



隋唐历史文化丛书

唐

代

的

州

和

道

程

志

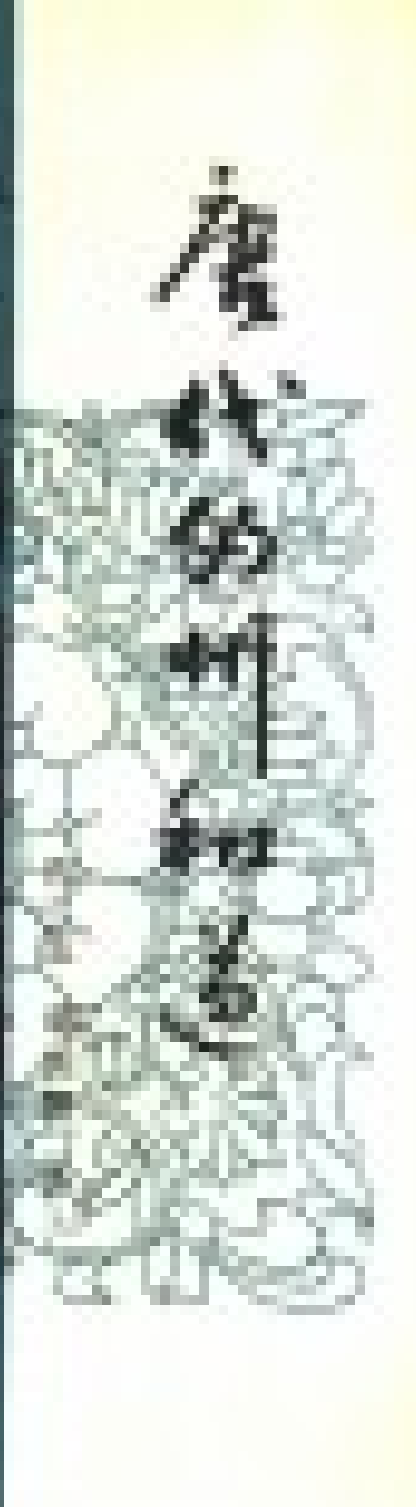
韩

滨

娜

著

三秦出版社



唐代的州和道

程志 韩滨娜 著



三秦出版社

一九八七年·西安

《隋唐历史文化丛书》

编委会主任：宁 可 沙 知

责 任 主 编：张玉良 胡 戟

隋唐历史文化丛书
唐 代 的 州 和 道
程志 韩滨娜著
三秦出版社出版发行

•
西安市委党校印刷厂印
850×1168毫米 1/32开本 3.5印张 8插页 86千字
1987年5月第一版 1987年5月第一次印刷
印数：3,000
统一书号：11388·026 定价：1.10元

《隋唐历史文化丛书》

序

中国是具有数千年历史的文明古国，隋唐王朝是我国封建社会的鼎盛时期，在政治、经济、科技、文化等等方面均处于当时世界的先进地位。研究隋唐时代的社会文化，对丰富人民群众的历史知识，给人民群众以历史反思，历史借鉴，将有助于振奋民族精神，陶冶情操，进而转化为建设社会主义物质文明与精神文明的力量。为了开发祖国丰富的历史文化资源，推动对古代社会各方面的研究，繁荣学术，使社会科学工作者的劳动和社会主义经济文化建设事业联系起来，使学术研究成果直接介入现实生活，裨有助于社会主义两个文明的建设，我们组织编辑了《隋唐历史文化丛书》。

这是一套大型断代历史文化丛书，以学术性为主，兼有知识性。选题包罗隋唐时代社会政治经济文化生活等有研究价值的各个方面。一本书将具体地阐述隋唐时期的一个专题。体裁包括学术专著、传记、资料和工具书，尽量配图，做到文图并茂。尽可能使其成为历史、考古、方志、古典文学、民俗、经济史、科技史等学科教学和研究工作者必备的参考书，同时又能为广大读者学习和了解历史提供一套生动的读物。我们将为此而努力奋斗。

丛书共约一百余本，计划八年出齐，由中国唐史学会编，宁可、沙知教授任编委会主任，张玉良、胡戟任责任编辑，负责丛书的组织和统稿工作。热切盼望隋唐史学界的专家学者和广大读者给以大力支持和批评指导，以求把这个事业办得更好。

