



政治 / 滄海叢刊 / 華大圖書公司印行



中國歷代政治得失

錢

穆著

中國歷代政治得失

錢 穆 著



滄海叢刊

東大圖書公司印行

行政院新聞登記局證版業字第一〇九七號



中華民國六十六年六月初版

中國歷代政治得失

定價新台幣肆拾元正

著者 錢

發行人 莊

出版者 東大圖書有限公司

總經理 三民書局股份有限公司

印刷所 東大圖書有限公司

剛

彰 穆

臺北市重慶南路一段六十一號二樓
郵政劃撥一〇七一七五號

序

我很早以前，就想寫一部中國政治制度史。一則我認為政治乃文化體系中一要目。尤其如中國，其文化精神偏重在人文界。更其是儒家的抱負，一向着重修齊治平。要研究中國傳統文化，絕不該忽略中國傳統政治。辛亥前後，由於革命宣傳，把秦以後政治傳統，用專制黑暗四字一筆抹殺。因於對傳統政治之忽視，而加深了對傳統文化之誤解。我們若要平心客觀地來檢討中國文化，自該檢討傳統政治，這是我想寫中國政治制度史之第一因。再則我認為政治制度，必然得自根自生。縱使有些可以從國外移來，也必然先與其本國傳統，有一番融和溝通，纔能真實發生相當的作用。否則無生命的政治，無配合的制度，決然無法長成。換言之，制度必須與人事相配合。辛亥前後，人人言變法，人人言革命，太重視了制度，好像只要建立制度，一切人事自會隨制度而轉變。因此只想把外國現成制度，模倣鈔襲。甚至不惜摧殘人事來遷就制度。在新文化運動

時期，一面高唱民主，一面痛斥舊傳統，舊文化。我們試問是否民主政治可以全不與此一民族之文化傳統有關聯，而只經幾個人的提倡，便可安裝得上呢？而且制度是死的，人事是活的，死的制度絕不能完全配合上活的人事。就歷史經驗論，任何一制度，絕不能有利而無弊。任何一制度，亦絕不能歷久而不變。歷史上一切已往制度俱如是，當前的現實制度，也何嘗不如是。我們若不着重本身人事，專求模倣別人制度，結果別人制度，勢必追隨他們的人事而變，我們也還得追隨而變，那是何等的愚蠢。其實中國歷史上已往一切制度傳統，只要已經沿襲到一百兩百年的，也何嘗不與當時人事相配合。又何嘗是專出於一二人之私心，全可用專制黑暗四字來抹殺？這是我想寫一部中國政治制度史之第二因。但由於國家大局之動盪，私人生活之不安定，而自己想寫的，感到比這一部書更重要的也還有，因此此書終於沒有寫。民國四十一年三四月間，承何敬之先生要我在戰略顧問委員會講演中國歷代政治得失，但講期只有五次，每次只限兩小時，又為旅途匆促，以及其他條件，並不能對歷史上傳統制度詳細陳述，精密發揮，只擇漢唐宋明清五代略舉大綱。本來想再就講演紀錄把在講演時未及提到的，略事增補。不幸講演完成，我即負傷養病，在此期間，沒有精力對此講稿，再事改進。只得就原紀錄稿有與原講義旨走失處稍稍校正，而其他不再潤飾了。將來若償宿願，能寫出一部較詳備的中國政治制度史，則屬至幸，而此書得以搶先呈教於讀者之前，亦可稍自欣慰，並在此致謝何先生之美意。若無何先生這一番督命，連此小書，也不會有倉促完成之望的。此稿初成，在民國四十一年八月我在台中養病時。嗣後總政治

部來函，請寫一本『研究中國歷代政治制度』的教材，截稿期限甚迫，乃就此稿稍加修改，如唐代的兩稅制，明代的賦稅制度等，均有若干新資料補入，較原稿稍為充實，然恐尚多疏漏謬誤，切盼讀者之指正。

中華民國四十四年八月錢穆於香港

1955/7/10/03

內 容 簡 介

中國歷史，自秦漢以下，即搆成一廣大主農民的統一統國家，常有一大一統政府臨制其上。二千年來，日有擴張，為並世諸民族所無。此於治人治法，皆有關係。其在兩者間之時輕時重，亦遠有爭論。黃黎洲明夷待訪錄主張有治人，無治法。即針對當時有重法輕人之趨勢而發。本書提要鉤玄，專就漢唐宋明清五代治法方面，有關政府組織、百官職權、考試監察、財經賦稅、兵役義務，種種大經大法，敘述其因革演變，指陳其利害得失，要言不煩，將歷史上許多專門知識，簡化為現代化國民之普通常識，對近代國人對自己的傳統政治傳統文化多誤解處，一一加以具體而明白的交代，實堪為中國現代知識分子一人人必讀書，不但為治史學者所當首先一讀也。



