

清代云南的道

刘永富

(公安消防部队 昆明指挥学校政法教研室, 云南 昆明 650208)

摘要: 自秦朝开始, 道就是地方建制中的一个重要组成部分。清代是中国古代社会最后一个大一统时期, 清楚了解道在我国西南边疆设置情况、运行效果, 可以更加清楚地了解国家以及省级行政区的政策、措施如何传布、下达到地方府、州、县, 可以明白道在联系省级行政区与府、州、县的过程中发挥的中间桥梁作用。文章力图在前人的研究基础上作进一步探讨。

关键词: 清代; 地方建制; 道

中图分类号: K 928.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-390X (2009) 01-0115-06

The Dao of Qing Dynasty in Yunnan

LIU Yong-fu

(Politics and Law of Teaching and Research Section, Fire Commanding School of Kunming
Affiliated To the Ministry of Public Security, Kunming 650208, China)

Abstract: Dao was an important part of local system since Qin dynasty. Qing dynasty was the last unified period in China ancient society. Through getting more information about how dao was set up and how dao was carried up as a kind of local system, we can know how the policy was conveyed to the lower political institutes, also can understand dao's function between the provinces and the counties. The scholars did little research about this subject, so I intend to make further research on the base of the predecessors.

Key words: Qing dynasty; local system; dao

一、道制的源流

最早行政意义上的道起源于秦朝。道是什么? 《汉书》卷十九《百官公卿表第七上》云:“县, 大率方百里, 其民稠则减, 稀则旷, 乡亭亦如之, 皆秦制也。列侯所食县曰国(侯国), 皇太后、皇后、公主所食曰邑, 有蛮夷曰道。凡县、道、国、邑千五百八十七。”就是说:“道”为秦时所置, 是少数民族聚居地方的县级行政区划。关于秦代所设道的数量, 张焯、张东刚先生在《秦“道”臆说》文中认为秦汉史籍所载诸道中可以证明为秦“道”者, 至少有17个。汉代的道多继承于秦, 所以《汉书》记“道”为“有蛮夷”

之县。但从西汉“道”的官属设置和职掌, 以及官方对“道”的认知情况来看, “道”与县除了名称不同外, 二者的地方行政职能已经没有什么差别。关于西汉道的数量问题。《汉书》卷二十八下《地理志》云:“讫于孝平, 凡郡国一百三, 邑千三百一十四, 道三十二, 侯国二百四十一。”

唐代是道在中国历史上发展最为充分、种类和名称最多的朝代, 它经历了一个复杂的演变改革过程。唐贞观初年, 因山川形便, 分全国为十道, 开元二十一年(733年)增为十五道, 设置采访处置使, 其执掌与汉武帝时所设的十三刺史部略同, 监察地方百官吏治。从此, 道或者路一直是中央监察地方的监察区划。

收稿日期: 2008-12-02

修回日期: 2009-01-15

作者简介: 刘永富(1982-), 男, 河北承德人, 讲师, 主要从事中国古代史研究。

辽朝实行南北两面官制度,“北面治宫帐、部族、属国之政,南面治汉人州县、租赋、军马之事。”^①在地方行政管理上,北面官系统实行部落制,南面官系统实行州县制。在州县之上设有五道:上京道、东京道、中京道、南京道、西京道,总称为五京道。道的最高长官是五京留守。关于辽代五京道的性质,大部分学者认为已经是一级地方行政单位,也有少数学者认为辽代的五京道只是一个地理区域。^②

元代地方行政机关,行省之下,诸路之上,设有诸道。诸道因其所掌职务性质不同,分为两大类:一属御史台与行御史台,为监察区,称“肃政廉访司道”;一属行省或为行省之派出机构,类似分省,有宣慰司道、宣抚司道、安抚司道、招讨司道。

明代的道与以前的道监察范围不同,是地方省级政府对府、州(县)两级政府的监察。同时,他又协助布、按两司处理地方行政和社会事务。具体说来,明代的道主要是以分守、分巡为主,根据吴吉远统计的数字:“在总共259道中,守巡道占56.76%,达148个。”^③

