

清代官弱吏强论

王雪华

[摘要] 清代官场存在着严重的官不理事的风气,而胥吏则握有越来越多的行政实权,于是舆论就对胥吏权重多有抨击。考诸清代史实,所谓官弱吏强应视为一种倾向,而非事情的完全面貌,胥吏并未握有绝对权力,在法定的行政管理制度上,胥吏仍为官员所统领乃至驱使。如果能将胥吏纳入文官系统,则“官弱吏强”之虑自会消解。

[关键词] 清代;官员;胥吏

[中图分类号] K249 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2008)03-0347-08

在中国古代社会,官员和胥吏是官僚政治体系中不可分割的两个行政载体。官员对一方百姓或所在官署负有行政管理之责,胥吏则是各级衙门中最基层的公务人员,虽然官员的政治和社会地位远远高于胥吏,二者所起作用也并不一致,但他们同是文官制度中的有机构成部分。

然而,至少自宋代以后,官绅士子均认为各级官府中存在着官弱而吏强的现象,宋代学者叶适即云:“其簿书期会,(官员)一切惟胥吏之听。而吏人根固窟穴,权势熏炙,滥恩横赐,自占优比,渡江之后,文字散逸,旧法往例,尽用省记,轻重予夺,惟意所出……故今世号为‘公人世界’,又以为‘官无封建而吏有封建’者,皆指实而言也。”^[1](卷14)至清代,各种文献显示出此现象并无改变。清初名儒顾炎武说:“今夺百官之权,而一切归之吏胥。是所谓百官者虚名,而柄国者吏胥而已。”^[2](卷8,《吏胥》)乾隆朝著名学者邵晋涵也有类似的想法:“今之吏治,三种人为之,官拥虚名而已。三种人者,幕宾、书吏、长随”^[3]《《用人不易》条》。嘉庆皇帝亦言:“自大学士、尚书、侍郎以及百司庶尹,唯诺成风,皆听命于书吏。举一例牢不可破,出一言唯令是从。”^[4](卷130,嘉庆九年六月戊辰)晚清学者李慈铭说:“盖国朝胥吏……实以黑衣下贱之流,而操天下之大柄。”^[5](庚集,第27页)由此可见,清人都在严厉批评一种在他们看来太不正常的政治现象。与此前诸朝相比,清代官场确实存在着严重的官不理事的风气,而胥吏则握有越来越多的行政实权,酿成了部分行政权力乃至决策权力的下移,某些胥吏甚至凌驾于官员之上,这是清代官员和士大夫所不愿看到的。因此,他们难免情绪恐慌,言辞激烈。对于他们抨击胥吏的言论,我们并不能照单全收,以为当时所有的官职真的都形同虚设,胥吏果真拥有至高的权力。当然,胥吏在传统社会中逐步上升的行政实权还是可以想见的。

国内外史学界对此问题也有一定关注。如日本学者宫崎市定认为,自宋代以后地方官失去了对地方政治的热心,地方政治能够勉强运作正是由于胥吏的存在^[6](第198页),台湾学者缪全吉对明代胥吏窃权的主客观原因有过细致分析^[7](第135-216页)。胥吏权重的另一面则是官员权力的相对式微,颜广文即描述了明代官弱吏强的两种表现^[8](第251页),祝总斌更进一步指出,古代学者所言“吏胥柄国”并非事实^[9](第340页)。本文以此为基础,着重分析清代的官吏关系、清代官弱吏强现象的存在及其产生的缘由等问题。

一、由相互依存到官弱吏强

从官僚机制的预设目标及实际行政需要而言,官员和胥吏原本是一种共生共存、相互依赖的关系。

胥吏与官员集团是有共同利益的,都是官府中人。吏虽然被界定在官员队伍之外,但毕竟也是“庶人之在官者”^[10](卷1,《总论》),代表官方对百姓实施统治。虽是言胥吏要自强,也反映出胥吏拥有实际的行政职权,官、吏有着共同的行政目标。吏的政治行为是按照制度的安排和主官指令执行对民众统治的行为,胥吏的存在是官僚机制运行的必备要素。即使不论官僚制度已将官与吏纳入其科层化组织中,胥吏也切实地成为中国传统社会后期一个重要的行政承载者,离开了胥吏,官僚政治将无法运转。伴随着胥吏队伍的扩大,官员群体越来越缺少处理具体事务的能力,而胥吏有细致的分工,熟知本衙门或本房的法例文案,能娴熟地解释法例条文,一旦临事便可依据某条例,帮助主官迅速地做出决断。显然,此时长官有了胥吏的佐助才能顺利处理行政事务。

