论清代对湘黔边地区流官的管理

赵月耀,廖桔香①
(湘潭大学 哲学与历史文化学院,湖南 湘潭 411105)

[摘　要]　清雍正年间,湘黔边地区大规模“改土归流”政策的实施完成,确立了清王朝直接控制下的地方流官管理体系,将湘黔边地区纳入实际控制之中。复杂的历史地缘政治背景,使清代对湘黔边地区流官管理呈现出与内地流官管理不同的特点。设立苗疆官缺制度,重视流官考核,确立苗疆久任、任满升迁的政策,稳定了流官队伍,加强了湘黔边地区的统治,一定程度上促进了当地社会、经济和文化的发展。

[关键词]　清代;　湘黔边;　流官;　管理措施
[中图分类号]　K249　[文献标识码]　A　　[文章编号]　1673－0755(2014)03－0072－04

自秦汉以来,湘黔边地区长期处于“化外”,中央王朝从未在这一地区建立起像内地一样行之有效的地方行政管理体系。直至明清时期,中央政权摒弃了以“羁縻怀柔”为基本原则的治边理念,代之以寻求边疆与内地政治一体化。通过实施“改土归流”政策,清朝在湘黔边地区建立了府、州、厅(县)地方行政体制,标志着湘黔边地区正式纳入清王朝直接控制下的地方流官统治体系之中。由于该地区复杂的历史政治背景,使清代对湘黔边地区流官的管理呈现出与内地不同的特点,主要体现在流官选任、考核、升黜等方面,关于清代对湘黔边地区流官管理这一问题的研究,学者涉及甚少,因而,笔者选择清代对湘黔边地区流官的管理措施作为论述对象,以厘清这一制度设置、实施的情况,并对湘黔边地区流官制度作用作简单评价。

一　湘黔边地区流官设置的缘起

流官是相对于土官而言的。自秦汉以来,中央王朝一直借助地方世袭头目(土官)对湘黔边地区实施间接管理,大致经历了羁縻统治政策、土司统治两个时期。明代开始向土司地区派遣流官吏目辅助土官治理,建立起土流共治的统治模式,流官吏目主要负责监督土官并传达皇帝教谕、进行礼仪教化。明后期,随着明王朝对土司地区统治的逐步加强,一方面派遣更多的流官吏目到土司地区任职;另一方面,利用土司头目犯错的机会,削夺其世袭的官爵,派遣流官代之管理,同时,向土司地区派遣大量的驻军,设立军事机构,通过军事机构和流官政权逐渐将中央王朝的权威向土司地区渗透,实现王朝权力的地方下探。清初,在湘黔边地区继续派遣流官吏目,广泛建立军事机构,并明确了土司要受流官节制,“凡镇臣所驻地方,境内土司具应属其统辖”[1],使中央王朝权威实现地方纵深运作。

纵观明清两代,中央政权借助流土共治的机会,将王朝的权威逐渐跻身到土司地区。在行政上形成了网络状的土流共治的行政管理体制。在强大的军事威胁下,各土司政权逐渐地被流官控制并取代,土司名存实亡,形同虚设,甚至有些土司的奖惩、升降都操之流官之手,使土官对流官只能惟命是从。如果说土流参设制是土司走向流官的桥梁,那么“改土归流”则标志着流官制代替土官制度的最终胜利。

清朝雍正年间,伴随大规模“改土归流”和“开疆拓土”等一系列“内地化”政策的实施,彻底结束了湘黔边地区长期游离于中央直接统治之外的现状。“改土归流”直接打破旧有的土官统治或流土共治的模式,彻底实现了以流代土。“改土归流”的方式可以分为两类:一是土司政权被动改流,包括对叛乱土司的征剿后改流,对犯罪土司的改流,土官死亡后继无人被迫改流以及土民请愿要求改流等;二是主动请愿改流,如永顺土司彭肇槐主动纳土,请归江西祖籍[2]卷512,14213。通过实施各种有利于增强流

[收稿日期]　2014－01－12
[作者简介]　赵月耀(1986－),男,安徽蒙城人,湘潭大学哲学与历史文化学院硕士研究生。
①湘潭大学哲学与历史文化学院硕士研究生。

