

● 学人文库

明代行政管理 制度

王兴亚 著

中州古籍出版社



学人文库

王兴亚 著

明代行政管理制度

中州古籍出版社

本书为河南省教委社科规划项目《明代行政管理制度》的最终成果。由郑州大学资助出版。

学人文库

明代行政管理制度

王兴亚 著

责任编辑 曹 铁 责任校对 汪 彝

中州古籍出版社出版发行

郑州市农业路 73 号

邮政编码 450002

新华书店经销

郑州东方红彩印有限公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 11.875 印张 298 千字

1999 年 7 月第 1 版

1999 年 7 月第 1 次印刷

印数:1—1000 册

ISBN 7-5348-1779-X/K·679 定价:18.00 元

前 言

明代是我国社会经济制度发生重大变革的历史时期,也是中国在世界上由先进向落后转变的历史时期。这个时期,商品经济得到进一步发展,资本主义萌芽出现,统一多民族国家得到巩固和加强,中外交往亦更加频繁,出现了前所未有的局面。

行政是国家的组织管理活动。这种组织管理活动是通过国家系统的权力机构来进行的,是国家政权职能的一个组成部分。它既是巩固政权的必要措施,又是促进社会安定、经济发展的重要保证。正因为如此,自从国家产生之后,历代统治阶级都十分重视谋求行政管理制度的有效策略。

历史发展到了14世纪至17世纪,世界正在向近代迈进。而在中国大地上,朱元璋及其继承者,适应国家大一统的局面,以及商品经济持续发展的需要,从强化皇权,加强对统一多民族国家的有效管理出发,借鉴了前人的经验,为探讨国家行政管理的有效策略而努力。

明代的行政管理制度,既有继承,也有创新,具有显明的时代特点。这种情形,在行政管理的指导思想及各项管理制度上均有体现。概括地说,大凡有以下几点:

一是改革行政机构设置。这是实现国家行政管理的组织保证。明朝继元之后,在开国之初,政权设置上多依元之旧制。为了

防止官员的擅权,在机构设置上,采用分割事权的办法,在中央废除总管六部的中书省,分行政权于吏、户、礼、兵、刑、工六部;废除位居百官之首的丞相,从政权建制上消除了相权对皇权的威胁。时人王琼说:“太祖垂训立地,高出千古,罢丞相,分任六卿,无偏任独任之弊”^①。为了便于皇帝对国家机关的管理,在废除中书省和丞相之后,设立内阁,作为皇帝的办事机构。分兵权于兵部与五军都督府,分人事权于吏部和兵部,分司法权于三法司即刑部、大理寺和都察院,分财政权于户部和工部;在地方上,撤销军政、民政、司法、监察合而为一的行中书省的建制,改行中书省为承宣布政使司,负责一省民政和财政;同时设立按察司,负责一省之司法监察;设立都指挥使司(简称都司),负责一省之军政。三司直接接受中央政府机构的领导。在县以下实行里甲制度(坊厢制度)、保甲制度、乡约和行会。这种行政建制进一步加强了皇帝的权力,使国家各级权力机构都置于皇帝的控制之下,保证了朝廷政令的贯彻执行。

二是健全管理法规。这是充分发挥行政管理效能的必要手段。所谓健全管理法规,就是用法令的形式来规范各级政府的职能和行为。明代,自建国之日起,即注意立法工作。先后制定了《到任须知》,对于新老官员的如何交接以及新任官员的工作要点作出明确规定。《责任条例》又将官吏的职责具体化,进而颁行《诸司职掌》。并且三次组织人员编制明代行政法规总汇《明会典》。第一次是在英宗天顺年间,由于英宗的去世而未能成书,孝宗即位,继续编修,至弘治十五年(1502年)成书,又因孝宗去世而未能予以刊刻,武宗即位后,命内阁重加参校,补正遗缺,于正德四年(1509年)十二月定稿,名《正德会典》。第二次是在世宗嘉靖八年(1529年),令阁臣续修,增补弘治十五年至嘉靖二十八年间的内

