



河北大学
HEBEI UNIVERSITY

密 级：
分 类 号：
学校代码：10075
学 号：20061258

博士学位论文

宋朝宣抚使制度研究

学位申请人：郑丽萍
指导教师：汪圣铎 教授
姜锡东 教授
学位类别：历史学博士
学科专业：中国古代史
授予单位：河北大学
答辩日期：二〇〇九年六月

ClassifiedIndex:

CODE:10075

U.D.C.:

NO: 20061258

A Dissertation for the Degree of D. History

A Study on the XuanFuShi System of Song Dynasty

Candidate: Zheng Li-Ping

Supervisor: Prof.Wang Sheng-duo
Jiang Xi-dong

Academic Degree Applied for: Doctor of History

Specialty: Ancient History of China

University: HeBei University

Date of Oral Examination: June, 2009

河北大学

学位论文独创性声明

本人郑重声明： 所呈交的学位论文，是本人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知， 除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写的研究成果，也不包含为获得河北大学或其他教育机构的学位或证书所使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了致谢。

作者签名： 郑丽萍 日期： 2009 年 6 月 日

学位论文使用授权声明

本人完全了解河北大学有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。学校可以公布论文的全部或部分内容，可以采用影印、缩印或其他复制手段保存论文。

本学位论文属于

1、保密 ☐ ， 在 年 月 日解密后适用本授权声明。

2、不保密 ☐ 。

（ 请在以上相应方格内打“√” ）

保护知识产权声明

本人为申请河北大学学位所提交的题目为（《宋朝宣抚使研究》）
的学位论文，是我个人在导师（汪圣铎
姜锡东）指导并与导师合作下取得的研究成果，研究工作及取得的研究成果是在河北大学所提供的研究经费及导师的研究经费资助下完成的。本人完全了解并严格遵守中华人民共和国为保护知识产权所制定的各项法律、行政法规以及河北大学的相关规定。

本人声明如下：本论文的成果归河北大学所有，未经征得指导教师和河北大学的书面同意和授权，本人保证不以任何形式公开和传播科研成果和科研工作内容。如果违反本声明，本人愿意承担相应法律责任。

声明人： 郑丽萍 日期： 2009 年 6 月 ____ 日

作者签名： 郑丽萍 日期： 2009 年 6 月 ____ 日

导师签名： 汪圣铎 日期： 2009 年 6 月 ____ 日

摘要

宣抚使又称宣抚、宣使、宣相、宣威等，是宋朝统辖各大战区军政事务的重要使职官员，堪称宋代地方上影响力最大的官员。宋朝力主抗金的著名政治家、宰相李纲就曾讲：“祖宗以来，所置使名莫重于宣抚，多以现任执政官充之”。宣抚使制度在北宋前期就已设立，其后时置时废，前后延续了数百年。两宋之后，元、明、清诸代，仍设立此官职，宣抚使职能的重要性和影响力，从中可见一斑。

唐朝设立的宣抚使最初为朝廷临时派遣到地方主持赈灾、安抚边民的官员，职衔不高，权势不重，使命完结即回朝复命。北宋前期，宣抚使基本沿袭唐代的旧制，仍为朝廷派遣到地方安抚民众、赈灾、抚绥边境的使臣。这一时期，朝廷爱惜名器，任命宣抚使巡抚地方者甚少。北宋中期以后，随着与西夏长期而激烈的战争，同时还面临着来自于内部农民频繁变乱的压力。在内忧外患的局势下，宣抚使的职能和角色也发生了显著的变化，由以安抚为主要职责的临时朝廷遣使，开始演变为指挥地方军事作战与平乱的军政长官。北宋后期，随着战争形势的严峻，及内部农民起义的爆发，宣抚使设置更为频繁，辖区日渐扩大，出任宣抚使者官资进一步降低，并出现了由宦官担任宣抚使的事例。南宋时期，随着与金、元长期激烈的战争，宣抚使设置更为稳定，逐渐形成川陕、京湖、江淮宣抚使三大防御区域，选任资格也进一步放低，军事、财政权力进一步扩大。南宋后期，随着宋蒙元战事的吃紧，亦有重臣兼两大区宣抚使者之例，设置也更为频繁。而三大宣抚使所管辖的具体区划在不同历史时期也在不断变动之中。

宣抚使的副贰主要包括宣抚副使及宣抚判官。实际上北宋时，宣抚副使只是副长官，并不单独设置，判官则是重要属官。宣抚副使作为正使之副，协助正使工作。南宋时期宣抚使多为文臣担任，副使多以武将为之。宣抚判官辅佐宣抚使或宣抚副使治本司事，一般以知州以上资序人充。宣抚使有权辟置宣抚判官。南宋时期，宣抚司置判官一到二员。宣抚判官与宣抚副使“礼抗权均”，并负有监视宣抚司军队的使命。宣抚使幕府属官众多，主要包括承受文字官、参谋官、参议官、勾当公事（干办公事）、主管机宜文字等。宣抚使幕僚并非固定编制，各种属官在宣抚司中并不全都设置。宣抚使属官来源复杂，有以路级官员充任的，有以路级官司属官担任的，有幕职州县官担当的，亦有中央官员临时委任的。由于宣抚使司幕僚多由长官辟举，从而形成事实上的举主与门生的

关系，因此宣抚使与幕僚一般有着较为亲密的关系，成为整个宣抚司机构正常运转的重要动力。

作为唐宋政治军事变革的产物之一，宣抚使角色的转型正是从职能的变化开始的，军事、治安等职能的增强，是宋朝宣抚使职能的最大特点。这两方面为其主要职能。具体包括组织并参与对周边民族政权的战争、组织军队招募、军队校阅、严明赏罚、体恤军兵、维持军队秩序、调发与管理粮草、武器、战马等军需资料、点检、修筑城池、组织防御、布置战略、平息兵变、叛乱及农民起义、组织并参与对境内少数民族作战等。人事管理也是宣抚使职能的一个重要方面，它不仅能够奏辟、举荐官员，而且对辖区内官员有权进行督察和奖惩。而在四川等特殊地区，宣抚使可以主持科举考试和负责官员的磨勘迁转，决定他们的去留。此外，宣抚使仍保留了最初职能，在地方赈灾、开垦农田、招纳流亡户口、兴修水利等民政领域也保持了重要的参与权力。而宣抚使对地方财权的控制和侵夺，更进一步增强了军政实力，成为地方的实际领导者。宣抚使甚至可以印制钱引、发行度牒，行使一部份中央的财政权力。为保障军队供应、满足自己私欲、讨好中央君主，多层面的原因导致了宣抚使财权的日益增强。此外，宣抚使在外交、文教、地方宗室事务中也发挥了一定作用，体现职能的多样性。

宋朝宣抚使作为地方上最重要的使职官员，与各级政府、官员形成了复杂多变的关系。从北宋中期起，宣抚使就取得了一定的便宜行事之权，有权辟置僚属、罢免官吏。至南宋，由于对金作战的需要使宣抚使便宜黜陟之权更是有了较大发展。由于宋朝的国策极力防范地方官员集军政财等大权于一身，以防止出现地方权力的膨胀和割据现象，从而使宣抚使与君主及中央各机构产生矛盾是不可避免的。而面对金朝、蒙元的屡屡南侵，宋廷不得不给予宣抚使相当大的权力以保证对金作战的需要。权力的收放成为中央与宣抚使之间争夺的焦点。中央采取了多种手段限制和笼络大权在握的宣抚使。地方上跨路级机构与宣抚使也形成了不同类型的关系，宣抚使司受级别更高的都督府节制。由于宣抚使、制置使职能相近，宣、制司长官之间存在一定矛盾。但一般情况下，宣抚使地位高于制置使，对制置使拥有节制之权。经略使、招讨使、招抚使、镇抚使等，地位皆低于宣抚使，受宣抚使节制。总领所作为地方上理财机构，宣抚使对财权的争夺使两司共同措办辖内经济事务中二司矛盾重重。地方上路、州、县各级机构、官员均听命宣抚使指挥，并可受征辟入幕府参办军政事务。

宋代宣抚使制度在长期发展中，形成了设置日益频繁，军政、财政等职权日益扩大，

任职者官资趋于下降、辖区固定化、属官增多，文臣为正、武臣为副等特点，一度还出现了以宦官和降将为宣抚使的情况。

宋朝宣抚使制度的历史作用是多方面的，突出地表现在军事领域，宣抚使在北宋时期即成为抗击西夏与辽军，指挥前线军队作战的重要地方统帅。南宋时期，川陕、京湖、江淮宣抚使所领导的军队是南宋抗金作战的主力，维持了半壁河山，一度在对金作战中还占据了优势地位。即使在南宋后期，宣抚使军队的抗击，也有效地阻止了蒙元军队的进攻长达四十余年。而宣抚使对辖区民众的安抚、赈济、治安维护有效地减轻了人民的疾苦，对社会稳定具有积极意义。其所拥有的人事任免权、科举选士权，为宋代政府招揽了一批有为官僚和人才。当然，不可否认，宋朝宣抚使制度发展中也存在任用非人、监管不力的情况，如童贯之所为祸国殃民，吴曦叛国导致了四川门户大开，开禧北伐的失败。但这些问题并不会影响宋朝宣抚使制度整体评价，它作为宋朝一项重要的地方政治制度，对后世产生了巨大的历史影响，得到元、明、清诸王朝的继承和认可。

关键词 宋朝 宣抚使 地方军政 中央集权 行政制度

Abstract

Xuan Fushi , also called Xuan Fu, Xuan Shi, Xuan Xiang, Xuan Wei, is major official in Song Dynasty who charges military affairs in war zone and has the top power in local areas. Famous politician and prime minister in feudal China Li Gang once said, “ From the forefather , Xuan Fu was the most important position which can be held by current archon.” Xuan Fushi system had been framed in prime period of Northern Song Dynasty, being used or abandoned for several hundred years. After Northern Song Dynasty and Southern Song Dynasty, Yuan Dynasty , Ming Dynasty and Qing Dynasty also set up this position. From these, it can be seen the importance of the Xuan Fushi.

In Tang Dynasty, Xuan Fushi who has minor power ,was sent to local areas to make disaster relief and pacify residents. After the mission Xuan Fushi would go back to the center authority. In the prime period of Northern Song Dynasty, appointment of Xuan Fushi followed the Tang Dynasty. In the middle of Song Dynasty , as the long-time war with XiXia and the peasant uprisings pressure, the functions of Xuan Fushi were changed from temporary official for pacifying to military official for command operations. In the late period of Northern Song Dynasty. followed the severe war situation and peasant uprisings, Xuan Fushi system advanced frequently and its' Jurisdiction broadened. The position of the officials who hold a post of Xuan Fushi appears lower and lower, even some eunuch held this position. In the Southern Song Dynasty, as the long-term war with Jin, Yuan, Xuan Fushi system became much more stable. And it appeared Chuan-Shan, Jing-hu, Jiang-Huai defense regions. The qualification became far lower, Xuan Fushi's power in military and finance broadened. In the late Southern Song Dynasty, as the upgrade of the war among Song, Meng, Yuan, and the important minister as Xuan Fushi as the example, the installation of Xuan Fushi was frequent. What's more, the three major areas dominated by Xuan Fushi changed in different history period.

Vice-officials in Xuan Fushi includes Xuan Fu Fushi and Xuanfu Panguan. Actually in Northern Song Dynasty, Xuanfu Fushi was set separately. Pan Guan is high-ranking officials. Xuanfu Fushi helps Xuan Fushi deal with some affairs. In Southern Song Dynasty, Wen Chen was assigned as Xuan Fushi, Wu Chen was assigned as Vice-Xuan Fushi. Xuanfu Panguan helps Xuan Fushi and Vice-Xuan Fushi deal with government affairs, to which at

least Zhi Zhou was assigned. Xuan Fushi have the right of the appointment and removal of Xuanfu Panguan. In Northern Song Dynasty, there are one or two officials as Xuanfu Panguan. Vice-Xuan Fushi and Xuanfu Panguan have the similar power who keep watch over the army. In Xuan fushi government, there are many officials ,including Wenzi officials, Canmou officials, Canyi officials etc. who are not registered. The officials in Xuan fushi government get from various fields. Some are from Lu-level, some from Zhou, some from the center government. As Xuan Fushi have the right of recommend, the officials in Xuan fushi government subordinate to Xuan fushi. The intimate relationship of them is the power to run the Xuan Fushi government.

As the result of the politics and military of the Tang and Song Dynasty, the change of Xuan Fushi system started from its' function. The conspicuous feature in Song Dynasty is the strengthen of military and public safety. It includes war command with the surrounding areas, recruitment, reviewing the military, logistics, building the fortification, repression rebel and peasant uprisings and so on. Personnel Management is another important functions of Xuan Fushi. They can recommend and use talented person and award the officials in the local areas. In special areas, like Sichuan, Xuan Fushi can manage civil service exam test and the officials take-off and landing. Except those, they have the fundamental functions: disaster relief, reclaimed farmland, irrigation. In order to guarantee the supply of the military , satisfy their own desire, please the emperor and other reasons, they have more power in finance, who can print the bank. As the power in finance, Xuan Fushi consolidate their military strength and become the actual leader. Besides, Xuan Fushi have the power in foreign affairs, civilization and religion. All reflect its function variety.

As the most important position in local areas in Song Dynasty, Xuan Fushi have complex relationship with government and officials in all levels. From the middle of the Northern Song Dynasty , Xuan Fushi has privilege in official take-off and landing. In Southern Song Dynasty, Xuan Fushi system developed rapidly because of the war with Jin. It is inevitable that Xuan Fushi have contradiction with the center government who restraint the power expansion and separatism. Whereas, faced with invasion of Jin , Meng , Yuan, the center government have to give the Xuan Fushi Enough power to fight with them. The focus between the center government and Xuan Fushi is the increase and decrease of the power. The central government adopted various methods to restrict the power of Xuan Fushi. Road-level

inter-agency has different relation with Xuan Fushi which was dominated by Du Du Fu. As the position of Xuan Fushi and Zhi Zhishi is similar, they have contradiction inevitably. Under normal circumstances, Xuan Fushi are superior than Zhi Zhishi and govern them. Except Zhi Zhishi, Xuan Fushi also dominated Jing Lvshi, Zhao Taoshi, Zhao Fushi, Zhen Fushi and so on. Zong Lingsuo as the financial government in the local area, they have more contradiction with Xuan Fushi. The officials in Lu, Zhou, County , all take orders from Xuan Fushi.

As the development of the Xuan Fushi system, it has the following features: broadened power in military and finance, lower qualification, fixed area, more dominated officials, Wen minister as the major official, Wu minister as the minor official. Even some even some eunuch held this position.

The history function of Xuan Fushi system in Song Dynasty reflects in various field, especially in military. In Northern Song Dynasty, they have been the command leader to fight with Xi Xia and Liao. In Southern Song Dynasty, the army lead by the three major Xuan Fushi were the main power to preserve the half of the territory. Even in the late period of the Southern Song Dynasty, Xuan Fushi 's army hold down the Yuan's army for forties years. And their relief, safety guard lighten the residents' suffering and have significant influence on the society. The appointment and removal of the right, Civil service exam got some talented persons for the Song government. It is undeniable that the system has some defects. For instance, Tong Guanzhong, Wu Xi. Generally speaking, Xuan Fushi system , as the important local political system, have great influence on the history and are recognized and inherited by Yuan, Ming Qing Dynasty.

Key Words Song Dynasty Xuan Fushi Local Military
Centralization administration

目 录

绪 论	1
一、本论文研究的目的、意义	1
二、国内外学术界的研究现状及分析	2
三、本论文的主要研究内容及创新点	5
第一章 北宋时期的宣抚使制度	7
一、宋代以前的宣抚使制度概论	7
二、北宋前期宣抚使的设置	9
三、北宋中期宣抚使在西北地区的设立及角色的转型	10
四、北宋后期战争、变乱与宣抚使制度的演变	16
第二章 南宋时期的宣抚使制度	25
一、南宋前期宋金战争与宣抚使制度的变革	25
二、南宋中期川陕、京湖、江淮宣抚使的废立	38
三、南宋后期宋蒙元战争与宣抚使制度的变化	41
四、南宋宣抚使辖区的划分和变革情况	44
第三章 宋朝宣抚使的副贰与僚属	48
一、宋朝宣抚使的副贰	48
二、宋朝宣抚使幕府考论	52
三、宋朝历任宣抚使、副使人名单	68
第四章 宋朝宣抚使的职能（上）	80
一、宋朝宣抚使的军事职能	80
二、宋朝宣抚使的治安职能	97
三、宋朝宣抚使的人事管理职能	101
第五章 宋朝宣抚使的职能（下）	110
一、宋朝宣抚使的民政职能	110
二、宋朝宣抚使对地方财权的控制和争夺	116
三、宋朝宣抚使的其它职能	126

第六章 宋朝宣抚使与各级政府的关系·····	132
一、宋朝宣抚使与中央政府的关系·····	132
二、宋朝宣抚使与地方跨路级机构、官员的关系·····	141
三、宋朝宣抚使与地方路级主要机构、官员的关系·····	152
四、宋朝宣抚使与州县官府、官员的关系·····	156
第七章 宋朝宣抚使制度的特点、作用、历史影响·····	158
一、宋朝宣抚使制度的特点·····	158
二、宋朝宣抚使制度的历史作用·····	159
三、宋朝宣抚使制度的历史影响·····	160
结语：宋朝宣抚使制度与唐宋政治、军事体制变革·····	161
参考文献·····	164

绪 论

一、本论文研究的目的、意义

宣抚使是宋代中央在地方设立的最重要的使职官员，它多选用中央宰相、枢密使等两府重要官员出外担任，掌管地方多个路分的军事、行政事务，位高权重。宋人就曾讲：“祖宗以来，所置使名，莫重于宣抚，多以现任执政官充使”^①。因而对这一地方上最重要的政治、军事长官进行全面系统的研究，无疑是具有非常重要研究价值的。

北宋前期，宣抚使沿袭唐代的旧制，是中央临时派遣到地方主持赈灾、安抚流民的朝廷使臣，在任务完成后即回京复命。有事则设，无事则废。而在北宋中期特别是南宋以后，随着宋与西夏、金、蒙元的长期而激烈的战争，宣抚使的职能和角色发生了显著的变化。它逐渐成为常驻地方的主持多个路分抗金、抗蒙的军事、行政长官。其职能在两宋历史中发生了显著的变化。因而对宋朝宣抚使制度进行全面深入的研究，有助于对宋代政治制度史的研究和对唐宋历史变革做出新的认识 and 解读，对研究宋辽夏金元时期长期而复杂的军事战争和民族关系也具有一定的历史意义。

宋朝宣抚使是宋朝建立后，不断加强中央集权，收夺地方权力的大历史背景下的一个“特例”。其掌握着地方上大量的军队，面对严峻的战争形势，他可以集中指挥，临时决断，对于一些地方重要军事、行政长官甚至有生杀之权。他的出现和长期存在，对中央集权构成一定的威胁。南宋中期即出现了四川宣抚副使吴曦拥兵叛乱的事例。在此情势下，宋代中央统治者面对少数民族政权的进攻，和宣抚使大权独揽威胁中央的问题，采取了怎样的管理政策和控驭措施，宋朝宣抚使与中央政府的关系如何，也值得我们深入研究和分析。这一课题对增强我们关于宋代中央集权体制和在实际中的运行变化的认识也有重要的意义。

综合以上几方面看，对宋朝宣抚使制度进行全面系统的研究无疑具有非常重要的学术价值和意义。它可以增强我们对宋代这一最重要地方使职官员制度的了解，填补学界研究的缺憾；可以为我们从新的角度分析唐宋政治、军事制度变革的内涵和过程；可以更充分的发掘宋辽夏金元时期军事战争和民族关系的历史；可以增强我们对宋代中央集

^①《宋会要》职官四一之二五。

权体制和在实际中的运行变化的认识,进一步分析宋代中央集权与地方分权演化的历史过程。

二、国内外学术界的研究现状及分析

关于宋朝的宣抚使制度研究,就目前所考察的情况看,至今尚无专著问世,专论性的文章有数篇。王曾瑜先生《宋代宣抚使等的属官体制》一文,论述了宋代包括宣抚使在内的大量地方军事、行政长官的属官。考证了宋朝宣抚使属官的主要类别,简要论述了其属官的职能。^①余蔚先生《论南宋宣抚使和制置使制度》分阶段对南宋时期的宣抚使和制置使制度进行了研究。提出这两个机构的出现和职权的变化,是南宋政府为了应付长期而剧烈的宋金、宋蒙战争的必然选择。南宋时期宣抚使的军事、行政职权日益扩大。同时它侵夺了地方总领和监司的财权,权势日益增强。宣抚使、制置使的出现,增强了宋代地方的军事指挥和防御能力,但因而增加了地方的行政层级,弱化了中央对地方的控制力量^②。其博士论文论述了与此文类似的内容,不赘述^③。这篇文章是目前对南宋宣抚使最系统的研究,但由于同时论述了两个机构,故不够系统,其职能等问题的研究还有很大空间。何玉红先生《“便宜行事”与中央集权——以南宋川陕宣抚处置司的运行为中心》对南宋建炎三年到绍兴五年的川陕宣抚司进行了个案研究。提出了在这一时期、这一地区设立宣抚司是出于战争和军事形势的需要。其拥有的“便宜行事”的权力导致了地方权力增大,触及中央集权。从授予、运作到最终废除,展现了南宋王朝的中央集权和与地方之间权力的互动^④。此外,全建平先生考证了北宋徽宗朝政和年间宦官童贯曾担任陕西等地“宣抚使”,而非“宣徽使”,指出两者的不同,更正了《宋史》记载的谬误^⑤。

此外,虽非专论,但涉及本课题的研究成果还有一些,分述如下。

李刚先生《论唐代的宣抚使》对唐代设立的临时派遣到地方赈灾、安抚流民等宣抚使进行了全面系统研究,考察其制度演变、职能等。并分析了其制度前后的变化和唐代地方使职官僚制度演变之间的关系^⑥。孟繁清先生《论元顺帝初年的奉使宣抚》^⑦对元顺

^① 王曾瑜:《宋代宣抚使等的属官体制》《文史》第22辑,中华书局1984。

^② 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。

^③ 余蔚:《宋代地方行政制度研究》复旦大学2004年博士论文。

^④ 何玉红:《“便宜行事”与中央集权——以南宋川陕宣抚处置司的运行为中心》《四川大学学报》2007年第4期。

^⑤ 全建平:《童贯曾任“宣抚使”而非“宣徽使”》,《晋阳学刊》2005年第3期。

^⑥ 李刚:《论唐代的宣抚使》,《中国史研究》1999年第2期。

^⑦ 孟繁清:《论元顺帝初年的奉使宣抚》,《历史教学》1988年第9期。

帝至正五年派遣 24 名官员到四川、云南两行省和河东陕西、江南湖广等十道奉使宣抚的过程进行了分析,提出这是元顺帝为挽救统治危机所采取的一项重要政治措施。其人数之多,宣抚范围之广,为元代仅见。其不同于以往赈灾、安抚单一性质的宣抚,而是对地方的全面性治理,最终其以失败告终,元朝的统治更加腐朽。东湖先生《说元末四川所设绍熙军民宣抚司》对《元史·地理志》所漏收的至元年间所设的四川绍熙等府军民宣抚司进行了考证,简单分析其官员组成,职能和统辖地区等,提出了这是元代四川地区进行农地开发的又一个新举措^①。

中国大陆地区一些宋代政治制度史研究专家学者,其论著中也涉及到了宋朝宣抚使制度,如龚延明先生在《宋代官制辞典》第八编《军事统率机构与地方治安机构类》中对宋代宣抚司中的长官、各类属官设置渊源、职掌、品位、编制、简称与别名情况进行了分类列举。虽然内容较简单,但其分类之细,涉及官员之多还是为我们系统深入研究宋朝宣抚使及其副贰、属官提供了重要线索和借鉴^②。朱瑞熙先生《中国政治制度通史·宋代卷》^③第五章中对于宋代地方行政体制进行了深入细致的分析,对于宋朝地方行政区划的设置,官员的设置、编制和人选、职掌进行了概括,同时专列一节内容探讨宋代路级行政机制转换状况,有利于我们深入理解宋代地方行政体制的实际运行情况。限于通论性的体裁,对宣抚使的介绍较为简略。苗书梅先生《宋代官员选任与管理制度》一书对宋代官员的选拔、除授、管理制度、任用官员的重要原则进行了详细分析,虽然没有单独考察宋朝宣抚使的选任,但对于我们理解宋代官员选任与管理的普遍制度,进一步分析宋朝宣抚使选任、俸禄、奖惩、考核等制度提供了重要的基础^④。此外,大陆地区对本课题研究提供重要启示和借鉴的论著还有李昌宪先生《中国行政区划通史·宋夏卷》^⑤、李之亮先生《宋代路分长官通考》^⑥陈峰先生《北宋武将群体若干问题研究》^⑦、周振鹤先生《中华文化通志·行政制度志》^⑧,姚建根先生《宋代制置史制度研究》^⑨、曹尔琴先生《宋代行政区划的设置与分布》^⑩等。

^① 东湖:《说元末四川所设绍熙军民宣抚司》,《中国历史地理论丛》1993年第4辑。

^② 龚延明《宋代官制辞典》1997年版。

^③ 朱瑞熙:《中国政治制度通史·宋代卷》,人民出版社,1996年版。

^④ 苗书梅《宋代官员选任与管理制度》1996年版。

^⑤ 李昌宪:《中国行政区划通史·宋夏卷》,复旦大学出版社2007年版。

^⑥ 李之亮:《宋代路分长官通考》,巴蜀书社2003年版。

^⑦ 陈峰:《北宋武将群体若干问题研究》,中华书局2004年版。

^⑧ 周振鹤:《中华文化通志·行政制度志》,上海人民出版社1998年版。

^⑨ 姚建根:《宋代制置史制度研究》,复旦大学博士学位论文。

^⑩ 曹尔琴:《宋代行政区划的设置与分布》,《中国历史地理论丛》1992年第3辑。

港台地区虽然未见有专门对宋朝宣抚使制度进行研究的论著,但一些先生的著述仍为本文写作提供了很好的知识铺垫和研究思路。如梁天锡先生发表的《张浚执政兼宣抚处置使考》^①对张浚在南宋初年担任宰相期间兼任宣抚使的情况进行了考证。蔡哲修:《张浚与川陕的经营(1129-1133)——“南宋偏安局面的形成”研究之二》^②对张浚在出任川陕宣抚使后经营川陕防务,抗击金军的进程进行了勾勒,并对这种防御体系对南宋偏安局面造成的影响进行了评价。再如杨树藩先生《唐宋地方行政制度比较论略》^③、叶伯棠先生《宋代地方行政制度》^④、罗文先生《宋代的路政府》^⑤等,从各自不同的角度探讨了宋代地方行政区划和行政层级、行政机构等问题,对宋代地方行政区划和行政制度建设的影响提供了借鉴。

日本学者对宋代官制、地方行政制度研究也颇有贡献。山内正博先生早在20世纪50年代,就曾撰写了《南宋建国时期的武将宣抚使》一文,这是笔者所见的日本学者研究宣抚使的唯一论著,其对南宋初年因宋金战争而出现的各地武将宣抚使进行了系统研究^⑥。其还对南宋时期三大战区设置的总领所问题进行了考察^⑦,另一位学者川上恭司先生也对南宋时期的总领所进行了系统分析^⑧,对本文研究这两大跨路级地方机构的关系提供了借鉴。梅原郁先生《宋代官僚制度研究》是日本学者对宋代官僚制度研究的经典之作,其第三章考察宋代地方官僚行政体制^⑨,有着重要的学术价值。

从上述研究状况的分析可以看出,宣抚使作为宋代在地方设置的级别最高、权势最重的军政长官,学术界已对其进行了一定的分析和探讨,特别是对南宋前期宣抚使的研究,成果更为突出。但现有的研究成果也有不足之处,一是对北宋时期的宣抚使、南宋后期的宣抚使还缺乏全面的分析和勾勒。二是现有的研究对宋朝宣抚使的副贰、属官、各种职能、与中央地方各级机构、官员的关系等诸多问题还缺乏系统的研究和分析。三是对两宋曾任宣抚使官员人名的考证、南宋宣抚使辖区的划分和变化情况等,还需要进一步深入考证研究。四是研究的对比分析不够。如关于宋朝宣抚使角色、职能前后的变

^① 梁天锡:《张浚执政兼宣抚处置使考》,《华冈文科学报》1993年第19期。

^② 蔡哲修:《张浚与川陕的经营(1129-1133)——“南宋偏安局面的形成”研究之二》,《大陆杂志》1999年第1期。

^③ 杨树藩:《唐宋地方行政制度比较论略》,《东方杂志》复刊第1卷第6期。

^④ 叶伯棠:《宋代地方行政制度》,《宪政评论》1978年第9卷第4期。

^⑤ 罗文:《宋代的路政府》,《华学月刊》1979年第5期。

^⑥ 山内正博:《南宋建国时期的武将宣抚使》,(日)《史渊》1955年,总第66期。

^⑦ 山内正博:《有关南宋时期设置总领所问题的考察》,(日)《史学杂志》1955年,总第64期。

^⑧ 川上恭司:《关于南宋时期的总领所》,(日)《待兼山论丛》1978年,总第12期。

^⑨ 梅原郁:《宋代官僚制度研究》,日本同朋舍出版,昭和六十年二月。

化等重要问题还缺乏考察和论证。

三、本论文的主要研究内容及创新点

本论文以宋代史籍和今人相关论著为基本依据,运用传统史学考证方法并借助现代行政学概念分类对宋朝宣抚使制度进行全面系统的研究分析。更全面、更准确的反映出宋朝宣抚使制度的全貌。

本论文共分正文部分(七章)和结语。

第一章对北宋时期的宣抚使制度进行纵向历史的系统考察。首先论述宋代以前宣抚使制度的渊源和发展情况。其次对北宋前三朝宣抚使的设置和演变情况进行论述。再次分析北宋中期以后,随着西北地区与西夏长期作战,宣抚使设置的频繁化和角色的转型,即由赈灾、安抚为主要职责的临时朝廷遣使变化为指挥地方军事作战的军政长官过程进行论述。最后对北宋后期宣抚使制度进行分析,提出因对外战争、对内民族矛盾、阶级矛盾而引发的频繁战乱,导致了宣抚使制度成为宋代地方军政的一项重要制度。

第二章对南宋时期的宣抚使制度进行纵向历史的系统考察。首先论述南宋初期因宋金战争而导致宣抚使设置的常态化,其权力日益扩大,成为南宋初年指挥对金战争、保卫朝廷的重要军事力量。其次论述随着宋金和议的签订,南宋偏安,逐渐形成的对金三大战区宣抚使时置时废,权力与朝廷的集权相矛盾。再次,对南宋后期的宣抚使制度发展情况,及其与宋蒙战争的关系进行了论述。最后,对南宋时期三大战区宣抚使的辖区划分及演变情况进行了考证。

第三章对宋朝宣抚使的副贰与僚属进行研究。对宋朝宣抚使所掌管的宣抚司中的副贰,包括宣抚副使、判官等进行研究,其次,深入研究宋朝宣抚使幕府中所设置的各类属官,分析他们的职能及与宣抚使的关系。最后,对两宋各时期任宣抚使、副使人名和任期情况进行研究,力求更加系统完整,填补当今研究的缺憾。

第四章对宋朝宣抚使的军事、治安、人事管理职能进行研究。这是宋朝宣抚使作为地方军政长官的主要职能。分析其职能的各自特点,总结其权力扩张与宋代政治发展格局的关系。

第五章对宋朝宣抚使的民政、财政、其它职能进行研究。赈灾等民政职能是宋朝宣抚使最初的职能,但随着历史的发展,逐渐成为其并非最重要的职能。财政权是宋朝宣抚使在地方争夺最为激烈的一项职权,军费需求和利益、权力等各种因素是产生财权争

夺频繁的重要原因，此外本章还考察了宋朝宣抚使其它短期或非主要职能进行考察。并分析随着宋朝宣抚使权力的扩大，其违反朝廷的规定，宋朝部分时期和地区宣抚使侵夺其它机构权力，集“兵权、财权”于一身的情况和危害进行论述。

第六章对两宋时期宣抚使与中央和地方各级政府机构、官员的关系进行研究。分析北宋前期与中期以后这些关系的变化。宋朝中央对宣抚使的倚重和防范都非常强。地方上宣抚使几乎是权势最大的军政长官。他有权调动军队、处分地方路级军政长官。因而对地方正常行政体制形成强大的冲击。增加了宋代地方的行政层级，弱化了中央对地方的控制。同时在地方上也形成了广泛的人事联系和官员网络。

第七章总结宋朝宣抚使制度的特点，前后历史时期的变化，其在宋朝历史中发挥的作用，中央对这一制度的调整和应对防范及制度的弊病等。最后考察了这一制度对宋以后地方军政制度发展的影响。

结语中全面评价了宋朝宣抚使制度，分析了其制度的变革与唐宋时期政治、军事体制变化的关系。

本文较前人研究的创新主要有四个方面。一是全面研究两宋宣抚使制度的演变。增强了对北宋前期和南宋后期宣抚使的认识。二是分析宋朝宣抚使的副贰、幕府、众多职能。对这一地方上最重要的军政长官的各项相关制度较前人研究更为系统。三是考证宋朝宣抚使制度的一些细节，如两宋任宣抚使的人名、辖区划分等。填补以往研究的缺憾。四是把宋朝宣抚使制度放在唐宋政治、军事体制大变革的历史背景中进行分析，注意通过职能的变化来动态考察宋朝宣抚使制度的发展变化。

第一章 北宋时期的宣抚使制度

宣抚使又称宣抚、宣使、宣相、宣威、宣谕等^①，是宋朝地方上统辖各大战区军政事务的重要使职官员，堪称宋代地方上影响力最大的官员。宋朝力主抗金的著名政治家、宰相李纲就曾讲：“祖宗以来，所置使名莫重于宣抚，多以现任执政官充之”。^②宣抚使制度在北宋前期就已设立，时置时废，前后延续了数百年，然而追溯这一制度的源流，则是产生于唐代中期，而宣抚使的角色和职能，在中唐至北宋数百年时间里也发生了明显的转型和变化。

一、宋代以前宣抚使制度概论

唐朝中央派遣到地方巡视的官员，最初称宣慰安抚使或宣抚使。最早见于记载的宣抚使出现于唐玄宗开元十六年（728），当时河北水灾，朝廷以“魏州刺史宇文融为户部侍郎兼魏州刺史，充河北道宣抚使”^③，负责主持“巡抚水损，应须优恤，及合折免”^④等救灾事宜，这应为唐朝创设宣抚使制度之始。

此后朝廷派遣宣抚使的情况日益增多，如唐代宗广德中，李季卿为江淮宣抚使^⑤。唐德宗时，萧复曾充山南、江淮、湖南、岭南等道宣抚安慰使^⑥等。唐代任命为宣抚使者官职并不太高，如宇文融是以魏州刺史兼宣抚使，此时的宣抚使多为中央临时派遣到地方主持赈灾、安抚民众的朝廷使臣，并非地方官员，在任务完成后即回京复命，其职责主要有赈济、荐举官员、疏理痼囚、处理少数民族事宜、巡视风土等，一般并不涉及军事。

设宣抚使赈灾的情况比较多见，如唐玄宗开元二十年（732），“河北谷贵，敕（卢）

^①《宋会要辑稿》（以下简称《宋会要》）职官四一之四〇：“（淳熙）二年六月一日，诏罢四川宣抚司，右司谏汤邦彦言：‘陛下复置宣使以分委寄，置司之初，议论详悉，虑事权重、官属多，故损其权而减其属，谓财赋聚于宣司而不及军中，故取旧属军中场务悉以还之，宣司不得复取。’”；《建炎以来朝野杂记》乙集卷一二《宣相诏使称谓不典》：“宣抚使呼宣相自童贯始，近安子文为四川宣抚副使得旨恩数视执政，士大夫鄙俗者亦称宣相，盖务为崇重而不考其始焉。”；《宋史》卷四〇〇《游仲鸿传》：“仲鸿谓[薛]绂曰：‘宣威（按指程松）肯留，则吾以积奉二万缗犒兵，护宣威之成都。’”《历代名臣奏议》卷一〇〇（吴昌裔）《论蜀变四事》：“陛下乃瞻西顾，不忘远民，首重枢臣，肇建宣谕，取一国之望而用之，可谓得其人矣”。

^②《宋会要》职官四一之二五。

^③《资治通鉴》卷二一三 开元十六年正月甲寅。

^④《册府元龟》卷一六二《命使第二》。

^⑤《旧唐书》卷一五四《孔巢父传》。

^⑥《新唐书》卷一〇一《萧复传》。

从愿为宣抚处置使，开仓以救饥馁。”^①同时因“河北饥”，再诏宇文融“为宣抚处置使，发仓廩赈饥民。”^②此次宇文融任宣抚处置使除开仓救民外，同时还有治水之任务，同样为民事方面的职责。

在赈灾过程中，宣抚使也有权力按劾地方官员的不法行为。如唐文宗太和五年(831)

(唐扶)充山南道宣抚使，至邓州。奏：‘内乡县行市、黄涧两场仓督邓琬等，先主掌湖南、江西运到糙米，至淅川县于荒野中囤贮，除支用外，六千九百四十五硕裹烂成灰尘。度支牒征元掌所由，自贞元二十年，邓琬父子兄弟至玄孙，相承禁系二十八年，前后禁死九人。今琬孙及玄孙见在枷禁者。’敕曰：“如闻盐铁、度支两使，此类极多。其邓琬等四人，资产全已卖纳，禁系三代，瘐死狱中，实伤和气。邓琬等并疏放。天下州府监院如有此类，不得禁经三年已上，速便疏理以闻。’物议嘉(唐)扶有宣抚之才。”^③

由此段记载可知，朝廷派遣的宣抚使针对漕运中出现的因糙米保存不善导致连带枷禁父子兄弟至死的问题，有权提出上奏，唐扶此举使得痼囚重获生机，因而得到朝野的较高评价，被称为“有宣抚之才”。

同时，在历史发展中，唐朝宣抚使逐渐有了荐举之权。如唐代宗广德中(763-764)，
“李季卿为江淮宣抚使，荐(孔)巢父，授左卫兵曹参军。”^④

而唐朝宣抚使还负责宣谕、安抚少数民族地区。如唐宪宗元和十五年(820)十一月，命太子中允李寮为宣抚党项使。“以部落繁富，时远近商贾，赍缗货入贸羊马。”^⑤
“云南蛮乱成都，诏(崔)戎持节剑南为宣抚使。奏罢税外姜芋钱；当赋钱者率三之，以其一准缗布，优其估以与民；绥招流亡。凡废若置，公私莫不便之。”^⑥可知宣抚使在民族地区的权力还是相当大的，如罢税外之钱、招绥流亡等。但也曾出现任命为宣抚使者拒绝赴任的情况，如唐穆宗时，曾因“中丞缺，议者属崔植，而(崔)元略谬谓植入阁不如仪，使御史弹治。及宰相以二人进，元略果得之，植恨怅。既当国，以元略为宣抚党项使，辞疾不行。(崔)植奏：“不少责，无以示群臣。”乃出为黔南观察使，徙

^①《旧唐书》卷一〇〇《卢从愿传》

^②《新唐书》卷一二九《卢从愿传》。

^③《旧唐书》卷一九〇下《唐扶传》。按，原书唐扶出任宣抚使在太和十五年，而历史上太和和无十五年，据《新唐书》卷八九，唐扶充山南道宣抚使当在太和五年。

^④《旧唐书》卷一五四《孔巢父传》。

^⑤《旧唐书》卷一九八《泥婆罗国传》。

^⑥《新唐书》卷一五九《崔戎传》。

鄂岳。^①由于臣僚拒绝出任宣抚使，朝廷对其行为处以一定的贬责，但程度较轻。从中也可见，唐朝的宣抚使在人们心目中的地位还不甚高，不能引起官员太大的兴趣，这与宋朝特别是南宋时期重权在握，控御地方、位高权重的宣抚使有巨大的差别。

五代时期，战乱纷争，各割据政权也沿袭了唐朝遣使宣抚地方的制度，将其作为安抚流亡、了解情况、控制地方的重要手段。《旧五代史》就记载：后晋末年，“河东遣供奉官陈光穗宣抚河西，（后晋）[高]允权乃遣支使李彬奉表太原”^②。后周广顺三年（953）六月，周太祖“遣通事舍人翟光裔来湖南宣抚”^③，授王逵武平军节度使兼中书令。

二、北宋前期宣抚使的设置

北宋前期，宣抚使基本沿袭唐、五代的旧制，仍为朝廷派遣到地方安抚民众、赈灾、抚绥边境的使臣。这一时期，朝廷爱惜名器，任命宣抚使巡抚地方者甚少。如宋真宗咸平二年（999），辽朝大举南侵，深入河北、河东地区，辽军攻克威虏军、祁州、赵州、冀州等地。宋军主帅傅潜坐守定州，畏惧避战，致使辽骑兵所向披靡，并在瀛州大败宋军。宋高阳关都部署康保裔全军覆灭。辽军取得大捷后，乘胜从德州、棣州渡河，抢掠京东地区。次年初，辽军北归，宋军乘机在莫州以东发动袭击，使辽军遭到一定损失，夺回部分被掳掠的百姓。一年多时间里，宋辽军队的恶战导致交战区生灵涂炭，民不聊生。待辽朝军队退兵后，咸平三年（1000），宋真宗特意派遣大臣担任宣抚使，抚慰河北、河东百姓。据史书记载：

上以大兵之后，议遣重臣巡慰两河。初命宰相张齐贤，辞不行。丁卯，命参知政事向敏中为河北、河东宣抚大使，枢密直学士冯拯、陈尧叟为副大使，发禁兵万人翼从。所至访民疾苦，宴犒官吏。^④

这是北宋前期仅见的一次任命宣抚使的记录，这次朝廷虽然派遣大军万人随行，但使臣仍以安抚百姓、钦恤黎民为主要任务。而此前宋太宗端拱二年（989），户部郎中张洎在上奏的备边御敌之策中也提出：“边疆涂炭而不尽奏，边民哀苦而不尽言”，如果朝廷“诚能用老成大僚往来宣抚，赐以温颜，使尽情无隐，则边事济矣！”^⑤这时的宣抚使仍是中央临时派遣到地方主持赈灾、安抚民众的朝廷使臣，有事则设，无事则废，与唐

^①《新唐书》卷一六〇《崔元略传》。

^②《旧五代史》卷一二五《高允权传》。

^③《资治通鉴》卷二九一，广顺三年六月壬子。

^④《长编》卷四七 咸平三年六月丁卯。

^⑤《长编》卷三〇 端拱二年正月癸巳。

代没有本质的区别,但安抚战争地区百姓的使命,也为宣抚使军政职能的强化提供了一定条件。

三、北宋中期宣抚使在西北地区的设立及角色的转型

北宋中期以后,不仅与西夏的战争长期而激烈,同时还面临着来自于辽方的压力。在内忧外患的局势下,宣抚使的职能和角色也发生了显著的变化,由以安抚为主要职责的临时朝廷遣使,开始演变为指挥地方军事作战与平乱的军政长官。宋仁宗康定元年(1040),李元昊大举进攻保安军,宋军败于三川口,是北宋中期对西夏作战的首次重大失利。庆历元年(1041),好水川之战,宋复失利大败,穷于应付。庆历二年,辽朝又乘机挑起收复关南十县地与增岁币的风波,并以举兵相胁,北宋积弱形势显现无遗,同年,西夏侵宋,宋军又败于定川寨。同时宋朝内部的农民起义、兵变频发,直接威胁着政府的统治。于是宋廷着力调整攻防策略,对外变进攻而为防守,对内则着力平乱,以两府大臣为宣抚使者较此前大为增加,他们迭出巡边,主持地方军政事务。杜衍、韩琦、范仲淹、富弼、文彦博、狄青、郭逵、韩绛等先后担任河东、陕西、河北、荆湖、广南等路宣抚使^①,在前线战区发挥了很大作用。

这一时期,宋朝任宣抚使者多为两府执政,以副宰相、枢密副使居多,武将也得以被任命为宣抚使,位高权重,为一方之要员。宋仁宗朝,范仲淹、文彦博以参知政事任宣抚使;杜衍以枢密使任宣抚使;韩琦、富弼以枢密副使任宣抚使;宋英宗治平三年(1066),郭逵以签书枢密院事任宣抚使;其后狄青、郭逵又皆以宣徽南院使任宣抚使。宣徽南院使“序位视签枢”,元丰改制前,次相、枢副、宣徽南院使序位相临,^②常有枢密副使兼宣徽使,亦常有宣徽使兼枢密副使,为一朝之重臣,地位很高,韩绛更于宣抚使任中升为同中书门下平章事(宰相),宣抚使地位之崇由此可见一斑。值得注意的是,北宋中期任命为宣抚使者中一些人是主动请缨的。如,仁宗朝贝州王则兵变,朝廷以明镐讨之,久不能克,于是文彦博请行,“命为宣抚使,旬日贼溃,槛则送京师。”^③范仲淹、富弼之任宣抚使亦是一方面因为“边陲有警”^④,另一方面庆历新政受到挫折,

^① 参见《长编》卷一三五,庆历二年三月丁巳、《长编》卷一四二,庆历三年七月甲申、《长编》卷一四二,庆历三年八月丙申、癸丑、《长编》卷一五一,庆历四年八月甲午、《长编》卷一六二,庆历八年正月丁丑、《长编》卷一七三,皇祐四年九月庚午、《长编》卷二〇八,治平三年十月丁亥、《长编》卷二一五,熙宁三年九月乙未,卷二一七熙宁三年十一月乙未等。

^② 《宋史》卷一六二《职官志二》。

^③ 《宋史》卷三一三《文彦博传》。

^④ 《宋史》卷三一四《范仲淹传》。

范仲淹等人不自安，于是皆请赴边，实欲避谤。

皇祐四年（1052），宋仁宗征侬智高启用狄青为宣抚使，则开创了武臣为宣抚使的先例。宋不以武功立国，实行崇文抑武之策，在此之前任命为宣抚使者皆为文臣，狄青的任命虽然遭到朝臣的反对，但他还是得到了来自皇帝及一些有识见官员的支持，时任谏官的韩绛认为不宜专任武将，仁宗征求宰相庞籍的意见，庞籍曰：“青起行伍，若以文臣副之，则号令不专，不如不遣。”^①可以说狄青取得了前所未有的权。而狄青也不辱使命，顺利完成了平叛任务。继他之后，郭逵亦两度任宣抚使，在当时亦引起激烈的朝议，史载：“[郭]逵虽立军功，而骤跻政地，议者不厌，谏官、御史交论之”^②。可以说北宋中期开创了任用武将为宣抚使的先例，自此而后才有北南宋之交大量武臣出任宣抚使的现象出现。宋仁宗时，还一度欲以宦官为宣抚副使，如“狄青宣抚广西，入内都知任守忠为副，[李]兑言以宦者观军容，致主将掣肘，非计”^③，宋仁宗虽然最终没有任命任守忠，但这也为徽宗时宦官童贯、谭稹等人出任宣抚使埋下了伏笔。

朝廷任命宣抚使，仪式非常隆重，皇帝多亲自置酒遣之，以示优宠。如，庆历二年（1042）以杜衍、丁度为河东路宣抚使、副，宋仁宗赐御宴犒设而遣之，郭逵为安南行营经略招讨使兼荆湖、广南宣抚使，“将行，宴于便殿，赐中军旗章剑甲以示宠。”^④从中也体现了统治者对宣抚使重视程度的提高，也反映了这一使臣官员角色的转变。

同时，北宋中期的宣抚使取得了一定的便宜行事之权，并可以辟置僚属、设置幕府。所谓便宜行事，是指在紧急情况下中央因时因事做出权变，赋予政策执行者以临时决策、先行后奏或不必依法决断，乃至处死属下或部下的军事和行政权力。史书中一般以“便宜”、“便宜行事”、“便宜处置”、“便宜从事”、“便宜施行”、“承旨”、“承制”等词来表述同一意思。宋仁宗庆历八年（1048），文彦博宣抚河北，“因言军事中覆不及，愿得专行”，宋仁宗下诏允许其“便宜从事”，“彦博请用将作监主簿鞠真卿等三人掌机宜文字，许之。”其宣抚副使明镐“所奏辟殿中丞王起等四人，仍听随军”。^⑤说明不仅宣抚使可以辟置僚属，宣抚副使也拥有此项权力。宋英宗治平三年（1066），诏陕西四路沿边宣

^①《涑水记闻》卷一三。

^②《宋史》卷二九〇《郭逵传》。

^③《宋史》卷三三三《李兑传》。

^④《宋史》卷二九〇《郭逵传》。

^⑤《长编》卷一六二 庆历八年正月戊寅。

抚使郭逵可便宜行事，郭逵乃辟汾州司法参军赵离掌机宜文字^①。宋神宗熙宁三年（1070），西夏犯边，韩绛“请行边，安石亦请往。绛曰：‘朝廷方赖安石，臣宜行。’乃以为陕西宣抚使。既，又兼河东，凡事不可待报者，听便宜施行，授以空名告敕，得自除吏。”^②韩绛置幕府于延安，辟吕大防为宣抚判官，并兼河东宣抚判官，以吕大防弟吕大钧为宣抚司书写机宜文字。朝廷又从其所请，以种谔复为皇城副使，作坊副使、知环州种诊兼閤门通事舍人，并止其赴阙。

宣抚使便宜之权的取得，在某种意义上违背了北宋的收夺地方兵权的“祖宗家法”，也招来许多官员的非议，如富弼宣抚河北之时，曾“大阅河北之兵，将卒多所升黜，”引来僭者献言朝廷曰：“富某擅命专权，自作威福，已收却河北军情，北兵不复知有朝廷矣。”宋廷遂亦亟阅京师禁军，并多所升擢，而富弼罢枢密，改知郢州。^③韩绛宣抚陕西，“奏河外所修荒堆寨，久还不可守，已令废拆，且抽兵回”，而宣抚司判官吕大防独不肯，“绛因使大防以便宜往相视，大防又迁延麟州不即往。大风雨，役人暴露，终夜叫号，河外官皆以为言”。宰相王安石对神宗说：“朝廷便宜只付韩绛，岂可转付大防？欲戒大防，凡事当申宣抚司，毋得径行。”^④这时韩绛是陕西宣抚使，有“便宜行事”的权力，而吕大防为陕西宣抚司宣抚判官，是其幕属，并不能行使便宜之权。这说明北宋中期宣抚使的便宜之权是比较有限的，被严格控制在一定范围之内，虽然有个别宣抚使将此权力赋予他人，但很快被禁止。

北宋中期，宣抚使的主要职任已由民事转为军政事务。据《宋史》记载，宣抚使“掌宣布威灵、抚绥边境及统护将帅、督视军旅之事，以二府大臣充。”^⑤其身份从以视察为主要职责的临时性使节转化为出现军情时特别任命的军政长官。宋仁宗庆历八年文彦博任河北宣抚使，亲自督师平定了贝州王则之乱^⑥；皇祐四年（1052）狄青任荆湖北路宣抚使平定了广南侬智高之乱^⑦；宋英宗治平三年（1066）郭逵为陕西宣抚使则以平定陕西沿边党项族之乱为目的^⑧。从任宣抚使者所兼官职的性质也可以看出，宣抚使的职任

^①《宋史》卷三三二《赵离传》。

^②《宋史》卷三一五《韩绛传》。

^③《墨庄漫录》卷八。

^④《长编》卷二二一 熙宁四年三月庚寅。

^⑤《宋史》卷一六七《职官志七》。

^⑥《长编》卷一六二，庆历八年正月丁丑。

^⑦《宋史》卷二九〇《狄青传》。

^⑧《长编》卷二〇八，治平三年十月丁亥。

主要在军事方面。狄青宣抚荆湖南路，兼都大提举广南经制贼盗事^①。郭逵宣抚荆湖广南东西路，兼安南道行营马步军都总管本路经略招讨使^②。宋神宗熙宁三年(1070)陕西宣抚使韩绛兼任河东宣抚使，但宋廷诏其不需亲至河东路，只是移文往来即可，且“非招抚部族、开拓疆土、勾抽兵马、取索钱粮事，更不关预。”^③表明了韩绛的主要职责在军事而不在民政，且不一定亲至其地。

宣抚使有权节度诸军、布置战略、指挥作战。当范仲淹宣抚陕西、河东时，“请以泾原路参谋郭固随行，教习军阵”^④，朝廷从之。范仲淹在陕西又议筑古细腰城以断环原之间属羌三族交通西夏之路，乃“檄知环州种世衡与知原州蒋偕共干其事。世衡时卧病，即日起兵，会偕于细腰，使甲士昼夜筑城，先遣人以计款敌，敌果不争。”^⑤保州兵乱时，富弼为河北宣抚使，负责平叛。“朝议以诸道兵集保州城下，未有统辖，因诏宣抚使富弼促行，往节制之。”^⑥平乱之后，有胁从二千人，分隶河北诸州，富弼恐后生变，欲令诸州同日诛杀降兵。欧阳修认为：“祸莫大于杀降。昨保州叛卒，朝廷许以不死招之，今已戮之矣。此二千人本以胁从，故得不死，奈何一旦无辜就戮？且无朝旨，若诸郡不肯从命，事既参差，则必生事，是趣其为乱也。且某至镇州，必不从命。”富弼悟而止之。^⑦韩绛宣抚陕西、河东时，“招[刘] 闳自河东为犄角，^⑧又奏罢修水洛城，采取了一系列军事行动，“募强劫贼盗及亡命罪人为奇兵，又分番汉兵为七军，以知原州种古、知环州种诊、环庆路都监任怀政、知保安军景思立、知青涧城种谔、知德顺军周永清、秦凤路都钤辖向宝分领之”，陕西宣抚判官吕大防建议“今定差七将，番汉军马，以行扰击牵制之策。用兵之始，诸帅尚循故态，则必致误事。乞惟听宣抚司统制，则事归一体矣。”^⑨于是韩绛驻于延州，命种鄂往城啰兀城，“听以便宜招纳讨击，领兵二万出无定川，四路经略司皆毋得干预，诸将听鄂节制。”权宣抚判官赵高不同意大举进兵，但韩绛不从，且“檄河东发兵与谔会银州，有不如期，令谔斩其将。然河东兵由麟州神木寨趋生界，度十五日仅得至银州，谔但与期五日，河东兵恟恟以为言。”^⑩韩绛的一番

^①《宋史》卷二九〇《狄青传》。

^②《宋史》卷二九〇《郭逵传》。

^③《长编》卷二一八 熙宁三年十二月戊午。

^④《长编》卷一五一 庆历四年八月乙巳。

^⑤《太平治迹统类》卷八《仁宗经制西夏要略》。

^⑥《太平治迹统类》卷九《仁宗平保州乱军》。

^⑦《欧阳修全集》附录卷五。

^⑧《宋史》卷三五〇《刘闳传》。

^⑨《长编》卷二一五 熙宁三年九月甲辰。

^⑩《长编》卷二一八 熙宁三年十二月丙子。

动作可以说充分发挥了宣抚使节度诸军之权，但是因为其素不习兵事，注措多有乖方，最终导致庆州军作乱。罢知邓州。

宣抚司还有权在自己辖区内因军事需要而牒转运使处理钱粮事宜。宋神宗熙宁九年（1076），安南宣抚司牒广南西路转运使李平一，令其随行饷军，李平一上奏“乞下湖南、广东发平底船千只，雇水手运载钱谷，及乞先发兵控扼太平、永平寨，所贵运粮无虞。”^①朝廷不仅从之，还令经略司相度施行发兵。然而大军已入界，桂、宜等州粮夫尚未足，宣抚使奏称逐州官吏弛慢，转运司处置乖方^②，结果转运使李平一坐责。

虽然宣抚使的主要职能已由民事转为军事，但其仍保留着相当的处理民事的职能。宋仁宗庆历三年（1043），韩琦为陕西宣抚使时，陕西地区发生大饥荒，

属岁大饥，群盗啸聚商、虢之郊，张海、郭邈山等为之渠率。琦遣属官乘传赈宣抚司榜，收集散军，谕以免罪归所属；仍召谢云行等将沿边士兵入山捕张海等，相继歼讎，禽捕余党殆尽。是冬，大旱，河中、同、华等州饥民相率东徙。琦即选官分诣州县，发省仓以赈之，奏差提点刑狱许宗寿专切往来提举蒲、华、同三州，所活凡二百五十四万余人，它州称是。时民力久困，琦乃蠲赋役。察官吏能否，升黜之。又以兵数虽多，而杂以疲老，耗用度，选禁军不堪征战者，停放一万二千余人。^③

宣抚使韩琦开仓赈济灾民、蠲免赋役、奖惩官吏，突出体现了其民事职能。范仲淹宣抚陕西、河东，“麟州新罹入寇，言者多请弃之，仲淹为修故砦，招还流亡三千余户，蠲其税，罢榷酤予民。又奏免府州商税，河外遂安。”^④宋神宗熙宁九年（1076），又诏安南宣抚、招讨、总管司：“应四路宣布德泽、安抚军民等事属宣抚司，谋猷机策等事属经略、招讨司，行营将校军马等事属都总管司，往来文字并相关牒。”^⑤安抚军民由宣抚司统辖，筹划军事战略归经略、招讨司，管理军将士兵由都总管司，明确了这几个机构各自的职权范围，从中也可看出宣抚使抚民的特点。

有一部份负责统筹一方军事部署的宣抚使已总领辖区内的军事、民政，兼任辖区内某州知州，但民事居于次要地位，以军事上的便利为主要目的。如郭逵为陕西四路沿边

^①《长编》卷二七四 熙宁九年四月丙午。

^②《长编》卷二七九 熙宁九年十一月癸酉。

^③《范仲淹全集》卷一二《韩琦宣抚陕西》。

^④《宋史》卷三一四《范仲淹传》。

^⑤《长编》卷二七七 熙宁九年九月乙丑

宣抚使兼权判渭州；任宣抚副使的田况亦权知庆州；范仲淹为河东、陕西宣抚使时，兼知邠州。宣抚使有权决狱、犒军。杜衍为河东宣抚使，“诸州军刑狱罪疑可悯者，并从轻决，无令淹系。本路诸军各赐缗钱，其屯兵多处加燕犒之”。^①不仅对涉及刑狱者从轻判决，减少了庾囚，而且对军队进行犒赏，以稳定激励军心。

北宋中期，宣抚使总领地方军政事务，地方官员对其多言听计从，奉承顺应。但亦有地方官员有不同意见者。如神宗朝，司马光知永兴军时，“宣抚使下令分义勇戍边，选诸军骁勇士，募市井恶少年为奇兵；调民造干糒，悉修城池楼橹，关辅骚然。（司马）光极言：‘公私困敝，不可举事，而京兆一路皆内郡，缮治非急。宣抚之令，皆未敢从，若乏军兴，臣当任其责。’于是一路独得免。”^②一方面说明宣抚使之令尚不具备行政的不可违背的强制性，但从只有永兴军一路得免来看，大部分地区还是执行了宣抚使的调发的。

这一时期，宣抚使的设立并不稳定。韩琦、田况任陕西宣抚使、副在宋仁宗庆历三年（1043）八月，同年十一月即召二人归阙^③。谏官欧阳修上奏：

琦等奉命巡边，本为西贼议和未决，防其攻寇，要为御备。今西人再来，方有邀请，在于事体，必难便从；边上机宜，正须处置。仍闻韩琦、田况各有奏状，言边防有备，请朝廷不须怯畏，每事曲从。窃以胜败之间，安危所系，韩琦、田况各有奏状，言边防有备，请朝廷不须怯畏，每事曲从。窃以胜败之间，安危所系，料琦等如此奏来，则边事可知自有枝梧，不致败误。臣谓且令琦等在彼抚遏，则朝廷与贼商议，自可以持重，不须屈就。今议方未决，中道召还，则是使贼知朝廷意在必和，自先弛备。况事无急切，何必召归？其召韩琦等札子，伏乞速赐指挥抽回，且令琦等在彼经略，以俟西贼和议如何。^④

