



不平衡的治理 明代政府运行研究

唐克军 著

武汉出版社

WUHAN PUBLISHING HOUSE



不平衡的治理 明代政府运行研究

唐克军 著

武汉出版社

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

不平衡的治理—明代政府运行研究/唐克军著. —武汉: 武汉出版社, 2004. 4

ISBN 7-5430-3038-1

I. 不… II. 唐… III. 国家机构—行政管理—研究—中国—明代 IV. D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 038365 号

书 名: 不平衡的治理—明代政府运行研究

著 者: 唐克军

责任编辑: 李杏华

封面设计: 吴 涛

出 版: 武汉出版社

社 址: 武汉市江汉区新华下路 103 号 邮 编: 430015

电 话: (027)85606403 85600625

印 刷: 湖北新华印务有限公司 经 销: 新华书店

开 本: 850mm×1168mm 1/32

印 张: 14.25 字 数: 280 千字 插 页: 4

版 次: 2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 0001—1000 册

ISBN 7-5430-3038-1/D·307

定 价: 27.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题, 由承印厂负责调换。

目 录

引 言	(1)
第一章 决策过程	(9)
一、中央政府的决策过程	(10)
二、地方政府的决策	(61)
三、明代政府决策的缺憾	(64)
第二章 运作方式	(72)
一、下压的运作手段	(73)
二、下压的运作方式的实现条件	(98)
三、运作中的问题	(121)
第三章 沟通渠道	(142)
一、民情的重要	(142)
二、沟通渠道	(148)
三、上下沟通的问题	(166)
第四章 政令变革	(186)
一、政令的义务趋向	(186)
二、政令下的民情	(197)
三、政令变革的方向	(242)
四、政令变革的敏感性	(278)
第五章 官员升迁	(320)
一、官员的升迁路线	(320)

二、官员的出身	(360)
三、官员的任期	(368)
第六章 运作框架	(377)
一、权力框架	(377)
二、权利框架	(393)
三、隐性框架	(422)
结 语	(430)
一、权力与利益的平衡	(430)
二、权力与权利的独立	(432)
三、利益的开放	(434)
四、程序公正	(436)
参考文献	(437)
后 记	(451)

引 言

多少年来,我心中缠绕着这样的问题,“中国传统政府到底是怎样运行的?”为此,我查阅了不少中国政治史方面的论著,但仍如在云雾中。因为论者大都囿于“死”的制度关注,而我总想看到制度“活”的一面及人与制度的互动关系。

于是,我决定自己深入“虎穴”,驱散心中的疑团。明代让我情有独钟。一则中国传统政治在明代已相当完善,其弊端也表现得更为充分。明代专制体制更便于皇帝专权,其地方更有利于中央控制,其官场更具有血腥味。因此,考察明代政府的运行,无疑会对中国传统政府有更深刻的理解,这种理解对今天的政府治理也会有所裨益。今天要克服官僚政治的问题,就必须了解传统政府的运行情况。实际上,只有了解政府的行政情况,才能更好地理解政治。二则明代由兴到亡是一个自然过程。明朝不是亡于外来力量,而是为内部的反抗力量——李自成所灭。这一生命的自然过程更能显示政府治理的危机。

何谓“政府”？今天的理解与古代差异不算很大。今天的理解，从狭义上讲，政府是指管理国家的行政机关，亦可特指中央政府的首脑机关，如美国的布什政府。在我国古代大都指中央政府的首脑机关。唐、宋时称宰相治理政务的处所为政府。唐代“李林甫领吏部尚书，日在政府。”^①宋代欧阳修“在政府日，与韩琦同心辅政，凡兵民官吏财利之要，中书所当知者，集为总目，遇事不复求之有司。”^②在明代，政府的涵义基本与唐、宋相同。夏言“与大学士严嵩同乡，同在政府。”^③明代内阁相当于宰相，内阁即是政府。今天讨论古代政府，当然不能为古人的理解所局限。本文所指的“政府”主要指行政机关。在明代，行政机关包括内阁、吏户礼兵刑工六部、布政司、府州县等衙门。内阁及吏户礼兵刑工六部为中央政府；地方政府有布政使司，明代称之为“方面”或“藩”；府州县，明代大都称之为“有司”。明代的监察机关不是本论文的讨论范围，但由于它们常参与行政，因此，论及政府行政就不得不将它们考虑进来。

