

中国的集权与分权：“风险论”与历史证据

社会
2017 · 3
CJS
第 37 卷

曹正汉

摘 要:在中国历史上,中央集权与地方分权的关系经历了一系列重大演变。这些演变给我们提出如下三类问题:第一,在地方政治体制上,为什么一部分王朝在开国初期采用了分封制,而当王朝稳定下来之后,却又谋求削藩?第二,在边疆和西南少数民族地区,为什么元代和明代采用“土司制”,清代却推行“改土归流”?第三,在省级政区和省级政府的设置上,为什么汉人政权表现出兴废不定和周期性循环,而游牧民族建立的中原王朝却不存在这种循环?此外,清代之后建立的汉人政权为什么又打破了这种周期循环,建立起稳定的省级政区和统一的省级政府?本文论证了上述问题可以用“风险论”——即中央政府追求“统治风险最小化”的行为及其面临的约束条件——来解释,还同时比较了“风险论”与“帝国的治理逻辑”和“行政发包制模型”在解释能力上的差别。

关键词:中央集权 地方分权 行政成本 统治风险 郡县制

DOI:10.15992/j.cnki.31-1123/c.2017.03.001

Centralization and Decentralization of Power Structure: A Theory of Ruling Risks and Empirical Evidence from Chinese History

CAO Zhenghan

* 作者:曹正汉 浙江大学社会学系,浙江大学地方政府与社会治理研究中心(Author: CAO Zhenghan, Department of Sociology, Zhejiang University; Center for Local Governance Studies, Zhejiang University) E-mail: caozhenghan@zju.edu.cn

本研究的后期工作是笔者在芝加哥大学社会学系访学期间完成的。感谢包兆龙包玉刚留学生基金会的资助,感谢芝加哥大学社会学系和芝加哥大学东亚图书馆提供的研究条件。

在本文写作和修改过程中,赵鼎新教授给予了建设性的批评意见和方法论的指导。本文初稿和修改稿分别于2015年12月和2016年10月提交到社会—CJS联合编辑部主办的“社会理论工作坊”讨论,先后得到北京大学社会学系渠敬东教授和刘世定教授、香港科技大学社会科学部蔡永顺教授、浙江大学社会学系尤怡文副教授等学者的批评和建议,在此一并致谢。文责自负。

Abstract: In Chinese history, the power relationship between the central and local government has undergone perennial and critical changes. These changes have given rise to three questions: First, why did some dynasties adopt feudalism early on, only to curtail local authority in times of stability? Second, why did the Yuan and Ming dynasty employ a native chieftain system, while the Qing dynasty struggled to bureaucratize the native officers in ethnic minority areas? Third, why were the dynasties of the Han ethnicity so hesitant to set up a provincial government, but nomadic societies did not view this as a dilemma? Furthermore, why was the ethnically Han Qing dynasty able to break down these contradictions and create a stable provincial government and provincial state? This paper demonstrates that these changes can be explained by the propensity of the rulers to minimize the ruling risks and the constraints they encountered. Specifically, the ruler's decision to centralize or decentralize power was constrained by certain challenges, such as fiscal and administrative costs, military technology and political competition. These constraints impelled the ruling class to deviate from the system of prefectures and counties. Under these circumstances, the central government had to endure relatively higher social risks and risks of delegating power. The central government, however, would reduce social and delegate risks so long as constraints were loosened, which triggered the evolution of the power structure between the central and local government. Another potential driving force behind the changes of power structure came from the dynamic between social and agency risks. When the social risks or agency risks increased, the central government would readjust the centralization and decentralization of power among different government levels to control the rising risks.

Keywords: centralization, decentralization, administrative cost, rising risks, the system of prefectures and counties

一、导论

中国因幅员辽阔,中央政府在处理中央与地方的关系上,需要考虑两个目标:降低行政成本或提高治理效率,以有效处理地方事务;降低统治风险,以维护政权稳定。然而,这两个目标往往存在矛盾和冲突,即周雪光(2011)所指的“权威体制与有效治理之间的矛盾”。在历史

上,这种矛盾经常性地表现为“内重外轻”与“外重内轻”的争论。这就带来一个问题:在理论上,我们该如何处理中央政府这两个目标之间的关系?

对于上述问题,周雪光(2011)与周黎安(2014)等学者提出的处理方式是,把提高治理效率(或降低行政成本)作为中央政府的主要目标,同时把降低统治风险作为其派生目标。按照这种处理方式,周雪光(2011,2012,2013,2016)和周黎安(2008,2014)分别提出了一种理论:“帝国的治理逻辑”和“行政发包制模型”,用于解释中央集权与地方分权的关系。这两种理论都认为,中国因为幅员辽阔,人口众多,在国家治理上,中央政府首先考虑的是降低行政成本和提高治理效率,由此导致在行政事务上实行地方分权。同时,在地方分权之下,地方领导人有可能会脱离中央控制,给中央政府带来统治风险,因此,又需要在资源控制和人事管理上实行中央集权,以控制和降低这种统治风险(周黎安,2008,2014;周雪光,2011,2012,2013,2016)。这种解释即是把中央政府的效率目标视为其主要目标,把降低统治风险视为由实现效率目标所派生出来的需要。而且,这两种理论所考虑的统治风险主要是指在地方分权之下,地方官员有可能脱离中央政府控制所产生的风险,即地方官员的代理风险。

诚然,在周雪光与周黎安的理论之间,仍然存在一些重要差别。周雪光(2011,2012)认为,中央政府在提高治理效率和降低统治风险上,存在持久和难以完全消除的冲突,他称之为“权威体制与有效治理之间的矛盾”。这种矛盾导致中央集权与地方分权难以稳定下来,表现为“集权—分权”的周期性波动。周黎安(2014)则认为,中国的集权与分权存在稳定模式,他概括为“行政发包制”。不过,这种差别并未否定他们在理论上的共同之处:他们都是从中央政府需要提高治理效率(或降低行政成本)的角度解释在行政上实行地方分权的原因;又都是从地方分权隐含着统治风险(即代理风险)的角度解释中央政府的政治集权。¹

1. 周黎安(2014)还引入第三个解释变量——“公共服务的质量压力”,意指政府提供公共服务所面临的来自民众的投诉和问责等政治压力。这一变量相当于曹正汉所指的“社会风险”。但周黎安对这一变量的作用的解释值得商榷。他认为,如果在一个领域公共服务的质量压力增大,中央政府将不得不减少行政发包,加强中央政府的直接控制(周黎安,2014)。这意味着,公共服务的质量压力是导致中央政府在行政上实行集权的因素。事实上,在这(转下页)

与周雪光和周黎安的理论不同,还有一些学者是按另一种思路来处理上述问题。他们认为,统治者关注的首要目标是政权稳定,因此把降低统治风险视为主要目标,同时,把提高治理效率视为统治者在降低统治风险上所面临的约束条件。这种思路不是从提高治理效率(或降低行政成本)的角度解释地方分权,而是从中央政府需要降低统治风险的角度,同时解释中央集权与地方分权的原因(Cai, 2008; 曹正汉, 2011, 2014; Hess, 2013; 曹正汉、周杰, 2013)。本文把这种理论简称为“风险论”。

“风险论”区分了两类统治风险:一是社会风险,它是源于民众的统治风险,指集权统治有可能遇到民众抵制,比如,民众有可能发起抗议,爆发骚乱,甚至发生大规模叛乱,威胁到政权稳定;二是代理风险,是源于地方官的统治风险,指地方官可能偏离中央政府控制,甚至反叛中央或谋求割据独立。“风险论”认为,中央政府为了确保政权稳定,在财政、行政成本、军事技术、政治竞争等约束之下,需要同时考虑社会风险与代理风险,使这两种风险综合起来对政权稳定的威胁最小化。

“风险论”与“帝国的治理逻辑”和“行政发包制模型”的分歧首先是对地方分权的原因提出了不同解释。周雪光(2011)和周黎安(2014)均认为,导致中央政府在行政上实行地方分权的原因是,中央政府受制于有限的治理能力和过高的行政监督成本,需要通过地方分权来提高治理能力和降低行政监督成本。“风险论”不否认地方分权通常能够提高治理效率和降低行政监督成本,但它认为这不是促使中央政府推行地方分权的首要原因,首要原因是中央政府需要控制民众,并对民众分而治之。所以,当提高治理效率与降低统治风险互相冲突时,中央政府将优先考虑降低统治风险,这就导致地方分权有可能超出提高治理效率的需要,以致在许多领域形成过度分权(曹正汉、周杰, 2013);或者相反,导致地方分权的程度低于效率要求,在某些领域形成过度集权(曹正汉等, 2014)。

(接上页)种情况下,中央政府往往采用另一种策略:在这一个公共服务领域,中央政府一方面加强对地方官员的考核、监督和控制,即加强政治集权;另一方面,在公共服务的供给上加大地方分权和地方政府的责任,即加强行政分权(曹正汉、周杰, 2013)。因此,公共服务的质量压力(即社会风险)既是导致中央政府在政治上加强集权的因素,同时也是导致在行政上强化地方分权的因素。这就是曹正汉、曹杰(2013)所提出的“风险论”的解释。

其次,“风险论”与前述两种理论的分歧还表现为理论推断有所不同,甚至存在冲突。“帝国的治理逻辑”和“行政发包制模型”有一个共同推断,即财政压力增大或行政监督成本上升将导致中央政府加大地方分权。“风险论”则认为,中央政府在处理集权与分权的问题时,虽然受财政和行政成本等约束,但在财政可以承受的范围内,主要考虑的因素是社会风险与代理风险的相对严重程度。具体而言,如果社会风险变得相对更严重,中央政府将加大地方分权来控制社会风险;反之,如果代理风险变得相对更严重,中央政府将加大中央集权,削弱地方分权(曹正汉、周杰,2013;曹正汉等,2014)。

然而,上述三种理论的解释能力尚未得到系统检验。²检验所遇到的一大困难是难以做国际比较,因为在当今世界,我们找不到与中国规模相当的另一个中央集权国家。为了克服这种困难,本文用历史的纵向比较替代横向比较,通过检验一个理论能否解释历史上中央集权与地方分权的动态变化来评价理论的解释能力。在中国历史上,秦朝以后历代王朝的治理体制逐渐趋向于稳定的郡县制,但这一过程却经历了多次演变(周振鹤,2005)。这些演变主要发生在三个维度上:首先是在地方政治体制上,反复出现分封与削藩;其次是在地方行政体制上,西南及边疆地区曾经实行“羁縻体制”,元明两代演变成“土司制”,到清代则“改土归流”,逐渐建立统一的郡县制;再次是在省级政区的设置上,从时兴时废、存废不定,到逐渐稳定和定型。这三个维度上的演变都属于集权与分权的动态变化,因此,可以作为检验这三种理论的依据。

本文通过考察中国历代王朝的治理体制在上述三个维度上的演变过程,主要检验“风险论”的解释能力;同时,也与其他两种理论的解释能力相比较,目的是抛砖引玉,促进不同理论之间的批评与对话。

2. 在理论文献上,赫斯(Hess, 2013)曾以中国、哈萨克斯坦、菲律宾和中国台湾地区为比较对象,初步检验了“风险论”的观点。1980年以来,这四个国家或地区都经受过全球民主化浪潮的冲击,结果却很不一样,中国和哈萨克斯坦保持了政权稳定,而菲律宾和中国台湾地区则发生了政治转型。赫斯(Hess, 2013)指出,中国和哈萨克斯坦能够保持政权稳定的原因是,两国都实行高度地方分权,其治理结构都具有“中央治官,地方治民”的特征,阻止了全国性社会抗议运动之形成;反之,菲律宾和中国台湾地区的地方分权程度较低,明显偏离了“中央治官,地方治民”的结构,故两者都在20世纪80年代爆发了大规模社会抗议运动,导致政治转型。不过,这一项研究很难称得上是对“风险论”的严格检验,因为检验的样本数太少,时间跨度也很短,只有20余年,而且,中国与哈萨克斯坦和菲律宾的不可比的因素也非常多。

二、集权国家的治理体制：“风险论”及其推断

在考察历史事实之前,我们需要拓展和完善“风险论”,以回应周雪光等学者的批评。周雪光(2011,2012)曾批评“风险论”及其“中央治官,地方治民”的模型,认为这一模型把国家的治理结构看得过于刚性和稳定,忽略了集权与分权的动态演变。这一批评富有洞见,特别是考虑到,在中国历史上,中央与地方关系曾经发生多次重大变化,这更是我们不能回避的问题。在本部分,我们尝试拓展“风险论”,使之成为能够解释集权与分权之演变的动态理论。我们从基本假设(“风险最小化假设”)开始。

(一)“风险最小化假设”

集权国家的统治者在治理国家上首先考虑的是如何应对他们所面临的威胁(Bueno de Mesquita, *et al.*, 2003: 19—35; Schedler, 2009; Hess, 2013)。³这些威胁按来源划分主要有三种。第一种是民众叛乱。民众是被统治的对象,他们受政府征税、征劳役、管制等影响,或者,受天灾或经济危机等冲击,有可能爆发抗议、骚乱,甚至反叛,从而威胁社会稳定和政权稳定。我们把这种威胁称为“社会风险”。第二种是由应对第一种威胁所派生出来的。为了应对第一种威胁,统治者必须依靠军队和官僚系统,这就可能会出现军队和官僚系统的内部人脱离控制,甚至反叛的问题,这就是“代理风险”。在本文中,我们忽略中央政府的官员给统治者带来的代理风险,着重考察地方官给统治者和中央政府带来的代理风险。⁴第三种威胁是外部军事入侵。为了应对外部入侵的威胁,必须依靠将领在边疆御敌,也依靠官僚系统向民众征税、征物资、征劳役等后勤供给,这就提高了边疆将领的代理风险,也加剧了民众叛乱的社会风险。

3. 本文把统治者和中央政府看成是一体的。统治者是政权的最终执掌者,是中央政府的领导核心和主要决策者;中央政府是统治者的执政团队,它受统治者支配和控制,也向统治者负责。因此,在本文中,我们有时候用统治者代表中央政府,在大多数情况下,我们把“统治者及其中央政府”简称为“中央政府”。

4. 考夫曼(Kaufman, 1988)说:“纵观人类历史,让官僚系统中分散在全国各地的地方官员(field officials)保持忠诚和服从,是中央政府面临的一大问题。这些地方官员具有很强的意识自行其是,把他们管辖的地域变成一个独立王国,使得中央政府在动员资源和获取信息上越来越困难。”

在中国历史上,统治集团一旦在军事上取得支配地位,建立统一政权,其面临的主要威胁就不是外部入侵,而是内部叛乱和瓦解(王国斌,1998:89)。因此,历代统一王朝在治国策略上都是重点防范内部反叛,中央政府只要能维持内部政治稳定和社会安定,就有能力安定边疆和应对外患。这一特点在统治者处理中央与地方关系上表现得尤为明显。因此,我们在考察中央与地方关系时忽略统治者所面临的外部入侵威胁,主要考虑社会风险和代理风险的影响。由此,我们提出“风险最小化假设”:假设统治者及中央政府在治理国家上,追求统治风险的最小化,即,力求同时控制社会风险与代理风险,使其综合起来对政权稳定的威胁最小化。

