

錢穆

錢穆先生著作

新校本

中國歷代政治得失

九州出版社

錢穆先生著作新校本

中國歷代政治得失

九州出版社

圖書在版編目 (CIP) 數據

中國歷代政治得失 / 錢穆著 — 北京：九州出版社，2013.1

ISBN 978-7-5108-1289-7

I. ①中… II. ①錢… III. ①政治制度史—研究—中國—古代 IV. ①D691

中國版本圖書館CIP數據核字 (2012) 第261118號

本書由錢胡美琦女士授權出版

中國歷代政治得失

作者 錢穆 著

責任編輯 周弘博

出版發行 九州出版社

出版人 徐尚定

裝幀設計 陸智昌

地址 北京市西城區阜外大街甲35號

郵編 100037

發行電話 (010) 68992190/2/3/5/6

網址 www.jiuzhoupress.com

印刷 涿州市星河印刷有限公司

開本 635毫米×970毫米 16開

插頁印張 0.5

印張 12

字數 138千字

版次 2013年4月第1版

印次 2013年4月第1次印刷

書號 ISBN 978-7-5108-1289-7

定價 60.00元

版權所有 侵權必究

目次

序.....一

前言.....一

第一講 漢代.....七

一 漢代政府組織.....七

(一) 皇室與政府.....七

(二) 中央政府的組織.....一

(三) 漢代地方政府.....一

(四) 中央與地方之關係.....一七

二 漢代選舉制度	一八
三 漢代經濟制度	二二
四 漢代兵役制度	二七
五 漢制得失檢討	三二
第二講 唐代	四一
一 唐代政府組織	四一
(一) 漢唐相權之比較	四一
(二) 唐代中央政府三省職權之分配	四三
(三) 中央最高機構政事堂	四四
(四) 尚書省與六部	四八
(五) 唐代地方政府	五〇
(六) 觀察使與節度使	五二
二 唐代考試制度	五四
(一) 魏晉南北朝時代之九品中正制	五四
(二) 唐代之科舉	五七

三	唐代經濟制度·····	六一
(一)	唐代的租庸調制·····	六一
(二)	唐代賬籍制度·····	六二
(三)	唐代的兩稅制·····	六四
(四)	漢唐經濟財政之比較·····	六八
四	唐代兵役制度·····	六九
五	唐代制度綜述·····	七五
第三講	宋代·····	七七
一	宋代政府組織·····	七七
(一)	宋代中央政府·····	七七
(二)	相權之分割·····	七八
(三)	君權之侵攬·····	七九
(四)	諫垣與政府之水火·····	八三
(五)	宋代地方政府·····	八七
二	宋代考試制度·····	八九

三	宋代賦稅制度	九二
四	宋代兵役制度與國防弱點	九五
第四講	明代	一〇三
一	明代政府組織	一〇三
	(一) 明代之中央政府	一〇三
	(二) 明代內閣制度	一〇六
	(三) 明代地方政府	一一三
	(四) 元明以下之省區制度	一一五
	(五) 明代地方監司官及督撫	一一九
	(六) 明清兩代之胥吏	一二一
二	明代考試制度	一二五
	(一) 進士與翰林院	一二五
	(二) 八股文	一二八
三	明代賦稅制度	一二九
四	明代兵制	一三三

第五講	清代	一三七
一	制度與法術	一三七
二	清代的部族政權	一三八
三	清代部族政權下的政府	一四二
	（一）清代中央政府	一四二
	甲 清代的軍機處	一四三
	乙 清代的六部尙書	一四七
	（二）清代地方政府	一五一
	（三）清代的各禁區	一五二
四	部族政權下之考試制度	一五三
五	清代的統制政策	一五五
六	民衆的反抗運動	一五九
七	變法與革命	一六一
總論		一六五
〔附錄〕	答徐君書	一七三

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。茲僅舉要分為五次：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。

本來政治應該分為兩方面來講：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，似乎枯燥乏味，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，制度雖像勒定為成文，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，在當時也未必盡為人所知，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，後代人都不能瞭解了；即其在當時，也不能盡人瞭解得；但到底這不是一秘密。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，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著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意義。因為一國的政權，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，卻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，唐代杜佑的通典，最先一門是「食貨」，即是上述的第三範圍。次講「選舉」，即上述第二範圍。再講「職官」，便是上述第一範圍。現在為方便講述起見，先職官，次考試，再次食貨。而第三範圍又只講關於田賦的一項。

第四範圍我想講「國防與兵役制度」。養育此政府的是經濟，保衛此政府的是武力。這一範圍也極重要。

其他如學校制度、教育制度等，本也很重要。但我想單從此四個範圍，來指陳歷代政治制度的沿革，純從歷史事實上來比較它的好壞，根據當時人的意見來說明它的得失。在此四範圍以外的，則暫不涉了。

