唐代官员的政绩考核导向

□杨升祥

唐代进入我国封建社会的鼎盛时期，官吏的政绩考核制度日臻完备。官员的政绩考核经两晋南北朝的试行，全面考核官员政绩的导向更为明确。一是负责官员政绩考核的机构设置和考核方式趋于完善；二是政绩考核更加注重共同标准与侧重标准相统一；三是把政绩考核的结果公示，并与官员的定级、晋升和奖罚相结合。

考课机构的完善体现了国家对官员政绩考核的高度重视

唐朝主管官吏考课的机构为吏部考功司。《唐六典》规定：“考功郎中之职，掌内外文武官吏之考课。”唐代的考课，即为官员任期内每年度与四年一次的政绩考核。早在唐初武德（618—626年）年间，唐朝政府即着手制定考课法。贞观年间，考课法作为《唐令》的第一篇法规颁布实施。其中，明确规定了考核官吏的机构、权属与方式。考核机构由吏部主管，并由吏部选定“考功郎中、员外郎各一人，掌管文武百官功过善恶的考核方式及其行状。吏部的考功郎中与考功员外郎专管官员的政绩考核事务，后来改为由给事中、中书舍各一人为监考使，以考功郎中负责京官的政绩考核，以员外郎负责外派官员的考核。德宗贞元（785—805年）以后，考功郎中、考功员外郎仍负原有考评职责，由给事中审校京官的考核，中书舍人审校外派官员的考核。按照唐制，吏部考核对象只限四品以下的官员，虽然吏部考功郎中、员外郎掌管文武百官功过善恶之考核，并非指朝中所有官吏的考核，主要是四品以下官吏的考核。三品以上官员则“进名所内考，非有司所得专”，即三品以上的高级官吏，不由他们考核，而由皇帝亲自考核。

唐朝的官员政绩考核之权归中央掌握，具体事宜由吏部负责，有时由皇帝直接委派朝廷大员主持。为了防止主持考课官员和被考核官吏舞弊，皇帝一方面派大员到各地巡察考核官员的工作，另一方面还制定了官员课考的辅助性法令，明确规定，如果对官吏的考课不实，所奖赏、升迁的官员同其政绩相违背，或不称职，则对负责考课的官员以“贡举非其人”的条令，减一等定罪。这也是唐朝政绩考核制度趋于完善的一个标志。唐代的课考之日，极其隆重。皇帝为最高主考官，特派德高望重的宰相二人充任内外官考使，御史大夫或其他高级官员为监考使。但是，各级官员政绩考核的具体工作还是由吏部的官员负责运作。唐代考课，前期过严；安史之乱后，则失之过宽。如何使官员的政绩考核做到科学规范、宽严适度，唐朝以降，各朝均在探索。但上述课考机构的设置和主管课考官员拥有权力，引起各级官员的高度重视，对于各级官员必须接受考核具有导向作用。

共同标准与侧重标准相结合体现出全面考核政绩的要求

唐代的政绩考核制度规定，每年一小考，四年一大考。考核的方法是：各有关部门主管长官根据国家规定的“四善”“二十七最”的政绩考核标准，对所属官员进行年终一次的小考核及四年一次的大考核，并把对官员考核的普遍性标准与特殊性标准相结合，这就增强了政绩考核的全面性、专业性和导向性。

“四善”是国家对各级官吏考核的共同标准，强调了为官掌权的共同标准和共同要求，是考核各级官员政绩的统一标准。“二十七最”则是考核各级官员对自己所负责的工作是否履职尽责，是侧重于官员的职责岗位和不同业务的考核标准，突出了对各级专门机构官员的考核要求，主要考核其在单位时间内（一年或四年），所属部门和地区户口增减、农桑垦植、漕运水利、钱谷运输、仓储周转、盗贼讼狱、灾情处置、教育选举、治安状况等关系国家各方面工作的完成情况。唐代官吏政绩考核的标准不是一成不变的，一些皇帝还时常根据当时的需要，对官员的考绩临时下诏，附加特殊标准和要求。如唐太宗时曾把增加人口、开垦荒地的多少作为政绩考核的标准，这虽然能应一时之急，但缺乏政绩考核的稳定性。