采用“风险最小化假设”的目的是帮助我们运用“理想型”的概念和演绎方法(Zhao, 2015:24—28),分析中国历史上中央集权与地方分权的多样性及动态演变。首先,在此假设之下,我们可以分析统治者及中央政府所希望的理想治理体制具有何种特征,或者说,是属于何种类型。其次,我们引入统治者及中央政府所面临的约束条件,并分析这些约束条件如何影响到中央政府追求统治风险最小化的行为,然后进一步分析治理体制的多样性及演变。

(二)对治理体制的分类

我们暂时不考虑统治者及中央政府所面临的约束条件,仅讨论统治者有哪些控制风险的手段,这些控制手段所对应的治理体制又有哪些类型。

1. 两种控制手段

所有的集权国家基本都依靠两种控制手段——按人事实行控制和分地域实行控制——才能建立有效统治。这两种控制手段也是控制社会风险和代理风险的主要工具。

(1)人事控制

人事控制是统治者设立多种层级的职位和身份,以及相应的人事管理制度和资源分配制度,逐级对人实施控制,形成自上而下的人事控制系统。梅斯奎塔等(Bueno de Mesquita, *et al.*, 2003; Bueno de Mesquita and Smith, 2011)提出一种人事控制模型,名为“选举人理论”(the selectorate theory),解释这种控制方式所依赖的机制及形成的控制结构。这一理论认为,所有的统治者都是通过建构三个选举人集团获得权力和执掌权力。其中,最外围的集团是“名义选举人集团”(the

nominal selectorate group),他们由统治者的潜在支持者构成,在名义上(或法律上)对选举统治者具有某种发言权或选举权。在此之上,是规模要小得多的“实际选举人集团”(the real selectorate group),他们对统治者获得政权及持续执政能够产生某种实际的影响。最核心的集团是人数极少的“统治联盟”(the winning coalition),他们是支持统治者赢得政权和执掌政权不可或缺的人物(Bueno de Mesquita, *et al.*, 2003)。通过这三个选举人集团,统治者就能够对所有人实施层级控制。首先,通过政治租金的分配和人事任免,直接控制最核心的“统治联盟”;其次,通过“统治联盟”进一步控制“实际选举人集团”;最后,通过“实际选举人集团”控制规模庞大的“名义选举人集团”,并扩大到控制普通民众。

当然,上述层级控制结构若要有效发挥作用,还需要借助人事管理制度和资源分配制度。人事管理制度是在三个选举人集团中设置相应的职位、级别、身份和任免办法,以便统治者从“名义选举人集团”中选拔精英进入“实际选举人集团”,又从“实际选举人集团”中选拔可以特别信赖的人进入“统治联盟”;反过来,统治者也可以把不忠诚的成员从“统治联盟”或“实际选举人集团”中开除。与人事管理制度相配合的是资源分配制度,也就是把国家的财政收入和其他资源按职位和级别在“统治联盟”“实际选举人集团”和“名义选举人集团”中分配,首先满足“统治联盟”的需要,其次分配给“实际选举人集团”,最后分配给“名义选举人集团”。这就在各个集团内部及集团之间建立起人与人的竞争关系和替代关系。除最高统治者之外,所有人都需要通过向上争取支持,才能保住自己的职位或获得更高职位。这种竞争关系和替代关系提高了统治者对所有人的控制能力。

(2)地域控制

地域控制是中央政府把全国划分为若干行政区,分别建立地方政府和任命地方官员,授权地方官员统治民众,即按地域对民众分而治之。盖尔通(Galtung, 1971)和莫泰尔(Motyl, 2001)建立的“帝国统治模型”就是把地域控制作为主要的控制手段。这种控制结构的特征是,处于核心地位的统治者及中央政府凭借军事优势控制各地区的领导人(peripheral elites),再通过地区领导人统治各地民众。与此同时,中央政府通过征税等方式,把资源从各地区集中到中央,再由中央政府在地

区之间进行再分配，以加强中央对地方的控制。

2. 对治理体制的分类

依据采用何种控制手段，我们可以对集权国家的治理体制进行分类。

第一种类型是不采用地域控制手段，只采用人事控制手段，即不设立地方政府，或者说，不设立具有充分自主权的地方政府，仅建立自上而下的人事管理系统和垂直控制的行政机构，所形成的治理体制是“中央垂直管理的体制”，也称 U 形结构（Chandler, 1962; Williamson, 1996; Cooley, 2005）。一般而言，这种治理体制只适合小国，因为中央政府能够直接管理的有效范围受到人口和地域的限制。不过，历史上有一部分极权国家（totalitarian states）虽然规模较大，但也曾在短时期内采用这种治理体制（Motyl, 2001）。

第二种类型是只采用地域控制手段，不采用人事控制手段，即中央政府依靠地方政府统治各个地区，但没有建立中央垂直控制的人事管理系统，此为“间接统治的体制”。历史上所有的“海洋型帝国”，如大英帝国和法属西非联邦，其统治方式都接近这种体制（潘兴明、高晓川，2014: 22—26）。

第三种类型是既采用地域控制手段，按行政区域设置地方政府，同时，也采用人事控制手段，建立中央垂直控制的人事管理系统，此即“地方分权的威权体制”（Landry, 2008; Xu, 2011; Hess, 2013），其基本特征是“中央治官，地方治民”（曹正汉，2011）。历史上所有的“大陆型帝国”，如亚述帝国、波斯帝国、罗马帝国、拜占庭帝国、哈里发帝国、俄罗斯帝国、奥斯曼帝国、莫卧儿帝国等，其治理结构都在不同程度上接近这种类型（Motyl, 2001; 芬纳，2014）。中国的郡县制是这种类型的典型代表，所以，我们就简称之为“郡县制”（严耕望，2002; 周振鹤，2005; Edwards, 2009）。

当然，上述三种类型是就典型情况而言，实际上，集权国家的治理体制不一定完全与这三种类型中的某一种对应，很可能是介于两种类型之间，或者由两种类型混合而成。因此，上述三种典型类型又可以衍生出三种混合类型。

第一种混合类型是郡县制与间接统治在空间上同时并存，简称为“郡县制与间接统治并行的体制”。比如，西汉初年，刘邦为了安抚一同打天下的异姓枭雄，被迫拿出一半国土分封诸侯，建立诸侯王国，在余

下的国土上建立郡县制。此外,西晋和元朝既采用郡县制,又采用某种程度的分封制,也与此类似。

第二种混合类型是在间接统治的基础上实行郡县制,我们称之为“以间接统治为基础的郡县制”。这种治理体制的特征是:中央政府之下设立行省,对行省实行直接统治,行省长官由中央政府任命;行省以下实行间接统治,由中央政府授权地方贵族或部落首领自主统治。古波斯帝国即是采用这种治理体制(芬纳,2014:314—327),中国元、明两代在边疆和西南少数民族地区实行的“土司制”也属于这种类型。

第三种混合类型是中央垂直管理与郡县制相结合,即,中央行政机构延伸到省级政区,省级政区之下才按郡县制来治理。这种治理体制以宋代为典型。宋代君主对地方官员防范极严,为此,在地方高层政区(路)不设立统一的政府,而是分别设立转运使司、提点刑狱司、安抚使司、提举常平等相互独立、相互牵制并直属于中央的行政机构,分别执掌地方财权、司法权、兵权和民事权,同时,又都行使监察府(州)、县官员的权力;在“路”之下,才按郡县制的原则,设立府(州)、县等地方政府。明代前期也是采用这种治理体制。

综合而言,集权国家的治理体制可以分为六种主要类型(见表1)。

表 1:集权国家的治理体制:六种主要类型

类型	特征	举例
中央垂直管理的治理体制	仅采用人事控制手段,建立垂直控制的人事管理系统,不采用地域控制手段,不实行地方分权。	小规模是集权国家
间接统治的体制	只采用地域控制手段,缺乏中央垂直控制的人事管理制度,中央政府依靠地方精英实行统治。	“海洋型帝国”
郡县制	既采用地域控制方式,按行政区划设置地方政府,实行地方分权;同时,又建立中央垂直控制的人事管理系统,以控制地方官员。	“大陆型帝国”;中国历史上和当代的郡县制。
郡县制与间接统治同时并行	在一部分国土实行郡县制,在另一部分国土实行间接统治。	在实行郡县制之外,也通过分封设立诸侯王国,形成郡县制与分封制在空间上同时并存。
以间接统治为基础的郡县制	中央对行省实行直接统治,采用郡县制的原则;行省以下实行间接统治,由地方精英统治。	中国历史上在边疆和西南地区实行的“土司制”;波斯帝国(由 20 余个行省组成,行省总督由中央政府任命,行省之下由原城邦君主或部落首领统治)。
中央垂直管理与郡县制相结合	中央垂直管理延伸到地方高层政区(省),高层政区之下才按郡县制来治理。	北宋和南宋

注:本表为作者自制。

上述分类的目的是为分析集权国家的治理体制提供一个比较框架。在这个比较框架内,首先,我们讨论如果不考虑约束条件,统治者希望的治理体制属于何种类型;然后,我们再把约束条件加进来,考察在不同的约束条件之下,治理体制将如何变化。

(三)各种治理体制应对统治风险的机制及有效性

对于中央政府而言,不同的治理体制意味着在控制统治风险上能够利用的机制有所不同,其有效性也有所差别。

中央垂直管理的体制依赖“统治联盟”的忠诚和“实际选举人集团”的支持,也依赖“名义选举人集团”的服从(Mesquita, *et al.*, 2003; Mesquita and Smith, 2011)。这种忠诚、支持和服从是建立在两种机制基础上的。一种机制是官僚系统(包括军队)的职位竞争机制。除最高统治者之外,每一个人都需要与其他人竞争才能获得晋升机会,也才能保住职位。职位竞争机制使得统治者能够通过层级控制的手段管理官僚系统,并直接或间接控制每一位官员。另一种机制是资源分配机制。统治者首先控制税收和其他重要的经济资源,然后把资源按等级分配给官僚系统中的成员,确保职位竞争机制充分发挥作用。因此,在这种治理体制之下,政权的稳定性最终取决于统治者能否控制足够资源。只有掌握了足够资源(如税收和石油收入),才能保住“统治联盟”的团结和忠诚,也才能获得其他集团的支持和使它们服从(Mesquita, *et al.*, 2003; North and Weingast, 2009; Mesquita and Smith, 2011)。我们把这两种机制统称为“人事控制机制”。

然而,对于规模巨大的集权国家来说,相对于庞大的人口,统治者所能控制的收入和资源是有限的,这些收入也许可以维持官僚系统(包括军队)的忠诚,但不足以收买全国民众,使民众自愿臣服。况且,大部分税收和资源还是从民众手中直接征得的。所以,人事控制机制用于应对地方官员的威胁(即代理风险)是有效的,但难以应对来自民众的威胁(即社会风险)。

与中央垂直管理的体制不同,间接统治的体制采用地域控制手段,赋予中央政府运用分而治之的机制应对上述两种威胁。这种分而治之的机制包括:首先,它分散了中央政府所面对的来自民众的威胁,把这种威胁转移给地方领导人来承担,相应的,增加了地方政府应对民众威胁的灵活性(Cai, 2008; 曹正汉, 2011);其次,由地方政府控制民众并承

担相应责任,这就分散了民众抗议的目标,使民众抗议的对象转向地方政府,有助于阻止全国性抗议运动的形成(Hess,2013)。因此,间接统治能够应对来自民众的威胁。但这种治理体制因为缺乏垂直控制的人事管理系统,所以,在控制地方领导人方面,中央政府只能依靠军事威慑和资源分配,有效性受到削弱。

以此类推,我们可以分析和比较各种治理体制应对统治风险的机制及有效性(见表2)。

表 2: 各种治理体制应对统治风险的机制及有效性之比较

治理体制	应对威胁的机制	应对威胁的有效性		统治风险的高低
		应对来自民众的威胁	应对来自地方领导人的威胁	
中央垂直管理的体制	人事控制机制	较差	有效	较高(容易出现全国性民众抗议运动或骚乱)
间接统治的体制	分而治之的机制	有效	较差	较高(容易出现地方割据或地区分离运动)
郡县制	(1)分而治之的机制; (2)人事控制机制	有效	有效	较低
郡县制与间接统治并行的体制	以分而治之的机制为主,人事控制机制只能在局部地区发挥作用。	有效	较弱	相对较高(容易形成局部的地方分离势力或地方反叛)
以间接统治为基础的郡县制	(1)分而治之的机制; (2)人事控制机制主要在行省层面发挥作用。	有效	相对较弱	相对较高(行省之下容易发生地方反叛)
中央垂直管理与郡县制相结合的体制	(1)人事控制机制; (2)分而治之的机制能发挥作用,但受到抑制,因为中央各部门直接延伸到省级政区,缺乏统一的省级政府。	相对有效,其效果被弱化了。	有效	相对较高(地方政府的能力较弱,难以有效应对民众反叛。

注:本表为作者自制

(四)理想状态的郡县制

表2显示,相对而言,郡县制在帮助中央政府降低统治风险上更具有优势,因为它既能应对来自民众的威胁,又能控制来自地方官员的威胁。据此,我们得出一个推断:对于有着广土众民的集权国家来说,如果不考虑约束条件,那么,中央政府将朝着郡县制的模式建构国家的治

理体制，以最大限度地降低统治风险。这种郡县制应具有四个特征：

第一，覆盖全国每一个地区，包括边疆。

第二，对于规模巨大的国家来说，地方政区需要设置郡和县两级。县级政府承担管理和控制民众的工作，包括维持治安、监督民众、征税、征劳役等行政工作，也包括提供基本公共服务；郡级政府监督县级政府，同时，还承担另外一项重要职能：一旦本地区出现社会骚乱或民众反叛，就可以动员和指挥本郡安保力量平息骚乱，镇压反叛。

第三，相对于民众来说，郡的规模应较大，大到郡级政府能够集中足够的安保力量来平息各县民众的骚乱或反叛。

第四，相对于中央政府来说，郡的规模应较小，小到郡级政府没有能力脱离中央政府的控制，或者，没有能力反叛中央。

在这种理想状态之下，中央政府有能力监督郡级政府，防范郡级官员的反叛。同时，郡级政府和县级政府也有能力提供基本公共服务和应对民众的威胁。

（五）约束条件与治理体制——“风险论”的推断

理想状态的郡县制是在中央政府不受约束的条件下，希望建立起来的治理体制，它与实际形成的治理体制可能有不同程度的差别，这种差别反映了约束条件对治理体制的影响。

中央政府在治理国家上受到的约束非常多，多到我们无法穷尽。不过，在中国历史上，就主要的约束条件来说，可以归纳为三类，分别为政治约束、财政约束和军事技术约束。当然，这并不意味着，在任何历史时期中央政府都在相同程度上同时受到这三种约束条件影响。实际上，这三种约束的相对重要性是随历史条件和技术等因素的变化而变化的。在一个特定的历史时期，中央政府可能主要受制于其中一种或两种约束，而在另一个历史时期，则可能主要受制于另一种约束。所以，我们考察的重点是这三种约束的相对重要性及其变化。

