第一章
行省、三司與三堂：省級權力結構的調整

第一節　從行省到三司

一、明初的「行中書省」

明太祖取南京後，仿元朝制度置江南行中書省，自總省事。這既是朱元璋集團全國性政權建設的開端，也是明初省級權力機構建置的嘗試。此後，隨着軍事力量的擴張和統一戰爭的推進，各地陸續建立行省，「分鎮方面」。

由於明初行省在形式上繼承元制，《明史．職官志》又說，「太祖下集慶，自領江南行中書省……後每略定地方，即置行省，其官自平章政事以下，大略與中書省同」，因此後人往往將明初行省與元朝行省等而視之，其實不然。

元代行省權重，並不重在其行政管理權，而在於軍事指揮權和軍隊調遣權。歷代地方一級行政權力機關均具有行政管理權，而元行中書省因為三個方面的原因同時具有軍事指揮權和軍隊調遣權。其一，雖中央設樞密院以「掌天下兵甲機密之務」，但中書省平章政事也是「凡軍國重事，無不由之」[1]，即中書省擁有很大的軍事指揮權。作為中書省的派出機構，行省在地方權力結構中的地位自不待言。其二，一方有事，往往臨時置行樞密院以鎮之，但事平則罷，其所屬的鎮撫司移歸行省管轄。[2] 這就在不斷加強行省的軍事職能。其三，各地駐軍雖然名義上直屬樞密院，但因駐地分散，又無與行省平級的軍事領導機關，所以本應由軍事領導機關行使的軍事指揮權和軍隊調遣權實際上歸併於行省。

但是，明初行中書省並不具備這些條件。在中央，雖然中書省丞相李善長時時參與軍國大計，徐達、常遇春等將領均兼中書省丞相或平章政事、中丞等職，但明太祖一直對中書省的權重耿耿於懷，所以在地方權力配置方面時有顧慮，一旦戰事平息，即削弱行省的體制及軍事指揮權。而省級軍事機關和監察機關的設立，更使行省在體制上不具備總攬地方軍政重事的權力。其後更並立三司，行省在名稱上消失，又廢除中書省，行省的歸屬機構也不存在。

如果稍加考證，便可發現，明初行省實有兩種情況。一、早期設置的浙江（由浙東分省改）、江西、江淮（後廢）、湖廣四個行省。由於當時戰事正緊，故充任行省平章、左右丞及參政者均為軍事將領，如胡大海、李文忠（浙江），鄧愈、何文輝（江西），俞通海（江淮），楊璟（湖廣）等。此時的行省實為戰區，行省官員的主要職能是統率軍隊，開拓疆土，不僅軍政合一，而且以軍事為主。隨着戰爭的向北、向西、向南推進，這些行省的職能也開始發生變化，變為以安撫地方、勸課農桑為主，行省的主要官員也由軍事將領換成文職官員。如浙江，在行省平章李文忠率軍北伐前夕，即有郭景祥、蔡哲等文職官員任參政；再如江西，在行省右丞鄧愈調任湖廣平章之前，也有文職官員汪廣洋為參政；而在湖廣行省，在鄧愈、楊璟分別領兵出征四川、廣西之前，文職官戴德、周德興已經上任為參政。此後，這些行省的最高長官均為文官而不再設武職。而且，所有的文職官員只能任參政、參議以下官。這樣，行省的體制也自然由原來的從一品（平章）、正二品（左、右丞）下降為從二品（參政）。二、建元洪武以後設置的山東、河南、北平、山西、陝西、廣西、福建、廣東及四川等行省。這些行省均設置於大規模軍事行動基本結束之後，所以其職能一開始就是安撫地方、勸課農桑，主要長官也都由文職官員充任，如汪廣洋、盛原輔（山東），楊憲、孫克義（河南），周彧（北平），劉惟敬（廣西）等即是。行

1　《元史》卷 86、85《官志二》《官志一》。

2　《元史》卷 98《兵志一》。

省並無軍事職能，這是明初行省不同於元代行省的一個重要方面。

一方面是行省的體制在降低，另一方面則是在行省推行軍政分離的體制。洪武元年（1368）八月，明軍進取大都後，明政府並沒有立即在這裏設置行省，而是置大都督府分府於北平，以都督副使孫興祖領府事、指揮華雲龍為都督僉事，領導北方戰事。[1] 洪武二年戰事平息後，雖置北平行省，卻並未將都督分府併入行省，而是行省、行府並存，各不相屬，分別對中央的中書省和大都督府負責。[2] 後又將這一體制推廣，於洪武三年六月分置陝西、北平、山西三個行都督府，與行省對掌軍、政事務。這年十二月，取消行府，分置燕山、青州、太原、河南、西安、江西、武昌、杭州等八個都衛指揮使司於北平、山東、山西、河南、陝西、江西、湖廣、浙江等八行省，此後又設成都、廣東、廣西、福州四都衛於所在行省，旋改都衛為都指揮使司，簡稱「都司」，直屬中央大都督府。[3] 這樣，各行省都有行政、軍事兩大機構，行省掌民政、財政，都司掌軍政，分屬中央的中書省和大都督府，分領府縣和衛所，見下表。