张玉良 胡戟

1986年5月

目 录

一、唐代的州	(1)
(一)沿革	(3)
(二)类别	(11)
(三)分布及辖境	(16)
(四)府、都督府和都护府	(52)
(五)“羁縻府、州”	(66)
二、唐代的道	(75)
(一)唐前期的道	(76)
1.贞观十道与开元十五道	(76)
2.军事上的道	(79)
3.唐前期道的性质及演变	(84)
(二)唐后期的道	(87)
1.安史之乱及地方行政体制的变化	(87)
2.唐后期道的性质及意义	(92)
3.元和时期的藩镇及辖区	(98)
结 语	(106)

附图:

- 1.唐代形势图
- 2.唐开元十五道图
- 3.唐元和藩镇图

一、唐代的州

州和道都是我国古代封建王朝的地方行政区划单位。将地方行政区划称为州已有一千多年的历史了，时至今日的一些地名如苏州、杭州、郑州、徐州、广州等等都沿用了古代行政区划的名称。州的名称出现甚早，战国时的文献如《尚书·禹贡》、《周礼·职方》、《吕氏春秋·始览》和西汉初年的《尔雅·释地》都有所谓大禹治水后分天下之地为“九州”的传说。但传说往往只是先秦人们的想象，是观念中的地理区划，反映了当时人们对自然地理特征的认识，不是实际存在过的行政区划，更非大禹时的制度。到西汉时武帝将全国一百多个郡国分为十三个刺史部，其中有十一个叫做州，沿用了先秦典籍中州的名称。从此，州由人们的观念变成了实际，假想的东西为现实提供了依据。然而，西汉以至东汉的州还不是地方行政机构，“诸州常以八月巡行所部郡国，录囚徒，考殿最”^①，督察地方官的工作。因此，州当时也只能说是监察区而已。东汉末年，黄巾起义，为加强对地方控制，东汉中央“选列卿、尚书为州牧，各以本秩居任。……州任之重，自此而始”^②。州成了实际上的地方行政区。至于三国，州制固定。曹魏有州十二，东吴州五，蜀汉州二，下辖郡、县。此后，一直到唐前期，州都是地方上的一级行政区。战国时出

①《后汉书》卷28《百官五》。

②《资治通鉴》卷59中平五年。

现，由秦始皇推行全国的郡、县两级地方行政制度变成了州——郡——县三级制。自东汉末至隋以前，都是由州统郡县的。

由于三国以后，天下分裂，政权更迭并立，战乱频繁，给地方行政区划的设置造成了混乱。“地理参差，其详难举，实由名号骤易，境土屡分，或一郡一县，割成四五，四五之中，亟有离合，千回百改，巧历不算，寻枝推求，未易精悉。”^①到隋统一全国后，出现了郡县“倍多于古，或地无百里，数县并置，或户不满千，二郡分领”^②的状况。因此，杨尚希建议隋文帝“存要去闲，并小为大”^③，扭转“民少官多，十羊九牧”的混乱局面。隋文帝接受建议，罢去天下诸郡，由州直接统县。原来的州、郡、县三级制变成了州、县两级制。隋炀帝即位后改州为郡，但只是名称上的改变，实际仍是两级制。大业五年（609）时，隋共有郡一百五十，县一千二百五十五^④。

唐朝建国后，又改郡为州，恢复前代名称，据贞观时统计，全国有州三百六十个。经过后来的省并，到开元末年，有州三百二十八个。不久，唐初设置的监察区——道，变成了实际上的地方行政区，州则退于二位，又出现了道——州——县三级制。自唐后期始，历五代宋、辽、金、元、明、清，州再也没有成为一级行政区。但它在历史上做为一级行政区达五百七十余年，意义和影响是很大的。唐以后历代都有州和相当州一级的行政区划建置。

州做为地方行政区，反映着中国古代地方政治制度，尤其唐代，州的设置演变，从一个侧面反映了李唐王朝政治制度和中央集权的强弱变化。这是我们学习中国古代史和隋唐史需弄清楚的一个重要问题。

①《宋书》卷35《州郡一》。

②③《隋书》卷46《杨尚希传》。

④《隋书》卷29《地理上》。

(一) 沿革

武德元年(618)，唐高祖李渊建立了李唐王朝。李渊一即位，就改隋郡为州；改郡太守为州刺史。从此，在李唐王朝统治的绝大部分时间里，地方行政区划均称为州、县。只有唐玄宗天宝元年(742)至唐肃宗乾元元年(758)的十六年间改州为郡^①。

