。”^⑨从明代的“省会巡抚”到清雍正十一年“督抚驻扎之所为省会之地”，巡抚完成了从“客”到“主”的变化过程。

随着以总督、巡抚驻地为省会观念的出现，以巡抚改名作为分省时间的判定也因之产生。到清代中后期，咸丰年间，湖南总督骆秉章谓：“自国朝康熙年间改偏沅巡抚设湖南巡抚，以长沙为省会，别为一省”；^⑩同治年间方志称雍正二年“改偏沅巡抚为湖南巡抚，遂分省”，^⑪都是以后世的观念去衡量此前之事。

- ① 康熙《静海县志》卷1《形胜》，《中国地方志集成·天津府县志辑》，上海：上海书店出版社，2004年，第5册，第14页。
- ② 于成龙：《题为剧郡亟需能员保举恐违常例仰请睿裁拣选补用以资治理事》，《抚直奏稿》，清康熙二十六年刊本，第5册，第1页a。
- ③ 梁份《怀葛堂文集》卷之《记》，清雍正间刻本，《四库全书存目丛书》，集部，第236册，第137页。据雍正《江西通志》卷5《城池》：康熙“六十一年，广润门毁，巡抚王企靖重建”（文渊阁《四库全书》，第513册，第192页），梁份此文当作于雍正初年。
- ④ 《世宗实录》卷43，雍正四年四月戊寅，《清实录》，第7册，第633页。
- ⑤ 《世宗实录》卷61，雍正五年九月乙卯，《清实录》，第7册，第928页；《世宗宪皇帝圣训》卷10，雍正十一年正月壬辰，文渊阁《四库全书》，第412册，第153页。
- ⑥ 乾隆《甘肃通志》卷3上《建置沿革》，文渊阁《四库全书》，第557册，第75页。
- ⑦ 乾隆四年八月二十五日安徽巡抚孙国玺奏，台湾“中研院”历史语言研究所藏内阁大库档案，登录号014100—001。
- ⑧ 乾隆《江南通志》卷10《疆域》，文渊阁《四库全书》，第507册，第356页。
- ⑨ 王鸣盛：《蛾术编》卷12《八府一州志书》，顾美华标校，上海：上海书店出版社，2012年，上册，第180页。
- ⑩ 骆秉章：《骆文忠公奏议》卷10《请建表忠祠求中书院折》（咸丰九年十二月初六日），《近代中国史料丛刊正编》影印本，台北：文海出版社，1967年，第3册，第1955页。
- ⑪ 同治《茶陵州志》卷3《沿革》，同治十年（1871）刻本，第9页b；同治《酃县志》卷2（同治十二年刻本，第9页a）记载相同。

(四) 分湖广为南北二行省，法当立省城隍庙：新省区在文化层面的认同

乾隆初年各省通志的编纂与省城隍庙的设立，标志着地方官员在文化层面对新省区的认同。

康熙年间三省所修的通志，以总督辖区为一省。以《江南通志》为例，两江总督于成龙就认为修通志是总督应尽的责任：“惟江西去江宁千有余里，控辖辽阔，不得身至其地，于是发凡起例，定为程式，移檄江西布政司兼摄抚臣事臣张所志，诹日设局。”^①由总督主修，通志所记载的只能是“江南省”。江西巡抚驻地距江宁城千有余里，于是江西就单独设局修成《江西通志》。

雍正年间各省再修通志，朝廷仍然要求由督抚负责。^②江南总督主修《江南通志》，《湖广通志》仍由湖广总督主修，“以湖南、湖北合为一书，与《江南通志》合上江、下江为一者体例相同”。陕西、甘肃两省则与江南、湖广情况不同，主修者已经认识到分为两省：“雍正七年，各直省奉敕纂修通志，抚臣许容以甘肃与陕西昔合今分，宜创立新稿。”^③分省时的陕西总督官缺经过多次变革，此时已经是统管四川、陕西、甘肃三省的“川陕总督”，驻扎在四川省成都府，与甘肃省会兰州之间路途遥远，甘肃巡抚就拥有了与江西巡抚相同的修志自主权。陕西、甘肃两位巡抚分辖两地，也没有必要编纂包含两省内容的通志，于是甘肃首先有了自己的《甘肃通志》。两省各自修志，“同在一省中”的又一象征脱落。从上引督抚在通志序中所言可以看出，强势的两江、湖广两员总督主修通志，才是出现《江南通志》、《湖广通志》的原因。

