

QINGCHAO WENGUAN ZHIDU

清朝文官制度

■ 艾永明 著

 商務印書館

清朝文官制度

艾永明 著

商务印书馆

2003年·北京

图书在版编目(CIP)数据

清朝文官制度 / 艾永明著. —北京: 商务印书馆,
2003

ISBN 7-100-03956-8

I. 清… II. 艾… III. 文官制度 - 研究 - 中国 -
清代 IV. D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 090147 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

QING CHAO WEN GUAN ZHI DU

清朝文官制度

艾永明 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京民族印刷厂印刷

ISBN 7-100-03956-8/K · 789

2003年12月第1版 开本 850 × 1168 1/32

2003年12月北京第1次印刷 印张 13

定价: 22.00 元

目 录

导论	(1)
一、中国古代文官制度之沿革	(2)
二、清朝为什么特别重视文官制度	(6)
三、清朝文官制度之法律渊源	(8)
第一章 文官之选拔	(12)
一、入仕途径和出仕之限制	(13)
(一)入仕途径	(13)
(二)正途和异途	(15)
(三)出仕之限制	(17)
二、科举	(19)
(一)乡试	(20)
(二)会试	(25)
(三)殿试	(29)
(四)清朝防止科举舞弊的主要措施及其 实施状况	(37)
三、贡生、监生、荫生	(47)
(一)贡生	(48)
(二)监生(含入监之贡生)	(49)

2 清朝文官制度

(三) 荫生	(52)
四、捐纳与吏员入仕	(57)
(一) 捐纳	(57)
(二) 吏员入仕	(62)
五、清朝选官制度的特点和评价	(63)
(一) 重科举、重正途	(63)
(二) 注重维护满人入仕特权	(66)
(三) 清朝选官制度特点对清朝政治的影响	(68)
第二章 文官之任用	(73)
一、候用人员的分类和排序	(73)
二、任命形式和文官任用权的结构	(74)
(一) 任命形式	(77)
(二) 文官任用权之结构	(81)
三、吏部铨选	(86)
(一) 铨选的一般程序	(86)
(二) 授官之要求	(90)
四、试任	(102)
(一) 学习行走	(102)
(二) 试俸	(105)
五、任用制度的特点	(108)
(一) 以“出身”作为文官任用的最主要依据	(108)
(二) 线路细密, 程序明确, 操作性强	(114)
(三) 广泛适用捐纳	(119)
(四) 维护满人特权	(125)

第三章 文官之权利和义务	(129)
一、文官之权利	(130)
(一)品级	(130)
(二)俸禄	(133)
(三)公费和役食	(139)
(四)封赠	(140)
(五)荫子	(142)
(六)终养	(142)
(七)给假	(142)
(八)身份权	(146)
(九)死亡恤银	(148)
二、文官之义务	(149)
(一)讲读律令	(150)
(二)按式制作文书	(151)
(三)按式掌用印信	(152)
(四)保密	(155)
(五)不得擅权	(157)
(六)不得擅离职岗	(158)
(七)遵守良风美俗	(161)
(八)管束家人	(167)
三、几点分析	(168)
(一)关于清朝文官权利内容的偏狭	(168)
(二)关于文官权利的保障	(169)
(三)关于清朝文官俸禄立法的教训	(170)

4 清朝文官制度

第四章 文官之行政奖励和处分	(172)
一、文官之议叙	(172)
(一)议叙之体系	(172)
(二)议叙注册之办法	(173)
(三)议叙之事由	(175)
(四)议叙之程序	(177)
二、文官之行政处分	(178)
(一)行政处分制度的基本独立	(178)
(二)行政处分的体系和适用类型	(179)
(三)行政处分的原则	(184)
(四)级记抵销处分	(191)
(五)降革文官的开复和捐复	(194)
(六)处分及开复的程序	(205)
(七)处分不实之法律责任	(206)
(八)处分之申诉	(209)
第五章 文官之监督	(213)
一、文官之考绩	(214)
(一)清朝考绩制度的形成	(214)
(二)京察	(217)
(三)大计	(222)
(四)考绩的标准、评定和奖惩	(225)
(五)考绩的实施状况	(235)
二、文官之监察	(244)
(一)行政监察	(244)

