

唐宋时期

地方政治制度变迁史

贾玉英 著

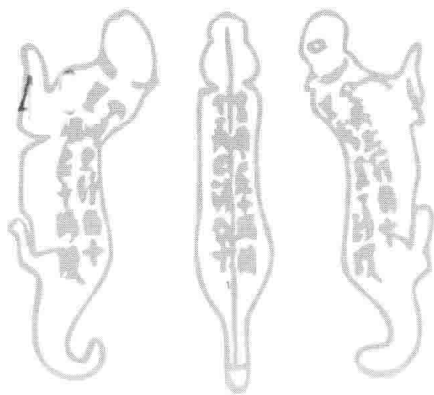
Tangsong shiqi difang zhengzhi zhidu bianqianshi



人民教育出版社

唐宋时期 地方政治制度变迁史

贾玉英 著



人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

唐宋时期地方政治制度变迁史 / 贾玉英著 .

— 北京 : 人民出版社, 2016

ISBN 978-7-01-016067-2

I . ①唐… II . ①贾… III . ①地方政府—政治制度—历史—中国—唐宋时期 IV . ① D691

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 068078 号

唐宋时期地方政治制度变迁史

TANGSONG SHIJI DIFANG ZHENGZHI ZHIDU BIANQIANSHI

作 者: 贾玉英

责任编辑: 张秀平

封面设计: 徐 晖

人 民 出 版 社 出 版 发 行

地 址: 北京市东城区隆福寺街 99 号金隆基大厦

邮政编码: 100706 <http://www.peoplepress.net>

经 销: 新华书店总店北京发行所经销

印刷装订: 北京昌平百善印刷厂

出版日期: 2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张: 13.75

字 数: 350 千字

书 号: ISBN 978-7-01-016067-2

定 价: 49.00 元

版权所有, 盗版必究。有奖举报电话: (010) 65251359

人民东方图书销售中心电话: (010) 65250042 65289539

本书出版承蒙“黄河文明协同创新中心”、教育部人文社会科学重点研究基地“河南大学黄河文明与可持续发展研究中心”、“中国古代史研究中心”资助

本书系河南省高等学校人文社会科学研究项目,项目编号:
2010-JD-017



目 录

绪 论	(1)
一、唐宋时期地方管理制度发展的历史地位	(1)
二、相关研究状况	(4)
(一)对唐宋时期地方体制构成形式的研究	(4)
(二)对唐宋时期道路制度的相关研究	(8)
(三)对唐宋时期府州军监制度变迁的相关研究	(10)
(四)对唐宋时期县制及乡村基层制度的相关研究	(13)
(五)对唐宋地方使职差遣制度的相关研究	(21)
(六)对唐宋时期地方监察体制的相关研究	(29)
三、研究思路与方法	(38)
第一章 唐宋时期京畿管理体制变迁	(49)
一、唐及五代时期京畿管理体制之演变	(49)
(一)以雍州、京兆郡、京兆府统领京畿制度之演变	(49)
(二)以京畿道统领京畿制的建立及其演变	(51)

二、宋代京畿管理体制之变迁	(53)
(一) 北宋京畿管理体制之变迁	(53)
(二) 南宋京畿的构成及体制演变	(57)
本章小结	(60)
(一) 唐宋京畿管理体制的模式复杂多变	(60)
(二) 唐宋京畿管理体制的性质逐渐中央化	(61)
 第二章 唐宋时期“道”“路”制度变迁	(65)
一、唐五代时期道制的确立及其变迁	(66)
(一) 贞观十道制的确立及其变迁	(66)
(二) 开元十五道的设置及其性质	(68)
(三) 唐后期道制的演变	(69)
(四) 五代时期道制的演变	(71)
二、宋代路制的确立及其变迁	(71)
(一) 对宋代路制源头的认识	(71)
(二) 宋代路制的性质及设置状况	(74)
(三) 宋代监司路制的确立及其变迁	(75)
(四) 帅司路制的形成及其变迁	(81)
三、唐宋时期“道”“路”制度区划理念变迁	(85)
(一) 唐代道制区划理念的确立及其变迁	(85)
(二) 宋朝路制区划理念的内涵及其变迁	(88)
(三) 唐道宋路制度区划理念变迁的社会背景	(92)
四、宋代开封府界特别路区制度及其变迁	(93)
(一) 宋代开封府界特别路区的形成及其变迁	(94)

