

北宋庆历年间范仲淹对官僚制度的改革

赵继颜

北宋仁宗庆历年间（1041—1048），参知政事范仲淹主持了一次政治改革，史称“庆历新政”。这次改革虽然涉及到政治、经济、军事、教育等各个方面，但其影响较大的，还是对官僚制度的改革，故本文拟就这方面作一些论述。我们认为，范仲淹对官僚制度的改革，是企图通过限制官僚特权、裁汰冗滥官吏、改进选官方法等，以提高官员素质、改进政府工作、减少政费开支、缓和社会矛盾，从而挽救北宋政治的危机。这次改革，虽然前后只持续了一年多的时间，但却充满了矛盾和斗争，并为我们提供了丰富的历史经验。今天，我们分析、总结一下这一历史事件，还是有意义的。

（一）

北宋王朝建立后，为了消灭唐末五代以来的藩镇割据、武将专权，以便使北宋王朝长期保持下去，赵匡胤等采取了加强中央集权的政策。北宋中央集权的加强，是通过将地方权力集中到中央，又将中央各政府机构的权力加以分割、限制，而最后集权于皇帝来实现的。

为了防止大臣专权，北宋建立了一套重叠、庞杂的官僚机构。例如在中央，虽然依然保存了三省、六部等，但却无多少事可办，而另外设置了中书、枢密院、三司、谏院，审刑院等掌握实权，正如《宋史·职官志》所指出的：“三省六曹二十四司，类以他官主判，虽有正官，非别敕不治本司事，事之所寄，十亡二三。故中书令、侍中、尚书令不预朝政，侍郎、给事中不领省职，谏议无言责，起居不记注；中书常阙舍人，门下罕除常侍，司谏、正言非特旨供职亦不任谏诤。至于仆射、尚书、丞、郎、员外，居其官不知其职者，十常八九。”在官员的任命上，北宋又采取了官、职、差遣分离的办法，“官以寓禄秩、叙位著，职以待文学之选，而别为差遣以治内外之事。”官只是一种虚衔，表示品级的高低、俸禄多少，并无事可干；职是授以馆、阁学士之类的称号，表示是皇帝的近臣，地位清高，也无事可干；只有差遣才是官员所担任的实际职务。因此，凡无差遣的人，只领取俸禄，并无事可做，北宋这样的官员很多。

为了拉拢地主、士绅，北宋还扩大了科举录取的名额，广泛吸收地主知识分子参政。北

宋科举录取人数很多，如仁宗天圣二年（公元1024年）录取进士、诸科四百八十五人；天圣五年（公元1027年）录取进士、诸科一千零七十六人。一经录取的人，不必再经其他考试，就可以直接任官，因此，科举使北宋官员的数量逐年增多。北宋政府还规定，只要任职期间不犯大罪，文官三年，武官五年，就可以照升一级，称为“磨勘”。因此，当上了官，即便饱食终日，无所用心，只要年限够了，也可以升为高官。另外，北宋官员还享有“恩荫”的特权。所谓“恩荫”，即宗室、外戚、大官僚，遇到“郊祀”大礼或皇帝生辰等重大节日，均可奏请自己的子孙为官。高级官僚除荫子孙外，其亲属、门客、医生等也可以奏荫为官，如真宗时宰相王旦死去，一次就“录其子、弟、侄、外孙、门客、常从，授官者十数人。”（《宋史·王旦传》）

