

# 掌邦之野：清代僚属官分驻乡村的制度表达与实践研究

陈仁鹏

(华东师范大学法学院,上海 200241)

**【摘要】**清代僚属官分驻之制系州县官将其麾下的佐贰官、首领官、杂职官移驻市镇和乡村分防的制度,其中,分驻乡村者规模尤著。以往学界多视僚属官为微员冗官,然其实践为重新审视清代乡治模式及“皇权不下县”问题提供了新视角。虽然国家制定法对僚属官受理词讼进行严格限制,但复杂的法律实践突破了定章之制。部分地域的分防佐杂不仅掌刑名词讼,而且兼理钱粮,僚属官辖地逐渐成为县辖政区。由于正印官与僚属官之间的司法权责缺乏清晰的制度界分,故造成“双重司法格局”之歧累。正印官与僚属官常因争夺司法权、攫取陋规而矛盾迭起。僚属官分驻乡村之制是皇权下县的明证,也体现出清代地方治理有别于其他朝代的特色。

**【关键词】**清代乡治;僚属官;分驻;县辖政区;双重司法

**【中图分类号】**S-09;K207 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1000-4459(2026)02-0105-16

顾炎武有言：“自古及今，小官多者其世盛，大官多者其世衰。兴亡之涂(途)，罔不由此。”<sup>①</sup>诚如斯言，治国理政的关键在于设官分职，从历代王朝设置职官、管控乡村的模式中，可管窥兴衰罔替之道。传统中国“治官之官”与“治民之官”的分界一般在县一级，如吕思勉所言“中国官治，至县而止”<sup>②</sup>。然而，清代出现了僚属官分驻乡村的新形态<sup>③</sup>。先期研究多将州县官视作治民之官，至于其麾下的佐贰官、杂职官、首领官等僚属则被视为“闲曹”或“冗官”。瞿同祖即认为佐杂“仅占非常次要的地位”<sup>④</sup>。费正清也将清政府的统治活动划为县级以上的正规官僚机构活动和县级以下的缙绅领导的非正规网状系统的活动。其考察正规官僚机构时亦未关注僚属官<sup>⑤</sup>。虽然此类观点早已成为清史通说，但其存在明显的逻辑漏洞：一方面，清王朝幅员广袤，但州县政府的规模极为有限，甚至被称为“一人政府”，单凭正印官如何直接“治民”？即便有大量约保、团练等半正式组织和会社、宗族等民间自组织辅助，正印官又如何与之一一对接？另一方面，若僚属官确为冗余之“微员”，为何其从未被幕友、长随所取代，反而在清代行政制度和运作实践中长期存在？可见，僚属官所起到的实际作用应远远超出制度设计。因此，本文关注

**【收稿日期】**2025-10-10

**【基金项目】**国家社会科学专项委托重点项目“清代法治体系研究”(25@QS007);中央高校基本科研业务费项目华东师范大学党的创新理论研究阐释专项“马克思主义法治理论视域下清代优秀法文化‘两创’研究”(2025ECNU-LLYJ007)

**【作者简介】**陈仁鹏(1995- )，男，法律史学博士，华东师范大学法学院晨晖学者、台湾研究院青年研究员，研究方向为清代乡村社会史。

① [明末清初]顾炎武：《日知录集释》卷8《乡亭之职》，黄汝成集释，栾保群校点，中华书局，2020年，第426-427页。

② 吕思勉：《读史札记》下册，译林出版社，2016年，第999页。

③ “分驻”又可称作“分防”“分辖”等，意指僚属官受印官委派，离开州县治所，驻于某地进行管辖。这种情况在雍正朝以降具有普遍性。“分驻”一词在《清会典》中出现325次，在《清实录》中出现721次；“分防”一词在《清会典》中出现418次，在《清实录》中出现611次；“分辖”一词在《清会典》中出现162次，在《清实录》中出现69次。因“分驻”出现的频次总体较高，故本文以“分驻机构”描述此类组织，间用“分防”“分辖”等词。词频数据检索自中国第一历史档案馆网站，网址：[https://fhac.com.cn/search\\_fulltexts.html](https://fhac.com.cn/search_fulltexts.html)，最后访问时间：2025年7月13日。

④ 瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信、晏锋译，何鹏校，法律出版社，2003年，第21页。

⑤ [美]费正清、刘广京编：《剑桥中国晚清史1800—1911》上卷，中国社会科学出版社，1985年，第20-21页。

的主要问题是僚属官何以逐渐突破定章之制、分驻乡村,并获得清政府的认可?这一进程是否代表着皇权真正进入县级以下?

近年来,张研、傅林祥、胡恒等学者围绕上述问题进行了卓有成效的探讨<sup>①</sup>。其对县辖政区的设置、变革与空间分布进行深入研究,但仍存在进一步探讨的空间。譬如既有研究通常将佐杂“同城”与“分防”两种情形一并探讨,而未专门关注分防乡村之制,因而有必要对分驻乡村的职官、分防区域、行政组织进行针对性研究。又如“县辖政区”理论对话的对象是“皇权不下县”,但围绕皇权究竟是否下县的争鸣尚未随着学界对县辖政区的认可而终止。究其根源,是因为温铁军在提出“皇权不下县”这一中层理论时,并非基于史学意义上的严谨考证;学界围绕其进行讨论时,亦未明确界定何为“皇权”,“何者”能在基层代表皇权,“下县”的标准与表现形式若何?若不厘清这些理论预设,便会存在各说各话的情形,也无法廓清正式的僚属官分防组织与其他类型乡治组织的关系。鉴于此,本文将厘清相关概念,深入考察清代僚属官分驻乡村的制度表达与实践样态。

## 一、清代僚属官分驻之制的法律表达

### (一)僚属官的界定与分类

僚属官不同于吏役,是拥有正式官阶品秩的朝廷命官。他们虽居于官僚体制末端,但由吏部任命,具有一定的晋升空间,仍位于科层体制内。《吏部处分则例》规定:“每逢大计之年,杂职内果有才能杰出、操守卓越者,该督抚开具事实造册送部,听部院衙门详加考核。合例者,引见注册,令回原任照例升转。”<sup>②</sup>《清会典》作为重要政典,具有大经大法的地位。据嘉庆朝《会典》记载,僚属官类型众多(表1)。僚属官分为佐贰官、首领官及杂职官。

表1 清代僚属官类型表

名称	所属区划	官职	品级
佐贰官	州	州同(州贰守)	从六品
		州判	从七品
	县	县丞(二尹、分县)	正八品
		主簿(三尹)	正九品
首领官	府、厅	经历、知事、照磨	正八品至从九品
	州	吏目(管狱官)	从九品
杂职官	省道至州县	典史(管狱官)	未入流
		巡检、库大使、仓大使、税课大使、司狱、训导、教谕、河泊所、闸官、府经历、驿丞等	从九品或未入流

第一类为“佐贰官”,“即为长官之副以辅佐其事务也”<sup>③</sup>。系沿袭明制而来,在州为州同、州判,在县为县丞、主簿。州同也称“州贰守”,为从六品;州判为从七品。二者主要出身来源皆是举人、贡生,清晚期则以监生和捐职为主。其分辖地被称为“分州”。县丞又称“二尹”“分县”等,为正八品。其虽系入流低级品官,除授亦需经吏部铨选,且严格遵循地域回避制。其主要出身来源为监生,也有少部分为贡生、

① 张研:《对清代州县佐贰、典史与巡检辖属之地的考察》,《安徽史学》2009年第2期。傅林祥:《清代的次县级政权与辖区》,载孙进己主编:《东北亚历史地理研究》,中州古籍出版社,1994年。胡恒:《皇权不下县?清代县辖政区与基层社会治理》,北京师范大学出版社,2015年。

② 故宫博物院编:《钦定吏部处分则例》,海南出版社,2000年,第27页。

③ [日]织田万:《清国行政法》,何勤华编,李秀清、王沛译,中国政法大学出版社,2003年,第230页。

举人等;道光朝以降,多经捐纳除授<sup>①</sup>。主簿也称“三尹”,为正九品。佐贰衙门或与印官同城,或分防管内要地。若与州县官同处一城,协助其处理政务,便被称为“同城”佐贰;若远离州县城,分驻在乡村,则被称为“分防”佐贰。但并非每个州县都设置佐贰官,如有设置,一般都有分防或专管事务,如征粮、捕盗、水利等<sup>②</sup>。据光绪朝《会典》统计,19世纪末,全国有州同32人、州判35人、县丞345人、主簿55人<sup>③</sup>。

第二类为“首领官”。在府、厅为经历、知事、照磨。《清会典》有载:“顺治三年定:候选主簿,贡生出身者,以府知事、照磨用;监生出身者,以府知事、照磨、吏目用;吏员出身者,以吏目、巡检、大使、司狱用。”<sup>④</sup>在州为吏目,一般为从九品<sup>⑤</sup>;在县为典史。依制应由儒士、吏员考职或保举升任,实际多为捐纳出身的监生除授,是未入流而附于从九品的微员。其主要负责捕盗、治安,并兼管本州县监狱,因而也被称为“管狱官”,其办公地点一般在监牢附近<sup>⑥</sup>。

第三类为“杂职官”,主要有巡检,分防要地,以捕盗为职责。同时,布政使和盐法道、盐茶道的库大使,布政使、道、府的仓大使(掌守仓庾),府州县的税课大使(掌商税),按察使、府、厅的司狱,皆为杂职官。教谕、训导、河泊所(掌收渔税)、闸官(掌水闸启闭)、驿丞(掌邮传迎送)等也谓之杂职。教谕、训导等学官既负责指导州县学校,也会被委以行政事务,如参与田赋征收、拆解投柜封包、参与生员惩戒等。驿丞、闸官常驻守于驿站、水闸所在地。结合康熙朝云南、广西之事例,可发现杂职官的选任需由督抚报部调补;其到任后还需报部注册<sup>⑦</sup>。清律“官吏给由”律所附例文规定:“内外杂职官三年给由,无私过,未入流,升从九品,从九品升正九品。税课司、局及河泊所、仓库官,先于户部查理岁课。”<sup>⑧</sup>

