

试论北宋前期任官制度的形成

邓小南

讨论宋代的任官制度,必定会牵涉到两个重要问题:一是官、职、差遣(特别是官与差遣)的分离及其制度化,二是人事任用权力问题。

围绕相关问题,近年来已有不少文章面世,从不同角度予以阐发、说明,惟追溯源流、论述制度变更过程似嫌不足。本文拟就此谈些个人看法,以求正于方家。

就官与差遣的分离而言,仅做静止状态下的勾画绝对不够,还需要在历史发展的长期曲折过程中寻其形成脉络,从而真正准确、深刻地认识它。宋代富有特色的设官分职制度,很难仅仅归结为宋太祖、太宗等一二代帝王及其谋臣的精明措置。在他们之前,晚唐五代的精英人物们,已在艰难地摸索解脱困境的出路,无数经验教训的累积,使得调整变革的思路渐趋明晰。宋初政治领袖们对于任官制度的贡献,与其说是创建了一套全新的制度,不如说是在强化中央集权的大背景下,对于二百年间不断变更的任官制度加以整理、改造;而且,当时的设官分职,决非先规划出蓝图,再广泛推行,恰好相反,是在“摸着石头过河”的过程中,陆续完成了这样一套体制。要真正理解其形成,必须将我们的研究视野拓得更宽,以王朝之废立划为断限的方法,至少在这类问题的研究中是不合宜的。这正如王赓武教授所说,中国历史上很多重大的课题,往往被传统的以王朝为单位的研究方式遮蔽模糊了^[1]。

一、“官”与“差遣”分离制度溯源

我国古代曾经存在着两种类型的“官”:一种是职事官,一般来说,“亲职事者谓之职事官”,其名衔与所掌事任直接相连;另一类是标志品位、阶秩的阶官。阶官在历史上有过不同的形式和内容,仅就从隋到宋而言,隋唐时期为文武散官,北宋元丰以后为寄禄官;而宋代前期的情况似乎比较特殊,一方面“文昌会府废为闲所”,另一方面阶官却偏偏采取了三省六部职事官的名称。

《宋史·职官志》总序部分,在讲到宋代设官分职之制时,说:

台省寺监官,无定员,无专职,悉皆出入分擅庶务。故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……其官人受授之别,则有官、有职、有差遣。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。

是为北宋前期官、职、差遣分离制度之大概。

这种设官分职的方式,突出地将“正官”与其职事区分开来,虽然名称紊乱混淆,治事系统却明确集中。从实践中看,务实应变的色彩很强。

官员品位与事任的分离、并立,决非始于北宋,这点自无疑问。而说到官与差遣的分离,通常是指身居“职事官”,却又与“本任”分离而另领他事。那么,这一制度是如何形成的呢?

在中国封建社会中，名义上皇帝握有一切权力，臣僚领受其旨意，作为其代理人去实施统治及管理的职能；而事实上，在施行过程中，势必部分地拥有自行决定的权力。从这个意义上说，君主“绝对集权”是不可能的。因此，帝王对于臣僚既有任用的一面，又有防范的一面。在官僚群中，在承认帝王人事大权的同时，亦要求自身的基本权益、地位有所保障。双方利益冲突、折衷的结果，使封建君主往往不直接接触在任官员的原有地位，转而临时任用一些身分相对低微者及左右亲从，或委以伺察群僚之事，或委以掌管机要之任，或委以参议政事之权。早在西汉时，即产生出“秩卑而命之尊，官小而权之重”^[2]的御史制度。“秩”与“命”分离、“官”与“权”不侔，使最高统治者便于驾驭，亦促成了上下内外百官庶僚相互维系的机制。可以说，这种“分离”状况的不断出现与陆续调整，从一个侧面反映出封建官僚任用制度的逐渐成熟。

具体地说，隋唐以来，职事官系统与散官系统的并行，从制度上明确了治事系统与品阶系统的分立。而在此基础之上，职事官体系内部，又发生着进一步的复杂变化，并从而产生了以“职事官”与“差遣”相分离为特征的设官分职方式。如孙国栋先生在《宋代官制紊乱在唐制的根源》中所说，促成这种变化的主要原因有三：一是由于政治局面转变，旧的官制不能应付新环境，以至不少旧职事官职权堕落；二是旧官制既不能切合新事机，重要公务只得另派“使”“职”负责，而带本官衔（或加以职事官衔），职事官逐渐变为不任事之空衔；三是原用以叙品阶的散官，由于授受太滥（特别肃、代、德宗三朝），不为人所重，不得不以中央职事官（尤其不负实际责任而又“地高望崇”者）作为赏功勋、叙位望的空资格。

唐代职事官之滥授，有两大“高潮”阶段。一是武后为扩大政权基础，大设试官以甄别能否，广置员外而宠以禄位，“殊不知名实混淆、品秩贸乱之弊，亦起于是矣”^[3]。二是中晚唐时期“兵革不息，财力屈竭，勋官不足以劝武功，府库不足以募战士，遂并职事官通用为赏”^[4]。职官之赏，使职事官队伍的成分及其性质发生了严重变化，冗滥猥杂而无法正常运作。这无疑大大加深了职事官队伍的分化程度——其中既有治本司事者，又有带本官充他职者、更有坐领俸禄者，同时，也加速了所谓“职事官阶官化”的过程。这成为宋代以职事官为阶官、以差遣任实职的直接原因。

