

# 清代法制体系中“部权特重”现象的形成与强化

郑小悠

(北京大学 历史系, 北京 100871)

**摘要:**从清军入关到乾隆中叶的一百余年里,王朝的刑名制度走过了这样一条道路:顺治年间全盘接受明制。康熙初年强烈逆动进而形成以刑部为轴心,各层面高度集权、上下相制的新朝新体制。到雍正年间,王朝着手对刑部这一已经成为刑名系统中地位最重,但碍于旧规模不能适应新角色的机构进行了渐进、深入、细化的改革,如提高部员文化素养和法律素养、变革司官升转途径、调整部内官吏关系,以及改善部臣与督抚关系等等。乾隆以后,随着律例馆和秋审处二机构运行机制的完备,刑部得以承担起“天下刑名总汇”的重任,并开始主动向整个系统扩散积极影响,形成良性的互动。这样一个过程,是王朝在坚持强化旧体制的同时成功统治一个人口资源矛盾空前的大帝国的重要保障。

**关键词:**刑部;刑名制度;清代法制体系

**中图分类号:**D929.49 **文献标志码:**A **文章编号:**1006-6152(2015)04-0022-09

**DOI:**10.16388/j.cnki.cn42-1843/c.2015.04.004

《清史稿·刑法志》中有这样一段话:“明制三法司,刑部受天下刑名,都察院纠察,大理寺驳正。清则外省刑案,统由刑部核覆。不会法者,院寺无由过问;应会法者,亦由刑部主稿。在京狱讼无论奏咨,俱由刑部审理,而部权特重。”<sup>[1]</sup>换言之,清代中央法制体系与明代的差别在于三法司之间权力的相对平衡被打破,刑部的权力特重,刑部在政权体系内拥有“天下刑名之总汇”的地位。那么清代法制中所谓“部权特重”现象是如何形成发展,又对清代法制有着怎样的影响呢?这是本文所要重点解决的问题。

## 一、清初对明代法制的扬弃

清政权在关外以八旗体制统治全体官民,法律制度和汉地相比十分简陋原始。刑律只有偷盗、斗殴、奸淫、杀人等名目,并无具体律文。刑罚只有鞭笞、贯耳鼻、斩首、纳赎等项,同罪异罚十分普遍<sup>[2]</sup>。理刑程序简单,寻常户婚小事由各牛录各旗负责,处理刑政事务的仅有刑部一衙门,审理事毕向皇太极面奏请旨而无复杂的文书程序,重大刑案由八旗诸王贝勒会议处置。法尚严厉,科刑论罪宁重毋轻,贵族高官亦不能免。入关伊始,以八旗为统治

核心的清政权就意识到自身统治能力不足与汉地广袤复杂、政治文化传统深厚之间的矛盾。为了迅速稳定政局,配合军事行动的推进,政权做出了两个重要选择:第一,几乎全部录用了乐意为新政权效力的前朝官吏。第二,听从这些官吏的建议,并以这些官吏为主要执行工具,暂不讨论与关外政治传统的异同,在较短的时间内几乎全盘接受了明代的政治制度和行政运作。法律制度及其运作是其重要组成部分。

到顺治末年,明代后期的法制体系大多在形式上得到恢复。这其中主要的做法包括:恢复明代京师、地方刑名事务的运作路径及文书形式;继承都察院、大理寺同刑部并为法司的传统,恢复都察院派遣巡按综理各地刑名,与大理寺对死刑案件的驳审平反职能;继承明律的绝大多数条文,更为清律;接受明代京控、朝审、热审、大赦停刑等传统做法,及恤刑慎刑观念。<sup>[3]</sup>卷十六,顺治二年五月戊子

和此前的征服王朝,如辽、金、元等时代相比,满清政权对胜朝汉制的学习继承是比较迅速的。然而细心拣择史料,体会清王朝入关之初的政治格局,也不难想象这样的场景:一方面,八旗勋贵们几无统治经验,主要精力都在作战上,多数人语言也

收稿日期:2014-10-21

作者简介:郑小悠,女,北京人,北京大学历史系博士生。

本刊网址·在线期刊:<http://jks.jhun.edu.cn/jhxs>

不通,一切行政事务,必须假手于投降的明朝官吏。另一方面,关外的制度虽然简陋,但旗人自恃曾倚仗着这样的制度夺取汉地,难免产生马上也能治天下的自负。且行政、建议权虽在汉官,但决策权全在旗人。这一继承的过程自然而然充满了博弈与摩擦。

顺治年间,这种博弈多以汉官的奏议得以成行为结局。如儒家礼法素有刑不上大夫的传统,是以唐以后形成八议、官当等制度;明代文武官员论罪,需先交吏、兵二部议处,问题严重到革职以上,才下法司问罪受刑。清廷在关外并没有这样的传统,不论勋贵文武,一有小错,即拿交刑部施以刑罚。入关之初汉官用明律,而旗人仍照此办理。顺治十年正月,工科给事中姚文然,见兵部满汉堂官因为获罪,都免冠锁在城门上,十分羞辱难堪。是以奏请日后大臣获罪,请交刑部看守,不便锁禁城门。得旨:“以后满汉诸臣有犯贪恶重大事情应发刑部审问者,在部守候,不必锁拏送门。审有实据,引律拟罪奏请处分。”<sup>[3]</sup>卷七十一,顺治十年正月癸酉

