

古都西安丛书编纂委员会／编

「古都西安」

西安出版社

长安吏治

杜文玉／著

The Ancient Local Administrator of Chang'an

ANCIENT CITY · XIAN



西安出版社

The Ancient Local Administration of Chang'an

长安吏治 杜文玉 著



「古都西安」

图书在版编目 (CIP) 数据

长安吏治/杜文玉著. —西安: 西安出版社, 2001. 11
(古都西安丛书)
ISBN 7-80594-778-3

I. 长… II. 杜… III. 官制—长安(历史地名)
IV. D691. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 085013 号

古都西安·长安吏治

著 者: 杜文玉
出版发行: 西安出版社
社 址: 西安市长安北路 56 号
电 话: (029) 5253740 5234426
邮政编码: 710061
印 刷: 西安建筑科技大学印刷厂
开 本: 850×1168 1/32
印 张: 10.75
字 数: 253 千
版 次: 2002 年 2 月第 1 版
2002 年 2 月第 1 次印刷
印 数: 1—3000
ISBN 7-80594-778-3/K·18
定 价: 22.00 元

△本书如有缺页、误装, 请寄回另换。

《古都西安》丛书编纂委员会

主任委员：崔林涛

副主任委员：冯煦初 史念海

委员：（以姓氏笔画为序）

王 康 毛健民

朱士光 李天顺

李雪梅 杨广信

杨文晓 苏育生

周天游 周伟洲

桂维民 曹尔琴

韩 骥

序

崔林涛

西安是享誉国内外的历史文化名城，有着深厚的经济社会根基，丰富的文化底蕴和久远的文明传承。在中华民族发展的历史长河中，古都西安处于极为重要的地位，发挥了重大的历史作用，拓印下无比瑰丽的史诗和波澜壮阔的画卷。

“八川分流绕长安，秦中自古帝王州。”西安古称长安，是中华民族的重要发祥地和文化发源地之一。远古时代，“蓝田猿人”就在这里繁衍生息，六千多年前，半坡先民在这里种植狩猎，开掘出了别具特色的“半坡文化”。自公元前12世纪，周文王在此建立丰京，揭开了西安作为帝王京师历经千年，雄踞华夏，成为统一的多民族国家的政治、经济、文化中心的辉煌历史。西安成为与雅典、罗马、伊斯坦布尔等城市齐名的世界历史古都。直至今天，西安城中的塔和碑，城外的陵与墓，连绵的城垣与宫殿遗址，保存的大量珍贵文物，以及周乐秦声、汉风唐韵等文化艺术，仍在昭示着这里曾经呈现过的尊贵和豪华，开放和风流。

“一座城市的历史就是一个民族的历史。”古都西安就像一部活的史书，一幕幕、一页页记录下中华民族的沧桑巨变。古都西安见证了“文景之治”、“贞观之治”、“开元盛世”的鼎盛

辉煌，然而，往日这个帝王们希冀长治久安、长久平安的长安城也几度衰落，数遭兵燹，令人扼腕地一度衰落了。

衰落的根源值得研究汲取，怎样重新激起奋发向上的精神更应当总结和发扬。英国著名历史学家汤因比曾精辟地分析，任何文明都有其生长和衰亡的过程，而能否勇敢地接受各种挑战决定着这种文明的前途。

在我们研究文明生长的时候，发现它的过程是一连串的挑战和应战。应战不仅解决了挑战所提出来的问题，而且还在它每次胜利地解决了一个挑战问题以后，又提出了新的挑战。这样，文明生长的性质的最核心的成分便是一种新的活力、不断的创新。历史在前进，文明在曲折中发展。