前两条原因相互关联，是与制度本身直接相涉的、更为深刻的原因。职事官与其职事的分离，是在以用人权力为关键的冲突中，在旧制度与新事机的矛盾运动中，随着“带本官充他职”现象的普遍化而发展起来的。对此，有必要做稍为详细的说明。

1. 以他官居宰相职

唐承隋制，本以三省长官为宰相之职。而如胡三省注《资治通鉴》时所说：

其品位既崇，不欲轻以授人，故常以他官居宰相职而假以他名。如杜淹以吏部尚书参议朝政，魏征以秘书监参预朝政，或曰参议得失、参知政事之类，其名非一，皆宰相职也。^[5]（按：着重号系笔者所加。）

以这种办法，或借重于功臣元勋的经验，或吸收资格较浅者参政。长此以往，势必带来原居职事官与其实际职位的分离。不过，开元以前，这种性质的分离尚不彻底，带本官任相职者，“午前议政于朝堂，午后理务于本司”^[6]，并未完全脱离本司事务。

2. 检校、摄、判、知

早在唐代前期，已有由中央特授的检校、摄、判、知等名目。例如贞观年间杜如晦检校侍中、摄吏部尚书，民部侍郎兼检校兵部侍郎卢承庆知五品选事等^[7]。这些职任在当时多系特命，资格方面限制较宽，运用灵活。不仅任职者的品位与所委事任间多有差距，而且所

“摄”“知”的事务皆非其本官之职（尽管亦有仍理本官事者），用卢承庆的话说，是“越局”“出位”掌他职。就其性质而言，即属于临时差遣官之类。帝王经常以此表示对于某人的倚重或对于某事的重视。

《新唐书·百官志一》说：

初，太宗省内外官，定制为七百三十员（按：据《通典·职官典一》，贞观时“大省内官，凡文武定员六百四十有二而已。”该说近是。）……然是时已有员外置，其后又有特置；同正员。至于检校、兼、守、判、知之类，皆非本制。

可见，几乎在定制的同时，朝廷即已开始突破“本制”约束，而在规定之外另设权宜职任了。唐代的官制，与其它任何制度一样，是在施行过程中不断调整的，只有在变动之中，才能认清其实际面貌。或许可以说，前期所谓“官制的特别运用”，与其后的“变制”、“乱制”有着内在的联系，有时甚至很难将二者断然区分开来。

至于“行”、“守”之类说法（“凡任官，阶卑而拟高则曰守，阶高而拟卑则曰行”^[8]），主要用以表示职事官与其本品（散阶）之间的高下差异，而不是指职事官与其差遣事务的分离。

3. 使职差遣普遍化，尚书六部渐失职守

使职，本“因事而设，事已则罢”，如监考使、校考使之类。凡任使职者，都带着自己原有的职事官衔，却不再经管原职任内的事务，所居职事官成为其地位、待遇等次的一种标志。正像职事官的散品为其“本品”一样，此时的职事官成了受差遣者的“本官”。

唐玄宗时期，“设官以经之，置使以纬之”的做法，形成为“一代之制”^[9]，以本官充职的做法已经十分普遍。“安史之乱”后，节度、观察、防御、团练诸使各辟僚属，开府治事。

《旧唐书·职官志三》在讲到节度使及其属官时，注云“检讨未见品秩”。针对该注，钱大昕《廿二史考异》卷58加案语说：

节度、采访、观察、防御、团练、经略、招讨诸使皆无品秩，故常带省台寺监长官衔，以寄官资之尊卑。其僚属或出朝命、或自辟举，亦皆差遣无品秩。如使有迁代，则幕僚亦随而罢，非若刺史、县令之有定员有定品也。……

节度等使如此，其它如盐铁、转运等使莫不如是。不仅使职如此，其它如内廷备顾问的翰林学士、外朝理政事的同平章事，都由于是差遣职任而非在《官品令》中规定了阶次的“官”，因此皆无品秩，必须“假以它官，有官则有品，官有迁转，而供职如故也”。这里的职事官衔皆脱离了原有职事，显然只用来“以第叙常秩”^[10]了。

以往权宜设置的使职差遣之普遍化，使尚书省六部所辖职任在很大程度上被抽空了。

《文苑英华》卷601，载于邵大历初年所撰《为赵侍郎陈情表》，其中说到尚书省当时的情形：

属师旅之后，庶政从权，会府旧章多所旷废；惟礼部、兵部、度支职务尚存，颇同往昔；余曹空闲，案牍全稀，一饭而归，竟日无事……

贞元中，陆长源《上宰相书》更指出：

尚书六司，天下之理本。兵部无戎帐，户部无版图，虞水不管山川，金谷不司钱谷；光禄不供酒，卫尉不供幕，秘书不校勘，著作不修撰，官曹虚设，俸禄枉请，计考者假以为资，养声者藉而为地。一隅如是，诸司悉然。^[11]

