

《中国历代政治得失》摘要

钱穆：《中国历代政治得失》，北京：生活·读书·新知三联书店，2001。

钱穆：《中国历代政治得失》，北京：九州出版社，2014。

目录

前言

第一讲·汉代

一、汉代政府组织

- 甲、皇室与政府
- 乙、中央政府的组织
- 丙、汉代地方政府
- 丁、中央与地方之关系

二、汉代选举制度

三、汉代经济制度

四、汉代兵役制度

五、汉代制度检讨

第二讲·唐代

一、唐代政府组织

- 甲、汉唐相权之比较
- 乙、唐代中央政府三省职权之分配
- 丙、中央最高机构政事堂
- 丁、尚书省与六部
- 戊、唐代地方政府
- 己、观察使与节度使

二、唐代考试制度

- 甲、魏晋南北朝时代之九品中正制
- 乙、唐代之科举

三、唐代经济制度

- 甲、唐代的租庸调制
- 乙、唐代帐籍制度
- 丙、唐代的两税制

丁、汉唐经济财政之比较

四、唐代兵役制度

五、唐代制度综述

第三讲·宋代

一、宋代政府组织

甲、宋代中央政府

乙、相权之分割

丙、君权之侵揽

丁、谏垣与政府之水火

戊、宋代地方政府

二、宋代考试制度

三、宋代赋税制度

四、宋代兵役制度与国防弱点

第四讲·明代

一、明代的政府组织

甲、明代之中央政府

乙、明代内阁制度

丙、明代地方政府

丁、元明以下之省区制度

戊、明代地方之监司官与督抚

己、明清两代之胥吏

二、明代考试制度

甲、进士与翰林院

乙、八股文

三、明代赋税制度

四、明代兵制

第五讲·清代

一、制度与法术

二、清代的部族政权

三、清代部族政权下的政府

(一) 清代中央政府

甲、清代的军机处

乙、清代的六部尚书

(二) 清代地方政府

(三) 清代的各禁区

四、部族政权下之考试制度

五、清代的统制政策

六、民众的反抗运动

七、变法与革命

总论

前言

首先，要讲一代的制度，必先精熟一代的人事。

第二，任何一项制度，决不是孤立存在的。

第三，制度虽像勒定为成文，其实还是跟着人事随时有变动。

第四，某一项制度之逐渐创始而臻于成熟，在当时必有种种人事需要，逐渐在酝酿，有必有种种用意，来创设此制度。

第五，任何一制度，决不会绝对有利而无弊，也不会绝对有弊而无利。要讲某一代的制度得失，必需知道在此制度实施时期之有关各方意见（历史意见）之反映。

第六，我们讨论一项制度，固然应该重视其时代性，同时又该重视其地域性。推扩而言，我们该重视其国别性。

第七，说到历史的特殊性，则必牵连深入到全部文化史。

第一讲·汉代

一、汉代政府组织

甲、皇室与政府

我们要看政府的组织，最重要的是看政府的职权分配。第一是皇室与政府之职权划分，第二是中央与地方的职权划分。

拿历史大趋势来看，可说中国人一向意见，皇室和政府是应该分开的，而且也确实在依照此原则而演进。皇帝是国家的元首，象征此国家之统一；宰相是政府的领袖，负政治上一切实际的责任。皇权和相权之划分，这常是中国政治史上的大题目。

汉代一切实际事权，照法理，该在相府，不在皇室，宰相才是政府的真领袖。

乙、中央政府的组织

当时有所谓三公、九卿，这是政府里的最高官。丞相太尉御史大夫称三公，丞相管行政，是文官首长；太尉管军事，是武官首长；御史大夫管监察，辅助丞相来监察一切政治设施。它是副丞相。这里有一种不成文法的规定，须做了御史大夫，才得升任为丞相。太尉虽与丞相尊位相等，实际除却军事外，不预闻其他政事。因此当时最高行政长官实在是丞相。

九卿是：太常（管祭祀祖先鬼神，兼管教育）、光禄勋（皇家的门房，皇宫里一切侍卫也都由他管）、卫尉（武职，掌门卫屯兵，皇宫的卫兵司令）、太仆（皇帝的车夫）、廷尉（掌法的）、大鸿胪（外交部，礼宾司）、宗正（管皇帝的家族，其同姓本家及异姓亲戚）、大司农（政府经济）、少府（皇室经济）。他们的官位都是二千石，又称中二千石。这九卿，全都隶属于宰相。

可以看出汉代政治，还有很多是古代封建制度下遗留的陈迹，然而那时已是化家为国了，原来管皇帝家事的，现在也管到国家大事了。

丙、汉代地方政府

汉代的地方政府，共分两级：即郡与县。大体说，汉代有一百多个郡，一个郡管辖十个到二十个县。大概汉代县数，总在一千一百到一千四百之间。中国历史上讲到地方行政，一向推崇汉朝。

丁、中央与地方之关系

每郡每年要向中央上计簿，计簿就是各项统计表册，也就是地方的行政成绩。

中央特派专员到地方来调查的叫刺史。

地方实际行政责任，是由太守负责的。

刺史上属于御史丞。皇宫里还有十五个侍御史，专事劾奏中央乃至皇宫里的一切事情的。部刺史和侍御史的意见，都报告到副宰相御史大夫，副宰相再报告到宰相。副宰相所辅助宰相的，便是这一个监察的责任。

二、汉代选举制度

之前的制度，贵族集团同时便是官僚集团。汉武帝定制，太学毕业考试甲等的就得为郎，如是则郎官里面擢进了许多知识分子，知识分子却不就是贵族子弟。

汉代的选举制度，历史上称之为乡举里选。各地方可以选举人才到中央。一种是无定期的，这样选举来的人，多半称为贤良，政府提出几个政治上重大的问题，向他们请教，叫做策问。第二种是特殊的选举，大家知道有特种人才可以举，自己觉得有把握也可直接来应选。后来又有一种有定期的选举，那就是选举孝廉。自从武帝以后，汉代逐渐形成了一种一年一举的郡国孝廉，至少每年各郡要新进两百多个孝廉入郎署，十几年就要有两千个。

