

書 用 專 大

中國政治制度史

著 鑑 金 張



行 印 局 書 民 三

中國政治制度史

張金鑑 著

美國史丹福大學政治學系（Stanford）博士
學士、政治學研究所碩士
曾任國立政治大學教授、兼政治學系系主任、
經歷：行政院公行政研所主任、
財政部派專員委員及高等考試典、
任財政部、教育委員會、
立法院立法委員、
中華學術院行政管理研究所、
審議委員會、
理事、長、兼大學與中國、教授

三民書局印行

◎ 中國政治制度史

著者 張金鑑

發行人 劉振強

出版者 三民書局股份有限公司

印刷所 三民書局股份有限公司

地址／臺北市重慶南路一段六十一號

郵撥／〇〇〇九九八—五號

初版 中華民國六十七年七月

五版 中華民國八十年二月

編號 S 57018

基本定價 貳元陸角柒分

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號
著作權執照臺內著字第一五一—號

ISBN 957-14-0217-6 (平裝)

序言

歷史的事實和記載，對於現代的人是毫無價值和用處的，除非我們能用自己的意識去瞭解之，認識之，闡釋之。研讀歷史的目的，在於明治亂，知興衰，鑑往以察來，證古以御今。這樣，過去僵化失色的舊史蹟，透過我們的意識和解釋便變成生動活躍的新知識。從這個角度來看，我寫這部中國政治制度史的嘗試，自然不是玩古董或從廢紙堆中討生活了，而實具有拓眼界，廣經驗，明是非，別利害的積極意義和作用。

中國為世界文明古國，於社會科學有獨特的創造與貢獻，政教文化高度發達，典章規物綦然大備；其施政設治齊民使衆的政治制度尤屬規模宏大，運用優異，能因時適應，歷萬世而未替，累積進化，每推陳以創新。這屹然特立於天地間，經久而不渝的政治制度，自身當然保持着其「必有以立」的特殊精神和價值，值得我們加以深切的研究和檢討。

中國今日欲致富圖強永久適存於世界，自必須建立健全優良的政治制度，以為禦侮圖存及為民服務的有效工具與手段。要建立這樣的政治制度，一方面固應參酌外國的新事例，以為他山之助；一方面亦須借鑑於我國的歷史傳統和經驗，所謂「前事不忘，後事之師」，「溫故而知新」。從祖宗的寶貴遺產中，選擇適用的體制，從歷史的傳統中體察優異的經驗，以為今日的應用，乃是就近取材的捷徑，利用遺產的良法。這是我們研究中國政治制度史的又一理由。

政治制度史的範圍，就廣義言，包括：(一)統治組織，即國家與人民的關係及統治權行使的方式與權責分配的體系；(二)文官制度，即官吏入任的途徑，甄選方式，等級薪俸，考核獎懲等實施；(三)法制體系，即刑名的規定，獄訟的體制及科罰的運用等。

關於文官制度，著者曾著有中國文官制度史一書，於民國四十四年由中華文化出版事業委員會刊行問世。關於法治體系，容俟將來另寫中國法治制度史一書特別論述之。本書所研討的範圍，限於狹義的政治制度，即國家的統治組織及其運用。

統治組織的內容，包括以下各部門：(一)國體制度，即當時的社會經濟情況與國家組織形態的關係，及主權之所在與行使的方式，並追尋其演變的因跡與法則。(二)政體制度，即國家形態與政府組織的關係，及治權之所在與行使的方式，並追尋其演變的因跡與法則。(三)宰輔制度，即輔弼君主的政治機構的組織及權力的運用及其與其他機關的關係。(四)行政組織，即執行政策，推行政務的行政機關的組織與權責分配等，其要者為六部與九寺的組織。(五)地方制度，即中央政府與地方政府的關係，及後者的組織與職權。

著者在抗戰期間，執教於中央政治學校，曾教授中國政治制度史一課，為適應授課需要，當廣覽史籍，勤加搜集有關資料加以整理，編有講稿，近六十萬言，以在戰爭期間，未能付梓問世。自遷居臺灣以來，以生活較為安定，當將舊稿加以編輯與整理，作成論文五篇，分論國體制度，政體制度、宰輔制度、行政組織及地方制度者發展與變遷，先後在國立政治大學學報刊載，前後聯貫，自成體系，遂加以編輯，分為五章，另加緒論一章，成一完帙，出版行世。

