

国家图书馆◎编

图·文·全·本

部级领导干部 历史文化讲座

史 鉴 卷

下册

國家圖書館出版社

图书在版编目(CIP)数据

部级领导干部历史文化讲座:图文全本/国家图书馆编.—北京:国家图书馆出版社,2010.3

ISBN 978-7-5013-4356-0

I. 部… II. 国… III. 社会科学-干部教育-教材 IV. C

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 031033 号

部级领导干部历史文化讲座:图文全本

国家图书馆 编

责任编辑 郭又陵 耿素丽 王燕来 许海燕

特约编辑 白 勇

出版发行 国家图书馆出版社(原北京图书馆出版社)

(北京市西城区文津街 7 号 100034)

电 话 010-66136745 66175620 66126153

E-mail btsfxb@nlc.gov.cn(邮购)

Website www.nlcpress.com→投稿中心

经 销 新华书店

印 刷 北京博图彩色印刷有限公司

开 本 880×1230 毫米 1/16

印 张 166.75

版 次 2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

字 数 2034 千字

书 号 ISBN 978-7-5013-4356-0

定 价 2680.00 元(精装全八册)

目 录

下 册

王天有	明代国家权力的运作	(339)
戴 逸	论康雍乾盛世	(359)
金冲及	中国近代历史的几个根本问题	(391)
李文海	从民族沉沦到民族复兴	(425)
张海鹏	洋务活动及其现代的解释	(463)
唐浩明	曾国藩其人其事	(499)
王晓秋	近代中日改革与现代化历史的比较	(531)
庞卓恒	从世界历史看文明兴衰规律	(575)
朱孝远	为什么欧洲最早进入近代社会	(627)

王天有

明代国家权力的运作





王天有

王天有，生于1944年。北京大学历史系教授，博士生导师，曾任历史系主任。主要兼职有国家哲学社会科学规划办中国史学科委员，北京师范大学特聘教授，北京市历史学会常任理事，中国明史学会副会长，北京满学会副会长，《中国史研究》编委会副主任，《明清论丛》主编，北京大学明清研究中心主任，北京大学当代企业文化研究所所长。

治史40年，主要研究中国古代政治史和明清两朝历史。代表性著作有《明史：一个多重性格的时代》、《晚明东林党议》、《中国古代官制》、《明朝国家机构研究》、《中国考试史文献集成·明朝》（主编）等。点校《国朝典故》、《逆臣录》。



明朝是中国传统社会后期一个重要的王朝。这个王朝从 1368 年明太祖朱元璋开基创业，到 1644 年明朝最后一个皇帝朱由检魂系煤山（在今北京景山公园内），历时 277 年。这一时期，中国古代各种传统发展到极致，尤其是明朝中后期，商品经济的发展带来了整个社会的巨大变化，传统发展到极致和社会转型带来的变化二者相互交错，扑朔迷离，使明朝历史呈现出绚丽多彩的特点。

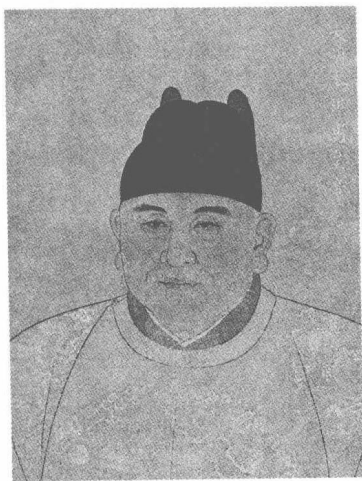
长期以来，明史在中国历史当中，受时政化的影响最为严重。特别是一些有影响的学者，对明史提出过一些具有结论性的看法。这些看法影响了学术界，也影响了传媒，影响了文艺创作，甚至影响了普通百姓。因此在很多人的心目中，明朝除了开国皇帝朱元璋和他的儿子明成祖朱棣有所作为以外，其他的皇帝多是碌碌无为之辈，甚至是昏庸的君主，有的皇帝干脆二十年不上朝。在大量的所谓的历史和文学作品当中，明朝留给人们的是一个专制的、黑暗的、贪污腐败成风的、特务横行的印象。我个人认为这并不符合明朝历史的实际。有明一代，没有出现过历史上的权臣干政，女后、外戚专权，更没有武臣跋扈，地方割据等现象。明朝在稳定中延续了 277 年，是中国有皇帝以来的王朝中寿命仅次于唐朝的一个王朝。今天我主要讲明朝国家权力运作的情况，并以说明明朝的政治特点。



