派出机构、王朝兴衰与统县政区

——历代中央政府派出机构的演进规律与历史影响

张　小　稳

(河南大学 哲学与公共管理学院,河南 开封 475001)

摘要:疆域辽阔、人口众多,自古以来都是中国最基本的国情,也是中国古代在地方行政管理中所必须面对和处理的首要问题。历代中央派出机构正是为了解决这一问题而出现的。这些派出机构,在设立之初,无一例外都起到了维护中央集权、加强地方监控的作用;其后期演变直接影响到了王朝的衰亡形式,或者因集权而产生地方势力,导致国家分裂和长期的战乱,或者因分权而使地方行政无力,导致国家亡于异族之手,并使整个中国历史呈现出阶段性和规律性的特征;其最终的历史走向,又导致统县政区发生变化,使之呈现出变动不居的特点。凝结在历代中央派出机构之上的政治智慧、历史经验和教训,至今仍能给我们提供一些有益的启示。

关键词:中央派出机构;王朝兴衰;统县政区

中图分类号:D691.2　**文献标志码:**A　**文章编号:**1000-5316(2012)01-0144-09

一　问题的提出

疆域辽阔、人口众多,自古以来都是中国最基本的国情,也是中国古代在地方行政管理中所必须面对和处理的首要问题。公元前 221 年,秦始皇统一中国,确立了郡县两级制的地方行政管理体制。郡县制确立之初,全国有郡 36 个,秦末增加到 49 个[1]87,中央政府直接管理 30－50 个单位,管理幅度相对狭小。从汉代开始,由于各种原因,郡级政府不断增加,西汉末年全国有郡 103 个[2]1640,东汉末年全国有郡 105 个[2]3533,中央直接管辖的单位猛然增加了 2 倍多,管理幅度大大增加。唐宋实行州县两级制,唐太宗贞观元年(627),全国有州 358 个[3]1384,北宋太宗太平兴国四年(979)统一时,全国有州 317 个[4]2094,中央对地方的管理幅度在原来的基础上又增加了 3 倍多,接近郡县制确立之初的 10 倍。元代幅员之广空前绝后,地方层级之复杂也绝无仅有,全国有路 185 个、州级单位 411 个[5]1346。虽然勤政如李世民,把 358 个州刺史的名字写在卧室的屏风上,随时记录他们的政绩与过失,以决定其升迁与降职,但仍然不能有效地控制地方;而且,如果皇帝把主要的精力用在对刺史的选任上,也势必影响对国家大政方针的把握。

在这种情况下,要加强对地方的管理,最简单的做法就是增加行政层级,在中央和州(郡)之间,设立一级地方政府。但是,根据管理学的基本原理,行政层级的增加,行政成本必然提高,行政效率必然降低,来自地方基层的行政信息必然会受到某种程度的歪曲,这是一个强大的中央政府所不愿意看到和不愿意去做的事情;更为重要的是,实力强大的地方政府的存在将会对中央的权威构成极大的威胁,这是一贯强调中央集权的古代中央政府所不能容忍和极力避免的事情。既不能增加行政层级,又要管理

收稿日期:2011-10-28

基金项目:本文为国家社科基金项目“行政督察专员区公署制研究”(编号:04BZS037)的阶段性成果之一。

作者简介:张小稳(1972—),女,河南博爱人,历史学博士,河南大学哲学与公共管理学院副教授、中国古代史中心研究人员,主要研究方向为中国政治制度史。

众多的地方行政单位，二者之间形成了一对尖锐的矛盾。怎么办？古代中央政府的选择是，在中央和地方最高行政层级之间设立派出机构，以加强对地方的监管，汉代的州、唐代的道、宋代的路、元代的行省、明清的督抚皆然。

行文至此，读者必定已经明白，虽然中国古代中央政府的派出机构名目繁多，但文章题目中的派出机构仅仅指的是普遍设于地方最高层级之上的、用来加强地方监管的、对于王朝兴衰和地方行政制度造成深远影响的中央政府派出机构，即上文所具体提到的汉州、唐道、宋路、元代行省、明清督抚，文中的讨论将紧紧围绕着这些派出机构而展开。

二　历代中央政府派出机构的性质、运行机制与历史作用

汉武帝元封五年（前106），“初置刺史部十三州”[2]197，将京畿之外的地区分成13个区域，每州置刺史1名。刺史隶属于御史中丞。汉初，负责监察工作的最高长官是御史大夫，御史中丞是御史大夫的主要属官，汉成帝世，改丞相制为三公制，御史大夫改为司空，成为三公之一，御史中丞便成为监察系统的最高长官。因而，刺史属于中央官，是御史机构派往地方的监察官员，十三州部属于监察区。

刺史的职责包括两个方面。一是常规性的巡察，即“刺史班宣，周行郡国，省察治状，黜陟能否，断治冤狱”[2]741。省察治状是检察郡中治理的状况，包括农业生产、人口增减、教育治安等各个方面情况。黜陟能否是根据巡察的情况，对郡守的工作态度、工作能力、工作成绩等做一评价，上报中央，供丞相御史大夫年终考课郡守时参考，作为郡守晋升或贬黜的依据之一。二是重点监察地方豪右与二千石官员及其子弟的违法犯罪行为，即“以六条问事”[2]741。

