

# 北宋中央集权制度探析

史绍良<sup>1</sup> 吴红松<sup>2</sup>

(1海军飞行学院 教研部,辽宁 葫芦岛 125001;2南京政治学院 军队政治工作进修系,江苏 南京 210003)

**摘要:**北宋初期,统治者鉴于唐末五代以来的藩镇割据局面,为加强君主专制的中央集权而采取了一系列的措施,形成了军权高度集中的兵制、财权高度集中的财制和政权高度集中的政制。这些措施顺应了历史发展的需要,对巩固政权,防止藩镇割据局面的再次发生起到了积极的作用,但也使北宋长期处于积贫积弱、被动挨打的局面。

**关键词:**北宋 中央集权 整治措施

北宋政权建立之前,中国经历了两百多年的地方割据和分裂战乱。唐末在镇压农民起义中,各地藩镇势力趁机急剧膨胀。虽然起义军被镇压下去,但唐朝已衰弱腐朽,无力控制地方的藩镇割据势力,五代十国的封建割据状况出现,国家四分五裂,政局动荡,战乱频繁,民不聊生,社会经济发展受到严重破坏。公元960年,赵匡胤利用陈桥兵变夺取后周政权建立宋朝以后,鉴于唐末农民大起义对整个封建统治秩序的猛烈冲击,以及统治阶级内部藩镇势力膨胀所造成的分裂局面,一直把加强中央集权,防止割据势力再起,巩固封建统治作为国家政治的核心问题。宋初统治者顺应历史发展趋势,重建中央集权的统治秩序,采取了一系列的整治措施。

## 一、军权高度集中的兵制

范浚在《五代论》中指出:“兵权所在,则随以兴;兵权所去,则随以亡。”<sup>[1]</sup>(卷4,《五代论》)这句话揭示了唐末五代以来,在政治局面混乱中,兵权所起的决定性作用,即军事支配政治。靠兵变起家的赵匡胤自然明白这个道理,他对于藩镇专兵的局面深有所忌,以至处处提防武人、疑忌武人,形成了重文轻武的统治模式。为了不重蹈覆辙,赵匡胤(宋太祖)建国后,就着手集中军权,将军权牢牢地掌握在自己手中。

1.“杯酒释兵权”。他通过赵普设计安排的宴请方式,轻而易举地解除了与他一道起家并作为其义社兄弟的石守信、王审琦等禁军大将领的禁军统帅权。被解除兵权的武将将被派往外地,挂个节度使的虚衔,享乐养老去了,取而代之的是资浅才庸的将领。

2.枢密院与三衙各司其职,互相掣肘。设立枢密院为最高军事行政机关,禁军分别由殿前都指挥司、侍卫马军都指挥司和侍卫步军都指挥司,即所谓三衙统领,三衙长官皆称都指挥使,并称“三帅”,由名位较低、容易驾驭的将领担任。枢密院设枢密使,主管调动全国军队,分掌军政大权。枢密使与三帅各有所司:“国朝兵权,隶于三衙,本之枢府。枢府有发兵之权而无握兵之重,三衙有握兵之重而无发兵之权。”<sup>[2]</sup>(卷5)枢密院“掌兵籍、虎符”,有调动兵马之权,但必须得到皇帝的批准,并将命令下达殿前司才能调动。这些措施使枢密院与统兵将帅互相掣肘,握

兵权与调兵权分离加强了皇帝对军事机务的控制,有利于军事统治与皇权的加强。

3.实行“将从中御”的御将之道。统帅除受枢密院的牵制外,在战场上还必须直接听从皇帝的调度,按皇帝赐给的阵图和设计图指挥战斗,而无独立的战斗指挥权。统兵将帅即使掌握数万大军,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”。<sup>[3]</sup>(卷22,《转对条上四事状》)另外,统兵将帅还常常受到皇帝派来的内臣监军的监视。由于内臣监军直接对皇帝负责,成为皇帝派驻各地的耳目,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”。<sup>[4]</sup>

