

引子：从县衙的格局谈起

在帝制中国，县虽然是最小的行政单元，却是唯一沿用了二千六百余年之久的地方行政区划。县官，人们通常称之为父母官，虽然他也常被戏称为七品芝麻官，但他却极有可能是大多数乡土中国的老百姓一生所见过的最大的官员。对于普通百姓而言，县衙大堂便是皇权的象征，他们与帝国官僚体制发生的所有联结，几乎都从这里开始。

现代哲学家冯友兰先生在《三松堂自序》中，回忆起1907年随父亲赴任崇阳县时，对崇阳县衙门的印象：

“我跟着父亲在衙门里住的时候，对衙门的建筑也作了一些观察。建筑是朴素的，但是有一定的格局、体制。这种格局和体制表示县官在一县中的地位。衙门的大门上边，挂了一块竖匾，上写‘崇阳县’三个大字。竖匾表示以上临下的意思。进了大门，绕过仪门，就是大堂。大堂前面两侧各有一排房子，这是县衙门的六房办公之地。东边一排三房是吏、户、礼；西边一排三房是兵、刑、工。……大堂正中，有一座暖阁。暖阁中间有一张桌子、一把椅子。这就是县官的公座公案。……大堂后边，就是‘宅门’。这个称号表示此门以内就是县官的私宅。宅门进去，是二堂。二堂后边，还有三堂。进了宅门，往西边拐，就是花厅，是县官会客的地方。花厅西头，有一个套房，叫签押房，是县官办公的地方。花厅后边，隔一个院子，就是上房。母亲领着我们住在上房里面。”^①

若干年后冯友兰来到北京故宫，他在皇宫看到了一个“放大了千百倍的县衙门”，他从“大明门”或“大清门”看到了“崇阳县”大门，从天安门外的吏、户、礼、兵、

^① 冯友兰：《三松堂自序》，人民出版社2008年版，第13-14页。

刑、工六部看到了崇阳县衙大堂前面的吏、户、礼、兵、刑、工六房，从太和殿看到了县衙大堂，又从中和殿、保和殿看到了二堂、三堂，从皇帝的私宅乾清宫看到了崇阳县知县妻儿老小居住的上房。这些联想使冯先生得到一个结论：“就格局和体制说，皇宫和县衙门是一致的。县衙门的格局和体制，表示县官在封建社会中的地位。”^①

这种一致性并非偶然，今天当我们参观那些保存完整的清代县衙时，仍然能够看到与崇阳县衙相类似的格局。以河南内乡县衙为例，内乡县衙位于县城东大街，坐北朝南，沿中轴线由四进院落组成。进入县衙大门，右首有两座小庙，一是土地庙，一是萧何庙。在大门与县衙大堂之间，是一座仪门。过了仪门，进入大堂院。东、西两侧自北向南依次排列吏、户、礼和兵、刑、工六房，是县衙书吏的办公场所。仪门正前方是高大森严的“内乡县正堂”，这是知县处理政务、举行典礼、审理要案的地方。大堂正中，有一座暖阁，暖阁中间有一张桌子，一把椅子，便是知县公案，两旁陈列仪仗：青旗、兰伞、兰扇、铜棍、皮朔和堂鼓、铜锣。背后是硕大的屏风，上绘海水潮日图，象征清似海水，明如日月。大堂之后，依次是二堂、三堂，分别是知县预审案件和办公起居的地方。在大堂与二堂之间有一座屏门，上书“天理、国法、人情”，这六个字自有深意。

总的来说，内乡县衙的建筑布局与冯友兰先生笔下的崇阳县大同小异。如果有幸参观河南叶县县衙及九江浮梁县县衙，我们都会产生这种大同小异的感觉，这大概是各州县衙门建筑刻意模仿皇城规制和格局的结果。而就清代州县行政的实际意义而言，可以“毫不夸张地说，地方行政全在州县官们手中。没有他们，地方行政就会停滞”^②。