刺史的工作方式是“传车周流，匪有定镇”[6]3617，没有固定的工作地点，也没有固定的掾属。“传车”是古代驿站的专用车辆，刺史每年大部分的时间是乘坐传车在部内所属各郡巡察，“传舍”即驿站，就是他们的办公地点；所到之处，临时抽调郡守的属吏担任自己的助手，岁末到京师将巡察的情况向中央汇报。

刺史制度的建立，在整顿吏治、打击诸侯豪强、稳定社会秩序、加强中央集权方面收到了明显的效果。正如时人所说：“汉家至德溥大，宇内万里，立置郡县。部刺史奉使典州，督察郡国，吏民安宁。”[2]3406

唐贞观元年（627），李世民依“山河形便”将全国300多个州分为十道，作为监察区域。唐初的道，不像汉代的州一样，每州设1名刺史，作为常设的监察官员，有常规的监察机制，而是建立起“因事而遣、事毕即罢”的运行机制。也即，道内不设固定的监察官员，往往是根据事务的需要，临时抽调中央相关部门的人员前往，对地方事务进行监察或督导，所派官员的名称也是根据所执行的任务而定，如重在调查中央政策利弊得失的称观风俗使、重在访察地方官员政绩的称巡察使或按察使、重在黜陟州县官吏的称黜陟使、重在代表中央慰问天下疾苦的称巡抚使、重在赈济灾区抚慰灾民的称安抚使或存抚使等。派出使者的时间也不固定，有正月、四月、五月、八月、十二月等。有时甚至不严格按照十道的划分派遣使者，史料中有十三道、十六道、十七道、二十二道等的记载。

这样的运行机制，表面上看来，显得杂乱无章、随心所欲，其实在这看似杂乱的背后，却隐藏着制度设计者的精心安排。唐朝建立之初，汉代刺史制度导致的近四百年战争与分裂的教训历历在目，为了避免重蹈历史覆辙，李世民在地方监察制度上进行了创新。这样的制度安排，机动灵活，有利于中央集权。由于没有时间的限制，可以在需要的时候派出使者；由于没有人员的限制，皇帝可以在所有的官员中随意挑选自己信赖的大臣，也可以根据事情的需要派遣直接相关部门的官员，提高行政效率。一切都在皇帝的掌控之中，能与中央抗衡的地方势力无从产生。所以，十道建置与因事而遣、事毕即罢的运行机制，对于唐初完成巩固政权和地方监察的任务起了重要作用。

在汲取汉代历史教训的基础上建立起来的唐代道制，最终没有能够免于藩镇割据的历史命运。所以，在五代十国的战乱与分裂之后建立起来的赵宋王朝，在地方行政管理上进行了深刻的改革。它虽然把全国分为较为固定的24路，但并不像汉唐那样，在一路之内只设立一个监察机构，而是同时设立四个机构——转运司、提点刑狱司、提举常平司和安抚司，简称漕、宪、仓、帅四司，分别负责财政、司法、赈济和军事事务。同时，漕、宪、仓还负责辖区内的行政监察工作，亦称监司。所以，宋代的路兼具监察与行政的双重职能。四个机构的办公地点不在同一

州内,各自拥有独立的机构与官员,长官地位相侔,互不统属,分别隶属于不同的中央部门,漕司隶属于尚书省户部的左曹、仓司隶属于尚书省户部的右曹、宪隶属于御史台、帅司隶属于枢密院。

宋代路级诸司并立、各司其责、互不统属的运行机制,成功地解决了汉唐以来由于地方势力"尾大不掉"而造成的军阀混战和藩镇割据的问题。一方面,路级设漕、宪、仓、帅四司,分别收州县兵、财、政、刑权力,加强了中央对州县的监管与掌控力度,很难形成唐代州县附属藩镇的支郡之制。另一方面,路级诸司各司其职,分州治事、机构独立、互不统属,使得路级权力分散,很难形成一个权力中心;同时,诸司之间又互相制约,任何一司都不可能擅权而自用,不可能形成实体性的地方割据势力。所以,终两宋之世三百余年,中央始终能够有力地控制地方,维护政权的统一和政局的稳定,没有出现足以对抗中央的地方割据势力,可以说,路级机构的运行机制起到了决定性的作用。

元代的行省是蒙古人在征服中原的过程中逐渐建立起来的地方行政制度。至元二十五年(1288),忽必烈将京师之外的地区划分为11个行省,标志着行省制度的确立。行省是"行中书省"的简称,是朝廷中枢机构中书省的派出机构,行省之内的长官,仿照中书省而设,置丞相1员、平章政事2员、左右丞各1员、参知政事1—2员,只是品秩稍低[5]卷85,卷91。行省亦是一省之内最高的军政机关,"凡钱粮、兵甲、屯种、漕运、军国重事,无不领之"[5]2305,在兵、财、政、刑等方面拥有广泛的权力。

