

宋代研究丛书

宋代官员选任 和管理制度

苗书梅 著

河南大学出版社

宋代

官员选任

和

管理制度

此项研究系河南省教委青年项目

宋代研究丛书
宋代官员选任和管理制度

苗书梅 著
责任编辑 汪维真

河南大学出版社出版
(开封市明伦街85号)
河南省新华书店发行
河南第一新华印刷厂印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:18.125 字数 435千字
1996年6月第1版 1996年6月第1次印刷
印数:1—3000 定价:22.50元

ISBN7-81041-311-2/K·180

引 言

按照专制主义中央集权原则建立起来的中国古代官僚制度，是封建王朝虽更姓换代却长期延续的组织保障。封建官僚制度中的君主专制主义、家长式统治、官本位意识等弊端，显而易见是值得批判的，但其中也有可供后世借鉴的经验教训。我国历代封建统治者都非常重视官员的选拔与任用；如通过举贤良、科举考试等途径以选贤任能；通过定编限员、明确职责、发放俸给、考核功过、以法赏罚等制度，督课官员尽职尽责，保证吏治的相对廉洁。通过致仕(退休)制度促进官员的新陈代谢，以保持官僚队伍的生机与活力，使国家机器得以正常运转。

赵宋封建王朝建立于唐末五代割据混战的历史时期之后，虽然武事不济，在同周边辽、夏、金诸政权交往的过程中，往往采取守势，甚至屈膝求和，岁输币帛，但却保持了内部 300 余年相对稳定的统治，并使其后的中国封建社会始终以大一统局面延续下去，这与宋政府确立的文官治国体制有较大关系。宋朝最高统治者为了不使其政权重蹈五代覆辙，在总结历史经验的基础上，以巩固专制主义中央集权为核心，建立了更加精密、更能笼络各阶层士人之心，使其为封建王朝尽忠效力的官僚制度。宋代官僚制度的发展，使文官治国体制“在北宋彻底地、稳定地建立起来，贵族

政治、武人政治从此基本上退出了封建中国的历史舞台”^①。

在选任官员的过程中，宋代始终强调文治。宋太祖赵匡胤即位后，深鉴五代时期武将专权跋扈之弊，注重任用科举出身的文臣。他曾说，任命文臣为地方官，即使都去贪污，也比任用武将的危害小。宋太宗即位以后，迅速增加科举取士的人数。整个宋朝，每年由科举入仕的平均人数是 361 人，约为唐朝的 5 倍，元代的 30 倍，明代的 4 倍，清代的 3.4 倍。可以说，宋代科举取士之多，在中国封建社会的历史上“是空前绝后的”^②。宋政府不仅扩大录取名额，而且还通过改革科举考试方式，使地主阶级各个阶层的知识分子，乃至上层农民的子弟，都可以不受家庭地位、父祖官爵的影响，在考场上凭学识取得官位。这些经过科场考试精选出来的、富有较高文史知识素养的文臣，受到了宋政府的重用。开宝进士柳开曾在信中对他哥哥讲：

今之取爵位者，上可以陈皇王之事，述道德之任，试于贤良是也。次可以习章句之能，备政事之材，取进士举是也。下可以通经义之精，服诵习之劳，应礼传科是也。力不足于贤良，即于进士，力不足于进士，即于礼传，况志之所为，无有不成者也。^③

天圣进士、英宗朝官至三司使的蔡襄则说：

今世用人，大率以文词进。大臣，文士也；近侍之臣，文士也；钱谷之司，文士也；边防大帅，文士也；天下转运使，文

① 金净：《科举制度与中国文化·绪论》，上海人民出版社 1990 年 9 月版。

② 张希清：《论宋代科举取士之多与冗官问题》，载《北京大学学报》1987 年第 5 期。

③ 柳开：《河东集》卷 7，《请家兄明法改科书》。

士也；知州，文士也。

又说：

择官在于取士，今之取士，所谓制科者，博学强记者也；
进士者，能诗赋、有文词者也；明经者，诵史经而对题义者也。
是三者，得善官至宰辅皆由此也。^①

这道出了宋代选任官的特征，即，由制科、进士、诸科入仕的科举出身人，是宋代官僚队伍的主要组成部分。科举制度的高度发展，造就了宋代一大批名垂青史的治国能臣、名公贤相。他们大多数亦文亦仕，既参预国家管理，又著书立说，主宰思想文化领域，为我国古代文化的繁荣发展作出了重要贡献。

