

《政府公报》、《申报》等 所见民国县知事录用与管理资料

李俊清

民国初年,构建共和政体的一项重要内容,就是创构现代文官制度。从南京临时政府法制局拟定《文官考试令》、《外交官及领事官考试令》、《法官考试令》等开始,在十余年的时间里先后颁布了近三百件有关文官制度的法律法规,初步构筑起了一个涉及文官考录、甄用、官等、任用、薪酬、惩戒、保障等诸多方面内容的法律体系。但在中国历代地方行政机构的变迁中,县始终是最稳定的基层国家机关,县行政长官也因其处于“亲民之官”的特殊位置而极受重视。民国元年划一官吏名称,规定县行政长官改称知事,历整个北洋政府统治时期未作变更。由于县知事在县级行政、立法、司法方面拥有广泛的权力,故其考录、任用、奖惩等管理制度均单独立法,形成一整套专门的管理体制。本文试以国家图书馆所藏的《政府公报》和《申报》为主,进一步钩稽史料,对县知事这一民初文官队伍中的特殊群体的录用与管理体制,作一些初步的探讨。

一、县知事录用制度

民国甫立,各地吏治极其混乱:

仕路混淆,吏才消乏,少年新进之士,略谙法政即诩新知,才获文凭辄图倖进。叩以学理则持之有故,接诸事实则格而不通,仅窃空言,何关治术。至于旧时官吏不乏贤明,其庸劣者实居多数,或性情顽固不达时宜,或才具空疏未尝学问,此在当日本属废材,准诸今时詎为适用。他若材官、未弁、走卒、武夫,或自命光复有功,或妄称奔走出力,酌量任使,自有取裁,乃或识字无多滥司民牧,或出身卑鄙亦绾县符。里巷播为笑谈,僚采羞与为伍。^①

各地方政权均被恶吏暴徒所把持,“胥隶皆绾县符,棍徒亦膺民社,以至疮

^①《申报》,民国2年11月11日。

痍满目，盗贼繁兴”^①。官匪勾结，鱼肉乡民，“官吏恃暴徒为爪牙，暴徒以官吏为傀儡，朋吞公款虽盈千累万而无可稽查，敲诈乡愚虽破产倾家而不敢告发”^②。救治之道，在于整肃吏治，而“各县知事，下系民生之休戚，上关政治之污隆”^③，因此“考察知事为吏治根本”^④。1913年12月，北洋政府公布《知事任用暂行条例》、《知事任用暂行条例施行细则》、《知事试验暂行条例》、《知事试验暂行条例施行细则》^⑤，次年4月又公布《修正知事试验条例》和《修正知事试验条例施行细则》^⑥。规定各县知事非经考试及格或经保荐并在内务部注册，不得荐请任命。已经任命或未经任命的现任知事，一律改为署理或代理，由各该地方民政长官分期送内务部考试或根据有关规定保荐免试。为保证地方行政正常运转，每次送试人数为辖县总数的十分之二。如有抗不应试或有意拖延者，就地免职。民初的县知事录用有考录和保荐两种形式。

1914年2月至1915年5月，在北京举行了4次“县知事试验”。现仅就《申报》所载其第一次考试的有关情况简述如下，以见其一斑。甄录试的论文题目为“信赏必罚为行政之大本论”和“安静之吏烦恼无华日计不足月计有余论”。

