

从州级官员设置的变动看唐代中央与地方的关系

夏炎

(南开大学 历史学院, 天津 300071)

摘要: 本文通过刺史品阶的变动、别驾的置废、地方增员与中央减员的矛盾三个视角考察了唐代州级官员品阶、职位、员额设置的变动情况,进而探讨了在这些变动因素的背后所体现的唐代中央与地方的关系。贞观年间提升中、下州刺史品阶的改革,是唐初中央调整与地方关系政策的一项,体现了中央对地方的重视。别驾一职频繁的置废,表明了中央在对地方官职取舍问题上的矛盾态度,中央与地方的关系通过这种取舍性的运动,更为紧密的联系在一起。唐前期地方员额的增员与唐后期中央对地方员额的减员改革之间的矛盾,也构成了唐代中央与地方关系中的重要一环。

关键词: 唐代; 州级; 官员; 变动; 中央; 地方

中图分类号: K2 **文献标识码:** A

唐代,从中央到地方官员的员额在制度上具有一定的规定性,从而为王朝行政的正常运转提供了制度保障。但是,在制度的实际运作过程中,往往会出现偏离制度的情况。以州级官员为例,其品阶、职位、员额的设置在有唐一代均有变动,而在这些变动因素的背后则体现了唐代中央与地方的关系。

关于唐代中央与地方的关系,一直是唐史学界关注的重点问题,学者们通过不同的角度对这一问题加以研究,已经取得了一定的学术成果^①。新时期的史学研究,注重多角度、多侧面的研究问题。而研究历史,主要研究的是变化。故本文选取了唐代州级官员设置的变动作为考察视角,并通过这些考察,动态地探讨唐代中央与地方关系。

一、州级官员品阶的变动——以刺史为例

唐代官员的品阶并不是一成不变的,这一点在《唐六典》、《通典》、《旧唐书·职官志》、《新唐书·百官志》等制书中均有所体现。从总体上讲,唐代州级官员的品阶是比较稳定的,品阶变动并不十分频繁,时间主要集中在唐初,发生品阶变动的州级职官,主要是刺史、别驾、治中(司马的前身)、录事参军、判司等。其中,刺史为州级行政长

^① 相关的专著和论文主要有和田清编著:《支那官制发达史—特に中央集权と地方分权との消长を中心として》(东京:汲古书院1942年6月版)、李治安主编:《唐宋元明清中央与地方关系研究》(南开大学出版社1996年1月版)、王寿南著:《唐代藩镇与中央关系之研究》(台北大化书局1978年9月版)、日野開三郎《藩镇体制と直属州》(《东洋学报》43-4,1961年3月)及其专著《支那中世の军阀》(东京:三省堂1942年11月版)、《唐代藩镇の支配体制》(日野開三郎東洋史学論集第一卷,东京:三一書房1980年9月版)、张国刚著:《唐代藩镇研究》(湖南教育出版社1987年12月版)、辻正博《唐代贬官考》(《東方學報》(京都)63,1991年)、長部悦弘《唐代州刺史研究——京官との関連》(《奈良史学》9,1991年)、鄭炳俊:《唐後半期の地方行政体系について—特に州の直達・直下を中心として》(《東洋史研究》51-3,1992年12月)、景遐东《使职设置与唐代地方行政级制的演变》(《社会科学》2002年6期)、李文澜《从唐代地方长官的选任看中央与地方的政治关系——以山南荆楚为例》(《魏晋南北朝隋唐史资料》19,2002年11月)、胡宝华《唐代朝集制度初探》(《河北学刊》1986年3期)、于赓哲《从朝集使到进奏院》(《上海师范大学学报》(哲学社会科学版)2002年5期)、雷闻《隋唐朝集制度研究——兼论其与两汉上计制之异同》(荣新江主编:《唐研究》7,北京大学出版社2001年12月版)等。

官，是代表中央的亲民之官，它的品阶变动最能代表中央对地方的政策导向，其他僚佐的品阶虽间有变动，但对讨论中央与地方关系意义不大，故不取^①。

唐代建立伊始，便确定州级的行政长官是刺史，这种改革是地方行政区划改革的配套措施。玄宗天宝时，刺史虽曾一度改为太守，但这仅仅是名称的改变，其作为地方行政长官的实质并没有发生变化。唐代刺史的员额终唐之世也没有变化，上、中、下州刺史员额均为一。

发生变动的是刺史的品阶。上州刺史的品阶终唐之世始终为从三品，没有发生变化。中州刺史与下州刺史的品阶在唐初曾经发生过变动。《旧唐书》卷42《职官志一》注：“《武德令》，中州刺史，正四品，下州刺史，从四品上。《贞观令》，一切为下州，加入正四品下。”这是唐初中、下州刺史品阶的变化。但唐代官品从四品起分正、从，以上所记《武德令》中州刺史正四品，疑有误。孙逢吉《职官分纪》卷40《总州牧》引《武德令》记作“中州刺史正四品下”，较为合理。可见，在唐初武德年间，中、下州刺史曾为正四品下、从四品上，从贞观起，下州刺史提升一级，列入正四品下。但《贞观令》中没有记载中州刺史品阶的变动情况，据中州刺史在唐代的品阶为正四品上推测，中州刺史应该与下州刺史在贞观时同时提升一级，列入正四品上。此后，即使在天宝年间，州改郡，刺史改太守的情况下，上州刺史从三品，中州刺史正四品上，下州刺史正四品下的品阶序列始终没有发生变化。

