



上海市学术著作出版基金

清代地方吏役制度研究

周保明 著



上海世纪出版集团



上海市学术著作出版基金

清代地方吏役制度研究

周保明 著

世纪出版集团 上海书店出版社

图书在版编目(CIP)数据

清代地方吏役制度研究/周保明著. —上海: 上海书店出版社, 2009. 2

(马克思主义研究 哲学社会科学研究. 第 20 辑)

ISBN 978-7-5458-0009-8

I. 清… II. 周… III. 地方政府—官制—中国—清代
IV. D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 013635 号

责任编辑 张玉贞
技术编辑 丁多
装帧设计 王晓阳

清代地方吏役制度研究

周保明 著

出版 上海世纪出版集团上海书店出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

发行 上海世纪出版集团发行中心

印刷 上海商务联西印刷有限公司

开本 635×965mm 1/16

印张 41.5

字数 510 000

版次 2009 年 2 月第 1 版

印次 2009 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5458-0009-8/D·1

定价 60.00 元

州邑以任牧宰。牧宰者，造福之心以施惠于百姓，一州邑如是，一州邑蒙其福，天下州邑如是，天下州邑蒙其福，则天下之民皆在其造福施惠之中矣。如是又岂可以藁土微员而少之耶！”（《福惠全书》自序）

百姓苦乐祸福系于县政，天下安危系于县政。县政坏，天下不治。然而县级政府的实际操作，又都离不开胥吏衙役一帮子人。据我对明清方志的了解，明中后期江南的一些县份，这些人的规模都在数千至万人上下。现在有人常说古代县政非常精简，那是只算了“入流”的正式官员。这帮吏役的职能，大约相当于现代县级政府行政系统中的各类公务员，但在那时不仅身份低下，而且绝大多数都在编制之外，甚至有些是被强制征发来“服役”的。如此情景，今天已经很难理解了，所以这样的研究就很有意思。然而这方面的资料在一般正史中只是偶尔涉及，具体一点的都分散在各种官箴书与原始文档（包括司法档案）里，搜寻费时费力，解读也不无障碍，所以真正细致深入的研究始终进展不快。保明不偷巧，实干傻干，在搜集和使用大量当事人的第一手资料方面是下了狠劲的，各状态、各环节的描述力求详尽细致、周到不偏。可以说，保明做的，是迄今为止对该课题较为系统和全面的一次综合性讨论，十分难得。面对这么一个大课题，保明这次用实证叙述、条分缕析来谋篇布局，我以为是比较成功的。全书注重从史料里详尽地勾勒出当时的情节，务尽梳理之功，呈现真实情景，不急于褒贬是非，更不想引出宏大的主观议论。这个路子是史学的正路，而我却是到了晚年才得到一点觉悟，由此保明是比我荣幸得了。不是说史学不需要理论的滋养，但理论并不能代替历史的陈述。这道理其实也很简单。理论，任何理论，都是对事实的一种抽象，经过筛洗、提炼得出某种观念或方法，有取必有舍，有得必有失。因此它涵盖面越广、抽象性越

强,丢失的事实信息量就越多。生活中的事实比理论不知要丰富多少倍,这就是理论往往用之于生活之中,并非判若神灵,律之四海凡事皆准。与本题最直接的,就是著名的韦伯“官僚科层理论”。可怎么看在韦伯看来是“现代”特征的东西,在中国早就相当发达、十分周密,岂不怪哉!史学的存在,本不是用来印证理论的。相反实证的史学应该能为修正丰富理论观念和思维方法,或者说更高一点,为改善人类的智商提供养料。有好些治史的人,却把这关系本末倒置了,至少在我现在觉得这是走了弯路,工夫没有用到刀刃上。

再说保明涉及的课题,现在我们从历史得到的实际知识,许多是我们过去认识不足的。有前贤说,古代中国县以下皆“自治”,农村里的人过得很逍遥,没有官来管他们。那是信了一些闲不更事文人自以为是的说法。在古代,真历练过地方基层、熟知民间疾苦的,不会有此种感受,否则何来“苛政猛如虎”之类的愤慨?此前因所读基层史料甚少,力辨无据,这个疑问一直闷在心里。现在,这样的史料日益面世,读多了,实际状态就比较清晰地呈现在眼前。中国那么大的国家,那么庞大复杂的中央集权政权机构,支撑的制度成本费用之高,又是世界上许多国家莫能相比的。羊毛出在羊身上,最后必须通过县一级基层,才能从汪洋大海般的城乡生民的财源里汲取费用,积微成巨,成就“大事”。因此,当我们真正进入到明清县级政治运行的实际操作情节里,就发现有一条无形的发展脉络,中央政权越是膨胀硕大无比,县府管民的繁重和苛刻程度就越高,上有多少线,下有多少头,百姓苦,知县也苦,一县之事真是很不好办。县府必须每年保量、保质、不误时节地完成中央的赋役征收定额,还要有维持地方治安必不可缺的财政经费(奇怪地,中国古代政府分配给地方的财政费用向来是最少的,这就造成名目繁多的额外收费)。试想中间没有一层接一层的操作人员具体去执行,怎么能落

