



宋代地方政治研究

SONGDAI DIFANG ZHENGZHI YANJIU

贾芳芳 著



人民教育出版社



宋代地方政治研究

SONGDAI DIFANG ZHENGZHI YANJIU

贾芳芳 著



人民教育出版社

责任编辑：邵永忠

封面设计：黄桂月

责任校对：吕 飞

图书在版编目 (CIP) 数据

宋代地方政治研究 / 贾芳芳著. —北京：人民出版社，2017. 9

ISBN 978 - 7 - 01 - 016603 - 2

I. ①宋… II. ①贾… III. ①地方政府—行政管理—政治制度史—研究—
中国—宋代 IV. ①D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 192997 号

宋代地方政治研究

SONGDAI DIFANG ZHENGZHI YANJIU

贾芳芳 著

人 民 出 版 社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球东方 (北京) 印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：30.75

字数：490 千字

ISBN 978 - 7 - 01 - 016603 - 2 定价：88.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65250042 65289539

版权所有 · 侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：(010) 65250042

教育部人文社会科学研究青年基金项目“宋代地方政权结构与运作研究”（项目批准号：12YJC770024）资助。

河北省社会科学重要学术著作资助出版，社会科学发展改革研究课题（课题号：201607060203）。

教育部省属高校人文社会科学重点研究基地河北大学宋史研究中心基地建设经费与河北大学历史学强势特色学科建设经费资助。

河北大学中国史学科“双一流”建设经费资助。

河北大学

《宋代地方政治与社会系列研究丛书》前言

从地方视角研究中国历史，在国外汉学界已经相当盛行。20世纪60年代以来，区域研究与地方史理论在美国汉学界开始流行。20世纪80年代以来，日本汉学界“地域社会”研究范式风靡至今。不过，不论是美国，还是日本，区域研究或“地域社会”研究的时代均先盛行于明清及近现代中国，然后波及宋代，因此，从时代比较来看，国外关于地方政治与社会研究，宋代明显不如明清，更不如近现代。

相比国外，以前国内的宋史研究关注的对象仍以国家层面的问题为主，尤其是代表性学者的标志性成果，多是从国家层面立意，如邓广铭《宋史职官志考证》、漆侠《宋代经济史》、王曾瑜《宋朝阶级结构》、朱瑞熙《宋代社会研究》、汪圣铎《两宋财政史》、邓小南《宋代文官选任制度诸层面》、姜锡东《宋代商人和商业资本》、李华瑞《宋夏关系史》等。近十余年来也有不少学者从地方层面展开研究，如余蔚《宋代地方行政制度研究》、谭景玉《宋代乡村组织研究》等。有的论著在讨论地方经济、文化的过程中也涉及地方政治与社会，如包伟民《宋代地方财政史研究》、程民生《宋代地域经济》等，林文勋教授及其研究团队围绕宋代以来富民问题，产出系列研究成果，其中涉及诸多地方政治与社会问题。另外，各省通史、各市县地方史的成果，一般也会涉及两宋地方政治与社会。

但总体说来，从地方层面研究宋史，其广度和深度都无法与国家层面的研究成果相提并论，尤其是缺乏标志性的研究成果。地方政治与社会史研究是宋史研究近年来新兴的学术增长点，对宋代地方之政府、官吏、民众等各

种社会力量和地方政治生态环境的深入探讨，对于回应“唐宋历史变革”“宋元明历史过渡”“地方士绅与精英群体”等理论体系均有重要学术价值。

河北大学宋史研究中心（教育部省属高校人文社会科学重点研究基地）自1982年由漆侠先生创建以来，一直致力于宋辽夏金史的研究和教学，产生了《宋代经济史》《辽宋西夏金代通史》等众多标志性成果。中心现下设科技史研究所、社会经济史研究所、文献信息研究所、地方政治与社会研究所、儒释道与传统文化研究所。其中宋代地方政治与社会研究团队系近年来新兴的学术研究力量，聚集了一批中青年骨干教师。主要研究领域包括宋代地方政治史、社会史、政治与法律制度、地方政治与社会文献整理等领域。近年来，中心在宋代地方政治与社会研究方面取得了丰硕的成果，先后获得5项国家社会科学基金、4项教育部人文社会科学基金、4项教育部人文社会科学重点基地重大项目，出版专著5部，发表核心期刊以上学术论文近一百篇。2016年10月15—16日，研究所还举办了“宋代社会力量与地方政治生态”中青年学术论坛，聚集全国高校和科研院所二十余位中青年专家学者，共同就相关议题展开热烈的探讨和交流。