第一试共考两科，每科四题，可选作两题，多作不限。

“现行法令之解释”的考题为：

(1)《临时约法》第51条规定，法官独立审判，不受上级官厅之干涉，其意旨若何？

(2)地方宣告戒严，地方官之行政权限与平时有无异同？

(3)上诉分控告、上告、抗告，其不同之点安在？并举例以明之。

(4)试述训令、指令之意义及其效力。

“国际条约之大要”的考题为：

(1)地方官对于外国人但有保护之责，而无管理之权，其故何欤？

(2)禁止鸦片，禁种、禁吸、禁运三者均属切要，依中英禁烟条约，能同时实行否？

(3)自开商埠与租界之区别若何？

(4)外国人在内地租买田地房屋，依条约有无限制？

第二试共考三科，“策问”的考题为：

全国岁入以赋税为钜，军兴以来，百度废弛，地丁漕粮乃国家维正之

①《申报》，民国2年12月3日。

②《申报》，民国2年11月11日。

③《申报》，民国2年12月3日。

④《申报》，民国2年11月11日。

⑤《东方杂志》，第10卷，第7号。

⑥《东方杂志》，第10卷，第11号。

供,今则京协饷既不照解,官吏亦无考成。各省田地税契向为税款大宗,近亦征不足额。印花额开办已久,近来未普及。验契税亦有办有未办者。他如典当、牙税、车税、牲畜等捐,纵有收数,亦多不实不尽。以致地方财政上无以供应中央,内无以自顾本省。究其原因,一由军政时代之滥费,一由官绅经手之侵渔,而生民困苦益甚矣。今欲切实整顿恢复固有之财政并推行新税,有何善策?诸员经济素裕,熟悉地方情形,其各举所知以对。

“判断”的考题为:

设有赵甲、钱乙向欠孙丙债款,甲、乙、丙又同租赁李丁房屋欠租数月,李丁索租急。赵甲、孙丙习印刷业,钱乙于商情较熟,遂商同赵甲、孙丙伪造他货栈存单数纸,央请李丁作保证向周戊抵押钱款分用,于是甲、乙欠债与甲、乙、丙租欠皆清偿。抵押到期,周戊催赵甲、钱乙、孙丙还款无著,责李丁赔偿,李丁向赵甲诘得真情,又知钱乙、孙丙均贫穷,深虑受累。适周戊之子欲觅军功奖照炫耀乡里,李丁诡言有处设法可买,周戊允出资,李丁遂嘱赵甲、孙丙伪造,冀以搪抵押款。詎造成尚未交付李丁,周戊先已查知货栈存单系属伪造,具诉检讯得实,遂连伪造奖照亦被发觉。应如何科罪?试拟判词。

“文牍”考题为:

拟劝导农民合力整理公共水利布告。

口试按规定应就地方人情风俗或应考者经历设为问答,题目十分灵活,“有某君系宜兴人,委员特问曰,宜兴出好陶器,近来陶器销路如何?”“又有某君系常熟人,委员特问曰,翁常熟之后人如何?”但也有考官往往藉以验证应试者所报履历之真假,如“某君履历纸上原注供职礼部,及询问时乃曰,汝曾供职学部么?或者故为错乱其词,防其有假冒也。”^①

县知事保荐制度是指国务总理、各部总长、各地方最高民政长官,认为具有政事学识或政事经验者,可出具保荐文,送请内务总长申请免试。保荐文需开列被保荐人的姓名、年龄、籍贯,详述其政事学识或经验并加具考语,由内务总长审定后送交试验委员会会议决。试验委员会会议决,以过半数决定。决定免试者,由内务总长会同国务总理呈请大总统核准,由内务总长注册,并在《政府公报》公布。如决定仍需参加考试者,可免其甄录试。保荐免试制度存在着严重的弊端,致使“夤缘干进者接踵而来”。据《政府公报》载,至第三次知事试验时,各省长官保荐免试人员就达1350余人,除了履历、成绩、著述等材料不全尚需调查者外,准予免试者就有777人^②。到第四次知事试验时,保荐免试人员更达到3460人,审查合格准予免试者仍有2408人^③,而此次通过考试录取者仅有

①《申报》,民国三年3月9日。

②《政府公报》,第862号。

③《政府公报》,第1104号。

928人,尚不及保荐免试人数的一半。

二、县知事奖惩制度

今可见于记载的,有1913年12月公布《知事奖励条例》和《知事惩戒条例》^①,系对县知事政绩管理措施。

(一)奖励制度

1. 奖励等级。

知事奖励共分五等。第一等奖励为勋位、勋章;第二等奖励为记名、进等;第三等奖励为进级、加俸;第四等奖励为金质棠荫章、银质棠荫章;第五等奖励为记大功、记功。

2. 奖励条件。

知事符合下列条件之一,被认为有助劳于国家和社会者,奖以一等奖:①循良卓著,在任最久者;②特著奇能,有福国利民之效者;③消灭临时之重大危险者;④地方有变乱时竭力防御,能保持境内秩序者;⑤缉获叛逆重要首犯者。

符合下列条件之一者,奖以二等奖:①惩治暴民痞棍,使良民得以安居者;②办理有关外交事件,处置得宜者;③征收赋税能恢复原额,且依限报解全数者;④缉获叛逆重犯者;⑤大宗盗案全数破获者。

