



南宋后期中央行政机构职权弱化考论

黄光辉

摘要:南宋宁宗以后的战时或准战时的“国是”,使得宰相多兼“兵政、财用”,且行六部有司之事;地方常设的制置使、宣抚使亦因拥有便宜之权,行使了六部之职。随着六部有司所掌事务的减少以及在行政流程中职能的弱化,宋宁宗以后的中央行政职官出现了阶官化的趋势。但南宋初期所形成的中央行政体制的整体架构并未遭到破坏,而是在适应时代变迁的过程中调整了其运行机制,展现出了该体制的灵活性与坚韧性,并一直沿用至南宋终结。

关键词:南宋后期;省部寺监;行政职权弱化;阶官化

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2025.0703

收稿日期:2023-04-19

基金项目:本文系国家社会科学基金青年项目“元丰改制后宋代中央文官迁转研究”(24CZS041)的阶段性成果。

作者简介:黄光辉,男,历史学博士,湖北省楚天学者,湖北大学历史文化学院副教授,主要研究方向为唐宋政治制度史,E-mail: 18811730589@163.com。

南宋宁宗开禧北伐之后,尽管后来双方订立和议,但是宋金之间进入了长期战争对峙状态,双方和平时间较少。随着金的灭亡,宋金之间的较量又演变为宋蒙(元)之间的战局,直至元灭南宋。开禧(1205—1207)以后,宋朝长期处于一种战时或准战时状态,为了更好地应对这种局面,在中央,宰相兼枢密使成为常态,都省在中央行政体制中的作用更为突出,下行了不少六部有司之事;在地方,制置使、宣抚使拥有便宜权后,行使了部分六部职责。以往学者所注意的要么是韩侂胄、史弥远等专权情况^①,要么是地方跨路级机构的设置问题^②,而权相政治以及制置使的常设对当时中央行政机构产生的影响则无人关注。本文尝试整合前贤研究成果,拟从政治环境与制度关系入手,首先考察南宋宁宗以后权相政治、制置使常设对六部有司职权变化的具体影响,进而分析这些变化如何深刻影响了中央行政体制的运行,南宋中央政府又是如何适应、调整,以期丰富现有宋代官制的研究。

一 六部有司职权弱化的原因

中央行政体制在南宋初期形成之后,终南宋之世未曾改变,但宁宗以后的战时或准战时的“国是”,使得权臣迭出,宰相多兼“兵政、财用”,且常行六部有司之事,加之地方制置使拥有便宜之权,导致以六部为核心的中央行政机构职权发生了相应的变化。

(一)宰相行有司之事

宋宁宗以来,宋廷高层政治几经变幻,先后出现了韩侂胄、史弥远、贾似道专权。韩、史、贾当政期间,下

^① 寺地遵《韩侂胄专权的成立》,吴雅婷译,《中外论坛》2020年第4期,第157—186页;小林晃「南宋宁宗朝における史弥远政権の成立とその意义」,『東洋學報』2009年第91卷第1期,35—64页;韩冠群《从政归中书到权属一人:南宋史弥远专权之路》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2017年第3期,第149—156页;尹航《宰属与史弥远专权》,《文史》2019年第2期,第183—204页。

^② 比较有代表性的论著有:余蔚《宋代地方行政制度研究》,复旦大学2003年博士学位论文;余蔚《论南宋宣抚使和制置使制度》,《中华文史论丛》2007年第1期,第129—179页;姚建根《宋朝制置使制度研究》,上海书店出版社2010年版;苗书梅、葛金芳等《南宋全史:典章制度卷》上册,上海古籍出版社2012年版,第357—377页。

行了诸多有司细务^①,导致南宋中央行政机构所掌职权越来越少。理宗年间,魏了翁将宁宗以来宰相专权对中央行政机构职权演变的影响论述如下:

韩侂胄盗权之始,犹分其责于宰丞,侂胄不过于日中以宣押入内,密赞万机,三省六曹之统体未尽废也。自侂胄平章军国,然后二府属官益重,而六曹长贰益轻……侂胄久而厌之,则令六曹凡遇勘当,即据事指定,不得辄称取听朝廷指挥。中书之务,由是稍清。至嘉定以来,虑其权之分于六曹也,每事必付检正、都司,而宰掾之权又重。凡文书至省,必分入检正、都司,拟一呈字。^②

可知,宁宗之后,尚书六部等中央行政机构在行政流程中的功能,与宰相和被称为都司的左、右司权力的变化紧密相关而且成反比,即宰相、都司职权重,六部所掌职权益轻。

淳祐六年(1246),牟子才多次上书论及六曹职权益轻的根源在于宰相下侵六曹之职权:

自宰相下侵六曹之职,而三省始多事。自检正、都司之置,而三省愈多事。合二者而六曹轻矣。……推原所自,非始于开禧、嘉定间耶?然近岁中书之务愈致纷杂而不清者,则惟宰相之故也。前日之相,机智足以济其奸雄,而处心积虑,专以收揽事权,张大声势为能事,往往下行六曹之细务,或遗天下之大机。而检正、都司,颇多颯伺相意,模棱两端,以听所择。^③

牟子才认为,六曹职权益轻有两个层面的原因:第一,宰相下侵六曹有司之权,造成三省事多、六曹权弱;第二,检正、都司在行政流程中分夺了六曹有司之权。魏了翁所论主要是从中央行政流程入手,并未涉及六部具体职掌;而牟子才的观点更为全面,不仅涉及行政流程中六曹职能的弱化,还提及六曹所掌事务。由此可见,六部职能的弱化跟宰相、宰属擅行其权紧密相关。

晚至德祐年间,文天祥仍上书阐述相关问题:

为今之计,惟有重六部之权,可以清中书之务。今六部所司,绝是简省,其间长贰,常可缺员,莫若移尚书省六房,隶之六部。如吏部得受丞相除授之旨而行省札,兵部得禀枢密调遣之命而发符移,其他事权一仿诸此。^④

文天祥所言大体有以下几层含义:第一,中书之务太多,宰相被文书缠身,导致无法专论大事;第二,六部之权太轻,导致官员常常缺员;第三,将尚书都省六房都划归六部;第四,多置两府属官。

文天祥提出的解决方法,与前人相比有所不同。无论是魏了翁,还是牟子才,他们的解决办法都是希望将中书细务划归六部有司,从行政流程角度重视六部专达之制,如此中书之务可清、六部之权可重振。但文天祥却认为,六部无权的根源虽然是宰相行有司之权,更确切地说,是尚书都省权力过大,才导致六部等行政机构权力不振,因此应该直接将尚书都省诸房划归六部。易言之,文天祥也认为六部无权跟宰相行有司事有关,只不过其提出的解决方法跟前人有所不同而已。

宰相行有司之事,使得六部有司等中央行政机构职权废。牟子才言:

大臣下行有司之事已十之八九矣。绳愆纠缪,以辅君德,此格非之大者,而扞格不行;扶植纪纲,以守法度,此体国之大者,而齟齬莫遂。簿书之出入,钱谷之盈亏,期会之应报,此何等琐屑,而以污丞相之听耶?旌忠邪以昭公道,此知人之大者,而意向未白;振拔抑屈,以回君心,此达贤之大者,而嗜好未真。部阙之注援,衢道之通塞,士民之斗殴,此何等琐碎,而以污丞相之听耶?^⑤

从史料中可见,宰相行使了吏部、户部、刑部等机构职权。如原先由户部主管的财政事务,现由宰相处理,这就是所谓“簿书之出入,钱谷之盈亏,期会之应报,此何等琐屑,而以污丞相之听耶”;原先由吏部主管的部注以及刑部主管的刑狱之事,现在也被宰相所行。