一、决策、议政和执行

皇帝是传统王朝的最高统治者，他的主要任务就是对国家大政方针进行决策。皇帝的决策体现在两个方面：一是对王朝的行政、人事、军事、经济、文化等各种制度、法规、政策进行制定，通过制定制度、法规、政策来指挥全国。所以明朝人有这么一句话：“创制立法，天子之事。”也就是说皇帝的决策体现在创制立法上。二是对上行章疏的批答裁定。下级的报告，逐级上呈，最后解决不了的都要集中到皇帝那儿，由皇帝来批答裁定。皇帝批答裁定往往针对的是一件事或者一个人，但是它既然是皇帝批答裁定的，就是钦定，就是御批，那么它就有了“制”和“法”的性质。皇帝身居九五之中，主要就靠这两个方面来指挥全国。

古代中央高层权力运作基本上围绕议政、决策和执行而展开。皇帝拥有决



朱元璋像

策权，但决策并非“任心而行”，总要和他认为最亲近、最信任的人商量。因此这些亲近的人、信任的人就有了议政权，他们跟皇帝一起讨论问题，最后由皇帝来决策，然后付之执行。执行是一个更为复杂的过程，从中央到地方各级行政机构主要任务是执行。

明朝的决策、议政、执行与前代相比，有一个重大的变化。明朝以前，最高的议政权和



监督百官的执行权往往是合而为一的，主要体现在宰相制度的设置上。中国古代宰相的权力主要有两个特点：一是拥有议政权；二是拥有监督百官的执行权。

“宰相”一词，最早“宰”和“相”分称，到了春秋时代才开始有了合称，到了战国时代比较普遍使用。翻开二十四史的《职官志》，历朝历代的官名当中没有“宰相”，只有辽朝曾经一度出现过“宰相”这个官名。“宰相”是一种俗称，不同的朝代它有不同的称谓。比如，秦始皇的时候叫丞相，到了汉代初年也叫丞相，后来叫三公，三公指的就是大司徒、大司马、大司空。唐代是三省的长官，能够参加政事堂议政的人才能叫宰相，唐朝中期以后叫同中书门下平章事。宋代王安石任参知政事，那是副宰相。元朝又设立丞相。朱元璋在建国以后也设立丞相。洪武十三年朱元璋借丞相胡惟庸谋逆，废中书省、罢丞相，完成了明朝初年的一次重大体制改革。在这个改革当中，朱元璋宣布，以后谁再建议设立丞相，以奸臣论。所以从明朝开始，中国就没有了宰相制度。所谓的“宰相刘罗锅”只是戏说，在清代没有宰相，刘墉从来没有当过宰相。

朱元璋废除了宰相以后，马上就感到劳累不堪，因为每天要处理的事情太多了，比如他每天要看 154 份奏章，要处理 511 件事，他马上就感到“人主以一身统御天下”，没有人帮助不行。于是于洪武十三年九月，设置四辅官，协助议政。四辅官的成员是从民间选拔的一些有文化的老学究，这些老学究有的每月上旬上班，有的中旬上班，有的下旬上班，轮流辅政。这些老学究虽然与朝廷里的权要人物没有瓜葛，但是“纯朴无他长”，不能适应议政的需要；而且轮流辅政制度更是不符合政务连贯性的要求，于是朱元璋又开始了新的探



索。一方面他启用翰林院出身的官员到文渊阁来帮助他处理政事，这部分官员叫“翰林院兼平驳诸司文章事”。这些官员都是进士出身，其主要职责是针对各个衙门呈送上来的报告，给朱元璋提出初步意见。另一方面是设置殿阁大学士来协助处理政务，其主要职责就是备顾问，“大率咨询道理，商榷政务，评鹭经史，而使之援据古今以对”。朱元璋废除宰相制度之后，在议政官的设置上可谓是煞费苦心。

