

文章编号: 1005—0523(2006)06—0067—04

# 论宋代官吏考核制度及对当代的借鉴意义

郑志强

(福州闽江学院 管理学系, 福建 350000)

**摘要:**宋代对官吏的考核机构由人事、财计和监察部门共同参与, 相互制衡。考核的内容较为全面, 涉及人口、农业发展、赋税和场务课利等。考核方法包括定额、定期等, 并制订多项指标进行评价。对于考核的结果用考词的形式进行记录和公布, 作为官吏赏罚和升降的依据。宋代官吏考核制度体现的经济管理思想对当代有历史借鉴意义。

**关 键 词:**宋代; 官吏; 考核; 借鉴

**中图分类号:**F01

**文献标识码:**A

宋代的财政收入远超唐朝, 建国之初(太平兴国年间)财政收入最低, 为 1 600 万贯, 是唐朝的两倍, 绍熙元年最高时达 6 800 万贯, 为唐朝的 8.5 倍。<sup>①</sup>但与此同时, 由于冗兵、冗官、宗奉、郊赉等花费, 加上战争频繁, 宋朝的财政支出浩大, 甚至常常出现财政赤字。有历史记载的北宋 7 次财政记录中, 3 次节余, 3 次赤字, 1 次收支相抵。<sup>②</sup>入不敷出的财政局面使宋朝廷必须千方百计加强财经监督以摆脱危机, 为此宋朝制订了一套至今看来仍然非常完善的官吏考核制度。<sup>③</sup>这些制度所体现的经济管理思想对当代有重要的历史借鉴意义。

## 1 宋代官吏的考核机构

宋代对馆吏的考核机构经历了多次变化, 包括三班院、流内铨、审官东院、审官西院和吏部等, 其职能包括“选试、拟注、资任、迁叙、荫补、考课之政令, 封爵、策勋、赏罚、殿最”等。机构变迁的主要原则是根据官吏所处的不同地域设计不同的考核机构, 如京朝官和地方官吏的考核机构就有所不同, 主要考核部门分别是京官的上级领导和地方官吏的上级领导——诸路监司。同时为了防止任人唯亲

和其他各种弊端, 京城的审官院、吏部和御史成为复查各级官吏政绩和监督考核制度的机构。京朝官在任期内由上级长官考核其功过, 再由审官院、吏部等专门机构复查其考绩优劣, 而后决定升黜。地方官的考课(考核)则是“守倅考县令, 监司考知州, 考功会其已成, 较其优劣而赏罚之”。<sup>④</sup>

## 2 宋代对官吏的考核内容

### 1) 对官吏考核的一般内容

宋代对官吏考核的内容包括社会发展、政治稳定、司法廉洁、人口繁衍和道德教化等各个方面。如《宋史·职官三》记载, 以“七事”、“四善”、“三最”考核守令。七事为“一曰举官当否, 二曰劝课农桑、增垦田畴, 三曰户口增损, 四曰兴利除害, 五曰事失案察, 六曰较正刑狱, 七曰盗贼多寡”。四善为“德义有闻、清谨明著、公平可称、恪勤匪懈”。三最为“狱讼无冤、催科不扰为治事之最; 农桑垦殖、水利兴修为劝课之最; 屏除奸盗、人获安处、振恤困穷、不致流移为抚养之最”。

### 2) 对官吏考核的重点内容——赋税收入

宋代对官吏的考核并非面面俱到, 重点在于赋

收稿日期: 2006—08—10

基金项目: 国家自然科学基金课题“宋代经济管理思想与当代经济管理”(项目批准号 70471072)阶段性成果之一。

作者简介: 郑志强(1971—), 男, 福建莆田人, 福州闽江学院管理学系讲师, 研究方向产业经济学、会计学。

税收收入。众所周知,古代封建社会的经济结构决定了垦田、赋税等指标最终都会在人口指标上得到体现,如垦田数的增加意味着某个地区能养活更多的人口;同时人口增加,将进一步促进土地的开垦。因此,地方官任内赋税的增减情况是作为考核其经济政绩的一个重要内容。宋初,循唐、五代旧制,以十分为率来计算地方户口、赋税增减情况,以为赏罚。“州县户口准见户十分增一,刺史、县令进考,若耗一分,降考一等。建隆三年,又以科赋有欠逾十之一,及公事旷违尝有制受罚者,皆如耗户口降考。吏部南曹又举周制,请州县官益户增税,受代日并书于籍。”<sup>⑤</sup>南宋初年,战争频繁,政府为劝诱人户归业耕垦,增加赋税收入,特制定守令岁考增亏格法,令“县令每岁终具措置招诱(人户)、垦辟田亩、增添税赋及有无抛荒田土实数,交割付后官,从后官保明申州,州限半月复实申转运司,转运司一月保明申尚书省户部”<sup>⑥</sup>,据此进行赏罚。

