

DOI: 10.13718/j.cnki.xdsk.2020.06.020

[明清史研究]

主持人:陈宝良

主持人语:在传统中国社会,无论是国家层面的治理,还是地方社会的治理,无不秉持恩威并施的宗旨,且道德教化与法律惩治并用。一恩一威,有张有弛,以期达臻社会和谐之境界。明清社会也不例外。明清两代的府县官员,作为一种亲民官,在具体实施地方治理之时,在致君、泽民与催课、抚字之间,面临一种进退两难的抉择。尤其是府县官所在地经济、民风之类的差异,更使他们在实施地方治理时,一方面谨慎遵守朝廷的统一政令,另一方面又灵活地采用适合地方人情风俗的施政措施。至于有“天潢贵胄”之号的宗室成员,在明代中期以后,因为人数的猛增,且兼仕途遭禁,几已成为社会的“弃物”,下层宗室成员日趋贫困化,进而导致宗室群体的无赖化,乃至群体性犯罪行为的增多。诸如此类的问题,无不是明清两代社会治理的难题。本期所收两文,柏桦所撰之文,从明清两代地方府县官的施政重点入手,进而考察府县官施政措施的区域差异性,以及与地方治理之间的关系;张明富所撰之文,从明代宗室成员攘夺财物切入,借助于犯罪学的理论与方法,对明代宗室犯罪重加探析。如此研究,或对已有论题加以深化,或将已有论题别开生面,既是对“活”的制度史研究范式的具体实践,又为明清制度史研究提供了一种很好的示范。

明清府县官施政重点与地方治理

柏桦

(安徽理工大学 马克思主义学院、人文社会科学学院,安徽 淮南 232001)

摘要:明清是高度专制主义中央集权的国家,对地方权力控制相当严密。这不仅表现在中央削弱了地方独立性的权力,而且表现在地方行政机构的日益完备。在幅员辽阔的大国之内,东西南北中,无论是在地理、气候,抑或是风俗习惯、生活方式,都存在着很大差异。这些差异的存在,必然会导致各个地方在执行国家统一政令时出现实际施政上的差异。府县官在官僚阶层中地位不高,但他们承担着直接治理人民和征收赋役的职任,这些职任的履行,不但关系到地方吏治清浊和社会安定,而且关系到地方政治经济和民生疾苦,其施政的重点与地方治理息息相关。

关键词:明清;府县官;施政重点;地方治理

中图分类号:K248 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2020)06-0191-11

明清府县官职责繁杂,仅《明史·职官志》就列有赋役、养老、祀神、贡士、读法、表善良、恤穷孤、稽保甲、严缉捕、听狱讼、致贡等十余项。叶春及《惠安政书》的政务顺序是:田土(附屯田)、户口(附清军)、贡赋(附鱼课、盐课)、力役、驿传、巡检、里社、学校、保甲、赈灾、祀神、风俗、防灾、人物等事。而事关府县官处分事项则有公式、降罚、升选、举劾、考绩、赴任、离任、本章、印信、限期、事故、旷职、营私、书役、仓场、漕运、田宅、户口、盐法、钱法、关市、灾赈、催征、解支、盘查、承追、科场、学校、仪制、礼典、文词、服饰、驿递、马政、军政、军器、海防、边防、盗贼、人命、逃人、杂犯、提解、审断、禁狱、用刑、河工、修造等数十项。清黄六鸿《福惠全书》“自筮仕以迄升迁,为部一十有四;自谒选以迄辞上官,为条二百一十有九;于钱谷刑名之大,又分析为条一百一十有九”^{[1]自序}。永乐帝曾命令礼部“移文中外诸司,一尊成宪,爱恤军民,必崇实惠,且以农桑衣食为本,必及时劝课;学校育才之地,必

收稿日期:2020-05-18

作者简介:柏桦,历史学博士,文学博士,安徽理工大学马克思主义学院、人文社会科学学院,教授,博士生导师。

加意劝勉；赋役必均平，科征必从实，祭祀必诚敬，刑狱必平恕，孝顺节义必旌表，鰥寡孤独必存恤，材德逸逸必荐举，边徼备御必严固，仓库出纳毋侵欺”^[2]卷194，永乐十五年十一月壬申。这是重申太祖制定的“到任须知”，其中列举地方官应办理的事务有三十一款，号称是“为官之机要”^①。在这众多应该办理的事务中，孰先孰后，孰急孰缓，这是府县官施政的关键所在。

一、考核的重点

府县官职繁任重，辖区内的无不在其职责之内。《汉书·百官表》在叙述郡守、县令职掌时，仅以“掌治其郡”“掌治其县”而概言之。汉代对郡县的考课是以“秋冬岁尽，各计县户口、垦田、钱谷出入、盗贼多少，上其集簿”的上计方法。上级考核的项目往往是郡县官的施政重点，以汉代县令之责而言，有教化、户籍、赋税、徭役、保卫、刑讼、赈恤、供应等八项要务^[3]17-36，后人称“汉以六事课吏”^[4]卷161，金石志，乃是从这些要务中形成的。宋代“以四善、三最考守令：德义有闻、清谨明著、公平可称、恪勤匪懈为四善；狱讼无冤、催科不扰为治事之最，农桑垦殖水利兴修为劝课之最，屏除奸盗、人获安处、振恤困穷、不致流移为抚养之最”^[5]职官志三。四善乃是对所有职官考核的道德标准，而“三最”涉及狱讼、催科、农桑、水利、奸盗、振恤等事。金代制定《辟举县令法》云：“以六事考之，一曰田野辟，二曰户口增，三曰赋役平，四曰盗贼息，五曰军民和，六曰词讼简”^[6]百官志一。六事课吏至此成为考核地方官的标准，也成为地方官的要责和施政的重点所在。

朱元璋在开国之时就曾讲：“元以六事责守令，徒具虚文。今丧乱之后，中原草莽，人民稀少，所谓田野辟、户口增，此正中原今日之急务。”^[25]卷37，洪武元年十二月辛卯。主张因地制宜的治理地方，并将“凡各处府、州、县官员，任内以户口增、田野辟为尚”著入令典^[7]吏令。专门为地方官所制定“到任须知”和“责任条例”，虽然事事具备，但事关府县官切身利益的，实际上还是“六事”。朱元璋认为：“州县之官，宜宣扬风化，抚安其民，均赋役，恤穷困，审冤抑，禁盗贼，时命里长告戒其里人，敦行孝悌，尽力南亩，毋作非为，以罹刑罚。行乡饮酒礼，使知尊卑贵贱之礼，岁终察其所行善恶而旌别之”^[25]卷161，洪武十七年夏四月壬午，基本还是前代“六事”的范围。明代中期“学校、田野、户口、赋役、讼狱、盗贼之六事者，乃国朝督崇守令典”^[8]卷9，赠郡侯西川方公朝觐序，与海瑞在应天巡抚任上颁布的“督抚条例”中：“守令陆事，予今行之，即古之意”^[9]242的说法一致，可见“六事”是在因袭前代和本朝考课的重点的情况下形成的。“六事”重在考课，当然是地方官施政的重点所在。从府县官的权责来看，其所主管的事务均是吏、户、礼、兵、刑、工之事，故有“六部之事系于一人”之说。

