

钱穆



中国历代  
政治得失

钱穆作品系列

# 中国历代政治得失

钱穆作品系列

## 图书在版编目(CIP)数据

中国历代政治得失/钱穆著. - 北京:生活·读书·新知三联书店,2001.6 (2001.12 重印) (2002.10 重印)  
(2003.3 重印) (2004.7 重印) (2004.9 重印) (2005.3 重印)  
(2005.4 重印) (2005.9 重印)

(钱穆作品系列)

ISBN 7-108-01528-5

I. 中… II. 钱… III. 政治制度-历史-中国  
IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 04856 号

本书中文简体字版由东大图书股份有限公司授权出版

责任编辑 冯金红

封扉设计 罗 洪

出版发行 生活·读书·新知三联书店

(北京市东城区美术馆东街 22 号)

---

邮 编	100010
经 销	新华书店
印 刷	北京市松源印刷有限公司
版 次	2001 年 6 月北京第 1 版 2005 年 3 月北京第 2 版 2005 年 9 月北京第 10 次印刷
开 本	880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 5.625
字 数	98 千字 图字 01-2004-1337
印 数	62,001-72,000 册
定 价	16.00 元

---

## 序

我很早以前,就想写一部中国政治制度史。一则我认为政治乃文化体系中一要目。尤其如中国,其文化精神偏重在人文界。更其是儒家的抱负,一向着重修齐治平。要研究中国传统文化,绝不该忽略中国传统政治。辛亥前后,由于革命宣传,把秦以后政治传统,用专制黑暗四字一笔抹杀。因于对传统政治之忽视,而加深了对传统文化之误解。我们若要平心客观地来检讨中国文化,自该检讨传统政治,这是我想写中国政治制度史之第一因。再则我认为政治制度,必然得自根自生。纵使有些可以从国外移来,也必然先与其本国传统,有一番融和媾通,才能真实发生相当的作用。否则无生命的政治,无配合的制度,决然无法长成。换言之,制度必须与人事相配合。辛亥前后,人人言变法,人人言革命,太重视了制度,好像只要建立制

度，一切人事自会随制度而转变。因此只想把外国现成制度，模仿抄袭。甚至不惜摧残人事来迁就制度。在新文化运动时期，一面高唱民主，一面痛斥旧传统，旧文化。我们试问是否民主政治可以全不与此一民族之文化传统有关联，而只经几个人的提倡，便可安装得上呢？而且制度是死的，人事是活的，死的制度绝不能完全配合上活的人事。就历史经验论，任何一制度，绝不能有利而无弊。任何一制度，亦绝不能历久而不变。历史上一切已往制度俱如是，当前的现实制度，也何尝不如是。我们若不着重本身人事，专求模仿别人制度，结果别人制度，势必追随他们的人事而变，我们也还得追随而变，那是何等的愚蠢。其实中国历史上已往一切制度传统，只要已经沿袭到一百两百年的，也何尝不与当时人事相配合。又何尝是专出于一二人之私心，全可用专制黑暗四字来抹杀？这是我想写一部中国政治制度史之第二因。但由于国家大局之动荡，私人生活之不安定，而自己想写的，感到比这一部书更重要的也还有，因此此书终于没有写。一九五二年三四月间，承何敬之先生要我讲演中国历代政治得失，但讲期只有五次，每次只限两小时，又为旅途匆促，以及其他条件，并不能对历史上传统制度详细陈述，精密发挥，只择汉唐宋明清五代略举大纲。本来想再就讲演记录把在讲演时未及提到的，略事增补。不幸讲演完成，我即负伤养病，在此期间，没有精力对此讲稿，再事改进。只得就原记录稿有与原讲义旨走失处稍稍校正，而其他不再润饰了。将来若偿夙愿，能写出一部较详备的中国政治制度史，则属至幸，而此

书得以抢先呈教于读者之前，亦可稍自欣慰，并在此致谢何先生之美意。若无何先生这一番督命，连此小书，也不会有仓促完成之望的。此稿初成，在一九五二年八月我在台中养病时。嗣后又有邀约，请写一本“研究中国历代政治制度”的教材，截稿期限甚迫，乃就此稿稍加修改，如唐代的两税制，明代的赋税制度等，均有若干新资料补入，较原稿稍微充实，然恐尚多疏漏谬误，切盼读者之指正。

