

# 第一章

## 古代吏治的内涵与特征

中国古代的吏治具有丰富的内涵和时代特征，无论是吏治内容、吏治思想、吏治作用、吏治形式以及对吏治的监督与考核，都形成了一套完整系统的体系，同时还将中国传统文化思想有机地渗透进去，从而具有不同于世界各国的鲜明特色。研究古代长安的吏治必须放在这个体系中去考察它所应具有的地位和特点，撇开这个完整的体系孤立地研究长安吏治，将是一事无成的，也是不科学的。为了更深入地研究长安吏治，首先必须搞清到底什么是中国古代吏治的基本内涵和特征。

### 第一节 专制体制下的吏治特征

#### 一、古代吏治的基本内容

所谓中国古代吏治，就其基本内容而言，主要表现在两个方面：一个方面是指对官吏政治行为的规范和制约，包括对官吏的选拔、任用、监察、考课、奖惩等制度的调整，使其能够更好地履行职责，忠于职守，提高办事效率，强化统治秩序；另一个方面是指官吏施政的内容以及如何行使国家赋予的权力，包括官吏的政绩和吏风的好坏等等。长安吏治所反映的虽

然只是一个地区的吏治状况，就其基本内容而言，也应包括这些方面。

选贤任能，健全官吏选拔制度，是保证吏治得以健康发展的前提。历代统治者对选拔官吏都十分重视，认为地方长吏的选拔，是“吏民之本也”<sup>①</sup>，是政清讼理的根本保证。中国历代的选官制度虽然不同，但选拔贤能的宗旨却是一致的。在职官设置上，注重权力不过分集中与互相制约，防止官吏滥用职权。同时还不断地完善监察制度，强化对各级官吏的监督，制定相应的法律和法规，规范官吏的行为。如《周礼·天官冢宰》提出考察吏治时应以“六廉”为标准，即廉善、廉能、廉敬、廉正、廉法、廉辨。《秦律》则对官吏提出了“五善”的标准，即“忠心敬上”；“清廉毋谤”；“举事审当”；“喜为善行”；“恭敬多让”。<sup>②</sup>秦朝还规定官吏把朝廷命书放在一边不执行，官吏听命书不恭敬，都要受到惩罚或处分。唐朝规定对皇帝的制书不予奉行，或虽然奉行但存在失错者，要根据情节给予轻重不等的惩罚。此外，各朝对官吏处理公务的时限、程序等都有较详的规定，如唐朝规定：“小事五日程，中事十日程，大事二十日程，徒以上狱案辩定须断者三十日程。”如果官吏未在规定的时限内完成任务，推迟一日笞十，三日加一等，最多不超过杖八十。<sup>③</sup>各朝对官吏贪赃枉法、违法乱纪惩处的法律条文，则更加详细，更加严厉。除了制定法律、法规来规范官吏的行为外，历代还制定了详尽的考课与奖惩制度。所谓考课制度，主要包括考课的内容、方式、程序、标准等一些具体规定。奖惩制度与考课制度紧密相关，主要是根据考课的结果，

① 《汉书》卷 89《循吏传》。

② 《睡虎地秦墓竹简·为吏之道》。

③ 《唐律疏议》卷 9《职制律》。

决定是否奖惩，其具体内容包括奖惩的依据、方式、程序等。此外，还根据不同时期的形势随时调整政策，褒扬清官廉吏，裁汰冗官冗吏，以提高官吏队伍的活力和治理效能，维护国家机器的正常运转。所有这些制度和措施相辅相成，对促使官吏奉职守法，防范官吏贪赃枉法，废公营私，保持吏治的良好状态，都起到了较积极的作用。通观历代的吏治状态，凡是政治清明、吏风良好的时期，无不和上述各项制度的有效实施，相关法律和法规的严格执行有密切关系。吏治的好坏不仅仅取决于官吏个人素质的优劣，重要的是相关制度和法律、法规是否发挥了制约与规范作用，因此完善和健全这些制度、法律、法规，并时常检查实施情况便显得更加重要。