乾隆朝江西巡抚陈宏谋认为,“官之赖于吏者不少”^[11](卷24,陈宏谋《分发给在官法戒录檄》),例如,“按狱问罪,主张原在官司,然承行之吏,苟肯悉心体究,亦可以助官司所不及察”,“官司行一善事,率皆藉资于吏者也”^[10](卷3,《法录下》)。道光朝注重实学的诗人鲁一同也说:“有官则有吏,不能相离也”^[12](卷28,鲁一同《胥吏论四》),都认识到官、吏是一个共同体中相辅相成的两个方面。

当然,由于官与吏在选任、升迁、待遇和职掌等方面存在一定的差距,决定了二者又有各自不同的利益。因此,胥吏供职衙门之后,往往以敛财为目的,而官员则要考虑为官期间的政绩和个人的前途。而且,做官和习吏所付出的代价有所不同,通常官员任职前所受教育的时间长于胥吏,如有违法事情发生,官员所受到的处罚也较重,因而官员较为爱惜其职,也更便于管理。官员有罪就会被革职,胥吏有罪就会被革役,可是以胥吏所付出的成本,仅仅是革去其职役并不足以约束其行为,胥吏所畏者唯有死罪。显然,对胥吏的管理要难于对官员的管理。

官与吏在私人关系上,有时相处甚欢。胥吏需要借助主官的权势恐吓乡民,伺机牟利,官员也时常通过胥吏勒索百姓,共同分肥。竟然也有胥吏扶助官员之时,如光绪间户部书吏史恩涛,其人能量颇大,为人慷慨,“有倪太史淡园与之交,简放广西知府,贫不能成行,得其资助,乃之任”^[13](第58页)。即使史恩涛有罪入狱,获释后,士大夫仍“乐与周旋,供其驱使”^[13](第61页)。

清人往往追慕汉朝较为协调的官吏关系,陈宏谋就曾说过:“(汉代)属吏于府主,分若君臣,情同师友,多有患难周旋,蹈死勿顾者。后世相承以貌,相御以术,苟一日去官,则群吏视之若路人矣。”^[10](卷2,《法录上》)汉代重视文吏,朝廷在选官时儒、吏并用,人们并不以习吏为贱,故而官吏之间能结成友好关系。陈宏谋认为良好的官吏关系应是,“共事公门,朝夕相对,有朋友之谊,即当有体恤之情”^[10](卷4,《戒录》)。他已经看到,官有官的优势,吏也有自己的长处和凭借,双方各居其位,各司其职,互为依存。

问题是清代胥吏的政治地位已远不及汉代,而其职责并未减少,甚至事务更为繁多,其实际职权已经超出制度许可的范围,因此,与此前几朝相比,或是从官僚制度对官吏关系的预设来看,清代官员对行政事权的掌握确有减弱的倾向,对胥吏的控御能力也有所降低。譬如,官员初到衙门,胥吏即以旧规为名,唆使官员违法,以便从中分肥,官员也就逐步为胥吏所控制。嘉庆、道光朝在浙江、广东等地做过地方官的王凤生说:“长随书役,未有不覬本官之苞苴以分肥者。始或藉无碍者以相尝,后则虽有碍者亦伺吾隙以相制。”^[14](卷2)胥吏希望长官多欲而尚刻,只要“一中其计,予夺予求,无不如志矣”^[10](卷4,《戒录》)。对此,乾隆朝辅佐过十几位州县官的资深幕友汪辉祖告诫道,长官不要收受书吏陋规:

财赋繁重之地,印官初到,书吏之有仓库职事者,间有馈献陋规。若辈类非素封,其所馈献,大率挪用钱粮。一经交纳,玩官于股掌之上矣。无论不能觉其弊也,觉之亦必为所挟持,不敢据实究办。^[15]《勿受书吏陋规》条)。

一旦收受书吏陋规,则必然为其所制。如果长官能拒绝馈送,则门印等人也就难以染指,即便如此,书吏们“必日多方外重,非有定识定力,不或者鲜矣。”^[15]《勿受书吏陋规》条)陈宏谋也告诫临民之官应平心静

气,以防胥吏从中获得把柄,“若夫秉官怒而阴肆其毒,激官怒而倒持其柄,则又胥役惯技,故惟恐官之不忿不怒也”^[19](卷48,《申飭官箴檄》),官吏之间如同在进行一场智慧和定力的较量。

