

陶希聖  
沈任遠  
合著

# 明清政治制度

臺灣商務印書館發行

沈陶  
任希  
遠聖  
合著

# 明清政治制度

臺灣商務印書館發行

中華民國五十六年八月初版  
中華民國七十二年七月四版

明清政治制度

一冊

基本定價三元二角正

版權  
所有  
翻印  
必究

著  
作  
者

沈陶

希任

聖遠

發  
行  
人

朱

建

民

印  
刷  
所  
及

臺灣商務印書館

股份有限公司

臺北市重慶南路一段三十七號  
登記證：局版臺業字第〇八三六號

# 序

## 一

中華民國二十年至二十六年，我在北京大學法學院，最初講授中國社會史及中國政治思想史，後來增加中國政府一課。最後兩年，在院內設立經濟史及政治史兩研究室。同時由上海新生命書局出版食貨半月刊，又爲天津益世報編輯食貨週刊。沈任遠君是兩個研究室的一位研究員。

經濟史研究室從搜集唐代經濟史料着手，編成中國經濟史料叢編唐代編，計稿八冊，交北京大學印刷所排印。民國二十六年七月，八冊均排印完畢，但尚未裝訂發行，而七七蘆溝橋事變爆發。我南下參加牯嶺茶話會，就在這個時候，北平淪陷日軍之手。

研究室同人在慌亂之中，各自攜帶一部份卡片出走。此後八年，各人由南京、武漢、重慶，以至於還都。我無法恢復研究工作，亦無由尋求那些散佚的書稿。

沈任遠君個人的研究工作仍然繼續未斷。他的興趣與工夫是在中國政治制度史的上面。秦漢政治制度已由上海商務印書館出版，現在臺北重新印行。魏晉政治制度的稿子在抗戰期間重慶大火之中被燬。抗戰之後，由南京到臺北，將明清政治制度寫成，亦由商務印書館出版。

沈任遠君編輯這部書，最初的工作是我指導的，最後的稿子又由我校閱。前前後後，斷斷續續，經過了三十年。最近美國華盛頓大學魯易斯教授來信說中國經濟史唐代篇八冊之中，有三冊有線索可尋，或者可以發現。倘如那三冊還是找不到，這部明清政治制度就是我們的中國政治經濟史兩個研究室三十年後僅存的碩果。

陶希聖

五十六年一月二十八日在臺北

## 序 二

我在國立北京大學讀書時，肄業法學院政治系。當時所有的課程，其內容差不多全是舶來品。講政治思想，則從伯拉圖說起，講憲法，則由英國的大憲章開頭，講政治制度，則由內閣制談到總統制。對於中國的政治思想及制度，不論古今，無一課涉及，我認爲這是缺陷。更有令人詫異者，曾有同學向教授比較憲法的某君，詢問當時國民政府的組織性質，他居然大言不慚的答覆，他不懂，也不願意懂，這像什麼話？後來政治系開設「中國政府」一課，由吾師陶希聖先生主講，偏重歷史沿革。因此，我對於中國政治制度的研究，啓發了興趣，獲得了門徑。即着手蒐集是類資料，準備寫出一本「中國政治制度史」專書。在校時，常蒙陶先生指導鼓勵，利用課餘時間，尋找有關資料，撰成秦漢政治制度一書，民國二十五年，由上海商務印書館印行。雖然這本書篇幅較少，尚待補充之處頗多，但是對於研究中國政治制度來說，可算是第一本有系統的著述。

嗣後，復寫成魏晉南北朝政治制度草稿，未及付梓，連同抄錄之資料，均燬於重慶大火。三年心血，廢於一旦，迄今未能釋然。心血雖化灰塵，仍不氣餒，再利用暇時，查閱唐、宋時期文獻，搜集政治制度資料，歷時數載，還請了一位助手幫同抄錄，積累之抄件，約達數百萬字，正在整理編撰中。共匪禍國，倉皇出走，所有資料均存留上海，未及携出，後亦爲共匪劫奪以去。來臺後，仍擬繼續是項研究，但是對於已經看過抄過的史冊文籍，實在沒有時間和勇氣復看一遍。乃着手查閱有關明清的政制資料，經數年的努力，產生了這一冊明清政治制度小書。今後有暇，仍將完成中國政治制度史的編著。本書將明清政治制度合爲一冊，旨在便於敘述。因清朝的制度多淵源於明代，相同的地方甚多，

