

俸禄厚薄与吏治清浊

——《中国俸禄制度史》给我们的启示

张俊超

中国俸禄制度源远流长,自战国秦汉至清末,历2000余年。俸禄制度的诞生、演变和发展,对于维护封建国家机器的正常运转,造就和培养封建统治人才,曾经起过重要作用,但由于封建政治制度的本质属性所决定,中国封建社会的俸禄制度也存在着难以克服的弊端。“以史为鉴,可以知兴替”,总结历史经验和教训,为现实服务,是史学工作者的重要责任。黄惠贤先生、陈锋先生主编的《中国俸禄制度史》对中国俸禄制度溯源探根,进行了缜密考证,为我国当前进行的工资制度、公务员制度改革以及廉政建设,提供了许多有益的启示和借鉴。

中国封建社会以官吏等级为发给俸禄的准则,大体经历了秩石制和品级制两大阶段,俸禄的支付形式主要是实物和货币,辅之以土地和劳动力等。这种演变是伴随着职官体制和国家财税制度的变革而进行的,它从一个侧面反映了社会进化的历程。

北宋名臣王安石曾说:“吏亦人,非不衣不食而治公事,既衣食,即必有所出。”中国封建社会的官吏,无论是在职的或是致仕的,一般都能从朝廷得到一定数额的俸禄(也有无俸的特例)。俸禄的多寡,不仅因时、因地、因人各有所异,而且直接关乎吏治的清廉。

一般说来,俸禄的多少,是由官爵品级的高低决定的。而高级官员除俸禄外,还有低级官吏享受不到的种种合法经济收入和特权。以“爵”取“禄”是封建社会等级制度在物质分配上的反映。但由于中国封建社会俸禄制度及管理上的缺陷,经常出现官爵高低与俸禄多少不成正比的情况。东晋南朝时,京城官吏的俸禄大大低于地方官;中晚唐也出现过外官俸禄厚、京官俸禄薄的现象。正是由于外官俸禄优厚,且有保障,故当时一些京官多求外任,甚至以贬官为幸事。这种京官俸禄低于外官的现象,在中国俸禄制度史上多次出现,一则反映了朝廷在俸禄政策上对身任亲民之职的地方官的倾斜,二则反映了封建朝廷加强地方控制的良苦用心。此外,地方官除了朝廷厘定的俸禄标准外,还巧立名目,征取五花八门的“杂供给”。公开受礼是地方官吏获取财富的重要手段,“迎新送故”也是各级官吏榨取民脂民膏的极好机会,以致有识之士发出了“迎新送旧,纷纭道路,伤财害民,于是为甚”的哀叹和愤懑。为了保住“乌纱帽”,攫取更多的私利,地方官纷纷向朝廷及京官进献各种礼物、特产,形成封建社会历朝的一个惯例。南朝时,还将这种向朝廷进献的行为冠以“任士恒供”之誉。

吏治腐败乃封建社会一大痼疾,究其原因,除封建社会本质属性所使然外,俸禄制度的缺陷、封建官吏的贪得无厌均是重要因素。第一,吏员无俸或俸薄。封建社会的士大夫,除少数人是为了实现某种政治抱负外,绝大多数是为了出人头地,过上荣华富贵的奢靡生活。一旦官俸不足以维持他们体面的生活时,贪污索贿即是一条可行的途径。由于冗员冗官、财政吃紧等原因,我国封建社会的大多数时期实行的是薄俸制度,官吏只有通过各种不法途径攫取资财,以弥补法定的低微收入。如清代“州县之书吏,弊在虐民,富者百般勒索,贫者任意留难。或勾通讼棍,借事兴波,或授意罪人,诬板嫁祸,甚或藏匿旧案,抽换卷字,使是非可以混淆,而本末无从考信。”并巧立名目,强征各种杂税,足见清代官吏贪污、敲榨、勒索之风甚烈。第二,由于物价上涨、通货膨胀诸因素,官俸入不敷出。元代即是一个明显的例证。元中统至元中年间,物价上涨

8—10倍，严重影响了官吏的实际生活水平，政府虽然采取了增俸措施，但增俸速度仍不及物价上涨的速度。大德年间，连百官之首的宰相都感到所得俸禄捉襟见肘，可见其他官吏俸薄的情况更加严重。官俸贬值，更加重了官吏的贪污行为，特别是一些小吏，如不贪污克剥，就难以维持本人及家人的生计，故“天下之吏，……其侵渔于民者，势使然尔”（《滋溪文稿》卷28，《题金宪张侯异政记》）。第三，更重要的一个原因，则是各朝文武官员中有为数甚多的“身披命服，不顾廉耻”（《宋文鉴》卷61）、“见利而已，不复知有他”的贪婪之徒。宋仁宗时名臣包拯曾愤慨地指出：“贱货暴政十有六七”（《包孝肃奏议》卷2）、哲宗时监察御史游酢也说：“天下之患，莫尽于士大夫无耻”（《宋文鉴》卷61）。事实的确如此，最典型的贪官污吏正是那些享有高尚厚禄的“士大夫”，如宰相蔡京“侵私以千万计”，宦官童贯则“私家所藏，多于府库”。由此可见，仅以“俸薄不能养廉”是不足以说明吏员贪鄙这一问题的。

