

齐涛 主编

资政通鉴

中国历代吏治问题

朋星 著



泰山出版社

齐涛 主编

资政通鉴

中国历代吏治问题

朋星 著

泰山出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国历代吏治问题/朋星著. —济南: 泰山出版社,
2009. 4

(资政通鉴)

ISBN 978 - 7 - 80634 - 726 - 3

I. 中... II. 朋... III. 官制—历史—研究—中国—古代 IV. D691. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 024762 号

著 者 朋 星
责任编辑 葛玉莹
装帧设计 蔡立国 路渊源

资政通鉴 中国历代吏治问题

出 版 泰山出版社

社 址 济南市马鞍山路 58 号 邮编 250002

电 话 总编室 (0531) 82023466

发行部 (0531) 82025510 82020455

网 址 www. tschs. com

电子信箱 tschs@sohu. com

发 行 新华书店经销

印 刷 山东新华印刷厂临沂厂

规 格 165 × 240mm

印 张 21

字 数 200 千

版 次 2009 年 4 月第 1 版

印 次 2009 年 4 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978 - 7 - 80634 - 726 - 3

定 价 36.00 元

著作权所有·请勿擅自用本书制作各类出版物·违者必究

如有印装质量问题·请与泰山出版社发行部调换

目 录

绪 论	齐 涛	/1
(一) 专断而集中的皇权与吏治问题		/2
(二) 集权政治与吏治问题		/10
(三) 官僚贵族混合体制与吏治		/19
(四) 士大夫政治与吏治		/24
(五) 派系政治与吏治		/33
(六) 内循政治与吏治		/36
一 升迁与黜降:赏罚二柄的把握		/41
二 考课与磨勘:政绩的量化报酬		/66
(一) 考课的方法和期限		/66
(二) 考课的内容和标准		/70
(三) 考课制度与奖惩制度的结合		/73
(四) 考课的行政管理		/78
(五) 几点思考		/83
三 监督与制约:权力的制衡		/87

四 惩贪肃贪的功效何在	/110
五 吏治腐败的根源何在	/133
六 官、吏分野与胥吏之害	/154
七 从幕僚到师爷	/180
八 派系纠葛与党争	/205
九 难堪栋梁之任的清官	/230
十 说不清的权臣	/277
十一 官意识的终身制	/300
参考文献	/325
后记	/328

绪 论

齐 涛

对于中国历史上任何一个王朝而言，吏治都是当政者着力整肃而又无法真正解决的难题，在一定意义上可以说，任何一个王朝的起兴衰亡，都与吏治息息相关。良臣循吏与贪官奸臣的消长是王朝命运的晴雨表。吏治之狭义概念只是指胥吏问题，此处我们所用的是其广义概念，亦即整个官吏集团的问题。就中国王朝的吏治状况而言，主要有三大顽症，即贪渎腐败、庸碌无为、冗官冗政。对于官吏之贪渎，史家已有充分论述，无论是表现、危害，还是根源，都有深入探讨，种种的《贪官传》《廉政史鉴》等也不断面世。但是，对于官吏之庸碌无为、冗官冗政，并未引起足够重视，这两者所带来的国家行政系统的效率低下、成本膨胀以至于运转失灵、局面失控同样是国之大忌。因此，对吏治问题的讨论，三者缺一不可。不过，我们更应当关心的还应当是这三大顽症的根源何在？也就是中国历代吏治问题的症结所在。

（一）专断而集中的皇权与吏治问题

中国传统政治架构中，集权是最为突出的特色，而集权的核心体现就是皇权的专断与无限化。韩非子所设定的王朝政治运转的基本模式就是“事在四方，要在中央，圣人执要，四方来效。”这一模式自秦至明清，一以贯之。

