

官制議
康南海

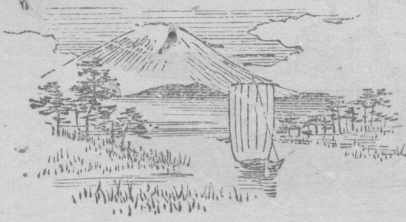
(冊 上)

序

政治之原起於民紀綱之設成于國設官分職以任庶事此萬國古今之公理也然較其得失凡有四端一曰設官之爲人君與爲國民一曰分職之多與寡一曰中央集權與外藩分權一曰一統之所自由與立國之主干涉書曰『設侯王君公承以大夫師長唯以亂民』則設官以奉民事非以奉君也康有爲曰據亂專制之世君權過尊則官制多爲奉君而設平世則民能自治君長皆以民而立不設多官以事君故爲民事之官制優於爲君事之官制康有爲又曰野蠻之世國治簡略故分職可少文明之世政治繁劇故分職宜多故多職優于少職康有爲又曰據亂之世道路難通故不得不聽外藩之分權文明之世道路通機尤捷故行中央之合權故合權勝於分權如今日之中國乎民治不興政法太略外藩操財兵之權中政府不能運動之幾多國蓋皆一統之餘弊而與諸國並立之時最相反者也夫一統之世不憂虞外患不與人競爭但統大綱以清靜治之一切聽民之自由而無擾之雖不期治而期于不亂此中國

秦漢二千年來之政術也。其政術如此。自蕭何立法。曹參隨之。曹參者奉老子學者也。
 老子之治術曰。『爲者敗之。』曰。『以無事治天下。故曰聞在宥天下。未聞治天下也。』
 在宥之說。在一切聽民之自由。而勿干涉之。此在地球一統之時。民智大開。民德大化。
 則誠可矣。而其術又曰。『爲治非以明民。將以愚之。使民安其居。樂其業。美其服。老死
 不相往來。』如放鵝鴨于大澤中。聽其飛鳴飲啄而已。若施之諸國並立之時。窮精角
 力。各視其團體之凝散。與提絜之寬嚴。以爲強弱之對取。如以一統之漫無提絜。團體
 散渙。而與諸國之團體結凝提絜精嚴比較。猶驅市人烏合之衆。而當百鍊節制之師
 也。鮮不敗矣。曹參之言治也。曰。『慎勿擾吾獄市。日飲無何。而天下號稱治安。』後世
 稱爲良相。以爲法則。以爲美談。嗚呼。中國之以蕭曹爲美談。爲法則。此中國二千年所
 以敗壞而不進也。夫其治法在勿擾。在日飲。無何則純取在宥不治之說。專以不干涉
 而聽民之自由。爲義。故二千年民頗得自由之樂。而百事叢脞。疎濶粗略。苟且簡陋。愚
 冥喬野。但求不亂。而不求治之效。自致此矣。此種瓜得瓜之理也。治術之原如此。故官
 制之疎濶粗畧。亦因之。而又無立法之議院。以時加修治。一朝既立。雖頗鑒前朝之失。

而小改之。則又有祖宗成法以限之。務以率由舊章爲主。士人以法必不變。知此事之不切於用。故講求者少。以屠龍之技。學成無所用也。此二千年官制之疎略。而未能臻美備者之由也。今既當諸國競爭之時。非復一統臥治之世。萬事之治。綱舉目張。皆在官制。則大大更張。小小補苴。損益從時。斟酌合勢。今日爲治之始。所當有事矣。光緒二十九年正月。康有爲記于印度大吉嶺。



官制議目錄

官制原理第一

中國古官制第二

中國漢後官制第三

宋官制最善第四

各國官制第五

中國今官制大弊宜改第六

開議院第七

公民自治第八

析疆增吏第九

存舊官第十

增司集權第十一

目錄

供奉省置第十二

改差爲官以官爲位第十三

俸祿第十四

公侯伯子男

開封府

中國今官歸大興官

各國官歸

宋官歸最善

中國萬官歸

中國古官歸

官歸戰

官制議目錄(終)

官制議卷一

南海康有爲著

官制原理

夫國之所以爲國者。合多民數。積結而成一體。雖非有約而不能無政治以維持之。振興之分。以保民生。合以強國體。任此政法。是爲官司。國以民爲本。則以治民事爲先。民事之先。莫若民身。民身之事。一曰戶籍。二曰衛生。三曰救卹。戶籍者。凡民之生。皆察焉。既有生矣。則當保衛。不能自養者。則救卹之。此國家之責任也。在吾中國。古屬司徒。漢魏以來。屬之民曹。民部。但分職不清耳。今各國立內部。以司其政焉。民身既保。則當育民德。而教民智。既使人能成才。自立。亦使國得人才。以自立。各國則有文部。教部。美術部。立焉。吾中國。則有司徒。禮部。樂正。國子之官。民身既保。則民生當厚。民生之業。曰農工商礦。及一切生財分財諸業也。務阜其生財之源。而去其分財之事。則農工商礦部立焉。我中國。教稼共工。司市井人。既極其古。而司農工部之設久矣。

