

试论明代督抚

关文发

督抚制度,在中国政治制度史中占有重要的地位。清代的总督与巡抚,作为地方大吏,其辖区范围和人员数额都比较固定。他们“综治军民,统辖文武,考核官吏,修饬封疆”,在整个国家的政治中发挥着重要的作用。然而清代督抚,实源于明代,因而研究督抚问题,似应从明代谈起。但从目前情况看,对于明代督抚进行系统研究者尚少,许多问题仍是半明半暗,且歧见尚多。为此,本文拟对明代督抚的渊源、产生的原因,以及督抚制度的形成和发展等方面,提出一些不成熟的看法。

一、明代推行督抚制的原因及其渊源

总督、巡抚二词,由来已久,但用以名官,并形成官制,则始自明代,这与明朝强化中央集权有很大关系。

明朝初建时,朱元璋并不急于更定元朝的官制,在地方上仍设行中书省。但元代行省丞相的权力很大,而且很集中,“举凡钱粮、兵甲、屯种、漕运军国重事,无不领之”^①。这对于中央集权,尤其是对权力欲极强的朱元璋来说,无疑是一种潜在的威胁。朱元璋为了削弱和分割地方的权力,遂于洪武九年废除行中书省,改置承宣布政使司,将原来行省丞相的权力一分为三,即布政使管民政、财政;按察使管司法、刑狱;都指挥使管卫所军事。他们均为封疆大吏,并称“三司”,不相统属,相互牵制,凡省内重大政事,均须由都、布、按三司会议,并上报中央有关部院核准。洪武十一年,朱元璋曾命天下布政使来朝,并对廷臣说:“朕令之来朝,使识朝廷治体,以儆其玩愒之心;且以询察言行,考其治绩,以观其能否”^②。稍后又说:“今布政使视古之牧伯,其任甚重,在承流宣化通达民情也。若上德不下究,下情不上达,运迹乖隔,上下不亲,民不可得而治矣”^③。这些话,清楚地表明朱元璋废行省的主要目的,在于加强中央对地方的控制,从这一点上说,朱元璋的主观意愿算是达到了。但一省之中,由于缺乏集中统一的、强有力的领导,因而地方的许多政事,特别是一些紧急的大事,往往因有关方面的相互扯皮、或相互推诿、或力不从心而不能及时处理,这便成为朱元璋废行省后、明朝地方政治体制的一个十分突出的问题,这是朱元璋始料不及的。督抚制度正是为了弥补这一缺陷而产生、发展,《明史》对此有一段评说:“明初以十五布政司分治天下,诸边要害,则遣侯伯勋臣镇扼之。……宣德初,始命熊概巡抚苏松两浙,越数年,而江西、河南诸省,以次专设巡抚官。……盖以地大物众,法令滋章,三司谨奉教条,修其常职,而兴利除弊、均赋税、击贪浊、安善良,惟巡抚得便宜从事”^④。这就是宣德以后,地方三司分立之制开始被突破,督抚由临事派遣逐渐改为专设,并向地方大吏过渡的一个根本原因。

当然,明代最早遣派的巡抚和总督,并不完全是为了让他们去总领一方、成为凌驾于地方三司之上的、更高层的封疆大吏,主要还是从中央监察地方出发,“巡抚”其名,已充分体现了这一点。所谓“巡”,就是代表中央和皇帝去“分巡天下”;所谓“抚”,就是代表中央和皇帝去“安抚”、“宣抚”地方,这只能表明他们受遣职务的性质,并不是正式的官名。这种由中央遣派带宪衔的官员巡视和监察地方的制度,其实古已有之。《国榷》引朱睦㮮语说:“巡抚之设,即成周以王朝卿出监之意也”^⑤。近一点说,西汉武帝时曾将全国分为十三部(州),部置刺史,带御史衔,以“六条问事”,监察部内郡县政务,其官秩虽较郡守低,但他们“周行郡国,省察治状,黜陟能否,断治冤狱”^⑥,权力极大。到东汉灵帝时,出于镇压日益发展的农民起义的需要,刺史便逐渐演变为州牧,位居郡守之上,成为掌握一州军政大权的地方大吏。又如唐贞观年间,将全国分为十道(其后逐有增加),原为大监察区,由中央派出采访处置使(后改称观察处置使),兼御史大夫或御史中丞衔,考察州县政绩,奉善纠恶,不久又兼理民事,掌一道或数州政务。唐初还在边境诸州设总管、都督,总揽辖区军事。景云二年,始设河西节度使,“天宝中,缘边御戎之地,置八节度使,……得以专制军事。行则建节符,树六纛。外任之官无比焉。至德以后,天下用兵,中原刺史,亦循其例受节度使之号”^⑦。每以数州为一镇,节度使出镇,必兼御史大夫衔,州刺史以下官员,均成为其下属,统管一镇之军、政、财大权,雄据一方,世称藩镇。

应该指出,汉、唐的政治制度,对明朝是很有影响的。《明史·职官志序》第一句话就说:“明官制,沿汉、唐之旧而损益之”。由此可见,明代设置带都御史、副都御史、佥都御史等宪衔的督抚,出巡或出镇地方,实与汉、唐的“同以京秩而莅外台”之制相仿,这也可算是明代督抚制度的一种渊源吧。

