

集权抑或分权 二级抑或三级

——困扰历代中央政府的两个千年难题

张小稳

(河南大学 哲学与公共管理学院, 河南 开封 475001)

[摘要]集权抑或分权、二级抑或三级,是中国古代中央政府在地方行政管理中所面临的两个核心问题。集权和分权指的是中央派出机构及其后期演变过程中的权力分配和运行原则,集权以一元化领导体制和最高长官集军、政、刑、财等各项权力于一身为基本特征,分权以多元化领导体制和长官各自分掌权力、相互制衡为基本特征;集权极易导致分裂和战乱,分权极易导致政府软弱无力。二级和三级指的是地方层级的数目,二级是管理者的不懈追求,三级则是现实所需。历代中央政府对于地方的管理,就是在集权抑或分权、二级抑或三级之间摇摆、徘徊、艰难抉择。

[关键词]地方行政;集权;分权;二级;三级

[中图分类号]K20 [文献标识码]A [文章编号]1003-5281(2012)01-0074-06

在中国古代的地方行政管理中,必须面对和处理的是疆域辽阔和人口众多所带来的问题。秦代确立郡县制,全国仅有 36 个郡,汉代中后期郡级单位增加到 100 多个,唐宋时期州级单位增加到 300 多个,元代路州级单位增加到 500 多个。为管理如此之多的地方行政单位,从汉代开始,历代中央政府采取的办法是在中央和地方最高行政层级之间设立中央机关的派出机构,以加强对地方的监控。汉州、唐道、宋路、元代行省、明清督抚,皆然。这些派出机构的性质、权力分配和运行机制各不相同,后期演变、历史走向和历史影响也各不相同。这些制度的差异都是围绕着集权抑或分权、二级抑或三级的问题而展开。集权和分权指的是中央派出机构及其后期演变过程中的权力分配和运行原则,二级和三级指的是地方层级的数目。中国古代乃至近代,在中央派出机构及其后期演变的权力运行模式和地方层级的选择上,都是在集权抑或分权、二

级抑或三级之间摇摆、徘徊、艰难抉择。集权抑或分权、二级抑或三级也可以说是历代政府管理者所倾力解决而始终没有得到很好解决的两个难题。

一、集权抑或分权

集权以一元化领导体制和最高长官集军、政、刑、财等各项权力于一身为基本特征,分权以多元化领导体制和长官各自分掌权力、相互制衡为基本特征;集权以汉代的州和唐代的道最为典型,分权以宋代的路最为典型。

汉代的州最初属于单纯的监察机构。公元前 106 年,汉武帝“初置刺史部十三州”^{〔1〕}(卷 6,《武帝纪》P. 197),把京师之外的地区分成 13 个监察区,每个州置刺史 1 员,负责对辖区内日常行政事务的巡察和地方豪右、二千石官员及其子弟违法犯罪行为的监察。刺史既没有固定的办公地点,

[基金项目]国家社会科学基金项目(编号:07BZS037)。

[收稿日期]2011-07-20

[作者简介]张小稳,女,河南大学哲学与公共管理学院副教授,河南大学中国古代史中心研究人员,历史学博士。

也没有固定的掾属,每年大部分时间乘坐专车在所属各郡巡察,年终到京师向中央汇报巡察情况。西汉中后期,刺史制度逐渐发生变化,先后获得了固定的治所和固定的掾属,权限也日益超出监察范围,常常代替郡守或县令处理郡县事务,侵夺属于郡县长官的行政权力。东汉后期,刺史逐渐被正式赋予行政职责,兴修水利、铺设道路、劝民农桑、督收租赋,无不亲临;掾属人数大为增加,且分工明确^[2]。《百官四》P.3614;卷28,《百官五》P.3619。此时的州刺史已不再是单纯的监察官员,而是极其行政化、地方化了。和帝以后,大规模的农民起义常常跨州连郡,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,秩俸由600石提高到2000石,以中二千石的九卿出任,正式确立了州牧地方最高军政长官的地位。州牧常常加军号,成为集军、政、财、刑等大权于一身的地方官员,因而拥兵自重、割据一方,州牧之间的争夺直接导致东汉王朝的分裂和长达400年的战乱。