乾隆五年十一月，《清一统志》御制序时谓：“自京畿达于四裔，为省十有八，统府州县千六百有奇。”^④乾隆皇帝认为全国设有十八省。该书在编纂体例上，陕西、甘肃、湖北、湖南也已一分为二，只有江苏与安徽仍然为“江南省”。

保佑一方的城隍庙，在唐宋时已经兴盛。较早设立的省城隍庙，可能是明洪武二年（1369）已有的山东行中书省城隍庙。^⑤明末清初，有的城隍庙内同时祀都城隍、府城隍、县城隍。康熙年间云南省云南府城隍庙内，中祀云南省都城隍之神，左祀云南府城隍之神，右祀昆明县城隍之神，^⑥应该是沿袭明代旧例。入清以后，各省城隍庙开始称“省城隍庙”。^⑦有的省将首府城隍庙改为都城隍庙，如雍正年间观风整俗使焦祈年奏请将广州府城隍庙改为广东都城隍庙，“巡抚、司道皆诣展谒庙。”^⑧湖南长沙府原先建有府城隍庙，塑有府城隍像。乾隆二十八年，巡抚陈宏谋在府城隍庙中增立省城隍像，将府城隍像移至省城隍像的东侧，同时改名为省城隍庙。光绪年间，有人认为：“康熙三年分湖广为南北二行省，移偏沅巡抚于长沙，法当立省城隍庙，

① 江南江西总督于成龙序，康熙《江西通志》卷首，第1册，第1页b。参见江南江西总督于成龙序，康熙《江南通志》卷首，第1册，第1页a。

② 《世宗实录》卷75，雍正六年十一月甲戌，《清实录》，第7册，第1122页。

③ 《四库全书总目》卷68，文渊阁《四库全书》，第2册，第481页。

④ 《高宗实录》卷131，乾隆五年十一月甲午，《清实录》，第10册，第914页。

⑤ 《续通志》卷170《金石略》：“山东行中书省城隍庙碑，陈修撰，陈汝言书，正书，洪武二年，历城。”（《十通》，杭州：浙江古籍出版社，2000年，第1册，志4290页）

⑥ 康熙《云南府志》卷16《祀典志》，《中国地方志集成·云南府县志辑》，南京：凤凰出版社，2009年，第1册，第367页。可参见张传勇：《都城隍庙考》，《史学月刊》2007年第12期；《省城隍庙考》，《清史研究》2004年第3期。

⑦ 顺治《祥符县志》卷1谓“省城隍庙，在旧县治西北。洪武二年封为承天鉴国显圣王。宣德辛亥修。”（中国科学院图书馆选编：《稀见中国地方志汇刊》，北京：中国书店，1992年，第34册，第28页）

⑧ 道光《广东通志》卷145《坛庙一》，《续修四库全书》，第672册，第243页。

未遑也。”^①显然是以乾隆年间的观念去思考康熙年间的问题。乾隆三十八年，又在省城隍庙内塑立湖南省八府四直隶州的城隍像，建成了省城隍与全省各府级城隍的一个体系，在宗教文化层面塑造了一个完整的“湖南省”。嘉庆元年（1796），增设乾州、凤凰、永绥三直隶厅，省城隍庙于嘉庆十四年添立这三个直隶厅的城隍像。^②由此可见，对新省区的认同已经扩展到文化、宗教层面。

四、直省名实不符：《清会典》对省区与省制的规范

皇帝虽然在一些谕旨中言及新省制或新省区的变化，但是没有针对新省制或新省区单独下达一个谕旨。一些朝廷官员对分省或职官制度变化的看法也没有经过各部的讨论和御准，反映的是他们个人的观点，各省通志的记载反映了该省官员和修志者的看法。代表朝廷的看法并对新省区和新省制进行规范的，是《清会典》的相关条文。《清会典》是清朝国家层面的“大经大法”，^③在本文涉及的时间段内，先后编纂有康熙、雍正、乾隆三朝《清会典》。这些《清会典》的相关内容，经过了修纂者的讨论，并经皇帝御准。在当时的认识条件下，先后对新省区、新省制作了法律意义上的规范，主要体现在《吏部·外官》、《都察院·督抚建置》、《户部·州县（或疆理）》卷目之中，前两者规范的是官制，后者规范的是省制与省区。

