

“海关道”内涵考释*

苟德仪

(西华师范大学 历史文化学院,四川 南充 637009)

【摘要】“海关道”一词在晚清历史文献中使用频繁,其基本内涵是对当地道台兼管各关口、口岸的海关监督的称谓或专设官职。因此,海关道有兼职和专职两种。作为一种制度,它萌发于清前期,最终形成在晚清,具有灵活性特征。

【关键词】晚清;海关道;道台;海关监督

【中图分类号】K252 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2009)04-0066-04

“海关道”(或称“关道”)属于清代道台制度范畴。据相关史料记载,“海关道”一词,较早出现在1842年2月。时值鸦片战争期间,两江总督牛鉴在奏报江苏防务时称:“臣面谕海关道,督饬该管营县。”^[1]此后,该词在《筹办夷务始末》(道光、咸丰、同治共三朝)、《清朝续文献通考》、《钦定大清会典事例》、《光绪大清会典》、《清季外交史料》等有关晚清历史文献中更是频繁出现。清亡后,民初设馆修清史,尽管《清史稿》对海关道多有提及,然乏专门研究。此后,从二十年代吕思勉的《中国制度史》起,经三十年代的蒋慎吾,到七十年代李国祁止,虽然对海关道均有所关注,然他们视海关道为当然概念,无需作解释(这可能与部分学者经历过晚清,海关道在他们看来比较熟悉有关)。而各种政治制度史著作对明清两代的道台制度也有所提及,但很少谈及海关道,姑勿庸论。其他相关研究成果对“海关道”的解释或语焉不详或多有歧异,甚至一些权威工具书仍如此。笔者以为,为进一步研究作基础,必须把“海关道”的内涵考释清楚。

从目前所能接触到的材料看,“海关道”一词在指“道台因兼任海关监督,故被称作海关道”这一点上^[2],各种解释均无太大分歧。而分歧主要就在于:海关道设置的时间、空间及与“津海关道”的关系上。而这些因素均关涉海关道之内涵的界定,有必要对其作一番考察。

在海关道设置的时间上,目前大体有两种相反意见:

第一种是以《辞海》和《中国历史大辞典》为代表,认为在鸦片战争前无海关道。《辞海》释“海关监督”为:“旧中国的官职名”,并说清初在康熙23年(1684)收复台湾后,开放海禁,设立四海关,其长官为“海税监督”,“鸦片战争后,凡通商口岸设立海关,即设‘海关道’管理海关,或由地方道兼任;有的

地方称‘海关监督’。辛亥革命后,海关道一律改称为‘海关监督’”^[3]。《中国历史大辞典》虽有专门的“海关道”词条,不过仅是对津海关道的解释而已。该辞典还将“海关监督”释为官名,并说:“清康熙二十三年(1684)始开海禁,设四海关,每关设监督。鸦片战争后,开辟五口通商,随后新关渐增,凡通商口岸海关或专设监督,或设海关道管理,或由地方兵备道、分巡守备道兼任。此类关道亦称海关监督,掌水陆通商货税,或隶南、北洋通商大臣,或隶本省督抚,亦有将军兼理者。”^[4]

此外,以蒋慎吾、梁元生、朱东安等为代表的学者也持此说。蒋氏于上世纪三十年代写就的《上海道台考略》一文内称:“迄光绪时,有改革官制之议,定为海关道,盐法道,劝业道,巡警道等。”在另一处又说在同光年间,因有巡警道一度驻治,“分巡苏松太兵备道称为江海关道,或海关道,以资识别”。^[5]梁元生也认为:“在1839—1842(按:该书的中译本中将1842误写为1942)年的鸦片战争以前,还没有‘海关道台’这样的事物。”^[6]朱东安也有类似看法^[7]。

