

## 清代州县词讼积案与上级的监督

邓建鹏\*

**内容提要：**清代法律制度在要求州县官及时审结自理词讼方面，多有细致而严格的规定，但在基层司法实践中，自理词讼积压却异常严重。自清中期以降，历任皇帝在位时多发布各种上谕，催促各省高官监督基层官员及时审结案件。州县官必须按月向上级申送自理词讼清册，以供上司核查。就制度而言，州县官听讼面对知府、道员及省级官员等重重监督的压力。但是在实践中，这种多层次高压并未带来有效的监督效果。多层次监督体系效率低下，地方官之间基于利益合谋，共同规避中央的监督要求。上级监督州县官听讼明显具有“人存政举”的特征，统治者对导致词讼尘积的客观因素（如人口剧增、经费有限）视而不见。州县官处理命盗案件审转尚且顾及不暇，遑论自理词讼，因此词讼积压问题并未得到有效解决。

**关键词：**清代 州县官 监督 自理词讼 积案

### 一、朝廷对自理词讼态度的转变

在清代的法制与司法实践中，诉讼大致分为自理词讼与刑名案件两大类，前者多为户婚田土等“细故”类案件，后者多属人命或盗窃等重案。刑名案件关涉社会治安和政治稳定，故有严格的逐级上报审转制度。<sup>〔1〕</sup>在清代前期，地方官审理刑名案件向为朝廷重视。相较而言，自理词讼州县官可全权自理，不必上报审转，并非朝廷关注的重点。

康熙元年（1662年），江南道御史胡秉忠称：“臣核议江南审理案件，有沉搁十有余年者，江南如是，他省可知。乞敕直隶各省督、抚将旧案立限清查。凡重大之罪应奏请者，请旨处分，应发落者，即行批结。”皇帝据此认为：“刑名关系重大，如此沉搁日久，其中显有情弊。”<sup>〔2〕</sup>一方面，康熙要求官员及时审结刑名案件，另一方面，受长期的无讼思想影响，他并不赞同地方官好收词讼，甚至对此类行为屡加批评。在康熙四十二年（1703

\* 中央财经大学法学院教授。

本文为国家社科基金后期资助项目“贱讼与健讼：清代州县诉讼的基本结构”（13FFX017）阶段性研究成果。

〔1〕 这种诉讼分类及其在司法中差异，参见邓建鹏：《词讼与案件：清代的诉讼分类及其实践》，《法学家》2012年第5期，第115页以下。

〔2〕 《清实录》第4册，中华书局1985年影印版，第112页。

年), 时任浙江巡抚赵申乔受到严厉批评, 即是其中的例子。康熙谕大学士等曰: “朕临幸杭州, 咨访百姓, 言赵申乔好收词讼, 民多受累。” 他的理由是, 官员应以安静不生事为贵, 好收词讼将引发刁民兴讼, 使被讼之人倾家荡产。<sup>[3]</sup> 康熙当年再次与大学士和九卿谈话时, 重复了对赵申乔的这一批评。<sup>[4]</sup>

这种思维延续至雍正。雍正四年(1726年), 湖南巡抚布兰泰参奏衡山县知县张翼包括不接受民间词状在内的种种不法行为。雍正唯独对“不肯接受词状”持异议, 理由与其父辈类似: “民间词状, 虚妄者多, 一概接受, 必启刁民诬告健讼之端, 此风断不可长。若以收受词状之多寡, 定属员之贤否, 则必致以此相尚, 生事滋扰矣。”<sup>[5]</sup>

不过, 自清中期以降, 皇帝对自理词讼的态度发生重大转变。自乾隆时起, 朝廷对地方官“好受词讼”的批评很少再现。相反, 皇帝与大臣开始频繁催促地方官及时审结自理词讼。这种转变对拥有监督州县官职责的省级官员而言, 亦带来连锁反应。乾隆十九年(1754年), 陕西巡抚陈宏谋奏称: “州县自理词讼, 上司无案可查, 多致延搁。请通行各省巡道, 每到州县地方, 即将讼案号簿提查。如有未完, 勒催; ……仍将未完几件, 开单移司; 再有延宕, 详参议处; 其知府、直隶州未结词讼, 照此办理。”<sup>[6]</sup> 陈宏谋指出, 由于上级未能核查州县官听讼, 致使自理词讼积压。他提出由道员负责监督的实施细则, 得到了吏部同意。由于词讼尘积问题在清中期以降愈趋严重, 逐渐引起皇帝忧心, 相关监督日益强化。比如, 麦考利(Melissa A. Macauley) 研究发现, 在乾隆本人及高层官员督促下, 至1759年福建省尚有4708件等待处理的案件被推给下一年官员负责。从县、府到省级衙门中悬而未结的大量案件困扰清代中国每一个省。<sup>[7]</sup> 学者指出, 乾隆朝上自皇帝、刑部, 下到督抚两司, 对州县自理词讼的大量尘积, 均有普遍而深刻的认识。<sup>[8]</sup>

张经田(乾隆年间进士、曾官至贵阳兵备道)指出, 州县官对刑名案件和自理词讼的态度迥异: “亲民之官莫如州县官, 以治民而其要归于爱民。凡于命盗案件, 罪名出入, 人命所关, 皆知讲明切究, 加意慎重, 每于词讼辄轻心掉之。”<sup>[9]</sup> 张经田批评州县官审理词讼时漫不经心。不仅如此, 学者基于乾隆朝的大量事例指出, 除了自理词讼, 州县主官甚至对关系考成的命盗重案亦迁延不结,<sup>[10]</sup> 侧面证明其对和考成关系不大的自理词讼更是持消极态度。此间的司法弊端引发了清中后期的制度变革。学者认为, 在乾隆三十四年(1769年), 政府再次强调对户婚田土讼案当事人来京控告治以越诉之罪, 但到嘉庆四年(1799年)“京控”改革, 皇帝要求所有京控案件俱不准驳斥, 京控政策发生重大改变。<sup>[11]</sup>

[3] 参见《清实录》第6册, 中华书局1985年影印版, 第144页。

[4] 同上书, 第146页。

[5] 《清实录》第7册, 中华书局1985年影印版, 第689页。

[6] 《清实录》第14册, 中华书局1986年影印版, 第1124页。

[7] See Melissa A. Macauley, *Civil and Uncivil Disputes in Southeast Coastal China, 1723 - 1820*, in Kathryn Bernhardt and Philip C. C. Huang (eds.), *Civil Law in Qing and Republican China*, Stanford University Press, 1994, p. 87.

[8] 参见魏淑民:《清代乾隆朝省级司法实践研究》, 中国人民大学出版社2013年版, 第54页以下。

[9] (清)张经田:《励治撮要·词讼》, 自序嘉庆庚午年(1810年), 载官箴书集成编纂委员会编:《官箴书集成》第6册, 黄山书社1997年版, 第55页以下。

[10] 参见前引[8], 魏淑民书, 第56页以下。

[11] 参见阿风:《清代的京控——以嘉庆朝为中心》, 载[日]夫马进编:《中国诉讼社会史の研究》, 京都大学学术出版会2011年版, 第336页。

这相当于京控同时向自理词讼开放。

在清代历任皇帝中，嘉庆被认为“尤留意刑狱，往往亲裁”。<sup>〔12〕</sup>他重视刑名案件，但并未忽视自理词讼。嘉庆对地方词讼积案的重视超过其父祖。嘉庆十二年（1807年），在接到福建巡抚张师诚奏称“民风虽属好讼，如果地方官听断公平，则逞刁挟诈之徒亦不难令其心服等语”一折后，皇帝认为这些表述“尤属正本清源之论，甚得要领。果能实心实力，照此办理，亦何虑积案不清、锢习不改？”<sup>〔13〕</sup>与祖辈不同，嘉庆没有否定地方官受理词讼的行为，却指出积案弊端是由于地方官不能公平听断所致。嘉庆十五年（1810年），皇帝接到御史奏报后指出：“向来州县审理词讼，无论案情大小，定例俱有限期，近日各省不能实力奉行。州县承审大案，于通详时报有起限日期，尚知虑干参处，不敢迟延。其自理词讼，多不详报起限，往往任意延搁。”<sup>〔14〕</sup>上谕认为，与审理命盗要案不同，州县官往往对自理词讼漫不经心，常未能按时审结完毕。