在制度设计层面,上述三类僚属官的权限各不相同且有严格边界。州县佐贰官“所管或粮,或捕,或水利”,并处理治安案件;“州县首领即为管狱官,兼与巡检分管捕务”。“巡检皆分防,管捕,或兼管水利。”<sup>⑨</sup>在明代,这些僚属官皆与知府、知州、知县一同驻于府城或县城。然而,这种情况在清初悄然改变,一部分僚属官仍驻于城内,另一部分则分流至乡村。至清晚期,大部分僚属官都移驻乡间。分防地方的僚属官会划出一定的辖区,这种辖区便属于县辖政区。例如顺天府霸州州判驻于龙关镇,贵州定番州的两名州判分别设衙于大塘和长寨,苏州府吴县县丞驻衙于木渎镇,湖州府归安县县丞分防于菱湖。魏光奇利用《文献通考》统计出清代州县的僚属官在3012人以上<sup>⑩</sup>。胡恒利用《嘉庆重修一统志》进行统计,指出嘉庆末全国分防的僚属官至少有1390人<sup>⑪</sup>。分防僚属官的职能十分复杂,即便是官职相同而辖地不同的僚属官,实际权限也未能划一。因而难以一概而论,后文将以实际职权为标准进行探讨。

僚属官的设、改、废极具灵活性,具体以台湾省为例。清代台湾并无普通州、厅、县即为要地,设有县丞、巡检、典史等僚属官,其另设衙门,任辖内治务。雍正元年(1723)设淡水厅。雍正九年(1731),一切

① 蔡东洲等:《清代南部县衙档案研究》,中华书局,2012年,第73-76页。

② 戴炎辉:《清代台湾之乡治》,台北联经出版事业公司,1979年,第622-623页。

③ 光绪朝《清会典》卷5《吏部》,中华书局,1990年,第36页。

④ 雍正朝《清会典》卷14《吏部》,《近代中国史料丛刊三编》,文海出版社,1994年,第636页。

⑤ 董瑞:《清代文官处分研究》,北京联合出版公司,2020年,第61页。马镛:《清代乡会试同年齿录研究》,上海科学技术文献出版社,2013年,第70页。

⑥ 织田万认为“布按两司及府厅之经历、理问、都事、知事、照磨”也属于首领官。[日]织田万:《清国行政法》,何勤华编,李秀清、王沛译,中国政法大学出版社,2003年,第231页。

⑦ 雍正朝《清会典》卷14《吏部》,第639-640页。

⑧ 马建石、杨育棠主编,吕立人等编撰:《大清律例通考校注》,中国政法大学出版社,1992年,第371页。

⑨ 嘉庆朝《清会典》卷4《吏部》,文海出版社,1991年,第115-116页。

⑩ 魏光奇:《有法与无法——清代的州县制度及其运作》,商务印书馆,2010年,第38-39页。

⑪ 若再算上居于县城但有乡村辖地的典史、吏目等首领官,数量将更多。胡恒:《清代佐杂的新动向与乡村治理的实际——质疑“皇权不下县”》,杨念群主编:《新史学》第5卷,中华书局,2011年,第158页。

刑名钱谷事务均归淡水同知管理。雍正十年(1732),设竹塹巡检,驻于竹塹,稽查地方,兼司狱事。同年另设八里坌巡检稽查淡水一带。乾隆年间八里坌巡检移驻新庄,后改升新庄县丞。位于台中的彰化县鹿港是台湾与大陆贸易往来的重要港口,故设同知驻此<sup>①</sup>。嘉庆年间,该县丞又改移艋舺。光绪元年(1875)台湾增设台北府,废淡水厅而分设淡水、新竹两县及基隆一厅,竹塹巡检遂改为新竹巡检。光绪四年(1878)台北府署移至艋舺,新竹县始置专任知县<sup>②</sup>。从历史变迁可以看出,僚属官分防于人口密集或贸易频繁的要地,代表官方对乡村进行严密管控。除县一级僚属官分防乡村外,府的佐贰分防也会涉及乡村治理。当巡检等杂职官负责的地区重要性显著提升,原设官员不足以弹压时,官方便有可能将其升为佐贰官,以加强对该地的管理。若佐贰官经营治理一地的效果甚好,甚至可能影响到府治的迁移。

## (二)分驻佐杂的法定职权

关于僚属是否具有司法权,学界存在争论。戴炎辉及日本学者织田万均认为:“(佐杂官)其职位系补佐印官,并非与印官分权。尤其裁判系印官之专权,佐杂官不能收词办案。”<sup>③</sup>这种观点主要是基于清代的法律表达而得出的。《清会典》作出十分理想化的规定,“凡官非正印者,不得受民词。户婚、田土之案,皆令正印官理焉”<sup>④</sup>。相较之下,《吏部处分则例》的规范更贴合实际,“佐贰官不许准词状”例规定:“佐贰等官,凡词讼,不许准理。如正印官批行事件,方许审理。如佐贰等官擅准词状,降一级调用。正印官不行查报,罚俸一年。”<sup>⑤</sup>值得注意的是,则例规定的并非佐杂不能受理词讼,而是不许“擅受”词讼,至于首领官、杂职官可否受讼,则例并未提及。薛允升在研究“军民约会词讼”律时指出:“佐杂不许接收词讼,吏部于康熙十二年奏定条例,刑例并无专条。”<sup>⑥</sup>薛氏无意间将“佐杂”与“佐贰”混淆了。此外,《大清律例》之“官司出入人罪”律有“并以吏典为首,首领官减吏典一等;佐贰官减首领官一等;长官减佐贰官一等科罪”之规定,这从侧面证明佐贰官和首领官在一定条件下是可以受理词讼的。

清律虽无专条直接规定僚属官不得擅受词讼,但有相关例文对佐贰奉委受理词讼进行了规范。《大清律例·刑律·断狱上》之“故禁故勘平人”律规定了官吏怀挟私仇故意拘禁、刑讯无辜之人的行为模式和法律责任,其附有七条例文,有两条与佐贰直接相关<sup>⑦</sup>。依定章之制,佐贰有无司法权取决于印官是否授权。理论上佐贰官不得擅自受理词讼,但印官可委托其审理轻微案件,即“如正印官批行事件,方许审理”,“奉上司批发审理事件”。佐贰在审理案件时,不得使用夹棍、拶指等刑讯。因为只有对十恶、人命、抢夺等情罪重大的人犯才可拷讯,非有重大案件,不得轻易使用。为避免佐杂不分轻重、希图结案而滥用夹讯,乾隆年间修例时特意强调只有印官有权用刑审讯。

然而,复杂的历史实践突破了定章之制。一方面,司法主体突破了规范限制。律例、则例仅规定了“佐贰官”的司法权限,而未涉及“首领官”“杂职官”等僚属官。实践中,不乏典史、吏目,甚至巡检受理案件的情形。另一方面,僚属官受理案件的范围或者说其实际权限超越了定章。

此外,在侦查权方面,《大清律例》之“检验尸伤不以实”律所附例文规定了僚属官在特定情形下具有“命案验报权”。鉴于命案的社会影响力较大、尸体易腐,一些地方地处偏远、印官分身乏术等原因,法律

① 王云洲:《清代台湾北路理番同知研究(1766—1888)》,台湾政治大学历史研究所硕士论文,2003年,第51页。

② 戴炎辉:《清代台湾之乡治》,第620-622页。

③ 戴炎辉:《清代台湾之乡治》,第623页。

④ 光绪朝《清会典》卷55《刑部》,第509页。

⑤ 故宫博物院编:《钦定吏部处分则例》卷42《刑·审断·佐贰官不许准词状》,海南出版社,2000年,第376页。

⑥ [清]薛允升著,胡星桥等主编:《读例存疑点注》,中国人民公安大学出版社,1994年,第705页。

⑦ 例文2:若不呈请而擅用夹棍、拶指、掌嘴等刑,及佐贰并武弁衙门擅设夹棍、拶指等刑具者,督抚题参,交部议处。正印官亦照失察例处分。例文6:佐贰奉上司批发审理事件,有应夹讯者,详明上司改委印官审理。系印官批发者,呈明印官掣回自行审理。如有违例用刑者,督抚题参,交部严加议处。马建石、杨育棠主编,吕立人等编撰,《大清律例通考校注》,第1041-1042页。

作出灵活处理,赋予僚属官命案验报权。例文规定,当地方出现命案而正逢印官因公事而外出时,需由邻邑印官代为相验。若地处偏远,邻邑印官也不便前往,“方许委派同知、通判、州同、州判、县丞等官”,但不得委派杂职官。若命案发生在首领官分防的地方,可令吏目、典史验立伤单;若首领官距离案发地仍有较远距离,一日内无法到达,可移会该管巡检就近检验。贵州、四川等省遇有命案,正值印官公出,“准令经历、知事、吏目、典史等官,酌带谳练件作速往,如法相验”<sup>①</sup>。若其他省份的府州县有与黔、蜀两省情形相似者,可采取同样的措施。根据清律的规定,替代印官验报命案的各个主体之间存在位阶,即邻邑印官优先于佐贰官,佐贰官优先于首领官,不得已时才允许杂职官相验并填注伤单。不过僚属官不能擅自决断,在其检验后,一般仍需由印官复验,但在法律责任方面,其仅规定了巡检相验不实或受贿应承担的后果,并未涉及典史、吏目的法律后果,因而薛允升认为“此等例文殊不可解”。除命案验报权之外,“保辜期限”律的例文还规定僚属官可代替印官检验斗殴伤重之人的伤势,但仍需由印官酌定保辜期限<sup>②</sup>。依《吏部处分则例》“佐杂拘犯不即解送印官”例之规定,佐杂官还具有“拘捕权”,但拘捕后需解送印官审理<sup>③</sup>。

