

◎ 柏桦 著

明代州县政治体制研究



中国社会科学出版社

明代州县政治体制研究

柏 桦 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

明代州县政治体制研究/柏桦著. —北京: 中国社会科学出版社, 2003.1

ISBN 7-5004-3742-0

I. 明… II. 柏… III. 地方 - 政治制度 - 研究 - 中国 - 明代 IV. D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 108122 号

责任编辑 王 昊
责任校对 晓 磊
封面设计 淑 平
技术编辑 张汉林

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029453

传 真 010 - 64030272

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2003 年 1 月第 1 版

印 次 2003 年 1 月第 1 次印刷

开 本 850 × 1168 1/32

印 张 16

字 数 398 千字

印 数 1—2000 册

定 价 32.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

中国自古以来有一种天圆地方和外圆内方的概念，这种概念把天地等自然状况与人间事务相联系。这样，天地经过人为加工，就变成虚无飘渺而人格化的东西了。如《白虎通义》云：“天者，身也；天之为言镇也，居高理下，为人镇也。男女总名为人，天地所以无总名何？天圆地方，不相类也。天左旋，地右周，犹言君臣相对向也。”将天地比做君臣，但反过来又认为：“君人者以百姓为天。”这种相互转换的天人之说，实际上是人对当时的政治情况的一种认识。天高而深，分为九重^①；因为广阔而分为九野^②。九重天深是君主，故天子宫殿深九重；九野地阔是人间事，故天子居中为方，民居八方为圆。这种“数术穷天地，制作侔造化”的理论，在今天看来是近乎可笑的，但它毕竟是古人的认识，而且一直影响着古代社会。

天子深居九重之内，世间难窥其容貌、聆其音声，这就有了一种神秘和威严感；天子居中，万民环绕，既有向心力，又有离心力。秦代的赵高曾对秦二世说：“天子之所以贵者，但以闻声，群臣莫得见面故也。且陛下富于春秋，未必尽通诸事；今坐朝

① 即：中天、羡天、从天、更天、邃天、廓天、咸天、沈天、成天。

② 即：中为钧天，东为苍天。东北为变天，北为玄天，西北为幽天，西为皓天，西南为朱天，南为炎天，东南为阳天。

廷，谴举有不当者，则见短于大臣，非所以示神明于天下也。”^①这便是对这种神秘和威严感的解说。唐太宗李世民曾说过：“天子者，有道则人推而为主，无道则人弃不用，诚可畏也。”^②便是对这种向心和离心的解说。

作为治理一地的州县官群体，与身居九重的天子有某些相同之处。州县官身居县衙，百姓难见其貌；坐堂问事，惊堂木一拍，左右高喝“威武”，威严肃穆，同样也有神秘和威严感；一旦出巡，前面有人鸣锣开道，还有数对仪从衙役手持竹篦、藤杖来引导，本官在四人抬的轿子中坐定，轿帘低垂，百姓只见其威仪而不见其貌，更增几分神秘和威严。本州县百姓是其子民，稍有不顺，敲扑喧嚣乃是家常便饭，挨打者逆来顺受却要忍辱谢恩；但州县官若逼迫过急，百姓揭竿而起，本官轻则受免职或处分，重则受辱或死于非命。明人李乐讲嘉靖时浙江桐乡县令曾士彦因贪而被免职，“听闻于郡，竚雪中。有被害民，毒之深，呼曾曰：‘儿子，汝亦有今日乎！’将雪一团从颈渗其衣内。为民父母，受辱至此”^③。而揭竿而起的造反者，无不杀贪残的州县官以泄愤。

如果说天圆地方之说是人们将天文地理概念与政治现实结合所产生的一种认识，那么内方外圆之说则是人们在人际关系交往中所总结的一种处世哲学。何为内方外圆？可以用元宵的制作来说明。

元宵这种食品，不知出现于哪年哪月，直到现在，每年农历正月十五，在中国各地都少不得要吃元宵，元宵节吃元宵已经成为一种根深蒂固的风俗习惯。凡是看过或亲手制作过元宵的人，

① 《史记》卷6《秦始皇本纪》。

② 《旧唐书》卷2《太宗本纪上》。

③ （明）李乐：《见闻杂记》卷5之二十七条。

都知道元宵先要做馅。馅的内容五花八门：山楂、五仁、白糖、豆沙、枣泥、芝麻、巧克力、可可等甜的，肉类、鱼类、海鲜、蛋类等咸的，种类繁多，让人难以遍识。具体程序是：先将馅搅拌均匀，放在面板上铺开压平，用刀切成均匀的小方块。然后把方形的馅放在水里浸湿，投到放满干糯米粉的滚桶或筐箩里反复摇动；馅如果不再粘合米粉时，便捡出来，浸过水后再放回去摇滚。这样反复多次，直到滚成鸭蛋黄大小的时候，成品元宵便告成功了。经过多次摇滚，方形的馅变成圆形的白团子，不成圆或不够圆则不是成品，大或小也不是成品，这种成品就是内方外圆。

