

“缠讼”与“清讼”（下）*

——清代后期地方官的上控审判与承审考核

海丹**

摘要：清代后期，当事人“缠讼”、地方官府中案件积压、地方官频频“清讼”等现象并见于世。本文基于对数起“缠讼”案件的考察，指出无论主观动机为何，“缠讼”者在客观行为上通常表现为基于某一事实认知和道德观念，反复请求审判者认定事实和做出道德判断。然而，清代后期各省上级官僚机构在考核、评价下属的承审行为时，“审判者是否有效地回应了当事人的诉求”并非唯一标准，而且部分省份在评价时明显更倾向关注审结数量。承审考核行为的失衡不仅可能导致承审官片面追求结案速度，也无益于积案问题的解决。

关键词：清代 上控 承审 考核 地方官

三 谁是“好”的审判者？

（一）各省出台承审考核规章的经过及其意图

早在乾隆年间，一些省份就已经出台了承审考核规章。比如，乾隆四十七年（1782）至五十一年（1786），福建曾两次就命盗、词讼、委审各类案件的承审扣限、结案时限、功过标准、造册申报事项发布通飭。^① 道光年间，山东亦多次就承审报告、循环簿、关提人证和审结期限等事项发布通飭。^② 不过，这些规章大多只言及违者将被

* 本文得到2017年度高校基本科研业务费中山大学青年教师培育项目（批准号：1709068-11200-31610148）资助。

** 海丹，中山大学历史学系副研究员。

① 《承审命盗重案，不得藉扣犯病日期咨展》、《各属办理命盗词讼委审一切案件，议立章程造册送司考校功过，汇详参处鼓励》，台湾银行经济研究室编《福建省例》第4册，台湾省文献委员会，1997，第929、945页。

② 《承审命盗各案须一月申明通报》（道光六年），《东省通飭》，杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方法律文献》丙编第13册，社会科学文献出版社，2006，第643~644页；《详禀事件三个月未奉批示禀请查覆》（道光六年），《东省通飭》，杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方法律文献》丙编第13册，社会科学文献出版社，2006，第644页；《委审案件归委审州县造人循环簿核计功过》（道光六年），《东省通飭》，杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方法律文献》丙编第13册，社会科学文献出版社，2006，第644~645页；《关提人证接到关文限二十日解质》（道光二十八年），《东省通飭》，杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方法律文献》丙编第13册，社会科学文献出版社，2006，第662~663页；《上控自理各项案件查照此札办理》（咸丰十年），《东省通飭》，杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方法律文献》丙编第13册，社会科学文献出版社，2006，第679~681页；《上控批审案件限两个月审结详报逾限分别记过撤参》（咸丰五年），《东省通飭》，杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方法律文献》丙编第14册，社会科学文献出版社，2006，第148~150页。

记过、参处，并未载明奖惩标准。

同治年间，福建、江苏、直隶三省此呼彼应，频频以“清讼”为题发布有关审转、上控与京控承审考核的规章。比如同治六年（1867）六月，福建按察使针对州县官“藉词缺苦，吝惜解费”、匿报审转案件或被驳回后即不再审解等事，建议总督改变目前的案件“发审”方式。修改后的制度不仅区分了招解案件、“犯供狡谲异常，提解人证三月未到，核明应提要证在三名以上，或必须对质方可折服其心”的案件和“人证在三名以下，或人犯众多，碍难远解”案件的“发审”方式，而且责成“原审失当”的官员自行前往当地会同现任地方官“坐提”人证，并自行承担审解费用，而须由臬局重审的第3类案件的原审官也将被“札调来局，会同审理”，以免其因离任而置身事外。这一建议得到了总督的批准。^①

与此同时，两江总督曾国藩宣布今后上控“批审”案件限于两月之内审结，且必须提交审理报告，否则将予处分（“如逾两月之限，先行记过，展限一月。逾限不结，暂行摘顶，再展限一月。仍不讯结，即予撤任”）。^②两年后，其又于直隶总督任上颁布了著名的《奏定清讼事宜十条》，内容涉及公文传递、保定发审局的行为规范、州县官的行为规范和监督书吏、差役之责、盗贼与“讼棍”的捉拿事项、“销案”规则和举荐人才等多个方面。^③

同治八年（1869）九月，两江总督与江苏巡抚联名发布《筹议清厘京控章程》，宣布将对京控案件的提解与承审行为进行考核，并为此制定了功、过计算标准。^④十二月，经督、抚批准，福建按察使司宣布今后将按案件月报册中的新、旧案件审结比例对各州、县进行考核。^⑤

一年后，鉴于前次通饬发布后各属行为依然如故，以致“徒有清讼之名，仍无清讼之实”这一状况，福建巡抚决定仿照直隶的《奏定清讼事宜十条》制定章程。这一章程虽然涉及整顿各官僚机构间公文传递迟缓、臬局官员的承审行为、州县官不“亲

① 《各属解省案件发审章程》，台湾银行经济研究室编《福建省例》第4册，台湾省文献委员会，1997，第1014~1016页。

② 《承审逾限分别参处》，《江苏省例初编》，杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方法律文献》丙编第11册，社会科学文献出版社，2006，第683~684页。

③ 《奏定清讼事宜十条》，《直隶现行通饬章程》卷三，中国科学院文献情报中心藏，光绪十七年刻本，第1a~11a页。

④ 《筹议清厘京控章程·按察司应筹议清厘京控章程（后略）》，《江苏省例续编》，杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方法律文献》丙编第12册，社会科学文献出版社，2006，第221~231页。

⑤ “各属清理词讼，严定考核功过及裁汰白役……如该州县于三个月内有将新旧各案全数审结，或旧案在九成以上者为上考，随时详请奏奖。新案全结，旧案五成以上者为中考，汇案奖叙。倘审结之案不及新收之数者，分别记过，三过撤任（后略）。”台湾银行经济研究室编《福建省例》第4册，台湾省文献委员会，1997，第1026~1028页。

