

【南开明史学第 114 期】专题研究 | 柏桦：明清州县衙门陋规的存留与裁革

摘要：明清州县的陋规收入很多，衙门的陋规固随地皆有，但不能随意多取，按规定额度收取者为合法，其额外苛求者则为非法。明清州县陋规的 90%来自于理财，而理财中的大宗来自于赋税、平余、盐当、杂课，州县官在理财额内收取的陋规，一般都能够达“不贪不滥，一年三万”的收入水平。如果额外苛求，是私派陋规、勒索陋规、需索陋规、私受陋规等，一旦发觉则要受到惩处，关于陋规是否存留，还是全部或部分裁革，无论是统治者，还是官员、学者都各有看法，可以说议论纷纭，莫衷一是。

关键词：陋规；州县官；耗羨归公；办公经费

一

明清两代对于陋规问题并不是漠视不管，但“陋规已久，孰不能知之；清革当早，又孰不能言之；卒未有实力行者，或谓极重难返，势不可为已然”。不是王朝不禁止，而是不能够根除。因为明清王朝的州县官吏薪俸基本上是有名无实，衙门行政办公费用也少得可怜，非但不能满足这些官吏的消费，而且不能应付巨大的行政开支，这就迫使州县衙门必须依靠自己的创收来加以解决。

州县官吏薪俸有名无实，是因为王朝有繁密的处分条例，以清代而言“大抵每一衙门，皆有则例，有五年一修、十年一修、二十年一修不等。则例所标，为一事，或一部一署，大小曲折，无不该括”。则例卷帙浩繁，仅北京国家图书馆就藏有七、八百种之多。官吏有过失，轻者交吏部，依《吏部处分例》给予罚俸、降级、革职等处分；重者则按照《大清律例》进行刑事处罚。有些则例除规定“议处”之外，还有“议罪”，这就是行政处罚之外，还有刑事处罚。本来律例已经繁杂，再加上各种则例，这就给具体议定处罚带来困难，以致时人感叹：“大清律易遵，而例难尽悉；刑律易悉，而吏部处分例难尽悉。此不过专为书吏生财耳，于实政无丝毫之益。然疆吏殫竭血诚以办地方之事，而部吏得持其短长，岂不令英雄短气乎”。州县官动辄得咎，“常有在任一二载，罚俸五六年，甚至十余年者”。可以说所有州县官被罚俸是经常的事，薪俸几乎都被罚掉，也就不能指望他们依靠薪俸生活了。从中国第一历史档案馆藏官员履历单来看，几乎所有官员都有过处分，分发的名刺中也记载着被处分的次数，他们以“做官公罪不可

无，私罪不可有。私罪固不可有，若无公罪，则自保太过，无任事意”为根本，没有公罪处分，是没有政绩的体现，所以不以处分为耻，反以处分为荣。

衙门存留的行政办公费用很少，“洪武皇帝在他的地方行政改组中，在全局性的政策指导下，制订了可行的官吏薪俸制，这种政策给县衙门带来麻烦比任何别的王朝都少。15世纪，那些官吏薪水开始下降，这实际上是与衙门行政职能增多和机构分化相应的。与此同时，衙役已成职业化了（衙役的职责本来都是由地方平民担任，做公务的），他们因而失去社会的资助，又没有得到国家的充分补偿”。州县衙门需要支付的报酬很多，被清人认为使官拥有虚名的是幕宾、书吏、长随，以及差役，都要从州县获得收入，而且还要凭借手中的权力攫取能够得到的经济利益。

明中叶以降，州县官得以自行聘用幕友，在清代则成为不成文的制度。州县官必须聘用幕友，把“刑名、钱谷、发审、书启、征收、挂号、朱墨、帐房及一切杂务之属”，交给他们办理。因此，把幕友视为腹心，是州县官群体的普遍认识。幕友的束修要由州县官支付，据张仲礼估计，“这一批幕僚的主要群体的平均收入约为每年250两银子”。而以州县平均来计，每个州县约有7名幕僚，那么平均就要支付1750两以上。