官吏的施政内容十分繁杂，对于地方官吏来说，主要指发展生产，增殖人口，征收赋税，施行教化，兴办教育，惩处奸恶，维护社会秩序，发现和荐举人才以及其他各类公共事务。在长安作为统治中心的时期，当地官吏还有为宫廷提供各种服务及承担皇帝交办的特殊任务的职责。地方官吏的政绩如何，完全体现在上述这些任务完成的好坏上，对官吏的考课内容也是针对这些方面。衡量一个地区或一个时期吏治的优劣，往往也是从这些方面考察的，因此这些方面也就成为评价吏治状况的重要标准。研究吏治问题除了从制度和法律方面考察外，更多的还是应从这些方面进行分析和研究。

吏治研究还有一个重要内容，即吏风问题。不同时期有不同的吏风，吏风的形成与相关制度、法规的规范作用以及最高当局的倡导有极密切的关系。如秦朝奉行法家学说，强调以法治国，但由于制度和法律刚性太强，缺乏弹性，故吏风就显得格外严酷。西汉初期奉行黄老之术，强调无为而治，推行休养生息政策，吏风便显得和缓而平实。此外，官吏个人素质也对吏风有很大的影响，这就是为什么在同一时期不同的官吏主政

而吏风差别很大的根本原因。说某一时期吏风良好，并不排除也有少量贪赃枉法、残害百姓的官吏存在；反之亦然，吏风严酷的时期也不排除有循吏的存在。因此，研究吏风问题必须要将整体考察与个案分析，吏治状况与相关的制度、法规结合起来全面研究，只有这样才能更客观地评价一个时期的吏治优劣。

## 二、以人治为核心

中国古代吏治说到底是一种官僚政治，而人治则是官僚政治固有的基本特征。在这种政治体制下，吏治的优劣主要系于官吏一身，吏风虽然在一定程度上受制度和法规的规范，但官吏的素质往往起更重要的作用。从古代吏治的实际情况看，制度和法规对官吏行为的规范效果如何，很大程度上取决于帝王及一小撮执政大臣的智愚忠奸，制度和法律并不能对这些人的行为起任何制约或规范作用，也就是说，总有那么一部分人可以凌驾于制度和法律之上，这是人治社会的最显著的特征。

从历代吏治的历史看，人治的特征十分明显，大体上可以分为以下几种状况：（一）提倡清官廉吏式的贤人政治，即要求官吏不仅要忠君，而且要爱民，甚至提出了“君轻民贵”的思想。推行“仁政”也成为一些“圣明君主”努力的方向，却几乎无人从法的角度去考虑维护百姓的基本权利。中国的古代人从来就对“明君”和“青天老爷”推崇备至，对清官的感情分外深厚，而这种现象的出现，恰恰是对古代吏治以人治为核心的最好说明。中国人崇拜、讴歌清官的现象一日不消除，则说明中国的法治社会一日未达到。（二）惩治贪官污吏。为了扭转吏风，整顿吏治，历代统治者都对具有劣迹的官吏进行惩治，甚至诛杀不贷。《宋史》在总结宋太祖统治时期循吏较多的根源时提出了三条原因，其中最重要的一条就是官吏犯赃虽

逢大赦也不能赦免。<sup>①</sup>但是这种措施只能起到杀一儆百，以平民愤的作用，并不能从根本上扭转吏风，杜绝贪赃枉法，人治的局限性是显而易见的。（三）统治者有意识地实行一套自我调节和防患于未然的措施和制度，以制约和规范官吏行为，保证吏风纯正。由于前面提到的原因，这一切的制约效力是有限的，而且只限于英明帝王统治时期，在昏庸帝王或奸臣弄权的情况下，就无法再发挥作用了。<sup>②</sup>

由于古代吏治是建立在人治的基础上，尽管历代统治者为了改善吏治采取了不少措施，也只能收到一时的效果，而无法保持长久稳定，吏治时好时坏，呈波浪形状态。每当一个王朝的统治进入后期阶段时，随着国家政治日趋黑暗腐朽，原有的规范吏治的制度与法规的制约作用便大大减弱。人治本身固有的局限和弊端表现得更加明显，吏治每况愈下，非但不能起到维护和巩固封建统治的作用，反而加速了其腐朽程度。

