

大 學 用 書

中國社會政治史

薩 孟 武 著

三 民 書 局 印 行

中國社會政治史

(四)

薩孟武 著

學士 日本京都帝國大學法學士
任主系政行兼授教部學大學治政央中：歷經
長院兼授教院學法學大山中
長院兼授教院學法學大灣台
員政會政參民國屆歷
員委法立：職現

三民書局印行

行政院新聞局登記證 局版臺業字第〇〇二〇號

中華民國六十四年十月初版
中華民國六十九年七月再版

◎ 中國社會政治史(四)

基本定價肆元叁角捌分

版權所有
必究印

著者 薩孟武

發行人 劉振強

出版者 三民書局股份有限公司

印刷所 三民書局股份有限公司

臺北市重慶南路一段六十一號
郵政劃撥九九九八號

中國社會政治史(四)目錄

第十一章 宋.....一

第一節 宋的統一政策.....一

第二節 軍備廢弛與外寇之患.....一六

第三節 王安石變法的失敗及朋黨之爭.....三六

第四節 宋的南渡.....六九

第五節 苟安心理與腐化政治.....八五

第六節 民窮財匱與宋之滅亡.....一〇六

第七節 宋的政治制度.....一三二

第一項 中央官制.....一三二

第二項 地方官制.....一五八

第三項 文官制度.....一七二

附錄 宋建元表.....二一四

第十二章 元.....二一七

第一節 蒙古的勃興及世界帝國的建立.....二一七

第二節 蒙古帝國的瓦解及對華政策之錯誤.....二二九

第三節 漢人叛變及元室北歸……………二五三

第四節 元的政治制度……………二七五

第一項 中央官制……………二七五

第二項 地方官制……………二九六

附錄 元建元表……………三〇七

第十三章 明……………三〇九

第一節 明之統一工作……………三〇九

第二節 分封宗藩之禍……………三二三

第三節 邊疆開發、海外探險及中葉以後的外患……………三三五

第四節 君主專制、政治腐化及言路習氣之敗壞……………三五六

第五節 宦官之禍與朋黨之爭……………三七五

第六節 經濟崩潰、流寇蜂起與明之滅亡……………三九六

第七節 明的政治制度……………四二二

第一項 中央官制……………四二二

第二項 地方官制……………四四八

第三項 文官制度……………四五七

附錄 明建元表……………四九二

中國社會政治史(四)

薩孟武著

第十一章 宋

第一節 宋的統一政策

唐自肅代以後，中央集權變爲地方割據，一直到了五代，喪亂彌甚。後周世宗固然致力於削平羣雄，然其在位不過五年，雖然造成統一的基礎，而却未曾完成統一的大業。陳橋兵變，宋太祖入踐帝位，太宗繼之，經兩代的努力，先取荆湖，西滅蜀，南平漢，遂並江南，吳越入朝，北漢歸附，於是天下復歸於統一。

宋爲漕運方便起見，仍沿五代之舊，以汴州爲首都，是爲東京開封府，而以洛陽爲西京河南府。太祖本欲先遷洛陽，再入長安，因群臣反對而止。

開寶九年太祖幸洛，欲留都之，羣臣及管王光義力諫。太祖曰：「遷河南未已，終當居長安耳。光義問故，曰：吾欲西遷，據山河之險，以去冗兵，循周漢故事，以安天下也。光義等復力請還汴，帝不得已從之。歎曰：不出百年，天下民力彈矣。」（引自讀史方輿紀要卷四十七開封府）。

註 據宋史卷二百六十李懷忠傳，「上（太祖）幸西京（洛陽），愛其地形勢得天下中正，有留都之意。懷忠乘間進曰：東京有汴渠之漕，歲致江淮米數百萬斛，禁衛數十萬人仰給於此。帑藏重兵皆在焉，根本安固已久，一旦遽欲遷徙，臣實未見其利，上嘉納之。」

仁宗慶曆年間，朝臣論建都之事，范仲淹傳（宋史卷三百十四）謂：

他日論建都之事，仲淹曰洛陽險固，而汴爲四戰之地。太平宜居汴，卽有事，必居洛陽，當漸廣儲蓄，繕宮室。帝問夷簡，夷簡曰此仲淹迂闊之論也。

呂夷簡傳（宋史卷三百十一）謂：

契丹聚兵幽薊，聲言將入寇。議者請城洛陽。夷簡謂契丹畏壯侮怯，遽城洛陽，亡以示威。景德之役（眞宗時澶淵之盟），非乘輿濟河，則契丹未易服也，宜建都大名，示將親征，以伐其謀。或曰此虛聲爾，不如修洛陽。夷簡曰此子囊城郢計也，使契丹得渡河，雖高城深池何可恃耶，乃建北京（大名府，先是眞宗已建宋州爲南京，時謂之四京）。