唐初,鉴于汉亡的历史教训,在很长时间内没有建立起常规的监察机制,而是采取十道建制和“因事而遣、事毕即罢”的运行方式^[3]。唐玄宗开元年间(公元712~756年),国家承平日久,显出盛世气象,李隆基对地方监察制度进行了大规模的改革,将全国划分为15道,每道在所部大州设立固定治所,每道设立1名固定的监察官员,即采访处置使,形成使职常设、驻地巡察的运行机制。这就为道的地方化做好了制度准备。特别是作为采访处置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。节度使的道设于从东北到西南的边境线上,负责军事防御工作,节度使在所辖区域内拥有绝对的军事权力。起初,节度使的道只是采访处置使道内的一个特殊部分,节度使与采访处置使并置,军政分离。唐玄宗后期,在设置节度使的道内出现了集节度使与采访处置使于一身的现象。如拥有粟特和突厥血统的安禄山,凭借军功和唐玄宗的宠信,先后获得了平卢、范阳、河东三节度使和河北采访处置使的职位,并在这些职位上长期留任,拥有河北地区的军政大权,也成为东北地区不容挑战的地方权威。公元755年,安禄山举兵反叛,为应付这突如其来的叛乱,唐肃宗李亨在道内采取军政合一的应急管理方式,道的长官常常是节度使兼采访处置使、或采访处置使兼节度使,拥有一道之内所属各州的军、行、财、刑等大权,“既有其土地,又有其人民,又有其甲兵,又有

其财富”^[4]。《兵志》P.1328),成为节制一方的割据势力。鉴于汉亡的教训,唐肃宗增加道的设置,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,国家不至于立即陷入分裂,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。

这种局面维持了100多年,公元875年,黄巢领导的农民起义打破了中央与地方之间的均势,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,战乱与分裂又长达数十年之久。

唐代道制对汉代州制虽多有改革,但最终形成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,鉴于汉唐两代相似的历史命运,一改派出机构的集权趋向,采取“分割事权”的方针,把全国分为24路,在一路之内同时设立4个机构,即转运司、提点刑狱司、提举常平司和安抚司,分别负责财政、司法、赈济和军事事务。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^①。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,路级四司分别收州县军、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。所以,终两宋之世300余年,中央始终能够有力控制地方,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。

然而,宋代在矫正汉唐地方集权之弊的同时,却又导致了另一个弊端产生。在分权体制下,地方行政缺乏统一性与协调性,各部门无事互相牵制、有事互相推诿,行政效率低下,特别是缺乏对突发事件的有效应对机制,即使几十数百人的小规模民动也能“历数千里,若蹈无人地”^[5]。《卷21《论州郡武备事二道》》,对外战争更是“虏骑所过,

① 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。

莫不溃散”^{〔6〕}〔卷12,《本朝二·法制》P.3070〕,在对辽夏金元的战争中,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,最终被蒙古政权灭亡。

汉、唐、宋三代的历史表明,派出机构一元化的领导体制和军政合一的集权式权力分配模式,极易导致派出机构的地方化和地方权力中心的形成,这种模式虽然有利于对内镇压农民起义、对外抵御外族入侵,但是,在地方势力形成后,往往会拥兵自重,不听从中央政府的命令,成为对抗中央、节制一方的割据势力,并最终导致统一王朝的分裂、覆灭和长达数十甚至数百年的战乱,其历史影响之深远之巨大。派出机构多元化的领导体制和分权制衡式的权力分配模式,虽然不易导致派出机构的地方化和地方权力中心的形成,有效解决了地方集权模式下“尾大不掉”的问题,但却使地方行政软弱无力,不能很好地统一调配人力、物力资源,在对内对外战争中,特别是面对外族入侵时,往往陷入被动挨打的境地,虽避免了亡于内乱,却不免亡于外患。

