



# 清代行政处分制度研究现状述评

许颖

(南开大学周恩来政府管理学院,天津市 300121)

**摘要:**清朝是中国封建社会的末代王朝,经历了268年的盛衰变化,在此期间,典章制度也不断变更。行政处分制度作为管理官员的典章制度之一,占有一席之地,有其存在的客观性与合理性。对有关清代行政处分制度研究的情况进行考察、总结和概述,可为清代行政处分制度研究的进一步展开提供便利条件。

**关键词:**清代;行政处分制度;研究现状

**中图分类号:**D69 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2010)02-0186-04

中国古代的职官管理制度体系相当完备,对于官员行政责任的承担是其重要的组成部分。但清之前,对于官员行政责任的承担一直是以刑罚为主、行政处分(罚俸、降级、革职等)为辅,并没有独立的行政处分方面的法律法规(有的只是零星规定),直到清代才出现了相对独立的行政处分制度。清朝是中国封建社会的末代王朝,经历了268年的盛衰变化,在此期间,典章制度也不断变更。行政处分制度作为管理官员的典章制度之一,占有一席之地,有其存在的客观性与合理性。目前,国内外学术界有关清代行政处分制度的研究,就笔者所能够掌握的材料来看,尚无专门、系统研究的论著。只有少数几位学者开始对清代行政处分制度以实体性规范为主体进行专题研究。但是,一方面,由于行政处分制度所涵内容很多,一些学者从各自的研究旨趣出发对于清代行政处分的法源、方式以及解除等内容分别做了研究。另一方面,由于行政处分的具体内容涉及到政治运行过程中的方方面面,因而,学者们在许多其他主题的论著中都不可避免的谈到与其相关的行政处分问题。

## 一、清代行政处分制度的通论性研究

首先,在研究清代行政立法与文官制度时专门谈及行政处分制度的。艾永明在其专著《清朝文官制度》及论文《清朝行政处分制度研究》(《江苏社会科学》2004年第2期)中分析了清代之文官行政处分,通过主管机构、方式与等级体系、适用原则等几个方面与刑罚的比较,阐明了清代的行政处分制度已基本独立和相当完备。对行政处分的体系和适用类型、行政处分的原则、处分及开复的

程序、处分不实之法律责任、处分之申诉作了概括性的叙述,从法学角度简要梳理出了清代行政处分制度的基本框架。孟姝芳的一系列论文《从乾隆朝处分中透视皇权的强化》、《清代处分官员与官员规避之互动研究》(《学术研究》2007年第2期)、《清乾隆朝时期行政处分制度探析》(《内蒙古大学学报(人文社会科学版)》2006年第5期)、《清代官员行政处分制度》(《历史教学》2006年第10期),研究时段集中于乾隆朝,对整个乾隆时期行政处分制度的建构、运作过程、有效性与局限性等进行了较为深入的分析,认为乾隆朝处分制度在继承前朝的基础上有所变化完善,为当时的行政处分从程序和条例方面提供了一定的法律依据,但由于皇权的高度膨胀,使得行政处分制度明显带有时代的烙印,受到皇权的不断抑制。陈一容的硕士学位论文《清代官吏惩戒制度研究》、《清代官吏惩戒制度及其失败原因初探》(《西南师范大学学报(人文社会科学版)》2006年第5期)从刑事制裁和行政处分两个方面探讨了清代对官员违法乱纪之惩罚,认为处分权的高度集中,减、免以及开复的滥用,处分例的过于繁复,造成清代行政处分没有能够实现制度设计预期的目的。柏桦在《明清州县官群体》(天津人民出版社2003年版)、《从历史档案看清代州县官员的惩处制度》(《北方论丛》1994年第4期)中,以州县官这一群体为研究对象,一方面对惩处类型作了细致分类,另一方面动静结合地分析了清代对州县官的惩处制度。徐春霞的《清代州县官惩处制度探析》(《兰台世界》2007年第4期)则介绍性地交代了清代对于州县官惩处制度的基本内容。日本学者织田万在其主编的《清国行政法》一书中,将清代官吏

