

试论唐朝中央政府权力的被“切换”

王殿飞

(安徽师范大学,安徽 芜湖 241000)

摘要 引入了“切换”的概念,试图通过论述说明,唐王朝从始至终一直处于一种“被动”或“主动”的权力“转让”过程中。而这种权力的“转让”过程,也正是政治代理者不断被“切换”的过程,也同时是中央权力不断削弱的过程,由此唐王朝走到了它的尽头。

关键词 刺史;切换;中央权力;政治代理者;藩镇割据

中图分类号 K242 **文献标志码** A **文章编号** :1002—2589(2011)02—0181—03

唐朝是我国封建社会发展的一座高峰。隋亡之后,唐在承其旧制的基础上不断根据现实需要对政治机构进行调整。正如《唐律疏议·序》所云:“善姬周而下,文物仪章,莫备于唐”^[1]。《通典·职官六》亦称大唐“以法理天下”^[1]。可见唐朝在政治机构及典章制度的建设是非常完备的。这种制度上的完善更多的是贯彻着加强中央集权的思想 and 宗旨。所以唐初通过制度及法律的制定迅速地地方之权收归中央。而事实上,中央对地方的控制力在总的趋势上体现了一种由强到弱的变化。在这个中央与地方权力对比起伏消长的过程中唐朝中央被迫陷入了一种由于形势所需必须“放权”,而最终又苦于难以收回的尴尬境地。

然而在如此完备制度下的唐王朝为什么会有中央与地方权力对比大小的起伏呢?事实上这种起伏是伴随着地方权力的不断壮大而延续的,这又是怎么一回事?本文将就此展开论述。

一、安史之乱前中央权力的被“切换”

唐朝地方行政体制沿承隋制,设州、县二级。州长官为刺史,县的长官不分大小一律称令。太宗时其亲自任命刺史,刺史受皇帝的直接控制。唐初授刺史者多为武人,掌一州的军政大权,有墓志铭为证:

“贞观二年构疾,其年十月十九日薨于官舍”的将国公是隋朝旧将,隋初曾任“左勋卫车骑将军”,炀帝十一年曾“持节关右”,“扬旌紫塞,肃秋霜而伐叛……制敌如燎原,斩获居多,勋庸莫贰”。后“公乃心本朝”,“暨乎引见,太上皇殊加用之……拜兵部尚书”。“王世充干纪乱常”,“今上出师吊伐,公又扈从戎轩”,武德九年,转工部尚书,俄授陕东道大行台尚书右仆射。“行台废,授使持节十一州诸军

事,洛川刺史”^[2]。

“贞观十三年十月一日,薨于京城安里第”的杨恭仁亦为武人。“公周大象二年,以功臣子赐爵武阳县开国公,寻授仪同大将军。开皇元年,封成安郡开国公,后授左宗卫车骑将军。仁寿三年,除甘州刺史”,“十年,破杨玄感于洛城之北。十一年破高丽军三万人”。此外,其与贞观八年为河北道大使任上“表贤良,退贪滑,使还闻奏,深合上旨。黜陟之美,为当时第一,寻除使持节,都督洛怀郑汝四川诸军事,洛州刺史。”^[2]

由以上两位唐初刺史的任职情况可以得出:首先,唐初所任刺史者多为武人,且军功;其次,这些武人还多为“贤良”,能“深合上旨”,得到皇帝的信任;此外,这些刺史至少拥有一州或多州的军事权力。

为求藩屏中央、镇慑地方,贞观十一年(637年)六月,太宗皇帝下诏荆州都督荆王元景等二十一王所任都督刺史,咸令子孙世袭,拉开了唐初世封刺史之大幕。几天以后,又以功臣长孙无忌等十四人为刺史,亦令世袭。虽后由于魏征等的反对(认为不利于国家的统一)于贞观十三年(639年)下诏废止^[3]。但这从一个侧面表明了唐初刺史这一职位拥权之重^[4]。由于刺史是唐初的地方行政长官,因此这也说明唐初地方权力之大。可是此时刺史多为皇帝谨慎挑选,所以实际上地方之权力还是掌握在以皇帝为代表的中央手中。然而,这种集权是建立在“信任”基础上的,终不牢固。

唐太宗曾说:“朕思天下事,丙夜不安枕,永惟治人之本,莫重刺史。”他又说自己“居深宫之中,视听不能及远,所委者唯都督、刺史,此辈实理乱所系,尤须得人”^[4]。为消