东汉时代，把无定期选举，特殊选举都无形搁下，仕途只有孝廉察举的一条路。这一制度，又由分区察举，演进到按照户口数比例分配，制为定额。由是孝廉只成为一个参政资格的名称。最后又由郡国察举之后，中央再加上一番考试。这一制度，于是会合有教育、行政实习、选举与考试之四项手续而始达于完成。

一个青年跑进太学求学，毕业后，派到地方服务。待服务地方行政有了成绩，再经长官察选到中央，又须经过中央一番规定的考试，然后才始正式入仕。那是当时入仕从政的唯一正途。政府一切官吏，几乎全由此项途径出身。这样的政府，我们再也不能叫它做贵族政府。郎官之中虽然也尽有贵族子弟，但究竟是少数。我们也不能称之为军人政府，因郎官并不是由军人出身的。我们也不能称之为资本主义的政府，因这些郎官，都不是商人资本家的子弟。这样的政府，我们只能叫它做读书人的政府，或称士人政府。

三、汉代经济制度

支持政府的主要经济问题，即赋税制度。

在孟子以为什一之税已是很好了。可是汉代，税额规定就只有十五税一。而且，实际上只要纳一半，三十税一。

汉代税制，有一个大毛病，当时对于土地政策，比较是采用自由主义的。封建破坏，土地归民间私有。既属私有，自可自由买卖。政府只管按田收税，不管田地谁属。正因为土地私有，耕者有其田，才有了自由买卖，才开始有兼并，才使贫者无立锥之地。

耕地开放了，而非耕地则成为不公开的禁地。后来情势变了，非耕地的禁区也渐渐被民间私下闯入，烧炭伐木，捕鱼猎兽，这是一种违法的牟利。待后防不胜防，索性把禁地即山林池泽也逐渐开放了，同时在田租之外，另成一种赋税。这是关税商税之缘起。

承袭旧来的封建传统，所有全国的山林池泽，全归皇室。这一所有权的观念影响到赋税制度，当时凡农田租入归诸大司农，充当政府公费。而山海池泽之税则属少府，专供皇帝私用。大宗归国家，小数划归皇室。但战国以下，盐铁之利逐渐庞大起来，社会经济情形变了，山海池泽之税逐步超过了全国的田租。

汉武帝把全国的山海池泽一切非耕地收还，让给政府来经营，这就是有名的所谓盐铁政策。煮海成盐，开山出铁，再不让商人们擅自经营，把其所有权收回，让政府派管理去自己烧盐，自己冶铁，其利息收入则全部归给政府，于是盐铁就变成国营与官卖。

王莽恢复封建之井田制失败了，从此中国历史上的土地制度也不再有了彻底的改革了。

四、汉代兵役制度

汉代兵制是全国皆兵的。这一制度，不仅是一种经济的考虑，实在是一种道德的决定。

汉代的国民兵役，又分几种。一种是到中央作“卫”兵，一种是到边郡作“戍”卒。一种是在原地方服兵“役”。每一国民都该轮到这三种，只有第三种，从二十岁便开始了。

各地方壮丁轮流到中央作卫兵一年，当卫兵是极优待的。当戍兵一切费用，都要自己担负，期限却只有三天。

国家除了服兵役之外，还要服力役。每个国民还须纳人口税，连小孩子都有。

除却规定的义务兵役外，民间还有义勇队，志愿从军。

五、汉代制度检讨

让我们简要指出一些汉代制度之缺点。

首先在经济方面，土地问题没有解决，形成兼并，富者田连阡陌，穷者无立锥之地，使政府的减轻租税政策，全失功效。

其次说到军队制度，虽说分区训练各别的兵种，但每年一个月的操练是不够的。中央南北卫，像是常备军，实际上，时期也只一年，数额也仅有七八万人。结果全国皆兵，并不够用。

再次讲到政府组织，皇权相权是分开的，皇室和政府也是分开的。但中国一向似乎看重的不成文法，往往遇到最大关节，反而没有严格明白的规定。皇帝好，事情也做得好。皇帝坏了，而政治上并不曾有管束皇帝的制度，这是东汉政治制度上的一个大问题。也是将来中国政治制度史上一个大问题。

选举问题。后来孝廉充斥仕途，别的进仕之路都为阻塞了，于是大家都争要当孝廉。后来又因请托舞弊，逼得朝廷于察举孝廉后再加上一番考试，如是则全失却原来察举孝廉之用意。

汉代之选举制，是否合于近代所谓之民权思想？古代社会，读书机会就不易得。读书求学，便有着绝大限制。这并非封建社会，也并非资本主义的社会，但一样有不平等。虽非封建贵族，而有书生贵族。虽非工商业资本，而有书籍资本。

第二讲 · 唐代

一、唐代政府组织

甲、汉唐相权之比较

汉宰相是采用领袖制的，而唐代宰相则采用委员制。换言之，汉代由宰相一人掌握全国行政大权，而唐代则把相权分别操掌于几个部门，由许多人来共同负责，凡事经各部门之会议而决定。唐代宰相共有三个衙门，当时称为三省：一中书省，二门下省，三尚书省。此三省职权会合，才等于一个汉朝的宰相，而监察权还并不在内。中书省首长为中书令，门下省主管长官为侍中，尚书省长官为尚书令。

乙、唐代中央政府三省职权之分配

唐代政府定旨出命之权，是操于中书省。皇帝只同意画敕而止。待门下省主管长官侍中及副长官侍郎接获此项诏书后，即加予复核，这是对此项命令之再审查。每一命令，必须门下省副署，始得发生正式效能。如门下省不同意副署，中书命令便不得行下。诏敕自中书定旨门下复审手续完成后，即送尚书省执行。尚书省则仅有执行命令之权，而于决定命令则无权过问。

