

清代的吏弊与律例惩治

高进

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110819)

摘要:清代《大清律例》含有惩处吏弊的律条,但无论中央还是地方吏弊都很突出。法治与人治博弈的结局是旧弊未除,新弊又生。吏弊难除的根源在于制度:既有表层的制度运行机制原因,又有深层的制度统治理念原因。

关键词:清代;吏弊;书吏;律例;《大清律例》

中图分类号:K249 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2011)01-0052-05

清代胥吏弄权乱政是重大时弊,影响深远,以至于清人有云:“谈者谓今天下有大弊三:吏也、例也、利也。任吏挟例以牟利,而天下大乱于乎尽之矣”^[1]卷上,省则例议。所言直指其实。学界对此现象研究颇多,但是从律例法典的视角,则鲜有提及。本文拟从清代《大清律例》的视角,阐释吏弊的诸种表现,诠释清代惩处吏弊的法律规定,探求清代吏弊难除的原因,揭示君主专制条件下法治的艰难。

清代胥吏之弊在于弄权。无论是时间的长度,还是空间的广度,胥吏弄权均十分严重,“后世流品莫贱于吏,至今日而等于奴隶矣,后世权势又莫贵于吏,至今日而驾于公卿矣”,“权势之盛,则又莫盛于今日”,“其权遂出于宰相大臣之上”^[1]卷上,易吏胥议。

(一)中央部院书吏

中央部院寺监书吏弄权可谓惊人。以六部为例,据清人笔记《宾退随笔》载,从数量上讲,“户部书吏达千余人,为至盛。次则吏部、兵部”。从弄权方式上看,各部书吏均利用职权谋取私利。

在吏部和兵部,主要是官员的选任,“文武官补缺必待部准,吏因缺之肥瘠以求贿,贿不至,则多方驳之,或延阁焉。故外吏得缺有‘到部打点’之说。打点云者,即贿吏之谓。若铨缺,则后先之序,有年资限之,吏则按籍以求金,若由他途以易之,则必费巨金;有时为例所缚,巨金亦无力焉。循年资而得者亦鲜”。吏部和兵部的书吏,索贿仅限于补官,户部书吏弄权则差距很大。“户部之权,在各省之核销。军兴时,军费之报销,相出入恒百数十万,故核销一案,往返驳辩恒至逾年,或数年,督抚将帅,深知其意,故报销时恒预计打点之费。一案恒费数十万,少或数万,司官之掌印、主稿与书吏朋比分之,贪黠之堂官亦恒所染指;而书吏实为枢介,此为其最大者。他凡发饷拨款,罔不由吏手,吏皆有所沾濡,故称闾书办必首户部。”工部虽以贱部之称,公事最闲,“然朝廷有大兴作,则部员、部吏乃大获利”。刑部和礼部“向称穷署,所获不丰”,但是,书吏也不甘于落后,一有机会,断然不会放过,“独遇会试或大婚丧,则礼部乃骤忙”^[2]记书吏。可见,演至清末,六部书吏弄权揽钱,已经成为朝政之大害,这都是因为“清世曹司不习吏事,案牍书吏主之,每检一案,必以属书吏。朝以习常为治,事必援例,必检成案”的循例办事制度,“例者,一成之法,永远可以奉行。案者,一时之事,轻重可以出入也。故杀人一也,而谋故分。处分一也,而

* 收稿日期:2010-09-10

作者简介:高进(1978-),男,辽宁大连人,政治学博士,东北大学文法学院,讲师,主要研究中国政治制度史、政府理论。

公私别。一部而彼此两歧，一司而前后兼异。苞苴既入，则援案以准之，而不能指为瞻徇。要求不遂，则援案以驳之，而不得目为挑剔”^{[3]卷20}。文牍主义，按例办事，照刷磨勘，无不以文牍为准，官不能亲为，必委之于吏，欲限制吏额，清除吏弊实难。