\* 收稿日期:2009-09-10

作者简介:许颖(1978-),女,天津市人,南开大学周恩来政府管理学院,博士研究生,中共河北省委党校政法部,讲师,主要研究清代法制史。

责任分为惩戒上责任与刑事上责任,分析了惩戒性质、惩戒种类和惩戒方式,而其所言“惩戒”实为清代之“处分”。这是所见最早的将清代行政处分制度纳入到近代行政法体系进行阐述之著作。蒲坚在《中国古代行政立法》中简单介绍了《吏部处分则例》就是专门处理官吏失职行为的行政法规。“根据这个法规,凡官吏在行政上的失职行为按不同情节,给以不同惩罚,轻者罚俸,重者革职,再重的除革职外,还要问罪,即判处刑罚,最重的要判处死刑。”<sup>[1]</sup>李曙光在其《晚清职官法》中以列举的方式叙述了晚清主要在哪些方面对官员进行行政处分。

其次,论及清代考绩与奖惩制度时谈及行政处分的。中国古代的法规有广泛的兼容性,不但有惩治刑事犯罪的内容,还登载有关国家体制和行政管理方面的条款,也包括文武官吏的职责,不但详列了判决量刑标准,还包括具体处理诉讼、办案断狱程序。正因为这种兼容性,所有的法规都与官吏的惩处相关联。并将历代法规中有关官吏的惩处规定概括为政治性、不法行为、道德品行、职务工作、诬告和包庇五个方面<sup>[2]</sup>。由于对高级官员的考绩权和对所有官吏的奖惩权完全掌握在专制君主一人手里,所以,君主个人的认识水平和好恶喜怒在很大程度上决定了考绩与奖惩制度的内容与成效;奖惩制度能够体现一定的公平原则,对整肃官僚队伍、稳定社会秩序,发展经济等具有重要意义;考绩、奖惩与监察制度三者密切结合,形成了“三年大计,册报责在抚按,考察责在部院,纠检责在科道”的相互衔接配套的体系。中国古代的奖惩制度具有许多创造性特点,对实现封建国家因任而设能,量能以检官的人事管理目标,对于修明吏治,维护国家长治久安,调动官僚队伍的工作积极性,开创某些“盛世”局面都有一定的积极意义。但由于人治因素的作用,使得奖惩制度陷入片面性,很难作到客观、公正和科学,使得官僚队伍逐渐丧失了活力<sup>[3]</sup>。

## 二、清代行政处分制度相关内容的研究

首先,清代行政处分的法源主要有清会典、各部则例(包括章程)、事例、条例和律文。会典为一代典制,行文简约,不具操作,所以具体办理行政处分案件时,自然不会引用;事例是将历年之例排比,有新例时,办案之时自应引用新例,故事例也不会引用;除此,则例、条例、律文皆为当时之法,且主要以各部则例为主。“则例之名流行于清代,是由中央政府各部就本部门的行政事务随时作出处置的实例,经由有关人员审议通过,交由皇帝批准生效的单行法规。”<sup>[4]</sup>但则例的性质、种类、效力等关键问题一直没有得到深入的研究,可能一方面由于清代则例数量相当多,但得以保留下来的分散于各地档案馆、图书馆的版本各异,考证清楚其中的来龙去脉本身就是一项很烦琐的工作,另一方面,不同学者们从自己的研究方向出

发只关注其中某一类则例,与自己研究领域无关的则不予考察。王钟翰先生的《清代则例及其与政法关系之研究》(《清史补考》,辽宁大学出版社2004年版)可谓研究清代则例的开山之作,其详细考证了清代则例名称的由来、种类、纂修年代、效力、法律上之地位,同时分析了则例与兵制、报销、捐纳、藩属的关系,并以《吏部处分则例》为蓝本总结了清代行政处分的种类、内容和效力。日本学者谷井阳子以日本所藏各种清代的省例、则例为基础,完成了《清代省例则例考》一文(《中国法制史考证》丙篇第四卷,杨一凡主编,中国社会科学出版社,2003年),该文生动地剖析了清代则例的纂修过程,并考证了由律例馆编纂《六部处分则例》过渡到由吏、兵二部各自单独制订《吏部处分则例》、《兵部处分则例》的变化,揭开了我们一直存有的疑惑。此外,郭松义的《清朝的会典与则例》(《清史研究通讯》1985年第4期)重点讨论了清代会典的纂修、内容、体例等问题,对则例则一点而过。李留文的《清代则例初探》(《广西社会科学》2005年第9期)、《清代则例的特点及其运用》(《贵州社会科学》2006年第5期)以《户部则例》为例探讨了则例编纂的过程与特点。丁东华的《清代会典和则例的编纂及其制度》(《档案学通讯》1994年第4期)介绍性地罗列了会典和则例的编纂原则和依据。