(二)科道监察·····	(255)
第六章 文官之休致 ·····	(275)
一、休致的原因和方式·····	(276)
(一)休致的原因和方式·····	(276)
(二)休致的年龄·····	(278)
二、休致后的待遇·····	(283)
(一)品衔·····	(283)
(二)俸禄·····	(284)
(三)封赠·····	(286)
三、休致后的复用问题·····	(287)
第七章 清朝文官制度的基本原则 ·····	(290)
一、公正原则·····	(290)
(一)公正是文官应有的重要品德·····	(292)
(二)合法待民·····	(294)
(三)廉洁为政·····	(300)
二、效率原则·····	(305)
(一)按时赴任·····	(307)
(二)按时完成事件·····	(311)
(三)清朝文官制度中效率原则的立法特点·····	(318)
三、皇权至上原则·····	(323)
(一)皇权至上在文官选拔制度中的体现·····	(323)
(二)皇权至上在文官任用制度中的体现·····	(331)
(三)皇权至上在文官权利义务制度中的体现·····	(337)
四、国家本位原则·····	(342)

6 清朝文官制度

(一)科举内容与国家本位原则·····	(343)
(二)科举形式与国家本位原则·····	(349)
(三)国家本位原则对清朝文官制度的危害·····	(351)
五、家族主义原则·····	(360)
(一)“孝”是为官的必备品德·····	(361)
(二)终养之制·····	(363)
(三)荫叙和封赠之制·····	(366)
(四)丁忧之制·····	(366)
第八章 清朝文官制度之宏观评析·····	(373)
一、清朝文官制度的主要特点·····	(373)
(一)制度规范高度完备·····	(373)
(二)建立了保证高品级文官具有较高素质 的机制·····	(375)
(三)文官管理以“混合分类法”为基础·····	(377)
(四)文官监督制度高度发展·····	(380)
(五)维护满人特权·····	(381)
(六)全面反映和服务高度发展的君主专制 体制·····	(383)
二、清朝建立高度完备的文官制度的原因·····	(385)
(一)以理智和正确的态度对待前朝文化·····	(385)
(二)崇尚“文教治世”·····	(386)
(三)立法高度技术化·····	(386)
三、清朝文官制度的主要合理因素·····	(387)
(一)文官管理法制化·····	(388)

(二)公开竞争、择优录用	(389)
(三)重视公正原则	(391)
(四)重视效率原则	(393)
(五)重视文官管理的关键环节、关键制度	(394)
四、清朝文官制度的主要弊端	(395)
主要参考文献	(400)
后记	(403)

导 论

中外学者都承认,中国古代文官制度体系完整,内容丰富,规范详备,因此,它不仅对中国古代社会起到过巨大的作用,而且对世界近现代文官制度也产生了重要的影响。^①中国古代文官制度堪称中国古代法律文化中的一枝奇葩。而作为中国古代文官制度的总结和集大成者,便是清朝的文官制度。

^① 譬如,孙中山说:“现在各国的考试制度,差不多都是学英国的。穷流溯源,英国的考试制度,原来是从我们中国学过去的”(《五权宪法·民权初步》)。英国、美国的文官制度都深受中国古代文官制度的影响。在1570—1870年300年间,英国伦敦用英文出版的有关中国官吏制度和政治制度的书籍达70多种。其中《文官考试制度》、《中国札记》、《中国的历史与现状》等书都极力称赞中国的文官制度,并力主英国政府仿行。英国的外交使节们还在1793年和1861年以及以后时期,多次来北京考察中国科举考试的地点(今中国社会科学院地址)。1868年5月14日,美国罗德岛州议员托马斯·詹科斯(Thomas Jenkes)在向国会提出的报告书中,有一章专门论述中国的官吏制度,要求以此为借鉴,改革官员录用方法(见黄达强主编:《各国公务员制度比较研究》,中国人民大学出版社1990年版,第33页)。1983年,联合国在我国举办文官制度讲习班。应邀前来授课的时任美国人事总署署长的艾伦·坎贝尔表示:“当我接受联合国的邀请来中国向诸位讲关于文官制度的时候,我是感到非常惊讶的。因为在我们西方所有的政治学教科书中,当谈到文官制度的时候,都把文官制度的创造者归于中国”(桑玉成等:《当代公务员制度概论》,兰州大学出版社1988年版,第17页)。

一、中国古代文官制度之沿革

“文官”(Civil Service)一词,作为较通用的法律术语,是在近现代资本主义国家出现的。但是,文官的确切含义和范围,在资本主义国家中也很不相同。^① 如果根据其最一般的特征界定,那么,文官便是指武职人员以外的国家公务人员。

中国古代虽然不常用“文官”一词,但接近于近现代文官内涵的称谓和制度是存在的,其称谓如“文官”、“文职”、“文选”、“文阶”等等。^② 所以,许多中外学者都承认中国古代存在文官制度。^③

不过,在中国古代实践中,文官的确定较为复杂。官员的资、阶与其职任常常分离,文资出身者任武职、武资出身者任文职屡见不鲜。所以,确定“文官”范畴,不仅要看法其出身,更要依其实际职任。