本论文拟从制度化的角度对明代政府运行情况进行分析，主要从六个方面展开，考察明代政府的决策、运作方式、沟通渠道、政令变革、官员升迁及运作框架，力求对明代政府运行的实态做较为完整的研究。

① 司马光：《资治通鉴》，卷215“天宝二年”。

② 《宋史》，卷319《欧阳修传》。

③ 《明世宗实录》，卷341。

对有明一代政府运行的整体研究,在国史研究上少有前例。但是,在对明代行政机关、制度演变方面,前人已做了较为深入的工作。就行政机关及其相关方面,有两个方面的研究。一方面是对皇帝及官员的研究,这方面论著有吴晗的《朱元璋传》(三联书店,1965年)、朱东润的《张居正传》(海南出版社,1994年)、蒋星煜的《海瑞》(上海人民出版社,1957年)、张显清的《严嵩传》(黄山书社,1992年)、曹国庆的《严嵩评传》(中国人事出版社,1995年)、毛佩琦与李焯然的《明成祖论》(台湾文津出版社,1994年)、冷东的《叶向高与明末政坛》(汕头大学出版社,1996年)、周群的《刘基评传》(南京大学出版社,1996年)、林金树的《万历帝》(吉林文史出版社,1996年)、韩大成与杨欣的《魏忠贤传》(人民出版社,1997年)、韦庆远的《张居正与明代中后期政局》(广东高教出版社,1999年)等;论文有吴量恺的《明代的改革家张居正》(《华中师院学报》1985年第11期)、黄国强的《论张居正整顿吏治和改革财政的措施》(《华南师范大学学报》1986年第4期)、侯明的《张居正与言官》(《东北师范大学学报》1987年第6期)、赵翔的《张居正整顿吏治的特色及启示》(《中南政法学院学报》1988年第4期)、冷东的《明初三杨与宦官关系论略》(《汕头大学学报》1992年第2期)、欧安年的《明代名臣霍韬》(《岭南文史》1993年第2期)、何草的《崇祯与宦官》(《文史知识》1993年第5期)、谢景芳的《假皇帝与代管家》(《齐鲁学刊》1996年第2期)、林延清的《嘉靖帝对内阁的强化、完善与控制》(《南开

学报》1996年第4期)、严选波的《严嵩、徐阶比较研究》(《中国人民大学学报》1996年第6期)、江心力的《明朝内阁官僚群体形成因素析论》(《史学集刊》1996年第3期)等。

对国家机关及政治制度的研究,这方面论著有王其渠的《明代内阁制度史》(中华书局,1989年)、梁希哲与孟昭信的《明清政治制度述论》(吉林大学出版社,1991年)、王天有的《明代国家机构研究》(北京大学出版社,1992年)、关文发与颜广文的《明代政治制度研究》(中国社会科学出版社,1995年)、谭天星的《明代内阁政治》(中国社会科学出版社,1996年)、赵世瑜的《明代吏典制度概说》(中国人文社会科学博士硕士文库《历史卷》浙江教育出版社,1998年)、王兴亚的《明代行政管理制度研究》(中州古籍出版社,1999年)等;论文有方志远的《明代内阁票拟制度》(《江西师范大学学报》1987年第4期)、关文发的《试论明代督抚》(《武汉大学学报》1989年第4期)、范玉春的《明代督抚的职权及其性质》(《广西师范大学学报》1989年第4期)、张薇的《六科给事中制度及对明代政治体制的监控和调节》(《武汉大学学报》1989年第4期)、赵轶峰的《票拟制度与明代政治》(《东北师大学报》1989年第2期)、高春平的《试论明代的巡按制度》(《山西大学学报》1990年第1期)、王世华的《明代御史巡按制度》(《历史研究》1990年第6期)、刘秀生的《论明代的督抚》(《中国社会科学院研究生院学报》1991年第2期)、陈宝良的《论明代的科道》(《中州学刊》1992年第

