

明清兩代地方行政制度中道的功能及其演變

李國祁

一、前言

二、道的來源

三、明代分巡道制度的建立與中央地方監察權的消長

四、按察司功能的轉變與兵備道的形成

五、分守道的形成與演變

六、清代前期道的區劃與其功能的改變

七、清代後期道的功能演進與對西力衝激所生的作用

八、結論

一、前言

在我國地方行政制度中元明清三代是一大段落。這個段落是造成今日現行地方行政制度的基礎，而且在組織上要遠比其他時期嚴密完備得多。我們如將元明清三代地方行政制度互相比較，將發現明清兩代又比元代完善。其中特別是清代，其制度的劃一，組織之整齊，絕非他朝所能相比。但是我們如果將清代的地方行政制度與歐美近代者相較，則發現清代的地方行政組織仍是建築在人治的精神上，其對事對人的關係遠不如西方基於法治精神的政治組織嚴密精確。故而西力東漸以後，中國的地方行政制度如同傳統社會一般，無法抗拒西力的衝激，而發生出保衛中國文化的有效作用。這種情形由明清兩代地方行政制度中道的功能及其演變中特別可以看出。此是個人研究本題的動機，也是本文所欲探討的主旨。

二、道的來源

任何一種制度往往不是某一人或某一時期所獨創，而有其長期演變形成的歷史，明清地方行政組織中的道亦然。明清兩代的道就其性質而言，可分為分巡道與分守道兩種，其淵源各有不同。分巡道的源流可追溯至唐太宗貞觀元年（公元六二七）併省州縣，分天下為十道的史實。^①顯然地，唐代的道並非明清兩代的道，非僅轄區廣大，而且僅是為中央政府派員巡察方便而設。就其地位論，當如後代的行省，但無確定的首長。惟其分巡的性質，顯然可視為後代分巡道的起源。

唐代的道日後由於情勢的需要，時有增加，景雲二年（公元七一一）改十道為十二道。^②開元廿一年（公元七三三）增改至十五道。^③其後竟增至「分天下四十餘道。」「大者十餘州，小者二、三州，各因其山川區域為制」，而且「諸道增減不一，使名沿革不一。」分巡的史實在唐代自貞觀八年（公元六三四）命蕭靖李靖等十三人分巡天下，^④日後亦成為慣例，時遣重臣，按道分巡。其職責主要在：察吏治，視刑名，問疾苦，觀風俗。其名稱則有巡察，按撫，存撫諸名。及神龍二年（公元七〇六）以五品以上二十人為十道巡察使，按舉州縣，再周而代。^⑤使分道巡按的制度漸趨規律化。景雲二年置十道按察使各一人，開元二年（公元七一四）改曰十道按察採訪處置使。此後或稱按察使，或稱採訪處置使，或稱觀察處置使，名稱時有不同，但此種分道巡察的制度已確定不移了。就官職而論，唐代的觀察按察或採訪使顯然比明清兩代分巡道的首長副使僉事或道員要高得多。故萬斯同在歷代職官表中將之比為按察使（臬司），其副使僉事方比之為明清兩代道的首長。^⑥

① 唐會要，（世界書局本）下冊，頁1231，州縣分望道，時分關內、河南、河東、河北、山南、隴右、淮南、江南、劍南、嶺南十道。

② 景雲二年五月，將山南道分為山南東西道，又自黃河以西分為河西道，故為十二道。（見唐會要，北京中華書局本，下冊，頁1233。）

③ 新唐書，三七，地理志第廿七，頁1下。舊唐書地理志作開元廿一年分天下為五十道，萬斯同歷代職官表作開元廿年改採訪處置使，分十五道，兩說疑有誤，故用新唐書開元廿一年增改至十五道之說。

④ 唐會要，世界書局本，下冊，頁1411，觀風俗使條。

⑤ 新唐書，卷49下，百官志，39下，第3頁下。唐會要作二周年一替，以廉按州部。

⑥ 萬斯同歷代職官表，卷52，司道表，頁3上。

自唐以後，道已成為中國地方行政制度中一較為固定的單位。但道的劃分則愈來愈多，其轄區亦愈來愈小。五代時據唐開元十道圖舊制，分天下為十道。^⑦遼分全國為五道，各以一京為其中心。^⑧這些道均與唐代情形相似，在地位上與後代行省相仿，在性質上亦如唐代成例，係為按察方便而設，又與後代之行省制度絕不相同。宋初分全國為十五路，後累增至廿六路。金則參合遼宋制度，以五京為首，分全國為十九路。宋代的路無論在地位上或行政組織上均與後來的行省相當，祇是轄區略小罷了。遼於諸州設觀察使以及按察諸道刑獄使，宋有提點刑獄公事，金稱按察使，此即相當明清兩代的按察使（臬司），其副使則相當於分巡道的首長。

真正分巡道的制度係奠定於元代，元初設提刑按察司四道，至元六年（公元一三四〇）以提刑按察司兼勸農事。八年，置河東山西道陝西四川道。^⑨此後累增，定為十二道，並改按察司曰肅政廉訪司。每道置廉訪使二員，正三品，副使二員，正四品，僉事四員（廣東南海祇二員），正五品。^⑩此一制度乃明代分巡道的張本。

由上所述可知所謂分巡道實起源於分道按察。其主要任務在察吏治，視刑名，亦即掌有現代司法與監察兩大職權。故其性質就監察而論，與御史相仿。但與御史之區別在：御史僅有監察職責，而少刑名職責。御史是直隸於中央政府，向中央政府負責，並不能直接處理民刑各事。而廉訪司或分巡道是地方政府中的骨幹，刑名糾察是其本職，直接管轄地方行政基層組織之府州縣。其與府州縣職權的不同在：府州縣係集行政財政司法等大權於一身，而廉訪司或分巡道僅掌有司法與監察兩權。此種情形正表明在中國歷史上往往是司法權與監察權合而為一，與所謂三權分立的西洋政治制度絕不相同。我們必須先瞭解此點，才能討論明清兩代此一制度的功能與其演變。

^⑦ 五代史，卷150，志12，郡縣志。

^⑧ 遼之五京道為：上京道，轄州府軍城廿五，統縣十。東京道，轄州府軍城八十七，統縣九。中京道，有七金山，馬孟山，雙山，松山，土河，統州十縣九。南京道，統州六縣十一。西京道，統州三縣七。（見遼史地理志一）

^⑨ 元史，（中華四部備要本）卷86，頁17上。

^⑩ 同上書卷86，頁17下。

至於分守道的起源，萬斯同在歷代職官表中亦將其追溯至唐代，認為是與唐代之採訪支使轉運副使相當。^⑪此說似未洽當。蓋分守道是布政使駐於其各轄區「道」內的代表，其主要的任務是民政與財政。而唐代按察採訪使主要的職務在察吏治，視刑名，問疾苦，理財務，是兼管民政司法財政各方面的。其中司法監察的任務尚高於其民政財政的任務。故與其將採訪支使作為分守道的起源，毋寧將之作爲分巡道的起源，來得更爲洽當。至於轉運副使，實具有明清兩代的糧道或鹽法道的功能。總之各代職官的職掌各有不同，追溯其淵源雖有脈絡，強相比附亦難盡合。分守道的制度實爲明代就分巡道的立意而創設，與前代關係不多，此點將於明代分守道中再予詳細討論。

三、明代分巡道制度的建立與中央地方監察權的消長

綜上所述已瞭解道的起源實來自唐初分道巡按的制度，而且分道巡按與御史台的監察制度是並行不悖的。明代在我國歷史上以極權專制著稱，其政治的特色是中央集權，皇帝專政。在這種政治作風下，一個嚴密的監察制度自是特別需要。其廠衛御史台按察司等都是爲了建立一個完密的監察系統而設置的機構。如果我們說東西廠與錦衣衛是秘密的非正式的監察機構，則御史台及按察司是公開的正式的糾督機關。而御史台及按察司兩者恰恰又代表着中央與地方兩種監察職權。明代採用這種完密的監察制度，一方面固是爲了保護大明帝國，朱氏王朝的利益起見，另方面也是因沿舊制，受元代的政治作風影響。而且當時社會綱紀已敗壞到不可收拾的地步，起自民間的朱元璋爲了大刀闊斧建立新的社會秩序，嚴刑峻法遂成爲唯一可採取的手段。今日我們由其大誥一書中，約略可窺出當時社會的弊端是豪強凌世，官員貪墨鬪葺，吏胥夤緣作弊，^⑫以至於民不聊生，铤而走險。朱元璋本人即是由此途徑而得到成功的一個人，自不容此種惡劣的社會風氣繼續蔓延下去。故在政治上

^⑪ 萬斯同，歷代職官表，卷52，司道表，頁3上。

^⑫ 參閱明朝開國文獻，第一冊，御製大誥，胡元制治第三，諭官之任；朝臣優劣第廿六；戶部行移不實第六十七；御史汪麟等不才第六十八。續編，官吏下鄉第十七；用因書辦文案第廿八；魚課擾民第三十三等。

他的根本政策是剷除貪污，澄清吏治，打擊豪強，使良民得以安居樂業。在嚴刑峻法雷厲風行的手段下，按察制度首先被採用，作為監督地方官，澄清吏治的主要組織。在方法上他仍遵循前代的規制，採中央與地方監察制度並行的辦法，設御史台與按察司。故早在至正十六年（公元一三五六）攻克集慶時，彼已置提刑按察司，以王習古王德芳為僉事。^⑬及至正十八年（公元一三五八）三月，並命提刑按察司僉事分巡郡縣錄囚。^⑭很明顯地此時分巡道的制度仍未被確立。而且當時太祖據域不廣，亦無此需要。但亦極有可能元時所立的道仍因沿被採用。當時按察司是以僉事為其首長。無何因據地日廣，乃正式在各地區設立按察司，明太祖實錄中已有於甲辰年十一月以章溢陞浙東按察使的記載。^⑮吳元年十月壬子，正式置御史台及各道按察司。各道按察司按察使正三品，副使正四品，僉事正五品。^⑯此一措施仍然是本之於元代肅政廉訪司的遺制，非僅其分道的方法相同，即各官的品階亦與元代完全相同。在現存的資料中，此時提刑按察司各道的名稱未被述及，然由推理亦可想見更動元代制度處不多。

此一規制維持甚久，及洪武十三年（公元一三八〇）正月胡惟庸案起，太祖因感到中書省握權太重，易生弊端，乃決心將全國官制作整個的調整，除罷中書廣都府廢丞相制度，陞六部直隸皇帝外，並命吏部，南人選任北官，北人選任南官，俾免庇護鄉黨，朋比為奸，危及朱氏大業。當此之時，就朱元璋不信任百官的情形而論，似應加重提刑按察司等監察機構的職權，以達其偵伺監督之目的。然則令人所不解者，提刑按察司職權竟因此而縮減，初改定其品秩，按察使改為正四品，副使從四品，僉事正五品。^⑰尋即罷廢此一機構。^⑱其職權移歸於何機構，史書中未曾敍及，然就其尊崇布政使及巡檢之情形觀之，似此兩機構與御史分擔其職權。或者

⑬ 明太祖實錄，卷4，頁3下。

⑭ 同上書，卷6，頁2上。

⑮ 同上書，卷15，頁6下。

⑯ 同上書，卷26，頁2下。

⑰ 同上書，卷129，頁6上。

⑱ 徐景聚，國朝典彙，第二冊，頁1122，作洪武十三年罷各道按察司。明會要，頁711，作十三年五月罷。明史職官志四，亦作十三年罷。明太祖實錄中亦作十三年五月。

司法歸布政使司，而監督按察歸巡檢司及御史。然則無論如何，明太祖此一措施實代表着中央監察權的擴張，亦即廢除地方監察機構，而以中央所直屬者如錦衣衛御史台等直接控制地方。究其立意，不外是更張制度，加強皇帝直接控制，澈底根除舊官僚舊勢力而已。然而此究僅係非常措施，無法長久存在。故次年三月旋復置提刑按察司，並定各道按察分司，計浙江、江西、福建、四川、北平、山東、河南、山西、陝西每省各四，廣東、廣西各三，湖廣十一，全國共計五十三分司。^⑯此五十三按察分司即日後分巡道的張本。及洪武廿九年（公元一三九六）改置按察分司為四十一道。^⑰於是分巡道的制度乃正式確定。此後歷朝雖略有更改，但終明之世其分巡道的建置仍是沿用太祖的規制的。

就地理上的分佈而言，太祖洪武廿九年所設的分巡道，大約是在今日一個行省的地區內，分設兩個道。唯其中江西廣東各設三道，而直隸地區（明初直隸約略轄有今日蘇皖兩省），因京畿所在，分設最密，共轄有六個分巡道。其中四個道在今日江蘇省，兩個道在今日安徽省。^⑱此亦證明當時江蘇地區是中國政治與財富的重心，人煙稠密，故分設四道以治之。