明成祖即位以后，继续用翰林官辅政，《明史》卷五《成祖本纪》记载：“八月壬子，侍读解缙、编修黄淮入直文渊阁。寻命侍读胡广，修撰杨荣，编修杨士奇，检讨金幼孜、胡俨同入直，并预机务。”此时内阁的职责主要就表现在“预机务”上。明朝宣德年间，内阁职责进一步明确，一是掌“献替可否”，即议兴议革。二是“奉陈规诲”，即辅弼君德。奉陈规诲就是对皇帝进行辅导，对皇帝的道德进行约束。明朝从朱元璋开始到宣德晚年，逐渐地形成了一种皇帝终生受教育的制度，即经筵制度。也就是说每年的农历二月到五月，七月到十月，每逢二日要到文华殿读书听课。这就是所谓的“御经筵”。这一制度一般在皇帝年幼的时候比较规范，皇帝长大以后，特别是皇帝年老的时候，就经常借口身体不好，不出席了。内阁的第三个职责就是“点检题奏，票拟批答”。所谓题奏，指题本和奏本，是明代两种主要的上行文书。票拟，也称拟票、票旨、条旨、调贴。《殿阁词林记》中记载：“内阁之职，其大者在代王之言，凡手敕旨意，俱从票拟。”也就是说，内阁的主要任务就是代皇帝票拟批答。凡上行文书，内阁先用墨笔替皇帝起草批答，皇帝看后用红笔圈阅，称为批红。票拟分为御前票拟和阁中票拟。御前票拟是皇帝与内阁面议，



内阁当面起草批语，皇帝当即批红。如果皇帝不上朝，内阁就在文渊阁替皇帝起草，然后通过宦官呈送，这称之为阁中票拟。内阁由多人组成，久之，其中资历最深的一个叫作首辅，第二个叫次辅，其他的叫群辅。至此，内阁制度确立。

宰相制度废除以后，原来宰相监督百官的执行权也随之转移。明朝初年设一个大都督府，掌管全国的卫所军队，由朱元璋的侄子朱文正做大都督。后设五军都督府分管五府军队，每个都督府都设左右都督。然后又提升吏、户、礼、兵、刑、工六部来分割原来宰相的事权。其中吏部管官员的任免，即管人事；户部管国家的经济事务；礼部管国家的典礼、学校、考试；兵部管军队的调动；刑部管司法；工部是管水利和国家重大工程的建设。明代六部的权力远远大于前代，表现之一是地位尊。丞相废除以后，六部的地位最尊。从品级上看，六部是正二品的衙门，是明代文职最高级别的官署。比如吏部尚书就是正二品，再想往上升到一品，需有另外的政策。表现之二是职权重，权力很大。六部分割了原来宰相的事权，是皇帝之下主理政务的最高一层机构。朱元璋这场改革的特点就是希望通过分权来达到集权。

有人认为中国古代的宰相制度是个制度，称作“贤人政治”。一方面在中国古代，皇位是世袭的，儿子就算是个白痴，也是合法的接班人。但是宰相是传贤的、任贤的，任贤可以弥补传子的弊病。另一方面宰相参与议政，皇帝御批之后，由宰相监督百官马上执行，有利于保证行政的高效率。而分权制度，虽然不易产生权臣，但往往造成行政效率的降低。

六部、都察院并不是消极被动地执行皇帝的决策。明朝还有一个制度叫廷



明穆宗像

议制度。廷议制度于汉朝就出现了，历朝都有。但是历朝的廷议制度都是皇帝或者丞相召集官员们一起来讨论问题。明朝不是这样，明朝逐渐地形成了一套非常有特色的廷议制度。一方面皇帝和内阁的臣僚不参加廷议，以免影响行政部门的官员充分发表意见。另一方面明朝到了正统以后，以多数决作为廷议表决的结果。

明朝第12帝明穆宗，30岁即位，在位6年。

明穆宗没有朱元璋、永乐皇帝那样的赫赫事功，也没有像嘉靖皇帝在位45年、神宗在位48年那样长久的帝王生涯。但是明穆宗办了两件大事。在明朝历史上，甚至在中国历史上都是一位可圈可点的人物。

第一件大事就是隆庆开关。明朝初年，实行海禁。虽然永乐、宣德年间，郑和率领船队浩浩荡荡出使西洋，至今被人们传为美谈，但这是政府行为，除朝廷可以通过海道对外交流以外，民间则片板不许下海，海禁极严。明穆宗即位以后下了一道诏令，准许私人远贩东西二洋，史称“隆庆开关”。从此中国的对外交往，从政府的官方控制变成了以民间交流为主。

第二件大事叫作俺答封贡。俺答汗是当时蒙古鞑靼部的首领。朱元璋的军队打进北京的时候，元朝最后一个皇帝跑掉了，但是元朝并没有灭亡，退居蒙古故地的流亡政权仍以“元”（史称北元）为号，继续跟明朝抗争。以后北元分裂成瓦剌和鞑靼，时时威胁着明朝的北方。最严重的一次是正统年间，瓦剌军队打到北京城下，明军在土木堡被包围，明英宗被瓦剌军队俘虏，史称“土