官权威的措施,使土司向流官靠拢,融入流官体制中,最终被流官制度所取代,标志着湘黔边地区王朝直接控制下的流官统治的确立。

二　流官的选任、考核及管理措施

“政莫先于用人,官惟贵乎称职”[2]卷288,列传七十五。选拔合适的良吏,采取合理有效的考核、升黜措施,对于管理近两千年首次纳入中央王朝流官直接控制下的湘黔边地区,显得尤为重要,因此,如何选拔和管理流官成为摆在清王朝面前十分紧迫的问题。

湘黔边地区特殊的民情,复杂的地理和政治原因,能否选拔出合适的官员关乎当地政局的稳否,“剿固已难,既剿而绥抚之,使长治而久安尤难,然治安之要在于得人,得其人而治之则安之”[3]。因此,选拔的流官是否得当关系着改流地区稳定与否。

然而,自“改流”之始,人选问题一直困扰着清政府,陷入“上难其人”的困境[4]。据史料记载,甚至被选中的官员千方百计回避,不愿就职,致使吏部选拔官员时“廷臣应推者皆畏避”,为了解决这一难题,清朝仿照内地官缺制度①制定边缺制度,其中苗疆缺就是针对湘黔边民族地区设立的特殊边缺制度。

苗疆缺是在西南苗疆地区,根据管辖面积、治理难易等因素,针对苗疆现状划分出最要缺、要缺、中缺和简缺四等官缺,并明确各缺内官员的任职条件,如资历、能力等,因地、因才授官、授职,以加强对湘黔边地区流官的选拔。据统计,从康熙四十三年至乾隆四十六年辰州府分防乾州厅同知共 20 人,除其中 2 人资料记载不详细外,其余 18 人中,旗人出身者 6 人,进士以上者有 9 人,可见,苗疆缺内官员比较重视出身、科举功名和政治资历[5]。

据史料记载,雍正帝十分重视苗疆缺内官员的选拔。在雍正帝看来,官员自身过硬的素质,是管理好苗疆地区重要的保障。“凡属藩夷苗倮杂处省份,若能使文武牟员清正自恃,丝毫不取小利于彼,可保无一事也,是乃探本寻源上策,当竭力勉此。”[6]雍正五年,他又根据改流区的现状认为:“改流地区地方辽阔,文武官员甚多。期间未必尽属贤良之辈,且恐官牟等之意,以为市民昔在水火,今既内附,以托从前之暴虐,即略需索,亦属无伤,此等意见则万万不可”,并要求地方长官“严切晓谕,不妨至身再三,且虚时留心访察,稍觉其人不宜苗疆之任,即时调换。”[7]卷64,雍正十二年二月乙亥

此后,乾隆皇帝也曾多次强调湘黔边地区苗疆缺的重要性:“近来,改土归流,渐次安楫,然疮痍初起,元气未复,必得循良之员,恩信兼著,调剂咸宜者,令其心志帖服,然后可以久安无事”,“嗣后边疆要缺应令该督抚慎选贤员以居其任”[8]卷83,乾隆三年十二月丙丁。建议改流地区将来设立流官必须选拔贤能有威望的人员,严禁贪官污吏混入,对欺压当地民众的恶官必须严惩不贷。“将应设之流官,务拣平日贤声素著,可以安抚新疆者,题请补援。”[8]卷265,乾隆十一年四月辛巳防止“饰文貌以欺耳目之辈,图声誉以求升迁,非实心实政者”[8]卷83,乾隆三年十二月丙丁混入苗疆缺内。可见,清朝对湘黔边民族地区流官的选拔严格把关,重视对贪官污吏的惩罚。