实际上,官员受制于胥吏的事情屡见不鲜。雍正初年广东潮阳知县魏某就未能驾驭衙役,一旦对其稍加惩治,众衙役竟一哄而散,“登东山石洞,二三百人蜂聚弗返”^[17](偶记上,《五营兵食》),无奈之下,只有请豪绅出面,好言相劝,众衙役才下山供役如常。该知县自此也就受到衙役掣肘。雍正六年(1728)在直隶保定府容城县,因知县李钟俸惩役过严,也发生了胥吏挟官集体罢工事件,“六房书吏及三班衙役俱各散去”,雍正帝朱批说:“昨者山东亦有类斯一事。似此众役挟官,殊属藐法,刁风岂容滋长,自应严究”^[18](卷44下,雍正六年四月十六日宜兆熊、刘师恕奏),可见各地均有此类事情发生。陈宏谋还指出了某些无良胥吏的一贯伎俩,即为了不被长官揭发其舞弊作奸的行径,他们留意打探长官的隐私,以图挟制长官,而并非出以公心地监督长官^[10](卷4,《戒录》)。正是由于胥吏的种种伎俩,长官往往惧怕胥吏,乾隆朝江南学政刘墉曾奏云:官吏“既畏刁民,又畏生监,兼畏胥吏”^[19](卷670,乾隆二十七年九月上辛酉)。前述户部书吏史恩涛就是手眼通天的人物,“该吏势焰熏灼,不肖士大夫多与交接”^[20](卷28,《职役考二》),甚至供其驱使,这些官员因有求于他,也就难免有所屈从。

不但在同一衙门内官为吏所制,下级衙门的官员也常为上级官署的胥吏所牵制。道光朝四川按察使方澹颐就说过:“院吏能虐司道,司道吏能虐郡县,郡县之吏与役则更能虐民。”^[12](卷28,方澹颐《世世役谥》)光绪帝在上谕中也说:“其上司之承差则借公需索州县,州县之差役更百般扰害民间。”^[20](卷28,《职役考二》)上级书吏对下级官员的需索显而易见。河南巡抚田文镜要求属员要严加约束书役,不得纵容,他说:“州县之书役蔑视士民,府州之书役即蔑视州县,至于院司道府班并府州而蔑视之矣,皆由官为之纵容。”^[21](卷3上,《劝谕约束衙蠹以肃关防事》)做过福建漳州知州的周镐所言更细致:

上宪之书吏则鱼肉州县之书吏,并能挟制其官。州县莅任,先索到任陋规,其后交代有费,盘查有费,经征有费,奏销有费,滋生烟户有费,《赋役全书》有费,蠲除有费,工程有费,恩赏有费,领有领费,解有解费,划扣有划扣费,举州县毫毛之事,莫不有费。诚如宪札所云,动笔即索,事无空过者。稍不遂意,则驳换捺延,处分降罚,其祸立至。故州县畏之如虎,而奉之如神,州县之书吏亦不得不多方搜索,以求解免^[11](卷24,周镐《上玉抚军条议》)。

上级官署因拥有较多的行政资源,其书吏便借机盘剥下级长官,而州县官惟恐得罪了他们。周镐又说,上级衙门的长官尚能惩治州县书吏,州县官却不能约束上级书吏,甚至不敢随意见论,好比城社中发现了狐狸和老鼠,灌之不可,焚之不得,稍加非议,人们不认为是针对狐鼠本身,而反以为是要攻取城社,因此,上级衙门的书吏挟制下级长官的现象也就很难杜绝。周镐所言反映了下级官吏对上级胥吏盘剥行为的无奈。田文镜也指出,在下级衙门中存在着惧怕并奉承上司胥吏的现象:

有等庸碌有司视为上司衙役,竭力奉承,或送下程,或送银两。甚至有开正门延见,亲自回拜,听其说情诈钱,而且争田夺地,告债禀租,无不瞻徇情面,以致曲直不分,小民被其鱼肉。各役遂忘其面目,高睨阔步,足高气扬。倘或稍有拂意,则一种酒肉脸皮变作牛头马面,一张澜翻口舌惯能海市蜃楼,使州县官不得不惧怕,不敢不容情。即有一二强项之吏受不得如此委屈者,未尝不欲详禀惩治,无如投鼠忌器之心人所不免^[21](卷3下,《再行严禁等事》)。

州县官为了巴结上司书役,已毫无是非曲直可言,即使有一两位官员欲向上司告发,又不免生出投鼠忌器之虑。

如何对付上司书役的蛮横行径,康熙朝山东郯城知县黄六鸿的认识应能代表一般官员的想法。他认为,对待上司书役“宜和词愉色,而以严正之理论之,使其敛戢而退可也,不必禀控大人。及其起行,跟役将公馆动用之物,小有损失,亦不必经闻彼主,恐爱惜左右者,每多护局,虽或查究,切责其人,而未免心中不悦,则一番殷勤接待,付之波流矣”^[22](卷28,《抄牌》),即不可因小失大。当河道总督的书役对黄六鸿属下的书役打下马威时,因过度殴打,黄六鸿接报后,单骑驰往,仍是晓以利害,继而警告说,要将其所逼银两两事告之总督,王是上司昂役大恐,情愿谢罪,请求不要将此事上报长官,可见在上司昂役的需索

面前,下级长官十分为难,他们不敢轻易得罪上司员役。正是考虑到这一问题,河南巡抚田文镜在所管辖范围内,严禁司道差役下府州,府州之差役不许下属县,如果确有需办之事,必须将差役姓名报总督衙门查考,以防差役需索下级衙门。

