

A LIBRARY OF
DOCTORAL
DISSERTATIONS
IN SOCIAL SCIENCES IN CHINA

中国
社会科学
博士论文
文库

清代文官
行政处分程序研究

许 颖 著

A LIBRARY OF
DOCTORAL
DISSERTATIONS
IN SOCIAL SCIENCES IN CHINA



清代文官 行政处分程序研究

许颖 著
导师 柏桦

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

清代文官行政处分程序研究/许颖著. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 12

(中国社会科学博士论文文库)

ISBN 978-7-5161-0104-9

I. ①清… II. ①许… III. ①文官制度—研究—中国—清代
IV. ①D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 180142 号

责任编辑 郭 鹏

责任校对 韩天炜

版式设计 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 12 月第 1 版

印 次 2011 年 12 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 16.75

插 页 2

字 数 431 千字

定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究



作者简介

许颖（1978— ），女，天津市人，先后获得经济学学士、法学硕士、法学博士学位。2004年7月毕业于南开大学法学院，同年至中共河北省委党校政法部从事教学和科研工作，学术兴趣集中于中国法律制度史、中国政治制度史、中国传统法律文化等领域。

内 容 提 要

本书以清代文官行政处分程序为研究对象，对清代文官行政处分的议决、拟订、执行、解除等程序做了较为系统的分析，并针对清代文官行政处分程序与清代吏治之间的关系，文官处分程序在保证官僚机器的效能方面的作用等问题，提出了较为独特的看法。清代文官行政处分程序的特点是由君主官僚制的政治体制所决定的，君主借助对官员的行政处分游刃于法律与权谋之间，从而无往不在的施展其政治技巧，以达到驾馭全局的政治目的。这就使行政处分程序缺乏稳定的机制，在官僚政治下不可避免地形成漏洞和产生弊病，本来还有公正可言的处分制度，往往成为不公正的渊藪，既影响其应有的效能，又败坏了官场风气。

《中国社会科学博士论文文库》 编辑委员会

主 任：李铁映

副 主 任：汝 信 江蓝生 陈佳贵

委 员：（按姓氏笔画为序）

王洛林 王家福 王缉思

冯广裕 任继愈 江蓝生

汝 信 刘庆柱 刘树成

李茂生 李铁映 杨 义

何秉孟 邹东涛 余永定

沈家煊 张树相 陈佳贵

陈祖武 武 寅 郝时远

信春鹰 黄宝生 黄浩涛

总 编 辑：赵剑英

学术秘书：冯广裕

河北省社会科学基金项目

本书由河北省社会科学重要学术著作出版资助项目
资助出版

总 序

在胡绳同志倡导和主持下，中国社会科学院组成编委会，从全国每年毕业并通过答辩的社会科学博士论文中遴选优秀者纳入《中国社会科学博士论文文库》，由中国社会科学出版社正式出版，这项工作已持续了 12 年。这 12 年所出版的论文，代表了这一时期中国社会科学各学科博士学位论文水平，较好地实现了本文库编辑出版的初衷。

编辑出版博士文库，既是培养社会科学各学科学术带头人的有效举措，又是一种重要的文化积累，很有意义。在到中国社会科学院之前，我就曾饶有兴趣地看过文库中的部分论文，到社科院以后，也一直关注和支持文库的出版。新旧世纪之交，原编委会主任胡绳同志仙逝，社科院希望我主持文库编委会的工作，我同意了。社会科学博士都是青年社会科学研究人员，青年是国家的未来，青年社会科学者是我们社会科学的未来，我们有责任支持他们更快地成长。

每一个时代总有属于它们自己的问题，“问题就是时代的声音”（马克思语）。坚持理论联系实际，注意研究带全局性的战略问题，是我们党的优良传统。我希望包括博士在内的青年社会科学工作者继承和发扬这一优良传统，密切关注、