表 1　明初地方軍、政機構設置對照

行省	府	設置時間	都司	衛所	設置時間
浙江行省		至正十八年十二月置浙東行省，二十二年二月改浙東等處行中書省，二十六年十二月改浙江行省	浙江都司		洪武三年十二月置杭州都衛，八年十月改浙江都司
	杭州府	至正二十六年十一月		杭州衛	洪武三年十一月
				杭州護衛	洪武七年三月
				杭州左、右衛	洪武八年十月由錢塘、仁和衛改

1　《明太祖實錄》卷 35，洪武元年九月壬寅。

2　《明太祖實錄》卷 47，洪武二年十一月甲午。

3　《明太祖實錄》卷 53，洪武三年六月壬申；卷 59，洪武三年十二月辛巳、壬午。

續表

行省	府	設置時間	都司	衛所	設置時間
	嚴州府	至正十八年三月改建安路為建德府，二十二年二月改嚴州府		嚴州衛	洪武三年十一月
	紹興府	至正二十六年十二月		紹興衛	洪武七年正月（提及）
	明州府	吳元年十二月		明州衛	洪武五年八月（提及）
	台州府	洪武初		台州衛	洪武五年八月由台州守御千戶所改
	金華府	至正十八年十二月改婺州路為寧越府，二十年正月改金華府		金華衛	洪武七年正月（提及）
	衢州府	至正十九年九月改衢州路為龍游府，二十六年正月改金華府		衢州守御千戶所	洪武三年十一月
	處州府	至正十九年改處州路為安南府，尋改處州府		處州衛	洪武二年五月（提及）
	溫州府	洪武初		溫州衛	洪武元年四月
江西行省		至正二十二年正月	江西都司		洪武三年十二月置江西都衛，八年十月改江西都司
	南昌府	至正二十二年正月改龍興路為洪都府，二十三年八月改南昌府		南昌衛	吳元年十月（提及）
				南昌左衛	洪武八年十月
	瑞州府	洪武二年			
	九江府	至正二十一年			
	南康府	至正二十二年八月改南康路為西寧府，二十二年四月改南康府			
	饒州府	至正二十一年八月改饒州路為鄱陽府，尋改饒州府			
	廣信府	至正二十年閏五月《明史·地理志》為五月		廣信守御千戶所	洪武元年三月
	建昌府	至正二十二年正月改建昌路為肇慶府，尋改建昌府		建昌守御千戶所	洪武二年二月由建昌衛改

續表

行省	府	設置時間	都司	衛所	設置時間
	撫州府	至正二十二年正月改撫州路為臨川府，尋改撫州府			
	吉安府	至正二十二年正月		吉安衛	吳元年三月
	臨江府	至正二十三年			
	袁州府	至正二十年		袁州衛	吳元年十月（提及）
	贛州府	至正二十五年		贛州衛	吳元年十月（提及）
	南安府	至正二十五年			
湖廣行省		至正二十四年二月	湖廣都司		洪武三年十二月置武昌都衛，八年十月改湖廣都司
	武昌府	至正二十四年二月		武昌衛	吳元年十月（提及）
				武昌左、右衛	洪武八年十月
	漢陽府	至正二十四年二月			
	蘄州府	至正二十四年二月		蘄州衛	洪武三年三月（提及）
	黃州府	至正二十四年二月		黃州衛	洪武三年九月（提及）
	德安府	洪武元年十月			
	安陸府	至正二十五年		安陸衛	至正二十五年十二月
	岳州府	至正二十四年		岳州衛	洪武四年四月
	荊州府	至正二十四年九月（吳元年曾置湖廣分省，尋罷）		荊州衛	吳元年十月（提及）
	襄陽府	至正二十四年		襄陽衛	至正二十五年十二月
	長沙府	至正二十四年改天臨路為潭州府（洪武五年六月改長沙府）		潭州衛	至正二十六年二月（提及）
				長沙衛	洪武七年六月（提及）
	常德府	至正二十四年		常德衛	至正二十六年八月
	衡陽府	至正二十四年		衡州衛	至正二十五年四月
	永州府	洪武元年		永州衛	洪武元年十月
	寶慶府	洪武元年		寶慶衛	洪武五年十一月
	辰州府	至正二十四年		辰州衛	吳元年正月