县衙与皇宫在建筑格局上的一致并非只具有象征意义，以大堂前东西两侧的六房为例，它们与中央六部在职能分工上是一致的，所谓“政事之端纠纷万绪，不离乎吏、户、礼、兵、刑、工六曹之所掌”^③。早在北魏太和元年（477年），孝文帝曾在一道诏书中说：“今牧民者，与朕共治天下也。”^④把县令等牧民之司摆在与国君共治天下的位置上，足见皇帝对于牧民之司的重视。宋代许月卿在制《百官箴》时特意把知县等守臣列于转运使、提点刑狱使等监司之前，“以其有民、有社、有祀、有戎、

① 冯友兰：《三松堂自序》，人民出版社2008年版，第15页。

② 瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信、晏锋译，法律出版社2003年版，第29页。

③ （清）刚毅：《牧令须知·序》，载《官箴书集成》（九），黄山书社1997年版，第213页。

④ 《魏书·高帝纪上》，中华书局2000年版，第96页。

有师之教、有父之尊、有母之亲，非使者比也”^①，《左传》称：“国之大事，在祀与戎。”^②即便在现代人看来，对于一个国家来说，有两个要件“通常是至关重要的，这就是：居民和领土。”^③许月卿强调知县有民、有社、有祀、有戎，凸显了知县的价值，治县如治国，这是与其他各级官吏迥然不同的体验。清朝人甚至感叹：“国家设官分职，关系至重。内则宰相，外则牧令。宰相所经营在天下，牧令所经营在一方。至于目击民生之利病、习知人情之好恶，则宰相有不及牧令者焉。”^④

其中“目击民生之利病、习知人情之好恶”一句，很能反映州县亲民的特色，人们通常称县官为“父母官”，这个称呼源于《后汉书·杜诗传》，汉代南阳百姓感念前后两任太守召信臣和杜诗的善政，广为流传一句“前有如父，后有杜母”^⑤，这才有了“父母官”的说法，后来人们也用它来指代县令。在历代传承的官箴书中，亲民也是一条治理基层的重要经验。宋胡太初在《昼帘绪论》中就说：“令为民父母，以慈爱为车，以明断为輶，而行之以公恕，斯得矣。”^⑥明宣宗在《御制官箴·各县箴》称：“人君代天子养兆民，任牧民者邑令尤亲。”^⑦作为牧民之司，知县可以常常深入民间，体察民情，代天子为其所不能为。清光绪十年（1884年）刘福康在为《州县初仕小补》所作的序言中说：“牧令者，亲民者也。信能于亲字认得真、做得透，则上不负国、中不负己、下不负民，民亦乐称为父母。”^⑧也就是说，州县官只有亲民，才能上不负国家，下不负百姓，也才能真正受到百姓的拥戴。

九重之内的天子无疑是尊贵的，对于普天之下的百姓而言却是模糊的，县官的存在才使天子的形象变得清晰起来。在青旗、兰伞与堂鼓、铜锣之间，在海水潮日的巨大屏风前，县官传达着皇帝的冷酷与威严，也传递着皇帝的温暖与慈爱。当普通百姓步入与皇宫格局相仿的县衙时，没有比这更加清楚的暗示了，即便远在天涯，一切仍在皇帝的控制之中。

① （宋）许月卿：《百官箴次第》，载《官箴书集成》（一），黄山书社1997年版，第122页。

② 《春秋左传（一）》成公十三年，顾馨、徐明校点，辽宁教育出版社1997年版，第157页。

③ [意]朱塞佩·格罗索：《罗马法史》，黄风译，中国政法大学出版社1994年版，第13页。

④ （清）褚英：《州县初仕小补》“刘福康序”，载《官箴书集成》（八），黄山书社1997年版，第732页。

⑤ 《后汉书·杜诗传》，中华书局2000年版，735页。

⑥ （宋）胡太初：《昼帘绪论·临民篇》，载《官箴书集成》（一），黄山书社1997年版，第102页。

⑦ 载《官箴书集成》（一），黄山书社1997年版，第255页。

⑧ （清）褚英：《州县初仕小补》“刘福康序”，载《官箴书集成》（八），黄山书社1997年版，第732页。

第一章 县政之运作

县官是牧民之司,统管一县行政、司法、教化等事务,他们是帝制中国地方行政的基石。从制度设计上看,在长达数千年的发展过程中,县级政权并非全然是县长官的一人政府,从秦汉时期分曹治事下佐贰官之于长官的相对独立,到唐宋时期同职连坐制度下长官与佐贰官之间的相互制衡,再到明清时期幕僚的共襄政治,县长官与佐贰官及后来的幕僚之间复杂的互动关系,推进着县治的发展。