由此可见,无论是单纯的集权还是单纯的分权,都有利有弊,所以,自元代开始,历代政府的管理者都力图在二者之间寻找平衡。

蒙古人在征服中原的过程中,逐步建立起行省制度。行省是中央中枢机构中书省的派出机构,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”^{〔7〕}〔卷91,《百官志七》P.2305〕。行省长官仿中书省设,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。在行省内部,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,即行省所拥有的“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员长官专管,其他长官无权过问。圆议连署制是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员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员长官共同商议、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,圆议连署制重在决策,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。这显然是分权与集权模式的结合,因而,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。

但是,行省之内只设立一个领导机构、一个最高长官,又使之存在潜在的集权因素。元末,为了镇压蜂起的农民起义,元政府赋予部分行省最高长官“便宜行事”的权力,行省长官的军、财、政、刑各项权力大为增加,出现了集权化的倾向。时人王祚指出“凡军旅、钱粮、铨选之事,一听便宜行之。盖今行中书,其位尊任重,视古方岳。”^{〔8〕}〔卷3,《送申巡检之官序》P.282〕

因此,朱元璋在建立明政权之初,便着手去除元代行省制度的集权化倾向。朱元璋先是在行省之外设大都督府,分管原先属于行省的军事权力,形成省、府对掌军、政的军政分离模式。待政局稳定之后,将行省改为承宣布政使司,远采宋代路级机构诸司并立的分权管理模式,在省级设立布政使司、提刑按察使司和都指挥使司,分掌行财、刑、军事务,三司鼎立,分权制衡。为了弥补短分权体制下地方行政的弊端,明代又设督抚制度。督,即总督,负责协调一省或数省的军事事务;抚,即巡抚,负责协调一省之内的行政、财政与监察事务。督抚的设立,缩短了地方决策与执行的过程,提高了政府的行政效率和应变能力,对于整合地方资源、协调省际间联合作战、平定内乱、打击外患起到了十分重要的作用。然而,明代督抚制度并不固定,时设时废,中央政府对于督抚的权力也多有牵制,以致在对内镇压、对外抵御中不能很好地发挥作用。李自成攻陷北京,终结了明王朝的命运;清军入关后,所向披靡,南明政权抵抗不力,最终被清政权灭亡。

清朝建立之后,矫明代分权之弊,逐渐规范督抚的设置,形成八督十五抚体系,全国18个省共设8个总督、15个巡抚,总督一省或数省一设,巡抚一省一设,部分省份总督兼任巡抚,并将之固化为省级最高领导机关,原先的省级三司的中都指挥司被废,布政使司和按察使司降格为督抚的属吏。八督十五抚体系的确立,在一定程度上改变了省级机构的分权体制,表现出“事权归一”的特征,然督抚并置又体现出军政分离、分权制约的管理思想^①。

1840年以后,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

^① 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。”参见丁凤麟、王欣之编《薛福成选集》,上海人民出版社1987年出版,第290页。

权逐步扩大,形成强大的地方势力^[9](第3~8章)。中央对地方的控制大大削弱,汉唐外重内轻、“尾大不掉”的局面再次重现。鉴于历史的教训,清政府多次欲收回督抚的权力,但收效甚微,以致在辛亥革命失败后,中华大地很快又一次陷入军阀混战的局面。

综上,我们可以清楚地看到,尽管元明清三代中央政府采取了各种措施来矫正集权或分权存在的弊端,并力图在二者之间寻找最佳的结合点和平衡点,但终究没有解决好这个两难问题,集权倾向强则重蹈汉唐覆辙,分权倾向强则重走赵宋老路。

二、二级抑或三级

有研究者认为,在地方行政层级问题上,中国古代除秦末汉初和隋末唐初曾短暂实行过二级制之外,其他时间基本上都是以三级制为主,这种看法并不符合历史实际,更不符合历代政府管理者的初衷。历代政府管理者的真正意图是要极力将地方层级控制在二级,而不是三级。