符合下列条件之一者,奖以三等奖:①征收本届田赋或租税,依额征至十分之九,报解无迟误者;②催缴上届民欠,至十分之八以上者;③拿获盗案之盗首、盗伙或窝户,在5日以内者;④拿获命案真实凶犯,在3日以内者;⑤禁止鸦片,依限肃清者。

符合下列条件之一者,奖以四等奖:①拿获邻境凶犯者;②拿获邻境之盗首、盗伙或窝户者;③防护河工或抢险出力者;④劝办赈捐或公益捐至三千元以上者;⑤因公负伤或致私有财产损失至千元以上者;⑥地方灾歉,妥筹赈恤,使人民不致失所者。

符合下列条件之一者,奖以五等奖:①时常赴乡巡阅,与人民接近者;②辖境内半年以上无盗案者;③长官交办事件,敏速妥协者;④拿获开场聚赌之人及证据三次以上者;⑤每月民刑案件审结十分之七以上;⑥前任积案,除有特别理由外,审理清结者;⑦应办之新政,有一项成绩昭著者。

1914年12月,内务部又关于记功的奖励作了补充规定,凡记功5次者可进级,记大功3次者进级加俸,记大功5次者特呈提升^②。

3. 奖励适用原则。

①凡奖励条件中并未列举但事实相等者,可受同等奖励;②奖励条件中涉及司法事项者,仅适用于未设初级审检厅的县知事;③受五等奖励的各项条

①《东方杂志》,第18卷,第8号。

②《申报》,民国三年12月16日。

件,每项记一次,但就事实之轻重,可并记二次;④记大功或记功奖励,可以过抵销;⑤加俸时间为1月以上,1年以下,数额为月俸十分之一以上,三分之一以下。

4. 奖励的执行机关。

授予勋位、勋章,依《勋位令》和《勋章令》有关规定办理;受记名、进等奖励,由该管长官详列事实呈内务总长核准,经国务总理呈请大总统执行;授荣荫章奖励,由各该管长官详叙事实,呈报内务总长会同国务总理执行;进级、加俸、记大功、记功奖励,由该管长官执行,并报内务总长。

知事奖励各事项有涉及各部主管者,由该管地方长官呈请该部执行,并报内务部备案。

(二) 惩戒制度

1. 惩戒种类。

惩戒共分3种。第一种惩戒为褫职、免官;第二种惩戒为降等、减俸;第三种惩戒为记大过、记过。

2. 惩戒条件。

有下列情形之一者,受第一种惩戒处分:①行为卑鄙,玷污官吏身分者;②朋比或纵容痞棍暴徒鱼肉乡民者;③无故侵害人民身家财产者;④藉案违法,勒捐科派者;⑤地方水旱偏灾,匿报或捏报者;⑥交代亏短,擅自远扬者;⑦侵吞公款,查有实据者;⑧贻误河防要工,致出险伤害人民生命财产者;⑨遗失印信,又弃职潜逃者;⑩故违命案或盗案者;⑪纵容盗匪扰害地方者;⑫纵容仆役诈赃有据者;⑬境内有秘密会党,不即破获,致酿重案者;⑭假托会党名义,以营私舞弊者;⑮办理有关外交事件,贻误事机,致酿它项交涉者;⑯田赋照额征数,少收三或四成以上者;⑰征收赋税,于定章外巧立名目,私取或浮收者;⑱报解税款,有虚报价格,希图取利者;⑲年老残疾者;⑳非因疾病而不处理公务者;㉑才具竭蹶,不能称职者;㉒举措失当,人地不宜者;㉓以营利为目的,于辖境内经营私业者;㉔未经请假,擅离职守者;㉕泄漏秘密机要者;㉖废弛烟禁者。

知事受褫职免官处分者,得先行撤职。

有下列情形之一者,受第二种惩戒处分:①仆役诈赃有据,查明系失察者;②受人请托,处理公务时有意出入者;③征收赋税,照额征数少收一或二成以上;④监犯越狱2名以上者;⑤因公擅自挪用税款者;⑥僚佐属吏犯重大过失,知情而不举发者;⑦境内命盗案件,逾期而未破获者。

