

# 古代如何考核官员政绩

核心提示

全国“两会”召开在即，“如何告别GDP崇拜”又成热词。很长一段时间以来，很多地方在“以GDP论英雄”的形势下，领导干部的升迁奖罚，被简单地绑在了与经济相关的量化指标上，“形象工程”、“面子工程”、“数字出官”和“官出数字”等等广受诟病的现象，也莫不根源于此。

政绩考核，自古以来就是官员考核办法。然而古代官员政绩考核更多是一种封闭、自上而下的考核制度，有诸多弊端，但很少唯GDP论，某种程度上是综合官德、财赋、功过等于一体的综合考核制度，对今天不无启示。

## 张居正的“循吏”与白居易的《纳粟》

“钱不是万能的，但没有钱是万万不能的”。中国古代地方官号为父母官，治下的百姓都成了“子民”。按照传统的礼教和法律，父母对于子女有教训惩戒的权力，也有获得子女供奉孝敬的权利。作为父母官，教训惩戒的权力就是司法审判权力，获得供奉孝敬的权利即征收赋税的权力。能不能给皇帝源源不断地收税赋，是对地方官员的一大考验。

秦汉时期，对官吏实行考课制度。考课就是对官员政绩的考察，即今天的考绩。考课是用于将职位责任同官员的能力行为联系起来，以考课的标准来约束和激励官员，以考课结果的优劣来决定对官员的赏罚黜陟，以便劝善戒恶，使考绩得以发挥作用。秦代的考课是通过上计制度进行的。上计制度即：郡臣于年初将一年的赋税收入预算写在木券上呈送给国君，国君把木券一分为二，国君执右券，臣下执左券。到了年底，合乎标准的留任，不合乎标准的则罢免——也就是说，预算完成了，留任；完不成，撤职。

所以，能够超额完成弄钱任务的官员从来都是颇受青睐的。明朝张居正当政之初，面对吏治败坏、财政危机、赋役不均、军心涣散之困局，痛下决心，雷厉风行推行了一系列改革，使大明王朝的生命又延续了数十年。张居正当政期间，朝中大臣极力推荐以清正廉洁而闻名天下的海瑞，张居正却对海青天很不感冒，一再不允，问其原因，说了一句话：“应多用循吏，少用清流。”

所谓“循吏”，最早见于《史记》的《循吏列传》，指那些重农宣教、清正廉洁、所居民富、所去见思的官员，与普通的“清官”“好官”大有不同。但在张居正一朝，“循吏”则意指不择手段去达到上级目的的官员们，例如户部尚书王国光因任人唯亲、鬻官黷货、损公肥私等罪状屡遭弹劾，却又是谄熟财政的理财高手，主政户部5年，朝廷赋税年年攀升，这种人恰恰为张居正所喜，而不是那个认死理的海瑞。

当然，不择手段的“循吏”多了自然会成为酷吏。古代对“抗粮者”即不按时交纳赋税者惩罚是非常严重的。明清两代，如果纳税人不按期缴纳，就要用武力威胁。这叫做“比较”，设定5日或10日的最后期限，通知对方必须到衙门缴纳，如果晚到，或虽到衙门报到但不能缴纳应缴纳的数额，就得受“比”，挨一顿板子，按照法律最高可答五十或小板二十。如果到比较日不来衙门报到的，就要发笞拘。经三“比”仍不能完纳的，就为“抗粮”之罪，拘拿归案后处笞五十，枷号示众一个月。比较日都预先公告，一般是在开审日的下午，上午长官审案，下午就集中“责比”，将未能完纳的那些人集中勾到，轮流责打，一批批押出去枷号示众。

白居易当年是大唐的一名税吏，彼时遭遇安史之乱，盛唐不盛，元气大伤，收税的活不好干。白居易还算是一个人文主义者，一面狠下心来收税，一面又写下不少充满悲悯之情的诗歌，如《纳粟》一诗，白居易这样写道：

有吏夜叩门，高声催纳粟。家人不待晓，场上张灯烛。

扬簸净如珠，一车三十斛。犹忧纳不中，鞭责及僮仆。

昔余谬从事，内愧才不足。连授四命官，坐尸十年禄。

常闻古人语，损益周必复。今日谅甘心，还他太仓谷。



画作《白居易与卖炭翁》

## 体制内的“三等九级”与体制外的“万民伞”

不过总体说来，古代对官员的考核相对来说还是比较全面的。

西晋时以四条标准考核郡、县官员，这四条是：正身（个人品质），勤民（为百姓办事），抚孤（抚恤孤老之人），修人（帮人改错）。北魏考核官员分为三等：上、中、下；上上者提升，下下者免官，中中者不升不免。北周考核官员制定了6条标准，这六条是：清身心，敦教化，尽地利（发展农业生产），擢贤民（推荐人才），恤狱讼（执法公平），均赋役（合理征收赋税劳役）。

唐代的考核非常完善。一年一考，其中文官的考第是三等九级，参考标准为“四善”和“二十七最”。四善是：德义有闻，清慎明著，公平可称，恪勤匪懈；偏重思想品德和工作作风。“二十七最”是区分不同职务所定，偏重行政能力和绩效。比如“法官之最”的标准是“推鞠得情，处断公允”；“学官之最”的标准是“训导有方，生徒充业”；“校（书郎）正（字郎）之最”的标准是“雠校精审，明于刊定”，颇似现代出版总署对编校人员的考核，规定差错率不得超过万分之几，等等不一。

