

近代港人何启吏治思想述评

杨世宁

内容摘要 19世纪80年代以来,中国民族危机日益深重。爱国港人何启虽远离祖国的政治中心,仍以救国救民为出发点,参照西方资本主义民主制度,提出以改革近代人事制度为整饬吏治重点的新政思想,期望从根本上解决吏治败坏、国家贫弱的问题。

关键词 何启 吏治思想 近代人事制度改革

官吏贪污腐化、冗员成堆、行政效率低下始终是清末吏治的一大弊端。清末统治者也曾采取过一些整饬吏治的措施,但都是在坚持封建专制的人事制度原则下进行的。这些整饬不仅没有清除旧的腐败,还产生了新的腐败。特别是洋务派在“富国强兵”的口号下,创建新式军队、企业,增设新的机构,为贪官污吏营私舞弊提供了新场所,给清末吏治整饬增加了新的困难。而吏治败坏,内政不修,又愈发使晚清政府软弱无力,在列强咄咄逼人的进攻下不堪一击。中法战争先胜而后败以及甲午战争的惨败,激起了全国人民对腐败的清王朝的极大愤慨和强烈不满,人们深切地意识到:统治了中国二千多年的封建君主专制制度对于当时的民族危机已无能为力了。一时间,“救亡”成为最有现实意义的口号。

何启虽然生活在远离祖国政治中心的香港,但他仍然关心祖国的命运,提出“道之污隆,匹夫其责”^[1]。他认为中国贫弱的关键在于内政不修,吏治败坏,而吏治败坏又主要是人才的缺乏和选举用人制度的腐朽。在《曾论书后》和《新政论议》中,何启提出了他的吏治思想,即变革封建专制的人事制度,从根本上解决官吏腐败问题。何启的这一思想是他系统学习西方文明的结果,也是他作为一个华侨民族资本家关心国事的表现。

何启(1859—1914年)是香港著名的政治家。原籍广东南海,字迪之,号沃生,出身传教士兼商人家庭。他曾就读于香港皇仁书院和留学英国十余年,学习医学和法律,后定居香港作律师兼医生,1890—1914年连任三届香港立法局议员。

由于长期受资本主义文化的系统教育,何启更多地受到西方资产阶级政治思想的熏染,对西方资本主义社会的情况也比较熟悉。他作为一名香港同胞、海外华侨,又因中国的贫弱与清政府的腐败而屡受外国人歧视、欺凌。为了维护华商的利益,改变中国人受人歧视的境遇,何启产生了变旧法、行新政,使国家富强、民族振兴的强烈愿望。从19世纪80年代后期起,他开始著文宣

传变法。最初,他的文章是用英文写出的,以“Sinensis”为笔名发表在 *China Mail* (即《德臣西报》)上。后来,为了让国内更多的人士了解他的主张,便请校友胡礼垣帮忙译成中文。胡礼垣(1847—1916年)自幼喜读中国经史,中文功底颇深。何启在他的帮助下先后写成《曾论书后》(1887年)、《新政论议》(1894年)、《新政始基》(1898年3月)、《康说书后》(1898年6月)、《新政安行》(1898年12月)、《〈劝学篇〉书后》(1899年春)、《新政变通》(1900年冬)。随后,二人又将这些文章汇编成《新政真论》,并加写《前总序》和《后总序》。在序言中,两人都谈到上述论作的写作过程。何启用英文写成后,“乃以示予友胡君礼垣,胡君取予文而衍诸华文”^[2];而胡礼垣“方有所欲言,而何君启乃条例新政要略,出以英文,……喜其意之与予合也”^[3]。由此看来,胡礼垣虽在翻译的过程中可能加以演绎,但也只是“发挥更透”,“畅所欲言,援引经书,折衷尤广”^[4]而已。因此,这些论作主要还是反映了何启的思想。

何启认为治理国家就好象造房子一样,首要之点就是要“使基址永固,然后大厦可成”^[5]。治国的基础是内政,“内政不修者,诚不能保护藩服矣”^[6]。然而,当时国内吏治却是愈来愈坏。何启悲痛地指出:“山多宝藏不能兴也,水多货财不能殖也,道途跋涉舟车空也,城廓倾颓登冯寂也,官府豺狼民侧目也,厘卡贼盗旅裹足也,衙门苞苴无忌惮也,监牢地狱绝祥刑也。”^[7]吏治如此败坏,如何不致于既贫且弱,到处受侮?“小民出疆者,东则见逐于英藩,西则被驱于美境。枢臣谋国者,和则损威而辱国,战则外强而中干”^[8]。

