



# 宋朝地方官员考核制度研究



丁建军  
著



人民出版社



# 宋朝地方官员考核制度研究



丁  
建  
军  
著



人 民 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

宋朝地方官员考核制度研究/丁建军 著. —北京:人民出版社,2014.11

ISBN 978-7-01-014107-7

I. ①宋… II. ①丁… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国—宋代

IV. ①D691.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 249146 号

## 宋朝地方官员考核制度研究

SONGCHAO DIFANG GUANYUAN KAOHE ZHIDU YANJIU

丁建军 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.25

字数:260 千字

ISBN 978-7-01-014107-7 定价:45.00 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项目，批准号12YJA770011。

河北省社会科学重要学术著作出版资助项目。

河北大学中西部高校提升综合实力工程项目资助。

本书为河北大学宋史研究中心宋代地方政治与社会研究丛书之一，其出版还得到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重点研究基地建设经费、河北省强势特色学科河北大学历史学科建设经费的资助。



## 《河北大学历史学丛书》出版缘起

河北大学的前身，是成立于1921年的天津工商大学，后改称天津工商学院、津沽大学、天津师范学院、天津师范大学。1960年定名为河北大学，1970年从天津迁至古城保定。河北大学的历史学科，创建于1945年天津工商学院的史地系，侯仁之院士出任首届系主任。聘请齐思和教授讲授中国通史，1946年9月至1948年先后由方豪、王华隆任系主任。1949年1月天津解放，钱君晔任系主任。1952年王仁忱出任系主任。1953年史地系分为历史系和地理系。在20世纪50—60年代，河北大学历史学科以拥有漆侠、李光璧、钱君晔、傅尚文、周庆基、乔明顺、葛鼎华等史学专家，与北京大学、南开大学等创办《历史教学》杂志而著称于世。改革开放以来，河北大学历史学科再创佳绩，获得全国第二批、河北省第一个博士点，建成全国宋史界唯一的教育部“省属高校人文社会科学重点研究基地”。中国宋史研究会秘书处挂靠于此，并负责编辑出版《宋史研究通讯》。2005年以来，又获得中国近现代史博士点，历史学一级学科博士点，建成历史学博士后科研流动站，河北大学历史学科被评定为河北省强势特色学科，2009年1月河北大学历史学院成立，本学科获得空前大的支持力度，迎来更新更好的发展机遇。2011年全国学科调整后，中国史成为一级学科博士点，世界史、考古学成为一级学科硕士点，另有中国史博士后科研流动站。宋史研究中心和历史学院的关系是“各自独立，资源共享，密切合作，共建历史学科”；目前共有教职员工60余人，下设“三系七所”等教学研究机构。在继续编印《宋史研究论丛》（CSSCI来源集刊）和《宋史研究丛书》的同时，我们决定隆重推出《河北大学历史学丛书》。该丛书编委会成员除河北大学历史学强势特色学科建设领导小组成员外，主要有：郭东旭、刘敬忠、郑志廷、汪圣铎、张家唐、闫孟祥、刘秋根、刘金柱、吕变庭、杨学新、雷戈、肖爱民、肖红松等先生。

研究历史，教书育人，奉献社会，是我们的天职。

不吝赐教，日新月异，臻于完善，是我们的期待。

最后，衷心感谢各级领导和各位专家对本学科的长期厚爱和支持。特别鸣谢人民出版社对《河北大学历史学丛书》的鼎力襄助。

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  
河 北 大 学 历 史 学 学 院  
河北大学历史学强势特色学科建设领导小组  
组长：姜锡东 成员：王菱菱、范铁权、丁建军