康熙《清会典》成书于康熙二十九年。卷5《吏部·外官》首先列有“各承宣布政使司”，谓“旧设左右布政使各一员，康熙六年裁一员，改称为布政使。江南、湖广、陕西各二员，浙江、江西、福建、山东、山西、河南、四川、广东、广西、云南、贵州各一员”；其次是“各提刑按察使司”，谓“按察使，江南、湖广、陕西各二员，余省各一员”。^④此为布按两司层面。该卷无督抚官缺，与万历《明会典》相同。卷146《都察院·督抚建置》对督抚的院衔有特别说明：“都察院右都御史、右副都御史、右佥都御史等官，俱不专设，但为直省总督、巡抚兼衔。凡遇补授命下之后，其应兼职衔由吏部议拟，具题请旨。”^⑤表明督抚事实上已经不是都察院官员，这与万历《明会典》的规定大不相同。^⑥在框架上没有打破《明会典》的体系，同时又说明实际的变化，结果督抚既不是京官，也不是外官（地方官），督抚作为官缺应该具备的本衔仍然空缺，由督抚管辖的布按两司又位列地方官之首。这种看上去矛盾的记载，正是康熙初年从明

① 李元度：《天岳山馆文钞》卷4《湖南省城隍庙碑（代）》，《续修四库全书》，第1549册，第61页。

② 嘉庆《长沙县志》卷11《秩祀》，《中国方志丛书》华中地方第311号，台北：成文出版社，第4册，第1127、1128页。光绪《善化县志》卷14《秩祀二》，长沙：岳麓书社，2011年，第244页。

③ 关于明清会典的性质，学界有多种说法。本文采用杨一凡《明代典例法律体系的确立与令的变迁——“律例法律体系”说、“无令”说修正》（《华东政法大学学报》2017年第1期）、林乾《从〈清会典馆奏议〉论〈会典〉的性质》（中国第一历史档案馆编：《明清档案与历史研究论文集》，北京：新华出版社，2008年）、陈灵海《〈大清会典〉与清代“典例”法律体系》（《中外法学》2017年第2期）等文的观点。清代皇帝和《清会典》的修纂者，认为会典是“国家大经大法”、“官司所守，朝野所遵”、“所载必经久常行之制”，详见五朝《清会典》的御制序和凡例。

④ 康熙《清会典》卷5，《大清五朝会典》，第1册上，第42、43页。

⑤ 康熙《清会典》卷146，《大清五朝会典》，第2册下，第1879页。

⑥ 据鲁佳统计，以左衔出任总督的基本集中在嘉靖中叶及以前，万历末年后，只有孙传庭以左衔出任总督；嘉靖中叶以后，以左职宪衔出任巡抚者，只有天启时的乔应甲一人。孙、乔以左衔分别出任督抚，均有其特殊原因。详见鲁佳：《明代官制中的“左”与“右”》，硕士学位论文，复旦大学历史学系，2011年，第24、37页。由此可推知，明嘉靖中叶以后，朝廷在委任督抚时，已经有一种默契或制度，康熙《清会典》只是将其规范化。

制向清制转变后认识混乱的反映。

康熙《清会典》卷18《户部·州县》对当时的政区作如下表述：“顺治元年定鼎京师，以顺天等八府直隶六部，各省设布政使司以统府州县，州县俱隶府，县或隶州，州或直隶省。二年，改南直隶为江南布政使司。十八年，江南省分设江苏、安徽布政使司。康熙二年，陕西省分设西安、巩昌布政使司。三年，湖广省分设湖北、湖南布政使司。今备例直隶八府及奉锦二府、十四省布政使司并所属州县于后。”^①与万历《明会典》不同，将地方高层政区称之为省，各省设布政使司。同时又规范了江南等三省的布政使司名称。由于这一时期对新制度缺乏整体的认识，仍认为全国是14省，将江苏、安徽、湖北、湖南、西安、平庆等六个布政使司与其他各省的布政使司按同样的规格排列，同时又保留了“江南”、“湖广”、“陕西”所辖府州县数量和四至八到。

雍正《清会典》基本沿袭康熙《清会典》的旧体系，只有个别不同之处。卷5《外官》特别注明“督抚统辖外僚，因系都察院堂官，详都察院，兹不载”，^②仍没有给督抚以新的定位，督抚“系都察院堂官”的说法在某种程度上是倒退。卷223《都察院·督抚建置》的记述与康熙《清会典》有所不同：“督抚之设，统制文武，董理庶职，纠察考核，其专任也，以右都御史、右副都御史、右佥都御史为之。故都察院在京衙门唯左。直省督抚虽加部堂衔，其院衔不去。”^③强调了督抚的地位与职能，可以看作是雍正元年上谕中对督抚定位的延续。与《外官》下的“督、抚统辖外僚”一句相结合，说明纂修者特别强调总督、巡抚是统辖地方文武之官。卷24《州县一》对政区的表述与康熙《清会典》基本相近，只在末尾处略有不同：“雍正二年，改直隶守道为布政使司。今备例京师及直省布政使司，并所属州县于后。”^④雍正《清会典》中未见“十四省”，也不用“十五省”，而是以较为模糊的“直省”替代。