行省之内,实行分领制和圆议连署制相结合的运行机制。分领制是指行省长官之间的内部分工,也即行省所享有的"钱粮、兵甲、屯种、漕运、军国重事"各项权力,并不是由行省的最高长官丞相一人负责,而是各由1—2名长官专管,其他长官无权过问。圆议连署制是由同一部门内多名官员共同商议某项事务,并在最终决议上连名签署的一种议事与决策模式。行省的6—7名长官共同构成行省的最高决策团体,行省内的重要事务都要由这6—7名长官共同商议、决策并连名签署,没有行省长官连名签署的决议是无效的。分领制重在执行,连署制重在决策,二者既体现了长官之间的分工配合,又使长官之间互相牵制,任何人都不能专据权力。

行省兼具中央派出机构和地方最高军政机关的双重性质。分领制与圆议连署制相结合的运行机制,既分寄权力于地方,又保证了中央集权,较好地处理了中央与地方关系。所以,有元一代,行省虽然辖域辽阔,权力无所不涉,却没有行省坐大、反叛中央事情的发生。

明初,朱元璋对行省制度进行改革,改行省为承宣布政使司,固定为州(府)之上的一级地方行政机构;在运行机制上,将元代行省内的分领制外化为三司制,即在一省之内设立布政使司、提刑按察使司和都指挥使司,分掌行政财政、监察治安与军事事务,与宋代的路一样,诸司鼎立,分权制衡。但是,这样的制度安排缺乏应对突发事件的机制,为了协调省级三司以及省与省之间的关系,督抚制度逐渐形成。督,即总督,负责协调一省或数省之内的军事事务;抚,即巡抚,负责协调一省之内的行政财政与监察事务。至清乾隆中期,全国形成八督十五抚体系,即全国18个省,共设8位总督、15位巡抚,有的省份总督兼任巡抚。

督抚既是地方的最高军政机关,又是中央的差遣官。明代,总督一般由兵部尚书或侍郎充任,巡抚一般由都察院或其他朝廷官员充任,出任时皆带都御史衔①。清代规定,总督一律兼都察院右都御史职,巡抚一律兼都察院右副都御史职。事实上,总督一般皆兼兵部尚书衔,巡抚皆兼兵部侍郎衔,所以督抚又称部院官,即为兵部与都察院官员。

督抚制度增强了地方行政的主动性、灵活性、协调性与行政力度,有效地维护了国家机器的正常、良性运转。巡抚的设立,缩短了地方决策与实行过程,大大提高了政府的行政效率和应变能力。总督的设立,对于整合地方资源、协调省际间联合作战,平定内乱、打击外患亦起到了十分重要的作用。"如一省难作,则总督调近省之食与兵,或击其首,或邀其尾,或掎其左,或角其右。有难则合制之,难已则散而归之,无借兵之苦,无萃食之忧"[7]1030。清代后期,站在抵御外敌入侵第一线的,便是活跃在各地的总督和巡抚,林则徐、曾国藩、左宗棠、张之洞、丁宝桢等皆然。

综上,我们可以看出,历代中央派出机构都是为了弥补当时地方行政制度的缺陷而出现的,其性质也经历了由单纯的监察到兼具监察行政双重性质、再到地方最高军政机关的变化过程,演化的核心是由以加强对地方监管为主到以收地方权力为主;以

宋代为转折点，其运行机制前期以单一领导的集权制为主，后期以多元领导的分权制为主。无论其性质与运行机制如何，这些中央派出机构在设立之初以及运行良好的很长时间内，无一例外都起到了加强地方监管与控制的作用，对于加强中央集权、维护社会稳定、促进经济文化的繁荣，都有着十分明显的效果。从这一角度来看，可以说，都达到了制度设计者的初衷。

但是，时势不断在变化，制度为了适应时势的需要也在不断地发生变化，由于历代中央派出机构的性质、特别是运行机制的不同，其演变的结果也不一样，并且直接影响到了王朝的灭亡形式以及其后的历史走向，使中国古代的历史呈现出明显的阶段性和规律性特征。

三　历代中央派出机构的演变与王朝兴衰

汉代的州本为纯粹的监察单位，刺史每年巡行所辖郡县，省察地方日常行政工作和监察地方豪右与二千石官员及其子弟的违法犯罪行为。西汉中后期，刺史制度开始发生变化，先后获得了固定的治所、固定的掾属，权限日益扩大，常常越俎代庖，代替郡守或县令处理郡县事务。元帝世，丞相于定国为刺史置治中、别驾、诸部从事等属吏[8]1230。成帝世，御史中丞薛宣在一封奏疏中说刺史“不循守条职，举错各以其意，多与郡县事”[2]3386，这表明刺史所察远远超过了“六条问事”的范围，并且日益侵夺属于郡守或县令的行政权力。