## 二、清代僚属官分驻乡村的法律实践

### (一)僚属官分驻乡村的进程

明清鼎革之际征战频繁,清顺治时期,国家财政入不敷出。统治者认为冗官是前明遗留的弊政、亟需改革的掣肘之处,因而摄政王多尔衮于顺治三年(1646)谕吏部“各府设推官一员,其挂衔别驻推官,尽行裁革。大县设知县、县丞、典史各一员。小县设知县、典史各一员。一切主簿,尽行裁革”<sup>④</sup>,原属僚属官的职事归于县丞或典史负责。府州县的知事、仓大使、吏目、驿丞、巡检等僚属官皆被裁撤,归其管理的书办、皂吏等也多被裁汰。清政府所需支出的俸银和工食银大大减少,“财政危机”得以缓解。此举体现了清初统治者的定额管理观念,由此确定了清代州县官独任制的基本格局,使基层政区的行政人员大幅减少,每县仅保留两三名正式职官,可谓简之又简,州县官府成为名副其实的“一人政府”。然而,清初统治者对解决前朝弊政尚缺乏全盘性、制度性的考量,大幅裁汰佐杂仅为减少行政成本的治标之策。州县政务千头万绪,远非二三职官凭一己之力即可处理。大幅减少经制官吏后,经制外的胥吏人员却在不断增加,改革并未达到预想的成效。是故,顺治八年(1651),清廷不得不变通前述谕令,规定主簿、驿丞等僚属官由吏部酌情选授,由中央掌控各地佐杂的任命<sup>⑤</sup>。康熙朝延续了裁汰冗官的做法,陆续裁撤大批僚属官员。康熙三十九年(1700),甚至一次性裁汰339名官员,其中大部分为州县僚属官<sup>⑥</sup>。顺康两朝,保留下的大部分僚属官仍与印官同城。康熙年间虽出现个别僚属官分防乡村的情形,但仅为个案,并未形成一定规模。

至雍正朝,佐杂分防逐渐制度化,僚属官移驻乡村成为一种常态。由于顺治、康熙朝与民休息的政策取得良好成效,雍正帝得以大刀阔斧地改革。因顺康两朝大量裁汰僚属官,州县官府的行政力量也随之被削弱,一些地方出现州县官不足以弹压的危机,故清廷对府州县及县辖政区进行了诸多改革:一方

① [清]薛允升著,胡星桥等主编:《读例存疑点注》,第864-866页。

② “凡斗殴伤重之人,除附近城郭,以及事简州县,照例正印亲诣验看外,其离城穹远之区,及繁冗州县,委系不能逐起验看者,许委佐贰、巡捕等官代往据实验报,仍听州县官定限保辜。”[清]薛允升著,胡星桥等主编:《读例存疑点注》,第624页。

③ 故宫博物院编:《钦定吏部处分则例》卷42《刑·审断·佐杂拘犯不即解送印官》,第379页。

④ 章开沅主编:《清通鉴(顺治朝)》,岳麓书社,2000年,第118-119页。

⑤ 《世祖章皇帝实录》卷55“顺治八年三月壬辰”,《清实录》第3册,中华书局,1985年,第438页。

⑥ 《圣祖仁皇帝实录(三)》卷199“康熙三十九年五月癸巳”,《清实录》第6册,中华书局,1985年,第20页。

面,增设一部分府州县并扩大同城分治的做法<sup>①</sup>;另一方面,自雍正七年(1729)以降,大量增设佐贰、巡检等僚属官,并令其分防乡村。闽浙总督喀尔吉善和福建巡抚陈宏谋称:“雍正七年三月内钦奉谕旨:各省佐贰微员有地方职掌紧要,新设、新移者,查明具奏,交部注册,遇有缺出,拣选题补,永著为例。”<sup>②</sup>这说明彼时各省已有众多职掌地方紧要且驻守一定辖地的佐贰官,其广泛存在引起中央重视,因而雍正帝谕令各省督抚将新设、新移的佐贰官查明上报,由吏部统一管理。《清实录》明确记载的雍正元年至十二年之间移驻乡村的佐贰官共有97人。

雍正朝大量僚属官分防乡村的原因主要有二。其一,清初变革卫所制度使卫所的职能转移至僚属官。明代的卫所制上承蒙元的军户世袭制,下启清代绿营制,其既为军事制度,也是行政管理组织形式。至明永乐朝,全国卫所兵数达到270万。与卫所相辅相成的军户世袭、屯田、征戍等制度也取得发展。清朝建立后,仅顺治朝就裁撤、裁并近一半的卫所。通过将卫军改为屯丁、改世袭武官为流官等举措,实现由卫所制向府州县制的过渡<sup>③</sup>。相应的,卫所原有的职能也归并到附近府州县,由僚属官承担。其二,由于清代设置、管理职官奉行定额观念,设官分职,皆有定制,各地职官数额归吏部管理调配,但距离县治遥远的偏乡又有设官治理的实际需求,因而地方只能采取变通之策,让佐贰等僚属分防乡村<sup>④</sup>。例如《灵宝县志》载“县丞署在虢略镇(距城四十里)”<sup>⑤</sup>,因虢略镇“距县辽远,易于藏奸”,故于雍正年间移驻县丞分防于此<sup>⑥</sup>。如此以来,既未增加职官员额,又满足了基层治理的需要。

除佐贰官分防乡村外,雍正年间还出现首领官分防的情形。据光绪朝所修《东川府续志》记载:“(云南)东川府经历司经历一员:康熙三十八年(1699)设,雍正六年(1728)移驻巧家。……会泽县分防者海典史一员:雍正五年设。”<sup>⑦</sup>东川府经历分防于巧家营,会泽县典史分防于者海镇,二者均驻于乡村,统筹管内事务,是真正的亲民、治民之官。后者的设置源于云贵总督鄂尔泰的奏议,其称:“者海地方,素通乌蒙,暗行不法,应设典史一员,管辖革舍、阿固、伙红等处,驻扎者海”,吏部“均应如所请,从之”<sup>⑧</sup>。此外,清初贵州铜仁府、思南府、黎平府等地为便于稽查土司,将吏目移驻土司辖地。雍正五年(1727)改土归流后,吏部准鄂尔泰所请,将这些吏目“加州同职衔,重其职守,以便就近弹压”<sup>⑨</sup>。通常而言,吏目、典史是与知州、知县同城而治的管狱官,其专司捕务、稽查狱囚。由于其职务的特殊性,一般会驻于县城。日本学者太田出在研究明清江南佐杂时就指出,根本找不到典史分防乡村之例,进而判断典史不具有独立的辖区<sup>⑩</sup>。但者海典史的存在说明官府有可能将管狱官移驻于穹远之地,负责维护治安。胡恒据此推测,首领官分防乡村,拥有一定辖地是在雍正朝逐步推广的<sup>⑪</sup>。

① 胡恒:《皇权不下县?清代县辖政区与基层社会治理》,第59-61页。

② [清]喀尔吉善、陈宏谋:《为请分防县丞拣选题补之例以裨地方事》,乾隆十八年五月二十二日,台北“故宫博物院”编:《宫中档乾隆朝奏折》第5辑,台北“故宫博物院”出版,1982年,第436页。

③ 汤津岑、宫宝利:《清初对明代卫所制度的改造——以直隶地区为例》,《天津师范大学学报(社会科学版)》2018年第2期。

④ 胡恒:《皇权不下县?清代县辖政区与基层社会治理》,第30页。

⑤ [清]周淦等纂:《重修灵宝县志》卷2《建置志·衙署》,光绪二年(1876),中国国家图书馆藏,索书号:地150.297/39,第2b页。

⑥ 《世宗宪皇帝实录(二)》卷144“雍正十二年六月丁巳”,《清实录》第8册,中华书局,1985年,第802页。

⑦ [清]余泽春:《东川府续志(校注本)》卷14《秩官》,梁晓强校注,云南人民出版社,2006年,第291页。

⑧ 《世宗宪皇帝实录(一)》卷59“雍正五年七月辛巳”,《清实录》第7册,中华书局,1985年,第908页。

⑨ 南炳文、白新良主编,乔治忠撰:《清史纪事本末》第4卷《雍正朝》“雍正五年三月二十日”,上海大学出版社,2006年,第1271页。

⑩ [日]太田出:《清代江南三角洲地区的佐杂“分防”初探》,张国刚主编:《中国社会历史评论》第2卷,天津古籍出版社,2000年,第112页。

⑪ 胡恒:《皇权不下县?清代县辖政区与基层社会治理》,第68页。

乾隆年间,僚属官分防乡村的趋势仍在延续。乾隆六年(1741)五月,大学士在议复梁诗正奏中谈到,乾隆初年直省钱粮入仅敷出,为开源节流,“各省官员毋任其增设。……请嗣后倘各省需用人员,止准予通省内随时改调,不得奏增糜费”<sup>①</sup>。与顺治朝职官改革的背景相似,乾隆朝“毋任其增设”官员的背景同样是面临财政压力。但相较于顺治朝裁汰冗官,乾隆朝的职官改革强调保持既有数额不变,在此前提下,各省如确有设官之需,可调僚属官移驻,但不可新设职官。至此,全国职官数额基本稳定,佐杂数量也趋于固化。在清人看来,“同通佐贰及七、八、九品杂职,本属闲曹,无地方民社之责,与正印等官不同”<sup>②</sup>,州县实权归于印官,佐助事务又有幕友、书吏和差役分担。因此,不如将其移驻要冲,分担印官的部分职能,稽查匪盗或征收钱粮,发挥些许功能。在此背景下,有大量县丞、主簿等佐贰官分防乡村。据学者统计,乾隆年间从县丞分防至乡村的县丞人数为89员,在乡村之间移驻的分防县丞有14员。主簿、州同、州判也不乏从县城移设乡村者。至乾隆四十九年(1784),全国分防乡村的僚属官已有一千余人<sup>③</sup>。