张居正在推行新政的时候，重在四事，“夫均徭、赋役、里甲、驿递，乃有司第一义，余皆非其所急也。四事举则百姓安，百姓安则邦本固”^[10]卷25，答保定巡抚孙立亭。在这种情况下，以催科为殿最，以狱讼察守令，以至于“今专以狱讼为要务，以获赃多者为称职，以事绩少者为闾茸”。早在明初，府县官就以考核重点为施政目标，发展经济，力行教化也只是停留在口头上，很少付诸行动。到明代中叶以后，对农桑、学校很少进行实际考核，全靠所谓的“文例”，也就是查核文簿而已，“如一钱粮也，所降发之册式凡几。如一狱讼也，所批发之词状凡几。如行一令也，应通详之衙门凡几。如遣一吏也，应倒换之循环凡几。盖名虽守令，而其实簿吏不异矣”^[11]卷407，萧彦，竭愚忠陈三议以备圣明采择疏。仅仅依据簿册来考察，也就难免弄虚作假。

早在嘉靖时期，府县官已经是“职催科则借法肆贪，赋入朝廷不一二，利归私家常八九矣”^[11]卷186，霍韬，天戒疏。自考成法推行以后，“自是考期将近，先核钱粮，上以此求，下以此应，不问抚字，专问催科，而循良内召之典，化为钱谷销算之局。此亦世道之一变也。自是征解日急一日，考成日严一日，户部奸吏，上下其手，不惟多逋为累，即少逋亦足以为累”^[12]卷下。为了迎合张居正，一些府县官将“累年以前积逋无不追征，南方本色逋赋亦皆追折色矣”^[13]卷78，食货志一。因为张居正“尚综核，

① 其31条目录依次是：祀神、恤孤、狱囚、田粮、制书榜文、吏典、吏典不许那移、承行事务、印信衙门、仓库、所属仓场库务、系官头匹、会计粮储、各色课程、鱼湖、金银场、窑冶、盐场、公廨、系官房屋、书生员数、耆宿、孝子顺孙义夫节妇、官户、境内儒者、起灭词讼、好闲不务生理、祇禁弓兵、犯法官吏、犯法民户、警迹人。

颇以溢额为功。有司争改小弓以求田多,或掊克见田以充虚额。北直隶、湖广、大同、宣府,遂先后按溢额田增赋云”^[13]卷78,食货志一。这些府县原本没有如此多的田土,也没有这样多的粮食,如今为了考成,虚报滥报,而要完成上报的数目,只有逼迫百姓。崇祯时期,举人知县也可以行取科道官,为了能够行取,毫无人性地对待百姓。李清“尝过恩县,见乙榜(举人)令催比钱粮,血流盈阶,可叹”^[14]⁸。这些府县官追呼敲扑,草菅人命,人民只有铤而走险,走上推翻明王朝的反抗道路。

清代府县官不再朝覲考察,最初由布政使、按察使携带簿册到京接受部院考察,给事中魏象枢曾“恭请皇上面召各省两司等官,问水旱频仍,有无救济招徕,所报地荒丁逃者,谁为致之。问钱粮混冒,官侵吏肥,每至数百余万者,谁为掌之。问劣员绌课蠹国,久列优评者,谁为纵之。问款项混开,征解淆乱,赋役全书屡飭不定者,谁为司之。问地方有藐法行私,纵贼窝盗,罪害及于职官百姓者,谁为制之。问法律不明,任情出入人罪者,谁为议之。问钦案沈阁,久不完结者,谁为诿之。问奸蠹盗折官粮成千成万,弊由夤缘滥差者,谁为主之”^[15]卷19,魏象枢,请复入覲考察疏。可见其考核重点还是在刑名钱谷,因为废除朝覲,府县官考核权归督抚,更不会考察什么实政,而是关注府县官的人品及行为。一是宜辨其品,二是宜节其用,三是宜禁其奢侈,四是宜养其廉耻,五是仓谷勿轻准借粟,六是利弊宜责令指陈,七是勿轻更调,八是毋任欺罔,成为“察吏八则”^[15]卷19,谢振定,察吏八则,很难看出有实际政务的内容,也就无怪乎府县官唯督抚马首是瞻,以弄虚作假为时尚了。

从府县官施政角度来看,“大而钱谷、刑名、教养、风俗,小而建制、修举、科条、庶务”^[1]自序。其大者当然是重点,因为关乎府县官的前程。钱谷刑名最为重要,是因为朝廷和上级考核多以钱粮多寡、刑当讼理为基准,其核心实质也就是征税派役和维持地方治安。当然小者也不能够忽略,毕竟都关系到府县官的官运与命运。一般来说,钱粮之中以户口、田产、漕运、杂派、徭役、房产等为主;刑名之中以命案、盗案为大,次者逃亡、奸情,其户婚田土钱债,坑蒙拐骗偷亦不可轻。教养之中以宣谕、学校、崇祀等为主,以劝善禁邪为辅。风俗之中以敦节俭、倡礼仪为主,以戒赌博、毁淫祠为辅。这种主辅认识承传已久。早在汉代,虽然把教化列为县施政之首,但郡对县的考核是以户口、垦田、钱谷、盗贼为基准,兼及徭役、保卫、振恤和供应,县令长施政的重点自然倾向于基准。这种基准归纳起来,无外乎承上启下,“其承上者,国家政令之传布,赋税之收入,供应之备置是。其启下者,教化庶民,保卫乡里,户籍徭役,刑讼振恤是”^[3]¹⁷。承上为主,启下为辅,这种本末倒置的施政原则,一直贯穿中国古代地方政治的始终,也说明君主专制政体的本质在于专制,对地方治理影响甚大。

二、钱谷刑名

讲钱粮必首推征比,征比的关键则在户口和田土,究其根本,重点应该在安抚民人,劝课农桑,故朝廷总是三令五申地要求“务在兴民之利,除民之害”^[16]³⁰¹。民安而国宁,国宁而何忧天下不定。通览《大明一统志·名宦》及《大清一统志·名宦》所收录的府县官政绩,可以看出在政治较为清明的时候,安抚流民、垦辟田土、劝课农桑等都是进入名宦的基本条件。然而,安抚流民、垦辟田土、劝课农桑等是见效甚慢的政务。在明初地方官多久任的情况下,在这方面下大气力,乃是安身保位的长策;明代中叶至清代,府县官都不能够久任,在任期有限的情况下,能在这方面下大气力的人终是不多。催科征比不但有法律规章可循,而且还有考课的明文规定,更关乎一批人的政治和经济利益。所以说,“簿书钱谷皆放心之地,亦即是求心之地”^[17]³⁵⁵,包括许多制度和人为的因素。

《大明律·户律·仓库·收粮违限》条规定:“若违限一年之上不足者,人户、里长,杖一百,迁徙。提调部粮官、吏典,处绞。”清代则将“处绞”改为“照例拟断”。例内规定“如掌印管粮官不即申达区处,纵容迟误一百石以上者提问,住俸一年;二百石以上者提问,降二级;三百石以上者,比照罢软事例罢黜”^[18]⁵³⁷。即便是从轻,其处分也是很严厉的,在明初往往还会加重处罚。如《大诰三编·臣民倚法为奸》中列有“建昌知县徐颐,为本县夏税违限不纳,本府帖下督催二十八次,恃顽不答,却乃诡生巧计,暗令纳户黄文哲等赴所纳仓分买通关”;“甘泉县知县郑礼南等,为催征洪武十八年欺

