

【文章导读】

经过历代汗王的征伐，蒙古人建立起了横跨亚欧大陆的超级大国，元朝疆域“北逾阴山，西及流沙，东尽辽左，南越海表”，随着地理版图的不断扩大，地方事务也日益繁多。如何进行有效的统治和镇抚，是蒙古人必须解决的难题。行省制的建立是中国历史上地方行政制度的一大变革，它集中继承和发展了古代中原王朝的各种政治制度，同时糅合了蒙古旧制，是数百年来多民族行政制度实践的集大成者。行省制不光调整了王朝统治下的央地关系，同时也强化了边疆治理，保证了多民族国家的统一。行省制作为元朝一项重要的政治遗产，为明清所承，并在不断的完善和调整中传袭至今。

元代行省制：中国央地关系的转捩点^{*}

舒 健

【关键词】

央地关系
行省制
行政区划

钱穆先生在评价元代的政治时，认为元朝“欠缺了一种合理的政治理想，他们并不如所谓政治的责任，因此亦无所谓政治的事业”。^[1]然而论及元代的政治时，元所设立的行省制度断不能忽略。^[2]元代在处理中央和地方的关系上，承上启下，借鉴并融入了游牧民族的一些统治方式，在大一统体制下“地方广大，政务繁多，建都省以总宏纲，置行省以分庶务”，^[3]以行省制的管理模式统合了自唐末以来的中国南北分裂的格局，开创了中央与地方关系的新模式，虽然后续朝代多有调整和改善，但此模式沿袭了下来，一直影响至今。

一、杂糅之制：元代行省的来源与背景

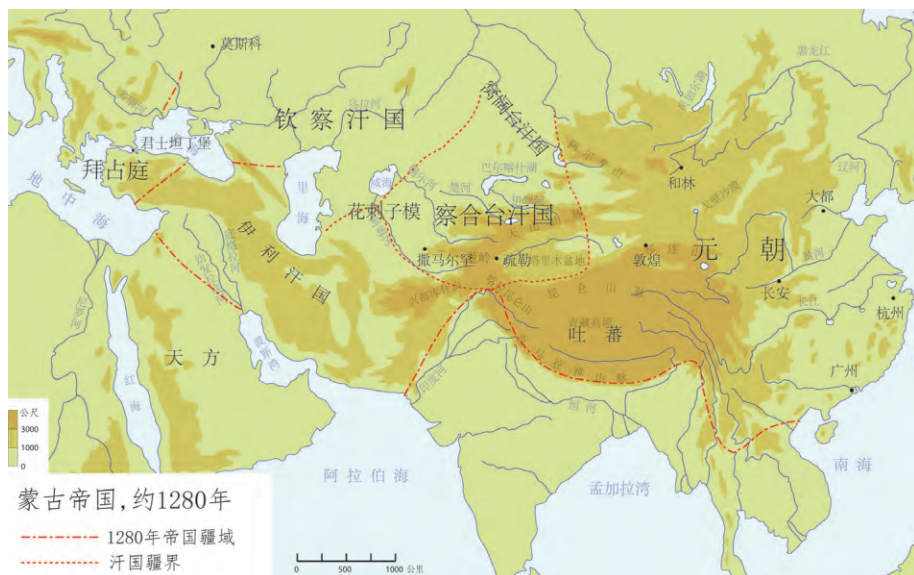
“省”的本意为宫禁，引申为中枢机要、行政机构的名称，因此行省起初是指临时性的中央派出机构，取代表中央行使权力之意。它滥觞于魏晋北朝，隋朝、唐初也短暂出现过“行台省”。曹魏末，司马昭讨诸葛诞，始置行台自随。北魏、北齐亦时常建置，宋代并无行台之置。真正给予元代行省制度直接影响的是金代行台之制。金初都于会宁（即今阿城），远离中原，无法直接处理中原政务，设行台。天会十五年（1137年）金废刘豫伪齐政权，置行台尚书省于开封。金后期，以尚书省宰相、执政出外权宜处理重大事务，称“行尚书省事”或“行尚书省”，意即代表尚书省行使权力。这些机构简称“行省”，基本上仍是尚书省的派出机构，因事而设，事毕罢废。蒙古崛起之后，成吉思汗南下经略中原，中原分布着一些专制一方的“世侯”，一些较大的“世侯”

