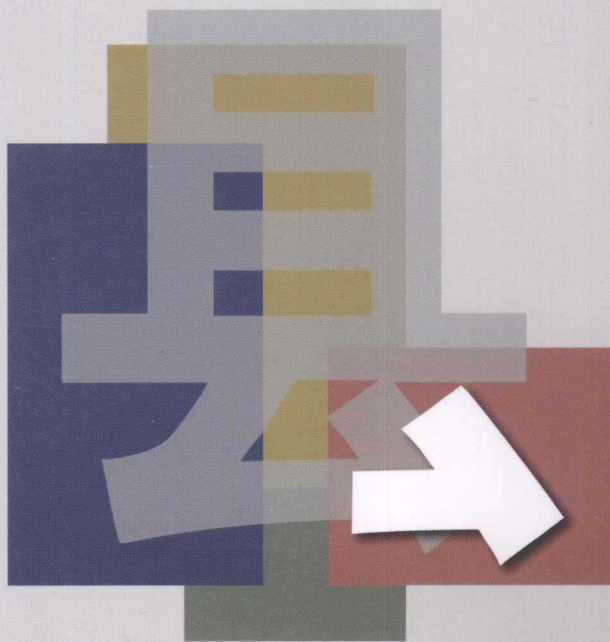


有法与无法

——清代的州县制度及其运作

魏光奇 著



有法与无法

——清代的州县制度及其运作

魏光奇 著

商务印书馆

2010年·北京

图书在版编目(CIP)数据

有法与无法:清代的州县制度及其运作/魏光奇著. —
北京:商务印书馆,2010
ISBN 978-7-100-06974-8

I. 有… II. 魏… III. ①州—政治制度—研究—中国—
清代②县—政治制度—研究—中国—清代 IV. D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 031020 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

有法与无法
——清代的州县制度及其运作
魏光奇 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
北京瑞古冠中印刷厂印刷
ISBN 978-7-100-06974-8

2010年9月第1版 开本 787×1092 1/16
2010年9月北京第1次印刷 印张 28½
定价: 50.00 元

本研究受国家社会科学基金资助

首都师范大学史学丛书

首都师范大学史学丛书编委会

顾问 齐世荣 宁 可

主任 郝春文

委员 (以姓氏汉语拼音为序)

迟云飞 何 平 李华瑞 梁占军

宋 杰 徐 蓝 叶小兵

自序

这部书是拙作《官治与自治——20 世纪上半期的中国县制》(商务印书馆 2004 年版)的姊妹篇。作为一篇序言,本来应该就它的写作主旨、内容、学术史以及得失等谈一些东西,但这些笔者在《序论》中都已经讲到,就不再赘言。而有关我从事县制问题研究的主要因缘,我在《官治与自治》的自序中也向读者做过简要的交代。这里,就再简单讲一讲本书写作的缘起。

1999 年,我申报的“20 世纪前期中国县乡行政制度研究”通过国家社科基金立项,在同事和学生们的帮助下于 2001 年结题,书稿于 2004 年由商务印书馆出版,即《官治与自治》一书。这部书的主线,是中国县制在 20 世纪上半期的近代化转型,而这种转型的出发点当然就是清代的州县制度。因此,当上述项目结题后,我就决定进一步对清代的州县制度进行探讨,乃于 2002 年申报国家社科基金立项并获得批准,随即开始了相关的研究工作。

就在这时,瞿同祖先生所著《清代地方政府》一书的中译本于 2003 年 6 月由法律出版社出版。说老实话,我在此之前只知道瞿先生有这样一部英文著作,但没有读过,只是根据书名推测它的内容当为清代行省制度,即使涉及州县,内容也不会很详尽。但在读过此书后,才知道这部书是关于清代州县制度研究的专著,而它对于清代州县衙署人员和职能的阐述,本来正是我申报课题时预想研究的主要问题。于是,我陷入了一种“困境”,应如何调整研究计划,以争取在瞿著的基础上再取得一些突破,成为摆在我面前的一个重要问题。我决定首先还是推进有关材料收集工作,即使对于瞿著中阐述很详尽的问题,也先以学习的态度进行探讨,待取得较多知识后再选择研究和写作的重点。