贞观年间的这次提升刺史品阶的改革，从表面上看仅仅是简单的职官品阶变动，实则是唐初中央调整与地方关系政策的成果，体现了唐初内外官的轻重问题^②。

唐初制度草创，统治者将主要精力投入到创建国家方面。太宗时期，国家运转趋于正常，维护国家成为主要工作，调整中央与地方的关系便进入到统治者的议事日程中来。太宗对地方官员的选任是十分重视的。史载：“太宗初理天下也，重亲人之任，疏督守之名于屏，俯仰视焉，其人善恶，必书其下，是以州郡无不率理。”^③太宗曾在贞观二年（公元628年）对待臣曰：“朕每夜恒思百姓间事，或至夜半不寐。惟恐都督、刺史堪养百姓以否。故于屏风上录其姓名，坐卧恒看，在官如有善事，亦具列于名下。朕居深宫之中，视听不能及远，所委者惟都督、刺史，此辈实治乱所系，尤须得人。”^④太宗的态度表明，

^① 1、关于别驾品阶的变动，唐初上州别驾正五品上，中州别驾从五品上，下州别驾正六品。高宗上元二年（公元675年）十月十日，复置别驾，上州别驾升入从四品下，中州别驾升入正五品下，下州别驾升入从五品上，这点将在本文第二部分讨论。2、关于司马的前身——治中品阶的变动，唐初上州治中正五品下，中州治中从五品下，下州治中正六品下，贞观时分别改为从五品下、正六品下、从六品上，品阶均有下降。此后治中改司马，品阶仍沿用贞观的设置。3、关于录事参军品阶的变动，《唐会要》卷69《判司》载肃宗乾元二年（公元759年）四月十四日敕文：“录事参军自今已后，宜升判司一秩。”《通典》卷33《职官十五·州郡下·总论郡佐》：“乾元元年，加进一品，仍升一资。”（据严耕望先生考证，《会要》的“二年”乃“元年”之讹，参见严耕望：《唐代府州僚佐考》，《唐史研究丛稿》，新亚研究所1969年10月版，第119至120页。）这条诏书明显是为提高录事参军地位而颁布，但据诸书所载，唐代上州录事参军从七品上，上州判司从七品下；中州录事参军正八品上，中州判司正八品下；下州录事参军从八品上，下州判司从八品下，录事参军仅比判司多一阶，而不是多一品，这种品阶高低似乎终唐之世不改，怀疑肃宗乾元元年敕文关于提升录事参军品阶的改革，仅实行了相当短暂的一段时间，或者是并没有得到真正执行。4、关于判司品阶的变动，唐初中、下州判司的品阶相同，同为从八品上。其后，中州判司升为从正八品下，下州判司降为从八品下，具体变动的的时间无考，上州判司品阶不变。

^② 唐史学界关于唐代内外官的轻重问题，讨论已久。学者们或从地方官员的迁转出发，或从内外官的俸禄轻重出发，探讨唐代内外官的轻重以及内外官地位的变化问题。相关成果参见过正博：《唐代贬官考》，《东方学报》（京都）63，1991年。刘诗平：《唐代前后期内外官地位的变化——以刺史迁转途径为中心》，《唐研究》2，1996。李燕捷：《唐代后期内外官主要经济收入对比——唐代内外官轻重问题研究》，《晋阳学刊》1990年1期。李燕捷：《唐代后期内外官轻重辨》，《社会科学战线》1992年4期。李燕捷：《唐代禄制与内外官之轻重》，《河北学刊》1994年5期。李燕捷：《从内外官迁转规律看唐代内外官迁转之轻重》，河北师范学院编：《祝贺胡如雷教授七十寿辰中国古史论丛》，河北教育出版社1995年版。刘海峰：《唐代俸料钱与内外官轻重的变化》，《厦门大学学报》（哲社版）1985年2期。

^③ 《通典》卷33《职官十五·州郡下》。

^④ 《贞观政要》卷3《择官》。

从统治者的角度出发，中央对刺史这一地方行政长官是十分重视的。

唐初，诸皇子年幼者多任命为都督、刺史，虽然大多为遥领，并不到实地任官，但中央此举也是对刺史地位的认同。贞观十一年（公元637年）的代袭刺史事件，也同样能够说明中央对刺史一职的重视^①。贞观十一年六月己未，“定制诸王为世封刺史。戊辰，定制勋臣为世封刺史”^②。太宗之所以要实行诸王、勋臣代袭刺史，是出于藩屏王室的考虑^③。将刺史等同于古之诸侯，体现了对刺史重要性的认同。以诸王或勋臣代袭刺史，也会在一定程度上提升刺史的地位。如尉迟敬德，“贞观十一年，封建功臣，册拜使持节宣州诸军事宣州刺史，徙封鄂国公，食宣州，实封一千三百户，仍命子孙承袭”^④。程知节，“（贞观）十一年，封建功臣，以公为普州刺史，改封卢国公，邑依旧，真食七万户，仍令子孙代代承袭。出藩之日，带以京官”^⑤。李勣，“（贞观）六年初（当为十一年），议封建，徙封英国公，册拜朔州刺史。时并不就国，复以本官遥领太子左卫率”^⑥。令中央始料不及的是，这一制度一经出台，即遭到了来自各方面的反对意见。太宗迫于压力，于贞观十三年（公元639年）春二月丙子，“停世袭刺史”^⑦。虽然此议在实行了不到两年的时间后即便夭折，但毕竟说明中央对刺史一职的重视。

可见，太宗时期，从中央的角度讲，对刺史一职是十分重视的，那么在当时士人的眼中，外官的地位又如何呢？当时，中央的态度虽然很明确，但“逮贞观之末，升平既久，群士多慕省阁，不乐外任。其折冲果毅有材力者，先入为中郎、郎将，次补郡守，其轻也如是”^⑧。可见，从当时士人的角度看，重内官轻外任的倾向却十分明显。贞观十一年代的袭刺史，长孙无忌强烈反对，其理由就是不愿出外为官^⑨。贞观十一年八月，侍御史马周在上疏中指出了“今朝廷独重内官，刺史、县令，颇轻其选。刺史多是武夫勋人，或京官不称职，方始外出，边远之处，用人更轻”^⑩的现象。这里，马周将重内轻外归咎于中央，但从以上的分析看，中央对外官的态度是重视的，重内轻外的看法主要来自于士人。