本書範圍甚廣，所涉及的歷史事實與政治理論亦頗多。著者學疏才淺不敢自是，錯誤所在，當所難免，尚望海內外讀者，不吝珠玉，惠賜匡正，不勝感盼之至。

國立政治大學教授
兼公共行政研究所主任 張金鑑謹序

中華民國五十四年（一九六五）十月十日國慶節於臺北市

中國政治制度史

目次

序言

第一章 緒論 一——一六

第一節 政治制度史的性質

一、意義 二、性質 三、範圍

第二節 政治制度的歷史法則

一、時地變異的法則 二、因果關係的法則 三、累積進化的法則

第二章 國體制度 一七——五四

第一節 初民社會的遊動國家

一、初民社會的組織 二、遊動國家的濫測

第二節 氏族社會的部落國家

一、氏族社會的概觀 二、部落國家的組織

第三節 封建社會的聯合國家

一、封建制度的建立 二、聯合國家的實質

第四節 農商社會的統一國家

一、統一國家的醞釀 二、統一國家的建立 三、統一國家的實質

第五節 莊園門閥社會與霸權國家

一、霸權國家的形成 二、霸權國家的實質

第六節 商業經濟社會與集權國家

一、集權國家的經濟基礎 二、集權國家的政權性質

第三章 政體制度……………五五——八六

第一節 遊動國家的原始民主政體

一、原始民主政體的意義 二、原始民主政體的管窺

第二節 部落國家的神權族長政體

一、神權族長政體的含義 二、神權族長政體的實際

第三節 聯合國家的宗法貴族政體

一、宗法的政治組織 二、等級服從的禮制 三、刑法的威嚇與鎮壓

第四節 統一國家的超然王權政體

一、地方權力的強大 二、羣臣議事的運用 三、君臣之義未深刻 四、皇帝權位尙鞏固

第五節 霸權國家的均勢王權政體

一、大局的對峙與制衡 二、軍人的跋扈與割據 三、門閥的壟斷政治 四、僧寺的避世獨立

第六節 集權國家的君主專制政體

一、絕對的專制君主 二、極度的中央集權 三、奴化的官僚制度

第四章 宰輔制度……………八七——一一〇

第一節 宰輔制度的性質

一、宰輔制度產生的原因 二、中國宰輔制度的特質

第二節 宰輔制度的演進

一、上古的宰輔制度 二、秦漢的宰輔制度 三、中古的宰輔制度 四、近世的宰輔制度

第五章 中央行政組織……………一一一——一四二

第一節 秦漢前的行政組織

一、夏商前的官制 二、周代的官制

第二節 三省的組織

一、尚書省 二、中書省 三、門下省

第三節 六部的組織

一、吏部 二、戶部 三、禮部 四、兵部 五、刑部 六、工部

第四節 九卿的職掌

一、太常卿 二、光祿卿 三、衛尉卿 四、宗正卿 五、太僕卿 六、大理卿 七、鴻臚卿 八、司農卿 九、少府卿

第六章 地方政治制度……………一四三——一七六頁

第一節 督撫的組織

一、兩漢刺史之任 二、魏晉持節之官 三、南朝刺史之制 四、北朝行臺之設 五、唐代的節度使
六、宋代的經略使 七、遼金使節之制 八、元之行中書省 九、明之布按兩使 十、清代督撫之制

第二節 郡府的機構

一、秦漢的郡制 二、魏晉六朝的郡制 三、隋唐的州制 四、宋以來的府制

第三節 縣制的組織

一、縣制的濫觴 二、秦漢的縣制 三、魏晉六朝的縣制 四、隋唐的縣制 五、宋代的縣制
六、遼金元的縣制 七、明清的縣制

第四節 鄉治的組織

一、傳疑中的鄉制 二、秦漢的鄉制 三、魏晉六朝的鄉制 四、隋唐的鄉制 五、宋代的鄉制
六、金元的鄉制 七、明清的鄉制

參考書目……………一七七——一七八頁

一、正史 二、通書 三、類書 四、職官專著 五、詔令奏議

中國政治制度史

張金鑑著

第一章 緒論

第一節 政治制度史的性質

一、意義 欲對政治制度史的性質有正確的認識，應先瞭解「政治」與「制度」的意義。世之論者以爲「政治」爲「統治國家一切行爲之總稱，即國家權力之活動也」（見辭源及辭海）。殊不知國家乃人類社會的高級組織，出現較晚，而人自始是「政治動物」，則政治非國家產生後始有的事實。政是「衆人之事」，治是「管理」，政治是「管理衆人之事」。