丙、中央最高机构政事堂

唐制遇下诏敕，便先由门下省和中书省举行联席会议，会议场所称为“政事堂”。

在唐代，也并无皇帝决不该不经中书门下而径自颁下诏书之规定。这是中国传统政治制度下一种通融性。事实上唐代也确有不经中书门下而皇帝随便下命令的。

唐代中书门下省参加政事堂会议的，多时有至十几人，最少则只有两人，即中书令及门下侍中。开会时有一主席，称为“执笔”。大家的意见，不仅由他综合记录，而且最后文字决定之权亦在他。

丁、尚书省与六部

尚书省共分六部，即吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部。此六部制度，自唐代以至清代末年，推行了一千多年，不过六部次序有时略有改动。唐开始时是吏礼兵民（户）刑工，唐太宗是改为吏礼民（户）兵刑工，至宋朝初年次序是吏兵刑民（户）工礼，宋神宗时王安石变法，其次序为吏户礼兵刑工，这次序遂为以后所沿袭。

戊、唐代地方政府

唐代中央政府的组织似较汉代进步了，但以地方政府论，则唐似不如汉。唐代已渐渐进到中央集权的地步，逐渐内重而外轻。

唐代地方长官，其职权比重，较之汉代差逊甚远。

州县长官无权任用部属，全由中央分发。任地方官者，因其本身地位低，不得不希望升迁。政府亦只得以升迁来奖励地方官，于是把州县多分级次，由下到中，由中到上，升了几级，还如没有升。迁调虽速，下级的永远沉沦在下级，轻易不会升迁到上级去。官品中渐分清浊，影响行政实际效力极大。

己、观察使与节度使

汉代丞相为政府最高首领，副丞相即御史大夫，主管监察。御史大夫职权，不仅监察中央及地方政府，同时并监察及皇宫之内。唐代设御史台，所谓三省六部一台，御史台成为一独立之机构，不属于三省。换言之，监察权是脱离相权而独立了。此即是唐代监察制度与汉代相异之点。

唐中宗后，御史台分左右御史，左御史监察朝廷中央政府，右御史监察州县地方政府，此即所谓“分巡”“分察”。监察中央的谓之“分察”，监察地方的谓之“分巡”。

在唐代，名义上仍是巡察使，观察使，明明是中央官，派到各地区活动巡视观察，实际上则常川停驻地方，称为地方更高一级之长官。遂形成一种中央集权，对地方行政，极有流弊。假使此项监察使巡视边疆，在边防重地停驻下来，中央要他对地方事务随宜应付，临时得以全权支配，这即成为节度使。节度使可以指挥军事，管理财政，甚至掌握用人权，于是形成“藩镇”。而且唐代边疆节度使逐渐擢用武人，形成军人割据。本意在中央集权，而演变所极，却成为尾大不掉。

二、唐代考试制度

甲、魏晋南北朝时代之九品中正制

汉代的选举制到唐代已完全由考试制度来代替。

曹操以陈群为尚书，掌吏部用人事，陈群始创设九品中正制。当时在中央任职，德名俱高者，由各州郡分别公推大中正一人。由大中正下再产生小中正。然后由中央分发一种人才调查表，此项表格中，把人才分成九品，上上上中上下，中上中中中下，下上下中下下。让各地大小中正，各就所知，把各地流亡在中央的人士，分别记入。不论其人已经做官或从未入仕，皆可入登记表。这些表格，由小中正襄助大中正核定后呈送吏部，吏不便根据此种表册之等第和评语来斟酌任用，分别黜陟。

晋代统一天下，以迄于南北朝，对于陈群此制，都继续采用，这样毛病就出了。首先是全国人才集中到中央，地方无才。再则官吏升降，其权操之中正，而不操于此本官之上司。这是把考课铨叙与选举混淆了。于是做官的也各务奔竞，袭取社会名誉，却不管自己本官职务与实际工作，而其上司也无法奈何他。

乙、唐代之科举

每项制度之变，也该有一可变的限度，总不能惟心所欲地变。所贵的是要在变动中寻出它不变的本源，这便是所谓历史传统。传统愈久，应该此大本大源之可靠性愈大。换言之，即是其生命力益强。

九品中正制，后来变成拥护门第。唐代针对此弊，改成自由竞选，所谓“怀牒自列”，即不需地方长官察举，更不需中央九品中正评定，把进仕之门扩大打开，经由个人各自到地方政府报名，参加中央之考试。

汉代的选举，是由封建贵族中开放政权的一条路。唐代的公开竞选，是由门第特殊阶级中开放政权的一条路。唐代开放的范围，较诸汉代更广大，更自由。

唐代的科举制度，亦有毛病。当时科举录取虽有名额，而报名投考则确无限制。于是因报考人之无限增加，而录取名额，亦不得不逐步放宽。而全国知识分子，终于求官者多，得官者少，政府无法安插，只有扩大政府的组织范围。知识分子竞求上政治舞台去做官，仕途充斥，造成了政治上之臃肿病。

三、唐代经济制度

甲、唐代的租庸调制

租是配给人民以耕种的田地，年老仍缴还政府。在其授田时期，令其负担相当的租额。庸即是役，乃人民对国家之义务劳役。调是一种土产贡输，各地人民须以其各地土产贡献给中央，大体上只是征收丝织物和麻织物。

有田始有租，有身始有庸，有家始有调。此制的最高用意，在使有身者同时必有田有家，于是对政府征收此轻微的税额，将会觉得易于负担，不感痛苦。

乙、唐代帐籍制度

租庸调制之所以能推行，全要靠帐籍之整顿。人事的松懈，账籍登记的马虎，却也是此后租庸调制失败的最大原因。还有地方豪强大门第从中舞弊，阻扰此项制度之进展。

租庸调制可说结束了古代井田均田一脉相传的经济传统，而两税制则开浚了此后自由经济之先河。

丙、唐代的两税制

一年分夏秋两次收税，故称两税。此制与租庸调制之不同，最显著者：其一，两税制是“户无主客，以见居为簿”的，只要今天住在这地方，就加入这地方的户口册，如是则人口流徙，较为自由了；其二，“人无丁中，以贫富为差”，你有多少田，政府便向你收多少租，如是则义务劳役等种种负担，也获解放了。

