

督抚与清代政治

王 雪 华

清代的督抚制度沿明而来,至乾隆朝始确立完整的地方管理形态。在督抚的选任上,顺治一朝出于稳固新建政权的需要,各省督抚多用汉军八旗,康、雍两朝,开始以满人为督抚,但汉军仍占督抚的多数,乾隆以后,全国政局已稳,遂有大量任用满人督抚的局面。咸、同时期,地方汉人督抚势力鹊起,他们以自己的实力影响了晚清政治格局的进程,在一定程度上体现了督抚与中央血脉相通的共存关系。督抚是清代政治腐败的推波助澜者,而其贪墨加速了清政权的衰落。

清朝以前明政治体制为参照,进一步采取明朝专制主义制度,并努力保护满洲统治者的特权。在地方管理体制中,清政府设置了省、府、县三级行政机构,明确以总督、巡抚首领地方各项军民大政,担任封圻重责。本文所讨论的督抚之状,在一定程度上是历史传统和惯例的结晶所致,然而这一制度正是在清代才成为一种完备的地方行政制度,它的确定和发展,始终与当时社会各阶段的政治情势密切关联,反映出督抚和朝廷有着共俯仰同呼吸的血肉关系,而督抚权力的逐渐增大以及其中的腐败行为,又影响着清代政治的发展和演变,或推迟了政权灭亡的时间,或又加速着统治机制的萎缩。

(一)

早在明代,朱姓王朝即以都御史、副(佥)都御史衔者出任总督和巡抚,已基本具备地方官的性质,不过督抚在政治体制上仍归属中央都察院,且明代中叶督抚之设不乏摇摆不定时,明末更是漫无规章,建置紊乱。到清代,督抚正式列于布政使、按察使之首,成为政府法定的地方最高长官。其中总督综治一至几省的军民大政,而且军事有所偏重,巡抚则主一省民政,具体管理省内道府诸政,所谓“总督专重兵制,巡抚专重吏治”。总督之权略重于巡抚,而最终均统之于皇帝。

清初督抚职掌易于划清,巡抚不管军务,仅在不设总督、提督的省分,由巡抚兼管副将以下的武官。康熙十二年(1673年),因发生吴三桂反清之乱,为便于各省用兵,清廷于是规定直隶各省巡抚,仍管兵务。正是在各省军务不断的情况下,其他省的巡抚也相继因事兼提督衔,这意味着巡抚逐步获得了军事上的统领之权。晚清咸丰年间以后,因为镇压太平天国革命的需要,则各省巡抚不问有无提督衔,实际都掌有兵权了。

清代督抚一般兼有兵、宪衔。康熙时,明确规定总督加兵、宪衔制:由侍郎补授总督者,原系左侍郎,则各为兵部左侍郎,原系右侍郎,则改为兵部右侍郎,兼都察院右副都御史。到乾隆时代,“凡总督授都察院右都御史衔,……巡抚授都察院右副都御史衔”^①,督抚兼宪衔至此确定无疑。督抚是否应兼兵部尚书、侍郎衔,例需部题请旨定夺,而一般“皆允行”。督

抚均获得单独的参劾权及上奏权，既是地方最高行政长官，也是地方所有政务的监察长官，并于地方军事负有统领之责。

可以认为，随着清朝统治形势的稳定和各项政治制度趋于定制，乾隆时期督抚之制已经基本完备。首先，有了固定的管辖区域并定员。乾隆间，全国定为八总督。直到光绪三十三年（1907年）增设东三省总督以前，清朝一直为此八总督。巡抚的区域更在康熙初年基本固定，为十八名巡抚，乾隆时稍有变更。全国十八省中，除直隶、四川、甘肃三省由总督兼辖，其他十五省各设巡抚一人，因成定制，清代八督十五抚的定区和定员遂在乾隆时期稳固下来。其次，督抚的地位从体制上得以确定。乾隆十三年（1748年）议准：“外官官制，向以布政使司领之，但督抚总制百官，布按二司皆其属吏，应首列督抚，次列布按。”^②督抚确定为地方最高一层长官，布按二司成为督抚属吏，分管民政、财政和司法之事。自乾隆朝此种体制得到明确规定，清朝督抚制度便进入了它的稳定发展轨道，对封建时代乃至后来的地方管理体制都不无贡献和借鉴。