在专制政体下，有棱角的人是很难在政治领域谋得立足之地，即使原来存在着棱角，一旦进入官场，不是将棱角包裹起来，便是被磨成圆形，变得圆滑而老于事故。清代有这样一则笑话：说的是某御史叫家人去裁缝铺给自己裁剪衣服，裁缝不问御史身长肥胖，只问御史为官几年。御史家人不明白，怒问为什么。裁缝不慌不忙地说到：“如果你们老爷是初为御史，我这衣服要裁成前身后身短；如果你们老爷是为官两年，我这衣服要裁成前后身一样长；如果你们老爷为官三年，我这衣服要裁成前身后身长。”御史家人听后更是不明白，急问为什么。裁缝道：“你没见为御史的大多是刚中进士的，初涉官场，年轻气盛，又手握弹劾纠参大权，其傲足以使他挺胸抬头而目中无物，故衣服要前身后身短方才合其体。御史为官两年，所遇挫折难免，傲气虽不至全消，也使之明白宦海之险，作事小心，自然不再挺胸抬头，故衣服要前后身长短一样方才合其体。御史为官三年，行将任满外放职任，此时他还敢得罪那些达官贵人吗？万一将来落在那些人手下，其苦难言，能不低头陪小心？故衣服要前身后身长方才合其体。”这则笑话说明在专制政体下的官僚，犹如摇元宵一样，不成圆就不能立身于官场的一般规律。

官场犹如装满糯米粉的滚筒或筲箕，进入官场的人犹如各种材料制成的馅，五味俱全而棱角毕露，在米粉中滚动时间越长越圆滑，成为内方外圆的官僚。滚动的时间短则处世经验不足，不是成品；滚动的时间过长则树大招风，弄不好会被捡出来，乃至被磨碎成粉；只有恰到好处，方为成品，处世圆滑，也易于出售。成品的元宵同成熟的官僚一样，看上去外表圆滑，实际上棱角内藏。圆滑的外表遮盖住丰富的内心，掩盖住尖锐的棱角，是外圆内方。这种外圆内方表现在官场，就是一种隐密高深而人不易见的政治手段综合体，成为诡诈的政治权术。

诡诈的政治权术具有内方外圆的特性，若应用于政治斗争中，就使政治变得复杂起来。可以说，政治斗争是外力条件，人是内在条件，权术则是内外条件的催化剂，在催化剂的作用下，内外条件可以发生各种变化。若以元宵比喻为从事政治的人，则元宵是人的内在条件，在政治斗争外力的影响下会发生一定的变化，犹如制作元宵一样，在装满糯米粉的滚筒或筲箕里滚动的馅，米粉沾的多者大，沾的少者小，经不得互相撞击者皮破馅露，各自发生不同的变化。权术则如元宵熟制加工，若用热油将元宵猛炸，元宵因催化加热过猛，内部急速膨胀，就会突然爆裂，以致弄伤炸元宵的人；若是用温油徐徐加热来炸，元宵因催化加温，内外缓缓变化，外表焦黄而馅慢慢溶化，内方则变化成汤水；若用水慢慢地蒸煮些时间，元宵因催化的消磨，渐渐外圆变软，内方则化成汤水从软皮破处流出来。这种元宵熟制加工可以比喻为政治权术，不同的手段会出现不同的效果。如东汉明帝刘庄，好礼务名，崇尚仁义道德。他在外表上对同胞兄弟诸王相亲相爱，诸王如有病者，“遣太医乘驿视疾，络绎不绝”。并制定养老礼仪，亲自参加演礼，多次到曾为自己老师的桓荣家中探视，手持经书，在桓荣面前抚之流涕，并赐给大量什物。此外，图中兴功臣画像于云台，四时享祭；崇尚儒学，身先力行倡导读

