



官员激励与政风之变：论元祐更化的困境与失败*

张呈忠

摘要：元祐更化在南宋时期被誉为治理的典范，然究其实际而言，几乎没有可以称道的政治成就。针对熙丰时期官员激励机制的强化导致了聚敛严重的问题，元祐更化以“宽仁”为理念，主张“百姓足，君孰与不足”，反对苛政，在废除新法之时，大力整顿监司，在官僚体系内部采用了弱化官员激励的方式，放松对州县官员的监管与考核。但这种弱激励的方式很快就导致了政坛上偷堕之风的蔓延，造成了行政运作的制度性瘫痪，并最终影响到国计民生，造成了全面失败的结局。元祐政坛对偷堕之风的批判不绝于耳，甚至很多旧党大臣开始转而肯定熙丰时期的行政效率，但朝廷最终无法从体制上解决这一难题，宽仁之政的理念在现实中难以得到落实。元祐更化的失败使得新法的恢复顺理成章，北宋王朝的历史开启了新一轮循环。

关键词：司马光；元祐更化；官员激励；偷堕政风

中图分类号：K244

文献标识码：A

文章编号：2095-5669(2023)06-0075-09

北宋元丰八年(1085年)神宗逝世之后，轰轰烈烈的新法运动走向了终结。在宣仁太后高氏垂帘之下，司马光、吕公著、吕大防等旧党先后主持朝政，是为长达八年(1086—1093年)之久的元祐政治。作为熙丰新政的对立面，南宋以后元祐之政往往被称为“元祐更化”，取其“更化则可善治”之意^①。南宋吕中评论说：“我朝之治，元祐为盛。”^{[1]457}这种议论常见于南宋人之口，在史书编纂、历史评论中对元祐时代赞誉甚多，甚至有无限拔高的倾向，有学者称之为“元祐叙事”^②。

这种“元祐叙事”的真实性如何呢？“元祐叙事”是建立在否定熙丰新法的基础之上的。熙丰时期官员激励机制空前强化，尽管大大提高了行政效率，并且达到了财政增收的目标，却造成了一批以聚敛著称的官僚（“酷吏”）涌现，民生危机也凸显出来^③。在元丰末年严重的民生危机局面下，元祐大臣们废除新法以缓解危机

是顺理成章之事，故历来否定熙丰新法者多肯定元祐更化。然而，熙丰新法的废除到元祐元年(1086年)就已经基本完成，此后的若干年里元祐大臣们究竟取得了怎样的成就呢？尽管吕中盛赞元祐之治，大力褒奖“元祐君子”，然而其内容仅限于“荐贤才”“去小人”之类的论述，不仅没有举出元祐政治实绩，而且最后对“元祐君子”之间的党争提出严厉批评——“熙宁君子之过小，元祐君子之过大。熙宁之争新法，犹出于公，元祐之自为党，皆出于私者也”^{[1]348}。“元祐君子”之间内斗不断，较之于熙丰时期的新党诸臣在权力斗争上有过之而无不及。考察当时的政治状况可以发现，元祐时期的冗官问题、吏治腐败都是非常严重的，而在当时高层的权力斗争之中，一直呼声甚高的减吏额主张最后也无果而终^④，这可以说是元祐更化无建树的一个典型案例。诚如学者所论，“旧党支配下的元祐朝廷以尊崇‘道德’相标榜，但德政终未能见行于世，

收稿日期：2022-05-11

*基金项目：国家社会科学基金后期资助项目“王安石新法体制与北宋晚期政局研究”(21FZSB053)。

作者简介：张呈忠，男，台州学院特聘教授、人文学院学科带头人(浙江临海 317000)，主要从事宋史研究。

‘道德者不道德’的情形比比皆是”^⑤。

元祐时期新法废罢之后,朝廷所面临的一个严重问题就是财政危机^⑥。“元祐叙事”的集中体现是南宋绍兴时新修《哲宗实录》。旧本《哲宗实录》载绍圣元年(1094年)户部尚书蔡京上书说:“元祐以来,天下用度,复(浸)以匱竭。”而绍兴史臣认为:“元祐节行爱民,府库充实,而云‘天下用度,浸以匱竭’,今删去八字。”^[2]元祐时“府库充实”一说可谓是无中生有,旧党的代表人物范祖禹在元祐时也曾有着“当今之患,在于天下空虚”^{[3]215}的说法,而绍兴史臣直接将蔡京奏疏的文字删去,可见这种元祐叙事确实是有着以“私意去取”的偏执^⑦。元祐时代“国用不足”,后世史臣固然可以涂抹史书但无法抹去历史上的客观实在。

要从正面论述元祐更化的政治功绩,能找到的实例并不多。明末清初大儒王夫之就曾明确地指出元祐时期“寥寥焉无一实政之见于设施”:

其进用者,洵非不肖者矣,乃一唯熙、丰所贬斥之人,皇皇然力为起用,若将不及。岂新进之士,遂无一人可推轂以大任之,树百年之屏翰者;而徒为岭海迁客伸久郁之气,遂可无旷天工乎?其恤民也,安石之新法,在所必革矣。频年岂无水旱?而拯救不行;四海岂无冤民?而清问不及;督行新法之外,岂无渔民之墨吏?而按劾不施;触忤安石之余,岂无行惠之循良?而拔尤不速。西陲之覆败孔棘,不闻择一将以捍其侵陵;契丹之岁币屡增,不闻建一谋以杜其欺侮。夫如是,则宋安得有天下哉?^[4]