对清代新省制和新省区进行法理上的探讨和总结，直到乾隆十三年第三次修《清会典》时才进行。乾隆十二年正月，下诏新修《清会典》。次年九月，礼部尚书王安国上奏，提出了两个重要问题。一是地方高层政区的名称：

本朝初沿明制，裁南直隶，增安徽、江苏两布政使司。厥后直隶亦设布按官，事申总督题奏，不直达内部矣，而“直省”之名仍旧。此见之寻常文字原无妨碍，惟典礼之书期垂不朽，似应核其名实。

臣愚以为畿辅之地，或如唐之关内，义取山川形胜；或如宋之京畿，义取京师首善，恭请钦定二字佳名，以改明“直隶”之旧。其安徽等处地方，亦如唐宋之称道、称路，恭请钦定一字佳名，以改明“布政使司”之旧。此于疆域定制，原无纷更，而纪载所垂，庶几名实不爽。

王安国注意到明朝的北直隶地区在清朝已经发生制度上的变化，不再“直隶”于六部，名不符实，因此奏请皇帝为直隶省取一个专名，为各省取一个通名。二是对督抚地位的认识，王安国认为督抚实际上已经是外官：

今外官之制，督抚、提镇文武相维，与唐时节度使专制一方者迥异。况由京堂官出授外任，其京堂官即开缺别补，非暂差可比。予以实而靳其名，于义似无所取。臣请《会典》所载外官品级，以督抚居首，次及布按两司，庶几大小相承，体统不紊，足备盛朝典制。

① 康熙《清会典》卷18，《大清五朝会典》，第1册上，第174页。

② 雍正《清会典》卷5，《大清五朝会典》，第3册，第48页。

③ 雍正《清会典》卷223，《大清五朝会典》，第9册，第3674页。

④ 雍正《清会典》卷24，《大清五朝会典》，第3册，第274页。

乾隆十三年九月二十七日，御批“大学士会同该部议奏”。^①十一月，大学士等议复：“督抚总制百官，布按皆为属吏。该尚书所奏，亦属大小相承之义。应如所奏。”^②从制度上确认督抚为地方行政长官。王安国提出的第一个问题，似乎未予讨论，“直省”一词在《清会典》其他各卷中仍有使用，但在卷8《疆理》（即康熙、雍正《清会典》之《州县》）中不再出现。从王安国提出这个问题的本身，也可以看出“直省”只是清代高层政区的习称。

乾隆二十九年，新《清会典》修成。对地方高层政区官员衙门的组成、各级政区的隶属关系、地方高层政区的名称均进行了新的规范。卷4《吏部·外官》对省政府官员衙门的组成及主要职能进行了规范：“直省设总督统辖文武、诂治军民，巡抚综理教养、刑政，承宣布政使司掌财赋，提刑按察使司主刑名，粮储、驿传、盐法、兵备、河库、茶马、屯田及守巡各道核官吏、课农桑、兴贤能、砺风俗、简军实、固封守。督抚挈其纲领，司道布其教令，以倡各府。”^③由此，督抚由明代的都察院堂官，转变为乾隆《清会典》规范的外官，即地方大吏。卷81《都察院》仍谓“右都御史、右副都御史，均为督抚兼衔”。^④笔者推测这样的设计，是为了不让督抚成为纯粹的外官（地方官），维系原有的中央与地方关系。

卷8《户部·疆理》对地方高层政区的名称和数量进行了规范：“两京设尹，崇首善也。外列十有八省，分之为府，府领州县，直隶州亦领县，皆属于布政使司，而统治于总督、巡抚。巡抚专辖本省，总督所统或三省，或两省，又或以总督管巡抚事，或专设巡抚不隶总督。莫非因地因时而立之经制。”^⑤首先规定地方高层政区的通名为“省”，不再是明代的“布政使司”；其次明确实行府州县制度的地方高层政区的数量，除顺天、奉天两京府外，为“十有八省”，不再是旧会典的“十四省布政使司”或“直省”，从法律层面确定了顺治末、康熙初江南等三省分省的结果。