一九五五年八月钱穆于香港

---

## 前 言

此次承贵会邀约讲演，讲题大体规定是讲中国历代的政治得失。但中国传统政治，历代间，也极多变迁，若笼统讲，恐不着边际。若历代分别讲，又为时间所限。兹仅举要分为五次：一讲汉代，二讲唐代，以后继续讲宋、明、清。一次讲一个朝代，这是中国历史上最重要的五个朝代。只讲此五个朝代，大体上便可代表中国历史之全进程。本来政治应该分为两方面来讲：一是讲人事，一是讲制度。人事比较变动，制度由人创立亦由人改订，亦属人事而比较稳定，也可以规定人事，限制人事。这一番讲演，则只想多讲制度，少讲人事。但要讲制度甚不易。在史学里，制度本属一项专门学问。首先，要讲一代的制度，必先精熟一代的人事。若离开人事单来看制度，则制度只是一条条的条文，似乎干燥乏味，无可讲。而且已是明日黄花，也不必

讲。第二,任何一项制度,决不是孤立存在的。各项制度间,必然是互相配合,形成一整套。否则那些制度各各分裂,决不会存在,也不能推行。第三,制度虽像勒定为成文,其实还是跟着人事随时有变动。某一制度之创立,决不是凭空忽然地创立,它必有渊源,早在此项制度创立之先,已有此项制度之前身,渐渐地创立。某一制度之消失,也决不是无端忽然地消失了,它必有流变,早在此项制度消失之前,已有此项制度之后影,渐渐地变质。如此讲制度,才能把握得各项制度之真相,否则仍只是一条条的具文,决不是能在历史上有真实影响的制度。第四,某一项制度之逐渐创始而臻于成熟,在当时必有种种人事需要,逐渐在酝酿,又必有种种用意,来创设此制度。这些,在当时也未必尽为人所知,一到后世,则更少人知道。但任何一制度之创立,必然有其外在的需要,必然有其内在的用意,则是断无可疑的。纵然事过境迁,后代人都不了解了,即其在当时,也不能尽人了解得,但到底这不是一秘密。在当时,乃至在不远的后代,仍然有人知道得该项制度之外在需要与内在用意,有记载在历史上,这是我们讨论该项制度所必须注意的材料。否则时代已变,制度已不存在,单凭异代人主观的意见和悬空的推论,决不能恰切符合该项制度在当时实际的需要和真实的用意。第五,任何一制度,决不会绝对有利而无弊,也不会绝对有弊而无利。所谓得失,即根据其实际利弊而判定。而所谓利弊,则指其在当时所发生的实际影响而觉出。因此要讲某一代的制度得失,必须知道在此制度实施时期之有关各方意见



之反映。这些意见,才是评判该项制度之利弊得失的真凭据与真意见。此种意见,我将称之曰历史意见。历史意见,指的是在那制度实施时代的人们所切身感受而发出的意见。这些意见,比较真实而客观。待时代隔得久了,该项制度早已消失不存在,而后代人单凭后人自己所处的环境和需要来批评历史上已往的各项制度,那只能说是一种时代意见。时代意见并非是全不合真理,但我们不该单凭时代意见来抹杀已往的历史意见。即如我们此刻所处的时代,已是需要民主政治的时代了,我们不能再要有一个皇帝,这是不必再说的。但我们也不该单凭我们当前的时代意见来一笔抹杀历史,认为从有历史以来,便不该有一个皇帝,皇帝总是要不得,一切历史上的政治制度,只要有了一个皇帝,便是坏政治。这正如一个壮年人,不要睡摇篮,便认为睡摇篮是要不得的事。但在婴孩期,让他睡摇篮,未必要不得。我上述的历史意见,单就中国历史论,如今所传历代名臣奏议之类,便是一项极该重视的材料。那些人,在历史上,在他当时,所以得称为名臣,而他们那些奏议,所以得流传下,仍为此后较长时期所保留,所诵览,正因为他们的话,在当时,便认为是可以代表他们当时的时代意见的。只有在当时成为时代意见的,所以到后来,才能成为历史意见。我们此刻重视这些历史意见,其意正如我们之重视我们自己的时代意见般。这两者间,该有精义相通,并不即是一种矛盾与冲突。第六,我们讨论一项制度,固然应该重视其时代性,同时又该重视其地域性。推扩而言,我们该重视其国别性。在这一国家,这