在这一过程中我体察到,瞿著虽然很少直接引用资料原文,但它对于清代州县衙署组织和职能的阐述却是在充分掌握有关史料的基础上作出的,全面而准确,几乎无可挑剔。根据这种情况,我尝试在瞿著的基础上朝这样几个方向努力,争取取得一些突破:引用资料原文,以体现历史学著作的特点,使读者对清代的州县制度有更为直观、感性的认识;在阐述清代州县衙署的组织和职能问题时,利用瞿著限于客观条件未能利用的历史档案,主要是清代顺天府宝坻县、直隶获鹿县和四川巴县衙门的未刊、已刊档案,以求使相关研究进一步深化;对清代督抚监司对于州县的统辖权责、清代州县官的任职制度、清代州县官的思想理念与作风、清代州县官场风气以及清代州县财政等瞿著涉及较少或基本没有涉及的问题进行探讨;从现代政治学的角度出发,以“有法与无法”为分析框架,对清代州县制度的深层矛盾进行分析,以此来透视秦以来中央集权君主官僚制度的特征和缺陷。现在贡献给读者的这部稿子,大概就是基于这种想法完成的。关于本书的不足,笔者在“序论”中也已进行了阐述,这里不再重复。

我平时对18世纪以来被称为“历史哲学”那类历史理论有相当兴趣,一直想通过某种微观研究来探讨中国秦以后政治制度的深层特征。这次在对清代州县制度进行研究时,我初步启动了这一工作,主要体现在第七章、第八章和结语部分。这些部分以史论结合方式所阐述的内容,是我最希望能与读者交流的体会。

魏 光 奇

二〇〇九年元月

目 录

自 序	1
序 论	1
一、主要概念	1
二、理论关注	1
三、学术史述评	4
四、所取得的突破和不足	6
五、所使用的资料	7
六、方法	8
第一章 清代的地方体制	10
第一节 地方行政层次	10
一、清代以前的地方行政层次	10
二、清代的地方行政层次	12
第二节 州县的行政等级	17
一、清代以前的县等制度	17
二、清代州县的行政等级	19
第三节 各级上司对于州县的统辖权责	22
一、概说	22
二、督抚权责	22

三、两司权责·····	25
四、道员权责·····	26
五、知府权责·····	27
第二章 清代州县的治理结构 ·····	31
第一节 清代以前的(州)县治理结构·····	31
一、概说·····	31
二、主管官员·····	32
三、佐贰官员·····	32
四、掾史和吏员·····	34
第二节 清代州县的正印官“独任制”·····	36
第三节 清代州县的佐贰杂职·····	37
一、州县佐杂的设置·····	37
二、任用和监察·····	39
三、职责·····	40
四、分防制度·····	45
第三章 清代州县的正印官 ·····	48
第一节 州县官任职制度·····	48
一、任用资格·····	48
二、官缺分类·····	51
三、任用程序·····	53
四、分发试用人员候补制度·····	60
五、任职回避制度·····	64
第二节 州县官任职制度在运作中的紊乱·····	65
一、督抚对于州县官任用定制的破坏·····	65
二、滥开捐例、滥行保举的恶果·····	70
三、州县官委署、补用运作的腐败·····	73
第三节 州县官任职制度的缺陷·····	76
一、选官制度导致州县官人选素质低劣·····	76
二、未能找到“选材”与“防弊”兼顾的两全之法·····	77
三、制度不切实际导致州县官更调频繁·····	79