清代政治史上有过一些特殊的政治实象，迥然有别于明代。由于本朝由满人建立，朝廷虽以“不分满汉，一体眷遇”相标榜，但实际上始终存在着重满轻汉的现象。在入关以前，清朝任官已兼用汉人，入关后，幅员广阔，版土骤增，而满族本身在政治、经济和文化诸方面都远远落后于汉人，仅靠满人统治更是不可能。于是在政权建置上采用了满汉兼用的政治策略，对地方官员的任用也必须广纳汉族官员来管理中原地区。顺治刚入关时，朝廷大臣初议各省督抚应尽用满人（当包括汉军旗人），不得用汉人，但遇到给事中魏裔介上疏反对，魏裔介力陈国家“抚四海大一统，当宏立贤无方之治，不当专用辽左旧人。”^③朝廷经过重新商议，出于稳定政权的需要，遂改变了原议。现据钱实甫《清代职官年表》所示，除顺治四年至六年，偏沅巡抚为满人缙绅，顺治十四年至十七年四川巡抚为满人高民瞻担任外，整个顺治朝的督抚之职皆为汉军旗人和汉人担任，满洲旗人虽极少，但汉军居多的局面仍未改变，故人称“国初外省督抚藩臬，多用汉军人”^④。

顺治朝所用汉军督抚中，辽东籍人占相当数量，这在魏裔介的上疏中已有透露。统计《清史稿》列传所记顺治朝的31名督抚中，4人为汉人，27人为汉军旗人，31人中有20人是辽东籍，占64%强。这种现象与满族最早统治的汉族地区即辽东有直接的关系，顺治朝立国未久，用满臣为督抚，则与统治地区的官民不无隔阂，以关内未入旗籍的汉人任督抚又是清廷所难以放心之事，且不免与清廷有隙，只有辽东人归属较早，又多入汉军旗，象孟乔芳、张存仁等大批汉军旗督抚在清初或立有军功，或政绩显著，发挥过特殊的作用。因而以辽东籍旗人任督抚，在朝廷、官员以及民众诸方皆易接受，一定程度上缓和了民族矛盾。

使用汉军旗人为督抚的倾向在康熙和雍正两朝得以延续。康熙朝平定三藩叛乱后，朝廷仅议定山西、陕西两省巡抚不用汉人，因为晋陕之地向来被清人视作军事重地，其他各省督抚，不论满洲、汉军、汉人，皆简贤能者推用。雍正一朝，督抚中十之七八皆为汉军旗人。以《清史稿》列传所记康熙、雍正两朝部分督抚情况而言，计有康熙朝督抚84人，其中66人为汉人和汉军旗人，占79%，18人为满人，占21%；有雍正朝督抚40人，其中29人为汉人和汉军旗人，占72.5%，10人为满人，占25%，1人为蒙古人，占2.5%。可见清代前三朝的督抚任用中，除汉人人数最多外，“八旗人员之任督抚者，汉军十居其七，满洲十居其三，蒙古仅二人”^⑤。清早期三帝成功地发挥了汉军督抚的作用，以汉军这一合适人选充当了异族统治者与广大汉族民众之间的传动纽带，减轻了满汉上层分子之间的种族磨擦和隔阂。当然，按满汉两个民族的总人口比例，满人仅是少数民族，人口远非汉族可比，却在督抚任用中占有重

要位置，反映出清帝力图以较多的满人掌管地方最高实权的意图。应该说明的是，早期汉军旗人虽然有时也被清廷视作满洲人，但从此事的不够明确性以及清早期皇帝对汉军督抚内心的鄙夷来看，汉军旗人的政治地位固然高于其他汉人，但显然不能与满族人平等，这与日后满汉逐渐融合之状有所区别，正是由于汉军旗人的真正民族成分是汉人，彼此不乏隔阂，统治者才有拉拢的必要。总的看来，清代早期统治者对于远未完全与满人融合的汉军督抚的任用，体现出前三朝皇帝及其辅佐大臣尚能认清时局，顺应社会发展的潮流，也只有运用这种政治策略，满洲贵族才可能以其相对微弱的力量有效地控制广大汉族地区。事实上，清朝统治下的汉人督抚始终都是克谨克慎，谨事君主，18世纪初的著名督抚如田文镜、李卫等人就是皇帝为诸多官员树立的这种典范形象。

