

北宋的集权与分权

魏福明

(东南大学 政治与公共管理系,江苏 南京 210096)

[关键词] 北宋;君主专制;中央集权;分权

[摘要] 北宋最高统治者为加强君主专制的中央集权而采取了一系列集权与分权措施,主要有:(1)打击藩镇势力,将地方的兵权、财权和赏罚刑政之权等收归中央;(2)加强中央集权,按“分割事权”的原则设置各级政府;(3)为加强中央集权,不仅分割事权,还分散军权。分析这些措施的利弊得出如下结论:中国传统政治制度中的集权与分权的思想和实践,并不具有现代的意义,与西方社会自近代以来形成的集权分权理论具有本质的区别。

[中图分类号] D691 [文献标识码] A [文章编号] 1671-511X(2003)04-0069-06

北宋建国之前,中国再次经历了二百多年的地方割据和分裂战乱。自唐玄宗天宝十四年(公元755年)安史之乱开始,唐王朝由盛转衰,地方藩镇拥兵自重,战乱不已。从朱温灭唐建梁(公元907年)至赵匡胤建宋代周(公元960年),凡五十三年,为五代十国时期。在五代十国时期,由于国家四分五裂,政局动荡,战乱频仍,生灵涂炭,经济凋敝,百姓饱受离乱之苦,社会发展受到严重破坏。故宋人欧阳修所著《新五代史》,发论必以“呜呼”开端,称“五代之乱极矣”(卷三十四第二册·一行传)。^{[1](P.369)}同时,由于国家的分裂,便失去了对北方契丹南侵掠夺的抵御能力,后晋时“儿皇帝”石敬瑭将幽云十六州割让给契丹便是明证。因此,结束自唐安史之乱以来的割据分裂局面,从根本上克服自唐季五代以来形成的方镇擅权、尾大不掉、武将跋扈、纲纪不立等现象,重建中央专制集权的新秩序,恢复国家的同一和安定,代表了此时社会各阶级普遍的要求和愿望,体现了时代发展的趋势。宋初统治者顺应时代潮流,为恢复和加强以皇权为核心的中央专制集权展开了一系列的整治措施。

一、打击藩镇势力,将地方兵权、财权和赏罚刑政之权收归中央

唐季五代以来,方镇专制一方,甲兵钱谷、生杀予夺大权皆为其擅有,并以此来对抗朝廷、割据一方。因此,藩镇专权是唐季五代以来中国社会面临的最严重问题,也是造成国家分裂动荡的根源。据司马光记载:

太祖既得天下,诛李筠、李重进,召赵普问

曰:“天下自唐季以来,数十年间,帝王凡易十姓,兵革不息,苍生涂地,其故何也?吾欲息天下之兵,为国家建立长久之计,其道何如?”普曰:“陛下之言及此,天地人神之福也。唐季以来,战斗不息,国家不安者,其故非他,节镇太重,君弱臣强而已矣。今所以治之,无他奇巧也,惟稍夺其权,制其钱谷,收其精兵,则天下自安矣。”(卷一·杯酒释兵权)^{[2](P.11)}

在宋初最高统治者看来,造成唐季五代以来弊政的根本原因是“节镇太重”和“君弱臣强”。所以,北宋建国以后,在相继消灭地方割据政权的过程中,也致力于打击地方藩镇势力,以克服藩镇之患。具体的措施就体现在赵普所说的“稍夺其权,制其钱谷,收其精兵”三个方面。