### 3) 场务课利的考核

随着社会经济的发展,宋代的茶盐酒税等场务课利在财政收入中比重日益增大,因此,比较场务课利增亏也逐渐成为考核地方官和监临物务官的主要内容。大中祥符六年,皇帝下诏:“茶盐酒税及诸物场务,自今总一岁之课合为一,以租额较之,有亏损,则计分数。某知州军、通判,减监临官一等区断,大臣及武臣知州军者,止罚通判以下。”<sup>⑦</sup>

## 3 宋代对官吏的考核方法

宋代对各级官吏进行考核时,必须详细开具其任内农桑、田亩、户口、税租、场务课利等增减情况,从而对官吏经济政绩进行较准确的量化评估,其具体方法主要有三种。

### 1) 定额比较法

宋代官吏考核一个常用的方法是定额(宋时称祖额)比较,如“咸平四年五月四日敕:诸州曲务自今后将一年都收到钱,仍取端拱至淳化元年三年中等钱数,立为祖额,比较科罚”<sup>⑧</sup>。此时定额的合理确定尤为重要,宋代确定定额的最常见办法是取数年平均数(数年酌中之数),如“(乾道)二年,诏:‘临安府安抚司酒库悉归赡军;并赡军诸库及临安府安抚司酒务,令户部取三年所收一年中数立额。’”<sup>⑨</sup>“(绍圣)五年,令户部取天下税务五年所收之数,酌多寡为中制,颁诸路揭版示之,率十年一易;其增名额及多税者,并论以违制。”<sup>⑩</sup>

可以看出,宋代定额年限一般取三年、五年作为平均数有其合理性,定额年限太长,不适应经济情况的变化;定额年限太短,缺乏稳定性,失去定额的意义,不利于调动积极性。同时,取数年平均数也使立额比较客观,这样既避免立额偏高,“高者其额难及,不足则有罪”,又避免立额偏低,低者其额易足,“一岁之内,率当五六迁,人皆指目谓之侥幸”<sup>⑪</sup>。

### 2) 与上年比较

除了定额的比较外,宋代往往要求与前一年进行盈亏对比,如:“景德元年五月,诏……应监场务须具租额及前界递年实收钱数增亏,比类批书,敢有庇覆隐漏,干系官吏悉论以违制,或官吏为形势所抑,徇情批书不实,亦许经新到任官陈首,令具奏闻。”<sup>⑫</sup>查阅《庆元条法事类》卷五《考课》,其中对场务课利的考核均要求开具租额、递年、本年几处收钱若干,然后再把本年与租额、递年相比较,即得出增或亏若干分厘的结论,这使官吏必须时时注意提高管理绩效。

### 3) 因时而异的考核指标

除了上述的一般考核指标外,宋代根据不同的发展时期、发展情况确立了不同的考核重点,以引导官吏的工作重点。如南宋初年,政府为尽快医治战争创伤,恢复生产,曾根据知州知县任内增垦或抛荒田亩数目的大小,给予不同的赏罚。节录一段如下:“知州增(到任之后管诸县开垦的抛荒田土)一千顷,转一官;七百顷,减磨勘三年;五百顷,减磨勘二年。亏五百顷,展磨勘二年;三百顷,展磨勘一年。”<sup>⑬</sup>

宋代在定额比较中,为从数量上确定增亏数的大小,往往采取十分为率(类似于现在的百分比)的比较方法,将官吏的赏罚与指标完成情况挂钩,如“天下州县课利场务,自今逐处总计,大数十分亏五厘以下,其知州、通判、幕职、知县各罚一月俸;一分以下,两月俸;二分以上,降差遣。其增二分以上,升陟之。”<sup>⑭</sup>此外,宋代在考核官吏中已注意到场务课利的经济效益问题,即不仅注意到增额的大小,而且还特别留意收入与官本的关系。如《长编》卷66载:“(景德)元年用旧(茶)法得伍佰六十九万贯,二年用新法得四百一十多万贯,三年得二百八十五万贯。……官本少而有利,乃实课也,所亏虚钱耳。”