宋宁宗以后,宰相行有司事很多时候是通过临时机构来实现的。如宁宗嘉泰四年(1204)十二月,置国用

^① 本文所使用的“下行”是指上级机构行使或侵夺了下级机构的职权。

^② 魏了翁《鹤山集》卷18《应诏封事》,《景印文渊阁四库全书》第1172册,台湾商务印书馆1986年版,第227页。

^③ 牟子才《太阳交食应诏陈十二事疏》,黄淮、杨士奇编《历代名臣奏议》卷310《灾祥》,上海古籍出版社1989年版,第4018页。

^④ 徐自明《宋宰辅编年录校补》续编卷22,王瑞来校补,中华书局1986年版,第1743页。

^⑤ 牟子才《论专责宰相进退贤否疏》,黄淮、杨士奇编《历代名臣奏议》卷62《治道》,第864页。

司,“参考内外财赋所入、经费所出,会计而总核之”^①;开禧元年(1205),“诏国用司立考核财赋之法”,并将此法“下于诸路转运司”^②。国用司的设置,显然行使了户部的权力。

综上,从时人议论来看,南宋后期,六部等中央行政机构职权弱化跟宰相行有司之事权有关。宰相跟六部有司机构职掌渐为趋同,类似于一大有司,南宋人称之为“大臣亦皆亲细务而行有司之事”^③。

(二)制使权重

宋宁宗开禧北伐后,南宋长期处于战争或准战争状态,使得地方制置使、宣抚使的设置固定化、常规化。制置使地位得以提高^④,便宜之权下放更是频繁^⑤,从而行使了不少六部之权。

宋宁宗开禧北伐时,诏吴曦为“四川宣抚副使,仍知兴州,听便宜行事”^⑥,但吴曦握有便宜权后,并未积极抗金,反而投降于金。杨辅、安丙平息吴曦叛乱后,安丙升任四川宣抚副使,亦拥有便宜之权,“有文该者方持母丧,以便宜起复,干办鱼关粮料院,俾之措置,且以宣抚副使印假之”^⑦。在宋朝,丁忧之人一般不允许出仕,安丙不仅以便宜起复,而且假之以宣抚副使印,给予其相当大的权力。嘉定十年(1217)四月,金人进犯光州、枣阳等地,宋廷诏:“江淮制置使李珣、京湖制置使赵方措置调遣,仍听便宜行事。丁巳,命四川制置使董居谊酌量缓急,便宜行事。”^⑧

南宋后期,制置使、宣抚使等地方长官一直握有便宜行事权。理宗绍定三年(1230),宋廷以赵善湘为焕文阁学士、江淮制置使,“许便宜从事”^⑨,专讨进犯淮东的李全。绍定五年(1232),史嵩之以大理卿兼权刑部侍郎为京西湖北制置使兼知襄阳府,赐“便宜指挥”^⑩。淳祐元年(1241)五月,诏:“沿江制置使兼淮西制置使别之杰任责措置边面战御,如遇缓急调度,权听便宜施行。”^⑪淳祐二年(1242)十月,诏:“淮东西制置使李曾伯,应军行赏罚,许便宜施行。”^⑫宝祐四年(1256)正月,宋廷诏:“京湖制置大使兼夔路策应使吴渊,遇军戎急切,许用便宜,如可俟报,仍旧申审。”^⑬再如度宗时期,诏沿江制置使汪立信,“赏罚调用悉听便宜行事”^⑭。

由上可知,自宁宗开禧北伐至南宋灭亡,宋廷授予地方大臣便宜之权,以便应对瞬息万变的战时局势,但也存在部分地方大员利用手中便宜权肆意侵夺监司、中央行政机构之权,“自开禧、嘉定以来,军政日坏,各路有制阃,各州有节制,往往侵夺诸戎司权柄”^⑮,“至于本司职事,如刑狱,如茶盐,则仍前日之职而掌之,宣阃大臣则加总其权于上……阴合中兴镇抚之使”^⑯。可见,在时人眼中,宁宗以后制置使的权力与南宋初期镇抚使无异,而在南宋初期镇抚使就侵夺了不少中央行政权。

二 六部所掌事务的减少

宋宁宗开禧之后,宰相、制置使等地方大员行六部有司事,直接导致六部有司职权减少。现将宰相及地方机构所行六部有司职权情况,按照吏部、户部、刑部等事繁次序详述如下。

(一)吏部职权的弱化

宋宁宗、理宗朝,有诸多关于宰相下行吏部铨选之事的记载。嘉定十年(1217),王迈登对时言:

①《宋史全文》卷29下《宋宁宗二》,汪圣铎点校,中华书局2016年版,第2502页。

②《宋史全文》卷29下《宋宁宗二》,第2503页。

③脱脱等《宋史》卷434《吕祖谦传》,中华书局1985年新1版,第12873页。

④宋代制置使的研究,可参看姚建根《宋朝制置使制度研究》一书。

⑤宋代便宜权的研究,可参看西北大学王轶英2012年博士学位论文《宋代便宜行事规则研究——以军事活动考察为中心》。

⑥脱脱等《宋史》卷475《吴曦传》,第13812页。

⑦脱脱等《宋史》卷402《安丙传》,第12193页。

⑧脱脱等《宋史》卷40《宁宗本纪》,第767页。

⑨脱脱等《宋史》卷413《赵善湘传》,第12401页。

⑩脱脱等《宋史》卷414《史嵩之传》,第12423页。

⑪《宋史全文》卷33《宋理宗三》,第2745页。

⑫《宋史全文》卷33《宋理宗三》,第2752页。

⑬《宋史全文》卷35《宋理宗五》,第2847页。

⑭脱脱等《宋史》卷46《度宗本纪》,第913页。

⑮李曾伯《可斋杂稿》卷20《申(枢)密院照戎司兵额状》,四川大学古籍整理研究所编《宋集珍本丛刊》第84册,线装书局2004年版,第375页。

⑯《姚勉集》卷2《庚申封事》,曹诣珍、陈伟文校点,上海古籍出版社2012年版,第13页。

朝廷应有除擢，不问部阙与夫堂除，悉关白于庙堂而后敢与。光范之门，今日所见宾客者差除也，明日所入格状者亦差除也。衣冠如市，相府尤甚于铨曹矣。^①

由此可知，无论是原先属于宰相的堂除，还是属于吏部的部注，此时都必须先禀告宰相才敢除授，即吏部所掌阙也被宰相差除，吏部在部注阙的除授中话语权减少。

端平二年(1235)，杜范任军器丞所上轮对札子也有相似言论：

且论道经邦，宰相事也；四方有败，必先知之，宰相事也。今乃下行有司之事，而尤侵铨曹之官。州县之美职，京局之猥任，悉归于堂除。又有堂余拨下者，亦占为堂差，此奸臣招权之术，市恩之门，聚利之途。因仍不改，以致今日。^②

宰相职掌为论道经邦，但现在下行有司之事，其中最严重的是侵夺了吏部选官权。宰相所掌堂除，不仅占用州县美职、京局职位，还下侵堂余拨下的部阙。

嘉熙年间(1237—1240)，杜范任吏部侍郎时言：“天府之职官，诸路之干官，诸州之教官，其地阙稍佳者，皆属之堂除。今又有元系部阙而碍于资格者，辄取为堂除，以应亲故。除授既出于庙堂，谁敢不听？然庙堂本以道揆而统法守，今乃坏法守以乱官常。臣昨见一阙，尝已从部射，而竟夺于堂除。”^③可见宰相下行吏部事存在三种情况：第一，宰相侵夺重要的部注阙，如诸州教官及要地干办官；第二，吏部碍于资格难除的部阙被宰相所行；第三，吏部已除阙被宰相所夺。