隐税粮事，本府四十八次帖下催征，本县并不答应”；“定陶县知县刘正，为按察司追征赃钞事，移文一十七次，本县不行应答。”这些知县不是被凌迟处死，便是被斩首，税粮与刑罚连在一起，府县官们岂敢掉以轻心？

征收税粮是府县官考课与升迁黜免的前提条件，也是重要的指标与依据。从宣德五年（1430）奏准：“天下官员三、六年考满者，所欠税粮，立限追征，九年考满，任内钱粮完足，方许给由。”到弘治十六年（1503）奏准：“凡天下官员三、六年考满，务要司考府，府考州，州考县，但有钱粮未完者，不许给由。”^[19]卷12，吏部，考核再到嘉靖二年（1523）核准：“令天下官吏考满迁秩，必严核任内租税，征解足数，方许给由交代。”^[13]1898 隆庆、万历时的“输不及额者，抚按听纠，郡县听调”^[10]卷44，请有司蠲逋负以安民生疏。明王朝对府县官征收税粮的要求，不断地增量加码，似乎只有完成钱粮，才能升官保官而免于处分。海瑞认为府县官一身之任十之九在财赋，也是基于考课^[9]341。钱粮也是清代考核的重要项目，如顺治十五年（1658）题准：“官员首重才品，兼论资俸，必钱谷全完，听讼明决，城守巩固者，方准特举卓异”；“外官若钱粮号件，积至十件未完，或迟至二三年不结者，听督抚按随大计册，露章特参”。康熙三年（1664）外官考满要“详开三年内钱粮有无加耗，行户有无亏损”；康熙九年议准：“钱粮盗案未完官员，荐举卓异者，督抚罚俸六月，申详之司道府等官罚俸一年”；康熙三十九年覆准：督抚将“凡不入举劾之州县，必逐一详查，每年钱粮曾否征解全完，仓库银米果否解存无缺，汇造一册，开列各属姓名，注明亏足字样，并具印结报部。如有亏空，立即参追，倘或诬捏，事发连坐”；康熙四十四年谕：“嗣后荐举卓异，务期无加派，无滥刑，无盗案，无钱粮拖欠，无亏空仓库银米，境内民生得所，地方日有起色，方可膺卓异之选”。乾隆七年（1742）议准：“凡官员钱粮盗案未清者，不准荐举。”^[20]卷80，吏部，大计统例 这种规定也遭时人诟病，认为“钱粮之催征不可宽矣，然以分毫之拖欠而遭黜革，以限期之稍踰而加谴谪，不已甚乎”^[15]卷11，陆陇其，治法论。即便是如此，因为钱粮有账可查，有数可稽，成为考核指标也在情理之中。

府县官完成钱粮征收，不但可以避免刑事处分，而且还可保官升官，更关乎政治生命。虽然从总的前景来看，府县官高升的机会不少，进入中央部院而官为极品的也大有人在，但毕竟只是少数出身清贵、朝内有应援者，大多数还是在此官职而终老，不被罢黜就已经是幸事了。人无远虑，必有近忧，以保官为目的，以多捞些钱财为身后计，则成为府县官的普遍心理。

钱粮征收为府县官带来诸多利益，“今之州县，问其钱粮无不知之，以征比钱粮有火耗之利益耳”^[15]卷22，凌如焕，敬陈风化之要疏。首先，征收钱粮有耗羨，一般是百分之二、三十，有些地方加耗更多，有加至一半，甚至加至一倍，以至于正收少于加耗。如“康熙六十余年，州县官额征钱粮，大州上县，每正赋一两，收耗羡银一钱及一钱五分二钱不等。其或偏州僻邑，赋额少至一二百两者，税轻耗重，数倍于正额者有之”^[15]卷27，钱陈群，条陈耗羡疏。其次，加耗是府县官能够使用的主要经费来源，除了府县官个人收入与消费之外，地方各种公费开支无不从此支出，“不特州县官资为日用，自府厅以上，若道、若司、若督抚，按季收受节礼，所入视今之养廉倍之。其收受节礼之外，别无需索者，上司即为清官。其止征耗羡，不致苛派者，州县即为廉吏”^[15]卷27，钱陈群，条陈耗羡疏。再次，加耗是府县官主要的经济收入，若是清廉府县官，本着“我若把你们县里的银子拿到家里买田起屋，这样柳盗跖的事，我决不做他。你若要我卖了自己的地，变了自己的产，我却不这样做陈仲子的勾当”^①^[21]172。更多的府县官是能够把这些银子拿到家，在原籍置下许多田地房产。“自催科之柄，归于一人，分厘各收，遂名加耗，积少成巨，羨益良多，有厚积之饶，而无贪暴之迹。”以此之故，“当今民牧，无不富之家。”^[11]卷468，邢侗，东事策此外，加耗还用于行贿，“凡州县之与府厅，府厅之与司道，司道之与督抚按，往往师弟相称，执礼维谨。借门生为献媚之阶梯，假执贽为行贿之快捷方式。甚或旷废职业，专务逢迎，馈节贺寿，百计结欢。上官乐其趋承，每至曲为徇庇，安望有强直自遂，私谒不行，所称清白吏乎”^[15]卷20，柯耸，清厘吏政三事疏。

① 陈仲子，本名陈定，战国时齐国的隐士，先祖为陈国公子，避难逃到齐国，改为田氏，故陈仲子又名田仲。他见其兄食禄万钟，以为不义，因此离开齐国，后来隐居长白山中，终日为人灌园，以示自己“不入污君之朝，不食乱世之食”，最终因饥饿而死。

由此可见,钱粮是既易见功,又易见利的事,府县官们把钱粮作为施政重点,当然也在情理之中。

讲刑名必及狱讼,审理狱讼的重心则在审断。受理词讼是府县官的重要职责,虽然有佐贰协理刑名,但作为主官,必须亲自问案定讞,书写判词。府县官对于杖一百以上的刑罚,只有拟罪权,而无决定权,必须申报上级批准审核,但所拟之罪,或多或少会影响上司的决断。海瑞讲:“乃知昔人责成县令贵初辞之说,良有见也。”^{[9]212}上司往往道听途说,吹毛求疵,使府县官难以自主问案;再加上督抚按多以查刑名为举劾的凭据,有时还会直接插手疑难案件,使府县官更加畏首畏尾。即便如此,府县官对刑名的热心丝毫不减,因为功名富贵寓于其中。本来“朝廷设官分职,所贵布德宣惠,非止为狱设也;官司问刑讞讼,贵解纷息争,非以为纸赎计也”^{[22]卷97,听讼,前言}。监狱和纸赎对府县官来说,则是非常重要的事。以纸赎来说,“赎醵贮之郡县,两院止据空册。两院互相查考,而郡县具银起解,似乎无可疑矣。但上查之册,先请本院改正;起解之银,犹经本院提取;则多寡解留之间,按臣上得以措其手,有司又得以窥其隙矣”^{[22]卷97,听讼,前言}。正因为有罚赎之例,“今贪污官吏,反借此以害民,赎醵尽入私囊”^{[15]卷12,姚延启,敬陈时务疏}。这笔费用府县官不但有较大的支配权力,而且也是他们主要经济收入来源^①。《醒世姻缘传》多次讲知县办理案件,不管原告、被告、证人,都要罚纸谷,而且折成银两,然后交库收储,自己却“在那库吏手里成十成百取用,红票俱要与银子一齐同缴,弄得库吏手里没了凭据,遇到盘查官到,叫那库吏典田卖舍的赔偿,倾家不止一个”^{[21]248}。可证成化年间的都御史李宾所讲:“在外官司听断军民词讼,动辄罚人财物。始则暂寄官库以欺人,终则通同库役以入己,其用计奸深,有为预备稽考告讦之谋,至假立文簿,虚作支销者”^{[22]卷97,听讼,前言},乃是非常普遍的现象。府县官之所以关心狱讼,除了考核之外,很大程度是这种经济上的诱惑力。