经书，使“自皇太子诸王侯及大臣子弟、功臣子孙，莫不受经。”凡此种种，说明其外表如元宵一样圆。可是他内心与外表却是两样，其“性褊察，好以耳目隐发为明，公卿大臣数被诋毁，近臣尚书以下至见提拽。”不但锋芒常露，而且棱角鲜明，可称内方。可以说他是在特殊政治环境下造就出的具有外圆内方特性的人，所以外示仁爱，而内心残忍。就是他，连续杀掉自己的几个弟弟，对楚王刘英一案，穷治累年，前后抓起数千人，“诸吏不胜掠治，死者大半。”面对明帝的淫威，“朝廷莫不悚栗，争为严切以避诛责。”面对这种外圆内方的君主，若用猛火交攻，不免爆裂伤人。如陵乡侯梁松，对明帝的淫暴行为颇有看法，几度上书极谏，结果以“坐怨望，悬飞书诽谤，下狱死。”这正如猛火炸元宵一样，未得其利，反受其害。楚王刘英的门下掾陆续，因受楚王牵连，“备受五刑，肌肉消烂”，但意志不改，只是看见母亲所作饭食，便“悲泣不自胜”；外表以孝闻名的明帝，得知此事，深感其孝可嘉，便赦免其罪；这犹如温火炸元宵，不伤其外而改其内。尚书仆射钟离意、侍御史寒朗，深知明帝敬鬼神，好虚名，便多次打着天王圣明，天地灾变的名义进行劝谏，屡屡见到功效；再加上马皇后也乘间进言，致使明帝常常“惻然感悟，夜起彷徨”，而最终改变其最初所为；这犹如用水慢慢蒸煮元宵，使其内外形状都发生变化，以致汤水流出。

从以上的议论中，我想引入本书写作的三个侧重点：

一是想通过传统的天文地理概念与政治现实结合所产生的天圆地方的认识来说明州县官群体的施政环境。施政环境包括政治、经济、文化、伦理道德、风俗习惯等社会方面的内容，也有地理、天文、物候等自然方面的内容。由于自然方面的内容被人有的加以解释，自然与社会便有机地结合在一起，成为影响社会思想的一个方面，同时也影响着人们的行为。本书把州县衙署的建筑布局与州县政治权力组合联系在一起的研究，就是从这种天

圆地方的认识中引导出来的。

二是想通过传统的外圆内方的认识来说明笔者对明代州县政治体制内涵的理解。笔者认为政治体制是由政权的性质、政权的组织形式、政权的行政职能、政权的运作等方面构成的。性质、组织、职能是相对稳定的，经过长期的量变过程，达到一定程度，才能形成质变。运作由在政权组织的人按照一定的规章制度去履行其政治职能，而由于人的因素存在，就形成不同的人在相同的制度和条件下各种行为上的差异，是一种灵活多变而复杂的政治行为。若要深入了解政治体制，不研究政治运作，是很难弄清政治体制表现的能动过程的。这也是本书用相当大的篇幅去论述州县官群体的施政环境、行为和心理的主要原因。

三是想通过外圆内方认识在实际上的应用来说明笔者对政治权术的认识。现在人们常说，研究政治制度应该采取动态和静态相结合的方法，即动态的政治运作和静态的制度条文的内在关系。动态的政治运作是由基本程序、方式方法、运行过程等方面构成，这些都离不开人，而人的主观意识的存在，就不可避免地影响政治运作。不同的人采取不同的手段，就成为政治权术的表现形式。如果舍去政治权术去谈动态的运作，非但会受到制度条文的束缚，而且会使研究陷入难以解脱的困境。权术应用于政治上，本来是无可非议的，因为在政治斗争中运用谋略，乃是一种正常的政治现象。权术作为政治斗争的手段，政治家可以使用之而为广大人民谋利益，造福于社会；当然，也不能排除野心家、阴谋家使用之而为自身谋利益，贻害于社会。如果注意到州县官群体政治权术得以广泛应用的客观原因，可以看到州县官群体使用政治权术的效果和影响，对深入研究州县政治体制是很有帮助的。本书从不同类型的州县官们所使用政治权术的共同和不同点入手，就是希望从州县官群体的灵活机动而复杂多变的施政手段来加深对州县政治体制的认识。

笔者努力探索的重点，与其他有关政治体制研究著作稍有区别，主要是为了说明州县政治体制能动的表现形式。从这一点上看，这种研究本身应具有一定积极意义。相信会引起政治史学界同仁们的关注，当然也不免会遭到批评指摘。无论得到关注还是指摘，只要是有人注意，就算达到本书写作之目的了。