杜范任吏部侍郎时，还有多篇奏议涉及堂阙与部注的问题。《奏堂除积弊札子》云：

铨选之法付之吏部，擢用之权归之庙堂，以庙堂而下行吏部之事，祖宗之时无此也。自三四十年来，权臣执国柄，以公朝之爵禄而市私恩，取吏部之美阙而归堂除。玩习为常，所取益众。煽奔竞之风，抑孤寒之士，以至人心尽坏，人才衰削。……国朝任官，循常调则有部授，别异等则有堂除，是未尝深考也。所谓别异等者，如秘省之召试，学官贰令，京选通差，皆不次擢用，以储人才，非若今之所谓堂除也。限以资格，殆与吏部循常调无异，此岂祖宗之法哉？若曰储才，则如架阁、书库、京教及所留干官等，已自过祖宗时堂除之数，正不必多留美阙，以侵吏部之职也。^④

吏部之阙为常调阙，以资格为主；而堂除阙为不次擢用阙，不以资格为主，而以官员才能为准，被认为是储才阙。现在堂除下侵吏部之职，不仅表现在侵占部阙，还在于用吏部的方法办事。因为六部有司处事方式与宰相不同，“中书差除、铨曹注授各有条格，不相参错”^⑤，“官人之道，在朝廷则当量人才，在铨部则宜守成法”^⑥，六部有司所处理的事务均为常程事务，处理的依据也多为条例。现在宰相除官不以才能而以资格，这在南宋人眼中被称为“宰相专限资格，助吏部行有司之事”^⑦，宰辅以庙堂之尊下侵有司之权，就使得吏部“不得以尽徇公守法之职”^⑧。

淳祐六年(1246)，牟子才亦言：

吏部掌天下之选事也，而部阙尽归于堂，堂阙不下于部，参选者不之吏部而之省府，日力困于应酬，工夫困于位置。国家大事，姑置不问，而周旋亲故，酬酢人情之念，憧憧往来，未免少分经体赞元之功。铨曹要地，反成虚设。此吏部之权轻，尚书之职废，而中书之务所以不清也。^⑨

“部阙尽归于宰相”难免有夸张成分，但宰相下行吏部事则是不争的事实。而且宰相所掌堂阙不可能归于吏部，导致参选者日聚于中书，如此吏部权力益少，中书权力虽然益多，但都被细事所困，无力处理国家大事。牟子才在其他奏议中亦提及宰相下侵吏部之权，“堂除部阙，区而别之，吏部为陛下守此法者也。大臣不

①王迈《雁轩集》卷1《丁丑廷对策》，《景印文渊阁四库全书》第1178册，第451页。

②杜范《杜清献公集》卷5《军器丞监轮对第一札》，胡正武点校，上海古籍出版社2021年版，第110—111页。

③杜范《杜清献公集》卷10《吏部侍郎已见第二札》，第168—169页。

④杜范《杜清献公集》卷14《奏堂除积弊札子》，第210—211页。

⑤黄以周等辑注《续资治通鉴长编拾补》卷9，顾吉辰点校，绍圣四年四月丁卯条，中华书局2004年版，第406页。

⑥脱脱等《宋史》卷158《选举志四》，第3715页。

⑦《叶适集·水心别集》卷9《廷对》，刘公纯等点校，中华书局2010年版，第750页。

⑧杜范《杜清献公集》卷10《吏部侍郎已见第二札》，第168页。

⑨牟子才《太阳交食应诏陈十二事疏》，黄淮、杨士奇编《历代名臣奏议》卷310《灾祥》，第4018页。

能公取士之鉴,固已欷然。今乃片纸批谕,下侵有司之权,是选举之法不废于吏部而废于大臣也”^①。

除了宰相下行吏部选官权外,地方高层政区长官通过辟除也侵夺了吏部权力。《宋史·选举志》载:“旧制,军功补授之人,自合从军,非老疾当汰,无参部及就辟之法。比年诸路奏功不实,寅缘窜名,许令到部,及诸司纷然奏辟,实碍铨法……阃帅假便宜承制之权以擅除擢。有进士径补京官者,有素身冒名即为郎、大夫者。”^②宋宁宗、理宗时期,宣抚使、制置使辟除的职位,不仅包括其僚属参谋、参议、主管机宜、书写文字、干办公事、准备将领、差遣、差使等职^③,还包括地方的通判、知州等职。而且,四川地区的制置使不仅可以辟除官员,还能考核郡守、管理官员迁转事宜,其权等同于南宋初期的宣抚使。史载,“开禧间,江、淮、四川并置大使。休兵后,独成都守臣带四川安抚、制置使,掌节制御前军马、官员升改放散、类省试举人、铨量郡守、举辟边州守贰,其权略视宣抚司”^④。

宝祐二年(1254),王桢言:“国朝之制,凡州县吏一命以上,非堂授则铨注,不可以自选也。可自选而辟召者,惟二三阃寄,此大幕府所以号小朝廷也。”^⑤州县之官原本属于宰相堂除和吏部铨授,但宁宗、理宗时,地方制置使大量辟除职官,这就使得很多职位无须到京注授。朱端朝言:“蜀士当得郡者,绍兴以前,悉亲诣阙下,庙堂因得以审其人物而进退之。自庆元以来,非制可辟差,则驰牒干请。”^⑥而且,注阙者也“汲汲奏辟”^⑦,使得制置使遂开“大幕府,选吏如小朝廷”^⑧。刘克庄为方蒙仲所撰墓志铭亦有类似记载,“今丞相魏公开大幕府于维扬,以干官辟。时淮阃号小朝廷,英彦辐凑”^⑨。制置使幕府之所以能被称为“小朝廷”,不仅在于制置使可以辟除职官,还在于其幕府聚集了当时的官僚精英。

宋理宗时期,徐鹿卿对地方辟除制度有所批判:

夫惟辟作福,惟辟作威,人主之所以鼓舞天下者,特有此尔……姑举辟差一事言之。上自台阃,下至偏州,不拘可辟之地,不问合辟之缺,例多选辟。有诸郡守倅前政未上,而已辟后政者矣;有本无员额,而请置添差,以充辟缺者矣。铨曹之差注多远次,而受辟者率先期而赴;朝廷之除擢多终满,而得辟者止岁月之间从仕。^⑩

宁宗以后,随着战事的兴起,地方辟除制度盛行。地方官所拥有的辟除权,严重影响了吏部的选官权。故徐鹿卿认为,除了三边地区之外,其他州郡所任命官员,必须由吏部和中书定夺。唯有如此,中央权威才能树立。事实上,徐鹿卿的奏议并未起到什么作用,制司阃臣仍拥有选辟辖区内官员的权力,此举显然是侵夺了吏部的除授权。这跟阃臣权力坐大有直接关系,“辟阙至揜于部阙,制差无异于堂差。遂使国体浸轻,政柄旁落,外阃之权反重于朝廷,朝廷之令不行于郡国”^⑪。