值此内腐外侵、朝政动荡之际,中国出路何在?何启认为吏治是国家内政之要。当务之急,便是整饬吏治。他说:“一国之治,在用人、行政二者而已。惟能用人,乃能行政;亦惟能行政,乃能用人。二者体、用相合,终始相成。故改革而在于用人也,则必改革乎行政;改革而在于行政也,亦必改革乎用人。”^[9]过去,清朝统治者也曾整饬吏治,但都是采用传统的“人治”的方法,即依靠君主和官吏的重视和督率,通过封建行政行为自身努力克服封建官僚系统产生的弊病。何启认为中国吏治日益败坏的根源正在于封建皇帝及其控制的人事机构掌握任用官吏之权。为根本解决吏治败坏问题,他提出了变革封建专制的人事制度,使人事制度近代化的七条措施:择百揆以协同寅、厚官禄以清贿赂、废捐纳以重名器、宏学校以育真才、昌文学以救多士、行选举以同好恶、开议院以布公平。这些措施虽然是针对吏治而言,但仔细分析,其中也表露出何启希望借整饬吏治推行资产阶级民主政治制度,使政治体制近代化的心愿。

(一)以是否拥护改革作为选用官吏的首要条件

在日益深重的民族危机面前,为了富国强兵、抵御外侮,统治阶级中一些开明人士开始睁眼看世界,主张学习西方的先进技术和经验。但仍有许多人顽固守旧,死抱着“祖宗之法”,阻挠变革,以致于每欲实施一项新的政策,便廷议纷纭,莫衷一是。那些“颠倒是非”的顽固派“明知其事之便宜而偏以不宜为间阻”,“明知其事之妥善而故以不善为排挤”^[10]。不特如此,“其持之有素,言之成章,实足以摇惑人心,阻挠国是”^[11]。比如,铁路之设实为振兴之急务,而顽固派却认为此举会招引敌人,破坏风水,百般阻挠,以致久无成算,贻误了崛起之机。

对这股阻挠变革的守旧势力,何启十分痛恨,称:“天下不患有辩论是非之人,而特患有颠倒是非之人,无他,辩论者其志同,颠倒者其志异也。辩论者,非中求是,是中求非,闻见博而思虑周,必期其事之有济。颠倒者,以是为非,以非为是,反常情而违实理,将置其事于无成”^[12]。改

革要想取得成功必须举国上下同心协力,如果仍沿用以前的旧班子,改革仍然迈不开步子,“再奠元黄、永安社稷”的理想就无法实现。因此,他提出了“将欲改法,必先择人;工欲善其事,必先利其器”^[13]的主张。何启大胆地提出了选官以是否拥护改革为首要条件的观点。拥护改革的准其留职,不拥护改革的著其辞官。经过如此分选后,留任的官员志趣相符,此后凡需要改革的事项,各位大臣妥善斟酌后就会畅通无阻了。此即所谓“择百揆以协同寅”。

何启的这一主张与他十分羡慕西方资产阶级民主政治中的组阁制有关。他很欣赏外国的总统或宰相当选后,自择平素同志之人分任职守,认为这样就会“议事尽和衷”,“办事无棘手”^[14],于是主张中国今决宜振作,亦须行同寅协恭之善法。按此方法,官吏的任用则由是否拥护改革而决定,举国上下“咸与维新”,免去了徒耗精力、贻误时机且于事无益的廷议纷争。何启的这一想法虽有些天真,因为顽固派是不会如此自觉地退出历史舞台的,但他通过整顿官吏队伍,全面推进改革的这种决心还是值得肯定的。

