

中國五千年

中央與地方關係

上卷

李治安 主編



人民出版社

中國五千年中央與地方關係

李治安 主編

上卷

撰稿

李治安 江曉敏 陳德第 周書灿

王 謹 易圖強 蕭立軍 王憲金

人
民
出
版
社

前 言

这部书稿作为“九五”国家社会科学基金项目“中央与地方关系的比较研究”最终成果,耗时8年而完成。它是第一部系统研究我国历史上中央与地方关系问题的学术专著。

书稿是在10年前撰写的《唐宋元明清中央与地方关系研究》基础上重新构思和大幅度扩充改写而成的。不仅增添了先秦、秦汉、魏晋南北朝和隋朝的丰富而有特色的内容,还本着“厚今薄古”的原则,用一半以上的篇幅描述了近百年来我国中央与地方关系的新情况、新发展。

撰写者遵循“通古今之变”和“取中外之长”的宗旨,对五千年以来,特别是近百年来中央与地方关系作了认真总结和回顾,还比较分析并汲取世界各主要国家处理中央与地方关系的有益经验及教训,试图为科学地构建21世纪具有中国特色的社会主义新型中央与地方关系,提出一些理性思考和认识。

按照原先的计划,书稿分为三大部分。第一部分是“先秦到明清的中央与地方关系及基本模式探析”,第二部分是“近百年中央与地方关系的发展”,第三部分是“中央与地方关系的中外比较与思考”。初稿完成以后,我感到第三部分运用外文资料不足,学术创新较差,难登大雅之堂。在大幅度充实外文资料之前,只好暂时以“西方主要国家中央与地方关系概述”的名目放入附录,以供读者参考。于是,书稿名称重新确定为《五千年中央与地方关系》。主体内容也

改为两编:第一编“先秦至明清的中央与地方关系及基本模式探析”,第二编“近百年中央与地方关系的发展”。后者包括上篇“中华民国时期的中央与地方关系”和下篇“中华人民共和国建立以来的中央与地方关系”。两编末尾又各有结语“古代中央与地方关系的基本模式探析”和“关于我国中央与地方关系基本范式与机制的理论思考”。在比较研究方面,坚持脚踏实地和不事张扬的信念,古今比较与中外比较相结合,寓比较分析于我国中央与地方关系基本范式、机制和发展前景等一系列理论思考之中。这样处理,似乎相对严谨,大体合乎学术规范和科学研究的要求。希望能够得到读者同好的认可与理解。

第一编“先秦至明清的中央与地方关系及基本模式探析”,涵盖先秦时期中央与地方关系的萌芽及发展,秦代郡县制极端中央集权,汉代郡国并行下中央与地方关系,魏晋南北朝都督方镇制下的中央与地方关系,隋代郡县制下的中央与地方关系,唐代道、藩镇制下中央与地方关系,宋代路监司并立制下中央与地方关系,元代行省制下中央与地方关系,明代三司督抚制下中央与地方关系,清代督抚制下中央与地方关系等十个阶段性专题。每个专题都较详细地阐明行政、财政、军事、司法等领域的权力分配,并结合各王朝或时期的实际揭示中央与地方关系的特色。而后是先秦至明清中央与地方关系三种基本模式的比较研究,即郡县制中央集权模式探研,地方分权割据模式考察,行省督抚分寄式中央集权模式述论,试图探求古代中央与地方关系的基本状况和发展轨迹,从中得出一些可供借鉴的经验与启示。

第二编“近百年中央与地方关系的发展”。分为中华民国和中华人民共和国两个时期。主要探讨如下问题:民国初中央与地方关系的政坛论争与相关立法,南京临时政府及北京政府时期中央与地方关系的实践,孙中山关于中央与地方关系的设想,国民党统治时期的中央与地方关系,中国共产党关于中央与地方关系的设想与实践,

民国时期中央与地方关系的综合分析,建国初期中央集权体制的确立,突破“苏联模式”的尝试,曲折发展时期的中央与地方关系,新时期中央与地方关系的新探索,中央与特别行政区关系,民族区域自治制度中的中央与地方关系等。还参照比较古今中外的正、反面经验,从权力配置科学化、保持国家统一和社会稳定、中央集权为主、省制改革、制度化与法制化等层面,提出了有关我国中央与地方关系基本范式、机制和发展前景的一系列理论思考。