深入研究 21 世纪初中国面临的重大时代问题。离开了时代性，脱离了社会潮流，社会科学研究的价值就要受到影响。我是鼓励青年人成名成家的，这是党的需要，国家的需要，人民的需要。但问题在于，什么是名呢？名，就是他的价值得到了社会的承认。如果没有得到社会、人民的承认，他的价值又表现在哪里呢？所以说，价值就在于对社会重大问题的回答和解决。一旦回答了时代性的重大问题，就必然会对社会产生巨大而深刻的影响，你也因此而实现了你的价值。在这方面年轻的博士有很大的优势：精力旺盛，思想敏捷，勤于学习，勇于创新。但青年学者要多向老一辈学者学习，博士尤其要很好地向导师学习，在导师的指导下，发挥自己的优势，研究重大问题，就有可能出好的成果，实现自己的价值。过去 12 年入选文库的论文，也说明了这一点。

什么是当前时代的重大问题呢？纵观当今世界，无外乎两种社会制度，一种是资本主义制度，一种是社会主义制度。所有的世界观问题、政治问题、理论问题都离不开对这两大制度的基本看法。对于社会主义，马克思主义者和资本主义世界的学者都有很多的研究和论述；对于资本主义，马克思主义者和资本主义世界的学者也有过很多研究和论述。面对这些众说纷纭的思潮和学说，我们应该如何认识？从基本倾向看，资本主义国家的学者、政治家论证的是资本主义的合理性和长期存在的“必然性”；中国的马克思主义者，中国的社会科学工作者，当然要向世界、向社会讲清楚，中国坚持走自己的路一定能实现现代化，中华民族一定能通过社会主义来实现全面的振兴。中国的问题只能由中国人用自己的理

论来解决，让外国人来解决中国的问题，是行不通的。也许有的同志会说，马克思主义也是外来的。但是，要知道，马克思主义只是在中国化了以后才解决中国的问题的。如果没有马克思主义的普遍原理与中国革命和建设的实际相结合而形成的毛泽东思想、邓小平理论，马克思主义同样不能解决中国的问题。教条主义是不行的，东教条不行，西教条也不行，什么教条都不行。把学问、理论当教条，本身就是反科学的。

在 21 世纪，人类所面对的最重大的问题仍然是两大制度问题：这两大制度的前途、命运如何？资本主义会如何变化？社会主义怎么发展？中国特色的社会主义怎么发展？中国学者无论是研究资本主义，还是研究社会主义，最终总是要落脚到解决中国的现实与未来问题。我看中国的未来就是如何保持长期的稳定和发展。只要能长期稳定，就能长期发展；只要能长期发展，中国的社会主义现代化就能实现。

什么是 21 世纪的重大理论问题？我看还是马克思主义的发展问题。我们的理论是为中国的发展服务的，决不是相反。解决中国问题的关键，取决于我们能否更好地坚持和发展马克思主义，特别是发展马克思主义。不能发展马克思主义也就不能坚持马克思主义。一切不发展的、僵化的东西都是坚持不住的，也不可能坚持住。坚持马克思主义，就是要随着实践，随着社会、经济各方面的发展，不断地发展马克思主义。马克思主义没有穷尽真理，也没有包揽一切答案。它所提供给我们的，更多的是认识世界、改造世界的世界观、方法论、价值观，是立场，是方法。我们必须学会运用科学的

世界观来认识社会的发展，在实践中不断地丰富和发展马克思主义，只有发展马克思主义才能真正坚持马克思主义。我们年轻的社会科学博士们要以坚持和发展马克思主义为己任，在这方面多出精品力作。我们将优先出版这种成果。

李锐性

2001年8月8日于北戴河

序

柏桦^①

许颖以《清代文官行政处分程序研究》即将出版来告，嘱为之序。许颖曾经是我2001年从日本回国来到南开大学时，所带的第一名法学硕士，3年硕士学业打下良好的基础，毕业后到中共河北省委党校任教，2年后又考得博士，重新就学于我，10余年交往之雅，谊更难却，勉为之序。

