

史地小叢書

秦漢政治制度

陶希聖 沈巨塵 著

商務印書館發行

沈陶
巨希
塵聖
著

史地
叢書
秦漢
政治
制度

商務印書館發行

中華民國二十六年三月初再版

(35311)

史地叢書 秦漢政治制度一冊

每冊實價國幣陸角伍分

外埠酌加運費匯費

著 者

陶希聖 沈 巨

發 行 人

王雲五 上海河南路

印 刷 所

商務印書館 上海河南路

發 行 所

商務印書館 上海及各埠

版 翻 權 印 所 必 有 究

序

一九三五年秋季，北京大學政治系初開「中國政府」一課。這門課程在大學裏開班，還是初創。因為沒有適當的人來擔任這個講座，希聖便自告奮勇。希聖是富於歷史的興趣的，這個講座因而很注重沿革的部分。自這時起，我們講授和聽講的人們有一計畫，這便是把歷代的政治制度重新研究，作成比較完備的中國政治制度史。這本小書便是第一年講習的成績的一部分。

這年的秋季，希聖曾爲北平大學法學院政治系設計。次年的秋季，清華大學政治系始設「中國政府」講座，由陳之邁沈乃正兩先生主講。陳沈兩先生注重於現行制度的部分。今年秋季以後，北京大學政治系將分這一課程爲沿革與現制兩目。沿革部分仍由希聖主講。中國政治既漸占大學政治系主課的地位，這類成績一定是很多的。不過這本小書卻是最初的一頁。

這本小書的設計和主要的論點是我們二人隨時討論成就的。初稿的寫作是巨塵的工作。細目的改定又經二人的討論。文字的潤色是同學曾謩先生的努力。書的成就曾經過兩年的時間。其中

仍然有不少需要討論和補充的處所。我們希望各大學政治系的更大的貢獻。我們希望專家和同志的批評。

陶希聖

沈巨塵 一九三六年七月二十二日

北平

目錄

序

第一章

緒論

..... 一

第一節

敘說

..... 一

第二節

秦漢的統一國家

..... 四

第三節

秦漢政制的特點

..... 一〇

第二章

中央政府

..... 一三

第一節

皇帝

..... 一三

第二節

上公——太傅與將軍

..... 四五

第三節	三公·····	五七
-----	---------	----

第四節	九卿·····	一六
-----	---------	----

第五節	列卿·····	一三五
-----	---------	-----

第六節	尚書臺·····	一三九
-----	----------	-----

第三章	司隸與刺史·····	一五四
-----	------------	-----

第一節	司隸校尉·····	一五四
-----	-----------	-----

第二節	刺史——州牧·····	一五八
-----	-------------	-----

第四章	地方政府·····	一六九
-----	-----------	-----

第一節	國·····	一六九
-----	--------	-----

第二節	郡·····	一七四
-----	--------	-----

第三節	縣·····	一八七
-----	--------	-----

第五章 文官制度……………一九三

第一節 仕途……………一九三

第二節 任用……………二一三

第三節 升降賞罰……………二二一

第四節 休假考績……………二二九

第五節 爵封秩俸……………二三五

第六節 加官與散官……………二五一

秦漢政治制度

第一章 緒論

第一節 敍說

「人存政舉，人亡政息，」是過去論政的哲理。在此種見解下便演成「有治人無治法」的理論。所謂治人，係指從政的個人而言，所謂治法，便是現在所說的政治制度。中國人歷來講人治，講德治，而忽略政制的效能。其實政治制度與人類社會整個歷史的發展具有極嚴密的依存關係。我們與其注重治人，倒不如重視治法——政治制度。——因而就整個政治制度的發展過程，估定出某一時代的治人在這過程中的地位。我們固不輕視治人，寧更重視治法即制度。因制度較有長久性。

而治人與治法又好比發明家與機器。發明家難得，而發明家所創製的機器，稍有某種智識的人即可運用。制度也是如此，逐漸積成的制度，纔能不如治人的人即可運用裕如。所以有人說，「有治法而後有治人」，不無道理。歷史上每逢亂世，都有改制運動。這就證明了治人難得，還是良好的制度可以適應着時地長久的使用。如王莽改制，王安石變法，歷代末期多有重視制度的改制運動。因為重視制度的興革，當然須知道制度的來去。因此制度的歷史追求，對現在或將來也是不無補益的。

關於中國政治制度的變遷與發展，有最顯明的一個根本法則：即是君主的近臣，此起彼伏的迭相形成政府的重要執政者。如戰國時的秦每多重用客卿，排斥公族，即是因為客卿是君主個人的私人，而公族則否。秦及西漢的丞相，初不過侍候君主的腹心家臣，國家成立了，他便成為總理國務的大臣。他如東漢的尚書，魏以後的中書，南北朝的門下，明朝的內閣，晚清的軍機處，全是政府的首腦。但究其原始，無不是從職卑俸微的小官，侍候君主左右的近臣，蛻變而來。兩漢時為皇帝守尉的光祿勳，衛尉，及管理王產的少府，極易升官，也因為他們是侍候皇帝的近臣的緣故。此外皇室與政府的逐漸分離也是政治制度史上的顯著事實。當統一國家成立的初期，統治者的家室與管理