^① 王琼《双溪杂记》。

容,名《嘉靖会典》,存入秘府,未予刊行。第三次是在万历四年(1576年),令阁臣重修,万历十五年定稿,名《万历会典》。对于明代各级衙门的建置、职责及其变革,均有详细的记述。作为行政法规的有些内容还写入明代的基本法律《大明律》之中,于洪武七年(1374年)即公之于众。这些行政立法,将明代的行政管理纳入了法制的轨道。

三是完备人事管理制度。这是国家实施行政制度有效管理主要环节。国家的行政管理的各项职能,都是由官吏来操作付诸实施的。官吏的素质如何,直接影响到行政工作的管理。明代更加重视国家机构的人选和管理。从提高官吏队伍的素质出发,全面改革官吏的选拔任用制度,大力发展学校教育,定期举行科举考试,通过公开考试的办法选拔人才和官吏,完成了由荐举、贡举、科举的三途并用到重科举、轻荐举的历史转变。“由是,非进士不入翰林,非翰林不入内阁”^①。通计有明一代宰辅一百七十余人,由翰林者十九。同时官吏的任用制度、爵勋品级制度、考核制度、奖惩制度、致仕制度,也依据形势发展变化推出了一系列的举措,进而完善了廉政措施,以及基层管理制度等。在官吏考核、奖惩等管理工作中,逐渐采用量化各项具体标准,以杜绝随意性带来的弊端。这些行政管理制度的制定和颁行,表明了明政府正在努力寻求行政管理的客观标准,确定各级官吏的职责,建立健全重在考绩的严密而又可行的考核和奖惩制度,以促进国家管理人员的新陈代谢,并使国家机器保持生机活力及正常运行。

四是严密监督机制。建立健全监督机制是保证官吏廉洁自律不可缺少的措施。明代从强化对官吏的监督出发,着眼于建立健全监督机制。一方面完备了从中央到地方的监察系统,另一方面实行双轨制的制约机制。明代的监察机构,在中央设立都察院,做

^① 《明史》卷七十(选举二)

为全国最高的监察机关,又设六科,监督六部;废除中书省和丞相之后,设立内阁做为皇帝的办事机构,将票拟权交给内阁,但不把内阁做为一级行政机构,同时设立司礼监,将批红权交给司礼监,以分割内阁的事权;军权将大都督府一分为五,设立左、中、右、前、后五军都督府,让兵部和五军都督府分管,兵部掌管军事政令及调遣,五军都督府掌管军队训练管理。又采用以文制武,以内制外,文武相制,内外相制,“使统军不专于一人,练军不专于一人,行军不专于一人”^①。司法权由刑部负责案件的审理,都察院负责监督,大理寺负责复审。凡有重大案件,均交三法司会审。财政权由户部和工部共管。在地方上,省级政府的事权分别由三司分管,都指挥使司负责军政,布政使司负责民政和税收,按察使负责司法案件处理。三司并设,互不统辖。又设立巡抚、巡按进行监督。在基层里甲,亦是里长、里老(老人)并设。这种严密的相互制约机制的制定与实施,旨在从体制上着眼,防止各级官吏擅权,以防止腐败对吏治的侵蚀。用朱元璋的话说,就是让它们“分理天下庶务,彼此颃颥,不敢相压”^②。

五是加强公共事业的管理。这是取信于民的基本措施。公共事业关系到全民的利益。有组织有计划地兴办和管理好公共事业是国家的一项重要职能。明代在行政管理上,不仅注意加强与民众利益关系密切的道路桥梁、河道湖泊、学校寺庙、亭园馆阁的建造与修缮,建立健全救灾济贫制度,以及营建各种文化设施,而且为建立以抚恤孤老残疾为中心的养济制度和尊敬老人的尊老敬老制度进行了大规模地实践和尝试。

如何判断明代行政管理制度的是非功过,是国内外学者所关注的一个问题。长期以来,人们注重把它放在中国历史范围内进

① 郑晓《今言》卷1。

② 《明太祖实录》卷二百三十九。

行考察,就中国论中国,从而作出了一些值得重视的判断。这是必要的,可也是不够的。因为,14世纪至17世纪世界正在向近代转化。中国是世界的一部分。如果忽视这一点,就很难对明代的社会发展诸问题作出全面的估计。