第二种观点以李国祁、程幸超等为代表,认为海关道是鸦片战争之前就存在的。李氏明确指出:海关道的制度由来已久,但其与外交洋务发生关系则系英法联军时期的事。并加按语谓清初旧制道可兼理税关事务,如分巡松太兵备道兼上海关税务,分巡常镇通海兵备道兼理扬州钞关税务,分巡庐凤等处兵备道兼理凤阳关税务等。但这些海关为常关,而非一般所言海关,今日所言海关多指五口通商后的新关^[8]。程幸超也认为海关道早在康熙年间已出现,他解释“海关道”为:“主管征收海关税的官员,设置于各个通商口岸。早在康熙年间,即开始在广州等沿海通商口岸设置。鸦片战争后,在内地的通商口岸也设置海关道。有些海关道,是由专管一个地区的道员兼管的。”^[9]樊百川亦云:“海关

收稿日期:2009-09-16

*基金项目:西华师范大学2008年度博士启动金项目。

作者简介:苟德仪(1979—),男,历史学博士,西华师范大学历史文化学院教师,主要从事中国近现代史研究。

道的官职和名称,并非始自鸦片战争被迫开放五口通商以后。”^[10]

笔者以为,从认知的规律讲,任何一个概念的产生和定型必然有一个过程。海关道这个概念亦然。尽管“海关道”这个词在文献中较早出现在1842年,但并不表明海关道之事实此前就不存在。对此,李国祁等的观点较符合史实,即海关道出现在鸦片战争被迫开放五口通商之前。李氏是在深入考察明清两朝的道台制度后作出的结论,比较符合事实。兹辨析如下:

通观有清一代,在海关监督的派遣上无定制,有知府、盐运使、同知、督抚、织造等监管者,有派部员兼理者,派道员经理在清前期并非定例。1665年(康熙四年),清廷题准,“各关税均交地方官管理”。此后,天津道管天津关,井陘道管龙泉各关口,直隶守道管紫荆各关口,东昌道管临清关,通蓟道管押运厅,昌密道管居庸关,江镇道管西新关,池太道管芜湖关,驿传道管扬州关,苏常道管浒墅关,淮海道管淮安关,九江道管九江关,吉南赣道管赣关。^[11]

众所周知,1684年清廷于收复台湾后,开放海禁,在沿海设置了近代意义上的四海关,“从制度上看,它是市舶制度的继续和清初在内地沿边所设‘户

关’、‘工关’的发展”。^[12]其中除了粤海关一直由清廷直接派满员为监督外,其它各口情况不一。厦门初由户部派员征税,1729年归巡抚管理,1738年议归闽将军辖办,遂成定制。江海关初由内务府司员监收,1725年,江海关改由苏松道兼理。五年后,清廷将苏松道移驻上海,加兵备衔,称为分巡苏松兵备道,该道也因此被称为“上海道”。1736年,又将太仓州并入管辖,遂又称分巡苏松太兵备道。此后虽然有道的辖区和名称的变动,但兼理江海关和驻扎上海却一直未变^[13]。因此,尽管上海道还没有海关道之名,而久有海关道之实(陈正恭等编《上海海关志》一书中所绘制的“历任江海关道表”是从1832年开始的,上海社会科学院出版社1997年版)。1842年牛鉴称上海道为“海关道”就是这种事实的反映。清政府在其他“户关”和“工关”监督的派遣上,“或简派专差,或交予地方官,或差内务府人员,或差部员,更变无常”。^[14]1819年,嘉庆帝谕“凤阳、九江两关监督期满,俱无庸题请更换,每届该道出缺时即以新任道员接管。”1839年奏准“广东韶州设立东西二关,归南韶连道管理”。^[15]这些均表明了海关道在前近代的大量存在,这些兼理海关的道台就是前近代的海关道。兹据相关资料统计如下:

表1 鸦片战争前海关之分布及隶属道名表

| 海关名 | 道名 | 时间 | 海关名 | 道名 | 时间 |
|------|------|------------|-----|------|--------------|
| 天津关 | 天津道 | 康熙四年(1665) | 淮安关 | 淮海道 | 康熙四年(1665) |
| 龙泉各关 | 井陘道 | 康熙四年(1665) | 九江关 | 九江道 | 康熙四年(1665) |
| 紫荆各关 | 直隶守道 | 康熙四年(1665) | 赣关 | 吉南赣道 | 康熙四年(1665) |
| 临清关 | 东昌道 | 康熙四年(1665) | 潼关 | 潼商道 | 待考 |
| 押运厅 | 通蓟道 | 康熙四年(1665) | 江海关 | 苏松太道 | 雍正三年(1725) |
| 居庸管 | 昌密道 | 康熙四年(1665) | 夔关 | 川东道 | 乾隆十五年(1750) |
| 西新关 | 江镇道 | 康熙四年(1665) | 渝关 | 川东道 | 康熙四十六年(1707) |
| 芜湖关 | 池太道 | 康熙四年(1665) | 凤阳关 | 庐凤道 | 嘉庆二十四年(1819) |
| 扬州关 | 驿传道 | 康熙四年(1665) | 太平关 | 南韶连道 | 道光十九年(1839) |
| 浒墅关 | 苏常道 | 康熙四年(1665) | 合计 | 19 | |

资料来源:《钦定大清会典事例》卷236,1908年商务印书馆印;朱东安《关于清代的道和道员》,《近代史研究》1982年4期;雍正朝《大清会典》,沈云龙《近代中国史料丛刊三编》,第77辑第768册,台北文海出版公司,卷52;道光朝《夔州府志》,卷13,权政志,光绪十七年补刻道光七年本。

表中显示,鸦片战争前已有19位道台监督过榷关,仅康熙四年就有13位。但此时建制并不稳定,变化较明显,且主要以分巡兵备道兼管,但不排除守道、驿传道、粮道等兼管的情况。清政府为何要以道台监督榷关,兹以川东道台为例略加说明。清代四川榷关的管理与上述情形大致相同^[16],其中重庆的渝关长时期是由川东道台监督的。

康熙四十六年(公元1707),四川巡抚能泰请设

渝关,征收木税,由川东道台征收,是为该道涉入关政之始。能泰在奏疏中陈述了征收木税的原因和经过,并叙及由道台征收的缘由:

窃惟川省地方,山深林密,产木颇多。但以前榷课之时,止将杉板报税,其余木植概未议征查,历年抽税档案所收杉板税银,寥寥无几。且商贩所运木植杉板,过关时止纳板税,其余木植运赴湖广、江南货卖者,湖广、江南俱系一体抽税,而出木之省反

不征收,揆例似有未协。应请将川省木植嗣后均照杉板抽税之则,估本征收,庶例得归于划一矣。臣查重庆为川江上流要区,木多由彼经过,而夔州府与楚接壤,俱系川东道管辖,凡稽查木植事宜应责成该道总理征收,如此则商无隐避而税课益增矣^[1]。

很显然,能泰这里提及渝关由川东道台监督的主要目的有两个:首先是使“商无隐避”,最后是“税课益增”。由渝关征收木税的根本目的是增加税收,要增加税收必须稽查得力。川东道台有管辖地方之权,且是驻渝最高官,他有权命令重庆知府、夔州知府等办理地方政务。由他监督渝关可以收稽查、增税之效。

川东道台监督渝关之缘由如此,其他道台监督海关的原因于此可窥一斑,限于篇幅,兹不赘述。简言之,海关道台不是鸦片战争后的新事物,而是从康熙时起就有了。这是由于道台制度本身具有的灵活性,被清朝政府利用,目的是增加税收。

在海关道设置的空间上,学界大多肯定海关道设置在通商口岸(这里的通商口岸多指谓鸦片战争后被迫开放的“条约口岸”即 treaty ports)。分歧主要在于通商口岸海关是否都有海关道,而非通商口岸的道台兼管海关可否称海关道上。

认为通商口岸都设置关道者,如上世纪二十年代著名历史学家吕思勉。他在《中国制度史》一书中论述清代的分守、分巡道时说:“道多特有所司,如通商之处则置海关道。”^[17]实际情形并非如此。

