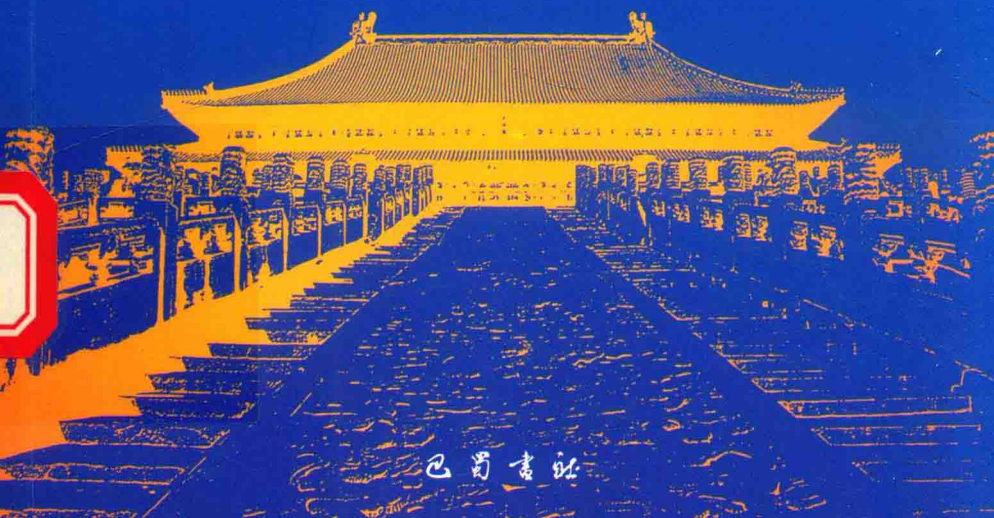




文官保举 与晚清政治变革

肖宗志 著

WENGUAN BAOJU YU
WANQING ZHENGZHI BIANGE



巴蜀书社

- 本著作是2011年国家社会科学基金项目(11BZS057)最终成果
- 本著作得到湖南省首批重点支持的思想政理论课教学科研机构
(南华大学马克思主义学院)经费资助
- 本著作得到南华大学学术著作出版基金资助
- 本著作得到南华大学马克思主义理论重点学科资助



文官保举 与晚清政治变革

肖宗志 著

图书在版编目 (CIP) 数据

文官保举与晚清政治变革/肖宗志著. —成都: 巴蜀书社,
2016. 7

ISBN 978-7-5531-0699-1

I. ①文… II. ①肖… III. ①文官制度—研究—中国—清后期②政治改革—研究—中国—清后期 IV. ①D691

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 092243 号

文官保举与晚清政治变革

肖宗志 著

责任编辑 谭晓红

出版 巴蜀书社

成都市槐树街 2 号 邮编 610031

总编室电话: (028) 86259397

网 址 www.bsbook.com

发 行 巴蜀书社

发行科电话: (028) 86259422 86259423

经 销 新华书店

印 刷 四川机投印务有限公司

版 次 2016 年 7 月第 1 版

印 次 2016 年 7 月第 1 次印刷

成品尺寸 210mm×148mm

印 张 12.5

字 数 300 千字

书 号 ISBN 978-7-5531-0699-1

定 价 38.00 元

本书如有印装质量问题, 请与工厂调换

目 录

绪 论	(1)
一 制度与制度变迁	(1)
二 保举制度的源流、变迁及其基本特征	(8)
三 课题研究诸方面	(34)
第一章 清代文官保举的规制及其运行	(43)
第一节 清代保举制的功能与作用	(44)
一 清代保举制的功能	(45)
二 清代保举制的作用	(57)
第二节 保举制的分类	(63)
一 非制度化保举规定	(64)
二 制度化保举规定	(71)
第三节 保举的制度规定	(92)
一 循例保举的规定	(92)
二 违例保举的规定	(101)
第四节 清代保举制的运行及其特点	(112)
一 清代保举制的运行	(112)