因此,在评价明代行政管理制度时,也同样必须坚持实事求是的科学态度,以其是否有利于生产力发展,是否有利于社会进步,是否有利于改善人民生活为依据。既要把它放在中国历史范围内,又要把它放在世界范围内进行历史的、全面的剖析。

按照上述的思路来考察明代的行政管理制度,可以看出,它的制定和变革,是以中国传统的行政管理的模式为蓝图,集中了明代政治家和思想家的智慧,在指导思想上,强调提高皇权,加强中央对地方的有效管辖;在机构设置上,贯彻分权制约、加强监督的原则;在官吏的选拔上,坚持公平公正择优的原则;在官吏的任用上,实行地区、职务和亲属回避制度;在官吏的考核上,坚持依据其职责,考其政绩的原则;在澄清吏治上,坚持循名责实,重典惩贪的原则,等等。这些制度、政策和措施的制定,反映了行政管理工作向客观公正标准化发展的历史趋势。就其实施的效果来看,首先是加强了君主专制,提高了皇权,对于明代所辖地区、各级机构、各级官吏进行有效的管辖,乃至澄清吏治,巩固国家的统一,促进经济的发展和秩序的安定,特别是对于边疆地区的开发和管辖,都是起到了一定的积极作用。明代之所以成为当时世界上一个强大的国家,是与其有这么一整套的行政管理制度分不开的。这是主流,是基本事实。

同时,也应当看到,由于明代仍然是一个以小农经济为基础的社会,朱元璋及其继承人受个体小农生产方式的制约,对于当时欧洲一些国家的情况,知之甚少。他们恪守的是朱元璋的祖训,使得出台的行政管理制度、政策和办法又带有很大的局限和随意性。它能否付诸实施,以及实施情况如何,在很大程度上取决于皇帝本

人的意向及喜怒哀乐;再加上明代处于封建社会的后期,商品经济发展的水平,还没有达到唤醒执政者的惊觉,并在政策上给予保护和支持的地步。这种发展,给予明代社会所带来的负影响,便是扩大了统治集团的贪欲,使得社会向高消费发展,由是官场上贪污成风,贿赂公行丑恶现象日益泛滥,由明政府制定的许多严明法纪、澄清吏治的行政法规成为具文,那就必然使吏治腐败愈演愈烈,不仅终究使朱明王朝葬身于农民战争的汪洋大海之中,同时也使中国在世界向近代转化的关键时刻,未能跟上时代前进的步伐,开始了由先进到落后的历史转变。这也是不可否认的事实。

本书撰写的目的在于以史实为依据,在广泛占有材料的基础上,探讨明代行政管理制度的承袭、变革及创新的原因,详明各项行政管理制度的内容及其变化,考查明代各项行政管理制度实施的情况,评价其功过是非、得失利弊,力图作出合乎实际的判断,揭示行政管理制度、政策措施与国家治乱兴衰、社会进步与否的内在联系。

王兴亚

1997年6月于郑州大学

目 录

前 言

一 明代的内阁制度

- (一) 内阁制产生的历史条件..... (1)
- (二) 内阁机构的建立..... (4)
- (三) 内阁权力增长与地位变化..... (7)
- (四) 内阁机构设置、职责与办事制度..... (11)
- (五) 内阁阁臣的任选及任期..... (17)
- (六) 明代内阁的特点与作用..... (20)

二 明代的六部制度

- (一) 六部制的形成与完善..... (24)
- (二) 六部机构设置及其职责..... (28)
- (三) 六部官员的任选和任期..... (34)
- (四) 明代六部的特点和作用..... (37)

三 明代的廷议制度

- (一) 廷议制度的形成..... (42)
- (二) 廷议的主持及其程序..... (45)

- (三) 廷议的内容 (49)
- (四) 廷议的作用与局限 (56)

四 明代地方的三司制度

- (一) 行中书省的废除与三司的确立 (59)
- (二) 省级政府的机构设置 (63)
- (三) 省级机构职责的划分 (66)
- (四) 三司官员的任选与任期 (69)
- (五) 三司制度的特点及其利弊 (73)

五 明代的科举制度

- (一) 明初开科取士的实施与废除 (77)
- (二) 科举取士制的恢复与发展 (81)
- (三) 科举考试的内容 (84)
- (四) 科举考试的管理机构 (89)
- (五) 考场规则和纪律 (93)
- (六) 科举考试的特点 (96)
- (七) 明代科举制度的影响 (99)