目 录

前 言	(1)
第一章 绪 论	(1)
第一节 导 言	(1)
一、父母之官，牧民之令	(1)
二、稳定的组织结构和细微的变化	(4)
三、明确的行政权力和复杂的应用手段	(6)
第二节 本文的基本构思和研究范围	(8)
一、研究范围	(8)
二、研究对象和概念	(13)
三、本文的结构和史料	(14)
第三节 明代州县政治研究概况	(17)
一、中国有关明代州县问题的论著概况	(18)
二、日本有关明代州县问题的研究概况	(29)
三、国外有关明代州县问题的研究概况	(43)
第二章 明代州县行政体制	(52)
第一节 明代州县建置和沿革	(52)
一、明代地方行政区划概况	(53)
二、州县疆界划分的标准和设定	(57)
三、州县的等级划分的标准	(61)
四、州县行政区改置的原因和程序	(63)
五、州县改置以后的政治效应	(72)

第二节	明代州县官吏设置与州县政治体制	·····	(74)
一、	州县官吏设置概况	·····	(75)
二、	州县政治群体等级的划分	·····	(94)
第三节	明代州县衙署的建制与州县政制体制	·····	(99)
一、	州县衙署的建筑格局	·····	(100)
二、	州县衙署建筑规制的发展与变化	·····	(104)
三、	衙署建制与州县政治权力组合	·····	(111)
四、	衙署内外层次与州县权力结构	·····	(118)
第三章	明代州县行政地位与运行机制	·····	(122)
第一节	州县行政地位	·····	(122)
一、	州县的行政级别及待遇	·····	(123)
二、	州县的行政权力构成	·····	(133)
第二节	州县对上的行政运行机制	·····	(148)
一、	对上文书形式	·····	(149)
二、	面见上司礼和陈说应对	·····	(152)
三、	建言	·····	(156)
第三节	州县平行及内部行政运行机制	·····	(159)
一、	平行文书形式	·····	(159)
二、	会见同僚和商讨政务	·····	(161)
三、	与邻近州县的交往和文移往来	·····	(163)
第四节	州县对下的行政运行机制	·····	(166)
一、	对下文书形式	·····	(166)
二、	接见下属礼和直接布置方略	·····	(169)
三、	有关催征和劳役的行政运行机制	·····	(174)
第五节	明代州县行政地位与运行机制的特点	·····	(178)
第四章	明代州县官的施政重点和环境	·····	(192)
第一节	州县官施政难易辩证	·····	(193)
第二节	州县官施政的重点	·····	(205)

第三节	州县官施政的阻力和障碍·····	(217)
一、	来自上面的阻力和障碍·····	(217)
二、	来自左右的阻力和障碍·····	(238)
三、	来自下面的阻力和障碍·····	(245)
四、	来自自身的阻力和障碍·····	(251)
第四节	社会环境的变化对州县官施政的影响·····	(255)
一、	政治环境变化的影响·····	(256)
二、	社会经济和社会风尚变化的影响·····	(263)
第五节	对州县官的奖惩制度·····	(268)
一、	惩处制度·····	(269)
二、	奖励制度·····	(281)
三、	奖惩制度的特点·····	(290)
第五章	明代州县官的施政行为及心理 ·····	(296)
第一节	州县官吏的政治关系网·····	(296)
一、	政治关系网的定义·····	(297)
二、	政治关系网的构成·····	(300)
三、	对自身的政治关系网的态度·····	(302)
第二节	州县官施政的政治权术和手段·····	(316)
一、	州县官政治权术产生的历史背景·····	(317)
二、	各种类型州县官的特征和一般施政手段·····	(319)
三、	州县官施政的概况·····	(322)
四、	不同类型州县官的施政权术和手段·····	(329)
第三节	州县官的施政心理及其特点·····	(370)
一、	州县官施政应具备的条件和要求·····	(371)
二、	影响州县官施政和心理的诸因素·····	(376)
三、	州县官的施政行为及心理特点·····	(386)
第六章	小结 ·····	(412)
第一节	本文的梗概和重点·····	(412)

第二节 本文存在的不足和有待进一步发掘的问题……	(426)
后记……	(430)
参考书目……	(432)
A: 论文……	(432)
B: 著作……	(445)
C: 地方志……	(462)

第一章 绪 论

第一节 导 言

州县，这是现今人们非常熟悉的，既古老又现实的地方行政区划。说其古老，因为它早在中国古代传说时代就已经出现了；说其现实，是因为它在今天仍作为基本行政区而存在。正因为如此，人们对它非常熟悉。中国自改革开放以来，伴随着经济体制的改革，对政治体制改革的呼声也提高了。因此，政治体制成为现在人们经常谈及的话题，官方文书也作为常用语汇使用。也就是说，提起州县政治体制，人们都很容易理解。但是，要是问起州县政治体制，尤其是古代州县政治体制都包括什么内容，这恐怕就不是人人都能够弄清楚的问题了。如果再谈到细微的部分，那就更不容易理解了。