二 清代保举制的特征	(130)
第二章 晚清政治变动与文官保举的新变化及新特点	(138)
第一节 晚清政治的变动及其特征	(139)
一 晚清政治事务的变动	(141)
二 晚清政治事务变动的特点	(160)
第二节 晚清保举制的因变及其根本原因	(163)
一 晚清保举制度的因变	(164)
二 晚清保举制因变的根本原因	(175)
第三节 晚清文官保举的主要弊端和基本特点	(182)
一 晚清文官保举的主要弊端	(183)
二 晚清文官保举的基本特点	(190)
第三章 文官保举对晚清政治的多重影响	(206)
第一节 晚清保举对晚清政治的客观结果	(207)
一 推动晚清权力结构的变化	(207)
二 官僚阶层中满族与汉族民族成分结构变化	(219)
三 正途人员的选补仕途受阻	(224)
第二节 文官保举对晚清政治的积极效应	(227)
一 保举得人而勉强渡过政治危机	(229)
二 通过保举得人而政治稍稍得以治理	(237)
三 破格保举推动相对优秀的官员相对快的选补	(242)
四 保举制的任用利益吸引并造就了一些专业性人才	(253)
第三节 晚清保举的消极作用	(260)
一 “名器”贬值或“扫地”	(261)
二 保举泛滥使晚清官场呈整体性堵塞之势	(263)

三	导致吏治败坏和官场风气不良	(268)
四	保举制度和保举行为促进利益集团的形成	(277)
第四章	晚清文官保举制度的变革及其结局	(282)
第一节	保举制的存废兴革之议	(283)
一	废保举制之议	(283)
二	存保举制之议	(285)
三	变革保举制之议	(290)
第二节	以保举限制为重点的制度变革	(297)
一	咸丰、同治朝对保举的限制性规定	(297)
二	光绪、宣统朝对保举的限制性规定	(315)
第三节	晚清保举制度变革的结局	(327)
一	晚清保举改革的实效及其原因	(328)
二	晚清保举改革对清季官制整体性改革的推动	(341)
三	晚清保举改革的主要经验教训	(345)
第五章	晚清文官保举与中国传统社会	(352)
第一节	晚清保举是中国传统社会特性的反映	(354)
一	中国传统社会是一个重身份的等级社会	(354)
二	中国传统社会是一个讲人情的关系社会	(357)
三	中国传统社会是一个公德不昌的“私”社会	(359)
第二节	晚清保举彰显出中国传统政治的特点	(363)
一	得才与中国传统政治	(364)
二	人治与中国传统政治	(368)
第三节	中国传统政治不能自救	(371)
一	保举制度是体制内和少数人选用少数人的制度	(373)
二	民主选举和民主监督才是最广泛和最有效的制度	

.....	(375)
主要参考文献	(379)
一 历史典籍、资料汇编、文集、全集、笔记、日记	(379)
二 档案、报刊、杂志	(383)
三 著作、论文、未刊硕博论文	(385)
后 记	(392)

绪 论

一 制度与制度变迁

保举制度是中国专制时代人事行政制度的一部分，而人事行政制度是官制系统的最重要组成部分。在中国专制时代，朝廷将官员的管理列为政治上的第一件大事，十分重视。所以，官制的设计是比较严谨、细密的。近代以前，中国官制最突出的特点是混同性，科层制不明显。仅从清代看，其立法、司法和行政三者不分；职能常常相互交错；地方缺乏专门的直属职能机构，府以上的管理机构多履行“监司”的职责；州县行政无所不包。为了更好、更深刻地把握清代的官制和官制变动，包括保举制度的变迁及其制度实际运行，理解保举制度的破格选任和制度设计、制度安排、制度变革的结局，洞察保举制度中正式制度、非正式制度的相互关系，对制度理论做简要的分析是必要的和重要的。反过来，研究保举具体制度，可以进一步深化对制度理论的本质认识。