二、巡抚制度的形成与发展

关于明代巡抚制度的形成与发展,诸史颇多概述,现择其要者简录如下:

《明史·职官志二》载:“巡抚之名,起于懿文太子巡抚陕西。永乐十九年,遣尚书蹇义等二十六人巡行天下,安抚军民,以后不拘尚书、侍郎、都御史、少卿等官,事毕复命,即或停遣,初名巡抚,或名镇守。后以镇守侍郎与巡按御史不相统属,文移窒碍,定为都御史巡抚。兼军务者加提督,有总兵地方加赞理或参赞。所辖多事,重者加总督”。

《明通鉴》卷二十六载:“初,巡抚之设,本无定员,有事则命之。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,于是内省偏隅遍置巡抚”。

《明会要》引《弇山集》载:“巡抚之名,起于懿文太子陕西之行。其分遣大臣,自永乐十九年始。各省专设,自宣德五年始。加都御史衔,自景泰四年始”。

以上概述,已把明代巡抚制度形成和发展的基本脉络勾画出来,现就其中的几个问题,作一些具体的分析。

第一,关于洪武二十四年,朱元璋命太子朱标巡抚陕西的问题,这可说是有巡抚之名,无巡抚之实。它与明代建立巡抚制本身并无多大的直接关系。因为朱标陕西之行是“太子出巡”,有其特殊性和偶然性,不合官制常规;更重要的是朱标此行的使命,主要是为朱元璋的定都了解情况和提供意见。《明通鉴》载:“八月乙丑,敕皇太子巡抚陕西。初,上以应天、开封为南、北京,临濠为中都。时御史胡子祺上书,以为‘据百二河山之险,可以耸诸侯之望

者，举天下形胜所在，莫如关中’。上慰其言，至是谕太子曰：‘天下山川，惟秦地号为险固。汝往，以省观风俗，慰劳秦父老子弟’。于是择文武诸臣扈太子行”。“十一月庚戌，皇太子自陕还京师，献陕西地图。时太子已病，病中犹上书言经略建都事”^⑧。《国榷》也说，“初，上薄南都，命太子图关洛形胜，至是献图，拟都长安”^⑨。因而不能把朱标“巡抚”陕西，看作是明代设抚的开始。

第二，关于巡抚制度的萌发。如果把朝廷命尚书、侍郎、都御史巡行天下、事毕复命看作是巡抚制的萌发，那么诸史大多以永乐十九年遣尚书蹇义等分巡作为标志。但揆诸史实，我认为萌发的时间还可提早到建文元年。《明史·恭闵帝本纪》载：建文元年三月，遣“侍郎暴昭、夏元吉等二十四人充采访使，分巡天下”。“问民瘼，课吏治，皆得便宜行之”。暴昭“充北平采访使，得燕不法状，密以闻，请预为备”^⑩。夏元吉“充采访使，巡福建，所过郡邑，核吏治，咨民隐，人皆悦服”^⑪。很明显，这种情况与永乐十九年的命官分巡天下，无论在性质上还是形式上都没有什么不同。况且巡抚之制，本与唐代采访使有一定的渊源关系，建文时用了采访使的名称，更足以证明这种渊源关系确是存在的。我们不应以惠帝在位时间短而对此有所忽视，或者干脆不予承认。

当然，永乐十九年的那次遣官分巡，也是十分重要的。当时“敕吏部尚书兼詹事蹇义、给事中马俊往南京；礼部尚书金纯、给事中葛绍祖往四川；左都御史王彰、给事中王励往河南；副都御史刘观、给事中李瑄往陕西；副都御史虞谦、给事中许能往浙江；工部侍郎郭进、给事中章云往江西；刑部侍郎杨勉、给事中徐初往福建；礼部侍郎郭敦、给事中陶衍往北京；工部侍郎李昶、给事中刘涣往山东；太常寺少卿周纳、给事中刘荅往湖广；大理寺丞郭瑄、给事中艾广往广东；大理寺丞孙时、给事中萧奇往山西；通政司参议朱侃、给事中杨春往广西，各安抚军民，询察利病”^⑫。可见，这次分巡地区的广泛、声势的浩大、官员配备的整齐，都较建文时前进了一大步，并为其后巡抚的专设奠定了基础。

第三，巡抚制度的正式形成，我认为应在宣德初年，其标志就是巡抚开始定设和专设。

宣宗即位甫二月，即“诏大理寺卿熊概、参政叶春巡抚南畿、浙江。——巡抚之设自此始”^⑬。熊概巡抚南畿达五年之久，至宣德五年因迁升南都御史治院事，才被周忱接替，而周忱在任更长达二十二年。而南畿（应天）自设抚后，除正德初因刘瑾专权曾停置三年外，终明之世未有中断。这就表明巡抚已由临事派遣改为专设；由短期出巡改为常驻久任。这不能不说是巡抚制度正式形成的一个重要标志。

