

明代巡抚及明政府对它的控制

宋纯路

(牡丹江师范学院, 黑龙江牡丹江 157012)

[摘要] 由于三司制度的弊端及社会现实的需要, 到明中叶, 巡抚制度终于取代了三司制而正式确立, 巡抚成为节制三司, 总领一方的封疆大吏。尽管巡抚位高权重, 然而在明政府严密有效的层层制约机制下, 巡抚只能俯首听命于中央政府, 而不可能发展成为中央集权的对立面。明代巡抚制度对清朝的地方行政组织有着直接的影响。

[关键词] 巡抚; 三司; 中央集权; 控制

[中图分类号] K248 [文献标识码] A [文章编号] 1008-178X (2001) 02-0036-04

巡抚制度是明代创立的一种新型的政治制度, 经过几个发展阶段后, 到明中叶的嘉靖时期, 各处巡抚逐渐取得了一省的行政、军事、监察、司法等各项权力, 成为凌驾于“三司”之上的封疆大吏。然而, 明代巡抚并未因此而发展成为地方的割据势力, 只能依附于专制政权的卵翼之下俯首听命, 这说明明朝政府对巡抚所采取的控制手段是极为得力的。

明朝建立之初, 明太祖朱元璋在地方上沿用元朝的行省制度。不久, 朱元璋认识到集一省行政、军事、司法等大权于一身的行省对中央是一种潜在的威胁, 不利于中央集权, 所以, 在洪武九年便废除行省制度, 代之以“三司”, 即承宣布政使司, 提刑按察使司和都指挥使司, 这三个机构各自独立, 互不统属, 分别掌管一省的民政、财政、司法、刑狱和军事。三司并立的体制有效地削弱了地方割据的可能性, 加强了中央对地方的控制。然而, 这一体制又使得“三司”之间彼此掣肘, 遇事互相推诿, 造成国家机器运转不灵, 地方行政效率十分低下。尤其随着社会矛盾的加剧。内忧外患的不断出现, 权力分散、削弱的地方机构更加暴露出其弊端。因此, 强化、集中地方的权力又成为历史的必然, 巡抚制度就是在这一背景下产生、发展并形成制度的。巡抚制度的出现是对明朝政治制度补充、调整的结果。

明代巡抚制度萌芽于永乐年间, 初创于宣德、正统时期, 逐步发展于景泰至正德时期, 到嘉靖年间基本确立。“巡抚”之名, 起于洪武二十四年, 明太祖派遣太子朱标巡抚陕西。然此次巡抚, 并没有后来巡抚的性质, 而仅仅是为了选择建都地点。永乐十九年四月, 成祖派尚书蹇义等 26 人“巡行天下, 安抚军民。”^[1]此次出巡的目的, 与后来巡抚性质相似——安抚军民, 且派出的均是品级较高的文职京官, 但此次出巡并未使用“巡抚”之名。因此, 可将此次出巡视为巡抚制的萌芽, 它为后来巡抚的设立奠定了基础。

洪熙元年, 宣宗派周干、胡概、叶春等人巡抚南直隶, 正式以“巡抚”之名巡视地方, 《明史》认为“设巡抚自此始。”^[2]但此次巡抚的范围仅局限于南直隶一地, 且事毕即罢, 属临时派遣。宣德五年九月, 宣宗派遣于谦等 6 位侍郎巡抚各省, 督理税粮及与税粮有关的地方事务, “谦抚河南, 越府长史周忱抚江苏, 吏部郎中赵新抚江西, 兵部郎中赵伦抚浙江, 礼部员外郎吴政抚湖广, 刑部员外郎曹洪抚北畿、山东。”^[3]此为各省专设巡抚之始。