中国传统的政治制度是经过历代思考、设计、施行、改进而成的，不但与当时的政治形态、经济体系、社会结构、人民心理、道德规范、风俗习惯等有密切的关系，而且与专制主义中央集权制度不可解决的难题相始终。专制政体的专制政治形式，不但要求官对君主和上司负有政治责任，还要求官本身负有政治责任，因此对官这一政治角色提出很高的要求。在理想中的官应该是忠君爱民，尽善尽美；但现实中的官却不可能无私无虑地做到尽善尽美。事实上，这些官不但存在着普通人所不可避免的缺点和弱点，甚至在有些方面还低于常人的水准。这种理想中完美的官与现实中平庸的官之间的差距，不但成为专制政体不可解决的

① 柏桦（1953—），男，北京市人，法学硕士、历史学博士（中国）、文学博士（日本），现任南开大学法学院及周恩来政府学院双聘教授、博士生导师，主要专业：中国政治制度史、中国法律制度史。

难题，也成为滋生政治腐败的土壤。

中国传统的政治制度始终包含着两个截然不同的要点和三个不可解决的矛盾。两个要点：一是官必须拥有权力，主要表现在设官分职上；二是官不能拥有不受限制的权力，主要表现在自上而下的层层监督和由中央直控的监察制度上。三个不可解决的矛盾：一是行政权力支配一切与人治的矛盾，二是官僚分职任事与皇权专制的矛盾，三是统治阶层的权力和财产分配的矛盾，这些矛盾直接影响官场的风气。

在专制皇权的统一控制下，各级官府机构分别主管各方面的政务，因此君主的所作所为不但影响到制度的制定，同时也左右着制度的实施。在君主凌驾于国家机器之上的情况下，君主可以不通过主管各种事务的部门，使用自己的亲信直接处理某些事务。这些由君主直接委派的人员，只对君主负责，而不接受主管各种事务的部门管理，不受现行制度的约束。还有皇帝亲自决断事务，体现出“人治”的特点，容易出现有制度不依、以言代制度的局面，甚至全然不顾制度，不但使制度遭到严重破坏，而且加大了制度的任意性。

清代是中国历史上最后一个专制王朝，作为一个少数民族，能够完成多民族国家的统一，维持统治 268 年之久，有其内在的原因。一是在以满洲贵族为主体的统治确立之后，不但继承明代的典章制度，八旗衙门、理藩院、内务府、步军统领衙门、军机处等机构的出现，也显示出政治统治多民族的色彩。二是“参汉酌金”，在对专制主义中央集权体制进行重组、整合、更新的过程中，清代皇帝实现了乾纲独断，君主专制集权也达到了顶峰。

清代的文官行政处分程序并没有统一的编纂，而是散见于各种典章制度之中，而清代典章制度的资料浩瀚，仅《清会典》就有康熙朝 162 卷，雍正朝 250 卷，乾隆朝 100 卷，嘉庆朝 80

卷，光绪朝 100 卷；自乾隆朝增修会典则例 180 卷，嘉庆朝则编修事例 920 卷，光绪朝增事例 1220 卷。五朝会典加事例共计 2912 卷，首尾相连，记载清开国至光绪十三年典制，包括各级行政机关的职掌、编制、事例和活动原则，“凡职方官制，郡县营戍、屯堡觐觐，贡赋钱币诸大政，于六曹庶司之掌，无所不录”（《乾隆会典御制序文》）。此外清代每一衙门都有则例，而且是卷帙浩繁，仅北京国家图书馆就藏有七、八百种之多。另外还有《清实录》12 部，即《满洲实录》、太祖至德宗 11 朝实录及《宣统政纪》，外加清通典、清通志、清文献通考、清续文献通考等长篇巨作，更有第一历史档案馆所藏的上千万的档案。从魏源代贺长龄编辑的《皇朝经世文编》开始，其后不断出现补编、续编、新编等，计有 15 种，近三千万字，而难以统计的官箴书和笔记，更是在研究中不能够忽略的。许颖通过细心梳理史料，进而对清代文官行政处分程序进行研究，其辛苦可知。