“稍夺其权”——即逐步剥夺地方节度使的军政权力。唐季五代时,节度使往往监管几个州的军政大权,相互间割据混战,称雄一方,对抗朝廷。北宋建国后,为了加强中央集权,必然要剥夺藩镇的权力。首先是剥夺藩镇的兵权。拥有兵权,能够控制军队,是藩镇得以逞强的最重要资本。而藩镇兵权的核心是对藩镇内各地统兵将帅——镇将的任命权和控制权,故《续资治通鉴长编》云:“五代以来,节度使补署亲随为镇将”^{[3](P.76)}日本学者日野开三郎在《五代镇将考》一文中指出:“从军政方面观察藩镇跋扈的原因,首先应该指出的是,在藩镇管区内如网眼般密布的各镇兵统帅——镇将,是增强藩镇势力的最大支柱。……凭藉配备这种镇将监视网,才得以对管区内实行彻底的专制统治,把整个管区凝结成对抗朝廷的势力。”^[4]所以太祖建国后不久就下诏:

[收稿日期] 2003-01-10

[作者简介] 魏福明,男,东南大学政治与公共管理系副教授,硕士生导师,南京大学哲学系在职博士生,研究方向:中国哲学。

每县复置县尉一员,在主簿之下,俸禄与主簿同。凡盗贼、斗讼,先委镇将者,诏县令及尉复领其事。自万户至千户,各置弓手有差。(卷三第2册)^{[3](P.76)}

这道诏令的意义在于以朝廷任命的官员——县尉取代了原先镇将的部分职能,使之不能与县令分庭抗礼,这样便斩断了节度使的爪牙,使其势力无法及于乡村。

然而在城市里,藩镇的势力并未一下子消除,说明宋初的“削藩”工作是经历了一个斗争过程的。例如,太祖虽然于开宝三年五月戊申,就已下诏告戒“诸州长吏,毋得遣仆从及亲属掌厢镇局务”(卷十一第2册),^{[3](P.246)}但由于藩镇之弊积重难返,所以至太宗即位之初,节度使依然“得补子弟为军中牙校”,这些人“因父兄财力,率豪横奢纵,民间苦之”(卷十八第3册)。故宋廷不得不于太平兴国二年正月丙寅,再次“申禁藩镇补亲吏为镇将”(卷十八第3册),^{[3](P.393)}这样,地方军阀的重要权力——人事任免权才被剥夺了。同时,朝廷在地方设置总管、钤辖、都监等将官,代表朝廷统率州军兵马,至此,藩镇的兵权便被剥夺了。其次是在各州设立“通判”一职,号为“监郡”,对州长吏形成牵制,使地方长官不得专权。太祖乾德四年十一月戊戌,“诏荆湖、西蜀官为郡国长吏者,初奉条诏,未能详悉,必资僚属,以佐其治,事无大小,宜与通判或判官、录事同裁处之。”(卷七第2册)^{[3](P.182)}再次是罢领“支郡”,命节度使只负责其驻节所在州的政事,其藩镇境内余州皆直属朝廷,由朝廷委任中央文官掌管一州军政大权,称“权知军州事”,简称“知州”。唐季五代时藩镇皆领有支郡,节度使往往控制几个州的军政大权。太祖时,已命文臣“分治大藩”(卷十三第2册),^{[3](P.293)}逐步起用文人取代武人。

“制其钱谷”——即将地方的财权收归中央,改变过去节度使把持地方赋税收入的局面。据《宋史》载:

自天宝以后,天下多事,户口凋敝,租税日削,法既变而用不给,故兴利者进,而征敛名额繁矣。方镇握重兵,多留财赋自贍,其上供殊鲜。五代疆境逼蹙,藩镇益强,率令部曲主场、院,其属三司者,补大吏临之,输额之外亦私有焉。(卷一百七十九·食货志下·会计)^[5]

这里讲的就是唐天宝以降,藩镇擅命,财赋多不入朝廷的情况。北宋建立之初,节度使把持地方财赋的现象依然严重,“时藩镇率遣亲吏受民租,概量增溢,公取其馀羨”(卷二百五十一·符彦卿传)^[5],但宋廷已开始着手剥夺藩镇财权了。太祖乾德三年三

月,朝廷颁布诏命:

是月,申命诸州,度支经费外,凡金帛以助军实,悉送都下,无得占留。……所在场院,间遣京朝官廷臣监临,又置转运使通判,为之条禁,文簿渐为精密,由是利归公上而外权削矣。(卷六第2册)^{[3](P.152)}

这条诏命的意义,就在于确立了中央对天下财赋的支配权。宋初每一州府的财赋,大致分成三个部分,一是贍军,二是系省,三是上供。贍军和上供的钱物,全部上缴中央,由中央财政机构——三司统一管理;系省的财物为地方必需的活动经费,各州府“可留以廩给用度”,诸路设转运司,作为中央计司(即三司)的派出机构,负责财赋的征缴和地方财政的管理。诸州的场院——即官营的工商业作坊也由朝廷遣官监临,其课利收入由中央控制。通过这些措施,地方财权被削弱了,中央的财权得到了加强,中央集权的财政体制形成了。

“收其精兵”——唐季五代藩镇拥兵自重,割据一方,干戈互见,深为国家之患。所以,为了加强中央集权,必须打破方镇专兵的局面,置天下军队于朝廷和皇帝的严格控制之下。这就是宋王朝实行的“强干弱支”或“守内虚外”的策略。宋王朝的军队主要分为禁军和厢军,禁军是中央正规军,负责攻城、戍边、守卫京城和州郡。厢军是地方部队,主要负责工程和力役。所谓“强干弱支”,是指加强禁军建设,将地方精锐部队征入禁军,直接由朝廷和皇帝控制,削弱地方的军事力量。如乾德三年,“八月戊戌朔,令天下长吏择本道兵骁勇者,籍其名送都下,以补禁旅之缺。又选强壮卒,定为兵样,分送诸道。……委长吏、都监等召募教习,俟其精练,即送都下。”(卷六第2册)^{[3](P.156)}同时,淘汰禁军中的冗弱兵卒。这些策略和措施,对于维护国家的统一和安定,成效堪称卓著,所以司马光说:

太宗既纳韩王之谋,数遣使者分诣诸道,选择精兵。凡其才力伎艺有过人者,皆收补禁军,聚之京师,以备宿卫。厚其粮赐,居常躬自按阅训练,皆一以当百。诸镇皆自知兵力精锐非京师之敌,莫敢有异心者,由我太祖能强干弱支。制治于未乱故也。(卷一·收诸道精兵)^[2]

所谓“守内虚外”,是指禁军在京城和州郡的部署要达到力量的均衡,宋初约有禁军二十二万,十多万驻守京城,十多万驻守地方。之所以这样布置,后来宋神宗解释说:“艺祖(赵匡胤)养兵止二十二万。京城十万余,诸道十万余。使京师之兵足以制外道,则无外乱;合诸道之兵足以当京师,则无内变。内外相制,无偏重之患。”(卷三二七)^[3]

北宋初期针对唐季五代以来的藩镇割据局面所采取的整治措施,从根本上消除了军阀飞扬跋扈、国家分裂动荡的黑暗局面,有利于国家的统一,也有利于社会的稳定和发展。朱熹说:“自唐末,大抵节镇之患深,如人之病,外强中干,其势必以通其变而后。故太祖皇帝知其病而梳理之,于是削其支郡,以断其臂指之势;置通判,以夺其政;命都监监押,以夺其兵;立仓场库务之官,以夺其财;向之所患,今皆无忧矣。”(卷一百一十第七册·论兵)^{[6](P.2707)}这是对宋初拨乱反正、强化中央集权的积极肯定。