一般州县都设吏、户、礼、兵、刑、工六房，故俗称“六房书吏”。实际上各州县不止六房，最起码要有承发房和架阁库。书吏是有额定编制的，大概“上县直属吏典30名左右，中县直属吏典20余名，一般的县直属吏典15名以上，最少的县也有10名左右”。吏典之下贴写、书手、帮役等，是不列入朝廷名册之内的。嘉庆时洪亮吉说：“今州县之大者，胥吏至千人，次至七八百人，至少亦一二百人”。四川巴县额定典吏15名，分别配置于吏、户、礼、兵、刑、工、仓、盐、承发、柬等10房，但从光绪年间历年申报的书吏名册看，最少也有87名，多的达到272名；而这些是在册的，即便是经制之外，也是制度允许的。嘉庆时期（1796-1820），刘衡任巴县知县时，“吏一人，而附吏以售弊者，恒百十人”。当时地方普遍有白役，“大县多至千余名，小县亦多至数百名”的情况，已是不争的事实。这些没有定员的吏，朝廷没有工食银两，其收入也要由州县支付，而清康熙元年（1662）取消书吏的工食银，所有的书吏都要靠陋规来保证其经济收入，“由于书吏们的服务没有报酬，其自备办公用具也没有补偿，所以他们索受陋规费被认为是正当的”。有关书吏的陋规收入，冯桂芬云：“吏部四司，岁约三百万，兵部官少而费更巨，户部有监漕，工部有河工，计四部岁不下千万，外省大小衙门人数尤重，婪赃更不啻千万”。这仅是大概估计，但从书吏求职，“贿钱都给州县官本人，额度从几十两到几百两不等”的情况看，其收入也是不少。

长随亦称家人、门丁，是主官的随从。这些人大体有两种，一种是家生奴，他们累世为家仆，终生与主相随；一种是临时雇用的，不是终身，长官离任，不管官弃自弃，一般不再随官别任。清人何士祁认为：“别省用家丁十余人足矣。即赤紧之区，二十余人足矣。江南重在冬漕，漕粮多者，须用二三十人”。这些人在州县“宅门内用事者，司阍者曰门上，司印曰金押，司庖曰管厨；宅门外则仓有司仓，驿有办差，皆重任也。跟班一项，在署侍左右，出门供使令”。实际上是州县官具体事务的承办者。这些人“只有伙食供应，而无薪水，其地位与倡优同等，不齿于齐民，不能应考入仕。但是他们所任的职务，如门上、稿案、钱粮、税契、监狱、监印、差总等都是公事，尤其是门上和稿案二者，特为重要”。除此之外，他们还经常被官派遣出去督管某些事情，是“长随非在官之人，而所司皆在官之事”，因此有人将之比作天子之宦官，在州县中也是令上下左右瞩目的一批人物，其陋规收入也是不少，“上等长随每年所得高达 10000-30000 两，余则不过几百两”。

差役是在衙门当差应役的人，他们人数众多，一般的县要有二三百人，大县往往有千余人，乃至数千人。从责任角度来看，“州县衙门的差役们所做的工作实在和现代的警察差不多，而且依照清代的法令制度，他们的责任比现在的警察还重”；从经济待遇来看，“他们的工作没有正式合法的报酬；平时既没有月薪，奉令公干也不一定有公费”；从政治地位来看，“他们也没有现在警察的公务员身份和社会地位，而是被认为与倡优同等的贱民，他们自己以及子孙都不准应试做官”。他们在地方衙门的地位最低，但“在有关非正式事务方面，衙役充当政府代表与地方势力代表（从盗匪、乡村恶棍到缙绅）的联系人。他们收了小费，就会保护罪犯免遭惩罚，或者帮助绅士延长纳税期限，或者当包税人，或讼师得利。这些小费成为各种杂入的重要组成部分，上级行政官员正是利用这些收入来维持公私活动的”。于是他们“收强盗月钱之利，借侦逃缉贼之名，失事则擒获无闻，捉人则私刑酷拷，且多串贼而打诈，又藉贼口以扳诬”，其中自然是弊端百出。

陋规在维持州县地方衙门的运转方面，起到至关重要的作用，已经是不可或缺，而“地方行政的正常收入和杂入在量上的差异表明，明末至清的经济，有能力承担比清皇帝实际所征收的要高得多的税”。这些高出的部分原本也应该由国家控制，但国家却默许地方去收取了。可以说，所有在州县衙门工作的人，利用国家的权力，实际上控制了原本属于国家专控的税收收入，而转化为地方行政开支和他们的经济收入。