下面我们将讨论这三种约束的含义，并逐一分析其对治理体制的影响。

1. 中央政府面临的三种约束

（1）政治约束。在全国范围内建立郡县制，遇到的第一个约束就是政治约束。政治约束是指，中央政府在军事上或在政治上存在强有力的竞争对手，这些竞争对手在表面上臣服于中央，实际上却有能力和中

央政府分享部分的统治权。因此,如果在一个地区(如边疆地区)受制于政治约束,中央政府就很难在这一地区推行郡县制,而不得不退而求其次,采用分封制或羁縻制等间接统治的办法,以求尽可能控制这些地区。

(2)财政约束。在全国范围内建立郡县制,遇到的第二个约束是财政约束。财政约束是指中央政府的征税能力及集中分配财政收入的能力受到各地区的经济发展状况、自然条件、交通运输条件等限制,有可能不足以支持在所有地区建立和维持郡县制。以郡县制统治国家,需要在全国建立统一的官僚系统,在各地区设立统一的地方政府,并派遣地方官员和派驻军队。要实现这些目标,首先依赖于各个地区的经济、社会和自然条件,最终依赖于中央政府的征税能力及在全国分配财政收入的能力。

以一个地区来说,按郡县制设立地方政府必须具备的一项条件是,该地区的经济产出能够维持当地人民的生存,使当地人民能够定居下来而不必四处游荡。如果一个地区不能提供持续稳定的经济产出(如在草原或荒漠化地区),当地人民就只能过游牧生活,地方政府很难向其征税,也很难管理四处游荡的游牧人口。另一项条件是,当地的税收能够供养当地政府机构,使地方官员能够安定下来。如果不具备上述两项基本条件,那就必须具备第三个条件,即该地区有可靠的道路、运河等交通系统,能够便捷地与首都和核心经济区建立联系。只有具备交通技术条件,中央政府才有可能从其他地区调拨财政收入,支持在当地设立地方政府和派遣驻军。

所以,在中国历史上,北方草原和荒漠地区,以及西南苗疆地区,曾长期难以推行郡县制,其原因就与财政约束有关。在这些地区,通常经济产出都很低,交通非常困难,而且,民众要么过着游牧生活,要么语言不通和存在文化隔阂,地方政府难以直接征税,中央政府也难以负担建立郡县制所需的财政支出。

(3)军事技术约束。这一约束是指,在冷兵器时代,政府所掌握的军事技术和装备,如刀、枪、弓箭、马匹等,与民间社会所能掌握的军事技术和装备基本上一致,没有本质差别。这意味着,中央政府所掌握的军事技术和装备与地方政府也基本一致,没有本质差别。这就带来一个后果:在军事力量上,中央政府相对于地方政府,以及地方政府相对于民间社会,并不必然占据绝对优势,而是要依赖各自所控制(或所能

动员)的人口和财力的多寡。因此,一旦出现社会动荡,民间组织或地方豪强只要有足够的财力和动员能力,就可以组建军队与政府军抗衡。同样的道理,如果地方政府控制的地域足够大,人口也足够多,一旦遇到政治机会,也有能力组建军队与中央政府抗衡。

军事技术约束对中央政府的限制主要体现在地方高层政区的设置上。一般来说,县级行政区的面积较小,人口也不多,因为要方便县级政府就近监督和管理民众。⁵县之上的郡级政府辖区也不能太大,通常所统辖的县在10个左右。县级政府和郡级政府能够集中的财力与人力都有限,在冷兵器时代,难以应对跨地区的大规模民众叛乱。因此,从降低社会风险的需要来说,在郡之上应该设置更大的地方行政区,如行省。省级政区应足够大,大到能动员足够的人力和财力组建强大的地方安保力量,以镇压大规模的民众骚乱和反叛。然而,有能力镇压大规模民众反叛的省级政府也有能力反叛中央政府,这就提高了中央政府的代理风险。因此,军事技术约束使得中央政府在降低社会风险和代理风险上面临着冲突:为了防范代理风险,就不应设置省级政区,但增加了社会风险;为了降低社会风险,就应设置省级政区,然而又增加了对中央政府的威胁。

2. “风险论”的推断

“风险论”假设统治者及中央政府追求统治风险最小化,但又受到上述三种条件约束。这些约束条件制约着中央政府在控制和降低统治风险上所能运用的手段。因此,“风险论”推断,集权国家实际的治理体制取决于当时社会风险与代理风险的相对严重程度,及中央政府面临的约束条件。当这两种风险的相对严重程度发生变化之后,或者,当约束条件发生变化之后,将促使中央政府调整治理体制,这就导致治理体制发生演变。

关于社会风险与代理风险的相对严重程度的变化如何影响治理体制的演变,我们可以归纳如下:社会风险相对越高,越需要加强对民众的控制,故地方分权程度也随之增大;代理风险相对越高,越需要加强对地方官员的控制,故中央集权程度将随之加强。接下来我们主要讨

5. 一般而言,中国县级政区的面积受到一项原则的约束:从县衙步行到最边远的村庄,应一天可达。

论约束条件的变化对治理体制的影响,简要概括如下:

(1)政治约束的强弱影响到国家的治理体制是否存在分封现象。具体而言,如果中央政府在部分地区(如边疆)面临较强的政治约束,将迫使它在政治上实行地方分权,即,在这些地区采用分封制,以安抚和制约在军事上或政治上拥有独立势力的同盟者;反之,随着中央政府在军事上和政治上变得强大和稳固,政治约束随之弱化,就将采取削藩策略,推行郡县制。

(2)财政约束的强弱影响到郡县制的实施范围。如果中央政府在部分地区(主要是边疆地区)受到较强的财政约束,那么,即使它在军事上有能力征服和控制这些地区,也只能实行类似于“土司制”的间接统治;反之,当财政约束弱化之后,中央政府有能力“改土归流”,就将取消“土司制”,推行郡县制。

(3)军事技术约束影响到省级政区的稳定。当军事技术约束较强时,省级政区难以稳定,表现为时兴时废;当军事技术约束变弱时,省级政区将稳定地建立起来。

当然,在不同的历史时期,这三种约束的相对重要性有所不同。例如,在一个王朝建立之初,统治者兵强马壮,威震天下,但是,如果他是依靠军事同盟者打下天下,那么,他面临的主要约束就是政治约束。在这种约束之下,统治者为了降低统治风险,所能采取的手段就是分封制,以求暂时安抚(或制约)同盟者。所以,我们看到,大多数王朝在建立之初都存在分封现象,这就是受政治约束所致。一旦新王朝立足趋稳,在军事上和政治上建立起稳固的控制地位,就意味着政治约束已大为弱化,此时,中央政府就开始谋求削藩,以消除地方诸侯的威胁。

又如,在王朝统治末年,中央政府的军队已经涣散,官僚系统腐败、臃肿,地方骚乱加剧,郡一级政府难以平息地方叛乱。此时,在平息地方骚乱方面,中央政府受到的主要约束是军事技术约束和财政约束。在这两种约束之下,中央政府所能采取的策略就是加大地方分权,即,在郡之上设立省级政区(如东汉末年的州与唐后期的方镇),授权省级政府统筹财权、兵权和人事权,镇压地方叛乱。显然,这种策略增加了中央政府所面临的代理风险,甚至有可能导致地方割据和王朝瓦解。因此,当局面重新稳定下来之后,或者,当新王朝建立起来之后,中央政府就将谋求取消省级政区,以降低代理风险。所以,在中国历史上,地方行政体制反复

从郡县二级制向州郡县三级制来回演变(周振鹤,2005),就是因为中央政府在控制社会风险和代理风险上受制于军事技术约束。

即使是在同一个历史时期,中央政府在不同地区所面临的主要约束也有所差别。比如,在王朝的鼎盛时期,中央政府在统治的核心地区所受到的三种约束都很弱,此时,核心地区的治理体制就非常接近于理想状态的郡县制。但是,在边疆地区,中央政府可能仍然面临较强的政治约束或财政约束,因此,边疆地区的治理体制就可能偏离了郡县制。

总之,我们可以通过考察中央政府在控制社会风险和代理风险上所受到的主要约束是属于何种类型,来解释治理体制的特征及形成原因。同时,又可以通过考察社会风险与代理风险的相对变化,以及主要约束条件的变化,解释治理体制的演变。

三、中国历代主要王朝的集权、分权及演变

我们现在考察中国历史上治理体制的重大演变,为检验和比较“风险论”“帝国的治理逻辑”与“行政发包制模型”的解释能力提供事实基础。

(一)中国历代主要王朝

在中国历史上,大大小小的王朝数不胜数,有“一统天下”的大帝国,也有偏安一隅的小朝廷。为了使各王朝具有可比性,我们选取的是历代主要王朝。为此,我们需要界定何为“主要王朝”,何为“次要王朝”。

历史学有一个公认的界定方法:所谓“主要王朝”,是指统治范围包括整个中国,或接近于整个中国的王朝;所谓“次要王朝”,是指仅仅统治中国一部分地区的王朝(Yang,1954)。那么,何为“中国”?在历史学的概念中,“中国”首先是指特定地理区域,其核心区域包括黄河中下游地区、淮河流域和长江流域。在这个核心区域的周边,有西藏、新疆、青海、蒙古、辽东、云南、广西、台湾等,这些边缘地区在历史上有时处在中原王朝的统治之下,有时则处于中国的外围(Yang,1954)。本文采用历史学家的界定方法,所谓中国“主要王朝”,是指其统治范围至少包括中国核心区域的王朝,即至少在黄河中下游地区、淮河流域和长江流域这片土地上建立了统一的中央政权,荡平了所有公开对立的竞争者。除此之外的王朝均属“次要王朝”。

按上述界定方法,自秦统一中国开始,至中华人民共和国成立之

前,在中国土地上建立的主要王朝共有十个,分别是秦、西汉、东汉、西晋、隋、唐、北宋、元、明和清。⁶

(二)主要王朝的治理体制

为了便于比较历代主要王朝在治理体制上的差异,我们以各王朝的鼎盛时期为时点,列出其治理体制的主要特征(见表3)。

(三)集权与分权的演变

表3显示,历代王朝在鼎盛时期所形成的治理体制,均在一定程度上偏离了理想状态的郡县制。而且,在一个王朝的存续期间,治理体制也往往经历了很大变化。尽管如此,我们仍然可以得出以下结论:自秦至清,治理体制的演变趋势是逐渐形成稳定的、覆盖全国各地区的郡县制。在这两千余年间,治理体制的演变主要发生在三个维度上,分别为地方政治体制的演变、地方行政体制的演变和省级政区由兴废不定到逐渐稳定。

1. 分封与削藩

第一个维度是地方政治体制的演变,即分封与削藩。分封是中央政府在政治上采用地方分权,把地方统治权(包括地方军事、人事、财政等管辖权)授予地方诸侯,并允许世袭。削藩则是中央政府的政治集权,即收回地方统治权,建立郡县制的地方政府,用中央政府任命的流官替代世袭诸侯。在这一个维度上,治理体制演变的基本特征是:王朝初建之时,因立足未稳,有可能实行局部的分封制,这样的王朝有西汉、西晋、元、明和清;⁷然而,一旦王朝稳定下来,必定谋求削藩,其中,成功削藩的有西汉、明和清,无力削藩的有西晋和元。⁸

6. 北宋是接近于统一中国的王朝。清之后的民国时期虽然继承了清的领土,但未完成内部政治和军事的统一,先后有军阀战争、北伐战争、国共第一次内战、抗日战争、国共第二次内战等。所以,我们没有把民国阶段列入历史上的统一“王朝”。清之后,在中国大陆地区建立的统一政权是中华人民共和国。

7. 清代有封王,却是虚封,只有爵位,没有封土。但是,清初有“三藩”和“藩王”:平西王吴三桂,镇守云贵;平南王尚可喜,镇守广东;靖南王耿精忠,镇守福建。“三藩”无世袭封地,但各藩王在其控制的地区俨然成了事实上的诸侯王,统辖兵权、财权和人事权,清廷为了避免藩王反叛,只能暂时承认。

8. 西晋皇室太弱,自始至终都无力削藩,反而反其道而行之——为了抗衡各宗王势力,大封皇子王,局面遂一发而不可收。武帝死后,爆发“八王之乱”,西晋王朝在内战中倾覆(周振鹤,2005:53—55)。元仁宗有削藩之举,但因蒙古诸王的权势过大,削藩之策未实施下去。1315年,元仁宗下令取消诸王任命其封地的达鲁花赤(地方最高长官)的权力,改由中央(转20页)

表 3:中国历代主要王朝在鼎盛时期的治理体制之特征

王朝	治理体制的特征	说明
秦	郡县制(偏向于中央垂直管理)	秦在全国建立郡县制,但在行政上仍然采用战国时期的法家策略,实行中央集权管理,地方分权程度低。所谓“(秦)有理人之制,而不委郡邑是矣;有理人之臣,而不使守宰是矣。郡邑不得正其制,守宰不得行其理”《柳宗元《封建论》》。
西汉	逐渐统一为郡县制(边疆地区:设郡,郡以下设置道和属国,分封其首领,因俗而治。)	高祖刘邦开国之初,封了七个异姓诸侯王国,其余领土分为 24 郡,由皇帝直接统治。自高帝六年起,逐个铲除异姓诸王,同时,拆分异姓王国,分封给自己的子弟。此后,经文帝、景帝“众建诸侯”和削藩,各王侯的领地已等同于郡县,全国实际上统一为郡县制。
东汉	郡县制(边疆地区的治理与西汉大致相同)	东汉承袭西汉的郡县制,同时,中央政府设立 13 个刺史部,作为监察区,分区监察各郡县行政。黄巾起义之后,地方大乱,13 刺史部演变为 13 州,统辖州内兵权、财权、行政权,地方行政体制由郡县二级制演变为州郡县三级制,并逐渐形成地方割据局面。
西晋	郡县制与间接统治并行	晋武帝为报偿宗室从曹氏手中夺得政权,开国之初大封宗室 27 人为王,随后又分封诸王子以抗衡宗室诸王,酿成“八王之乱”,导致西晋覆亡。
隋	郡县制(偏向于中央垂直管理)	隋与秦相似,虽然在全国建立郡县制,但在行政上实行中央集权,地方分权程度较低。另外,隋大业元年(605 年),炀帝废诸州总管府,集地方兵权于中央,郡县微弱,无力对付地方叛乱。
唐	郡县制(边疆地区设羁縻府、州、县,册封其首领,令其自行管理)	“安史之乱”(755 年至 763 年)前,唐约有州(府)328 个,县 1 500 余个。“安史之乱”期间,在州府之上出现了 40 至 50 个方镇,以统辖地方兵权和组织平乱。此后,方镇逐渐掌握了地方兵权、财权和行政权,成割据之势,郡县制逐渐瓦解。
北宋	中央垂直管理与郡县制相结合(边疆地区设置羁縻州、县、峒,授予官爵,令其自行管理)	北宋时,在府(州)之上设路,路分别设立转运使司、提点刑狱司、安抚使司(主要设在边疆,主管军务)和提举常平司;路之下,才建立完整的郡县制。
元	郡县制与间接统治并行(边疆地区设置土司,任用土官,允许世袭)	忽必烈入主中原后,采用大行政区的行省制,分中国为 11 个行省,省之下设路、府、州、县。受蒙古传统和贵族势力的限制,元王朝又在中原和江南汉地实行部分的分封制,所谓“投下”,投下主(蒙古贵族)与元廷分享所在地的部分主权。
明	逐渐形成统一的郡县制(边疆地区沿袭元代“土司制”)	朱元璋为了镇守边防,分封皇子皇孙到各军事要地,建立 25 个封国。建文帝即位后,开始削藩,燕王朱棣起兵反叛,推翻了建文帝。朱棣继位,继续削藩。至 1426 年,藩王的势力基本消除,仅保留封号和食禄。在地方行政上,明承宋制,地方高层分都、布、按三司,三司相互独立。明后期,在三司之上建立总督巡抚体制,逐渐形成统一的地方高层政府。