續表

行省	府	設置時間	都司	衛所	設置時間
山東行省		洪武元年四月	山東都司		洪武三年十二月置青州都衛，八年十月改山東都司
	濟南府	吳元年			
	東昌府	洪武			
	青州府	吳元年		青州衛	洪武元年八月（提及）
				青州右衛	洪武二年四月（提及）
				青州左衛	洪武八年十月
河南行省		洪武元年五月置中書分省，二年四月改河南行省	河南都司		洪武三年十二月置河南都衛，八年十月改河南都司
	開封府	洪武元年五月（八月曾建北京，尋罷）		河南衛	洪武元年五月
	河南府	洪武元年			
	汝寧府	洪武初		汝寧衛	洪武元年三月
	南陽府	洪武初		南陽衛	洪武四年三月
	懷慶府	洪武元年十月		懷慶衛	洪武六年四月
	彰德府	洪武元年閏七月		彰德衛	洪武八年由彰德守御千戶所改
	衛輝府	洪武元年八月			
北平行省		洪武二年三月	北平都司		洪武元年九月置大都督分府，三年六月置行都督府，十二月改燕山都衛，八年十月改北平都司
	北平府	洪武元年八月		大興左右衛	
				燕山左右衛	
				永清左右衛	洪武元年八月
				燕山前後衛	洪武三年八月
				濟陽衛	洪武四年六月
				燕山護衛	洪武五年正月

續表

行省	府	設置時間	都司	衛所	設置時間
	保定府	洪武元年九月		保定衛	洪武四年九月
	河間府	洪武元年十一月			
	真定府	洪武元年十月			
	順德府	洪武元年			
	廣平府	洪武元年			
	大名府	洪武元年			
	永平府	洪武二年改永平路為平灤府，四年三月改永平府		永平衛	洪武三年正月
廣西行省		洪武二年三月	廣西都司		洪武六年置廣西都衛，八年十月改廣西都司
	桂林府	洪武元年改靜江路為府，五年六月改桂林府		廣西衛	洪武元年九月
				廣西護衛	洪武五年正月
				桂林左右衛	洪武八年十月
	平樂府	洪武元年			
	梧州府	洪武元年		梧州守御千戶所	洪武四年四月
	潯州府	洪武元年			
	柳州府	洪武元年		柳州衛	洪武三年三月
	慶遠府	洪武元年，二年正月改慶遠南丹軍民安撫事，三年六月復為慶遠府			
	南寧府	洪武元年		南寧衛	洪武三年三月
	太平府	洪武二年七月			
	思明府	洪武二年七月			
	鎮安府	洪武二年			
	田州府	洪武二年			
陝西行省		洪武二年四月	陝西都司		洪武三年六月置行都督府，十二月改西安都衛，八年十月改陝西都司

續表

行省	府	設置時間	都司	衛所	設置時間
	西安府	洪武二年三月		西安前衛	洪武六年五月
				華山秦川衛	洪武六年六月
				西安後衛	洪武六年十月
				長安衛	洪武七月正月（提及）
				西安左衛	洪武七年二月（提及）
	鳳翔府	洪武二年三月			
	漢中府	洪武三年五月		漢中衛	洪武四年十二月
	延安府	洪武二年五月		延安衛	洪武二年十月
	慶陽府	洪武二年五月		慶陽衛	洪武七年正月（提及）
	平涼府	洪武二年五月		平涼衛	洪武三年正月
	鞏昌府	洪武二年四月		鞏昌衛	洪武三年正月
	臨洮府	洪武二年九月		臨洮衛	洪武二年四月
				洮州衛	洪武六年七月（提及）
山西行省		洪武二年四月	山西都司		洪武三年置行都督府，十二月改太原都衛，八年十月改山西都司
	太原衛	洪武元年十二月	山西行都司	太原衛	
				太原左右衛	洪武三年二月
				太原前衛	洪武四年五月
				太原護衛	洪武五年正月
	平陽府	洪武元年		平陽衛	洪武二年六月
				平陽左衛	洪武五年七月（提及）
	大同府	洪武二年			洪武四年正月置大同都衛，八年十月改山西行都司
				大同左右衛	洪武三年正月
				大同衛	洪武五年五月