据此，职事官系统失其职任的现象已经十分明显。原职事官设置、名衔虽仍保留不变，却已不预实事，只剩下据以请俸禄、叙资考的作用了。这无疑从根本上破坏了原有的整套设官分

职制度，而开启了通往宋代“官以寓禄秩、序位著”的门径。

上述诸因素、诸过程的交互运动，使得唐代后期的“官”与差遣之“职”成为明显区分的两个系统。白居易在《有唐善人（李建）墓碑》中说：

公官历校书郎、左拾遗、詹府司直、殿中侍御史、比部·兵部·吏部员外郎、兵部·吏部郎中、京兆少尹、澧州刺史、太常少卿、礼部·刑部侍郎、工部尚书；职历容州招讨判官、翰林学士、鄜州防御副使、转运判官、知制造、[知]吏部选事；阶中大夫；勋上柱国；爵陇西县开国男^[12]。

五代时期，在冯道《长乐老自叙》中，也把自己的经历分为阶、职、官诸项，分别罗列出来。

可以看出，依制度令文之规定设立、依次正式除授者即为“官”；应局势需要，因事而设、临时差委者即为“职”。值得注意的是，当时，在职事官体系之内，存在着分化不一的状况：有些职务实蒞其事，有些则已不领实职了。受差遣者原居之本官，尚未完全演变为纯粹代表身份的标志，待卸去差遣职任后，往往仍回本司视事。即以李建为例，他中进士后，初试校秘书郎，以该身份判容州招讨事，后来调为本官；又以殿中侍御史衔，出任鄜州防御副使，不久“归为殿中侍御史”。

职事官体系与使职体系交叉，带职事官而理差遣事任，出则任差遣，归则复本任，这种办法的普遍行用，很容易造成官员管理中的混乱与不便。诸如带本官者与其“本曹”的关系、以及是否应按“在朝叙职、入省叙官”的原则排列次第等敏感问题，自唐至宋争论不休^[13]。

中晚唐时期，既是以种种权宜措置破坏原有官制的过程，又是尝试对设官分职之制进行整理，力求建立能够相对稳定运转的官僚机制的过程。

这一阶段中，职事官队伍已经改变了性质，而差遣体制尚未发育成熟，反映在任官制度中，实际上出现了“双轨制”的局面：一方面，“官”有员额有品秩，却不一定有事权；另一方面，拥有事权的差遣“职”，却由于本属权宜设置，任命不经有司，既无品秩又无员额。

这种状况引起了士大夫们广泛的关注和议论。当时整理任官制度的努力，归结起来，是希望恢复（而非另建一套）以职事官为中心，把官称、员阙、品秩、事任联系在一起的设官分职方式。

早在武后时期，李峤为吏部尚书，许员外官厘务，“至与正官争事相殴”，于是用“停员外官厘务”^[14]的办法，把他们与正员官加以区别，维护了职事官的正常工作秩序。中宗、韦后时期过后，宋璟、姚元之主持铨选，一改逆用数年员阙以迁就选人的做法，以“量阙留人”为方针，尽力保证治事队伍的效能。直到德宗时期，陆贽提出注拟时“计阙集人”的原则，进一步明确了铨选中以职事官“阙”为本位的政策与思路。面对官员总额剧增陡涨的形势，朝廷中的有识之士逐渐把限制冗滥的着眼点转移到直接选授任职的“阙”额方面。于是，不仅有正员官与员外官的区分，又有了“厘务”与不厘务、“视职”与不视职、“占阙”与不占阙的类别。^[15]

不过，事实上，当时铨司面临的困境，并不仅仅是由于官额多溢造成的。此时的任事官僚，既有由君相直接任命者，又有归诸道使府、诸差遣使职自行辟署者，与大量“《令》外阙次”相比，中央人事部门（吏部）能够掌管的，已属十分有限。而且，即使按规定应归吏部注拟的职任，即所谓“系部阙员”，如州县系统地方官之类窠阙，亦有不少被方镇侵夺去

了。这样，“争阙”即构成中晚唐争夺人事权力的主要内容之一。吏部乃至中书门下反复论诉，朝廷三令五申，企图保住铨司员阙，却终于收效甚微。另外，更由于官与差遣的脱节，在册之阙与其实际事权发生了分离。以往铨司主要靠“注官填阙”来实施其人事任用权，此时，即便能够控制在册阙次，也不可能再借此实施对于整个实际任事的官僚队伍之管理了。

二、北宋初期对于任官制度的整理

北宋初期对于任官制度的整理，是上承前代之尝试而来的。

《朱子语类》卷127《本朝一》，记载了朱熹与弟子们一番耐人寻味的对话：

或言太祖受命，尽除五代弊法，用能易乱为治。曰：不然。只是去其甚者，其它法令条目，多仍其旧。大凡做事底人，多是先其大纲，其它节目可因则因，此方是英雄手段。

宋初帝王及其谋臣充分注意到了前代中央与诸道斗争中，双方采用过的有效方法，对于以往的权宜措置，抓住适宜时机，一一加以清理整顿：有的予以摒弃，有的加以限制，有的大体上继承不变，有的则在调整之后固定下来，最终形成影响久远的一代之制。

1. 从限制使府辟署，到“幕职悉由铨授”

唐代后期以来，藩镇使府辟署制度在社会政治生活中起着相当重要的作用。入幕任事者之“职”，全由方镇府主确定，而其“官”，则奏请中央授予。这种授予幕职的“官”，一般是标志其身分及迁转资历的检校官或宪衔。

