

晚清道
史研究
谢世诚◎著

晚清道光咸丰同治朝吏治研究

南京师范大学出版社

本书为国家社会科学“九五”规划重点资助项目

南京师范大学出版社
谢世诚◎著

晚清道光咸丰同治朝吏治研究

图书在版编目(CIP)数据

晚清道光、咸丰、同治朝吏治研究 / 谢世诚著—
南京：南京师范大学出版社，1999.12
ISBN 7-81047-409-X/D·38

I. 晚… II. 谢… III. 吏治—研究—中国—清
后期 IV. D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 64529 号

南京师范大学出版社出版发行

(江苏省南京市宁海路 122 号 邮编 210097)

全国各地新华书店经销 扬州印刷总厂印刷

*

开本 850×1168 1/32 印张 11 字数 276 千

1999 年 12 月第 1 版 1999 年 12 月第 1 次印刷

印数 1-1000

定价：25.00 元

(南京师大版图书若有印、装错误可向承印厂退换)

序 一

茅家琦

吏治是中国历史上的一个难以解决的问题。多少开明的政治家、志士仁人、专家学者为有一个清廉吏治而呕心沥血！从历史上看，除一个短暂时期，或一个小地区范围以外，从总体上看，清廉吏治始终只是人们的一个美好理想而已。

在这种背景下，世诚撰写的《晚清道光、咸丰、同治朝吏治研究》一书由南京师范大学出版社公开出版，自然会引起读者的兴趣。

道光、咸丰、同治三朝是中国社会从传统向近代嬗变时期，内外矛盾交织，吏治方面存在的严重问题更加清楚地暴露出来，对清王朝的最终命运和历史进程皆产生了重要而深刻的影响。研究晚清史，不能不研究晚清吏治史。反之，探讨晚清吏治问题也为晚清史研究提供了一个很好的切入点，可以帮助我们从历史合力的角度来加深对若干扑朔迷离问题的理解。所以，该书的出版，填补了一项空白，对晚清史的研究，定能起促进作用。

该书亦极具现实意义。现在，人们越来越清楚地认识到，如何根除官员腐败是一个不容忽视的，关系国家、民族命运的重大问题。从本书可以看到，晚清官场的种种腐败现象，至今并未绝迹，晚清统治者整饬吏治所作的种种努力——无论是成功的亦或是失败的，都能为今天反腐倡廉的各项工作提供借鉴。本书所体现的史学研究特有的资政功能，为严肃的学术研究如何为现实服务提供了一个生动的范例。

本书内容十分丰富,许多材料使人有耳目一新之感。这些材料均经作者仔细鉴别,翔实可靠。本书观点深刻,能发人所未发,反映了作者治学踏实、严谨、深入、细致,这种学风,也与当前存在的急功近利、浅尝辄止的风气形成了鲜明的对照。

天道酬勤。多年来我和世诚在南京大学历史研究所切磋论学,深知他的理论和知识功底均深厚,又好学深思,刻苦攻读。他的博士论文以全优通过,得到有关专家的高度评价。后来他的研究课题得到国家社科基金“九五”规划的重点资助,在博士论文的基础上继续深入,完成了这部著作。对此,我感到十分高兴,并进一步希望在不久的将来,能看到该书的续篇——有关晚清光绪、宣统两朝吏治研究的著作问世。

1999年10月

序 二

祁龙威

谢生世诚撰《晚清道光、咸丰、同治朝吏治研究》成，嘉其志尚，谨为文序其端。

“史学所以经世。”我们研究历史，就是要从“振兴中华”的大愿出发，吸取前代治乱兴亡的正反经验。吏治的清明与腐败，历来是反映一代兴衰的徵候。这是治史者必须特别重视的课题。清代的道光、咸丰、同治三朝，是吏治日趋腐败时期。由于吏治的腐败，导致了反抗西方列强侵略战争的一再失败，又促发了农民暴动。清王朝虽然侥幸地镇压了太平天国和各少数民族起义，但是它没有消除自身的腐败，反而沉酣因循，变本加厉，连号称“中兴名臣”的胡林翼、曾国藩辈也无术回天。吏治的愈益腐败，在政治上和经济上都严重地削弱了清朝抗御外侮的国力，这就为在以后光绪年间迭次对外战争中的惨痛失败埋下了祸根，给中华民族带来了深重的灾难。读史至此，能不叹息痛恨！这一邪恶的时代虽已去不复返，但吏治腐败必然祸国殃民的陈迹，仍足为世人所借鉴，幸读者三致意焉。