但是,宋初最高统治者在加强中央集权,克服唐季以来尾大不掉弊政的同时,也产生了一些新的弊政。这些新弊在中央与地方关系上的表现是:相对于中央而言,州郡的权力越来越小、地位越来越轻了,这不利于发挥地方的积极性,也不利于社会的稳定和发展。对此,朱熹也有清醒的认识,他说:“本朝鉴五代藩镇之弊,遂尽夺藩镇之权,兵也收了,财也收了,赏罚刑政一切收了,州郡遂日就困弱。”(卷一百二十八第八册)^{[6](P.3070)}的确,由于州郡的无兵无财,使得地方难以应付一些突发事件,如农民起义、武装叛乱、周边少数民族的入侵等。如宋仁宗庆历三年,“军贼”王伦几十人、几百人竟能从沂州起事,转战沂、密、海、扬、泗、楚等州,以至于“邀呼官吏,公取器甲,横行淮海,如履无人。”(卷九十八第四册·论沂州军贼王伦事宜札子)^{[7](P.1508)}及“破高邮,郡守晁仲约以郡无兵财,遂开门犄之使去。”(卷一百八·朱子五·论治道第八册)^{[6](P.2681)}在任宗庆历年间对西夏的战争中,宋军屡战屡败,御史大夫贾昌朝认为:“太祖初有天下,鉴唐末五代方镇武臣、土兵牙校之盛,尽收其权,当时以为万世之利。……昨西羌之叛,骤选将领,鸠集士众,士不素练,故难指纵,将未得人,岂免屡易?以屡易之将驭不练之士,故战必致败。此削方镇兵权过甚之弊也。”(卷一百三十八第10册)^{[3](P.3316)}朱熹甚至认为“靖康之祸”也是由于州郡无兵无财的困弱局面所导致,因为地方州郡空虚,各地形不成对入侵之敌的有效抵抗,所以“虏骑所过,莫不溃散”(卷一百二十八第八册·本朝二·法制)^{[6](P.3070)}。

二、加强中央集权, 按“分割事权”的原则设置各级政府

北宋的行政管理体制无论中央还是地方都实行相互限制的约束机制,以体现分散事权的治国原则。如中央行政管理体制,元丰改制以前,在宫内设

中书门下(简称中书)作为最高行政首脑——正副宰相的办公机构,在宫外设置三省六部二十四司及各寺、监、局。枢密院是最高军事机构,掌管全国军务,有发兵权但无统兵权,统兵权归三衙,但三衙又无发兵权。三司作为全国最高理财机构,掌管全国财赋。中书、枢密院、三衙和三司是北宋最重要的权力机构,但这四者之间由于权力的分割和相互牵制,使其在很多问题上不能协调一致。蔡襄对此曾评论道:

中书不与知兵,增兵多少不知也;枢密院要兵则添,财用有无不知也;管军将帅少兵则请增,不计较今日兵籍倍多,何故用不足也;三司但知支办衣粮日日增添,不敢论列,谓兵非职事也。四者各为之谋,以至于此。(卷二十二·论兵十事)^{[8](P.388)}

另外,北宋一般中央机构的职能也往往重叠交叉。如有枢密院和三衙,兵部就显得多余;有三司,户部就显得多余;尚书省所辖六部及子司与各寺(指太常、宗正、光禄、卫尉、太仆、大理、鸿胪、司农、太府九寺)的职能也多有重叠。北宋前期,除大理寺外,各寺虽也设置一二员长官,但大部分是闲官,陆游曾记载:“鸿胪旧号为睡卿,谓所掌止道、释及四夷朝贡之事,极为简静也”(卷下·先君言鸿胪卿为睡卿)^{[9](P.204)}有的学者这样指出:

宋朝中央行政体制犹如一台大型的工作母机,中书门下和枢密院、三司如同3只大型齿轮,门下和中书、尚书三省如同3只中型齿轮,尚书省六部及其子司如同24只次中型的齿轮,而审官院、三班院、审刑院、太常礼院、大宗正司、群牧司、军器监等如同一组小型齿轮。在这台母机中,3只大型齿轮和一组小型齿轮在充分地运转,而3只中型齿轮和24只次中型齿轮却被废置一边,或者被处于半工作半休息的状态。这样的母机虽然也可照常运转,但显然要白白消耗许多能量。确实,叠床架屋设置的机构,增加了大量的冗官和冗吏,不仅加重了国家的财政负担,而且降低了中央行政体制的办事效率。^{[10](P.249)}