建国初年，李唐王朝直接控制的地区只有关中，河南道西部，河东道南部，山南道西部和剑南道大部，其余地方多被隋末群雄占据，有些地方虽归降唐廷，因山河阻艰，只是名义上控制。还有些地方虽一度归唐，又被地方势力所占。但是，凡属归降唐廷的地区，都一律改郡为州。在着手政权建设的同时，李渊开始了统一全国的战争，随着统一战争的进程，唐廷控制的地区不断扩大，州县设置的也越来越多。

西北地区：武德元年(618)，唐军平定了盘据陇西的薛举、薛仁杲父子后，新设了泾、原、兰诸州。武德二年，平定河西李轨，新设了河、甘、凉、肃诸州。至贞观二年(628)，唐军又平定了占据关内道北部的梁师都，设立了盐、夏、银、胜等州。

^①唐玄宗改州为郡的情况，见载于两《唐书》等文献。《旧唐书·地理志》在各州下面一般都标明隋××郡，武德×年改为××州，天宝元年改为××郡，乾元元年复为××州。比较详细明白。《新唐书·地理志》则州郡名称连记。如：同州冯翊郡。冯翊郡，是指同州在天宝元年至乾元元年间的名称。若州下无郡名又无说明原因者，均系乾元元年以后新置州，此系读《新唐书·地理志》应注意的。

又，据《资治通鉴》卷204，天授元年九月载：武则天改唐为周后，曾“敕改州为郡”。时敕书已布置下发，有人对则天说：“陛下始革命而废州”，州、周同音，废之“不祥”。“太后遽追正之”。

河东地区：北部是刘武周的老巢，他曾在李渊入关后举兵南下，攻克太原。至武德四年，李世民统军消灭刘武周，恢复了一些原设州县，又新设了云、朔、岚、蔚、石诸州。

河北地区：是隋末窦建德农民军的根据地，武德四年，窦建德连克洛、相、卫等地，势力扩大。是年五月，李世民与之在虎牢（今河南荥阳汜水关。后因避李渊祖父李虎之讳，改为武牢）决战，俘虏窦建德，控制了河北地区，设置了魏、博、深、冀、沧、景、易、定、幽等十余州。

河南地区：主要是隋将王世充的势力范围，武德二年，他建国称帝。武德三年，李世民率军攻打王世充，次年，攻克洛阳，俘获王世充。唐朝遂于河南地区设置了洛、郑、汴、宋、陈、许、徐、亳等三十余州。

广大江南，包括岭南地区，也分别为各地方势力占据。淮南，系江淮农民军发祥地，武德三年，农民军首领杜伏威降唐。不久，杜的部属辅公柘再度举兵反唐，武德七年，为唐军消灭，唐朝再设扬、常、润、寿等州。浙东，为李子通占据，武德四年平之，设苏、杭、湖、越诸州。两湖及岭南：主要为萧铣盘据，武德四年，唐朝大将李孝恭、李靖统帅大军自夔州（今四川奉节）顺江东下，进攻萧铣。萧氏因无准备，军队远在岭南，兵不赴急，遂拱手将荆州交于唐朝，他所控制的地区“皆望风款附”^①。李靖又进军岭南，收降了萧铣等占据的全部地区。唐于萧氏故地设置了荆、鄂、潭、衡、邵、连、柳、广等数十州。同年，唐军又平定江西林士弘，设江、洪诸州。从公元618年到公元628年，李唐王朝先后削平了占据各处的地方势力，在广大内地遍置了州县^②。

①《资治通鉴》卷189武德四年九月

②参《旧唐书》卷38~41。此所谓“内地”，是指除“羁縻府、州”以外的地区。以下均同。

唐代绝大多数内地州县是唐高祖武德年间设置的，也就是说武德年间基本上奠定了唐代内地行政区域的范围。其后，则主要是开拓边疆地区。

《新唐书·地理志》说，唐代行政区划基本上承继隋旧。但唐朝初年，情况很复杂。为笼络归降势力，唐高祖曾把隋末郡县再行分割，安置降众，加上隋末分割，“州府倍多前代”^①，致使唐初行政区划十分混乱，数字远远超过隋末。据《旧唐书·地理志》统计，大约有二百五、六十个州已在后来废掉，不见于开元时期的记录。其中关内道有稷州、泉州、西韩州等三十二个；河南道有嵩州、熊州、鼎州、南韩州等四十二个；河东道有盖州、建州、吕州、韩州等二十六个。这些州大都设于武德初至武德四年左右，可见主要是为了安抚归降者而置。南方的情况亦大抵如此^②。文献记载不免错讹、遗漏，统计显然是不精确的，但检索两《唐书·高纪本纪》，有熊、鼎、殷、陟等十六个州与《地理志》所记吻合，亦属不见开元年间记录者。如果把贞观至开元间新设的七十余个州除去，武德初年所设之州几近五百，当时的混乱局面是可以想见的。正如《旧唐书》所云：“自隋季丧乱，群盗初附，权置州郡，倍于开皇”^③。