「制度」首見於易之「節以制度」（易節卦）禮曰：「制度在禮」（仲尼燕居）。是制度的作用在節，其實質爲禮。節所以使人群行動納於規範，勿相殞越。禮所以定社會名分，調整其關係，以止亂息爭。故制度者乃約束人群行動的共同規範，社會生活的一致準繩。古者主權在君，設政施治，出諸君令，故天子之言曰令，又名制書。成法亦曰制。度卽法度。制度與法令殆可以互訓。就政府的活動或施設言爲法令；就施設的效果或關係言爲制度。二者乃同物而殊名者。典章制度每相提並用。典章爲治者所頒行的法令；制度是此法令所形成的社會規範。

執是以論，政治制度者，乃政治權力者在管理衆人之事之進程中，所以設政施治，齊民使衆而建立或所由形成具有必然性、人爲性、強制性、調適性的社會生活之共同規範，及人群行動之一致準繩。中國政治制度史即在依時序闡述我中華民族歷代先民在其政治權力管轄的境界內，以集體努力所曾制作及形成的這種生活規範與行動準繩，並探討其源流，追索其因果、法則及演變的因跡，藉以鑑往而察來，證古而御今，以爲吾人建設其理想政制的借鏡與參考。

二、特質 荀子王制篇曰：『水火有氣而無生，草木有生而無知，禽獸有知而無義；人有氣有知有生亦且有義，故最爲天下貴也。力不若牛，走不若馬，而牛馬爲人用何也？曰：人能群，彼不能群也。人何以能群？曰分。分何以能行？曰義。故義以分則和，和則一，一則多力，力多則強，強則勝物』。荀子禮論篇又曰：『禮起於何也？曰：『人生有欲，欲而不得，則不能無求，求而無度量分界，則不能不爭，爭則亂，亂則窮。先王惡其亂也，故制禮義以分之，以養人之欲，給人之求，使欲必不能窮於物，物必不曲於欲，兩者相持而長，是禮之所起也』。群以勝物乃謀生求存的經濟活動。欲求以亂，是在經濟活動進程中所發生的流弊。制禮定分以和之以一之，即爲管理衆事（即政治）的施設，亦即必然的、人爲的、強制的、調適的政治行爲。由是而知，政治制度實具有左列四種性質：

第一、政治制度的必然性 人類是政治動物，有人群社會，便有政治，有政治便必產生政治制度。因人類不能離開組織而生存。肉體的自然入必須憑藉於政治的制度人始能生存。西諺云：『除非人是神或獸，決不能離開團體而生存』。實際上，神仙不可知，人類若真離開團體或組織，雖欲爲野獸而不可得，勢必成爲自然環境的可憐犧牲者。因人類乃動物中之最弱者，既無獅虎的銳爪利齒以攻擊以獵獲，又無兎猿的敏捷善走以逃避以適應；甚至其嗅、聽、視、觸、諸官能亦遠不及若干低級昆蟲。所用以勝衆圖存的有力利器，則爲合群與組織。政治制度即所以使此組織能以成功能以存在的施設，所以說其性質是必然的。

第二、政治制度的人爲性 政治制度雖是必然，但非不經人爲而自然產生者。『君權神授』或『國由神造』說固難置信，即亞里斯多德（Aristotle）所謂『政治產生於自然需要』，亦應附加說明。因爲需要須繼之以可能方能成爲事實與行動。浩布士（T. Hobbes）認爲除需要與慾望外，造成政治社會的首要因素爲一致的紀律。盧梭（J. B. Rousseau）以爲造成政治社會的基本條件乃社會的同意或契約。所謂一致紀律或社會契約，則均人類運用其思考經驗及相互研討而成的集體制作品。制度出於『人造』非由『天成』，「制」固係制作而成的常法，「度」亦經人採取或選擇的標準。人類制作文物的知識，技

術及經驗因有高下不同，其所締造的政治制度，遂亦有優劣精粗之別。

第三、政治制度的強制性 人類制作的制度，原非一端。綜其性質，可分為經濟的、社會的、及政治的三種。在經濟制度上如生計手段的選擇，公司商店的組織等；在社會制度上如消遣方式的選擇，朋友伴侶的結合等均可憑各人的自由意志或志願，即其所喜好者而自主的決定之。至於政治制度，如法律的裁制，國籍的隸屬等，則非志願的，而是強迫的，即不顧各人意願的好惡，必須依照政治權力者的規範而遵行之。而政治權力者的決定每為最高或最後的。至於經濟制度與社會制度的效力，常須經由政治權力者的承認或默許。

