

清代浙江诸道设置述略

祝太文

(公安海警学院 基础部, 浙江宁波 315801)

【摘要】清代地方府省下设置有守、巡二道,初为藩二司佐贰官临时性外派以巡守地方,至乾隆间稳定为二司下属地方性实官。清初,浙江守巡各道置废不定,后来守巡二道逐渐合二为一,肩负巡察地方之责的巡道多得保留,雍正、乾隆年后,浙江地方长期稳定为四个分巡兵备道设置。清初道员领有标兵,浙江道标于康熙十九年(1680)全部裁撤,但带有兵备衔诸道对辖区内驻军仍具有一定的节制权,道员实际成为所属地方文武的长官。雍正年间,浙江开始特设的海防兵备道,其标兵设置延至清末废海防道为督办时改设成海塘巡警局才取消。

【关键词】清代;浙江;道;设置

【中图分类号】K928.65.5

【文献标志码】A

【文章编号】1671-3079(2016)03-0050-07

清代浙江诸道,在清初有额设道标官兵,常与总兵相提并论,被分别称为道将、镇将,在地方和防御中,道、镇相互配合,道员除直接参与战斗指挥、负责战役规划及调和诸将协同战守等外,还负责沿海社会治安、筹备防务、组织民团、刺探情报、筹集运输粮饷、制造军械等。在道标被裁撤后,道员仍拥有监督辖区驻军的权力。雍正之后,浙江地方诸道演化成四个分巡道,并先后拥有兵备衔,均具有巡察地方吏治、监督本辖区驻军之权,辖区内都司、守备以下诸武职听其节制。所以,厘清清代浙江诸道设置,不仅可以明晰清代浙江地方行政运转体系,也可以明晰省与府县间的联络与管理、地方防务的运作等机制,还可以帮助人们了解清代浙江海防建设、军地间的互动,战时沿海物资和人员诸种战争资源的聚集与运用等。

一、清代道制和道员的职掌

清初,沿用明代道制,以藩二司属官参政、参议、副使、佥事出任道员,驻守、巡察地方或负责专务,可分别为地方守巡道和特设专业道。各道依道员兼衔统分为守道、巡道,“凡参政、参议,名曰守道;副使、佥事,名曰巡道。”^①《皇朝文献通考》按曰:国初“设布政使左右参政、参议,曰守道,每省无定员,粮储、屯田、清军、水利,各以其职为名;设按察使副使、佥事,曰巡道,每省亦无定员,提学、兵备、清军、巡海、水利、屯田、盐法诸道,各以事设各省要地。”^②道设置较为芜杂,皆因事因地制宜而裁设不定,道员均属临时性派遣,品不一,各以受任者所兼原衔而定,从三品至五品不等。

乾隆十八年(1753),清廷认为“道员职司巡守,以整饬吏治、弹压地方为任。至于钱谷刑名,则藩专责,各有司。且知府以下悉其统辖,兼参议、佥事衔者,反卑,其何以表率?此皆旧例相沿,宜为变通,以画而重职守”。于是规定“直省守巡各俱为四品,停其兼衔”。^③772守巡诸道员由此褪去标识为二司佐贰的兼衔,稳定为二司之下的地方实官,地方守巡二道也自此被视为省之下一级正式行政机构。地方守巡各道划有一定的辖区,多以辖区各府名取一字组成道的名称,如杭嘉湖道、宁绍台道、金等,地方守巡道属省派往地方的行政和监察机构;没有地域划分而掌管专门事务的特设专业道,多以所管辖职事为职官名称,如屯田水利道、提督学政道、督理粮储道、清军传道、盐法道、海防道等等,专业道实际是省的办事机构。

收稿日期:2016-04-16

基金项目:公安海警学院科研发展基金项目(2016YYXMB01)