一地区,该项制度获得成立而推行有利,但在另一国家与另一地区,则未必尽然。正因制度是一种随时地而适应的,不能推之四海而皆准,正如其不能行之百世而无弊。我们讲论中国历史上的历代制度,正该重视中国历史之特殊性。若我们忽视了这一点,像我们当前学术界风尚,认为外国的一切都是好,中国的一切都要不得,那只是意气,还说不上意见,又哪能真切认识到自己以往历代制度之真实意义与真实效用呢?第七,说到历史的特殊性,则必牵连深入到全部文化史。政治只是全部文化中的一项目,我们若不深切认识到某一国家某一民族全部历史之文化意义,我们很难孤立抽出其政治一项目来讨论其意义与效用。

我们单就上举七端,便见要讲历史上的政治制度,其事甚不易。我们再退一步,单就制度言,也该先定一范围。我此刻首先想讲政府的组织:换句话说,是讲政府职权的分配。即就汉唐宋明清五个朝代来看中国历史上政府职权分配之演变,我们便可借此认识中国传统政治之大趋势,及其内在之根本意向。第二范围想讲考试和选举。照理应该先讲此一项,让我们先知道中国历来政治上规定着哪种人才可参加政府,由是再讲这个政府之怎样组织,及其职权之怎样分配,就更容易明了其内在之意义。因为一国的政权,究竟该交付与哪些人,这是第一义。至于政府内部各项职权之究应如何分配,这已属第二义。中国历史上考试与选举两项制度,其用意是在政府和社会间打通一条路,好让社会在某种条件某种方式下来掌握政治,

预闻政治,和运用政治,这才是中国政治制度最根本问题之所在。至于政府内部职权之怎样分配,这是政府的组织法,却并非产生政府的根本大法。因此照理言,第二范围更重于第一范围。但我下面所讲,因求简捷易明,故而将此两个项目之先后倒转了。第三个范围则讲政府的赋税制度,这是政府关于财政经济如何处理的制度。这一范围也可看得它很重要。中国以前专讲制度沿革的第一部书,唐代杜佑的《通典》,最先一门是食货,即是上述的第三范围。次讲选举,即上述第二范围。再讲职官,便是上述第一范围。现在为方便讲述起见,先职官,次考试,再次食货。而第三范围又只讲关于田赋的一项。第四范围我想讲国防与兵役制度。养育此政府的是经济,保卫此政府的是武力。这一范围也极重要。其他如学校制度教育制度等,本也很重要,但我想单从此四个范围,来指陈历代政治制度的沿革,纯从历史事实上来比较它的好坏,根据当时人的意见来说明它的得失。在此四范围以外的,则暂不涉及了。

## 目 录

---

序 1

前言 1

---

### 第一讲 汉 代

一、汉代政府组织 1

甲、皇室与政府 1

乙、中央政府的组织 4

丙、汉代地方政府 9

丁、中央与地方之关系 10

二、汉代选举制度 11

三、汉代经济制度 15

四、汉代兵役制度 20

五、汉制得失检讨 25

## 第二讲 唐代

### 一、唐代政府组织 33

甲、汉唐相权之比较 33

乙、唐代中央政府三省职权之分配 35

丙、中央最高机构政事堂 36

丁、尚书省与六部 39

戊、唐代地方政府 42

己、观察使与节度使 43

### 二、唐代考试制度 46

甲、魏晋南北朝时代之九品中正制 46

乙、唐代之科举 49

### 三、唐代经济制度 52

甲、唐代的租庸调制 52

乙、唐代账籍制度 53

丙、唐代的两税制 55

丁、汉唐经济财政之比较 59

### 四、唐代兵役制度 60

### 五、唐代制度综述 65

## 第三讲 宋代

### 一、宋代政府组织 67

- 甲、宋代中央政府 67
- 乙、相权之分割 67
- 丙、君权之侵揽 69
- 丁、谏垣与政府之水火 72
- 戊、宋代地方政府 76
- 二、宋代考试制度 78
- 三、宋代赋税制度 81
- 四、宋代兵役制度与国防弱点 84