宣德五年，明代巡抚制度开始进入了发展的阶段。“九月丙午，擢监察御史于谦、越府长史周忱等六人为侍郎，巡抚两京、山东、山西、河南、江西、浙江、湖广等处。——各省专设巡抚自此始。谦以御史巡按江西，雪冤囚数百，上知谦可大任，至是手书谦名授吏部，擢兵部侍郎，令巡抚河南、山西。又以天下财赋多不理，而江南尤甚，思得才力重臣往厘之，乃用大学士杨荣荐，擢忱工部侍郎，令巡抚江苏诸府。时与谦等同命者，吏部郎中赵新巡抚江西；兵部郎中赵伦巡抚浙江；礼部员外郎吴政巡抚湖广；刑部员外郎曹弘巡抚北畿山东。而谦与忱任最久，绩亦最著云”^⑭。这段记载，有几点是值得注意的：一是上述设抚地区，全部是当时内地最重要的省份，而且是分省专设，它表明巡抚制在明代政治中已占有重要的地位；二是所遣巡抚，从一开始就很重视素质，他们的原职虽然较低，但都被擢升为侍郎，表明中央对巡抚职任的重视；三是这批巡抚大都久任，除上面已提到周忱在任二十二年外，于谦在任也长达十八年；赵新、吴政、曹弘在任均为十年；只有赵伦因“督粮用重法”，于三年后被召还，改由户部侍郎成钧接任。宣德十年还确定：“诸巡抚官岁以八月至京，会廷臣议

事”^⑮。如果巡抚不是普遍久任，便用不着作这样的决定。由此可见，作为巡抚制度的一个核心——专职久任，在宣德朝已基本解决。

第四，关于巡抚加宪衔及其与巡按御史的区别。自宣德在各省专设巡抚以来，有些已被授予都御史、副都御史、佥都御史等宪衔，有些仍以尚书、侍郎、寺卿、少卿等职出任。而巡抚的职责，本来就具有监察地方官员的性质，但由于他们不是都察院的官员，因而遇事多有不便。特别是容易与都察院派出的巡按御史发生矛盾，况且汉之刺史，唐之采访使、观察使、节度使均带宪衔，这自然对明代督抚的职衔有所影响，因而督抚均加宪衔是势所必然。景泰三年，耿九畴以刑部右侍郎出任陕西，“四年，（陕西）布政使许资言：‘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”^⑯。

这里涉及一个问题，就是同时同地，既有巡抚，又有巡按，两者到底有何区别？考诸史籍，区别主要有三：（一），巡按是都察院本身的常职官员，属十三道监察御史之列，在外则称巡按，编制上定员定额，“北直隶二人、南直隶三人、宣大一人、辽东一人、甘肃一人、十三省各一人”^⑰，辖区固定；巡抚虽加宪衔，但他们本身并非都察院的常职官员，人员没有定额，辖区不大规范，有些省不置巡抚，有些省则置数抚，且常因事变动，象浙江、福建等省巡抚，就曾常罢常置，或兼领，至于天津、登莱等地巡抚，更晚至万历以后才设置。（二），巡按的级别较低，俱正七品，其职责比较固定和具体，诸如审录罪囚、吊察案卷、存恤孤老、清查钱粮、扬善剪恶等等，属专职监察官员；而巡抚的级别较高，正四品至正二品，其职责则比较广泛，除清吏治，肃边政等监察职责外，总的发展趋势是总领一省，节制三司，兼提督、赞理军务者，更是直接统兵作战或协理戎政，对其辖区的安危负有全责。（三），巡按的任用，虽然可以由吏部推荐，但必须获得都察院的同意，即“故事御史起官，必都察院咨取”^⑱；而巡抚的任用，“旧例在内地者（由吏部）会户部，在边方者会兵部推举”，从嘉靖十四年起，“会九卿推之，如京堂例”^⑲。御史出按，有一定的任期，满差考核称职，即可回道；巡抚无固定的任期，并向久任方向发展。弘治十一年，兵部主事何孟春上疏说：“巡抚受任往往不久，甚者属府未及按部，下情未及体悉，六条未及刺举，庶务未及兴革，而座已非矣。今制，岁差御史一员巡按各处。若巡抚不久任，与巡抚无异，何复用巡抚为哉”^⑳，疏入，帝从之。所以巡抚早在景泰元年便许携妻子赴任，而巡按出差，除个别特许外，“不得以家属随”^㉑。

第五，关于边陲设抚。边陲历来是多事的地区，因而历代王朝对加强边陲的统治都相当重视，明代在边陲设抚，便是其中重要措施之一，时间则集中在正统至景泰年间。“英宗即位之岁，始设诸边巡抚”^㉒。在这期间设抚并为定制的计有：辽东、宣府、大同、陕西、延绥、宁夏、甘肃、顺天、凤阳、四川、云南、贵州、广东、广西等处，除顺天与凤阳为特设外，其余均为当时边陲之地。这一大批地区定设巡抚，应该说是明代巡抚制度的一大发展。

英宗复位之初，曾听信石亨等人的意见，一度罢天下巡抚官，但在天顺二年，首先复设巡抚的便是边区。“先是上语李贤曰：‘朕初复位，奉迎诸人皆以巡抚官不便，一旦革去，军官纵肆，士卒疲弛，文武官不相制之过也，宜为朕举才能者复任之’。贤因请曰：‘辽东、宣府、大同、延绥、宁夏、甘肃，需人最急’。……乃以太仆卿程信之辽东；山东布政王宇之宣府；佥都御史李秉之大同；监察御史徐瑄之延绥；山西布政陈翼之宁夏；陕西布政芮钊之甘肃。仍以京官巡抚地方如旧制。寻又召前山西参政叶盛至京，擢佥都御史，巡抚广东”^㉓。可见边陲设抚较之内地更有其特殊意义。现将各边设抚情况，分别概述如下：