嘉庆留意州县官听讼活动，一些省级高官向他汇报时，对积案数据多有统计，详情见下表：

时间	上奏人	积案详情	信息来信
嘉庆五年 (1800年)	漕运总督 铁保	各省粮道及府、卫审讯词讼未结的，共有660余案。	《清实录》第28册，中华书局1986年影印版，第809页以下。
嘉庆十二年 (1807年)	江西新任巡 抚金光悌	本省巡抚衙门未结词讼有695起，藩司衙门未结的有268起，臬司衙门未结的有582起，盐道、各巡道未结的有65起。嘉庆帝据此推测省城附近，已有1600余起未结之案，则其余府、厅、州、县未结词讼估计不下万余起。	《清实录》第30册，中华书局1986年影印版，第287页以下。
嘉庆十二年 (1807年)	直隶新任总 督温承惠	直隶总督衙门自理词讼未结的有57起，藩司、臬司两衙门自理词讼未结的均达二百数十起之多。	《清实录》第30册，中华书局1986年影印版，第375页以下。
嘉庆十二年 (1807年)	福建巡抚张 师诚	本省巡抚衙门未结词讼至少有2977案之多。	《清实录》第30册，中华书局1986年影印版，第397页以下。
嘉庆十三年 (1808年)	新任河南巡 抚清安泰	河南省各衙门未结各案，以藩司衙门最多，计有180案，其余巡抚、司、道等衙门未结案件，自二三十案以至一二案不等。	《清实录》第30册，中华书局1986年影印版，第591页。
嘉庆二十三年 (1818年)	不明	温承惠接任山东省按察使一职时，积案有4000余件之多。	《清实录》第32册，中华书局1986年影印版，第516页。

〔12〕 参见前引〔11〕，阿风文，第368页。

〔13〕 《清实录》第30册，中华书局1986年影印版，第397页以下。

〔14〕 《清实录》第31册，中华书局1986年影印版，第22页。

续表

时间	上奏人	积案详情	信息来信
嘉庆二十三年 (1818年)	山东巡抚和 舜武	山东巡抚衙门积案 1374 起, 臬司衙 门积案 6080 余起。	《清实录》第 32 册, 中华书局 1986 年影印版, 第 646 页。
嘉庆二十四年 (1819年)	新任山东臬 司童槐	前任臬司温承惠滥禁无辜, 案件积 压 1000 余起。	《清实录》第 32 册, 中华书局 1986 年影印版, 第 783 页。

上表有的仅显示省级衙门的案件积压数量, 按嘉庆的推测, 基层情况当有过之而无不及。嘉庆五年(1800年), 皇帝接到铁保奏称后说: “因思总漕专司漕务, 发审未结事件即有六百六十余案之多, 地方有司词讼纷繁, 其历年积压者, 更不知凡几。”<sup>[15]</sup> 地方官连事关政绩考核的命盗案件均无暇处理, 自理词讼严重积压更是可想而知。由上表可知, 在经济较发达、人口密度大的东部各省, 多出现词讼严重积压的记录。其中, 山东积案非常典型, 给嘉庆与时任省级官员留下深刻印象。地方词讼尘积, 民怨沸腾, 因此, 清中后期皇帝频繁发布各种督促地方高官监督州县官及时结案的上谕。通常, 与地方官审案是否公正或法律适用是否正确等问题相比, 积案外在直观, 便于量化查核, 更易引起上层关注。嘉庆十二年(1807年)皇帝上谕内阁时指出: “案件积压, 狱讼滋繁, 小民等冤屈莫伸, 讦告愈炽, 是以赴京控案, 近更累累, 闾茸因循, 莫此为甚。”<sup>[16]</sup> 皇帝认为, 案件积压与京控数量增长之间存在因果关系, 故清理词讼尘积成为上级监督州县官听讼的重心。据当时的观念, 上级监督州县官听讼, 已经将案件是否积压作为重要考察指标。<sup>[17]</sup>

## 二、词讼积案的制度应对和实效质疑

为应对词讼尘积, 朝廷在制度上多有努力。雍正元年(1723年), 据刑部议定、奏准新例, 规定自理词讼号簿除了列明案件已结、未结缘由外, 州县官还必须在每月自理词讼清册上注明如何审断、准理、拘提、完结月份等更详细的内容, 供本省各级上司监督。州县官任意拖延词讼的审结, 依《钦定吏部处分则例》惩处。<sup>[18]</sup> 雍正七年(1729年)、乾隆十九年(1754年), 刑部两度就此问题议定、奏准新例, 其与下引《钦定吏部处分则例》内容大体相同。<sup>[19]</sup>

作为国家法制的一部分, 《钦定吏部处分则例》对州县官听讼有详细规定: 一, 县官设立自理词讼号簿, 由府州按月监督; 二, 道员将州县官员审理自理词讼的简况汇报给按察使、布政使, 并申详督抚; 三, 州县官审案违背时限, 给以相应行政惩罚; 四, 州县官审案违法, 负有监督职责的官员承担连带责任。<sup>[20]</sup> 《钦定吏部处分则例》另详细规定官员离

[15] 中国第一历史档案馆编:《嘉庆朝上谕档》第5册, 广西师范大学出版社2008年版, 第98页。

[16] 参见前引[13], 《清实录》第30册, 第287页以下。

[17] 咸丰九年(1859年), 皇帝问新任福建布政使张集馨: “考察州县, 又是如何?” 张以案件无积压为好官的首要标准。参见(清)张集馨:《道咸宦海见闻录》, 杜春和等点校, 中华书局1981年版, 第260页。

[18] 参见胡星桥、邓又天主编:《读例存疑点注》, 中国人民公安大学出版社1994年版, 第685页。

[19] 同上书, 第685页。

[20] 参见沈椒生、孙眉山校勘:《钦定吏部处分则例》卷四十七, 《审断上·州县自理词讼》, 光绪二年照部新修, 第21页。

任时，必须将所有审理的案件卷宗按要求及时向新任官员交接，且上述每一阶段州县官违规，均有相应处分。<sup>[21]</sup> 上述规定为时人熟知，并在一些著作中被征引，<sup>[22]</sup> 可见该法令在当时有较大影响。

受皇帝态度和国家法令影响，乾隆至同光年间，浙江、江西、山西和福建等地省例对基层官员审理案件时限及相应功过奖惩多有规定。<sup>[23]</sup> 许多省级官员提出了监督州县官听讼的对策或细则。陈宏谋任陕西巡抚时，认为要兴利除弊，须先知各州县详情，但若亲自派人调查，成本太大，所呈仅得梗概，不如汇开条款专札，下达各府州，速即转谕各州县逐一登答。条款之一为：“自理词讼几日收呈，几日批发，几日审结，曾否遵例将已、未完事件造册通报，所造之册有无遗漏。”<sup>[24]</sup> 光绪年间曾任山西、江苏等地巡抚的刚毅拟订了详细的自理词讼月报清册格式，该格式要求府/州/县将自理词讼各案，分为“旧管”“新收”“开除”“实在”四类案件，注明已结、未结，按月开具清折，申送上级查核。<sup>[25]</sup>

综合上述制度可知，州县衙门必须按月将自理词讼审理情况汇编成册，送本省各上级衙门考查。一省知府、道台、按察使、布政使、巡抚和总督等至少六个上级机构必须定期考查州县衙门听讼状况，以督促州县官及时结案。对此，邱澎生认为，固然命盗重案的审转压力与审限罚则对官员带来更大压力，但清代州县官审判细事时所面对的审结压力也不能轻估。他进而引用汪辉祖在《学治臆说》中的言论，“州县官如琉璃屏，触手便碎，诚哉是言也。一部《吏部处分则例》，自罚俸以至革职，各有专条”。尽管汪辉祖写此段文字是要劝官员有关“失察、迟延”审判与征税期限等“公罪案件”。但由这种“琉璃屏触手便碎”的比方看来，“失察、迟延”指的正是审转与审限制度的加严加密，连带而来的议处，则确实造成当时地方司法官员的压力与难为。<sup>[26]</sup>

单从制度而言，上级对州县官清理积案等司法活动的监督甚严，似非听之任意妄为。然而，在时人眼中，对此却有另一种声音。嘉道时期的著名学者包世臣谓：“至自理词讼各件，则从无遵例按月册报各上司者。州县交代之时，虽造交代案册申送，然皆仿照前届交代原册，略增数案。各上司收受文册，从不核对驳问，绝不闻有以隐匿遗漏案件揭参之事。及民人上控，亦不提交代案件册，查核此案曾否造入。即州县审结自理各案，亦从不遵例申报，各上司无凭查核。其卷宗除奉文提审之案，从不粘连用印。”<sup>[27]</sup>

以包世臣所述，州县官从未遵守法规上报自理词讼册，官员离任时也不严格向继任者交接卷宗，当事人上控时，上级并不核对申送的词讼册。这个论断似乎相当绝对，然恐非虚言，当时权威文件可与此相佐证。如嘉庆二十年（1816年）上谕称：“是以向例于州县自理词讼，设有循环印簿，申送上司考覆，以杜积压，乃近日视为具文，不过按月申送一次，全无稽察。”<sup>[28]</sup> 此份上谕认为，近来州县官员申送的循环印簿并未得到上司仔细稽察，