(二)宋代开封府界特别路区的组织结构及其职能	(98)
(三)宋代开封府界特别路区制度产生的 背景及其作用	(105)
(四)宋代开封府界特别路区制度的作用	(109)
本章小结	(111)
 第三章 唐宋时期政区府制发展及三大京府体制变迁	(122)
一、唐宋时期政区府制的创置及其发展	(122)
(一)唐代政区府制的创置	(122)
(二)五代时期置府数目的增多	(124)
(三)宋代府制的发展	(125)
二、唐代京兆府管理体制及其变迁	(129)
(一)唐代京兆府的组织结构及相关制度	(130)
(二)唐代京兆府主要职能	(132)
三、北宋开封府管理体制及其变化	(146)
(一)北宋开封府为何称南衙	(146)
(二)北宋开封府的组织结构	(148)
(三)北宋开封府的主要职能	(153)
(四)北宋开封府的管理方式	(159)
四、南宋临安府管理体制及其变迁	(162)
(一)南宋临安府组织结构及相关制度	(162)
(二)南宋临安府巡邏治安体制及其变化	(164)
(三)南宋临安府主要职能	(168)
五、唐宋时期三大京府管理体制变迁之线索	(190)

(一) 管理方式由封闭型向开放型演变	(190)
(二) 京府长官职能逐渐中央化	(192)
本章小结	(193)
第四章 唐宋时期地方州军监管理体制变迁	(213)
一、唐宋时期地方州级管理体制变迁	(213)
(一) 唐宋时期州长官制度变迁	(213)
(二) 唐宋时期州僚佐及属官体制变迁	(219)
二、唐宋时期地方行政区中“军”制变迁	(241)
(一) 唐末地方行政“军”制的出现	(241)
(二) 五代时期地方行政区中“军”制的发展	(243)
(三) 宋代地方行政区中“军”制的演变	(245)
三、唐宋时期地方行政区中“监”体制变迁	(249)
(一) 监的渊源	(249)
(二) 五代时期“监”向地方政区的演变	(250)
(三) 宋代地方行政区中“监”体制变迁	(251)
本章小结	(254)
第五章 唐宋时期县级管理体制变迁	(270)
一、唐宋时期县等级划分标准及其演变	(270)
(一) 唐五代县等级划分标准及其变化	(270)
(二) 宋代县等级划分标准的提高	(272)
二、唐宋时期县级组织结构及其变迁	(274)
(一) 唐五代县级组织结构及其变化	(274)

(二)宋朝县级组织结构及其变迁	(277)
本章小结	(286)
第六章 唐宋时期乡村管理体制变迁	(291)
一、唐五代时期乡里村制度变迁	(291)
(一)唐五代时期乡里制及其变迁	(292)
(二)唐五代时期村制及其演变	(297)
二、宋代乡村管理体制及其变迁	(300)
(一)北宋前期乡村体制及其变迁	(302)
(二)北宋后期乡村体制变迁	(304)
(三)南宋时期乡村管理体制及其变迁	(307)
本章小结	(311)
第七章 唐宋时期地方使职差遣及添差官制度演变	(317)
一、唐五代时期地方使职差遣制度的形成及发展	(317)
(一)唐朝前期地方使职差遣制度的形成与发展	(317)
(二)唐后期及五代地方使职差遣制度的转型	(320)
二、宋代地方使职差遣及添差官制度的演变	(321)
(一)宋代地方使职差遣制度的演变	(321)
(二)宋代地方添差官制度的演变	(326)
本章小结	(351)
第八章 唐宋时期地方监察体制变迁	(362)
一、唐五代时期地方监察体制及其变迁	(362)

(一)唐朝前期地方监察体制及其变迁	(363)
(二)唐朝后期地方监察体制变革	(365)
(三)五代地方监察体制之演变	(370)
二、宋代地方监察体制及其变迁	(373)
(一)宋代路级监察体制及其变迁	(373)
(二)宋代府州军监级监察体制及其变迁	(384)
三、唐宋时期地方监察体制变迁的原因和线索	(391)
(一)唐宋时期地方监察体制变迁的原因	(391)
(二)唐宋时期地方监察体制变迁的线索	(394)
本章小结	(397)
 主要参考文献	 (406)
一、经典著作	(406)
二、古籍部分	(406)
三、研究著作	(416)
四、论文	(419)
 后 记	 (432)

