

宋起全岛统属于琼州

宋代官制，承袭唐、五代制度，并从制止割据、集权中央的目的出发，作了重要改革。唐代地方分州（府）、县两级，另设“道”为监察区域。宋朝改为路、州（府、军、监）县三级，州一级是关键；但对州一级严密控制，权力集中在中央。

宋太宗至道三年（997年）改道为路。全国分十五路（京东路、京西路、河北路、河东路、陝西路、淮南路、江南路、荆湖南路、荆湖北路、两浙路、福建路、西川路、峡路、广南东路、广南西路）。海南岛上不设路级的行政机构，将全岛辖属于广南路。

全岛虽然没有路一级机构的设置，但却有路一级的工作职能。自从宋朝建立以后，宋太祖平定南汉即将全岛统属于琼州。据《宋会要辑稿·方域》记载，宋太祖赵匡胤开宝四年（971年）平定南汉以后，即以“琼州……兼提举儋、崖、万安等州水陆转运事。”这也就是规定了海南全岛的政权、经济、军事和对中央王朝的诸种关系，都要有官员对接，统一办理。

按照宋王朝的规定，路一级的机构要设置4种管理相应职能的官员。据《道光广东通志·琼州府》记载，海南也同样设置4种官员，即经略安抚使司、转运使司、提点刑狱司和提举常平使司等来管理相应的职能。这4种官员，到南宋时，分别被简称为帅司、漕司、宪司和仓司。

海南所设置的经略安抚使是掌握海南全岛的兵政。一般由琼州知州兼任。如朱初平，他元丰年间（1078—1085年）任琼州安抚使，属临时性质，但做了三件大事：清理各州及军的税收，因为此前“海南四州、军税籍残缺”，他果断清理；省运输及宽盐征。都是利民、便民、惠民的好事。

转运使司，有路一级机构的地方，主管称转运使，全称为“某路诸州水陆计度转运使”。在太宗朝和真宗朝前期，其职权远远超过了计度转运本路财赋的范围，还包括按察州县、荐贤举能、点检狱讼、维持治安、救灾赈恤等内容，实际上掌握了路的军民财刑等各项大权。这是路转运使的职权范围。但在海南，因为转运使不是路一级机构的主官，多是广南路转运使兼管，因此尽到路一级的主要功能就足够了！上文引的陈尧叟。他在至道年间（995—997年）担任广南路转运使时，兼管将“军粮泛海给琼州”。能设法将军粮悉数运到琼州就完成任务了。

提点刑狱使司，有路一级的地方它的长官全称是“提点某路刑狱公事”，简称提点刑狱或提刑。它的职权是察访本路刑狱复查案牍、按劾拖延狱讼与失捕盗贼的失职官员。同时，也有权刺举官吏，亦兼管督察一路的财政事宜。但是，这

个官职的设废有过反复，到神宗熙宁二年（1069年）重置而成的永制。海南的提刑，也是广南路提刑兼管。如崔与之，在宋宗朝（1195—1225年）曾经“浮海巡珠崖，停车裁决，奖廉劾贪，风采凛然！”

提举常平使司，前身是常平仓提举官，有过设废的反复。绍圣元年（1094年），始设提举常平使司，掌管常平仓、义仓、市易、坛场、河渡、水利之法以及丰歉散放、役钱多寡、吏禄厚薄、物价高低等事，亦有监察、荐举官员的责任。

后面这三使司，都具有监察职能，故一般称为“三监司”，指的是他们都是中央最高统治者的耳目，对地方进行一定的监督，有事即向皇帝报告。

“权知”执掌琼州府 军事与民政

宋太祖赵匡胤为了加强中央集权，除了对全国各个藩镇实施“杯酒释兵权”以外，对各个地方的府、州、军、监及下属的各县，由中央派出朝官直接进行统领。

海南实际的行政大权，由朝廷派来的朝官掌握，称为“权知琼州府事”，简称琼州府知府。“权知”是表示以中央大员的身份（暂且）全权管理琼州府的军事与民政。

海南首任知府是周仁俊。在宋开宝四年（971年）二月，潘美率宋朝大军攻克广州，南汉政权复灭，海南随即纳入宋版图。过了两个月，这一年四月，“以儋、崖、振、万安等四州隶琼州。”开宝五年（972年），“命太子中允周仁俊知琼州，以儋、崖、振、万安四州属焉。上谓宰相曰：‘遐荒炎瘴，不必别命正官，且令仁俊择伪官，因其俗治之。’辛卯，仁俊列上骆崇璿等四人，上曰：‘各授检校官，俾知州事，徐观其效可也。’”

这就证明，周仁俊以太子中允这样的中央大员身份，来海南担任知府。赵匡胤给他的大权也够大的。他可以选择南汉时的“伪官”担任儋州、崖州、振州和万安州的知州，而且皇帝说是让他们“因其俗治之”，“徐观其效可也。”可见周仁俊全权管理了琼州府的各项事务。

像周仁俊这样的知府，在“遐荒炎瘴”的海南岛上，正所谓是“山高皇帝远”，且通讯极不发达，可谓大权在握为所欲为！也因此，过了不到四年，开宝八年（975年）的三月，赵匡胤就把周仁俊降为平凉县令。这一责备，“坐知琼州日販易居利故也。”