撰述時可以節省篇幅。

清朝末葉，對於政治制度曾有改革與創設，惟實施期間較短，成效未著，均略而未述。

陶先生在百忙中，對於本書之寫作，多所指導與修正。惟倉促撰就，誤漏難免，希能就正於達者，以收引玉之效。

沈 任 遠

五十六年一月序於臺北

# 明清政治制度 目次

## 序一

## 序二

## 上編 明朝政治制度

### 第一章 緒論

|              |   |
|--------------|---|
| 第一節 明朝的興起與衰亡 | 一 |
| 第二節 明朝政治制度概述 | 九 |

### 第二章 中央政府

|              |    |
|--------------|----|
| 第一節 皇帝       | 一四 |
| 第二節 內閣       | 四五 |
| 第三節 五軍都督府及兵制 | 七〇 |
| 第四節 吏部       | 七五 |
| 第五節 戶部       | 八二 |
| 第六節 禮部       | 八五 |

|      |       |     |
|------|-------|-----|
| 第七節  | 兵部    | 八七  |
| 第八節  | 刑部    | 九〇  |
| 第九節  | 工部    | 九四  |
| 第十節  | 南京六部  | 九五  |
| 第十一節 | 都察院   | 九七  |
| 第十二節 | 大理寺   | 一〇二 |
| 第十三節 | 通政使司  | 一〇五 |
| 第十四節 | 六科給事中 | 一〇六 |
| 第十五節 | 其他機構  | 一〇九 |
| 第十六節 | 宦官    | 一二〇 |

### 第三章 地方政府

|     |           |     |
|-----|-----------|-----|
| 第一節 | 總督與巡撫     | 一三一 |
| 第二節 | 省與道       | 一三九 |
| 第三節 | 府         | 一四五 |
| 第四節 | 州與縣       | 一四八 |
| 第五節 | 府、州、縣所屬衙門 | 一五一 |

### 第四章 仕途

## 第五章 文官制度

|     |       |     |
|-----|-------|-----|
| 第一節 | 三途並用  | 一五三 |
| 第二節 | 學校    | 一五七 |
| 第三節 | 科舉    | 一六四 |
| 第四節 | 吏員    | 一七六 |
| 第五節 | 陰襲    | 一七九 |
| 第六節 | 薦舉    | 一八三 |
| 第七節 | 捐納    | 一八七 |
| 第一節 | 任用    | 一九二 |
| 第二節 | 考覈    | 二〇二 |
| 第三節 | 陞賞    | 二〇八 |
| 第四節 | 懲罰    | 二一六 |
| 第五節 | 品級、勳階 | 二二五 |
| 第六節 | 封爵及三公 | 二二八 |
| 第七節 | 俸祿    | 二三二 |
| 第八節 | 致仕與休假 | 二三九 |

## 下編 清朝政治制度

### 第一章 緒論

|               |    |
|---------------|----|
| 第一節 清朝的興起     | 一  |
| 第二節 清朝的衰亡     | 六  |
| 第三節 南明三王與鄭成功  | 一二 |
| 第四節 清朝政治制度的演變 | 一五 |

### 第二章 中央政府

|          |    |
|----------|----|
| 第一節 皇帝   | 二四 |
| 第二節 皇位繼承 | 三三 |
| 第三節 軍機處  | 四四 |
| 第四節 內閣   | 五二 |
| 第五節 吏部   | 五九 |
| 第六節 戶部   | 六一 |
| 第七節 禮部   | 六二 |
| 第八節 兵部   | 六三 |
| 第九節 刑部   | 六四 |

|                 |           |    |
|-----------------|-----------|----|
| 第十節             | 工部 附盛京五部  | 六六 |
| 第十一節            | 理藩院       | 六七 |
| 第十二節            | 都察院與六科給事中 | 六九 |
| 第十三節            | 通政使司      | 七三 |
| 第十四節            | 大理寺       | 七四 |
| 第十五節            | 翰林院與詹事府   | 七四 |
| 第十六節            | 其他機構      | 七八 |
| 第十七節            | 內務府       | 八一 |
| 第十八節            | 八旗及兵制     | 八二 |
| <b>第三章 地方政府</b> |           |    |

