

# 边疆治理：清代榆林旧疆职官设置考察

何晓晓，孙新萌

首都师范大学历史学院，北京

收稿日期：2024年6月19日；录用日期：2024年8月23日；发布日期：2024年9月3日

## 摘要

榆林地区作为明代旧疆，清朝大一统国家建立以后，通过调整上层建筑逐渐实现了边疆“内地化”。职官设置是上层建筑的重要内容，它包括“职”和“官”两部分，一方面是作为管理机关的“职”的裁汰与改革，另一方面则是作为管理人员“官”的选拔与任用。通过对清代榆林地区职官设置的考察，管窥清廷实现榆林旧疆“内地化”的边疆治理措施，并探索其一般原则包括：华夷一统、区域主义和因时而治，有利于从历史时期民族交错地带的治理策略中吸取经验，促进民族交往交流交融，推动边疆地区日益成为统一多民族中国的有机组成部分。

## 关键词

边疆治理，清代榆林，职官设置

# Frontier Governance: Research on the Setting of Old Frontier Officials in Yulin in the Qing Dynasty

Xiaoxiao He, Xinmeng Sun

School of History, Capital Normal University, Beijing

Received: Jun. 19<sup>th</sup>, 2024; accepted: Aug. 23<sup>rd</sup>, 2024; published: Sep. 3<sup>rd</sup>, 2024

## Abstract

As the old frontier of the Ming Dynasty, after the establishment of the unified country of the Qing Dynasty, the Yulin area gradually realized the “inlandization” of the frontier by adjusting the superstructure. The establishment of posts and officials is an important part of the superstructure, which includes two parts: “posts” and “officials”; on the one hand, they are the elimination and reform of the “posts” as management organs, and on the other hand, they are the selection and appointment

of “officials” as managers. Through the research on the establishment of posts and officials in Yulin in the Qing Dynasty, the Qing court’s measures to realize the “inlandization” of Yulin’s old frontier were recognized, and its general principles including the unification of Huayi, regionalism, and governance according to the time were explored, which was conducive to learning from the governance strategies of the ethnic interlaced zone in the historical period, promoting exchanges, interactions and minglings among different ethnic groups., forging the community of the Chinese nation, and promoting the border areas to increasingly become an integral part of a unified multi-ethnic China.

## Keywords

Frontier Governance, Yulin in the Qing Dynasty, Position Officer Setting

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

榆林是陕西省辖地级市，位于黄土高原和毛乌素沙地交界处，是黄土高原与内蒙古高原的过渡区，处于蒙陕交错地带。旧为榆溪塞，在汉代云中西南之境，“榆林，县名。隋置胜州，兼置此县。其地有榆溪塞，即蒙恬为秦侵胡，累石为城，树榆为塞是也。”<sup>[1]</sup>由于历史上明朝和蒙古之间较长时间的对峙关系和防守需要，榆林以其独特的军事战略地位立城，“明初为榆林庄。东胜失守，始筑榆林城。成化间，余子俊移延绥镇于榆林庄，置榆林卫，分东中西三路，隶陕西都司。”<sup>[2]</sup>榆林因此成为明代“九边”之一。清朝大一统国家建立以后，蒙古归附，榆林地理位置上由边疆变成腹里，行政主体上由军府变成民署，城市功能上从军事转为行政，行政体制上逐渐并入中央的一元管理体制，民族治理上由多民族杂处转向多民族一体，彻底实现了边疆“内地化”。通过对清代榆林地区职官设置的考察，管窥清廷实现榆林旧疆“内地化”的边疆治理措施，探索清代榆林职官设置的一般原则，有利于汲取边疆治理历史经验，为当代边疆治理提供新思路、构建新方案。

