

# 讲议司与北宋晚期政局

吴业国

(暨南大学 中国文化史籍研究所, 广州 510632)

**摘要:**讲议司是北宋徽宗时期以讲议财赋为目的的临时机构,是三省、枢密院的附属官司。这一机构以恢复神宗熙丰法为名,以聚敛财赋为目的,侵夺三省、枢密院之权,讲议的对象包括宗室、国用、商旅、盐泽、赋调、冗官、尹牧诸事。讲议司的两次设置,体现了徽宗的理想和蔡京的施政抱负,对北宋晚期政治产生了重要影响;因之形成的大批财务官僚,对南宋初期的经济社会稳定发挥着积极的作用。

**关键词:**北宋晚期政局;讲议司;宋徽宗;蔡京

**中图分类号:**K244 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2010)01-0094-05

讲议司是北宋徽宗朝蔡京在尚书省、枢密院设置的以讲议财赋为目的的临时机构。崇宁元年(1102)七月,宋徽宗下诏如熙宁二年(1069)二月王安石制置三司条例司体例,于都省置讲议司,“选天下英才,设官分职,参议其事,兴利除弊”,由宰臣蔡京提举,三年(1104)四月罢<sup>[1]2468,2470</sup>。宣和六年(1124)十一月,再次设置讲议司,次年徽宗禅位,不了了之<sup>[2]1488-1489</sup>。有关讲议司,已故宋史专家林天蔚先生在《蔡京与讲议司》一文中,将其作为蔡京揽权的手段给予分析<sup>[3]429-443</sup>。实际上,讲议司前后两次设置各有其背景,其人事构成特质与职责对北宋末年乃至南宋初期产生了重要的影响。鉴于此,笔者搜罗资料,撰成此文,敬祈教正。

## 一 讲议司前后设置的背景

宋徽宗于崇宁元年、宣和六年前后两次下诏置讲议司,各有其设置的背景。

首先,徽宗对神宗的崇拜。元符三年(1100)正月,哲宗崩,神宗第十一子徽宗继位,由向太后垂帘听政,期间政治倾向元祐,北宋政坛出现短暂的波动。建中靖国元年(1101),徽宗亲政,以调停的姿态

对待新旧两党。崇宁元年七月,北宋王朝存在诸多现实问题:“宗室蕃衍,而无官者尚众;吏员冗滥,而注拟者甚艰。蓄积不厚于里闾,商旅未通于道路。廉耻盖寡,奔竞实繁。风俗浇漓,荐举私弊。盐泽未复,赋调未平。浮费犹多,贤鄙难辨。岁稍饥馑,民辄流离。”<sup>[4]2234</sup>所以,徽宗下诏,“宜如熙宁置条例司体例,于都省置讲议司,差宰臣蔡京提举,遴简乃僚,共议因革,庶臻至治,以广诒谋”<sup>[1]2468,[4]2234-2235</sup>。徽宗指出置讲议司的原因:“朕闻治天下者,以立政训迪为先;笃孝思者,以继志述事为急。”<sup>[4]2234</sup>明确了其施政取向,即绍述父志、崇尚熙宁。此时,徽宗 21 岁,正是血气方刚的年龄,想要大有作为,以示刷新政治,振兴朝纲。

其次,蔡京的迎合。蔡京在哲宗朝即以“称述熙宁、元丰政事”著称。如绍圣(1094—1098)初,章惇变役法,就曾置司讲议,久不能决。蔡京为其策划:“取熙宁成法施行之尔,何以讲为?”<sup>[5]13722</sup>蔡京也试图设置一个如制置三司条例司那样的机构,来推行他的施政主张。绍圣元年(1094)七月壬戌,蔡京时任户部尚书,上言哲宗:“元祐以来,天下用度,复以