历史发展到乾隆时代，随着社会经济的繁盛和全国政治局势的稳定，清朝统治政权与汉族地主及民众之间已确立了牢固的统治秩序，汉军居中平衡和调节的作用逐渐丧失，督抚任用中汉军居多的情形遂有改变。高宗不再专用汉军，而大量任用满官为督抚，“汉人仕外官者，能游至两司，则已为极品矣。”^⑥乾隆末年，各省督抚更是满人居多。不同统治环境下，高宗较之他的父祖更为重视满汉之别，“乾隆、嘉庆间，防畛犹严，如岳襄勤公（岳钟琪）之服金川，二杨侯（杨遇春、杨芳）之平教匪，虽倚任专且久而上赏为元勋者，必以旗籍当之”^⑦，显示出不信任汉官的态度。直至咸丰朝爆发太平天国起义，骄奢的满官无力挽回败局，于是不能不呼吁“欲办天下大事，当重用汉人”，要求“破除满汉藩篱，不拘资地以用人”^⑧，汉人督抚才多了起来，督抚的权力进而增长。

清廷前三朝政权笼络并稳定了汉军督抚队伍，使全国政局逐步平定，此后满人督抚转趋重要，人数增多，督抚的职权随着日益繁复的军民政务，也有加重的趋势。不过，咸丰以前地方各项大权，如军事、财政、用人、司法诸项仍牢牢掌握在中央及皇帝手中，督抚虽居疆寄之重任，但对于王权始终畏惧凛凛，在政治上毫无重大举措，处世平庸。

（二）

自道光之后，中国社会发生了很大变化，国家外遇西方资本主义列强的侵扰，由于政府腐败无能，激起国内太平天国农民的革命斗争。面对复杂的民族矛盾和阶级矛盾交织的社会图景，满清政府无法予以调和和解决。因此清朝乃进入了它的晚期阶段。咸丰元年（1851年）太平军起义对清廷冲击十分剧烈，清廷以绿营兵抵御失败，又支持各地编练勇营，于是有曾国藩所部湘军的兴起，到太平天国后期的战争中，湘军愈益取中央军而代之，成为清朝镇压太平军的唯一主力。

湘军之兴毕竟是清朝中央政府军队无能的一种反应。在湘军初战取胜之际，军机大臣祁雋藻曾对咸丰帝表露过自己的忧虑：“曾国藩以侍郎在籍，犹匹夫耳。匹夫居闾里，一呼厥起，从之者万余人，恐非国家福也。”^⑨同治初，也有大学士旧调重弹，认为“楚军遍天下，曾国藩权太重，恐有尾大不掉之患”^⑩。这部分人从传统的经验出发，认为非中央一方权力过重则难免尾大不掉，贻害国家，因而对朝廷提出了忠告。

清廷对湘军也并非没有戒备之心。咸丰六年（1856年），清廷始授湘军第二大头目胡林翼为湖广巡抚，湘军头面人物这才开始分享清朝省级地方政权。而湘军的头号人物曾国藩仍然只是以侍郎的空衔领兵作战，咸丰七年（1857年），曾国藩在给皇帝的一份奏折中表示了郁闷不满的情绪，叙述他几年来用的只是侍郎的关防，因而得不到地方官的尊重，事权反比不上提镇，遇到筹饷之事，州县官往往故意阻挠作梗，部下有了军功，虽经保举也得不到实缺。因此，“细察今日局势，非位任巡抚有察吏之权者决不能以治军，纵能治军，决不能兼及筹

