

中國政治制度通史

第九卷 明代

杜婉言 方志远 著

白钢 主编

人民出版社

前 言

《中国政治制度通史》(1—10 卷),是中国社会科学院政治学研究所承担的国家社会科学基金重点项目,由白钢主编。本卷是全书的第九卷,撰写的是明朝的政治制度,约请杜婉言、方志远教授分撰。其中第一、二、三、四、六、十章和第五章的第六节,由杜婉言执笔;第七、八、九章和第五章的第一、二、三、四、五节,由方志远执笔。

本书的学术思想体系和总体结构的设计,旨在突出历代的皇帝制度、中央决策体制及政体运行机制的探索,并以此为轴心,铺陈各单项政治制度,力求能比较贴近政治学的规范;同时,要求在充分发挥各执笔专家的学术优势和广泛参考学术界已有研究成果的基础上,进一步向内容的广度和深度开拓,争取在高起点上,推进中国政治制度史的研究。

明朝是中国宗法封建君主制向独裁方向发展的关键时期。绝对君权的确立,导致政治体制上的诸多新变化:

首先,表现在中央行政体制上。因洪武十三年丞相胡惟庸案发后,废除丞相制度,使吏、户、礼、兵、刑、工六部各不相属而直隶于皇帝,并令后代不得再置丞相。与此同时,明初所置大都督府也罢而不设,改以中、左、右、前、后五军都督府各领其都司卫所。兵部有出兵之令而无统兵之权,五军都督府则有统兵之权而无出兵之令,以此将兵权分割。不久,明太祖又设立都察院和大理寺,与刑部合称“三法司”。刑部掌天下刑名,都察院掌纠察百官,大理寺掌核阅案卷及驳正违失,朝廷一切重大案件都由三

法司会审，最后由皇帝裁决。此外，还创设通政使司，掌内外章疏敷奏封驳之事。用明太祖朱元璋的话说：“我朝罢丞相，设五府、六部、都察院、通政司、大理寺各衙门，分理天下庶务，彼此颉颃，不敢相压，事皆朝廷总之，所以稳当”^①。这样，皇帝就集政治、军事、司法等大权于一身，而使明朝政体呈君主独裁型。

其次，表现在决策体制上。明初罢丞相后，皇帝权力高度集中。然而，正如朱元璋所说：“但朕一人处此多务，岂能一周遍！”于是不得不设内阁于宫廷，以大学士担任顾问兼秘书的职务。起初，内阁既非官署亦非官名，只是简任文臣入直文渊阁，预机务。这些人品秩低，不兼部务，又无官属，不能直接指挥行政。但是，迨仁、宣朝，大学士以太子经师恩，累加至三孤，望益尊。而宣宗内柄无大小，悉下大学士杨士奇等参可否。久而久之，内阁之权却逐渐超出六部之上，“虽无相名，实有相职”^②。至世宗中叶“夏言、严嵩迭用事，遂赫然为真宰相，压制六卿”^③了。不过，内阁大学士虽然位尊而权重，但独立发挥其权力的机会甚少。内则受制于宦官，内阁的职务止于“票拟”，而代皇帝批答奏章的“批红”权，则归司礼监。司礼监的意见，便成为皇帝的意旨，内阁不得不奉行。外则受制于部院大臣和掌“封驳”之权的六科，“凡大事廷议，大臣廷推，大狱廷鞠，六掌科皆预焉”^④。而六科给事中与各道御史往往又遇事生风，党同伐异，造成廷臣派系林立，纷争不休。明朝 16 个皇帝中，除明太祖、明成祖雄才大略，仁、宣诸帝堪称守成以外，其余诸帝，生于深宫之中，长于妇人之手，

① 《明太祖实录》卷 239。

② 《明世宗宝训》卷 6。

③ 《明史》卷 72 《职官一》。

④ 《明史》卷 74 《职官三》。

政治及文化素质不高。例如，明武宗连臣下的奏章都看不懂；明光宗到 36 岁时还没念过几天书；明熹宗到 15 岁还没有“授一书，识一字”，几乎都是文盲。他们童騃昏庸，不是玩物丧志，就是荒淫无度。自明宪宗成化以后，到明熹宗天启前后 167 年间，皇帝几乎都没有召见过大臣。结果导致决策体制的变异与混乱。这是明代最大的弊政之一。