当时杨炎定制，乃依照其定制的前一年，即唐代宗之大历十四年的田租收入为标准而规定以后各地的征收额的。如是一来，政府的征收手续上，可以避免每年调查统计垦田数和户口册等种种的麻烦，但相因而起的弊病却大了，税收变成了一种硬性规定，随地摊派，不再有全国一致的租额和税率了。这导致全国各地的田租额轻重不等，大相悬殊，各地的经济情况，穷苦的更穷苦，富裕的愈富裕。

唐代两税制，规定不收米谷而改收货币，因此农民必得拿米粮卖出，换了钱来纳税。如是则商人可以上下其手，而农民损失很大。

两税制牺牲了历史上传统相沿的一项经济理想，即土地平均分配的理想。自两税制推行，政府便一任民间农田之自由转移，失却为民制产的精神。结果自然会引起土地兼并，贫富不平等，耕者不能有其田，而奖励了地主的剥削。

丁、汉唐经济财政之比较

汉代自武帝创行盐铁政策，这是节制资本，不让民间过富，而在经济之上层加以一种限制。其下层贫穷，政府却并未注意到。总说汉代田租是很轻的，但农民并未得到好处，穷人还是很多，甚至于逼得出卖为奴。政府的轻徭薄赋，只为中间地主阶层占了便宜。

唐代的经济政策，其主要用意，在不让民间有穷人。租庸调制的最要精神，不仅在于轻徭薄赋，尤其是侧重在为民制产。至于上层富的，政府并不管。在开始，商业尽自由，不收税。而每一穷人，政府都设法授田，使其可以享受水准以上的生活。

简单说：好像汉代是在社会上层节制资本，而下层则没有力量管；唐代注意社会下层，由国家来计划分配，而让上层的富民能自由发展。

四、唐代兵役制度

唐以前，中国兵役制度，遍及全民众，可说是一种兵农合一制。唐代兵役制度改变了，可说是另一种的兵农合一制。汉代的兵农合一，是寓兵于农，亦即是全农皆兵，把国防武装寄托于农民的生产集团，生产集团同时即是武装集团。唐代的兵农合一，则是寓农于兵，在武装集团里寄托生产，不是在生产集团里寄托武装。所以只能说是全兵皆农，而并非全农皆兵。把武装集团同时变成生产集团，每个军人都要他种田，却并不是要每个种田人都当兵。这一制度，从北周苏绰创始，唐代人踵其成规。这种全兵皆农制，在当时称之为府兵。

后来府兵制度也失败了。第一，各地府兵都要到政府轮值宿卫，后来天下太平，士兵变成了苦工，受人贱视。下次遇到上番值宿，便多逃亡规避。第二，在唐初，府兵出外打仗阵亡，政府立刻派人到家里去慰问。但到后来，军队和政府在上慰问上犯了松懈病，疏慢病。死的似乎白死了，人心便这样地渐渐失去了。武官的勋名被人看不起，军人的地位也就堕落了。后方兵员枯竭，政府有钱有势，不在乎，临时买外国人当兵，结果唐代的府兵一变而成为藩镇，军阀割据，胡族临制。

五、唐代制度综述

论中央政府之组织，结束了上半段历史上的三公九卿制，而开创了下半段的尚书六部制。论选贤与能，结束了上半段的乡举里选制，而开创了下半段的科举考试制。论租税制度，结束了上半段的田租力役土贡分项征收制，而开创了下半段的单一税收制。论到军队，结束了上半段的普及兵役制，而开创了下半段的自由兵役制。综此几点，我们可以说：唐代是中国历史上在政治制度方面的一个最大的转捩中枢。

第三讲 · 宋代

一、宋代政府组织

甲、宋代中央政府

在我们要讲的汉唐宋明清五个朝代里，宋是最贫最弱的一环。转从政治制度上看来，也是没有建树的一环。纵说它有变动，却不能说它有建立。宋之于唐，有事而无政。有形势推迁，而无制度建立。

乙、相权之分割

宋代的相权，较唐代低落得多。宋代也有三省，实际上只有中书省在皇宫里，门下尚书两省都移在皇宫外面了，故亦只有中书省单独取旨，称政事堂。又和枢密院同称两府。枢密院是管军事的。中书则为丞相，地位独重。门下尚书两省长官不再预闻政府之最高命令。然中书和枢密对立，也就是宰相管不着军事。

宋代财政，掌握在三个司，第一是户部司，第二是盐铁司，第三是度支司，度支即是管经济出纳的。

向来政府用人，是宰相下面尚书吏部的事，宋代却又另设一个考课院。考课就等于铨叙，后来改名审官院。又把审官院分东西两院，东院主文选，西院主武选。又别置三班院，来铨衡一辈内廷供奉及殿直官。如此则用人之权，全不在宰相。这是宋初皇室在一种自卑感的私心下，蓄意要减夺中书宰相职权而添设的。

丙、君权之侵揽

相权低落之反面，即是君权提升。

宋初，宰相为避嫌，为推尊皇帝，为使皇帝的威望地位抬高，遇政府定旨出命，先写一劄子，这是一种意见的节要，送由皇帝决定，所谓“面取进止”。然后宰相再照皇帝意见正式拟旨。所以宰相面取进止的诏文，仅是一种草案或条陈，而不再是定旨出命的定稿，这与唐代宰相之熟拟相差就很大。