对于官吏的贪污腐败，有为皇帝和朝廷也曾采取一定的防范和惩治措施。第一，增加俸禄，以满足官吏生活必需。宋神宗时采取“重禄法”，在一段时间内确实收到了一定效果。但是，“重禄法”实际上并没有“尽禄天下吏人”，而是给吏人尤其是“无禄公人”贪污受贿制造了借口，贪污受贿的行为并未有所收敛，吏治也没有根本的好转，仍是“良吏实寡，赍取如故”（《宋史》卷179，《食货下一》）。清朝则在雍、乾时期，对在京文官实行“恩俸”、“双俸”制，对武官和在外文官则发放“养廉银”，并伴有“加赏俸禄”的个例，但贪污受贿之风并未得到有效遏制。由此看来，增加俸禄，提高吏员待遇，只是实现吏治廉洁的一个重要手段，它不仅不可能从根本上达到廉洁官吏队伍的目的，反而会给国家财政增加新的困难。第二，实行官员转任、轮换制。官员在一地任职过久，易形成错综复杂的关系网络，更便利了官员行贿受贿。采取转任、轮换制，一则可以在某种程度上抑制吏员贪污受贿的行为，二则也可以使封建吏员得到同样的机会，使之利益均沾。东晋南朝时，就常让京官外任。第三，通过改革俸禄制度，保障封建官吏们的实际利益，稳定封建统治政权。中国俸禄制度的一次重大改革，应首推宋朝嘉祐二年颁布的《嘉祐禄令》。它一改过去的依官品颁俸为主要依本官、部分依差遣颁俸，其中一个重要变化是改变过去俸禄支付以实物为主的方式，确立起以钱币为主，以绢帛、职田等实物为辅的新的支付方式。此外，还有唐肃宗时期俸禄改制和清朝雍正年间在京官中推行“恩俸”制及“双俸”制和在地方官中推行“养廉银”制度等。这些改革措施，均在不同程度上调整了封建官吏在利益分配方面的关系，缓和了统治阶级内部的矛盾，起到了加强封建统治国家政权的作用。第四，加强制度建设，整顿吏治，惩戒贪赃。当吏治腐败危及封建统治时，有作为的政治家，往往采取一些加强制度建设和惩治腐败的具体措施，以平民怨。北魏前期有位名叫张白泽的有识之士认为，惩贪是一方面，但官员无俸禄作生活保障，只会造成“奸人窥望，忠臣懈节”的恶果，并不能澄清吏治，另应加强制度建设，实行“班禄酬廉”，如班禄后还有贪鄙者，则严惩之，方可实现太平之治。北魏于太和八年正式颁布俸禄诏书，将班禄与整顿吏治结合起来，宣布以往赃罪既往不咎，“禄行之后，赃满一匹者死”，极其严厉。对于胆敢以身试法者，孝文帝及当时实际控制朝政的冯太后决不姑息，时秦益二州刺史李洪之曾“号为显祖亲舅”，但他“素非廉清，每多受纳”。孝文帝力排众议和干扰，令李洪之“自裁”。皇室梁州刺史临淮王拓跋提、汝阴王拓跋天赐及南安王拓跋桢，因贪赃枉法，冯太后并未念及他们是皇亲国戚而宽恕，分别将他们或发配边镇，或罢官贬为平民。公元1727年，雍正皇帝则下诏：“倘官员不知副朕爱民之苦心，仍有作奸犯科、隐粮通赋及侵渔公帑、剥削民膏者，在天理国法俱难姑容，加以重惩更无可贷”（《清世宗实录》卷62，雍正五年十月己酉），足见雍正皇帝惩贪祛弊之决心。

纵观中国封建俸禄制度的历史，官吏的贪污腐败始终是一大顽症，与封建社会制度相生相伴，封建社会的士大夫们不愿意也不可能找到根治这一顽症的良药。吏治的腐败是封建政治制度腐朽的一个重要方面，也是导致封建社会走向灭亡的一个重要因素。

作者：张俊超，武汉大学出版社副教授，武汉，430072。