《史记·秦始皇本纪》记秦始皇亲政之后，每天都要处理大量公文，“以衡石量出”，公文数量为每天批阅一百二十斤简牍。到明王朝时代，依然如此，据统计，在洪武十七年九月中旬的八天之中，朱元璋就批阅各衙门上奏一千一百六十封，三千三百九十一件，平均每天要处理一百封，四百二十三件，约二十万字。这种紧张的工作的程度在历代帝王中也是罕见的。除了批阅奏章外，他还定时会见大臣及进京的官员。他自称：“吾自有天下以来未尝暇逸，于诸事务唯恐毫发失当，戴星而朝，夜分而寝，一事未善，寝而不安。”

更为重要的是除少数受制于人的帝王外，多数皇帝都是独断专行，即使在那些能纳谏的开明君主那儿，独断专行的本质并未改变。臣子们依然是“伴君如伴虎”，无不小心翼翼，唯唯诺诺。如唐太宗时代的重臣房玄龄，他是太宗的元从功臣，从太原起兵、平定天下到玄武门之变，他一直辅佐左右。太宗即位之后，封赏功臣，此公名列第一。此后直至贞观二十二年（648年）病

卒，他几乎没有离开过相位。但他在太宗左右，从来都是小心谦顺，不敢越雷池一步。直到贞观十八年（644年），唐太宗仍然感叹道：“房玄龄处朕左右二十余年，每见朕谴责余人，颜色无主。”^①

贞观八年（634年），太宗要纳隋通事舍人郑仁基之女入后宫，使者将去册封之时，魏徵听说此女曾许嫁士人陆爽，马上上表谏阻，而房玄龄则奏称：“许嫁陆氏，无显状，大礼既行，不可中止。”陆爽也上表称他与郑女无婚姻之约。这时，太宗问魏徵：“群臣或容希合，爽亦自陈，何也？”魏徵坚执己见，说：“彼以为陛下外虽舍之，或阴加罪谴，故不得不然。”^②也或许魏徵说的是实情，但与房玄龄相比，太宗心中恐怕更愿意接受房玄龄。

贞观十九年（645年），太宗外出，命房玄龄留守京城，处理朝政，不必奏请。这时，有人声称要告密，而且是告房玄龄，房玄龄当即派人将他送往太宗处。太宗好像猜到了原委，让人持刀立在一旁，然后召见告密者问告谁，答：“房玄龄。”太宗说：“果然。”即令将此人腰斩。又致书房玄龄，责怪他不能自信，并说：“更有如是者，可专决之。”^③

房玄龄际遇明主，尚且如此惶恐，其他君主治下的臣子们更

①③ 《资治通鉴》卷一九七。

② 《资治通鉴》卷一九四。

是终日惶恐，正如民间所谓“伴君如伴虎也”。由此而造就了一批庸碌臣子，或者说造就了朝臣之中的庸碌之风。武则天时代的宰相苏味道，就被称作“苏模棱”。他公开讲：“处事不宜明白，但模棱持两端可矣。”被时人称为“苏模棱”。还有一位宰相娄师德也是同类人物。一次，他与同居相位的李昭德一道入朝，因身体肥胖，行走迟缓，李昭德一次次停下来等他，于是怒骂道：“田舍夫！”娄师德听后缓缓笑道：“师德不为田舍夫，谁当为之！”其弟新任代州刺史，行前，师德问：“吾备位宰相，汝复为州牧，荣宠过盛，人所疾也，将何以自免？”其弟答道：“自今虽有人唾某面，某拭之而已，庶不为兄忧。”不料，师德对此并不满意，他告诫道：“此所以为吾忧也！人唾汝面，怒汝也；汝拭之，乃逆其意，所以重其怒。夫唾，不拭自干，当笑而受之。”^①

皇权专断集中的另一副产品就是权臣的不断。皇帝一人独揽王朝大权，必然要借助于臣子之力，而那些能参与皇权运转的臣子们无一不是权臣。良吏而为权臣，或许还可以成就一番事业，如桑弘羊、王安石、张居正等人是也；恶吏而为权臣，则必然上下其手，祸国殃民，成一代贪渎之宗。如宋徽宗时代的几大权臣，个个奸佞。蔡京先后四次任相，累计达十七年之久；童贯操纵军事大权二十年，任人唯亲，贿赂公行；朱勔依靠花石纲升官发财，家中田产三十多万亩，被人称为“东南小朝廷”。即便是