（一）制度的内涵与特征

制度的内涵有多种多样，不同的角度，制度的定义各异。大致

有广义、狭义之分。广义的制度，如有权威性和明示性的规则、社会风俗、宗教、道德、意识形态等。辛鸣这样定义制度：“就是这样一些具有规范意味的——实体的或非实体的——历史性存在物，它作为人与人、人与社会之间的中介，调整着相互之间的关系，以一种强制性的方式影响着人与社会的发展。”^① 这一理解比较好地把握了制度的本质，即调整关系。而邹吉忠认为，制度是用以调整个体行为者之间以及特定组织内部运动者之间关系的强制性或权威性的行为规则，即体现优势群体利益和意志的非人格化规则或机制^②。这一定义更多地是从狭义的角度来理解的，且制度的确最终体现优势群体的利益和意志。制度设计与出台也是优势利益群体与弱势利益群体博弈的结果。制度是一种鼓励、约束和凝聚、妥协的产物，至少在现代社会是如此。自从人类产生开始，制度，包括规则、习惯等就或多或少、或明或暗的存在。人类作为自然生物种群之一，如果没有规则，种群就不能延续，甚至可能消失。在这点上，与动物种群没有区别。文明时代来临，或者文明时代的标志之一，就是人类为了公共利益，越来越多地、自觉地制定规则，来保证各种秩序的存在和有效，最终是为了人类整体的进步和发展。

由制度的内涵，我们可以准确地把握制度的基本特征。首先，制度是一个权威性的规则体系。“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范，它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为。”^③ 按照马克思主义的观点，人的本质属

① 辛鸣：《制度论——关于制度哲学的理论建构》，人民出版社 2005 年版，第 51 页。

② 邹吉忠：《自由与秩序：制度价值研究·导言》，北京师范大学出版社 2003 年版，第 10 页。

③ [美] 道格拉斯·C. 诺思：《经济史中的结构与变迁》，陈郁、罗华平译，上海三联出版社、上海人民出版社 1994 年版，第 225—226 页。

性是社会属性，每个人存在于各种社会组织之中，孤立的个人是不存在的。社会良序要保持，或者说社会组织要正常运行，而个人利益和整体、局部利益总是有所冲突，规则就是避免冲突或减少冲突、实现彼此妥协的必要保障。比如说“约法三章”，就是由混乱走向秩序的简易规则。同样，作为社会整体的一部分，或者社会组织中的成员，为了生存和发展，最终也是为了个人利益的长远发展，也会要求有规则，并多会自觉地遵守规则，如“盗也有道”。理性人和理性组织都会对制度有一种内在的需求，这是自我实现所必需。“社会的制度形式影响着社会成员，并在很大程度上决定着他们想要成为的那种人，以及他们所是的那种个人。”^① 理性人认识到，影响人们实现其天赋才能的各种因素，“包括鼓励和支持的社会态度、以及有关训练和使用这些才能的各种制度”^②。由此，遵守规则就会得到奖励、首肯；反之，不遵守规则，则受到谴责，或者处罚。由于个体、社会组织利益各异，取向有别，规则各有侧重。因此，规则就构成了一个体系，来保证政治组织、社会组织和个人在秩序中的行为。同样，独立于规则体系外的人和社会组织是不存在的。制度具有权威性，大到宪法、法律，小到部门章程和组织规则。在现代，制度的合法性来自民意，具有不能比拟的权威性和合理性。在专制时代，制度的合理性来源于皇权，是君权神授，也具有独一无二的“合理性”和有效性。但即使皇权，也是处于规则体系之中，也是各种利益群体博弈的结果。在维护独尊和最大利益的前提下，皇帝不得不考虑其他利益群体的诉求。水可载舟，也可覆舟，也是专制时代的政治信条。即使出于皇权意志，制度规则