丁、谏垣与政府之水火

御史退出皇宫，单独成为御史台，其职权便只限于监察政府，而没有监察皇帝和宫廷的权。但政府官职中，还是由监察皇帝的，这叫做谏官。谏官的职责是专门谏诤皇帝的过失。

御史监察权在唐代已离相权而独立，但谏诤权则仍在宰相之手。这一制度，到宋代又变了。谏官本隶属于门下省，而宋代则谏垣独立，并无长官。换言之，这些谏官，现在是不直接属于宰相了。而且宋制，谏官不准由宰相任用，于是台官谏官同为须由皇帝亲擢了。于是谏官遂转成并不为纠绳天子，反来纠绳宰相。御垣遂形成与政府对立之形势。

但上面所述，多半还是些人事，而非属于制度。若论制度，宋代大体都沿袭着唐旧。

谏官是分散的，孤立的。他们的立场，好像是专在主持公议。宰相不听他们的话，他们就求去，去了名更大。到后来，谏官锋芒太凶了，闹得太意气，太无聊了，社会乃至政府中人，都讨厌谏垣，不加重视，不予理会，于是谏官失势，然而权相奸臣又从此出头了。

戊、宋代地方政府

宋代制度，一面是相权衰落，另一面则是中央集权。

宋代地方政府分三级。最高一级称路，相当于唐之道。中一级是府、州、军、监，相当于唐之州府。最低一级仍是县。

在唐代的州县，只要奉承一个上司，即观察使，而宋代则要奉承四个上司，即帅、漕、宪、仓，那可想地方官之难做了。

所谓宋代的中央集权，是军权集中，财权集中，而地方则日趋贫弱。至于用人集中，则在唐代早已实行了。

二、宋代考试制度

宋代考试制度，大体也沿袭唐代。但宋代科举所获影响，却与唐代不同。

第一是唐代门第势力正盛，在那时推行考试，应考的还是有许多是门第子弟。到晚唐，大门第逐步堕落，应考的多数是寒窗苦读的穷书生。至宋代，农村子弟，白屋书生，偏远的考童，骤然中式，进入仕途。

其次，唐代考试，有公卷通榜之制。宋代考试制度，则有糊名之制，所凭则真是考试成绩。如是则考试防制严了，有时反得不到真才。

又唐代考试在礼部，分发任用在吏部。宋代则因经历五代长期黑暗，人不悦学，朝廷刻意奖励文学，重视科举，只要及第即得美仕。

考试制度在宋代时更重要了，更严密了，但并非更有真效。但因政府积年提倡，社会学术空气又复活了。于是有许多人出来想把此制度改革。第一是想把学校教育来代替考试。第二是想把考试内容改变，不考诗赋，改考经义。

三、宋代赋税制度

晚唐时代军事时起，军队到了一地方，抑就要民众帮忙如修路之类，又要征发地方特产，他们却忘了原来这些庸与调早已包括划并在两税里，把民间田租加重了。

到了五代时候，军队每到一地方，要地方出力役，出贡调，那些本来早不在国家规定的制度里，于是临时就得找地方领袖。军队常川来往，这些地方领袖，就变成专是对上办差。这是宋代之所谓差役法。

王荆公的免役法，还得人人出钱免役，明代有一条鞭法，又把丁税归到田租里，便不看重人丁了。到清代中叶以后，有地丁摊粮永不增赋之令，于是便不要丁册了。然而这样一来，变成只有土地与政府发生了直接关系，人口与政府却像没有直接关系了。一个国民，只要没有田地，不应科举考试，不犯政府法令，甚至他终身可以与国家不发生丝毫直接关系。

四、宋代兵役制度与国防弱点

宋代军队分两种，一称禁军，一称厢军。禁军的挑选，身长体重都有规定，合这标准的，就送中央当禁军。不合这标准的，留在地方作厢军。厢是城厢之义，厢军是指驻在各地方城厢的。这些兵，并不要他们上阵打仗，只在地方当杂差。

太宗即位，曾两次对辽亲征，但都打了败仗。在这种情形下，宋代就变成养兵而不能打仗，明知不能打仗而又不不得不养兵。养了兵又不看重他们，却来竭力提倡文治。养了武的又要养文的，文官数目也就逐渐增多，待遇亦逐渐提高。弄得一方面是冗兵，一方面是冗吏，国家负担一年重过一年，弱了转贫，贫了更转弱，宋代政府再也扭不转这形势来。

国防资源问题是宋代一个最大的缺憾。在北方作战，一定得要骑兵。而骑兵所需的马匹，在中国只有两个地方出产。一在东北，一在西北。而这两个出马地方，在宋初开国时，正好一个被辽拿去，一个被西夏拿去，都不在中国手里。长城内险，自居庸关到山海关一带，都已在辽人手里。宋辽两国讲和以后，宋朝的国防形势是很可怜的。

其实中国自古立国，也没有不以战斗攻势立国的。宋代军队完全用在消极性的防御上，这固然是受了唐代的教训深，才矫枉过正至于如此。进不可攻，退不可守，兵无用而不能不要兵，始终在国防无办法状态下支撑。幸而还是宋代人特别重视读书人，军队虽未整理好，而文治方面仍能复兴，以此内部也还没有出什么大毛病。

第四讲 · 明代

一、明代的政府组织

甲、明代之中央政府

现代中国大体是由明开始的。倘使我们说，中国传统政治是专制的，政府由一个皇帝来独裁，这一说法，用来讲明清两代是可以的。

中国传统政治，到明代有一大改变，即是宰相之废止。中书门下两省都废了，只剩尚书省，但尚书令及左右仆射也不设了，于是尚书省没有了长官，改由六部分头负责，就叫做六部尚书。此外有一个都察院，是由御史台变来的，专掌弹劾纠察。全国各事都在都察院监督之下。把都察院和六部合起来，并称七卿。七卿之外，还加一个通政司，一个大理院，则称九卿。通政司管理章奏，大理院主平反。