^① 《资治通鉴》卷二〇五。

民间喊出了“打破筒（童贯），泼了菜（蔡京），便是人间好世界”^①，“金腰带，银腰带，赵家世界朱家坏”^②，宋徽宗依旧不闻不问。

明代的王振与严嵩也是奸佞权臣，王振专权时，福建参政宋彰有罪遭弹劾，宋彰携白银万两贿赂王振，王振不但不加治罪，反而提升宋彰为福建布政使；江阴富户徐颐、魏某无才无学，为谋取官职，争相向王振行贿，王振收钱后分别任命二人为中书舍人、中书主事，京师人讽刺二人是金中书、银主事。

严嵩专权之时，行贿者门庭若市，至籍没家产时，黄金三万余两，白银二百万余两，其他珍宝不可数计。据稗史载，其子世蕃与妻窖黄金于地下，每百万两为一窖，共数十窖。这种行贿、纳贿的结果，劾奏严嵩的材料说得很明白：“文吏以贿而出其门，则必剥民之财；武将以贿出其门，则必克军之饷。”“边臣失事，纳贿于嵩，无功可受赏，有罪可不诛。”“文武将吏，率由贿进。户部发边饷，朝出度支之门，暮入奸嵩之府；输边者四，馈嵩者六。边镇使人伺嵩门下，未馈其父，先馈其子；未馈其子，先馈家人，家人严年，已逾数十万。”

皇权之专断在法律运转上也有突出体现，核心问题是法外的人治效力，最终大于法律效力，这对于吏治建设危害极大。如，

① [宋] 吴曾：《能改斋漫录》卷十二。

② [宋] 朱弁：《曲洧旧闻》卷十。

在各王朝的权力运行中，皇帝拥有司法与行政的终审与最高裁决权。秦始皇为帝，即“专任刑罚，躬操文墨，昼断狱，夜理书，自程决事”^①，其断狱与决事完全可以撇开律令而自行其是。汉晋时代，也是如此。《晋书·刑法志》便言：“事有时宜，君主权断。”至唐代，这一做法正式载入律文，《唐律疏议·断狱律》即规定：“事有时宜，故人主权断制敕，量情处分。”从历史上看，帝王以自己的喜怒哀乐行生杀予夺之例比比皆是，帝王个人能力与素养直接关系着一个王朝的命运。

又如，在各王朝的司法与行政运转中，律令以外的宸断体系起着十分重要的作用，可以说是司法与行政运转的主序。所谓宸断，是指帝王个人在司法与行政运转中所发出的种种指令。以清代为例，皇帝可以主动对某项事务进行指示。其“上谕”、“敕谕”，多由内阁草拟，再以皇帝名义发出，可以直接向某一具体官员下达机要指令，称“廷寄”；一些重要的诏令，则由军机处草拟，皇帝认可后由驿站直送本人。宸断的主要方式还是批答臣下题本与奏折，有“批红”与“朱批”两类。正常情况下，臣下题本要先送交内阁，由大学士或学士提出初步意见，即“票拟”，再送皇帝；皇帝若同意，则批上“依议”，若不同意，则直接作批。这些都属“批红”。有些机要奏折可以不经任何衙门，直达皇帝本人，皇帝直接批答，然后再返回上折者照旨办理，这是

^① 《汉书·刑法志》。

“朱批”。在实际的司法与行政运转中，这种宸断的地位与作用远在律令制度之上。

如，清中期江宁织造曹家深得康熙、雍正眷顾。雍正即位后，曾大力整顿吏治，雍正元年即谕吏部：“嗣后亏空钱粮各官，即行革职，著落伊身勒限归还。”此时，曹频为江宁织造，不仅在其任上亏空颇多，而且还有其他许多罪状。但雍正帝特意安排与曹家关系较好的怡亲王处理此事，亦在曹频请安折上朱批云：

