

北京大学中国传统文化研究中心

课绩·资格·考察

——唐宋文官考核制度侧谈

邓小南 著 吴宗国 审定



大象出版社

D691.42

37

历史知识丛书

课绩·资格·考察

——唐宋文官考核制度侧谈

北京大学中国传统文化研究中心

大象出版社

中国历史文化知识丛书

课绩·资格·考察

——唐宋文官考核制度侧谈

邓小南 著

吴宗国 审定

责任编辑 张焕斌

大象出版社 出版

(郑州农业路73号 邮码450002)

河南第一新华印刷厂印刷

河南省新华书店发行

787×1092毫米 32开本 4.75印张 91千字

1997年4月第1版 1997年4月第1次印刷

印数1—3325册

ISBN 7-5347-2012-5/Z·69

定 价 5.80元

如发现印、装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

总 序

袁行霈 吴同瑞

中国的历史和文化源远流长,光辉灿烂,曾对世界文明的发展做出过重大贡献。今天,当历史车轮进到 20 世纪和 21 世纪交替的年代,中国人民又肩负起建设社会主义现代化国家的伟大历史使命。实现这一宏伟目标,既有重重困难,也有种种有利条件。充分利用丰富的文化宝藏,对广大人民、特别是青少年进行爱国主义教育和传统美德教育,就是我们的一大优势。毫无疑问,普及祖国的历史知识,弘扬民族优秀的传统文化,向社会提供营养丰富的精神食粮,将对提高中华民族的素质,增强民族自信心和凝聚力,具有积极意义。有鉴于此,北京大学中国传统文化研究中心与大象出版社携手合作,共同推出“中国历史文化知识丛书”。我们希望这套丛书能受到广大读者的欢迎。

北京大学具有研究和宏扬中国历史文化的传统和优势。在新的历史条件下,为了进一步发挥这一优势,学校领导于 1992 年初决定成立中国传统文化研究中心。中心成立后,依托中文、历史、哲学、考古等系,组织各方面的教师和专家开展工作。一方面,致力于专深的学术研究,编辑出版《国学研究》年刊和《国学研究丛刊》;另一方面,注重于文化

普及工作，“将大学课堂延伸到社会”。与有关单位合作制作的电视系列片《中华文化讲座》和《中华文明之光》，已取得良好的社会效益。编写这套丛书是中心普及工作的又一尝试。中心希望丛书的作者们“眼界向上，眼光向下”，用大手笔写通俗性著作，学术性、知识性、可读性并重，力求深入浅出，使广大读者增长知识，陶冶情操。

中国传统文化是历史的产物，有精华也有糟粕，不加以区分不行；中国是世界的一部分，中国文化与世界其他文化曾经发生并将继续发生交流、碰撞与融合，研究中国传统文化，没有纵览古今、通观世界的眼光不行。我们抱着历史的态度、分析的态度、前瞻的态度、开放的态度，从事发掘与研究工作。这种态度也力求贯彻到本丛书中。然而，深入浅出地介绍中国数千年的历史文化，并不是一件容易的事，也不可能面面俱到，我们的选题只能侧重于重大的历史事件、重要的历史人物以及中国传统文化中的精华部分；对那些目前尚未充分注意的学科如法律思想史等，也适当予以注意。

从选题和内容来看，这套丛书可分为文学、语言、历史、哲学、考古、法律、科技、中外文化交流等若干系列，每个系列都由研究中心聘请学术造诣较深的专家担任主编，每部书稿都经同行专家审阅。因此，中心不再对丛书作统一的审定工作。

大象出版社的领导和责任编辑们非常重视这套丛书，把它列为重点出版书目，并为丛书的及时出版付出了巨大的努力和辛勤的劳动，我们表示衷心的感谢。本丛书的策划、编写工作一定还有许多不足之处，敬希读者批评指正。

目 录

绪 论	1
一 自古以来统治者“黜陟能否”的努力	7
——唐以前课绩制度述略	
二 既系统又富于变化的唐代考课	14
——唐代文官考核的内容与方式	
（一）唐代的课绩标准与内容	16
（二）从标准化到程式化	32
三 既务实又拘谨的宋代考课	40
——考课法在宋代的施行	
（一）防弊之政与课绩之法	41
（二）宋代考课法的尴尬地位	56
四 无处不在的资格之法	70
——与课绩制度交叉并行的资格制度之确立	
（一）从《停年格》到《循资格》	71
（二）从“磨勘”到“磨勘法”	92
五 考课与监察的结合	108
——对于地方官员的多途考察方式之	

