

【政治史研究】

# 明代地方官面对国计民生的 矛盾心态及其施政实践

陈宝良

**【摘要】**从明代地方官的官守和行政才能来看,大抵好坏不一,长短不齐。作为官员层级序列中的地方官,必须遵循官场规则,而后达到“致君泽民”这一理想。为了“致君”,地方官必须忙于“催科”,更多地替“国计”着想,以便解决朝廷的财政危机;为了“泽民”,地方官又必须以“抚字”为先,不得不替“民生”多做考虑,以便安定地方秩序。于是,在“国计”与“民生”之间,明代地方官不免陷入一种矛盾心态,随之而来者,则是对“民瘼”的关切,以及在施政实践中更为偏向于解决“民生”问题。

**【关键词】**明代;地方官;国计民生;矛盾心态;施政实践

**【作者简介】**陈宝良(1963—),男,浙江绍兴人,西南大学历史文化学院教授、博士生导师,哲学博士(重庆 400715)。

**【原文出处】**《安徽史学》(合肥),2017.2.5~17

**【基金项目】**本文为国家社科基金重点项目“明代社会变迁时期生活质量研究”(15AZS006)的阶段性研究成果。

## 引论:问题的提出

所谓地方官,研究者大多从狭义角度加以定义,将其限定在州县官上,从而将府官排斥在外。如瞿同祖即通过“治事之官”与“监督官”两个概念的辨析,将州县官(知州、知县)定义为“治事之官”,认为尽管州县官的品秩较低,却在地方行政中扮演着极其重要的角色。进而言之,唯有州县官才称得上是真正的行“政”之官,意思是说州县官是“负责实际事务的官员”。至于府官(知府)则属于“监督官”,亦即是“治官之官”,意思是说知府是“负责监督官员的官”。故而,州县官可以被称为“亲民官”或“地方官”,他们管治下的百姓则称他们为“父母官”<sup>①</sup>。然从较为广义的角度加以定义,将府官(知府)列入地方官亦未尝不可。这基于以下两个理由:一则就地方行政体制而言,通常可以“郡县”并称,如顾炎武所著名篇《郡县论》,显是就此立意<sup>②</sup>,明代的诸多史料亦大抵将府州县官通称为“守令”<sup>③</sup>;二则就民间称谓而

言,百姓称知州、知县为“父母官”,同时又称知府为“祖父母”或“公祖”<sup>④</sup>。

对于国家与地方来说,府州县官的选择显得尤为重要,无论是“民社存亡”,还是“百姓死生”,无不取决于府州县官的贤否<sup>⑤</sup>。从国家层面来看,国家对府州县官“寄以地方,寄以百姓,寄以城池府库,寄以钱粮征收,责任尤重”<sup>⑥</sup>。从地方层面来看,府州县官又需要“为民作主,愚者觉之,弱者扶之,屈者伸之,危者援之,阙者完之,隐然一方之保障”<sup>⑦</sup>。故而,有研究者评价府州县地方官“与国家政权安危和地方社会兴衰息息相关”<sup>⑧</sup>。

就明代地方官的官德操守而言,可谓好坏不一。进而言之,他们处理地方政务的能力更是长短不齐。“庸吏”“傲吏”固不待言,即使是“才吏”与“清吏”,也有道德或才干偏于一隅之弊。唯有“循吏”,才能保护“群黎”,使百姓摆脱“水旱之流离,兵燹之疮痍”的困境<sup>⑨</sup>。然欲达到“循吏”这一境界,既得朝

廷之赞赏,又结治下百姓之欢心,谈何容易。作为官员层级序列中的地方官,赴任之后面对的主要难题就是如何处理好官场的游戏规则,进而达臻儒家士人所崇奉的“致君泽民”这一最高理想。为了替国君尽忠尽职,地方官只能忙于向百姓催收课赋,借此解决朝廷的财政危机;为了使地方百姓普遍得到朝廷的恩惠,地方官又不得不替百姓的生计多做考虑,通过安抚百姓而使地方秩序趋于稳定。换言之,在面对“国计”与“民生”的抉择时,明代地方官难免会陷入一种进退两难的矛盾心境。随之而来者,则是地方官更为关注的是百姓的痛苦,进而解决百姓的生计。这显然已经成为当时地方官施政实践的一种共同趋向。

### 一、制度变迁:府州县官的职掌

考察明代府州县地方官的职掌,理当追溯至汉代,以及相关制度在唐宋两代的变迁。就府而言,事实上存在着一个从“刺史”到“知府”的演变历程。汉武帝时开始设置刺史,然其刺史的职掌仅限于以六条考察郡国,并不参与守令之事<sup>①</sup>。至开皇三年(583年),隋文帝下令罢设郡,改为以州统县。此后,刺史名存而职废,刺史均是太守之互名,不过是统理一郡而已。如有时改郡为州,则称之为“刺史”;有时改州为郡,则又称之为“太守”。名不同,实则相同<sup>②</sup>。至唐,开始将京郡改称为“府”。至宋,凡是潜藩之地,均升为府。如宋太宗与真宗都曾经出任过开封府尹,因后继无人,改设“权知府”一人。至崇宁三年(1104年),蔡京上奏请求罢“权知府”,改设“牧”与“尹”各一员,牧以皇子统领,尹以文臣充任。可见,所谓的“权知府”,不过是为了避京尹之名。然至明代,则直接称为“知府”,从制度层面来说虽非得当,但基本已经成为定制<sup>③</sup>。综上可见,从“刺史”到“知府”,其职掌渐渐从监察的层面转变成牧民治事。

就州而言,唐代已分上、中、下三等。据宋人叶适之说,宋代知州的设立,目的在于削弱刺史之权,通过让文臣“权知州事”,使其“名若不正,任若不久者,以轻其权”。宋初尚设有刺史,其后,罢刺史而专用知州,知州虽仍有“权设”之名,但已经成为“经常之任”,属于一种常设之职,州制由此而定<sup>④</sup>。

就县而言,汉时县制分为两等:万户以上者称

“令”,品秩1000至600石;少于万户者则称“长”,品秩500至300石。所谓知县,并非以前的县令,其意无非是“知县中之事”,“知”字,相当于“管”的意思。至于知县一职,始于贞元之后,最初尚带有一个“权”字。“权知”之意,说明知县是一种“不正之名”。至宋初,才普设知县。然宋时知县结衔,多称“以某官知某县事”,足见当时的知县尚不可称为此县的正官,而仅仅是“任其事”而已<sup>⑤</sup>。

至明代,知府、知州、知县已经成为正式的地方官。明初,将诸路改为府。洪武六年(1373年),将天下之府分为上、中、下三等,知府的品秩稍有不同。其后,一律将知府品秩定为正四品。明代府设知府一人,正四品;同知、通判无定员,正六品;推官一人,正七品。知府“掌一府之政,宣风化,平狱讼,均赋役,以教养百姓”。同知、通判“分掌清军、巡捕、管粮、治农、水利、屯田、牧马等事”,既无常职,又无定员。推官则专门负责“理刑名,赞计典”<sup>⑥</sup>。按照制度规定,明代地方上的地土、民籍仅属于州县管辖,知府无其权。然州县之政无一不与知府相干,知州、知县之事无一不与知府相同。所以,知府可以称得上是“州县之领袖”,是“知州、知县之总督”<sup>⑦</sup>。明代知府别称“太守”。在洪武、永乐、宣德、天顺、成化、弘治年间,知府尚相当有体面。一至嘉靖、隆庆、万历年间,知府体面转而变轻,尤其是万历年间,更是“轻不可言矣”。知府官尊受轻视,其结果势必造成如下恶果:“轻则褻,褻则下属百姓咸卑鄙之,令不行,禁不止,有太守名,无太守实矣。”<sup>⑧</sup>

在明代,州设知州一人,从五品;同知(从六品)、判官(从七品)无定员。州分属州、直隶州两类。属州相当于县,直隶州相当于府,品秩相同。知州职掌一州之政,同知、判官“俱视其州事之繁简,以供厥职”<sup>⑨</sup>。

吴元年(1367年),将县定为上、中、下三等,知县品秩稍有不同,不久一律改为正七品<sup>⑩</sup>。牧民之职,莫重于县官。明代知县的职责主要在于“治百里之地,抚百里之民,以上承乎治化者”<sup>⑪</sup>。县设知县一人,正七品;县丞一人,正八品;主簿一人,正九品。明代知县,掌管一县之政,大抵分为三大类:第一类是赋税的征收与徭役的摊派,如:“凡赋役,岁会实征,十年造黄册,以丁产为差。赋有金谷、布帛及诸

货物之赋,役有力役、雇役、借倩不时之役,皆视天时休咎、地利丰耗、人力贫富,调剂而均节之。岁歉则请于府若省蠲减之。”第二类内容繁多,涉及养老、祀神、贡士、读法、表善良、恤穷乏、稽保甲、严缉捕、听狱讼等等,无不“躬亲厥职而勤慎焉”。第三类是土贡,“若山海泽藪之产,足以资国用者,则按籍而致贡”。知县之下,县丞、主簿分掌粮马、巡捕之事,典史则掌管文移出纳<sup>①</sup>。