(1) 辽东：宣德十年十二月，命行在金都御史李濬巡抚辽东。“先是行在户部、兵部奏：辽东等处地方广远，宜得大臣巡抚。上命廷臣推举，至是举濬以闻”^{②4}，辽抚专设遂成定制。李濬抚辽达八年，到正统八年命李纯接任，赐敕曰：“辽东极边，地方广阔，近年都司卫所官往往占种膏腴，私役军士，倚恃势强，欺弱良善。尝命李濬往彼处巡抚整理，其弊渐革，今特命尔代濬”^{②5}。可见，辽抚专设，一开始就收到了良好的效果，其后基本上未有中断。

(2) 宣府与大同：明朝自立国后，蒙古诸部退居塞北，因而北方边患便少有停息。宣府、大同一一直是明代“九边”的两大重镇，对北方边防的安危关系极大。所以宣、大虽非省级，仍专设巡抚治理。正统元年，命“李仪以右金都御史巡抚其地”^{②6}，这是宣、大合设巡抚的开始。其后便分合不定，直到成化四年，兵科给事中陈鹤上言：“宣府、大同二镇隔越，节制不及，乞仍各设都御史一员巡抚，兵部议宜举行”^{②7}，遂以王越专抚大同，另遣太仆寺卿郑宁为左金都御史巡抚宣府。自此，宣、大分抚遂成定制。

(3) 陕西：其地属明代北方最重要的边省之一。景泰元年，升刘广衡为右副都御史，镇守陕西，并赐敕曰：“朕以陕西重地，虏寇猖獗。边务尤为至重。……特升尔职镇守，练兵马、抚军民、整理边务”^{②8}。除天顺初一度停置外，陕抚便成定设。

(4) 延绥、宁夏、甘肃：其中延绥虽不属省级，但由于其地“逼邻虏巢，最为紧要”，故从陕西划出，单独设抚。正统年间，由于“甘、凉多事”，三地便分别专设巡抚。天顺二年恢复边省巡抚时，命芮钊抚甘、陈翼抚宁、徐瑄抚延绥，并赐敕曰：“今特命尔等巡抚各边地方，训练军马、整饬边务、抚恤士卒、防御贼寇。……凡一应边务事情，军马词讼，及利有当兴、弊有当革者，悉听便宜处置”^{②9}。可见边陲设抚，边防实为第一要务。

(5) 四川、云南、贵州：三地均属少数民族较多的省份。正统十一年，因“松潘诸夷……不服抚谕”^{③0}，遂定设川抚。成化十二年，大学士商辂等言：“今两广、四川、贵州、云南俱系边远。云南与交趾尤为切近，蛮夷土官易生事变，宜命吏部推刚正有为大臣一人巡抚”^{③1}，十六年又“虑交人入寇”，命湖广巡抚吴诚改巡云南，从此专设。贵州则根据云南总督王骥的奏请，于正统八年设巡抚，但罢置不常。至正德五年刘瑾伏诛后才定设不变。

(6) 两广：正统十四年，“苗寇崛起，广东则命侍郎揭稽。广西则命侍郎李棠各巡抚之”^{③2}，这是两广分设巡抚之始。以后或合或分，多由两广总督兼理。直到隆庆四年，“以古田盗起”，广西才定设专职巡抚^{③3}。

第六，有些地区，既非省级，又非边陲，但由于地理位置特殊，且属“多事之区”，因而先后专设巡抚。其中又以南赣巡抚和郧阳巡抚较突出。

南赣本是江西的一部分。弘治八年，兵部覆奏：“江西南、赣二府，界福建、广东、湖广之交，流贼出没，事无统一，地方不宁。宜增设巡抚都御史一员，以赣州为治所，兼理南安、赣州、建昌三府；及广东之潮、惠、南雄；福建之汀州；湖广之郴州等处捕盗事宜”^{③4}，诏从其请。其后，除个别辖区有调整外，终明之世，南赣设抚未有改变。

郧阳也只是湖广的一部分，成化十三年，为了抚辑荆襄流民，先后敕湖广巡抚和河南巡抚兼抚郧阳^{③5}。十五年，上以“河南、湖广巡抚既难兼管郧阳等处流民”，遂升吴道宏为大理少卿，“令尽心提督抚治”^{③6}。其辖区包括陕西之汉中、商州；河南之南阳、唐、邓；四川之夔、瞿；湖广之荆、襄、安、沔。同样涉及四省。当时虽名为“抚治”，实与巡抚同。

到了明末，明朝的统治已是危机四伏，因应急而特设的巡抚数量骤增，从万历中期算起，计有天津、偏沅、登莱、山永、安庐、密云等处。天津巡抚于“万历二十五年以倭陷朝鲜暂设”^{③7}，事宁后停置。天启元年，又因“辽阳覆，延议设天津巡抚，专饬海防”^{③8}，定设至明