收稿日期 2010-11-21

作者简介:王殿飞(1988-),男,安徽阜阳人,本科,从事历史学研究。

除这种顾虑,唐太宗贞观元年(627年)依“山河形便”,将全国分为十道监察区。贞观至垂拱年间,时派使分道巡察,但分道巡察有诸多弊端。如垂拱初为凤阁舍人的李峤曾指出:“每道所察吏,多者三千,少亦千计……奔逐不暇,欲望详究所能,不亦艰哉。此非隳於职,才有限,力不逮耳。”^[1]为解决此问题,李峤建议:“请率十州置一御史,以期岁为有限,容其身到属县,过间间,督察奸讹,采风俗,然后可课其成功”^[2]。武则天以此“下制析天下为二十道,择堪使者”,但为“众议沮止”^[3]。

天授以后,十道巡察已成定制。如天授三年(691年),发十道存抚使巡察州县。中宗神龙二年(706年)二月,置十道巡察使,“选左、右台及内外五品以上,上官二十人为十道巡察使,委以察吏抚人,荐贤直狱,二年一代,考其功罪而进退之。”与此同时,又颁布了巡察使的“六察”巡按条例。至此,唐朝的十道巡按监察制度基本完善。景云二年(711年),遣使巡察十道,“以廉按州郡,二周年一替”^[4]是为按察使。按察使的确立使唐中央政府对地方的监察和控制更加有效。“至开元二年(714年),十道按察使改名为按察采访处置使,至四年罢,八年复置十道按察使,秋、冬巡视州县。十年又罢,十七年复置十道及京都、两畿按察使,二十二年改采访处置使,并在原来十道基础上,增至十五道。每道置采访处置使一人,两畿以御史中丞领之,其余诸道一般择本道大州刺史或大都督府长史兼任。天宝末,采访使又兼黜陟使。”^[5]

十五道采访使处置使设置以后,使这种原属中央的监察机构,在地方上有了固定的治所,处置使并有印信,从而演化为地方一级监察机构,享有极大权力。这是一个转折点,它意味着唐中央政府出于对地方的集权,将相当一部分中央“权力”分割给了由中央机构演化而成的地方机构——十五道采访处置使。

开元二十五年(732年)十二月二十四日下令诸道采访使考课官吏善恶,三年一奏,永为常式。开元二十九年七月,又在敕令中责成采访使尽职尽责,“事须周细,不可忽遽”,并规定按刺史成例进京“入奏”。开元末年,又允许采访使“专停刺史务,废置由己”^[6]。由此可见,采访使对地方官吏(刺史、县令等)有言其善恶的权力,这就使其对地方有相当的“约束力”。再加上中央赋予其“专停刺史务,废置由己”,这也就等于各采访使代替中央将地方权力收入囊中,并听从中央调配。而此时手握实权的各采访使,如若不听任中央,就会产生严重的政治后果。

可以说开元年间的这一次“放权”是承担了一定政治风险的。当然,唐中央政府也意识到了采访使权力增长过大,所以天宝九年三月曾有敕:“本置采访使,令举大纲,若大小必由,是一人兼理数郡。自今以后,采访使但访察善恶……自馀郡务……不须干及。”^[7]其中的“大小必由”“一人兼理数郡”说明,采访使已经开始地方官化了。

在行政方面,从唐王朝开始至安史之乱前,中央政府

一直在做着将地方权力收归中央的努力和探索。从太宗任所信之人为刺史,至将全国分为十道监察区,派使巡察,至垂拱年间“以期岁为限,容其(巡察使)身到属县”;至天授以后,十道巡察成为定制,再至景云二年(711年)的按察使,最后至开元二十二年的采访处置使,在这一监察机构日趋“固定化”的过程中,地方的权力逐渐被拢合起来,最终被“切换”到了十五道采访处置使手中。十五道采访处置使,作为中央对地方行使统治权力的“中介”,权力迅速壮大,导致采访使开始地方官化。为此唐中央政府试图通过敕令去其访察之外的权力,但仅这一访察善恶的权力,就已经对地方官员有震慑作用了。所以,事实上采访使的地位和权力已经凌驾于地方州、县之上了。

二、安史之乱后中央权力的被“切换”

至德之后,因安史之乱,中原用兵“其有戎旅之地,即置节度使”。节度使代替了采访使,使地方权力进一步“切换”到了节度使手中。最终于乾元元年(758年)四月,停罢采访使。