躬六事”、“滥传滥押”、“书差索费”、诬告、“讼棍”、“假命图诈”、“地方恶习”等多个方面，但仍未言及明确的考核标准，仅称未能“亲躬六事”的州县官将被“严参不贷”。^①与此不同，江苏按察使同年四月针对海门厅承审“崇明县民张维新等遣抱京控张云上等围占沙田案”超限一事，对该厅予以记过处分，并决定就此前“未将前、后任交接应除日扣算议及”一事修订章程。^②

同治十一年（1872）九月，直隶当局宣布“各州县承审京控咨交案件”的审结期限为两个月，至于“上控、批审、委审案件”，则“各限一个月完结”，并制定了功、过标准。^③翌年（1873）十二月，江苏按察使司经督、抚批准后，颁布州县承审上控案件的审结限期与考核规定。^④同治十三年（1874）八月，在此基础上，该司补充规定了“寻常上控案件”的审结数量和允许延期结案的次数（“除徒罪以上本有审限外，所有寻常上控案件，均令将奉文审结日期于月报内详晰注明，核分功过。如奉文已满一月，承审之案仅在五起之内者，自应遵照定例即行讯结，不得言功。其在十起以内者，准其展至两月全结。二十起以内，展至三月全结。每多十起，展限一月。仍照月报旧章按季汇核。除去息结、注销，查照奉文日期，逐月扣算”），并据此对阜宁、崇明、安东、甘泉、宿迁等县知县记过。^⑤

光绪年间，直隶当局频频围绕“清讼”事宜出台规章，江苏、四川两省亦时有举措。光绪二年（1876）三月，直隶当局针对已有章程将命盗、杂案、自理词讼“归并核计，实在之数不准多于旧管，以致各州县规避处分，将自理词讼隐匿不报”的问题，决定今后：（1）将积案分为两类考核，其中“命盗、杂犯有关罪名之案”仍按原有制度考核，其“实在之数不准多于旧管”，但对“日常词讼”案件的考核改为地方官“逐案注明所控事由、呈控月日”后造册报送，如发现有多起案件积压的情况，将对该地方官“立予记过”，至于“勤能”者，则“立予记功”，此外若发现有隐匿案件不报的行为，将对该地方官记大过以示惩戒；（2）将“羁押”与“积案”两项合并一册报

- ① 《清讼事宜八条》，台湾银行经济研究室编《福建省例》第4册，台湾省文献委员会，1997，第1032～1039页。
- ② “按察司应为详明事……嗣后奉文飭提人、卷，如卷宗于三日限内、人证于一月限内未解卸事者，应请免议。倘卷宗于三日限外、人证于一月限外未解卸事者，应仍照章详请记过。接任官即于到任之日起照限扣算。逾限不解，仍照定章详办。”《江苏省例续编》，杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方法律文献》丙编第12册，社会科学文献出版社，2006，第247～250页。
- ③ 《酌定清讼功过章程》，《直隶现行通飭章程》卷三，中国科学院文献情报中心藏，光绪十七年刻本，第12a～19a页。关于时任直隶总督，参见钱实甫编《清代职官年表》第2册，中华书局，1980，1491页。
- ④ 《州县亲理词讼限期·按察司应为详请示遵事（后略）》，《江苏省例续编》，杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方法律文献》丙编第12册，社会科学文献出版社，2006，第381～386页。
- ⑤ 《详定州县上控案件功过》，《江苏省例续编》，杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方法律文献》丙编第12册，社会科学文献出版社，2006，第455～461页。

送,其中“已结”的案件应注明系“何案、何日业经讯结、因何收押”、是否因等候批示或追取应缴款项而被押,“未结”者则应“详细说明”为何被押;(3)如有“人证未齐、犯病养伤、原、被刁狡”等情形,允许地方官“预为稟明”后暂不将案件计入“积案”类中,但被押原因若系“刁狡缠讼”,则须在清册内述明其“刁狡情形”,并“以两月为限,不得久押不释,违者记过一次”,如查出有“不应押而押者”,记过一次。^①

光绪八年(1882)四月,直隶按察使以现行章程虽将自理词讼的审结期限定为20日,但以州县官“日久怠生,不能无隐匿捏饰之弊”为由,令各“厅、府、州转饬所属各州县,务将新旧未完案件查明起数,据实开报……并将各案经书、承差姓名填注卷尾”,并限其自此次“文到日期”起一月内,将已有的“自理”案件全部审结,否则按察使将亲自追究承办吏役的责任。^②翌年(1883)正月,奉总督之命,直隶按察使又一次就州县案件“积压、逾限不结”一事发布命令,称今后自理案件除应“遵照定限迅速审断,录取双方、证佐确切供词”外,地方官还应“将如何判结缘由书明堂单”,若发现“有易结不结,致滋讼蔓,激成上控,调取原卷,实由当时讯断不明之故”之事,将“揭参”原审官。^③三个月后,署任直隶总督的张树声亲自发布命令,宣布将“盗案记功过归入清讼并计”,并规定了记过标准。^④

光绪十一年(1885)五月,因各州县“逾限不结”、“无故羁候”、“造送月报习为故事”、功过制度被“视为具文”之事屡有发生,直隶按察使再次发布通饬,宣布今后“无论命盗、杂案、京控、上控、委审、自理各案”,一律予以考核。如有地方官“无故逾限,或查无请展实据,并月报不遵历次颁定章呈,详晰声叙,以及逾限不到,暨查有滥押匿报等事”,其将与未“认真确核”的清讼局官员一起受到处分,此次通饬还规定了记过、撤任、停委的累计标准。^⑤光绪十三年(1887)十一月,直隶布政使、按察使经总督批准联名发布章程,宣布仿照顺天府现行章程制定《清讼杂项记过罚银章程》。该章程宣布自翌年正月起在记过的基础上增加罚银处分,规定了罚银标准和罚没款项用途,并对光绪十年盗案“记过归入清讼案内并计章程”中的记过标准做了补充