二、清代云南诸道的设置

清代云南诸道,设置与明代一样,设辖区道和专务道。辖区道有分守道、分巡道、兵备道;专务道有粮储道、提学道、巡海道、水利道、兴屯道、驿传道、盐法道、清军道、海关道、海防道、江防道、马政道、劝业道、巡警道。

(一) 云南诸辖区道

清代云南辖区道,初仅设分巡永昌道。雍正后又有改添,设有迤西道、迤东道、迤南道、临安开广道,均属分巡守。

1. 迤西道:康熙九年九月壬申(1670年10月31日)置永昌守备道,治大理府^④。雍正八年七月丙申(1730年9月11日)更名迤西道,驻永昌府(今云南省保山市),后迁大理府^⑤,兼理驿传、关务;乾隆二十四(1759年)规定云南迤西道兼水利衙。三十二年(1767年)又给迤西道加兵备衙^⑥,设典吏十二人^⑦。

2. 迤东道:雍正八年七月丙申(1730年9月11日)置分巡迤东道,驻寻甸州(今云南省寻甸县),后迁曲靖府^⑧,兼理兵备、驿传事务。^⑨乾隆二十四年(1759年)规定迤东道兼水利衙^⑩,有典吏十二人^⑪。迤东道领府四:曲靖、东川、昭通、濠江。直隶州二:广西、镇雄、治曲靖府。

3. 迤南道:乾隆三十一年十月壬戌(1766年11月27日)置分巡迤南道,析迤东道属之普洱、镇沅、元江、临安等四府来属,治普洱府^⑫,兼理驿传。乾隆三十二年(1767年)规定迤南道加兵备衙^⑬,有典吏十二人^⑭。

4. 临安开广道:清末,英法侵略缅甸、越南,云南边务紧张,界务、商务交涉日频。光绪十三年十月壬子(1887年12月13日)置临安开广兼管关务道,析迤南道属之临安,迤东道属之开化、广南等三府来属,治临安府属之蒙自县^⑮。

① 《辽史》卷三十七《地理志一》

② 张修柱、赖清寿:《辽史地理志平议》,载《历史地理》第15辑,1999年

③ 《试论明清时期的守巡道制度》,载《社会科学辑刊》1996年第1期

④ 《清圣祖实录》卷三十四“康熙九年九月壬申条”

⑤ 《清世宗实录》卷九十六“雍正八年七月丙申条”

⑥ 《清会典》卷二十五《吏部九·官制各省道员》。

⑦ 《清会典》卷一百五十一《各省吏额·云南》。

⑧ 《清世宗实录》卷九十六“雍正八年七月丙申条”

⑨ 《清会典》卷一百十六《职官三·外官·总督巡抚 布政使 按察使 盐运使道府儒学》

⑩ 《清会典》卷二十五《吏部九·官制各省道员》

⑪ 《清会典》卷一百五十一《吏部一百三十四·各省吏额·云南》。

⑫ 《清高宗实录》卷七百七十“乾隆三十一年十月壬戌条”

⑬ 《清会典》卷二十五《吏部九·官制各省道员》

⑭ 《清会典》卷一百五十一《吏部·各省吏额·云南》

⑮ 《清德宗实录》卷二百四十八“光绪十三年十月壬子条”

（二）云南诸专务道

清代云南专务道设有提学道、驿盐道、粮储道、巡警道、劝业道。

1. 提学道：又称“督学道”，管理全省之学校，教习、教育行政及考试诸事，驻省垣，由各部进士出身之郎中充任，带按察司佥事衔。康熙四十一年（1702年）改称学政（别称“学院”）；雍正四年（1726年）正式定名为“提督云南学政”，凡由部属选用者，例如翰林院侍读、侍讲、编修、检讨、各部侍郎、各寺卿及各科给事中、各道监察御史衔，三年任满更代。清末罢，改设“提学使司”。

2. 驿盐道：或称“驿传盐法道”，管理全省驿站事务及督察食盐生产与行销诸事，并兼领清军道，故又称“清军驿传盐法道”。

最初，盐法道和驿传道经常合在一起使用，职能互兼，不但负责盐法和驿传的事务，乾隆三十二年还规定云南驿盐巡道加兵备衔^①。康熙六年（1667年）置……云南盐法道一人^②。另外，云南设巡抚兼都转盐运司事盐法道一人^③，盐法道典吏九人，库大使攒典一人^④，驻省垣。