[21] 参见前引〔20〕，沈椒生等校勘书，卷八《离任·词讼交代》，第15页。

[22] 除下文引汪辉祖的叙述外，清代中后期著名学者包世臣亦曾引用上述“处分则例”条款。参见（清）包世臣：《齐民四术》，潘竟翰点校，中华书局2001年版，第252页以下。

[23] 参见王志强：《法律多元视角下的清代国家法》，北京大学出版社2003年版，第149页。

[24] （清）徐栋（辑）：《牧令书》卷二，《政略·咨询地方利弊谕》，道光二十八年刊本。

[25] 参见（清）刚毅：《牧令须知》卷六，《刑房文移稿件式·词讼·词讼月报》，清光绪十八年京师刊本。

[26] 参见邱澎生：《以法为名：讼师与幕友对明清法律秩序的冲击》，《新史学》2004年第4期，第47页以下。

[27] 前引〔22〕，包世臣书，第255页。

[28] 《清实录》第32册，中华书局1986年影印版，第67页以下。

其从侧面透露, 监督州县官听讼的制度文本与制度实践或是两个不同世界。

那么, 上级官员如何监督州县官及时听讼? 监督实效如何? 州县官面对上级的压力, 其应对词讼尘积的效果如何? 虽说近十余年来涉及清代州县司法的研究成为法律史领域中的“显学”, 但是对此问题的研究尚不多见。赵晓华与尤陈俊等涉及到清代的积案研究,<sup>[29]</sup>受主题所限, 他们未对上级官员监督州县官听讼作专门研究。李凤鸣据《钦定吏部则例》等法规, 从文本层次讨论州县官听讼的审限及违限责任, 但未论及实效。<sup>[30]</sup>魏淑民主要对乾隆朝州县积案作了深度史料梳理, 但对其积案形成原因、督抚督促州县官听讼效果的分析有待进一步研究。<sup>[31]</sup>

为此, 本文在叙述清朝高层官员以至皇帝对州县官审判的忧心、订立法制和采取对策后, 将分析道员、按察使和督抚等地方高官监督州县官听讼的实效; 最后, 探讨词讼尘积长期存在以及监督机制失灵的原因。

本文所选文献主要源自《清实录》《樊山政书》《道咸宦海见闻录》《大清律例》与部分司法档案等。首先, 《清实录》是详细反映朝廷和省级高官间讨论词讼尘积问题的权威材料; 其次, 清代遗留的案例集甚多, 州县官是其最主要的作者, 高层官员专门叙述监督州县官处理积案的文献, 则仅在《樊山政书》等有限文献中方有集中体现;<sup>[32]</sup>再次, 张集馨于道光至咸丰年间曾在山西、福建、四川、贵州和甘肃等省任知府、道员、按察使和布政使等多种职位, 他在《道咸宦海见闻录》一书私自记下对其他官员听讼方面的广泛评价, 这些评述同州县官自编同时具有自我美化目的的文集相比, 提供了更多未经删节的真实司法侧面; 最后, 《大清律例》等为今人理解当时相关制度提供了重要信息。

如学者所述, 地方官僚自己出版判牍的目的是将各种判例留给后来人作为参考, 同时记录下自己作为地方官僚的事迹并夸示自己如何巧妙地解决疑难案件等等。可以想见, 編集判牍时, 他们当然会根据自己的想法进行甄选。<sup>[33]</sup>据常理, 官员编选出版判牍文集时, 不大可能选编自身在司法上违规的事例。比如尹会一将自己任河南巡抚时的部分公文汇编成书, 宣扬包括如何督促下属结案等政绩。<sup>[34]</sup>然而, 山东道御史宫焕文在乾隆四年(1739年)却弹劾尹会一任河南巡抚三年来, “审讞多有舛错, 盗劫渐至频闻。”这一点亦得到乾隆确认。<sup>[35]</sup>同样, 在司法档案中大都不会记录官员自身的违规行为。因此, 我们通过高层官员对其他官员司法的评述, 不同文献交叉“质证”, 似可探寻真实的司法世界。

### 三、道员监督州县官听讼的实践

在各级上司中, 道员首负监督州县官审结词讼的重职, 他们是连接州县官和省级高官

[29] 参见赵晓华:《晚清的积案问题》,《清史研究》2000年第1期,第23页以下;尤陈俊:《“案多人少”的应对之道:清代、民国与当代的比较研究》,《法商研究》2013年第3期,第147页以下。

[30] 参见李凤鸣:《清代州县官吏的司法责任》,复旦大学出版社2007年版,第47页以下。

[31] 参见前引〔8〕,魏淑民书,第50页以下。

[32] 参见(清)樊增祥:《樊山政书》,清宣统二年金陵刊本。

[33] 参见〔日〕山本英史:《健讼的认识和实态——以清初江西吉安府为例》,阿风译,载中国政法大学法律史学研究院编:《日本学者中国法论著选译》下册,中国政法大学出版社2012年版,第598页。

[34] 参见(清)尹会一撰、张受长辑:《健余先生抚豫条教》卷一,《飭速结案》,畿辅丛书初编。

[35] 参见《清实录》第10册,中华书局1985年影印版,第566页。

的关键节点。道设置于省、府之间，是省级政权的派出或办事机构。道员的主要职责是协助督、抚、藩、臬等地方高官管理政务，监督府、县，主监察而无地方专责。道有分守道与分巡道两种，自乾隆十八年（1753年）以后，道员一律为正四品，二者合而为一，仅名称不同，实质无异。<sup>[36]</sup> 道员有巡视、监察所辖州县的职责，前引《钦定吏部处分则例》与《大清律例》在这方面均有重点提及。

前文引乾隆十九年（1754年），吏部等部议覆陕西巡抚陈宏谋奏称，要求各省分巡道每到州县，即将讼案号簿提查，并将具体情况向按察使汇报。分巡道有督办之责，如果瞻徇怠玩，总督、巡抚据实参处。乾隆二十六年（1761年），江西按察使石礼嘉奏称：“州县自理词讼多拖延不结，请按季参处等语。查未完案件，例于每月底汇奏。恐日久渐弛，应再行各督、抚，飭该州县，务将每月循环号簿造送府、州查核，并令巡道提验。如逾限不结，移司详报督抚咨参。仍勒限速结，于下月册内查销。该管道、府不查催开参，督、抚分别参处。”<sup>[37]</sup> 至乾隆四十一年（1776年），吏部议准大理寺少卿江兰奏称：“嗣后州县自理词讼除责成道员按例稽查外，应并飭令该管知府、直隶州实力查催。倘州县任意稽延，该管府州漫不查催，即令巡道揭参议处。”<sup>[38]</sup> 这两则规定要求知府、直隶州知州监督知县听讼；道员有权查验府州官员监督的状况；监督不力的官员由道员上报督抚参处；如道员本身监督不力，将受督抚参处。

乾隆二十九年（1764年），吏部议定、奏准新例规定：“巡道查核州县词讼号簿，如有告到未完之案，号簿未经造入，即系州县匿不造入，任意迁延不结。先提书吏责处，并将州县揭报督抚，分别严参。其有事虽审结，所造断理不公，该道核其情节可疑者，立提案卷查核改正。”<sup>[39]</sup> 道员监督州县官听讼涉及两方面：是否及时结案以及判决是否公正。道员有责任核对号簿所载案件以及到州县直接处理诉讼，比对号簿是否完全载录案情，以分析州县官是否匿案不报。

道员之责虽规范明确，但是否严格执行，则另当别论。早在明朝嘉靖年间，吕坤巡抚山西时认为，由于事务烦忙等因素，诸如按察使和布政使这样的省级高官几乎不可能将访查州县官审判作为常规政务，故设道员分担两司职责。但在现实中，道员巡视州县时，往往与州县官打成一片，收受好处，不再以指摘地方司法弊端为本份。<sup>[40]</sup> 清代道员同样基本未恪守职责。雍正八年（1730年），雍正对四川事涉钱谷的案件越过道员直至按察使或布政使，令本有受理、审断案件权限的道员形同虚设一事，甚为不快。<sup>[41]</sup> 然而他要求道员审断地方诉讼、申转案件的上谕后来却成为一纸空文。

乾隆二十九年（1764年），两广总督李侍尧向皇帝提议由分巡道负责提号簿查覆时指出：“州县率多任意延搁，或将号簿藏匿，种种蒙混拖累，皆由巡道不实力稽查所致。应如

[36] 参见[日] 织田万：《清国行政法》，李秀清、王沛点校，中国政法大学出版社2003年版，第246页以下；朱东安：《关于清代的道和道员》，《近代史研究》1982年第4期，第180页以下。