### 三、官吏对君主负责

中国自出现君主专制体制以来，官吏对君主负责便成为一条通则。“专制君主政体就是把关于行政事务的立法权集中在国王手里，并由他发给官吏的命令，变成行政法或公法的来源。”<sup>③</sup>在这种体制下，官吏就不是对百姓负责，而只是对君主负责。君主的好恶，君主的意志，决定着官吏的命运，所以官吏只能把君主的命令或意志随时体现在自己所负责的地区内

① 《宋史》卷 426 《循吏传》。

② 参见王亚南《中国官僚政治研究》再版序言，中国社会科学出版社，1981年版。

③ 克拉勃《近代国家观念》英译本序，第 14 页，商务印书馆，1957年版。

或事务中，以求得仕途的通达。君主拥有的广泛权力，使其个性、能力、知识、好恶等个人特性对他所支配的政治机器的具体特点乃至政权的兴衰成败都有极大的影响。

分封制和宗法制下所形成的世卿世禄制，官员的政治和经济地位取决于血统，而当时的天子亦是依自然血统施行统治。君主的权力与地位神圣不可侵犯，如稍有不轨举动，便会打破平衡，遭到来自各方的反对和镇压。自从秦朝建立封建专制体制以来，历代帝王虽然被宣扬为天之骄子，但是由于其自身或者乃祖乃父取得统治地位，并没有什么让人一见便了无异议的客观标准，甚至布衣农夫也可以凭借暴力获得帝王地位，于是任何一位野心家都可以产生“彼可取而代之”的念头。在这种情况下，一些有远见的帝王便苦心孤诣地思考和揣摩着如何巩固统治地位，防止被野心家取而代之，尤其是来自统治集团内部的威胁。这样就使得国家机器中各个部门之间互相制约的机制逐渐产生并日趋强化，官吏权力彼此间保持一定的平衡，分割相权，防止大权旁落，最大限度地把权力集中到君主手中。

此外，考虑如何使官吏对君主养成敬畏自卑的心理，使全体百姓安分守己，“听天由命”，驯服地接受统治，也是帝王们时常揣摩的问题。君主要求官吏在行动上、思想上绝对地服从，无论其言行是否合理，都得心悦诚服，官吏在施政时只对君主个人负责，就是在这种情况下逐渐形成的。官吏对君主负责既是专制体制的必然结果，也是巩固专制统治的需要，因为官吏是君主任命的，官吏的身份实质是君主的家臣、奴仆，两者之间的这种关系决定了官吏只能对君主负责，而不是别的什么人。只有当官吏是通过人民选举产生时，官吏才会对人民负责而不是他们的上级。

#### 四、吏治与法治的关系

中国古代吏法的实质是人治，然而历朝又制定了许多法律，并强调官吏要严格守法执法，以法治国，这样就引出了一个问题，即吏治与法治的关系问题。

吏治与法治的关系在专制时代实际就是人治与法治的关系，君主专制的体制决定了两者的关系必然是以人治为主，法治为辅，所谓“法令者，治之具，而非制治清浊之原也”<sup>①</sup>。专制统治者强调官吏要严于执法，目的在于加强对人民的统治，维护统治阶级的根本利益。法律是统治阶级意志的表现，所以法只是针对人民的，统治者决不愿让法束缚自己的手足。统治阶级强调的法，不外乎是人民对统治者所应尽义务的规定，和统治阶级内部相互之间权利的规定罢了。在民主社会中，官员的权力是以法律为基础的，也就是说其权力是法律赋予的，而专制社会却不是这样，他们的权力来自君主，缺乏经常的法律监督与制约，权力的予夺全在于君主，遂使得官吏在行使权力时随心所欲。由于这个原因以及法律主要是针对社会的下层人民，所以对整个社会来说法治只能是一句空话。