第四、政治制度的調適性 政治的性質與作用，在於止亂息爭，使各組別的人群，皆得各安其分，各得其所，各遂其生，和平相處，勿相侵越，使趨於調適狀況，即所謂致中和，天地位，萬物育。政治制度建立的目的，在制定不偏不依的分際，調和妥適的關係，所謂『中以立之，正以成之』。凡擔任政治任務的官吏，均須以中正不依，中立不移的公正立場，仲裁者的地位去排解或調和社會中所發生的衝突與糾紛。政治制度的性能，在調適社會關係使之各得其平。

三、範圍——政治制度乃是國家及政府管理衆人之事而制作及形成的人群生活方式與規範。就其廣義的範圍言，包括(一)統治組織，(二)文官制度，(三)法治體系。統治組織者即國家，政府與人民的權利及義務關係及統治與管理權力行使的方式，及其權責分配的體制。文官制度者，即政府設官分職，任人牧民的規範，官吏入仕的途徑，甄選的方式，分等定俸的規常，考核獎懲的實施等。法治體系者，即政治權力者，對違法亂紀者所施懲罰的程序與方法；包括刑名的規定，獄訟的體制及科罰的運用等。國家、政府及官吏的功能與責任，在消極方面在於對外抵抗侵略，保持國權的獨立與完整；對內維持秩序與安寧，使人民能以安居樂業，和平共處。在積極方面在於增進社會福利，為人民服務，本天理、國法、人情行教化，行利用厚生之法，盡經國濟民之責，使群倫和洽，各遂其生，各展其能。治制（統治組織），官制（文官制度）法制（法治體系）乃是政治社會（國家）的三鼎足，若任缺其一，則政治大廈將難免於傾覆。

若就狹義的政治制度的範圍言則應僅指統治的組織。其內容應包括：(一)國體制度，即當時的社會經濟的情況與國家組織形態的關係；在此種國家形態中，主權之所在與所屬及其行使的方式；並追尋其演變的原因與法則。(二)政體制度，即國家形態與政府組織形式的關係，治權之所在與所屬及其行使的方式，並追尋其演變的原因與法則。(三)宰輔制度，主權者或君主行使其主權時，決不能祇憑其一己，必須有若干才德之士，就近以爲輔弼，便產生所謂宰輔制度。此項輔弼機構，組織如何，權力如何，與君主及其他行政機關的關係如何，以及其演變因跡如何，均爲治政治制度史者，所當加以研究。(四)行政組織，君主與宰輔決定政策與目的，則交由衆司百官以執行之。爲有效的執行行政務，自必須設置各種行政機關。這些機關的組織如何，權限如何，彼此關係如何，均屬於治制的範圍內。在中國政治制度上，即所謂六部及九卿或九寺的組織。(五)地方制度，國家係地廣人衆的政治組織，必須劃疆分治，方能達成任務，於是地方政府的產生。地方與中央的關係如何確定，地方與中央的權限如何劃分等問題，遂成爲治中國政治制度史者研究的主要課題。

本書研討的對象係限於狹義的政治制度，以國體制度，政體制度，宰輔制度，行政組織及地方制度的形成與發展爲論述的主題。至於文官制度史及法治制度史，擬由另文研究之。著者已著有中國文官制度史一書，經中華文化出版事業委員會於民國四十四年出版問世。至於中國法治制度史一書，當俟他日另書編述之。

第二節 政治制度的歷史法則

政治制度乃歷史現象中之較有規律的，較爲長久的綱領事實。其所受於偶然因素的影響者較爲輕微。故政治制度中探求其歷史法則，實較於政治事件上求之易於爲力。所謂制度者，乃人類社會文化發展進程中長久而明顯的規範，累積推移的主流，其中因果乘除之理，沿革因應之跡，則較易條理之，探索之。因之，吾人於政治制度而言歷史法則，雖歷史偶然論者將亦難過肆其批評。著者憑一管之見，就研究所得，認爲政治制度史的發展，則有三大法則：一、曰時地變異的法則，二、曰

