

明代官员考核制度述论

陈 国 平

建立和健全国家对政府官员的考核制度,是增强行政机关活力、提高行政效率的有效途径。中国古代社会在这方面为我们提供了大量的、可资借鉴的经验教训,而尤以明代为最典型。在明代,特别是明中叶以后,绝大多数官员均由科举出身,这些官员虽然凭借天赋将圣贤诗书背得滚瓜湍熟而金榜题名,但对国家政务却茫然无知,如何督促他们切实地执行法律、彻底地贯彻诏令就成为统治者潜心思考的问题。明代对官员的考核制度由是日臻完善。明代的考核制度包括考满、考察、稽查三种形式,三者紧密结合,构成了一个完整的、严密的考核体系。

一、考 满

考满是“论一身所历之俸”,即通过考查官员在一定任期内完成本职工作的情况,决定是否予以加级、进俸或升职的制度。

官员考满的程序依任官的类别和职务的高低而有不同——京官与外官不同,高级官员与中下级官员又有不同。

京官的考满大致分为两种情形。据《明会典》:“凡在京堂上、正佐官考满三年、六年,俱不停俸,在任给由,不考核,不拘员数,引至御前,奏请复职”。^①因此六部及都察院、大理寺等机关的首长,其考满由皇帝直接掌握,毋须考评,程序较为随意。

至于六部五品以下的官员以及太常寺、光禄寺、通政司、大理寺等衙门的属官,其考满较为严格,他们“历任三年,听于本衙门正官察其行能,验其勤惰,从公考核明白,开写称职、平常、不称职词语,送监察御史考核”,再由吏部覆考。此外在京军职文官,俱从监察御史考核,各以九年通考。至于左右春坊、司经局、科道官及尚宝司中书舍人的考满,则直接由吏部考核,而勿需移咨都察院。^②

在外布政、按察二司官员的考满,洪武二十六年(1393)定:“各处布政司、按察司首领官、属官,从本衙门正官考核。按察司首领官从监察御史考核。布政司四品以上,按察司五品以上,俱系正官佐贰官,三年考满,给由进牌。别无考核衙门,从都察院考核,本部覆考,具奏黜罚,取自上裁”。^③布按二司正佐官的考核与京官中六部五品以下官员的考核基本相同。

布按二司以下各府、州、县官,其考满程序较为复杂:“三年考满,先行呈部,移付选部作缺给注,司勋开黄,仍令给由。其见任官将本官内行过事迹,保勘覆实明白,出给纸牌,攒造事迹功业文册、纪功文簿,称臣签名,交付本官,亲资给由。如县官给由到州,州官当面察其言行、办事勤惰,从实考核,并开写称职不称职词语。州官给由到府,府官给由到布政司,考核如之。以上俱从按察司官覆考。仍将考核、覆考词语,呈部考核”。^④

此外，教官的考满颇具特别之处。洪武二十六年（1393年）定：“各处府、州、县学训导与教官，一体历俸，九年考满给由。其训导给由到部出题考试，将所试文字送翰林院批考”，以确定其通《经》情况。^⑤可知参与覆考的不是都察院而是翰林院。

考满的期限，据《明会典》记载：“国家考课之法，内外官满三年为一考，六年再考，九考通考黜陟”。^⑥《明史》也说：“考满之法，三年给由，曰初考，六年再考，九年通考”。^⑦因此，官员考满期限为9年，其中分三个阶段，每一阶段3年，这是十分明确的。那么这9年的期限如何起算，遇有改除情形又如何处理呢？

弘治三年（1490）奏准：“给由官员，历俸一百八个月或一百十个月，俱准九年考满。若多历少历者，俱参问。少历一个月以上者，问罪补任。若任内钱粮等项完结，亦照问罪，免其补任。如有未完事件，须回任完结，方许给由。”^⑧期限是以月计算的。

对于调任改除官员的考满，永乐八年（1410）规定：“外官改除别任，品级相同者，准通理”，但是推官改知县之类及京官调外任除外。隆庆五年（1571），经题准将此规定放宽：“以后外官考满，不论前后年月多寡，俱得通理，仍兼查两处贤否，以行考核”。^⑨