|     |           |     |
|-----|-----------|-----|
| 第一節 | 總督        | 八七  |
| 第二節 | 省         | 八九  |
| 第三節 | 道 附都轉鹽運使司 | 九四  |
| 第四節 | 府         | 九七  |
| 第五節 | 州與縣       | 九九  |
| 第六節 | 特殊行政組織    | 一〇一 |

## 第四章 仕途

|     |    |     |
|-----|----|-----|
| 第一節 | 學校 | 一〇三 |
| 第二節 | 科舉 | 一一〇 |
| 第三節 | 廕襲 | 一一九 |
| 第四節 | 薦舉 | 一二五 |
| 第五節 | 吏員 | 一三〇 |
| 第六節 | 捐納 | 一三三 |

## 第五章 文官制度

|     |          |     |
|-----|----------|-----|
| 第一節 | 任用       | 一四一 |
| 第二節 | 考覈       | 一五一 |
| 第三節 | 陞賞       | 一五七 |
| 第四節 | 懲罰       | 一六一 |
| 第五節 | 品級、封階、加銜 | 一六九 |
| 第六節 | 封爵       | 一七二 |
| 第七節 | 俸祿       | 一八一 |
| 第八節 | 致仕與休假    | 一九六 |

# 上編 明朝政治制度

## 第一章 緒論

### 第一節 明朝的興起與衰亡

元朝以邊疆民族，崛起於北方。元世祖於至元十五年（宋帝昀祥興二年、西元一二七九年）滅宋，統治中原。傳至順帝，政治腐敗，綱紀廢弛，將驕兵惰，官貪吏污，政府已無力維持統治。於是人民群起反抗，天下大亂。割地自雄者，最大的有江蘇張士誠，浙江方國珍，江西陳友諒，湖北徐壽輝，四川明玉珍，潁州劉福通，徐、淮一帶郭子興，朱元璋即隸其屬下。郭子興卒，朱氏代領其衆，逐漸掃滅群雄。元至正二十四年（西元一三六四年）朱氏自立爲吳王，改稱吳元年。至正二十七年十月命徐達率軍北伐。至正二十八年一月，朱元璋即帝位於集慶，改稱應天府，即現在的南京，國號明，即以是年爲洪武元年。是年八月，明兵攻占大都，即現在的北京。元順帝逃往漠北，元朝遂亡。復陸續平定四川、雲南、遼東，統一中國，建立明朝天下。朱元璋即成爲明朝的開國皇帝，廟號太祖。

元朝自世祖統治中原，至順帝北走，共九十年，計十一主。

朱元璋起自草莽，是中國歷史上以平民稱帝的第二人。他以民族革命爲號召，代元而有天下。至正二十七年（西元一三六七年）朱氏派軍北伐，傳檄四方。其檄文中說：「自古帝王臨御天下，中國居內，以制夷狄。夷狄居外，以奉中國。未聞以夷狄居中國，治天下者。……當此之時，天運循環，

中原氣盛。億兆之中，當降聖人，驅除胡虜，恢復中華。……蓋我中國之民，天必以中國人安之，夷狄何得而治哉。予恐中土久汙羶腥，生民擾擾，故奮力廓清。志在逐胡虜，除暴亂，使民各得其所，雪中國之耻。」他這股恢復的豪氣，獲得人民的支持，很快的統一了中國。

明自太祖稱帝，至崇禎帝滅亡，共傳十六代，內英宗有正統，天順兩年號，計爲十七朝，共二百七十七年。崇禎帝自縊後，南明尚有三王，相繼即位，維持達十七年之久，共爲二百九十四年，合計十九帝。思宗於崇禎十七年（西元一六四四年）三月殉國，福王爲明臣擁立於南京，建元弘光。次年清兵陷南京，福王被擄。唐王繼之，即位於福建，改元隆武，次年亦被執而死。鄭成功於是年起兵抗清。同年桂王稱帝於肇慶，改元永曆。永曆十三年（清順治十六年，西元一六五九年），桂王爲清兵所逼，逃入緬甸，至十五年十二月爲緬人執獻清兵，明朝遂亡，時爲清順治十八年（西元一六六一年）。鄭成功於是年攻佔臺灣，仍奉明朝正朔。康熙二十二年（西元一六八三年），清兵攻入臺灣，鄭克塽投降，清朝完全統一中國。

