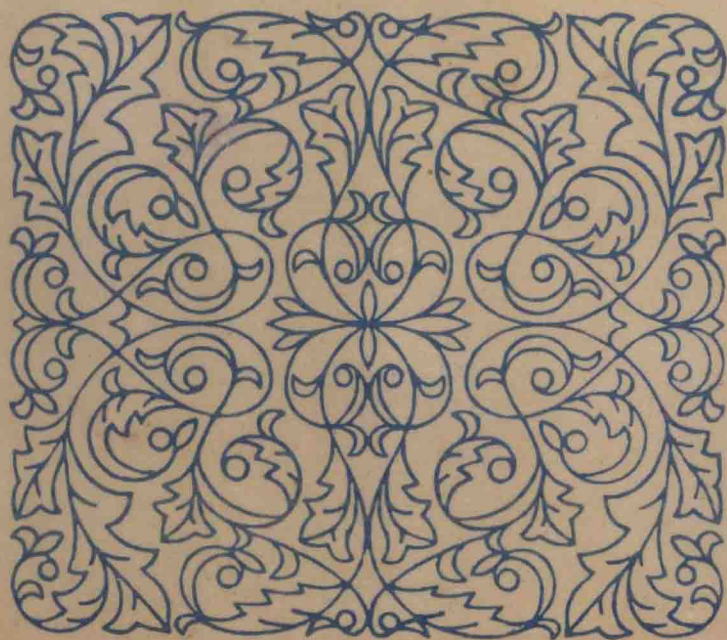


民國叢書

第四編

• 20 •



民國叢書

第四編

· 20 ·

政治·法律·軍事類

中國政治制度史

中國政治制度史

一、二

楊熙時著

曾資生著

上海書店

中華民國三十三年六月出版

中國政治制度史(第二冊)

龍章新聞紙本 每冊實價國幣 捌拾伍
上白土報紙本 伍拾陸 圓

▲外埠酌加郵費▼

著 作 人 會 資 生

發 行 人 葉 波 澄

印 刷 所 重慶南岸敦厚下段六十三號
南 方 印 書 館

發 行 所 重慶民權路三十七號
南 方 印 書 館

代 售 處 全 國 各 大 書 店

版 權 所 有
不 准 翻 印

楊熙時著

中國政治制度史

本書據商務印書館1947年版影印

目錄

第一編 導論.....一

第一章 中國政治制度的演進.....一

第一節 政府職務的發展.....一

第二節 中國法制中之組織法.....五

第三節 中國政制之時代的劃分.....九

第二章 歷代中央政制的特徵.....一六

第一節 權能分掌的進程.....一六

第二節 五權政治的傾向.....二三

第三章 歷代地方政制的精神.....三八

第一節 中央體系下的地方政府.....三八

第二節 地方組織中的均權精神.....四八

第四章 中國政制與西洋政制的比較.....六七

第一節 中國政治與家族制度及儒家思想.....六七

第二節 中外實際政治的差異.....七三

第二編 歷代的中央政治制度.....八七

第一章 中央政制中的行政組織.....八七

| | | |
|--------|--------------|-----|
| 第一節 | 行政元首 | 八七 |
| 第二節 | 宰相 | 九三 |
| 第三節 | 內閣 | 一〇四 |
| 第四節 | 其他行政機構 | 一六六 |
| 漢代的三公 | 一六六 | |
| 漢代的太傅 | 二〇〇 | |
| 漢代的尚書台 | 二一一 | |
| 九卿 | 二二三 | |
| 六部 | 二二六 | |
| 第二章 | 中央政治中之立法與司法 | 二二八 |
| 第一節 | 古代立法與選舉制度 | 二二八 |
| 第二節 | 中央與地方之司法組織 | 一四〇 |
| 第三章 | 中央政體中的考試與監察 | 一六五 |
| 第一節 | 中央政體中的考試制度 | 一六五 |
| 第二節 | 中央政體中之監察制度 | 一七四 |
| 第三編 | 歷代的地方政治制度 | 一九七 |
| 第一章 | 地方政制之現代觀 | 一九七 |
| 第二章 | 歷代地方政制中之基本組織 | 二〇四 |
| 第一節 | 地方組織的特質 | 二〇四 |