随着历史的发展，北宋官僚制度所存在的一些弊端，也日益发展，终于带来许多不良后果，成为严重的社会问题。首先，随着官员数量的逐年增多，很快出现冗官滥吏的局面。官僚王禹偁，曾经在一次上疏中，论述过地方官冗滥的情形，他说：“臣本鲁人，占籍济上，未及第时，一州只有刺史一人、司户一人，当时未尝阙事。自后有团练推官一人，太平兴国中，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。问其租税，减于曩日也，问其人民，逃于昔时也。一州即尔，天下可知。”（《宋史·王禹偁传》）十几年的工夫，官员竟增加六倍之多。中央官员，同样也很快增多，李攸指出：“太平兴国之初，朝臣班簿才二百人，至咸平初四百人，元圣元年乃逾千人。”（《宋朝事实》卷九）四十多年的时间，官员增加五倍之多。第二，按年限升级的“磨勘制”，带来了官员因循守旧，庸庸碌碌，什么事也不想干，再加以机构重叠，职责不明，官员之间，互相推委，相互牵制，因而造成公务积压，行政效率极低。真宗时，这方面的问题已经很突出，“三司官吏积习依违，文牒有经五七年不为裁决者。”（《续资治通鉴长编》卷四十八。以下简称《长编》）。至仁宗时，更加严重，如陕西永兴军，同时设三位知军，均为正职，“一府三守，公吏奔趋往还，不胜其扰。”（《长编》卷一百三十二）每件公务，必须三位长官都点头才能办理，因而使许多工作不能迅速处理。第三，由于只要父兄当官，或与某位大官拉上关系，不论有无才能，均可通过恩荫当官，因此享有恩荫特权的子弟，根本不把学业放在心上，正如孙沔所指出的，这些人“不限才愚，尽居禄位，未立襁褓，已列簪绅之列，……父兄不敦教训，子弟不修艺业，俾之从政，徒止害民。”（《长编》卷一百三十二）这就造成了官员素质极为低劣。第四，还应指出，冗官滥吏也使国家财政十分窘迫。北宋官员人数很多，待遇也特别优厚，官员除正俸外，还有各种名目的补贴，如四季衣料、元随兼人衣粮、餐钱、茶、酒、厨料之给、薪、蒿、炭、盐之给，还有所谓公用钱、职钱、给券等等；更有各种名目的恩赏，动辄几千两。冗官滥吏也消耗了大量财富，造成了国家财政的困难，正如欧阳修所说的，“方今天下凋残，公私困急，全由官吏冗滥者多。”（欧阳修：《再论按察官吏状》）。

北宋官僚制度中的种种弊端，加深了社会矛盾，至仁宗庆历年间，便出现了政治危机。农民起义和兵变不断爆发，“横行千里，旁若无人”，“张海等入金州，劫却军资甲仗库，盖为知州王茂先年老昏昧，所以放贼入城。及张海等到邓州顺阳，县令李正已用鼓乐迎贼入

县饮晏，留贼宿于县厅，恣其劫掠，其李正已亦是年老昏昧之人。”（欧阳修：《论京西官吏非人乞黜按察使陈洎等劄子》）面对农民起义军，州县官员束手无策。元昊也不断进攻陕西，北宋陈兵三十万，却连吃败仗。北宋王朝既不能有效地抗击辽、夏的侵扰，也无力镇压农民起义，财政上又十分窘迫，它时刻有灭亡的危险，陷于严重危机之中。

（二）

面对政治危机，北宋统治集团中的大部分人，依然因循守旧混日子。但是，也有一些人，看到了形势的严重，在痛感政治腐败的同时，也希望通过改革，摆脱当前的危机，范仲淹就是其中的一位代表人物。

范仲淹（989—1052），字希文，苏州吴县人，真宗大中祥符年间中进士，后在地方和朝廷为官。他认为，再按老样子办事是不行了的，必须进行改革。为此，仁宗天圣五年（1027年）他就向朝廷送上一份长达万言的《上执政书》，向宰相们指出，当今急务乃“固邦本、厚民力、重名器、备戎狄、杜奸雄、明国听也”（《范文正公集》卷八），要求从六个方面进行改革。但由于当权的宰相们都是一些“务因循而重改作”“不思变其道，而但维持岁月”的守旧派官僚，因此他的建议没有被采纳。景祐三年（1036年）范仲淹又弹劾守旧派宰相吕夷简，要求改革，结果被加上私结“朋党”的罪名，赶出朝廷，贬官知饶州。许多主张改革的官员，也同时被贬。范仲淹虽然被贬官，但由于他主张改革，因而在中下级官员中却颇受尊敬，其声望也日益提高。后来，朝野官员纷纷为范仲淹“辨诬”，并要求重新起用他。康定元年（1040），仁宗乃任命他为陕西经略安抚副使，主持对西夏的防务。由于在防御西夏中有功，范仲淹又被任命为枢密副使，回到朝廷为官。