理宗淳祐、宝祐年间,下诏严禁地方官侵夺堂除、铨选阙。淳祐十一年(1251)三月,理宗诏,“诸道制总监司州郡,不得以堂除部注之阙,揜越申辟,纵元系辟阙,若见任有人,亦不许预辟下次,仰常切遵守。违,将求辟人降罢”^⑫。宝祐二年(1254)四月,理宗“令二广诸司,今后守倅以下阙官,须申省部,未有注授者,方许奏辟。倅令未满求辟者,禁之”^⑬。理宗下诏禁止地方官擅自辟除官员,恰恰表明地方官掌握了堂除、部注之

① 牟子才《论内外四误疏》,黄淮、杨士奇编《历代名臣奏议》卷62《治道》,第854—855页。

② 脱脱等《宋史》卷158《选举志四》,第3717页。

③ 脱脱等《宋史》卷167《职官志七》,第3956页。

④ 脱脱等《宋史》卷167《职官志七》,第3956页。

⑤ 周应合《景定建康志》卷25,《中国方志丛书:华中地方》第416号,台湾成文出版社1983年影印版,第1097页。

⑥ 《宋史全文》卷31《宋理宗一》,第2619页。

⑦ 《刘克庄集笺校》卷141《丁给事神道碑》,辛更儒笺校,中华书局2011年版,第5612页。

⑧ 王迈《雕轩集》卷9《代谢陈宪招捕启》,《景印文渊阁四库全书》第1178册,第580页。

⑨ 《刘克庄集笺校》卷162《方秘书蒙仲墓志铭》,第6315页。

⑩ 徐鹿卿《清正存稿》卷1《五月视朝转对札子》,《景印文渊阁四库全书》第1178册,第818—819页。

⑪ 潜说友纂修《咸淳临安志》卷4,汪远孙校补,《中国方志丛书:华中地方》第49号,第57页。

⑫ 《宋史全文》卷34《宋理宗四》,第2805页。

⑬ 《宋史全文》卷31《宋理宗一》,第2630页。

阙。由此可见,理宗时期地方机构所夺部阙,是地方政府权力增大的体现^①。

此外,原先由吏部主管的赏罚及选人审察、考核事宜,也被地方机构所行。绍定六年(1233)闰四月,金兵分四道入蜀,蜀中将士捍御有功者,余玠以“便宜推赏”^②。又如开庆元年(1259),宋廷下诏:“四川选人应关升、磨勘、改官,铨审守臣,申辟倅令,可从旧隶宣司审量。”^③所谓的从旧,指的就是南宋初年的情况。

(二)户部职权的弱化

淳祐六年(1246),牟子才记载了中书下行户部之权的情况:

户部司天下之财赋者也。然国用房盐之财,幹于宰相而不幹于户部;朝廷之上所商者盐策,所括者田契,所问者钱谷,甚非古人置相之义。呜呼!版曹所掌,朝廷之财也;国用所掌,亦朝廷之财也。均为朝廷之财,何至自相区别,困于多事耶?此户部之权轻,尚书之职废,而中书之务所以不清也。^④

户部本为中央财政的决策和执行机构,但是宰相下属的国用房却掌握了国家的盐税,且直属于宰相,户部无权过问。由此可见,户部所掌财赋愈少,权力愈弱。

从财源角度来看,户部所掌握的财源范围在不断缩小。袁孚言:“今之内藏,即当之封桩,外又有桩管御前激赏库,亦封桩之类。臣窃闻异时天下贡赋多归户部,近来分入内藏库与桩管御前激赏库,致户部有不足之患。乞会二库一岁所入,酌取中制为岁额。岁额之外,悉归户部……使户部不致阙乏,则州县不至煎熬。”^⑤可见,南宋后期户部财源严重减少。理宗时期,刘克庄认为,户部几乎职废,“夺天下利源归国用房,而版曹几废”^⑥。刘克庄还从财源角度论述了户部的职掌情况,认为所有的财源都归新设的尚书省国用房,户部所掌财源所剩无几。另外,由都司提领的茶盐所、会子所、公田所、封桩、安边所、市榷所等机构,从某种程度而言,也擅夺了户部的财源。端平二年(1235),杜范所上奏札也可证明此点:“今大农虽曰总天下之财赋,然分于四总者,大农不得而察;贮于南库者,大农不得而知;藏于内库者,大农不得而与。事权无所统摄,而蠹弊必倚仗其间”^⑦。

而且,宁宗以后,户部官员很少参与财政事务的决策。由于战争和财政需求,宋宁宗以后,楮币的发行量不断增加,导致通货膨胀和货币贬值。而楮币这项政策完全出于都司薛极之手,“楮币一事,极素号谙晓,而施为颠蹶,政令烦扰,既失人心,又伤国计。辛未之冬,楮尝折阅矣,然其所出之数仅一亿已上,何至缚手无策,而乃以旧券之二易新券之一。新令一行,物情疑骇,怨嗟之声盈于道路”^⑧。按照惯例,政府作出重要决策时,都需要下到各相关部门看详讨论,如财政政策下到户部讨论,学校、科举政策下到礼部讨论。但是,宁宗、理宗时期的财政政策大都是宰相与都司讨论,户部无法参与其中。薛极所作出的楮币之政,就是一例。这一政策的制定过程,没有充分征求户部的意见,导致政策实施后出现了一系列问题。

刘克庄所作《陈观文神道碑》更能说明此问题:

强兵之事,葵治之;裕财之计,鞞治之,各择乃属……(陈鞞)公奏:“诏条上事,宜诏以京尹赵与筹兼提领国用所。”六年正月辛卯朔,日食,公乞解机政,不许。诏同与筹赴缉熙殿奏事。公奏:“户部列在六卿,下执政一等,都司庶官,尚可总国计,奔走堂吏,而尚书反不可耶?臣为执政,被命主财,以尚书为副贰,亦犹执政为督视,用尚书侍郎参赞尔。”^⑨

理宗淳祐年间,为了更有效率处理政务,令执政官分领庶务,陈鞞以执政身份负责财政事务,知临安府赵

①关于南宋地方机构权力增大、中央权力减少的情况,详参:余蔚《隐性的机构精简与南宋中央集权之弱化——论南宋地方行政机构的“兼职”现象》,《复旦学报(社会科学版)》2012年第4期,第69—79页。

②脱脱等《宋史》卷43《理宗本纪》,第835页。

③《宋史全文》卷36《宋理宗六》,第2883页。

④牟子才《太阳交食应诏陈十二事疏》,黄淮、杨士奇编《历代名臣奏议》卷310《灾祥》,第4018页。

⑤《宋会要辑稿》,刘琳等校点,上海古籍出版社2014年版,第7156—7157页。

⑥《刘克庄集笺校》卷130《与范杜二相书》,第5267页。

⑦杜范《杜清献公集》卷5《军器监丞轮对第二札》,第113页。

⑧吴泳《鹤林集》卷21《缴薛极赠官词头》,《宋集珍本丛刊》第74册,第477页。

⑨《刘克庄集笺校》卷146《忠肃陈观文神道碑》,第5773页。

与筹提领国用所。在此期间,只见都司总国计,而不见户部的身影。陈鞅对此非常不满,认为户部尚书下执政一等,又是主管财政的行政主官,理应参与财政事务,故他举荐户部长贰参详。后来,理宗废除宰执分领政策时,也只令都司讨论财赋政策而不见户部长贰身影,“昨以理财分任,正欲责成,岁三易官,未见成效。检正都司专务经理,诘宜付之悠悠。可谕朕意,使协力自公共济国事”^①。

宰相下行户部事还体现在辟除自己熟悉之人讨论相关政策,从而绕开户部。现藏于台北故宫博物院的程元凤《提举郎中帖》所载内容就很好地说明了此点。为便于讨论,现录原文如下:

元凤惶恐拜稟,提举郎中。元凤划(画)承翰况,把玩欣悻。董督易楮,遴选明敏之才。金议惟允,申谕引避。何耶?为国宣劳,勿辞甚幸!勿遽不暇详雅。总几孚丙。

右谨具拜呈。

寅月 日

金紫光禄大夫、右丞相兼枢密使程元凤札子^②

最早讨论此帖的徐邦达,认为该帖是程元凤的晚年之笔,作于咸淳三年(1267)。实则不然。《宋宰辅编年录》所载程元凤官阶变化,表明程元凤任金紫光禄大夫的时间为宝祐四年(1256)七月至宝祐六年(1258)四月之间。又据《提举郎中帖》所系时间为“寅月”,寅月为正月,可知《提举郎中帖》所作时间当为理宗宝祐五年(1257)正月或宝祐六年正月。此帖所载内容为程元凤回辞楮局札。宝祐年间,理宗令程元凤主持易楮之事,程元凤辟收信人“提举郎中”入局处事,但“提举郎中”回拒了,此帖就是在此背景下写作的。易楮之事,本为户部之责。现在程元凤绕开户部,设楮局处理易楮之事,楮局相关人员也由程元凤自行辟除。可见户部参议财政的机会减少。

宋宁宗以后,地方常设的制置使可随意调遣地方兵钱,“官民兵财,尽从调遣”^③,加之开禧、嘉定以来常年用兵,导致“州郡所蓄,扫地殆尽”^④。在此背景下,制置使行使了不少户部所掌财赋。牟子才明言:“比年以来,本末或至于逆施,上下或至于凌替。户部大农之权,归于他司。”^⑤归于他司的户部大农之权,主要指生券、盐茶酒税。李曾伯言“生券拨隶制司”^⑥,吴泳亦言“酒税利源既归制司”^⑦,刘克庄则记载了“时诸阃久擅盐策之利”^⑧的情况,杜范亦有“淮东盐课最重,而擅于诸阃”^⑨之言说,牟子才亦言“十许年来,田亩之利尽归军屯……盐酒之利并归制司”^⑩。

针对地方机构久擅茶盐酒税的情况,理宗时期,杜范上奏请求宋廷下诏厘定:

臣窃谓茶盐为今日之大利,乃擅于诸阃。当此财用匱竭,所宜收之朝廷,专置一使以领之,诚亟务也。第未知诸阃专制已久,肯一旦轻弃,以归朝廷乎?借使知君臣之义,不敢固吝阻遏。又未知诸军假制阃之势,图私贩之利者,肯一旦敛手以逊商贾乎?……朝廷之体愈失而令愈轻矣。^⑪

杜范认为,在财政匱乏之时,应该将诸阃臣所擅的茶盐酒税收归中央,以免造成外重内轻的局面。从杜范的奏议来看,地方机构擅行茶盐酒税,已成为一种常态。总而言之,宁宗以后,“财赋名归户部,而事权散紊不复相通,有司出纳莫可稽考”^⑫。

(三)刑部职权的弱化

①《宋史全文》卷34《宋理宗四》,第2787页。

②《徐邦达集(四)》,故宫博物院编《古书画过眼要录·晋隋唐五代宋书法(叁)》,紫禁城出版社2005年版,第1042页。

③徐自明《宋宰辅编年录校补》附录,第1744页。

④《吴潜全集》卷10《应诏上封事条陈国家大体治道要务凡九事》,汤华泉编校,北京师范大学出版集团、安徽大学出版社2021年版,第280页。

⑤牟子才《论朝廷纪纲六事疏》,黄淮、杨士奇编《历代名臣奏议》卷62《治道》,第858页。

⑥李曾伯《可斋杂稿》卷20《申(枢)密院照戎司兵额状》,《宋集珍本丛刊》第84册,第375页。

⑦吴泳《鹤林集》卷20《边备札子》,《宋集珍本丛刊》第74册,第470页。

⑧《刘克庄集笺校》卷144《待制徐侍郎神道碑》,第5714页。

⑨杜范《杜清献公集》卷11《论和余榷盐札子》,第178—179页。

⑩牟子才《论救蜀急著六事疏》,傅增湘原辑、吴洪泽补辑《宋代蜀文辑存校补》卷87,重庆大学出版社2014年版,第2826页。

⑪杜范《杜清献公集》卷10《八月已见札子·贴黄》,第174页。

⑫《宋史全文》卷29下《宋宁宗二》,第2502页。

袁燮《秘阁修撰黄公行状》记载了刑部职掌弱化的情况：

属时更化，朝论知公（黄莘）植立之正，仍为宰掾。尝白当路：“四方奏报稽留，何以责禀令者？今鞫下死囚俟报，或几年不下，况远方乎！”于是以公兼左司。公念省司繁重，日力不逮，率以清夜端居静室，秉烛炷香，躬阅狱案，默祷之曰：“若有冤，当使我心目豁然，尽得其情。”至操拟笔，则又曰：“汝当死矣，其信然否？”取案再阅之，犹幸其可生也。至事干名教，亦不苟贷。一妇人欲杀其夫，毒所馈羹，夫未及食，他人索之，妇不敢言，竟以此毙。狱上，以无意于杀，得不死。公曰：“此人之死，虽非妇意，独不欲死其夫乎？兹不可赦之大者。”卒论杀之。^①

黄莘曾任两府僚属，其履职情况最能说明都司行使有司之权。上引材料表明，黄莘任右司期间所勤之政乃狱案，而狱案原本属于大理寺、刑部所管。黄莘的例子表明，两府僚属也侵夺了刑部、大理之权。

端平年间，理宗又令奏狱案不仅刑部、大理寺立限稽考，而且规定都司也应如此，“诸道申奏狱案未断、已断未下者，于都司、刑部、大理寺各委官立限催督稽考，其经由去处严立程限，月申御史台”^②。奏狱案的稽考之权，原本属于刑部、大理寺，现在都司也来稽考，表明都司行使了大理寺、刑部部分职权。而且，理宗时期，地方上的提点刑狱官，对一些有疑议、本应上奏刑部的案件，也可便宜处理^③。

（四）其他中央行政机构职权的弱化

其他如兵部、工部之职权本身虽不繁杂，但也存在弱化的情况。兵部“其选清，故平居无事，多处文学之臣”^④。工部本长营缮百工之事，然而“上而宫禁，次而省部台寺，营缮应办，漕与尹率分任之”^⑤。卢钺认为，工部营缮之事基本归转运使和临安府，工部无所掌。而且，南宋末的景定三年，原隶属于工部的制造御前军器所，也改隶殿前司，“凡奏请、文移，部若监悉不预……每季上所制器于内库”^⑥。各种授官制词皆表明工部沦为清闲的行政机构。时人认为，“起部（工部）司营缮之事，比诸曹为清简”^⑦。崔与之辞免工部侍郎时亦言：“貳起部之卿，丝纶复下，叨荣逾分，履薄惊心。窃惟冬官事简而职清，天子眷隆而选重……要在献纳论思而有益。”^⑧在崔与之眼中，工部事简而职清，工部长贰的职责更多偏重于侍从献纳论思之职而非工部本职。