与前后各朝相比，宋朝对士大夫的礼遇是无与伦比的。自立国之初，宋太祖就立定了不轻杀大臣与言官的“祖宗家法”。因此，宋代除北宋前期有少数贪官污吏被处死刑外，其余时期，士大夫罕有被刀斧之刑者，对大臣最重的黜罚便是削职流配。礼遇与优给俸禄等措施相结合，培养了宋代士大夫积极参政议政的热情，他们“开口揽时事，议论争煌煌”^②。上自皇帝的所作所为，下及州县官的一举一动，凡有越礼背法者，皆有敢言之士极力弹劾。台谏官为驳回皇帝或宰相的某些决定，有接连上10余封乃至20封奏疏者，即使弃官降职，在所不辞。宋政府的优遇，还大大激发了宋代士大夫践履儒家理想的道德自律精神，他们把自己的命运与封建王朝的兴衰紧密地联系在一起，惟恐朝廷有弊政引起被统治阶级的反抗。因此，以天下为己任，并形成了以范仲淹“先天下之忧而忧、后天下之乐而乐”为代表的优秀思想。这种思想促使一代又一代知识分子关心国事、关心民生，为支撑赵宋政权的统治起了

① 蔡襄：《端明集》卷22，《国论要目》。

② 欧阳修：《欧阳修全集·居士集》卷2，《镇阳读书》。

重要作用。

宋朝立国，“专务矫失为得”。设法立制，多是为了克服以往弊政。其所立之制，不乏可供后世借鉴之处。叶适曾说：“本朝之所以立国定制、维持人心，期于永存而不可动者，皆以惩创五季而矫唐末之失策为言，细者愈细，密者愈密，摇手举足，辄有法禁。”^① 矫失防弊的目的是为了巩固专制主义中央集权。如科举考试中的殿试制度、糊名法、誊录法、别头试、复试权贵子弟等改革措施，是为了改变以往科举考试受权臣干预、录取不公之弊；扩大录取名额则是为了扩大统治基础，杜绝唐末落第举人参加农民起义之弊。在任官制度中，铨试、呈试法为了救恩荫太滥之失而设；限制地方长官自辟属官，由吏部依照条法统一任命全国基层官员，实行地区回避法、定期轮任制等等，皆是为了矫唐末五代藩镇权重、内轻外重、地方吏治败坏之失。此外，制定严密的亲属回避法，限制宗室、外戚、宦官等的晋用，则是为了防止官僚士大夫之间结成朋党以危害君主专制统治，为了避免汉、唐王朝由外戚、宦官祸国而衰亡之类悲剧的重演。矫失之政，使宋代统治阶级在官僚制度的改革、修订过程中费尽心机。这一制度照顾了方方面面的利益，较好地调整了统治集团的内部矛盾，使宋朝统治的 300 余年间较少有大的政治风波，从而保证了其社会经济、科技文化的大发展。

宋代官僚制度中，仕途空前开放，强调官员的文化素养与历官经验，实行严格的亲属回避与籍贯回避制，限制对皇亲国戚、官僚子弟的重用等等制度，都是值得后世借鉴的。但是，科举录取名额的扩大，特别是特奏名的增多，为优礼百官而大开恩荫之门等，使宋代官员的总人数不断增加，终宋之世，特别是北宋中期以后，员多阙少的矛盾始终是宋政府穷于应付的一大难题，并进

^① 叶适：《叶适集·水心别集》卷 12，《法度总论二》。

而给宋代吏治造成了一系列不良影响。官员人数的增多，增加了国家的财政负担，从而加重了封建国家对劳动者的剥削，限制了社会经济的进一步发展。此外，过分注重礼遇士大夫，甚至连贪赃枉法之徒，临阵脱逃之辈，也一味地姑息迁就，宽法而待，遂使宋代的士风日下，到南宋更甚。赏功而不罚过，是无论如何也难保吏治廉明的。到南宋后期，虽仍不乏洁身自爱、忠义为国之士，而终于难保宋之天下。

