

清代縣級司法運作之實態與影響

楊崇森*

導言

今日我國雖改採西洋大陸法系法律制度，但仍保留不少傳統法制（例如自首，八十歲以上犯罪與親屬容隱減免其刑，對直系尊親屬犯罪加重其刑；有典權、家及迴避本籍……等），而若干社會觀念（例如辦案兼顧天理國法人情，法官要清慎勤，亂世用重典，訟則終凶……）等¹，亦不免受到過去制度或慣例的影響。²

由於縣署為古時基層地方行政與司法組織，了解縣級司法運作可以大體掌握了傳統司法制度與實務，本文擬探討清代縣級司法機構相關制度之運作，與對當今相關制度之影響，包括清代縣衙門怎樣分工？縣官怎樣辦案與生活？朝廷特別重視哪種業務？刑事案件如何處理？為什麼平亭訟獄的官員受到民間讚揚的人數不多？縣官是怎樣選拔任用升遷？縣官與助手有什麼保障？有律師協助百姓打官司嗎？民事、刑事及行政責任是否

如今日要分別處理？為什麼過去民間怕打官司或與官府打交道？俾讀者鑒往知來，對現行法制的變遷有更多的領悟。

壹、縣的組織與功能

我國司法業務在清代，在中央由刑部、大理寺與都察院行使，在地方並無單獨與獨立之司法機關，基層司法業務不但係由州縣衙門兼理，而且是州縣衙門最重要工作之一。州縣衙門是國家的基層法庭，除了民事案件與輕微刑事案件有專屬管轄權外，重大案件審斷後必須呈報上級覆核。州縣官在司法方面的職責涵蓋了現代法官、檢察官、警察……的所有職務，司法與行政密不可分。

一、縣的職能

自秦始皇推行郡縣制後，縣是政府的基層機構，在唐代以前，縣的長官稱為縣令，宋代以朝廷大臣到地方兼領一縣之長，始稱

* 本文作者係紐約大學法理學博士，曾任中央圖書館館長、高教司司長、中央標準局局長、中興大學法研所所長、台灣省民政廳副廳長、財政部及法務部信託法起草小組召集人（信託法原起草人）。現任仲裁人、銘傳大學榮譽講座教授。

註1：古代為了通緝逃犯，有畫其面影，張貼四處，以便捕捉的所謂「畫影圖形」之措施，美國、日本警所內亦例有張貼通緝要犯的照片，惜台灣實務上沒有採用。

註2：如對司法機關信賴不足，法官與行政機關辦案或辦事，人情困擾不少，欠缺尊重他人權益的習慣，公私不易劃分……等，詳見楊崇森撰〈從法律觀念論儒家思想與國家現代化〉，《經社法制論叢》創刊號（1988年），第7頁以下，尤其第15頁以下。

“知（主持）某縣事”，簡稱“知縣”。清因明制，仍用“知縣”之名稱。知縣是朝廷委派的命官，是一縣的最高行政長官，縣一切權力集中於知縣之手。知縣基本上由科舉出身，稱為“正途”。³吏員如有才能、成績卓著，亦可經閣部推薦為知縣。此外，清代末期也有透過金錢或糧穀獲得知縣的職缺，稱為“捐納”。一般知縣為正七品。⁴

古代州縣衙門的職掌包括勸農、理財、獄訟、興學、治安、工程建築、水利等，凡縣內訴訟、田賦（徵收土地稅、漕糧及各類雜稅。有時對於鹽稅這種由專門事務官負責、與縣官沒有直接關係的事務，也負有督促責

任。）、緝盜除奸⁵，無不綜理。⁶當時「地方全靠一官」，不像今日縣政府設有眾多機構與大批人員。⁷但司法是州縣衙門最重要工作之一。清代地方司法審級是州縣官、知府、按察司（俗稱臬司）、總督或巡撫四級。縣衙門是基層法庭，法律嚴禁越訴（即訴訟須逐級進行，先向所轄州縣一級司法機關提出，不服判決，才可向上一級機關上訴），凡越訴者及接受越訴的官吏都要處罰。⁸州縣官在司法方面的職責涵蓋了現代法官、檢察官、警察……的所有職務，詳如後述。

惟縣只能判決戶婚、田土等民事案件及

註3：清朝的科舉制度據說曾經影響到英國與美國的人事行政制度，近代西洋名學者諸如英國之湯恩比與德國之Max Weber都加以重視與研究。參照徐道鄰著，《中國法制史論略》，第110頁，正中，民42。

註4：徐道鄰，同前註，第121頁。

註5：清代刑罰有所謂五刑，即笞杖徒流死。笞與杖統稱為板子，笞為小竹板，杖為大竹板。古代被判死刑的人除了重要罪犯或非常時期應立即處決之外，在獄中到秋后才能執行。死刑又有斬立決與斬監候之分，凡嚴重危害國家統治的犯罪應立即處決。如危害較小或有可疑的可暫判斬監候，緩期處決。參照平遙縣衙博物館編，〈衙門與審判〉，第10-12頁。

註6：<http://www.zwbk.org/MyLemmaShow.aspx?zh=zh-tw&lid=1123>；古代俗語：「破家的縣令，滅門的府尹」，反映出古代知縣、知府這些“百里侯”權力之大，對百姓擁有極大的傷害能力。因此宋太宗摘取五代蜀主孟昶所作「令箴」中“爾俸爾祿，民膏民脂，下民易虐，上天難欺”四句，命全國州縣大小衙門在大堂之前立石碑，刻此十六字，稱為戒石銘，新官上任都要率眾官員拜碑，並大聲頌讀。明太祖則命建亭保護，稱為戒石亭。

註7：詳言之，當時戶口登記所採的里甲制度是為了便於徵收地丁稅；在治安方面採用的保甲制度係為了監視可疑分子、鞏固國家安全；驛站設在交通要衝，大多由州縣官直接負責，為郵政工作者提供食宿服務；蓄水、防洪等公共工程是為了便利百姓的灌溉；“常平倉”、“義倉”、“社倉”等公共福利設施，是為了保障窮人在年歲不好時有基本的保障；“社學”、“義學”、“鄉約”等教育文化活動，是為了提供窮人受教育與思想教化的機會。這些行政目的在加強國家對社會的控制，為廣大民眾造福。然而由於明清時期地方政府的人力與經費都極有限，加以工作人員薪資過低、素質不高，以致運作上不免打了折扣。參照瞿同祖著「Local Government Under the Ching」（East Asian Research Center of Harvard University 1962），范忠信與晏鋒譯（2003），《清代地方政府》，第256頁以下，260，264以下，北京法律出版社。按該書自法律社會學角度，析述清代地方政府的運作實況，態度嚴謹，取材廣泛，包括名人筆記、奏摺……等，享譽國際學界。又徐靜婷，讀書筆記：縣衙門裏的事兒，從古到今（2016/09/12）（<http://www.casscppr.org/article/gonggongzhili/1362.html>）

註8：前揭註5，〈衙門與審判〉，第1頁。

笞、杖等輕微刑事案件，徒罪以上案件，只能擬出審判意見，由上級官府（州或省）覆審。同樣流罪以上案件州或省也只能判處徒刑，流罪與死刑等重罪，須上呈中央刑部定奪。而且即使百姓沒有上訴的案件，判決仍需呈報上一級覆核或覆審。特別重大或疑難案件往往由三法司（即刑部、大理寺與都察院（除司法事務外還主管監察）會審（稱為三堂會審），甚至由所謂九卿（即三司與六部尚書組成九卿會審），加以覆審，甚至上奏皇帝核准。⁹