出于挟制长官的目的,胥吏不希望长官与百姓接触。“官与绅士亲,与百姓亲,则左右之人甚疾之,隶役则尤疾之。为官者虽有亲民之心,往往受制于家丁、隶役而不敢行”^[14](卷1,谢金銮《居官致用》)。一旦上下阻隔,信息不通,则更便于胥吏舞弊作奸。胥吏还以各种手段拉拢长官。例如,对长官之亲戚子弟及家丁,竭力趋奉,“一官到任,巧于逢迎,先为结识宅门家人及管事亲戚,以为进身之基”^[21](卷3上,《劝谕约束衙蠹以肃关防事》),其目的“无非依附声势,以为媒利之计耳”^[19](卷4,《戒录》)。或是与长官一起宴饮,“昼夜聚赌”^[14](卷10,谢振定《饬吏八则》)。他们在长官面前殷勤奔走,小效微劳,于是与长官日益亲近,“在长官竟视为腹心手足,而不觉此辈既邀宠用,必揽事权”^[21](卷3上,《劝谕约束衙蠹以肃关防事》)。若是长官自身不重操守,就会迅速同流合污,被无良胥吏所把持。

在清代各级衙门的实际行政中确实存在着大量的官不理事、胥吏权重的现象,所谓“官不亲事,事不在官”^[12](卷28,鲁一同《胥吏论三》)。光绪帝的上谕曾言:“(各部)司员不习公事,奉吏如师”^[20](卷28,《职役二》),官员亦抨击部院长官及地方守令不知日常事务:“部寺长官又多不知曹务,惟任诸司,诸司一委之吏,故京师有‘堂官牛,司官鳅,书吏剔剔不得休’之语”^[5](庚集,第27页)。州县衙门又如何呢?“今自县令以下,若丞若簿若尉者,事何事乎?催科问胥吏,刑狱问胥吏,盗贼问胥吏。今且仓监驿递,皆问胥吏矣。”^[12](卷28,鲁一同《胥吏论三》)可见清代各级官员有严重的依赖胥吏之风,以致晚清学者冯桂芬说:“后世流品莫贱于吏,至今日而等于奴隶矣;后世权势又莫贵于吏,至今日而驾于公卿矣。”^[23](《易吏胥议》)郭嵩焘更认为,清代与胥吏共天下^[24](胥役类,《例吏利》),都反映出官吏关系超出了官僚机制的既定目标,使社会心理的平衡被打破。

二、官弱吏强的原因

清代的官场确实存在着官弱吏强的现象,究其缘由,可从以下几个方面加以分析。

第一,与防范官员的预设目标及主官集权的思路有关。

在清代,中央控制地方的手段之一是多设职位,稍分其权,以相互牵制,使主要长官与佐贰官之间有正副之分,却又不在一个行政体系之内,如州县衙门是以印官为首,所属外而有书吏、衙役,内而有幕友、家人,在同一层机构内有不同的行政系统,使印官与佐贰官之间构成牵制之势。至于省级衙门更是有督、抚、司、道,其机构设置叠床架屋。为防范地方官因久于一职一地而形成自己的势力,朝廷在人事制度上也不令地方官久任,还要回避本籍,以致语言不通,风俗未谙,在施政上无长期打算,公务便多依赖于胥吏与幕友。清末法学家薛允升即认为,明代立法,防官甚于防吏,“因猜忌大臣遂至权归书吏”^[25](卷9,《举用有过官吏》),实则清代也不例外。胥吏虽有实权,但缺少升职机会,地位卑微,是专制国家及其人格化体现者君主的奴才,朝廷可以放心使用,官员则可能成为皇权的制约因素。

与朝廷防范官员、君主集权的思路相一致,各级衙门的主官也从个人集权的立场出发,更愿意依靠吏役及幕友、家人,而对佐贰官有所戒备。道光朝鲁一同言:“为州县者,宁以其权与吏,不与丞簿尉。其意以为丞簿尉易掣吾肘,而胥吏惟吾欲为。”^[12](卷28,鲁一同《胥吏论三》)因为丞、簿、尉是朝廷命官,不是州县官自己所选,故州县官宁交权于胥吏,也不予佐贰官以职权。

佐贰官如果对书吏的行为有所不满,官长竟会偏袒自己的书吏。田文镜曾批评这一现象说:“更有一等不肖上司,一闻属员与自己书役作对,外则笑颜可掬,极口赞扬,而内则挟恨怀仇,代为报复,并有愚鲁而直率者即形诸颜色,口角之间不责己之约束不严,而曰属官目中无我。”^[21](卷3下,《再行严禁等事》)属官只有闭口不言,书吏自此则更为猖狂。他希望所属各长官应约束胥吏,不要代役报复,为难属官。从田文镜的另一篇文移看,他希望如果出现“上司庇护衙役、反与地方官为仇者”^[21](卷3上,《严行申饬》)的情况,允许向他秘密禀告,他绝不宽贷,可见官长庇护所属吏役之事不在少数。有的长官即使得