王夫之对熙丰新法是持否定态度的,但在在他看来,无论是内政上的用人、救灾、惩贪,还是对外的军事、外交,元祐更化都没有值得称述的成就。

当代学者也总结说元祐时期“无实质性的政绩”^⑧。虽然一些学者提出要肯定元祐更化,但主要都是从废除新法的角度而言的,少有对元祐更化的正面论述^⑨。揆诸元祐政局的实际情况,南宋以来的元祐叙事显得苍白无力。而元祐更化毫无政绩的深层次体制原因,迄今为止似乎并未引起研究者的重视。

一、元祐更化的理念与展开

为什么元祐更化会失败?这样的提问方式容易陷入事后诸葛的简单化判断,以一种后见之明指摘历史人物的过失。因此这里首先要提出的是,对于后来可能要发生的事情,当时人是有预期的,他们为此作了充分的准备,但后来的形势演变没有像他们所预想的那样进行。

元祐元年闰二月殿中侍御史吕陶论及当时对废除新法持观望态度主要基于三种说法:

一曰先帝之法岂可遽改,他日嗣皇亲决万机,则吾属皆有罪;二曰国家用度至广,非取于民何以足,今一切蠲放余利,则遂见阙乏;三曰司马光老且疾,将不能终其事。^{[5]8957}

这恐怕是当时士大夫思虑最多的三个问题。

首先就第三个问题而言,宰相司马光在元祐元年九月一日逝世,作为旧党的旗帜性人物,确实是元祐政坛上的一大损失,但司马光在去世之前已经将新法废除泰半,可以说已经基本终其事。第二个问题则是关键所在,且不说当时人就议论纷纷说“财不足则新法可以复兴”^[6],就连十岁的小皇帝赵煦都对此表示忧虑:

上曰:“又恐国用不足奈何?目下未觉,五七年后恐不足。”岩叟对以:“此非陛下所忧,青苗是困民之法,今既罢之,数年之后,民将自足。民既足,国家何忧不足?”又曰:“太皇太后一身则得,恐数年之后,教他官家阙用不便。”岩叟曰:“陛下但自今日养民,比至归政,已成太平丰富之世矣,却不须如此过忧。”^{[5]9383}

当时元祐大臣表现出对于理财的高度自信,其主要是基于“百姓足,君孰与不足”(《论语·颜渊》)的经典理论。如元丰八年吕公著就曾说:

古人有言曰:“百姓足,君孰与不足?百姓不足,君孰与足?”人君恭俭节用,取于民有制,则民力宽裕,衣食滋殖,自然乐输租赋,以给公上。^{[5]8542}

吕陶在元祐元年也说:

谓国家用度非取于民不能足乎?则今日之议法,非不取也,惟患小人苛刻而取之

多，故参酌中道，而除去烦苛，乃百姓足，君孰与不足之义也。伏惟太皇太后陛下慈爱恭俭，德与性成，内无土木游玩华靡之费，外无干戈攻战过滥之赏，节用裕民，既得其道，何俟过取而后给哉！^{[5]8957}

元祐更化有着明确的政治理念和政治目标，即标榜“宽仁之政”，反对苛政，强调富民、裕民，如果能够实现百姓富足、民力宽裕，并且朝廷能够节用，则国用问题自然是迎刃而解，从而实现“太平丰富之世”。但很明显最终的结果与他们所预想的目标相距甚远，在元祐时期国用不足的问题始终是一大困扰。

而第一个问题，可以说是当时很多人都已经提到的问题，元祐时期旧党一直面临“绍述”的压力^⑩。“先帝之法”是新党最有力的理论武器。章惇以“先朝之事不可遽更”^{[5]8675}与旧党论战，王广渊之子王得君批评旧党“以先帝之法，一切为非”^{[5]8993}。孙升《孙公谈圃》记载：“温公大更法令，钦之、子瞻密言宜虑后患，温公起立，拱手厉声曰：‘天若祚宋，必无此事。’二人语塞而去。”^[7]这其中确实有无奈之处。不过，苏轼在司马光的行状中说废除诸项新法以后，“于是天下释然，曰：‘此先帝本意也。非吾君之子，不能行吾君之意’”^{[8]490}。以“先帝本意”的名义废除新法，正是基于对赵煦亲政的考虑。而在教育君主这一方面，元祐士大夫确实付出了甚多努力^⑪。但真正要缓解“绍述”的压力，并非是理论上的建构可以完成的，而是要在“善治”上取得真正的成绩。无论如何，元祐更化毕竟持续了八年时间，在这八年里元祐政治没有实现其原来设想的目标。在这样一种背景下来理解他们所面临的困境，才可以真正地接近于对历史的“同情之理解”。

从根本上讲，元祐更化的失败主要表现在国家层面的无所作为，自始至终未能通过国家行为实现有效的治理，特别是在行政治理的问题上，始终没有探索出有效的官员管理方式。这和熙丰时期形成了鲜明的对照。