饷。”^⑪曾国藩的此番争辨没有取得预期效果。时间推进到咸丰十年(1860年)四月,此时南京城外的清江南大营被太平军击破,绿营几近全部崩溃,英法军北上的危机也迫在眉睫,清廷这才加曾国藩兵部尚书衔,署理两江总督,“盖朝廷四顾无人,不得已而用之”^⑫。曾国藩日后竟成为一代“中兴名臣”,是晚清政治事务中不可缺少的重要人物。此时曾国藩被起用,实因时局的逼迫,而曾崛起之艰难,反映出清廷轻易不授予汉人以政治实权的统治心态。

晚清政治形势的急转直下,迫使清廷对过去尤其是乾隆以来督抚任用中重满轻汉的指导思想稍作改变和调整,一时间湘军主帅因军功升任督抚、布政、提镇者大有人在,东南半壁几掌于湘系军阀手中。如胡林翼在咸丰六年(1856年)实授为湖北巡抚,曾国藩在咸丰十年(1860年)任为两江总督,次年兼制浙、苏、皖、赣四省军务,自巡抚、提镇以下各员统归其调遣,左宗棠则督办浙江军务,同治元年底(1862年1月)任命左宗棠为浙江巡抚,沈葆楨为江西巡抚,李续宜由湖北巡抚调为安徽巡抚,严树森由河南巡抚调为湖北巡抚,于此前后还任命骆秉章为四川总督,刘长佑为广西巡抚,毛鸿宾为湖南巡抚,李鸿章为江苏巡抚,刘蓉、李恒、蒋益澧、韩超为布政使。同、光时期,李鸿章的淮军通过镇压捻军起义,也受到清廷的封赏,同样获得多省地方行政大权,可“与湘中将士分道比隆”^⑬。

由此,咸同之际满汉地方大吏中,卓有声绩者常是汉人,满官地位则明显下降。以咸丰时满人官文和湘系首脑之一胡林翼的例子来看,时官文为湖广总督,胡林翼为湖北巡抚,两人同驻武昌城,起初在与太平军作战时,“往往以征兵调饷,互有违言,僚吏意向,显分彼此,牴牾益甚。”^⑭至胡林翼攻陷武昌,胡氏“威望日起,官文自知不及,思假以为重”,而胡林翼也“益推诚相结纳,于是吏治、财政、军事悉听林翼主持,官文画诺而已。”^⑮胡氏“察吏等饷,迭将练兵。孳孳不可勸。……每遇收城克敌,及保荐贤才,文忠(胡林翼谥号)辄阴主其政,而推文恭(官文谥号)首尸其名。……文忠所引嫌不能言者,亦竟劝文恭即言之,诃谟所定,志行计从”^⑯。胡林翼毕竟老谋深算,人情练达,较之官文更多出一副政治头脑,而此二人相互关系的微妙变化,则反映了咸丰时满汉督抚势力一消一长的实际情形。

在清帝国的非常时期,湘淮系出身的督抚获得了地方统治实权,这是晚清政治演进的结果。反过来又对整个政治产生重大影响,造成了督抚制度在前后期的几个显著区别。军事上而言,继八旗和绿营之后,湘淮军成为清廷军事上新的依靠力量,然而湘淮军又完全不同于绿营,湘淮军的将领自募兵勇,自筹军饷,自行训练,完全是将领的私人军队,实质上也就是曾、李自己的军队,而中央无权调遣。到光绪初年,每省皆设勇营,渐而取代了绿营军的地位,各省督抚掌握着勇营,便掌握着清朝赖以平定四方起义的主要武装,这正是督抚在咸丰以后成为实权势力的最主要原因之一。

在财政上,原来各省田赋归中央管制,地方无权留用,但咸丰以后,各省借口防堵太平军,自行截留田赋,中央也不得不视此为当然之事。财政权为督抚所握者已较从前大有增加,中央户部对于各省财政的管理权限相应减弱,以致在财政上常常需要仰赖地方。此外,咸丰以后新起的厘金之制,其支出虽多以国用款项为主,但其管理权在地方,无疑也给地方督抚带来了新的财源,增强了经济实力。