明代政治体制中的内外轻重之变,一般史家认为存在着一个从“重内轻外”到“重外轻内”的演变历程。明初,最重视六部郎署之职,即使像都察院的监察御史,也必须九年考满称职,才得以升任六部的主事。随后,渐重台省之职,若有大臣保荐,得以与部属官一同出任布政司、按察司官与知府。至于六科给事中与御史,则多从新中进士中除授,最终导致外官渐轻。在明初,知县大多由他途除授。至成化年间,明宪宗开始重视亲民官,才改为由第三甲进士出任。然仕途久袭“重内轻外”之说,知县一则必须自任其劳,一则又要受人之挫,导致知县情多不堪。自从实行考选法之后,科道官必须由评事、博士、中书、行人、知县、推官选任,由此导致“外吏骤重”。尤其是知县,更是人多乐意就任。究其原因,就任知县之后,通过宦橐之人,可以结交要路,取誉上官。又往后,知县大多可以出任本省乡试的同考官,更使知县“门墙桃李,各树强援”。三年考绩为优之后,即使是上司衙门,亦将知县视为科道官,“降颜屈体,反祈他日之陶铸”。至于那些中了二甲进士之人,尽管被授予六部主事之职,通过积资待次,最多不过出任布政司、按察司的官员以及知府,反而要仰视那些由知县选任的科道官。若想走清华一路,只有调任吏部文选司一职,然必须深缔科道官的欢欣,才可以得手。其结果,则造成三甲进士一旦出京担任知县一职,同年反而有“登仙之羨”<sup>②</sup>。其实,这仅仅是就其大概而言,其中大多数知县一类的地方官,明代后期的地位反而低于明初。究其原因,大致有以下三段:

其一,朝廷给予府州县官的待遇开始下降,最终形成了一种“重内而轻外”之风。明代制度,凡是新授的府州县官,均给予“道里费”,有时甚至还可以得到“厚赐”。洪武元年(1368年),下令征召“天下实

才”,出任府州县官,“救命厚赐,以励其廉耻”。明代初期,凡是府州县官能够做到“廉能正直”,皇帝一定会派遣行人“赍敕往劳,增秩赐金”。此类厚赐制度,在洪熙、宣德年间尚是如此。自明英宗、宪宗而下,就日益罕见。其后,更加“重内而轻外”,厚赐地方官之风,几成绝响<sup>③</sup>。

其二,府州县官的选任开始讲究出身,进而形成一种重甲科、轻乙科的局面。明代州县官的选任,明显具有资格之别,分别有甲科进士、乙科举人与监生三类。出身不同,无论是在民间的声望,还是在考核时,均会得到不同的待遇。即以浙江桐乡县为例,当地的秀才,凡是遇到父母官出身甲科进士的,就“不胜谄事”;若是父母官仅出身乙科举人,就五六成群,“嘱托以求必济,苟不如意,便加词色犯之”<sup>④</sup>。在考核地方官时,同样讲究出身,明显很不公平。如隆庆四年(1570年),给事中贾三近在上疏中就明确指出,当时对州县的考核,最重甲科进士,轻视乙科举人。同是以一个“宽”字行政,若是州县官出身进士,则称之为“抚字”;若仅出身举人,则直斥为“姑息”。同是以一个“严”字行政,若是州县官出身进士,则称之为“精明”;若仅出身举人,则直斥为“暴戾”。其结果,则造成“低昂之间,殿最攸异”<sup>⑤</sup>。明代中期以后,监生出身的州县官逐渐增多。比较而言,出身进士、举人的州县官,还能“多得其人”,而出身监生者,则就“鲜有能称其职”<sup>⑥</sup>。

其三,府州县官的选任之法,或行掣签法,或又讲南北互选,最终还是不脱讲求资格。明代地方官员的选举,曾经采用掣签、南北互选二法,更使地方政治弊窦丛生。按照明代制度,在外的府州县官员,均属于常选官,他们的选授迁除,均由吏部掌管。吏部选授官员,最初采用的是“拈阄法”。至万历二十九年(1601年),吏部文选司员外郎倪斯惠条上铨政18条,其中一条就是主张选官改用“掣签”,得到吏部尚书李戴的采纳,上报朝廷实施。其后,吏部尚书孙丕扬踵行此法,一直到明亡不再更改<sup>⑦</sup>。掣签选官,其创立之意,无非是为了避免“中人请托”,进而达臻选官至公的目的。殊不知,此法不免陷于以弊治弊,其弊甚多。众所周知,被选之士,人才长短,各有所宜;资格高下,各有所便;地方繁简,各有所合;道里



远近,各有所准。若是一概付之于掣签,无疑就是“掩镜可以索照,而折衡可以坐揣也”。这无疑是将衡鉴之地,降而为一吏之职。在掣签法未行之前,在地方官员的选任上,吏部文选司官员虽不免多有“为人择地”的弊端,但还是能做到“为地择人”。自掣签法实施之后,将地方官员的选任听之不可知之数,最终导致“繁剧之区,有累任不得贤令,相继褫斥者”。南人选南,北人选北,此乃过去旧例。如宋政和六年(1116年),就曾下诏知县注选,即使很远,也不可超过30驿,即900里。自南北互选之法实施后,官员赴任,动辄数千里,赴任宁家之费甚多,必须举债。到任之后,又面临土风不谙、语言难晓的窘境,最后导致“政权所寄,多在猾胥”。地方官赴任之后,人与地不相宜,则吏治堕;吏治堕,则百姓畔;百姓畔,则干戈兴<sup>②</sup>。

进而言之,州县之制,理应以差选人。在唐、宋两代,将州县分为畿、赤、次、雄、望、紧、上、中、下九等,并以此作为官秩之崇卑,出身之优劣,升迁之上下。事之繁简,任之轻重,人才之进退,以此而分,其法诚善。至明代,吏部注选府州县官员,则分为瘠、饶、淳、顽,进士、乙科、乡贡、任子,将地域、资格之别混合一处注选。将府州县之地分为繁、简,这还说得过去。若是再细分为顽、淳,显非奖励风俗、责成教养之道。若是又从中分出个地域的饶、瘠,则更是“羨之以贪而悼其廉也”。地方官上任之初,在胸中已经有了“饶瘠”两字,为了得到饶地,或者上任之后得到一个好的考评,就免不了去走门路。如此选官除授,既不可使士有廉耻之心,而地方上的百姓,更是难得“生理”<sup>③</sup>。

## 二、催科抚字:府州县官的矛盾心态

明初地方行政制度相对完善,主要体现在以下两个方面:一是朝廷对守令官相当重视。如永乐元年(1403年),明成祖就对吏部、都察院官员说:“为国牧民,莫切于守令。”考虑到吏部选授守令之时,往往出于仓猝之间,所以明成祖又下令给巡按御史与按察使,对府州县官上任半年以上者,必须考察其“能否廉贪”之实,具奏上报。永乐十年(1412年),又谕吏部,守令官必须“久于其职”,不可数易其官。此外,进一步要求守令官的上司,不能因为其他公务而擅

自差遣守令官,以便让其可以“专职理民”<sup>④</sup>。至宣德五年(1430年),明宣宗暂弃资格不用,进而采用会推知府的制度。如当时擢郎中况钟任苏州知府,赵豫任松江知府,莫愚任常州知府,都赐予敕书,让他们驰驿上任。同年冬天,又以会推之法,选任薛广等29人出任知府。这些通过会推上任的知府,多有治绩,而且连任长达一二十年,“吏称其职,民安其业。一时蒸蒸称盛。”<sup>⑤</sup>另一方面,明初府州县官行政程序相对简化。如洪武六年(1373年)九月,明太祖下令,将地方有司庶务的月报,改为季报,而后将季报合为岁报。至于府州县的狱囚,不论轻重,一概依律断决,不必转发。若是其中果有违枉,才由御史、按察司纠劾。此令一出,“天下便之”<sup>⑥</sup>。

至明代中期以后,府州县地方行政制度日趋繁复,府州县官行政大受上司的掣肘,以致地方官有为官不易之叹。此外,在实际的行政过程中,地方官在国计(催科)与民生(抚字)的选择上,同样面临着两难的抉择。这首先源自明代地方政体的自相矛盾。就地方官的职掌而言,无非就是“洁己爱民”“修政立事”两端。洁己,就是要做到“一尘不染”;爱民,即“安民”,就是要“以我从民”,而不是“强民从我”。修政立事,就是政体主于宽厚,政令全要严明。简言之,府州县之政,不是为国,就是为民。就此而言,在为国还是为民的选择上,明代大多数地方官选择了“为己”。随之而来者,则是地方行政上普遍缺乏循吏,而多是“喜事之吏”“木瘁之吏”“昏庸之吏”“耗蠹之吏”“惰慢之吏”“柔邪之吏”“狡伪之吏”“谄谀之吏”“酷暴之吏”“贪鄙之吏”<sup>⑦</sup>,既不尽为国之职,又难当为民的父母官之称。

究其原因,还是因为地方政体本身的矛盾性所致。一方面,地方官号称“父母官”,在行政上必须以“爱民”甚或“教民”为先务。只有做到“爱民如子”,方可使百姓“爱之如父”<sup>⑧</sup>。另一方面,地方官又号称“州牧”“县宰”,必须担负起替朝廷治理乃至控制百姓的职责。作为地方的行政首脑,地方官显然需要对辖区内的所有事情担负起责任,尤其必须维持辖区内的治安秩序。最为重要的则是税粮的征收与司法事务,这就是牧令之则,要求地方官以“刑名钱谷二事为先务”<sup>⑨</sup>。因为这两项,关乎他们政绩的考

成。只要不是有意忽略,其他职责并不影响他们的考成,所以地方官只以很少的精力去应付<sup>③</sup>。于是,关乎个人考成的税粮征收,与儒家理想所要求“爱民如子”的仁政,必然会产生矛盾,进而令地方官彷徨徘徊,甚至在具体施政上有无所适从之感。