一、秦汉时期县令长与县丞、尉的关系

秦王朝在其早期发展过程中,曾合并小乡聚为大县。而在统一六国以后全面推行郡县制,县成为最基层的地方行政单位,中央任官至县为止。县的长官,万户以上称县令,品秩千石至六百石;万户以下称县长,秩五百石至三百石。均设县丞、县尉,秩四百石至二百石。^①依秦制,县令或县长“皆掌治民,显善劝义,禁奸罚恶,理讼平贼,恤民时务,秋冬集课,上计于所属郡国”,“丞署文书,典知仓狱。尉主盗贼。凡有贼发,主名不立,则推索行寻,案察奸宄,以起端绪。各署诸曹掾吏”^②。

(一) 县丞、尉独立行使职权

除了上述寥寥数语,关于县令长与县丞、县尉的关系再无明确的记录。县令长的长官地位当然毋庸置疑,引发联想的是“典”和“主”两个字,有学者指出:“主和典的意思表明,丞对于令长不完全是辅佐,更不是从属身份。”^③尉与令长的关系亦当如此。

《后汉书·百官志》称(县丞与县尉)“各署诸曹掾史”,秦汉时期郡县行政实行

① 参见《汉书·百官公卿表》,中华书局2000年版,第624页。

② 《后汉书·百官志》,中华书局2000年版,第2473-2474页。

③ 安作璋、熊铁基:《秦汉官制史稿》(下),齐鲁书社1985年版,第165页。

分曹设官、分职治事，县诸曹掾史包括：廷掾、功曹史及户、奏、辞、法、尉、贼、决、兵、金、仓各曹掾史，^①等等。县丞、县尉各有自己的属官，说明县丞、县尉机构在人员设置上确有独立的一面。主管军事的县尉甚至有独立的治所。“汉氏长安有四尉，分为左、右部：城东、南置广部尉，是为左部；城西、北置明部尉，是为右部”，“后汉洛阳置四尉，皆孝廉作，有东部、南部、西部、北部尉”^②。大名鼎鼎的曹操，就做过洛阳北部尉，据《曹瞒传》记载，曹操初入尉廨，便造五色棒，整治四门，棒杀宦官蹇硕叔父，北部尉的权威可见一斑。^③

湘西里耶秦简所记载的秦始皇三十二年(公元前 215 年)启陵乡某里典及邮人任命过程，显示出县尉在人事任免方面的具有某些决定权。当年正月戊寅朔甲午，启陵乡啬夫向县令、县尉报告，成里里典、启陵邮人出现缺员，并建议由士伍成出任里典、勾担任邮人。同月戊寅朔丁酉，迁陵县丞就此事询问启陵乡：二十七户人家已设一里典，何需再任命成为里典？启陵乡答复：县尉已任命成为里典，勾为启陵邮人。^④在秦汉时期，“尉主盗贼”，而里典负责监督违法，邮人有缉盗之责，他们的任命应该属于县尉的职权范围。在启陵乡里典、邮人任命过程中，迁陵县尉根据乡啬夫建议作出决定，县丞根本无从置喙。

在出土的简牍中，也可以找到一些以县丞名义行使职权的记录。如湖北荆州高台 18 号墓出土的编号 M18: 35 的四方木牍中，甲牍正面是“安都”二字，下偏右书“江陵丞印”四字，乙牍称，江陵中乡乡吏上报县廷，新安户主燕一家报请迁徙至安都，望县署通告安都县接纳燕的名数，公文最后是“十月庚子，江陵龙氏丞敬移安都丞”^⑤的字样。这是江陵县为燕开具的迁移户口的介绍信，封面只有江陵县丞官印，说明此事属于县丞管辖权范围。还有一些史料，证明县丞在勘验、审判方面具有一定的裁量权，如睡虎地秦简《封诊式·封守》记载了某乡根据县丞出具的文书，查封了被告人甲的家室、妻、子、臣妾、衣器、畜产等物。^⑥再如龙岗秦简六号墓出土的木牍记录了就被告辟死的量刑问题展开的讨论，最后由沙羨县丞甲与史丙作出判决：免辟死为庶人，恢复其自由。^⑦