① 《酌定清讼功过章程》,《直隶现行通饬章程》卷三,中国科学院文献情报中心藏,光绪十七年刻本,第12a~19a页。

② 《自理案件速结实报》,《直隶现行通饬章程》卷一,中国科学院文献情报中心藏,光绪十七年刻本,第38a~38b页。

③ 《自理案件讯结须书堂单》,《直隶现行通饬章程》卷一,中国科学院文献情报中心藏,光绪十七年刻本,第39a~39b页。

④ 《盗案记功过归入清讼并计》,《直隶现行通饬章程》卷二,中国科学院文献情报中心藏,光绪十七年刻本,第70a~72a页。关于时任直隶总督,参见钱实甫编《清代职官年表》第2册,中华书局,1980,第1487页。

⑤ 《整顿清讼事宜》,《直隶现行通饬章程》卷三,中国科学院文献情报中心藏,光绪十七年刻本,第20a~21a页。

规定。^① 光绪十六年（1890）二月，时任直隶总督李鸿章再次发布禁令，称今后如有州县官仍在月报时将初报后犯人脱逃的命盗案件“遽行列入逸册”而非列入“积案”，将受到记过处分。^②

同年五月，江苏按察使颁布《臬局委员承审案件功过章程》，声称因臬局承审案件经常逾限，且承审官往往“狃于好生之见”，动辄将可能加重的案件“发回另审”，决定：（1）“仿照刑部现审章程，按十日开单一送”，对无故审判逾限的正委员和帮审委员分别予以记过处分；（2）若承审官“果能平反重案一起，或审出实情”及“将疑难、重大案件于一月内审结”，可获得奖励，但若系“寻常翻供、发审易结”之案，则无论是否在一个月内审结，都“不准记功”，当积功、积过达到一定程度后，将分别予以奖、惩（拔署或撤委）；（3）若承审官因当事人之“罪应加重”而“率行取巧详请发回”寻常案件，则将“正委员撤差，帮审委员记大过一次”。^③

光绪二十二年（1896）至二十七年（1901），四川省制定并多次修订成都府《发审局问案章程及劝惩章程》。先是光绪二十二年，四川总督和按察使批准成都府知府所拟《发审局问案章程及劝惩章程》。这是四川省自光绪十年（1884）八月的《州县相验承审不实分别记过撤参章程》后，再次就承审考核事宜制定章程。^④

此章程规定：（1）除“紧要重件不扣限”外，其他案件“统限一个月完结”。若“案情头绪纷繁，实难依限审理”，可“展限一个月”；若一月后仍未审结，则将在“扣除查传往返日期”后按“逾限半月以上，记大过一次”、“一月以上，记大过二次”、“三月以上，停委五年”的规则，分别予以处分；若超过半年仍未审结，则将承审官“即行撤差，仍予记过、停委、详司注册”，承审官应在“审定供词、拟呈判语节略”中注明审判中“有无逾、延”情形，并由成都府知府负责登记承审情形（“将何员、何日派审何案、何日限满逐件登记印簿，按月稽查一次”），发审局“坐办”负责监督、催促承审官按时结案。如“坐办”发现承审官有“怠玩因循”之事却不“举发”的话，则对“坐办”与承审官一并予以处分（“承审应记大过二次者，坐办记大过一次”）。（2）每案只派一名官员承审，承审官应“逐日入局、依限审结”，并限制发审局官员兼任其他职务。（3）若承审官有“易结不结及审断乖方、怠玩延误”等行

① 《清讼杂项记过罚银章程》，《直隶现行通飭章程》卷一，中国科学院文献情报中心藏，光绪十七年刻本，第1a~4a页。

② 《申明清讼章程》，《直隶现行通飭章程》卷三，中国科学院文献情报中心藏，光绪十七年刻本，第24a~24b页。

③ 《臬局委员承审案件功过章程》，《江苏省例四编》，杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方法律文献》丙编第13册，社会科学文献出版社，2006，485~490页。

④ 《州县相验承审不实分别记过撤参章程》、《发审局问案章程及劝惩章程》，钟庆熙辑《四川通飭章程》，文海出版社，1977，第165~169、231~243页。

为，经成都府知府查明，由上级官员做出处分（“轻则记大过、停委，重则撤差”）。（4）平反案件的承审官可以请求奖励，每审结“寻常案件”10起，可记大功一次，积功六次可获“酌委一次”，如受奖者已获“酌委两次”，可依其请求将之合并为“酌委优缺一次”。^①

光绪二十五年（1899），依据时任总督奎俊的命令，四川按察使和成都府知府修订了上述章程。修订后的章程取消了平反请奖的规定，发审局官员今后承审案件仅可通过审结、积功的方式请求奖励。与此同时，请奖的标准降低为每审结30起案件即可获“酌委一次”。^②翌年，四川按察使司设立清讼局，宣布将“遴委勤慎州县一员入局”负责“院司上控批审、批提、批录覆之案”的封发、定限与催审，并称今后无论发审局官员还是各级地方官，凡逾限“无故不结、不覆者”均将被记过处分。^③