二

明清统治者深知陋规之害，也曾经想方设法予以革除，还曾经制定相关的法规。如明代曾规定：“凡上马、中马、茶礼、干马、使用等费，尽行裁革，每月工食，给必以时，数必期足，其州县官，有犯前弊者，以不职论”。清顺治二年（1645）清军攻克南京，颁发大赦诏书中讲到：“其从前各直省巡按，委理刑官察盘，委府州县访捕，皆是科索纸赎，搜取赃罚，名为除害，实以害民，今一切禁绝”。显示出革除陋规的决心，在实际执法过程中，也确实有些部吏和知州、知县书吏等人犯有数量不多的贪罪而被革职、受杖徒的。但因为在使用行政、官吏待遇、衙署公费等均未有配套的规条，所以不能有效地做到制止陋规。康熙时期（1662-1722），统治秩序和法律典章逐渐齐备，对陋规也制定相关的法规。如康熙九年（1670）议准：“官员因事夤缘，馈送礼物，发觉之日，与者受者皆革职。如馈送虽未收受，不行出首，后经发觉者，将不行出首之官，罚俸一年”。康熙十七年（1678）覆准：“府州县等官，并无公事，谒见上司，有意逢迎，并赴省拜寿行贺，夤缘通贿馈送银钱等物者，均照馈送礼物例处分”。收受陋规为法令所不容，轻者行政处分，重者按律例定罪。

雍正帝深悉“自州县以至督抚，俱需索陋规”。而“整饬州县，先宜革除陋规之名”。经过深思熟虑，有针对性地采取禁革的措施，谋求有效地对现存陋规收入纳入王朝控制范围，化隐匿为公开，变私费为公帑，推行耗羨归公和养廉银制度，革除陋规，并于雍正七年（1729），在“官吏受财”律下增加条例：“凡上司经过，属员呈送下程，及供应夫马车辆一切陋规，俱行革除。如属员仍有供应，上司仍有勒索者，俱革职提问。若督抚不行题参，照例议处。其上司随役家人私自索取，本官不知情者，照例议处。如知情故纵，罪坐本官，照求索所部财物律治罪。其随役家人，照在官求索无禄人减一等律治罪，并许被索之属员据实详揭。若属员因需索滥行供应，及上司因不迎送供应，别寻他事中伤属员者，将属员及各上司，照例分别议处”。不过，雍正帝对彻底革除陋规也缺乏自信，认为：“官吏人等尚有阳奉阴违者，又恐日久法弛，将来接任之员，或有仍袭从前之陋习者”。应该承认雍正帝禁革陋规方面取得一定实效，但没有从根本上消除陋规存在的条件，也就无怪乎其后继者也屡革屡增，仍袭从前之陋习，大小官吏贪婪之风炽烈，“大抵为长官者廉耻都丧，货利是趋，知县厚馈知府，知府善事权要，上下相朦，曲为庇护，故恣行不法之事，而毕竟幸道，生民困穷，专由于此”。乾隆初期的时

宽时严及晚期的放纵，及嘉道以后的默许，陋规在清代社会生活中已起到不可或缺的作用，因此不可能再谈革除。

嘉庆二十五年（1820）七月二十六日，嘉庆帝猝死于热河，道光帝遵遗诏即位，38岁的道光帝“一守成宪，犹惧不及”。本来不想有什么大动作，但军机大臣英和，“以州县办公无资，而取民无艺，奏请以各省陋规酌定其数为公用，有于数外多取者重罚之”。道光帝认为不应该承认陋规，便“著该督抚督率藩司，将所属陋规，逐一清查，应存者存，应革者革，勿博宽厚之名，勿为溪刻之举，务各秉公详议”。但礼部尚书汪廷珍、两江总督孙玉廷、四川总督蒋攸锬、广东巡抚康绍镛、山西学政官陈官俊等，纷纷上书力言不可骤裁陋规，如一旦骤裁，则恐更增新弊，而且滋长混乱。其中广东巡抚康绍镛言：“粤东州县岁入所藉，专在兵米折价，历久相沿旧规，官民相安”。陋规已被当地官民接受，被称为“常行陋规”或称“额内陋规”，是地方行政经费来源，万万不能裁，认为“百姓之不相安者，非不相安于州县之取陋规，实不相安于州县之取陋规而不恤民情不理民事，更不相安于不恤民情不理民事之州县，而于陋规之外仍任意贪婪也”。百姓已经安于陋规，而惧怕官吏贪婪，如果“今欲明定章程，立以限制，其中有窒碍难办，势不能径情直行者”。一旦打乱现有收受陋规的习惯，就会出现更多的浮收，官逼民反，将不可收拾，所以保留陋规是稳定的上策。在群起反对的情况下，道光帝下谕谴责军机大臣英和持见轻率，将之撤出军机，赐给两江总督孙玉廷“公忠大臣”匾额，于是“天下颂圣主之明”。一场关于陋规存废的争论结束了，陋规合法地位也随之确立，虽然以后还是非议之声始终未息，但已经不可能将陋规裁减禁革了。