嘉道年间,政区格局趋于稳定,也未进行大幅度的职官改革,僚属官分防乡村的情形相较于雍乾两朝较少,但仍可发现一些例子。例如道光二十七年(1847),两江总督李星沅会同江南提督尤渤具奏《为章练塘地处扼要请移文武官兵以资巡缉事》中详细记载了将苏州府新阳县县丞分防至乡村,使其变为章练塘县丞的动议。章练塘镇为苏州府与松江府的交界要隘,湖泊河道错综复杂,常有匪徒盘踞于此,肆行抢劫。而附近的分防佐杂驻扎地距离该镇尚有三十至七十余里,难以弹压巡防。李星沅和尤渤委派人员查勘后,提议移驻佐杂分防此地。新阳县县丞本为在城县丞,“事务较简,堪以移驻章练塘,作为元和、吴江、青浦三县分防县丞”,统辖六十图,定为“繁”“要”调缺,负责防御盗贼、编查渔船、兴修水利。地方官为其置办衙署、铸给铃记、添设弓兵<sup>④</sup>。通过该例可以发现,地方情势变化会导致佐杂驻地调整、县辖政区变更。光绪年间,边疆地区僚属官分防的情况愈发频繁。由于光绪朝省级政区变动较大,东北、台湾、新疆陆续建省,随着府厅州县建置的完善,僚属官也随之设立,一些分防僚属官的辖区还成为设县的雏形<sup>⑤</sup>。清末法制变革时,朝廷下令尽行裁撤僚属官,其职能由新设置的裁判、民政、度支等事务官承袭。

## (二)僚属官职能的实然状态

在法律表达层面,僚属官本系职位卑下的官员,但在历史实践中,其职能十分广泛,且呈不断拓展的态势。就行政职能而言,除编查户口、修理桥梁道路、解送钱粮、编查保甲外,其还负责监察平巢、督修围基、训诫教化、管理市镇、赈济灾民等。此外,虽然清律明确规定佐贰官不许擅受词讼,但在地方司法实践和官方政典中,仍可寻得诸多佐杂职掌刑名的例子。佐贰官薪俸微薄,循吏黄六鸿曾言:“为衙官者,因廉俸之有限,不无冀锱铢以资薪水。然宜召两造而以理谕之,使亲友证佐为之处释,以聊受其纸张而已。”<sup>⑥</sup>其巧妙解释了僚属官借助讼案敛财的因由,并称这是“律设大法,理顺人情”之举。

《佐贰须知》则更为露骨地记述佐贰向印官索取审案批示的方法。据其所载,佐贰官初到任上,州县官会基于两种动机批委词讼,一为“试才”,即有意考核佐贰才能;二为“作兴”,即因习惯或情理允许而批委案件。佐贰需揣摩印官用意:若为试才之批,则不可向当事人索贿;若为作兴之批,佐贰“不可不要钱,若不要钱,堂翁则笑其迂”。佐贰收礼之后、审案之前,还需与印官沟通,“凡有钱之事,只可少说数目,不可全然隐瞒”。这主要基于两方面考虑,一方面,向印官汇报收礼之事,可使其认为佐贰忠于自己,今后继续对其批委词讼,也便于分赃;另一方面,遇有难审之案,提前向印官请示,听其指示,可分担责任,以

① 《高宗纯皇帝实录(二)》卷143“乾隆六年五月癸未”,《清实录》第10册,中华书局,1985年,第1056页。

② [清]曾国荃:《展缓赈捐疏》,《曾国荃全集》第1册《奏疏》,梁小进整理,岳麓书社,2006年,第456页。

③ 胡恒:《皇权不下县?清代县辖政区与基层社会治理》,第76-79页。

④ [清]李星沅:《李星沅集(一)》卷16《江督》,王继平校点,岳麓书社,2013年,第443-445页。

⑤ 胡恒:《皇权不下县?清代县辖政区与基层社会治理》,第82页。

⑥ [清]黄六鸿:《福惠全书》卷31《佐贰滥刑》,周保明校注,广陵书社,2018年,第572页。

免人犯日后翻案。此外,若分防佐杂未得印官批示擅自收受礼钱、受理词讼,而欲印官允行,但离治所较远不便到县汇报,可通过详文、禀贴说明情况。通详是正式的官文书,盖有官印,留存上司处备案;通禀是书信形式的报告<sup>①</sup>。因而《佐贰须知》建议佐贰用禀贴恳求印官允许自己审理,但其中也有技巧,不可写明收钱若干,“禀帖内惟着力恳求,则堂翁自不言而喻”。如果知县不肯批词,佐贰就以衙门清淡、俸银微薄为由向知县借钱<sup>②</sup>。总之,佐贰为揽词讼手段多样,印官对佐贰享有超出职能之外司法权的事实心照不宣。

不同地域的分防僚属官的职能和权限也不相同,其大致可分为四类。其一,职能最为完备的僚属官基本无异于印官,特别是在边疆或穹远之地,僚属官具有极强的独立性,享有审断命案的司法权和征收钱粮之权,其辖区俨然构成县域下的次一级行政区划。譬如贵州的册亨州同和罗斛州判。雍正七年,贵州巡抚沈廷正上疏称永丰州属地辽阔,其所辖册亨、罗斛两地距离州治较远,知州鞭长莫及。因而奏请将州同移驻册亨、州判移驻罗斛,铸给关防印信,专司当地的命盗重案。吏部准其所请<sup>③</sup>。又如乾隆二十三年(1758),四川总督开泰奏称屏山县马边营命盗案件多发,通常移交知县查办,殊为不便。因而奏请将宜宾县县丞改驻屏山,负责处理命盗案件,并令叙州府经历兼管原属宜宾县丞的事务。这一提议同样得到吏部议准<sup>④</sup>。再如同治十二年(1873),陕甘总督左宗棠平定陕甘回变后,发现盐茶、固原面积广袤,山谷盘亘,为平凉重镇。故奏请升州设县,进行行政区划改革,“于盐茶同知辖境迤西打拉池地方,添设县丞一员”,归固原直隶州管辖,设置独立的县丞辖区,打拉池县丞全权负责地方政务<sup>⑤</sup>。其奏请得到清廷核准。据《打拉池县丞志》记载,光绪元年(1875)正式设立打拉池县丞,光绪年间共有十三任县丞<sup>⑥</sup>。以上三例表明,自雍正朝以降,边疆地区或内陆偏远之地佐贰官的独立性越来越强,分防佐贰不仅享有独立的辖区,是辖区内的实际负责人,而且职能涵盖勘验命盗词讼和征收钱粮赋税。这些有违定章的情形不仅未被地方官隐瞒,反而据实上奏,一些地方官甚至奏请将身处要地的佐杂“照苗疆要缺之例,三年俸满即升”<sup>⑦</sup>,体现出清代中晚期基层治理策略的变更。

其二,次一等的僚属官可征催钱粮,兼理民间小讼,涉及徒流以上重罪的案件,仍归印官审断。例如雍正六年(1728),福建总督高其倬奏报地方情形时指出,福州府福清县辖地广袤,积欠为通省之最,隶属于福清县的海坛岛与县治隔海相望,百姓常需渡海纳粮、结讼,尤为不便,但从整体区划的角度考量,难以将海坛单独设县,故奏请将福清县县丞移驻海坛,办理当地征催、小讼,“至徒流以上之罪,其案件仍归福清县审拟完结”。雍正帝朱批“此料理甚属妥协,俟题到部议看”<sup>⑧</sup>。在这份奏折中,高其倬提出将云霄、车田等地方填设一县或酌添直隶州以便就近稽查、加强管控,但对海坛一地,却采取移驻佐贰弹压的策略。可见,僚属官分防可作为设置新区划的一种替代方案,而分防僚属官的辖区实际上构成了新一级的县辖政区。再如《南平县志》载,乾隆十五年(1750)南平县县丞移驻峡阳<sup>⑨</sup>。次年,闽浙总督喀尔吉善奏请将峡阳附近地方的田赋俱归该县丞征收,并令其负责田产权交易的税收登记。在司法权方面,由南平

① 严丹:《清代州县衙门通详及其在地方命案审理中的作用》,《法律史评论》第22卷,巴蜀书社,2023年,第118-147页。

② 《佐贰须知》,《四库未收书辑刊》第4辑第19册,北京出版社,2000年,第332-333页。

③ 《世宗宪皇帝实录(二)》卷80“雍正七年四月庚辰”,《清实录》第8册,中华书局,1985年,第47页。

④ 《高宗纯皇帝实录(八)》卷564“乾隆二十三年六月壬戌”,《清实录》第16册,中华书局,1986年,第154-155页。

⑤ 固原地区地方志编纂委员会:《固原地区志》,宁夏人民出版社,1994年,第767页。

⑥ [清]廖丙文修,陈希魁纂:《打拉池县丞志》,光绪三十四年抄本,载凤凰出版社编选:《中国地方志集成·甘肃府县志辑》第16册,凤凰出版社,2008年,第519-521页。

