

# 试论包拯关于整顿吏治的主张

董伯庸  
合肥教育学院教授

十一世纪四十年代初，以范仲淹为代表推行的“庆历新政”，揭开了北宋中期改革潮流的序幕。一代名臣包拯正是在“庆历新政”推行的这一年进入了北宋中央统治集团。他虽然没有与范仲淹等人建立直接的联系；但在很多敏感的政治问题上，是与新政派取得了同一认识的。包拯虽然没有提出过整套的改革方案，但他是一位政治上的实干家，他的若干奏议围绕着当代政治中的各项尖锐问题，从不同的层次和方面就事论事，辅之以透辟的说理，大体上也构成了不少系列式的主张，本文试就他的整顿吏治主张进行初步分析。

北宋中期，吏治腐败，官员冗滥，其“荐辟之广，恩荫之滥，杂流之猥，祠禄之多，日增月益”，以至于不可纪极。包拯在知谏院等任内，对如何谨慎地选择官吏，抑制各种侥幸晋升的途径，严格考试程序，按劾庸官顽吏与健全有关管理制度等问题上，都从理论和实践的角度作了充分的关注。包拯多次提醒仁宗赵祯：“临决大政，信任正人。赏者必当其功，不可以恩进；罚者必当其罪，不可以幸免。”

邪佞者虽近必黜，忠直者虽远必收”。 “况幅员至广，官吏至众，黩货暴政，十有六七；若不急于用人，以革其弊，亦朝廷之深忧”。包拯认为，国家各级官员，上至宰辅，下至县令，包括中间的谏议大夫和转运使等，都必须严格筛选。宰相必须是“能尽心救天下之弊，敢当天下之任者”。御史府是“朝廷纪纲之地，为王耳目之司，必在得人，方为称职；自非端劲特立之士，不当轻授”。 “夫转运使、提点刑狱，在乎察官吏之能否，辨狱讼之冤滥，以至生民利病、财赋出入，莫不莅焉。事权至重，责任尤剧；设非其人，则一路受敝。”

“盖刺史、县令，耳目接于民事，政令所出，惨舒攸系。” “如州县之职不举，按察之吏又不以闻，则朝廷无由而知，是一方之民有终无告者矣”。包拯从有关各类官吏职责的范围和作用发出，分析了官吏素质的高低与国家休戚、人民甘苦的密切关联，明确了整顿吏治的重要性和迫切性，从而先后提出了如下各项主张：

## 一、坚持奏荫子弟考试制度，限制贵族大臣子弟随意升迁。

对奏荫子弟进行考试，合格者方能放选、注官及差遣，是北宋的一项传统制度。这项制度后来不但流于形式，甚至还有人提出废弃。包拯上书坚决要求依旧予以保持，认真执行。并进一步建议堵塞贵族大臣子弟轻易升迁的渠道。他指出：“世禄子弟，鲜敦义教，童孺之岁，便忝仕籍；未尝学政，即使司民，甫逾期年，又移典郡。且一邑之事尚未练悉，六条之重安可责成”？认为一般贵族大臣的子弟，本来就缺乏严格的道德教育与业务训练，不但一下子就当了官，而且又很快地给以提升，显然是不能称职的，必须加以严格限制。

## 二、反对最高统治者凭一己爱恶，滥施恩赏，轻予爵禄。

皇帝拥有统治集团的最高权力，可以任意封官赐爵。这种做法，构成了北宋官员队伍糜烂的一个根源。仁宗初年，太后执

政，“凡有内降，莫测夤缘，尽由请托”。仁宗亲政后，又广施

“明堂覃恩”，随意给一些文武官员加官晋爵；同时还出现了增高宦官俸禄、级别和权力的现象。包拯针对这些情况提出：

“窃以爵禄者，天下之公器，而邦国之大柄也。惟士之有功与德可以处之；非此之者，不可滥与”。他接着警告赵祯：对于爵禄“夫人君者固宜慎之、惜之；苟轻用之，则坏公器而失大柄，一纲或紊，百目皆隳”。希望赵祯对很多不合理的做法“特行裁处，免千古之下，以累圣德之万一”。