| | | |
|-----|-------------------|-----|
| 第二節 | 周代的地方制度 | 二〇五 |
| 第三節 | 秦代的地方制度 | 二〇七 |
| 第四節 | 漢代的地方制度 | 二〇八 |
| 第五節 | 魏晉南北朝的地方制度 | 一一一 |
| 第六節 | 隋唐時代的地方制度 | 一一三 |
| 第七節 | 宋代的地方制度 | 一一五 |
| 第八節 | 遼金元之地方制度 | 一一七 |
| 第九節 | 明代的地方制度 | 一二九 |
| 第十節 | 清代的地方制度 | 一三一 |
| 第三章 | 中國地方自治制度之特質 | 一二三 |
| 第一節 | 中國古代之地方自治與近代歐美之比較 | 一二三 |
| 第二節 | 中國歷代地方自治機構之演變的大勢 | 一二五 |

中國政治制度史

第一編 導論

第一章 中國政治制度的演進

第一節 政府職務的發展

政治學上的政府是一種政治組織。政府組成的目的，是爲人民或人民的團體服務的，政府管理事務的範圍非常廣泛，包括人與人在社會上所發生的一切公共事務，在一個大社會之內，一方面固然需要以風俗習慣作爲社會制裁的方法；他方面更需要有一種較正式較有系統的方法，就是：由政治的行動，使各個人服從團體的意志，受團體的支配，以管理個人和個人間的一切事務，換言之，在團體之內，設立確定的機關，行使職權，決定各個人或團體間的事務，對於違背團體意志的行動，加以刑罰。這種政治的行動，是包括在政府職務範圍之內。

依據人類學家研究的結果，建立了許多確切而可寶貴的理論，並大家明瞭政府與人類歷史關係的重要。大抵在遠古人類尚未進化的時代，所謂政府，確是沒有存在的可能性；可是，在全部的人類歷史上，在有歷史記載以前的時期，每當人類有了社會生活的確實表現，政府就已變爲造成人類生活的一種主要要素；並且人類

社會愈進化，文化愈複雜，人民依靠政府的地方亦愈多，政府在人類事務方面所佔的地位亦愈重要。世界上最先勃興的國家，是古代的幾個東方國家。

政治制度是和社會同時發生，無論怎樣的社會，總有一種政治制度。在人類進化的過程中，最初的政治組織，是以確定的土地作根據，成爲一個國家的組織，而人口衆多和關係複雜，便成了國家組織的主要特點。大家共同處在確定的廣大的區域裏面，有一個權力很大的政府，政府的權力是和「宗教」「習慣」及其他社會制裁的方法不同，這種權力是由確定的個人或機關去執行。

本來，團體生活和團體行爲的根本職務，不外是「決定」和「執行」兩種，政府更是一種範圍廣泛，情形複雜的人類社會，就其根本職務以及執行職務的各機關來說：關於決定行爲準則的各項職務，稱爲立法，執行立法職務的機關，稱爲立法機關（如稱：國會或議會等）；凡執行立法方面所議決的一切法律規章或政策的職務，稱爲行政，各種行政機關，稱爲：行政院，行政委員會，行政部，內閣，法庭等。

從前的獨裁政治或寡頭政治，治權既不容許分開，而執行各項職務的機關也不分開，君主是立法者，是行政領袖，又是司法官，縱然是委托幕僚執行大部分的職務，但仍操有最後決定的權力。在寡頭政治之下，最後大權，操在少數人之手，他們幾個人包辦了一切立法行政和司法事務。到了立憲時代，才漸漸表現分權的趨向，政府的組織，也發生了改變，立法的權力，得以由整個的治權中分離出來而漸漸獨立，人民團體或個人漸都有參與的權利。凡有參與立法權的團體或個人，便聯合而成爲有有機體的組織，以執行職務。立法機關的權力一天天進展，便減削國王的權力了，此外執行立法權的人民或人民代表，不必同時執行行政權，因爲行政事務和立法事務的性質不同，行政事務需要繼續的工作，需要一致的手續，更需要有效率的方法，所以，各別的行政機關也就逐漸設立起來。

近代國家，因爲人民直接立法制度的施行，比較困難，大都將立法權委托人民代表去執行，於是形成了國會或議會。根據所規定時期，地點，組織，以及議事的程序，以人民代表的地位，替國家制度定一切需要的法

