

清代科道官行政处分提出权的历史解读

许颖

(中共河北省委党校政法部 河北 石家庄 050061)

【内容摘要】清代是大一统的君主官僚制政权,其行政处分的提出有明确的法律规定。作为清代执行监察职能的主体,科道官通过朝廷赋予的监察职能提出对文武官员的行政处分,文武官员的违法、违纪、失职等各种不法行为均在其弹劾之列。但在君主专制政权下,科道官群体中能够正常发挥整肃吏治的效用者并不多见,逢迎谄媚、植党营私、掂拾细故、挟私报复、袒庇私人等现象的存在限制了科道官监察职能的发挥。

【关键词】科道官 行政处分 弹劾

中图分类号:K249

文献标识码:A

文章编号:1007-9106(2010)11-0112-03

中国古代的职官管理制度体系相当完备,对于官员行政责任的承担是其重要的组成部分。但清代之前,对于官员行政责任的承担一直是以刑罚为主、行政处分(罚俸、降级、革职等)为辅,并没有独立的行政处分方面的法律法规(有的只是零星规定),直到清代才出现了相对独立的行政处分制度。先后颁布了《钦定六部处分则例》、《钦定吏部处分则例》、《钦定兵部处分则例》、《钦定王公处分则例》等一系列行政处分方面的法律法规。作为行政处分程序中的重要环节,清代行政处分的提出有明确的法律规定。其中,科道官作为清代执行监察职能的主体,在行政处分的提出环节发挥着重要的作用。

都察院作为中央监察机构由十五道监察御史(清末增至二十道)组成,雍正元年(1723),将六科并入都察院以后,形成台谏合一,十五道与六科的监察官员统称为科道官。“科道为耳目之官,职在发奸剔弊,凡大奸大恶从未经人纠劾者,果有见闻,即据实指陈”^{〔1〕}(卷102),可以说,弹劾纠参是科道官的重要职责。科道官主要通过检举各级官吏的失职、渎职或其他违法行为行使其行政处分提出权。如清初先后任刑科给事中、工科右给事中、刑科左给事中、吏科都给事中的魏象枢,于顺治五年(1648),首劾安徽巡抚王懋受贿白银3,000两,包庇县令邓继球,结果王懋被降三级调用,朝野为之震动。魏象枢此后又连上五疏,均欲激浊扬清,整顿吏治,认为应该加强对于文武百官的行政处分力度。

科道官以言责为先,纠举不职,主要以他人具揭和风闻为据以弹劾的方式提出对文武官员的行政处分。科道官行使弹劾权有严格的条件限制,即必须要弹之有据,要求“科道纠参,应注明身经目击或某人具揭字样”,如果查明属于诬告,科道官员与具揭之人都要承担诬告之责,“若审系情虚,即行反坐,诬揭之人亦反坐”^{〔2〕}(卷1)。这样的限制性规定虽

然能够在一定程度上保证弹劾内容的真实性和可靠性,但不能充分发挥通过行政处分加强对文武百官监督控制的效用。康熙初年相继出现的重要官员违法犯罪案件以及科道官员的缄默,使得统治者不得不考虑放宽对科道官行使弹劾权的限制性规定,康熙朝逐渐允许科道官可以风闻之事进行监督弹劾,目的是通过监察官以广收讯息,利用监察人员的言论和弹劾权给官僚们不时敲响警钟。康熙二十六年(1687),清廷下令,“凡参劾贪官,其受贿作弊处,因身未目睹,无所对据,恐言事不实,不行参劾者甚多。今间有弹章,亦止据风闻参劾耳。苟非通同受贿,何以深知?天下岂有通同受贿,而尚肯题参者乎?自来原有风闻之例,世祖章皇帝时即行停止,今再行此例,贪官似有畏惧。若有挟仇参劾者,必须申明,果系挟仇,自有反坐之例”^{〔3〕}(P1682)。此例一开,果然奏效,一些地方大员相继被科道官所弹劾。同年十一月,左都御史王鸿绪、疏参广东巡抚李士桢“贪污不法、年老昏愆各款”,紧接着,左都御史徐乾学疏参江西巡抚安世鼎“才守俱劣,不宜久尸厥位,应照不谨例革职”^{〔2〕}(卷131)。十二月,山西道御史陈紫芝疏参湖广巡抚张汧“莅任未久,黠货多端,凡所属地方盐引钱局船埠等,无不搜括。甚至汉口市肆招牌亦按数派钱,当日保举之人必有贿嘱情弊”^{〔2〕}(卷132)。可见,开科道官风闻奏事之禁确实有一定的效果。因而,康熙以后的清代统治者基本上都认同科道官员以风闻之事为依据进行弹劾的做法。即便风闻所弹未必尽实,对科道官的处置皇帝也多给予宽宥。如嘉庆五年(1800),兵部尚书朱圭因工部尚书彭元瑞在禁城内坠马跌伤昏迷,难以扶掖,仓促间擅自将彭元瑞所乘之轿唤入西华门,御史周枏遂将朱圭参奏,称其“虽无无君之心,而已有无君之迹”^{〔4〕}(卷67)。此后,周枏又相继参奏礼部侍郎明安、山西巡抚蒋兆奎、陕西按察使温承惠等几位官员,经查明,所参均属虚妄,有措词过当、有