王安石新法推行过程中，一个鲜明的特征便是以量化方式考核各级官员政绩。朝廷以数量定赏罚，建立了严格完整的官员激励机制。几乎每一项新法都有明确的对应赏罚措施，如

青苗法、市易法计息推赏，农田水利法分等酬奖，茶法、盐法按利润分等比较赏罚。新法酬奖方式包括减磨勘、赏钱、赐田等，相反推行不力则会受到程度不等的惩罚，如展磨勘、罚钱甚至罢黜等。从结果来看，熙丰时期官员激励机制的强化提高了行政效率，出现了“群下遵职，以后为羞”^[9]的局面，这推动了新法的迅速实施，增强了国家的财政汲取能力。由于激励机制的严格实施，这一时期官僚形成了“畏罪希进”的普遍心态，一批批精明强干、勇于进取的理财官僚涌现，在监司中表现得最为明显。从整体上看，新法之下的宋朝官场形成了一种急功近利的政风^⑫。

元祐更化的政治理念与熙丰新法截然相反，其主要方式是“除去烦苛”，对神宗之政的变革是从改革地方行政尤其是整顿监司入手的^⑬。元祐元年十一月，监察御史上官均论宽猛之政时说：

自熙宁以来，朝廷以法度整齐四方。诸路监司不能申明朝廷之意，往往务为惨核刻深之政，郡县望风畏粟，大抵以促办为事，类文具而无实，不暇长计远虑、以便民为意，而四方之民有憔悴愁叹之音。此伤猛过急之弊也。^{[5]9544-9545}

因此，元祐时期对聚敛之徒、掊克之吏的责任追究一直延续，这也是确立元祐政治自身合理性的有效方式。元祐元年新法大部分已经废除，诸路所承担的事务也大大减少。监司改革整体思路朝着“监司之职清肃，郡邑无扰”^{[5]8844}的目标进行。在司马光的建言下，元祐元年闰二月八日朝廷下诏：

诸路转运使，除河北、陕西、河东外，余路只置使一员，副使或判官一员，其诸路提举官并罢。提点刑狱，分两路者合为一。共差文臣两员，本路钱谷财用事，悉委转运司，刑狱、常平、兵甲、贼盗事，悉委提点刑狱司管勾。其转运使、副、提刑，今后选一任知州以上，转运判官，选通判一任，实曾历亲民差遣，并所至有政迹人。至提举官累年积蓄钱谷财物，尽桩作常平仓钱物，委提点刑狱交割主管，依旧常平仓法。监司今后每岁遍巡诸州外，更不遍巡诸

县。^{[5]8877}

这一条诏书所涉及的改革内容非常丰富,可以说是对熙丰时期监司制度改革的全面反动,其最明显的一条是废除提举官,这和废除新法可以说是一体两面。除此以外,还削减转运司属官,将过去分为两路的提点刑狱合为一路,缩减监司机构的数量与规模,监司巡历从“遍巡诸县”改变为“遍巡诸州”,监司所承担的工作任务大大减轻^⑧。

同时,在对地方官的选任与考核上,司马光突出强调资格的重要性,重视“年高资深之人”,更加注重以道德化的标准进行考察,特别是将“仁惠”放在首位^⑨。这些正体现了元祐时期道德至上的政治理念。在立法上,针对宋神宗所制定的突出酬赏的《元丰敕令格式》,元祐时期纂修了《元祐敕令式》,不再有“格”(赏格)的门类^⑩。这是元祐时期官员激励弱化的一个集中体现。

元祐之初的种种举措,皆为纠正熙丰新法强化官员激励的做法,弱化官员激励机制,强调“节用裕民”和标榜“道德至上”的理念,显示出与熙丰时期全然不同的政治理念和行政风格。在宋代官僚体制的背景下,官员激励机制的变化可以说是牵一发而动全身,会对国家治理的状况产生直接而深刻的影响。那么,基于“宽仁”理念的这些举措的效果如何呢?

二、元祐时期的偷堕政风

元祐元年十一月苏轼在馆职试题中说:“今朝廷欲师仁祖之忠厚,而患百官有司不举其职,或至于偷;欲法神考之励精,则恐监司守令不识其意,流入于刻。”^{[8]210}就苏轼所讨论的内容而言,可以说是当时士大夫普遍关注的话题^⑪。在废罢新法之后,苏轼所真正忧虑的情况已经不是“流入于刻”而是“或至于偷”,他说:

伏睹二圣临御以来,圣政日新,一出忠厚,大率多行仁宗故事,天下翕然衔戴恩德,固无可议者。然臣私忧过计,常恐百官有司矫枉过直,或至于偷,而神宗励精核实之政渐致隳坏。深虑数年之后,取吏之法渐宽,理财之政渐疏,备边之计渐弛,而意

外之忧有不可胜言者。虽陛下广开言路,无所讳忌,而台谏所击不过先朝之人,所非不过先朝之法,正是“以水济水”,臣窃忧之。^{[5]9595}

苏轼的思路并非要超越于仁宗之政与神宗之政的范围之外,而是要“兼行二帝忠厚励精之政”。但显然他论述的重点在于“患百官有司不举其职”。“偷”者,苟且、怠惰之意(偷惰、偷堕写法不一,都是苟且、怠惰之意),如果仅仅效法仁宗,必然会出现政风偷惰的情况,苏轼认为这是当下问题的关键所在。