# 目 录

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 绪 论                         | 1   |
| 第一章 宋朝以前中国的官员考核制度           | 15  |
| 第一节 先秦及秦汉的官员考核制度            | 15  |
| 第二节 魏晋南北朝时期的官员考核制度          | 23  |
| 第三节 唐朝考核官员的“四善二十七最”         | 28  |
| 第二章 宋朝官员的职任考核与晋阶考核          | 35  |
| 第一节 宋朝官员考核机构的变迁             | 36  |
| 第二节 宋朝对官员差遣职任的考核            | 40  |
| 第三节 宋朝官员的晋阶考核：磨勘考课制度        | 58  |
| 第三章 宋朝官员印纸批书制度              | 67  |
| 第一节 宋朝官员印纸的种类及其发放           | 69  |
| 第二节 宋朝对各类官员印纸批书内容的规定        | 76  |
| 第三节 宋朝官员印纸批书制度在实际执行过程中存在的问题 | 89  |
| 第四章 宋朝对路级监司的考核              | 97  |
| 第一节 宋朝诸司并立的路级行政体制           | 97  |
| 第二节 宋朝对路级监司的考核              | 102 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 第五章 宋朝对州县官员的考核·····             | 123 |
| 第一节 宋朝的州县官考核机构·····             | 124 |
| 第二节 路级监司搜集州县官员政绩的基本方式·····      | 126 |
| 第三节 路级监司对州县官员的考核·····           | 131 |
| 第四节 宋朝考核州县官的具体内容、方式与效果·····     | 139 |
| 第六章 宋朝对监当官的考核·····              | 167 |
| 第一节 宋朝监当官的设置与分布·····            | 167 |
| 第二节 宋朝监当官的主管机构·····             | 172 |
| 第三节 对场务监当官的考核·····              | 174 |
| 第四节 对其他几类监当官的考核·····            | 182 |
| 第五节 监当官考核的利弊——以对税务监当官的考核为例····· | 187 |
| 余    论·····                     | 195 |
| 附录一：宋徽宗朝的官员考核述论·····            | 205 |
| 附录二：简论宋朝丁忧制度对官员仕途的影响·····       | 217 |
| 附录三：考行易名：宋朝官员的谥法研究·····         | 227 |
| 参考文献·····                       | 243 |
| 后    记·····                     | 251 |



# 绪论

## 一、选题意义

中国古代的政治制度经历了由简单到复杂、由低级到高级的发展历程，其所达到的完备程度为古代历史上其他国家所罕能匹敌，其中有很多经验教训值得我们认真总结和借鉴。

自从人类历史上出现了国家，就有了支撑国家机器运转的官僚队伍。从秦始皇统一六国，中国历史上就出现了一个幅员辽阔的专制帝国。虽然“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”<sup>①</sup>，但是历代帝王要治理辽阔疆域上众多的臣民，单靠其个人的圣明睿智和日理万机是根本不可能的，只有依靠庞大的官僚队伍治理国家。于是，在古代中国社会中就形成了一个所谓代表天子教化和治理万民的官僚阶层，并且随着政府职能的扩张，保证其运转的官僚队伍也呈现膨胀之势。管理庞大的官僚队伍又成为历代统治者的一项重要工作。所谓“明主治吏，不治民”<sup>②</sup>，最高统治者只有通过加强对众多官吏的管理，操赏罚之柄，“爵禄生于功，诛罚生于罪”<sup>③</sup>，推动臣僚尽职尽责，勤政廉洁，执行朝廷的政策，才能实现对天下的统治。在历代王朝专制政府中，官员选任制度、考核与奖惩制度构成了官员管理制度的核心内容。

从唐朝后期开始，经五代十国，中国历史又经历了一个分崩离析、战乱频仍的动荡时期，直到公元960年赵匡胤建立宋朝，中国大部分地区才逐步

① 《诗经·小雅·北山》，贵州人民出版社1990年版，第297页。

② 《韩非子·外储说右下》，山西古籍出版社1999年版，第191页。

③ 《韩非子·外储说右下》，山西古籍出版社1999年版，第191页。

实现了新的统一和稳定，中华大地上又重演了一次合久必分、分久必合的历史循环。但是在这种历史循环的表象之下，中国古代社会却发生了一系列深刻的变化——学术界称之为唐宋变革<sup>①</sup>。明代史学家陈邦瞻的一段话很有见地，他在其传世之作《宋史纪事本末》叙言中说：“宇宙风气，其变之大者有三：鸿荒一变而为唐、虞，以至于周，七国为极；再变而为汉，以至于唐，五季为极；宋其三变，而吾未睹其极也。变未极则治不得不相为因，今国家之制、民间之俗、官司之所行、儒者之所守，有一不与宋近者乎？非慕宋而乐趋之，而势固然矣。”<sup>②</sup>近代思想家严复也曾指出：“若研究人心政俗之变，则赵宋一代历史，最宜究心。中国所以成于今日现象者，为善为恶，姑且不论，而为宋人之所造就，什八九可断言也。”<sup>③</sup>日本学者内藤湖南先生在考察唐宋社会的差异性后指出：“唐代是中世的结束，而宋代则是近世的开始。”<sup>④</sup>在宋朝政治史研究方面颇有造诣的当代学者邓小南先生则认为：“就朝廷上的政治气候及具体政治制度的渊源而言，很难说元明清数朝直接因循于宋代；但从近代的‘人心政俗’来看，则宋代在政治理念、思想文化方面的历史遗产，确实深深地渗入到中国社会的肌体之中。”<sup>⑤</sup>因此，研究宋朝官僚政治，总结其经验与教训，不仅具有重要的学术价值，而且具有一定的现实意义。