(二)地方书吏

地方书吏弄权更是惊人。地方“各衙门书吏或经承一人，添设清书数人，衙役或正身一人，添设副役数人及十数人，遂至冒名朋充，白役滋事，所在皆有。在此辈，初意或不过为挂名卯薄、规避差徭起见。因而在城则串通衙门，包揽词讼；在乡则吓诈乡愚，指官撞骗，舞文肆恶，最为民间之害。而督抚两司衙门书役，权势更大，滋弊尤甚”^{[4]续卷2}。胥吏假官府之威，利用从官府那里取得的权力，总是千方百计将之发挥到极致。如差役从官府那里得到信牌，就要用之需索百姓，“有司衙门审理词讼，签差固所不免，而众役名簿自应存署内，以备官遣。乃竟有发房拟差纵其相缘为奸者。每遇票差之事，衙役必先贿通承行书办，以列其名，谓之牌本。或数人而朋谋一差，或一人内钻差数案。一经点出，而事主受其荼毒，虽数十倍以偿其本，犹不足以饱其欲也。故有官事甚微，而两造俱荡家败产者，职欺之故。又其甚者，新任有司每于众役中择其黠慧者，倚为耳目，优之以班头管事之名，而该处地棍与之潜行往来，暗藉声势，以至把持衙门，起灭词讼。种种贻害难以枚举”^[5]。差役狐假虎威，书吏硕鼠饱餐，“书吏久居衙署，熟悉成案，是其所长，每藉成案，舞文弄法，故历来论政者，以‘吏、例、利’三字为丛弊之名词”^{[6]卷28,职役考二}。在官僚们的眼里，胥吏是奸恶的化身，但政务的运行，离开此辈便无法运转，明知有弊，也不得不因弊而存之。

二

清代《大清律例》惩治的对象既包括官也包括吏，其立法的宗旨也含有清除吏弊之意。其中“滥设官吏”律例是针对冗役、冗差及罢闲官吏干预官事的行为进行处罚……，不但在数量上限制胥吏的额数，而且限制胥吏干预官府政事；“举用过官吏”律例限制已革书吏冒名复充，设定举用胥吏的规范，对违反规定的行为进行……。清代在承袭明律的基础上，以例的形式做了较大的补充，不但将犯罪的细节详细规定，而且加大惩罚的力度，增加本犯并妻流徙宁古塔的刑罚，充军、枷号也较明代加等处罚，试图以严刑峻法控制胥吏。但是，终清之世，吏弊非但没有得以解决，反而更加突出，以致成为清代弊政之一。

(一)“滥设官吏”律例

“滥设官吏”律例是为了“禁冗滥，以绝弊源；严侵揽，以除民害也”^{[7]卷2,职制}。滥设是不经朝廷主管部门按缺铨选委署，而于额定之外增设的，属于犯罪，触犯者要受到法律的制裁。

“用人不可滥也，滥则爵禄不足重，而天下有侥幸功名之心”^{[8]卷1,铨政}。设官分职，内外皆有定额，额外添设，是为冗员；如果胥吏、承差人等，役多则弊生，所以视事之繁，设为一定之数，额外滥充，是为冗役。“官分职守，升除自有常员，吏掌簿书，参拨亦依定额，若未经题请，而官有添设是谓擅权，即已经罢闲而役有滥充，亦为窃贿。”^{[9]四字类,滥设官吏}制定“滥设官吏”律例，从本质上打击“擅权”和“窃贿”的行为。本律在规定上有三个特点：其一是在刑罚上吏役轻于官员；添设官员，罪至满徒，滥充吏役，徒二年。其二是罪各有所归，余皆不坐；如果容留由前官，代官不知，则坐前官；由正官则坐正官，由首领则坐首领，由胥吏则坐胥吏。其三是重点惩罚罢闲官吏交结把持官府政事，“官吏在罢闲之后，在外干预各衙门官事，交结承揽写发文案，俱属射利营私，甚而把持官府，使不得自由，而反听其主使，是政之蠹，而民之害”^{[7]卷2,职制}，所以无论官吏并杖。

