

「衝、繁、疲、難」： 清代道、府、廳、州、縣等級初探

劉 錚 雲

清代除於順治十二年至十四年間曾將州、縣等地方官員缺分為三等外，終清之世都行「衝、繁、疲、難」職缺制度。本文指出，這制度是由廣西布政使金鉷於雍正六年三月間提出，經過吏部將近四年的研議，始於雍正九年十二月定案。比較二者的內容，我們不難斷定，在這個制度的形成過程中，其實涉及到中央與地方的權力之爭，只是其中曲折，不得而知。金鉷的方案是以「衝」、「繁」、「疲」、「難」四項定職缺高下，凡是「要缺」，無論是或專或兼或四者俱全，都由督撫於所屬州縣官員內，揀選調補，而只有無字「簡缺」才歸吏部銓選，以期達到「人地相宜」，有益吏治民生的目標。然而，吏部的方案卻大大削弱了督撫的調補權。根據吏部的辦法，只有四項俱全或三項兼全之廳、州、縣缺才由督撫調補，其餘仍歸吏部份銓選。透過這個制度，我們可以看出，皇帝、吏部、地方督撫三者在清代政治生態上的微妙關係。「人地相宜」是三者一致認同的目標，但三者對如何達成這個目標卻有不同的作法。吏部是謹守分寸，力求制度的完整。地方督撫卻希望在制度裡多爭取一點生存的空間，所以有時未曾考慮本身作法合例與否。而皇帝的作法則因時而異，有時強調體制的不容破壞，有時卻容許督撫的違例題請。顯然，確保主從關係與掌握絕對權威的重要性可能遠超過體制完整的維護。

一、前 言

自漢以下，歷代政府多以戶口或田糧數評定各州、郡、縣等級的高低，以作為訂定地方官員額配置、品級、俸祿，以及銓選官員的標準。例如，漢代就曾以十二萬戶為大郡，縣則萬戶以上置令，以下置長。¹ 唐於安史之亂以前，一度以

1 嚴耕望：《中國地方行政制度史》，上編，卷上（台北：中央研究院歷史語言研究所，一九七四）頁40、44。

四萬戶以上爲上州，二萬戶以上爲中州，以下爲下州；六千戶以上爲上縣，二千戶以上爲中縣，一千戶以上爲中下縣，不滿一千戶爲下縣。² 宋初情形相似，只是戶口數目稍減，四千戶以上爲望縣，三千戶以上爲緊縣，二千戶以上爲上縣，一千戶以上爲中縣，不滿一千戶爲中下縣，五百戶以下爲下縣。³ 元代的資料較爲完整。至元二十年，定十萬戶以上爲上路，以下爲下路；五萬戶以上爲上州，三萬以上爲中州，以下爲下州；三萬以上爲上縣，一萬戶以上爲中縣，以下爲下縣。⁴ 明代則改以田糧數爲準，曾訂糧二十萬石以上爲上府，以下爲中府，十萬石以下爲下府；縣則以糧十萬石以下爲上縣，六萬石以下爲中縣，三萬石以下爲下縣。⁵ 順治十二年，清世祖也準此精神，諭令吏部將州、縣等地方官員缺分爲三等；應選各官則考其身、言、書、判，也分三等，上等者列名引見，授上等之缺，二、三等者分別授二、三等地方，不必引見。可是二年後，也就是順治十四年，吏部奏准停止舉行這項考試，州、縣也不再分爲三等。⁶ 根據《清史稿》，取而代之的辦法是「以衝、繁、疲、難四者定員缺緊要與否。四項兼者爲最要，三項次之，二項、一項又次之。於是知府、同、通、州、縣等缺，有請旨調補、部選之不同。」⁷ 《清史稿》的這段敘述語焉不詳，不但沒有指出「衝」、「繁」、「疲」、「難」的意義，也不見說明這「三項次之，二項、一項又次之」又各爲何指。所幸清人方菊人的《平平言》提供了我們有用的線索。據方氏指出，「地當孔道曰衝；政務紛紜曰繁；賦多逋欠者曰疲，民刁俗悍，命盜案多

2 《舊唐書》（點校本），卷四十三，志二十三〈職官二〉，頁1825。唐代縣份等級在上縣以上，還有赤、畿、次赤、次畿、望、緊等六級，不過它們的區分標準不詳；其實各級縣份的人口標準隨時間不同也有變化，參見翁俊雄：〈唐代的州縣等級制度〉，《北京師範學院學報》一九九一年第一期，頁9-18。

3 《宋會要輯稿》〈職官十一之七十六〉，頁2660。宋初赤、畿、次赤、次畿等四級縣的人口數目也不見史籍，參見趙葆寓：〈關於宋代縣望等級的幾個問題〉，《北京師範學院學報（社科版）》一九八七年第一期，頁58-68。

4 《元史》（點校本）卷九一，志四一上〈百官七〉，頁2316-18。

5 《明史》（點校本）卷七五，志五一〈選舉四〉，頁1850。

6 《欽定大清會典事例》（光緒朝刊本），卷四四〈月官考驗〉；《清朝文獻通考》卷五五〈選舉考九〉，頁3b-4a。

7 《清史稿》（點校本）卷一一〇，志八十五〈選舉五〉，頁3207。

曰難。衝、繁、疲、難四字兼全曰最要缺；兼三字曰要缺；兩字曰中缺；一字曰簡缺；四字俱無，曰無字簡缺。要與最要皆曰繁缺，中與簡皆曰簡缺。」⁸ 透過《平平言》的這段文字，我們瞭解清代對於州、縣等地方行政長官員缺等級的訂定是以該地位置衝或僻、政務繁或簡、賦稅完或欠、命盜多或寡等四項為考慮因素。這與歷代以人戶或田糧分州、縣大小的作法很不相同。為甚麼到了清代會有這樣的轉變？這種改變何時發生的？它的背景以及具體實行方法又如何呢？對於這些問題，不僅前述《清史稿·選舉志》語焉不詳，而即使在這個制度的原始提案人金鉞的傳中，《清史稿》也只是寥寥數語：「及為廣西布政使，奏請州縣分衝、繁、疲、難四項，許督撫量才奏補，上嘉納之。州縣分四項自此始。」⁹ 除了日本學者近藤秀樹早年曾從銓選的角度，來談這個制度所涉及的所謂「外補制」的問題外，近年來討論清代地方行政制度的論著都不見提及。¹⁰ 美國著名的人類學家施堅雅（G. William Skinner）雖然曾以「衝繁疲難」職缺制度來驗證他所建構的城市在傳統中國空間結構中所佔地位的模式，但他對這整個制度也未曾深入瞭解，以致有誤解之處。¹¹ 因此，本文嘗試從這個政策的提出與吏部的定案兩方面來探討這個制度訂定的時間、背景、具體內容，以及這兩個方案之間的差異所反映出的意義，並從這個制度實際運作的例子中，釐清施堅雅對它的誤解；至於這個制度在各時期的演變，及其對清代地方行政可能的影響，則將另有專文探討，不在本文討論範圍之內。

二、「衝、繁、疲、難」新制的提出

順治十四年，清政府停止了州、縣分三等的辦法後，並沒有即刻實施新的分

8 方菊人：《平平言》（光緒十三年刊本），卷一，頁25b。

9 《清史稿》（點校本）卷二九二，〈列傳七九〉，頁10305。

10 近藤秀樹：〈清代之銓選——外補制的成立——〉，《東洋史研究》第十七卷第二期（1958），頁34-55。

11 G. William Skinner, "Cities and the Hierarchy of Local Systems," in G. William Skinner (ed.), *The City in Late Imperial China*, (Stanford: Stanford University Press, 1977), pp.275-351.