苏轼对“师仁祖”和“法神考”的分辨,深刻地揭示了官僚体制之下行政治理所面临的二元困境,即当皇帝强化官员激励之时,就会出现官员行政苛刻的弊端;当皇帝弱化官员激励之时,又会出现官员无所事事的问题。

有此看法者不止苏轼一人。元祐元年上官均对哲宗登基之后的描述是:

自陛下临御,数下德音,务从宽大,四方欣然仰戴德泽。然比闻诸道监司又不能明陛下之美意,妄意朝廷风旨,一切以苟简纵弛为事,疲懦污庸之吏,视而不劾,纷纠紊缪之政,知而不察,外求宽厚之名,以要誉于一时。此矫枉过宽,士大夫守义不笃之患也。方陛下讲修百度,以差役之法行于四方,尤在郡县夙夜悉心,以推行朝廷爱民之政。若怠堕不举,委成于胥吏,太守玩而不察,监司视而不纠,养成偷堕苟简之风,天下之民必有受其弊者矣。^{[5]9545}

上官均认为朝廷的宽大之政,到了监司层级就变成了“苟简纵弛”,他们不去弹劾贪官污吏,也不去纠正政事紊乱之处,只是追求“宽厚”的美名,一旦养成偷惰苟简之风,后果将非常严重。所以他的建议是:

臣愿诏四方以宽不纵恶、恩不伤惠之意,若郡县之吏庸惰不职,监司、太守不加纠劾,如朝廷遣使廉按有实,或风闻于上,当显责以厉远近。庶几按察之吏不敢宽纵,郡县之官不敢偷惰,人人惊惧修职,宣布陛下之德泽,以惠黎庶。^{[5]9545}

上官均所论在当时影响颇大,并且“著为法令”,“印板行下”^{[5]9545}。但实际上,他的“宽不纵

恶、恩不伤惠”的美好愿景只能体现在话语层面上，而很难落实到具体的操作中。

元祐二年（1087年）四月，右司谏王觐批评当时政事不肃，其中提到：

监司妄意朝廷厌于督责者，以苟简为适时；郡县妄意朝廷主于宽大者，以纵弛为得计。此监司郡县之不肃也。^{[5]9713}

王觐所说的“不肃”，其实就是苟简和偷惰。他请求“诏监司以察纵弛，诏郡守以戒偷惰”^{[5]9712}。其主张和上官均所言并无二致。

元祐二年八月，中书舍人苏辙对比神宗朝和当下，对现状充满了忧虑：“昔熙宁、元丰之间，所行政令，虽未必便民，然先帝操之以法，济之以威，是以令无不从，而事无不举。顷者，朝廷削去苛法，施行仁政，可谓善矣，然而刑政不明，多行姑息，中外观望，靡然有纵弛怠惰之风。”^{[5]9856-9857}熙宁、元丰时期政令必行的状况和当下职事不举的情况形成了鲜明的反差。

这样一种政风对政策的执行有着很大的负面影响。自哲宗登基之后，朝廷确实有不少减负诏令，但其实际效果怎样呢？元祐二年十月，臣僚上言说：

所在州县观望监司意旨，不肯依准敕令直行放免，多为人吏隐藏元案，公行邀乞。或十止放其二三；或已放息钱，而本钱尚在；或已多纳过息钱，不与通计作本钱勾销；或虽有晓示，明言除放，而官司托以未经磨算，留滞日月；或虚称已申省、寺，而未有与夺；或坊场败阙，庐舍、器用已无存在，而犹监锢老弱，追偿未已；或送纳齐足，而不给还本钞。有穷苦失业之民，救饥寒不暇，复为官司拘系督迫，略无生意。^{[5]9880}

种种乱象，不一而足。而其根源何在？据其分析，“其实为诸路监司不推原朝廷仁厚之政，惟恐年计不足，有妨进用；州县官吏又牵制因循，上下蒙蔽，以至于此。……朝廷有惠泽之名，而其实未逮于天下”^{[5]9880}。总而言之，中央的指令到了地方之后大打折扣，缺乏实效。

而对于贪赃不法者，监司又往往不闻不问。元祐二年十一月，吏部侍郎孙觉言：“臣访闻四方使者，以陛下即位以来，罢行青苗、免役及市易等事，以为朝廷专务姑息，虽有贪赃不法

之吏，莫敢谁何，以故民受其弊。”^{[5]9899}元祐三年（1088年）正月，户部侍郎苏辙也说：“自顷以来，朝廷之政，专以容悦为先务，上下观望，化而为一。监司之臣，以不报有罪为贤；郡县之官，以宽弛租赋、纵释酒税为优，至于省、台、寺、监，亦未闻有正身治事，以办集闻者也。何者？朝廷方兼容是非，以不事事为安静，以不别白黑为宽大，是以此极也。”^{[10]727}所谓“宽仁”变成了对贪赃不法之徒的姑息。元祐三年五月，苏辙再言：“臣观诸道监司，自近岁以来，观望上下，无复励精之实，妄意朝廷以不亲细务为高，以不察奸吏为贤，于是巡历所至，或不入场务，不按有罪。郡县靡然承风，懦者颓弛，权归于吏，贪者纵恣，毒加于民。四方嗷嗷，几于无告。”^{[10]728-729}巡历任务减少，监司的行政风格也大大改变，对具体的事务不再过问，基层胥吏贪污腐败的情况更为严重。