[37] 《清实录》第17册，中华书局1986年影印版，第258页。

[38] 《清实录》第21册，中华书局1986年影印版，第598页。

[39] 前引[18]，胡星桥等主编书，第686页。

[40] 参见（清）陈弘谋辑：《从政遗规》卷之上《明职·守巡道之职》，载官箴书集成编纂委员会编：《官箴书集成》第4册，黄山书社1997年版，第248页。

[41] 参见《清实录》第8册，中华书局1985年影印版，第248页。

所奏，责成巡道于所到各属，查提催结。如有前项弊端，照疲玩参处。徇情枉断者，按所犯轻重，指参严处。巡道徇庇者，照例降调。”李的建议得到朝廷批准，<sup>[42]</sup> 朝廷多次飭令道员严守本职，恰表明该制度未得到有效落实。

道光五年（1825年），皇帝收到御史贺熙龄上奏后，再度飭令道员实心查核州县词讼循环簿，<sup>[43]</sup> 侧面反映道员依旧疏于职守。以具体实例而言，张集馨在道光十九年（1839年）接任山西雁平道道员一职，发现“历来前任从不问案，尘牍甚多。”<sup>[44]</sup> 包世臣指出：“州县自理词讼例载：‘按月摺报，由道员查核是否依限断结。’从前各州县积案繁多，并不遵例摺报，止于交代时造案件交代册，由道员核送臬司，转送藩司，入于交案。其册内开载，寥寥数件，久成具文。”<sup>[45]</sup> 包世臣认为州县官离任时，只在交代册内开载数起案件，道员监督其听讼的制度已徒有空名。包的言论确非虚言，迄至晚清，曾任刑部尚书的薛允升亦感慨道员“有巡历之名，并无巡历之实，亦具文耳，而此官不几成虚设乎！”<sup>[46]</sup>

#### 四、自理词讼清册制度的运行效果

除了道员，诸如按察使、布政使及督抚等省级官员通过查验州县官每月上报的自理词讼清册，为上司监督州县官清理积案的另一途径。上级官员核查州县官上报的自理词讼清册详情，在《樊山政书》有较为集中的反映。根据该书“自序”可知，书中收录的公牍为樊增祥自1901年在陕西按察使至1910年江宁布政使任上所为。

监督州县官听讼为按察使与布政使的职责之一。<sup>[47]</sup> 不过，与道员专司监督不同，省城官员事务繁忙，下访基层事涉长途奔波，故每月核查州县官主动上报的自理词讼清册，是省城官员监督其听讼的常态方式。《樊山政书》共104份公牍涉及各州县厅上报的自理词讼清册。樊增祥接任陕西布政使一职，核查自理词讼清册后发现，各州县官每月上报的自理词讼平均为三起左右。<sup>[48]</sup>

清律规定，在每年四月初一至七月三十，户婚田土等案件不予受理。<sup>[49]</sup> 因此，冬季当属官员受理自理词讼的重要时段。樊增祥在陕西省数地长期担任知县，对于某州县每月实收若干案件了如指掌。诸如宁羌州赵牧上报的自理词讼册，尽冬月一月，仅有稀松平常的一案。樊增祥指责该州赵知州“懒于坐堂，并懒于相验。”<sup>[50]</sup> 樊增祥将此事“登报俾知愧

[42] 参见前引〔37〕，《清实录》第17册，第1009页。

[43] 参见《清实录》第34册，中华书局1986年影印版，第426页。

[44] 参见前引〔17〕，张集馨书，第45页。

[45] 前引〔22〕，包世臣书，241页。瞿同祖叙述了道员对州县官司法审判的监察，参见瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信、晏锋译，法律出版社2003年版，第193页以下。但瞿的研究主要基于文本上的制度规定，而非实况。

[46] 前引〔18〕，胡星桥等主编书，第686页。

[47] 按察使和布政使职务的详细说明，分别参见张伟仁：《清代法制研究》册一，我国台湾地区“中研院”历史语言研究所1983年版，第275页；前引〔36〕，织田万书，第244页以下。

[48] 樊增祥称：“各属月报册大抵三两案居多，本司是过来人，岂不知某州某县每月当有若干案？”参见前引〔32〕，樊增祥书，卷十二《批石泉县词讼册》。类似说法，另参见该书卷十，《批临潼县李令自理词讼月报清册》。

[49] 参见《大清律例》卷三十，《刑律·诉讼》“告状不受理”例文。到了清代中后期，这种时间限制日渐减少。

[50] 前引〔32〕，樊增祥书，卷十一《批宁羌州赵牧自理词讼月报清册》。

厉”。官员少报案件并非仅见于宁羌州一地，樊增祥指责临潼县李令所报“自理词讼大率类列两三案塞责”。<sup>[51]</sup> 这种情况在其它省同样存在，晚清徽州知府刘汝骥称，其所辖各县“词讼简明册，每月所报者不过四五起，皆一堂断结，其实隐匿漏延，在所不免。即人人清献，亦未必只有此数。”<sup>[52]</sup>

上述自理词讼清册登录的案件数量甚少，至于州县平均每月受理或审结的词讼实际数量，笔者找到一些相对真实的数据，以资参考。道光十三年（1833年），据湖广总督讷尔经额奏称，阮克峻“在襄阳县任内，审结自理词讼四百余起，承审前任内结、外结、命盗、奸拐、窃杂及上控委审等案二百三十起，自理词讼一百八十起，”因此对阮克峻给予奖励。道光认为，“阮克峻在襄阳任内，将及两载，核计所结自理词讼，每日审理不及一案，并不为多，”因此下令撤销对阮克峻的奖励。<sup>[53]</sup> 这位湖北县令在任内将近两年，审结本人任内的自理词讼及前任自理词讼共计580起，一年近300起，每月审结案件近30起，皇帝却认为并不算多。

道光的洞见符合事实。比如在嘉庆十年（1805年）前后，高廷瑶在安徽六安州任知州时，称十个月内审结案件1360余起，<sup>[54]</sup> 平均每个月审结大约130余起案件，则每月受理的案件当不小于此数。高廷瑶的听讼效率远超过阮克峻。光绪朝后期任山东登州府莱阳县知县的庄纶裔在给上司的公文中提及：“卑职到任已将五载，审结词讼案件不下数千起。”<sup>[55]</sup> 宣统年间徽州知府刘汝骥称每月受理的案件不下20余起。<sup>[56]</sup> 乾隆十六年（1751年），福建道御史李友棠奏：“江浙地方词讼，繁难州县，日约二三百件，简僻者亦不下百件。”<sup>[57]</sup> 这里所说的“二三百件”当指诉状。某一案件可能涉及若干状纸，但知县每日收受两三百份诉状为数惊人。陈其元在同治六年（1867年）任江苏南汇县知县时，三月内“除寻常自理之案外，审结历任积案三百八十余起，”<sup>[58]</sup> 则月均审结案件100余起以上。

据夫马进统计，同治年间（1862—1874年），四川巴县每年诉讼案件为1000至1400件，年均约1098件。<sup>[59]</sup> 根据1907至1909年该县知县呈交的报告称，巴县衙门在此期间年均受理民事新案为633起，不过，这个平均数很可能要比其实际受理的自理词讼数量少。出于政绩考虑，县官习惯于向上少报其受理的讼案数量。<sup>[60]</sup> 这样计算，巴县在同光年间，每年新收案件大致1000起，平均每月收案85起左右。虽说巴县县域广阔，乃川东经济、政治与文化中心，非前述诸如陕西各州县可比。但陕西等各州县官每月上报仅两一起案件，显

[51] 前引[32]，樊增祥书，卷十《批临潼县李令自理词讼月报清册》。

[52] （清）刘汝骥：《陶甓公牍》卷十，《禀详·徽州府禀地方情形文》，清宣统三年安徽印刷局排印本。

[53] 参见《清实录》第36册，中华书局1986年影印版，第434页以下。

[54] 高自称：“忝牧斯土十阅月矣，检词讼簿经断结者，凡千三百有六十余宗。”（清）高廷瑶：《宦游纪略》卷上，清同治十二年成都刊本。

[55] （清）庄纶裔：《卢乡公牍》卷一，《上登州府宪吴论上控情弊虚实禀》，清末排印本，序光绪三十年（1904年）。

[56] 前引[52]，刘汝骥书，卷十《禀详·徽州府禀地方情形文》。

[57] 前引[6]，《清实录》第14册，第124页。

[58] 参见（清）陈其元：《庸闲斋笔记》，杨璐点校，中华书局1989年版，第291页。

[59] 参见[日]夫马进：《中国诉讼社会史概论》，范愉译，载中国政法大学古籍整理研究所编：《中国古代法律文献研究》第6辑，社会科学文献出版社2012年版，第50页。

[60] See Bradley W. Reed, *Talons and Teeth: County Clerks and Runners in the Qing Dynasty*, Stanford University Press, 2000, p. 205.