许多学者已注意到,在各个通商口岸的管理上,除了闽粤二省,其他通商口岸的海关与交涉事务逐渐推广由驻扎当地道台统管的办法^[18]。上海、厦门、宁波三地的道台均参与了鸦片战争,宁绍台道鹿泽长还参与了《江宁条约》的谈判交涉。后来据约五口通商,这三处的道员都参与了所辖各口通商事务。但因福州的海关(闽海关)一直以来都是福州将军兼管,厦门的关税由其派员经理,所以厦门的兴泉永道只负责对外交涉事宜,没有成为海关道。但对上海道台进行了精深研究的梁元生教授仍把兴泉永道等非海关道列入1843—1877的海关道表格中,不能不说是个遗憾^[19]。因此,上述探讨表明海关道主要设置在通商口岸,但并非所有通商口岸都设有海关道。

此外,设在非通商口岸的道台亦可称为海关道台。鸦片战争后是如此,而从鸦片战争前的情形看,这种情况仍然存在。前文已论及,1665年(康熙四年)清廷曾题准由驻扎该地的道台兼管非通商口岸的海关(见前表),这些兼管海关的道台仍是前近

代的海关道。辨析如下:“通商”一词出自《左传》,曰“务财训农,通商惠工。”孔颖达疏为:“通商贩之路,令货利往来也。”后来“通商”演变为国与国间的贸易关系。“口岸”是指对外通商的港埠^[18]。那么,近代意义的“通商口岸”就应指一个国家进行对外贸易的开放性港埠。而在清前期未开海禁之前,在中国沿海和内陆似乎并不存在这种近代意义上的“通商口岸”,至少1665年(康熙四年)清政府题准的由当地道台兼管各海关:天津关、龙泉各关口、紫荆各关口、临清关、押运厅、居庸关、西新关、芜湖关、扬州关、浒墅关、淮安关、九江关、赣关等的所在地就并非是在这种意义上的通商口岸,至多算口岸或关口。然这些道台也是前近代的海关道台。

这样看来,在海关道是否仅指“津海关道”这一问题上的分歧就迎刃而解。以《中国历史大辞典》为代表者解释海关道就是“津海关道”。如该辞典的“海关道”条目曰:“官署名。清同治九年(1870)设立。驻天津。专管中外交涉各事件及东海、山海、天津各海关关税事务。”之所以会有这种误解,根源于没有把海关道内涵界定清楚。对“海关道”一词的解释各有不同,往往给研究带来混乱。因此,重新科学地界定“海关道”这一概念就显得十分必要。

通过以上考察,笔者以为,所有的海关道都可称海关监督,而并非所有的海关监督都可称海关道。刘锦藻曾总结海关监督的职权和海关道与海关监督的关系说:“掌水陆通商货税之职,或隶南洋大臣,或隶本省督抚。有将军兼理,有专设监督,有关道分理之别。”^[19]海关道本来多为地方分巡道台,有管辖地方之权。在晚清,关道不仅监督海关,他还要管理地方通商事务和对外交涉等事宜,如山海关监督变为奉锦山海关道、专设津海关道、改川东道为重庆海关道就是明证。专职的海关监督却不然,如粤海关监督就无管辖地方之权。在此基础上,“海关道”的涵义应从以下三方面入手:首先,从时间上看,海关道不是五口通商以后才出现的。其次,从空间上看,海关道主要设置在通商口岸,但不限于通商口岸。再次,从派遣方式看,除以当地道台兼管海关外,清廷还在一些通商口岸改设同类或专职的海关道,由是晚清海关道可分兼职和专职两种。朱东安说:“严格的讲,整个清代专职关道只有一个,那就是设立在天津的津海关道。”^[20]值得注意的是,津海关道也是仿山海关之例办理的^[19]。而这种专门设立的海关道还有镇江关道、汉口关道、东海关道等,这在前引樊百川先生著《清季的洋务新政》一书中已作了论述。 <http://www.cnki.net>

因此,所谓“海关道”就是对清康熙年间出现的、并在晚清形成制度的、用当地道台兼管各口岸、关口的(或专设)海关监督的称谓。鸦片战争后,关道据约主要设于通商口岸,且渐成海关道制度。作为一种制度,它至少应有两个根本的标志:一是有一定的章程规定其职责及其官员的任免程序等事宜;二是全国应该划一办理。而晚清海关道具备这两个特征。海关道的称谓直到民国元年12月改为海关监督。