按照制度，州县系统的职任，不同于使府幕职，应该由中央吏部负责依阙除授。但唐代后期，藩镇往往擅自派僚属摄知其辖区内的州县职事，而不向中央申阙。代宗时曾在一定限度内承认了这种局面，诏“诸州府录事参军及县令，其有带职、兼官、判、试、权、知、检校等官者，自今以后，吏部不在用缺之限”^[16]。号称“中兴”的宪宗元和年间，呈半独立状态的魏博，管内州县官253员，163员由藩镇差人假摄，90员报经有司注拟^[17]；淄青镇向不申阙，李师道被诛讨之后，郓曹濮等十二州县官员阙才归吏部注拟^[18]。武宗、宣宗时，承认了藩镇选荐县令、录事等“当府充职的权力”^[19]。这种藩镇径自差人假摄、或匿阙不申、或“所奏悉行”的状况，使得格式司无从掌握地方官署置实情，吏部铨选无阙可注，中央人事权力被严重削弱了。

与上述过程同时，亦有多次企图限制诸道州府用人权力的努力。这些尝试，主要不是针对各种差遣职任，而是集中在争夺州县正员官阙方面。此类规定，不外乎限制诸道奏报人数、被奏者的身份（白衣、前资抑或现任）等等。尽管如此，亦难以奏效。这首先是由中央与地方的力量对比态势造成的；其次，吏部拘泥案牘的铨选方式，也远不及当时诸藩用人方式之注重实际、灵活而有生气。

五代时期，在空前规模割据混战的同时，亦出现了由乱向治转化的端倪。当时，各府州县邑的治事权，很大程度上掌握于武夫悍将之手，或系武人视职、或经藩镇辟署。中央政权深知其中利害，因而倚军事实力为后盾，不懈地进行着集中权力的斗争。

后梁开国后，战事尚未平歇，原系强藩节帅的梁太祖朱温就开始着手削夺诸道藩镇的用人权力。开平四年（910年）四月，“敕天下镇使，官秩无高卑，位在邑令下”。六月，魏博节度使罗绍威卒，朱温一面表示哀恻，一面却加紧动作，于九月内宣布，魏博管内诸州，并依河南诸州例，刺史得以专达朝廷，而不许由节度委派的曹官越权摄事^[21]。

后唐除依前代办法，限制节度、防御诸使奏荐人数外，进而争取直接控制更多的阙额。

同光二年(924年)三月规定,“州县官任三考满,即具阙申送吏部格式,候敕除铨注。本道不得擅差摄官,辄替正授者。”^[21]天成三年(928年),更要求将府州僚佐与使府幕职区别开来,录事参军不得由幕职兼任。^[22]

这些规定中贯串的共同趋势是,力图把州县职事官系统与使府幕职系统明确加以区分;增重、提高州县系统在治理地方事务中的权力和地位;州县官员由中央任命,向中央负责,而不许诸道自行摄署。这些措置,自然在中央政府与诸道藩镇的力量对比已经发生着变化的前提下才有可能施行;而即便只是部分的实施,也在长期过程中进一步改变着中央与诸道的力量对比。

后周在收缴地方人事权力方面做得更为坚决。

据《五代会要》卷24《诸使杂录》:

广顺元年五月敕:今后诸州府不得奏荐无前资及无官并无出身人。如有奇才异行,亦许具名以闻,便可随表赴阙,当令有司考试,朕当亲览。

除去依旧从身分上予以限制之外,这一规定最关键之处,在于要求州府奏荐者赴阙,并要经中央有关部门考试,皇帝亲自裁决;而不再是泛泛地要求诸州府奏荐“前资正官”,亦不再像唐代后期“有奏皆署”了。就解决州府擅自辟署造成的弊端而言,这无疑是一果断的措置,朝向“幕职铨授”迈出了重要的一步。

有不少迹象表明,大批基层州县官员陆续归到铨司参选。由于当时政权变动频仍,甄别这些人的身份、资格,成为困扰铨司的一大问题。对于正官告敕、解由、历子、考牒等文解的磨勘,失坠者的处理办法,对于摄试官换出身、改正员的规定,逐朝逐代都在讨论、修订、重申。^[23]

与上述过程同时,是铨司权力的趋于集中。后唐天成四年规定,吏部三铨官员共同商量注拟,三铨公事只署“吏部尚书铨”印;后周广顺元年(951年),更指出毋需将员阙及选人分三处除授,明令“三铨公事并为一处”,从而提高了注拟效率。^[24]

宋代建立后,总结了前代“方镇太强、君权太弱”的教训,致力于进一步削夺藩镇权力,强化中央集权。在这个大气候之下,继续进行任官制度的整顿。

太祖赵匡胤首先着手加强铨司职能。建隆三年(962年)冬至乾德二年(964年)春,两次详定《循资格》、定《四时参选条件》,并且重申了前代有关州县官赴铨除官的诏令。而此时的藩镇,经过五代数十年间的激烈较量,加以北宋种种防范、制御措施,已不再具有同中央颉颃抗衡的实力。

在这种情况下,乾德二年三月,以吏部尚书张昭致仕为契机,铨司掌管的事务有了一番调整与变革。

《续资治通鉴长编》卷5,乾德二年三月乙酉条,

昭为吏部尚书领选事,凡京官七品以下犹属铨。及昭致仕,始用它官权判,颇更旧制:京官以上无选,并中书门下特除;使府不许召署,幕职悉由铨授矣。

变更的内容大体上是三个方面:一是原属偶然的“他官判铨司”形成为制度。二是此后京官以上不再到铨司参选,而归中书门下直接除注(即所谓“堂除”),吏部铨司负责的只是幕职州县官了。这一做法持续到太宗时期,京朝官差遣院、磨勘院及其后取代两院的审官院之设立,使除授工作分成了三大层次:紧要员阙、清望官员的特除归中书门下,一般京朝官归审官院,幕职州县官归吏部流内铨。元丰五年(1082年),经苏颂建议,文职京朝官归吏部