(二)改革俸给制,彻底惩治贪污

清代官员贪污情况一直十分严重,晚清更是呈恶性发展趋势,以致“大小衙门、上下官属,于贿赂一事,既已视为理之所当然,分之所应有,一人如此,人人亦如此,无复敢以受贿相讥”^[15]。清政府虽也主张严惩贪污,但不仅没有“清其源,绝其流”,反而愈演愈烈。究其原因则在于清代一系列不合理的人事制度,尤其是官员的俸给制。清代官员实行低俸制,正俸支银和米。一个正一品官,每年正俸是米90石、银180两,以下层层递减,到从九品,米15石7斗5升,银31两5钱^[16]。这点收入要维持全家日常生活和办公费用,显然是入不敷出。何况地方官员还要雇请仆从幕僚、馈送上司以及迎送过往官员等,开销就更大了。但是,这些微薄的薪俸有时还因经济困难而被裁减。这就使官吏们不得不贪。清政府也意识到官俸薄难以养廉,于是推行“养廉银”制度。从一品的总督,年得养廉15000两至30000两之间,正二品巡抚10000两至15000两之间,正七品的知县是400两到2000两^[17]。养廉银制度实施之初,“吏治稍得澄清,闾阎减免扰累”^[18]。但是用耗羨归公的收入作为养廉银,实际上是把地方官吏的暗中苟取变为公开贪污,仍不能从根本上杜绝腐败;何况在推行过程中又没有成立专门机构来负责,仅凭皇帝一人的意志来推行,自然不能取得持久的社会效果。

何启对官吏收入微薄十分同情,同时对政府动辄以财政困难为由减扣官员俸银极其不满。他认为这些作法不但不会减轻财政负担,反而迫使官吏攫取非法收入,致使国库更加亏空。“与其私取而败公事,曷若公与而杜私谋”^[19]。于是他提出改革俸给制,依据“不独贍其所需,并宜预其积蓄”的原则,“在内为相臣者,年俸四万两,其属递趋递降,以是为差;在外为总督者,年俸二万两,其属递趋递降,以是为差;提督、将军年俸各一万五千两,其属递趋递降,各以是为差。下至兵丁、水手月俸七两至十两。月终颁俸,分毫不得扣减。衙门公役,以及各官住所费用由公项给发。历官十年而归田者,恩俸视其所食禄,给若干成数以终其世。二十年、三十年者递加之。终于王事者,功大则以恩俸之数给及其孙之终身;功小则给及其子之终身;再小则给及其子之成人而止”^[21]。如果在这样厚待官员的情况下还有贪污的,“立行革职永不再叙,恩俸尽削”^[22]。何启的这一改革措施实际上是在提高薪俸的基础上辅之以法纪。这样做,无疑是抓住了反贪的要害,也符合现代厚薪养廉,严法反贪的观点。

在规范官吏俸给的同时,何启还大胆提出“今将大有为于天下,宜大取信于天下之民,故制禄必自君始”^[23]的主张。他主张以欧洲大国君禄之数为参照,对皇帝的收入也加以限制,并颁告天下。何启认为,只有这样才能扭转社会风气。在“溥天之下莫非王土,率土之滨莫非王臣”的情况下,何启的这一主张无疑是对封建专制君权的挑战。

(三) 改革官吏选拔制度,以求实学真才

清代选拔官吏主要采取科举制和捐纳制。科举考试内容仍从四书五经命题,作者只能根据宋代程朱注疏发挥,不许有个人的见解,文体采取八股程式。这种考试方法,使考生斤斤见较于形式上的对偶雕琢,思想又受程朱理学限制,完全脱离了现实和理政诸事。到清中期以后,科举考试舞弊现象层出不穷,以致投机取巧成为风气,每次会试、殿试,上榜举人、进士“多为京朝郎官贵族子弟所占”^[24]。可见,科举选士制度走上了末路,选拔不出真才。

科举场中的营私舞弊是秘密的卖官鬻爵,捐纳制则是公开的卖官鬻爵,而且是加以制度化了的。捐纳制助长了贪污风。既然官职是用大量金钱买得,在获得官职后,官吏自然会加倍地去搜刮百姓,贪赃枉法,“以本求利”。何启尖锐地指出,“鬻爵卖官,乃弊政中之至弊”^[25]。