朕安。你是奉旨交与怡亲王传奏你的事的。诸事听王子教导而行。你若自己不为非，诸事王子照看得你来。你若作不法，凭谁不能与你作福。不要乱跑门路，瞎费心思力量买祸受。除怡王之外，竟可不用再求一人拖累自己。为什么不拣省事有益的做，做费事有害的事。因你们向来混帐风俗惯了，恐人指称朕意撞你。若不懂不解，错会朕意，故特谕你。若有人恐吓诈你，不妨你就求问怡亲王。况王子甚疼怜你，所以朕将你交与王子。主意要拿定，少乱一点。坏朕声名，朕就要重重处分，王子也救你不了。特谕。^①

在这样一种大环境中，大小官员必然唯皇帝马首是瞻，至于国计民生则是后话了。基于这种政治结构的吏治，退化是必然

^① 见中国第一历史档案馆编：《御笔诏令话清史》，山东教育出版社2003年版，第105页。

的。

专断皇权还有更深的一层问题，就是王朝权力与私家权力的“双轨制”。就历代帝王而言，其思想深处深深地打着“家天下”的烙印，并不认为帝位是天下之公器，如明末黄宗羲在《原君》一文中所言：

（皇帝）以为天下利害之权皆出于我，我以天下之利尽归于己，以天下之害尽归于人，亦无不可；使天下之人，不敢自私，不敢自利，以我之大私为天下之大公。始而惭焉，久而安焉。视天下为莫大之产业，传之子孙，受享无穷。汉高帝所谓“某业所就，孰与仲多”者，其逐利之情，不觉溢之于辞矣。此无他，古者以天下为主，君为客，凡君之所毕世而经营者，为天下也。今也以君为主，天下为客，凡天下之无地而得安宁者，为君也。是以其未得之也，屠毒天下之肝脑，离散天下之子女，以博我一人之产业，曾不惨然，曰：‘我固为子孙创业也。’其既得之也，敲剥天下之骨髓，离散天下之子女，以奉我一人之淫乐，视为当然，曰：“此我产业之花息也。”然则为天下之大害者，君而已矣！

黄宗羲在此深刻揭示了君主专制政体的实质所在，但他只是攻其一点而已。君主专制政体一方面是君主自以为主，而视天下

为私业焉；另一方面，在这一政体之下，天下仍是一个客观存在，君主最终只是匆匆过客而已。换言之，就王朝政治运转与政治架构的本质来说，王朝政权本身与帝王个人家业是一个两合结构，不是重合结构，帝王既视天下为其私业，但又无法完全将天下纳入其私业。这种体制之下，帝王本人往往也会成为王朝权益的贪渎者，而且是最大的贪渎者。

以财政体系而言，自秦汉以来，王朝财政与帝室财政就有较为明确的界限。如西汉王朝的少府管理帝室财政，凡山海川泽之收入均归帝室，各地所纳“献费”也归帝室。唐代帝室财政也是单独管理、单独核算。在国库管理上，设内、外两库。外库为左藏库，收受各地正常赋入，由度支掌管调配使用，太库掌出纳，尚书比部覆核监督，是为国库；内库即大盈库，收受各地上贡及其他非常规收入，供帝王私用与赏赐，是为帝室私库。

明代的一些帝王还直接为自己经营产业、建置皇庄、扩大帝室私产。如明神宗的皇庄占地即达二百一十四万亩，他还派矿监、税使到处聚敛，向各地官员索取进奉，以充实皇家库储。当时凤阳巡抚李三才曾上书劝谏，指斥神宗“溺志货财”，志于“黄金盈箱，明珠填屋”，而不使“小民享升斗之需。”^①

从上述事例可以看出，若天下真正是帝王之私业，他们一般会认真经营，真正整肃吏治，没有必要再去贪渎；若天下完全不

^① 《明史·李三才传》。

是帝王之私业，王朝与君主界限清晰，帝王也无法行其贪渎之实。正因为这种既是又不是的体制格局，使君主们可以生贪渎之心，更可以行贪渎之实，这也是吏治问题的核心根源所在。