國家的政府，組織上大多混同，皇帝的奴僕與政府的官吏區分不明。如秦漢的少府本是政府的九卿之一，但是宮中的宦者，及皇帝個人的財貨出入全由少府掌管。即是代管皇帝印璽、文件的符璽令、尚書令也全是少府的直屬官吏。這種宮中府中混合的現象，或是氏族社會的遺跡。因在氏族社會中處理衆事的首長，沒有特殊的身份，或與氏族對立的組織。而秦漢是初期的統一國家，皇帝的宮室與國家的政府，仍未顯明分立，或可證明是氏族社會的遺跡仍在。直至三國時代，諸葛亮仍說「宮中府中俱爲一體」，宮中的事也要諮詢政府的大臣。等到國家的組織再進展，宮中府中的分立顯明了，於是宮中不復有府官，所剩的只是皇帝的家室與奴僕。秦漢時皇帝有私產的現象也不存在了。整個國家成爲皇帝的財產，由這一事實——皇帝有私產到無私產與宮中府中漸次分別顯明——去看國家的進化是很有意義的。復次，是中國官制的歷史，雖然是新舊交替的向前進展，但在官制的名謂方面，舊官制的名謂每不因新官制產生而立即廢除。如漢朝的公、卿、全是古名，而實質已異。東漢的丞相，其職權已爲尚書代替，而三公的空名仍存，直至明初丞相官纔名實俱廢了。在官制的演變上，此類事例多不勝舉。所以我們不要爲官名因襲相同而炫惑，我們要注意的是官

吏的實質變遷。

第二節 秦漢的統一國家

秦帝國建立於西元前二二一年，始皇二十六年，建都咸陽。至西元前二〇七年子嬰降漢，凡傳三帝，共十五年。秦漢之際，戰亂八載。（二〇九——二〇二）西元前二〇二年漢高祖五年劉邦稱帝，都於長安，是爲漢西京。西元八年王莽代漢，凡傳十四主，共二一〇年。王莽稱帝，國號新，都長安，凡十五年而亡。西元二五年劉秀稱帝，都雒陽，是爲漢東京。至西元二二〇年曹魏代立，凡傳十四主，共一九五年。東漢末年董卓曾遷獻帝於長安，後返雒陽，曹操復遷獻帝於許昌。

秦是歷史上第一個統一集權的帝國。前此的所謂國家，不過是部落的分立，中央對於各國只有上卿的任命權，周天子沒有統治各地方的權力。所有人民區分成寶塔式的等級，逐層相治，所謂「王臣公。公臣大夫。大夫臣士。士臣阜。阜臣輿。輿臣隸。隸臣僚。僚臣僕。僕臣臺。」（註一）而分立的國家，「當春秋時尚有千二百國，二百四十二年之中……諸侯奔走，不得保社稷者不可勝數。至於戰國

存者十餘……周之列國唯有燕、衛、秦、楚而已。齊及三晉皆以篡亂南面稱王。衛雖得存不絕若線。」（註二）復經戰國的互相侵伐，遂使秦始皇「吞二周而亡諸侯，履至尊而制六合。」（註三）統一的秦帝國遂出現了。

秦所以能兼併六國，完成統一局面的原因，要爲其財力與人力的優越所致。自戰國以來，農業技術已有顯著的進步，當時多以牛犂耕田，河水灌溉。而商業的發達，緊密了各地經濟的相互依賴關係，形成統一國家的經濟基礎。加之游俠、辯士的往來，客卿的任用，舊有的公族壁壘破壞了，這樣，各地的習俗語言、文字、制度，以及各地的生活也就相隨而有統一的趨勢。更加戰國末年的一班學者，因應時勢，鼓吹統一，高唱「定於一」、「王天下」的言論，在社會意識上撒播下統一的種子。而秦國被山帶河，久稱天府之國，又善使用地利，掘渠引涇水，「渠就用注滇滄之水，灌澤鹵之地，田萬餘頃，收皆畝一鐘。於是關中爲沃野，無凶年，秦以富強。」（註四）秦又利用政治力量，加速土地制度的變革，廢井田置阡陌，使民靜其業。一其志，經濟優勢遂遠駕他國以上。更以軍功爵級的賞晉，以鼓勵人民參加侵略的戰爭。官戰士尊功臣，斬一甲首賜爵一級。爵至四級爲不更，即可免負國家的徭