因果關係的法則，三、曰累積進化的法則。茲就此分加論列如次：

一、時地變異的法則——政治制度具有其適應性。所謂適應性者，指其時空的因素而言。因為政治制度者，乃是人類謀生圖存時所憑藉的組織，用以解決當時當地所遇問題的工具。時代有變遷，環境有不同，於是其需要與困難亦隨之轉換，則用以滿足需要，消弭困難的組織，自亦不能不為因時制宜的適應，因勢利導的變化。管仲曰『民不道法則不祥。國更立法以典民則祥。法者不可恆者也』（管子書任法篇）。呂不韋曰『治國無法則亂，守法以弗變則悖，悖亂不可以持國，世易時移，變法宜矣。譬之若良醫，病萬變，藥亦萬變，病變而藥不變，嚮壽民，今為殤子矣。故凡舉事必循法以動，變法者因時化』（呂氏春秋不廣篇）。韓非曰『治民無常惟治為法。法與時轉則治，與時宜則有功，故民僕而禁之以名則治，世知而維之以刑則從。時移而治不易者亂，能治衆而禁不變者削。故聖人之治民，法與時移，而禁與世變』（韓非子心度篇）。商鞅曰『前世不同教，何古之法？帝王不相復，何亂之循？……禮法以時而定，制令各順其宜，兵甲器備，各便其用，故曰，治世不一道，便國不必法古』（商君書更法篇）。周禮秋官云『刑新國用輕典，刑亂國用重典，刑平國用中典。』呂刑云『輕重諸罰有權，刑罰世輕世重，齊非齊，有倫有要』。王制謂『廣谷大川異制，民生其間者異俗，剛柔輕重遲速異齊，五味異和，器械異制，衣服異宜』（小戴記四）。這是說明政治制度須因時地變異的至理。

希臘哲人希普克拉底（Hippocrates）早著氣、水、地一書，說明地理環境對政治制度的影響。亞里斯多德的政治論，盛贊希臘人所佔的優越地理形勢，因以兼具南人之智，北人之勇，而能以締造良好的政治制度。謝雪廬（Cicero）的共和篇（The Republic）說明羅馬城所處地形的優越及其對政治上的貢獻。布丹（Bodin）的共和六書（Six Books of a Commonwealth），孟德斯鳩的法意，均強調地理環境對於政治制度的決定影響，認為熱帶之民尚自由，寒帶之地宜專制，溫帶之國適共和。近世之地理學者如立特（K. Ritten），古雅（A.H. Guyot），拉若爾（Ratzel）抗庭頓（Huntington），及山坡耳（Sample）諸人更積極闡揚地理環境對於社會制度及文化的決定性。職是之故，所以今日英美雖為同種同文之族，

同爲工商業高度發達的國家，其政治制度，雖亦同以民治美之，然究其實質與形式均遠相出入。德意的法西斯政制雖曾相互標榜，同聲相應，而其實際亦判然異趣。基於三民主義民有、民治、民享的中華民國、是獨樹一幟異彩特放的政制。共產極權的蘇維埃制度，則屬統治人群的怪型。因今日世界上無環境絕對相同的國家，故亦乏形質完全一致的政制。

德塞文吉（K.K. Savigny）謂政治制度者民族集體思想的產物。這乃是一國的民族生活與民族性格密切交織而成者。英相狄希列里（Disraeli）謂一國的政治制度猶如機器，其國民性格即這機器的發動力。此機器的功效如何，全以其國民性爲轉移。足見民族生活與國民性格不同的國家，其政治制度亦必因之而起差異。斯巴達與雅典雖爲同時並存的希臘城市國家，然其政治制度則一者重軍事，一者尚自由。同爲近代社會主義的思潮，至於英國則爲基爾特主義，至法國則爲工團主義，至德國則爲國家社會主義，至俄國則爲布爾什維克主義。彼此民族性格的不同，實是致此的重要原因。