⑦ 《世宗宪皇帝实录(二)》卷141“雍正十二年三月庚子”,《清实录》第8册,中华书局,1985年,第783页。

⑧ [清]高其倬:《福建总督高其倬奏报福建地方情形》,雍正六年十二月二十八日,台北“故宫博物院”藏,档号:故宫016518。

⑨ [清]杨桂森等纂:《南平县志·人部》卷1《职官》,同治十一年(1872),中国国家图书馆藏,索书号:地310.109/35,第17b页。《高宗纯皇帝实录(五)》卷366“乾隆十五年六月癸未”,《清实录》第13册,中华书局,1986年,第1046页。

县丞直接审理户婚、田土等细故纠纷,但命盗案件仍需报县。因该县丞分理钱谷、刑名,故喀尔吉善提议“所有原设养廉四十两外,请加增一百二十两,即于分征耗羨内支給”。户部应其所请<sup>①</sup>。在此类情形中,僚属官一般可受理普通民事案件,重大民事案件及命盗重案,则由印官审理。

其三,僚属官只能处理赌博、奸匪一类的治安案件,不可审理民事案件。例如乾隆五年(1740),江苏巡抚张渠奏称,吴江县盛泽镇地处江苏南端,连接江浙,盛产绸绫,商贾云集。但其距离县治七十里,与其最近的汾湖巡检也相隔五十里,易于藏奸。故而建议令吴江县丞分防盛泽镇,发给铃记,酌情设署,“专司稽查赌博、窝娼、私宰、私铸、奸匪、盗贼、地棍、打降。……一切户婚、田土之事,仍不得干预”。同时,令主簿接管原属于县丞的事务。这一提议得到吏部的允准。吏部在议复中还强调分防县丞的衙署不得占用延师课士的书院,只准改建无人肄业的学舍<sup>②</sup>。据《吴江县志》载,吴江县县丞“乾隆五年移驻盛泽镇,七年改大饱圩吴公书院为署”<sup>③</sup>。可见,吴江县地方官员遵照了吏部指示。在今人看来,治安案件重于民事案件,但在清代语境下,户婚、田土涉及人丁地产、征发赋役,依照定章之制,应为印官亲理。而处理治安案件属巡检之类的杂职官的职能范畴,故由分防佐贰官处理未尝不可。如云南巡抚郭一裕就曾奏请令南宁县白水巡检、沾益州炎松巡检、寻甸州易古巡检管辖附近村堡,但不得干与户婚、田土<sup>④</sup>。巡检本就驻守于乡村,令其分管附近地方既可替印官分忧,也便于实施,此举成为州县政府的惯常做法。久而久之,巡检司的职能权限自然会扩张。

其四,有些僚属官仅负责刑名或钱粮中的一项。仅负责征收钱粮者,被称为“分征佐杂”。清代征收田赋采取“自封投柜”的方式。顺治十八年(1661)上谕“州县官不许私室秤兑,各置木柜,排列公衙门首,令纳户眼同投柜,以免扣克”<sup>⑤</sup>。银柜一般由县衙户房书吏负责,俗称“柜书”“粮书”。该法旨在减少纳税的中间环节,防止胥吏克索。雍正年间,允许小户附纳。若应纳税额在一两以下,可“照小户零星米麦凑数附纳之例”<sup>⑥</sup>,将银钱交予大户附带投纳,并可缴纳等额的制钱。但即便如此,仍然常有拖欠行为发生,需有专人催科<sup>⑦</sup>。依清制,催科需由印官亲力亲为,僚属官不得下乡催征,但实际上,对于辖地广袤的印官而言,委派僚属分征必不可少。譬如陕西靖边、定边二地距离县治较远,雍正四年(1726),陕西巡抚图理琛奏请将靖边的地丁钱粮归并至附近的镇乐堡和宁塞堡,令靖边经历司征收;将定边的田赋归入砖井堡和盐场堡,令定边县丞征收。其所奏得到户部允准<sup>⑧</sup>。佐贰官和首领官均参与到田赋征收中。再如光绪年间,清廷纂修《大清会典》,其分为典、例、图三部分,令各省督抚重新测绘舆图。陕甘总督杨昌浚奏陈测绘事宜时,称其呈交的舆图中“经征钱粮分防佐贰十三处各为一图”。云南巡抚崧蕃在奏报中也谈及“厅州县与管理钱粮自有辖境之佐贰,图均以十里为方……厅州县图七十有四、州判图一”<sup>⑨</sup>。由此可见,佐贰官征收钱粮在清末较为普遍,也无需隐瞒,甚至可以在纂修会典、绘制舆图时直接呈现。

当然,上述分类只是一种“理念型”,现实中的情形更为多样。以第三类为例,即便按惯例僚属官只能处理赌博、奸匪一类的治安案件,不可审理民事案件,但其仍可通过一些变通方法受理民案。《佐贰须

① 《高宗纯皇帝实录(六)》卷398“乾隆十六年九月己巳”,《清实录》第14册,中华书局,1986年,第237-238页。

② 《高宗纯皇帝实录(二)》卷114“乾隆五年四月庚辰”,《清实录》第10册,中华书局,1986年,第675-676页。

③ [清]金福曾:《吴江县续志》卷2《营建一》,《中国地方志集成·江苏府县志辑》第20册,江苏古籍出版社,1991年,第341页。

④ 《高宗纯皇帝实录(七)》卷535“乾隆二十二年三月癸丑”,《清实录》第15册,中华书局,1986年,第746页。

⑤ 嘉庆朝《大清会典事例》卷143《户部·田赋》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊三编》第66辑,文海出版社,1992年,第6472页。

⑥ 嘉庆朝《大清会典事例》卷143《户部·田赋》,第6478页。

⑦ 陈仁鹏:《表达与实践:清代田赋征收制度的嬗变及困境》,《社会科学》2022年第9期。

⑧ 《世宗宪皇帝实录(一)》卷50“雍正四年十一月癸丑”,《清实录》第7册,中华书局,1985年,第758页。

⑨ 谢小华选编:《光绪朝各省绘呈〈会典·舆图〉史料》,《历史档案》2003年第2期。

知》在交代“职守事宜”时特意记载了这种变通技巧。据其所载,当分防佐贰官遇到户婚田土等“非应理之事”,但其中掺杂有赌博、奸拐、斗殴、酗酒等事,便可与私交尚好的印官沟通,恳请其批委案件。但为避免翻驳,必须先与幕友商酌,即所谓“欲近利,先远害”<sup>①</sup>。总之,僚属官职能的实然状态已极大偏离了定章之制。

### (三)松江府分驻佐杂的实践

学界对甘肃、四川、广东、福建等省佐杂分防情况有较为深入的研究。相比之下,对清代江南地区僚属官分防实践的探索仍较为薄弱。虽然江南地区除龙泉司法档案外,少有留存成体系的司法档案,但仍可借助相关官中档奏折、方志和清人文集尽可能复原松江府所属州县僚属官分防的辖区划分,并据此描绘出以佐杂官为主体形成的正式组织在乡村的运作实态。

雍正、乾隆两朝是佐杂分防变动最大的时代。雍正初年,清廷对苏州、松江、常州三府进行“升州析县”改革,其行政区划数量几乎增加一倍,实为“明清江南县级政区最大规模的一次调整”<sup>②</sup>。雍正二年(1724),两江总督查弼纳奏称,江南赋税甲天下,苏州、松江所辖大县的赋税,几乎等同于四川、贵州一省之钱粮。因而建议将苏、松、常三府中,钱粮多至二三十万的大县析分为二,拣选才堪任用的同知、通判、县丞等僚属官升转代理新分之县。该奏议经户部及九卿审议后,得到雍正帝的允准。但江苏巡抚张楷对分县治所的具体安排有不同意见,其于次年上奏《为分县大愆與情同城不无异势等事》。雍正帝考虑张楷为人谨慎,所奏必有灼见,因而综合了查弼纳与张楷的奏请<sup>③</sup>。三府自此变为三府一州(太仓直隶州),并新增13县。宝山县、金山县等即为此析出,自苏州府嘉定县东境析出者名曰“宝山”,自松江府娄县析出者名为“金山”。这次分县改革确定了该地县级以上的基本区划,自雍正三年(1725)直至清末,三府一州的行政建制相延未变。为适应不断变迁的现实情形,后世仅调整了僚属官分防的部署。

乾隆年间,松江府佐杂分防情形变动较大。乾隆二十四年(1759)江苏巡抚陈宏谋等疏称金山县泖桥司巡检移驻金山县城,故请改为金山县金华巡检司,并发给印信,令其负责海塘巡缉等事务,并配备一名攒典,四十五名弓兵。同时,将金山县县丞裁改为宝山县县丞,原本其分防驻地为宝山所城,但当地居民较少,且有把总驻守弹压。而宝山所城东南的高桥镇人口密集,棉花、布、米贸易繁盛,故奏请将县丞改驻高桥。县丞的关防是“宝山县分防高桥镇县丞”,其需不仅负责治理高桥镇,还需兼理与高桥镇相邻的上海县二十二堡,另需防护宝山县江东一带的海塘江堤及宝山所城的炮台和墩房。此外,陈宏谋等还请将宝山县顾迳司巡检改为太仓州七浦司巡检,发给印信。七浦司巡检辖地为海口要隘,其由太仓州州同领导,负责稽查过往船只,并且率领闸启闭七浦闸座。这些奏请均得到户部允准<sup>④</sup>。十月,原金山县县丞刘翥改任宝山县,分防于高桥镇。自其开始,宝山县分防县丞共二十七任,实际形成了以高桥镇为中心的县辖政区。该地县丞流转十分频繁,少则两三月、长则三四年便会调任或卸事。从第三任县丞汪必芳的经历可管窥清代佐贰官调动的实态。汪必芳系湖北安陆府京山县人,康熙四十一年(1702)考中副贡生<sup>⑤</sup>。乾隆初年,汪氏被任命为湖南澧州直隶州州判。后转任江苏,乾隆二十一年(1756),由县丞署靖江县知县事<sup>⑥</sup>。乾隆二十五年(1760)任宝山县分防高桥镇县丞,次年调离<sup>⑦</sup>;后署理松江府通判。这一轨