* 作者简介:许颖(1978-),法学博士,中共河北省委党校政法部讲师,研究方向为中国法制史、中国政治制度史。

意搜求之嫌,但嘉庆帝并未追究周栻的虚参之责。“风闻奏事”之权在一定程度上为科道官提供了保护自己的有利武器,可以鼓励其大胆纠举违法犯罪的官员,而不必担心被反噬或被追究细节。

科道官不仅可以通过弹劾提出对中下级官吏的行政处分,而且也可以弹劾比其品级高的大员,文武百官的违法、违纪、失职等各种应受行政处分的行为均在其弹劾之列。如顺治八年(1651),总漕吴惟华贪婪误漕受到巡漕御史张中元弹劾而被革职严讯^{[1](卷57)}。顺治十年(1653年),都察院左都御史赵开心参奏湖广巡抚迟日益、偏沅巡抚金廷献、鄱阳抚治赵兆麟溺职殊甚,“所辖地方盗贼充斥,奇荒异灾所在见告,贼至则相率而逃,致兵丁哗扰、焚毁民居,并未闻设法剿抚”^{[1](卷56)},三位巡抚纷纷受到处分。康熙年间,明珠、余国柱等结党营私被御史郭琇参劾,主要证据如“凡阁中票拟,俱由明珠指麾,轻重任意,余国柱承其风旨”、“明珠连结党羽,满洲则佛伦、葛思泰,及其族侄傅腊塔席珠等,汉人之总揽者,则余国柱结为死党,寄以腹心”、“靳辅与明珠、余国柱交相固结,每年糜费河银大半分肥”等各款,康熙帝虽屡颁谕旨严行申诫,然全无效果,于是颁发上谕:明珠被革去大学士,交于领侍卫内大臣酌用;李之芳休致回籍;余国柱革职;科尔坤以原品解任;佛伦、熊一潇等解任^{[5](卷1)}。可见,这种以位卑之官监督位高之官的政治技巧是中国政治制度的精华表现。

虽然从制度设计上而言,科道官员提出行政处分的对象范围很广,但在具体实践中,科道官所关注的焦点主要集中于高级官员,而对职官系统内的中低级官员则鲜少进行弹劾。笔者在对《清圣祖实录》记载的有关科道官员检举不法的情况进行汇集时,发现科道官员提出对违法官员进行行政处分的案件共计有48件,其中50%的弹劾对象为地方督抚,17%为中央各部尚书,1%为藩臬两司,17%为将军、提督等武职官员,此外,还有大学士、各部侍郎等官员。在对这些官员进行弹劾时,弹劾内容深入到赋税、营造、漕运、盐铁茶马专卖、科举考试、学校教育等多方面事务。由此可见,科道官员弹劾的对象既有总督、巡抚、布政使等地方大员,也有大学士、尚书、侍郎等中央高官,还有钦差、学政等特遣人员,以及总兵、提督、都统、将军等军界要员,也就是说,中央与地方的高级官员是科道官提出进行行政处分的主要对象。而这种现象出现的原因,当然与高级官员的违法违纪行为更容易被科道官所采见有关,但科道官借弹劾高级官员以博取政治声名的因素所起的作用则更大。