刑名固然可以获利,但明智的府县官则不看重此利,毕竟从司法获得利益是有风险的,若是当事人不服上控,乃至告御状,还是有丢官卸职的风险;若是查出受贿及酷刑杀人,还有可能因此失去性命,更何况刑名收入与钱谷收入相比,不过是皮毛而已。府县官所期望的是得名,倘若一案办好,足以扬名于天下^②。而名声一起,本人的前程就看好了。

刑名比起钱谷更容易让府县官丢官卸职,因为“赃吏巨万,仅得罢官,而小小刑名,反有凝脂之密”^{[23]卷13,除贪}。也导致“职司刑名者,非不为意平反,而有心失入者不任咎,无心失出者必罹罪,略其大案,而绳以微眚”^{[15]卷13,赵廷臣,请宽匠工小过疏}。这种重标不重本的考核与惩处,也使府县官们在刑名问题上平添不少顾虑,办理起来难免瞻前顾后,总以不承担责任,或推卸责任为首位。

在以狱讼多寡来考核政绩的情况下,无论则是府县官的政绩,采取各种手段以减少诉讼则在所难免。如明正统时,松江知府赵豫“患民俗多讼。讼者至,辄好言谕之曰:‘明日来。’众皆笑之,有‘松江太守明日来’之谣。及讼者逾宿忿渐平,或被劝阻,多止不讼”^{[13]7205}。这是基于民间小讼或有一时之愤,缓之使他们忿平而怨消,算是良吏所为,而大多数府县官则是为了规避处分,也就难免出现“宿讼”与“讳盗”之弊。

所谓的“宿讼”,实际上就是增大诉讼成本,使人们视诉讼为畏途。“宿讼”涉及的问题很多,以府县官而言,凡是“自理词讼,批率半月始出”,在不违反朝廷审理期限的情况下,尽量拖延,而被讼者必定会反讼,又可以再拖延时间。到了审理期限,若是胥吏索要投到钱、送案钱、挂牌钱、派班钱等名目钱财不遂,则会以邻证尚未到齐而禀告。在这种情况下,被拘到的原被告及人证,往往数十人,甚至上百人,在府县城里各种消费已经难以负担,而“废三时之农功”,还影响到生计。原被告及人证到齐,若遇到府县官出公差,还是不能够审理,到规定期限只能够将原被告及人证放回,而府县

① 陈义钟编校:《海瑞集》上编《筑城申文》计算筑城“所费过万金”,大部分取自纸赎,因“淳民喜讼,本县于词讼中酌处帮助,通以二年中为之,似或可以使民不觉劳费。”可见知县有动支这笔钱的权力,亦可见数目之多。

② 府县官办案出色,往往被人传颂,且加入许多神话,许多还被编入文学作品中,成为人们喜闻乐见的故事。如淄川知县杨武办案,有“一行路者,于路傍枕石睡熟,囊中千钱,人盗去。公(杨武)令舁其石于庭,鞭之数十,而许人纵观,不与禁,乃潜使人于门外候之,有窥觐不入者,即擒之。果得一人,盗钱者也”。事见陈继儒:《见闻录》卷3《鞭石抓贼》,明万历间绣水沈氏刻宝颜堂秘籍本。明清公案小说和笔记中多有类似办案神奇的故事,可见一案成功而名扬之不虚。

官出差回来,还要重新拘传,涉讼之“家安得不破哉”。府县官即便是审理,诸如涉及田土坟墓之类的诉讼,批“候勘”二字,就不知道何时才能够前往勘验了。反复恳请,府县官终于可以去勘验,“行则骑从云鬲,浆酒藿肉”,除了府县官按朝廷规定,伙食交通自理之外,跟随大小轿夫、衙役、书吏的开销都要由原告先出,是诉讼还没有结案,其家已经破产。府县官众务缠身,本能上也厌恶诉讼,“一讼之卷,触手盈帙。一讼之词,炫幻百端。以此咎民,指为好讼”。增大诉讼成本,固然是息讼之道,却不能消灭诉讼,“是以险健之徒,欲破人之家以快其私忿者,必假手于此也”^{[15]卷20,周锡博,复秦小峴廉使论吏弊书}。出现人命案件,不得不审理,府县官们“总以命案限满,不过以迟延题参,而承审有司,罪止罚俸,未有严定上下处分,以致任意稽延,历年积岁。事久则要挟营求者愈多,狱淹则疾病死亡者益众”^{[15]卷93,李光地,请严定承审命案处分疏}。不知道要有多少人受到牵连而倾家荡产,并且失去生计。

所谓的“讳盗”,乃是府县官畏惧处分,因为一旦出现盗案,无论是否破获,都会有处分的。即便是可以规避处分,盗案破获成本也是府县官难以承受的。如清道光时江苏仪征知县梁恭辰,刚刚到任就遇上一起回空粮船被盗案,为了破案而募人“往返数千里重赏踪缉,赔累至二千余金”。终于缉获盗贼数人,却被按察使的委员“改盗为窃,审易供词,具禀臬司”。梁知县则因失入人死罪之名,按律当发遣黑龙江当差。只得动用各种关系进行调停,将案件定性为“起意行窃,临时行强”,承认自己“原办情节太过”^{[24]卷2,仪征盗案},才没有被处分。破获盗案也费力不讨好,也就无怪乎府县官们“讳盗”了。有强盗就要承担责任,窃贼则是府县自理案件,“是以穴墙胝篋,无地无之,非其甚者,多不具报。贼部酋豪,骑从出入,里中无敢忤视,不独官以为讳,即民亦以为讳”^{[15]卷20,周锡博,复秦小峴廉使论吏弊书}。长此以往,地方社会治安堪忧。