收稿日期:2009-10-19

基金项目:本文获中国博士后基金资助(项目编号:20090450883)。

作者简介:吴业国(1980—),男,安徽金寨人,暨南大学助理研究员,历史学博士后,研究方向为宋史。

匱竭,美意良法,尽遭诋诬。在于今日,正当参酌旧例,考合得宜,以称陛下追述先志之意,以成足国裕民之效。”<sup>[4]1727</sup>其中的“旧例”即为神宗朝王安石设置三司条例司。绍圣四年(1097)八月,时任翰林学士承旨的蔡京上言宗室、任官、通商三事:“夫以恩制义则九族可睦,以官任士则百姓可章,以利行商则万邦可和。”后蔡京对垂拱殿,哲宗似乎全盘接纳了他的建议:“俟谕章悖,令悉施行。”<sup>[6]11621</sup>然而,蔡京的这些建议,在章惇为相时期,并未得到积极的贯彻执行。

徽宗即位不久,蔡京即获引用。蔡京于崇宁元年七月提出置“讲议司”,很快得到徽宗的应和,允许“中外臣庶具所见利害闻奏”<sup>[2]706</sup>。蔡京获得了实践自己政治构想的机会。所以,讲议司的设置,既蕴含着徽宗振举朝纲的理想,也包含着蔡京实现其政治抱负的愿望。

20年后,宣和六年十一月,重置讲议司,此时的背景与上述颇异。宣和三年(1121),境内宋江、方腊之乱刚被讨平,幽云之战正酣,国内财政极度困难,“山东河北,寇盗窃发。赋斂岁入有限,枝梧繁伙”;国内贪官污吏肆意盘剥、敲骨吸髓,民不聊生,“一切取足于民,陕西上户多弃产而居京师,河东富人多弃产而入川蜀,河北衣被天下而蚕织皆废,山东频遭大水而耕稼失时,他路取办目前,不务存恤”<sup>[7]2515</sup>。就财政状况而言,“若非痛行裁损,虑智者无以善其后”<sup>[7]2516</sup>。为了筹措财用,宇文粹中上言:“祖宗之时,国计所仰,皆有实数。量入为出,沛然有余。近年诸局务、应奉司,妄耗百出,若非痛行裁减,虑智者无以善后,于是诏蔡攸就尚书省置讲议财利司。”<sup>[7]2515[8]336</sup>

徽宗认为改革官制即可解决财政问题,“神考厘正六官,修举百度,上有道揆,下有法守,先后详略,若网在纲,用垂裕于万世。继志述事,正在今日”,“令尚书省置局详议,以讲议司为名,究本推原,务协于大公至正之道,以广绍述先烈之休”<sup>[4]2240</sup>。在这种危机情形之下,宋徽宗诏令蔡攸等置讲议财利司于尚书省,“除茶法已有定制,余并讲究上”,其目的便是讨论挽救财政危机的对策,所谓“省冗员、节浮费、重爵赏,以裁抑僥滥”<sup>[1]2470</sup>。可以说,此次讲议司的设置,是北宋政权处于官滥、财竭、民贫危机情形下的应急之举、情急无奈之举,其目的是尽快化解财政危机。

## 二 讲议司的机构设置与讲议职责

讲议司是在尚书省、枢密院之中另设的临时机构,处置所谓政之急者或政之大者,即“新政”。崇宁元年,蔡京通过较长时间思考和零星实践后所设讲议司,有一个比较完备的施政方案,是一个系统规划包括政治、经济、教育文化在内的国家大政的总机构。而宣和六年的讲议司,只能称作是一个解决财政问题的应急机构,并无系统具体的实施方案。

### (一) 机构设置与人员组成

依仿制置三司条例司,崇宁元年讲议司的机构十分完备。主要包括:1. 提举尚书省讲议司,宰相兼官,由宰相蔡京任职,总领尚书省讲议司事。2. 详定官,讲议司高级属官,由六部长贰或翰林学士兼任,如户部尚书吴居厚,学士张商英,刑部侍郎刘庚、张康国,学士蹇序辰、范致虚(由参详官升)。3. 参详官,讲议司属官,有起居舍人范致虚,太常少卿王汉之,仓部郎中黎洵,吏部员外郎叶棣,主客员外郎张浚明,驾部员外郎陈旸,中书舍人崔彪,朝散郎郑僎<sup>[1]2469</sup>。4. 检讨官,讲议司属官,分别讨论七事。朝奉郎少府监丞强浚明、太常寺主簿李诗、宣教郎鲍贻庆,充宗室检讨官;朝散郎李琰、陶节夫,承议郎吴储,充冗官检讨官;承议郎家安国,朝散郎王觉,奉议郎崔彪,充国用检讨官;承议郎安亢、虞防,通直郎林据,充财赋检讨官;朝散郎韩敦立、朝奉大夫曾洸、朝散郎余授,充商旅检讨官;朝奉大夫冯湛、朝奉郎李愷、承务郎吕惊,充盐泽检讨官;承奉郎乔方、鄂州司户参军沈锡,充尹牧检讨官<sup>[2]703</sup>。另外,枢密院也设置讲议司,以恩州防御使枢密都承旨曹诱为详定官,左都员外郎曾孝蕴为参详官。