光绪二十七年（1901）三月，成都府知府再次就修订光绪二十二年章程一事提交报告，四川按察使、布政使奉总督之命查核这一报告后，联名建议批准其中关于成都府知府和“坐办”的权限、承审人数、审结期限和逾限处分标准的修改意见，并驳回该府建议的审结记功标准，决定仍按不同标准对京控、命盗案件和词讼、上控批、提案件予以奖励。修改后的章程规定：（1）无论案件是否疑难，承审官均应与坐办“熟商，不得稍存意见”，若其“事涉疑难，坐办有未及见到者”，允许承审官报告成都府知府，由后者“斟酌”处断或代为报告上司，至于“收放人犯”，则须经成都府知府批准；（2）将每案一人承审改为“派委二员会审”，以便承审官之间讨论、斟酌处断，并避免承审官公出时无人提审的问题；（3）取消“紧要重件”和“寻常案件”之别，规定“无论何项案件，统限一个月完结”，若系“案情头绪纷繁，实难依限审结”的，允许“展限一个月”，但如“逾展限半月以上，记过二次。一月以上，记大过三次。三月以上，停委三年。在半年以上，即行撤差，仍予记过、停委”；（4）如承审官“审理控案并不认真体察、模棱断结及固执己见、任性偏畸”，亦记大过二次；（5）每审结10起批审、提审的词讼、上控等“寻常案件”，可记大功一次，京控、命盗案件则每5起记大功一次，大功“积至四次，归并酌委一次”，获得“酌委两次”者可“自愿请并酌委优缺一次”。^④

综上所述，清代后期各省经常同时或相继宣布“清讼”，其中同治八年、九年福建的两次章程明言系仿直隶制度、略加变通所做。这些“清讼”方案既包括改组、新设

① 《发审局问案章程及劝惩章程》，钟庆熙辑《四川通飭章程》，文海出版社，1977，第231~243页。

② 《议改臬局功过章程稟稿》、《议改臬局功过章程》，钟庆熙辑《四川通飭章程》，文海出版社，1977，第245~248、249~252页。关于时任四川总督，参见钱实甫编《清代职官年表》第2册，中华书局，1980，第1496页。

③ 《整顿词讼章程》、《计开清讼局章程》，钟庆熙辑《四川通飭章程》，文海出版社，1977，第223~226、227~229页。

④ 《酌拟变通发审局劝惩章程》，钟庆熙辑《四川通飭章程》，文海出版社，1977，第253~258页。

臬局、清讼局等专门机构以专司“清讼”之职（包括审判和监督审判两方面），也涉及审判、施政行为规范及其考核规则和举荐人才等内容。^①就承审考核而言，其对象范围从地方官的相验、审解行为逐渐扩大至地方官和局所官员在词讼、上控、京控审判中的各类行为。而且，针对承审行为的奖、惩标准与手段（特别是惩处的手段）也日趋明确与严厉。至光绪年间，各省奖励承审官的方式通常为记功和“酌委”官缺两种，处分方式则从早期仅有揭参一种增加为记过、罚银、撤任、停委、参革等多种。

（二）承审考核的成效与局限

从上述规章中可以注意到，各省当局决定“清讼”时经常将积案问题的成因归咎于“棍徒”教唆诉讼和承审官“畏难苟安、饰词延宕”，并试图通过承审考核解决积案问题。^②然而，从清代后期各省当局反复发布“清讼”章程这一现象可以看出，这一问题并未获得有效解决。关于其原因，学界已有一些探讨。如赵晓华认为，案件积压缘于战争、人口增长导致的诉讼增多，而吏治腐败、地方财政困难和交通不便等因素则令审判效率低下、地方官处断多有失当。^③又如李典蓉认为，清代后期各省地方官之所以屡行“清讼”却不见成效，与地方治理“有治人无治法”这一特点有关，概言之，虽然一些地方官（如曾国藩）出于“仁心”制定了“清讼”章程，但这些制度往往随着时间的推移而流为“具文”。^④

① 关于清代中后期各省设置和改组发审局、清讼局等机构的过程，学界已有一些研究。参见臨時臺灣舊慣調查會「清国行政法」5卷、汲古書院、1972、77頁；滋賀秀三「清代中国の法と裁判」、15頁；李贵连、胡震《清代发审局研究》，《比较法研究》2006年第4期；阿風「清代的京控——嘉慶朝を中心に」、井上充幸譯、夫馬進編「中国訴訟社会史の研究」、京都大学学术出版会、2011、332~379頁；关晓红《晚清局所与清末政体变革》，《近代史研究》2011年第5期。值得注意的是，清代后期不仅存在地方官将多个发审局合并归一的情况，也可以看到多个发审局持续存在于同一个地区的情况。前者如张集馨、黄彭年等人任按察使时曾出于管理便利等缘故合并、新设发审局，后者如光绪三十一年至三十二年间，吉林城中同时设有吉林将军衙门、吉林道、吉林府三处发审局或担任类似职务（“帮审”）的人员。参见《会详请将汉阳府臬局裁撤增添帮审二员归并武昌府审办由》，《清臬署珍存档案》第1册，全国图书馆文献缩微复制中心，2004，第263~267页；“（道光二十八年）首府衙门案件积压甚多，屡催不结。因在臬署西院设发审局，予以判稿、见官之暇，终日督率委员审理各案”，张集馨：《道咸宦海见闻录》，中华书局，1981，第96页；《吉林府为解本年各季截日臬局经费银两的申及吉林分巡道的批》（光绪三十二年二月三十日）、《吉林府正堂户房为拿获逃犯王青山归局讯办给军辮发审局的移》（光绪三十一年七月十八日）、“具禀工房经承徐振声，为禀恳恩准查案究追，以免株累事……前次堂讯，杜帮审勒令承书将唱、何找案，承书因伊二人均已避匿，未能找获，当蒙交班押押，致使负欠者置身事外，无辜者累及局中（后略）”（光绪三十一年三月二十九日），《吉林府档案》，档案号：5-4-255、5-14-1008-18、5-14-1008-24。此外，关于黄彭年改组发审局的事迹，参见高逸拓兄「『清臬署珍存档案』と湖北按察使黄彭年」《法史学研究会会報》10號、2005、56~70頁。

② 《奏定清讼事宜十条》，《直隶现行通飭章程》卷三，中国科学院文献情报中心藏，光绪十七年刻本，第1a-11a页；《清讼事宜八条》，台湾银行经济研究室编《福建省例》第4册，台湾省文献委员会，1997，第1032~1039页；《整顿词讼章程》、《议改臬局功过章程稟稿》，钟庆熙辑《四川通飭章程》，文海出版社，1977，第223~226、245~248页。