在这九卿之上，更无首长，所以明制是有卿而无公，成了一个多头政府。

武官则有大都督，全国有五个大都督府（唐朝有十六个卫），他们都只管出外打仗时带着兵。至于征调军队，一切动员工作，这是兵部的事，不在大都督职权内。

给事中官阶虽只七品，但也是一个很重要的官。明代给事中是分科的，依照尚书六部分六科。一般说来，他们的意见是很受尊重的。若他们表示反对，在当时谓之科参。往往六部尚书因为科参，束手无策，只有把原议搁下。这仍然是当时君权之一节限。

乙、明代内阁制度

明代皇帝的秘书处，当时称为内阁。秘书便是内阁大学士。

后来皇帝偷懒，把政权交付与内阁，阁权慢慢地重起来。不过阁权虽重，而他们的官阶还是低，仍只五品，因此通常内阁大学士都由尚书兼；同时也和宋代般，他们都有经筵讲官（教皇帝或太子读书的，是皇室的老师），由曾任这些官职的人来兼内阁大学士，自然和皇帝关系是既尊且亲了。

最初是皇帝亲自在内阁，后来有些皇帝不常到内阁，由内阁条旨票拟送进去批。甚至有几个皇帝则长久不管事，因不管事而更不能管事，就变成怕见大臣了。于是经年累月，不再到内阁，一切公事都要送进宫里去。皇帝和内阁日常不见面，于是皇帝和内阁中间的接触，就多出一重太监上下其手的机会。太监领袖称司礼监，明代政制最坏时，私礼监便是真宰相，而且是真皇帝。在这种情形下，外面弄得没办法，内阁学士若真要做点事，也必须先勾结太监。

丙、明代地方政府

黄梨洲《明夷待访录》认为将来只有再立宰相，正名定义，把宰相来做政府领袖，不要由皇帝亲揽大权。顾亭林《日知录》曾说：天下太平，则小官多，大官少；天下之乱，则必然是大官多而小官少。总而言之，地方政治干得好，天下就太平。地方政治干不好，天下就大乱。

丁、元明以下之省区制度

在金元两代，开始有行中书省。元代的行中书省，就是一个行动的中央政府，宰相府的派出所，分驻在这个地方来管事。如是则地方绝无权，权只在中央。这种行省设施，实际上并不是为了行政方便，而是为了军事控制。

明代把行省长官改成为承宣布政使，全国正式划分为十三承宣布政使司。到清代，在承宣布政使之上，又常设有巡抚和总督。称布政使司为行政区域，已经是名不正言不顺，地方区域不该称为司。而清代则更无适当称呼，于是仍沿袭称了省。其实省的称呼，更是名不正言不顺。

戊、明代地方之监司官与督抚

再说明代地方长官，与承宣布政使并列的，还有一个提刑按察使。布政使管行政，按察使管司法。又有一个都指挥使，管军事。三个司合称为三司。承宣布政使司又叫藩司，提刑按察使司叫臬司。清时俗称藩台、臬台。布政使下面有参政、参议等官，提刑按察使下面有副使佥事等官，这种官派出去，叫分司。分司到了清朝，俗称为道台，普通称为监司官，犹如省政府派几个参议到地方上协助办事。

明制，地方行政制度，最低一级是县。县上面是府和州，这是第二级。上面才是省，就是承宣布政使司，是第三级。三级之外再加上分司，就变成了四级。元代是把中央政府分置到地方，就变成行中书省。明、清两代是把地方高级政府再派到低级去，这便是监司官。分司分道有分为两种。由布政使派出的叫分守道，由按察使派出的叫分巡道。

一到清代，总督巡抚又变成永久的，在布政使（藩台）按察使（臬台）上面再加巡抚总督，地方行政就愈来愈坏了。

己、明清两代之胥吏

上面所说，是地方政府一层一层的由上面加来的高压。而从下面讲，又出了毛病。中国传统政治有官与吏之分，最先吏是指的管理一般业务的，略等于今天之所谓事务官。汉代官吏的出身，并无大区别。宰相由吏属出身，是件寻常事。唐代的吏和官，已分得远了，然而两者间还是没有判然的划分。判然划分的时期要从明代起。若再溯而上，弊病是先出在元代。在中国政治上的流品观念里，吏胥被人看不起。这一观念始于元，到明成祖时而确定。官场流品，深一层说，还是一种法，还是一种制度。

二、明代考试制度

考试制度自唐历宋，还可说没有大变动。到明代，变动就大了。后来清代的考试，都从明代沿下。

甲、进士与翰林院

唐宋两代的考试，由民间先在地方政府呈报，由地方送上中央，这些人就叫进士。考取后称进士及第。

到了明代，因报考的人数更多了，分成几次考。第一是府县考，录取了叫入学，又叫县学生，俗名又叫做秀才。其次是省试，考试地点在各直省的省会，这叫乡试，中试者俗称举人。各省举人再送到中央，集合会考，这叫会试。会试中试，始是进士，也叫进士及第。明制进士及第以后，还该留在中央政府读书，由中央派一个资格老的前辈进士出身的人来教。这个人，本身就是朝廷大官，也不严格来教读。照例，要待这些进士读书满三年，再加一次考试，成绩好的，就得入翰林院。所以明代翰林是进士在中央读了几年书，经过考试，这个时候称为散馆，才成翰林的。但此种进士读书的制度，不久也有名无实了。而明代风尚，则极看重进士与翰林，非进士翰林就不能做大官。

乙、八股文

从前唐代考试，一定要考律诗，一字不合法度就不取，标准较易具体而客观。宋代不考诗赋考经义，大家会说，谁好谁坏，很难辨。所以演变到明代，又在经义中渐渐演变出一个一定的格式来，违犯了这个格式就不取。八股文犹如是变相的律诗，是一种律体的经义。