根据文官的一般含义,结合中国古代的实际,可以将中国古代文官制度界定为文职官员的管理制度。其内容主要包括文职官员

① 参见曹志主编:《资本主义国家公务员制度概要》,北京大学出版社 1985 年版,第 1—4 页。

② 洪武十七年,明太祖在恢复科举的上谕中说:“使中外文官,皆由科举而进。非科举者,毋得与官”(《明史》卷七十“选举二”)。清朝规定六科的职责之一是“文职画凭”(《钦定大清会典事例》卷一〇一五)。至于“文选”、“文阶”则更为常用。

③ 参考杨树藩:《中国文官制度史》,台湾黎明文化事业公司 1982 年版;邓小南:《宋代文官选任制度诸层面》,河北教育出版社 1993 年版;李铁:《中国文官制度》,中国政法大学出版社 1989 年版。外国学者对中国古代文官制度的有关论述见本书第 1 页注①。

的选拔、任用、权利义务、奖励和处分、考绩、监察、休致等等。有的著述认为,中国古代文官即传统所称之“职官”,文官制度即“官法”。^①这种观点将文官与职官等同、文官制度与官法等同,是很值得商榷的。

纵观世界文官制度发展史,可以发现这样一条规律,随着社会的发展和进步,文明程度的不断提高,文官及其文官制度的作用也越来越重要。这条规律同样体现在中国古代文官制度的发展过程中。

在夏、商、周时代,宗法制度支配着政治生活,家国一体,亲贵合一,政治上的“尊尊”关系决定于血缘上的“亲亲”关系,各级贵族实行世袭。可以说,夏、商、周时代的“官吏”制度基本上都寓于宗法原则指导下的“封建”制和世卿世禄制之中,那时还不可能产生文官制度。

战国时期,随着宗法制度的减弱,宗法逐渐不适用于各级官员的产生和继承,取而代之的是官僚政治,并且有了最初的文武分职——丞相为文职之长,将军为武职之长。在此基础上,有关官员的选授、任用、俸禄、考绩等制度便自然而然地逐渐产生。战国时代是中国古代文官制度的萌芽和产生时期。

秦朝为了巩固中央集权,进一步建立和健全官僚制度,全面推行郡县制,为文官制度的建立提供了更好的条件。秦朝已制定了许多有关文官制度的法律,如关于任用官吏的《除吏律》、《置吏

^① 李铁:《中国文官制度》,第1页:“文官,中国传统上称职官,有关文官的制度,又称官法。”

4 清朝文官制度

律》、《除弟子律》，关于官吏职责的《司空律》、《尉杂律》，关于公文程式的《行书律》，关于官吏考绩的《课律》，等等，还开始建立官吏监察制度。汉朝大量承用秦律，同时又加于发展，如进一步完善考核官吏的“上计”制度，强化监察职能，以察举、征辟等选授官员，尤其是首开先端，以儒学作为选官的标准，将儒学与仕途相结合，从而确立了儒学在中国古代文官制度中的主宰地位。秦汉是中国古代文官制度的奠基时期。

魏晋南北朝时期，社会长期处于分裂对峙状态，战乱不断，各朝政权迫于形势，不得不尚武而轻文。同时，门阀势力不断发展，支配着社会政治和经济。这些原因导致了文官制度没有得到顺利的发展。这一时期文官制度方面最有特色的内容是九品中正选官制。九品中正制反映了门阀势族的利益和要求，但就选官的程序而言，较两汉的察举和征辟有了明显的进步，对以后的科举制有一定的影响。另外，这一时期的考课立法和违职律对后世也产生了影响作用。

经过一千多年的发展，中国古代文官制度在隋唐终于获得了较为完备的形态。在唐朝，文职和武职已明显分开，吏部掌文选，兵部掌武选，文职和武职的管理各有相应的法律。在唐代法律体系中，行政立法（包括文官制度）的内容远远超过了刑事立法。《唐六典》说：“凡文法之名有四：一曰律，二曰令，三曰格，四曰式。”“凡律以正刑定罪，令以设范立制，格以禁违正邪，式以轨物程事。”^①从四种法律形式的内容看，令完全是行政法律，格和式绝大部分是

^① 《唐六典·刑部郎中员外郎》。

行政法律。^①《唐六典》则是全面地记载了唐朝行政立法的内容。从唐朝令、格、式和《唐六典》的内容可以看到,有关文官制度的各个方面,如选拔、任用、职责、品秩待遇、考核、监督等,都已制定了详备的规范,它们都对以后历代王朝起到了重要的示范作用。特别是隋唐确立的科举选官制,作为中国古代文官制度的基石,更是产生了巨大而又深远的影响。