尚书左选，幕职州县官归侍郎左选。

第三个方面，是不许藩镇使府自行辟署官员，即使原归属于使府系统的幕职官（包括两使职官与初等职官）此时亦须经由铨司除授了。中央派遣的使府僚佐，自然倾向于与中央维持良好关系，很难再成为诸节度割据独立的谋士与助手。

这时，《少尹幕职官参选条件》应运而生。这一《条件》，规定了自初等职官至两使职官的四个迁转阶次，明确了幕职官的参选方式及其在整个选人序列中的位置。中唐至此，铨选中情势迥异：中央成功地收夺了藩镇人事权力，不仅州县官一般不再由幕职、亲将兼摄，还继而集中了对幕职官的任用权。此后，使府系统与州县系统的分立虽然痕迹仍存，使府幕职与州县僚佐却不再分归两类不同部门除授了。事实上，此后节度使已渐无职权事任，因此，幕职官一般是直接服务于州府长官的。这正如马端临所说，“盖虽冒以节度推官、观察推官、判官、书记、支使等名，而实则郡僚耳。”^[25]幕职官与州县官合并为四等七阶上下有序的一大系统，归属分明，次第清楚，“自是铨选渐有伦矣”^[26]。

不过，在宋代，幕职铨授虽已成为定制，但由地方长官奏辟僚属的情形始终存在。苏辙就曾被南京留守张方平辟为签书应天府判官。《文献通考》卷19《选举考一二》中，对奏辟之制有大段文字叙述，此处不赘。

2. 京朝官“知军州事”与“知县事”制度的形成

北宋官与差遣分离之固定化，与“尚书、郎曹、寺官出领外寄”即知州、知县，有直接关系。

知州，全称“知军州事”，其设立，通常被认为是宋太祖“坐销外重分裂之势”^[27]的一大发明。《文献通考》卷63《职官考一七》中有一段记载：

宋太祖开基，革五季之患，召诸镇会于京师，赐第以留之，分命朝臣出守列郡，号“权知军州事”。军谓兵，州谓民政焉。其后文武官参为知州军事。

“命朝臣出守列郡”以对付藩镇的做法，唐代元和初年就已经采用过。但当时只是“出郎吏十余人为刺史”，并非以朝臣身份“知”外任事。

知军州事制度之形成，在历史上是经过了一个漫长、曲折的过程的。仅仅围绕北宋初期情况来讲，难以真正了解其原委。从晚唐由诸道辟署的幕职、武将“权知军州事”，到五代中央开始派朝官出知军州事，又经过北宋初期的多年努力，才形成了以朝官（主要是文臣）知军州事的一套做法，这一措施，是在中央政府加强集权的斗争中成熟起来的，而唐代后期竭力向中央争夺州县治事权的藩镇，在促使该制形成方面，曾起过不容忽视的作用。

如前所述，自唐以来，检校、判、知一类职衔日益增多，“皆是诏除而非正命”。其中，“知者，云知某官事”。宋太宗初年，李昉曾解释说：“唐朝……或官卑则言知某官事，或未即真则言权知某官事，或言检校某官事。”^[28]这些做法的特点之一，在于其所居之官与所任之事的分离。在内官系统中，带本官知它司事者屡见不鲜。如宪宗时许孟容以兵部侍郎知礼部贡举、穆宗时元稹以祠部郎中知制诰等是。外官系统则尤为突出。武则天时，就曾选派凤阁侍郎韦嗣立、御史大夫杨再思等二十人外任，“以本官检校刺史”。^[29]

知州事，起初并不是作为固定官衔出现的。非经正式选补而临时委派视事者，常用此名目。唐代前期即有不少以诸州上佐等官“知州事”的例子。中期以后，有了“知府事”、“知州事”入衔的情况，这在河朔等地比较多见。例如德宗贞元时有“知恒府事”王士真、文宗大和初有“权知瀛州事”李振等等。大约同时，在中央正式除授任职的制诰中，出现了“权

知京兆尹”、“权知绛州刺史”、“权知华阴县令”一类名衔，以“知”字冠于原官称之前，形式略有不同。^[30]

当时，诸道使府不仅自辟僚佐，对于州县长吏等职任亦不放过，利用中央无力控御之机，自除官员摄事，有的且委以专门名义。由于这些藩镇与中央朝廷维持着一种若即若离的关系，“须借朝廷威命以安军情”，因此，他们举奏委派的州郡长官，只称之为“摄某州事”或“权知某州军州事”，而不正式称为刺史。

僖宗时，服务于淮南节度高骈麾下的崔致远，主行文书事务，在《桂苑笔耕集》中，有他当时起草的奏状及除授墨敕等等。其中，卷4载“奏杨行敏知庐州军州事”状，卷13有“授高霸权知江州军州事”墨敕牒词。这些被任用为权知军州事者，多是立有战功的军将。