绪 论

一、唐宋时期地方管理制度发展的历史地位

在中国古代京畿管理制度发展史上,无论西汉的三辅、东汉和西晋的河南尹、东晋的丹阳尹,还是南朝的扬州刺史、北魏的三郡尹、北齐的司州牧、北周和隋朝的雍州牧,均属于郡或州性质的管理体制。唐朝开元元年以前,京畿治理体制仍为雍州或京兆郡统领制。开元元年,改雍州为京兆府后,京畿治理体制也随之演变为京兆府统领制。唐肃宗至德元载,置京畿节度使,京畿管理体制演变为道统领制。唐德宗以后,道统领京畿制度逐渐遭到破坏。五代至北宋真宗景德年间之前,京畿管理实行府统领制。宋真宗景德年间以后,出现了开封府界特别路区,京畿管理制度特区化。南宋时,京畿管理体制采用以临安府长官兼任浙西路安抚使的管理模式。临安府长官不仅管理京畿,而且参与朝廷及三省、御史台等中央政务管理,使京畿管理体制中央化。唐宋时期京畿管理体制变迁,不仅完成了京畿管理模式由地方型向中央化的演变过程,而且为元朝的“大总管府路”、明朝的直隶及清朝的京畿特区制度奠定了基础。

唐太宗贞观元年确立了“山川形便”¹的自然地理区划理念。唐玄宗开元二十一年增置“京畿、都畿”²道,突破了“山川形便”的自然地理区划理念。唐朝后期,伴随藩镇割据局面的出现,“山川形便”的自然地理区划理念遭到破坏。五代频繁的征战兼并和割据,进一步破坏了“山川形便”的自然地理区划理念。北宋太平兴国二年(977),确立了“以天下土地形势,俾之分路而治”³的政治地理区划理念。值得注意的是,宋朝路制区划理念已经具有了丰富的内涵,其中“辖区跨越山水”、“辖区互相渗透”、“辖区近割远连”、设置特别路区等,不仅对防范唐末五代藩镇割据局面的再现起到了重要作用,而且成为中国古代地方区划理念之精华,对后世地方区划制度的发展产生了深远影响,尤其是宋代开封府界特别路区制度的出现,开明清时期直隶及近代特区制度之先河。

唐宋时期行政区划中府制的创置与发展,在中国古代地方行政制度发展史上具有重要地位。唐朝之前,地方行政制度中尚未有府的建制。开元元年(713),唐玄宗改雍州为京兆府、洛州为河南府,创置了政区府制。北宋时,府设置的数目增加、范围扩大。南宋时,府的建制范围进一步扩大。南宋府制的发展,为明朝确立地方府制奠定了基础。据《明史·地理志》记载,明朝置府140个。府已成为明朝13个布政使司“分统之”⁴的地方行政建制。清朝时,“无郡不府”⁵,府的建制更为普遍。

“军”、“监”演变为地方行政区,是唐宋时期地方行政体制变革的重要组成部分。唐朝初年,“军”是戍边士兵编制的名称。安史之乱以后,伴随节度使在内地的普遍设置,“军”与地方行政区的关系越来越密切。唐朝末年,一些地方政区已经以军命名。五代后晋时,“军”的设置扩展到军事要地,数目增多。后周时,“军”已经设置了属县,开始向地方行政体制演变。北宋时,“军”正式

成为地方政区的一种制度。“监”在唐朝初年仅设置于矿区。唐朝后期设置了铸钱的监,如桂阳监。五代时,少数“监”演变为地方政区,如后周的莱芜监就是低于军的一个政区。北宋时,“监”正式成为地方行政体制的重要组成部分。唐末五代“军”、“监”制度演变,不仅形成了宋代府州军监地方行政体制,而且在中国古代行政管理体制的发展史上具有重要地位。

唐朝开元年间,“赤、畿、望、紧等县,不限户数并为上县”⁶。五代后周时,望县、紧县有了量化的划分标准,即“三千户以上为望县,二千户以上为紧县”⁷。宋徽宗政和五年(1115)四月,望县、紧县户数的划分标准提高到:“一万以上为望,七千户以上为紧。”⁸唐朝前期,无论县的等级高低,其长官一律称县令,但品秩不同。“唐末始有知县之称”,宋朝形成了“以知县为高,(县)令为次”⁹的县长官体制,奠定了明清时期知县制度的基础。