综上，唐初太宗时期，从中央的角度看，是重视地方；而从士人的角度看，则是重内轻外。反映了唐初对于内外官轻重问题的不同观点。而这两种观点的出现正好促成了贞观年间出现的刺史品阶变动的改革。唐初上州刺史品阶为从三品，作为地方州一级的行政长官，官品已然相当高，这无疑体现了中央重视地方的政策。而为了更加突出中央对地方的重视程度，唐代中央采取了提升中、下州品阶的做法，中、下州刺史同时进入正四品，分上下，这样上、中、下州刺史正好都相差一阶，成为一个比较合理的品阶高低顺序。同时，针对士人中存在的重内轻外倾向，中央也希望采取积极措施加以扭转，而提升刺史品阶正是首选措施。通过提升刺史的品阶，藉以刺激士人外任的欲望，从而提高外官在士人心目中的地位。可见，贞观年间提升中、下州刺史品阶的改革，是唐初中央调整与地方关系政策的一项，体现了中央对地方的重视。

二、州级官员职位的变动——以别驾为例

^① 参见杨希义：《“世袭刺史”贞观年间的一大弊政》，《光明日报》1999年7月2日。

^② 《旧唐书》卷3《太宗纪下》。关于此次代袭刺史的诸王、勋臣，参见《全唐文》卷6太宗《荆王元景等子孙代袭刺史诏》及《功臣世袭刺史诏》。

^③ 《全唐文》卷6太宗《功臣世袭刺史诏》。

^④ 《唐代墓志汇编》显庆100《大唐故开府仪同三司鄂国公尉迟（融）君墓志》。

^⑤ 《唐代墓志汇编续集》麟德019《大唐骠骑大将军益州大都督上柱国卢国公程（知节）使君墓志铭》。

^⑥ 《唐代墓志汇编续集》总章010《大唐故司空太子太师赠太尉扬州大都督上柱国英国公勣墓志铭》。

^⑦ 《旧唐书》卷3《太宗纪下》。

^⑧ 《通典》卷33《职官十五·州郡下》。

^⑨ 《全唐文》卷136长孙无忌《辞功臣袭封刺史表》。

^⑩ 《唐会要》卷68《刺史上》。

唐代普通州级行政长官的副贰是上佐，“凡别驾、长史、司马，通谓之上佐”^①。别驾、长史、司马这三个职官在有唐一代并不是始终同时设置的。“武德元年（公元 618 年）六月十九日，改郡为州，置刺史、别驾、治中各一人。”^②可见，在唐朝建立之初，州级上佐仅仅设置了别驾和治中二职，此后又经过若干改革，才出现了长史、司马等官称，而别驾的设置又置废无常。可以说，上佐系统官员的设置在职官系统中是变动频繁、官称改易复杂的一个系统，其中又以别驾一职为最。下面就结合别驾的废置变动，讨论一下中央面对地方官取舍问题时的态度。

东汉时，刺史的属官中便有别驾，魏晋南北朝相继沿袭，隋文帝罢郡，以州统县，改别驾为长史，此后，隋代的州级僚佐中便没有了别驾的设置。唐朝建立后，复置别驾。别驾在建唐伊始即被设置，此后在有唐一代经历了多次置废，下面首先具体考察一下唐代别驾的置废情况。

第一次置废：高祖武德元年（公元 618 年）六月置，高宗贞观二十三年（公元 649 年）七月废。

《唐会要》卷 68《刺史上》：“武德元年（公元 618 年）六月十九日，改郡为州，置刺史、别驾、治中各一人。”据《旧唐书》卷 42《职官志一》所载《武德令》可知，唐初设置别驾时，上州别驾正五品上，中州别驾从五品上，下州别驾正六品（不载上下）。贞观二十三年七月，改别驾为长史^③，在此后的 20 余年内，州级上佐系统中无别驾的设置。

第二次置废：高宗上元二年（公元 675 年）十月置，永隆元年（公元 680 年）废。

据《唐会要》卷 69《别驾》，高宗上元二年十月十日，复置别驾，与长史并置^④。在这次复置别驾的改革中，各级别驾的品阶相对于唐初都有所提升，上州别驾升入从四品下，中州别驾升入正五品下，下州别驾升入从五品上^⑤。在 5 年之后的永隆元年（公元 680 年），别驾又被废除^⑥。

第三次置废：高宗永淳元年（公元 682 年）七月置，武后垂拱（公元 685 年）前废。

据《唐会要》卷 69《别驾》，高宗永淳元年七月八日，再次复置别驾^⑦。按永淳元年针对永隆元年复置别驾，这里又载垂拱初又复置别驾，说明在永淳与垂拱之间又有别驾的废止，但确切时间目前不得而知。《全唐文》卷 191 杨炯《梓州官僚赞》载有长史河南秦游艺、司马上柱国陇西李景悟，而无别驾。这是武后初梓州的情况，其中没有别驾的记载，也证明了在武后初年没有别驾的设置。