在用人方面,清朝向例规定,三品以上文武官员由军机处开列名单,呈请皇帝选定,三品以下则由皇帝、吏部和督抚分掌,缺额各有定数,至咸丰年间,朝廷以湘淮军为依靠,皇帝每于胜仗后,许督抚择优保举将士,统计太平军起义期间,各省军营保至武职三品以上的将士多达数万人,此外文职如巡抚一职也可举荐,用人大权实已部分落到地方大吏手中,这是前所未有的事。

此外,外国殖民主义势力入侵中国后,各省涉外事务迅速增多,而凡原无专管者,概由督抚兼理,至总理各国事务衙门成立以后,各省仍有部分外事权利。办理通商事宜的南、北洋大臣也由两江总督和直隶总督兼任,并就地办理其他对外事务。光绪初年起,此二大臣还负责督办相关海防事宜,一时提高了总督的地位。19世纪末叶新兴的洋务运动更给督抚提供了大显身手的活动舞台,如李鸿章在任直督兼北洋通商大臣后,既控制了相当一部分军权和地方行政实权,又把持了外交和“洋务”,当时清政府的外交事务基本为李鸿章及其淮系军阀所掌。

与此时期督抚权重的情形相一致,政府在许多朝政大事上也需咨决于督抚,曾国藩、李鸿章、刘坤一等人对于国内要政常有很强的左右力量,这正是他们在军事、政治、经济上拥有雄厚实力的表现。清朝晚期政治实权之部分下移,以及汉人督抚地位的提高,实为势所必然,清廷也是迫不得已而顺之。

晚清地方权力的加强与中央势力削弱是同义语,这种外重而内轻的政治格局已为时人共识。著名维新派人士康有为便一再主张裁撤省制及督抚之职,他的《废省论》一文,从君主的立场出发,揭示出督抚权力过重的七种弊端,以证省制及督抚之应裁^⑦。在督抚权力和威望达到顶峰之后,朝廷也深感威胁。自光绪中叶起,枢臣即策谋削弱督抚权力。光绪末年,政府加强了“中央集权,复多设法令以牵制之”^⑧,先是借厘定官制,削减地方督抚的权力,又在经济上改革财政制度,使改革后的度支部较过去户部的管理权限大为增加。宣统前后,一些省份也奉旨对各自的财政机构进行裁并,以便中央的管理。光、宣之际,尽管舆论界加强中央集权的呼声很高,政府也力图削弱督抚的权力,但督抚权重的形成有其客观的、历史的原因,所以朝廷未能使这一局面有多大改变,一些变革措施终究不过徒具形式。

整个而言,清代督抚的政治地位无疑有逐渐加重的趋势,但并未形成威胁皇权和中央集权的地方割据力量。由于地方各层势力的牵制以及君权的至高无上,再加明清时期学人士子的思想有所牢笼,因而督抚始终没有逾出中央集权的范围之外,封建帝王总能掌握生杀予夺之权,臣属唯有小心翼翼,保持如履冰临渊的警惕,方不致性命难保,毁于旦夕。

(三)

督抚既是清朝统治的依靠力量,又是整个政治腐败的推波助澜者。吏治的腐朽本是封建专制主义制度的必然衍生物,作为最后一个王朝的地方长官自然未能超脱其外,其中的腐败堕落行为呈现出难以扼制之势。

与前代相比,清朝早期诸帝一般勤恳谨慎,在督抚的选拔任免中,皇帝常亲自掌管或过问其事,也能把握一定的为治原则,之所以派遣督抚,即意在安定地方,牢固封建统治。雍正曾晓谕督抚:“一省之事,凡察吏安民,转漕裕饷,皆统摄于巡抚。苟非正已率属,振伤励精,则一切政刑钱谷,必致隳堕,附倚保障之功,何赖乎?夫吏治不清,民何由安。”^⑨君主对一省之最高长官不能不说没有严格的要求。乾隆继位后也说:“尔督抚能知爱民之为称职,始不负朕委任之心”^⑩。在皇帝如此高的期望之下,督抚想必能恪尽职守,廉明清正。但是,君主专制下的政治,清明只是例外,腐败则是平常,皇帝不可能监察周到,督抚也难以一如皇帝初愿。一般说来,督抚是否尽职爱民,对于当时社会所起的作用会有所不同,督抚的腐朽必定给社会和百姓带来损害。尽管督抚中也有苦节自厉、一介不取者,足令后世传之颂之,如康熙朝,山西人于成龙任两江总督,“成龙至江南,进属吏诰诫之,革加派,剔积弊,治事尝至达旦。好微行,察知民间疾苦、属吏贤不肖。自奉简陋,日惟以粗粝蔬食自给”^⑪。于成龙“历官未尝携家属”,这倒并非个别例外,但他死后,室内“惟箝中绨袍一套,床头盐豉