朝廷考核重点的偏失,自然会影响到府县官的行为,而他们对待考核的态度,直接关系到地方治理。府县官以钱谷刑名为施政重点,必然忽略社会赖以稳定的基础建设,“至其视教化之通塞,既无利于身家,复无碍于功名,则漠然无复留意者,十居八九矣”^{[15]卷93,李光地,请严定承审命案处分疏}。更有甚者,以钱谷刑名为生财之道,不能有效地担负起守土安民之责,却毁坏自然资源,逼迫人民走向反抗之路。那些根本没有把人民利益放在首位的府县官们,“于所治之民,或为人诬告人命,或为人诬攀为盗,明知其冤,乃加严刑逼取财物方免,以致卖人妻孥,破人家产而不顾,其视强盗以兵刃劫人而取财者,实异事同情也”^{[11]卷180,桂萼,修省十二事疏}。所作所为比强盗有过之而无不及,人民怨恨官府甚过怨恨盗贼,地方社会缺乏稳定的基础,不但增大维护社会治安的成本,社会经济也很难得到发展。

三、农桑学校

朱元璋认为:“农桑,衣食之本;学校,理道之原。”因此“令有司今后考课,必书农桑、学校之绩,违者降罚,民有不奉天时、负地利及师不教导、生徒惰学者皆论如律”^{[25]卷77,洪武五年十二月甲戌条}。此后的统治者也无不强调这一点,如宣德帝讲:“教养之道,农桑学校而已。农桑之业修,则民足于衣食而遂其生。学校之政举,则民习于礼义而全其性。如是足以为善治矣。”^{[26]卷26,宣德二年三月辛丑条}清康熙帝《上谕十六条》内有重农桑以足衣食,隆学校以端士习。乾隆帝也讲过“农桑为致治之本”,认为:“劝课农桑,临民者第一要务,实力行之。”^{[27]卷181,乾隆七年十二月乙卯}许多在野人士也认为:“农桑者衣食之本,生民之命,教化之源也,有国家者诚不可以缓。”^{[28]卷1,处士高巍上时事}在以农业为本的情况下,农桑是经济的根本,在倡导以孝治天下的情况下,学校教育则为教化的本源,故此统治者非常重视,将之纳入重点考核内容之中。

身为府县官,原本应该以农桑学校为工作重点,但农桑学校难以有明确的指标,故此“以农桑言之,方春州县下一文帖,里中回申文状而已,守令未尝亲点视种蒔,次第早涝预备之具也。以学校言之,廩膳生员,国家资之以取人才之地也,今各处师生缺员者多,纵使具员,守令亦鲜有以礼让之实,作其成器者”^{[11]卷8,叶伯巨,万言书}。府县官不能够身体力行,是很难以农桑、学校来考核他们的优劣的,所以“责之以兴水利劝农桑者,不屑为也。责之以积谷备荒者,不屑为也。至凡核户口,均赋役、除盗

贼、抑豪强等事，皆不屑为也”。因为府县官太重视眼前利益，“乃惟巡按批问词状，或委勘事情，则稟其意而亟为之。虚实轻重，惟视彼所欲闻而报上耳，诬枉固不恤也”^[11]卷136，胡世宁，守令定例疏。他们一心把与上司的关系搞好，对于民生与教化这样具有长远意义的事情漠不关心，主要还是基于个人利益。

作为府县官，不是不知道在农业为本的社会里，“农桑者，天下之大命也。一夫不耕则民饥，一女不织则民寒。民饥民寒，强者为非而罹于法，弱者贫且死，自古为然”^[15]卷37，周凯，劝襄民种桑说三则。“课农桑，修学校，以养以教，自然不为盗贼，治其本也。”^[15]卷85，蓝鼎元，论镇守南澳事宜书。在严格的考核制度下，府县官“政务殷繁，不能遍及”^[15]卷36，张允随，劝农三策疏，只能够“疲于查造登答。无暇课及农桑”^[15]卷15，王安国，请省簿书以课农桑疏。因为上司“止料理案牍，便为才具兼优矣，不问农桑教养也”^[15]卷26，柴潮生，理财三策疏。置国家安全与社会经济发展的根本于不顾，还有各种理由来为自己卸责，无非是为了自己的名与利。

明清府县官们也不是不做些实事，但他们做事时，非求其利，便求其名。从诸多地方志的《金石志》《艺文志》中可以看到许多碑文传记，多是某官倡修某事，除冠冕堂皇的虚语之外，就是为了歌功颂德，那些为官者无不将自己姓名镌刻其上，以期流芳百世。正如谢肇淛所讲：“余尝为人作志传矣，一事不备，必请益焉；一字未褒，必祈改焉；不得则私改之耳。尝预修郡志矣，达官之祖不入名贤不已也，达官之子孙不尽传其祖父不已也；至于广纳苞苴，田连阡陌，生负秽名，死污齿颊者，犹娓娓相颺不置。或远布置以延誉，或强姻戚以祈求，或挟以必从之势，或示以必得之术。哀丐不已，请托行之；争辩不得，怒詈继焉。强者明掣其肘，弱者暗败其事。及夫成书之日，本来面目十不得其一二矣。嗟夫，郡乘若此，何有国史哉。”^[29]卷13，事部一。祝允明被召修《广东通志》时，也不无感叹地说：“一涉予夺，爱恶纷起”，“以此事罹谤毁者至多”^[30]卷13，上巡按陈公辞召修广省通志状。从不放弃身前后名的官僚们，做事多怀有个人动机，无怪乎陈懋仁在看到泉州《万安桥记》只有153字时，曾经感叹道：“可见古人不肯擅美如此。”^[31]卷上。沈德符在谈到明代地方官立碑问题时说：“今世立碑之滥极矣！而‘去思’尤甚。凡长吏以善去者，俱得殒颺穹石，其词不过乡绅不情之誉，其人不过霸儒强醵之钱。而后至之官，又自为他日地，为之作序文，作募疏，以奖劝之。今建白满公车，无一语及此者。”^[32]579。实际上明清都有“见任官辄自立碑”律规定：“凡见任官实无政迹，辄自立碑建祠者，杖一百。若遣人妄称己善，申请于上者，减一等。”在实际上却很少有人因此获罪，以至到了朝廷不究、上官不问的地步，致使建碑颂德之风越来越甚。即便是贪官污吏，也常常弄个脱靴的把戏以混淆视听。这正是：“世情真好笑呵呵，三载赃私十万多。喜得西台参劾去，临行也脱一双靴。”^[22]255。当然，有一些争功博名的府县官，把从各处搜刮的钱财拿出一部分，或根本就不拿钱，以劝捐募款的形式勒逼民间一些钱财，以急公好义为名集中一些民力，建造一些慈善场所，兴修一些水利设施，修筑一些道路桥梁，这些行为虽然有些也是试图为自己树碑立传，但在一定程度上造福于乡梓。