明太祖所立的全國四十一道，在意義上僅為按察分巡方便起見，並無絲毫地方行政區的意味在。而且當時按察副使或僉事僅在一定時間內往其轄區巡察，並不常川駐於該道內。故稱之為分巡道是極為恰當的。當然此一制度日後變更亦多，首先是分巡道建置日益增多，至明末時，除去特設兵備道外，全國已增至六十九道之多。其次是每道由副使僉事的分巡辦法漸變為常川駐紮，有其固定的首府，而形成了

⑯ 明太祖實錄，卷136，頁1下。明會要作洪武十四年二月復置，有誤，今從實錄。

⑰ 計直轄六道，浙江二道，四川（轄有今四川及貴州一部份）三道，山東（轄有今山東及遼寧）三道，河南二道，北平（轄今河北省）二道，陝西（轄今陝、甘、寧三省）五道，山西（轄今晉察綏三省）三道，江西（轄今贛省）三道，廣東（轄今廣東省）三道，廣西省（轄今桂省及黔省邊區）三道，福建（轄今閩省）二道，湖廣（轄今湖北湖南兩省）四道。（明太祖實錄，卷247，頁5下。）

⑱ 直隸六道係：一、淮西道，治鳳陽廬州兩府徐滁和三州及太僕寺中都留守司約當今皖北。二、淮東道，治淮安揚州二府及六合縣，兩淮都轉鹽運司，約當今蘇北。三、蘇松道，治蘇州松江二府。四、常鎮道，治鎮江常州二府。五、京畿道，治太平寧國二府，廣德州句容溧水溧陽三縣。以上三道約在今蘇南。六、建安徽寧道，治湖州安慶徽州三府，約當今皖南。

地方行政制度中的一個單位。

在功能上提刑按察司掌有兩項主要職權，即司法與監察，亦即是具有司法權與監察權合一的特徵。此一司法權與監察權合一的特徵是中國政治制度中一大特色，與西洋近代的三權分立不同。明代在基層地方行政機構中府州縣有權處理司法案件，是司法權附屬於行政權。司法不能獨立，當然對民權有所侵害。而在高層地方行政機構中司法權與監察權合一，司法附屬於監察，與行政權相對立，這當然是一個好現象。蓋司法權附屬於監察權使監察權權力加大，而可以對抗，或進而控制行政權，才能發生監督行政權的功能來。然而問題在必須真正能維持此一監察與司法權的獨立，否則並不能完全發揮出這種監督的功能來。明代的制度是否能符合這種要求呢，這是我們應當探討的。

明太祖認為提刑按察司是掌天下「風憲紀綱之司」，²²⁰是朝廷的耳目之官。故洪武十年十二月（公元一三七八）各道按察司官來朝時諭之曰：

「朕以天下之大，民之奸宄者多，牧民之官不能悉知其賢否，故設風憲之官爲朕耳目，察其善惡。激濁揚清，繩衍糾繆，此其職也。」²²¹

其在提刑按察使（副使與僉事同）誥中亦說：

「……自秦併之後，設郡縣以治民，官無世守之心，乃有剝削之貪。因若是，自漢唐宋以來，皆設糾察之職，分道以鎮覈之。若比古則不如，然得人以任，猶爲美治。今按察司之設，豈輕授非人，以靜方隅，而振綱紀也。斯必得人，使權豪歛跡，奸宄潛蹤。」²²²

故在司法與監察兩職權中，明太祖所着重者是監察，而非司法。即以監察而論，是着重在對地方官的監察，而非對一般平民的監察。故在大明官制中，在外官官制項下，將治民之官作爲一系統：是布政使司——各府——各州——各縣。而按察使司另列爲一系統，與治民之官相對立。在層序上是：

²²⁰ 陳仁錫：皇明世法錄（學生書局本），第一冊，頁150下。

²²¹ 同上書，頁159下。

²²² 同上書，頁333下。

「若布政司不能清府，府不能清州，州不能清縣，縣不能清里甲，去惡安民，遺下不公不法，按察司方乃是清。」²⁵

故儘管按察使在品級上低於布政使。（明初左右布政使從二品，按察使正三品），而在職權上反而是監督布政使的。此正代表著中國政治制度中的另一特色，即以低品級官員監督高品級官員。其優點在使其發揮互相箝制的作用。因兩者品階不同，所代表的利益亦不相同。而缺點在：因監察官員品階較低，使其監察權因此而受到無形的限制，難於完全發揮。此是日後何以按察司不能盡其監察功能的原因之一。

在前面我們業已討論及御史與按察使司代表著中央與地方兩種不同的監察權。明初對兩者的職權亦有明白規定，孝陵詔敕中曾說：

「按察司治理布政司府州縣，務要盡除奸弊，肅清一方。耳目有所不及，精神有所不至，巡按御史方乃是清。」²⁶

另在大明官制中吏部考功項下亦有規定說：

「一凡各處布政司按察司鹽運司首領官屬，從本衙門正官考覈，按察司首領官從監察御史考覈，其餘衙門並從本道按察司考覈。」²⁷

可知御史是監督按察司的。但在品級上御史要比按察使低，故就監察權本身而言，是中央監察官員監督地方監察官員，同樣亦是低品級官員監督高品級官員，使兩者發生互相箝制作用。然而這種互相箝制作用必須在某一前提下才能有效，即中央監察權與地方監察權兩者勢力均衡的時候。一旦某一監察權過大，則必侵損及另一監察權，使其功能變小，甚至功能全失，而形同虛設。明代當太祖之世，已有中央監察權擴張的趨勢，及成祖以後，中央與地方監察權之消長更有很大的變化。首先是太監當權，錦衣衛勢張，使皇帝私人的監察機構權勢日大，而按察司職權因之受損

²⁵ 明朝開國文獻（學生書局本），第四冊，頁1927。

²⁶ 同上書，頁1927～1928。

²⁷ 同上書，頁2355。

。其次是自宣德以後，每命重臣予副都御史或僉都御史銜巡撫方面，^㉙形成了所謂巡撫總督制度。而且自正統三年（公元一四四八）起，御史可以「遍閱罪囚，釋冤滯，逮按枉法官吏」，使御史掌有按察司所擁有的司法權。^㉚由於諸此原因均造成中央監察權極度的擴張，使擁有地方監察權的機構按察司職權日漸縮小，功能亦因之發生很大的轉變。其原有之監察功能竟漸變成形同虛設，而其他原來是附帶的功能如管屯兵備等，反日漸增大，使之變成分擔部份布政使司職權的一種地方行政機構，此是分巡道日後變成一地方行政階層的主要原因之一。此當於下節中討論之。

明代中央監察權極度擴張的情形已如上述，而造成此一擴張的根本原因仍在皇帝專政，使皇家私人的權益與中央政府的權益混淆不清，更進而至皇家私人的權益取代了中央政府的權益。故王權專制的本身破壞了中央與地方監察權的平衡，使地方監察機構按察司無盡量發揮其功能的可能。此是明太祖本人所種下的惡果。

關於按察司的司法職權，按大明律例中規定：「凡京官及在外五品以上官有罪，必須奏聞請旨，不許擅問。」故按察司僅有權處理五品以下的司法案件。而且府州縣官犯罪，所轄上司不得擅自拘問，祇可開具所犯事由，實封奏聞。^㉛故按察司對於地方官真正能行使的司法權，實在小之又小。即使一般軍官犯罪，按察司亦無權直接處理，亦祇能實封奏聞。^㉜真正按察司所能全權處決的司法案件亦不過是一般平民王府人役及雜佐胥吏而已。^㉝故即使在明初，按察司的司法職權亦是小於其所具有的監察職權。此對於其監察職權的運用有莫大的影響。亦是造成按察司不能發揮其功能，整肅綱紀的原因之一。及後太監錦衣衛及御史掌有部份司法職權，則按察司的職權因之更加變小而難盡其職責了。

^㉙ 明會要，頁588。

^㉚ 關於明代御史職權可參閱學生書局編印明史論叢之四，明代政治，頁119~142，于登：明代監察制度概述。

^㉛ 大明會典，卷160，頁10上。

^㉜ 同上書，卷160，頁12下。

^㉝ 王府人役犯罪府州縣無權提詢，須行文長史及教授提人會官約問，而按察司可逕提取。（見大明會典，卷160，頁17上。）

在編制上提刑按察司的首長是按察使，每省一人。其本人並不經常出巡，分道出巡的是副使僉事，他們才是分巡道的首長。^⑧ 其出巡的時期是二月至七月，九月至十二月。^⑨ 副使僉事分道出巡的主要任務是：問錄刑囚，澄清吏治，整飭綱紀。由於按察司本身的監察與司法職權受中央特派官員的剝奪，日益變小，故副使與僉事所能處理的，已祇不過是一般例行的民事刑事案件罷了。此與明太祖當初設此制度的原意大相逕庭，實為其始料所未及。

四、按察司功能的轉變與兵備道的形成

在前節中已討論及按察司的功能主要在監察與司法兩方面。日後由於中央監察權的擴張，而使按察司此兩主要職權無形變小，其他的附帶職權反而增加，使按察的功能發生了很大的轉變。按察司各種附帶職權的產生，仍是由其分巡監察的性質而來。今日所知其附帶的職權大約有：管屯提學清軍驛傳與整飭兵備等項。這些職權的增加，最初僅是因人因事因時因地而設，並非有一定的規定。日久則自然變成一種慣例，而成為按察司副使僉事的某種特殊任務，並構成按察司中某一特殊部門。由於副使僉事是分巡道的首長，有時亦因為某一地區內某一特殊事務極為重要，則將此項職務附帶於該地區分巡道上，或者竟因此而單獨成立為一個道，故乃產生所謂管屯提學水利清軍驛傳與整飭兵備各種道的名稱。此處所謂的道，有的確是有獨立的轄區，有的並無獨立的轄區，祇是按察司中的一個部門，管轄某一特殊事務。由於副使僉事是這部門的負責人，因之亦稱之為道。因此而造成道的錯雜繁複性。這些特殊的道的功能並非每省按察司均有，亦並非每省按察司均完全相同。但大體而論，各按察司均轄有下列各道或各部門，即：問刑提學督糧（管倉）管屯驛傳與整飭兵備等。^⑩ 在這些極不相同的道的功能中，我們應特別注意的是整飭兵備一

^⑧ 明會要，頁713。

^⑨ 此出巡日期係馬文升參照成例，於弘治元年奏定。（見明會要，頁715～716。）唯國朝典彙，卷77載：嘉靖十三年先有旨令各省守巡官皆分駐所轄各道，以時巡行郡邑。可知嘉靖間已改為常駐於轄區。（國朝典彙，頁1128。）

^⑩ 明史卷七十五，志六下，七下，八上。

項。據明會要記載，兵備道的由來起自洪熙間，以武臣疎於文墨，遣參政副使沈周、劉紹等往各總兵官處整理文書，商榷機密。及弘治中，兵部尚書馬文升慮武職不修，遂議於按察司增副僉一員，使知兵事，^㊱自此兵備道乃遍天下。其實兵備道的形成在意義上實是仿宋代文人領兵之遺意，在以文職監督武職，與當時以文職重臣督邊禦虜，同是應時代的需要而產生的。初則為權宜措施，久則變成一種制度。洪熙間兵政已漸敗壞，衛所軍戶逃亡日多，豪強霸佔軍屯。當時兵部尚書李慶即曾劾奏天下都司衛所守禦指揮千百戶，間多貪暴怠惰，紀律不嚴，器械不利，城池不修，軍士缺伍。主張因其來朝付法司按治之。^㊲及英宗景帝時代，瓦剌逼西陲，邊圉孔棘，而嶺南閩浙黃蕭養葉宗留叛擾，荆襄流民嘯聚，黔桂更有苗猺之亂。禦侮鎮亂已成為朝廷主要政務，整飭兵備更是急不可緩。大約當時慣例，西北邊陲由中央派文職重臣督撫，而南方流寇及苗猺之亂則交付地方行政當局處理。甚至於西北邊陲為了加強防禦與督軍，亦多設兵備道來分擔部份國防的重任。故如黃鎬楊瑄毛吉雷復陶魯林錦等均曾以按察副使或僉事知兵事，甚至率軍平賊。作者曾就明史列傳作一統計，此時期內出任副使僉事而見於明史列傳者共十八人，其中率兵平亂，以軍功見稱者竟有九人，佔百分之五十。可知當時按察副使僉事知兵事已成一通例，故馬文升之措施不過是使此種慣例制度化罷了。

就某方面而言，兵備道的形成亦意味着按察司監督權的擴張，使之由地方行政而伸展至監督軍政。並因地方不靖，盜賊蠭起，進而握有實在的兵權，成為維持地方治安的一種力量。與明太祖當初設按察司的原意完全不同了。