## 4 宋代对官吏政绩的评价

在有关机构根据相关指标对官吏进行考核后,

朝廷要求必须对官吏进行评价,宋代的官吏评价体系在今天看来也有其独到之处。

### 1) 考词制度

宋代对官吏的考核称为考课,《庆元条法事类》卷五《考课》全面详细地规定考核监司时应申报的各类项目。有关经济绩效考核的内容包括:一,劝课农桑;二,增垦稻田;三,创修堤防水利;四,招流亡增户口;五,逐年合上供钱物有无出限违欠;六,税租管额等几个方面。

在对官吏进行考核后,宋代要求考核部门必须撰写一份评价报告对被考官吏的政绩做出正式的结论,称为考词。宋代考课制度规定每一年为一考,由上级官吏逐年书写考词,等某官员任期届满时呈报朝廷,核定政绩,作为升迁的依据。笔者共发现宋代流传到今天的考词<sup>40</sup>多份,兹举一例,以窥一斑:

“宣城令毋克温

具銜毋克温在蜀乃公卿之后,圣朝受擢用之恩,渡江而南,莅宣首邑,性宽裕,政简易。在任满四载,今书第四考。夏征之赋及九分已上,灾伤水潦,户逃二千四百。按格令之常式,详考课之旧条,直笔无私,书为中上。”<sup>⑬</sup>

可以发现这份考词虽然简要,但其中的信息还是非常丰富的,包括官吏名称、任职地方、任期,赋税完成情况、人口增减以及防灾情况等,并最终给予明确评价(宋代一般分三级九等)。

### 2) 官吏政绩的审核制度

为了避免上级官吏在对下级官吏的考核中徇私舞弊,宋代还制订了几个特殊的救济、仲裁制度,包括:

#### (1) 御史复核制度

御史是古代朝廷专门负责监督的官员,宋代皇帝派御史重新审查监司所定守令考课等第,特别是课绩在优上等者。御史复核制度除了提高一般官吏政绩考核的准确度外,还对负责直接考核的上级官吏起到监督作用。

#### (2) 亲信巡访制度

即使御史也往往因各种原因而难以廉洁自律,宋代还制订一种巡访制度。皇帝往往临时派遣亲信充任采访使、按察使、察访使等,分行诸路,廉察官吏善恶能否。对于课绩的审核,主要是点勘考课文状。监察官查照本路、本州的登录资料,进行查对。如印纸、历子书写不实,要追究责任;考第、考辞畸高畸低,要予以驳正。

#### (3) 互相监督制度

上级官吏经常因时间、精力等各种原因而难以深入基层,获得第一手资料。为此宋代还要求官吏之间相互监督,称为“互申”制度,如“诸监司考课事应互申者(谓转运司事、提点刑狱司事之类),每岁于次年二月终以前,转运司事申尚书户部,提举常平司事申户部右曹,其应于刑狱事申刑部,仍并申尚书左右司。”<sup>⑭</sup>

### 3) 官吏赏罚制度

对官吏进行考核并不是最终目的,朝廷的目的是通过考核以奖优罚劣,鼓励各级官吏更好地为朝廷效劳。宋代的赏罚主要有两种类型:一是从经济上进行赏罚,包括增俸、罚俸,或赏钱、罚钱;二是对官吏提前晋升或推迟晋升,即减磨勘或展磨勘若干年等。而且规定不同级别的官吏所担任的责任不同,一般级别越高的官吏所承担的责任越大,其奖惩幅度越大。如“元丰七年六月二十四日敕:卖盐及税务监官年终课利增额,计所增数给一厘;卖盐务专副秤子、税务专栏年终课利增额,计所增数给半厘”<sup>⑮</sup>。

## 5 宋代官吏考核制度对当代的借鉴

纵观史籍,宋廷在强敌压境的窘况下,屡经战火,国家财政尚能支持住浩大的开支,与统治者善用督责考课之法理财不无关系。宋代对官吏的考核在继承唐代对官吏考核的基础上有较大发展,并对元明清三朝予以深远的影响。虽然受到社会经济发展水平和科学技术的限制,宋代的官吏考核制度,以现在的标准来衡量难免显得较为简单、粗糙,但我们认为其中反映的一些原理,仍具有重要的参考价值 and 借鉴意义。