欧阳修的议论颇中情理，而朝廷不久召回韩琦、田况，则二人在宣抚使、副之任仅三月而已。据《涑水记闻》，韩琦自称：“臣在西边及再任宣抚，首尾五年”^⑤，而这仅有的五年时间中，大部分时间韩琦的官职还并非是宣抚使，而是陕西四路马步军都部署、

^①《长编》卷一三五 庆历二年三月丁巳。

^②《宋史》卷三三六《司马光传》。

^③《长编》卷一四二，庆历三年八月丙申、癸丑。

^④《历代名臣奏议》卷三二六。

^⑤《涑水记闻》卷一一。

陕西沿边招讨使、招讨副使等。宋神宗熙宁九年（1076）郭逵宣抚荆湖，但当次年广源、苏茂等州之乱平后，“安南道经略招讨都总管、荆湖南路宣抚司并罢，行营军马除量留防守外，尽放归。”^①朝廷很快撤销了荆湖南路宣抚司，且之后很长时间没有再度设置。

综上所述，北宋初期，宣抚使仍延续了唐朝政府设定的角色，是中央临时派遣到地方传宣诏命，安抚百姓的使臣，遣使的情况也很少见。但到了北宋中期，随着与西夏、金等少数民族政权战争日趋激烈，内部兵变、农民起义不断，对前线战事统一指挥、灵活应变的客观需求促使宋朝军政权力开始集中。在这种历史背景下，宣抚使设置日益频繁，其开始转变为统领战区前线军政事务的地方最高长官，逐步完成了角色的转型。这一时期的宣抚使由副宰相、枢密使等两府长官充任，武将亦开始登上宣抚使的舞台。在此过程中，宣抚使的职任由重在民事转为重在军事，取得了一定的便宜黜陟之权，设置幕府、辟置僚属，有权节度将帅、指挥作战的大权，成为宋代最重要的使职官员之一。北宋中期宣抚使角色的转型，有利于前线军政权力集中，有利于作战指挥需求，有助于宋朝的军事进攻与战略防御。同时，对于平定地方叛乱，维护宋朝国家统治的稳定也具有一定积极意义。但值得注意的是，这一时期的宣抚使虽比北宋前设置频繁，但尚不象路、州、县地方行政机构那么稳定，当边情稍稳或内乱平息之时即宣告撤销，它的设废是与战争形势密切相关的。同时，宣抚使虽然也对管辖地区民政事务以至州县官员的升黜拥有大权，但也存在着州县官员违抗其令，有令不行的情况，说明北宋中期宣抚使角色转型、地方化的趋势还只是初现端倪。北宋中期尚是宣抚使制度的过渡期，它的最终完善还要等到南宋初年与金朝战事更加残酷、激烈的时期。

四、北宋后期战争、变乱与宣抚使制度的演变

北宋后期哲宗、徽宗、钦宗三朝是两宋宣抚使制度发展和演变的重要过渡阶段。由于与辽、夏、金诸少数民族政权关系的变化、金军的南侵及内部农民起义的爆发，内忧外患，形势严峻，因而宣抚使设置更为频繁，辖区日渐扩大，出任宣抚使者官资进一步降低，并出现了由宦官担任宣抚使的事例，它逐渐发展成为主持多个路分军事、民政、财政、外交事务的享有一定“便宜之权”的地方军政长官，且其权力呈现扩大化的趋势。

（一）宣抚使设置的频繁化及辖区的扩大化

北宋后期，朝廷在沿边和战乱地区设置宣抚使的次数比北宋前中期明显增多。宋徽

^①《长编》卷二八〇 熙宁十年二月丙午。

宗朝政和六年(1116)、宣和二年(1120)到七年(1125),童贯多次出任宣抚使之职。宋钦宗靖康元年(1126),随着金的南侵,宣抚使的设置更加频繁,仅当年就先后任命种师道为京畿、河北、河东路宣抚使,范致虚为陕西五路宣抚使,负责对金防务。这充分显示了宋朝当时军事、国防形势的严峻。

宣抚使的辖区也较此前更为广阔。在北宋前、中期,宣抚使之辖区除陕西地区管辖路分较多外,多为一至两路。如宋真宗咸平三年(1000)参知政事向敏中“为河北、河东宣抚大使”,辖区为河东、河北两路^①。其后,庆历二年(1042)杜衍“宣抚河东”,辖区仅一路^②。庆历四年、八年,富弼、文彦博分别任河北路宣抚使^③,总的来说,其辖区都不甚大。然而自宋徽宗朝起,宣抚使的辖区遂有大增之势。先是,宋徽宗朝蔡京当政,重用苏州人朱勔主持苏州应奉局、杭州造作局,强取民间奇花、异木、怪石。当时由十艘左右的船只组成的一个运输船队称一纲,大量的花石竹木由船队经运河运往都城开封称为“花石纲”。应奉局的官吏在抢夺民间花石竹木时,乘机敲诈勒索,逼得民户拆房毁屋,甚至卖妻鬻子,倾家荡产,民怨沸腾,终于爆发了规模巨大的方腊起义。宣和二年(1120),宋徽宗任命童贯为江淮荆浙宣抚使^④,负责讨平方腊,童贯统率西北数十万原准备攻辽的大军,迅速南下,镇压了方腊起义。宣和三年,又以童贯“为陕西、两河宣抚使”^⑤,辖区除陕西地区外,尚有河东、河北两路。宋徽宗、蔡京、童贯统治集团想乘辽朝衰亡之际,采取联金灭辽的战略,夺取五代后晋割给辽朝的燕、云十六州,以建立万世功业。由于宋军腐败,缺乏战斗力,数十万大军两次攻打辽南京(燕京),均被辽守军打败,最终辽朝燕京还是由金军攻占。宋为赎回燕京,每年加付一百万贯钱为代税钱,随同每年的“岁币”交付给金朝。宣和五年四月,金方将燕京及所属九州中的西部六州归宋,但燕京居民大部已被俘而北,宋所得只是“城市邱墟、狐狸穴处”残破不堪的一座空城。宋设燕山府路统治新得的燕京地区^⑥。宣和五年、七年,王安中、谭稹、童贯分别为“河北、河东、燕山府路宣抚使”^⑦,辖区包含三部分区域,相当广阔。

①《长编》卷四七 咸平三年六月丁卯。

②《宋史》卷一一《仁宗本纪三》。

③《长编》卷一六二 庆历八年正月戊寅。

④《宋史》卷二二《徽宗本纪二》。

⑤《九朝编年备要》卷二八政和六年春正月。

⑥《宋史》卷九〇《地理志六》。

⑦《宋史》卷二二《徽宗本纪四》。

（二）北宋后期出任宣抚使官资的降低及以宦官为宣抚使

北宋后期，出任宣抚使者官资有所降低。如宋钦宗靖康元年（1126），金军南侵，朝廷号召四方起兵勤王，种师道、种师中兄弟亦在其中。同年二月，朝廷任命种师道为“京畿、河北、河东宣抚使，统四方勤王兵”^①。是时，种师道为“镇洮军节度使、中太乙宫使”。至四月，朝廷方加“种师道太尉、同知枢密院事”^②。虽然四月的加官，使种师道亦得以跻身执政之列，但其二月初任宣抚使时，官资却是较低的，说明这一时期对出任宣抚使者的资格已有所放宽，也出现了先任宣抚使，事后再提高其官资的现象，这与当时战情紧急不无关系。郭药师本为辽朝降将，也被宋徽宗加封“检校少保、河北燕山府宣抚副使、同知燕山府”^③，更是之前所未有过的现象。

两宋对宦官参政一般说来是有着严格限制的，据说宋太祖曾“刻石禁中”，告戒“后世子孙无用南士作相，内臣主兵”^④。在北宋太宗、真宗、仁宗时宦官多使之任走马承受即监军，较少统兵作战。到宋神宗时宦官李宪带兵作战，在对西夏、安南的战争中发挥了较大作用，但其任职熙河经略安抚司干当公事、嘉州防御使、宣州观察使、泾原经略安抚制置使等，职位并不太高^⑤。宋哲宗立，御史中丞刘摯劾李宪贪功生事，降其为宣州观察使，又贬右千牛卫将军，分司南京，居陈州。

而到北宋后期，任宣抚使者除二府大臣外，宦官也加入了这一行列，相比之于武将出任宣抚使，这可说是宣抚使制度的一大变化。最具代表性的是童贯在徽宗政和以后前后四次出任宣抚使，并主持北部边防事宜，统兵作战。宦官谭稹也于宣和五年（1123）出任河北、河东、燕山府路宣抚使。宋神宗时，李宪以阉人为将，尚能拓地降敌，犹被指为“罔上害民，终貽患中国”。^⑥而童贯、谭稹诸人实为贪功邀宠、爱生恶死之辈，使之总领大军承担保家卫国之责，实不能任，其后而有宋钦宗时之靖康之祸，其惨痛教训发人深思。

（三）北宋后期宣抚使的军事职权的扩大化

“自童贯以领枢密院事为宣抚使，既主兵权，又掌兵籍、虎符”。可以说是违背了宋朝

^① 《宋史》卷二三《钦宗本纪》。

^② 《宋史》卷二三《钦宗本纪》。

^③ 《三朝北盟会编》卷一七 宣和五年六月壬午。

^④ 《邵氏闻见录》卷一。

^⑤ 《宋史》卷四六七《李宪传》。

^⑥ 《宋史》卷四六七《李宪传》。

“枢密掌兵籍、虎符，三衙管诸军，率（帅）臣主兵柄，各有分守”^①的祖宗之法，表现出这一时期宣抚使军事职能的扩大化。他在陕西，使“旧弓箭手皆徙居新边，禁军逃亡者许改刺别军；又择诸路精兵刺胜捷军以自卫”，以至有人说“边备军法自贯坏矣。”^②

在童贯任陕西、河东宣抚使时，上奏“环庆路已建筑勒帛台等处新城，正据控扼，包占边面，乞依姚古所请，于定边军置倚郭一县。”诏赐今名^③。当辖区内益建城寨之时，宣抚司还奏请朝廷对监司等长官加以旌赏，如“政和八年（1118）八月十日，陕西河东河北路宣抚使司奏，平荡仁多泉、藏氏河两军城，及进筑靖夏、制戎、制羌三城寨了当，陕西茶马、提举、转运、提刑等宜被赏典，诏程唐等七人各升职二等，仍转一官”^④。另外，童贯还有权诏诱当地的部族，“招诱羌王子臧征仆哥，收积石军”^⑤宣和三年（1121），为讨平方腊起义，以童贯为江浙淮南等路宣抚使，在将起义镇压下去之后，童贯对军队的防戍进行布置以防变乱再起。^⑥

这一时期，宣抚使统领的军队数量也大大增加了。童贯为江、淮、荆、浙宣抚使，“率禁旅及秦晋蕃汉兵十五万。”^⑦太原危急之时，命刘鞬为宣抚副使，“领兵五万守辽州以扼其后，真定府路总管王渊、钤辖李质皆从鞬辟置”^⑧宣抚副使折彦质领兵至十二万，且亲与金人对垒。宣抚使范讷“统兵五万”。^⑨而在北宋中期，当范仲淹宣抚陕西、河东时，“请以泾原路参谋郭固随行，教习军阵，从之。”^⑩虽然也表明宣抚使有兵从之，但并未说明其领兵之具体人数。考之诸史，北宋前、中期宣抚使、副主要负责指挥、调度军队，而领兵之数量较少，因此在北宋后期，宣抚使统帅的军队数量是大大增加了的。

为了守卫京师，宋廷下诏勤王，也是由宣抚使“遍行告谕”各地军队的。南宋初期在抗金前线发挥重要作用的武将也多在此时出现在宣抚使司的麾下，如岳飞、韩世忠、刘光世、张俊等。而且此时的宣抚使亦有权在辖区内招募军队。如靖康元年（1126）五月，河北河东路宣抚司言：“河北诸州正兵阙少，乞以禁军例物于陕西募游手惰民充义

①《宋史》卷一六二《职官二》。

②《九朝编年备要》卷二八 宣和元年六月。

③《宋史》卷八七《地理志三》。

④《宋会要》方域一九之二二。

⑤《宋史》卷三五〇《刘仲武传》。

⑥《宋史》卷一九六《兵志一〇》。

⑦《宋史》卷四六八《童贯传》。

⑧《三朝北盟会编》卷四八 靖康元年六月辛丑。

⑨《九朝编年备要》卷三〇 钦宗靖康元年冬十月。

⑩《长编》卷一五一 庆历四年八月乙巳。

勇，五路各四千人，可赴防秋”。朝廷“从之，仍令尚书省拨降银绢”。^①刘韜宣抚河北，“募敢死士，（岳）飞与焉。”同时，其它地区的宣抚使也纷纷起兵勤王，如陕西宣抚使范致虚“自长安引兵十万勤王，日与金战，攻夺潼关。”^②

但是此时宋朝朝政腐败，临乱仓促任命，所任宣抚使多非其人，难以发挥其实际军事职能。如金人以宋收纳张穀等叛臣事为借口，欲起兵南下，手握重兵的宣抚使童贯遣马扩奉使金朝，粘罕谓马扩曰：“我今大兵来辩曲直，汝可辞我归。”当童贯得悉后，准备仓皇逃回京师，张孝纯劝阻道：“金人渝盟，大王宜会诸路将士竭力支吾；今大王一去，人心动摇，河东、河北之地，不旋踵而失矣！”童贯反而嗔骂张孝纯：“咱受命宣抚，非守土臣也！大帅若欲辞其责，则朝廷置帅欲何为哉！”^③从而极大影响了宋军的军心和士气。

（四）宣抚使对地方财政事务的干预

北宋后期是战争和军事行动比较频繁的时期，需要耗费大量钱财用于军队作战，诸如武器装备制造、犒赏军队等方面。另外以童贯为代表的宦官任宣抚使，使宣抚使之权大大膨胀，而这些当权之宦官为了讨好皇帝和粉饰太平，进献财物，在指挥军队作战、调发军队的同时也对地方财政事务进行干预，取得了相当大的财权。与此同时，这一时期宣抚使的财权又有极大的伸缩度，多取决于朝廷的控制力度，以及个人的贪廉。

童贯宣抚陕西时，奏行均籴，“以人户家业田土顷亩均敷，上等则所均斛斗数多，下等数少。”而在实际执行中“下等民户，以至蕃兵有授田者均被抑配，关内为之骚然”。^④所谓均籴，实际是以低价收购民粟，而高估金帛之价。在均籴实施过程中，提反对意见的朝臣则被贬黜，均籴之害日深。而童贯还希望利用自己的权力来抑制物价，强行压制市场价格，史载：“童贯宣抚陕西，得便宜行事。时长安百物踊贵，钱币益轻，贯欲力平之，计司承望风旨，取市价率减什四，违者重置于法，民至罢市。”^⑤“帅臣徐处仁切责其非，坐贬。”^⑥钱即因不满宣抚使童贯的举动，愿与徐处仁同贬，朝廷将之谪至偏州。知州王案、转运副使俱被劾。继而童贯又罢行夹锡钱，禁裁物价，后复请与旧法铁钱并

^①《三朝北盟会编》卷四七 靖康元年五月癸酉。

^②《九朝编年备要》卷三〇 靖康二年三月。

^③《宋史全文》卷一四。

^④《文献通考》卷二一《市籴考二》。

^⑤《宋史》卷三一七《钱即传》。

^⑥《宋史》卷一八〇《食货志下二》。

折二通行，当时关中“钱轻物重”，童贯欲以夹锡办法增加钱币价值，实际与铁钱相等，最终导致物价上涨更加严重，其患甚于“当十钱”。政和七年（1117），朝廷又“议复行解盐”，这也是童贯“宣抚关、河，实主之。”宣和二年（1120），童贯以江浙淮南宣抚使讨平方腊起义，建议：“平贼之后，民事最为急务，勘会经贼烧劫州县图书散失，理当重造户口版籍，以定将来税役，从之。”^①童贯对财政事务的干涉可说是设宣抚使司以来前所未有的。

宋代地方臣僚献羨余给皇帝，是非常盛行的阿谀奉承之事，往往能得到许多实际的好处。这一时期的宣抚使也不例外，这些钱物也是从地方上强行搜刮来的。如宣和五年（1123）五月，宣抚使童贯、蔡攸因领兵赎回燕京地区，大奏凯以入告功于庙，“二帅告还，上御景龙门观奏凯尽，以禁卫诸军迓之以入，上始甚不乐，故二帅赏皆薄，贯遂致仕，蔡攸拜枢密院。既二帅以宣抚司羨余进大珠百万、金四千两、犀玉钱帛称是，号曰‘土宜’上喜之”^②。徽宗先是“甚不乐”，到后来的“喜之”，童贯、蔡攸所献羨余起到了很大作用。后来王安中为河北、河东、燕山府路宣抚使时，“是岁燕山大饥，父母食其子，至有病死尸插纸标于市，人售之以为食。钱粮、金帛率以供常胜军帅之牙兵皆骨立，而戍兵饥死者皆十七八，上下相蒙，上弗闻之”，为求自保，“王安中献羨余四十万缗为自安计”^③。他们这种不顾民间疾苦只求自保的做法必然遭到人们的非议。

而一些清廉的宣抚使则陷入财政窘迫的困境。如北宋末年，在金军铁骑南侵的威胁之下，宋廷的统治已是危如累卵，李纲当此国家危难之际，以一文臣挺身而出，坚决反对钦宗南逃、负责京师防务，然而受到朝廷奸臣之猜忌，被命以知枢密院事出为河北、河东路宣抚使，但其宣抚使司“兵仅万二千人”，且宣抚副使、制置副使、察访使等都直接听命于朝廷，李纲根本指挥不动军队。临行时李“请银绢钱各百万，仅得二十万”。“庶事皆未集”，因而李纲“乞展行期”，“御批以为迁延拒命……上趣召数四。”^④实际是朝中奸佞想借此把他赶出朝廷。与童贯有能力进献丰厚羨余相对的，是李纲的无钱可用，可知宣抚使对财权争取的成功或失败是与当时朝政的方向有着密切关系的。

^① 《宋会要》食货一一之一四。

^② 《三朝北盟会编》卷一七 宣和五年五月辛巳。

^③ 《三朝北盟会编》卷二〇 宣和七年正月壬辰。

^④ 《宋史》卷三五八《李纲传》。

（五）宣抚使“便宜行事”之权的增长及与皇权的关系

为了作战指挥的需要，宣抚使“便宜之权”在北宋中期的基础上又有所扩大，其不仅可以建幕府辟置僚属、甚至对麾下将领可以生杀予夺，开启南宋时期宣抚使权力膨胀的序幕，而此时的宣抚使之权尚在中央掌控之中。这也说明北宋后期宣抚使制度是两宋发展的关键过渡阶段。由此，宣抚使制度逐渐完备，成为宋代军事制度重要的组成部分。

由于战争的紧急和残酷，宋朝这一时期许多职官都获得“便宜行事”之权。如靖康元年（1126），金军南侵，以李纲为亲征行营使，命“以便宜从事”^①。同年，钦宗皇帝“下哀痛诏，命河北、河东诸路帅臣传檄所部，得便宜行事”^②。

相对应的，自北宋中期宣抚使即取得“便宜行事”之权，在这种政局之下则进一步扩大。如靖康元年六月三日，李纲被任命为河北、河东路宣抚使，二十五日，“燕于紫宸殿，又赐御筵于琼林苑，所以赐劳甚渥”。等到李纲“犒军讫，号令将士，斩裨将焦安节以徇。初，安节隶姚古帐下，在威胜军虚传贼马且至，安节鼓扇罪情，劝姚古退师。至隆德，又劝遁去。于是两郡之人皆惊扰走散，而初无贼马。至是，从姚古还阙。”李纲下令“斩之，人皆以为当。”^③而李弥大出任河东宣抚副使时，也曾因“张师正领胜捷军败于河东，溃归，弥大诛之”^④这是宣抚使对将领有生杀予夺之权的另一个例子。对于叛乱的兵众，宋廷一贯采取压制与招安两手政策。李弥大的压制政策却“不能抚其众，皆不自安”。最终引发胜捷军叛乱，大校李复为首掠青、淄之间，被胁从者有数万人之多。宣抚使李弥大派裨将韩世忠进行镇压，由于兵少，韩遂“分为四队，布铁蒺藜自塞归路，令曰：‘进则胜、退则死，走者命后队剿杀’，于是莫敢返顾，皆死战，大破之，斩复，余党奔溃”。^⑤宣抚使有权直接斩杀属下将领，而且众人不以为非，表现出这一阶段宣抚使的便宜之权的扩大。

在北宋前、中期宣抚使即享有辟置僚属之权，到北宋后期，宣抚使不仅保持了这一权力，而且有所发展。童贯宣抚陕西，“引属户至有为节度使者”^⑥，而且发展到可以任命辖区内监司长官，并且事后才向朝廷奏报，而中央只是事后予以确认而已。如宣和二

^①《宋史》卷三五八《李纲传》。

^②《宋史》卷二三《宋钦宗本纪》。

^③《梁溪集》卷一七三《靖康传信录下》。

^④《宋史》卷三八二《李弥大传》。

^⑤《宋史》卷三六四《韩世忠传》。

^⑥《九朝编年备要》卷二八 宣和元年六月甲申。

年(1120),江淮荆浙宣抚使童贯上奏:“今凶贼作过之际,全藉监司抚存弹遏,伏睹朝奉大夫新知均州章綰韦有才干,存吏任,使兼本官,系苏州人,修谙江浙民情,可以倚仗。臣已遂急差本官权两浙路提举常平,先次管勾职事,伏望特赐睿旨差注施行。”^①朝廷从之。

这种权力的膨胀,与皇帝的支持有密切关系,如童贯在宣抚江浙,镇压方腊起义时,徽宗“微行送之,握贯手曰:‘东南事尽付汝,有不得已者,竟以御笔行之’”。^②所以其后童贯才敢于“便宜行事”,史载:“贯至吴,见民困花石之扰,众言贼不亟平坐此耳。贯即命其僚董耘作手诏,若罪已然且有罢应奉局之令,吴民大悦。”^③手诏为皇帝之特权,而童贯行之,当然与童贯的特殊地位有关,但也表明宣抚使权利的增长。而在童贯议欲收积石军时,也“许刘仲武以便宜。”^④将宣抚使便宜之权付于他人行用。

而当皇帝不信任宣抚使时,仍能通过宣抚副使等来对其进行监督和制约。如钦宗朝任抗战派官员李纲任河北、河东宣抚使,但是朝廷方欲割三镇、与金讲和,派李纲出任两河宣抚使,实际是想把他赶出朝廷,并通过各种手段制约其权力,如“宣抚司得兵三万人,而阙马。”李纲上奏:“请括都城马,倍价偿之,可得数千匹,上以为然,令条具以闻。既而榜于开封府曰:‘宣抚司括马,事属骚扰,可更不施行’”^⑤。所任命的宣抚副使刘鞬、制置使解潜、察访使张灏、勾当公事折彦质等却皆“受御前处分,事得专达。进退自如。宣抚司自有节制之名,特文具尔。”李纲上奏“以节制不专,恐误国事。虽降指挥约束,而承受专达自若也。”^⑥说明当时宣抚使“便宜之权”虽然扩大,却仍是由中央监督制约的,当中央另有所图之时,虽为作战需要,宣抚使的便宜之权亦得不到实现,所以出现“自有节制之名,特文具尔”的情况。

在这一转变的过程中,宣抚司与其它地方军政机构的关系也发生了显著变化,尤其是宣抚使与制置使关系更加密切,童贯、谭稹二人在任制置使之后都曾任宣抚使。宣抚使、制置使职名不同,但其职任均为领兵开边、平乱,只是任宣抚使者官资较高。史籍中也经常宣抚与制置并举,如宋徽宗宣和三年诏“杀获贼徒推赏之人并令宣抚、制置两

^①《宋会要》选举二九之一四。

^②《九朝编年备要》卷二九 宣和三年正月。

^③《宋史》卷四七〇《王黼传》。

^④《东都事略》卷一〇四《刘仲武传》,时刘仲武为西宁都护。

^⑤《九朝编年备要》卷三〇 靖康元年五月。

^⑥《梁溪集》卷一七三《靖康传信录下》。

司同共核实，先赏战士”，“立功人合从宣抚司、制置所保明推赏”^①等等，这当然是战争年代一切以战事为先的具体表现。

综上所述，相对于北宋中前期，北宋后期的宣抚使制度有了进一步的发展演变。这一时期，宣抚使的设置更为频繁，辖区也有所扩大，是与北宋后期面临的内部农民起义和金军的南侵密切相关的。出任宣抚使者的官资也降低了，而且宦官、降将都可以出任宣抚使，突出的是大宦官童贯多次出任不同作战地区的宣抚使。由于指挥作战的需要，宣抚使的军事职能得到了完善，节制将帅、指挥作战，带领的军队数量也大大增加，达到十余万人之多。同时，宣抚使在财政事务上也多所干预，在指挥作战、部署战略、调发军队的同时也对地方财政事务进行控制和争夺。他们为了稳固自己的地位、讨好皇帝和粉饰太平，宣抚使也向皇帝进献羡余，但是也有某些宣抚使得不到充足的军费，是与当时复杂的朝政相关的。而随着辽的衰弱、金的崛起，北宋后期在与辽金的对外交涉中如海上之盟、收复燕京等，宣抚使也是发挥了极其重要的作用的，并对北宋后期与金朝的关系有着深远的影响。在此过程中，宣抚使的“便宜行事”之权有所增大，但仍在朝廷的掌控范围之内。而北宋末年朝政的腐败、黑暗，对战争应对的失措，使得任命的宣抚使多非其人，而朝廷的猜忌和防范，使得虽集军政大权于一身的宣抚使仍不免空有“节制之名”，有令难行，有禁难止，而这也导致了宋在与金的战争中多处于不利的境地。

^①《宋会要》兵一八之二一至二二。

第二章 南宋时期的宣抚使制度

南宋时期，先后与金、蒙古交兵，战争长期而残酷，以防为主旨的南宋王朝与金相比，其军事实力实处劣势，但是南宋能保全半壁河山一百余年，是与南宋形成的战时体制分不开的。宣抚使制度就是南宋政权为抵抗强敌而实行的战时体制的重要组成部分，是构成南宋国防体系的重要军事制度。

一、南宋前期宋金战争与宣抚使制度的变革

为了抵御金朝南侵、适应与金朝激烈的战争，南宋实施了几项可以说是行之有效的战略举措，一是利用川陕特殊的地理位置，加强此地区的防御，以阻挡金军从此地区入侵并沿江东下；二是倚重长江、淮河天险，建立以长江中游为重点并联络淮东的江淮防御体系，以阻止金军从此地区南下；三是以荆襄为基地，联络两河，寻找时机进军中原。在金军频繁南下及以上三项战略举措的影响下，南宋前期宣抚使的设置日益增多，建炎元年（1127）到绍兴五年（1135），任命的各地宣抚使数量激增，辖区大都较为广阔，且宣抚使司废置频繁、人员任命变居不常，到绍兴六年（1136）后，南宋逐渐形成了川陕、京湖、江淮三个固定的宣抚司，负责与金朝作战，并于此后长期存在，其统领的军队成为与金朝作战的主力，为朝廷捍御边防重责之所寄。宣抚司职权广泛，任其长官者多为前线划区防守大军主帅，可以主持军事战役、部署军队、节制将帅、任免官吏、辟置僚属、铸造货币、印制度牒、享有一定的便宜处置之权，对不称职的官员甚至有生杀之权。张浚任宣抚使还加“处置”入衔，以示其权力之重。自后凡宣抚带处置者，均有便宜之权，并有增重使名的作用。

（一）任宣抚使者官资的进一步降低及“文武并用”

北宋后期，以宦官任宣抚使，童贯多次出任这一职务，执掌军政大权，而造成蠹国害民的恶果，到南宋初期，吸取了这一教训，不再出现宦官出任宣抚使的情况。但南宋初期，任宣抚使者的官资仍在进一步降低。绍兴元年（1131），大将刘光世以使相出任宣抚使，是武将非执政而任宣抚使之始；次年，李光以端明殿学士任寿春等州宣抚使，是文官非执政而任宣抚使之始。绍兴元年八月“丁卯，以知潭州吴敏为荆湖东西、广南

路宣抚使。”^①绍兴十七年（1147），四川宣抚使郑刚中赴行在，以徽猷阁待制、知成都府李璆权四川宣抚使。因其官资较低，加“权”字。但明年四川宣抚司便被废除，改李璆为四川安抚制置使。

在南宋初年设都督军事之前，宣抚使为方面军最高统帅，此后的地位、职权低于都督军事，在都督军事的辖区内，则受其节制。但是宋廷并非无原则地对武将滥授宣抚之职，同时多有以宣抚副使为宣抚司长官的情况。据《文献通考》记载：

然自绍兴末至嘉泰，武臣止刘光世、韩世忠、张浚、吴玠、岳飞、吴玠六人，从官止李光、王似二人，盖重之也。绍兴末，诏以杨存中为江淮宣抚使，刘珙不书黄，遂寢其命。又诏虞允文以兵部尚书为湖北京西宣抚副使，会存中命格，于是复改川陕宣谕使，而存中措置两淮焉。^②

杨存中为江淮宣抚使之诏虽下，因刘珙不书黄，杨存中并未被任命，^③而高宗绍兴末至宁宗朝嘉泰四十年间任命为宣抚使者总人数亦非常有限。

为了保证地方尤其是偏远地区的稳定，朝廷也会派遣其它官员权理宣抚司事。绍兴九年吴玠病重，朝廷派“胡世将以四川制置权宣抚司事”，措置四川防务，胡世将认为不应废弃仙人关，使吴玠以“牙校三队赴秦州，留大军守阶、成山砦，戒诸将毋得撤备。”不久，世将“真除宣抚，置司河池。”^④可知任命权宣抚司事是局势动荡、人员交替之际的权宜之计，也是为稳定防务所行的可靠办法。再深一层思考，派胡世将为权四川宣抚司事，而不是以吴玠之弟吴玠继任四川宣抚使司长官，也有防止吴氏家族长期担任四川地区军政长官的考虑。

由于对金作战的需要，南宋朝廷不得不部分调整以文御武之策，改变北宋时期多以文臣出任宣抚使的现象，而参以确有能力的武将任命为宣抚使，统帅一方军队、担负打击入侵金军的职责，岳飞、张俊、韩世忠、吴玠等人都曾担任这一职务，为南宋中兴发挥了巨大的作用。

但这种改变毕竟是部分、不彻底的。南宋仍部分采取以文臣为宣抚使，而以武将为

^①《宋史》卷二六《高宗纪三》。

^②《文献通考》卷五九《职官考一三》。

^③《宋史》卷三六七《杨存中传》：“[绍兴]二十八年，杨存中拜少师，恩数视枢密使……存中在殿严凡二十五载，权宠日盛……三十一年，罢为太傅、醴泉观使，进封同安郡王……时金主亮有南侵意，存中上备敌十策。步帅赵密谋夺存中权，因指为喜功生事。存中闻之，上章乞免，密竟代之。未几，边声日急，九月，诏存中为御营宿卫使……”，杨存中以御营宿卫使被任命为江淮宣抚使，其位非崇，应是给、舍不书黄的重要原因。

^④《宋史》卷三六六《吴玠传》。

宣抚副使辅佐之。如绍兴元年（1131）以参知政事孟庾为福建、江西、荆湖宣抚使，而以韩世忠为副使。适逢广西曹成叛乱，韩世忠遣人招降，曹成遂以其众八万降，宣抚使司移师长沙。而刘忠尚“有众数万，据白面山，营栅相望。世忠始至，欲急击，宣抚使孟庾不可。”宣抚使、副之间对采取何种军事行动出现了矛盾，韩世忠曰：“兵家利害，策之审矣，非参政所知，请期半月效捷。”坚持了自己的意见，而终于大破刘忠军，“湖南遂平”。表现出这一时期以文御武仍在一定程度上实行，却远不如北宋时期那么严格，武将获得了相当大程度的自主权，韩世忠在应对朝廷的指令时毫不客气地指出参政之不知兵，这在北宋时期武将大多小心奉迎文臣的局面已发生了很大改观。

这一时期文臣为宣抚使者仍大有人在，如李纲、胡世将、虞允文等，胡世将继吴玠后被任命为川陕宣抚副使，置司河池。其虽为副使，但由于不置正使，其实际为宣抚司最高长官，诸路并听节制。史载：“世将既除宣副，诸将皆贺，世将语之曰‘世将不能骑射，不知敌情，不谙边事。朝廷所以遣来者，袭国朝之故事，以文臣为制将尔。自今以往，军中事务，皆不改吴宣抚之规模。世将有所未达，诸公明以指示；或诸公有所未达者，亦当奏闻。各推诚心，勿相疑忌，共济国事可也。’”^①明确指出之所以被任命为宣抚副使，是“袭国朝之故事，以文臣为制将尔”。当然胡世将的说法有其自谦的成分在内，但也确实表明这种以文臣统兵的遗风已在某种程度上成为“国朝之故事”，如胡世将这样的文臣，他们具有一定的自知之明，对自己的军事才能未作不合理的过高评估，因而注意发挥武将的作用，对其前任的一些合理措施予以继承及接纳。

而朝廷对宣抚使也极尽笼络之能事，加官进爵、赏赐颇丰。绍兴五年（1135），朝廷下诏“韩世忠、刘光世、张俊各赐银帛三千匹两，异姓亲补承信郎者二人，一子五品服，有服亲封孺人者三人，冠帔五道。”^②时韩世忠为淮南东路宣抚使，刘光世为淮南西路宣抚使，张俊为江南东路宣抚使。宋朝赐予“功臣”之号，一般作为对文武臣僚效忠赴难的嘉奖，北宋神宗元丰元年（1078）罢文武臣带功臣号。南宋初年为适应抗金斗争之需，于绍兴四年（1134）恢复这一制度，为赏淮阳之捷，赐京东、淮南东路宣抚处置使韩世忠以“扬武翊运”功臣号，享有载入国史之殊荣。^③

一般宋廷任免地方官员皆有一定任期，多为两到三年，以防官员与地方势力相结合。

^①《宋史全文》卷二〇下 绍兴九年九月癸未。

^②《建炎以来系年要录》卷八四 绍兴五年正月癸亥。

^③《建炎以来系年要录》卷一〇〇 绍兴六年四月甲子。

到南宋时期，官员任期还有缩短的趋势，很多已不满两年，甚至只有几个月，以至有人以之比为邮舍。但任宣抚使者则多有长达数年的情况出现，如吴氏家族曾世居西蜀。宣抚司属官亦有长期任职者。如，绍兴十二年（1142）“直秘阁、四川转运副使并度兼川陕宣抚司参议官，令再任”。^①

宣抚判官，本为宣抚司属官，特殊时期亦可代替宣抚使暂时管理军队。如绍兴七年（1137）五月，湖北、京西宣抚使岳飞因与张浚议事不合，请解官，未待报而往江州，六月，“命兵部侍郎张宗元权湖北、京西宣抚判官，往鄂州监岳飞军”^②七月，岳飞复任后，张宗元方始还朝。

（二）宣抚使军权的扩大

北宋末年在金军的打击下，禁军系统已趋于瘫痪、兵员溃散，到南宋初年已下降为与厢兵差不多的地方役兵，南宋初年重新组织了军队，宣抚司则成为主要的地方统兵机构，隶属于其下的军员数量众多，其是对金作战的主力。

在川陕地区几乎所有的部队都由宣抚司节制、调度。据《文献通考》载：

四川之兵，曲端死，吴玠并将其兵，王庶、刘子羽有兴元，又招集流散立成部伍。子羽罢，玠又并将其兵，故玠之兵十万。玠死，胡世将宣抚，命吴玠以二万守兴州，杨政以二万守兴元，郭浩以八千人守金州，而玠之中部三万人分屯仙人关内外，玠并将之，是以四川之兵独偏重于兴州^③。

而韩世忠、岳飞等人在任宣抚使时亦统帅有数目相当大的军队，岳飞还组建了水军。建炎初，面对金军的南侵，各地纷纷起兵勤王，有很多是民间自发组织的，“八字军”就是其中著名的一支，其首领王彦还带领其部队跟随宣抚处置副使张浚进行抗金斗争，则其部队自然也听命于宣抚使之指挥。宣抚使还有权自行招募和教阅军队。“建炎元年（1127）诏诸路州军巡社并以忠义巡社为名，隶宣抚司。后募乡民为之，每十人为一甲，有甲长，有队长；四队为一部，有部长；五部为一社，有社长；五社为一都，有都正。于乡井便处驻扎。绍兴初罢之。”^④“绍兴四年（1134），宣抚吴玠始创兴元府良家子，招两淮关陕流寓及阵亡主兵将子弟骁武不能存立者充，月给比强弓手，五十人为一队，

^① 《建炎以来系年要录》卷一四六 绍兴十二年七月丙申。

^② 《三朝北盟会编》卷一一〇 绍兴七年四月庚戌。

^③ 《文献通考》卷一五四《兵考六》。

^④ 《宋史》卷一九二《兵志六》。

休兵之后数月消减。”^①

北宋时期为防止武将专擅，严格禁止其置亲兵，一些著名将领在作战时因无心腹亲兵相随而被俘、被杀，如对西夏作战时任福之类等等。而北宋后期种师道为河北、河东宣抚使时，“屯滑州，实无兵自随”。^②而在南宋初期的宣抚使已可以有亲兵相随，韩世忠、岳飞等人皆有之，当岳飞被起复为湖北、京西宣抚副使，“以亲兵赴行在。这也是宣抚使掌握更多军权的标志之一。建炎四年（1130），宣抚使张浚自泰州退军兴州，“将士皆散，惟亲兵千余人自随。”其亲兵的数目是相当大的，这有效地保证了主兵官的安全，有利于对金作战，这也是宣抚使掌握更多军权的标志之一。

宣抚使在对金、伪齐的作战中发挥了很大作用。如和尚原之战、仙人关之战、藕塘之捷、柘皋之捷等，都有宣抚使司参与其中，指挥战斗、布置防区、节制将帅成为宣抚使的主要职能。“宣抚处置副使王似、卢法原同在阆中，乃命分陕、蜀之地，责守于诸将。自秦、凤至洋州，以利路制置使兼本司都统制吴玠主之，屯仙人关；自金、房至巴、达，以镇抚使兼本司参议同都统制王彦主之，屯达州；自文、龙至威、茂，以降授武略大夫、知绵州兼绵、威、茂州、石泉军沿边安抚使刘锜主之，屯巴西；自洮、岷至阶、成，以熙河路马步军总管、统制熙秦军马关师古主之，屯武都。”^③绍兴十二年（1142）宋金议和后，重新调整军事部署：

川陕宣抚司及右护军分屯三边与沿流十七郡。兴州吴玠所部，仅五万人；兴元杨政所部，仅二万人；金州郭浩所部，仅万人；惟兴州屯兵最多，至二万有奇。兴元府、利州鱼关各万，金州六千，洋、阆各五千，皆有奇，西和、剑三千而赢，凤、绵、阶三千而弱，成州、大安军二千而赢，潼川千有奇，文、龙二郡与房州之竹山皆数百。马之籍万三千，计兴州境内为七千而弱，关外四州为三千而赢，此其大概也。自诸将所屯外，凡关外沿边待敌去处，则三都统司每春秋二仲遣兵更戍：成州界四千六百三十人，照应秦州道路；岷州界九百二十五人，控扼熙、巩、秦州道路；凤州界三千八百五十人，控扼凤翔府一带道路；兴元府界千二百六十二人，洋州界千一百二十四人，并照应岐、雍一带道路；金州界一千六百人，控扼商州、永兴军一带道路；合

^① 《文献通考》卷一五六《兵考八》。

^② 《宋史》卷三三五《种师道传》。

^③ 《中兴小纪》卷一六。

兴州界戍卒，共万四千人。又置烽燧四路，凡一百六十二烽，早晚举火，传报平安。此其大略也。^①

宣抚使司下一般设都统制、统制。出任都统制、统制者不须避嫌。当绍兴四年(1134)吴玠升任四川宣抚副使时，以其弟为右护军都统制。而在这种情况下，宣抚使与统制之间的关系，将直接影响全军的作战效率。通常情况下，统制听从宣抚使指挥，统帅、调动军队作战。但也有双方意见相左，分庭对抗的情况。如高宗绍兴十一年(1141)，川陕宣府司移司利州，宣抚副使郑刚中“欲移屯一军，都统制杨政不从，刚中呼政语曰：‘宣抚欲移军而都统制不肯，刚中虽书生，不畏死也。’声色俱厉。政即日听命”。^②宣抚司都统制亦有节制将帅之权。建炎四年(1030)，金军南侵，“长驱入关，宣抚处置使司都统制曲端闻敌至，遣右武大夫、忠州刺史、泾原路马步军副总管吴玠及统制官张中孚、李彦琪将所部拒之于彭原店，[曲]端自拥大兵屯于邠州之宜禄以为声援。敌乘高而阵，洛索(娄宿)引兵来犯，[吴]玠击败之，萨里干惧而泣，金人因目为啼哭郎君。既而敌师复振，官军败。端退屯泾州，敌亦引去。端劾玠违节，降武显大夫，罢总管，复知怀德军。宣抚处置使张浚素奇玠，寻擢玠秦凤副总管兼知凤翔府。”^③绍兴二年(1132)，张浚以吴玠“兼宣抚处置使司都统制，节制兴、文、龙三州。”^④

由于这一时期，宣抚使普遍在地方带兵作战，中央的约束大大削减，独立性较强，因之不同宣抚使之间也出现了一些矛盾，甚至产生互相攻击的情况。如绍兴三年(1133)，“江东宣抚使刘光世引兵发镇江。时淮南宣抚使韩世忠屯登云门，光世惧其扼己，改途趣白鹭店；世忠遣兵千余袭其后，光世觉之，乃止。既而光世奏世忠掠其甲士六十余人，帝寻遣使和解，仍书贾复、寇恂事赐之。”^⑤而岳飞与张俊之间的矛盾更是众所周知，“公(按指岳飞)既为湖北京西宣抚副使，又诏为宣抚使。时淮东江东宣抚使韩世忠、张俊皆以立功，而公以列将拔起，世忠、俊不平。公先皆屈己下之，书数通，俱不答。及公破杨么，献楼船各一，兵徒战守之械毕备，世忠始大悦，而俊益忌之。公参谋官薛弼虽每劝公调护，而幕中之轻锐者复教公勿苦降意，于是公与俊隙始深矣。”^⑥这也是日后张俊伙同宋高宗、秦桧等人合谋陷害岳飞的原因之一。

^①《建炎以来系年要录》卷一四六 绍兴十二年八月戊子。

^②《建炎以来系年要录》卷一四七 绍兴十二年十月。

^③《建炎以来系年要录》卷三二 建炎四年三月甲辰。

^④《宋史》卷三六六《吴玠传》。

^⑤《建炎以来系年要录》卷六六 绍兴三年六月丁未。

^⑥《宋名臣言行录》别集卷下八《岳飞信国武穆王》。

（三）“便宜黜陟”之权发展至顶峰及中央对宣抚使的控制

为了适应战场形势的瞬息万变，南宋这一时期宣抚使制度也发生了巨大的变化，其显著特点是“便宜黜陟”之权的扩大，并发展到两宋的顶峰。此一时期，宣抚使普遍取得了在辖区内辟置僚属之权，绍兴六年（1136）“诏诸道宣抚司属官许本司奏辟，内京官以二年为任，愿留再任者取旨，自兵兴，所辟官有更十年不退者，故条约焉。”^①除此之外，甚至对其部下臣僚有生杀予夺之权。如建炎三年（1129），张浚被任命为宣抚处置副使，“上许浚便宜黜陟，亲作诏赐之”^②，诏曰：“黜陟之典，得以便宜施行”。^③而富平之战失利，南宋失去了陕西大部分地区，张浚事后将临阵退缩的环庆路经略使赵哲等处死，是宣抚使行使便宜处置之权的突出事例。其后，各处宣抚使也取得了“便宜黜陟”之权，如绍兴二年（1132）九月“参知政事福建、江西、荆湖南北路宣抚使孟庾言：‘方此防秋之时，内有干机速待报不及事件，欲乞许依吕颐浩已得便宜指挥，从之。’”^④对此，元人方回感叹：“宋以制置使、宣抚使专阃外”^⑤。

南宋前期宣抚使权力之广，这其中又以张浚为突出代表。张浚以及宣抚处置司的属员等充分甚至过度地使用了便宜行事。这一时期宣抚使的职能更加广泛，除军事、治安、财政、民事等外，因便宜之权的取得，宣抚使还代行一部份中央的职责。由于四川地区远离都城临安，赴都城参加科举考试非常不方便，于是，在这一地区中央授权由宣抚使代行科举取士的职责。“绍兴元年（1131）以岁当明堂，复诏诸道类试，择宪漕或帅守中词学之人总其事，使精选考官，于是四川宣抚处置使张浚始以便宜令川陕举人即置司州试之。”^⑥绍兴二年（1132）十二月“川、陕宣抚司类试陕西发解进士，得周谔等十三人，以便宜赐进士出身”^⑦。绍兴五年（1135）“川、陕宣抚司类省试武艺合格人并补官。”^⑧同年，“诏‘川、陕类省试合格第一名，依殿试第三名例推恩，余并赐同进士出身，特奏名人令宣抚司置院差官试时务策一道。’以道远举人赴殿试不及故也。”^⑨对参加川陕类省士的举人是相当照顾的，同时也仿照内地实行特奏名制度，以加强对川陕士人的笼络，

① 《文献通考》卷三九《选举考一二》。

② 《建炎以来系年要录》卷二三 建炎三年五月戊寅。

③ 《建炎以来系年要录》卷二五 建炎三年七月庚子。

④ 《宋会要》职官三九之五。

⑤ 《续古今考》卷四《斩三川守李由》。

⑥ 《文献通考》卷三二《选举考五》。

⑦ 《宋史》卷二七《高宗纪四》。

⑧ 《宋史》卷一五七《选举志三》。

⑨ 《建炎以来系年要录》卷九四 绍兴五年十月戊午。

而这项工作也是由宣抚司负责的。宋代对文武官员实行磨勘考课制度以决定其在仕途上的进退升降,由于四川特殊地理位置,四川境内选人磨勘改由宣抚司负责,绍兴二年(1132)六月十二日,“诏吏部检会磨勘应干条法及前后所降指挥全文,报川陕宣抚处置使司照会,遇有陈乞磨勘,令一面照应条法施行,候磨勘讫先给公据照会,每月具磨勘过人数闻奏,出给付身告扎。”^①绍兴十年(1140)九月,又诏“四川选人改官,令经本路运司公参,理当到部就申宣抚司磨勘无违碍,与放散举主保明闻奏,付吏部审验诣奏钞给告,选人并举主若有犯罪,且令出给先次放散举主实日公据,宣抚司保明申奏,声说放散月日,付部契勘。如举主有事故违碍在未放散日以前,即依条施行,如在放散之后,即与权使仍后授告方许系衔,候回鉴日依旧法。”^②

张浚不仅对地方官员、武将等进行任免与罢黜,甚至增印钱引、制造度牒、赐庙额庙号、封赐神灵等,侵夺了一部份中央特权,因此也引起宣抚使与中央的矛盾,最后被罢免招赴行在。据《文献通考》:

张魏公以枢密使宣抚川陕,赵忠简谓之曰:“元枢新立大功,出当川陕,半天下之责,自兵事外悉当奏禀,盖大臣在外忌权太重也。”及魏公得罪,谪词言:“假便宜行事之制,忘人臣无将之嫌。肖内阁以招贤,拟尚方而铸印。”然则承制之事易以惹谤,忠简之言固笃论也。^③

宋政府始终是对地方大员握有军事大权放心不下的,张浚在短短的几年之后就被罢免,其下属也被贬官或落职,“宝文阁直学士、宣抚处置使参议官刘子羽责授单州团练副使、白州安置;宝文阁学士、宣抚处置使参议官程唐落职,提举江州太平观、本州居住。”^④而朝廷也下令收回各地宣抚使的便宜行事之权。建炎四年(1130)“秋七月癸卯,刘光世援宣抚使例,乞便宜行事,不许。诏:‘军兴以来诸州得便宜指挥者并罢。’”^⑤此后虽有反复^⑥,并保留了宣抚使任免辖区内监司郡守之权,但再未达到绍兴前期的水平。

可以说,自北宋中期出任宣抚使者取得一定的便宜行事之权,到南宋初期发展到最高潮,然而其与中央对权力的控制的矛盾也随之发展到最高潮。这期间,授予便宜和收

^①《宋会要》职官一一之三、四。

^②《宋会要》职官一一之三、五至三、六。

^③《文献通考》卷五二《职官考六》。

^④《建炎以来系年要录》卷七五 绍兴四年四月癸未。

^⑤《宋史》卷二六《高宗纪三》。

^⑥如据《建炎以来系年要录》卷一三四 绍兴十年三月丁酉条:“川陕宣抚使,自今或有警急,其调发军马、措置钱粮、应干军事待报不及,并许胡世将随宜措置”。《宋史》卷二九《高宗纪六》,绍兴十一年十二月甲戌“罢川陕宣抚司便宜行事”。

回便宜之诏旨屡发,呈现出动荡的局势,然而,各地对中央的收回“便宜之权”的命令并没有很好的遵行,这也是导致中央三令五申的一个重要原因。

随着宋金战事的发展,南宋偏安杭州逐渐站稳脚跟,宣抚使的“便宜行事”之权也就不可避免的走向下坡。换言之,南宋初期是宣抚使便宜之权发展的最高峰,也是其走向下坡路的转折点。尽管宣抚使在南宋初期掌握了较多权力与军队,并负责各大战区的抗金斗争,但始终未形成唐后期藩镇割据的局面,也始终无法与中央权力相抗衡。当岳飞被起复为湖北、京西宣抚副使,“以亲兵赴行在,翌日内殿引对,飞密奏请正建国公皇子之位,人无知者。及对,风动纸摇,飞声战不能句。上谕曰:‘卿言虽忠,然握重兵于外,此事非卿所当预也’。飞色落而退”^①绍兴十七年(1147),四川宣抚副使郑刚中罢,先是“殿中侍御史余尧弼再论:‘刚中抗命偃蹇,迟留不行。四川自建炎之后,惟知宣抚之尊,盖以去朝廷远,能自立威福故也。方今中兴总揽权纲之时,而刚中乃尔怙权傲慢,伏望亟赐窜责,以为臣子不忠之戒。’右正言巫伋复论刚中四罪,以为:‘驺道僣于乘舆,贿赂溢于私帑,暴无名之敛以重困吾民,造不根之谤以恐动远俗。既被召命,不即引道,而密遣爪牙,窥伺朝政。’故有是命”^②。其实所谓郑刚中之罪,还是在于宋朝不允许集财政军权于一身,一但局势稍稳,即收回所下放的权力,宣抚使的便宜之权始终是被中央牢牢掌握的。

(四) 宣抚使司设立的频繁与混乱,宣抚使人员任命的变居不常

南宋前期宣抚使制度的另一突出特点是其置司的频繁及混乱,宣抚使人员任命的变居不常。

这一时期,由于内乱外寇并起,为了应付各地的突发军事行动,宋廷在全国各地建立宣抚使司,不仅数量猛增,且往往由数名宣抚在任,有的部分路分甚至同时隶属两个宣抚使,因形势之变做出调整时,又往往有重合。如建炎三年(1129),任命张浚为川陕荆湖宣抚处置使,绍兴元年(1131)五月“诏吕颐浩、朱胜非、刘光世并兼淮南诸州宣抚使”,^③绍兴四年(1134)四月,又任命朱胜非为江西湖南北宣抚使,至九月,方命京西湖南北路勿隶川陕宣抚司节制。二宣抚辖区于荆湖两路重合五月之久。又如,绍兴元年(1131)十一月任命孟庾、韩世忠为福建江西荆湖宣抚使、副使,与此同时,又任命

^①《建炎以来系年要录》卷一〇九 绍兴七年二月庚子。

^②《建炎以来系年要录》卷一五六 绍兴十七年十二月甲寅。

^③《宋史》卷二六《高宗纪三》。

吴敏为荆湖广西宣抚使，二宣抚使辖区于荆湖路重合。同年十二月，罢吴敏，但次年二月，复以李纲为荆湖广南宣抚使，荆湖两路仍同时隶属于两宣抚。这与当时的时局变化过于迅速有相当关系，也是宣抚使制度处于突变期所独具的特点。

这种同一路分同时隶属两个宣抚使的情况给一些具体问题造成了某种混乱。如当时李纲就指出：“今又除臣宣抚荆湖，事体实有相妨。借使诸处盗贼，一司欲令招纳，一司欲令讨捕，不知何所适从？诸州钱粮一司欲令支用，一司欲令桩留，不知如何遵禀？以至节制诸将、辟差官吏、行移措置，皆有妨碍。”因此他申请“欲望详酌事宜先后，将本司职事明降处分，使有遵守。又契勘所领荆湖宣抚职事与福建、江西、荆湖宣抚使司军马事体一同，所用钱粮理合通融应副，不分彼此。今来福建、江西、荆湖宣抚使副一行军马先到江西，并荆湖路分所有逐州县钱米并系先次划刷拘收，若不通融应副，窃恐阙绝误事”^①。李纲的担心不无道理，如果两宣抚使司不能在钱粮等方面互通声气，势必一方面造成号令不一、行政低效率、军队缺少粮饷，而且也会对百姓进行重复的“划刷拘收”，增加百姓的负担。朝廷诏令“孟庾、韩世忠候抚定荆湖南北盗贼班师日，量度合用数外，尽数留与李纲支用。”^②算是解决了这一问题，也透露了两宣抚司的职能还是各有侧重的，孟庾、韩世忠重在征讨“盗贼”。

绍兴五年(1135)正月，宋廷以韩世忠为淮东宣抚使，驻镇江，刘光世为淮西宣抚使，驻太平州。同年，又以韩世忠兼镇江府宣抚使，刘光世兼太平州宣抚使。镇江、太平州不仅为淮东、淮西宣抚使司驻地，同时亦为镇江府、太平州宣抚使司驻地。这也是宣抚使司辖区重合的另一种情况。

这一时期还出现某处宣抚使兼任他处宣抚使及节制其它地区宣抚司的情况。如建炎三年(1129)，“六月戊申朔，以东京留守杜充引兵赴行在，命兼宣抚处置副使，节制淮南、京东西路……（闰八月）辛卯，命杜充兼江、淮宣抚使、守建康，前军统制王<王燮>隶之，韩世忠为浙西制置使守镇江，刘光世为江东宣抚使守太平、池州，并受充节制。”^③则杜充身兼淮南、京东西路宣抚处置副使及江、淮宣抚使，并有权节制浙西制置使及江东宣抚使。刘光世不欲受充节制，乃言“受充节制有不可者六，帝怒，诏毋入光世殿门，光世始受命。”^④在受其它宣抚使节制的问题上朝廷虽然遭遇到一定阻力，但最

^①《宋会要》职官四一之二五。

^②《宋会要》职官四一之二五。

^③《宋史》卷二五《高宗纪二》。

^④《宋史》卷三六九《刘光世传》。

终却是执行了。建炎四年(1130)“禁宣抚司僚属便宜行事,及京西、湖南北路勿隶川、陕宣抚司节制”,说明在此之前,川陕宣抚司有权节制京西、湖南北路宣抚司。

另外,有时宣抚使及副使置司地不在同一地区。如建炎三年(1129)十一月,朝廷“以周望同知枢密院事,仍兼两浙宣抚使守平江,殿前都指挥使郭仲荀为副使守越州”^①在南宋之前,设置宣抚副使多为一员,至此出现一名宣抚使而有两名宣抚副使的情况。如绍兴四年(1134)“以王似为资政殿学士、川陕宣抚使,卢法原为端明殿学士,与吴玠并充副使”。^②有时并不置宣抚使而单置宣抚副使为宣抚司最高长官。“如胡世将之于川、陕,岳飞之于荆、襄,杨沂中之于淮北,皆止以副使为名。飞后以功始落“副”字。”^③

“靖康之变”以后,宋政府在金朝军队的南侵力量打击下防线迅速向南撤退,同时还面临着南方福建、广南东西路、荆湖南路等路分的内乱,绍兴四年(1134),金人破滁州,于是“淮西、江东宣抚使刘光世移军建康府,淮东宣抚使韩世忠移军镇江府,浙西、江东宣抚使张俊移军常州。”^④到绍兴五年(1135),内乱才基本平定,宋金的军事力量在江淮到川陕之间呈拉锯式胶着状态。宣抚使的设置也随着战争形势的变化而适时做出调整,先是在河北、河东等战区设置,随后在南方内外战事激烈地区普遍设置,宋廷的防线移至江淮及川陕,至此江淮、荆湖、四川三个宣抚使辖区基本形成,为南宋的三个大军区。其后,淮东、淮西时有分和,但变化不大。随着战事的发展和需要,宣抚使治所、驻军也跟着移易,以利于指挥调度及防守。绍兴十一年(1141),和议已成,为节省粮饷运输之费,川陕宣抚司由河池移司利州。

南宋时期宣抚使的设立和废罢与战场形势息息相关。如“绍兴和议”前夕,“韩世忠、张俊、岳飞除枢密使副,其逐路宣抚等司合罢,所有司属并优与升擢差遣,统制官等既带御前入衔,下及军兵并隶密院,不得拨属他处。”^⑤这主要是因为宣抚使掌握了大批军队,朝廷惧怕其握兵难制,以明升暗降之法,将兵权收归中央,原来直接听命于宣抚使之军队摇身一变成为御前大军,由皇帝直接控制。但由于四川特殊的战略地位及地理位置,独留四川宣抚使司。绍兴十一年(1141)十一月又诏:“大金已遣使通和,令川陕宣抚司照会保守见存疆界,不得出兵生事,招纳叛亡。”^⑥

^①《宋史》卷二五《高宗纪二》。

^②《宋史》卷二七《高宗纪四》。

^③《宋史》卷一六七《职官志七》。

^④《建炎以来系年要录》卷八二 绍兴四年十一月戊午。

^⑤《金佗粹编·金佗续编》卷一二《罢逐路宣司省札》。

^⑥《建炎以来系年要录》卷一四二 绍兴十一年十一月壬戌。

（五）民事职能的沿袭及与军事职能的关系

尽管军事的职能非常突出，但南宋初期的宣抚使仍保留着其承袭自唐、宋初的最早的民事职能，所在抚恤百姓、关心民瘼、视官吏之能否、兴营田、修水利等等不一而足。宋高宗绍兴元年（1131），江西湖南宣抚大使朱胜非言，“民间之病正税外科敷烦重，税米一斛有输至五六斛，税钱一缗有输及十八缗者，和籴与正税等而未尝支钱，他皆类此，又言输苗请以限前，听民从便纳早占米充支用，从之。”^①绍兴十五年（1145），闰十一月九日，差权发遣利州元不伐言：“蜀本鱼鳧彭濮之国，土地瘠薄。秦太守李冰凿离堆皂水以灌以溉，由是水利之兴，遍于右蜀。遂为奥区养民之利，莫大于此。是从近岁，堰多坏缺，不时营缮，为农之害莫大于此。赏罚之明著于甲令，非举而行之无以示劝惩。欲望戒伤有司，克导成宪。申严殿最，以陆邦本，使无罪戚之忧。诏委四川宣抚司相度措置”^②。这些都是宣抚使关心民政的表现。