第四次置废：武后垂拱初（公元 685 年）置，中宗神龙中（公元 705—706 年）废。

《唐六典》载武后垂拱初复置别驾，至中宗神龙中再次被废^⑧。

第五次置废：玄宗开元初置，玄宗天宝八载（公元 749 年）废。

^①《通典》卷 33《职官十五·州郡下·总论郡佐》。

^②《唐会要》卷 68《刺史上》。

^③关于普通州别驾改长史的时间有多种记载《旧唐书》卷 4《高宗纪上》、卷 42《职官志一》、《唐会要》卷 69《别驾》记作贞观二十三年七月。《唐六典》卷 30《三府督护州县官吏》载永徽中，改别驾为长史。《通典》卷 33《职官十五·州郡下·总论郡佐》：“大唐永徽二年，改为长史。”与《六典》同。《新唐书》卷 49 下《百官志四下》记作：“高宗即位，改别驾皆为长史。”按高宗贞观二十三年六月即位，七月便进行了一系列官制改革，《旧唐书》卷 4《高宗纪上》：“秋七月丙午，有司请改治书侍御史为御史中丞，诸州治中为司马，别驾为长史，治礼郎为奉礼郎，以避上名。以贞观时不讳先帝二字，诏有司，奏曰：‘先帝二名，礼不偏讳。上既单名，臣子不合指斥。’上乃从之。”可见这次的改革主要是为了避讳，别驾改长史虽然没有避讳的目的，但毕竟是与这些改革同时进行的。而这些为了避讳而进行的改革一定是在皇帝刚登基之时进行的，所以贞观二十三年七月当为确切时间。

^④《通典》卷 33《职官十五·州郡下·总论郡佐》、《旧唐书》卷 42《职官志一》、《新唐书》卷 49 下《百官志四下》所载同。

^⑤《旧唐书》卷 42《职官志一》。

^⑥《新唐书》卷 49 下《百官志四下》、《唐会要》卷 69《别驾》。

^⑦《旧唐书》卷 42《职官志一》、《新唐书》卷 49 下《百官志四下》所载同。

^⑧《唐六典》卷 30《三府督护州县官吏》、《通典》卷 33《职官十五·州郡下·总论郡佐》。

《唐六典》卷 30《三府督护州县官吏》、《通典》卷 33《职官十五·州郡下·总论郡佐》记开元初复置别驾，始通用庶姓。而《唐会要》卷 69《别驾》、《新唐书》卷 49 下《百官志四下》记至睿宗景云元年（公元 710 年），始用庶姓为之。时间比《六典》、《通典》提前。

玄宗天宝八载，又有停置别驾的诏敕。《唐会要》卷 69《别驾》载天宝八载八月二十六日敕：“诸郡各置三官，别驾不烦更置。政存省要，岂在多员，其别驾随缺便停，下州置长史一员。”这次的改革是令别驾“随缺便停”，虽然不是直接废除，但也属于对别驾官的一种废止形式。

第六次置废：肃宗上元二年（公元 761 年）置，德宗贞元十七年（公元 801 年）废。

《册府元龟》卷 87《帝王部·赦宥》载肃宗上元二年九月壬寅诏曰：“其诸州别驾，可依旧却置”。可见，肃宗时又恢复了对别驾的设置^①。德宗建中初，户部侍郎判度支杜佑曾上言建议省别驾、参军、司马，但没有得到采纳^②。贞元十七年三月，德宗接受宰相齐抗的建议，“省天下州府别驾、司马、田曹参军”^③。

第七次置：文宗太和元年（公元 827 年）。

《唐会要》卷 69《别驾》：“大和元年正月，宰相韦处厚奏请复置六雄、十望、十紧、三十四州别驾。”^④虽然这次改革并不是在全国普遍复置别驾，但终唐之世，别驾一职没有再被废除。

以上，我们考察了别驾在唐代的数次置废情况，别驾一职之所以被数次置废，主要源自别驾的闲职性。

《通典》卷 40《职官二十二·秩品五》：“别驾本因汉置，随刺史巡察，若今观察使之有副使也。……官名职务，迁易不同，空存虚称，皆无事实。”严耕望先生经过论证，认为：“大抵上佐品位颇崇，虽有‘通判列曹’‘纲纪众务’之名，但无具体职务。”^⑤这种观点已被史学界所认同。唐代的上佐的确在相当长的一个时段内具有闲职性的特征，而别驾一职的虚位性最强。

由于别驾所具有的闲职性，使得别驾一职在人事安排上具有一些特殊性。

首先，别驾用于安置宗室。

唐代皇室有一个传统，即别驾“止以诸王子为之”^⑥，“旧例，别驾皆是诸亲”^⑦。宗王出阁后，往往会被任命为地方刺史或上佐，别驾一职是经常被任命的，如玄宗初为临淄郡王，景龙三年（公元 709 年）即出为潞州别驾^⑧。这一传统，使得别驾一职主要为宗室所占据，成为安置宗室的理想位置。高宗上元二年（公元 675 年）复置别驾以及提升别驾品阶的原因，即在于进一步提高别驾地位以与宗王身份相匹配。按照唐代统治者的说法，这种宗王出阁后令其出任地方刺史或上佐的做法，是为了“观其才能，续有序用”^⑨。这既是对宗王政治经验的历练，也有一些藩握王室的意味。但是，随着唐代地方行政体制的运作的展开，这种宗王任别驾做法的弊端也逐渐暴露出来。“先是，诸州别驾，皆以宗室为之，不为刺史致敬，由是多行不法。若思至州，举奏别驾李道钦犯状，

^① 《旧唐书》卷 42《职官志一》、《新唐书》卷 49 下《百官志四下》所载同。《通典》卷 33《职官十五·州郡下·总论郡佐》载“至德中复置”。

^② 《新唐书》卷 166《杜佑传》。

^③ 《旧唐书》卷 13《德宗纪下》。亦见《唐会要》卷 69《别驾》、《旧唐书》卷 136《齐抗传》、《新唐书》卷 49 下《百官志四下》、《新唐书》卷 128《齐抗传》。这一记载存在一定问题，详细分析见下文注。