宋朝统治集团在立国后总结了前代，尤其是唐末以来治乱兴衰的经验教训，以“事为之防，曲为之制”<sup>⑥</sup>的原则为指导，采取了崇文抑武、强干弱枝，分割地方权力、加强中央集权，分割部门权力、加强皇帝集权的一系列政治措施。虽然比较好地扭转了唐末以来地方藩镇割据、尾大不掉的局面，但也付出了巨大的代价，那就是叠床架屋的政府机构设置和不断膨胀的官员队伍。

① 关于唐宋变革问题，前辈学者已进行了广泛的探讨，成果丰硕。如胡如雷先生的《唐宋之际中国封建社会的巨大变革》（载《隋唐五代社会经济史论稿》，中国社会科学出版社1996年版），漆侠先生的《唐宋之际社会经济关系的变革及其对文化思想领域所产生的影响》（载《中国经济史研究》2000年第1期），张其凡先生的《关于“唐宋变革期”学说的介绍与思考》（载《暨南学报》2001年第1期），李华瑞先生的《20世纪中日“唐宋变革”观探究述评》（载《史学理论研究》2003年第4期）等。

②（明）陈邦瞻：《宋史纪事本末》附录一《叙》，中华书局1977年版，第1191—1192页。

③ 严复：《致熊纯如函》，载《严复集》第三册，中华书局1986年版，第668页。

④ [日]内藤湖南：《概括的唐宋时代观》，载刘俊文主编：《日本学者研究中国史论著选译》第一卷，中华书局1992年版，第10页。

⑤ 邓小南：《祖宗之法——北宋前期政治述略》，三联书店2006年版，第12—13页。

⑥（宋）李焘：《续资治通鉴长编》（以下简称《长编》）卷一七，太平兴国元年十月乙卯，中华书局1992年版，第382页。

经过唐末五代社会动乱的激荡冲击，唐朝以前的贵族门阀政治因失去了社会基础而退出了历史舞台，代之而起的是宋朝的官僚政治。宋朝统治者通过科举考试、恩荫、进纳等方式，将大量的文人士大夫、官僚地主子弟吸收到政治体制之中，从而在中国历史上形成了一支数量远比前代庞大的官僚队伍，使宋朝成为中国历史上官员占人口比例较高的一个朝代。从此开创了皇帝与士大夫共治天下、专制主义中央集权与官僚政治相结合的政治新格局。于是，管理庞大的官僚队伍，调动官员治国理政的积极性，就成了赵宋统治集团的又一个重要政治课题。那么，如何管理如此人数众多的官僚呢？在理论上好办，有功者赏，有过者罚，皇帝操赏罚大柄即可。但实际上，面对着出身、资历、职责不同，才、德、政绩各异的众多官员，考核政绩，赏功罚过，升降贬降官员就不那么简单了。

为了解决官员的管理问题，宋朝创制或推行了诸如考核制度、磨勘制度、官阶制度、印纸批书制度、监察制度、监司巡历制度、特使按察制度、任职回避制度、丁忧制度、迎送制度、致仕制度等一系列官员管理制度。这些制度使得宋朝拥有了一套看上去非常精致的国家机器，各类官员的方方面面几乎都有制度的规范。可以说宋朝在官员管理的制度规定层面已经达到了相当先进的程度，甚至有些制度规定对后世中国政治制度的发展乃至外国政治制度的发展都产生了重要而深远的作用。例如，科举考试入官制度就对西方的文官考试制度、中国当今的公务员考试制度产生了深刻的影响。再如，宋朝的官员回避制度在今天仍然发挥着影响。宋朝官员的印纸批书制度与当代中国公职人员的年终考核形式——填写年终考核登记表——不无相似之处。因此，在中国的官员管理制度发展史上，宋朝的官员管理制度必须浓墨重彩地写上一笔。此外，当今中国不仅政府机关对各级公务员进行考核，而且各种企业和事业单位也对其员工进行考核，因此，研究宋朝对官员的考核，对今天各种考核也有一定的借鉴意义。