級制度，「衝繁疲難」的實行其實要等到雍正九年以後。不過，在這個新制度建立以前，清代各府州縣員缺也不是完全沒有等級區分。早在順治十二年諭令州、縣分三等的同時，清世祖以直隸的真、保、河間，江南的江寧、淮、揚、蘇、松、常、鎮，浙江的杭、嘉、湖、紹，山東的濟南、青、兗，山西的太原、平陽，河南的開封、彰德，陝西的西安、延安，江西的南昌、吉安，湖廣的武昌、荊、襄，福建的福州、泉州等三十府，「或政事殷繁，或地方扼要」，為全國一百多個府缺中的「最要者」，要求京外大臣，「各舉才行兼優者，以備三十處知府之用。」¹² 康熙十五年，江寧巡撫慕天顏曾以「嘉定政繁多逋賦，隴其操守稱絕一塵，才幹乃非肆應」為由，奏請行州縣更調法，將當時江南省嘉定縣知縣陸隴其改調「簡縣」。¹³ 由這二個例子可以看出，當時的知府員缺已經有所謂最要與次要之分，而州、縣缺中也有繁缺與簡缺之別。知府缺中最要與否的認定，是以政務多寡以及地理位置扼要與否為準。至於在州、縣缺中，甚麼是「繁缺」？甚麼是「簡缺」？甚麼又是「州縣更調法」？目前還沒有找到任何相關的文字紀錄。不過，這很可能是沿襲了明代的調繁、調簡之例。根據《明史》，明洪武十四年定考覈之法，「以事之繁、簡，與歷官之殿最，相參互覈，為等第之陞降。」經過考覈之後，凡是郡縣之繁、簡不相當的，則互換官職。¹⁴ 這也就是顧炎武所謂的「才優者調繁，不及者調簡。」¹⁵ 那又如何劃分繁、簡呢？依據《明史》，一般是以田糧為準。「在外，府以田糧十五萬石以上，州以七萬石以上，縣以三萬石以上，或親臨王府都、布政、按察三司，并有軍馬守禦，路當驛道，邊方衝要供給處，俱為事繁。府糧不及十五萬石，州不及七萬石，縣不及三萬石，及僻靜處，俱為事簡。在京諸司，俱從繁例。」¹⁶ 清代府、州、縣缺的繁、簡劃分是否承襲了明代的標準，或是另創新法，不得而知。然而，可以確定的是，雍正朝「衝、繁、疲、難」辦法的訂定是由當時通行的調繁、調簡之法

12 《大清世祖章（順治）皇帝實錄》卷八八，頁21b。

13 《清史稿》（點校本）卷二六五，列傳五二，頁9934-35。

14 《明史》（點校本）卷七十，志四七〈選舉三〉，頁1721-1722。

15 顧炎武：《日知錄》卷十一〈州縣品秩〉。

16 《明史》（點校本）卷七十，志四七〈選舉三〉，頁1722。

演變而來的。

不過，誠如近藤所指出，促成這項演變的原動力並非來自雍正皇帝或吏部大員，而是當時的廣西布政使金鉞。¹⁷ 金鉞首先提出是項革新用人之法，得到雍正的賞識，發交吏部研議，經過一番修訂，始告確定。金鉞字震方，漢軍鑲白旗人，世居山東登州。最初以監生授江西廣昌縣知縣，歷任山西太原知府、廣西按察使，雍正六年正月初八日轉任同府布政使之職。¹⁸ 同年三月十九日金鉞上奏，提出了這項設新制的建議：

伏念州縣地方，本有大小之異，而居官才具，實有長短之分。臣由知縣歷任在外，所見州縣官員最多，其間人地相宜者，雖不乏人，而員缺不稱者，甚為不少。以長才而處之小邑，固為未盡其能；以要地而畀之短才，必致有虧厥職。總緣州縣官員大半係初登仕籍，其平日未嘗經練，故人與地相當之處，未能懸定。一旦憑籤掣缺，縱有才能出衆者，無由區別。或以庸員而得要地，竟將皇上之人民財賦令其試嘗，及至地方廢墜不修，始行罷斥，則其貽誤已多。臣愚以為未能懸定之中，而預為地方安全之計，無如斟酌人地，一用調繁之法。在國家調繁、調簡，原有成例，然各省督撫不過間有題請，而未嘗廣為推行，遍察通省之中，條分縷析，盡求人缺之相宜也。伏查州縣要缺之必需賢員者，共有四等：一地當孔道者為衝，一政務紛紜者為繁，一賦多逋欠者為疲，一民刁俗悍，命盜案多者為難。就此四等之中，有專者，有兼者，有四等俱全者。臣愚請除雲南、廣西題定煙瘴調補者仍照舊例外，凡直隸各省俱請敕令各督撫先將各屬州縣一一查核，的確委係衝、繁、疲、難四等之地，或專或兼或四者俱全，分別註

17 近藤秀樹：〈清代之銓選——外補制的成立——〉，頁46。

18 《清史稿》（點校本）卷二九二，列傳七九〈金鉞〉，頁10304。這份奏摺實際上是郭鉞署名進呈的。據袁枚指出，金鉞的生父延祚公三歲喪父，其生母余氏臨終前，將其交與側室趙氏，趙氏後來轉適郭氏，延祚公也隨之改姓郭，而後生下金鉞，仍然沿用郭姓，直到後來（按，應是任廣西巡撫時）始恢復本姓。（袁枚：〈神道碑〉，收入〈金鉞〉，《國朝耆獻類徵》卷七五〈卿貳三五〉，頁39b。）金鉞於雍正六年七月陞任廣西巡撫，因此，這時仍以郭鉞署名。

明造冊顯達。其簡僻易治者，一概著爲常缺，則凡天下之州縣，固已較若列眉矣。再請飭令吏部，凡初任銓選州縣，悉於常缺籤掣。所有四等要缺，令該督撫於現任州縣內酌量人員，與四等中何地相宜，題明調補試用。俟試看一二年內，如克勝任，再行題准實授。如試看後，人地仍有不相宜處，不妨許該督撫頻請改調，則督撫不至有瞻顧畏葸、苟且包容之弊矣。倘督撫中敢有偏徇營私者，一經發覺，從重加倍治罪。至於實授人員，果其操守才猷始終不懈，方准循例卓異薦舉，以備擢用。如此則才長者，任要缺，才短者，任常缺，地方必不致廢墜不修。任要缺者，固有上進之基，任常缺者，亦思調補有漸。令牧自無不鼓舞盡力，上而廣植人才，既足以備皇上簡拔，即下而於吏治民生似亦稍有裨益也。¹⁹

金鉉這份奏書的主要論點是州縣地方有大小之分，而地方官員也有賢庸之別。在吏部月份銓選，憑籤掣缺的既定政策下，往往會有「以庸員而得要地」的結果。因此，爲了裨益吏治民生，應盡求「人缺之相宜也」；而要求人缺相宜，各盡其才，則必須做到以下二點：一是以「衝」、「繁」、「疲」、「難」四項定州、縣員缺的緊要與否；二是沿用通行的調繁、調簡之例，授權督撫對員缺緊要之「要缺」，可於所屬州縣各員內揀選才幹之士調補；其餘簡僻之地的「常缺」才歸吏部銓選初登仕籍之士擔任。

金鉉的辦法的確令人耳目一新。首先，他以一地的交通、政務、賦稅、治安情形核定該地缺分的高下，擺脫了歷代以戶口或田糧定州縣品秩的舊有模式。其次，他建議將重要州縣員缺劃歸督撫調補，這使得督撫對地方人事有較大的建議權。然而，這二個辦法似乎不是金鉉憑空想出來的，而是脫胎於當時已有的想法與作法上。例如，顧炎武在他的《肇域志》中，就曾以「地衝事煩民疲多盜」、「地僻事煩糧多有水災」、「衝煩糧多差重刁訟」、「僻煩民饒」等詞標註於一縣之下，用以扼要說明一地的地理地位及政經情勢，只是顧氏未曾把它們制度

19 國立故宮博物院編：《宮中檔雍正朝奏摺》第十輯（台北：國立故宮博物院，一九七八）頁91-92；該摺亦收入《硃批諭旨》第四十九冊〈硃批郭鉉奏摺〉頁48a-49a；不過，文字有所刪減。

化。²⁰ 康熙三十九年，掌山東道事福建道監察御史劉珩提出以「糧之最多，地之最衝者，立爲上縣」的建議。²¹ 顯然，在金鉷提出新制以前，類似用來說明地方發展狀況的用語已在社會上流行。金鉷應該是將當時的流行用語加以整理，訂出「衝、繁、疲、難」的一套制度。至於督撫的調補權，情形就更明顯。清初地方督撫對所屬員缺就有調補權，但往往限於動亂之地或邊遠地方。例如，康熙十四年雲南道監察御史陸胤藩奏稱：「因滇閩告變，地方需人甚殷，故督撫俱得酌量人地相宜，題請補授。」²² 這「滇閩告變」當指的是康熙十二、三年間的吳三桂、耿精忠之亂，題請補授的對象則爲州縣正佐等官職。這也許就是清代地方督撫有調補權的濫觴。康熙二十八年、三十七年又分別議准湖北、廣東、貴州、四川等省中界連苗地或雲南、廣西煙瘴之地的守令員缺，該省督撫也可於其所屬中揀員調補。²³ 不過，這些只是一時權宜之計，題補的辦法也一再更改。康熙六十一年，清聖祖就曾以邊省題補太多，下令停止題補，雍正初年才又恢復。²⁴ 因此，各省督撫調補權的制度化也是要等到金鉷「衝、繁、疲、難」新法的提出才告確定。