许颖并非仅仅依据史籍中记载的典章制度进行孤立的静态的叙述，而是结合具体的动态的历史人物与案件，一一考辨程序的源流及因果关系，分析多层次的行政处分提出方式及各种程序环节的利弊得失。因此，文章不囿于陈说，在爬梳钩稽的过程中，每多自己的创见，足以补以前研究之缺失，应该为目前青年学子中不可多见之佳作也。

许颖的书稿以其博士学位论文为底本，在送外评审过程中，论文被抽中盲审，得到专家们的一致好评，评议成绩均为优秀，并且顺利通过答辩，获得博士学位。许颖毕业以后回中共河北省委党校继续任教，也没有放弃研究，平日备课授课之余，仍孜孜不倦地对其论文继续进行增补修改，又有所完善和提高。在此基础上，书稿又得到了河北省重要学术著作出版资助，可见其研究是被首肯的。中国社会科学出版社同意出版该书，使其研究得以问世，应该说是难能可贵的事，对于许颖来说，更是一种鼓励和

鞭策，希望其今后的研究成果不断涌现。

清代政治与法律制度的研究方兴未艾，尚有许多领域需要开拓，在对传统政治与法律制度进行研究的时候，不可否认其中有许多不合理之处，有些还与现代国情不符，但也不可否认对传统政治与法律制度的研究，有利于现代政治与法律制度的完善。对传统文化的彻底否定，这不是正常的，可以说是一种健忘的病态。对传统文化进行炒作，乃至吹捧，也是非正常的，应该属于一种狂妄自大的病态。以人身攻击的方式对思想家进行批判，便不是思想批判，更不是正常的，应该属于一种疯狂可笑的病态。在现代生活中，不关心本民族传统文化传统，醉心于时髦理论，还不是正常的，应该属于一种无知而可悲的病态。对于传统政治与法律制度，无论是批判还是倡导，都应该持有平和的态度，既不可以全面否定，也不能够全面肯定，客观性地进行分析，批判其局限性，倡导其精华，这应该是分析传统政治与法律制度应该具有的态度。凡此，都期待众多奋发有为的来者为之努力，兼以鼓励许颖。是为序。

2011 年 4 月于南开大学

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 本书的基本构思和研究意义	(2)
一 基本概念	(2)
二 研究对象	(6)
三 研究意义	(9)
第二节 清代文官行政处分程序研究概况	(12)
一 著作	(13)
二 论文	(19)
第三节 研究方法和资料	(26)
一 基本理论	(26)
二 研究方法	(29)
三 研究资料	(30)
第二章 清代文官行政处分的提出程序	(32)
第一节 特旨	(32)
一 内涵及效力	(33)
二 特旨行政处分之优先地位	(37)
第二节 参奏	(40)
一 参奏提出载体	(41)
二 督抚题参	(45)

三	科道弹劾	(59)
四	巡按纠弹	(72)
五	钦差查访	(78)
六	部院题参	(93)
第三节	陈请	(98)
一	自行陈请处分种类	(98)
二	自请处分与治罪的核查	(106)
三	陈请者动机与责任	(109)
第四节	检举之法	(114)
一	检举的要件	(114)
二	检举的责任	(119)
三	检举的方式	(124)
第三章	清代文官行政处分的议处程序	(129)
第一节	文官行政处分的管辖机构	(129)
一	吏部	(130)
二	都察院	(132)
三	会议	(135)
第二节	议处原则	(148)
一	基本原则：公罪与私罪	(148)
二	特殊原则：情有可原与咎无可逭	(153)
第三节	法律适用	(158)
一	按条与引律	(158)
二	比议与酌议	(168)
第四节	处分加议与加等	(176)
一	钦定加议	(176)
二	加等议处	(182)
三	加倍议处	(188)