科道官员提出的行政处分案件,要得到君主交有关部门核实,或交给吏部、兵部进行部议或会议,君主也可能直接提出处理意见,可以说从纠参到议复核实,都必须请旨进行,最后由君主来裁决。《清圣祖实录》中有关科道官员检举不法的48件案件中,其中直接交给吏部、兵部进行部议或会议者有30件,经核实后直接采纳的有4件,占70%强。应该承认,清代科道官行政处分提出权能的行使在整肃吏治过程中的确发挥了重要的作用,如乾隆七年(1742),新任湖南督粮道的谢济世缘事得罪了湖南巡抚许容,许容遂以“踰闲荡检,负恩溺职”^{[6](卷179)}各款将湖南督粮道谢济世题参,

谢济世因此被革职,并被发交湖广总督孙嘉淦进行审理。御史胡定得知缘由后即将许容以“怀挟私心诬参属员”^{[6](卷185)}为由向乾隆帝进行弹劾,为慎重起见,乾隆帝又派刑部侍郎阿里衮驰驿前往,会同孙嘉淦秉公察审,才将许容挟私诬参的事实查出,胡定也因此受到议叙的奖励。

然而,科道官在行使行政处分提出权时,参奏不实、摭拾细故、假公济私的现象也限制了其行政监控职能的发挥。尤其每当二月、八月内升外转之时,科道官的弹劾章疏更为纷杂。如康熙四十年(1721)吏科给事中马士芳弹劾“湖广巡抚年遐龄徇庇布政使任风厚老病”时,康熙帝召见风厚,“见其未衰”,而事情又牵连康熙所树的清官样板郭琇,康熙帝认为:“郭琇居官清廉,而办事和平,如任风厚果系不堪,郭琇岂肯徇庇”。由于康熙帝的亲自核查,发现马士芳的“参奏不实”^{[2](卷203)}。乾隆五年(1740),山西布政使萨哈谅、学政喀尔钦贪婪败检、劣迹斑斑,朝中上下皆有所闻,但并未有任何官员进行弹劾,乾隆帝也是颇有耳闻,于是令山西巡抚喀尔吉善查参,指斥科道官“动云风闻言事,所奏率多无关紧要之言,而遇此等事,转未有入告者”^{[6](卷115)}。不久,高宗鉴于科道官员“建言者,率多摭拾细务,苟且塞责”的风气专门颁布谕旨进行训饬,“为言官者,理应精白乃心,讲求治体。上则绳纠纠谬,足以匡襄君德;下则扬清激浊,足以砥砺官方。如内而大臣擅权不公,外而督抚婪赃枉法,以及庶司百职作弊营私者,确有实据,秉公题参”^{[6](卷136)}。

此外,一些科道官员借手中的行政处分提出权行打击报复之私,也加入到败坏吏治的行列。如康熙年间,左都御史郭琇私下嘱托时任山东巡抚的钱珏将其亲属举荐为知县、教谕等官职,钱珏婉言拒绝了郭琇的请托。不日,钱珏在一次访拿豪民的整饬活动中,又收到吏部侍郎王扬昌为其亲属求情的私书,也为钱珏所拒绝。于是,康熙二十八年(1689),郭琇和王扬昌指使山西道御史张星法以“贪恶劣迹”将山东巡抚钱珏弹劾,后经吏、刑二部及都察院共同审理才将此案查清,还钱珏以清白,郭琇和张星法分别受到了降调的处分^{[2](卷142)}。康熙帝对此颇有感慨,在上谕中说“条奏者每存私意,将不睦之人欲行倾陷,托辞参奏”^{[2](卷162)}。而且,随着讦告之风的盛行,许多被弹劾的官员不甘于此,纷纷反噬,互讦案件层出不穷,使得局面更加混乱。如康熙四十三年(1704),礼科给事中许志进疏参江南江西总督阿山“前题参抚臣张志栋大计举劾不公,布政使李兴祖等明有附和情弊,均行革职在案,今又以李兴祖等实未尝附和张志栋代为题留,明系钻营徇庇”^{[2](卷216)},阿山因此受到了革职留任的处分。事隔两个月之后,江南江西总督阿山便以“为前任江西巡抚张志栋私人挟仇参臣”、“受原任布政使李兴祖等之贿代为题留”等款将礼科给事中许志进题参,要求严究指使之入。礼科给事中许志进见状,又将阿山“徇庇原任布政使张四教、卢崇兴等不法事”、“到任四年,滥收属员节礼”、“邳、徐、赈饥之时纵庇属员,盗买仓穀”诸款相继进行弹劾^{[2](卷217)}。虽然这场相互弹劾的闹剧以主人公阿山和许志进都受到一定的处分而落幕,但这场闹剧对于官场风气的影响却十分恶劣,即便皇帝屡次要求科道官员“各宜端其心术”,但互讦之风却难以遏制。嘉道以后,随着政局的(下转第125页)