5 期)、梁希哲的《明代内阁与明代的官僚政治》(《史学集刊》1992 年第 2 期)、柏桦的《试论明代州县官吏》(《史学集刊》1992 年第 2 期)、杜婉言的《论明代内阁制度的特点》(《中国史研究》1992 年第 4 期)、王德金的《略论明代内阁及其特点》(《天津教育学院学报》1992 年第 3 期)、陈国平的《略论明代中央与地方的关系》(《光明日报》1993 年 4 月 12 日)及《明代官员考核制度述论》(《中南政法学院学报》1993 年第 1 期)、孟昭信的《试论张居正的“考成法”》(《吉林大学社会科学学报》1993 年第 5 期)、赵毅与罗东阳的《朱元璋废相述论》(《东北师大学报》1996 年第 1 期)、林金树的《明代政治史研究思考》(《汕头大学学报》1997 年第 6 期)。

对各种制度的研究,有尹选波的《中国明代教育史》(人民教育出版社,1994 年)、周昌忠等的《中国教育史研究》明清分卷(华东师范大学出版社,1995 年)对明代教育制度进行了研究;关于赋役制度的研究,有梁方仲的《明代粮长制度》(上海人民出版社,1957 年)、韦庆远的《明代黄册制度》(中华书局,1961 年)、伍丹戈的《明代土地制度和赋役制度的发展》(福建人民出版社,1987 年)、唐文基的《明代赋役制度史》(中国社会科学出版社,1991 年)、田继州的《明代后期的一条鞭法研究》(《历史研究》1955 年第 3 期)、高玉凌的《关于明代的田赋改征》(《中国史研究》1986 年第 3 期)、孔繁敏的《明代赋役供单与黄册残件辑考》(《文献》1993 年第 1 期)、袁良义的《从明代一条鞭法到清

代一条鞭法》(《中国社会科学院研究生院学报》1993年第3期)、栾成显的《明代里甲编制原则与图课划分》(《史学集刊》1997年第4期);关于人口流动的研究,有牛建强的《明代人口流动》(河南大学出版社,1997年)、田培栋的《明代人口变动考察》(《首都师大学报》1996年第5期);关于盐法茶法的研究,有黎邦正的《试评明代叶淇的盐法改革》(《盐业史研究》1989年第4期)、郭孟良的《略论明代茶马贸易的历史演变》(《齐鲁学刊》1989年第6期)、李珂的《明代开中制下商灶购销关系脱节问题再探——盐商报中不前与灶户的盐课改征》(《历史档案》1992年第4期)、刘森的《明代势要占中与边方纳粮体制解体》(《学术研究》1993年第3期)及《明代茶马贸易价值结构分析》(《史学集刊》1997年第3期)、张明富的《杨一清与西北马政》(《史学集刊》1997年第2期);关于工匠制度的研究,有陈诗启的《明代的工匠制度》(《历史研究》1955年第6期);涉及海禁政策的研究,有戴裔煊的《明代嘉靖间的倭寇与资本主义萌芽》(中国社会科学出版社,1982年)、吴光耀的《明代市民反“海禁”斗争述略》(《江汉大学学报》1984年第3期)、陈尚胜的《明初海防与郑和下西洋》(《南开学报》1985年第5期)、林仁川的《明代后期海禁的开放与商品经济发展》(《安徽史学》1992年第3期)。还有对各种利益集团的研究。涉及商人的研究,有傅衣凌的《明代徽商考》(《福建省研究所研究汇报》1947年第2期)、《明清时代商人及商人资本》(人民出版社,1956年)、张海鹏与王廷元的《徽商研究》(安徽

人民出版社,1995年)、王振忠的《明清徽商与淮扬社会变迁》(三联书店,1996年)、薛宗正的《明代盐商的历史演变》(《中国史研究》1980年第2期)、唐文基的《明代的铺户及其买办制度》(《历史研究》1983年第5期)及《明代对行商的管理与征税》(《中国史研究》1982年第3期)、许敏的《明代商人户籍问题初探》(《中国史研究》1998年第3期)等;涉及宦官利益的研究,有郑克晟的《明代中官与中官庄田》(《采社会科学战线》1981年第2期)、杜婉言的《明代宦官与明代经济》(《中国史研究》1982年第2期)、王春瑜与杜婉言的《明朝宦官》(紫禁城出版社,1989年)、苗棣的《魏忠贤专权研究》(中国社会科学出版社,1994年)等;涉及宗藩利益的,有赵毅的《明代宗室政策初论》(中国人文社会科学博士硕士文库《历史卷》,浙江教育出版社,1998年)等。