专制社会所谓的官吏守法、执法，主要表现在两方面：一是官吏在履行自己的职责时，依照法律和有关制度的规定办事或处理公务；另一个方面是官吏本身自觉地接受有关制度和法律的约束，规范自身的行为。能够做到这两方面的官吏，便是所谓“清官”，吏风便呈现出良好状态。由于上面所论到的原因，真正能够做到这两方面的官吏实在是太少了，这就是历史上清官少而贪官多的根本原因。历代虽然制定了不少法律、法规，粗看起来似乎十分严密，从现代法学的角度看，不少法律

① 《汉书》卷 90 《酷吏传》。

规定的原则性条文多，伸缩性大，可操作性差，这就为不法官吏将法律玩弄于股掌之上提供了可乘之机。此外，历代法制本身存在着很大的局限性，这也是难以推行以法治国，实现法制社会的一个原因。这种局限性表现在以下几个方面：

第一，法律的不稳定性。法律虽然不是一成不变的，修订法律也是正常的社会现象，但是朝令夕改却是最为忌讳的事，一般来说法律必须保持相对的稳定性。中国古代法律的不稳定性主要表现在敕令对法律的冲击上。一个王朝的律书修定后，各位皇帝在位期间又不断地颁布敕令，这些敕令与律书一样具有法律效力。敕令的颁布不像律书那样慎重，修撰律书时要反复讨论，参考前代法书，通常还要组成一个撰修班子，皇帝亲自过问，宰相领衔修撰，历时多年才能完成。而敕令的提草却简单得多，只需根据皇帝或执政大臣的意见，一夕之间即可完成。以《唐律疏议》为例，自从唐高宗永徽四年（653年）完成后，<sup>①</sup>唐朝陆续还颁布了《格式律令事类》、《刑法要录》、《大中刑法后敕》、《大中刑律统类》等二十多部法书。五代时期除了继续行用唐朝法书外，各朝还陆续颁行了《大梁新定格式律令》、《同光刑律统类》、《清泰编敕》、《天福编敕》、《广顺续编敕》、《大周刑统》等法书。这些法书除了收集了部分格式令和《大周刑统》是一部完整的律书外，基本上是将历年颁布的敕条选编汇集成册，至于未被编入或散佚的敕条还不知有多少。这些法书和敕条重复繁多，汗牛充栋，甚至互相抵触，十分不便于检用。更重要的是冲击了《唐律》，使执法官吏无所适从，导致不法官吏执法时或避重就轻，或避轻就重，造成了

① 此书的撰成时间有争议，这里依据杨廷福的意见，见其著《唐律初探》一书中的《唐律疏议制作年代考》一文，天津人民出版社，1982年版。

执法的混乱无序。

第二，伦理观念对法律的干扰。自从儒家学说取得正统地位后，其伦理纲常的观念便日益渗透到社会生活的各个方面，也包括司法方面。不仅律书的制定受这些观念的影响，官吏在执法时往往也受到很大的影响，直接干扰了定刑断案，使法律条文反倒成了伦理纲常的附庸。如唐文宗大和六年（832年）五月，兴平县百姓上官兴酒醉杀人，官府捕其父囚禁，上官兴遂自赴官府投案，使其父得以释放。关于此案争议很大，有的大臣认为其自首免父之囚，孝心可奖，主张免死；有的官员则认为杀人者死，古今通理，上官兴不能免死。最后由文宗终裁，将上官兴免死，“决杖八十，配流灵州”<sup>①</sup>。这种现象在其他王朝也比比皆是。儒家的伦理纲常观念支配法律，是中国专制时代的一大特征，直接破坏了法律的公平性。

第三，执法者的随意性与敕令的频繁颁布对法制的破坏。执法官吏率意用法，是专制时代比较常见的现象，其中情况比较复杂，有贪赃枉法的，有徇私弄法的，有畏惧权势而曲法的，有不习法律而错用法的。还有一种情况是执法官员认为某种社会问题比较严重，不用重法则难以制止，遂不顾法律规定而随意用法。如唐长安城中一度盗铸钱成风，“寺观钟及铜象，多坏为钱。奸人豪族，犯禁者不绝。”京兆尹郑叔清下令凡捕获私铸钱者一律处死，“数月间榜死者八百余人”。<sup>②</sup>按照唐律规定：私铸钱者，流三千里；铸钱器具已成，但未及铸造者，徒二年。<sup>③</sup>郑叔清此举显然是率意用法。唐代中期以来，禁军凭借宦官势力，横行于京畿，南衙官员对此十分愤恨，一旦禁