《大清律例》作为清代行政处分制度的重要法源,有些学者在以它为基础研究清代法律时,指出了其具有的行政性特征。滋贺秀三首先提出了清代刑事裁判的行政性质<sup>[5]</sup>。美国学者钟威廉认为:“对于中国人来说,法律就是靠严刑推行的命令,法律制度是一个极为严厉的、潜在地无处不在的、全权的政府的一部分。”<sup>[6]</sup>

其次,从行政处分方式的研究来看。林新奇的《论乾隆时期议罪银制度与罚俸制度的区别》(《故宫博物院院刊》,1986年第3期)虽然只从形式、内容、性质和作用几个方面分析了议罪银制度与罚俸制度的区别,但从另一个角度可以看出议罪银制度的恶性影响对此后罚俸制度的渗透。刘毓兰的《清代官员的罚俸制度》(《故宫博物院院刊》,1983年第2期)考察了罚俸的适用范围,并认为清代前期这一制度得到了较好的贯彻执行。此外,王兴亚的《明代罚俸制度述论》(《中州学刊》1993年第2期)、马长林的《唐代官吏的罚俸制度》(《历史教学》1984年第2期)、张艳云的《唐中后期的罚俸及其对唐律的影响》(《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》1996年第2期)、《唐中后期罚俸制度初探》(《中国史研究》1997年第2期)、张春海的《唐代罚俸制度论略》(《史学月刊》2008年11期)勾勒了罚俸制度产生及兴盛的历史背景,认为官僚机构不断膨胀导致的财政问题是其产生的主要原因,为深入分析清代罚俸制度提供了独特的视角。

再次,清代在规定的行政处分的同时,也相应配

置了行政处分的解除之法,即开复和捐复。对清代的开复问题笔者还未见有专论,对捐复问题的探讨也是由于学界对清代捐纳制度的关注而在此制度框架下的辅助研究。赵德贵的《清代乾隆朝〈推广捐复之例〉研究》(《历史档案》,1994年第1期)对乾隆三十五年颁布的《推广捐复之例》制订的历史背景、内容与特点、作用与影响作了详细考证,认为《推广捐复之例》的颁布施行改善了乾隆时期困顿的财政状况,但同时也有伤吏治。许大龄的《清代捐纳制度》(收于《明清史论丛》,北京大学出版社,2000年)一书中的许多资料与观点有助于进一步考察清代捐复制度的真实状况。

最后,对于清代行政处分的议处原则(公罪与私罪)一些学者也给予了关注。柏桦先生的《公罪与私罪——中国古代刑罚政治观》(《政治与法律》2005年第4期)一文细致入微地分析了公罪与私罪这一惩处官员犯罪的法律原则,指出由于公罪与私罪的界限不清使其在法律实践中呈现千变万化的状态,失去了其应有的效能,败坏了官场和社会的风气。美国学者 Nancy E. Park 在《Corruption in Eighteenth-Century China》(The journal of Asian Studies, November, 1977)一文中探讨了18世纪中国的腐败问题,对于腐败的相关法律规定、官文化中的腐败、大众意识中的腐败及腐败对清朝政治的影响进行了分析。其中专门分析了清代的公罪与私罪,认为《六部则例》和《六部处分则例》对公罪做了详细规定,违犯公罪情节轻微的受到行政处分,情节严重的将受到刑法制裁。而私罪主要规定在《大清律例》中,主要由刑法来规范。