港台的相关研究,有杨树藩的《明代中央政治制度》(台湾商务印书馆,1987年)、杜乃济的《明代内阁制度》(台湾商务印书馆,1967年)、汤承业的《略论明代之内阁》(《政治大学学报》1979年第40期)、林丽月的《阁部冲突与明万历朝的党争》(《师大历史学报》1982年)、黄淑英的《明代的开中法》(《史学会刊》1983年第27期)等。

国外涉及政府行政研究的有,日本山根幸夫的《明代徭役制度的展开》(1966年)、谷光隆的《明代马政研究》(1972年)、寺田隆信的《山西商人的研究》(1972年,此书涉及开中法)、川胜守的《中国封建国家的统治

机构——明清赋役制度史的研究》(1980年)、川漱智寿子的《明代的粮长》(《文化》1952年5—1)、岩见宏的《明嘉靖前后的赋役改革》(《东洋史研究》1949年20—5)、小山正明的《明代的十段法》(《仁井田论文集》1987年)、阪仓笃秀《明初中书省的变迁》(《东洋史研究》1977年37—1)、栗林宣夫的《关于一条鞭法的形成》(《明史论丛》(1962年)、谷光隆的《明代茶马贸易研究——以茶法为中心》(《史林》1966年49—5、6)、有美国的杨联生、戴乐、黄仁宇、格里姆等人的《明代中国政府》(哥伦比亚大学出版,1969)、贺凯的《明代的创建及其体制的沿革》(密执安大学中国研究中心出版,1978年)、黄仁宇的《十六世纪中国的税制和政府财政》(剑桥大学出版,1974年)、Chan, Albert: “The decline and Fall of the Ming Dynasty, A study of the internal Factors”(Harvard, 1954) Hucker, Charles: “The Ming Dynasty, Its Origins and Evolving Institutions”(Michigan, 1979) Chang, George Jer Lang: “Local Control in the early Ming”(Minnesota, 1978)

这些研究对我考察明代政府运行情况提供了良好的条件,特别是对制度的理解获益不浅。由以上研究看,他们重在专门研究,未对明代政府运行作整体研究。本论文从政府决策、运作、信息沟通到政令变革及运作框架作全面考察,并对官员的升迁路线作了较为深入的研究。

第一章 决策过程

决策是政府行政的开始。“凡上之达下，曰诏，曰诰，曰制，曰册文，曰谕，曰书，曰符，曰令，曰檄，皆起草进画，以下之诸司。下之达上，曰题，曰奏，曰表，曰讲章，曰书状，曰文册，曰揭帖，曰制对，曰露布，曰译，皆审署申覆而修画焉，平允乃行之。”^①这一文移过程展示了明代政府决策的过程。上之达于下的决断过程，即是中央的决策过程；而下之达于上的提议过程，亦是地方决策的过程。由此，明代政府决策可分为中央政府决策、地方政府决策。从中央决策看，虽然在制度上国家各种权力自有其作用，但由于皇权的作用，行政权（内阁与六部）与审议权（六科连同十三道）的权力独立性难以保持，时而行政权重，时而审议权重，政府在权力不平衡中运作。地方决策权亦是向中央派出官员倾斜。

^① 《明史》，卷72《职官一》。

一、中央政府的决策过程

明代中央决策主要在皇帝、阁臣、部臣(废相前包括省臣)、科臣之间展开。其决策过程依事务性质而定,各决策参与人的作用也因其权力而定。在皇权的作用下,明代行政机关与审议机关的权力独立性常遭破坏,二者之间的权力平衡始终未能实现,到后期更出现严重的政局动荡。