作者简介:祝太文(1971—),男,江西玉山人,公安海警学院基础部讲师,史学博士,主要从事海疆史地研究。

各道职掌，笼统地说是“职司风宪，综考官吏，为督抚布以率所属”。^②但各类道员所管辖的区域大小不一，“有通辖全省者，有分三四府州者，各以职事设立于要地。”^③地方守巡道和专业道所承担的职事也不尽相同。各道职事的差别，在雍正帝给道员的训谕中罗列得较为清楚：“尔等官历监司，所以赞襄藩，承流宣化者也。分守、分巡职居协理，粮、河、盐各有专司……如守巡两道，首当洁己惠民，凡府州县之廉洁、贪污俱宜细加察访，不时密详督抚以凭举劾，地方有土豪武断尤宜禁剪除……粮道专理漕运……河道有董率工程之责……盐道一员尤关国课……驿道为驿站钱粮所系……尔等各有常职。”^④其中专业道道员职掌较为纯粹，而地方守巡道道员“赞襄藩”则内容较为丰富。

守巡道初设时，守道主掌钱谷，巡道主掌刑名，清廷稳固全国的统治后逐步精简辖区多有重叠的守巡道，根据现实需要守巡二道裁去其一，保留的守道或巡道身兼守巡二道职事，向综理地方政务的机构转化。在守巡道逐渐合二为一过程中，巡道因巡察功能得到更多的保留，清初《多尔袞摄政日记》所记守巡道数量相近，至乾隆朝撰《钦定大清一统志》时巡道约有守道的三倍，其中浙江省守道在康熙末年即全部裁撤，其职掌全归巡道所兼辖。守巡二道除互相兼职外，有的还会另外兼水利、兵备、海防等一项或多项专业职事，而专业道除会兼其他专业职事外有时还会兼守巡道职事，故而乾隆朝《皇朝通典》概括道员职掌只能列叙道：“分守、分巡及粮道、盐法各道，或兼兵备、或兼河务、或兼水利、或兼学政、或兼茶马屯田、或以粮盐兼分巡之事，皆掌佐藩臬，核官吏，课农桑，兴贤能，厉风俗，简军实，固封守，以倡所属而廉察其政治。”^⑤

清代浙江诸道历经置废改并，存续时间长且因循至清末的有五道，《宣统三年冬季职官录》概括该各道职掌分别为：

督理浙江通省粮储道：管理水利，监督收兑、催起、重运，稽查各帮完次、收放诸款银粮。

分巡杭嘉湖兼管海防事务兵备道：滨海近湖盗贼私，弹压稽查东西两浙。

分巡宁绍台兼管水利海防兵备道：山海交错，稽查奸匪兼督海防、承造战船。

分巡温处兼管水利事务兵备道：山海交错，稽查匪类兼督海防、承造战船。

分巡浙江金衢严等处地方道：案件丛杂，盘查。^⑥

“简军实，固封守”是道员一项重要职责，在沿海道职与海防又密不可分，顺治间浙江诸道均拥有道标，直接参与海防征战活动，至康熙年之后诸道尽管不再领有额设标兵，但仍始终保有在本辖区内享有的监军之权。康熙朝《大清会典》中《兵部一镇戍》称，“国家军旅之事，专任武臣，其在直省者，以文臣监督，曰总督、曰巡抚、曰副使道、佥事道。”^⑦《都察院一各差旧例》中记，“直省兵马，按临地方，即同该道亲点比较武艺，若有将勇兵精，弓箭技艺超群者，俱具疏题荐，其有营伍虚冒，技艺庸劣者，即行纠参。”^⑧在重要地区负有特定使命的守巡道员，在一定时期其下仍保留有标兵，如带有海防性质驻台州的巡视海道，负有巡察沿海，维持治安，确保海防安全之责，其下设有的道标中军守备一员，直到康熙十九年（1680）后才裁撤掉。^⑨

后来，清廷又规定：凡道员加兵备衔者，即有节制所辖境内之都司、守备、千总、把总等武职之权，从而道员成为其辖区的地方文武长官。^⑩雍正八年（1730），清廷在杭嘉二府沿海海塘的建设和管理上，“仿照河营兵丁之例，设海塘千把总二员，兵二百名，”“听杭嘉湖道管辖。”^⑪：15十一年（1733），又特设海防兵备副使道一员，“凡海塘文武官兵，俱听其调用，沿海地方州县等官亦令兼辖。”海防兵备道道员“驻扎海宁城内”。^⑫：12乾隆十九年（1754），海防兵备道职事又裁归杭嘉湖道，为分巡杭嘉湖兵备道。^⑬分巡宁绍台道、分巡温处道也于乾隆三十二年（1767），“均加兵备衔”。^⑭从而浙江沿海三道在海防活动中，享有更大的军事指挥权并负有更多的军事责任。