第三，表现在地方行政体制上。明初地方行政体制，踵袭元代，置行中书省，统揽地方兵、刑、钱、谷等事，职权甚重，具有较强的割据性。洪武九年，改行中书省为承宣布政司。“承宣布政”四个字，道出了中央与地方关系的变化。它与提刑按察使司和都指挥使司合称“三司”。布政使掌民政与财政，提刑按察使掌刑狱，都指挥使掌军政，分三衙门互不统属，分别隶于朝廷各部院，这就大大加强了中央对地方的控制，削弱了地方的割据性。诚如时人朱健所论：“内设六部九卿以统治天下，而外又设十三布政以分治郡邑。内设都察院以整肃朝廷，而外又设十三按察以分寄考核。兵部、帅府以相维于内，而布按、都司以相制于外，则名实当而防检为加密矣”^①。不过，这种都、布、按三司鼎立，互不相统，虽然有效地防止了地方权力的膨胀，但有时却又带来运转不灵的弊病，所以，中期以后，朝廷又以部院大臣出任总督、提督、巡抚各差，以凌驾于三司之上，用来分割三司的事权，从而进一步加强了中央对地方的控制。

此外，明朝对边疆地区的管理，从“踵元故事”，实行以当地少数民族首领管理当地事务的“土司制度”，逐步发展到“土流合治”、“改土归流”，这就大大加强了朝廷对边疆少数民族地区的管理与控制，客观上对促进边疆地区的政治、经济、文化的进步，对促进统一多民族国家的巩固

与发展，都起过一定的积极作用。

明代的政治制度，还有其他不同于前代的变化，比如重视科举，实行科举与学校相结合，即所谓“科举必由学校，而学校起家可不由科举”^①等等。但是，上述几点，应该说是最重要的变化。

值得庆幸的是，本卷在统揽明代政治制度全貌的基础上，创造性地体现了我们的编纂意图，写出了明代政治制度的特色。尤其是结合人物事件来写制度，不少章节钩深致远，穷态极研，使读者兴会淋漓。这与作者都是经年研究明史的专家，资料娴熟而又长于审思明辨，既能删繁就简，又能领异标新的功力是分不开的。

本卷初稿完成后，主编对全卷作了统一修订。

叶维钧、张昌东先生参加了本课题的研究，并协助主编做了大量的学术组织工作。人民出版社张秀平女士为本书的出版付出了辛勤的劳动。著名书法家、学者启功教授于百忙之中，拨冗为本书题签。在本书付梓之际，谨向关心和支持本书的编写与出版作出贡献的朋友们致以衷心的感谢！

依靠不同学科的专家的学术专长，偕同从事跨学科的课题研究，我们还缺乏经验。本书本卷若有参考未备、论证不当或其它缺陷，统祈学术界的师友们及广大读者匡正。

白 钢

1992年12月7日

目 录

前 言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 明朝社会的概貌	(1)
元朝的覆亡与明朝的建立	(1)
二 明朝社会的经济概貌	(2)
三 明朝社会的政治概貌	(8)
四 明朝少数民族概貌	(13)
五 明朝对外关系概貌	(14)
第二节 明朝政治制度的基本特征	(15)
一 空前硕大的明皇权的建立	(15)
二 硕大皇权对于明朝的反作用	(19)
第二章 明朝皇帝制度	(22)
第一节 明朝皇权的确立与特点	(22)
一 明朝皇权的确立	(22)
二 明朝皇权的特点	(31)
第二节 皇位的传承	(33)
一 明朝皇位的传承制度	(33)
二 明朝皇位传承中的争夺及其影响	(35)
第三节 礼乐、宫廷制度	(41)
一 礼乐制度	(41)
二 东宫制度	(45)
三 皇室婚姻制度	(47)
四 女官制度	(51)
五 宦官制度	(53)
第四节 宗藩制度	(58)