由来和发展	
(一)从“考课”到“考察”	109
(二)宋代对于地方官员的多途考察	117
六 “循名责实”与“岁月序迁”	141
——唐宋课绩与资格制度再认识	

绪 论

—

在公元7—13世纪,即我国历史上的唐宋时期,中国社会经历着政治、经济、文化诸方面深刻的历史性变革。

学术界通常认为,唐与宋属于两个颇不相同的历史阶段。例如,日本学者内藤湖南早在本世纪初叶就提出:“唐和宋在文化的性质上有显著差异;唐代是中世的结束,而宋代则是近世的开始,其间包含了唐末至五代一段过渡期。”^①而宋代文化与唐代文化之间的传承关系也是明显而又突出的。国学大师陈寅恪先生曾经指出,“华夏民族之文化,历数千载之演进,造极于赵宋之世”。^②这种历时悠远的“演进”,特别是从唐到宋的发展变化,值得我们做一深入贴近的考察。

正是在唐宋时期,中国历史上的士大夫官僚政治最终确立下来。随着封建选举制度、职官制度、监察制度及法律制度的逐渐成熟,对于大批官僚的任用与管理,形成了一套日趋严密精细的制度。其中,文官考核制度的发展与变化之脉络,不仅从一个重要侧面体现出所谓“唐宋变革”的意义,

同时也给面临 21 世纪的我们以诸多启发。

二

对于文官的任用原则与考核方式,无疑可以反映出封建人事制度的实质内容。

所谓“任用原则”,事实上包含着两个层次的问题。首先是入仕途径问题,也就是具备什么条件可以做官;其次是黜陟任免问题,主要是指已经进入仕途的人,凭藉哪些资格可以继续获得委任、升迁或者相反。前一问题涉及到科举、荫补、流外入流等许多方面,而后一问题则与考课法、资格法密切相关。建立合理的选拔机制,把住入仕关固然十分重要;而在已经入仕,经过若干年实践之后,沙汰分流,再度选拔,显然具有更为重要的实际意义。考虑到入仕者事实上良莠不齐的状况,通过考核来鉴别人材更加不容忽视。

课绩,亦即考课,是对于官员治事绩效的日常考核,是推动国家机器正常运转的杠杆之一;对于保证各级官僚机构充分发挥统治效能,调动其治事积极性,有着不可低估的作用。对最高统治者来说,考功课吏、操持赏罚二柄,是实施调控的重要手段;就官吏个人而言,考课结果是决定其仕宦途中升陟、黜降的重要因素。正因为如此,从政权机构到官员个人,都不能不高度重视这一问题。

唐宋时期的考课,在法令规定上都“曾经作过缜密的设计与安排,并且曾经因应官僚政治的变迁,作过适度的修正

与改善”；③在当时的社会实践中都曾经起到澄清吏治的积极效用。但是，与封建官僚政治的性质，官僚制度运作的方式相联系，考课法的实施在客观上不尽人意，甚至有违其创设之初衷。这与长期以来年劳资格之法的日益发展有着直接的关系。

资格之法，简单讲，即依资序迁，按资排辈；这种升迁原则在我国官僚制度史上曾经长期发生作用。唐代中叶，体现这一精神的法规——《循资格》正式颁行；两宋时期，人事任用权的过度集中，使得循资原则迅速膨胀起来，限制甚而取代了“循名责实”“考功课吏”原则的实施，成为铨选制度中窒息人材的重要原因。

从唐宋时期的实际状况来看，考课与资格二法既相矛盾又相补充，我们只有从二者的交叉点、结合点入手，才能够真正认清这一特定阶段中的人事管理原则。

三

以往对于考核的研究，主要围绕考课制度，包括考课机构、考课标准、考课后的奖惩等中心内容进行；而对于隐匿在这一系列表象背后的更深层次问题，则涉及不够。例如，高高在上的中央朝廷，通过哪些途径了解地方官员治事的“实绩”？资格之法的发展，影响到课绩的实施，对于官员治事绩效的正常考核，很大程度上被对于官员资考的勘验所冲淡、所取代；在这种情形下，如何督励百官尽职？关于这些