二、縣衙的組織分工

清代縣衙門編制簡略，實行知縣負責制，另有縣丞（正八品）與主簿（正九品），是縣衙第二與第三號人物，相當于今日副縣長，縣丞協助知縣管理縣政，主簿管理全縣的糧稅、戶籍等。有的州縣僅設縣丞或主簿，不但人數少，且只扮演卑微的角色。¹⁰真正辦事的是所謂六房（吏、戶、禮、兵、刑、工）的書吏（胥吏）與衙役¹¹。這六房與中央的吏戶禮兵刑工六部上下對應，形成一個完整系統的「隱形政府」，承攬縣衙門全部事務和權力。

六房每房都有一個主管，稱為「經承」。吏房管理本縣所屬吏員升遷調補，下委任狀，負責登記本縣進士舉人副榜封爵等，相當於今天的人事處；戶房又稱「戶糧房」，主管全縣徵糧納稅，折成銀兩上繳國庫，災

荒之年還辦理賑災放糧事宜，戶房相當于今天的「糧食局」；禮房管理儒學、教育、慶典、祭祀等，科舉考試時協助知縣教諭，組織童生應試，監場，發放試卷，操辦各種慶典，主管知縣出巡、儀衛，鼓樂，下設「簡房」，掌管知縣的信件、名片、帖子。兵房主管全縣徵集兵丁、馬匹，訓練兵卒，向上級輸送兵員，驛站、鋪兵、城防、剿匪等。刑房主管民刑案件，手下有「管年」幫助、劊子手、獄卒、仵作（法醫）等。刑房下設「招房」，勘驗票稿檔案等。工房主管蠶桑、織造、修築公署、城防、庵、觀、廟、塔，興修水利，鑄造銀兩，槍炮器械，雕刻塑造，銷毀假幣等。六房之中，戶、刑是最重要兩房，因此還設有「錢穀師爺」與「刑名師爺」，作為知縣得力幕僚。官、吏、役的等級森嚴，不許混淆。

三、知縣的選拔與任用

由於縣官掌握一縣的司法與行政，朝廷重視縣官的任用，在任用上除實行迴避制度與異地為官制度外，清代候選知縣更需經吏部七項核査程序。首先是「別其流品」，即須出身清白，凡娼、優、隸、皂子孫不准入仕。其次是「觀其聲言」，即行為端正，言談流利，身體健康。三是核其事故，即查看其以往的政績以及是否有父母喪在身。四是論其資考，即查其俸期滿否。五是定其期限，即查看其試用期以及是否趕上銓選規定

註9：黃源盛（2012），《中國法史導論》，第101-108頁，第308頁，元照；前揭註5，第3-6頁。

註10：參照瞿同祖前揭註7，第23、25頁；又參照平遙縣衙旅遊公司，解說縣衙，第11-12頁。

註11：即所謂三班衙役，詳如後述。

的期限。六是密其回避。七是驗其文憑（《清會典·吏部》卷十）。候選知縣經過吏部這幾關的考核後，才能參加單月選或雙月選，然後由吏部抽籤，選中者才奉敕上任。¹²

四、迴避制度

依據大清律例規定，凡本省人不得在本省做官，親屬不得在同一地區為官，而且本省人須在五百里以外異地當官，親屬也不得在五百里以內做官，如有此情形，則後到者迴避，官小者迴避。此外知縣任期三年一任，期滿不得久留，如政績卓異，經百姓懇求可留任，但至多連任一任。任期一滿須馬上離開。用意在防止形成地方勢力，威脅中央集權。（強龍難壓地蛇，鞭長莫及）。¹³且明清兩代知縣不許攜帶家眷，家屬原則也不許來探望，加上交通不便，知縣一年四季辛勞在任上。只在每年臘月二十至次年正月二十

為封印期，有一個月假期，方可回家，由縣丞，主簿等處理日常事務。¹⁴

古代縣衙，居家和辦公在一起¹⁵，前面辦公，後面居住。¹⁶知縣不是本地人，任期中身邊往往只有師爺，僕役，沒有家小，據云妻兒每年原則上只能來探視一次。¹⁷古時為配合“迴避制度”，往往設有官邸。¹⁸官員離職時，要遷出供繼任者使用，在任上去世，官邸也要及時收回，因此古代為官者鄉土觀念濃，不論官做到多大，最後致仕（退休），都要回到故鄉。例如曾國藩在從政期間，很少帶家眷隨行，也因此留傳後世許多有名的家書。¹⁹

五、待遇

隋唐剛實施科舉制度，比較重視官員待遇，宋代採高薪養廉政策，官員待遇最為優渥²⁰，明代官員俸祿歷代最薄。清初文官俸祿標準是依據萬曆〈大明會典〉制定的低薪

註12：郭欽，〈清代知縣的選拔與任用的特點〉，光明日報2009/10/24，又參照解說縣衙，第7-8頁。

註13：解說縣衙，第7-8頁。

註14：解說縣衙，第16頁。

註15：美國白宮也是如此。

註16：知縣起居的地方——內宅，甚為寬敞，設施應有盡有。例如平遙縣衙有後花園，有花草，亭榭，假山水池，為知縣休閒之處。平日知縣處理公務之餘，只能在這小天地內看書寫詩作畫，撫琴自娛，生活單調枯燥，難得天倫之樂。參照解說縣衙，第16-17頁。

註17：其詳，可參照徐道鄰著《中國法制史論略》，第129頁以下。迴避本籍作法與今日地方自治的作法相反，當然制度目的不同。今日律師法仍規定司法人員離職後三年內不能在原服務之法院或檢察署執行律師職務。

註18：漢代官吏供職期間，一般住在官府修建的舍中，不與家人同住。因此《漢律》規定：「吏員五日一休沐。」《漢書》也記載：「每五日洗沐歸謁親。」……）《大清會典事例》規定“六品、七品官給房四間，八品官給房三間”。

註19：重讀歷史：徐世平：古代中國多「裸官」2015-5-5。（big5.eastday.com:82/gate/big5/history.eastday.com/h/cdls/ulai8698239.html）<http://www.timetw.com/41770.html>

註20：有人說「從秦漢到明清，中國一直是龐大的農業國家，財政收入有限。歷代皇帝想盡辦法用固定俸祿，養活盡可能多的人手，以致俸祿不可能很高。」。按宋朝是中國古代經濟發展最繁華時期，除了政府對讀書人的尊崇優容外，還因為官員待遇高，在歷朝中最高為優厚。（參照趙翼《廿二史札

制。清初規定知縣每年俸銀為45兩²¹，遠遠不足養家糊口。知縣只好利用職權另覓生財之道。直到雍正時才實施「養廉銀」制度。²²即俸祿加上養廉的雙軌制，地方官開始有一份叫「養廉銀」（相當於今日的職務加給）的收入（現行法官待遇中有一項法官補助俸，也是養廉的用意）。由於為官薪俸微薄，加以清朝的師爺與家丁（長隨）也要知縣自己花錢雇用，所以產生了「兩袖清風」，以及「做官若清廉，回家沒盤纏」²³或「做官若清廉，吃飯要配鹽」之諺語。於是這些虧空只有靠陋規來填補。才使州縣官與其僚屬得以維持生計及滿足各種辦事費用。²⁴州縣官最重要就是“耗羨”或“火耗”，就是在征收稅金時，以運送或熔鑄等會損耗為理由，向民眾多征銀兩（或收稅截留），這是法律所默許²⁵。不過不能太離譜，而京官