① 参见《后汉书·百官志》太尉、州郡、县乡各条本注，中华书局 2000 年版，第 2428、2472、2474 页。

② (唐)李林甫：《唐六典》卷 30“京县畿县天下诸县官吏”，中华书局 1992 年版，第 750-751 页。

③ 《三国志·魏书·武帝纪》，中华书局 2000 年版，第 2 页。

④ 湖南文物考古研究所等：《湘西里耶秦代简牍选释》，载《中国历史文物》2003 年第 1 期。

⑤ 湖北荆州博物馆：《荆州高台秦汉墓——宜黄公路荆州段田野考古报告之一》，科学出版社 2000 年版，第 224 页。

⑥ 刘海年、杨升南、吴九龙主编：《中国珍稀法律典籍集成》甲编第一册《睡虎地秦墓竹简》，科学出版社 1994 年版，第 644 页。

⑦ 参见中国文物研究所、湖北文物研究所：《龙岗秦简》，中华书局 2001 年版，第 144 页。

（二）县令长与县丞、尉相互配合、相互制约

对于秦汉时期分曹设官、分职治事的情形,有学者解读为最高统治者是出于分割、制约与平衡郡县长官权力的目的,^①这种说法是值得商榷的。秦朝初在全国范围内推行郡县制,县级僚属官的设置,只能说是粗具规模,在职权分工方面并不清晰,所以《汉书·百官公卿表》中,只言皆设丞、尉,到《后汉书·百官志》虽提及丞、尉分工,仍然语焉不详,甚至用“皆秦制也”一笔带过。在封建官制初建阶段,这种语焉不详不足为怪。某些出土的汉代法律简牍,关于县令长与丞、尉之间事权分配的规定,有时可以解读出相互制约的意涵,如根据《二年律令·户律》记载,汉代百姓登记户籍时向县廷申报“宅园户籍、年细籍、田比地籍、田命籍、田租籍”等情况,盛于篋及匣柜之内,密封保存,并加盖县令、县丞及官啬夫的官印。^②类似的情况见于《二年律令·金布律》,官府如出卖官物、收取市租及质钱,须把钱投入一种特制的存钱器皿,再密封后加盖令、丞印。^③可见,汉代县府对于某些官方文件及财物的保管,需同时加盖县令与县丞的官印,这种令、丞同时封印的行为,确实可以理解为一种相互制衡。

不过,秦汉时期县令长与丞、尉三者之间的关系,更多时候给人的感觉是权责不明。如尹湾汉简记载了七月到九月间数起县丞输钱至都内(国库)的情况,其中包括海西丞、曲阳丞、承丞、良成丞、南城丞、干乡丞,从“典知仓狱”四字,可知输钱都内当属县丞的职权,而在这份简牍中可以发现兰陵右尉、南城尉输钱都内的记录,^④这是县尉与县丞在财政管理方面职权分工不明的例子。再就“尉主盗贼”而言,根据《二年律令·捕律》规定,一旦“群盗杀伤人”“贼杀伤人”“强盗”案件发生,县令长得知消息,应即时派发足够的官兵,由“尉分将”“令兼将”,尽快赶到事发地点,进行抓捕。^⑤可见,尽管捕盗是县尉的职权,县尉也确有分统一路官兵之权,但还必须在县令统一指挥之下。《汉书·酷吏传》就记载了汉成帝永始、元延年间(公元前13年前后)长安令尹赏精心策划的一起捕杀群盗事件。当时长安劫盗频发,