驿盐道中设提举司管理盐务，云南有黑盐井、白盐井、琅盐井三个提举司。乾隆三十一年十月壬戌（1766年11月27日），将云南、武定二府分隶盐道。

乾隆三十三（1768年）年，盐法道从驿盐道中分离出来，专管盐法，改名为分巡盐法道。

光绪末，驿传事务由劝业道兼理。

3. 粮储道：又称“粮道”，专管全省粮务及屯田，并兼领水利道，故又称“粮储水利道”，驻省垣。当时全国粮储道以巡道、守道兼者五人。江西、福建、陕西、云南、贵州，皆以巡、守道兼之^⑤。乾隆二十四年（1759年）又议准：云南按察司经历兼粮储道库务^⑥，其中典吏十二人。

关于粮储道的储备职能，主要是掌核云南布政司粮储道之钱粮，稽其厂课。滇省有铜厂、银

场、金场、铅厂、锡厂、铁厂、皆招商采办。矿旺则开，竭则闭。征课视出产之多寡，岁无定数。凡抽收课金，按年搭解内库交纳，其铜课、银课、铅课、锡课、铁课银两，俱造入季册报拨^⑦。

4. 巡警道：光绪三十三年（1907年）颁行“新政”时增设，掌全省治安、消防、警察诸事，设道员一人，三年届满更代，归省督抚统属，驻省垣。巡警道新所治地方设警五公所，分总务、行政、司法、卫生四课。总务掌公所总汇事，凡承办机要、议订章程、考核属员、分配官警、编存文牍、收发经费、统计报告及巡警学堂；行政掌行政警察、高等警察及国际警察之事，凡整飭风俗、保护治安、调查户口籍贯、稽核道路工程及消防警察；司法掌司法警察，凡预审、探访、督捕、拘押及处理违警罪；卫生掌卫生警察，凡法道防疫、检查食物屠宰、考验医务医科及官立医院。

5. 劝业道：光绪三十三年（1907年）施行“新政”时添设，掌全省农、工、商、矿及交通事务，设道员一人，三年届满更代，归省督抚统属，驻省垣。其就所官地方设劝业公所，分总务、农务、工艺、商务、矿务、邮传六科。总务掌承办机要、议订章程、考核属员、编存文牍、收发经费、统计报告及实录、交通学堂；农务掌农田、屯垦、森林、渔业、树艺、蚕桑及农会、农事试验场；工艺掌工艺制品、机器专利、改良土货、仿造洋货工厂；商务掌商业、商勋、赛会、保险及商会；矿务掌调查矿产、查核探矿开矿、聘请矿师及矿务公司；邮传掌航业、铁路、轮车、电线及测量沙线，营治埠头厂坞、考查路线、稽核通运行车并电话、邮政。