## 二、相关的研究成果

长期以来，学术界一直都很重视对宋朝制度史的研究，海内外学界对宋朝文官制度方面的研究成果也比较多。这些成果主要有：苗书梅的《宋代官

员选任和管理制度》<sup>①</sup>、贾玉英的《宋代监察制度研究》<sup>②</sup>。这些论著侧重面各异，不同程度地涉及了宋代的官员考核问题。此外，朱瑞熙先生主编的《中国政治制度通史·宋代卷》<sup>③</sup>、郭东旭先生的《宋代法制研究》<sup>④</sup>也有专章论述宋代官员考核法的内容。龚延明先生的《宋代官制辞典》<sup>⑤</sup>对宋朝的政府机构和官员以及相关的制度分门别类地进行了梳理，成为后学研究宋朝官制必备的工具书。

邓小南先生是国内在宋朝文官制度研究方面成果卓著的一位学者，其研究成果主要有：《宋代文官选任制度诸层面》<sup>⑥</sup>，其中涉及了考核和磨勘在宋朝文官选任中的作用，揭示了宋朝以务实为特色的考核法之不振和资格、年劳地位的上升，以及由此引发的“以资格用人”的弊端；其《课绩·资格·考察——唐宋文官考核制度侧谈》<sup>⑦</sup>是一本专门论述唐宋文官考核制度的著作，虽然内容简略，但着重论述了唐宋时期在官员考核方面年劳法的论资排辈原则对考核法的循名责实原则的侵蚀，其主编的《政绩考察与信息渠道——以宋代为重心的》<sup>⑧</sup>论述了宋代考核向考察的演变以及宋代对地方官员的多种考察途径。此外，邓小南先生的《北宋文官磨勘制度初探》<sup>⑨</sup>、《关于宋代政绩考察中的“实绩”：要求与现实》<sup>⑩</sup>、《宋代铨选中“阙”的分类》<sup>⑪</sup>、《试论宋代资序体制的形成及其运作》<sup>⑫</sup>、《宋代地方官考察制度中的信息渠道问题》<sup>⑬</sup>诸论文，对后学研究宋朝官员考核制度也多有启发。

① 苗书梅：《宋代官员选任和管理制度》，河南大学出版社1996年版。

② 贾玉英：《宋代监察制度研究》，河南大学出版社1996年版。

③ 朱瑞熙主编：《中国政治制度通史·宋代卷》，人民出版社1996年版。

④ 郭东旭：《宋代法制研究》，河北大学出版社2000年版。

⑤ 龚延明：《宋代官制辞典》，中华书局1997年1版。

⑥ 邓小南：《宋代文官选任制度诸层面》，河北教育出版社1993年版。

⑦ 邓小南：《课绩·资格·考察——唐宋文官考核制度侧谈》，大象出版社1997年版。

⑧ 邓小南主编：《政绩考察与信息渠道——以宋代为重心的》，北京大学出版社2008年版。

⑨ 邓小南：《北宋文官磨勘制度初探》，《历史研究》1986年第6期。

⑩ 邓小南：《关于宋代政绩考察中的“实绩”：要求与现实》，载云南大学中国经济史研究所、云南大学历史系编《李埏教授九十华诞纪念文集》，云南大学出版社2003年版。

⑪ 邓小南：《宋代铨选中“阙”的分类》，邓广铭、漆侠主编：《国际宋史研讨会论文集》，河北大学出版社1992年版。

⑫ 《试论宋代资序体制的形成其运作》，《北京大学学报》1993年第2期。

⑬ 邓小南：《宋代地方官员考察制度中的信息渠道问题》，《庆祝邓广铭教授九十华诞论文集》，河北教育出版社1997年版。

曾小华先生是另一位在宋朝官员考核方面研究成果比较多的学者,其主要成果有《宋代磨勘制度研究》<sup>①</sup>、《论宋代的资格法——兼论中国古代任官资格制度》<sup>②</sup>,分别论述了宋朝任官的磨勘制度和资格制度。其《宋朝考核制度述略》<sup>③</sup>是一篇较早探讨宋朝考核制度的专文,但受文章篇幅所限,只是对宋朝考核制度进行了简明粗略的介绍,有关宋朝考核制度的许多方面都还缺乏细致、深入的探讨。