亡。偏沅巡抚于“万历二十七年以征播(讨杨应龙)暂设”^③，“帝以楚地辽阔，又擢江铎为金都御史，巡抚偏沅。湖广设偏沅巡抚，自铎始也”^④。登莱设抚则与熊廷弼在天启初推行“三方布置策”有关，其后廷弼虽败没，但由于辽东战局的需要，登莱设抚未有改变。安庐设抚主要是对付明末农民起义，崇祯十年，“贼势狂逞，盘互江北。应抚张国维请于朝，割安庆、庐州、太平、池州四府，别设巡抚。遂擢(史)可法任之，令兼割河南之光州、光山、固始、罗田；湖广之蕲州、广济、黄梅；江西之德化、湖口诸县——安庆之设巡抚自此始也”^⑤。以上情况表明，随着明王朝统治危机的加深，巡抚按省建制的进程已被打乱，因事特设的成分便越来越重了，直到清代才完全定制。

三、总督制度的形成与发展

明代的总督，是在巡抚制度普遍推行的基础上产生的，其因事特遣、偏重军事、节制地方文武以及置罢不常等方面，都较巡抚更为突出。总督的辖区较巡抚广，一般都在一省以上，明末时更有管辖五省、七省的；其级别较巡抚高，一般都带有尚书、都御史衔；其权力较巡抚大，巡抚多受总督节制，有些地区则由总督直接兼任巡抚。

对于明代之设总督，《春明梦余录》有一段评述：“太平无事，则一国之势合而不分，则常治而不乱，此国家安宁之术，所以度越前代也。正统而后，或变生于腹里，或衅起于边陲，而诸边诸省抚臣，多不能振联属之策，兴讨罪之师，保境以自全，婴城以自守，直为是惊惶耳。若鹬之也。……各省抚臣皆相视而莫之能相救，必设总督而后能平之。彼其时非尽抚臣之怯也，亡算也。爵并权均，夫两大不能以相便，而况十数大乎？势分故也。列圣振长策而议联属，边方腹里多设总督，以联属而节制之，若连环然，而烦之敕。如一省难作，则总督调近省之食与兵，或击其首，或邀其尾，或掎其左，或角其右。有难则合制之，难已则散而归之，无借兵之苦，无萃食之扰。语曰：分指之十弹，不如合掌之一击，此分合利病之说也”。应该说，这一评述是切合明中叶以后的实际情况的，它不仅阐明了明代总督产生的原因、背景，及其弥补了巡抚制之不足；而且说明了“总领”、“合力”、“联属”之类的理论，在明中叶“动乱日增”的情况下，在整个政治体制中占有越来越重要的地位。所谓“分指之十弹，不如合掌之一击”，正是整个总督制度的核心和精髓，这也是明代总督由偶设变为常设，由个别地区建置变为大量建置，辖区范围也不断由小变大的根本原因。下面拟就总督制的几个问题作些分析。

第一，明代总督制也有一个萌发时期。据诸史载，除总督税粮始于宣德外，明代最早派遣军政类型的总督，是在正统六年正月，时“大举征麓川，……以兵部尚书王骥总督军务”^⑥，《明会要》还特别注明：“此设总督之始”^⑦。可见，明代之有总督，首先是出于军事上的需要，这也是其后总督一直偏重于军事的重要原因。这里值得注意的是，任命王骥为总督，完全是为了总领和协调征麓川的军事行动，且“麓川之在南陲，弹丸耳。疆里不过数百，人民不满万余”^⑧，因而不可能以麓川作为固定的辖区，这是很清楚的。事实上，王骥于翌年三月得胜还师，并未留驻久任。这都表明明代总督虽已萌发，但远未成为定制。

第二，明代总督制的正式形成，我认为是在景泰至成化年间，其标志是两广总督和三边总制的定设。

早在景泰元年，“贵州苗韦同烈叛，……命侯璉总督(湖广)贵州军务，讨之”^⑨。同年八月，璉“以劳瘁卒”，“命王来为右都御史代之”，“贼平班师，诏留来、(梁)珣镇抚。寻命来兼

巡抚贵州”^{④⑥}。总督湖广、贵州军务一职，虽终未定设，但已表明它较正统年间前进了一步，不仅其辖区比较明确，且事毕王来并未随师还朝，还正式兼任巡抚职，这就不是单纯的军事行动，而是向总领一方的方向发展，从而为稍后的总督定设奠定了基础。

景泰三年七月，两广“浔梧瑶乱，总兵董兴、武毅推委不任事。于谦请以翁信、陈旺易之，而特遣一大臣督军务，乃以命（王）翱。两广有总督自翱始。翱至镇，将吏警服，推诚抚谕，瑶人响化，部内无事”^{④⑦}。翌年三月，翱虽被荐任吏部尚书还京，但随即命马昂接任，并赐敕曰：“近年广东、广西各处地方，贼寇发生，命将出兵，互相推诿，失机误事。今特授尔总督关防，所在总兵等官并听节制”^{④⑧}。天顺朝虽一度罢置，但在成化四年春，“提督两广军务韩雍，以两广地大事殷，请东、西分设巡抚。……而雍仍以总督专理军事”^{④⑨}。“未几，雍以忧归，贼复炽。金事陶鲁言：‘两广地势错互，当如指臂相使，不可离析。近贼入广西，臣与广东三司调兵，匝月未决，以是贼得大肆劫掠，乞仍命大臣一人总之，庶事权一而责有所归’。诏即其家起韩雍，仍总督两广，开府梧州，遂为永制”^{⑤①}。韩雍总督两广时，“三司皆长跪白事”^{⑤②}。上述情况表明：（一）地理形势和多事之区，是两广得以首先专设总督的重要原因；（二）专设总督是为了统一事权，责有所归，更有效地维护地方统治；（三）韩雍刚忧归即起复，表明总督制已在明代政治中起着不可或缺的作用；（四）开府梧州，意味着总督已非单纯的任职，而是正式的任官，过去那种随事而设，事毕还朝的情况，起码在两广已有所改变；（五）“三司长跪白事”，不仅反映韩雍本人的威严，更重要的是表明总督已具有节制三司的法定权力。因而两广专设总督，正是明代总督制度正式形成的一个重要的标志。