① 万昌华、赵兴彬：《秦汉以来基层行政研究》，齐鲁书社2008年版，第25页。

② 张家山汉墓竹简整理小组：《张家山汉墓竹简（二四七号墓）》，文物出版社2001年版，第178页。

③ 张家山汉墓竹简整理小组：《张家山汉墓竹简（二四七号墓）》，文物出版社2001年版，第190页。

④ 连云港市博物馆、中国社会科学院简帛研究中心、东海县博物馆、中国文物研究所：《尹湾汉墓简牍》，中华书局1997年版，第96页。

⑤ 张家山汉墓竹简整理小组：《张家山汉墓竹简（二四七号墓）》，文物出版社2001年版，第152页。

死伤横道。尹赏派户曹掾史与乡吏、亭长、里正、父老、伍人等预先将不法之徒登记在案,等到某日会同长安吏突然进行收捕,坑杀数百人。^①

捕盗之事似乎与县丞无关,事实却并非如此。据《二年律令·捕律》规定,盗贼事发,如果“士吏、求盗部者,及令、丞、尉”无人察觉,那么“士吏、求盗”这些有捕盗职责的下属要罚戍边二年,而县令、丞、尉各罚金四两。^② 从这条法令可以看到,虽然根据秦制,“尉主盗贼”,但县丞也需参与,这是县丞、县尉在捕盗方面职权分工不明的地方;而主管缉盗的县尉与统管县政的县令,以及似乎与缉盗之事不甚相干的县丞在承担失察之责时一律被处以罚金四两,这又是责任不公的地方。

总之,在秦汉时期县丞、尉绝非可有可无的佐贰官,他们各有专责,在行使职权时具有一定的独立性,对县令长形成了某种程度的制约,但这种制约是与三者之间权责不明的状况分不开的,这也许是封建官制初建时期的特色。魏晋南北朝时,地方行政区划为州、郡、县三级体制,县所辖地区大不如前。在县政府机构设置上,杂职增多,佐贰废置不定,县令长往往一个人主管一县之政。西晋时大县设令,小县置长,至于佐官,只县尉得以保留,大县二人,小县一人,其余杂职包括主簿、录事史、主记室史、门下书佐、幹、游徼、议生等,名目繁多。县不满三百户以下设职吏十八人,散吏四人;三百户以上,职吏二十八人,散吏六人;至三千户以上县,设职吏八十八人,散吏二十六人;^③三千户以上已称大县,与秦汉时县令所辖动辄万户相比,不可同日而语。到南朝宋时,一度设县丞,后不复置,太祖元嘉十年(433年),又废小县县尉一职,“其余众职,或此县有而彼县无,各有旧俗,无定制也”^④。后梁、陈相因,大小县复皆置丞、尉。^⑤ 北朝县制,有丞而无尉,余职如中正、光迎功曹、光迎主簿等,^⑥名目与南朝多有不同,而县境愈小,不足百户之县,如敷城(90户)、新城(42户)、乐良(49户)等,并不少见。^⑦ 隋文帝即位后改定官制,县设令、丞、尉、正、光初功曹、光初主簿、功曹、主簿、西曹及金、户、兵、法、士等曹佐、市令等。《隋书·百官志》云:“其所制名,多依前代之法。”^⑧

① 参见《汉书·酷吏传》,中华书局2000年版,第2720页。

② 张家山汉墓竹简整理小组:《张家山汉墓竹简(二四七号墓)》,文物出版社2001年版,第153页。

③ 参见《晋书·职官志》,中华书局2000年版,第482页。

④ 《宋书·百官志》,中华书局2000年版,第827页。

⑤ 《隋书·百官志(上)》,中华书局2000年版,第493页。

⑥ 《隋书·百官志(中)》,中华书局2000年版,第516-517页。

⑦ 《魏书·地形志(上)》,中华书局2000年版,第1673、1679、1681页。

⑧ 《隋书·百官志(下)》,中华书局2000年版,第525、532页。

二、唐宋时期县首领官与丞、簿、尉之间的关系

唐朝沿用隋朝旧制,在地方上实行州县两级制。县级长官不论大小统称县令。关于县令及佐杂各职的职权,《唐六典》规定如下:

京畿及天下诸县令之职,皆掌导扬风化,抚字黎氓,敦四人之业,崇五士之利,养鰥寡,恤孤穷,审察冤屈,躬亲狱讼,务知百姓之疾苦。所管之户,量其资产,类其强弱,定为九等。其户皆三年一定,以入籍帐。若五九(谓十九、四十九、五十九、七十九、八十九)、三疾(谓残疾、废疾、笃疾)及中、丁多少,贫富强弱,虫霜旱涝,年收耗实,过貌形状及差科簿,皆亲自注定,务均齐焉。若应收授之田,皆起十月,里正勘造簿历;十一月,县令亲自授给,十二月内毕。至于课役之先后,诉讼之曲直,必尽其情理。每岁季冬之月,行乡饮酒之礼,六十已上坐堂上,五十已下立侍于堂下,使人知尊卑长幼之节。若籍帐、传驿、仓库、盗贼、河堤、道路,虽有专当官,皆县令兼综焉。县丞为之贰。