问题,已有的研究显然尚不充分。

任何国家组织,要想正常运转,都不能不注意政令在地方的贯彻情况,都需要建立有效的信息反馈途径。在唐宋历史上,中央王朝十分重视地方政治,重视对于地方官员的考核与督察。当时,在整肃吏治、督核官员方面,决策阶层所强调的,是“考察”,也就是将考课与监察结合起来进行:既有人事行政系统对于地方官工作绩效的常规检查,又有各类业务机构对于相关官吏的稽查;既有朝廷特使对于地方官员的访察,又有监察机构对于他们尽职状况的复核。

事实上,人事行政系统、业务主管系统与监察系统之间既有制衡,又有配合,在中枢决策机构的调控下,共同执行着督核地方政治、考察策励群僚的任务。长期以来,历史学界对于课绩制度与监察制度的研究,分别取得了不少成果;不过,要确切深入地把握当时中央对于地方吏治的考核与监督,还必须把课绩与监察制度结合起来加以认识。

四

关于唐宋时期的文官考任制度,海内外近年间有不少研究成果问世。其中对于考课法、资格法的阐释论说,不乏深入精到之见解。^④

本书选择唐宋两段具有不同代表意义的历史时期作为考察对象,希望能够突破王朝断代的限制,从更加久远、更加广阔的社会背景中,去揭示封建官僚政治中人事体制发

展变化的脉络及运行规律。

笔者考察的重点在于唐宋时期考核体制的发展及其变化,在于考核制度的实际运作状况;考核事实上是联结中央与地方政治的重要纽带,因此,本书将把对于地方官员的考核作为讨论的主要对象。

本书的主要内容,大致分为三个部分:前三章主要考察唐宋时期对于地方官员业绩的考课,包括考课制度溯源、考课的内容与方式、考课中对于“实绩”的追求,等等,从中探讨统治者“循名责实”的努力,“岁月序迁”原则的渗透及其扩展;第四章侧重于讨论与课绩制度交叉并行的资格之法,探寻它形成的社会历史渊源,以期加深我们对于封建人事制度中课绩制与资格法矛盾互补的作用方式之认识;第五章主要研讨中央对于地方官多层多途的考察方式,包括取得信息的途径、纵横交错的考察网络之结构及其运作,试图从这个角度来认识考核制度在唐宋时期的发展脉络。在本书的结语部分,笔者简要地对我国历史上7—13世纪的课绩、资格、考察制度作一综合评述,希望能够对于今日的人事考核制度有所启迪。

注释:

- ① 内藤湖南:《概括的唐宋时代观》,《历史与地理》第9卷第5号,1910年。
- ② 陈寅恪:《邓广铭〈宋史职官志考正〉序》,《金明馆丛稿二编》。
- ③ 黄清连:《唐代的文官考课制度》,《中央研究院历史语言研

究所集刊》第 55 本 1 分,1984 年;参见拙著《宋代文官选任制度诸层面》,河北教育出版社,1993 年。

- ④ 例如,梅原郁《宋代官僚制度研究》,同朋舍,1984 年;罗文:《宋代中国文官制度:以其人事管理为重点》(《AN INTRODUCTION TO THE CIVIL SERVICE OF SUNG CHINA: WITH EMPHASIS ON ITS PERSONNEL ADMINISTRATION》,UNIVERSITY OF HAWAII PRESS) 1987 年;陈仲安、王素:《汉唐职官制度研究》,中华书局,1993 年;黄清连:《唐代的文官考课制度》,《中央研究院历史语言研究所集刊》第 55 本 1 分,1984 年;龚延明:《宋代官吏的管理制度》,《历史研究》,1991 年 6 期;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 6 期。

— 自古以来统治者 “黜陟能否”的努力

——唐以前课绩制度述略

中国历史上的“课绩”，也就是“考课”、“考绩”，是指对于官吏工作绩效的考核。在人类文明史上，等级关系一旦确立，国家一经产生，自上而下的考核措施即随之出现。作为政治制度不可或缺的组成部分，考核制度直接或间接地受到当代社会经济条件 and 政治斗争形势的制约；其基本内容是由当时统治者面临的主要问题和中心任务决定的。

在我国古代，课绩制度渊源久远。《尚书·舜典》中就记载着“三载考绩，三考黜陟幽明”的规定。这一说法，寄寓着儒家学派的政治理想，成为后世实行考课制度的理论依据。

春秋战国时期，课绩制度已经具备了雏型：《左传》中载有春秋时“书劳”的做法。^①战国时的一些思想家已经提出“明主治吏不治民”的进步主张，魏国李悝、秦国商鞅的变法，都奉行“食有劳而禄有功”的政策，对于各级官员的定期考核也开始施行。在有些国家中，已经有了三个月考校、六个月核计、十二个月评定官吏政绩的办法。^②