而时至康熙初年,尤其是四辅臣执政时期,旗汉之间的不信任感明显加剧,汉官在法制问题上更系统、深入恢复明制的计划也被打破。如顺治十六年朝审时,江南道监察御史罗璧等建议顺治帝,虽然法司已经拟有“情真”名单,但希望皇帝法外施仁,将“情真”人犯再分轻重,重者御笔勾决,轻者暂时免死。顺治帝接受了他们的建议,下旨:“勾了的便决了,余者牢固监候。”<sup>[4]</sup>到康熙四年朝审时,辅臣拟将“情真”人犯全部处死,不必再经勾决环节分别轻重。是时,刑部尚书龚鼎孳奏请恳请循先帝旧例,将“情真”人犯再分轻重办理勾决。<sup>[5]</sup>卷二,《请复秋决疏》,被辅臣斥责:“据奏称秋决宜复,凡罪无可疑者即决,罪有可疑者候秋后,前旨甚明,未尝云死罪一概不许秋后。且龚鼎孳前亦在都察院,有三法司会审之责,今又职任专断,应即决,应秋后处决,伊既可以审拟。乃自为宽慈,以上为不宽慈,徇情于下。具奏殊为不合,著严飭,行该部知道。”次年朝审时,又有户科给事中姚文然等复请行勾决之典,四辅臣态度更为严厉,降旨:“秋决人犯九卿科道会同详审,情罪可疑可矜者减等,情罪真者即行正法,此系定例。姚文然、孙际昌既在会议之列,各犯内果有情罪可疑可矜的,即应于会议之处说出,今请缓决,自为仁慈市恩于下,具奏殊为可恶,着吏部议处具奏。”<sup>[4]</sup>在汉人的观念里,情真人犯由皇帝勾决后定

其生死,既有慎重民命、减少杀戮的实际作用,更是皇帝如天之仁、恩自上出的体现。这种崇君权、扬君德的建议,通常是不会被统治者误会拒绝的。显然,辅臣们只考虑“勾决环节”与“会议环节”在断罪决囚方面的作用似乎重叠,并不能领会其政治意义的差别,反悍然断言龚、姚等人“徇情”、“市恩”,将前者申饬,后者议处。可见相较于顺治年间,此时的旗汉关系与法制的汉化进程都出现了明显的逆动。

这种逆动在法制领域影响最大的,是御史巡按制度的废除和都察院系统法司刑名职能的锐减。宋明以来,科道监察系统强化,明代中后期的巡按御史权势极重,他们巡察地方时一项很重要的工作就是审录罪囚、受理词讼,并迅速超越按察司,成为对该地区刑名事务最有发言权的官员。巡按办理的死刑案件和其他大案,向上报交都察院核准,与按察司上报刑部的系统并立,是以都察院亦与刑部并称“问刑衙门”,同负责平反的大理寺一道合称“三法司”。关外的满洲人原本对监察系统的作用毫无认识,天聪五年,皇太极在沈阳模仿明制设立六部管理国家事务,却并未设立都察院、六科等机构。在汉臣们的屡次解说劝谏下,皇太极终于在崇德元年设立都察院。其时的都察院只有稽查建言之责,并不像明朝那样兼作法司,更谈不上巡按各地的任务。入关后的顺治元年,摄政王多尔袞效法明制差派巡按。而顺治十八年五月,四辅臣则下令“各省巡按停止”。学者研究认为,停派御史主要出于政治、经济两方面原因。经济上由于清初军饷匮乏、财政紧张,地方政府与人民对巡按供给不暇<sup>[6]</sup>;政治方面的原因则更为重要,归根到底是旗汉矛盾<sup>[7]</sup>。到康熙六年,经议政王大臣会议讨论,又将府一级办理刑狱事务的官员,亦是巡按办理地方刑名事务的主要助手——府推官一职裁撤。<sup>[5]</sup>卷二,《请止议裁刑官疏》。至此,地方徒流以上重案由县、到府、再到按察司,统由正印官审理,依次审转驳查,但均无定讞权,最终经督抚或上奏或咨部定讞。都察院系统在地方的触角被拿掉,都察院虽然仍旧称为“法司”,但因为本身不再拥有“案源”,与大理寺一样,成为死刑案件的覆核、会稿衙门。

是时,许多汉大臣上疏反对。龚鼎孳在其《巡方止息疏》中,力陈停止巡按之十不可。其中第二不可即专指刑名方面而言。龚氏认为,地方刑狱大案原系抚、按同办,如果裁撤巡按,则巡抚事

权太专,一旦错定冤案,司道以下无人为之驳正平反<sup>[5]</sup>卷六,《巡方止息疏》。换言之,失去巡按的制约,督抚的权力未免过大,是对中央集权体制的严重破坏。清廷很快也意识到这点,康熙年间在刑名方面,做出了两点应对措施:一是刑部主导秋审,二是军流刑定讞权归刑部。

以儒家天人合一的观念,人君刑赏应循“天道”,所谓“天道”,即是春生秋杀。所以除了罪大恶极之徒可以决不待时,其他死刑犯人都要留到秋后处决。满洲本无杀人需待秋后的观念,入关后经汉臣屡次奏请,在顺治十五年形成了先由地方会审,将犯人分别情真、缓决、可矜可疑,上报皇帝后处决的程序。与明代不同,清初各省秋后会审并不专任巡按,而是仿直隶之例,多次派遣刑部、大理寺司官为恤刑官,与巡抚、巡按会审,称为秋审。继顺治十八年罢遣巡按后,清廷于康熙三年又将恤刑官停派。至此,直隶及各省的秋审全由督抚主持,中央机构不论刑部还是都察院,都失去了插手的机会<sup>[8]</sup>卷十三,康熙三年八月丙戌。

到康熙十二年,已经亲政的康熙帝对这种督抚掌握死刑二次覆核权,霜降前请旨施行不过具文的状况表示不满。此后秋审改分情真、缓决、可矜可疑三类,仿照在京朝审之例,豫期造册进呈,亦著九卿科道会同覆核,奏请定夺。其造进呈招册及奉旨结案行咨,俱应限定日期,令刑部一并详议定例具奏。<sup>[8]</sup>卷四十四,康熙十二年十一月丙寅因为这些死刑监候案件在第一次题奏时,其罪已经刑部定讞,在部留有全部档案及部定看语。九卿科道会议时,刑部作为主稿衙门,部定看语的影响力自然超过各省上报的督抚看语。此后的御前勾决,又系在九卿科道会议基础上完成。是以从此时起,死刑的二次覆核权,由督抚之手转移至刑部之手;而情真人犯最终是生是死,全在皇帝一勾。

