

论北宋的冗官问题

刘笃才 杨一凡

本文对北宋冗官形成的原因、途径和危害性等问题进行了论证。文章认为，北宋冗官之所以严重存在，乃是北宋统治者为防止重新出现唐中叶以来藩镇割据、君权削弱以至被取代的危险，采取了一系列加强专制主义中央集权的措施，所带来的必然结果。文章最后指出：在封建专制制度下，冗官问题是不可能从根本上得到解决的。

作者是我院法学系1981届毕业生。刘笃才现在辽宁大学法律系、杨一凡现在中共中央书记处研究室工作。

北宋官僚机构之臃肿，官数之冗繁，实为历朝之冠。据史载，中国历朝的总官数如下：东汉为7567人，晋为6836人，隋为12576人，唐为18805人，北宋则为24000人^①，比其前代各朝皆多。每十万人平均拥有的官吏数目是：东汉为13人，晋为42人，隋为27人，唐为35人，元为27人，明为37人，北宋则为51人，也是历代各朝中最多的。

北宋一代官数众多。这并不是管理封建国家的实际需要，而是一种冗滥腐朽的表现。除了额设的正官之外，北宋政府还随时扩大它的内外官员的数目。当时，不仅皇族宗室中目不识丁的幼官、襁褓之官不计其数，无事可干的闲官和正官之外等待官缺的冗员也多得惊人。这种官滥为患的状况，早在太祖、太宗两代已见端倪。真宗之后，更是恶性发展。到仁宗时，官吏“冗员”已是三员守一缺，约计一万余人，“较之先朝（按指宋真宗时）才四十余年，已愈一倍多矣”^②。英宗、哲宗时期，官数又继续猛增。苏辙在《元祐会计录收支数》一文中指出，宋哲宗元祐年间（1086—1094年）与仁宗皇祐年间（1049—1054年）相比，三、四十年中，节度使人数增加了三倍，观察使增加了十五倍，防御使增加了十三倍；与真宗景德年间（1004—1007年）比较，不到百年，大夫由39人增至230人，朝奉郎以上官吏由165人增到369人，奉议郎由148人增到431人，诸司使由27人增到260人，副使由63人增到1111人，供奉官由193人增到1322人，侍禁由316人增到2117人。至于州县和其他各类官员数目也都有类似情况，混滥不堪。宋徽宗即位后，北宋的官吏人数比太祖时期增加了十倍，“不识判砚”、“白日见鬼”的无事可干的闲散官员比比皆是。由此可见，冗官问题是北宋皇朝日趋严重的一个重

^① 《通典》卷三十六—四十；《续通典》卷四十一—四十四。

^② 《包拯集》卷一。

大弊端。

多如牛毛的官吏，并没有给北宋皇朝带来繁荣，相反，加速了朝政的日益腐败。

第一，由于机构林立，官多吏繁，“政令互出”，互相扯皮，办事效率甚低。如州县一级，知州与通判二官常为一件事互相争权，“凡文书，（通判）非与长吏同签者，所在不得承受施行”；遇事议而不决，决而难行，只好搞公文旅行。在庞大的官僚机构中，年老官高者以资格标榜，年轻资历浅者因难以提升和受到重用而怨声载道，结果是朝野上下因循苟且，敷衍了事。上至宰相，下到朝官，凡事惟恐承担责任，相互推托。各官以“优逸”自得，“军粮缺，民力穷，皆不问”，国家军政大事，一误再误。如真宗死后，明肃太后垂帘听政时，福州官员陈绛“脏污狼籍”，宰相王沂早就知闻，但因本“路”官员尚未检举，就听之任之，不加过问。又如仁宗庆历元年二月，北宋军队在好水川被元昊战败，环庆路马步军付总管任福“及将佐军士死者六千余人”。此事虽急奏朝廷，但因大臣拖拉，皇帝在十多天后还见不到奏章。对于军国大事，每当朝堂会议，往往无人作声，如聋似哑，仁宗对此哀叹说：“大臣无一人为国了事者，日日上殿何益？”

第二，由于官多位少，欲得一美缺肥差，必须贿赂结交权幸，这就促使官吏贪污日盛、贿赂风行。北宋政府和大小权贵、官僚多有恶迹。真宗时的宰相丁谓“得四方赂遗，不可胜数”^①。受到朝廷奖谕的所谓“清官”、四川彭山县令齐元振也是“受赇得金，多寄民家”^②。各级官吏还利用职权拼命侵吞朝廷租税。自真宗天禧五年（1021）到仁宗皇祐元年（1049）的二十八年中，宋朝的租税竟被势官富姓吞并了十分之六。到北宋末年，朝廷已腐朽到公开卖官鬻爵的程度。当时各官均有定价：“三千索，直秘阁；五百贯，擢通判”^③。更助长了官吏贪污的凶焰。