《唐会要·采访处置使》载:

近缘狂寇乱常……仍加采访,转益烦扰,其采访使置来日久,并诸道,黜陟使便宜且停,侍后当有处分。

这又是一次对地方机构的重要调整。此次调整与垂拱年间据李峤建议所做的调整一样都是由于现实需要而做出的。都与希望优化行政途径,提高行政效率有关。但是也都同样缺乏对其是否和会在多大程度上分割中央权力的长远考虑。从长远来看,这两次调整都使得唐中央权力受到了削弱,相比而言,后者较为严重。

节度使始设于唐睿宗时,安史之乱前,节度使权力就已经很大。景云年间(710—711年),节度使虽任职辖区化,但当时的节度使仍然是只管军事指挥,而不兼管钱粮,更不涉足地方行政。在置节度使的同时,又置主管军资粮仗的度支使和主管军队屯田的营田使。防区内各州的政事仍由刺史掌管。军队内部权力的制衡,军队与地方权力的分治,使得节度使无法独立于中央之外对地方进行专权。这种权力之间的制衡在玄宗开元末年以后逐渐遭到破坏,节度使兼度支使、营田使,后来又兼采访使、采访处置使等^[8]。此次调整对节度使对地方权力的“兼并”,非加限制,反而带有一定的促进作用。它进一步壮大了地方节度使,使得节度使逐渐成了统领一道军政、民政、财政、司法等大权的行政长官。至此,州、县二级建制实际上变成了道、州、县三级制。节度使作为一个“中介者”,“隔断”了中央对地方的实际控制,地方成了中央权力的“真空区”。这便是“制敕不下支郡,刺史不专奏事”的藩镇割据的地方政治局面。

乱平后,由于“道”已失去了监察区的职能,所以为了加强对地方(藩镇、道、州、县)的控制和监督,唐朝政府就另行改变,以巡院监察地方。巡院始设于太宗宝应元年,初以管理财政事务为主。由于财政使本身具有访察官吏的职能,后又逐渐扩大其经济监察权力,从宪宗时起,唐统治者

就开始将监察地方官吏的权力转移到巡院等机构。宪宗以后,巡院作为直属中央常驻地方的监察机构,逐步确立。中央对地方的监察工作又趋固定和常年化。

巡院的设置是唐朝中央政府的又一次加强中央权力的机构增设和调整。宪宗以后,巡院作为中央常驻地方监察机构的确立,虽然再一次将地方之权力悉收中央,但同时也体现了那时地方割据势力(藩镇)的强大和乾元元年(758年)代替采访使的观察使监察职能的失效。

监察机构的不断失效和重设是地方势力不断壮大的表现。而一个监察机构最终又在成为中央需要监察的对象之后被另一个监察机构所代替是中央政府向政治代理对中央权力“切换”的一次次退让。唐朝中央政府一直无法摆脱政治代理者最终背叛自己的厄运。

德宗建中、贞元年间,藩镇割据势力膨胀。巡院的监察职能也再一次失效,同时,中央已对藩镇割据势力失去控制。而与之相比,皇帝认为宦官此时比藩镇要可靠得多。“朱泚之乱”后宦官掌握禁军已经成为经常的制度。宦官不仅掌典禁军,而且天下诸节度使外,都派宦官担任监军使,以监视主将。宦官还担任枢密使等机要职务,拥有传宣诏令、废立皇帝、进退大臣等政事上的权力。

神策军中尉制度建立于德宗朝,由两名宦官担任左、右神策军护军中尉,分统左、右神策军,实际上是除皇帝之外的最高军事首长。神策军中尉(两名宦官)依仗手中的兵权,出入禁中,干预朝政,成为中枢内极有发言权的决策人物。顺宗、宪宗、敬宗的死,穆宗、文宗、武宗、宣宗、懿宗、僖宗、昭宗的立,都是神策军中尉等宦官们所为。同时,神策军中尉还把持着宰相和节度使的任免权^[6]。实际上皇权已为这些宦官们所架空,皇帝几乎成了一个毫无实权的代名词。此时的皇帝不仅无地方之实权,连中央的权力也丧失了。