绍兴三年（1133），川、陕等路宣抚处置副使王似言：“川、陕诸州应奏狱案，乞用便宜指挥，酌情断下，如张浚例。”朝廷许之。^③说明在民事职能方面，宣抚使也同样取得一定的便宜行事之权。但是由于军事的需要，民事职能又处处让位于军事职能，在军费筹措、军队犒赏等方面宣抚使不得不想方设法，加强对财权的控制与争夺，同时也对百姓进行搜刮，并侵夺了一部份中央及地方的财税，如发行纸币、制造度牒、截留上供钱帛、变革酒法实行征榷、征收布估钱、激赏绢等。张浚因赵开善于理财，承制以其为宣抚司随军转运使，专一总领四川财赋，在夔路实行榷酒，“旧四川酒课岁为钱一百四十万缗，自是递增至六百九十余万缗。”^④另外，各地宣抚使还在辖区内进行营田以补给军食。绍兴六年（1136）二月三日诏“淮南西路兼太平州宣抚使刘光世，淮南东路兼镇江府宣抚使韩世忠，江南东路宣抚使张俊并兼营田大使，荆湖北路襄阳府路招讨使岳飞，川陕宣抚副使吴玠并兼营田使。四日，中书门下省言，江西、湖南安抚制置大使已降指挥并兼本路营田大使，诏令逐司于参谋、参议官内各选一员具名以闻，令兼提举本司营田公事”^⑤，朝廷对此也是相当重视的。江东西宣抚使韩世忠在建康进行营田，川

^①《文献通考》卷五《田赋考五》。

^②《宋会要》食货六一之一一〇。

^③《建炎以来系年要录》卷六七 绍兴三年八月壬辰。

^④《建炎以来系年要录》卷二八 建炎三年九月辛丑。

^⑤《宋会要》食货六三之一〇二。

陕宣抚吴玠“治废堰营田六十庄，计田八百五十四顷，约收二十五万石。”^①“时刚中于阶、成二州营田，抵秦州界，凡三千余顷，岁收十八万斛。”^②关于这一方面将在本论文的第五章进行详尽的研究，此处仅作概括的论述以勾画其大致的轮廓。

与金军作战，战马是非常重要的，而宋朝北方地区的丧失，使马匹来源大为减少。为了保证军队马匹的配给，南宋宣抚司对买马十分关注，并参与其中。绍兴四年（1134）“从关师古之请以乏战马，始令四川宣抚司支茶博马。”^③南宋时期注意水战，并在水上作战中占有优势，战船的打造至关重要，宣抚司亦参与这项事务，绍兴五年（1135），“四川宣抚使司言，利、夔州岸溉见管泸、叙、嘉、眉等州打造马船一百十七只，委官相视选拨往江池州都统制司。其利州所管止十二艘坚壮，并夔州委官选择，止十三艘堪修，余打造年深，板木朽损，乞除两州所选二十五艘外，余数下所委官估卖向价。诏令宣抚司将堪用船二十五艘疾亟发往江、池州两都统制司收录，余船令本司措置修整。”^④

综上所述，南宋前期宣抚使制度渐趋完善，成为宋代军事制度的重要组成部分，宣抚使多为对金作战前线防守大军的主帅，并随着战争的发展形成了四川、京湖、江淮三个大战区划区防守，由于四川的地理位置特殊，又使之较其它宣抚使司有更多的独立性。南宋前期战事的瞬息万变，致使宣抚使的设置非常频繁并表现出较为混乱的态势，这一点在宣抚使的辖区、治所、节制其它机构等方面都明显地表现出来。任宣抚使者有权指挥战斗、布置战略及防务、节制将帅、督视军旅、辟置僚属等，军事职能是其突出职能，为南宋捍御边防重责之所寄。这一时期，宣抚使普遍取得“便宜行事”之权，甚至印造纸币、增加酒课、斩杀遇敌逃脱或不称职的武将等。但宋朝历来不允许地方统帅集财政、军权于一身，对宣抚使的“便宜行事”之权是极力控制的，所以南宋初期并未因为各地宣抚使的独立性的增加而形成唐代后期藩镇割据的形势。当和议一成，南宋政府立刻缩减宣抚使的权限，所以南宋初期也是宣抚使“便宜之权”发展到最高峰并随之走向下坡路的转折点。与此同时宣抚使的民事、外交、治安、财政等职能仍沿袭北宋时期，关心民瘼、兴修水利、治刑狱、兴屯田、考察官吏之能否都是分内之责，但这些职能是附属于是宣抚使军事职能的，一切以战为先，不同与其它官员任期短暂的现象，宣抚使包括其僚属均有长期任职的情况，这也是南宋初期对金、伪齐作战的特殊政治环境造成的。

^①《文献通考》卷七《田赋考七》。

^②《宋史》卷三七〇《郑刚中传》。

^③《文献通考》卷六二《职官考一六》。

^④《宋会要》食货五〇之二三。

二、南宋中期川陕、京湖、江淮宣抚使的废立

南宋中期宣抚使发展基本沿袭了南宋初期的形势，随着宋金的和战而时废时置。这里主要论述三大战区川陕、京湖、江淮宣抚使的置、罢情况，并附带论述其设置之源起，以使之更加清晰。

（一）川陕宣抚使

川陕战区处于南宋战略防线的西部，特殊的地理环境使之成为一个相对封闭的战区，在相当长时期内成为南宋屡次抵御金军进攻的基地，是作为南宋“恢复大业”起点而存在的，宋廷对此地区寄予了相当的厚望，南宋人感叹：“夫宣威之设不于他路而独于蜀，兵将之易置不施之他路而独施之蜀，圣哲之心深知天下安危实系乎此，重此一方所以重国势也。”^①相比于京湖、江淮宣抚使，川陕（四川）宣抚使之设是更为稳定和长期的。

建炎三年（1129），张浚始为宣抚处置副使，其辖区主要包括四川、陕西等地。绍兴三年（1133），张浚因过分行使便宜行事之权而还朝，由副使王似主持川陕宣抚司事。绍兴五年（1135），“冬十月庚戌张浚入见，乙卯以席益为四川制置大使，位宣抚副使上，州军兵马并隶大使司，边防重事仍令宣抚司处置。”^②四川制置使置司成都，则是成都同时有制置使及宣抚使，但边防重事仍由宣抚司处置，制置司与宣抚司成为平行的机构。

富平战败后，陕西五路俱陷于金，绍兴九年（1139），南宋与金和议成，归宋陕西地，然其次年即背盟，复取陕西，宋朝仅余阶、成、岷、凤四州，并入四川利州路，郑刚中时任川陕宣抚副使，改称为四川宣抚副使。自此，四川宣抚使辖区为益、利、夔、梓诸路。

“[绍兴]十六年，四川总司以总领四川宣抚司钱粮所为名，十八年诏罢宣抚司，始改为四川总领。”^③宣抚司罢后，其军队改称御前诸军。绍兴三十一（1161）年朝廷复置四川宣抚司，由吴玠出任宣抚使，并于次年兼任陕西、河东路宣抚、招讨使。乾道元年（1165）罢陕西、河东宣抚招讨司^④，仍保留四川宣抚司。

孝宗淳熙元年（1174）三月，朝廷以参知政事郑闻为资政殿大学士、四川宣抚使，

^①《紫斋集》卷四《论蜀札子二》。

^②《宋史》卷二八《高宗纪五》。

^③《文献通考》卷六二《职官考一六》。

^④《宋史》卷三三《孝宗纪一》。宣抚、招讨司合称宣抚招讨司。

七月，罢四川宣抚使。以成都府路安抚使薛良朋为四川安抚制置使。同年十二月，又以资政殿学士、知荆南府沈夏为四川宣抚使。四川制置使范成大，改管内制置使。淳熙二年（1175）六月罢宣抚使，复制置使，沈夏以同知枢密院事还朝。

宁宗开禧二年（1206），南宋以程松为四川宣抚使，吴曦为宣抚副使，后吴曦叛，但朝廷并未撤销四川宣抚使司，乃以“杨辅为四川宣抚使，安丙为端明殿学士、四川宣抚副使，起居舍人许奕为四川宣谕使。”并用四川宣抚司奏，“吴曦党人张伸之等一十六人除名，编配两广及湖南诸州。”^①

南宋中期之后，四川地区在置宣抚使同时，并置制置司，与宣抚司分制兵民，同时宣抚使与制置使并还存在交替设置的情况。据《宋史·地理志》：“[绍兴十年]置宣抚，罢制置司，知府带本路安抚使。十八年，罢宣抚，复制置司；乾道六年，又罢，并归安抚司，知府仍带本路安抚使。淳熙二年，复制置司，罢宣抚司。开禧元年，置宣抚，罢制置司。未几，两司并置；后罢宣抚，仍置制置大使。嘉定七年，去‘大’字”^②。这是因为自北宋末期以来，二司职能多有重合之处，它们的界限是模糊的。尽管二司仍有不同，如宣抚司偏重军事、制置司偏重民政，但这种区别并非是绝对的，而是大多职能的重叠并可相互代替。“开禧用兵……已而罢四川宣抚，又以安子文（丙）为制置大使，朝议以子文恩数视执政特加‘大’字。”^③嘉定二年（1209）八月，“乙丑，以安丙为四川制置大使，罢宣抚司。”^④

（二）京湖宣抚使

京湖战区紧邻四川，“重湖通川陕之气脉，九郡扼蛮獠之衿喉，中兴以来见谓重镇”^⑤，其战略地位使之成为南宋的“国之屏蔽”^⑥，是长江防御的重心，南宋最终也因京湖战区襄、樊失守而陷入全面的军事崩溃。岳飞的抗金平叛斗争对这一战区的形成起了重要作用。总的说来，京湖战区包括京西南路、荆湖北路、荆湖南路。

绍兴六年（1136），岳飞以荆湖南北襄阳路招讨使升任京西湖北宣抚副使，是为京湖宣抚使之始设，为以后三大军区中设置最为稳定者。

^① 《宋史》卷三八《宁宗纪二》。

^② 《宋史》卷八九《地理志五》。

^③ 《文献通考》卷六二《职官考一六》。

^④ 《宋史》卷三九《宁宗纪三》。

^⑤ 《玉海》卷一九《牧臣司荆、潭州》“安抚使九郡 湖南”。

^⑥ 《宋史全文》卷三五 宝祐四年十二月甲戌条。

绍兴十一年(1141),因和议成,京湖宣抚司亦罢,绍兴三十二(1162)年复置,在此三十年间京湖地区亦未设置制置使。孝宗乾道二年(1166)至宁宗开禧元年(1205)朝廷不置宣抚司,开禧二年三月,以兵部尚书薛叔似出任湖北、京西宣抚使,以陈谦为副使,而当年十二月二人皆被罢免,以吴玠接任宣抚使,但不久他以宣谕使入川,朝廷命项安世任权湖北、京西宣抚使。此后在京湖地区宣抚使与制置使交替设置或并存。

宁宗开禧二年(1206)、三年吴玠、宇文绍节先后出任京湖宣抚使,置司江陵府。开禧三年至嘉定元年(1208)包括京西、湖北、湖南三路,其它时候京湖宣抚司辖区由京西、湖北两路。理宗宝祐五年,朝廷“以赵葵为少保、宁远军节度使、京湖宣抚使、判江陵府兼夔路策应大使^①”。则其治司地仍在江陵。

(三) 江淮宣抚使

江淮战区的概念不像四川、京湖战区那样清晰。主要包括淮南西路、淮南东路、江南西路、江南东路,同时还设置沿江制置使,从而形成错综复杂的局面。主要因此战区内包括守卫南宋都城的淮河、长江两道天险,淮防与江防的策略变动影响着战区宣抚使的置罢与分合,以下略述其大端。

起初,绍兴三年(1133),朝廷以岳飞为江西沿江制置使,置司江州,绍兴四年十月,由王燮继任。绍兴五年正月,韩世忠为淮南东路宣抚使,置司镇江府,刘光世为淮南西路宣抚使,置司太平州,张俊为江南东路宣抚使,置司建康府。^②绍兴六年又重做调整,以韩世忠为京东淮西宣抚使,置司楚州(七年,移司建康府);七年,以张俊为淮东宣抚使,置司盱眙州,江淮战区又分为两个宣抚使辖区了^③。绍兴十一年,淮东、淮西宣抚使司罢。绍兴三十一年(1161),金军南侵,宋廷于次年任命张浚为江淮宣抚使,置司建康府。在此之前,已任命成闵为淮东制置使,置司镇江府,李显忠为淮西制置使,置司建康府,都隶于江淮宣抚使。孝宗“隆兴和议”后四十年间,江淮地区未再设宣抚使司,只有乾道三年(1167)至六年曾设沿江制置使。宁宗开禧二年(1206),宋廷志于北伐,复置江淮宣抚使司,先后以邓友龙、丘密为宣抚使。嘉定十二年(1219),罢江淮宣抚司,将原宣抚司辖区分为淮东、淮西、沿江三个制置司辖区。

一般说来,凡置两淮宣抚,则会撤销淮东、淮西两制置,反之亦是。这与川陕宣抚

^① 《宋史》卷四四《理宗本纪》。

^② 《建炎以来系年要录》卷八四 绍兴五年正月辛酉、癸亥。

^③ 《宋史》卷三六四《韩世忠传》,卷三七〇《吕祉传》,《建炎以来系年要录》卷一一三 绍兴七年八月乙未条。

使与制置司的设置类似之处，正如前文所述，这两个机构的界限是模糊的，完全可以代行对方的职能，这种交替的设置可以减少机构的重叠，同时也避免令出多门造成指挥的不便。有时虽同时置宣抚司与制置司，但治司地却并不在一处。如绍兴七年，以张俊为淮南西路宣抚使，置司盱眙军，杨沂中为淮南西路制置使，刘锜为淮南西路制置副使，置司庐州。

将南宋四川、京湖、江淮三大战区相比较，可以看出三大区宣抚使司设置的时间、辖区和稳定程度上都是四川超过京湖，而京湖又超过江淮。这主要取决于三大区距离朝廷的远近。军事行动的突出特点是其瞬息多变。而北宋时期那种皇帝居于深宫以阵图遥控战事的指挥战争的办法，在交锋激烈的南宋初年不能适应边防的需要，在国家存亡关头为了配合军事行动，南宋政府不得不赋予宣抚使较为独立的权力，使之掌握辖区的军事行政权力。然而，在距离南宋朝廷较近的地区，则对宣抚使控制要超过边远地区。

三、南宋后期宋蒙元战争与宣抚使制度的变化

随着宋蒙元战争的发展，南宋宣抚使制度又发生了相应变化。

这首先表现在任命为宣抚使者官资方面的规定不严格，且宣抚使的废置较为频繁，治所也多变动不定。宋理宗朝，任命为四川宣抚使兼京湖制置大使的李曾伯其官资不高，在他任命前夕，方“进资政殿学士，制置四川边面，与执政恩例”，为照顾他“特赐同进士出身”。^①

理宗端平元年（1234）置京、河、关、陕宣抚使司，以赵范为宣抚使，一时置之，不过一年而罢。

南宋后期，蒙元入侵，四川各州府在宋蒙元双方间频繁易手，以致四川宣抚使司治所亦不得不数度迁徙。理宗端平三年（1236）后，南宋失去兴元府而复得成都，嘉熙元年（1237）李埴为四川宣抚，移司成都。四年，孟珙又置司夔州。

南宋后期，宣抚使多兼辖区内某知州府，并有多种兼任，这自然是为了协调作战的需要。理宗嘉熙元年四月，以李同知枢密院事、四川宣抚使、知成都府……宝祐五年（1257），以赵葵为少保、宁远军节度使、京湖宣抚使、判江陵府兼夔路策应大使^②。这一时期还出现以宣抚使兼制置使者，且有时两个使职辖区并不重合。如曾以京西、湖北路

^① 《宋史》卷四二〇《李曾伯传》。

^② 《宋史》卷四四《理宗纪四》。

制置使孟珙为四川宣抚使兼知夔州，并节制归、峡、鼎、澧州军马。^①如宝祐二年（1254）李曾伯任四川宣抚使，置司重庆府，并兼京湖制置大使，不仅为兼任，且辖区并未在一处，朝廷任命之诏曰：“四川事力愈单，须合荆阨乃可运掉，宜趣李曾伯进司夔路”，遂又以之兼知夔州。这主要是为了协调各战区防务，联络声援，在各战区之间实行统一指挥。但是这种两宋历史上前所从未有过的位高权重与宋朝一贯的政策是相矛盾的，因此其并没有太大的生存空间，所以这种局面存在的时间非常短暂。南宋末期还有宣抚制置使之称，如理宗宝祐四年，“蒲择之权兵部侍郎、四川宣抚制置使、兼知重庆府”。其实亦为宣抚使兼制置使。度宗咸淳六年（1270）五月，朝廷以吴革为沿江制置宣抚使，则是以制置使兼宣抚使。^②

随着南宋后期战事的吃紧，四川日益被蒙古军队蚕食，宋理宗淳祐元年（1241），蒙古军进攻川西地区，连破“二十余城”^③，进围成都，宋将田显开北门投降，成都再度失陷。四川地区遭到蒙古军的多次攻击，大部分州县失陷残破，宋军被迫收缩战线，集中兵力扼守嘉定府、泸州等地，并逐渐形成了以重庆为中心的川东防御体系。在此情况下，亦有朝廷重臣兼两大区宣抚使者之例。如理宗开庆元年（1259），以贾似道为京西、湖南北、四川宣抚大使，则是以一人而负责京湖、四川两个大军事防区。咸淳十年（1274），又以朱禔孙为京湖、四川宣抚使，二人同时还兼任知江陵府。同时，以张晏然兼京湖、四川宣抚司参议官，则是宣抚司属官亦有兼两大区之例者。但这种情况都为时甚短，贾似道任两大区之首官不过十三个月，朱禔孙则在任京湖、四川两大区宣抚使七个月后降于元人。这主要是为了防范元人的步步紧逼，以重臣全力协调各战区之间协同作战，统一防务、联络声援、在诸战区之间实行统一指挥，其位高权重在两宋历史上所没有过。但是以一人而兼顾几路，是与宋廷一贯防范大臣和避免地方军政、民事合一的政策相背离的，因此只是昙花一现，并没有长期存在的机会。

为增重使名，南宋后期出现了宣抚大使的称呼，但其性质、职责等其实均同于宣抚使。如前述理宗开庆元年（1259）正月，贾似道以枢密使为京西、湖南北、四川宣抚大使，德祐元年（1275），朝廷“召王爚为浙西、江东宣抚招抚大使，使居京师，以备咨访……[八月]加夏贵枢密副使、两淮宣抚大使。”次年，又以“留梦炎为江东西、湖南

^①《宋史》卷四二《理宗纪二》。

^②《宋史》卷四六《度宗纪》。

^③《元史》卷一二一《按竺迕传》。

北宣抚大使”^①。其它任宣抚大使者还有赵葵等人。

南宋后期不仅宣抚使设置趋于频繁，且宣抚使辖区并不固定。如赵葵于理宗宝祐五年（1257）出任京湖宣抚使，次年改任江东宣抚使，其后又为沿江、江东宣抚使，置司建康，不久，又为江东西宣抚使，“其饶、信、袁、临、抚、吉、隆兴官军民兵，并听节制调遣，谕访、罢行、黜陟皆得便宜行事。”^②总体来看，南宋后期宣抚使的设置与辖区呈现出不断变化的趋势，这主要是因为当时蒙元军队的不断南侵，南宋朝廷不得不随之调整军事防区及作战部署。

《宋史》中有一段对四川地区情况的概括，能较为确切地表明南宋后期宣抚使制度的状况：

自宝庆三年至淳祐二年，十六年间，凡授宣抚三人，制置使九人，副四人。或老或暂，或庸或贪，或惨或缪，或遥领而不至，或开隙而各谋，终无成绩。于是东、西川无复统律，遗民咸不聊生，监司、戎帅各专号令，擅辟守宰，荡无纲纪，蜀日益坏。^③

在面对蒙元军队的强大攻势前，一些懦弱的宣抚使手握重兵，却不坚决抵抗，如度宗咸淳十年，伯颜率军大举攻宋，从襄汉中游突破，围困鄂州，南宋方面，京湖宣抚使朱禔孙“提重兵至鄂，退归江陵，宴然失助，鄂遂降矣。夏贵为江面游撃策应大使，朱禔孙为宣抚制置使，夏贵与朱禔孙通任长江之责，夏归庐州，朱归荆湖，一上一下，中流荡然，全无备御”^④，实在让人叹息！而在南宋对蒙古作战节节失利的情况下，投降者比比皆是，连位高权重的宣抚使亦不例外。如南宋末恭帝德祐元年（1275），“京湖宣抚使朱禔孙、湖北制置副使高达以江陵降元”^⑤。

德祐元年（1275）二月，“召王爚为浙西江东宣抚招抚大使，使居京师以备咨访。”^⑥这是南宋行将灭亡时宣抚使制度的又一变化，王爚使名虽重，却仅居京师“备咨访”而已。主要是因为蒙古军队的打击下宋朝已经失去了大部分领土，宋政权已是风雨飘摇，因此所谓的浙西、江东宣抚、招抚大使实际上已是有名无实了。

^①《宋史》卷四七《瀛国公纪》。

^②《宋史》卷四四《理宗纪四》。

^③《宋史》卷四一六《余玠传》。

^④《宋季三朝政要》卷四。

^⑤《宋史》卷四七《瀛国公纪》。

^⑥《宋史》卷四七《瀛国公纪》。

四、南宋宣抚使辖区的划分和变革情况

南宋时期，几大宣抚使辖区变化非常复杂，因材料所限，仅述其大端，以资参考。

（一）川陕宣抚使的辖区

川陕宣抚使司辖区在大多数时候为四川、陕西两路。高宗建炎三年（1129）张浚出任宣抚处置副使，“置幕府于秦川”^①。以四川、陕西，京西、湖南、湖北为所部。^②

建炎四年（1130），张浚退保兴州。绍兴元年（1131），退保阆州。此后宣抚司在绵州、阆州之间迁移。

绍兴三年（1133），金陷和尚原，宣抚司分陕西之地责守于诸将，“自秦、凤至洋州，以利路制置使兼本司都统制吴玠主之，屯仙人关；自金、房至巴、达，以镇抚使兼本司参议同都统制王彦主之，屯达州；自文、龙至威、茂，以降授武略大夫、知绵州兼绵、威、茂州、石泉军沿边安抚使刘锜主之，屯巴西；自洮、岷至阶、成，以熙河路马步军总管、统制熙秦军马关师古主之，屯武都。”^③

绍兴四年（1134），吴玠置宣抚副使司于凤州；胡世将取代吴玠为川陕宣抚使后，移司河池。但是却造成馈饷不继的情况。

绍兴九年（1139）与金和议成，归宋陕西地。川陕地区复划分为两宣抚司辖区，以刘光世为陕西宣抚使，吴玠为四川宣抚使，陕西路内阶、成等州听吴玠节制。^④七月，吴玠病逝，以胡世将兼权四川宣抚司事，重新明确四川宣抚使节制范围，诏“彰武军承宣使、知金州兼陕西宣谕使郭浩为鄜延路经略安抚使，兼知延安府，同节制陕西诸路军马，趣令以所部之任。武康军承宣使、利州路经略安抚使、川陕宣抚使都统制、节制成、凤州杨政为熙河兰巩路经略安抚使，兼知熙州。定国军承宣使、熙河兰廓路经略安抚使右军都统制、节制阶、岷、文、龙州吴玠为秦凤路经略安抚使，兼知秦州。仍诏郭浩、杨政、吴玠并依旧听四川宣抚使节制”。^⑤同月，陕西宣谕使周聿、郭浩认为陕西新复五路“并在秦川之北，万一盗贼出没，五路便见隔绝，岂能南来为朝廷用！商州旧属川陕，自讲和之后，还隶陕西，而武关、秦关之险并在其北，何以制御！况虢州跨河带山，北

^①《宋史》卷三六一《张浚传》。

^②《宋史》卷二五《高宗纪二》。

^③《中兴小纪》卷一六 绍兴四年正月癸未。

^④《建炎以来系年要录》卷一二五 绍兴九年正月己亥。

^⑤《建炎以来系年要录》卷一三〇 绍兴九年七月壬辰。

临陕郊，最为要害之地，今亦属西，非所谓以近致远也。”^①于是又将金州仍旧隶属于四川宣抚司，商州听金州节制，而将虢州隶于京西。

绍兴十年(1140)，金败盟，陕西地仅余阶、成、岷、凤四州，并入四川利州路，至此，四川宣抚司辖区为四川全境。

绍兴十二年(1142)，宣抚副使郑刚中自河池移司利州，因为利州在“潭毒关内，与兴、洋诸关声援相接”，移司利州后，“省费百万”^②。郑刚中又请分利州为东西路，东路治兴元府，下辖利、阆、洋、巴、剑州、大安军，西路治兴州，下辖阶、成、西和、文、陇、凤州。

绍兴十八年(1148)罢四川宣抚使司。

绍兴三十一年(1161)因闻“金主亮将败盟”，复以吴玠为四川宣抚使，以兴州为治所，王刚中同处置军事。此年十月，吴玠出兵汉中，收复商、虢州。绍兴三十二年(1162)，收复河源州、积石、镇戎军、德顺、环州、河池、兰、会、熙、巩州、永安军等十三州、三军。但是朝廷却决定放弃陕西秦凤、熙河、永兴三路，诏吴玠班师，十二月，新复州军复为金所得。

孝宗乾道元年(1165)，移司兴元府。此后，“四川宣抚使置司利州或兴元府”。^③宁宗开禧二年(1206)三月，朝廷以程松为四川宣抚使，吴玠为宣抚副使。程松治兴元，吴玠屯河池。开禧二年十二月，吴玠叛，平定此次叛乱后，朝廷以杨辅、安丙为宣抚使、副。安丙以“杨巨源自负倡义之功”而“阴欲除之”，并“奏乞两宣抚分司”，局势变得动荡叵测，朝廷乃召杨辅赴阙，而以刘甲任宣抚使。嘉定二年(1209)，罢宣抚司，合利州东西为一帅，治兴元，以董居谊为四川制置使，因其尚在道中，以刘甲权四川制置司事。

大体南宋时期四川宣抚使置司时间未有超过十年者，治所亦迁移不定，但在利州、兴元府置司时间稍长。

(二) 京湖宣抚使的辖区

京湖宣抚使司辖区是三大战区中相对稳定的，一直由京西、湖北两路构成。宁宗开禧三年(1207)至嘉定元年(1208)则包括京西、湖北、湖南三路。

^①《建炎以来系年要录》卷一三〇 绍兴九年七月乙亥。

^②《宋史》卷三七〇《郑刚中传》。

^③《宋史》卷三六六《吴玠传》。

南宋前中期京湖宣抚使治所除开禧二年、三年为江陵府外，一直在襄阳。襄阳为中路控扼之要地，是最适合置司之处，也是宋金双方长期争夺之地，嘉熙二年（1238），史嵩之于鄂州置京湖制置司，鄂州的战略地位日益受到重视，军事中心在荆、鄂之间来回移动，宣抚使司治所亦随之迁移。南宋后期襄阳被蒙元围数年之久，宣抚使司被迫南迁江陵府。

南宋末年，与蒙古战事激烈，四川残破，属于宋朝的州郡大为减少，理宗端平元年（1234）赵范出任京河关陕宣抚使，则是四川战区与京湖战区的划分已不是那么明确。宝祐二年（1254）闰六月，李曾伯出任四川宣抚使时兼任京湖制置大使，开庆元年（1259）十月，贾似道也是兼任京西、湖南北、四川宣抚使。南宋行将灭亡时，京湖宣抚使一度兼辖江淮战区的一部分，如德祐二年（1276）左丞相留梦炎出任江东西、湖南北宣抚大使。

（三）江淮宣抚使的辖区

江淮宣抚使辖区包括淮南东路、淮南西路、江南东路、江南西路及两浙路的一部分，在南宋中期一直处于分合不定的状态。其辖区不规则，与各监司或帅司路并不一定重合，多数时候或置四个宣抚使辖区，或置两淮宣抚使，亦有时四路皆不置宣抚使。

高宗建炎三年（1129）六月，以东京留守杜充兼宣抚处置副使，节制淮南、京东西路。八月，又以杜充兼江、淮宣抚使守建康。韩世忠为浙西制置使守镇江，刘光世为江东宣抚使守太平、池州，并受杜充节制。由此可看出，南宋初年，江淮宣抚使辖区划分为不同的机构，有一部份是由制置司统领的，这种情况在此后也不断出现。如绍兴七年（1137）八月，以“少保、江南东路宣抚使张俊为淮南西路宣抚使，盱眙军置司。保成军节度使、主管殿前司公事杨沂中为淮南西路制置使。右武大夫、开州团练使、权主管侍卫马军司公事刘锜为淮南西路制置副使，并庐州置司。”^①

在高宗建炎三年（1129）九月，朝廷以周望为两浙、荆湖等路宣抚使^②，同年，杜充出任淮南、京东西宣抚副使，则是江淮与京湖两大战区之间出现了部分重合。

绍兴初年，江淮分为四个宣抚使或制置使辖区。

绍兴三十二年（1162）张浚为两淮宣抚使时，辖有淮东、淮西两制置司，其它时间一

^① 《建炎以来系年要录》卷一一三 绍兴七年八月乙未。

^② 《建炎以来系年要录》卷二八，建炎三年九月癸丑。

般朝廷置两淮或江淮宣抚使时，会撤销淮东、淮西两制置司，反之亦是，以确保指挥号令出于一方，并避免机构重叠，号令不一。这种变化在南宋时期发生多次，基本辖区的合并是原有或分割。如宁宗嘉定十二年(1219)朝廷罢江淮宣抚使司，将其辖区分为淮东、淮西、沿江三个制置使辖区。一般说来，两淮宣抚使辖区为淮东、淮西两路，而江淮宣抚使辖区情况则比较复杂。受资料所限，尚不能完全明了，大体辖有淮南东、西路，江南东路、两浙路的一部份，江南西路一部分或全部。

南宋时期，一般江淮宣抚使司置司建康府，两淮宣抚使司则置司扬州。淮东、西宣抚使司治所则变动不常。南宋初，淮东宣抚使司治所先在镇江，其后楚州、建康；淮西宣抚使司治所则由太平州而盱眙，复移庐州。从中可见这一地区因战争形势的变化，对宣抚使治所位置的影响是非常明显的。

第三章 宋朝宣抚使的副贰与僚属

两宋时期,宣抚使众多权力的行使、宣抚司机构的运转,离不开众多副贰和僚属的参与、谋划与执行,宣抚使的幕府堪称宋代地方影响力最大、参与人员最多、级别最高的幕府。这些副贰、僚属与宣抚使之间也形成了错综复杂的关系,他们构成了宋朝宣抚使制度的重要组成部分。而对于两宋历任宣抚使、副使人名、任期、官资的考证,也有助于对这一制度进行更全面的研究和分析。

一、宋朝宣抚使的副贰

宋朝宣抚使的副贰主要是宣抚副使及宣抚判官。宣抚副使始设于宋真宗咸平三年(1000),以参知政事向敏中为河东河北宣抚使,枢密直学士冯拯、陈尧叟为宣抚副使。^①宣抚副使可同时设两名,但大多数情况下只有一员。实际上北宋时,宣抚副使只是副长官,并不单独设置,判官则是高级属官^②。宣抚副使有时以皇帝身边近臣为之,如庆历三年七月,朝廷任命范仲淹为陕西宣抚使,范仲淹“请选近臣同使陕西,每事议而后行,庶无差失,诏以命[田]况。”田况当时的职任是右正言、知制诰。^③南宋设置的宣抚副使和宣抚判官而不设宣抚使,这是因为一些官员资历浅而降低使名之故。

宣抚使、副同驻于一地置司处时宣抚副使为正使之副,协助正使行使权力。如宋真宗咸平三年(1000)以参知政事向敏中为河东、河北宣抚使,以枢密直学士冯拯、陈尧叟为副使;庆历二年(1042),枢密使杜衍出任河东宣抚使,翰林学士承旨丁度为其副使。宋仁宗时还一度欲以入内都知任守忠为宣抚使狄青之副手,但因朝臣上言“以宦者^④观军容,致主将掣肘,非计”,才没有任命。宋高宗建炎三年(1129)以同知枢密院事周望为两浙宣抚使,郭仲荀以殿前都指挥、京城副留守为副使;绍兴三十二(1162)年兵部尚书薛书似任湖北京西宣抚使,其副使为陈谦。

两宋时期,有时同时置正、副宣抚使,却分驻两处,这种情况多发生在远离都城的川陕地区。如,高宗绍兴五年(1135),川陕宣抚副使治所由正使驻司地阆州移往绵州。

^①《长编》卷四七 咸平三年五月丁卯。

^②《宋史》卷一六七《职官志七》:“宣抚判官,不常置,掌赞使务。熙宁中,命直舍人吕大防为之。实上幕也”。又据《宋会要》职官四一之一九:政和七年,陕西、河东、河北路宣抚使童贯言:“今具合用属官六员,内文臣二员充宣抚判官,文武臣二员充参议官,文武臣二员充勾当公事”。

^③《长编》卷一四二 庆历三年八月丙申。

^④《宋史》卷三三三《李兑传》。

再如宁宗开禧二年（1206）三月，以程松任四川宣抚使，置司兴元府，吴曦任四川宣抚副使，置司河池，开禧三年，四川宣抚使司在成都，副使司则在兴州。

南宋宣抚使副分地而治者，副使多以武将为之，主要是为宣抚司分管军政。而在高宗绍兴元年，参知政事孟庾除福建、江西、湖南、北路宣抚使，以韩世忠为副使，朝廷特下诏“应官吏军兵一切事务共为一司，不得辄分彼此”。^①又从另一个侧面说明当以武将为宣抚副使时，使、副分司而治的情况是较多的，因此需要特意下诏才能明确职责。

宋朝还有不置正使而以副使为长官的事例，主要是为惜其职名。如北宋末，靖康元年（1126）刑部尚书李弥大出任河东宣抚副使，建炎三年（1129）杜充出任淮南、京东西宣抚副使，均不设正使。高宗绍兴六年（1136），岳飞以荆湖南北、襄阳路招讨使升任京西、湖北宣抚副使，是为京湖宣抚司设立之始，亦是以副使而为宣抚使司长官，其后不久岳飞升任正使。绍兴十一年（1141）郑刚中为四川宣抚副使，为全川之首官，并不设正使。又如南宋李心传记载：“绍兴中胡丞公[胡世将]、郑亨仲[郑刚中]在川陕，岳鹏举[岳飞]在荆襄，杨存中在淮北，皆不置宣抚使，而数人者第以副使为名，盖靳之也。久之，鹏举落副字，其余则否”。^②

宣抚副使可以升为正使，王似以“从官由副使而升正使”，^③岳飞、韩世忠等人亦尝任宣抚副使升为正使。又如高宗建炎三年（1129）以杜充为东京留守兼宣抚处置副使，节制淮南、京东西路，七月，以之为同知枢密院事兼宣抚处置副使，八月，又命杜充兼江淮宣抚使。

在地位方面，宣抚使、副使差不多，这也使得宣抚使、副在面对具体问题时容易出现分歧和矛盾。如宋神宗时因赵离之荐任命郭逵为陕西宣抚使，而以赵离为副使，但是“逵至，辄与离异：离欲乘兵形未动，先抚辑两江峒丁，择壮勇啖以利，使招徕携贰，隳其腹心，然后以大兵继之，逵不听；离又欲使人赍敕榜入贼中招纳，又不听。遂令燕达先被广源，复还永平。离以为广源间道距交州十二驿，趣利掩击，出其不意，川途并进，三路致讨，势必分溃，固争不能得。贼乘缓遂据江列战舰数百艘，官军不能济。离分遣将吏伐木治攻具，机石如雨，其舰被击皆废。徐以罢卒致贼，设伏击之，斩首数千级，馘其渠酋，遂皆降。逵忤于玩寇，乃移疾先还。逵既坐贬，离亦以不即平贼，降为

^①《宋会要》职官四一之二三。

^②《建炎以来朝野杂记》甲集卷一一《宣抚副使》。

^③《宋史》卷一六七《职官志七》。

直龙图阁、知桂州”。^①宋高宗绍兴四年（1134）吴玠为川陕宣抚副使时，朝廷“除[赵]鼎知枢密院、川陕宣抚使……鼎奏言：‘臣与玠同事或节制之耶？’上乃改鼎都督川陕诸军事。”^②而据赵鼎所言，正使与副使的“同事”之名，尚不足以得以“节制”宣抚副使，朝廷乃改授赵鼎更高级别的都督川陕诸军事，吴玠仍以宣抚副使主管宣抚司事。而吴曦的例子更可以说明宣抚使、副地位的相当。吴曦在名义上是程松的副手，但是，当程松责其庭参时，吴曦“闻之，及境而返。”“松用东西军一千八百人自卫，曦多抽摘以去，松殊不悟……有告曦叛者，松晒其狂。”^③程松之庸怯及吴曦对他的蔑视确是原因之一，然而吴曦的地位并不比程松低多少，当也是重要原因。

宣抚判官则是辅佐宣抚使或宣抚副使制本司事的重要官员，一般以知州以上资序人充。《宋史》中就记载宣抚判官的演变和职责说：

宣抚判官不常置，掌赞使务。熙宁中，命直舍人吕大防为之，实上幕也。

绍兴中，张浚初以便宜命刘子羽为副，其后张宗元、吕祉亦为之。十年，杨沂中以太尉为淮北宣抚副使，刘锜以节度使为判官，礼抗权均，犹转运使、副、判官之比。诏行移文字同其系衔，宣判之名同，而先后轻重异焉。^④

当吕大防为陕西宣抚判官时，宣抚使韩绛“因使大防以便宜往相视”，将便宜之权赐之。

所谓宋人所说的宣抚判官与宣抚使、副“礼抗权均”是指绍兴十年（1140）七月刘锜为淮北宣抚判官时，副使杨沂中与宣抚使张俊串通一气，排斥刘锜，形成两方抗衡的局面，这是由于，

锜以顺昌之捷骤贵，诸将多嫉之。俊与沂中为腹心，而与锜有隙，故柘皋之赏，锜军独不与。居数日，议班师，而濠州告急。俊与沂中、锜趋黄连埠援之，距濠六十里，而南城已陷。沂中欲进战，锜谓俊曰：“本救濠，今濠已失，不如退师，据险徐为后图”。诸将曰善，三帅鼎足而营，或言敌兵已去。锜又谓曰：“敌得城而遽退，必有谋也，宜严备之。”俊不从，命沂中与[王]德将神勇步骑六万人，直趋濠州，果遇伏败还。迟明，锜军至藕塘，则沂中军已入滁州，俊军已入宣化，锜军方食，俊遽至曰：“敌兵已近，柰何？”锜

^①《宋史》卷三三二《赵鼎传》。

^②《宋史》卷三六〇《赵鼎传》。

^③《宋史》卷三九六《程松传》。

^④《宋史》卷一六七《职官志七》。

曰：“杨宣抚兵安在？”俊曰：“已失利还矣”。锺语俊：“无恐，锺请以步卒御敌，宣抚试观之”。锺麾下皆曰：“两大帅军已渡，我军何苦独战？”锺曰：“顺昌孤城旁无赤子之助，吾提兵不满二万，犹足取胜。况今得地利，又有锐兵邪，遂设三覆以待之。”俄而俊至曰：“谍者妄也，乃戚方殿后之军尔”。锺与俊益不相下。一夕，俊军士纵火劫锺军，锺擒十六人梟首槩上，余皆逸。锺见俊，俊怒谓锺曰：“我为宣抚，尔乃判官，何得斩吾军？”锺曰：“不知宣抚军，但斩劫砦贼尔。”俊曰：“有卒归言，未尝劫砦”，呼一人出对。锺正色曰：“锺为国家将帅，有罪宣抚当言于朝，岂得与卒伍对事？”长揖上马去。已皆班师，俊、沂中还朝，每言岳飞不赴援，而锺战不力。秦桧主其说，遂罢宣抚判官，命知荆南府。岳飞奏留锺掌兵，不许，诏以武泰之节提举江州太平观，锺镇荆南凡六年^①。

从这则史料我们可以明确的看出刘锺与张俊名为判官与宣抚，但却矛盾重重、冲突不断，刘锺也无畏惧其长官之意。另外一些例子也可以说明南宋时期宣抚判官的地位已发展成为宣抚使的副手。如姚希得任两淮宣抚使司判官，不久加宝谟阁待制，又移任京西、湖南北、四川宣抚司判官。因护江陵有功，朝廷召为户部侍郎。帝曰：“姚希得才望可为阍帅。”而此处所谓阍帅也就是指宣抚使。对姚希得之称呼有时也称“宣抚姚希得”。^②表示其地位的特殊。

宣抚判官还时还是负有监管宣抚司军队的职责。如南宋初，“张宗元为湖北、京西路宣抚判官，以监岳飞军”。^③

宋朝宣抚使有权自行辟置宣抚判官。北宋时期，宣抚司置判官一到二员。如政和七年（1117）五月二十二日，陕西、河东、河北路宣抚使童贯言“今具合用属官六员，内文臣二员充宣抚判官，……（朝廷）从之。”^④南宋时期，江淮西路宣抚判官陈俊卿也是由张浚推荐的而朝廷加以任命的。陈俊卿不仅以本职权兵部侍郎出任江淮宣抚判官，而且还兼权建康府事。这也反应出宣抚判官的地位是较高的。理宗宝祐五年（1257），京湖宣抚大使赵葵辟王爚为宣抚判官。其后，陈俊卿、王爚官至宰相，可见宣抚判官在朝廷心目中也是地位重要的职任。

^①《宋史》卷三六六《刘锺传》。

^②《宋史》卷四二一《姚希得传》。

^③《三朝北盟会编》卷一七八 绍兴七年六月。

^④《宋会要》职官四一之一九。

除宣抚使辟宣抚判官外，朝廷也直接委任宣抚判官。如北宋神宗朝，“权成都府路转运使、兵部员外郎、直集贤院范纯仁为陕西、河东宣抚判官。韩绛引纯仁自助，枢密院得旨差，至中书，寝不行，王安石恶纯仁不附己也。”^①后改派赵离为权宣抚判官。

南宋宣抚判官之置所见仅刘锴及张宗元、陈俊卿、姚希得等若干人，所以虽然刘锴虽然得以与宣抚副使礼抗权均，与副使同成为宣抚司长官，但从一般情况来看，宣抚判官并未对地方行政或军事有较大的主导作用。

二、宋朝宣抚使幕府考论

“幕”本指主帅出塞，从权立帐幕，如西汉卫青幕府，而主帅的僚属，则称之为幕职。五代时，所为“幕府”，包括“行军副使、两使判官以下宾僚及防御、团练副使、判官、推官、军事判官”之类。^②宋人沿袭唐朝藩镇节度使府、观察使府自辟僚佐，总称“幕府”的旧称。宣抚使幕府主要包括参谋官、参议官、干办公事、主管机宜文字等。宣抚使幕僚并非固定编制，某些幕僚官在宣抚司中并不一定存在或一直存在。但对于整个宣抚使制度来说，其幕府又是这一制度不可或缺的有机组成部分。因此对宣抚使幕府进行初步探索有助于了解宣抚使制度的内部运作情况。

（一）宋朝宣抚使的僚属种类^③

宣抚使作为执政级大臣，故其幕属的官位也较高。宋高宗绍兴四年规定：宣抚使司“参谋视提点刑狱，参议官视转运判官，机、干在诸州通判之上。”^④“[绍兴]六年，诏诸道宣抚司属官许本司奏辟，内京官以二年为任，愿留再任者取旨，自兵兴，所辟官有更十年不退者，故条约焉。”^⑤宣抚使的僚属主要有：

1、承受文字官

这一官职是在战乱之时为保证宣抚使紧急军事文书传递而设的，北宋未见设立。南宋高宗绍兴十一年，臣僚所奏中说：“向者，两淮、湖北宣抚司奏报军期文字，进奏院不以时进，故各置承受文字官者，权一时之宜也”^⑥。

后来在局势稳定下来后，大臣逐渐感觉到这一宣抚使奏报文书渠道的不妥。正如臣

^①《长编》卷二一八 熙宁三年十二月庚午。

^②《五代会要》卷二五《幕府》。

^③本节在吸收王曾瑜先生《宋代宣抚使等的属官体制》研究成果基础上扩展而成。

^④《建炎以来朝野杂记》甲集卷一一《宣抚使官属》。

^⑤《文献通考》卷三九《选举考一二》。

^⑥《宋会要》职官二之三二。

僚所奏：“今韩世忠、张浚、岳飞既除枢密使副，各已治事。稽之典故，大臣投进文字自有通进司，而承受文字官未罢，臣恐纲纪不正，失朝廷之尊，中外有所不服也。望减罢承受文字官，则纲纪正、朝廷尊，而中外服矣，（朝廷）从之。”^①看来，在南宋政局稳定下来后，因其不经常规渠道向中央奏报，有损朝廷威仪，宣抚使这一属官后来被裁撤掉了。

2、宣抚使司参谋官

现见诸史料最早记载者为宋徽宗时期，朝廷除刘韜“为河北、河东宣抚参谋官”^②。宣抚司参谋官为宣抚司高级僚属，掌出谋划策，主帅病假则与参议官共同代行本司事务等。如南宋岳飞曾上表“臣先为目疾，昏痛不能视物，在假服药医治，累奏乞致仕，将宣抚司事务权令参谋官薛弼、参议官李若虚管干”^③。参谋官多为文人充。如建炎元年，朝廷命张所招抚河北，“命直秘阁王圭为宣抚司参谋官佐之”^④。建炎三年（1129），宋泊友以徽猷阁直学士充淮南东路宣抚司参谋官。同年，朝廷诏知建康府胡舜陟，改除两浙宣抚司参谋官^⑤。绍兴四年（1134），“左朝奉大夫知广德军李健为江东淮西宣抚司参谋官，用刘光世奏也”^⑥，绍兴六年当岳飞为湖北、京西宣抚副使时，薛弼以知荆南府为其参谋官^⑦。同年，陈桷为淮东宣抚司参谋官，李健为淮西宣抚司参谋官^⑧。宁宗开禧初年，游九言为淮西安抚机宜，寻知光化军充荆鄂宣抚参谋官^⑨。陈谦曾“迁司农少卿、湖广总领，除宣抚司参谋官”^⑩。而在“开禧间，以从官出宣抚江、淮、湖北、京西等处不一。其属有参谋官，系知州资序人，与提刑叙官”^⑪。南宋后期，江万里初为太学生，“理宗在潜邸，尝书其姓名几研间”，“贾似道宣抚两浙，辟参谋官。及似道同知枢密院，为京湖宣抚大使，以万里带行宝章阁待制，为参谋官”^⑫。

参谋官也可由宣抚使荐举，朝廷任命。北宋末，谭稹宣抚燕山，奏请章綰为参谋，

^① 《宋会要》职官二之三二。

^② 《宋史》卷四四六《刘韜传》。

^③ 《金佗粹编》卷一四《目疾乞解军务札子》

^④ 《宋史》卷三六三《张惲传》。

^⑤ 《中兴小纪》卷七。

^⑥ 《建炎以来系年要录》卷八二 绍兴四年十一月戊申。

^⑦ 《建炎以来系年要录》卷一〇二 绍兴六年六月乙巳。

^⑧ 《建炎以来系年要录》卷九七，绍兴六年正月丙戌。

^⑨ 《闽中理学渊源考》卷二《文靖游黟斋先生九言》

^⑩ 《宋史》卷三九六《陈谦传》。

^⑪ 《宋史》卷一六七《职官志七》。

^⑫ 《宋史》卷四一八《江万里传》。

加右文殿修撰。后金人不同意归还山后之地，朝廷将谭稹罢命，章綯亦落职送吏部。^①

3、宣抚使司参议官

此官亦为宣抚司高级幕僚，又有称参议军事者，多以知州资序人充，与转运判官序官，地位次于宣抚司参谋官。

参议官在主帅病假时可与参谋官共同代行本司事务等。又称宣参。如宁宗朝杨巨源任四川宣抚司参议官，[辂]谓曰：“宣参荷械已久，盍少苏？”^②其又称参议军事。高宗朝，“宣抚处置使张浚巡关陕，参议军事刘子羽诵玠兄弟才勇，浚与玠语，大悦，即授统制，弟璘掌帐前亲兵。”^③又称参赞军事。如宁宗朝，“四川宣抚副使司参赞军事杨巨源与金人战于长桥，败绩。”^④

有时宣抚司参议官并兼本辖区内转运副使，体现了其在财务方面的特殊职能。绍兴八年（1138）二月，“命[张]深及宣抚司参议官陈远猷并兼四川转运副使。”后胡世将任四川宣抚使，“奏以宣抚司参议官井度兼四川转运副使。”^⑤

而有时宣抚司参议官也担负率兵征战的任务。建炎四年（1130）八月，“孔彦舟入潭州，宣抚司参议官王以宁率兵拒之。”^⑥

此官职一般由宣抚使辟举，绍兴三年（1133）川陕等路宣抚处置司奏以直徽猷阁、新知汉州范正己为参议官。宁宗开庆元年（1259），京西湖南北路宣抚司辟向士壁为参议官。对于宣抚使的辟举，被辟官员有权拒绝出任。如绍兴三年金均房州安抚使、知金州王彦大败伪齐之军，收复金州，张浚承制进王彦保康军承宣使兼宣抚司参议，而王彦不受。^⑦淮南宣抚使韩世忠辟吕祉参议军事，除直徽猷阁，充参议官，但吕祉“辞不行”^⑧。表明宣抚使的辟举，被辟官员有权拒绝出任。

4、宣抚使司主管机宜文字

其负责掌管本司承受、行遣上下机密文书。官位与发运司主管机宜文字相等，^⑨又称主管机密、机密，此官亦多由宣抚使辟举。北宋时，郭逵宣抚陕西，辟赵离掌机宜文

^①《宋史》卷三二八《章綯传》。

^②《金佗续编》卷一〇《令措置河北河东京东三路忠义军马省札》。

^③《宋史》卷三六六《吴玠传》。

^④《宋史》卷三八《宁宗纪二》。

^⑤《宋史》卷一七四《食货上二》。

^⑥《宋史》卷二六《高宗纪三》。

^⑦《宋史》卷三六八《王彦传》。

^⑧《宋史》卷三七〇《吕祉传》。

^⑨《宋会要》职官四一之二九。又据《宋史》卷一六七《职官志七》：“机宜、干办公事，并依发运司主管文字叙官。”

字。赵离为其出谋划策曰：“大兵过山界，皆砂磧，乏善水草，又亡险隘可以控扼，今切危之。若乘兵威招诱山界人户，处之生地，当先经画山界控扼之地，然后招降；不尔，劳师远攻，未见其利。”^①南宋初，岳飞辟黄纵主管机密。“军行至潭，潭帅席参政贺公幕中得士曰：某在后省时所阅二千余书，无如黄机密者”^②。

此官亦多由宣抚使辟举。如南宋初张浚宣抚川陕，辟冯康国主管机宜文字。薛叔似宣抚京湖时，则辟曹彦约主管机宜文字。

宣抚司主管机宜文字官地位与知州、监司干办公事相类，如高宗绍兴三十二年（1162）七月八日（孝宗已即位未改元），张浚除少傅，依前观文殿大学士，充江淮东西路宣抚使，建康府置司，进封魏国公。十月二十九日，江淮东西路宣抚使司言：“本司属官欲依四川宣抚司主管机宜文字，与监司干办公事与知州序官”。朝廷从之。^③

5、宣抚使司书写机宜文字

又称宣抚司书写机密文字。如神宗朝，陕西宣抚司有“宣抚司书写机密文字、秘书郎、集贤校理李清臣……。”^④其为宣抚使亲近幕僚，掌草拟本司机密文书。许宣抚使辟其亲属、或其它属官亲属充任。如神宗朝韩绛辟吕大防为宣抚判官，并兼河东宣抚判官，以吕大防弟吕大钧为宣抚司书写机宜文字。南宋高宗朝岳飞为湖北京西宣抚使时，以其子岳云为本司书写机宜文字。张浚宣抚江淮东西路，以其子张栻为本司书写机宜文字。有时其与宣抚使司主管机宜文字并称“机宜”，与发运司主管文字叙官。

6、宣抚使司勾当公事（干办公事）。

宣抚使司勾当公事为北宋时宣抚司属官，宋神宗朝宋迪曾任陕西、河东路宣抚司勾当公事，至南宋因避宋高宗讳改称干办公事。其协理宣抚司事务，官位与发运司主管机宜文字等。又称“干官”。如南宋末“张山翁，字君寿，普州人，景定三年（1262）进士，德祐元年（1275），为荆湖宣抚司干官。”^⑤本官亦由宣抚司奏辟。如高宗绍兴四年（1134），拱卫大夫、明州观察使、提举江州太平观辛彦宗出任浙西、江东宣抚司干办公事，即是因宣抚使张俊奏请而朝廷任命的。绍兴五年，“左朝请大夫、新知英州沈调罢，调归安人，从韩世忠辟为宣抚司干办公事。”^⑥

^①《宋史》卷三三二《赵离传》。

^②《金佗续编》卷二七《百氏昭忠录》。

^③《宋会要》职官四一之三。

^④《长编》卷二一五，熙宁三年九月壬子。

^⑤《宋史》卷四五四《张山翁传》。

^⑥《建炎以来系年要录》卷八五，绍兴五年二月丙子。

7、宣抚使司提举一行事务

此官由有战功、威望的统制官或亲信兼领，协助宣抚使掌管军务，并可代宣抚使掌领宣抚司军马，并负责一方军务，指挥各军统制联合作战及申报战况等。^①南宋始设。如南宋高宗朝绍兴四年十一月，淮东宣抚使司提举一行事务董敦言：“承州水寨首领孙康，遣发义兵舟船布在运河，应授官兵截杀金人。除杀死外，擒到黄头女真四十五人”^②，绍兴五年正月五日，淮东宣抚使司提举一行军务董敦言：“承州驰潭水寨首领仲谅掩贼马一发过淮，收复楚州了当，杀死蕃人斫到首级一十二颗，生擒到女真汉儿等一十余人”^③。绍兴六年六月，“武功大夫、果州团练使、淮西宣抚使司提举一行事务李铸除名，邵武军居住，以宣抚使刘光世劾其窃弄事权、蠹害军政也”^④。而南宋初大臣李纲也曾在奏状中提到：“臣遵奉圣旨统率一行军马前来潭州之任，近到本路衡州，节次据拱卫大夫、贵州刺史、福建、江西、荆湖南北路宣抚使司提举一行事务董敦申……”^⑤。可见，宣抚使司提举一行事务这一官职在南宋初曾在不止一处设置过。

8、宣抚使司同提举一行事务

此官同由有战功、威望的统制官兼领。如宣抚司并置两员提举一行事务官，以资稍次者带“同”字。职掌与提举一行事务同，当宣抚使不在时，并可权摄宣抚司事务。岳飞宣抚湖北，张宪为同提举一行事务时，宣抚使岳飞丁忧，由张宪暂领本司军务。^⑥据《金佗续编》记载：岳飞曾上表“除已逐急行移，及将军马事务移文守寨同提举一行事务张宪管干施行外，伏望朝廷详酌，速赐指挥施行。”^⑦

9、宣抚司总领钱粮官

此职多为户部官员充任，南宋始设。绍兴三年（1133），韩世忠出任淮南东路宣抚使，置司泗州，朝廷很快任命户部侍郎姚舜明往泗州总领钱粮，绍兴六年，湖北岳飞军初置总领钱粮，由户部郎官霍蠡出任，于鄂州置司。

高宗绍兴十五年（1145），朝廷曾短时期的设置四川宣抚司总领钱粮官^⑧。此官负责

^①《金佗粹编》卷一六《王贵颖昌捷奏》。

^②《宋会要》兵一四之二五。

^③《宋会要》兵一四之二六。

^④《建炎以来系年要录》卷一〇二 绍兴六年六月己未。

^⑤《梁溪集》卷七三《弹压遣发董敦降到王方曹成人马经过衡州出界奏状》。

^⑥《浪语集》卷三三《先大夫行状》。

^⑦《金佗续编》卷七《目疾令不妨本职治事省札》。

^⑧《宋史》卷三〇《高宗本纪七》。

宣抚司钱粮事务。设置此官的背景是当时“四川宣抚副使郑刚中驭诸将严，会刚中以事忤秦桧。诸将因言其有跋扈状，桧不欲刚中并掌利权。侍御史汪勃闻之，即上言：国之大务，在兵与财，各有攸司，则有条而不紊。今朝廷支散诸军，则隶户部。外道则隶总领，责有所归，事且易办。欲依此例就四川宣抚司置总领一司，专掌财赋。庶几职事专一。（朝廷）从之，十一月庚申，除赵不弃”^①。可见，其为朝廷限制宣抚使财权专任而设置的有监督职能的僚属官员。

10、宣抚使司随军转运使

其负责宣抚司某支大军的粮草供应，北宋时期未见有设置。“出于一时差委，州县谓非统属，则不从其号令”。^②如高宗绍兴元年时，“直秘阁、都大主管成都、熙河五路茶马、宣抚使司随军转运使、总领西川财赋赵开升直显谟阁，以张浚言其出卖茶引、措置酒课增羨也”^③。有时其还参与平叛之事。宁宗开禧二年（1206）十二月，四川宣抚副使吴曦自称蜀王，宣使程松逃走，三年，“四川宣抚司随军转运使安丙及李好义、杨巨源等讨吴曦，斩之”^④，传其首至行在，平定了四川的叛乱。

11、宣抚使司准备差遣

北宋时未见有设置。南宋宋理宗宝祐年间，“荆湖宣抚使赵葵署[杨]文仲佐分司幕。姚希得、江万里合荐文仲学为有用，辟四川宣抚司准备差遣，添差沿海制置司干办公事。”^⑤看来此官应为宣抚司中负责文书工作的一类僚属，在转运司等其它地方机构也多有设置。

12、宣抚司节制军马

此官亦在南宋初开始出现。如高宗建炎四年（1130），江西、湖南、北宣抚司节制军马李允文部兵至鄂州。^⑥七月，李允文“以宣抚处置司便宜之命，徙[范]寅亮为沿江措置司提领官，而以[马]友知汉阳军，[张]用为鄂州路副总管。”^⑦又时有僧赵宗印者喜谈兵，席益荐之，[范]致虚以便宜假官，俾充宣抚司参议官，兼节制军马。^⑧从历史资料来看，此官为负责宣抚司军事事务的僚属官员。

^①《建炎以来系年要录》卷一四五 绍兴十五年七月。

^②《宋会要》食货四九之三八。

^③《建炎以来系年要录》卷四八 绍兴元年十月甲申。

^④《齐东野语》卷三《诛韩本末》。

^⑤《宋史》卷四二五《杨文仲传》。

^⑥《宋史》卷二六《高宗纪三》。

^⑦《建炎以来系年要录》卷三五 建炎四年七月己巳。

^⑧《宋史》卷三六二《范致虚传》。

（二）幕府人员来源考论

宣抚使是宋朝派往地方统辖各大战区军政事务的重要使职官员，其幕府人员的来源是多种多样的。

两宋有以路级各司的长官担任宣抚使司幕僚之情况。如徽宗宣和年间，王云以陕西转运副使“从童贯宣抚幕”。^①南宋高宗朝，直秘阁、四川转运副使井度被命兼川陕宣抚司参议官，并再任^②。

有以路级监司判官充任宣抚司幕僚者。如南宋高宗朝，李观任四川转运判官兼宣抚使参议官。孝宗朝，转运判官孙叔豹兼四川宣抚司参议官，其宣抚使王炎还在乾道八年（1172）言其“措置边防，宣力颇多”，朝廷赠其左朝奉郎^③。