知胥吏贪赃枉法,竟也予以袒护,以为“是固吾之左右也,浸假而备顾问,浸假而寄腹心,托爪牙,藉以营其私囊。夫且四顾踌躇,以为吾非吏胥,谁与为理”^[1](卷24,侯方域《额吏胥》),于是无论是非曲直,仍然用之为心腹爪牙。此时,官之原则立场已不在公而在私。

对于许多官长而言,与胥吏有一个逐渐合流的过程。“凡人入官之始,莫不以吏胥为可恶,而及其与之久处也,则吏胥之言,皆顺适吾意者。人情莫不喜顺而恶逆,故于吏胥为易亲。而士民之受吏胥之毒,而赴诉之者,辄以为攻我之私人而树之敌,或至忘其身以徇吏胥,以摧抑士民之气,而后惟吏胥之言是听”^[11](卷24,储方庆《吏胥议》),该文的作者储方庆提醒官长,“慎毋以吏胥为私人”,以免为吏胥所误所累。田文镜也要求属官提防书役,“勿以辛苦得来之功名为其孤注”^[21](卷3上,《劝谕约束衙蠹以肃关防事》)。可是,多数官员还是乐意以胥吏为自己人,而忽视胥吏贪赃坏政的一面。当然,胥吏普遍不守法的首要原因在于政治管理体制出了毛病,而不能只归罪于胥吏。

第二,文牍过繁。

清代各级衙门都是依靠有专业分工的胥吏及幕友,来处理日常事务。因为要求每个官员都精通繁复的文牍法例无疑是一件难事,只有依靠胥吏才能找到处理事情的法例依据。道光朝御史朱琦即言:“后世事同法异,多立名目,例牍日繁,不可究诘,势不得不委之胥吏,权反在下矣”^[12](卷28,朱琦《读酷吏传》)。关于清代文牍之繁,《清朝续文献通考·职役二》云:

各部旧案,日积月累,穹焉而山,浩焉而海。每办一案,其与此案相似者,难更仆数。司员到部未久,牛毛茧丝,从何着手。而书吏则窟穴于此,轻重之间,早有把握,夙夜钩稽,了如指掌。官生吏熟,百弊以起。

可见,衙门例案堆积如山,官员无从下手,而胥吏久于其职,精通文案,非其人不能检出可以比照的律例。官员的弱项正是胥吏之所长,于是就有权力下移之势的出现。

文法的复杂自有其合理的一面,官僚制度不可一日无法例文案。但是,当官僚制度未能真正从体制上将胥吏纳入到本系统时,对文案拥有管理职权的胥吏,其势力的坐大也就势在必行了。正因为人们意识到文法是胥吏藏奸之窟穴,光绪二十七年(1901),在八国联军入侵之后,京师衙门案卷多佚于兵火,朝廷便决心乘此机会将六部余下的案卷也一并销毁,“以示廓清弊窦,锐意自强之意”。光绪帝还要求六部:“自此次销毁以后,各部堂官务当督饬各司员,躬亲事务,各视事之繁简,另募书手若干名,专备钞缮文牍之用,不准拟办稿件”^[20](卷28,《职役二》)。以后又命六部将前后有歧义的案牍,选出销毁。皇帝希望通过销毁旧案,使胥吏失去舞文渔利、上下其手的凭借,从而一举裁汰书吏,清除胥吏之弊。此前,皇帝还命御史陈璧前往户部,将其无用的例案选出销毁。可是当书吏搬出例案请他遍览时,例案竟堆积得与屋檐等高。陈璧见后,瞠目结舌,只得请书吏择要保存。书吏却言所有例案无一不重要,御史无计可施,只有下令毁掉一些残缺不全的文件了事^[24](胥役类,《各部书吏主案牍》)。胥吏之权重确实与其掌管文案有关。

第三,官不习事,官不久任,且所学非所用。

清代的文法已日趋繁复,而官员并不以朝廷的行政事务为重,甚至视刑名、钱谷、工役、物料为琐碎纷乱之事,不屑为之。官不习事、官不自治的风气在官场蔓延,终至“事不在官”。光绪帝说:“夫吏胥盗权,人人所知,亦人人所恨,而积久不去者,其故有二,一则司员不习公事,奉吏如师。一则贪劣之员,勾结蠹书,分财舞弊。”^[20](卷28,《职役二》)皇帝指责六部的官员不习公事,而将事权付与书吏。御史朱琦也提出了与此相关的不良现象,“且为之长者,如奕棋然,不复久任。曹郎率多新进,所学非所用。吏抱文书以署,漫不能省。而为老吏者,积年深,用事久,苛细缴绕,难以卒破,则权之归于胥吏何疑哉?”^[12](卷28,朱琦《读酷吏传》)他认为,胥吏权重的原因除了文牍过繁之外,也有官不久任、所学非所用等因素,而胥吏却是长于文案的老手。官之弱点,正是吏之优长,部分权力流入胥吏之手也就不足为奇了。