三、明代赋税制度

自明迄清，国家对于赋役，都有一种重要的册籍，名叫黄册和鱼鳞册。黄册是登记户口的，鱼鳞册是登记田亩的。直到清代后期一百多年间，黄册没有了，户口很久不调查，但鱼鳞册则相沿至今，纵有许多改进，但依然还是明代创制传下。

黄册积久弊生。如有一豪家，置田万顷，他的田亩，侵人别都的太多了，便会有人想法变乱黄册，把新收随便挪移成旧管，来迁就此种兼并之恶风。

鱼鳞册远在宋代已有。但到明代，才为政府普遍使用，而成为一制度。自从有了鱼鳞册，民间即在鱼鳞册上想花样，如当时所谓飞洒诡寄之类。因此，册上的田地四至，纵然是准确，而业主花名，则依然可以混淆。远在嘉靖以前，实际上明代的鱼鳞册，也早等于废弃了。

一条鞭法：所谓一条鞭，是把民间差役杂项，一并归入田赋项下，计亩征银，以求手续之简便。这一法，早在宣宗宣德年间，已有人在长江下游东南一带试行过，此后逐渐推行到全国。在世宗嘉靖、穆宗隆庆时，是明代一条鞭法最盛行时期。但此制也如宋代的免役法一样，虽在南方觉得是便利，但在北方则各处深感不便，反对甚烈。实际上，一条鞭法经历时期也并不久，便紊乱了，并不能完全遵照那法制来推行。

四、明代兵制

明代武功，较之唐代相差并不远。

明代大体上已过了两三百年的太平日子，无论当初制度怎么好，也会腐化，这是很自然的一件事。四境太平了，兵卒一生不见打仗，他们的精神当然会松懈。打开武库，里面所藏兵器衣装，不知已是若干年前做好存贮在那里，铁也锈了，缝的线也烂了。我们的武力方面，经过几百年太平，也该会衰落的。突然出来一个满清，抵不住，也不足为怪。

第五讲 · 清代

一、制度与法术

我们讲政治制度，有一些确实是制度，有一些则只能叫做事件或法术。制度指政而言，法术只是些事情或手段；不好说是政治。大抵制度是出之于公的，在公的用心下形成的一些度量分寸是制度。而法术则出之于私，因此没有一定恰好的节限。清代可说全没有制度。它所有的制度，都是根据着明代，而在明代的制度里，再加上他们许多的私心。这种私心，可说是一种“部族政权”的私心。

二、清代的部族政权

在中国整部历史中，除土人政权外，常有一种特殊的政权，我此刻则称之为部族政权。所谓部族政权者，便是把政权掌握在某一个部族的手里，这便是中国历史上的异族政权了。这种政权，当然是私心的，所以这一种政权下之一切措施，便不好算是政治制度，而只好算是一种法术，一种控制此政权之手段。

在表面上，单说清代一代，仍然像是土人政权，仍然说政权该交付与读书人。这是中国传统的政治理论，满洲人也了解，并不曾正式反对这理论。他们只在此理论之下，另用一种法术，把满洲部族来凌驾中国读书人。若说他们是专制，则该是部族专制，而仍非皇帝专制。

三、清代部族政权下的政府

（一）清代中央政府

明代废了宰相，清代便把此制度沿袭下来，还是用内阁大学士掌理国政，这对于满洲人是一种方便。因为废了宰相是利于皇帝专制的。而皇帝则显然是满洲人。

甲、清代的军机处

到雍正时，又在内阁之外另添一军机处。清宫里的文华殿、武英殿，这是内阁学士办事的地方。雍正又在三大殿背后，另设一个军机处，这就是所谓的南书房。最初皇帝为要保持军事机密，有许多事不经内阁，径由南书房军机处发出。后来变成习惯，政府实际重要政令，都在军机处，不再在内阁。他们鉴于明代太监当权而招亡国之祸的覆辙，所以不在里面找太监，而向外面调大臣。但从制度讲，二者间还是一样。太监也罢，军机大臣也罢，反正都只算是皇帝的私人秘书，算不得朝廷的大臣。

清代政府的最高命令称上谕，上谕又分为两种：一种是明发上谕，一种是寄信上谕。寄信上谕是清代特有的，直接由皇帝军机处寄给受命令的人。开始时，或因军事机密，才用这办法，后来凡是紧要的事，差不多都用寄信上谕发出了。如是则一切事情，全国中外各长官，都直接向皇帝发生关系，其他旁人全都不知道。

任何一个独裁者，都有拥护他独裁的一个特定的集团。中国历史从秦以后，历代皇帝的背后就没有这样一个固定的力量。中国历史上只有元和清，皇帝后面有整批蒙古人和满洲人帮忙。这种政治当然是私心的。因为其是私心的，所以一切表现都不成为制度，而只是法术。

乙、清代的六部尚书

清代的六部尚书，也沿袭明制。可是明代六部尚书的权相当大，尤其是吏兵两部。清代的六部，权就小得多。六部尚书已经不能对下直接发命令，六部尚书已经不成其为行政之首长。更不同的是六部尚书侍郎对皇帝皆得单独上奏这一点。从前的六部，每部一尚书，一侍郎，本来是正副长官。清代则要满汉分开，有一个中国尚书，一定还要有一个满洲尚书。有两个中国侍郎，一定还要有两个满洲侍郎。于是一部就有了六个长官，六部长官就有三十六个。

清代六部尚书、侍郎都可单独向皇帝讲话，除此以外，不论什么人，又都不许向皇帝讲话。

清代大官，由皇帝特简，吏部不知道，也不用什么廷推了。下面小官，不能一概由皇帝简任，还归吏部铨叙。但由吏部铨叙分发的人，清代必须有引见，必待皇帝见了面以后，才得正式去上任。这无非表示全国用人之权，都在皇帝受理。