本书旨在通过对宋代选官、任官、官员管理诸方面制度的论述，揭示宋代官僚制度丰富的内涵，分析其利弊得失，以期促进宋代政治制度史研究的进一步开展，并为当今的政治体制改革提供历史的借鉴。

目 录

引言	(1)
第一章 选官制度	(1)
第一节 科举取士制度	(2)
一、宋以前科举制的产生和发展	(2)
二、宋代科举考试法规的完备	(6)
三、贡举科目及其考试内容的变化	(12)
四、制举与词科	(27)
五、科举录取名额的扩大与特奏名	(34)
六、科举取士制度中存在的问题	(44)
第二节 学校考选制度	(46)
一、太学的发展与舍选法的创立	(46)
二、舍选法的全面推广及其演变	(49)
第三节 恩荫补官制度	(54)
一、宋代荫补制度的特点	(55)
二、荫补入仕人的政治地位	(66)
三、恩荫补官泛滥的原因	(69)
第四节 军员转补与军功补官	(72)
一、军员转补	(72)
二、军功补官	(78)
三、拣汰离军人补授制度	(79)
四、招降补官	(81)
五、保甲补官	(82)

六、借补入官	(83)
第五节 摄官制度	(86)
一、摄官的录用资格	(88)
二、摄官的考选法	(88)
三、摄官的名额限制	(89)
四、摄官的转正法	(90)
第六节 流外入仕与杂色补官	(92)
一、吏人出职制度	(92)
二、杂色补官	(97)
第七节 选官制度与冗官问题	(104)
一、宋代选官制度的发展变化及其影响	(104)
二、官僚队伍出身的基本统计	(107)
三、选官制度变化的根源	(108)
四、选官制度与冗官问题	(112)
第二章 官员除授制度	(136)
第一节 特旨除授	(137)
第二节 堂除制度	(145)
一、堂除制度的产生	(146)
二、堂除制度的发展及其与吏部差注的关系	(147)
三、堂除制度的特点及其利弊	(157)
第三节 吏部差除制度	(162)
一、吏部铨选机构的沿革	(162)
二、常调官的差除程序	(167)
三、吏部差除制度评议	(173)
第四节 诸司奏辟法	(176)
一、宋代奏辟法的沿革	(177)
二、奏辟法的实施	(180)

三、奏辟条法及其特点	(190)
四、奏辟法小议	(195)
第五节 定差法	(196)
一、定差法的沿革	(197)
二、定差法的基本内容	(200)
三、定差法的意义	(203)
第六节 权摄官制	(206)
一、权摄官及其任用原则	(206)
二、地方权官的恶性增加及其危害	(213)
三、权摄官增加的原因	(216)
第七节 关于“破格差注”	(222)
一、破格阙的确立	(222)
二、破格差注的实施	(224)
第三章 任用官员的重要原则	(226)
第一节 考试任用法	(226)
一、宋初试判之制及其废除	(227)
二、试刑法	(229)
三、铨试、呈试法的形成和发展	(238)
四、实施铨试、呈试法的意义	(251)
第二节 定期轮任制度	(254)
一、宋以前历代地方官任期制的演变	(255)
二、宋代地方官任期制的确立及其实施	(256)
三、地方官频易之弊及其原因	(263)
第三节 荐举保任制度	(268)
一、宋代荐举制的形成及其演变	(270)
二、荐举制的主要内容	(288)
三、实施荐举保任制的利弊	(297)