一、父母之官，牧民之令

作为基层行政组织首脑的州县官，号称民之父母。在前些年盛行一时的新编历史戏剧《七品芝麻官》中有句台词云：“当官不为民做主，不如回去卖红薯。”曾经轰动一时。在民众没有权力的专制社会里，民众把自己的寄托交给为民做主的清官，清官俨然是庶民利益的代表。这种清官戏“就分明透露出在专制政治面前的奴性心理。正是这种心理，构成了专制政治得以存在的重

要的观念基础。”^① 在专制政体下，官的主人地位是不容置疑的，而这个主人应该是什么样的呢？民众无权选择，而统治者为民众设定的是“父母”。按当时的理论，他应该是严而似父，慈而如母的主人。统治者也一再重申，这些“主人”应该像家长一样去统治民众，这便是融家长制于州县政权中的州县政治主体。

按中国传统道德，父尽其慈，子全其孝，总的要求是子服从于父；但也有小杖则受，大杖则走的父不慈子不爱的辩解。因此，这种融家长制于政权之中的政治，不但要求当“父母”的州县官们应当“爱民”，而且要“教民”。若州县官“以爱民如子，民亦爱之如父也。所以爱民如子者，知其饥而食之焉，知其寒而衣之焉，知其劳苦而逸之焉，知其利而与之兴焉，知其害而与之去焉，知其贤而优之焉，知其不肖而教之焉，四境之内，吾民之好恶，无不知而从之焉，然后可谓爱民如子也。”^② 顺民以情，导民以善，这本应为州县官必须知道的常识。然而，他们作为主人，是与民众建立在治人和被治人的政治关系之上，因此，既不可能是父子这种家庭伦理关系，又不可能是教师与学生的关系，而是一种统治与被统治的主从关系。

民众将辛苦所得当作租税交给官府，养活一大批官吏，本来应该是这些官吏的“衣食父母”。现在关系却掉过来，该为父母的变成子民，不该为父母的却变成主人。于是，官吏对民众的役使、管制、惩罚和督催成为理所当然而天经地义之事；民众对官吏政令的不满、指摘、反对和抗争则成为有悖天理而不守本分的事。在这种关系下的州县行政运行机制，则与现在所讲的行政运行机制有本质上的区别。因此，有必要对这种运行机制进行深入

^① 王子今：《权力的黑光——中国封建政治迷信批判》，中共中央党校出版社，1994年版，第183页。

^② （明）张萱：《西园闻见录》卷96《政术·前言》引罗公侨谕属吏。

的探讨。

州县官又号称“州牧”、“县宰”，实际上是把民众放在牧养宰割的地位上。李大钊曾对这种官民关系下的政治做过生动的比喻，他认为：“我说我们的政治，是宰猪场式的政治，把我们人民当作猪宰，拿我们的血肉骨头，喂饱了那些文武豺狼。”^①这是出于对专制政体的痛恨而发出的怒吼，说起来不无道理，但比喻却有些不恰当。牧和宰在专制统治者眼里确实有放养和宰割的意味，但专制统治者认为这种放养和宰割应该是有很深的学问。朱元璋曾讲过：“为治之道有缓急，治乱民不可急，急之则益乱；抚治民不可扰，扰之则不治。故烹鲜之言虽小，可以喻大，治绳之说虽浅，可以喻深。”^②水可载舟，亦可覆舟，这就不是宰猪场式的政治，而是一种牧羊场式的政治，是让羊多多繁殖而肥壮起来，在宰杀时又使之毫无反抗，屈膝受割默默垂泪而已，而不应似猪那样拼命嚎叫。这显然是一种浅而易见，却又很高深的统治权术。

文学家巴金在回忆有一次看到其父亲——四川广元县知县在公堂办事时，命令差役打犯人板子，“被打的人就由差役牵了起来，给大老爷叩头，或者自己或者由差役代说：‘给大老爷谢恩。’挨了打还要叩头谢恩，这个道理我许久都想不出来。我总觉得事情不应该是这样。”巴金的父亲每次在坐堂时，“脸阴沉着，好像有许多黑云堆在他的脸上。”而“在家里的时候父亲是很和善的，我不曾看见他骂过人。”这种处于治人者地位的官，并非没有一点人性，所以巴金的父亲对妻子表白说：“我何尝愿意多用刑？不过那些犯人实在狡猾，你不用刑，他们就不肯招。

① 李大钊：《宰猪场式的政治》，载《李大钊选集》，人民出版社1959年版，第167页。

②（明）余继登：《典故纪闻》卷5，中华书局1981年版，第87页。