附录部分是“西方主要国家中央与地方关系概述”。内容涉及美国、英国、法国、德国、日本、俄罗斯及前苏联诸国的中央与地方关系;还重点探讨了美国、德国、日本及前苏联四种模式,探讨了西方国家中央与地方关系发展的经验教训。

本书稿具有如下三个特色:其一,上下五千年,贯通地考察古今中央地方关系的历史变迁。在贯通研究中国古代、近代和当代中央与地方关系的同时,兼及美、日、德、俄等西方主要国家的中央与地方关系。像这样的大跨度、广视角的研究与探索,在国内是第一例。其二,较广泛采用政治学、历史学、民族学等多学科方法,发挥跨学科的优势,进行多层面的综合研究。其三,侧重于比较研究,即首先对古今中外的中央与地方关系诸模式分别予以描述,然后进行各模式现象的分类认识和分析综合,在此基础上开展不同历史阶段中央与地方关系的纵向比较,也开展同时期国内外中央与地方关系的横向比较。

书稿主要是由南开大学多名教师和已毕业的博士共同撰写,最后由我统稿修改。具体分工如下:

导 论 李治安

第一编

第一章 周书灿

第二章 陈德弟

第三章	陈德弟
第四章	王 谨
第五章	江晓敏
第六章	易图强
第七章	江晓敏
第八章	李治安
第九章	萧立军
第十章	李治安 王德金
结 语	李治安

第二编	李国忠	王永祥
-----	-----	-----

由于问题复杂,能力有限,肯定会有不少缺点和错误,敬请读者方家不吝赐正。

起初“九五”国家社会科学基金项目“中央与地方关系的比较研究”的策划论证,是由我与已故王永祥教授共同负责的。为了项目的成功批准和顺利实施,我们俩一起切磋商谈,花费了许多心思。王永祥教授亲自撰写了第二编的若干专题,还指导李国忠博士完成了民国时期中央与地方关系方面的博士学位论文。现在,100余万字书稿即将付梓,王永祥教授却于五年前英年早逝,永远离我们而去。每念及此,我不免甚为伤感。所幸的是,王永祥教授的高足李国忠博士继续撰写了第二编大部分篇章,高质量地完成了老师未尽的工作。我想,这部书稿应该是对王永祥教授最好的哀思寄托和永恒纪念。

特别要感谢人民出版社的乔还田编审,没有他的严格审稿和辛苦工作,书稿的顺利出版是不可能的。

李治安

2006年元旦识于天津金厦里

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

导 论	(1)
-----------	-------

第一编 先秦至明清的中央与地方 关系及基本模式探析

第一章 先秦时期中央与地方关系的萌芽及发展	(27)
一、早期共主政体下夏王朝与诸侯方伯的关系	(27)
(一) 国土结构与禹画九州	(27)
(二) 共主制政体下夏王朝与诸侯方伯的关系	(34)
(三) 小结	(39)
二、商代中央与地方政权关系的萌芽	(40)
(一) 殷商疆域格局	(40)
(二) 朝歌内服与诸侯外服	(45)
(三) 小结	(51)
三、西周宗法分封制下中央与地方关系的逐步确立	(53)
(一) 西周的国家结构	(53)
(二) 封邦建国 以藩屏周	(58)
四、春秋战国新型国家中央与地方关系的孕育与	