(续表)

清	郡县制(边疆地区:清初,沿袭明代土司制;雍正年间开始大规模改土归流)	清初,有“三藩”;平西王吴三桂(镇守云贵)、平南王尚可喜(镇守广东)、靖南王耿精忠(镇守福建)。1673年,清廷开始撤藩,“三藩”举兵反叛,至1681年,平息叛乱,铲除“三藩”。 清王朝与元相似,采用行省制,并与明末的总督巡抚制相结合,建立起稳定的省级政区和统一的省级政府。
---	------------------------------------	--

资料来源:《剑桥中国史》各卷(费亚清、刘广京,1985;崔瑞德,1990;崔瑞德、鲁惟一,1992;傅海波、崔瑞德,1998;牟复礼、崔瑞德,1992)、《中国通史》(白寿彝,2004)、《中国地方行政制度史》(周振鹤,2005)、《中国土司制度史》(龚荫,2012)、《宋史》(陈振,2003)、《隋唐史》(岑仲勉,2000)、《元朝史》(韩儒林,2008)、《明史》(南炳文、汤纲,2003)和《清史》(李治亭,2003)。

西汉削藩历经高帝、文帝和景帝,至武帝才告完成。第一阶段是剪除异姓王,代之以同姓王。高帝六年,刘邦稳定了自己的政权,开始逐个铲除异姓王,拆分原异姓王国,分封给自己的子弟。至高帝十二年,这一项工作基本完成,除保留异姓王中最弱的长沙王外,其余异姓王均被剪除,然后建立了九个同姓王国予以代之。⁹第二阶段自文帝开始,采用贾谊“众建诸侯少其力”之策,拆分同姓诸侯王国。文帝十六年,把疆域最大的齐国一分为七,建立了七个诸侯王国,又把淮南国拆分为三国。景帝即位,继续推行削藩政策,相继削夺赵国的常山郡,楚国的东海郡,并打算削夺吴国的会稽郡与鄣郡,引发七国反叛。平乱之后,各诸侯王国所领支郡悉数收归中央管辖,又分梁国为五国,王国总数达到25个。此后,王国地不过一郡,其人事权、行政权和财权也大为削弱,变成了与郡相同的地方行政区,王国名存实亡。削藩的第三阶段是武帝行推恩法,强制规定各王国有多少王子就须分封多少王子侯国,此后,绝大多数王国几乎封地以尽(严耕望,2002:10—30;周振鹤,2005:42—51)。

明代削藩始于建文帝。建文帝即位第一年,先后废周王朱橚、代王朱桂、湘王朱柏、齐王朱榑和岷王朱楙。接下来打算废实力最强大的燕

(接18页)任命,诸王领主只能任命副达鲁花赤。一年后,又取消诸王任命副达鲁花赤之权。但是,此举招致各宗王激烈反对,他们指责仁宗违背了成吉思汗与兄弟们共享天下的约定,也破坏了忽必烈定下的制度。仁宗迫于压力,于1317年取消了这些改革措施,再次允许诸王领主自辟达鲁花赤(傅海波、崔瑞德,1998:526—528)。此后,元代朝廷再也无力削藩,终元一代,均保留了某种程度的分封制。

9. 长沙王于文帝最后一年(公元前180年)死而无后,长沙国被撤销,所领三郡(长沙、桂阳、武陵)收归汉室。

王朱棣，引发朱棣反叛。经过三年战争，朱棣打败了建文帝，夺得皇位，改年号为“永乐”。朱棣登基后，也着手削藩，或削去藩王的护卫部队，或废为庶人。到永乐皇帝死时，由朱元璋建立的 30 支藩王护卫部队仅存 4 支。永乐之后，宣宗继位，又削去这 4 支护卫部队。此后，藩王在封域内既无兵权，也无行政权和财权，仅保留封号和食禄（牟复礼、崔瑞德，1992:283、397—398；南炳文、汤纲，2003:131—132）。

清代削藩始于康熙十二年（1673 年）。这一年，平南王尚可喜向朝廷提出撤藩，请求“归老辽东”。康熙随即批准。平西王吴三桂、靖南王耿精忠迫于无奈，也上表撤藩，要求告老还乡，康熙也“允王所请”。吴三桂大失所望，于 1673 年 11 月 21 日举兵反清，耿精忠、尚可喜随之响应。战争一直打到 1681 年 10 月，吴三桂、耿精忠和尚可喜相继败亡，“三藩”被铲除（李治亭，2003:559—573）。

所以，如果我们比较不同王朝的地方政治体制就可以发现，在王朝建立之初，地方政治体制的差异较大，而到了鼎盛时期，这种差异明显缩小。

2. 西南地区的“土司制”与“改土归流”

治理体制演变的第二个维度是在边疆和西南少数民族地区，地方行政体制的演变。

对于边疆和西南少数民族地区的治理，大致来说，秦汉之时，只能“因俗而治”，在郡之下设“道”，实际上是承认当地部族首领的统治（龚荫，2012:11—17、21—28）；唐宋之时，主要采取“羁縻”政策，听任各部族首领自行统治，仅赐予名号，令其朝贡，以示天下归附而已（余贻泽，1944:3—10；李世愉，1998:2—3；周振鹤，2005:364—381）。¹⁰在边疆和西南地区建立地方行政制度，始于元的土司制度，至明代，土司制度已大为拓展和完善。然而，清代自雍正四年开始，推行“改土归流”，土司制度又被逐渐废除，被郡县制取而代之（余贻泽，1944:158—178；李世愉，1998:41—102）。

相对于郡县制，“土司制”加大了地方分权，中央政府对各个土司的

10. 据《新唐书·地理志》记载，唐代在边疆地区共设置了 855 个羁縻府州。这些羁縻府州分三类：第一类是设置于唐边州都督府辖区之内，处于中央政府的统治之下，最后升为唐正州，或并入边州都督；第二类是一度处于唐统治之下，后来因部族强大或迁徙，逐渐脱离了唐中央政府的控制，建立了相对独立的政权，但仍与唐保持藩属关系；第三类是由于地域遥远，一开始就只是名义上归附于唐，实际上与唐一直保持着国与国之间的关系（刘统，1998:26、109—110）。

控制较弱,一般也不干预土司内部事务。“改土归流”则是加强中央集权,不但强化了对地方官员的控制,也使中央权威直接深入地区内部。

以下我们主要讨论西南少数民族地区的“土司制”及“改土归流”,忽略其他边疆地区,也忽略元代之前西南地区的治理方式。¹¹

(1)明代的土司制度

所谓“土司制度”,是指在西南地区和其他边疆地区,中央政府授权当地的部族首领统治民众,授予官职和头衔(习惯上称“土司”),并允许世袭。同时,又把这些土司纳入地方官员的管理和考核之中,以加强对土司的控制。所以,“土司制”有别于“羁縻制”,它不仅仅是赐封一个名号,羁縻其部族首领而已,还要绳之以“流官之法”(余贻泽,1944:42)。¹²

明代在西南地区设立的土司机构有两类。一类是宣慰使司、宣抚使司、安抚使司、招讨司、长官司等,其主官为武职,隶属兵部武选司,归各省都指挥使领导;另一类是土府、土州、土县,其主官为文官,隶属吏部验封司,归各省布政使领导(余贻泽,1944:20—22)。据龚荫(2012:134—137)统计,在明代,这两类土司机构共有1111家,其中,武职土司455家(不含土司卫所),文职土司656家。这些土司机构的世袭官员依官职确定品级,自从七品至从三品不等。¹³

明代对土司的控制有承袭、考核、安插流官等办法。承袭是指,当土司亡故,由其子侄承袭职位时,必须报各省都指挥使司和布政使司审查勘验,再报兵部与吏部批准。经批准后,应袭者须赴京授职,领取“号

11. 本文讨论的西南少数民族地区包括云南、贵州、广西、四川,以及湖南和湖北的部分地区。

12. 当然,实行土司制的前提条件是中央政府在军事上已稳定地深入到西南边疆地区,建立起有效的军事控制,否则,只能满足于羁縻不绝而已。这一条件在元代就已具备。元代在西南地区建立行省,加强军事控制,行省之下,设置宣慰司、宣抚司、安抚司、招讨司,及军民总管府、土府、土州、土县等地方行政机构,任用当地部族首领担任世袭地方官,并为此类“土官”的任命、管理、考核、承袭等设立制度。至此,唐宋的“羁縻制”演变为元代的“土司制”(余贻泽,1944:8—9)。明王朝沿袭元代“土司制”,并专门设置区别于流官的土司职衔,对土司的管理着重于驾驭和控制。所以,至明代,土司制度已大为扩展和完善,成为西南地区主要的地方行政制度(余贻泽,1944)。

13. 据《明史·职官志》记载,各土司机构主要官员的品级如下:1. 武职土司:(1)宣慰使司:宣慰使,从三品;同知,正四品;副使,从四品;(2)宣抚使司:宣抚使,从四品;同知,正五品;副使,从五品;(3)安抚使司:安抚使,从五品;同知,正六品;副使,从六品;(4)招讨司:招讨使,从五品;副招讨,正六品;(5)长官司:长官,正六品;副长官,从七品。2. 文职土司:军民府(土府)、土州、土县,设官及品级同内地府、州、县。

纸”(任命书)。¹⁴对土司的考核分文职与武职两类。文职土司如土知府、土知州、土知县等,由各省布政使司和按察使司考核,三年一考,视考绩决定奖惩;武职土司须定期向省都指挥使司汇报情况,受其监管,并听其调遣指挥(余贻泽,1944:28—29;龚荫,2012:146—150)。¹⁵在土司机构内安插流官一般是安插佐贰官,协助土司办理行政事务,也就近监视土司行迹。如宣慰使司等“经历”一类官职一般都由流官担任,土府、土州、土县的佐贰官大多也由流官充任(李世愉,1998:16)。

因此,明代对西南地区的治理并非拱手付诸世袭土司了事,而是纳入地方行政系统,建立对土司的监督、考核和控制办法,此所谓“虽云土司,仍治以流官之法也”(余贻泽,1944:42)。从这个意义上说,明代的“土司制”符合周黎安(2014)提出的“行政发包制”的主要特征。

(2)清代“改土归流”

清初,因循明制,继续实行土司制度,同时,完善了关于土司的承袭、考核、升降等办法(余贻泽,1944:38—42)。清代土司制度的一大变化是,自雍正四年(1726年)开始,大规模推行“改土归流”。¹⁶

所谓“改土归流”,就是废除土司的世袭统治权,将其领地重新划分,设置新的府、州、县,由中央政府任命流官管理。¹⁷雍正之后,各朝继

14. 为了防止出现承袭争端,明廷规定,土司须预先把应袭子侄姓名上报各省都指挥使司、布政使司和按察使司,再转报兵部和吏部备案。当土官亡故,于呈请袭职之际,各省派员查验应袭之人的身份,及取得宗支图谱和邻舍保结(余贻泽,1944:22)。明廷并非无条件地准予承袭,皇上经常在土司请袭文书上批示:“姑准任事”“准袭,不世袭”“不世袭,若不守法度时拿了废了”,以此警告土司,使其诚惶诚恐,唯命是从(李世愉,1998:15)。

15. 如对文职土司的考核分三种结果:平常者,复职;称职者,于官钱内量加赏赐复职;不称职者,降一级于缺官衙门补用。无论文职土官还是武职土司,立有军功或有重大功绩者,有升级等奖励;犯罪者受相应处罚。实际上,明廷对土司犯罪,除反叛等重罪外,一般都从轻发落,或者允许以钱物赎罪,以示朝廷恩威(龚荫,2012:148—150)。

16. 明代就已针对叛乱的大土司实行“改土归流”。但是,明代“改土归流”不是一项持续推行的政策,而是作为惩罚土司叛乱的一种手段,其实施范围有限(李世愉,1998:31—33)。而且,明代已“改土归流”的部分地区,因受土民叛乱和财政约束,又“改流复土”,重设土司。雍正四年(1726年)二月二十四日、三月二十日、四月九日、六月二十日,云南巡抚兼云贵总督鄂尔泰连续上疏,奏请改流。雍正帝大力支持,并委其主持,在云南、贵州、广西、四川、湖广等省开展大规模的“改土归流”(李世愉,1998:37—41)。

17. 据李世愉(1998:59)统计,雍正一朝共革除土司220家(不包括土司下属的土目等小土司),其中,贵州15家,云南17家,广西10家,四川69家,湖广109家。曾经雄踞一方的大土司基本上被革除殆尽,如云南镇沅、丽江、乌蒙、东川和镇雄诸土府,广西泗城土府、(转下页)

续推行“改土归流”。至乾隆末期,湖广已无土司,贵州剩百余家小土司,且处于府、州、县管辖之下,云南、广西保留的土司主要位于边境,用于应对外患(李世愉,1998:104—105)。至清末,全国仅存土司约400家(包括土弁、土屯),且都是小土司,曾经掌管一府一州的大土司不复存在(龚荫,2012:188)。

3. 省级政区从兴废不定到逐渐稳定

治理体制演变的第三个维度是省级政区和省级政府的兴废与稳定。

中国因幅员辽阔,历代王朝在设置地方政府上都遇到一个左右为难的问题:在郡之上,是否设立更大的省级政区,或者,是否建立统一的省级政府?为难的原因是,如果设立省级政区,就意味着加大地方分权,省政府的权势可能过重,造成外重内轻,甚至有尾大不掉之虞;如果不设立省级政区,因为郡级政府偏小,地方统治力量不足,遇到大规模社会动乱或外患,就难以担当镇守一方之责。因此,在中国历史上,自秦至清,省级行政区或统一的省级政府时兴时废,难以稳定(周振鹤,2005)。然而,在处理这一问题上,汉人政权和游牧民族入主中原建立的王朝表现出明显差别(丁昆健,1977)。我们从分析这两者之间的差别入手。