一	洪武时宗藩的地位	
二	永乐以后宗藩地位的变化	(58)
三	宗藩制度对明朝社会的影响	(61)
第三章	明朝中央决策体制及其机制转换	(64)
第一节	宰辅的废弃与内阁制度的演变	(70)
一	中书省的撤销与丞相制的废除	(70)
二	四辅官	(70)
三	阁臣权势的演变与内阁制度的确立	(73)
四	明朝内阁制度的特点	(74)
第二节	司礼监的构成及其机制转换	(88)
一	司礼监的构成	(96)
二	司礼监的职权及其机制转换	(96)
第三节	中央决策体制的运行机制及其特点 ...	(98)
一	廷议	(109)
二	廷推	(109)
三	封驳	(118)
第四章	明朝中央行政体制及其 运行机制	(126)
第一节	六部及其职掌	(130)
一	明朝六部的特点	(130)
二	吏部	(135)
三	户部	(142)
四	礼部	(144)
五	兵部	(147)
六	刑部	(149)
七	工部	(151)
八	留都	(153)
第二节	都察院、通政司、大理寺、六科	(155)
一	都察院	(155)
二	通政使司	(159)
三	大理寺	(161)

四 六科	
第三节 中央其它行政机构	(164)
第四节 宗教、民族事务管理制度	(165)
一 对僧、道的管理	(173)
二 对藏族地区的管理	(173)
三 对蒙古族地区的管理	(175)
四 对东北少数民族地区的管理	(177)
五 对西北少数民族地区的管理	(179)
六 对西南少数民族地区的管理	(181)
第五章 明朝的地方行政体制	(184)
第一节 南北两京与京畿	(188)
一 定都、迁都与南北两京制度	(188)
二 南北两京与直隶的管理体制	(188)
第二节 省级制度的演变与中央驻省 机构	(193)
一 从行省到三司	(197)
二 从“三堂”到巡抚	(197)
三 巡按御史及其它中央派出机构	(206)
第三节 府州县及县以下组织	(210)
一 府州县机构的设置与调整	(216)
二 城乡基层社会组织	(216)
第四节 户籍管理制度	(218)
一 户等的划分与户籍编排	(222)
二 对户口的法律控制	(222)
三 户籍管理制度的变化	(225)
第五节 明代地方行政体制的特点与发展 趋势	(229)
第六节 割据塞北的蒙古地方政权	(234)
一 割据塞北的蒙古地方政权	(236)
二 瓦剌的崛起	(236)
第六章 明朝的司法、监察制度	(238)
第一节 司法制度	(243)

一 《明律》和《大诰》	(243)
二 司法机构	(250)
三 厂、卫、镇抚司，廷杖	(253)
四 诉讼及审判制度	(259)
第二节 监察制度	(268)
一 十三道御史职责	(269)
二 六科给事中职责	(274)
三 科道官的选任及考核	(277)
四 明朝监察制度的特点	(281)
第七章 明朝的军事制度	(292)
第一节 明军的编制	(292)
一 卫所制与营兵制	(292)
二 京军	(296)
三 边军与地方驻军	(304)
第二节 兵役制度与武官袭替制度	(307)
一 世军制度	(307)
二 募兵制度	(312)
三 武官袭替制度	(318)
第三节 军事领导体制	(323)
一 军事领导原则	(323)
二 武职领导系统	(326)
三 文职领导系统	(330)
四 宦官领导系统	(333)
第八章 明朝的财政管理制度	(337)
第一节 财政管理机构	(337)
一 中央财政管理机构	(337)
二 地方财政管理系统	(343)
三 财政监督机构	(351)
第二节 货币与仓储管理制度	(355)
一 货币制度	(355)
二 库、仓管理制度	(359)
第三节 财政预算与财政收支	(370)