延绥、甘肃、宁夏三边总制的设置，对于总督制度的正式形成，具有同等重要的意义。《明史·职官志》和吴廷燮所撰《明督抚年表》，对三边设总制均记为弘治十年，但考诸史籍，我认为应提早到成化十年，《明通鉴》载：“成化十年春正月癸卯，命王越总制延绥、甘肃、宁夏三边。先是刑部主事张鼎上言：‘陕西八府三边，俱有镇守总兵，而巡抚都御史不相统一，遇事各为可否，有警不相救援。宜推文武兼济者一人总制三边，副将以下悉听调遣，以一事权’。下所司议，‘设制府于固原，控制三边’。诏以越总督文武，自总兵、巡抚而下皆听节制。——三边设总制自此始”^{⑤③}。证之《明史·王越传》，同样是明确的，“成化十年春，廷议设总制府于固原，举定西侯蒋琬为总兵官，越提督军务，控制延绥、宁夏、甘肃三边，总兵、巡抚而下并听节制。诏罢琬，即以越任之。三边设总制自此始”^{⑤④}。至于说弘治十年，我认为只是复置，而非始设。这一点，《王越传》的记载也是清楚的：“弘治十年冬，寇犯甘肃，廷议复设总制官，先后会举七人，不称旨。吏部尚书屠滂以越名上，乃诏起原官，加太子太保，总制甘、凉边务，兼巡抚。越言：‘甘镇兵弱，非藉延、宁两镇兵难以克敌。请兼制两镇，解巡抚事’，从之”。

其实这种复置，在初期体制还不大稳定的情况下是时有发生。如弘治十七年诏总制三边户部尚书秦紘回部，该职便停置了一年半，而问题亦随之出现，陕西巡抚杨一清上言：“宁夏花马池、兴武营直抵高桥二百余里，为寇入边门户，近因警报，议调延绥游兵、士兵分布防御，而无一人至者，以事关各镇，不相统摄，彼此牴牾故也。宜简大臣一人为总制，无事常驻庆阳，有警则往环县、韦州诸处，居中调度，如彼出套，即行经略花马池一带。庶几有备无患，全陕可安”^{⑤⑤}。于是命一清总制陕西三边。这都说明了设督的必要性和重要性。

这里还应指出，三边总制的事例，其重要意义还在于它以诏令的形式，明确地提出了“总督文武，自总兵、巡抚而下皆听节制”的领导体制，因而以后各省纷纷效尤。如嘉靖三十九年，总督浙直胡宗宪上疏，“请得节制巡抚及操江御史，如三边故事”^{⑤⑥}。隆庆元年，张瀚

总督两广，“时两广各设巡抚官，事不关督府，瀚请如三边例。乃悉听节制”^{⑤6}。可见总督“总领一方”的体制，是三边设总制时确立的。而所谓“总制”。实际上是总督的同义语，两者并无本质的区别。如嘉靖十五年，“设宣大总督，……事体与总制陕西三边同。寻俱更名总督”^{⑤7}，其原因是“以制非人臣常称”，“避制字”故改。但直到清代，总督虽已正式成为封疆大吏，但仍习惯地将总督称为“制军”或“制台”。

第三，正德、嘉靖年间，总督制获得了进一步的发展。定设的总督继续增加，临事暂设的总督越来越多，督辖范围也越来越大。这期间定设的总督，主要有宣大和蓟辽两处。

宣府、大同专设巡抚的时间较早，正德八年曾暂设总制一员，但旋即罢去。嘉靖二十一年是宣大定设总督关键的一年。鉴于宣大总督的旋置旋罢，是年七月，兵部复言：“寇在山西，势甚猖獗。各镇守、巡官军，因无总督大臣调度，未免各分彼此，不肯戮力。往年辽东、两广、河套有警，俱用总督专征，戎事有赖。近虽奉旨裁革，但今日边事方殷，事权不一，乞敕吏部会同府、部、九卿、科、道，推举在廷大臣忠诚有将略者，复令为总督，则节制归一，而边患可无虞矣”^{⑤8}。上从其请。这里可以清楚地看到，只有“节制归一”，才能“戎事有赖”、“边患无虞”，这是不以人们的主观意愿为转移的客观规律，总督之由暂设变为定设、专设，其根源正在于此。