第三，官多俸重，加上“冗兵”费用浩大，北宋皇朝的财政危机日益加剧。宋太祖时，每年国库节余大半；真宗以后，朝廷年年入不抵出。仁宗年间，国家的财政收入虽然比以前增加了五倍，但由于“食禄者日增，力田者日耗，则国计民力安得不窘乏”^④？英宗治平二年（1065年）国家亏空数字达一千五百多万贯。徽宗年间，北宋政府通过滥铸钱币、提高茶税等多种办法加重对人民的榨取，但还是不能弥补财政上的赤字，一年全部财赋收入只能供八、九个月的支用。在这种财政枯竭的情况下，宋朝统治者为了支撑摇摇欲坠的封建政权，便进一步向人民横征暴敛，致使民怨沸腾，农民起义连绵不绝，国势日溃，最后终于在金兵南侵面前覆灭。

二

北宋冗官问题的出现并非偶然，而是有其产生的历史条件和社会基础的。我们知道，北宋是经过五代十国分裂割据之后建立起来的一个朝代。宋太祖赵匡胤不是在镇压唐朝末年农民起义的过程中，而是于公元960年通过“陈桥兵变”取代后周建立北宋皇朝的。因此，他在爬上皇帝宝座后，总是寝食不宁、坐卧不安，唯恐被人取而代之。因此，他特别注意总结和吸取了唐中叶以来由于藩镇割据、君权削弱乃至每每被取代的教训，把加强封建专制主义中央集

① 《宋史纪事本末》卷二十三。
② 《通鉴长编纪事本末》卷十三。
③ 《曲洧旧闻》卷十。
④ 《包拯集》卷一。

权、巩固自己的统治放在首位。为此他采取了许多办法。首先，他通过“杯酒释兵权”，把地方节度使的军权夺到了自己的手中；接着，他又制定了两项措施：一是分割臣下和地方的权力，二是大量地吸收旧官僚和地主文人参加政权。下面，我们就来看看这两项措施的实施情况和产生的后果。

北宋中央政权分为政事、军事和财政三个互不相属的平行机构。宰相称为“同中书门下平章事”，另设“参知政事”一人或数人为副宰相。宰相只负责全国的政事，军事改归枢密院，财政改归三司。政务中枢由一人而变成数人集体掌管，权力是分散了，官署和官僚数目却增加了。各级行政部门也发生了类似的情况。如以枢密院代兵部，三司代户部，审官院代吏部，审刑院代刑部，礼仪院代礼部。六部虽然名义上仍然存在，实际上等于虚设。新旧官署的并存，势必引起官僚机构也随之大增。另外，政府还经常增加各种临时机构，见于《宋史·职官志》者，有提举修敕司、制置三司条例司、三司会计司、编修条例司、议礼局、提举讲议司、礼制局等。见于《续资治通鉴》者，有详定官制所、详定礼仪所、详定朝会议注所、详定正旦御殿仪注所、计议措置边防公事所等。其结果就造成了中央政府内部机构叠床架屋的局面。而官僚机构的庞大，必然要求大量的官吏充实这些机构，从而导致了官吏人数的急剧膨胀。

北宋皇朝在削减地方事权方面，采取了以下办法：（一）派京官带原来的中央官衔出任知州、知县；（二）在各州增设通判官，通判既非州长官的副职，又不是他的“属官”，但有权与知州共同处理州事，并监督州长官的举动；（三）在州以上还设立各路转运使，掌管财赋；设各路提刑按察使，掌管司法监察。“一郡之内，兵一官也，财一官也；彼监此临，互有统属，各有司存”^①。地方长官的职权是被削弱了，“而官五倍于旧”^②。王禹偁曾以济州为例，说明宋代地方官吏增加的情形。他指出，宋初，济州“止有刺史一人、司户一人”，“自后有团练官一人”，太宗时期“增置通判、副使、判官、推官，而监酒榷税算又增四员，曹官之外，更益司理”^③。地方事权分散的结果，官僚队伍成倍地增加了。

北宋统治者为了避免统治阶级内部争权夺利，无限制地扩充官僚队伍，也是冗官问题形成的一个重要因素。如前所述，北宋皇朝是以军事政变篡夺后周政权建立起来的。宋太祖为缓和后周政权旧臣与中央政府的矛盾，对他们一律封官。在统一全国以后，宋太祖对被消灭的南唐朝廷旧臣也同样照此办理。此外，宋太祖对凡追随他在政变和统一全国的战争中立下军功的谋臣、将士也都一概加官进爵。这样，新旧官僚济济一堂，其人数就洋洋可观了。