至于军流案件归部定讞一事,亦是在清初的特殊背景下产生的。隋唐以来,刑名案件的办理程序大都分为京师与地方两种情况,京师徒流罪即交中央法司审理。而在地方上,元代以前大体只有死刑和疑狱需要“奏讞”,交中央法司议拟、复核。明代前期曾一度有将地方徒流罪亦呈报部院的情况,但最终仍回到死刑“奏讞”的轨道,徒流犯人可由地方按察司“就便断遣”<sup>①</sup>。这是国家疆域辽阔,政府行政经费有限的客观条件决定的。清政权来自东北,因为倾全族之人口进入汉地,所以在入关之初,东

北地区人口锐减,是以顺治年间,各地依照明律被判处充军、流放刑罚的犯人并不按照明律定地发遣,而是一律送进京城,交刑部再发往奉天、乌喇等地,充实东北地区。既然人犯送往刑部,那么相关的案情档册自然也要咨部核查,如果刑部认为情罪不确,自然也可以咨驳,令地方覆审。康熙十八、十九年间,因为南方汉人发遣乌喇等地,多有冻馁而死的情况发生,九卿屡次会议,最终决定将一般军流人犯不必发往奉天,按律分远近发配,只将免死减等人犯仍发往乌喇<sup>[9]</sup>康熙十八年十月十二日,十九年五月十五日、十九年五月二十一日。制度改变后,虽然各地军流人犯不必再送刑部,从京城发配,但流行案件咨部定讞的旧制被保留下来。除军流案件外,涉及人命的徒刑案件也需由刑部定讞。清代中央对地方刑名案件的控制力超越历朝历代,达到空前高度,刑部处理案件的工作量也空前庞大。

综上所述,到康熙中期左右,清代的刑名体制已从顺治年间的全盘学习明朝的方向岔开,开始形成新朝的新模式。在这个新模式中,都察院系统被大大弱化,而刑部则一跃成为上承天子、下总全国刑名事务的枢纽机关,时人称为“天下刑名之总汇”。因此,在随后的时间里,优化刑部的行政体制,是清王朝改革整个刑名体系的中心。

## 二、康熙年间的困局与雍正改革

康熙中期升格为“天下刑名总汇”的刑部,权力膨胀、工作繁重,与其在明代与顺治年间的地位已经完全不同同日而语。刑部尚书徐乾学在《刑部题名碑记》一文中总结刑部的重要性时说:“其外自提刑按察司所定三流以上罪,内自八旗五城御史诸案牒,统归于刑部十四司。每岁报闻,而轻重决之。至于新旧条例,宜归画一,非时矜恤,务广德意。天下督抚之所帅以奉行,惟视刑部之所颁下而已。”“刑者人命所系,而天下人命尤系于刑部之一官。”<sup>[10]</sup>与此同时,麻烦也摆在康熙帝与刑部大臣面前:一个从未拥有如此重要地位、承担如此繁重任务的部门,其管理模式、人员素质、办事能力只能与此前作为三法司之一的地位相适应,难以承受作为“天下刑名总汇”的压力。而解决这种不平衡的现象,需要的是磨合时间和政治家的智慧与魄力。

在康熙中期以后乃至整个雍正年间,康、雍二帝对刑部的工作极其不满。康熙十九年,康熙帝先责刑部瞻徇<sup>[9]</sup>康熙十九年二月初二日,次年六月又责行私作

弊,并称“朕屡经申飭,竟未省改”<sup>[9]</sup>康熙二十年六月初二日。本年七月十七日,康熙御门听政时专门问刑部尚书:“近来尔部事件若何?一司中有几件事?”并嘱咐:“凡至尔部重大事务,俱系狱拟罪,关系最为紧要,早完一日,牵累者得一日早安。凡事尔等须速行完结。”<sup>[9]</sup>康熙二十年七月十七日言语之间,甚不放心。尽管刑部堂官迭声“谨遵圣训”,然而一两年内,又屡遭严谴。到康熙二十五年三月十四日,因刑部办事毫无改进,章奏错误舛缪之处甚多,康熙帝十分愤怒,命大学士传旨三法司所有堂、司官员次日到乾清门听自己面谕教训<sup>[9]</sup>康熙二十五年三月十四日。

康熙帝对刑部的指责可以在当时刑部官员自己的文字记载中得到印证。如徐乾学在《碑记》中就批评当时刑部的风气是“部掾史长子孙,其中轻重之例惟意所拟。居官者对案茫然,但徼幸无事速去而已”<sup>[10]</sup>。康熙四十六年担任刑部司官的朱轼在初入刑部时的感受则是:“部中堂司多员异同莫适为主,吏为奸挠掣肘。斯职者多媢阿因循,以传舍视其官,否则深文以避其咎。”<sup>[11]</sup>

不过,康熙帝是以仁德厚道著称的君主,在处理内政方面一向秉承多一事不如少一事的原则,尽管他对刑部的工作状况十分不满,也并未做出什么严厉举措与实质变革。与其施政风格全然相反的雍正帝即位后,工作作风全无改进的刑部日子就变得很难过了。雍正二年十月,雍正帝因刑部承审北新仓冒领米粮,将无辜之人妄行枷讯一事,对刑部堂司官员大加痛斥。因为他曾经问过刑部堂官,审理本案的司官于灏、勒可得二人在刑部司官中属于何等水准,据堂官回奏属于“中等”。皇帝怒斥其“夫中等者尚且如此,下等者更可知矣!”随即传谕刑部各司官:自付年老尸位不能办事者,必须从速告退。<sup>[12]</sup>卷二十五,雍正二年十月甲申雍正帝整顿刑部的序幕就此拉开。

在雍正帝看来,其时刑部的问题主要集中在两个方面。首先是人员素质不高,尤其是司官,法律专业能力不强,很容易被书吏欺瞒舞弊。其次是在对待地方督抚题咨案件的问题上,不能公正处理,常以偏见准驳。针对这两点问题,雍正帝先从第一点入手,主要从三个层面予以解决。