(1) 秦至清省级政区的演变

表4列出了中国历史上主要王朝地方行政层级的演变。其中,汉人建立的王朝有八个,分别为秦、西汉、东汉、西晋、隋、唐、北宋、明;游牧民族建立的王朝有两个:元和清。我们不难发现,汉人建立的王朝有一个明显特征,就是在王朝初期和稳定期,均避免设立省级政区,或者,避免设立统一的省级政府,但是,到了王朝末年,因地方叛乱加剧,往往被迫设立省级政区,或建立统一的省级政府,如东汉末年的州,唐后期的方镇,明末的总督巡抚辖区,均是如此。所以,如果我们只考察汉人王朝,就可以观察到三个周期性的循环波动。第一个周期是秦至东汉末年,地方行政层级从郡县二级制演变成州郡县三级制;第二个周期是隋至唐后期,重复了第一个周期过程,重新从郡县二级制演变成方镇郡

(接上页)东兰和龙州土州,四川酉阳宣慰司和天全六番招讨司,湖广永顺、保靖、桑植、容美宣慰司和施南宣抚司等,均被革除。在被革除的土司领地上,重新设置行政区划,共开设14个新府(包括直隶州),42个厅,10个州和27个县(李世愉,1998:60、103—106)。

县三级制；第三个周期是北宋至明末，从不设立统一的省级政府到形成统一的省级政府（总督巡抚辖区）。然而，我们考察游牧民族入主中原建立的王朝，即元和清，则不存在这种周期性循环。他们在统治中国伊始，就采用大行政区的行省制，建立统一的省级政府，直至王朝崩溃，均无大的改变。

表 4：清地方行政层级的演变

朝代	省级政区	郡级政区	县级政区
秦	—	郡	县、道
西汉、东汉前期	—	郡、王国	县、道、侯国
东汉末年	州	郡、王国	县、道、侯国
西晋	州	郡、王国	县、侯国
隋、唐前期	—	州（郡）	县
唐后期	方镇（道）	府、州	县
北宋	路（按路分设四个平行的省级政府）	府、州、军、监	县、军、监
元	行省	府、州	县
明	省（按省分设三个平行的省级政府）	府、州	县
明末	总督、巡抚辖区	府、州	县
清	省	府、厅	县、州、厅

资料来源：《中国地方行政制度史》（周振鹤，2005：81）。

（2）汉人政权与省级政区的周期循环

汉人政权在设立省级政区上表现出的周期循环又分两种类型。第一种类型是，在北宋之前，中央政府的初衷是在郡之上只设监察区，避免设立省级政区。但是，一旦国家出现内乱或外患，功能单一的监察区就会逐渐演变成集兵权、财权和行政权于一体的省级政区。此时，地方割据局面逐渐形成，郡县制开始瓦解，王朝也在一步一步走向崩溃。

秦统治中国采用的是郡县二级制。西汉继承秦制，继续采用郡县二级制，有 100 多个郡级政区，统辖 1 500 多个县。¹⁸ 为了便于监督数量庞大的郡县，汉武帝分全国为 14 部，作为监察区，每部设刺史一人，其职责是检察地方长官的行为。¹⁹ 此种办法避免了在郡之上设立省级政区，但不能解决一个问题：遇到内乱或外患之时，郡的力量偏小，而监察区又不能发挥统筹地方财力、人力和兵力的作用。西汉末年，民间叛乱蔓延全国，导致王朝倾覆，就与地方统治力量偏弱有关。东汉继续沿

18. 西汉末年，有 103 个郡级政区（19 个王国和 84 个郡），统辖 1 587 个县（周振鹤，2005：47）。

19. 京师周围诸郡归司隶校尉部所辖，其他郡国分属 13 个刺史部。

用西汉的办法,在郡之上只设监察区,改名为州。然而,东汉末年,规模巨大的黄巾军起义席卷华北,已非郡太守所能抵挡,朝廷不得已派出重臣出任各州州牧,授予兵权、财权和行政权,与农民军对抗。这样一来,原本作为监察区的州就转变成郡之上的一级政区。黄巾军起义被扑灭了,但各地的州牧也成了事实上的诸侯,东汉王朝遂亡于诸侯割据。

隋唐重新出现与两汉相似的局面。隋和唐前期重建了郡县二级制。贞观十三年(公元639年),唐有358个州,统辖1551个县(周振鹤,2005:65—66)。对中央政府来说,直接管理300多个州是非常困难的事情。²⁰为此,唐仿效西汉的刺史制度,分全国为十道(玄宗时期改为十五道),每道由中央政府派出巡察使(后改名按察使、采访使)监察州县官员的行政。然而,安禄山叛乱打破了这种行政体制。为了组织平叛,朝廷在内地遍设方镇。两年间,全国共设置了40余个方镇,任命了一大批集军权、财权和人事权于一身的节度使。安禄山叛乱被平定后,方镇与道已经合二为一,成为州之上的一级政区,逐渐控制了地方政权,故有“藩镇”之称。此时,唐王朝日渐式微,无力削藩,最终亡于藩镇割据和内战(崔瑞德,1990:704—708;周振鹤,2005:67—70)。

第二种类型是自北宋开始,设立省级政区,但避免设立统一的省级政府。北宋征服南方各地方政权之后,有300余州,统辖1200余县。²¹北宋接受前朝的教训,既在州之上设立路级政区,又把路级政府一分为四,建立平行但相互牵制的四个路级政府,分别为转运使司(主管财政)、提点刑狱司(主管司法)、安抚使司(主要设在边疆,主管军务)和提举常平司(主管农田水利和赈灾),以加强中央对地方的控制。四个路级政府均有监督州县官之责,但彼此独立,且管辖区域不尽相同。即使有两司的路一致,其治所(行政中心)也可能不在同一地(周振鹤,2005:71)。这种办法是把中央垂直管理延伸到地方高层政区,路一级的行政支离破碎,离开中央政府就无法协调和整合。然而,这种办法也不成功,仍然没有解决地方统治力量不足的问题:遇到内乱或外患之

20. 据说,唐太宗把300多位州刺史的名字写在卧室屏风上,以方便检查他们的政绩(周振鹤,2005:66)。

21. 北宋统县政区有州、府、军、监四种,以州为主,府为特殊地位的州,军为下州,监原为矿区,后统县为下州。徽宗政和元年(1111年),有州243个,府19个,军50个,监3个。宣和四年(1122年),有州243个,府38个,军52个,监4个,县1210个(周振鹤,2005:113—114)。

时,分散的、彼此牵制的四个路级政府发挥不了统筹地方财力、人力和兵力的作用。所以,终宋一代,其对外御敌和对内安民的能力都很弱,内忧外患不止,“敌至一州,则一州破;至一县,则一县残”(《宋史·文天祥传》)。

明王朝改进了宋代的办法,在府县之上设统一的省级政区,但是,各省分设三个省级政府——布政使司、都指挥使司和按察使司——分掌民政、财政、军事和司法监察。三司在地方上三权分立,互不统属,都直属于中央政府。²²这种体制同样不利于应对地方事变。所以,自洪熙宣德年间(1425—1435)开始,或因边患加剧,或因地方叛乱,朝廷陆续派出中央大员赴各地,以总督或巡抚之名,集所督所抚地区的军务、吏察、民政于一身,以应对边疆或地方事变。²³不过,在明代前期和中期,总督巡抚之制并未稳定,通常因地方有事而设,事平则可能被裁撤。²⁴

22. 洪武九年(1376年),朱元璋废元的行省制,改行省为布政使司,共设南北二京及十三布政使司;其他两司与布政使司的辖区基本一致,但也不尽然,在行政区划上有相互交错之处(周振鹤,2005:128、187)。

23. 巡抚之名起于洪武二十四年,朱元璋命懿文太子巡抚陕西。不过,关于明代巡抚的设立时间有三种说法:一是认为永乐十五年(1421年),永乐帝派遣大臣巡行天下,是巡抚设立之始;一是认为洪熙元年(1425年),洪熙帝死后不久,宣德帝派遣胡桷、叶春巡抚直隶及浙江诸郡,为巡抚之始;一是认为宣德五年(1430年),宣帝派遣赵新、于谦等六人巡抚地方,为巡抚之始(张哲郎,1995)。

明代总督的设置主要是为了应对边患和地方叛乱。如嘉靖二十七年,因苗患,设四川、湖广、贵州、云南等处总督,四十二年罢;嘉靖二十九年,因边患加剧,置蓟辽总督,辖顺天、保定、辽东三巡抚;天启元年,因土司奢崇昭反,设川、湘、云、贵、广西五省总督(傅宗懋,1963:5)。

24. 明代巡抚的设置、裁撤与复置,大致分五个时期:第一时期是宣德五年(1430年),设立山西、应天、山东、河南、浙江、江西、湖广等七巡抚。这一时期巡抚之设置,非为军事上之需要,主要是管理税粮、整理农事、救济灾荒、安抚百姓。第二时期是宣德十年(1435年)至正统十二年(1447年)。宣德十年(1435年)和正统元年(1436年),为了加强边疆防御及粮饷供应,在北方边地设置辽东、宣府、大同、陕西、宁夏、甘肃等六巡抚。然而,在正统四年(1439年),又裁去山东、浙江、江西、湖广巡抚,正统十二年(1447年)再裁撤山西、河南巡抚。第三时期是正统十四年(1449年)至天顺二年(1458年)。正统十四年(1449年)和景泰元年(1450年),北方有土木堡之变,蒙古也先入寇,南方有叶宗留、邓茂七、黄萧养之乱,明廷在北方设顺天巡抚,在南方设广东、广西、贵州巡抚。及至事态平息,天顺元年(1450年),朝廷下令裁撤天下所有巡抚。然而,一年后,朝廷又相继恢复各地巡抚。第四时期是正德二年(1507年)至正德五年(1510年),宦官刘瑾专权,裁去顺天、保定、山西、应天、山东、河南、江西、鄱阳、云南、贵州等十巡抚。正德五年(1510年),刘瑾伏诛,被裁撤的巡抚又相继恢复。第五个时期是天启元年至崇祯十年,为抵御满人进犯和镇压各地流寇,设置登莱、屯田、山永、密云、安卢、昌平、承德等七巡抚;废置已久的巡抚,如天津、通州、偏沅巡抚,也在此时期复设(张哲郎,1995:6—17、166—176)。(转下页)

然而,到明代后期,督抚之制逐渐稳定下来,总督和巡抚逐渐成为地方最高军政长官(其中,巡抚以民政为主,兼理军务;总督以军务为主,兼理民事,并节制巡抚),总督巡抚辖区也逐渐成为实际的地方高层政区(谭其骧,1987;靳润成,1996:3—11)。²⁵

总之,一般来说,在中国历史上,在开国之初和稳定时期,汉人建立的王朝均避免设立省级政区,或避免设立统一的省级政府。但是,形势比人强,到了王朝末年,内乱和外患加剧,却又不得不设立统一的省级政区和省级政府。

(3)游牧民族建立的中原王朝与行省制

在统治地方的策略上,游牧民族建立的中原王朝迥异于汉人王朝,他们一开始就采用大行政区的行省制(丁昆健,1977:1—3,249)。

元之前,北方游牧民族曾数次大规模进入中原,虽未统治整个中国,但也建立了多个中原王朝,行省制度即起源于这些游牧民族统治中原所采用的模式。北魏立足中原,仿汉人郡县制,在征服地区设立行台省,统辖州、县,以统治汉人(严耕望,2007:799、806—810)。²⁶北齐继承了北魏的行台制,在全国遍设行台省,行台省成为地方最高行政机构(严耕望,2007:810—815)。²⁷唐亡之后,北方游牧民族再次大举进入中原,建立政权,其统治方式也采用类似的行省制。辽代地方高层政区是五京道,设置五京宰相府管理道内一切行政事务(丁昆健,1977:18—21)。²⁸金征服辽,在汉人地区设置行台尚书省,简称“行省”,先后设置十三行省,分别为河南行省、宣德行省、抚州行省、西京行省、大名行省、

(接上页)明代总督的设置更是置废无常,视当时各地局势而定。如云南总督始置于正统六年,为镇压云南麓川土司起事而设,约辖云南之地;正统七年五月罢,八月复置,九年复罢,十三年复置,十四年又罢。贵州总督,为镇压贵州苗民叛乱而设,始置于正统十四年,辖贵州布政使司及湖广布政使司辰州府与贵州接壤之地,景泰四年罢。河南湖广总督,为镇压明末农民叛乱而设,始置于崇祯十六年,辖河南、湖广之地,崇祯十七年罢(靳润成,1996:130—146)。

25. 明代先后设置了36个巡抚,分别为:顺天、辽东、保定、宣府、大同、山西、陕西、延绥、宁夏、甘肃、凤阳、应天、山东、河南、浙江、江西、南赣、福建、湖广、鄱阳、四川、松潘、云南、贵州、广西、广东、登莱、偏沅、山永、天津、密云、安卢、昌平、通州、承德和屯田(张哲郎,1995:318)。

26. 北魏未在全国设置的行台省有:关西行台、并州北道行台、晋州行台、冀相定等州河北行台、荊州行台、豫州行台、徐州行台(严耕望,2007:806—810)。

27. 北齐在全国设立的行台有:河南道大行台、并州大行台、朔州行台、晋州行台、建州行台、幽州东北道行台、河阳行台、豫州行台、徐州东南道行台和扬州行台(严耕望,2007:810—815)。

28. 辽代设置的五京宰相府分别为上京宰相府、东京宰相府、西京宰相府、中京宰相府和南京宰相府(丁昆健,1977:18—21)。

辽东行省、河北山东行省、陕西行省、河东行省、徐州行省、京东行省、卫州行省和南京路行省(丁昆健,1977:32—42)。

元征服金和南宋之后,仿照金的行台尚书省制,将中国分成十一大行政区,其中,大都周围的“腹里地区”由中书省直辖,其余十大行政区分别设置十个行中书省(简称“行省”),统辖省内财政、行政、军事等事务。²⁹《元史·百官志》谓:“行中书省……掌国庶务,统郡县,镇边鄙,与都省为表里”,“(行省)凡钱粮、兵甲、屯种、漕运、军国重事,无不领之”(李治安,2011:924、930—931)。所以,元代行省犹若控制和统治中国的十大军区,又兼为地方最高行政机构(李治安,2011:1—2)。³⁰

清王朝统治中国伊始,即把明代后期的总督巡抚制和省级政区结合起来,形成与元相似的行省制。康熙初年,把明代两京十三布政使司改为18省,巡抚辖区调整到与省完全一致,原则上一省设一巡抚,督抚正式成为地方最高军政长官。³¹总督职权包括地方所有事务,并节制巡抚,所谓“总督统辖一方文民军民,为一方保障”,“总督掌厘治军民,综制文武,察举官吏,修饬封疆”。巡抚则是一省行政首脑,掌考察布按诸道,及府州县官吏的称职与不称职者,用兵则督理税粮,故“一省之事,凡察吏安民,转漕裕饷等,皆统摄于巡抚”(傅宗懋,1963:96—99)。³²清