在政治危机面前，以宰相吕夷简为首的守旧派官僚们，“不更一事，以姑息为安”，腐败无能，束手无策。仁宗感到再依靠他们是不行了的，必须对官员进行调整，实行改革，才能摆脱危机。于是，乃于庆历三年（1043年）初，将宰相吕夷简、枢密使夏竦、参知政事王举正等守旧派官僚陆续免职，同年八月，任命范仲淹为参知政事，其他改革派官员也被安排到重要官位上，在朝中组成了以范仲淹、杜衍（枢密使）、富弼、韩琦（均为枢密副使）、欧阳修、王素、蔡襄、余靖（均为谏官）等人为主要成员的新政府。当时章得象、晏殊虽然身为宰相，但这两个人是有名的好好先生，一个不讲话，一个遇事绕道走，从不发表什么意见，因此，改革派在朝廷中占了优势，这就为政治改革铺平了道路。

范仲淹上台后，很快向仁宗皇帝送上一份《答手诏条陈十事》，提出当前应从十个方面进行改革，即：一明黜陟、二抑侥幸、三精贡举、四择官长、五均公田、六厚农桑、七修武备、八减徭役、九覃恩信、十重命令。可以看出，在这十项改革措施中，他是把官僚制度的改革作为重点的。范仲淹的改革建议，很快为仁宗所采纳，并大部分以诏书的形式颁发全国施行，这就是所谓“庆历新政”。

“庆历新政”中，有关对封建官僚制度的改革，主要有以下几个方面：（1）行“按察之法”，由中书、枢密院共同研究选出各路按察使，分赴各地，对现有官员进行考核，择有

才能、政绩者为知州，再让知州择知县。凡老病不能工作，或不学无术，无办事才能，以及昏庸腐朽不称职者，一律罢免，而贪赃枉法者，则加以惩处。当时曾派出张昱之、王素、沈邈、施昌言、李绚等人为转运按察使，他们到达各路后，“老病昏昧之人望风知惧，近日致仕者渐多。”（欧阳修：《论台官上言按察使状》）那些腐朽无能官僚们，心惊胆战，纷纷要求退休。范仲淹对各路监司官员，更是注意选择，他“取班簿，视不才者一笔勾之。”富弼在旁，颇有风趣地说：“一笔勾之甚易，焉知一家哭矣！仲淹曰：‘一家哭，何如一路哭耶！’遂悉罢之。”（《宋史纪事本末》卷二十九）（2）更定“磨勘法”，为了奖励官员勤于职守，改变过去那种不论政绩好坏而循资升级的办法，规定：“凡有善政异绩，或劝农桑有美利，鞫刑狱雪冤枉，典物务能革大弊”（《长编》卷一百四十四）这样的官员均可提前升级，而对那些无善政或有赃罪者，则延期升级或停职。对待制以上的高级官员的升级，实行从严掌握，六年才能考虑升级一次，并且至谏议大夫止。少卿、监以上官员，必须“清望官五人保任，方许磨勘”，并限额七十员，有缺乃补。这就防止了升迁中的论资排辈，从而“人人自劝”，有助于提高行政效率，改变因循守旧的腐朽作风。（3）更定“荫子法”，为了防止任官冗滥，范仲淹还对恩荫加以限制，规定：“自京见任前任两府及大两省以上官，不得陈乞子弟、亲戚馆职”（《长编》卷一百四十五），废止圣节恩泽，三年郊祀奏恩荫者，长子不限年岁，诸子孙必须年过十五，弟侄年过二十，才能陈乞恩泽，凡得到恩泽者，还必须在半年内赴尚书省参加考试，考试及格后，还要有三名京朝官保举推荐，才能正式任官。当时杜衍“务裁侥幸，每内降恩，率寝格不行，积诏旨至十数，辄还帝前。”（《长编》卷一百五十二）“自是任子之恩杀矣”，从而大大减少了恩荫的人数。（4）改革“贡举法”，范仲淹认为，要提高官员的素质，除裁汰冗滥外，还必须注意对人材的培养和选拔，他说“慎选举之方，则政无虚授，敦教育之道，则代不伐人。”现行的贡举制度，“专以词赋取士，以墨义取诸科，士皆舍大方而趋小道，虽济济盈庭，求有才有识者，十无一二”（《长编》卷一百四十三）这种制度必须改革。为此，他提出“兴学校，本行实”的主张，规定各州县皆立学，应举者必须在校学习三百天以上，并有人证明其品行端正，才能参加秋试，旧曾应试者，亦须在学校再学习百日，才能报考。对考试办法，也改为“三场，先策、次论、次诗赋，通考为去取，而罢帖经墨义。……士子通经术，愿对大义者，试十道。”（《长编》卷一百四十七）同时还废止了过去的考卷弥封、誊录等办法，对考生注重品德修养和治国从政实际能力的考查。这样，就使那些只会作诗赋，而不知政令、案牍为何事的人不能进入仕途，从而使官员的素质有所提高。