汪圣铎先生的《两宋财政史》<sup>④</sup>之第五章中“在财政范围内的官吏考核与奖惩”一节,论述了宋朝对涉及财政事务之官吏的考核之细密和奖惩之严格,以及宋代财政考核条法的实施效果。

方宝璋先生在《宋代财经监督研究》<sup>⑤</sup>第三章第四节中,也论述了宋朝对官吏经济政绩的考核以及这种官吏经济政绩考核的得失。

此外,龚延明先生在《宋代官吏的管理制度》一文的第三部分“磨勘考核制度”中简明扼要地论述了宋朝的磨勘考核管理制度,指出:“(宋代)对官员的考核,重视历任一贯的表现,而不偏重于一时一举。宋代以磨勘为核心的考核制度,一是重资格,即重视曾任实际官职的经历;二是重功过,即重视在历任上的历纸批书——所谓官员在任上有关政绩、过失的自我鉴定及长官批语。磨勘决定官员的黜陟,这就督促官员在任上奉公守法、思有所为。”<sup>⑥</sup>龚延明先生指出了宋代磨勘考核的两个重点:重资格以及重审查官员印纸批书的历任功过,但忽视了另一个重要内容,即审查举主是否够格。

肖建新先生的《论宋朝审官院之演变》<sup>⑦</sup>,论述了宋代官员考核机构之一的审官院的演变情况。王云海、苗书梅两位先生的《宋朝幕职州县官及其改官制度》<sup>⑧</sup>,论述了人数众多的宋朝幕职州县官改转官阶的磨勘迁转制度。

① 曾小华:《宋代磨勘制度研究》,载杭州大学宋史研究室编《宋史研究集刊》,浙江古籍出版社1986年版。

② 曾小华:《论宋代的资格法——兼论中国古代任官资格制度》,《历史研究》1992年第6期。

③ 曾小华:《中共浙江省委党校学报》1987年第2期。

④ 汪圣铎:《两宋财政史》,中华书局1995年版。

⑤ 方宝璋:《宋代财经监督研究》,中国审计出版社2001年版。

⑥ 龚延明:《宋代官吏的管理制度》,《历史研究》1991年第6期。

⑦ 肖建新:《论宋朝审官院之演变》,《中国史研究》1997年第1期。

⑧ 王云海、苗书梅:《宋朝幕职州县官及其改官制度》,《庆祝邓广铭教授九十华诞论文集》,河北教育出版社1997年版。

监当官是构成宋朝官僚队伍的一个重要部分，并且肩负着官营工商业的经营、商税酒课征收、盐茶酒矾的禁榷专卖、政府仓场库务的管理等事务性工作，对宋朝政府的财政收支、俸禄军饷发放、钱币铸造、军器制造等发挥着管理作用。因此，有关宋朝监当官的研究成果也很丰富。比如苗书梅先生的《宋代监当官初探》<sup>①</sup>，论述了宋朝监当官的设置、类别、职责及其地位的变化，以及宋朝监当官制度存在的问题。汪圣铎先生的《宋代钱监管理试析》<sup>②</sup>，专文论述了宋朝钱监的规模、钱监监当官的考核与奖惩、钱监劳动者的构成和待遇、宋朝政府对铸币质量的控制与监督等。戴静华先生的《宋代商税制度研究》<sup>③</sup>论述了宋朝商税征收机构——税务的设置、增加与减并，以及监税官吏的选用与考核奖惩等。王菱菱教授的《宋代矿冶业研究》<sup>④</sup>一书全面论述了宋代矿冶业的发展，其中第六至第十章论述了宋朝政府矿冶业管理机构的设置与职能、相关官员的职责、选任和奖惩，尤其是第十章第二节《矿冶业管理中的奖惩制度》论述了对相关官员的以矿课收入为主的考核奖惩，及其实施效果。台湾师范大学雷家圣博士的《宋代监当官体系之研究》<sup>⑤</sup>系统论述了宋朝各级各类监当官，如监酒、监盐、监茶、库务、监税、监镇等，以及隶属中央政府、负责制造管理军器、为皇室提供衣食住行和娱乐服务的各类监当官，讨论了宋朝监当官的任用与考核，并揭示了宋朝监当官社会地位低的根源，肯定了监当官体系对宋朝全国性财赋跨地区流通、促进商业经济繁荣的积极作用。这些研究成果，对本课题关于监当官考核奖惩的研究有重要的参考价值。