六、明代的选官制度

- (一) 举荐制 (106)
- (二) 科举制 (112)
- (三) 贡监制 (117)
- (四) 吏员制 (120)
- (五) 捐纳制 (124)
- (六) 任子制和世袭制 (129)
- (七) 明代选官制度的特点 (132)

七 明代的用人制度

- (一) 改革用人制度的主要措施····· (136)
- (二) 严格人事管理的举措····· (145)
- (三) 明代用人制度的得失····· (149)

八 明代官吏的爵勋品级制度

- (一) 品级制度····· (154)
- (二) 爵位制度····· (158)
- (三) 勋级制度····· (164)
- (四) 散官制度····· (166)

九 明代官吏的考核制度

- (一) 官吏考核制度的确立····· (170)
- (二) 实施官吏考核制度的措施····· (179)
- (三) 考核制度实施的成效····· (182)
- (四) 考核制度的废弛与局限····· (190)

十 明代官吏的回避制度

- (一) 科举取士的回避制度····· (197)
- (二) 官吏任用中的回避制度····· (201)
- (三) 司法监察中的回避制度····· (208)

十一 明代官吏的俸禄制度

- (一) 官吏俸禄标准的确定····· (211)
- (二) 官俸的支給办法····· (215)
- (三) 明代官俸制度的特点及其利弊····· (219)

十二 明代官吏的罚俸制度

- (一) 罚俸的范围和类别····· (227)
- (二) 罚俸制度的特点和作用····· (241)

十三 明代官员的致仕制度

- (一) 致仕的条件····· (244)
- (二) 致仕的形式····· (248)
- (三) 致仕的待遇····· (252)

十四 明代的等级制度

- (一) 等级制度的划分····· (261)
- (二) 等级制度的特点与作用····· (280)

十五 明代的廉政措施

- (一) 廉政立法····· (288)
- (二) 贯彻廉政立法采取的措施····· (294)
- (三) 明初廉政立法与措施的成效····· (298)
- (四) 明中后期廉政措施的废弛与明朝的灭亡····· (301)

十六 明代的里老制度

- (一) 里老制度的确立和推广····· (305)
- (二) 里老的职责和任期····· (309)
- (三) 里老制度实施的利弊····· (314)

十七 明代的养济院制度

- (一) 养济院的设立及其规模····· (323)
- (二) 收养对象与条件····· (331)

- (三) 收养名额与养济办法…………… (334)
- (四) 存在问题及其对策…………… (337)

十八 明代的老年人政策

- (一) 尊老政策…………… (343)
- (二) 养老政策…………… (352)
- (三) 明代优老之政的特点与作用…………… (358)

后记…………… (365)

一 明代的内阁制度

内阁是明代的中枢机构。它创建于成祖即位之初。由于它适应了政治形势发展变化的需要,所以在实践中逐渐加以完善。内阁制度的形成和发展,是明代行政制度改革的一个组成部分,是中国行政制度史上又一次重大变革,也是我国中央集权的封建君主专制制度发展到新阶段的一个重要标志。

(一) 内阁制产生的历史条件

中书省是元朝的最高行政机构。明承元制,朱元璋起事后,于至正二十四年(1364年)即吴王位,开始设官分职,置中书省,“以总天下之治”。以左、右丞相为长官,官居正一品。又设平章政事,从一品。左、右丞,正二品。参行政事,从一品。吴元年(1367年),以李善长为左相国,徐达为右相国,综理朝中政务。洪武元年(1368年),改相国为丞相。这时所设中书省,下设四部,分管钱谷、礼仪、刑名、营造事务。同年八月,随着形势的发展,事务的增多,将四部扩大为六部。除此之外,还设立了左右司、参议府、都镇抚司、考功所等机构。但是,随着政权的巩固,君权与相权之间的矛盾日益突出出来。李善长和徐达是朱元璋的左右手。在创业与建国过程中,与朱元璋同甘苦,共患难,建立了不朽的功勋,在军政