金鉷將行之多年的督撫調補加以制度化，這對一直苦於人才難求的雍正皇帝不啻是一大佳音。雍正施政最重得人。他曾說：「爲政之道，務在得人。」²⁵ 也說過：「國家政務必得其人而後理。」²⁶ 對雍正而言，得人的重要性甚至遠在理財之上。他說：「朕思用人之關係，更在理財之上，果任用得人，又何患財之不理，事之不辦乎。」²⁷ 然而，雍正認爲，用人辦事也有輕重緩急之分，州

20 顧炎武：《肇域志》。（本資料承中研院近史所賴惠敏小姐提示，謹此致謝。）

21 《皇清奏議》卷二三，頁23a-28a。

22 同上，卷二十，頁7a-9b。

23 王慶雲：《石渠餘紀》卷二〈紀守令〉（北京：古籍出版社，一九八五）頁67。

24 《上諭內閣》〈雍正五年六月〉，頁30。關於雍正對人材的重視，亦參見黃乘矩：〈論雍正年間的吏治〉，《清史論叢》第七輯（北京，一九八六）頁176。（本資料承中研院社科所梁其姿小姐提示，特此致謝。）

25 同上，〈雍正八年二月〉，頁3a。

26 同上，〈雍正六年十月〉，頁15b。

27 同上，〈雍正四年六月〉，頁7b。

縣等親民之官的重要性更在其他職官之上。在他即位不久，也就是雍正二年八月十九日，即頒發諭旨，指出「國家分理庶績，務在得人，道府州縣等官尤屬要職，其有才幹素著，廉潔自持者，不得以時上聞，何以示勸？」他因而要求各省地方官，包括總督、巡撫、布政使、按察使、將軍、提督等，於各省道、府、同知、通判、州、縣等官內各保奏三人至一人。²⁸ 雍正五年十二月六日再度下旨，要求「京官自翰林、科道、郎中以上，外官自知府、道員、學政以上，武官自副將以上，旗員自參領以上，皆令每人各舉一人。」²⁹ 雍正六年十月間因「各處需員甚多，而赴部銓選之人，不敷揀用」，³⁰ 又放寬保舉人的資格，諭令「京官大學士以下，主事以上之漢軍、漢人，外官督撫以下，知縣以上之滿洲、漢軍、漢人，每人各舉一人。」³¹ 由於受保之人中有不少「庸劣幼稚之輩，不當舉而舉者」，這項各保一人的措施於雍正八年二月間奉命停止。³² 保舉例的廢止應該與雍正接受金鉉的提議無關，不過，這件案例的發展過程卻顯現出雍正雖然加意旁求，多方遴選，廣求人材，但是卻苦無良法的窘境。這無怪乎他看到金鉉這份強調「人地相宜」的奏摺後，直讀「可嘉之至」，並批道：「向來調繁、簡總為督撫利藪；如不令更調，實誤地方吏治，所以只暫開權宜之道，酌量督撫，令且行看。為此事，朕時常繫念，未得主見，而亦未有人言及此。今覽所奏，深恰朕意，如此方得至中之理。已交部議。」³³ 雖然在這一段引文中，雍正並未明言調繁、調簡之法如何成為督撫射利之藪，但是在十二年十月初九的一件上諭中，他明白宣示了採用金鉉辦法的理由。他說：「朕思各省要缺，

28 同上，〈雍正二年八月〉，頁 7b。

29 同上，〈雍正五年十二月〉，頁 5b。

30 同上，〈雍正八年十二月〉，頁 3a。

31 同上，〈雍正六年十月〉，頁 15b-16a。

32 同上，〈雍正八年十二月〉，頁 3a。

33 國立故宮博物院編：《宮中檔雍正朝奏摺》第十輯，頁 92；《硃批諭旨》第四十九冊〈硃批郭鉉奏摺〉亦可見此段硃批，但在文字上已多所潤飾，語意較明。現抄錄於下，以供參考：「此奏可嘉之至！向來調繁、調簡流弊相沿，竟為督撫射利之藪；若概不令更調，又恐貽誤地方，所以每遇督撫奏請，偶一行之，不過以為暫時權宜之道，常時因斯繫念，未得有定法。今覽所奏，深愜朕懷，從未經人議論及此，如是方稱中其肯綮，已交該部議覆。」（頁 49a）

交與該督撫題補者，蓋以緊要地方，必得才能熟練、人地相宜之員，而就近揀選，又不至曠延時日，於公事有益。」³⁴ 顯然，雍正相信，透過督撫題補權的制度化，可以使員缺緊要的地方，獲得人地相宜之員。而慎選人才，務得人地相宜之員正是雍正施政的最高指導原則，也是他即位以後，「夙夜孜孜，廣為諮訪」，卻久久不可得的目標。因此，就雍正而言，金鉞的辦法正好解決了他心中的難題；他可以好好利用這個新制度，將流弊滋生的調繁、調簡法去蕪存菁，藉以導地方吏制於正軌。

三、「衝、繁、疲、難」新制的訂定

然而，吏部主事諸公顯然有不同的看法，他們經過了幾乎四年的研議，一直到雍正九年十二月十九日才提出覆奏：

吏部遵旨議覆。直省道、府、州、縣等缺，地方之要簡不同，人才之優絀各異，必人地相宜，方於吏治、民生均有裨益。嗣後除道、府員缺係請旨補授，並沿海、沿河、苗疆一切應行題補之缺，仍照舊例遵行外，其同知、通判、知州、知縣內，經督撫冊報，係衝、繁、疲、難四者俱全，或兼有三項之缺，最為緊要，請令各該督撫於見任屬員內，揀選熟諳吏治，品級相當之員，具題調補；所遺之缺，歸部銓選。至衝、繁、疲、難四項內，兼有二項，以及專有一項之缺，據各省冊報，十居八九。若概歸在外題補，恐外省調缺太多，見任屬員不敷揀選調補之用，應照例歸於月分陞遷。如初選之員到任後，或人缺不稱，仍令該督撫酌量具題對調。再，各省丁憂病故，在外所開之缺，向來扣留，知照督撫，將試用人員委署。今衝、繁、疲、難既經分別，則在外所開缺內，如係四項俱全，或係三項相兼者，請照舊例扣留，令該督撫將見任屬員選擇調補，所出之缺，將試用人員署理，其不兼四項、三項之缺，歸部銓選。至嗣後有應設、應改之缺，令該督撫即於改設本內，將四項或全或兼或專等因，分別聲明，直隸

34 《上諭內閣》〈雍正十二年十月〉，頁4a。

各省，一體遵行。³⁵

雖然目前無法得知吏部針對此案的研議過程，但是由以上的引文看來，吏部所研議的辦法其實仍維持金鉉所提議案的精神，也就是「許督撫量才奏補」，只是在具體實施的方法上多所更張。首先，吏部接受他以「衝」、「繁」、「疲」、「難」四項定州縣員缺的緊要與否的建議，但在他所要求的督撫的調補權限上打了一個折扣。金鉉要求凡是「衝」、「繁」、「疲」、「難」四等之地，無論是或專或兼或四者俱全，都由督撫於所屬州縣官員內，揀選調補。然而，根據吏部的方案，只有四項俱全或三項兼全之缺，才由督撫調補，其他兼有二項以及專有一項之缺，仍歸吏部月份銓選。吏部所持的理由是這一類的缺名額太多，恐怕現任屬員不敷揀選調補之用。這種說辭固然有理，但恐怕也只是托辭。最根本的癥結應該是中央與地方權限分配的問題。如果完全依照金鉉的辦法，凡是「衝」、「繁」、「疲」、「難」四等之地，無論是或專或兼或四者俱全，各缺都由督撫揀選調補，則吏部對州縣地方的人事任免權只剩下那些「衝」、「繁」、「疲」、「難」四字俱無的簡僻地方了。這與以前吏部掌握了絕大部份州縣缺的銓選權，而督撫僅能對少數特定的員缺具題揀補的情形有很大的不同。根據光緒朝編定之《欽定大清會典事例》，雍正九年以前，督撫對所屬員缺有調補、題補權的地方行政單位包括：（一）沿河州縣：計有河南之祥符等十二縣，山東之德州等十三州縣，江南之山陽等十二縣調缺。³⁶（二）沿海州縣：計有江南之太倉等十縣，浙江之仁和等十七縣，山東之諸城等七縣，廣東之東莞等十三縣調缺。³⁷（三）苗疆：計有雲南之元江府知府等十六題缺。³⁸（四）煙瘴：計有廣西之太平府知府等十七調缺，³⁹廣東之崖州等四州縣調缺。⁴⁰（五）陝甘邊缺：計有甘肅之安西、靖逆、柳溝等三直隸廳調缺。⁴¹以