目前涉及清代榆林职官建制的论述有：屈华《从榆林卫到榆林府》以榆林卫为中心，对榆林地区明清地方管理体制由军事向行政转变的问题进行了讨论，但主要集中在军事建制方面<sup>[3]</sup>。陈云霞《明清榆林城市地理研究》从城市地理的角度研究了明清榆林城的兴起与拓建，讨论了榆林城内的行政与军事建置，对职官设置的探讨停留在明清文武职官岗位数量上<sup>[4]</sup>。路彤《明清时期榆林城的兴起与发展——从村庄、军所到城镇的历史轨迹》以榆林城兴起发展的历史演变为着眼点，考察明清榆林地区从村庄到军镇再到城镇的转型，在第二章着重探讨了清代榆林行政建制与军事建制沿革，但没有具体分析职官设置<sup>[5]</sup>。

综上，目前涉及清代榆林职官的论述多是榆林地区转型中的建制变革，对大一统国家背景下职官设置的考察寥寥无几。因此，通过考察清代榆林职官设置的调整变化，探讨榆林边疆治理措施，探索其行政一元化、民族一体化和边疆内地化的进程具有重要意义。

## 2. 清代榆林职官设置

清代大一统国家建立以后，为了适应边疆形式的变化、巩固大一统政权、促进民族团结，上层建筑的调整成为这一时期清政府边疆治理的主要内容。职官设置是这一内容的重中之重，它包括“职”和“官”

两部分, 一方面是作为管理机关“职”的裁汰与改革, 另一方面则是作为管理人员“官”的选拔与任用。

## 2.1. “职”的裁汰与改革

大一统国家建立之初, 早在榆林裁卫设府以前, 伴随着榆林城军事功能的削弱, 裁革明代旧职就成为清政府对“职”的调整的主要内容。首先, 裁汰了一批明代军职, 包括巡捕千总一员、各堡把总数员、游击数员、参将数员、守备数员, 同时, “正署指挥使指挥同知、正署指挥僉事、正副千户、镇抚百户等官、军丁等名目皆废”[2]。其次, 因袭明代而来的文官也被或裁汰或改革: 顺治十二年裁延绥粮储郎中一员; 顺治十二年裁榆林卫训导一员; 顺治十三年裁榆林卫经历司一员; 顺治十五年裁鱼河、归德驿驿丞二员; 康熙元年裁巡抚延绥都御史和裁改榆林西路道一员归中路; 康熙二十五年裁榆林、神木、府谷各堡仓大使数十员[2]。可以看出, 清初对武职的削减远远多于文职, 且所裁文官大多为军务服务, 具有一定的军事色彩, 如巡抚延绥都御史虽为文官, 但其“以右副僉都御史赞理军务, 专司兵马举劾事”[2]。

这一时期, 虽然榆林卫的名头没有变化, 清廷对榆林的管理仍以武弁为主, 但榆林卫实质上是作为一个地理单位存续, 卫所的军事性质已经发生改变。有学者指出: “清朝对地方的统治确立以后, 通过取消明代卫所的军事性质, 裁卫指挥、千、百户以及卫所镇抚等官, 改军丁为屯丁, 另设守备、千总数员经理屯田, 将卫所机构转变为一个屯征机构”[3]。经过清前期的裁革, 此时的榆林卫从明代的军事建制转变为单纯的屯田及相关户口钱粮的管理机构, 成为榆林从“军城”到“治城”演变的过渡阶段。

雍正九年, 榆林正式裁卫设府。职的调整不再是简单的职位裁汰或者人员数量变化, 而是地方行政制度向中央靠拢, 由军镇管理体制确定转向府州县管理体制。“雍正九年改榆林卫为榆林府, 隶陕西布政司, 领县四, 榆林、怀远、靖边、定边。乾隆元年, 复以葭、神、府三州县来属。八年, 改靖、定二县属延安, 于是领县四, 曰榆林、神木、府谷、怀远, 州一, 曰葭州”[2]。尽管榆林府辖理区域在这一时期有所变化, 但府州县的行政体制从未动摇。