（京城衙門裡當差的官員）就比較窮困，沒有養廉銀，但到一定等級後，可以收到地方官送來的「炭敬」和「冰敬」，就是地方官員為了打聽消息與得到京官的照應，往往在冬天用購置取暖木炭為名，向六部司官孝敬錢財，稱為“炭敬”，夏天以買冰防暑降溫名義，稱為「冰敬」。²⁶

六、丁憂

根據儒家傳統孝道觀念，朝廷官員在職期間，若父母去世，無論官職，從得知喪事的那天起，必須辭官回到祖籍，為父母守制二十七個月，稱為丁憂。丁憂期間不准為官。如為了職位隱匿不報，清朝規定「革職」。但朝廷可因特殊原因命令留下為官，稱為「奪情」，表示為國家奪去了孝親之情。²⁷

記·宋制祿之厚》）。例如宰相呂蒙正和范仲淹，儘管為官廉潔，呂蒙正退休後，在洛陽建有「園亭花木，日與親舊宴會」；范仲淹捐錢在家鄉修建「義莊」，贍養族人。

參照〈宋朝為何是官員收入歷代最高？〉一文，

<https://kknews.cc/zh-tw/history/bpyby9.html>

註21：瞿同祖前揭註7，第41頁。

註22：解說縣衙，第18頁。按台灣在筆者學生時期司法官待遇菲薄，後來逐漸增加司法官補助俸的數額，目的也是在養廉。

註23：以筆者過去在美國求學經驗，美國機構招聘新人時，遠道來面試的人在途所花旅費含機票旅館費，例由該機構提供，至為合理合情。

註24：瞿同祖前揭註7，第47-48頁。也有人說不杜絕貪腐，可能也是皇帝的意願，因為多數官員貪腐，有把柄在皇帝手裡，皇帝才放心。參照唐宜雯〈為什麼古代官員甘願領低薪做事？〉，

<http://hottopic.chinatimes.com/20160601004694-260812>

註25：瞿同祖前揭註7，第51頁以下。

註26：<https://zh.m.wikipedia.org/zh-tw/三敬>。按曾國藩早年剛在北京當七品官，他當差的翰林院，沒實權所以沒有外快。但一旦外派到地方上做官，就可能苦盡甘來。何況當官的家裡的田地和人口，可以減免稅收和徭役。參照前揭唐宜雯文。

註27：中國歷史上最著名丁憂掌故，是萬曆初期張居正為宰相，嗣張父去世，他在萬曆帝支持下提出奪情，遭到朝臣反對，認為眷戀權位，張對帶頭官員以杖刑壓制，後雖平息，但因樹敵，埋下死後抄家之禍根。又曾國藩之父去世時，他正襄辦湘軍，原應奪情，但他于21日後即離營回鄉，被左宗棠寫信責備。

<https://kknews.cc/zh-tw/history/b3zqgn.html>

七、休假

西漢時期，休假制度基本形成，明清時期，除了父母去世的三年「丁憂假」外，全年只有三個節慶，即春節、冬至與皇帝的誕辰。²⁸同時，出於維護孝道的需要，如家中獨子，向上級報告父母生病，可以休假。

八、致仕（退休）

古代官員退休稱為「致仕」，唐朝明訂「七十致仕」，除皇帝特批外，退休後沒有退休金，但能得到一定數量的田地養老。宋朝雖然也規定七十致仕，但因退休只能拿到斗俸，所以官員拖著不退休。

明朝只要年滿六十歲，就鼓勵退休。如洪武十三年（1380年），明太祖詔令「文武官年六十以上者聽致仕」。例如劉伯溫輔佐朱元璋平定天下後，未滿60歲就告老還鄉。

清朝基本上高官最高退休年齡也是七十歲，須主動申請，獲准後級別不變的可領全俸，年老有病特批提前退休的只能領半俸。但都非絕對，而取決于皇帝。例如左宗棠73歲請致仕，李鴻章79歲，曾國藩的弟弟曾國荃77歲卒於任。有些皇帝倚重，被要求做到老。²⁹

惟須注意以上所述退休金之待遇限于高

官，知縣官微職卑，致仕後退休金恐輪不到他。

貳、司法制度

一、與西方比較之特色

（一）縣級司法與行政權不分（縣官兼理司法）

州縣政府的所有職能都由州縣官一人負責，所謂「地方全靠一官」。即歷代司法權行政權為同一官吏所掌握，³⁰一縣行政事務龐雜又繁重，而司法是最重要的工作之一。前司法院院長謝冠生博士即指出：「中國舊時之地方司法組織，以行政官掌理獄訟，表面觀之，似有蔑視司法之嫌。但立法用意並不如此，或者恰恰相反。歷代以來，地方親民之官，其最主要之職責，厥惟聽訟斷獄。無論民間之輿論，上級之考成，皆以其辦理訴訟之優劣，為其治績之標準。史傳稱為循吏，人民呼曰青天之人，即是在審判上著有聲譽之人。……境內發生命盜重獄，縣令必親到現場，限期破案。其他涉及地方治安事件，一概歸屬刑事責任之範圍。教育，建設，與社會救濟，則多由民眾團體辦理。至

註28：但依瞿同祖的敘述，春節始於臘月19、20或21日直到正月19、20或21日，瞿同祖前揭註7，第33頁。

註29：<https://read01.com/Jy2n6a.html>；<http://www.bastillepost.com/hongkong/70446-歷史長河/1692318-古代退休制度-晚清官退休子孫可入仕？>
r=w;http://m.blog.sina.com.cn/s/blog_16479d9c70102wuy2.html#page=4

註30：此點每為人所詬病。然法官對裁判負有責任，故意違法者，皆隨其所判輕重得罪。即以過失誤判者亦不能諉卸其責。事實上錯判的懲罰極為嚴厲，不僅紀律處分，且包括徒刑、流刑乃至死刑等刑罰，依案件輕重而定。過失誤判之行為區分「失出」與「失入」。失入處罰是奪常俸一年、降級或撤職。失出自罰常俸六月到降級不等。如故意枉法裁判且已執行時，須與被判刑人受同樣刑罰。參照瞿同祖前揭註7，第211-214頁；又徐道鄰，《唐律通論》，第54-55頁，中華書局，民36年。

地方財政，取供官署所需者，無異於地方之司法經費。故中國古代之司法組織與其謂為以行政官兼理司法，毋寧謂為以司法官兼理行政之更切實際。在當時人之心目中，地方官除為人民排難解紛，平亭曲直，誅鋤強暴，安定社會，其他庶政，皆末節矣。」³¹

州縣衙門不但是國家的基層法庭（受理案件範圍包括對民事案件與輕微刑事（處刑不過笞杖或枷號）案件下判決，且一審終結，重大案件審判後尚應解送知府等上級覆審。）³²而且州縣官的職責又幾乎集現代法

官、檢察官、警官甚至法醫所有任務于一身。非正式的警察局、檢察署、法院、政府都緊密團結在以一把手為中心的“一人政府”周圍，為他服務。這種司法組織意味著州縣官從開始就不易站在完全中立的角度審理犯罪嫌疑人的行為，容易受先入為主的觀念影響。加以審訊中可使用刑訊取得嫌疑人口供，以致增加了誤判冤曲的可能性。³³