### 三、严格取士制度，增设取士科目；明确主考单位的职权，加强其责任感。

北宋中期，科举程序简单草率，主持考试事务的礼部没有明确的责任，仅将士子的考卷重行誊写、隐去姓名，装订起来送给皇帝。那么多的试卷，朝廷只花三数天的功夫便匆匆录取。此外还有许多官员通过各种关系大量举荐，造成录取士子良莠不齐。包拯认为这些做法都必须进行改革。办法是：一、责成礼部负起录取士子的全部责任，认真阅卷，决定优劣，然后奏复朝廷。二、恢复宏词、拔萃等科目，分别遴选各项人才，按其高下，予以任用。包拯十分反对那种简单的所谓“取舍之柄，尽由人主”的说法，主张通过严格的考试与审定，依次使用，杜绝一切根据有权力者个人的爱恶而进行的选择，包括排除“人主”的特殊权力，以保证取士授官的质量。

### 四、恢复封驳制度，改进审官院以往的“补阙”办法。

封驳行为起于汉，制度定于隋唐。宋朝循旧例置“门下封驳司”，以近臣兼领。后来这些司其事的官员，由于种种原因严重失职。长期以来，“未尝见封一策，驳一事。但有封驳之名，而无封驳之实”。为了保证官员任命的精审，不造成最高统治者的失误，包拯提出改组封驳机构，加强封驳工作，“选两制以上慎重介直不挠者主之，或命谏官兼掌”。一切重要任命，都必须一一由封驳部门辨议。对于不恰当的任命，依法进行封驳，求得制止和追改。还有，当时的审官院对差遣的京朝官，完全不看候选人员的表现，只“以到院为限，未尝较辨贤否，论次殿最，清浊一混，流品不分，但以名次补阙而已，甚非委重近臣审择之意”。包拯提出必须加强“勘会”工作，严格审查候补官员过去的工作表现，按黜陟状定差遣先后。

### 五、高标准地考核官员，严处赃滥之辈。

对于官员的考核，包拯提出了一个积极的标准，即任何官员如“不能尽心竭节，卓然树立，是谓之过，宜乎当黜”。他引用了唐宪宗时罢免宰相权德舆的例子说：“权德舆为宰相，不能有所发明，时人讥之，俄以循默而罢”。也就是说，作为一个官员，因循庸碌，没有革新的建树，就应该罢免，不一定要“有犯状挂于刑书”。即衡量一个官员黜陟的条件，不一定要等这个官员犯了错误，甚至触犯刑律以

后，才忙着去处理；而是做不出成绩来就要罢免。包拯尤其憎恶那些犯有赃滥的官员，他分析说：“廉者，民之表也；贪者，民之贼也”。把“贪”与“廉”提到是否造福百姓的高度加以判别。包拯引用本朝太宗赵光义对近臣们讲过的一句话：“此辈既犯赃滥，只可放逐令便，不可复以官爵”。要求朝廷对“今后一切臣僚，犯赃抵罪，不从轻贷，并依条施行。纵遇大赦，更不录用”。包拯为了防止赃滥行为在自己亲族中发生，曾写过一条著名的《家训》：“后世子孙仕宦有犯赃滥者，不得放归本家；亡歿之后，不得葬于大茔之中。不从吾志，非吾子孙。仰工刊石，竖于堂屋东壁，以诏后世”。赃滥行为，是一个人恶劣品质引出来的结果，往往秉性难改，坑害国家、人民、后患无穷。

### 六、规定一切官员按期致仕，必要时强制执行。

封建社会官员，传统的规定是七十岁致仕，还禄位于君；事实上在宋朝还是“推之半禄，待以优恩”的。即使如此，仍有很多人贪权恋位，厚着脸皮到时不肯退官。包拯斥之说：“缙绅之间，贪冒尚习，但顾子孙之计，殊愆羞恶之心，驰末景于桑榆，负厚颜于钟漏，不知其过，自以为得”。把那些赖在禄位上不走的官员们的心思和丑态揭露无遗。他最后建议皇帝指挥御史台

“将文武班簿检会，一应臣僚年近七十，并令台牒讽其致仕；如牒举后三两日内，未见抗章祈请，乞自朝廷降令致仕”。不言而喻，让年满七十的人及时致仕，也是在一定程度上优化官员

队伍数量和质量的途径之一。包拯认为这样做，更足以“稍遏趋营之弊，颇惇廉耻之风”，对整顿颓败的官风有所裨益。

## 七、反对用苛虐人充当监司。

《宋史·包拯传》称：“拯性峭直，恶吏苛刻，务敦厚；虽甚嫉恶，而未尝不推以忠恕也”。包拯多次提出反对用苛虐之人充当监司，认为那些刻薄好进之吏，为了经营自己升迁的台阶，也出于他们恶劣的品质，往往对“孤弱无援者则按以深文，权势豪猾者则纵而不顾，内则徇一身之利以殖其私，外则窃振职之名以图其进，效尤无耻，惟恐不及。至有公忠守节之人，或不曲事左右、为众所嫉者，即被加诬，构成其罪。遂使守己之士，或不曲事左右、为众所嫉者，即被加诬，构成其罪。遂使守己之士，或负终身之玷，可不痛惜哉”！包拯的观察是十分锐利的，爱憎也是非常分明的。