沿海地方守巡道员也常被委兼督海关，早在乾隆二年（1737）三月，宁绍台道即被委以管理浙江海关税务。^[3] 9册：699 开放口岸通商后，新设的海关也陆续委托给巡道监督，如分巡宁绍台道、分巡温处道、分巡杭嘉湖道就分别兼督浙海关、甌海关、杭海关。沿海守巡道还被委以处理外交事务职责，清前期没有专设的外交机构，清廷处理对外事务通常由礼部、理藩院等机构进行，沿海涉外事务多与朝贡贸易有关，处理地方与外交涉时也多由各地督理海关的守巡道员兼理。

在各地开设通商口岸以后，涉外事务增多，咸丰十一年（1861），清廷被迫在中央增设总理各国事务衙门，专门处理外交事务。随后地方则设南北洋大臣“掌中外交涉之总务”，而地方具体外交事务，全国除同治九年（1870）设立津海关道缺“专管中外交涉各事件及新钞两关税务”外，^③：1059 其余则责成兼督海关的地方守巡道员处理，“通省交涉洋务事件，统归关道管理，地方官遇事禀闻，由关道禀总督，以咨总理衙门议定。各国领事有事，则会商关道，大者总督，剖断不决者，呈总理衙门。”^④晚清的洋务运动中，训练新式军队、引进西方新式武器、创办新式企业，道员常常是重要的具体操办者。

专业道各负其专职外，也直接或间接参与军事活动。如浙江提督学政道本为按察使下属，多由按察司僉事出任，康熙二十三年（1684），浙江改由翰林院官出任提督学政，各带原衔，学道改为学院。^⑤其地位从按察使属官升至督抚平行，对督抚及以下各官可据巡察所得密折纠劾，浙江学政亦因转属钦差性质，衙署只有督抚派委之巡捕办理事务，而没有佐。^⑥其职“掌直省学校、生徒考课之事，以岁科二试，巡历所属府州，进诸生而论文艺、程品行，升其贤者、能者，斥其率教者，凡兴革事宜皆会督抚以行之。”^⑦其下属有府学及直隶厅学教授，正七品；州学学正、厅县学教谕，正八品；府厅州县学官正印之佐贰皆称训导，俱为从八品。分别掌府州县学校、士习文风等。他们在海防上，有宣政、化导、育才的职责与功能。教职也有直接参与海防事务的，如嘉庆间海盗扰浙，浙抚阮元曾“遣教职、佐杂官数十员，微服分巡海口，率乡勇戡民，令其事无巨细直达行辕。”

沿海粮道、传道与海防也不无关系，“凡督征漕粮，修造船艖，运交兑、督押，丁，俱系粮道的职掌。”^⑧而传，则专门负责公文、奏章，军事命令、奏报的递送或驰报，以及官役、兵的迎送。康熙朝《大清会典》说，传“专供往来公差员役，持奉兵部勘合火牌，验明照数应付……其需用马、驴、车、船、人夫、什物等项。因地冲酌量设置，或设专管，或属州县兼管，或令武职带管，俱责成该督、抚、驿道惩治。”^[6] 5007—5008 浙江传道之下，只有嘉兴府西水驿、宁波府四明驿、绍兴府萧山县西兴、衢州府江山县广济渡四个驿丞，其他各铺均为铺司管理。盐驿道，清初为盐运使司，康熙四十九年（1710），传道与盐运使司合并为盐驿道；乾隆四十四年（1779），盐驿道改为盐道，务重归按察使管理；乾隆五十八年（1793），盐道改为盐法道运使，其属有运副、运判、经历、库大使、批验所大使、盐场大使等，共同管理两浙沿海盐运与盐场事务。^⑨

另外，巡警道则是清末官制改革的产物。光绪三十三年（1907）清廷改革直省官制，决定改“各直省按察使为提法使，并增设巡警、劝业道缺，裁撤分守、分巡各道，酌留兵备道。”^⑩：597 光绪三十四年（1908），宪政编查馆奏定巡警道官制，秩四品，归督抚统属。规定巡警有“保卫地方，监察人民之责”；浙江在宣统元年（1909）成立巡警道，其职掌是：统理全省警政，督饬所属府、厅、州、县巡警事宜，维护地方治安，整饬风化，编查户籍等。^⑪