上有令焉下必有应，上有赏焉下必有争；虽然参加应争的人是出于各种目的，真假伪劣各异，但毕竟是参加了应争。既然要应争，总会造成一定的声势。凡上方提倡而又有奖励和惩罚的事，府县官们不管出于什么目的，总是要予以关注。他们虽然是上急催而紧办，上不逼而缓办，但毕竟也是在办。既然办理，总会出现一些成效。如《明史·循吏传》所载百余名循吏，大多都办一些实事。诸如洪武时期宁国知府陈灌，“建学舍，延师，选俊秀子弟受业。访问疾苦，禁豪右兼并。创户帖以便稽民。帝取为式，颁行天下。伐石筑堤，作水门蓄泄，护濒江田，百姓咸赖”。济宁知府方克勤，“区田为九等，以差等征发，吏不得为奸，野以日辟。又立社学数百区，葺孔子庙堂，教化兴起”。汶上县知县史诚祖，在任29年，“土田增辟，户口繁滋，益编户十四里”。永乐时东阿知县贝秉彝，“凿渠，引入大清河，涸之，得沃壤数百顷，民食其利”。宣德时严州知府万观，“励学校，劝农桑，奏减织造，以银代丝税，民皆便之”。正统时南康知府翟溥福，“地滨鄱阳湖，舟遇风涛无所泊，为筑石堤百余丈，往来者便之”。寿昌知县范衷，“辟荒田二千六百亩，兴水利三百四十有六区”。这是“自明兴至洪、宣、正统间，民淳俗富，吏易为治”。即便是正统以后，也有不少这样的循吏。福山知县段坚，“刊布

小学，俾士民讲诵。俗素陋，至是一变，村落皆有絃诵声”。黔阳知县陈钢，“县城当沅、湘合流，数决，坏庐舍。（陈）钢募人采石甃堤千余丈，水不为害。南山崖官道数里，径窄甚，行者多堕崖死。（陈）钢积薪烧山，沃以鹺，拓径丈许，行者便之”。蓬州知州田铎，“建大小二十四桥，又凿三溪山以便行者”。绍兴知府汤绍恩，在海潮为患的情况下，修闸建堤，“三邑方数百里间无水患矣”。确山知县陈幼学，“积粟万二千石以备荒，垦莱田八百余顷，给贫民牛五百余头，核黄河退地百三十余顷以赋民。里妇不能纺者，授纺车八百余辆。置屋千二百余间，分处贫民。建公廨八十间，以居六曹吏，俾食宿其中。节公费六百两，代正赋之无征者。栽桑榆诸树三万八千余株，开河渠百九十八道”^{[13]卷281,循吏传}。《清史稿·循吏传》也有不少办理实务的府县官，如康熙时上海知县辰旦，在吴淞江入海要口，“复广左右护堤，约水就道，十阅月而工成。不病役，不糜帑，邑人颂之”。浙江定海县知县缪燧，“筑塘岸以御咸蓄淡，修复塘埂百雨所，田日增辟”。河南汝阳县知县时临，“杨埠有支河，久淤，濬复其旧，民获灌溉之利”。云南昆明知县张瑾，“一年垦田千三百余亩，三年得万余亩”。江西瑞昌知县江皋，“县城近河，壩岸善崩，屡决改道，环城无隍，民病汲。（江）皋出俸金，率先效力，筑坚堤，濬壅塞。水复其故，形势益壮，民居遂蕃”。直隶蠡县知县高荫爵，“夏旱，蝗起，捕蝗尽。秋又大霖雨，河暴溢，率吏民冒风雨捍御，堤完而岁大熟，民乃安”。陕西宁羌知州刘荣，“为均田额，完逋赋，补栈道，修旅舍。安辑招徕，期年而庐舍萃集。山多槲叶，民未知蚕，遣人旋乡里，赍蚕种，募善蚕者教之，人习其利，名所织曰刘公绸”^{[33]卷4761,循吏一}。雍正、乾隆之际，遵义知府陈豎，“购历城山蚕种，兼以蚕师来，试育五年，而蚕大熟，获茧八百万，自是遵绸之名大著”。安徽庐江知县陈庆门，见“县民旧习，止知平畴种稻，高阜皆为弃壤。因市牛具，仿北方种植法，躬督垦辟，遂享其利”。直隶肃宁知县黄世发，“视民如家人，教以生计。坑硷荒地，令穿井耕种。绿城植桑柳树万株，凡水车、蚕箔、粪灌、纺绩，悉为经画。复辟护城废地，穿池种稻以导之”。河南彰德知府李渭，“漳河当孔道，旧设草桥于临漳，道回远，移于丰乐镇，行旅便之”。甘肃秦安知县牛运震，“惠农通商。暇则行视郊野，铸农具，教民耕耨。称贷赈褐户，不求其息。设陇川书院，日与诸生讲习，民始向学”。寿州知州郑基，“购蚕种，教民饲之，农桑并兴”。河南嵩县知县康基渊，“植桑教蚕，出丝甲于他邑。以无业之地，建社学三十二所”。山西垣曲知县言如泗，“城滨黄河，修石堤以捍水。亳河故有数渠，复于上游濬之，分以溉田，民称言公渠”。河南辉县知县周际华，“课民种桑四万株，教之育蚕，他树亦十五万株，于是邑有丝絮、材木之利”。直隶南乐知县茹敦和，“地多茅沙盐咸，教以土化之法，广植杂树”。山东范县知县吴焕彩，“清河水溢为灾，其岸左高右卑，因开五顷洼，以泻其东南；筑福金堤，以防其西北；岁得麦田四万亩”^{[33]卷477,循吏二}。嘉庆、道光以后，虽然政治日趋腐败，也还是有一些府县官以农桑学校为重。如中卫知县龚景瀚，“濬常乐、镇静诸渠，重修红柳沟环洞及减水各闸，溉田共三十万亩，民享其利”。江西南康知府狄尚綱，“蓼花池周五十里，受庐山九十九湾之水，北入湖，水门浅隘，尚綱疏濬之，积潦消泄，岁增收谷万石”。沂州知州李文耕，“沂郡产櫟树，劝民兴蚕，建义仓备荒”。四川梁山知县刘衡，“相地修塘堰，以时蓄泄，为永久之计。捐田建屋，养孤贫，岁得谷数百石，上官下其法通省仿行”。广东潮阳知县吴均，“以滨海地咸卤，开渠以通溪水，筑堤六千余丈，淡水溉田，瘠土悉沃”。台湾凤山知县曹瑾，“淡水溪在县东南，由九曲塘穿池以引溪水，筑埤导圳。凡掘圳四万余丈，灌田三万亩，定启闭蓄泄之法，设圳长经理之”。直隶栾城知县桂超万，“濬汶河、金水河及城河，通沟洫，平道路，水涝无患”。江苏沛县知县云茂琦，“县地卑，多积潦，开濬沟洫，岁获屡丰”。直隶饶阳知县夏子龄，“濬老涧沟，上接安平境，下入献县之廉颇洼，以资宣泄。次年，水复至，畅流不为患。城西官道冲刷成河，建长桥五十丈，民便之”^{[33]卷478,循吏三}。遵化直隶州知州萧世本，“倡修运河堤，以免水患。疏渚龙河故道，开范家堤及石碑河、宣惠河、金沙岭下水道四十余里。皆藉振兴工，民利赖之”。安徽庐州知府李炳涛，“府东施河口为冲途，冬涸，商船以数牛牵挽始行。时值旱灾，以工代赈，濬河深通，运赈者皆至，商民便之”。安徽定远知县朱根仁，“暇辄轻骑巡乡，劝民修复陂堰，十家治一井，田二顷辟一塘，旱不为灾”。四川夔州知府蒯德模，“筑保坎十三道，甃以方丈大石，层累而上。捐万金以倡其役，不二年遂成”。江苏海州知州林达泉，“土宜棉，设局教民纺