明代兵備道大約可分為兩種形態。一是兵備道與分巡道合一，即分巡道帶有整飭兵備銜，如廣西省五道均具兵備銜。一是兵備道與分巡道分立，各有其不同的轄區。就後者而言，如將其與分巡道相較，則可發現兵備道均設於軍事衝要之區，或叛亂頻仍之地。例如浙江省計有四兵備道：即寧紹、嘉興、溫處與臺海。而分巡道亦有四：為杭嚴、寧紹、嘉湖、金衢。其兵備道除嘉興外，均設於沿海，而首府杭嚴及較內地之金衢反而無兵備道的設立。此可能與海防備倭有關。湖廣省計有八分

^㊱ 明會要，頁716~717。

^㊲ 明仁宗實錄，卷6上，頁3下。

巡道：武昌、荆西、上荆南、下荆南、湖北、上湖南、下湖南、沅靖。而兵備道僅一，且設於湘西苗區內，即辰沅道。河南省計有四分巡道，即大梁、汝南、河南、河北，而兵備道亦僅一，即睢東道。江西省分巡道有五：饒南九江、湖西、南昌、湖東、嶺北。而兵備道僅二：即南瑞與廣建。在西北省份此種情形尤為明顯，如山西省分巡道僅三：冀寧、冀南、雁門，而兵備道竟有五：雁北、大同（二員，一駐大同，一駐朔州）、陽和、潞安、岢嵐。陝西省分巡道有五：關內、關西、隴右、河西、西寧。而兵備道則將陝西與寧夏分立，其中僅陝西一區即有七道：肅州、固原、臨洮、洮岷、靖遠、榆林中路、榆林東路。寧夏區亦有五道之多：河西、寧夏河東、莊浪、漢羌、潼關。^⑧ 西北省份兵備道的衆多，顯然是與防虜有關。由此可知，兵備道的設立是因某種軍事需要而來，故多設於海防及塞防地區。其在內地者亦是設於衝要或叛亂頻仍之地。如果我們說分巡道的多寡關鍵在於人口與財富，則兵備道的設立是本之於邊防及險要。兩者設立的本義雖均在監督與控制，但其作用迥不相同。

關於兵備道與衛所及各地總兵官的關係，兵備道的職責主要有三：一、監督副參諸官；二、分管兵馬錢糧及屯田；三、贊理軍務。^⑨ 前兩項是兵備道的主要任務，贊理軍務僅行之於邊防緊要或其他動亂地區。故兵備道的主要職責係監督衛所，整飭兵備。其設立的性質與巡撫總督相同，並且相輔相成。總督巡撫的設立旨在以文職重臣監督贊理省以上，或某一特殊地區的軍務，而兵備道則是小地區的，管轄府州縣衛所的。其監督兵備的作用大於贊理軍務的作用，但在某些小地區他們亦有率兵作戰的責任，王陽明以贛南道的身份平寧王之亂即是最好的例證。

五、分守道的形成與演變

明代分守道制度的起源續通志作：「永樂間令方面官巡視民瘼，遂令參政參議分理各屬州縣。」^⑩ 這一記載實在不够真確。非僅在時間觀念上甚為模糊不肯定，

^⑧ 明史，卷75，頁7下至8下。

^⑨ 參閱明會要，頁716~718；大明會典，卷128，督撫兵備。

^⑩ 繼通志（商務本），頁4079。

卽紀事方面亦嫌無明確的範疇。大約明初沿用元代舊制，置行中書省，設有平章政事左右丞參知政事諸官。^{④1}但早期由於草創的關係，亦往往以參政為一省的首長，例如國朝典彙載：

「辛丑六月，太祖以胡大海為江南行省參政。……甲辰立湖廣行中書省，以院判楊璟為參政。洪武元年四月，置山東行中書省，調江西參政汪廣洋為山東參政。」^{④2}

及洪武九年（一三七六）改行中書省為承宣布政使司，乃罷平章諸職，改為左右布政使參政諸名。^{④3}於是制度方整齊劃一，而參政則成為布政使的屬官。唯此時尊崇地方官，參政地位遠較日後為高，為從二品，左右各一人。^{④4}而六部尚書僅為正三品，^{④5}故有六部尚書出為參政之事。如刑部尚書唐俊即曾外調為福建布政使司右參政。^{④6}戶部尚書虞斯曾調為山西布政使司右參政。^{④7}吏部尚書李煥文調為四川布政使司左參政。^{④8}迨洪武十三年胡惟庸案發生，太祖廢丞相，罷中書省，陞六部，遂改為六部尚書正二品，侍郎正三品，承宣布政使正三品，左右參政從三品。^{④9}於是外官地位降低，參政完全不能與六部尚書侍郎相比。至於布政使司中左右參議一職係洪武十四年（公元一三八一）所新設，秩正四品，^{⑤0}後改為從四品。建文中於官制曾再度調整，改六部尚書為正一品，各布政使正二品，參政正三品，參議正四

^{④1} 同上書，頁4078。

^{④2} 國朝典彙，卷76，頁1。

^{④3} 同上書，卷76，頁2下；明史卷75，頁6，職官四；明太祖實錄，卷106，頁50。唯大明會典卷15，頁1，戶部二載：「洪武七年以京畿應天府直隸六部，改行中書省為浙江等十七布政使司。」其說與實錄明史諸書不同，疑其年代有誤，故從實錄諸書。

^{④4} 明太祖實錄，卷105，頁5下。

^{④5} 同上書，卷109，頁1下。

^{④6} 同上書，卷111，頁5上。

^{④7} 同上書，卷112，頁3下。

^{④8} 同上書，卷121，頁4上。

^{④9} 同上書，卷129，頁6上。

^{⑤0} 同上書，卷135，頁2上。

^{⑤1} 明太宗實錄，卷10上，頁5上至6上。

品。④但及燕王入統後則一切恢復洪武舊制。

至於參政參議的職權，大明會典及明太祖實錄中均未曾有所記述。明史中僅云分守各道及管糧儲屯田清軍驛傳水利撫民等事。⑤但就其任官情形觀之，最初則是民政事務多於財政事務，行政承轉監督的意義大於政令的親身推行。明初參政參議的任官約可歸納為三種情形：一、以儒士出任。例如洪武十五年（公元一三八二）廣徵天下儒士入京，旋授鄒伯源為河南布政使司右參政，張翼為山東布政使司左參議，周尚文為右參議，郭思齊為北平布政使司左參政，許允恭為右參議，邵勉為山西布政使司左參政，錢壽祿為右參政，劉安禮為左參議，王惟善為右參議，宣彥為四川布政使司右參政。⑥二、以武人出任。例如洪武十五年曾以濟州衛百戶周景為山東布政使司左參議，永平衛百戶范誠為右參議，宣武衛百戶張端為山西布政使司左參政，永清右衛千戶王福為左參議，永平衛百戶劉清為右參議，龍驤衛百戶張林為廣東布政使司左參政，南昌衛所鎮撫江崇為右參議。⑦三、以中央職官或王府官調任。例如洪武九年（公元一三七六）以監察御史蕭韶秦府伴讀魏肅為北平布政使司參政，司文監丞王璉監察御史彭通為山西布政使司參政，晉府伴讀王鐸中書舍人王澍為浙江布政使司參政，考功監丞馬亮為河南布政使司參政。⑧及永樂中，由於政治日漸上軌道，而武人及儒士出任布政使司參政參議之事乃逐漸減少，而專着重於中央職官的外調。永樂十五年（公元一四一七）以後更定為常制，每以六部中之郎中員外郎外調為參政參議，俾經此京外官互調，而收內外政情通達之效。

至於將每省布政使司所轄的府州縣分為若干道，而令參政參議駐守處理政務及財務一事，在明太宗實錄中並無記載。明會要將分守一事記載於永樂十二年三月成祖因吏部言布按二司多缺官而派諸曹郎給事中出為監司一條下，似兩者間有相當的

④ 明史（中華聚珍本），卷75，頁5下。

⑤ 明太祖實錄，卷148，頁2上。

⑥ 同上書，卷142，頁5下。

⑦ 同上書，卷106，頁5下。

關係。^⑯ 其實此條記載有誤，成祖因吏部言派諸曹郎給事中出爲監司一事係在永樂十六年三月甲戌，而非十二年。^⑰ 而且派曹郎給事中出爲監司係洪武以來的舊制，自永樂十五年以後已成定例。如果分守一事確與曹郎給事中出爲監司諸職有關，則亦當在永樂十五、六年間，而非十二年。如就此時期政治而言，此事或與永樂九年（公元一四一一）閏十二月己未吏部尙書蹇義會同各部建議改革政治十事有關。蓋彼等建議的十事中，其第四項即主張選拔在京四品以上文職官廉明謹厚者，分行天下，詢訪軍民利病，廉察官吏賢否，存問孤窮，伸理冤滯。^⑱ 當然，這仍僅是一個起源，而真正將全省分爲諸道，命參政參議前往經常駐守，恐仍是逐漸形成的，而且與參政參議職權的擴張有關，在時間上亦當在永樂之後。

前面業已言及參政參議的職權最初是民政大於財政，政令的承轉監督大於親身的推行。但是由於人口的增加，政務財務的日益繁劇，而使各布政使司原有的參政參議不敷應用，因之增員及分道駐守乃成爲必然的趨勢。特別是爲了增加政府的稅收，督理財稅錢糧勢須專人，故參政參議的職權乃曰漸偏重於財務稅收的督理。其情形與按察使司副使僉事職權的發展相似。根據大明會典中所載，宣德以後，特別是成化年間，各省逐漸增添參政參議員額，督理糧儲屯田及黃冊等事。^⑲

參政參議另一職權的擴張則是對軍隊的監督權。國朝典彙載：「洪熙元年四

^⑯ 明會要卷40職官十二載：「永樂十二年三月吏部言，布按二司多缺官，上曰布政按察古方岳臣，方數千里地懸數十人手，其簡廷臣中賢能者分別用之，於是諸曹郎給事中出爲監司者廿餘人。分守起於永樂間每令方面巡視民瘼，後遂定右參政參議分守各屬府州縣。」（明會要，北京中華本，頁710。）

^⑰ 明太宗實錄，卷198，頁3。

^⑱ 同上書，卷123，頁1上至2上。

^⑲ 例如宜德元年令陝西布政使司專委參議一員，監督涼州等五倉收放糧斛（大明會典，卷22，頁29下。）正統三年又添設陝西布政使司參議按察司僉事各一員於甘肅，監收倉糧。（大明會典卷22，頁30上。）正統七年添設湖廣布政司參政一員，提督屯田。（大明會典，卷18，頁9下。）正統九年添設四川布政司參議一員，提督鹽井等衛邊倉。（大明會典，卷22，頁30下。）成化五年添設陝西布政司參議一員於甘肅等六倉監收糧斛（大明會典，卷22，頁31下。）成化九年添設廣西布政司參政一員管糧，十一年添設河南布政司右參議一員管糧。（大明會典，卷22，頁32下。）十三年令四川福建布政司於現堂上官內各委一員管糧。十五年令山東布政司於現任參議內推委一員管糧。十六年添設貴州布政司右參政一員管糧。廿三年又添設四川布政司參政一員管糧。（以上均見於大明會典，卷22，頁33。）

月，上以武臣疎於文墨，乃選任方面官於各總兵官整理文書，商榷機密，參謀軍務，督理邊儲。大同則參政沈固，宣府則參政劉璉，遼東則參政周熙。……」^⑩雖然布政使司參政參議的贊理軍務與按察使司副使僉事的知兵事在意義上相同，都是仿宋代的遺意，以文職監督武職，但是在職務上仍是有很大的區別。參政參議大多於各總兵官處整理文書，商榷機密，督理邊儲，是以襄贊軍務或辦理軍需的身份監督武職，而副僉則可直接統軍。此種區分早期不甚明顯，而愈是晚期則愈為分明。就地區而言，由於參政參議的任務是贊理軍務，故此種監督武職措施多用於東北及北方，成為總督巡撫之佐。而副使僉事則多在西北及南方或內地，特別是嘉靖以後，由於東南倭寇日棘，江浙閩廣間更是遍設兵備道，均可率兵禦侮平亂。

布政使司的參政參議在贊理軍務一事上與按察使司的副使僉事知兵事雖有相當的不同，但是兩者監督武職的原則畢竟相仿，而且當初的設立也非有系統有計劃的，故分守道中亦有具兵備銜者，祇是沒有分巡道兼兵備銜的那麼普遍罷了。茲將明代各省分守道分巡道兵備道列表比較於下：

省 份	分 守 道	分 巡 道	兵 備 道
浙 江	杭嘉湖道，寧紹臺道， 金衢嚴道，溫處道（俱 駐省）	杭嚴道，寧紹道，嘉湖 道，金衢道。	寧紹道，嘉興道，溫處 道，臺海道。
江 西	南瑞道（駐省），湖東 道（駐廣信），湖西道 (駐臨江)，饒南九江 道（駐九江），贛南道 (駐南安)。	南昌道，湖東道，湖西 道（駐吉安），饒南九 江道（駐饒州），嶺北 道。	南瑞道，廣建道。
湖 廣	武昌道，下荆南道（駐 鄖陽），上荆南道（兼	武昌道，下荆南道，上 荆南道，上湖南道，下	辰沅道。