韓琦傳（宋史卷三百十二），慶曆年間，他曾條陳朝廷宜先行七事。其中，四曰備河北，五曰固河東，七曰營洛邑。五代除後唐定都於雒陽外，其餘均定都於汴州，而爲汴州之禍者，不是來自魏博（河北），便是來自太原（河東）。自燕雲十六州割與契丹之後，籓籬已撤，燕雲十六州之地約當今河北山西兩省之北部及察哈爾省之南部。所以韓琦之備河北，固河東之計劃比之范呂二氏爲高明。

宋鑒唐末方鎮及五代軍閥兼併之禍，其最致力的乃是如何維持統一的局面。這在當時，實屬要圖，其採用的政策可歸納爲下列三種：

（一）軍權的統一 唐代何以有方鎮之禍，五代何以有割據之事，完全因爲軍權不能統一。所以宋太祖踐祚之初，卽着手於剝奪武將的兵權。其議由趙普發之。

太祖既得天下，召趙普問曰天下自唐季以來，數十年間，帝王凡易十姓。兵革不息，蒼生塗地，其故何也。吾欲息天下之兵，爲國家建長久之計，其道何如。普曰陛下之言及此，天地神人之福也。唐季以來，戰鬥不息，國

家不安者，其故非他，節鎮太重，君弱臣強而已矣。今所以治之，無他奇巧也，惟稍奪其權，制其錢穀，收其精兵，天下自安矣（司馬光撰涑水記聞卷一）。

那有名的杯酒釋兵權，就是剝奪武人兵權的發端。

乾德初，帝因晚朝，與守信等飲酒，酒酣，帝曰：「我非爾曹不及此，然吾爲天子，殊不若爲節度使之樂，吾終夕未嘗安枕而卧。守信等頓首曰：「今天命已定，誰復敢有異心，陛下何爲出此言耶。帝曰：「人孰不欲富貴，一旦有以黃袍加汝之身，雖欲不爲，其可得乎。守信等謝曰：「臣愚不及此，惟陛下哀矜之。帝曰：「人生駒過隙爾，不如多積金帛，田宅以遺子孫，歌兒舞女以終天年，君臣之間無所猜嫌，不亦善乎。守信謝曰：「陛下念及此，所謂生死而肉骨也。明日皆稱病乞解兵權，帝從之，皆以散官就第，賞賚甚厚（宋史卷二百五十五守信傳）。

現在試來研究方鎮何以願意釋去兵權。蓋太祖依趙普之言，不但消極的奪方鎮之權，且又積極的選擇精兵，聚之京師，本大末細，使諸鎮不敢發生異心。

太祖數遣使者分詣諸道，選擇精兵。凡其才力技藝有過人者，皆收補禁軍，聚之京師，以備宿衛，厚其賜糧。居常躬自按閱訓練，皆一以當百。諸鎮皆知兵力精銳非京師之敵，莫敢有異心者，由我太祖能強幹弱枝，制治於未亂故也（涑水記聞卷一）。

同時方鎮鑑唐末而至五代，兵驕將悍，天子雖受制於方鎮，方鎮亦受制於將校，將校復受制於士兵。不但天子，就是方鎮地位亦不安全。在這種局勢之下，方鎮當然希望樹立韓固的政權，並整頓腐化的軍紀，藉以保全自己的生命和財產。何況周世宗時，對於強兵悍將已經給與以極大的打擊。殷鑒不遠，方鎮如其專方面，終日憂慮將叛兵反，何與優遊卒歲，以終天年。所以宋太祖一經提議，諸將無不贊成。

其不願釋去兵權者，太祖亦於他們來朝之時，罷其方鎮之任。

開寶初，彥超自鳳翔來朝，與武行德郭從義白重贊楊廷璋俱侍曲宴。太祖從容謂曰，卿等皆國家舊臣，久臨劇鎮，王事鞅掌，非朕所以優賢之意。彥超知旨，即前奏曰，臣無勳勞，久冒榮寵，今已衰朽，願乞骸骨歸邱園，臣之願也。行德等竟自陳夙昔戰功及履歷艱苦，帝曰，此異代事何足論。翌日，皆罷行德等節鎮（宋史卷二百五十五王彥超傳）。