这形象而生动的比喻,深刻揭示了北宋官僚政治的弊端:机构臃肿庞大、职责权限不清、推委扯皮严重、办事效率低下,而这些又必然导致官吏的冗杂。其实这种弊端不仅在中央政府中存在着,在地方政府和机构中也同样存在着。如宋初诸州所置通判一职,只为分地方长官之权而设,级别与长吏相似,故多与长吏争权。欧阳修在《归田录》中记载:

国初自下湖南,始置诸州通判,既非副贰,

又非属官,故常与知州争权。每云:“我是监郡,朝廷使我来监汝”,(长吏——笔者注)举动为其所制。太祖闻而患之,下诏书戒励,使与长吏协和,凡文书,非与长吏同签书者,所在不得承受施行。自此遂稍稍戢。然至今州郡,往往与通判不和。(卷一百二十七第五册·归田录卷二)^{[7](P.1937)}

在州郡之上又有路。根据分割事权的原则,北宋也设置了许多路级机构,其中主要有转运司、安抚司、提举常平司和提点刑狱司等四司,另外还有发运司、招讨司、提点茶盐司、提举坑冶司、提举学事司等。四司中的转运司又称“漕司”,主管一路的财政;提举常平司又称“仓司”,主管一路的救恤及部分财政;提点刑狱司又称“宪司”,主管一路的司法;安抚司又称“帅司”,主管一路的军政,除安抚司外,其余统称“监司”。此外,各司都有一个共同的职能,即分别监察本路的官员,又彼此监督,互不统摄。这诸多路级机构的设置,有利于限制地方长官的专权,但也带来了官员猥多、事权不专、彼此牵制扯皮等问题,使得州县不胜其扰,以至于“从漕司则违宪司,从宪司则违提举司”(四五之二八)^[11]。朱熹曾指出:“监司太多,事权不归于—”(卷十一·戊申封事)^[12],又说:“今诸路监司猥众,恰如无一般。不若每路只择一监司,其余悉可省罢”(卷一百一十二第七册·论官)^{[6](P.2731)}。

因事权的分割而导致的庞大官僚机构的建立,其结果必然是官员的冗滥。宋初官员人数较少,“三班吏员止于三百,或不及之。”(卷三十一·再议经费札子)^[13]至真宗时,官员人数骤增,咸平四年二月秘书丞、知金州陈彭年上疏指出:“今国家州郡至广,官员太多,无益公方,空蠹国用,使有才者莫尽其力,不肖者得容其奸”(卷四十八第4册)^{[3](P.1048)}而后朝廷遣使“减省天下冗吏”,诸路“计省十九万五千八百二人”(卷四十九第四册)^{[3](P.1063)}所减者已是如此,未减者尚不知有多少,况且此次减省仅限“冗吏”,官员数仍然很多。至仁宗时,冗官局面进一步恶化。宝元二年十一月癸卯,宋祁上《三冗三费疏》,对于“天下有定官,无限员”的官吏制度及冗官局面提出了尖锐批评:

国家郡县素有定官,譬以十人为额,常以十二加之,迁代罪谪,足以无乏。今则不然,一官未阙,十人竞逐,纡朱满路,裘紫成林,州县之地不广于前,而官五倍于旧,吏何得不苟进,官何得不滥除(卷一百一^[14];卷一百二十五第9册)^{[3](P.2942)}