五代十国时期，“权知军州事”等职任，已经十分普遍，而且决不限于五代相继统治的中原地区，在诸国控制下的南方，亦很常见。除知州事外，有知军监、知县事，甚至有知高丽国事，等等。但当时相当数量的知军州者仍属于武夫悍将之类，有时甚至是由将吏们临时推立的。

据《旧五代史·梁书·太祖纪四》，开平三年七月，“商州刺史李稠弃郡西奔，本州将吏以都牙校李玟权知州事”。（按：李玟，校点本作“李玫”，今据《资治通鉴》卷267改）由于李玟并未获得正式名衔，故《通鉴》取《实录》说法，称之为“权主州事”。又据《太祖纪六》，乾化元年（911年）二月，蔡州将吏奉顺化军指挥使王存俨为主，朱温绥抚其众，即命存俨以“权知军州事”之职。

五代各中央政权悉诸道武夫专横之弊，在加强集权的过程中，渐以朝臣（特别是文臣）带本官出典州郡，并制订政策，鼓励朝臣外任。^[31]后晋司徒诩历知许、齐、亳三州事^[32]；开运元年（944年），给事中边光范权知郑州，后周广顺初又知陈州^[33]；嗣后，如将作监李琼先后知亳州、陕州军州事，显德中晁居润历知青州、凤翔、河中与开封府事^[34]等等，不一而足。

“权知军州事”等类名衔，本用来表示属于过渡性质的临时职务；这一职务逐渐演变为相对固定的差遣职任，即如顾炎武所说，“以权设之名为经常之任”^[35]，用了从晚唐到宋初百余年的时间。

广顺三年（953年），赏武平军留后刘言、节度副使王逵等攻收湖南之功，将王逵“权知潭州军州事”职衔进改为“行潭州刺史”。^[36]这时，显然仍认为刺史地位稍高，是“即真”后的一种正式职衔。显德元年（954年），以武安军节度副使、知潭州军府事周行逢为鄂州节度使、知潭州军府事，加检校太尉；次年，以左谏议大夫、权知开封府事王朴为左散骑常侍、充端明殿学士，依前权知开封府事。^[37]看来，在当时，知军州、军府事之类差遣，开始成为相对稳定的职任，文武任职者迁转之际，有时可以只升陟其职事官或检校官，而继续充职如故。不过，直到北宋开宝五年（972年），当太祖赵匡胤与赵普、辛仲甫谈及文臣出领大藩问题时，他心目中的州郡最高长官仍是“刺史”，而非“知军州事”^[38]。这恰恰表明，“知军州事”制度不是赵匡胤们预先设计好统一向全国各地推行的，而是在由个别到普遍的实施过程中得到了肯定。他们在委派朝官外任、剥夺藩镇之权的同时，戒备着朝官们分权、渎职的可能，不欲轻授以“牧伯”名位。“知州军事”职衔，正是适应这种需要固定下来的。

五代至宋，中央委派朝官出知州军，主要是针对节镇势力的。当时的节镇，就其与中原朝廷关系而言，有公开对抗或大致顺服两种类型。

对于悖逆类型的藩镇，通常以武力平定，“凡下州郡，即命朝臣领之”^[39]。后周广顺

中，平慕容彦超反叛，即命端明殿学士颜衎权知兖州军州事^[40]。北宋建隆元年冬，平淮南节度李重进，即以宣徽北院使李处耘权知扬州^[41]。

在宋初统一过程中，亦采取这种方式。乾德元年（963年）春，对荆湖用兵之后，即派户部侍郎吕余庆权知潭州，给事中李昉权知衡州，枢密直学士、户部侍郎薛居正权知朗州，又以王仁贍权知荆南军府事^[42]。

当时，荆南、潭、朗州“管内文武官吏并依旧”，旋即命刑部郎中贾玘等通判湖南诸州，此后更明确规定“应诸道州府公事，并须长吏、通判签议连书，方得行下。”^[43]至开宝年间，通判已经在各地普遍设立了。

对于基本依从的藩镇，中央主要是采取限制步骤。一方面要求他们向中央申报阙员，而不许自行差摄；另方面俟其去职，州府出阙，时或继以朝臣权知。后周广顺二年底，符彦卿自青州改天平节度使，即由衙门使、知青州军州事张凝典领州务^[44]；符彦卿自天平移镇大名，又以皇城使吴廷祚权知郢州^[45]。广顺三年初，延州节度高允权卒，其子绍基欲求继袭，朝廷则派客省使向训知延州军州事^[46]。北宋建隆元年七月，成德节度使郭崇入朝，以宣徽南院使咎居润权知镇州；四年夏，凤翔节度王景卒，两天后，即派尚书左丞高防权知凤翔府^[47]。

当时，节度使多兼治所州刺史，节度在镇时，该州一般不并设“知军州事”，以避免朝臣与方镇发生直接的争权冲突。比较明显的例证是，“建隆四年，襄州节度慕容延钊征湖南，以〔太常卿边〕光范权知州事……是冬郊祀，召还。会延钊卒，复知襄州。”^[48]同年，“贝州节度使张光翰来朝，遣〔给事中刘〕载权知州事。光翰归镇，载还，知贡举。”^[49]这大致上如李焘在《长编》卷6所说：“时方镇阙守帅，稍命文臣权知。”与此同时，支郡亦渐以朝官权知。这种从节度使兼领刺史制向朝官出知州军制转变的方式，使得权力过渡比较平稳。