律，這是間接執行立法職務的代議機關。現代各國大都具備一院或兩院的代議機關，執行立法職務，立法機關的權力，或是無限制，或是受憲法的限制，或受行政元首的特權所限制，各有不同，立法機關或是代表全國人民，或是代表人民團體，或是代表某一階級，也有不少差別。一九一八年以前的德國政府，與國政府，一七一七年革命後的蘇聯政治等，都表現出性質不同的政制。由近代以迄現代，雖有許多代議政府的產生，但是，這現代議政府不一定都符合民治政府的條件。

政府方面的主要職務，對內須保護社會的秩序，對外須防止外患的侵入，要達到這些目的，政府不得不施行強制執行的方法，去防止或責罰種種擾亂治安的行動；政府更不得不有自給與自衛的方法，以防護國境及執行正當的職務，於是徵收賦稅以供給費用，募集軍隊以抵抗外侮。而徵收賦稅原為供應一切有益於社會全體的公共費用，政府却不可憑藉這種權力，來對人民橫徵暴斂，近代各國相繼勃興的代議制度，大部根源於賦稅問題而起。

我們觀察政治制度發展的史跡，可以明瞭政府職務中的司法權和立法權，是經過極長期的變化之後，才由政府直接執行。政府執行立法職務，較之執行司法職務為期較遲，十九世紀以來，各國政府才設立確定的立法機關，着手行使立法方面的職務。在政治社會發展的初期，政府的主要職務，不一定包括關於私法的制訂，私門的解決，以及賦稅的徵收；但在文化發達之後，這些政治的行動，都成了政府的主要職務。政府的職務，又擴充到了收用私人財產，建築一切公用的工程，辦理外交，執行警務，種種方面。

十九世紀末期以來，歐洲國家漸漸都從社會聯帶主義(Social Solidarity)或集體主義(Collectivism)的觀點，注意社會問題，企圖依國家干涉政策以求得社會改革的實現。一般產業發達的國家，都以新的社會立法，來增加政府的工作與負擔。近世國家的職務，大為擴張，其目的並不專為維持國內治安，更須為了增進人民方面經濟的工業的文化的道德的種種利益而努力。所以，政府方面經濟的社會的職務，便和政治的職務並駕齊驅，時勢所趨，各國政府不但增進了對內的職務，而且由近代國際關係的突飛猛進，也增加了許多國際性質的職務。

現代的政府，已經變為一種辦理公共事務的機關，雖說所執行的職務種類很多，各國政府又因其社會狀況的差異而執行各別的職務，可是，現代政府職務的大部分，都是帶有公共福利的性質，同時，在現代政治演進中，有一種實驗主義的趨勢，以實利為目標，來決定政府職務的正當範圍，如果和社會福利有關係的事務，只有政府能做，而又較優於個人或人民團體的經營，則應由政府執行；反之，如果人民或人民團體的經營，較優於政府的推行，則政府應當放任，不必加以干涉。

現代的急進法學家，如：杜驥(Leon Duguit)和克拉伯(H. Krabbe)甚至攻擊政治學上關於主權的觀念。杜驥根據人類社會組織的社會學原理，根據涂爾幹(Durkheim)的分工原則，以為：因社會的團結，構成了拘束各分子的客觀法，這種客觀法要求，凡增加團結的一切事務，必須實行，凡減少團結的一切事務，必須避免，國家受法的拘束，也和團體各份子一樣，要受客觀法的制裁，法律的作用，是組織許多公務，並使之繼續運行，這種公務，是社會生命所不可缺少的。政府不是各種權力的集合體，而是組織和管理公共事務的各種機關的集合體，法律是公共政策的一種表示，一種關於社會所希望必須實行的方法的決定，以供給屬於公共和私人性質的一種需要。杜驥的學說，是以社會本身做出發點，政府機關只於確立法律和道德關係下履行其職務，他以「公共職務」說來替代主權說，克拉伯更以「法律權力」說代替主權觀念，主張一切權力，以法律的權力為基礎。