四、州县官缺乏正常的保障制度和升迁渠道	82
第四节 州县官的思想理念与作风	84
一、群体价值观	84
二、个人操守	88
三、施政理念与特点	92
四、州县官场的恶劣风气	99
五、官场“风气”是怎样形成的	106
第四章 清代州县的衙署组织	109
第一节 州县官幕友	109
一、制度起源	109
二、种类和职能	111
三、出身和素质	115
四、地位、收入和生活状况	119
五、人事管理	121
第二节 州县官长随	122
一、长随在州县行政系统中的地位	122
二、名目和职责	125
三、招募与管理	133
四、长随制度的弊病	137
第三节 州县房科	141
一、设置与人员	141
二、人事管理	147
三、职能	154
四、房科制度的弊端	158
第四节 州县差役	161
一、职务性质与社会身份	161
二、种类与数额	163
三、人事制度	172
四、职能与分工	181
五、日常管理	192

六、差役制度的弊端	198
附：州县官差传诉讼人证的信票	205
第五章 清代州县政府的职能	206
第一节 赋税征收	206
一、清代州县经征的赋税科目	206
二、地丁的征解	208
三、杂税的征收	218
第二节 司法职能	220
一、州县衙门的司法职能	220
二、刑事审判程序	221
三、民事审判程序	236
四、清代州县司法的弊端	237
附：清代州县诉讼中的代书制度	244
第三节 治安捕盗	249
一、州县的治安机制	249
二、防盗、捕盗职能的运作	255
三、盗案办理的弊病	262
第四节 监狱管理	265
一、监禁与监押	265
二、监狱管理	266
三、班管押禁制度	270
四、州县监狱制度的黑暗	272
第五节 驿站与铺递	275
一、清代驿站的职能与人员设施	275
二、驿站的管理	277
三、驿站的运作	279
四、州县铺递	282
第六节 经济社会事务管理	284
一、牙户、牙行的管理	284
二、行户、行会的管理	289

三、其他经济社会事务的管理	296
第六章 清代州县的财政	298
第一节 州县财政的定制	298
一、起运存留制度	298
二、清初州县坐支经费的裁减	302
三、清中叶后的州县存留项目与数额	308
第二节 州县的法外支出	312
一、州县衙署人员的俸薪	312
二、各上司衙门的办公经费摊派	313
三、对钱粮亏空和非常例动支的摊捐	316
四、馈赠上司的陋规和应酬款项	318
五、差务费用	322
六、各种办公费用	324
七、法外支出的总体估算	324
第三节 州县的法外收入	331
一、田赋浮收	332
二、杂税瞒报	333
三、差徭	335
四、陋规	337
五、法外收入的总体估算	343
第四节 州县财政的责任与管理	344
一、财政“家产制”与州县官的责任	344
二、簿记与库储	346
三、运解与支放	353
四、交代与亏空	356
第七章 有法与无法：清代州县制度的总体特征与缺陷(上)	363
第一节 宗法性官府本位：“秦制”下的社会结构	363
一、“官府”是一个社会性集团	363

二、“官府”具有宗法性质	366
第二节 役使、勒索与荫庇:清代州县官府的内部关系	368
一、上司与州县官有如主奴	368
二、上司衙门对州县的勒索	370
三、“官官相护”	371
第三节 盘剥、统治与镇压:清代州县官府与社会的关系	374
一、州县官府:盘剥社会与侵蚀国家资源的寄生体	374
二、州县官府的统治:强力行政与武力镇压	376
第八章 有法与无法:清代州县制度的总体特征与缺陷(下)	379
第一节 州县治理机制的残缺	379
一、缺乏健全的职能机构	379
二、缺乏有力的执法机制	381
三、缺乏有效深入乡村社会的行政机制	382
四、缺乏翔实可靠的情咨统计	387
五、经费拮据	388
第二节 以私人和社会势力履行公权	391
一、概说	391
二、以“贱役”和盗匪充当警察	392
三、书差以勒索、赃私为薪酬	393
四、书吏、差役成为地方社会的黑恶势力	397
第三节 州县官监察机制的异化	400
一、州县官监察机制的理念与设计	400
二、督抚监司制度及其弊端	402
三、文簿册报制度及其弊病	408
四、问责处分制度及其弊端	412
五、对州县官监察的效果	414
第四节 名实不符与非法之法	416
一、“模糊治理”是前现代政治制度的重要特征	416
二、“模糊治理”的各种表现	416
三、“模糊治理”的危害	418