### (一)为府州县官之难

明代府州县地方官,无不有一种为官甚难的感觉,主要因为施政受到各级上司的掣肘。正如顾炎武所言:“且守令之不足任也,而多设置监司;监司之又不足任也,而重立之牧伯。积尊累重,以居乎其上,而下无与分其职者,虽得公廉勤干之吏,犹不能以为治,而况托之非人者乎?”<sup>④</sup>其结果则造成冗事于一官,或者冗官于无事,官与事趋于两分。仔细探究明代地方官员行政之难,主要来自以下两个方面:

一则受制于上官,尤其是监司官。明代州县之官,大多从布衣诸生中选任,寄之以百里之命。未及三年,即迁官而去。而州县的考察,即他们是“贤”,还是“不肖”,则“悉听于监司”。监司官所奏罢的姑且不论,即使是他们所荐举的官员,尽管极其褒美之词,未必多有治绩。可见,吏之贤否,出于名者多,并不名副其实,上官亦“以名求之而已”,对于百姓并不有益<sup>⑤</sup>。

以知府为例,其行政大多受到分巡道、分守道、兵备道这些监司官员的掣肘。更有甚者,一省所设之监司官,有时远多于府官。如山东只有6个府,却设有16个分司;山西只有5个府,却设有13个分司;陕西只有8个府,却设有24个分司;四川只有9个府,却设有17个分司<sup>⑥</sup>。以知县为例,曾经做过知县的归有光深有体会,断言“令之难非难于为官,而难于其为官之上者。”他认为明代的知县,在施政上完全受制于上官,即“今以一令而大吏数十人制于上”,于是,知县只能“勤苦焦劳,日夜以承迎其上”,反而别无他事可做<sup>⑦</sup>。知县行政之难,有时远超秀才。这些人“皆能以咳唾为风波,即顷刻变霜露”<sup>⑧</sup>。基于此,谢肇淛提出“为令者有八难”之说<sup>⑨</sup>。

二则分权于佐贰等属官。明代每府设知府一人,同知一员,通判一员或二员,推官一员。初期,知府统理一府各属州县各项事务,同知则同知一府之事,通判专用硃墨笔签判文牒,兼管粮储、水利等事,

推官专理一府刑名,清晨同坐大堂,率领各吏办理诸务。至后,渐不遵循旧制,率多分管,佐贰官“各司其事,各有处分”<sup>⑩</sup>。换言之,知府治其所属,已无专断之权,他们不但要受到监司官员的掣肘,而且很多事情还要受到同知、通判、推官的阻挠<sup>⑪</sup>。而其恶果,则造成知府施政下令,同知、通判、推官“不听命焉”;知县施政下令,县丞、主簿“不听命焉”<sup>⑫</sup>。佐贰官尽管可以阻挠知府、知县这些长官的举措,却并非专任其职,考课并不涉及到这些佐贰官。随之而来的,那些还能坚守洁身自好的佐贰官,不过“持禄以待选”而已,否则就是“法外生事以扰民”,所以政事反而集中于知府、知县一人,致使他们无暇顾及农桑、学校一类的事情,更遑论去承担诹戎、捕盗、督粮、问刑之类的职责了,其结果则是“冗事于一官,而冗官于无事”,一如王夫之所言,是一种“两失之道”<sup>⑬</sup>。

从制度的层面来说,明代当然有一套完整的考成体系,然在实际的考课过程中,政绩的考成还是取决于出身资格。照理说来,府州县一类的地方官,一旦选任之后,则应“责其成”,亦即当考核其“才不才”,或者其事“治不治”,不当顾及他们的出身资格。事实并非如此。自从天下独重进士甲科之后,地方纷纷“不得其平”。譬如朝廷每年派遣御史按行天下,这些御史到了地方上,不去考察地方官的政绩如何,反而“汲汲于问其官之所自”,亦即他们的资格出身。假如地方官出身进士,即使属于不肖之人,御史就“必其所改容而礼貌之,必其所列状而荐举之也”,得到吏部擢升的通常也是这些出身进士之人。等到这些出身进士的地方官罪迹暴露,需要加之罪罚,还是感到很是为难。反之,假如不是进士出身,即使属于为政有实迹且为百姓爱戴的贤官,御史就不会“改容而礼貌之”,也不会“列状而荐举之也”,得到吏部黜退的通常就是这些不是进士出身的人。等到这些不由进士出身的官员政绩显著,需要加以奖赏,还是感到很是为难。其结果,则造成“暴吏恣睢于民上,莫能谁何;而豪杰之士,一不出于此途,则终身俛首,无自奋之志。间有卓然不顾于流俗,欲少行其意,不胜其排沮屈抑,逡巡而去者多矣。”<sup>⑭</sup>

诚如谢肇淛所言,明代的知县已有“八难”之说。然正如王嗣奭所论,地方官若是能以清正自持,

其行政难则可减去一半。若是地方官能以实心行实政,更可以让百姓普遍受到恩惠膏泽<sup>⑧</sup>。其实,王嗣奭之论,不过是为上上者说法而已,对于绝大多数的明代地方官而言,如此的政治环境,势必给地方官造成很大的压力,致使他们产生一种畏难情绪,甚至会滋生讨厌做地方官的情绪。譬如有人就将知县作了如下比喻:“作令如入螺蛳壳中,愈入愈曲;又如行十八滩,一上一叹苦。”这种苦处实出有因。如一旦考成在即,钱粮多是旧逋,很难清缴完毕,因此替他人受过尚可,若是替他人代偿,确实是一件“大屈事也”。于是,小小的一个知县,成了“愁债之客”“愁米之妇”<sup>⑨</sup>。知县面对民生日蹙,“宽则废事,严则速谤”<sup>⑩</sup>,已是左右为难。无奈之下,知县只好抱持如下两种心态:一是把做知县看作“当家老婆子”,但求无事,“不妨平平结案耳”<sup>⑪</sup>。二是厌官心态。一个士子读书半生,一旦做了知县,就好像是一个修行人,成不了佛,升不了天,反而堕落在“鬼神道中”。尽管还是掌管着人间生死,东岱南岳,职掌不轻,但终究需要仰视天曹的鼻息。为此,任过知县的李陈玉不免对朋友坦露心声,直言“仆已厌弃”<sup>⑫</sup>。

## (二)催科与抚字之间的矛盾心态

一方面,明代的府州县官是父母之官,民间百姓称知府为“父母”,期望其像父母一样“生我养我”。为此,地方官就必须担当起关注“民生”“民瘼”的职责来,使治下百姓无不“安生”,“民情所好,如己之欲,我为聚之。民情所恶,如己之雠,我为去之。使四境之内,无一事不得其宜,无一民不得其所。”使治下百姓“如坐慈母之怀,如含慈母之乳,一时不可离,一日不可少”,才是“真父母”<sup>⑬</sup>。另一方面,地方官又是牧民之官,需要替朝廷担负起控制乃至管理治下百姓的职责。随之而来者,则使地方官在“亲民”(抚字)还是“牧民”(催科),或者说在“民生”与“国计”的选择上,常有一种两难的心境。无论是从制度的设计层面,还是具体的考课层面,无不促使明代的地方官更多地选择“牧民”,通过“催科”而完成“国计”,进而使自己在仕途上得以擢升。

先来看制度设计。因为税粮的征收关乎国计,所以朝廷为了加强税粮的征收而大量增设地方上的佐贰官。如成化三年(1467年)八月,巡按御史上疏,

江西一省赋税繁杂,但官员很少,导致赋税的催征“逋负者多”,请求增设司府佐贰官,由其专门负责税粮的督理。于是,朝廷增设江西布政司参议一名,另在南昌、吉安、抚州、袁州、临江、饶州、瑞州七府各增设同知一名<sup>⑭</sup>。大致说来,明代府州县佐贰官的大量增设,很多都是为了加大税粮征收的力度。可见,对于地方官来说,催科尤为重要。

再来看地方官员的考课。明代地方官员的考课,大致分为“考满”与“考察”两类,而且两者相辅而行。所谓考满,就是“论一身所历之俸”,分为“称职”“平常”“不称职”,亦即上、中、下三等。所谓考察,即为合天下内外官一同考课,分为“贪”“酷”“浮躁”“不及”“老”“病”“罢”“不谨”八等<sup>⑮</sup>。考满、考察结果,是地方官擢升、降职、罢职的主要依据,关乎官员一生的仕途。从具体的考察实践来看,似乎“民生”不太重要,更多的还是以“催科”作为考核的主要依据。正如王夫之所言:“自以催科为急,于是有藉口钱粮任重,而郡县长吏有终身不入都门者。升降皆遥为除受,其陟其黜,一听之上官,上且不知有天子,而况有廷臣之公是非乎!上官者唯知己之好恶,又其下则唯知食贿已耳。”<sup>⑯</sup>即以山西为例,很多地方官因为催科不足而被查参。受灾之后,对地方官税粮的征收通常减去二分,以收足八分为称职。即使如此,还是有很多地方官很难及格。如沁州、吉州、隰州三州以及武乡、石楼、永和三县,税粮的征收很少能达到五分,即使地方在税粮征收上达到六分,还是不免降俸、住俸,甚至不准升迁、给由。尤其是武乡一县,从来没有不降调之官,官员一选此县,“如投荒徼”<sup>⑰</sup>。因为旧日积欠太多,地方官即使“星火催科”,也是难以假借。其结果,则造成“逃民愈众,则荒地愈多;荒地愈多,则钱粮愈累。是带征者无益往年之逋负,只累见在之钱粮。彼固以为完不可胜完,百欠总成一欠。民无余力,官无巧术,是以年年之带征贻年年之拖欠也。”<sup>⑱</sup>这似乎已经成了一个死结。