一	财政预算	(370)
二	财政收入	(373)
三	财政支出	(382)
第四节	明朝财政管理制度的特点	(386)
第九章	明朝的人事管理制度	(390)
第一节	学校制度	(390)
一	国学的设置与管理	(390)
二	府州县学的设置与变化	(397)
三	内书堂及宗学、武学	(400)
四	社学、书院及其它	(404)
第二节	科举制度	(407)
一	乡试	(407)
二	会试	(411)
三	殿试	(415)
四	明朝科举制度批评	(418)
第三节	任用制度	(422)
一	从荐举到科目	(422)
二	任官资格	(425)
三	铨选与保举	(428)
四	任官回避制度	(435)
第四节	考核制度	(437)
一	常规任职考核	(437)
二	考察	(440)
第五节	官员的品级与待遇	(443)
一	官员的品级与勋、爵	(443)
二	官员的俸禄	(447)
三	荫叙与推封	(455)
四	休假、致仕与封赠	(457)
第六节	吏胥制度	(461)
一	吏的种类与职责	(461)
二	吏员的参充	(463)
三	吏员的转补与任职	(466)

第十章	结语	(471)
第一节	明朝中央集权制成败的教训	(471)
第二节	张居正改革的启示	(474)
一	张居正改革	(474)
二	张居正改革的启示	(476)
第三节	明朝政治制度的历史地位	(490)

第一章 绪论

第一节 明朝社会的概貌

一 元朝的覆亡与明朝的建立

元世祖忽必烈建立的元朝，是中国历史上规模空前的、统一的、多民族的国家，它结束了我国自唐末五代以来长达数百年之久的分裂割据局面，对我国历史的发展，起了积极的作用，其“汉化”政策，亦基本上适应了广大汉族地区的社会情况，有利于当时社会生产的发展。但是，它实行的中央集权的君主专制制度，却与前代的封建皇朝相似，而且，由于元政权是以蒙古贵族为主体的，蒙古贵族为了确保自己的统治地位，还把本民族中一些落后的东西，带进元朝的政治经济政策中去。如贵族直接抢占土地，并把耕地变为牧场；把全国人分成四等，实行民族压迫政策等等。这些使当时的社会除了封建社会固有的阶级矛盾以外，还增添了民族矛盾，从而在某些方面呈现出错综复杂的现象；而统治阶级内部的权势纷争和政治腐朽、贪污受贿、挥霍浪费的泛滥，又使得国库空虚，财政困难。到了元末，由于统治者长期不关心生产而导致的自然灾害相继发生，经济残破，民不聊生，更使绵延于有元一代并日益尖锐的阶级矛盾、民族矛盾激发成为农民大起义。

此时，地方性的割据政权相继出现，曾经雄震一时的

元王朝政权，已经无力统驭中华大地。就在这一片上下混乱、内外交讧、人喊马嘶、刀光剑影中，游方僧出身的红巾军兵士朱元璋奋力兴起，于至正十六年（1356）渡江建立了吴政权。以后，在激烈的角逐中，力挫群雄，先后吞并了陈友谅、张士诚，平定了方国珍及闽广地区，北伐中原，终于击溃了元朝的势力，建立起一个新的政权——明王朝。

二 明朝社会的经济概貌

明朝开国皇帝朱元璋既是出身下层，经过农民战争而取得政权的，因此对当时政治的腐败，社会的弊端，汉族地主阶级的需求和广大百姓的困苦，均有不同程度的了解或体会。他深知“天下初定，百姓财力俱困，譬犹初飞之鸟，不可拔其羽，新植之木，不可摇其根，要在安养生息之。”^①深信“弦急则断，民急则乱”^②。因此他注意用“宽”的政策，迅速采取了一系列措施以稳定社会秩序，恢复和发展社会生产。

首先，他抓住发展农业，使自己有土有民这个根本，令农民归耕，鼓励垦荒。大力组织地狭人稠处的无地农民迁到地广人稀处开发，如徙苏松杭嘉湖无田民 4000 余户往耕临濠；屡徙浙西及山西民于滁州、和州、北平、山东、河南等等。承认农民在战后占种耕地的所有权；“流民复业者，各就丁力耕种，毋以旧田为限”，而且将部分无主田地作为民田分别授给他们。针对中原田多荒芜，“命省臣议，计民授田，设司农司，开治河南，掌其事”^③；对北方大量弃耕