4.实行“守内虚外”、“内外相制”的政策。宋初统治者目睹五代以来统治阶级内部多变的景象,他们产生了一种想法:“内患”比“外忧”更为可怕。他们总是把假想敌放在国内,而不是把应有的注意力放在边境。宋朝把禁军分为两半,一半屯驻京畿,一半戍守各地,以京师禁军足以控制外地禁军,合外地禁军又足以抵挡京师禁军。这种“内外相制”的政策,不仅体现于京师与诸道之间,而且体现于皇城内、开封与府畿各县之间兵力的平衡。

5.实行使兵将分离的“更戍法”。利用更戍法,将屯驻在开封的禁军轮番到各地戍守,或移屯就粮、定期更换。名义上是使士卒“习山川劳苦,远妻孥怀土之恋”,<sup>[5]</sup>(卷25,《杂志》)实际上是借此达到“兵无常帅、帅无常师”、<sup>[6]</sup>(卷152,《兵考》)“兵不知将,将不知兵”<sup>[6]</sup>(卷153,《兵考》)的目的,借此防范士兵和将领之间发生深厚的关系,避免对皇权造成威胁。

6.推行募兵、养兵制度。宋太祖总结了历代的统治经验,认为:“可以利百代者,唯养兵者。方凶年饥岁,有叛民而无叛兵;不幸乐岁而变生,则有叛兵而无叛民。”<sup>[7]</sup>(卷1,《元符三年应诏封事》)宋廷每年招募大量士兵,特别是荒年募兵更成为一项定制,其后的嗣君谨守不变。被迫离开土地的农民,以及流浪汉,即所谓“失职犷悍之徒”,还有在死亡线上挣扎的饥民,这些本来足以危害宋专制统治的各种社会力量,通过募兵、养兵制度,转化为维护宋专制统治的军事力量。

北宋为集中军权而实行的一系列措施,客观上巩固了统治者的统治地位,维护了封建皇权专制,结束了唐末五代以来四分五裂的割据局面,但这些措施也造成了极其严重的消极影响。由于实施养兵制,军队的数量猛增,军费开支庞大,给国家财政造成了巨额负担,“天下六分之物,五分养兵,一分给郊庙之奉,国何得不穷,民何得不困”。<sup>[8]</sup>(卷18)宋朝统治者又采取各种措施限制、削弱、分散将帅的权力,使兵将分离,调兵权与领兵权分离,委任不专,将从中御,广设内臣监军,对将帅处处牵制,这势必造成军队战斗力的削弱,导致战争的败北。

## 二、财权高度集中的财制

鉴于地方政权尾大不掉,难以驾驭,在安史之乱结束后,于唐德宗建中元年(780年)正式颁布了“两税法”,将国家的全部税收分成中央直接受益税和中央与地方共享税两大类。两税是唐后期中央与地方共享的主要税目,“自国家制两税以来,天下之财限为三品,一曰上供,二曰留使,三曰留州”,<sup>[9]</sup>(卷651,《钱货议状》)上供指地方供给朝廷的财赋;留使是相对地方藩镇而言,如相对州而言,则称为送使;留州指留在本州。

宋朝建立之初,沿袭了唐朝的两税三分制的财政政策,对地方财政“未尝立拘辖钩管之制”,<sup>[6]</sup>(卷24,《国用二》)“至于坊场、坑冶、酒税、商税、则兴废增亏不常,是以未尝立为定额”。<sup>[6]</sup>(卷19,《征榷六》)为了控制地方的财权,乾德年间,宋太祖采用“虚外郡以实京师”的权宜手段,打破了中唐以来的上供、送使、留州之制,废除了“送使”这一藩镇赖以生存的财政环节;之后,又加紧了对留州钱物的控制。开宝六年(973年),宋太祖下诏宣布:“诸州旧属公使钱物尽数系省,毋得妄有支费。”<sup>[6]</sup>(卷23,《国用一》)从此,“统收统支”这种高度集权型的财政管理体制便取代了“上供、送使、留州”这种分权型的财政管理体制。