（二）清代地方政府

在明代，布政使是最高地方首长。总督、巡抚非常设，有时派出，事完撤销。清代在布政使上面又常设有总督与巡抚，布政使成为其下属，总督、巡抚就变成正式的地方行政首长了。这种制度，还是一种军事统制。如是则地方行政从县到府，而道，而省，已经四级。从知县到知府，到道员，到布政使，上面还有总督、巡抚，就变成为五级。可是真到军事时期，总督、巡抚仍不能作主，还要由中央另派人，如经略大臣、参赞大臣之类，这是皇帝特简的官。总督、巡抚仍不过承转命令。总之，清代不许地方官有真正的权柄。

满洲军队称八旗兵，为国家武力主干，全国各军事要地，都派八旗兵驻防。下面的绿营，说是中国军队，实际上率领绿营的将领还都是满洲人。清代政治，完全是一种军事统制，而这种军事统制，又完全是一种部族统制，因为兵权是该完全归于这个部族的。

（三）清代的各禁区

在这种私制度之下，最坏的还是他们自己心虚，要替自己留一个退步。清政府把关东三省划成禁地，不许中国人出关。当时的台湾，也划为禁地。第三个禁地是今天的察哈尔和绥远。

四、部族政权下之考试制度

若说考试制度是一种愚民政策，清代是当之无愧的。清代的部族政权，既无意于把政权开放，则考试只成为羁縻牢笼之一术。换言之，只让汉人们也尝到一些甜头，开放政权之一角落，作为一种妥协之条件而止。

五、清代的统制政策

满洲人跑进中国，他是先打下了蒙古，才到中国的。因此他对蒙古和西藏，却特别怀柔。尤其对蒙古人，更是刻意拉拢。至于朝鲜，则因他们一向很忠诚于明室，所以满洲人对朝鲜人很歧视。宗教在满洲人运用下，也成为一种法术了。所以他们尽管可以同时信崇孔子又礼拜喇嘛。这都不是信仰，也都是法术。他统制这些地方，特设一个理藩院，略如现在的外交部。理藩院是不用汉人的，理藩院管理院务的是满洲人，下面有蒙古人，满蒙混合，却不许中国人预闻。

满洲人到中国，他们的一切政策，是拿满洲部族来控制中国人。又再拉拢怀柔蒙藏来挟制汉人。他们开科取士，表示开放政权，但实际上则另有一套办法防制你。如每一衙门满汉夹用，外省督、抚，则多用满人，少用汉人等。满洲人最高明的政策，是存心压迫中国知识分子，而讨好下层民众，来分解中国社会之抵抗力。清代有所谓地丁摊粮的办法，只收田租，不再要丁口税。这是他们自己夸许所谓仁政的。

六、民众的反抗运动

清代人想讨好民众，这打算并不坏。但他们又存心压迫知识分子。他们只需要有服服帖帖的官，不许有正正大大的人。结果造成了政治上的奴性、平庸、敷衍、腐败、没精神。政治腐败了，纵想讨好民众，民众也得不到实惠。到乾隆时，满族官僚日愈放肆，政治加速腐败，那时中国知识分子的反抗意识已消沉，但下层民众所受的痛苦却渐忍不住了。于是民变四起，屡仆屡兴。

嘉庆年间，一次次变乱不停，以后又激出太平天国。但看他们那些国名官名，就知其必然会失败。但话说回来，太平天国是失败了，而满清政权，也就从此逐渐转移到中国人手里。中国人出任封疆大吏的也多了，军队变成湘军与淮军，便逼出满清政府以后之变法。

七、变法与革命

当时主张革命的是孙中山，主张变法的是康有为。康有为只知道皇帝无害于立宪，却不知道满清皇帝的后面是一个部族政权在撑腰。部族政权是决不容有所谓立宪的。孙中山先生主张革命，一定要推翻皇帝，康有为的变法就变成了保皇。所以唐、宋兴起不能称为是革命，只是人事变动，最多只能称为是变法。可是清代末年，就非革命不可了。

以后满清是推翻了，不过连我们中国的全部历史文化也同样推翻了。这因当时人误认为满清的政治制度便完全是秦始皇以来的中国旧传统。又误认为此种制度可以一言蔽之曰帝王的专制。于是因对满清政权之不满意，而影响对全部历史传统文化不满意。那个权推翻了，别个权一时树立不起来，一切政治也就不能再建设。现在我们对于政治上的一切制度，好像拿一种试验的态

度来应付，而对此制度并没有进入共尊共信之境，空凭一个理论来且试一下，这问题就大了。

总论

从秦到清两千年，我们对以往的传统政治，至少不能很简单地说它是专制政治了。从这两千年的历史中，我们可以对以往传统政治，找出几条大趋势。在此我只想专举我们认为一些不好的趋势：

第一：中央政府有逐步集权的倾向。

第二：可以说中国历史上的传统政治，已造成了社会各阶层一天天地趋向于平等。平铺了就不见有力量。中国人最平等。若要讲自由，中国人也最自由。然而正因为太过平等自由了，就不能有力量。

第三：长治久安，是人人希望的，可是在这种情形下的知识分子，至多也只能维持上三代。相形之下，皇帝的地位和尊严，自然一天天提高。皇室的权，总是逐步升，政府的权，总是逐步降。

第四：是中国的政治制度，相沿日久，一天天地繁密化。一个制度出了毛病，再订一个制度来防制它，于是有些却变成了病上加病。制度愈繁密，人才愈束缚。

今天的政治，已经走上一新路，似乎以前历史上的往事，可以一切不问了。其实这观念还是错误的。传统政治的积弊，虽是历史，同时也还是现实。外貌变了，实质仍未变。

政治确实是一件麻烦事，若我们更大胆说一句，也可说整个西方人在政治经验上都还短浅。中国政治比西方先进步，这是历史事实。今天我们要反对中国自己传统，想要抹杀我们自己两千年历史，但历史已然成为历史了，如何能一笔抹杀呢？别人家自有别人家的历史，我们又如何能将自己横插进别人家的历史传统呢？历史终是客观事实，历史没有不对的，不对的是在我们不注重历史，不把历史作参考。