自明代中期以后,由于灾荒频仍,国家财政日益困难,民生日趋凋敝,国计与民生之间的冲突更趋明显。根据吕坤的回忆,“连岁之凶”与“数省之歉”已是相当频繁。尤其是万历十年(1582年)之后,更是“无岁不告灾伤,一灾动连数省”<sup>⑲</sup>。灾荒频仍,导致



财用“耗竭”，国家财政面临前所未有的困难。即使如此，朝廷还是兴作不断，譬如寿宫之费多达几百万，宁夏用兵之费花去几百万，采木之费又达几百万。所有这些支出，“半非岁额”，只能依靠加派赋税<sup>④</sup>。于是，民生日趋凋敝。因为天灾叠见，导致“官仓空而库竭，民十室而九空”，“小民生计，所在萧条”。各处百姓“冻骨皴肌，冬无破絮者居其半；饥肠饿腹，日不再食者居其半。流民未复乡井，弃地尚多荒芜，存者代去者赔粮，生者为死者顶役。破屋颓墙，风雨不蔽；单衣湿地，苦藁不完。儿女啼饥号寒，父母吞声饮泣。”<sup>⑤</sup>民生如此艰难，地方上的巡抚、巡按却认为，“赈济不可屡求，存留不可终免，起运不可缺少，军国不可匮乏”，所以“灾伤之报遂稀，催科之严如故”<sup>⑥</sup>。其实，这并非说明地方大吏不哀悯百姓、关心民生，而是情势不得不如此。

面对如此的情势，地方官在“催科”与“抚民”之间更趋矛盾：“欲议蠲，难乎其为国；欲议征，难乎其为民。”当左懋第出任陕西韩城知县时，同样具有这种矛盾的心理：吏若“催科”，就要违背“抚民之心”；若“抚民”，又不可以为吏<sup>⑦</sup>。像左懋第这样的地方官，虽有“抚民”之心，在实际行政中却很难付诸实践。因此，侯峒曾面对“催科”只得做出调和的做法，科既要征，但又需做到：“完全之人户宜清，欠多与欠少之分数宜析，解发之缓急宜衡。”<sup>⑧</sup>这种有限的“调和”，正是地方官在救荒时的常用之法，即在“救穷民”的时候，“体富民，治乱民”更是关键。“抚民”思想若能摆脱“抚民”与“催科”的矛盾，就能向前跨出一步，这一步恰恰是它的进步性所在。如李应昇深知“敛急民贫”的道理，随之他的“恤民”思想，已经开始走出彷徨于“抚民”与“催科”的困境，而是要求蠲除“积欠并征”之害，是一种真正意义上的“抚民”思想<sup>⑨</sup>。魏大中所长主张的蠲除“加派”，同样是相同意义上的“抚民”思想<sup>⑩</sup>。

“催科”与“抚民”之间的矛盾，所牵涉的问题虽多，最为主要的是以下两大问题：一是如何看待“国计”与“民生”的关系。正如吕坤所言：“民生国计，利害本自相关，而体国忧民，臣子不可偏重。”<sup>⑪</sup>当然，所谓的“国计”，理当取之于民，用之于民，而不是国君为了一己之利，随意私取，最终导致百姓无计为生<sup>⑫</sup>。

二是“君富”与“民贫”的关系。在天下之财固定不变的前提下，“君欲富”，势必导致“天下必贫”。一方面，九重之内，是国君之身家；另一方面，九门以外，也是国君的赤子。赤子一旦困穷，国君岂能独享安富<sup>⑬</sup>。鉴于此，明代的地方官员认为：“同民之欲者，民共乐之；专民之欲者，民共夺之。”<sup>⑭</sup>一旦民穷财尽，最终必会失去人心。对于国君而言，“人心得则天下吾家，人心失则何处非仇？”<sup>⑮</sup>

### (三)府州县行政之病态

面对“国计”与“民生”的矛盾，一些地方官在行政实践中，开始抛弃儒家的“仁政”思想，所作所为尽是为了一己私利。这主要体现在以下三个方面：

其一，所谓的“廉才之吏”，其实名不副实，难以担当起“良吏”一称。毫无疑问，明代地方官考课制度的失当，最终导致拔擢非人。一些地方官虽被“举良吏”，升之高位，显荣而去。然观其治境之内，“冻饿僵死犹昔也，豕食丐衣犹昔也，田野荒莽犹昔也，庐舍倾圯犹昔也”。这些所谓的良吏，若是因为他们的廉洁而得以拔擢，那么一节之廉，反而不能“养民”，其实与“贪吏”相去不远。若是因为他们有才而得以拔擢，那么有才而不能“养民”，实则与“酷吏”相去不远。真正的良吏，就必须做到“爱赤子”，然后替赤子选择乳母。若是把地方官比作爱赤子的乳母，就必须做到“勤谨不懈，得主母之欢心”。那些所谓的“廉才之吏”，“不能救民之饥饿”，犹如“乳母而无乳者也”，实非真正的“良吏”<sup>⑯</sup>。

其二，地方守令患有“二病”。贪污之吏姑且不论，其他的地方官员也大多陷于以下二病：一是“高谈坐啸而厌簿书”，这是置民生国计于不顾。此则属于地方官个人修养的问题。二是“避嫌远疑，一切出纳概不敢亲”。此则属于制度不合理所带来的弊病。一些官员“疑守令甚于疑胥役，其信奸民甚于信守令”，凡是所有钱谷出入，一概由里役自收，地方官不得经手，这是将府州县官视为“盗跖”，最终导致地方官不理钱谷之事<sup>⑰</sup>。

其三，地方官不愿出任边远之职。如嘉靖年间，因云南地处荒徼，很多出仕者“憚不欲往”。即使有人愿意出任者，不是因为“年迫衰迟”，就是“家贫急禄”。可见，这些地方官“志在为己”，并不在于“恤

民”,导致“滇中多不得人”<sup>⑧</sup>。

### 三、施政之方:府州县官的行政实践

揆诸明代地方官的行政实践,最高境界则是能做到“致君泽民”。正如吕坤所云:“宇宙之内,一民一物痛痒,皆与吾身相干,故其相痒相安料理,皆是吾人本分。”<sup>⑨</sup>这无疑就是儒家“民胞物与”精神的翻版。然在实际的行政过程中,明代的地方官实则出现了两分的现象:一则为国为民,实心任事,既得上官口碑,又得百姓口碑;一则只顾一己私利,而置民生疾苦于不顾,只得上官口碑,却无百姓口碑。

#### (一)从歌谣看实心为国为民之官

究竟是替“自己身家”做官,还是替“朝廷百姓”做官?无疑是摆在很多地方官面前一道必答的选择题。很多地方官心里显然清楚,替自己身家做官很容易,而替朝廷百姓做官就难了。若是仅为自己身家之计,只需用上攀援之法,即可取得富贵利达。反之,若是尽忠报国,行志安民,就会“媒忌招尤,因而委弃身命”<sup>⑩</sup>。为此,有些地方官员就借助佛教“方便”之说,作为自己为官准则。佛婆子曾云:当权若不行方便,如入宝山空手回。在明代地方官的意识中,已经不将“方便”二字解释成“慈悲”,而是释为“做得彻”之义,且可析为两层涵义:一是通过自己“行上等贤哲事”,而后“方便自己”,这是人格修养的升华;二是让“天下受上等平康福”,进而“方便天下”,这是治国平天下的外在功效<sup>⑪</sup>。这无疑已将佛教的“方便”之说与儒家的“修齐治平”融合为一。高攀龙对知县一职的认知,显然也具有相同的价值取向。他认为,一人做了知县,若是率尔放过,真是“宝山空回”,甚至会“一生令名,百世血食,方寸有无穷之嫌,子孙有无穷之报”。所以他建议,三年知县,完全在于“一念自持而已”<sup>⑫</sup>。所谓的一念,尽管高攀龙并未明言,实则还是倡导替朝廷百姓做官,亦即传统所谓的“致君泽民”。

佛教“方便”之说与儒家“致君泽民”之说相合,结果则是在地方上出现了很多实心为国为民的官员。明人吕坤将官员区分为八等,其中的前四等,虽有高下之别,但大抵当得起为国为民之说。第一等官员,有一点“恻隐真心”,即从“不忍人之心”,进而导源出“不忍人之政”。他们对待地方百姓,“如亲娘

之于儿女,有饥念寒,怕灾愁病,日思夜虑,吊胆提心,温存体爱,百计千方,凡可以使儿女心遂身安者,无所不至”。这是完全出于自然。第二等官员,把天地万物一体看成是自己的“性分”,使天下万物各得其所当做自己的“职分”。“惓惓维世道,亟亟爱民生,以谓为之,自我当如是耳”。这是尽其“当然”,虽有勉强向道之心,但精神稍有不贯之处。第三等官员,认为只要自己洁己爱民,修政立事,那么名誉自会彰显,否则毁言日至。士君子立身行己,名节为先,不得不有所自爱。这是“为名而为善”之人。第四等官员,操守上能做到“洁己”,但短于才干;内心知道“爱民”,但懦于政务,虽是好官,但对地方百姓并无多少好处<sup>⑬</sup>。

吕坤如此细分“好官”,还是具有一定的价值。这些好官,都有一个行惠民之政的共同点,且在百姓中留下了很好的口碑,甚至百姓造出歌谣加以称颂。他们所行惠政,无不具有一些共同点:

其一,政平讼理。如海阳人戴瑀曾任南丰知县,“政平讼理”,百姓感怀其德,歌道:“山市晴,山鸟鸣;商旅行,农夫耕,老瓦盎中浊酒盈,呼器隳突不闻声。”<sup>⑭</sup>又吴江人马公远任昌邑知县,“为政平易”,“民有讼者教谕之,使听解。度不可已,乃受理。”<sup>⑮</sup>

其二,重视教育。如洪武年间,俞永出任鲁山知县,兴修学校,亲自替诸生讲说经史,“正句读,校文理,土风翕然称盛”<sup>⑯</sup>。又杨子器任昆山知县时,拆毁城市乡村庵庙约百余所,用这些材料修理“学校、仓廩、公馆、社学等事,一时完美”<sup>⑰</sup>。

其三,兴修水利。如吴淞江由嘉定入海,江口淤塞长达百年,百姓深受其害。吉水人龙遵叙以御史左迁,出任嘉定知县,亲自踏勘其地,召见父老讲求水利,多方设施,过了一月尽将淤塞江口疏通。又开掘支河五条,惠及旁县,百姓称为“御史河”<sup>⑱</sup>。又陈幼学任确山知县时,地多荒芜,且缺乏水利设施。他就发给当地百姓种子,开垦荒地 800 余顷,疏通河沟 189 道,“节省里中杂支银六百两,申抵正额,给贫民粟千余石,贫妇纺车八十多辆,积粟一万二千石”<sup>⑲</sup>。

其四,省费惠民。如况钟任苏州知府时,奏减重额虚粮,合计达 120 万石余,种种兴革,都是纪纲大



务。考满时,当地百姓叩阙挽留,多达8万余人,且民谣云:“况太守,民父母,早归来,慰田叟。”又云:“况青天,朝命宣,早归来,在明年。”<sup>⑧</sup>又洪洞人卫瑛任开封知府时,一切不急之费,蠲除十之五六,“民间便之”。巡抚、巡按有时有政令下达,他一旦认为不能执行,就人具白状,从容陈说。有时会遭到上司的谴谪,他喟然叹道:“吾凡以惠民为本,他宁足恤?”<sup>⑨</sup>

其五,捕盗平叛。如慎正蒙任漳浦知县时,明察强断。有盗贼“负山海而窟,诸亡命多归之,攻剽聚落,莫敢谁何”。慎正蒙选择县中有胆略的豪杰10余人,严格保密,让他们假装与盗贼相通,甚至替盗贼做向导,帮助盗贼攻剽,却在暗地里密报官府。当盗贼率部前来攻剽之时,豪杰从中作为内应,绑缚盗首30余人,“威行邑中,盗贼以息”<sup>⑩</sup>。又方升在嘉靖二年(1523年)任永嘉知县,凡民间有人犯盗贼之事,就“从重治之”<sup>⑪</sup>。

其六,生活清俭。“好官”能行惠民之政,自可约束个人欲望,过着一种清俭的生活。如胡寿安,永乐年间曾任新繁知县。其人性清俭,“在官未尝肉食”。他的儿子从徽州来省亲,在两月内连烹二鸡,他就怒骂道:“饮食之人,则人贱之,尔好大嚼,诟不为吾累乎!”<sup>⑫</sup>

这些能行惠政的地方官自然会更多地关注百姓的民生,以致在百姓中留下了很好的口碑。地方官行政,事实上已经分为两类:一类是只顾上官的口碑,为的是一己私利;另一类则是顾及百姓口碑,为国为民实心任事。河南杞县,属于一省巨邑,过去的地方官只是为了“要名悦上”,故所行则“严督责之令,刻征赋之期,启无艺之科,周宾客之需,结权势之好”,以致“其政赫赫,其民焦焦,其用纷纷,其民嗷嗷”。这虽可得上官的嘉奖,但百姓并非“甘心”。等到刘潜伯出任知县之后,则“务宣德化,致乐利,祛奸蠹,拯困殆,宁缓公家之需,而不忍夺民之有,宁稽在己之政,而不忍伤民之心”。尽管不再皎皎作饰,借此迎合上官之好,却可使百姓“阴被其福泽”。王廷相曾经对其加以评论,认为知县行政,都是为了百姓,而不是为了自己。所以,“务饰悦上而得名者,窃其令之似者也”;只有做出了为民的实政而得百姓口碑,才是真正的知县<sup>⑬</sup>。同样的事例也出现在清初。

如达良辅任山西巡抚时,平阳知府前来求见。良辅问道:“平阳之为县者,孰贤,孰不肖?”知府举出数人回答。良辅怒道:“百姓之所谓贤者,尔之所谓不肖者;百姓之所谓不肖者,尔之所谓贤者也。尔不可以为三十四城之长。”因而将知府弹劾罢官<sup>⑭</sup>。这就是上司口碑与百姓口碑之别。

## (二)地方行政之弊端

在明代地方行政中,确实是弊端丛生,且地方官以不称职者居多。这些地方官对于民生疾苦,昏昏然绝不闻知;对于风俗美恶,梦梦然不再理会。他们只知道坐轿打人,前呼后拥,招摇于大市稠人之中。譬如耽于诗赋之官,“以豪放自高”;喜好宴安之官,“以懒散自适”;嗜好骄泰之官,“以奢侈自纵”;工于媚悦之官,“剥民膏以事人”;只计自己身家之官,“括民财以肥己”<sup>⑮</sup>。吕坤将地方官分为八等,其中后面的四等大致符合这一类官员。如有一等官员,“志欲有为而动不宜民,心知向上而识不谙事”,最终还是“品格无议,治理难成”。又有一等官员,“知富贵之可爱,懼摈斥之或加。有欲心而守不敢肆,有息心而事不敢废。无爱民之实,亦不肯虐;无向上之志,亦不为邪,碌碌庸人而已。”还有一等官员,“实政不修,粉饰以诈善;持身不慎,弥缝以掩恶。要结能为毁誉之人,钻刺能降祥殃之灶。地方军民之事,毫发不为;身家妻子之图,殷勤在念。”这是一种巧宦,但在当时地方官场已经风靡一时,牢不可破。更有一等官员,“嗜利耽耽,如集膻附腥;竞进攘攘,如驰骑逐鹿。”他们做官只是想多得钱,只要能得钱,“笑骂由他笑骂耳”<sup>⑯</sup>。

在地方上,有些属于正常的或者关系到民生的工程,如城垣、官衙、吏舍、仓库、祀典、庙貌、坛壝、医学、学校、道路、桥梁、沟渠、公馆、养济院等等,若有损坏,自当设法兴修<sup>⑰</sup>。有些却并不与民生休戚相关,如书院、闲亭、楼台、庙宇,就应该切忌兴作<sup>⑱</sup>。事实却并非如此。明代很多地方官热衷于在地方上兴建一些面子工程,反而给地方百姓带来额外的负担。譬如有些地方官员,因为地方上的财力有余,就“喜游观,重风水”,建造一些书院、闲亭、文昌祠、钟鼓楼,似乎是为了“增胜概、妆奇观”,实则属于无益之作。尤其是地方官热衷于建造牌坊一事,更是劳

民伤财、万无一益。明代地方上的牌坊,大致分为三类:一是乡宦坊第。一般由巡抚、巡按替乡宦建造,这是旧例。然在建造的过程中,弊端丛生。如一些州县官在接到巡抚、巡按公文之后,“动支库藏,起派人夫,妨废农末,骚扰闾阎”。至于那些乡宦的父兄子弟,为了悦人耳目,更是“远方求匠,隔省画图,凿玲珑之石,题夸张之额,壮丽者费数百金,工巧者修三两岁,敛千家之怨,侈一己之荣,日新月异,奢丽相高”。更有甚者,有时一个乡宦竟然建造坊第五、七座,一县相加,竟建牌坊五、七十座。二是科举牌坊。凡是初中举人、进士,由官方给予建造牌坊的银两,有的建于当年,有的建于他日,均由举人、进士自行盖造。为了“表厥宅里”,巡抚、巡按与司道官员,只是替举人、进士增加门牌。然自此之外,地方建造的每科总坊,则需要“动支钱粮,派编夫役”,同样劳民伤财。三是衙门牌坊。如巡抚、巡按、司道、府州县衙门,以及一些行台公馆,通常也会在大门之外竖立一座大牌坊,另外又在左右分列两座牌坊<sup>⑤</sup>。这些牌坊无不是为了美观瞻,且浪费了不少民脂民膏,纯粹属于面子工程。

### (三)施政如行医

古有上医医国之说,地方官治理地方事务,亦当作如是观。就医生而言,显有良医、庸医之别:良医治人之病,通过诊脉、望气、投药,自可让病人痊愈;庸医治人之病,携药箱而来,守治数月,病人毫无起色。治人之病如此,那么地方官的施政亦当效仿医家治病。自到任之时,便应该洞察辖下“受病标本”,而后分出个治疗的先后,诸如“何困可苏,何害当除,何俗当正,何民可惩,何废可举”,等等。只有洞悉其中的弊原,再斟酌其治疗之法,日积月累,方能“责效观成”<sup>⑥</sup>。明末人徐世溥也有类似的观点,科举出身的地方官,类似于太医院的医生;而由荐举出身的地方官,则如“草泽之医”,即所谓的草头郎中。若由太医来治病,只要不把人医死,虽不免会被褫夺冠带,但头项尚可保存。若由草泽之医来治病,本来这些人就被太医院医生所排挤,“乍进一方,今日服之,明日不效”,再加上旁人进谗,那就会有不测之祸<sup>⑦</sup>。