“衙门中必有人役，如吏书，专供掌记；快手，听差；皂隶，刑杖；体不可废。”^{[10]卷1,裁役}吏役也是有定额的，不过，经承可以雇佣贴写。在这种情况下，额定与滥设的界限就不明显，更何况“滥设官吏”律中还有规定：“若官府税粮由帖，户口籍册，雇募撰写者，勿论”。以此之故，各级衙门几乎都在超过额定限制来使用吏役^[11]。吏员滥设的主要来源是任用私役。私役是衙署在额设之外而私用的“白役”总称。他们没有额定的编制，但是，为完成某项事情，差役私自雇佣他人作为役。如“步军统领衙门番役，私用之白役人等，俗名‘圆扁子’，并非额设，亦无定数，每借番役索诈滋事，遂其所欲，即事消弭，否则告知捕役捕治，得受赏银。往往出资设计，诱人犯法，甚为民间之苦”^{[12]上卷,革圆扁子}。而且白役数量颇多，“如贵州石阡

一府，最僻最瘠，白役尚数千人，此外各府，已可概见”^{[13]卷21}。这些白役无额定编制，无进身之阶，却有受差之权，因此，多有违禁。而且，“此辈聪明不用以奉法，而用以舞文，精神不用以效劳，而用以罔利。略假笑颯，便生威福，潜窥动静，巧弄机关，炆灶为奸，凭城作祟”^{[10]卷1，裁役}。

(二)“举用有过官吏”律例

举用是官吏选拔的重要途径，“国家取士之途，自特征乡举之外，大臣之荐扬安可已哉”^{[14]文集卷7，荐举总论}，可谓“进贤举能者，人臣之大义业也”^{[15]卷24}。这种方式是调整内部关系的良好工具，是维护统治秩序的有效渠道，但是，“善恶有类，邪正有党”，荐举有“行之太拘、任之无法、绳之太急”之弊^{[16]卷13}。所谓“有过官吏”是指凡是官吏犯过杖、徒以上的私罪，并且经官司断决，最终，官罢职、吏罢役，不得叙用。“举用有过官吏”律例则是为了“慎保举，以重名器也”^{[7]卷2，职制}。因此，规定部、院、寺、监诸衙门不许隐瞒有过官吏的犯罪缘由，从而朦胧保举；有过之人，亦不得妄冒，承受职役。对于违犯之人，荐举之官和自匿前过承受荐举之人，各满杖，罢职役不叙的处罚。

“举用有过官吏”前后有19例，其中多数是针对胥吏，“此辈最易犯法，亦善于趋避，条例愈多，而舞弊愈甚，竟成无可如何之势矣”^{[17]卷7，职制}，“六部衙门惟兵、吏、户、工书吏最为弊藪。如职方司掌管武员铨选、军政升降处分各项，蠹书夤缘为奸，黠吏操纵在手。凡参将以下卓异调用以及俸满并军功千总等员来京引见，未曾到部先谒，经承每员必勒索多金，稍不遂意则百计推延，多方提驳，将弁忍气吞声，倾囊倒篋，必饱其欲而后止，故京师相语云：‘作得兵部侍郎，不及职方承行’。由此以观其饕餮之风概可知也。若乃吏部之赴选有规、起用有费、考察有仪；户部之奏销钱粮，外官之解饷投批，关税之羨余私礼；工部之题报工程，核减奏销各项，种种弊窦，积习相沿，视为恒产”^{[18]卷36}。胥吏之弊为朝野所痛恨，也为统治者所深知，但胥吏是当时政治运行不可或缺的重要组成部分，不能取消书吏，只能以法律约束，以驾驭来控制。

在地方衙门，“地方官不能不用胥役，而不可为胥役用。胥役熟悉地方情形，官用胥役，胥役即能用官，而转不为官用”^{[19]续文集卷3，奏广东事宜折}。对于衙役之弊，清人黄六鸿有言：“吏书皂快，除经制外，类多帮身、白役，县务殷繁之处过汰，则不足供役，滥用则匪类滋奸。每有父子、姻亲盘踞年久者，有巨棍势豪串党鼠入者，弊窦熟滑，胆大手肆，本官长厚可欺，则恣为不法；严刻过甚，则朋谋暗算，结劣矜为爪牙，通内丁为线索，本官稍有瑕疵，辄指为把鼻，讲呈说告，恐吓多端，卖访勾窝，陷害无罪。于是长厚者，受其挟制，莫敢伊何；严刻者，化作痴呆，惮于用罚。而侵蚀钱粮，凌虐良懦，官民均被其毒，有不可胜言者矣。”^{[20]卷3，取衙役}