英宗即位后, 由于社会矛盾尖锐激化, 明政府往江西、湖广、河南、山东、陕西诸省及宁夏、甘肃、辽东诸边派驻文臣镇守, 虽命“岁一更代”,^[4]但实际上却往往一驻几年或十几年, 文臣出镇成为定制。这样, 在巡抚之外, 又有镇守, 在一些地方出现了巡抚与镇守并设的局面。《明会典》将巡抚、镇守不加区别, 均视作巡抚, 曰: “初名巡抚, 或名镇守。”尽管在天顺后, 镇、巡合一, 但在英宗即位到天顺二年这期间, 二者是有区别的。一般而言, 巡抚主要负责督理税粮, 救济饥民, 安抚百姓; 镇守则负责军事事务。由于镇、巡设置重叠, 各持敕书, 各行其事, 政出多门, 常常使地方有司无所适从, 这说明巡抚制度在创设之初是不完善的。

[收稿日期] 2000-11-27

[作者简介] 宋纯路(1967—), 男, 黑龙江佳木斯人, 牡丹江师范学院讲师, 从事中国古代史和中学历史教法研究。

这时期巡抚开始由临时派遣向定设过渡,且设置较为普遍。夏燮《明通鉴》卷26载:“宣德中,以关中、江南等处地大而要,命官更代巡抚不复罢去。正统之末,南方盗起,北寇犯边,于是内省偏隅置巡抚。”另外,这时不少巡抚常常久驻一地,任期较大,如,周忱任应天巡抚长达21年,于谦任河南、山西巡抚17年,赵新、吴政、曹洪任期均为10年。由于这时的巡抚多由各部侍郎充任,因此通称为“巡抚侍郎”。

景泰至正德年间是巡抚制度的逐步发展时期,明代巡抚兼都察院官衔就是在景泰时期确立的。景泰三年,耿九畴以刑部右侍郎巡抚陕西,当时各省除“三司”外,还有巡按御史。按照明朝官制,监察官员不受其他官员节制,因而,巡抚在处理事务时常与巡按和按察使发生纠纷。所以,“(景泰)四年,布政使许言言:侍郎出镇与巡按御史不相统,事多拘滞,请改授宪职便。乃转右副都御史。大臣镇守、巡抚皆授都御史,自九畴始。”^[5]此后,“凡尚书、侍郎任督抚者俱带都宪,以便行事”,^[6]巡抚挂衔都御史成为一项制度。也正是因为这一缘故,巡抚便改称为“巡抚都御史”。天顺二年,由于各省既有镇守总兵,又有镇守太监,因而文臣出镇,“不复有镇守之称,但称巡抚。”^[7]镇巡合一后,凡出镇的文臣均称“巡抚都御史”。

这时期巡抚地方化趋势更加明显,一是表现在巡抚准许携妻子赴任。由于巡抚的定设久任,巡抚官常年在外,与家属隔绝,所以在景泰元年,代宗准许巡抚与所有外官一样,携带妻室于任内。据《春明梦余录》载:“景泰初,给事中李实等奏:‘近年各处镇守、巡抚等官,动经三五七年,或一二十年,室家悬隔,患疾病不能相恤,子女远违,遇婚姻而不能嫁娶,有子者尚遗此虑,无子者更有可矜,乞敕各官议许其妻子完住,量给本处官仓俸米,以贖其家。’从之,此巡抚携家之始。”^[8]巡抚地方化还表现在,景泰、天顺以后,各地巡抚陆续开府建衙,有了自己独立的官署——巡抚衙门,而在此之前,巡抚没有独立的办公地点,只能与布政使合署办公。此外,成化二十二年,还取消了宣德十年制定的巡抚每年八月赴京会廷臣议事的规定,更加速了巡抚地方化的过程。

嘉靖时期,巡抚制度基本确立,巡抚的各项职能已趋于完善。与以往不同,这时巡抚几乎均加“提督军务”衔,握有军事大权。此后,巡抚提督军务成为巡抚制度的固定内容,这说明,在嘉靖年间巡抚已成为集行政、军事、监察司法等权力于一身的封疆大吏,巡抚制度最终定型。巡抚制度化完成后,共计有33个巡抚,其分布是:13布政司均专设巡抚,即,河南、山东、山西、陕西、湖广、江西、浙江、福建、广东、广西、四川、云南、贵州;两直隶分出凤阳、应天、顺天、保定4巡抚。后来又从山东分出辽东巡抚,从陕西分出甘肃、宁夏、延绥巡抚。以上便是明代分省设抚体制,为后来清朝督抚制度奠定了基础。此外,明代还在12个特殊地区设有巡抚,即,设置于多省交界处的山区或少数民族居住区的南赣、郧阳、松潘、偏沅4巡抚,以及由于战争需要而设的8个巡抚——宣府、大同、天津、登莱、安庐、密云、淮扬、承天,但它们后来均未发展成为新的省级区划。