结合上引乾隆《清会典》卷4、卷8相关条文，可以看出当时省政府的行政官员（衙门）设置是：两个（总督和巡抚）或一个（总督或巡抚）行政长官，两个主管衙门（藩司、臬司），以及多个专管道员衙门（盐捕等道员）和外派道员衙门（守巡道员）。也就是说，新建或分建一个符合乾隆《清会典》规定的省行政机构，必须配备两个（或一个）行政长官和藩司、臬司衙门，缺一不可。按照这个规范，康熙六年新分各省的督抚与布、按两司的配置已经完成，仅有江南、湖广二省的专管道员还未调整结束，省制也在这个过程中完成了从明制向清制的转换。

乾隆《清会典》的规范对此后官修《清一统志》、政书中的相关内容起了示范作用。乾隆《清一统志》将江苏与安徽两省分开，^⑥目录中已经全部为“以上某某省”。各省的“统部”卷，有的改为“某某省”，如江苏省；有的仍为“某某统部”，如“安徽统部”、“江西统部”，并不一致。是时间仓促还是修纂者观念没有统一，有待探讨。总督、巡抚列在各省文职官之首，称“某某总督”、“某某巡抚”，不带部院衔。《清朝文献通考》之《职官考》载直省官员，首为总督、巡抚，后为学政、布政使、按察使；《舆地考》言京师、盛京而外为十八省，各省均以“省”为称，如直隶省、江苏省等。《清朝通典》之《职官典》、《州郡典》的

① 乾隆十三年九月礼部尚书王安国奏，台北“故宫博物院”藏，档案编号032244。

② 《高宗实录》卷328，乾隆十三年十一月丙辰，《清实录》，第13册，第427页。

③ 乾隆《清会典》卷4，《大清五朝会典》，第10册，第31页。

④ 乾隆《清会典》卷81，《大清五朝会典》，第11册，第734页。

⑤ 乾隆《清会典》卷8，《大清五朝会典》，第10册，第71页。

⑥ 乾隆初年修成的康熙《清一统志》已经将湖北、湖南、甘肃与其他各省并列，江苏、安徽仍合在一起。督抚列在各省文职官之首，总督称“总督部院”，巡抚称“巡抚某某部院”或“巡抚都御史”。

格式基本相同。《清朝通志》之《地理略》虽然未言“十八省”，但各省也标以“某某省”；《职官略》之“直省文职”之首为总督、巡抚。《钦定历代职官表》同样将督抚列于八旗官员之后，学政、司道之前。

结 语

通过梳理，本文可以得出以下观点。

其一，清初江南等省分省是一个过程。分省的实质是新的省行政机构的建立，以及相应的政区划分。现代政治学认为“行政区划”是“将全国领土分级划成若干区域，并建立相应的地方各级国家机关，实行分层管辖的区域结构”。^① 乾隆《清会典》对省行政机构的官缺设置及行政关系也有明确的规范：省级行政机构由督抚和布按两司、道员等衙门共同组成。按照这两条，探讨清初江南等三省的分省，就必须考虑整个省级行政机构（省政府）及其辖区的一分为二，而不是某个衙门或官缺的分设。^② 三省左右藩分驻与分治，在该年只是一省之内两员布政使对区域的分管，可以说是分省、建省的开始。增设按察使司并实行分驻与分治，使得这三省布按两司的设置与其他各省形成明显差异。康熙三年的湖北、湖南，四年的陕西、甘肃，五年的江苏、安徽，这六个区域内巡抚辖区先后与布按两司辖区重合，偏沅、甘肃、江宁与安徽巡抚分别与省内分设的布政使及新设的按察使形成上下级行政关系，构成独立的行政管理体系。江南、湖广、陕西三省同时拥有两个互相独立的省行政机构（政府）和行政管理体系及其辖区，说明分省或建省事实上的完成，也标志着乾隆《清会典》记载的省制基本形成。因此，我们如果崇“实”，可以将巡抚辖区与布按二司辖区重合、巡抚与藩臬两司上下级行政体制的确立时间视为分省（建省）结束；如果尊崇传统文化中的“名正言顺”这一传统，当以康熙六年为宜，此后一些职官制度变化只是补充和完善。