都被授以“行省”的官号，如东平路的严实、济南路的张荣等。这些“行省”所辖大都仅一路或数路之地，并非中央派出机构，不过是蒙古统治者用来笼络世侯们所假借的名爵罢了。

随着蒙古的征伐军事活动，地理版图不断扩大，管理上难度增加。到了窝阔台时期，除了蒙古本部之外，窝阔台将征服地区划分为三大行政区。蒙哥即位后，重新任命了三大行政区的官员，汉籍分别称为燕京、别失八里、阿母河三大行省。忽必烈即位后，依靠中原的力量战胜了阿里不哥，一方面统治重心南移，另一方面此时蒙古的钦察、察合台、窝阔台、伊利四大汗国也相继分立。此时忽必烈实际控制的领土相当于昔日蒙古的中部和“燕京行省”之地，为了便于处理中央和地方的事务，忽必烈相继在开平、燕京以及京兆、平阳等地设立“中书省”和“行中书省”的机构。这一时期的行省大都属于中书省的临时派出机构，因事而设，事已则罢。

元朝在进攻南宋时，所下之地，以行省总其军政，行省以军事职能为主。随着各路军队对所向地区征服的完成，南方的江淮、江西、湖广几大行省也就诞生了，性质上仍属中央派出机构。灭南宋之后，形势发生了巨大变化，一方面就江南而言，归附初期，各地反抗不断，行省负有军事镇压之责，遂使行省久置不废，于是逐渐固定化为地方常设机构。另一方面元朝此时的版图超越历代，和林（故址位于今蒙古国中部后杭爱省杭爱山南麓，额尔浑河上游右岸的额尔德尼召近旁，忽必烈建元之前为蒙古统治中心）也早已失去了政治中心的地位，这时原先的燕京行省汉地则成为了“腹里”，江南和边远地区则在“腹里”之外，仅靠首都的中央机构及地方非永久性的行政权力机构来处理全国事务则显得相当困难。随着地方事务的日益繁多，仅仅依靠中书省直接管辖包括边远地区数以百计的地方官府，困难繁杂程度可想而知；况且在北方的蒙古诸王势力庞大，如何进行有效的镇抚也是元代统治者需要解决的问题。

元朝在进攻南宋时，所下之地，以行省总其军政，行省以军事职能为主。随着各路军队对所向地区征服的完成，南方的江淮、江西、湖广几大行省也就诞生了，性质上仍属中央派出机构。



随着蒙古的征伐军事活动，地理版图的不断扩大，管理上难度增加

行省的确定达到了镇抚诸王贵戚、镇压各地的反抗以及统领外地路府的需求，于是最终演变成了国家一级行政区划。

因此，在随着平宋过程中形成的几大军事性质的行省逐渐向常设行政机构转变后，南方行省的行政体制模式反过来也影响了北方的管理体制，北方边远地区也按南方的模式建立了行省。半固定化的行省不断扩充和发展，行省很快转化成了固定、常设的地方大行政区。行省的主要使命便逐渐转移到中书省直辖区以外广大地区的控驭、治理方面，并最终在元世祖末成宗初，过渡为地方最高官府体制。

中书省宰执衔撤销，是行省由临时派遣机构向地方最高官府演变的关键性步骤之一。《经世大典序录·各行省》中提及在中统、至元年间，开始分开设立行中书省，之前许多行省官由于是朝廷临时派出，本身就是中书省宰执，元廷嫌“外重”，规定此后中书省宰执出任行省官，不再保留中书省的职位，同时把行省品序降级为从一品。对行省官宰执衔的撤销就造成了行省与中书省体制上的分离和行省等级规格的降低，此项举措还剥夺了行省官挟宰执名分自重的资本，促使其摆脱了中书省宰执临时派出的旧制，行省官开始兼领军民和不定期迁调，逐渐变为天子所遣的“藩大臣”。行省已不单纯是朝廷中书省的派出机构，而是迅速向“摯兵民二仿而临制于相外”的地方最高官府倾斜了。但行省与一般地方官的“画地统民”毕竟有些区别，作为国家最高行政机构的中书省，将全国路府州县的大部分交给自己的分支机构——行中书省统领，其职司偏重于代表朝廷“分镇方面”和“方面之寄”。