我國先儒對政制因地理及民風的不同而起的差異亦多所論列。管子水地篇曰『齊之水道遒躁而復，故其民貪驕而好勇。楚之水淖弱而清，故其民輕果而賊。越之水濁重而泊，故其民愚疾而垢。秦之水泔最而稽，壅墉而雜，故其民諂諛葆詐，巧佞而好利。燕之水萃下而弱，沉滯而雜，故其民愚癡，而好貞，輕貞輕疾而易死。宋之水輕勁而輕，故其民簡易而好正』。淮南子要略篇曰『韓晉別國也，地墮民險，而介於大國之間，晉國之故禮未滅，卅國之新法重出，先君之令未收，後君之令又下，新故相反，前後相繆，百官背亂，不知所用，故刑名之書生焉。秦國之俗貪狠，強力寡義而趨利，可威以刑而不可化以善，可勸以賞，而不可厲以名；被險而帶河，四塞以爲固，地形形便，畜積殷富，孝公欲以虎狼之勢而吞諸侯，故商鞅之法生焉』。班固亦曰『秦地……其民有先王遺風好稼穡務本業。……迫近戎狄，脩習備戰，高上氣力，以射獵爲先。……鄭國土陬而險，山居谷汲，男女亟聚會，故其俗淫。……趙地薄人衆……丈夫相聚遊戲，悲歌吭慨，起則椎剗掘冢，作姦巧，多弄物，爲倡優。……楚有江漢川澤山林之饒，江南地廣或火耕水耨，民食魚稻，以漁獵山伐爲業。果臝蠃蛤，食物常足，故些蠃媮生，而亡積聚，飲食還給，不憂凍餓，亦亡千金之家，信巫鬼，重淫祀』（漢書地理志）。此等論說均所以說明地

理與民風對各國政治制度的影響及因此而生的差異。

二、因果關係的法則——時地變異者，指自然勢力對於政制的影響而言，猶如『蓬生麻中，不扶自直』之理。因果關係法則者，指人爲力量之推及於政制者，殆若『種瓜得瓜，種豆得豆』之義也。政治制度史爲人類活動中的永恆的及較有規律的文化主要部份，其所受於因果關係法則的支配者亦特別深切。梁任公嘗謂『事實之偶發的，孤立的，斷滅的，皆非史之範圍』（中國歷史研究法第六章）。所以政治制度的發展與演變必有其因果推移之理，關係影響之則。

論者每以史之爲狀若滔滔流水，波波相接，所謂『抽刀斷水流不斷也』。實則政治制度史之爲狀，非僅如流水之連接，且更若生物之發展，脈息相關，爲共存榮一命本的完整體。其演進有似菓木花草的生長，種萌芽，芽抽葉，葉培華，華結實。種、芽、葉、華、實的生長自其成果言，似有可分的階段，然在生長進程中，其狀亦若流水，抽刀莫由斷之。且其各階段間之相銜接也，則有生生不息的機緣，化舊出新的創造。政治制度的演化亦猶種、芽、葉、華、實的生長，機緣乘除，因果相生，依舊創新者。世勢激盪，感時而動，觸機而發，風雲際會，魚龍變化，這是機緣乘除之理。人事推移，未有無因之果，亦無無果之因，事有必至，理有固然，乃因果相生之道。制度的演進，紛紜多端，與時俱轉，然不離於本體，不背於初衷；吸收創造，推陳翻新，變形以適其遇，化質以宏其功，是依舊創新之義。

顧炎武曰『三百篇之不能不降爲楚詞，楚詞不能不降爲漢魏，漢魏之不能不降而爲六朝，六朝之不能不降爲唐也，勢也』（日知錄卷二十一藝文）。勢者何？即因果關係推演之力。政治制度中，一切損益因革，演變興衰之蹟莫非因果關係法則之勢所推移，激盪之結果。歷史實具有一脈相承長絲不斷的連續性，現存的制度率足以追溯其淵源至於極長遠的古代。過去遺積於現在，現在寄託於過去。今日之事，乃明日之因；明日之事，乃今日之果。

王仲淹曰『五常之典，三王之誥，兩漢之制，粲然可見矣。王澤竭而諸侯仗義矣。帝制衰而天下言利矣。強國戰兵，帝國戰智，王國戰義，帝國戰德，皇國戰無爲。天子而戰兵，則王霸之道不抗矣』（文中子問易篇）。孟子曰『多難興邦，出則