首先是整体提高刑部满人官员的文化水平。刑部司官按缺额分为宗室、满、蒙、汉军、汉人五类,满人、汉人两类占绝大多数。清廷在关外时,宥于语言不通,刑部一直是满人办满事,汉人办汉事<sup>[13]</sup>。

入关以后,刑部本部现审案件,特别是政治类大案,大多关系八旗人员,向来只用笔帖式录满语口供,向汉堂官口头回禀,汉堂、司语言不通不能看供,其事由满洲堂、司把持<sup>[5]</sup>卷二,《刑律七款》。直到康熙四十三年,才经刑部尚书王揆奏请,将现审案件口供兼录满、汉双语稿<sup>[14]</sup>。但根据行政惯性,汉官仍然不办旗人案件,皇帝也默认这种做法,如果旗人案件的审理出现问题,汉堂官承担的处分也较满堂官更小<sup>②</sup>。康熙年间满人的汉化水平参差不齐,整体文化素质不高。针对这个问题,雍正帝要求日后刑部满洲司官,务必要用通晓汉文之人补授<sup>[12]</sup>卷三十五,雍正三年八月乙巳。另外拣选满洲科举出身的进士、庶吉士、翰林院编修、检讨到刑部各司学习,着量题补。盖因其虽然未必谙习律例,但汉文水平较高,学习能力较强<sup>[12]</sup>卷二十七,雍正二年十二月甲戌。此外汉司官的来源也开始大力倾向于新科进士<sup>[12]</sup>卷九十五,雍正八年六月己亥,及从庶吉士、翰林院编修、检中拔取<sup>[12]</sup>卷二十七,雍正二年十二月甲戌,让这些年纪更轻、文化程度更高、更有进取心的官员成为部中的骨干<sup>[15]</sup>河南道监察御史吕谦恒奏,第一册,第933页。

二是调整刑部司官的仕途路径,使其在部工作时间更长,办案经验更丰富。康熙年间的六部司官铨选分为旗、汉两种方式。满司官按旗补缺,到部后由堂官指派分司。汉司官则由吏部按月选方式,命内、外所有符合条件的官员在金水桥掣签,签分到部后再行掣签,分配各司<sup>[15]</sup>刑部侍郎高其佩奏,第二册,第987页。两种方式都有很大问题。前者是将各部旗缺一分为八,如果镶黄旗某主事出缺,只能以镶黄旗本旗人员补授。这种补法出自康熙初年四辅臣主政时期,原为平衡八旗利益起见。但各旗人员多寡不一,常出现人少的旗分出缺无人补授,人多的旗分滞碍难补的情况<sup>③</sup>。雍正年间将六部旗缺全部改为八旗公缺,各部满洲郎中、员外郎、主事各立一班,刑部通晓汉文的满洲司官则单立一班,形成了刑部满洲主事、员外郎、郎中部内升转的格局<sup>[12]</sup>卷七十,雍正六年六月庚辰。

在汉司官方面,因为要由吏部将内外官员通行掣签,是以刑部司官的来源很杂,在刑部为官一任的年限又很短,主事任满不过三年,员外郎、郎中不过两年,一任期满就可能选往别部或放出外任。对于一个需要系统学习运用律例的职位来说,这种铨选方式是无法保证其专业能力的<sup>[15]</sup>刑部侍郎黄炳奏,第三册,第860页。且刑部各司繁简差别很大,如果官员到部之后不能力强弱,只凭掣签分配,很容易出现人与职不相

匹配的问题<sup>[15]</sup>协理陕西道监察御史朱必楷奏,第二十七册,第94页。鉴于此,雍正帝特许刑部汉郎中、员外郎出缺时,由本部汉主事、员外郎升用<sup>[15]</sup>山西道监察御史刘勳奏,第二十四册,第682页。至于部内各司的繁简区别,雍正帝参考地方烟瘴海防等地缺分的做法,将部内繁缺交由本部堂官直接保举,简缺才交吏部铨选。在六部当中,拥有题缺资格最多的即是刑部,这为鼓励刑部司官专心攻读律例、长期从事刑名工作,提供了重要的制度保障。

三是抑制书吏,改变官吏关系。清代受明代影响,从立国伊始,六部工作的具体运行就由部吏把持。根据清代人自己的认识,六部官、吏,本应形成一种相维相制的良性关系,书吏负责检索章程条规,由官员决策成行与否;书吏负责书写文书,官员予以审核纠正。即便书吏舞弊,只要官员清明认真,也可以及时发觉。如果官员纳贿坏法,书吏亦可告发。<sup>[16]</sup>康、雍时期的刑部,司官到任时能通晓律例的人很少,办理案件需要临时翻阅查找<sup>[15]</sup>刑部侍郎托时奏折,第二十四册,第191页,加上雍正中期以前司官任期很短,其执法能力很难起到抑制书吏的作用。譬如刑部书吏在引用律例时,有将一条律例断章取义删去前后文,或避重就轻,或避轻就重的情况,官员如果对律例熟悉程度不足,就不能发觉<sup>[12]</sup>卷一百二十九,雍正十一年三月癸丑。对于书吏问题,刑部侍郎觉和托认为,此前刑部“咨揭之应准应驳、现审之拟轻拟重,虽系司员酌定主意,而叙稿成招皆出书吏之手。是书吏得以舞弊弄弊、作奸犯科者,皆由于满汉各官不亲自主稿之所致”。请嗣后各省有发来案件,需由各司主事当堂领取回司,经本司满汉官员商议、审理后,亲自定稿回堂,即便一天不能办完,也要将文书封固,不许书吏经手,等回堂之后才能交发书吏缮本行文。并令部内各经承、帖写相互稽查告发,如果告发属实,可以准其考职做官,如果扶同徇庇,则连坐治罪<sup>[15]</sup>刑部侍郎觉和托奏,第二十四册,第213页。此后又有御史奏请刑部案稿送往都察院、大理寺画题时,要将案稿加印封固,避免书吏中途改稿<sup>[15]</sup>御史史承祥奏,第二十七册,第321页。这些建议获得皇帝准许,在刑部陆续施行后,有效调整了官吏关系,缓解司官对书吏的过度依赖。尤其是司官亲笔主稿一事,对提高司官的专业能力起到重要作用<sup>④</sup>。