结语	422
一、清代州县制度“有法而无法”的深层原因	422
二、(州)县制度的近代转型与面临的问题	425
参考和征引文献	428
后记	438

序 论

一、主要概念

本研究所使用的“清代州县”概念，指清代的基层政区。中国古代的地方初级政区，自秦汉至唐宋统称“县”；至元代，有些设于省、路、府之下的“州”没有属县，因此也属于地方初级政区。明、清承元制，在少数地方设“州”和“直隶州”，与“县”同为地方初级政区，并称州县。至清代，除州、县外又在边远地区设“厅”和“直隶厅”，而极少数作为二级地方政区的“府”除管辖州、县外也有自己的直辖区境。于是，清代的地方初级政区就有府、厅、州、县四种形式；而州又有直隶州与属州之别，厅又有直隶厅与属厅之别。这样，严格来说，清代的初级政区存在府、直隶厅、属厅、直隶州、属州和县六种形式。由于属厅和直隶厅均为数不多，府有直辖区境者更少，因此“州县”一语就被用来指称上述六种初级政区，这在清代文献中已然。本研究所谓的“州县制度”，准确地讲是“与州县政治运作相关的制度”。清代实行中央集权的政治体制，没有现代意义上的地方自治、地方分权制度，州县政治因而没有法定的独立地位，只是国家统一政治体制中的一个层面。在这种体制中，在州县层面运作的各种制度，只有少部分系为州县所独有（如州县官幕友、家丁制度），而这主要是因为它们并非由国家正式订立颁行。至于大多数制度，如州县官的任用、佐贰杂职的设置、书吏和差役的金募、赋役和诉讼等各种职能、财政存留收支，等等，全都分别属于国家相关制度的一个层面，或者说是国家相关制度在州县层面的运行。

二、理论关注

对于清代的州县制度及其实际运行情况进行研究，具有重要的历史考据

意义。这种研究一方面有助于厘清清代州县政治本身的整体结构,另一方面也可以以州县层面为视角,深入了解上文所说清代各种“与州县政治运作相关的制度”及其运作情况。对此,这里不再赘论。在此,仅对本研究关注的视角——“有法与无法”作一点阐述。

近代思想家严复曾在《原强》一文中借苏轼“中国以法胜,而匈奴以无法胜”一语,来阐发自己的一个重要见解。考苏氏原话谓:“古者匈奴之众,不过汉一大县,然所以能敌之者,其国无君臣上下朝觐会同之节,其民无谷米丝麻耕作织纆之劳,其旃裘肉酪,足以为养生送死之具。故战则人人自斗,败则驱牛羊远徙,不可得而破。……由是观之,中国以法胜,而匈奴以无法胜。^①”显然,苏轼所说的“法”,是指“文物制度”,即“礼”、“法”等由文明发展而形成的符号化规范,它们与人处于相对地位,从外部来制约人们的行为。“有法”与“无法”各有其利弊。“有法”可建立秩序,将一个人群整合为一个有序的政治、社会整体;但另一方面,“法”如果过于细密、烦苛,则也会导致人群内部的隔阂、壅蔽与矛盾冲突,使个人能动性发挥受阻,进而导致整体的衰弱、貌合神离。“无法”意味着人群内部没有固定秩序,不能整合为一个整体,会随机出现各种矛盾和争斗;但另一方面,“无法”也使得人群内部没有结构性隔阂,个体的能力发挥较少受到限制。正是在这种意义上,苏轼说“中国以法胜,而匈奴以无法胜”,即“中国”的优势在于得“有法”之利,匈奴的优势在于得“无法”之利。