曾孝廉事件是当时一个比较典型的案例。曾孝廉在元丰末年任江西提举常平，元祐元年闰二月被王岩叟弹劾。起因是曾孝廉驱迫知抚州石禹勤下狱，石禹勤在狱中遭到勘官李秬的凌虐，结果“一月之间，致禹勤于垂命，至家一夕而卒”^{[5]8940}。王岩叟请求朝廷派朝臣彻查此事，对曾孝廉重行鞫黜。其后，经过抚州制勘院审理，曾孝廉确实以书谕勘官李秬令重勘石禹勤，并且还奏事不实。经刑部上报后，诏曾孝廉特“不以赦原，追两官勒停，送房州安置，候叙日，未得叙入正官”^{[5]9493}。这一判决可谓是对曾孝廉的严惩。

曾孝廉事件产生的效应是监司由此不再敢轻易按举部下官吏。元祐三年五月，御史中丞胡宗愈就曾孝廉一事论道：

访闻近日天下贪滥残酷偷惰之徒，惟务此以借口，抗忽监司，以为朝廷方行宽厚之政，监司不敢按举，所在恣为不法不职。为监司者，有内无所守之人，反务观望，不体朝廷用中之意，坐视部下官吏贪恣违越，肆为不法，苟简偷惰，隳废职业，并不戒励督察，一向纵弛，却致养成官吏过恶，陷入深文，以至事务不举，纲纪颓坏。此风浸长，深害治体。^{[5]9988}

监司不再戒励督察部下官吏，遂为贪滥残酷偷

惰之徒大大拓宽了活动空间。

元祐四年(1089年)九月,左司谏刘安世对当时监司的状况深表不满:

臣闻祖宗之朝,所以择监司之意甚谨,而考绩之意甚详。近世因循,浸以不讲,授任之际,未尝察其行实,遂容非才冒处其间,既将使指,鲜称其职。或出于私喜,而褒荐过其情;或发于暴怒,而诬摭非其罪;或优游苟且,计日待迁;或承望风旨,以非为是。急功利者,有至于妄作;务宽大者,有至于容奸。不惟无补于朝廷,抑亦有害于政事。^{[5]10453}

因此他主张加强对监司的考课,以求实现“吏久其任,不敢偷惰,上下交儆”^{[5]10454}的目标。

元祐六年(1091年)七月侍御史贾易上书说“天下大势可畏者五”：“一曰上下相蒙而毁誉不得其真，二曰政事苟且而官人不任其责，三曰经费不充而生财不得其道，四曰人材废缺而教养不以其方，五曰刑赏失中而人心不知所向。”^{[11]1713}其中说到当时“偷合苟容之俗滋长，背公忘君之风益扇”，“爵之以高位而不加贵，僇之以显罚而不加惧，人君之利势无以鼓动四方，徼利苟免之奸、冒货犯义之俗，何所不有”^{[11]1713}。从贾易所说的五事当中“苟”字出现了三次。“苟”字所体现的正是一种得过且过的状态。贾易的言论被评论为“其言虽颇切直，然皆老生常谈，志于抵厄时事，无他奇画”^{[12]11175}。正是从这种老生常谈中可以看出当时最基本的问题所在。

范祖禹在元祐六年所上《转对条上四事状》中的一句话常常被研究者引用作为对宋代中央集权制度特点的表述：“本朝之法，上下相维，轻重相制，如身之使臂，臂之使指。”^{[3]269}但是范祖禹是将其作为“祖宗之法”进行称述的，也就是描述一种理想的状态，其实际目的在于指出当时的情况是身难以使臂，臂难以使指。他说：

朝廷比年命中外两制举监司，又出省郎为之，亦有意于慎选矣。然监司有善未尝知也，有不善亦未尝问也。夫人之情，能者不见异，而不能者亦见容，则自中人以下几何而不惰？是以议者多言监司职事不举。夫天下之吏，患在不奉法令，而观望朝廷之意。朝廷之意宽，则吏治苟简，遂至于怠；朝

廷之意急，则吏治惨刻，遂至于苛。^{[3]270}

故而范祖禹主张力行考课之法，强化赏罚机制。从范祖禹的言论可以看出，当时确实面临着体制瘫痪的困境。范祖禹虽然建议强化赏罚机制，但在实际政务处理上，仍然是得过且过的态度^⑧。

从以上所列各类言说可以看出，整个元祐时期，士大夫对当时政风的描述主要为“偷惰”“苟简”“纵弛”“不肃”“不职”等，而其中的关键在于监司职事不举，从而导致朝廷与州县之间出现脱节，政务难以正常运行。