此外,一些学者从司法责任的角度探讨了有关行政处分问题。台湾学者那思陆的《清代州县衙门审判制度》依据大清律概述了法官的审判责任,论及了自理案件等程序上的责任以及关涉的行政处分问题。徐炳宪《清代知县职掌之研究》,论及捕役捕盗之责任和州县官之误判处分,遗迹改造口供、决罚不如法、引律不当、妇人犯罪、错拟罪名之行政处分<sup>[7]</sup>。郭建的《古代法官面面观》一书,既有趣味性,又不失严谨的思考,该书以历史发展的概括形式展现了古代法官的责任问题,作者认为明清两代已取消了官当、上请的制度,一旦出入人罪,法官往往要受实刑,并附加行政处分<sup>[8]</sup>。其对于行政责任的述说,虽然只是鸟瞰性的,但却不失独到的见解。李凤鸣的《清代州县官吏的司法责任》(中国政法大学法律史专业,指导教师刘广安,2006年)中详细分析了清代州县官吏司法中的行政责任问题,除罚俸、降级和革职外,清代尚有住俸、记过等行政处分。有关记过的处分,还有一些因地制宜的规定。并对州县官吏在司法过程中具体的违法行为和应受的处分进行了分析,主要包括办理盗贼、命案伤害案件、提解人犯、案件审断、监狱管理与用刑等几个方面。但对这几个方面行政处分的分析主要是法条的简单

罗列和概括,未见有更深入的分析。

值得关注的是,西方学者对清代政治史的相关研究成果。美国学者柯娇燕反对用汉化来解释满族的变化,认为他们首先是征服者,认为满族在整个清代仍旧为征服而组织在一起,是一个有效的武装起来的民族,不能忽视清统治者对意识形态正统性的需要和寻求<sup>[9]</sup>。他的观点和研究方法无疑开启了另一扇观察清朝和满族的窗子,为考察清代行政处分制度中满汉杂糅的特点提供了独特的视角。孔飞力的《叫魂:1768年中国的妖术大恐慌》中通过“剪辫案”描述了地方官员所采用的一些“无事忙”、“订立攻守同盟”等规避处分的方法,在一定程度上限制了君权的随意性和绝对性,虽然官僚们在日常生活中受到无处不在的规章制度的监督和控制,但是细化和深化的管理制度也可以保护他们不受皇权的随意处置,显性的君权和隐性的官僚权力互相牵制、互相妥协,显示了清代的一种矛盾的权力结构,构成了清代政治结构的基本特点。魏斐德认为清代的行政管理体系缺乏弹性:“那些最后用武力敲开了中国大门的欧洲人发现,清朝的统治不像托克维尔所认为的那么好。权力仍然高度集中,但行政管理网络的末端已开始同官僚系统的指挥中心脱节。甚至更糟的是,整个系统已放弃了它在清朝初年曾经有过的弹性。而可悲的是,正是17世纪清朝重建统治秩序的成功,使之在19世纪强大的外来干涉再次出现之时,难以作出制度上的选择。”<sup>[10]</sup>

### 三、研究的不足与展望

综上研究情况可以看出,目前对于清代行政处分制度的研究,应该说不充分的,对于行政处分制度的研究虽然是有些研究关注到的问题,个别论著也以制度为题,但制度的内涵是什么?制度是如何运转的?制度与人是什么样的关系?如何看待制度利弊的共存?等,显然是目前研究所面临的困境。

首先,清代行政处分制度具体应该涵盖哪些内容,目前还没有可供参考的基本框架。一方面,由于行政处分制度涉及政治运作过程中的方方面面,因而,针对不同主体,享有行政处分权的部门和所依据的法律也是不同的,如吏部、兵部、都察院、宗人府等都分掌不同官员的行政处分权。已有的研究成果基本集中于吏部对文官的行政处分情况,其他方面的行政处分基本上没有涉及。另一方面,对于行政处分制度的基本内容,比如行政处分如何提出?提出后中央相关部院如何议处?议处之后的执行情况如何?这些基本问题或者研究的还不深入,或者根本还没有涉及。而且已有的研究成果静态描述多,动态描述少。“官吏权责的划分,仔细考察起来,无非是专制君主及揽权者们弄权斗法的结果。”<sup>[11]</sup>。显然,研究法律与制度层面的问题,不应该仅是静态的,应该结合当时社