《明太祖实录》卷 25。

《明太祖实录》卷 36。

《明史》卷 77 《食货志一》。

的近城地“召民耕，人给十五亩，蔬地二亩，免租三年”^①；太仓地区“洪武年间，见丁授田十六亩”^②。又承认农民对新垦地的所有权，并分别免赋役3年。因此当时荒地得到大量开垦，据中书省奏报，每年全国垦田数，“少者亩以千计，多者至二十余万”^③。洪武元年至十三年（1368—1380），全国新垦地1 803 171顷^④，以洪武十四年在籍的10 654 362人户计算，平均每户0.17顷，占当时全国户均占地量0.34顷的1/2。据伍丹戈先生统计，明初官田总数是全部耕地的14.15%^⑤，则这些新垦地基本上都成了属于垦耕农民所有的民田，因而自耕农显著增多。自耕农和耕种官田的国家佃农，是国家赋税的主要承担者，因此，随着可耕地和自耕农的增加，赋税收入亦不断增加。洪武朝，平均每年赋税收入为29 192 117石，永乐时增至32 194 951石。

与此同时，又大力推广军屯和各种形式的民屯、商屯。洪武时“天下卫所州县军民皆事垦辟”；永乐时“东自辽左，北抵宣、大，西至甘肃，南尽滇、蜀，极于交趾，中原则大河南北，在在兴屯。”军屯效果显著，朱元璋曾自夸：“朕养兵百万，不费民间一粒米”^⑥。永乐时“屯田米常溢三之一”，“边饷恒足”^⑦。

各种形式的垦荒，以及恢复和发展农业生产的措施取得了显著效果。这时国库充实，《明史·食货志二》载：永乐时，“宇内富庶，赋入盈羨，米粟自输京师数百万石外，

① 《明史》卷77《食货志一》。

② 周忱：《与行在户部诸公书》，《明经世文编》卷22。

③ 《明史》卷77《食货志一》。

④ 吴晗：《朱元璋传》224页。

⑤ 伍丹戈：《明代的官田和民田》，《中华文史论丛》1979年1期。

⑥ 《明书》卷67《田土志》。

⑦ 《明史》卷77《食货志一》。

府县仓廩蓄积甚丰，至红腐不可食”。《实录》中像陕西仓储足支十年，四川涪州及长寿县仓储“约可支百年”^①类的记载不少。正是国库充实，才使“岁歉，有司往往先发粟赈贷，然后以闻”成为可能，才给永乐年间大赏“靖难”功臣，南征安南，北伐沙漠，七下西洋，迁都北京等等需要巨额费用的活动提供了物质基础。

其次，解放奴婢，放松了工匠对于政府、佃农对于地主的人身隶属关系，在一定程度上解放了生产力，从而促进了社会生产的发展。洪武五年（1372）二月，一次就将四川原被“伪夏故官占为庄户”的2.3万余户改为民籍或军籍，这数量约相当于四川全部民户的1/4。同年五月，诏令“诸遭乱为人奴隶者，复为民”，并禁止一般地主蓄养奴婢。洪武十九年四月，甚至“诏赎河南饥民所鬻子女”。八月，河南布政司奏报：“收赎开封等府民间典卖男女凡274口”^②。奴婢的被解放，大大提高了他们对生产的积极性。

元朝时，工匠是在政府监督下终生服役的，明朝时虽然匠户制度沿袭未改，但那种对待“官奴”、“工奴”的残酷形式及其严格的人身隶属关系，已经发生了变化，即从“匠不离局”的奴隶式劳动变为封建徭役性质的“匠班”制，工匠除一定的服役时间外，大部分时间都可以从事社会生产，其后还可以纳钱代役，这就使几十万有专门技术的手工业者可以安心于社会生产，改进和提高技艺水平，这对明代手工业的发展起了很大的促进作用。