方鎮罷去兵權之後，皆留在京師，賜第以居之。

宋初，革五季之患，召諸鎮節度會於京師，賜第以居之（宋史卷一百六十七職官志七府州軍監）。

他們或貨殖自污，或馳逐敗度，以表示其無大志。

石守信累任節鎮，專務聚斂，積財鉅萬。尤信奉釋氏，在西京建崇德寺，募民輦瓦木，驅迫甚急，而備直不給，人多苦之（宋史卷二百五十五石守信傳）。

高懷德好射獵，嘗三五日露宿野次，獲狐兔累數百。或對客不揖而起，由別門引數十騎從禽於郊（宋史卷二百五十五高懷德傳）。

所以史臣才說：

石守信而下，皆顯德舊臣，太祖開懷信任，獲其忠力，一日以黃袍之喻，使自解其兵柄，以保其富貴，以遺其子孫，漢光武之於功臣，豈過是哉。然守信之貨殖鉅萬，懷德之馳逐敗度，豈非亦因以自晦者邪（宋史卷二百五十五石守信等傳論）。

方鎮罷去軍權，倘若再命別人統帥軍隊，誰能保證他們不會倚藉兵力，重演方鎮之亂，於是太祖又撤除地方甲兵，尤其江淮諸郡的城隍武備。王禹偁說：

自五季亂離，各據城壘，豆分瓜剖，七十餘年。太祖太宗削平僭偽，天下一家。當時議者乃令江淮諸郡，毀城

陸，收兵甲，徹武備者二十餘年。書生領州，大郡給二十人，小郡減五人，以充常從，號曰長吏，實同旅人，名爲郡城，蕩若平地……蓋太祖削諸侯跋扈之勢，太宗杜僭僞觀望之心，不得不爾（宋史卷二百九十三王禹偁傳）。

其所以特別注意江淮諸郡者，蓋如李觀所云：

當今天下根本在於江淮。天下無江淮，不能以足用，江淮無天下，自可以爲國。何者，汴口之入，歲常數百萬斛，金錢布帛百物之備不可勝計，而度支經費常聞有闕，是天下無江淮不能以足用也。吳楚之地方數千里，耕有餘食，織有餘衣，工有餘材，商有餘貨，鑄山煮海，財用何窮。水行陸走，饋運而去，而不聞有一物由北來者。是江淮無天下，自可以爲國也（李直講文集卷二十八寄上富樞密書）。

固然江淮經唐宋方鎮及五代軍閥之亂，市井蕭條，人烟寥落，幾成荒丘。

先是揚州富庶甲天下，時人稱「揚一益二」，及經秦（彥）畢（師鐸）孫（儒）楊（行密）兵火之餘，江淮之間，東西千里，掃地盡矣（資治通鑑卷二百五十九唐昭宗景福元年七月）。

但是農業與工業不同，只要社會安定，農業不難復興。而自周世宗疏導汴水之後，漕運頗見利便。

宋都汴京，倚重兵以立國，兵恃食，食恃漕運。張方平說：

國家都陳留，當四通五達之道，非若雍雒有山川足恃，特倚重兵以立國耳。兵恃食，食恃漕運，以汴爲主（宋史卷三百十八張方平傳）。

汴州所恃以通漕運者共有四河，而汴河所漕最多。

宋都大梁，有四河以通漕運，曰汴河，曰黃河，曰惠民河，曰廣濟河，而汴河所漕爲多（宋史卷一百七十五食貨志上三漕運）。

例如治平二年漕粟至京師，除黃河沒有紀錄外，三河漕運之數如次。

治平二年漕粟至京師，汴河五百七十五萬五千石，惠民河二十六萬七千石，廣濟河七十四萬石（宋史卷一百七十

五食貨志上三漕運)。

至四河所運四方之粟則如下：

宋朝定都於汴，是時漕運之法分爲四路。東南之粟自准入汴至京都。若是陝西之粟，便自三門白波轉黃河入汴至京師。若是陳蔡一路粟，自惠民河至京師。京東粟自廣濟河至京師。四方之粟有四路四條河至京師，當時最重者惟是汴河(文獻通考卷二十五漕運引吳氏能改齋漫錄)。