点,通过创建网络学校、开通网络 BBS、制作网上主页等形式,把学生社区网站真正办成学生的知心朋友和精神家园,在尊重学生独立思考和自主选择的同时,从正面引导大学生的主流思想与国家、社会以及学校的主流价值观保持一致,不断强化学生的网络德育意识。再次要丰富学生社区课余文化。丰富学生的课余文化就是旨在让学习者通过利用闲暇时间而获得某种变化,这些变化会表现在信念、情感、态度、知识、技能和行为方面,并且它通常发生在儿童、青年和成人的正式和非正式的教育环境或娱乐环境之中。丰富学生社区的课余文化,对学生的个性发展、身心健康、人际交往、知识结构的完善、道德素质的提高利创新能力的培养都有很大的促进作用。

多元文化冲突下,积极探索大学生社区文化

(上接第 113 页)混乱和吏治的腐败,科道官常借手中的行政处分提出权行打击报复之私,咸丰帝就曾慨叹“近来颇有不尽为公者,即如去岁科场案出,率皆诬为不知,不独巧避怨仇,兼可瞻徇年谊,世道人心,若斯浇薄,诚堪浩叹”^[7](卷279)]。

由此可见,科道官的行政处分提出权虽在一定程度上起到维护朝廷纲纪和震慑官僚的作用,但能够正常发挥监控吏治的效用者并不多见,而逢迎谄媚、植党营私、摭拾细故、挟私报复、袒庇私人的现象在本来已经败坏的吏治上添油加醋,再加上有些君主和权贵常常示意科道官运用手中的行政处分提出权来制造舆论,用以打击在他们看来不忠顺的官僚和政敌。有些科道官也利用职权,甘心做某些权臣的打手和吠犬,卷入门户派系之争,乃至肆行招摇诬陷坑

建设,既是高校主动适应教育体制改革的需要,也是优化高校德育环境、提高大学生综合素质的必然要求。在新形势下,只有高度关注校园文化的新变化,不断创新学生社区文化建设举措,才能提高高校学生社区文化建设的实效,才能发挥大学生社区文化的影响力。

参考文献:

[1]十七大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2007(10).
[2]厉以贤.社区教育原理[M].成都:四川教育出版社,2003.
[3]张国忠,张树卿.试论多元文化的理念与先进文化的内涵[J].白城师范学院学报,2004(3).
[4]朱炜.文化视域中的高校德育研究[M].上海:学林出版社,2008(10).
[5]郭广银,扬明等.新时期高校校园文化建设的理论与实践[M].南京:南京大学出版社,2007(1).

害,制造混乱,限制了科道官行政处分提出权能的正常发挥。

参考文献:

[1]清世祖实录[M].北京:中华书局影印本,1985.
[2]清圣祖实录[M].北京:中华书局影印本,1985.
[3]中国第一历史档案馆整理.康熙起居注[M].北京:中华书局,1984.
[4]清仁宗实录[M].北京:中华书局影印本,1986.
[5][清]郭琇.华野疏稿[M].清文渊阁四库全书本.
[6]清高宗实录[M].北京:中华书局影印本,1985.
[7]清文宗实录[M].北京:中华书局影印本,1986.