唐朝的主角成了中央宦官与地方藩镇割据势力。唐朝中央政府已经名存实亡。黄巢起义给神策军以毁灭性的打击,晚唐中央政府及其中枢已丧失了自卫和反击的军事能力,而藩镇节度使在镇压农民起义的战争中不断壮大起来。天复元年,宦官韩全诲与李茂贞相勾结,宰相崔胤与朱全忠互为表里,“全忠欲迁都洛阳,茂贞欲迎驾凤翔,各有挟天子令诸侯之意”。天复三年,朱全忠打败李茂贞,李茂贞与朱全忠和解,竟杀死宦官韩全诲等70余人。朱全忠挟昭宗回到长安后,以宦官“大则构扇藩镇,倾危国家;小则卖官鬻狱,蠹害朝政”为由,胁迫昭宗尽杀宦官。虽然昭宗(上接83页)整理大纲》提出的银行合并政策,促进了银行公司的合并,增强了银行公司的实力和信誉。

6. 国民政府加强对银行业的监理也有助于民族银行公司稳定发展。国民政府颁布《银行注册章程》、《银行法》、《储蓄银行法》、《中央银行法》、救济工商业放款原则等法规,对银行业实施注册登记和金融稽核管理,要求各银行向中央银行缴纳存款准备金,提高银行最低资本限额,规定银钱业放款的规模、利率上限、放款对象、担保办法,鼓励组建银行团,这有助于控制银行风险并稳固其信用。

不同意,但朱全忠还是杀死数百名宦官,给了宦官集团以毁灭性的打击。昭宗对此曾说:“朕欲诛有罪之人”,但“全忠、崔胤逼欲尽杀,朕方危迫不得不从”^[4]。此时,唐朝中央权力就自然地宦官手中“切换”到了藩镇节度使朱全忠手中,最终也因此而亡。

三、结语

纵观整个唐王朝,中央政府一直未间断过在地方政治代理角色的“切换”。每次政治代理角色的“切换”过程中唐政府都多少处于相对被动的状态,并缺乏相对长远的政治预见。这使得这种政治代理者的权力在每次“切换”后都会得到较大扩充,相反,中央政府的权力却在一步步削弱。每一次政治代理的被迫“切换”,在某种程度上而言,都是中央对地方的一次退让。唐末的几次内乱,使得唐政府不得不作出更多权力的“出让”,这使得地方政治代理之权力又得到了更大的提升,以致中央对地方缺乏足够的控制力,最后则彻底丧失了对地方政治代理——藩镇节度使的控制权,中央政府的角色也最终被藩镇节度使所“切换”。

这种“切换”在安史之乱前还伴随着唐中央政府对“切换”后角色权力的限制,“限制”政策使政治代理者的权力处于中央政府的可控范围。然而,安史之乱后,由于战乱不断,这种“切换”的配套限制措施却未及时制定和有效实施,使得政治代理者权力日益增强,并且逐渐游离于中央政府的控制之外,而最终取代了中央政府。

可见,政治代理者的不断“切换”,一方面,中央政府的政策失误,缺乏有效的“限制”措施;另一方面,唐后期的战乱,又使这种“切换”处于一种中央政府的失控状态。二者的共同作用,使得唐王朝终消亡于这种政治代理者的“切换”过程中。

参考文献:

- [1] 邱永明. 中国监察制度史[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 1992.
- [2] 余扶危, 王志远, 俞凉亘, 周立. 刺史行事录[M]. 北京: 北京图书馆出版社, 2006.
- [3] 李治勤. 唐太宗世封刺史原因初探[J]. 重庆科技学院报, 2010, (12).
- [4] 尹君. 汉唐巡察制度略论[J]. 青海民族学院学报, 2005, (1): 31.
- [5] 沙宪如. 唐代节度使的再讨论[J]. 史学集刊, 1994, (2).
- [6] 王玉群, 谷立新. 试论节度使为晚唐中枢的一元[J]. 河北师范大学学报: 哲学社会科学版, 2001, (1): 24. (责任编辑/魏杰)

参考文献:

- [1] 朱荫贵. 两次世界大战间的中国银行业[J]. 经济史, 2003, (1): 100-101.
- [2] 张国辉. 中国金融通史: 第2卷[M]. 北京: 中国金融出版社, 2003: 327.
- [3] 中国银行经济研究室. 全国银行年鉴(1937年)[K]. 汉文正楷印书局, 1937: 8.
- [4] 中国银行经济研究室. 全国银行年鉴(1934年)[K]. 中国银行, 1934: 750-752.

(责任编辑/郭伟)