① [美] 约翰·罗尔斯：《政治自由主义》，万俊人译，译林出版社 2000 年版，第 285 页。

② [美] 约翰·罗尔斯：《政治自由主义》，第 286 页。

的设计也不得不考量其他因素，其权威性也在一定程度上有民意的影子，至少可以假托民意。其次，制度具有客观性的特征。制度的确是人或有组织的人制定的，但制度设计与创设不是空穴来风和主观随意的，而在于实际的客观需要，是建立在实践基础之上的，并随着实践的发展而不断完善或废止。新订，或修订，或废除，都是出于实践的需求。正如邹吉忠所说：“制度的产生有其实践基础，实践是制度产生的现实基础。制度作为调节主体活动与主体间关系的规则或规范，是在主体的实践活动中产生和形成的。”^①而且，制度一旦制定出来，就具有外在于人的独立性，不受个人的主观性所左右。所谓法律面前人人平等，那么，在制度面前，也是人人平等。辛鸣从制度形态的历史必然性、制度内容的客观必然性、制度内容的客观独立性^②三个层面，对制度的客观性进行了分析。但还应该看到另外一个方面，判断一种制度的好与坏，不是由个人的意志、喜好所决定，而是由实践来证明，实践也是检验制度好坏、对错的唯一标准。最后，制度具有主观性。制度的创设、废除等将主观与客观相连接，实现了实践与认识两者的统一、结合，体现了人的认识来源于实践，又高于实践。制度是人们在实践提炼基础上的有规律认识的结果，同时又依据自己的价值观念进行选择和比照，是主观理念指导下的产物。正如波普所说：“不仅制度的结构包含有重要的人格决定，而且即使是最好的制度，如民主制衡，它的功用也常常很大程度上依赖于相关的人。制度好似壁垒，它们得由人来精心设计并操纵。”^③制度的主观性可从制度的可选择性、可改

① 邹吉忠：《自由与秩序：制度价值研究》，第122页。

② 参见辛鸣：《制度论——关于制度哲学的理论建构》，第61页。

③ [英] 卡尔·波普：《开放社会及其敌人》卷1，陆衡、郑一明等译，中国社会科学出版社1999年版，第237页。

造性和可设计性等^①方面得到论证。

从左右和影响人与社会组织各种制度因素来看,制度大致可以分为正式制度和非正式制度。正式制度一般是经过人们有意识创设成文的、明示的一系列规则体系,有严格的创设程序和创设要求,具有强制性和权威性,如宪法、法律、法规和各项规章制度。可以依据这一规范,对遵循者或违背者进行奖励和约束。而非正式制度是人们在长期的社会交往过程中无意识的、约定俗成的规范,如价值观念、风俗习惯、宗教意识、文化传统、道德规范和物俗力量等等。这种制度规范影响深刻而持久,其效力主要来自舆论和人们的自觉遵守。正式制度和非正式制度对制度的新订、修订、运行和效力都会产生相当的影响。有时候,这两种制度的影响力会此消彼长。当政治清明、皇权权威高时,正式制度的作用大;当吏治污浊、皇权权威下降时,非正式制度对政治、社会的作用变大。这种现象在中国专制时代表现得十分明显和有规律性。

(二) 制度设计与制度变迁

制度设计是以社会实践为基础,以鼓励和约束为手段,在价值理念的指导下进行的。制度设计的好与坏,取决于设计理念的正确与否,取决于能否客观运行,也就是靠实践的检验。因此,制度理性是制度设计的第一关键内在要素,其核心部分就是制度价值。制度理性是私人理性和公共理性的中介,其基本特征“在于对人的基本自由、权利的尊重与保护,以及为了这种保护,对社会公平、正义社会价值标准的法律捍卫”^②。一般而言,制度理性主要有自由、公平和效率等三个价值取向。处理人与人的关系、人与社会的关系

① 参见辛鸣:《制度论——关于制度哲学的理论建构》,第74页。

② 司汉武:《制度理性与社会秩序·导言》,知识产权出版社2011年版,第9页。

是制度的本质属性。为了人、社会组织的生存和发展,实现全面的自我和人类的不断超越,秩序是充分和必要条件。有秩序才会有真正而充分的自由,要自由,必须要有良好和合乎规律的秩序;反之,没有秩序,就会出现混乱,自由就缺乏必要的保障。因此,秩序要靠制度来维系。公平既是制度价值,同时也是制度合理性的依据。公平是制度设计和制度安排首先考量的要素。罗尔斯指出:“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。”^① 制度公平必须反映出制度的实体内容符合多数人的利益,不是公开偏袒少数人的利益。制度面前人人平等,不因人而异、因地制宜,对人、事都有普遍的适用性。同时,制度公平应该是程序公平,制定规则应该是公平对待:一是“在处理同样事情时,应当按照同一尺度一视同仁地进行”;二是“应当采取必要的措施,建立必要的规范体系,使制定和实施政策的当事人不能将自己的利益倾向和偏好体现在相关的政策中”^②。效率是制度价值也是制度追求的根本目标。制度的特性是规范,是鼓励或约束。在各种社会关系中起到规则、调节、中介作用的制度,最终是为了减少成本,提高效率。如果只有无效率的公平,只能是平均主义,社会难以发展,只能停滞不前。如果只有效率而不公平,就是难以持久的效率。最后是无效率,或者负效率,社会最终陷入混乱。公平与效率是制度设计、制度安排的一对矛盾,必须在两者之间求得平衡。保举制度就是要在循格和破格之间妥协,从价值层面来说,其实就是公平与效率的关系。