宋代官职设置 的特点和弊端

一个知府，是当地的最高领导，他做了什么事，皇帝怎么知道？

这是宋代官场的另一个精妙的设计。

宋代各府、州、军、监另有

“副长官”通判。

通判，自宋太祖削藩镇兵权之后，在各州府设此职。据《宋会要辑稿》记载：“通判，州各一人，与长吏均理州府之政，无不统治。藩府或置两员……”。宋代的能判，官秩在知州之下，但此职不是副手，也不是知州的属官。它有两个任务：第一，州的各种政事，通判都要参与处理，知州不能独专横；第二，知州如有不法行为，通判就直接向朝廷奏议。因此，通判办公时是独立在自己的办公厅办公的，不与知州同厅治事。这样看来，通判有监州的意义。

宋代县一级的行政职官的设置，有两个特点。

一是分权。宋代政权开始时，县设四位官员，即县令（或知县）、主簿和县尉三人，宋仁宗以后又增设县丞。这4位主官，其中县令（知县）负责一县的民政，具体说来就是管理全县农业、户口、赋税、劳役以及社会公德的传承等。后来增设的县丞，是县令的副手，协助县令处理各种政事。主簿管印监、检核典章簿籍、职掌文书、办理事务。县尉的主要任务是处理好“乡村贼盗斗讼公事”。这样，四位县级的主官分工合理，职掌明确，权力分开。

二是互相制约。这四位县级主官，他们都分厅治事。虽然有领导与被领导的关系，但处理政务时，他们是互相制约的。

海南的职官设置，与全国各相应单位是一样的，所不同的仅是有时中央委派了官员，但由于路途遥远，“其地有瘴毒”而没有副职；由别官兼任。有的名称略有差异。

综上所述，宋代官职的设置，形成了三个特点和一个不可逆转的弊病。

首先，宋初的赵匡胤在总结唐代藩镇割据而造成混乱局面的基础上，提出了文官主政的方针。

据史书记载，“太祖始削外权，牧伯之缺，只令文官权知。”就是说，宋太祖对藩镇夺权以后，那些武官被削职，地方上“秉一州之统”的大吏，职位一时空缺，没有人充任，因此就由中央派文官去担任。以后，“文武官参为知州军事。”宋代一直是文官为主主持府、州、军、监的事务。消除了军人独拥大权而割据一方之忧。

但为了防止那少数武官“参为知州军事”而在地方上专权，到宋仁宗皇祐五年闰七月八日，“诏诸路知州事武臣，并须与僚属参议公事，毋得专决。”这一道政令还不放心，又“仍令安抚、转运、提点、刑狱司常检察之。”这样，保证武官在一方不能专决。

其二，政府的官员设置，是二元体制，相互监督与牵制，防止军政大权独断专横。

宋代的府、州、军、监以及下属的县，都各有四个主持不

同工作领域的官职，他们之间，分工十分明确，而且，他们之间是相互牵制的。

尤其是通判与各地知州之间，是政权内部的二元体制。建隆四年起，规定“知州公事并须长吏、通判签议连书，方许行下。”又规定在州政府内，“凡兵民、钱谷、户口、赋役、狱讼听断之事，可否裁决，与守臣通签书施行。”这些规定，都是为了知州与通判之间互制约，不至于府州的长官专断。

还有，通判对于“所部官有善否及职事修废，得刺举以闻。”知州要小心做事，如有违规行为，通判则向朝廷检举告发。

据欧阳修在《归田录》卷二记载，有通判和知州发生冲突，通判则厉言正色对知州说：“我是监郡，朝廷使我来监汝。”

知州虽然是州政府的一把手，但他与通判之间，大凡是州的事务，都由两人决定，而并非知州一人独断。

这样互相监督与牵制着。

第三，宋代官制精密设置，目的是适应中央集权；地方权力都由朝廷统辖，然后又集中到皇帝一人之手。

琼州府及属下各县的职官充分说明，宋代的地方官制的设置，是为了互相之间的权力分割，然后互相之间实行制约与牵制。官员们只有向朝廷负责，对朝廷及皇帝永远怀着高不可攀的至高无上的敬畏。然而，朝廷对各地的官员也易于掌控，谁也不能动弹。宋王朝这套集权的官制应该说，在封建社会中是十分高明的！

宋代职官有一个不可逆转的弊病。因为要服从中央集权，政府中的司局分工很细，增加了官员数额；新官制建立起来，但旧官仍在，如宋太祖批示周仁俊可以“择伪官”“因俗治之”，一个知府，有4个“伪官”从属，这个数额是相当大的！宋代实施一事多司的政府复式结构，必然会让官员数额增加。诸如此类，宋代增设了大量新官职，而因为集中权力，大量官员没有实际工作，只是领奉禄。有宋一代，政府中有官没事做，有事又没有官做，人浮于事。

官场这种弊病，最高统治者也是清楚的。宋徽宗崇宁四年九月七日，中书省公文说：“奉诏除依元丰旧制设置监司外，所有后来增置……，可仔细相度，可以并省者即行并省，不可并省者依旧存留，仍裁减属官。”相应地也要求各监司“亦相度裁减，无令冗员侵耗那用。”政府冗员多，侵耗那用的也多，互相推诿的更多。这样一来，越陷越深。

这种情况，只有改朝换代，元朝设立地方行省制度后有一定的改变。

宋代的职官，从历史进程来看，改变唐朝的混乱局面而步入正轨，是有进步意义的。

宋代海南职官制

本文刊特约撰稿 周伟民

宋初地方官制表