海关道的根本特征仍是灵活性。其灵活性有三层含义:海关道首先是道台之一种,而道台在整个清代地方行政体制中有灵活性强的特点,可以地方与专业兼顾,即可将地方行政与其他联系起来^[20]。道员的职责是“各掌分守、分巡,及河、粮、盐、茶,或兼

水利、驿传,或兼关务、屯田;并佐藩、臬核官吏,课农桑,兴贤能,励风俗,简军实,固封守,以帅所属而廉察其政治”,且更重要的是“皆因地建置,不备设”^[21]。于是在康熙年间就开始以当地道台兼管当地海关,在近代条约体系建立后更是如此。在晚清海关道制度形成中,措施之一就是临时变更道台的驻地来实现监管海关和华洋交涉事件的。海关道的灵活性还表现在监管海关的道台并不单一,有兵备道、驿传道、粮道、盐法道等。海关监督更换频繁,如天津关在康熙四年有天津道监管,而雍正十一年又改归长芦盐政管理,这亦是海关道的灵活性表现。

总之,海关道是清代地方行政建制中的中层官员,在晚清的对外交涉、通商事务、关税征收、地方治理等方面发挥了重要作用,理应引起学界重视。

注释及参考文献:

- [1]文庆等.道光朝筹办夷务始末[Z].故宫博物院影印本,中华民国十八年:卷43.
- [2]王立诚.中国近代外交制度史[M].兰州:甘肃人民出版社,1991:87.
- [3]辞海(经济分册)[Z].上海:上海辞书出版社,1978:401.
- [4]中国历史大辞典(清史卷)[Z].上海:上海辞书出版社,1992:615,616.
- [5]上海通社编.上海研究资料续集[Z].上海:中华出版社,1939.
- [6]梁元生.上海道台研究——转变社会中之联系人,1843—1890[M].陈同译.上海古籍出版社,2003:11,68,69.
- [7]朱东安.关于清代的道和道员[J].近代史研究,1982,4.
- [8]李国祁.明清两代地方行政制度中道的功能及其演变[J].中央研究院近代史研究所集刊,1972,3.
- [9]程幸超.中国地方行政制度史[M].成都:四川人民出版社,1992:265.
- [10]樊百川.清季的洋务新政[M].上海:上海书店出版社,2003:564.
- [11]李鸿章等.钦定大清会典事例[Z].商务印书馆印,1908:卷236.
- [12]蔡渭洲.中国海关简史[M].北京:中国展望出版社,1989:58.
- [13]应宝时等.上海县志[Z].同治十年刻本:卷2.
- [14]刘子扬.清代地方官制考[M].北京:紫禁城出版社,1988:439.
- [15]刘锦藻.清朝续文献通考·职官考二十[Z].杭州:浙江古籍出版社,1988:8784.
- [16]鲁子健.清代四川的权关[J].中国社会经济史研究,1987,3.
- [17]吕思勉.中国制度史[M].上海:上海教育出版社,2005:412.
- [18]辞海(中册)[Z].上海:上海辞书出版社,1979:2416,1649.
- [19]吴汝纶主编.李鸿章全集(第2册)[Z].海口:海南出版社,1997:590.
- [20]施坚雅.中华帝国晚期的城市[M].叶光庭等译.北京:中华书局,2000:391.
- [21]赵尔巽等.清史稿·职官志[M].北京:中华书局,1976:3355.

Definition of the Customs Intendant

GOU De-yi

(School of History and Culture, China West Normal University, Nanchong, Sichuan 637009)

Abstract: Customs intendant often appeared in the historical documents in the late Qing Dynasty. It was not only an appellation of the customs inspectors who were the local intendants supervising the customs at various places but also the name of official organization for special purpose. As a system, it appeared in the earlier stage and took form in the later period of the Qing Dynasty. The job of customs intendant had two kinds, namely, part-time and full-time and so it had the character of flexibility.

Key words: The Late Qing Dynasty; Customs Intendant; Intendant; Customs Inspectors (责任编辑:张俊之)