其二，三省分省的动因有所差异。江南省分藩的直接动因是为了解决苏州等府钱粮征缴这个经济问题，深层次因素是江南省的行政体系存在着先天性的不足，推动者是巡抚。江南省分藩在制度上属于“破例”，户部等对此非常慎重，巡抚两次上奏并有较为充足的理由才获朝廷批准。湖广、陕西分藩和三省增设臬司，主要由于管辖范围面积较大，推动者为言官。偏沅巡抚管辖湖南地区，下辖湖广省右布政使并移驻长沙府，是为了理顺行政关系。

其三，分省过程中，地理形势不同是造成三省巡抚与布按两司官缺调整步骤差异的因素之一。就江南省而言，江宁府是全省政治、军事中心，在明代为“南京”，因而朝廷特别重视；苏州府虽然处于全省东南部，却是全国的财赋中心；安庆地处江北，位于江宁上游，起着屏障作用。无论是否分省，这三处在清代始终是长江下游的重要城市。一省有三个重要城市，又分驻督抚大吏，使得布按两司的驻地和辖区不易一分为二，因此多了一个布按两司辖区调整的步骤，并留下了安徽布政使长期驻扎在江宁府的后遗症。湖广分省以洞庭湖为界，长沙府城又是洞庭湖以南最大的城市，地理位置适中，因而过程最为简单。陕西分藩，一开始并不考虑布按两司与巡抚之间的行政关系，因而以藩司辖区内地理位置相对适中的临洮府城作为右藩治所。随着宁夏巡抚的裁撤，西部的甘肃、北部的宁夏等实土卫所地区的并入，临洮府城作为省城就有不

① 《中国大百科全书·政治学卷》（第1版），“行政区划”条，光盘1.1版，北京：中国大百科全书出版社，2000年。

② 明代地方高层政区虽然称为布政使司，但是省级国家机关（行政机构）由都布按三司共同组成。

太适合，因此最终选择位于临洮府城以北、处于黄河边、交通要道的兰州为省会。所以与湖广相比，陕甘多了布按两司的迁移过程。

其四，巡抚员缺的调整与军事形势、国家宏观政策变化相关。顺治初年的巡抚设置基本沿袭明末制度，随着地方的初步安定，一些设置在原先是军事要地的区域巡抚被裁撤。凤阳、鄱阳、宁夏三巡抚的裁撤，则是顺治十八年“文武并重”政策实施的结果。由于江南等三省已经设有两个布按衙门，而且江南省的江宁巡抚与安庆巡抚已经分管右、左布政使并具备了省会巡抚的某些职能，因而湖广、陕西分别保留一员区域巡抚，由其管理分驻或新设的藩臬两司。由此，巡抚的调整与藩臬两司的变化交集在一起，偏沅巡抚、甘肃巡抚得以保留并下辖藩臬两司。三省共形成以江宁、安庆、甘肃、偏沅四巡抚为行政长官、包括布按两司的四个新省级行政机构，各有独立的辖区。同时，湖广、陕西两员省会巡抚的辖区相应缩小。

其五，明末清初的巡抚分为省会巡抚与区域巡抚，两类巡抚的职能存在着明显的差异。省会巡抚因其稳定性，辖有全省并节制布按两司，在明嘉靖后事实上是一省的行政长官。在三省分省过程中，保留下来的江宁、安徽、偏沅、甘肃等四员巡抚完成了从区域巡抚向省会巡抚的职能转变。随着其他区域性巡抚的裁撤，全国所有巡抚皆管辖布按两司并拥有相近的权责，巡抚的设置基本完成了从明制到清制的转变。省会巡抚从京官转变为外官（地方大吏）也有一个逐步认识、规范的过程。

其六，清人对新省制、新省区的认知、认同过程是漫长的，《清会典》的规范明显滞后。一方面囿于成见，一方面又观察到一省之内巡抚、布按两司的分区而治，导致不同群体在不同的情景下会有不同的表述，因而在史料中留下互相矛盾的记载。持“分藩”观点者大多关注的是某一个职官或衙门的变化，持“分省”之说者往往关注多个职官或衙门的改变。对六省的认识亦不同步。湖北、湖南因为在康熙年间有湖广总督短暂被裁、雍正初年的分闱，陕西、甘肃因为有总督官缺及其辖区的多次调整，在雍正至乾隆初年即有较为明确的新省区认同。江苏、安徽既不分闱，总督的辖区与驻地也未调整，而且安徽藩司、江苏臬司又长期驻扎在江宁，因而认同过程较长。有人观察较为敏锐，在康熙年间已经提出“分省”之说，但他们的观点被淹没在传统的认识中，未对社会产生较大影响。