绩,广植桐柏杂树于郭外锦屏山,所规画多及久远”。湖北广济知县方大湜,“筑盘塘石堤,下游数县皆免水患”。湖北房县知县陈豪,“募崇阳人教之植茶,咸赖其利”。浙江湖州知府杨荣绪,“葺学校,建考舍,修书院,建仓库,造桥梁,复育婴堂,百废具举”。陕西宜君知县涂官俊,“劝农桑,兴水利,成稻田数百亩。躬巡阡陌,与民絮语如家人”。陕西商州直隶州知州李素,“创筑石堤二百余丈,城门月堤十余丈,遂无水患。开州东隶花河山路三十余里、州西麻垌岭山路二十余里,行旅便之”。江苏镇江知府王仁堪,兴修水利,“皆以工代赈,东西百余里间,水利毕举”^[33]卷479,循吏四。明清五百余年,这样以务本为主的府县官员虽然不能够说是多数,还是有不少身体力行者,更何况农桑水利与经济发展有关。民富则国安,促进生产而发展经济,既有利于政治前程,也能够获得经济利益,即便是官贪一些,人民往往也会容忍。

府县的事务繁杂,事事均关乎府县官的命运(生命和官运)。一事不理,或者受其殃;一事不知,或者受其害;一事不明,或者受人欺;一事不周,或者败其成。反过来讲,一事办好,或者成其名;一事弄明,或者获其利;一事成就,或者升其官。同样的事在此府县可成人之美,在彼府县则害人之深。不同的人在处理相同的事时,其结果也会迥然不同。基于这种利害关系,府县官的施政侧重点必然是放在对自己有利的方面,以长补短,以巧补拙。在朝廷严密的法网之下,“奉行之吏习为故常,弥缝于课核之时,取办于期会之际,度其所指,然后图之”^[34]卷1,励圣志。府县官们的屈从、逐利、争名、避害、求全、苟容等心态在此表现得十分突出,而一些正直、清廉、严明、克己、守正、爱民、忘我的心态也在此显现出来,他们的所作所为也与地方治理息息相关。

四、结 语

国无重事而不知有所为,官无重务而不知有所事,根据当时的政治与经济形势,调整重点乃是必要的措置,若是顺应社会的发展,其效果也是明显的。在朝廷确定重点的情况下,府县官的施政也会以重点为转移,对地方社会经济发展起到一定的促进作用。如在战乱以后恢复生产、安抚流亡,以农桑为重点,不但发展经济,而且有利于社会稳定。在政局稳定的时候,致力于钱谷,有利于经济发展,而刑名则有利于社会稳定。在政局不稳的情况下,兴学重教,力兴教化,也能够起到安定人心的效用。在政治经济变革的时候,以稳定社会,发展经济为重点,虽然是基于王朝的政治经济利益,但在客观上也会促进地方社会经济的发展。

君主专制与官僚政治是君主专制政体的特色,存在自身难以解开的难题。在君主专制的政治环境下,无论是严刑峻法,还是姑息养奸,都不能够改变官僚政治的腐败,而弄虚作假则会使任何事情都难以落到实处。如朱元璋严惩贪污,强调官员应该有爱民实政,却没有革除虚文之弊。早在洪武九年(1376),平遥训导叶伯巨上书就讲到:“今之守令以户口、钱粮、狱论为急务;至于农桑、学校,王政之本,乃视为虚文而置之。”对于王政之本,“守令不过具文案、备照刷而已。上官分部按临,亦但循习故常,依纸上照刷,未尝巡行点视也。兴废之实,上下视为虚文”^[13]卷139,叶伯巨传。因为上书涉及分藩诸王,朱元璋认为他离间骨肉,最终将叶伯巨下狱死,但也使朱元璋有所警觉,次年派遣监察御史巡按州县,谕之曰:“今汝等出巡天下,事有当言者须以实论列,勿事虚文,凡为治以安民为本,民安则国安,汝等当询民疾苦,廉察风俗,申明教化,处事之际,须据法守正,务得民情,惟专志以立功,勿要名以取誉。”^[25]卷113,洪武十年六月是月条要求他们崇实政而去虚文,却不能够废除文牍,所有事务都要造册上报,而朝觐考察,各种文册都必须携带,但文册如山,不但上司难以照刷,且容易弄虚作假。

明清时期各级官府虚应故事,虚文塞责的现象非常普遍,文书往来,鲜见实迹。下级“造送回答文册,亦多止是纸上虚文”^[11]卷99,王宪,计处清军事宜。上司也不认真核查,往往“置之高阁,不为虫鼠之所毁伤,则为奸吏之所费用”^[11]卷100,李承勋,辽东据处残破边城疏略。上司疲于检阅,而下级专在欺瞒,“惟今天下所造须知文册,止是空文,部院虽或行查,亦不过虚应故事”^[11]卷289,陆燾,去积弊以振作人才疏。即便是上司“竟日磨研,不过开吏胥一骗局”^[11]卷185,霍韬,第三札。吏胥之所以设骗局,在于弄虚作假,而上司督察下属也是专务虚而不务实,也难怪府县官们“剥下奉上,以希声誉。奔走趋承,以求荐举。征发期会,以完簿书。

苟且草率，以逭罪责。其实心爱民，视官事如家事，视百姓如子弟者，实不多见”^{[11]卷325，张居正，请择有司蠲通赋以安民疏}。这种务虚不务实的工作作风，对当时的吏治民生影响巨大。

首先，“大臣不肯任事，小官徒事虚文”^{[11]卷106，梁材，议处通惠河仓疏}。在这种情况下，即便是朝廷出台利国利民政策，也难以落到实处。“近者各处水旱荒灾，乞减租税，而有司多不准减。或准亦徒事虚文，使民不得受其实惠，以致穷困流徙者日益多。”^{[11]卷31，刘球，修省十事疏}救灾如救火，不能够稍缓须臾，而不任事而事虚文，势必拖延。比如说赈济灾荒，“府县九月、十月赈济，皆是虚文，而民饥死正在十一、十二两月，及至正月而差官发银始至，盖亦坐迟之病也”^{[11]卷162，林希元，荒政丛言疏}。对于这种急务尚且能够拖延数月不办，坐视饥民饿死，那些非急务则更容易推诿塞责。府县官的这种行为，不但影响社会经济的发展，还会增加社会不稳定因素，最终也无法实现地方治理。

其次，“上以套缚，下以套应，抵验只属虚文”^{[11]卷474，袁世振，盐法议一}。上有政策，下有对策，乃是府县官惯用的伎俩。他们当中不求有功、但求无过者，“沿习故套，搏美虚文，止图苟免一身，罔顾貽患来者”^{[11]卷301，高拱，虏众内附边患稍宁乞及时大修边政以永图治安疏}。那些不务实而务虚者，即便是知道地方利弊所在，也是“以虚文视之，则皆故套也”^{[15]卷28，陆陇其，论直隶兴除事宜书}。为了规避处分，推卸责任，“徒务虚文以为弥缝旦夕之计，不能为地方尽心爱民”^{[15]卷15，李之芳，请除无益条例疏}。更有甚者，与胥吏勾结在一起，“阳以虚文塞责，而阴挟其金钱”^{[15]卷20，侯方域，额吏胥}。借虚文以牟利，以故套而逃责，很少能够办实事，即便是办些实事，也难有实心，“于庸吏则责其有实事，有实事则虚文亦实”^{[15]卷20，沈起元，答南汝张观察书}。在这种情况下，府县官即便是在朝廷督促下有施政的重点，其目的也不在将实惠落实于民众，而是基于自身利益，也很难发挥治理的功效。