上下都颇有威望。因而,在处理一些事务上往往不加请示即行处理。这与朱元璋的集权思想是格格不入的。当朱元璋发现这些情况之后,为了防止丞相的擅权,曾采取了一些必要的措施。于洪武四年正月,免去李善长右丞相的职务,让汪广洋代替。洪武六年七月,让胡惟庸担任左丞相。这一决策的目的之一,就是要削弱李善长和徐达的权势。然而,这些做法,并没收到朱元璋所想像的效果。汪广洋任事后,与胡惟庸勾结在一起,终日饮酒作乐,不理政事。而胡惟庸则利用手中的权力,“专肆威虐,生杀黜陟,有不奏而行者,内外诸司封事入奏,惟庸先取视之,有病己者,辄匿不闻”^①。这样就更加引起了朱元璋的警觉。为了剥夺他们的权力,洪武十一年三月,朱元璋下令六部及各司官员,“奏事毋关白中书省”^②。这是要从制度上削减中书省的行政权力,将六部从中书省控制下解脱出来的重要步骤。接着,于洪武十二年十二月,将汪广洋处死。第二年正月,又对胡惟庸案件进行严厉惩处,决定处死胡惟庸,“夷三族,尽诛其党,凡万五千人”^③。同时宣布废除宰相制度,取消中书省,并且告谕群臣:“以后嗣君,其无得议置丞相,臣下有奏请设立者,论以极刑”^④。朱元璋的这一举措,使得自秦、汉以来的皇权与相权之间的矛盾,宰相及宰相制度的废除而得到解决。

宰相、宰相制度及中书省的废除,解决了君权与相权之间的矛盾。朱元璋按照当时的想法,将中书省所管辖的事务,分别交六个部来管。皇帝直接管辖六部,实现了集行政权于皇帝一身的愿望。但是,接着而来的新的问题也尖锐地摆在集行政权于一身的朱元

① 《明太祖实录》卷一百二十九。

② 《明史》卷二《太祖纪一》。

③ 谈迁:《国榷》卷七。

④ 《明史》卷七十二《职官志一》。

璋面前。洪武十七年(1384年)九月,一位给事中叫张文辅的在奏书中曾说:“自九月十四日,至二十一日,八日之间,内外诸司奏札凡一千一百六十,计三千三百九十一事”^①。尽管,精力充沛的朱元璋,励精图治,日以继夜,抓紧处理,可仍感力不从心。这时,他多么想能够有几个合适的人来替他分担。基于这一想法,他在洪武十三年九月,置四辅官。以耆儒王本、李佑、龚敦为春官,杜敦、赵民望、吴源为夏官,秋、冬官缺,以本等摄之。四辅官是以春夏秋冬四时为号而设,即春官、夏官、秋官、冬官。班列公侯都督之下、尚书之上。四辅官的产生办法,是由近臣推荐,下诏求贤,所选多是地方上有名的耆儒和元代的降臣。四辅官的职责,主要有三项:一是讲论治国理民的道理;二是参政议政,与部院大臣同在一起议定;三是审查地方举荐来的人才。他们的工作方式,不是同时在一起值班,而是分别轮流值班。史载“四辅官均职四季,以上、中、下三旬,人各司之。验雨易暘。春三月,李祐司皆中甸十日,龚敦司皆下旬十日;夏三月,杜敦司皆上旬十日,吴源司皆中甸十日,赵民望司皆下旬十日。秋、冬亦如之”^②。四辅官设于洪武十三年九月,洪武十五年七月废除,先后只存在了一年十个月,共选用九人。这些人的特点是:一是年龄大,皆为耆儒,昨日为庶民,一夜之间应诏为官。二是四辅官没有官属。三是任官时间都不长。像王本、李佑、龚敦、杜敦、赵民望、吴源,都是洪武十三年任用,同年或处死、或免职、或致仕。李干、何显周分别于洪武十四年、十五年起用,但又都是在同年改调。安然于洪武十四年召入,当年即卒。这些人起用之后,虽然也起过一些作用,但作用不大,可以说均无突出政绩。它之所以被废除,这是一个最主要的原因。

四辅官废除后,朱元璋在处理公务上力不从心的问题,一如既

① 《明太祖宝训》卷三《勤民》。

② 王世贞:《弇山堂别集》卷七《四辅官分四时》。