續表

行省	府	設置時間	都司	衛所	設置時間
廣東行省		洪武二年四月	廣東都司		洪武四年十一月置廣東都衛，八年十月改廣東都司
	廣州府	洪武元年		廣州衛	洪武五年十一月（提及）
				廣州左右衛	洪武八年十月
	肇慶府	洪武元年		肇慶千戶所	洪武六年八月
	韶州府	洪武元年		韶州千戶所	洪武六年八月
	南雄府	洪武元年		南雄千戶所	洪武六年八月
	惠州府	洪武元年		惠州千戶所	洪武六年八月
	潮州府	洪武二年		潮州衛	洪武八年正月（提及）
	高州府	洪武元年			
	雷州府	洪武元年		雷州衛	洪武元年九月
	瓊州府	洪武元年十一月改乾寧安撫司為瓊州府，二年降州，三年復為府		海南衛	洪武二年八月
福建行省		洪武二年五月	福建都司		洪武七年二月置福州都衛，八年十月改福建都司
	福州府	吳元年		福州衛	洪武四年正月
				福州左右衛	洪武八年十月
	興化府	洪武元年		興化衛	洪武四年十月（提及）
	建寧府	洪武元年		建寧衛	洪武元年三月
				建寧左右衛	洪武八年十月
	延平府	洪武元年		延平衛	洪武四年閏三月
	汀州府	洪武元年		汀州衛	洪武元年四月
	邵武府	吳元年			
	泉州府	洪武元年		泉州衛	洪武元年三月
	漳州府	洪武元年		漳州衛	洪武元年五月

續表

行省	府	設置時間	都司	衛所	設置時間
四川行省		洪武四年七月	四川都司		洪武四年九月置成都都衛，八年十月改四川都司
	成都府	洪武四年		成都右中前後衛	洪武四年九月
				成都左衛	洪武八年二月（提及）
	保寧府	洪武四年		保寧守御千戶所	洪武四年十月
	順慶府	洪武			
	夔州府	洪武四年			
	重慶府	洪武		重慶衛	洪武六年十一月由重慶守御千戶所改
	遵義軍民府	洪武五年正月			
	敘州府	洪武六年六月		敘南守御千戶所	洪武四年十月
				青川守御千戶所	
	馬湖府	洪武四年十二月			
	潼川府	洪武			
	嘉定府	洪武四年			
直隸		至正十六年七月置江南行中書省，洪武元年八月建南京，置行省。以應天等府直隸中書省，衛所直隸大都督府			
	應天府	至正十六年三月，洪武元年八月建都曰南京		留守都衛	洪武三年置留守司，五年正月改留守都衛
	鳳陽府	吳元年升濠州為臨濠府，洪武二年九月建中都，六年九月改中立府，七年八月改鳳陽府		長淮衛	吳元年十月
				濠梁衛	洪武三年四月（提及）
				懷遠衛	洪武四年三月
				長淮衛（水軍）	洪武四年閏三月
				鳳陽衛	洪武七年九月由濠梁後衛改

續表

行省	府	設置時間	都司	衛所	設置時間
	淮安府	至正十六年四月		淮安衛	洪武四年正月
	揚州府	至正十七年改揚州路為淮海府，二十一年十二月改淮揚府，二十六年正月改揚州府		揚州衛	洪武四年十二月
	蘇州府	吳元年九月		蘇州衛	吳元年十二月
	松江府	吳元年正月		崑山衛	吳元年二月
	常州府	至正十七年改常州路為長春府，十九年改常州府			
	鎮江府	至正十六年三月改鎮江路為江淮府，十二月改鎮江府		江淮衛	吳元年九月（提及）
	盧州府	至正二十四年七月（曾置江淮行省）		盧州過御千戶所	洪武三年正月由合肥衛改
				六安守御千戶所	洪武三年四月由六安衛改
	安慶府	至正二十一年八月改安慶路為寧江府，二十二年四月改安慶府			
	嘉興府	至正二十六年十一月			
	湖州府	至正二十六年十一月		吳興衛	吳元年二月，洪武五年十一月併為龍驤衛
	太平府	至正十五年六月			
	池州府	至正二十一年八月改池州路為九華府，尋改池州府			
	寧國府	至正十七年四月		寧國衛	吳元年正月
	徽州府	至正十七年七月改徽州路為興安府，吳元年改徽州府		徽州守御千戶所	洪武三年四月由徽州衛改

* 資料來源：《明太祖實錄》卷 1—101；《國榷》卷 1—6；《明史》卷 40—46《地理志一至七》，記載互異處大體參照《明太祖實錄》。
按：此表僅說明至洪武八年十月改都衛為都司時，各行省均置都司，各府幾乎均置衛（或千戶所），形成行政、軍事兩大系統。故凡未能確定其所在地及洪武八年十月以後設置的衛所，或設而復罷者均不列入，而一地之衛所名稱出現變化，以後出者為準（關於明初衛所的設置，南炳文教授《明初軍制初探》有詳論，見《南開史學》1983 第 1、2 期）。

從上表可以看出，雖然明初在形式上繼承了元代的行省制度，二者實際內容卻有很大差別。即在短期的「軍國重事無不領之」之後，明代行省即與都司（之前為行府、都衛）分理政務與軍務，形成省級國家權力的分離。行省的權力範圍，主要是一省的民政和財政。