^④ 亦见《旧唐书》卷 159《韦处厚传》、《新唐书》卷 142《韦处厚传》、《旧唐书》卷 17 上《文宗纪上》记作“复置两辅、六雄、十望、十紧三十四州别驾”。

^⑤ 严耕望：《唐代府州僚佐考》，《唐史研究丛稿》，新亚研究所 1969 年 10 月版，第 110 页。

^⑥ 《唐会要》卷 69《别驾》。

^⑦ 《唐会要》卷 69《别驾》。

^⑧ 《册府元龟》卷 21《帝王部·徵应》。

^⑨ 《唐大诏令集》卷 29《太和七年册皇太子德音》。

请加鞠讯。乃诏别驾于刺史致礼，自若思始也”^①。可见，这些别驾官，倚仗自己宗室的身份，经常违法乱纪，而且连刺史都不放到眼里，严重影响到州级行政长官的地位及州级正常的行政运作。中央虽然迫于压力，规定别驾需对刺史礼敬，对别驾的特权地位进行了部分限制，但却无法从根本上改变现状。直至睿宗景云元年（公元710年），宗室占据别驾一职的局面才开始发生转变，“始用庶姓为之”^②。

其次，别驾是贬谪官员的最佳去处。

由于别驾的闲职性，别驾经常用于安置贬谪官员。在唐代的州级贬黜型员外官中，以州级员外上佐的情况为最多，员外别驾即在其中。如玄宗开元二年（公元714年）“三月甲辰，青州刺史、郾国公韦安石为沔州别驾；太子宾客、逍遥公韦嗣立为岳州别驾；特进致仕李峤先随子在袁州，又贬滁州别驾；并员外置”。^③永泰二年（公元766年）二月“乙未，贬刑部尚书颜真卿为峡州员外别驾，以不附元载，载陷之于罪也”^④。此外，殿中监、内外闲厩监牧都使王毛仲在开元十九年（公元731年）正月被贬为灋州别驾员外置长任^⑤，同时被贬的还有“左领军大将军耿国公葛福顺，贬壁州员外别驾；左监门将军卢龙子唐地文，贬振州员外别驾；右卫将军成纪侯李守德，贬严州员外别驾，守德，本宜德也，立功后改名；右威卫将军王景耀，贬党州员外别驾；右威卫将军高广济，贬道州员外别驾”^⑥等。由于州级贬黜型员外官基本上无具体职务，只不过是贬降的一种措施而已。因此将被贬黜官员安排到州级上佐的位置非常合适，既不会影响州级正常的行政运作，又由于上佐品位高，还可以保证被贬黜官员的经济待遇。而在上佐之中，别驾的俸禄又十分优厚，将贬黜官员安排到别驾的职位上，同样是出于保证经济待遇的考虑。

再次，上佐之职用于安置闲冗。

白居易在论及唐代司马一职时曾经指出：“凡内外文武官左迁右移者递居之，凡执役事上与给事于省寺军府者遥署之，凡仕久资高耄昏懦弱不任事而时不忍弃者实莅之。莅之者，进不课其能，退不殿其不能，才不才一也。”^⑦这一论述即指出了唐后期上佐用于安置闲冗的这一特征。文宗太和元年（公元827年），宰相韦处厚奏请复置六雄、十望、十紧、三十四州别驾^⑧，即利用了这一特征。这次复置别驾主要是针对德宗贞元十七年的改革，《旧唐书》卷159《韦处厚传》：“初，贞元中，宰相齐抗奏减冗员，罢诸州别驾，其在京百司，当入别驾者，多处之朝列。元和以来，两河用兵，偏裨立功者，往往擢在周行。率以储采王官杂补之，皆盛服趋朝，朱紫填拥。久次当进，及受代闲居者，常数十人，趋中书及宰相私第，摩肩候谒，繁于辞语。及处厚秉政，复奏置六雄、十望、十紧、三十四州别驾以处之。而清流不杂，朝政清肃。”可见，这次复置别驾的原因主要是为了安置闲散官员，虽然这次改革并不是在全国普遍复置别驾，但终唐之世，别驾一职没有再被废除。

综上，中央出于别驾一职闲职性的考虑，将别驾用于安置宗室，既有利于藩屏王室，又有利于锻炼宗王的政治经验，这已形成一种传统，中央不愿放弃。将别驾用于安置贬谪官员，既能保障被贬官员的经济待遇，又不影响州级行政的正常运作。随着唐代官僚队伍的不断膨胀，中央用人压力过大，而别驾又是安置闲冗官员的一个理想职位，这些都是唐中央一再复置别驾的原因。

^① 《旧唐书》卷190上《文苑上·孔绍安附孙若思传》。

^② 《唐会要》卷69《别驾》。

^③ 《旧唐书》卷8《玄宗纪上》。诏书见《全唐文》卷26玄宗《贬韦安石等诏》。

^④ 《旧唐书》卷11《代宗纪》。

^⑤ 《全唐文》卷30玄宗《贬王毛仲诏》。

^⑥ 《旧唐书》卷106《王毛仲传》。

^⑦ 《文苑英华》卷803白居易《江州司马厅记》。

^⑧ 《唐会要》卷69《别驾》。《旧唐书》卷17上《文宗纪上》记作“复置两辅、六雄、十望、十紧三十四州别驾”。

但与此同时，中央这些措施的不利因素也逐渐暴露。以宗室任别驾，凌驾于刺史之上，常做非法之事，中央无奈做出一些对宗王的限制规定，如令宗王向刺史礼敬及打破仅宗王任别驾的传统。同时，由于别驾在州不厘实务，但品阶很高，还要占州级官员的正式员额，领取高额俸禄，故从精简的角度出发，别驾也当在废除之列。玄宗天宝八载八月二十六日敕：“诸郡各置三官，别驾不烦更置。政存省要，岂在多员，其别驾随缺便停，下州置长史一员。”^①这次的改革是令别驾“随缺便停”，虽然不是直接废除，但也属于对别驾官的一种废止形式。按《通典》的记载，这次停置别驾的原因是“以玄宗由潞州别驾入定内难，遂登大位，乃废别驾官”^②。这与唐太宗任尚书令后，该职“自是阙而不置”^③的情况类似。而从天宝八载的敕书中看，这次停置别驾主要是从精简官员的角度出发的。以上这些不利因素均对州级行政体制的正常运作造成了不良影响，所以这些又是唐中央多次下诏令废除别驾的原因所在。