明太祖建都金陵，並以臨濠爲中都，開封爲北京。金陵爲元集慶路，明朝所以立爲首都，因其形勢可以控制四方，易於防守。太祖係於至正十六年（西元一三五六年）攻佔金陵，在攻佔前，宿儒馮國用對太祖說：「金陵龍蟠虎踞，帝王之都。願先拔金陵定鼎，然後命將四出，救生靈於水火，倡仁義於遠邇，勿貪子女玉帛，天下不難定也」（明史紀事本末卷二）陶安對太祖說：「金陵帝王之都，龍蟠虎踞，限以長江之險。若據其形勢，出兵以臨四方，則何向不克，此天所以資明公也。」（同上）太祖既據金陵，至正二十六年（西元一三六六年）拓築建康城，周圍凡五十餘里。洪武二年（西元一三六九年）討論建都之地，太祖說：「以平定之初，民未休息，供給力役，悉資江南。建業長江天塹，足

以立國。臨濠前江後泝，以險可恃，以水可漕，詔以爲中都。」古今圖書集成卷六〇二載，太祖定都金陵，「詔以應天、開封爲南、北京，臨濠爲中都，然而非帝意也。」監察御史胡小祺請建都關中，他說：「天下形勝之地，可都者四。河東地勢高厚，控制西北，堯常都之。然其地苦寒，江淮士卒所不堪。汴梁襟帶河，宋常都之。然其地平曠，無險可憑，不足以限禦戎馬。洛陽周公常卜之，周、漢常遷之，然嵩邱諸山，非有穀函終南之阻，澗、澗、伊、洛之水，非有涇、渭、灊、灊之雄。故據百二河山之勝，可以聳諸侯之望，綿宗社之祚，舉天下莫關中若也。」太祖對他說的話，甚以爲然，遂命太子巡行陝西，微示以遷都之意。後因太子自陝西返回，不久即逝世。太祖亦患病，遷都之議遂中輟。其實當時東南爲財富聚集之所，隋、唐雖建都關中，仍仰仗東南財富，以爲支柱。隋煬帝通運河至揚州，不僅爲的玩樂，在經濟上的意義亦甚重要。

永樂十四年（西元一四一六年）成祖將重建北京宮殿，命群臣會議。群臣奏說：「北京聖上龍興之地，北枕居庸，西峙太行，東連山海，南俯中原，山川形勝，足以控四夷，制天下，誠帝王之都也。」（綱鑑易知錄）十八年（西元一四二〇年）成祖遷都北京，「詔自明年改京師爲南京，北京爲京師。」（明史卷七）成祖久鎮北邊，明瞭中原的強敵在北方，故將首都遷至北京。他又知道北方貧苦，故開運河，通海運，以江南的財富，支持北方的邊防。遷都北京，實具深意。洪熙元年（西元一四二五年），仁宗要遷都南京，將北京諸司，改稱行在，命太子居守南京。宣德三年（西元一四二八年）罷北京行部。至正統六年（西元一四四一年）再明令定都北京，文武諸司不稱行在。自此，明朝的首都，遂固定爲北京，直至清師入關。