数器而已”就是绝无仅有了，康熙得知此情后也认为，“居官如成龙，能有几耶”^②。于成龙这一“楷模”的意义，正说明了贪污纳贿的行为本不是每个热中仕进的人所愿意的，然而腐化的空气和势力在清代必会侵蚀一切，何况一省乃至几省大权在握的巡抚和总督，更易于成为腐朽势力的进攻目标。因此，督抚中为货利摇夺、金钱所迷者不在少数，他们随时随处受着物质的诱惑。

开国之初的顺治时代，贪污之风即有漫延，兵科给事中薛鼎在奏疏中就说过：“今日之求治平者，莫不以惩贪为第一务。”^③而地方上的贪贿风气与督抚未能廉洁大有关系，顺治八年（1651年）上谕：“邇来有司，贪污成习，皆因总督、巡抚不能倡率，日甚一日”^④。不过，较之以后几朝，顺治时期因是立国伊始，督抚的贪贿之风尚有所抑制。

自17世纪末以后，贪赃枉法的官员逐步增多。上下官吏之间已是明目张胆地公开勒索，行贿上级。“在外文武官，尚有因循陋行，借名令节生辰，剥削兵民，馈送督抚提镇司道等官。督抚司道等官，复苛索属员，馈送在京部院大臣科道等官”^⑤，甚而“督抚反以馈送礼物为常例，称某州县上等，某州县下等，按定数目，公然收受”^⑥，无怪诸多官员疏言：“民间之疾苦，皆由督抚之贪酷”^⑦。督抚如此行径却无人敢纠，甚至也不愿纠司道守令，这秘密在于“司道守令有罪，则干碍督抚，安有督抚承问而不力为脱卸，以为尽属子虚者？”所以上下相蒙，政事废弛，日甚一日，而“数年以来，未尝因贪纵重处一人”^⑧。可知康熙时，督抚已形成贪风，朝廷无人敢纠，督抚之间也“暗徇情面，互相容隐，虽明知弊端，不肯举发”^⑨，正如河南道御史余缙所言：“数年以来，从未有总督参一巡抚，巡抚纠一总督，互庇如此，欲澄清吏道，拯救生民，势必不能”^⑩，而督抚在皇帝面前“皆能言之，及至地方，与所言往往不符”^⑪。此时督抚明显具有很深的官场习气，因循敷衍，容隐欺蒙，尸位素餐，反映了地方大吏在政治上的腐朽性。康熙时期贪墨风气的盛行，与玄烨“未曾将侵蚀国帑、贪取民财之人置之重典”^⑫也有关系，以致贪污之习虽有指摘，却依旧无改，结果康熙末年“各省库项亏空，动盈十万”^⑬。督抚的劣行无疑损害了吏治的清廉，造成了更深的社会矛盾。

乾隆时代，清朝的社会经济进入了一个空前繁荣之世，统治者对物质享受的追求趋之若鹜。整个社会上层都千方百计地搜刮财富，致使贪污数目剧增，贿赂公行。时督抚如国泰、勒尔谨、王亶望、陈辉祖、赫硕、任拉纳、浦霖等，皆赃款累累，动辄数十百万，竟至千万。如闽浙总督伍拉纳“受盐商贿十五万”^⑭，福建巡抚浦霖亦受二万，“籍伍拉纳家，得银四十五万有奇、如意至一百余柄。上比之元载胡椒八百斛；籍（浦）霖家，保窖藏金七百、银二十八万，田舍值六万有奇”^⑮；浙江巡抚王亶望，“在官尚奢侈，……诸州县贿赂率以千万计”^⑯，山东巡抚国泰亦是“婪索诸属吏，数辄至千万”^⑰。督抚这种在经济上的寄生性和在政治上的腐朽性，加剧了整个统治集团的腐败。乾隆末年以后，政局已日见混乱，财政亏空，吏治败坏，武备废弛，对外则丧失了抵御资本主义列强侵略的能力，在内又激化着各种社会矛盾。从18、19世纪间开始，大规模的人民反抗斗争不断出现，统治机构遂逐渐瘫痪失灵。