第四节 回避制度	(304)
一、宋以前回避制度概述	(305)
二、宋代亲属回避法的发展	(308)
三、宋代地区回避法的完善	(320)
四、实行回避法的原则	(327)
五、实行回避法的意义	(330)
第五节 宗室、外戚、宦官任用制度	(334)
一、宗室任用制度	(334)
二、外戚任用制度	(341)
三、宦官任用制度	(348)
第四章 官员管理制度	(358)
第一节 考课制度	(358)
一、考课的内容及其发展阶段	(359)
二、考核的办法	(371)
三、宋代考课法的地位与特点	(376)
第二节 磨勘制度	(381)
一、磨勘制度的确立	(381)
二、磨勘制度的内容	(390)
三、磨勘制度的特点及意义	(406)
第三节 叙迁制度	(413)
一、幕职州县官的循资及改官制度	(414)
二、京朝官转官制度	(430)
三、武臣叙迁制度	(438)
四、文武官员资序关升制度	(453)
第四节 黜降制度	(466)
一、宋代官员黜降法的适用范围	(466)
二、宋代官员黜降法的主要类别	(471)

三、宋代黜降官员管理制度	(482)
第五节 俸给制度	(492)
一、宋代俸给制的演变	(492)
二、宋代俸给的类别	(501)
三、俸给的支付	(513)
四、宋代俸给制的特点	(516)
五、宋“制禄之厚”评说	(519)
第六节 致仕制度	(523)
一、宋代致仕制度的演变	(524)
二、致仕的方式与过程	(531)
三、致仕官的待遇	(534)
四、官员致仕后的活动	(544)
五、致仕的意义及存在的问题	(547)
附录:参考文献	(554)
后记	(564)

第一章 选官制度

宋朝，尤其是北宋时期，堪称中国古代历史上杰出人才最集中的时代。他们在政治、经济、文学、史学、哲学、艺术以及科学技术的各个领域，促进了中国古代文化的繁荣和发展。大批优秀人才的涌现，既是当时最高统治者以文治天下的基本国策的需要，也与当时以科举考试制度为中心的选官制度密切相关。

封建官僚制度和军队是国家政权的两大支柱。官员的选任制度，是不同社会历史条件下政治的产物，它对不同时期的政权起着很重要的影响。赵宋王朝建立于五代十国藩镇割据、政治动乱时期之后，为了强化专制主义中央集权，使封建统治稳固持久，宋初统治者采取了一系列措施，把政治、经济、军事等权力收归中央。同时，也不断改进取士制度，使宋代的选官制度，特别是科举考试制度成为巩固专制主义统治的得力手段。科举制度的完备，使大量有才华的知识分子由此脱颖而出。

以科举制度为主体的宋代选官制度，还包括学校考选、恩荫任子、军员转补、摄官、流外出职等途径，诸选“委曲琐细，咸有品式”^①。

^① 《宋史》卷155，《选举一》。

第一节 科举取士制度

纵观中国古代历史,官员的选任大体上可分为两大阶段:隋朝以前是以荐举为主,考试为辅的阶段,其主要特征是汉代的察举、征辟制和魏晋南北朝的九品中正制;唐代以后是以考试为主,荐举为辅乃至全凭考试的阶段,也就是所谓科举考试时代。

一、宋以前科举制的产生和发展

察举、征辟是汉代主要的选官制度,它实行从基层向中央推荐官员或由各级长吏自行辟署属官的办法,被举为秀才或孝廉者,主要依德才为标准,通过明经考试或为州县吏得到举荐,这一制度使封建国家有可能从基层地主阶级中选拔出优秀人才,从而扩大和巩固了政权的统治基础。但是,各级长吏与被察举、征辟的官员之间往往结成门生与故吏的关系,他们在政治上如君臣,在私人感情上如父子,大官僚们门生故吏遍天下,形成各自大大小小的政治集团,对专制主义中央集权的统治极为不利。九品中正制创立的初衷,就是试图纠正汉代地方长官和势家大族操纵选举的局面,以加强中央的人事权。九品中正制的大致运作程序是,郡设小中正,州设大中正,由小中正向大中正提供当地士人的家世、德才(状)和评语(品),大中正核实后上报中央司徒府,司徒府左长史考核中正官所品评的人才,可以根据情况升降品级,然后由吏部尚书注授官职。可见,九品中正制保留了汉代从下向上推荐人才、评选人才的传统,同时又把官员的最终选用权掌握在中央,是对察举制的发展。但是,九品中正制创立以后,中国封建社会进入了士族门阀垄断政治的历史时期,中正官往往被势家大族控制,于是品评人才只凭家世门第和父祖官爵,高门士族的子弟可以凭