三、清代云南道的设置特点及运行效果

关于清代云南诸辖区道、专务道设置的情况和特点，在前面各部分已经论及，故不再赘述。

① 《清会典》卷二十五《吏部官制·各省道员》

② 《清史稿》卷一百十六《职官三·外官·总督巡抚·布政使 按察使 盐运使道府儒学》

③ 《清会典》卷六《吏部尚书 侍郎职掌三》

④ 《清会典》卷一百五十一《吏部·各省吏额·云南》

⑤ 《清会典》卷六《吏部尚书 侍郎职掌三》

⑥ 《清会典》卷二十五《吏部·官制各省道员》

⑦ 《清史稿》卷二十二《户部·云南清吏司》

现就清代云南道在各个朝代发展过程中的特点及其运行效果作一比较和总结。

(一) 设置特点

1. 依山形便

清代主要依据山川形便和执行某项行政事务的便利来设立的,清代虽然是少数民族入主中原,但是汉化程度非常高,在道的设置上,清代的设立依据也就更为科学和实用。

2. 长期稳定

清代云南诸道的设立比较正规和正式,随意变动性不大,特别是分守、分巡道和专务道的设置,保持了长时间的稳定性,发挥了长时期的效果。

3. 监察区向行政区的转化

总的说来,清代,道是中国古代地方行政管理体制进一步发展的时期,这一时期的道既不同于汉代单纯监察意义的道,也不同于唐朝安史之乱后行政意义上的道。保守地说,清代云南的道只是处在监察区向行政区转化的过程之中,既发挥着监察官员监察地方官、整饬风纪的作用,又体现了行政官员处理地方行政事务的职能,只是到了最后,道的行政色彩越来越浓厚。云南的道经过长期发展、调整,到了清代中也逐渐完善,其职能转移到身兼多职,“文武兵民事权归一”的道,俨然一级地方行政单位。

4. 设置灵活

清代云南的道,因时因事而设或废,提高了政府的行政效率。如“清光绪十三年十月壬子(1887年12月13日)析开化、广南二府往属新设之临安开广兼管关务道。”^①因新设的临安开广道所辖府州过少,故将原本属于迤东道的开化、广南两府划归于它。又有“乾隆三十一年十月壬戌(1766年11月27日),将云南、武定二府分隶盐道。三十三年(1768年)又将云南驿盐道所辖云南、武定二府,改归粮道管理。”^②这些都体现了因地制宜灵活多样的特点,以资实效是道设置的主要目的和运行准则。

5. 枢纽地位

清代云南的道在云南地方行政管理体制中居于举足轻重的枢纽地位。清人程含章有言:“司道者,百吏之纲维;提镇者,三军之司命,皆天子之屏翰大臣也,必其人功绩著闻,才识卓异,天子乃简而授之,非如知府、副将以下督抚可以奏补也。”^③吏治的好坏关系到国家安宁、社会稳定和人民生活的安全,因此,道员在其中起着极为攸关的作用,关系着吏治民生。

(二) 运行效果

一个制度或机构的设置,直接对政府的行政效率发生作用,它的运行必然对社会秩序和百姓生活产生影响。道作为地方行政建置中的一个组成部分,其产生运行也必然对地方社会和人民生活产生影响。设置道的最初目的是加强省与府州县的联系,协理布政使、按察使的事务、提高地方行政效率。那么清代云南道的设置是否起到了应有的作用呢?

清代是道发展的成熟时期,这一时期道不仅数量大大增加,而且设置越来越完善,因此道发挥的效果也更为充分。清代对云南道的管理制定了严格的规定,以便约束道员行政行为,提高行政效率,力图杜绝滥用职权等腐败现象,特别是对涉及到百姓切身利益的事情更是严令明申。乾隆五十一年(1786年),又奏准各州县实存仓粮等项开具四柱清册每月报明本府查缴无缺按目出具印结报明。本道该管道员按季出具无亏印结移司加结转送督抚存缴,倘州县有私行挪动之事,立即亲往盘查,将侵亏之员与出结之州府一并严参治罪^④。对于渎于职守、利用职权侵害百姓的官吏,大臣上疏请求究治,中央的处理也可以说是严厉。张允随上疏:“且自到粮道任之后,臣复察其居心行事,机械颇深,虽年富力强,亦小有才情,但巧诈居心,实难望坦衷任事,相助为理,今仰仗皇上天威,地方大定,军务全竣,除军前将弁并管理粮运各官,容臣与督、提二臣会核具题外,所有云南粮储道祝宏办理军务巧诈欺饰贻害之处,臣谨据实陈奏。”后祝宏被革职,交云贵总督尹继善会同张将参奏情由,一一严审。

① 《清德宗实录》卷二百四十八“光绪十三年十月壬子条”

② 《清会典》卷二十五《吏部·官制各省道员》

③ 《皇朝经世文编》卷十二程含章“复林若洲言时务疏”