① 《唐会要》卷 39 《议刑轻重》。

② 《旧唐书》卷 48 《食货志上》。

③ 《唐律疏议》卷 26 《杂律》。

军犯禁，不惜曲法处以极刑。如唐宪宗时，柳公绰为京兆尹。一次从家中赴府衙途中，见一禁军小校乘马不回避，“即时毙死”。<sup>①</sup>其子柳仲郾武宗时任京兆尹，有人诉禁军小校刘翊殴母；仲郾不候奏下，杖杀之”。<sup>②</sup>这些都是出于政治原因而有违违法的行为。官吏不能守法，根源于君主不能严格执法。历代皇帝因个人喜怒而随意赏罚的现象十分普遍，即使英明的君主也不能幸免，如唐太宗一生枉法杀人就不在少数，更不用说残暴平庸的帝王了。上行下效，自然便愈演愈烈了。

历代均有以法例作为断案定刑依据的现象，这种现象在封建社会后期更加普遍。所谓法例是指前人所办的案例，以此为依据定刑局限性很大，弄得不好将会使谬误流传，危害更大。

颁布大赦、特赦是古今中外都有的现象，但像中国古代这样频繁地颁布则比较少见。现代社会颁布赦令，通常都是根据罪犯的改造程度或出于某种政治需要，而在中国古代则往往出于一些在今天看来是荒唐可笑的原因，如地震，灾荒，星变，皇帝即位，册立皇后、太子，帝后久病不愈，皇子降生，改元等，都可以作为发布大赦的理由。大赦的频繁颁布，助长了罪犯的侥幸心理，导致犯罪率上升，引起了一些有识之士的反对。

第四，专制时代的法律从未规定人民的基本权利和地位，所以百姓时时面临着自身基本权利被剥夺、被蹂躏的危险。当官吏们违法剥削或残害百姓时，极少有人从法的角度去考虑是非。这是由于统治者长期推行愚民政策的结果。专制统治者也强调对百姓的教化，这样做不是为了提高百姓的文化知识，只不过是用儒家的伦理纲常这一套东西培养逆来顺受的顺民百

① 《新唐书》卷 163 《柳公绰传》。

② 《册府元龟》卷 696《牧守部·抑豪强》。

姓，为巩固专制统治服务。只要法律体现的仅是一部分人的意志，而不是反映全体人民的意志，所谓实行法治就是一句空话。

说到底专制制度决定了总有一小部分特殊阶层可以凌驾于法律之上，他们拥有立法权，不受任何法律的约束。只要这一切不改变，就不会有真正的法治社会的到来，即使吏治和吏风再好，也仍然是人治政治。

## 五、吏治与儒家学说

中国古代的吏治还有一个十分突出的特征，那就是它不是在法制精神之下而是在儒家学说的影响和指导下进行的。我国历史上曾经有过百家争鸣的思想活跃时期，后来诸家学说纷纷退出历史舞台，惟独孔子创立的儒家学说十分显赫，被定为正统学说，统治中国思想界二千余年。为什么会如此呢？原来百家之中以儒、老、墨三家影响最大，专制社会重名分，君主重一尊，老子主张无名无为，不利于定名分；墨家主张兼爱，重平等，尚贤能，不便于行专制；惟独孔学重等级，贵秩序，对百姓讲服从，对君主言仁政，有利于巩固君权和宗法关系，帝王驭民之策，殆莫善于此也。这是历代统治者看重和尊崇儒家学说的根本原因。

儒家学说可资于专制统治的内容主要有三点，即天道观念、大一统观念和纲常教义。儒家不讲鬼神，却倡言“天”，所谓“君万物者莫大乎天”<sup>①</sup>；“天道福善祸淫”<sup>②</sup>，表明冥冥之中有一个掌握吉凶祸福的人格神在主宰一切。但是天又不能自行其志，必须假手于帝王以行之，所谓“天佑下民，作之君，