门第直接得到清要官职，“上品无寒门、下品无势族”成为时代特征。因此，魏晋南北朝时期的九品中正制堪称是“荫族制”，名门望族以家族的规模垄断仕途，在某种意义上是对汉代察举制的倒退。但是，士族门阀势力经历了东晋的极盛时期以后即有走向衰落趋势，从刘宋到萧梁等南朝的最高统治者，“多以寒人掌机要”^①。与此同时，选官制度也有逐渐的变革。如萧梁时，政府开五馆，建国学，招收国子生数百人，设博士讲授经书，然后通过考试择优补官，称为明经科。“五馆生皆引寒门俊才，不限人数”，这对于“旧国子学生，限以贵贱”来说，^②是对士族子弟的一种限制，对寒门子弟的一种奖拔。据统计，西晋、东晋与刘宋时，考试入仕的官员每朝仅一人。到南齐时已增为12人，占此时可统计的入仕人员的13%强。萧梁时，又增为28人，占当时入仕总人数的19%弱。^③说明由明经考试而入仕的官员在官员总人数中的比例在缓慢上升，这是对九品中正制的一种否定。与此同时，北朝的取士制度也进行了“不限门资”，“罢门资之制”等改革，^④这些都为隋唐科举制度的创立奠定了基础。

隋朝统一以后，为了防止国家再度分裂，采取了一系列措施以巩固和加强中央集权。在任用官员方面，由中央吏部统一任命地方长吏和佐官，地方官实行籍贯回避法，并且每一任以3年或4年为期。在选拔官员方面，在北周“罢门资之制”的基础上，废除“中正”举荐人才的制度，另设“州都”，负责举荐，并不再分品级。

① 《廿二史札记》卷8，《南朝人多以寒人掌机要》。

② 《隋书》卷26，《百官志上》。

③ 参阅罗新本《两晋南朝的秀才孝廉察举》一文，载《历史研究》1987年第3期。

④ 《周书》卷23，《苏绰传》；《通典》卷14，《选举二》。

隋政府曾下诏令各地文武官员分科向朝廷举送人才，由中央策试以选官，开科举制度之先河。由于王朝短命，隋朝的分科举士制度尚未形成固定的规则。唐朝建立后，以按地域分科举士，定期举行全国性大考为主要特点的科举制度得到了较大发展。唐太宗李世民曾得意地宣称，科举取士制度使“天下英雄入吾彀中矣”^①。唐代科举制度实行两级考试录取法，一级是州郡根据分配给本地的贡举名额组织的发解试，通过州试获得解状者才有资格到京城参加第二级考试。第二级考试在开元二十四年(736)以前由吏部考功员外郎主持，此后由礼部侍郎主持。礼部考试仅仅决定及第与否，及第者只是取得了做官的资格，接下来还必须通过吏部的身、言、书、判四试，方能获得官职。贡举科目：“有秀才、有明经、有俊士、有进士、有明法、有明字、有明算、有一史、有三史、有开元礼、有道举、有童子。而明经之别有五经、有三经、有二经、有学究一经。有三礼、有三传、有史科。此岁举之常选也。”^②不过经常设置的主要是进士、明经二科。其中进士科最初与隋朝一样，只试策，高宗时始加试诗赋。此后，进士科往往考诗赋各一篇，时务策五道，并成为各科中最受重视的科目。

唐代科举制的发展既是士族门阀势力衰弱的结果，同时也进一步削弱了门第在官员选拔制度中的作用。唐代前期，科举出身的人在官僚队伍中的比例还很小，中唐以后，科举出身的人已逐渐取代恩荫出身的人，成为高级官员的主要来源。其次，科举制度下，各阶层士人必须凭学识在考场上一比高下，这有利于从广大庶族地主子弟中选拔出有真才实学的治国人才，从而扩大政权的统治基础。中唐以后，科举取用的士人中，权贵子弟渐少，下

① 《唐摭言》卷1。

② 《新唐书》卷44，《选举上》。