《荀子·王霸》中有这样一段话：

相者，论列百官之长，要百事之听，以饰朝廷臣下百吏之分，度其功劳，论其庆赏，岁终奉其成功，以效于君。当则可，不当则废。

这里所讲的，正是战国时“相”的重要职责之一：每年主持对于上下百官的课绩，根据他们的劳效，决定奖赏或者废斥。

始于战国时期的“上计”，即地方行政长官每年向朝廷申报治理状况，既是国家掌握施政情形的统计管理手段，又是衡量百官功过的主要依据之一。《商君书·禁使篇》对于秦国的上计有明确的记载，从文中内容来看，当时秦的统治者对于可以在外“专制决事”的地方官员，既任用又戒惕。因而一方面重视逐年上计，一方面也对上计中存在的疑点有所警觉。^③

对于秦代的课绩制度，史书中缺乏详细的记载。但是，从一些零星资料中，可以看出一个粗略的轮廓。《史记·萧相国世家》叙述了这样一件事：秦代时萧何曾经在地方上做一基层小官，因为办事能力强，在评定课绩时，被评为第一

等。朝廷派来监郡的御史准备上言推荐萧何，萧何坚决推辞了。这说明当时对于考核基层官吏已经有了明确的等级区分和相应的选拔升降措施。

近年来发现的秦代简牍中，有不少涉及到官吏考核的法律条文。除去直接与课绩劳效有关的法律，例如《效律》、《中劳律》、《牛羊课》等等之外，还有散见于其它法令之中的有关考课的规定。

从《效律》中，我们注意到，都官及县级官吏是考核的主要对象；《中劳律》涉及到计算官吏劳绩的问题；在《牛羊课》中，规定了如何对主管饲养牛羊的官吏进行考核，以及对于渎职者的惩罚办法。从《厩苑律》、《仓律》、《金布律》等律文中，可以看出每年分门别类考核的具体内容和评定标准，以及对于“课最”（上等）、“课殿”（下等）者的奖赏、责罚办法。^④由此可知，秦代的考课法虽然还比较粗糙，但已经具备了后世课绩的基本要素；而且，法令中制订的执行办法相当严格，通体贯穿着以惩弊为主的处理原则。

汉代，除地方官“上计”外，中央派刺史“周行郡国，省察治政，黜陟能否”，派督邮巡查属县，纠劾下层官员的过失。他们做出的汇报，也是进行考核的重要依据。^⑤

部门长官考核属员；郡国守相考核诸县，县上计与督邮监县相结合；中央丞相、御史府考核郡国，郡上计与刺史监郡相结合——这构成了汉代逐级考核的基本方式。

在当时，对于官吏政绩的考核，都是依照一定的期限进行的。针对不同的对象，考核的周期也不尽相同。从秦汉典籍中的零散记叙和出土的简牍资料来看，级别越低、工作业

务越具体的官吏，被核查的机率越频繁：有按季按月检验者，甚至有按旬按日上报者。

这正像董仲舒所说的：国家考核的办法，是“大者缓，小者急，贵者舒而贱者促”。诸侯每月核查本国的治效；各州长官每季核查本部的治效，四次核查定为一考；在此基础上，皇帝每年核查天下的治效，三度核查则为一考，前后三考即行黜陟。也就是说，对于官员的考课，已经定期化、制度化，形成一个“环环相扣，颇为详细”的连续过程。^⑥

汉代考核中，高下差次的课绩等第，已经区分得非常明确。《汉书》卷78《萧望之传》记载了这样一件小事：茂陵令萧育，在长官考课时，被列在第六等；而他的朋友、漆县令郭舜被考为“殿”，即最末等。看到郭舜面临着责罚，萧育去找长官为他求情。长官气愤地训斥萧育说：“你的课绩是第六等，自己才刚刚可以免于责罚，不去认真反省，还有功夫来为别人讲情！”

从这段话中，我们可以推想到：汉代课绩中的第六等，仅能免遭处罚，看来属于“中下”等；那么，整个考第序列，应该分作九等。这与《春秋繁露·考功名》中讲到的考核分等办法正相符合：

积其日，陈其实，计功量罪，以多除少，……为第九分，三三列之，亦有上中下。

魏晋选举以九品铨衡人物，后世课绩依善最列为九等，这些做法，当即源于汉代。