35 《大清世宗憲（雍正）皇帝實錄》卷一一三，頁15b-16b。

36 《欽定大清會典事例》（光緒朝刊本）卷六三〈沿河州縣調補〉。

37 同上，卷六五〈沿海各員調補〉。

38 同上，卷六七〈苗疆題補〉。

39 同上，〈廣西煙瘴邊員調補〉。

40 同上，〈廣東煙瘴邊缺〉。

41 同上，卷六六〈陝甘邊缺調補〉。

上五項合計，共一百二十四個府、州、廳、縣員缺。這在全國一千六、七百個府、州、縣缺中，佔很小的比例。由此可見這二個方案之間的差異，而吏部之所以會作這樣的變動，也就不難理解了，因為沒有任何一個機構願意將既有的權力拱手讓人的。

吏部的這番用心也反映在它的另一項變動措施上。在金鉉提出的建議案中，各省衝、繁、疲、難缺分的訂定僅限於知州、知縣等缺；但是，吏部可能爲了整體的考量，或是其他未知的因素，將這項辦法擴及道員、知府以及同知、通判等缺。乾隆元年更進一步明白規定：「道、府員缺，衝繁疲難四項、三項者，開列缺單，請旨簡用；二項、一項者，歸於月分銓選，……。」⁴² 這項修正更明確的規範了有關道、府員缺的銓選問題。在道員、知府缺中，固然可能大多數屬於「衝繁疲難」四字或三字的「請旨缺」，但應該仍有一部份是二字、一字、甚或四字俱無的「選缺」。可惜我們目前無法得知當時這二個缺的確切比例。不過，根據稍晚的資料，我們發現雖然在道員、知府缺中，「選缺」不是多數，但是仍佔相當的比例。清代每年按季出版的《爵秩全覽》與《大清摺紳全書》一類的書籍，大概是目前所能找到比較完整的有關「衝、繁、疲、難」缺分與「最要缺」、「要缺」、「中缺」、「簡缺」等訊息的資料。表一是依據可能是現存最早的，也就是乾隆二十九年夏季出版的《大清職官遷除全書》製作而成的有關知府員缺的「衝、繁、疲、難」缺分與「最要缺」、「要缺」、「中缺」、「簡缺」等第的關係表。⁴³（關於後者，詳見下文說明。）如表一所示，在總數一百九十一個知府缺中，「請旨缺」（即「最要缺」與「要缺」的和）是一百二十個，如果扣除雲南元江府等十八個由督撫揀選題補或調補的「題缺」與「調缺」，則「選缺」與「請旨缺」約爲四與六之比（即 71：102），不可謂不高。在雍正九年的辦法中，顯然遺漏了這一方面的規定。這是否因而造成吏部與各省督撫之間的權益之爭，以致而有這次修正案的提出，目前由於材料所限，不得而知。不過，從這項修正可以很清楚看出，雖然吏部擴大了「衝、繁、疲、

42 同上，卷六一〈衝繁疲難各項揀選調補〉。

43 《大清職官遷除全書》（北京：寶名堂，一七六四）。

難」辦法的適用範圍，但是督撫的調補權並未隨之擴張。

金鉉所提的督撫之調補權雖然受到吏部的裁抑，但是在他所提方案中的另一個關鍵問題，也就是各省道、府、州、廳、縣之「衝、繁、疲、難」缺分的評定與題報，並未受到影響，仍由各省督撫「註明造冊顯達」。這當然是實際情勢所造成，吏部遠在中央，無法有效掌握各地方吏治民情，不得不得仰賴地方督撫；而事實上根據我們從檔案中得到的零碎資料判斷，督撫也是彙整各府、廳、州、縣的報告，再與藩臬兩司覆核無異後，一併彙造總冊報部。⁴⁴ 而由上面所引吏部的議覆可知，這項工作早在吏部完成研議工作以前已經完成了，所以吏部才有「至衝、繁、疲、難四項內，兼有二項，以及專有一項之缺，據各省冊報，十居八九，……。」的說詞。遺憾的是，目前還沒有見到任何有關督撫這方面奏報的文字記載，無從瞭解這項奏報工作開始的時間、奏報的內容以及詳細的經過情形。

不過，從現存的檔案資料中，我們發現，在各督撫的奏報中，除了將各道及所屬府、廳、州、縣各缺註明沿海、沿河、苗疆、煙瘴，以及分析「衝」、「繁」、「疲」、「難」或專或兼或全或衝、繁、疲、難四字無可擬議等缺分外，還包括了「最要缺」、「要缺」、「中缺」、「簡缺」等四項等第。⁴⁵ 這不但與金鉉原來提議中的「要缺」、「常缺」之分不同，而且也不見於上面所引吏部的指示中。因此要瞭解這二者之間的關係必須由其他線索著手。如果依循上文所引《平平言》的說法，這「最要缺」等四項等第似乎應該與「衝繁疲難」等缺分成一單純的對應關係，也就是說，「衝」、「繁」、「疲」、「難」四項兼全的是「最要缺」，三項的是「要缺」，二項的是「中缺」，一項的則是「簡缺」。可是翻檢時間稍晚的資料，我們不難發現，其實未必盡然。如同表一，表二也是依據乾隆二十九年夏季出版的《大清職官遷除全書》製作而成的有關清代各廳、州、縣缺的「衝、繁、疲、難」缺分與「最要缺」、「要缺」、「中

44 張偉仁編：《中央研究院歷史語言研究所現存清代內閣大庫原藏明清檔案》（以下簡稱《明清檔案》）〈雍正十三年四月九日之三〉，A62-44；B35405-35412；《欽頒上諭條例》〈嘉慶十六年秋季·青浦縣改繁缺柘林廳改簡缺〉。

45 同上。

表一：乾隆二十九年各知府職缺分佈表

缺 分	最要	要缺	中缺	簡缺	總 計
衝繁疲難	27	1	0	0	28
衝繁難	1	52	0	0	53
衝繁疲	0	1	0	0	1
繁疲難	0	16	0	0	16
衝疲難	0	0	0	0	0
衝繁	0	2	21	0	23
難疲	0	0	2	0	2
繁難	0	3	14	0	17
繁疲	0	0	0	0	0
衝疲	0	0	2	0	2
衝難	1	1	6	0	8
疲	0	0	0	0	0
難	0	3	0	4	7
衝	0	0	0	13	13
繁	0	0	0	4	4
無字	6	6	0	5	17
總 計	35	85	45	26	191
百 分 比	18.3	44.5	23.6	13.6	100.0

資料來源：《大清職官遷除全書》（乾隆二九年夏季）

缺」、「簡缺」等第的關係表。從表一與表二可以清楚看出，這兩組之間的關係並不是像《平平言》所指的那麼單純一致。就「最要缺」而言，無論在表一或表二中，雖然「衝」、「繁」、「疲」、「難」四項兼全的佔絕大多數，但是也有一些是兼三項以及二項的，甚至有不少還是四項俱無的「最要缺」。就「要缺」來說，情形也相當類似。雖然以「衝」、「繁」、「疲」、「難」三項兼有的佔大多數，但是在二個表中，依然可以看見四字俱全、二字、一字、甚至四字俱無的「要缺」。同樣的情形也見於「中缺」與「簡缺」。這不禁使我們要問：清代訂立這「最要、要、中、簡」四缺的意義何在。可是，如果換個角度，從「衝、

表二：乾隆二十九年各知州知縣同知通判職缺分佈表

缺 分	最要	要缺	中缺	簡缺	總 計
衝繁疲難	61	3	0	0	64
衝繁難	3	140	0	0	143
衝繁疲	0	10	0	0	10
繁疲難	1	92	0	0	93
衝疲難	1	5	0	0	6
衝繁	0	19	142	0	161
難疲	0	1	76	0	77
繁難	10	17	122	0	149
繁疲	0	1	18	0	19
衝疲	0	0	15	1	16
衝難	2	4	76	0	82
疲	0	1	0	27	28
難	0	15	6	102	123
衝	0	1	1	128	130
繁	0	1	2	59	62
無字	4	38	8	366	416
總 計	82	348	466	683	1579
百 分 比	5.2	22.0	29.5	43.3	100.0