除了刑部官员专业素质外,康、雍时期的刑部与地方督抚的关系也有很大问题。“遇督抚之素相亲厚者则有意顺从之,遇督抚之素不相契者则故意驳诘之。”是以督抚也常常不服部驳,每每固执原

具奏。根据当时的制度,“大凡督抚题奏本章必朝部议覆而后施行”,所以“内重外轻,乃事势之固然”<sup>[17]</sup>雍正五年六月十九日,第二册,第1325—1327页。督抚一旦对部议不满,就要经过上督抚题本、下部议,刑部议驳上题本、驳回,督抚不满再上题本这一系列循环过程。二者互不相让,以致“一经驳回,往返迟误数月,干连人等多至受累”。雍正帝即位之初,对这种现象非常不满,将立场先站在刑部一边,规定日后凡经部驳之命盗案件,如果该督抚固执原题,部内可将督抚议处具奏<sup>[17]</sup>雍正元年十月初六日,第一册,第113页。

然而一年之后,雍正帝忽然意识到,因为自己针对部驳事件连续几次批复“部驳甚是”,就开刑部揽权妄驳之端,甚至因为部堂与督抚之间的私人恩怨而漫行搜驳。如雍正二年六月,刑部侍郎马尔齐哈因为自己居住在直隶庄田的亲属没有得到直隶总督李维钧的特殊照顾,对李氏有嫌,将李维钧题报的直隶盗案议驳,承审官议处<sup>[17]</sup>雍正二年六月初五日,第一册,第254页。到雍正五年六月,刑部又有驳河南巡抚田文镜题胡大保强行鸡奸曹柱儿未遂,将其勒死一案。田文镜将胡大保原拟斩立决,刑部会同大理寺、都察院改拟监候。是时,田文镜因为科举朋党一案,正与整个文官集团为敌,刑部将田氏所题并不过分之案议驳,颇有刁难意味。为此,对田文镜采取坚决保护态度的雍正帝大发议论,对明代以来形成的所谓“内重外轻之局”大加抨击,并特命日后督抚到部之文,再有被部臣非理驳诘者,准督抚密折奏闻<sup>[17]</sup>雍正五年六月十九日,第二册,第1325—1327页。

密折奏闻,作为一种上奏人与皇帝一对一直接交流的文书形式,从康熙中期开始被逐渐推广,到雍正初年全国性普及。但在这段时间里,奏折还是一件皇帝与大臣私下交流的工具,涉及内容主要是请安问候、汇报地方突发事件、讨论人事任用,以及军国大政和重大制度改革的谋划等等,而刑名、钱粮事务,作为日常的行政工作,仍采用题本的形式处理,并不在密奏范围之列。如果督抚利用密折向皇帝解释自己受到部驳的困境,或者将皇帝在密折中对自己有利的批示写在题本、咨文上,还会被冠以挟制部臣的帽子,遭到严厉训斥<sup>[15]</sup>广东巡抚年希尧奏,第二册,第356页。而在田文镜和刑部的这场纠纷过后,不论是经过皇帝的题本,还是直接与部交流的咨文,督抚都获得了直接向皇帝辩白部驳的权力。结合前面督抚固执己见不服正确的部

驳,刑部可以将督抚题参议出的旨意,刑部与督抚之间在理论上形成了比较合理的制衡关系。

### 三、乾隆年间的新局面

制度改革的成效并非当时就能显现,直到雍正末年,雍正帝对刑部仍然很不满意,称:“朕观各部院中,惟刑部声名不好。司员作弊、胥吏逞奸,道路之间,人言啧啧。”<sup>[12]</sup>卷一百二十八,雍正十一年二月甲戌。去世前还与嗣帝屡有“近来各部皆有章程,惟兵、刑二部办事多有未协。兵部尚书高起性情乖张、怀私挟诈。刑部尚书宪德见识卑鄙、昏愤糊涂”等语<sup>[18]</sup>卷二,雍正十三年九月丁酉。是以在雍正改革的基础之上,乾隆年间的刑部又进行了两项重大改革,刑部在专业化的道路上大大前进,得以与“天下刑名之总汇”的地位名实相副。

第一项是改变秋审处的职能。康熙十二年刑部开始接替各地督抚主导秋审之后,秋审事务由各司核查,归政务最简的四川司汇总,朝审则归广西司。到雍正年间,四川地区移民涌入,户口充盈,各类治安事件也多了起来,四川司开始由简转繁,再承担秋审重任显得力不从心。因此,到雍正十三年二月,刑部奏请在刑部内盖造房屋,派总办秋审满汉司官各二员、笔帖式四员、书办二名、帖写四名,负责办理秋审招册的刊刻印刷等事,以免迟误时间、靡费钱粮<sup>⑤</sup>。

雍正年间秋审处还以处理事务性工作为主,其职能到乾隆七年发生了质变。根据清代的法律,所有斩、绞的条文都只规定到是立决还是监候而已,至于监候者最终如何处理,非成文法所能解决,全靠秋审主持者根据具体情节及旧有判例处理,遂有“秋谳衡情”之说。康熙年间的秋审分为情真、缓决、可矜可疑三等,雍正时改为情实、缓决、可矜、承祀留养四等。情实者请旨勾决,缓决者仍行监候,可矜及承祀留养者则可以马上减等发落,差之毫厘则谬以千里。既然没有统一的条文标准,又不能互相讨论,一年之内各地的案子,及一地之中每年的处理,很容易出现同罪异罚的情况。而组织精干力量在各司基础上对秋审案卷统一尺度、分别实缓,是唯一的解决办法。乾隆十九年十月,根据江南道监察御史九成的建议,刑部命各司于每年秋审前严谨摘叙秋审案由,毋漏毋枝,称为“秋审略节”。秋审处总办满汉司员从每年三月初一起停办本司事务