宋元明清是中国封建社会的后期,文官制度也进入了最后的发展时期。从宋朝开始,国家政治生活中出现了一个显著特点,即重文轻武,扬文臣之权,抑将领之权。这是因为统治者从历代(尤其是五代)治乱兴衰的实践中越来越清楚地认识到,对君权和朝廷构成最大威胁的是那些拥有千军万马的将领,所以,打天下时要靠他们,一旦夺取天下,就要削其强权,收其精兵。宋太祖赵匡胤采纳赵普的建议,“杯酒释兵权”,劝石守信,高怀德等将领“多积金帛田宅,以遗子孙”,以高官厚禄剥夺了他们的实权。明朝对宋朝的这种做法心领神会,并且加以发展。“非进士不入翰林,非翰林不入内阁”。将领外出打仗,必派监军,甚至以不男不女的太监充任。清朝更是继承这种传统,公开以“文治”自居。在上述思想的指导下,宋元明清的文官制度得到了新的发展。宋明清三朝的文官制度都以唐朝为宗,在直接承用前朝文官制度的基础上予以改进和发展。宋朝对科举的科目、类型、内容和方法都作了改革,对文官的任用也有新的规定,以“磨勘”(审官院和考课院考核官吏之制)

^① 参见钱大群等:《唐代行政法律研究》,江苏人民出版社1996年版,第4—13页。

6 清朝文官制度

为核心,使文官考绩更加严密。明朝对科举科目、内容、形式又都作了改革,形成了封建社会末期的科举制度。对文官任用的方式和程序、文官的权利和义务(尤其是设立奸党罪等新内容)、文官的监察等多有新的规定,建立了以“考满”、“考察”为主要内容的新的考绩制度。清朝承用明制,又根据自身的特点和情况加以改进,建立了中国古代最完备的文官制度。

二、清朝为什么特别重视文官制度

清朝从立国之初,就确立了“文治”国策。顺治七年,清世祖谕礼部曰:“帝王敷治,文教为先”。^① 清朝进一步发展和实施了宋以来重文轻武的政策。虽然由于照顾满员的需要,清朝不像明朝那样“非进士不入翰林,非翰林不入内阁”,但翰林之职仍大多授予文进士,尤其是进士被选为庶吉士者,更是受到朝廷的青睐和器重,“有清一代,宰辅多由此选”^② (详见本书第二章)。清制,中央和地方的主要行政长官均为文官,兵部尚书、侍郎以及各省总督、巡抚,虽然有军事职责,但亦为文官。征战时受命大将军的重臣也多为文官。清朝有关文官的法律十分繁多,读不胜读,而有关武官的法律却十分稀少,极为疏简。

何以如此?其原因首先当然是与赵匡胤“杯酒释兵权”的动机一样,以此达到巩固君权的目的。但是除此之外还有其特殊的原

^① 《清史稿·选举一》,台湾商务印书馆版。

^② 《清史稿·选举三》。

因。

清朝统治者自入关以后,始终怀有深深的忧患意识。产生这种忧患意识的原因主要来自两个方面。一是满人长于武技而短于文治。本来,“马上得天下而不能守天下”就是一条普遍的治国经验。而对于满清统治者来说,这条经验具有更特殊的意义。他们凭借骑射勇武之术征服了汉族,但一旦立朝垂统,面对泱泱中华,不得不将骑射勇武之术化于优柔深厚的汉族文化之中。早在天聪三年,皇太极便已清楚地预见到了这一点,他在一道上谕中说:“朕思自古及今,俱文武并用,以武威克敌,以文教治世。”^①二是满清以少数民族入主中国,为了缓和民族矛盾,并使其政权得到汉人的认同,特别需要利用汉族文化,利用汉族知识分子,以汉治汉。他们认识到,治天下必得民心,而得民心必先得士心。为了拉拢汉族文人和官吏,满清统治者采取了一系列怀柔措施。他们礼葬崇祯皇帝,又给其造陵墓,令天下官民服丧三日。他们照旧录用原明朝各衙门官员,并准许他们荐举他人为官。他们承认明朝的举人、秀才,允许他们参加选官考试。特别是他们十分重视科举考试,在入关之前就开始科举取士。这种做法固然是因为科举是选官的良好方法,但同时也包含着满清决策者们的政治考虑,他们是将科举作为招引汉族士大夫的一条根本举措。事实上,这一举措的实施效果也正遂满清统治者所愿。清初,由于多年战乱,“士子无不破家失业,衣食无仰”,^②科举使他们出仕有望,自然也就归顺朝廷。

① 王先谦:《东华录》“天聪三年”。

② 《皇清奏议》卷一《条陈学政六事》。