資料來源：《大清職官遷除全書》（乾隆二九年夏季）

繁、疲、難」等項目來看，情況似乎有了轉機。如表一與表二所示，四項俱全以及兼三項的都屬於「最要缺」與「要缺」，無一例外。其他各項雖然有例外的情況比較多，但也不是毫無規則可循。以兼二項的而言，仍然以「中缺」居大多數，「要缺」較少，「最要缺」更少。至於專有一項以及四項俱無的，則以「簡缺」佔絕大多數，其他各缺數目不大。對於這些二項、一項相兼或四項俱無，但卻貴為「要缺」與「最要缺」的例外，我們找到二種可能的情形。一是有些乃屬於原本就歸督撫題補或調補的苗疆或煙瘴邊缺。例如，上文所提的康熙二十五年議准的廣西的太平府知府、左州知州、養利州知州、崇善縣知縣等十七個煙瘴邊

缺，以及雍正五年題准的雲南元江府知府，他郎通判、鎮遠府威遠同知等十六個苗疆缺都屬於這種情形。一是督撫有意的擬定。例如，乾隆元年四月間，署理湖廣總督史貽直奏請，將湖北省黃州府屬之黃岡縣知縣丁漣，與鄖陽府屬之保康縣知縣吳瑛對調時，就指出：「黃岡一邑，雖非肆項、參項相兼之缺，但地當江楚上游，盜案多有，地廣民稠治理不易，故前次送部缺冊註以繁難最要。」⁴⁶ 表中「繁難」相兼的「最要缺」與「要缺」之所以特別多，大概多屬於這種情形。因此，我們可以肯定，吏部將金鉉所提的「常缺」與「要缺」的分法，再加細分為「最要缺」、「要缺」、「中缺」、「簡缺」四種等級；而這四種等級與「衝」、「繁」、「疲」、「難」各項的關係應該是：「衝、繁、難、疲」四項兼全的為「最要缺」，兼三項的為「要缺」，兼二項的為「中缺」，專一項或四項俱無的為「簡缺」。如有缺出，前二者由各省督撫於所屬人員中，揀選調補，而後二者則歸吏部銓選。

吏部為何要將金鉉的「要缺」與「常缺」再細分為「最要」、「要」、「中」、「簡」四個缺等，不得而知。不過，雍正七年二月二十六日四川按察使呂耀曾上奏指出：「直省地方有要缺、中缺、簡缺」的差異，要求「請敕各省督撫，將該管地方，分作要、中、簡三等，預為奏明。如遇要缺，則於中、簡之中，擇才守兼優者，一面題達，即一面調補；所調之缺，或歸部選，或以部發人員補用。一轉移間，可為地方收得人之效。」⁴⁷ 呂耀曾的辦法與金鉉的方案實為異曲而同工。然而，對於這一點，雍正僅表示：「近一二年，凡遇要缺，多皆如此用也。」⁴⁸ 並未作任何進一步的指示。雖然如此，吏部諸公當然仍有可能是從這裡得到靈感，可是實情如何，當有待進一步的探究。

46 張偉仁編：《明清檔案》〈乾隆元年四月十八日之二〉，A67-123：B38299-300。

47 中國第一歷史檔案館編：《雍正朝漢文硃批奏摺彙編》（上海：江蘇古籍出版社，1991）第十四冊，頁616-617。

48 同上，頁617。《硃批諭旨》第十五冊〈硃批呂耀曾奏摺〉亦可見此段硃批，但在文字上有些潤飾。現抄錄於下，以供參考：「近年以來，凡遇緊要缺出，率皆如此補用。」

四、「衝、繁、疲、難」缺分的分佈

表三是乾隆二十九年各知州、知縣、同知、通判職缺在盛京以及十八省的分佈情形，也就是表二資料以省為單位的進一步細分。如表三所示，各地職缺等第的分佈頗不一致，有些省份甚至沒有「最要缺」或「簡缺」。以地區而言，清政府陪都所在的盛京表現得最為突出，不僅「最要缺」所佔的比例最大，幾達五分之二，而且也沒有一個「簡缺」。不過，就關內十八省而論，「最要缺」在各省所佔的比例，以湖南省的百分之十六點九居首，江蘇省的百分之十五點五居次，甘肅的百分之十點四再居次。另一方面，山西、四川、貴州則是三個完全沒有「最要缺」的省份；而在雲南省的五個「最要缺」中，卻有四個是無字「最要缺」。這四個缺分別是大關廳、鎮雄州、思茅廳、威遠廳，都是在雍正五年題准為苗疆題補缺。⁴⁹ 同樣的情形也見於貴州省的十六個無字「要缺」，也都在雍正十二年題准為苗疆題補缺。

如果就督撫的調補權——也就是「最要缺」與「要缺」所佔的比例而言，仍然以江蘇省的百分之四十五點一居十八省之冠，貴州省的百分之四十二點四居次，甘肅省的百分之四十點三再居次，而陝西、四川、廣東三省則分別以百分之十二點八、百分之十三點五、百分之十九點五殿後。換言之，江蘇省的督撫在所屬七十一個知州、知縣、同知、通判等員缺中，可以對三十二個，也就是接近半數的員缺有調補權；而陝西省的督撫在所屬八十六個州、廳、縣員缺中，只能對十一個員缺，也就是不到總數的百分之十五的職缺進行調補。不過，從表三也可以看出，在十八省中，有十四省的督撫對所屬五分之一以上的守令員缺有調補權，而其中八省督撫調補權的比例是介於百分之二十與百分之三十之間；全部十八省督撫調補比例的平均數則是百分之二十八。

就金鉉提出「衝繁疲難」制度的用意來考量，殿後的三省不是位在邊區，就是屬於煙瘴地方，似乎不難理解，但是同處邊陲的貴州與甘肅，尤其是後者，卻

49 《欽定大清會典事例》（光緒朝刊本）卷六七〈苗疆題補〉。

也名列前茅，實在引人深思。貴州省的脫穎而出很清楚是受到十六個無字苗疆題缺的影響，可是甘肅省的突出表現顯然另有意義，不是單一邊區的因素可以解釋的。如表三所示，甘肅省有六個四字「最要缺」以及一個三字「最要缺」，但是僅有一個無字「要缺」。顯然無論就地理位置或經濟發展而言，核心與邊緣的區分尚不足以完全說明是項政治的安排。因此，進一步比較分析各朝各省職缺的分佈，當有助於我們對清代地方建制的瞭解。

五、「衝、繁、疲、難」缺分的更動

然而，上述缺分的分佈並非一成不變的。根據現存檔案資料判斷，雍正十三年前後可能就有過大規模的更動。這主要是緣於雍正皇帝認為各省先前所定「衝繁疲難」等缺「多未確當」，而於十二年九月初五下旨：「當著各該督撫再行詳細查明，據實具題。如題定之後，將來接任督撫仍有題請更改者，將原草率辦理之督撫，交部議處。其苗疆、煙瘴、邊遠等缺，亦著一體分晰確當具奏。如有疏忽，亦照此議處。」⁵⁰ 署理湖南巡撫鍾保就因為這份上諭，而於次年四月間題奏，請求更動湖南省二個道員、一個知府、一個通判、六個知州、二十二個知縣等共計三十二個員缺的「衝繁疲難」缺分，其中有由繁改簡的，也有由簡改繁的。⁵¹ 乾隆三年十月間蘇州巡撫楊永斌也奏請將江蘇所屬道、府、同知、通判、知州、知縣等計二十九個缺，原定繁簡字樣不允當的，加以更改。⁵² 乾隆七年以及十二年，吏部又二度行文各省督撫，要求「將從前所定各缺，悉心妥議，務期名實相稱。」⁵³ 然而，以後各朝還是有呈請更動的例子。例如，嘉慶十六年四月間兩江總督勒保奏請將原屬「疲難」兩字「中缺」的江蘇松江府青浦縣改為「繁疲難」兼三「要缺」。理由是青浦縣自定為「疲難，中缺」後，「迄今六十年，生齒日繁，人煙稠密，昔之僻壤荒郊，都已聯成村落，民情好訟，案

50 《上諭內閣》〈雍正十二年九月〉，頁2b-3a。

51 張偉仁編：《明清檔案》〈雍正十三年四月九日之三〉，A62-44：B35405-35412。

52 《大清高宗純（乾隆）皇帝實錄》卷七八，頁16b-17a。

53 同上，卷二八九，頁17a-b。

劉 錚 雲

劉 錚 雲

劉 錚 雲

表 三 (續)