① 《易·系辞上》。

② 《尚书·汤诰》。

作之师’<sup>①</sup>，“天子为民父母，以为天下王”<sup>②</sup>等，说的就是这个道理。既然君主是代表天而为民父母并统治人民的，人民就得无条件地服从君主。这样就吧君主的地位神秘化了。由于天下事过于繁重，天子一人处理不了，就需要大大小小的官吏代天子理政，百姓服从官吏就等于服从天子、服从上天了，否则便是违背天命，大逆不道。

儒家主张大一统，主张“尊王”，这种主张对加强中央集权的专制统治极为有用，专制统治者可以利用这种学说去教化臣民，让他们安分守己地接受自己的统治。董仲舒甚至认为大一统是“天地之常经，古今之通谊”。把大一统主张提高到这样的高度，谁还敢再反对专制统治。否则就是违背天命，将会受到严厉的惩罚。

儒家提出的纲常学说，重点在三纲，即所谓的君为臣纲，父为子纲，夫为妻纲。君为臣纲是讲君臣关系的，直接与政治有关，而其他两纲讲的是家庭关系，似乎与政治无关，其实并不是这样。孔子说：“其为人也孝悌，而好犯上者鲜矣，不好犯上而好作乱者，未之有也。”<sup>③</sup>可见家庭关系与政治并非没有关系。中国的读书人常说：“身修而家齐，家齐而国治，国治而天下平。”也把个人修为与国家政治联系在一起。《孝经》对这种关系说得更加透彻，说什么“君子之事亲孝，故忠可移于君；事兄弟，故顺可移于长；居家理，故治可移于君”。这就说明“父为子纲”，“夫为妻纲”这一套东西，其最终目的无非是要起到加强“君为臣纲”的政治作用，让全社会的人都负起防止犯上作乱的责任，使家庭关系也政治化了。所以说纲常

<sup>①</sup>《尚书·泰誓》。

<sup>②</sup>《尚书·洪范》。

<sup>③</sup>《论语·学而》。

伦理是直接为专制统治服务的。儒家所鼓吹的这三点综合起来，所产生的政治作用将是很大的，历代统治者之所以重视儒家学说，根本原因也就在这里。

专制统治者是通过官吏对民进行统治的，利用儒家思想对百姓进行教化当然也由官吏来实施。自从儒家学说居于正统地位后，官吏的治民之术就主要体现在刑罚与德化两点上。这个主张正是来自孔子，他说：“道之以政，齐之以刑，民免而无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格。”<sup>①</sup>又说：“小人学道则易使也。”<sup>②</sup>可见孔子把礼义道德之类作为达成治化的手段，而不是目的，只不过历代统治者不愿意坦率地承认这一点。到了荀卿时，他在儒学中夹杂了“名法”思想，他的弟子韩非子就公然宣称：“明主所以道制其臣者二柄而已矣。二柄者，刑、德也。”<sup>③</sup>对于老百姓也是这样对待的。尽管历代统治者尊崇孔孟，但在实际操作时却是按韩非子的主张行事。只不过韩非子在二柄中特别强调“刑”，而后世统治者却主张以“德”为本，以“刑”为末，认为二者的关系是：“无本不立，无末不成。”<sup>④</sup>唐朝的魏徵就认为“德义”是为政之根本与源头，他曾对唐太宗说：“思国之安者，必积其德义。源不深而望流之远，根不固而求木之长，德不厚而思国之理，臣虽不愚，知其不可。”如果不行德义，“虽董之以严刑，震之以威怒”，然百姓“貌恭而不心服”，国终不免要覆亡。<sup>⑤</sup>

正因为如此，历代都特别强调对民的教化，并作为吏治的

① 《论语·为政》。

② 《论语·阳货》。

③ 《韩非子·二柄上》。

④ 《隋书》卷 74 《酷吏传序》。

⑤ 《贞观政要》卷 1 《君道》。

最重要内容。在古代中国，社会秩序主要不是靠法来维持，而是靠纲常，靠宗法，靠下层对上层的绝对服从来维持。要求官吏对民施行教化，只限于灌输纲常、宗法等思想观念，使其自觉地服从统治，安分守己，当好顺民。而不是提高其教育水平和文化知识，否则就与孔子的“民可使由之，不可使知之”的主张背道而驰了。对于地方官吏来说，其治理区域内社会秩序的好坏，百姓是否顺从，便成为考核其政绩的标准之一。