由上述，可以看出，范仲淹对官僚制度的改革，在裁汰、防止冗官滥吏，限制大官僚特权，提高官员素质，改进政府工作等方面，都是起到了积极作用的，因而是应当肯定的。但是也应指出，这些改革只不过是对封建官僚制度的某些环节作了一些修修补补，在限制封建特权的同时，他依然保存了封建特权。其改革的最终目的，也是为了加强对农民的统一统治，这是他的地主阶级立场所决定的，也是不足怪的。

(三)

范仲淹的改革，虽然只是限制大官僚的利益，并没有从根本上取消封建特权，但也依然遭到了守旧派官僚们的反对。

范仲淹刚调到朝廷为官，还未进行改革，就受到守旧派的攻击，他们说“仲淹迂阔，务名无实”，要求仁宗不要重用他。随着改革的全面展开，他们的攻击就更激烈了，“及按察使多所举劾，人心不自安，任予恩薄，磨勘法密，侥幸者不便，于是谤毁浸盛”（《长编》卷一百五十）。监察御史刘湜，首先出来攻击按察法，说转运按察使在各地“掎摭州县，苛束官吏，人不得骋其材”（《长编》卷一百五十一）弄得州县官吏缩手缩脚，无所适从，不能发挥作用，损害了政府的工作。还有的人在地方上公开对抗，如京西转运使陈洎、张升，即“违废诏书，并不按察部下官吏”（欧阳修《再论陈洎等劄子》）。监察御史刘元瑜则攻击磨勘保任法是“适长奔竞，非所以养士廉耻也，望酌祖宗旧规，别定可行之制”（《长编》卷一百五十四），要求废止这项改革措施。对新的贡举法，他们也不放过，知制诰杨察说什么“诗赋声病易考，而策论汗漫难知，故祖宗莫能改也，且异时尝得人矣，今乃释前日之利，而为此纷纷，非计之得，宜如故便。”（《长编》卷一百五十五）借口策论不易评定考试成绩，要求废止新贡举法。

面对守旧派的攻击，改革派官员们虽然也曾对各种谬论进行过批驳，在朝廷上也曾据理力争，但从总的看来，对守旧派官僚的斗争，是软弱无力的。范仲淹没有能够对守旧派组织有效的反击，而宋仁宗也很快动摇，终于使改革失败。

宋仁宗的动摇，是不足怪的，这是他的地主阶级最高统治者的地位决定的。他希望通过改革摆脱困境，因而支持范仲淹，“赐手诏，趣使条天下事。又开天章阁，召见赐坐，授以纸笔，使疏于前。”（欧阳修：《范文正公神道碑铭》）急切地向范仲淹征询关于改革的意见，并让他全面主持改革。但是，当守旧派全面攻击新法，特别是当放出谣言，诬称范仲淹在朝中专权、私结“朋党”时，仁宗便怀疑起来，深怕“朋党”会危害自己的统治地位，因而由猜忌范仲淹，进而怀疑改革。他先是对派往各地的转运按察使“降诏约束”，进而又下令“自今按察官吏，毋得差官体量以致生事”（《长编》卷一百五十五）废止了按察法。仁宗的动摇、妥协，进一步助长了守旧派官僚们的气焰。