三

法治与人治博弈的结局是重典失效，吏弊重生。本欲消除吏弊，却成为滋生吏弊的温床。而“近世之吏，上下其手，律例愈密而愈紊，不过供其舞文弄法已耳。拘牵文义，厥弊日滋，动曰成例难违，旧法当守，而一切之事都为其所束缚驰骤矣”^{[21]卷1，变法中}。随着政治的日趋腐败，吏弊更加丛生。

(一)滥设之殇

清统治者不是不知道各衙门滥设吏役，也曾经实施过严厉打击。从康熙十二年(1673)覆准的事例，到康熙十八年(1679)覆准的事例，六年间，出现五次严打。雍正、乾隆也有事例，还制定新例，但是屡禁不绝，反而有愈演愈烈之势。如道光六年(1826)七月二十四日直隶总督那彦成在奏疏中讲到直隶：“往来差务络绎殷繁，额设吏役不敷签派，向准头役各招散役数名，以供差遣，因散役例无官给工食，免其杂派各项差徭，而刁诈之徒因此趋避，谋充挂名，藉免差徭，是以吏役日增，司道府厅佐杂衙门尚不至过于冒滥，惟州县之吏役有多至数百名及千余名者，教官之门斗亦有多至数十名者，吏役愈多，狐假愈众，藉避差徭尤其小者，而因之讹诈欺压，扰害乡间，种种不法，难于指数。且本身之差既免，又复倚仗官势，贿串包庇，直省按地行差，免差之地既多，则出差之地益少，地少差重，苦累转至农民。若不严加厘剔，势必无所底止。”请求朝廷厘定章程，予以限制，适当增加名额，“将司道府厅衙门吏役名……，由本管酌定应用人数，造立卯簿，不准过五十名，州县不得过八十名，教官、佐杂衙门门斗、弓兵不得过二十

名”^{[22]卷72,请禁私役}。道光六年(1826)七月二十六日发布上谕,那彦成奏按照所请办理,命令“该督务当飭属,随时认真查察,实力奉行,毋得日久视为具文”^{[23]卷101}。至道光七年(1827)八月十七日,那彦成经过一年多的努力,共计革除总督、司、道、府、厅、州、县,并教、佐各衙门的挂名吏役 23 821 名^{[22]卷72,请禁私役}。一次就革除如此多的挂名吏役,道光帝非常吃惊,认为这是官官相护,朋比为奸。并且严旨申明直隶如此,他省也在所难免,要求通谕直省各督抚,一律飭查,据实裁汰;指示按照那彦成所奏章程办理,如果查办之后,“地方官复敢额外私增,或棍豪冒充肆扰,一经查出,即将该地方官严参议处,吏役加等治罪”。并将此事列为该督抚必当认真查办之事,务必行之以实,持之以久,“毋得视为具文,用副朕厘剔弊端至意”^{[24]道光16,道光七年八月癸巳}。其效果如何,也就不需要考证,因为从此后的清人论述来看,胥吏过多,依然是他们讲述的时弊。旧弊未除,新弊又生。虽然定例有规定:各直省大小衙门有额设,经制、书吏及承差、祇候、禁子、弓兵人等,不许额外滥设,亦不许役满更充。但是,这些书吏倚仗官势,盘踞地方。年愈久则舞文愈巧,人益众则弊窦益多。其根本原因就在于朝廷虽然有定例立法,但是本管官要承办各种事务,需要用人,所以任其役满不退,更名重充,甚至违例滥设,悬挂空名。书吏随案索财,利用本管官的“不经意”,“播弄吓诈,无所不至,苟满其欲,则觚注百端,不遂所求,则驳诘无已”^{[25]卷首,陈胥吏积弊折},直到满足他们的欲望为止,不然处处刁难。