省 份	湖 南	直 隸	江 西	山 東
職 缺	最要 要缺 中缺 簡缺	最要 要缺 中缺 簡缺	最要 要缺 中缺 簡缺	最要 要缺 中缺 簡缺
衝繁疲難	3 0 0 0	10 0 0 0	3 0 0 0	5 0 0 0
衝繁難	1 7 0 0	0 21 0 0	0 11 0 0	0 11 0 0
衝繁疲	0 0 0 0	0 1 0 0	0 1 0 0	0 0 0 0
衝繁疲難	0 3 0 0	0 9 0 0	0 8 0 0	0 14 0 0
衝疲難	0 0 0 0	0 0 0 0	0 1 0 0	0 1 0 0
衝繁	0 0 6 0	0 4 12 0	0 1 12 0	0 0 8 0
疲難	0 0 4 0	0 0 6 0	0 1 2 0	0 0 7 0
繁難	9 0 6 0	0 6 7 0	0 0 9 0	0 0 7 0
繁疲	0 0 0 0	0 1 1 0	0 0 0 0	0 0 0 0
衝疲	0 0 0 0	0 0 1 0	0 0 0 0	0 0 2 0
衝難	0 0 2 0	0 0 3 0	0 0 3 0	0 0 0 0
疲難	0 0 0 0	0 0 0 6	0 0 0 0	0 0 0 2
難	0 6 0 7	0 0 0 5	0 0 0 6	0 0 0 2
衝	0 0 0 6	0 0 0 9	0 0 0 9	0 0 0 5
繁	0 0 0 0	0 0 0 4	0 0 0 0	0 0 0 2
無字	0 0 0 17	0 0 0 40	0 0 0 12	0 1 0 40
總 計	13 16 18 30 16.9 20.8 23.4 39.0	10 45 36 64 6.7 30.2 20.1 43.0	3 23 26 27 3.8 29.1 32.9 34.2	5 27 24 51 4.7 25.2 22.4 47.7
百分比	37.7 62.4	36.9 63.1	32.9 67.1	29.6 70.4

表 三 (續)

省 份	廣	西	雲	南	湖	北	浙	江				
職 缺	最要	要缺	中缺	簡缺	最要	要缺	中缺	簡缺	最要	要缺	中缺	簡缺
衝繁疲難	1	0	0	0	3	1	0	0	1	0	0	0
衝繁疲難	0	2	0	0	0	5	0	0	0	9	0	0
衝繁疲難	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
衝繁疲難	0	0	0	0	0	7	0	0	0	7	0	0
衝繁疲難	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
衝繁疲難	0	0	3	0	0	1	5	0	0	0	12	0
衝繁疲難	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	0
衝繁疲難	1	2	10	0	0	0	3	0	0	1	6	0
衝繁疲難	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
衝繁疲難	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
衝繁疲難	2	3	9	0	0	0	3	0	0	0	2	0
衝繁疲難	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
衝繁疲難	0	5	4	5	0	1	0	7	0	0	0	4
衝繁疲難	0	1	0	6	0	0	0	6	0	0	0	7
衝繁疲難	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
無字	0	3	0	13	4	14	2	13	0	0	0	13
總 計	4	16	26	24	3	15	11	40	1	19	30	28
百分比	5.7	22.9	37.1	34.3	4.3	21.7	15.9	58.0	1.3	24.4	38.5	35.9
	28.6	71.4	28.0	72.0	26.0	74.0	25.7	74.4				

省 份	安	徽	山	西	河	南	福	建
職 缺	最要 要缺	中缺 簡缺	最要 要缺	中缺 簡缺	最要 要缺	中缺 簡缺	最要 要缺	中缺 簡缺
衝繁疲難	2	0	0	0	0	0	6	0
衝繁難	0	5	0	0	1	0	0	0
衝繁疲	0	1	0	0	0	0	0	0
衝繁難	0	7	0	0	0	0	0	0
衝疲難	0	0	0	0	1	0	0	0
衝繁	0	7	0	11	0	8	0	1
疲難	0	10	0	0	0	0	0	7
繁難	0	7	0	6	0	0	0	9
繁疲	0	5	0	0	0	0	0	2
衝疲	0	1	0	0	0	1	0	4
衝難	0	3	0	3	0	2	0	3
疲難	0	0	0	0	0	0	0	0
難	0	0	0	0	0	0	0	2
衝	0	0	0	11	0	0	0	4
難	0	0	0	23	0	0	0	1
衝	0	0	0	7	0	0	0	0
繁	0	0	0	26	0	0	0	12
無字	0	1	0	1	0	0	0	2
總計	2	34	11	67	2	31	6	34
百分比	3.3	56.7	18.3	60.4	1.8	28.4	9.1	51.5
	25.0	75.0	20.7	79.3	20.2	79.8	19.7	80.3

表 三 (續)

省 份	廣 東				四 川				陝 西			
職 缺	最要	要缺	中缺	簡缺	最要	要缺	中缺	簡缺	最要	要缺	中缺	簡缺
繁衝難疲	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
繁衝難	0	3	0	0	0	17	0	0	0	8	0	0
繁衝疲	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
繁難疲	0	7	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
衝難疲	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
繁衝	0	0	2	0	0	0	18	0	0	0	4	0
難疲	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	1	0
繁難	0	2	8	0	0	0	20	0	0	0	1	0
繁疲	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
衝疲	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
衝難	0	0	8	0	0	0	10	0	0	0	4	0
疲難	0	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
難衝	0	1	0	12	0	1	0	4	0	0	0	4
衝繁	0	0	0	3	0	0	0	16	0	0	1	17
繁	0	0	0	1	0	0	0	22	0	0	0	4
無字	0	1	1	27	0	0	0	31	0	0	0	39
總 計	3	15	26	48	0	19	49	73	2	9	11	64
百分比	3.2	16.3	28.3	52.2	0	13.5	34.7	51.8	2.3	10.5	12.8	74.4
	19.5			80.5			86.5			87.2		

資料來源：《大清職官遷除全書》（乾隆二九年夏季）

件繁多，又地處極卑，產米未能乾潔，徵收漕糧尤須認真辦理；且該縣北接吳淞，南連浙江，……。」總之，勒保所要強調的是，今昔不同，青浦縣已從往日僻簡易治之地，變得甚為緊要。因此，「必得精明幹練之員，方足以資治理，非初膺民社者所能勝任。」⁵⁴ 而這種說辭幾乎成為各督撫奏改所屬員缺繁簡的固定模式，因而遲至光緒三十一年我們還可看到，雲貴總督丁振鐸奏請將雲南的阿迷、寧、路南等三州，以及彌勒、宜良、呈貢、河陽、江川等五縣都改為「衝繁，要缺」的例子。⁵⁵

這些缺分更改的資料不僅留下了各員缺發展的軌跡，而且也使得我們對於如何題定「衝、繁、疲、難」等缺分的實際運作，尤其是關於「疲」字的增與刪，有比較清楚的認識。關於「疲」字，施堅雅在上文所提的論文中，提出了一個有趣的意見。他認為「疲」字除了代表「無利可圖的職位」外，還是一個具有秘密戰略成份，而且隱而不顯的字，是清廷用來暗地裡提昇一個有戰略性職位等級的標示。⁵⁶ 首先，施氏指出，在「衝」、「繁」、「疲」、「難」四項所形成的十六種組合中（如表一、表二所示），「衝」和「疲」應該是兩個最不能相容的一對。因為一個運輸樞紐加一個貿易中心（按即指「衝」字），往往是一個高度發展的商業中心；一個處在這樣一個經濟中心的衙門，很難想像會是一個稅收困難，或無利可圖的職位。「衝疲」因而是六個兼二項缺中最不可能的一個。施氏更進一步指出，在四個兼三項的組合中，同時含「衝」和「疲」二字的組合（即「衝繁疲」與「衝難疲」）也較其他二個組合（即「衝繁難」與「繁難疲」）罕見。一個位居貿易中心，同時也是重要稅收中心（「衝」），但又處在不太安全，社會控制困難的城市（「難」），往往也是個政治敏感的職位（「繁」）。同樣的，一個稅收困難的城市，除了軍事防務與維持地方治安的工作以外，還有甚麼事情會加重它政務上的負擔呢？所以「繁疲」一項很少不與「難」字結