（二）進行訴訟的重擔由法官一肩挑（職權主義），而整個相關事實得到全部解決
清代沒有民事審判與刑事審判的嚴格分

註31：汪楫寶著〈民國司法志〉，謝冠生弁言（正中書局，民43年）第3頁。惟省與中央則有專門掌理司法之機構，斯應注意。故有人認為清代司法組織司法與行政合中有分（黃源盛，前揭第108頁）。

註32：瞿同祖前揭註7，第194頁以下。

註33：舊律對於案件偵破、捕獲嫌犯，定有一定期限，更助長了刑訊的利用。唐代對盜賊、殺人等案，要求事發後30日內須將犯人捕獲歸案。如期限內無法捕獲破案，犯罪發生地轄區內負責治安的官員（相當於今日警察局長或刑警大隊長）要被治罪。以後各代都因襲此種嚴格的破案規定。衙門為了在期限內交差，不免抓錯人。為了讓被捕嫌疑人「認罪」，更不免用刑訊手段取證，尤其對付所謂「大膽刁民」與歹徒、慣犯時，更常使用刑訊取得口供，以致常「屈打成招」，容易釀成冤獄。例如清代有名的楊乃武與小白菜案即其一例，按楊乃武與小白菜（<https://zh.wikipedia.org/wiki/楊乃武與小白菜案>）一案自閣部大臣到地方官僚甚至兩宮皇太后，都在審理中扮演重要角色。凡晚清法律重要課題，諸如刑訊、驗屍及上控、京控、會審等上訴制度，皆可由此案詳察其過程。1984年，主攻中國法的哈佛法學教授William P. Alford在《加州法律評論》發表長文，分析比較了中國與西方訴訟程序，值得國人重視。參照William P. Alford, Of Asiatic and Old Laws: Looking Anew at Criminal Justice in Late Imperial China (PDF). California Law Review, December 1984, 72 (6): 1180-1256. (原始內容 (PDF) 存檔於2020-06-01)。由哈佛大學Digital access to scholarship at harvard免費公開。

<http://billyhchl.pixnet.net/blog/post/402698146> 記我父楊乃武與小白菜的冤獄。又清末廣東發生的名案九命奇冤，最後結果，除犯人受罰外，相關審判官員亦分別受到懲處。參照胡適推薦的晚清小說家吳趸人所撰（2012），著名公案小說《九命奇冤》，第267-268頁，國家出版社。又唐代名臣狄仁傑本身也被酷吏來俊臣刑訊屈打成招。雖然舊律對於刑訊強調先以五聽，再驗其虛實，且刑訊法有限制，包括不可動輒拷掠，某類人（七十歲以上、十五以下、孕婦、篤疾……）不合拷訊，或某些罪不可杖捶，或拷囚不可過度，違反要處罰，但違法拷囚情事仍不時發生（據說死于刑訊之人比判死刑之人還多。歷代酷吏傳更充滿法外拷囚之記載）。而且更須注意，除被告外，連可能之證人，甚至原告也都在刑訊對象之列，可見刑訊之浮濫實係中國古代審判制度之一大污點。因此雖然宋代名法醫「宋慈」所著的〈洗冤集錄〉，比歐洲法醫學著作要早三百多年，但因上述刑訊制度關係，不免阻礙了科學證據制度之發展。參照陳俊強，〈刑訊制度〉，收于高明士主編《唐律與國家社會研究》，<http://web.ntpu.edu.tw/~chanck/paper/199901.doc>。台灣在三十年前仍有情治機關非法刑求犯罪嫌疑人的傳聞。

別。民事案件原告不必提訴之聲明，只須報告案情，表示請青天大老爺替小的作主即可；而刑事案件涉及賠償或給付財產的案件，只要提起刑事告訴，法官會主動調查一併解決民事問題。

故法制史權威陳顧遠氏即為文指出：「只要有人告狀或鳴冤前來，州縣官所要知道的，無非是告狀人或鳴冤人被欺或被害的事實經過，一經調查明白，必有除凶明冤的下文，或止訟息爭的辦法，因而告狀人鳴冤人陳明了被欺或被害的事實以後，便說道「請求青天大老爺為民作主」，不必再引什麼律例條款，鑽入純法律性的牛角尖而打官司。引用法律的問題是為民作主的青天大老爺的職責，不要老百姓擔心。」……換言之過去訴訟程序把千斤的擔兒交給法官一肩挑，「隨著職權所至，全部訟案有關的事實都在定讞時候依據律例交代清楚。……人民為了一套整個經過的事實而打官司，無論敗訴勝訴，有罪無罪，總能在一次訴訟提起之後，最多一條鞭式到了終審，而得到全部解決。」「例如有夫之婦犯姦，不特因姦罪而科刑，並連帶地將其與本夫的婚姻關係並姦生男女的處理同案解決，不必接著再打官司。」而且民事與刑事責任可能一次解決，不似今日繼受西洋法制結果，民事刑事部分

須分別提起，且由法院依不同程序分別審理，辦案官員誤判或枉法之行政責任更由別的機關按另外程序處理，而採職權進行主義，有時甚至一齊解決不同。因此不致「如今日一場官司幾場打，把圈子在訴訟程序上兜來兜去」，「一場確為有理的官司竟因當事人不慎而敗訴在極端狹窄並無實益的程序方面。……」變成「在法庭上不是爭曲直爭是非，而成了兩造鬥智鬥法」的局面。「例如訴之聲明有誤，原告想把聲明變更，但法律上訴狀送達後非經被告同意不可，被告無論如何總是咬定牙關不答應，一錯便錯到底。要打贏官司，再來。」³⁴又例如章回小說「今古奇觀」第二十四卷「陳御史巧勘金釵鈿」，描繪衙門對詐欺犯除科刑外，並追回詐騙之財物。

二、昔日國人避免訴訟之原因

國人歷來不喜打官司，原因何在？書本似乎從未給滿意答案。朱柏廬先生治家格言謂：「居家戒爭訟，訟則終凶」。有人說是除了受到儒家無訟思想³⁵影響外，傳統農業社會，民族性愛好和平之故。有人說是由於古時司法制度不健全，衙門腐敗，衙役需索甚烈，訴訟下來兩敗俱傷³⁶，有以致之。其實原因不止一端，甚為複雜：

註34：參照陳顧遠（1953），〈訴訟進行的擔兒應挑在誰的肩上——職權主義與當事人進行主義的評價〉，《法律評論》15卷5，6期合刊。

註35：例如易經訟卦第六「訟…終凶」。又論語子曰「聽訟吾猶人也；必也，使無訟乎」等不一而足。又參照居正（1947），《為什麼要重建中國法系》一書，第36頁以下，大東書局。

註36：古時訴訟缺乏可預測性，諺云「一字入公門，九牛拔不出」，歷史文獻上不乏被告因監獄設備簡陋或受獄卒或其他人犯凌虐致「瘐死獄中」之記載。（參照吳敏（2012），《論清朝的監獄制度（為「法律史的成長（上）」一書所收，第316頁以下，法律出版社。事實上光緒二十七年兩江總督劉坤一與兩湖總督張之洞等會銜向清廷奏述變法所提六項建議，其中第五項即痛陳：「州縣監獄之外

（一）訴訟耗費太多，甚至導致傾家蕩產

按在清代，法律雖未規定提起訴訟須繳納費用（不似今日民事訴訟有法定訴訟收費制度），但實務上，當事人卻為訴訟付出高昂費用。清人汪輝祖（一代名幕）說：「諺云：「衙門六扇開，有理無錢莫進來」，非謂官之必貪，吏之必墨也。一詞准理，差役到家有饌贈之資；探信入城則有舟車之費。示審有期而訟師詞證以及關切之親朋相率而前，無不取給於具呈之人，或審期更換則費將重出，其他差房陋規名目不一。……」³⁷