上文提到,从汉代开始,中央直接控制的地方行政单位由秦代的30多个逐步增加到100多个、300多个、甚至四五百个,面对管理范围的扩大,一个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,行政层级的增加,必然伴随行政成本的提高和行政效率的降低,来自地方基层的行政信息也必然会受到某种程度的歪曲,这是强大的中央政府所不愿看到和不愿去做的事情;更为重要的是,管辖范围广、实力雄厚的地方政府的存在将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,又要管理众多的地方行政单位,如何解决二者之间的矛盾?古代中央政府采取的办法是在中央和地方州(郡)之间设立派出机构,并极力阻止其向地方行政层级转化。

西汉中后期,面对刺史的越权行为,御史中丞薛宣在奏疏中提请汉成帝,告诫刺史要严格按照“六条问事”,“代二千石署吏听讼,所察过诏条”的豫州牧鲍宣,被丞相司直郭钦举奏免官^[1](卷83,《薛宣传》P.3386;卷72,《鲍宣传》P.3086)。在西汉末年至东汉初的政权更替时期,为了应付战乱的需要,刺史一度改称州牧,品级由600石骤然提升到2000石,州牧实际上成为郡之上的军政长官,常常被派

遣执行军事任务,有的甚至被加以将军号,可以征调所属郡内的士兵;这些州牧也常常直接处理民事,检核户口田地、教民耕田种树理家之术,等等,几乎无不过问。待东汉政权稳定之后,光武帝刘秀立即“罢州牧,置刺史”,将其秩级重新调至600石,同时取消其领兵权与行政职能,使之重新回归监察官员的本色。

唐初,“因事而遣、事毕即罢”的监察机制虽然有着种种优点,但也存在一些弊端,如平均每道管州30多个,最多的达70多个,管理幅度过大,严重影响行政监察的效果;而中央仅管10个单位,管理幅度又过小,造成不必要的管理资源浪费。武则天在位期间和李隆基执政初期,都试图对此加以改革,但均遭到了大臣们的激烈反对。武则天万岁通天年间(公元696年),凤阁舍人李峤建议以10州为一个监察单位,设御史1员,这样,御史可以深入所属州县,达到预期的监察效果。武则天觉得有理,便“下制析天下为二十道”,不过这一措施没有得到多数人的支持,“为众议沮止”^[4](卷123,《李峤传》P.4365)。景云二年(公元711年),李隆基以皇太子身份监国,想利用普遍设于边疆地区、已经闲置的都督府体系改革地方行政监察制度,具体做法是重新调整都督府的分布与辖州状况,使之覆盖全国,并将其由军事机构改为监察机构。九品以上的官员围绕着这一改革设想进行了一次大讨论,结果反对者的意见占居上风。反对者认为,都督位高品重,违背了唐初以来模仿汉制确立的“秩卑任重”的监察原则,都督为自保而不会尽心察举;更重要的是,如果选人不当,很容易形成“权重难制”、“尾大不掉”的局面,威胁中央政权。所以还是依从“贞观制度”或“贞观故事”为好^[10](卷68,《都督府》PP.1195~1196)。可见,参加讨论的大臣们不愿意看到唐王朝重蹈历史的覆辙,宁愿牺牲行政效能而选择中央集权。

宋代的路则自始至终都保持派出机构的性质。首先,路内诸司并立,分州治事,没有一个行政核心,甚至各司路的区域划分也不尽一致^①,不具备成为地方行政层级最基本的必要条件。其次,路级诸司与路内府州之间没有建立起行政上的隶属关系,宋初政府就已经规定,诸州“直属京,长吏得自

^① 具体参见李昌宪《中国行政区划通史》(宋西夏卷),2007年出版;包伟民《宋代地方财政史研究》,上海古籍出版社2001出版,第18~24页。

奏事”确立了诸州直属中央的隶属关系。虽然中央下达州县的诏敕文牒和州县申报中央的文牒都需要经路级诸司转达,但那也不过是文书的中转站而已。再次,路级诸司机构较为简单,人员配置也较少。据《宋会要辑稿》职官四五之三记载,宋徽宗崇宁四年(1105年),一路之内,诸司共有属官十几人,而府(州)属官则至少有数十人之多。最后,路级诸司长官的品阶也不如知州高,知州常带二品的尚书、侍郎衔,而转运使则只带六品的郎中、员外郎衔;宋代的宰相在罢相之后,往往“出典大藩”,做知府或知州,而非出任使职。