范仲淹身为这次改革的领导者，但他却没有能与守旧派作坚决地斗争。正如苏舜钦批评他时指出的：“去年天子又采天下之议，召阁下同入政府，天下之人踊跃咏歌，若已得之，皆曰朝廷用人如此，万事何足虑！日倾耳侧目，望足下之所为。未及半年，时某自山阳还台，已闻道路传云：‘阁下‘因循姑息，不肯建明大事’。……今议稍喧矣，阁下若更畏缩循默，则不唯国计渐隳，亦恐祸患及身矣。”（《苏学士文集》卷十《上范公参政书》）在守旧派的攻击之下，他退缩了。富弼因受到夏竦的攻击陷害（夏伪造材料，诬弼曾欲废仁宗），也“不安于朝”，他们非但不能领导对守旧派的斗争，反而一再“乞罢政事”，要求外任，企图逃避斗争。庆历四年（1044年）六月，范仲淹与富弼同时出朝，改任河东、陕西宣抚使，终于离开了朝廷。

范仲淹离开朝廷，守旧派大官僚们并不罢休，他们由攻击新法，进而打击陷害改革派官员本身。以御史中丞王拱辰为首的守旧派们，时时在寻找可以用来打击陷害的机会。庆历四年十一月的一天，进奏院祭神，监院苏舜钦将院内久存的一些废纸卖掉，用此经费办了酒席，祭神之后大吃大喝一场，席间还召来一群妓女作陪。一大批改革派官员都参加了，大家即席赋诗，青年官员王益柔，乘酒兴写了一首《傲歌》，内有“醉卧北极遣帝佛，周公孔子驱为奴”句。王拱辰知道了这件事，感到这是打倒杜衍、范仲淹的一个好机会（苏舜钦为杜的女婿，系由范引荐为官），立即指使谏官鱼周询进行弹劾，给他们加上了贪污公款，与妓女杂坐，侮辱圣人周公孔子等的罪名，交开封府审理。在审判过程中，王拱辰甚至提出：王益柔侮辱圣人，应处以死刑。结果，监进奏院刘巽、苏舜钦被撤职，永不录用。其余王洙、刁约、江休复、王益柔、宋敏求等十多人，一律贬降。不久，杜衍只好自请免官，出知兖州。范仲淹也提出解除参政的申请（庆历五年正月正式免职）。王拱辰高兴地说：“吾一举网尽矣。”杜衍、范仲淹、富弼等外任后，朝廷重臣中，只剩下枢密副使韩琦一人了，他上书仁宗，要求重新起用范、富，仁宗不理，他也只好自请免职，出知扬州。

在改革派官员中，欧阳修是一位敢讲话和有斗争性的人，杜、范、韩、富相继罢官后，他向仁宗送上一份《论杜衍、范仲淹等罢政事状》，指出四人罢官是小人陷害。这当然是王拱辰等人所不能容许的，可一时又没有打倒他的借口，只好等待着机会。适巧，欧阳修的外甥女张氏，因与家奴通奸，被告到了开封府，王拱辰等人感到这是一个好机会，乃指使谏官钱明逸进行弹劾，诬称欧阳修也与张氏私通，并盗用了张氏的家财为自己购买土地等等。这凶狠、毒辣的一招，果然奏效，“诸怨恶修者，必欲倾修”，纷纷对其进行人身攻击。欧阳修有口难辩，只好引退，于庆历五年八月免官，出知滁州。

随着改革派官员的贬降，王拱辰、陈执中、贾昌朝、张方平等守旧派，又在朝廷中取得了统治地位。范仲淹所主持的改革，也一项项被废除，庆历四年十一月，“诏罢天下学生员听讲日限”；庆历五年二月，恢复旧磨勘法及恩荫法；三月，恢复旧贡举法。庆历年间的改革，进行了不过一年多的时间，就失败了。

这次改革，虽然失败了，但却为以后王安石的变法作了尝试，并为它提供了丰富的历史经验。

（上接29页）

亦有错误，但为求得历史真实，故不避井蛙之嫌而尽言所知，谨此求教于张明福同志和史学界师长，望赐指正。

〔注〕

①②《山东师院学报》一九八〇年第二期《试论北宋庆历年间的兵变》第四十九页。

③《宋会要辑稿》兵一〇，讨叛，王伦。

④《续资治通鉴长编》卷一四二，庆历三年八月辛亥。

⑤《东都事略》卷六六，陈执中传。

⑥《韩魏公集》卷十三，家传。

⑦同①第五十二页。