辽东、顺天、保定等地设抚，更早在正统年间，但专职设督，则在嘉靖二十九年。是年九月，以“边患益甚”遣孙衮专督蓟州。十二月，“兵部集议五重督抚之任。辽东、保定去蓟镇不远，请改蓟州总督都御史为总督蓟、保、辽东”^{⑤9}，“开府密云，辖顺天、保定、辽东三巡抚”^{⑥0}。是职从此定设。

与此同时，临事暂设的总督、总制数量更多。《明会要》辑引了《弇山集》的一段概述：“弘治以前，文臣止参赞军务，即有重寄，惟节制本省及随行官军而已。正德中，陈金破东乡姚源盗，总制江西、浙江、福建、湖广、南畿等处；洪钟破蓝鄙盗，总制湖广、郧阳、陕西、河南、四川等处。嘉靖中，王守仁平田州乱，总督广东、广西、江西、湖广等处；翟鹏拒北虏，总督宣、大、辽、蓟、北畿、山西、河南等处；胡宗宪平江西寇，总督两浙、南畿、江西、福建等处。俱听便宜行事，镇、巡等官俱听节制”^{⑥1}。此外，象嘉靖三十三年，以“倭犯杭州”，“命张经总督南直隶、浙、闽等六省，专剿倭事”^{⑥2}。嘉靖四十五年，“浙江开化、江西德兴矿贼作乱……给事中严从简：‘请加浙江巡抚刘畿总督浙、直军务’。部议：‘暂设总督节制三省事平罢之’”^{⑥3}。这种以巡抚兼总督的办法，显然是不合常制的。只能是一种应急措施。而这种非常制的总督大量增加，正反映了当时政局的动荡不安。

第四，从万历到崇祯，明朝的统治已岌岌可危，反映在督抚的设置上，是头痛医头，脚痛医脚，因失去章法而处于混乱状态。不仅临事特设的总督猛增，而且名目上又有经略、督师、总理等等。

关于“经略”之名，《明会要》据《成祖本纪》认为“起于永乐十年，侍讲杨荣经略甘肃”^{⑥4}；《明史·职官志》则认为“起于万历二十年宋应昌经略备倭军务”^{⑥5}。我的意见是，杨荣之经略甘肃，与后来的、相当于总督的经略不同，应作别论。至于与总督同类的经略，似应起于万历十八年，“以兵部尚书郑洛经略陕西四镇及山西、宣大边务”^{⑥6}。其后，杨镐、熊廷弼、袁应泰、王在晋等，先后出任辽东经略，俱兼都御史衔。孙承宗、王之臣等则先后任蓟辽督师，有时甚至是总督、经略、督师之类同设，造成事权不一，制度混乱。天启三年，督师孙承宗就曾尖锐地提出：“臣当罢遣。如不欲臣离关，请且不推经略，不推总督，以臣督两抚”^{⑥7}。实际是逼上面摊牌。崇祯二年还出现了“特设文武两经略，以尚书梁廷栋及满桂为之”^{⑥8}，这也

是前所未有的。

由于辽东战局的紧张,明朝不得不处处设防,关内外的督抚辖区也就越分越细,体制也越搞越乱。“时关内外并建二督,而关外加督师衔,地望尤尊。又于昌平、保定设二督。于是千里之内,有四督臣。又有宁远、永平、顺天、密云、天津、保定六巡抚;宁远、山海、中协、西协、昌平、通州、天津、保定八总兵,星罗棋置,无地不防,而事权反不一”^⑨,这便和设督“总领一方”的原意大相径庭,其效果也就可想而知了。

在内地,由于明末农民起义的蓬勃发展,明政府处处被动,因而总督之设也是一片混乱。崇祯七年,“设河南、山、陕、川、湖五省总督,以延绥巡抚陈奇瑜兼兵部侍郎为之……专办流贼”^⑩。崇祯八年,又“命卢象升总理直隶、河南、山东、湖广、四川军务,……与洪承畴分辖。承畴督关中兵办西北;象升督关外兵办东南。寻进象升兵部侍郎,加督山西、陕西”^⑪。崇祯十年,复命熊文灿“代王家桢总理南畿、河南、山西、陕西、湖广、四川军务”^⑫。崇祯十四年,“加丁启睿兵部尚书,改称督师,代(杨)嗣昌尽督陕西、湖广、河南、四川、山西及江南北诸军,仍兼总督陕西三边军务”,旋“闻傅宗龙将入关督秦师,启睿曰:三边已置总督矣,乞帝更敕书,乃更敕书”^⑬。这种种怪事的出现,足以说明明末设督已混乱到何等地步,这必然要引起恶性循环,总督、总理、督师之类越设越多,督辖范围越弄越大,重叠情况越来越严重,所遣督抚的素质也越来越差,如熊文灿“官闾广久,积资无算,厚以珍宝结中外”^⑭;丁启睿“实庸才……及督师,任重专制,即莫知为计”^⑮。所以《明史》曾经评说:“‘流贼’之肆毒也,祸始于杨鹤,成于陈奇瑜,而炽于熊文灿、丁启睿”^⑯。当然,明朝之所以亡,其根源在于它的统治已极端腐朽,但与明末督抚素质的低劣也有一定的关系。而崇祯帝本刚愎自用,他象走马灯式的撤换各地督抚,甚至动辄对督抚大加诛戮,“先是十二年封疆之案,伏罪者三十有六人。……帝之用刑,至是穷矣”^⑰。而明王朝的统治,也随之而溃灭。