经过十数年的经营，太祖末年，诸道之内，京朝官知州、通判已经普遍设立。太宗即位，监司受命“以三科第其能否”，以便大行诛赏^[50]。此时，罢天下节镇领州郡的时机已经成熟。于是，宋太宗太平兴国二年（977年），采纳李瀚建议，

诏郢宁泾原鄜坊延丹陕虢襄均房复邓唐濮濮宋毫鄆济沧德曹单青淄兖沂贝冀滑卫钜深赵定祁等州并直隸京。天下节镇无复领支郡者矣。^[51]

事实上，此处列举的39州中，有近半数是节度所在州，而非严格意义上的“支郡”。而即便在这一措施之后，节度使仍有直接治理本镇驻节州府者。节度使“皆不签书钱谷事”、“其事务悉归本州知州、通判兼总之”^[52]的制度，到真宗时才最终全面确定下来。

总之，在经过长期乱离之后，统治者在实施“列郡以京官权知”的政策时，是十分审慎的。北宋开国后，第一批被委以“知军州事”的朝官，仍然是一个个被分别派往或用兵地带、或新复区域、或节度调任出阙处的；其后，逐渐普遍于诸州施行，知州军着文武参用，而以文臣为主。对此，宋太祖曾表白自己的意图说：“朕今选儒臣干事者百余，分治大藩，纵皆贪浊，亦未及武臣一人也。”^[53]

《宋会要辑稿·职官四七之一》“判知州府军监”条说：

唐制州镇有阙，或遣朝官权知。太祖始削外权，收伯之阙止令文官权知。其后文武官参为知州军事。

短短两句话背后，隐藏着无数复杂错综的内容，正是这种曲折，布成为唐末至宋初百年间政治历史舞台上丰富多彩的场景。

京朝官知县事的制度，也是在北宋初年确立的。据《长编》卷4，乾德元年六月庚戌，命大理正奚屿知馆陶县，监察御史王祐知魏县，杨应梦知永济县，屯田员外郎于继徽知临清县。常参官知县自屿等始也。时符彦卿久镇大名，专恣不法，属邑颇不治，故特选强干者往莅之。

在这段记载之后，李焘有一段考证文字：

诸书皆言京朝官知县自奚屿等始。按《实录》建隆二年十一月己丑，以祠部郎中王景造为河南令、职方员外郎边翔为洛阳令，左司员外郎段思恭为开封令，驾部员外郎刘涣为浚仪令，代卢辰、张文遂、边玢、宋彦升等。不知何故诸书乃言知县始此。岂“令”与“知县”不同乎？当考。

李焘的推测是有道理的。派朝官出任赤畿及要剧县令的做法前代已有。后唐清泰时，明令两使职官、畿赤令长，选取郎中、员外、补阙、拾遗等官担任。^[54]后汉乾祐时，高防自屯田郎中改浚仪令；后周显德中，董枢以左补阙迁浚仪令^[55]等皆是。这种更迭出入的任官方式，对于沟通中央与地方的联系，有着不可低估的作用。但与此同时，却给铨选工作带来了一些麻烦。这主要是因为，升朝官与州县官，身份高下迥异，任职的内外调易，往往造成其地位、待遇的不同。这个问题如不解决，势必伤害外任官员的治事积极性。

《五代会要》卷22《吏曹裁制》记载了这样一件事：以前身为升朝官的李玘，被派往郓州任卢县令，后唐长兴二年卸任归阙，赴铨参选。对于他是否需要按州县官格例守选，产生了不同意见。分歧的关键在于，衡量他目前身份的基准，究竟应该是其“前任”升朝官，抑或是其“今任”州县官。这种问题必须从制度上予以解决。

“知县”制度的出现，较好地解决了这一问题。“知县事”与“知军州事”一样，都是由京朝官带本职事官赴外任差遣；转迁之际，可以升陟其“官”而不易其任。有时甚至直接加县令以京朝官衔，而知县事。建隆初，侯陟为冤句令，以清干著称，次年擢为左拾遗，仍知县事；^[56]乾德初，以涇城县令段滔为国子博士，知县事如故。^[57]

宋太祖派奚屿等出知剧邑的诏令中，说“特选士于朝行，断自朕心，以重其事”^[58]。这时的知县，还是临时委派的，尚未列为差遣系统中的一级资序，亦不经吏部拟任除注。资序系统的形成与相对固定化，主要是宋太宗与真宗时期的事。

唐五代以来，临时差遣任职的增多，使任事者所带官衔与所莅职事的分离日益普遍，出现了所谓“职事官系统阶官化”的趋势。这种状况，是在制度令文不适应现实变化、用人权力分散的情势下发展起来的。而原职事官固定为阶官系统，并与差遣实职更为彻底地分离开来，则是在北宋集中用人权力、加强治事机构效能的努力中实现的。

五代末年，后周的中书舍人窦俨向世宗上疏，建议由宰臣推举辅相，并提出：

〔若〕陛下向不知名，或官品未称，则令以本官权知政事……如能兴利除害、献可替否、进贤才、退不肖，则迁其官，加其秩。官高者则受平章事，未高者但循资而转，且令权知。如其非才，即便守本官，罢知政事，让其举主……^[59]