出身资格限制了明代地方官的施政实践。此外,施治地方是否有效,尚关乎为官的才德。如明代

有一位知县,曾在衙门大堂上悬挂一联:“才拙勤堪补,官卑清自尊。”<sup>⑧</sup>可见,若是才能不足,尚可以“勤”“清”二字维持自己的体面。那么,做知县一类的地方官,在治理地方事务之时,是否具有一些要诀?为此,明朝人提出两大要术,一为“耐烦”,二为“无为而治”,倒是颇值得深思。

做知县的要术在于“耐烦”之说,出于耿定向。史载有一人初为知县,曾向耿定向请教为官要术,他告以“耐烦”二字。知县不解。耿定向进一步作了如下阐释:“耐烦”二字,最是难言。以知县为例,其关系到宣上达下。就宣上来看,知县就地方事务“关白”上司,上司有时不予理睬,一不耐烦,就会愤怒。一旦愤怒,则上下之情就更加睽隔。只有做到耐烦,才能通过积诚委曲,最后感动上司。就达下来看,面对治下百姓,“鄙固狂悖,抵突咆哮”,一不耐烦,就会“淫怒以逞,失其当者多”。只有做到耐烦,才能原情察理。至于“宾旅之往来,竿牍之造请”,一不耐烦,则必有“草率获戾之处”;还有“勾稽之琐委,狂狷之堤防”,一不耐烦,则必有“疏漏之愆”。此外,像服官而廉,犹如为女而贞,这本来是地方官的本分,并无多少奇特之处。若是知县“负其廉而自矜”,进而“不耐烦以承上而傲上,不耐烦以恤下而暴下,不耐烦以酬世理纷”,那么惰慢丛脞,在所不免<sup>⑨</sup>。为官“耐烦”之说,来源于陆象山“耐烦是学脉”的说法,而后成为明代地方官治理地方的要求。

至于“无为而治”,则可以公安派的袁宏道为例加以说明。史载袁宏道任苏州府吴县知县时,众人都认为吴县政务烦剧,难以治理,宏道却“洒然澹然,不言而事自集”。他清理额外赋税“凡巨万”,以致吴县百姓“大悦”。每当谳狱,常常片语而折,只要不是重罪之案,就不加罚赎。在通常情况下,县衙门中的胥吏总是借助公事扰害百姓,但宏道从不差遣胥吏,以致胥吏终日兀坐,不能糊口,只好“逃归为农”。宏道任吴县知县,“清次骨,才敏捷,一县大治”。内阁首席大学士申时行为此感叹道:“二百年无此令矣!”史料记载还称,袁宏道在任职期间,“居恒不发私书,尘积函封”。若有来客,宴会从不丰腆,但也无所缺乏。他曾因勘灾而外出,借此遍游太湖洞庭,过了一年,吴县“大治”<sup>⑩</sup>。

#### (四)“养民”“富民”说之勃兴

针对朝廷的奢求无厌,民间百姓的困苦,以及地方官员在“国计”与“民生”之间的矛盾,在晚明地官员群体与知识精英中,“养民”“富民”之说开始勃兴。这种说法来自“仁政”这一儒家传统的政治学说,即《易传》中所说的“民之所好好之,民之所恶恶之。”一至晚明,仁政思想进而演变为“抚民”“养民”“保民”“恤民”“足民”“富民”“爱民”等等说法。

先来看“养民”之说。儒家“仁政”学说的特质,就是要做到“政在养民”。明代曾任温州府永嘉县知县的刘逊,曾以“龙”勉励士人读书仕进,其咏龙之诗云:“嘘云上青天,变化犹如尔。寄语读书人,变化亦如此。”一旦出仕,行政就不应如“虎”,咏虎之诗云:“威容常不堪,苛政民犹苦。寄语为政人,为政莫如虎。”<sup>⑩</sup>其言外之意,就是要求地方官不行苛政,而能“养民”。宣德年间,曾任温州知府的何文渊,亦有诗云:“衮衮诸公著锦袍,不知民瘼半分毫。满斟美酒千人血,细切肥羊百姓膏。烛泪落时人泪落,歌声高处怨声高。为官若不行方便,空收君王爵禄叨。”<sup>⑪</sup>此诗勉励居官之人,应该关切民瘼,行政应为百姓“行方便”。吕坤告诫地方官,首先应该以“爱百姓”立下自己的施政本体,认为地方官对待百姓,应该像父母对待自己的赤子一般,必须要有耐心,让他们渐渐驯服,切勿“赫然武怒”<sup>⑫</sup>。换言之,守令官对待百姓,只要先有像对待自己儿女一样的“真心肠”,知疼知热,就能做出“爱养曲成”的事业<sup>⑬</sup>。在此基础上,吕坤断言:“养道,民生先务、有司首政也。”<sup>⑭</sup>赵南星认为,若要吏治民生有所改观,主要在于能做到“救民”,“不能救民,算不得帐”<sup>⑮</sup>。到了明末,地方上的情势已经大为变化,赋税日重,百姓日贫,四方盗贼日多,而且“蠲免无受赐之实,加派有不返之势”,所以,徐世溥认为,地方上的大患,不在于“求贤之途狭”,而在于“养民之道微”<sup>⑯</sup>。在经历了明清两朝鼎革之后,清初的唐甄更是对“养民”思想作了系统的总结。他认为,“为政”的根本在于“养民”。“为政”之事,固然散见于“兵”“食”“度”“赏罚”之中,然“为政”之人,若只是看到“政”,心中没有“民”,“四政”还是难以成立<sup>⑰</sup>。基于此,唐甄断言:“天下之官皆养民之官,天下之事皆养民之事。”<sup>⑱</sup>至于养民之术,唐甄认为关键

在于不对百姓“虐取”,进而使“贫富相资”<sup>⑲</sup>。

再来看“富民”之说。“养民”说的发展,就是要“藏富于民”<sup>⑳</sup>,尤其要减轻百姓负担。吕坤所谓“足民”之说的精髓同样是“富民”。他说:“足民,王政之大本。百姓足,万政举;百姓不足,万政废。”<sup>㉑</sup>宣德年间出任温州知府的何文渊,分别有一诗、一文,通过劝勉百姓以立足于“富民”。其诗云:“世上经营事万千,男耕女织最为先。收藏谷米无饥岁,采办柴薪恐雨天。男计但从朝早起,女工全在夜迟眠。治家若是能如是,便见妻贤夫也贤。”<sup>㉒</sup>其《劝世文》劝勉百姓,孝顺双亲、勤俭持家、和睦邻里、养育猪鸡、造完科粮<sup>㉓</sup>,同样切于民生日用。明末清初的唐甄堪称“富民”说的集大成者。他首先断言:“财者,国之宝也,民之命也;宝不可窃,命不可攘。”只有“以百姓为子孙,以四海为府库”,不“有窃其宝而攘其命”,才能“家室皆盈,妇子皆宁”<sup>㉔</sup>。换言之,立国之道,只在于“富”,“自古未有国贫而可以为国者”。但所谓的“富”,应该是“富在编户”,而“不在府库”。假若“编户空虚”,即使府库之财“积如丘山”,还是“贫国”,甚至不可以“为国”<sup>㉕</sup>。

进而言之,若是对富户、百姓过分诛求,势必会削弱统治基础,甚至导致社会矛盾的激发。这就牵涉到对明朝灭亡的反思问题。唐甄认为,明朝的灭亡,绝不是“外内交哄,国无良将”,或者是“虽有良将,忌不能用”。明亡的根本,在于失去民心。为何失去民心,其根本则又在于“官贪”。唐甄认为,官贪之害,“十百于重赋”。因为官贪虐取,其结果则造成“富室空虚,中产沦亡,穷民无所为赖,妻去其夫,子离其父,常叹其生之不犬马若也”<sup>㉖</sup>。“大贾富民,国之司命也”。因为官贪虐取,最终导致“粟货凝滞,根柢浅薄,腾涌焦涸,贫弱孤寡佣作称贷之途室,而流死道左相望也”<sup>㉗</sup>。官贪吏污,当四海困穷之时,其结果必然是“君为仇敌,贼为父母”。鉴于此,唐甄“以身喻民”,“以心喻君”,认为“君之爱民”,就应当如“心之爱身”<sup>㉘</sup>。

综上所述,“养民”“富民”之说虽以儒家“仁政”思想为张本<sup>㉙</sup>,但诸如此类说法的勃兴,最终导致明代的地方官能够跳出“国计”与“民生”之间的徘徊,进而将行政实践更多地落实于关注民生上。这是一



个值得引起重视的新动向。

### 余论：地方政治的改革路径

毫无疑问，自明代中期以后，地方政治已经弊端丛生。细加概括，主要集中在以下三个方面：

其一，因为科举取士，很多地方官员大多凭借时文进身，不习世务之学，因此难当“民社存亡”之责<sup>①</sup>。其结果，则造成地方官员中，“通晓吏事者，十不一二，而软弱无能者，且居其八九矣”，“既以害民，而卒至于自害”。换言之，在明代地方政治上，已经形成一种“儒非儒，吏非吏”的怪现象<sup>②</sup>。地方长吏不习民事，势必导致胥吏权重局面的形成，甚至在掌握铨政的吏部，胥吏同样可以操其两可之权，“以市于下，世世相传”<sup>③</sup>。