东汉中后期，刺史逐渐被赋予行政职责，兴修水利、铺设道路、劝民农桑、督收租赋，无不亲临，掾属人数也大为增加，在西汉时期治中、别驾、诸部从事的基础上，又增加了簿曹从事、兵曹从事、主簿、门亭长、门功曹书佐、《孝经》师、《月令》师、律令师、簿曹书佐、典郡书佐等，这些掾属分工明确，分掌监察、经济、教育、军事、人才选拔、文书以及州府内部日常事务等[6]3614,3619。这时的州刺史，已不再是单纯的监察机构，而是大大地方化、行政化了，成为凌驾于郡之上的一级地方行政长官。

和帝之后，大规模的农民起义常常跨州连郡，辖区狭小的郡守在平叛工作中处处受限，而刺史由于管辖范围广，在平叛过程中表现出明显的优势。灵帝世，改刺史为州牧，品级由六百石提高到二千石，以中二千石的九卿出任刺史，太常刘焉为益州牧、太仆黄琬为豫州牧、宗正刘虞为幽州牧，“皆以本秩居职”[6]2431，正式确立了州牧地方最高军政长官的地位。

然而，灵帝没有想到的是，他任命的这些州牧到任后，拥兵自重，割据一方，如刘焉据有益州、刘表据有荆州、袁绍据有冀州、刘虞据有幽州。在平叛中崭露头角的武将也往往自命州牧，如曹操、孙权等。东汉政权再也无法控制自己亲手培植起来的“封疆大吏”，州牧之间的争夺直接导致国家的分裂和长达四百年的战乱。正如梁人刘昭所说：“至孝灵在位……大建尊州之规……故焉牧益土，造帝服于岷、峨；袁绍取冀，下制书于燕、朔；刘表荆南，郊天祀地；魏祖据兖，遂构皇业：汉之殄灭，祸源乎此。”[6]3620

唐初鉴于汉末亡于地方势力的历史教训，在很长时期内没有建立正规的监察机制。玄宗开元年间，国家承平日久，显出盛世气象，在丞相张九龄等人的支持下，李隆基对地方监察制度进行了大规模的改革，改贞观10道为15道，每道在所部大州设立固定治所，每道设立一名固定的监察官员——采访处置使，下设判官、支使、典佐等僚佐人员，形成使职常设、驻地巡察的运行机制。这次改革确实起到了提高监察效果、整顿地方吏治、加强地方控制的作用。然而，分区的固定、使职机构的常设，为道的地方化做好了制度的准备。特别是作为采访使的道与作为节度使的道的结合，使地方再次出现了军政合一的集权倾向。

玄宗统治初期，为防御少数民族的骚扰，先后在东北到西南的边境线上设置了九个节度使，节度使主要负责边疆的军事防御，在所辖区域拥有绝对的军事权力。节度使所辖地区也称道，不过，军事区的道只是监察区的道内的一个特殊部分，节度使与采访使并置，军政分离。玄宗后期，在设置节度使的道内出现了集节度使与采访使于一身的现象。安禄山，一个拥有粟特和突厥血统的混血儿，凭着出色的军功和玄宗的宠信，先后获得了平卢、范阳、河东三节度使和河北采访使的位置，并在这些位置上长期留任，拥有河北地区的军政大权，成为东北地区不容挑战的地方权威。公元755年12月，安禄山举兵反叛，玄宗流亡四川。

为平定叛乱，玄宗的继任者肃宗李亨在道内采军政合一的应急管理方式，道实际上拥有所属州的军政、行政大权，长官称节度使，成为州之上的一级实体单位。鉴于汉亡的教训，肃宗增多道的设置，由

开元15道增加到40多道,道的管辖区域大大缩小,所以唐代的节度使虽然可以割地称雄,不听从中央的命令,但不至于拥有觊觎皇位的实力,国家不致于立即陷入分裂,中央与藩镇、藩镇与藩镇之间维持均势,形成中央政府与藩镇共存的局面。这是汉州与唐道发展结果的重大不同。

这种局面维持了一百多年,公元875年,黄巢领导的农民起义打破了中央与地方间的均势,在镇压农民起义的过程中,宣武军节度使朱温的实力迅速发展,在公元907年废掉了唐朝的最后一个皇帝,建立梁政权,历史进入五代十国时期,战乱与分裂又达数十年之久。唐王朝存亦藩镇,亡亦藩镇。《新唐书》的作者有言:"唐自中世以后,收功弭乱,虽常倚镇兵,而其亡也亦终以此,可不戒哉。"[9]1759

唐代道制对汉代州制虽多有改革,但最终地方化,且集军政大权于一身的地方集权模式,使之终究不免亡于分裂、内乱的历史结局,小异而大同。宋初的管理者,鉴于两代相似的历史命运,一改派出机构的集权趋向,采"分割事权"的方针,在路级机构设漕、宪、仓、帅四司,诸司并立、各司其职、互不统属而又互相监察,成功地解决了汉唐以来由于地方势力尾大不掉而造成的军阀混战和藩镇割据的问题,国家免于分裂。

