

TANGSONG YUAN
MINGQING
ZHONGYANG YUDIFANG
GUANXIYANJIU

唐宋元明清 中央与地方关系 研究

李治安 主编



南开大学出版社

唐宋元明清中央与 地方关系研究

李治安 主编

李治安 易图强 江晓敏 分 撰
萧立军 王德金
(按撰写顺序排列)

南开大学出版社

唐宋元明清中央与地方关系研究

李治安 主编

南开大学出版社出版

(天津八里台南开大学校内)

邮编 300071 电话 3508542

新华书店天津发行所发行

天津宝坻第二印刷厂印刷

1996年1月 第1版

1996年1月第1次印刷

开本:850×1168 1/32

印张:14.625 插页:2

字数:365千

印数:1-1500

ISBN 7-310-00856-1

K·62 定价:15.00元

目 录

绪论	(1)
----------	-----

第一章 唐以前中央与地方关系回顾	(7)
------------------------	-----

一、夏商周时期中央与地方的关系	(7)
二、秦代中央与地方的关系	(9)
三、两汉中央与地方的关系	(10)
四、魏晋南北朝中央与地方的关系	(13)
五、隋代中央与地方的关系	(15)

第二章 唐代道、藩镇制下中央与地方关系	(17)
---------------------------	------

一、唐代政治概况	(17)
二、道、藩镇节制州县 朝廷统辖全国	
——中央与地方的行政统属关系	(19)
(一)唐代地方官府建置、职掌与上下统属关系	(19)
(二)中央对地方的行政控制	(25)
(三)中央对地方官吏的管理	(29)
(四)唐后期朝廷在行政上削藩的探索	(33)
三、统收统支州县纲典上供 两税三分地方“定额给资”	
——中央与地方的财政权力分配	(36)
(一)唐前期中央与地方的财政关系	(36)

(二)唐后期中央与地方的财政关系·····	(41)
(三)藩镇与中央争夺财税及中央在财政上削藩的尝试·····	(48)
四、军府散天下,居重驭轻 藩帅专镇兵构乱邦家	
——中央与地方的军事权力分配·····	(56)
(一)唐前期府兵制下内重外轻的军事关系·····	(56)
(二)唐后期藩镇专兵与内轻外重的军事关系·····	(62)
(三)唐后期朝廷军事上削藩的举措·····	(70)
五、三级司法州县依律掌刑 录囚复审朝廷居上执要	
——中央与地方司法权力分配·····	(74)
(一)地方官府分级执法·····	(74)
(二)地方官府量刑权限与狱案处理奏报程序·····	(77)
(三)中央司法机关与“三司推事”·····	(79)
(四)建立录囚制度,加强对全国司法工作的监督·····	(81)
六、御史巡按州县 使臣分道监察	
——中央对地方的监察·····	(83)
(一)监察御史巡按州县·····	(83)
(二)监察使臣分道巡按州县·····	(85)
(三)唐后期巡院监察地方·····	(88)
七、中央与边疆少数民族地区的关系·····	(93)
八、对唐代中央与地方关系的思考·····	(97)

第三章 宋代路监司并立制下中央与地方关系····· (103)

一、宋代政局与社会概况·····	(103)
二、“上下相维,轻重相制”	
——中央与地方的行政统属关系·····	(105)
(一)路、州、县三级行政建置·····	(105)
(二)路州县内的行政统属与路级监司的作用·····	(108)
(三)中央对地方的行政统属关系及其对地方官员 的管理·····	(110)

三、转运司经度 利归公上	
——中央与地方的财政关系	(117)
(一)州县赋税的征收与管理	(117)
(二)路转运使定额上供与经度财赋	(120)
(三)利归公上辨析	(124)
(四)南宋四总领所与中央的财赋分割	(127)
四、兵权归上 以文制武	
——中央与地方军事权力分配	(129)
(一)撤罢藩镇,兵权归上	(129)
(二)将从中御,以文制武	(130)
(三)厢兵、土兵、藩兵、乡兵等与朝廷的关系	(136)
(四)南宋时期军权的下放与回收	(139)
五、分级执法 朝廷监控	
——中央与地方司法权力的分配	(141)
(一)路州县三级制	(141)
(二)州县官府审判与量刑权限	(144)
(三)地方刑狱的逐级录问、复审与奏谳	(146)
(四)路级监司在中央与地方司法权力分配中的作用	(148)
六、二级监察 环环相扣	
——中央对地方官员的行政监察	(151)
(一)路级监司对基层官员的监察纠劾	(152)
(二)御史台对路官的监察作用	(155)
(三)对地方官监察的利弊及其在中央与地方关系中的 作用	(156)
七、对边疆少数民族地区的治理	(158)
(一)管理边疆少数民族事务的机构	(158)
(二)对西北、西南诸民族的怀柔抚绥	(159)
(三)对南方少数民族“顺俗而治”	(162)
八、路监司并立制下的中央集权制特征及利弊得失 ...	(165)