民身既成。當保護之。凡民之身。命財產權利。皆公立之國所當力爲保護。勿使喪失者。也。保護之官有六。一曰司法。以防奸宄。一曰警察。以防盜賊。中國在古既有司寇。而後世大理司隸法曹賊曹。皆分設二官。而各國以司法當爲獨立。俾其不撓。而警察必付地方官。令其便于行政也。故警察無專部。而隸于內部焉。二官。凡此生民教民阜民保民四官。皆民政之必須者也。立亦於國。皆人本以自立。各國違此者。謂之不能保民。不能愛民。大體不備。何以爲國。古今各國之政。可以斷其得失矣。唐虞九官。無一國官。皆民官也。真太平之政哉。多民既結合爲國矣。夫行一國之政。有事必湏財。于是有府藏度支之官。有地當設防。于是有陸軍海軍之職。足食足兵。國政之大。故財兵二司。立國所重。古今中外各國所必不可乏者也。既有己國。又有人國。兩國相際。則有交涉之事。於是。有外務部焉。古者只有聘問。只有主客之司。而今則競爭更熾。小則通商爭利。大則覬國思啓。更爲重大之司矣。凡此財兵外交三官。皆國政之必須者也。

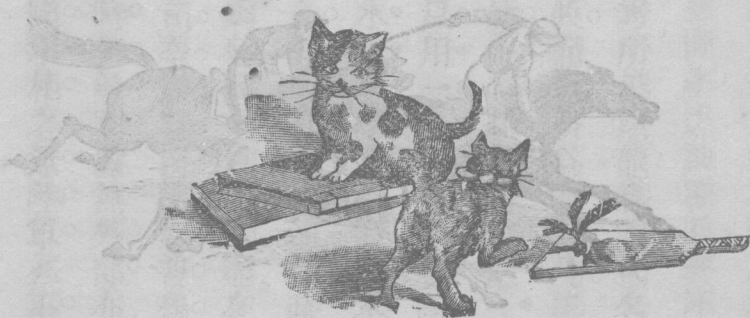
又有下之便民之交通上之便國之呼吸可以便民興利可以爲國殖財者則郵政鐵路電信銀行是也此則爲國爲民爲兼兩者而便利之政各國或立專司或隸財政或屬內部而要不可少者也總謂之交通部德國蓋四官竝立矣以上八職皆立國長民之政其職不可缺其序不可紊者也八職之中每職分爲數部如阜民之農工商礦虞可分爲五部理財之度支收稅鐵道銀行公債會計可分爲六部兵之有陸軍海軍參謀部可分爲三部教之有文部教部美術部亦可分爲三法之有司法行政裁判可分而爲三民政之有內部與地方事務專講衛生恤貧亦可分爲二又一內務之中若英分爲英倫阿爾蘭蘇格蘭印度殖民五部矣故一職之中愈分詳則職彌舉若并八職而不能分明又將八職而統合之則必粗疎紊亂而不能舉矣今中國只有戶禮兵刑四官合八爲四立國只有財兵爲民只有教刑粗疎甚矣粗疎甚矣何以爲民何以爲國行政之本必先資議論而後能討定蓋有知而後有行有虛論而後有實事有立法而後有行政乃理之自然也且出自衆議則公而可久大出自獨斷則私而難周詳各國

未立憲法未有議院之先。則英先有樞密院數十大臣議政。而各國從之。即俄亦有元老院。以七十大臣議政。及百數十年來立憲法。大行各國皆有上下議院。其先僅爲議財政。以便公民擔荷。民權日盛。則兼及庶政。民出其利。君酬以權。于是遂爲立法之司。一國政事之本焉。中國古者謀及卿士。謀及庶人。即上下議院也。漢時大夫議郎諸郎有千人。皆備顧問。議論其後之御史臺學士院。皆百數十。亦皆備謀議。供顧問。職獻納彈劾。亦議院之比也。雖中國民權不昌。議官選於上。不能行其志。立法非出國民之公意。然此職之不能缺。則一也。但議員舉於民而數多。有立法大權者。則法良而國昌。議員不舉於民而數少。無立法大權者。則法拙而國弱耳。中國行政之官。分職本多。設職本詳。遠在數千年之前。先出於歐洲。遠甚所最闕乏者。在議政一司。不特無民舉百數之議員。乃至無樞密元老之數十議員。惟君相一二。人獨謀獨斷而施行之。故謬誤百出。不協事理。不中人心。即或有大事大疑謀及大臣者。亦不過仰體重臣權相之意旨。與一君一相之密謀。獨斷無異。中國官制之大敗在此。中國政化之退縮不進亦在此。不可不以爲大戒也。