汴水所運之穀帛，大率來自江南。自晉南渡之後，江南經濟逐漸發達，隋煬帝必欲開鑿江南河不是毫無原因的。宋在太宗時代，任中正說：

東南歲輸五百餘萬，而江南所出過半(宋史卷二百八十八任中正傳)。

眞宗時，陳靖亦言：

國家禦戎西北，而仰東南，東南食不足，則誤國大計(宋史卷四百二十六陳靖傳)。

哲宗時，范祖禹又云：

國家根本，仰給江南(宋史卷三百三十七范祖禹傳)。

但江南錢穀要運至首都，須先集中於眞揚楚泗四州，此四州均屬於淮南路，尤以眞州爲要。

眞州當運路之要(宋史卷八十八地理志四)。

所以宋代發運使乃治在眞州。

發運使治所在眞州(宋史卷二百九十許元傳)。

發運使的主要任務爲「漕淮浙江湖六路儲廩，以輸中都」(宋史卷一百六十七職官志七發運使)。宋爲防止江淮諸郡扣留錢穀，所以乃於該地毀城隍，收甲兵、徵武備。但在專制政治之下，政權、要軍權維持。

宋定都汴州，既無山川之險，而爲四戰之地，形勢渙散，維護爲難。爲保護汴州之安全，畿內之地不能不多置軍隊。一以鞏固中央的政權，前已舉過張方平之言。

國家都陳留，當四通五達之道，非若雍雒有山川足恃，特倚重兵以立國耳（宋史卷三百十八張方平傳）。

二以造成強幹弱枝之勢。

太祖起兵間，有天下，懲唐季五代藩鎮之禍，蓄兵京師，以成強幹弱枝之勢（宋史卷一百七十五食貨志上三漕運）。

這與唐代府兵之制，關中置府特多，有些相似。宋時，畿甸之地，屯營倍於天下。

太祖懲五季尾大不掉之患，畿甸屯營倍於天下（宋史卷三百八十二曾開傳）。

其駐防各地者亦多由禁兵派往，然一地之兵，多者不踰數千。將帥任輕，軍事必由中央決定。尹源說：

國家患前世藩鎮之強，凡天下所募驍勇，一萃於京師，雖濱塞諸郡，大者籍兵不踰數千。每歲防秋則戍以禁兵。將帥任輕而勢分，軍事往往中御（宋史卷四百四十二尹源傳）。

(二) 財權的統一 專制政府依靠軍隊維持，而軍隊又依靠財政維持。察之吾國歷史，國家之亂大率原於財政窮匱，中央收入不能供給支出之用。而理財者又不知培養稅源，只知苛捐繁斂，以濟一時之需。於是財政困難又引起了國民經濟的破壞，民不聊生，盜賊蠱起，而政權就隨之崩瓦解。唐及五代，方鎮均以賦稅自私，不朝貢於朝廷。中央稅收減少，中央軍隊隨之寡弱。葉適云：「太祖之制諸鎮，以執其財用爲最急」（水心集卷四財總論）。最初雖因僭僞尙未平一，乃沿五代之舊，地方賦稅留爲地方之用，牧守來朝，仍不貢奉，以助中央軍費。乾德三年始詔地方金帛悉送京師。

唐自天寶以後……方鎮握重兵，皆留財賦自贍，其上供殊鮮。五代疆境偏蹙，藩鎮益疆，率令部曲主場院，其屬三司者補大吏以臨之。輸額之外，亦私有焉。太祖周知其弊，及受命，務恢遠畧，修建法程，示之以漸。建隆

中，牧守來朝，猶不貢奉，以助軍實。乾德三年，始詔諸州支度經費外，凡金帛悉送闕下，毋或占留。時藩郡有關，稍命文臣權知所在場務，或遣京朝官廷臣監臨，於是外權始削，而利歸公上（宋史卷一百七十九食貨志下一會計）。

於是粟帛錢幣咸聚王畿。

宋承唐五季之後，太祖興，削平諸國，除藩鎮留州之法，而粟帛錢幣咸聚王畿（宋史卷一百七十三食貨志上一農田）。

天下支用均出三司。

宋聚兵京師，外州無留財，天下支用悉出三司，故其費淺多（宋史卷一百七十九食貨志下一會計）。

其留爲地方政府使用者，歲不過數千緡，而還要受監司的掣肘。蘇轍說：

以天下之大……一錢以上皆籍於三司，有敢擅用，謂之自盜。而所謂公使錢，多者不過數千緡，百須在焉。而監司又伺其出入，而繩之以法（樂城集卷二十一熙寧二年上皇帝書）。

這裡所謂監司是指轉運使言之，蓋轉運使既掌經度一路財賦，又專舉刺官吏之事（宋史卷一百六十七職官志七都轉運使）。但朝廷對於轉運使并不放心，蓋宋懲唐末方鎮及五季之禍，不甚信人，尤其不信任地方官。縱令地方官均派遣京朝官權知，而一經派放外任，又生疑心。所以轉運使關於地方財政，雖銖分之微，亦須報告於三司。蘇轍說：