有下列情形之一者,受第三种惩戒处分:①不服从长官依法命令者;②失察僚佐过犯而不纠举者;③受辖境内人民馈赠土仪者;④征收租税报解逾期者;⑤呈报命盗案件手续不完备者;⑥办理行政事务错误或延缓者;⑦呈报行政事务不实,有意规避处分或希图邀奖者;⑧应公布事件而不公布者;⑨典守文卷器物误为遗失者;⑩监督不严,致僚佐属吏受人请托者;⑪前任交代不清,任其远扬不即呈报者;⑫出席嘱托公事之酬宴者;⑬民刑事诉讼案件,无特别

理由,逾期而不判决者;⑭监押人犯,因未给医药病毙或有凌虐情形者。

1914年12月,内务部又对记过的惩罚作了补充规定,记过3次以上者罚俸,记大过3次者降级,罚俸至5次者降为县佐或革职,并规定功过均可相抵^①。

3. 惩戒适用原则。

①凡在惩戒条件中并未列举但事实相同者,受同等惩戒处分;②惩戒条件中有关司法事项,仅适用于未设初级审检厅的县知事;③受三等惩戒处分的条件每项记一次,若情节严重,可并记二次;④受褫职处分者非满2年后,不得参加知事试验。若并受刑律褫夺公权处分者,非复权后,不得参加知事试验;⑤受免官处分,除有不堪任用之事实外,非满2年,不得任用。但有特别事实时,可于满4个月后任用;⑥受降等处分者,非经过1年,不得复等。如在此期间受到进等奖励,可恢复原等;⑦受减俸处分,期限为1月以上,1年以下,数额为月俸十分之一以上,三分之一以下;⑧三种惩戒处分均可以功抵销。

4. 惩戒的执行机关。

在文官惩戒委员会成立以前,“各省知事之褒奖及举劾向由本省民政长呈请大总统施行,是否确实,中央例不调查,所请无不照准。其有玷官箴应当举劾者固多,而被屈含冤者亦属不少”。1914年2月,国务院提议,“文官惩戒会业经成立,嗣后凡系文官失职均交该会惩戒,知事官秩虽微,亦系亲民之官,贤否尤应格外注意,不可任凭一纸即予免官,拟此后民政长举劾县知事劣迹时,应付交该会审查是否确有失职情事,以凭办理”^②。

应受惩戒的知事,由各该管长官交文官惩戒委员会会议决执行;应受褫职或免官又降等处分者,由该管长官电呈内务总长,经国务总理呈请大总统执行;应受减俸、记大过、记过处分者,由该管地方长官执行,但需报告内务总长。

知事惩戒事项,若涉及由各部主管者,由地方长官呈请主管部总长执行,报内务部备案。

1918年1月颁布《文官惩戒条例》,同时宣布《知事惩戒条例》废止。

1915年5月和1917年12月又先后颁布《县知事办理命盗案限期及惩奖暂行条例》^③,和《县知事劝业考成条例》^④,对县知事所承担的责任事务及办理实业事务予以奖惩。

三、县知事之腐败状况

县知事在整个国家机器中处于维系地方、以固国基的重要位置,故北洋政

①《申报》,民国三年12月16日。

②《申报》,民国三年2月6日。

③《政府公报》,第1078号。

④《政府公报》,第699号。

府统治者对其录用、管理十分重视,先后颁布了一系列法令,但正如民初的共和政体有名无实一样,当时县知事的任用与管理相当混乱,各地知事购买官爵、贪污受贿、横行不法的事例屡见不鲜。仅《申报》记载,县知事种种苟且之事层出不穷,广东民政长李开选任职不到10个月,“以粤中九十余县,共更迭者二百余员,县官更迭之繁为向来所未有……任知事者或三月或五月即行解任,绝少任至半年以上者”。当其即将卸任时,“公署人员纷纷以县知事为位置,或监印、或掌卷、或庶务,皆带缺而出,故近日悬牌不下数十人”。知事之职被作为牟利手段频繁转卖,乃至创造出了一个叫做“树上开花”的专用名词,“所谓树上开花者,按时计算,不能说至一年期之久远,但就目前而论,何县是旺征时期,即何时挂牌取回代价若干,故美其名曰树上开花”。风气所及,甚至出现了职业掮客。当时粤中有顾世菊、濮世丞二人,“终日奔走于花筵酒店之中,自称各县知事均系渠代为谋就,全省各差缺均能代为运动”^①。在任知事则因权力在手,贪污受贿、横行不法成风。武昌知事吴宝棣“纵吏索贿”,麻城知事王荇臣借“办理验契一事,纵令吏役需索规费,有验一契正费不过一元余,而规费竟多至百数十倍者。否则任意积压,经年累月不验明发还,以至遗失投验契纸至一千余张”^②。青浦县知事高继宗不理政务“竟挟同娼妓往邻省六桥三竺间嬉游数日”^③。松江县知事李恩露对县内警署公开赌博、盗匪横行均放纵不管^④。1922年河南省议会提议追缴各县知事欠款,其公布的名单欠款知事达23人,欠款数目少则几千,多者竟达几万。