錢穆字賓四，江蘇無錫人。民前十七年（一八九五）生。民元即在鄉村任小學教師，歷中學至大學。曾任燕京北大清華師大西南聯大齊魯華西川大江南大學各校教職。大陸陷匪後，在香港創辦新亞書院。八年前，來臺定居。

先生為學，兼涉四部。著述數十種，有關經部者，有兩漢經學今古文平議。有關史部者，有秦漢史，國史大綱。史記地名考。有關子部者，有孔子傳，論語新解，莊子纂箋，莊老通辨，先秦諸子繫年，朱子新學案，中國近三百年學術史，有關集部者，有理學六家詩鈔。其他不勝枚舉。

中國歷代政治得失 目錄

序	一
前言	一
第一講 漢代	七
一、漢代政府組織	七
甲、皇室與政府	一〇
乙、中央政府的組織	一五
丙、漢代地方政府	一六
丁、中央與地方之關係	一六
二、漢代選舉制度	一六
三、漢代經濟制度	二〇
四、漢代兵役制度	二五
五、漢制得失檢討	三〇

第二講 唐代……………三九

一、唐代政府組織……………三九

甲、漢唐相權之比較……………三九

乙、唐代中央政府三省職權之分配……………四一

丙、中央最高機構政事堂……………四二

丁、尚書省與六部……………四五

戊、唐代地方政府……………四八

己、觀察使與節度使……………四九

二、唐代考試制度……………五一

甲、魏晉南北朝時代之九品中正制……………五一

乙、唐代之科舉……………五四

三、唐代經濟制度……………五八

甲、唐代的租庸調制……………五八

乙、唐代賑籍制度……………五九

丙、唐代的兩稅制……………六〇

丁、漢唐經濟財政之比較……………六四

四、唐代兵役制度	六五
五、唐代制度綜述	七〇
第三講 宋 代	七一
一、宋代政府組織	七一
甲、宋代中央政府	七一
乙、相權之分割	七二
丙、君權之侵攬	七三
丁、諫垣與政府之水火	七六
戊、宋代地方政府	八〇
二、宋代考試制度	八二
三、宋代賦稅制度	八四
四、宋代兵役制度與國防弱點	八七
第四講 明 代	九五
一、明代政府組織	九五
甲、明代之中央政府	九五
乙、明代內閣制度	九八

丙、明代地方政府·····	一〇五
丁、元明以下之省區制度·····	一〇七
戊、明代地方監司官及督撫·····	一一一
己、明清兩代之胥吏·····	一一三
二、明代考試制度·····	一一七
甲、進士與翰林院·····	一一七
乙、八股文·····	一一九
三、明代賦稅制度·····	一二〇
四、明代兵制·····	一二四
第五講 清代·····	一二九
一、制度與法術·····	一二九
二、清代的部族政權·····	一三〇
三、清代部族政權下的政府·····	一三四
甲、清代中央政府·····	一三四
子、清代的軍機處·····	一三四
丑、清代六部尚書·····	一三八

乙、清代地方政府	一四二
丙、清代的各禁區	一四三
四、部族政權下之考試制度	一四四
五、清代的統制政策	一四六
六、民衆的反抗運動 太平天國	一四九
七、變法與革命	一四一
總論	一五五

前 言

此次承貴會邀約講演，講題大體規定是講中國歷代的政治得失。但中國傳統政治，歷代間，也極多變遷，若籠統講，恐不著邊際。若歷代分別講，又為時間所限。茲僅舉要分爲五次：一講漢代，二講唐代，以後繼續講宋、明、清。一次講一個朝代，這是中國歷史上最重要的五個朝代。只講此五個朝代，大體上便可代表中國歷史之全進程。本來政治應該分爲兩方面來講：一是講人事，一是講制度。人事比較變動，制度由人創立亦由人改訂，亦屬人事而比較穩定，也可以規定人事；限制人事。這一番講演，則只想多講制度，少講人事。但要講制度甚不易。在史學裏，制度本屬一項專門學問。首先，要講一代的制度，必先精熟一代的人事。若離開人事單來看制度，則制度只是一條條的條文，似乎乾燥乏味，無可講。而且已是明日黃花，也不必講。第二、任何一項制度，決不是孤立存在的。各項制度間，必然是互相配合，形成一整套。否則那些