州县过多，不论从何种意义上讲，都不利于统治，因此，唐高祖一面广置州县，一面又废掉了一些州县。如关内道和河南道就先后废掉了十八个州^④。但当时统治者的当务之急是恢复统治秩序、进行政权建设和统一全国各地，无暇对州县庞杂的状况进行整顿。至唐太宗即位，李唐建国已近十年，政权渐趋巩固，便着手对武德时期权置的州县进行大规模的整顿。贞观年间的整

①《通典》卷172《州郡二·序目下》。

②参《旧唐书》卷38~41。

③④参《旧唐书》卷37《地理一》。

顿，主要在元年、二年、八年、十三年、十七年，以元年和二年最多^①。如关内道主要是贞观二年，河南道主要是贞观元年。经过贞观年间的整顿，数以百计的州被省废。同时，唐太宗又根据实际情况新置了若干州县。如关内道新增回、环、达、要等十四个州。然而，这些州县又多在贞观及以后废掉，至开元末年，剩约二十四、五个州是贞观间所设的。其中如伊州、西州、福州、龚州、琼州等，主要分布在西北、岭南地区。在州县整顿的基础上，唐政府于贞观十三年，对全国行政区进行了一次全面的普查，普查的结果，由户部登记，形成了一部贞观年间的政区记录，即《贞观十三年大簿》。这是反映当时州县情况的较为详实可靠的原始记录，可惜原书早已无存。据唐太宗第四子魏王李泰主持编辑的《括地志》记载：贞观十三年，全国有三百五十八州，一千五百五十一县。次年，克高昌，设西、庭二州及六县，凡州三百六十，县一千五百五十七。这是贞观时期行政区划的面貌。

自贞观以后，历高宗、武后至玄宗诸朝，对内地行政区也陆续进行过调整，但主要是在原有基础上改易分合。据两《唐书》所载，这一时期约设新州四十余个，大致有以下几种情况：一是开拓周边，如高宗时期设置的安东、安北、单于等都护府及所辖

^①据中华书局版《括地志辑校》前言所云，贞观十三年，唐政府对全国政区进行了一次全面调整，《贞观十三年大簿》是这次调整的原始记录。但是，贞观十三年虽有调整，但为数很少，说不上“全面整顿”，事实上只是一次全面普查。

又，由于《括地志》也佚亡，今版《序略》辑自唐徐坚《初学记·州郡部》，讹讹不少，虽经人们校订，但无法恢复原貌。如其记三百六十州不尽都是正州。有不少属“羁縻州”，不少贞观时新置州被遗漏，还有贞观十三年前已废之州反在其中，因此，它只能反映总体面貌。

州，二是原有州辖地划分不尽合理而分置，如四川盆地的益州，人口增多，经济较为发达，遂于垂拱二年（686）析置彭、蜀、汉等州。又如雅、嵩二州，系少数民族居地，山高林茂，不易管理，大足元年（701），武则天析二州交界处三县更置黎州；三是招抚南方少数民族，新置州县。如高宗乾封二年（667），“招致生獠”^①，于桂州境内设岩州。总章二年（669），智州刺史谢法成“招慰生獠昆明、北楼等七千余落”^②，于故唐林州置福禄州。唐玄宗时州的设置也基本如此。

随着李唐政权的巩固，社会经济的恢复和发展，唐帝国不仅统一了内地州县，从唐太宗贞观四年开始，又用兵周边民族地区。自贞观迄开元（626~741）的百余年间，唐军先后平定了周边民族地区，于东北、北部、西北、西部、西南等广大地区设置了“羁縻府、州”。“开元二十八年，户部计帐，凡郡府三百二十有八，县千五百七十有三”^③。到天宝元年，“天下声教所被之州三百三十一，羁縻之州八百”^④。唐帝国的版图和势力范围空前广大，形成了一个东北至今兴安岭，东至大海，北至贝加尔湖及叶尼塞河流域，西至咸海，包括中亚阿姆河、锡尔河流域，南至南海的疆域辽阔的庞大帝国。

