

陶希聖編校

中國政治制度史

第二册
秦漢

啟業書局印行

啓業大學叢書

中國政治制度史

啓業書局印行

弁言

(第二冊)

先嚴受益公疾晚清以降吏治腐敗，刑殺淫濫，居恒憤懣。其言曰：「有生之類，人命至重。政治者，所以保民養民者也；今則未睹刑名，先加斧鉞。夫途人之於螻蟻，尙有不忍之心，屠夫之於牛羊，猶有哀憐之意；今之民命，螻蟻之不如，今之爲政者，屠夫之不若。有國如此，不如無有。」及余稍長，常誨之曰：「夫人不爲良相，則爲良醫，吾望汝有成。汝如有成，應首謀所以革邪僻刑殺之道，否則當業醫，良醫可救人於死。」由是立意送余讀。十五歲入初級中學。後以馬日事變，全湘騷然，輟學歸。先嚴爲延一清末廩生，於私塾課讀。始唐宋諸家古文，漸及四書、五經、三傳，而以時自治先秦諸子之學。喜荀子，而獨好管氏韓非之言，以爲刑名正，則刑殺不濫，法度立，則國有常制，循名核實，而後可以致治。嘗爲先嚴言其意，先嚴喜，謂必當如是。繼則喟然嘆曰：「夫立國必準於法，固矣，然自古法家，鮮克善終，今茲季世，誰復容汝！且吾家三世單傳，不絕如縷。吾視汝之志趣行事，後或有成。然慎勿草率，未能利國而先敗吾家也。」於是常誨以忠恕之道，凡家器農具之屬，輒書曰「忠恕堂置」；以爲曾子所聞於夫子者唯此二事，忠以盡己，恕以待人，持此而行，致遠無碍。嗚呼！知子莫若父，而教之至且盡者亦莫父若也。民國二十年負笈北上，二十一年入國立北京大學國文系肄業。該校自蔡先生元培以來，

主自由講學之風。蔡先生既去，此風不墜。諸師講學，是其所是，非其所非，奔馳競逐，各異偏長。側身其間，耳濡目染，予遂由諸子以至史漢，由宋明理學以入於清儒考據訓詁，而特留心典章制度。由馬克斯、恩格斯、考茨基、波格達諾夫、列寧等共產主義理論，與其他政治經濟學說而歸本於孫總理經世建國之學。由莫爾干、梅因、泰勒、巴學芬、麥克列蘭、盧包略諸家社會民族學而返乎三禮名物與中國社會組織之鑽研。雖稍有所歸，然蕪穢不治。二十三年成中國古代社會一冊，中國宗法社會一冊。二十四年成先秦政治制度史約十餘萬言。前者已梓，後二書隨事變而遺失於北平。於秦漢時代，則僅有「古代爵制考」、「秦漢郎官制度」、「楚漢之際社會政治的推移」、「東漢黨錮之禍」等數篇文字，散見於北平當時之報章雜誌而已。予以二十五年暑假卒業，而先嚴於是年八月以貧病癆瘵棄養。當其病革時，不欲令予知，以爲死則死耳，令予千里奔波，有荒學業而無益於事。比予得耗南奔，則親族謀之，葬且半月矣。聞其彌留之際，猶以孽子爲念，嗚呼痛哉！自先嚴逝世，予遂入悲苦之境，每當憂愁困厄無可奈何之際，則誦般若經以自解，輒至聲淚俱下。是時希聖先生設中國經濟史研究室於北大法學院，予既畢業，先生任爲研究員，治中國經濟史。翌年而蘆溝橋事變起。學術研究，至是遂輟。自是予之足跡，歷蘇、魯、豫、皖、蘇、鄂、贛、湘、桂、黔、川、滇、越、港、粵各地，考察社會經濟現實之變遷，覓觀山川民物之廣庶，益信爾後立國，苟能確立社會政治制度以經緯之，建立國防軍事以固圍之，發展經濟文化以充實之，則國家民族前途，正未可量。抗戰方酣，復興在望。而環視國中，濁流