皇祐元年,户部副使包拯言:“臣伏见景德、祥符

中,文武官总九千七百八十五员。今内外官属总一万七千三百余员,其未受差遣京官、使臣及守选人不在数内,较之先朝,才四十余年,已逾一倍多矣。”(卷一·论冗官财用等)^[15]这说明自真宗景德至仁宗皇祐这四十余年的时间内,仅官员数量就增加了一倍多,而吏员人数并未统计在内,其数量肯定要比官员人数多的多。到仁宗晚期,按司马光的说法,官吏繁衍“已十倍于国初之时”(卷一百九十九第14册)^{[3](P.4822)}如此庞大的官僚队伍,降低了办事效率,增加了百姓负担,阻碍了社会发展,正如仁宗至和年间知谏院范镇所说:“官所以养民者也,兵所以卫民者也。今养民卫民者反残民矣。”(卷一百七十七第13册)^{[3](P.4285)}

三、为加强中央集权, 不仅分割事权,还分散军权

唐末五代的一个重要特点是军事支配政治。骄兵悍将,左右政局,“兵权所在,则随以兴;兵权所去,则随以亡”(卷四·五代论)^[16]。五代君主像走马灯似地轮换,都与军权的强弱有关。在这期间,军队成为藩镇诸侯割据、战乱的主要工具,是造成社会不稳定的最重要因素,军队本身的动乱和失控,往往引发国家与社会的动荡,宋太祖赵匡胤本人就是通过手下将士的拥立,才黄袍加身,篡位当上皇帝的。因此,他对于藩镇专兵、武将逞强的局面深为痛恶,也深有所忌,以至于处处提防武人、疑忌武人,形成了重文轻武的祖传家法。为了不重蹈覆辙,宋太祖建国后就着手改组禁军,大力整顿军队,削弱军队将领的权力,使军权能够始终牢牢地控制在皇帝手中,以确保新王朝的长治久安。为此,他首先解除了一些权高望重的宿臣老将们的兵权,而代之以资浅才庸的将领。

其次,宋太祖还改组了禁军的统帅机构。宋承后周军制,由殿前司和侍卫司统领禁军,合称“二司”,太祖建隆二年就撤销了殿前司统帅都点检和副都点检的职务,以原次长官都指挥使、副都指挥使、都虞侯为殿前司的正副长官。侍卫司的长官都指挥使、副都指挥使、都虞侯的职务也陆续废除。这样,侍卫司没有了长官,原先属于侍卫司的侍卫马军和侍卫步军各自独立成为两司,与殿前司并列合称“三衙”,三衙长官皆称都指挥使,并称“三帅”。三衙三帅之设,无形中分散了军权。北宋还实行调兵权与领兵权的分离,枢密院掌管全国军政,但其权力主要限于发令调遣,并不参与日常统兵;日常统兵的重任由三衙负责,但三帅却无权发兵,即所谓的:

天下之兵,本于枢密,有发兵之权而无握兵之重;京师之兵,总于三帅,有握兵之重而无发兵之权。(卷二六·论曹诵札子)^[17]

这便形成了枢密院与三衙将帅相互牵制的格局。为了避免军事强权和军队失控局面的出现,将军队牢牢控制在皇帝的手中,北宋王朝还实行“将从中御”的御将之道,即统兵将帅除受枢密院的牵制外,在战场上还必须听从皇帝的调度,按皇帝赐给的阵图和方略指挥战斗,而无独立的战争指挥权,并随时受到皇帝派来的内臣监军的牵制。太宗端拱二年正月,知制造田锡奏疏说:

今委任将帅,而每事欲从中降诏,授以方略,或赐以阵图,依从则有未宜,专断则是违上旨,以此制胜,未见其长。(卷三十第3册)^{[3](P.675)}

真宗景德元年十二月,当辽军南侵,真宗北上御敌时,曾“内出阵图二,一行一止,付殿前都指挥使高琼等。”(卷五十八第5册)^{[3](P.1287)}此后,由于大臣们的不断反对,赐阵图的办法有所改变,但将从中御的精神并未改变,如神宗时,“手札处画,号令诸将,丁宁详密,授以成算,虽千里外,上自节制”(卷三百五十三)^[3]。统兵将帅即使掌握数万大兵,戎守千里,只要“单车之使、尺纸之诏”下达,就得立刻奉命,“朝召而夕至”(卷二二·转对条上四事状)^[17]。另外,北宋时统兵将帅还常常受到皇帝派来的内臣监军的监视,如宋初设“走马承受”一职,诸路各一员,仁宗时“以三班使臣及内侍充,隶经略安抚总管司,无事岁一入奏,有边警则不时驰驿上闻。然居是职者恶有所隶,乃潜去‘总管司’字,冀以擅权。”(卷六十二·职官十六)^[18]事实上,走马承受虽不算正式监察官员,但由于直接对皇帝负责,成为皇帝派驻各路的耳目,颇有权势,故时常“与帅臣抗礼,而胁制州县,无所不至,于时颇患苦之”^{[19](P.4496)}。

北宋对军队将帅权力的牵制还体现在许多方面,如宋太祖时制定的“更戍法”,规定戍边和驻扎地方的禁军,每隔三年更调一次,而将帅不随之调动,有意识地造成兵不识将、将不识兵,兵无常帅、帅无常师的局面,使得将帅不能专其兵。据《长编》载:

太祖皇帝惩唐季五代之乱,始为军制:联营厚禄,以收材武之士;屯重兵于京师,以消四方不轨之气;番休互迁,使不得久而生事。故得百余年天下无事。(卷三百一)^[3]

显然,实行兵士番休互迁的真正目的是为了阻止兵将结合而发生兵变。但这一规定使得兵将之间互不了解,缺乏有效的磨合和训练,结果是“元戎不知将

校之能否,将校不知三军之勇怯”(卷三十)^{[3](P.668)}。所以每遇战事,兵将只是临时鸠合,部队自然缺乏凝聚力和战斗力。康定元年八月宋夏战争期间,陕西经略安抚副使韩琦就曾指出:

沿边总管、钤辖下,指挥、使臣甚众,每御敌皆临时分领兵马,而不经训练服习,将未知士之勇怯,士未服将之威惠,以是数至败衄。(卷一四·陈用兵练卒之策奏)^[20]

鉴于历史的经验和教训,北宋王朝通过各种措施来加强对军队的控制,使军队牢牢掌握在中央政府手中,克服了晚唐五代以来军事支配政治,军人跋扈无礼的局面,消除了军队对社会稳定的破坏作用,改变了军队的面貌,使军队成为维护中央集权的有力工具。在两宋近三百年的时间里,没有出现大的兵变,军队没有再度威胁国家和社会的安全,没有破坏政治机制的正常运转,从而为宋代社会生产力的发展,为宋代文化事业的进步创造了一个稳定的社会环境,这不能不说是宋代军事制度的成功之处。

但通过各种手段限制、削弱、分散将帅的权力,委任不专、将从中御,虽有利于皇帝对军队的控制,却违背了军事规律,历来为兵家所忌讳。如《孙子兵法》认为:“将能而君不御者胜”(《孙子兵法·谋攻篇》^[21]),《六韬》亦云:“国不可从外治,军不可从中御。二心不可以事君,疑志不可以应敌。军中之事,不闻君命,皆由将出,临敌决战,无有二心”。(卷三·龙韬·立将)^[22]“军不可从中御”是自先秦以来形成的优秀军事思想,也是对战争规律的深刻总结,为历代杰出政治家、军事家所推崇。但北宋王朝却广设监军宠臣,对将帅处处牵制,这势必严重地削弱军队的战斗力,导致战争的败北。北宋在军事上积弱不振,与其不合理的御将之道有直接关系。