正是在这一背景下，为进一步聚集团队力量，展示相关系列研究成果，河北大学宋史研究中心专门推出《宋代地方政治与社会系列研究丛书》。近期主要关注宋代地方政府权力运作、地方司法结构变革与治理效能、南宋理学与地方社会治理、官吏与地方政治生态、基层社会管控与突发事件应对等问题，这些问题均有中心青年教师从事相关课题研究，将陆续推出系列研究成果。同时配合宋史研究中心“十三五”重大科研项目“宋史普查工程”，拟开展分省、市的宋代历史文化资源的搜集、整理与地方社会研究。继续推进“十二五”期间规划的重大科研项目“宋代历史分路研究”。由于工程规模浩大，需充分调动国内外宋史学界多方面力量共同合作完成。因此，我们真诚地欢迎国内外宋史学界专家学者共同参与到宋代地方政治与社会问题及相关历史资源的普查中，相关研究成果可以纳入《宋代地方政治与社会系列研究丛书》，由中心全额资助在国家一级出版社出版，共同推动宋代地方政治、社会与历史文献的调查、整理与深入研究。

河北大学《宋代地方政治与社会系列研究丛书》前言

“非尽百家之美，不能成一人之奇；非取法至高之境，不能开独造之域。”
我们愿与学界同仁共同合作，开创宋代地方政治与社会研究的新局面。

河北大学宋史研究中心
丛书编委会主任：王晓龙

2016年12月5日

序 一

昨夜江边春水生，
滕艖巨舰一毛轻。
向来枉费推移力，
此日中流自在行。

此宋代鸿儒朱熹泛舟诗也，乃《观书有感二首》之二。千百年来，学人自童稚始，皆熟读之。学如积薪，厚积薄发，功力深厚，犹似泛舟湖上，轻松自如，赏心悦目也。贾芳芳博士乃宋史专家王曾瑜先生高足，著成《宋代地方政权结构与政务运作研究》（出版题名《宋代地方政治研究》）专著，史料翔实，持论客观，阅之甚佩。索序与余，不才乃明史学人，又何敢焉！谨书朱熹诗一首志贺并共勉也。

王春瑜
书于乙未炎夏老牛堂

昨夜江邊春水生
濠艦巨艦一毛輕
向來枉費莊移力
此日中流自在行

自宋此代濬儒朱熹泛舟詩也乃觀書有感
二首之二千百年來學士人自重惟始皆熟讀之學
如獲新厚積薄發功力深厚猶似泛舟尚上
輕影松自如賞心悅目也賈方某博士乃宗史專家王君琦
先生高足著我宋代地方政權結構與政務運作研究書
史料翔實持論客觀閱之甚佩索序與余不才乃明史學人
又何敢焉謹書朱熹詩一首誌賀並共勉也

王君琦書於乙未炎夏老牛堂



序 二

王曾瑜

这确是一部十年磨一剑的力作，贾芳芳先生前后也不知反复修改了多少次。就我的记忆，个人至少也前后看过其四稿。她在四川大学历史文化学院当博士后期间，又蒙刘复生等先生提出一些中肯的修改意见，并认真吸取，作了尽可能多的修订和补充，方得于今日面世。此书论述宋代的地方政治，既以贪腐问题的论析为主流，又兼及不少其他相关的方面和问题，无疑是相当系统而深入的开创性专著，在另一个意义，也可说是呕心沥血之作。

贾芳芳先生在兰州大学历史系硕士生毕业后，在新闻界工作多年，接触了不少地方上实际的政情民瘼，不能不使她产生了忧患意识，这是相当可贵的。人无远虑，必有近忧。像中华民族那样一个古老的、饱经劫难的，而又是世界上人口最多的民族，既在客观上须要跨越民主、发展和统一三关，三关缺一不可，面临着难得的复兴机遇，又存在着诸多问题和积弊，能不忧乎！应当承认，并非所有的史学专业研究生，都能像贾芳芳先生那样有忧患意识，并且选择了古今相通的研究课题。