而幕职州县官也可以出任宣抚司僚属。北宋中期，赵离第进士，本为汾州司法参军。郭逵宣抚陕西时，辟掌机宜文字。^④南宋时曹彦约，历任建平尉、桂阳司录、辰溪令、知乐平县，主管江西安抚司机宜文字。“知澧州，未上，薛叔似宣抚京湖，辟主管机宜文字。”^⑤

而宫观官也可以出任宣抚司幕僚。南宋高宗朝，曾用川陕宣抚使吴玠之请，以左朝散郎、主管华州云台观王瓘充川陕宣抚使司计议军事^⑥。

由宣抚使奏请，丁忧之人可起复为宣抚司幕僚。如宁宗嘉定十四年（1221）二月七日，朝廷“诏张己之丁母忧，特起复，依旧四川宣抚使参议官，从宣抚使安丙之请也。”^⑦

已致仕之人也可差充宣抚司僚属。绍兴五年（1135），诏“武功大夫，前泾原路走马承受公事致仕薛纮可差充川陕宣抚使司干办公事，从川陕宣抚使吴玠请也。”^⑧

特殊情况下，中央机构官员亦可出任宣抚司僚属。《宋史·吴昌裔传》中就说：南宋后期，“会杜范再入台，击参政李鸣复，谓[吴]昌裔与范善，必相为谋者，数谗之，以权工部侍郎出参赞四川宣抚司军事。人曰：‘此李纲救太原也。太原不可救，特以纲主战，故出之耳。’昌裔曰：‘君命也，不可不亟行。’慷慨褷褟被出关，忽得疾，中道

^①《宋史》卷三五七《王云传》。

^②《建炎以来系年要录》卷一三六 绍兴十年六月。

^③《建炎以来朝野杂记》甲集卷一五《四川军粮数》。

^④《宋史》卷三三二《赵离传》。

^⑤《宋史》卷四一〇《曹彦约传》。

^⑥《建炎以来系年要录》卷八九，绍兴五年五月。

^⑦《宋会要》职官七七之二四。

^⑧《宋会要》职官七七之六六。

病甚，帝闻之，授秘阁修撰，改嘉兴府”。^①虽然吴昌裔最终并未赴宣抚司幕府任，但是已经显示出中央机构官员是可以被任命为宣抚司僚属的，而这种现象的发生主要是因为朝中尖锐的政治斗争和人员排挤而造成的特殊情况。

其它人员。北宋仁宗朝，范仲淹在任陕西宣抚使时说：“幕府辟客，须可为己师者乃辟之，虽朋友亦不可辟，盖为我敬之为师，则心怀尊奉，每事取法庶于我有益耳。”^②南宋初年，岳飞等大将自辟属官，于是“负才略武勇者，或以簪笏从戎，或以布衣授官入幕，不可胜数”^③，对推进抗金战争起了积极作用。并由此可知布衣亦可跻身幕中。又如董耘之为童贯幕僚时也是布衣。甚至有以还俗之僧人招入幕府中的事例。“有僧赵宗印者喜谈兵，席益荐之，[范]致虚以便宜假官俸充宣抚司参议官兼节制军马。”^④孝宗朝，李流谦为雅州教授，“虞允文宣抚全蜀，置之幕下，多有赞画。”^⑤

从上述宣抚司幕僚的基本来源可以看出，幕僚往往是宣抚司与其它路级各司幕僚或长官的兼职和改任，这是地方行政组织节约人力，避免机构庞杂的有效办法。而路级各司长官任职宣抚司幕属，使得宣抚司与这些机构的关系变得微妙。州县官员也纷纷入幕，使得宣抚司与地方政府的关系有了较强的统属色彩，宣抚司对地方行政定会施加影响。同时其他形形色色人员均可入幕，又表现出宣抚使司唯才是举、不拘一格辟置幕僚的特点。

在宋朝崇文抑武的风气影响下，“自兵兴以来，士大夫一入军中，便窃议而鄙笑之，指为浊流。”^⑥文官充当幕僚以求步入仕途，被视为非正途之选。宋徽宗时，任象先，“登世科，又中词学兼茂举，有司启封，见为党人子，不奏名，调秦州户曹掾。闻父谪，弃官归养。王安中辟燕山宣抚幕，勉应之；道引疾还，终身不复仕。”^⑦王象先虽然不赴王安中幕府有其特殊原因，然而作为士人，其不愿入居幕府也难免受到时论之影响。同时也应注意到在一些皇帝的宠臣充当宣抚使时，官员们攀援之风相当盛行，如北宋末童贯任宣抚使时，史载“士大夫争出其门。”而像邵伯温这样的“闻其（指童贯）来，出他州避之”^⑧的士大夫却是较少的。

^①《宋史》卷四〇八《吴昌裔传》。

^②《清波杂志》卷四。

^③《文献通考》卷三九《选举考一二》。

^④《宋史》卷三六二《范致虚传》。

^⑤《四库全书总目提要》卷一五七《澹齋集》。

^⑥《建炎以来系年要录》卷一〇六 绍兴六年十一月戊寅。

^⑦《宋史》卷三四五《任伯雨传》。

^⑧《宋史》卷四三三《邵伯温传》。

同时两宋幕府之人在仕途上还是受到一定限制的。如建炎四年(1130)诏“四川宣抚司参议官刘子羽转三官、新除礼部侍郎指挥更不施行”,就是因为有臣僚上言“夫春官贰师自非文学优长、练达典故者不在兹选。今子羽以幕府军功得之,于事不类,望追寝优进子羽阶官”。^①可见,士大夫对入幕府而得官还是很认同的。

然而到南宋中后期,官多阙少的矛盾更加突出,因此一些士大夫转而将投身幕府作为自己入仕的重要途径,并成为日后的升官阶梯。如王兰,乾道五年(1169)进士,后为四川宣抚司干办公事^②。在南宋宣抚司的幕府中不乏当代的名士,如王炎幕中陆游、范仲艺、阎苍舒、章森等皆名重当时,有出师恢复之志。孝宗朝虞允文宣抚川陕,辟王质为其僚属,史载王质“博通经史,善属文。游太学,与九江王阮齐名”。此前金朝完颜亮南侵,“御史中丞汪澈宣谕荆、襄,又明年,枢密使张浚都督江、淮,皆辟为属。”

“一日令草檄契丹文,援毫立就,辞气激壮。允文起执其手曰:“景文天才也。”^③正是因为以上这些原因,南宋中后期宣抚使幕僚多有文人士大夫。

(三) 宣抚使幕僚的任职方式

宣抚使幕僚并非是固定的。

第一,幕僚职务是变动不常的,可以调整,在一些情况下他们甚至可以升任为宣抚使的副贰。如仁宗朝,赵离先为宣抚司机宜文字官,后韩絳欲取横山,修啰兀城,又以之为宣抚判官。交趾叛,诏“为安南行营经略、招讨使,总九将军讨之,以中官李宪为贰。离与议不合,请罢宪。神宗问可代者,离以郭逵老边事,愿为裨赞,于是以逵为宣抚使,离副之。”^④南宋宁宗朝,陈谦先以湖广总领除宣抚司参谋官,后金兵深入,攻陷应城,焚劫汉川,造成汉阳空城走、武昌震惧的局面。陈谦遂被任命为宣抚副使,“即日置司北岸”^⑤。但陈谦任职时间很短,大约只有月余。

第二,幕僚与宣抚使及幕僚之间的回避制度不严格,书写机宜文字这一职务甚至更多地任用宣抚使的亲属或子侄。张浚之子张栻以荫补官,辟宣抚司都督府书写机宜文字。当时“浚起谪籍,开府治戎,参佐皆极一时之选。栻时以少年,内赞密谋,外参庶务,

^① 《宋会要》兵一八之二九至三〇。

^② 《宋史》卷三八六《王兰传》。

^③ 《宋史》卷三九五《王质传》。

^④ 《宋史》卷三三二《赵离传》。

^⑤ 《宋史》卷三九六《陈谦传》。

其所综画，幕府诸人皆自以为不及也”。^①吕大防、吕大忠兄弟并在宣抚使韩绛幕中。

第三，宣抚使幕府的成员编制和名目、数目不是固定的。北宋末年，“知枢密院李纲为宣抚使，督诸将救太原”，折彦质任参谋，“参议官四人”，“主管机宜文字三员”，“干办公事、主管文字官赵楠、赵戡、张叔献、陈汤求、梁泽民、张牧”。^②之前，宋徽宗政和七年（1117）童贯任陕西河东河北宣抚使，请求置属官六员，“内文臣二员充宣抚判官，文武臣二员充参议官，文武臣二员充勾当公事”。^③而在南宋高宗时，绍兴元年（1131），孟庾、韩世忠任宣抚使副，“共差置官属三十员”^④，赵鼎《条具宣抚处置使司画一利便状》中则记载：“乞置参谋官一员，参议官二员，计议官四员，书写机宜文字二员，主管机宜文字四员，干办公事一十员，准备干办一十员，武臣准备差遣二十员，准备差使二十员。”^⑤当宣抚使兼他任时，幕僚的数目也会因并司和辖区的具体情况作出调整。如南宋初年，刘光世以淮南路宣抚使兼两浙西路安抚大使，由于两司原各有僚属，因此刘光世请求“自来宣抚司并差置官属，今既就令差安抚大使司属官兼行管干，自合从宜省简。缘所管地分比之淮南路边面广阔，事务繁多，欲乞量添主管机宜文字并干办公事共三四员，通行管干。所有人吏亦乞差置五七人，专一施行文字。乞于所辖州县踏逐抽差，其每月请受并乞比安抚司见行条例。”又因为“今来所管江北、淮南州军北接山东，不再遣官过江干事及间探事宜，即与江、池州宣抚使所管淮南州军事体不同。乞差置准备将领、准备差遣、差使、使唤使臣等。”^⑥朝廷从之。

第四，宣抚使幕僚多为兼职。如南宋高宗朝，赵开为四川都转运使，“仍兼宣抚司参议”^⑦，张浚也曾任命金、房镇抚使王彦“兼宣抚司参议，驻兵通州”^⑧。南宋理宗朝，向士璧任湖南安抚副使时，兼知潭州，兼京西、湖南北路宣抚司参议官。^⑨

第五，宋朝宣抚幕僚入仕多由“奏辟”的形式，即由宣抚使提名，皇帝与朝廷正式任命，有时也直接由朝廷差除。这与前朝大臣自辟，朝廷不予顾问和委任的情况不同。尤其是地位较高的幕僚，更须采用奏辟的形式，以保证他们与宣抚使能够合作共事。幕

^①《宋史》卷四二九《张栻传》。

^②《靖康要录》卷一〇，靖康元年十二月。

^③《宋会要》职官四一之一九。

^④《宋会要》职官三九之一七。

^⑤《忠正德文集》卷三《条具宣抚处置使司画一利便状》。

^⑥《宋会要》职官四一之二二。

^⑦《中兴小纪》卷十九，绍兴五年十一月乙酉。

^⑧《建炎以来系年要录》卷六五，绍兴三年五月丙子。

^⑨《宋史》卷四一六《向士璧传》。

僚的任职是有一定期限的，南宋初规定：“宣抚司属官，许本司奏辟或朝廷差除，选人依旧三年外，余并以二年为任，如愿留再任者听本司申取朝廷指挥。”^①

宣抚使幕僚在任满若干考后，可以出任其它官职。宁宗嘉定元年（1208）三月，朝廷诏京西、湖南北宣抚使司“属官历任五考以上人，许令宣抚使司置司去处一路监司通行荐举。”^②

宣抚使幕僚在一定条件下可换为文资，这与宋代实行右文政策是有关系的。如绍兴六年（1136），因都督诸路军马张浚之请，诏“秉议郎、权淮南西路宣抚使司主管机宜文字张勋久在学校，文行俱优，令中书后省量试与换文资”，绍兴八年（1138），诏“权发遣邓州充湖北京西路宣抚司干办公事于鹏令中书后省召试时务策一道，如文理可采，特与降等换文资”，绍兴十三年（1143），诏“杨政南武德郎庭，令川陕宣抚司试策一道，与换右通直郎。”^③

对于不称职之宣抚使幕僚，中央可给与处分。如宁宗嘉定元年（1208），“司农寺丞、京西、湖北宣抚司参议官谭良显降两官放罢，以臣僚言……良显淫污贪墨”。^④

（四）宣抚使幕僚的职能和作用

宣抚司幕僚在参预宣抚司军事等方面发挥重要的谋划作用。如当南宋绍兴十一年（1141）宋高宗、秦桧一伙紧锣密鼓准备与金和议时，为避免岳飞等将领的反对，以赏柘皋之捷召其赴行在，当岳飞一到，立即将随其前来的幕僚朱芾、李若虚派出任地方官，以免他们为岳飞出谋画策。王炎辟陆游为宣抚司干办公事，游为王“陈进取之策，以为经略中原必自长安始，取长安必自陇右始。”^⑤在人事任免方面，陆游也提出了自己的看法。当时吴玠子吴玠代掌兵，“颇骄恣，倾财结士，屡以过误杀人，炎莫谁何。”陆游请求以吴玠之子吴玠取代吴玠，与王炎意见不一致。王炎认为“拱怯而寡谋，遇敌必败。”陆游则认为“使挺遇敌，安保其不败。就令有功，愈不可驾驭。”^⑥后吴玠叛乱，验证了陆游的看法。由此看出，幕僚所提意见对宣抚使来说具有重要参考价值。

宣抚司幕僚除了向宣抚使提出建议外，甚至对皇帝也有上奏劝谏的资格。如建炎四年（1130）十月，宣抚司参谋官王以宁“乞下诏幸蜀，俾敌人罔测乘輿所在。”宋高宗

^①《宋会要》职官四一之三三。

^②《宋会要》职官四一之四二。

^③《宋会要》职官六一之二二。

^④《宋会要》职官七四之三〇。

^⑤《宋史》卷三九五《陆游传》。

^⑥《宋史》卷三九五《陆游传》。

答曰：“诏令所以取信于民。自非必行之事，不可降诏，使民何所适从！”^①”

宣抚使幕僚在对外交往中亦扮演重要角色。如充当馆伴使，如南宋初年“金国元帅府差使副察勒玛、王介儒来宣抚司，差机宜宋彦通与仆充馆伴。金人出所赍军书说纳张觉渝盟等事，及传尼堪已兴兵意，极不逊，贯亦厚善待之”^②。在宋金和议划分陕西地界一事中，宣抚司参议官李观、干办公事范之宁协同川陕宣谕使郑刚中、选锋军统制兼知凤州杨从仪、鄜延经略使兼知成州王彦与金使斡旋多次商议具体划界办法。最后达成协议，“乃割商、秦之半，存上津、丰阳、天水三邑及陇西成纪余地，弃和尚、方山原，以大散关为界。于关内得兴赵原，为控扼之所”。^③

其幕僚也负责主管文书帐籍。这方面的官员有管勾机宜文字、主管机宜文字、书写机宜文字等。一般带有“机宜”两字，就具有军事的性质。书写机宜文字往往为宣抚使书写密奏之类。北宋时已有“帅臣子弟充书写机宜文字”的专门条法。^④张浚任宣抚使时，辟其子张栻为宣抚司书写机宜文字。但为防止帅臣子弟凭借父兄之势窃权弄柄，宋朝对书写机宜文字的职权范围作了严格的规定。据《庆元条法事类》：“诸帅臣书写机宜文字唯许书写机密文书，其余事务不许干预签书。”^⑤

处置杂务，这类僚属如勾当公事、干办公事、准备差遣等。其并无专门职责，而是临时委派，处置日常事务及紧急事务。有时因为宣抚司所面临的事务较多，因而也会多设置此类职务或申请将其它僚属改充此任。如南宋绍兴三十二年（1162）十一月，江淮宣抚司言：“淮南西路安抚司见今防秋军事不一，欲将准备将一员改作干办公事，准备差使一员改作准备差遣”^⑥。朝廷从之。这也说明准备将、准备差使与干办公事、准备差遣在处置事务的灵活性上还是有区别的。

两宋时期宣抚使幕僚发挥相当的作用。张浚从秦州退兵兴州时，“将士皆散，惟亲兵千余人自随，其属官皆惧。有建议当保夔州者。”面对这种逃跑主义，宣抚司参议官刘子羽曰：“议者可斩也。宣抚司岂可过兴州一步！系关陕之望，安全蜀之心。”干办公事谢升也认为不应当退保夔州，并“请筑青阳潭左右四关、六屯”，张浚“以为然，乃劾异议者，遣子羽单骑至秦州，访诸将所在。时敌骑四出，道阻不通，将士无所归，忽

^①《建炎以来系年要录》卷三八 建炎四年十月辛未。

^②《三朝北盟会编》卷二三 宣和七年十二月庚子。

^③《建炎以来系年要录》卷一四六 绍兴十二年八月戊子。

^④《宋会要》刑法一之二〇至二一。

^⑤《庆元条法事类》卷四《职掌》。

《宋会要》职官四之一一一。

闻子羽在近，宣抚使留蜀口，乃各引所部来会，凡十数万人，军势复振。”其后张浚“哀死问伤，录善咎己，人心粗安。”^①在敌骑四出、道阻不通的情况下，刘子羽敢于单骑至秦州联络诸将，为抗金局面的发展起了积极作用，宣抚司很快聚集了逃散的各路部队，保证了四川的稳定。由此也可以看出，宣抚司幕僚也是具有较强的号召力的。

（五）宣抚使幕僚的“便宜之权”

宋朝幕府内官员依宣抚使命行事，有时甚至有相当大的权力，当方腊起义之时，以童贯为江浙淮南等路宣抚使，“徽宗以贼炽为虑，亲握贯手送之曰：‘东南事尽以付汝，不得已者径以御笔行之。’贯至浙部，知花石纲为民害，命其属董耘草诏罢去之。”^②御笔本非臣下可行，而童贯幕僚董耘代行之。宋高宗绍兴五年（1135）“命川陕宣抚司幕僚摄司事仍权节制军马”。^③

当宣抚使取得便宜之权时，其僚属如主管机宜文字甚至也可以承制任命官员。如“宣抚司主管机宜文字傅雱在[孔]彦舟军中，承制以彦舟权湖南副总管。”^④尤其是张浚经营川陕时，其“差委干办事务如李允文、傅雱之属所至专辄行事，皆称系依本司所得便宜指挥，州县莫敢违戾。”但宣抚司僚属的这种权利很快被朝廷明令禁止，“今后除宣抚处置使依已降指挥许便宜行事外，其差委官属并不许辄用便宜指挥，如违，重置典宪”^⑤。

当南宋初张浚宣抚川陕，取得便宜行事之权时，不仅张浚本人行使这项权利，连其僚属也开始在宣抚司幕中广泛、甚至过分行使这一权利。建炎四年（1130）三月，宣抚处置使司主管机宜文字傅雱“以本司便宜之命，授[孔]彦舟翊卫大夫、康州防御使、荆湖南北路捉杀使。”^⑥绍兴元年（1131）十月，刘超在公安，宣抚处置使司干办官刘光辅“以诏书招谕，超听命，遂以超守光州。”^⑦

宣抚使司幕僚在军情紧急、或宣抚使不在时可以权摄一方军事。宣抚使张浚“时宣抚处置使张浚闻上亲征，亟治兵自秦州入卫。留参议军事刘子羽掌留司事，凡川陕军政民事，皆得专决”^⑧。曹彦约任京湖宣抚司主管机宜文字时，会“汉阳阙守，檄摄军事。

^①《建炎以来系年要录》卷三九 建炎四年十一月丙寅。

^②《东都事略》卷一二一《童贯传》。

^③《宋史》卷二八《高宗纪五》。

^④《宋史》卷二六《高宗纪三》。

^⑤《宋会要》职官四一之二一至二二。

^⑥《建炎以来系年要录》卷三二 建炎四年三月癸卯。

^⑦《建炎以来系年要录》卷四八 绍兴元年十月丙戌。

^⑧《建炎以来系年要录》卷三一 建炎四年二月丙申。

时金人大入，郡兵素寡弱，彦约搜访土豪，得许离俾总民兵，赵观俾防水道，党仲升将宣抚司军屯郡城。”^①

宣抚司幕僚可以和宣抚使一道赴阙奏事。“[童]贯与参谋宇文虚中、机宜范讷并王云、宋通彦等赴阙禀议。”^②实际上是幕僚亦主张童贯南逃。绍兴八年（1138），川陕宣抚副使吴玠派主管机宜文字高士瑰赴行在奏事，“特转一官，仍升职一等”。^③

入居幕府者亦有凭借宣抚使的权力而作过者，如北宋末，董耘“谄事童贯，南征北伐首尾幕中，纳贿赂以市官资，饬表章以肆欺罔，海内咸怨。”^④

宁宗开禧年间，权臣韩侂胄希图建立不世功业，力主北伐，命设宣抚使薛叔似置司鄂州，并建幕府。然“多辟亲故幕宾，聚城南为酣纵。”以至民谣有云：“塞上将军少，城南从事多。宣威不可问，恢复竟如何。”^⑤生动的讽刺了当时怕死贪生的幕僚官员们围聚在宣抚使周围，无所作为的可鄙形象。

（六）宣抚使与其幕僚的关系

一般来说，由于宋朝宣抚使司幕僚多由其长官辟举，因此宣抚使及其幕僚一般有着较为亲密的关系，何况还有一些幕僚本身又是宣抚使的近亲或子侄，因此幕府这一形式，使一批人员团结在宣抚使周围，就容易使其扩大私人势力，从而形成私人集团，彼此有着较为一致的利益和立场。如南宋初张浚宣抚川陕，以王彦为前军统制。“浚与金酋娄宿相持于富平，欲大举，初至汉中，会诸将议，彦独以为不可，曰：“陕西兵将上下之情，皆未相通，若少不利，则五路俱失。不若且屯利、阆、兴、洋，以固根本，敌入境，则檄五路兵来援，万一不捷，未大失也。”浚幕府不然其言。彦即请为利路钤辖，俄改金均房州安抚使、知金州。”^⑥从中可以看出，张浚幕府的立场是多么重要，因为这些人不同意王彦的意见，王彦就请为利路钤辖。而受宣抚使知遇之恩的幕僚又有维护其举主之责任，否则便被时论所非议。如北宋中期，“韩绛宣抚（陕西），[李]清臣从辟，会绛无成功被贬，清臣规自全，多毁绛，故上薄之。”^⑦李清臣时任宣抚司管勾机密文字。

宣抚使幕僚多为与宣抚使素来亲近、相知之人。孝宗即位，启用张浚为江淮宣抚使。

^①《宋史》卷四百一〇《曹彦约传》。

^②《三朝北盟会编》卷三〇 宣和七年十二月庚子。

^③《宋会要》选举三四之六。

^④《中兴小记》卷三 建炎二年春正月壬辰。

^⑤《文献通考》卷三〇九《物异考一五》。

^⑥《宋史》卷三六八《王彦传》。

^⑦《太平治迹统类》卷二二《熙宁元祐议论市易》。

“居废许时，不曾收拾人才，仓卒从事，少有当其意者。诸公多荐查元章、冯圆仲，魏公亦素相知，辟置幕府。朝廷恐其进太锐，遂以陈福公、唐立夫参其军，以二人厚重详审故也。缘唐立夫亦只是个清旷、会说话、好骨董、谈禅底人，与魏公同乡里，契分素厚，故令参其军事。”^①选用的皆是与张浚“素相知”或“契分素厚”的人。宣抚使与其幕僚互相奥援，有较为一致的利益关系。幕僚们也多对其宣抚使忠心耿耿，但是这样也容易产生任人唯亲的问题。

但是另一方面，凡有人的地方就有矛盾，宣抚使与幕府僚属也并非总是和睦相处。如北宋中期，范仲淹宣抚陕西、河东地区时，他奏请以殿中丞蔡挺为管勾机密文字。但是蔡挺其人却“诡譎多计，人莫能得其情实”，他并不是安于职守，而是“每持仲淹等机事，泄于吕夷简以自售”。^②南宋宁宗朝，四川宣抚使安丙与其幕僚杨巨源就闹到了不可开交的地步，而最终以安丙杀死杨巨源收场。最初，二人关系尚算和谐。在杀叛臣吴曦一事上，杨巨源可谓功不可没。当初，“[李]好义率其徒入伪宫，[杨]巨源持诏乘马，自称奉使，入内户，曦启户欲逸，李贵执杀之……巨源、好义迎丙宣诏，以曦首徇三军。”甚至可以说，杨巨源对安丙有推戴之功亦不为过。所以当“丙奏功于朝”时，“以巨源第一”。后杨巨源被授予“朝奉郎，与通判差遣，兼四川宣抚使司参议官”，成为安丙的幕僚之一。但是，杨巨源很快就得罪了安丙。起因是“巨源在凤州以檄书遗金凤翔都统使，其辞若用间者，且自称宣抚副使而以参议官印印之。金以檄至丙。”此时，杨巨源与金战而败于长桥，“丙乃移书召巨源，巨源疑焉。”后杨巨源听信他人劝诫回到宣抚司，被宣抚使安丙秘密杀死，其理由是“若为诈称宣抚副使”，派人以“利刀断其头，不绝者逾寸，遂以巨源自殒闻宣抚司。后数日，丙命瘞之”。^③实际上，安丙杀杨巨源的真正理由绝非是因为杨巨源以参议官而诈称宣抚副使，主要还是因为安丙对杨巨源自负倡议之功颇为不满，“初，巨源与好义结官军，而丙密为反正之计，各未相知，合巨源于好义者李坤辰，而合好义于丙者巨源也。巨源遗光祖书，述丙酬答之语，钁梓竞传之，丙已弗乐，浸润不已，积成此祸”。^④显示出宣抚使对其僚属甚至有生杀之权。当然这属于特殊的情况，大多数时候当宣抚使不满意本司幕僚所作所为，会对其进行参劾，以期朝廷对其进行惩戒，如淮西宣抚使韩世忠参劾其僚属、武功大夫果州团练使、淮西宣抚使

^① 《朱子语类》卷一三一《本朝五·中兴至今日人物上》。

^② 《长编》卷一五一，庆历四年七月壬申。

^③ 《宋史》卷四〇二《杨巨源传》。

^④ 《宋史》卷四〇二《杨巨源传》。

司提举一行事务李铸“窃弄事权，蠹害军政”，宋廷作出了对其进行“除名、邵武军居住”的处理^①。

宣抚司幕僚还参与了宣抚使之间的矛盾纠纷中。如南宋初，岳飞因为“威名日著”，导致淮西宣抚使张俊“益忌之”，岳飞的参谋官薛弼“每劝飞调护，而幕中之轻者复教飞勿苦降意，于是飞与俊隙始深矣。”^②在这其中一些幕僚起了反作用。

另外，在特殊时期宣抚使幕僚直接听命于中央，而不受宣抚使节制。突出表现在北宋末，李纲任河北、河东宣抚使时，不仅其副使刘韜、制置使解潜、察访使张灏不受其调度，且其幕僚勾当公事折彦质亦“承受御前处分，事得专达”。虽然李纲“奏上以节制不专，恐误国事”，但“虽降指挥约束，而承受专达自若也”。^③这种号令不一的情况显然对指挥军队作战极为不利，却与宋代限制军权的做法相一致的。只是当此危难之际，国将不国，仍汲汲于制衡、中御，显示出宋代统治者目光的短浅和政治上的无知。当时面对钦宗忧虑李纲兵权太重的情况，就有人尖锐地指出：“纲书生耳，强敌中国之隐忧，今太原兵围未解，不以此忧，而忧纲乎？”^④真可谓一针见血。

而幕僚选用得人与否，又成为时人评判宣抚使甚至对之进行弹劾的内容之一。如臣僚弹劾李纲的理由之一就是“自枢密出为宣抚，其任可为重矣。纲天资疎薄，济以凶愎，地位尊崇，耻于咨访。群置幕府，皆一时趋附之儉人，选用裨佐，多平日败亡之冗士。图事揆策既非所长，料敌应变又其所短，淹留累月，糜费国用，不可资计，卒不能解太原之围”^⑤。另一种情况是，如果宣抚使所选幕僚时议很高，宣抚使也会受到赞誉。

当宣抚司被撤销时或宣抚使被罢任，其幕僚也往往被罢免或被遣散。谭稹宣抚燕山，以章綰为参谋，并加右文殿修撰，后谭稹因“错置乖方”罢，章綰亦“落职送吏部”。^⑥南宋绍兴十八年，朝廷撤销四川宣抚司，“并属官并罢之。”^⑦不仅如此，宣抚使郑刚中因与秦桧有嫌隙，其属官“前四川宣抚司主管机宜文字兼权参议张汉之、右承务郎、前四川宣抚司书写机宜文字郑良嗣各特贷命，追毁出身以来告敕文字，除名勒停，永不收叙。汉之宾州，良嗣郴州，并编管。”^⑧处罚是相当严重的。王炎被罢免宣抚使后，其下

^① 《建炎以来系年要录》卷一〇二，绍兴六年六月己未。

^② 《中兴小纪》卷二一 绍兴七年二月戊午。

^③ 《九朝编年备要》卷三〇 靖康元年八月。

^④ 《九朝编年备要》卷三〇 靖康元年七月。

^⑤ 《靖康要录》卷九 靖康元年十月。

^⑥ 《宋史》卷三二八，《章綰传》。

^⑦ 《宋会要》职官四一之三三。

^⑧ 《宋会要》职官七〇之三三。

属均被遣散，时其幕僚陆游在其《跋刘戒之东归诗》中云：“同在宣抚使幕中，同舍十四五人，宣抚使召还，予辈皆散去”^①，真所谓“一损俱损，一荣俱荣”。

由此可见，宋朝宣抚使与其幕僚的关系实际上是错综复杂的，这里面不仅受到当时时局的影响，其个人因素也起着相当重要的作用。但总体来看，其利益趋同的时候多，关系密切的时期长，这是与宣抚司幕僚的来源、任职方式有着有着密切的关系的。

三、宋朝历任宣抚使、副使人名表

年份	任职者	官资\差遣	副使	辖区	资料出处
咸平三年 (1000) 六月	向敏中 (宣抚大使)	参知政事	宣抚副大使： 冯拯、陈尧叟 (两人均为枢密直学士)	河东、河北	《长编》卷四七，咸平三年五月丁卯 ^②
庆历二年 (1042) 三月	杜衍	枢密使	丁度(翰林学士承旨)	河东	《长编》卷一三五，庆历二年三月丁巳
庆历三年 (1043) 七月	任中师 (逾月未行)	枢密副使		河东	《长编》卷一四二，庆历三年七月甲申
庆历三年 七月	范仲淹 (逾月未行，后以韩琦代之)	参知政事		陕西	《长编》卷一四二，庆历三年七月甲申
庆历三年 八月	韩琦	枢密副使	田况 ^③ (右正言、知制诰)	陕西	《长编》卷一四二，庆历三年八月丙申、癸丑
庆历四年 (1044) 六月	范仲淹	参知政事		陕西、河东	《长编》卷一五〇，庆历四年六月壬子
庆历四年	富弼	枢密副使		河北	《长编》卷一五一，庆历四年八月甲午
庆历八年 (1048) 正月	文彦博	参知政事	明镐(河北体量安抚使、枢密直学士)	河北	《长编》卷一六二，庆历八年正月丁丑

^① 《渭南文集》卷三一《跋刘戒之东归诗》。

^② 注云：“百官表云：缘边宣抚使无大字”。《文献通考》卷五九《职官考一三》：宣抚使，宋不常置祖宗时有军旅大事则命执政大臣为之，累朝但除向敏中、范仲淹、富弼、文彦博、韩绛五人。《宋史》卷二八二《向敏中传》：“时大兵之后，议遣重臣慰抚边郡。命为河北、河西安抚大使，以陈尧叟、冯拯为副，发禁兵万人翼从。所至访民疾苦、宴犒官吏。”所谓“安抚大使”当为“宣抚大使”之误。

^③ 田况本以副范仲淹，后韩琦代范为陕西宣抚使，副使仍为田况，故其任命早于韩琦。

皇祐四年 (1052) 九月	狄青	宣徽南院使		荆湖北	《长编》卷一七三， 皇祐四年九月庚午
治平三年 (1066) 十月	郭逵	同签书枢密院 事		陕西	《长编》卷二〇八， 治平三年十月丁亥
熙宁三年 (1070) 九月	韩绛	参知政事(任 中拜首相)		陕西(同年十 一月兼河东 宣抚使)	《长编》卷二一五， 熙宁三年九月乙未， 卷二一七熙宁三年 十一月乙未
熙宁九年 (1076) 三月	郭逵	宣徽南院使		荆湖、广南	《长编》卷二七三， 熙宁九年二月戊子
政和六年 (1116) 正月	童贯	太尉		陕西、河北	《宋史》卷二一《徽 宗纪三》，《宋史》卷 四六八《童贯传》
重和元年 (1118) 八月	童贯	太尉、同签书 枢密院(后改 为领枢密院 事)		陕西、河东北	《宋史》卷四六八， 《童贯传》
宣和二年 (1120) 十二月	童贯	太傅、领枢密 院事		江淮荆浙	《宋史》卷二二《徽 宗纪四》
宣和三年 (1121) 十月	童贯	太师、领枢密 院事		陕西、河北、 河东	《宋史》卷二二《徽 宗纪四》，《三朝北盟 会编》卷五。
宣和四年 (1122) 三月	童贯	太师、领枢密 院事	蔡攸(在四年 五月，少保)	河北、河东	《宋史》卷二二《徽 宗纪四》
宣和四年	种师道	泾原经略招讨 使	王禀、杨可世 (皆为泾原经 略招讨司都统 制)	河东、河北、 陕西	《独醒杂志》卷一〇
宣和五年 (1123) 正月	王安中	尚书左丞		河北、河东、 燕山府路	《宋史》卷二二《徽 宗纪四》，《九朝编年 备要》卷二九 宣和 五年十二月
宣和五年 七月	谭稹	太尉		河北、河东、 燕山府路	《宋史》卷二二《徽 宗纪四》，《九朝编年 备要》卷二九 宣和 五年七月戊午

宣和六年 (1124) 八月	童贯(代 替谭稹)	领枢密院事		河北、河东、 燕山府路	《宋史》卷二二《徽 宗纪四》
靖康元年 (1126) 正月	种师道 (六月李 纲代之, 八月复 为宣抚 使,十月 召还)	同知枢密院事 (四月加太 尉)		京畿、两河 (二月改为 河北、河东路 宣抚使)	《宋史》卷二三《钦 宗纪》,《朱子语类》 卷一三〇《本朝 四·自熙宁至靖康人 物》
靖康元年 六月	李纲(代 种师道, 八月召 还)	尚书右丞、知 枢密院	刘韐(资政殿 学士,十一月 刘韐坐弃军, 降五官予祠。 ①)	河北、河东	《宋史》卷二三《钦 宗纪》,《宋史》卷一 六七《职官志七》, 《三朝北盟会编》卷 四八 靖康元年六月 辛丑
靖康元年			李弥大(刑部 尚书)	河东	《宋史》卷三八二 《李弥大传》
靖康元年 十月	范讷	宁武军节度使	折彦质	河北、河东	《宋史》卷二三《钦 宗纪》,《三朝北盟会 编》卷五八
靖康元年 十一月	范致虚	京兆府路安抚 使		陕西五路	《宋史》卷二三《钦 宗纪》
建炎三年 (1129) 五月	张浚(以 知枢密 院事兼 御营副 使任宣 抚处置 使,绍兴 二年罢)			川陕(以川、 陕、京西、湖 南、湖北为所 部)	《宋史》卷二五《高 宗纪二》,《要录》卷 二三,建炎三年五月 戊寅
建炎三年 六月			杜充(东京留 守,宣抚处置 副使,同年八 月以同知枢密 院事兼江淮宣 抚使)	淮南、京东西	《宋史》卷二五《高 宗纪二》,《要录》卷 二四,建炎三年六月 戊申。
建炎三年	刘光世	太尉、御营副		江东	《宋史》卷二五《高

① 又据《宋史》卷三六五《岳飞传》,“宣和四年,真定宣抚刘韐募敢战士,飞应募。”笔者推测是否于真定府设立过宣抚司,抑或真定宣抚乃河北宣抚之别称,而宣和四年河北地区宣抚使副为童贯、种师道等人,刘韐未在其列。姑存疑之。

闰八月		使			宗纪二》，《要录》卷二七，建炎三年闰八月辛卯。
建炎三年九月	周望	同知枢密院事		两浙、荆湖	《宋史》卷二五《高宗纪二》
建炎三年十一月	周望	同知枢密院事	郭仲荀（殿前都指挥使、京城副留守）	两浙	《宋史》卷二五《高宗纪二》，《要录》卷二九，建炎三年十一月
建炎四年（1130）四月	朱胜非（绍兴三年四月以母丧去位）	观文殿学士		江西、湖南北	《宋史》卷二六《高宗纪三》，《要录》卷三二，建炎四年四月己卯
绍兴元年（1131）三月	刘光世（兼，未行）	集庆军节度使、开府仪同三司		淮南、京东路	《宋史》卷二六《高宗纪三》，《要录》卷四三，绍兴元年三月辛亥
绍兴元年五月	吕颐浩（绍兴三年九月罢）、朱胜非（绍兴三年四月以母丧去位）、刘光世并兼	吕颐浩：江东路安抚大使 朱胜非：江西路安抚大使 刘光世：集庆军节度使，开府仪同三司（使相）		淮南诸州	《宋史》卷二六《高宗纪三》，《要录》卷四四，绍兴元年五月丙申
绍兴元年	刘光世（兼）	集庆军节度使，开府仪同三司（使相）		海、泗（任中请铸淮东宣抚使印，朝廷许之）	《宋史》卷三六九《刘光世传》，《要录》卷四八，绍兴元年十月戊寅
绍兴元年八月	吴敏	观文殿大学士		广西、湖南	《宋史》卷三五二《吴敏传》，《要录》卷四六，绍兴元年八月丁卯
绍兴元年九月	叶梦得	资政殿学士		寿春等六州	《宋史》卷二六《高宗纪三》，《玉海》卷一三二《官制》。
绍兴元年	孟庾	参知政事	韩世忠（神武	福建、江西、	《宋史》卷二六《高

十一月			左军都统制)	荆湖	宗纪三》，《要录》卷四九，绍兴元年十一月戊戌
绍兴二年 (1132) 二月	李纲	观文殿学士		湖广	《宋史》卷二七《高宗纪四》，《要录》卷五一，绍兴二年二月庚午
绍兴二年 三月	李光	端明殿学士 (吏部尚书、 江东安抚使、 知建康府)		寿春等六州 (寿春府、滁 濠庐和州、无 为军)	《宋史》卷三六三《李光传》，《宋史》卷二七《高宗纪四》，《要录》卷五二，绍兴二年三月戊戌
绍兴二年 九月	韩世忠	太尉		江南东、西路	《宋史》卷二七《高宗纪四》，《要录》卷五十八，绍兴二年九月辛卯
绍兴二年 九月			王似(知兴元府)	川陕(宣抚处 置副使，次年 三月始受宣 抚副使之命)	《宋史》卷二七《高宗纪四》
绍兴二年 十二月			卢法原(知夔州)	川陕(宣抚处 置副使，与王 似同治司事)	《宋史》卷二七《高宗纪四》，《要录》卷六一，绍兴二年十二月甲辰
绍兴三年 (1133) 二月	韩世忠	太尉		淮南东路	《宋史》卷二七《高宗纪四》，《要录》卷六三，绍兴三年二月辛巳
绍兴三年 四月	刘光世	检校太傅		江南东路	《宋史》卷二七《高宗纪四》，《要录》卷六四，绍兴三年四月辛卯
绍兴三年 九月	刘光世	检校太傅		江东、淮西 (置司池州)	《宋史》卷二七《高宗纪四》，《要录》卷六八，绍兴三年九月乙亥
绍兴三年 九月	韩世忠	太尉		镇江建康府、 淮南东路(置 司镇江)	《宋史》卷二七《高宗纪四》，《要录》卷六八，绍兴三年九月

					乙亥
绍兴四年 (1134) 三月	王似	资政殿学士	卢法原(端明 殿学士)、吴玠 (检校少保)	川陕	《宋史》卷二七《高 宗纪四》,《要录》卷 七四,绍兴四年三月 丙子
绍兴四年 八月	赵鼎	知枢密院事		川陕(宣抚处 置使)	《宋史》卷二七《高 宗纪四》,《要录》卷 七九,绍兴四年八月 庚辰
绍兴四年 十月	张俊	太尉		浙西、江东 (驻建康) (既而改淮 西宣抚使)	《宋史》卷二七《高 宗纪四》、《宋史》卷 三六九《张俊传》, 《要录》卷八一,绍 兴四年十月
绍兴五年 (1135) 正月	韩世忠	少保		淮东(驻镇 江)	《宋史》卷二八《高 宗纪五》,《要录》卷 八二,绍兴五年正月 戊午
绍兴五年 正月	刘光世	少保		淮西(驻太平 州)	《宋史》卷二八《高 宗纪五》,《要录》卷 八二,绍兴五年正月 戊午
绍兴五年 正月	张俊	开府仪同三司		江东(驻建康 府)	《宋史》卷二八《高 宗纪五》,《建炎以来 系年要录》卷八四 绍兴五年正月辛酉。
绍兴五年 三月	韩世忠 (兼)	少保、淮东宣 抚使		镇江府	《宋史》卷二八《高 宗纪五》,《要录》卷 八七,绍兴五年三月 戊寅
绍兴五年 三月	刘光世 (兼)	少保、淮西宣 抚使		太平州	《宋史》卷二八《高 宗纪五》,《要录》卷 八七,绍兴五年三月 戊寅
绍兴五年 三月			邵溥(都督府 参议军事)	川、陕(兼权 川陕宣抚副 使)	《宋史》卷二八《高 宗纪五》,《要录》卷 八七,绍兴五年三月 壬午
绍兴六年 (1136) 三月	韩世忠	少保		京东、淮东路 (宣抚处置 使)	《宋史》卷二八《高 宗纪五》,《要录》卷 九九,绍兴六年三月 己巳

绍兴六年 三月			岳飞（检校少保）	京西、湖北路	《宋史》卷二八《高宗纪五》，《要录》卷九九，绍兴六年三月己巳
绍兴七年 （1137） 二月	岳飞	太尉		京西、湖北路	《宋史》卷二八《高宗纪五》，《要录》卷一〇九，绍兴七年二月丁巳
绍兴七年 八月	张俊	少保		淮西（驻盱眙，后改屯庐州）	《宋史》卷二八《高宗纪五》，《要录》卷一一三，绍兴七年八月乙未
绍兴九年 （1139） 正月	刘光世	少师		陕西	《宋史》卷二九《高宗纪六》，《要录》卷一二五，绍兴九年正月己亥
绍兴九年	韩良臣			淮东	《旧闻证误》卷四
绍兴九年 正月	吴玠	开府仪同三司		四川	《宋史》卷二九《高宗纪六》，《要录》卷一二五，绍兴九年正月己亥
绍兴九年 七月	胡世将	兵部侍郎		四川（兼权主管四川宣抚司）	《宋史》卷二九《高宗纪六》，《要录》卷一三〇，绍兴九年七月丁酉
绍兴十年 （1140） 七月			杨沂中（太尉）	淮北	《宋史》卷二九《高宗纪六》，《要录》卷一三七，绍兴十年七月癸丑
绍兴十二年 （1142） 五月			郑刚中（礼部侍郎，绍兴十七年赴行在，以徽猷阁待制、知成都府李璆权四川宣抚使）	川、陕（十四年改名为四川宣抚司，十八年罢四川宣抚司）	《宋史》卷三〇《高宗纪七》，《要录》卷一四五，绍兴十二年五月
绍兴三十一年 （1161） 五月	吴玠（三十二年兼陕西河东路宣抚、招	少保		四川	《宋史》卷三二《高宗纪九》，《要录》卷一九〇，绍兴三十一年五月乙未

	讨使,乾道元年罢陕西、河东宣抚招讨司)				
绍兴三十二年 (1162)	杨存中 (未行)	太傅	虞允文(中书舍人)	江、淮、荆、襄(中书舍人刘珙缴奏再上,乃改命杨存中措置两淮。)	《宋史》卷三二《高宗纪九》,《宋史全文》卷二三下,绍兴三十二年正月丙子。
绍兴三十二年七月	张浚	少傅(隆兴元年正月进枢密使、都督江淮东西路军马,开府建康)		江淮	《宋史》卷三三《孝宗纪一》,
隆兴元年 (1163) 六月	张浚	枢密使		江淮东西路	《宋史》卷三三《孝宗纪一》,《宋史全文》卷二四下,隆兴元年六月
乾道三年 (1168) 四月	吴玠(五月,薨,以四川制置使汪应辰主管宣抚司事,移司利州)	知兴元府		四川	《宋史》卷三四《孝宗纪二》,《宋史全文》卷二四下 乾道三年四月
乾道三年六月	虞允文(乾道五年召其赴行在)	资政殿大学士(任中复为知枢密院事)		四川	《宋史》卷三四《孝宗纪二》,《宋史全文》卷二四下 乾道三年六月
乾道五年 (1170)	王炎(七年九月,诏王炎赴都堂治事)	参知政事		四川	《宋史》卷三四《孝宗纪二》,《宋史全文》卷二五上,乾道五年三月
乾道八年	虞允文	少保、武安军		四川	《宋史》卷三四《孝

(1172) 九月		节度使			宗纪二》，《宋史全文》卷二五下 乾道八年九月
淳熙元年 (1174) 三月	郑闻(七月，罢四川宣抚司)	参知政事		四川	《宋史》卷三四《孝宗纪二》
淳熙元年 十一月	沈夏(淳熙二年六月罢四川宣抚司)	资政殿大学士、知江陵府		四川	《宋史》卷三四《孝宗纪二》
绍熙五年 十月	王炎			四川	《宋史全文》卷二八，绍熙五年十月
开禧二年 (1206) 三月	程松(三年二月罢)	资政殿大学士，四川制置使	吴曦(兴州驻紮御前诸军都统制，兼知兴州、利州西路安抚使，开禧二年十二月自称蜀王)	四川	《宋史》卷三八《宁宗纪二》，《宋史》卷四七五《吴曦传》，《宋史全文》卷二九下，开禧二年三月癸巳，《朝野杂记》乙集卷一八
开禧二年 四月	薛书似(开禧二年十二月罢)	兵部尚书	陈谦(湖广总领，十一月任命，十二月罢)	湖北、京西	《宋史》卷三八《宁宗纪二》，《宋史全文》卷二九下，开禧二年四月甲子
开禧二年 四月	邓友龙(六月罢)	御史中丞		两淮	《宋史》卷三八《宁宗纪二》，《宋史全文》卷二九下，开禧二年四月甲子，《朝野杂记》乙集卷一八
开禧二年 六月	丘密(开禧三年正月罢)	刑部尚书		两淮	《宋史》卷三八《宁宗纪二》，《宋史全文》卷二九下，开禧二年六月，《朝野杂记》乙集卷一八
开禧二年 十二月	吴猎(寻以宣谕使入蜀。朝命[项]安世权宣抚使)	荆湖北路安抚使		湖北、京西	《宋史》卷三八《宁宗纪二》，《宋史全文》卷二九下，开禧二年十二月戊申

开禧三年 (1207) 三月	杨辅(四 月赴行 在)	成都府路安抚 使	安丙(端明殿 学士)	四川(嘉定二 年八月以安 丙为四川制 置大使,罢宣 抚司)	《宋史》卷三八《宁 宗纪二》,《宋史全 文》卷二九下,开禧 三年三月庚子
开禧三年 四月	宇文绍 节	兵部尚书、知 江陵府		湖北、京西 (权宣抚使)	《宋史》卷三八《宁 宗纪二》,《宋史全 文》卷二九下,开禧 三年四月庚申
嘉定元年 (1208)	刘甲	知兴元府、利 东安抚使		四川(权宣抚 使)	《宋史》卷三九七 《刘甲传》
嘉定十二 年(1219)	曾从龙 (任中 拜参知 政事)	同知枢密院事		江淮	《宋史》卷四〇《宁 宗纪四》,《宋史全 文》卷三十,嘉定十 二年二月庚戌
嘉定十二 年四月	安丙	开府仪同三 司、知开封府、 东京留守兼 江、淮制置使		四川	《宋史》卷四〇《宁 宗纪四》,《宋史全 文》卷三十,嘉定十 二年四月癸巳
端平元年 (1234) 八月	赵范	端明殿学士		京河关陕	《宋史》卷四〇《宁 宗纪四》,卷四一七 《赵范传》,《宋史全 文》卷三二,端平元 年八月
端平三年 (1236)	孟珙			四川(兼京湖 制帅)	《宋季三朝政要》卷 一
嘉熙元年 (1237) 正月	李 _璣	同知枢密院事 (任中知成都 府)		四川	《宋史》卷四二《理 宗纪二》,《宋史全 文》卷三三,嘉熙元 年正月丁酉
嘉熙四年 (1240) 二月	孟珙	京西湖北路制 置使、知鄂州		四川(兼知夔 州)节制归峡 鼎澧州军马	《宋史》卷四二《理 宗纪二》,《宋史全 文》卷三三,嘉熙四 年二月癸丑
宝祐二年 (1254) 闰六月	李曾伯	资政殿学士, 与执政恩例		四川(兼京湖 制置大使)	《宋史》卷四四《理 宗纪四》,《宋史》卷 四二〇《李曾伯传》, 《宋史全文》卷三 五,宝祐二年闰六月 壬午
宝祐二年	赵葵	判潭州、湖南 安抚使		广西	《宋史》卷四一七 《赵葵传》,

宝祐五年 (1257) 正月	赵葵	少保、宁远军 节度使		京湖(判江陵 府兼夔路策 应大使)	《宋史》卷四四《理 宗纪四》，《宋史全 文》卷三五，宝祐五 年正月丁亥
宝祐六年 (1258) 十一月	贾似道	枢密使		两淮	《宋史》卷四四《理 宗纪四》，
开庆元年 (1259) 正月	贾似道	枢密使、知江 陵府		京西、湖南 北、四川(宣 抚大使)	《宋史》卷四四《理 宗纪四》，《宋史全 文》卷三六，开庆元 年正月丁卯
开庆元年 十月	赵葵	观文殿大学 士、判庆元府、 沿海制置使		江东	《宋史》卷四四《理 宗纪四》
开庆元年 十月	赵葵	少保、观文殿 大学士、进封 益国公		沿江、江东 (置司建康)	《宋史》卷四四《理 宗纪四》，《宋史全 文》卷三六，开庆元 年十月壬申
开庆元年 十一月	赵葵	少保、观文殿 大学士		江东西(节制 饶、信、袁、 临江、抚、吉、 隆兴官军民 兵)	《宋史》卷四四《理 宗纪四》，《宋史全 文》卷三六，开庆元 年十一己未
景定元年 (1260) 五月	赵葵	少保、判扬州、 进封鲁国公		两淮	《宋史》卷四五《理 宗纪五》，《宋史全 文》卷三六，景定元 年五月戊辰
景定二年 (1261) 八月	吕文德 (三年 十二月 累疏辞 兼四川 宣抚使， 诏仍兼 四川策 应使)	太尉		四川	《宋史》卷四五《理 宗纪五》
咸淳六年 (1270) 五月	吴革	沿江制置使		沿江(制置宣 抚使)	《宋史》卷四六《度 宗纪》
咸淳十年 (1274) 七月	朱禔孙	权兵部尚书		京湖、四川 (宣抚制置 使)	《宋史》卷四七《瀛 国公二王附》，《宋季 三朝政要》卷四

德祐元年 (1275) 二月	王爚	左丞相		浙西、江东 (宣抚招抚 大使, 居京 师, 以备咨 访)	《宋史》卷四七《瀛 国公二王附》
德祐元年 八月	夏贵(不 奉诏)	枢密副使		两淮(宣抚大 使)	《宋史》卷四七《瀛 国公二王附》
德祐二年 (1276)	留梦炎	左丞相		江东西、湖南 北(宣抚大 使)	《宋史》卷四七《瀛 国公二王附》
德祐二年 八月	陈文龙	参知政事		闽广宣抚使	《宋史》卷四七《瀛 国公二王附》, 《宋 史》卷四五一《陈文 龙传》

第四章 宋朝宣抚使的职能（上）

宋朝宣抚使作为主管多个路分和地区军政事务的地方重要统帅，其在两宋三百年间，职能呈现逐渐增多的趋势。对宋朝宣抚使各方面的职能进行全面分析探讨，有助于我们深入了解其在宋代地方各类相关事务中所发挥的作用和产生的多方面的影响。

一、宋朝宣抚使的军事职能

北宋中期以后，随着西北地区与西夏长期作战以及内乱、兵变的不断爆发，宣抚使的角色逐渐由赈灾、安抚为主要职责的临时朝廷遣使演变为指挥地方军事作战与平乱的军政长官，军事与治安为其主要职能。此后，随着战争形势的严峻，统治者的重视，宣抚使权力日益增重，使得两宋时期宣抚使在军事及维护地方治安方面的作用日益显著，其在对西夏、金作战及平息内乱维护社会安定方面产生了深远的影响。

（一）组织并参与对周边民族政权的战争

在宋代各个历史时期，宣抚使是统率各地方武装力量，发动战争和抵御侵略的重要力量，他们为维护宋朝政权和平稳定和祖国统一做出了重要的贡献。

北宋初期宣抚使仍延续了唐朝政府设定的角色，是中央临时派遣到地方传宣诏命，安抚百姓的使臣，遣使的情况也很少见。但自北宋中期起，宣抚使设置日益频繁，其开始转变为统领战区前线军政事务的地方最高长官，逐步完成了角色的转型。此后直至南宋灭亡，宣抚使的军事职能进一步发展。两宋时期，未能实现类似汉唐盛世的大一统，而是形成了与周边民族政权并立的局面。虽然以汉族为主体的宋朝在政治制度、经济、文化、科技方面保持着优势，但是其军事实力与其它少数民族政权相比，处于相对劣势。而自北宋开国伊始，由于失去了幽云十六州这一自然屏障，使河北平原遭受来自北方少数民族政权的威胁，边患成为宋政府时刻需要警惕的头等大事，其后金朝的南侵直接导致了北宋的灭亡。新建立的南宋政权更是以战为常，一百余年间先与金、后与蒙（元）的战争激烈程度又远远超过了北宋。在这种政治环境下的宣抚使制度的军事职能的重要方面之一，自然就是组织并直接参与这些同少数民族政权的斗争，以期实现王朝的长治久安。

北宋时期，由于宋真宗与辽朝澶渊之盟后宋辽基本保持了和平友好的关系，虽然边

境时有小的摩擦，又发生了庆历年间增岁币风波，但和平始终是主流，北宋直至联金灭辽之役兴起前，未再与之发生战争。即使如此，宣抚使还是注意军事信息的收集，并及时上报朝廷。仁宗朝，富弼宣抚河北时，“自渡河而北，遍询土人熟知祖宗以来边防事机者，观其所说，皆有条理。”^①其后他写成著名的《上仁宗论河北七策》，《河北守御十三策》等。

在与西夏的关系方面，仁宗庆历年间西夏元昊称帝，宋康定元年至庆历二年，（1040—1042）元昊对宋朝发动了三次大战，史称三川口、好水川、定川寨之战，后于庆历四年与宋达成和议。此时宋以杜衍、韩琦、范仲淹等相继宣抚陕西或河东。他们虽未直接组织或参与这几次战役，但他们或以参知政事、或以枢密副使出任宣抚，在宋夏战争的全局上是有所把握的，而对最终的和议也起了一定作用。

宋徽宗时期，看到辽朝已经衰弱而金朝崛起，遂起联金灭辽之役。尤其是大宦官童贯多次出任宣抚使一职，实际成为地方最高军事长官。其余如王安中、谭稹等人也出任河北、河东、燕山府一带宣抚使，在前线指挥军队作战。

而辽朝灭亡后，宋朝不是妥善经营北部防线，而是一味沉浸在恢复燕云的“伟业”之中，靖康元年（1126）金人入侵，对京城开封造成很大压力。宋廷以种师道同知枢密院事，并任命他为京畿、河北、河东宣抚使，统领各处勤王兵及前后军。此后，李纲、范讷、折彦质相继任宣抚使，担负起抗击金人的军事任务。但是北宋军队在金人的铁骑冲击下迅速崩溃，无可挽救地走向了灭亡的命运。

至南宋初年，岳飞、韩世忠、张浚等人所辖宣抚使司更是成为对金作战的前线指挥机构，他们节制将帅，指挥战役，在抗金战争中发挥了重要作用。宋高宗绍兴四年（1134）韩世忠任建康、镇江、淮东宣抚使，此年金人与刘豫合兵分道入侵，韩世忠“自镇江济师，俾统制解元守高邮，候金步卒；亲提骑兵驻大仪，当敌骑，伐木为栅，自断归路。”^②在这场与金及伪齐的战役中，韩世忠部取得了胜利，“亲追至淮，金人惊溃，相蹈藉，溺死甚众。”沈与求评论说：“自建炎以来，将士未尝与金人迎敌一战，今世忠连捷以挫其锋，厥功不细。”韩世忠部将“董旻、陈桷、解元、呼延通等皆峻擢有差。论者以此举为中兴武功第一。”^③此战的胜利对南宋在南方统治的稳定起到积极作用。

^①《宋朝诸臣奏议》卷一三五，富弼：《上仁宗论河北七策》。

^②《宋史》卷三六四《韩世忠传》。

^③《宋史》卷三六四《韩世忠传》。

高宗绍兴十一年(1141)宋金签订和议,初步在南方站稳了脚跟,于是又出现了削夺大将兵权的局面,并取消了一些宣抚使司,但是四川地区的重要战略地位使四川宣抚使长期存在或与制置使同时或交替存在,以保证防务的稳定,这是对金战争的有机组成部分。绍兴末年,金海陵王撕毁和议,宋廷又不得不在广泛的防线上设制宣抚使司以抵抗金军的南下。需要注意的是,南宋虽以和议为主流,但“恢复”情结却始终在南宋朝野挥之不去,当宁宗即位后,权臣韩侂胄为建立盖世功名,遂兴起开禧北伐之役,宋也是委任了吴氏家族的后代吴曦为四川宣抚副使来实现西部战略牵制的。但是吴曦的叛乱最终成为北伐失败的重要原因之一,韩侂胄也被函首送与金人,大损国体。由此也可以看出宣抚使、副在对金作战中的重要地位,其叛乱引发了严重的后果。

南宋在与金的战争中,逐渐形成四川、京湖、江淮几个大的作战区,除以诸路都督府进行全盘指挥外,这几个大战区的最高指挥官大多数时候是宣抚使,也有时交替或同时设置制置使。但当宣抚使与制置使同时设置时,后者往往要听从前者的节制和指挥,确保军事行动的统一。比如,孝宗乾道六年正月十二日,朝廷诏:“已降金字牌二面付四川宣抚使王炎,附发边防文字。其四川安抚制置使司见存留金字牌二面,令宣司缴纳。”^①南宋后期与蒙元作战时,仍以宣抚使总领地方军队,如理宗开庆元年,为抵挡蒙元军队几路进攻,朝廷命“以贾似道为右相、荆湖宣抚策应大使,进兵援鄂州。赵葵为枢密使、江东西宣抚策应大使,屯兵信州,遏广右斡腹之师。”^②

(二) 组织军队招募

组织军队招募是宣抚使军事职能突出的表现之一。在北宋对西夏的边防中,宣抚使就对军队招募比较重视。尤其是宋室南渡后,北宋的军队体系土崩瓦解。为了应付对金斗争,各地宣抚使都展开了招募军队的行动,从而逐渐构建了不同于北宋禁军、厢军系统的南宋军队,在抗金斗争中提高了战斗力,发挥了很大作用。其招募的军队具有各自不同的性质。