综上所述，金行尚书省和蒙古国燕京等三处断事官，成为元代行省的两个直接来源。行省即是中原行台之制的继承和发展，同时也和蒙古前四汗时期的派驻外地的大断事官之制相通。因此较容易被当时蒙古贵族所接受，并成为有元一代的地方行政制度。行省的产生，在基于客观形势的需要下，大体上反映了对中原王朝地方行政制度的继承和发展，同时也包含了蒙古旧制的成分。行省的确定达到了镇抚诸王贵戚、镇压各地的反抗以及统领外地路府的需求，于是“行省”最终成为了国家一级行政区划的演变过程。

二、大而不专：元代行省的特色

关于行省的数量，《元史》记载“行中书省，凡十一，秩从一品。掌国庶务，统郡县，镇边鄙，与都省为表里”。^[4] 在行省的具体划分方面，元朝把大都及邻近地方划为“腹里”，由中书省直接管理。至于全国其他地区，到了1307年元朝政府将之划分为十一个行省，分别为辽阳、甘肃、河南、江浙、云南、江西、四川、湖广、陕西、征东、和林。需要注意的是征东行省，全称为征东等处行中书省，又称日本行省或征日本行省。为了准备进攻日本，忽必烈于1280年下令在高丽建立征东行省。然而在1281年随着对日战争（即弘安之战）的失败，忽必烈下令解散征东行省。1287年元朝再次设立征东行省，这次重设后，征东行省成为具有羁縻特点的特殊行政区建制。高丽国并没有因征东行省的设立而消失，保持了很强的独立性。行省左丞相由高丽国王兼任，自辟官

属，且财赋不入都省。因此，征东行省仅在名义上受到元朝的直接管辖，与元朝其他行省性质不同，为元朝政府曾经在朝鲜半岛设立的一个特殊的行中书省。时人云：“都省握天下之机，十省分天下之治”，^[5]并未把征东行省放进去。1312年，“和林行省”改名为岭北行省，至此元朝十一行省建制得以确定。以上行省管辖着元朝大半国土。此外邻近首都的部分，包括大都等二十九路八州被称为“腹里”，由中书省直辖；吐蕃、畏兀儿地区则分别归宣政院、大都护府统理。

萧启庆先生认为“就整个的中国历史而论，十三、四世纪的蒙古帝国，是一个情形较为特殊的时代。……首次缔造了一个由边疆民族创建的统一国家。……它也打破了过去边疆民族所建立的国家必须与中国官僚政治以及儒生为核心的士大夫阶层密切结合的惯例”。^[6]

作为统治的得力工具，行省的官员主要由蒙古、色目人掌握权力。行省主要官员的架构、地位及官品与中书省基本相同。行省长官为丞相，以平章政事为副官，下设左丞、右丞、参知政事等。丞相及平章政事由蒙古贵族担任，地方遂为蒙古人控制，于是中央与行省保持紧密的联系，有助防范反叛。行省之下，设有路、州、县，其长官称为“达鲁花赤”，亦由蒙古人充任，可见元代地方的体制基本为省、路、州、县四级制。

行省的主要官员一般都是元朝中央集权统治的忠实维护者，很难成为地方割据势力的代表。行省宰执当中，丞相不常设，平章政事在多数情况下为一省之长。元朝统治者对这一职务非常重视，“虽德望汉人，抑而不与”。^[7]而实际上，行省总制一方的权力主要就表现在平章政事（设丞相时当然还有丞相）身上。以最关键、最敏感的统军权为例，行省官员中只有平章以上得掌军权，而平章以上又不准汉人担任，说到底只是为了体现“汉人不得与军政”的原则。将行省的主要权力交给蒙古、色目贵族显然就保险得多，因为这些人几乎全都出身于怯薛，^[8]属于皇帝（大汗）的世仆家臣，皇帝可以比较放心地对他们“委任责成”。

作为中央权力的延伸，行省督导各级地方官员，统筹区内日常事务，管理地方钱粮、兵甲、屯田、漕运等军国事务，无所不包，权力甚大。所以《元史》称：国初，有征伐之役，分任军民之事，未有定制。中统、至元间，始分立行中书省，因事设官，官不必备，皆以省官出领其事。……凡钱粮、兵甲、屯种、漕运、军国重事，无不领之。^[9]