政治权力的集中与分散,是中国传统封建政治制度中的重大体制问题。围绕这一问题,在历史上产生过不同的思想和实践,例如秦汉时期的郡县制和分封制之争,唐宋时期的中央集权和地方分权之争等,这些争论基本上都是围绕君主——最高皇权的地位和作用而展开的,其差别仅在于是否主张君主的“大一统”以及这种“大一统”贯彻到何种程度。因此,中国传统政治思想中的集权与分权之争,并不涉及封建专制制度的实质(国体)问题,而仅仅涉及封建专制制度的形式(政体)问题,这便与西方近代政治思想中的集权与分权理论有着本质的区别。西方社会自近代以来形成的集权与分权理论,其本质是为了限制和监督君主的权力,避免各种形式的绝对权力的出现,从而推翻封建专制制度,建立资

产阶级民主制度。北宋时期,统治者围绕政治权力的统分而展开的一系列整治措施,从表面看来,既有集权措施也有分权措施,但实际上都是为加强君主专制服务的,削弱地方权力是为了加强中央的权力;分割各级政府官员的权力是为了加强皇帝的权力;分散军队将领的权力是为了加强皇帝对军队的控制,从而进一步强化皇权。通过这些措施,中国的政治体制由唐季五代分散的专制政体又过渡到一统的专制政体,封建君主专制得到空前加强,可见,北宋的集权与分权之争,并不具有现代的意义。

[参 考 文 献]

- [1][宋]欧阳修.新五代史[M].北京:中华书局,1997.
- [2][宋]司马光.涑水记闻[Z].唐宋史料笔记丛刊[Z].北京:中华书局,1989.
- [3][宋]李焘.续资治通鉴长编[M].北京:中华书局点校本,1979.
- [4][日]日野开三郎.五代镇将考[A].日本学者研究中国史论著选译(第五卷)[C].北京:中华书局,1993.
- [5][宋]脱脱.宋史[Z].北京:中华书局点校本,1977.
- [6][宋]朱熹.朱子语类[Z].北京:中华书局点校本,1994.
- [7][宋]欧阳修.欧阳修全集[Z].北京:中华书局点校本,2001.
- [8][宋]蔡襄.蔡忠惠公文集[Z].蔡襄集[Z].上海古籍出版社,1996.
- [9][宋]陆游.家世旧闻[Z].唐宋史料笔记丛刊.北京:中华书局,1993.
- [10]朱瑞熙.中国政治制度通史(第六卷)[M].北京:人民出版社,1996.
- [11]宋会要辑稿·职官[Z].北京:中华书局,1957.
- [12][宋]朱熹.朱文公文集[Z].四部丛刊本.
- [13][宋]曾巩.元丰类稿[Z].四部丛刊本.
- [14][宋]赵汝愚.宋朝诸臣奏议[Z].上海古籍出版社,1999.
- [15][宋]包拯.包拯集[Z].包拯集校注[Z].合肥:黄山书社,1999.
- [16][宋]范浚.香溪集[Z].四库全书本.
- [17][宋]范祖禹.范太史集[Z].四库全书本.
- [18][元]马端临.文献通考[Z].北京:中华书局,1986.
- [19][宋]徐度.却扫编·卷中[Z].宋元笔记小说大观(第四册)[Z].上海古籍出版社,2001.
- [20][宋]韩琦.韩魏公集[Z].四部丛刊本.
- [21]李零.吴孙子发微·谋攻第三[Z].北京:中华书局,1997.
- [22]徐勇.先秦兵书通解·《六韬》通解[M].天津人民出版社,2002.

Centralization and decentralization in North Song Dynasty

WEI Fu-ming

(Department of Politics and Public Management, Southeast University, Nanjing 210096, China)

Key words: North Song Dynasty; monarchy; centralization; decentralization

Abstract: This article discusses centralization and decentralization measures that of the North Song government took to fortify the absolute centralized monarchy, which mainly include: the cut of the power of the local seigniors and the withdrawal of the local military, financial and administrative power; division of the administrative power of government at all levels; decentralization of the local military power. It also analyzes the advantages and disadvantages of these measures and points out that the theory and the practice of centralization and decentralization in traditional Chinese political system are distinct from those developed in the west and are inapplicable to the modern times.