官员选用中的回避本籍制度也是造成胥吏权重的因素之一。顾炎武曾言:“自南北互选之后,赴任之人动辄千里,必须举倩方得到官。而土风不谙,语言难晓,政权所寄多在猾胥。”^[2](卷,《选补》)冯桂芬

也批评回避制度,认为官员到异地就职,所耗舟车人夫之费,所出者非国帑即民膏,加上人地生疏,必然利弊无从咨访,狱讼无从了然,“不得不倚奸胥为耳目,循宿弊以步趋”,即不利于兴利除弊,此外,回避本籍虽然可以减少官员结党营私行为的发生,却也使官员避开了乡评,缺少了对乡评的忌惮之心。他主张府厅州县各官,“无论有亲无亲,皆选近省。县丞以下不出省,复古乡亭之职”^[23]《免回避议》)。宋代也有人批评官员回避制度是造成胥吏权重的缘由之一,可见传统社会在官员人事制度上未能弊而思变,因时立制。

第四,当时体制未能将胥吏正式纳入官僚制系统中,也促使胥吏走向招揽事权的道路。

中国传统社会在官员的选拔、任用、升迁、致仕等方面,形成了一套有效的管理制度,尽管官僚制同样不能缺少胥吏,但是却一贯漠视胥吏的权益。如果能将多数吏役纳入到王朝法定的行政人员系统,将胥吏、幕友、家人和官员一道进行调整、合并,进而形成新的科层化管理体系,这样,胥吏不但有权,而且担负起一定的责任,并接受有关机构的监督。只有从体制上理顺官吏关系,认可胥吏实际所起到的公务人员的作用,对胥吏的管理才会趋于合理,官僚机制的行政效率才会有所加强,否则,胥吏看不到出路,只有以招揽事权、舞弊牟利、作奸犯科为人生的唯一追求,这也是何以“有不营私之官,而鲜有不营私之吏”^[12](卷28 游百川《请惩治贪残吏胥疏》)的重要缘由。

三、官员仍然是行政事务的主导者

如果暂且不论官僚制在胥吏管理中的失当,仅从官与吏的关系而言,居支配地位的还是官员。在正常情形下,行政事务的决断权在官,胥吏只是具体的执行者,人微言轻,必须听从官员的调遣。况且,官员在才德等综合素质方面要胜过胥吏。因此,在官吏关系上,官员还是有更多的主动性,是指挥者和决断者。陈宏谋言:“按狱问罪,主张原在官司”^[10](卷3,《法录下》),“为地方官者,大小事件,必须寓目警心,先求明白原委,继须提起线索,更加体察民情,何处最易滋弊,何人可以作弊。书写奔走之事,不能不用书役,而迟速轻重,权衡仍在于官,用书差而不为书差用。”^[14](卷2,陈宏谋《驭书役》)其实,“书吏间知守法,然视用之者以为转移”^[3]《用人不易》),如果官员有一定的行政能力,又能以政事为重,则胥吏可以为官所把握,为官所用。事实上,从对胥吏职掌的预设来看,也是佐官理民,供奔走驱使。在各种官箴书中,无不有如何驾驭胥吏的专篇,如《钦颁州县事宜》中的“防胥吏”,《佐治要言》中的“检点书吏”,《学治臆说》中的“勿受书吏陋规”,《福惠全书》中的“驭衙役”,《图民录》中的“驭书役之道”,都是教导官员要防范并管理好胥吏,可见在与胥吏的关系中,官员占有主动位置。

晚清“谴责小说”《二十年目睹之怪现状》第四十八回中,主人翁“我”(即“九死一生”)与江都知县吴继之有一段对话,也可表明官员还是居主导地位的。书中云:

我正和继之说着话时,只见刑房书吏拿了一宗案卷进来。继之叫且放下,那书吏便放下,退了出去。我道:“人家都说衙门里书吏的权,比官还大,差不多州县官竟是木偶,全凭书吏做主的,不知可有这件事?”继之道:“这看本官做得怎么样罢了,何尝是一定的。不过此辈舞弊起来,最容易上下其手。这一边想不出法子,便往那一边想;那一边又想不出来,他也会别寻门路。总而言之,做州县官的,只能把大出进防闲住了;那小节目不能处处留心,只得由他去了。”^[26](第431页)