① 《佐贰须知》,《四库未收书辑刊》第4辑第19册,北京出版社,2000年,第339页。

② 范金民:《政繁赋重,划界分疆:清代雍正年间江苏升州析县之考察》,《社会科学》2010年第5期。

③ 梁蒲贵等纂:《宝山县志》卷1《建置》,光绪八年(1882),载《上海府县志辑》第9册,上海书店,2010年,第28-29页。

④ 《高宗纯皇帝实录(九)》卷648“乾隆二十六年十一月乙未朔”,《清实录》第17册,中华书局,2012年,第17003-17004页。

⑤ 黟县地方志办公室整理:《黟县志(嘉庆)》,黄山书社,2014年,第184页。

⑥ [清]于作新等纂:《靖江县志稿》卷10《职官表》,咸丰七年(1857),中国国家图书馆藏,索书号:地220.109/37,第25b页。

⑦ 占旭东、贺姝祎整理:《江东志》,上海社会科学院出版社,2006年,第54页。

迹是乾隆时期僚属官移驻要冲、分防乡村的真实写照。

尽管清代各省所设分防僚属官较多,但形成一定地域观念并编纂志书的较少。据统计,现存的分州志、分县志、巡检司志仅有八部,其中五部集中于甘肃<sup>①</sup>。宝山县分防高桥镇县丞所修《江东志》是现存江南地区唯一一部载录地理、营建、水利、职官等分县辖地风貌的志书。江东名称的由来,是因其位于黄浦江之东,“亦曰浦东。分东八都、西八都,领号八圩、三十六图、三十三编户、三十九里”。高桥镇地理位置得天独厚,其南为何家巷,即上海二十二保,北为青浦,盛产棉花,因而商业繁荣。《江东志》还详细记载了宝山分防县丞衙署的位置,其在“高桥镇中城隍行宫东南二房巷里,属闰字五图”,乾隆二十四年初成规模。后经历任分防县丞督建,俨然与知县衙署无异,其不仅有照墙、头门、大堂、书吏房、内宅,还有土地祠、先师庙等<sup>②</sup>。然而,时人也对分防县丞抱有提防之心,清人曹瑛所作《分隶》一诗有云:“陈公雅意设分防,驻扎高桥管一方。只恐乡关添饿虎,他年貽害及高行”<sup>③</sup>。可见,陈宏谋从乡村治理的角度考虑设置分防县丞弹压地方,处理刑名钱粮,以收实效;但文人、乡民则担心分防县丞借讼敛财、苛征钱粮。这也从侧面反映出官方科层组织下沉至乡村后,普通民众的复杂心理状态。

### 三、清代僚属官分驻之制的三重困境

#### (一) 双重司法格局之歧累

随着佐杂分防乡村,印官权力下放,分防僚属官辖地逐渐成为县辖政区。分防僚属官享有不同程度的司法权,但僚属官与印官司法权的划分并未经过正式制度设计,实践中形成了双重司法格局,二者既非平行关系,又非严格意义上的垂直关系,造成一定混乱。所谓“双重司法格局”,是指僚属官虽有一定的司法权,但并未因分防乡村而成为一个新的固定审级。乡民呈控时既可选择前往就近的分防县丞、巡检等僚属官衙署,也可直接赴县呈控,请求印官受理。对于僚属官享有司法权,清廷的态度始终暧昧不清。虽然各省督抚会如实奏陈本省僚属官的分防之地与职掌的刑名、钱粮之责,吏部通常会准其所请,甚至皇帝也会默许此类情形,但毕竟定章之制未曾承认僚属官具备完全“合法化”的审判权力,县辖政区并不构成一级审级。因此,乡民常常借助制度设计与实践差距的漏洞,根据实际情况判断自己前往僚属官衙署、抑或县治呈控更为有利。一些讼案的两造甚至分别前往分防佐杂衙门和知县衙门呈控,如此一来,知县便有可能推翻僚属官已作出的裁断而重新审理,造成司法资源的浪费。

面对这种双重司法格局的困境,一些地方官选择严格遵照律例规定,不许分防僚属官受理词讼。道光十九年(1839)《严禁州县滥委佐杂断案碑》和光绪五年(1879)《禁止擅受告示碑》,记载了山西平阳府绛州直隶州的印官严格履职,不许佐杂受讼的史实。道光十九年御史陈文燾奏《请飭禁并妥议章程以端吏治》一折,指出“上司滥荐幕友提案到省,专差委员需索州县,候补佐贰佐杂轮委拔委,意为高下,候补佐杂人员并无职事,只知奔竞夤缘”。吏部要求各省督抚革除积习,妥议章程具奏<sup>④</sup>。绛州在这一背景下刻立《严禁州县滥委佐杂断案碑》,将陈文燾奏折择要刊录,并称“巡检典史等官营求审案,州县徇情滥委,巧避擅受之名,实与擅受无异,不可不严防禁止”,若印官听任佐杂营求批发案件,委令其审断以致变

① 据胡恒教授统计,八部志书分别为:《打拉池县丞志》(甘肃海城县)、《陇西分县武阳志》(甘肃陇西县)、《硝河城志》(甘肃固原州)、《红水分县采访事略》(甘肃皋兰县)、《花马池志》(甘肃灵州)、《分防柯坪乡土志》(新疆温宿县)、《江东志》(江苏宝山县)、《齐家司志略》和《齐家司续志略》(顺天府宛平县)。胡恒:《清代甘肃分征佐贰与州县分辖》,《史学月刊》2013年第6期。

② 佚名纂修,占旭东、贺妹祯整理:《江东志》,上海社会科学院出版社,2006年,第1-53页。

③ 潘超等主编:《中华竹枝词全编》第2册,北京出版社,2007年,第511页。

④ 《清宣宗成皇帝实录(五)》卷323“道光十九年六月丁丑”,《清实录》第37册,中华书局,2012年,第39989页。

乱是非曲直,将从严查处(表2)<sup>①</sup>。

主体	行为模式	法律后果
佐杂	擅受且审理地方词讼	降一级调用(私罪)
	因擅受而致酿人命	革职(私罪)
	接受印官批发而审理词讼	降二级留任(私罪)
	受印官批委办理以致酿成人命	降三级调用(私罪)
	巧借缉捕逆犯、盗匪名色,滥差衙役,苦害小民	照佐杂官借捕扰民例,将失察之各上司一并议处
印官	佐杂擅理词讼,印官失察	罚俸一年(公罪)
	佐杂擅受而致酿人命,印官失察	降一级留任(公罪)
	佐杂擅理词讼,印官规避处分,匿不揭报	照违命例革职(私罪)
	印官批发词讼	降三级调用(私罪)
	知县批发词讼,府州不行揭报	降一级留任(公罪)
民人	印官批发词讼,佐杂办理时酿成人命	革职(私罪);若府州不行揭报,降二级调用(公罪)
	赴佐杂衙门告理事件	杖一百

再如光绪五年(1879),绛州稷山县绅民同立《禁止擅受告示碑》,反映出当地民众同样不希望呈控于僚属官衙署。该碑为绅民公恳将知州批准的禁止佐杂擅受告示镌石,并将律例及上谕刊刻碑阴,以垂永久。知州李换扬的示禁告示中称:“无知之民往往赴典史衙门控告事件,典史亦公然擅受,实属有违定制,合行示禁。……嗣后无论户婚、田土、钱债等事,如必须告官审者,著赴县具控,不得到典史衙门混告。……如敢故违,官予处分,治告状人以违制之罪。”<sup>②</sup>乡民要求将禁止佐杂擅受的示禁立碑刻石,既是因佐杂及其所辖书吏、差役往往借助讼案敛财;也可能因为由佐杂审理案件造成了不公正的现象,因而使乡民深恶痛绝。

与绛州革除积弊、严禁佐杂受讼所不同的是四川省南部县。南部县官员虽意识到双重司法格局的制度性困境,但缺少相应对策。当乡民赴县呈控,知县会亲自审理并令僚属官销案,或依据案情批委佐杂审理<sup>③</sup>。这就必然引起知县与僚属官在司法权限划分上的冲突。这种两造分别向两个衙门控告的现象在南部档案中被称为“歧累”“歧控”。以“何炳龙与何得龙等互控案”为例,这起案件发生于南部县政教乡,位于南部县城与富村驿之间。富村驿则位于南部县西南,距离县城一百八十里,地处要冲,人口密集<sup>④</sup>。乾隆三十二年(1767),裁南部县西河口盐大使,改设富村驿县丞<sup>⑤</sup>。道光四年(1824)四川总督戴三锡请将富村驿县丞移驻南部县东边的新镇坝,并将“广元县朝天镇巡检移驻富村驿”,得到户部允准<sup>⑥</sup>。南部县形成了分防县丞与巡检司两个县辖政区,除县衙外,还有分县衙署与巡检衙署(又称“分司署”)两个衙门。富村驿巡检继承了原先县丞分防的辖地和职能,负责富驿、永丰、安仁三乡的治安,稽查赌博、盗劫、匪徒、抢夺、斗殴等事<sup>⑦</sup>。