榆林府所设文官最终稳定如下: 陕西榆林府设知府 1 员, 理事同知 1 员(神木厅), 教授 1 员, 照磨兼管仓务 1 员, 知州 1 员(葭州)学正 1 员, 吏目 1 员, 知县 4 员(榆林、神木、府谷、怀远), 教谕 2 员(府谷复设), 训导 2 员(榆林、怀远复设), 典史 4 员, 巡检 1 员(府谷麻地沟, 乾隆二年设) [6]。而武职流传仅有因明制而来的延榆绥总兵、东协副总兵、中协副总兵、波罗参将。总的来说, 行政管理岗位和人员数量增多是榆林地区职官设置大势所趋, 这既是国家权力向边疆延伸和渗透的必然结果, 也是地方功能演变的必然要求。

综上所述, 清朝大一统国家建立之后, 伴随着从边疆到腹里的地理位置变化, 清廷不断通过裁革武职、增设文官、强化民政机构来弱化榆林城的军事性质, 推动行政主体由军府向民署、城市功能从军事到行政转变, 尤其是榆林裁卫设府以后, 榆林地区纳入中央的一元管理体制之内, 推动实现了边疆城市“内地化”。

在职位设置上, 尤其值得一提的是理事同知的改革与理事司员的设置。理事同知源于明制东粮同知, 其职务为专管粮饷、营堡仓场、军马、边务。“嘉靖前以通判分理, 万历三十八年改同知。国初因之。乾隆九年改为抚边理事同知, 专管蒙汉交涉事件, 兼粮捕及经征商税。驻扎神木”[2]。理事司员是雍正元年所置。“由宁夏议拨一员, 驻扎神木, 管理蒙古事务。以理藩院司员任, 三年更换”[2]。这两个职位的设置说明清廷在边疆治理中不仅注重多民族国家的一体化, 同时强调边疆地区多民族杂处的特殊性, 这既是边疆治理的基本前提, 也是实现多民族一体化的先决条件。

## 2.2. “官”的选拔与任用

历来官分文武, 文官和武官的选任相应也有区别, 但从文官选任制度的完整性来看, 即便是自诩文

武并重的清代, 文官选任也明显重于武官选任。因此, 在官员选拔任用上, 讨论文官选任更有代表性, 这也是此处官员选任探究的主要内容。

所谓“边疆之地, 民夷杂处”[7], 考虑到边疆作为一国之域的边缘性地带大都处于多民族杂居的现实状况, 边疆治理与民族治理往往具有同一性。边疆治理不应止是行政体制一元化, 民族一体化也是边疆治理的应有之义。这点映射在清代榆林“官”的选拔与任用上, 边疆治理原则主要表现为深化民族交往交流交融, 措施包括选官渠道多途并进、任用多民族人才和重视语言翻译。

首先, 选官渠道多途并进。有清一代职官铨选正途、异途并行, 方式灵活多样, 根据《续陕西通志稿》记载, 榆林设府以降, 榆林府知府一官出身可考者包括进士 20 人、举人 8 人、贡生 6 人、监生 8 人、笔帖式 4 人、荫生 3 人、义学生 1 人[6]。可知, 清廷选任官员并不局限于传统的科举取士, 同时创设了多轨并行的选官轨道, 尤其是顺治元年(1644)开办旗人官学以来, 随着旗人官学教育体系逐渐建立完善, 一方面, 清廷拓宽了八旗子弟仕进的渠道, 使旗人出仕比汉民更有优势, 相应的存在一些选任不公; 另一方面, 它也为国家权力机构引进了多民族人才, 一定程度上促进了民族交流与融合。

其次, 任用多民族人才。由于榆林地区处于蒙陕交错地带的特殊地理位置, 为了处理蒙汉交涉事件, 在地区管理上, 清廷也更侧重任用多民族人才, 增加蒙古人和满洲人的在朝比例。据《榆林府志》所载, 就抚边理事同知一职, 乾隆九年改设以降至道光二十一年, 共任用官员 21 人, 其中蒙古 3 人, 满洲 19 人, 满蒙人才占比高达百分之百, 而在此职改设之前, 只任用过两员旗人, 且均为汉军旗人, 无一人为满洲人亦或蒙古人。但这种一段时期里只有单个民族的职位还是个例, 多民族互参才是官员选任的主流。为观察清代榆林地区职官设置中的各民族占比情况, 故作表 1。