清王朝设置“苗疆缺”官制一定程度上稳定了流官队伍,加强了对苗疆的统治。苗疆官缺具有很强的灵活性,清政府可根据形势的发展,改变“苗疆缺”流官的数量及驻守年限。在湘黔边地区“苗疆缺”官制任职年限是与他们任职地的艰苦程度相关的。据《钦定大清会典事例》卷 6 记载:贵州古州八寨,台拱、松桃等同知,云南昭通知府、大关同知等官职都是三年俸满之夷疆缺;贵州粮驿道,贵州安顺、镇远等知府,长案、郎岱等同知,湖南永顺府知府、同知、通判,永顺、龙山等县,凤凰营通判,乾州、永绥两同知则为五年俸满夷疆缺,这些流官缺都是要缺,按规定只要任内稍有政绩,一般三年俸满或五年俸满都能保题即升[9]B148975-B148979。任职年限会随着清王朝对湘黔边地区统治的加强以及“教化”的实施而改变,甚至将“苗疆缺”改变为与内地一样的官制。比如将“三年俸满”转为“五年俸满”,再到后来“五年俸满”的官员“删去报满、加衔、即升之例,照内地题缺拣补”[8]卷851,乾隆三十五年正月丁未。可见,“苗疆缺”的设置和任职年限是根据当地政治经济发展情况和“汉化”程度等因素而决定的。

流官选拔只是管理好湘黔边地区的第一步,流官的考核和升黜,涉及到流官队伍的稳定和能否实心办事,良好的升迁途径和优厚的俸禄也是流官安心工作的必要条件。

湘黔边地区改流后,清政府对流官考核,严格按照八法计吏,进行考满和考察。考满按任职年限,三年初考,六年再考,九年通考,分称职、平常和不称职三等;考察分为京察和外官大计,大计一般三年一行,逢寅、巳、申、亥年考察,以守、才、政、年四格,以州县到府道两司考察属官,然后汇总督抚,待判定举劾后,题报吏部,优等者叫卓异,卓异只行于道府以下官,凡荐举为卓异的,经吏部复核后,即须进京引见注册,可被推荐为卓异。

大部分流官的考核执行任满升迁的规定。一般

三年俸满之夷疆缺,俸满时“察其才长守洁,抚绥表率得宜者,保题量予优叙,俟再任三年政事,果无改撤,地方久宁者,请于加衔注册,听部准升,如本省遇有应升之缺,拣选提升。”[9]B148975-B148979乾隆皇帝曾谕令边疆官员,明确考核内容及升迁条件,嗣后“流官居其任三年以后,察其汉夷相安,群情爱戴”的情况,才可作出是否“保题、升擢、优奖”等决定,对那些“恃才贪功,扰累地方,以滋事端”的流官,必须“从重议处,毋得姑容”[7]卷91,雍正八年庚戌三月辛巳。乾隆十四年(1749)的时候,黄平州役陈君德图奸苗妇,拒捕伤人,乾隆认为:“苗疆非内地可比,地方官平时不能尽心抚绥,乃纵容胥役,入伊境内,倚势欺凌,发觉之后,即参处治罪”,至于地方主管官员,则更应“从重定拟,明正其罪。”[8]卷339,乾隆十四四月癸巳

湘黔边地区流官也有因任期内佳绩明显,任期未满,亦可由上级保题升任的。如柴桢则经吴达善保题升任,由边省寒畯用至府道,擢授运使。辰沅靖道祖秉圭、夔舒等都曾经得到上级的保题升任,得到朝廷的重用[7]卷39,雍正三年十二月戊辰。按照清朝制度规定,只要苗疆等处调补官员,必须即行升用。如规定乾州同知、凤凰营通判、永顺府知府、通判、永绥协同知、永顺、保靖、桑植各县知县及典史都是五年俸满,保题即升的官职[9]264册,B148975-B148979。

清政府在加强苗疆缺内官员考核的同时,还规定苗疆缺内官职必须专人专做,对苗疆缺内的官员采取边疆久任的制度。“凡苗疆边缺,未经俸满之员,如遇应升缺出,不得藉词员缺,更为紧要,奏请升用。至道员俸满并无保题升用之缺,再留任三年。之后如果才守兼优,政绩卓著者,令该督抚保题送部引荐侯录用。”[9]264册,B148975-B148979