第一講 漢代

一 漢代政府組織

(一) 皇室與政府

嚴格說來，要到秦漢，才是中國歷史上正式有統一政府。秦以前的中國，只可說是一種「封建的統一」。直要到秦漢，中央方面才有一個更像樣的統一政府；而其所轄的各地地方，也已經不是封建性的諸侯列國並存，而是緊密隸屬於中央的郡縣制度的行政區分了。因此講中國傳統政治，可以徑從秦漢講起，以前暫略不論。秦代只是漢代之開始，漢代大體是秦代之延續。所以秦代暫亦不講，而只講漢代。

現在專說漢代政府究竟是怎樣組織的？我們要看政府的組織，最重要的是看政府的職權分配。在此

方面，我亦只想提出兩點來加以申說：第一是皇室與政府之職權劃分，第二是中央與地方的職權劃分。

我們知道：秦以後，中國就開始有一個統一政府。在一個統一政府裏，便不能沒有一個領袖。中國歷史上這一個政治領袖，就是皇帝。這皇帝又是怎樣產生的呢？在中國傳統政治裏，皇位是世襲的，父親傳給兒子。若用現代政治眼光來衡量，大家會懷疑，皇帝為什麼要世襲呢？但我們要知道，中國的立國體制和西方歷史上的希臘、羅馬不同。他們國土小，人口寡。如希臘，在一個小小半島上，已包有一百幾十個國。他們所謂的「國」，僅是一個城市。每一城市的人口，也不過幾萬。他們的領袖，自可由市民選舉。只要城市居民集合到一曠場上，那裏便可表見所謂人民的公意。羅馬開始，也只是一城市。後來向外征服，形成帝國。但其中央核心，還是希臘城邦型的。中國到秦漢時代，國家疆土，早和現在差不多。戶口亦至少在幾千萬以上。而且中國的立國規模，並不是向外征服，而是向心凝結。漢代的國家體制，顯與羅馬帝國不同。何況中國又是一個農業國，幾千萬個農村，散布全國；我們要責望當時的中國人，早就來推行近代的所謂民選制度，這是不是可能呢？我們若非專憑自己時代判斷，來吞滅歷史判斷，我們應該承認皇位世襲，是中國已往政治條件上一種不得已或說是一種自然的辦法。況且世界各國，在歷史上有皇帝的，實在也不在少數。我們不能說，中國從前不用民主選舉制，而有一個世襲的皇帝，便够證明中國傳統政治之黑暗與無理性。在封建時代，本來有很多家庭有他們世襲的特權，這些皆所謂「貴族」。但從秦漢以後，封建制度早已推翻。

單只皇室一家是世襲的，除卻皇帝可以把皇位傳給他兒子外，政府裏便沒有第二個職位，第二個家庭，可以照樣承襲。郡太守不能把郡太守的職位傳給他兒子，縣令不能把縣令的職位傳給他兒子。這已是政治制度上一項絕大的進步。從前封建時代，政府和家庭，有分不開的關係；現在則不然了，組織政府的是一個一個人，不再是一個一個家。不過在那時，還留下一個很大的問題，便是「皇室」和「政府」的關係。皇室是不是即算政府？若把皇室和政府劃開，這兩邊的職權又怎樣分？這是秦漢時代首先遇到的一個大問題，也是此下中國政治史上一向要碰到的一個大問題。

拿歷史大趨勢來看，可說中國人一向意見，皇室和政府是應該分開的，而且也確實在依照此原則而演進。皇帝是國家的惟一領袖，而實際政權則不在皇室而在政府。代表政府的是宰相。皇帝是國家的元首，象徵此國家之統一；宰相是政府的領袖，負政治上一切實際的責任。「皇權」和「相權」之劃分，這常是中國政治史上的大題目。我們這幾十年來，一般人認為中國從秦漢以來，都是封建政治，或說是皇帝專制；那是和歷史事實不相符合的。

要講漢代「皇權」和「相權」之劃分，讓我先舉一實例：當時皇帝、宰相，各有一個秘書處，而兩邊的組織大小不同。漢代皇帝有「六尚」，「尚」是掌管意。六尚是尚衣、尚食、尚冠、尚席、尚浴與尚書。五尚都只管皇帝私人的衣服飲食起居，只有「尚書」是管文書的，這真是皇宮裏的秘書了。漢代開始的尚書，其職權地位本不高，後來才愈弄愈大。最先尚書只是六尚之一。這是皇帝的秘書處。若說到宰相的秘書處，共有十三個部門，即是當時所謂的「十三曹」，一個「曹」等於現在一