太祖以平民爲帝，洞悉世情，深知民隱，所有興革，足爲後世法者甚多。如興學校，開科舉，振

與農業，廢除丞相制度，實行中央集權，確立地方政治機構，以省爲地方政治最高單位。軍事上對於武人的控制尤爲嚴密。成祖以武力奪得政權，英明有爲，建立內閣制度，集大權於皇帝一人之手，也因此種下中官干政之禍。仁宗在位日淺，宣宗承大亂之後，尙有作爲，爲明朝盛世。自此以後，一代不如一代。英宗之無能，憲宗以宦官管理西廠，屢興大獄。孝宗尙爲守成之主。武宗耽於遊樂，世宗修道煉丹，神宗不理朝政，專事搜括，明朝之滅亡已伏機於此。加之熹宗之懦弱，客、魏之淫亂，使積弱之明室更無以自振。思宗登極，雖欲力圖挽救，因自己躁急多疑，又無得力輔佐，已於危局無補。他這個皇帝的命運最差，即位之年，即是李自成崛起之日，內有流寇之禍，外爲滿族侵凌。結果一朝天子，縊死煤山，造成專制君主最大的悲劇。其後南明三王，殘喘一隅，更不成爲局面了。谷應泰說：「故明不亡於武皇者，以孝宗之蘊澤厚。而明無救於懷帝者，以熹宗之留毒長也。」

明朝的疆域東起朝鮮，西據土番，南包安南，北距大磧，東西一一七五〇里，南北一〇九〇四里。據洪武二十七年編輯的寰宇通志所載，「東距遼東都司，東北至三萬衛，西極四川松潘衛，南踰廣東崖州，東南至福建漳州府，北及太平，大寧衛，西北至陝西、甘肅，縱一萬九百里，橫一萬一千五百里，四裔不與焉。」（明史紀事本末）成祖遣派鄭和出使南洋，足跡曾至伊朗及非洲東岸，南洋諸國均來中國朝貢。

洪武二十六年（西元一三九三年）覈天下土田，總八百五十萬七千六百二十三頃。弘治十五年（西元一五〇二年）地止四百二十二萬八千五百八十八頃，七分之一爲官田。萬曆六年（西元一五七八年）爲七百一萬三千九百七十六頃，屯田有六十四萬四千餘頃。較洪武時減少三十四萬九千餘頃。

洪武二十六年，戶一千六十五萬二千八百七十，口六千五十四萬五千八百十二。弘治四年（西元

一四九一年），戶九百十一萬三千四百四十六，口五千三百二十八萬一千一百五十八。萬曆六年，戶一千六十二萬一千四百三十六，口六千六十九萬二千八百五十六。天啓元年（西元一六二一年），戶九百八十二萬五千四百二十五，口五千一百六十五萬五千四百五十九。

明朝初年，承大亂之後，人民逃亡，地多荒蕪。太祖於至正十八年（西元一三五八年）設置營田使，以康茂才充任。「以修築堤防，專掌水利。」並告以「理才之道，莫先於農。」山東、河南一帶荒田，令民能墾殖者，即爲己業，永不課稅。故明初因經濟逐漸繁榮，人民得以安居樂業。嗣後支出逐年增加，歲入反而減少。政府不得不向人民搜括，增稅加捐，又使人民走上饑餓之途，群起爲亂。在支出方面，以官吏一項而論，數目即逐漸增多。嘉靖時，給事中劉體乾說，漢代官員不過七千五百人。唐朝一萬八千人。宋朝冗濫，不過三萬四千人。明朝自成化五年武職已逾八萬，合文職蓋十萬餘。「歲增月益，不可悉舉。」（明史卷二一四）天啓時，刑科給事中解學龍說：「國初文職五千四百有餘，武職二萬八千有餘。神宗時，文增至一萬五千餘，武增至八萬餘矣，今不知又增幾倍。」（明史卷二七五）據續文獻通考載，明朝內外官共二萬四千六百八十三員，其中京師一千四百一十六人，南京五百五十八人，在外二萬二千七百九十人。

其他支出，亦逐漸增多。英宗時因也先入侵，連年用兵，所費頗鉅。孝宗時，人民之窮困已經顯露。當時的兵部尚書劉大夏說：「江南困轉漕，江北困京操，他困又不止此。且所謂月糧行糧者，半與其帥共之，能無窮也。」（明史紀事本末卷四二）軍困加深民困，所以正德時，有民謠「賊如梳，軍如篦，土兵如鬻」。「土賊猶可，土兵殺我」。時值劉瑾當政，令天下軍民府庫存留者皆解京，「郡縣積儲爲之空匱」。（明史紀事本末卷四三）嘉靖時御史黎貫說：「今歲入則日減，以歲出則日增」。（明史卷二