然而,这样的做法又有点矫枉过正,收之桑榆、失之东隅。由于路级机构的设置,州县的兵、财、政、刑权力日渐转移到诸司手中。理学家朱熹对此感慨说,"兵也收了,财也收了,赏罚刑政一切收了,州郡遂日就困弱"[10]3070。而诸司之间又互相牵制,没有有力的权力中心,地方形成权力真空。当遇到突发事件或遭遇外来入侵时,分权的各种弊端便暴露无疑,政府往往陷入束手无策的被动境地。仁宗世,"军贼"王伦几十人、几百人从沂州起事,转战青、齐、楚、泗、真、扬等州,"历数千里,若蹈无人地"[11]卷21;钦宗世,"靖康之祸,虏骑所过,莫不溃散"[10]3070。在对辽、夏、金的战争中,宋廷几乎屡战屡败,一个泱泱中原帝国常常要忍受割地赔款、纳贡称臣的屈辱。

在外敌入侵面前,宋廷仍不敢放手地方,利用已有的路级建制,使之成为抗敌的地方堡垒,而是在路之上设立制置司、总领所等新的权力机构,并仍然贯彻兵、财分离的方针,制置司主管军事、统兵作战,总领所主管财赋、提供后勤保障。无论制置,还是总领,都不能集权地方,在军事行动中处处受限,不能有效地发挥作用。将帅生在宋世,真可谓生不逢时。1270年代初,仅剩半壁江山的南宋朝廷最终沦于蒙古人的铁蹄之下。

明代,督抚是作为省级三司以及省与省之间的协调机构出现的,在小规模的军事行动中表现出机动性和灵活性,对于稳定地方起到了重要作用。但重大的军事行动,则要服从朝廷的指挥。因为明代的军事指挥体制,是朝廷—督抚—武将三级制,指挥权高度集中在朝廷手中,督抚的实际指挥权力非常有限。而且,朝廷还以宦官充任监军,随时随地监视军队的一举一动,军队被朝廷统得死死的,毫无自主权。明代内重而外轻,君尊而臣卑,虽有豪杰,不能建奇勋,以致在对清作战和镇压农民起义的战斗中,一些重大战役因朝廷的直接干预而导致失败,最终结局如宋一样,国家亡于满族之手。

清朝建立后,确立了督抚省级地方官的地位,采元代行省分寄式的管理方式,收到了明显的治理效果。1840年后,西方列强入侵中国,清政府没有像明朝那样严格控制督抚的权力,而是授予地方督抚便宜行事的权力,督抚在对内对外战争中逐步建立起独立的军事体系、财政体系,用人权、司法权、外交权逐步扩大,形成强大的地方势力[12]第三至八章。中央对地方的控制大大削弱,汉唐外重内轻的局面再次重现。鉴于历史的教训,清政府多次想收回督抚的权力,都收效甚微,而且导致督抚心灰意冷、丧失了对清廷的信任和信心。1910年底至1912年初,先后有数位督抚因不满政府的种种限制而提出辞职要求,1911年的辛亥革命之所以能够很快取得成功,很大程度上得益于督抚的无所作为。然而,经过数十年苦心经营而形成的地方势力,督抚们是不甘心拱手送人的,正是他们对自身与地方利益的追求,又很快使革命的成果为袁世凯所窃取,并在袁世凯死后互相争夺,中华大地又一次陷入军阀混战的局面之中。

如果我们拉长历史的镜头,就会发现,中国的历史呈现出明显的阶段性与规律性特征。自秦代确立郡县制以来,中国大地上曾经出现过三次大规模的分裂和战乱,第一次是秦汉之后的魏晋南北朝,第二次是隋唐之后的五代十国,第三次是近代辛亥失败后的军阀混战。而这三次分裂和战乱都与之前的中央派出机构的演变有着十分密切的关系,第一次与汉代州制的演变直接相关,第二次与唐代道制的演

变直接相关，第三次与清代督抚制度的演变直接相关。根据上文的阐述，我们知道，汉州、唐道与清代督抚在演变后期有一个共同的特点，就是地方集权。汉代的州本来只是一个纯粹的监察机构，经过三百多年的历史演变，最终发展成为集地方军、政、刑、财等各项权力于一身的封疆大吏；唐代的道亦然；清代的督抚本来是总督与巡抚相互制约的体制②，1840年后，为抵御西方列强的入侵和镇压国内农民起义，督抚一体化，很快走上集权的道路。这些区域性的地方势力，拥有足够的实力，可以不听从中央的调遣，相互之间也互不服气，且都有统一天下、称王称帝的雄心和野心，最终的解决办法便是枪杆子里出政权，胜者为王，败者为寇，分裂与战乱在所难免。