木之变”。从嘉靖中期起，俺答又成为明朝北方边防主要的对抗力量。嘉靖二十九年俺答汗带领军队包围了北京城。当时的内阁大学士严嵩掌握重权，主张“寇饱自扬去”，任俺答抢掠。俺答此举的目的是希望通过武力迫使明朝政府接受通贡的请求，但一直遭到明朝政府的拒绝。隆庆年间，蒙古发生了一件事情，俺答汗外孙女要嫁给鄂尔多斯部的首领。迎亲的时候俺答汗突然发现自己的外孙女长得非常漂亮，就据为己有。为了平定鄂尔多斯，就把自己孙子把汉那吉要迎娶的小妾送给了鄂尔多斯的首领。于是把汉那吉愤而率众降明。

明穆宗和当时的大臣们，借此大好时机，妥善地解决了蒙古问题。第一，劝说把汉那吉和俺答汗重归于好。第二，让俺答汗交出了出逃到蒙古地区的明朝人，并给俺答汗封官，接受俺答汗的进贡。第三，开放边贸市场。至于是否开放北方边贸市场，是否接受俺答的进贡的问题，由大臣们进行廷议，廷议的结果是 22 人赞成通贡、互市，17 人反对，5 人赞成通贡反对互市。互市问题因为不能形成多数决而暂时确定不了。于是又重新开会廷议，这次以 23 对 22 的多数决通过了开放北方边贸市场的决议。据郭乾的《兵部奏议》记载，明朝的廷议制度以记名投票作为表决的方式。虽然廷议的结果只是一个预案，供内阁、皇帝作为决策的参考，但是这个预案如果通过了，内阁和皇帝没有足够的理由很难否定，所以廷议的结果实际上已经对决策形成了制约。若廷议事项关乎大僚之迁转者，又称之为廷推。明代的高级官吏如内阁大学士、兵部尚书、吏部尚书、地方上总督的升迁，通常由大臣推荐候选人，上报皇帝后，由皇帝来批示。由此可见，中国古代传统社会已经孕育了某种民主性的精华。



二、中央和地方

中央和地方的关系一直都是中国历史上一个很重要的问题。中央集权程度高，地方就搞不活；地方权力过大，中央就管不住，所以中央和地方的关系，自古以来一直是一个影响很大的问题。

从中央和地方的关系看，西周是一个重要时期。周王朝搞分封制，据说周初封了 71 个诸侯国，此后又有增加，到春秋时有 120 多个诸侯国，各诸侯国承认周天子的共主地位，定期朝觐周天子并进贡，但周王朝与各诸侯国维持的是松散的联盟关系，各诸侯国国内的事务、风俗不受周王朝的管束。秦始皇统一中国以后，实行郡县制。从分封制到郡县制的转变历时几百年。汉朝初年一方面实行郡县制，一方面实行分封制。隋朝以后郡县制才真正稳定下去。但是郡县制度的一个重要问题就是郡和县的数量太多，中央无暇顾及，怎么办？于是元朝建立了行省制度。就是在中央和郡县之间设置一个省级机构——行省。当时共划分了 11 个行省。行省的最高领导者也称为丞相，掌管军政、财政、民政、司法、监察等。对于行省权力过大的问题，朱元璋即位以后开始考虑进行改革，通过三司分权来分散行省的权力。布政使司负责民政、财政，提刑按察使司负责司法、监察，都指挥使司负责军政，三司各有专管，分别对中央负责。这种制度加强了中央对地方的控制。不过这种三司体制在以后的实际运作中衍生出新的问题。三司分权，遇事往往推诿，相互扯皮，难于协调，为弥补三司体制上的缺陷，督抚制度应时而生。



总督、巡抚的名称虽然由来已久，但直到明代才正式以官名入衔。从巡抚和总督的辖区来看，分省设抚，连省置督。一个省的三个衙门由巡抚协调，省与省之间的关系派总督协调。督抚制度是对明初确立的地方三司制度的补充和完善。其意义有二：

第一，督抚制度有利于解决地方三司分权带来的诸多问题。明代的总督和巡抚形式上是中央派员，实际上是地方首脑。这种特点利于君主更有效地控制地方。

第二，督抚制度标志着明初右武偃文局面的终结。中国历史上的传统王朝大都遵循“马上得天下，不能马上治天下”的轨迹运行，马上打天下以后必然要慢慢地向文治政府转化。明初武官的地位很高，但是随着政权的稳定，权力逐渐向文官转移。右武偃文局面的终结标志着明王朝权力结构划分的基本完成。