三

统治者对陋规采取的措置有过徘徊，州县官们对待陋规的态度也不一。海瑞“欲以圣贤之所已言者，据守行之，自谓效可还至”，所以他拒绝大部分陋规收入，自己则于“俸薪之外丝毫不侵，虽家童亦令樵薪”，同时也要求本衙门官吏都削减陋规收入。他能够蔬食布被，自奉节俭，清廉名声上下皆知，乃至总督胡宗宪把“海知县为母寿，市肉二斤矣”当做新闻，但其他官吏能否如此生活，海瑞却没有考虑，正如黄仁宇先生所讲：“海瑞的干预土地所有权，其伦理上的根据和法律上的是非姑且置之不论，只说他以个人的力量，只凭以不怕死的谏诤得来的声名作为资本，而要使整个社会机器停止转动，也就无怪乎不能避免‘志大才疏’的评语了。”

其实，类似海瑞那样敢于革除陋规的州县官在史册中并不少见，他们不是被载入史书《循吏传》，便被地方志载入《名宦传》，不过他们的命运似乎都不太好。如明初潍州知州吴履，在“山东兵常以牛羊代秋税”的情况下，决定不以牛羊代税，结果“上官令民送牛羊之陕西，他县民多破家，潍民独完”。即便他善政累累，最终也不过在知州任上“乞骸骨归”。永乐（1403-1424）时的浙江钱塘知县叶宗人，号称“钱塘一叶清”，均徭役，生活简单，常常“厨中惟银鱼腊一裹”，最终也不过以知县卒于任。东平知州李湘，“常禄外一无所取，训诫吏民若家人然”，但也不免被奸人所诬，虽然在县民 1300 余人为其“力白其冤”的情况下，没有被治罪，但也影响到前程，卒于知府任上。宣德（1426-1435）时的清河知县李信圭，“代输清河浮征三之二”，上疏免运河役夫，政绩显赫，也仅是加知州衔而在清河任职 22 年，后来升到知府而已。正统（1436-1449）时的山东曹州知州范希正，“节公费代偿（负官马价）九十余匹”，政绩突出，也只是于知州任上致仕。成化（1465-1487）时的广东新会知县丁积，看到新会“民出钱输官供役，名曰均平钱。其后吏贪，复令甲首出钱供用，曰当月钱，贫者至鬻子女”，便毅然革除，还未展志，便病卒于任。正德（1506-1521）时的山东武定知州唐侃，在“诸内奄迫胁所过州县吏，索金钱”的情况下，置办一空棺放在厅中，告诉前来索钱的太监：“吾办一死，金钱不可得也”。内奄索钱不得，只好“愕眙去”，但唐侃后来也不过升到刑部主事。明代如此，清代不但一样，而且更甚。如康熙（1662-1722）时的直隶柏乡知县邵嗣尧，“兴水利，减火耗，禁差扰，民安之”。却被人“毁于上官，以酷刑夺职”。后来虽然得以开复升官，但“以积劳遭疾卒。身无长物，同官敛资致赙乃得归葬”。山西泽州知州佟国珑，“减耗羨，革陋规，省徭役，平物价，民情大悦”。没有陋规收入，因此“以所属高平令亏帑被逮，责偿万金，民感其惠，捐金投州库代偿其半”，如果有陋规，至少不会因此受累，也不会让州民捐金。江苏吴县知县廖冀亨，“减火耗，用滚单，民皆称便。知收漕弊多，拘不法者重治之，凡留难、勒索、踢斛、淋尖、高扬、重筛诸害，埽除一清”。没有陋规，各项开支难以应付，后来“以亏帑夺职”。诸如此类，在地方志所见更多，凡是革除陋规的州县官，大都不能够成为显宦，而且生活清苦，或者死后无钱财以为丧葬。

州县承担事物繁多，明太祖朱元璋制定的《到任须知》列举地方官应办理的事务有 31 款，《明史·职官志》就列有赋役、养老、祀神、贡士、读法、表善良、恤穷孤、稽保甲、严缉捕、听狱讼、致贡等十余项。明人叶春及《惠安政书》所言图籍、地理、版籍、总图都图、乡约、里社、社学、保甲等事，其讲政务顺序是：田土（附屯田）、户