世诚原在南京师范学院任教。1985年，始来扬州师院深造，以考证学与唯物史观相结合的科学方法治太平天国史，艰苦力学，三易寒暑，得硕士学位。旋又登南京大学茅家琦教授之门，三年，学大进。此书即系其博士论文。读者于此可以略见世诚朴学不倦的优良风格，对于改进自己的学风，也是极为有益的。

1999年10月

导 言

本书系国家社会科学“九五”规划重点课题“晚清吏治问题之研究”的主要成果之一。

吏治历来是中国各封建王朝,特别是清王朝的一项要政。清道光、咸丰、同治年间,中国从一个独立的封建社会步步沦为半殖民地半封建社会。处在这样一个历史转折时期,吏治问题尤为纷纭复杂:一方面,统治集团不断提出各种整饬吏治的方案;另一方面,官场各种腐败现象却剪不断,理还乱,旧的腐败难以消除,新的腐败又不断产生,从而引发了众多的尖锐复杂的矛盾和冲突,对清王朝的命运,对中国的历史进程,皆产生了重大的影响,留下了许多至今仍值得玩味和汲取的经验教训。因此,研究道、咸、同时期的吏治,不仅对晚清政治史的研究具有重大价值,而且也有很强的现实意义。

对于清朝吏治的研究,几十年来有关学者做了不少工作,取得了不少成果。但相比较而言,则有以下一些特点:

对清代前期的有关吏治问题研究得较多,对晚清的吏治问题则研究得较少;

对晚清的吏治问题,附带性(附属于其他问题)的研究较多,专门性的研究则较少;

对晚清某一时期的个别吏治问题研究得较多,对整个晚清吏治进行系统研究则较少;

对晚清吏治腐败的现象、事实研究得较多,对引发这些现象和事实的有关机制、各种历史原因和合力则研究得较少。

所以,从某种意义上可以说,对晚清吏治的系统、整体研究尚未尽如人意,有鉴于此,笔者不揣愚陋,愿在前人贡献的基础上,开

展这一专题研究。本书的一孔之得在于：

其一，首次将晚清道、咸、同三朝这一社会转型时期的吏治作为研究对象，系统研究了这三朝吏治的若干共同规律和各个时期的特点。

其二，通过剖析封建制度，基本搞清了晚清吏治的一些机制，总结了若干值得借鉴的经验。

其三，首次探讨了早期改良主义者的吏治思想，对中国近代思想史研究的深入发展，也应有所裨益。

关于本书资料。晚清文献浩如烟海，有关吏治的材料更是汗牛充栋，为了展示当时吏治全貌，笔者大量引用了有关典型材料。同时，为了确保所引资料翔实可靠，本文采取了以清档案、《清实录》为主，私家著述为辅，野史、笔记为参考的方针。在引用有关野史、笔记时，也尽量与有关档案、《实录》进行校核，以避免疏漏和不实。

关于本书的方法、结构。本书以历史唯物主义为指导，采用政治学、历史学、社会学的有关方法，进行系统综合研究。本书采用将历史发展与逻辑发展相一致的结构，从抽象到具体，将晚清吏治的演变与吏治思想的发展有机结合起来，将总体研究与个案研究有机结合起来，以总结出晚清吏治的规律、特点、经验、教训及有关重要人物的吏治思想、行为的作用和影响。

目 录

序一	(1)
序二	(3)
导言	(5)

第一章 吏治:无法清澄的泥淖——清代吏治综论..... (1)

一、吏治与封建王朝的兴衰.....	(1)
二、“人治”与封建吏治的腐败.....	(6)
三、官员贪污问题——清代吏治主要问题之一.....	(18)
四、因循疲玩的官场习气——清代吏治主要问题之二.....	(26)
五、胥吏、幕友专权问题——清代吏治主要问题之三	(40)

第二章 道光朝吏治的进一步腐败及其严重后果 (53)

一、道光帝的因循守旧方针与执政初期整饬吏治有利时机 的丧失.....	(53)
二、道光帝整饬吏治的错误方法.....	(68)
三、道光朝官员贪污的恶性发展.....	(87)
四、道光朝官场颀顽失职、违法乱纪风气的蔓延滋长.....	(101)
五、道光朝胥吏违法行为的加剧	(119)
六、道光朝吏治进一步腐败的严重后果	(133)