**Table 1.** Table of the proportion of ethnic groups among civil officials in Yulin area of the Qing Dynasty  
**表 1.** 清代榆林地区文官各民族占比情况表

官职	官员总数	汉族官员人数	汉族官员占比	满洲官员总数	满洲官员占比	蒙古官员总数	蒙古官员占比	不详
榆林府知府	64	51	79.69%	10	15.63%	1	1.56%	2
榆林县知县	59	54	91.53%	1	1.69%	0	0%	4
神木县知县	44	43	97.73%	1	2.27%	0	0%	0
府谷县知县	56	50	89.29%	3	5.36%	1	1.79%	2
怀远县知县	41	38	92.68%	2	4.88%	0	0%	1
葭州知州	65	59	90.77%	5	7.69%	0	0%	1
延榆绥兵备道	56	41	73.21%	11	19.64%	1	1.79%	3
总计	385	336	87.27%	33	8.57%	3	0.08%	13

资料来源: 《(道光)榆林府志》《(民国)榆林县志》《(民国)续修陕西通志稿》。

从上表可以看出, 清廷在榆林这种蒙汉交错地带地方官员的选任上, 强调满、蒙、汉民族互相参杂、互相补充。直观上看, 汉族官员在地方官员选任上占比最重, 但这主要是因为汉族人口更多, 而且汉族官员选任在相近时期从不取籍贯相同之人, 也是不同籍贯的汉人互相参杂的表现。跟多民族互参取官一样, 尽管是出于平衡权力结构、巩固大一统政权的需要, 却在一定程度上促进了各民族与各地区之间的交往交流交融。

最后, 重视语言翻译。语言交流是民族友好交往的前提, 多民族国家往往具有语言多样性, 语言问题是边疆地区民族治理必须要考虑的问题。清廷非常重视语言翻译, 其一, 创办八旗官学, 教授八旗子

弟学习满文、蒙文、汉文、翻译等科目并通过定期考试进行课业验收；其二，创设翻译科举，将其作为选拔八旗人才的重要途径，优待翻译进士。在榆林地方官的选任上，清廷注重任免一些出身于翻译进士、翻译生员或官学生的旗人官员。为了直观考察清代榆林地区语言翻译类旗人文官任用情况，故附表 2，如其所示，以延榆绥兵备道为例，该职位本多以进士出身履任，但出身于官学生或翻译生员的旗人也可被任用，且提拔也较易，如延榆绥兵备道恩明，乾隆五十年任用，在任三年后，即于乾隆五十三年十二月初十日升迁甘肃按察使去任[6]。

**Table 2.** Statistical table of the appointment of flag civil officials who were born in the language translation category  
**表 2.** 语言翻译类出身旗人文官任用情况统计表

职位	姓名	籍贯	任用时间	出身
中路榆林道	恒光	满洲镶红旗人	乾隆二十三年	官学生
延榆绥兵备道	许宗智	汉军正黄旗人	乾隆三十一年	翻译生员
	恩明	满洲镶蓝旗人	乾隆五十年	官学生
	瑞亨	满洲正黄旗人	乾隆五十七年	翻译生员
	穆特贺	满洲镶白旗人	光绪三十二年	翻译进士
理事同知	西岷峨	满洲镶白旗人	不详	官学生
	特通阿	满洲正黄旗人	乾隆五十五年	官学生
	赛尚阿	满洲正蓝旗人	嘉庆二年	官学生
神木县知县	张晋	汉军正黄旗人	光绪十八年	翻译进士

资料来源：《(道光)榆林府志》《(民国)榆林县志》《(民国)续修陕西通志稿》

综上所述，为了巩固大一统政权，清廷在边疆治理之时充分考虑到了边疆地区民夷杂处的特性，将边疆治理与民族治理相结合，在地方官员的选拔与任用上，不仅通过拓宽选官渠道引进任用多民族人才，也注重提高官员的民族语言素养，重视语言翻译。这些举措在一定程度上促进了蒙陕交错地带的民族交往交流交融，推动了榆林地区民族一体化，稳固了旧疆地区逐渐内地化的行政体制，为多民族大一统国家的长治久安奠定了基础。