天宝十四年，爆发了安史之乱，这场历时八年的战争，打乱了李唐王朝的政治常轨，许多原属潜在的矛盾表面化了，中央集权遭到严重削弱。安史乱后，唐朝的地方行政制度发生了很大变化。就内地而言，一方面是原来的一级行政区州退居第二位，道

①②《新唐书》卷43上《地理七》上。

③《旧唐书》卷38《地理一》。

④《旧唐书·玄宗纪》载：天宝元年，有州三百六十二，而地理志、《唐会要》、《通鉴》均作三百三十一。司马光认为不应增如此之多（见《通鉴》卷215，天宝元年正月）。

成了凌驾于州之上的一级行政单位。另一方面，是黄河流域以北的五十余州为安史余党占据，长期不遵唐廷政令。就边疆地区而言，中央逐渐失去了对广大“羁縻府、州”的控制，大多数府州与中央关系疏远，甚至脱离了联系。唐后期地方行政机构的改易分合，往往与上述情况有关或反映上述特点。

安史之乱以后，唐廷对内地州县改易较少，大约有新置、复置和侨置州十六、七个。新置、复置的主要原因，一是新置州地处要冲，为强化地方行政、抑制和防范河朔藩镇而在黄河流域所设。如宿州，“南临汴河，有埭桥，为舳舻之会，运漕所历”^①。淄青、淮西等镇曾割据、侵扰该地。为保证唐廷财政血脉的安全，宪宗元和四年（806），于徐州之符离设立宿州，归徐泗镇管理。文宗大和三年（829），曾一度废州，但因地位关键，遂于七年复置。孟州，本属河南府，但地处黄河北岸，“长桥架水，古称设险”^②。是历代兵家所争之津渡，故李光弼以重兵守河阳，对抗安史军队。乱后鱼朝恩守河阳。以河清、济源等县租税归河阳三城使。唐廷已于建中二年（781）设河阳三城节度使^③，“即是雄镇，足壮三城”^④，实际地位已非一般，故武宗会昌三年（843），中书门下奏请升为孟州。二是唐廷为安抚安史余党，满足其扩大势力的需要而新增、复设。如涿州，本幽州之范阳县，大历四年（769），幽州节度使朱希彩奏请设置^⑤，代宗不得不允。又如澶州，置于武德元年。贞观初废。大历七年，魏博节度使田承嗣为扩张势力奏请复置^⑥。磁州也是代宗为安抚安史降将薛嵩而复设的^⑦。此外，隶于横海的景州，是由横海参

①《元和郡县图志》卷9《河南道五》。

②④《旧唐书》卷38《地理一》。

③参《唐河阳三城节度使考》，载日野开三郎：《东洋史学论集》，第一卷。

⑤⑥⑦《旧唐书》卷39《地理二》。

军事李宇入朝请置的①。由于他请朝廷派遣刺史，代宗感到“河朔刺史不廷授几三十年”②，这是一个扩大朝廷影响的良机，遂欣然应允。但这类情况甚少。许多复置、新增州已失去了中央调整地方行政机构的意义，充分说明唐后期中央集权削弱和藩镇割据的状况。

至于侨置州的原因，系其原辖地为少数民族攻占，而将治所迁于内地或邻地，这些州原都是正州，侨迁后称为行州，意谓临时搬家。史载：“自禄山之乱，河右暨西平、武都、合川、怀道等郡皆没于吐蕃”③。宝应元年（762），吐蕃攻占秦、渭、洮、临等州。广德元年（763），河、兰、岷、廓失陷。贞元三年（787），安西、北庭、陇右辖地亦归于吐蕃。“数年间，西北数十州相继沦没，自凤翔以西，邠州以北，皆为左衽矣”④。西南地区，剑南西部的松、当、静、维等十余州亦为吐蕃所占⑤。这时的唐廷也无力恢复和管理了。大中五年，吐蕃内乱，势力衰退，瓜州张义潮以河西十一州报属朝廷，“而宣、懿德微，举暇疆理，惟名存有司而已。”⑥一些州自行废掉，一些州则侨迁内地，称作行州，如西北的行原、行渭州⑦，西南的行松、行当、行悉、行静等州。由于州县的丧失，安史乱后至唐末农民战争前，唐廷直接控制的州府不过二百三、四十个，较盛时几减半数。