④ 《新撰云南通志》卷一百六十《荒证考二·平泉》

一方面有制度上的严格规定，另一方面道员本身也不乏忠直之士，尽职尽责，他们为地方经济发展、社会安定、人民生活富足做出了许多重要贡献，如“飭令安宁州增筑井台三尺，并于河中垒筑堰月坝，撤去河水，将已经封闭之旧井拆至井底，内用木桶，外用石砌，不令淡水侵入，再汲试验，卤味复咸，当即令盐道委员较煎。据报，每日可出盐一千二百一十一斤，每年可煎办盐四十二万八千九百九十六斤，足符原额，除将旧井复额盐斤仍拨原销之安宁、新兴、巇峨三县领运外，将新井盐一百万斤全运省城，填拨迤东各属盐少之处行销，虽安宁薪贵本重，每年仅增赢余银五千余两，而近省各州、县，多得一百万斤盐，民食更觉充裕，此皆圣德感孚之所赐也。”^①盐务关系国计民生，道员们尽职尽责，不仅增加了政府的财政来源，也使得地方百姓生活富足充裕。

对于危急百姓安危，关系人民生命财产安全的突发事件，道官们也是群策群力，及时补救。道光十三年（1833年）九月二十七日，奉上谕：“阮元等奏《昆明等州县同时地震查办灾赈大概情形》一折。云南省城等处地震，据该督等查明，……其云南、潞江、曲靖、临安四府所属之昆明、嵩明、宜良、河阳、寻甸、蒙自、晋宁、江川、阿迷、呈贡十州县同时地震，城垣、衙署、庙宇、仓监、塘汛、民兵房屋均多倒塌，并压毙教职、亲丁及囚犯、禁卒人等，伤毙男妇总计数千丁口；……督粮道升任山东臬司牛监督办宜良一路，迤东道普年督办寻甸一路。著该督等严飭司道督率各委员会同地方官逐户确切查明，妥速散赈，毋滥毋遗。”^②

当然，对于那些忠于职守尽职尽责的道官，政府也加以表彰和奖励，不少督抚还主动提出奖赏提升有重大贡献的道官。云贵总督岑毓英曾上疏奏：“（光绪十二年三月二十八日）再，臣前两次奉命出师越南，距滇省路途鸾远，且系瘴乡，一切粮饷军装转运接济极为艰苦，实赖抚臣张凯嵩督同布政使衔署云南布政使按察使史念祖、布

政使衔署云南按察使迤西道熊昭镜、二品顶戴云南盐法道钟念祖、布政使衔云南迤东道崇缙、布政使衔云南迤南道陈廷珍、二品顶戴署迤西道云南尽先补用道吴其桢、云南尽先补用道翁寿箴尽心筹画，昼夜勤劳，督运军饷、军装，采办粮米分道馈运，接济前敌，未尝有误，用能克敌制胜，臣未便没其劳勩。惟抚臣张凯嵩同系疆臣，应得优叙，出自天恩，臣未敢擅拟，至史念祖、熊昭镜、钟念祖、崇缙、陈廷珍、吴其桢、翁寿箴等可否仰恳天恩，交部从优议叙，或给升衔以示奖励之处，出自逾格鸿慈。”^③

道作为清代地方行政机构中的一个组成部分，由于受封建专制体制束缚，其发挥作用也是有限的，因为其本身就带有封建专制的某些弊端，王朝的中后期或所用非人，使得道设置的结果恰为相反。^④清朝康熙年间，潘耒针对监司讲过这样一段话，“为监司者，但求朝令簿书得免住误，官方之清浊，非所计也。……视官资如传舍，视仕宦如经商，自身妻子而外，更不知有何事”。^⑤道制趋于完善的时候，也差不多是清朝统治达到腐败极至的时候，因此道的发挥作用也受到了不少限制，实际效果也多少打了一些折扣。

[参考文献]

- [1] 清官修. 清会典 [M]. 光绪二十五年石印本影印本.
- [2] 清高宗敕撰. 清朝通典 [M]. 杭州: 浙江古籍出版社, 1988.
- [3] 清高宗敕撰. 清朝通志 [M]. 杭州: 浙江古籍出版社, 1988.
- [4] 清高宗敕撰. 清朝文献通考 [M]. 杭州: 浙江古籍出版社, 1988.
- [5] [清] 顾炎武. 肇域志 [M]. 上海: 上海古籍出版社, 2003.
- [6] [清] 余金著. 熙朝新语 [M]. 上海: 上海古籍书店, 1983.
- [7] [清] 官修. 清实录 [M]. 北京: 中华书局, 1985.
- [8] [清] 赵尔巽撰. 清史稿 [M]. 北京: 中华书局, 1977.