意大利史学家克罗齐提出“一切真历史都是当代史”^①的命题，这是十分深刻的。因为任何一代史家必然会重新研究，甚至改写历史，而其研究或改写的基点无非是当代性。他们必然依据自己对当代史的某些体会，同时也必然按史家个人的人生观，即人生哲学，去重新认识悠远的历史。研究中国

^① 何兆武、陈启能主编：《当代西方史学理论》，台北五南图书出版股份有限公司2002年版，第139页。

地方政治确有其相当大的现实意义，特别在本书的绪论和结语中，运用马克思主义的科学理论，已作了相当透彻的论析。在此不须重复作者的论述。本书明确论述宋代的地方政治，以贪腐问题的论析为主线，这正是抓住了问题的关键所在，也是活的地方政治制度史的关键所在，也可以说是“一切真历史都是当代史”的实例。

翻开中国古代史籍，有关地方政治的各种积弊史不绝书。一方面，朝廷的权力至高无上，要任免或处分一个地方官员，甚至大员，是轻而易举的事；但另一方面，朝廷对地方官的监管，又必然是漏洞百出，地方官玩法侮令、弄虚作假、阳奉阴违等，又有足够的施展拳脚的空间。这就是古人所谓“天高皇帝远”。中国历代地方官场的各种潜规则，或者说是黑道，其实在官场流行了两千余年。细想一下，古今中外的黑社会，其实并非只行黑道，而是行黑、白两道。中国古代的大多数地方官自身难道不是穿着官袍的黑社会老大？

中国古代地方上的各种弊政，简直就是在同一个陶范中熔铸而成的，并且积重难返。中国历朝都走不出如此的怪圈。中国古代地方政治的贪腐与黑暗的总遗传密码，就在于专制主义中央集权的等级授职制。地方上当当然也有很少量的清官，但不可能改变十官九贪的大局。《儒林外史》第八回说：“三年清知府，十万雪花银。”这大约是来自清代的民谚。由此可见，中国历代地方政治，似只能是大同小异，要寻觅重大的、根本性的差别，似无可能。有的先生提出需要研究宋代地方政治的特色的建议，当然也有一定道理。本书在结语中总结的对贪官的“宽柔”之政，大致可算是宋朝地方政治的一点小的特色。

另一更细致的问题，就是宋朝各代地方政治有何阶段性的差别？贾芳芳先生经过努力，感觉难以找出宋朝地方政治的分阶段的演变，就只能量体裁衣了。当然，有的朝代是可以划分些阶段的。例如唐朝贞观之治下，地方政治是较为清明的。但到唐高宗时，武则天重用李义府，卖官盛行，地方政治就变糟了。又如清代，康熙时贪风甚盛，雍正时采取若干措施，贪风表面上有所收敛，但到乾隆时又变本加厉。宋朝的地方政治看来似无如此明显的阶段性，总的说来，是贪风愈演愈烈。如果按马克思主义的科学思维，认真思

考上述总遗传密码，只怕也无法对她予以苛求了。

宋代地方政治以贪腐问题的论析为主线，并不意味着其他方面可以置之不理。相反，从专著写作的系统性要求出发，必须尽可能地面面俱到，但各个方面和问题又必须置于恰当的地位。对于目前流行的所谓信息流通主导活的制度史研究，似可商榷。应当承认信息流通的作用，有时军事情报和政治情报的准确和及时，甚至也起了极端重要作用。但只消作一点思考，在阶级社会，特别是在中国古代专制主义中央集权的等级授职制下，对信息的通塞和真伪，起主导作用者，正是统治阶级的阶级利益。例如，宋朝法律规定地方官有灾必报，但秦桧独相专权时，为了装饰所谓中兴盛世，知法犯法，反而要处分上报灾异的官员。比信息传递系统更为重要的，当然是信息传递的窒碍，又何以有如此五花八门的虚报、瞒报之类？即使作了上述研究，至多也只能是活的制度史的一部分。马克思主义对等级授职制的批判，就研究中国制度史而论，应有更高层次上的指导意义。法治是法大于权，人治是权大于法。在中国古代专制主义中央集权的等级授职制下，法治的运作，不可能离开人治和人事腐败，其基本状况正是统治阶级往往以私利粗暴地践踏自己制定的法制。如若不从这个理论的制高点去俯瞰和研究制度史，包括地方政治制度史，制度史就有可能成为死的制度史。依个人之见，本书对地方政治中的文书传递、架阁之类，作了必要的论述，却没有夸大，是恰当的。