然不合常理，方引起樊增祥等的批评。综上所述，清代中后期大部分州县每月受理的词讼当平均不少于30起，<sup>[61]</sup>这意味着，许多州县官未依法执行自理词讼清册制度，向上级如实汇报听讼实情。

其间缘由，樊增祥作过深刻分析：有的州县官自己不能动笔书写案情与裁决，幕友亦难以代劳；有的州县官每月悉数上报词讼，担心因其间破绽受上司斥责；有的州县官所断之案每月虽多，但有愧于心，不堪示人；有的州县官臆度他公事烦多，如不上报词讼亦无力察及，上报案情反遭上司挑驳。<sup>[62]</sup>

樊增祥据自理词讼清册的记录，对那些听讼明显欠妥的州县官予以批评和警告。如在留坝厅祝自申控杨邦兴一案中，厅丞审断过于武断。樊增祥警告厅丞以后倘再犯此等糊涂颠倒之病，“勿怪本司不情也”。<sup>[63]</sup>此外，樊增祥还对个别州县官员给予记过处分。长安胡知县详报李郁芳、李刘氏争继一案中，樊增祥指责知县将清律“爱继”“应继”概念误作“爱孙”“应孙”。<sup>[64]</sup>知县错判“著记大过一次，永远不准在首县发审。”<sup>[65]</sup>山阳县刘知县在错判及有污妇女名节、受到上司责罚后上书辩解，招致樊增祥指责其“无才无识而犹怙过不悛”不但不自咎责，反而悻悻求胜，“候即日移请藩司会详撤任。”<sup>[66]</sup>在赵鼎五亡故后妻妾争财构衅一案，樊增祥命令蒲城县现任知县遵照指示提讯宋氏及赵堃五等到案，把他的裁判当堂吩咐明白，勒令具限营葬完案，对“专打官话不体人情”的前任知县，应记大过一次。<sup>[67]</sup>

由于害怕受到诸如樊增祥一类官员的斥责，州县官不但少报，甚至根本不予上报自理词讼信息；有些官员为防止上司对其听讼不当给予驳斥，故意将一些纠纷极为细微、易于审结的案件汇编成册上报，借此搪塞过关，令上级无由驳斥。

樊增祥曾有长期在州县理政的经验，故对州县官上报每月自理词讼清册时可能出现的掩饰有深入了解。在查阅三原县上报的清册时，樊增祥发现四月份该县有16起上控案件，无一起自理案件。他质疑该县民众一整月怎么可能不打官司，或是因为该县令缺乏听讼能力而民众不屑告状。樊增祥警告三原知县以后倘再如此率意填写，定行详撤不贷。在五月份，知县每五日之中必报自理一案，不少不多，不合常情。樊增祥追问此系何等劣幕所为，要求知县即日将之驱逐出署。<sup>[68]</sup>

无独有偶，笔者发现西宁府循化厅同知于光绪三十三年（1907年）九月呈西宁府自理

[61] 四川省光绪三十四年考核为优等的十九个州县中，当年词讼数量多的676起，大部分在200起以上。参见吴佩林：《清代县域民事纠纷与法律秩序考察》，中华书局2013年版，第178页以下。这个数据亦比陕西各州县上报的词讼案件数多很多。

[62] 参见前引[32]，樊增祥书，卷十《批临潼县李令自理词讼月报清册》。

[63] 同上书，卷十二《批留坝厅词讼册》。类似受其批评的还包括澄城县令、华州知州、韩城县令、郃阳县令、白河县令、临潼县令以及江苏泰兴县令等，参见此书，卷十四《批澄城县杨令词讼册》《批华州褚牧词讼册》；卷十八《批韩城县张令瑞玘词讼册》；卷四《批郃阳县民党丰娃呈词》《加批郃阳县民党丰娃呈词》；卷一《批白河县文童彭金鳌呈词》；卷十三《批临潼县词讼册》；卷二十《批泰兴县详》。

[64] 清律相应条款参见《大清律例》卷八，《户律·户役》“立嫡子违法”，乾隆四十三年定例。

[65] 前引[32]，樊增祥书，卷十八《批长安县详》。

[66] 同上书，卷五《批商州张护牧家驥详》《批山阳县刘令禀》。

[67] 同上书，卷五《批蒲城县陈令禀》。

[68] 同上书，卷一《批三原县六项月报清册》。

词讼清册，记载新收两起民事案件，当月审结。<sup>[69]</sup>第二年四月，循化厅同知呈西宁兵备道自理词讼清册，记载新收两起民事案件，亦当月审结。<sup>[70]</sup>两月审案数目一致，这与三原县的做法近似，不禁令人怀疑循化厅同知在自理词讼清册中做了手脚。从樊增祥等的经历举一反三，可推知清代中后期，全国各州县不遵例上报自理词讼实情的现象普遍。

樊增祥对州县官的训诫似乎取得一定效果。此后，该省一些州县上报的案件数量较之前为多。他特意赞扬咸宁、长安“两首县近在同城，向不造送月报清册，今亦虚心就正。”<sup>[71]</sup>但是，这种基于州县官呈报词讼清册的文本监督，其效果值得怀疑。如果州县官一方面并不及时结案，另一方面却在幕友协助下，将自理词讼清册精心制作、巧于包装，使之看似天衣无缝，实则监督效果大打折扣。

此外，樊增祥初任陕西布政使时，谴责各州县官在自理词讼清册中普遍少报或瞒报案情，侧面反映此前包括道员至督抚在内的多个监督者工作失职。这意味着，多数州县官在樊增祥接任此职务前，不造送清册或少报案件乃是常态，违法官员亦未据《钦定吏部处分则例》等受到相应处分，此刻仅因樊增祥的临时督促，方有所改观，这种监督有典型的人存政举、人亡政息特色。据之推论，当类似樊增祥这样的官员调离，一切终将依旧。甚至，樊增祥本人在文集里展示的形象，难免有作秀嫌疑，以收扬名后世之企图。

以晚清樊增祥关于自理词讼清册制度的实践，探讨省级官员如何监督州县官及时听讼，可能会被认为以偏概全。毕竟，“晚清”与“清代”，“陕西”与“全国”是两对不同的时空概念。但是，一方面，从时间上而言，学者指出，早在乾隆年间，江西等地知府对州县自理词讼循环簿册的监管多流于形式。<sup>[72]</sup>另一方面，从空间上而言，陕西州县官听讼中诸如积案等弊端显非地区特例，诸多文献对此问题可相互佐证。比如光绪四年（1878年）御史董俊翰奏称：“各省呈控案件，亟应迅速审结，以清庶狱。近来各州县，……其寻常词讼，辄置不理，以致小民含冤莫伸。”<sup>[73]</sup>光绪六年（1880年），皇帝谕内阁：“广东各州县，延搁词讼，已成痼习。”<sup>[74]</sup>刚毅亦认为：“州县自理词讼，……常见一纸入官，经旬不批，批准不审，审不即结。及至审结，仍是海市蜃楼，未彰公道。徒使小民耗费倾家，失业废时。”<sup>[75]</sup>这些言论表明，各州县词讼稽延尘积，官员为规避上级查处，在每月自理词讼清册中少报案件乃普遍现象，历年各级上司对州县官听讼的监督效果有限。

## 五、受理上控监督州县官清理积案的效果

与仅披阅州县官申送的自理词讼清册不同，督抚等省级官员若认真受理上控案件，而

[69] 参见清代循化厅档案，青海省档案馆藏，档案号 18384-463001-07-3606（9-12）（序号分别为：顺序号、档案馆代号、全宗号、案卷号、页号）。

[70] 参见清代循化厅档案，青海省档案馆藏，档案号 18390-463001-07-3607（12-15）。

[71] 前引〔32〕，樊增祥书，卷十四《批咸长两县词讼册》。

[72] 参见前引〔8〕，魏淑民书，第69页以下。

[73] 《清实录》第53册，中华书局1987年影印版，第181页。

[74] 同上书，第594页。

[75] 前引〔25〕，刚毅书，卷一《听讼（附告示）》。

不是仅审阅经幕友语言修饰、包装的文本，<sup>[76]</sup>将有机会直接发现基层积案等实情。陈宏谋曾指出：“赴上控告者，……已告而未审者，上司察核月报册内，如捏造已结，立即指名行提县承究处。如原造未完，即发签勒限十日内审结，于该月自理词讼内登覆‘某日完结’字样通报。”<sup>[77]</sup>受理当事人上控案件，同时比对参照该当事人所在州县申送来的自理词讼清册，应是省级高官获取州县官听讼实况的重要渠道。

依据当时制度，户婚、田土等案件虽称州县官自理词讼，但只要当事人不服，理论上可上控至府、道、司、院。若上司认真受理上控案件，一定程度上可成为制约州县官司法恣意的途径。州县官在听讼时，就得考虑将来面临上司监督带来的潜在压力。乾隆朝著名幕友万维翰认为，官员批发词讼如“持论偏枯，立脚不稳”，就算案件当事人“不至上控，造入词讼册内，亦难免驳查。”<sup>[78]</sup>