(一)路监司是诸权力在中央与地方分配中的枢纽 与工具	(165)
(二)路级监司兼职监察是中央控制地方的有力举措	(166)
(三)路级监司分立并存,便于中央居上总领	(167)
(四)路监司并立制下州县有限的自主权	(168)
(五)高度中央集权制的副作用	(169)

第四章 元代行省制下中央与地方关系 (171)

一、元代政局和社会概况 (171)

二、建置多重 路府州县牧民

行省监临 朝廷如臂使指

——中央与地方的行政统属关系 (172)

(一)元代地方行政建置 (172)

(二)路府州县系统内的行政统属 (174)

(三)中央对地方官府的行政统属 (177)

(四)行省在中央对地方行政统属中的作用 (185)

三、藏富诸省守令权削 上供留用分成悬殊

——中央与地方的财政权力分配 (189)

(一)路府州县的赋税征收和支用权限 (189)

(二)行省对辖区财赋收支的综领督办 (195)

(三)藏富诸省与上供留用 (202)

(四)余论 (206)

四、军民分治路府不掌兵 万户镇戍行省常提调

——中央与地方的军事权力分配 (209)

(一)蒙古军、探马赤军、汉军及新附军屯戍各地及其与朝廷 的关系 (210)

(二)汉军万户与路总管府分治军民 (211)

(三)行省、行院提调军马及其在中央与地方军事权力分配中的 作用 (214)

五、多级司法 朝廷执柄	
——中央与地方的司法权力分配	(221)
(一)路府州县三级司法及其量刑权限	(222)
(二)廉访司录囚谳狱	(226)
(三)行省在地方司法中的作用	(228)
(四)朝廷执柄与方伯不专	(230)
六、行台宪司 严密监察	
——地方监察及其在中央与地方关系中的作用 ...	(237)
(一)地方监察官建置和基本职司	(238)
(二)廉访司对地方官府的监察	(240)
(三)行台(或内台)监察御史对行省的监察	(244)
(四)地方监察在中央与地方关系中的作用	(247)
七、边疆少数民族区域、诸王投下封地与中央	
的关系	(249)
八、元代中央与地方关系的特征及利弊得失	(252)

第五章 明代三司督抚制下中央与地方关系

一、明代政治概况	(259)
二、三司“身督守令” 督抚专制一方	
——中央与地方的行政统属关系	(260)
(一)地方各级机构的建置与职掌	(261)
(二)省府州县内部的行政统属关系	(264)
(三)中央对地方的行政统属	(266)
三、定额“起运”司府掌“存留” 盈亏自负州县可“坐支”	
——中央与地方的财政关系	(276)
(一)明代的主要税种及征收	(277)
(二)省级官府在地方财政中的作用	(280)
(三)“起运”与“存留”	(286)
(四)中央对地方财政的监督、搜括及援助	(293)

四、阍内专制 都司、督抚掌兵	
——中央与地方军事权力分配	(301)
(一)武装力量的分布	(301)
(二)“外卫”军队的管理、指挥与中央、地方的军权分配 ...	(304)
(三)九边等镇戍军队的管理、指挥与中央、地方军权分配	(307)
五、司寇职掌邦禁 郡县分理刑名	
——中央与地方的司法权力分配	(315)
(一)府州县的司法职能	(316)
(二)省级司法审判	(321)
(三)中央与地方司法权限的划分	(325)
(四)巡按及中央审录官录囚	(331)
六、钦差御史巡按纠劾 臂指相使层层监察	
——中央对地方的监察	(334)
(一)中央科道对地方的监察	(335)
(二)督抚对地方的监察	(338)
(三)司道对府州县的监察	(339)
七、酌情而治 各随风土	
——明代对边疆少数民族地区的管理	(343)
八、明代中央与地方关系的特征及利弊得失	(349)