及各类杂差,统一核查各司汇总来的秋审稿案。<sup>[19]</sup>

至此,刑部关于秋审事务逐渐形成了这样一种行政运作模式:每年十七司由堂官选派满、汉各一员,专司一年秋审之事,各本司选经承通晓谳意者各一人,抄录应审之案,每十起为一册,不得增减一字。各本司用蓝笔删定略节,芟繁存要,期字简事详。逐案各拟看语,分别应情实、应缓决、应可矜、应留养、应承祀,悉明列加签。每十案汇订一小册,加目录送于秋审处。(秋审处)总办司员用紫笔覆校,增删案身,并改订看语,核其当否。其应改者即改注,毋庸再商。其应呈堂会议酌定者,则著明“临时商定”字眼,而本司原议不必遽驳,止别立册以记之。<sup>[19]</sup>

秋审处承上启下,握秋审之总纲,其重要性已经显露无遗。由于秋审处的总办、协办之名是差遣而非本职,因此有着相当的灵活性,所派司官不但“通晓律例,才具出众”,且必定与管事的堂官关系亲密。是以在乾隆中期以后,秋审处总办等司官就渐有很多特权,如保举京察多系总办秋审之员、既派总办秋审,复令管理赎罪处、督催所、律例馆、司务厅、饭银处、赃罚库,以及清、汉档房诸务。“各司签分现审稍涉疑难之案,堂官专派总理(秋审处司员)会审。”“当月司官收管各处文移、现审案犯,倘遇奏事之期各堂不能进署,伊等即代堂掣签交司。”<sup>[19]</sup>389-390 秋审是国家大典,向来受到皇帝的重视,所以秋审处司官也往往能突破品级所限被皇帝认识,从而获得极好的前程。如乾隆二十八年,秋审处总办郎中尹嘉铨升任济东道前受到乾隆帝召见,皇帝向他询问:“总办秋审,汝袍阿永阿、蔡鸿业何如?”尹嘉铨回奏:“阿永阿明决、蔡鸿业练达,臣实不如。惟有悉心校对招册,不敢草率。”皇帝则首肯说:“汝办事着实,想与四达同。”<sup>[20]</sup>乾隆帝提到的阿永阿、蔡鸿业、四达三人,后来都官至本部侍郎。其中阿永阿以刑部郎中超擢陕西按察使,蔡鸿业外放道员后不久即超擢刑部侍郎,四达更是以本部五品之郎中就地升为二品之侍郎。从乾嘉年间起,刑部秋审处司官的仕途前程,几可与军机章京相媲美。刑部的尚书、侍郎也一改其他五部多由翰林升转而来的传统,多“取总办,并践中外、习故事者擢之”<sup>⑥</sup>。

秋审处职能的转变,不但促进了秋审制度的完善,更重要的是很大程度上改变了刑部的人事管理模式。灵活的用人机制,特别是秋审处司官光明的

仕途前程,给了刑部司官强劲的工作动力。秋审处司官的选取以“通晓律例,善于属稿”为标准,新进到部的司官凡有上进之心,自然都要努力钻研律例。加之此后管事堂官亦多系秋审处老司官出身,感情因素使然,亦对秋审处新进多有栽培。这是刑部专业化进程当中的重要一步。

乾隆年间另一项重要改革是将律例馆划归刑部管理。清廷自入关之初即听从汉臣的建议修订律例,顺治二年即开设律例馆。顺治初修律之后,律例馆并未散馆,一直设在内阁,平时因时因事增修条例,及至专门奉有修律旨意时,则由皇帝指定大学士、部院大臣等充当总裁,并从在京各衙门中抽调通晓律例的官员充任提调、纂修官,集中工作。乾隆初年,清廷再次开馆修律,律例告成后,刑部尚书来保等人奏请将律例馆所有馆务移交刑部管理,现在在馆之员因系各部抽调而来,听其本部堂官奏定去留。而馆务移归刑部后,所有提调、纂修、收掌、翻译、誊录等官,则改由刑部司官、笔帖式拣选兼充,毋庸专设<sup>⑦</sup>。此前律例馆因为设在内阁,不但纂修刑部律例,还有纂修吏部铨选、处分则例之责<sup>[18]</sup>卷七十五,乾隆三年八月丙申,此时亦行剥离。从此,律例馆改为刑部内设机构,新增新例亦定位五年一修,不必另派总裁及提调、纂修官,只由刑部堂官奏请,交本部司官办理即可<sup>[21]</sup>。

清代律例的形成主要有三个来源:一是继承前代;二是刑部及内外大臣官员奏请;三是由已办成案奏准通行,五年一次纂入律例。后两类是乾隆以后最主要的来源。律例馆既然承担修律之责,就意味着它必须大量掌握刑部办理的成案,否则既不能在修律时提出恰当的意见,亦不能将奉旨通行的成案准确上升为法律条文。是以在律例馆归入刑部后,逐渐兼有了部内“档案室”与“研究室”的功能。乾隆四十年左右,刑部将所谓“积年成案”的文卷都放到律例馆,各司在办案时如果遇到“例无专条、情节疑似”的疑难案件,从原来的“堂、司确商面陈”,改为由主稿司官拟定说帖呈堂,堂官批交律例馆覆核,律例馆司官根据律例、成案权衡轻重,再拟具说帖,呈堂定夺,交本司照办<sup>[22]</sup>。

律例馆改归刑部之后,清代涉命徒刑以上的疑难案件在经过由州县到督抚的层层审转后,在刑部内又增加了一个核查环节。律例馆的提调、纂修官可以凭借其丰富的经验和馆内保存的大量律例、成案资料为疑案的审核再次把关。如乾隆年间的律