二、「三司」並立與省級權力機關體制的下降

至正十六年（1356），明太祖初置江南行中書省時，設置了提刑按察使司，以王習古、王德芳為僉事。[1] 兩年後，命提刑按察司僉事分巡府縣錄囚[2]，開了明代按察司分道之先河。如果說此時的江南行中書省實為明中書省的前身，那麼，「按察司」則是此後御史台和都察院的雛形。而提刑按察司的分巡府縣，則既開了明代按察司分道之先河，也是都察院監察御史分省巡按的開端。建元洪武之後，隨着行中書省和行都督府（後為都衛、都司）的普遍設立，各省也先後設提刑按察使司，簡稱「按司」。

洪武三年（1370）七月，定各行省、行府、按察司官員會見位次：

> 凡諸道按察司官與行省及行都督府官公會，按察使、副使、僉事俱坐於參政、僉都督之下，省郎中、府經歷之上。按察司經歷坐於省員外之下，府都事之上。按察司知事坐於省、府都事之下。其各衛指揮司官與按察司官、各府州官皆依品從。[3]

這不僅說明各省按察司機構已相當完整，還說明行省、行府、按司並立的體制已基本確立。

洪武九年六月，改行中書省為承宣布政使司，簡稱布司、布政司，與都司、按司並稱三司，最終完成了明初地方一級權力機關由行中書省到三

1 《明太祖實錄》卷 4，至正十六年七月己卯。
2 《明太祖實錄》卷 6，至正十八年三月己酉。
3 《明太祖實錄》卷 54，洪武三年七月丙申。

司的過渡。由於行省、行府（都司）、按司分理財政與民政、軍政、司法監察的體制早已形成，因此，改行省為布政司並不意味着省級權力結構改革的開始，而是標誌着它的結束。除了使三司名稱統一，改行省為布政司的實際意義只有兩點：一、為以後在中央廢除中書省作準備；二、強調地方必須秉承中央的意志。明太祖自撰「承宣布政使誥」云：

> 邇來朕有天下，更行省為承宣布政使司。所以承者，朕命也，宣者，代言之也，布者，張陳之也。所以政者，軍民休戚，國之利病。所以使者，必去民之惡而導民之善，使知有畏從。於斯之職可不重乎？[1]

為了強調中央對地方的控制，竟將行政區劃的名稱改得如此複雜而累贅，可見明太祖在改革行政體制問題上的苦心和個性。這條誥文還特別強調，承宣布政使所承者為「朕命」，即直承皇帝的意旨，以示與行中書省為中書省派出機構的根本區別。

雖然官方對省級行政區劃進行了名稱上的改變，民間卻仍然沿襲元時舊習，並除去「行」字，徑稱「某某承宣布政使司」為「某某省」。

洪武九年改行省為布政司時，全國除直隸外，有浙江、江西、福建、北平、廣西、四川、山東、廣東、河南、陝西、湖廣、山西十二布政司。洪武十五年，置雲南布政司。永樂元年（1403）以北平布政司為北京，與南京為南北兩京。五年，置交趾布政司。十一年，置貴州布政司。至此，全國地方一級行政區劃有南北兩直隸和十四個布政司。另外在邊疆地區還有遼東都司、奴爾干都司（以上在東北地區）、烏思藏都司和朵甘都司（以上在西藏）等軍政合一的準省級區劃，以及西北的赤斤、哈密等六衛，是為明代疆域的全盛時期一級行政區劃的情形。

宣德三年（1428），罷交趾布政司，此後即為兩直隸十三布政司。各

1 朱元璋：《洪武御製文集》卷 4《承宣布政使誥》。

布政司轄區內都是都指揮使司、布政使司、按察使司三大機構並立，分別對中央的大都督府、戶部、都察院負責，互不統屬。大都督府分為五軍都督府後，左軍都督府領浙江、山東二都司及遼東都司，右軍都督府領陝西、四川、雲南、貴州、廣西五都司及陝西、四川等行都司，中軍都督府領南直隸、河南都司及中都守備司等，前軍都督府領湖廣、江西、福建、廣東四都司，後軍都督府領山西都司及行都司等。[1]

都指揮使司設都指揮使一人（正二品）、都指揮同知二人（從二品）、都指揮僉事四人（正三品）。其屬有：經歷司，設經歷（正六品）、都事（正七品）各一人；斷事司，設斷事（正六品）、副斷事（正七品）、吏目各一人；司獄司，司獄一人（從九品）。另有倉庫、草場，各設大使（正九品）、副使（從九品）一人。都指揮使及都司的職掌是「掌一方之軍政」，統率本省衛所，軍籍隸於中央五軍都督府，並聽從兵部的調遣，日常事務則是練兵、屯田、漕運、京操諸事。