崇宁三年四月,为了钳制反对者之口,宰臣蔡京提议废罢讲议司:“度今文字不多,理当归之省部,欲乞限一月结绝罢司。如有未了事件,乞送尚书省分隶施行。”得到徽宗许可<sup>[4]2239</sup>。朱熹论原因道:“蔡京得志之初,欲箝制天子,即置讲议司于都省,至是罢之者何哉?盖司以讲议名,则凡曰公曰私,皆得而议之也。今京所为皆私,而议之者或出于公,则必与京矛盾矣。”<sup>[9]3127</sup>蔡京已经独相,大权在握,当然不准别人有所议论,讲议司罢归三省。

第二次讲议司的机构设置与第一次大同小异。提举为蔡京(太师领三省事)、白时中(太宰)、李邦彦(少宰);详议官为开封府尹兼侍读燕暎,前徽猷阁直学士任諲,户部尚书唐恪,工部尚书李悦;参详官为

朝散大夫直秘阁李侗,朝请大夫王云,承议郎郑望之,朝散大夫直秘阁高卫<sup>[4]2241</sup>。

讲议司的人员构成,据《宋史》诸传的记载,分为以下诸类。1. 蔡京党羽,包括蹇序辰、林据、王汉之、强浚明、陶节夫等。如陶节夫曾为讲议司检讨官,进虞部员外郎,迁陕西转运副使,徙知延安府,加集贤殿修撰,进枢密直学士,“节夫在延安日久,蔡京、张康国从中助之,故唯京意是徇”<sup>[5]11039</sup>。2. 与蔡京议论不合者。如范致虚“与京议不合,改兵部侍郎”<sup>[5]11327</sup>。3. 后入元祐奸党者。如张商英<sup>[5]11096</sup>、虞防<sup>[10]663</sup>。4. 为政持平,能赈恤百姓者。如曾为提举京东常平、陕西都转运郑僮。5. 有专长而任讲议司官者。如“著《乐书》二十卷”<sup>[5]12848</sup>的参详礼乐官陈旸。另如张康国为蔡京举荐而确有才干的代表,“崇宁元年,入为吏部、左司员外郎,起居郎。二年,为中书舍人。徽宗知其能词章,不试而命迁翰林学士。三年,进承旨,拜尚书左丞,而以其兄康伯代为学士。寻知枢密院事”<sup>[5]11107</sup>。6. 富有理财能力并党附蔡京者。如吴居厚“起州县凡流,无阙阅勋庸,徒以言利得幸,不数岁,至侍从,嗜进之士从风羨美。又请以盐息买绢,资河东马直;发大铁钱二十万贯,佐陕西军兴;且募民养保马。当时商功利之臣,所在成聚,居厚最为掎克”<sup>[5]10921</sup>。

可见,讲议司的人事安排十分复杂。既有蔡京心腹之人,也有富有才干者。此外,还包括与蔡京意见不合者,他们往往受到排挤、打击甚至陷害。前述范致虚即为一例。另如张商英“与京议政不合,数诋京‘身为辅相,志在逢君’。御史以为非所宜言,且取商英所作《元祐嘉禾颂》及《司马光祭文》,斥其反覆。罢知亳州,入元祐党籍”<sup>[5]11096</sup>。张康国在徽宗的授意下,一度揭露蔡京的奸恶,“京使御史中丞吴执中击康国,康国先知之。且奏事,留白帝曰:‘执中今日入对,必为京论臣,臣愿避位。’既而执中对,果陈其事,帝叱去之。他日,康国因朝退,趋殿庐,暴得疾,仰天吐舌,异至待漏院卒”<sup>[5]11107</sup>,当时即有遭蔡京毒害的流言。