综上，别驾一职在唐代频繁的置废，表明了中央在对地方官职取舍问题上的矛盾态度。设置别驾有它自身的合理性，废除别驾也有其正确性，而无论是置或废，都是为保证国家体制的正常运作而服务的。中央在矛盾中取舍，地方也在矛盾中历练，中央与地方的关系通过这种取舍性的运动，更为紧密的联系在一起。

三、州级官员员额的变动——地方增员与中央减员的矛盾

唐代官员的员额在制度上有相应的规定，州级官员亦不例外。但在制度的具体执行过程中，却出现了偏离制度的现象，下面我们就从地方与中央两个角度考察一下州级官员员额变动的实态。

首先从地方的角度看一看州级僚佐员额的变动。

《全唐文》卷191杨炯《梓州官僚赞》载武后初梓州有7员参军事，分别为太原王令嗣字复、参军事上柱国荣阳郑怀义、参军中山张曼伯、参军事卢恒庆、参军事荣阳郑令宾字俨、参军事通化县男河南贺兰寡悔、参军事扶风马承庆。唐制，梓州为上州^④，上州参军事定额4员，这里却有7员。

《全唐文》卷329田义晔《先圣庙堂碑》载开元四年（公元716年）五月陕州有2员司马，分别为中散大夫守司马黄履顺和口议大夫行司马赵庆逸。唐制，此时的陕州应为上州^⑤，上州司马定额1员，这里却有2员。

《山右石刻丛编》卷6《紫阳溪碣》载开元中慈州有2员录事，分别为录事卫守钦和录事常献忠。有2员司仓参军，分别为司仓参军口邈和司仓参军薛谔。唐制，慈州为下州^⑥，下州录事定额1员，这里却有2员。下州司仓定额1员，这里却有2员。

《金石萃编》卷81《定州北岳神庙碑》引《授堂金石跋》载开元末定州有录事参军2员，分别为崔曦、范光烈。司仓参军2员，分别为呼延傑、尹光辉。司户参军3员，分别为崔曦、阳楚客、车元福。司法参军3员，分别为梁恁、张嗣臣、摄官义丰县尉宋季敷。司士参军2员，分别为李镇、韦望。唐制，定州为上州^⑦，上州录事参军定额1

^① 《唐会要》卷69《别驾》。

^② 《通典》卷33《职官十五·州郡下·总论郡佐》。

^③ 《旧唐书》卷43《职官志二》。

^④ 梓州，《旧唐书》卷41《地理志四》、《元和郡县图志》卷33并作上州，《新唐书》卷42《地理志六》作下州。《旧唐书》卷42《职官志一》：“天宝八载（公元749年）停别驾，下郡置长史。”说明至玄宗天宝八载才设置下州长史，该赞中有长史，而且时间为武后初，应作上州为是。

^⑤ 陕州，《旧唐书》卷38《地理志一》、《新唐书》卷38《地理志二》并作大都督府，但陕州大都督府设置于广德元年（公元763年），开元四年（公元716年）时，陕州仅为普通州，但等级不清。此碑中有司士参军，唐制，唯上州置司士，所以此时的陕州应为上州。

^⑥ 慈州，《旧唐书》卷39《地理志二》、《新唐书》卷39《地理志三》并作下州。

^⑦ 定州，《旧唐书》卷39《地理志二》、《新唐书》卷39《地理志三》并作上州。

员，这里却有2员^①。司仓1员，这里却为2员。司户2员，这里却为3员。司法2员，这里也是3员。司士1员，这里却为2员。

《益都金石记》卷1《唐龙兴寺钟铭》载天宝初北海郡（青州）有2员长史，分别为长史郑山甫、长史李润。有3员司户参军，分别为前殿中侍御史行司户参军崔器、前长史县令行司户参军樊泽、司户参军李口。有2员司士参军，分别为前监察御史行司士参军房休、司士参军郑口。此外，还有1员司田参军宓义。唐制，北海郡（青州）为上州^②，上州长史定额1员，这里却出现2员长史。上州司户2员，这里却有3员。司士1员，这里却有2员。司田参军在天宝初应当没有设置^③，这些设置均不合制度规定。

以上考察的几个案例，时间分别为武后初、开元四年、开元中、开元末、天宝初，可以将其视为唐前期的情况。从这些案例看，发生员额变动的州级官员主要有上佐、录事参军、录事、判司、参军事等僚佐官员，变动的情况均为增员。可见，唐前期，这种对制度的偏离性在当时比较普遍。之所以会出现这种情况，是由于唐代幅员辽阔，三百余州的具体情况各异，在州级施政过程中，各州可以根据各自所处的具体情况，如行政事务的需要、人力资源的多寡等，适当改变僚佐员额的设置，但不能偏离制度太远，体现出唐代州级僚佐员额设置的灵活性。但是随着时代的发展，唐前期的这种地方增员的变动行为，到唐后期逐渐地与中央产生了矛盾。