虽然舆论认为书吏的权力大于长官,但小说中的这位知县认为,这也要看长官如何行事,在大的方面还是可以控制住书吏的。小说中的故事应视为现实世界的折射。

聪明的长官能处理好与胥吏的关系,而绝不会束手无策。黄六鸿认为,驾驭胥吏有很多办法,把握刑赏二字尤为重要。“功之可赏,虽有罪而赏必施;罪之应加,虽有功而行必及。于其赏也,而常如其不足;于其罚也,而常怀其不忍”,这样,受到奖赏的胥吏不会小看这份鼓励,自然生出感奋之心,遭到惩罚者也不会因感到过于严酷而有所怨恨。总之,“惟在上者精明以烛之,法制以防之,必罚以惩之,信赏以劝之,矜恤以礼之,至诚以动之,而大要尤在垂心公正,一尘不染,才识超敏,处事裕如,则自家操守先立

于无过之地,诸务毕举,顿改其壁垒之观,上司称其廉能,百姓腾其歌颂,前此一班魍魉,何难为我用神,昔日害官扰民,今皆奉公守法。”^[22](卷3《驭衙役》)黄六鸿以其亲身经历为例,讲到他在山东郯城任知县时,胥吏之所以能守法,倒不是因为良心焕发,而是他让胥吏明白作恶必然要受罚,倒不如守法为上。他到郯城之前,当地刑名、钱谷等大政为矜棍胥役所把持,豪矜土棍号称金刚、天王、罗刹者有24人,三班六房之首领皆其党羽,门子则为其耳目,县务几至废弛。正当他人扼腕叹息之际,黄六鸿访得实情,到县即以驿局胥役为突破口,重责不法者。入署就任后,又出其不意,对有不法行径的20多名胥吏加以杖责,其中杖毙1人,革退5人,在场的胥吏皆角崩稽首,汗如雨下,不得不收敛其行迹。黄六鸿也能加意体恤胥吏,当督抚及部院大差及其员役下县时,黄六鸿都是亲自出面,料理周到,以免上差殴打衙役,这是他矜恤胥吏的用心所在。他认为,只要出于公心,有赏有罚,恩威并用,必然能感化胥吏。他用这种方法,在两年之间,就使“天王金刚洗滌魔心”,“神奸巨蠹消除恶念”。汪辉祖也提出应严格管理胥吏,但是,“严非刑责而已,赏之以道亦严也。以其才尚可用,宜罚而姑贷之,即玩法所自来矣。有功必录,不须抵过,有过必罚,不准议功。随罚随用,使之有以自效,知刑赏皆所自取而官无成心,则人人畏法。”^[15](《驭吏役在刑赏必行》)其赏罚分明、决不姑贷的驭吏思路与黄六鸿大体相同。

尽管舆论大肆抨击胥吏为害政治,还是有不少人意识到吏治之清浊更多地与官员以及官场习气有关。“治吏贵严,而治之本,仍在官而不在吏。大臣果能正己而率属,书役必知所惮而不敢为奸;州县果能励政而勤民,书役更无所乘而不能玩法。肃吏治而安民生,制治之原,尤在于此。”^[12](卷28 费庚吉《请严定惩创书役扰害章程疏》)毕竟官员是各类事务人员行政的榜样,且“足以治吏者官也”,“官诚得人,吏自敛迹”^[13](卷28,游百川《请惩治贪残吏胥疏》)。胥吏、长随们甚至“甚乐官之不洁,可缘以为奸……非贿不可假官之声势,实役之多囊囊”^[3](《墨吏不必为》),官员贪贿,胥吏才可狐假虎威,可见,手操行政主动权者仍是官员。道光朝松江府川沙厅同知何士祁即言:

为官者动云书役疲玩,不思使之所以疲玩者谁乎?标一差票,非三日则即日,乃票出而或忘之矣;出一告示,非查究则严惩,乃示悬而同于虚设矣。甚至悬赏之格,几为废纸,听审之牌,习为虚套。彼书役深知官之于公事,不过具文塞责也,而斤斤于三八卯期之扑责,八分九分之银牌,自云吾能赏罚也,其谁信之^[14](卷3,何士祁《钱漕》)!

工作效率的低下、赏罚不兑现,其责任正在官员自身,胥吏已经熟知官场习气,自然不会用心执行。田文镜也说:“苟本官严于稽查,善于驾驭,则奸猾者亦皆畏法而效尤”^[27](《防胥吏》),胥吏作弊当然与官员稽查不严有关系。袁枚更认为,造成胥吏舞弊、侵渔百姓的原因在官,“试问已舞之文,判行者谁耶?加印者谁耶?彼舞而我亦随之舞之,不自责而责人,何也?胥之权在行檄,役之权在奉檄”^[28](文集卷18《答门生王礼圻作令书》),袁枚的论述已十分深刻。