在这段话里，窦俨将高层官员任用中，“本官”所应起的作用表达得十分清楚。

就普通官员而言，窦俨一方面在《陈政事疏》中尖锐批评“今朝廷多士，省寺华资，无事有员，十乃六七，止于计月待奉，计年待迁”，一方面提出了疏导“有员无事者”任职流向，增重外任“益国利民”^[60]的主张。据说周世宗“览而善之”^[61]，却未及全面实行。

应该说，此时的士大夫已经不再局限于唐代后期陆长源等人的认识水平上了。他们开始另寻出路，并且已经意识到充分利用本官（原职事官）的安定作用、调节作用，而另建一套差遣治事系统的可能性与必要性。

北宋初期，大批京朝官外任，“由是内外所授官多非本职，惟以差遣为资历”^[62]。三省六

部官员不理本司职事的状况,已被承认下来,并有了进一步的发展,“事之所寄,十亡二三……居其官不知其职者,十常八九”,真所谓“宋承唐制,抑又甚焉”^[63]。

这恰恰体现出北宋决策人物的高明之处。他们看到隋唐以来的散官系统,至此除“粗系服色”外已很少再有标志身份的意义;三省六部职事官系统被诸多使职抽取了职事,空余序位之官称。他们继承了前代遗留的既成局面,却舍弃了唐代后期以“官”为中心的调整思路,不再把“官复其职”作为整顿的目标;而从原有窠臼中超脱出来,因势利导,以“所任之事”为中心,依事任设阙名,索性以职事官体现官员待遇及地位,而另建有效能的治事体系,从而形成了“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”的设官分职制度。

宋初在整理任官制度时,体现出浓厚的务实色彩,比较妥帖地解决了眼前矛盾,顺利平稳地实现了用人权力的转移,同时亦使“官”与“差遣”的分离固定下来。当时的本官系统利用了职事官的称谓头衔,官与差遣的分离,表现为职事官名衔与其职事的分离。因而造成了宋代官制中纷繁复杂、名实不侔的现象,在赵宋统治稳定之后不久,即受到朝野人士的批评。要求“正名”的呼声,终于导致了宋神宗时期以“以阶易官”、“台省寺监官实典职事”为主要内容的“元丰改制”。唐中叶至此三百余年间,任官制度历经冲击、变更与整理,走过了一个大的“之”字形。

注:

[1] 《The structure of Power in North China during the Five Dynasties》Stanford, 1967。(《五代时期北部中国的权力结构》。)

[2] 《日知录》卷8《部刺史》。

[3][63] 《宋史·职官志一》。

[4] 《温国文正司马公文集》卷65《百官表总序》。

[5] 《资治通鉴》卷192,贞观元年七月条胡注。

[6] 《通典》卷23《吏部尚书》。

[7] 《大唐新语》卷8,《新唐书》卷96《杜如晦传》、卷106《卢承庆传》。

[8] 《唐六典》卷2。

[9][15] 《通典·职官典一》。

[10] 《元稹集》卷48“王沂河南府永宁县令等(制)”。

[11] 《唐文粹》卷79。

[12] 《白氏长庆集》卷24,参见《元稹集》卷54。

[13] 《宋朝事实》卷9。

[14] 《新唐书·选举志下》。

[16] 《唐会要》卷69。

[17] 《唐会要》卷75。

[18] 《册府元龟》卷631。

[19] 《册府元龟》卷632。

[20] 《旧五代史·梁书·太祖纪五》。

[21][22] 《五代会要》卷19、24。

[23] 《五代会要》卷17、21。

[24] 《五代会要》卷22。

[25] 《文献通考》卷62。

[26] 《续资治通鉴长编》卷5,乾德二年七月庚寅条。

[27] 《古今源流至论(续集)》卷5《六部》。

[28][51] 《长编》卷8。

[29] 《旧唐书》卷15《许孟容传》、《元稹集》卷40《制造序》、《通典·职官典一》。

[30] 《唐会要》卷69、《全唐文》卷214《唐故朝议大夫梓州长史杨府君碑铭》、《旧唐书·德宗纪下》、《房山石经题记汇编》三、《元稹集》卷46、47、《权载之文集》卷16。

[31] 《五代会要》卷3《起请杂录》。

[32] 《旧五代史》卷28《司徒诰传》。

[33][34][48][49] 《宋史》卷261《李琼传》,卷262《边光范传》、《甘居润传》、《刘载传》。

[35] 《日知录》卷9《知州》。

[36] 《旧五代史·周书·太祖纪》。

[37] 《旧五代史·周书·世宗纪》。

[38][53] 《长编》卷3,开宝五年。

[39] 《宋会要辑稿·职官四七之三》。

[40][44] 《旧五代史·周书·太祖纪》、《通鉴》卷291。

[41][42][47][57] 《长编》卷1、4。

[43] 《宋会要·职官四七之五八》。

[45] 《宋史》卷257《吴廷祚传》。

[46] 《宋史》卷255《向拱传》。

[50] 《长编》卷17,开宝九年十一月庚午条。

[52] 《宋会要·职官四七之一》、《宋史·职官六》。

[54] 《全唐文》卷113《选京员为两使判官、畿赤县令诏》。

[55] 《宋史》卷270《高防传》、《董枢传》。

[56] 《长编》卷2,《宋史》卷270《侯陟传》。

[58] 《宋会要·职官四八之二五》。

[59] 《全唐文》卷86《上治道事宜疏》。

[60] 《宋史》卷263《窦俨传》。

[61] 《通鉴》卷293。

[62] 《宋史·选举志四》。