第六章 清代督抚制下中央与地方关系

一、清代社会概况	(353)
二、督抚承上旨综制封疆 藩臬辖府县分掌政刑	
——中央与地方的行政统属关系	(354)
(一)省、道、府、县行政建置及其内部的统属关系	(354)
(二)朝廷对地方官员的任用和铨调	(357)
(三)朝廷对地方官吏的考课和钦差大臣查办	(361)
(四)地方官府的公文申禀题奏与朝廷的号令指挥	(365)

三、“悉数解司”户部掌奏销，“耗羨归公”藩署可留用	
——中央与地方的财政权力分配	(369)
(一)州县赋税征收和管理	(370)
(二)“悉数解司”与户部“奏销”制度	(371)
(三)耗羨归公和督抚支用权的扩大	(376)
(四)晚清督抚外销制与地方财政的形成	(379)
四、八旗劲旅朝廷直辖 绿营勇营疆臣节制	
——中央与地方的军事权力分配	(383)
(一)清代军队的种类与编制	(383)
(二)顺治至咸丰朝的八旗兵、绿营兵与中央、地方军事 权力分配	(386)
(三)咸丰至宣统末的勇营、新军与中央、地方军事权力 分配	(397)
五、地方五级审判 朝廷裁定重刑	
——中央与地方的司法权力分配	(401)
(一)督(抚)、臬、道、府、县五级审判及权限程序	(401)
(二)逐级审转复核制与地方司法权的削弱	(404)
(三)刑部、三法司协助皇帝裁决重刑	(408)
六、御史分道纠劾 督抚兼銜察下	
——清代地方监察及其在中央与地方关系中的 作用	(413)
(一)清初的御史巡按	(413)
(二)十五道监察御史对各省官员的监察	(415)
(三)督抚臬道等兼职监察	(417)
七、清代中央对边疆少数民族地区统治的加强	(418)
(一)设理藩院、军府等统一管辖	(419)
(二)因俗施政，分而治之	(421)
(三)笼络上层，恩威相济	(424)
(四)利用和倡导喇嘛教等	(426)

八、清代中央与地方关系的特征及利弊得失 (428)

第七章 唐宋元明清中央与地方关系纵横谈 (433)

绪 论

中国是个幅员辽阔、人口稠密、民族众多的文明古国。在数千年的历史长河中，大一统与分裂割据主次兴替，相间而存。中央与地方的关系如何，往往影响国家盛衰和社会经济、文化的发展。古往今来，中央与地方的关系，一直是政治家、思想家们热衷谈论的话题。研究历史上的中央与地方关系，不仅在政治、政治制度史领域内具有深刻的理论意义，而且对现实的中央与地方关系也有可贵的借鉴作用。

在讨论实质性内容之前，我们有必要先来弄清什么是中央与地方的关系，中央集权与地方分权等概念的含义如何。同时，对这一课题的研究状况及本书的撰写宗旨，也应先作一简要的介绍和说明。

所谓中央与地方的关系，主要指一定的国家政权组织形式下中央政府与地方政府之间的权力分配及统属联系。有史以来的中央与地方关系，大体存在中央集权与地方分权两种基本模式。中央集权，就是大部分或全部统治权归于中央政府；地方政府没有独立性，其权力由中央授予，平时严格服从中央，听从中央号令，并在中央的监督、控制下行使权力。秦、隋、宋、元、明、清诸王朝，属于较典型的专制主义中央集权。地方分权，是以中央集权的对立物而存在的，或者可以说是相对于中央集权而言的权力分配形式与统属关系。通常指中央政府和地方政府各有独立的权力划分范围，中央与

地方之间只是松散的政治联系；地方政府在其权限范围内有高度的裁量权及自主权，有较大的独立性，中央对地方不得随意干预。商、周、魏晋南北朝、唐后期，即属此类地方分权或地方割据。