役。再得高爵，則全家的徭役，皆可豁免，或得封戶食租，故人民皆勇於戰爭。戰爭的勝利的進展，促成了國家的統一，於是秦的統一帝國便在上述各種優勢下，由秦始皇完成了。

秦的政權，是建立於擁有貨幣的商人及占有土地的地主基礎之上的。地主，商人向殘餘的貴族革命，秦的統一成功。商人希望統一，地主的目的在占有農民與土地。而且此時地租地稅已分離，有閒暇的地主，可以衣租食稅，不必裂土封國。故秦得因應時宜，依隨戰國以來發展的集權趨勢，罷侯置守，集大權於中央。此種「中央權力乃是小農及奴隸之上的地主商人政權。換句話說，是地主與商人的均衡之上的絕對王權。」（註五）及漢代秦稱帝，制度上多因循未改，漢初政權的性質，雖然有中央與地方分化的現象，但自西漢中葉以後，絕對的王權又再度的強化了。劉秀滅王莽成立東漢，中央集權仍是一貫的發展。蓋因「奴隸生產及商業資本所造成的政治組織，是中央集權的統一國家。自西漢中葉以後，這種政制漸次發達……劉秀稱帝以後，仍集大權於王室。」（註六）

秦漢的政權性質及政治制度雖大體相同，但政治思想及統治方法，則頗有差異。秦重法治，西漢初期重黃老之術，中葉以後，儒術漸重。紀元前三世紀以來，秦爲裁抑貴族，鞭策農民起見，即勵行

法治，如商鞅、李斯皆以重法治在政治上建立功業。卽至秦末，李斯猶說：「重申韓之術，明商鞅之法，君主獨斷則可處位久長。」（註七）秦時法網之密，犯罪之多，至於「赭衣塞路，圜牆成市，天下愁怨，潰而叛之。」（註八）漢代秦爲皇帝，適當大亂之後，民窮財盡，「米石萬錢，馬至匹百金。」故漢初的政治，以休養生息爲本。「而相國蕭、曹以寬厚清靜爲天下帥，民作畫一之歌。」（註九）亦因「當孝惠、高后時，百姓新免毒蠱。」故「蕭、曹爲相，填以無爲，而刑罰用稀。」（註一〇）加之高帝以馬上得天下，不重豎儒，故在西漢初期法治與儒術皆未在政治上得勢，執政者所固守的是黃老的無爲政治。歷文、景兩朝，無爲的政治思想仍未變更。「文帝本修黃老之言，不甚好儒術，其治尙清靜無爲。」（註一一）「及至孝、景不任儒，竇太后又好黃老術，故諸博士具官待問無有進者。」（註一二）所以在文帝時大儒如賈誼之流，亦謫居外藩，不見重用。文、景以後便不同了。「自武帝初立，魏其、武安爲相而隆儒矣。」（註一三）甚至擢用治春秋的儒者公孫弘爲丞相。但武帝後的宣、元帝仍是雜霸之術並用。元帝後儒者一尊的風氣始成。直至東漢末年，陰陽五行及老莊的學說，雖然興盛，而儒術在政治的統治上仍佔主要的位置。

秦初并天下，有三十六郡，後增置至四十餘郡。據史記秦始皇本紀所載當時的疆域，「東至海，暨朝鮮，西至臨洮，羌中，南至北嚮戶，北據河爲塞，並陰山至遼東。」漢初承襲了秦時的疆域，將秦郡重新劃分。至武帝好大喜功，南滅百粵，北伐匈奴，東侵朝鮮，西服大宛，統治的領域愈益廣大。據續漢志卷二三所載，西漢平帝時，所統治的領土，區分爲郡國一〇三，縣、邑、道、侯國一五八七。東漢光武帝將郡縣合并了四百餘所，後帝稍有增置，至順帝時統治的郡國一〇五，縣、邑、道、侯國一一八〇。至於人民戶口的多少，秦已無確數可考，但據各書所載，秦人口較漢初爲多。如漢書陳平傳所載曲逆一縣的人口，秦時有三萬多戶，漢高帝七年不過五千多戶。以常理推之，秦漢之間經過十年左右的大戰，人民因戰爭及饑荒而死亡者當不在少數。所以續漢志卷一九注說，漢初人口，「方之六國五損其二。」經過孝惠至文景六十多年的休養生息，國家富庶，人口滋多。後雖有武帝的兵役，然人口損失較少，易爲增補。據漢書地理志所載西漢人口在平帝元始二年（西元二年）有民戶一千二百三十三萬二千六十二口，五千九百五十九萬四千九百七十八人。光武中興，人口大減，較之西漢十有二存。續漢志卷一九注載光武中元二年（西元五七）有民戶四百二十七萬千六百三十四口。

二千一百萬七千八百二十人。漢末桓帝永壽二年（西元一五六）有民戶一千六百七萬九百零六，口五千六萬六千八百五十六人。

（註一）左傳昭公十年。

（註二）續漢志卷一九注。

（註三）賈誼過秦論。

（註四）史記河渠書。

（註五）陶希聖中國政治思想史第二冊頁五。

（註六）前書第三冊頁八。

（註七）全秦文李斯文。

（註八）漢書食貨志。

（註九）漢書循吏傳。

（註十）漢書刑法志。

（註十一）風俗通卷二。

（註十二）漢書儒林傳。

（註十三）漢書董仲舒傳。