不过，与田土、钱债案件有异，对于涉及纲常名教的立继争产婚嫁等上控案件更有可能受到上司关注，官员更有可能引法为据，单纯的钱债纠纷常被官方视为细故，官员未必对此作出是非曲直分明的裁判。<sup>[79]</sup>《樊山政书》所述官员因严重错判受到樊增祥谴责或记过，案件大都与立继争产婚嫁有关，此类案件直接关系到传统社会伦理纲常名教的维护。正如清人所言：“词讼涉于伦常者，最须加意，盖风化之原系之矣。”<sup>[80]</sup>徽州知府刘汝骥在“遇有关风化案件，必反复批示，至数百言而后已。”<sup>[81]</sup>此类案件的判定法有明文，受儒家文化浸淫的官员（如樊增祥）高度关注，当属情理之中。<sup>[82]</sup>

但对于大量纯粹的钱债纠纷，樊增祥往往驳回上控，或仅批令县衙重新查处，很少作出裁判，更少因州县官员错判而给予责罚。比如，他先后驳回紫阳县马家骏为买卖田地钱财而提起的上控、<sup>[83]</sup>定远厅李张氏为买卖田地的上控、<sup>[84]</sup>白河县民潘裕后为数十串钱引起的上控、<sup>[85]</sup>渭南县李世德为田土官司提起的上控。<sup>[86]</sup>何士祁（道光年间曾任江苏元和知县）指出，不同案件类型在官员心中的重要性存在着显著差异：“词讼无论烦简，皆甚丛杂，而其紧要者不过数端：一为上控之案，一为伦常重案，一为斗殴伤重之案，一为近于

[76] 清代官员听讼时的文字处理及申送上司的文件多由幕友代劳。张集馨任雁平道道员一职时，发现前任“口纯言涩，犹不能折。斯幕伪作点单，捏写供词，具详完结”。参见前引〔17〕，张集馨书，第45页。这方面的研究，参见Li Chen, *Legal Specialists and Judicial Administration in Late Imperial China, 1651 - 1911*, 33 (1) *Late Imperial China* 1 - 54 (2012).

[77] 前引〔24〕，徐栋书，卷十八《刑名中·越告》。

[78] (清)万维翰：《幕学举要·总论》，清光绪十八年浙江书局刊本。

[79] 如针对李县令于朱张氏和朱维保、朱维有兄弟覬业霸继一案所作的裁判，樊增祥指示富平县李县令“凡覬产争继、欺孤蔑寡之案，专照争继之例”。参见前引〔32〕，樊增祥书，卷十九《批富平县李令嘉绩禀》。

[80] (清)王景贤：《牧民赘语》，义停山馆集本，载官箴书集成编纂委员会编：《官箴书集成》第9册，黄山书社1997年版，第651页。

[81] 前引〔52〕，刘汝骥书，卷十《禀详·徽州府禀地方情形文》。

[82] 比如涉及白河县彭金鳌、彭贵玉立继争产案的《樊山政书》卷一《批白河县文童彭金鳌呈词》、涉及长安县逐夫夺产的卷四《批长安县民曹发有控词》、涉及婚嫁纠纷的卷七《批咸宁县民闵福成呈词》及卷七《札十二府州》、涉及家族争产的卷十《批西安府详》、涉及绝业争继的卷十《批渭南县详》等案，樊增祥都不同程度指责原审官员误判或错判，并且提出详细处理意见。

[83] 前引〔32〕，樊增祥书，卷一《批紫阳县民马家骏控词》。

[84] 同上书，卷一《批定远厅民妇李张氏控词》。

[85] 同上书，卷一《批白河县民潘裕后控词》。

[86] 同上书，卷三《批渭南县民李世德控词》。

局诈之案与命案盗案而已。命盗案例有限期，势难迟缓，其他案则见官之勤惰焉。”〔87〕单纯的财产纠纷往往被官员忽视。

通常，督抚等上级官员并不亲自审理大部分钱债等上控案件，而是转发原审机构再审，其结果则很不乐观。乾隆初年在河南任巡抚的尹会一称：“本都院披阅各属案件命盗等事，例限綦严，尚知龟勉办理。至于外结事件，一详之后，累月不覆，则州县自理词讼更可知矣。”〔88〕乾隆四十九年（1784年），皇帝指出：“乃近来民间词讼，经州县审断后，复赴上司衙门控告者，该督、抚、司、道等往往仍批交原审之府、州、县审办。在该州县等，心存回护，断不肯自翻前案。即派委邻近之府、州、县会办，亦不免官官相护，瞻徇扶同。”〔89〕由原审机构再审的结果，要么是原审机构维护此前判决，要么案件石沉大海。因此，结合州县官上报的每月自理词讼清册，上级衙门受理上控案件以监督州县官及时听讼，最后也大都流于形式。以《樊山政书》为例，可以看出省级高官一方面对州县官员因循迟延以致大量积案深刻洞悉，同时又反感小民扰乱行政程序的越讼行为，最终表现为对越讼和上控的少有受理和严厉申斥。〔90〕

上述种种机制失灵，其原因何在？

## 六、上级监督失灵与官员的利益同盟

从制度文本而言，州县官听讼面临本省多层级上司监督的压力。多层级监督似乎能对州县官积极应对词讼尘积带来巨大动力。但研究表明，这并未带来预期效果。

笔者认为，地方官结成利益同盟，致上司监督州县的效果有限。如学者谓，就每一级官员命运而言，通常，直接上级而不是最高层有真正的决定权和处置权，这种安排容易导致相邻行政层级的官员串谋，便于他们共同对付上级，加大上级监督的困难。〔91〕具体而言，州县官虽由朝廷任命，天高皇帝远，日后决定地方官升降奖惩的信息来源，却由其所在地方的上级提供。〔92〕因此，本地相邻级别的上下层官员将基于自我利益而合谋，〔93〕甚至通过集体腐败实现“集体政治安全”，〔94〕致监督者的监督被虚置。

〔87〕 前引〔24〕，徐栋书，卷十八《刑名中·词讼》。

〔88〕 前引〔34〕，尹会一书，卷一《飭速结案》。

〔89〕 《清实录》第24册，中华书局1986年影印版，第68页以下。

〔90〕 参见前引〔8〕，魏淑民书，第57页。

〔91〕 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，格致出版社2008年版，第65页以下。

〔92〕 瞿同祖指出，在所有省份，每三年一次“大计”，对地方官的政绩进行评估，均由其直接上司——知府、直隶州同知或分巡道写出，呈交给布政使和按察使，二者再附上他们的评语后呈交给总督或巡抚，督抚将核定后的评估意见上交给吏部。参见前引〔45〕，瞿同祖书，第60页。

〔93〕 这方面的事例甚多，比如道光二十七年（1847年）林则徐升任云贵总督时，仅收下张集馨送的贺礼。林与张交往甚密，私下向张泄露其不久必升迁的机密信息，因为“去年密考，余曾切实言之矣”。两个月后，张果然升任四川省按察使。参见前引〔17〕，张集馨书，第85页。张集馨与四川总督琦善颇有交情，道光二十九年（1849年）琦善回复军机大臣关于对四川布政使陈士枚的考察时，认为陈士枚在清理款项方面才能不如张集馨，事后，琦善将此密奏向张泄露。见此书，第107页。

〔94〕 比如道光二十八年（1848年），四川犍为县已撤县令朱在东被查出亏空款项达九万余两白银，其扬言历任将军、院、司、道、府等均收受馈赠，且手握证据，欲以此京控，致总督琦善无从下手，最后仅以降职从轻处分。同上书，第103页以下。

皇帝对官员结盟的缘由洞若观火。嘉庆五年（1800年），皇帝再次饬令各地官员及时审结词讼时就指出：“地方有司词讼纷繁，其历年积压者，更不知凡几。州县惟知以逢迎交待上司为急务，遂置公事于不问。……而督、抚、司、道等亦只知收受属员规礼，并不随时督查，上紧严催。”<sup>[95]</sup> 皇帝虽知实情，然面对地方官僚集团的积习却无可奈何。如学者指出，清代官场是由各种各样的错综复杂的“人情关系”搭建起来的网络，可以说，这张网络更是由“利益关系”粘合起来的共同体。其中，督抚既可以成为地方官员的保护伞或庇护人，也可以成为地方官员的监督者和惩罚者。在规避朝廷的控制上，省域之内的官僚群体彼此达成共识，冀以摆脱包括皇帝在内中央政府的控制，并在司法制度空间中谋求自身的利益最大化。<sup>[96]</sup>