布政使司設左右布政使各一員（從二品，貴州只設左布政使）、左右參政各一員（從三品）、左右參議各一員（從四品）。其屬有：經歷司，經歷一人（從六品）、都事一人（從七品）；照磨所，照磨一人（從八品）、檢校一人（正九品）；理問所，理問一人（從六品）、副理問一人（從七品），提控案牘一人；司獄司，司獄一人（從九品）；庫大使一人（從九品）、副使一人；倉大使一人（從九品）、副使一人；雜造局、軍器局、寶泉局、織染局，各大使一人（從九品）、副使一人。布政使及布政司的職掌是「掌一省之政」，明太祖稱之為「方伯」。其主要職責在兩個方面：一是理民政，包括管理戶籍田冊、撫民賑災、勸民耕作；二是理財政，包括均平賦役，催糧徵役，發放在省宗室、官吏、師生、軍伍的祿俸廩糧。當然，作為承宣、張陳朝廷政令的布政使，還須負責曉示中央的各項政令及率府州縣正官往京師朝覲等禮儀性事務。

提刑按察使司設按察使一員（正三品），副使（正四品）、僉事（正五

1 《明史》卷 90《兵志二．衛所》。

品）無定員。其屬有：經歷司，經歷一人（正七品）、都事一人（正八品）；照磨所，照磨一人（正九品）、檢校一人（從九品）；司獄司，司獄一人（從九品）。提刑按察使掌一省的刑名按劾之事，糾劾官員以澄清吏治，緝捕罪犯以整頓治安，受理訴訟以察理冤情，打擊豪強以安撫貧民。所以嚴格地說，省略「提刑」而將其簡稱為「按察使」是不恰當的，但既然明人已約定俗成，本書也沿例稱「按察使」。

如果說，布政使體現的是朝廷的恩澤，按察使則體現了朝廷的威勢。但無論是恩澤還是威勢，都需要以軍事力量為保證，都指揮使所統轄的軍隊便是這一保證。

需要指出的是，明代省級權力機構由行省到三司的演變過程，其實也是省級體制下降的過程。這種下降一方面表現為省級權力機構一分為三，由原來的軍政合一變為軍政分離，而監察權又與行政權、軍政權三足鼎立；另一方面表現為分割後的衙門品級降低，行政權力機關由原來的正二品（行省左右丞）降為從二品（行省參政及布政司布政使），軍事權力機關由原來的從一品（行省平章）降為正二品（都指揮使）。不僅如此，即使與洪武元年設置的大都督府北平分府相比，都衛、都指揮使司的體制也有所下降。當時北平分府領府事的是都督副使（正二品）、不久列入二十一位開國功臣的孫興祖，為其副者是由指揮使（正三品）升為都督僉事（從二品）、後封淮安侯的華雲龍。而洪武四年任命廣東、江西、河南等都衛都指揮使時，儘管明太祖聲稱「國家設都衛節制方面，所繫甚重」，但任都指揮使的，均由正三品的衛指揮或都衛指揮同知越級升任[1]：洪武十五年江西都指揮使空缺，出任此職的竟然是太倉衛指揮僉事（正四品）吳斡，任都指揮同知的則是太倉衛百戶（正六品）戴宗。[2] 更有甚者，洪武

1 《明太祖實錄》卷 69，洪武四年十一月甲戌。以興化衛指揮使聶緯為廣東都衛都指揮使、廣東衛指揮同知胡通為指揮使，建寧都衛都指揮同知宋晟為江西都衛都指揮使，驍騎左衛指揮使郭英為河南都衛都指揮使，神武衛指揮使繆道為河南都衛都指揮使。

2 《明太祖實錄》卷 142，洪武十五年二月己亥。

二十六年十月任命了一批都指揮使和都指揮同知，受任者均為「有才幹、精力未衰」的致仕武官。[1] 省級權力機構體制上的下降，於此也一覽無餘。

第二節 「三司」的弊病與「三堂」的出現

一、「三司」並立的弊端

從理論上說，三司並立，各負其責，相互協調並相互制衡，所以明太祖認為十分「穩當」。實際上卻是相互牽制、相互推諉。都司名義上掌一省之軍政，但布政司參政、參議，按察司副使、僉事也有清軍、監軍乃至操練之責；布政司掌一省之政令，但糾劾官員、整肅吏治由按察司負責；按察司主吏治刑名，但都司、布司處處掣肘。不僅如此，中央也沒有對地方三司實行統一管理協調的機關，如江西都指揮使司統於前軍都督府並聽命於兵部，按察使司同時聽命於都察院和刑部；布政使司則財政民政聽命於戶部，刑法聽命於刑部，土木工程聽命於工部。至於官員的任命，則是文歸吏部、武歸兵部。