综上，宁宗以后，宰相行有司事以及制使权重，直接导致六部所掌事务减少，六部官员长期互兼，或者成为地方官的外带官衔。

三 六部在行政流程中作用的弱化

六部除了职权被宰相以及地方高层政区长官所行之外，其在行政流程中的作用也在不断减弱^⑨。李鸣复言：“六曹不任职久矣，应有勘当，每含糊其辞，应有指定，多两可其说，故必都司书拟而后其理明，必庙堂予夺而后其事决。”^⑩可知，六部不任职在行政流程中主要表现在“勘当”含糊其辞、“指定”两可其说。所谓勘当，即尚书都省文字下到六部等行政机构皆言勘当或勘会，意为覆核、审查^⑪。勘当、指定均是六部有司在行政流程中作用的体现，但六部在面对应行覆核确定之职时，往往未能切实履行其职责，导致行政流程中的诸多环节出现模糊与混乱。这种失职不仅影响了行政效率，更削弱了六部在行政流程中的作用。

魏了翁亦从六部长贰是否履行“勘当”、“指定”职能角度论述了六曹益轻问题：

所谓勘当、指定，乃六卿职分，岂必尽述熙、丰大臣之意，皆付宰掾，以专其事，为宰相窃权固位计也……宰相命之拟，则检正、都司犹云合与不合，送部勘当，或且候。若合字得笔，然后别拟送部。

①袁燮《秘阁修撰黄公行状》，《絜斋集》卷14，《景印文渊阁四库全书》第1157册，第194—195页。

②《宋史全文》卷32《宋理宗二》，第2695页。

③《宋史全文》卷31《宋理宗一》，第2652页。

④潜说友《咸淳临安志》卷5，第73页。

⑤潜说友《咸淳临安志》卷55，第528页。

⑥潜说友《咸淳临安志》卷9，第106页。

⑦许应龙《东涧集》卷4《王会龙除工部郎官制》，《景印文渊阁四库全书》第1176册，第445页。

⑧崔与之《宋丞相崔清献公全集》卷4《辞免除工部侍郎兼同修国史兼实录院同修撰》，张其凡等整理，广东人民出版社2008年版，第45—46页。

⑨尹航《宰属与史弥远专权》，《文史》2019年第2期，第183—204页。

⑩李鸣复《论百僚尽道守法疏》，黄淮、杨士奇编《历代名臣奏议》卷61《治道》，第844页。

⑪龚延明《宋代官制辞典（增补本）》，中华书局2017年第2版，第685页。

部中据事勘当上省,则检正、都司之拟如前,而易勘当日指定。部中据例指定,则检正、都司又云再送部,有无似此的然例,或虽令指定,不敢明白。盖开两端以听所择,则事或可行;订一说以必其从,则反以坏事。是以近者累月,远者一二年,大抵多为迂回,故作沮难,实以为上下市恩、官吏受贿之地。而况检正乃中书门下省之属,都司则尚书省之属,而今混为一区,宁复有可否者乎?……惟虑检正、都司之笔,迂回缭绕之弊,相承已久,目前若未甚害。不知都司重而六曹轻,乃历朝权臣窃柄之大端。^①

勘当、指定本是六部职责,以确保国家机器的正常运转。然而,自宋宁宗以后,这一传统格局发生了显著变化,宰相更多地介入并直接处理原本应由六部承担的事务。这一变化导致每有重要事项,都需要经过检正官、都司等宰相属官的书拟。而都司的书拟均送部勘当以确保其合法性与合理性,但六部或惧于宰相权势,或因循反复,导致勘当、指定不敢明说。而宰属本就掌有“点检六部勘当”的权力,这就直接加重了宰属书拟的重要性,使得行政流程中六部的勘当变得不那么重要。宰相和都司的权力因此得到加强,而六部的作用则被削弱。

六部在勘当中的不作为,也引起了宰属都司的不满。这在楼钥为陈居仁所作行状中有所体现。陈居仁为都司时,“文书之下六曹,指定勘当者三日之限,或逾月不报。公撻其尤者绳之。长贰径白宰府,请从阔略。公曰:‘六卿虽尊,事在有司,安可慢令?吾位固卑,所以纠六曹者。安得以尊挠法?’卒治之,朝纲为肃”^②。由此可知,都司检正官,地位虽低于六部长贰,但因掌纠六曹,故在六部长贰拖延时可对其弹劾。加之南宋后期都司书拟在中央行政流程中的地位提高,直接导致六部长贰勘当拖延或含糊其辞。

吴泳记载了嘉定年间陈宗仁任都司时对六部勘当的态度,“进拟之间,动辄以坏人事为得计。法所当原,则曲文以内之;事所当行,则推毛以疵之。彼尝曰:‘不如此,则不足以为都司也。’”^③吴泳笔下的陈宗仁,毫无实际能力,故只能对六部所指定的事情吹毛求疵,以凸显其存在价值。都司余铸与陈宗仁的做法如出一辙。在吴昌裔看来,余铸“不务大体,求详细苛,所拟文书,动多积压。近者交争相府,人颇骇之,岂容以冒居丛委之任哉”^④。余铸因为精于算计而被宰相看重,任都司时详求苛责,六部所上文书多所积压。吴昌裔在弹劾安癸仲时亦提及都司的作用,“每蒙陛下付外从行,而政事堂中持笔不下,及下检正都司,又复累日不呈……上下覆护至于此哉”^⑤,可见都司在行政流程中的作用远超六部长贰^⑥。

鉴于六部在中央行政流程中作用的弱化,牟子才主张对六部勘当进行改革,进而确保宰相专心于国之大事。他提出清中书之务,并非让中书无事可做,而是在行政流程中让六部真正发挥勘当、指定的职责,而非事事都得依靠中书指挥,“六卿各率其六十之属,以倡九州之牧。所谓送部勘当者,则令据事指定,不必缭绕,更听朝廷指挥”^⑦,如此中书之务可清,六部之权可行。

而且,南宋出现的“尚先行”情况,也削弱了六部勘当的职责。魏了翁言:“其有事关机速,则上不伺奏禀,下不俟勘当,而有云尚先行者矣。”^⑧可知,“尚先行”指在行政流程中宰相所处理的政务不下六部勘当,而是绕开这些流程直接由尚书都省下发至行政机构执行。到宁宗、理宗时期,“尚先行”在朝中上下已习以为常,“天下事,皆上尚书裁决而后奏御画旨,谓之尚先行,习以为常”^⑨。尚书都省绕开正常行政流程处理事务,确实可以提高行政效率,但同时也导致六部在行政流程中的作用进一步弱化。