再次，“浮文常多，实惠殊少”^{[15]卷20，谕亲，请考核州县实政疏}。府县官任期有限，在严格的考核与奖惩制度下，不但难以久任，而且难以满任，故此更换频繁。“每见新官到任，骋材逞能，先出告示几张，嗣出词状几纸，矫说仁言，虚立清名。迨三五日后，本色立见，塗面丧心，大肆贪求”^{[22]卷97，恤民}。在虚文以塞责的情况下，贪污受贿，编织自己的政治关系网，“今则州县之中，锥刀之末，上尽取之，而大吏之诛求，尤苦不给，库藏罄乏，报以虚文。至于近年，天下无完库矣。即责令交代，亦不过应之以虚文”^{[23]卷15，丁忧交代}。府县官虚文以应上司，上司虚文以应君主，虚伪成为时尚，不重视实政则醉心于政绩工程，不但使官场风气更加败坏，而且使人民得不到任何实惠，欲求地方治理，无异缘木求鱼。

此外，“蒙上虐下，其弊百出”^{[35]381}。朝廷在明确府县官施政重点的情况下，也不是不关注具体施政情况，因为“事事求其实，使名不得以相冒。循乎其名，则其实亦不得以稍诬”^{[15]卷2，张海珊，送张少渊试礼部序}。统治者不是不明白，然而“簿书文移，上下所凭以为信者也。然今上之施于下者，非必其尽行也，以应故事而已。下之申于上者，亦非必其尽行也，以应故事而已，而徒使奸豪得借以为资，而成其所欲”^{[15]卷11，陆陇其，治法论}。各级官僚高坐堂上，未尝亲自办事，上司发下一纸文书就算是自己的政绩，根本就不管落实与否；下属申详文书弄虚作假，根本就没有将上司政令予以落实。统治者不能够了解真实的情况，往往会在错误的信息基础上，做出正确的决断，结果只能使错误不断扩大，他们所期待的地方治理，在务虚不务实的欺瞒下，更加难以实现，而地方政治的败坏，自然导致统治基础不稳定，所造成的祸患及对社会的影响也是巨大的。

在君主专制中央集权制度下，统治者所制定的方针政策，在其高度关注的情况下，府县官施政也会以之为重点，将方针政策落到实处，也容易见到成效，地方能够实现有效治理。随着统治者关注重点的转移，府县官施政重点也会随之变化，而在官僚政治下的务虚不务实，不但重点难以落到实处，更会忽略社会治理的根本，“今之守令，有能招徕流亡者乎？有能开垦荒芜者乎？有能巡行阡陌者乎？有能教民树艺者乎？有能稽核户口者乎？有能均平赋税者乎？有能轻省徭役者乎？有能驱除盗贼者乎？有能抑制豪强者乎？有能禁戢衙蠹者乎？有能赈恤灾患者乎？有能救济孤寡者乎？有能修浚城池者乎？有能平治桥梁者乎？有能兴举学校者乎？”府州县官中的善者，“不过急赋敛，听狱讼，谨簿书而已。至于贪酷暴虐，朘膏血以肥己，昏庸罢软，纵虎狼而噬人，守令如此，百姓安所得生乎”^{[15]卷16，林起龙，严飭官箴疏}。在君主专制政体下，官员的成败荣辱皆取决于君主与上司的个人

意志,而不是既定的规则程序,也就在很大程度促使府县官去谋取现实的利益,最终也不会实现地方的有效治理。

参考文献:

- [1] 黄六鸿. 福惠全书[M]. 种书堂刊本. 1699(康熙三十八年).
- [2] 明太宗实录[M]. 北京:北平图书馆藏红阁本. 1962.
- [3] 瞿兑之,苏晋仁. 两汉县政考[M]. 北京:中国联合出版公司,1944.
- [4] 易鸾等. 嘉靖和州志[M]刻本. 1528(嘉靖七年).
- [5] 脱脱等. 宋史[M]. 北京:中华书局,1977.
- [6] 脱脱等. 金史[M]. 北京:中华书局,1975.
- [7] 大明令[M]. 中国珍稀法律典籍集成乙编:第1册. 北京:科学出版社,1994.
- [8] 林希元[M]//林次崖先生文集[M]. 厦门:厦门大学出版社,2015.
- [9] 海瑞集[M]. 陈义锺编校. 北京:中华书局,1962.
- [10] 张居正. 张太岳集[M]. 上海:上海古籍出版社,1984.
- [11] 陈子龙等辑. 明经世文编[G]. 北京:中华书局影印本,1962.
- [12] 杨士聪. 玉堂荟记[M]. 续修四库全书本. 上海:上海古籍出版社,2000.
- [13] 张廷玉. 明史[M]. 北京:中华书局,1974.
- [14] 李清. 三垣笔记[M]. 顾思,点校. 北京:中华书局,1982.
- [15] 贺长龄. 清经世文编[G]. 北京:中华书局,1992.
- [16] 杨一凡. 明大诰研究[M]. 南京:江苏人民出版社,1988.
- [17] 刘宗周. 刘子全书[M]. 东京:中文出版社,1981.
- [18] 柏桦. 清代律例汇编通考[M]. 北京:人民出版社,2018.
- [19] 申时行. 明会典[M]. 北京:中华书局,1989.
- [20] 官修. 清会典事例[M]. 刻本. 1899(光绪二十五年).
- [21] 西周生. 醒世姻缘传[M]. 上海:上海古籍出版社,1981.
- [22] 张萱. 西园闻见录[M]. 北平:哈佛燕京学社,1940.
- [23] 顾炎武. 日知录集释[M]. 栾保群,点校. 石家庄:花山文艺出版社,1990.
- [24] 梁恭辰. 北东园笔录初编[M]. 扬州:江苏广陵古籍刻印社,1984.
- [25] 明太祖实录[M]. 北京:北平图书馆藏红阁本. 1962.
- [26] 明宣宗实录[M]. 北京:北平图书馆藏红阁本. 1962.
- [27] 清高宗实录[M]. 北京:中华书局. 1986.
- [28] 宋端仪. 立斋闲录[M]. 济南:齐鲁书社,1997.
- [29] 谢肇淛. 五杂俎[M]. 上海:上海书店出版社,2001.
- [30] 祝允明. 怀星堂集[M]. 文渊阁四库全书.
- [31] 陈懋仁. 泉南杂志[M]. 北京:中华书局,1985.
- [32] 沈德符. 万历野获编[M]. 北京:中华书局,1959年。
- [33] 赵尔巽. 清史稿[M]. 北京:中华书局,1977.
- [34] 叶春及. 石洞集[M]. 文渊阁四库全书.
- [35] 徐栋. 牧书令[M]//官箴书集成. 合肥:黄山书社,1997.

责任编辑 张颖超

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>