滔滔，人心懣懣，則又不寒而慄矣。二十九年一月，亡命至港，孑然一身，渺無長物。既痛奸人禍國，爲虎作倀，而自顧渺微，無益於事。一夕，獨登九龍一邱，遙望海天，愴然流淚。俄而風雨驟至，倉皇歸邸，竟夜無眠，而歸農之計遂決。當時予有句云：「望餘高塔念瀛州，故國傷心淚暗流。馬上書生無是處，亂離通客有煩憂。波雲詭譎人謀拙，風雨飄搖天意愁。自古堅貞違世俗，長歌歸去闢荒邱。」以二月杪返湘，家居未兩月，譏讒交集，胥小構禍，幾頻於死，遭亡困阨於長衡間者又兩月。領袖賢明，黨國先達力解，未幾事息，復得歸農，而老母妻息則已憔悴不堪矣。午夜思維，徬徨無主。自顧疇昔所學，本未能立定脚跟，今茲困阨，固不足以言知命。於是晝則執鋤鋤以事農畝，夜則取陽明諸集而習誦之。既讀且耕，既思且作。疇昔讀而無所得者，漸覺犁然有當於心，始悟天人之理一而已矣！知與行也，學與用也，道與器也，皆一以貫之者也。知即行也，行即知也；即知即行，能知能行；未有知而不能行者也，亦未有行而不能知者也；知而不能行者，其知非真也，行而不能知者，其行未力也。學即用也，用即學也；捨學無以致用，捨用無以明學；未有學而無用者也，未有用而非學者也；學而不能用者，其學未至也，用而不能明學者，其用非正也。道即器也，器即道也；即器明道，明道位器；未有道而可離器者也，未有器而不能明道者也；無器即無道也，器之存斯道之存也。之數者，又名異而實通，事殊而理一；即器致用要在力行，強學致知歸於明道。而二者又一事也。力行爲明道之功，明道乃力行之果。力行明道，即盡性命之理；盡性命之理，則盡人之理；盡人之理，則知天理矣。天理者，存乎人

理者也；人理之至善，即天理也，外此無所謂天理，亦不可得而知其爲天理也。宇宙無始無終，人理天理亦無窮無盡。建國立家，開務成物，進而天下爲公，世界大同，皆力行明道盡人理以即天理之長期過程也。予既明乎此，以之施於事物有效，以之施之治學，亦自覺有效，以之觀萬化流行盛衰變遷之理，則皆釐然固如是也。昔之憂患險夷，漸覺無滯於胸中矣。於是農耕之暇，津津而有餘力，得以廣續前業，成魏晉南北朝政治制度史一冊、學制史一冊、兩漢文官制度一冊、秦漢社會制度史一冊，隋唐以降之政治制度亦漸得而理其脈絡。今年夏，重來陪都，端居多暇，遂於六月至七月間，就先秦政治制度史所遺存之材料，成中國政治制度史第一冊。流離顛沛之餘，散佚頗多，故就材料而論，僅及佚稿十之七八，而體例則自覺稍勝。九月至十一月間，就秦漢時代，成此書爲第二冊，刪魏晉南北朝政治制度史爲第三冊，割隋制（原寫於魏晉南北朝政制史內）下連唐五代爲第四冊，擬寫宋遼金元爲第五冊，明清爲第六冊。稍假時日，全書可成。讀者進而教之，匡其謬而補其缺，俾能成一完善之中國政治制度史，藉明歷代政制之得失，治亂之條貫，以爲建國鏡鑑，要非無益事也。

本冊粗成之日，適爲先嚴誕辰。嗟乎！自先嚴之死，於茲六載矣。墳草迷封，墓木已拱。而予每於憂患困厄之際，輒如臨溪履冰，懼隕越而重不孝。嗚呼！寸草之心，永無既矣。予之所以報予父者，慎言謹守，以求無負於庭訓；力行強學，以冀有益於黎元；如斯已而，尙何言哉！投筆嗚咽，淚如瀉矣。