严复就苏轼的话发挥道:“今之西洋”,“无法与法并用而皆有以胜我”。“自其自由平等以观之,其捐忌讳,去烦苛,决壅蔽,人人得其意,申其言,上下之势不相悬隔,君不甚尊,民不甚贱,而联若一体者,是无法之胜也。自其官工兵商法则之明备而观之,则人知其职,不督而办,事至纤细,莫不备举,进退作息,皆有常节,无间远迩,朝令夕改而人不以为烦,则是以有法胜也。^②”严复的意思是说,现代西方既能得“无法”之利,又能得“有法”之利;而相对而言,中国则既为“无法”之弊所损害,又为“有法”之弊所损害。具体言之,西方的社会体制推崇“自由平等”,各个社会成员、社会阶层之间不相“壅蔽”,“联若一体”,有“无法”的色彩;另一方面,其各项政治、军事、经济制度又十分健全、十分明确,

① 苏轼:《策断三》;孔凡礼点校:《苏轼文集》,第一册,中华书局,1986年,第286页。

② 石峻主编:《中国近代思想史参考资料简编》,生活·读书·新知三联书店,1957年,第448、449页。

运作规范,有“有法”的特征。相比较而言,中国一方面在社会政治制度方面处于“有法”状态,各个社会成员、社会阶层尊卑判然不平,相互之间“壅蔽”隔阂;另一方面在行政制度方面处于“无法”状态,各项具体的行政、军事、财经制度不健全、不明确,名实不符,运作随意。

严复的这种见解,准确地抓住了中国秦以来社会政治制度和行政制度的特点与缺陷。就社会政治制度而言,西欧中世纪实行的是封建世袭等级身份制;而在中国,秦代废分封、行郡县,就已经废除了世卿世禄的贵族制度。就行政制度而言,以官员职业化、组织科层化、运作法治化为基本特征的现代行政制度,在西方国家至17、18世纪以后才逐步建立起来;而在中国,则同样是在两千年前的秦代就已经建立。由于看到了这些,伏尔泰等启蒙思想家赞赏中国制度的“理性”。然而究其实,中国的“秦制”与现代的平等社会制度、理性行政制度只是具有表面的相似性。“秦制”下的中国,虽然废除了西周那种世袭的等级身份制度,但社会和政治却充斥着宗法性的尊卑贵贱与人身依附,以及公权力的私人化;虽然建立了十分周密的行政制度(包括机构、规则),但其实很无序,骨子里仍是“人治”。严复的话表明他看到了这一点。不过,具体揭示中国传统政治社会制度和行政制度的这种表里不一特征,还要通过具体的学术研究才能实现。在笔者看来,迄今为止学术界在这方面的努力还十分欠缺。有鉴于此,本书对于清代州县制度及其运作的研究,就尝试着眼于此。换言之,本书尝试通过对清代州县制度及其运作的研究,来揭示“秦制”在社会政治制度方面看似“无法”而实际“有法”、在行政制度方面看似“有法”而实际“无法”的特征。

具体到清代州县制度领域,这种“无法而有法、有法而无法”的主要表现是:第一,州县官府是一个宗法性自利集团,内部充满各种役使、勒索与荫庇关系。第二,州县官府与“民”相对立,是社会的统治者,它一方面盘剥社会,侵蚀国家资源;另一方面实行强力行政,武力镇压社会的反抗。第三,州县治理机制残缺,缺乏健全的职能机构、有力的执法机制和有效深入乡村社会的行政机制,也缺乏为施政所必需的翔实情咨统计和充足经费。第四,州县官府以私人和社会势力履行公权,书吏差役成为地方社会的黑恶势力。第五,督抚监司制度、文簿制度和问责处分制度异化,未能起到监督州县官员的作用,反而妨碍、干扰了他们的施政,增加了他们的无谓负担,并为胥吏营私舞弊提供了便利。