二

明代巡抚制度确立之后,巡抚大权在握,拥有一省行政、军事、监察、司法等各项权力,成为“三司”之上的地方最高行政官员。

1. 行政权。在巡抚制度初创时期,巡抚的权力较为单一,仅负责有关民政方面的专项事务,主要包括救灾、赈济、赋税征收等。如,宣德五年所派出的6位巡抚,其主要任务是总督税粮,保证税粮的征收,在督粮过程中,不可避免会遇到一系列问题,如有司作弊,豪户包揽,以及农户逋负等,因而又得以便宜行事,具有一定的自主权。从宣宗给工部侍郎许廓巡抚河南的敕书可以看出,当时巡抚的主要职责在于抚安百姓,兴利除弊,还没有节制三司的权力。敕曰:“今命尔往河南巡抚,凡军民有利当兴者,即举之;有害当除者,即革之;民有饥馑逃徙者,令复业,免其税粮一年。应行诸事,皆与河南三司计议行之,具由来奏。诸司官吏贪脏坏法、虐害军民者,擒问解京;奉公守法,爱养军民者,具名以闻。”^[9]显然,巡抚在初设之时,其权力还不足以节制三司,只能计议而行,但在兴利除害等方面也有便宜行事之权。而当巡抚制度建立之后,其行政权力明显增加。嘉靖时所修的《大明会典》对巡抚职权作了明确规定:“凡徭役、里甲、钱粮、驿传、仓廩、城池、堡隘、兵马军饷,及审编大户粮长、民壮快手等项地方之事,俱听巡抚处置。”^[10]可见,本为布政使所掌握的民政、财政及地方治安等项职权已转归到巡抚手中。巡抚的设立,使原掌一省之政的布政使成为其属官,布政使“凡有大兴革及诸政务,会都、按议,经划定而请于抚、按若总督。”^[11]到万历时,叶向高则说,“其(布政司)职掌只于钱谷簿书,类如巡抚下之部。”^[12]巡抚已将布政司之权侵夺殆尽,使布政司变成其下属机构。

2. 监察、司法权。宣德七年八月,宣宗命各处巡抚侍郎同巡按御史共同考察方面官、郡县官,^[13]这是巡抚拥有监察权力的开始。自景泰四年巡抚均加都御史衔后,巡抚的监察权力更加明确,成为名正言顺的监察官。巡抚有权与巡按御史一同负责对省级地方官进行三年一次的考核工作,可以举荐或奏罢省府所有官员,一省官员的前程掌握在巡抚等人的手中,因为在考核中,巡抚的评语好坏往往决定他们的去留升降,所以李堂说:“成化以来,凡要职征拜迁除,咸以巡抚旌异之奏为主。”^[14]弘治元年,左都御史马文升,兵部尚书余子俊奏准,命抚、按岁核镇守总兵、中官及分巡、守备等官兵政,行保举、论劾。此后,巡抚对地方一切文武官员都有监察之权。巡抚不仅可以监察地方,而且可以建言朝中事,“督抚带风宪衔,不独地方利弊可言,即朝廷大政无不可入告。”^[15]

巡抚的司法权主要表现为审核府州县上报的案件、详审罪囚、捉拿、惩治盗贼等。嘉靖十九年,进一步扩大了巡抚的司法权限,“今后抚、按于六品以下有司贪酷不法者,许径自拿问,不必奏劾。”^[16]按察使原是“掌一省刑名按劾之事”的最