29. 元朝设置的十个行中书省是河南行省、陕西行省、辽阳行省、四川行省、甘肃行省、云南行省、岭北行省、江浙行省、江西行省和湖广行省(李治安,2011:1—2)。

30. 元代行省掌本省兵马。元代军制分中央军与地方军:镇戍中原和漠北的蒙古军和探马赤军,直属于朝廷枢密院;镇戍淮河以南的汉军诸万户及新附军,由行省管辖。另外,行省兵权还包括征兵、养兵与练兵之权。各省驻军之粮食供应,军人之生活照顾,军事训练之督查,军纪之维持和执行,军人之考绩与功赏,均属行省的职权范围。但是,行省的人事权较弱,地方官的任用主要由中书省和吏部负责,最后由皇帝定夺。到元末,元廷向行省下放便宜行事之权,行省长官才获得任命本省地方官员的权力,而且还获得指挥军队的权力(丁昆健,1977:179—180、239—240;李治安,2011:666、930—932)。

31. 清代原则上一省设一巡抚,但也有例外。如甘肃不设巡抚,由陕甘总督兼管;直隶、四川只设总督,不另设巡抚。所以,清代定制是设15巡抚,其他3省由总督兼管。清代一般是每二三省设一总督,共设8总督,分别为直隶、两江、闽浙、陕甘、湖广、两广、四川和云贵诸总督。但是,8总督并未覆盖18省,山西、山东、河南三省只设巡抚,不受总督节制。光绪十年(1884年)和十一年(1885年),增设新疆台湾两巡抚,分别隶属于陕甘总督和闽浙总督。光绪三十二年(1906年)增设奉天、吉林、黑龙江三巡抚,同时设置东三省总督(周振鹤,2005:192—193)。

32. 总督和巡抚在其辖区内均有一定的军权。清代兵制是以旗兵屯驻京师,以绿营兵隶督抚提镇,分驻各省。总督于辖下各省绿营有统帅权,总督所辖之绿营为督标。巡抚也管辖本省一部分绿营,称抚标,兵丁多者二千余名,少者一千余名,用于维持治安和搜捕匪寇(傅宗懋,1963:96—99)。

末,政治权力逐渐下移到各省,督抚堪称各省之“副王”,清廷担心地方割据之再现,有削弱督抚财权与兵权之举(胡春惠,2001:1—21)。但是,督抚制度仍然保持下来了,清廷通过控制军权和人事权尚能指挥和调度各省督抚。³³所以,终清一代,一直依靠行省制和督抚制统治整个中国。³⁴

四、集权与分权的演变:“帝国的治理逻辑”与“行政发包制模型”的解释

在讨论“风险论”的解释之前,我们先考察“帝国的治理逻辑”和“行政发包制模型”的解释能力。我们指出,这两种理论都不能完全解释前述中国历史上集权与分权的重大演变,对这些演变只能给出部分解释。

我们分别从两个层面——理论的适用范围及在适用范围内的解释能力,对“帝国的治理逻辑”和“行政发包制模型”进行考察。从理论的适用范围来说,这两种理论都把某些类型的集权与分权的演变排除在解释范围之外。首先,“帝国的治理逻辑”与“行政发包制模型”有一个共同的假设前提,即,假设中央政府有能力实行政治集权,故在推行郡县制上就不受政治约束的限制。所以,这两个理论都把分封与削藩排除在解释范围之外。其次,由于“帝国的治理逻辑”是在郡县制的框架内,解释中央集权与地方分权的动态变化,因此,“土司制”和“改土归流”不在其解释范围之内,只有省级政区的兴废才属于其解释范围。第三,“行政发包制模型”主要讨论中央政府与地方政府的行政运作机制,此种讨论无需局限在郡县制的框架内,只需假设中央政府在政治上有能力控制地方政府即可。因此,“行政发包制模型”应该把“土司制”和“改土归流”纳入其解释范围,因为“土司制”是一种特殊类型的“行政发包制”,“改土归流”则是用另一种“行政发包制”取而代之。基于同样的原因,省级政区的兴废和稳定也应归入“行政发包制模型”的解释范围。

33. 光绪三十三年七月,清廷把权势最大的两位总督调入北京,任军机大臣,即证明这一点(傅宗懋,1963:203—205)。

34. 清王朝并未亡于地方割据,而是亡于宪政改革失败和汉民族主义运动兴起。辛亥革命爆发后,一个半月内,有十五个省宣告脱离清廷统治。不过,这一次各省宣告独立和自治不同于历史上军阀割据,它不是由各省督抚主导的,而主要是由各省士绅组成的咨议局发起和推动的。在宣告独立的十五省中,有十省是直接由咨议局发起独立,其他省则是在咨议局参与和推动之下,发起独立(侯宜杰,2011)。

从“行政发包制模型”来看，设不设省级政区，或者建不建统一的省级政府，反映了中央政府对行政发包对象的选择：是按大行政区发包，还是按较小的行政区发包。

然而，在上述解释范围之内，这两种理论都不能对前述集权与分权的演变作出完全解释，只能进行部分解释。我们先从对“土司制”和“改土归流”的解释开始。

“土司制”属于“行政发包制模型”的解释范围，而且，“行政发包制模型”也可以解释元明两代在西南地区推行“土司制”的原因。这是因为，中央政府若要直接统治西南少数民族的部落民众，其行政成本非常高，而“土司制”则最大限度地降低了中央政府的行政成本，同时又能基本控制土司的代理风险。但是，“改土归流”是“行政发包制模型”难以解释的现象。相对于“土司制”，“改土归流”加强了中央集权，降低了中央政府的代理风险，却增加了中央政府的行政成本和财政负担。因此，对中央政府而言，“改土归流”包含着目标上的冲突：它虽然降低了中央政府的代理风险，却增加了行政成本。面对这种目标冲突，中央政府如何做决策，这是“行政发包制模型”所不能明确推断的。所以，“行政发包制模型”不能解释清代为什么大规模推行“改土归流”。

再从省级政区的兴废来说，它属于“帝国的治理逻辑”和“行政发包制模型”的解释范围。在这一个维度上，汉人政权所表现出的周期性循环体现了周雪光（2014）揭示的“权威体制与有效治理之间的深刻矛盾”。但是，游牧民族建立的中原王朝为什么一开始就采用行省制，这是“帝国的治理逻辑”所不能解释的现象。此外，清以后建立的汉人政权，如中华人民共和国，打破了这种周期循环，建立起稳定的省级政区和统一的省级政府，其原因也难以用“帝国的治理逻辑”来解释。

此外，我们再从“行政发包制模型”的观点来看，汉人政权在建立初期和稳定期，郡县之上只设立监察区，避免设立省级政区，符合模型的推断，因为这种策略既降低了中央政府的行政监督成本，又降低了中央政府的代理风险。然而，到王朝末年，社会动乱加剧，中央政府不得不设立省级政区（或建立统一的省级政府），这是“行政发包制模型”不能解释的，因为设立省级政区增加了中央政府的代理风险，却又未必能降低其行政监督成本。

我们把上述讨论总结如下：第一，“帝国的治理逻辑”不讨论分封与

削藩,也不讨论“土司制”与“改土归流”,它可以解释历史上汉人政权在设置省级政区上的周期循环现象,但不能解释游牧民族建立的中原王朝为什么不存在此种周期循环,也不能解释清代以后建立的汉人政权为什么打破了此种周期循环;第二,“行政发包制模型”也不讨论分封与削藩,它可以解释元明两代为什么推行“土司制”,也可以解释汉人政权为什么避免设立省级政区,但不能解释清代为什么推行“改土归流”,也不能解释历史上汉人政权为什么在设置省级政区上表现出周期性循环。

五、集权与分权的演变:“风险论”的解释

“风险论”与上述两种理论的一大区别是,它的解释范围更宽。“风险论”的解释对象是集权国家的治理体制及演变,因此,它可以把中国历史上集权与分权的演变都纳入其解释范围。另一个区别是在解释逻辑上。“风险论”的解释逻辑是把集权与分权的演变归结为下述两种原因:一种原因是约束条件的变化,即中央政府在处理集权与分权关系上,受制于某些约束,当这些约束减弱之后,中央政府将着手调整集权与分权关系,以降低社会风险或代理风险,这就带来集权与分权的演变;另一种原因是社会风险和代理风险的相对变化,这种相对变化将促使中央政府调整集权与分权的关系,以控制相对较高的社会风险或代理风险。当社会风险上升,成为中央政府需要应对的主要威胁时,就将迫使中央政府加大地方分权,以控制社会风险;反之,如果代理风险变得更严重,将促使中央政府加强中央集权,以控制代理风险。我们将证明,这种观点能够解释中国历史上集权与分权的重大演变。

(一)分封与削藩:政治约束的变化

中国历史上有一种传统观点,认为分封制与郡县制各有利弊,所谓“救土崩之难,莫如建诸侯;削尾大之势,莫如置守宰”(《新唐书·宗室列传赞》)。也就是说,分封制有利于控制民众反叛,却留下地方割据的隐患;郡县制有助于防止地方割据,却可能无力镇压地方叛乱。故“封建宜于草昧艰难之时,而郡县宜于承平无事之日”。³⁵也就是说,统治者需要根据实际情况,权衡社会风险和代理风险的相对高低,适时地采用

35. 参见:(宋)李纲,《论封建郡县》,载《梁溪集》卷147。

分封制或郡县制，或者，适时地在这两种体制之间进行转换。这种观点即是从降低统治风险的角度评价分封制与郡县制的利弊。不过，这种观点认为统治者有能力自由地选择治理体制，忽略了他们所面临的约束条件。事实上，统治者往往没有这种自由选择能力。“风险论”则认为，导致统治者在王朝建立初期采用某种程度的分封制一定是受制于某种约束，其中，最主要的是政治约束。这意味着，当政治约束减弱之后，统治者必定谋求削藩，以消除分封对皇权的威胁。

王朝初立之时，往往需要依靠军事和政治上的同盟者，对付共同的敌人。此时，如何安抚和控制这些同盟者，就成为统治者及中央政府面临的一大政治约束。在这种情况下，如果中央政府全面推行郡县制，就会遇到这些同盟者的强烈抵制。例如，在军事同盟者实际控制的地区，中央政府如果强制推行郡县制，就会激起他们举兵反叛，西汉初年就面临这种局面。即使军事同盟者尚未控制特定地区，如果他们拥有足以影响政权的强大势力，也可能会迫使统治者用分封的办法满足他们对权力和利益的要求，否则，他们就可能会另立新君，这是西晋和元所面临的政治局面。还有一种情况是，即使一个王朝在开国时有能力控制所有的军事和政治集团，但如果面临强大的外敌威胁，需要在边疆设置军事重镇抵御外敌时，为了防范边疆将领反叛，也可能需要在边疆要地分封皇家子弟，以牵制和监督手握重兵的边疆将领，这是明代面临的局面。

然而，无论当初出于何种目的实行分封制，一旦政治约束减弱，中央政府必定谋求削藩。西汉、明、清三代均为强大王朝，当其政权稳定下来之后，政治约束也就显著减弱了，所以能成功削藩。西晋和元未能削藩，其原因都是政治约束一直较强。西晋皇室较弱，在政治上和军事上依赖宗室诸王的支持，所以无力削藩。元的统治集团主要是草原贵族，他们许多人在草原上拥有封地或封国，这是元的统治者无法完全控制的力量，所以，元削藩也不成功。

（二）“土司制”与“改土归流”：统治风险与财政约束的变化

对中央政府而言，“土司制”有一大弊端，那就是驾驭和控制土司的难度较大。土司原则上是世袭的，而且在其领地内拥有财政权、司法权和人事权，大土司还拥有自己的军事武装（所谓“土兵”），所以，土司有可能叛乱，危害地区稳定（龚荫，2012：153—156）。既然如此，为什么明王朝愿意承受这种较高的代理风险，继续采用土司制度？

1. 明代推行土司制度的原因

从军事上说,明代中央政府已有能力在西南地区推行郡县制,即明代采用“土司制”不是受制于政治约束。³⁶明代实行“土司制”,主要有两个原因:第一是较高的社会风险,所谓“蛮夷之性”;第二是财政约束。

所谓“蛮夷之性”,是明代官员对西南少数民族特性的概括,指这些部族民众尚未被汉化,其礼俗习惯、宗教信仰、语言文化等,均与汉地殊异,加上聚族而居,恃险为患,因此,难以驯服。嘉靖时总督两广的王守仁(王阳明)说得最明白:“盖蛮夷之性,譬犹禽兽麋鹿,必欲制以中土之郡县,而绳之以流官之法,是群麋鹿于堂室之中,而欲其驯扰贴服,终必触樽俎,翻几席,狂跳而骇掷矣。故必放置闲旷之区,以顺适其犷野之性。今所以仍土官之旧者,是顺适其犷野之性也”(余贻泽,1944:33)。王守仁的话清楚地表明,治理“蛮夷之性”的民众,若用郡县制,则蕴含着很高的社会风险,“土司制”有助于降低此种社会风险,所以,宜用“土司制”。³⁷

蛮夷之性也制约着明代推行“改土归流”。如广西上恩州,“洪武初,土官黄中荣内附,授知州。子孙叛服不常。弘治十八年改流官,属南宁府。……嘉靖元年,都御史张岩言:上恩州本土官,后改流,致土人称乱,宜仍其旧,选择土吏之良者任之。议以为然,仍以土官袭”(《明史·土司列传》)(余贻泽,1944:159—160)。广西南丹土州设置不久,土知州莫金反叛被诛,明廷废土州置卫,后因其地多瘴,继而苗蛮作乱,复置土州,以金子莫禄任之(李世愉,1998:34)。

如果仅仅是“蛮夷之性”,而没有财政约束,中央政府也不必非用“土司制”不可,郡县制照样可以治理蛮夷之地。但是,在蛮夷之地按郡县制来治理,必须建立强有力的地方政府,还需要派驻相当数量的军

36. 如清人师范在总结明初的情况时说:“(在西南地区)以付(友德)、沐(英)之威,非不能尽蛮荒而郡县之”(转引自李世愉,1998:35)。

37. 王守仁的观点代表了明代君臣一种普遍认识。如“洪武二年,行省臣言:庆远府地接八番溪峒,所辖南丹宜山等处,宋元皆用其土酋,安抚使统之。天兵下广西,安抚使莫天潢首来款附。宜如宋元制,禄用以统其民,则蛮情易服,守兵可减。帝从之”(《明史·列传》卷三百十七)。又如,正统四年(1439年),南丹土官莫祜奏:“宜山等县,流官所治。溪峒诸蛮不时出没。原其所自,皆因流官能抚宇附之良民,而溪峒诸蛮恃险为恶者,不能控制其出没。每调兵剿捕,各县居民与诸蛮结纳者,又先泄露军情,致贼潜遁。授彼土官,彼能置首目使其风化。帝曰:以蛮攻蛮,古有成说。今莫祜所奏,意甚可嘉”(《明史·列传》卷三百十七)。