夫天下之財，下自郡縣，而至於轉運，轉相鈎較，足以爲不失矣。然世常以轉運使爲不可獨信，故必至於三司而後已。夫苟轉運使之不可獨信，而必三司之可任，則三司未有不責成於吏者，豈三司之吏則重於轉運使歟（樂城集卷二十一熙寧二年上皇帝書）。

然以天下之大，三司何能一一審查天下財賦文帳，於是奸吏遂有舞弊的機會。有賄賂者不再審查，

賄賂不足以厭其欲者，萬般挑難。再看蘇轍之言。

熙寧以前，天下財賦文帳皆以時上於三司……朝廷……於三司取天下所上帳籍視之，至有到省三二十年不發其封者。蓋州郡所發文帳，隨帳皆有賄賂，各有常數。常數已足者，皆不發封。一有不足，即百端問難，要足而後已（樂城集卷三十九論戶部乞收諸路帳狀）。

宋又有政府專賣之制。漢時，商賈以鹽鐵致富者爲數甚多。吳王濞鑄錢煮鹽，國用饒足，卒至稱兵作亂，所以歷代政府均禁人民鑄錢，而鹽亦歸國家專利。唐自肅宗以後，錢幣漸亂，五代相承，用唐錢，而諸國割據，各有錢幣，例如南唐鑄唐國通寶，又鑄鐵錢，楚鑄乾封泉寶（文獻通考卷八錢幣一）。宋興，才統一之。凡私鑄者皆弃市。

太祖初鑄錢，文曰宋通元寶，凡諸州輕小惡錢及鐵鑄錢悉禁之，詔到，限一月送官，限滿不送官者罪有差。其私鑄者皆棄市（宋史卷一百八十食貨志下二錢幣）。

鹽自漢世以後，凡國家統一之時，均由國家專賣。鹽乃人人所必需的食品，而以勞力之人需要更大。宋時，鹽利亦歸朝廷。

宋自削平諸國，天下鹽利皆歸縣官（宋史卷一百八十一食貨志下三鹽上）。

昔者唐在大曆年間，「天下之賦，鹽利居半」，然當時舉天下鹽利，不過六百萬緡而已。宋元祐時，單准鹽與解池鹽，就有四百萬緡，「比唐舉天下之賦已三分之二」（宋史卷一百八十二食貨志下四鹽中）。計全國鹽利之收入，平均有二千萬緡。

鹽之品至多……大約歲入二千餘萬緡（夢溪筆談卷十一官政一）。

南渡之後，鹽利在財政上更占重要的地位。

南渡立國，專仰鹽鈔（宋史卷一百八十二食貨志下四鹽中）。

宋除鑄錢煮鹽之外，又實行茶酒公賣，以增加中央的收入。宋時，茶之爲利亦甚厚。

茶之爲利甚博，商賈轉致於西北，利嘗至數倍（宋史卷一百八十三食貨志下五茶上）。

天禧元年全國茶利共五百六十九萬貫（宋史卷一百八十三食貨志下五茶上），比之唐大曆年間天下總收入，鹽利居半之六百萬緡，已經很接近了。按「緡絲也，以貫錢也，一貫千錢」（漢書卷六武帝紀元狩四年注引李斐曰），所以一貫卽一緡，亦卽千錢。

酒利在天禧末，總數如次：

至道二年，兩京諸州收權課，銅錢一百二十一萬四千餘貫，鐵錢一百五十六萬五千餘貫。京城賣麴錢四十八萬餘貫。天禧末，權課銅錢增七百七十九萬六千餘貫，鐵錢增一百三十五萬四千餘貫，麴錢增二十九萬一千餘貫（宋史卷一百八十五食貨志下七酒）。