发展	(69)
(一) 王室衰微 大国争霸	(69)
(二) 诸侯国内中央与地方关系的孕育与发展	(72)
五、儒、法等家对中央与地方关系的论述与构拟	(85)
(一) 儒家对古代国家政权模式的构拟	(85)
(二) 法家的国家观及其对古代国家政权结构的 论述	(91)
六、小结:先秦时期中央与地方关系的发展线索	(92)
第二章 秦代郡县制极端中央集权	(95)
一、海内为郡县 法令由一统	(95)
(一) 郡县机构的建置和职权	(95)
(二) 郡县系统内的行政统属	(100)
(三) 中央对地方的行政统属	(100)
二、掇粟尺布 尽专于中	(103)
三、调兵遣将 合符而动	(106)
(一) 秦朝的武装力量及其分布	(106)
(二) 中央对地方的军事统属	(108)
四、法网严密 纲目结合	(110)
(一) 郡县审判与权限	(110)
(二) 皇帝决断与廷尉执柄	(113)
五、严格监督 互相纠察	(115)
(一) 郡县系统内的行政监察	(115)
(二) 中央对地方官员的行政监察	(116)
六、中央对边疆少数民族区域的开发与经营	(118)
第三章 汉代郡国并行下中央与地方关系	(123)
一、汉鉴秦亡 郡国并行	(123)

(一)郡国的建置和职权	(124)
(二)郡国系统内的行政统属	(134)
(三)中央对地方的行政统属	(137)
二、量度官用 征留由中	(142)
(一)主要赋税与财政管理	(142)
(二)中央与地方的财赋分配	(145)
三、师旅之布 强干弱枝	(148)
(一)汉朝的武装力量及其分布	(148)
(二)兵役制度和编制	(155)
(三)中央对地方的军事统领	(156)
四、郡县审判 廷尉执柄	(159)
(一)县级司法	(159)
(二)郡级司法	(161)
(三)中央与地方司法权力的分配	(163)
五、刺史监郡 层层举劾	(169)
(一)郡县系统内的行政监察	(169)
(二)中央对地方行政官员的监察	(172)
六、镇抚并用 因地制宜	(181)
(一)武力征服 设置郡县	(182)
(二)建属国特区	(183)
(三)持节统领	(185)
第四章 魏晋南北朝都督方镇制下的中央与地方关系	(192)
一、三国、西晋时期中央与地方的关系	(193)
(一)牧守申政 朝廷监控	(193)
(二)财分大府小府 利权统归于上	(195)
(三)都督刺史以军代政 州郡置兵军政一体	(198)

(四) 州郡决狱 朝廷复案	(201)
(五) 御史监察弱化 刺史校事权重	(204)
二、东晋南朝时期中央与地方的关系	(209)
(一) 行政节制松弛 朝廷集权乏力	(210)
(二) 拨款、公田、杂税 州郡财源颇多	(213)
(三) 荆、扬兵强财富 手诏定夺调军	(218)
(四) “近道”朝廷理狱 畿外委之刺史	(219)
(五) 左丞、刺史察所属 御史、典签监州镇	(223)
三、北朝时期中央与地方的关系	(226)
(一) “方伯守令 皆命于天朝”	(227)
(二) 设军镇府兵 谋干枝强弱	(230)
(三) “纳其方贡以充仓廩 收其货物以实库藏” ...	(234)
(四) 刑德之柄归朝廷 助审之职在州县	(236)
(五) 南台监百官 专道隆台威	(237)
第五章 隋代郡县制下的中央与地方关系	(240)
一、二级建置 皇权加强	(240)
(一) 地方行政机构的设置	(240)
(二) 中央对地方官员的监督管理	(243)
二、租调归公 比部勾检	(245)
三、寓兵于农 居中御外	(248)
四、政刑合一 二级审判	(252)
五、御史出巡 刺史分部	(254)
六、中央与边疆少数民族地区的关系	(256)
七、小结	(258)
第六章 唐代道、藩镇制下中央与地方关系	(261)
一、朝廷统辖 道、藩镇节制	(261)

(一)地方官府建置、职掌与内部统属关系	(261)
(二)中央对地方的行政统属	(268)
(三)中央对地方官员的任用和管理	(271)
(四)唐后期朝廷在行政上削藩的探索	(276)
二、纲典上供 分成留解	(280)
(一)唐前期租庸调制下的统收统支	(280)
(二)唐后期两税制下的藩镇侵夺和财权下移	(284)
三、军府拱卫 藩镇专兵	(299)
(一)府兵制下的内重外轻	(299)
(二)唐后期藩镇专兵与内轻外重	(305)
(三)中央削藩的举措	(314)
四、三级审判 朝廷执要	(318)
(一)地方官府分级执法	(318)
(二)州县量刑权限与狱案审理	(321)
(三)中央司法机关的监督复审	(323)
五、御史巡按 使臣分道	(327)
(一)监察御史巡按州县	(327)
(二)监察使臣分道巡按地方	(329)
(三)后期的巡院制度	(332)
六、中央与边疆少数民族地区的关系	(338)
七、小结	(341)
第七章 宋代路监司并立制下中央与地方关系	(347)
一、轻重相制 上下相维	(347)
(一)路州县三级行政建置	(347)
(二)路州县内的行政统属与路级监司的作用	(351)
(三)中央对地方的行政统属及地方官员的管理 ...	(353)