三、国用不足与新法复兴的潜流

元祐时期政坛弥漫的偷惰之风是整个国家无所作为的原因所在。国家行政上出现的种种问题，势必对国计民生产生影响。当时的士大夫对此多有议论。且看当时两位财政官员的说法。

元祐元年，户部尚书李常上书说：

臣近点检得诸路夏秋税及酒税课利，全然亏欠。上供钱帛，例不及额。盖缘转运司及州县知、佐等妄意观望，务为宽弛，恬不知畏。伏缘租税课入，国用之所赖。今肆然废职，上辜任使，倘不惩戒，深误大计。臣愚伏望圣慈特降指挥，下有司修润旧条，至岁终，委本部考校逐路并州县税赋课利及上供钱帛，具亏欠分数上闻，从朝廷黜降，以戒慢吏。^{[5]8991}

李常发现在废除新法之后，转运司及州县知、佐对于租税课入漫不经心。他把戒“慢吏”作为首要之事。所谓“慢吏”，当指职事懈怠、作风懒散之官吏，与熙丰时期雷厉风行的“酷吏”在行政风格上全然相反。慢吏流行，各级官员不作为，其最终的结果便是国家治理上的无所作为。

元祐三年，户部侍郎苏辙也提出官吏不积极履职对财政收入产生了严重的消极影响。他说：“若夫两税、征商、榷酤，无故亏欠者，比比皆是，此臣之职也。欲乞陛下特降指挥，令本部左曹具诸路去岁征税增亏之数，其非因水旱灾伤，特以宽弛不职而致亏欠者，择其最甚，黜免转运使、副、判官，罚一以劝百。上意所向，下之所趋也。如此施行，庶几财赋渐可治矣。”^{[5]9985}

由此可见，这样一种看法是财政官员的共识。实际上，伴随着理财政策的失败，在国用不足的压力下开源的呼声一直都没有停歇。不过元祐时期国用不足不仅是新法废除后税源的减少，以及激励政策的缺失，还和节用的失败有关。减少冗官的举措失败，京城建设计划的复行^⑨，都给“国用”带来了压力。在此背景下，士大夫纷纷提出解困之道，而他们最集中的思路都是要加强督责。

元祐四年十一月，御史中丞梁焘言：“臣窃以方今财用之乏，若不通行商旅，以辟利源，则必哀之于民。今民力久困，虽加诛求，亦已穷竭矣，不然，则百端镌削，苛碎刻急，上损国体，下失人心，伤惠害政，不足为也。臣窃为陛下思之，幸有祖宗成法，宜于世者不少，苟得忠实仁明之吏，讲求而施行之，则财货蕃衍，不胜其用矣。伏望圣慈特赐指挥，稍加督责，庶得不致终废其事，以补今日之急。”^{[5]10492}梁焘的建议反倒因为行政的低效而没有实现。但是他打着祖宗之法旗号的“辟利源”主张，显示出在理财思路上的新动向。

元祐六年七月，御史中丞赵君锡所言则直指当时的凋敝情况比熙丰时期还要严重：

自更制之后，州县官吏风靡宽缓，政事苟且，虽有上条，止同虚文，民间每遇丰稔，不免为豪宗大姓乘时射利，贱价收蓄，一有水旱，则物价腾踊，流亡饿殍，不可胜计。而官司谨守，多熟视诏条，恬不奉行。故自二圣临御，虽恤民深切，蠲除赋敛尤多，以理论之，当渐苏息。然比岁以来，物力凋敝，甚于熙宁、元丰之间。至人心复思青苗之法行而不可得，岂非诸路钱货在官者，大抵数百万贯，率常壅滞不发？旧法虽未尽善，逐年犹有钱货千百万贯流布民间，余粟之法虽善而不行，则民间钱货无从而得，所以艰难困匮反甚于前，不足怪也。^{[5]11040}

在赵君锡看来，物力凋敝较之于熙宁、元丰之间更为严重，短短数年已经出现“人心复思青苗之法行而不可得”的情况。他将原因归结于赏罚不足以示劝，“恩泽轻微，不足示劝，亦无责罚指挥，故当官之人得以因循怠惰。今若丁宁督责，及将元条修备，庶几可究其弊”^{[5]11040}。赵君锡的

主张显然是有向元丰之政回归的迹象。

元祐七年（1092年），苏轼上书说：

自元丰之末，罢市易务导洛司堆垛场，议者以为商贾必渐通行，而今八年，略无丝毫之效。京师酒税，课利皆亏，房廊邸店皆空，何也？……自导洛司废，而淮南转运司阴收其利，数年以来，官用窘逼，转运司督迫诸处税务，日急一日，故商贾全然不行，京师坐至枯涸。^{[5]11330}

当初废堆垛场时苏轼连道“可贺！可贺”，但如今八年过去了，在苏轼看来，京师的商业并没有变得更繁荣，反而更加凋敝。苏轼将原因归结为淮南转运司，这可以说反映出当时中央与地方之间制度上的脱节。而转运司督迫诸处税务的做法也反映出地方上强化监管的动向。

这种呼吁并非只是士大夫口头上的。实际上，熙宁元丰时期盐法上的一些考核办法在元祐时期确实有所恢复^⑩。除此之外，仓法的恢复最能凸显出此时朝政的新动向。元祐七年七月，苏轼说当时“仓法已罢者，如转运、提刑司人吏之类，近日稍稍复行”，“今者，又令真、扬、楚、泗转般仓斗子行仓法”^{[8]973}，他激烈地批判说：