需要特别说明的是，按照政治学原理，“地方分权”的概念又划分两个截然不同的类型：“分割性地方分权”和“分工性地方分权”。“分割性地方分权”是指中央与地方权力各有独立的范围，地方有高度的裁量权和自主权。一般认为，英国的地方政府是“分割性地方分权”的代表^①。前述商、周、魏晋南北朝、唐后期等地方分权或割据，确切地说应属此类“分割性地方分权”。而“分工性地方分权”，又指中央政府以“命令授权”形式，将部分权力交于地方的某些官府代为行使。从整体上讲，一切治权皆属中央政府。中央在“层层节制”的基础上，实施“统一指挥”。替中央行使权力的地方政府，只是中央的代理而已。法国的地方政府堪称“分工性地方分权”的典型^②。后一类“分工性地方分权”，实质上是中央集权的一种特殊表现形式。我们将要讨论的元、明、清行省、三司、督抚制中央集权，就是以类似于“分工性地方分权”的方式，来达到中央集权目标的。

还有必要解释一下部分学者偶尔使用的“地方集权”、“地方分权而治”等说法^③。据我们理解，“地方集权”乃是地方官府专权的意思，即诸种权力集中或专统于某一级地方官府。表面上看来，它与中央集权同属集权，实际上，国家权力往往是一个恒定量，在中央与地方的权力分配过程中，诸种权力集中于中央，地方就会相应地丧失或减少权力；诸种权力集中于某些地方官府，中央也就会大权旁落。在这个意义上，地方集权也是中央集权的对立物，而与“分

① 《云五社会科学大辞典》第三册《政治学》，110页，张剑寒撰“地方分权”条。

② 同①

③ 沈重：《略论历代政区演变与中央集权》，《中国史研究》1991年2期。

割性地方分权”的性质基本相同。“地方分权而治”，确切地说，是指地方官府权力同时交给几个官员或机构分别掌管，以收到相互牵制、掣肘的效果。显然，它与“地方集权”是针锋相对的，因此经常成为朝廷控制地方、实行中央集权的惯用手法。换言之，“地方集权”与“中央集权”，“地方分权”（分割性）与“地方分权而治”，虽然仅有一二字之差，但含义迥然不同。我们在研究中央与地方关系问题时，对它们应严格甄别区分，正确使用，以免引起不必要的混淆和讹误。

关于古代中央与地方的关系，叶适、王夫之、顾炎武等很早就有所论说。本世纪八十年代以来，这个问题愈来愈受到人们的关注。一部分学者相继撰写论文予以专门探讨。王超《我国封建时代中央与地方关系述论》^①，率先从政治制度方面考述了从秦汉到明清中央与地方关系的历史发展，并且对中央集权、地方坐大割据、过分集权于中央三种状况，作了评鹭和分析。李孔怀《中国封建社会地方政体刍议》^②和沈重《略论历代政区演变与中央集权》^③二文，则主要从地方政体、建置层级、政区辖境等角度，透视中央与地方关系，提出了一些较好的见解。王云度《秦汉时期对中央集权与地方分权关系的探索》^④，薛军力《从汉代地方行政体制的演变看中央和地方的关系》^⑤，王连升《秦汉时期中央与地方关系新论》^⑥等，又把研究重点放在秦汉时期，认为两汉郡国并行制纠正了秦单一郡县制下权力过分集中于中央的偏向，合理性较多。上述研究包含了不少真知灼见，值得我们重视和吸收。然而，迄今关于古代中

① 载《中国社会科学》1983年1期。

② 载《复旦学报》1987年5期。

③ 载《中国史研究》1991年2期。

④ 载《徐州师范学院学报》1988年3期。

⑤ 载《天津师大学报》1990年5期。

⑥ 载《历史教学》1991年1期。

央与地方关系的全面、系统的研究,尚未开展。就内容和考察角度而言,似缺乏从行政、财政、军事、司法等领域权力分配的横向剖析,也罕见以三五个以上的重要朝代对象的纵向贯通性论述。正因为如此,古代中央与地方关系的基本面貌及特性,就不可能得到深入的揭示。我们拟在前人研究的基础上,采用历史学、政治学等方法,从横向与纵向的层面或角度,对古代中央与地方关系作比较系统和深入的探研。

在中央集权或地方分权的种种情况下,中央与地方之间究竟存在什么样的统属关系?各项权力遵循何种原则进行分配?中央政府处理与地方官府及藩国等关系时存在哪些利弊得失?各个时期的中央集权或地方分权又是植根于何种历史环境之中的?中央与地方关系对社会、经济、文化和多民族统一国家的发展产生了何种影响?我们可以从唐宋元明清等中央与地方关系中吸取哪些经验教训?这些问题的探讨,即是本书的宗旨和基本内容。