二、转运经度 利权归一	(360)
(一) 地方赋税的征收与管理	(360)
(二) 路转运使的上供与经度	(363)
(三) 南宋时期中央与地方的财赋分割	(370)
三、兵权归上 以文制武	(371)
(一) 撤罢藩镇 兵权归上	(372)
(二) 将从中御 以文制武	(373)
(三) 厢兵、土兵、蕃兵、乡兵等与中央朝廷的关系	(380)
(四) 南宋时期军权的下放与回收	(382)
四、州县执法 监司控驭	(384)
(一) 路州县三级制	(385)
(二) 州县官府审判与量刑权限	(387)
(三) 地方刑狱的逐级录问、复审与奏谳	(390)
(四) 路级监司在中央与地方司法权力分配中的 作用	(392)
五、监司御史 两环相扣	(395)
(一) 路级监司对基层官员的监察纠劾	(395)
(二) 御史台对地方官员的监察	(399)
(三) 二级监察的利弊得失	(400)
六、中央与边疆少数民族地区的关系	(402)
(一) 管理边疆少数民族事务的机构	(402)
(二) 对西北、西南诸民族的怀柔抚绥	(403)
(三) 对南方少数民族“顺俗而治”	(406)
七、小结	(409)
(一) 路监司是诸权力在中央与地方分配中的 枢纽与工具	(409)
(二) 路级监司兼职监察是中央控制地方的	

有力举措	(410)
(三)路级监司分立并存便于中央居上总领	(411)
(四)路监司并立制下州县有限的自主权	(412)
(五)高度中央集权制的副作用	(413)
第八章 元代行省制下中央与地方关系	(415)
一、多重建置 行省分寄	(415)
(一)元代地方行政建置	(415)
(二)路府州县系统内的行政统属	(417)
(三)中央对地方官府的行政统属	(420)
(四)行省分寄的作用	(429)
二、藏富诸省 留用分成	(433)
(一)路府州县的赋税征收和支用权限	(433)
(二)行省对辖区财赋收支的综领督办	(439)
(三)藏富诸省与上供留用	(446)
三、万户镇戍 行省提调	(454)
(一)各地镇戍军团及其与朝廷的关系	(454)
(二)汉军万户与路总管府分治军民	(456)
(三)行省等在中央与地方军事权力分配中的 作用	(458)
四、各级司法 方伯不专	(466)
(一)路府州县三级司法及其量刑权限	(466)
(二)廉访司录囚献狱	(471)
(三)行省在地方司法中的作用	(473)
(四)朝廷执柄与方伯不专	(476)
五、行台“总按” 宪司分巡	(483)
(一)地方监察官建置、职能及作用	(483)

(二) 廉访司对地方官府的监察	(485)
(三) 行台对行省的监察	(490)
六、中央与边疆少数民族地区及诸王投下封地的 关系	(495)
七、小结	(497)
第九章 明代三司督抚制下中央与地方关系	(504)
一、省府州县 督抚居上	(504)
(一) 省府州县的建置与职掌	(504)
(二) 三司督抚与地方官统属	(508)
(三) 中央对地方的行政统属	(510)
二、起运存留 州县“坐支”	(520)
(一) 明代的主要税种及征收	(520)
(二) 省级官府在地方财政中的作用	(523)
(三) “起运”与“存留”	(530)
(四) 中央对地方财政的监督、搜括及援助	(537)
三、卫所镇兵 阍内远驭	(546)
(一) 明代军队的分布	(546)
(二) 中央对“外卫”军队的管理与指挥	(549)
(三) 中央对九边等镇戍军队的管理与指挥	(552)
四、省府县掌刑“三法司”总领	(561)
(一) 府州县司法职能	(561)
(二) 省级司法审判	(566)
(三) 中央与地方司法权限的划分	(571)
(四) 巡按及中央审录官录囚	(576)
五、御史抚按 分级监察	(580)
(一) 中央科道对地方的监察	(581)