元明清三代,虽然可以说是省、府(州)、县三级制,但作为地方行政层级,省的性质和府(州)县两级的性质始终存在着很大差别。元代的行省和清代的督抚都兼具中央派出机构和地方最高军政机关的双重性质。元代的行省,从名称上看,“行”的本意是行走、离开,引申为出行在外。在中国古代的政治和军事活动中,凡是与出行在外相关的多用“行”字来表达,如行宫、行朝、行庙,等等。中央政府部门的派出机构也往往用“行”来表示,即出行在外的中央机构。如魏晋南北朝时期的行台、金朝的行尚书省,等等。同样,元代的行省就是中书省出行在外的代表中书省处理地方政务的机构。而且,官员设置模仿中书省,只是品秩稍低,且与中书省的人员交流相当频繁,是各机构中拜相人数最多的一个部门^{[11] (P. 96)}。行省与中书省属于内外表里的关系。中书省有自己的直辖地区,称为“腹里”,其余地区划分为11个行省,分省而治,这显然是核心机构和派出机构或分支机构的关系,故时人称行省为“外廷”或“外宰相”。行省设置的目的并非是简单的“画地统民”,而是各有侧重,代表中央进行政治控制,和军事镇遏的色彩一直非常浓厚^{[12] (PP. 508 ~ 509)}。

清代,直到乾隆十三年(1748年),督抚作为省级最高领导机关的地位才被正式确定下来,之前,督抚一直是单纯的派出机构,康熙和雍正时期的《大清会典》都把督抚列入都察院系统而不列入省级地方官系统,即使在地方官地位得以确立时,督抚仍然保留原先的中央差遣官性质。乾隆四十四年(1779年),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。兼衔制的存在表明督抚具有中央官与地方官的双重身份,

兼备地方最高军政机关和朝廷派出机构的双重性质。

明代的省和宋代的路一样,中都指挥司、布政使司、按察使司三司并立,分别隶属于兵部、户部和刑部,没有一个权力中心。为了协调三司之间的关系,自明成祖时期就开始在省级设立各种中央派出机构,先后形成三堂制(镇守镇守总兵、镇守中官与镇守文臣)、巡按制(巡抚与巡按御史)和督抚制(总督和巡抚),省级三司实际上沦为这些派出机构的属吏。所以,明代的省在某种程度上也兼具中央派出机构的性质,很难说是完整意义上的地方行政层级。

尽管历代政府的管理者极力将地方行政层级控制为二级,即使在实行三级时,也要把最高层级控制为半中央半地方的性质,从不敢放手地方,以防止地方势力的坐大。但是,政治形势的发展和制度的惯性扩张能力又往往超出政府管理者的掌控范围,违背其一统天下、长治久安的愿望,二级制一次次地滑为三级制。

汉末,为了平定各地风起云涌的农民起义,灵帝正式确立了州的地方层级性质,从此,一发不可收,以州牧为中心的地方势力的形成不仅迅速导致了东汉王朝的灭亡,也导致地方行政层级州—郡—县三级制的固化,历经魏晋南北朝近400年不变。在这400年中,政权频繁更替,有作为的帝王也不在少数,欲对地方行政进行改革的也不止一二,但都对已经既成事实的三级制无能为力,只有在隋文帝杨坚重新统一中国后,中央政府才又恢复了地方行政的二级制。