唐朝后期，中央对“羁縻府、州”的控制管理极大削弱，大部府、州完全脱离中央。东北契丹兴起，控驭万里，唐廷只有依靠河朔藩镇抵御其进扰。西北、西南，大多属于吐蕃。只有北部

①②参两《唐书》薛嵩、程日华传。

③④《新唐书》卷40《地理四》。

④《资治通鉴》卷223广德元年七月。

⑤《新唐书》卷42《地理六》。

⑦《新唐书》卷37《地理一》。

回鹘、沙陀，西南南诏保持一定联系，但也逐渐退至唐以前的一般“册封”意义。在吐蕃进占西南时，肃宗将懿、盖、嵯、诺等几十个“羁縻府、州”迁入川西，仍以其首领任刺史、司马^①，关系如前。南诏也间断有过正常往来，但至晚唐，遂为西南大患。西北之北庭守将李元忠、安西守将郭昕也曾与沙陀、回鹘相依，固守治所^②，基本保持着原有关系。但因久无援兵，终陷于吐蕃，至于晚唐，其首领成了割据一方的头目。

公元875年爆发的唐末农民大起义，彻底打乱了李唐王朝的统治，各地方势力趁机而起，纷纷拥兵自立，脱离唐廷。唐僖宗虽借助藩镇力量镇压了农民军，重返长安，却已是个形同虚设的皇帝，中央政权名存实亡。光启元年（885）时，“李昌符据凤翔，王重荣据蒲、陕，诸葛爽据河阳、洛阳，孟方立据邢、洛，李克用据太原、上党，朱全忠据汴、滑，秦宗权据许、蔡，时溥据徐、泗，朱瑄据郛、齐、曹、濮，王敬武据淄、青，高骈据淮南八州，秦彦据宣、歙，刘汉宏据浙东”，“国命所能制者，河西、山南、剑南、岭南西道数十州”^③。地方行政机构变成了地方割据势力，权力中心转移，唐廷的控制区大为缩小，“王业于是荡然”^④。这时州县的改置根本不是出自唐中央，完全丧失了唐朝政区的意义。“禹迹九州，瓜分离割，或并或析”^⑤，十分混乱，已经无法清楚具体的情况了。到景福年间（892~893），“王室日卑，号令不出国门”^⑥，仅占有长安孤城，余皆分裂于藩镇。大唐帝国终于亡在藩镇手里。

①《新唐书》卷43下《地理七》下。

②《旧唐书》卷40《地理三》。

③④《旧唐书》卷十九下《僖宗纪》。

⑤《旧唐书》卷38《地理志》序。

⑥《资治通鉴》卷259景福二年七月。

上述行政区划设置、沿革，清楚地反映了李唐王朝的兴衰轨迹。

(二) 类别

唐初不仅确定了州、县两级的地方行政体制，还划分了州、县类别。诸州以其所在地位的轻重，辖境的大小，户口的多寡和经济开发的程度，被分为不同的等级。据《大唐六典》、《通典》和两《唐书》所载：州有辅、雄、望、紧、上、中、下七等，县有京、畿、望、紧、上、中、中下、下八级^①。

《通典》卷33《职官》载：“开元中，定天下州府自京都及都督、都护府之外，以近畿之州为四辅，其余为六雄、十望、十紧。”并有上、中、下之分。其辅、雄、望、紧州，主要以所在地位的重要为划分依据。

“辅”，本指京城附近之地，如西汉三辅。唐代也以京城附近之州为辅州，以提高其地位。白居易：《张正甫可同州刺史制》有“冯翊，吾左辅也，分理浩穰，率先风化，故其选任，次内史一等，而冠四方岳牧之首焉”^②。充分说明了辅州划分的意义和依据，也说明了辅州地位非一般州府可比。

“雄”、“望”、“紧”州，也均以其政治、军事地位之重要与否以及经济开发程度作为划分依据。如六雄州中除郑州以外，均曾设过总管府或都督府。十望州中晋、相、洛、亳也曾设过总管府或都督府，卫州境内之黎阳县，曾于武德二年置黎州总

^①按京县即赤县。然文献中又有次赤，辅有上辅，又有以赤兼上辅者。由于文献阙如。未能详知。

^②《白居易集》卷40。