54 《欽頒上諭條例》〈嘉慶十六年秋季·青浦縣改繁缺柘林廳改簡缺〉。（本資料承中研院近史所賴惠敏小姐提示，特此致謝。）

55 《大清德宗景（光緒）皇帝實錄》卷五五一，頁2b。

56 G. William Skinner, "Cities and the Hierarchy of Local Systems," p.317.

合。⁵⁷

施氏的這番論斷不僅有光緒二十年的資料佐證，而表一與表二的數字也與其若合符節。然而，如果依據施氏的看法，「疲」字真是代表「一個稅收困難，或無利可圖的職位」，我們很難解釋何以包括京縣大興、宛平在內的全國最重要的縣城，都是既「衝」、又「繁」、又「疲」、又「難」的「衝繁疲難」四字「最要缺」。施氏沒有直接處理這個問題，而嘗試從解釋部份職缺的「最要」、「要」、「中」、「簡」缺等標示與其「衝繁疲難」字數所代表的缺分不相稱的問題上入手。他發現在清光緒二十年的資料中，有一百七十個職位的「最要」、「要」、「中」、「簡」缺等標示遠高於其「衝繁疲難」字數所代表的缺分，也就是有一百七十個上文所提的「二字」、「一字」以及「無字」的「要缺」與「最要缺」。他認為，這好像在每一個這種職缺中另外含有一個未曾提到的，或隱而不顯的字，從而提高了它重要性的等級。因為據他的瞭解，職缺的緊要與否是依「衝繁疲難」組合字數的多寡而定，因而在當時人有所謂「四字缺」、「三字缺」等口頭禪。他把這個隱而不顯的字定為「秘」(secret)，也就是秘密的戰略成份，因為這些如此標示的城市往往位居具有防衛核心地區及其首府的戰略地位。他指出，清廷的作法就是在一些非戰略性城市的職缺上，加上一個「疲」字，使得它的職缺等級與重要與否的標示相一致。這是因為「疲」字是最可變的，在有些情況下，它是其他字的襯托，可是當它和其他三字合用時，它卻不具任何意義，因為「衝繁疲難」就是賦予國度裡最重要首府的，如北京、蘇州、南京、廣州等。他並指出在一個深受儒家思想影響，而又重文輕武的官僚系統下，這樣的安排是有必要的。因此，施氏總結他的討論說：「每當在透過『衝』、『繁』、『疲』、『難』等字的適當訂定後，若有必要提升一個非戰略性城市的重要與否的等級時，『疲』字總會被加上，從而保持了秘密成份的意義。」⁵⁸

這的確是一個極富想像力的解釋。可惜，它背離了歷史事實。透過檔案資

57 同上，頁314-16。

58 同上，頁317。

料，我們可以清楚看出，無論是「衝繁疲難，最要缺」中的「疲」字，或「衝疲，中缺」中的「疲」字，未必都是像施氏所說的，是代表一個「稅收困難，無利可圖的職位。」根據金鉉的設計，賦多逋欠為「疲」。一個地方拖欠賦稅固然有可能是因為當地地瘠民貧，但是卻也可能是因為稅負太重，完糧不易。上文所提的青浦縣就是一個例子。依據勒保的奏報，青浦縣最初之所以會定為「疲難」兩字「中缺」，是由於「額賦繁多（「疲」），地方遼闊，一官難以治理。」⁵⁹同時我們瞭解「疲」字的加減有它特定的意義，而絕不是施氏所謂的為了襯托其他各項，而求突顯該地的戰略地位。這在上文所提鍾保的奏摺中可以找到很多例子。例如，鍾保指出，「又長沙府屬長沙、善化二縣原擬『衝繁疲難』兼全，今該二縣錢糧依期完納，應請改為『衝繁難』三字。」他又指出，「又衡州府屬衡陽縣原擬『衝繁難』三字，今查錢糧最多，不能依限完納，應請改為『衝繁疲難』四字兼全。又安仁縣原擬專於一『疲』，今錢糧按年完解，並無逋欠，於『衝』、『繁』、『疲』、『難』四字無可擬。」⁶⁰因此，透過這些職缺更動的資料，我們瞭解「疲」字的加減是依錢糧完納與否而定，而與地方貧瘠富庶與否，或是職缺是否與其緊要性的標示相一致無關。事實上，根據前面的討論，施氏所找到的一百七十個職位的「最要、要、中、簡缺」等第與它「衝繁疲難」缺分字數多寡不符的例子，很可能絕大多數是苗疆、煙瘴、邊遠地方等題調缺，它們早在金鉉的「衝繁疲難」職缺制度實施以前，即由於地方情形特殊，遇有缺出，由督撫於所屬員缺中揀選題補或調補。因此，嚴格說起來，在這一百七十個缺中，有很大一部份並不在「衝繁疲難」這個制度下的。

雖然我們在上文中看到，從清初到清末地方缺分更動的例子不斷發生，但是事實上清廷中央對於地方各道、府、廳、州、縣缺的更動，一向持相當保留的態度。即使到了清末，缺分的更動仍然有其限制，地方督撫並不可以隨其好惡而任意將各缺改動。其實，早在乾隆三十七年就曾規定：「道、府各缺，如原係請旨

59 《欽頒上諭條例》〈嘉慶十六年秋季，青浦縣改繁缺柘林廳改簡缺〉。

60 張偉仁編：《明清檔案》〈雍正十三年四月九日之三〉，A62-44：B35407。

補放及部選之缺者，俱不准改爲在外題調；至原係部選之缺，或因地方情形今昔不同，令該督撫隨時具題，准其改爲請旨簡補註冊。」⁶¹ 然而，細究這項條文，我們不難察覺，清廷其實並不反對更改職缺的繁、簡。它所反對的，只是將請旨或部選缺改爲在外題調。換言之，他們反對的只是權力的下放，對於自身有利的更動，其實並不介意。這種心態在乾隆四十三年（1778）的規定中，就更具體的反映出來。這一年，吏部奏准：「嗣後各省大小各缺，再不得妄請更改；如有因繁簡不符，必須隨時酌改之處，令各省督撫分別缺之大小，如丞倅牧令之缺，應請改繁者，即於丞倅牧令缺內改簡互換，其佐雜之缺，即以佐雜內酌改，不准將州縣以上之缺，與佐雜互易。」⁶² 這項規定的重點其實是在後半段：各督撫如果奏請將所屬某一員缺由簡改繁，則必須同時將所屬另一同品級的繁缺改簡，其目的顯然在保證以後職缺繁、簡的更改，不致影響中央與地方政治生態的平衡。這項諭令頒佈後一年，山東巡撫國泰奏請將高唐州由「衝」字「簡缺」改爲「衝繁難」兼三「要缺」，遭吏部駁回，理由是「遽請將高唐州改爲要缺，在外題補，並不以簡缺更調，殊與定例不符，……。」⁶³ 國泰由於沒有同時將屬內另一缺改簡，以致所請不准。

然而，經過這二次上諭，題請改缺的情形似乎沒有改善。繼乾隆四十三年（1778）的上諭後，清廷於嘉慶十年（1805）又再頒一道上諭，重申前令。不過，這一次加上了一個但書：「各省道、府員缺，除特旨將選缺改交督撫題調者，該督撫遵行外，其餘道、府至州、縣各選缺均不得改爲題調；即實有今昔情形不同，不得不酌量調劑者，亦著於本省題調要缺，酌改簡缺互換，以符定制。」⁶⁴ 這裡所謂的「特旨」，指的就是皇上的諭旨。這道諭令雖然想把改缺的門關得更緊一點，但是這個「特旨」的但書卻爲極思擴張職權的督撫開了一扇窗。嘉慶十九年（1814）三月間河東

61 《欽定大清會典事例》（光緒朝刊本）卷六三〈道府請旨部選各缺不准改題調缺選調補〉。

62 同上。

63 《大清高宗純（乾隆）皇帝實錄》卷一〇九七，頁2a-b。

64 《欽定大清會典事例》（光緒朝刊本）卷六三〈道府請旨部選各缺不准改題調缺選調補〉。

河道總督吳璥等就奏請將山東運河道及東昌府二缺改為題缺。這個要求雖為吏部駁回，嘉慶皇帝也認為「所駁甚是」，並進一步指出，「外省督撫於地方偶有事故，往往於事後奏改缺分。不知地與事適然相值，該督撫平日留心整飭，則境壤胥臻寧謐，非將一二州縣改簡為繁，即能於吏治大有裨益。輕易舊章，殊屬無謂，將此通諭各督撫知之。」⁶⁵ 然而，各督撫顯然並沒有把他的話放在心上。在嘉慶以後的道光、咸豐、同治、光緒各朝，改缺的奏請不斷；根據《實錄》的記載，在嘉、道、同、光四朝期間，共有十一個知府缺，經由皇上的特旨，由部選缺或請旨缺改為調缺，准許各省督撫在外揀員題補。⁶⁶