其二，府州县地方官权力太轻。即使是“细故兴除”，这些地方官也必须“积累而上大有司，不报可，终不得行”<sup>④</sup>。明初，知府上任，有时可以获得皇帝颁发的赐敕，借此便宜行事。即使到了成化年间，此例尚存。其后，守令无权，已属一种常态。皇帝执掌大权，不将自己的权力“寄之人臣”，而是将其“寄之吏胥”。作为亲民官的守令一旦无权，则“民之疾苦，不闻于上”<sup>⑤</sup>。不仅如此，皇帝还“人人而疑之，事事而制之，科条文簿日多于一日”。为了控制地方守令官，转而设置监司官，甚至设立总督、巡抚，守令官见了巡抚，“入见严于朝参，跪拜卑于奴隶”<sup>⑥</sup>。其结果，则使守令官“凜凜焉救过之不给”，哪里还有心思替百姓“兴一日之利”，结果必然是民穷国弱<sup>⑦</sup>。

其三，教化亡失。早在宣德年间，明宣宗尚知晓“教养有道，人材自出”的道理，认为在人才的选拔上，不应只凭三载考绩之文，而应行“三物教民之典”<sup>⑧</sup>。可见，在万历以前，“法令举而辅之以教化，故其治犹为小康”；自万历以后，“法令存而教化亡，于是机变日增，而材能日减”<sup>⑨</sup>。

针对地方政治的诸多弊端，自明代中期以后乃至明末清初，很多士大夫精英提出了自己的解决之道，或致力于制度性的建设，或致力于官德教化的倡导。细加概括，大致不外乎以下三点：

其一，主张寓封建之意于郡县之中。明末府州县之制，存在着两大弊端：一则当时的州县，“官无定守，民无定奉”，以致盗贼“至一州则一州破，至一县

则一县破”<sup>⑩</sup>。二则官无“封建”，而吏有“封建”，吏胥可以“窟穴其中，父以是传之子，兄以是传之弟”<sup>⑪</sup>。对此，顾炎武提出自己的解决之道，断言：“寓封建之意于郡县之中，而天下治矣。”至于具体的改革设施，则是“尊令长之秩，而予之以生财治人之权，罢监司之任，设世官之奖，行辟属之法”。唯有如此，方可“厚民生，强国势”<sup>⑫</sup>。

其二，主张守令官久任。明人叶权就明确指出，若是“官不久任”，地方行政就会“一切因仍苟且”<sup>⑬</sup>。为此，何良俊更是直言：“当今第一急务，莫过重守令之选，亦莫过于守令久任。”他认为，作为亲民官的地方守令，若是迁转太速，势必导致他们心怀苟且之念，不利于地方的治理<sup>⑭</sup>。此类说法，同样得到了清人陆以湜的支持，他认为“牧民官必使久于其任，而后与民相习，得以尽抚绥之略”<sup>⑮</sup>。

其三，从教化的视角倡导官德。在明代，为了改变地方官场行政的弊端习气，一些贤守令开始倡导官德，希望通过自己的以身作则，以便在地方官场形成一种为国为民的良好官风。如陈幼学任浙江湖州知府时，曾在衙门大堂上大书一联：“受一文枉法钱，幽有鬼神明有禁；行半点亏心事，远在儿孙近在身。”<sup>⑯</sup>这是倡导官风清廉。又徐九思任句容知县时，以廉俭著声。后升任部郎，离任前百姓争相挽留，乞求行前有所训诲。徐九思云：“俭则不费，勤则不隳，忍则不争，保身家之道也。”他曾在县衙门前壁上画了一棵白菜，在上面题词道：“为吾赤子，不可一日令有此色；为民父母，不可一日不知此味。”县中父老将此画刊刻出来，并在上面写了“勤”“俭”“忍”三字，号称“徐公三字经”<sup>⑰</sup>。

尽管明代府州县地方行政体制已是弊端丛生，而且在一些儒家精英的心中，也对这些行政弊端洞若观火，进而提出了诸多的改革设想，但正如瞿同祖所言，地方所有利益集团的紧张（冲突），固然会刺激着变革，但始终难以导致显著的变革，所有这些已经足以证明传统社会和政治秩序具有一种稳定性与持续性<sup>⑱</sup>。明清易代，固然导致一些儒家精英对地方政治体制提出一些更为激进的改革主张，然随着清代统治秩序趋于稳定，这种社会和政治秩序的稳定性与持续性更是得到了更大程度的巩固。清代除了不

再设置巡按御史与府一级的推官之外,明代的地方行政体系得以有效地继承下来,而且原本在明代尚处于不固定的总督、巡抚、道臣这些官职,至清代更是得到了定型。这就是说,短暂的紧张冲突之后,地方社会与政治秩序依然故我。这无疑是一个更为值得引人深思的问题。

#### 注释:

①瞿同祖著,范忠信、晏锋译:《清代的地方政府》,法律出版社2003年版,第29页。

②顾炎武《郡县论》合计九篇,也是“守令”“令长”并称,并将其与“监司”“督抚”有所区别,载《亭林文集》卷1,《顾亭林诗文集》,中华书局1983年版,第12页。

③如永乐元年(1403年),明成祖曾对吏部都察院说:“为国牧民,莫切于守令。守令贤,则一郡一邑之民有所恃,而不得其所者寡矣。”永乐十年,又下谕吏部曰:“守令一郡一邑之长,昔人每戒数易。盖牧守治寄甚重,须久于其职。”足证守令可以并称,且均有“牧民”或“牧守治寄”之责。龙文彬:《明会要》卷41《职官·府》,中华书局1998年版,第724页。

④清人刘廷玑云:“近日士大夫称知县曰父母,称知府为公祖。百姓称知县为大爷,知府为太爷。是县为父,而府为祖也。”刘廷玑:《在园杂志》卷3《老爷奶奶》,中华书局2005年版,第122页。

⑤明末清初人魏禧云:“天下之乱,莫不始于州县。州县得人,则乱不及府;府得人,乱不及省会;省会得人,乱不及京师。”参见魏禧:《魏叔子文集外篇》卷8《殉节录序》,中华书局2003年版,第372页。

⑥阎敬铭:《请道府州县四项无庸减成疏》,《皇朝经世文续编》卷17,清光绪二十七年上海久敬斋铅印本。

⑦徐栋:《牧令书》卷1《治原》引袁守定《居官通义》,清道光二十八年安肃李炜刻本。

⑧柏桦:《明清州县官群体》,天津人民出版社2003年版,第20页。

⑨关于此,明末清初人张怡曾有如下辨析:“世有庸吏,积日待移,而官守则蹙;亦有才吏,事至□□,□举念或私;乃有傲吏,视在上若等夷,或壮于趾而缺于慈。岂无清吏,护尺寸若藩篱,或长于守而短于为。惟真循良,有真调剂,鞭朴不施,案牍不羁,酬应不疲,赋税不亏。豪右无所用其把持,便佞无所用其诡随,谗口无所用其排挤。纲纪以治,教化以宜,桑麻以滋,保我群黎,不识不知,以恬以熙。及其藏大狱,断大疑,片言立决,如持利剑以斩乱丝,有见睨之庆,而无覆盆之悲,又

何患乎水旱之流离,兵燹之疮痍?”张怡:《玉光剑气集》卷7《吏治》,中华书局2006年版,第307页。

⑩顾炎武著、黄汝成集释:《日知录集释》卷9《部刺史、六条之外不察》,中州古籍出版社1990年版,第207、209页。

⑪《日知录集释》卷9《隋以后刺史》,第209页。

⑫《日知录集释》卷9《知府》,第212页。

⑬《日知录集释》卷9《知州》,第211-212页。

⑭《日知录集释》卷9《知县》,第210-211页。

⑮⑯⑰《明史》卷75《职官志四》,中华书局1984年版,第1849、1850、1851、1850页。

⑰吕坤:《实政录》卷1《明职·知府之职》,王国轩、王秀梅整理:《吕坤全集》,中华书局2008年版,第928-929页。

⑰李乐:《续见闻杂记》卷10,上海古籍出版社1986年版,第878-879页。

⑰杨自惩:《梅读先生存稿》卷9《送贰尹范君某之黄陂序》,张寿镛辑:《四明丛书》第29册,广陵书社2007年版,第18307页。

⑰沈德符:《万历野获编》卷22《府县·邑令轻重》,中华书局2004年版,第579页。

⑰《明史》卷75《职官志四》,第1851页。

⑰李乐:《续见闻杂记》卷11,上海古籍出版社1986年版,第1040页。

⑰⑰龙文彬:《明会要》卷41《职官·州县》,第729、728-729、733页。

⑰《明史》卷71《选举志三》,第1716页。

⑰《日知录集释》卷8《选补》,第191-193页。

⑰王夫之:《噩梦》,又《黄书·大正第六》,《梨州船山五书》,台北世界书局1988年版,第5、29页。

⑰⑰龙文彬:《明会要》卷41《职官·府》,第724、724-725页。

⑰《日知录集释》卷8《法制》,第190页。

⑰吕坤:《实政录》卷6《风宪约·按察事宜·按察十吏》附《太原谕属》,《吕坤全集》,第1116-1120页。

⑰张萱:《西园闻见录》卷96《政术·前言》引罗公侨谕属吏,哈佛燕京学社民国二十九年铅印本。

⑰刚毅:《牧令须知》卷1《莅任》,清光绪十五年江苏书局刻本。

⑰瞿同祖著,范忠信、晏锋译:《清代的地方政府》,第31-32页。

⑰《日知录集释》卷8《乡亭之职》,第181页。

⑰归有光著、周本淳校点:《震川先生集》卷10《赠俞宜黄序》,上海古籍出版社2013年版,第237-238页。

⑰王夫之:《黄书·宰制第三》,《梨州船山五书》,第8页。

⑰归有光著、周本淳校点:《震川先生集》卷10《送陈子迭

之任元城序》，第227-228页。

①徐日久：《复闻子将》，载周亮工辑、米田点校：《尺牍新钞》卷9，岳麓书社1986年版，第328页。

②谢肇淛所概括的为令者八难，大抵如下：“勤瘁尽职，上不及知，而礼节一疏，动取罪戾，一也。百姓见德，上未必闻，而当道一怒，势难挽回，二也。醇醪闷闷，见为无奇，而邪狙蜚语，据以为实，三也。凋刷之地，以政拙招尤，荒僻之乡，以疏逊见弃，四也。上官所喜，多见忌于朋侪，小民所天，每见仇于蠹役，五也。茧丝不前，则责成稠至，包苴不入，则萑菲傍来，六也。宦成易怠，百里半于九十，课最盈亏，衙檄伏于康庄，七也。剔奸厘弊，难调狙佞之口，杜门绝谒，不厌巨室之心，八也。”参见王嗣夷：《管天笔记外编》卷下《世道（兼治术）》，《四明丛书》第2册，第1169页。