口（附清军）、贡赋（附鱼课、盐课）、力役、驿传、巡检、里社、学校、保甲、赈灾、祀神、风俗、防灾、人物等事。而事关州县官处分事项则有公式、降罚、升选、举劾、考绩、赴任、离任、本章、印信、限期、事故、旷职、营私、书役、仓场、漕运、田宅、户口、盐法、钱法、关市、灾赈、催征、解支、盘查、承追、科场、学校、仪制、礼典、文词、服饰、驿递、马政、军政、军器、海防、边防、盗贼、人命、逃人、杂犯、提解、审断、禁狱、用刑、河工、修造等数十项。清黄六鸿所撰《福惠全书》“自筮仕以迄升迁，为部一十有四；自谒选以迄辞上官，为条二百一十有九；于钱谷刑名之大，又分析为条一百一十有九”。众多事务，都需要钱财，州县官所依赖的主要是陋规，在允许加耗的情况下，有些州县官“乃至加耗银数倍蓰（五倍）正数、十百正数，九重宁复知有此耶！”这些加耗是州县官能够使用的主要经费来源，“一个县官自己要吃用，要交上司，要取无碍官银，过往上司使客要下程小饭”。州县各种公费开支无不从此支出，而且还是州县官主要的经济收入，若是清白的州县官，本着“我若把你们县里的银子拿到家里买田起屋，这样柳盗跖的事，我决不做他。你若要我卖了自己地，变了自己的产，我却不做这样陈仲子的勾当”。更多的州县官是把这些银子拿到家，在原籍置下许多田地房产。此外，这笔钱还用于行贿，所以“至朝觐年，则守令以上，必人辇一二千金入京，投送各衙门及打点使费”。所有这些，都要依靠陋规来应付，因此许多州县官不主张革除陋规，希望能够妥善地利用这些陋规，只是不要以之肥己。

妥善利用陋规以办有利于本州县民的事，也可以被称为循吏和名宦。如嘉靖（1522-1566）时的南直隶句容知县徐九思，在“朝廷数遣中贵醮神三茅山，县民苦供应。九思搜故牒，有盐引金久贮于府者，请以给赏，民无所扰”。他把这笔陋规用于应付中贵，还“躬为经画，诸使者慑公清严，竟竣事不复有所干，民忘其役”。万历（1573-1619）时的湖南确山知县陈幼学，“节公费六百两，代正赋之无征者”。用陋规所得代替不能完税者完税，可以使不能完者免于比责之苦。康熙（1662-1722）时江苏仪征知县陆师，“却盐商例馈，固请，乃籍其入以修学宫，具祭器乐舞，浚泮池，植桃李其上。修宋文天祥祠，又以其余建仓廩，洁治囹圄”。他用这笔陋规修学校、立贤祠、建仓廩、改善监狱条件，也就减少了百姓杂派之苦。直隶肃宁知县黄世发，钱粮耗银“亦收之而不自用，杂派亩银三四钱悉除之。县有役事，若修学校、缮城垣及上官别有摊派，即以耗银应”。即便有修府城这样的大劳役，因为“出钱雇役，不以扰社甲”，也减轻百姓的负担。这些都是利用陋规为本州县造福，当然也就减少了自己的收入。

由于大量的政务费用需要用陋规来支付，所以许多州县官并不主张随便裁减陋规，如清人黄六鸿认为：“陋规有可不必革者，有斟酌其间而因革相半者，有断断乎必宜革者。如火耗一节，每两三分五分，铢积而黍累之，出之者未觉其难，取之者原因乎众；以及牙杂诸税，稍有赢余，犹遗秭滞穗之利也，得之宁为贪乎？此可不必革者也。如冲剧之区，供应浩繁，车驴派之地方，刍藁输之户亩，照部核开销，亦不得已之需也。但不可借端苛敛，染指其间，使百姓得以借口，此斟酌其间而因革相半者也”。只要自己不贪，收取陋规也是为了应付各种政务的费用的开支，至于那些扰民的陋规，适当地革除，乃是有碍官箴者，如“金粮，里有馈，名曰茶果；报库，书有贿，谓之买免；编审，有仪，谓之酬劳；甚至迎春扮会有折干，乡饮酒礼有致谢。不知粮里之茶果，攘之穷民；库书之买免，蚕其富户；编审受贿则开报，任其不公；迎春折干，乡饮索谢，则刮行户之臭钱，实为可耻辱”。不贪而爱民的州县官，适当革除一些影响大而收入少的陋规，可以得到好名声，也可以把爱民做到实处，而火耗、牙杂诸税这两项大收入不革，也就保证州县衙门的政务开支及官吏们的收入。