上述成果多是关于宋朝政治制度的专题研究，不同程度地涉及宋朝官员的考核问题，从不同的角度，不同程度地推动了对宋朝官员考核制度的研究。上述成果自有其开拓之功和学术价值，对于后学进一步研究宋朝官员考核问题有着重要的参考价值。但正如邓小南先生在《走向“活”的制度史——以

① 苗书梅：《宋代监当官初探》，载漆侠、李埏主编《宋史研究论文集》，云南民族出版社1997年版。

② 汪圣铎：《宋代钱监管理试析》，载漆侠主编《宋史研究论文集——国际宋史研讨会暨中国宋史研究会第九届年会编刊》，河北大学出版社2002年版。

③ 戴静华：《宋代商税制度研究》，载邓广铭、程应镠主编《宋史研究论文集》，上海古籍出版社1982年版。

④ 王菱菱：《宋代矿冶业研究》，河北大学出版社2005年版。

⑤ 雷家圣：《宋代监当官体系之研究》，载王明荪主编《古代历史文化研究辑刊》初编第十三册，花木兰文化出版社2009年版。

宋代官僚政治制度史研究为例的点滴思考》一文中所指出的那样，以往的制度研究为我们进一步提高对宋代历史的认识提供了学术基础，但大多数徘徊在叙述加阐释的研究框架之内，给人一种就制度论制度的感觉。“如何突破以往制度史的叙述阐释框架，将制度与社会氛围、文化环境和思想活动联系起来考察，把貌似抽象的制度‘还原’到鲜活的政治生活场景中加以认识，赋予制度史研究以应有的蓬勃生命力，我们需要新的视角。”<sup>①</sup> 邓小南先生的话指明了进一步将宋朝制度史研究引向深入的方向，对我有很大的启发，增强了我进行宋朝制度史研究的信心。

由于个人的学养和功力有限，要对宋朝官员管理制度进行全面地、新的研究，在短时间内显然是做不到的。虽不能至，心向往之，本书拟首先对宋朝地方官员考核制度进行深入、系统的研究，以期对宋朝的制度史研究有所推进。

### 三、本课题的主要内容与创新点

宋朝的官员考核制度是在继承前代官员考核经验的基础上，结合本朝的实际，逐步发展完善，并逐渐形成宋朝官员考核制度的特点。因此，本书主要内容有：

第一章，梳理宋朝以前的历代官员考核制度。

第二章，论述宋朝官员的差遣职任考核、磨勘考课制度，以及两者的区别与联系。

第三章，论述宋朝官员的印纸批书制度。

第四章，论述宋朝对路级监司的考核。

第五章，论述宋朝对州县官的考核。

第六章，论述宋朝对监当官的考核。

在余论部分则对包括宋朝地方官员考核制度在内的官员管理总的效果进行了总结和评论。

<sup>①</sup> 邓小南：《走向“活”的制度史——以宋代官僚政治制度史研究为例的点滴思考》，载包伟民主编《宋代制度史研究百年（1900—2000）》，商务印书馆2004年版，第17—18页。



对官员的考核，既是朝廷了解各地各部门治理情况、官员个人治绩的重要渠道，考核结果又是朝廷决定官员升迁、铨选的重要依据之一。为了激励和督促各级官员尽职尽责，宋朝政府几乎将所有的官员纳入了考核的范围，对各级地方官和大量的监当官的考核尤其重视。根据官员的不同职责，宋朝政府对其考核的内容也有不同的侧重。本书主要论述宋朝对亲民官和监当官的考核奖惩。一、对路级监司的考核。二、对州县守令的考核。三、对监当官的考核。作为全书的呼应，在文末的余论中，对君主专制政治体制下，影响和制约制度实际运行效果的一些主要因素（诸如权势、金钱、人情、派系）进行了分析和评述。