嘉庆十二年（1807年），在接到新任巡抚金光悌奏称本省积案现象严重后，皇帝认为巡抚、两司大员受其重任，今吏治疲玩，应示以惩儆。该省高官除景安、温承惠、张师诚等或未经到任，或到任未久，不必惩处外，秦承恩在该省巡抚任内最久，先福久任布政使，屡屡维护巡抚，二人均应交吏部议处。秦承恩与先福是相邻层级官员相互串谋的典型。皇帝饬令每位“督、抚莅任伊始，即将该省未结之案，通行详细查明，究有若干起。一面设法赶办，及早清厘，据实具奏，以便酌核办理”的要求难以见效，原因在于新任督抚上报本省前任未结案件时，不得不考虑自己在其它省任职时同样可能存在积案问题。

同年，嘉庆在上谕中指出，“温承惠到直隶省后，查明直省积案甚多，将藩臬两司奏闻参处。而其前在福建巡抚任内，本衙门即有未结之案。现经张师诚奏查，将来亦应惩处。……张师诚既知查明旧时积案，设法清理，务当言与行符，……切不可始勤终惰，徒托空言，以致将来尘案累累，久而愈积。一经后任查奏，又为温承惠之续也。”<sup>[97]</sup> 至嘉庆二十四年（1819年），温承惠终于被新任山东臬司童槐奏报滥禁无辜，清理积压案件严重不力，温承惠因此被革职，发往伊犁效力赎罪。<sup>[98]</sup> 查处者反被他人查处，他们的教训足以启示其他省级高官：为避免彼此相互“揭短”、一损俱损，官官相护才是最优选择。皇帝指出：“但该督、抚等又不可因江西省现因查出积案太多，各罹处分，遂不核实奏明，以多报少，更蹈欺饰重咎。”<sup>[99]</sup> 皇帝的这种隐忧，恰表明官员间相互隐匿词讼尘积问题，官员跨省流动，使监督和揭发前任的方式难有收效。

比如，道光十九年（1839年），给事中袁玉麟奏称，近来外省于上控各案，延不亲提，以致纷纷京控，原因在于官员间碍于情面，甚至收受陋规，为所挟制。江西广信府向有提案规礼，各下属每年馈送本府自一千两至数百两不等，一受此规，遂碍于提审控案，州县自理词讼，本有填注环簿，呈送府、州查销及巡道稽核之例，各省全不奉行。为此，道光下令江西等省督抚查核。事后，江西巡抚奏称不存在上述事情，遂不了了之。<sup>[100]</sup>

州县官听讼违背时限，负有监管职责的上级官员要承担连带责任，如前文所引《钦定

[95] 《清实录》第28册，中华书局1986年影印版，第809页以下。

[96] 参见徐忠明：《内结与外结：清代司法场域的权力游戏》，《政法论坛》2014年第1期，第17页以下。

[97] 前引〔13〕，《清实录》第30册，第397页以下。

[98] 参见前引〔28〕，《清实录》第32册，第783页。

[99] 参见前引〔13〕，《清实录》第30册，第287页以下。

[100] 参见《清实录》第37册，中华书局1986年影印版，第1146页以下。

吏部处分则例》，州县官所立号簿将自理词讼遗漏未载、不明白开载案由、有心隐匿或将未结之案捏报已结等情况，巡道、府州如不查揭，应受到行政处罚。这种严苛的连带责任机制，将驱使地方官僚集团整体规避法律。清律规定，捕役诬良为盗，上至州县、督抚都要负责任，此种规定甚严，一旦动辄得咎，整体性的回护规避不可避免。<sup>[101]</sup>多层级官员监督基层听讼的制度设计，最后以落空告终。

以官员的具体仕途经历为例，道光至咸丰年间，张集馨在山西的前任们从不主持审判，积案如山；在四川，自理词讼相关证人亦被关押于卡房，不胜苦痛；川省官员对罪犯行刑往往由喜怒任情决定，有的官员对自理词讼“一概高阁”。<sup>[102]</sup>但是，张集馨除了在自己的日记中私下批评这些违法者外，作为上司，他并未依职权给予惩处，亦未依法律要求向上级揭发。张任四川按察使时，遂宁县知县办理盗案差点陷人于凌迟重罪，却未被参处；仁寿县知县概行监毙十五位无辜者，张虽认为“予以撤任不足蔽辜”，却未建议上司依法给予更严厉的惩处；张明知犍为、金堂、南川等县“以非盗为盗”，亦未给予任何惩处，只是满足于自己“万不敢迁就属员，草菅人命。”<sup>[103]</sup>作为按察使，监察、纠举违法下属为张集馨的本责。同样，樊增祥曾多次批评州县官在词讼册中故意少报案件、胡乱判案，除了对少数几人记过外，亦未依据诸如《钦定吏部处分则例》提请督、抚或朝廷参处州县官。

在串谋的激励机制下，州县官讨好相邻上级，输送陋规，成为决定其仕途晋升的关键。作为回报，上级官员庇护下属，甚至应州县官请求，将上控案发回原审，以免影响其名声。这种缘于官官相护结成的利益团体，面对中央要求彻查自理词讼弊端时，地方高层大事化小，小事化无。相反，那些严格遵照中央政令，突破陋习清查积案的官员，因危及官员集体利益，易成被攻击对象。比如，嘉庆年间山东一位童姓按察使在任一年，审结此前二十余年积案千余起，并审结本任内积案一千八百起。此后这位按察使招致中外忌嫉，最后在通政使司副使任内被旧属攻击，吏部议处降四级调用。<sup>[104]</sup>这些正反两面的经验教训，强化了地方官僚集团的惰性，并进一步捍卫自身利益。

巡抚或总督这样的地方高官被要求派出监督者，如派分巡道考核州县官听讼实情，或朝廷委任新的监督者，比如派出御史考查巡抚或总督监督州县司法的效果，无不需要支付巨额成本。其结果，便是朝廷不得不就此妥协，只是选择性地惩治那些监督州县官严重不力的个别官员，同时持续下发各类催促地方官公正审案、清理积案的上谕。这种上谕是否能够收到效果，皇帝本人最后也深表怀疑。嘉庆在位时，多次发布饬吏治而清庶狱的上谕，但就算是他，也无可奈何地感慨，这些上谕到了“督抚衙门，一览了事，束之高阁。予可欺，天可欺乎？”<sup>[105]</sup>

## 七、体制欠缺与客观因素制约

朝廷强化垂直的司法控制，对州县官听讼设置多层监督。朝廷每任命一位州县官员，

[101] 参见前引〔30〕，李凤鸣书，第202页以下。

[102] 参见前引〔17〕，张集馨书，第45页，第95页以下，第101页，第104页，第112页。

[103] 同上书，第98页以下，第114页。

[104] 参见（清）陈康琪：《郎潜纪闻初笔二笔三笔》下，晋石点校，中华书局1984年版，第341页。

[105] 前引〔28〕，《清实录》第32册，第67页以下。

相当于一次性将所有地方权力发包给了州县官，<sup>[106]</sup> 导致州县衙门“一人政府”高度集权模式。<sup>[107]</sup> 下放权力同时意味着权力滥用，多层监督听讼，是中央避免州县官权力滥用的重要机制，这是多层监督机制存在的内因。明面上，州县官听讼面临多层监督，压力重重，汪辉祖所谓“州县官如琉璃屏，触手便碎”就是这个道理。但多层监督导致了上层司法控制能力的递减，造成了司法文牍主义，多层监督最后蜕变成形式主义。

清人称：“万事胚胎皆在州县，至于府、司、院，皆已定局面，只须核其情节，斟酌律例，补苴渗漏而已。”<sup>[108]</sup> 只有基层的县官是管事的，县官之上的官员都是管人的。论者谓，上下级政府的事权是层层发包和监督、职责高度重叠和覆盖的关系。逐级发包的任务最后落实到最基层的承包方具体实施，它之上所有发包方都只是在传递指令和监督执行。<sup>[109]</sup> 省级高官大都只是在向下层层传达朝廷指令，比如皇帝关于清理积案、维护司法公正的上谕，以及层层向下监督官员的听讼实况。然而，繁琐的司法监督反映了上级对下级不信任，叠床架屋式的监督无人负责，相互推诿，流于形式，甚至给制造错判增加机会。

多层监督听讼表面看，为催促州县官及时应对词讼尘积带来压力和动力，实质上却便利负有监管职责的官员上下其手。户婚、田土及钱债案件虽号称州县官“自理”，但从法制要求和理论上而言，他们裁决此类案件有多个上级机构监督。多层监督强化了上司对州县官听讼的影响和支配，致使下级官员对上级产生依赖，增加州县官听讼中不负责任的倾向，降低听讼活动的效率。为避免听讼产生的风险，州县官甚至直接请示上级就个案判决作出指示，<sup>[110]</sup> 这种监督可能制造更多的擅断与枉法，无助于解决词讼尘积问题。