高官吏,巡抚设立之后,遇有大案,按察使要在与都、布二司会议之后,“告抚、按以听于部、院。”^[17]按察使的监察、司法权力大大削弱,且受制于抚、按。

3、军事权。巡抚军事权力的取得与明朝武臣不通文墨有很大关系。“洪熙元年,以武弁不娴文墨,选方面、部属等官,在各总兵处总理文墨,商榷机密,”^[18]时称“参赞军务”。正统之后,北方局势紧张,南方内乱加剧,有许多文臣镇守遂被派往各地负责军政事务。天顺后,镇巡合一,又经常有一些巡抚都御史兼“参赞军务”衔,而插手于军事,但并不普遍。嘉靖后,随着社会矛盾的激化,几乎各处巡抚均加“提督军务”衔,俨然已成制度,其军事职能进一步加强,掌一省军政的都司要受其节制。巡抚不仅拥有军事决策权,军事调动、指挥权,甚至可以率军出征,已成为凌驾于武臣之上的地方长官,当地副总兵及其以下的武将,悉由巡抚节制。从制度上说,巡抚与总兵地位相当,然而从督抚、镇守太监和总兵议事时的坐次可以看出,巡抚的地位略高于总兵。《明史·朱英传》载:“镇守中官与督抚、总兵官坐次,中官居中,督抚居总兵官左。”^[19]而沈德符在《万历野获编》中则描述了,作为地方武臣中军权最重的总兵对巡抚(总督)毕恭毕敬的神态:“当督抚到任之初,兜鍪执杖,叩首而出,继易冠带肃谒,乃加礼貌焉。嘉靖中,即周尚文位三公,近日李成梁跻五等,亦循此规不敢喻也。”^[20]到嘉靖时期,大多巡抚还招练由自己直接统帅的标兵,并奏请领发旗牌以便宜行事。正因为嘉靖以来巡抚的军事权力日益增加,成为握有军事大权的地方长官,所以“巡抚调度失策,临警坐视,亦当从总兵之罚。”^[21]

此外,在皇帝颁发给巡抚的敕书中,一般还有许其“便宜行事”的权力。总之,巡抚制度建立之后,在原来三司之上,又增加了一层新的行政组织,巡抚凌驾于三司之上,掌握了一省各项大权,而三司变成其下属机关。

三

尽管明代巡抚可以节制三司,位高权重,然而却始终未发展成为地方上独立的政治力量,割据称雄,坐镇自大。究其原因,是因为明代巡抚受着来自于各个不同方面的制约,而无法与中央相抗衡。

1、受制于专制皇权。我国封建社会,皇权至尊,高高在上,而在专制皇权高度发达的明代尤为如此。明代巡抚虽然由廷推产生,然而,最终的任命权则取决于皇帝,而且巡抚的一切权力也是皇帝赋予的。在巡抚出巡前,皇帝在敕书中规定了其行使职权的范围,巡抚只能奉敕行事,不容擅权。巡抚官更替,如果皇帝允许“按前敕行事”,则可按前任巡抚所受之敕令行事,若重新赐给敕令,则前敕对新任巡抚无效。陆容在《菽园杂记》中记载,宣德时期,胡概巡抚南直隶,对扰民害民的豪右之家,严刑峻法,一时民怨得申。后来,周忱继任,“一意宽厚,富家大户颇被悒悒。有告讦者,亦不理。一讦者面斥公:‘大人如何不学胡卿?使我下情不能上达。’公从容语之曰:‘胡卿敕书令其祛除民害,我敕书只令抚安军民,朝廷委任不同’。”^[22]可见,巡抚对皇帝的命令只有无条件服从,而不敢越雷池一步。而当战争失败,边地不守,或平叛不利时,皇帝盛怒之下,定会对巡抚等有关官员严惩不贷,轻者去官丢职,身陷囹圄;重者往往身首异处,性命不保,这类例子比比皆是。在皇帝眼中,巡抚只不过是他的高级奴才罢了。