明代官员的考满给人印象非常强烈的是它过分地看重期限，究其原因在于，期限即等于经历，而经历在某种意义上又意味着资格。考满在明代正是官员积累资历这种外在条件的重要途径。由此我们不难明白，为什么到明中叶以后，封建官场那样地偏重资格，而考满制度又顺理成章地流于形式了。

官员考满的标准除时限的严格要求外，其他并不统一。不光是任职性质不同的官员，其标准各异，就是性质相同的官员处于不同的环境中，其标准也不一致。六部及都察院等机关的首长，无须进行考核，固无标准可言；其他官员的考核，如府州县官，洪武元年（1368）以其任内“户口增、田野辟”为上，而到宣德五年（1430）则规定：“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。”又如教官的考满，明初以“九年之内科举取中生员名数为则”，再参考其通《经》情况定拟升降，此一原则在有明一代确实成为定制，但考取的名数在各个不同时期却又屡有变更。总起来看，考核的标准是以各官员的具体职掌为基础，又结合考满时的历史条件临时加以拟定的。其目的在于从实际出发，通过考满这一形式，促使官员圆满地完成份内工作，并切合时代所产生的特殊要求。但是因为它在实际生活中太难得到理想的贯彻，往往雷声大，雨点小，最后不得不背弃初衷，转而注重形式而忽视内容。这是考满到最后终流于形式的又一原因。

内外官考满以后，须将考评与职责的繁简及纪录情况综合起来考查，然后决定黜陟。其考评为九年考满的总评，“九年之内，二考称职，一考平常，从称职；二考称职、一考不称职，或二考平常、一考称职，或称职、平常、不称职各一考者，俱从平常；二考平常，一考不称职，从不称职。”^⑩其繁简则例为，“在外，府以田粮十五万石以上，州七万石以上，县三万石以上；或亲临王府、都司、布政司、按察司并有军马守御、路当驿道边方、冲要供给去处，俱为事繁。府、州、县田粮在十五万、七万、三万石之下，偏静去处俱为事简。在京衙门，俱补繁例”。^⑪其纪录分无过、有过、有罪等。三者结合定其升降：（1）繁而称职无过，升二等；有过，升一等；有纪录徒、流罪，一次本等用，二次降一等，四次降三等，五次以上杂职内用。（2）繁而平常无过，升一等；有过，本等用；有纪录徒、流罪，一次降一等，二次降二等，三次降三等，四次以上杂职内用。（3）简而称职与繁而平常同。（4）简而平常无过，本等用；有私笞公过，降一等；有纪录徒、流罪，一次降二等，二次杂职内用，三次

以上黜降。(5)初考不称职,繁处降二等,简处降三等,若有纪录徒、流罪者俱于杂职内用。此外,“果有殊功异能、超迈等伦者,取自上裁”。

两京堂上官的考满程序既有显著的不同,其考满的法律后果也当然有极大的差别,虽说是“九年任满,黜陟取自上裁”,但通常是照例予以奖赏:“凡一品二品官考满,赐羊酒钞锭。尚书、都御史六年考满,加太子少保;九年,加太子太保。吏部尚书,有三年即加太子少保、六年加太子太保者。内阁三、六、九年考满,应升官秩,取自上裁。其一品九年考满,或赐宴,或赐敕奖励;及诰命、荫子等项,俱出特恩。或奉旨查例,议拟奏请。”

明代考满制度,因过分注重资历的积累,渐渐流于形式,到中后期,已不论治行的优劣,所有官员“一概考称”,称职、平常、不称职的区别被抹杀殆尽。万历初期,张居正推行改革路线,要求“各官给由,两京堂上官、在外抚按官务要考其治行优劣,据实开报,吏部、都察院仍要严加考核,分别称职、平常、不称职,照例施行”而且万历四年(1576)四月,又明令“抚按严核,明注称职、平常、不称职三等报部,以便复核”,也只不过收效于一时罢了。万历十一年(1583),左副都御史邱橐论考满之弊说:“如京官考满,河南例书称职。外官给由,抚按官概与保留。以朝廷甄别之典,为人臣交市之资,敢徇私而不敢尽法。恶无所惩,贤亦安劝,此考绩之积弊也。……”^⑩

二、考 察

考察指于特定的时间就官员的德行和能力进行考查,以决定其去留。显然,考察与考满虽然基本目标都在于督察百官、整肃吏治,但两者的重心和方法各不相同,因此《明史》称它们相辅而行。考察依被考察对象的不同而分为外察与京察两种。