民國三十一年十月資生於陪都

中國秦漢政治制度史

目次

第一篇 總論

第一章 秦漢統一與政制的推移

第二章 儒家改制的運動及其影響

第三章 秦漢中央與地方政制發展的概況

第四章 秦漢中央政權的發展、轉換與崩潰

第二篇 皇帝與皇室

第一章 皇帝的位號與職權

第二章 皇位繼承與皇太子

第三章 後宮制度

第四章 宗室……………四五

第三篇 中央政府……………四七

第一章 三公……………四七

第一節 總敘……………四七

第二節 丞相（司徒）……………五四

第三節 太尉（司馬）……………七二

第四節 御史大夫（司空）……………七八

第二章 諸卿……………八八

第一節 總敘……………八八

第二節 太常……………九〇

第三節 光祿勳……………一〇〇

第四節 衛尉……………一〇七

第五節 太僕……………一〇九

第六節	廷尉	一一〇
第七節	大鴻臚（典屬國附）	一一三
第八節	宗正	一一四
第九節	大司農	一一六
第十節	少府（水衡都尉附）	一一八
第十一節	執金吾	一二二
第十二節	將作大匠	一二三
第三章 中朝官 ……………一二四		
第一節	中朝官的範圍	一二四
第二節	中朝與外朝官	一二五
第三節	中朝官與領、平、錄尚書事	一二八
第四節	大將軍與太傅	一三一
第五節	將軍與幕府	一三七

第六節 侍中、給事中、中常侍、散騎等……………一四五

第四章 尚書臺……………一四六

第一節 沿革與發展……………一四六

第二節 職權和組織……………一四八

第三節 錄尚書事……………一六二

第五章 司隸、刺史、與特使……………一六五

第一節 司隸校尉……………一六五

第二節 部刺史……………一六九

第三節 特察使……………一七三

第四篇 地方政府……………一七六

第一章 王國……………一七六

第一節 秦時的國與相……………一七七

第二節 兩漢王國概況……………一七八

第三節	王國的官司組織·····	一八三
第四節	王國宗室與中央的關係·····	一九〇
第五節	中央對於王國宗室的法令限制·····	一九四
第二章	侯國·····	一九五
第一節	秦時的列侯封君制度·····	一九六
第二節	兩漢侯國概況·····	一九七
第三節	侯國的組織與戶租·····	二〇一
第四節	列侯與中央的關係·····	二〇三
第五節	中央對列侯的行政管理與法令限制·····	二〇七
第三章	郡·····	二〇八
第一節	內史、三輔與河南尹·····	二〇九
第二節	郡守·····	二一一
第三節	都尉·····	二二四

第四節 監郡……………二一三〇

第五節 郡佐……………二一三三

第四章 縣、鄉……………二一四〇

第一節 縣令、長……………二一四〇

第二節 鄉官……………二一四三

第五章 州……………二一五二

第一節 監察區的劃分與州的設立……………二一五二

第二節 部刺史職權的轉變與州牧……………二一五四

第五篇 文官制度……………二一六一

第一章 爵制……………二一六一

第一節 秦爵及其應用……………二一六二

第二節 漢代爵制的沿革……………二一六六

第三節 漢代爵制的敗壞……………二一六九

第二章 秩位……………二七〇

第一節 俸秩……………二七一

第二節 朝位……………二七四

第三章 璽、符、節與印綬……………二七六

第一節 璽、符、節……………二七六

第二節 印綬……………二八〇

第四章 考課上計與遷降賞罰……………二八一

第一節 考課與上計……………二八二

第二節 遷降與賞罰……………二八六

第五章 任用制度……………二八九

第一節 任用法規……………二八九

第二節 任用類別……………二九三

第三節 任期……………二九六

第六章 加官與散官……………二九八

第一節 加官……………二九八

第二節 散官……………三〇〇

第七章 選舉考試與仕途……………三〇三

第一節 選舉與考試……………三〇三

第二節 選舉與考試法規……………三一三

第三節 徵召與辟舉……………三一六

第四節 任子、納貲及其他……………三一九

第五節 漢末選舉考試與仕途的敗壞……………三二一

第八章 致仕、告寧、休沐與賻贈……………三二四

第一篇 總論

第一章 秦漢統一與政制的推移

在「先秦政治制度史」(以下簡稱「先秦史」)的總論中，已經敘述周代政治權力由王到諸侯，由諸侯到大夫，層層下移。或由大夫之家發展為國家組織的中樞。或由氏族時的公室，變為法圖強，由公室的權力進為國家的組織的中樞。所以到戰國時代，從前各族分立的局面，變為七雄競峙，各以武力和外交以相馳逐，合縱連橫攻戰不息。於是春秋後，社會經濟的普遍發展和大一統思想的趨勢，結成大一統的秦朝。

秦代統一局面的形成，是以地形優越和經濟發達的渭河流域為基礎，加以政治和軍事的優越力量為條件，而不是單純以社會經濟的一種自然趨勢所能解釋的。不但秦代如此，後代幾次的統一局面亦莫不如此。