2、中央各部院寺等部门对巡抚的监督和制。中央科道对巡抚负有纠举督察之责,尤以巡按御史对巡抚的监察更直接而强有力。巡按御史是从都察院十三道监察御史中选派出来的,御史巡按开始于洪武二年八月,派监察御史谢恕巡按松江。洪武十年,曾派御史分道巡按。永乐二年二月,御史巡按成为定制,巡按在各地的员额分配为,“北直隶2人,南直隶3人,宣大1人,辽东1人,甘肃1人,十三省各1人,”^[23]人员“岁一更代”,^[24]事毕还京。巡按虽官居七品,然而很有权威,“代天子巡狩,所按藩服大臣,府州县官诸考察,举劾尤专。大事奏裁,小事立断”,^[25]不受省府地方官的约束。巡抚设立后,由于其权力逐渐增大,“百僚群将俯首听一人之谋,似于兼制稍疏,故复以巡按权参杀之。”^[26]尽管景泰四年后,巡抚均加都御史衔,名义上巡按是其下属,但巡按是中央派出的专职监察官员,具有一定独立的监察司法权。“其文科武举,处决重辟,审录冤刑,参拨吏农,纪验功赏,系御史独专者,巡抚亦不得干预。”^[27]而巡抚在遇有地方大事(包括对省内地方官员进行考核)时,必须与巡按“会同而行。”^[28]尤其嘉靖之后,巡抚制度已经确立,巡抚成为总领一方的封疆大吏,故而统治者有意提高巡按地位,加大巡按权力,以致于“神庙以来,抚按执奏,大抵抚臣见屈,按臣见伸,故属吏之畏按臣甚于抚臣也。”^[29]沈德符也说,万历时期“抚臣反伺巡方,颦笑,逢迎其意旨矣。”^[30]可见,由于巡按御史拥有强大且独立的监察职权,使巡抚时刻受其掣肘,难以专断一方,形成尾大不掉之势。

巡抚的选任、考核等事项也掌握在中央政府各部门手中。由于巡抚“统治兵民,刺举司道,一方治乱,盖所攸系”,^[31]责任重大,因而,对其任命十分慎重。嘉靖以前,内地巡抚由吏部会户部推举,边方则由吏部会兵部,^[32](任命权在于皇帝)嘉靖十四年八月,费宏向世宗建议,巡抚的选任应“会九卿推之,如京堂例。”^[33]世宗欣然应允,“命著为令。”^[34]此后,“在外官,惟督、抚廷推,九卿共之,吏部主之。”^[35]可见,中央各部院司寺长官在对巡抚的选任工作中起着重要作用,尤以吏部为主。此外,巡抚以下的各地方官均由吏部任命,巡抚对地方官吏只有举荐权,而无任免权。

在巡抚的任用过程中,统治集团严格执行回避制度,最重要的一项内容就是原籍回避,即,巡抚不得在本籍任职。目的就在于加强中央对地方的控制,以免巡抚与本家族、本地区势力相结合,形成独霸一方的割据势力。明代巡抚中,在本籍任职的只有永乐朝的王彰与叶春两人,史载“终明世,大臣得抚乡土者,彰与叶春而已。”^[36]但那时的巡抚制度尚处于萌芽时期,巡抚官属于临时派遣,到后来,巡抚逐渐成为地方大吏后,就再也没有发生过这种情况了。

明代对巡抚的考课,主要由吏部负责,每三年一次,以决定其升迁、黜陟。此外,巡抚还要参加每六年一次的京察。可见,虽然巡抚位高权重,却依然要受来自中央的层层制约,甚至巡抚遇到升迁,丁忧等特殊情况下,也须等新任到达后,才可离任,否则将受到惩处。如,于谦长期巡抚在外,思念家人,于正统六年推举参政王来,孙原贞自代,未获允许,而擅自回京,因此,以擅离职守罪下狱,并由兵部左侍郎降为大理寺左少卿。