這些費用諸如延請訟師與代書。在傳統農業社會，當事人住在遠離縣衙的鄉村，有些人不識字，又不諳訴訟程序與官場規矩。同時清代衙門審理訟案（尤其民事案件）趨向於書面審理優先原則（即審理的書面主義）。為決勝於爭訟，須聘請訟師籌劃對策，書寫文情並茂、足以打動官員的訴狀。當事人向訟師支付的費用，沒有固定標準。一些名訟師向當事人收取費用高達數百甚至上千兩銀子的記載也見於史書。尋覓證人證

據等費用，差役到其家後的招待與需索，鄉村的當事人長途跋涉到衙門往返的路費，及告狀後留駐縣城候審，投宿旅舍的住宿費、及親朋探望等的花費，以及衙門六房書吏名目不一的陋規等。其中以衙役、書吏等人向當事人收取的規費名目最為繁多，也最普遍，包括：代書蓋戳有戳記費³⁸，告期掛號有掛號費，傳呈有傳呈費，准理而交保息有和息費，又隔數日無票，便索出票費，呈詞數日不批，便索升堂費，審訊時有坐堂費，將結時有衙門費。有的衙役設法自被拘捕或傳喚人身上榨取油水，諸如延長嫌犯囚禁監獄的時間，甚至在家私設牢房，瞞著州縣官非法囚禁他傳喚之人…等。³⁹難怪自古有「自古衙門朝南開，有理無錢莫進來」之諺。⁴⁰

（二）官府自身人力物力有限

官府沒有能力經常性長期受理與公益沒有直接關連的民事詞訟。由於清代地方官員尤其縣級基本上是一人主掌全縣司法，行政、稅收、治安、水利等各項事務，縣官袁守定

又有羈所，又有交差押等目。狹隘污穢，凌虐各端，暑疫傳染，多致瘵斃，仁人不忍親聞，等之于地獄，外人尤為痛詆，比之以番蠻。……」（李甲孚（1980），《中國法制史》，第350頁以下）。此外猶憶筆者早年在哈佛大學法學院研究時，閱讀朝陽法律評論民國初年論文，曾有記載不乏證人變被告之例。鄙見以為歐洲各國近代民事訴訟不知如何處理，例如有無限制健訟，如何限制，何時開始徵收訴訟費……之類問題，文獻很難看到答案，如年青學者能作比較研究，相信對東西古代法制之瞭解，更有啟發或助益。

註37：（清）汪輝祖：「佐治藥言-省事」，引自鄧健鵬，健訟與賤訟：兩宋以降民事訴訟中的矛盾（中外法學15卷6期，2003）第722-723頁。（http://qdac.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=qikan&Gid=1509953490&keyword=&Enc=瞿，p115-116。odingName=big5&Search_Mode=）

註38：按照清代訴訟規則的要求，當事人須請衙門指定的官代書抄寫訴狀，蓋上代書的戳記。此時代書人也要收取一定的費用。

註39：瞿同祖前揭註7，第115-116頁。

註40：詳見鄧建鵬（2010），〈清代訴訟費用研究〉（中國法學文檔，第1期，第126頁以下。）

http://qdac.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=qikan&Gid=1510099479

曾說：「州縣以一身展轉於催科詞訟簿書期會之間，事如蝟集，應接不暇，八面受敵，神耗力竭，猶不足以勝之。……」⁴¹。同時官府差役等辦事人員數量，遠遠不能與今日同日而語。地方官員無力一一過問不外乎「錐刀之末」的詞訟。所有衙門又常人員短小，經費拮据，有的尚且不足維持開支。⁴²荒歉年份辦案能力更備受限制。何況當時訴訟缺乏科學查證方法（例如不得已借重最要不得之刑訊手段）與輔佐人力，是非曲直與認事用法，頗費周章，窮于應付。再就訴訟本身言，當時沒有律師代理制度，當事人往往陳述不得要領，證人證言模糊，尚須下鄉查尋證人與證據，往來周折耗費人力物力甚巨。何況民事詞訟與受理刑事重案一樣，涉及種種司法技術難題。古代受科技水準的限制，官員取證與鑑定，與今日相比更困難多多。宋慈傳世名著「洗冤錄」實際效果並未確實，不足解決疑難案件，許多案件證據難以鑒別，古代各種折獄故事如包公案施公案等，充斥官員審案借用鬼神相助記載，反映出有限證據檢驗技術與取證能力的無奈，且縣令治獄不直，科責至重，無論失出入皆有嚴厲之懲處，嚴重失誤可能「依出入人罪論」，負擔不小法律責任，與西洋法系司法制度，不服法官裁判者，僅得以上訴救濟不

同。當時縣官又是科舉出身，不諳律例，難免視獄訟為畏途。

事實上傳統社會冤獄或冤案產生，固然與官員貪贓或枉法有關，但也是科學鑑定技術不足所造成之整體性悲劇。

其實詞訟主要因物資生產與生活條件變遷，經濟發展使然。⁴³當時官僚將健訟之風原因之一歸結為訟師之存在、訟師教唆與包攬訴訟，乃極大錯誤。⁴⁴官方對民事糾紛放任自生自滅，會迫使民眾尋求自力救濟，復仇，私了等方法，甚至會使王朝喪失為民父母之威信。

至於為何官方經費拮据，人員短缺，瞿同祖以為增列預算就會減少朝廷的歲入，除非政府相應地提高稅率，但它又不願這樣做。⁴⁵愚見以為可能與國家財政及國民經濟有關，因我國歷來以農立國，重農抑商，產業不振，國民一般收入低，稅賦有限，加以不少用在皇室生活奢侈的花費上，與英國十七世紀末（伊麗莎白女王時代）以後在重商主義下，開拓海外殖民地⁴⁶，搜括財寶甚多（西班牙亦然）貿易發達，工商興隆，經費自然充裕，不可同日而語。

（三）官方政策抑制訴訟

詞訟涉及之戶婚田土錢債等民事糾紛，與官府並無直接利害關係，政府不能且不願承

註41：袁守定，圖民錄卷二，第26頁以下。

註42：州縣官除了要給師爺與長隨支付俸給外，另一種繁重開銷是「攤捐」，即在政府經費不足時，布政使命令州縣官及省內其他官員捐錢支持政府用度。此外尚須在上司途經其地時提供住宿伙食，在上司到任、壽慶及過年過節時，致送禮物。瞿同祖前揭註7，第43、45頁以下。

註43：注45，第733頁。

註44：注45，第731頁。引用日本學者夫馬進之文。

註45：瞿同祖前揭註7，第49頁。

註46：詳見《大國崛起：英國》一書，中國民主法制出版社（2006）。

擔民事訴訟之壓力，消耗官府大量資源，而影響徵稅，維持治安，教化等……其他政務。例如明太祖親擬定的「教民榜文」就有如下規定：

「民間戶婚、田土、鬥毆相爭一切小事，須要經由本里老人、里甲斷決。若係奸、盜、詐偽、人命重事，方許赴官陳告。是令出後官吏敢有紊亂者，處以極刑。民人敢有紊亂者，家遷化外。前已條例昭示，爾戶部再行申明：