在对地方的监控机制上面，朝廷掌握了地方官员的任用、调迁及考核，建立了严密的地方监察网络（肃政廉访使、行御史台）分别监控地方施政和纠察官员，具有奏劾、按问、刷卷的权力。在财政上面，自晋至隋唐两宋，州是地方高级行政建置，地方财赋首先聚集和备藏于各州，后再作上供和留用之类的分配。元代则不然：多数路、州仓储“有名无实”，有些“粮不宿仓”。路及直隶州府必须把所征赋税先送到行省。各行省的直属仓库，“所统郡邑岁入上供及经费之出纳，无所不掌”，特别是江浙等江南三行省“岁所入泉币、金玉、

作为中央权力的延伸，行省督导各级地方官员，统筹区内日常事务，管理地方钱粮、兵甲、屯田、漕运等军国事务，无所不包，权力甚大。

织文它良货贿待用之物，以巨万计、所储为甚厚，所系为甚大”。由于行省始终负有代表中央分驭各地的使命，行省代表朝廷集中各路州的财赋于行省治所，基本可以将各地财赋集中于朝廷了。当然朝廷也会对部分行省进行财政支持。因而，从财政方面看，行省确实是朝廷的一种派出机构。

从法理上说，元的中央政府以命令授权形式将部分权力交予行省行使，一切治权皆属中央政府，无论行政、财政、军事、司法诸事权，行省只是中央的代理而已。当然，朝廷总是在直接掌握某些基本权力（如军队、官吏任用等）的同时，把相当一部分权力分寄于行省，然后借行省集权于中央。

显而易见，元代行省制中央集权是秦汉以来郡县制中央集权模式的较高级演化形态，也延续着两宋对唐后期藩镇分权制度的否定。宋代为了防止藩镇割据，把地方政府恢复到州县两级，同时在地方政府进行“结构创新”，其核心就是将高层地方政府的权力分散。由于唐末五代以来的州幅员变得更小，宋时中央政府直接管理的州级政区有四百个左右，其效率低下可想而知。因而，宋代的高度集权造成了兵众而不能打仗，官冗而办事效率低，是其积弱的一个重要原因。元代行省制体现了中央集权与地方分权的主辅结合，即使在行省完全定型并地方化之后，它仍然带有中央派出机构、或者说是中书省（都省）分支机构的性质，明显优于单纯的中央集权或单纯的地方分权。^[10]在加强了中央对地方的管治的同时，元代行省制体现出了“大而不专”^[11]的特色。行省长官作为介于府路州县和“腹里”之间的地方最高长官，具有日常事务的统筹全权，但部分特定的权力（军队、钱粮）会由个别专责的官员提调，其他人不可随意干预，调兵更需中央授权——故行省制能平衡地方（日常行政）与中央（监

元代行省制中央集权是秦汉以来郡县制中央集权模式的较高级演化形态，也延续着两宋对唐后期藩镇分权制度的否定。同时克服了宋代的高度集权造成的兵众而不能打仗、官冗而办事效率低的问题，体现了中央集权与地方分权的主辅结合。



随着蒙古的征伐军事活动与地理版图的不断扩大，国家在行政管理上的难度增加

督)的权力。元廷对行省始终处于以重驭轻、以内驭外的有利地位,有效防止了地方割据势力的形成。

三、天下一统:行省在中央与地方关系上的价值和意义

行省制的建立是我国地方行政制度的一大变革,它的建立使地方行政区划和权力结构都发生了巨大的变化,使得传统的地方行政体制发生了巨大变化,不光调整了中央与地方的关系,同时也有力强化了边疆地区社会的管理,推动了民族地区的发展,总体上保证了国家的统一。

(一) 适应大一统形势下的新体制

行省作为一级地方行政区划,适应了大一统之后新的政区的划分和地方体制的调整,加强了中央对地方的管理,解决了宋金时代官府分权而治的某些弊端,提供了大一统下地方管理的新模式。宋金三司分权的形势造成中枢机关管理的困难和地方行政的不便,行省制得以克服。宋金以来,地方一级行政区建制越来越多。南宋有路十七,金章宗时有路十九,共计有路三十六。元代则在此基础上,打破了历代地方政区划分多依赖于“山川行便”以及人为传统的思路,作为军事镇戍区,其用意首先在于控制地方,并不考虑传统的地方行政区划因素,而是根据需要,大开大合,不使某一大省区完全掌握一形胜之地以据险而成割据之势。当然,这样的形势虽然有利于当时的国家统一,但也与经济文化的进一步发展不太适应,所以明清以降在行省的区划上也作了若干调整。