故憲法當用亟亟立。議院當亟亟開。若民智未開。議院未開。議員未立之前。亦當先立
一院。招聚四方百數十名士。以議庶政。且備顧問。即名以議大夫。議郎。比之日本變法
之初。立法制院。而俄羅斯之元老院。英之樞密院。亦不得已權宜之法哉。故由歐洲
供奉之官。民主之國無之。非大地必然之公義也。而今各國有君主者。皆有宮內省。以
供奉之。亦有若必需矣。惟各國皆僅設一司。不如中國設十數司。以爲供奉之繁夥也。
外朝官自禮部司朝會祭祀賓喪之禮。工部供百膳之事。此外則有太常司儀。光祿司
膳。太僕司駕。宗正司族。鴻臚司朝。通政司奏。太醫司醫。凡九司。內廷官自領侍衛大臣
司護衛。內務府司起居服食。鑾儀衛司使。奉宸苑司苑。土駟院司馬。五司共十四司。而
諸營衛諸內侍諸苑囿諸陵盛京諸司不預焉。甚者名爲海軍巨要之職。而實爲顧和
園供奉之官。尤中外所駭聞。而無道不可解者矣。夫以百司之設。國民僅得其四。而供
奉之司。乃至十四。而不止焉。夫以三萬里之國。四萬萬之民。此其政事之繁倍于各國
者。何啻以十倍而爲國爲民之職。僅得供奉疇零之數。不過四分之一焉。欲治職而舉
事。民盛而國強。豈非欲南行而北。其轍哉。夫治國民之職多。而治供事之官少者。其國

強歐美是也。治國民之職少而治供奉之官多者其國弱。突厥波斯及吾國是也。其國政則自國張治則從民起。故內設羣司以總大綱。外有彊吏以振樞紐。皆萬國必然之理也。而彊吏官大地廣而級數多者治必疎。彊吏官小地狹級數不多者治必密。漢宋之守令二級地小官適氣疎以達是也。各國略同之。今之中國有督撫司道府縣四級則疏濶壅塞甚矣。古者有鄉遂之官皆鄉官自治故能纖悉皆舉。各國同之。英國則大至縣官亦民舉而自治。而中國則隋後盡去鄉官相反甚矣。凡自下起者自治之制盛則民治昌自治之制不行則民生瘁。近同泰大器而爲凡小國內爲官自治而得大則總行政之權立最高之位則君主亦官也。故孟子曰「天子一位」白虎通曰「天子者爵也」。各共和國大總統實總萬機爲官之一。若君主之國則宰相實總政權或一相執政或數相秉鈞或以近臣贊樞機或以親藩受衡鼎或以羣司贊政或以元老謀議其體不同皆宰相之任也。中外各國不出此途。近英國有合議內閣之法始由樞院議員少數爲之既分領羣司又合謀大政猶以軍機大臣六人分筭六部也。今各國以其便于行政從之。雖俄土波之專制亦行其法。若立憲之國則有政黨合議內閣而總理

大臣執其政焉。中國已有樞臣領部之制。正可行合議內閣之法也。



官制議卷二

中國古官制

中國官制。自堯舜以上。殆不可考。所云以龍鳥雲火名官。皆出左傳劉歆竄僞書。不可信據。唯堯時百揆四岳九官九牧。而百揆爲兼官。凡二十二人。體制最備。一設司皆爲民事。一分職甚多。一外吏有所統一。每職只有大臣一員。不用多人。以分權掣肘。一分統外藩。設專官于京師。一宰相只用一人。一四岳會議。凡此七美。雖今歐美之制不能外此者也。其立九官。第一爲平水土官。在當時經洪水汎濫之後。若水土未奠。民不能康厥居。固當以平水土官爲第一義。即在後世。河流時溢。曠土未闢。地邑民居未適。道路未修。原隰未審。探檢地理以爲殖民之宜。尙未盡在。歐美似在內務部殖民部之比。然謂之平水土尤爲精切。禹以司空兼百揆。蓋如普魯士奧大利意大利葡萄牙因之以總理大臣兼內務大臣也。其時無敵國。故無外部。亦無兼外部之制。既無敵國外患。則兵財非所注重。故亦不如法國宰相之兼陸軍。亦不如英比璉宰相之兼度支也。二