二、清代浙江诸道设置演变

顺治初年，浙江诸道设置沿用明代建置，以左、右参政，左、右参议，副使、僉事分别担任各道道员。顺治二年（1645）十二月，清廷吏部和多浙江官职二百一十一名，其中诸道有：分守宁绍台道、巡海道、分巡宁绍台道、温处兵备道、分守杭

嘉湖道、分巡嘉湖道。^⑨《多尔袞摄政日记》记载顺治五至八年间浙江授职诸道有，分守道：杭嘉湖道、金衢道、宁绍台道、温处道，分巡道：宁绍道、温处道、金衢道、杭严道、台道、嘉湖道，专业道：督粮道、传道、学道等。^⑩《清世祖实录》又载顺治七年（1650）裁浙江屯田水利道。^⑪故顺治朝前后曾设有十五道，清代浙江诸道建置初步形成。

自康熙朝始，逐步精简道的设置，减省重复设置的守巡道、事简专业道数量。康熙时期诸道设置多变，置废剧烈。康熙元年（1662），裁金兵巡道、传道二缺；康熙六年（1667），除保留督粮道、提学道、巡海道外，其余九个守巡道俱裁；康熙九年（1670）后，陆续复设部分道缺，至康熙二十一年（1682）浙江道数复升至八个。^⑫此后又有改制或减省，康熙五十七年（1718），复裁分守金严道，是浙江分守道的终结，此后浙江未再复置分守道。至康熙末年，浙江诸道仅存留督粮道、盐驿道、分巡宁台道、分巡温处道四道（见表1）。

表1 康熙年间浙江诸道设置情况一览表^⑬

年代	浙江诸道设置	道数
顺治年间	分守杭嘉湖道、金衢道、宁绍台道、温处道，分巡宁绍道、温处道、金衢道、杭严道、绍台道、嘉湖道，督粮道、驿传道、学道、巡海道、屯田水利道	共14道 (其中屯田水利道顺治七年(1650)裁 ^{[3]3册:393})
康熙元年(1662)	裁浙江金衢兵巡道缺，归守道兼理；裁驿传道缺，归杭严道兼理 ^{[3]4册:128}	共12道
康熙六年(1667)	裁分守杭嘉湖道、金衢道、宁绍台道、温处道，裁分巡宁绍道、温处道、杭严道、绍台道、嘉湖道	共3道
康熙九年(1670)	复设分守杭嘉湖道、金衢道，复设分巡宁绍道、温处道	共7道
康熙十一年至二十一年(1672—1682)	康熙十一年(1672)宁台温巡海道改为分巡台海道；康熙十二年(1673)复设清军驿传道；康熙十三年(1674)复设分巡杭严道，二十一年(1682)复裁	共8道
康熙二十三年至二十四年(1684—1685)	康熙二十三年(1684)浙江提学道改为学院；康熙二十四年(1685)复裁分守杭嘉湖道、分巡宁绍道，改分巡台海道为分巡宁台道	共5道
康熙三十九年至五十七年(1700—1718)	康熙三十九年(1700)裁金衢严道，四十九年(1710)复设，五十七年(1718)又裁；康熙四十九年(1710)驿传道裁并两浙盐运司，改为盐驿道(存留有督粮道、盐驿道、分巡宁台道、分巡温处道)	共4道

雍正四年（1726），裁分巡宁台道设分巡宁绍台道、又设分巡杭嘉湖道；雍正十一年（1733）增设海防兵备副使道专门负责海塘建设，驻扎海宁。雍正十二年（1734）又设分巡金严道。^⑭至此，浙江形成有督粮道、盐水利道、海防副使道、分巡杭嘉湖道、分巡宁绍台道、分巡温处道、分巡金七道，而且地方守巡道设置自此稳定为四个分巡道。^⑮

乾隆十九年（1754），海防兵备副使道裁归分巡杭嘉湖道，加分杭嘉湖道道员兵备衔。^⑨乾隆三十二年（1767），又分别加分宁绍台道、分巡温处道道员兵备衔。乾隆五十七年（1792）浙江盐道复改为两浙都转运盐使司。^⑩此后一百多年浙江诸道未再更置，始终维持一个督粮道、四个分巡道的设置格局。清末浙江推行官制改革，宣统元年（1909）三月始增设巡警道与劝业道，浙江诸道数量复增至七个。^⑪