③ 赵晓华：《晚清的积案问题》，《清史研究》2000年第1期。

④ 李典蓉：《清朝京控制度研究》，上海古籍出版社，2011，第106~107、132~133页。

然而,从前文所述直隶、江苏的“清讼”活动中可以看到,曾国藩等人在同治年间制定的章程不仅为光绪年间的继任者沿袭,还不断得到完善。战争、人口增长、吏治腐败、财政困难和交通不便等因素,确实都可能导致诉讼增多和审判延滞,但具体到各时期、各地区和个案的情形,似可再做进一步分析。比如事例三之所以历经20余年方得审结,与其说与上述因素有关,毋宁说缘于此案涉及多重政治关系(蒙古王公与本旗官员、民众间的关系,邻旗王公间的关系,清廷与蒙古王公间的关系)和多个利益方(决定借贷、售地的人,名义上的债务人兼实际出售土地的人,债权人兼名义上的购地人,实际出资购地的人,佃户与负责招募佃户的经理人),这意味着地方官在做出处断时必须平衡这些关系与利益,而且必须由具有一定权威的第三方(在此案中,是总督乃至清廷)敦促各方执行处断,此案方可能获得彻底解决。概言之,战争、人口增长、吏治腐败、财政困难、交通不便乃至人亡政息等因素并非存在于每一起积案中,其往往只是间接因素。

与此不同,承审考核制度能在多大程度上激励和引导审判者尽快做出得当的处断,即在审判中兼顾效率与质量,直接影响到个案是否会陷入积压。就第一节所述事例而言,虽因史料缺失无法确知详情,但考虑到清朝作为统一的政治实体,同一时期各省的制度应该不会差别太大,因此或许可以根据现存的、制定时间与审判时间相距较近的、其他省份的规章来推测一下第一节所述各例的承审官可能获得怎样的考评成绩,由此探讨当时的承审考核制度是否能够有效地解决积案问题。

如前所述,山东在道光六年先后颁布了三道有关命盗案件审结期限、提交详禀超过三个月未获上级回复者应请求上级查覆和委审案件应列入循环簿的通饬。^①此外,在《福建省例》中可以看到关于委审案件的承审者应在报告中声明审限的规定,而在武昌府知府道光二十七年所审杨作材控萧德意等人案的看语中,详细记述了承审“起限”时间和应扣除的日数,由此可知当时湖北应该也有类似的制度。^②将这些规定对应于道光十六年至二十七年间发生在陕西、湖北两省的事例二、事例四和事例六,可以发现,虽然这三起案件均系委审案件,且事例六属于命盗案件,但并不能从相关判词和看语

① 《承审命盗各案须一月申明通报》、《详禀事件三个月未奉批示禀请查覆》、《委审案件归委审州县造入循环簿核计功过》,第643~644、644、644~645页。

② 《各属办理命盗词讼委审一切案件,议立章程造册送司考校功过,汇详参处鼓励》,台湾银行经济研究室编《福建省例》第4册,台湾省文献委员会,1997,第945页。“德安卫副丁杨大金之子杨作材京控正丁萧德意等侵吞帮贴等项银钱一案……道光二十七年二月初六日,该卫解解人卷到府起限。卓府先于二月初三日赴堤督修,至十五日回署。除人证未到以前不计外,应扣公出十日。又于十七日赴堤督修,至二十七日回署,计公出十一日。又于三月初二日赴堤督修,至十四日回署,计公出十三日。又于十六日赴堤督修,至二十六日回署,计公出十一日。又于四月初一日赴堤督防,至十二日回署。计公出日起扣至六月初三日届满委审例限,合并声明(后略)。”不著撰人:《京控承当各案看语》第3册,日本东京大学东洋文化研究所藏。

的叙述中看出承审官是否违反了上述规定。不过，从事例六的看语中没有提及沔阳州的历次审判有所不当这一点，可以推知历任知州没有因此被追究责任，而从事例二、事例四、事例六均被收入文集及其作者（邱煌与刘源潜）的履历来看，这几起案件的上控承审官也未受到处分。^①

而将光绪年间直隶、江苏、四川三省的考核规章对应于光绪末年吉林、奉天的地方官所审事例一、事例三和事例五，可以注意到，当时的上控承审考核虽然包括对处断内容的控制（如江苏禁止将可能加重刑罚的案件随意发回原审机构另审，又如四川关于承审官审断乖方、“审理控案并不认真体察、模棱断结及固执己见、任性偏畸”的规定），但这几起案件的承审官并没有被其上级指为处断不当。^②

不仅如此，从这些规章中可以看到，直隶、江苏、四川三省皆规定了审结期限，其中四川有针对“无故不结、不覆”行为的按期报告制度；江苏和四川针对审结成绩规定了请奖标准；直隶不仅规定了报送清册、考评成绩的制度，还设立了罚银处分手段。^③然而，虽然事例一和事例五曾经有过多次审判，且当事人往往没有提出甘结，承审官却未因此被认为没有按时审结案件和被追究责任，而在事例三中，至少光绪三十一年十一月以后，王铭等人控达旗案的历次审判亦未受到十分严格的时间限制。^④其中，事例三中除了宣统元年三四月提法使审理徐恩控徐佐藩等人冒领案和同年十月至十一月初高等审判厅驳回刘雅亭控张长顺、周恩明冒领案没有超过两个月，历次审判或超过两个月，或因文书阙失无法确知审判时间（比如宣统元年四月总督批令高等审判厅审理的韩锡三、刘庆功、刘星桥、刘治臣等人所控冒领案和十月陈英控告吴周氏等人冒领案），然而，上级官员既没有催促审判，也没有追究承审官责任。^⑤而在事例一和事