把政绩考核结果与官员定级、奖惩、任职和晋升相结合

唐代的政绩考核制度趋于完善的重要标志之一，就是根据对官员的考核结果确定等级，并把官员考评的等级与奖惩、任职和晋升挂钩。由此，不仅明确了官员考核的共同标准，而且制定了各有区别、各有侧重的具体考核标准，并根据政绩考核的结果，确定官员的等级，通过考核与评级制度，使官员的政绩考核与任职、晋升等紧密结合起来，进而引导、激励、约束各级官吏忠于皇权、履职尽责，坚持操守，对于防止渎职、疏于职守、贪赃枉法，具有重要的导向和规范作用。

对于朝内各级官吏，经过考核后，定出上、中、下三等九级。一最四善为上上，一最三善为上中，一最二善为上下；无最而有二善为中上，无最而有一善为中中，职事粗理，善最不闻者为中下；爱憎任情、处断乖理者为下上，背公向私，职务废缺者为下中，居官饰诈，贪浊有状者为下下。若于善最之外，别可嘉尚；及罪虽成殿，而情状可矜；虽不成殿，而情状可责者，省校之日，皆听考官临时量定。这对于各级官吏而言，能够进入哪个等级，直接关系到任职或升迁。

对于外派的官员，不分职别，实行统一的四项考核标准。并根据官员政绩考核的结果，一般定为四个等级，即“清谨助公为上，执事无私为中，不勤其职为下，贪浊有状为下下”。相对于朝内的各级官吏而言，这四项标准不仅过于笼统，而且根据这些考核标准，确定官员的考核等级，过于轻率也有失公正。

公开宣议各级官员的考核等级。凡应考之官，皆具录当年功过行能。京官皆集于尚书省，对众读议其优劣等第；外地官员由本州长官唱第等级，然后送省奏闻。官吏经考核定等之后，吏部要发给应考人“考牒”，作为凭证。考课按每年的功过行能定考，唐制规定，从任官之日，到考核之日，已有二百日者，即可参加考核。但请假逾百日，或停止工作一年以上者，不得参加考核。唐代考课，对地方州、县长官的考核很严格，除上述四善二十七最以外，按惯例要依所管区域户口之增减，农田耕垦与收获如何，以定考核等级。如有抚育有方、户口增益，各准现有户口为十分，每加一分，刺史县令各进考一等。如户口减少者，亦每一分降一等。这是封建政府一贯重视国家人口增长、农业发展的具体表现。确定官员考核的等级后，由吏部会同有关部门或由皇上决定官员是否继续任职或晋升。

根据官员政绩考核的优劣给以奖惩。官吏的政绩考核结束后，按照有关部门评定的等级继之以加禄或减禄、晋升或降职等奖惩措施。按照唐制，小考（即每年一次的政绩考核），赏之以加禄，罚之以夺禄。大考（即四年一次的政绩考核），赏之以晋升，罚之以降职。重者则免除官，直至追究刑事责任，并予以重罚。唐代官吏，一般都要凭考课进阶升级，“凡居官必四考，四考考中，进年劳一阶叙，每一考中上，进一阶，上下进二阶，上中以上及计考应至五品以上者，奏而别叙。”唐初的考课令还规定：考在中上以上，每进一等，加禄一季；中中者守本禄；中下以下者每退一等，夺禄一季。唐代官员的政绩考核没有采取“一考定终身”的办法，对于曾因过失而被贬官者，如果还能干出政绩，经考课优异者，也可照样进阶升官。如韩愈、刘禹锡皆曾被贬官，后均被起用选拔至中央任职。