在以后的历史进程中,行省极少扮演体现地方独立性、代表地方利益的角色,而主要起到了巩固中央集权体制、维护大一统局面的作用。这就不难理解在元代之后,中国很少出现南北严重分裂或对峙的状况。

(二) 地方与中央权力架构的新格局

秦汉以来,地方机构一般为二级制或者三级制,元代行省制下多级机构并存,地方权力机构也带有分权的倾向。在元朝,行省实质上是中书省的下属,要接受后者的节制和领导,但从统领路府州县的角度以及官名、品秩等侧面来看,行省与中书省又具有某种“平等”关系。就全国范围而言,行省的设置并未覆盖全部路府州县,离首都大都较近的山东、山西、河北地区称为“腹里”,仍由中书省直辖。换句话说,作为国家最高行政机构的中书省,将全国路府州县的大部分交给自己的分支机构——行中书省统领,但仍保留了自己直辖的一部分。在管理层次上,中书省统行省、行省统路府州县的三级关系并未完全普及于全国,而更全面地看毋宁说是中书省与行省共统路府州县的两级关系。^[12]

行省作为中央派驻地方的机构,直接受朝廷指挥,首长都由中央官员出任,有效地加强了朝廷对地方的监控,达到集权中央的目的,免除地方坐大、

元廷对行省始终处于以重驭轻、以内驭外的有利地位,有效防止了地方割据势力的形成。行省起到了巩固中央集权体制、维护大一统局面的作用。

割据一方之弊。中央对各行省，直接派员指挥，所以对地方的事务十分明了，有监控之效，地方不易叛变。而元代行省的丞相总揽一地的军、政、财权，能够积极地主持地方施政，纠正了宋代地方积贫、无力建设的弊端，有利地方发展。

（三）加强和促进了对边疆的管理

元朝的行省是伴随着战争从北方推广到南方的，但它在南方以及西南边陲的四川、云南却体现出更强的生命力，首先得到了充分发展。这与南方和西南距离元朝中央相对较远、中央难于直接控制有很大关系。

元代结束了唐末以来的各地政权分裂割据的局面，在空前统一的形势下，元代用行省的形式，加强了中原王朝对边疆地区的管理。在行省体制之下，边疆地区纳入中原王朝直接管理的范围，“岭北、辽阳与甘肃、四川、云南、湖广之边，唐所谓羁縻之州，往往在是，今皆赋役之，比于内地”。^[13] 边疆地区先后建置了辽阳、云南、甘肃、岭北等行省，吐蕃地区由中央机构宣政院直接管辖，也相当于一大行省。在行省体制下，边疆地区很多部落和地方首领变为土官，直隶于行省，有效的加强了边疆和内地之间的经济文化联系。从元之后，中国历史上的地方割据状况基本消失。

尽管行省在元朝的制度化具有某种“不得已”的背景，但它与传统汉式中央集权政治体制之间并没有存在不协调因素，反而在后世持续发展，不断彰显了它强大的生命力。

四、承上启下：元代行省存在的问题及对后世的影响

综上所述，不难看出元代行省制是古代多民族统一国家发展壮大过程中中央和地方权力结构不断调整、完善的产物。它固然源于游牧征服者本身的政治制度，然而其中亦混合了汉地的制度；行省制度表面上是汉制，但本质上是几百年来各种制度的集大成者，乃多民族制度糅合下的结果。

不可否认元代的行省体现了两个特点——军事镇压与中央监控。地方各级之行政长官为“达鲁花赤”，蒙古语即“镇压”和“监管”，可见军事色彩甚浓，但最能体现其监管原则的实例则是行省的划界。元代行省幅员过于辽阔，即使小省也有数十万平方公里之巨，而且行省长官握有军、民、财政大权，加之行政区划层次既多又复杂，为着防止分裂割据现象的发生，唯一的手段只有利用犬牙相错的原则。因此元代的省完全一反过去汉州、唐道、宋路的划分方法，无视历来与划界密切相关的几条最重要的山川边界——秦岭、淮河、南岭、太行山的存在，使得任何一个行省都不能成为完整的形胜之区。这显然是出于明确的军事政治统治的需要而制定的。此外，因为元灭宋是自北向南的，元初的行省也大都是南北长条状。由于设置行省大多也只是为了考虑占领控制，并非出于经济发展人文和谐等考虑。元代这样分省只服从于中央集权统治这个唯一