③刘廷玑：《在园杂志》卷1《明初府之建置》，第8页。

④王夫之：《黄书·宰制第三》，《梨州船山五书》，第8页。

⑤王夫之：《黄书·任官第五》，《梨州船山五书》，第23页。

⑥王夫之：《噩梦》，《梨州船山五书》，第22-23页。

⑦归有光著、周本淳校点：《震川先生集》卷13《杨渐庵寿序》，第329页。

⑧王嗣夷：《管天笔记外编》卷下《世道（兼治术）》，《四明丛书》第2册，第1169页。

⑨⑩李陈玉：《复门人吴求履》，《尺牍新钞》卷6，第195页。

⑪李陈玉：《复钱孝廉尔斐》，《尺牍新钞》卷6，第194页。

⑫李陈玉：《与门人廖田生》，《尺牍新钞》卷6，第197页。

⑬吕坤：《实政录》卷1《明职·知州知县之职》，《吕坤全集》，第923-924页。

⑭龙文彬：《明会要》卷41《职官·府》，第726页。

⑮《明史》卷71《选举志三》，第1721-1723页。

⑯王夫之：《噩梦》，《梨州船山五书》，第14-15页。

⑰⑱吕坤：《去伪斋集》卷1《论钱粮疏》，《吕坤全集》，第45-46、44、43页。

⑲⑳㉑吕坤：《去伪斋集》卷1《忧危疏》，《吕坤全集》，第8-9、9、8-9页。

㉒吕坤：《去伪斋集》卷1《忧危疏》《摘陈边计民艰疏》，《吕坤全集》，第9、25-26页。

㉓左懋第：《左忠贞公集》卷2《初抵韩城与亲友书》，《乾坤正气集》本。

㉔侯桐曾：《侯忠节公集》卷7《与万明府书》，民国二十二年铅印本。

㉕李应昇：《落落斋集》卷1《缕诉民隐仰动天心乞行宽恤以固邦本疏》，《乾坤正气集》本。

㉖魏大中：《藏密斋集》卷1，《乾坤正气集》本。

㉗吕坤：《去伪斋集》卷1《论钱粮疏》，《吕坤全集》，第43页。

㉘㉙㉚吕坤：《去伪斋集》卷1《忧危疏》，《吕坤全集》，第10、18、18页。

㉛吕坤：《去伪斋集》卷1、2《忧危疏》《停止砂锅路绸疏》，《吕坤全集》，第18、66页。

㉜唐甄：《潜书》下篇上《考功》，中华书局1984年版，第110页。

㉝谢肇淛：《五杂俎》卷14《事部二》，上海书店出版社2001年版，第279页。

㉞龙文彬：《明会要》卷41《职官十三·县》，第733页。

㉟吕坤：《实政录》卷1《明职·知州知县之职》附《太原谕属》，《吕坤全集》，第925页。

㊱张民表：《与周元亮》，《尺牍新钞》卷9，第309-310页。

㊲李如一：《与缪西溪》，《尺牍新钞》卷8，第279页。

㊳高攀龙：《答袁宁乡》，《尺牍新钞》卷1，第1-2页。

㊴吕坤：《实政录》卷1《明职·知州知县之职》附《太原谕属》，《吕坤全集》，第926-927页。

㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿张怡：《玉光剑气集》卷7《吏治》，第308、309、308、316、315、325、311、331、340、311页。

㊽姜准：《岐海琐谈》卷3，上海社会科学院出版社2002年版，第44页。

㊿王廷相：《王氏家藏集》卷22《送杞令刘潜伯序》，王孝鱼点校：《王廷相集》第2册，中华书局2009年版，第409-1410页。

㊿唐甄：《潜书》下篇上《为政》，第112页。

㊿㊿㊿吕坤：《实政录》卷1《明职·知州知县之职》，《吕坤全集》，第924、926-927、925页。

㊿㊿㊿吕坤：《实政录》卷3《民务·有司难禁》附《官问二十三条》，《吕坤全集》，第1013页。

㊿㊿吕坤：《去伪斋集》卷1《摘陈边计民艰疏》，《吕坤全集》，第22-23页。

㊿㊿徐世溥：《答黄商侯论保举书》，《尺牍新钞》卷2，第59-60页。

㊿㊿张怡：《玉光剑气集》卷7《吏治》，第346页。

㊿㊿㊿张怡：《玉光剑气集》卷7《吏治》，第341-342、347页。

㊿㊿姜准：《岐海琐谈》卷3，第44页。

㊿㊿姜准：《岐海琐谈》卷4，第60页。

㊿㊿㊿吕坤著，吴承学、李光摩校注：《呻吟语》卷5《外篇》书集《治道》，上海古籍出版社2001年版，第277、294页。

㊿㊿吕坤：《实政录》卷2《民务·小民生计》，《吕坤全集》，第944页。

㊿㊿高攀龙：《与华润庵邹荆坞忠余》，《尺牍新钞》卷1，第3页。

㊿㊿徐世溥：《答黄商侯论保举书》，《尺牍新钞》卷2，第59页。

㊿㊿唐甄：《潜书》下篇上《明鉴》，第108页。

㊿㊿唐甄：《潜书》下篇上《考功》，第110-111页。



⑫唐甄:《潜书》下篇上《富民》,第106页。

⑬如崇祯时江西道御史吴履中就主张“富民”,参见《崇祯长编》卷35,台北“中央研究院”历史语言研究所1962年影印本。

⑭吕坤著,吴承学、李光摩校注:《呻吟语》卷5《外篇》书集《治道》,第282页。

⑮⑯姜准:《岐海琐谈》卷4,第60页。

⑰⑱唐甄:《潜书》下篇上《富民》,第105、105-107页。

⑲唐甄:《潜书》下篇上《存言》,第114页。

⑳王夫之:《黄书·大正第六》,《梨州船山五书》,第28-29页。

㉑唐甄:《潜书》下篇上《明鉴》,第108-109页。

㉒关于儒家“仁政”思想在晚明的继承及其演化,以及诸多观念的局限性,可参见陈宝良:《悄悄散去的幕纱:明代文化历程新说》,陕西人民教育出版社1988年版,第202-205页。

㉓⑬魏禧:《魏叔子文集外篇》卷8《殉节录序》,第372页。

㉔《日知录集释》卷8《选补》,第191页。

㉕《日知录集释》卷8《铨选之害》,第201页。

㉖《日知录集释》卷9《守令》,第212-214页。

㉗唐甄:《潜书》下篇上《卿牧》,第132页。

㉘顾炎武:《亭林文集》卷1《郡县论》,《顾炎武诗文集》,第

12页。

⑬⑭《日知录集释》卷9《人材》,第203、202-203页。

⑬⑭顾炎武:《亭林文集》卷1《郡县论》,《顾炎武诗文集》,第14、16页。

⑬顾炎武:《亭林文集》卷1《郡县论》,第12页。按:在清初三大家中,王夫之反对作无谓的“封建”与“郡县”之辨,认为“封建”不可复,郡县之制并无太多危害。其说显与顾炎武之说有别。不过,顾炎武亦并非主张回复封建,而是主张寓封建之意于郡县之中。参见王夫之:《读通鉴论》卷1《秦始皇一》,中华书局2002年版,第1-2页。

⑬叶权:《贤博编》,中华书局1997年版,第18页。

⑬何良俊:《四友斋丛说》卷13《史九》,中华书局1983年版,第106页。按:对于州县官久任之说,王夫之同样持担忧的态度。他认为,“久牧民之任,得失相数,犹相半也”。参见王夫之:《宋论》卷2《太宗十》,中华书局2003年版,第45页。

⑬陆以湜:《冷庐杂识》卷8《久任》,中华书局1984年版,第417页。

⑬⑭张怡:《玉光剑气集》卷7《吏治》,第343、336页。

⑬瞿同祖著,范忠信、晏锋译:《清代的地方政府》,第338-339页。

## Between Ideal and Practice:

### The Composite Mind of Local Officers during the Ming Dynasty

Chen Baoliang

**Abstract:** A salient feature of local officers during the Ming Dynasty was that they were confronting an inherent conflict in a way that they were charged to follow a political ideal: be loyal to the emperor while perform on behalf of common folks. In practice, this conflict manifested in two aspects: taxes of various genres should be collected on time to fulfill their duty to emperor, but the concerns of common folks should be taken into account as well, since the local order would otherwise be unstable when common folks were being overtaxed. Confronted this conflict, it ended up that local officers during the Ming Dynasty were inclined to place superiority on the interest of common folks.

**Key words:** Ming Dynasty; local officers; nation economic and common folks; composite mind; political practice