自秦始皇统一中国以来，秦、汉、隋、唐、宋、元、明、清这些站在中国历史主干线上的统一王朝，从衰亡的形式来看，大致可以分为三种类型：亡于内部分裂、亡于外族入侵、亡于农民起义。当然，每个王朝的覆灭都是多种因素互相作用的结果，我们只以主要的直接的原因来划分。秦、隋、元三个王朝属于短命王朝，其直接原因是统治者缺乏统治经验、施行暴政，直接导致农民起义，且成就了刘邦和朱元璋这两个布衣皇帝。这种衰亡形式与中央派出机构的关系不是很大，这也是我们在这一部分中对元朝行省制度单独进行论述的一个原因。汉、唐、清三个盛世亡于地方势力导致的内部分裂，宋、明两代亡于外族入侵，这两种衰亡形式都与中央派出机构的运行机制和后期演变直接相关。对汉、唐、清三代的分析已经如上。宋路、明省在权力分配上采分权制衡模式，地方诸司并立、各司其职而又相互制约，无法形成权力中心，导致在对内对外战争中软弱无力；明代虽然采督抚制度弥补这一制度缺失，但一方面督抚制度并不成熟，另一方面督抚权力又受到来自中央的种种限制，不能很好地发挥作用，仍然不免沦于异族之手；最终成就了元、清两代少数民族入主中原的局面。

四　历代中央派出机构的最终历史走向及对统县政区的影响

历代中央派出机构在后世的演变、即最终的历史走向也直接影响到中国统县地方层级的变化。在此，我们只要给出如下简表，便可一目了然。

朝代	秦	汉魏晋南北朝	隋	唐	宋	元	明	清	民国
派出机构		州		道	路	行省	省	省	
统县政区	郡	郡	州	州	州	路(府)	府	府	省
县	县	县	县	县	县	县	县	县	县

从上表中，我们可以清晰地看出，在我们这个国度，自秦代确立郡县制以来，直至今天，县作为基层地方层级，一直是最为稳定的；统县政区则一直在发生变化，从秦、汉时期的郡，到隋、唐、宋时期的州，再到元、明、清时期的路或府，最后到民国时期的省；这些统县政区，除郡之外，几乎无一例外都是历代中央派出机构地方化的结果。

秦朝确立郡县制之始，全国仅有36个郡，秦末及汉初，由于开疆拓土、析分大郡、众建诸侯等原因，郡的数目不断增加，到汉武帝时期，郡国总数已经达到100多个。为加强对地方的监察与控制，汉武帝创建州刺史制度，经过三百多年的发展演变，东汉末年，州成为郡之上的行政实体单位，固化为郡之上的地方层级，郡由地方最高层级变为统县的中间层级。

魏晋南北朝时期，州、郡、县，特别是州、郡的数量激增，原因是多方面的，其中一个重要原因就是酬赏军功。政权更替、战乱频仍是这一时期的显著特征。每一次政权的更迭，每一次战争的胜利，都有一大批功臣降将需要酬赏，在战时财力匮乏的情况下，酬赏官位不失为一个好办法。可是王朝的官位有限，而需要酬赏的人却越来越多，供需之间矛盾十分尖锐，“为了调和这类矛盾，办法之一就是想方设法增加官缺。以地方官而言，主要就是将州、郡分小分多，以增加刺史、太守以及都督和他们属官的数目”[13]56。这也是后世政权更替之时地方行政单位猛然增加的一种常见方式。

据统计，三国时期共有州18个，郡170个，县1206个[14]。西晋武帝太康元年(280)灭吴之后，也基本维持这个数目。南北朝后期，以公元580年为界，南北双方共计有州389个，郡685个，县1752个[15]。州、郡、县比例严重失调，州、郡共存实为叠床架屋。隋文帝统一中国后，罢去郡这一中间层级，实行州、县二级制，以州直接统县。州由魏晋南北朝时期的最高地方层级降为直接统县的地方层级。隋唐时期，由于州的数目增加了十数乃至二三十倍，所辖区域也相应地缩小了十数倍乃至二三十倍，实力甚至不如汉郡的二分之一。

道虽然在唐代中后期演化为地方最高行政层

级,但没有重复汉州的老路,宋的管理者中断了它的发展进程,在废罢方镇的同时,也罢去了道的行政区划。为了管理众多的州级单位,宋在州之上建立路的建制,以“分割事权”为指导方针,在路级设漕、宪、仓、帅四司,并严格将其控制为派出机构。终北宋之世,路一直没有完成地方化的进程。

元朝建立后,一股脑收罗了宋、辽、金的地方行政体系,地方行政层级一改以往二级或三级的单式统辖关系,呈现出空前绝后的复杂与繁琐,有二级、三级、四级、甚至五级制,但以行省—路(府、州)—(州)县三级制为主,统县层级路、府、州并行。

北宋世,先分全国为18路,后增至24路。金灭北宋后,与南宋以秦岭、淮河为界,形成南北对峙局面。金继承了北宋的路级建制,但缩小路的管辖范围,北宋的有些路被分割,如河东路被分为河东南路、河东北路,永兴军路与秦凤路被分为京兆府路、凤翔路、鄜延路、庆原路和临洮路,河北东西二路被整合成河北东路、河北西路和大名府路等。偏安一隅的南宋王朝也将个别路划小,如两浙路与利州路均被分为东西两路。金有路19个,南宋有路17个,合起来有36路之多。元朝在征服中原的过程中,一方面再次将路划多划小,另一方面将一些较大的府、州升为路,路的数量大为增多,至文宗至顺元年(1330),全国有路185个,性质亦由派出机构改为地方行政机构。路设总管府,长官达鲁花赤、总管各一员,掌管一路民政事务,有的下辖州,州下有县,有的则直接辖县。