3. 清代榆林旧疆治理一般原则

通过对清代榆林地区职官设置的考察，可以总结榆林旧疆治理的一般原则包括：华夷一统、区域主义和因时而治。

3.1. 华夷一统

清代榆林地区的职官设置通过不断调整职位和改革行政体制向中央靠拢来强调国家统一性，还通过拓宽选官渠道吸纳多民族人才等方式在官员选任上强调民族同一性，涵纳了“华夷一统”的治理理念。不同于前代王朝更强调“华夷分治”、“华夷之辨”与“内外之别”，清廷在处理疆域内多元民族结构之时，树立了超越民族的“华夷一统”天下观，否认华夷之分、内外之别，谓之“天下一家，万物同源，如何又有中华、夷狄之分？”[8]同时，还强调“夫满汉名色，犹直省之各有籍贯，并非中外之别”[9]，将民族之分视作不同地区籍贯的区别。通过树立“华夷一统”天下观，清代构建了包括汉、满、蒙、藏等民族在内的民族主体，这既是中华民族的雏形，也是多民族大一统国家立国的根基。也正是“华夷一统”天下观的践行，才使得清代榆林地区作为明代九边之一实现了行政一元化和民族一体化，推动了边疆内地化的完成。



### 3.2. 区域主义

清廷秉承“华夷一统”天下观,强调国家统一性与民族同一性的同时,也强调对边境地区的区域性政策,允许榆林地区多元行政体制的存在,并设置边疆民族管理机构,任用理事司员与理事同知处理蒙汉交涉事件,将地区与民族的特性纳入上层建筑建构的考量范围,在不同时期对榆林地区的职官设置进行因地制宜的调整,实现边疆治理的在地化、多样性和差异化治理,推动边疆社会改造和秩序重塑,体现了边疆治理的区域主义特点。尤其是在职官选任上,作为蒙汉交错地带,榆林地区吸纳了汉蒙官员,实现了人地相宜,有利于区域的稳定发展和边疆内地化的平稳过渡。

### 3.3. 因时而治

清廷对旧疆地区和多元族群的治理不是一蹴而就的,作为明代边疆,榆林地区的内地化是一个与时俱进的动态化过程,也是中央与地方长时段合力作用的结果,它不是僵硬刻板、一成不变的。在职官设置层面,伴随着城市功能的演变,榆林地区内地化经历了从清初简单的人员调整到清中期改革行政体制的变化过程,并不是简单划一地将其归入内地,而是通过不断裁汰武职人员、强化行政机构、渐次细化官员的职能分工来改变其军城地位,并实现其行政一元化的变革。并且,在民政机构设立初期,民官往往也多由汉民出任,再通过增设不同的选官轨道逐渐引入多民族人才,这也是因时而治的重要表征。

## 4. 清代榆林地区职官调整的影响

清代大一统国家建立后,对作为明代旧疆的榆林地区的职官调整影响深远。一是现实层面对清廷多民族大一统政权起到了重要巩固作用;二是历史层面对促进民族交往交流交融具有深远影响。

### 4.1. 巩固多民族大一统政权

清廷对榆林地区职官调整最现实,也是最直接的影响是巩固了清代多民族大一统政权。榆林位于北方农牧交错地带,是农耕文明与游牧文明摩擦与碰撞的区域,又处于蒙陕交错地带,是蒙古族与汉族冲突与交往交流交融并存的地界,更是明代北疆九边重镇之一“榆林镇”驻地。蒙古归宁后,面对榆林在地理位置上从边疆到腹里的转变,有清一代通过调整职官设置实现了这一地区旧疆内地化的平稳过渡。一方面是根据日渐变化的疆界形势进行“职”的裁汰与改革,通过裁革官员、调整行政机构和改革行政体制来适应旧疆形式变化,推动行政主体和城市功能的质变,实现行政一元化;另一方面是将边疆治理与民族治理相结合,通过“官”的选拔与任用上的变革深化民族交往交流交融,密切你中有我、我中有你的民族关系,推动简单朴素的“多民族杂处”转向难分难舍的“多民族一体”,促进民族一体化,最终实现了旧疆内地化,为多民族大一统国家的长治久安奠定了基础。