经过历代统治者的努力，儒家学说已经渗透到中国文化的每一个因素中，学术、思想、教育、文学、艺术等自不待论，即使外来宗教也得要适应中国的这种现状，比如佛教，否则便不能立足和发展。儒家学说与政治的融合，学术、教育便变成政治工具，与吏治达到了水乳交融的调合程度。统治者利用各种社会文化来扩大影响，形成了一种思想上、生活上的天罗地网，使生息在这种文化形态下的人们自觉不自觉地受到了其潜移默化的影响，从而把中国的社会形态看成是最自然最合理的形态。普通百姓固不必说，即使帝王、官吏也很难摆脱这种文化的影响。官吏们在施政时，把“寓教于治”视之为推行吏治的基本准则，几乎无人对此有任何异议，要说有差异，也只是实施效果的程度不同而已。

## 六、循吏、酷吏的作用与影响

历代统治者均把“明君、贤臣、顺民”结合而成的政治理想图案作为政治的终极目标，所谓“贤臣”对于官吏来说便是所谓循吏、良吏，他们受到历代君主的推崇和褒扬，同时也受到百姓的敬仰，称之为“青天老爷”。所谓酷吏是相对循吏而言的，通常指那些崇尚严刑峻法，果于杀戮，施政苛暴的官吏。这类官吏从来都受到人们的谴责与批评，无论士大夫或百姓均对其深恶痛绝。但是对于君主而言，却不完全是这样，酷

吏对巩固专制统治有时可以发挥循吏所难以起到的特殊作用，是君主维护统治的有力工具，只是满口仁义道德的君主不便公开说而已。

对于循吏来说，无非是不畏权贵，打击豪强；清正廉明，讼平狱治；轻徭薄赋，劝课农桑；抚恤孤贫，安辑流亡；易风移俗，明于教化等几种类型。酷吏的共同特点是峻法严刑，暴虐寡恩，仔细划分，大体上可分为三种类型：一种是执法严峻，敢于诛杀，寡恩刻薄，但却廉洁不贪。如隋雍州（治今陕西西安）长史庾狄士文，严于执法，“不避贵戚”，甚至宾客都不敢轻易上其门，犯禁者必重法惩处。他早年任贝州（治今河北清河西北）刺史时，“僮仆无敢出门，所买盐菜，必于外境”。他家贫困缺食，其子饥饿常吃官厨之饼，庾狄士文发现后投入狱中多日，“杖之一百，步送还京”。庾狄士文死后，“家无余财，有子三人，朝夕不继”。就是这样一位清廉的官吏，由于其平日执法峻刻，“人多怨望”，死后其子贫困无依，竟无亲友愿意接济。<sup>①</sup> 不仅如此，旧史还将他列入《酷吏传》。唐京兆尹李齐物“缺乏经术”，“在官严整”；“以察为能”，吏民畏惧，莫敢犯令。此人虽“少恩”却“清廉”，<sup>②</sup> 但还是受到了人们的谴责与贬损。这类官吏在历史上为数不少，他们虽然被称为酷吏，然官风清廉，治绩卓著，还是有可称之处的，人们怨恨他们的原因主要由于其严而寡恩，不能施惠于下。

第二类酷吏是残酷虐民，以严刑立威，执法公平，不避权贵。如西汉的郅都任中尉，负责长安巡捕及治安等事。当时民风淳朴，“畏罪自重”，本应善加安抚，“而都独先严酷，致行

① 《隋书》卷 74 《庾狄士文传》。

② 《册府元龟》卷 689 《牧守部·威严》。

法不避贵戚，列侯宗室见都侧目而视，号曰‘苍鹰’”<sup>①</sup>。这样的官吏本不足称，但其敢于摧抑权贵，使他们不敢横暴于京师，对稳定社会秩序还是有一定的积极作用。