目前中国大陆史学界的一个重大不足，是忽视对马克思主义基本理论的学习和运用。贾芳芳先生能遵循已故河北大学漆侠先生的倡导，坚持以马克思主义治史，就显得可贵。当然，从此部专著看来，此种学习和运用也才是开端，但持之以恒，必获更多的收益。

目 录

| | |
|--------------------|----|
| 绪 论 | 1 |
| 第一章 宋代地方政权结构 | 22 |
| 第一节 路级行政建置 | 23 |
| 一、转运使司 | 23 |
| 二、提点刑狱司 | 26 |
| 三、提举常平司 | 28 |
| 四、安抚使司 | 31 |
| 第二节 州级行政建置 | 34 |
| 一、知州 | 34 |
| 二、通判 | 36 |
| 三、幕职官 | 37 |
| 四、府、军、监的职官 | 38 |
| 第三节 县级行政建置 | 38 |
| 一、知县 | 39 |
| 二、县丞 | 40 |
| 三、主簿 | 42 |
| 四、县尉 | 43 |
| 五、镇和寨的职官 | 45 |

| | |
|--|-----|
| 第二章 地方官府日常政务的运行模式 | 46 |
| 第一节 地方官员的履职方式 | 46 |
| 一、地方官府的办公场所 | 46 |
| 二、地方官府的办公时间 | 59 |
| 第二节 地方官府日常政务的处理程式 | 66 |
| 一、各级官员亲自处理 | 66 |
| 二、上级直接布置政务给下级 | 67 |
| 三、下级向上级请示汇报政务 | 68 |
| 四、集体讨论与共同决断政务 | 69 |
| 五、各级官员相见时的仪制 | 72 |
| 第三节 地方行政公文的传递、发布与架阁流程 | 73 |
| 一、公文的形式 | 73 |
| 二、公文的传递 | 76 |
| 三、公文的接收与承办 | 81 |
| 四、公文的架阁 | 86 |
| 第三章 地方官府政务运作中上行的问题：与中央的关系 | 91 |
| 第一节 中央对地方官员的任命与管理 | 91 |
| 一、地方官员的任命权掌握在中央 | 91 |
| 二、确保中央控制地方的各项制度 | 103 |
| 第二节 地方官府对中央两种截然不同的态度 | 144 |
| 一、地方官府对宋廷唯命是从 | 144 |
| 二、地方官府对宋廷奉行不度 | 167 |
| 第四章 地方官府政务运作中平行的问题：内部各级官、 吏间的关系 | 189 |
| 第一节 地方官府内部官与官的关系 | 189 |
| 一、上级欺凌下级与下级讨好上级 | 190 |
| 二、上级领导不了下级与下级的奉行不度 | 208 |
| 三、上下级间的交相论奏与狼狈为奸 | 216 |

| | |
|---------------------------------------|------------|
| 四、同级间的狼狈为奸与互相倾轧 | 218 |
| 五、一些正直官员与同僚的关系 | 222 |
| 第二节 地方官府内部官与吏的关系 | 226 |
| 一、官欺压和盘剥吏 | 227 |
| 二、“吏强官弱” | 232 |
| 三、官与吏狼狈为奸 | 242 |
| 四、上级官府吏与下级官府官的复杂关系 | 249 |
| 五、清官与吏的关系 | 252 |
| 第三节 地方官场内部的风气 | 260 |
| 一、专事交结 | 261 |
| 二、政尚虚声 | 265 |
| 三、馈赂公行 | 267 |
| 四、享乐成风 | 270 |
| 五、贪官横行 | 273 |
| 六、少量清廉地方官的为官作风 | 288 |
| 第五章 地方官府政务运作中下行的问题：与民的关系 | 297 |
| 第一节 地方官府与豪强大族的关系 | 298 |
| 一、地方豪强势力的种种劣迹 | 298 |
| 二、宋廷对地方豪强的政策 | 311 |
| 三、地方官府对待豪强的不同情况 | 322 |
| 第二节 地方官府与普通百姓（主体是农民）的关系 | 354 |
| 一、沉重赋役下的地方官府与民 | 355 |
| 二、司法腐败下的地方官府与民 | 385 |
| 三、灾荒年月的地方官府与民 | 435 |
| 四、恶化的官民关系及宋廷的应对措施 | 453 |
| 结 语 | 460 |
| 参考文献 | 462 |
| 后 记 | 477 |