期待吏治的改革，就必须勇于实践。包拯首先是一位“力行求治”的政治实干家，他屡次向仁宗皇帝坦陈：“臣愚以为言之者不难，事行则为福”。又常引用傅说等人的话说：“言之必可行也”。“知之非艰，行之维艰。”他的上述的一系列论列，都是在建议处理各项实际的人和事的过程中产生的。从包拯的奏议内容看，他根据自己坚持的若干原则，先后提出黜陟各级官员不下六七十人之多。其中如请召还秘阁校理孙甫、张环、请留起居舍人吴奎依旧供职，一再推荐范祥为陕西转运副使，以及两劾三司使张方平和宋祁，五弹外戚

张尧佐，七弹江西转运使王逵等，都有力地表明了包拯“一以直道而行，行之无所于窒”；“言之皆可由行，行之必底可绩”的鲜明个性。

包拯对于向最高统治者进言，明确主张“言须激切”。他认为：“言不激切，则不足开宸虑而补圣政”。真正做到“除君之恶，惟力是视”。包拯之所以敢于这样做的原因不外乎两点：一、务引其君子当道。就是说一定要把最高统治权引向正确的方向。二、自己平生无私书。包拯一生不搞个人经营，所以能“举刺不避乎权势，犯颜不畏乎逆鳞”。试看，在要求限制张尧佐权力膨胀的问题上，包拯就无所顾忌地直指赵祯的痛处说：“天下窃议，谓陛下私于后宫（张是仁宗宠妃张贵妃的伯父一引者），不独于圣德有损，抑又事体不可之至甚者也。”赵祯显然是有点龙颜不悦了，后来在《答诏》中斥责包拯“进退之时，喧哗失礼；若以常法，便当责降”，最后总算是“特示宽容”了事。清朝有一个官员说。包拯“自释褐至履政府，而仁宗倚眷如一日，其言多采用焉”。其实这只概括了一个赵、包关系的表象；明朝胡松所谓“其立朝謇谔，去就脱然，所欲易盈，进退皆足，要不独以仁宗之圣能优容之而已矣”。这才比较深刻地估计了包拯的胆识所在及其能够使“人主敬信于上”而对他无可如何的原因。

“庆历新政”实施时，包拯虽然一直“独立其间，不为雷同依附”；但他一方面十分冷峻地进行着自己的独立思考，剖切地干预着自己份内的事务，一方面由于他不次于新政派的思想高度，使他的关于整顿吏治的若干论点和主张能够端本清源，切中时弊，与范仲淹等人的思考不谋而合，实际上成为新政派的赞助者和支持者。后来当“朋党”之诬一起，欧阳修写了著名的《朋党论》，用“君子之朋”与“小人之朋”分辨是非，启迪赵祯，维护新政，揭露群小。而包拯也在他的奏议《七事》中，以“朋党”为论题，与欧阳修站在同一角度上，对奸巧诬罔之徒，进行了批驳，声援新政派人物。包拯引用西汉刘向进谏于汉元帝的一句话说：“孔子与颜渊、子贡，更相称誉，不为朋党；禹、稷与皋陶，转相吸引，不为比周。何则？忠于为国，无邪心也”。他不提名地称赞新政派的人物是“奋不顾身，孜孜于国，奖善嫉恶，激浊扬清之人”。直至六年多以后，他还为在“庆历新政”中“非辜被遣”的杨絘、王鼎、王绰等表示痛惜，寓意深远地指出：“凡有才名之士，必遭险薄之辈假以他事中伤，卒不得用”。要求仁宗“复与甄擢”，使杨絘升任湖南转运使，王鼎提点河北路刑狱。这无疑也是包拯实践自己整顿吏治、废滥举善主张的有力证明。

值得注意的是，“庆历新政”只雷厉风行了那么一点短暂的时间，而包拯的那些与新政息息相通的改革主张，却在持续地发挥着作用；并且随着包拯职务的变换，其改革的锋芒又锐利地伸向筹边与理财的领域，遥遥地将一股以“庆历新政”为开端的改革潮流，经由一个低谷，与后来王安石的“熙宁新法”联结了起来。从而使包拯在整修武备与理财兴利方面的主张，又具备了“熙宁新法”先行者的特色。