再次，监督州县官听讼，存在明显的行政化和“人存政举”特征。上级监督州县官听讼，并非基于上级官员法律知识的权威，而是基于长官的行政权威，等级特征明显。州县官听讼活动深嵌于行政管理体制之中，行政管理体制在衙门履行司法职能时起决定性作用。作为行政事务的一部分，下级听讼与上级监督是行政意义上的隶属关系，即指导与被指导、监督与被监督。上级衙门监督州县官听讼是否有效，高度仰赖某一特定上级官员的治理能力、责任心或自身素养等个性因素。因此，司法实践的良性发展与某一清官或“能吏”密切相关（如樊增祥）。

“一人政府”模式的清代州县衙门，无其他同级机构横向监督州县官听讼，州县官高度集权导致纵向高压监督。这种监督主要由直接上级进行，监督成效取决于上级官员。这导致正反两种效果：个别情况下，出现诸如樊增祥一类官员时，则人存政举；多数情况下，地方官僚消极怠政，则人亡政息，导致底层积案越来越多。

同样，清代历任皇帝对待基层听讼的态度，对这种监督机制有决定性影响。有清初建，生齿不繁，纠纷尚少，加上皇帝对地方官好收词讼的批评，朝廷督促省级高官监控州县官清理积案的力度不大。清中后期，诸如词讼尘积等弊端加剧最高统治者自身合法性的危机。如嘉庆十五年（1810年），皇帝接到御史关于州县司法奏报后指出：“迨负屈小民屡次呈

[106] 《清史稿·职官志》所谓“知县掌一县治理，决讼断辟，劝农赈贫，讨猾除奸，兴养立教。凡贡士、读法、养老、祀神，靡所不综。”知县有权管理一县之内任何事务。

[107] “一人政府”之概念，参见前引[45]，瞿同祖书，第334页。

[108] 前引[78]，万维翰书。

[109] 前引[91]，周黎安书，第54页以下。

[110] 如参见前引[32]，樊增祥书，卷五《批蒲城县陈令禀》。

催，犹复辗转悬牌，拘传守候。致胥役从中讹索，人证等被累无穷，实为怠玩恶习。”<sup>〔111〕</sup>皇帝扩展京控渠道“以达民隐”，强化作为天子的统治正当性，关注地方官员及时听讼与公正审判。

面对广土众民，朝廷难以直接获取基层官员听讼的真实信息以之作为监督州县官的凭据。清朝中后期皇帝逐渐开放京控渠道，目的之一为“以达民隐”，希望获取地方真实治理状况，监督司法活动。朝廷受理京控可能得悉民间隐情，但民众京控各有诉求，并不会刻意迎合皇帝的政治目的，夹杂于其间的，是数不胜数的夸大其辞、诬告、作伪或者纯粹的子虚乌有。<sup>〔112〕</sup>要从京控中剥离出那些足以传达“民隐”的有限真实信息，作为监督基层听讼机制失灵后的替代，将大大增加中央官员的工作负担，就算是这样也无法实现皇帝初衷，于是中央只好再度限制京控。自理词讼当事人上控或京控，其结果大都不外乎发回原审机构或原审机构上级（府、道）再审。

最后，皇帝发布飭令各省督抚监督州县官及时结案的上谕时，较少考虑到诸如清中期之后，州县衙门司法经费有限、生齿日繁和纠纷增多（尤其是江西、福建等中国东南部）等诸种客观制约因素。学者谓，有清二百多年，财赋主要仰赖小农经济的状况未发生根本改变，随着人口压力迅速增大，为更好的安排并有效发挥刑名体系，在压低成本的前提下维持较高水平的社会治安，清朝设计了自认为齐整而高效的理想刑名体系。但这样的制度设计更多是朝廷一厢情愿的理想状态，嘉道以后随着社会矛盾尖锐、州县经费不足、政权控制力下降等问题的加剧，刑名体系中地方部分率先异化，各省积案累累，人民京控不断。<sup>〔113〕</sup>

包世臣分析地方官应对自理词讼和命盗案件时指出：“查外省问刑各衙门，皆有幕友佐理。幕友专以保全、居停、考成为职，故止悉心办理案件，以词讼系本衙门自理之件，漫不经心。……此皆是词讼为无关考成，玩视民瘼。”<sup>〔114〕</sup>包世臣认为，命盗案件需要经过一系列审转覆核机制，地方官的审判将受到上司监督，相关评价与考核影响其仕途升降。自理词讼仅由地方官每月向上级申报词讼清册，有诸多机会瞒报、少报甚至不报，审结自理词讼并非决定仕途升降的重要因素。在实践中，光绪九年（1883年），湖北省按察司称：“乃近阅各州县详解案件，率多迁延。……且闻有正凶已获，久羁囹圄，并不审办。仅按限开参，或俟其痍毙，含混了事。甚至报案之后，翼其和息，不缉正凶，图省招解。”<sup>〔115〕</sup>在按察司看来，州县官处理命盗案件的审转尚顾及不暇，左支右绌，遑论自理词讼。学者谓，清代没有专门地方财政，凡是解往府、省的徒流死刑犯人，每案所费巨大。这些费用多系官员捐俸，或是补役、解差垫补。是以，州县中不论官、吏，出于经济考虑，也很不乐意生事，命案常嘱贿和，大盗改为偷窃。且既然需要衙役补贴公费，州县官对衙役的管理监

〔111〕 前引〔14〕，《清实录》第31册，第22页。

〔112〕 参见蒋铁初：《清代民事诉讼中的伪证及防治》，《华东政法大学学报》2010年第3期，第52页以下。

〔113〕 参见郑小悠：《清代法体系中“部权重”现象的形成与强化》，《江汉学术》2015年第4期，第22页以下。

〔114〕 前引〔22〕，包世臣书，第252页。

〔115〕 《清臬署珍存档案》第1册，《严禁类·通飭书役需索解费由》，全国图书馆文献缩微复制中心2004年版，第3页。

督就要大大松懈，甚至纵容他们勒索事主，以致地方积案累累。<sup>[116]</sup>

清初至清末，人口由约一亿增至四亿，拥有权限听讼的州县官数量无相应增加（始终保持在一千二至一千五百位左右），因此，绝大部分州县官及时结案日愈成为不可能完成的任务。<sup>[117]</sup>面对这些变动不居的因素，中央铁板一块的应对思路从未改观。制度虽然被迫在细节处有所调整，如清中后期出现发审局这样的新机构，但其主要是按察使职责的复制品，为督抚处理省内重大案件往来，<sup>[118]</sup>并非应对州县官清理词讼积案的产物。制度未曾革新，朝廷几乎唯一措施，主要是发布督促地方高官厉行司法监督的上谕，最后均被官场自有逻辑连同客观制约因素消解于无形。

---

**Abstract:** The Qing Dynasty had adopted many detailed and strict rules to regulate the handling of civil cases by magistrates, requiring them to settle lawsuits in time. However, in the grassroots legal practice, the phenomenon of civil cases backlog was still very serious. Since the middle of the Qing Dynasty, emperors had issued many imperial edicts to urge provincial officials to supervise over the handling of civil cases by magistrates, who were required to submit monthly lists of civil lawsuits heard by them to their superiors for examination. As far as institution is concerned, magistrates were faced with the pressure of supervision by government officials at different levels in their handling of civil cases. But in practice, this kind of multi-level pressure failed to bring about effective supervision. On the one hand, officials who shared the same interests conspired to evade the supervision requirements made by the central government. On the other hand, because hearings taken care of by superior officials relied too much on certain smart rulers and emperors always neglect the objective causes of case backlog, such as drastic increase of population and limited funding. Magistrates even had not enough time to deal with criminal cases, let alone civil cases. As a result, the problem of civil case backlog had never been effectively dealt with.

**Key Words:** The Qing Dynasty, magistrates, supervision, civil cases, case backlog

---

[116] 参见郑小悠：《同级集权与纵向监督：清代法制体系的设计、权变与评价》，《天府新论》2015年第1期，第67页以下。

[117] 赵晓华认为造成积案问题的客观性因素有战争和人口增长等。参见前引〔29〕，赵晓华文，第23页以下。本文不再详论，但她未指出皇帝的努力基本对这些制约因素视而不见。黄宗智注意到，清代民事审判制度是在相对简单的小农社会基础上形成的，它颇易对付诸如十九世纪宝坻那样的地方，却不易应付像十九世纪晚期的淡水—新竹那样的较复杂的社会，诸如十八世纪福建地方官为词讼而不堪负重。黄宗智：《清代的法律、社会与文化：民法的表达与实践》，上海书店出版社2001年版，第160页。这种南北词讼数量的显著差异，另参见（清）袁守定：《听讼·南北民风不同》，载前引〔24〕，徐栋书；前引〔78〕，万维翰书，第3页；（清）李方赤：《视已成事斋官书》卷十一《访拏讼棍衙蠹示》，道光二十八年刻本。

[118] 参见张世明：《法律、资源与时空建构：1644—1945年的中国》第4卷，广东人民出版社2012年版，第428页以下。