#### 第四讲 明 代

- 一、明代的政府组织 92
  - 甲、明代之中央政府 92
  - 乙、明代内阁制度 95
  - 丙、明代地方政府 102
  - 丁、元明以下之省区制度 105
  - 戊、明代地方之监司官与督抚 109
  - 己、明清两代之胥吏 111
- 二、明代考试制度 114
  - 甲、进士与翰林院 115
  - 乙、八股文 117
- 三、明代赋税制度 118

四、明代兵制 122

第五讲 清代

一、制度与法术 126

二、清代的部族政权 127

三、清代部族政权下的政府 131

甲、清代中央政府 131

子、清代的军机处 132

丑、清代的六部尚书 136

乙、清代地方政府 139

丙、清代的各禁区 140

四、部族政权下之考试制度 142

五、清代的统制政策 144

六、民众的反抗运动 147

七、变法与革命 149

总论 154

## 第一讲 汉 代

### 一、汉代政府组织

#### 甲、皇室与政府

严格说来,要到秦汉才是中国历史上正式有统一政府。秦以前的中国,只可说是一种封建的统一。直要到秦汉,中央方面才有一个更像样的统一政府,而其所辖的各地方,也已经不是封建性的诸侯列国并存,而是紧密隶属于中央的郡县制度的行政区分了。因此讲中国传统政治,可以径从秦汉讲起,以前暂略不论。秦代只是汉代之开始,汉代大体是秦代之延续。所以秦代暂亦不讲,而只讲汉代。现在专说汉代政府究是怎样组织的?我们要看政府的组织,最重要的是看政府的职权分配。在此方面,我亦只想提出两点来加以申说。第一是皇室与政府之职权划分,第二是中央与地方的职权划分。我们知道:秦以后,中国就开始有一个统一政府,在一个统一政府里,便不能没



有一个领袖。中国历史上这一个政治领袖，就是皇帝。这皇帝又是怎样产生的呢？在中国传统政治里，皇位是世袭的——父亲传给儿子。若用现代政治眼光来衡量，大家会怀疑，皇帝为什么要世袭呢？但我们要知道，中国的立国体制和西方历史上的希腊、罗马不同。他们国土小，人口寡。如希腊，在一个小小半岛上，已包有一百几十个国。他们所谓的国，仅是一个城市。每一城市的人口，也不过几万。他们的领袖，自可由市民选举。只要城市居民集合到一旷场上，那里便可表现所谓人民的公意。罗马开始，也只是一城市。后来向外征服，形成帝国。但其中央核心，还是希腊城邦型的。中国到秦、汉时代，国家疆土，早和现在差不多。户口亦至少在几千万以上。而且中国的立国规模，并不是向外征服，而是向心凝结。汉代的国家体制，显与罗马帝国不同。何况中国又是一个农业国，几千万个农村，散布全国，我们要责望当时的中国人，早就来推行近代的所谓民选制度，这是不是可能呢？我们若非专凭自己时代判断，来吞灭历史判断，我们应该承认皇位世袭，是中国已往政治条件上一种不得已或说是一种自然的办法。况且世界各国，在历史上有皇帝的，实在也不在少数。我们不能说，中国从前不用民主选举制，而有一个世袭的皇帝，便够证明中国传统政治之黑暗与无理性。在封建时代，本来有很多家庭有他们世袭的特权，这些皆所谓贵族。但从秦汉以后，封建制度早已推翻。单只皇室一家是世袭的，除却皇帝可以把皇位传给他儿子外，政府里便没有第二个职位，第二个家庭，可以照样承袭。郡太守