“改革之初,事之从真,必自官场始;而官之从真,必自废捐始”^[26]。何启认为科举、捐纳制既然不能选拔真才,就应该废除这种选官制度。新政施行,“凡人有一技之长、一艺之擅,皆可以为官”,“凡一法之善、一事之能,皆可以入政”^[27]。除了推崇这种新的选官方法,何启还主张改变人们头脑中的落后观念,希望通过新的选官方法让天下明白,“官者,办公事之人也。其人而有能,则人必乐其为官”。“政者,属众人之事也。其人而有善,则人必喜其为政”^[28]。“官之事为公事,必不能以财得;官之才为真才,必不能以伪膺”^[29]。何启将中国古代朴素的“作官为民”的思想进一步阐发为“官为人民公仆”的思想,这就远远超出同时代人对官的认识水平,走在了时代的最前列。

另外,科举取士制度的弊端是与封建教育制度的缺陷紧密地联系在一起。因此,在提出变科举、废八股的同时,何启进一步主张改革旧式的教育制度,依照西方教育模式,推行多科教育,为新政培养后备人才。

(四) 改革官吏回避制度,使官民相融

清代任用官吏规定有回避制度,分地区回避、亲族回避和师生回避。地区回避指在京户、刑二部司官和各道监察御史,其籍贯不得与所管省分相同;外官自督抚至州、县官,亦不许以本省人任本省官;或是非本省,但与原籍相距在五百里内者,也应予回避。“易地而治”本来是防止官员营私弄权,但在腐朽的封建统治下,这种预防性措施不仅没有达到目的,反而成为官民互仇、政情不通的重要原因。何启指出:“民之疾苦,唯民知之为最真;事之顺逆,唯民知之为最切”^[30]。要使众心慷慨、人地相宜,只有行公举之法,知县、知府、总督三职由翰林中挑选出候选人,中央部员议定后奏报天子批准;县、府、省三级各设议会,每级议会议员均为60名,分别由平民在秀才、秀才在举人、举人在进士中选举产生,任期3年。凡男子20岁以上,除喑哑、盲聋以及残疾者外,只要能读书明理都予以公举之权;选举办法采取不记名投票方式,得票多者当选。按此方法,所选议员皆平时“心悦诚服”之人,地方之利弊、民情之好恶遂能借诸上达于官。在地方议院,凡“官有所欲为,则谋之于议员;议员有所欲为,亦谋之于官,皆以叙议之法为之”^[31]。如果“事有不能衷

于一是者,则视议员中可之者、否之者之人数多寡,而以人多者为是。所谓从众也”^[32]。在中央,也应行议院之法,“各省议员一年一次会于都会,开院议事,以宰辅为主席。议毕,各员将其本省来岁应行之事,如公项出入、选取人员等件,记明画押,公奏主上,御笔书名,以为奉行之据。如有未洽,则再议再奏,务期尽善而止”^[33]。这与清廷一贯强调的“用人行政乃朝廷所操之柄,不可下移”的封建专制原则形成根本对立,体现了何启的资产阶级天赋人权、主权在民等民主思想。

从以上分析可以看出,何启与当时其他改良派人士如王韬、薛福成、郑观应等人有共同的思想特征,即接受西方资产阶级民主思想(如天赋人权、主权在民),并以西方资本主义制度的实际知识为依据提出变法主张。但是由于生活的环境、经历与内地的其他改良派有所不同,又使何启的思想具有鲜明、大胆的特点。特别是他的吏治思想,表现出明显的资产阶级民权思想的特征。何启之所以主张整饬吏治,实行新政,目的在于改变中国受列强欺凌的局面。“道之污隆,匹夫其责”就是其爱国精神的具体表现。而他彻底惩治腐败,改革人事制度,为经济发展创造有利条件的思想对我们今天的改革也有一定的借鉴意义。

注释

[1][6]何启、胡礼垣《新政真论前总序》,《新政真论》初编,格致新报馆印。

[2][3][4][7][9]何启、胡礼垣《新政论议序》,《新政真论》二编。

[5]何启、胡礼垣《曾论书后》,《新政真论》初编。

[8][10][11][12][13][14][15][19][20][21][22][23][25][26][27][28][29][30][31][32][33]何启、胡礼垣《新政论议》,《新政真论》二编。

[16][17]白钢主编《中国政治制度史》,天津人民出版社1991年版,925页、926页。

[18]《清世宗实录》卷一百五十七,雍正十三年六月。

[24]傅增湘《清代殿试考略》,转引自林代昭《中国近现代人事制度》,劳动人事出版社1989年版,4页。

(杨世宁:四川师范大学历史系,中国近现代史研究生,指导教师彭久松教授,四川成都610068)