行省制度表面上是汉制，但本质上是几百年来各种制度的集大成者，乃多民族制度糅合下的结果。

目的,必定要伴生许多弊病:一来地方无险可守,于长治久安颇为有碍;再则纵向建省,将不同气候土壤的地理区域合而为一,对农业经济发展带来不利;三则行省地域过大,于平时时期的行政管理很不方便,省与路之间不得不再设道一级监察区域,增加了管理层次。元代在路、府(或州)、县之上加设行省,使地方行政架构重复,事权严重分割,行政支出大增,同时,也使行政效率大受影响。^[14]这些不足之处为明清两代的调整留下了空间。

1260年,忽必烈颁布了即位诏说:“爰当临御之始,宜新弘远之规,祖述变通,正在今日。”^[15]他所强调的“祖述”与“变通”紧密结合,行省制无疑继承了本民族的传统,参考传统中原王朝制度加以调适,以适应统治需要,其后采纳汉儒的“附会汉法”的建议,使得元代的行省制度,虽脱胎于草原游牧政治制度,但因有着北魏迄金朝的长久政治实验,故其组织结构亦更为精密灵活,因而能传之后世而不坠。

元代行省并非单纯的中央集权或地方分权,在中国地方行政制度史上具有重要意义。它的历史价值在于创立了一种以行省为枢纽,以中央集权为主,辅以部分地方分权的新体制。该体制的特点则是行省性质具有两重性又长期代表中央分驭各地,为中央兼替地方留有部分权力。行省制度引起了中国古代社会中中央和地方权力结构的较大变动。明朝废宰相,中央已无称“省”的官府,地方的行省一称虽亦废止,但代之而设的布政使司在习惯上仍被俗称为行省乃至“省”。于是“省”的含义遂由宫禁、中枢转变为地方行政机构。到了清代,行省之名又再恢复,一般人们简称为省。行省制一直沿袭下来,影响直至今日,成为地方的最高行政机关,并处在不断完善和调整的过程中。

(作者单位:上海大学文学院历史系)

元代行省制度在中国地方行政制度史上具有重要意义,创立了一种以行省为枢纽,以中央集权为主,辅以部分地方分权的新体制。

注释:

* 本研究受国家社会科学基金一般项目“高丽涉元史料的编目、整理与研究”(项目批准号:17BZS047)资助,特此鸣谢。

[1] 钱穆:《国史大纲》(下),《钱宾四先生全集》第28册,联经出版事业股份有限公司1998年版,第720页。

[2] 关于元代的行省制度研究,国内学界用力最深当为李治安教授,其《元代行省制的起源与演化述论》(《南开学报》1997年第2期)、《元代行省制的特点与历史作用》(《历史研究》1997年第5期)、《行省制度研究》(南开大学出版社2000年版)、《元代行省制度》(中华书局2011年版)等论文和论著中对元代行省进行了全面的研究;另王颖《行省制度浅谈》(《文史知识》1985年第3期)、张金铤《元代地方行政制度研究》(安徽大学出版社2001年版)、张帆《元代行省的两个基本特征——读李治安〈行省制度研究〉》(《中国史研究》2002年第1期)也有不同程度的涉及。此外还有一些对各个元代地方行省的个案研究,本文在此恕不枚举了。

[3] 《元典章》卷四,《朝纲一》。

[4] 《元史》卷九一,《百官志七》。

[5] 《至正集》卷三十二,《送蔡子华序》。

[6] 萧启庆:《西域人与元初政治》,(台北)精华印书馆1966年版,第1页。

[7] 《元史》卷一八六,《成遵传》。

[8] 怯薛为蒙古语词汇,见《元史·兵志二》,为“番直宿卫”之意,汉译多作宿卫,有轮流值宿守卫之意,怯薛主要由元代贵族、大将等功勋子弟构成。

[9] 《元史》卷九十二,《百官志七》。

[10] 李治安:《行省制度研究》,南开大学出版社2000年版,第527页。

[11] 李治安:《元代行省制的特点与历史作用》,《历史研究》1997年第5期。

[12] 张帆:《元代行省的两个基本特征——读李治安〈行省制度研究〉》,《中国史研究》2002年第1期。

[13] 《元史》卷五八,《地理志一》。

[14] 周振鹤:《中国历史政治地理十六讲》,中华书局2013年版,第92页。

[15] 《元史》卷四,《世祖本纪一》。