其一是招募逃散军兵。如高宗绍兴四年(1134),宣抚使吴玠“始创兴元府良家子,招两淮关陕流寓及阵亡主兵将子弟骁武不能存立者充。月给比强弓手,五十人为一队,休兵之后数月消减”^③。这支部队具有很强的战斗力,在南宋四川的对金战斗中发挥了

^① 《宋会要》职官四〇之一五。

^② 《宋季三朝政要》卷三。

^③ 《文献通考》卷一五六《兵考八》。

很大作用。

其二是招募地方义勇乡兵。义勇等乡兵因为具有自保乡土的性质，因此其战斗力是相当强的。宣抚使在招募军队时往往非常重视招募这部分部队。北宋中期，韩绛宣抚陕西时“下令分义勇戍边，选诸军骁勇士，募市井恶少年为奇兵”。为了加强义勇的招募，韩绛还专门奏请著作佐郎吕大忠等人赴宣抚司，“以备提举义勇。”^①北宋末靖康元年（1126）五月十八日，“河北、河东路宣抚司言：‘河北诸州正兵阙少，乞以禁军例物于陕西募游手惰民充义勇，五路各四千人，可赴防秋’，从之。仍令尚书省拨降银绢”。^②由此也可以看出当国家用人之际，对应募者所给与的“例物”是相当优厚的。在招募之时，对兵员的素质也给与了一定重视，以使其发挥应有的战斗力。

再者，弓箭手也是民间重要的军事力量，由当地土人组成。在西北沿边地区，由于特殊的历史条件，实施了弓箭手制度，一般是给予其一定数额的土地，免纳租课，以役代租，使其担负保卫一方乡土之任。北宋庆历年间，河东都转运使欧阳修言：“代州、岢岚、宁化、火山军被边地几二三万顷，请募人垦种，充弓箭手。”^③朝廷诏陕西宣抚使范仲淹和议，以为便。“遂以岢岚军北草城川禁地募人拒敌界十里外占耕，得二千余户，岁输租数万斛，自备弓马，涅手背为弓箭手。既以并州明镐沮议而止”^④。虽然后来弓箭手的招募至北宋后期渐趋衰弱，但不可否认的是这种方法为宋朝提供了一批不费兵饷、战斗力强的士兵。北宋后期，童贯主军政，加速了弓箭手制度的衰弱，他“始大沮祖宗法”，让弓箭手离开故土深入夏境，长期不回，造成“边备军政自贯坏矣”的恶果^⑤。

由于战争使南宋出现大量抛荒田，为宣抚使招募弓箭手提供了便利条件。绍兴三年（1133），武成军节度使充江南东、西路宣抚使韩世忠，针对陕西并建州军城寨之后，荒田较多的情况，建议“招致土人充弓箭长行，每名给地二顷，有马者别给额地五十亩，率空地八百顷，即招集四百人，立为一指挥。一境之中均是弓箭手，自相服从”^⑥。孝宗朝，宣抚使虞允文还“寻访弓箭手旧法”，并于泸州得到共一百四十一条，分为十三门，编成册进上，并仿此条法制定出“义士专法”^⑦。针对兴元府一带“义士、人才可

^①《宋史》卷三三六《司马光传》。

^②《宋会要》兵二之四二。

^③《宋史》卷一九〇《兵志四》。

^④《宋史》卷一九〇《兵志四》。

^⑤《东都事略》卷一二一《宦者传》。

^⑥《宋会要》食货六三之九三。

^⑦《宋会要》兵一之二七。

用”的情况，虞允文派晁公武“拘收人丁”，在兴元府、洋、金、凤、成、阶等州征差“义士”，共籍到一万六千四百三十四人，加上洋州西县三千七百八十九人，及真符一县拘籍未到大安军一千七百六十八人，总计二万三千九百八十一人。虞允文指出这个数目是远远少于绍圣初年七万人的，主要原因是“绍兴三十一年（1162）大散关之战，大将不授以甲驱之，使在官军之前”，因而“死损逃亡”之人甚多，当然这也表现出宋政府对这部分军队的态度。新征集的“义士”虽不授田，却像弓箭手一样“许行承籍”，免家业钱。^①家业钱是税役负担的基础，免家业钱即是免除这部分人的税役，从而能够有效地调动“义士”们的积极性。弓箭手在战争中发挥了积极的作用。对于其中特别优秀者宣抚使加以重用和推荐。“[杨]政，临泾人，初为弓箭手，骁勇过人，玠用为统制。宣抚处置使张浚录其功，擢知凤州。”^②

此外，贼盗、农民起义军等也是宣抚使招募的重要对象。宋神宗熙宁三年，参知政事韩绛出任陕西宣抚使，他到陕西后，即“募强劫盗及亡命罪人为奇兵，又分番汉兵为七军”。^③南宋初年面对金军南下，一方面地方上出现了很多自保一方，但愿意为宋朝效力的豪杰之士。另一方面也出现了如钟相、杨么等变乱的民众。对此，南宋宣抚使也采取了给予一定优待、吸纳地方豪杰为我所用的措施，同时在镇压农民起义时镇压与招安两手并用，收编其为自己的军队，从而壮大了自己的军事力量。此时也有地方豪杰主动来归顺的，这时宣抚使则给与其相当的优待以示朝廷的重视。如绍兴二年（1132）四月，寿春府、滁、濠、庐、和州、无为军宣抚使司言：“宿州灵璧县本朝官武略郎栗宏率众四百余人，又说谕宿州柘塘巡检周明等三百余人前来投顺，显见栗宏忠义，乞与推恩”。朝廷诏：“栗宏特别给付身，添差遣建康府兵马都监。”^④绍兴十年（1140）尚书省言：“淮北见有土豪，自备钱粮聚集忠义民兵，札立山寨，保守乡土。今来杨沂中已除淮北宣抚副使，理合一就措置招谕。”诏：“遇有率众前来愿就使唤之人，令杨沂中斟量功力高下，先次出给照札，逐旋申朝廷取旨推恩”。^⑤这部分军队的成分相对比较复杂，往往“盗贼”充斥其中，甚至有可能造成宋军内部的混乱。但是如果管理得当，却能发挥巨大的作用。

招纳契丹、女真及汉儿为军，使其为我所用，也是宣抚使招募军队的一项重要内容。

^①《宋会要》兵一之二七。

^②《建炎以来系年要录》卷五二 绍兴二年三月庚子。

^③《长编》卷二一五，熙宁三年九月甲辰。

^④《宋会要》兵一五之二。

^⑤《宋会要》兵二之六〇。

北宋末年，宣抚司“招燕、云之民，置之内地，如义胜军等，皆山后汉儿也，实勇悍可用。其在河东者约十万余人，官给钱米，虽诸司不许支用者亦听之。”^①乾道六年（1170）闰五月十四日，四川宣抚使王炎言：“见管义胜军二百余人，系招纳契丹、女真、汉儿等。”^②宣抚使对于此部分军队也是赏罚分明的，凡是能够奋勇作战的都优与推恩。

（三）组织军队校阅、提高战斗力

宋朝为保证战斗力，注重加强军事训练。随着历史的发展，宣抚使因参与军事、捕盗行动的增多，其能调动、指挥的武装力量也在逐渐增加。在南宋初年，更成为对金作战的主力部队，其在维护地方治安和对外作战的实力得到增强，实际作用也日益显著。宣抚使不仅对于国家正规军队具有校阅的职责，同时也对民间的武装力量进行校阅。

自神宗朝起，宣抚使司就是各地保甲校阅的主管机构之一。如神宗熙宁四年（1089）五月“戊子，罢陕西诸路提举义勇官，委本属州县依旧条分番校阅，遇起教日监司提举。初，陕西宣抚司奏辟官八员，分总诸路义勇，人以为烦扰而无补。曾公亮出镇永兴，入对日，首以为言，故罢之。”^③由此可看出，在陕西宣抚司辖下一度专门设置提举义勇官，由宣抚司奏辟之，专门负责诸路义勇军的校阅。

南宋时期，宣抚使司仍对各地保甲仍负有重要的监管职责。对各地土兵、弓手等维护地方治安的武力，宣抚使也要负责校阅。如孝宗乾道三年（1167）四川宣抚使虞允文言：“兴洋大安军见管义士二万六千一百四十人，训练有功成效，乞移皇甫倜于兴元军专一校阅，（朝廷）从之。”^④

宣抚司有时不是亲自派员进行校阅，而是将此权力下放，本司派安抚司差官进行审查。如孝宗乾道六年（1170）二月二十八日，四川宣抚使王炎言“欲将大安军义士只就乡村自行校阅，令安抚司依时差官前去就本军点摘，按试所习武艺有无精熟，所有兴元、洋州义士亦乞一体施行。”^⑤朝廷从之。

在校阅军队时，还要防止外界间谍偷窥，以保证国家秘密。宋神宗熙宁九年（1076），诏“闻交贼多遣奸人侦事于二广，令宣抚司指挥将官，所至审察校阅，无听人纵观，免

^①《九朝编年纲目备要》卷二五，宣和七年十二月壬寅。

^②《宋会要》兵一七之二九。

^③《长编》卷二二三，熙宁四年五月戊子。

^④《文献通考》卷一五六《兵考八》。

^⑤《宋会要》兵一之三〇。

窥覘击敌进退之法。”^①

由于在宣抚司招募的军队中有一部分成员特殊，如四川宣抚使王炎便辖有“义胜军”二百人，由所招纳契丹、女真、汉儿组成，他们不仅语言不通，且风俗不同。王炎指出这些士兵“虽日与旧营官兵一等校阅，缘北人风俗、情性不同。窃见金川都统制下所管武翼大夫、忠州刺史、添差中军统领萧夺里懒，武翼大夫、忠州刺史添差前军统领萧为也，元系契丹窝干下万户添差，别无职事，已差萧夺里懒权兴元府驻扎义胜军统领差，萧为也权兴元府驻扎义胜军同统领，专一训练义胜军及诸军见管归正北人。亦乞许臣选择抽差团结作义胜军一将，所贵人情相谕”。^②朝廷从之，可见，宣抚使建议由契丹降将进行校阅归正军兵，赋予了这部分军队很大的信任，同时也能提高校阅的质量。

（四）严明赏罚、体恤军兵、维持军队秩序

1、严明赏罚及军纪，才能使作战时保持高效，因此明赏罚、维持军队秩序也纳入到宣抚使的军事职能当中。

在宋朝军队中存在着不依赏格推恩的情况，甚至出现主将以其亲信姓名替换有功战士姓名的现象，极大损害了广大军兵的作战积极性，对此宣抚使提出了处置办法，并允许士卒自陈。熙宁三年（1070）十月二十五日，陕西宣抚使司言：“近来诸路有得功将士，多是不依元降赏罚格疾速依公定夺，闻奏朝廷。只凭逐处奏状推恩，虑逐路淹迟启倖”。朝廷诏：“本司指挥逐路经略司，并依行军赏格施行。立功将士应合酬叙者，皆令主将于贼退后诸军未散时，对众遂定直言斩获中伤次第，务从简速。一将士得功，主将即时对定，明具姓名申奏，不得以随身牙队及亲识移换有功人姓名，致抑压先锋、远探及临阵效命之人。如士卒显有功效，为人移易抑压者，许经随处官司自言。”^③建议在击退敌军后及时公布战功，以使有功将士的姓名不被替换，并且允许士卒向有关部门申明不公正之待遇，从而使赏罚依照一定条例进行，改变有功者不得赏、亲近者无功而受禄的情况。

在宋代，士兵逃亡是下层士兵进行反抗的主要途径之一，自北宋时起，就出现这种情况。宣抚司对捕获逃卒较多者进行奖励。如徽宗宣和二年（1120）手诏：“逃卒颇多，

^①《长编》卷二七四 熙宁九年四月丁酉。

^②《宋会要》兵一七之二九。

^③《宋会要》兵一八之四。

仰宣抚司措置以闻。”^①宣抚使童贯言：“凡所在当职官，如能于限内用心招收逃军，措置转送住营或出戍处收管，候满，在外委提刑司，在京委开封府取索到营、出戍处公文，验人数，最优者申宣抚司取旨推恩。”朝廷“并从之。”^②

另一方面，宋朝宣抚司有权实施军法，并在特殊情况下临时制定战时军法。徽宗靖康元年（1026），河北、河东路宣抚司奏：“近据都统制王渊捉获溃败使臣，已管押赴宣抚副使刘韐军前交割，依军法施行外，访闻尚有未曾出首将佐、使臣。”^③李纲援救太原，“自出师后，禁士卒不得扰民，有赶夺妇人钗子者，立斩以循。拾遗弃物，绝脊黥配。逃亡捕获者，皆斩。以故军律颇肃，无敢犯者。”^④将赶夺妇人首饰等物者“立斩以循”，的确能起到警戒的作用，严明了军纪，避免了对无辜百姓的侵扰。

对于违反战时军法的宋朝将领、士兵，宣抚使有权作出处理。北宋仁宗时期，因侬智高叛乱，朝廷以狄青为宣徽南院使、宣抚荆湖南北路、经制广南盗贼事。据《宋史·狄青传》记载：

先是，蒋偕、张忠皆轻敌败死，军声大沮。青戒诸将毋妄与贼斗，听吾所为。广西钤辖陈曙乘青未至，辄以步卒八千犯贼，溃于昆仑关，殿直袁用等皆遁。青曰：“令之不齐，兵所以败。”晨会诸将堂上，揖曙起，并召用等三十人，按以败亡状，驱出军门斩之。沔、靖相顾愕眙，诸将股栗。

狄青一次对不遵从指挥而致使军队战败者三十人以军法处死，其力度不可谓不大，气魄不可谓不过人，一举而正军法，使今后能够令所出而下必行，确保了平叛的顺利进行。靖康元年李弥大为河东宣抚副使，胜捷军张师正败，李弥大将其斩杀，但是“大校李复鼓众以乱，淄、青之附者合数万人，山东复扰。弥大檄世忠将所部追击，至临淄河，兵不满千，分为四队，布铁蒺藜自塞归路，令曰：‘进则胜，退则死，走者命后队剿杀。’于是莫敢返顾，皆死战，大破之，斩复，余党奔溃。”^⑤说明宣抚使果断地施行军法足以使军队士气高涨、战斗力增强。南宋高宗朝，“川陕宣抚副使吴玠遣裨将马希仲攻熙州。希仲素妄庸，得檄即气索，不得已进营熙州城外数十里。熙州父老闻官军来，有欲率众归附者，金将宣言曰：‘北军今日大至，当共劫营’。希仲闻之，昏时拔寨遁去。”^⑥希仲

^①《宋史》卷一九三《兵志七》。

^②《宋史》卷一九三《兵志七》。

^③《宋史》卷一九三《兵志七》。

^④《梁溪集》卷一七三《靖康传信录下》。

^⑤《宋史》卷三六四《韩世忠传》。

^⑥《建炎以来系年要录》卷一一七 绍兴七年十一月丁亥。

还，玠斩之以徇。对于怯弱逃亡的将领宣抚使是可以斩杀以警效尤的。

相反，宣抚使对奋勇作战的士兵、指挥得当的军官可以进行奖励，可奏名朝廷给以迁转官阶，对于负伤人员的迁转特为优待。如绍兴十一年（1141）五月十四日，淮南西路宣抚使张浚言：“金贼屯兵宿亳，本军官兵迎冒暑雨、奔涉长涂，深入贼境。其统制官王德等虽蒙推赏，乞更赐优异推恩，王德欲升元侍卫亲军马军都虞候，马立欲除防御使，田师中欲除龙神卫四厢都指挥使，刘宝、李横欲各除正任观察使，张渊欲除正任团练使，唐汴欲与转武功大夫，王友欲与转右武大夫。”^①朝廷完全同意了张浚的上奏。绍兴三十二年（1162），四川宣抚制置使司言：“将官彭清等会合军马打破方山原，部押官彭清等三人各拟转两官资。首先上城都虞候王德等一十一人，各拟转两官资。有伤中人更与转一资。一拥经战王鼎等八百二十二人各拟转一官资，有伤人更转一资。”^②朝廷从之。由此也可以看出宣抚使对军队中军官的奖励是比较优厚的，同时对负伤人员给与特别的照顾。开庆元年（1259）三月，“宣司奏蜀江雪涨，水冒桥趾，吕文德等与宣司所调兵数战皆克，攻断浮梁，诏立功将士迁补有差”。^③此为因战功而予以迁转。

2、犒军以提高士气

犒军是提高士气的有效手段。相反，如不能及时犒军也会影响军队的战斗力。时人评论宋太宗北伐失利的原因之一就是没有及时犒赏战功。因此宋人对此非常重视。在宋仁宗庆历二年（1042）杜衍任河东宣抚使时，就命他“本路诸军各赐缗钱，其屯兵多处加燕犒之。”^④范仲淹宣抚陕西、河东，朝廷“降空名宣头百道”，以供之靠赏军队。^⑤宋神宗熙宁三年，“出空名敕牒三十、宣徽院头子各一百赐宣抚司。”^⑥作为军政首脑的宣抚使是犒军的组织执行者，在缺乏资金时，宣抚使百般措置，朝廷对此也给与高度配合。如仁宗“（庆历）八年正月，（朝廷）降空名告勅宣头子三百道，下河北宣抚司以备赏战功”^⑦。

犒军的名目很多，如宁宗开禧三年六月五日，三省、枢密院言：“诸处戍守军兵，当此隆暑宜加优恤。”诏“每人各特支犒设钱两贯。两淮令行府，湖北、京西、四川令

^①《宋会要》兵一八之三九至四〇。

^②《宋会要》兵一八之四六。

^③《宋史全文》卷三六。

^④《长编》卷一三五，庆历二年三月壬午。

^⑤《长编》卷一五一，庆历四年七月壬午。

^⑥《长编》卷二一五，熙宁三年九月甲辰。

^⑦《宋会要》兵一八之三。

宣抚司，各就便取拨有管官钱目下照数分拨，付逐军主官兵点名给散。”^①

同时，犒赏的规模是相当大的，以便更大限度地激励士心。绍兴三十二年（1162），江淮西路宣抚使张浚、江淮西路宣抚判官陈俊卿欲乞“将两军奇功六百三十五人各转一官资，第一、第二、第三等五千六百四十五人犒设一次，其余官兵更不推赏。”诏“依奏”^②。其一次奏报转官资、犒赏多达六千多人。当然这种大规模的犒赏、迁转虽在一定程度上提高了军队的士气，但也无法避免地增重了朝廷财政负担，且其中鱼龙混杂，无功而得犒赏者亦有之。

南宋时期政府财政紧张，为了保证犒军用钱的来源，宣抚使也是多方筹措资金。李纲为湖广宣抚使时，“请于所在州军造酒”，朝廷许之。^③孝宗隆兴元年九月二十三日，荆湖南、北路宣抚使虞允文言：“被旨荆襄措置军马，两路见屯官兵数多，逐时激犒诸军、发遣间探等支用不一。今欲依江淮宣抚司例，于鄂州、襄阳府各置激赏酒库一所，措置收息补助支遣”^④。朝廷从之。由此可见，江淮宣抚司早已有用于犒军的激赏酒库了，虞允文并非独创。

南宋时期面对金军入侵，各地百姓也纷纷起而自保，因此出现了许多忠义人、义士等。政府对这些人基本是持笼络和支持态度的。宣抚使在特定时期还将这些人收编为军队，平时则多加存恤与激励。如高宗朝，“权发遣利州崔渊上言论兴元府、洋州等处义士，乞加存恤。上曰：‘百姓肯出力为国，如何不爱恤？’于是诏令四川宣抚司详崔渊所奏事理施行。”^⑤

3、存恤伤员、保障士兵基本生活条件

对于在战斗中负伤较重之士兵，宣抚司不忘体恤，充分体现了其人道主义精神。神宗朝，陕西宣抚司言：“邠州振武长行杨元与西贼斗，重伤，恐遂为废人。已令绛州给半分粮赐终其身。”由于宣抚司的举措合理，朝廷“诏自今诸军与贼斗重伤致成笃疾、废疾者，并给小分，请受终其身，愿放停者听。”^⑥这项法令在一定程度上减轻了士兵的后顾之忧，有利于部队战斗力的提高。

发挥军队的战斗力一方面需要布置合理的战略战术，提供充足的军需补给，另一方

^①《宋会要》兵二〇之三九。

^②《宋会要》兵一九之五。

^③《宋名臣言行录》别集下卷二。

^④《宋会要》职官四〇之一三。

^⑤《宋会要》兵一之三。

^⑥《长编》卷二一六 熙宁三年十月丙戌。

面也必须保证士兵的生活,才能收拢人心,为己所用。宣抚使在指挥军队作战、平乱的同时也不忘改善士兵的居住条件。据欧阳修记载,他在任河北转运使时,河北宣抚使司曾降指挥令转运司应副木植、人工、修盖军队营房。高宗朝,韩世忠任宣抚使时,也申请朝廷对士兵及随行家属的口粮增加供给,以使战士“无家累后顾之忧,齐心用命。”^①

（五）调发与管理粮草、武器、战马等军需资料

这些都是战争、平乱必要的物资,没有它们,再强大的军队也无法取得胜利。宋代实行募兵制,国家政府负担庞大军费开支,即使在和平年代这些军队开支问题也一直是统治者十分关心、经常讨论的问题。南宋时期战事明显比北宋增多,募兵数量大增,但政府的财政开支又非常困难,因此所面临的问题更加严重,很多时候只能由地方自行解决军队的供给问题,宣抚使无疑要面临解决这些重要问题。

1、关心马政。

在冷兵器时代如能拥有一支强大的骑兵将大大提高军队战斗力,甚至成为决定一个王朝国防强弱的关键因素,缺少强大的骑兵部队也是宋代军事力量不敌其他少数民族政权的重要原因之一。因此战马的数量、质量也是宣抚使所关心的。宋朝尤其是南宋失去了西北产马地区,也在一定程度上加重了战马的供给压力。

因为财政困难,朝廷有时采用发放度牒的办法筹措资金由宣抚司买马使用。孝宗乾道五年(1169)四月八日诏:“给降度牒三百道付宣抚司,专一桩充买马使用”^②乾道七年(1171)又诏令“礼部给降空名度牒五百道,应副四川宣抚司买马”^③。由此也可以看出朝廷对买马一事也是比较重视的。

在良马不易得的情况下,宣抚使还上奏朝廷请求买骡马(母马)使用,在战争年代这不失为一个好办法。四川宣抚使王炎曾建议买骡马一千匹,并欲于见管封桩度牒钱内取拨。其续任四川宣抚使虞允文也曾上奏:“京西、荆南之地宜置孳生监于陕蜀买骡马四千,岁率以二马计一驹之数,不五年可得万马。况草地丰余,马食自足,臣顷使京湖,见荆南鄂州军亦以骡马为用,臣已拨钱十万与张松年额外计置,不数月间已买到五百余匹,若得旨奉行,不三数年可足四千之数”。朝廷“诏令张孝祥、司马倬、赵撙、张青

^① 《宋史》卷一九四,《兵志八》。

^② 《宋会要》兵二三之四。

^③ 《宋会要》兵二三之六。

同共相度措置，条具利害申枢密院。”^①可见宣抚使对于买马是相当积极主动的。

为了更好地买到合适的马匹，除以提举茶马司、宣抚使、副负责马政之外，在宣抚司内还设置属官专门负责买马事宜。如绍兴四年（1134），朝廷令于“宣抚司选差谙晓马事属官一员，专一在诸州军催促博买，候见就绪，亦当推恩”。^②对于其他部门的官员措置马政有功者，宣抚使也会上奏朝廷请求嘉奖。如乾道七年（1171），朝廷诏都大提举川秦茶事买马赵彦博除直秘阁，以职事修举，从四川宣抚使王炎奏乞旌擢故也。^③在虞允文任四川宣抚使时，还乞定西和阶州知通买马赏罚之条，朝廷从之。此举对买马有一定积极作用。

买马只是马政的一个环节，马匹的运输也是非常重要的，它直接关系到买来的马匹能否送达驻军前线，因此也是宣抚使需要关心的。孝宗“乾道初吴玠为宣抚使，始议马纲劳费，又均、房一带多峻岭乱石，马多伤蹄道毙。请以舟载马而东上”^④其后虞允文为四川宣抚使，又上奏朝廷，“言均、房州一带马路多历险岭，又多乱石，所以多坏马蹄，以致死损。利州水路至荆南府凡十二郡，计三千余里。分置船驿，数目浩大。挽而遡洄，用人力至多，若一旦阻风，行船不得，或至三五日，马失喂饲。今别踏行马路有二，一者，旧系房金州上京驿路，皆平坦，多系沙地，于马行相宜。但一段去房界稍近（二百七十里），恐生边隙，未敢便施行。一者，自金州上船至净口，水行五驿，出船至外口，陆行四驿。合旧行房州马路，马止历均、房两州，不过五百余里（尽避得金、房州数十重大山），比利州水路减十之九，见一面措置到图子进呈。”朝廷诏令：“允文择其利便，一面改易施行”。^⑤

除茶马司派员负责马匹运输外，宣抚司也派员管押马纲，并对是否完成押送任务的官员进行赏罚。如孝宗乾道三年六月，四川宣抚司差使臣杨全等管押到进马一纲五十匹，因为“除沿路倒毙外，见在马四十八匹，到行在看验得并无疮疥庠瘠病马”，所以朝廷诏令“依郭升进马赏罚例指挥施行”。^⑥

针对押送马匹沿途倒死的情况，南宋宣抚使还建议制定完善的制度保障马匹的运输。“（乾道三年）十月四日，四川宣抚使虞允文言：“契勘宕昌所买西北之马，产于沙

^①《宋会要》兵二一之一三。

^②《宋会要》职官四三之一〇四。

^③《宋会要》三四之二四至二五。

^④《文献通考》卷一六〇《兵考一二》。

^⑤《宋会要》兵二三之三六。

^⑥《宋会要》兵二五之一二。

场平川之地，一旦使行金、房州，路固已损坏，草料不办，遂致饥饿倒毙甚多。又自房州以去行在马驿，地理稍远。每程有八九十里者，尽一日之力不能得。至即抵驿舍，马已困乏，刍秣不齐。来日又是催赶前去，若有蹄脚病患，州郡不肯寄留，直至倒死而后已。盖州县马纲草料批请程驿，多是委之县令、簿尉，守臣殊不干预，事力至轻，例皆不办。伏望专委知州，所有逐驿程，每驿大约作五十里以下，所有病马即权守留，如法医治。每岁若能医治及五十匹，知州即与减二年磨勘，不及五十匹，分数给赏。”朝廷从之。^①通过减少每段行走里程、及时医治病马来减少马匹运输中的死亡率，同时将其纳入对沿途地方官考核指标之一。

2、监管武器的配备与更新。

所谓“兵欲利其事，必先善其器”，武器及军事装备也是行军作战不可或缺的。针对所招募的军队有相当一部份是乡兵的情况，宋朝宣抚使为这部分人配备器甲，以提高战斗力，但是拘于现实条件，又往往是不能满足实际需要。如孝宗朝，刘珙言：“京西湖北两路民兵条具如后……一、访闻诸郡民兵弓弩、枪刀、箭镞之属，并令民间自备，平居教阅。且不中用，况欲出战，岂不误事？近四川宣抚使司已发到三千副，仅可以应荆南及荆门两处。京西已蒙支拨器甲二千余副，其少数尚多望支降数千副应副使用。”^②除此之外，骑兵的战斗力强于步兵，因此其注意为义勇等配备马匹、组建骑军。神宗熙宁三年（1070）陕西宣抚使司言：“延、庆、环三州义勇、节级以上系第三等人户，如有田土瘠薄、无钱买马者并官给马一匹，倒死不再给，勒令自填”，朝廷从之。^③

南宋时期重视水战，岳飞等人还组建了大规模的水军，并在对金作战中充分发挥水战的优点。在这种情况下战船成为重要的军事装备，为宣抚司所高度重视。

宋人已认识到水战的重要性，因此在对金、或内部平叛时亦多依靠水战，因此向朝廷申请配给战船。如高宗绍兴三年（1133），江淮东路宣抚使刘光世就说：“荡灭杨么贼众，全赖舟楫以济。可疾速选堪接战船五百只，权暂应副。事毕便复截留。臣契勘，本军止蒙拨到李进彦船日，近虽蒙拨到邵清船十余只，往往坏烂，不免修补，应副运粮。况臣自来谨守法令，不敢纵令军中强取官私舟船。委是别无得处。窃缘韩世忠近因上江捉杀，收集到舟船三四千只。臣本州军船，十不及一。今不敢有违圣训，除已即时行下

^①《宋会要》兵二五之一六。

^②《宋会要》兵二四之一九。

^③《宋会要》兵二四之一九。

勾集诸处载粮舟船，候到见数遵依发遣赴王^玠使用”。朝廷诏令刘光世“依已降指挥，将李进彦见管舟船、弄棒梢尽数应副王^玠使用，候回日发归本军”^①。

而宣抚使从平定兵民叛乱中所获的战船也为数不少，如岳飞在镇压杨么起义后就缴获了大量的车船、战舰等，扩大了水军战斗力。

再者就是负责打造、维修战船。绍兴五年（1135）四川宣抚使司言：“利、阆州岸溉见管泸、叙、嘉、眉等州打造马船一百十七只，委官相视，选拔往江、池州都统制司。其利州所管止十二艘坚壮，并阆州委官选择止十三艘堪修，余打造年深，板木朽损，乞除两州所选二十五艘外，余数下所委官估卖向价。”朝廷诏令“宣抚司将堪用船二十五艘，疾亟发往江、池州两都统制司收隶，余船令本司措置修整。”^②

3、粮饷征集及运输

所谓兵马未动、粮草先行，“一期之师，十年之蓄积殫；一战之费，累代之功尽”。^③粮饷是战争时期最重要的后勤供应，宣抚使作为一大战区之统帅，解决粮饷问题无疑是其所面临的重大问题。

宋神宗朝，就曾因“广西军兴”而命“宣抚司特置官二员，可止充随军催驱粮草”^④，后来是以宣抚副使直接负责计置粮草事，可看出朝廷及宣抚司对此问题的重视程度，具体看来，宣抚使在粮饷问题中主要有以下职能。

其一，采买军粮。

采买军粮是宣抚使解决军粮供应的重要途径。其名目很多，如和采、博采、兑采、科采、折采、劝采等，且通过采买得到的军粮数量较大。

所谓和采，即由政府出钱于民间购买。绍兴十年（1140），在宋金短暂停火之后，战事再起，军粮需求增加，四川宣抚使胡世将在兴元收采米麦五石，在洋州收采三万，又在阆州设采买场，就采成都路米十六万，潼川府路十一万，夔州路三万，尽赴鱼关应付军队支用。^⑤但在实际执行过程中，官府往往少给钱或不给钱，变成了科采。

宋孝宗时，军粮筹措困难，四川总领所“以本所钱招采，惧不给，又命劝采其半，‘劝采’之名自此始。”宁宗嘉定年间，战事不断，宣、总（按宣抚司与总领所之合称）

^①《宋会要》食货五〇之一四。

^②《宋会要》食货五〇之二三。

^③《管子》卷一〇《参患》。

^④《长编》卷二七三 熙宁九年二月丁未。

^⑤《建炎以来系年要录》卷一三五，绍兴十年五月己亥。

令金洋、兴元三郡劝籴小麦三十万石”。

博籴也是措办粮饷的重要手段。神宗曾“诏安南道招讨司、荆湖广南宣抚使司，令随军转运司官多资金帛随军，遇有降附州峒，即优价博籴粮草。”^①

对籴买米斛有功之人，宣抚使往往建请朝廷予以嘉奖。高宗绍兴十一年，“利州路转运判官郭游卿、陕西路转运判官宋启舒各特转一官，以川陕宣抚使司言游卿等措置就于本路籴米斛，补助军食并无缺误，乞行淮恩故也。”^②绍兴三十二年（1162），江淮东西路宣抚使张浚言：“今江浙丰稔，宜趁时措置。所有籴本乞从御前支降，所籴米斛全赖差出使臣及所委官趁时措置。如能用心收籴，每及一万硕与减一年磨勘，内有作过及不能究心识事之人，取旨责罚。”朝廷诏“令内以降银三十万两，余并依。”^③

其二，接收及招诱民众捐献、商人入中。

川陕驻军长期屯驻、防守、征战，与得到了当地民众的支持是分不开的，不少民众自愿捐献粮食。在富平之战中，就出现“诸路乡民运刍粟者，络绎未已”的情况。对此宣抚使及其部属还采取了一些补偿和奖励措施。吴玠守和尚原时，“军食不继，凤翔之民，感其遗惠，相与夜负刍粟输之”^④，吴玠厚偿以银帛，因此深得民众支持。

除接收民众捐献外，还招募商人入纳粮草并转运至沿边规定地点。绍兴五年（1135），吴玠“以策诱商贩，省费十之五”。^⑤绍兴十一年（1141）川陕宣抚副使胡世将言：“凤翔百姓忠义，不负朝廷，自金人侵犯以来，尚犹赍粮赴杨从仪送纳……臣先行措置将银绢钱引二十余缗，遣官属前往同杨从仪，令以高价招诱，兴贩者剩获利息，必须趋利而来，比之搬运尤为省费。”^⑥

粮草的运输问题也相当棘手。古代社会，漕运的地位不容小视。它也是保障税赋征集、军粮运输的重要方式。而因为漕运的弊端，也导致百姓不得安业，多被骚扰。因此，宣抚使对漕运很重视。

宋徽宗宣和五年（1123），因地方上官府搜刮百姓极苦，朝廷下诏“宣抚司、河北路帅臣、漕司、提刑、提举司……觉察州县因新边骚扰等事，严切禁止。其送纳税籴，有旁近沿流可通水运去处，难非元指定送纳，所在听民户就近输纳。量出脚钱，官为水

^①《长编》卷二七四 熙宁九年四月癸巳。

^②《宋会要》食货四〇之二四。

^③《宋会要》食货四〇之三四至三五。

^④《建炎以来系年要录》卷三九 建炎四年十一月丙寅。

^⑤《建炎以来系年要录》卷九五 绍兴五年十一月丙戌。

^⑥《建炎以来系年要录》卷一三九 绍兴十一年正月己巳。

运前去。所有均余斛斗，相度分立番次，量与展限。”^①采用变通的办法缓和了漕运对民户所造成的骚扰。

由于重兵聚关外以守四川，造成运粮之道险远。且水路于秋冬之际多不通畅，因此宣抚使一度采用陆运的办法。绍兴四年（1134），川陕宣抚副使吴玠调两川民夫运米十五万斛至利州，针对“漕舟自嘉陵江而上，春夏涨而多覆，秋冬涸而多胶”的情况，“调成都、潼川、利州三路夫十万，县官部送，微赏争先，十毙三四。”由于路途艰难，损耗较大，运夫沿途饥病相仍，死亡较多，显然陆运的弊端更大于水运。针对这种情况四川总领所乃遣官就余于沿流诸郡，在兴、利、阆州置场“听商人入中”^②，以此减少运输的负担。同时还因给事中、刑部侍郎、翰林学士、知制诰兼侍读胡交修言：“养兵所以保蜀也，民不堪命则腹心先溃，何以保蜀？臣愚欲三月以后、九月以前，第存守关正兵，余悉就粮他州，如此则守关者水运可给，分戍者陆运可免。”高宗诏玠行之。^③以分并就粮的办法来减少军队对漕运的依赖。

对于在漕运中损折欠折之米斛，朝廷规定由宣抚使司派员核实，“如委因风水抛失，即与蠲放，其有侵盗已被拘籍财物、偿纳不足者，责限十日结绝”。^④并非一味勒令民户赔偿，而是主要针对侵盗等行为采取一定措施。

宣抚司为了完成粮饷征集的任务，对其辖内转运使、经略司等具调动之权，如神宗朝，广南西路转运使李平一言：“安南宣抚司牒臣随行饷军，乞下湖南、广东发平底船千只，雇水手运载钱谷，及乞先发兵控扼太平、永平寨，所贵运粮无虞。”朝廷从之，其发兵令经略司相度施行。^⑤从而保证粮道通畅，不会被敌军截获。

4、军费的措置

不论是和余粮草、犒赏军队、军队日常消耗等都需要大额的军费来源。在南宋财政拮据的情况下，为筹措军费，宣抚使也是想尽了一切办法。

拥有便宜处置权的四川宣抚使张浚一度制造度牒、印制纸币以供军费。由于这侵犯了中央的一部份权利，绍兴七年（1137）明令禁止。“诏四川宣抚处置使司自行制造度牒出卖应副使用，自今降旨挥到日住罢。今后如有合应副支使去处，即差使臣前来行在

^①《宋会要》食货九之一六。

^②《宋史》卷一七五《食货志上三》。

^③《宋史》卷三七八《胡交修传》。

^④《宋会要》食货四四之二。

^⑤《长编》卷二七五 熙宁九年四月丙午。

请降。”^①这也不失为筹措军费的办法之一。

在宋代，酒的利润很高，因此也被宣抚司用来征集粮饷。四川宣抚处置使张浚任用赵开管理四川钱粮，他在夔州大变酒法，实行专卖制度，夔州“缘系万户酒地分，旧额酒店止有一百四十五处，三年内创添置六百余处，约增额钱四万二千九百余贯应付大军折估”。但这也对当地造成了负担，因为夔州路乡村“荒僻，民物萧东，与东西两川事体不同故也”。所以在绍兴十五年（1145）将夔州路建炎三年（1029）后添置酒店悉数废罢，“其大军折估钱却将本司别项钱物，令四川都转运司据数取拨补填。”^②

经营激赏酒库也是解决军费开支的有效途径。孝宗朝，虞允文措置荆襄军马时，“欲依江淮宣抚司例于鄂州、襄阳府各置激赏酒库一所，措置收息补助支遣。”^③朝廷允之。

在边情吃紧，急需物资之时，宣抚使还申请朝廷下纳粟补官之令，以解燃眉之急。但纳粟补官毕竟并非常制，所以当孝宗隆兴北伐结束后，淳熙三年（1176）下诏：“自今除歉岁民愿入粟赈饥，有裕于众，听取旨补官，其余一切住罢。已给降付州县劝诱书填，见在绫纸告身，并缴赴尚书省毁抹。”^④宋宁宗开禧年间，战事再起，因此又重下纳粟补官之令，恢复了这一做法。开禧二年（1206）四月“以薛叔似为兵部尚书，湖北、京西宣抚使，邓友龙为御史中丞，两淮宣抚使，下纳粟补官之令”。^⑤

（六）点检修筑城池、组织防御、布置战略

修筑城池是防御外敌、盗贼的重要手段，宣抚使要查看辖区内各地城池修筑情况，有时还要亲自督责修城，组织防御，而修筑堡寨地点的选择因关系对辽、西夏军事部署，更是宣抚使职责所在。

宣抚使通常根据城池的实际情况，制定具体的修城策略和人员安排，当修城任务完成后，宣抚使往往上奏请求对修城有功之人进行奖赏。如徽宗宣和三年，浙江睦、歙、杭、衢、婺等六州因遭受兵火焚掠，城池被破坏，江浙、淮南等路宣抚司根据城池损害的具体情况，向朝廷提出了具体修复意见。

特殊地区措置修城则要依宣抚使规定的模式。宋神宗元丰元年（1078），权发遣广南西路提点刑狱刘宗杰言：“邕州修城，不依宣抚司指挥丈尺，乞下经略司相度修筑。”

^①《宋会要》职官一三之三二。

^②《宋会要》食货二〇之一九。

^③《宋会要》职官四〇之一三。

^④《宋会要》职官六二之二七。

^⑤《宋会要》职官六二之二七。

朝廷诏“干系官并劾罪，其提举官刘宗杰自案举，特免劾。委经略司相度所筑城，如堪久远守御，即督功完就，若低怯难以御敌，别计工以闻。”^①

除点检修筑城池、堡垒外，宣抚使还负责组织防御、布置战略。因战略需要，对行政区划加以调整。北宋末，大宦官童贯任宣抚使时，北宋用巨大代价收回了燕京地区，宣和七年（1125）十月，河北河东陕西路宣抚使童贯奏枢密院：“河北旧沿边州军，多系景德年就升城寨为之，以张形势，控制黠虏。今燕山已抚定，旧边悉成内地，今相度安肃军改为安肃县，知县事兼安肃军使，隶保州。”^②

南宋时期，复汉阳县为军，亦为用湖北、京西宣抚使岳飞奏也。两宋时期，复县为军或废军为县，其中心意义在于军事防区的部署。当以县为军时，往往表示朝廷对该地区防务的重视，从而加重其形势。

宣抚使虽有上述诸多军事职能，并在对西夏、金的作战中发挥了一定作用。然而不可忽视的是其军事职能当遇到良将贤才时确可发挥巨大的作用，如岳飞、韩世忠等人就在抗金斗争中立下了累累战功。但是一旦庸懦之人任命为宣抚使，其军事职能便大打折扣，甚至徒成文具。如建炎四年，时任两浙宣抚使的周望“素不严斥埃，但以传闻之语为信”^③，很难想象单凭传闻之言就能组织有效的军事行动。其后“金游骑至平江”，周望奔太湖，“守臣汤东野挈家潜遁，以府印付统制官郭仲威。丁酉，金人大集城下，望及仲威皆遁。”^④，而“民之得出郭者多为所害”，^⑤面对金军，宣抚使率先逃遁造成极坏影响，并引发其它官员的相继逃跑，使金军得以如入无人之地，对当地居民大加屠戮。

二、宋朝宣抚使的治安职能

（一）平息兵变、叛乱及农民起义

宋代由于统治者的搜刮、赋役的沉重，破产失业的农民很多，在荒年饥岁，他们往往被迫起而反叛；而朝廷实行的禁榷专卖政策也导致一些茶、盐商贩进行武装走私；军队克扣军饷等原因，导致士兵反抗叛乱，兵变频发。在宋高宗即位南渡之初，情况更为混乱，“群盗蜂起”，“自军兴后，淮西八部，群盗攻蹂无全城”。^⑥统治者将这些人均视

^①《长编》卷二八七 元丰元年闰正月壬午。

^②《三朝北盟会编》卷二三 宣和七年十一月二十八日乙未。

^③《宋史全文》卷一七下，建炎四年正月丙申。

^④《宋史全文》卷一七下，建炎四年正月丙申。

^⑤《挥麈录》后录卷一〇。

^⑥《宋史》卷三七八《胡舜陟传》。

为“盗贼”。在对其招抚的同时，也利用宣抚使组织兵马进行剿灭，相应的事例很多。可以说两宋宣抚使在缉捕逃亡军贼，镇压军事叛乱、农民起义中发挥了重要作用，是其主要职能之一。

宋仁宗时期，积贫积弱形势已现，各地的小股农民起义、士兵暴动不断发生。军法败坏，士兵所受压迫剥削严重，逃亡者在在皆是。

庆历四年（1044），保州云翼禁军在都监韦贵的鼓动下发生兵变，被胁从者达两千多人。枢密副使富弼兼河北宣抚使，随即赶往保州处置叛军事宜，被胁从者出降，云翼军被迫退回本营后全部被杀^①。其后富弼巡历至邢州，“据赵州宁晋县乡兵部头管用德状及口称，缉得昨来北京走却壮城兵士强贼一十一人，见在赵州赞皇县窝藏”，因转运使无权差兵士捉贼，时任河北转运使的欧阳修遂“具状乞就差使臣兵士，已差殿直高惟正带兵甲前去掩捕”。^②看来如果不是富弼及时赶到，此事的处理还要颇费一番周折的。

庆历七年（1047），贝州发生兵变，比之保州兵变更为严重。先是体量安抚使明镐负责平乱而久不克，文彦博主动请行，乃于次年正月，任命副相文彦博为河北宣抚使，以明镐为副使，加强平乱力量，宋军敢死队二百人由地道攻入城中，王则兵败^③。

神宗时韩琦为陕西宣抚使，“讨平群盗张海、郭邈山。”^④

宋徽宗时，以蔡京、王黼为首的“六贼”腐朽统治集团任意卖官鬻爵、贿赂公行，引导徽宗恣意享乐，在两浙地区大肆搜寻奇花异石，宣和二年（1120）终于以花石纲为导火索，在两浙地区爆发了北宋末年规模最大的农民起义“方腊起义”。到同年十一月，起义军已攻陷睦州，朝廷始议调发禁军镇压。十二月初以童贯为江、淮、荆、浙等路宣抚使，谭稹为两浙路制置使平乱。当童贯领兵南下时，徽宗对他说：“东南事尽付太傅，必有紧急，不得已，可径作御笔行下。”^⑤宣和三年（1121）四月，方腊起义被童贯领兵击溃，起义失败，余部亦先后被平定。

宋高宗建立南宋不久，绍兴元年（1131），建安范汝为反，辛企宗等讨捕未平，乃以韩世忠为福建、江西、荆湖宣抚副使平息民乱，“领步卒三万，水陆并进……五日城破，汝为窜身自焚，斩其弟岳、吉以徇，擒其谋主谢向、施逵及裨将陆必强等五百余人……

^①《长编》卷一五一，庆历四年八月甲午。

^②《文忠集》卷一一七。

^③《太平治迹统类》卷十《仁宗平王则》。

^④《宋史》卷三一二《韩琦传》。

^⑤《三朝北盟会编》卷五二 靖康元年八月二十三日丙辰引《中兴姓氏奸邪录》。

世忠令军士驰城上毋下，听民自相别，农给牛谷，商贾弛征禁，胁从者汰遣，独取附贼者诛之。民感更生，家为立祠。”^①不仅迅速平定了叛乱，而且措施恰当，稳定了当地社会秩序。

绍兴二年（1132），万州李勃伪称祁王，“内侍杨公谨与言徐王起居状，勃遂改称徐王。宣抚使张浚遣赴行在，上命王府故吏验视，言非真，诏送大理，情得，弃市。”^②

绍兴二年，除李纲观文殿学士、湖广宣抚使兼知潭州。“是时，荆湖江、湘之间，流民溃卒聚为盗贼，不可胜计，多者至数万人，纲悉荡平之。”^③

宁宗朝，开禧北伐时，韩侂胄任命吴曦为四川宣抚副使，但吴曦却因一己之私而发动叛乱自称蜀王。时任宣抚使的程松庸懦弱无能，杨巨源等乃以四川宣抚司随军转运使安丙作为号召反抗吴曦。由此可看出宣抚使具有相当的号召力。但是安丙却在吴曦被杀后不久将杨巨源杀害。

可知无论是叛乱的军卒、将领、还是被迫起义的民众，都是宣抚使督捕镇压的对象。也体现了宋太宗等君主“外忧不过边事，皆可预防。惟奸邪无状，若为内患，深可惧也”^④的治国思想。宣抚使在地方治安方面的积极努力一方面使地方治安得到稳定，避免无辜百姓受害，但同时也使得一些民众的正当权益无法得到维护，腐朽的统治得以维持。

另外，宋政府一贯执行镇压和招安两种办法来平息民乱。宣抚司也是深谙此道并贯彻执行的。绍兴元年（1131），德安府、舒、新、光、黄、复州、汉阳军宣抚使朱胜非言：“盗贼啸聚，乞给降金字牌旗牒十副招安”，所谓用金字牌者主要用以表示招安是朝廷之旨意，以示诚信。同时中央也对招安较为重视，绍兴元年明堂赦“应有盗贼，许一月内出首自新，以前罪犯一切不问。又，承提刑司备到宣抚使司备降诏旨，立便改过自新，速行放散，人丁归业。”^⑤

对于捕“贼”有功者，由宣抚司“核实保奏推恩”。当宣抚使巡历至别处时，则由宣抚司“牒制置所保奏，或诸司已有保奏见任朝廷者，亦乞降下本司考验施行”。其后又从制置司之请，“杀获贼徒推赏之人并令宣抚、制置两司同共覆实。先赏战士，所有守臣、命官等并次第具的实取旨施行。”^⑥

^①《宋史》卷三六四《韩世忠传》。

^②《宋史》卷二四六《赵棣传》。

^③《宋史》卷三五九《李纲传》。

^④《长编》卷三二 淳化二年八月丁亥条。

^⑤《宋会要》兵一三之一〇。

^⑥《宋会要》兵一八之二一。

（二）组织并参与对境内少数民族作战

宋朝不仅长期与西夏、辽、金、蒙（元）等少数民族长期对立，在其统治疆域内也有众多少数民族聚居区，多分布于南方地区，宋人往往蔑称其为“蛮夷”。这些少数民族部落大部分经济发展水平较低，与宋廷时有摩擦，甚至发展成为军事冲突。通常情况下，宋朝政府采取羁縻招抚的政策，与之友好相处，但在一些矛盾激化的情况下，也会派兵进讨。仁宗时，荆湖南路及广南地区少数民族地区也不时有叛乱发生，皇祐元年（1049）发生的侬智高叛乱是其规模最大者。侬智高是广源州（今越南广渊）人，因不满统治今越南北部的交趾国的勒索，遂起兵造反，后据安德州（今广西靖西县），建“南天国”。交趾派兵前来镇压，侬智高多次遣使到宋廷，请求内属。宋朝担心交趾怨恨，却而不受。走投无路之下，侬智高在仁宗皇祐四年，率众攻克宋广西政治中心邕州（今南宁），自称“仁惠皇帝”^①。之后他挥师东下，十多天内，相继攻克横、梧等九州，围攻广州达五十七天，不克，退军邕州。

宋仁宗调兵遣将进行征讨，但因将帅号令不一，与侬智高军的战争无法取得实质进展。狄青因而自告奋勇，请求调动西北蕃部骑兵数百，加以禁军，南征破敌。宋仁宗任命其为宣抚使，全权统帅广西前线各支宋军，讨平叛乱^②。

狄青到达前线，及时制止了前线统帅余靖向交趾国借兵的错误决策，同时严令宋军不得贸然与敌交战，处死违命出战的广西钤辖陈曙等三十余人，军纪得到整肃。五年正月，他下令军队休整十日，摆酒设宴，麻痹敌军，暗中却亲率精兵乘夜急行军，翻越昆仑关，在侬智高军巢穴邕州东北的归仁铺列阵讨敌。侬智高军虽失去昆仑关之险，但因多次击败宋军，心理上占据优势。他们冲击宋军大阵，士气高涨。宋军稍退，狄青挥动帅旗指挥西北蕃落骑兵，从左右两翼冲击敌军，侬智高毫无防备，其军队大败，宋军追击五十里，斩首敌军数千人，俘虏其伪国官僚五百余人，侬智高焚烧城池，乘夜逃走，不知所终。第二天，狄青按兵入城，获金帛、杂畜不计其数，将伪国师黄师宓等斩首邕州城下。侬智高叛乱遂被平定。武将出身的宣抚使狄青采取养精蓄锐，攻其不备的战法，并出人意外的在南方多山地区使用骑兵冲锋，顺利的平定了侬智高在广西地区的叛乱，使当地人们生产生活得到安定。

宣抚使在治安和军事方面具有重要的职责，其是统治者借以维护地方和边境安宁的

^① 《宋史》卷四九五《广源州蛮传》。

^② 《宋史》卷二九五《狄青传》。

重要力量。通过宣抚使对兵马、粮草等的点检维护，保证了宋朝各类武装的后勤供应。通过对军队、士兵等武艺的校阅、军队的招添，增强了其战斗力。而通过宣抚使司官员亲自组织指挥，领兵作战，增强了部队的士气，有利于盗贼和战乱的尽快平定，各种综合性的因素使其在宋代军事领域和地方治安上发挥了重要的作用。

三、宋朝宣抚使的人事管理职能

人事管理职能也是宣抚使职能的一个重要方面，其不仅能够奏辟官员、选贤任能，而且对辖区内官员有权进行督察。而在四川等特殊地区，其甚至可以主持科举考试和负责官员的磨勘迁转。

（一）奏辟官员，选贤任能

北宋中期，宣抚使就拥有辟官之权。神宗熙宁三年（1070）韩绛宣抚陕西，并兼河东宣抚使，“凡事不可待报者，听便宜施行，授以空名告敕，得自除吏。十二月，即军中拜同中书门下平章事、昭文馆大学士，开幕府于延安。”^①宣抚使不仅可以奏辟本司僚属，而且可以任命他司之属官。刘子羽向川陕宣抚使张浚推荐房州刑曹张嶬，张浚辟其为利路安抚司干办公事。^②

宣抚使可奏辟经略使、钤辖等武将及辖内监司、郡守长官等。仁宗朝，韩绛宣抚陕西，用种鄂为鄜延钤辖。令其“将兵二万出无定川，命诸将皆受节度”^③。范仲淹宣抚陕西、河东，奏蔡挺通判泾州。^④高宗朝，张浚为宣抚处置使，以郭浩为秦凤路提点刑狱、权经略使、知秦州。^⑤“[孟]宗正自幼豪伟，有胆略，常出没疆场间。宁宗朝开禧二年（1206），金将完颜董犯襄、郢，宗政率义士据险游击，夺其輜重。宣抚使吴玠奇之，补承节郎、枣阳令。”^⑥刘锜为陇右都护时，“与夏人战屡胜，夏人儿啼，辄怖之曰：‘刘都护来！’”张浚“一见奇其才，以为泾原经略使兼知渭州。”^⑦

对于确有才能之官员，宣抚使可向中央荐举，使之得到超迁。北宋仁宗朝，有郝质“少从军，挽强为第一。充殿前行门，换供奉官，为府州驻泊都监，主管麟府军马，与田朮将兵护军须馈麟州，道遇西夏数千骑寇钞，质先驱力战，斩首、获马数百。又与朮

^①《宋史》卷三一五《韩绛传》。

^②《宋史》卷四四五《张嶬传》。

^③《宋史》卷三三五《种鄂传》。

^④《宋史》卷三二八《蔡挺传》。

^⑤《宋史》卷三六七《郭浩传》。

^⑥《宋史》卷四〇三《孟宗政传》。

^⑦《宋史》卷三六六《刘锜传》。

行边，至柏谷，敌堑道以阻官军，质御之于寒岭下，转斗逐北，遂修复宁远诸栅，以扼贼冲。宣抚使杜衍、安抚使明镐连荐之，且条上前后功状，超迁内殿承制、并代路都监。”^①

不仅宣抚使，其副贰如宣抚副使、宣抚判官也执行着这项职能。南宋初，尚书户部员外郎霍蠡在鄂州“应副岳飞军钱粮”，“奉公守正”，权宣抚判官张宗元奏请特迁，遂转其一官。宁宗嘉定元年（1208）正月也诏：“四川宣抚副使举官特依宣抚制置使，岁举改官一十一员，从事郎六员”。从本司之请也^②。

宣抚使奏辟、荐举官员、选贤任能也有着自己的目的。如张“浚自收揽英杰，以（曲）端在陕西屡与敌角，欲仗其威声。承制筑坛，拜端为威武大将军、宣州观察使、宣抚处置使司都统制、知渭州。端登坛受礼，军士欢声如雷。”^③而实际上张浚对曲端却是一方面因其声威而倚重之，另一方面又始终难去猜忌之心，最后假他人之手将之杀于恭州狱。

而对于不愿赴宣抚使司所辟任职者，宣抚使有时会对其进行处分。如南宋时，“王炎宣抚四川，辟[王]克明，不就。炎怒，劾克明避事，坐贬秩。”^④

另外，宣抚使所辟举人员有时不依现有制度的约束，也并不全是以才德兼备为标准。宁宗开禧年间四川发生吴曦叛乱之事后，魏了翁推荐安丙负责四川事宜。遂起安丙为四川宣抚使，且“予便宜”，^⑤平定叛乱后，移治利州。“有文垓者方持母丧，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。而冯安世者，又即利州置根括局。”在宋朝，丁忧之人一般是不允许出仕的，安丙不仅以便宜起复之，而且假之以宣抚副使印，给予其相当大权力，他这样做的目的显然是为了文垓在管理鱼关粮料院时能更加方便，从而保证对军队粮草的供给和对财赋的需求，在利州置根括局也是持相同目的。安丙此举引起了魏了翁的不满，他写信给安丙说：“幕府辟举，当用经术信厚之士，不可用冒丧之人……虽今日理财难拘故常，然告绝产、首白契、讦隐田、伺富民过失、纠盐酒户亏额，报怨挟愤、招权纳贿者，必且纷然，而公任其怨。”安丙回复魏了翁道：“关外采买当用四百万缗，而总所见缗止二十五万，多方措置，非得已而不已。傥皆清流，何由办事？蜀士中如令弟嘉父、李成之辈，清则清、高则高矣，其肯办钱谷俗务乎。刘

^① 《宋史》卷三四九《郝质传》。

^② 《宋会要》职官四一之四二。

^③ 《宋史》卷三六九《曲端传》。

^④ 《宋史》卷四六二《王克明传》。

^⑤ 《宋史》卷四〇二《安丙传》。

德修尝雅责杨嗣勋不能举义诛叛，嗣勋云：‘德修特未当局耳。’丙于华父亦云。”这之后，“安世不法滋甚，近臣有以书抵丙，而安世之徒亦发其事，丙械送大安穷治之”^①。

在特殊时期，宣抚使在任用官员上偏重“德”或“能”显然有不同的标准，宣抚使处于南宋政权尚在风雨飘摇之际，选用一些更能实现其现实目的的人员不能说不被理解，然而忽视“德”片面的追求其“能”虽能在短时期内取得一定成效，然而其产生的负面影响也是不容低估的。

由于特殊时期，宣抚司具有了以便宜补官之权，导致官员数量大为增加，后虽取消宣抚使此项特权，然仍无法完全禁止。当时人认为“三岁大礼荫补，三年科举，所得之士共止数百人，而便宜补官，一岁之间乃倍此数。今罢便宜圣旨已五年，其所换给约万计。”^②可知川陕宣抚使辟举官员的数目是相当庞大的，而且往往这些被辟官员任期延长，有在其位长达十年者，极容易在宣抚使周围形成其私人集团。因此南宋时，朝廷诏令“川陕宣抚司便宜补官，限一年陈乞换给。”^③另外，按规定宣抚司所补官应得到中央的认可，但是出现宣抚使任命在前，朝廷差官在后而所任命人员不同的情况，对此宣抚处置使张浚言：“逐路监司、知通等所有阙官去处选差奏闻，先令赴任管干职事。窃虑奏状未达间，别行差官前来，缘道路遥远，多是所替人已年满过期，再差官到任，亦已多日。若便令交割，不唯有碍见任人资考，兼恐所差人各怀不测替罢，不肯究心职事。今欲将朝廷差到官如踰期者，别与本等合入差遣，所贵各不相妨。”朝廷从之。^④显示出宣抚使之权重一方，朝廷尽管所任命人员不同，而最后却遵从了宣抚使的任命。

绍兴三年（1133）张浚罢宣抚除枢密使，御史张戒论之“不臣之迹已见，跋扈之迹未明。”“已罢宣抚使除枢密，而犹用宣抚使印除吏不已”^⑤。大臣奏曰：“此恐是一时不审之过，亦未必至于不臣也。”秦桧徐进曰：“既为臣子，恐亦不宜如此。”^⑥

其后王似、卢法原出任川陕宣抚副使，申请朝廷“本司相度今后川陕帅臣、监司缺官，或去替不远，欲乞从本司选择可依仗之人一而拟差主管职事具名奏。乞详酌给降付身，其州县官若候不堪依仗，方行对移，即军事缓急已致阙误。欲乞将转运司旧来拟注知通窠阙，并请州签判及知县亦乞权许本司选官奏差，乞给降付身，庶几缓急之际得人