综上所述,六部不仅所掌事务减少,就连在行政流程中的作用也未认真履行,导致职权弱化。

四 六部寺监职事官的阶官化

①魏了翁《鹤山集》卷18《应诏封事》,《景印文渊阁四库全书》第1172册,第227—228页。

②《楼钥集》卷92《华文阁直学士正奉政大夫致仕赠金紫光禄大夫陈公行状》,顾大朋点校,浙江古籍出版社2010年版,第1630页。

③吴泳《鹤林集》卷21《缴陈宗仁林介落阁降官词头》,《宋集珍本丛刊》第74册,第478页。

④吴昌裔《论四都司疏》,黄淮、杨士奇编《历代名臣奏议》卷185《去邪》,第2438页。

⑤吴昌裔《论安癸仲疏》,黄淮、杨士奇编《历代名臣奏议》卷241《任将》,第3174页。

⑥尹航《宰属与史弥远专权》,《文史》2019年第2期,第183—204页。

⑦牟子才《太阳交食应诏陈十二事疏》,黄淮、杨士奇编《历代名臣奏议》卷310《灾祥》,第4018页。

⑧魏了翁《鹤山集》卷18《应诏封事》,《景印文渊阁四库全书》第1172册,第228页。

⑨《刘克庄集笺校》卷170《丞相忠定郑公行状》,第6586页。

随着六部等中央行政机构职权的弱化,部分职官成了官员养资望的头衔。如《宋史·崔与之传》载,崔与之为金部员外郎,“时郎官多养资望,不省事,与之巨细必亲省决,吏为欺者必杖之,莫不震栗”^①。其他卿监的除授制词,也表明储才功能大于所掌职能。董槐任宗正主簿制词:“勾稽宗寺,虽事简职闲,然华涂要津由兹而升者,前后相望也”^②;刘震孙除太常主簿制词:“奉常礼乐之司,素号清选,而勾稽之职,其事尤简,然繇是而登要路者,前后相望也”^③;钱相除国子监主簿制词:“勾稽胄监,职闲事简,虽号冷曹,然华涂要津由兹而升者,前后相望也”^④;余崇龟写给友人任大理寺主簿的贺词:“伏审疏宠枫宸,勾文棘寺。时清事简,何屑屑簿书之劳;地禁职亲,即袞袞云霄之上”^⑤。这样的除授制书还有很多,兹不一一列举。如此种种,皆表明,不管是繁剧的太府、大理,还是将作监、军器监,又或者国子监、宗正、太常,这些卿监机构职掌越来越简,变成了储才机构。南宋中央行政机构除了长贰阙员、官员互兼外,还出现了六部等中央行政职官的阶官化趋势。

职事官的阶官化,通俗点来讲,就是职事官无职掌,只用来标示官员个人身份、地位而已。张国刚对此有详细论述:“内外使职所带的职事官称,谓之带职。唐代中后期,过去以职为实,以散为号的制度逐渐遭到了破坏,出现了以‘使’为实,以‘职’为号的新制度。也就是说,只有使职才有实际职掌,而所带职事官反与实际事务无涉,仅仅是表示其身份地位与迁转阶序的名号,与阶官意义同,故谓之阶官化。”^⑥易言之,职事官无职掌,其作用类似于阶官,这就是职事官的阶官化。

宁宗以后,因宋金、宋蒙(元)长期处于战时状态,地方官多带中央职事官以标示新设使职的地位。开禧二年(1206)四月,以给事中兼侍讲、两淮宣谕使邓友龙除御史中丞,充江淮宣抚使;同时,以吏部侍郎、湖北京西宣谕使薛叔似除兵部尚书,充湖北京西宣抚使;六月四日,令知建康府丘密除刑部尚书,充江淮宣抚使;三年(1207)三月,令吴猎除刑部侍郎,依旧充湖北京西宣抚使^⑦。无论是钱端礼、王佐、邓友龙、薛叔似、丘密,还是吴猎,均不在朝廷任职,所带中央官衔均只是一种地位的标识而已。

当然,中央职事官的外带,不仅是为了标示新设使职的地位,更多地还是为了增重使职的权力和威望。以商飞卿为例,据卫泾《商飞卿辞免户部侍郎依旧淮西总领不允诏》载:“辕门总饷,委任匪轻。若军旅繁兴,则难易百倍……擢贰民部,增重使权。”^⑧此段材料直接点明了商飞卿以户部侍郎身份任淮西总领就是为了加重使权。张宗元任工部员外郎制词云:“朕比遣枢臣,往将使指。命尔由奉常之属,掌其幕府文书之事。乃能纠合士马,张其军声。用酬宣力之勤,俾陟郎曹之秩。”^⑨表明带中央官职出任地方,一方面可以加重使权,另一方面也可以酬劳。又如嘉定年间,许国以太府卿任制置使,“嘉定间,山东忠义李全,跋扈日甚。朝廷择人帅山阳,见大夫无可使,遂用许国……除大府卿以重其行”^⑩。刘克庄为郭德安所撰兵部郎官制词,也表达了相同之意,“朕既命制臣贰夏卿,又命尔为郎……增重观风之寄,径班应宿之躔”^⑪。除此之外,地方官带中央官衔还有其他作用。如郝若贝就认为,通过对派遣到各地服务的官员授以名义上的中央政府职位,使他们被整合到帝国体系之中^⑫。明清以后的总督、巡抚所带中央官衔,就延续了此层含义。

随着诸使职的常设,中央职事官外带成为常态。南宋新设的总领所官,就常带金谷之官,以标示其身份、地位。李心传言:

总领财赋,古无其名。靖康末,高宗以大元帅驻军济州,命随军转运使梁扬祖总领措置财用,然

① 脱脱等《宋史》406《崔与之传》,第12258页。

② 许应龙《董槐除宗正主簿制》,曾枣庄、刘琳主编《全宋文》第303册,上海辞书出版社、安徽教育出版社2006年版,第243页。

③ 许应龙《刘震孙除太常寺主簿制》,《全宋文》第303册,第243页。

④ 许应龙《钱相除国子监主簿制》,《全宋文》第303册,第244页。

⑤ 余崇龟《贺大理张寺簿启》,《全宋文》第284册,第24页。

⑥ 张国刚《唐代阶官与职事官的阶官化论述》,《中华文史论丛》1989年第2期,第79页。

⑦ 《宋会要辑稿》职官41之40、41,第4019—4020页。

⑧ 卫泾《后乐集》卷4,《景印文渊阁四库全书》第1169册,第519页。

⑨ 李正民《大隐集》卷2《张宗元工部员外郎制》,《景印文渊阁四库全书》第1133册,第14页。

⑩ 罗大经《鹤林玉露》卷4《制置用武臣》,王瑞来点校,中华书局1983年版,第66页。

⑪ 《刘克庄集笺校》卷69《郭德安除兵部郎官》,第3242页。

⑫ 郝若贝《750—1550年间中国的人口、政治和社会转型》,伊沛霞、姚平、单国钺主编《当代西方汉学研究集萃:中古史卷》,上海古籍出版社2012年版,第203页。

未以名官也。建炎末,张魏公用赵应祥总领四川财赋,始置所系衔,总领之官自此始。其后大军在江上,间遣版曹或太府、司农卿、少,调其钱粮,皆暂以总领为名……^①

可见,南宋初期多以“版曹或太府、司农卿、少”等中央财经官出外总领各军钱粮。后来,总领成为固定使职后,多带中央财经官,用以标示其身份和地位。今以户部郎官兼任总领为例述之。如嘉定时期,李骏以户部郎官兼淮西总领^②。户部郎官兼任地方总领,表明其已不在中央任职,户部郎官只是标识其身份。需要说明的是,南宋初期就出现了职事官的外带现象,但盛行起来实在宁宗以后。

诸总领所带官衔往往存在这样一种情况,即任总领官之职几年未变,但所带职事官衔发生了升迁。吴潜就是如此。《景定建康志》载:“吴潜,朝散大夫、太府少卿,绍定五年九月十九日到任(淮西总领)……六年十二月……十八日……除太府卿,依旧总领。端平元年四月二十七日,准省札,除秘阁修撰、枢密都承旨,五月六日离任”^③。由此可知,绍定五年(1232),吴潜以太府少卿任淮西总领,六年(1233)升任太府卿,但依旧任淮西总领。《宋史·吴潜传》对吴潜仕履的变动有更详细的记载:

……迁太府少卿、淮西总领……太府卿(兼淮西总领)兼权沿江制置、知建康府、江东安抚留守……进右文殿修撰、集英殿修撰、枢密都承旨、督府参谋官兼知太平州……试工部侍郎、知庆元府兼沿海制置使,改知平江府……试户部侍郎、淮东总领兼知镇江府。言边储防御等十有五事。改宝谟阁直学士,兼浙西都大提点坑冶,权兵部尚书、浙西制置使。申论防拓江海,团结措置等事。进工部尚书,改吏部尚书兼知临安府……^④