宋真宗时,改变了“国初上供随岁所入,初无定制”<sup>[6]</sup>(卷23,《国用一》)的局面,确定了上供的岁额。各地的上供岁额由国家根据政治、经济、军事等诸多因素分别制定,地方长官并无制税权。这一措施使宋朝的中央财政和地方财政彻底摆脱了混乱状态,“存上供之名,取酌中之数定为年额,而其遗利则付之州县桩管”。<sup>[6]</sup>(卷23,《国用一》)这样,北宋的财政管理体制在国家的正常预算内形成了三级预算,即三司预算、转运使预算、州郡预算。前者属中央预算,后两者属地方预算。与唐朝三级预算相比,宋朝的三级预算都属于省省钱物预算,即国家的正常经费预算。朝廷对三级预算实行收支调剂政策,即对三级预算分别确定各级的收支定额的前提下,实行多调少补、相互调节的办法。各州剩余的财物,三司直接下令调发上京,也可由三司提供调发数目,由转运使在本路范围内移易支遣,补足本路收入不足的州府。

北宋的这种财政管理体制,一方面有利于国家统一调拨财政收入,中央可以从全局出发,比较合理地解决财政问题,同时也有效地防止了地方割据力量的形成。但另一方面,过分的中央集权很容易造成财政管理混乱,集权也不利于监督,容易被一些野心家滥用,而且中央过分集权使得地方权限过小,制约了地方自主地处理地方财政事务的权力,打击了地方发展的积极性。

## 三、政权高度集中的政制

宋太祖尽收中央与地方之权于一身。无论在中央还是地方都实行相互限制的约束机制,体现了分散事权,加强中央集权的治国原则。

1.在中央,首先削弱和分割宰相之权,加强皇权专制。宋朝中央政府由三套机构组成:设中书门下为最高行政机关,另设参知政事为副相,与宰相合称“宰执”。开宝六年六月(973年),宋太祖下诏:“参知政事吕余庆、薛居正升都堂,与宰相同议政事”,“以分其权”。<sup>[10]</sup>(卷14)二是在中央设枢密院,为中央最高军事行政机关,掌管全国军备,有发兵权但无领兵权。三是设立“三衙”,有领兵权而无发兵权。四是设“三司”,总理全国财政,负责管理盐铁、

度支、户部等事项,以分割宰相的财权。蔡襄曾对此评论道:“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。”<sup>[8]</sup>(卷22,《论兵十事》)同时,又在中央设立审刑院,再把司法权从宰相的权限中剥离出来,于是中央的行政、军事、财政、司法四权都分别直属于皇帝,宰相仅仅掌管全国行政事务而已。