总之,至少从宋代以来,舆论就对胥吏权重多有抨击,然而,所谓官弱吏强应视为一种倾向,而非事情的完全面貌。其一,与官员相比,胥吏并非就握有绝对的权力,在法定的行政管理制度上,胥吏仍为官员所统领乃至驱使。其二,官吏本应为一体中的两翼,胥吏中的大多数原本就应成为文官中的基础部分。胥吏在事务的办理中必然要获得实际事权,这是由发展着的社会对专业化人员的客观需求所决定的,而朝廷不能应新的形势而进步,既不能不依靠胥吏,又不能从制度上承认其合理权益,将它整合进官僚制层级化系统中来,于是才有“官弱吏强”现象的产生。如果能革新体制,将胥吏纳入文官系统,既是一体两翼,又何来“官弱吏强”之虑,不过是职有分工罢了。由于始终不肯给胥吏以法定的事权,故而才担忧胥吏会逐步获得实权,唯恐官员的既得利益部分落空。所以,“官弱吏强”之说源于制度的不周和官吏关系的不顺,而首先不在于胥吏的强势。

[参 考 文 献]

[1] 叶适:《水心别集》,载《叶适集》,北京:中华书局1961年版。

[2] 顾炎武著,黄汝成集释:《日知录集释》,长沙:岳麓书社1994年版。

- [3] 汪辉祖:《学治续说》,载《汪龙庄遗书》,光绪十五年(1889)江苏书局刊本。
- [4] 《清仁宗实录》,北京:中华书局 1985 年影印本。
- [5] 李慈铭:《越缦堂日记补》,上海:商务印书馆 1936 年版。
- [6] [日] 宫崎市定:《东洋的近世》,载《日本学者研究中国史论著选译》第 1 卷,黄约瑟译,北京:中华书局 1992 年版。
- [7] 缪全吉:《明代胥吏》,台北:嘉新水泥公司文化基金会 1969 版。
- [8] 关文发、颜广文:《明代政治制度研究》,北京:中国社会科学出版社 1995 年版。
- [9] 祝总斌:《试论我国古代吏胥的特殊作用和官、吏制衡机制》,载《国学研究》1998 年第 5 卷。
- [10] 陈宏谋:《在官法戒录》,清同治七年(1868)楚北崇文书局刻本。
- [11] 贺长龄:《皇朝经世文编》,北京:中华书局 1992 年影印本。
- [12] 盛 康:《皇朝经世文续编》,台北:文海出版社 1987 年影印本。
- [13] 陈庆淮:《谏书稀庵笔记》,载徐一士:《近代笔记过眼录》,太原:山西古籍出版社 1996 年。
- [14] 王凤生:《越中从政录》,载丁日昌:《牧令书辑要》,《中国政书集成》第九辑,郑州:中州古籍出版社 1996 年影印本。
- [15] 汪辉祖:《学治臆说》,载《汪龙庄遗书》本,光绪十五年(1889)江苏书局刊本。
- [16] 陈宏谋:《培远堂文檄》,载《培远堂偶存稿》,广西乡贤遗著编印会 1943 年影印本。
- [17] 蓝鼎元:《鹿洲公案》,北京:群众出版社 1985 年版。
- [18] 《雍正朱批谕旨》,台北:文海出版社 1965 年影印本。
- [19] 《清高宗实录》,北京:中华书局 1985 年影印本。
- [20] 刘锦藻:《清朝续文献通考》,杭州:浙江古籍出版社 1988 年影印本。
- [21] 田文镜:《抚豫宣化录》,郑州:中州古籍出版社 1995 年版。
- [22] 黄六鸿:《福惠全书》,清康熙三十三年(1694)种书堂藏板刊本。
- [23] 冯桂芬:《校邠庐抗议》,上海:上海书店 2002 年版。
- [24] 徐 珂:《清稗类钞》,北京:中华书局 1986 年版。
- [25] 薛允升:《唐明律合编》,李鸣、怀效锋点校,北京:法律出版社 1999 年版。
- [26] 吴趼人:《二十年目睹之怪现状》,北京:人民文学出版社 1959 年版。
- [27] 田文镜:《钦颁州县事宜》,载《中国政书集成》第十辑,郑州:中州古籍出版社 1996 年影印本。
- [28] 袁 枚:《小仓山房诗文集》,上海:上海古籍出版社 1988 年版。

(责任编辑 桂 莉)

A Sketch of Weak Officials and Strong Clerks in Qing Dynasty

Wang Xuehua

(School of History, Wuhan University, Wuhan 430072 Hubei, China)

Abstract There exist serious vogue of government officials absent in business, and the clerks gain more power, and the public opinion then point to it. Examine all the historical facts of Qing Dynasty, it should be looked as a tendency. It's not the complete fact. The clerks didn't have absolute power. On legal administration and management system, clerks were still ruled by officials. So the suspicion of "Weak Officials and Strong Clerks" will collapse.

Key words: Qing Dynasty; official; clerks