府,最初是作为少数民族的管理机构出现的,如西汉时置西域都护府,地位如同内地的郡。府的长官亦为中央派遣官员,官称前多冠“使”字以表明其中央特派的性质,如使匈奴中郎将等。唐代亦在周边少数民族地区设都护府,有安东、安南、安西、安北、单于、北庭六都护府。魏晋南北朝时期,在州之上设军事性质的都督区,掌管一州或数州军政,都督的办公机构也称府。唐代亦沿袭不改,玄宗时全国共有24个都督府。无论是掌管少数民族事务,还是掌管军事,作为地方机构,府都具有某种特殊性,有特别行政区的意味。玄宗开元年间,为了突出京师、陪都的地位,将之所在州改称为府,改雍州为京兆府、洛州为河南府、并州为太原府,府的地位高于州。之后,又陆续将皇帝曾经驻跸或有重要军事意义的州改为府,共有凤翔、成都、江陵、兴德、兴元、河中6府。五代十国,各政权也纷纷将首都或皇帝的龙兴之地升为府,如后唐改魏州为兴唐府、镇州为真定府,吴改扬州为江都府,南唐改洪州为南昌府,楚改潭州为长沙府,南汉改广州为兴王府等。宋、辽、金亦仿前代,将重要的州升为府。元朝建立时,已有府33个。

州在唐宋时期,本为直接统县的地方中间层级,到元时分化为与路府同级的州和与县同级的州两个层次。这种分化在唐中后期及宋代已经存在潜在因素。安史之乱爆发后,为尽快平定叛乱,地方实行军政合一体制,各藩镇长官都兼军事使职衔,根据重要程度及功能差异有节度使、都防御使、都团练使之别。宋罢藩镇,但藩镇所在治所州依然保留了节度州、防御州、团练州等名目,地位高于一般的州。金朝亦有节度州(从三品)、防御州(从四品)、刺史州(正五品)的等级区分。唐、五代及宋,在一些军事要地设军,在坑冶、铸钱、制盐、牧马等地设监,这些单位有的辖县、有的不辖县,但在行政级别上与府、州相同,直接隶属于道或路。元朝建立后,随着路的地位下降,一些重要的州仍保留统县政区的地位,一些次要的州,不辖县的军、监等,则下降为与县同级的州,州分化为两个层级。

明代对元代的地方行政制度进行改革,取消二级、五级建制,改路为府,将州分为直隶州与散州两个层次,地方层级结构为以布政司—府(直隶州)—县(散州)为主的三、四级混和制。直隶州为直接隶属于布政司的州,地位与府相当而略低于府,为统县政区;散州又称属州,为隶属于府的州,地位与县相当而略高于县。

清代又对明代的混和体制进行改革,实行纯粹的三级制,即省—府(直隶州、直隶厅)—县(散州、散厅),统县政区有府、直隶州和直隶厅。厅本来是知府的属下同知、通判的办事处所,不是固定的行政单位。清代,由于某些府的同知、通判经常被派出专管某地,因而逐渐与辅佐知府的同知、通判相区别,其办事处所厅也随之固定为地方行政单位。厅也有直隶厅与散厅之别,直隶厅隶属于省,与府、直隶州地位等同,散厅隶属于府,与县、散州的地位相同。

行省,在元代是中央中枢机构中书省的派出机构,明代朱元璋在对元代行省运行机制进行改革的同时,也改变了行省的性质与地位。第一,改行省为承宣布政使司。由于名称过长,民间仍然习惯以元

时旧称，不过，去除“行”字，径以“省”称。之后，又在中央废除中书省，省作为中央派出机构已成无源之水，从而固化为府州之上的地方行政层级。第二，划小省的辖区范围。元代只有中书省所辖的腹里地区和11个行中书省共12个省级单位，而明代疆域不及元代，却有2个直隶和13个布政司共15个省级单位，在边疆地区还有6个准省级单位，共21个，几近元代的两倍。第三，降低省级长官的品级。元时行省长官，丞相为从一品，两平章政事亦为从一品，左右丞为正二品，两名参知政事为从二品[5]2305。明时省级机构长官，都指挥使最高，为正二品，布政使为从二品，按察使仅为正三品[16]1838,1840,1872，整体降低一个品阶。这意味着省在国家行政体系中地位的降低。