- ① 从内阁大库档案中可以看到，邱煌此后升任延榆绥道。而据《光绪续永清县志》载，刘源潜后因眼疾离任，并无因审判失当获咎的记载。《内阁档案·道光二十二年九月二十四日·吏部为延榆绥道员缺事》，中研院历史语言研究所内阁大库档案，文书编号167630号，<http://archive.ihp.sinica.edu.tw/mctkm2/index.html>，最后访问时间：2018年6月13日；《刘源源刘源潜刘毓崑列传》，（清）李秉钧、魏邦翰：《光绪续永清县志》第10卷，《中国地方志集成·河北府县志辑》第27册，上海书店出版社，2006，第467页。
- ② 《臬局委员承审案件功过章程》，《江苏省例四编》，杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方法律文献》丙编第13册，社会科学文献出版社，2006，第485-490页；《酌拟变通发审局劝惩章程》，钟庆熙辑《四川通飭章程》，文海出版社，1977，第253-258页。
- ③ 《清讼杂项记过罚银章程》，《直隶现行通飭章程》卷一，中国科学院文献情报中心藏，光绪十七年刻本，第1a-4a页；《整顿清讼事宜》，《直隶现行通飭章程》卷三，中国科学院文献情报中心藏，光绪十七年刻本，第20a-21a页；《臬局委员承审案件功过章程》，《江苏省例四编》，杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方法律文献》丙编第13册，社会科学文献出版社，2006，第485-490页；《酌拟变通发审局劝惩章程》，钟庆熙辑《四川通飭章程》，文海出版社，1977，第253-258页。
- ④ 如前所述，王铭在光绪三十一年十一月的诉状中叙述了此前的审判概况。然而，由于档案文书缺失，并不能确知历次审判的具体时间。
- ⑤ 王铭于光绪三十一年十一月再次控告后，承审官并未下达处断。翌年六月二十四日，高清五、王东乙等人向将军控告后不久，达王亦提出“呈”文，将军随即命令奉天府知府审理此案。从吕长安（转下页注）

例五的历次审判中,虽然各有一次审判的时间超过两个月(前者为光绪三十一年三月二十六日至六月十八日的审判,后者为光绪二十六年二月八日至八月九日的审判),但仅事例一的那次曾被上级官员(吉林分巡道)催促。吉林府在接到催促的公文后随即提交了审理报告并申请“销案”,知府并未因此受到责罚。而且,吉林府在一个月后再次提交了审理报告和“销案”申请。

究其原因,事例三的承审官没有被催促和追责,或许与此案案情复杂,甚至可能被视作“紧要重件不计限”一类有关。^①而事例一中吉林分巡道的催审行为则应缘于此案系上控委审、审判时间即将超过两月、承审官尚未提交审理报告这三方面因素。此外,从这次催审可以看出,当时吉林当局关于上控案件的审限规定即使不是通常的“两月为限”,也不会比这更为严格。所以,像事例五那样当事人上控至府后由府审理的案件,就没有受到限制。甚而,即使是上控委审案件,但承审官只要像事例一中那样提交了审理报告和“销案”申请,就会停止计限。^②由此可知,当时在认定一起案件是否审结时,并非所有的省份都要求具备“当事人具结”这一条件。即使是在需要具结的省份(比如光绪二十六年设立清局局以后的四川),对承审官的要求也仅是禁止其逾限“无故不结、不覆”,关于审结标准的规定和监督并不十分严格。换句话说,只要承审官能让当事人具结,甚至只要他能提出足以说服上级官员的报告,就不必担心会受到处分。

综上所述,清代后期各省制定的承审考核规章并非没有付诸实行,但对审判行为的引导却仅见于控制上控、京控委审案件的审判时间这一方面,因而成效有效。^③具体来说,第一,未针对非委审的上控案件设立逾期处分制度意味着审判迟滞的隐患仍然存在。第二,各省的承审考核制度中较少关于处断失当的规定,户婚田土案件的处断是否妥当经常不属于考核的对象。第三,上述各省规章均没有涉及处断执行的问题,但从上述事例可以发现,“缠讼”导致的积案现象往往缘于承审官的处断失当或其处断未获执行。换句话说,这意味着承审考核制度无法有效引导审判者避免“缠讼”及由

(接上页注⑤)十月十四日的呈状及将军对此的批示和奉天府的报告来看,此次审判应系此年十二月末李培雨等人赴京前结束。不过,正式下达处断却在翌年正月二十日奉天官员终于说服达王以后。此外,光绪三十四年十月初七至十二月十五日提法使审理的吴周氏控王振江等人案和宣统元年九月至十二月十四日民政使审理的朱治安控韦升云等人侵吞、贿赂案,亦均超过两个月。

- ① 《州县相验承审不实分别记过撤参章程》、《发审局问案章程及劝惩章程》,钟庆熙辑《四川通饬章程》,文海出版社,1977,第165~169、231~243页。
- ② 《酌定清讼功过章程》,《直隶现行通饬章程》卷三,中国科学院文献情报中心藏,光绪十七年刻本,第12a~19a页。
- ③ 从同治九年江苏海门厅关于崇明县民张维新等遭抱京控张云上等围占沙田案的承审报告中,也可以看到类似的叙述(“卑职自到任起至十八日止,未及一月,尚无逾限。惟卷宗未解,实因未准前任移交。新旧交替,以致稽延等情到司”)。如前所述,海门厅的这一解释遭到了按察使的驳斥,并因承审超限被记过。《按察司应为详明事》、《详定州县上控案件功过》,《江苏省例续编》,杨一凡、刘笃才主编《中国古代地方律文选》丙编第12册,社会科学文献出版社,2006,第247~250、455~461页。

此引发的积案问题。也正是因为此，虽然当时一些省份（如直隶）针对承审行为的处分规则越来越细，但仍难免流于空文。毕竟，如果责任人根本都没有达到记过的标准，自然也不会有在此基础上产生的罚银、停委、撤任等处分。