現代各國採用各種方法，想使行政機關和立法機關都具有一種代表性質，或使行政官吏直接由人民舉出，或間接由民選的官吏任命；或使全部的行政組織，對立法機關負完全的責任。政府的職務，一方面是決定政策，稱為立法，另一方面是執行政策，稱為行政。在代議政府的第一類職務中，除立法之外，還有選擇和監督官吏的職務，政治學者稱之為「政治的」職務；同時，以「行政的」職務包括純粹的行政事務，並且主要盡分這兩種職務。凡執行「政治的職務」的機關，不必執行「行政的」職務，或担负行政方面的責任；而行政性質的機關，亦不必參加立法的職務，或負擔立法方面的責任。其次，行政機關不能完全和上述的「政治的」機關脫節，而忽略人民的意志，致於不能忠實的去執行「政治的」機關所議決的政策，而政治性質的機關，

對於行政方面的監督，也必須形成一種普通的監察權，却不可干涉行政上的詳細事務，或直接執行行政的事務。

行政的職務，又可分為兩大種類，第一種是司法行政，是解釋法律，並且應用法律條文到各種案件上，依照一派學者的意見，司法行政是和「立法」及「行政」完全不同，應該使之獨立，自成一種特殊的政府職務；另有一派學者的主張，以為應該屬於「行政」的範圍，因為司法職務根本上就有行政的性質。行政職務的第二類，是關於執行行政策時的許多程序，稱為普通行政，如：收稅、撥款、購料、用人等項，普通行政也可包括財政行政、衛生行政、教育行政、軍事行政等。現代政府的組織，大都有立法、行政、司法三種機關，歐美學者漸漸感覺到三權分立的學說，不能適應現代的政治狀況，而有種種改進的趨勢，甚至主張專以「政治的」和「行政的」兩部門，來劃分政府的職務，並以司法的職務附屬於行政範圍之內，這種主張自必引起實際政治問題上的許多論爭。國父早已垂示我們，認為三權分立的學說，不能使政府職務得到完滿的施展，所以，創立五權憲法的典範，以立法、行政、司法、考試、監察五個部門，分別執行政府的職務，以適應現代民主政治的需求，而改進現代的政治機構，以造福於世界人類的政治生活。

第二節 中國法制中之組織法

近代的立憲政府，是表現法治的精神，人民有直接或間接選出代表參與政治的權利，立憲政府的根據，是成文的或不成文的憲法，政府的職權，有確定的範圍，人民的權利，也有確定的法律保障。樹立立憲政府的基石：一是獨立的司法機關，保障人民在法律上的權利；二是職務確定的行政機關，由法律明定行政官吏的職權，凡法律範圍以外的一切命令，都不能發生效力；凡一切非法的舉動，都須受民事或刑事的處分。

古代希臘和羅馬時代，雖沒有像近代人士的憲法觀念，也沒有和近代憲法相似的法典，但因民治的發展，各有類似憲法的單行法規和習慣。歐洲史上的中世紀，約自第五世紀西羅馬的滅亡，到十六世紀的宗教改革，

是封建時期，是近代憲法觀念萌芽的時代。君主的勢力，往往受各地方封建諸侯或各城市團體的限制，這些限制，又以法律的形式來表示，很類似近代的憲法或根本法，關於這種法律的變更或廢止，只能由議會而不由君主，因為當時都認君主只是一個普通的立法者。中世紀的根本法觀念，和近代的憲法觀念似相接近。

現代的憲法觀念，在十六、十七世紀宗教革命和政治革命時期，已經成熟，又由近代的立憲運動，滲以擴充補助之功，美國獨立和法國大革命期間所產生的憲法，是現代憲法的直接淵源。當時確立了幾種觀念：一、根本法須為成文法；二、根本法須經特別制憲機關制定；三、根本法的效力，高於普通法律。法國革命後，歐洲各國先後推動立憲運動，自一八〇〇年以迄一八八〇年中，歐洲各國陸續建立或改訂的憲法，約有三百種，其中仍多欽定憲法或協定憲法的形式。第一次世界大戰之後，各國新憲法大多容納民主主義，對於憲法的成立和修改，都承認憲法須由人民直接表決，或由人民所特別選舉的製憲機關表決；而憲法的效力，且高於普通法律的觀念，更成為第一次世界大戰後的重要原則，成了一種時代的趨向。