(一)中央的决策过程

在明代,皇帝为权源,一切章奏,不经过皇帝,都不能化为政令;只有经过皇帝,奏章才化为国家意志。中央官员没有最终的决策权。如朱元璋改行省为承宣布政使司,其解释说,“所以承者,朕命也;宣者,代言之也;布者,张陈之也;所以政者,军民休戚、国之利病;所以使者,必去民之恶而寻民之善,使知有畏从。”^①各级官员只有得令而行,凡免税粮、修堤坝、植桑枣、造公宇、定召商盐价茶价,都得秉奏皇帝,否则视为专擅而治罪。决策权归皇帝,并不意味官员被动坐等命令,他们必须将政情及其建议奏与皇帝,由皇帝化作政令。

一般来说,通政使司送奏章于皇帝,就标志着中央决策的开始。通政使司“掌受四方章奏”,“凡有四方陈

^① 《全明文·承宣布政使诰》

情建言,申诉冤枉,民间疾苦善恶等事,知必随即奏闻。”^①最后批旨到六科为止,六科抄出付部就意味着决策结束。中间的过程因情况而异。要么皇帝或以皇帝名义裁决;要么下部复议或集议,再报皇帝定夺;内阁权力确立后,中间有票拟一层,也就是皇帝直接或通过司礼监文书房下章奏于内阁,内阁根据圣旨调停,再由皇帝或司礼监批红,下发六科审议。如世宗所说:“章奏,朕皆亲览,付内阁票拟,一遵累朝故事。”^②在部复时,六科须抄参,“给事中驳正到部,谓之科参。”^③所以,明代决策过程有部议、集议、票拟、封驳或抄参四个重要的环节。

1. 部议

六部是明代的中央政府。其职掌在明初即已确定,“吏部管天下官吏选法、封勋、考课之政;”“户部掌天下户口、田土、贡赋、经费、钱货之政;”“礼部掌天下礼仪、祠祭、燕享、贡举之政;”“兵部掌天下军卫、武选、厩驿、甲仗之政;”“刑部掌天下刑名及徒隶、勾覆、关禁之政;”“工部掌天下百工、屯田、山泽之政。”^④六部既根据本部所管之事提起奏章,又审议涉及本部事务的奏章,并提出处理意见。皇帝将事关某部的奏章下该部讨论,并提出处理意见,即是“部议”。

部议之所以成为决策的环节,是因为皇帝不可能

^① 《明会典》,卷212《通政使司》。

^② 《明世宗实录》,卷27。

^③ 顾炎武:《日知录》,卷9《封驳》。

^④ 《明太祖实录》,卷74。

以一人之身决天下之事,即使“深知稼穡艰难”、“深知民间疾苦”^①、“人情真伪无不涉历”^②的朱元璋,也不得不下部议。洪武十五年,监察御史赵仁上言得贤官之法。上览其言,谓刑部尚书开济等曰:“设官分职所以安民,官不得人,民受其害。今征至秀才不下数千人,宜试其能否,考其优劣,然后任以职。尔等定义以闻。”于是开济条七条以进,从之^③。这种做法使部议成为决策的一个必要环节。仁宗、宣宗以后,皇帝生于深宫,长于禁地,与地方治情相隔膜,于是部议成为普遍议政方式。部议不仅根据本部掌握的情况议论、奏请,而且复议所上之奏章。成化十四年,南京国子监祭酒奏本监事,下所司知之;十七年户部会议漕运并巡抚官所奏事宜,大都从其议^④;弘治八年三月,河南提学副使车玺言国子监事,下其奏于所司;湖广按察金事冯镐奏八事,下其奏于所司。弘治十年两淮盐运司毕亨以近开中数多,私盐越界,请姑停开中,户部复奏,从之。弘治十三年七月,户部复议府部等衙门六科所陈节财用、处庄田、省差遣、清盐法四事;南京吏部等衙门尚书秦民悦等上言起解绢匹、盐课等事,命所司看详^⑤。正德元年九月,巡抚苏松都御史艾璞会巡按御史奏预防地方事宜,兵部复议皆可。正德八年,礼部议复给事中

① 《明太祖集》,卷1。

② 《明太祖实录》,卷239。

③ 《明太祖实录》,卷147。

④ 《明宪宗实录》,卷178、220。

⑤ 《明孝宗实录》,卷98、124、164。