据南部县档案所载,光绪二年(1876)政教乡民何得龙、何伸龙等称,其同族弟兄何炳龙持刀逞凶,故

① 王大高主编:《河东百通名碑赏析》,山西人民出版社,2002年,第153-154页。

② 王大高主编:《河东百通名碑赏析》,第167-168页。

③ 胡恒:《皇权不下县? 清代县辖政区与基层社会治理》,第181-182页。

④ [清]朱凤耘等纂:《南部县舆图说》,光绪二十二年(1896),中国国家图书馆藏,索书号:地280.279/637-2,第31-33页。

⑤ 《清高宗纯皇帝实录(十)》卷798“乾隆三十二年十一月丙申”,《清实录》第18册,中华书局,2012年,第18615页。

⑥ 《清宣宗成皇帝实录(二)》卷77“道光四年十二月戊寅”,《清实录》第34册,中华书局,2012年,第35765页。

⑦ [清]王瑞庆等纂:《南部县志》卷首《图考》,道光二十九年(1849),中国国家图书馆藏,索书号:地280.279/36,第1b-2a页。

将其控至富村驿巡检衙署。之后，何炳龙又将何得龙、何伸龙及二人父亲何加俸告至南部县衙，称其在富村驿被锁押并被勒索十四串钱，并称何伸龙等之所以诬告自己，是因为其发现此三人毁拆青龙桥楼，因而他们串通巡检衙署差役汪顺、何文锁押滥食，恶搯钱文。何得龙等得知此事后，再次以“扛帮把撇、持刀逞凶”之由，将何炳龙控至南部县衙。南部县知县受理了此案，传唤两造及中证到县讯究，并命工房书吏及差役勘验调查。富村驿巡检向知县呈上题为《为诬控歧累详恳究刁事》的验折进行解释，认为何炳龙系捏词诬告，若其真已出钱十余串，就应前往巡检衙署就近质讯，而非赴县呈控，故请知县查核严究。经工房书吏勘察发现，青龙桥楼、石板等确有被毁形迹。南部县知县便断令何加俸、何得龙、何伸龙父子“把桥楼、桥梁培好再行结完案”<sup>①</sup>。由于后续诉讼档案的缺失，该案最终结果如何不得而知。但通过既有材料不难发现，南部知县坚持亲自审理此案，已极大削弱了巡检的威信。两造为维护自身利益，分赴僚属官衙署和知县衙门呈控，形成“歧累”，既暴露出基层司法权划分不清、审级不明的结构性缺陷，也造成司法资源的浪费。

## （二）僚属官与印官的矛盾

王夫之敏锐地观察到明清鼎革之际，存在“一县之令，丞、簿不听命焉，一郡之守，同知、判、推不听命焉”的现象<sup>②</sup>。随着佐杂分防乡村之制的普及，分防僚属官与印官之间的关系愈发微妙，二者难以避免地产生诸多矛盾。僚属官一年的法定俸禄及养廉银为一百几十两白银<sup>③</sup>。这种收入水平仅能勉强度日，难以支撑馈赠上司三节两寿的礼物及日常应酬。因而僚属官常利用其职权敛财，制度外的各种陋规成为其主要收入来源。如受理词讼时擅自拘押或释放乡民，从中渔利；或包庇开设赌场、烟馆、娼寮者，并向其收取规费；抑或分征钱粮时浮收勒折、中饱私囊。若僚属官通过节寿礼等形式与印官分享规费，后者大多会持默许态度。但当僚属官胡作非为，已然影响到基层秩序，带来治安危机时，印官则会予以警示。

即便在非正式制度层面，僚属官与印官有合谋的因由；但实践中，二者的间隙常常难以弥合。以道光十二年（1832）广西雒容县乡民毆官案为例。雒容县江口镇巡检钱润因衙役捏禀韦老养抢夺犯人，便擅行签票，率差缉拿，结果被韦老养之子韦一清毆伤。钱润将此事禀报署理知县王淑元后，王淑元并未立即究拿人犯，而是以“人证不齐”为由，半年后才禀报究办。钱润怀疑王淑元有意拖延，又在案发一年后越级通禀。时任广西巡抚祁贡将此案奏呈道光帝，道光帝认为“如果县官推诿不究，早应禀出，何以含忍余年始行通禀？难保非擅行查拿，借端索诈，致启衅端。亦应逐一严究。”<sup>④</sup>事后，钱润被革职，王淑元也因玩视毆官重案、延迟拿究而被解职交部严议。此案中巡检越权行事，又借禀报转嫁责任；知县为维护权威选择消极抵制，二者互相猜忌、推诿，暴露出清晚期印官与僚属官之间的矛盾。在清晚期地方事务繁杂与吏治松弛的背景下，随着分防僚属官逐渐掌握实权成为“临民之官”，其与州县官的权责边界愈发模糊。既有制度不仅无法适应这种新情形，而且加剧了层级间的内耗，导致此类权力博弈层出不穷。

印官与僚属官矛盾最为集中之处当属审理词讼的权力之争。印官将距离治所较远的分防辖区词讼交由僚属官审理，以便乡民在就近的分驻衙门告理，本为便民之举。但兴一利复生一弊，一些分防佐杂巧立名目，婪索无厌，借登记笔墨、勘验口食、案费等端索需，激化了基层矛盾。为防止便民之举转而病民，印官会订立章程，限制僚属官的权力。如四川宁远府知府将佐杂受理词讼的收费标准立为四条简章，告示晓谕。这一章程被普格乡民刻立为《诉讼简章碑》<sup>⑤</sup>。即便印官常对僚属官加以管控，僚属官仍会借助各种理由与其周旋。譬如在光绪二年（1876）四川南部县积下乡民何仕富与王正荣等互控案中，

① 四川省南充市档案局编：《清代四川南部县衙门档案》第30册，黄山书社，2015年，第311—333页。

② [明末清初]王夫之：《黄书·任官第五》，《船山全书》第12册，岳麓书社，1996年，第524页。

③ 艾永明：《清朝文官制度》，商务印书馆，2003年，第134—137页。

④ 《宣宗成皇帝实录（四）》卷251“道光十四年四月戊午”，《清实录》第36册，中华书局，2012年，第38722页。

⑤ 宣统二年（1910）《诉讼简章碑》，凉山彝族自治州博物馆等编：《凉山历史碑刻注评》，文物出版社，2011年，第244页。

因王正荣向何仕富借端搯索未遂,故先后赴南部县县丞衙署、知县衙门诬告何仕富。署理知县沈某查明后大为光火,命分防县丞将王正荣押解回县。但县丞以王正荣“忽染寒疾”“举步艰难”为由,祈恳免解赴县,就近开释回家,并称已“当堂提验无异,自应准其取保医调”<sup>①</sup>。知县见其言之凿凿,只能妥协。从诉讼档案的记载分析,知县沈某与县丞陈某往来的移文、牒文言辞恭敬和气,二人似以兄弟之谊相交、以同寅之礼相待,但细审之后不难发现,唇枪舌剑暗藏其间。

印官与分防佐杂之间围绕司法权的斗争在晚清广府体现得更为明显。杜凤治在日记中记述道,广东罗定直隶州吏目钟诰“目无法纪,居然收词出票、签差拿人、收押讯断,谁惯了他,伊自以为应如是也。此前数任各有心病,不敢限之”。杜凤治任罗定州知州后,钟诰稍有收敛,但不久后又有人反应其擅押人犯。杜凤治得知后大为光火,札飭令其将所押者提至州衙<sup>②</sup>。钟诰不再受理民词后,其生计逐渐窘迫,杜凤治又将数件细故纠纷交予钟诰处置,使其脱离窘境<sup>③</sup>。通过此例可以发现,印官与佐杂之间的权力存在名实之变。在州县治所内,印官自然享有实际权力;在分防僚属官辖地内,印官的权力演变为一种象征性权力,其将实际权力委托给僚属官,后者也掌握了剩余控制权。但当僚属官的行为极大偏离定章之制,已然威胁到印官的权威或基层的安定时,印官便会收权,遏制僚属官的发展。正式组织内部的权力在这种动态调整中保持相对稳定,实现对乡村的有效治理。具体到司法权场域,州县官所警惕的并非是佐杂听讼,而是其目无官长、未经批委擅自受理词讼,或未妥善处理讼案而酿成祸事<sup>④</sup>。因为印官深知,倘若完全禁绝佐杂受理词讼,既会有碍于乡村治理,也会影响到僚属官的生计。

### (三)僚属官的羸弱与腐败

在清王朝鼎盛时期,乡村环境大体稳定,官僚集团相对尽责。然自19世纪以降,形势急转直下,“自道光帝即位(1821)的14年来,没有一个太平年”,“辅助性组织构成的乡村控制体系大部分无效了”<sup>⑤</sup>。与之相伴的是僚属官愈发羸弱与腐败。丁日昌任江苏巡抚期间,发现“佐杂捐资,多者千余金,少者数百金。其家本非殷实,类皆东挪西贷,希冀得缺后,借此官为摇钱树耳”。他指出“佐杂擅受,无不与讼棍、书差、土豪通同一气,方能择肥而噬”<sup>⑥</sup>。他深谙此类弊病“盖亦为势所逼,非人尽无良也”<sup>⑦</sup>,因而以三种方法规制:一是原则上严遵佐杂不准擅受词讼的规定,令其上司认真约束;二是密饬正印官略分余润,改善僚属官的生活;三是一体驳斥省内各府县申请佐杂期满留署的禀文,保证僚属官的流动性,以免其过度汲取基层资源、引发民变。