① 《张允随奏稿》卷七《乾隆十年十月二十一日》

② 《道光云南通志》卷七十八《食货志九·蠲恤》

③ (清) 岑毓英:《岑襄勤公奏稿》卷六《史念祖等请奖片》

④ 《明臣奏议》卷八《马文升奏议》

⑤ 《皇朝经世文编》卷十三《潘耒上某学士书》

- [9] [清] 纪昀. 历代职官表 [M]. 上海: 上海古籍出版社, 1989.
- [10] [清] 阮元等修. 道光·云南通志·二百十六卷并首三卷. 王崧等纂. 道光十五年 (1835 年) 刊六十册. 地 8274-6.
- [11] [清] 王文韶等修, 唐炯等纂. 光绪·续云南通志稿·一百九十四卷首六卷, 光绪二十七年 (1901 年) 四川岳池县刻本一百册共三部. 地 8274-8.
- [12] [清] 王崧撰, 杜允中注. 道光·云南志钞·(摘抄地理志、边裔志上、封建制下), 云南大学历史系据云南省图书馆藏清道光九年 (1829 年) 刻本摘抄二册. 地 8274-13.
- [13] 云龙等修, 周鍾岳等纂. 新撰云南通志·二百六十六卷并首一卷. 1949 年铅印一百四十册, 共六部. 地 8274-9.
- [14] 云南省历史研究所. 清实录有关云南史料汇编 [Z]. 昆明: 云南人民出版社, 1984~1986 年版.
- [15] 方国瑜. 中国西南历史地理考释 [M]. 北京: 中华书局, 1987.
- [16] 刘子扬. 清代地方制考 [M]. 北京: 紫禁城出版社, 1988.
- [17] 赵泉澄. 清代地理沿革表 [M]. 北京: 中华书局, 1955.
- [18] 王燕飞. 清代督抚张允随与云南社会 [M]. 昆明: 云南大学出版社, 2005.
- [20] 萧一山. 清代通史 [M]. 北京: 中华书局, 1986.
- [21] 印鸾章. 清鉴 [M]. 北京: 中国书店, 1985.
- [22] 中国社会科学院历史研究所清史研究室、中国人民大学清史研究所合编. 清史论文索引 [Z]. 中华书局, 1984.
- [23] 牛平汉. 清代政区沿革综表 [M]. 北京: 中国地图出版社, 1990.
- [24] 李孔怀. 中国古代行政制度史 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2006.
- [25] 李克建. 谈谈五服制、道和左郡、左县的历史作用及意义 [J]. 西南民族学院学报 (哲学社会科学版), 1998, (S1): 197-200.
- [26] 修晓波. 试论我国古代中央对地方的监察方式 [J]. 社会科学战线, 1997, (5): 145-152.
- [27] 许正文. 汉州唐道的设置与分裂割据王朝的形成 [J]. 中国历史地理论丛, 2003, (3): 139-144.
- [28] 耿虎. 试论唐代河北道政区的几个问题 [J]. 厦门大学学报 (哲学社会科学版), 2002, (3): 72-79.
- [29] 贾云. 唐贞观诸道的产生及其使职的作用 [J]. 汉中师范学院学报, 2002, (4): 47-54.
- [30] 周振鹤. 犬牙相入还是山川形便——历史行政区域划界的两大原则 (上、下) [J]. 中国方域, 1996, (5): 8-13; (6): 1-5.
- [31] 李国祁. 明清两代地方行政制度中道的功能及其演变 [C] // “中央”研究院. 近代史研究所集刊. 第三期上册, 台北, 1972.
- [32] 杨武泉. 明清守巡道制考辨 [J]. 中国史研究, 1992, (1).
- [33] 吴吉远. 试论清代的守、巡道制度 [J]. 社会科学辑刊, 1996, (1): 96-101, 160.
- [34] 林涓. 清代道的准政区职能分析——以道的辖区与驻所的变迁为中心 [C] // 历史地理 (第 19 辑). 上海: 上海人民出版社, 2003.