总之，唐代在中国古代史上首次比较全面、较为严格地推行了官吏政绩考核制度，特别是考核标准的完善，考核结果与定级、任职、奖惩、晋升相结合的政绩考核导向，对于唐代出现贞观之治、开元盛世有着密切的关系。当然，受封建社会制度的局限，即使某些制度有其优长，但在实施过程中也会受到各种社会因素的干扰或制约，难以充分发挥其作用。

中外制度史

英国媒体监管的前世今生

□徐华娟

2013年10月30日，英国女王伊丽莎白二世会同枢密院通过了获得议会主要政党支持的皇家特许状，并在白金汉宫为特许状盖了印章。根据新的皇家特许状，媒体一直争取的所谓“自我约束”的自律体系宣告结束，官方报业监管机构成立。对此，英国《每日邮报》说，皇家特许状颁布的这一天，“英国的言论自由走入黑暗”。英国《太阳报》称，皇家特许状的颁布一点不光彩，完全是各政党密谋决定的，他们的决定让英国持续了300年的言论自由走到尽头。英国主要媒体报端都直言这一天是他们所面对的“最黑暗一天”。英国政界和司法界却认为这一举措解决了当局亟待重拳出击的问题，即媒体在没有监管的情况下没有职业操守甚至发生窃听等连环丑闻。然而，对于英国出版业产生以来国家权力对其监管的历史变迁，确实值得我们认真追溯一下。

英国出版业的出现，始于引进印刷机的英国第一个印刷出版家——威廉·卡克斯顿。1476年，威廉·卡克斯顿从德国科隆学习了德国人约翰·古登堡改进的活版印刷术，回到英国后在伦敦的西敏斯特教堂建立了第一家印刷所，并于第二年出版了第一本活字印刷书《哲人语录》，从而开创了英国的印刷出版业。英国各地不仅印刷文学书籍，如卡克斯顿翻译出版的《坎特伯雷故事集》《亚瑟王之死》《伊索寓言》《列那狐的故事》等对英国早期文学贡献极大的书籍，而且此后的100多年还不断出现不定期出版的新闻书，以重大事件的报道为主要内容，这类书籍具有新闻的性质，被业内人士视为报纸的最早形态。

英国出版业的方兴未艾，与都铎王朝亨利八世的离婚案和由此引发的宗教改革运动有着很大关系。已婚的亨利八世要与女官安妮·博林结婚，首先要与凯瑟琳王后离婚，而天主教是严禁离婚的，若要离婚就需找一个恰当的理由。于是亨利八世得到宠臣沃尔西的指点，利用《旧约·利未记》中“没有子嗣”的预言来说明自己当初娶了寡嫂、玷污了长兄阿瑟名声而受到没有子嗣的惩罚，并以此为由向罗马教廷提出离婚，与凯瑟琳对簿公堂。离婚案的不顺利使亨利八世趁机摆脱罗马教廷，宣布国教独立，实行宽容的宗教政策，各式各样的新教思想迅速涌入英国本土。从亨利八世到伊丽莎白一世，极具变化的宗教政策并不能使所有人都能接受，宗教思想在这一时期也比较混乱。因此，光荣革命之前，打击非法的出版业和中伤王室的言论有利于加强中央统治，维护王权的威信。控制舆论、打击非法出版物是加强中央集权的必要手段。1528年，英王亨利八世下令限制印刷业的发展。1530年，在大法官托马斯·莫尔的推动下，王室颁布法令，“为反击和抵制该诅咒的路德教异端在国内的散布”而列出14本违禁书，要求书的主人把这些书上交给牧师并向上帝进行忏悔，这标志着王室第一次企图对图书的生产和传播进行限制和控制。1536年亨利八世颁布法令规定：“任何攻击国王及王室威严的书必须在40天内上交给忏悔牧师或大法官莫尔。”