^⑩ 國朝典彙，卷76，頁6下。

湖廣	兵備，駐澧州），荆西道（兼兵備駐安陸），上湖南道，下湖南道，上江防道（或駐荊州岳州）下江防道。	湖南道，湖北道，沅靖道。	
山東	濟南道，東兗道，海右道（俱駐省）。	濟南道（移德州），兗州道（駐沂州），海右道（駐省），海道（駐萊州），登萊道，遼海道，青州海防道，濟寧道。	臨清道，武德道（駐武定州），曹濮道（駐曹州），沂州道，遼東道。
山西	冀寧道（駐省），河東道（駐蒲州），冀北道（駐大同），冀南道（駐汾州）。	冀寧道，冀南道（駐潞安），雁門道。	雁北道（駐代州），大同道（二員一駐大同，一駐朔州），陽和南潞安道，岢嵐道。
河南	大梁道（駐省），河南道（駐河南），汝南道（駐南陽），河北道（駐懷慶）。	大梁道，河南道（駐汝州），汝南道（駐信陽），河北道（駐磁州）。	睢東道。
陝西	關內道（駐省），關西道（駐鳳翔），西寧道（駐涼州），關南道（駐興安），河西道（駐慶陽），隴右道（駐鞏昌）。	關內道（駐邠州），西道（駐平涼），隴右道（駐秦州），河西道（駐鄜州），西寧道。	肅州道，固原道，臨洮道（駐蘭州），洮岷道（駐岷州），靖遠道，榆林中路道，榆林東路道，寧夏河東兵糧道（駐花馬池），寧夏河西道（駐寧夏），莊浪道，漢羌道，潼關道。

福建	興泉道（駐泉州），福寧道（駐興化），漳南道（駐漳州），建南道（駐延平），汀漳道（駐上杭縣）。	興泉道（駐泉州），福寧道，漳南道（駐上杭縣），建南道（駐建寧），汀漳道，建寧海道，巡海道（兼理糧儲），武平道。	福建兵備道，巡海道。
廣東	嶺東道（駐潮州），嶺西道（駐高州），羅定道（兼兵備駐羅定州），嶺北道，嶺南道（駐南雄）。	嶺東道（駐惠州），嶺南道（駐肇慶），嶺西道（駐省），海北道（駐雷州），海南道（駐琼州）。	南韶道，南雄道。
四川	川西道，川北道（駐保寧），上下川東道（駐涪州），上川南道（雅州嘉定二署），下川南道（敘州瀘州二署）。	川西道，川北道（駐保寧），上東道（駐重慶），下東道（駐達州），上川南道，下川南道。	松潘道，威茂道，建昌道，重夔道，安棉道，叙瀘道。
廣西	桂平道（駐省），蒼梧道（駐梧州），左江道（駐潯州），右江道（駐柳州）。	府江兵巡道，桂林兵巡道（駐省），蒼梧兵巡道（駐梧州移鬱林州），左江兵巡道（駐南寧），右江兵巡道（駐賓州）。	分巡道俱兼兵備。
貴州	安平道，貴寧道（駐省），新鎮道（駐平越），思仁道（駐思南）。	貴寧道，思石道（駐銅仁），都清道（兼兵備駐都勻）。	威清道（駐安順），畢節道。
雲南	臨安道，騰衝道，瀘滄道。	安普道，臨沅道，洱海道，金滄道。	曲靖道。

說明：一、南京畿地區未包括在內。

二、資料取自明史，卷七五，志，頁七上至八下。

由表中我們可以了解，雖然在數目上分守道與分巡道相差無幾，但是轄區往往不盡相同。例如浙江省，分守道有四，兵備及分巡道亦各有四，但僅溫處一地區是兵備道與分守道相同，其他則轄區不一。如杭嚴與嘉湖地區在分巡道分為兩道，而在分守道則杭嘉湖為一道，嚴州則另屬金衢嚴道。但亦有完全相同者，如河南省分巡道與分守道完全相同，但駐地不同。如河南道分守道駐河南，而分巡道駐汝州。汝南道分守道駐南陽，分巡道駐信陽。河北道分守道駐懷慶，分巡道駐磁州。顯然地在分設諸道時，是立意在使其重疊交錯，以收均衡控制之效。就一般而言，分守道的設立是以民政財稅關係為主，故特注重其地理上的共同性。因之浙江省杭嘉湖作為一道，金衢嚴作為另一道，而分巡道是以監督為主，要打破地域間的凝聚性，注重其衝要的地位，因之杭嚴作為一道，而嘉湖作為另一道。當然這種情形不是每省皆是如此，而各道的劃分在根本上仍是逐漸形成的，況且尚有其自然形成的歷史因素在，故而在分守道與分巡道轄區相同的情況下，乃以不同的駐地來收均衡控制之效了。再就兵備與分巡道的關係而論，明史卷七五所載與大明會典卷一二八督撫兵備內所載，大相逕庭。例如浙江省，大明會典卷一二八督撫兵備內載，杭嚴、金衢、嘉湖、溫處俱兵備一員，並兼分巡。此外尚有海道及臺州兵備各一員，海道駐寧波，兼理寧紹兵備，臺州兵備駐臺州，分巡寧紹臺三府。此與上表中所用之明史卷七五所載有下述的不同：一、名稱不同：如臺州兵備其轄區應是明史卷七五中之分守道寧紹臺道。二、區域劃分的不同；如臺州兵備在大明會典卷一二八中是分巡寧紹臺三府，而明史卷七五中分巡道是將寧紹與臺州分開，成為寧紹道，而兵備道是將臺州與海道合併，成為臺海道。三、兵備的數目不一：在大明會典卷一二八中，杭嚴、嘉湖、金衢均為兵備兼分巡，而在明史卷七五中則均非兵備道，僅為分巡道。由此種差異中，我們可以看出道的設置因時因事而異，是具有時間性的。大明會典修訂於明萬歷年間，當時倭寇嚴重，故兵備兼理分巡，而且轄區與後不同。明史書成於清初，書中所載的應是萬歷以後的劃分。而本文中之所以取材明史卷七五，一是因取材既當明季，則對明代而言，已成定型之局，對清代而言，則影響最大。一是因書中分巡分守兵備並列，便於作同時代之比較。

綜觀明代地方行政制度中道的設置，我們可以得到如此的結論，它形成的主要

原因是由於每省疆域過於遼闊，布政使司或按察使司與府州縣間的距離太大，為了政令的推行，財稅的督征，以及司法行政的監督，必須有一中間機構來負擔其責任，因此布政使司與按察使司的中階層的官員參政參議與副使僉事乃日益重要，遂形成此一中階層機構及職官的興起。故而道的設置一方面意味着地方行政制度的日臻完善，另方面亦意味着當時由於人口的增加，事務的繁劇，已非原有的地方行政機構所能應付，必須增添一中階層的機構來督理推行。但是由於它的設置是因應當時逐漸增加的事實需要，故此一中間地方行政機構的興起，是自然形成的因素多於人為有計劃的創設。所以當時分巡分守兵備道的劃分，無論在區域上或職權上均是參差不齊的。

就另方面而言，此一中階層地方行政制度的形成與明初封藩制度的取消及衛所軍制的敗壞有關。蓋無論是封藩或衛所制度其功能之一，即補省以下地方行政制度的不足，更含有監督地方的意義。但是自兩者失去作用後，必須有新機構承擔其職責，因之在中央有太監的權重與巡按御史職權的擴張，而在地方遂乃有道的設置。當然道的設置是具有以文職監督武職的意義，它與巡撫總督的設置同是明代後期地方行政制度中的兩大特色。此又與當時內亂外患的頻仍不可分割的關係。兵備道更是負擔了維持地方治安的重大責任。

就道的此一官職之功能與性質而言，參政參議與副使僉事是布按兩司中的中堅官員，其官階不大不小，任何一種省以下府以上的事務均可由彼等來處理，因之乃造成各種不同的道，如清軍驛傳屯田糧儲管冊分守分巡兵備等，使道變成一種無所不為無所不管的中階層職官與機構，此種情形又與清季的道員相同。因之我們可以說，由於省以下府以上的距離太大，及省級機構中分工不够精細，遂造成了道的萬能性，使之成為一種臨時應變的職官與單位，而地方行政制度中的分守分巡與兵備道就是在這種情形下而逐漸形成的。但是在根本上，因有來自布政使司與按察使司兩個不同的源，故分守道分巡道與兵備道的性質與布按兩司相同，是交互重疊互相箝制的，這也是明代地方行政制度中的另一大特色。此一特色深表示着由於時代的關係這種制度仍是非現代化的，職權的劃分不够嚴密精確。但是由這種互相重疊箝制的作用中，我們也可看出專制統治者為保護其王朝的利益用心極為良苦。

六、清代前期道的區劃與其功能的改變

由整個明代道的功能演變中，我們已清楚的看出，其發展的途徑是由臨時設置的一種應變機構，而逐漸演變成具有永久性的地方法行政制度。但是終明之世，道的設置與劃分仍是動盪不定，時或改變的。此種情形於清代則較少見。清代地方法行政制度雖因沿明代，但改變之處亦多，而且頗能汰弊去弊，使其日臻完善。此一情形於道的制度中表現尤為明顯。清朝文獻通考載：

「布政使左右參政參議曰守道，每省無定員，糧儲屯田清軍驛傳水利各以其職為名。設按察使副使僉事曰巡道，每省亦無定員，提學兵備清軍巡海水利屯田驛傳鹽法諸道，各以事設各省要地。」^{⑥1}

就文字表面觀之，似與明代無甚出入，實則大不相同。首先清代以總督巡撫為一省的首長，^{⑥2} 布按二司不過是督撫屬下的兩個重要部門，分管民財兩政與司法監察各事務，與明代左右布政使為一省首長，而按察使復與布政使對峙，形成地方法行政制度中司法監察權與民財兩權並峙分立的情形迥異。由於督撫為一省之長，而道又已漸成為府以上的一種地方法行政機構，因之道與布按兩司的關係乃日漸疏遠，最後終形成道是直屬於省（亦即督撫）的地方法行政獨立單位，而布按兩司却是省的附屬機構。在地位上道的品階雖低於布按兩使，在職權上却是獨立的，不再如明代是布按兩司的駐外機構，故大清會典中將司道並列說：

「總督巡撫分其治於布政司，於按察司，於分守分巡道，司道分其治於府，於直隸廳，於直隸州。」^{⑥3}

於是參政參議副使僉事分任道的首長之意義終於名存實亡，故順治間每以參政

^{⑥1} 清朝文獻通考，商務本，頁考5618。

^{⑥2} 清制少數省份不設巡撫，僅設總督，稱之為總督兼巡撫銜，成為一省首長，如四川直隸等省是。文中所言總督巡撫為一省之首長，其總督係指此種總督而言。

^{⑥3} 大清會典，卷4，頁3上。

參議兼副使僉事銜，或副使僉事兼參政參議銜，^④而乾隆十八年（公元一七五三）乾脆裁去參政參議副使僉事等銜，定守巡道均為正四品。^⑤

其次由於布按兩司成為督撫的幕僚機構，道却是獨立的地方行政機構，乃使其職權上亦發生莫大變化。清高宗對此有很深的體認，曾說：「道員職司巡守，以整飭吏治，彈壓地方為任。至於錢穀刑名則藩臬司專責。^⑥於是所謂分守道分巡道的意義亦名存實亡，特別是所謂分守道。蓋分守道是布政使司駐外的分機構，財政稅收為其主職，而今督撫既係一省之長，布政使司職權中的民政權因而減小，使之幾乎僅擁有財政職權，成為理財的專門機構。^⑦但道的情形相反，由於成為獨立的地方行政單位，故民政權加大，與明代着重財政稅收的原意不同，故分守道的原來意義已失。分巡道情形稍異。分巡道原是按察使司駐外的分機構，其主要職司是監察與司法，雖然清代前期的道已變成獨立的地方行政機構，民政權因之加大，但監察與司法的職責仍未消失，非僅整飭吏治彈壓地方本身就含有監督的意味，甚至刑名諸事亦是地方行政首長的主要職守。蓋在中國傳統的政策中，司法權是附屬於行政權的。故清文獻通考中說：「各道職司風憲，綜覈官吏，為督撫布教令，以率所屬。」^⑧並將各省諸道不分守巡，全部列於提刑按察使司之後。甚至清初在數目上巡道多於守道，或者亦可視為其職權變遷的一種佐證吧！

④ 同上書，卷25，頁3下至4上，作順治十六年行此辦法。實則順治元年已是如此，如世祖章（順治）皇帝實錄，卷6，頁13載：元年七月甲辰，以內院副理事官李棲鳳為山東布政使參政兼按察司僉事分巡東昌道。戶部啓心郎朱國柱為山東布政使司參政兼按察使司僉事分巡濟寧道。高士俊為山東布政使司參政兼按察司僉事分巡武德道。此後順治實錄中屢有如此任官之記載。