清代的政治充满着无数腐化的因素。督抚之贪风，是封建专制主义制度的必然产物，君主施政用人即出于家天下之计，士人谋官也多从私家利益出发，都离不开一姓或一己之私心，因而腐朽的局面并不是从督抚自身就可朝夕解决的。然而督抚的贪贿，毕竟关系着政治风气的好坏，反过来又在很大程度上决定着一个封建王朝的统治兴衰。因此，腐败的情形虽非督抚制度本身之弊，却影响着督抚作用的发挥，侵蚀了庞大的封建统治机器，对此，督抚难辞其咎。

综上所述，清代有效地实施了地方督抚管理之制，封建皇帝既分权于督抚，令其效力于

全国各地，又采取种种手段，使督抚难以擅权一方；咸丰以后，中央权力衰弱，地方势力突兀而起，督抚以其实力影响了晚清政治格局的进程，然而并未危及中央政府和皇权的存在，督抚始终恪守着君臣名分，奴才终究为奴才；督抚虽然成功地维系了清廷对全国的统治，却也是整个政治腐败的推波助澜者，正是封建专制的政权形式造成了督抚贪赃枉法行为的无可逆转。

注释：

- ①② 《嘉庆大清会典事例》卷二十，《吏部·官制》，“各省督抚”。
- ③④ 徐珂《清稗类钞·爵秩类》，“满汉督抚”条。
- ④ 福格《听雨丛谈》卷二，“外省文职旗缺”条。
- ⑤ 同上书，卷三，“八旗直省督抚大臣考”条。
- ⑦⑧ 薛福成《庸庵文续编》卷下，《书长白文文端公相业》。
- ⑨⑩ 同上书，卷下，《书宰相有学无识》。
- ⑪ 《曾文正公奏稿》卷九，《浙陈办事艰难仍恳终制折》。
- ⑫ 赵烈文《能静居日记》二十，同治三年四月八日。载《太平天国史料丛编简辑》第三册。
- ⑬ 王安定《湘军志》卷十，《谋苏篇》。
- ⑭⑮ 薛福成《庸庵文编》卷四，《书益阳胡文忠公与辽阳官文恭公交欢事》。
- ⑮ 《清史稿》卷三八八，《官文传》。
- ⑰ 见《康有为政论集》。
- ⑱ 《清史稿》卷二七零，《郭琇传》。
- ⑲ 《清世宗实录》卷三，雍正元年正月辛巳。
- ⑳ 《清高宗实录》卷一，雍正十三年十一月癸亥。
- ㉑㉒ 《清史稿》卷二七七，《于成龙传》。
- ㉓ 《清世祖实录》卷一二五，顺治十六年三月庚寅。
- ㉔ 《清世祖实录》卷五十四，顺治八年二月甲寅。
- ㉕ 《清圣祖实录》卷三十四，康熙九年九月乙亥。
- ㉖ 同上书，卷十七，康熙四年十二月壬子。
- ㉗ 同上书，卷二十二，康熙六年四月戊寅。
- ㉘ 李之芳《李文襄奏疏》卷二。
- ㉙㉚ 《清圣祖实录》卷三十，康熙八年七月甲辰。
- ㉛ 同上书，卷一三三，康熙二十七年正月丁酉。
- ㉜ 《清世宗实录》卷九十一，雍正八年正月丙辰。
- ㉝ 同上书，卷三，雍正元年正月辛巳。
- ㉞㉟ 《清史稿》卷三三九，《觉罗伍拉纳传》。
- ㊱ 同上卷，《王亶望传》。
- ㊲ 同上卷，《国泰传》。