亨利八世和伊丽莎白一世统治时期通过王室法令和国家官僚机构逐步确立起维护绝对主义统治的出版前审查制度。1538年，为巩固国教地位，防止极端改革者对政权的危害，亨利八世颁布法令，要求“禁止或避免用英文印刷错误及异端的观点”，正式建立皇家特许制度，规定所有出版物均须经过特许，否则禁止出版。1557年，玛丽女王下令成立皇家特许出版公司，规定只有经过女王特许的印刷商才能从事印刷出版。因为分散的出版物不利于王朝加强中央统治，尤其是在伊丽莎白一世统治时期，她作为亨利八世与安妮·博林私生女的出身遭到民众的质疑。甚至在接见法国使节时，就连法国使节也对她表现出明显的轻视，声称无法判定她是否英国合法女王。1566年，伊丽莎白一世通过英国的王室法院颁布一项旨在规范英国出版业的法令，即《星室法庭法令》（Star Chamber Decree），严厉管制出版活动，法令规定“一切印刷品均须登记”“有搜查、扣押、没收非法出版物及逮捕嫌疑犯的权力”等。这也是英国历史上第一部规范出版业的法令。该法令规定禁止进口和出版违反法规、禁令和印刷特权条例的出版物，并且还授予书商公会监察和查禁违背法令的出版物的特权。这个法令表面上是英国王室同书商公会的合作，但本质上是将书商公会纳入王室的统治之下，即书商公会的出版自由必需得到星室法庭的支持。

《星室法庭法令》的颁布不是根据《大宪章》以来确立的“王在法下”的原则，而是依照国王个人的意愿。因此，根据星法院法令规范的出版业即是国王控制下的出版。1570年，英国女王伊丽莎白一世又将枢密院（君主的顾问机构）的司法委员会改组为直属女王的皇家出版法庭。至资产阶级革命前夕，星室法庭（Star Chamber）一直与枢密院、高等法院等同为英国历史上最重要的专制机器，特别在对出版商的惩治上一直充当急先锋的角色。星室法庭在其辉煌一时的生涯里一度是英国专制制度的象征。美国新闻史学家埃默里评价它是“英国报纸出现前一长段历史中禁止自由发表意见的又一障碍”。

17世纪出版业与政权压制进行了长久的抗争。直至1641年由王室管制出版的“星室法院特许令”在抗争下取消，1694年“报纸执照令”被废除。英国从此开启了整个世界的“出版自由”的历史，“任何人均可办报”。1695年废除《许可证法》，实行出版登记制，建立事后惩罚滥用出版自由行为的制度，标志着出版前检查制度的废止和整个欧洲图书审查制度的衰落。英国成为世界上最早实行追惩制的国家。从此，300多年来英国新闻媒体一直标榜其行业自律体系的完美。然而，近半个世纪以来新闻媒体监管的失却使其连爆窃听等丑闻直接导致了其自律神话的破灭。

虽然英国媒体10月30日还试图争取通过法律途径阻止通过官方监管制度，但未能成功。英国《卫报》抱怨说：“赢得自由表达的权利很难，失去却很容易。”首相卡梅伦认为最终由官方监管媒体的制度的诞生，其最重要的依据之一即皇家特许状。值得注意的是，为什么此次不采取议会立法而是采用起源于1066年古老的皇家特许状（Royal Charter）的形式，即由英国国王签发的正式文书来确定？这是因为“皇家特许状”自产生那天起其本身就具备了契约的性质。依照古老的惯例，皇家特许状写在羊皮纸上，不同于具有时效性的委任状或者令状，它具有永久有效的特性。新的皇家特许状不仅规定了新的监督机构拥有的权利与责任，也保证了政府或机构本身均无法对其轻易修改的性质。正如英国《经济学人》的评价：“王室特许有1000年的历史，东印度公司和BBC都有特许。如果媒体监管也有王室特许，意味着无需立法就有坚实的监管基础。”