⑤ 清朝文獻通考，商務本，頁考5618。

⑥ 十二朝東華錄，文海本，乾隆朝第二冊，頁461下。

⑦ 蕭一山清代通史載：布政使職權有七：一、掌財政，二、調查戶口，三、宣布朝廷政令，四、監督及轉免道府以下文官。（任免權屬督撫，調查審查權在布政使。）五、與議一切政務。（省內大政巡撫當與布政使相議。）六、與議裁判事務。七、管理鄉試事務。（布按兩使可充提調官。（清代通史，臺灣商務，第一冊，頁537。）山上述諸項觀之，清布政使擁有完整之財政權，行政權與督撫共有，但督撫為其直屬長官，故行政權布政使僅擁有參議權而已。

⑧ 清朝文獻通考，商務本，頁考5618。

唯如將道的監察與司法職權與按察使司者作一仔細的比較，將發現兩者間仍有區別。清代按察使司在職權上與明代有異，是司法權大於監察權。故清文獻通考在敍述按察使司職權時，將刑名之事置於首位，說：「提刑按察使司按察使掌一省刑名按劾之事，以振風紀，而澄吏治。」^⑩而道以監督糾察為主職，其司法權僅能處理直隸廳州各案件及府所審理的流罪以下各案件。^⑪

以上所述係就道的一般情形而論，但如就直隸一省而言，又有不同。清初直隸省因京畿所在，初不設布按兩司，以口北守道一人兼山西布政使銜，總司錢穀。^⑫以大名巡道兼河南按察使銜，通永、天津巡道俱兼山東按察使銜，霸昌、井陘巡道俱兼山西按察使銜，攝刑名按劾之事。^⑬故直隸的守道巡道在清初是確具布按二司功能的。直至雍正二年方改為與各省一律。^⑭

至於兵備道在清代前期職權的演變是極值得注意的，因其與滿漢關係及軍政的良窳攸息相關。清初由於利用降兵降將初曾仿效明制，對兵備或兵巡道甚為注重。於衝要之地每設兵備或兵巡道。如順治元年設宿遷兵備道。^⑮及大局抵定，兵制整頓完備，八旗綠營分駐各地，其任務即在監督鎮防，故兵備道作用喪失殆盡。而且由於異族統治，清政府亦雅不願地方擁有軍權。故康熙元年（公元一六六二）旨令各道罷管兵事務，^⑯大舉裁撤兵備或兵巡及巡海道。其被裁撤者計有：山東濟南濟寧登州三兵巡道，山西太原大同平陽三兵巡道，河南大梁河南河北三兵巡道，江南蘇松兵備道，江西湖西湖東二兵巡道，福建巡海道，浙江金衢兵巡道，貴州思石兵

^⑩ 同上註。蕭一山清代通史作提刑按察使職權有五：一、省內刑名案件。二、驛傳事務。（亦有以道兼管者。）三、大計之考察。四、鄉官之監試。五、參與一切政務。（清代通史，第一冊，頁538。）由此諸項可知按察使職守司法為主職，監察次之。

^⑪ 蕭一山，清代通史，臺灣商務本，第一冊，頁540～541。

^⑫ 大清會典事例，卷24，頁19下。

^⑬ 同上書，卷24，頁24。

^⑭ 同上書，卷25，頁10上。

^⑮ 清世祖章（順治）皇帝實錄，卷8，頁7上。

^⑯ 康熙罷各道管兵事務實錄中未曾明白記載，僅康熙元年八月辛卯廣東總督盧宗峻於奏中曾提及。然參照當時罷各兵備道情形，此事當在康熙元年夏。

巡道。共十五道之多。^⑯次年復裁去甘肅各道兵備銜。^⑰康熙的這種措施主要立意除維護其異族統治權外，實亦在使軍政與民政分立。當然是相當進步的思想，但是由於事實的需要，執行未能十分澈底，各省仍保有少數兵備道，祇是其職責業已轉變：所經理的不過是糧儲後備諸事，其監軍與統兵權幾已完全剝奪。蓋清代八旗綠營自成制度，尤其是旗兵，由於滿籍關係，本身即負有監督的任務，何能受制於地方行政官道員。然而清初道員是與總督巡撫相仿，擁有少數標兵，執行其護衛彈壓及維持地方治安等例行事務。根據順治三年（公元一六四七）厘訂的湖廣河南江西諸省官兵經制，可知是不分守巡兵備，每道有中軍守備一員，標兵一、二百名。^⑱唯日後連此一微不足道的軍權亦被取消了。^⑲

乾隆以後兵備道的制度又逐漸被採用，初僅行於邊區，如乾隆三年（公元一七三八）雷琼道高廉道兼兵備銜，十五年（公元一七五〇）甘肅平慶道加兵備銜，十七年貴州貴西道加兵備銜，其立意當然是在加強政府對邊區的控制，用以補駐軍的不足。特別在西南地區，此與改土歸流的政策是相輔相成的。蓋巡道總理土司，實為土司地區的主要地方首長。^⑳其後逐漸推廣，非僅邊區普設兵備道，即內地亦然，此因當時綠營敗壞，軍紀蕩然，軍民間每多糾紛，吏部議定與提鎮同城軍民雜處的道加兵備銜。^㉑故乾隆卅二年（公元一七六七）直隸天津口北二道，江蘇淮揚淮徐二道，安徽廬鳳道，山東兗沂曹道登萊青道，山西雁平道，陝西延榆綏道，甘肅肅州涼莊寧夏西寧四道，浙江寧紹台道溫處道，福建興泉永道汀漳龍道臺灣道，江西吉南贛寧道廣饒九南道，湖北安襄鄖道，廣東南韶連道，廣西右江道，四川川北道川東道建昌道，雲南驛鹽巡道迤南道迤西道，貴州貴西道均加兵備銜。^㉒此後如淮徐海管河道，甘肅巴里坤道安肅道甘涼道均具加兵備銜。於是復逐漸恢復明代

^⑯ 大清會典事例，卷25，頁4。

^⑰ 同上書，卷25，頁5上。

^⑱ 清世祖章（順治）皇帝實錄，卷27，頁6，14，16。

^⑲ 翟於何時不詳，唯嘉慶重修一統志中已不載道員擁有中軍守備及標兵，故當在此時之前。

^㉑ 清高宗純（乾隆）皇帝實錄，卷777，頁35下。

^㉒ 同上書，卷778，頁26下；卷779，頁12；卷780，頁29；卷781，頁14下至15上；卷783，頁17上。

^㉓ 大清會典事例，卷25，頁18。

的建制。乾隆皇帝此一措施究其原因，不外欲利用兵備道，加強對綠營的監管，減少軍民的糾紛，並增強地方自衛能力。但是由此一措施我們可間接了解到當時清政府統治權穩固，故可允許地方行政官擁有少許軍權。嘉慶年間之所以能利用鄉兵平定教亂，或者多少亦與此一制度的推行有關。但是由於異族統治的關係，清代的兵備道其權限不能與明代相較。故當大規模的叛亂發生，或外力入侵時，此一制度不能發生有效的作用，因此太平天國亂起，湘淮軍的地方武力亦不能由此種兵備道而產生。

關於道的區劃，清代前期遠較明代為整齊有制度。清初因沿明制，道的設立與區劃每因事而異，無定員，有兼轄全省者，有分轄三四府州者，或兼兵備，或兼河務，或兼水利，或兼提學，或兼茶馬屯田，或兼糧儲鹽法。^{⑧3} 故頗紊亂。及康熙即位，曾兩次大規模整頓，裁去大批冗道。康熙元年至三年，除大量裁撤兵備道外，亦曾對各省守巡諸道裁併調整，如山西裁驛傳道，江南裁潁州道，又歸併淮徐道於淮海道，揚州道於驛鹽道。湖廣裁上江下江武昌荆西四道。江西裁驛傳道。福建裁漳南道。安徽鳳宿道改為鳳陽道，專轄鳳陽一府，改安廬道為廬州道，專轄廬州一府，以和滁二州及安慶府歸池太道管理。浙江裁驛傳道歸併杭嚴道兼理。直隸裁懷來道歸併口北道兼理，易州道歸併霸州道兼理。貴州改畢節道為分巡貴寧道，兼管永寧赤畢等衛。甘肅靖遠道併歸隴右道，臨鞏道改為臨洮道，專轄臨洮府狄河蘭金渭五州縣，洮岷道專轄階文成漳四州縣及洮岷二衛，隴右道專轄寧隴伏秦清醴西徽兩安會通秦十三州縣並靖遠衛。廣西改桂林巡道為左江巡道。^{⑧4} 而且甚多守道巡道同一轄區者，予以歸併，兩者留存其一。如江西巡東巡西二道歸併於守東守西二道，廣西桂林巡道歸併桂平守道兼理。^{⑧5} 及康熙六年（公元一六六七）會議裁撤冗官時，再度裁撤各省守巡道一百零八人。^{⑧6} 此次辦法仍是如元年至三年所行的，歸併與裁撤並行。經此二次實力數頓後，清代道的整齊劃一基礎乃定。

^{⑧3} 同上書，卷25，頁3上。

^{⑧4} 同上書，卷25，頁4上至6上。

^{⑧5} 同上書，卷25，頁4下至5下。

^{⑧6} 清聖祖仁（康熙）皇帝實錄，卷23，頁5下至6上。

此後康熙復對管轄全省特殊事務的道予以整頓，將驛傳道與鹽法道合併，稱之為驛鹽（或鹽驛）道。^⑦及雍正時代，由於實力整頓財稅的關係，對各地錢糧問題極為注重，而道過去原有的職責之一即督征財稅，故成為盤查錢糧的主要機構。如山西河東道盤查蒲絳解吉隰諸州的錢糧，雁平道盤查平定保德代忻諸州錢糧，江南廬鳳道盤查潁亳泗六安諸州錢糧，蘇松糧道盤查太倉州錢糧，淮揚道盤查海通兩州的錢糧。^⑧更由於此種關係，糧儲一事亦為注重，同時糧儲與運輸交通有不可分的關係，因之雍正末年更改康熙新制，於某些省份將糧儲與驛傳合併，成糧驛道，而鹽法仍單獨成道。^⑨

雍正時代道的另一特色是注重其巡察糾舉的職司，賦予各道單獨具摺上奏之權。^⑩此當然是與其厲行專制控馭的政策有關，欲令外官互相偵伺監督以達其嚴密控制之目的。但由此一事亦可證明清代前期的道雖已成為一地方行政機構，但是它仍保有明代的特色，賦有機動性及應變性，其職司的重點每因時因事因人而異。乾隆時代的各道加兵備銜，亦可同樣視之。乾隆時代對道的職權除注重兵備道外，另一項重要的措施，是少數極為重要地區的道定為滿蒙缺，如直隸的口北道因地當京畿衝要定為滿缺，山西的歸綏道地控內蒙亦為滿缺其他如甘肅西寧道則定為滿蒙缺。按清初順治初年道的首長幾全為漢人，此後亦是滿漢參用，略寓控制監督之意，而今則防範漢人益為嚴密。唯嘉慶以後復由於滿漢同化關係，此一制度並未確實予以繼續。

茲根據嘉慶重修一統志，將當時中國本部各省道的區劃列表於下：

^⑦ 大清會典事例，卷25，頁6。

^⑧ 同上書，卷25，頁10。

^⑨ 同上書，卷25，頁14。

^⑩ 同上書，卷25，頁19上。嘉慶以後，曾再允道有單獨上奏之權，唯未澈底實行。

省份	專轄全省某特殊事務之道	分 守 道	分 巡 道	備 註
直隸	永定河道（駐固安縣）。	分守口北兵備道。	分巡通永道（兼河務），分巡霸昌道（兼屯田），分巡清河道（兼河務），分巡天津兵備道（兼河務），分巡大順廣兵備道（兼河務），分巡熱河兵備道。	設鹽政及鹽運使。
山東	督糧道（駐德州，兼德常臨清倉事）。	分守濟東泰武臨道（兼驛傳），分守登萊青兵備道。	分巡兗沂曹濟兵備道（兼驛傳及曹單曹儀黃河工程），分巡運河兵備道（兼河庫道事）。	設鹽運使 兼理鹽法道
山西		分守冀寧道（兼驛傳），分守雁平道。	分巡河東鹽法兵備道（兼山陝豫各省鹽法），分巡歸綏兵備道（兼民旗蒙古事務）。	
河南	鹽務水利糧務道（駐開封舊為驛鹽糧務道）。	分守河北兵備道。	分巡開歸陳許河務兵備道，分巡河陝汝道，分巡南汝光道。	
陝西		督糧兼分守西乾廊道，分守潼商兵備	鹽法兼分巡鳳邠道（舊為驛鹽道）。	