唐朝前期,“村”已演变为居民区,形成了乡、里、村基层管理体制。乡长、里正、村正,均为“乡官”性质。唐朝后期,“乡官”制度遭到破坏。五代时开始确立了有力人户充任村长的制度,“乡官”开始向“乡役”演变。北宋时,正式确立了“以乡户等第差充”衙前、里正、户长、乡书手¹⁰的乡役制度。唐宋时期乡村管理体制由“乡官”演变为“乡役”,对后世的乡村管理体制产生了重要影响,直至新中国建立之前的乡村保长,仍从资产多的人户中轮差。

使职差遣发展对唐宋时期地方政治体制变迁产生了重要影响。唐朝前期地方使职差遣制度有了重要的发展,唐朝后期节度、防御、团练、处置等使职逐渐固定化,掌握了地方实权,并由临时性向常设型转变,出现了“为使则重,为官则轻”¹¹的现象。宋代罢节度使支郡制度之后,节度、观察、防御、团练等使职,不再是州的长官,演变为武臣的寄禄官,而差遣性质的“知州事”、“知县事”经过

唐末五代的变迁,宋朝时正式成为州、县的长官。

宋代地方添差官制度,一方面保证了王安石新法的推行,有利于缓解宋朝不同时期的社会矛盾。但另一方面也加重了百姓的负担,增加了地方政府的财政困难,一些地方添差官的贪污受贿,加速了地方政治的腐败。

唐宋时期地方监察体制也发生了重要变化。唐朝前期,伴随中央对地方控制的加强,地方监察体制在继承前代御史出巡制的基础上,十道巡察使、按察使及十五道采访使、观察使等使职监察系统相继出现。唐中期以后,节度使演变为割据势力,兼领了观察使的监察职能,十五道观察使监察体制遭到破坏。与此同时,伴随唐王朝的赋役制度改革,出使郎官、巡院等新的地方监察体制应运而生。五代后唐,罢巡院、置转运司。宋代不仅确立了路级监司与府州军监及通判二级监察体制,同时还建立多层面、多渠道的监察网络,完成了唐中期以来地方监察体制的变革过程,奠定了元明清时期多元化、多层面地方监察体制的基础。

二、相关研究状况

(一)对唐宋时期地方体制构成形式的研究

学术界对唐朝地方行政体制问题,存在以下三种认识。

第一,由两级制演变为变相三级制。俞鹿年先生在《中国政治制度通史·隋唐五代卷》第五章中,论述了唐代的“道”、府州县行政机构、地方行政体制特点等问题。俞先生认为:“唐代的地方行政层级,内地与边疆不同;在内地,唐代前期分为州、县两级;后期在中央与州之间出现了道一级行政实体;因为道的职官均属于使职差遣,不在正规官制之内,故唐代后期内地的地方层级实为变

相的三级制。”¹²

第二,由两级制演变为三级制。张创新、华金辉先生认为:“唐代地方行政体制实行州、县二级制,和州地位相当的还有都护府”,“至唐末黄巢起义失败以后,道成为州以上的一级权力机构”¹³。贾玉英认为:“唐代的地方行政体制由州、县,逐渐演变为道、州、县三级制。”¹⁴周振鹤先生的《中国地方行政制度史》一书认为:唐前期地方政府为州、县(郡)二级制,唐后期由于观察节度使已经成为州刺史以上的一级地方官,所以道(方镇)在实际上已成为一级政区,地方形成了“道(方镇)一州一县三级制”¹⁵。胡宝华先生也认为:“唐代的地方行政体制由前期的州、县二级制演变为道、州、县三级制。”¹⁶程妮娜主编的《中国地方史纲》一书指出:“唐初地方建置为州县二级制,安史之乱爆发以后,军事成为主要政务,节度使由边疆蔓延至内地,中原诸州刺史也授节度使之号,从而使节度使由原来的军事长官转而成为军政合一的地方最高长官”,“因而在全国形成了道、州、县三级地方行政建置”¹⁷。

第三,二级制。张晋藩先生、王超先生认为:“唐朝的地方行政制度实行州、县二级制。”¹⁸周继中先生主编的《中国行政监察》一书认为:“唐朝在地方实行州县两级政权。”¹⁹屈超立先生认为:唐代地方政府“主要是州县二级制,并在州县之上设置了监察性质的道”²⁰。