唐后期，从中央的角度出发，主要体现在唐政府本身对地方员额设置的改革上。从唐代中后期开始，中央曾不只一次下令进行地方官员员额的改革，下面，我们来看一看《唐会要》卷69《州府及县加减官》所载的有关唐代州级官员员额设置的几次改革。

天宝五载（公元750年）九月敕：“减剑南琼山郡参军两员。”

大历二年（公元767年）八月十三日，陇凤两州，除刺史外，请各置别驾一员，录事参军一员，司功司户各一员。……本道奏。

大历十一年（公元776年）七月二十九日，商州停司田参军。……本州奏。

贞元二年（公元786年）九月二十五日，许州停减正员官五十四员。本道奏。十二月十九日，申、光管内停正员六十一员。本道奏。

贞元三年（公元787年）正月十七日敕：“东部畿内唐、汝、邓三州，停减官员，准许、蔡等州例。”

贞元三年（公元787年）闰五月八日敕：“减诸上州刺史、上佐一员，录事、参军、司户、司兵、司士各一员。中州刺史、上佐一员，录事、参军、司户、司兵各一员。下州刺史、上佐一员，录事、参军、司户各一员。诸州参军一半。”^④至七月，其先减官员，并依仍旧。

贞元八年（公元792年）四月，容管经略使奏：“当管今请除刺史留官一百七十三员，余并请停减，其课料请回充将士资赐。”从之。

贞元十四年（公元798年）八月，魏博节度使却置管内州县官，都八十一员。……相州、贝州、博州、澶州、卫州，司法参军、司士参军、司田参军、文学、市令已上，请依前置。……敕旨，依奏。

贞元十七年（公元801年）三月敕：“天下州、府别驾及司田、田曹参军，除京兆、河南、太原三府外，其诸州、府判司双曹者，各省其一，录事参军准判司例。”

元和六年（公元811年）六月宰臣李吉甫奏：“请减职员，量定中外官俸料。”

^① 关于州级有2名录事参军的情况，亦见《全唐文》卷152许敬宗《代御史王师旦弹莒国公唐俭文》：“风闻唐俭往任尚书之日，付托前盐州刺史张臣合遣录事参军张正表、元大节等，专令检校牧放私羊。”

^② 北海郡（青州），《旧唐书》卷38《地理志一》作上州、《新唐书》卷38《地理志二》作望州，并为上州。

^③ 司田参军在中宗景龙三年（公元709年）初置后不到1年的时间，便在唐隆元年（公元710年）被废止了。此后，一直到肃宗上元二年（公元761年）才被复置。

^④ 《旧唐书》卷12《德宗纪上》所载略同，叙述比《唐会要》清楚，但上州无司兵。

元和六年（公元 811 年）九月，吏部奏：“准敕，并省内外职员，诸州府共八百八员。其中下州文学……一例停减。余官，州量减。……”

元和十四年（公元 819 年）三月，吏部奏：“请用郾、曹、濮等一十二州县官员，其十二州请各置录事及司户、法等参军各一员。……待给复满日依旧。”从之。

元和十五年（公元 820 年）正月，镇州观察使王承宗奏：“镇、冀、深、赵等四州，请每州置录事参军一员，判司三员。……”又从之。

太和二年（公元 828 年）十月，西川观察使奏：“加减管内州官员。……眉州文学、参军共三员，今请减参军一员。邛州文学、参军二员，今请减一员。汉州并无文学、参军，今请各置一员。其料课职田禄米等，伏望各依元额支給。”从之。

会昌四年（公元 844 年）六月，吏部奏：“准会昌三年十一月十三日及今年五月十日敕，类会停减诸州府县佐官冗员，今以州府申阙解内户税多少及州府官员闲剧，类会合减官员一千二百一十四员。”敕旨，依奏。

会昌四年（公元 844 年）六月十九日，准敕：“以税额数少，悉减佐官。”……十二月，吏部奏：“诸州县官，准会昌四年六月十九日敕，停减共一千二百一十四员。伏奉今年十一月二十二日敕，宜令吏部拣择。县邑有人户五千，税钱一万贯以上，与一员官。仍天下州县所添，不得过四百员者。准敕条流诸添置外，兼于州管内，据税钱额定等第。及观察使节度州，量各添置，共三百八十三员。”

以上记载的这几次关于州级官员员额的改革，并没有涵盖关于这方面的所有改革记录，而仅仅是当时比较突出的几次员额变动情况，比如《册府元龟》卷 147《帝王部·恤下第二》就载有开元十一年（公元 723 年）七月丁亥敕：“其诸州于录事各省一员，中下州先有一员者，省讫仰州补，勋散官充。”但是，《唐会要》将天宝五载（公元 750 年）九月敕作为记录的开端，至少可以提供给我们一个信号，即从唐代中期开始，中央政府开始频繁地直接干预州级僚佐员额的变动行为，成为当时政府的一项重要行政行为。

在这些改革中，对于官员员额的增减主要分国家下诏令和藩镇上奏两种形式，总的趋势是减员而不是增员。这种减员的趋势还体现在制度的规定上，如关于州级诸司参军的下属流外吏职的员额，《唐六典》与《新唐书》的记载出入很大。除个别情况（如上州司户佐）外，《新唐书》所载的员额均较《六典》为少，《新唐书》所载反映了唐代中后期的职官变动情况，这一现象说明唐代中后期诸州判司的流外胥吏亦有减员的趋势。

关于唐政府为什么要下大力度进行减省官员的改革，我们可以从德宗贞元三年（公元 787 年）宰相张延赏和宪宗元和六年（公元 811 年）宰相李吉甫的上奏中得到一些信息。