(二)举用之蠹

“举用有过官吏”律例从法律的角度对胥吏侵盗钱粮、有疾、不谙文移,以及冒名重役等行为进行严惩,试图将胥吏为奸控制在王朝可以忍受的范围。对于胥吏犯法,统治者处置也比较严厉。如康熙初年间,审理江苏常熟县衙役陈太冒名陈忠复充役案。陈太在顺治八年(1651)因为贪赃 155 两,正在追赃审拟中,却于顺治十二年(1655)改名陈忠,来到县衙充当皂隶,还是“恣行婪诈”,又有赃银 197 两,继续追赃,因为该犯尚欠银 176 两有零,“产尽无追”,于康熙三年(1664)被提解到刑部,继续追赃。对于该衙役的惩处,是严格按照律例规定执行,问题是允许该衙役复充皂隶的知县,按照“举用有过官吏”律例,也必须进行惩处。此案涉及四任知县,顺治十二年(1655)“混将本犯取保,得以改名,充役者,原系知县钟人镜之徇纵失察,而接任知县魏允升、陆锡、周敏因循罔觉,咎均难辞也。内惟周敏已故,而魏允升等三官任事虽在赦前,仍应指参,以听部议”。康熙四年(1665)二月奉旨:“刑部知道”^{[26]卷53,覆陈太即陈忠委系一人疏}。如果是刑部处罚,则要依照律例的规定实施刑事惩处,杖一百,罢职不叙;如果是“交部议处”,则按照《吏部处分则例》实行政处分。但是,四任知县均有干系,可见处分对其约束力的有限与无奈。

“举用有过官吏”律例对在京各衙门的胥吏有专门的惩处规定,因为“惟吏书作弊坏法处处皆然,实未有如在京各衙门之最甚者,故厘弊剔蠹当先,自在京各衙门始,京师之蠹消,天下之蠹亦消矣”^{[27]奏议卷2,觉察奸蠹内外画一疏}。京城部院书吏役满不退回籍,以省籍冒京籍复充,是普遍的现象,所以律例不断对此严加限制,但这种冒籍混充的事情还是相当普遍,以致道光九年(1829),御史姜梅奏称:“近来役满书吏回籍者,不过十之一二,并有因役满即须回籍,每于将及五年之时,先行告退,即可不在役满之列,又有冒入大兴、宛平籍贯,改名捐纳微职,以候选为名,遂得潜留京中,串通线索。”^{[24]道光20,道光九年十月庚寅}因为这些书吏充役有年,熟悉衙门事务,容易勾通贿赂,诸如说事过财、指名撞骗、造作假伪、帮同讹诈等,不一而足。对此,道光帝颁发上谕:“嗣后,各衙门书吏役满后,着随时行知顺天府、五城勒限飭回原籍,其充役将及五年,无故具呈告退者,亦着督飭回籍,倘有役满后,改名冒入大兴宛平籍贯捐纳职官,并户部捐纳房役满贴写,著一并严查,照例办理,不准在京稽留,以除积弊。”此谕最终被修并为条例,增加了枷号刑罚,并采取罪加一等的裁断。重典以除积弊,而不从制度的源头治理,其效果也令人质疑。咸丰元年(1851),御史参奏户部已满书吏王润祥、工部已满书吏章端本、兵部已满书吏陶姓,皆役满仍住京师,舞弊犯案。可见各衙门已革、已满书吏,任意逗留不回原籍者,依然不少。他们盘踞京中,与现任的经承、贴写互相勾结,使用一惯伎俩,把持公事,渔利分肥。对此咸丰帝发布上谕:“著在京各衙门,随时查察究办,并著步军统领衙门、顺天府、五城一体访拿,毋稍疏纵。”^{[7]卷27,职役考一}实行阶段性的严厉打击,虽然是针对时弊,但是不在制度上堵住源头,仅靠严刑峻法,终究不能彻底清除弊端,所以有清一代是与吏弊相始终的。