臣窃谓仓法者，一时权宜指挥，天下之所骇，古今之所无，圣代之猛政也。自陛下即位，首宽此法，但其间有要剧之司，胥吏仰重禄为生者，朝廷不欲遽夺其请受，故且因循至今。盖不得已而存留，非谓此猛政可恃以为治也。自有刑罚以来，皆称罪立法，譬之权衡，轻重相报，未有百姓造铢两之罪，而人主报以钧石之刑也。今仓法，不满百钱入徒，满十贯刺配沙门岛。岂非以钧石报铢两乎？天道报应，不可欺罔，当非社稷之利。^{[8]972-973}

仓法是完全和元祐宽仁之政的理念背道而驰的，仓法的恢复显示出当时高层为解决当下的困难有向神宗法度回潮的迹象，日本学者宫崎市定就非常明确地指出，“这显然是旧法党对新法的屈服”^⑪。而这种屈服是被动的、局部的，因为这与元祐政治的基本理念是相违背的。

在哲宗亲政后的绍圣之初，左司谏翟思批评元祐政治时说：“元祐以理财为讳，利入名额类多废罢，督责之法不加于在职之臣，财利既多

散失,且借贷百出,而熙、丰余积,用之几尽。方今内外财用,月计岁会,所入不足给所出。”^[12]⁴³⁵⁸ 翟思将“督责之法不加于在职之臣”视为元祐财用不足问题的一个重要原因,是基于新党的政治理念对元祐政治的批判。这和元祐时对“偷惰苟简之风”的批评是一致的,是基于当时政治实际的客观分析,也说明了元祐更化的失败为新法的复兴提供了合理性。

结 语

治国必先治吏,北宋时代的政治家都深谙这一点。王安石变法是从强化官员激励机制开始的,其弊端是聚敛型官僚的涌现和急功近利风气的形成;元祐更化是从对聚敛之臣的否定和罢黜开始的。然而,随着元祐时期对新法的废罢和官员激励的弱化,偷堕之风蔓延开来。“酷吏”虽去,“慢吏”流行,局势并没有向好的方向发展,新的问题却越来越严重。终元祐之世,“数年之后,民将自足”的美好愿景并未如期而至,“太平丰富之世”的理想成为泡影。元祐更化的惨淡收场和元祐初废罢新法时的理念自信形成了鲜明对比。而对偷堕之风的批判并没有体制上的变革相伴随,这种批判中透露出的是元祐大臣在国家治理上的无力感。

元祐时期的朝政议论,就其主流而言,最先是反对聚敛,后来很快就转变为批判偷惰,这一转变是颇具意味的。后世多将元祐与嘉祐相提并论,《宋史》中说“元祐之治,比隆嘉祐”^[12]¹⁰⁸⁶⁸。正是在庆历、嘉祐之际,“世之名士常患法之不变”^[13],“嘉祐末年,天下之事似乎舒缓,委靡不振,当时士大夫亦自厌之,多有文字论列”^[14],嘉祐七年(1062年)苏辙说:“天下之吏,偷堕苟且,不治其事。”^[10]³⁵¹ 王安石在《本朝百年无事札子》中也批判当时的士风是“偷惰取容”^[15]。熙宁二年(1069年)四月神宗求直言诏也说当时“百度堕弛,风俗偷惰”,故而宣称要“创制改法、救弊除患”^[16]。熙宁新法推行之前王安石等人所集中批评的,正是元祐时期政坛批判之声的主流。嘉祐之际所面临的问题在元祐时代重演。苏轼所说的二元困境,既是对历史经验的总结,也是对现实困境的描述,而最终元祐之政没能

突破这种困境。

对熙丰时期“令无不从、事无不举”的肯定,对“身之使臂,臂之使指”的企盼,映衬的是元祐时期偷惰苟简政风之下的体制性瘫痪和国家治理上的无所作为。元祐时期强化督责之术的呼声从未消歇,但是熙丰新法是一套完整的体制,通过立法、行法一步步建立起来,激励机制通过对官僚的行为、思想改造而发挥作用。偷惰苟简的政风一旦出现,并非可以通过黜责个别官员就可以完成转变,这正是元祐更化所面临的制度困境所在。正是在这种局面下,随着哲宗亲政,新党强势回归,恢复新法顺理成章,北宋历史开始了新一轮循环。