爲農官。洪範八政。首曰食貨。故水土之後。次以此官以非食。則無以立國也。九官中無收稅度支之官。必以農兼之。孔子刪書。專重民事。故九官皆偏重于民。而理財爲人情之所必尚。故不欲繁言及之。今各國皆爲競爭之候。不當一統之時。旣立國。尤必以理財爲重。故各國有農部。亦別有藏部。此乃事之宜然也。名曰百穀。則凡草木植物之宜皆當阜繁之矣。後世亦時立勸農之使。但勸一二稻麥之穀而已。其與古人百穀之意亦已遠甚。三曰教官。各國皆有文部以崇教育。法則有教部。以司法兼之。普匈希臘則以文部兼教部。俄意突厥波斯皆專立教部。蓋重教之國無不然也。契之司教。蓋在教部。文部之間。蓋文與教原相近。而中國之爲教。並非如各國之托於神道。令人迷信。但在人倫日用之間。各國以佛回耶穌之法。皆托于神。遂幾若言教必托于神。舍神言人若無教者甚。且以中國爲無教。真不可解也。豈知中國之立教。設部乃在四千年前乎。四曰理官。書稱臯陶作士。又曰臯陶作理。蓋制法施刑皆本于理也。今各國皆有司法之官。而亞里士多德創三官鼎立之法。及美國法官定得審大統領之制。然臯陶爲士而瞽瞍殺人。臯陶能執之。則司法之獨立不撓。並不爲大總統領枉法之義。中國已先立

矣。後世名曰刑部。一開口而有慘刻酷毒之意。且不分民事刑法。固爲背理。若各國之以法名法。何所本乎。不本于理。而何從也。名之曰理。則其行法施刑。皆本於理。而協于中矣。其名曰士。蓋兼管兵而不別設部者。夫兵刑皆爲殺人之物。堯舜時天下一統。無國防之事。又貴禪讓。而崇太平。孔子惡兵。而欲弭。故不表彰兵制也。今各國角立競爭。兵不精治。則自致滅亡。故孔子之弟子貢曰。足食足兵。此爲諸國並立之時說法。與堯舜太平一統之時故當相反也。五曰工官。掌制器用以利物。前民今之鐵道電線機器製造是也。今俄法普意葡美皆專設部。德則有鐵道部。比利時則有鐵道郵電部。雖在郵政。亦工部也。荷蘭匈牙利則工部兼商。西班牙則工部兼于文農工。其太學皆設工科。其餘皆立技師技手之官。但隸於內部耳。工之爲要政。固矣。六曰虞官。掌草木鳥獸。今各國森林畜牧水產皆多設專官。而歸農部。唐虞爲太平時。畧于殺而詳于生。并兵于刑。而分農虞爲二官。蓋爲時既美。故立官之詳略亦美也。七曰禮官。八曰樂官。皆今歐美各國之文學部也。樂官專教習。尤爲文部專職。亦近于法波斯之美術部也。禮官掌祭祀。兼神教。實近於今歐洲之教部。蓋唐虞文致太平。故畧于兵戎而重于文教。故

八官中水土農工虞半爲養民之官。教法禮樂半爲教民之官。八部之繁乃至無一爲國之官。焉不止無一奉君之官而已。此眞太平一統之制也。其視德奧英俄日匈之有宮內省以供奉君主者。過之遠矣。納言爲後世御史臺都察院之本。在各國則有樞密元老院行政裁判官之比。主彈劾議論在行政官之外者。四岳之官分主四方藩政而駐于京師以爲中央集權。尤爲雄重。蓋中國當唐虞時九州之地未逾江南。然比之歐洲諸國大逾數倍。集權實爲不易。今移四岳於京以遙統外事。則全部之事轉運輕易。如使臂使指矣。周設分陝二伯。則地過大而勢過重。不如四岳之尤安。今英有印度部。有殖民部。又有阿爾蘭蘇格蘭兩大臣。皆在京師。深得四岳之意。俄有芬蘭事務大臣。德議會有一路沙斯羅利吾二州專員。匈牙利有樞羅亞參疎及斯拉呵呢疎二州事務大臣。皆參政府之事。而爲內相。皆四岳之意也。又凡大事大疑用人立法乃至舉大統領皆咨四岳。則四岳乃兼立法舉人之權矣。如日耳曼之司選侯焉。雖不若歐美民舉之善。而有貴族大臣公議公舉之美。勝于後世專制之政多矣。故中國數千年官制莫如唐虞時之美也。夏以禪讓承虞官制。猶昔記稱夏后氏官百。天子有三公九卿二