外察又称朝觐考察,是指对京师以外官员的考察。明朝建国之初,外官每年均须朝见天子,洪武十一年(1378),太祖命吏部甄别朝觐的官员,结果“察其言行功能第为三等,称职而无过者为上,赐坐而宴;有过而称职者为中,宴而不坐;有过而不称职者为下,不预宴,序立于门,宴者出,然后退”。此为考察之始。到洪武十九年(1386),始定以辰、戌、丑、未年为朝觐之期;洪武二十六年(1393)又补充若干规定,外察制度遂基本确立。

外察之初,先由各布政司、按察司、盐运司、府、州、县及土官各衙门正官带领首领官吏各一员,按照《到任须知》所规定的内容依式对款,填造文册,然后连同原领敕諭及诸司职掌内事迹文簿,具本于当年12月25日亲自赍送京师奏缴,作为考核的凭证。接着由吏部会同都察院详加考察,分其等第。此时处于下等者认为有欠公允,许其申诉;而科道等官认为吏部考察失当,也可指名纠劾。最后由吏部官将众官引至皇帝面前,由皇帝定其去留。

为了保证考察结果的公正性,从弘治八年(1495)起即由各处巡抚官在朝觐之年,具所属不称职官员揭帖,密报吏部,由吏部自己掌握。到嘉靖十六年(1537年),又以“考察全据考语,未免失当”为由,命吏部、都察院“先事秉公查访,旌别黜陟”。因此,考察制度演变的结果,是在朝觐考察开始以前,在吏部和都察院这一方具体的工作早就展开了。

外察的内容据《明史》记载:“考察,通天下内外官计之,其目有八:曰贪、曰酷、曰浮躁、曰不及、曰老、曰病、曰罢、曰不谨”。又说:“至三岁,抚按通核其事状,造册具报,丽以八法”。因此考察的内容就是查验官员是否具有上述八种情状,然而从历朝考察的具体情况而言,似又限于此。如天顺四年(1460),令“朝觐官贤能卓异者,赐宴及衣如例”;万历二年(1574),令“吏部、都察院将来朝官员有廉能超众者,查实具奏,引至御

前，而加奖赏，仍赐宴于礼部。其贪酷异常者，著锦衣卫拿送法司问罪”。^①由此看来，考察的内容仍包括贤否两个方面，只不过以“否”为主罢了；考察与考满是融通与互补的。

考察降黜等第，在宣德以前屡经变更，后始确定为四等，一直相沿不改；年老有疾者致仕，罢软无为、素行不谨者冠带闲住，贪酷并在逃者为民，才力不及者斟酌对品改调。^②

外察又称大计，所谓“计处者，不复叙用，定为永制”，可见其法律后果的严重性。^③京察指对京官的考察。弘治十七年（1504）奏准，每6年举行一次，自此形成定例。

京察与外察在内容、目的等方面基本一致，所不同者在于：第一，京察在形式上将被察对象分为两类，各自采取不同的方式——在京各衙门堂上官即4品以上京官，曾经科道纠劾及年老不堪任事、才德不称职者，各自陈致仕，取自上裁；对于5品以下官员，则由吏部主持一体考察。第二，在法律后果上，凡京察得出“才力不及”的结论，一律降一级调外任，这一点较外察明显要严厉一些。特别是在“大臣自陈，去留已定”之后，而“居官有遗行者”，许给事、御史纠劾，谓之拾遗，“拾遗所攻击，无获免者”。

此外，京察有时并不在规定的年度里举行，谓之“闰察”。武宗时，宦官刘瑾当权期间，吏部尚书张彩为谄媚刘瑾而请求不时考察京官，创下恶例，后来为少数内阁大臣援用，成为他们排除异己、打击政敌的工具。到万历十三年（1585），吏部尚书杨巍疏称：“六年京察，祖制也，若执政有所驱除，非时一举，谓之闰察，群情不服，请求停闰察。”^④闰察始被罢而不用。