队,防止地方叛乱。然而,若要做到这些,就要依赖于中央政府的征税能力和调拨财政收入的能力。如明人王廷相所言,“设流官必建城池,有城池必须军守,有军守必须粮食,此事势必然而不可易者也”(李世愉,1998:36)。如果中央政府缺乏此种财政能力,也就难以按郡县制实行统治。³⁸“土司制”节省了中央政府的财政支出,也降低了地方行政成本。土司作为部族首领,世居其地,世长其民,其征税成本和统治成本均较低,无需中央政府提供财政支持,甚至每年还向中央政府缴纳一定的贡赋(龚荫,2012:150—153)。故谓土司“完粮赋而不食俸禄,听征调而不用军饷”(李世愉,1998:35)。所以,明代采用“土司制”的另一个原因是,中央政府受制于财政约束,而“土司制”降低了行政成本,使中央政府绕开了财政约束。³⁹

总之,明王朝统治西南地区土著部族,既面临较高的社会风险,同时又受制于财政约束,这就限制了采用郡县制,只能退而求其次,沿用“土司制”。因此,余贻泽(1944:14)认为,土司制度是在中央政权与边疆部族组织之间,既形成政治统一,又缓和冲突,所形成的一种地方行政制度。他认为,这种制度在明代得以稳定和扩张,主要是出于以下原因:(1)(中央政府)以蛮治蛮之策;(2)如以流官统治,则言语不通,又兼交通艰难,常引起误会纠纷,加之地无所出,郡县之无益,不若仍由其土司统治;(3)土族首领自知力不足以敌中国,为保存实力起见,也愿上贡称臣(余贻泽,1944:14)。

当然,“土司制”增加了中央政府的代理风险。所以,有明一代,朝廷在西南用兵不少于东北(余贻泽,1944:32—35)。⁴⁰为防土司反叛,明代主要采取三项策略:一是众建诸蛮,把大土司分成若干小土司,以削

38. 三国时期,诸葛亮征南蛮孟获,不建郡县而采用羁縻之制,即指出了这个道理:(征服后)“若留外人(意指派流官治理),则当留兵;兵留则无所食,一不易也。加夷新伤破,父兄死丧,留外人而无兵者,必成祸患,二不易也。又夷素有废杀之罪,自嫌孽重,若留外人,终不相信,三不易也。今欲使吾不留兵,不运粮而纲纪粗定,夷汉粗安故耳”(余贻泽,1944:6)。

39. 财政约束也限制了明代“改土归流”。如广西思恩土司叛乱,乱平后仍设土司,其原因之一即是简省兵费。对此,王守仁的议论最有代表性:“思恩未设流官之前,土酋岁出兵三千,听官征调;既设流官,我反岁遣兵数千防戍。即此一事,利害可知。且思恩自设流官以来,十八九年之间反复五六起,前后征剿,曾无休息。不知调集军兵若干,费用粮饷若干,杀伤良民若干。朝廷不能得其分寸之益,而反为之忧劳征发,浚良民之膏血”(龚荫,2012:160)。

40. 仅《明史·土司传》记载的土司反叛就有七八十次之多,土司间争土仇杀有五六十起,土司族内争袭夺印之乱有三十余起(李世愉,1998:23)。

其势;二是在土司机构安插流官吏目,起监视作用;三是撤销桀骜不驯的土司,改设郡县,以惩一儆百(余贻泽,1944:32—38;李世愉,1998:31)。

2. 清代“改土归流”的原因

雍正朝大规模推行“改土归流”,其背景是清王朝正进入鼎盛时期,国库充裕,政治稳定,军事力量强大。然而,雍正以后各朝,“改土归流”被奉为长期政策,则是中央政府在治理西南地区上社会风险下降的结果,也是财政约束大为缓解的结果。

导致社会风险下降的原因有多种,包括明代以来,西南地区的经济开发、苗汉通婚、汉文化传播等使得西南社会逐渐汉化(李世愉,1998:42—48)。其中,影响深远的是兴儒学,建学校,苗族部落逐渐通汉语,接受汉文化。洪武二十八年,朱元璋令西南各地开办土司儒学,此后,土司儒学在各土司领地逐渐普及。⁴¹其中,湖广设立土司儒学2所,四川设立土司儒学21所,云南设立土司儒学106所,贵州设立土司儒学48所,广西设立土司儒学11所(余贻泽等,1968:179—204)。

社会风险下降的一项证据是,一部分土司顺应土民要求,向清廷自请“改土归流”(如湖广的永顺、黄榔、忠岗、松坪等土司),及一部分土民向省和中央政府陈情,要求“改土归流”(如石耶、色梅、地坝、平茶等土司)(余贻泽,1944:167)。社会风险下降之后,“土司制”给中央政府带来的代理风险也就相对上升了。代理风险在明代就一直比较高,这是土司制度所蕴含的结果。但是,在明代,由于西南地区尚处于开发初期,部落民众的“蛮夷之性”尚未脱去,所以,社会风险也很高,使得中央政府在权衡两种风险时,左右为难,难以决断。到了清代,由于社会风险的下降,中央政府就转向考虑如何降低相对较高的代理风险了,“改土归流”即反映了这两种统治风险的相对变化。

如果仅仅是社会风险下降,财政约束没有减弱,清王朝也难以大规模推行“改土归流”,只能像明王朝那样,把“改土归流”作为惩罚不法土

41. 洪武二十八年六月,户部知印张永清奏:“云南四川诸处边夷之地,民皆嚚嚚,朝廷予以世袭土官,于三纲五常之道,懵焉莫知。宜设学校教其子弟。上然之,谕礼部曰:边夷土官,皆世袭其职,鲜知礼义,治之则激,纵之则玩,不预教之,何由能化?其云南四川边夷土官皆设儒学,选其子孙弟侄之俊秀者,使之知君臣父子之义,而无悖礼争斗之事,亦安边之道也”(《太祖实录》卷二三九)。此诏谕下达之后,各地纷纷奏请开办土司儒学。明廷规定,土司子弟若要承袭职位,须先入儒学,才能获得承袭资格;此外,朝廷还在土司地区开科取士。这两项政策也推动了土司儒学的发展(余贻泽等,1968:173—174;李世愉,1998:19)。

司的一种手段。所以，财政约束减弱是清王朝推行“改土归流”的必要条件。

财政约束减弱是西南地区逐渐开发的结果，使得中央政府按郡县制设立地方政府，所费不多，甚至还有盈余（李世愉，1998：51—52）。其中，一项开发措施是屯田。明初在西南遍设卫所，控制土司，令卫所军士开荒屯田以助守备，至明末，已大有成效（余贻泽等，1968：48—49）。军士屯田，把汉地农业生产技术推广到西南苗地，也把汉人带到西南地区定居，推动了西南地区经济发展。屯田之外，另一项影响深远的开发措施是修筑道路与建造驿站。⁴²当时，修筑道路和建驿站主要用于军事目的，但从长远来说，却为贸易和人员流动提供了便利条件，使西南地区在经济上逐渐与内地联为一体。

财政约束减弱的另一个原因与社会风险下降有关。社会风险下降，意味着地方政府更容易向民众征税，更容易维持社会秩序，因此，中央政府无需派遣数量庞大的军队驻扎在当地，也无需为地方政府建筑坚固的城墙，这就减弱了中央政府推行郡县制所受到的财政约束。

上述原因已由历史学家指出。李世愉（1998：42—48）把清代推行“改土归流”的原因归结为四条：

第一，随着西南地区道路开通、经济开发和儒学兴起，使得土民在经济上、文化上和政治上逐渐被汉化。此时，“改土归流”已能为土民所接受。第二，由于土司在其领地上专横残暴，视土民为家奴，导致土民与土司的矛盾日益激化，时有土民杀死土司之事，或土民逃亡内地，要求“改土归流”。也有土司畏惧土民反抗，为了自保，自请“改土归流”。⁴³第三，中央政权与土司的矛盾日益尖锐。大土司在其领地内拥兵自重，桀骜不驯，时常抗拒朝命，甚至举兵反叛，对中央政府的统治构成严重威胁。第四，由于西南地区经济逐渐被开发，在财政上，中央政

42. 洪武十五年二月，谕水西、乌撒、乌蒙、东川、芒部、霭益诸酋长曰：“今遣人置邮驿通云南，宜率土人随其疆界远迩，开筑道路，其广十丈，准古法，以六十里为一驿，符至奉行”（《太祖实录》卷一四二）。又如正德元年五月，巡抚四川副右都御史刘洪奏松潘叠溪制夷八事，其中“平险阻”条云：“松潘至茂州三百里，山嘴险恶，一蛮掷石，百人不能过也。且其路随河曲折，蛮下山抢掠为易，前副总兵姚或尝削其坡陀为陡坎以制之，而今渐平夷矣。又小东路一带，偏桥陡峻，人马时坠而没焉，宜凿其未通山嘴，或如法削其坡开路，令广，立桥令，险阻既去，夷无所恃矣”（《武宗实录》卷十三）。

43. 如雍正十五年，湖广忠峒等15个土司联名自请改流，就是因为“土众一旦情极蠢动，土弁自知性命难保，所以激切呈请改流”（李世愉，1998：44）。

府推行“改土归流”所费不多,甚至还有盈余。⁴⁴

李世愉(1998)所述第一条和第二条,说的是社会风险大为下降,第三条说的是“土司制”所带来的代理风险已相对上升,第四条说的是中央政府在推行郡县制上,财政约束已明显减弱。

(三)省级政区的兴废与稳定——军事技术约束的变化

“风险论”认为,在冷兵器时代,中央政府在设置省级政区和建立省级政府上,受制于军事技术约束。军事技术约束使得中央政府相对于地方政府,以及地方政府相对于民间社会,在军事上并不必然占据绝对优势,而要依赖各自所控制的人口和财力之多寡。因此,中央政府在社会稳定时期,因社会风险较低,将避免设立省级政区或建立统一的省级政府,防止地方割据。然而,到了王朝后期,民间叛乱加剧,郡级政府无力应对,又将迫使中央政府建立省级政府用于平乱,由此导致省级政区的兴起。省级政区兴起之后,控制了地方财权和兵权,统一王朝将逐渐走向衰落和瓦解。新的王朝兴起之后,为了消除省级领导人的割据和反叛风险,将谋求废除省级政区,或分化省级政府,这就带来新一轮的省级政区的周期循环。所以,自秦至明,汉人政权在省级政区(或统一的省级政府)的设置上存在三个循环周期(参见表4)。

因此,“风险论”的推断是,如果因为统治集团的外族身份,或因为军事技术进步,打破了中央政府所受到的军事技术约束,那么,将带来省级政区和省级政府的稳定。这一推断可以得到两个事实的支持:一是游牧民族入主中原均采用大行政区的行省制,二是清之后建立的汉人政权,在省级政区的设置上已走出了兴废不定的周期循环。

1. 游牧民族入主中原为什么采用行省制?

在冷兵器时代,中央政府控制地方政府之所以受制于军事技术约束,依赖于一个隐含的假设前提:地方政府可以离开中央政府的支持,有能力在本地区直接动员人力与物力,对抗中央政府。这一假设前提意味着,地方政府的领导人能够与地方社会的精英合作,能够得到地方民众的支持。可是,对于一种情况,即游牧民族入主中原建立的王朝,这一假设前提难以成立。这是因为,游牧民族建立的中原王朝在控制

44. 雍正四年,鄂尔泰向雍正禀奏称,改土归流于边地粮饷亦不无小补。雍正帝大加赞赏,批复说:“岂云小补!”王履阶更明确谈到,苗疆“林木不可胜用,苗铁故推重一时,铜银备国用,药饵资养生,……征其物产,亦少助府藏于微茫”(李世愉,1998:51—52)。

地方政府上可以采用一项人事策略：任用游牧民族的贵族和功臣担任地方长官。这些地方长官以外族身份统治汉人，很难得到汉人民众的支持和认同，反而要时时防范汉人的民族起义。因此，地方长官与中央政府有着相同的利害关系，他们需要共同面对被统治的汉人。地方长官一旦失去中央政府支持，就将陷入汉人的包围，随时有可能被推翻。这种建立在外族身份和统治地位上的利害关系，使得地方长官更加依赖中央政府，故中央政府在控制地方政府上，较少受制于军事技术约束，可以放手采用行省制度，以便更有效地统治汉人和镇压汉人反抗。

我们可以用元代和清代行省长官的种族身份数据，证明上述观点。

元代行省长官是右丞相(左丞相)和平章政事。自中统元年至元亡(1260—1368)，元代共任命了 69 人担任右丞相或左丞相，318 人担任平章政事，其种族身份及所占比例详见表 5 和表 6。

表 5:元代行省右丞相、左丞相的种族身份及所占比例

	蒙古人、色目人				汉人(包括汉人与南人)	总计
	蒙古人	色目人	蒙古色目未详分	合计		
人数(人)	24	14	28	66	3	69
百分比(%)	34.8	20.3	40.6	95.7	4.3	100.0

资料来源：引自丁昆健(1977:151)。

表 6:元代行省平章政事的种族身份及所占比例

	蒙古人、色目人				汉人(包括汉人与南人)	总计
	蒙古人	色目人	蒙古色目未详分	合计		
人数(人)	45	49	167	261	57	318
百分比(%)	14.2	16.3	51.6	82.1	17.9	100.0

资料来源：引自丁昆健(1977:151)。

表 5 和表 6 显示，行省右丞相和左丞相基本上被蒙古人和色目人垄断，汉人所占比例极小；平章政事也主要是由蒙古人和色目人充任，汉人仅占 17.9%。

表 7 显示，无论是从整个清代来看，还是从清代各朝来看，巡抚以汉人居多，其原因是巡抚的职责主要在地方行政，并受总督节制，不易对清王朝构成政治的和军事的威胁，故可以在汉人中选拔能吏担任。总督的族群来源则与巡抚明显有别。从整个清代来看，旗人总督略多于汉人总督，说明清廷倾向于多用旗人做总督。从清代各朝来看，以嘉庆朝(1799—1820)为界，前后非常不一样。嘉庆朝之前，主要任命旗人

做总督,顺治、康熙、雍正、乾隆四朝共任命 207 人为总督,其中,旗人 132 人,占 64%。嘉庆以后,主要任用汉人做总督,各朝(包括嘉庆朝)共任命 136 人为总督,其中旗人仅为 41 人,占 30%。

表 7:清代各朝任命的总督和巡抚(按种族身份分类)

朝代	总督(总督兼巡抚)(人)		巡抚(人)	
	汉人	旗人	汉人	旗人
顺治	14	18	8	8
康熙	18	37	23	18
雍正	13	15	16	12
乾隆	30	62	37	10
嘉庆	18	12	20	3
道光	27	11	7	1
咸丰	14	6	17	5
同治	23	3	12	2
光绪	12	5	22	6
宣统	1	4	1	0
合计	170	173	163	65