其七，《清会典》中的制度，从理论上说应该是编纂时正在施行的制度。就某项具体制度来说，它确实是如此。但是就一些综合性制度来说，没有一个奏请、核议（或合议）、御准的立法过程，是在多项具体制度之上累积、提炼、规范后产生，受到认识的限制，往往是滞后的。因此，一些综合性制度的形成时间不能以载有该制度的《清会典》修纂时间为准，应追溯到该制度的实际形成时间。就十八省与新省制来说，不能因为始见于乾隆《清会典》，就认为它是乾隆年间才“开始”的制度，应追溯到康熙初年的形成时期。只有在了解具体职官制度变化过程的基础上，将清人对新省制的认识和规范过程一一梳理清楚，才能较为全面地理解、复原清代制度的活的、动态的变化过程。

其八，江南等三省各衙门辖区的变动为我们了解传统社会高层政区的划分提供了一个重要案例。一般认为，政区的划分主要有山川形便与犬牙交错两种。江南左右藩辖区的第一次划分，主要依据两藩处理事务的繁杂程度，没有地理因素上的考虑。湖广、陕西的分藩，是一种近似于均分左右藩所辖府级政区数量的模式，同时兼顾山川形便，如湖北、湖南基本上以洞庭湖为界。以府级政区为单位分省，使得陕甘两省界线犬牙交错的形状最为明显。江南省增设按察使，起初以长江为界，是以山川形便为主。康熙四年江南省先后调整巡抚与藩臬两司辖区，因史料缺乏，具体情形不明。从结果来看，江宁巡抚与右藩辖七府一州，安徽巡抚与左藩辖七府三州，

所辖府级政区数量相近。当时江南省长江以南有十府州，长江以北为八府州，如果仿照臬司辖区的划分方案，以长江为界，府级政区数量也相差不多。江南总督没有采用先前臬司辖区以长江为界的山川形便划分方法，可能是考虑到其他更为重要的因素，笔者推测与巡抚驻地和漕运有关。安庆是当时江南省的重要军事城市，必须驻扎巡抚，因而裁掉了相对不重要的凤阳巡抚。安庆地处长江北岸，距离淮安、徐州等府州的路程遥远，巡抚管理这些地区极为不便，因而只能南北向划出一条线。如此，运河全部在江苏境内，便于漕运管理。

总之，清初江南、湖广、陕西三省分省不是体国经野、画野分州式的重划政区，而是清朝因地因时制宜政策的一次实践。没有整体的制度讨论或规划，不存在某个具体称为“分省”或省制改革的事件，只有数个官缺的调整；而具体官缺的调整则是经过朝廷批准，有明确的时间点。总体的省制与行政区划变化是由一系列单个官缺的变革事件累积渐变而成，有一个从开始到完成的过程。因此，就“分省”而言，很难在顺治末、康熙初找到一个确定的“分省”时间点，但可以勾勒出一个较为清晰的变化过程。此后，对新省制和新省区有不同的表述。《清会典》的规范则受认知的限制。乾隆年间新修《清会典》，王安国关于省名、督抚为外官的奏请及议奏，促进了对新省制、新省区认识的统一，并以乾隆《清会典》的规范而暂告一段落。三省分省，加强了对地方的控制，同时理顺了巡抚与布按两司的行政关系，提高了行政效率，是清朝一次成功的制度变革。本文的探讨，也揭示了在地方行政制度史的研究中，将行政区域划分、行政权力分配与各级地方政府组织这三者有机结合在一起的必要性。

〔作者傅林祥，复旦大学历史地理研究中心教授。上海 200433〕

（责任编辑：路育松）

CONTENTS

Special Articles

The Development of the *Jiuqing* (Nine Ministers) System in the Han Dynasty Sun Zhengjun (4)

The term *jiuqing* (Nine Ministers) evolved over the course of the Han dynasty, from initially being a general term for a number of official positions of the same rank to referring specifically to nine ministers including the *taichang* (Minister of Ceremonies) and the *guangluxun* (Minister of the Household). In the early years of the Western Han, the *jiuqing*, all of whom had salaries of “Er-qian-shi”, were the top officials in charge of substantive affairs in the central government. Early in Emperor Wu’s reign, the salary-rank of “Er-qian-shi” for central officials had changed, now denoting similar official positions at this level. By the fall of the Western Han, *jiuqing* still did not specify nine positions, but the nine offices of the *taichang* were above other “Er-qian-shi” *jiuqing* offices. Basing himself on the institutional traditions of the Han dynasty and copying Yao’s abdication in favor of Shun, and embellishing his rule with Confucian ideas, Wang Mang created an alternative *jiuqing* system of *san gu qing* plus *liu qing* (Three Departments and Six Ministries). The Eastern Han inherited Wang Mang’s ministerial structure, but at the same time followed the Western Han tradition. It established a *jiuqing* of nine ministers including the *taichang*, and reordered the bureaucratic structure, eventually setting up a mature *jiuqing* system. The evolution of the *jiuqing* was driven jointly by the ancient classics, stories from tradition, rational administration and political motivations; Wang Mang’s restoration of the ancient system was not its only driving force.