### 1) 相互制衡的官吏考核机构

宋代的官吏机构和职能历经多次变迁,其机构和职能都日益完善,官吏考核工作涉及到人事部门、财计部门和监察部门。同时也说明朝廷对官吏考核的重视程度。虽然主要的考核由上级机构来执行,但通过御史、审官院、吏部等对诸路监司的纵向二次考核以及人事部门、财计部门和监察部门的横向考核,官吏考核的权力被分散到多个机构,有效地避免了权力过份集中的弊病。这对我们现在防止任人唯亲和官官相护有重要的借鉴意义。

### 2) 全面的考核指标

虽然赋税收入对维持宋代的统治非常重要,但宋代统治者认识到赋税收入并不是唯一的考核指

标,并制订了一整套涉及社会发展和百姓安居乐业的官吏考核指标,包括人口变动、防灾工作、赋税收入以及场务课利等,各个不同时期还制订不同的指标以引导官吏的工作重点.这些指标的制订有效地避免了官吏的各种短期行为,更多地把维护社会的长治久安作为其工作重点.

### 3) 合理变通的考核方法

宋代通过对各级官吏制订了各种定额、定期指标来考核官吏,使官吏的目标具体化、数量化.如宋代在对官吏考核中采用十分为率的计算方法,将增亏额与基数进行对比,规范统一,可比性强;取数年平均数以平衡长短期效益,减少短期行为,并在数量上取加权平均数以减少偶然性;留意收入与官本的比率,使效益上不仅看产出,还要看投入与产出之比.所有这些使对官吏经济政绩的量化考核评估比较准确、客观公正和科学合理.

### 4) 公开透明的官吏政绩评价制度

宋代对官吏的评价可谓“公开、透明”.主要反映在以下三点上,第一点对所有的官吏定期进行考评,并做出正式的评价(考词),这个考词的格式和主要内容比较固定,不同的官吏就可以进行对比和参照,统一了官吏的评价标准;同时考词上用明确的等级(分为三级九等)对官吏进行评价也便于官吏之间进行优劣比较;第二点是为更好地查错防弊,宋代设计了御史、巡访和互相监督制度,这些制度对上级官吏了解实情,纠错防弊不无裨益.最后一点是宋代明确规定了官吏升迁的各种条件,政绩

越好的官吏升迁的机会和获得奖赏的可能性也越大,这也促使各级官吏尽心尽力为朝廷效劳.与之相比,我国现阶段的官吏评价和选拔在公开性和透明度上似乎略嫌不足,有必要适当借鉴宋代的官吏评价制度以兴利除弊.

### 注释:

- ①《玉海》卷 186《宋朝岁赋》所载:“国朝混一之初,天下岁入缗钱千六百余万,太宗以为极盛,两倍唐室矣”.徐松辑:《宋会要辑稿》(以下简称《宋会要》)食货 56,中华书局影印本,1957.
- ②③ 方宝璋.宋代财经监督研究[M].中国审计出版社,2001.
- ④⑤ 脱脱:《宋史》卷 160,《选举六》,中华书局点校本,1985.
- ⑥《宋会要》食货 61 之 82.
- ⑦ 李 焘.续资治通鉴长编.中华书局点校本,1979—1995.
- ⑧《文献通考》卷 16,万有文库本,上海商务印书馆,1935—1937.
- ⑨《宋史》卷 185,《食货下七》.
- ⑩《宋史》卷 186,《食货下八》.
- ⑪《契斋集》卷十四,《秘阁修撰黄公行状》,文渊阁四库全书影印本.
- ⑫《宋会要》职官 59 之 5~6.
- ⑬《宋会要》食货 61 之 82.
- ⑭《长编》卷 127.
- ⑮《咸平集》卷 30,文渊阁四库全书影印本.
- ⑯《事类》卷 5,《考课》.
- ⑰《东坡全集》卷 62,《乞罢税务岁终赏格状》,文渊阁四库全书影印本.

## Discussion on Official Inspection System of Song Dynasty

ZHENG Zhi-qiang

(Management Department of Minjiang Institute, Fuzhou 350000, China)

**Abstract:** The inspection organization to official was composed by human resources department, Financial accounting department and inspection department in Sung dynasty. The inspection factors is comprehensive, involves population, agricultural development, payment of tax and specific tax (salt tax). The inspection method included fixed the quantity and period, and established many index to evaluate. The idea of economy management in official inspection in Sung dynasty has historical significance to modern society.

**Key words:** inspection; government officials; Song dynasty