丁氏之举仅为治标之策,僚属官分防之制有其天然缺陷。一些僚属官并无真正的衙署,而是租住民舍办公,或委身于寺院、道观。更有甚者,虽名为分防,但仍留守县城。例如广东罗定州分防州判、南海县五斗司巡检长期租住民房,并无实际衙署。雍正时期番禺县鹿步巡检司署在波罗庙旁<sup>⑧</sup>,但至同治年间,司署已经破败,巡检借住于道观中。光绪年间,香山县黄梁都巡检司署已毁,“巡检常侨寓县城”<sup>⑨</sup>,并未驻守信地,其掌握的公共资源也远逊于士绅主导的防海公局。曲江县濛里巡检司在城南八十里,甚至

① 四川省南充市档案局编:《清代四川南部县衙门档案》第30册,黄山书社,2015年,第470-476页。

② [清]杜凤治:《署罗定直隶州正堂日记》,同治十三年九月廿四日、十一月十四日,《清代稿钞本》第16册,广东人民出版社,2007年,第212、318页。

③ [清]杜凤治:《罗定州署日记》,光绪元年八月初四日,《清代稿钞本》第17册,第273-274页。

④ 邱捷:《晚清官场镜像——杜凤治日记研究》,社会科学文献出版社,2021年,第184页。

⑤ 萧公权:《中国乡村——19世纪的帝国控制》,张皓、张升译,九州出版社,2021年,第603页。

⑥ [清]丁日昌:《抚吴公牍》卷8,朝华出版社,2018年,第290-291页。

⑦ [清]丁日昌:《抚吴公牍》卷9,第324-325页。

⑧ 《(同治)番禺县志》,卷15《建置略二·廨署》,上海书店出版社,2003年,第151页。

⑨ 《(光绪)香山县志》,卷6《建置·公署》,上海书店出版社,2003年,第68页。

盖搭篷寮作为衙署<sup>①</sup>。佐杂分防原是解决定章原额与实际需求之间矛盾的一种变通方案,故清廷与地方政府不会为分防佐杂配置太多资源。

在僚属官中,巡检等杂职官秩卑权轻,其手下的攒典、弓兵寥寥无几,在弹压地方时往往力不从心。同治年间,杜凤治初任南海知县时便遇黄鼎、江浦两个巡检司署被盗匪抢劫。黄鼎司署设于紫洞,同治十年(1871)其被二十三名明火持械的盗贼洗劫,财物尽失。广州知府和南海知县得知后,虑及如实上报必会使巡检李雨村革职罢免,故将此事件定性为“因窃失物”<sup>②</sup>。江浦司署在龙津堡官山海口。在黄鼎司署被洗劫的次年,江浦司署被二十余众盗匪趁夜搜劫,衣物被搜刮一空。紫洞、官山均为民户稠密、商业繁荣的墟镇,在此两处设置巡检司本为维护治安、镇压奸宄,但反而连司署都难以保全,可见巡检之羸弱。杜凤治也感慨:“岂知一巡检耳,弓兵无几,岂能有为乎?”<sup>③</sup>

魏光奇精准地总结道:“州县佐杂因轻而愈贱、因贱而愈轻。”<sup>④</sup>驻守于州治县城的僚属官处于印官的直接管控下,因州县大部分行政事务已被幕友、差役、书吏分担,僚属官往往被视为无所事事的闲曹,其与胥吏相为首尾、兄弟相称。分防于乡村的僚属官虽有一定独立性,但其仍处于科层制的最底层,被时人调侃为“官场磕头虫”,其并无修齐治平的理想,亦乏安抚体恤百姓的官德。相较于印官,僚属官对受贿敛财往往无所顾忌。稽查赌博原是巡检等僚属官最为重要的职能,但不少巡检借缉捕之职收受赌规。广东罗定直隶州所辖西宁县,地处要冲,有众多摊馆赌场。晋康司巡检为罗定州知州的属官,其司署位于西宁县的连滩<sup>⑤</sup>。杜凤治在日记中记载:“连滩地方甚大,凡有赌馆、娼寮、烟馆、小押规矩,皆归晋康司收也。”<sup>⑥</sup>更有甚者,一些僚属官直接在衙署开设赌场。南海县神安司巡检汪铭恩便在衙门开赌,并借“白鸽票”(彩票)之名行讹财之实,导致公局绅士与之互控。这出闹剧被报纸所刊,上司终将汪铭恩革职以平息民愤<sup>⑦</sup>。可见,晚清广东佐杂庇赌、开赌的现象较为普遍,佐杂群体腐化较为严重。清廷与广府佐杂对惩治赌博的态度截然不同。《大清律例·刑律·杂犯》中专门规定了“赌博”律,并附有十七条例文,是《杂犯》中所附例文最多的律例。清廷认为赌博极易滋生其他犯罪行为,因而对其规范得极为详尽,从宗室觉罗到现任职官再到直省兵民,均受此律规制。但在一些僚属官看来,庇护赌场既不至于严重危害基层秩序,也可使开设赌业者缴纳规费。佐杂收取的赌规往往会借由节寿礼等各色名目,与州县官及长随、幕友、吏役等分享,形成一种固化的分利秩序。

## 结 语

僚属官分防乡村的实践为重新审视清代乡治模式及“皇权不下县”等问题提供了新视角。从分防辖区的空间拓展,到县辖政区的悄然成形,这一进程不仅标志着正式科层组织的延展与下沉,更折射出皇权在治术上趋向精细化与结构化的历史走向<sup>⑧</sup>。“皇权”并非皇帝独裁之权,而是一种治权的权力形态。换言之,皇权的行使主体除皇帝本人外,还包含庞大的官僚科层组织。不论是位高权重的要员,抑或未

① 邱捷:《晚清官场镜像:杜凤治日记研究》,第179-180页。

② [清]杜凤治:《粤东首邑官廨日记》,同治十年十一月初七日,《清代稿钞本》第13册,第473页。

③ [清]杜凤治:《特调南海县正堂日记》,同治十一年十二月廿五日,《清代稿钞本》第14册,第413页。

④ 魏光奇:《有法与无法——清代的州县制度及其运作》,第47页。

⑤ [清]何天瑞等修:《民国西宁县志》卷5《营建一》,上海书店出版社,2003年,第49页。

⑥ [清]杜凤治:《署罗定直隶州正堂日记》,同治十三年六月初十日,《清代稿钞本》第16册,第19页。

⑦ [清]杜凤治:《胥江官廨日记》,同治十一年三月廿四日、四月初五日,《清代稿钞本》第14册,第73-75页。

⑧ “皇权不下县”是温铁军在20世纪90年代提出的中层概念,据其观察,自秦置郡县以降,因为“小农经济剩余太少”,皇权难以下县。温铁军:《半个世纪的农村制度变迁》,《战略与管理》1999年第6期。

入流的微员,凡朝廷命官皆是代表皇权进行治理。学界用以论证“皇权下县”的经验证据种类繁多<sup>①</sup>。细审此类争鸣,会发现其论域范围并不一致,究其本源,是因为对命题涉及的概念缺乏界定,未能统一标准。判断“下县”与否的标准应为是否建立县辖政区并进行治理。州县僚属官被派驻乡村,形成新一级的行政区划,即县辖政区<sup>②</sup>。僚属官虽未必同印官一样具有全面的职权,但其分驻的辖区和发挥的作用是切实存在的,这便是皇权下县的明证。此外,正式科层组织下沉乡村进行治理也证明“县下惟宗族”的简化叙事并不精确<sup>③</sup>。诚然,清王朝通过僚属官分防乡村所实现的,是一种有限度、非均质且充满内部矛盾的权力下沉。它既非完全的“县下自治”,也非彻底的“科层延展”,而是在行政禀赋极为有限的情况下进行的权变之举。这种“掌邦之野”的探索,证明了清代乡村并非远离皇权辐射的鸾远之地,州县官的真实形象也不单是史书所刻画的亲民之官,而存在治官之官的面相。总之,清代僚属官分驻乡村之制为理解传统中国地方治理的纵深与弹性提供了关键线索,体现出清代乡治有别于其他朝代的特色。

(责任编辑:李良木)

## Governing the Countryside: A Study on the Institutional Expression and Practice of Dispatching Subordinate Officials to Rural Areas in the Qing Dynasty

CHEN Renpeng

(School of Law, East China Normal University, Shanghai 200241)

**Abstract:** The system of dispatching subordinate officials to the grassroots level in the Qing Dynasty refers to the practice where county magistrates stationed their subordinate officials in towns and villages, with the majority being posted to rural areas. Previous academic research often regarded these subordinate officials as insignificant; however, their practices provided a new perspective for re-examining the model of rural governance in the Qing Dynasty and the issue of "imperial power not extending below the county level". Although state law strictly restricted subordinate officials from adjudicating lawsuits, complex historical practices transcended these legal provisions. In some regions, subordinate officials not only exercised judicial power but also held taxation authority, and their jurisdictions gradually evolved into administrative divisions below the county level. Due to the lack of a clear division of judicial authority between county magistrates and subordinate officials, a "dual judicial framework" emerged, leading to various drawbacks. Frequent conflicts arose between county magistrates and subordinate officials over matters such as contested judicial authority. The system of stationing subordinate officials in rural areas serves as strong evidence of "imperial power extending below the county level" and reflects distinctive features of local governance in the Qing Dynasty that differed from other dynasties.

**Key words:** Qing Dynasty rural governance; subordinate officials; dispatch; Sub-County administrative divisions; dual Judicial framework

① 有论者称:纵使乡官制不复存在,乡役制的发展嬗变仍能说明皇权始终存在于基层社会;亦有论者指出:乡村社会的民间自组织主动接纳皇权,借助皇权威严维护自身利益的活动足以证明皇权下县。包伟民:《“乡役论”与乡里制的演变》,《中国社会科学》2022年第7期。

② 胡恒:《皇权不下县?清代县辖政区与基层社会治理》,第7页。

③ 秦晖:《传统十论》,复旦大学出版社,2003年,第3页。