## (二)讲议司的职责

讲议司设置后,蔡京为提举,表面上是效法熙宁“制置三司条例司”,以兴利除弊为名,讲议的对象是“熙丰已行法度及神宗欲为而未暇者”<sup>[8]274</sup>。具体说来,即为取政事中重要者如宗室、国用、商旅、盐泽、赋调、冗官、尹牧诸事进行讲议,并推出诸多行政措

施,实则是蔡京借以侵夺三省、枢密院之权的工具,“每一事以三人主之。凡所设施,皆由是出”<sup>[5]13723</sup>。从此,法制屡变无常。林天蔚先生据杨仲良《皇宋通鉴长编纪事本末》卷132所载,以时间之先后,将其归结为14项,即议盐、议学校、议市舶、议茶、议学田、议坊场入纳、议私自讲学、议学校制度、议礼乐、置医学、议税务、议锡、议卖钞及博易、议军事<sup>[3]430-432</sup>。可见,讲议司虽是“议事机构”,但其所议范围甚广,似乎“无所不议”,影响甚大。

宣和六年十一月设置的讲议司,所议之事主要有定免行钱、定各州县供官科配法、定钞旁贴法、定吏职入仕或进纳之法、定官户免役钱之法、定内侍官廩禄等等<sup>[4]2244-2245</sup>,主要解决官冗禄厚和枉费百出的问题,以此减少财政支出,缓解财政危机。这种在政治败坏、穷途末路境况下的临时举措,效果不佳。陈公辅曾谏言:白时中、李邦彦亦置讲议司,“辟亲戚故旧,坐糜禄廩,迁延岁月,未尝了一事”<sup>[1]2473</sup>。所谓“辟亲戚故旧,坐糜禄廩”,不外是任用私人、植党树势而已,其结果只能是加重对社会各阶层的剥削。朱胜非当时在都司,亲历其事,记载道:“名为减损,其实增添”,“熙宁以前,文臣朝议大夫至中奉大夫共二十九员,止有中散二员,余皆朝议。今一百九十余员。武臣观察使至节度使止二十七员,今一百七十余员。余官五之二合文、武官旧有九千余员,今三万五千余员”<sup>[4]2241</sup>。所谓的“不急之务,无名之费,悉议裁省”<sup>[7]2516</sup>,只是一句空话。

## 三 讲议司对北宋晚期政局的影响

讲议司在设立之初,宋徽宗和蔡京都有实现各自政治抱负的愿望。对于历经熙丰、浮沉于元祐至建中靖国政治风浪的蔡京来说,对集权的重要性有着深刻的认识。所以,他凭借讲议司,将忠实自己、能按照其旨意行事的人员组成一个集团,以便施行其政策。经过近三年的努力,蔡京的各项措施基本得以实施,尤其是经济改革成效显著,改变了元祐以来财政拮据的状况,获得了徽宗的认可与信任。

讲议司无非是蔡京借熙丰之政揽权的手段而已。蔡京因而独相,并安置心腹于各重要部门,以达到集权的目的。讲议司的负责人除张商英外,如吴居厚、王汉之等都是蔡京的党羽。讲议司树立了蔡京的权威,为其四次拜相奠定了基础。在此情境下,崇宁三年罢讲议司于都省,成为蔡京集大权于一身的集中体现。崇宁五年二月,蔡京罢相,改授守司

空、安远军节度使、开府仪同三司、中太一宫使，其罢相的原因在于“太白昼见”、“彗出西方”。实际上，蔡京并未失宠于徽宗，故而一年后复相位。蔡京再相后，对权力掌握更严，其权更大，误国更深。曾作“御笔”，反对者以“违制”论，群臣不敢言，党羽遍布内外。后加太师，领三省事，位于宰相之上。讲议司及伪御笔，成了蔡京夺取权力的主要手段。