（三）审判效率与审判质量

关于清代后期地方官过度强调审判效率，可能妨及发现事实和实现正义（平反）的问题，学界早有指出。^①从上述承审考核规章的主题及各项内容所占篇幅的长短可以看出，虽然平反被视为审判的应有之义，但审结时限和提交审判报告等事明显吸引了考核者更多的注意力。毋庸赘言，光绪二十五年四川总督奎俊所说的“俱以结案多寡为断”来评判审判行为，确有可能驱使承审官为了劝诱当事人结案而做出妥协的处断，或强迫当事人接受处断以便结案。^②

但应当注意的是，强调审判效率并不必然意味着轻视审判质量。从光绪二十二年的成都发审局章程中可以看到，拟定章程者（成都府知府）希望说服他的读者同意下述观点：由于发审局承审的案件“类皆情节重大、头绪纷繁”，对承审官的心力投入程度要求尤高（“听断稍不经心，不特动关民命，抑且吏议綦严，似宜奖叙从优，方足以资策励”），因此应对那些能够做到“勤审速结”和平反错案的承审官从优奖励，并处分那些未能“究出实情”和审判逾限的承审官。^③而从光绪二十七年该章程的修订稿中可以看到，之所以删去曾经反复强调的专责原则，缘于这一规定被认为未考虑到“委审之案大多棘手在明干者固能胜任。而庸懦者难期迅结”及承审官公出可能导致审判迟滞这一问题。^④概言之，光绪二十七年四川省试图通过增加承审官人数（“两人承审，以便讨论”）和审判指导者（“坐办”有权指导审判）的方式来控制审判质量。

而且，从成都发审局章程的历次修订中可以看到，虽然“勤审速结”原则始终得到强调，但具体的奖励规则却屡屡变化。不仅用以区分奖励幅度的案件类型改变了，因审结案件而获得奖励（“酌委一次”）的案件数也有变化。前者从光绪二十二年、二十五年的“寻常案件”和“部驳、京控、年久积压案件”变为光绪二十七年的“批审、提审的词讼、上控案件”和“京控、命盗案件”，后者则从“部驳、京控、年久积压案件”每“审结一起视作审结寻常案件五起计算”改为“每审结京控、命盗案件5起，可记大功一次，记大功四次可得酌委一次”。^⑤也就是说，光绪二十二年时，成

① 李典著：《清朝京控制度研究》，上海古籍出版社，2011，第102~103页。

② 《议改臬局功过章程稟稿》，钟庆熙辑《四川通飭章程》，文海出版社，1977，第245~248页。

③ 《发审局问案章程及劝惩章程》，钟庆熙辑《四川通飭章程》，文海出版社，1977，第231~243页。

④ 《酌拟变通发审局劝惩章程》，钟庆熙辑《四川通飭章程》，文海出版社，1977，第253~258页。

⑤ 《议改臬局功过章程稟稿》、《发审局问案章程及劝惩章程》、《酌拟变通发审局劝惩章程》，钟庆熙辑《四川通飭章程》，文海出版社，1977，第245~248、231~243、253~258页。

都府发审局的官员每审结 12 起京控案件可以获得一次酌委，光绪二十五年时降为审结 6 起即可获得，但光绪二十七年以后却须审结 20 起京控案件方可，审结“寻常案件”可获“酌委一次”的标准则先从 60 起降为 30 起，后又增至 40 起（见图 1）。承审官因审结案件获得奖励的难度则经历了一个从无论何种案件都减少一半，到“词讼、上控”类案件增长 0.3 倍，京控、命盗类案件增长 2.3 倍的过程（见图 2）。

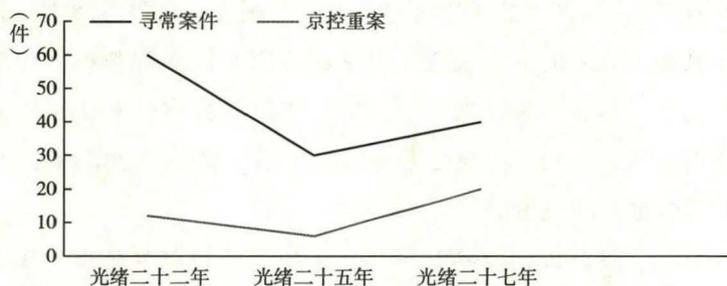
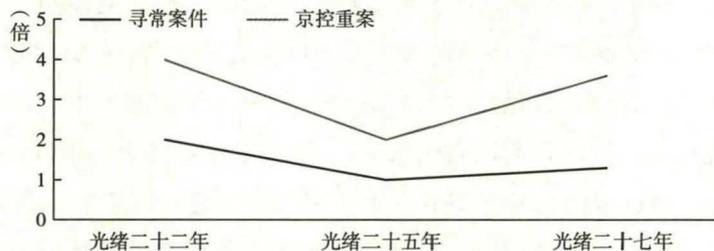


图1 审结获奖标准（案件数）



说明：设光绪二十五年获奖标准为基数 1。

图2 审结获奖标准（倍数）

与此同时，虽然四川按察使曾于光绪二十五年成都府发审局章程修订时宣称“原定平反给奖一条，应行删去”，但修订后的章程其实并未彻底取消平反可以获奖的规定，而是将请奖范围限定为“案情重大、审属全虚、究出真情正犯、全行更正”，将请奖方式改为成都府“随案”报请上司决定，并针对承审官“有意开脱，藉以邀奖”的现象制定了处分规则（“即予撤差、停委”）。^①由此可知，虽然京控等重案的审结获奖变得更难，但若能够获得上级的认可，承审官只须平反一起此类案件即可获得奖励。相反，承审词讼、寻常命盗案件的官员只能通过累计审结量获奖，而且具体的数量标准不时发生变化。换句话说，上级官员在加大对京控等重案的审判质量的控制力度的同时，对词讼、“寻常命盗案件”的审判更看重其效率。

^① 《发审局问案章程及劝惩章程》、《议改臬局功过章程稟稿》、《议改臬局功过章程》，钟庆熙辑《四川通飭章程》，文海出版社，1977，第231~243、245~248、249~252页。