…一、今後老人須要將本里人民懇切告誡。凡有戶婚、田土、鬥毆相爭等項細微事務，互相容忍。設若被人凌辱太甚，情理難容，亦須赴老人處告訴，量事輕重，剖斷責罰，亦得伸其抑鬱，免致官府系累。若頑民不遵榜諭，不聽老人告誡，輒赴官府告狀，或逕赴京越訴，許老人擒拿問罪。」⁴⁷

此規定將今日民事訴訟及少數刑事自訴案件劃歸里、甲老人管轄，只有奸、盜及詐偽重大案件由官府受理，以減輕官府負擔。否則分別嚴懲，以資貫徹。

其理由顯見政府不能且不願承擔民事訴訟之壓力，消耗官府大量資源。按證據是官員

辦案認定事實裁判的依據，然而《大清律例》僅對命盜等刑事案件的證據問題有簡略規定。對於當時日益增加的戶婚、田土及錢債等“細故”類民事案件，缺乏完善的證據規則可供官員遵循。何況清代地方官員並非專職法律從業人員，又不具備專業的司法技能，指望官員有超乎常人的智慧，有高度證據辨驗技術，未免捉襟見肘。加上當時當事人偽造證據現象層出不窮，導致許多田產爭訟的案件或“屢訴不得直”，或“久不能辨”。在此情況下，驅使官方必須透過制度面的回應，抑制此種現象對衙門的衝擊。因此除了父母官對訴訟當事人「曉之以情，動之以理」，勸導罷訟止爭，和解了事外，必須提高當事人啟動民事訴訟的門檻，甚至動用刑罰，使民眾視見官為畏途，最大限度地抑制當事人訴訟，雖然不是正本清源之計，但卻是明清各地州縣衙門重要的制度回應方式。⁴⁸

（四）傳統法律民事責任與刑事責任尚未完全分化

例如唐明清律內參雜民事法的規定，對違反者亦加以處罰。例如婚姻及收養違律、買賣標的物的「行濫短狹」（按即質量不足或有瑕疵）⁴⁹，負債不償等行為，為維護善良風俗或交易誠信，亦科刑事責任。似此有些

註47：鄧健鵬，前揭健訟與賤訟文，第725-726頁。洪武31年欽定頒行41條，確立了以里老人為主體之基層社會理訟制度，可參考韓秀桃，「教民榜文」所見明初基層里老人理訟制度」，
http://www.faxueyanjiu.com/ch/reader/create_pdf.aspx?file_no=20000311&year_id=2000&quarter_id=3&falg=1

註48：同前註鄧健鵬文，第727、734頁。

註49：唐律器用絹布行濫條規定「諸造器用之物及絹布之屬，有行濫短狹而賣者，各杖六十。……」參照蘇希洵（1953），《羅馬法與中國固有法之比較》，第42頁以下，大信圖書公司。

民事與刑事的制裁或效果相似，加以當時民事訴訟亦依刑事訴訟程序進行，衙門可依職權查究，不待當事人聲明或主張，因此民事原告稍一不慎或時運不濟，亦可能變成刑事被告，風險不小。影響所及，不免使一般民眾產生訟則終凶以及對公門敬而遠之的心理，原則上避免告狀。⁵⁰

三、律師與訟師

中國古代不承認律師或辯護制度，只有代人撰寫訴狀的訟師。與古羅馬早就有律師出庭不同。（莎士比亞名著「威尼斯商人」即有律師登場）清末列強不願廢除領事裁判權（治外法權），其藉口除縣官兼理司法，司法不獨立外，沒有律師制度似亦其中一理由。

訟師又稱狀師（有時貶稱為訟棍），在古代中國社會扮演準律師的角色⁵¹，作為訴訟的代理人，可以左右案件的勝敗。⁵²其工作是代寫書狀，書狀有一定格式。古時老百姓多為文盲，即使識字，也多不通曉法律，故亦寫不得。如要訴訟，多靠科舉不得意的士人代勞。但當時訟師的社會地位低下，往往被視為影響社會和諧、挑詞架訟的分子，主

要因為統治者希望出現「無訟」的理想社會，因而壓制訟師的發展；影響百姓「厭訟」現象，不願涉及官府和法律。

訟師的介入只會造成大量積案，讓衙門承受巨大壓力。為穩定社會秩序，都會刻意打擊訟師，《大清律例》卷三十《刑律·教唆詞訟》「乾隆元年定例」規定「訟師教唆詞訟，為害擾民，該地方官不能查拿禁緝者，如止係失於覺察，照例嚴處。若明知不報，經上司訪拿，將該地方官照奸棍不行查拿例，交部議處。」

四、知縣的輔佐人員

（一）師爺

“師爺”（亦稱幕友）肇始於明代中晚期，興盛於清朝一代。由於科舉考試的重點是儒家經典與撰寫文章詩賦。明清時期更演變為考核八股文，學子不再學習律令⁵³，所以十年寒窗通過考試取得功名的人往往對具體的行政管理不甚了了。於是州縣官的行政工作就須倚重經驗豐富的行政管理專家。上自督撫下至州縣都聘請若干所謂「師爺」協助處理政務。以州縣而論，每州縣師爺少則二、三人，多則十數人，全國州縣不下萬

註50：參照戴炎輝（1971），《中國法制史》，第18頁，三民；黃源盛，前揭註，第111頁。

註51：春秋時代的鄒析被視為訟師鼻祖，史稱其「操兩可之說，設無窮之詞」，「以非為是，以是為非，是非無度，可與不可日變。所欲勝因勝，所欲罪因罪」。

註52：例如浙江湖州的女訟師「疙瘩老娘」，許多經年不結的大案子，憑她一紙數筆，就可力挽狂瀾。當地有一個年輕兒媳，夫死後想改嫁，而公公迫她守寡。她向疙瘩老娘求助。疙瘩老娘寫了僅十六字的狀子：「氏年十九，夫死無子，翁壯而鰥，叔大未娶。」。按照當時法律，公公與兒媳私通是死罪，而弟弟娶寡嫂也是死罪。更重要的是，一旦出現亂倫案件，對地方官的政績嚴重影響。因此狀子呈上去，縣官立即下令允許兒媳改嫁。參照：

<https://kknews.cc/history/en44684.html>

註53：瞿同祖，《清代地方政府》，第154-155頁。

人。諺語：「無幕不成衙」。「師爺」並無官銜職稱，也不在政府編制之內，由主官選聘，自己支付束脩或聘金，尊之為“賓”為“友”，非常禮遇。「師爺」稱主人為“東翁”。因師爺為幕主出謀劃策，參與機要；起草文稿，代擬奏疏；處理案卷，裁行批覆等特殊身份，被主官倚為左右手，委以重任，不可或缺。

師爺主要有二種：刑名師爺辦理司法訴訟事務，錢穀師爺辦理戶籍（戶）、婚姻（婚）田賦（田）、土地（土）四類財政與民政事務，即主要徵收錢糧賦稅。幕友大多是秀才，不夠資格擔任官職，他們會在考中舉人之前將這份工作當做過渡性的職務。⁵⁴也有很多人由於科舉失利，做官無望，又無錢捐官，只好改學幕業（名幕例如明代的徐渭（胡宗憲的師爺），清代的汪輝祖、許葭村（秋水軒尺牘之作者），龔未齋（雪鴻軒尺牘之作者）蒲松齡等⁵⁵。在出任這種工作前，通常會拜一個職業幕友為師，接受律例和稅務的專業訓練。擁有一定的業績記錄，並且通過州縣官面試後，就可以受聘工作。由於他們的學者身份，某種程度上又是潛在的官員，所以與州縣官處於平等而非依附與服從關係。幕友的純收入遠遠高於州縣官的其他助手，甚至可能也高於州縣官。幕友收