Border Forms and Border Consciousness in the Song

Huang Chunyan (22)

The Song delineation of borders was diverse, ranging from blurred dotted lines, blurred slabs, and clearly marked strips and lines. The main factor influencing these forms was relationships; the degree of clarity of the border was proportional to the degree of confrontation in the relationship. The Song dynasty’s main purpose in delineating borders was dealing with immediate security concerns, revolving around separating registered and unregistered populations and land, protecting the source of taxes and corvée labor and ensuring the safety of prefectures and counties under direct control. This demonstrates the Song took a pragmatic approach to constructing relations with their neighbors alongside the *hua-yi* order (of Chinese vs foreigners/barbarians). The Song delineation of borders and the concepts they reflected were marked by the characteristics of their times. Overall, however, they carried on the various traditions innate to ancient China. Their approach did not signify change, nor is it necessary to interpret it in terms of “early modernity.”

From *Fenfan* to *Fensheng*: The Early Qing Development and Standardization of the Provincial System

Fu Linxiang (41)

After the Yuan dynasty’s introduction of a provincial system, the early Qing dynasty’s action in making Jiangnan, Huguang and Shaanxi into provinces represents a special process of

provincial division. In terms of administrative divisions and bureaucratic levels, the reordering of the three provinces' structure into commissions for administration (*buzhengshisi*) and surveillance (*anchasi*) and the setting up of governors (*xunfu*) were gradually completed between the 18th year of Shunzhi (1661) and the 16th year of Kangxi (1667). The functions of the regional governors that the three provinces had retained were altered, with a new administrative relationship being established between them and the two commissions. From this point, the provincial governor had jurisdiction over the two commissions and the three provinces were in fact divided into six. This process saw not only partial reforms addressing regional issues but also national policy changes, each driven by different forces. This was followed by the process of standardization recorded in the *Qing Huidian* (*Official Qing Statutes*). *Fenfan* (division of feudatories) "records changes in the three provinces' administration commission offices and their jurisdiction; *Fensheng* (division of provinces) recognizes the new provincial administrative organs (governments) and new jurisdictions. The discussion of and royal assent to the *xunfu* having the highest rank among provincial officials, in the 9th month of the 13th year of Qianlong (1748), showed the court's confirmation of the new provincial system. The standards in the *Qing Huidian* in the Kangxi and Yongzheng reign periods varied with changes in understanding; that compiled in the 23th year of Qianlong (1758) recorded that China had eighteen provinces and provincial governors were local officials, confirming the statutory position of the eighteen provinces and the provincial system of the Qing dynasty.

An Analysis of the Authorized Text of Sino-Foreign Treaties in the Late Qing Dynasty

Guo Weidong (61)

Treaties are very important for international exchanges, and the language they use represents the official language of communication between states. During the Qing dynasty, the authorized text of Sino-foreign treaties underwent a change: before the first Opium War, a treaty's official language was that of both parties or a third party, reflecting the idea of equality; but after the Opium War, "inequal" became the leitmotif of treaties, although tradition and custom meant that the Chinese text was still official. The Treaty of Tianjin of 1858 between China and Britain completely changed the position of the official text, launching an era in which the foreign language text was the official standard in Sino-foreign treaties. This represented a linguistic imposition on China on the part of the powers. One cannot overlay the "national" component and "ethnic" coloration of Qing rule in treaty texts; the texts do not reflect any heightened awareness of a "national language" among the rulers.

Sino-Japanese Secret Agreements and Chinese Diplomacy at the Paris Peace Conference

Tang Qihua (75)

The "Sino-Japanese secret agreements" were a focus of disputes between China and Japan over the Shandong issue at the Paris Peace Conference. Before the Conference, the Beijing government's foreign policy had shifted from being "pro-Japanese" to "pro-Japanese, allying with the US." But after Lu Zhengxiang (Lou Tseng-Tsiang) arrived in Paris, after conferring with the