元代地主和佃户之间“贵贱等分甚严”，如黄岩风俗，“佃户见田主不敢施揖，伺其过而复行”^③。元朝法律规定：

① 《明太祖实录》卷117、128。

② 《明太祖实录》卷72。

③ 《明太祖实录》卷73。

④ 《明太祖实录》卷179。

⑤ 黄溥：《闲中古今录摘抄》。

地主与佃户以主仆礼相见。而洪武五年规定：“佃见田户，不论齿序，并以少事长之礼。若在亲属，不拘主佃，则以亲属礼行之”^①，即主佃属于兄弟辈中的少与长的关系，而非主奴关系。《明律》中正式取消了元代地主打死佃客、赔烧埋银的法令，这都在很大程度上提高了农民的生产积极性。人身隶属关系的种种变动，使在籍户口迅速增长。洪武二十六年统计，有户 16 052 860，口 60 545 812 与《元史·食货志》载元朝鼎盛的忽必烈时期的户口数相比，户增 4 419 579，口增 6 890 475。

第三，兴修水利，劝课农桑，均平赋役，精减商税，促进农业、手工业、商业的全面发展。洪武二十七年，先是谕工部根据地势修治陂塘湖堰，又“分遣国子生及人才遍诣天下督修水利”^②。洪武二十八年统计，全国共开塘堰 40 987 处 疏浚河道 4162 处 修建陂堤渠岸 5000 多处。洪武永乐时还大力修治黄河、淮河，疏通运河，为农业生产的发展提供了有力的保证。又在各地广设预备仓以备赈灾。鼓励并强行推广桑棉麻的种植，这不仅充分利用了地力，还为手工纺织业的发展奠定了基础。棉花布帛成为国家赋税重要部分的情况，正反映了植棉业的发达。又在普查人口的基础上编成了黄册，在普查土地的基础上制定了鱼鳞图册，以均平赋役。对赋役亦有所节制，“赋税十取一，役法计田出夫”，对商业则采取轻税的保护政策，对宋、元时繁琐的商税作了精简，规定“三十而取一，过者以违令论”。以后又定“军民嫁娶丧祭之物，舟车丝布之类，皆勿税”^③。又注意严惩官吏之贪酷，朱元璋在《大诰》中颁布了惩办贪酷不法的条例，并允许百姓赴京投诉官吏之不法。

《明太祖实录》卷 73。

《明史》卷 88 《河渠志六》。

③ 《明史》卷 81 《食货志五》。

经过这一系列休养生息的措施，明初社会日趋稳定，不仅农业生产得到恢复发展，而且手工业如矿冶、陶瓷、纺织、造船、制盐等，亦均有长足的发展。永乐年间铸造，现仍完好保存在北京大钟寺的华严钟，钟身通高 5.8 米，重 8.4 万斤。钟口铸有《金刚经》，钟内铸有《华严经》、《金光明经》，钟外铸有各菩萨名称，约共 22 万字，全部用楷书铸成，至今已经历 500 多年，字迹仍清晰可见，充分反映了当时冶铸水平的高超。景德镇已成为全国制瓷业的中心，产品的质量和数量都很高。洪武后期，盐课在明代财政收入中，占有仅次于田赋的重要地位，也反映了制盐业的发展。郑和七下西洋，船队规模庞大，拥有当时世界上最大的船和最先进的航海设备，先后经历了亚非 30 多个国家和地区，历时 20 余年，成为世界航海史上的盛举，这也是明初经济恢复和发展，国库充实的明证。随着手工业、商业的繁荣，城市经济也有进一步发展，形成了一批新的商业中心。

总之，经过明初一系列休养生息政策的推行，中华大地生产有了恢复和发展，社会秩序得以稳定，奠定了有明一代 200 多年统治的物质基础。

明中叶以后，农业、手工业的发展以及商品经济的繁荣，都达到了前所未有的水平。农业方面，改革了工具，提高了技术，如运用木牛耕地、施用磷肥^①等。又充分利用地力，麦田与其它作物套种比较普遍，东南沿海双季稻面积扩大，还进行了田堤河湖养殖、种植的综合经营，达到“穷天极地而尽人”^②。这时粮食品种增多，并引进了白薯、玉米。粮食产量也有了显著提高，在江南亩产一般达到二

参看屈大均：《广东新语》卷 16“木牛”宋应星：《天工开物》卷 1“乃粒”。

《昭常合志稿》卷 48《轶闻》。