实到每村每家每户,保证一个不漏地征办上来,不致短缺,不致拖欠,不致丢纱帽?这就必然地要产生并不断增加执事的吏役,扩大编外人员,人数之多,竟不减今日。凡人非圣贤,谁都要吃、要穿、要用,何况那些人拿到的工食银低微至极,既多一层操作环节,就为这些人利益的获取多提供了一种机会,也就多了一层行使欺诈勒索恶行的可能,故此弊端不绝如缕,检讨改革也层出不穷,直至清亡,无有大的改观。对这些细节,本书最后几章的交代,可说是竭尽所能了。

本书搜罗了许多明清人处理吏役问题的议论,今天读起来苦涩多于批判。或许是到了晚年,我越来越对古与今、传统与现代的那种绝对二分法有异议。时变势变,但多变中仍有不变,那就是人性的善恶两面交相作用,必与人类之有无俱存亡。“有善有恶心之动”,人不可能没有利益的计较。明清的议论中多数都把吏役的品质不好,看作是县政腐败的根子。袁中郎反驳,哪有县官坏,吏役会好的呢?有些人想出换人的办法,结果人换情况不见好转。于是有精简编制、提高待遇、给迁升机会、加强道德感染、人性化对待、感情宠络等等对策出来。结果呢?有时有效,有时无效,终归之不甚成功。于是一种最传统的感慨得胜地笑道:你们要知道,天下本是有治人而无治法吗?想起来,明清官僚政治的不少弊端,在今日法国、美国也有。现代的我们,想的法子比他们多、比他们强,但有更妙的一劳永逸的高招,能把这些问题从地球上完全消灭掉吗?

保明最后一章,很值得读。他用的是中国古来治史的传家宝:春秋笔法,表面上无甚明确的取舍定断,只是摆开问题,乱哄哄,大吵一顿,谁的见解也不比谁高。过去我是瞧不起这种做法的,现在倒是有觉悟了。史学从来不可能给解决现代问题提供什么现成的对策。史学选择之前,作者必存有“问题意识”,但他能提供的则是历

史事例,不是代替别人,而是让人独立地从历史事例里经历一种智力的考试、道德的考试,用以改善自己思考的方法,端正对问题的认知态度。人心正了,思考方法好了,法子自然会出来。但有一点应该有思想准备,没有毛病的社会,就是真空世界,那不是人住的地方。去邪除弊,本是社会运行中应该做、也永远做不完的本份工作。

2008年12月

目 录

75	.....	.....	.....
18	.....	.....	.....
18	.....	.....	.....
18	.....	.....	.....
18	.....	.....	.....
18	.....	.....	.....
18	.....	.....	.....
序	.....	.....	王家范 1
77	.....	.....	.....
第一章 绪论	.....	.....	1
88	第一节 课题之研究旨趣	.....	1
90	一、研究的目的与意图	.....	1
88	二、研究的理论意义和实践价值	.....	5
00	第二节 研究范围的解说	.....	7
101	一、吏和役	.....	7
101	二、吏役与地方吏役	.....	14
101	三、“地方吏役制度”的形成	.....	20
112	第三节 相关研究的回顾	.....	29
111	一、名义、来源与待遇	.....	30
111	二、身份、作用与地位	.....	33
130	三、危害、原因及影响	.....	38
	四、监察、管理与控制	.....	41
143	五、要点评析	.....	45
143	第四节 方法及研究思路	.....	48
143	一、方法问题	.....	48

二、写作思路与结构安排	57
第五节 资料来源和使用	61
第二章 清代地方政府的构成	64
第一节 清代的地方政府	64
一、地方各级政府的隶属关系	64
二、府以下政府机构的设置	68
三、地方政府中的“缺”	74
第二节 知州与知县	77
一、州县官的选任及其职掌	77
二、对州县官的要求及其自我约束	89
第三节 州县佐贰与属官	97
一、知州的佐贰和属官	98
二、知县的佐贰和属官	100
三、佐贰属官的有关问题	104
第四节 州县衙署吏役分布	108
一、州县衙署的组织结构	109
二、吏役在州县衙门中的分布	115
第五节 州县幕友与长随	119
一、清代州县衙门的幕友	119
二、清代州县衙门的长随	130
第三章 清代地方吏役人事制度(一)	145
第一节 清代地方吏役选用程序	145
一、明代之回顾	145