依照女王盖有印章的皇家特许状建立媒体监管机构可以使政府免受“侵犯新闻自由”的指责。另外，无论英国各家媒体如何抨击和抵制，作为政府绝对不能再放任所谓媒体自由而放弃充当“守夜人”和“看门人”的责任，连曝丑闻的事实已经证明放任的后果势必会损坏国家形象。而英国媒体监管无论采取怎样的形式，其目的无疑是明确的，即找到一条能够维系政府体制和媒体行业健康有序运行的平衡的路径。新闻媒体监管，在信息爆炸和传播手段多样化的大数据时代里，无疑是一个试图兼顾各方利益、保持新闻媒体自由和维护道德操守的动态过程。

纵死犹闻侠骨香

——浅析晚清知识分子烈士化心态

□朱 昆

在晚清的时代巨变中，知识分子的人生观念悄然发生着变化，自我价值在革命进程中的确立和消解促使每个人思考如何对待个体生命和社会理想两者间的关系。烈士化心态的出现是晚清知识群体的重要心理特征。

历史的脚步迈进20世纪的大门，虽然中国依然没有摆脱国贫民弱的困局，《马关条约》《辛丑条约》的签署更令本已岌岌可危的时局雪上加霜，知识分子却表现出亢奋的精神状态，飞扬的文字间充满了自信的豪情。光绪二十四年（1898年）梁启超变法失败后亡命日本，去国怀乡本是人生之哀，再加上变法大业失败更应该是牢骚满腹，但在去日本的途中，梁启超却写下了激扬的诗篇《去国行》：“……吁嗟乎！男儿三十无奇功，誓把区区七尺还天公。不幸则为僧月照，幸则为南洲翁。不然高山蒲生象山松荫之间占一席，守此松筠涉严冬，坐待春回终当有东风。”诗中虽有块垒难浇的郁曲、恩仇未付的不平，但忧虑中彰显的是激越的情怀，建立伟业的渴望和期待。甲午战败后的忧惧正逐渐被昂扬的民族豪情所替代。这反映了时代的风貌，特别是知识分子内心的微妙变化。从自卑到自信，由忧惧到振奋。

试图通过激烈的行为来拯救时局说明了晚清士人心态的转变。谭嗣同在《仁学》中明言：“吾华人慎毋言华盛顿、拿破仑矣，志士仁人，求为陈涉、杨玄感，以供圣人之驱除，死无憾焉。若机无可乘，则莫若为任侠，亦足以伸民气，倡勇敢之风。”不能做改变国运的华盛顿、拿破仑，也要做敢于反抗强权的陈涉、杨玄感，推崇任侠的谭嗣同成为了后世的偶像。谭嗣同用春秋时期扶救赵孤的程婴和公孙杵臼、倒幕志士西乡隆盛和僧人月照来比拟自己和梁启超，表明自己慷慨赴死的决心。日本友人劝谭嗣同避难海外，他毅然道：“各国变法，无不流血而成，今日中国未闻有因变法而流血者。此国所以不昌也。有之，请自嗣同始。”谭嗣同表现出的牺牲精神，给晚清士人以振奋，开启了他们崇尚流血、勇于献身的人生大幕。清廷举起屠刀本意是恫吓知识阶层，结果是谭嗣同为变法引颈就戮使知识分子更清醒地意识到暴力对改变时局的必要性。

生死关乎国家命运、民族大义，舍生取义成为知识群体的人生选择。暗杀、自杀被赋予巨大的社会意义成为时代的特征，知识精英的人生轨迹被涂抹上一丝血色。1901年李群在《清议报》发表了《杀人篇》一文，将“杀人”推崇到了极致：“支那其亡矣，支那其亡矣！亡而存之有术，是惟杀人。”杀人流血被视为再造文明所必须付出的代价，“民贼之血、贵族之血、百姓之血，与志士之血相揉相济相倾相搏，而文明以生。”身处晚清乱世之中牺牲成了所有人都难以回避的人生抉择。对革命党人而言以极端激烈的手段塑就民族意识，改造国民精神，重建人生观念是实现国家复兴必然手段，在他们看来列强之强究其因在于其国魂强，革命党人汲汲以求的国魂，它的实现过程与铁血主义密不可分。