西安，曾经创造过昔日的辉煌，西安也曾经历过衰落，西安又迈向创造新的文明的征途。江泽民总书记在分析古希腊文明、拜占廷文明盛极而衰时说过，不能紧跟世界发展的潮流，必将落后。江总书记在西安论述中国实施西部大开发战略时还说过，中国曾有过盛唐时期的辉煌，但安史之乱后衰落了。现在我们的任务是要实现中华民族的伟大复兴。因此，他多次强调我们的各级领导干部和年轻一代要多学习和了解一点历史，从历史中汲取文化的养分。尤其是在改革开放和现代化建设取得巨大成就的今天，面对世界多极化，经济全球化，科学技术迅猛发展，要使中华民族在全球范围内的竞争中不断发展、走向繁荣，就要审视自己的历史和文化传统，继承和发扬民族优秀传统文化，增强民族凝聚力，学习借鉴世界文化优秀成果，始终代表先进文化的前进方向，才能与时俱进，战胜前进道路上的各种艰难险阻，立于不败之地。

先进文化是现代人集古今中外之大成、并且面向未来的创造，是传统与现代、继承与创新的产物。我们有责任大力弘扬先进文化，因为这是永葆历史文化名城活力的根本所在。研究

历史，分析现状，面向未来，西安要走向世界，让世界更加了解西安，让社会主义的先进文化中保持优良的文化传统，增强民族的认同感，提高自信心，为经济发展和社会进步提供精神动力与智力支持，成功地应对前进中的每一次挑战。我想这是每一个西安人和关注西安发展的人们不断思索的命题。工作和生活在古都西安的人们要有一种气概，重开现代丝绸之路，重振汉唐雄风，把西安建设成既葆有古都风貌，又具现代文明和时代精神的大都市。

编著《古都西安》这套大型丛书，正是想让人们对于西安有更深刻的了解。能够触摸到西安的历史脉络和文化特征，感受到它的灵魂，让西安走向世界，再架起一座中西文化交流的桥梁。丛书按照从古至今、全面系统的原则分篇编排。每篇或按时序，或分类论述，但总的体例大致划一，以求系统、准确、全面而又有重点地介绍西安。丛书在保证学术水准的前提下，尽可能为更广泛的读者所接受，使史学走向大众，更具有严谨的科学性、渊博的知识性和艺术感召力。

有关古都西安的著述很多，但系统地编著一部大型丛书，立体全景地展现西安历史，却是首次。我有幸在西安工作十多年，西安的文化积淀实在是丰厚，这座城市最大的魅力在于它的历史文化。在两个文明建设的实践中，深切地感受到，弘扬优秀传统文化，建设社会主义精神文明，有必要也有责任组织和推动一批专家、学者，编撰一部详尽介绍古都西安的大型丛书。为此，我曾多次与史念海先生等专家交流，共同策划。从制定规划、内容、体例讨论论证、专题编著分工、编审等，工作展开已近五年时间，现在要陆续出版了。本丛书的宗旨是崇尚征实，弃绝浮言，全面系统，提倡寓新颖观点于详密材料的治学风格。参与编著丛书的每位作者都在理论阐释和材料整理方面，做出了很大的努力，都有全新的开拓。这是全体作者的

心血，更是史念海老先生留给世界，留给当代与后人的一份呕心沥血的遗嘱。这套由他主要审定的丛书陆续与读者见面了，而史先生却已无法全部看到。鲁迅先生曾说过，拿着故人的遗稿，就像手里攥着一把火。这套丛书的问世正是史先生传承给我们的希望之火，也是对他最好的纪念。

望着雄伟壮观的古城墙和高楼林立、华厦争辉、桥涵飞虹、通衢溢彩、万车竞速的西安，感受到汉唐雄风开阔的底蕴，体味着这方水土赋予西安人开拓创新的激情，我们有理由相信，有着强大自我更新能力、包容进取精神的西安人，在中国共产党的领导下，坚定地走有中国特色的社会主义道路，乘着西部大开发的东风，一定能够在这片土地上再创造出新的历史奇迹！