为了加强对地方府、州、县等基层行政组织的监察，明代在省和府州之间设立道的建制，作为省的派出机构；经过数百年的发展，至清代末期，道已经不再是功能单一的监察机构，而是集合了民、财、军及其他各种专项职能于一身的综合性的机构，成为省府之间的准地方层级[17]。民国初期，北洋政府对清代遗留下来的地方行政制度进行改革，废除府（州）建制，正式确立道为省县之间的中间层级，各道设公署，作为办公机构③。1928年10月，南京国民政府根据孙中山先生《国民政府建国大纲》的设想，废除道级行政建制，地方实行省县二级制，省由元代的地方最高军政机构最终演变为直接统县的政区。

可见，中国古代地方统县层级的变化与中央派出机构有着密切的关系。一种中央派出机构演变为统县地方层级一般都是分两步完成的：第一步，中央派出机构由于地方化而演变为地方最高行政层级；第二步，由于新的中央派出机构的出现，由原先的中央派出机构演变而来的地方最高行政层级的地位随之下降，随着新的中央派出机构演变为地方最高层级，原先的地方最高层级便下降为直接统县的中间层级。无论哪一步，都与中央派出机构的出现与演变密切相关。也即，正是由于中央派出机构的出现与演变，导致了统县政区的变化。

五　余论

中央派出机构对政治、历史和制度的影响如此之深之巨，使得任何一个王朝的管理者都不能忽视对之进行制度的再探讨。因此，从汉州到唐道、宋路，再到元、明、清的行省、督抚，其性质、运行机制各不相同，积累了丰富的历史经验和政治智慧。当前，我国正在推进以“省直管县”为主要内容的地方行政体制改革，这些来自古代社会的政治智慧和制度实践，仍然能够给我们提供一些足资借鉴的历史启示。其一，历代中央政府派出机构的制度设计，都是在皇权强大、政局稳定的情况下出现的，因而缺乏处理突发事件的应对机制，这是在制度设计之初应该考虑到的问题；其二，制度强大的惯性扩张能力是不容忽视的，派出机构的人员、机构，特别是监管区域和治所的固定化，往往会导致派出机构的行政化和地方化；其三，派出机构的领导体制是采用一元化还是多元化，权力分配模式是采取集权制还是分权制，如何取其利而避其害，均是应该认真对待和慎重考虑的问题。

注释：

①《明史》卷73《职官志二》：“以尚书、侍郎任总督军务者，皆兼都御史，以便行事。”

②清人薛福成说：“国初总督不常设，值其时、其地用兵者设之，军事既平，遂不复罢，俾与巡抚互相稽察。”（丁凤麟、王欣之编《薛福成选集》，上海人民出版社1987年版，第290页。）

③民国时期，道虽然也曾作为统县政区存在了十多年，但是，道最初是省的派出机构，为突出文章中心论题、避免枝蔓过多，不做过多论述，在上文的简表中也没有将之列出。

参考文献：

[1]周振鹤. 中国地方行政制度史[M]. 上海：上海人民出版社，2005.
[2]班固. 汉书[M]. 北京：中华书局，1962.
[3]刘昫. 旧唐书[M]. 北京：中华书局，1975.
[4]脱脱，等. 宋史[M]. 北京：中华书局，1985.
[5]宋濂. 元史[M]. 北京：中华书局，1976.
[6]范晔. 后汉书[M]. 北京：中华书局，1972.

[7]孙承泽.春明梦余录[M].北京:北京古籍出版社,1992.
[8]李昉,等.太平御览[M].北京:中华书局,1960.
[9]欧阳修.新唐书[M].北京:中华书局,1975.
[10]黎靖德.朱子语类[M].北京:中华书局,1986.
[11]张方平.乐全集[G]//文渊阁四库全书.台北:台湾商务印书馆,1986.
[12]刘伟.晚清督抚政治[M].武汉:湖北教育出版社,2003.
[13]祝总斌.关于北魏行台的两个问题[C]//周一良先生八十生日纪念论文集.北京:中国社会科学出版社,1993.
[14]洪亮吉.补三国疆域志[G]//丛书集成初编.上海:商务印书馆,1936.
[15]徐文范.东晋南北朝舆地表[G]//二十五史补编:第5册.北京:中华书局,1955.
[16]张廷玉.明史[M].北京:中华书局,1974.
[17]张小稳.明清时期道的分类及功能演变[J].云南社会科学,2010,(3):131-135.

Evolution and Historical Influence of Dispatched Agency of the Chinese Central Government

ZHANG Xiao-wen
(College of Public Administration and Philosophy, Henan University, Kaifeng, Henan 475001, China)

Abstract: Vast territory and large populations are the basic national conditions of China since ancient times, and also the primary problem which local administration must face and deal with in ancient China. Successive dispatched agencies of the central government were created to solve these problems. In the beginning, these agencies played a role in maintaining centralization and strengthening local monitoring. Its later evolution had a direct impact on the form of the dynastic decline, or generated local forces by centralization, leading to long-term national division and war, or leaving local administrations weaker because of decentralization; the country was overrun by foreigners, which made the whole Chinese history show the characteristics of stage and regularity. Its ultimate historical trend has led to changes of the county-level district, so that shows the characteristics of flux.

Key words: dispatched agency of the central government; dynastic blossom and decline; the county-level districts

[责任编辑:凌兴珍]