1914年10月4日,山东巡按使因知事贪污受贿严重,下令将大理院判决顺天霸县知事刘鼎锡贪污罪状的材料印发给各县知事,并随文发布飭令曰:

从来吏治之坏由于官邪也,官邪之原莫如殉货。晋箴三字,首重当清。汉制六条,严申守利。贪人败类,法典不容。舞弊营私,人民共愤。若顺天霸县知事刘鼎锡者,枉法得赃,自为得计,只顾多财,罔知遗臭,一旦身同瓦碎,物亦珠亡,赤手何归,黄泉饮恨,万人笑骂,众口同声。在我寅好,谅无斯人,欲为好官,当引以为戒。兹将大理院判决全文印刷分寄,俾各知事置之座右,用作官箴,要知贪之一字,祸貽终身。上则无以对国家,下则无以对百姓。人群呼为败类,仕途目为浊流,身败名裂,辱及先人。孝子慈孙,含羞百世。恶声毁骨。嗜利者尤苟非下愚,宜知自戒。本巡按使抚兹齐鲁旧邦,遥想汉唐名宦,深望各知事媲美前贤,勉为循吏。故不憚言之痛切,以期共济时难,凡百有司,富体此意。倘有不肖官吏河汉斯言,罔顾民生,

①《申报》,民国2年7月5日。

②《申报》,民国4年10月3日。

③《申报》,民国5年9月5日。

④《申报》,民国9年4月2日。

·补白·

朱士嘉赠书题记谈陈垣治学

陈垣先生捐赠国家图书馆(时称北京图书馆)的藏书,有一本朱士嘉(1905——1989)所编的《宋元方志传记索引》(中华书局 1963 年出版),在该书书名页,有一则朱士嘉先生 1963 年 8 月 10 日给陈垣先生的赠书题记:

援庵老师早在三十年前就对同学们指出索引工作能为人民服务的重要意义。嘉能勉成此书,实与老师的教导分不开的。举以奉赠,聊表谢忱,并请指正!

学生 朱士嘉敬赠

1963 年 8 月 10 日

《宋元方志传记索引》是现代著名方志学家朱士嘉先生所编的关于三十三种宋元方志中传记人物的索引,问世以来,深受广大学者之欢迎。书甫出版,朱士嘉就恭呈陈垣先生,这首先反映了他对陈垣先生的崇敬之情,而他在赠书题记中特别指出陈垣先生当年的教导,则不仅表达了无尽的感念,也包含着对为学者的期许。因为索引是治学之基础,编制索引当然也可以为他人提供很多的方便。今日之学者和图书馆员读朱士嘉先生此则赠书题记,想亦有同感。

(方知)

惟图利己,一经发觉,本巡按使只知有法,不知有情。^⑤
然而知事贪赃枉法成风,使其饬令成为一纸空文。

因知事贪酷于地方为害甚烈,各地对素有贪酷之名的知事亦有拒绝其到任者。1923 年安徽接连发生知事赴任被拒事件,原宣城知事左海涛在任时曾私吞圩工钱款,后改任太和、合肥,均被当地人士拒绝其到任。又有蒙城知事刘士翹政声恶劣,被委任潜山知事,当其到任接印时,当地学生拥入县堂夺下信印打成一团,“刘之眼镜打碎,衣服撕破,并抓得满脸血痕”,又“被挟出署,游行街市,沿途大呼曰:‘此人是刘士翹,前此做过蒙城知事,是个大烟癖,他又想来做我们潜山知事’,一路说至城外。刘士翹羞忿无地,连夜即奔回省垣”^②。

作者工作单位: 中央民族大学管理学院

①《申报》,民国 3 年 10 月 5 日。

②《申报》,民国 12 年 1 月 11 日。