台湾史学家黄清连在《唐代的文官考课制度》中，编过一份唐代官员九等考第的品评细则：按职设目达到“最”者，加四善俱全，就评“上上”，一最三善或无最四善，可评“上中”，一最三善或无最三善，可评“上下”；一最

一善或无最二善，可评中上，一最或无最而有一善，可评“中中”，尚无最无善，但“职事粗理”，可评“中下”。再往后是“爱憎任情，处断乖理”评“下上”，“背公向私，职事废闻”评“下中”，“居官谄诈，贪浊有状”评“下下”。能排在中等三级的，起码可以保住职位或官阶，列入下等三级的，依次是革职降级，听候监察部门查处，直至“贪浊有状”移交司法部门，跟今天的“优秀、良好、一般、及格、不及格”差不多，但唐朝对考核不合格者的处理则比今天要严厉得多。

古代官员政绩考核多为内部进行，但也并非意味着完全不重视民间的声音，例如“万民伞”的把戏，那是百玩不腻的。在古代，习惯上州县长官离任时，总希望当地百姓搞一点纪念活动，以说明自己“官声卓著”、“遗爱民间”。老百姓不得不配合，省钱又省事的办法是，送给离任长官一把有绅士们签名的“万民伞”，寓意是阖境绅民都曾得到这位长官的庇护。

还有一项离任的仪式就是“脱靴遗爱”。唐朝时有个叫崔戎的好官，在任华州刺史时做了很多好事。后来任满离开时，百姓们都不舍得让他走，拦在路上，拉断了他的马缰绳，脱掉了他的官靴。后来形成习惯，明清时州县长官无论清浊贤愚，离任时都要搞这么一出把戏，在出境之前，由绅民拦路替官老爷脱掉那官靴，算是留作纪念。

## 汉魏时代就有了民意评官

往前追溯，民意评官的源头当是汉魏时代的乡议选士制度，就是从最初的选拔官员要听取群众评议，逐渐发展到考核官员时也要参考群众评议。当时，有很多基层官员因为得到了群众的高度评价而飞速升官。比如，在

《汉书·循吏传》中，朱邑就是因为受到群众拥戴，由乡干部一下子升为太守卒史；召信臣也因为得到了群众的好评，由上蔡县长直升到零陵太守。

反之，也有很多官员因为群众评议太差

而丢官的。汉成帝时，薛宣管辖的高陵县令杨湛和栎阳县令谢游都是极其贪婪狡猾之人，薛宣封“吏民条言”给杨湛，给他施加压力，让他自动辞职；薛宣又发公函给谢游，开门见山地说“告栎阳令：吏民言令治行烦苛”云云，语气非常不客气：群众对你这个栎阳县令很不满意，都反映你施政无方，法令繁琐苛刻。于是，谢游的乌纱帽也丢了。所谓“吏民条言”和“吏民言”，正是群众对两个县长的批评、揭发、举报之类。

## 不同的地方不同的考核

古代官员政绩考核也是比较注重差异化的。在明朝，充分考虑各地州县政务繁忙难易程度并不一样，虽然所有的州县长官的品级都是一样的，但是按照同样的标准委派官员的话，因为各位官员的能力不同，就会造成处理政务不适应的问题。为此明朝在将州县官品级划一后不久的洪武十四年（1381年）就按照各州县负担的赋税数量来确定“繁”或“简”。凡征粮7万石以上的州、3万石以上的县就是“繁”，在这数额以下的就是“简”，在挑选任命州县长官时，要考虑到繁、简的因素。到隆庆元年（1567年）吏部奉旨将天下府州县按照“大小、繁简、冲僻、难易”4项标准划分上、中、下3个等级。

清朝入关仍然按照明朝制度，划分等级的标准简化为4个方面：冲、繁、疲、难。到雍正六年（1728年）又进一步明确：“地当孔道者为冲，政务纷纭者为繁，赋多逋欠者为疲，民刁俗悍、命盗案多者为难。”“地当孔道为冲”，交通要道。“政务纷纭者为繁”，事情繁多。“赋多逋欠者为疲”，税不易收。“民刁俗悍、命盗案多者为难”，治安复杂。

按照这4个方面的标准进行划分，清朝将州县缺分成简缺、中缺、要缺、最要缺4个等级。一个地方4个字都全的，就是“最要缺”，要有过州县长官经历、而且考核成绩不错的人才可以担任；有3个字的，就是“要缺”，也要有过州县长官经历的人担任；有两个字的，是为中缺，可由有佐贰官经历、或在朝考中成绩较好的人担任；只有1个字或1个字都没有的州县，就是“简缺”，可以从初选官的人来担任。凡最要缺、要缺往往由熟悉当地情况的地方督抚来任命，而中缺、简缺由朝廷吏部直接任命。每个省的州县等级划分必须要经过朝廷的批准，一般来说，各省的州县缺要简数量是固定的，升一个简缺为要缺，就必须同时也降一个要缺为简缺。

当年，能够把一个“冲、繁、疲、难”之地治理得好的，那才叫做真正有政绩——对今天来说，其实也是这个道理。

（综合《新华每日电讯》、人民网）