^①《宋史》卷四〇二《安丙传》。

^②《建炎以来系年要录》卷一三一 绍兴九年八月庚戌。

^③《建炎以来系年要录》卷一三一 绍兴九年八月庚戌。

^④《宋会要》职官四一之二七。

^⑤《朱子语类》卷一三一《本朝五·中兴至今日人物上》。

^⑥《朱子语类》卷一三一《本朝五·中兴至今日人物上》。

倚办。”^①朝廷基本答应了宣抚使的要求，只是要提前奏报朝廷奏差官员姓名。

宋朝宣抚使可以辟除官员尤其是帅臣、监司、知州军及武臣知州、通判等，造成原本是朝廷堂除的窠阙减少，对此中书门下省言：“宣抚处置使司尽以便宜辟差，有违旧制，致使寒士久不得禄”，因此于高宗绍兴三年（1133）罢除了宣抚司自行奏辟帅臣、监司之法，规定此后“帅臣、监司每遇有阙，令宣抚处置使司每一阙具奏两三人，听旨除授。其余堂除及安抚茶马等司奏辟窠阙，依已降指挥选差。其元系逐路转运司拟注窠阙，仰转运司依旧法施行。如遇军兴缓急，州县官有不堪倚仗之人，仍许宣抚处置使司差官对移”。^②但此后因为战争的关系，四川去往临安的道路不通，宣抚司仍大量奏辟官员。绍兴六年（1136）复诏“川陕监司守倅，内系宣抚司便宜所差，未受朝廷告敕之人，日下并罢。”^③再次对宣抚司奏辟官员进行禁止，看来其所辟还是以军中属官为主，宣抚奏辟管理民政事务的地方官员还是有许多限制的。

对于从少数民族政权归顺或从蕃部归投过来的官员或其家属，两宋宣抚司多怀柔之，重要途径之一就是厚加存恤，或申请朝廷为这些人加封，以期其为本朝效力，这也是宣抚使的人事管理职能之一。

北宋时期，陕西路份有不少归宋的蕃汉人户，宋廷采取了一律厚加存恤的措施，不令其再返回西夏，宋神宗熙宁三年又诏令：“须耕种地土、赈济钱粮、犒赏之物令宣抚使密戒诸路经度有备，先具可以安存之地以闻、河东路仿此”。^④南宋前期，四川宣抚使吴玠奏：“契勘蕃官赵阿令接见临北界，本人妻孥人包氏权洮州职事，昨来官军到洮州城下，率本州官吏军民迎降归投，备见忠义。欲望特与加封，庶几有以激劝。”朝廷从其请，封包氏为令人。后乾道六年，又从宣抚司之请加封包氏为郡夫人。

（二）主持科考、遴选人才

宋代科举考试非常发达，宣抚使主持科举考试一般发生在南宋的四川地区。这是因为四川地区远离都城临安，局势动荡，科举考试无法如期由朝廷来举行，为了优待四川的士人，使其也能发挥自己的才能，于是在这一地区中央授权由宣抚使代行科举取士的职责。“朝廷以蜀道远，命举人即宣抚、制置司类省试”。^⑤

^①《宋会要》职官四一之三〇。

^②《宋会要》选举三一之三至四。

^③《建炎以来系年要录》卷一〇三 绍兴六年七月癸巳。

^④《长编》卷二一五，熙宁三年九月辛亥。

^⑤《建炎以来系年要录》卷一七七 绍兴二十七年五月乙亥。

高宗于“绍兴元年（1131）以岁当明堂，复诏诸道类试，择宪漕或帅守中词学之人总其事，使精选考官，于是四川宣抚处置使张浚始以便宜，令川陕举人即置司州试之。”^①绍兴二年（1132）十二月“川、陕宣抚司类试陕西发解进士，得周谟等十三人，以便宜赐进士出身”^②。绍兴五年（1135）“川、陕宣抚司类省试武艺合格人并补官。”^③同年，“诏川、陕类省试合格第一名，依殿试第三名例推恩，余并赐同进士出身，特奏名人令宣抚司置院差官试时务策一道。以道远举人赴殿试不及故也。”^④对参加川陕类省试的举人提供很大便利，只是所授予的名衔略低于中央所举行的科举考试，而且仍需由宣抚司开具姓名申尚书省给敕牒，以正式承认。同时朝廷也仿照内地实行特奏名制度，以加强对川陕士人的笼络，而这项工作也是由宣抚司负责的。

宋代对科举考试的参加人员限制较为宽松，社会各阶层人都可以参加，这在举行类省试的四川地区也是如此，宣抚使也注意吸纳更多的人参加科考，对于有功之家予以照顾，可以直接参加类省试，从而为朝廷选拔人才和收纳人心。乾道七年，四川宣抚司言：“来年科举被受阵亡恩泽补官之人，亲子孙合收试外，余本宗异姓有服亲愿欲应举，未尝从违，缘法无该载明文。欲望详酌，如许收试，乞下所属，各令召文臣二员，结罪委保。州县次第勘验审实保明，仍依碍格人分数取数人放，庶几有以激劝。”^⑤朝廷从之。这样，不只阵亡补官之人嫡亲子孙可以收试，有服的本宗异姓亲在得到文臣保举、州县审实后，也有机会收试，对收拢人心的确是有益处的。

宣抚司所负责的类省试不仅有进士科，而且还涉及武举等，且合格之人可以补官。如高宗绍兴六年（1136），朝廷诏“川陕宣抚司类省试武举合格陈绍业等四人并补官，并文士所赐敕，降付制置大使司换给”，这是因为时任宣抚副使的吴玠“专治兵，应选举差注民事皆隶制置司故也”^⑥。由于吴玠个人原因，由制置司分担一部份科举考试的工作，但类省试仍由宣抚司举行。但是由于宋代对武举重视程度远不如进士科，且武举出身人的仕途发展也远不如进士科顺利，因此参加武举的人员较少，这是不能适应当时战争需要的。乾道八年，有臣僚上言，希望在四川颁行武举之法，朝廷从之。具体执行办法是“令四路帅臣、宪、漕、知州军监、钤辖、路分及寄居侍从以上，每举各保一员。

①《文献通考》卷三二《选举考五》。

②《宋史》卷二七《高宗纪四》。

③《宋史》卷一五七《选举志三》。

④《建炎以来系年要录》卷九四 绍兴五年十月丁巳。

⑤《宋会要》选举一六之一六。

⑥《建炎以来系年要录》卷一〇〇 绍兴六年四月己酉。

而兴元府、利、阆、金、洋、成、西河、凤州各保三员。较其艺能，命之以官，而任使之……”。兵部勘会“四川文士解额七百二十五人，纽算武举合取二十一人，省额六人，比试额四十二人”。因而提出“令四川宣抚司酌度均拨下逐路转运司，照本部条旨收试。其已得解人，并赴宣抚司类试，仍令本司将合格省试人发赴行在，与本部武举人混杂殿试。今四川武举既初创行，恐试者尚寡。欲乞令本路转运司据数比试，以二人解发一名。如四川得解人通未及二十一人之数，即三人五分与放省额一名。他有未尽，令宣抚司续具申明。”^①朝廷从之。其后，宣抚司依据西北习武之人多居于利州路的情况，调整了兴元府等处所保举的人数，使四川武举得到了更好的施行。

除主持科举考试外，宣抚使也注意培养其它各型人才，尤其是军队中的人才。南宋高宗朝，四川宣抚使王炎札子奏：“臣面蒙圣训，令于在外及诸军偏裨或小官内，选择人材将来可以管干军马者，以姓名闻奏，臣已恭依前路或有选择到人，乞且令带行新旧请给差充宣抚司准备统制、统领将官、准备将各添文小券一道，俟试以职事，果堪任使，即具姓名闻奏。”^②朝廷从之。这无疑对军队的可持续发展是有利的。又如宁宗开禧二年（1206），朝廷诏：“三衙、江上、四川诸军，今后遇有欲不次升差之人，须于奏状内称说。委是才能卓赴、智勇过人，应得已降指挥，主帅结罪保明申奏，即与越格升差。殿步司赴都堂审查，江上、四川诸军并赴宣抚司。”^③可知宣抚司还担负着审查军队内越格升差之人资格的权力，以防滥进。

宋代法制发达，宋神宗时还创置了新科明法。宣抚司也负责试刑法官，以加强辖区内法制建设。乾道六年（1170），四川宣抚司言：“校试刑法官，系差四路提刑司检法官累举，依绍兴二年五月四日指挥，遇科举岁，预取会就类省试院校试。其监试、封弥、誊录及帘外诸司等官就用类省试院官外，止依旧制，别差应格考试刑法二员专一考校”^④。朝廷从之。其考试也是相当正规的，遵循了宋代的封弥誊录制度。

需要指出的是，科举考试的类省试虽由宣抚司主持，但具体主事者并非全为宣抚使及其属官，而是辖内监司帅守依据宣抚司指派参与。绍兴四年（1134）六月十四日诏：“川陕合赴省试人，令宣抚司于置司州军置试院，选差有出身、清强见任转运使副或提

^① 《宋会要》选举一七之三至三五。

^② 《宋会要》职官三二之四二。

^③ 《宋会要》职官三二之四九。

^④ 《宋会要》选举一三之二八。

点刑狱官充监试，于逐路见任京朝官内选差有出身、曾任馆职学官或有文学官充考试官，务依公精加考校，杜绝请托不公之弊。”^①当宣抚司被罢时，类省试归他司主管。比如淳熙四年朝廷诏：“四川类省试，今就安抚制置使司置院类试，时已罢宣抚司故也。”^②

宣抚使注意网罗各方面人才，即使是对于新收复地区也是如此。如宣和中，徽宗君臣在收复燕京后，令“见居官耆俊若有功卿士，已议褒擢外，有怀才抱艺堙沉下僚，或素为乡里所推，未被试用者，敕宣抚司及州县长吏询采以闻，当不次擢用。其以忠直得罪虏酋，或为权幸排斥，或以诬误抵罪者，并以名闻，或当甄擢，永用为勤。”^③这在一定程度上发挥了笼络人心的作用。

（三）掌管地方官员磨勘

磨勘指勘验官员档案，根据出身、年限、资历和政绩为官员升迁官阶的过程。宋人就讲，“铨法虽多，而莫重于举削改官、磨勘转秩”。^④磨勘是关系到官员升转重要大事，宋太宗时设立了磨勘院专门负责之，后改称审官院、考课院。^⑤与宣抚使主持科举考试同，由宣抚使负责磨勘的情况亦多是在四川地区，以省去官员路途奔波。

如高宗绍兴二年（1132）六月十二日，朝廷诏“吏部检会磨勘应干条法，及前后所降指挥全文报川陕宣抚处置使司照会。遇有陈乞磨勘，令之一面照应条法施行，候磨勘讫，先给公据照会，每月具磨勘过人数闻奏，出给付身告扎。”^⑥

绍兴十年（1140）九月十六日朝廷诏：“四川选人改官，令经本路运司公参，理当到部，就申宣抚司磨勘，无违碍与放散，举主保明闻奏，付吏部审验诣实，奏钞给告。选人并举主若有犯罪且令出给先次放散，举主实日公据。宣抚司保明申奏，声说放散月日付部。契勘如举主有事故违碍，在未放散日以前，即依条施行。如在放散之后，即与权使仍后授告，方许系衔，候回銓日依旧法”^⑦。

磨勘制度与官员的迁转密切联系。而宣抚使因取得了磨勘之权及便宜行事之权，因此在此官员迁转上也具有了发言权。张浚辟赵开总领四川财赋，取得相当大成果，张浚因

^① 《宋会要》选举四之二四。

^② 《宋会要》选举二二之二。

^③ 《宋会要》兵八之一六至一七。

^④ 《宋史》卷一五五《选举一》。

^⑤ 关于宋代的磨勘制度参见苗书梅先生《宋代官员选任和管理制度》，河南大学出版社，1996年。

^⑥ 《宋会要》职官一一之三四。

^⑦ 《宋会要》职官一一之三五至三六。

此用便宜处置将赵开“特转一官”，并奏请朝廷“优升职名”，赵开被除直显谟阁。^①

（四）监察官吏

北宋时期，宣抚使长官便具有督查辖内官员之责，这与其有权任免辖区内地方官员是相对应的。其可请求朝廷罢免不职官员，对治迹良好之官也可向朝廷奏明。如神宗熙宁三年，“提点陕西路刑狱高赋徙河东路；罢转运判官李师锡，令赴阙；提点河东路刑狱、屯田郎中韩铎，京西路转运判官、太常博士李南公，并徙陕西路……皆从宣抚使韩绛所请。绛言，赋非明干之才，师锡昏懦不职，故徙罢之。”^②徽宗宣和三年（1121）六月，江浙、淮南宣抚使司奏：“近据浙西钤辖曾孝蕴申具到，杭州临安县尉施提与公人戴禹节杀退贼保护邑民功状，数内中等保户骆阅获十一级，系进纳登仕郎，诏：骆阅与换承信郎。”^③又如，孝宗朝，“武功大夫兼阁门宣赞舍人致仕田汝端，十二月赠正任刺史。汝端世袭知恩州，宣抚使王炎言其恭顺有劳，特赠之。”^④

南宋时期宣抚使的便宜措置之权扩大，宣抚司除有权将不称职官员奏请罢免外，还可以将其对移。孝宗乾道三年，四川宣抚使虞允文上奏：“应干军期事务，全藉监司、各州县官协力应办。如有避事不职、贪污苛扰之人，乞许本司量度事体轻重勘效，或一面对移讫续继具情犯奏闻。其廉谨办职之人，亦许本司保明取旨旌赏。除军期外，其余更有似此之人亦乞依此施行。”^⑤，朝廷从之。

又如，乾道五年（1169），朝廷诏“利州防御使、兴州驻扎御前诸军都统制任天锡在军侵用官钱数万计，四川宣抚使虞允文奏劾来上，可责授忠州团练副使。”^⑥

（五）彰表贤能忠义及有功之人

奖罚并行，宣抚使对地方官员的奖励也负有重要职责。宣抚使可对有功于边防及军事的人员进行彰表。北宋仁宗时期，黄河在澶渊决口，很久未得到治理，适逢辽朝派刘六符前来妄图收回关南之地。于是宋廷命李昭述修治澶州，昭述“以治堤为名，调兵农八万，逾旬而就。”当刘六符路过时，“真以为堤也，及还而城具，甚骇愕。”而当时“初

^① 《宋会要》食货三二之二六。

^② 《长编》卷二一六 熙宁三年十月甲戌。

^③ 《宋会要》职官六一之一九。

^④ 《宋会要》仪制一一之二九。

^⑤ 《宋会要》职官四一之三八。

^⑥ 《宋会要》职官三二之四二。

置义勇军，人情汹汹，昭述乘疾置日行数舍，开谕父老，众始安。”于是“宣抚使表其能”，“除龙图阁直学士、知潭州。”^①

南宋初年，知陕州兼安抚使李彦仙面对金军的攻势，“率众巷战，矢集身如猬，左臂中刃不断，战愈力。金人惜其才，以重赏募人生致之，彦仙易敝衣走渡河，曰：‘吾不甘以身受敌人之刃。’既而闻金人纵兵屠掠，曰：‘金人所以甘心此城，以我坚守不下故也，我何面目复生乎？’遂投河死，年三十六。金人害其家，惟弟夔、子毅得免”。张浚承制赠李彦仙彰武军节度使，并在商州建庙，号忠烈。官其子，给宅一区，田五顷。^②鄂州崇阳县保伍团长庐兴祖捕获奸细，湖北、京西宣抚使申奏朝廷，补其为进勇副尉。^③

对于不屈从金朝威逼利诱之忠臣义士，宣抚使也申请朝廷推恩，以激励人心。如宁宗开禧年间吴曦叛乱称蜀王，金军攻陷西和州，进士侯正国全家被俘，金军欲侯正国充随军参谋，并称“吴曦遣使投拜，已授告封为蜀王。有诏书并书札，欲令侯正国趋引虜酋同去投下。”侯正国对金的高爵厚禄不屑一顾，且厉声曰：“只知有赵官家，不知有吴蜀王”，金欲杀之，“正国引颈就刀，神色不变”，^④其后侯正国得以生还，宣抚副使安丙奏上侯正国事宜，希望朝廷推恩。而在此之前，宣抚副使安丙已将侯正国先次借补将仕郎，朝廷在得知此事后乃下诏特补其迪功郎。

除寻求朝廷封官外，宣抚使还可对在任有劳绩之官员奏请朝廷使之再任，如孝宗乾道五年（1169），朝廷“诏舒州怀宁知县韩唤、桐城知县王子发各特转一官，候任满日令再任，以四川宣抚使王炎言各以淮南近边，兵火之余，招徕安集，乞赐旌赏，故有是命。”^⑤乾道七年（1171）五月，又从四川宣抚使之请令成都府路兵马钤辖吴胜再任，“以胜通练军政”故也。七年五月八日，又诏“夔州路兵马钤辖陈彦候任满日特令再任，以彦纪律严明”，亦为“从四川宣抚使请也。”^⑥再任的官员不止是监司、郡守、幕职州县官，兵马钤辖一类的武臣亦可由其奏请奖赏后再任，从中体现出宋朝宣抚使在地方人事管理中所拥有的广泛而重要的权力。

^①《宋史》卷二六五《李昭述传》。

^②《宋史》卷四四八《李彦仙传》。

^③《宋会要》职官六二之一六。

^④《宋会要》职官六二之一五。

^⑤《宋会要》职官六〇之三四。

^⑥《宋会要》职官六〇之三五。

第五章 宋朝宣抚使的职能（下）

一、宋朝宣抚使的民政职能

（一）灾害赈救

自唐代设立宣抚使以来，赈灾即为宣抚使的主要职能之一。北宋前期，沿袭唐代旧制，赈灾仍是宣抚使的主要职能。北宋中期以后，宣抚使制度发生了一些变化，宣抚使逐渐转变为主管一方民政、军政的长官，其赈灾职能也是相当重要的。仁宗朝，韩琦宣抚陕西，适逢大旱，“河中、同、华等州饥民相率东徙。琦即选官分诣州县，发省仓以赈之，奏差提点刑狱许宗寿专切往来提举蒲、华、同三州，所活凡二百五十四万余人，它州称是。时民力久困，琦乃蠲赋役。察官吏能否，升黜之。又以兵数虽多，而杂以疲老，耗用度，选禁军不堪征战者，停放一万二千余人。”^①宋神宗时穆衍跟随韩绛宣抚陕西，适逢庆卒作乱，“诸郡捕贼兵粮糒无以给，遂擅发常平仓，且惧得罪。衍曰：“饥之不恤，则吾丘将为庆卒矣。”^②应该说穆衍是贯彻了宣抚使韩绛的指导思想的。熙宁三年，泾原路“熟户蕃部阙食，乞绛度僧牒百”，朝廷一次下发了五百道，但并没有直接给泾原路，而是将这五百道度僧牒下发给陕西宣抚司，令宣抚司“易见钱余谷赈接之。”^③这也说明赈济灾荒的职责是宣抚司所具有的。

南宋时期随着宣抚使制度的发展，其军事的职能逐渐占居主要地位，但是其赈灾职能却一直保留下来，即使到南宋时期与金战争异常激烈，赈灾仍是宣抚使的重要职能之一。宣抚使会采取多种方式对灾民进行赈济。

如高宗朝绍兴三十一年（1161），诏：“四川自入夏以来阴雨过多，沿流州县多被其患，如嘉、眉、邛、蜀等州最甚，令四川宣抚司审实被水去处，措置赈恤”。^④

孝宗朝乾道四年（1168），四川地区发生旱灾，“成都一路惟绵、汉州、石泉军旱伤最甚，饥民日增”，“提刑司发汉州义仓以赈之，宣抚司万缗，制置司亦助数千缗”^⑤。宣抚司等不同机构用钱、物来赈济受灾的饥民。

^①《太平治迹统类》卷九《仁宗诸臣谋国远略》。

^②《宋史》卷三三二《穆衍传》。

^③《长编》卷二一五，熙宁三年九月庚戌。

^④《宋会要》食货五八之一二。

^⑤《宋会要》食货五三之三。

（二）关心民瘼、革除杂税之弊

所谓“宣抚”者，宣谕朝廷恩典，抚慰地方百姓之合称，这是宣抚使最初之职能，也是两宋时期贯彻宣抚使始终的重要民事职能之一。

咸平三年（1000），宋真宗特意派遣向敏中担任宣抚使，抚慰河北、河东百姓，就是因为大兵之后，民生艰难。南宋高宗朝建炎四年（1130），张浚为川陕京西湖北路宣抚处置使，朝廷诏令：“所有川陕等路去行在地里迂远，民间疾苦无由得知，或负冤抑，无缘申诉，仰宣抚处置司询访疾苦以闻。”^①其后张浚被免去宣抚处置使之职，“命赵开再任总领四川财赋。诏谕川、陕官吏兵民，以张浚失措当示远窜，犹嘉其所用吴玠等能御大敌，许国一心，止从薄责。仍令宣抚司讲求谘访，凡扰民拂众之事，速厘革之。”^②

南宋初年由于财政紧张，苛捐杂税比北宋更加严重，作为一方军政民政大员的宣抚使在尽力筹措军费的同时，也在一定程度上注意革除税收之弊，以安定生产秩序，减轻人民的疾苦。如高宗绍兴元年（1131），江西、湖南宣抚大使朱胜非言：“民间之病正税外科敷烦重，税米一斛有输至五六斛，税钱一缗有输及十八缗者，和籴与正税等而未尝支钱，他皆类此，又言：输苗请以限前听民从便纳早占米充支用，（朝廷）从之。”^③绍兴五年（1135），因四川科折太重，都督司“行下遵从祖宗旧制，乞再降指挥约束施行”，朝廷诏“川陕宣抚使司觉察以闻”。^④

对于预借，宣抚使也试图采取措施进行控制，以减轻人民的负担。孝宗朝，四川宣抚虞允文言：“州县预借人户税赋，合于总领所桩管，添造钱引三百万贯，委制总及漕臣考核实数补填，自今后预借，官以违制论，吏以盗论，（朝廷）从之。”^⑤但实际上，由于军费需求巨大，同科折一样，官府预借也无法禁止，并在南宋后期愈演愈烈，甚至有预借十年以上者。

盐是关系民生的重要产品，封建社会多实行专卖制度，一则以之为聚敛财富的手段，另外也是控制基层社会的重要途径。因此在某些时候出现民间缺盐的情况，极大影响人民的生活。尤其南宋时期常处于战争状态，且内地是“盗贼充斥”，致使盐商不通，人民的日常用盐也难以得到保障。宣抚使对此并没有等闲视之，如高宗朝，由于盗贼作乱，

^① 《宋会要》职官四一之二一。

^② 《宋史》卷二七《高宗纪四》。

^③ 《文献通考》卷五《田赋考五》。

^④ 《宋会要》食货九之二五。

^⑤ 《文献通考》卷五《田赋考五》。

影响商人贩盐，湖北、京西宣抚使就“依便宜圣训，从权措置，将夔州路大宁盐许客旅兴贩货卖，接济民间食用，候有淮浙盐到日住罢。”^①

（三）发展农业生产，组织营田、屯田

招垦营田、屯田是宣抚使发展农业生产，满足军队粮食供应的重要方法。所不同者，营田主要用军兵，屯田主要用平民，但在实际执行过程中二者并无明确的界限，有逐渐趋同的趋势。因为官方组织营田，收入增多，相应减少了对余米的数量，一方面减轻了人民负担，另一方面对筹措军粮也是十分有利的，尤其是在营田的弊端还未充分暴露之时更是如此。据史料记载，宣抚司营田始于四川宣抚使吴玠，而成于郑刚中之时，至绍兴十五年（1145）“逐州垦田共二千六百五十余顷，夏秋两料纳官细色计一十四万一千四十九石，用充所屯将兵支遣，却与民户罢免和余并对充成都府路对余三分之一，为利可谓博矣。乾道四年（1168）以后，屯戍渐撤，将兵各归军教阅。营田亦发下诸州募民承佃，遂致租利走失，骄将豪民，乘时占据”^②，基本概括了南宋营田的发展脉络。

南宋宣抚使多有兼营田使者，显示出宣抚使这方面职能的重要性。高宗朝绍兴三年，又诏“江东西宣抚使韩世忠措置建康营田。”绍兴六年（1136）二月“以诸路宣抚制置大使并兼营田大使，宣抚副使、招讨安抚使并兼营田使”^③，时吴玠以川陕宣抚副使兼营田大使，当属特例。次年吴玠“治废堰营田六十庄计田八百五十四顷，约收二十五万石补助军粮以省馈饷”^④，朝廷诏令嘉奖。至郑刚中任宣抚使时，“于阶、成二州营田，抵秦州境，凡三千余顷，岁收十八万斛。”^⑤营田取得了较大成就，减轻了军粮筹措及漕运的压力。

为了更好的管理营田，宣抚司除设置专门官员外，还修订了赏罚条例，并与官员的磨勘相联系，制定了“岁额增及三分者为上，可减磨勘二年，增及二分以上为中等，减磨勘一年半，增及一分以上为下等，减磨勘一年，如亏及元额最少一处者为罚”的奖惩规定，由本路提领营田官、宣抚营田使“开具保明以最”。将营田效果与官员磨勘年限相联系，使官员更加尽心进行管理营田，提高其产量，从而满足军队对粮草的需求及保障辖区内农民的生活。

^①《宋会要》食货二六之一二。

^②《宋会要》食货六三之一五八。

^③《宋史》卷二八《高宗纪五》。

^④《文献通考》卷七《田赋考七》。

^⑤《宋史》卷三七〇《郑刚中传》。

但随着时间的推移，营田的弊端也显露出来。由于营田占用官兵人数不断增加，因而出现了“每岁所得不偿所费”的情况，因之江淮东西路宣抚使张浚建议：“下有司取会立限措置，将见营顷亩牛具、种粮，依官中客户所得子利分数，召人耕种，抵替官兵归军使唤”。朝廷诏：“工部行下逐路总领措置”^①。

孝宗隆兴二年（1164）七月，復州张沂言：

本州景陵县管下旧有营田官庄，自绍兴六七年间宣抚司营置，今三十年矣。名存而实亡，岁久而害深。当时耕牛历年既多，十无七八。岁课之租，盖成科抑。逮于装发人户名下，复有水脚之诛。今以所给牛租一千七百斛之谷，仰视国计之大，如太山之一芒，而一郡之民，岁受其弊^②。

四川宣抚使虞允文也对营田的这种现状有着清醒的认识，他说：“利州路诸州营田，向缘兵火之后，土田荒闲，无人耕佃。前宣抚使郑刚中措置差发官军耕种，每岁收到租米斛斗，更相允易，对减成都府路对余米一十二万额，应副赡军。臣昨入蜀境，体访得积年既久，弊幸不一。军兵与齐民杂处于村疃之间，持强侵渔，百端骚扰。又于数百里外差科百姓、保甲指教耕佃，间有二三年不得替者，民甚苦之。其租米斛斗岁丰则利归庄官，水旱则保甲均认。兼所收之租不偿请给之数，谓如兴元府岁收租九千六百七十三硕，一年却支种田官兵请受计一万一千四百四十五硕之类。”^③营田已是弊大于利，而且发生官军侵扰百姓的事件，差科百姓耕种也影响了正常的生产秩序。

宁宗嘉定年间，宣抚司针对营田的种种弊端，采取了一些修复措施。（1）置局讨论，委派清强官吏核实隐漏，重新确定租数。（2）置宣抚司干办营田公事一员，由本司选择“有才力通练人，奏差俸给照宣抚司干官体例”。（3）具体营田措施：“将抛荒无主之田照吴璘、郑刚中体例分拨官兵，各选部下辐重火头不入队人，随分屯地分，官给牛种耕种。俟收割了当，除元下种子外，计亩所收之数高下分给。内有民户冒耕种，已施工力之田，即听其就佃，复以旧额输租入官”^④。

除营田外，宣抚使对各地屯田也很重视。为了使屯田的民众生产工具较为完备，以提高生产效率，宣抚使还组织买耕牛，以利农民生产。如高宗朝，淮南东路宣抚使韩世忠言：“见措置屯田，乞取买耕牛，赴时耕种。今措置下项：一、浙东、福建系出产耕

^① 《宋会要》食货三之一〇。

^② 《宋会要》食货六三之一三五。

^③ 《宋会要》食货三之一八。

^④ 《宋会要》食货六三之一五八。

牛去处，欲令两路各权买水牛一千头，并依市价，委税务官一员置场和买，限三个月数足。一、逐路买到耕牛每一百头作一纲起发，日行三十里，选差兵士二十人、将校节级各一名管押，赴淮东宣抚使司交纳。仍每头用牌子标号，齿口格尺别用申状，依此开具，令宣抚司照会交割，以防换易。一、牛纲所至去处，并仰依数应副草料，不得违滞。一、合干人并即如法喂养，不管瘦损，每纲交纳了毕，如倒死不及五厘，将校节级并与转一资，管押人支赐银绢各一两匹。如死损过分，从杖一百科罪，仍依元买价赔偿。”朝廷诏令：“张杰措置权置一千头，余依”^①。宣抚使派专门人员负责运输及喂养，并规定了赏罚条例，其对买耕牛的重视可见一斑。

为了加强对屯田的管理，宋朝中央还差宣抚使司官专门担任提点本司屯田公事。诏“淮南西路宣抚使司差李健，淮南东路宣抚使司差陈桷，江南东路宣抚使司差鄧渐，川陕宣抚使司差陈远猷……并兼提点本司屯田公事。”^②

两淮地区因战争的原因，田多荒芜，而“归正忠义之人往往愿于淮上请射田土”，于是南宋高宗朝，江淮东、西路宣抚使司“行下两浙帅臣提领屯田官，将愿请田耕种者结甲置籍，据合禀拨顷亩，借贷钱米、牛具、种粮，仍遂一体访利便条陈”^③。对屯田多方支持，并采取了可行的措施，既使荒废的土地得以开垦，又使无田或少田之“忠义之人”得以维持生计，促进了战争创伤的平复，因而是值得肯定的。

（四）兴修水利

水利为农业命脉，营田以助军储乃当务之急，实有赖于灌溉，故宋朝历任宣抚使皆以堰务为重，屡兴修治之役。高宗绍兴五年，朝廷诏：“淮南宣抚司，募民开浚瓜州至淮口运河浅涩之处。”^④

在南宋时期汉中为西北抗金前线，也是四川宣抚司治所，山河堰位于石门附近褒水中，世传西汉“萧何始立为二堰，曹参落成之。”^⑤孝宗乾道元年，吴璘于汉中修复古堰，规模几同于古，三堰可灌溉田地数千顷。^⑥后因夏涝，堰“旋即决坏”，^⑦四川宣抚使王炎“奏开兴元府山河堰”，派知府吴拱督修，“发卒万人助役，尽修六堰，浚大小渠六十

^①《宋会要》食货六三之九六。

^②《宋会要》食货六三之九九。

^③《宋会要》食货六三之一二五。

^④《宋史》卷九七《河渠志七》。

^⑤清《嘉庆重修一统志》卷二三八。

^⑥《宋史》卷三六六《吴璘传》。

^⑦《宋史》卷九六《河渠志五》。

五里”，并“用水准法修定”，而“复见古迹”，可“溉南郑褒成田九十三万三千亩有奇”，^①朝廷下诏奖谕。

宣抚使还注意对兴修水利有功之人进行奏报奖赏。孝宗乾道四年五月二十四日，知枢密院事四川宣抚使虞允文言：“彭州九龙等三县管都江等（别等）一十余堰，灌溉民田，其堰身长七十余里。自绍兴二十年以后，州郡不以实意，遇雨水泛滥，决坏堰身，水利略尽。知县梁介躬行堰所，部勒丁夫，修治坚密，水脉通流，田亩沾之，溉及旁县，实为水利”。在宣抚使的推荐下，朝廷诏“梁介直秘阁，利州路转运判官。”^②

水利设施的保养非常重要，唯有及时营缮，方能保证其不至于毁坏，并正常发挥作用。南宋时期的一些水利设施“多坏缺，不时缮营”，“为农之害，莫大于此，赏罚之明著于甲令，非举而行之，无以示劝”，因此朝廷常诏“宣抚司相度措置”。^③

（五）招纳人口

人口是经济和社会发展的基础，也是国家财税的来源，招纳人口也成为在地方统兵安民的宣抚使的重要职责。如神宗熙宁九年（1076）四月，朝廷诏：“闻交趾频出省地，揭榜逼胁溪峒之民令归附，其有迫近外界无从逃避者。令宣抚司差使臣密谕首领，如大军未至，势力不加，但外从贼党，阴为间谍，既可以保全老幼，亦足为官军内应，候招讨一行至彼，共力破贼，朝廷爵赏，必不吝惜。”^④

同年，神宗又下诏：“宣抚司所至访求死事文武官家属流寓无归者，指挥州县安存，愿还本贯者差人津遣。”^⑤

南宋时期，宣抚使也注意招纳人口。如高宗绍兴元年（1131），因淮北人多有南迁者，朝廷专门命刘光世兼海、泗宣抚使以安辑之^⑥。绍兴五年（1135）正月诏：“川、陕宣抚司招谕陷贼官民。”又“诏淮南宣抚司抚存淮北来归官吏军民。”^⑦在金朝的河北、河东、陕西、京东西等地区人民多有逃归南宋的，对此宣抚使也是秉承朝廷旨意加以招抚、优待。如高宗绍兴二年（1132）九月，朝廷赦：“堪会河北、河东、陕西、京东西等路人民，尽吾赤子，昨缘金人协虏随逐南来，号为签军。近来往往归本朝，并已存恤

^①《文献通考》卷六《田赋考六》。

^②《宋会要》食货八之三八至三九。

^③《宋会要》食货七之四六。

^④《长编》卷二七四 熙宁九年四月甲辰。

^⑤《长编》卷二七七 熙宁九年九月己卯。

^⑥《宋史》卷二八《高宗纪五》。

^⑦《宋史》卷二八《高宗纪五》。

养济。至于军兵亦已优支请给，仰所属常加检察，无令失所。日后更有似此之人，亦仰依此施行，仍下沿江诸路宣抚、安抚司及诸镇抚使多出文榜晓示。”^①

高宗绍兴五年（1135），伪齐押纲官成忠即、左恭等归附，一行大小船一十五支，米一千五百二十五石，老小七十余口^②。淮南东路宣抚使韩世忠及时上报朝廷，左恭特与补元官外更与转三官，朝廷并诏令：“淮东、西宣抚使司多方存恤百姓，愿占闲田耕垦者，州县即时拨给。军人于所至州升一等军分收管，举人官员保明申尚书省审验，举人举免将来文解一次，官员于见今官资上转一官资，添差见阙差遣，仍仰行下所属散出榜文招谕。”^③

对于能够提供金朝信息的归附人，宣抚使更是优待。如孝宗朝，江淮、江西路宣抚使张浚言：“秦州被虏逃归进士王辂、陈世廉并秦州学校士人，久在虏中礼部杨伯杰家授馆，深知虏情。辛勤远来，所言事宜实皆详悉，乞各与免将来文解一次，以为忠义之劝，（朝廷）从之。”^④

值得说的是，归正之人也为南宋做出很多贡献，他们不止提供了金朝的情况，而且也屡立战功。如孝宗朝乾道三年，四川宣抚使虞允文就说：“京西归正人自[绍兴]三十一年（1161）以来，其头首人屡立战功。如杨大同、成琳、琅朝、杜海、荀琛、杜隐等又皆有谋，为其部曲信服”。^⑤对于这些人战后患病或负伤，不再适合在行伍之中者被检汰离军者，宣抚使针对他们其中有人通晓文法的，请求朝廷依照绍兴二十五年之制，“于运司未有格法人及无人愿就窠阙，通注添差。如无员阙，许藩府更添差二员。余州军一员，仍依吏部所朝旨，并降等请给，即于州郡省计侵损不多，仰副朝廷矜恤忠义来归之人”。^⑥朝廷从之，从而对这些忠义之士进行了妥善安排。

二、宋朝宣抚使对地方财权的控制和争夺

（一）北宋时期宣抚使掌握财权的情况

北宋王朝建立后，为防范唐末五代藩镇割据、兵强马壮，威胁中央统治局面的再次

^①《宋会要》兵一五之二。

^②《宋会要》兵一五之五。

^③《宋会要》兵一五之五。

^④《宋会要》兵一五之一二。

^⑤《宋会要》兵一五之一七。

^⑥《宋会要》兵一五之一九。

出现，采取了“稍夺其权，制其钱谷，收其精兵”^①的分权和集权策略，地方军权、财权、民政权力被削弱，并分由不同机构掌管，从而最大限度抑制地方势力，维护中央统一和国家稳定。在和平时期，北宋政府对地方财权的控制较为严格，并不许统兵长官染指地方财政，尽力避免军政财权集于一身，从而威胁其统治。但即使是在这种情况下，北宋时期宣抚使还是掌握了一定财权，主要是为计置军粮、军需，以保证其军事职能的实现，司马光在知永兴军时的一段奏议生动地描述了当时朝廷为征讨西夏，陕西宣抚使对军费的筹措：

臣到官以来，伏见朝廷及宣抚等司指挥分义勇作四番，欲令以此于缘边戍守，选诸军骁锐及募间里恶少以为奇兵，造干粮皱饭布囊力车以备馈运，悉取岁赐乘常之物散给缘边诸路，又竭内地府库甲兵财物以助之。且以永兴一军言之，所发人马甲八千副、钱九万贯、银二万三千两、银盃六千枚，其余细琐之物不可胜数，动皆迫以军期，上下相驱，急于星火。官吏狼狈，下民惊疑，皆云国家将以今春大举六师，长驱深入，以讨乘常之罪。^②

当时，宋朝决定赐予西夏银绢，陕西宣抚司言：“将来有西人投归者，合备赈济、犒设钱物，乞令转运司支钱十万缗赴秦州封桩。”朝廷遂诏“来年赐夏国银绢，令宣抚司相度，分与四路安抚司阙用处封桩。”^③陕西宣抚使韩绛又上奏：

陕西用兵之际，切要准备缘边粮草，而又盐马一司，颇失规例，钞法益轻。伏见薛向通知关陕钱盐移用之术，乞增差充陕西都转运使，候事息，复令管勾东西财利^④。

诏：“以向为陕西、河东路宣抚副使”。中书言：“知制诰吕大防见为判官，职在待制上，恐亦当改副使。”上批：“宰相充使，自来班着降一等者，惟参知政事、枢密副使及宣徽使。今大防与向止是知制诰、待制，可并充判官，向领发运如故。”^⑤可见，在战争时期，宣抚使司对财权加强了控制。

北宋末年财政困难，政和元年童贯宣抚陕西在财政方面采取了一系列举措，这是北宋时期宣抚使控制地方财政的全盛期。（1）童贯奏行均余法，“以人户家业田土顷亩均

^①《续资治通鉴长编》卷二 建隆二年七月戊辰。

^②《传家集》卷四五《谏西征疏》。

^③《长编》卷二一七 熙宁三年十一月戊申。

^④《长编》卷二一八 熙宁三年十二月癸未。

^⑤《长编》卷二一八 熙宁三年十二月癸未。

敷，上等则所均斛斗数多，下等数少。”^①所谓均余，实际是以低价收购民粟，而高估金帛之价，下等民户，以至蕃兵有授田者均被抑配，关内为之骚然，提反对意见的朝臣则被贬黜，均余之害日深。(2)、调整货币、物价。“童贯宣抚陕西，得便宜行事。时长安百物踊贵，钱币益轻，贯欲力平之，计司承望风旨，取市价率减什四，违者重置于法，民至罢市。”^②“帅臣徐处仁切责其非，坐贬。”^③钱即因不满宣抚使司举动，愿与处仁同贬，朝廷将之谪至偏州。知州王案、转运副使俱被劾。不久朝廷又罢行夹锡钱，禁裁物价，民商贸易各从其便。后童贯复请与旧法铁钱并折二通行^④。童贯欲以夹锡办法增加钱币数量，实际与铁钱相等，最终导致物价上涨更加严重，当时关中钱轻物重，其患甚于当十钱。(3)盐法。“（政和）七年，议复行解盐，时童贯宣抚关、河，时主之。”^⑤

北宋末年，在金军铁骑南侵的威胁之下，宋廷的统治已是危如累卵，李纲当此国家危难之际，以一文臣挺身而出，坚决反对钦宗南逃、负责京师防务，然而受到朝廷奸佞之猜忌，被任命以知枢密院事领河北、河东路宣抚使，宣抚使司仅有兵两万人，粮草器甲缺乏。而宣抚副使、制置副使、察访使等都直接听命于朝廷，李纲根本指挥不动军队。临行时，临行时李纲“请银绢钱各百万，仅得二十万”。“庶事皆未集”，因而李纲“乞展行期”，“御批以为迁延拒命……上趣召数四。”^⑥实际是专权者想借此把他赶出朝廷。此时宣抚使对财权争取的失败是与当时政局有着密切关系的。

（二）南宋宣抚使“便宜之权”的取得及对控制财权的帮助

在南宋初年，宋廷只剩半壁江山，且在金朝的南侵下，不仅宋高宗狼狈逃窜，而且各地防务也处于紧急应备状态，在战争中南宋逐渐形成了三大稳定的战区，即川陕、江淮、京湖战区。为了有效地抵抗金军的进攻，宋廷不得不赋予沿边守臣一定权力，三大战区都有宣抚使负责具体防务，并取得了前所未有的权力，突出地表现在便宜处置之权上。宣抚使不仅可以节制将帅、任免僚属，而且对经济事务也颇多干预，“府库军旅钱谷皆得专之”，集中体现了其对财权的控制。可以说南宋宣抚使对本地区财权的控制和争夺，是因皇帝赋予宣抚使的责任引伸出来的，其既然负责一方军政，没有财权是不能

^①《文献通考》卷二一《市籴考二》。

^②《宋史》卷三一七《钱即传》。

^③《宋史》卷一八〇《食货志下二》。

^④《宋史》卷一八〇《食货志下二》。

^⑤《宋史》卷一八一《食货志下三》。

^⑥《宋史》卷三五八《李纲传》。

设想的，而宋朝制度又不允许军政财权集于一身，这成为各种矛盾冲突的根源所在。由于张浚任宣抚处置使时对财权的控制很突出，所以本节主要以川陕宣抚使为例进行论述。

建炎三年（1129），张浚为宣抚处置使，中央明文规定他有“便宜从事”的权力。史载：“建炎三年五月戊寅朔，上次常州。诏：知枢密院事兼御营副使张浚为宣抚处置使，以川陕、京西、湖南北路为所部……许浚便宜黜陟，亲作诏赐之”。^①在张浚率部从临安出发时，高宗还亲自下诏告谕川陕军民：“朕嗣承大统，遭时多故，夙夜以思，未知攸济。正赖中外有位悉力自效，共拯倾危。今遣知枢密院事张浚往谕密旨，黜陟之典，得以便宜施行。卿等其念祖宗积累之勤勉，人臣忠义之节，以身徇国，无貽名教之羞，同德一心，共建隆兴之业”。^②其后，三大战区都有宣抚使负责各自具体防务，其取得了前所未有的权力，“便宜处置”、“便宜从事”、“便宜施行”之权的取得，使得宣抚使不仅可以节制地方将帅、任免僚属和当地文臣武将，而且对辖区财政、经济事务也颇多干预，其对财权的控制也达到了前所未有的水平。

印造发行纸币和度牒是其控制辖区财税重要表现之一。高宗建炎三年（1129）十一月，“宣抚处置使张浚以便宜增印钱引一百万缗以助军食，其后八年间，累增二千五十四万缗”，又“置钱引务于秦州，以佐边用”。^③绍兴二年（1132），又“依仿朝廷体制，造绫纸度牒，为赡军修城垒戎器之用”。^④发行货币、制造度牒实际都是中央的特权，而宣抚使以“便宜”行之。甚至有一次宣抚司“获伪引三十万，盗五十人，浚欲从有司议当以死，（赵）开白浚曰：‘相君误矣。使引伪，加宣抚使印其上即为真。黥其徒使治币，是相君一日获三十万之钱，而起五十人之死也。’浚称善，悉如开言。”^⑤可知当时宣抚使对财权的控制已达到相当的程度，而随意治币也扰乱了经济秩序。

张浚还利用自己的便宜之权变革酒法，在四川夔州路推行新酒法，增加自己掌控财税范围。“夔路旧无禁酒，（赵）开始榷之。旧四川酒课岁为钱一百四十万缗，自是递增至六百九十余万缗”。^⑥这样，便使宣抚使所控制的财税种类增多，获得更多收入。

而对地方上供财赋的截留也集中体现了川陕宣抚使对本地区财税的控制，这甚至是对中央财税的一种侵夺。如绍兴元年（1131）二月，朝廷因四川应上供的财税屡屡不至，

①《建炎以来系年要录》卷二三 建炎三年五月戊寅。

②《建炎以来系年要录》卷二五 建炎三年七月庚子。

③《建炎以来系年要录》卷二九 建炎三年十一月己酉。

④《建炎以来系年要录》卷五八 绍兴二年九月辛未。

⑤《宋史》卷三七四《赵开传》。

⑥《建炎以来系年要录》卷二八 建炎三年九月辛丑。

而督促张浚“措置四川上供金帛赴行在”。而金帛不至的原因是：“自置宣抚司，而上供悉为截留，以备军食”。而张浚行使“便宜从事”的权力，抵制朝廷诏命，继续截留地方上供财赋，以“川陕用度繁”为由，“截留如故”。^①从而可知当时川陕宣抚使对本地区财权的控制已达到相当的程度，但这也激化了中央与川陕宣抚司的矛盾，成为日后中央罢免张浚的根本原因之一。

当宣抚使便宜行事之权威胁到朝廷时，中央便力图将其控制在一定范围之内。绍兴元年(1131)，朝廷诏“四川宣抚处置使司自行制造度牒出卖应付使用，自今降旨挥到日权罢，今后如有合应付支使去处，即差使臣前来行在请降。”^②其后绍兴二年十二月张浚由于过分使用便宜之权而被罢免宣抚处置使，绍兴三年五(1133)月，诏“罢宣抚司便宜黜陟”^③，而在张浚以枢密使宣抚川陕之时，赵鼎就曾告诉他说：“元枢新立大功，出当川陕，半天下之责，自兵事外悉当奏禀，盖大臣在外，忌权太重也。”“及魏公得罪，谪词言假便宜行事之制，忘人臣无将之嫌，肖内阁以招贤，拟尚方而铸印，然则承制之事易以惹谤，忠简之言固笃论也。”^④可以说，正是宋朝廷不允许地方要员集军政财权于一身，导致了川陕宣抚使司与中央矛盾的激化，从而张浚被罢免宣抚使也是在预料之中的了。绍兴三年(1133)五月，还下诏：“罢宣抚司便宜黜陟”。^⑤其后宣抚使仍保留着一定的“举按”或节制监司州县之权，因宣抚使所请，朝廷亦曾印制钱引以备宣抚使司所需。如绍兴十年(1140)，川陕宣抚副使胡世将屡言金人必定违背盟约，发动南侵，应早做防备，于是朝廷增印钱引五百万缗，全部拨付宣抚司购买军需储备，但宣抚使经济上的特权已是大大削减。

(三) 宣抚使司对总领所、转运使等机构财权的争夺

总领所全称总领诸路财赋军马钱粮所，又称计司，是介于朝廷户部与诸路转运司之间的一级管理军费的机构，其主要职责是供应某一地区御前军需要的钱粮帛绵等，其最早出现在四川。高宗绍兴元年(1131)，宣抚处置使张浚得知赵开善于理财，遂承制以赵开兼宣抚司随军转运使，总领四川财用，此时总领所与宣抚使司是隶属关系。需要指出的是，因赵开理财取得成效，张浚又以便宜特授赵开直龙图阁，对此朝廷并不知情，

^①《建炎以来系年要录》卷四二 绍兴元年二月癸酉。

^②《宋会要》职官一三之三二。

^③《宋史》卷二七《高宗纪三》。

^④《文献通考》卷五二《职官考六》。

^⑤《宋史》卷二七《高宗纪四》。

事后才下诏予以承认。

这一时期，总领所向宣抚使司文移均用申状，张浚宣抚川陕，“凡有支费，宣司审实，总所量度”^①，总领对宣抚使司有报发、觉察之权，两者之间为争夺财权亦是矛盾重重。又如，赵开在总领所任上因与川陕宋军主帅不协而离职^②，后由李迨继位，改称四川都转运使。李迨任都转运使时，吴玠为川、陕宣抚使。吴玠言：“李迨腴刻赏格，迨亦奏玠苛费，帝以问涛。[勾]涛曰：‘玠忠在西蜀，纵费，宁可核？第移迨他路可尔。’帝然之。”^③在总所或都转运使与宣抚使司的关系上，宣抚使司一开始就占据了主动地位。

在与金和议之势已成，宋廷基本站稳脚跟之后，宣抚使司对财权的控制很快就转入不利局面，随着军权的收回，财权的收回也在所难免。高宗绍兴十一年四月，罢三大将兵权，其旧领宣抚等司并罢，所管统制统领官将副以上皆改充御前统制统领官将副，隶属于枢密院。在与金人结盟之前的九月间，朝廷即命军器少监鲍瑊至鄂州根括宣抚司钱谷，显示出中央已着手收回财权了。

此后，绍兴十二年，郑刚中任四川宣抚使，撤销四川都转运使，以其事归宣抚司，实际上宣抚司对财权的控制加强了。但此时和议新签，朝廷及权相秦桧已不能容忍宣抚使对财权大权的独揽，很快复置四川总领钱粮官，改四川总领所为总领四川宣抚司钱粮所。后秦桧以赵不弃为四川宣抚司总领官，使之总领宣抚司钱粮，以牵制郑刚中。赵不弃到任后，一改之前以下属所使用的申状给宣抚司移文的成例，以平牒见宣抚使郑刚中，表达了总领官与宣抚使平起平坐的地位，因而郑“刚中愕然，久之始悟其不隶己，遂有隙。”且总领官赵不弃“欲尽取宣抚司所储，刚中不与，不弃怒。”^④结果二人矛盾激化，秦桧召还罢免了郑刚中，升赵不弃为敷文阁待制，知临安府。这是宣抚使为控制财赋之权而与总领官发生激烈冲突的一个事例，当然这也与郑刚中、秦桧的个人矛盾分不开的。绍兴十八年，朝廷罢四川宣抚使，宣抚司“降赐库钱，除制置司取拨二十万缗，余令总领所贮之。”利州旧宣抚司积缗二百万，“守者密献之朝，下制置司取拨。”^⑤秦桧并不罢

^①《程史》卷一〇《大散论赏书》。

^②据《宋史》卷三七四《赵开传》，“六年，罢宣抚司，玠仍以宣抚治兵事，军马听玠移拨，钱物则委开拘收。寻除开猷阁待制，加玠两镇节钱。复降旨，都转运使不当与四路漕臣同系衔，成都、潼川两路漕臣与都转运使坐应副军支钱物愆期，各贬二秩。朝廷故抑扬之，使之交解间隙、趣办饷馈也。而开复与席益不和，抗疏乞将旧来宣抚司年计应副军期，不许他司分擘支用。又指陈宣抚司截都漕运司钱，就果、阆杂米非是。又言应副吴玠军须，绍兴四年总为钱一千九百五十五万七千余缗，五年视四年又增四百二十万五千余缗。蜀今公私俱困，四向无所取给，事属危急，实甚可忧，乞许以茶马司奏计诣阙下，尽所欲言。”

^③《宋史》卷三八二《勾涛传》。

^④《宋史》卷二四七《赵不弃传》。

^⑤《宋史》卷一七四《食货志上二》。

休，“捕其（按指郑刚中）子右承务郎良嗣与将吏宾客即江州同系，遣大理寺丞汤允恭、太府寺丞宋仲堪往鞫其事，掠治无全肤。狱成，刚中坐任四川宣抚副使日被旨收捉过界偷马盗贼全不遵奉。凡事干边界，常是怀奸异议。阴与见罪籍人符合交通，沮害国事。又，辄违朝命出卖度牒，收钱五十五万余缗。又，专辄起置钱监铸钱擅便支使及违法请过供给厨食等钱一万三千余缗入己。刚中欲并都转运司入宣司，遂将钱物赠移士人，令赴行在上书开陈。既并运司，违法私使过钱十二万余缗，及有诏置总领钱粮官，刚中不喜，豫作缘故，收桩隐匿，计四千余万缗。又欲归怨朝廷，乃说谕统兵官令为总领，尽数交并钱物，无可送遗。及被旨令赴行在，乃忿怒迁延收匿札子，不即起发，多带官物，在路妄用，法当死，特有是命”。^①

从上文可以看出，郑刚中的“罪行”主要集中在在对地方及中央财税侵夺方面，他出卖度牒、置钱监铸钱、并把专门理财的都转运司并入宣抚司，违反了宋朝将地方兵权、财权分离，互相牵制的“祖宗家法”，犯了大忌，秦桧正是抓住这个机会，给与其沉重打击。

但由于军事作战的需要，以及远离宋朝统治中心的客观情况，使得川陕宣抚使在中央放松控制之时，仍会积极争夺对各地方理财机构钱财的控制。据李心传记载，绍兴十八年，四川宣抚使司、总领所共蓄积钱财五千余万缗，“蜀中号为优裕”^②，将宣抚使司与总领所并而称之，可见其关系之密切。而在孝宗乾道年间，虞允文宣抚四川，“至淳熙间军籍视武安（吴玠）时增三之一，岁用视武安时减三之一焉。盖自乾道再和，军中大请受人益少，由是计司稍有羡财。”^③同样把财赋的增加与宣抚使紧密联系起来。需要指出的是，所谓“蜀中号为优裕”其实是对四川之民剥削程度的加深。

至南宋宁宗朝，宣抚副使吴曦发动叛乱前后，四川经济凋残特甚，已无力供给朝廷的各种赋役，其对总领所、转运使所掌管钱物的侵夺也更为明显。吴氏家族自吴玠始，吴玠、吴玠子吴玠世握四川兵权，南宋皇帝对此存有戒心：“吴氏世职西陲，威行四蜀，列圣皆留其子孙于中朝，所以为虑者甚远。”^④吴玠任四川宣抚使时，存“左藏所解白契二百万以备不虞。”^⑤而吴玠之子吴玠、孙吴玠也都是日夜思念返回四川重掌大权的。适逢韩

^①《建炎以来系年要录》卷一五九 绍兴十九年二月甲辰。

^②《建炎以来朝野杂记》甲集卷一七《四川总领所》。

^③《建炎以来朝野杂记》甲集卷一七《四川总领所》。

^④《两朝纲目备要》卷一〇。

^⑤《宋史》卷三八七《汪应辰传》。

侂胄谋开边，收复失地以建立盖世功勋。开禧二年（1206）三月，以程松任四川宣抚使，置司兴元府，吴曦任四川宣抚副使，置司河池。史载：“自开禧用兵之初，宣抚使程松以私意恩嘱权臣（按指韩侂胄），遂令四川总领所照江淮湖广体例并听宣司节制”，又据《宋史》：“自绍兴末，王人出总蜀赋，移牒宣司，势均礼敌。而侂胄以总计隶宣司，副使得节制按劾，而财赋之权又归于曦。”^①自此总领所之财赋“两宣司动辄干预，具不时取拨金帛”。^②之所以称“两宣司”，是因为吴曦虽然名义上为四川宣抚副使，为程松的副手，但实际上并无事实上的统属关系，置司地亦在两处，“[程]松将东军三万驻兴元，[吴]曦将西军六万驻河池。松至益昌，欲以执政礼责曦庭参，曦闻之，及境而返。松用东西军一千八百人自卫，曦多抽摘以去，松殊不悟。曦遣其客纳款于金，献关外四州地，求为蜀王。有告曦叛者，松哂其狂。”^③通过对权臣的私意恩嘱及用兵北伐的需要，四川宣抚使副再次控制了四川总领所这一理财机构，宣抚使取得了本地区财政相对独立的控制权。由于韩侂胄急于建功立业，希望四川地区在对金作战中有所作为，从而打破惯例，将总领所降格为宣抚使的部属，从而给了宣抚使总领四川兵、财大权的机会，不仅宣抚使，连宣抚副使也取得财权并得以节制总领所，这是前所未有的，韩侂胄急于建功立业的心态再次违反了兵财分离的“祖宗家法”。从当时情况看，不仅四川，在南宋江淮、湖广地区，总领所亦被宣抚司节制统辖。故时人认为：“自昔兵帅与计臣不相统摄，故总领有报发觉察之权。今所在皆受节制，内忧不轻。”^④吴曦控制了地方财政，“益得自专”，为其日后叛乱打下了重要基础。而当吴曦叛乱后，杨辅继任宣抚，“前日利归吴氏者，悉收之公上，以省饷军费”^⑤，加强了对川陕宣抚使财权的控制。

（四）宣抚使对地方财政事务的干预

宣抚司置有积桩库务专门管理财赋。这在史籍中有多处明证，它的库务而且是相当充实的。高宗绍兴二十七年，诏令“四川制置司、总领所并逐路转运、常平司，各具管下州县有无旱伤闻奏。如有实被旱伤去处仰支拨常平钱粮赈济。或支用不足，即于存留旧宣抚司桩积钱米内量度取拨。”^⑥绍兴三十年，臣僚言：“自岳飞得罪，湖北转运司拘

^①《宋史》卷四七五《吴曦传》。

^②《宋会要》职官四一之六六。

^③《宋史》卷三九六《程松传》。

^④《宋史》卷三九七《杨辅传》。

^⑤《西山先生真文忠公文集》卷四三《刘阁学墓志铭》。

^⑥《宋会要》食货五九之三三。

收前宣抚司库务金币物斛，计直六百九十余万缗，有未输纳者八十九万缗”。^①

南宋国家财政困难，税收之弊层出不穷，宣抚使对自己治内的税收亦十分关心，并提出征收意见。高宗绍兴元年，江西湖南宣抚大使朱胜非言：“民间之病，正税外科敷烦重，税米一斛有输至五六斛，税钱一缗有输及十八缗者，和籴与正税等而未尝支钱，他皆类此，又言输苗请以限前听民从便纳早占米充支用”。^②朝廷从之。

为了满足军费的支出，南宋时期各地宣抚使也是采取了种种措施的，例如营田、置激赏酒库等。在上文中已有论述，此处不赘。

（五）四川宣抚使司在财权上的特殊性

由于四川的特殊地理位置，入川道路多险阻，北上陕西为陆路，然而秦岭横亘，李白曾有蜀道难，难于上青天之叹，其东面虽有水道，但是三峡水流湍急，又多覆舟之患。同时四川地区行用铁钱，与东南多有不同，故而四川的财赋有一定的特殊性。

川陕宣抚使与制置使等通常与总领所、转运使等共同制定和施行与内地有所不同的财政制度。四川地区所驻扎的庞大军队为应付频繁而残酷的战事，需要有大量粮饷保持军队战斗力，稳定军心，作为地方军政首脑的川陕宣抚使需要对本地区财赋加强控制，找各种机会扩大税源，增加粮饷，这在一定程度上得到了朝廷的默许和支持。据《宋史·食货志》载：“自蜀有西师，益、利诸司已用便宜截三路上供钱（川峡布绢之给陕西、河东、京西者）。[绍兴]四年秋，遂尽起元丰以来诸路常平司坊场钱（元丰以来封桩者。）次科激赏绢，（是年初科三十三万匹，俟边事宁即罢。绍兴十六年，减利、夔三万匹，惟东、西川三十万匹至今不减），次奇零绢估钱（即上三路纲也，岁三十万匹。西川匹理十一引，东川十引。自绍兴二十五年至庆元初，两川并减至六引），次布估钱（成都崇庆府、彭汉邛州、永康六郡，自天圣间，官以三百钱市布一匹，民甚便之，后不复予钱。至是，宣抚司又令民匹输估钱三引，岁七十余万匹，为钱二百余万引。庆元初，累减至一百三十余万引），次常平司积年本息（此熙、丰以来所谓青苗钱者。建炎元年，遣驾部员外郎喻汝砺括得八百余万缗，至是，取以赡军矣），次对籴米（谓如户当输税百石，则又科籴百石，故谓之对籴），及他名色钱（如酒、盐等），大抵于先朝常赋外，岁增钱二千六十八万缗，而茶不预焉。自是军储稍充，而蜀民始困矣。”^③