陝西		道。	分巡陝安兵備道， 分巡延榆綏兵備道。 。
甘肅		分守甘涼兵備道（兼驛傳）	分巡蘭州道，分巡平慶涇兵備道（兼鹽法驛傳），分巡寧夏兵備道（兼鹽法驛傳），分巡鞏秦階道（兼驛傳），分巡西寧兵備道（兼驛傳），分巡安肅兵備道（兼驛傳），分巡鎮延糧務兵備道。
江蘇	江安督糧道（駐江寧府轄蘇皖漕務），蘇松糧儲道（駐常熟縣轄漕務兼水利），江南鹽法道（駐江寧府轄蘇皖鹽務，分巡江寧，兼水利），河庫道。		分巡松太兵備道（兼水利海關稅務），分巡淮陽河務兵備道（兼漕務鹽法海防），分巡淮徐海河務兵備道（兼淮安桃源黃河河務），分巡淮海河務兵備道，分巡常鎮通海兵備道（兼河務及揚州鈔關稅務）。

安徽	江安督糧道（與江蘇省同），江南鹽法道（與江蘇省同）。		分巡安徽等處兵備道（兼蕪湖關務稅務），分巡廬鳳等處兵備道（兼鳳陽關稅務）。	
江西	督糧道（駐南昌府兼巡南撫建三府），鹽法道（駐南昌轄全省鹽法及瑞袁臨三府）。		分巡廣饒九南兵備道（兼水利），分巡吉南贛寧兵備道（督理贛關稅務兼水利）。	
湖北	督糧道（駐武昌府）。	鹽法兼分守武昌道，分守安襄鄖荊道。	分巡漢黃德道，分巡荆宜施道。	
湖南	督理糧儲道（駐長沙府），鹽法道（兼轄長寶二府，駐長沙府）。		分巡岳常澧道，分巡衡永郴桂道，分巡辰沅永靖道。	
四川	鹽茶道（駐成都府）。		分巡成綿龍茂兵備道（兼水利），分巡川東兵備道，分巡川南永寧兵備道，分巡建昌上南兵備道，分巡川北兵備道。	

浙江	督糧道(駐杭州府)		分巡杭嘉湖兵備道 (兼海防)，分巡寧紹臺兵備道(兼海防海關稅務)，分巡金衢道，分巡溫處道。	設鹽政兼理織造及鹽運使。
福建	糧驛道(駐福州府，分巡福州福寧二府)，鹽法道(駐福州府)。	分守興泉永海防兵備道。	分巡汀漳龍海防兵備道，分巡延建邵道，分巡臺灣兵備道(兼臺灣學政)。	
廣東			分巡糧儲道(駐廣州府)，分巡南韶連兵備道，分巡高廉兵備道，分巡雷瓊兵備道，分巡惠潮嘉兵備道。	設鹽運使
廣西		分守桂平梧鬱道(兼鹽務)。	分巡左江兵備道，分巡右江兵備道。	
雲南		分守糧驛道(駐雲南府轄雲南武定二府)。	分巡鹽法道(駐雲南府兼轄雲南武定二府)，分巡迤東道，分巡迤西兵備道，分巡迤南兵備道。	
貴州	糧儲道(兼貴平石等處巡道駐貴陽府)。		分巡貴西兵備道。	

根據此表可知嘉慶年間中國本部各省共有道九十四，其中分守道十四，佔百分之十五，分巡道六十三，佔百分之六十七，其他轄有全省性特殊事務之道十七，佔百分之十八。^{⑨1}如將之與明季道的區劃作一比較，則可發現甚多不同之點，首先是分守分巡道數目相差甚大，不成比例。明季共有分守道六十，分巡道六十七，^{⑨2}兩者數目相差無幾，而今分巡道在數目上竟是分守道的四倍有餘，可知清代前期的道在職權演變中，是着重其分巡道的功能的，亦即以注重道的監督與糾舉的職權為特色。其分守道職權的萎縮深表示出布政使司職權趨向於財政的專業化。其次是清代的分守分巡道，除雲南分守糧驛道與分巡鹽法道外，幾無同一轄區者，此實由於康熙時代的整頓之功，但因此而使明代分守分巡重疊交錯交互控制的立意全失。道的意義明清兩代各有不同，於此只見一斑矣。再則清代前期的兵備道多為分守分巡道加兵備銜，殊少明代單獨成立兵備道的情形，此亦可見清政府對地方軍權的態度，由於異族統治及厲行軍政民政分立的制度，是雅不願地方行政單位擁有過大軍權，因此清代的兵備道是無法與明代的相比，自亦難能收到明代兵備道的效果了。

就整個情形而言，清代前期的道遠比明代整齊劃一，殊少冗員，在各省的中央大多設有督糧道，無鹽政或鹽運使的省份亦設鹽法道，河務及水利多的省份則設河道，其他如驛傳海防屯田關稅則分由省中央及地方分守分巡道擔任，甚至省中央的道亦往往兼任分守分巡，確實做到了精簡有效的程度，而且在另方面道雖已逐漸變成省以下府以上的地方行政機構，却仍保有因應時勢，具有某種特殊任務的特色，甚至這種特色由其名稱中即可一目了然。例如分巡淮徐海河務兵備道，由名稱中即可了解是與分巡（即監督與糾察）河務及兵備有關的。又如鹽法兼分守武昌道，由名稱中即可知鹽務與財稅是其專職。

七、清代後期道的功能演進與對西方衝激所生的作用

清代後期地方行政制度功能的演進是一如清代前期，逐漸走向專業與分工的途

^{⑨1} 表中各特殊事務之道凡名稱中有兼分守或分巡字樣者，皆分別列於分守分巡項下計算，如鹽法兼分守武昌道列入分守項內計算。鹽法兼分巡鳳邠道則列於分巡項下計算。而名稱中無兼分巡分守字樣者，即單獨作特殊事務之道計算。

^{⑨2} 此處分守道分巡道數目係根據第五節中明代各省分守分巡兵備道比較表中得來。

徑。在各省的中央，布按兩司均更日趨於專業化，布政使司在清代前期其民政權已甚微弱，幾乎僅有參議之權而已，及今由於太平天國之亂後的督撫權重，更為萎縮，乃成為理財的專門機構。而按察使司由於道光時代的政風及日後督撫權重的影響，亦難逃出同樣命運，監察權逐漸縮小，最後亦變成專負司法的單位。^⑯故宣統元年（一九〇九）改部份省份布政使為度支使，並通令各省財政統歸布政使或度支使綜理，其餘一切理財局所，限一年內裁撤。^⑰按察使司則改為提法（使）司，初於光緒卅三年（公元一九〇七）行於東三省，宣統元年憲政編查館奏定提法使官制，將全國按察使均改為提法使，專轄司法。^⑱

省級地方機構專業化的發展自然對省內無一定轄區而專負某特殊事務的道，發生很大的影響。首先由於財政的劃一統隸於藩司或度支使，裁撤了督糧道。蓋各省分別成立度支或財政公所，督糧乃成為度支或財政公所業務的一部份。^⑲其次，由於中央成立督辦鹽政處，各省或設鹽政公所，或將鹽政業務劃歸藩司或度支使，因之鹽法道予以裁併。^⑳其他如河工水利等亦均逐漸歸併於相關機構，或獨立成為一特殊單位，而不再成為道的業務。故清季籌備立憲頒訂新官制，使各省原有無一定轄區而專負某特殊事務的道裁併殆盡。但是由於時代的新需要西力的衝激及因應，各省亦分別設立了兩種負責全省業務的道，即巡警道與勸業道。巡警道係仿西洋警察制度而設立的新機構，早在光緒卅三年已有省份如山東自行奏設，及光緒卅四年憲政編查館正式奏准普設。當時的辦法是各省成立警務公所，由巡警道一員督理，下分總務行政司法衛生四課。各廳州縣分設警務長一員，督理該區巡警事務。^㉑勸業道亦為光緒卅四年憲政編查館奏定設立者。^㉒其業務係統轄全省農工商礦及各項

^⑯ 按察使監察職權的萎縮與道光年間政風有關，當時帝不喜言官論事，曹振鏞更多方箝制言論，日久成風。太平天國亂事平定後，督撫權重，按察使監察職權因之更為縮小。

^⑰ 宣統政紀實錄，卷12，頁7。

^⑱ 清朝續文獻通考，商務本，頁考8928～8930。

^⑲ 同上書，頁考8923。

^⑳ 同上書，頁考8815～8816。

^㉑ 同上書，頁考8941～8942。

^㉒ 在此以前，已有少數省份如山東省自行設立。

交通事務，故昔日道所兼管的業務如驛傳水利河工屯田墾殖茶馬等均歸併屬之。勸業道雖亦管轄舊有道的特殊業務，但其設立的根本精神仍在：成立新機構，實力推廣現代化的各種農工商礦交通新事業，故其設立是因應西力衝激下的產物，此與地方行政機構趨向於專業化的情形相同。蓋地方行政機構的專業化固是時代發展的必然趨勢，但在清代後期的加速發展，確是受到西力的衝激。

清代後期中國職官制度由於西力的衝激而有所改革，使之符合現代化的要求，光緒末及宣統年間所厘訂的新官制不過是一種成果，而中國職官制度因應西力的衝激並非自此時始，由鴉片戰爭以迄於廿世紀初年，業已有逾六十年長久的歷史，其整個因應的過程無法僅由此一成果中窺出。故如研究此一問題，仍須另尋蹊徑。而地方行政制度中的道，由於其本身賦有因時應變的特殊功能，在因應西力的衝激中，確曾有過優異的表現，可作為良好探討的對象。道在西力衝激中所發生的因應功能，即海關道制度的建立與道員在洋務中所起的作用。

海關道的制度由來已久，但其與外交洋務發生關係則係英法聯軍時期的事。按清初舊制道可兼理稅關事務，如分巡松太兵備道兼上海關稅務，分巡常鎮通海兵備道兼揚州鈔關稅務，分巡廬鳳等處兵備道兼鳳陽關稅務，分巡吉南贛寧兵備道兼贛關稅務，分巡寧紹臺兵備道兼寧波關稅務。但此處的稅關是指常關，而非一般所言的海關。^⑩今日所言的海關多係指五口通商以後所設的新關。新關以抽洋稅為主，是負責對外貿易的。五口通商之初，粵海關歸舊有監督管理，福州及廈門兩海關由福州將軍監督，僅上海之江海關與寧波之浙海關分由蘇松太道及寧紹臺道兼管。^⑪而當時海關主權在我，中外貿易集中廣州，粵海關監督承擔稅務與交涉的重任，道員涉身洋務與交涉者殊少。及徐廣縉葉名琛相繼出任粵督，厲行閉關拒外政策，中外貿易及交涉重心乃北移上海，蘇松太兵備道由於係上海地區的地方行政首長及兼理海關稅務關係，乃逐漸變成身負稅務洋務與交涉的重要人物。

迨咸豐三年（一八五三）小刀會衆響應太平軍，占上海城，蘇松太道吳煦隻身逃庇於外人居留區，關稅由英美法三國領事代徵，^⑫次年蘇松太道吳健彰與英美法

^⑩ 常關與海關之區別可參閱江恒源編，中國關稅史料，學海社出版，民五十九年重印，第八編。

^⑪ 清朝續文獻通考，商務本，頁考8784~8785。

^⑫ 李達譯，高柳松一郎著，中國關稅制度論，商務，頁28~29。

三國領事締結上海關稅管理協定，^⑩ 上上海海關主權乃旁落外人之手，而蘇松太道由於其職掌關係，遂成為中國方面之代表人。及咸豐八年（一八五八）天津條約附款中英通商章程成立，規定邀請英人幫辦稅務並將此制度擴及他港，^⑪ 故次年江督何桂清正式任命李泰國（H. N. Lay）為海關總稅務司。^⑫ 而其他各口亦仿照辦理，以洋人為稅務司，綜理一切，兼管關務之地方行政首長道員為華方負責人，定為制度。

道員之成為地方政府中辦理夷務的主要份子，除上述的兼理關務之原因外，尚有其他因素。按清季地方政府中經辦夷務者最初並非道員。在鴉片戰爭時期，鄧廷楨林則徐所用的是同知或知府，其著名人物如蔣立昂余保純。^⑬ 而琦善伊里布所用的則是連知府身份都沒有的小人物，如千總白含章及伊里布家人張喜。及南京議和，耆英牛鑑初曾欲仿廣東舊例，以知府經辦夷務，後因江寧知府樊心明木訥無口辯之才，乃以署江寧布政使黃恩彤任其事，故耆英主持外交時代，黃恩彤係實際經辦夷務的重要人物。唯按南京條約規定，英人可在通商口岸設立領事官，^⑭ 而中英官員往來英總管大臣（應指公使）與中國大臣平行。^⑮ 故就中國方面觀之，地方政府中督撫及布按兩司如與外人領事往來，地位似嫌偏高，知府以下官員似又偏低。況各通商口岸由於地當交通孔道，商旅輻輳，位置重要，在通商之前，久已有道之設置。道員官階四品，不大不小，其職責本身原即具有因應時變之功能，故很自然地負擔起中外地方交涉的重任。鴉片戰後開埠通商，五口之中除廣州福州兩地因係省會情形特殊外，其他廈門寧波上海三口，均是由道員負責交涉事務。故即使道員無兼理海關稅務之職責，亦必將涉身於夷務交涉也。日後洋務運動興起，道員由於其與洋人來往之關係，自然亦介身於近代化運動中各項新事業，日久成習，定為制度