会政治、经济、文化情况,动态地了解法律与制度的实行,也不能仅从条文方面分析,而不顾社会现实。

其次,有关清代行政处分制度在清代政治运行中发挥作用方面的研究,对清朝前期关注比较多,对乾隆朝以后则关注的比较少。清代行政处分制度经过顺治、康熙、雍正几朝的建立与发展,尤其是在乾隆朝经过系统的制定与修正,得以自成体系,笔者仅对《大清会典事例》中的《吏部·处分例》进行了统计,其中,从顺治到乾隆四朝共有事例 4 326 条,从嘉庆到光绪十三年共有事例 2 154 条,可见,仅以清朝前期来分析行政处分制度,无论是其发挥的作用、出现的弊端,还是在政权中的地位、制度变化的主要原因方面,都很难看出满洲贵族为主体的专制统治在突出满洲贵族政治地位过程中,如何将传统的专制主义中央集权制度融入自己的统治当中,构建更适于专制统治的、高度的君主专制中央集权体制,而这个过程,不但是研究清史应该关注的,更是研究清代政治制度绝对不能忽略的问题。显然,当前研究对此关注不够。

此外,从各种政治事件、司法案件、社会经济文化等方面的研究,应该是深入研究行政处分制度所必须关注的,只有多角度了解行政处分制度在各个领域发挥的作用,才能够客观地评价行政处分制度。因为“实际运作中的法律制度是一个结构、实体和文化相互作用的复杂有机体。要解释其一部分的背景和作用,必须调动制度中许多组成部分”<sup>[12]</sup>。

总之,对清代行政处分制度的研究还未引起重视。一部分法史学者从现代法学角度从宏观上对清代行政处分制度的基本框架进行了梳理,以静态描述为主。试想一下,如果有关行政处分的程序、方式(罚俸、降级与革职)、法律适用等等这些具体内容都没有系统的研究成果,如何从宏观上阐述清代行政处分制度的应然状态,更何谈其在整个政治体系之中发挥的作用?另一部分学者

从史学角度对某个特定时期的行政处分制度进行了叙述与分析,研究视角的局限性降低了其立论的说服力。因而,无论从宏观还是微观而言,学界对于清代行政处分制度的研究在很大程度上存在着分散、零碎、单薄、偏失,都有待更深的资料挖掘与理论论证。

#### 参考文献:

- [1] 蒲坚. 中国古代行政立法[M]. 北京:北京大学出版社, 1990:513.
- [2] 韦庆远,柏桦. 中国政治制度史[M]. 北京:中国人民大学出版社,2005:522-523.
- [3] 林新奇. 中国人事管理史[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2004:228-229.
- [4] 苏亦工. 明清律典和条例[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2000:70.
- [5] (日)滋贺秀三. 清朝时代的刑事裁判——包括其行政性质、若干沿革考察[M]//法制史学会. 刑罚与国家权力. 创文社,1960.
- [6] (美)钟威廉. 大清律例研究[M]//高道蕴,等. 美国学者论中国法律传统. 北京:清华大学出版社,2004:423.
- [7] 徐炳宪. 清代知县职掌之研究[D]. 国立政治大学政治研究所研究生论文,中国政法大学馆藏,1971:161-162,172-173.
- [8] 郭建. 古代法官面面观[M]. 上海:上海古籍出版社,1993: 70,75.
- [9] 柯娇燕. 满洲源流考与满洲文化的形成[J]. 亚洲研究季刊, 1987(4):761-790.
- [10] (美)魏斐德. 洪业——清朝开国史[M]. 陈苏镇,薄小莹,等译. 南京:江苏人民出版社,2005:392.
- [11] 王亚南. 中国官僚政治研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,1981:68.
- [12] (美)劳伦斯·M·弗里德曼. 法律制度——从社会科学角度观察[M]. 李琼英,林欣译. 北京:中国政法大学出版社, 2004:18.

责任编辑 张颖超

## A Review on Researches of Administrative Punishment in the Qing Dynasty

XU Ying

(Chou Enlai School of Government Administration, Nankai University, Tianjin 300121, China)

**Abstract:** The Qing Dynasty is the last feudal dynasty with 268 years of ups and downs. In this dynasty, the institutions were also changing continuously. The system of administrative punishment as one of the official management institutions had its own objectivity and rationality. The investigation and summary of the researches on the administrative punishment system in the Qing Dynasty will facilitate further researches on this topic.

**Key words:** the Qing Dynasty; the system of administrative punishment; research status