制度各各分裂，決不會存在，也不能推行。第三、制度雖像勒定爲成文，其實還是跟著人事隨時有變動。某一制度之創立，決不是憑空忽然地創立，它必有淵源，早在此項制度創立之先，已有此項制度之前身，漸漸地在創立。某一制度之消失，也決不是無端忽然地消失了，它必有流變，早在此項制度消失之前，已有此項制度之後影，漸漸地在變質。如此講制度，纔能把握得各項制度之真相，否則仍只是一條條的具文，決不是能在歷史上有真實影響的制度。第四、某一項制度之逐漸創始而臻於成熟，在當時必有種種人事需要，逐漸在醞釀，又必有種種用意，來創設此制度。這些，在當時也未必盡爲人所知，一到後世，則更少人知道。但任何一制度之創立，必然有其外在的需要，必然有其內在的用意，則是斷無可疑的。縱然事過境遷，後代人都不瞭解了，即其在當時，也不能盡人瞭解得，但到底這不是一祕密。在當時，乃至在不遠的後代，仍然有人知道得該項制度之外在需要與內在用意，有記載在歷史上，這是我們討論該項制度所必須注意的材料。否則時代已變，制度已不存在，單憑異代人主觀的意見和懸空的推論，決不能恰切符合該項制度在當時實際的需要和真確的用意。第五、任何一制度，決不會絕對有利而無弊，也不會絕對有弊而無利。所謂得失，即根據其實際利弊而判定。而所謂利弊，則指其在當時所發生的實際影響而覺出。因此要講某一代的制度得失，必需知道在此制度實施時期之有關各方意見之反映。這些意見，纔是評判該項制度之利弊得失的真憑據與真意見。此種意見，我將稱之曰歷史意見。歷史意見，指的是在那制度實施時代的人們所切身感受而發出的意見。這些意見，比較真實而客

觀。待時代隔得久了，該項制度早已消失不存在，而後代人單憑後代人自己所處的環境和需要來批評歷史上已往的各項制度，那只能說是一種時代意見。時代意見並非是全不合真理，但我們不該單憑時代意見來抹殺已往的歷史意見。即如我們此刻所處的時代，已是需要民主政治的時代了，我們不能再要有一個皇帝，這是不必再說的。但我們也不該單憑我們當前的時代意見來一筆抹殺歷史，認為從有歷史以來，便不該有一個皇帝，皇帝總是要不得，一切歷史上的政治制度，只要有了一個皇帝，便是壞政治。這正如一個壯年人，不要睡搖籃，便認為睡搖籃是要不得的事。但在嬰孩期，讓他睡搖籃，未必要不得。我上述的歷史意見，單就中國歷史論，如今所傳歷代名臣奏議之類，便是一項極該重視的材料。那些人，在歷史上，在他當時，所以得稱為名臣，而他們那些奏議，所以得流傳下，仍為此後較長時期所保留，所誦覽，正因為他們的話，在當時，便認為是可以代表他們當時的時代意見的。只有在當時成為時代意見的，所以到後來，纔能成為歷史意見。我們此刻重視這些歷史意見，其意正如我們之重視我們自己的時代意見般。這兩者間，該有精義相通，並不即是一種矛盾與衝突。第六、我們討論一項制度，固然應該重視其時代性，同時又該重視其地域性。推擴而言，我們該重視其國別性。在這一國家，這一地區，該項制度獲得成立而推行有利，但在另一國家與另一地區，則未必盡然。正因制度是一種隨時地而適應的，不能推之四海而皆準，正如其不能行之百世而無弊。我們講論中國歷史上的歷代制度，正該重視中國歷史之特殊性。若我們忽視了這一點，像我們當前學術界風尚，認為外國的一切都是

好，中國的一切都要不得，那只是意氣，還說不上意見，又那能真切認識到自己已往歷代制度之真實意義與真實效用呢？第七、說到歷史的特殊性，則必牽連深入到全部文化史。政治只是全部文化中一項目，我們若不深切認識到某一國家某一民族全部歷史之文化意義，我們很難孤立抽出其政治一項目來討論其意義與效用。

我們單就上舉七端，便見要講歷史上的政治制度，其事甚不易。我們再退一步，單就制度言，也該先定一範圍。我此刻首先想講政府的組織：換句話說：是講政府職權的分配。即就漢唐宋明清五個朝代來看中國歷史上政府職權分配之演變，我們便可藉此認識中國傳統政治之大趨勢，及其內在之根本意嚮。第二範圍想講考試和選舉。照理應該先講此一項，讓我們先知道中國歷來政治上規定了那種人纔可參加政府，由是再講這個政府之怎樣組織？及其職權之怎樣分配？就更容易明瞭其內在之意義。因爲一國的政權，究竟該交付與那些人，這是第一義。至於政府內部各項職權之究應如何分配，這已屬第二義。中國歷史上考試與選舉兩項制度，其用意是在政府和社會間打通一條路，好讓社會在某種條件某種方式下來掌握政治，預聞政治，和運用政治，這才是中國政治制度最根本問題之所在。至於政府內部職權之怎樣分配，這是政府的組織法，却並非產生政府的根本大法。因此照理言，第二範圍更重於第一範圍。但我下面所講，因求簡捷易明，故而將此兩個項目之先後倒轉了。第三個範圍則講政府的賦稅制度，這是政府關於財政經濟如何處理的制度。這一範圍也可看得它很重要。中國以前專講制度沿革的第一部書，唐代杜佑的