^⑩ 同上書，頁30。

^⑪ 同上書，頁40~41。

^⑫ 李泰國初為上海關之英方委員，後由英美法三國領事任命為總稅務司，故江督何桂清之任命彼為總稅務司不過是追認，使其職務合法化而已。

^⑬ 按蔣立昂初曾任澳門同知經辦夷務，後陞遷為廣州知府，仍辦夷務。余保純於知州任內即曾參與夷務

^⑭ 參閱中英南京條約第二款。

^⑮ 參閱中英南京條約第十一款。

，使道員在清季的近代化運動中居一突出地位。

茲將清季常新各關及由道督理情形列表於下：

關名	督理官員	設關或督理年代
廣東	粵海關（廣州）	粵海關監督 鴉片戰前即設監督一職，日後仍沿用舊制。
	潮海關（汕頭）	“ 同治12年設。
	北海新關	“ 同治10年設。
	瓊海關（瓊州）	“ 同治11年設。
	三水關	光緒23年設。
	拱北關（澳門）	光緒12年設。
	江門關（新會）	光緒30年設。
	甘竹關（順德，常關）	
廣西	太平關（韶州，常關）	南韶連道 道光19年設。
	龍州鎮南關	太平思順道 光緒14年設。
	南寧關	左江道 光緒23年設。
雲南	梧州關	桂平梧道 光緒23年設。
	蒙自關	臨南開廣道 光緒15年設。
	思茅關	迤南道 光緒21年設。
福建	騰越關	迤西道 光緒26年設。
	閩海關（福州）	福州將軍 康熙23年設監督，後曾改為督撫兼管。乾隆3年改歸將軍監督，光緒33年改歸閩督兼管。
	廈門關	“
臺灣	福海關（三都澳）	光緒25年設。
	打狗（高雄）海關	巡撫 同治三年設初歸閩撫兼管，建省後改歸臺撫。
浙江	滬尾（淡水）關	“
	浙海關（寧波）	寧紹臺道 新關設於咸豐11年。
	甌海關（溫州）	溫處道 同治13年設。

浙江	杭州關（新關）		光緒22年設。
	南新關（常關）	杭州織造兼管	原為鹽政兼管，道光元年裁鹽政改由織造兼管。
	北新關（常關）	"	"
江蘇	江海關（上海）	蘇松太道	鴉片戰前歸松太道監督，後松太道改為蘇松太道。
	蘇州關	"	光緒22年設。
	鎮江關	常鎮通海道	同治3年設。
	金陵關		光緒25年設。
	龍江關（常關）		
	許墅關（常關）		
	西新關（常關）		
	揚州關（常關）	常鎮通海道	
	瓜儀關（常關）	"	
安徽	蕪湖新關	淮寧池太廣道	光緒2年設。
	鳳陽關（常關）	廬鳳等處道	原設監督嘉慶24年改由道員兼管，及廬鳳分道，割歸鳳潁六泗道管轄。
江西	九江關	撫建廣饒九南道	原設監督嘉慶24年改由道員兼管，同治元年設新關。
	贛關（贛州）常關	吉南贛寧道	
湖北	江漢關（漢口）	漢黃德道	同治3年設。
	宜昌關	荆宜施道	光緒3年設，及荆施分道，似應歸上荆南道管轄。
	荊州關（沙市）	上荆南道	光緒22年設。
湖南	長沙關	長寶道	光緒30年設。
	岳州關	岳常澧道	光緒21年設。
四川	重慶關	川東道	光緒17年設。
	夔關		
	靖西關（亞東關）		
直隸	津海關	津海關道	咸豐11年設，初歸三口通商大臣管理，同治9年裁三口通商大臣，設津海關道專轄。

直隸	山海關（營口）	山海關監督	同治3年設，後奏歸奉錦山海道管轄。
	張家口關	稅務監督	
山東	東海關（煙臺）	登萊青道	同治2年設。
	膠海關（青島）		光緒25年設。
	臨清關（常關）		
山西	殺虎口關（常關）		
	歸化城關（常關）	歸綏道	
陝西	潼關（常關）		
甘肅	嘉峪關（常關）		
東三省	大連關		光緒33年設。
	安東關		"
	珲春關	東南路道	宣統2年設。
	濱江關	東北路道	光緒34年設。

說 明：1. 凡未註明為常關者即為新關或新常關兼備。

2. 本表取材於清朝續文獻通考頁8784及江恆源編中國關稅史料第二編，頁一至四，全國海常關一覽，與清史稿志頁417。

根據上表可知清季我國海關計有新常關六十一，而已知由道督理者計廿九，約占47.5%。可知當時道員督理關務已成一種制度。就地區而言，除廣東福建由於因沿舊制，少道員督理關務外，其他各省幾乎全採用此制，其中尤以長江地區為然。就時間而言，同光時期新設諸關多由道督理，可知此為當時因應西方衝擊的一種新制。由於道員督理關務於鴉片戰前即已有之，亦可知此一新制仍脫胎於傳統的舊有制度，並非是由外洋移入的。

海關道由於其身負關務洋務與交涉的重責，故清季的駐外使節每由海關道中選派，茲根據郭廷以先生編著之近代中國史事日誌一書中所附的出使各國大臣表，將清季各出使大臣與道及海關道的關係比較於下：

時 期	曾任出使 人 數	已知為道員出身者		已知為海關道出身者		已知為蘇松太道 (即上海海關道) 出身者	
		人 數	百分比	人 數	百分比	人 數	百分比
1875~1911	57人	19人	33.3%	13人	22.8%	4人	7%
1875~1894	21人	11人	52.4%	7人	33.3%	3人	14.3%
1895~1911	36人	8人	22.2%	6人	16.7%	1人	2.8%

說 明：1.表中所列道員出身者不包括候補道，但包括記名道。

2.道員及海關道出身之資料係據清史列傳及 Hummel, Eminent Chinese of the Ch'ing Period 兩書，故資料不全，真實人數或多於表中所列，因之表中所列百分比應為最低限度之百分比，蘇松太道人數係根據洋務運動一書第四冊頁170-175江南製造局記中所列。

根據上表的第一項，雖然道員出身於整個清季出使大臣中所佔比例不大，僅33.3%，海關道出身更少，僅佔22.8%，但此不足以說明當時的實況，仍須將甲午戰前與甲午戰後的情形分開比較，才能看出其真實情況來。由一八七五(光緒元年)至一八九四(光緒廿年)，即當自強運動時期，道員出身竟佔出使大臣中52.4%，可知其重要性。而海關道出身亦佔33.3%，即出使大臣中有三分之一是海關道出身的，可知海關道出身在當時的中國外交界是舉足輕重的。由此亦可進一步了解到海關道在對外的交涉中，亦即因應西力的衝激中，是如何的重要。就海關道出身而言，蘇松太道(即上海海關道)更是重要，在海關道出身的七人中，蘇松太道佔三人，佔42.8%強，即使對此時期全體的出使大臣而言，亦佔14.3%，可知蘇松太道由於上海是中外貿易的總匯，在對外關係中是具有特殊重要地位的。大體而言，在甲午戰前中國出使大臣中，其出身除去道員及海關道外，尚有翰林或候補道等，但其重要性難與道員及海關道相比。

在甲午戰後至辛亥革命時期(一八九五至一九一一年)中，其情形迥異於甲午戰前，道員出身在此時期整個出使大臣人數中僅佔22.2%，海關道僅佔16.7%。此一現象是可以解釋的。蓋當時由於時代的進步，西力的衝激，中國外交已趨向於專業化，同時中國在自強運動時期所訓練的外語及外交人才，此時業已成長，成為外交界

中的新血。故道員在對外交涉中的重要性已逐漸減低。即使如此，海關道出身者仍有六人之多，佔整個道員出身八人中的75%。甚至在此時期整個出使大臣中，亦佔16.7%。可知海關道在此時期對外關係中，仍居相當重要的地位。

關於道員經辦洋務問題，就一般而言，多是由候補道經辦某種新事業，而實缺道員祇是會同督理。但亦有某些重要企業始終是由實缺道員督理的。例如江南製造局始終由蘇松太道任總辦。^⑩ 電報局始終由道員盛宣懷負責。唯有鐵路在自強運動時期殊少由道員總辦。此或由於鐵路事業規模宏大，路線長經數省，非職卑的道員能力所及。茲根據洋務運動一書中所列各項新事業，及其由道或候補道任總辦的情形列表於下：

項 目	全國設有總數	由道或候補道任總辦者	所佔百分比
機器局及船政局	15	10	66.6%
紡 織 廠	3	2	66.6%
礦	12	6	50 %
電 報 局	2	1	50 %
輪 船 公 司	1	1	100 %
總 計	33	20	60.6%

說 明：1.表中之電報局係指盛宣懷總辦之電報總局及臺灣電報局，輪船公司係指招商局。

2.鐵路企業由於性質不同未列於表內。

根據上表，可知自強運動時期的各項新事業有60.6%是由道員或候補道任總辦的。此一數字極可說明道員或候補道在自强新政中所發生的作用。如以個人而言，當時力倡洋務新政的督撫們，無不有一名或數名得力的道員或候補道為其主持新事業。例如李鴻章手下的朱其昂負責籌辦輪船招商局，唐廷樞總辦開灤煤礦，馬建忠負責交涉，盛宣懷更是招商局紡織廠電報局開礦無所不為，幾乎參與了李鴻章的整個新事

⑩ 參閱洋務運動，第四冊，頁170~175。

業。張之洞手下的蔡錫勇負責張氏由槍炮廠鐵廠以至於紡紗織布等項新事業，惲祖祁惲祖翼兄弟負責交涉事務。左宗棠手下的胡光墉負責購買軍火及借款。劉銘傳手下的李恩彤負責籌辦臺灣的各項新事業。^⑩用道員或候補道總辦新事業，固由於道的制度本身即具有因應時變的強烈適應的特性，但另方面實亦意味着科舉制度的僵硬化。蓋這些經辦新事業的道員或候補道大多非科舉出身。茲以李鴻章手下經辦洋務的道員或候補道為例，約略計有丁日昌、薛福成、馬建忠、沈保靖、朱其昂、應寶時、鄭觀應、周馥、唐廷樞、劉汝翼、鄭藻如、盛宣懷、馮焌光、嚴信厚、劉瑞芬、劉含芳、李金鏞諸人，其中無一人係進士出身者，舉人貢生出身者亦僅四人，佔全體23.5%。然則商人出身者所佔比例亦不高，僅17.6%。^⑪由商人出身者僅17.6%之事實，可得知商人階級雖然在當時由於與外人貿易或在洋行中任職得風氣之先，能了解新事業的重要，^⑫但由於中國傳統的抑商觀念，他們在政治上或官場中仍是無舉足輕重的地位的，而大多數經辦洋務的仍是那些具有「邊際人」（marginal man）特性，負責經紀事務的低級官吏。這些官員不具備科舉出身的事實，正說明了科舉制度所取的職官僅能適應傳統的需要，從事於吏治或內政。傳統教育下所培養的儒士，由於思想行為的定型，拘於正統的錮舊觀念，無法因應西力衝激的時變。而那些非正途出身具有邊際人特性負責經紀事務的官吏却能不囿於舊思想，大膽的接受新觀念，而為清季的近代化運動帶來新的動力，其功實不可沒。但是亦正因為他們是非正途出身，深為正統的儒士所岐視，其本身的操守亦往往由於其出身的雜蕪而良莠不一，亦為清季的近代化運動帶來甚多不必要的阻碍，而構成當時近代化運動失敗的一項重要原因。故清季在地方政府以道的制度來因應西力衝激從事近代化運動，其本身是各有其功過的，而這種功與過亦殊難予以評定孰大孰小。然則無論如何清季中國政府不能澈底地產生一種新制度去因應西力衝激的時變，而因

⑩ 按李恩彤初曾任候補知府，辦洋務後薦升為候補道。

⑪ 關於其他督撫經辦洋務的道員及候補道出身問題，由於手邊資料不全，無法作精確的統計。唯大多非科舉出身已是確定之事實。

⑫ 關於商人或洋行買辦對中國近代化所發生之作用，可參閱：Yen-Ping Hao, *The Comprador in Nineteenth Century China: Bridge between East and West*, Harvard University Press, 1970。