無敵國外患者國恒亡。』管仲曰『倉廩實民知禮義，衣食足民知榮辱。』足見一國的風尚氣質，四圍環境，及經濟狀況關聯於其政治制度者實至為密切。西周的封建制度，當時固不失為根深蒂固的政治設計，然降及春秋戰國，因農業生產技術的進步，工商事業的發達，學術的昌明，思想的解放諸因素，遂不得不日趨崩潰。周朝的農兵制度本不失為良法，然因社會進步，分工日細，及貨幣使用日廣，至秦漢則於民兵制外不得不兼施招募；迄於魏、晉府兵制復應時建立。府兵制於唐代雖曾發揮其高度功用，然至宋以後因世勢的推移，不能不為募兵制而代之。蒙古及滿洲以塞外游牧的民族入主中原，挾此特殊因緣與背景，故元、清兩朝於募兵制外乃不得不兼採族籍兵與世襲兵。政治制度的成立乃發現的，而非發明的，係生長的起來的，乃社會的產物，非一人之功力，世勢因緣，環境激盪，所以促成制度的產生。秦始皇能廢封建行郡縣，魏文帝能棄鄉舉里選而建九品中正，隋煬帝能廢九品官人而行科舉取士者，非因主持者果有何特殊魄力與能力，實由於其所行之新制能適應時代潮流與環境需要。王莽之行『王田』而不成，王安石組『保甲』而無功，非因其人之無德或寡能，實因其制未能與世勢因緣相配合而共生。政治制度者，時代環境相烘托相反映之結果。其自身雖具有獨特的實體與個性，然此實體與個性乃滲透寄託於周圍的關係中，捨此即莫由存在，絲縷相締結，纖維相繫結，不能分解，莫由剖判。這是政治制度的社會連帶性，亦即其所受於關係影響法則的支配。

三、累積進化的法則——政治制度不祇隨時代環境而變遷，且此變遷的本身又隨時在改進與創新，以昇進於更善美的境地。其形式，雖若春池溶水逝化不居，而其精神與成就，則永遠滲透永遠擴張於無數繼續的現在的遺業中。這就是累積進化的法則。

歷史的性質誠如意大利哲學家克洛塞（Benedetto Croce）所言，一切真實的歷史皆為現代的歷史。他說『普通皆以為過去的事實便是歷史，殊不知過去的事實須經過今我的思想活動，始能湧現於現在，而發生存在的意義。所謂歷史的現在，實是超越時間的；——即是包括過去，現在，未來之『永續的現在』（Eternal present）（參見The philosophy of Ben-

edetto Croce, Chapt. XI, P. 190) 卡威爾敦 (Wildon Carr) 亦解釋『現在』不是數學上之點，而是綿延之空間。所謂永續的現在，或綿延之空間，便是遵循累積進化法則而產生。『政治制度的演變一方面倚據著『故舊』，永續綿延的在累積；一方面仰仗著『新生』，自強不息的在進化。累積無窮期，進化無止境，制度史的行程是永遠延續奔放的洪流。累積是有機的生長發展，不是無生的物質堆砌。物質的堆砌是有限的，空洞的，同性質的。而有機的累積是無限的，時間的，變形質的。在累積的進程中，不但有柏格森 (Bergson) 所謂的綿延 (Duration) 而且有達爾文 (Darwin) 所謂的競擇 (Selection)。政治制度史的發展乃是累進自積的，無限擴張的；由微至著，由簡趨繁，積小成大，由卑昇高，避害就利，變劣為優，無時不在累積，亦無時不在進化，過去的保存無已，未來的創造無窮，生生不息，日就月將，推陳出新，進化靡已。

政治制度累積進化的演變，實仗於五種基本因素藉以完成這歷史奇觀。這就是創新 (Emergence) 層積 (Levels) 涵蓄 (Involution) 依屬 (Dependence) 和因緣 (Relatedness) 五者。政治制度演進的過程乃無數的變化，而每次的變化必於原有以外有所創新。這種新生或突創便構成制度的新階段。制度的新階段雖為創生的，但此創新是以前階段為基礎而產生者。這新階段轉而又為另一新階段創生時的舊基礎，如此層層推進，一層接一層，一層高一層，便是制度的層積。制度演變之涵蓄者，是指其每一進化階層，雖其上必另有一層，然其上層必以下一層或數層為基礎，於是從最高層到最低層，均係一層包涵於一層。依屬云者，是說制度的演進自前層進於後層，後層雖以前層為基礎，前層只能影響而不能決定後層，而後層却能利用甚而支配前層。演變因緣者，謂制度原係一種結構，從前層創新出後層，此後層又必有其因緣配合的新格式而另成爲新結構，致使後層不同於前層。

歷史演變中累積進化之理，中國先哲亦多有所討論。易言創、變、窮、通，即是說在變動中寓有進步。考工記言『知者創物，巧者述之，守之也，謂之工。』所謂述與守，便是綿延累積，所謂創與工，便是創造革新。蘇子由曰『作法者，必始於