当代通俗意义上的边疆治理著作中,大多根据现代的行政区划,很少把榆林当作一个边疆地区来考察,这恰恰说明榆林是边疆治理和边疆内地化非常成功的案例。就有清一代入关以来的治疆方略而言,榆林地区满、蒙、汉的“一体化”也是处理民族关系的范本。

### 4.2. 促进民族交往交流交融

中华民族作为一个自在的民族实体,在不断的民族交往交流交融中逐渐形成密不可分的统一体。清廷对榆林地区的职官调整,在实现疆域统一和政治统一的同时,兼顾边疆治理与民族治理。尤其是在地方官员的选拔与任用上,通过拓宽选官渠道引进任用多民族人才、提高官员的民族语言素养、重视语言翻译等措施促进了蒙陕交错地带的民族交往交流交融,推动了榆林地区民族一体化。“华夷一统”从国家高度确立了对不同民族的高度认同,形成了中华民族独有的向心力和凝聚力,成为中华民族生生不息

的精神内核;“区域主义”不是简单地将地方归为独立区域,而是在国家统一的前提下尊重地方与民族的特性,构建因地制宜和人地相宜的边疆治理方案;“因时而治”是尊重并遵循社会发展的一般规律,根据历史发展主要趋势制定治理策略。这些治理原则在尊重边疆地方特性的基础上,引导树立了北方农牧交错带的各族人民对大一统多民族国家的认同感和归属感,促进了民族交往交流交融。。

## 5. 结语

清朝大一统国家建立以后,作为明代旧疆的榆林地区地位发生变化,为了应对榆林在地理位置上从边疆到腹里的转变,实现这一地区旧疆内地化的平稳过渡,清廷秉持华夷一统、区域主义和因时而治的原则,一方面对管理机关“职”进行裁汰与改革,通过裁革官员、调整行政机构和改革行政体制来适应旧疆形式变化,推动行政主体和城市功能的质变,实现行政一元化;另一方面则将边疆治理与民族治理相结合,在管理人员“官”的选拔与任用上进行深刻变革以深化民族关系,推动榆林地区满、蒙、汉的“一体化”,促进民族交往交流交融。通过对清代榆林地区职官设置的考察,管窥清廷实现榆林旧疆“内地化”的边疆治理措施,有利于从历史时期民族交错地带的治理策略中吸取经验,促进当代边疆治理中民族交往交流交融,推动边疆地区日益成为统一多民族中国的有机组成部分。

## 参考文献

- [1] (宋)司马光, 编著. 资治通鉴[M]. (元)胡三省, 音注. 北京: 中华书局, 1956: 112.
- [2] (清)李熙龄, 纂修. 榆林府志[M]. 陕西省榆林市地方志办公室, 整理. 上海: 上海古籍出版社, 2014: 93-299.
- [3] 屈华. 从榆林卫到榆林府——明代卫所制度在清代变革的个案研究[D]: [硕士学位论文]. 西安: 陕西师范大学, 2006.
- [4] 陈云霞. 明清榆林城市地理研究[D]: [硕士学位论文]. 西安: 陕西师范大学, 2010.
- [5] 路彤. 明清时期榆林城的兴起与发展——从村庄、军所到城镇的历史轨迹[D]: [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2011.
- [6] (民国)续修陕西通志稿[M]. 民国二十三年刻本, 6-35.
- [7] (清)清圣祖实录[M]. 卷 241, 康熙四十九年二月丁亥.
- [8] 大义觉迷录[M]//中国社会科学院历史研究所清史研究室. 清史资料(第四辑). 北京: 中华书局, 1983: 55.
- [9] (清)清世宗实录[M]. 卷 130, 雍正十一年四月己卯.