注释

- ①张呈忠:《变法·更化·变质——试论北宋晚期历史叙事三部曲的形成》,《历史教学问题》2019年第5期。
- ②沈松勤:《论“元祐学术”与“元祐叙事”》,《中华文史论丛》2007年第4期。另参见曹家齐:《“爱元祐”与“遵嘉祐”——对南宋政治指归的一点考察》,《学术研究》2005年第11期;王建生:《南宋初“最爱元祐”语境下的文化重建》,《中州学刊》2011年第3期。
- ③⑬张呈忠:《元丰时代的皇帝、官僚与百姓——以“京东铁马、福建茶盐”为中心的讨论》,《社会科学》2017年第8期。
- ④王化雨:《政事、政争与政局:北宋元祐吏额事件发微》,《史林》2016年第1期。
- ⑤罗家祥:《元祐之政剖析》,《华中师范大学学报(哲学社会科学版)》1986年第5期。另收入罗家祥:《朋党之争与北宋政治》,华中师范大学出版社2002年版,第115-134页。
- ⑥汪圣铎:《两宋财政史》,中华书局1995年版,第82页。
- ⑦沈松勤将此段材料的出处误作《神宗实录》,认为重修《神宗实录》为一次具有系统性的“元祐叙事”。见沈松勤:《论“元祐学术”与“元祐叙事”》,《中华文史论丛》2007年第4期。实际上“元祐叙事”最主要体现在《哲宗实录》重修之中,《神宗实录》记载范围以神宗朝为限,不涉及元祐史事。
- ⑧陈振:《宋史》,上海人民出版社2003年版,第258页。
- ⑨刘文瑞、拓荒:《对元祐更化应重新评价》,《中州学刊》1985年第2期;郑锋:《如何看待北宋“元祐更化”》,《南昌大学学报(人文社会科学版)》2005年第2期。
- ⑩朱义群:《“绍述”压力下的元祐之政——论北宋元祐年间的政治路线及其合理化论述》,《中国史研究》2017年第3期。
- ⑪方诚峰:《北宋晚期的政治体制与政治文化》,北京大学出版社2015年版,第104-112页。
- ⑫张呈忠:《量化、赏罚与成败——试论北宋王安石变法中的官员激励问题》,收入包伟民、何玉红主编:《宋史研

究论文集(2018)》,甘肃文化出版社2020年版,第120-135页。⑭余蔚:《分部巡历:宋代监司履职的时空特征》,《历史研究》2009年第5期。⑮司马光:《司马光集》,四川大学出版社2010年版,第1133、1143页。⑯李焘:《续资治通鉴长编》,中华书局2004年版,第12209页。⑰罗家祥:《朋党之争与北宋政治》,华中师范大学出版社2002年版,第156页。⑱包伟民:《宋代地方财政史研究》,中国人民大学出版社2010年版,第20页。⑲久保田和男著、郭万平译、董科校译:《宋代开封研究》,上海古籍出版社2010年版,第208-209页。⑳郭正忠:《宋代盐业经济史》,人民出版社1990年版,第809-810页。㉑宫崎市定:《王安石的吏士合一政策》,收入刘俊文主编、索介然译:《日本学者研究中国史论著选译》第五卷,中华书局1993年版,第479页。

参考文献

- [1]吕中.类编皇朝大事记讲义;类编皇朝中兴大事记讲义[M].张其凡,白晓霞,整理.上海:上海人民出版社,2013.
- [2]杨仲良.皇宋通鉴长编纪事本末[M]//续修四库全书:第387册.上海:上海古籍出版社,2002:164.
- [3]范祖禹.范太史集[M]//景印文渊阁四库全书:第1100册.台北:商务印书馆,1986.
- [4]王夫之.宋论[M].北京:中华书局,1964:142.
- [5]李焘.续资治通鉴长编[M].北京:中华书局,2004.
- [6]毕仲游.西台集[M]//景印文渊阁四库全书:第1122册.台北:商务印书馆,1986:79.
- [7]孙升.孙公谈圃[M]//景印文渊阁四库全书:第1037册.台北:商务印书馆,1986:102.
- [8]苏轼.苏轼文集[M].孔凡礼,点校.北京:中华书局,1986.
- [9]曾巩.曾巩集[M].陈杏珍,晁继周,点校.北京:中华书局,1984:442.
- [10]苏辙.苏辙集[M].陈宏天,高秀芳,点校.北京:中华书局,1990.
- [11]赵汝愚.宋朝诸臣奏议[M].上海:上海古籍出版社,1999.
- [12]脱脱,等.宋史[M].北京:中华书局,1977.
- [13]陈亮.陈亮集[M].邓广铭,点校.北京:中华书局,1987:134.
- [14]王崇庆.元城语录解[M].马永卿,辑.北京:中华书局,1985:9.
- [15]王安石.临川先生文集[M].北京:中华书局,1959:446.
- [16]王称.东都事略[M].济南:齐鲁书社,2000:55.

Why Did the Policies During Yuanyou Reign in Northern Song Dynasty Failed:Focusing on the Incentive Mechanism

Zhang Chengzhong

Abstract: Although the policies during Yuanyou reign were hailed as a model of governance in the Southern Song Dynasty, in fact, there were almost no commendable political achievements. In view of strengthening of incentive mechanism during the Xifeng period caused the problem of serious convergence, the opposite measures were taken. The new policies were abolished, at the same time the supervisors were vigorously reorganized. In the bureaucracy system, a weakening incentive mechanism was adopted to relax the supervision and assessment of the local officials. However, this weak incentive method quickly led to the spread of the muddled and lazy political atmosphere, which caused the institutional shackles of administrative operations. In turn, it made the financial crisis not only unresolved but also becoming more and more serious. During the Yuanyou reign, the old policies group was unable to deal with the new situation under the muddled and lazy political atmosphere and solve the serious financial crisis. The new policies showed signs of resurgence, and Yuanyou reforms ended in failure.

Key words: Sima Guang; the policies during Yuanyou reign; incentive mechanism; political atmosphere of inaction

[责任编辑/晨 潇]