國家是一個有政治組織的社會，西文中之所謂國家，其意義經過了許多的變遷，是和一時代的政治組織相適應的。一時代的政治組織，自然具備其時代的特質，古代希臘羅馬的國家領域，都以城市及其近郊為範圍，是一種「市府國家」，希臘羅馬人所稱的國家，含有城市的意義，中世紀封建制度時代，政治權力和土地所有權的關係密切，於是以「邦域」(Land)成了國家的普通稱呼。十五世紀以後，歐洲封建制度衰微，英、德、法、意各國人民便以所差異的文字表示「國家」，如：英語之State，法語之Etat，德語之Staat，意語之Stato。「國」「邦」等字，是中文裏面表示國家的名詞，其來源大概產生於中國封建制度的時期，封建時代的政治觀念，偏重土地要素。孟子上說：「大國地方百里，次國地方七十里，小國地方五十里。」周禮上說：「大宰掌邦之六典，以佐王治邦國。」(註曰：大曰邦，小曰國。)國、邦等字，卻是表示當時封建諸侯的領域。秦封建時代，稱天子之所治曰「天下」，諸侯之所治曰國(或「邦」)，卿大夫之所治曰「家」，如孟子上說：「天子不能以天下與人。」「人有恆言，皆曰天下國家；天下之本在國，國之本在家，家之本在身。」

「王曰何以利吾國，大夫曰何以利吾家，士庶人曰何以利吾身。」「天下」「國」「家」表示出不同的意義，卽所以表示「天子」「諸侯」「大夫」三種階級的治域。此外，國家兩字，後漸聯用，成爲單獨名詞，尤其是在先秦封建制度廢止之後。

若就憲法的形式上的特性來說，憲法觀念，更是西方文化的產物。我國歷來關於國家根本組織的法律，如：六典、會典等，大部由臣僚草擬，由君主裁可頒佈，其他法律也是如此，（例如：歷代刑律）一切法律都由君主制定，一切法律的效力自然相等。所以，就法律的效力來說，我國歷來的法律，都沒有等級可言，例如：唐六典和唐代刑律；明會典和明刑律；清會典和清刑律；其效力各自相同，不發生統屬關係。

自從有了殷墟的發見，關於中國史的開始，學者多以殷代作第一頁，因爲殷墟所發現的材料，多少足以供給研究者的證明；但是，春秋戰國以來，中國的思想家，常有「托古改制」「假設爲法」的傾向，漢代晉代，又有一般人從事作僞立奇的行動，所以，殷周以邈，關於中國法制的史料，很不容易判定其真實性；加之，各家對於法制的記載，往往不同，其解釋也常有差異的地方。例如：周代鄉制，周禮上以五家爲比，五比爲閭，四閭爲族，五族爲黨，五黨爲州，五州爲鄉；而尚書大傳上則以八家爲鄰，三鄰爲朋，三朋爲里，五里爲邑，十邑爲都，十都爲師，十有二師爲州，以上兩說，就有差異，又如：王制言衛，與孟子不同，王制所記述的，白虎通認爲是周制，鄭玄則認爲是殷制。

關於中國成文法典公布，大概始於鄭子產鑄刑書（約西元前五三五年）晉趙鞅鑄刑鼎（約爲西元前五二二年），鑄刑典於鼎，很類似羅馬的十二銅表法。至於法令，則早見於左傳，屈原傳上稱：「懷王使屈原造爲憲令，」當時的楚國已有「法」彙「令」了。又關於立法的整理，始於魏李悝的法經，唐韓愈說：「職衰刑重，罪國萎制，魏文侯師於李悝，集諸國刑典，造法經六篇。」

司馬遷班固等先後確立正史之宗，正史中的書志一門，多有關於典章文物的記載，供給關於中國政制和法律史上的重要材料不少。此外，歷代都有直接記載律政的文字，如：唐律疏議，大元記制，大清律例。歷代都

有記載典章法制的要籍，如：唐杜佑之通典，唐之九朝會要，續會要，宋之六朝會要，中興會要，宋鄭樵之通志，宋王溥之五代會要，宋林處及樓昉之兩漢詔令，馬端臨之文獻通考。又如：清通典，清通志，清文獻通考，光緒會典等。