学家阮葵生在充任律例馆提调时,遇事主张体道当场毆死窃贼柳二一案,巡抚以黑夜在外偷窃财物,事主登时毆死之例拟张体道徒刑,而刑部本司司官以罪人不拒捕而擅杀律拟绞监候相驳,呈堂发交律例馆参酌。阮葵生比较二例区别,又引此前刑部原奏为证,认为“该抚援例登覆,仍拟杖徒,与奏准通行之例俱属相符。今欲议驳,若比照罪人不拒捕而擅杀,则与原奏当场毆死窃贼平人应拟绞者拟以杖徒情罪允协之语显有抵牾。抑或比照已就拘执而杀,则此案于前指出数条无一相合,又与原奏不得滥引牵混之文大相矛盾。此外又别无他律他例可引,该司原稿未免强词附会”<sup>[23]</sup>。随即将本司原稿驳回,经堂官批准后,仍照巡抚原拟徒刑具题。这种不照顾本部同僚情面,公正处理督抚与本司异议的情况,在律例馆所办的案件中比比皆是。归于刑部后的律例馆不再仅仅是一个单纯的修订律例、保存档案的机构,而成为比刑部十七个清吏司更权威、更专业的疑难案件再覆核机构。

律例馆和秋审处一样,都是刑部储材之地,总办秋审处与提调律例馆有互相兼任者,亦有独任者。除办理秋审和修订律例的本职外,秋审处司官更多充当本部现审案件的派审任务,而律例馆司官则更侧重各地上报刑名案件的覆核。由于本部现审多系带有政治色彩,涉及官员的案件,而地方上报则以一般刑名案件为主,是以秋审处司官在北京官场中的影响更大,扬名超擢的机会也更多。但单从律例精熟、经验丰富论,二者实不相上下。此外,收藏有大量档案的秋审处与律例馆是乾隆以后案例集和律学著作的主要来源。取材于前者的“秋审文类”<sup>[24]</sup>,与取材于后者的“说帖”、“驳案”、“通行章程”等刑案汇编,或经刑部官方编纂出版,或由本部司员随身抄录学习,外任后经幕友等协助刊刻。到同光年间,已经蔚为大观,成为各级法司的办案指南,与民间学幕、学讼的主要教材,成为整个王朝法律知识普及、法律实践精进的策源地。

#### 四、结论

清代的政府行政,以钱粮、刑名两项为至重,贯穿于从州县到中央之间的所有环节。前者让国家从民众手里获得运作政治的资源,后者维护政权的存在与社会秩序。二者构成王朝赖以存在的基础,也与一般民众的生活息息相关。前者的数目大小,由社会生产力的发展水平决定,同时受到国家税收

制度与执行力的直接影响。而后者依赖于前者成行,其运作方式、规模、能力则受到前者的高度限制。有清二百多年,财赋主要仰赖于小农经济的状况未发生根本改变。然而人口急速增长,实际控制地区大范围扩张,社会流动加大,人与资源的矛盾日趋尖锐,社会治安压力空前。如乾隆末年,乾隆帝在秋审勾到时就感到:各地承问案件依律核拟,并没有有意从严,而情实重犯剧增。问及群臣,众人回奏说这是生齿日繁,良莠杂出,作奸犯科之人大量增多的缘故<sup>[18]</sup>卷一千一百六十四,乾隆四十七年九月丙申。

在这样的背景下,清王朝为广大汉族地区设计了一个自认为齐整而高效的理想型法律体系,即:对于户婚田土方面的小事,主要通过乡党宗族调解解决,即便一定要诉诸官府,也由州县官员依照情理调和劝谕了结,不要占用过多的行政资源。至于徒流以上特别是危害到社会治安、名教伦常,甚至国家统治的命盗重案,则从县到府再到按察司,由各级正印官依次审转驳查,但均无定讞权,最终经巡抚(无抚省份由总督、边疆地区由将军)达部上奏,定讞处决。此外死刑案由刑部主稿定讞后需经三法司会议上奏,经皇帝本人亲自批准,疑难疑案和秋审案件需下九卿科道会议讨论。

在这条程序链上,地方每个环节的官员都是同层面内理论上素质最高、权力最大、名分最正的人物,同层面内无所掣肘、不能推卸,可以保证效率。而以上制下、层层核查又可以避免冤案,且下级畏惧上级,上级无所回护。在此基础之上,刑部上承天子,抛开都察院总揽天下刑名,事权空前繁重,对维持社会治安起到至为关键的作用。因此,朝廷对刑部官员的选拔高度重视,雍、乾年间屡次完善制度,特别是秋审处设立后,成为京曹中“人才最盛”之地<sup>[25]</sup>。人事制度的变化带动了雍、乾以后刑部内学习、工作作风的质变,从清初的“对案茫然,但徼幸无事速去而已”,到“日治案牍夜读律”<sup>[26]</sup>,刑部官员迅速技术官僚化,与河工、边材共享“专家学”之誉。刑部官员的专业化程度提高,为国家在集权体制下维持一个较好的社会治安环境提供了重要保障。

诚然,这样的制度设计更多是王朝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,刑名体系中的地方部分率先异化,各省积案累累,人民京控不断,制度也被迫在细节处随时调整。然而清代刑名

系统的整体制度设计及其所体现出的慎重人命理念,仍然大为时人称道,所谓“我朝深仁厚泽固属美不胜收,然大要则有两事:一曰赋敛轻,一曰刑狱平”<sup>[27]</sup>张之洞:《四川东乡县案是非未明确》,卷一百《刑政三》。“国家慎重人命,旷古未闻。盖古者富侠酷吏操生杀之权,今虽宰相不能妄杀一人。古者人命系乎刑官而已,今自州县府司督抚以内达刑部而奏请勾决,一人而文书至于尺许。”<sup>[27]</sup>管同:《对用刑说》,卷九十八《刑政一》足见其可取之处多。