第三章 湘军与晚清吏治 ·····	(144)
一、湘军代表人物对吏治腐败现象的抨击 ·····	(144)
二、参劾庸劣官员——湘军代表人物整饬吏治措施之一·····	(168)
三、保举任用贤员——湘军代表人物整饬吏治措施之二·····	(192)
四、革除胥吏积弊——湘军代表人物整饬吏治措施之三·····	(233)
五、革除地丁漕粮弊政——湘军代表人物整饬吏治措施 之四 ·····	(236)
六、湘军代表人物整饬吏治的影响、局限与后果·····	(247)
第四章 同治朝整饬吏治的异化与咸同之际新的吏治思想的萌现 ·····	(272)
一、同治朝初期关于整饬吏治的老调重弹与吏治的继续 恶化 ·····	(272)
二、整饬吏治旗号下的中央内部权力角逐 ·····	(278)
三、整饬吏治旗号下的中央、地方之间的权力角逐·····	(287)
四、传统的整饬吏治方法的穷途末路 ·····	(305)
五、新的吏治思想的萌现——冯桂芬吏治思想述评 ·····	(311)
结论 ·····	(335)
后记 ·····	(338)

第一章 吏治：无法清澄的泥淖

——清代吏治综论

一、吏治与封建王朝的兴衰

吏治，它的最基本的涵义系指封建社会中官吏的行为、作风和治绩。司马迁在《史记·酷吏列传》的序中说道：“昔天下之网尝密矣，然奸伪萌起，其极也，上下相遁，至于不振，当是之时，吏治若救火扬沸。”“汉兴，破觚而为圆，斫雕而为朴，网漏于吞舟之鱼，而吏治蒸蒸不至于奸，黎民艾安”^①，正是表述了此意。这是对吏治的最早、最确切的提法。因此，将吏治完全等同于封建制度本身，或者看成是君主统治艺术，皆是不妥当的。

吏治问题涉及到封建社会的两个最基本的阶级和三个最重要的阶层，即地主阶级和农民阶级；封建君主，各级官吏和广大群众（主要是农民群众）之间的关系。封建君主将天下视为己物，为了确保家天下的安宁，为了维护和加强其对农民群众的统治，必须依靠各级官吏。马克思曾形容法国封建统治机构的情况是：“这个行政权有庞大的官僚机构和军事机构，有复杂而巧妙的国家机器，有50万人的官吏队伍和50万人的军队”，成了“俨如密网一般缠住法国社会全身并阻塞其一切毛孔的可怕的寄生机体”^②。相对而言，中国封建统治机构的复杂性和严密性，封建官吏队伍的庞大性，比封建法国是有过之而无不及。封建官吏的行为、作风，对封

① 《史记》，中华书局1959年版，第3131页。

② 马克思：《路易·波拿巴的雾月十八日》，《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第675页。

建统治的成败有极大的影响。如果其行为、作风符合封建规范要求,则封建统治机器就能正常、有效地运转,地主阶级与农民阶级这一封建社会的基本矛盾就得以相对缓和;反之,如果其行为、作风严重背离了封建规范要求,则会在不同程度上、不同范围内阻碍封建统治机器的运转,削弱封建统治,甚至激化封建地主阶级与农民阶级的矛盾,造成社会动乱,危及王朝的生存。因此,历代封建统治者对于吏治问题总是十分重视,将它看成是封建社会的要政之一。

如,汉宣帝曾感叹说:“使政平讼息,民无愁叹,与我共理,其惟良二千石乎!”^①隋文帝经常“乘輿四出,路逢上表者,则驻马亲自临问,或潜遣行人采听风俗,吏治得失,人间疾苦,无不留意”。史称其晚年持法尤峻,“尝令左右送西域朝贡使出玉门关,其所经之处,或受牧宰小物,馈遗鸚鵡、麋皮马鞭之属,上闻而大怒”^②。北宋时,宋太祖亲自掌握地方官名单,“躬自召见,问以政事,然后遣行”。又通过监司监察郡守、郡守监察县令等层层监察的方式对官吏不断进行甄别,“吏犯赃,遇赦不原”。因而当时“州县吏谨守法度,以修其职业者,实多其人”^③。宋太宗对于吏治问题不仅更加重视,而且十分著重从思想上对官吏进行教育。太平兴国八年(983年)五月,他“作戒谕百官辞二通,以付阁门,一戒京朝官受任于外者,一戒幕职州县官。朝辞对别日,令舍人宣示之,各缮写归所治,奉以为训焉”^④。据称其中关于戒贪方面有十六字:“尔俸尔禄,民膏民脂。下民易虐,上天难欺。”此话取自五代时后蜀主孟昶