同样,唐代中期为了平定安史之乱,在道内实行军政合一的管理模式,道由监察单位转变为地方行政单位。公元763年,在安史之乱平定后,唐中央政府欲把道由军政合一的实体单位再次改为监察单位,但是很快发现,由中央政府任命的节度使开始不听令了,特别是北方的节度使们据地自治,虽然没有问鼎中央的实力,但也不愿意俯首听命,只想维持自己已经获得的地方自治权。代宗与德宗都曾试图削弱藩镇,但都以失败而告终。在这种情况下,中央政府被迫承认节度使的地方行政长官地位,出台了一系列配套措施,将道的行政实体地位确定下来,道—州—县三级制形成。直到赵宋王朝回复州—县二级制,这一次的三级制延续了将近200年。

元明清三代的政府管理者,虽然认识到在这样

一个疆域辽阔、人口众多的国度,纯粹的二级制不是理想的地方管理模式,但也绝不实行纯粹的三级制,而是极力把省级控制为半中央半地方的性质。明代,中央政府面对内部大规模的农民起义和外部金人的入侵,不敢授予督抚权力,很快导致王朝覆灭。清代后期,西方列强用坚船利炮轰开中国的大门,国内农民起义此起彼伏。为应付这“数千年来未有之变局”^{〔13〕}卷24,《筹议海防折》P.11),清政府一改明代的做法,把地方督抚推到历史的前台,相继赋予其各项权力。随着各省地方势力的形成,其地方性色彩越来越浓厚,派出机构的性质越来越淡薄,省已经转变其较为单纯的地方性质。尽管19世纪60年代后,清政府多次想改变这种现状,但已无力回天。民国时期,经过北洋政府和南京国民政府的两次改革,才最终确定省——县制,恢复了二级制。

中国古代的地方行政层级就是这样在二级制与三级制之间循环摆荡,二级制是统治者的不懈追求,三级制是现实所需。在中央政府足够强大的情况下,将地方层级控制为二级,即便是实行三级制,也并不纯粹,纯粹的三级制都是在中央政府权力失控的情况下出现的。

三、余论

综上所述,集权和分权、二级和三级并不是两个孤立的问题,而是像构成DNA的两条基因链,不分彼此地交织在一起,由其引发的问题直接影响到了每个王朝的兴衰和中国历史的整体性特征。集权和三级、分权和二级往往构成共生关系。集权化权力分配模式极易导致地方权力中心和三级制的形成,以及统一王朝的分裂和长期的战乱。自秦始皇统一中国后,中原大地上出现过三次大规模的分

裂与战争局面,第一次是魏晋南北朝时期,第二次是五代十国时期,第三次是近代民国时期的军阀混战,而这三度分裂都与集权制和三级制紧密相关。分权体制虽然较好地保证了地方行政实质上的二级制,但也正是由于地方缺乏权力中心,在对内镇压和对外抵御中不能很好地发挥作用,宋明两代可以说是贯彻分权体制较为彻底的两个王朝,然二者皆亡于异族之手,不能说是偶然的。可以说,在地方治理上,集权制抑或分权制、二级制抑或三级制,始终是困扰历代中央政府的两个悬而未决的难题。究其根源何在?如何克服?这也是在当今地方行政体制改革中,不得不审慎面对和思考的问题。

[参考文献]

- [1]班固.汉书[M].北京:中华书局,1962.
- [2]范晔.后汉书[M].北京:中华书局,1972.
- [3]张小稳.唐代道制建设与改革三题[J].兰州学刊,2010(2).
- [4]欧联修.宋祁.新唐书[M].北京:中华书局,1975.
- [5]张方平.乐全集[M].文渊阁四库全书本.
- [6]黎靖德.朱子语类[M].北京:中华书局,1986.
- [7]宋廉.元史[M].北京:中华书局,1976.
- [8]王祯.王忠文公集[M].台北:台湾新文丰出版公司,1985.
- [9]刘伟.晚清督抚政治[M].武汉:湖北教育出版社,2003.
- [10]王溥.唐会要[M].北京:中华书局,1957.
- [11]张帆.元代宰相制度研究[M].北京:北京大学出版社,1997.
- [12]李治安.行省制度研究[M].天津:南开大学出版社,2000.
- [13]李鸿章.李文忠公全书[M].台湾:文海出版社,1980.

(责任编辑 何天明)