关于苗疆缺内官员必须专人专做和边疆久任方面,乾隆二十五年(1760)曾谕令,“嗣后专任边疆要缺之员,概不能调办别项工程,并通查边缺内,有地非烟瘴,宜令其久任,于俸时,或量予优叙,或准其升衔留任,或其人实系才能出众,即于本处附近应升之缺,酌量升擢,使该员等亦得熟悉本地事宜,实力经理,分为允协。”[8]卷680,乾隆二十五年三月庚辰吏部依此谕旨议定:“湖南五年俸满之苗疆各缺,永顺府知府、同知和通判及永顺、龙山、保靖和桑植各县知县,辰州府乾州、永绥同凤凰营通判等各缺,令该督抚拣选题补,五年俸满之员,如果才守兼优,政绩卓著,该抚核实保题,以升衔留任注册,俟再满三年,察其治行卓越抚绥得宜,遇有附近应升之缺,无论应题、应调、应选、应请旨者,俱准题请升用。初次俸满之员,如政绩未能卓著,人才仅属稳妥准该抚题明留任三年,果能奋勉,仍准保题升衔。再满三年,以附近应升之缺题升,未经俸满之先,概不得以他缺更属紧要借此升调,遇有应入卓荐之员,该督抚仍以荐举毋庸即行给咨送部,俟俸满题升时,将曾经卓荐之处,于摺内声明请旨。”至于“其不胜苗疆之员,即时撤回。”[9]264册,B148975-B148979

从议定来看,“五年俸满”之缺,如果政绩显著,才守兼优,一般不会调离本缺,只是“升衔留任”,再等三年,经考核合格后,才会“题请升用”。对于首次任期内,政绩平平的,可以给机会再留任三年,如果在第二个三年内,政绩显著的话,仍可以“以附近应升之缺题升”。同时还明确规定了,苗疆缺内的官员不得找借口调离原缺。此后,边疆久任制度则以湖南为例,其余像海疆,云南粮储、驿盐等道员各缺,都依湖南苗疆久任之例,“五年俸满,再立限三年,分别考核具题,如不放任,随时更撤。”[8]卷83,乾隆三年十二月辛巳苗疆久任制度既稳定了流官队伍,又促进了改流区的发展,对维护改流区的稳定起到重要的作用。

“苗疆缺”设置本身就是清政府因地制宜的体现,在俸禄和提拔上政策存在倾斜是必然的。随着清王朝对湘黔边地区统治的加强以及“教化”的实施,这种政策上的倾斜也逐渐取消,甚至将“苗疆缺”官制转变为与内地一样的官制。

三 对清代湘黔边地区流官管理措施的评价

湘黔边地区多数流官是在“改土归流”之后建立起来的,地方流官统治体系的建立体现了中央政权对边疆民族事务从有限干预到全面干预的转变过程,通过建立府、厅级别的流官管理体系,将传统的多重社会体制纳入到一个相对单一的政治框架中,消除湘黔边地区长期近乎治外的孤立状态,使边疆与内地在制度上融为一体。这一过程中,朝廷委派的流官对于实现中央政府直接管控地方具有重要意义。流官统治体系的建立也促使了少数民族文化和内地文化的互动交流,推动了当地社会经济的繁荣发展。

湘黔边地区流官统治政权的确立,其实更大程度上也是清廷基于国家整合层面和王朝权威所代表的主流话语权的确立过程。“改流”前,湘黔边民族地区类似于拥有“自治”特权的地方政府,不利于对“其统辖内社会体系的再生产的各个方面实施反思性监控。”[10]这与中国传统社会强专制权力弱基础性权力是不相符的。为了更好地实现对其辖区内有效的管理和控制,正如傅衣凌先生在论及中国传统

社会权力结构时指出的那样:“一方面,凌驾于整个社会之上的是组织严密、拥有众多官僚、胥吏、家人和幕友的国家系统。这一系统利用从国家直至县和次于县的政权体系,依靠军队、法律等政治力量和经济习惯等方面的力量实现其控制权。”“另一方面,实际对基层社会进行控制的却是乡族势力。乡族……是一种多层次、多元的、错综复杂的网络系统,而且是具有很强的适应性。”[12]在湘黔边民族地区乡族更多的时候是以地方政权的形式存在,如地方世袭首领、土司头目等。因此,清政府强化专制权力,进行“国家政权建设”的目的就是希望在广度和深度上加强国家政权的控制力,进而直接有效地控制整个国家。