一些州县官不计后果地革除陋规，往往也会后悔。如雍正（1723-1735）时广东潮阳知县蓝鼎元，上任便革除渔船换照、保正乡约给照陋规约 3500 余两，殊不知在“口碑载道，帜碣高标”的同时，“祸根已肇于此”。后来惠潮道台楼俨委派四名巡检主持押运粮谷，而巡检与船户通同作弊，侵吞好谷，以恶谷加水交付，被蓝鼎元查出，以致稻谷亏欠，应该赔补 3200 石，蓝鼎元要“为道宪赔补二千余石”。他只好向亲朋好友挪借，结果“宗族亲戚无不怨望，宦游过客待若春冰，使亲朋亦皆如此，则一千五百两之债向谁称贷？使官场尽皆如此，则数年奔走安所得食？一千六七百两之赃作何清完？”银铛下狱，“若不是在雍正时代的话，蓝鼎元不可能恢复名誉，有可能就那样消失了”。因为雍正帝不允许地方大员随意罢免知县，更不允许大权旁落。

蓝鼎元后来在检讨自己时，讲到自己革除陋规有七大不是：一是地方公事难为无米之炊，而县令冰清，谁甘饕餮之目；二是惠潮道台楼俨买运的西谷被运官船户沿途盗卖，复买糶谷搀和，自己误逞聪明，摛出侵盗赃证，置盗卖船户于狱而请追，不思投鼠忌器；三是惠潮道台楼俨劝释监追诸人，令虚出仓收以待将来慢慢归还，而自己却“无端援引上谕，声声朝廷仓谷，不敢以有名无实，自蹈欺诳”；四是在碾发五营饷米问题上没有克少兵粮，以致亏损，自己没有慷慨独赔，去结上司欢心，反而使穷兵受不饱之累；五是被参之后不服，遣家人赴京告诉，“非惟无益，且反触怒抚藩”，自己是“一举之干众怒”；六是到任即革陋规的过失，“向使陋规不革，则罪案无自而生，乃自革除之

后，诸事襟肘，战船、炮台、营房、西谷、脚费以及上司新春、执事、铺设、修理衙署，种种捐输，不得不借支平耗答办，比及交代，将成亏空，不得不告贷亲朋支吾还项”，乃是累民、累官、累及亲友的大不是；七是革除渔船换照，不但使潮阳县失去 1500 余两收入，还使相邻各县因为渔船来潮阳县换照，失去 5000 两收入，而这笔收入是藩司批行公用之费，而自己革除陋规，“致为上司盛德之大累”。陈述完七大不是，蓝鼎元“自笑从前凡事迫狭，居官以廉为绝顶，全不知人情世故”。可见不顾后果地革除陋规，最终不但自己累官，还累上司、累亲友，结果还是累民。

不轻易裁革陋规，将部分陋规用于公共事业，不但不会累官、累上司、累亲友，还有可能造福社会。如清人陈其元讲自己的伯父陈锡熊，历任知县、知府，依仗着父亲是长芦盐运使，家产丰厚，因此“所到之处，裁革陋规”。衙门的开支不够，就用自己家产来补贴，时有“陈青天”之号。陈其元的大父闻之弗善也，贻书戒之曰：“若父为都转，若故能取给。后任官之父安得尽为都转耶？将来不给予用，势必仍复旧贯。居己以清名，陷人于不肖，非仁者之用心也。若果无须此项，盍留为地方公用乎？”陈锡熊不听劝告，结果去任以后，陋规又全恢复。浙江巡抚帅承瀛，“以盐规二万留为书院经费”，以及后来任浙江巡抚的左宗棠，“以宁关平余万六千金，捐作赈济之用”。他们都没有裁减陋规，而“二公皆一时名臣”。

四

翻阅明清《实录》、《明史》、《清史稿》，以及明清 11 部《经世文编》，为数众多的地方志，名臣奏议与各种笔记，上至皇帝诏令谕旨，中及《会典》、各部院《则例》、律例成案，下到官箴书，几乎都谈到陋规问题，可以说议论纷纭，莫衷一是。所以在明清时期陋规问题不绝于纸，既说明该问题困扰着当时社会，也表明陋规已经恶性发展。至于“道学之徒或愤然而斥之，经世之士或蹙然而忧之，学者文人或慨然而论之，但也有在位者坦然以受之，亦有人作出持平之论，冷静地对之作出探本溯源的全面辨析”等情况的出现，是立场不同，彼此之间的利害关系也不同。