循地由傳統職官中加重道的功能，來承擔此一劃時代的重任，其本身已是一種不幸。關於清季各省分守分巡道的變化，茲根據大清會典及清史稿列表於下：

省 份	分 巡 道	分 守 道
直 隸	天津道（清史稿作兼兵備河務。） 津海關道（專理關務。） 霸昌道（清史稿作駐昌平，光緒30年省。） 大名道（清史稿作大順廣道帶兵備兼河道水利，駐大名。） 热河道（清史稿作整飭兵備道，加提法使銜駐本城。） 清河道（兼河務，清史稿作駐省。） 通永道（兼河務，清史稿作帶兵備，兼河務海防屯田，駐通州。）	口北道（清史稿作整飭兵備，駐宣化，定為滿缺，後參用漢人。）
山 東	兖沂曹濟道（清史稿作帶兵備，兼驛傳河務水利，駐兗州。）	濟東泰臨武道（清史稿作兼驛傳水利駐省。） 登萊青道（清史稿作分巡整飭兵備兼海防水利，駐登州。） 邯河道（清史稿無此，似應為日後裁撤者。）
河 南	南汝光道（清史稿作帶兵備兼水利，駐信陽州。） 河陝汝道（清史稿作兼水利驛傳，駐陝州。） 管河兼開歸陳許道（清史稿作帶兵備兼河務駐省。）	河北道（清史稿作分巡帶兵備兼河務水利，駐武陟。）

山西	歸綏道 (清史稿作兵備銜兼關務驛傳及蒙旗事，駐綏遠，初為滿缺，後參用漢人。)	冀寧道 (清史稿作兼水利駐省，宣統二年省。)
		雁平道 (清史稿作駐代州，宣統元年省。)
		鹽法兼分守河東道 (清史稿作帶兵備駐運城。)
陝西	陝安道 (清史稿作帶兵備兼水利，駐漢中。)	潼商道 (清史稿作帶兵備，駐省。)
		糧儲兼分守西乾廊道。
	延榆綏道 (清史稿作整飭兵備，兼鹽茶，駐榆林。)	
甘肅	鹽法兼分巡鳳邠道 (清史稿作帶兵備，宣統元年省)。	
	蘭州道 (清史稿作帶兵備，兼屯田茶馬駐省，宣統二年省。)	甘涼道 (清史稿作整飭兵備駐涼州。)
	鞏秦階道 (清史稿作整飭兵備兼茶馬屯田，駐秦州。)	
	鹽法兼分巡寧夏道 (清史稿作整飭兵備兼鹽法水利，駐寧夏。)	
	鹽法兼分巡平慶涇固化道 (清史稿作帶兵備，駐平涼。)	
	西寧道 (清史稿作撫治兵備兼治蒙番，駐西寧，乾隆間定為滿蒙缺，後參用漢人，嘉慶間復舊制，後仍參用漢人。)	
	安肅道 (清史稿作撫治兵備兼屯田，駐肅州。)	

新 疆	鎮迪道（清史稿作整飭兵備，兼驛傳 加提法使銜。）	
	喀什噶爾道（清史稿作帶兵備，兼水 利屯墾通商，撫馭布魯特，稽查卡 倫，駐本城。）	
	阿克蘇道（清史稿作帶兵備兼水利屯 田撫馭蒙部稽查卡倫，駐本城。）	
	伊塔道（清史稿作整飭兵備兼水利屯 田，稽查卡倫，駐寧遠。）	
江 苏	蘇松太道（清史稿作帶兵備兼水利漁 業關務，駐上海。）	管河兼分守常鎮通道（清史稿作常鎮 通海分巡道，帶兵備，兼河道關務 ，駐鎮江。）
	蘇州道（糧道兼，並司水利兵備，大 清會典中無此道，顯係日後由糧儲 兼分巡蘇松常鎮太道分出。）	
安 徽	糧儲兼分巡蘇松常鎮太道。	
	管河兼分巡淮揚海道（清史稿作帶兵 備兼鹽法漕務海防，加提法使銜， 駐淮安。）	
	徐州道（清史稿作帶兵備兼河務駐宿 遷。）	
	鹽法水利兼分巡江寧道（清史稿作整 飭兵備駐省。）	
	安廬滁和道（清史稿作帶兵備駐省城 ，光緒23年省。）	
	甯池太廣道（清史稿作改置皖南道， 帶兵備兼漕務，加提法使銜，駐蕪 湖）	

安徽	鳳潁六泗道（清史稿作改置皖北道，帶兵備，駐鳳陽。）
江 西	<p>廣饒九南道（清史稿作撫建廣饒九南道，帶兵備兼關務水利窯務，駐九江。）</p> <p>吉南贛甯道（清史稿作帶兵備兼關務水利驛傳，駐贛州。）</p> <p>糧儲兼分巡南撫建道（清史稿無此，似應於光緒末裁併於廣饒九南道及瑞袁臨道）</p> <p>鹽法兼分巡瑞袁臨道（清史稿作瑞南臨道，帶兵備，係鹽法道兼，駐萍鄉。）</p>
湖 北	<p>荆宜施道（清史稿無此道，似於日後漢黃德道（清史稿作分巡，帶兵備兼裁併改置。）水利，駐漢口。）</p> <p>上荊南道（帶兵備，兼關務水利駐沙安襄鄖荆道（清史稿作帶兵備兼水利市。）（大清會典無此道，應是由 ，駐襄陽）</p> <p>荆宜施道改置者。）</p> <p>鹽法兼分守武昌道</p> <p>施鶴道（兵備兼轄文武駐施南）（大清會典無此應是荆宜施道改置。）</p>
湖 南	<p>辰沅永靖道（清史稿作帶兵備兼界亭岳澧道（清史稿作分巡兼驛傳商埠關，鎮苗疆，駐鳳凰營。）務，駐澧州。）</p> <p>衡水郴桂道（清史稿作分守帶兵備駐衡州。）</p> <p>鹽法兼分巡長寶道。</p>
四 川	成綿龍茂道（清史稿作帶兵備兼水利駐省，光緒34年省。）

四川	建昌道（清史稿作建昌上南道，帶兵備兼撫土司驛傳，駐雅州。）
	川北道（清史稿作帶兵備，駐保甯）
	川東道（清史稿作帶兵備，兼驛傳，駐重慶。）
	永甯道（清史稿無此，應係於光緒末裁併者。）
	川南道（駐瀘州，大清會典無此，應係日後新置者。）
	康安道（大清會典無此，清史稿作兵備，駐巴安，加提法使銜，宣統2年置，隸川滇邊務大臣。）
	邊北道（大清會典無此，清史稿作兵備，駐登科，宣統2年置，隸川滇邊務大臣。）
浙江	杭嘉湖道（清史稿作帶兵備兼海防，駐嘉興。）
	寧紹臺道（清史稿作帶兵備，兼水利海防，駐甯波。）
	金衢嚴道（清史稿作兼水利駐衢州）
	溫處道（清史稿作帶兵備，兼水利海防，駐溫州。）
福建	延建邵道（清史稿作駐延平。）
	漳汀龍道（清史稿作帶兵備駐漳州）
	糧儲兼分巡福甯道（清史稿無此，應係日後裁撤者。）
	興泉永道（清史稿作帶兵備兼海政驛傳駐廈門。）

福 建	臺灣道（清史稿作帶兵備，大清會典中無此道，應是日後增設者。）
廣 東	<p>惠潮嘉道（清史稿作帶兵備，駐惠州）</p> <p>南韶連道（清史稿作帶兵備兼水利，駐韶州。）</p> <p>肇陽羅道（清史稿作廣肇羅道，兼水利，駐肇慶。）</p> <p>高廉欽道（清史稿作廉欽道，帶兵備，駐欽州，高州併入高雷陽道。）</p> <p>高雷陽道（帶兵備，駐高州，大清會典無此道，顯係日後增置者。）</p> <p>雷瓊道（清史稿作琼崖道，帶兵備，駐瓊州，蓋後將雷州劃入高雷陽道）</p>
廣 西	<p>左江道（清史稿作帶兵備，駐南寧）</p> <p>右江道（清史稿作帶兵備，駐柳州控取漢土。）</p> <p>太平思順道（清史稿作帶兵備，駐龍州，控取漢土。）</p>
貴 州	<p>貴西道（清史稿作帶兵備，駐安順，宣統2年省。）</p> <p>貴東道（清史稿作帶兵備兼驛傳苗疆駐吉州。）</p>
雲 南	<p>迤東道（清史稿作帶兵備兼驛傳駐曲靖。）</p> <p>迤西道（清史稿作帶兵備兼驛傳關務駐大理。）</p>

雲 南	迤南道（清史稿作帶兵備兼驛傳，駐普洱。）	
	臨安開廣道（清史稿作兼關務，駐蒙自。）	
	奉 錦山海道（清史稿作錦新營口道，兼關務帶兵備，駐營口）	
	東邊道（清史稿作興鳳道，駐安東帶兵備。）	
奉 天	洮昌道（兼蒙古旗，駐遼源州，帶兵備，大清會典無此道，應是後來增置者。）	
	臨長海道（清史稿作帶兵備駐臨江，大清會典無此道，應是後來增置者。）	
	吉 林 東南路道（清史稿作帶兵備，兼關務，駐琿城，加參領銜，大清會典無此，僅作吉林分巡道，故應是日後增置者。）	
	東北路道（清史稿作帶兵備，兼關務，駐三姓，加參領銜，大清會典無此，應是日後增置者。）	
黑龍江	西路道（清史稿作帶兵備，專司交涉，駐長春，加參領銜，大清會典無此，應是日後增置者。）	
	呼倫道（清史稿作帶兵備，駐呼倫，加參領銜，大清會典中無此道，應是後來增置者。）	興東道（清史稿作兼營務墾務木植礦產，帶兵備，駐內興安嶺，大清會典中無此道，應是後來增置者。）

黑龍江 琦琿道（清史稿作帶兵備，駐璦琿，
加參領銜，大清會典中無此道，應
是後來增置者。）

說 明：1.大清會典刊於光緒廿五年，而清史稿編撰於民國初年，故取材此兩書相互比較，俾看出其分巡
分守道增設裁併的變遷。

2.表中所列係以大清會典中所載者為主，清史稿內不同記載則分註於括弧內。

根據上表全國共有一〇四道，減去清史稿所未載而確係已裁併者，計其實有九
九道，內中分巡道八十五，佔85.9%，分守道十四，佔14.1%。分巡道竟是分守道
的六倍有餘，較清代前期分巡道是分守道的四倍有餘，相差更大，可知整個清代道
的職權演變是着重分巡道的功能的，而且其情形隨時代之演進而加劇，故其不分守
巡的趨向，實際上是守道併於巡道，而巡道的地方行政職權加重，故終成為地方行
政單位的一種。其次清季諸道有加提法使銜者，有加參領銜者，兵備銜亦分為撫治
兵備整飭兵備及一般兵備銜者三種，此種情形於邊遠地區尤然。可知在某些特殊地
區道的監察權及軍權有加重的趨向。至於轄區方面清季的道雖亦如清代前期大小參
差，有轄二府者，有轄三、四府者，但比較而言，似稍整齊，以轄三府者為較多。
此一情形亦代表著道的發展是逐漸規則定型，成為地方行政制度的一種。

八、結論

綜觀明清兩代道的設置及其演變我們可得到如此的結論：它是由一種臨時性的
布按兩司駐於地方的分機構，而逐漸演變成固定的府以上省以下的地方行政單位。
由於當時職官的分工不够精細，道又是地方政府中重要的中階層官員及機構，故政
府每用道來因應臨時性突發性之事故，而造成了道因應時變的特性，在明代乃有兵備
道的產生。以之因應當時內亂邊患頻仍的局面，在清代乃有海關道及辦洋務的道產
生。以之因應西方的衝擊與中國近代化工業化的洪流。但是由於道的本身不完全具
備專業化與精確化等近代職官或機構的特質，故雖能在因應時變中發生某些作用，
但是終究難於久存，而為專業化精確化的職官或機構所取代。故就因應時變的功能

而言，道不是一個完全近代化的職官。但就地方行政功能而言，由於府以上省以下的空隙過大，道遂能由臨時的監察或財務機構，而變成爲固定的地方行政單位。由民國北伐以後行政專員公署的設立，我們可以明白地看出，這種省以下的中級地方行政單位，在中國由於省級地方政府轄區過大，始終是需要的，而明清兩代道的制度正是因爲用來彌補這個缺陷而得久存。就道的制度本身而言，明清兩代所着重的立意也各有不同。明代着重道的監督控制功能，故分巡分守兵備是相互重疊交錯，轄區極爲參差不齊。同時由於省級地方政府官員太少，道的因應時變的特性極爲強烈而突出。在形態上並表示出行政財政權與監察司法權的對立。諸此象徵均在顯示出其非近代職官的特性。而清代則不然，所看重的是道的地方行政功能，故制度較爲整齊，轄區較爲劃一，絕少重疊交錯的現象，也因此而產生了分巡分守名存實亡的實況。顯然地清代的道較明代爲近代化，較爲趨向於專業化的分工。但是這個制是度來自於傳統，其近代化的趨向每受制於其因應時變的特性。故在清季西力衝激的急劇變化下，仍被用之爲因應時變的工具。而造成了清季道的特殊發展。這種發展在某方面言固促進了中國近代化的媒介作用，在另方面言也阻碍了中國近代化的長足進步。故清代的道雖較明代進步，但是其本身仍不完全具有一個近代化職官所要求的各項條件。