#### 注释:

- ① 明代洪武、永乐年间,制度曾有多次变动,出现过徒流罪亦需申详刑部的情况,到正统四年最终定制:凡在外问完徒流死罪,备申上司详审,直隶听刑部、巡按御史,各布政司听按察司并分司审录无异,徒流就便断遣,死罪议拟奏闻,照例发审。(万历《大明会典》卷一七七,《刑部十九》)。
- ② 如雍正五年刑部审理隆科多余党菩萨保,涉嫌袒护一案,刑部满尚书塞尔图被革职发往黑龙江,满侍郎高其佩革职,而汉尚书励廷仪虽也经吏部议以革职,但奉旨:“励廷仪亦难说无过,但伊系汉人,著仍回部办事。”(《雍正朝起居注册》第二册,雍正五年五月二十九日,雍正五年七月初七日)
- ③ 如康熙二十一年刑部镶蓝旗员外郎出缺,吏部找不到该旗资历合适的人员,只得勉强拟定两个“年甚幼稚之人”。(《康熙起居注》,康熙二十一年九月初六,九月初八)
- ④ 此后刑部各司司官,遇案件皆亲自主稿,不再委之书吏。乾隆初年就已形成司官争相主稿的风气,因为“主稿者必议稿于堂上,与堂上官相可否,俗谓之说堂”。(郑虎文《吾松阁集》卷三十一,《云南永北府知府袁君传》)
- ⑤ 参见雍正十三年二月二十二日刑部奏折,收于日本东京大学东洋文化研究所藏抄本《秋审总例》内。关于秋审处成立的时间,各类史料说法不一,后经日本学者赤城美惠子通过《秋审总例》内所载奏折予以考订(张中秋主编《理性与智慧:中国法律传统再探讨》,中国政法大学出版社2008年10月版,第357—365页。)
- ⑥ 何德刚《国乘备闻》中有《部务》一条,载:“侍郎多起家翰林,初膺部务,临事漫不省,司员拟稿进,涉笔占位署名,时人谓之‘画黑稿’。尚书稍谄练,或一人兼数差,年又耄老,且视六部繁简次序,以调任为升迁(旧例由工调兵、刑,转礼,转户,至吏部,则侍郎可升总宪,尚书可升协办),势不得不委权司曹……唯刑部法律精,例案山积,举笔一误,关系人生死。历朝重狱恤刑,必简一曾任刑曹、熟秋审者为尚、侍。”可知刑部堂官之选与其他五部不同。



⑦ 参见乾隆八年闰四月《刑部尚书来保等奏》，中国第一历史档案馆藏奏折，档案号：04-01-01-0101-042。

### 参考文献：

- [1] 清史稿·刑法三：第15册卷一百四十四[M]. 北京：中华书局，1977：4206.
- [2] 张晋藩，郭成康. 清入关前法律制度史[M]. 沈阳：辽宁人民出版社，1988.
- [3] 世祖章皇帝实录[M]. 影印本. 北京：中华书局，1986.
- [4] 姚文然. 姚文恪公文集：卷二[M]. 四库未收书辑刊本.
- [5] 龚鼎孳. 龚端毅公奏疏[M]. 光绪重刻本.
- [6] 吴建华. 清初巡按御史制度[J]. 故宫博物院院刊，1987(2).
- [7] 王庆成. 清初巡按御史[J]. 燕京学报，2001(11).
- [8] 圣祖仁皇帝实录[M]. 影印本. 北京：中华书局，1986.
- [9] 康熙起居注[M]. 北京：中华书局，1984.
- [10] 徐乾学. 憺园集·刑部题名碑记：卷二十六[M]. 四库全书本.
- [11] 朱瀚. 朱文端公年谱[M]//北图历代珍本年谱丛刊：第89册. 北京：北京图书馆出版社，2001：121.
- [12] 世宗宪皇帝实录[M]. 影印本. 北京：中华书局，1986.
- [13] 高鸿中. 陈刑部事宜奏[M]//天聪朝臣工奏议. 沈阳：辽宁大学历史系，1980：1.
- [14] 袁枚. 文渊阁大学士太仓王公传[M]//袁枚全集：第二册. 王英志，点校. 南京：江苏古籍出版社，1997：466.
- [15] 雍正朝汉文朱批奏折汇编[M]. 南京：江苏古籍出版社，1989.
- [16] 何德纲. 春明梦录：下[M]//民国笔记小说大观. 太原：山西古籍出版社，1997.
- [17] 雍正朝起居注册[M]. 北京：中华书局，1993.
- [18] 高宗纯皇帝实录[M]. 影印本. 北京：中华书局，1986.
- [19] 沈家本. 叙雪堂故事[M]//徐世虹. 沈家本全集：第二卷. 北京：中国政法大学出版社，2010.
- [20] 尹嘉铨. 偶然吟：卷四[M]. 四库禁毁丛刊本.
- [21] 《大清律例》总目[M]//刘统勋奏疏. 文渊阁四库全书本.
- [22] 汪进之. 《说帖辨例新编》自序[M]. 道光十六年印本.
- [23] 阮葵生. 西曹议稿[M]//阮葵生集. 西安：陕西人民出版社，2009.
- [24] 孙家红. 清代“秋审文类”述论[J]. 法制史研究，2007(第十一辑).
- [25] 欧阳兆熊，金清安. 水窗春吃：卷下·户部为六部首[M]//清代史料笔记丛刊. 北京：中华书局，1984：56.
- [26] 陈用光. 太乙舟文集：卷八·刘苇坚墓志铭[M]. 刻本. 清甘泉：黄氏.
- [27] 盛康. 皇清经世文续编[M]. 光绪思补楼本.

责任编辑：刘伊念

(Email: lynsy@jhun. edu. cn)

## Formation and Strengthen of that “the Ministry of Justice Has Great Power” in the Legal System of Qing Dynasty

ZHENG Xiao-you

(The National Library, Beijing 100081, China)

**Abstract:** For more than a hundred years from the establishment of Qing dynasty to the Qianlong period, the government legal system had experienced such a process: in the Shunzhi Period, the system generally followed that of Ming Dynasty, and it has been changed since the early Kangxi Period and formed a new system which took the Ministry of Justice as axis. In Yongzheng Period, the government promoted a refining reform for the Ministry of Justice. After the Qianlong Period, the Ministry took on heavy task and began to have positive impact on the whole system and formed a virtuous interaction. Such a process was an important guarantee for Qing Dynasty to ensure a steady rule of the great empire.

**Keywords:** Ministry of Justice; legal system; legal institution in Qing Dynasty