

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、陕西路、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,将全岛辖属于广南西路。

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;省输运及宽盐征。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,多是广南西路转运使兼管,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)担任广南西路转运使时,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了任务了。

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牒、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,也是广南西路提刑兼管。如崔与之,在宁宗朝(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敛、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,仁俊列上骆崇璨等四人,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琼县令。这一责备,“坐知琼州日贩易规故也。”

宋代官职设置的特点和弊病

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

宋代海南职官制

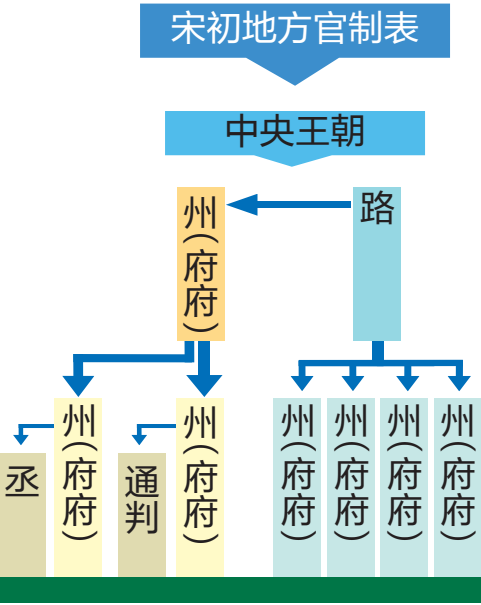
文\本刊特约撰稿 周伟民

宋代开拓出三个多世纪的中国社会的肇兴,地方职官对海南的稳定和发展起到了非常重要的作用。当时贬官的作用有一定的限制,是偶发性的;职官的作用则是全面的、不可替代的。

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。



宋代官吏公服



制图张昕

“副长官”通判。

通判,自宋太祖削藩镇兵权之后,在各府州设此职。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。蕃府或置两员……”。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 mainstream 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“知府公事并须长吏、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。🇸🇨