或許明太祖的「深意」正在於三司之間的無法協調，因為無法協調便得聽命於中央，地方割據或違背中央的事情便無從發生。因此，三司並立可以說是典型的內耗型權力結構。地方權力的配置應當是為着更好地控制地方，其基本責任在於維持地方的穩定。但是，一旦地方出現不穩定因素，三司並立的權力結構體系很快就暴露出事權不一、運轉不靈、效率低下的弊端，尤其難以應付突發事件。正如何喬新抨擊的那樣：

> 我朝懲前代藩鎮之弊，以都司典兵，布政司理民，按察司執法。凡軍戎調發之政，布、按二司不得專，非有符驗，都司亦不聽

1 《明太祖實錄》卷 230，洪武二十六年十月丁丑。

> 調也。平日所以能前卻之者，恃有三尺法耳。一旦有事，白刃臨其身，厚祿誘其心，三尺法焉能制之？[1]

何喬新並非危言聳聽。早在洪武年間，僅僅是永新、龍泉（今遂川）二縣山民結聚，江西都司便屢討不平，只得命申國公鄧鎮等率兵往討。[2] 贛縣發生民變時亦然。[3]

二、鎮守武臣、文臣、內臣並設：「三堂」的出現

明太祖對地方體制的改革，是以社會靜態為前提的，但社會的發展始終處於動態中。隨着社會矛盾的發展，以成祖起兵「靖難」並奪取皇位為契機，明代省一級的國家權力結構從永樂開始發生了一系列變化。都、布、按三司逐漸失去其法定的地位，下降為部門性業務機關及分道制派出機關。省級最高權力機構從洪武中期開始到正德、嘉靖，經歷了以下的演變過程：都司、布司、按司「三司」並立—鎮守中官、鎮守總兵、鎮守文臣「三堂」並立—巡撫都御史主持軍政事務。但是，與洪武九年（1376）六月在中央的統一指令下各行省均改為布政司不同，各地省級權力機構從三司到三堂、三堂至巡撫的過渡卻是在漸進甚至無序中完成的。以江西為例，這一過程始於建文四年（1402）八月即成祖即位後不久。

《明太宗實錄》載：洪武三十五年八月初八日，「命右軍都督同知韓觀往江西等處操練軍馬、整點城池，廣東都司、福建行都司、湖廣都司軍馬聽其節制」[4]。這是江西有鎮守總兵之始。鎮守總兵之設，既出於對建文朝舊部的疑慮，更由於原有的三司並立體制難以迅速平息「靖難之役」後所發生的地方動亂。與都指揮使司不同，總兵均由勛臣或都督府堂上官出任，

1 何喬新：《論都司書》，《皇明名臣經濟錄》卷 17《兵部四》。

2 《明太祖實錄》卷 156，洪武十六年八月癸亥。

3 《明太祖實錄》卷 199，洪武二十三年正月乙酉。

4 《明太宗實錄》卷 11，洪武三十五年（即建文四年，下同）八月己未。

地位崇高，而且具有「欽差」性質，在兵員調動上有更大的主動權。韓觀到江西所做的第一件事，便是「越俎代庖」，招撫「嘯聚劫掠」的廬陵縣民。[1]

但是，總兵權力一大，又有控制上的問題，必須要有對其進行監督的力量。於是「右軍都督陳輝、旗手衛指揮李忠往江西參贊都督韓觀軍事」[2]。說是「參贊」，其實就是監督。但同一系統內部的監督存在諸多不便，也不是「祖宗舊制」。明太祖於戰時派往前敵「觀軍」的，既非文官，也非武官，建元洪武之前多為義子乾兒，建元洪武之後則多為宦官。[3] 這一慣例理所當然為成祖所效法，其後韓觀由江西轉鎮廣西，以及顧成等人出鎮貴州等地，均有宦官隨軍監督，稱「鎮守中官」或「鎮守內官」。[4] 不過，軍事將領固然可以平息一時之動亂、宦官固然可以直接向皇帝通報消息，卻無法處理地方善後事務，更無法消弭動亂於未然，這些事情仍然得靠文官。這就使鎮守或巡視文官的設置成為必要。

仍以江西為例。《明宣宗實錄》載：

> 宣德五年（1430）十一月庚子，敕行在都察院副都御史賈諒、行在錦衣衛指揮王裕、參議黃翰，同奉御張義、興安往江西巡視軍民利病。凡軍衛有司官吏及富豪大戶奸民強盜為軍民害者，體實擒拿，輕者就彼發落，重者連家屬解赴京師。仍戒諒等務公勤廉謹，毋徇情枉法，縱釋有罪及濫及無辜。[5]