四

吏弊难除的根源在于君主专制条件下吏途壅塞,前程无望的胥吏得不到升官,只有趋向于谋利。书吏考职铨选制度在清代已经是名存实亡,如乾隆二年(1737),云南布政使陈宏谋奏:“至于书吏五年役满,原有考职铨选之例。但一经考授职衔,有候至二三十年不得一缺者。及至得缺,吏部代为掣签发凭赴任,其人大半老迈聋聩,虽督抚于发凭时验看,请部扣除另选,而往返经年,悬缺太久。待至另铨,恐仍不免于老迈,于地方不无贻误。”^[28]虽然偶有吏员通过考职铨选进入流品,但以吏员之出身,常被上下左右轻视,不是被吹毛求疵寻找过失免职,便是因为贿赂不到而被参劾罢职,升迁之望浅,处分之责深。进入仕途不易,已经使大部分书吏忧虑,仕途风险更使所有书吏夺气,所以他们不求官,只求利,更名改姓霸占吏职而不退,传子教徒世守吏职而弗让。书吏凭借本地人的优势,在衙门把持事务,营私舞弊,弄权谋利。“官或岁一易,数岁一易,其科条令甲,文书册籍,皆吏掌之。官暂而吏久,舞文弄法,因缘为奸者,其弊不可胜数。一旦事发,官则震怒,下于狱,重惩之。而彼方晏然曰:革吾吏,革吾役,不能革吾业也。爰请人代充本缺而瓜分所入,仍世其业如故。”^[29]卷28于是流水的官,铁打的吏,根深蒂固,《大清律例》所规定的种种惩罚,非但不能落在实处,反而给吏挟制官提供方便,因为只要吏出现问题,官就有失察的责任。即便是惩处了吏,也仅仅是治其“末”,更何况统治者也没有从“本”上去清除吏弊。法律规定只是一种弄权的工具和手段,律例失效和胥吏弄权的趋势则成为一种积重难返的必然。

参考文献:

- [1] 冯桂芬. 校邠庐抗议[M]. 清光绪十年豫章刻本.
- [2] 罗惇融. 宾退随笔[M]. 台北:文海出版社,1987.
- [3] 尹耕云. 胥吏论三[M]//盛康. 皇朝经世文续编. 光绪二十三年武进思补楼刊本.
- [4] 阿林保. 请严吏治官方疏[M]//皇清奏议. 民国影印本.
- [5] 中国第一历史档案馆. 乾隆年间整伤书吏史料(下)[J]. 历史档案,2000(3):25-39.
- [6] 刘锦藻. 清续文献通考[M]. 民国影印十通本.
- [7] 朱轼. 大清律集解附例[M]. 清雍正内府刻本.
- [8] 储方庆. 储遯庵文集[M]. 清康熙四十年储右文等刻本.
- [9] 周梦熊. 合例判庆云集[M]. 清雍正大盛堂刻本.
- [10] 盘峤野人. 居官寡过录[M]. 清道光青照堂丛书本.
- [11] 柏桦、高进. 明清“滥设官吏”罪[J]. 史学集刊,2007(2):25-27.
- [12] 赵慎畛. 榆巢杂识[M]. 北京:中华书局点校本.
- [13] 胡林翼. 致广顺但云湖书明伦十二则[M]//饶玉成. 皇朝经世文编续集. 光绪八年辑者双峰书屋刊印本.
- [14] 陈梦雷. 松鹤山房诗文集[M]. 清康熙铜活字印本.
- [15] 徐树庸. 请严保举之例疏[M]//皇清奏议. 民国影印本.
- [16] 陆世仪. 论用人[M]//钱仪吉. 清经世文编. 清光绪六年钱彝甫印本.
- [17] 薛允升. 读例存疑[M]. 光绪三十一年京师刊本.
- [18] 欧堪善. 请严书役营私疏[M]//皇清奏议. 民国影印本.
- [19] 秦瀛. 小峴山人诗文集[M]. 清嘉庆刻增修本.
- [20] 黄六鸿. 福惠全书[M]. 清康熙三十八年金陵濂溪书屋刊本.
- [21] 王韬. 弢园文外编[M]. 清光绪九年铅印本.
- [22] 那彦成. 那文毅公奏议[M]. 清道光十四年刻本.
- [23] 清宣宗实录[M]. 北京:中华书局影印本,1986.
- [24] 王先谦. 东华续录(道光朝)[M]. 清光绪十年长沙王氏刻本.
- [25] 胡承珙. 求是堂文集[M]. 清道光十七年刻本.
- [26] 韩世琦. 抚吴疏草[M]. 清康熙五年刻本.
- [27] 李之芳. 李文襄公奏疏[M]. 清康熙刻本.
- [28] 中国第一历史档案馆. 乾隆年间整伤书吏史料(上)[J]. 历史档案,2000(2):53-59.
- [29] 方浚颐. 世吏世役说[M]//盛康. 皇朝经世文续编. 光绪二十三年武进思补楼刊本.