① 《旧唐书》卷185,良吏上,《二十五史(缩印本)》,上海古籍出版社、上海书店1986年版,第4052页。

② 《隋书》卷2,高祖纪下,《二十五史(缩印本)》,上海古籍出版社、上海书店1986年版,第3257页。

③ 《宋史》卷426,循吏传,《二十五史(缩印本)》,上海古籍出版社、上海书店1986年版,第6611页。

④ 《宋史》卷168,职官志八,《二十五史(缩印本)》,上海古籍出版社、上海书店1986年版,第5689页。

颁行天下的“令箴”。此后,这十六字成了历代官吏的戒石铭而立碑于各衙门,直至清终。

众所周知,明太祖朱元璋对吏治的重视是远迈前代的。洪武元年(1368年)正月即皇帝位不久,他即对来朝的州县官称:“天下始定,民财力俱困,要在休养安息,惟廉者能约己而利人,勉之。”^①这段话在《循吏传》中记载得更为详细:“明太祖惩元季吏治纵弛,民生凋敝,重绳贪吏,置之严典。府州县吏来朝陛辞谕曰:‘天下新定,百姓财力俱困,如鸟初飞,木初植,勿拔其羽,勿撼其根。然惟廉者能约己而爱人,贪者必损人以肥己,尔等戒之。’”^②这类论述,不绝于史。如洪武二十年(1387年)正月十三日祭祀天地后他又对侍臣说:“天以子民之任付于君,为君者欲求事天,必先恤民,恤民者,事天之实也。即如国家命人任守令之事,若不能福民,则是弃君之命,不敬孰大焉。”^③洪武十七年(1384年),他又亲定府州县条例八条颁行天下,令官吏永为遵守。对“府州县官廉能正直者,必遣行人赍敕往劳,赠秩赐金”。^④对于贪官,则采取了极为残酷的手段进行惩治,规定贪赃60两以上者,枭首示众,并剥皮实草,将其悬挂于衙署公座旁,以儆别官。^⑤一般罪恶者则逮赴京师筑城,还允许百姓京控地方官罪恶或上书言事,由其亲览。查实贪污大案,则动辄杀人成百上千,拘系逾万。

① 《明史》卷2,太祖本纪二,《二十五史(缩印本)》,上海古籍出版社、上海书店1986年版,第7789页。

② 《明史》卷281,循吏传,《二十五史(缩印本)》,上海古籍出版社、上海书店1986年版,第8557页。

③ 《明史》卷3,太祖本纪三,《二十五史(缩印本)》,上海古籍出版社、上海书店1986年版,第7792页。

④ 《明史》卷75,职官志四,《二十五史(缩印本)》,上海古籍出版社、上海书店1986年版,第7977页。

⑤ 赵翼:《廿二史札记》,卷33。

清王朝是中国历史上的最后一个封建王朝,^① 清统治者汲取历代特别是明代兴亡的正反经验教训,对吏治问题更是极端重视。入关问鼎中原伊始,顺治帝、多尔衮即总结明末吏治腐败而终于亡国的经验说:“明季诸臣,窃名誉,贪货利,树党羽,肆排挤,以欺罔为固然,以奸佞为得计。……用人行政,颠倒混淆,以致寇起民离”^②,认为这是深可为戒的。

作为一代英主的康熙皇帝,对吏治的重视更比乃父有过之而无不及。康熙四年三月初六日,他在对吏部和都察院的上谕中即称:“民生之安危,由于吏治之清浊。”康熙十二年三月二十七日,他又在对熊赐履等人的上谕中说:“从来民生不遂,由于吏治不清。长吏贤则百姓自安矣。”^③ 康熙十八年,其殿试贡士的策论便是“民生休戚关乎吏治之贤否”,借以向各士子寻求澄清吏治、正本清源以达长治久安的良策。甚至在康熙三十六年追歼噶尔丹叛军的戎马倥偬之中,他仍不忘吏治问题,对大学士们说:“凡事俱可图缓,惟吏治民生,最难刻缓。”“朕恨贪污之吏更过于噶尔丹,今后澄清吏治,如图平噶尔丹则善矣。”^④ 即认为澄清吏治特别是惩贪比平叛更为紧迫,要下更大的力气来完成。康熙三十八年他在视察永定河工时又讲述了如此富于哲理的话:“官不清则为民害,水不清则无利于民。天下之清浊皆如此也。”^⑤ 表示要象治水那样来对待吏治。此后,他还多次论及这一问题,如康熙三十九年三月二十日称:“朕临御以来,孳孳图治,夙夜不遑,惟期吏治肃清民生

① 为便于阅读起见,现将清朝各朝年代列表如下,以后不另注。顺治朝:18年,1644—1661年;康熙朝:61年,1662—1722年;雍正朝:13年,1723—1735年;乾隆朝:60年,1736—1795年;嘉庆朝:25年,1796—1820年;道光朝:30年,1821—1850年;咸丰朝:11年,1851—1861年;同治朝:13年,1862—1874年;光绪朝:34年,1875—1908年;宣统朝:3年,1909—1911年。