三、清代浙江诸道道标设置演变

清代浙江道标设置分两个阶段，前一阶段是顺治初至康熙初，后一阶段是雍正八年（1730）至清末。

道标设置第一阶段，初设各道兵数额不一。顺治五年（1648），清廷制定浙江绿营经制官兵额时，规定“分巡杭严道、分巡嘉湖道、分巡金衢道、分巡温处道、分巡台道、宁绍巡视海道、分守金衢道、分守温处道、分守嘉湖道、分守宁绍道中军守备各一员、兵各二百名，水利盐法道、督粮道中军守备各一员、兵各一百名。”^⑫顺治七年（1650），裁浙江屯田水利道，^⑬其下兵亦裁；其他各道道标兵马“俱裁一半”；顺治十八年（1661），复“奉文将各道官兵、马匹全裁”。^⑭然在耿精忠反叛期间，分巡温处、分巡台海诸道复领兵马，平叛间姚启圣招募兵马以温处道职参战，姚启圣南进中又因战功卓著由温处道特升为福建布政使，并“仍率其众从征”。^⑮而分巡台海道道员所领道标兵马则延至康熙十九年（1680）清廷才予以了裁撤。^⑯

浙江道标设置第二阶段，仅为江海防塘工而特设，称塘兵或海防营，属海防兵备道或分巡杭嘉湖道管辖。海塘经制官弁有守备、千把总、外委、额外等名色。额兵初置二百名，随后增至千名，乾隆中减至六百多名后维持至清末。

雍正八年（1730），清廷应浙江总督李卫之请，仿河营兵丁之例：浙江设立海塘经制千总一员、经制把总一员；兵二百名，内有马战兵六名、无马战兵十四名、守兵一百八十名。其中设外委把总二名、外委百总二名、管队四名、头目十名。并听杭嘉湖道、海防同知管辖，粮饷附入杭协水师营制造报题销。^⑰

雍正十一年（1733）四月，添设海防兵备副使道一员、同知一员、守备二员，将原设、添设经制千总四员、经制把总八员、有马战兵六十名、外委千把总十六员、无马战兵一百六十名、守兵七百八十名分左右两营，左营驻扎海宁县东、右营驻扎海宁县西，塘兵各照紧要地方分段汛防，隶属海防兵备道统辖、海防同知兼。^⑱

乾隆十九年（1754）三月，裁汰海防兵备道缺，塘工归杭嘉湖道专管。海防营左营改为杭协城守营中军守备，千总一员、把总二员、外委四员改归杭协；右营改为乍浦水师右营守备，千总一员、把总二员、外委四员改归乍浦营；其余千总二员、把总四员、外委八员裁汰；塘兵六百名内二百名拨归杭协，一百名归乍浦营，三百名裁，余四百名裁改为堡夫。^⑲

乾隆二十四年（1759），复设海防营千总一员、把总二员、外委三员，马兵二十名、步战兵六十名、守兵一百零三名，共一百八十三名，统归杭嘉湖海防兵备道管辖。^⑳二十六年（1761），复添守备一员，千总一员，把总二员、外委五员，其添设之官，仍于杭协城守营内调回。^㉑四十九年（1784），增设把总、外委各一人，拨抚标额外委人。^㉒经历上述等各次设置，至嘉庆间杭嘉湖道所属道标有守备一员、千总二员、把总五员、经制外委九员、额外四员，马步兵丁共六百二十五名。^㉓

太平天国之乱间，海防营兵离散。同治四年（1865）末，藩司蒋益筹办善后，“以塘防最关紧要，具详巡抚左宗棠，请令收标，先行收集三百名归标。嗣是陆续归来，补足原额六百二十五名。”^⑧光绪十年（1884）复设千总一员，从原设把总内选委，该把总缺由外委兼署；光绪三十四年（1908）巡抚增改革塘制，裁撤海防营全营兵，在海宁州设立海塘工程总局，以杭嘉湖道为督办，“别设工程队四百名于局内以伺工作、海塘巡警局警察一百名以伺巡查。”^⑨宣统三年（1911）改编海塘警署，警员裁减为三十名。^⑩