制度作为一种规范体系,既有稳定性的一面,又有不断变迁的

① [美] 约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏译,中国社会科学出版社1988年版,第1页。

② 吴忠民:《走向公正的中国社会》,山东人民出版社2008年版,第39页。

一面,是两者的统一。制度稳定是相对的,制度变迁则是绝对的。制度变迁是一个不断渐进或变化的历史过程,是一个不断创立、修正、改革、创新进而影响整个社会发展的内生变量;是一种更高效率的制度对另一种制度的替代过程。经济与社会发展是制度变迁的根本动力,人的需要和利益是社会变迁的主体力量,外部收益的出现和预期利益的驱使以及由此造成的利益冲突与矛盾是直接动力^①。这一分析比较宏观和概括,但对分析具体制度变迁也有指导意义。江美塘将制度变迁分为三个阶段,即制度衰竭的起始阶段、制度创新的推进阶段和制度平衡的完成阶段^②。任何制度变迁都绕不开这三个阶段,通过制度变革,实现制度的创新、修订,达成制度的相对稳定。清代保举制度的改革过程正是制度变迁的体现。

(三) 人事行政制度

按照现代职业管理划分标准,官员的管理属于人事行政管理范畴,包括官员的选拔、任用和辞职等一系列管理活动。中国的官员,现在称之为“公务员”,凸显官员职责的公共性;西方国家称之为“事务官”,是指不与选举同进退的官员,与政务官相对应。人事管理的根本任务是选贤任能、知人善任、用人之长,使人尽其才和发挥人才优势^③。说到底,也就是如何选人、用人的问题。现代人事行政,就是指政府主管部门和人事行政机构为了更好地发挥政府对社会事务的管理作用,按照国家的有关法律规定,根据政府职能的需要,对政府的人事关系构成与人员进出任用的方法和过程

① 参见司汉武:《制度理性与社会秩序》,知识产权出版社2011年版,第164—166页。

② 参见江美塘:《制度变迁与行政发展》,天津人民出版社2004年版,第230—254页。

③ 夏书章:《人事管理》,人民出版社1985年版,第55页。

进行的制度化、规范化和科学化的管理活动^①。发端于夏商周三代的荐举、保举制度，既是选人制度，又是任官制度。中国专制时代的保举，适用于所有官员，并广泛适用于选拔、考核、监督等多个方面和环节。同样，与保举制度息息相关的考核制度、监察制度也是人事行政管理的内容。

中外研究者都深深认识到人事行政管理在中国源远流长，在夏商周三代时期，中国就有了相对比较完善的官员管理制度体系，这是符合历史事实的。中国古代官制，包括保举制度，在设计和建立上是比较早熟和完备的，不仅存在于中国大地两千多年之久、对现代中国仍有深刻影响，而且其中的科举制度等对西方文官制度也有重大的借鉴和启发作用。

二 保举制度的源流、变迁及其基本特征

保举制度是中国最古老的选士任官制度之一，同时也是持续时间最长的选士任官制度，时间跨度超过两千年，贯穿于中国专制时代的始终，是制度“常青树”。作为一种选用制度，即使保举制度在南京国民政府时期被公开的择优考试制度全面取代，保举行为还或明或暗地存在着，成为一种非正式制度。所以，相对于选士任官的其他制度而言，保举制度从它创设伊始，不仅形式多样和多变，且其影响和作用具有双重性。也就是说，保举制度在选士任官方面不可或缺，有着好的、积极的作用，而与之相伴随的是，背离保举制度规定、保举徇私、滥举和保举失真的现象大量和长期存在。概