正如书名所示,本书将着重研究唐宋元明清时期的中央与地方关系。这种处理和选择是有缘由的。其一,中国历史源远流长,各个时期的中央与地方关系形态纷繁,相当复杂,全面探讨有史以来的中央与地方关系,绝非一本书所能胜任和完成的。其二,唐宋元明清五朝包含了古代中央与地方关系的若干主要形式:既有唐后期五代的地方分权割据,又有两宋极端的郡县制中央集权,还有元明清行省、三司、督抚制中央集权。这三种形式,在古代中央与地方关系的探讨和研究中,均具有较好的典型意义。其三,由于时间上距现世相对较近,唐宋元明清五朝的中央与地方关系,对今日中国的影响自然更直接、更深刻。鉴于此,本书将唐宋元明清五朝作为主要研究对象,就容易被读者朋友们接受和理解了。

针对中央与地方关系课题的某些特殊性,本书在撰写体例及方法上拟作如下安排:

限于篇幅与研究主题,拟只述及唐、宋、元、明、清五个统一王

朝的情况。对五代十国、辽、夏、金等区域性政权的有关问题,不得不省略和割爱。

中央与地方关系的主要内容,即中央政权与地方政权的上下统属和行政、财政、军事、司法等方面的权力分配。本书拟以唐、宋、元、明、清五朝各为一章,每章分别就行政统属、财政、军事、司法等权力分配及地方监察等领域,作较系统的考察。在此基础上,进一步归纳、勾勒各王朝处理中央与地方关系的若干特征及利弊得失。

中央与地方的关系,有些见于国家制度条文,并常和中央、地方的政治、经济、军事、司法、监察等制度密切相连,但更多的又是在中央和地方官府权力运作过程中发生和展开的。中央与地方的关系,和中央或地方的制度及权力运作既密不可分,又不完全等同。它往往表现在中央与地方的制度及权力运作的上下联系之间。因而,我们采用了自上而下和由下而上共同考察的方法,即同时从中央与地方的有关制度及权力运作出发,详细探求中央与地方之间上下沟通、节制隶属、权力分配等具体形态。

此外,唐宋元明清时期边疆少数民族及其建立的地方政权与中央政府之间的关系越来越密切,本书各章还扼要介绍了中央与地方关系中的这一部分特殊内容。

应该承认,进入现代社会以后,经济、政治、政治制度、意识形态等历史条件,均发生了根本的变革,一切权力属于人民的观念和民选制度越来越普及。这就使现代国家处理中央与地方关系的根本出发点,由以往维护专制皇权和家天下大一统,转移到有利于人民、有利于社会经济、文化发展方面来。先进的政治制度、法律制度及意识形态,为各个国家选择处理中央与地方关系的良好模式,提供了基本前提和实施保证。中国也不例外。然而,历史和现实是不能截然割裂的。现实中的中国地方制度,现实中处理中央与地方关系的惯例规则,有许多是从历史上继承下来的。在处理现实的中央与地方关系过程中,对历史上的诸多模式既不能盲目照搬和简单

模仿,也不能完全漠视。正确的做法似乎应该是,认真分析和总结历史上处理中央与地方关系的经验教训,从中吸取有益的东西,并且以此为借鉴,理性地改进和调整现实中的中央与地方关系,使之更为科学,更为进步,更能适应祖国经济腾飞和社会现代化的需要。

研究唐宋元明清的中央与地方关系,难度较大,可供参考、吸收的前人学术成果有限。我们的探研求索很大程度上是一种尝试。希望能给读者同好留下一些富有理性的沉思和启迪,也期待着朋友们的批评指正。

本书系国家教委“七·五”社会科学青年基金项目。主编李治安拟定了编写提纲,并构思内容要旨。李治安、易图强、江晓敏、萧立军、王德金诸同志参加了有关各章的撰写工作。全书最后由主编统改、定稿。本书的撰写分工情况如下:

- 绪 论 李治安
- 第一章 李治安
- 第二章 易图强
- 第三章 江晓敏
- 第四章 李治安
- 第五章 萧立军
- 第六章 王德金 李治安
- 第七章 李治安

张国刚、杜家骥两先生帮助审阅了本书的有关章节,南开大学出版社的有关同志对本书的出版给予了很大的支持和帮助,在此谨向他们致以衷心的感谢!