卽總數爲一千二百七十萬貫，此時也（天禧末），天下總入共一萬五千八十五萬一百貫（宋史卷二百七十九食貨志下一會計），卽約占總收入十二分之一弱。由此可知宋時酒利之大。

總之，宋代爲減少地方割據，不但地方稅收要送至中央，而又實行各種專賣，使中央財力增加，藉以鞏固中央的政權。

（三）地方官權力的削弱 唐自安史亂後，武夫戰卒之有軍功者，皆除節度使。陵遲而至五代，節度使均用勳臣武將，「刺史皆以軍功拜」（新五代史卷四十六郭延魯傳），而「齷齪無能者始注爲縣令」（文獻通考卷六十三縣令）。他們「撫民無術，御史無方」（宋史卷二百六十二邊光範傳），而矜功桀傲，蔑視朝廷，遂釀成割據之禍。宋初，留諸鎮節度於京師，分命朝臣，出守列郡。

宋初革五季之患，召諸鎮節度會于京師，賜第以留之，分命朝臣，出守列郡，號權知軍州事，軍謂兵，州謂民政焉（宋史卷一百六十七職官志七府州軍監）。

這批出守列郡的朝臣均是士人。

藝祖革命，首用文吏，而奪武臣之權（宋史卷四百三十六文苑傳序）。

太宗繼統，仍循此制。

上（太宗）以五代戰爭以來，自節度至刺史皆用武臣，多不曉政事，人受其弊，欲兼用文士，乃以……柳開爲崇儀使，知寧邊軍（宋史卷四百四十柳開傳）。

他們以京朝官的資格，出守列郡，不過權知而已。所謂權知乃攝理其事之意，即使他們任若不久，以輕其權。陳亮說：

藝祖（太祖）承五代藩鎮之禍，能使之拱手以趨約束，故列郡以京官權知，三年一易。財歸於漕司，兵各歸於郡，而士自一命以上，雖郡縣管庫之微職，必命於朝廷，而天下之勢始一矣（龍川文集卷十一銓選資格）

註 所謂京朝官，據宋史（卷一百五十八選舉志四銓法上）所言：「前代朝官自一品以下，皆巨常參官。其未常參者曰未常參官。宋日常參者曰朝官，秘書郎以下未嘗參者曰京官」。

不但權知而已，復置通判以貳之。

外官則懲五代藩鎮專恣，頗用文臣知州，復設通判以貳之（宋史卷一百六十一職官志序）。

通判不是地方官，也是由京朝官充任。

通判一人，以京朝官充（宋史卷一百六十六職官志六次府註）。

一切知府公事須經通判連署，才爲有效。

宋初，懲五代藩鎮之弊，乾德初，下湖南，始置諸州通判……建隆四年詔知府公事並須長史通判簽議連書，方

許行下（宋史卷一百六十七職官志七州府軍監）。

註 府置牧尹，都督府置都督及長史。

即用通判以牽制知府的行政。葉適說：

藝祖思靖天下，以爲不削節度，則其禍不息，於是始置通判，以監統刺史，而分其柄，命文臣權知州事，使名若不正，任若不久者，以輕其權（水心集卷五紀綱二）。

凡事雖經通判同意，而通判所能同意者，恐亦只限些微之事。所以司馬光才說：「開封府補一廂鎮之類，往往皆須奏聞」（司馬文正公傳家集卷二十八乞簡省細務不必盡關聖覽上殿劄子）。在這種集權之下，地方官何能發展其才幹。

又者，內郡尤其江淮諸郡復毀城隍，收兵甲，撤武備。但東北有遼之壓迫，西北有夏的覬覦，宋爲鞏固國防起見，對於東北及西北，不能不駐兵鎮守，而爲預防節鎮跋扈起見，乃採用一種政策。卽：

先是乾德初，命節鎮所領支郡皆直隸京師，得自奏事，不屬諸鎮，節度之權始輕。太平興國二年復罷節度使領諸郡之制，於是軍監與州府同列矣（讀史方輿紀要卷七歷代州域形勢七宋，京東路）。

此外，又實行軍民分治，不使主兵之將，兼管民政，試看孝宗時黃治之言。

藝祖懲藩鎮偏重之失，不欲兵民之權聚於一夫之手，今使主兵官兼郡守，是合兵民權爲一，且屬邊徼，偏重尤甚（宋史卷三百八十七黃治傳）。

而財政亦獨立於軍權之外，吾人觀寧宗時楊輔之言，卽可知之。

楊輔以敷文閣直學士，知成都府，兼本路安撫使。韓侂胄決意用兵，以吳曦爲四川宣撫使，假以節制財利之權。輔知曦有異志，貽書大臣，言自昔兵帥與計臣不相統攝，故總領有報發覺察之權，今所在皆受節制，內憂不