有人认为陋规弥补了地方办公经费不足和官吏低薪俸制的困境，因为“制禄之薄，断自元始，明代承之，遂相沿袭”。无论是时人，还是现在的研究者，都认为低薪俸是促使官员滥收陋规和贪污受贿的原因之一，但冷静分析，这不应该是官员滥收陋规和贪污受贿的主要原因，而是统治者政治决策上的失误。

早在明永乐十九年（1421），太子左中允邹缉上疏就讲到，在朝廷兴办大工程时，材料“科派动辄千数百斤，民无可得，则相率敛钞，遍行各处收买，每大青一斤，至万六千贯。及至进纳，又多以不中，不肯收受，往复展转，当须二万贯钞，方得进收一斤，而所用不足以供一柱一椽之费”。那么“朝廷每遣一人出差，即是其人养活之计，诛求责取，至无限量。州县官吏，答应奉承，惟恐不及，间有廉洁自守，心存爱民，不为承应，及其还也，即加谗毁，以为不肯办事，朝廷不为审察，遽加以罪，无以自明。是以在外藩司府县之官，闻有钦差官至，望风应接，惟恐或后，上下之间，贿赂公行，略无畏惮，剥下媚上，有同交易，贪污成风，恬不为怪”。他以为只有朝廷少兴工程，不派钦差到地方，增加官员的薪俸，便可以“有司百官全其禄廩，使有以养其廉耻，天下之人得以休养于田里之间，而有司官吏无贪残虐害之政，则灾沴不作，太平可臻”。

康熙初年御史赵璟提出：“查顺治四年所定官员经费银内，各官俸薪心红等项，比今俸银数倍之多，犹为不足，一旦裁减，至总督每年支俸一百五十五两，巡抚一百三十两，知州八十两，知县四十五两，[若以知县论之]，计每月支俸三两零，一家一日，粗食安饱，兼喂马匹，亦得费银五六钱，一月俸不足五六日之费，尚有二十余日将忍饥不食乎？不取之百姓，势必饥寒，若督抚势必取之下属，所以禁贪而愈贪也。夫初任不得已略贪下赃，赖赃以足日用，及日久赃多，自知罪已莫赎，反恣大贪。下官贿以塞上司之口，上司受赃以庇下官之贪，上下相蒙，打成一片。臣以为俸禄不增，贪风不息，下情不达，廉吏难支”。后来有了养廉银制度，但又出现“公捐”制度，各官“自愿”摊扣养廉，如乾隆八旬万寿庆典，各省官员便捐银60余万两。于是“朝廷所设官私廉俸，一切银两非扣俸即公捐，有名无实，百不一存。然而官之室家赖之，亲友赖之，仆从赖之，而又以延幕宾，以恤丁役，以奉上司，以迎送宾客僚友，而又有岁时不可知之费，计其所需，岂止一端”。陈登原先生也因此认为：“道咸政局，盖官吏俸给甚薄，官吏之开支至多，于是不能不临民而贪，更不能不临民以酷”。更有人以为：“夫所给廉俸至薄也，而谓为利不可计，贪墨之外无他道也”。因为薪俸低，所以官吏才贪污，才滥收陋规，显然是片面的。

低薪俸导致滥收陋规和贪污受贿的呼声不绝于耳，但谁都知道有官就有利，而这种利并不在贪污，而是在许多难以说清名目的陋规，因为陋规是法律所默许的，即便不贪污，其收入也足以使官员致富，所以洪亮吉儿时（1750年左右）“见里中有为守令者，戚友慰勉之，必代为虑曰：此缺繁，此缺简，此缺号不易治，未闻其它。及弱冠之后（1765年以后），未入仕之前，二、三十年之中，风俗趋向顿改。里中有为守令者，戚友慰勉

之，亦必代为虑曰：此缺出息若干，此缺应酬若干，此缺一岁可入己者若干，民生吏治，不复挂齿颊矣。如今（1795年左右）守令满任回乡，连十舸，盈百车，所得未尝不十倍于前”。这些收入应该都来自陋规，而并非来自于贪污。

由于有陋规的存在，各级官吏的实际收入远远超过薪俸养廉银的数额，哭穷并不能说明他们真正贫困，一而再，再而三地讲俸薄、养廉银少，只是想将这种半合法的收入变为合法收入。因为陋规的半合法的地位，就使陋规介于贪污与收入之间，在法律上也介于可惩可不惩之间。会典、律例、则例等等，虽然有针对滥收陋规的惩处规定，但法典与社会政治实际之间，经常存在着差距或矛盾，有时甚至截然两歧。法律有时也会因为过时而不再能有效地干预社会生活，只残存着表面的躯壳；而社会生活却因不断发展而往往嘲弄法律，使一些法律只具有装潢的价值。