② 《世祖实录》卷18,中华书局影印本《清实录》第一至第五十一册,《满州实录》至《穆宗实录》,1986年至1987年版。下同,只注《实录》朝代及卷数。

③ 《大清圣训》康熙朝,台北文海出版社1965年版,第393页,第75页。

④ 《圣祖实录》卷183。

⑤ 《圣祖实录》卷195。

康豫。”^① 四十二年四月初四日又称：“凡吏治之淑慝，民生之休戚，无晷刻之顷不切于怀。”^② 雍正帝既位后也将吏治作为头等要政来抓，他曾宣称：“朕纘承丕基，时刻以吏治兵民为念。”^③ “夫吏治不清，民何由安。”^④ 并雷厉风行地对当时业已废弛的吏治进行整顿。

清初统治者重视吏治的结果，是在一定程度上缓和了明末以来恶性发展的尖锐的阶级矛盾和民族矛盾，奠定了清朝 268 年统治特别是“康乾盛世”的基础。此后的清朝诸帝，虽然其德才素质大体上是一代不如一代，但他们仍然无一例外地重视吏治问题。粗略统计起来，从顺治至光绪的 4280 卷的历朝《实录》中，三分之一左右皆是讲吏治问题，其它的有关军事、经济、文化等活动的记载，也无一不涉及吏治。可以说，清统治者始终是极其重视吏治问题的。

然而，中国历代封建王朝的统治者尽管煞费苦心整顿吏治，吏治败坏却是一个始终解决不了的顽症。他们无法走出这样的怪圈：严刑峻法，吓不倒贪官污吏；劝戒褒奖，驱不散官场沉沉暮气；明查暗访，冲不垮上下左右盘根错节的关系网；三令五申，挡不住枉法营私……每一次大规模的整顿吏治只是暂时遏制一下而不能根除这种腐败现象，相反，这恰恰又成了新的更严重的腐败的前提。吏治的腐败，正像与生俱来的阴影一样，伴随着每一个王朝的始终。这种现象，曾使得包括封建史学家在内的许多人，感到迷惑不解，几千年来，不知有多少思想家就吏治问题撰写过成千上万言的“治安策”。但是，这种“怪圈”运转如故，并且运转得越来越迅速，从某种意义上可以说，中国封建社会的历史正是这种怪圈运转史。那么，谁能真正识破其中奥秘，并进而打破它？

① 《圣祖实录》卷 198。

② 《圣祖实录》卷 212。

③ 《世宗实录》卷 13。

④ 《世宗实录》卷 3。

二、“人治”与封建吏治的腐败

1. 君主专制与“人治”思想

“不识庐山真面目，只缘身在此山中。”封建史学家对此怪圈迷惑不解正是因为他们自身思想受制于怪圈。其实，用历史唯物主义观点来看，原因很简单：人们的社会存在，决定人们的意识。封建官吏的行为和作风，直接来源于封建制度本身。因此，封建社会的腐败的吏治，是封建制度的必然产物。

封建制度的最大特点之一是君主专制，君主拥有至高无上、超越一切的权力。不仅封建社会制定的各种法律皆是为了维护君主的独裁统治，并且君主可以根据其好恶任意违反、超越法律。如西汉酷吏杜周，就经常根据皇帝的好恶，枉法陷人于罪。当有人抨击此举违反法律规定时，杜周则称：“三尺（指法律）安出哉？前主所是著为律，后主所是疏为令。当时为是，何古之法乎？”^①即认为法律是君主所定，皇帝的意志就是法律，就具有最高的权威，这正如资产阶级启蒙思想家卢梭所说的那样：“暴君是一个违背法律干预政权而依照法律实行统治的人，专制主则是一个把自己置于法律本身之上的人。因而暴君可以不是专制主，但专制主则永远都是暴君。”^②在这种体制下，君主将臣子视为自己的奴仆，所谓“君使臣以礼”^③实际上是做不到的，越到封建社会后期越是如此。所以，君主对国家的治理，特别是对官吏行为的制约，主要不是通过法治，而是通过人治，即奉行的是“有治人无治法”的原则。

这一思想最早是由荀况提出的。他在《君道》一文中曾说道：

① 《前汉书》卷60，杜周传，《二十五史（缩印本）》，上海古籍出版社、上海书店1986年版，第612页。

② 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆1980年版，第116页。

③ 《论语·八佾》，朱熹：《四书集注》，岳麓书社1987年版，第93页。