（二）集权政治与吏治问题

中国传统集权政治有三大表现，即君主集中央之权，中央集地方之权，长吏集治内之权。君主集中央之权前已详述，所谓中央集地方之权，是指中央王朝各有司对地方政务的直接操控、干预无处不在；长吏集治内之权是说自秦汉以来，地方长吏概为一长制，除宋设通判一职牵制知州外，州县基本上是一人主宰，长吏在治下的区域内可以一手遮天。这两项集权对于吏治影响至大。

先看中央集地方之权。军权自不待言，此外，财政、民政，用人诸权也多由中央直接掌控，这直接带来了吏治的效率低下、敷衍塞责、唯上是从以及政以贿成等问题。

包拯为监察御史时，曾上奏《请支义仓米赈给百姓》，其中写道：

臣访闻江浙、荆湖等路自去秋亢旱，田苗一例灾伤，即日米价甚高，民食不足。若不速令救济，必致流亡。强壮者起为盗贼，老弱者转死沟壑。因此生事，为患不细。缘诸州除军粮、常平仓

外，别无大段斛斗准备。窃知王琪见起请义仓，所在见管米数稍多，州县未必敢专辄支用。若一一取候朝廷指挥，往复数月，当此艰食之际，恐无所及……^①

包公此奏既写明了地方州县对于赈灾专用的“义仓”之粮也无支用权，又说明了“一一候取朝廷指挥”，则要“往返数月”的效率之低下。这在历代王朝中是普遍现象。

既然中央事事集权，地方长吏便事事请示，如明人即言当时的地方官“若米盐琐细一一上闻，则所遗者反大矣。”^②请示过后，则是以上方意思为准，敷衍塞责，“上官曰是，彼亦是；上官曰非，彼亦非；迨其后事势乖违，民怒沸腾，彼则曰此是上官之意。”^③由是，公文往来成弊，行政效率每况愈下。如明人谢肇淛所言：

至于文移往来，岁时之申报，词讼之招详，官评之册揭，纷沓重积，徒为鼠蠹薪炬之资，而劳民伤财，不知纪极。噫！弊也久矣！^④

① 《包拯集校注》卷一，黄山书社1999年版。

② [明] 于慎行：《谷山笔尘》卷十。

③ [清] 徐栋：《牧令书》卷五。

④ [明] 谢肇淛：《五杂俎》卷十四。

中央对地方最大的集权还是吏治的考核与官吏的选用权。自秦汉以来，对地方长吏包括县令的考核与选用均归之中央。以王朝之大，官员之众多，所谓的考核多是具文而已，很多情况下，还很随意，缺少严格的标准与程序。如唐朝建立后，对官员的考核按品德和业务两方面分上、中、下三等九级进行。一般每年进行一次小考，只定等级，记入考状备案。三至四年举行一次大考，它是综合几年来的小考的等第以确定对所考课官吏的升迁赏罚。每届考课，一般先由应考者本人写出当年功过行能，然后由本部门或州府长官当众宣读，议其优劣，定出考课等级。但考核的随意性颇大。例如高宗时雍州长史卢承庆考核一位督运官员，该人所督漕队遇风翻船，卢承庆对他的考语是：“监运损粮，考中下。”此人容色自若，无言而退。卢承庆认为此人有雅量，当场又将考语改为：“非力所及，考中中。”但此人听后，既未喜形于色，也没有惭愧不安，卢承庆更是雅兴大发，又提笔改道：“宠辱不惊，考中上。”^①

这种情况被一些钻营之人所利用，便会出现种种的颠倒黑白、良莠不分的考核结果，如明人冯琦所言：

有一种贪官猾吏，智足以运之，才足以济之，巧又足以盖之。权在司道则结司道，在节推则结节推，畏士夫有言则挟制士

^① 《资政通鉴》卷二〇一。