1 《明太宗實錄》卷 11，洪武三十五年八月甲子。

2 《明太宗實錄》卷 11，洪武三十五年八月庚午。

3 關於這一問題，參見業師歐陽琛教授：《明代的司禮監》，《江西師範大學學報》1984 年第 4 期。

4 傅恆等：《御批歷代通鑒輯覽》卷 102，永樂元年閏十一月。

5 《明宣宗實錄》卷 72，宣德五年十一月庚子。

上述「行在」云云，為永樂、宣德時明朝的中央機關。成祖在永樂八年（1410）以後將中央各部門遷往北京，南京僅留太子「監國」，但最終將京師定在北京是在正統六年（1441），其間中央各部門均稱「行在」。賈諒等人的職責說是「巡視」軍民利病，其實是安撫地方，且被賦予超越地方政府的權力。其制裁和打擊對象，既包括所有軍隊系統的都司衛所和行政系統的司府州縣，也包括一切民間的強勢羣體和動亂因素，而且，一經查實，即可便宜行事，「體實擒拿」。在這一行人當中，起着主導作用的，是都察院副都御史賈諒和宦官張義、興安。

《明宣宗實錄》又載：

> 宣德五年九月丙午，升行在吏部郎中趙新為吏部右侍郎、兵部郎中趙倫為戶部右侍郎、禮部員外郎吳政為禮部右侍郎、監察御史于謙為兵部右侍郎、刑部員外郎曹弘為刑部右侍郎、越府長史周忱為工部右侍郎，總督稅糧。新江西、倫浙江、政湖廣、謙河南山西、弘北直隸府州縣及山東、忱南直隸蘇松等府縣。先是上謂行在戶部臣曰：「各處稅糧多有逋慢，督運之人，少能盡心，奸民猾胥，為弊滋甚，百姓徒費，倉廩未充。宜得重臣往莅之。」於是命大臣薦舉。遂舉新等以聞，悉升其官，分命總督，賜敕諭曰：「今命爾往總督稅糧，務區畫得宜，使人不勞困、輸不後期，尤須撫恤人民，扶植良善，遇有訴訟，重則付布政司、按察司及巡按監察御史究治，輕則量情責罰，或付郡縣治之。若有包攬欺侵及盜賣者，審問明白，解送京師，敢有沮撓糧事者，皆具實奏聞。但有便民事理，亦宜具奏。爾須公正廉潔、勤謹詳明、夙夜無懈，毋暴毋刻，庶副朕委任之重。」[1]

從宣宗的敕諭可以看出，當時的執政者僅將這一次任命作為權宜之舉，且責任只是督糧，但不久即命巡撫地方，事實上成為明代在各省普遍設置巡

1 《明宣宗實錄》卷 70，宣德五年九月丙午。

撫之始。諸人以臨時性督糧為始任，以長駐一省巡撫地方為終結。除趙倫外[1]，趙新在江西、吳政在湖廣、于謙在河南山西、曹弘在北直隸、周忱在南直隸的任期至少在五年以上，而趙新、于謙、周忱更為一代名臣。從宣德五年開始，至正統四年九月調任吏部管事，趙新巡撫江西九年；而周忱自宣德五年至景泰二年（1451），巡撫南直的時間長達二十年。[2]

其後，巡視都御史、巡撫侍郎或侍郎合二而一，演變為「巡撫都御史」，巡視奉御也併入「鎮守中官」或「鎮守內官（或內臣）」，巡撫都御史、鎮守中官與鎮守總兵一道，並稱「三堂」，構成了新的省級三權分立體制。「三堂」之中，「鎮守中官」總管全局並作為地方與中央的聯繫紐帶，成為中國地方政治制度史上的一個奇特現象。

第三節　鎮守中官的設置及其普遍化和制度化

一、永樂、洪熙時的「中官出鎮」與「鎮守中官」

關於鎮守中官的始設時間，史籍所載互異。

洪武修訂《諸司職掌》時，尚無鎮守中官之設；正德初修《明會典》時，未列中官職掌，致使當時一些重要情況失於記載；至萬曆重修《明會典》，距鎮守中官的革除已有半個世紀，又有只載見在官司的原則，故於鎮守中官之設，僅寥寥數語：

> 鎮守內臣，自永樂初出鎮遼東開原及山西等處，自後各邊以次添設。而鎮守之下，又有分守、守備、監鎗。[3]

1 《明宣宗實錄》卷 93，宣德七年七月辛酉條載：「時有言（趙）倫督糧賦用峻法、吏民不勝苦者，上聞之曰：即酷安可撫民，遂命（成）均往代之而召倫還。」

2 《明宣宗實錄》卷 59，正統四年九月甲寅；《明史》卷 153《周忱傳》。

3 萬曆《明會典》卷 126《兵部．鎮戍一》。