绪 论

—

地方政治史，即地方政治制度运作史，当然是中国古代史研究的一个重大课题。地方政治之重要，在于其运行状况，既是最关民生休戚祸福者，又是系国家安危存亡者。宋人说：“立国之本在民，系民之休戚者，最切于州县。”^①就地方政治的内容而论，涉及的范围极为广泛。地方政治、经济制度的设置、运行及其社会影响，都属重要内容。其中又尤以地方官府实施统治，所必须依赖的行政建置与运行状况，于地方政治之关系最为根本。按中央意愿和规定设置的地方机构和人员，在地方政治、经济和社会生活中，如何上接中央，下治百姓，又如何处理同级间的关系，既是最能体现地方政治特点者，又具有最真实和鲜活的内涵。

事物的发展总是经历着由简单到复杂，由低级到高级的历程。政治制度的演变也不例外。从唐代开始的不少政治制度的变革，在宋代不仅得到延续，还在新的历史条件下，有了进一步的发展。唐末五代后，赵宋开国者尤为注重防范藩镇割据。宋朝对中央集权的注重，对地方强化控制的政策，是甚于中国古代其他皇朝的。取消方镇，以文臣知州，扩大转运使的职权，直至完善路级监司的设置，宋廷逐步建立起了适应其自身统治需要的层级地方政权

^①（清）徐松辑：《宋会要辑稿》（以下简称《宋会要》）职官四八之四三，中华书局1957年影印本，第3477页上。

结构，并力图将一批完全听命于中央的官员派往地方，通过一系列制度监控其行政运转，最终集权于中央。宋是中国历史上强化皇帝专制和集权的重要朝代，集权于中央的三级地方行政建置，是其专制和集权的重要体现。

秦分天下为三十六郡后，对地方实行郡县两级管理。此后历朝又设州、道等作为监察区。宋朝将地方行政建置设为路、州、县三级，路一级长官们实行分权，有前代监察区之遗意。幅员辽阔的元、明、清三代，进一步将地方行政建置规范为省、州、县三级。古代中国地方行政区划的发展，至此定型。从地方行政制度史的角度看，宋代承上启下，其对地方政权结构的变革与建设，不仅对宋朝统治的意义重大，对以后元、明、清三代，乃至今天中国的地方行政建置，都有深远影响和参考意义。

制度是“死”的制度，运作中体现的“活”的关系，才是历史经验中更值得后人关注的层面。层级地方政权结构及官员行政权力的构建，鲜明地体现了宋朝强化中央集权、地方分权、皇帝集权、臣僚分权的统治策略。制度设置的初衷，在运行中被证明是成功的。在赵宋 320 年的统治时间里，军、财、政大权大为弱化的地方政权，始终无力与中央抗衡。然而事物的发展总是有两面性。三级地方行政建置，在实际行政运作中，出现了过度对皇帝和朝廷负责，忽视地方实际需求，更毋论忽视民生等不良后果。终宋一代，内忧外患不止，均与此有关。

宋代地方政务运作中平行的内部各级官吏的关系，在专制集权社会也颇具代表性。在人治条件下，因责、权、利关系的影响，宋代地方政府内部各级官员之间的关系复杂，官员的言行，与管束其行为的制度之间，出入颇大颇多，拉拢与联合、挤压与迫害，在地方官场中交织上演。在地方政治生活中，除了官之外，还有一个不可忽视的群体——扮演佐官治民角色的吏。与金、元不同，宋朝吏的地位很低，有官贵吏贱之说。但因在地方政务中，临民与临政的前沿性与直接性，吏事实上拥有了颇大的政治权力，并成为对地方政治生活施加影响的重要力量。地方官府内部，政治关系、政治权术等人为因素，超越了各种制度，成为决定地方政治生活走向的关键因素。面对着复杂的官府内部的关系，我们不禁要问：这究竟是宋王朝的独特之处？还是