二、清代地方吏役的类别	147
三、清代地方吏役的承充	152
第二节 清代地方吏役的职责范围	176
一、新官上任	177
二、事分各房	181
三、吏书职责	187
四、三班役务	195
第三节 清代地方吏役的配额问题	201
一、清代地方经制书吏额数	201
二、清代地方衙役数额之估算	204
三、清代地方吏役数额之讨论	207
四、事后的分析	218
第四章 清代地方吏役人事制度(二)	224
第一节 地方吏役的经济待遇	224
一、清代地方吏役的工食银	225
二、吏役工食银之发放及相关问题	243
三、清代关于地方吏役工食银的讨论	256
第二节 吏役的政治权利与社会地位	260
一、清代地方吏员出职及其途径	260
二、清代地方政府中的吏员出身	280
三、清代地方吏役的社会地位	294
第五章 清代地方吏役的监察与管理(一)	305
第一节 吏役违例之惩处	305

一、稽察部门和监管方式	305
二、地方吏役违例之惩处	309
第二节 地方官失察吏役	339
一、有关律例条文的变化	339
二、官长失察吏役过犯处罚举例	352
第三节 成为被告的地方吏役	358
一、官长参究	359
二、乡民控告	364
三、吏役互讦	365
第六章 清代地方吏役的监察与管理(二)	370
第一节 衙门规矩的确立	370
一、衙门事体	371
二、六种“规矩”	376
第二节 州县吏役控制原则及实践	400
一、清代州县吏役控制原则	400
二、州县吏役控制之实践	410
第三节 果报劝说与地方吏役控制	424
一、劝善教化	425
二、果报实录	436
三、影响及评价	445
第七章 吏役行政与清代地方社会	448
第一节 地方吏役对司法系统的破坏	448
一、词讼中的弊端	449

二、捕役乱法种种	458
三、扰乱社会治安	463
第二节 吏役对地方税收系统的破坏	466
一、钱粮征收之弊	467
二、吏役私雕假印	480
三、危害漕务办理	483
第三节 吏役弊政与地方其他行政事务	488
一、文档工作之吏役“通弊”	488
二、吏役对考试制度的破坏	490
三、吏役对灾荒赈济的破坏	493
第四节 清代地方的“吏役病官”	497
第五节 清代的“陋规”	504
一、清代地方陋规的种类与收取形式	505
二、清代地方陋规收入的分配与用途	514
三、清代地方陋规的合理性及其限度	522
第八章 吏役、地方政府与官僚政治	537
第一节 清代地方吏役的权力来源	537
一、官长之假以事权	538
二、官长之包庇纵容	544
三、吏役之主动争取	548
四、吏役乱法的群体性基础	551
第二节 清代地方吏役行为与制度环境	554
一、清代地方吏役行政的现实需要	555
二、清代地方科层制管理结构的缺陷	560

三、清代地方吏役、地方与中央	569
四、吏役行为与心态失衡	573
第三节 清代地方政制的合理性	580
第九章 清代地方吏弊防治思想及其变化	586
第一节 强化官长威权以弱化吏役擅权之可能	586
一、“所行皆是吏自畏服”	586
二、官久任而吏迁转	591
三、裁并“治官之官”以省事	594
第二节 提高吏役自身素质以弱化其危害之可能	597
一、“复差役”、“用士人”以清其源	597
二、“去之”或“额之”以除冗滥	603
三、增加工食、给出身以令自重	608
第三节 去例案太繁、省文法以改善施政环境	612
第四节 影响及意义	618
参考书目	623
一 古代文献	623
二 今人论著	635
后记	646

第一章

绪论

第一节 课题之研究旨趣

一、研究的目的是与意图

传统中国的典章规划，向来重中央而轻地方，古代学者评论政制，同样具有重中央、轻地方的特点。此种情况在现代学术史上的很长一段时间内并未有所改观。目前古代地方行政制度的研究成果中，虽然有全国范围讨论的，也有作为区域地方行政讨论的，但就地方行政制度研究的两个方面——行政区划和地方政府（亦即地方行政组织）来说，已有的研究多偏向于地方职官制度的探讨。除了极少将行政区划纳入视野外，对于地方政府运作机制的关注亦稍嫌不够。同时，多从纵向上叙述沿革，而缺乏对横向联系和制度内部合理因素的分析。^{〔1〕}清代的地方行政组织，是近年来国内外学界均有所关注的对象。概括起来说，日本学者做了许多细节问题上的考证，而美国学者的关注点