在查尔斯·蒂利看来,国家政权建设主要表现在政权的官僚化、渗透性、分化以及对下层控制的巩固[12]。通过“改土归流”,中央王朝逐步将边疆地区纳入到国家统一行政建制中,并尝试将权力向基层社会延伸,打破了传统流土兼治的二元政治格局,通过掠夺土司或土司的权力,在边疆民族地区建立起治同内地的政治体制,用来消除湘黔边地区近乎治外的孤立状态。通过建立在府、厅级别的流官体系,使中央政府的控制能力逐步向基层社会延伸,国家权力得到扩张,强化国家对地方的控制能力。政权的稳固很大程度上需要民众的支持,而民众支持的前提是政权具有“合法化的能力”,也就是“国家运用政治符号在属民中制造共识,进而巩固其统治地位的。”[13]清政府在湘黔边地区取消地方世袭特权,设官建制,稳定流官队伍,减轻流官对当地民众的剥削,实现对湘黔边地区的直接统治。通过设立专门的官缺制度——苗疆缺,选拔老练、经验丰富的人员,因地制宜地根据湘黔边民族地区特殊历史地理原因建立苗疆缺内流官专事专做、边疆久任等制度,确保对少数民族政策的延续性,防止政策的间断。同时,对已任职的官员采取任满即升的政策,或三年俸满或五年俸满,即可保题升任,甚至初次俸满人员政绩平庸,还可以给其机会再任三年的机会,“果能奋勉,仍准保题升衔”[8]卷680,乾隆二十五年三月丙午。清政府的这些做法正是以巩固其统治为目的在湘黔边地区制造的一种“合法”的共识。

纵观,清代对湘黔边民族地区流官的管理措施是当地特殊的历史社会环境和清朝执政者共同造成的,湘黔边地区的特性也客观上体现了清朝治理湘黔边民族地区的政策独特性。一批批高素质的客籍流官奔向改流地区,促进了湘黔边地区官员客籍化的倾向,一定程度上也巩固了该地区政治制度的统一化。通过流官久任和任满升迁制度,对于维护中央王朝的民族政策的连续性,稳定流官队伍,维护民族地区的稳定和促进民族地区发展具有一定作用。

注释:

① 官缺制度是在政权机构内主要按民族把各种官职定为“缺”,根据官员的身份和资格以“官”补“缺”。在清代,满、蒙、汉等族都有固定的任官员额,一般不得变化;减设废,由皇帝定夺。

[参考文献]

[1] 中国第一历史档案馆编. 清代档案史料丛编(14 辑)[M]. 北京:中华书局,1990:176.

[2] 赵尔巽. 清史稿[M]. 北京:中华书局,2003.

[3] 贺长龄,魏 源. 皇朝经世文篇:卷 88:晏斯盛与尹制府论治理苗疆书[M]. 道光 6 年版.

[4] 刘学洙. 15 世纪中国一次地方政制改革[J]. 贵州社会科学,2004(2):103-106,44.

[5] 黄本骐. 乾州厅志:卷 9:职官[M]. 光绪 3 年刻本.

[6] 雍正朱批谕旨:第 25 册:鄂尔泰奏折,雍正四年六月初八日折及朱批[M]. 北京:北京图书馆出版社,2008.

[7] 清世宗实录[M]. 北京:中华书局,1986.

[8] 清高宗实录[M]. 北京:中华书局,1986.

[9] 张伟仁. 明清档案:第 264 册:第 B148975-B148979:乾隆五十七年六月十二日. [M]. 台北:中研院历史语言研究所,1992.

[10] [英]安东尼·吉登斯. 民族、国家与暴力[M]. 胡宗泽,赵力涛,译. 北京:三联书店,1998:19.

[11] 傅衣凌. 中国传统社会:多元结构[J]. 中国社会经济史研究. 1988(3):1-7.

[12] [美]杜赞奇. 文化、权力与国家——1900—1942 年的华北农村[M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社,2006.

[13] 王绍光,胡鞍钢. 中国政府汲取能力的下降及其后果[M]∥张 静. 国家与社会. 杭州:浙江人民出版社,1998.