在三晉(韓趙魏)燕齊楚與秦幾個國家中，地理的形勢與經濟的組織，以秦為最優越。秦地

被山帶河，四塞爲固，關中沃野千里，爲最發達的農耕區域。商鞅變法，獎勵耕戰，勵行法治；誘三晉剩餘的農業人口，復其徭役，使之耕種於內，而使秦民應戰於外；又定軍功爵級之制，斬一首者爵一級，宗室非有軍功論，不得屬籍，田宅奴婢以軍功爲標準而分配。依於這種制度，秦的君權發展，世祿貴族受嚴格的裁制。至於人民非戰無由取得軍功爵級，無軍功爵級即不能取得土地、財產與奴隸。官與爵相稱：斬一首者爵一級，欲爲官者爲五十石之官；斬二首者爵二級，欲爲官者爲百石之官。又爵至『不更』，可以免除徭役。爵至『公乘』，令丞與抗禮。爵至列侯可以獲得民戶租稅。加以爵又有可以贖罪，可以減刑的功用。這樣一來，秦民無不趨於戰爭。六國時人雖斥秦爲暴虐之國（國策魯仲連說辛恆衍云：『彼秦者，棄禮義而尚首功之國也』），然秦的兵力所以強大，能吞併六國完成統一者，耕戰政策實爲主要的原因。荀子在議兵篇裏面說：『秦人其生民也阨阨，其使民也酷烈。劫之以阨，忸之以慶賞。鎗之以刑罰，使天下之民，要利於上者，非闕無由也。阨而用之，得而后功之，功賞相長也。五甲首而隸五家，是爲衆疆長久，多地以正。故四世有勝，非幸也，數也。』這段話很清楚指出了耕戰政策的長處。此外如鄭國渠的開掘，『用注瀆淤之水，灌澤滷之地，田萬餘頃，收皆敵一鍾。於是關中爲沃野，無凶年，秦以富強。』（史記河渠書）又如秦惠王二十二年定蜀置相，蜀既屬秦，秦以益疆，富厚輕諸侯。（史記張儀傳）這都是秦當時能夠統一六國的條件。

秦於統一之後不久，始皇既死，二世與趙高紊亂了法治的精神。關東的戍卒與貧民，揭竿起

事。六國遺存勢力乘機作最後的反動，統一的局勢復趨崩潰。經過楚漢之際的混亂，漢高以關中秦故地的基礎再造統一，他所因的仍然是秦的地理社會經濟諸基礎。高帝五年集議定都時，婁敬說：「夫秦地被山帶河，四塞以爲固，卒然有急，百萬之衆可具。因秦之故，資甚美膏腴之地，此所謂天府者也。陛下入關而都之，山東雖亂，秦之故地可全而有也。夫與人鬪，不搯其亢，拊其背，未能全其勝也。今陛下案秦之故地，此亦搯天下之亢而拊其背也。」張良也說：「關中左殽函，右隴蜀，沃野千里，南有巴蜀之饒，北有胡苑之利；阻三面而固守，獨以一面東制諸侯，安定河渭，漕輓天下，西給京師。諸侯有變，順流而下，足以委輸。此乃所謂金城千里，天府之國，婁敬之說是也。」高祖卽日由洛陽駕都長安，此可知漢的基業，實卽秦的故資。

秦族本身的文化很低。牠的社會政治受東方各族的影響纔開始作急劇的轉變。穆公時代是一個同化於中夏的重要關鍵。穆公以後的康公共公，纔改變前此氏族社會的選舉制和兄終弟及制爲嫡子繼承制。到了後來，秦孝公任用商鞅變法，對於秦的社會政治經濟以至軍事，都有重要的改革。商鞅以李悝法經相秦。（註一）自此後，秦多用三晉客卿。史記張儀傳云：「三晉多權變之士，言從衡蠱秦者，大抵皆三晉之人也。」秦因爲本身的文化很低，貴族的實力不強，而君權發展又正與宗室、庶長、母后、母舅等的權力衝突。其君主多引用客卿以爲己助。（註二）故三晉之士多得用於秦，且易於實行新政。由此而三晉以至於燕齊的東方文物制度多移植於秦，造成秦的社會政治制度。先秦史所述三晉燕齊的官名爵制，頗多爲秦制之所本，如丞相、御史大夫、博