类似的规定也可见于光绪十六年江苏颁布的《臬局委员承审案件功过章程》。究其原因，除了不加区分地鼓励平反将导致处断失当这一顾虑外，应该也和将案件审结量作为评价标准更为直观、明确有关。尤其在户婚田土案件的审判中，传统审判的个别性特征和处断依据相对模糊等因素导致判断平反与否较为困难，因此在考核时以审结量作为评判标准显然更为简便。^① 何况在当时的地方官看来，此类案件与“寻常命盗案件”的严重性相对较低，为了避免失出和翻案，不应鼓励这些案件的平反。

从成都府发审局章程的一系列修订中可以看出，四川省亟欲改善发审局的审判质量与审判效率，所以围绕奖惩标准、承审人数和审判指导三方面问题反复进行制度调整。由此可知，地方官至少从理念上希望通过承审考核制度奖优罚劣、解决积案。因此，不能得出承审考核制度的制定者（各省当局）对审判质量（尤其是京控等重案的审判质量）漠不关心的结论。

如第一节所述，无论是在户婚田土案件还是在命盗案件中，当事人请求承审官做出的大多是对事实的判断，有时还会涉及道德判断。然而，从上述事例可以看到，无论是在户婚田土案件还是在命盗案件中，事实判断都未必容易。在事例五中，证据缺失、证据矛盾及当时审判中常见的“人证不齐”等问题都妨碍了事实判断，进而阻碍了审判的进展。^② 此外，承审官还可能以难以判明事实作为妥协处断或搁置审判的借口。还是在事例五中，承审官（历任吉林府知府）之所以决定将此案交由利益相关人（乡约、族长）调处，恐怕与此案为亲属间小额、多次借贷且无旁证这几点有关。换句话说，承审官为了回避亲自审判时可能遇到的困难，将查明事实的责任推给了利益相关的第三人。从事例四中也可以看到，除邱煌以外，所有的承审官都将清算账目一事委托给民间第三人，其中一部分承审官做出了妥协的处断（任、郭两家向王家支付200两“器具银”）。无论地方官是基于有争议的事实判断进行道德判断，还是搁置事实判断与道德判断，其处断显然都无法令当事人满意，“缠讼”与积案往往因此而生。

四 结语

综上所述，清代后期的“缠讼”与积案问题的形成固然与交通不便、财政困难、吏治腐败（比如原审官有意包庇、掩饰罪行）等因素有关，但归根结底缘于审判者提

① 关于传统审判的个别性，参见寺田浩明「「非ルールのな法」というコンセプト——清代中国法を素材にして」『法学論叢』160卷3・4號、2007年3月、51~91頁。

② 关于审判中的“人证不齐”问题，参见寺田浩明「自理と上申の間——清代州県レベルにおける命案処理の実態」夫馬進編『中国訴訟社会史の研究』京都大学学术出版会、2011、427~477頁。

供的处断及执行结果与当事人的诉求之间的错位，而当时的承审考核制度未能从这一角度对审判行为加以有效引导。^① 具体而言，当时各省的承审考核制度通常要求承审官完成一定的量化标准（审结数），并鼓励其在京控等重大案件的审判中达到质（平反）的标准，但并不要求其介入执行。因此，即使地方对上控案件和“寻常命盗案件”的处断并不十分妥当，或者妥当的处断没有获得执行，由于这些问题不属于考核的范畴，由此导致的“缠讼”与个案积压也不会对承审官的考评成绩产生太大影响。然而，从当事人的角度来看，承审官能在一定的时间内审结多少起案件对其并无太大意义。无论所涉是否重案，当事人更关心的显然是承审官能否在一定的时间内为自己的案件下达一个妥当的处断，而且这一处断能够获得妥当的执行。当这一诉求未获满足时，生活在终审制阙如的法律环境中的当事人很可能选择再次控告乃至反复控告。由此形成的“缠讼”不止、“清讼”不休这一怪象，对传统法律制度的社会评价不无负面影响。

此外，值得注意的是，在清末法律变革的首批试点区域（奉天），在较高级别的审判官员的观念中已经出现了一些有关终审制和权利主张期限的萌芽。然而，传统法（上控制度）和法观念（实质正义优先，且为了使当事人折服，有必要反复进行审判等）在当时、当地的审判中仍有很大的影响。^② 从事例三可以看到，当时奉天地区已经设立了审判厅，但宣统元年的刘雅亭案和朱治安案均通过上控制度提起。总督不仅会接受这些控告，还会以实质正义为由驳回奉天高等审判厅以当事人未及时主张权利且审判已经结束为由做出的拒绝再审决定，并对以较传统的方式处理案件（将上级批发的朱治安案转委下属审判，随后以自己的名义提交审判报告）的民政使的做法予以认可。由此可知，虽然终审制这一制度性的“控制阀”较之反复“清讼”的做法，可以为“缠讼”问题提供一个更为稳定和有力的解决方案，但正如唐仕春所指出的，立法和实践之间的距离仍会为“缠讼”行为制造温床。^③ 从这个角度来看，传统法到现代法的转型是一个渐变的过程。在这一过程中发生的不仅是制度文本和制度执行方式的改变，还有人及其观念的转变。

① 《会详请将延不解交被控门丁之蒲圻县知县张集庆撤任勒交解审一案》，《清臬署珍存档案》第1册，全国图书馆文献缩微复制中心，2004，第47～51页；《各属解省案件发审章程》，台湾银行经济研究室编《福建省例》第4册，台湾省文献委员会，1997，第1014～1016页；《酌拟变通发审局劝惩章程》，钟庆熙辑《四川通飭章程》，文海出版社，1977，第253～258页。

② 郑秦：《清代法律制度研究》，中国政法大学出版社，2000，第204～208页。

③ 唐仕春：《北洋时期基层社会的缠讼：李希明与荣坤等地亩互控案》，《史学月刊》2014年第11期。