宣和六年，第二次设置讲议司时，徽宗在“丰亨豫大”之说的熏陶下，已无振举朝纲的勇气和能力。提举蔡京虽居于相位，此时除了贪恋权势外，也无大的作为。讲议司的权力掌握在其子蔡攸和宰相白时中、李邦彦的手中，其目的便是讲究“财利”，不断推行相关的措施。在接下来的一年中，所谓“讲议政事得失”，实际上重点在财政，当时虽已国是日非，但执政者仍是借此揽权，自然一事无成。原有官员 9000 余员，突增至 3.5 万余员，激增 3 倍，讲议司的设置导致冗员坐糜禄廩，国事自然大坏。并且，讲议司糜费国家财政。如宋人曾敏行记：“蔡元长为相日，置讲议司，官吏数百人，俸给优异，费用不贲。一日，集僚属会议，因留饮，命作蟹黄馒头。饮罢，吏略计其费，馒头一味为钱一千三百余缗。”<sup>[11]381</sup> 讲议司废罢时，讲议司的官员依条例司例推恩升赏。据《皇宋通鉴长编纪事本末》载：当讲议司结束时，所有官属以例推恩，多达 39 人<sup>[4]2240</sup>。是年十二月，金人围汴京，徽宗内禅，钦宗即位，蔡京父子、白时中、李邦彦等去职，讲议司遂废弃。徽宗和蔡京两度设置的讲议司在钦宗时期也曾被朝臣提出。钦宗于靖康元年（1126）四月十二日，为了讨论祖宗旧法置尚书省详议司，后因其弊政影响所及，臣僚强烈反对，于是月二十九日罢<sup>[1]2472</sup>。

可见，蔡京第一次置讲议司是“敛财以奉上”，“取悦君心”，同时集大权于一身，结党树势，得以四次拜相；第二次置讲议司也是敛财树党，讲议司成了祸国殃民之举。蔡京贪权固宠、好大喜功的心理，葬送了他早期宏伟的理想和他的改革事业，也葬送了北宋政权。

另一方面，蔡京当政时期，“党同伐异”，在其内部形成了以蔡京为首的官僚集团，构成北宋末的权门政治。为了征敛财赋，这一集团的成员多以理财能吏著称，形成了大量的理财事务型官员，这些理财官员在南宋高宗时期仍然发挥着重要的作用。

首先，讲议司的误国之政，南宋朱胜非指出：

“初，崇宁中，蔡京作相，置讲议司，凡谬政弊法，流毒天下者，皆当时所为也。”<sup>[4]2241</sup> 蔡京凭依讲议司讲议和推行的政策，包括诸多方面，但影响最大、“成效最著”的还是他的经济改革。林天蔚先生概括为以下数端：铸造当十钱、破坏般输法、置四辅而控制兵权<sup>[3]433-435</sup>。讲议司对北宋晚期政治发展走向的影响，主要是在财政上进一步加强中央财政集权，削弱地方财力。

蔡京通过茶、盐政策，使国家财赋向徽宗控制的内藏库集中，是徽宗倚重蔡京的重要原因。讲议司变更茶盐之法，严重破坏商品经济。“更盐钞茶法”原为利民之政，但旧钞废而不用，不少富商因而破产，“朝为富豪，夕济流丐，有赴水投缢而死者”，进而影响到边境地区的军备，“商贾不通，边储失备”<sup>[8]277</sup>。讲议司通过严密多变的茶盐法，搜括了巨额的利润，将原属地方的财政收入纷纷输送到朝廷封桩，削弱地方财力，加强了中央实力。蔡京几乎将所有的利润都集中运输到了都城，除了一部分供给官俸军需外，其他部分全由徽宗君臣挥霍。上有所好，下必甚焉。北宋晚期，各地进献羨余之风大盛。肇其端者为崇宁二年江淮发运使胡师文以“余本钱一千余万缗充羨余进献”<sup>[1]3249</sup>，致使各地发运使专以进献羨余为职。蔡京集团将全国的财赋进献徽宗，置有“大观东、西库，皆天子私藏”<sup>[12]甲集384</sup>，使得内藏大增而户部告竭。正如《古今源流至论》所说：“崇宁后，蔡京蠹国，奢广百端，皆不先关户部，非若三司有专案以关防也。”<sup>[13]续集374</sup> 此外，蔡京置“元祐党人碑”，以排斥异己，命童贯置局于苏杭，以朱勔领“花石纲”于苏州，目的在于取悦君心而固恩宠，给北宋政治带来了非常恶劣的影响。蔡京鉴于“承平日久，帑庾盈溢”，遂“倡为丰、亨、豫、大之说，视官爵财物如粪土，累朝所储扫地矣”<sup>[5]13724</sup>。由于地方财政匮乏，官吏只好加紧盘剥，东南民力因而大困，社会矛盾激化。而徽宗君臣的肆意挥霍，最终导致了国库的空虚。