2.在地方,为了避免五代分裂割据局面的重演,采取“强干弱支”、分化事权的原则。宋朝建立不久,宋太祖便采纳了赵普的意见——“稍夺其权,制其钱谷,收其精兵”,<sup>[11]</sup>(卷1,《杯酒释兵权》)即剥夺地方节度使的兵权、财权和赏罚刑政大权。首先剥夺藩镇的兵权。兵权是藩镇得以逞强的最重要的资本,剥夺其兵权就相当于抽去其椎骨。其次,将地方的财政权收归中央,改变过去节度使把持税赋收入的局面。夺其财权也就相当于截去其血脉供应。兵权、财权一去,地方局面基本上就可以控制了。再次,推行官、职、差遣分授制度,即“官以寓禄秩,叙位著,职以待文学之选,而别为差遣以治内外之事”,<sup>[12]</sup>(卷16,《职官志一》)大多数路至县级官员也由中央直接派遣。太平兴国二年(977年),朝廷以节度使所领支郡“多俾亲吏掌其关市,颇不便商贾,滞天下货”<sup>[10]</sup>(卷18)为辞,诏削节度使所领支郡,将节度使兼领的“支郡”收归中央直接管辖,由中央派遣文官出任“知州”、“知县”等地方官,其用意是文官不知兵马,可免割据称雄之祸。并且这些文官实行任期三年一换,本地人不能担任本地官,避免地方官久留于任,发展个人势力。同时,为了防止知州职权过重,专擅做大,创设了通判一职,名为辅佐郡政,实为行使监督控制权。可以说,通判是兼行政与监察权于一身的新型地方佐吏,是宋王朝为分化事权、相互制衡而采取的重要措施。最后,“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”。<sup>[10]</sup>(卷3)把原来通常由节度使亲随担任的镇将所掌的一县司法治安权力夺到朝廷派去的县尉手中,这样就斩断了节度使的爪牙,使其势力无法及于乡村。通过这些措施,宋朝中央指挥藩镇真正做到了如身使臂、如臂使指那样灵便,即使是带兵在边境并兼相位的藩镇节度使,只要皇帝召见,就得马上奔命而至,唐末五代那种藩镇对抗朝廷的情况不再出现。

无论是在中央还是在地方,统治者进行的一系列整治措施,从表现上看来是分权的措施,但其实质是为皇权专制服务的。分割中央政府的权力的宗旨是强化皇权专制,加强中央集权,但同时事权的分割导致官僚机构庞大。宋初官员人数较少,“三班吏止于三百,或不及之”,<sup>[13]</sup>(卷31,《再议经费札子》)至仁宗嘉祐元年,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。”<sup>[14]</sup>(卷1,《论冗官财用等》)如此庞大的官僚队伍,严重降低了办事效率,增加了百姓负担,阻碍了社会发展。

综上观之,宋朝统治者制定与颁布实施的一系列加强中央集权的政策措施,维护了君主专制的统治秩序,巩固了统治阶级的统治地位,解决了唐末五代以来长期地方藩镇割据的分裂局面,但亦为宋朝的发展埋下了隐患。

# 古代东北亚国际关系体系的发展脉络综述

朱照南 刘斐莹

(北京师范大学,北京 100875)

**摘要:**本文对古代东北亚地区的国际体系进行了简单的概述,在基本保持现有史料支撑下的基本史实的基础上,努力挖掘可资利用的遗产,为当今的东北亚地区一体化寻找历史经验。

**关键词:**古代东北亚 国际关系体系 发展过程

关于古代东亚或东北亚国际体系概念的界定,大致有以下几种说法:日本人西岛定生的“册封关系体制说”,崛敏一的“东亚世界体系说”,谷川道雄的“古代东亚世界说”,安部健夫的“四方天下说”,栗原朋信的“内臣外臣礼法说”,藤间生大的“东亚世界说”,信夫清三郎的“华夷秩序说”,滨下武志的“中华帝国朝贡体系学说”;韩国金海宗的“朝贡制度说”;美国汉学家费正清的“中华世界秩序说”,何川芳“华夷秩序说”;中国香港黄连枝的“天朝礼治体制说”。<sup>①</sup>

不论名称如何,这些学者都承认,该体系是在地缘政治因素的基础上,以中国的“天下观”为理论内核,以儒家传统文化为思想支撑,以朝贡册封、经贸往来和文化交流为主要形式的一种地区秩序和地区关系模式。

一、古代东北亚国际关系体系的形成阶段(公元前3世纪初—公元3世纪初)