入差距主要取決於個人能力、所負責任和地方收入水準。此外由於師爺不直接接觸百姓，因此是唯一不能分享陋規收入的一群。

「親民首在理訟」，案件辦理好壞是朝廷衡量地方官稱職與否重要指標。所以地方官無不重視案件的審理。但清代地方官多由科舉出身「讀書不讀律」的士人，對司法一套所知很少，法律的繁多複雜與工作任務的重擔，使州縣官常無法對法律有透徹研究，必須仰仗精通司法業務的師爺協助審判。⁵⁶於是坐堂聽訟問案雖由主官出面，師爺在屏後諦聽，判決名義上由主官所作，實際上大都是師爺的主意。「事出有因，查無實據」就是師爺辦案創造公文術語之一。人們稱師爺為「刀筆吏」，是說師爺用筆極為鋒利，既能以筆殺人，又能以筆活人。例如「用刀殺人」一句，改為「甩刀殺人」，有心變為無心，法律效果迥異，足以改變涉訟人之命運。⁵⁷明清時期尤其清代浙江紹興籍的師爺遍佈全國各地大小衙門，因此有「無紹不成衙」之語⁵⁸。不過由於師爺協助庭審，不可出庭，只能以書面證詞作為判案的主要依據，不對誤判或稅政承擔責任，也不會得到官職提升的報償，而政府也失去從有經驗行政專家中選拔官員的機會。⁵⁹儒林外史、官場現形記、二十年目觀之怪現狀及老殘遊記

註54：例如林則徐、李鴻章、左宗棠在出仕前也做過師爺，李鴻章作過曾國藩師爺，左宗棠作過駱秉章師爺，鄭孝胥作過李鴻章師爺，李喬著（1995），《中國的師爺》，第67、93、104頁，商務印書館國際有限公司。

註55：李喬，前揭註，第155頁，致有「老吏斷獄」之成語。

註56：李喬，前揭註，第107頁以下。

註57：李喬，前揭註，第138、140頁。

註58：李喬，前揭註，第76-77頁。當時針對有的人上臺為官，帶來一批跟班，有「一人得道，雞犬升天」的俗語；對於下臺的人，也有俗語「樹倒猢猻散」。

註59：同前註，第190-191頁。

等明清著名小說都常提到或譏諷師爺。到了清朝晚期，洋務派大官張之洞向皇帝上奏，呼籲改革師爺制度被採納後，師爺的歷史就此告終。

（二）胥吏（六房）

如上所述，六房是衙門內的文職辦事員，各有專職，只好用錢取得胥吏額缺，或通過招募考試而被選用，“文理明通，熟於律例，工於寫算”。他們沒有俸祿和工食銀，只能靠很少的紙筆費、抄寫費、飯食費以及獲取各種私利為生。儘管如此，衙門內的胥吏仍大大超編，所以有“清朝與胥吏共天下”之說。胥吏任期五年，期滿開缺，稱職或優異者，賞以九品或未入流頂戴，還可以候補佐貳雜職官員，算是以吏員資格入仕籍。

不過“官有遷調，而吏無變更”，負責各類公牘的書吏都是熟悉情況的本地人，州縣官處理行政不得不依賴他們。雖然政府規定州縣官可以雇用書吏，也規定他們可自政府領取薪水（書吏沒有薪俸），但糊口尚且不足，更無論養家。在另一方面，這些小吏實際上又居於可以濫用權力的位置，在此種情況下，陋規費就成了他們主要收入的來源。

對書吏錄用年限、職權範圍等，規章甚為複雜詳密。雍正針對胥吏之害，還採取了一系列防範措施，且繩以嚴法。大清法律還規

定，州縣官負責監督書吏與衙役的責任，對他們違法犯罪行為州縣官也要負責。事實上確有不少官員努力整飭吏治⁶⁰，清中葉以後，書吏擅權相沿已久，甚至舞文作弊，訛騙擺布主官，當時流行「任你官清似水，難免吏滑如油」及「清官難逃猾吏手」之諺。

錢穆指出在兩漢時期，吏與官之出身並無大區別，宰相由吏屬出身是件平常事，所以政治風氣極敦厚篤實⁶¹，但清代官與吏社會地位明顯不同，吏成為官極為不易，有官之制度，但缺乏吏之制度，在此背景下胥吏往往只將其職務視為營生之方法而已，不足深怪。新加坡也是主要華人社會，何以政治清明，民眾守法，可見制度之設計與法令之執行關係官場與社會風氣極其深遠。

（三）衙役

縣衙內有三班衙役：皂班、壯班與快班，擔任站堂、行刑、拘捕、查贓、催科、征糧、解囚等差事。皂班在知縣審案時站班，負責行刑事務，人稱「堂役」。壯班多由知縣、戶房發差出票差遣下鄉，催糧。有時還負擔調處息訟的角色，享受國家的工食糧，多以各種陋規所得為生。快班也稱「捕快」（刑警），負責緝奸捕盜、破案、解囚、捉人犯。又分馬快與步快兩種：馬快騎馬，步快步行，他們負有查贓、偵察等任務，為知縣提供斷案依據。但縣衙三班常憑借手中差

註60：黃立惠（1997），〈清同治時期州縣之胥吏〉，《歷史教育》創刊號，第9頁。

註61：錢穆（2011），《中國歷代政治得失》，第131頁，東大圖書。他又說「胥吏政治之又一面便是今天所謂的文書政治（筆者按：即使台灣早期也有所謂科員政治之說），這是中國傳統政治裏的尚文之弊。」（同書第134頁）按明清胥吏因貧生貪，影響後世與外國人觀感，甚至誤以為國人民族性就是如此，事實上宋代以前因官員待遇不同，文獻沒提過風氣敗壞，可見制度之良窳，影響社會風氣甚至民族性至巨。

票，假託公務，危害鄉里，百姓稱他們為「差官」。《清會典事例》、《大清律例》都將他們貶為賤籍，子孫三代不得入仕。⁶²

（四）長隨（貼身心腹）

長隨（長年的隨從之意）亦稱長班，是地方官私人使用的家人，專門投身衙門以當奴僕為職業的人，他們與主官是僱傭關係，可以自由擇主。其工作是幫助辦理公務，包括門上、司印、簽押、司倉、跟班、書啟、呈詞、傳話等。

參、結論

由上所述，可見明清兩代在縣級行政方面加強了正印官的權力，儘管下面設有佐貳官，但最後都要統歸於知縣。官、吏、役的等級特別森嚴。其次是“三班六房”各司其職，還可聘用幕友，以順暢縣政的運作。對官吏之職責、招聘、任期、任滿出路等都有明確的規定。但如深入觀察，可發現其制度仍有如下特點與問題：

一、州縣官一人負責所有職能過分繁重

州縣政府的所有職能都由州縣官一人負責，他是法官、稅官⁶³與一般行政官。也須

在發生叛亂或外寇入侵時守護城池，否則會受黜革或刑懲。⁶⁴除維護治安為首要職責外，最重要的工作是徵稅與司法，而且這方面的成果是評估其考績的主要依據。⁶⁵有才華的人不欲接受州縣僚屬官的職位，因地位低下，且提升機會渺茫。因此極少州縣官從州縣僚屬官起家，以致幾乎所有新任縣官都沒有經驗。⁶⁶