其次，徽宗时期讲议司的两度设置，造就了一批巨富，他们与基层官僚之间的关系松弛，成为聚敛全国性财富的新阶层。例如，朱勔“假托应奉，胁制州县”，导致江南财富尽入己家，其房缗钱日入数百贯，租课岁收数百斛，有田地 30 万亩，田产连都跨邑<sup>[7]2378</sup>。而王黼被没籍夺官时，“得金宝以亿万计”，又称有“绢七千余匹，钱三千余万贯”<sup>[14]230</sup>，形

成北宋末年“依法营私”、“扰法营私”的权门政治。与此同时,讲议司这一临时机构为他们发动国家权力,积累巨额的私人财富提供了条件。“东南财用,尽于朱勔;西北财用,困于李彦;天下根本之财,竭于蔡京、王黼。名为应奉,实入私室,公家无半岁之储,百姓无旬日之积”<sup>[5][11336]</sup>,无疑说明权门阶层所拥有特权的依存性、寄生性,并借讲议司设立之机逐渐趋

于极端化、腐败化。

讲议司的聚敛之政造就了以蔡京为首的权门政治,这一政治特征深刻影响到北宋王朝的政治和命运。然而,徽宗朝先后两次设置讲议司却培养了一批理财官员,这些理财官员在南渡后多被高宗秦桧集团引用,对南宋财政机构职能的运转起到重要的作用。

#### 参考文献:

- [1]宋会要辑稿[M].(清)徐松辑.北京:中华书局,2006.
- [2]续资治通鉴长编拾补[M].(清)黄以周等辑注,顾吉辰点校.北京:中华书局,2004.
- [3]林天蔚.蔡京与讲议司[C]//中华丛书编审委员会.宋史研究:第10辑.台北:国立编译馆,1978.
- [4](宋)杨仲良.皇宋通鉴长编纪事本末[M].李之亮校点.哈尔滨:黑龙江人民出版社,2006.
- [5](元)脱脱.宋史[M].北京:中华书局,1985.
- [6](宋)李焘.续资治通鉴长编[M].北京:中华书局,2004.
- [7](明)黄淮,杨士奇.历代名臣奏议[M].上海:上海古籍出版社,1989.
- [8](明)薛应旂.宋元通鉴[G]//四库全书存目丛书.济南:齐鲁书社,1996.
- [9](宋)黎靖德.朱子语类[M].王星贤点校.北京:中华书局,1986.
- [10](宋)陈均.皇朝编年纲目备要[M].北京:中华书局,2006.
- [11](宋)曾敏行.独醒杂志[M].朱杰人点校.上海:上海古籍出版社,1986.
- [12](宋)李心传.建炎以来朝野杂记[M].北京:中华书局,2000.
- [13](宋)林駟,黄履翁.古今源流至论[G]//文渊阁四库全书.上海:上海古籍出版社,1987.
- [14](宋)徐梦莘.三朝北盟汇编[M].上海:上海古籍出版社,2008.

## Jiangyisi and the Late Northern Song Political Situation

WU Ye-guo

(Research Institute of Chinese History and Culture, Jinan University, Guangzhou, Guangdong 510632, China)

**Abstract:** Jiangyisi, a temporary fiscal institution and an office subsidiary to the Sansheng (three ministries) and the Privy Council in the Northern Song Dynasty, aims at amassing wealth from taxes in the name of restoring Shenzong Xifeng Rule, which encroaches the rights of the Sansheng and the Privy Council with objectives including imperial families, state budget, businesses, salt production, taxes, etc. Its twice establishments embody Song Emperor Huizong's ideals and Cai Jing's political aspirations and have great impact upon the late Northern Song Dynasty, which results in a large number of financial officials and plays a positive role in the early Southern Song's economic, social stability.

**Key words:** late Northern Song Dynasty; Jiangyisi; Song Emperor Huizong; Cai Jing

[责任编辑:凌兴珍]