第三类酷吏就是通常所认定的那种酷暴残虐的官吏，他们对下残酷压榨，重税盘剥，严刑峻法；对上则媚态十足，以希恩宠。如唐京兆尹李实就是一个典型的酷吏。他在唐德宗贞元十九年（803年）任京兆尹，刚愎自用，自恃恩宠，视法律为无物，为政残酷而暴烈，民皆侧目。贞元二十年，关中大旱，庄稼歉收，而李实为了多聚敛进奉，讨取皇帝欢心，竟谎报说：“今年虽旱，谷田甚好。由是租税皆不免。”逼得百姓拆房卖瓦木，卖麦苗以纳赋税。贞元二十一年，有诏书蠲免京畿以往欠税，李实却违诏继续征取。由于百姓穷困，欠税一时无法缴齐，李实遂笞罚下属官吏，逼令催督纳税，最终聚敛到钱30万贯。<sup>②</sup>至于其枉法杀人，更是寻常之事。这一类官吏在历史上比比皆是，他们是官吏队伍中的黑暗势力，对百姓压迫最深，危害最大。通常认为酷吏害民，主要就是指此类官吏。

关于循吏和酷吏在专制时期的政治作用，旧史家的看法颇不相同。从本质上看，两者都是专制制度的支柱和工具，他们对百姓的统治在本质上并无大的差别，只是循吏由于施政方式的不同，对社会的稳定和生产的发展，更为有利一些。旧史家虽然赞扬循吏，对酷吏并不一味地谴责，甚至认为在特定的时期酷吏的作用还要大于循吏。范晔就认为在世风败坏之时，“德义不足相洽，化导不能以惩违，遂乃严刑痛杀，随而绳之。……汉世所谓酷能者，盖有闻也。皆以敢捍精敏，巧附文理，

① 《史记》卷122《酷吏列传》。

② 《旧唐书》卷135《李实传》。

风行霜烈，威誉諠赫”<sup>①</sup>。秦朝法严，狱吏横行，“赭衣满道”。汉朝建立后，为革其弊，却矫枉过正，致使法网疏阔，大奸飞猾辈出。班固认为“当是之时，吏治若救火扬沸，非武健严酷，恶能胜其任而愉快乎？言道德者，溺于职矣”<sup>②</sup>。可见班固认为在这种情况下，酷吏的作用还是积极有用的。唐代史学家李延寿也认为，当此之时，郅都、宁成等酷吏，“猛气奋发，摧拉凶邪，一切以救时弊，虽乖教义，或有所取焉”<sup>③</sup>。李延寿的观点不如班固那样率直，他虽不否认酷吏匡纠时弊的作用，却认为他们的行为有乖教义。这是因为自汉武帝罢黜百家，独尊儒术以来，儒学要完全占据一尊的地位有一个循序渐进的过程，至唐代其学说已完全为人们所接受，成为维护专制统治的思想工具，故李延寿虽赞同峻法纠弊，却不敢直言批评所谓“言道德者”。

长安自秦汉至隋唐，多为帝王之都，强宗右族、豪门权贵众多，“号为难治”，故“京畿令尉皆以逐捕为殿最”。所谓“鞬鞞之下，弹压为先，不宜慈惠为本”。由于长安社会的这种特殊性以及吏治上的这种特点，所以“守斯土者大抵以武健严酷为胜其任矣”<sup>④</sup>。这是这一历史时期长安酷吏较多的主要原因，即使循吏也多属于不畏权贵，打击豪强这一类型。柳仲郢在唐武宗、唐宣宗时期先后充任过京兆尹、河南尹，当他任河南尹时，“以宽惠为本”，有人认为不类京兆之政，柳仲郢解释说：“鞬鞞之下，弹压为先；郡邑之治，惠养为本，何取类

① 《后汉书》卷 77 《酷吏列传论》。

② 《汉书》卷 90 《酷吏传》。

③ 《北史》卷 87 《酷吏传序》。

④ （民国）《咸宁县志》卷 17 《良吏传序》。