三、稽 查

稽查是根据上传下达的章奏或来往文簿对百官实行的定期检查、监督制度。

据《明会典》载：“凡六科每日收到各衙门题奏本状，奉有圣旨者，各具奏目送司礼监交收。又置文簿，陆续编号，开具本状，俱送监交收”，“凡各衙门题奏过本状，具附写文簿。后五日，各衙门具发落日期，赴科注销，过期延缓者参奏”，“凡在外司、府衙门每年将完销过两京六部行移勘合，填写底簿，送各科收贮，以备查考”。^⑤这是明初对稽查章奏所作的规定，到后来“岁久因循，视为故事”。^⑥

嘉、隆年间，纪纲陵替，吏治因循，“朝廷诏旨，多废格不行，抄到各部，概从停搁；或已题‘奉钦依’，一切视为故纸，禁之不止，令之不从”。^⑦为了整肃纪纲，张居正于万历元年（1573）请求在明初规定的基础上实行考成法，其疏曰：“六部、都察院遇各章奏，或题‘奉明旨’或‘奉钦依’，转行各该衙门，俱先酌量道里远近、事情缓急，立定期限，置立文簿存照，每月终注销。除通行章奏不必查考者，照常开具手本外，其有转行复勘、提问议处、催督查核等项，另造文册二本，各注紧关略节及原立程限，一本送科注销，一本送内阁查考。该科照册内前件，逐一附簿候查，下月陆续完销。通行注簿，每于上下半年缴本。类查簿内事件，有无违限未销。如有停搁稽迟，即开列具题候旨，下各衙门诘问，责令对状。次年春夏季终缴本，仍通查上年未完。如有规避重情，指实参奏。秋冬二季，亦照此行。又明年仍复挨查，必俟完销乃已。若各抚按官奏行事理，有稽迟延搁者，该部举之；各部院注销文册，有容隐欺蔽者，科臣举之；六科缴本具奏，有容隐欺蔽者，臣等举之”。疏上后，神宗旋即“诏依行”。^⑧这是历史上著名的考成法。

考成法的要点是，要求各衙门置备三本帐簿，每本均记载发文、收文和章程，并对所要完成的事情定立完成的期限，其中一本留作底册；一本送各科备注，实行一件，注销一件；

一本送内阁查考。考成法与考满、考察制度的不同点在于，前者是随事考试，即直接针对所要完成的事情考其成效，后者则是综合各种因素对官员能力或德行进行评定；前者是经常性的检查、监督，所谓“月有考，岁有稽”^⑭，后者则是定期的考核；而且就主持的部门而言，两者也不一致，前者由内阁大臣，后者归吏部。

考成法对万历初期张居正的改革起了巨大的推动作用。据《明史·张居正列传》记载：居正“为考成以责吏治……令以大小缓急为限，误者抵罪。自是，一切不敢饰非，政体为肃”，整个国家出现了“虽万里外，朝下而夕奉行”的政治新局面。可惜的是，张居正死后不久，他所推行的改革措施均遭取缔，考成法也未能幸免于难。

从上面的分析不难看出，考满、考察与稽查三者各有所偏重，考满着意于官员的任职期限及其间的政绩，考察注重官员的品德及其表现，稽查的重点则在于每件具体事情的完成与否；但三者显然又是互相贯通的：对任何一个官员来说，如果他在任期、德行、处事三个方面都无可挑剔，那么他肯定是一个不可多得的好官；而对于整个国家来说，如果真正能够在这三个方面实施有效的监督，那么庞大的官僚机器完全可以顺畅地永无休止地运转下去。但是我们也应清楚地看到，明中叶以后考满制度是如何流于形式，考察制度是如何蜕变为党争的工具，稽查制度是如何被废而不用，这套严密的考核制度终因跟不上形势的发展而与实际严重脱节最后无可奈何地衰败了，没落了。

作者单位：中央办公厅

责任编辑 萧伯符

注

①②③④⑤⑥⑧⑨⑩⑪⑫⑬ 《明会典》卷一二《考核一》。

⑭⑮ 《明史》卷七十一《选举三》。

⑯ 《明神宗实录》卷二。

⑰ 《明神宗实录》卷四九。

⑱ 《明史》卷二二六《丘橐传》。

⑲⑳㉑㉒ 《明会典》卷十三《朝觐考察》。

㉓ 转引自朱东润著《张居正大传》第282页。

㉔ 《明会典》卷二百十三《六科》。

㉕㉖㉗ 《张文忠公全集》奏疏三《请稽查章奏随事考成以修实政疏》。