资料来源:依据《清代督抚制度》(傅宗懋,1963)的“清代督抚人物分析表”计算而得。其中,同一人若连续于二朝任巡抚或总督,纳入第一个任职之朝统计;旗人包括满洲旗、蒙古旗、汉军旗。

为什么在总督的族群来源上,嘉庆朝前后出现如此大的变化?当然,到嘉庆皇帝登基时,清王朝统治中国已超过 150 年,历经“康乾盛世”,汉人士人大多数已被驯服,故有足够数量的汉人官员供清廷选用。另外,我们也可以从社会风险与代理风险的相对变化解释其原因。嘉庆朝之前,特别是康、雍、乾三朝,经济繁荣,社会较为安定,此时,社会风险较低,清廷主要防范的是代理风险,其策略是用旗人做总督,加强对各省官员的控制。自嘉庆朝开始,因人口压力和官僚系统的腐败,地方民众叛乱开始兴起,社会风险增大(费正清、刘广京,1985:125—136)。⁴⁵为了应对地方叛乱,迫使清廷选用更能干的汉人做总督,以镇压民众叛乱,加强社会控制。然而,在清王朝即将倾覆的宣统时期,清

45. 1795 年,在湖南、贵州交界地区发生苗民大叛乱,到 1806 年才被镇压下去。1786 年,台湾三合会在首领林爽文领导下起事暴动,虽然很快被镇压下去,但是,此后数十年“三合会”在大陆各地蔓延,在福建、广东、广西、湖南等许多地区发起叛乱。1796 年,湖北西部山区发生白莲教叛乱,叛乱范围迅速扩大到湖北、四川、陕西三省交界地区。1813 年,白莲教的支派“天理教”在山东、河南、直隶发起叛乱。1820 年代和 1830 年代,白莲教及其各个支派在华北和华中地区不断起事,并与地方土匪和私盐贩子结合起来,对清王朝构成持久的威胁(费正清、刘广京,1985:125—136)。

廷已明显感到各省政治势力对朝廷的威胁，为防地方割据，一反此前诸朝主要任用汉人总督的惯例，任命了 5 位新总督，其中 4 位是旗人，只有 1 位是汉人。这说明清廷任用汉人总督是有条件的，即只有在社会风险很高但代理风险较低的时期，才会放手任用汉人总督。一旦清廷感觉到代理风险也很严重，就会调整策略，重新任用旗人总督。

上述事实说明，游牧民族建立的中原王朝在控制地方政府上，比汉人政权多一个策略，即任用本民族的行省长官统治汉人，从而降低了代理风险，使得中央政府在一定程度上摆脱了军事技术约束，从而能放手采用行省制度。

2. 军事技术变革与省级政区的稳定

清代以后，省级政区和省级政府日趋稳定。特别是中华人民共和国的成立，没有重复历史上省级政区的兴废循环，而是一开始就设立省级政区和统一的省级政府，而且，一直保持着相当高的稳定性。为什么清朝之后的政权打破了省级政区的周期循环？“风险论”认为，原因是火器逐渐替代冷兵器，加强了中央政府对地方政府的控制能力，中央政府所受到的军事技术约束得以逐渐消除。

火器的第一次革新是元代发明火铳和改进火药性能，元末，火铳已被元军和农民军用于实战（王兆春，1991：55—57）。明清两代是火器替代冷兵器的转型期。永乐年间，朝廷组建专门的火器部队——“神机营”，主要装备是火铳和各种口径的铳炮（王兆春，1991：104—106）。⁴⁶明代后期，西洋火炮（佛朗机）和火绳枪（鸟铳）传入中国，朝廷组织工匠大规模仿造，带来火器的第二次革新。⁴⁷此时，明军作战开始依靠火器（刘旭，2004：142—144）。⁴⁸清代的火器技术一度停滞不前，但是，历经鸦片战争和太平天国内乱，西方新式枪炮和军舰进入中国，清廷开始采

46. 明正统十四年（1449 年）八月，英宗朱祁镇率领 50 万明军在土木堡遭瓦剌部队伏击，全军覆没。瓦剌首领也先率部队趁势冲到北京城下。兵部尚书于谦奉命保卫北京。于谦依靠神机营设伏于德胜门外村落间，大败瓦剌兵，史称“北京保卫战”（王兆春，1991：110—111）。

47. 隆庆二年（1568 年），戚继光奉命以都督同知衔总理蓟州、昌平、保定三镇练兵事，编练步兵营、骑兵营、车营，各营编制和装备火器如下：步兵营有官兵 2 700 名，其中鸟铳手 1 080 名，装备鸟铳 1 080 支，药管 32 400 个，火药 4 320 斤，铅子 21.6 万枚；骑兵营有官兵 2 700 名，其中，鸟铳手 432 名，快枪手 432 名，炮手 180 名，装备鸟铳 432 支，快枪（鸟铳之一种）432 支，虎尊炮 60 门；车营有官兵 2 604 名，装备炮车 128 辆，载佛朗机炮 256 门（王兆春，1991：181—183）。

48. 天启六年（1626 年），袁崇焕在关外宁远城大败努尔哈赤，史称“宁远大捷”，靠的是 12 门西洋大炮架在城墙上炮轰敌军（王兆春，1991：228—229）。

用西方军事组织和技术训练新军,这是火器的第三次革新(王兆春,1991:404—406)。⁴⁹至清末,西式枪炮已取代冷兵器 and 传统火器,成为清军的主要武器。

火器取代冷兵器,特别是出现了威力强大和造价昂贵的西式大炮、坦克、军舰、飞机等重型武器装备部队,中央政府相对于地方政府获得了巨大的军事优势,对地方割据的担忧已大为下降,因此可以放手设立省级政区,建立统一的省级政府,以加强对民众的控制,也加强对府县官员的监督。所以,当火器取代冷兵器之后,省级政区也就不再兴废不定,而是走向稳定。

六、结论与讨论

在中国历史上,中央集权与地方分权的关系经历了一系列重大演变。这些演变给我们提出了如下问题:第一,在地方政治体制上,为什么一部分王朝在开国初期采用了分封制,而当王朝稳定下来之后,却又谋求削藩?第二,在边疆和西南少数民族地区,为什么元代和明代采用“土司制”,清代却推行“改土归流”?第三,在省级政区和省级政府的设置上,为什么汉人政权表现出兴废不定和周期性循环,而游牧民族建立的中原王朝却不存在此种循环现象?此外,清朝之后建立的政权为什么又打破了此种周期循环,建立起稳定的省级政区和统一的省级政府?

为了回答上述问题,我们需要同时考虑中央政府的两个目标——提高治理效率(或降低行政成本)与降低统治风险。然而,这两个目标在一定程度上存在矛盾和冲突。因此,依据如何处理这两个目标之间的关系,形成了三种不同理论,分别为“帝国的治理逻辑”“行政发包制模型”和“风险论”。本文通过考察中国历史上集权与分权的演变,检验了“风险论”的解释能力,并且把“风险论”与其他两种理论相比较,得到如下结论:

第一,“帝国的治理逻辑”适用于讨论省级政区的兴废问题,也可以解释汉人政权在设置省级政区上的周期循环现象,但难以解释游牧民族建立的中原王朝为什么不存在此种周期循环,也难以解释清代以后

49. 同治五年(1866年),清廷颁布练兵章程17条,决定从直隶绿营兵中挑选15000名,编练为直隶六军,每军辖5营,每营编官兵500名。每营装备的主要火器有:滑膛步枪48支,骑兵步枪144支,山炮16门,榴弹炮4门(王兆春,1991:404)。

建立的政权为什么打破了此种周期循环。

第二,“行政发包制模型”适用于讨论“土司制”与“改土归流”,以及省级政区的兴废等问题,它可以解释明代为什么推行“土司制”,也可以解释汉人政权为什么避免设立省级政区,但它难以解释清代为什么推行“改土归流”,也难以解释汉人政权为什么在设置省级政区上表现出周期性循环现象。

第三,“风险论”适用于讨论前述三个维度的集权与分权的演变,并且认为,上述三类问题都可以用两种原因来解释。一种原因是约束条件的变化,即中央政府在处理集权与分权关系上,受到财政、军事技术、政治竞争等约束,使得国家的治理体制有可能偏离理想状态的郡县制,也迫使中央政府不得不承受较高的社会风险或代理风险。当这些约束减弱或消失之后,中央政府就有动力消除较高的社会风险或代理风险,这就带来集权与分权的演变。另一种原因是社会风险和代理风险的相对变化,这种变化将促使中央政府调整集权与分权关系,以控制相对较高的社会风险或代理风险。我们已证明,“风险论”的解释能够得到历史事实的支持,因此,可以发展成解释中国历史上集权与分权演变的动态理论。

参考文献(References)

- 白寿彝,主编.2004.中国通史[M].上海人民出版社.
- 曹正汉.2011.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究(1):1—40.
- 曹正汉.2014.统治风险与地方分权[J].社会34(6):52—69.
- 曹正汉、薛斌锋、周杰.2014.中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证[J].社会学研究(3):30—55.
- 曹正汉、周杰.2013.社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因[J].社会学研究(1):182—205.
- 岑仲勉.2000.隋唐史[M].石家庄:河北教育出版社.
- 陈振.2003.宋史[M].上海人民出版社.
- 崔瑞德.1990.剑桥中国隋唐史[M].北京:中国社会科学出版社.
- 崔瑞德、鲁惟一.1992.剑桥中国秦汉史[M].北京:中国社会科学出版社.
- 丁昆健.1977.元代行省制度之形成及其职权[D].台北:“中国文化学院”史学研究所.
- 费亚清、刘广京.1985.剑桥中国晚清史[M].北京:中国社会科学出版社.
- 芬纳、塞缪尔·E.2014.统治史[M].王震、马百亮,译.上海:华东师范大学出版社.
- 傅海波、崔瑞德.1998.剑桥中国辽西夏金元史[M].北京:中国社会科学出版社.
- 傅宗懋.1963.清代督抚制度[M].台北:政治大学政治研究丛刊.
- 龚荫.2012.中国土司制度史[M].成都:四川人民出版社.
- 韩儒林,主编.2008.元朝史[M].北京:人民出版社.
- 侯宜杰.2011.二十世纪初中国政治改革风潮:清末立宪运动史[M].北京:中国人民大

学出版社.

- 胡春惠. 2001. 民初地方主义与联省自治[M]. 北京: 中国社会科学出版社.
- 靳润成. 1996. 明朝总督巡抚辖区研究[M]. 天津古籍出版社.
- 李世愉. 1998. 清代土司制度论考[M]. 北京: 中国社会科学出版社.
- 李治安. 2011. 元代行省制度[M]. 北京: 中华书局.
- 李治亭, 主编. 2003. 清史[M]. 上海人民出版社.
- 刘统. 1998. 唐代羁縻府州研究[M]. 西安: 西北大学出版社.
- 刘旭. 2004. 中国古代火药火器史[M]. 郑州: 大象出版社.
- 牟复礼、崔瑞德. 1992. 剑桥中国明代史[M]. 北京: 中国社会科学出版社.
- 南炳文、汤纲. 2003. 明史[M]. 上海人民出版社.
- 余贻泽. 1944. 中国土司制度[M]. 重庆: 中正书局.
- 余贻泽, 等. 1968. 明代土司制度[M]. 台北: 学生书局.
- 谭其骧. 1987. 中国历代政区概述[J]. 文史知识(8): 15—21.
- 王国斌. 1998. 转变的中国: 历史变迁与欧洲经验的局限[M]. 李伯重、连玲玲, 译, 南京: 江苏人民出版社.
- 王兆春. 1991. 中国火器史[M]. 北京: 军事科学出版社.
- 严耕望. 2002. 中国地方行政制度史——秦汉地方行政制度[M]. 上海古籍出版社.
- 严耕望. 2007. 中国地方行政制度史——魏晋南北朝地方行政制度史[M]. 上海古籍出版社.
- 张哲郎. 1995. 明代巡抚研究[M]. 台北: 文史哲出版社.
- 周黎安. 2008. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 格致出版社.
- 周黎安. 2014. 行政发包制[J]. 社会 34(6): 1—38.
- 周雪光. 2011. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代(10): 67—85.
- 周雪光. 2012. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代(9): 100—120.
- 周雪光. 2013. 国家治理逻辑与中国官僚体制: 一个韦伯理论视角[J]. 开放时代(3): 5—28.
- 周雪光. 2014. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑: 中国国家治理逻辑的历史线索[J]. 开放时代(4): 108—132.
- 周雪光. 2016. 从“官吏分途”到“层级分流”: 帝国逻辑下的中国官僚人事制度[J]. 社会 36(1): 1—33.
- 周振鹤. 2005. 中国地方行政制度史[M]. 上海人民出版社.
- 朱沛莲. 1967. 清代之总督与巡抚[M]. 台北: 德志出版社.
- Bueno de Mesquita, Bruce and Alastair Smith. 2011. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior Is Almost Always Good Politics*. New York: Publicaffairs.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Massachusetts: The MIT Press.
- Cai, Yongshun. 2008. "Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China." *British Journal of Political Science* 38(3): 411—432.
- Chandler, Alfred D., Jr. 1962. *Strategy and Structure*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Cooley, Alexander. 2005. *Logics of Hierarchy: The Organization of Empires, States, and Military Occupations*. New York: Cornell University Press.
- Edwards, Ronald A.. 2009. "Federalism and the Balance of Power: China's Han and Tang Dynasties and the Roman Empire." *Pacific Economic Review* 14(1): 1—21.
- Galtung, Johan. 1971. "A Structural Theory of Imperialism." *Journal of Peace Research* 8(2): 81—117.
- Hess, Steven. 2013. *Authoritarian Landscapes*. New York: Springer.
- Kaufman, Herbert. 1988. "The Collapse of Ancient States and Civilizations as an

中国的集权与分权：“风险论”与历史证据

- Organizational Problem. "In *The Collapse of Ancient States and Civilizations*, edited by Norman Yoffee and George L. Cowgill. Tucson: University of Arizona Press.
- Landry, Pierre. 2008. *Decentralized Authoritarianism: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press.
- Motyl, Alexander J. 2001. *Imperial Ends: The Decay, Collapse, and Revival of Empires*. New York: Columbia University Press.
- North, Douglass C., John J. Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas. 2009. "The New Institutionalism in the Study of Authoritarian Regimes." Centro de Investigacion y Docencia Economicas (CIDE). Working Paper 215.
- Williamson, Oliver E. 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Xu, Chenggang. 2011. "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *Journal of Economic Literature* 49(4): 1076—1151.
- Yang, Lien-Sheng. 1954. "Toward a Study of Dynastic Configurations in Chinese History." *Harvard Journal of Asiatic Studies* 17(3): 329—345.
- Zhao, Dingxin. 2015. *The Confucian-Legalist State: A New Theory of Chinese History*. New York: Oxford University Press.

责任编辑:张 军