2001年8月26日于西安

目 录

第一章 古代吏治的内涵与特征	(1)
第一节 专制体制下的吏治特征	(1)
一、古代吏治的基本内容.....	(1)
二、以人治为核心.....	(4)
三、官吏对君主负责.....	(5)
四、吏治与法治的关系.....	(7)
五、吏治与儒家学说.....	(11)
六、循吏、酷吏的作用与影响.....	(14)
第二节 长安社会与吏治思想	(18)
一、长安社会的特殊性.....	(18)
二、重视官吏选授的思想与规定.....	(23)
三、加强吏治管理的思想.....	(27)
第三节 吏治的考课与监察	(31)
一、司隶校尉的监察.....	(32)
二、御史台的监察作用.....	(33)
三、比部的审计与监督.....	(36)
四、对官吏的考课制度.....	(38)
第二章 贵族政治向官僚政治的转变	(48)
第一节 先秦时期的贵族政治	(48)
一、贵族政治的实质.....	(48)
二、乡里、都邑、郡县的设置.....	(51)
三、“士”阶层与军功地主.....	(54)
第二节 秦的统一与吏治的形成	(58)

一、官僚政治的制度化·····	(58)
二、从《为吏之道》看吏治的形成·····	(62)
三、迁豪与关中吏治·····	(64)
第三节 两汉时期的吏治与吏风·····	(69)
一、长安的社会状况·····	(69)
二、西汉吏治概况·····	(81)
三、东汉吏治状况·····	(85)
四、长安官吏的主要职掌·····	(89)
五、两汉吏风种种·····	(94)
第三章 魏晋南北朝时期的吏治·····	(105)
第一节 魏晋十六国时期的吏治·····	(105)
一、魏晋时期的吏治·····	(105)
二、前后赵时期的吏治·····	(110)
三、前秦对吏治的整顿·····	(113)
四、后秦时期的吏治·····	(119)
第二节 北朝时期的吏治·····	(124)
一、复杂的关中社会·····	(124)
二、北魏时期的吏治·····	(127)
三、宇文泰改制与西魏北周吏治·····	(133)
第四章 隋唐五代时期的吏治·····	(145)
第一节 隋朝吏治的曲折变化·····	(145)
一、职官设置与社会特点·····	(145)
二、隋文帝与隋初吏治·····	(150)
三、炀帝时期吏风的剧变·····	(158)
第二节 唐朝中期以前的吏治·····	(161)
一、整顿吏治的措施·····	(161)
二、繁剧的职事·····	(172)
三、影响吏风的主要因素·····	(184)

四、形形色色的吏风·····	(210)
第三节 晚唐五代时期的吏治·····	(224)
一、晚唐吏治的颓坏·····	(224)
二、乱世中的良吏·····	(229)
三、五代吏治的弛坏·····	(232)
第五章 宋金元明清时期的吏治·····	(239)
第一节 宋金元时期的吏治·····	(239)
一、宋代的吏治与吏风·····	(239)
二、暴虐的金代吏风·····	(251)
三、元代的吏治状况·····	(257)
第二节 明代的吏治·····	(269)
一、明代吏治的特点·····	(269)
二、长安吏治与吏风·····	(274)
三、明末吏风的败坏·····	(289)
第三节 清代的吏治·····	(292)
一、清初的吏治状况·····	(292)
二、道光、咸丰时期的吏治·····	(301)
三、林则徐抚陕·····	(305)
四、光绪、宣统时期的吏治·····	(308)
第六章 长安吏治的特点·····	(315)
第一节 长安吏治的影响与特点·····	(315)
一、四方取则之地·····	(315)
二、弹压为先的特点·····	(317)
三、事务繁剧的特点·····	(319)
四、兼顾朝廷政务的特点·····	(320)
五、影响长安吏治的因素·····	(322)
第二节 长安与外地吏治之比较·····	(325)
一、官吏素质的不同·····	(325)

二、官吏任期的不同.....	(326)
三、其他方面的差异.....	(328)
第三节 简短结语.....	(330)

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”^①，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。在官官设置上，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”。^② 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。^③ 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。^①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。^②

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。”^③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。