3、镇守太监及总兵对巡抚的牵制。为加强边防及对地方的控制,早在建文四年八月起,成祖就陆续向辽东,宁夏、广西、贵州、云南等边境重镇和内地一些省份派驻镇守总兵和镇守太监。到仁宗时期,每一省及军镇均设有总兵官及镇守太监,他们都不受地方三司的节制。当巡抚设立之后,各省镇“俱设镇守太监,总兵官、巡抚都御史一员”,^[37]陆容将其合称“三堂。”三堂分工明确,各有所司。一般说来,平时,总兵治军,中官察吏,巡抚治民;战时,总兵领军,中官监军,巡抚提督军务,三堂互相制约,尤其镇守太监是对巡抚以及总兵进行控制的重要工具。在制度上,三堂是平级关系,但由于镇守太监深得皇帝信任,是代表皇帝出镇,因而地位特殊,巡抚、总兵常常对其曲意逢迎,礼让有加。从上文所述三堂议事时的坐次排位——中官居中,已经得知,镇守太监的地位要稍高于巡抚与总兵,是对后者制约的力量。

4、三司对巡抚的牵制。巡抚制度建立后,尽管巡抚可以节制三司,然而三司在名义上始终是地方最高的权力机关,在处理地方事务上,三司各负其责,有一定的独立性。另外,三司长官有不职者,巡抚无权自行处理,只能“奏罢”,而巡抚如有不法行为,三司官员也可向中央弹劾。如,杨宗礼任四川巡抚时,布政司官员张文魁“奏请回避,且摘公他事”,^[38]杨宗礼于是被谪为左参政。巡抚与三司官员互相监督,彼此防闲,有利于中央居上取下,加强对地方的统治。

此外,明政府还经常向地方派遣诸如总督、总制,经略以及巡阅大臣等各种名目的朝廷重臣出巡,以加强对包括巡抚在内的地方官吏的监控力度。

明代巡抚制度的确立,改变了三司制度下,事权分散,不相统一的弊病,提高了地方行政效率,增强了处理紧急事务的应变能力,为地方经济发展,社会稳定提供了保证。另一方面,尽管巡抚拥有节制三司,总领一方的大权,然而在明政府严密有效的层层制约机制下,只能听命于中央,而无法发展成为与中央相抗衡的地方割据势力,从而加强了中央集权。明代的巡抚制度为清代地方采用督抚制奠定了基础,它在中国古代政治制度史中占有重要的历史地位。

[参考文献]

- [1][23][24][25]明史[M]. 卷 73, 职官(二).
- [2]明史[M]. 卷 9, 宣宗本纪.
- [3]明会要[M]. 卷 34, 职官(六).
- [4]明英宗实录[M]. 卷 75.
- [5]明史[M]. 卷 158, 耿九畴传.
- [6]夏燮. 明通鉴[M]. 卷 60.
- [7][8][20][30]沈德符. 万历野获编[M]. 卷 22, 督抚.
- [8][15][26]孙承泽. 春明梦余录[M]. 卷 48, 都察院.
- [9]明宣宗实录[M]. 卷 3.
- [10][27][28]明会典[M]. 卷 211, 都察院.
- [11][17]明史[M]. 卷 75, 职官(四).
- [12]古今图书集成[M]. 卷 598.
- [13]明宣宗实录[M]. 卷 94.
- [14]西园闻见录[M]. 卷 3, 推荐.
- [16]古今图书集成[M]. 卷 56.
- [19]明史[M]. 卷 178, 朱英传.
- [21]国朝典纪[M]. 卷 147, 边臣功罪.
- [22]陆容. 菽园杂记[M]. 卷 3.
- [29]明经世文编[M]. 卷 136, 朝世宁、守令定例疏.
- [31]吴廷燮. 明督抚年表·自序[M].
- [32]明会要[M]. 卷 48, 选举(二).
- [33][34]夏燮. 明通鉴[M]. 卷 56.
- [35]明史[M]. 卷 71, 选举(三).
- [36]明史[M]. 卷 160, 王彰传.
- [37]陆容. 菽园杂记[M]. 卷 5.
- [38]献征录[M]. 卷 57, 三边总督杨宗礼墓志铭.