为了取得地主阶级的广泛支持，北宋统治者还扩大科举取士，使地主阶级知识分子源源不断地补充进官僚队伍中来。宋太祖当政时期，取士的标准也还是比较严格的。每次科举只取十名到二十多名。自宋太宗赵匡义起，每次科举都取士数百名，几十倍于前。据史载，宋太祖在位十七年间，科举十五次，仅取士415人；而太宗在位二十一年间，则取士5541人；真宗在位二十五年间，取士4776人；仁宗在位四十年间，取士5605人；英宗在位四年间，科举一次就取士218人；神宗在位十八年间，取士3387人；哲宗在位十五年中，取士2979人；徽宗在位二十五年中，取士5495人。北宋时期，总计科举考试六十九次，取士28013人。^④这种情况在历代统治者中都是少有的。

① 叶适：《水心集》卷四。

② 《宋史》卷二百八十四，《宋祁传》。

③ 《宋史》卷二百九十三，《王禹偁传》。

④ 《文献通考》卷三十二。

北宋冗官的形成, 还有其他各种各样的途径。其中尤以恩荫制度为最滥。所谓恩荫, 就是已得官者可荫其子孙、亲属、门客等入仕。据《宋史·职官志》记载, 北宋时, 上至太师, 下到同知枢密院事, 诸官的恩荫范围包括子、孙、期亲、大功以下亲属、异性亲和门客。其他各级官吏根据官位高低, 也享有不同的恩荫特权。另外, 朝廷还设有“大礼(国家举行特别庆祝典礼)荫补”、“致仕(官僚退休)荫补”、“遗表(官僚死亡)荫补”等名目。宰相在“大礼荫补”中, 可奏补本宗、异姓、门客、医人各一人; 在“致仕荫补”中, 可奏补三人; 在“遗表荫补”中, 可奏补五人。这就是说, 朝廷中有一人做大官, 家中的子弟、近亲远亲, 甚至门客、医生便都可以做官。一个大官僚, 最多可奏荫补子弟等二十多人。积年相加, 又使大批的人挤进了官僚队伍。

北宋统治者采取的上述措施, 其结果必然要导致官吏的冗滥, 而官吏的冗滥又迫使北宋朝廷采取措施因人设事。具体来说, 有如下三条措施: 一是扩大编制。一般来说, 在历届封建朝廷中, 官是有定员的。北宋时则在定员之外, 又大设官外之官。杨亿在真宗咸平四年的奏疏中, 列举了员外官一类的官名。他说:“窃睹班簿, 员外郎及三百余人, 郎中亦及百数, 自余太常国子博士、殿中丞、舍人、洗马, 俱不下数百人, 率为常参, 皆著引籍, 不知职业之所守, 多由恩泽而序迁”^①。二是设置散官。散官即没有职事的官员。散官之设, 自古有之, 人数有限。但是宋代把一切官职都变成只是标识官阶高低的散官, 三省、六部、二十四司的官吏, 都不管本机关的事务, 而另由皇帝“差遣”其他官员处理, 这就是所谓“差遣”制度。官员如果没有得到“差遣”, 就成为只领俸禄不做事的闲官。北宋时, “居其官而不知其职者, 常十之八九”^②。三是另辟门径。例如设宫观使, 挂名管理道教宫观, 并不理事(实际上也无事可理), 只领取俸禄而已, 故名为“祠禄官”。宋代的殿阁学士也是虚衔, “以待文学之选”, 如无“差遣”, 并不理事。

这样一来, 官多位少的矛盾虽然暂时得到了解决, 但却促成了官僚队伍的无限制的扩大。据曾巩的估计, 情况是这样的: 宋真宗景德年间(1004年—1007年), 官数为二万人, 宋仁宗皇祐年间(1049年—1054年), 官数增长为二万人, 宋英宗治平年间(1064年—1067年), 官数又增为二万四千人。^③《包拯集》中有一篇《论冗官财用等》的奏疏(写于仁宗庆历八年, 即1048年), 疏中称:“景德祥符(真宗年号)中, 文武官总九千七百八十五员, 今内外官属总一万七千三百余员。”两相对照, 可验证曾巩的估计是正确的。据此, 我们可以看出, 从公元1004年起, 到1067年止, 宋代的官数每十年递增百分之二十左右。