从清代浙江诸道设置的演变来看，道员本是藩二司的属官，因需外派驻守、巡察地方或负责专务，各道依兼衔统分为守道、巡道，都领有标兵。顺治末康熙初各道标兵逐渐裁撤，随着守巡二道的职责渐趋合一，康熙间对诸道进行了精简，具有按察地方性质的巡道多得保留，加兵备衔者得享节制境内都司以下武官之权。雍正年间浙江地方诸道形成并自此稳定为四个分巡道，至乾隆年间地方诸道演化为省与府之间的一级地方政府，道员转化为辖境内的文武长官。清代浙江因为有海塘工程，雍正年间仿河防之制特设塘兵，由专设海防兵备道辖领，后改归所在分巡杭嘉湖道专管，直至清末改制。清代浙江地方诸道，尤其是兼有兵备衔四个分巡道，不仅负责对内整饬吏治、弹压地方、布率所属等，也要负责一定的海防事务、对外交涉等，是清代浙江民政、也是军政的重要职官。

参考文献：

①允禄. 大清会典（雍正朝）：第五卷 [M] // 沈云龙. 近代中国史料丛刊三编：第77辑. 台北：文海出版社，1994.

②张廷玉. 清朝文献通考：第八十五卷 [M] // 王云五. 万有书库：第2集. 上海：商务印书馆，1936.

③清实录 [M]. 北京：中华书局，1985.

④清朝通典：第三十四卷 [M] // 王云五. 万有书库：第2集. 上海：商务印书馆，1935.

⑤内閣印铸局. 宣统三年冬季职官录：第七册 [M] // 沈云龙. 近代中国史料丛刊：第29辑. 台北：文海出版社，1968.

⑥伊桑阿. 大清会典（康熙朝）：第九十三卷 [M] // 沈云龙. 近代中国史料丛刊：第72辑. 台北：文海出版社，1992.

⑦张寅. 临海县志稿：第十卷 [M]. 铅印本. 民国二十四年（1935）.

⑧刘子杨. 清代地方官制考 [M]. 北京：紫禁城出版社，1988.

⑨陈璠. 杭州府志 [M]. 铅印本. 民国十一年（1922）.

⑩李卫. 敕修浙江通志 [M]. 刻本. 乾隆元年（1736）.

⑪李圭. 海宁州志稿：第二十三卷 [M]. 铅印本. 民国十一年（1922）.

⑫崑冈. 钦定大清会典事例：第二十三卷 [M]. 石印本. 光绪二十五年（1899）.

-
- ⑬崑冈. 清会典（光绪朝）：第一百卷 [M] // 王云五. 万有书库：第2集. 上海：商务印书馆，1935.
- ⑭黄本骥. 历代职官表 [M]. 上海：上海古籍出版社，1980.
- ⑮穆彰阿. 嘉庆重修一统志：第二百八十一卷 [M]. 影印版. 北京：中华书局，1986.
- ⑯刘锦藻. 清朝续文献通考：第二册：第一百三十四卷 [M] // 王云五. 万有书库：第2集. 上海：商务印书馆，1935.
- ⑰故宫博物院. 多尔摄政日记 [M]. 北京：故宫博物院文献馆出版社，1976.
- ⑱王国安. 浙江通志：第二十二卷 [M]. 刻本. 康熙二十三年（1684）.
- ⑲和珅. 钦定大清一统志：第二百十五卷 [M] // 景印文渊阁四库全书：第478册. 台北：台湾商务印书馆，1986.
- ⑳赵尔巽. 清史稿：第二十五卷 [M]. 北京：中华书局，1976.
- ㉑钱仪吉. 碑传集：第十五卷 [M]. 刻本. 江苏书局. 光绪十九年（1893）.
- ㉒张寅. 临海县志稿：第十卷 [M]. 铅印本. 民国二十四年（1935）.
- ㉓翟均廉. 海塘录：第六卷 [M] // 景印文渊阁四库全书：第583册. 台北：台湾商务印书馆，1986.
- ㉔郑沅. 杭州府志：第三十五卷 [M]. 刻本. 乾隆四十六年（1781）.
- ㉕富呢杨阿. 续海塘新志（嘉庆朝）[M]. 台北：成文出版社，1970.
- ㉖朱锡恩. 海宁州志稿：第五卷 [M]. 铅印本. 民国十一年（1922）.