主簿掌付事勾稽,省署抄目,纠正非违,监印,给纸笔、杂用之事。

录事掌受事发展,勾检稽失。

县尉亲理庶务,分判曹事,割断追催,收率课调。^①

(一) 同职连坐制对于长官的制约

与前代相比,唐代关于县令职权的规定更加具体。诸如籍帐、传驿、仓库、盗贼、河堤、道路等事务,虽有专官,仍需县令综理。而狱讼、授田及均定赋役等事务,县令必须亲力亲为。这意味着县令职权的扩张,毕竟诸如狱讼、差科等事务在秦汉时期或由县丞分掌,或者由县令长与县丞共同负责,是不必由长官亲掌的。不过,唐宋之际实行的同职连坐制度,使这种权力扩张受到了一定的限制。

按照唐律,中央地方各官府,依职权分四等官:长官、通判官、判官及主典。“长官为官府之总判;通判官辅之;判官审察文案,并考公事及文书之稽失;主典受判官以上之处分(指挥),勘造文案,并检出判官以上行为之稽失。”^②就县府而言,县令自是长官;县丞为之贰,是通判官;县尉分判曹事,即判官;其余司法、司

^① 《唐六典》卷30《三府都护州县官吏》,中华书局1992年版,第753页。

^② 戴炎辉编著:《唐律通论》,台湾元照出版公司2010年版,第354页。

户佐、史等为主典。至于主簿、录事,属于检勾之官,“检者,谓发长检稽失,诸司录事之类。勾者,署名勾讫,录事参军之类。”^①

而所谓同职连坐制度,就是指同衙官吏因公事犯罪时,以直接责任者为首犯,科以本罪刑罚,余者节级减等处刑。四等官自下而上,至最上而转最下。《唐律疏议》特别以大理寺作为例证:如果大理寺丞作为判官,判断有失,则以丞为首犯,少卿、正作为通判官,承担第二从责任;长官大理寺卿承担第三从责任,主典为第四从,而主簿、录事作为检勾官亦承担第四从责任。^② 作出正确判断的则不予追究。这就要求同职四级官吏在就具体事务提出处理意见时均自负其责,作为下属不必唯长官马首是瞻,而长官也不能断然忽视下属的判断。

在吐鲁番出土文书中,有一份《唐景龙三年(709年)十二月至景龙四年(710年)正月西州高昌县处分田亩案卷》,文中多处留下官员李晏的批示,有时他先以县尉(判官)身份请求下乡,转而即以县丞(通判官)的身份进行批复,最后由该县县令管直(长官)作出“依判”的批示。有时李晏又是以主簿的身份,对录事处理的公文付司勾检。^③ 显然李晏本职为县丞,但又身兼县尉与主簿的职务,这种一身多职的情况自然是少数。在这份案卷中,李晏依其所兼各职,分别作出相应批示,毫不马虎,反映出同职连坐制度下县级政府各级官吏分工明确、各负其责的情况。

唐宋时期实行的同职连坐制,对于长官有更严格的要求。一旦通判以上官作出与下属不同的判断而最终证明为错误的,则只需追究通判以上官的责任。若长官作出了正确的判断,即便通判以下各官判断有失,亦不承担责任。在这种情形下,长官要改变下级官吏作出的决定,自然要比维持原决定承担更大的风险。

这种制度在法律规范的层面沿用至宋朝。不过,宋朝的县级长官虽名为县令,实则经常由皇帝直接委派京官掌管一县之政,称为知县。据《宋会要辑稿》所载,太祖建隆四年(963年)六月,“以大理正奚屿知大名府馆陶县、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,朝臣知县自屿等始”^④。这种办法,旨在加强皇帝对地方的控制。不过,作为临时差遣官,知一切县之事并不容易,有人甚至认为“严格地说,宋代没有真正的地方官”^⑤。在任的知县,也常常被转运使