公元前3世纪初—公元3世纪初也就是中国的秦汉时期,是古代东北亚国际关系体系的形成时期。

公元前221年,秦始皇统一中国,建立了中国历史上第一个中央集权的统一的多民族国家,并且实施了一系列巩固政权的措施,实现了车同轨、书同文、行同伦的政治、经济、文化体制,设郡县、击匈奴、筑长城,使秦朝成为当时东北亚地区最强大的政权。两汉王朝时期是中华古代文明的第一个发展高峰,汉武帝时国力极其强盛,也大力开展对外交往,随着中国和周边诸国的交往增多,高度发达的中华文化传播到四方,影响所及,各国纷纷遣使来朝“贡献”。秦汉时期,中国的统治者以“华夷”观念和“天

下观”作为对外交往的指导思想,建立以中国为核心古代东北亚国际关系体系。

日本列岛在公元1—2世纪才产生了初步统一的国家“邪马台”国,为了在诸多国家争战过程中获得优势,邪马台国建立之初就选择了接受汉王朝的册封,纳入中国的朝贡体制之内。朝鲜半岛更是积极加入这个体系,公元前108年汉武帝灭卫氏朝鲜之后,在朝鲜半岛北部设立乐浪、玄菟、临屯、真番四郡,史称“汉四郡”,朝鲜半岛被纳入中国的朝贡体系之中。

至此,东北亚地区形成了以中国为中心,以朝鲜半岛三韩和日本列岛邪马台等小国为周边国家和附属国的地区国际体系,这是古代东北亚国际关系体系的肇始阶段。

二、古代东北亚国际关系体系的发展和成熟阶段(公元3世纪初—公元9世纪)

公元3世纪—公元9世纪,中国经历了统一到分裂再到统一的过程,虽然中国的政权频繁更迭,分裂统一的局面交替出现,但是东北亚地区的国际关系体系并未因此中断,而是在这样一个过程中不断得到发展。

中国三国两晋南北朝时期处于长期分裂的割据局面,此时的综合国力远不及秦汉时期强盛,但是各个割据政权试图以发展和外夷的朝贡关系来确立自己封建正统政权的地位,而此时周边的朝鲜半岛和日本列岛上的国家也都面临着次区域内争夺统治权力的斗争,因而通过与中国各政权的交往获得地区影响力和切实的物质支持。

魏晋南北朝之后,隋唐时期的中国又实现了国家的统一,经济、政治、文化也获得空前的发展。因此,在次阶段东北亚的国际体系也在中国强大的基础上进一步发展,国际关系体系各成员国的相互联系日益紧密。据统计,在唐代自公元630年到894年的264年间,日本官方任命遣唐使18次,有3次未能成行,实际到达中国有15次。使团规模最大的人数达500—600人。唐朝也向日本派遣使节。从公元633年到788年的145年间,唐朝派往日本的使

集权统治日益加强,而国势却日趋衰弱,北宋王朝深深陷入难以自拔的困窘之中,终于导致“靖康之变”,二帝被俘,国家灭亡的可悲结局。

**参考文献:**

- [1]范浚.香溪集[Z].四库全书本.
- [2]李心传.建炎以来系年要录[M].北京:中华书局,1988.
- [3]范祖禹.范太史集[Z].四库全书本.
- [4]徐度.却扫编(卷中)[Z].宋元笔记小说大观(第四册)[Z].上海:上海古籍出版社,2001.
- [5]沈括.梦溪笔谈[M].台湾:商务印书馆影印文渊

阁四库全书本,1983.

- [6]马端临.文献通考[M].北京:中华书局,1986.
- [7]晁说之.嵩山文集[M].台湾:商务印书馆,1981.
- [8]蔡襄.蔡忠惠公文集[Z].蔡襄集[Z].上海:上海古籍出版社,1996.
- [9]唐文[M].北京:中华书局,1982.
- [10]李焘.续资治通鉴长编[M].北京:中华书局,1992.
- [11]司马光.涑水记闻[M].北京:中华书局,1989.
- [12]脱脱.宋史[M].北京:中华书局,1997.
- [13]曾巩.元丰类稿[Z].四部丛刊书.
- [14]包拯.包拯集[Z].包拯集校注[Z].合肥:黄山书社,1999.