由於地方政府的行政高度集權，以致縣令工作過於繁雜沈重，縣政效率差，主要因組織不善，四個輔助集團，即書吏、衙役、長隨與幕友之間沒有任何中間權力，四類人都直接向州縣官負責。政府在職員之間，不讓有相互接觸機會。且幕友、書吏、長隨之間職責重疊，缺乏協調。⁶⁷

二、中央過於集權

知縣由朝廷任命與考核。他聽命於知府，不過頂頭上司有參劾、保舉和協助吏部考核之權，而且清代州縣官無權作出重大決策。除了某些日常性事務，如審理轄區內輕微民刑案件等以外，在行政方面事無巨細都要向上級官員匯報，並取得同意才能處理。知縣雖可聘用師爺與大批胥吏，但知縣乃至知府、或巡撫、總督在轄區內對於命官沒有自

註62：縣衙解說，第16頁。擔任衙役的好處是可逃避徭役，因此沒有像士紳一樣豁免徭役的人，只好謀求擔任衙役，以逃避徭役。瞿同祖前揭註7，第105頁。

註63：縣官若未能在規定期限內徵足法定數額的地丁銀，將受到處罰。（瞿同祖前揭註7，第220頁）。在如此獎懲壓力下，許多州縣官不免會採取種種不正當手段以求保住職位。政府經費常常被偷挪以彌補稅收的虧欠。許多州縣官訴諸粗暴手段迫使百姓交納稅銀。（瞿同祖前揭註7，第222頁）。

註64：瞿同祖前揭註7，第31頁。

註65：瞿同祖前揭註7，第332-335頁。

註66：瞿同祖前揭註7，第156頁。

註67：瞿同祖前揭註7，第11、334、337頁。

由的人事權。知縣的僚屬，如縣丞是由朝廷任命，知縣可以參劾、保舉，而不能任命或罷免。同樣清代地方財政也是高度集權，按照中央確定稅額徵收、轉運，知縣只是作為中央政府的代理人而已。地方政府原則不可擅自徵收任何稅目，沒有自己收入來源，甚至本身辦公預算也全由中央政府決定。結果地方政府得不到滿足地方行政開銷的經費，甚至包括為中央政府征稅與運送稅金的費用。導致了從陋規中取得經費，但卻不受法令規範。造成民間對政府機構與官吏之貪瀆印象。⁶⁸結果官僚行政效率低下，很難真正為百姓利益考慮，民眾則安分守己，對政治漠不關心，被動承受所有負擔，只知服從權威，個人能力無法提升，形同“一盤散沙”。收成好時官民尚能相安無事，一旦出現災歉，散沙般的民眾就可能脫離社會控制，對國家安全構成威脅。⁶⁹

三、法令過於繁雜嚴苛

瞿同祖先生指出，清代地方政府行政受一部行政法典規範（收錄在清會典事例中），法典規定非常詳密，但過於嚴苛僵化，不許州縣官個人判斷或創設規則，且未對地方差

異性留下變通餘地，也帶來操作困難與效率低下。加以行政規章過於繁雜，稍有違反會受到貶官革職的懲罰，還可能遭受體刑處罰。因此避免受罰，以照章辦事最為穩妥，且導致許多法律規章未真正實施或多或少流於形式⁷⁰。

四、似無類似現代的政府預算制度

有人謂我國古時政府似沒有預算制度，財政的基本思想是“量入為出”。稅款上繳後，一般由戶部統一分配。但清朝採取的是一種直接對口轉移的方式，例如規定粵海關的關稅百分之多少供給綠營的軍餉，浙江的田賦百分之多少每年撥給甘肅的救濟……等等。此種分配作業特別欠缺彈性，經費幾乎不能靈活運用，一旦國家臨時需要用錢，就須東挪西湊。例如慈禧太后為了壽誕將海軍衙門的經費挪去修頤和園就是一個典型例子。⁷¹

五、欠缺一套合理的吏的制度

官和吏嚴格區分，等級分明。但欠缺合理的吏的制度是其大病。可惜官吏分途，胥吏合法待遇奇差，入仕困難等，已如上述。⁷²

註68：陋規由於缺乏明確的規範，很容易發展至脫離中央政府控制，無從得知各地實際存在之種類，也無法監督其具體用途。瞿同祖前揭註7，第49、331-334頁。至於中央政府本身經費充裕與否之問題，也值得探究，希望不久國人能有動態深入之論著出現。

註69：徐靜婷前揭文。

註70：瞿同祖前揭註7，第331頁以下。

註71：當時基本的財政原則是：每一類支出由一項確定的稅費來源去滿足；特別資金被特別指定給政府每一特定用途。如果沒有特定資金供給某一項特定費用，官員就須尋找其他某種途徑去籌斂。例如州縣官不得按上級確定的稅額並全數上交布政使司；徵收和遞送費用不得從稅金中扣除。參照瞿同祖前揭註7，第47-48頁；徐靜婷前揭文，尤其張心遠對靜婷讀書筆記之評論。

註72：日本文官制度，例如過去通產省何以聲譽良好，不問政務官如何更迭，課長以下實際負責推動事務，不受影響，其制度如何建立？又英美機構內多用女秘書，效率頗高，類似制度似亦值得關心人士深入比較研究。

清代司法最為外人詬病者，主要包括：1，刑訊取供與死刑（凌遲、梟首）及戮屍、緣坐，刺字等方法殘酷、2，監獄黑暗，3，司法黑暗，縣官兼理司法，沒有現代法院及4，沒有獨立民法典……等。⁷³因此列強要求清廷畀予領事裁判權，且以上述法律與司法制度落後為理由，在改革滿意前，不肯放棄治外法權，加上傳統法律文化確已無法因應時

代與社會的巨變、國內外各方的需求及清廷救亡圖存……等原因，於是清末民初展開了一系列法律現代化運動。結果我國昔日影響東亞數國法制的中華固有法系不得不退出歷史舞台，繼受了西洋的歐陸法系法制，而司法制度的改革帶動地方司法組織的變遷，各地有了獨立法院與審檢分立了。

（投稿日期：2022年10月5日）

73：李甲孚前揭註36，第218、350頁以下。

全國律師月刊審稿辦法

第一條（法源依據）

為維護社會公益，全國律師月刊之投稿者如非執業律師或未取得律師證書等，不得使用律師名銜、職稱或易使公眾混淆之職稱（包含但不限：所長、合夥人、執行長、法律顧問或資深顧問等）。但其職銜經本會審查同意者不在此限。

第二條（消極資格）

依律師法第三條第三項規定非領有律師證書，不得使用律師名銜。投稿者如有律師法所定消極資格（律師法第五條、第七條、第九條等規定）情形，應予陳報或切結，俾利本會編輯委員會審查。

投稿者應依照本會所附之切結書（附件格式）切結之。

第三條（投稿之審查）

本會依投稿辦法先為程序形式審查並行書面審查。

如投稿者之資格或投稿文件（包含但不限圖照、文字、著作及口述著作等）有違反投稿辦法或學術倫理等，經查證屬實將依本會辦法及決議處理之。如有違反學術倫理之虞或投稿者職銜刊載不當者，亦同。

附件表格

- 現為執業律師 具有律師證照或律師高考及格
- 具有律師法消極資格（事由：_____）
- 登載：學歷或職銜（請填寫：_____）
- 以上若勾選不實，應依法負民刑事責任。

投稿人簽名：

日期：