根据各级各类官员的职责之不同，宋朝制订了针对各级各类官员的不同考核指标，其中对六部郎官的考核，主要侧重其处理政务的多少以及错误率的大小；对路级监司、州县官的考核，除了其履行职责的情况外，也考核其品行。对监当官则主要考核其征收课利的业绩。

由于宋朝官员考核制度与阶官迁转制度、资序制度、差遣制度等其他官员管理制度密切相关，故本书对与官员考核密切相关的磨勘制度、印纸批书制度也进行了重点论述。

关于宋朝的磨勘制度，本书认为它是专制政治与官僚政治对立统一的结果。皇帝及其朝廷希望循名责实，充分掌握官员的德、才、功过，进而对其赏罚，以调动其为官治政的积极性，限制其徇私不法的行为；而官僚队伍中的大多数人更希望论资排辈，得到稳步晋升。在这两种矛盾力量的共同作用下，宋朝的磨勘制度既注重论资排辈，也注意循名责实。在制度设计方面表现为政绩考核与论资排辈的结合，并且资格、举主和官员个人政绩考核结果在官员晋升过程中一直发挥着作用。只是在实际执行过程中时常发生偏离制度设计初衷的现象：重年劳，轻实绩。不过，宋朝官场重资格，虽有与循名责实原则相悖的一面，但也有防止人事部门以及高官显宦滥用权力、随意任用私人的一面，尽管这种防范作用是有限的。

为了全面掌握官员的为政业绩，宋朝还开创了官员印纸（也称历纸或印历）批书课绩的制度，“凡命官，随所隶迁，以其职事具注于历，给之于其属州若司，



岁书其功过。应升迁授者，验历按法而叙进之；有负殿则正其罪罚。”<sup>①</sup>即官员上任之时，由吏部发给印纸历子，用于记录其任职期间的功过，待其任满后由主管部门对所批书内容进行审查和考核。在宋朝，不仅负责考核、铨选的部门，如考课院、磨勘院以及元丰改制后的吏部，参与对官员的考核，而且一些业务主管部门也参与对官员相关业绩的考核，如三司（元丰改制后则主要是户部）、北宋末的经制司、南宋初的总领所等直接负责考核官员的财经业绩。刑部和大理寺则负责对官员司法审判和狱政管理业绩的考核。御史台也由监察考核工作而逐渐变为直接主持对官员考核。从而，在中央形成了人事部门、业务主管部门、监察部门都参与对各地各级官员的考核。路级监司和州级机构也都对同级和下级官员进行考核，甚至一度施行过州级官员对路级监司进行考核。此外，宋朝对路级并立的诸监司实行了监司互相监察、考核的办法。

宋朝官员考核制度的特点：一、在考核对象方面，尤其注重对地方官的考核。由于宋真宗后期出现冗兵、冗官、冗费的情况，宋朝政府越来越重视对负责课利征收的监当官的考核。二、在考核内容方面，除了对官员进行全面的考核之外，随着不同时期政府面临的主要任务之变化，宋朝对官员考核的内容也各有侧重。为了恢复唐末五代以来遭到战乱破坏的经济，改变官吏贪暴的局面，宋初注重考核官员在户口增加、开垦田地、发展生产以及为政清廉诸方面的业绩与品行；宋真宗后期，由于财政支出的压力不断增大，朝廷便更加注重对官员财经业绩的考核；过度征敛导致社会矛盾激化，农民反抗、士兵反叛，朝廷又把镇压盗贼作为了考核官员的一项重要内容。由于财政压力不断增大，自北宋中期以后，财经业绩一直是政府考核地方官员的主要内容。三、在考核方法上，既有全面记录官员业绩的印纸批书制度，由上级为下属撰写评语——考词，对官员进行综合考评，更有就某一项业务对官员的专项考核，如针对州县户口增减的考核，针对地方政府上供钱物完成情况的考核等，并且在多数情况下，后一种专项考核方法应用的更加普遍。四、注重量化考

<sup>①</sup>（元）脱脱等：《宋史》卷一六三《职官三》，中华书局1985年版，第3839页。