德宗贞元三年（公元 787 年）的减省官员改革是力度比较大的一次，涉及到府、州、县的僚佐官员。这次改革的原因据张延赏的上奏，主要有三方面的原因。其一是“旧制官员，繁而且费，州县残破，职此之由也”^①。这个原因可以从行政与财政两个角度加以理解。从行政角度讲，过去州级官员队伍冗杂、庞大，不利于行政体制的正常运作，使行政效率降低；从财政角度讲，过于庞大的官僚队伍，国家在俸禄的支給方面一定会产生困难，加重了中央的财政负担。而国家无法承担的那部分俸禄支出，自然会转嫁到地方，从而又加重了地方的财政负担。其二是“以诸州户口减耗，三分去二，其官员合省”。^②由于唐后期战乱频仍，导致户口减少。唐代州级官员在理论上是代表中央到地方治民的，既然所治之民已经减少，那么治民之官就应随之减少，这也是提高行政效率、节省政府开支的一种做法。其三是“请减官，收俸料，以助军讨吐蕃”^③。德宗初年，吐蕃猖狂，张延赏建议减官，将省下来的俸禄支作军用，这实际上也是对过去官僚队伍

^① 《唐会要》卷 69《州府及县加减官》。

^② 《唐会要》卷 69《州府及县加减官》。

^③ 《旧唐书》卷 12《德宗纪上》。

冗杂现象的一个回应。这次改革的矛头直接指向唐代过去冗杂的官僚队伍，对于提高行政效能，减轻国家财政负担，起到了一定的积极作用。但这一改革似乎没有得到下面的支持，反而造成了“人情愁怨，至流离死道路者”^①的局面，结果改革只实行了两个月，便在李泌的建议下又恢复了先前的员额设置^②。

元和六年（公元811年）六月李吉甫奏省减职员，量定中外官俸料的原因是“官少则必不政紊，郡多则必不事治，分明之验也。今天下三百郡，一千四百余县。故有一邑之地，虚设群司。一乡之间，徒分县职。所费至广”^③。这次改革与张延赏的改革如出一炉，仍然是针对“虚设群司”和“所费至广”，即对冗杂的官僚队伍和庞大的俸禄开支发起的攻击。这次改革和贞元三年的改革不同，并没有短命夭折，而是真正实行了。

此外，州级员额的省废还与唐后期藩镇的崛起有关。在上述这些改革中，藩镇上奏的现象亦值得注意。藩镇长官在唐后期作大，对于所属州县事务屡有干预，随意增减所属州县官员便是藩镇侵夺州县职权的表现之一。虽然还要通过上奏以获得中央的批准，但这仅仅是一种形式而已。据武宗会昌四年（公元844年）五月敕，停减州县冗余官员的标准是“以州府申阙解内户税多少及州府官员闲剧”，吏部按照此原则估算，全国应当减员一千二百一十四员，并制定出“县邑有人户五千，税钱一万贯以上，与一员官”的标准。这一标准一出台，便出现了“今诸道所奏，户满五千，税满一万，不合停减者，其类已多”的现象。诸道藩镇为了培植自己在州县的势力，利用这一标准，纷纷上报不合停减之官员，使得中央的政令无法畅通执行。中央虽然曾做出努力，但收效甚微^④。这一事例进一步说明唐中后期，藩镇在一定程度上控制了州级官员员额的设置权力。而原先州县的正员僚佐，却由于藩镇对州县事务的侵夺，沦为冗员，成为减省的对象。

综上，唐前期地方员额的增员与唐后期中央对地方员额的减员改革之间的矛盾，构成了唐代中央与地方关系中的重要一环。从整体上看，唐前期政局较为稳定，中央给予地方以相对的自主权。允许地方根据自身实际情况，在一定限度内实施改革，地方本身发展的空间较大。这种对制度的偏离性在当时是具有一定积极意义的，体现了唐政府在制度运用方面的灵活性。这种制度的灵活运用机制，如果运用得当，有利于人力资源的合理分配和行政体制的正常运转，从而实现制度性与灵活性的统一。唐中后期，政局动荡、战乱频仍。在中央，政府财政出现危机；在地方，州县户口减少。这都使得减省州县庞大冗杂的官僚队伍成为当务之急，减省官员遂成当时的趋势。而这一切应归因于中央原先对地方放权过大，加之藩镇对地方的控制，中央逐渐失去对地方的控制力。鉴于此，无论是从提高行政效率的角度出发，还是从节省政府开支的角度出发，中央频繁地直接干预地方官员员额增减的行为，都是为了加强对地方的控制力，重新确立中央在地方上的威信。

四、结 语

以上，我们选取了刺史品阶的变动、别驾的置废、地方增员与中央减员的矛盾三个角度考察了唐代州级官员品阶、职位、员额设置的变动情况，进而探讨了在这些变动因素的背后所体现的唐代中央与地方的关系。贞观年间提升中、下州刺史品阶的改革，是唐初中央调整与地方关系政策的一项，体现了中央对地方的重视。别驾一职频繁的置废，表明了中央在对地方官职取舍问题上的矛盾态度，中央与地方的关系通过这种取舍性的运动，更为紧密的联系在一起。唐前期地方员额的增员与唐后期中央对地方员额的减员

^① 《新唐书》卷139《李泌传》。

^② 《唐会要》卷69《州府及县加减官》。

^③ 《唐会要》卷69《州府及县加减官》。

^④ 见《唐会要》卷74《选部上·吏曹条例》太和四年五月中书门下奏、《册府元龟》卷632《铨选部·条制第四》懿宗咸通十二年七月中书门下奏。

改革之间的矛盾，也构成了唐代中央与地方关系中的重要一环。在变动中考察历史，是历史研究的最佳途径。通过对这些变动因素的考察，有助于我们从不同侧面进一步加深对唐代中央与地方关系的认识。

收稿日期：2007-11-9

作者简介：夏炎（1976-），天津人，南开大学历史学院讲师、历史学博士。