从吴潜履历来,吴潜任职地方期间,一直带有中央职事官衔。吴潜任总领时,所带中央职事官衔就经历了从太府少卿到太府卿的变化。之后,吴潜调任都督府参谋官,其中央官衔也升为枢密都承旨,不久又改任工部侍郎,其地方职务也变为沿海制置使兼知平江府,其后他的中央官衔分别升为试户部侍郎、权兵部尚书、工部尚书,其地方职务也变为淮东总领兼知镇江、淮西制置使等。很显然,吴潜一直在地方任职,其所带中央官衔不可能履行其职,只是用来加重其地位。

再看史嵩之的履历。《宋史·史嵩之传》载:

(绍定)二年,迁军器监丞兼权知枣阳军,寻兼制置司参议官。三年,枣阳屯田成,转两官。以明堂恩,封鄞县男,赐食邑。以直秘阁、京西转运判官兼提举常平兼安抚制置司参议官。四年,迁大理少卿兼京西、湖北制置副使。五年,加大理卿兼权刑部侍郎,升制置使兼知襄阳府,赐便宜指挥。六年,迁刑部侍郎,仍旧职。^⑤

绍定年间,史嵩之一一直在地方任职,但一直带有中央职事官衔。绍定二年(1229),他以军器监知枣阳军;绍定四年(1231),其职事官升为大理少卿,使职升为京西、湖北制置副使;绍定五年(1232),其中央官升为大理卿兼权刑部侍郎,其地方职务也升为制置使;绍定六年(1233),其中央官职升为刑部侍郎,其地方职务仍为制置使。《史嵩之圻志》还记载了他绍定六年以后的仕履情况:“端平元年正月破蔡灭金,上降诏奖谕,除户部侍郎、仍旧任职……六月得旨,日下前来供职,是月除礼、兵部尚书”^⑥。可见,从绍定二年至端平元年,史嵩之一一直在地方任职。

再来看余玠的仕履。《宋史·余玠传》载:

……擢将作监主簿、权发遣招进(信)军,充制置司参议官,进工部郎官。嘉熙三年,与大元兵战于汴城、河阴有功,授直华文阁、淮东提点刑狱兼知淮安州兼淮东制置司参议官。淳祐元年,玠提兵应援安丰,拜大理少卿,升制置副使。……乃授权兵部侍郎、四川宣谕使……寻授兵部侍郎、四川安

①李心传《建炎以来朝野杂记》甲集卷11《官制二·总领诸路财赋》,徐规点校,中华书局2000年版,第225页。

②周应合《景定建康志》卷26,第1114页。

③周应合《景定建康志》卷26,第1114页。

④脱脱等《宋史》卷418《吴潜传》,第12516—12518页。

⑤脱脱等《宋史》卷414《史嵩之传》,第12423页。

⑥魏峰、郑嘉励《新出〈史嵩之圻志〉、〈赵氏圻志〉考释》,《浙江社会科学》2012年第10期,第146页。

抚制置使兼知重庆府兼四川总领兼夔路转运使……权兵部尚书,进徽猷阁学士,升大使……^①

如果说史嵩之所带职事官为中层和高层的话,那么余玠所带职事官则横跨了基层、中层、高层三个等级。从余玠履历来看,最初,余玠以将作监主簿身份,任权发遣招进(信)军,不久余玠充制置司参议官,其职事官升为工部郎官。淳祐元年,余玠因应援安丰有功,升任大理少卿,其地方使职也升为制置副使。随后,余玠调任四川宣谕使,其职事官衔升为权兵部侍郎。不久,余玠改任四川安抚制置使,其职事官升任兵部侍郎。后因战功,其职事官升任权兵部尚书,其使职也升为四川安抚制置大使。余玠从嘉熙初年开始,就一直在地方任职,所任地方职务从最初的权发遣招信军,到四川安抚制置大使,其所带中央官职也随着其所任地方职务的变动而调整,由最初的将作监主簿,到最后的权兵部尚书,而他并不在中央任职。

史嵩之、余玠的例子,均表明随着地方任职的变化,其所带中央官职也会随之改变。但是,也存在“官有升迁,供职如故”的情况。如向士璧仕履的变化就是一个很好的例子。《宋史·向士璧传》载:

……特授将作监、京湖制置参议官,进直焕章阁、湖北安抚副使兼知峡州,兼归峡施黔、南平军、绍庆府镇抚使,迁太府少卿、大理卿,进直龙图阁……进秘阁修撰、枢密副都承旨,仍旧职……授权兵部侍郎、湖南安抚使兼知潭州……进兵部侍郎兼转运使,余依旧职。^②

从《宋史》记载来看,向士璧先以将作监任荆湖制置司参议官,不久改任他职,所带中央官也升为太府少卿、大理卿,后因战功,其中央官职又改任枢密副都承旨,但向士璧一直担任湖北安抚副使等职。之后,向士璧改任湖南安抚使,所带中央官职也升任权兵部侍郎,不久又进兵部侍郎,但所任地方官并未变化。

针对职事官的大量外带,理宗宝祐四年(1256)八月下诏禁止此风。《宋史全文》载:“上谕辅臣:‘属官带行朝职,外阃容或有之,内地帅阃虽有请,亦不可从。如武臣带环卫、阁职,须统兵帅守则可。’”^③但理宗此诏并未起到多大作用,诸阃臣属官甚至各地方官也纷纷带朝职。

综上,随着六部有司职权的弱化,六部寺监职官多被外带;虽然宋廷出台了诸多政策遏制此风,但这种趋势并未减弱,且深刻影响了六部有司的运行机制。为了维持机构的基本运作,避免其陷入空洞化,宋廷采取他官兼任或权摄的方式,填补因职官外带而产生的“无官理事”的缺陷,确保六部及寺监等机构能够继续发挥应有理事职能。

五 结语

宋宁宗以后,宋朝长期处于一种战时或准战时状态,为了更好地应对这种局面,在中央宰相兼枢密使成为常态,权相迭出,宰相行六部寺监之事,六部所掌事务减少。在中央行政流程中,左、右司等宰属因握有书拟权,使得六部勘当职能弱化。而且,宁宗以后,制置使、宣抚使的设置不仅走向常规化,还因拥有了便宜权,侵夺了不少六部之事,加剧了六部有司职权的弱化。

宰相、制置使等行使六部有司事权后,直接导致六部有司职权减少,六部有司职官出现阶官化的倾向。外带的六部寺监等中央职官逐渐与地方诸职形成大致对应关系,而且不同的机构品位化程度也有所不同。尽管南宋晚期职事官的阶官化与唐朝后期有一定相似之处,但值得注意的是,并非所有职官都经历了阶官化的转变。即便是同一职官,在不同情境和场合下,其性质与职责也可能大相径庭。这种复杂性与多样性,使得南宋晚期的中央行政体制在应对各种挑战时展现出了一定的灵活性。

总之,南宋后期中央行政机构职权虽有弱化趋势,但六部寺监等中央行政机构通过兼官、权摄官等灵活运行机制,使得中央行政体制仍能正常运作;再加上中央权威依然存在,南宋初期所形成的中央行政体制并未遭到破坏,只是其运行机制有所改变,且沿用至南宋灭亡。

[责任编辑:凌兴珍]

①脱脱等《宋史》卷416《余玠传》,第12469—12472页。

②脱脱等《宋史》卷416《向士璧传》,第12477—12478页。

③《宋史全文》卷35《宋理宗五》,第2852页。