〔1〕 周振鹤：《中国地方行政制度史》“绪言”，上海人民出版社2005年版，第1页。

多在于将地方行政作为中央集权的“对立面”来看待(即偏向于“中央与地方关系”的一种“大”的关怀),中国学者则在地方政府内部结构的探讨上用力颇多(例如对州县官、幕友等的集中研究都比较成功)。

相比较而言,清代地方吏役的研究仍然薄弱。萧公权关于19世纪中国乡村控制的经典研究,也只是在评价里甲征税系统时谈到其中存在的问题,并未对地方衙门及其吏役过多花费笔墨。^{〔1〕}戴炎辉在20世纪70年代亦指出:“关于清代之地方官治的组织,前人的著述不少;但大率偏重于大小衙门的统属关系及其职责,而忽略了所谓亲民官衙门的内部组织(即书吏和差役)及其各单位的职责。”^{〔2〕}虽然这方面研究现在已有不小进展,地方衙门的内部组织和功能的讨论亦逐渐成为热门,但多半由于资料的分散、偏向等原因,相关论著对于吏役问题仍多“附带提及”,不够具体和深入,使人只知其然而难知其所以然。在众多的笼统研究中,唯一例外的是瞿同祖,他的杰出成就将在后文学术史回顾中不断被提及。以此观之,“清代地方吏役制度”的课题极有开展之必要,希望通过对以书吏和差役为代表的地方吏役系统的分析,围绕作为基层地方政府的州县衙门,来探究其运作机制和制度内部的合理因素。

此外尚须说明,在法律史学的视界中,清代地方吏役问题被有意无意地等同于地方司法问题,这不免给人造成错觉。司法活动作为清代地方政府的主要功能之一,吏役问题借助于“法律文化”这种角度的探讨无疑是有益的。不过更重要的是,吏役作为地方政府权力结构的关键环节,他们在某种程度上主导了整个地方衙门的系统运行,是具

〔1〕 Hsiao kung-chuan, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century*. Seattle: University of Washington Press, 1960. pp. 105 - 124.

〔2〕 戴炎辉:《清代台湾之乡治》,台湾联经出版事业公司1979年版,第617页。此时戴已经注意到瞿同祖、宫崎市定和缪全吉的研究(介绍详后)。

有合法身份的衙门“公人”(有别于幕友等“私人”群体),而另一方面,这些人又属于统治结构中的“非官僚人群”,不受传统官僚政治制度诸元素的制约,充其量也就是一种“准正式结构”。清代地方吏役制度是一个值得全面检讨的话题,“地方司法”的角度远远不够。有一事例或许有助于间接说明这个问题。据台湾学者李国祁对清代基层地方官升调降革与治绩关系的量化分析显示,影响知县升调和降革的治绩因素中,除钱粮外,吏治、文教和刑名三者所占的比例几乎相当,而刑名方面的治绩,又以锄奸除暴最多,断案听讼尚在其次。^{〔1〕}因此,将地方吏役问题过多地偏向地方司法问题并不十分恰当。甚至可以进一步说,仅有角色和功能的探讨尚难以形成对清代地方吏役制度的整体认识。

就清代而论,有关地方吏役的制度设计是边缘中的边缘。许多规定均针对中央部院衙门书吏而做出,或者是默认适用于地方,或者是附带提及地方,甚或干脆就不置可否,叫人模糊难辨。尤其对于“役”来说更是如此。这也就是清代地方吏役制度难以深入研究的客观原因(资料局限)。因此,已有的研究成果便很自然地偏向中央,或者干脆笼统讨论,或总冠以朝代作为标识。这样导致的直接后果就是,清代的地方吏役,论者都可以涉及某些方面,但较少有人详细考辨其源流、追寻其演变轨迹,以至于其总是停留于衙门里抄抄写写、跑腿站堂并借机营私舞弊,出差则为非作歹、欺诈乡愚的“爪牙”形象。在这里,研究者首先面临如何对这种“依附于”其他制度规定的制度进行“剥离”,不妨在地方行政系统内部建立更多的横向联系,以此来展示地方

〔1〕 李国祁、周天生和许弘义:《中国地方志研究:清代基层地方官人事嬗递现象之量化分析》第1册,台湾“国家科学委员会”编辑委员会1975年版,第47—48页。转引自王奇生:《民国时期县长的群体构成与人事嬗递——以1927—1949年长江流域省份为中心》,《历史研究》1999年第2期。