① 邱中慧：《人事行政管理学》，贵州人民出版社 2005 年版，第 1 页。

而言之，无论其利弊，保举制度都深刻影响着专制时代中国政治和传统社会诸层面。

（一）保举制的本质、渊源及其适用

所谓保举，就是有担保的荐举，保举人在荐举人才时，对被举者按规定予以担保。如果被保举人有过失，保举人未访查出来而予以保举，或者被保举人日后有过失，被保举人不仅要受到处罚，保举人也要承担保举不当的连带责任，受到相应的处罚，即连坐法。从人事管理的角度来说，通过责任担保的制度设计形式，保举既破格选士任官，又避免由此可能带来的不良后果。保举制度就是规范保举用人管理、保举人和被保举人权利与义务的系列办法。

“保举”，或称为“保荐”，要晚于“举”、“荐举”等词的出现。根据所见文献的记载，该词最早出现在《后汉书》中。朱浮曾向朝廷建议扩大博士之选，上书说：“旧事，策试博士，必广求详选，爰自畿夏，延及四方，是以博举明经，唯贤是登。”唐代李贤对此有注释，并引《汉官仪》曰：“博士，秦官也。武帝初置《五经》博士，后增至十四人。太常差选有聪明威重一人为祭酒，总领纲纪。其举状曰：‘生事爱敬，丧没如礼。通《易》、《尚书》、《孝经》、《论语》，兼综载籍，穷微阐奥。隐居乐道，不求闻达。身无金痍痼疾，（世）[卅]六属不与妖恶交通、王侯赏赐。行应四科，经任博士。’下言某官某甲保举。”^① 三国时期，时入丞相府东曹掾的何夔曾对曹操建议：“自军兴以来，制度草创，用人未详其本，是以各引其类，时忘道德。夔闻以贤制爵，则民慎德；以庸制禄，则民兴功。以为自今所用，必先核之乡闾，使长幼顺叙，无相逾越。显忠直之赏，明公实之报，则贤、不肖之分，居然别矣。又可

^① 范晔：《后汉书》卷三三《朱浮传》，中华书局2000年版，第768页。

修保举故不以实之令，使有司别受其负。在朝之臣，时受教与曹并选者，各任其责。上以观朝臣之节，下以塞争竞之源，以督群下，以率万民，如是则天下幸甚。”太祖称善^①。到明清时期，“保举”一词则比较常见，并与荐举等词混用。不过，保举制有广义和狭义之分。狭义的保举主要存在于选拔领域，即举士；广义的保举还包括为官者凭保举而能升调转补、考核得保举升迁等，即任官。

具有荐举性质的乡举里选制度历史悠久，且最初举士与举官是合一的。根据一些学者的研究，这种选拔官吏的方式“在夏代已经存在，在商代渐成定制，到周代已初具规模”^②。乡举里选制度，其荐举首先是在基层组织乡、里（闾）进行的。但在世袭制居于选用人才主导地位的前提下，荐举制度只处于辅助地位。而且只选举低级官吏，大夫以上的高级官吏均为世袭。多数研究者认为，荐举连带制真正发端于战国时期七雄之一的秦国^③。商鞅变法后，秦国除继续保持原有的荐举选官制度之外，还在此基础上有了新的发展，即明显地采用担保的方式来进行荐举。“秦的保举制是以法的形式付诸实施的。由荐举而为保举，完全是与商鞅变法后秦实行法治的新形势相适应的。”^④其主要表现形式是保举连坐，法律要求荐举者对被举人负责。如果荐举不当、不善，要受相应处罚。这说

① 陈寿：《三国志》卷一二《魏书·何夔传》，中华书局2000年版，第287页。

② 任立达、薛希洪：《中国古代官吏考选制度史》，青岛出版社2003年版，第42页。

③ 曾纪雄、杜立聪：《我国古代的保举连坐制度初探》，《内江师范学院学报》2003年第5期。陈茂同认为，由于东汉以后，察举制弊窦滋生，故自唐宋始，改察举为保举。“保举的实质是举主不仅有荐举的权力，而且还要为被举者才德的优劣负责。”这一制度的推行，才把荐举逐渐引向正途，成为选拔官吏的一个重要措施（《中国历代选官制度》，华东师范大学出版社1994年版，第760页）。换句话说，陈茂同认为察举制度勿用举主担保，举主不负连带责任，这与多数研究者的观点有区别。

④ 黄留珠：《秦汉仕进制度》，西北大学出版社1985年版，第18页。