三

日趋严重的冗官问题, 加深了人民的苦难, 不断激化着阶级矛盾, 造成了尖锐的社会政治、经济危机, 震撼着北宋朝廷的统治。对此, 统治阶级内部一些有识之士极为忧虑, 曾多次上疏要求改革这一弊政。宋真宗继位之初, 王禹偁就上疏说:“冗吏耗于上, 冗兵耗于下, 此所以尽取山泽之利而不能足也”^④。宋真宗咸平四年, 杨亿再次上疏, 系统地提出了解决冗官问题的建议。宋仁宗时期, 宋祁、包拯也都先后上疏, 要求汰减冗官。包拯指出:“降及汉

① 《宋史·职官志》。

② 《宋史·职官志》。

③ 《文献通考》卷四十七。

④ 《宋史》卷二百九十三, 《王禹偁传》。

魏，以至隋唐，虽设官寝多，然未有如本朝繁冗甚也”。又说：“欲救其弊，当治其源，在乎减冗杂而节用度，若冗杂不减，用度不节，虽善为计，亦不能救也”。

但是，具有讽刺意味的是，就在这些朝臣大声疾呼解决冗官问题的同一时期，官吏人数却成倍地增加。

为什么“忧世之士屡以为然”，而冗官之弊“竟莫之改”呢？其原因就在于冗官问题涉及到官僚地主阶级的根本利益，要他们向自己开刀，实比登天还难。综观真宗、仁宗时期朝臣提出的旨在解决冗官问题的办法，无非是以下两条：一是定编定员。杨亿、宋祁都是这种主张。但这样一做，势必使官多位少的矛盾重新激化。因此，这种主张被置之不理。二是“艰难选举，汰减冗杂”。王禹偁、包拯都是这种主张。它比前一种主张迈进了一步。“艰难选举”就是缩减取士名额，以防止官吏队伍继续膨胀，并不能真正解决冗官问题。至于“汰减冗杂”，要把大批冗官裁掉，取消其俸禄和特权，就必然遭到官僚权贵们的强烈反对。因此，这种主张也不会被采纳。

宋仁宗时期实行的所谓“庆历新政”和宋神宗时期的王安石变法，都是北宋皇朝企图挽救社会危机的两次重大尝试。其中，“庆历新政”就是把改善吏治问题作为当时最关键、最中心的一环。宋仁宗庆历三年（1043），范仲淹、韩琦、欧阳修等人担任参知政事（副宰相）。他们认为，当时北宋的内外官吏过于冗滥，必须将其中的老朽、病患、无能的官员一律裁汰。为此，他们公布了九道诏令：一是对恩荫制度严格加以限制，使官位不至被掌权得势的集团垄断；二是中外官吏必须按时考核，依其政绩好坏分别升降；三是由中书省和枢密院负责慎选各州和各路的长官，县官也得由中央政府的高级官员负责保荐，择其“举主”多者尽先差补；四是改革科举制，“先履行而后艺业，先策论而后诗赋”，并废除弥封糊名的考试办法。由于这四条法令侵犯了贵族官僚的利益，因而在执行过程中遇到的阻力重重，反对者的谤议愈来愈甚。范仲淹等人也因诬为“朋党”而被驱逐出中央政府。“庆历新政”遭到了彻底的失败，冗官问题也就没有得到丝毫的解决。

宋神宗熙宁二年（1069年），王安石在变法时采取了与“庆历新政”不同的策略。他极力避开冗官问题，对守旧的官僚妥加安置，增设官观使等“祠禄官”。在不触动整个官僚机构的情况下，新设“制置三司条例司”主持变法事宜。他原认为这样做就会缓和改革的阻力，可是，王安石变法也未能摆脱失败的命运。推究其失败的原因，除了保守派的激烈反对以外，当时臃肿腐败的官僚机构和投机苟营、敷衍推委的官僚作风，使新法的各项措施在实行过程中被歪曲而走样，达不到预期的效果，不能不是重要的因素。结果，王安石本人被罢职，新法也为守旧派所废弃。

总之，北宋时期，一切致力于解决冗官问题的努力、建议和改革，无一例外地失败了。这种结局的出现，是由封建国家政权的性质决定的，在封建制度下是不可避免的。封建国家政权是地主阶级的阶级专政。由大大小小的封建官僚机构和众多的官吏组成的官僚体制，既是专制君主实现其专制统治的工具，又是地主阶级进行权利分配的形式。专制君主主要实现自己的统治，必须取得地主阶级的广泛支持。在他们看来，“省官将以息民，而士之待用者滞于进”，冗官虽“役多民劳”，但却可以大开仕途之路，既可换得地主阶级的支持，又可避免五代十国分裂割据、君权削弱乃至被取代局面的再现。因此，北宋统治者宁可增加赋税，加重对人民的盘剥，也不愿意因裁减冗官而损害地主阶级自身的利益。因此，终北宋一朝，任何人都根本无法解决冗官问题。