明代省级区划之下，有府、州、县的设置，而州分为直隶州和属州，“属州视县，直隶视府”。明代有府 159 个，直隶州 20 个、属州 235 个，县 1186 个。府、州、县的主官为知府、知州、知县。明代州县衙门有如下特点：

其一，政务繁杂。中央机构权责明确、行政事务各有分工。而州县，特别是县，上面千根线，下面一根针，国家的各项政令都要通过州县去贯彻落实，所以州县政务相当繁杂。

其二，官少吏多。县衙设知县一人，设县丞、主簿各一人为副手，有时还不全设，首领官典史一人，号称“四老爷”。也就是说一个县衙最多设四个官，其余为吏。

其三，直面民间。州县是国家行政的最底层，与社会相连接，是国家与社会的交汇点。

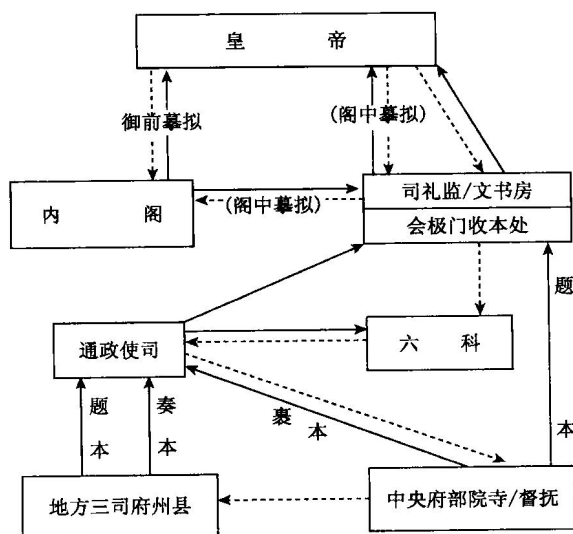
其四，位卑权轻。用“芝麻官”形容知县可见其地位卑下，所以科举考试出身的人不愿意做县官，到了地方以后，就忙着巴结上司，搞政绩工程，以图尽快升迁。

三、文书制度

文书制度的完备与否在古代是很重要的，明代的文书制度有上行文书，有下行文书。上行文书主要有题、奏、表、讲章、书状、文册、揭帖、制对、露布、译等形式。其中最重要的是题和奏，题本是私事，奏本是公事。下行文书主要有诏、诰、制、敕、册文、谕、书、符、令、檄等形式，其中常用的是诏和谕。诏一般关乎国家大事，并向天下公布。

下面以题、奏为例，形成文书运行图。

图中实线为题奏上行线，虚线为下行线，反映的是正常情况下文书的运行机制。从图中可以看出，通政使司在沟通内廷和外廷的联系上具有重要地位。从图中实线可以看出，地方府州县的





题本、奏本必须经过通政使司上呈，其初规定通政使司不能于事前私窥所奏之事，须“自御前开拆”。后来发现御前开拆实际很难办到，一是奏疏太多，皇帝不能一一亲阅，二是无法防止匿名诬告文书，所以从永乐年间开始，通政使司可在上呈前在公厅拆封。从制度上看，奏章管理相当严密，但在实际运行中仍有不少弊端。例如遇到皇帝不上朝，则御前开拆更难实现。在这种情况下，通政使司要通过宦官掌管的会极门收本处转呈，于是宦官进入了权力的运作程序，最主要的表现就是宦官拥有了部分的批红权。明代的宦官应该说是中国历史上文化程度最高的宦官，从宣德年间开始，宦官要进入内书堂读四书五经，经过几年的学习，才能分配职务，其中最高一级的太监大部分都是饱读诗书的人。此外“留中”和“中旨”也是文书运行中的弊政。“留中”指奏疏上呈以后，皇帝有意把它压下，不送内阁票拟，留于禁中。从今天流传下来的一些留中奏疏看，许多内容都很有价值。比如万历年间，大臣雒于仁的奏疏因批评神宗皇帝酒、色、财、气而被留中处理。由此可见，留中是皇帝怠政的一种表现。

“中旨”是指不经内阁票拟，亦不经通政使司出纳，而由宦官将御旨直接下达宣行。中旨在明朝被认为是不合法的，比如没有经过吏部廷推，而直接由皇帝传旨任命的官员，被称为传奉官。传奉官在官场上常被人看不起，视为“后门官”。

四、监察制度

明代最主要的监察机构是六科和都察院。六科是吏、户、礼、兵、刑、工