^① 《文献通考》卷二七《国用考五》。

^② 《文献通考》卷五《田赋考五》。

^③ 《宋史》卷一七四《食货志上二》。

可知在南宋四川地区，因为战争的关系，宣抚使等军政机构不仅截留上供陕西、河东、京西三路钱财，且征用宋神宗元丰以来的常平司坊场钱，并征收激赏绢，原来不估钱的奇零之绢也开始估钱，又征收布估钱、常平司积年本息、对余米等。这样做充实了军储，却大困蜀民。为了满足军费的支出，川陕宣抚使还将措置营田作为自己的一项重要职任，这笔收入是非常可观的。如川陕宣抚使吴玠“治废堰营田六十庄，计田八百五十四顷，岁收二十五万石以助军储。”乾道五年（1169）三月，四川宣抚使郑刚中“拨军耕种，以岁收租米对减成都路对余米一十二万石赡军”。^①宣抚使的这些做法减轻了朝廷军费负担，从而得到南宋政府的默许，但将其“便宜行事”之权限制在一定范围，不允许过分独揽财权。

绍兴和议后，由于四川军事地位特殊，在供应四川宣抚使军费方面还不敢遽然减撤，该地区宣抚使仍比之其它地区有更多的财权。如绍兴十二年（1142），郑刚中任四川宣抚使时，“奏蠲四川杂征，又请减成都府路对余及宣抚司激赏钱。时刚中于阶、成二州营田，抵秦州界，凡三千余顷，岁收十八万斛……弛夔路酒禁，复利州钱监为绍兴监。时军已罢，移屯内郡，刚中言逐路各有漕司，都漕宜罢，从之。”^②由于战争停止，军费开支缩减，宣抚使营田收入增加，所以有能力蠲免辖区内杂征之税及对余、激赏钱等，所以说这种蠲免是有其特殊的前提条件的。而在绍兴十四年，四川宣抚司又取民户称提钱岁四十万缗以备军费。值得注意的是，在此时期，史籍中有许多关于记载蠲免赋税的规定，实际上，有许多是民间下户根本无力偿还的税赋，对宋廷的财赋收入影响并不很大，同时，四川宣抚使多实行一边蠲免，一边又征收其它名目税收的策略，从而满足军队粮饷需求。

（六）除了军事需要外，宋朝宣抚使对财权控制和争夺的其它目的。

宋代地方臣僚献羨余给皇帝，是非常盛行的阿谀奉承之事，往往能得到许多实际的好处，而大权在握的宣抚使也向皇帝献羨余，这也是它争夺财税控制权的原因之一。

如徽宗宣和五年（1123）五月二十九日辛巳，“童贯、蔡攸大奏凯以入，告功于庙”。《北征纪寔》曰：“二帅告还，上御景龙门观奏凯，尽以禁卫诸军逐之以入。上始甚不乐，故二帅赏皆薄。贯遂致仕，蔡攸拜枢密院。初二帅以宣抚司羨余进大珠百万，金四

^①《宋史》卷一七六《食货志上四》。

^②《宋史》卷三七〇《郑刚中传》。

千两，犀玉、钱帛称是，号曰‘土宜’。上喜之，又曰：“二帅凯还，上为御殿受贺礼毕，赐宰臣等坐，用神宗皇帝下熙河及崇宁下青唐故事，解玉带以赐黼”。^①宋徽宗从“始甚不乐”到后来的“喜之”，宣抚司所进献的大批羨余是发挥了一定作用的。宣和七年（1125），宣抚使王安中不顾人民生活困苦，为求自保，“献羨余四十万缗”^②。“是岁燕山大饥，父母食其子，至有病死尸插纸标于市，人售之以为食。钱粮、金帛率以供常胜军帅之牙兵皆骨立，而戍兵饥死者皆十七八，上下相蒙，上弗闻之”。^③

南宋时期，地方官进羨余的这种风气仍延续了下来，对此一些臣僚提出了自己的意见，高宗绍兴三年（1133），以天旱、地震诏群臣言事，知温州洪拟上奏曰：“比者监司、守臣献羨余则黜之，宣抚司献则受之，是行法止及疏远也。”^④然而，现实却没有改变，绍兴中，郑刚中为四川宣抚使时，一次曾向皇帝献“羨余”黄金万两，皇帝仍受而不却。

再者，宣抚使争夺地方财权，也有满足自己私欲和独揽地方军财大权的因素，至于如吴曦之类叛臣利用兵财大权发动叛乱，搞分裂割据，则是将这种贪欲发展到极致的一种特别表现。

总之，随着对军事装备、战争等的需要，宋朝宣抚使展开了对财权的控制和争夺，对财赋之事进行干预，在与总领所、转运使的关系上突出表现出来。当其取得便宜之权时，其财权也相应的有所扩大，甚至可以印制钱引、发行度牒，行使一部份中央的财政权力。但是由于宋廷对大权旁落的担忧，对宣抚使的便宜之权总要控制在一定范围之内，当其权力被认为威胁到中央统治时，政府便要收回一部份权力。同时，当时局较为稳定时，宣抚使对财权的控制和争夺也陷入不利局面。由于四川地位的特殊性，在整个南宋时期，四川宣抚使对财权的控制都强于其它地区宣抚使，具有一定的独立性。吴曦的叛乱也是以其强大的军权、财权为后盾的。而以权臣出任宣抚使，如北宋的童贯等，为宣抚使控制财权提供了便利条件。而出于缓和与朝廷的关系，进奉羨余来稳固自己的地位等目的，宣抚使也要争夺控制地方财权。

三、宋朝宣抚使的其它职能

以上，笔者论述了宋朝宣抚使军事、民政、财政等主要方面的职能，但两宋时期宣

^①《三朝北盟会编》卷一七 宣和五年五月二十九日。

^②《三朝北盟会编》卷二〇 宣和七年正月壬辰。

^③《三朝北盟会编》卷二〇 宣和七年正月壬辰。

^④《历代名臣奏议》卷三〇五《灾祥》。

抚使已逐渐发展成为主管一方多种事务的地方大员，因此其职能并非只有上述几个方面，还有一些其他方面的内容未能尽包，故一并于此论述之，以期对宣抚使职能有更加全面的认识。

（一）外交职能

自北宋时起，宣抚使就负担了一部分外交职能，诸如接待外国使臣、军事谈判、划定疆界等。如宋哲宗元祐（1090）五年，学士院言：“诸蕃初入贡者，乞令合属安抚、铃辖、宣抚等司体问其国所在远近大小，与见今入贡何国为比，保明闻奏，庶待遇之礼，不致失当。”^①宋廷从之。北宋后期，辽朝已经逐渐衰弱，金朝日益崛起，宋与辽、金的关系处于剧烈变动时期。在此时期，发生一系列影响深远的历史事件，如宋金海上之盟、燕京地区的收复、金军的南侵等等。而北宋与辽、金的重要交涉中，宣抚使都扮演了重要的角色。宣抚使的这一职能是北宋前中期所不具备的，突出反映了这一时期宣抚使制度的演变和职能的日益完备。

北宋与金人订立“海上之盟”，联金灭辽是北宋后期一个重要事件，宣抚使司承担了派遣使臣与金联络的重任。而在实现与金合攻辽朝的军事行动中亦是由宣抚司承担主要任务的，只是宋军缺乏校阅，军政腐败，不堪一击，由宣抚使统领的军队没能获得任何实质性战果。据《独醒杂志》载：

宣和四年（1122），朝廷信童、蔡之言，欲招纳北人，因命泾源经略招讨使种公师道为河东、河北、陕西路宣抚司都统制，王禀、杨可世副之”，“师道既至高阳，见宣抚使童贯，问出师之日，因极论其不可”，但童贯“督师道行甚亟，师道不得已，遂调军过界河。师道未济，已有北人来迎敌，我师既不敢与之交兵，惟整阵避之而已，杨可世与麾下皆重伤，士卒死者甚众，复还界河之南”^②。

在交割燕京等地的对外交涉中，宋朝派赵良嗣、卢益等人出使，由河北宣抚司负责画地界，宣和五年（1123）三月，宣抚司乃派姚平仲、康随“分疆域、立烽燧”^③，却误将原属宋朝的永济务划归金朝。“[童]贯、[蔡]攸帅师入燕，先曰交割，后曰抚定，

^①《长编》卷四四一 元祐五年四月丙辰。

^②《独醒杂志》卷一〇。

^③《三朝北盟会编》卷一五 宣和五年四月丁酉。

燕之金帛、子女、职官、民户为金人席卷而东，朝廷捐岁币数百万，所得空城而已。”^①收复燕京等六州后，建燕山府路。以王安中为河北、燕山府路宣抚使。郭药师为副使，同知燕山府。且“安中之行也，上悉出内府金、玉器，至于饼炉砚几之属毕备，使至燕铺陈于州寝，以夸大夷狄，礼遇之隆，一时殊绝。”^②一方面礼遇之厚，一方面所谓的“夸大夷狄”不过是稍稍弥补出军的惨败，给自家找些面子。

对于山后云州等地的交割，河北、河东路宣抚使司亦积极地参与，童贯前后曾遣马扩、辛兴宗等多人前往金朝，而金朝也遣使至北宋宣抚使司。据《九朝编年备要》载：童贯及与蔡攸“归自燕山，颇失上意。王黼、梁师成共荐谭稹为宣抚副使，交云中之地。贯寻命致仕，稹遂为宣抚，仍驻河东。金人以燕山地要害，实不我与，但浮沉其辞”^③则谭稹之任宣抚，主要职责在与金人争辩交割山后之地。在宋金的交往中，宋朝急于收复燕云，但在宋金联盟攻辽时，宋军并未取得任何实质性战果，在与金的外交中处于不利地位。因而对于宋派出的使臣，金朝在礼节之上多所亏折，常命其庭参，而一些凡庸之辈至有损国体。当马扩奉使前往金军大营时，主帅宗翰不仅严兵以待，而且“趣扩等庭参，扩等力争不可。”当马扩表明要金朝交付蔚、应、飞狐、灵丘之地时，宗翰笑曰：“尔欲两州、两县耶？山前山后我家地，尚复奚论？汝家别削数城来可赎罪也！汝辈可即辞，我自遣人如宣抚司矣”^④虽然对宋使极为无礼，但同时也说明金朝方面也认同了河北、河东路宣抚司在对外交涉中的作用，而以其为宋廷的谈判代表。

而宋朝答应原来的输于辽朝的银绢改而输之于金，也由“宣抚司津送前去。”^⑤如宣和五年（1123），宋答应给金十万石粮食，经多方掇掇，仅凑够五万石，其中“二万石令河北路宣抚司于古北口外交割，三万石令河东路宣抚司于归化州或应州以北道路通快处交割。”^⑥

金朝南侵，其一直接原因是金朝指责宋方收纳降金又叛的辽将张穀。张穀先以平州降金，金改平州为南京路，并以张穀为同平章事。而张穀后又派其弟与宋朝联系，“诣宣抚司纳土”，宋授穀为节度，世袭平州，后被金人知悉，“归曲宋朝，累檄宣抚司取穀”，

^①《九朝编年备要》卷二九 宣和五年四月。

^②《三朝北盟会编》卷一四 宣和五年二月乙未。

^③《九朝编年备要》卷二九 宣和五年七月戊午。

^④《九朝编年备要》卷二九 宣和七年十二月。

^⑤《三朝北盟会编》卷一四 宣和五年二月庚寅。

^⑥《大金吊伐录》卷一《南宋国书》。

河北、燕山府路宣抚使王安中缢杀张穀，并函其首送金^①。但此事终于成为金南侵的口实。在此过程中，宣抚使扮演了受降、杀降、颌首金人的屈辱的外交使者，表明宣抚使在外交事务中的地位和作用。

南宋时期，宣抚使沿袭北宋末年的惯例，仍具有众多外交职能。如高宗建炎三年（1129），川陕宣抚处置使张浚“谋北伐，欲通夏国为援，奏请国书，（朝廷）诏从之。七月，浚西行，复以主客员外郎谢亮假太常卿，权宣抚处置司参议官，再使夏国。”^②“建炎四年三月，宣抚使张浚奏，大食国遣人进珠玉宝贝。上曰：“大观、宣和间，川茶不以博马，惟市珠玉，故武备不修，遂致危弱如此。今复捐数十万缗易无用之物，曷若惜财以养战士乎？”谕张浚勿受，量赐予以答之。”^③绍兴元年（1131）十一月，“川、陕宣抚副使吴玠始遣人通夏国书。”^④绍兴十年（1140），金军攻破长安，关中震动，“郝远遣人持金国檄书至宣抚司，语不逊，不可闻，（四川宣抚副使胡）世将焚檄，斩其使。”^⑤表达了其抗击金军的决心。绍兴十一年，宋金和议，陕西分画地界事，在宋方亦由川陕宣抚司负责之，“乃割商、秦之半，存上津、丰阳、天水三邑及陇西成纪余地，弃和尚、方山原，以大散关为界，于关内得兴赵原，为控扼之所。”^⑥

绍兴三十一年（1161），金南侵，“宣抚使吴玠檄西夏，俾合兵讨之。”^⑦西夏在宋金的交锋中则想分一杯羹。绍兴三十二年，“夏人闻金人南侵，以骑兵二千至蔡园川及马家才、秃头岭，将分道入攻”，为此“宣抚使吴玠命镇戎军守将秦弼说谕之。”^⑧因为金兵战败，西夏才撤回其军队。孝宗乾道三年（1167）五月，夏国权臣任得敬“遣间始至四川宣抚司，约共攻西蕃，虞允文报以蜡书。”而实际上夏人此举并非实意，当七月任得敬派使臣复至四川宣抚司时，“获其帛书，传至金人。”^⑨透漏了宋朝的军事机密，而这也是南宋宣抚司察之不审所造成的。

与其他王朝之间的互市也是南宋宣抚使需要进行管理的。包括榷场的选址、交易的货物种类等都需过问。如高宗绍兴十二年（1142），因宋金和议已成，于盱眙军建榷场

^①《九朝编年备要》卷二九 宣和五年十二月。

^②《宋史》卷四八六《夏国下》。

^③《宋史》卷一八六《食货志一八》。

^④《宋史》卷四八六《夏国下》。

^⑤《建炎以来系年要录》卷一三五 绍兴十年五月戊子。

^⑥《文献通考》卷一四六《舆地考七》。

^⑦《宋史》卷四八六《夏国下》。

^⑧《宋史》卷四八六《夏国下》。

^⑨《宋史》卷四八六《夏国下》。

与金朝进行交易,为了防止南北商旅自行交易引惹生事,令宣抚司于都转运司共同商议决定榷场的具体地址及可以进行交易的货物,宋方的货物统一由榷场监官临时制定价格,每贯搭息不得超过二分。榷场置主管官二员^①,陕西榷场主管官由宣抚司就近选差。这都表明宣抚司要对榷场的诸多事务过问、负责。

在宋金交界还存在一些博买铺,有的博买铺“乃本州极边,非水陆冲要,大商经由逐铺过取钱物只作收税,以办月额。”由于西和州管下三处博买铺“皆接对境,旧来蕃汉客旅于逐处私相博易物货,以致透漏奸细,无由觉察”。宣抚司因而差官“措置博买铺,以量收税钱为名,因而讥察奸细,探报彼界事宜。”说明宣抚司在对外事务上也是考虑了国家安全等因素的。由于博买铺不专门收税,因此朝廷专门从制置使之请“于逐铺税额向上与减分之一”,使“边民不妨营生,且不失向来讥察探报之意”。^②

（二）兴办文教

宣抚司除举办类省试选拔人才外,其于平时还注意发展当地文教事业。如孝宗淳熙八年(1172)十一月,四川宣抚司言:“契勘除潼川府、夔州两路元无废罢教授员阙外,有成都府路威、茂二州,并利州路金、凤、绥、和、文龙州、大安军六处。自乾道之初,废罢教授共止八员。所省廩俸不多,虽差有出身官兼权,各缘职守相妨,或因事罢去,或州军见任职官并系无出身之人,不免逐旋差官权摄,旷废学校,有失朝廷崇用儒术、敦尚教化之意。”于是朝廷诏“诏威、茂、金、凤、西和、文龙州、大安军并复置教授。”^③从而为当地教育发展保留了机会。理宗朝端平三年(1236),孟珙任四川宣抚使兼京湖制帅,创南阳书院以处襄、汉流寓之士,竹林书院以处四川流寓之士^④。通过兴建书院,为四川、襄汉流亡士人提供了新的学习场所。

（三）其它临时委派

1、处理宗室事务

北宋灭亡,宗室遭到沉重打击。宋室南渡后,宣抚司对遗留的宗室进行抚慰。如高宗朝,川陕宣抚处置使张浚建议:“应在外宗室不因赃私罪犯,许召保官具脚色保明,申缴赴本司,许令赴本路参部注合入差遣。未有差遣人取见告札,别付身照验,与注近

^① 《文献通考》卷二〇《市糴考一》。

^② 《宋会要》食货一八之一四。

^③ 《宋会要》选举一七之三。

^④ 《宋季三朝政要》卷一。

里差遣。如曾犯赃私罪，不许注授”^①。得到了朝廷的认可。

2、安顿流民

南宋时期北方战乱不断，加之汉民族不满金及伪齐的统治，因此从北方投奔来的民众甚多，而南宋也尽力招谕这些流民。如何安置这些大批的流民，维持正常的生产生活秩序，成为南宋政府所必须解决的问题。绍兴八年，左正言李谊言：“金人入居汴都，西北之民，感恩戴旧，襁负而归，相属于路，此殆天所以兴吾宋也。臣愿于淮南、荆、襄侨建西北诸州郡，分处归正之民，给以闲田，贷以牛具，使各遂其耕种之业；而又亲戚故旧同为一所，相爱相恤，不异于闾里。将见中原之人，同心效顺，敌人之谋，当不攻而自屈矣。”朝廷遂“诏诸路宣抚司依累得旨措置”。^②

3、护送皇帝御容

如高宗绍兴元年（1133），“终南山上清太平宫道士瞿全真等，复持太宗真宗御容，自岐下抵宣抚使张忠献（指张浚），忠献即遣使奉安于太祖之侧”^③。绍兴四年，（川陕）宣抚副使吴玠“更自武兴送仁宗、英宗、神宗御容至殿奉安。”^④通过这种护送表达出宣抚使对宋朝君主的忠心和敬重，起到了维系君臣感情，沟通中央与宣抚使联系的作用。

^① 《宋会要》帝系五之三四。

^② 《建炎以来系年要录》卷一一八 绍兴八年三月戊申。

^③ 《文献通考》卷九四《宗庙考四》。

^④ 《文献通考》卷九四《宗庙考四》。

第六章 宋朝宣抚使与各级政府的关系

一、宋朝宣抚使与中央政府的关系

据《文献通考》记载：

宰执为宣抚，行移六曹等、监帅司用札子，而六曹于宣司用申状。从官任使、副合申六部，六部行移用公牒。故事，大臣为宣抚使，于三省、枢密院皆用申状，若建都督府则只用关。^①

札子是中书门下、枢密院行用的文书，元丰改制后恢复三省，尚书省指挥称省札，枢密院仍称札。申状是下级对上级的文书。牒是用于平级官司之文书。关是同级长官而分别置局治事之官司，及本官司内并列诸案，如有事需互相关照则用关^②。从中可以看出，宋朝宣抚使的地位与担任宣抚使者官资有一定关系。当以宰执为宣抚使时，其地位高于六曹、监、帅司，若以从官任宣抚，则地位低于六部，合用申状，若以其它大臣为宣抚，其地位更低。这可以说是宋朝宣抚司与中央各机构间的序位关系。而在具体行政运转过程中，宋朝宣抚使与中央的关系又表现出种种特点。

（一）“便宜行事”与中央集权的关系

宋朝之宣抚使已不同与唐代，多以重臣任之，总师出征，后更发展成为主管一方民政、军事的长官，权力极大。时人认为其可相比拟与两汉之大将军，内秉国政、外掌专征之权。从北宋中期起，宣抚使就取得了一定的便宜行事之权，有权辟置僚属、任免官吏，如神宗朝，“吕公弼言宣抚司行赏不当，其降到将官、使臣宣敕未敢给。（朝廷）诏：‘将校、蕃官依宣抚司指挥，将官、使臣别听朝旨’。”^③可见宣抚使在军中权力之大。徽宗朝，童贯宣抚陕西，得便宜行事，“时长安百物踊贵，钱币益轻，贯欲力平之，计司承望风旨，取市价率减什四，违者重置于法，民至罢市。（知永兴军）徐处仁争之，得罪。又行均余法，贱入民粟，而高金帛估以赏，下至蕃兵、射士之授田者，咸被抑配，关内骚然，几于生变。（知延安府钱）即亦屡抗章，极陈其害，贬永州团练副使，然余

^① 《文献通考》卷五九《职官考一三》。

^② 参见龚延明：《宋朝官制辞典》621—625页。

^③ 《长编》卷二二一，熙宁四年三月己酉。

害亦寝。”^①他的便宜之权的范围是非常广泛的，牵涉到经济领域的诸多方面。至南宋，由于对金作战的需要，宣抚使便宜黜陟之权更是有了较大发展。

南宋时期川陕的战略地位非常重要，时人普遍认为中兴当自川陕始，可以说此地是南宋保证东南战局稳定和安全的屏障，并承担着北上复兴中原的战略基地，因此川陕宣抚使所取得及行使便宜行事之权比其它战区的长官更加突出，并典型地表现在建炎中张浚宣抚川陕之时。宋高宗“许浚便宜黜陟，亲作诏赐之。”^②其诏曰：“黜陟之典，得以便宜施行”^③。张浚及其僚属充分甚至是过分地行使了这一权力，在其任职的几年时间里，朝野上下议论纷纷，“士大夫有求于宣司而不得者，始起谤议于东南，大略谓浚杀曲端、赵哲为无辜，而任刘子羽、赵开为非是。朝廷疑之，将召归，先为置副。”^④以王似、卢法原为四川宣抚副使，而张浚最终被罢免，其相关僚属如刘子羽、冯康国亦被召回贬黜，朝廷废除了便宜之权。当时，其初任宣抚使时，有文献记载：

张魏公以枢密使宣抚川陕，赵忠简谓之曰：“元枢新立大功，出当川陕，半天下之责，自兵事外悉当奏禀。”盖大臣在外，忌权太重也。及魏公得罪，谪词言假便宜行事之制，忘人臣无将之嫌。肖内阁以招贤，拟尚方而铸印。然则承制之事易以惹谤，忠简之言固笃论也。^⑤

赵鼎之劝告不无道理。然而在战事紧急之时，必然要求权力的集中于应变，于是也就容易造成“易以惹谤”的现象。可以说，每当地方行政与军政长官取得便宜行事之权时，就势必出现中央与地方关系紧张的问题，由于宋朝的国策不允许官员集军政财等大权于一身，以防出现地方权力的膨胀和割据，从而宣抚使与君主及中央各机构产生矛盾也是不可避免的。

而宣抚使便宜之权的取得，有些并非中央主动授予，而是宣抚使提出请求，中央予以认可的。如绍兴二年（1132），参知政事、福建、江西、荆湖南、北路宣抚使孟庾言：“准敕差兼权同都督江淮荆浙诸军事，见计置起发，此防秋之际，内有干机速待报不及事件，欲乞许依吕颐浩已得便宜指挥。”朝廷从之^⑥。

取得便宜处置之权的宣抚使有权辟置僚属、任免官员。中央一方面加强对宣抚司便

^①《宋史》卷三一七《钱即传》。

^②《建炎以来系年要录》卷二三 建炎三年五月戊寅。

^③《建炎以来系年要录》卷二五 建炎三年七月庚子。

^④《宋名臣言行录》别集下卷三。

^⑤《文献通考》卷五二《职官考六》。

^⑥《建炎以来系年要录》卷五二，绍兴二年三月。

宜授官的监督考核,另一方面强调由中央换给告身,这些官员才能取得合法地位。对宣抚司授官“命考核……冒滥尤甚者悉与裁减”。绍兴九年(1139)八月,高宗又命“前川、陕宣抚司便宜所补官,限一年自陈,换给告身。”^①中央多采取限制宣抚司辟置官员来对其进行控制。如绍兴八年(1138),湖北宣抚使岳飞乞差胡邦用知靖州,宋高宗说“郡守,牧民之官,亦藩屏所寄,当自朝廷选差,若皆由将帅辟置,非臂指之势也。”^②对于吏部差除其它官员,宣抚使时有反对意见。如“部差李泗为鄂州巡检,而湖北宣抚使不可。”御史中丞王次翁指出:“法令沮于下,而不知朝廷之尊,渐不可长。”于是,“帝令诘宣抚司。”^③

对军中统制官的升差按规定应由枢密院审察,但是在实际执行过程中宣抚司往往侵夺了这项权利,不经枢密院审察就对统制官进行升差。如淳熙四年(1177),“枢密院进呈郭鈞申乞将右军统制田世雄改充中军统制,缘止系改移,即非创行升差,乞免赴枢密院审察。上曰:‘初除统制时,曾经审察乎?’赵雄奏:旧来止是宣抚司升差,未经审察。上曰:‘审察之法,岂可輒废?若以为正当防秋,可令至来年中春津发赴枢密院审察,给降付身。’”^④恢复了枢密院的审查程序,也实际上是对宣抚使便宜权力的限制。宁宗、理宗朝,四川宣抚使权力极大,朝廷命令常有难行之叹,如理宗淳祐中,余玠为四川宣抚,“专制于蜀,每交结权要及中外用事者。奏牍词气悖慢,示敢专制之状,上意不平之^⑤。”朝廷大臣也有“朝廷命令,不甚行於西蜀者十有二年矣”^⑥的感叹。但因为四川处于对蒙元作战的前线,如果选择那些懦弱无能之人,又难当重任,使国家安全受到威胁,这也就是参知政事徐清叟在感叹蜀中宣抚使权大难制的同时,又反对用“以素无行检,轻儇浮薄不堪任重”的余晦来接替四川宣抚的原因,战争与国家安全促成了朝廷容忍集权制被削弱,地方宣抚“便宜之权”扩大的局面。

(二) 中央对宣抚使兵权的收、放

北宋前中期,中央对宣抚使的兵权是严格控制的,只有在北宋末年童贯等权臣任宣抚使时,其兵权才有了一定增长。自南宋初年,由于抗金斗争的需要,宣抚使取得了前

^①《宋史》卷二九《高宗纪六》

^②《建炎以来系年要录》卷一二四 绍兴八年十二月己巳。

^③《宋史》卷三八〇《王次翁传》。

^④《宋史全文》卷二六上 淳熙四年十月戊申。

^⑤《宋季三朝政要》卷二。

^⑥《宋季三朝政要》卷二。

所未有的军权，其可以招募军员、收编降军等，其辖下部队成为抗金的主力。在战争激烈的时候，中央对此采取放的政策。但一旦形势好转，中央很快就改变态度，不允许其军队无限制地增长。

如高宗绍兴六年（1136），伪齐南下攻宋，统帅两淮战区的刘光世退兵，几乎危及南宋政权，后在都督张浚的命令下，复其回师，杨沂中、张宗颜部取得“藕塘之战”之胜，被称为南宋中兴十三处战功之一。战后，朝廷准备将刘光世罢官，高宗还向湖北、京西宣抚使岳飞表示，要将刘光世所部五万二千多人马交给岳飞统辖。但在岳飞请增兵之后，宋高宗却改变主意，回复说：“上流地分诚阔远，宁与减地分，不可添兵。今日诸将之兵，已患难于分。末大必折，尾大不掉，古人所戒。今之事势虽未至此，然与其添与大将，不若别置数项军马，庶几缓急之际易为分合也。”^①并将此部分军队隶属于都督府。表现出中央对宣抚使手握重兵的担心，也与宋廷一贯的防弊政策相一致的，只是在外患严重的时期，不得不赋予守臣较大兵权。而一旦局势趋稳，宋朝中央就急于收回兵权，防止所谓“尾大不掉”局面的出现。

在绍兴十一年（1141），南宋与金国和议成后，罢三宣抚司，收张俊、韩世忠、岳飞兵权，改其部曲称某州驻扎御前诸军，以示隶属于皇帝。由于四川距离临安较远，出于边防的考虑而未废罢四川宣抚司，而是诏“川、陕宣抚司勿出兵生事，招纳叛亡……甲戌，罢川、陕宣抚司便宜行事。”^②对宣抚使的权力进行多方面的限制。绍兴十八年（1148），又罢四川宣抚使，亦如三宣抚司例，改其军为御前诸军。但是值得注意的是，四川宣抚司虽被罢免，然又在四川设立制置司，其权任与宣抚使颇有相似之处，故可代其行使军事方面的职能，这也是战争形势造成的迫不得已之事。

（三）中央采用多种办法防止宣抚使擅权

虽然宋朝宣抚使取得了前所未有之大权，并在地方事务的处理上取得了便宜行事之权，但这并不意味着中央机构失去了对宣抚使的控制。宣抚使仍需听命于中央的调度。

首先宣抚使的任免权牢牢地掌握在中央手中。先看任命权，宣抚使是两宋时期重要的差遣，由皇帝直接任命。这中间只发生过一次特例，就是吴曦叛后，四川宣抚使的选任。宁宗开禧三年（1207）二月李好义、杨巨源、李贵等杀吴曦，其所打的旗号是：“奉

^① 《建炎以来系年要录》卷一一八，绍兴八年二月壬戌。

^② 《宋史》卷二九《高宗纪六》。

朝廷密诏，以安长史（按指安丙）为宣抚，令我诛反贼，敢抗者夷其族。”吴曦死后，李贵“驰告丙。宣诏，持曦首抚定，城中市不易肆，尽收曦党杀之。众推丙权四川宣抚使，巨源权参赞军事。”^①安丙此时并未得到朝廷的正式任命，乃“陈曦所以反及矫制平贼便宜赏功状，上疏自劾，待罪，函曦首及违制法物与曦所受金人诏印送于朝。”^②在此过程中，安丙是由众人推举代行四川宣抚使职责的，确实在平乱中发挥了作用，迅速稳定了四川局势，中央遂于开禧三年三月，正式任命杨辅为四川宣抚使，安丙为副使。但其后安丙杀杨巨源，“[杨]辅恐召变，以书举刘甲自代。”韩侂胄疑辅避事，（李）璧曰：“孝宗闻吴璘病，亟诏汪应辰权宣抚使职事，蜀赖以安，此故事也。”于是命刘甲任权四川宣抚使。^③再说罢免权。中央有权对不能坚守职责、临阵脱逃的宣抚使进行黜落。如高宗建炎四年，两浙宣抚副使郭仲荀责授散官，广州安置，“时金人犯明州，张俊率兵大破之，贼既却，俊引兵赴行在。荀乃乘海舟潜遁，自越州径趋温州，朝廷追之，续令御史府、大理杂治。”^④宁宗开禧二年十二月，发生了吴曦的叛乱事件，其自称蜀王，而时任宣抚使的程松却逃走。次年二月，罢免了程松宣抚使之职。三月，责授程松顺昌军节度副使、沔州安置。不能胜任的宣抚使也要受到黜责。如北宋神宗朝，陕西、河东宣抚使韩绛“素不习兵事，注措乖方，选蕃兵为七军，用知青涧城种谔策，欲取横山，令诸将听命于谔，厚赏犒蕃兵，众皆怨望；又夺骑兵马以与之，有抱马首以泣者。既城啰兀，又冒雪筑抚宁堡，调发骚然。已而二城陷，趣诸道兵出援，庆卒遂作乱。议者罪绛，罢知邓州。”^⑤钦宗靖康元年，两河宣抚副使折彦质领兵十二万与金人对垒，金人认为“南兵虽多，不足畏之。与之战，则胜负未可知，不若加以虚声，尽取战鼓，击之达旦，以观其变”，“众以为然”，结果宋军果然溃散，致使金军长驱而南。因此折彦质被“责授海州团练副使，永州安置”。^⑥此外，受到臣僚议论的宣抚使也往往被中央撤换。如高宗朝，张浚被从川陕召回也有相当一部分是因为受到朝中议论的。而当宣抚使与当权者有矛盾时，往往会被当权者寻找理由黜落。郑刚中即为一例，当绍兴年间郑刚中宣抚四川时，与秦桧产生矛盾，被罢职。其理由是“臣僚言章论刚中奢替妄作”，实际上是秦桧不喜郑在四川擅权，并欲将都转运司并入宣司，对秦桧派去的总领钱粮官赵不弃

^①《宋史》卷四〇二《安丙传》。

^②《宋史》卷四〇二《安丙传》。

^③《宋史》卷三九八《李璧传》。

^④《宋会要》职官七〇之八。

^⑤《宋史》卷三一五《韩绛传》。

^⑥《靖康要录》卷九 靖康元年十一月。

有嫌隙。在郑刚中被罢职后，还受到了秦桧的迫害，其属官也纷纷被罢免、处罚。

其次，宣抚使听命于中央的战略布置。南宋初，襄阳为伪齐将李成所据，川、陕路绝，湖、湘之民亦不奠居。参知政事赵鼎奏令“淮东宣抚使韩世忠以万人屯泗上为疑兵；令光世先精兵出陈、蔡，庶几兵势相接。”^①绍兴三十一年（1161），以吴玠为四川宣抚使，收复了陕西三路十三州、三军，形势一片大好，在此关头，中央却因议和之风盛，要求吴玠班师。虞允文上书表示反对这种不战而败，战胜而失地的作法，却被罢知夔州。中央遂诏“吴玠班师”，吴玠虽手握兵权，却仍听命于中央的指令，导致“金人乘其后，玠军亡失者三万三千，部将数十人，连营痛哭，声振原野。于是秦凤、熙河、永兴三路新复十三州，皆复为金取”。在其后的宋金和议里，金归复了原本已被宋攻取的大散关等州军。从中可见，各大宣抚使对中央的战略部署还是要认真执行的，少有违反之人。

再次，宣抚使司掌控的军队需听从中央的安排。南宋绍兴六年，朝廷“诏江东宣抚司统制官赵密、巨师古军，并权听殿前司节制。”^②殿前司军队自北宋以来就是中央的直属武装力量，直接听命于皇帝。上述诏命体现了中央将领对宣抚司军队的指挥调动权。

第四，军队移屯需要请示中央。如孝宗乾道元年（1165）十二月，四川宣抚使、领御前诸军都统制吴玠乞移屯兴州等处军马，孝宗发出疑问：“如何两下皆移，莫有劳扰”，后经朝臣等解释，方才从之^③。虽则有时出现先移屯后取旨的情况，但中央的旨意仍然是很重要的。

第五，中央还通过设置宣抚副使等办法分化宣抚使之权力。如前述宣抚使的副贰与僚属中曾谈到，从北宋开始就有同时设置宣抚使与副使的惯例，这一做法一直延续到南宋时期，正使、副使同时存在势必会造成权力在二者间的分配与制衡，分化了宣抚使的权力，更方便中央对其进行控制。有时为了压低宣抚司的地位，还不设正使，直接以副使为长官。尤其对于地理位置特殊的川陕地区就更是如此。南宋初，张浚出使川陕，参知政事王洵认为：“川陕重地，不可专任，宜求同心同德之臣协赞之。”即建议设立宣抚副使。王洵之言“虽不行，士大夫以公言为然。其后，大臣以专命被罪，亦颇悔不以命副为请也。”^④富平之战败后，张浚杀赵哲、诛曲端，朝臣多以此为非，章谊进言曰：“朝廷如欲久其事权，必收成功，则当除副贰，使之自助。今能臣之在川陕而可与共事者，

^①《建炎以来系年要录》卷七六 绍兴四年四月庚子。

^②《建炎以来系年要录》卷九九 绍兴六年三月乙亥。

^③《宋会要》兵五之二一。

^④《毘陵集》卷一三《资政殿大学士左光禄大夫王公墓志铭》

不无其人，伏望睿慈早赐措置。夫以陕西天下劲兵之郊，有一二大臣共筹军旅之事，则外之敌国、内之盗贼闻风知惧，真御侮敌愆之任也，其可缓乎！昔汉高祖与项籍相持巩洛之间，命韩信平齐下燕，而必以张耳辅行，当是之时，项氏奔走自救不得专意攻汉者，两人之力也。以韩信之才，犹资副助，则将将之语，岂虚言哉？”^①表面是设立副使协助宣抚使，实际上是分化正使权利。于是，高宗绍兴二年（1132）九月，宋高宗遂提出设置副使，诏以“显谟阁直学士知兴元府王似为端明殿学士、川陕等路宣抚处置副使，与张浚相见同治事。”^②张浚之始出使只以宣抚处置为名，节制四川、陕西、京西、湖南、湖北，至此始带“川陕等路”，并诏“陕西、四川并依旧听宣抚处置使司节制，京西、湖北依分镇画一指挥，其荆湖南路听宣抚使司节制指挥更不施行。”^③通过一方面缩小宣抚处置司辖区，一方面设置副使以分化其权力，张浚始不自安而求去。绍兴二年（1132）十二月，罢张浚宣抚处置使，次年五月，罢宣抚司便宜处置。

除设置副使外，中央还通过其他一些办法来制约宣抚司的权利。曹彦约评价开禧年间宋朝设立宣抚使的情况，指出：“开禧虽立宣阍，实无事权，名为招抚者或得以抗衡，名为节制者或得以侵，官微而偏裨皆得以直逮，小而州县皆得以僭言。用揣摩之小数而欲求度外之功，拘闲假之常文而欲制难料之变，至于军前支犒，皆仰给于总所，临阵喝转皆见沮于有司，用事者欣然有得，谓足以关防控驭，不知俊杰之士岂肯受制，事掣其肘，时失其机，或观望以谋夺其位，或倾险以阴沮其谋，而有志者不肯任事矣”。^④宋理宗时文天祥也曾上书曰：“今陛下命重臣建宣阍节制江东西诸州，官民兵财尽从调遣，庙谟渊深盖已得方镇大意矣。然既有宣阍，又有制司，既有制置副使，又有安抚副使，事权俱重，体统未明，有如一项目兵财，宣阍方欲那移，诸司又行差拨，指挥之初，各不相照，承受之下将谁适从。”^⑤其实凡从种种多为中央为控制宣抚使的权利而设置的。

第六，宣抚司的频繁废置，及在战情不紧急时长时期罢置，都是君主及中央控制宣抚司权力的有效办法。

北宋前期沿袭唐代旧制，宣抚司事毕即罢，从北宋中期开始，宣抚司的废置频繁起来，与战争的激烈也不无关系。宋仁宗时，田况于庆历二年八月出任陕西宣抚副使，然

^①《历代名臣奏议》卷二三九 章谊《论张浚在陕右宜除副贰往助》。

^②《建炎以来系年要录》卷五八 绍兴二年九月丙戌。

^③《宋会要》职官四一之二二。

^④《昌谷集》卷六，《上庙堂书》。

^⑤《文山集》卷三，《己未上皇帝书》。

至十一月便被召还，在任仅三个月。宣和二年（1120）童贯出任江淮荆浙宣抚使，次年十月便改任陕西、两河宣抚使，又次年三月改任河北河东宣抚使，同年改任种师道为河东河北宣抚使，在每个宣抚司任职的时间都不长。南宋时，邓友龙于开禧二年（1206）四月出任两淮宣抚使，六月即罢职，丘密接任，但亦于次年正月罢职，其在位虽长于邓友龙，但亦未超过一年。

南宋京湖、江淮战区在很长时间里未设宣抚司，即使战略地位相当重要的四川也分阶段地罢置宣抚司。如孝宗淳熙元年（1174）三月，以参知政事郑闻为四川宣抚使，七月罢之，并令其于五日结局。十二月，以资政殿学士、中大夫沈复为四川宣抚使，置司兴元府，而翌年六月复罢之。到南宋中期，中央更是从各个方面限制宣抚使的权力。右司谏汤邦彦曾指出孝宗重新设置宣抚使的特点：“陛下复置宣使以分委寄，置司之初，议论详悉。虑事权重、官属多，故损其权而减其属；谓财赋聚于宣司而不及军中，故取旧属军中场务悉以还之，宣司不得复取；谓军中差使制于宣司而不由都统，则升黜不审，主帅无素恩，故除统制官解宣司审察外，其余裨都统一面自差，宣司只申察院给付而已。”^①中央通过多方面的措施来限制宣抚使的权力。

南宋时期被任命为宣抚使者通常需要不定期的赴行在面见君主。一方面汇报工作，一方面有利于中央了解地方的具体情况，通常是君主赐宴以示优宠。如高宗“赐京东、淮东宣抚使韩世忠、淮西宣抚使张俊燕于临安府，以其来朝故也。”^②君主也通过这种方式加强了对宣抚使的控制。如绍兴十三年（1143）淮西宣抚使张俊入见，宋高宗对张俊阐述了一番《郭子仪传》，告诫他说：“若恃兵权之重而轻视朝廷，有命不即禀，非特子孙不膺福，身亦有不测之祸，卿宜戒之。”^③除宣抚使外，宣抚副使、宣抚判官也有不定期朝见君主的制度。另外，君主也委任从官至宣抚使司传达旨意。

特殊时期，朝廷也针对地方宣抚司等进行经济核查，以制约其兵财等权，如理宗景定中，权臣贾似道“行打算法。贾似道忌害一时之阉臣，故欲以此污之。向士壁守潭城，费用委浙西阉打算。赵葵守洪，则委建康阉马光祖打算。江阉史岩之、淮阉杜庶、广西帅皆受监钱之苦，累及妻子。徐李杜逮系狱，杜死后，追钱犹未已也。谢枋得举民义科，降招军钱，给义兵米。及行打算，枋得曰：“不可以累赵宣抚也。”自偿万楮，余无所偿，

^①《宋会要》职官四一之四〇。

^②《建炎以来系年要录》卷一三四，绍兴十年三月辛卯。

^③《建炎以来系年要录》卷一三九 绍兴十三年正月庚戌。

乃上书贾相云：“千金而募徙木，将取信于市人。二卵而弃干城，岂可闻于邻国？”乃得免焉。^①可见，打算法对地方宣抚等司的打击还是很厉害的，它成为权臣陷害那些统兵大将、制约其权力的特殊手段。

（四）中央对宣抚使的笼络

控制是中央与宣抚使关系的一个方面，为使这些人更好地为国家所用，笼络安抚也是不可或缺的。

范仲淹宣抚河东、陕西时，赐他黄金百两，但范仲淹“悉分遗边将。”^②靖康二年（1126）河东宣抚副使刘韐出使金营，不受金人诱降，自缢而死，建炎元年，朝廷赠其为资政殿大学士。

在南宋君主急于稳固边防或北伐收复失地时，其与宣抚使的关系是相当和谐的。吴玠任命为川陕宣抚副使，宋高宗不仅“赐以所御战袍、器甲”，且赐亲笔“朕恨阻远，不得拊卿之背也！”^③其实我们大可不必怀疑宋高宗此说是在故意作态，在南宋初年朝廷尚未战稳脚跟时，他对手下的武将确是相当依赖的，在君主与宣抚使的关系中表现出较为积极的一面。宋孝宗初当政，志在恢复，以虞允文为四川宣抚使，并进封雍国公。陛辞之日，孝宗“谕以进取之方，期以某日会河南。”虞允文表示担心内外不能协调一致，孝宗说：“若西师出而朕迟回，即朕负卿；若朕已动而卿迟回，即卿负朕。”又“御正衙，酌酒赋诗以遣之，且赐家庙祭器。”^④君臣二人相得益彰，拳拳之意溢于言表。

为了笼络宣抚使，帝王通常对宣抚使所提的一些关乎个人经济利益的请求予以应允。如高宗朝，淮西宣抚使刘光世请求将其淮东私田与淮西之田调换，本来在宋代是不允许官员在自己任官地营求产业，也严禁官员在所辖地区置买物业，但是宋高宗却答应了刘光世的这一请求。此举在朝中引起一部分人的反对。吏部郎官晏敦复言：“光世帅一道，未闻为朝廷措置毫发，乃先易私亩。比者岳飞属官以私事干朝廷，飞请加罪，中外称美，谓有古贤将风。光世自处必不在飞下，乞以臣言示光世，且令经理淮南，收抚百姓，以为定都建康计，中兴有期，何患私计之未便。”^⑤但是朝廷并未因此而收回成命。

朝廷对宣抚使的子侄、亲属给与一定优待。如绍兴二年正月，朝廷诏：“宣抚处置

^①《宋季三朝政要》卷三。

^②《宋史》卷三三四《范仲淹传》。

^③《宋名臣言行录》别集上卷九。

^④《宋史》卷三八三《虞允文传》。

^⑤《宋史》卷三八一《晏敦复传》。

使张浚书写奏报文字、进士张棨特与补承务郎，棨，浚之侄也。”^①

中央还通过立庙、赐器、死后追赠等方式给与宣抚使的名誉及奖励。如高宗曾于绍兴二年，“诏赐荆湖南路宣抚副使韩世忠金带”。^②也曾因“河东宣抚使刘韜死节”，赠“韜资政殿大学士”^③吴玠死后，高宗绍兴十年正月赐其祠额曰“忠义”。^④孝宗隆兴二年，“少师、奉国军节度使、四川宣抚使吴玠请用存中例立庙赐器，从之”，乾道八年诏：“有司赐少保、武安节度使、四川宣抚使虞允文家庙祭器”^⑤中央不仅对宣抚使进行奖励，且对其幕僚也给与种种优待政策。绍兴九年，“诏四川宣抚使司计议军事贾晖赐紫章服，以晖在任破檄赴行在禀议引对，特赐之”。^⑥

吴曦叛乱被平定后，吴玠位下子孙免于连坐，吴曦以反逆诛，其“妻男并决重杖处死外，其男十五以下兵女及生子之妾并分送二广远恶州军编管，内女已出嫁者免，亲兄弟有官人除名勒停。”“应吴玠位下子孙并移徙出蜀，分往湖广诸州居住。”且其坟墓祭祀“令四川宣抚置司取见服属官职照应施行。”^⑦吴氏家族世握四川兵权，而最后发生了吴曦叛乱，宋朝对其处置综合考虑了许多因素，念其先世之功，因而对吴玠子孙进行了赦免，体现了中央对宣抚使官员的安抚，利于这些官员及其后代死心塌地，为南宋王朝效力。

二、宋朝宣抚使与地方跨路级机构、官员的关系

（一）与督府之关系

南宋在军情紧急时，有时任命宰相和重臣兼任都督军马、同都督军马、督视军马主持前线军务，为中央派遣之最高级官员，其衙门称府，是比宣抚使司更高一级的跨路级统兵机构。都督府所辖路分将帅等所有军政事务都由其掌控，地方行政官员遇到军事战争应付军需等也听其处分。因其权势太重，故设置时间大都非常短暂，长者二年，短者不满一月。

高宗绍兴二年（1132），宰相吕颐浩兼任都督；张浚曾任都督江、淮军马，宋高宗赐诸路宣抚、制置司手诏曰：“朕以敌人远遁，边困稍安，临遣相臣往行师垒，西连陇

^①《宋会要》职官六二之八。

^②《宋会要》礼六二之五六。

^③《宋史》卷二四《高宗纪一》。

^④《宋会要》礼二〇之四七。

^⑤《文献通考》卷一〇四《宗庙考一四》。

^⑥《宋会要》舆服四之三。

^⑦《文献通考》卷一七〇《刑考九》。

蜀，北泊江淮，既加督护之权，悉在指挥之域，既难从于中覆，宜专制于事机，咨尔多方，若时统率，钦承联命，咸使闻知。”^①

宣抚使司要受都督府节制。如绍兴四年（1134），赵鼎都督川、陕、荆襄诸军事，他说：“臣今来出师，系都督诸军事，其所管路分自宣抚、镇抚、制置司以下及应统兵将帅，并听本府节制。”^②表明督府乃是地方上总揽全局的总指挥。绍兴五年（1135）以张浚为同中书门下平章事兼知枢密院事、都督诸路军马，“命张浚诣江上措置边防，诏谕诸路宣抚、制置司，示以专任之旨。”^③绍兴六年（1136），杨存（沂）中与刘猷战于藕塘，淮西宣抚使刘光世欲弃庐州而退保太平。是时“贼众十万已次濠、寿间，[张]浚命张俊据之，使存中往泗州与俊合。及至泗，则光世已舍庐去。浚遣人谕之曰：‘一人渡江，即斩以殉。’光世不得已还庐驻兵，与存中相应。”^④时刘光世为淮西宣抚使，张俊为江东宣抚使，都需听命于都督张浚，说明在战争中都督府有绝对的指挥权，宣抚使必须听从指挥。绍兴七年（1137），淮西宣抚使刘光世因军无纪律，“浚奏罢光世，以其兵属都督府，命参谋兵部尚书吕祉往庐州节制。”枢密院认为都督府不宜握有重兵，请求置武帅，以王德为都统制，以酈琼副之。“浚奏其不当，琼亦与德有宿怨，列状诉御史台，乃命张俊为宣抚使，杨沂中、刘锜为制置判官以抚之”。^⑤

都督府负责布置战略，以保证各战区之间能协同作战、加强守备。高宗朝，张“浚命淮东宣抚使韩世忠自承、楚以图淮阳，命淮西宣抚使刘光世屯合肥以招北军。命江东宣抚使张俊练兵建康，进屯盱眙”。^⑥

绍兴中，吴玠为川陕宣抚副使时，朝廷除赵鼎知枢密院、川陕宣抚使。赵鼎“辞以非才，上曰：‘四川全盛半天下之地，尽以付卿，黜陟专之可也。’……鼎曰：‘臣与玠共事，或节制之耶？’上乃改鼎都督川、陕诸军事。”^⑦由于宣抚使副地位相近，赵鼎“欲重使名以制吴玠”^⑧，说明都督与宣抚使的地位相比是不象宣抚使、副那样不清晰的，而是有着绝对的节制权的。

^① 《建炎以来系年要录》卷八五 绍兴五年二月壬辰。

^② 《忠正德文集》卷三《条具宣抚处置使司画一利便状》。

^③ 《宋史》卷二七《高宗纪四》。

^④ 《宋史》卷三六七《杨存中传》。

^⑤ 《宋史》卷三六一《张浚传》，《诚斋集》卷一一六《张魏公传》。据《宋史》卷二八《高宗纪五》：绍兴七年八月乙未，“以张俊为淮西宣抚使，驻盱眙；杨沂中为淮西制置使，主管侍卫马军司刘锜副之，并驻庐州。”同书卷三六六《刘锜传》：“[绍兴]七年，帅合肥”。而《张浚传》中所载杨沂中、刘锜以制置判官恐不实。

^⑥ 《宋史全文》卷一九下

^⑦ 《宋史》卷三六〇《赵鼎传》。

^⑧ 《宋史》卷三六二《朱胜非传》。

绍兴七年（1137）三月，都督府言：“逐路宣抚使司各有本府随军转运使，有湖北京西路宣抚使司未曾差置，今欲差本司参谋官薛弼兼督府随军转运副使，专一应办钱粮。”都督府通过派遣幕僚充任各路宣抚司之随军转运使、副从而加强了其对宣抚司的控制。

当孝宗隆兴元年（1163）六月，都督江淮军马张浚“特降授特进，依前枢密使、江淮东西路宣抚使”时，其原都督府官属于七月整建制地亦改充江淮东西路宣抚使司，而在此之前张浚任江淮东西路宣抚使时，其宣抚司官属也是整建制地改充都督府官属的，此时乃改回。至八月，宣抚司又复改回都督府，官属亦相应改回。九月，江淮都督府奏“契勘本府昨来初置江淮宣抚使司，辟置官属，后来改为江淮都督府，近又改为江淮宣抚使司。近降指挥依旧江淮都督府，虽建司开府前后名称不同，所有一行官属只是就辟改差，又就改差，就改称呼，即非有更替承代之人。欲从朝廷下吏部，将一行官属自初及今应历过月日并与通理为考任，（朝廷）从之”^①。可见，宣抚使在一定历史条件下可以升任都督，而都督又可降回为宣抚使，从而频繁变换。其幕僚亦忽而隶属宣抚司，忽而隶属都督府，唯一有区别的是当其由都督府幕僚变为宣抚使幕僚时需要降官，据《宋会要》记载当时：“左朝散大夫、试尚书礼部侍郎充江淮都督府参赞军事陈俊卿、左朝奉大夫、充敷文阁待制、都督府参赞军事唐文若各特降两官，改差充江淮宣抚使司参赞军事；左朝散郎、尚书户部员外郎充江淮都督府参议官冯方，左参议郎、直秘阁充江淮都督府参议官查篇，各特降两官，改差充江淮宣抚使司参议官。”^②但整个班子人员却没有变动，且其任职月日可以理为一考。可知，南宋不管是宣抚司还是都督府，其职能并没有发生大的改变，故可改易，而因为都督府的地位高于宣抚司，因此都督府僚属的地位也相应地比宣抚司同职任僚属地位高。这也是宣抚司与都督府关系的一个表现。

在战争年代宣抚使司经常需要犒军，以激励士心，而犒军的银绢有时是由都督府提供的。如绍兴六年，朝廷“诏令都督行府支银、绢各五千匹两，应付淮南东路兼镇江府宣抚使韩世忠支俵激励将士，从韩世忠请也”。^③

（二）与制置使之关系

制置使之设始于唐，宋朝亦设置。两宋时期的制置使可大致分为军职与非军职两类。

^① 《宋会要》职官三九之一四。

^② 《宋会要》职官七一之八。

^③ 《宋会要》兵一八之三七。

姚建根博士的毕业论文《宋朝制置使制度研究》对制置使这一制度进行了详尽的论述。其中也提及制置使与宣抚使的关系。^①本人拾遗补缺，于姚文已阐述十分清晰处不再赘，而以其尚显粗略处再做一深入的分析。由于非军职类制置使与宣抚使无太大干涉，故叙述主要集中于军职类的制置使。南宋高宗建炎三年（1129），浙西安抚使康允之为防秋，始带本路制置使，开创了南宋一路安抚兼制置使的先例，后随着与金、蒙古战争的发展，安抚制置使制度在南宋充分建立，亦成为主管数路军民、财政的地方大员。因此宣抚使与制置使、安抚使的关系存在着交叉重叠的情况，为使行文更加清晰，笔者将在下文讨论宣抚使与安抚使关系，而在此讨论与制置使及制置使带兼职安抚使时的二者关系。

1、宣抚使、制置使职能相近

宋朝委任执政大臣主持一个大军区的军务，往往是用宣抚使或宣抚处置使的头衔，官位较低者则用招讨使和制置使的头衔。说明宣抚使与制置使职能相近，均负责地方的防务。北宋末，方腊起义，北宋不得不暂缓北征，以“谭稹为两浙制置使，童贯为江、淮、荆、浙宣抚使，率禁旅及秦晋藩汉兵十五万讨之。”^②制置使与宣抚使之设均为讨平方腊，所不同者制置使之辖区远小于宣抚使，其任职者之官资亦低于宣抚使。常有宣抚司都统制担任制置使的情况。如淮南宣抚司都统制王夔为荆南府、潭、鼎、澧、岳、鄂等州制置使。在这种情况下，使得二司之间的关系较为密切，同时也更利于宣抚司对制置司的控制。也有宣抚使兼任制置使的情况，如端平元年（1234）赵范出任京河关陕宣抚使，同时兼任江、淮制置使，值得注意的是他两个职务的辖区有大小之分。宝祐二年（1254）以四川宣抚使李曾伯兼京湖制置大使，不仅为兼职，且分属两个不同的战区。

南宋建炎三年（1129）八月，以杜充兼江、淮宣抚使守建康。韩世忠为浙西制置使守镇江，刘光世为江东宣抚使守太平、池州，并受杜充节制。在这种情况下，韩世忠与刘光世的任职并无不同，并同受江淮这一大作战区长官的节制。岳飞等人也是先任制置使，而后升任宣抚副使、宣抚使的。

在同一辖区内，有时不同时设置宣抚使和制置使，如孝宗乾道六年，中书门下省言：“勘会四川已有宣抚司，系执政官出使。”诏：“四川安抚制置司并属官并罢，并归四川宣抚司公事等。及见管钱物委宣抚司拘收，具数申尚书省。其余应干事务照应昨胡世

^① 姚建根：《宋朝制置使制度研究》，复旦大学博士论文，2007年。

^② 《资治通鉴后编》卷一〇〇，宣和二年十二月戊辰。

将除宣抚，并罢制置司已行事理施行”^①。说明这两个机构的职能有类似之处，为避免机构的重叠而废罢其中之一。南宋，当某一地区同时设有宣抚使及制置使时，其驻地通常不在一处。如绍兴七年（1137），以张俊为淮西宣抚使，置司盱眙，杨沂中为淮西制置使，刘锜为副使，置司庐州。宁宗开禧三年（1207）五月，“诏四川宣抚、制置司分治兵民。”^②嘉定二年八月，“以安丙为四川制置大使，罢宣抚司”。^③在这里，宣抚使侧重军事，制置使侧重民政。

在特殊情况下，制置使可以代替宣抚使主管宣抚司事。孝宗乾道二年（1166）七月，朝廷罢两淮及陕西、河东宣抚、招讨司，时吴玠任四川宣抚使兼陕西、河东宣抚招讨使，十月，中央“密诏四川制置使汪应辰，如吴玠不起，收其宣抚使牌印，权行主管职事。”当乾道三年（1167）吴玠辞世后，命汪应辰主管宣抚司事，并移司利州，节制利州路所屯驻的御前军马。但这种情况并未持续多久，朝廷很快派虞允文为四川宣抚使。但制置使汪应辰在两任宣抚使的交替中起了一定的过渡作用，并确保宣抚司的职事始终有人负责。汪应辰乞罢制司，而朝廷不许，四川地区宣抚使司、制置使司并存，与宋廷所一贯实行的机构互相牵制政策是一致的。

由于宣、制司职能相近，在日常权力行使时，宣、制司长官之间存在一定矛盾。如孝宗乾道四年（1168），晁公武任四川制置使时，王炎为四川宣抚使，因二人不协，朝廷为之“罢四川制置司，归宣抚司”。^④

2、宣抚使地位高于制置使，对制置使拥有节制之权。

一般情况下，宋朝制置使的地位低于宣抚司。靖康元年（1126），以李纲为两河宣抚使，当时的河北河东制置使姚古、副使种师中等人“并在幕下”。^⑤至南宋，宣抚使的地位仍高于制置使，对制置使有节制之权。建炎三年，胡舜陟出任沿江都制置使，要受江淮宣抚使杜充的节制。

据陆游《老学庵笔记》载：“四川宣抚使置司利州或兴元府，以见任执政为之，而成都自置四川制置使。制置使移文宣抚司，当用申状，而倔强不伏。又以见任执政无用牒之理，于是但为申宣抚某官，不肯申宣抚司。此当据而不受，或闻之朝廷，而宣抚使

^①《宋会要》职官四〇之一五。

^②《宋史》卷三八《宁宗纪二》。

^③《宋史》卷三九《宁宗纪三》。

^④《宋史》卷三四《高宗纪九》。

^⑤《续资治通鉴长编拾补》卷五六 靖康元年九月甲子。

依违不能问也。”^①陆游对四川制置使的说法不确，南宋时期四川地区宣抚使司与制置使司或交替存在，或并存，四川制置使的辖区大体与宣抚使司同。其所说的只是表明了制置使司与宣抚使司的关系，是制置使司处于较低的地位。但是也存在制司“倔强不伏”的情况，不肯移文宣抚司时用申状，也说明制置使地位虽低但却是较为接近的，尤其是任者官资较高时。