歷代的成文法和不成文法，名目不一，又多變遷，其中較為確定而一致的，如：律、令、典三種。這三種在大體上是屬於成文法典，律的功用在於正罪名，始於秦漢；令的功用，在存事制，魏晉時代非常著要；典的功用在於敘述組織，唐時創立，明清兩代因之。歷代的典章法制，彼此都有聯繫的性質。晉書刑法志上說，「魏季惲撰次諸國法，着法經。」唐律疏義注「季惲集諸國刑典造法經六篇。」唐六典注「商鞅傳法經，改法為律以相秦。」魏命陳羣等增改九章而為魏律十八篇，晉命賈充等就漢九章而定晉律，南朝權制都以晉為本；北朝雖改魏晉之舊，但北魏權依然源出漢制，北齊北周因之。陳代依北齊權制，並且拆襲魏晉時代的法制，唐時增損隋之開元律令，上集秦漢魏晉的大成，下樹五代、宋、遼、金、元、明、清各代的圭臬。

中國從前沒有「憲法」的專稱，憲字的意義有三：一、憲之意義，多指普通法律而言，如：國語「賞善罰姦，國之憲法。」尚書「率興作事，慎乃憲。」二、是指涉及司法之事，如：漢魏御史臺曰憲臺，唐稱執法官曰憲臣，宋稱諸路提點刑獄官曰憲司。三、憲字的意義，也近乎根本法和典則。如：尚書說命「監於先王之成憲，其永無愆。」晉書「稽古憲章，大箴制度。」唐書「永垂憲則，貽範後世。」這些典則，大抵類似近代的不成文法。所以，從前中國協名詞中的「憲」及「憲法」的意義，是指「典章」「法度」，係指一般的法規而，言和現代所謂「法」的意義相當，却和現代所謂憲法的意義有別。

現代之所謂憲法，其本身含有形式的與實質的兩面。所謂形式上的特性，一方面是指憲法的效力高於普通法權，一方面關於修改憲法的機關或手續，都和修改普通法律不同。所謂實質上的特性，就是指憲法上面所規定的事務，憲法的內容，在規定國家根本的組織。憲法是規定國家根本組織的法權，其內質不僅是規定個人的基本權利與義務，還要規定國家最重要機關的組織，職權，及其相互的關係，以及修改憲法的方法和手續。實

際上，因各國憲法所規定的事項並不一致，所以，各國憲法表現出各自相異的特點。

若就現代憲法觀念，單從實質上的特性來說，我國歷來也算有憲法了，並且類似具有成文憲法的形式。周禮頗具成文憲法的形式，但周禮所記是否為周代的遺制，久已成爲學者爭論的問題。我們固然不能確定成文憲法的起源時期，可是，自唐以來，已有了成文形式的憲典。唐開元時代頒佈的六典，可稱是憲典中之最古而至今未散佚的。唐代已開中國法典的新紀元，所謂六典，分爲理典、教典、禮典、政典、刑典、事典六部分，仿效周禮「大宰之職，掌述邦之六典」的設立，紀述職官及典章制度，分別規定國家各重要機關的組織和權責，以及施政的準則，成了明清會典的楷模，明清兩代的會典，也類似六典。

清乾隆時代欽定的大清會典凡例，述及會典是「以典章會要爲義，所載必經久常行之制，」凡「官司所守，朝野所遵」皆「總括綱要」併入此種「國家大經大法」之中，雖然沒有網羅一切，（如：關於皇位繼承問題並未規定，僅存於習慣之中。）仍不失其爲成文法的性質。此外，依據近代的憲法觀念，凡是立憲國家，必須承認人民享有若干參政權，否則不能稱爲具有憲法的國家或立憲的國家。如果要依照這種理論來檢點中國古代的政治，則我國歷來可謂沒有憲法，因爲六典等類，雖是一種根本組織，却不如外國憲法是一種「人民的權利書」。

第三節 中國政制之時代的劃分

在周代以前的政治形態，可說是部落國家，其真相，很難有信史來引證，但亦略可就傳說去研考，左傳「禹會諸侯於塗山，執玉帛者萬國」。這些「國」，大概都是部落。在部落中係一種巫覡政治和部民政治，最古的政治組織，以巫覡爲主，般人尙鬼，見於傳說，安陽甲骨文，多是占卜所用，周時的禮治，仍始於祭。禮記「諸侯祭社稷」，孝經「然後能保其社稷，而和其民人」，這是以土穀兩神的社稷稱謂，用以代表國家，也可說是巫覡政治的餘意。其次，部落中如有重大問題，還要諮詢族長，盤庚「王命衆悉至於庭。」孟子稱，大王將遷