对五代十国的地方行政体制的构成形成,学术界存在两种看法。第一是三级制说。郑学檬先生指出:五代十国时期,“由于节度使在中央和州之间的特殊地位,从而使地方的州、县两级制事实上成为节度使、州、县三级制”²¹。任爽先生主编的《十国典制考》一书认为:十国“地方政府设置仍然沿袭唐制,即分为道、州、县三级”²²。程妮娜主编的《中国地方史纲》一书也认为:“五代十国的

地方设置依然沿袭唐制,实行道、州、县三级。”²³第二是二级制说。张晋藩先生、王超先生认为:“五代的地方行政制度均沿袭唐朝,无大变化”²⁴,仍是州、县二级制。

对宋朝地方行政体制构成形式问题,学术界存在着以下四种不同的认识。

第一,两级制。罗志渊先生指出:宋代地方政治是州、县两级制²⁵。金毓黻先生也指出:宋代地方行政系统是州、县两级,而不是三级²⁶。聂崇岐先生也认为:“宋的地方行政是两级,基层是县”,县之上有府、州、军、监²⁷。张德昌、朱瑞熙、张希清、苗书梅、陈振、包伟民等学者皆持此观点²⁸。朱瑞熙先生认为:“严格地说,宋朝的地方实行州、县两级建制。”²⁹他在《中国政治制度通史·宋代卷》第五章中,对宋代地方行政系统、中央派出机构及其机制转换、地方行政体制的特点、中央与地方的关系等问题进行了比较深入细致的论述。朱先生认为:宋朝地方行政体制,是唐朝中期以后政治体制不断变革的产物,朝廷中央通过路级机构来监督府、州、军、监,又通过府、州、军、监来统治县、镇等,出现了“帅、漕、仓、宪等互不统属”,“府州军监的军权、财权、司法权逐步减少”,“同级长官互相牵制”³⁰等特点。

第二,两级半或虚三级制。周振鹤先生认为,宋代的地方行政为二级半或虚三级制。他说:宋初在方镇取消之后,一段时间,没有新的行政区划来代替。后来,在州以上又出现了路一级的新型行政区划;宋代地方行政制度出现了三个特点:一是不在州以上设置统一的高级地方行政机构和单一的行政首长,而是把这一级的事权分属于不同的部门——诸监司;二是不在州以上设置高一级的单一行政区划,而是尽量使诸监司分路不一致,形成一套复式路制;三是各州依然保留向中央政府的直接奏事权;这三个特点的存

在使路不成为严格意义上的最高一级行政区;这样的关系从权力的分配来讲,可以称之为二级半或虚三级制³¹。程妮娜主编的《中国地方史纲》同意周振鹤先生的意见,认为宋朝中央对地方的统治实行的“二级半或虚三级制”³²。

第三,三级制。叶伯棠³³、张晋藩、王超、王文楚、郑世刚、林英男、姜晓敏、贾玉英、李昌宪、李孔怀、龚延明、汪圣铎等学者均持此说³⁴。张晋藩、王超先生认为:“宋代地方行政分三级,最高一级政权是路,初分十五路,后来分二十多路;路下是府、州、军、监,相当于唐朝的州府;州府之下是县。”³⁵张步天先生说:“宋代地方行政区应为路、州、县三级体系。”³⁶郑世刚先生也认为,宋代地方行政机构设置的为路、州、县三级³⁷。李昌宪先生指出:“宋代的地方行政体制是三级制,而非通常所言的二级半制”³⁸;“宋朝的路州县三级地方行政制度,是在借鉴唐朝正反两方面的经验教训的基础上,斟酌损益,而建立起来的”³⁹。李勇先先生也认为:“两宋的地方行政,逐步形成路、州(府、军、监)、县三级管理制度。”⁴⁰余蔚先生认为:“路的普遍建置和转运司发展为行政组织,意味着宋代重新进入了政区与地方行政组织的三级制时期。”⁴¹王晓龙先生从提刑司制度入手,论证了宋代地方行政体制为路—州—县三级行政体制⁴²。

第四,一虚二实体制。张创新先生解释说:“一虚主要是指宋代地方最高层级(路)政府的没有统一的机构,而是四个互不统属,又互相钳制的机关;二实指州县长官直接对中央政权负责。”⁴³

此外,陈振先生在《宋史》著作中,论述了“宋初的地方行政制度”、“北宋中后期新设的路级机构”、“南宋的地方行政制度”⁴⁴。张其凡先生在《宋代史》著作中,对宋代地方行政系统、中央派出机构及其机制转换、地方行政体制的特点⁴⁵等问题也进行了深入