高宗绍兴五年（1135），朝廷以席益为四川制置大使，加“大”字，诏其位宣抚副使上，州军兵马都隶于制置大使司，边防重事仍令宣抚司处置。绍兴六年（1136），以诸路宣抚制置大使并兼营田大使，宣抚副使、招讨安抚使并兼营田使。这都说明制置使的地位与宣抚司相比，并不总是固定不变的，为增重使名而加“大”字，遂使其位高于宣抚副使。宋高宗时，因川陕宣抚副使吴玠与总领所赵开有隙，特置四川安抚制置大使，以前执政席益领之，诏其位在宣抚副使之上。

制置使地位虽低于宣抚使，但是一些担当此任的有识之士能够充分行使自己的职责，并对宣抚使进行督促。如南宋绍兴年间，“敌骑度大散关，人情汹汹，[王]刚中跨一马，夜驰二百里，起吴玠于帐中，责之曰：‘大将与国义同休戚，临敌安得高枕而卧？’玠大惊。”^②时王刚中为制置使，吴玠为宣抚使。

通常情况下，宋代宣抚使因其地位、官资高于制置使，因而对其有节制之权。

首先，正如前文所说，宣抚使及制置使之任职者资历不同，一般任宣抚使者略高，为宣抚使节制制置使提供了条件。其次，宣抚使可以奏辟制置使或其僚属，从而加强了对制置使的控制。南宋时期，宣抚使由于取得了相当多的便宜行事之权，因之随时情之需，宣抚使可奏请朝廷设置制置或招抚使。如建炎四年，张浚承制以陕西制置使王似知成都府。另外，宣抚司还以“便宜”任命宣抚司属员担任制置使。绍兴二年，“江南东路安抚大使兼光、寿春府、滁、濠、庐、和州、无为军宣抚使李光言：‘庐濠二州及六安军最与伪地接境，乞兵五六千人，并文臣一员，庐州屯驻，假以制置或招抚使副之名’。诏：‘李光选文臣一员充淮西巡抚使，仍差兵二千人付所差官将带前去庐州屯驻’^③。在这里，制司是由宣抚使奏请设置的，虽然朝廷最终只设了招抚使，但这也充分说明宣抚使的地位在制置使之上的。再次，宣抚使司辖区一般大于制置使司。

^①《老学庵笔记》卷四。

^②《宋史》卷三八六《王刚中传》。

^③《宋会要》兵二九之二七。

（三）与经略司之关系

宋朝的经略司受宣抚司节制，宣抚使有权在作战时指挥经略使。如高宗建炎四年，“[张]浚决策治兵，移檄河东左副元帅宗翰问罪；宣抚司干办公事万年郭奕力言不可，浚不从。乃以玠权永兴军路经略司公事，遂取永兴军。”^①张浚以吴玠任经略司公事，加强了对经略司的控制，而在吴玠升任忠州防御使后，宋军完全控制了永兴军。绍兴九年六月，“楼照承制以杨政为熙河经略使，吴玠为秦凤经略使，仍并听四川宣抚司节制；郭浩为鄜延经略使、同节制陕西军马。”^②“四川宣抚副使胡世将，自河池遣泾原经略使田晟以兵三千人迎敌。”^③胡世将还以本司参谋官孙渥为熙河经略使。

对于临阵逃脱之经略使，宣抚使甚至有权斩之。建炎四年金引兵趋陕西，宣抚使张浚命熙河路刘锡、秦凤路孙渥、泾原路刘锜、环庆路赵哲四经略使及吴玠之兵拒之。次于富平，金军直击赵哲军，他将不及援救，而赵哲因离所部，“将校望见尘起，遂惊遁，诸将皆溃”。金军乘胜追击，关陕大震，张浚斩赵哲，并上书待罪。此战至为关键，宋军失利造成“自是关、陕不可复”的局面，“论者咎浚之轻师失律”，张浚之斩赵哲也有为己开脱的一面，但是作为方面军主帅的赵哲擅离所部确实违反了战时军法。之后张浚被罢免，其主要原因之一也是因为时论认为他不该斩杀赵哲^④。

宣抚司对经略司之属官也有奖罚之权。高宗绍兴三年九月，朝廷诏：“左朝请郎、权凤翔路经略司主管机宜文字陈远猷特转两官，除直秘阁。以宣抚处置使张浚言元和尚原之役，远猷措画有劳，以便宜转授。”^⑤

（四）与宣谕司之关系

宣谕使在南宋初原是中央临时派遣之使节，至前线“宣谕德意”，采访军政民情。如高宗绍兴十一年，郑刚中任四川宣谕使，虞允文于绍兴三十二年任川陕宣谕，皆奉命参预军政，“其权任直宣抚之亚焉”，带有军政长官之性质，唯在任时间不长皆不过一年，或即升任宣抚使，或旋即归朝。宁宗开禧二年三月，薛叔似、邓友龙分别被任命为京湖宣谕使、两淮宣谕使，四月，二人即皆升任为宣抚使。故宣谕使在南宋中后期可视

^①《建炎以来系年要录》卷三六 建炎四年八月癸未。

^②《宋史》卷二九《高宗纪六》。

^③《宋史》卷二九《高宗纪六》。

^④《宋史》卷三六一《张浚传》。

^⑤《宋会要》选举三四之五。

为宣抚使之流亚。^①其地位低于宣抚使，任职则基本相同。

宣谕使有时也简称“宣抚”，因此需要与宣抚使进行区分。如周聿所任为四川宣谕使，而在一些史书中称其为“宣抚使周聿”^②。而其并非真的担任过四川宣抚使。

宁宗开禧三年（1207）三月，吴曦叛乱平后，以杨辅为四川宣抚使、安丙为宣抚副使，四月以吴猎为四川宣谕使，“诏吴猎与宣抚司议，分兴州都统军之半屯利州。”^③后又诏杨辅至行在，而以吴猎为四川制置使^④。《宋史》卷三八记载，以起居舍人许奕为四川宣谕使，同书卷四〇六《许奕传》则谓：“蜀盗既平，以起居舍人，宣抚四川。”许奕对此任命提出了自己的意见：“使从中遣，必淹时乃至”，“执政是其言”，因此事隔一个月，朝廷以吴猎代替许奕，为四川宣谕使，正是出于就近遣使的一个原因。但从对宣谕使的发展来看，它的职能和宣抚使有混同的趋势。

（五）与招讨使、招抚使、镇抚使等关系

宋代招讨使、招抚使、镇抚使等，其地位皆低于宣抚使，受宣抚使节制。

招讨使是南宋在军兴时期设置的重要统兵职官，其职序位在宣抚使之下，制置使之上。如南宋建炎四年，李成围江州，宋廷以张俊为江南招讨使时，“仍诏在宣抚使之下，制置使之上，著为令。”^⑤岳飞即是先担任招讨使，后升任制置使，再升任宣抚使的。

招抚使不常设。宋高宗建炎初，张所任河北西路招抚使，负责收复失地。绍兴年间，刘光世出任三京等路招抚处置使。宣抚司属官亦得以辅佐招抚使。如李纲荐张所经略两河，以之为河北招抚使，“赐内府钱百万缗，给空名告千余道；以京西卒三千为卫，将佐官属，许自辟置，一切以便宜从事。”张所入见高宗时，高宗命直秘阁王圭为宣抚司参谋官佐之。^⑥这加强了宣抚使对招抚使的控制。

镇抚使在南宋初期多设，后期亦曾再设，多以武将担任，且出身较低^⑦，因此其地位亦低于宣抚使，要受其节制。如高宗朝，川陕宣抚使张浚曾任命金、房镇抚使王彦“兼宣抚司参议，驻兵通州”^⑧。

^① 《建炎以来朝野杂记》甲集卷一一《宣谕使》。

^② 《宋史》卷四四八《李彦仙传》。

^③ 《宋史》卷三八《宁宗纪二》。

^④ 《宋史》卷三八《宁宗纪二》。

^⑤ 《建炎以来朝野杂记》甲集卷五《招讨使》。

^⑥ 《宋史》卷三六三《张所传》。

^⑦ 可参见余蔚：《宋代地方行政制度研究》第69页相关研究。

^⑧ 《建炎以来系年要录》卷六五，绍兴三年五月丙子。

（六）与都统制、统制的关系

都统制是军队的统兵官，别称戎司。北宋宣和年间，因东南用兵，始置都统制，兵罢则废。其地位高于统领官，次于宣抚使、宣抚副使。罢宣抚司后，其为大军最高指挥长官。凡所带武官阶较低而授予“都统制”，则称“副都统制”。统制高于统领官，低于副都统制，属将佐。宋钦宗拜种师道为京畿、河北、河东宣抚使，而以姚平仲为都统制。

宣抚使有权任命都统制、统制，如南宋初，张浚因其幕僚刘子羽推荐，任命吴玠为统制，以其弟吴玠掌帐前亲兵。绍兴二年（1132），又命吴玠兼宣抚处置使司都统制，节制兴、文、龙三州。

任命统制官可不避其亲。绍兴三十一年（1161），金人撕毁合约南侵，吴玠“以宣抚使总三路兵御之，[吴]玠愿自力军前，玠以为中军统制。”吴玠为吴玠之子，而吴玠任命之。

都统制可以兼任宣抚司属官。北宋末年马扩即是以宣抚司都统制兼参议官

都统制在取得战功后，亦可升任宣抚使。高宗绍兴三年（1133），吴玠在任川陕宣抚处置使司都统制时，取得仙人关之捷，被授予川、陕宣抚副使，后收复了凤、秦、陇三州。

宣抚使对都统制、统制有节制之权，如高宗朝，“江淮宣抚使杜充闻李成叛，命神武前军统制王玠以所部赴滁州”^①。宣抚对统制官的不法行为可采取措施。如宁宗朝，宇文绍节任湖北、京西宣抚使，其统制官高悦在戍所“肆为杀掠，远近苦之”，宇文绍节采取了收其部曲的办法加以控制，不久又有人诉高悦放纵其部下为寇，宣抚使将其部下“杖杀之”^②。由此可见，宣抚使对统制是有着绝对的控制及领导权的。

但是当任宣抚使者较弱时，也会出现都统制不忌惮宣抚使的局面。种师道为京畿、河北、河东宣抚使，姚平仲为都统制，从表面上看姚平仲应该听令于种师道，但是种氏、姚氏都“号称山西巨室”，“两家子弟各不相下。平仲恐功独归种氏，忌之，乃以士不得速战为言，欲夜劫斡离不营”。^③姚平仲的这个计划应该是得到了宋钦宗等人的首肯的，但是却贪功，希望以速战速决解决问题根本不符合当时的形势，因之失败也离他不远了。南宋时，宣抚使张浚被从四川召回后，以王似、卢法原为川陕宣抚副使，但由于他们“人

^①《建炎以来系年要录》卷二八，建炎三年十月。

^②《宋史》卷三九八《宇文绍节传》。

^③《宋史》卷三五〇《姚古传》。

望素轻，颇不为都统制吴玠所惮。”^①而一旦宣抚使丧失了对其属下都统制的绝对指挥权，是不利于战争中号令一致和执行的，为此宋高宗专门进行调停，”赐三人玺书，略曰：‘羊祜虽居大府，必任王浚以专征伐之图；李愬虽立殊勋，必礼裴度以正尊卑之分。传闻敌境尚列屯兵，宜益务于和衷，用力除于外患。’”^②

（七）与总领所之关系

南宋分设淮东、淮西、湖广和四川总领所，专门负责各支屯驻大军的钱粮供应。在本文第五章中已对宣抚使参与总领所事务及相关关系进行了论述，这里仅概括总结之。

南宋初期初设总领所时，总领所隶属于宣抚使司，其长官由宣抚使辟置。后一度以都转运使司代替总领所。后秦桧以赵不弃为四川宣抚司总领官，使之总领宣抚司钱粮，以牵制宣抚使郑刚中，总领所只是在名义上隶属于宣抚司了。宋宁宗时，通过对权臣的私意恳嘱及用兵北伐的需要，四川宣抚使副再次控制了四川总领所这一理财机构，宣抚使取得了本地区财政相对独立的控制权。

抛开总领所与宣抚使的隶属关系不谈，宣抚使司与总领所的关系主要表现在两司共同措办军费粮饷及辖内军费事务，但在此过程中二司也是矛盾种种，总领所赵开就是因为与宣抚使吴玠不谐而离职的。

（八）与提举茶马司的关系

提举茶马司，宋神宗时始设，负责以四川之茶交换西北少数民族的马。茶马司长官名称前后屡次更改。由于负责马政也是宣抚司的重要职能之一，因此四川宣抚司与都大提举茶马司之间也具有一定的关系。

对于茶马司的僚属，宣抚司有权根据需要奏辟。如孝宗隆兴三年（1165），四川宣抚使司奏：“据茶马司申：川、秦二司元管属官八员，因并秦司归川司，裁减三员。后来又减罢川司两员，见存三员。各分一员专一主管成都、兴元、遂宁府签厅。今于凤洲河池县置司，所有簿书仓库储积之类，必藉属官管干。欲乞于减罢秦司属官三员，内再行辟置秦司干办公事两员。一管干宕昌买马事务，一管干河池县秦司签厅。令本司于京官内踏逐谙晓马事之人奏辟……契勘未军兴以前，陕西、岷、阶州、并川路岁额买马共八千七百四十六匹，今每年买马一万九百六十六匹。比之元立岁额委是岁多，阙官分干。

^①《建炎以来系年要录》卷七二 绍兴四年正月戊辰。

^②《建炎以来系年要录》卷七二 绍兴四年正月戊辰。

欲乞许令辟干办公事、准备差遣各一员”，朝廷乃诏其“许添置准备差遣一员，令本司辟差。”^①

又如孝宗朝，虞允文任四川宣抚使时，都大茶马司上奏：“自减罢提点纲马驿程官后，所发马纲在路弊端百出，委于马政有害。不敢尽复，内乞差二员，一员自成都府至兴元府，一员自兴元府至汉阳军，令提点驿程，乞许从本司踏逐，申宣抚司差辟。”朝廷从之。^②这样，就形成了茶马司选择合适的人选，申报宣抚司认可后差辟提点纲马官的制度。

而乾道元年，都大提举茶马陈弥作更是建议将本司买马公务并于宣抚司。其理由是：

本司买马系川、秦两司，文、黎、珍、叙、南平、长宁军六州军年额川马五千六百九十六匹，系应副江上诸军。阶之峰贴峡、西和之宕昌两处年额，共买马四千一百五十四匹，系轮年应副三衙。缘秦司去本司二千余里，专委本司属官前去措置收买。自八月开场以来，只买过马二十八纲。近据属官赵永申，自十月十五日以后将及一月，无匹马到场。续得宕昌买马官王德俊申，准宣抚司分委屯驻将官收买进马不限数目。窃见宕昌、峰贴峡虽系两处置场，地里相距不远。只洮叠州一路，蕃客前来入中。自至市以来，止有此数。若是本司与宣抚司争买，不惟蕃客观望，重有所激。又两司各不相照，致有私贩，实为未便。欲乞将秦司马并于宣司买发，本司依年例应副茶帛，庶几事权归一，共济国事^③。

对此四川宣抚使吴玠提出了不同看法，不同意将茶马司买马之事全并于宣抚司。

臣今契勘，宣抚司自隆兴元年被旨收买进马，节次发过马四千匹。并系统续鬻任内，两司各无相妨。自陈弥作到任，本司又得旨买发进马五百匹，每匹价钱止是二百余贯。茶马司价钱比本司非不高大，止缘茶马司拖欠蕃客价钱，致马来少。今却称臣高价挽买，缘臣所买进马并系统续鬻任内，自有年月可考。即与陈弥作到任后买马并无相干，兼照祖宗成法，专置茶马司措置买马，他司不得干预。况宣抚司事务繁冗，难以更与茶马司在买马之责，乞下茶马司遵守成法。（朝廷）从之。^④

^①《宋会要》职官四三之一一二。

^②《宋会要》职官四三之一一七。

^③《宋会要》职官四三之一一〇。

^④《宋会要》职官四三之一一一。

看来,朝廷还是认为茶马司应当负责买马主要职责,宣抚司只是临时应付需要。并且当宣抚使司需要创添骑军时,茶马司则有责任负责买马。如孝宗隆兴元年十一月,都大茶马司言,“本司于今年额外添买马二十六纲,应付江淮宣抚使司并添神劲、武骑等支用”^①。

三、宋朝宣抚使与地方路级主要机构、官员的关系

(一) 与转运使关系

宋朝于各路设转运使,主管财赋。特殊时期,宣抚使有权辟置转运使,如南宋初,张浚承制以井度为利州路转运副使^②。宣抚使对其辖下转运使有监督、弹劾之权。范仲淹宣抚河东时,弹劾其辖下转运使刘京“在所部市私物扰民”,朝廷于是将刘京罢免,并明确“自今勿复委以均输之任”。^③

对于宣抚使司支费,转运使负责措办。神宗朝,范育使河东,论韩绛筑啰兀二砦:“始调外郡稍远边城前后三十万夫,辽州最为穷僻,然犹上户配夫四百三十四,僦直计三千缗,下者十六人,其直十万。辇运所经二十二驿,宣抚司不先告期,转运使临时督办,致民皆破产,上下莫敢言”。^④

而从川陕宣抚副使吴玠的身上,我们能看到宣抚司与转运司相比具有较高的地位,甚至敢于诛杀转运使及其幕僚。绍兴八年(1138),

四川制置使胡世将至遂宁府,遂会川陕宣抚副使吴玠于利州。时军阙见粮,玠颇以家财给之。玠行至大安军,妇人、小儿饥饿者千百拥马首而噪,玠大怒,谓曰:‘吾当先斩勾光祖,然后自劾以谕汝辈。’光祖时以直秘阁为利州路转运副使故也。异时,宣抚副使皆文臣,而玠起行伍,不十年为大帅,故不肯相下,诚意不通。及是世将开怀与语,玠欢甚,语人曰:‘宿见胡公开怀晓事,使我忧懣豁然。’世将行之明日,玠乃械诸路漕司吏斩于市,余怒尚如此。

先是,水运沂江千余里,半年始达,陆运则率以七十五斗而致一斛,世将与玠反复共论,玠亦晓然知利害所在。世将又以恩义开谕,且贷阆州守将

^①《宋会要》兵二二之二九。

^②《宋史》卷一七四《食货上二》。

^③《长编》卷一五五,庆历五年四月己丑。

^④《宋史》卷三〇三《范育传》。

孙渥回易米数万石给之，诸路漕臣相继集利州，各有所餉馈，军赖以给。乃复前大帅席益转般折运之法，粮储稍充，公私便之。（玠欲斩勾光祖事以费士戴《蜀口用兵录》增入，或曰，玠初欲斩四路漕臣，幕客止之曰：‘转运使皆上所命，而宣抚擅斩之，是跋扈也。’玠乃止，犹斩其都史。）^①

作为一名武将出身的宣抚副使，吴玠所为确可称为“跋扈”，如非其幕客阻止，转运副使或也成为刀下之鬼。由此可见在战争时代，一切以战事为中心，作为军政大员的宣抚使要求转运使的职责在于保证军粮的供应而不计其余，强硬派的宣抚使更是把这一点发挥的淋漓尽致，这也就不难理解吴玠在宣抚副使任上与转运使的矛盾，以及与主管钱粮的总领官的矛盾了。

宣抚使与转运使还共同审核辖内财赋情况，处理相关事务。如高宗绍兴十五年（1145）“罢夔路酒禁，夔旧无酒禁，为场店一百四十余所，建炎末增至六百余所，约增额钱四万二千九百余贯，然土荒人少，不以为便，至是宣抚司与转运司对数补填，遂弛其禁。”^②孝宗乾道四年（1168）二月，朝廷诏“四川宣抚使虞允文，集四路漕臣会计财赋所入，对立兵额。”^③

由于战时军需具有一定的特殊性，宣抚司有时置有随军官，多为计置粮草军须或随军转运使，这侵犯了一部份地方转运使的权力。如北宋神宗朝，“广西军兴，其粮草虽以次第降指挥备办，缘随军移那，犹藉人专切计置，奉旨令宣抚使司奏举官一两员充随军计置粮草军须，仍令赵离等专切提举，及令三司更切契勘催促应副。御批其专切计置，缘诸路已自有官司，今来宣抚司特置官二员，可止充随军催驱粮草，赵离令都大提举，应干计置粮草路分转运司朝廷差去官，如有失办集，并令都大提举司一面取勘施行，宣依此改定疾速行下。”^④当时赵离为宣抚副使。后又诏其为都大提举计置粮草。熙宁九年（1076），“诏安南道招讨司、荆湖广南宣抚使司，令随军转运司官多赍金帛随军，遇有降附州峒，即优价博采”^⑤。

（二）与提点刑狱官的关系

提点刑狱官为主持各路刑狱治安的重要路级官员。

^①《建炎以来系年要录》卷一二一 绍兴八年七月癸丑。

^②《文献通考》卷一七《征榷考四》。

^③《宋史》卷三四《孝宗纪二》。

^④《长编》卷二七三 熙宁九年二月丙午。

^⑤《长编》卷二七四，熙宁九年四月癸巳。

北宋时期，宣抚使有权奏差提点刑狱官对辖区内赈灾等事宜进行处理。如仁宗朝，韩琦宣抚陕西，适逢大旱“河中、同、华等州饥民相率东徙。琦即选官分诣州县，发省仓以赈之，奏差提点刑狱许宗寿，专切往来提举蒲、华同三州，所活凡二百五十四万余人，它州称是。”^①

宋神宗元丰元年（1078），权发遣本路提点刑狱刘宗杰言：“邕州修城，不依宣抚司指挥丈尺，乞下经略司相度修筑。”诏“干系官并劾罪，其提举官刘宗杰自案举，特免劾。委经略司相度所筑城，如堪久远守御，即督功完就，若低怯难以御敌，别计工以闻。”^②

在南宋初年特殊的政治环境下，提点刑狱司长官亦上书宣抚使其对边防重事的见解及提出具体的建议。如秦凤路提点刑狱公事宋万年，就曾致书川陕宣抚副使胡世将指出张中孚等人不可依靠、阴藏奸谋。^③

南宋时期，宣抚使还取得了对辖区内提点刑狱官的奏辟权，如川陕宣抚使张浚承制以朝议大夫、新知夔州苏觉提点利州路刑狱公事。^④另外宣抚使还可承制以提点刑狱公事兼任他职，如绍兴元年（1131）七月，张浚“以直龙图阁利州路提点刑狱公事杨斌为永兴军路经略安抚使。”^⑤这些都加强了宣抚使对提点刑狱官的控制，并也相应地扩展了提点刑狱的职能，使之增加了一些军事色彩，并促使有些提点刑狱长官在其上司宣抚使的授意之下行事。如绍兴中，曲端本为四川宣抚处置使司都统制。金南侵潼关，曲端未援吴玠，张浚因此罢免曲端，其后吴玠、王庶等人又百般诬陷、挑拨，张浚遂起杀心，系曲端于恭州狱。武将康随与曲端旧有隙，“憾端入骨”，张浚以之为提点夔路刑狱，杀害了曲端。在张浚杀曲端这一事件中，提点刑狱官康随实际上是秉承了张浚之意。

又如万俟卨为湖北提点刑狱，“岳飞宣抚荆湖，遇卨不以礼，卨憾之。卨入觐，调湖南转运判官，陛辞，希秦桧意，谮飞于朝。”^⑥这也是提点刑狱官与宣抚使关系的一个例证。

（三）与安抚使的关系

安抚使司为路级军政、治安机构，又称帅司。宋初为了实现对外防御辽、西夏等少

^① 《太平治迹统类》卷九《仁宗诸臣谋国远略》。

^② 《长编》卷二八七 元丰元年闰正月壬午。

^③ 《建炎以来系年要录》卷一三二 绍兴九年九月辛卯。

^④ 《建炎以来系年要录》卷三七 建炎四年九月己未。

^⑤ 《建炎以来系年要录》卷四六 绍兴元年七月甲子。

^⑥ 《宋史》卷四七四《万俟卨传》。

数民族政权的侵扰，对内巩固其统治，沿袭隋唐旧制，运用安抚使等职来处理各项突发事件。宋真宗时，因诸路灾伤或边境用师，皆特遣使安抚。因事而置，事已则罢。宋仁宗时因宋夏长期在陕西冲突，在此地区设置安抚使，并逐渐形成帅司路。河北、河东等地区也均设立安抚使。南宋因抗金斗争需要，安抚使制度逐渐推向全国。

宣抚使对安抚使有节制之权。如仁宗朝，贝州发生王则叛乱后，“以参知政事文彦博为河北宣抚使，本路体量安抚使明镐副之。镐督诸将攻贝州城，久不下……彦博乞自往讨贼，故遣彦博宣抚而改镐为副。”^①可见，宣抚使与安抚使的关系是节制与被节制的关系，而当文彦博亲自前往平乱时，又改明镐为体量安抚使为宣抚副使，由此可知宣抚副使的地位也是略高于安抚使的。侬智高叛乱，孙全彬为湖南、江西路安抚副使，他请于宣抚使狄青，表示愿意“独当一队以自效”，狄青使其“将左方兵，力战于邕州”。^②

宋朝的宣抚使地位高于安抚使。在战乱时期，一路安抚使仅为其幕府的僚属。但自北宋末年起，任宣抚使者官资进一步降低，有以安抚使任宣抚者。范致虚以京兆府路安抚使任陕西五路宣抚使，“令督勤王兵入援”。^③宣抚使也常兼任安抚使。绍兴元年（1131）刘光世以两浙西路安抚大使兼淮南路宣抚使，而在其兼任期间申请“合使印记乞以淮南东路宣抚使为文”。不久，“太尉、两浙西路安抚大使、淮南、扬、楚等州宣抚使刘光世兼海泗州宣抚使”。^④刘光世在短期内两次兼任，而欲印记以宣抚使为文，表现出宣抚使的地位是高于安抚大使的。

面对宣抚使时有所命非贤的情况，常有安抚使在处理军中事务时与宣抚使的关系并不能协调一致。南宋初年，李彦仙任知陕州兼安抚使时，金意欲攻下陕州后合力向西发展。彦仙“自料金人必并兵来攻，即遣人诣宣抚处置使张浚求三千骑，俟金人攻陕，即空城渡河，趋晋、绛、并、汾，捣其心腹，金人必自救，乃由岚、石西渡河，道鄜、延以归”，但“浚不从”，并“贻书劝彦仙空城清野，据险保聚，俾敌无所掠，我亦无伤，俟隙而动，庶乎功成。”对此“彦仙亦不从，守城之意益坚。”^⑤在如何守陕州一事上，安抚使与宣抚使并未达成一致意见。然而当金军攻城之时，因为安抚使是直接指挥者，因此实际上部分地执行了其战略，由于宣抚使未加以协调和配合，所以其战略也并不能

^①《太平治迹统类》卷十《仁宗平王则》。

^②《宋史》卷四六六《孙全彬传》。

^③《宋史》卷二二《钦宗本纪》。

^④《建炎以来系年要录》卷四六 绍兴元年七月丁未。

^⑤《建炎以来系年要录》卷三〇 建炎三年十二月癸卯。

得到彻底的贯彻，最终造成了陕州的失守、李彦仙投河自尽的后果。

南宋末理宗朝，武将高达“恃其武勇，殊易（贾）似道，每见其督战，即戏之曰：“巍巾者何能为哉！”每战，必须劳始出，否即使兵士哗于其门。吕文德谄似道，即使人呵曰：“宣抚在，何敢尔邪！”……故似道皆恨之。以核诸兵费，（曹）世雄、（向）士璧皆坐侵盗官钱贬远州。每言于帝欲诛达，帝知其有功，不从。”^①时高达为湖北安抚副使，对宣抚使如此无理，可见二者关系之不和。

四、宋朝宣抚使与州县官府、官员的关系

如本文前述宣抚使职能时所论述的，宋朝宣抚使对辖下州县官员有奏辟之权、监察升黜之权。因此宋朝宣抚使与州县官府、官员的关系基本是统辖与被统辖关系，而在这基本关系之外尚有其它复杂的情况。

州县官府可对宣抚使的军事行动提出建议，有些被宣抚使所采纳。如仁宗朝侬智高叛乱，宣抚司以宣毅卒有功，檄补军校，时任颍知潭州，“察其色动，曰：‘必有异志。’执按之，具服为贼内应。搜其家，得所记潭事甚悉，梟首以徇。”^②又如神宗朝，吕公弼知太原府时，适逢韩绛宣抚陕西、河东，“将取啰兀城，令河东发兵二万，趣神堂新路。[吕]公弼曰：‘虏必设伏以待我。永和关虽回远，可安行无患’。”^③韩绛乃改由永和发兵，而神堂新路之援兵果然遇到埋伏，朝廷诏奖公弼。这主要也是因为州县官员对当地情况更加熟悉，因此能提出切实可行的建议。

南宋时期，胡世将任四川宣抚使时，“会有诏令宣抚司纳契丹降人”，时知成都府兼本路安抚使张焘对胡世将说：“蜀地狭不能容，前朝‘常胜军’可为戒。”以免出现北宋末年因纳辽朝降将张穀而使金朝借此南侵，并引起郭药师叛乱的前车之鉴，胡世将采纳了张焘的合理建议，遂“奏寝其事。”^④

为了加强对州县的控制，宣抚使还往往兼任辖区内某知州、府。仁宗朝，范仲淹任陕西四路宣抚使而兼知邠州。徽宗宣和五年，王安中为河北、河东、燕山府路宣抚使、知燕山府。朝廷又以降将郭药师为同知府事。“药师跋扈，府事皆专行，安中不能制，第曲意奉之，故药师愈骄。”^⑤后王安中缢杀张穀，并函其首送与金人，郭药师对此极为

^① 《宋史》卷四七四《贾似道传》。

^② 《宋史》卷三三〇《任颍传》。

^③ 《宋史》卷三一—《吕公弼传》。

^④ 《宋史》卷三八二《张焘传》。

^⑤ 《宋史》卷三五二《王安中传》。

不满，自是则暗藏反心，且宣言：“金人欲穀即与，若求药师，亦将与之乎？”王安中“惧，奏其言，因力求罢。”^①反映出对手握军队大权的地方官员，宣抚使无力制御，然曲意奉迎的结果却只能使其“愈骄”。南宋时期还出现宣抚使兼领州长官的情况，一些边防重镇多由宣抚使节制，以统一指挥。高宗绍兴元年（1131），朝廷诏：“以淮南民未复业，须威望大臣措置，以[吕]颐浩兼宣抚，领寿春府、徐、庐、和州、无为军。”^②绍兴五年（1135），韩世忠除京东、淮东宣抚处置使兼节制镇江府。^③

宣抚使也有权征调州县的力量修筑城池。北宋仁宗朝，范仲淹宣抚陕西、河东时，决定修筑古西腰城以断绝西夏与宋的属羌明珠、密藏、康奴三族的交通，他“檄知环州种世衡与知原州蒋偕共干其事”，种世衡在生病的情况下，当日起身，与知原州蒋偕来到细腰，并“使甲士昼夜筑城。”^④对宣抚使的征调反应速度相当快，而且因为事先又遣使者通报了西夏，因此西夏对此次筑城并未提出异议，但是当城修好后，种世衡也去世了。

宣抚使对辖下州县之财赋有权调用。如绍兴初年，宣抚使孟庾讨闽寇，路过温州，知州洪拟“趣使赴援”，“庾怒，命拟犒师。拟借封桩钱用之。”由于封桩钱不是随便可以使用的，为了应付宣抚使犒师之要求不得不借用，因此“已乃自劾”。^⑤表现出州县在面对宣抚使时小心奉迎的一面。虽如此，贼平之后洪拟并未受处分，反而加秩一等，召为礼部尚书。

^① 《宋史》卷三五二《王安中传》。

^② 《宋史》卷三六二《吕颐浩传》。

^③ 《宋史》卷三六四《韩世忠传》。

^④ 《长编》卷一五三，庆历四年十二月乙卯。

^⑤ 《宋史》卷三八一《洪拟传》。

第七章 宋朝宣抚使制度的特点、作用、历史影响

两宋三百余年间，宣抚使制度经历了一个逐渐发展、演变的过程，至南宋而趋于完善，并对后世产生了巨大影响。这是因为在南宋时期，宋王朝与金、蒙（元）长期对峙，他们之间的战争残酷、激烈而长期，是宋辽、宋夏战争所不能比拟的。同时北宋时期的禁军在北宋末年已是腐败到顶点，丧失了其精锐的战斗能力，并在北宋灭亡后也随之溃散，到南宋初年已下降为与厢兵差不多的地方役兵。随着战争的发展，在南宋逐渐形成了四川、京湖、江淮三个大战区，并重新组织了军队，为了更有效地组织力量进行战争，时代要求必须有一个更大授权、更高职位的官员来掌控抗金、蒙元的大局，在这种局势下，宣抚使逐渐成为主管一方军政、民政的地方长官，在战争中发挥了巨大作用。

一、宋朝宣抚使制度的特点

两宋时期，宣抚使之任职者，官资趋于下降，由北宋时期以宰相、副相等出任宣抚使，降低到以侍从官、各部郎官等，一度还出现了以宦官和降将为宣抚使的特例。但总的来看，宋朝宣抚使仍为品级较高官员的差遣。

以文御武政策的贯彻，一是被任命为宣抚使者多为文臣，南宋初年虽部分参用武将，但朝廷采用种种办法加强对其控制。二是武将被任命为宣抚司副长官时，多用文臣为正使以行牵制。

宋朝宣抚使军事职能的加强也是极为突出的。其由唐代以安抚为主要职责的临时朝廷遣使，逐渐演变为指挥地方军事作战与平乱的军政长官。宋朝宣抚使在指挥战斗、布置战略、招募军队、节制将帅、日常治安等方面发挥了巨大作用。至南宋逐渐形成四川、京湖、江淮三大宣抚使防区，其统领的军队成为对金作战的主力。由于其掌握的权力比之于北宋时期更大，因此适应了时代的需要，更能灵活、全面地控制战局，从而有利于阻抗金、蒙的入侵。除军事职能外，宋朝宣抚使继承了唐代宣抚使安抚、赈济等民事职能，还具有其它方面的职能如外交职能、财政职能等，相当广泛，远远超过唐朝。

宋朝宣抚使的辖区也在日益扩大。在南宋后期还出现了以重臣任两个以上战区宣抚使的情况，以加强战务的联防和各战区间协调，但是由于宋代统治者很忌讳大臣集军政大权于一身，因此这种情况存在时间较短。

自北宋中期宣抚使取得“便宜之权”后，这种态势逐渐发展，至南宋初期其便宜之权发展到最高峰，然后逐渐下降。这主要是适应与少数民族政权作战的需要，和中央对宣抚使权利的收放也有密切关系。

宋朝宣抚使作为地方上权力最大的使职官员，其广泛地与中央、跨路级机构、路级机构、州县有着错综复杂的关系。他们之间既有节制与被节制的关系、也有相互协作的关系，同时，也不可避免的存在着矛盾的一面。

宋朝宣抚使有一批僚属在其周围，宣抚司的幕府堪称宋朝地方人数最多，级别最高的幕府，其幕僚任职资格较高，多由路级长官等出任，其选任存在着不拘一格，唯才是举的特点，其中还可以不回避亲嫌，辟置宣抚使的亲属子侄。在宋朝日益僵化的选官制度下，宣抚司幕府还保留着一些较为自由的空间，他们也是宣抚使制度不可或缺的一部分。

二、宋朝宣抚使制度的历史作用

宋朝宣抚使制度的存在、发展，在宋代历史发展中产生了重要的作用，突出地表现在其军事领域，在北宋时期，宣抚使即成为宋夏战争前线的指挥官，保卫了西北边防，有利于边民的生产、生活，促成了宋夏和议的签订。北宋末期，其又担负起联金灭辽的重任。南宋时期，其所组织领导的军队是南宋抗金作战的主力，宣抚使所提出的以川陕为兴复之根本、辅之以京湖、江淮战区的策应这一正确的战略思想维持了半壁河山，一度在对金作战中占据了优势地位，也是宋金签订和议的基础。即使在南宋后期，三大宣抚司战区也有效地阻止了蒙（元）军队的进攻长达四十余年。

宣抚使的经济职能则保障了其军事职能的实现，宣抚使对辖区的安抚、赈济、治安的维护有利于减轻人民的疾苦，对社会稳定具有意义，而所拥有的人事任免权、科举选士权，为宋代政府招至了一批有为官僚和人才。

但是，不可否认的是，宋朝宣抚使制度发展中，存在所用非人的情况，北宋末，童贯之所为祸国殃民，面临金军的大举进攻率先逃遁，杜充、孟庾等人投降它朝，南宋中期，吴曦叛国直接导致了宁宗开禧北伐的失败。

同时，宋朝“以文御武”的国策也是束缚宣抚使制度发挥作用的绳索。宋朝任命文臣为宣抚使，武将为副使，文臣大多不知兵，对军事行动多是纸上谈兵，指挥盲目，遇到紧急军情时多措手不及，贻误战机。二是文臣手下的武将处处受到限制，难以发挥其

主动性。而当一些悍将不甘居于庸儒文臣之下时,如吴曦之于程松,又会导致严重的后果。这种宣抚司内部正使、副使、判官等互相牵制,斗争,严重的内耗,削弱了宋朝宣抚使制度的积极作用,不利于其职权的充分发挥。

三、宋朝宣抚使制度的历史影响

宋朝宣抚使制度产生了巨大的历史影响,金、元、明、清对此制度均予以认可和继承,也在不同区域,不同历史阶段实行了宣抚使制度。

金朝泰和六年(1206)置陕西路宣抚使,节制陕西右监军、右都监兵马公事,八年,改陕西宣抚司为安抚司。山东东西、大名、河北东西、河南北、辽东、陕西、咸平、隆安、上京、肇州、北京凡十处皆置有宣抚司。^①金的宣抚使制度受到宋代的很大影响,不同于唐代中后期只负责赈济等职责,而是侧重于军事职能。泰和六年(1206)宋、高丽、夏遣使来贺。是时,宋朝方有意北伐,而金朝此时受到来自蒙古的压力,不欲与宋开战,为了表示金朝维持和平的意愿,当宋使陈克俊等朝辞时,金遣御史大夫孟铸就馆谕克俊等表示:“大定初,世宗皇帝许宋世为侄国,朕遵守遗法,和好至今。岂意尔国屡有盗贼犯我边境,以此遣大臣宣抚河南军民。及得尔国有司公移,称已罢黜边臣,抽去兵卒,朕方以天下为度,不介小嫌,遂罢宣抚司。”^②在向南宋表示和好的情况下,金朝废除了河南地区的宣抚司。

元朝也实行宣抚使制度。《元史·百官制》载:“宣抚司,秩正三品,每司达鲁花赤一员,宣抚一员,同知、副使各二员,佾事一员,计议、经历、知事各一员,提控案牘架阁一员。”^③元世祖忽必烈中统元年(1260),立燕京、北京等路十宣抚司,以宣抚使总理一方民政,以后撤销;其在少数民族地区也设置宣抚司,于云南、四川、湖广行省民族地区参用土官为宣抚使,专理本州事务。在追击南宋流亡政府时,元朝也曾于福州“置宣抚司,以潜说友、王绩翁为副使,李雄统领诸部军”^④。“平缅宣抚司。至正十五年八月,以云南死可伐等降,令其子莽三入贡方物,乃置平缅宣抚司以羁縻之”。^⑤元朝对宋朝宣抚使制度有了一定的发展,并出现了两种不同类型的宣抚司。明清时期因袭元朝设宣抚司之治理少数民族地方的办法,宣抚使制度进一步发展、转型,其遂成为世袭的地方武职土官。

^①《金史》卷五五《百官志》。

^②《金史》卷一二《章宗纪四》。

^③《元史》卷九一《百官志七》。

^④《宋季三朝政要》卷六。

^⑤《元史》卷九二《百官志八》。

结语：宋朝宣抚使制度与唐宋政治、军事体制变革

宋朝宣抚使制度的发展、演变，充分体现了唐宋政治、军事体制的变革，其职能和角色的转型，是这一时期统治王朝政治、军事形势变化的必然选择。了解了这一背景，才能有助于我们对这一制度作出客观、公允的评价。

自唐代中期以后，中央王朝势力衰弱，地方统兵藩镇节度使因兵、财、任官等大权在握，日益强盛，骄横跋扈，正如《新唐书》中所说：

由是方镇相望于内地，大者连州十余，小者犹兼三四，故兵骄则逐帅，帅强则叛上。或父死子握其兵而不肯代，或取舍由于士卒，往往自择将吏，号为留后，以邀命于朝，天子顾力不能制，则忍耻舍垢因而抚之，谓之姑息之政^①

五代诸王朝，更是屡屡出现地方强藩割据叛乱，推翻中央王朝的历史，叛降后晋的大将安重荣在看到朝代更替的一幕幕后不禁感叹：“天子兵强马壮者当为之，宁有种耶？”^②。地方势力太强，中央统御失灵成为造成这种局面的重要原因。

在经历了唐末五代藩镇割据的混乱后，宋太祖赵匡胤通过和平政变的手段从后周手中取得了中原地区的大好江山，从而奠定了赵宋三百多年统治基础。宋初统治者在立国后，采取措施削弱各道藩镇长官的权力，加强中央集权成为时代必然的选择。太祖朝宰相赵普所献的三策“惟稍夺其权，制其钱谷，收其精兵”^③成为宋初统治者实现中央集权，削弱地方势力的重要手段。而自宋太宗朝开始，文臣也逐渐取代武将，成为中央、地方各级军队的领导者，武将多被任命为副职，“以文御武”、“文臣统兵”成为宋代军事领导体制的一大特色。

宋朝宣抚使制度最初也是沿袭唐朝旧制，只是朝廷临时派遣到地方主持赈灾、安抚等使命的使臣官员。宋初三朝都很少使用这种官员，也没有赋予其多大的权力。这种局面在宋仁宗朝之后发生改变。元昊自称西夏皇帝，屡屡发兵侵宋，宋军数次大败。同时宋朝内部的农民起义、兵变频发，直接威胁着国家的统治。在这种内忧外患的局势下，于是宋朝统治者被迫调整攻防策略，对外变进攻而为防守，对内则着力平乱。由于军队

^①《新唐书》卷五〇《兵志》。

^②《旧五代史》卷九八《安重荣传》。

^③《续资治通鉴长编》，卷二，建隆二年七月。

统一指挥的需要，必须要强权人物的出现，来主持前线军政大局。于是宋朝统治者被迫改变了三朝以来中央集权、地方分权、剥夺地方军政势力的制度，对旧有的宣抚使制度进行改革，宣抚使越来越多出现在军事前线，成为拥有广泛权力的地方统兵大臣。从任命两府大臣为宣抚使人数之多、权力之重来看，宋朝政府似乎是下决心打破旧制，给予宣抚使类似唐末五代藩镇节度使的权力，实际上其统御地区之大，官兵之多，唐末五代一些藩镇也是难以比拟的。杜衍、韩琦、范仲淹、富弼、文彦博、狄青、郭逵、韩绛等先后担任河东、陕西、河北、荆湖、广南等路宣抚使，在前线战区发挥了很大作用，宣抚使制度在北宋中期发生了明显的变化，其角色也发生了明显的转型。这是当时政治、军事形势逼迫所造成的，是时代的必然选择。

但是，北宋中期宣抚使角色转型的同时，仍保留着宋朝加强中央集权，削弱地方军政势力的特性，并未因战争、内乱形势严峻就彻底放开，恢复到唐末五代藩镇强盛的旧貌，这也是宋朝政治、军事制度发展，中央集权加强的一大特点。权力的“收、放”仍保持在一定的限度内。北宋中后期直到南宋，宣抚使多数以文臣担任，武将作为副职，有利于避免军队变乱。同时，设立宣抚判官，地方还有监司、帅司、走马承受等官员进行监察，保持监督力度。同时，宣抚使的任期没有明确，多数时间较短，兵权、财权、人事任免权也都分离开来，宣抚使统兵，总领所掌财，任免官吏事前（军情紧急则事后），要向中央上报等等。又有制置使、安抚大使等分割其兵权，故而宋朝统治者在赋予宣抚使军政大权的时候，已经附加了诸多的条件和限制，设置了重重监督、防范体制。“防弊”之法已经做的很足。所以，虽然宋朝宣抚使制度的出现是宋朝建立后，不断加强中央集权，收夺地方权力的历史大背景下的一个“特例”。它是宋朝统治者在军事、治安形势严峻的情况下作出的无奈选择，但是这一个“特例”还是打上了许多时代的烙印，它并没有跳出宋朝加强中央集权，削弱地方军政势力，打击武将势力的大的历史趋势，宋朝中央对宣抚使的控御还是比较有力的。

宋朝宣抚使在唐宋政治、军事体制变革的大背景下产生的，这一制度的创立，其产生的积极作用我们应该充分认可。由于宣抚使能够调动前线较大区域内各支军队统一行动，并拥有一定的官吏任免、奖惩职能，同时拥有调动地方物资、征发劳役等权力，从而为宋朝军队抗击西夏、金、蒙元等少数民族政权进攻，平定内部暴动、农民起义等奠定了重要基础。在实际历史发展中，其为国家政治安定、统一与发展作出重要贡献。同时宣抚使在地方人才选拔、农田开垦、灾害赈济、文化教育、对外交流等方面，也发挥

了积极的作用。在宣抚使的职位上，韩琦、范仲淹、富弼、文彦博、狄青、郭逵等一大批著名文武官员也作出了卓越的成绩，更大限度的发挥了其统御地方的军政才能，这些都是值得我们充分肯定的。同时，宣抚使制度的创立，也为后世提供了应对类似军政紧急问题的历史借鉴。金、元等王朝在新占领地区也都设立了类似的机构进行管理。宋朝宣抚使制度建设的理论价值也是值得肯定的。

王曾瑜先生认为：“在专制主义中央集权的等级授职制下，制度的运作，不可能离开人治和人事腐败。如若不从这个理论的制高点去俯瞰和研究制度史，制度史就有可能成为死的制度史”^①。作为等级授职制下的宋朝宣抚使制度，也同样具有这一特点。在宋代历史上，也存在着诸多以权谋私，侵夺地方财权，压榨地方百姓、恶意报复政敌的宣抚使，甚至还出现了身为宣抚使的童贯祸国殃民，未战先逃，杜充、孟庾等人投降卖国，吴曦叛国等不齿恶劣行径。但这些反面典型，并未成为当时历史的主流，也并非制度创立者的本意。故而，我们对宋朝宣抚使制度的评价，应是一分为二，客观公允的。

^① 王曾瑜：《王曾瑜说辽宋夏金》第172页，上海科学技术文献出版社2009年版。

参考文献

古籍文献^①

- [1] (元)马端临:《文献通考》中华书局影印武英殿本,1986年版。
- [2] 孙逢吉:《职官分纪》中华书局影印本,1988年版。
- [3] (唐)杜佑:《通典》中华书局点校本,2006年版。
- [4] 王应麟:《玉海》广陵书社影印本,2003年版。
- [5] 高承:《事物纪原》中华书局点校本,2000年版。
- [6] 黎靖德编:《朱子语类》中华书局点校本,1994年版。
- [7] (元)脱脱:《宋史》中华书局点校本,1977年版。
- [8] 李焘:《续资治通鉴长编》中华书局点校本,2004年版。
- [9] (清)黄以周辑,《续资治通鉴长编拾补》中华书局点校本,2004年版。
- [10] 陈均:《九朝编年备要》影印文渊阁四库全书本。
- [11] (清)徐松辑:《宋会要辑稿》台湾新文丰出版公司影印本,1987年版。
- [12] 李心传:《建炎以来系年要录》台湾文海出版社宋史资料萃编本。
- [13] 章如愚:《山堂考索》中华书局影印本,1992年版。
- [14] 徐自明著,王瑞来校补:《宋宰辅编年录校补》中华书局校补本,1986年版。
- [15] 赵汝愚:《宋朝诸臣奏议》上海古籍出版社,1999年版。
- [16] 谢维新:《古今合璧事类备要》文渊阁四库全书本。
- [17] 彭百川:《太平治迹统类》文渊阁四库全书本。
- [18] 曾巩:《元丰类稿》四部丛刊初编本。
- [19] 张邦基:《墨庄漫录》中华书局点校本,2002年版。
- [20] 徐度:《却扫编》丛书集成初编本。
- [21] 田况:《儒林公议》文渊阁四库全书本。
- [22] 刘敞:《公是集》丛书集成初编本。
- [23] 曾巩:《曾巩集》中华书局点校本,1984年版。
- [24] 欧阳修:《欧阳修全集》中华书局点校本,2001年版。
- [25] 佚名:《宋大诏令集》中华书局排印本,1961年版。
- [26] 江少虞:《宋朝事实类苑》上海古籍出版社,1981年版。

^① 此处未注明作者朝代者均为宋人。

- [27] 王明清:《挥麈录》上海书店 2001 年版。
- [28] 佚名:《元丰官志》(不分卷),台湾文海出版社影印本。
- [29] 留正等:《皇宋中兴两朝圣政》台湾文海出版社宋史资料萃编本。
- [30] 谢深甫编,戴建国点校:《庆元条法事类》黑龙江人民出版社,2002 年版。
- [31] 李攸:《宋朝事实》影印文渊阁四库全书本。
- [32] 不著撰人:《靖康要录》影印文渊阁四库全书本。
- [33] 叶绍翁:《四朝闻见录》中华书局点校本,1989 年版。
- [34] 佚名:《大金吊伐录》影印文渊阁四库全书本。
- [35] 李心传:《建炎以来朝野杂记》中华书局点校本,2000 年版。
- [36] 刘克庄:《后村先生大全集》四部丛刊本。
- [37] 黄幹:《勉斋集》影印文渊阁四库全书本。
- [38] 叶适:《叶适集》中华书局点校本,1961 年版。
- [39] 朱熹:《朱熹集》四川教育出版社点校本,1996 年版。
- [40] 真德秀:《真文忠公文集》四部丛刊本。
- [41] 楼钥:《攻媿集》四部丛刊初编本。
- [42] 魏了翁:《鹤山先生大全集》四部丛刊本。
- [43] 陈傅良:《止斋文集》四部丛刊本。
- [44] 陆九渊:《陆九渊集》中华书局点校本,1980 年版。
- [45] 杨仲良:《皇宋通鉴长编记事本末》台湾文海出版社宋史资料萃编本。
- [46] 周密:《齐东野语》中华书局点校本,1983 年版。
- [47] 佚名:《两朝纲目备要》中华书局点校本,1995 年版。
- [48] 司马光:《涑水记闻》中华书局点校本,1989 年版。
- [49] (元)佚名:《宋季三朝政要》台湾文海出版社宋史资料萃编本。
- [50] 黄震:《黄氏日抄》影印文渊阁四库全书本。
- [51] 陆游:《老学庵笔记》中华书局点校本,1979 年版。
- [52] 叶梦得:《石林燕语》中华书局点校本,1984 年版。
- [53] 洪迈:《容斋随笔》上海古籍出版社,1996 年版。
- [54] 罗愿:《新安志》影印文渊阁四库全书本。
- [55] 范成大:《吴郡志》台湾大化书局,1978 年版。
- [56] 陈耆卿:《嘉定赤城志》台湾大化书局,1978 年版。
- [57] 罗浚:《宝庆四明志》台湾大化书局,1978 年版。
- [58] 梁克家:《淳熙三山志》台湾大化书局,1978 年版。

- [59] 佚名,刘笃才点校:《吏部条法》黑龙江人民出版社,2002年版。
- [60] 周必大:《文忠集》影印文渊阁四库全书本。
- [61] 钱若水:《太宗皇帝实录》四部丛刊续编本。
- [62] (明)黄维、杨士奇编:《历代名臣奏议》上海古籍出版社,1989年版。
- [63] 陈亮:《陈亮集(增订本)》中华书局点校本,1987年版。
- [64] 周密:《癸辛杂识》中华书局点校本,1988年版。
- [65] 吕祖谦:《东莱集》影印文渊阁四库全书本。
- [66] 司马光:《温国文正司马公文集》四部丛刊初编本。
- [67] 苏轼:《苏轼文集》中华书局点校本,1986年版。
- [68] 刘摯:《忠肃集》影印文渊阁四库全书本。
- [69] 王安石:《临川先生文集》四部丛刊初编本。
- [70] 薛季宣:《浪语集》影印文渊阁四库全书本。
- [71] 张栻:《张栻全集》长春出版社点校本,1999年版。
- [72] 杜大桂:《名臣碑传琬琰集》台湾文海出版社宋史资料萃编本。
- [73] 佚名:《群书会元截江纲》影印文渊阁四库全书本。
- [74] 员兴宗:《九华集》影印文渊阁四库全书本。
- [75] 韩元吉:《南涧甲乙稿》影印文渊阁四库全书本。
- [76] 欧阳修:《归田录》中华书局点校本,1987年版。
- [77] 罗大经:《鹤林玉露》中华书局点校本,1983年版。
- [78] 蔡條:《铁围山丛谈》中华书局点校本,1996年版。
- [79] 邵博:《邵氏闻见后录》中华书局点校本,1983年版。
- [80] 邵伯温:《邵氏闻见录》中华书局点校本,1983年版。
- [81] 杨万里:《诚斋集》四部丛刊初编本。
- [82] 袁燮:《絜斋集》影印文渊阁四库全书本。
- [83] 熊克:《中兴小纪》宋史资料萃编第二集台北文海出版社1986年版。
- [84] 徐梦莘:《三朝北盟会编》上海古籍出版社1987年影印。
- [85] 欧阳修:《新唐书》中华书局1978年版。
- [86] 王象之:《舆地纪胜》中华书局1992年版
- [87] 祝穆:《方輿胜览》中华书局2003年版。
- [88] 岳珂:《程史》中华书局1981年版。
- [89] 范仲淹:《范文正公文集》中华书局1984年版。
- [90] 文彦博:《文潞公集》影印文渊阁四库全书本。

- [91] 强至：《祠部集》影印文渊阁四库全书本。
- [92] 韩琦：《安阳集》影印文渊阁四库全书本
- [93] 秦观：《淮海集笺注》上海古籍出版社 1994 年版。
- [94] 吕颐浩：《忠穆集》影印文渊阁四库全书本。
- [95] 李纲：《李纲全集》岳麓书社 2004 年版。
- [96] 赵鼎：《忠正德文集》影印文渊阁四库全书本。
- [97] 史浩：《鄮峰真隐漫录》影印文渊阁四库全书本。
- [98] 陆游：《陆游集》中华书局 1976 年版。
- [99] 范成大：《范石湖集》上海古籍出版社 1981 年版。
- [100] 苏颂：《苏魏公文集》中华书局 1988 年版。
- [101] 朱熹：《朱子全集》上海古籍出版社、安徽教育出版社 2002 年版。
- [102] 李曾伯：《可斋杂稿》影印文渊阁四库全书本。
- [103] (元)脱脱等：《金史》中华书局 1975 年版。
- [104] 司马光等：《资治通鉴》中华书局 1984 年版。
- [105] (明)宋濂：《元史》中华书局 1976 年点校本。
- [106] 吕祖谦：《宋文鉴》中华书局 1992 年版。
- [107] 王存：《元丰九域志》中华书局 1984 年版。
- [108] 范成大：《范成大笔记六种》中华书局 2002 年版。

今人著述

- [1] 朱瑞熙：《中国政治制度通史（宋代卷）》，人民出版社，1996 年版。
- [2] 梅原郁：《宋代官僚制度研究》，日本同朋舍，1984 年版。
- [3] 苗书梅：《宋代官员选任与管理制度》，河南大学出版社，1996 年版。
- [4] 邓小南：《宋代文官选任制度诸层面》，河北教育出版社，1993 年版。
- [5] 李昌宪：《中国行政区划通史·宋夏卷》，复旦大学出版社，2007 年版。
- [6] 陈峰：《宋代武将群体若干问题研究》，中华书局，2004 年版。
- [7] 周振鹤：《中华文化通志·行政制度志》，上海人民出版社，1998 年版。
- [8] 姚建根：《宋代制置史制度研究》，复旦大学 2007 年博士论文。
- [9] 王曾瑜：《宋朝兵制初探》，中华书局 1983 年版。
- [10] 余蔚：《宋代地方行政制度研究》，复旦大学 2004 年博士论文。
- [11] 漆侠：《王安石变法》，河北人民出版社，2001 年版。

- [12] 包伟民:《宋代地方财政史研究》,上海古籍出版社,2001年版。
- [13] 李之亮:《宋代路分长官通考》,巴蜀书社,2003年版。
- [14] 汪圣铎:《两宋财政史》,中华书局,1995年版。
- [15] 龚延明:《宋代官制辞典》,中华书局,1997年版。
- [16] 白刚:《中国政治制度通史(总论)》,人民出版社,1996年版。
- [27] 王亚南:《中国官僚政治研究》,中国社会科学出版社,1981年版。
- [18] 王曾瑜:《王曾瑜说辽宋夏金》,上海科学技术文献出版社2009年版。
- [19] 李华瑞:《宋夏关系史》河北人民出版社1998年版。
- [20] 姜锡东:《宋代商人和商业资本》中华书局2002年版。
- [21] 赵永春:《金宋关系史研究》吉林教育出版社1999年版。
- [22] 安国楼:《宋朝周边民族政策研究》文津出版社有限公司1997年版。
- [23] 杨倩描:《吴家将》,河北大学出版社1996年版。
- [24] 李晓:《宋朝政府购买研究》,上海人民出版社2007年版。
- [25] 陶晋生:《宋辽关系史研究》联经出版事业公司1984年版。

参考文献

- [1] 王曾瑜:《宋代宣抚使等的属官体制》,《文史》第22辑,中华书局,1984。
- [2] 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。
- [3] 何玉红:“便宜行事”与中央集权——以南宋川陕宣抚处置司的运行为中心,《四川大学学报》2007年第4期。
- [5] 郑强胜:《略论宋代“路州县”三级政治体制》,《上海师范大学学报》1990年1期。
- [6] 仝建平:《童贯曾任“宣抚使”而非“宣徽使”》,《晋阳学刊》2005年第3期。
- [7] 李刚:《论唐代的宣抚使》,《中国史研究》1999年第2期。
- [8] 孟繁清:《论元顺帝初年的奉使宣抚》,《历史教学》1988年第9期。
- [9] 东湖:《说元末四川所设绍熙军民宣抚司》,《中国历史地理论丛》1993年第4辑。
- [10] 龚延明:《北宋元丰官职改革论》,《中国史研究》1990年第1期。
- [11] 曹尔琴:《宋代行政区划的设置与分布》,《中国历史地理论丛》1992年第3辑。
- [12] 杨树藩:《唐宋地方行政制度比较论略》,《东方杂志》复刊第1卷第6期。
- [13] 叶伯棠:《宋代地方行政制度》,《宪政评论》1978年第9卷第4期。
- [14] 梁天锡:《张浚执政兼宣抚处置使考》,《华冈文科学报》1993年第19期,后收入(台湾)《宋史研究集》第26辑。

- [15] 蔡哲修:《张浚与川陕的经营(1129-1133)——“南宋偏安局面的形成”研究之二》,《大陆杂志》1999年第1期。
- [16] 邓小南:《试论宋朝的“祖宗之法”:以北宋时期为中心》,《国学研究》2000年第7期。
- [17] 罗文:《宋代的路政府》,《华学月刊》1979年第5期。
- [18] 山内正博:《南宋建国时期的武将宣抚使》,(日)《史渊》1955年,总第66期。
- [19] 山内正博:《有关南宋时期设置总领所问题的考察》,(日)《史学杂志》1955年,总第64期。
- [20] 川上恭司:《关于南宋时期的总领所》,(日)《待兼山论丛》1978年,总第12期。