① (唐)长孙无忌等撰、刘俊文点校:《唐律疏议》卷5《名例》“诸同职犯公坐者”条疏议曰,法律出版社1999年版,第123页。

② 参见《唐律疏议》卷5《名例》“诸同职犯公坐者”条疏议曰,法律出版社1999年版,第120页。

③ 国家文物局古物研究室:《吐鲁番出土文书》七,文物出版社1986年版,第506-523页。

④ 《宋会要辑稿·职官》48之25,中华书局1957年版,第3468页。

⑤ 陈茂同:《历代职官沿革史》,华东师范大学出版社1988年版,第373页。

调作他用,至有“经数时不归者”,宋仁宗曾于庆历七年(1047年)、庆历八年(1048年)、皇祐三年(1051年)曾连连诏令诸道除鞫狱外禁止将知县差出,违者以“违制故失论”^①。禁令频发,证明这种情况有禁不止。知县长官不安于位,县衙内的权力天平向佐贰官倾斜。宋哲宗元符元年(1098年)“诏县丞簿尉日赴长官厅议事及签书文檄。”^②连赴长官厅议事这种事情都需要由皇帝出面解决,显示出丞尉簿对于长官的怠慢,这大概是宋代差遣官制下特有的情形。

(二) 主簿的兴起与县丞、县尉的没落

主簿一职,东汉时便已出现,唯其“所职者簿书,盖曹掾之流耳”^③,通常由令长自己选用。隋朝县佐官中,亦有主簿之职,据《隋书·百官志》记载:“旧周、齐州郡县职,自州都、郡县正已下,皆州郡将县令至而调用,理时事。至是不知时事,直谓之乡官。别置品官,皆吏部除授,每岁考殿最。刺史、县令,三年一迁,佐官四年一迁。佐官以曹为名者,并改为司。”^④可见从开皇三年(583年)始,中央已收回对于佐官包括主簿的任用权。唐承隋制,设“主簿掌付事勾稽,省署抄目,纠正非违”,通过勾检县府出入文书中的违误,起到监督县政的作用,乔谭在《会昌主簿厅壁记》中说:“(主簿)“虽务分官联,而我实纲纪,编王侯于尺籍,总豪华于伍符,皆此之自阙。以简书追胥,以簿书诘盗,皆此之自决。县大夫无能专达,野司寇不获仅成,咸在公之铃键矣。”^⑤主簿的重要性可见一斑。宋代主簿的职权,据朱熹乾道八年(1172年)八月所作《建宁府建阳县主簿厅记》所载:“县之属有主簿,秩从九品,县一人,掌县之簿书,凡户租之版、出内之会、符檄之委、狱讼之成,皆总而治之,勾检其事之稽违,与其财用之亡失,以赞令治,盖主簿之为职如此。”^⑥宋太祖开宝七年(974年)七月曾对西川管内州县下诏:“县千户以上,依旧置令、尉、主簿,凡三员;户不满千,止置令、尉各一员,县令兼主簿事;不满四百,止置主簿、县尉,以主簿兼知县事;不满二百,止置主簿,兼县尉事”,又“诏天下州县官宜依西川例省减员数。”^⑦在某些情况下,主簿得兼知县及县尉事,足见皇帝对主簿之职的重视。

① 《宋会要辑稿·职官》48之26,中华书局1957年版,第3468页。

② 《宋会要辑稿·职官》48之53,中华书局1957年版,第3482页。

③ (元)马端临:《文献通考》卷63《职官十七》,中华书局1988年版,考574。

④ 《隋书·百官志(下)》,中华书局2000年版,第537页。

⑤ 《全唐文》卷451,中华书局1983年影印版,第4614页。

⑥ 《晦庵先生朱文公文集》卷77《建宁府建阳县主簿厅记》,载《朱子全书》24,上海古籍出版社、安徽教育出版社2002年版,第3717页。

⑦ (宋)李焘:《续资治通鉴长编》卷11“开宝三年七月壬子”条及丙辰条,上海古籍出版社1986年版,第95-96页。