结 束 语

综上所述,明代督抚制度,经历了一个萌发、形成和发展的过程。其体制归属,《明史·职官志》是把它列入中央都察院系统内的,也就是说,督抚属廷臣,而非地方大吏。但从督抚的发展演变中,可以清楚地看到它正在向地方大吏过渡的许多特点:(1)从辖区上看,大多已分省设抚,跨省置督;(2)从职责和权力上看,已从单纯的监察地方官员,发展为总领一方,节制三司,从而突破了明初“三司分立”的格局,并且与都察院派出的巡按御史区别越来越明显;(3)从任职时间上看,已从短期的临事派遣,发展为长驻久任,开府置属,从暂设变为定设、专设。大量事实证明,明代督抚确实是掌握着一个地区的军政大权,他们“统治兵民,刺举司道,一方治乱,盖所攸系”^⑱,对于明代的政治有着重要的影响。当然,明代督抚向地方大吏的过渡,还不能说已经最终完成,但它毕竟是一个十分重要的历史阶段,它为清代督抚正式成为地方大吏奠定了坚实的基础,这应是没有疑义的。至于总督漕运和总督河道,因属另一类型,本文未有涉及,特此说明。

注释:

① 《元史》卷9,《百官七》。

②③ 《明会要》卷40,《职官十二》。

④ 《明史》卷159,《熊概等传赞》。

⑤⑥⑫⑬⑭⑮⑯ 《国榷》卷21第1399页、卷9第724页、卷17第1182页、卷37第2368页、卷37第2385页、卷25第1602页、卷85第5248页。

⑥ 《汉书》，颜师古注引《汉官·典职仪》。

⑦ 《旧唐书·职官志》

⑧⑩⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺

《明通鉴》卷10第489页、491页、卷18第791页、卷20第849—850页、卷28第1116—1117页、卷85第3277页、卷23第924页、卷31第1196页、卷31第1213页、卷32第1247页、卷41第1539页、卷56第2132页、卷53第2192页、卷60第2327页、卷63第2476页、卷69第2702页、卷81第3141页、卷84第3204页、卷84第3233页。

⑩ 《明史》卷142，《暴昭传》。

⑪ 《明史》卷149，《夏原吉传》。

⑫ 《明史》卷10，《英宗前纪》。

⑬ 《明史》卷158，《耿九畴传》。

⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺

⑩ 《明史》卷254，《曹于汴传》。

⑪ 《嘉靖实录》十四年八月乙己

⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺

⑪ 《明史纪事本末》卷45

⑫⑬ 《明史》卷159，《李仪传》。

⑭ 《宣德实录》十年十二月丁未

⑮ 《正统实录》八年九月戊寅

⑯ 《成化实录》四年四月癸丑

⑮ 《景泰实录》元年闰正月癸亥

⑯ 《天顺实录》二年五月壬寅

⑰ 《正统实录》十一年六月丙辰

⑱ 《明史》卷222，《殷正茂传》。

⑳ 《弘治实录》八年四月辛巳

㉑ 《成化实录》十五年五月甲子

㉒ 《明史》卷256，《毕自严传》。

㉓ 《明史》卷223，《李化龙传》。

㉔ 《明史》卷172，《侯璉传》。

㉕ 《明史》卷172，《王来传》。

㉖ 《明史》卷177，《王翱传》。

㉗ 《景泰实录》四年四月庚子

㉘ 《明史》卷178，《韩雍传》。

㉙ 《明史》卷171，《王越传》。

㉚ 《明史》卷205，《胡宗宪传》。

㉛ 《明史》卷226，《张瀚传》。

㉜ 《嘉靖实录》二十九年十二月甲子

㉝㉞ 《明史》卷259，《范志完传》。

㉟㊱ 《明史》卷260，《熊文灿传》。

㊲㊳ 《明史》卷260，《丁启睿传》。

㊴ 《明史》卷260，《杨鹤等传赞》。

㊵ 吴廷燮：《明督抚年表·自序》。

(上接98页)

注释：

① 《世宗实录》卷3，雍正元年正月辛巳。

② 郭登峰：《历代自叙传文钞》(上卷)，《画壁自序》。

③ 《清史稿》卷232，《范承勋传》。

④ 《清史稿》卷270，《郭琇传》。

⑤ 《雍正硃批谕旨》高其倬，雍正元年十二月二十日。

⑥ 同上书，石礼哈，雍正三年正月十三日。

⑦⑧ 《光绪大清会典事例》卷23，《吏部·官制》，“各省督抚”。

⑨ 《清史稿》卷237，《洪承畴传》。

⑩ 《圣祖实录》卷22，康熙六年六月甲戌。

⑪ 《清史稿》卷282，《陈紫芝传》。

⑫ 同上书，卷273，《玛拈传》。

⑬ 同上书，卷265，《汤斌传》。

⑭ 《大清会典》(光绪朝)卷8，《吏部》。

⑮ 《曾文正公书札》卷24，第7页。

⑯ 《清史稿》卷116，《职官三》。

⑰ 《清末筹备立宪档案史料》(下册)，第915页。