革命鼓吹的目的是希望更多人投身于革命事业，而革命的行动则需要革命的宣传赋予其合理性。当知识分子的笔端充盈着剑气，写下的文字都浸润着血色时，牺牲成了人生的重要选择。以谋刺出洋五大臣而闻名的吴樾写有《暗杀时代》一文，这是一篇时代奇文，不仅有着笔力千钧、豪情激荡的阳刚之气，还有着深沉悲愤、忧思满怀的慷慨之音。全文细致展现了一位革命党人的心路。他在文中写道：“夫排满之道有二：一曰暗杀，一曰革命。暗杀为因，革命为果。暗杀虽个人而可为，革命非群力即不效。今日之时代，非革命之时代，实暗杀之时代也。”吴樾观点的局限性是显而易见的，将个人奋争凌驾于发动群众参与革命之上，是清末革命党人起义屡屡失败的重要原因。不过这种赞扬极端个人英雄主义的文字又的确具有令天下志士豪杰相砥砺的感召力，现实的黑暗、民众的麻木都需要前行者具有一种大无畏的英雄情怀。英雄与时势的紧密相连，当整个社会处于变革时代的焦虑中，特别是当国民精神陷入萎靡不振时，革命者采取激烈行为不仅仅是个人选择，更是道德宣示。晚清志士留在历史记忆中视死如归、大义凛然的形象，它的确反映知识阶层内心的激愤，这是一个讴歌牺牲、呼唤英雄的年代。

清末十年中国的政治形势是“风雨如晦，鸡鸣不已”，清廷并非不思振作，晚清新政不论是出于外部压力所迫还是出于维系自身统治地位的考虑，至少表明了清政府寻求变革自新的态度，但是没有得到革命知识分子的认同，他们把立宪视为清政府欺骗民众的把戏，出现这个结果与清政府试图通过恐怖镇压的手段扑灭革命火种密切相关。从“戊戌六君子”到“自立军”起义再到同盟会成立，清廷的屠刀挥舞得越猛烈，前仆后继者愈众。酷法严刑下血肉横飞的情景经过革命刊物的渲染，带来的效果不是恫吓而是义愤，政府与知识精英的不信任最终导致两者严重对立。即便是不赞同暴力革命的梁启超在《释革》一文中写道：“国民如欲自存，必自力倡大变革、实行大变革始；君主官吏而欲附于国民以自存，必自勿畏大变革且赞成大变革始。”大变革成为时代的共识，抱残守缺的做法成为千夫所指，试图在体制内解决问题变得极其困难，暴力革命成了不二之选，对烈士人生的向往成了众多知识分子的心声。

“纵死犹闻侠骨香”是晚清知识分子人生态度的写照，死并不恐怖，甚至残酷血腥的死亡可以用诗意包裹成浪漫情怀。从实际效果来看革命党人并未达到目的，如吴樾这样出师未捷身先死者不在少数，即便是成功谋刺一二大员恐怕也很难改变时局。其实刺杀的结果只是革命党人考虑的一部分，以生命践行理想以达成人生价值则更为重要，烈士的称号是对这一方式的最高褒奖，《革命之心理》中写道：“得一英雄，诚不得一烈士，英雄罕能真，烈士不可以伪也。一以权谋胜，一以骨气胜。”英雄与烈士的区别在于是否敢于殒身不恤，革命行为的价值判定是以道德高下来决定的，身死的目的是为了实现“侠骨香”这一人生信念。如果从这点考虑的话，晚清知识分子的激烈行为正是个体生命为了实现革命这一崇高理想所能贡献的最大价值。

中华春秋