瞿同祖先生认为：“H. B. 莫尔斯曾精辟地指出，中国的规费制度并不是独有的，类似的惯例在欧美也有过。这种陋规在中国可能更普遍，它一直原原本本地保持到了清末。朝廷并未作什么认真的努力去废除它。因为它明白，除非向郑观应（生于1841年）曾建议的那样将办公经费列入政府预算，否则这种收费制度就是不可缺少的。增列预算就会减少朝廷的岁入，除非政府相应地提高税率，但它又不愿这样做”。郑观应的提议是“所有文武廉俸必照旧额倍给，并分别酌给办公之费，使无支创之虞”。并且将“一切陋规悉为裁撤”，如果增加廉俸和公费的巨款无所筹，便“裁汰冗官，将其额禄并归必不可少之员”。郑观应的增廉俸、裁陋规、给办公费、汰冗官，均涉及政治改革问题。经费的筹措，人员的安排，在人口日益增多，事务愈加繁琐的情况下，裁减管理人员并不是最佳选择，而广开财源才是出路，但专制王朝反对增加人民的税收，一直保持比较低的征税标准，因此没有足够的财力来解决日益扩大的官吏队伍的薪金，支付日益增加的行政开支，不但对官吏队伍的收入明显缺乏控制，还不能控制行政开支的增长，实际上是中央财政对地方的失控。

应该说专制王朝是可以广开财路的，如在镇压太平天国的时候，财政收入“以地丁、漕政、盐政、关税、厘金为大宗。地丁有正额、耗羨、租粮三款，而租粮之中有旗租、地租、屯租等名目，各行省事例不同。漕政有漕粮、漕折、漕项三款。漕项者，按粮额征银，以备运粮经费者也。漕折者，由征粮之原额改为折色者也。盐政有课、羨、厘三款。关税有洋税、常税两款。厘金有百货、洋药两款”。而这些财政收入，大部分都被地方收走，王朝的财政更加困绌。对于日益发展的工商业，在“崇本抑末”的思想指导下，没有给予足够的关注，也不知道工商业的财富价值和社会发展意义，对于工商业税

收并不重视，以致税收一直以田赋为主，而工商业税收却流失了。如 1826 年，上海的商人“每年能从上海至满洲往返航行四次的船只，因而毫无疑问，可以挣得巨额利润”。乾隆以降，工商业发展是不争的事实，仅湖南湘潭县“城外沿湘十余里，皆商贾列肆及转移执事者，肩摩履错，无虑数十万人”，其中利润自然也不会少。商业获得的巨额利润实际上被官吏与商人瓜分，“商人大概送给官吏一些‘外快’，他们也需要拿‘外快’，以添补薪俸的不足，使这个官还值得当下去”。王朝失去这笔工商业税收，却允许地方官吏与工商业者相勾结，以陋规的形式进入各级官吏的腰包，其财政拮据也就在所难免。

专制政体的总体思路是“明主治吏不治民”，官僚是制裁管理的对象，但却不能制止他们去筹集钱财，因为各级衙门都需要有资金来应付日益增加的各种开支。为了应付巨大的财政和经济压力，各衙门所有的人员在办理公事时都要征收费用，是朝廷默许的陋规，而这部分陋规原本是可以纳入王朝的税收之内，却使之转化为地方行政开支和各级官吏的经济收入，统治者没有依据变化了的社会经济与政治形势，做出必要的调整，结果是富了官吏，穷了百姓，祸害地方，也威胁到王朝的统治秩序。

文献来源：《史学集刊》2010 年 03 期，第 53-62 页。文中注释、参考文献从略。

作者简介：柏桦，北京市人，1953 年出生。历史学博士（中国）、文学博士（日本），南开大学周恩来政府管理学院与法学院双聘教授，博士生导师，青海省人民政府昆仑学者。现为安徽理工大学教授。主要著作有《中国帝王宫--宫省制度与中国古代政治》、《三国志官名集释》、《明代州县政治体制研究》、《明清州县官群体》、《中国政治制度史教学参考资料》、《中国官制史》（合著）、《中国古代刑罚政治观》、《柏桦谈明清奇案》、《中国政治制度史》等 30 余部，发表学术论文 160 余篇。目前从事中国政治制度史、中国法律制度史教学与研究。

文章来源于 微信公众号 南开明史学 2020 年 1 月 6 日