(二) 督抚对地方的监察	(584)
(三) 司道对府州县的监察	(585)
六、中央对边疆少数民族地区的管理	(589)
七、小结	(595)
第十章 清代督抚制下中央与地方关系	(599)
一、有司治民 督抚封疆	(599)
(一) 省、道、府、县建置及其内部的统属关系	(599)
(二) 朝廷对地方官员的任用和铨调	(602)
(三) 朝廷对地方官吏的考课和钦差大臣查办	(606)
(四) 地方官府的公文申禀题奏与朝廷的号令指挥 ...	(610)
二、“悉数解司”“耗羨归公”	(615)
(一) 州县赋税征收和管理	(615)
(二) “悉数解司”与户部“奏销”	(616)
(三) “耗羨归公”和督抚支用权的扩大	(621)
(四) 晚清督抚外销制与地方财政的形成	(625)
三、上统八旗 省辖绿营	(629)
(一) 清代军队的种类与编制	(629)
(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	(632)
(三) 咸丰至宣统的勇营、新军与中央、地方 军事权力分配	(643)
四、五级审判 朝廷执要	(647)
(一) 督(抚)、臬、道、府、县五级审判及权限程序 ...	(647)
(二) 逐级审转复核制与地方司法权的削弱	(650)
(三) 刑部、三法司协助皇帝裁决重刑	(654)
五、分道纠劾 督抚察下	(659)

(一)清初的御史巡按	(659)
(二)十五道监察御史对各省官员的监察	(661)
(三)督抚臬道等兼职监察	(663)
六、中央对边疆少数民族地区统治的加强	(665)
(一)设理藩院、军府等统一管辖	(666)
(二)因俗施政 分而治之	(667)
(三)笼络上层 恩威相济	(671)
(四)利用和倡导喇嘛教等	(673)
七、小结	(675)
结语:古代中央与地方关系的基本模式探析	(680)

第二编 近百年中央与地方关系的发展

上篇 中华民国时期的中央与地方 关系(1911—1949)

第一章 南京临时政府和北京政府时期中央与地方

关系的政坛论争	(707)
一、中央与地方关系的论争	(708)
(一)联邦制与单一制的论争	(708)
(二)中央集权与地方分权的论争	(719)
(三)关于省制问题的论争	(726)
二、国会制宪期间围绕中央与地方关系的争论	(733)
(一)《临时约法》和《天坛宪草》制定时期	(733)
(二)国会第一次恢复与继续议宪时期	(741)
(三)国会第二次恢复与“贿选宪法”	(747)

第二章 南京临时政府和北京政府时期中央与地方**关系的实践 (754)****一、地方自治的发展与顿挫 (755)****(一)清末地方自治的出现 (760)****(二)民初及袁世凯时期地方自治的兴衰 (763)****(三)北京政府时期的地方自治 (766)****(四)联省自治运动 (768)****二、南京临时政府及北京政府时期中央与地方的****职权划分 (773)****(一)南京临时政府时期 (773)****(二)袁世凯统治时期 (776)****(三)袁世凯之后的北京政府时期 (791)****三、南京临时政府及北京政府时期中央与地方关系****的演进 (802)****(一)南京临时政府时期中央与地方关系的基本****格局 (802)****(二)袁世凯时期中央与地方关系的演变 (809)****(三)袁世凯死后中央与地方关系的变化****(1916—1928) (824)****四、南京临时政府及北京政府时期中央与少数民族****地区关系 (832)****(一)中央少数民族管理机构的设置 (832)****(二)少数民族地区的军政设施 (835)****(三)中央对少数民族地区的施政方针与措施 (844)****(四)中央与少数民族地区关系的特点与演变 (849)****第三章 孙中山关于中央与地方关系的构想 (855)**