其實各督撫奏請改缺可能不完全著眼於吏治的改進，而往往在於個人人際脈絡的建立與擴張，因為我們看到地方督撫不僅由「特旨」這扇窗達到更改缺分的目的，而且還利用它完成違例題請調補道、府以及州、縣員缺的心願。雍正皇帝即指出，「近來外省不應題補之缺，督撫提臣等悉遞行題補者較前過多，在部候缺之人未免銓補壅滯。」⁶⁷ 但雍正並沒有完全禁絕這樣的題請，他進而表示：「嗣後若實因地方緊要，務需熟諳風土之員，不得不題補者，於本內聲明，亦只可將現任簡僻地方之員調補。如此則所遺之缺，仍歸部選，內外銓用，方各得其平。」⁶⁸ 不久乾隆皇帝也在同樣的情形下達類似的諭令：「乃近日各直省督撫題請調補者甚多，有並非應行題請之缺，亦一概題請。」乾隆認為如此不但會造成「營求請託之弊」，而且容易「以啓屬員之迎合」，同時更會使得「在部候選之官，終年不得員缺」，仕途為之壅滯。因此，他要求各省督撫務遵定例，不得濫行題請。可是，和雍正一樣，乾隆也留了一個但書：「倘要缺之外，實有人地相宜，必須題請調補者，務將必須調補之處，聲明本內，以憑核奪。」⁶⁹ 有了

65 同上。

66 《大清仁宗睿（嘉慶）皇帝實錄》卷二五四，頁20b-21a；《大清宣宗成（道光）皇帝實錄》卷十九，頁23a-b；卷一一二，頁9a-b；卷四三三，頁16b-17a；《大清穆宗毅（同治）皇帝實錄》卷二七，頁30a；卷八八，頁25b；卷二一三，頁4b；《大清德宗景（光緒）皇帝實錄》卷五六二，頁14b；卷五六三，頁13a。

67 《上諭內閣》〈雍正十二年六月〉，頁1b。

68 同上。

69 《大清高宗純（乾隆）皇帝實錄》卷四，頁35b-37a。

這個但書作護符，從此各督撫紛紛以員缺緊要，人地實在相需為由，將不合例之員，奏請補用。而各朝每每以地方治理需人，不得不破格錄用的考量下，雖然在吏部已經照例議駁的情形下，仍舊照督撫所請，准其升調，並且還將違例保題督撫的處分寬免。⁷⁰ 誠如嘉慶皇帝所觀察到的，這使得督撫無所顧忌，「明知部議必駁，部駁之後，仍可邀准；而一經恩准，處分亦無不寬免。遂爾心存玩易，任意保題，積習相沿，成為故套。」⁷¹ 「人地相宜」原本是金鉉提出「衝繁疲難」缺分制度的最終目標，但不幸卻成為部份督撫徇情受託庇護私人的藉口。

除了違例題請外，各督撫也常常利用逕行委署例應題補或調補之要缺的手段，來達到任用私人的目的。雍正十二年御史張考奏稱各省例應督撫題補的要缺，從雍正九年以來，還有未經題補之缺。雍正隨即發交吏部詳查。結果查出：「數年以來，各省同知、通判、知州、知縣等官未經題明委署，亦未咨部者共十六缺，又有曾經咨明委署未曾題補者共十五缺。」⁷² 這些缺有委署一、二年未經題補的，也有委署達三、四年還未經題補的。誠如雍正所指出，「雖各處皆有委署之員，然署理日久，未分優劣，亦不定以期限，驗其考成，彼將視地方之事如同膜外，殊非鼓舞激勸之道。是加意於要缺，而轉至於事務廢弛，亦未可定。」⁷³ 更何況按例，「如果該省不得其人，則當奏請簡補，不應任意遲緩。」⁷⁴ 雍正於是要求各省督撫「其有出缺至二三年未曾題補者，著伊等將緣由明白回奏。」⁷⁵ 這件案子的後續發展如何，不得而知。但是委署的問題如果不能解決，這項以「人地相需」為標的的制度，是否能確實達成目標無疑將受到考驗。徒法不足以自行，任何制度如果不能在執行上確切落實，在成效上終將受影響。

70 《欽定大清會典事例》（光緒朝刊本），卷五九〈官員題升〉、〈官員題調〉。

71 同上，卷六三〈道府請旨部選各缺不准改題調缺選調補〉。

72 《上諭內閣》〈雍正十二年十月〉，頁3b。

73 同上，頁4a。

74 同上。

75 同上，頁4b。

五、結 論

雍正六年，金鉉別出心裁提出以「衝」、「繁」、「疲」、「難」四項定職缺高下，「要缺」由督撫於所屬員缺內，揀選調補，「簡缺」則歸吏部於初膺民社者中銓選，以期達到「人地相宜」，有益吏治民生的目標。雍正皇帝基於吏治改革的考量，接受了金鉉的提議，發交吏部研議。雍正七年，雍正頒發上諭指出：「各省佐貳微員有地方職掌緊要者，亦有新設新移正需料理者，必須於衆員中，揀選才具稍優熟練事務之人，方克勝任。」因此他要求「各省督撫將佐貳緊要之缺，查明具奏，交與該部註冊，遇有缺出，該督撫揀選題請調補。如本省乏員，或將別省現任之員內，據所知者題補，或請旨揀選，永著爲例。」⁷⁶ 這道諭旨頒下後，經過了二年十一個月，始見吏部提出關於金鉉提案的研議結果。金鉉的提案是關於州縣正印官員缺的調補，而雍正七年的諭旨是牽涉佐貳員缺的調補。雖然我們不太瞭解它發生的確實背景，但是後者應該是因前者而起。然而後者的定案時間卻幾乎早於前者三年，而從金鉉方案的提出到吏部最後定案，其間歷時將近四年，以雍正督促吏治之嚴，吏部的研議卻仍然耽擱這麼久，這其中原因實在耐人尋味。

不過，檢視二者的內容，我們不難斷定這應該是一場中央與地方的權力之爭。根據金鉉的原始設計，凡是「衝」、「繁」、「疲」、「難」四等之地的「要缺」，無論是或專或兼或四者俱全，都由督撫於所屬州縣官員內，揀選調補，而只有無字「簡缺」才歸吏部銓選，如表二所示，這僅佔全部員缺的五分之一強。然而，根據吏部的方案，道、府員缺均由吏部開列請旨或直接由吏部銓選；只有四項俱全或三項兼全之廳、州、縣缺才由督撫調補，其他兼有二項以及專有一項之缺，仍歸吏部月份銓選。換句話說，只有表二中的「最要缺」、「要缺」才歸地方督撫調補，二者的總和不到全數的三分之一。兩個方案之間的差異由此可見。因此，這將各缺分成「最要、要、中、簡缺」四等的制度應該是出於

76 同上，〈雍正七年三月〉，頁6b-7a。

吏部的設計，用來取代金鉉的「常缺」、「要缺」，藉以減低督撫的調補權。遺憾的是，目前受限於材料，這場權力之爭的曲折過程，不得而知，有待進一步的探究。

就金鉉的提案與吏部最後定案的文字來看，這場吏部與地方督撫的權力之爭，似乎前者佔了上風。然而，從許多督撫題請改缺以及題補的案例看起來，卻又未必盡然。我們看到許多地方督撫雖然明知會遭到吏部的批駁，但仍然企圖經由皇上「特旨」的恩准，或題請將原為請旨或部選的道、府員缺改為題缺，或題請將不合例的官員調補要缺，或不題不咨逕行委署題補要缺。從這些案例中，我們看到皇帝、吏部、地方督撫三者在清代政治生態上的微妙關係。「人地相宜」是三者一致認同的目標，但三者對如何達成這個目標卻有不同的作法。吏部是謹守分寸，力求制度的完整。地方督撫卻希望在制度裡多爭取一點生存的空間，所以有時未曾考慮本身作法合例與否。而皇帝的作法則因時而異，有時強調吏制的不容破壞，有時卻容許督撫的違例題請。顯然，為求達到「人地相宜」的目標，作為一國之君的考量是多樣性的，確保主從關係與掌握絕對權威的重要性可能遠超過吏制完整的維護。嘉慶皇帝雖然認為「輕易舊章，殊屬無謂」，但卻也承認「每有仍照該督撫所請，進其升調者。」⁷⁷ 雖然我們在每件類似諭令的最後都會看到「不得援引為例」的句子，但是這些特例卻在《實錄》中一再出現。在中央與地方的衝突中，清帝雖然也強調吏制的維護，但卻似乎更關心個人絕對威權的樹立。誠如雍正皇帝所說，「用人乃人君之專政，如但循資俸，則權移於下人，君無用人之柄矣。」⁷⁸ 在傳統皇權的統治下，「特旨」這扇窗子因而是永遠必須存在的。

總之，清代的州縣分級制度主要著眼於吏部與地方督撫人事權限的劃分，而對於其他人事方面的事務，如員額的配置、品級、俸祿等都不曾觸及。

（本文於民國八十一年八月十三日通過刊登）

77 同上，卷五九〈官員題調〉。

78 《上諭內閣》〈雍正四年十月〉，頁25b。