

中國政治制度史略論

曾繁康

概說

昔希臘哲人亞里多德氏(Aristotle, 384—322, B. C.)嘗言：「天生爲政治的動物(Man is by nature a political animal)」，揆其語意所指，豈不以人皆不能離羣而索居，故須組織政治社會，以營共同生活。而近世之古代人類學者，亦復大抵皆謂，初民之世，任何部落，無論其社會組織簡單達於何種之程度，然要必或多或少，仍有今人所稱爲之政治組織之存在。因之，吾人誠有理由可以相信，所謂政治制度云者，殆爲隨人類之生，而與之俱來之一種產物，是其淵源流衍之久遠可知矣！惟吾人抑又須知，雖創造政治組織，以維持生存，乃人類一切種族所同具之本能，然亦惟有善於運用其心靈智慧，與創作能力特高，及肯對於政治組織，作不斷研幾改進之民族，而後其政治組織，始有高度發展之可能。此其所以在昔英儒有謂，曠觀往古來今，大地之上，芸芸總總之種族，雖均有政治組織，然真能將其政治組織，加以高度發展，俾使成爲一套完善美備之政治制度者，則僅有古代之羅馬人，中國人，與近世之盎格魯撒克森種人而已。觀此，亦足以覘我國先民所創之政治制度，在於人類政治制度史上之實佔有崇高地位。此其原因，則由以往我國之政治制度，通常表現其有以下幾種之優點：是即（一）國家機關之權力集中，而又組織系統簡明。蓋過去之我國政治制度，既將一切政治權力，由郡縣以集中之於三公九卿，而復由三公九卿以集中之於天子，故天子之權力甚強。所以由天子而三公九卿，以迄郡縣，乃如身之使臂，臂之使指，故能用以有效統治此一廣土衆民之國家。夫以往昔我國交通之不發達，各地情況之不同，然而在於政治上，竟能經常維持統一之局面於久遠者，其一項主要之原因，殆即在是。（二）設置國家機關之立意精密。蓋不論各機關組織之當如何劃分與配合，及官吏之當如何考選，任用，考績，與陞擢，在在均經嚴密之研究，故其制既能切合實際政治之需要，而又深深富有理想。唯然，是以全國機關皆能通力合作，以理衆事，以致富強，以移風易俗，而屢臻於以往我國人所稱之太平盛世。（三）以往我

國之政治制度，就時間言，則既富有懸延性，而就空間言，則又富有擴張性。蓋以往我國之政治制度，既經網維我國人民之政治生活達數千年之久，而在於晚近，則我國之官吏考試，任用，考績，與退休等，更影響現代國家文官制度之建立。何況我國之政治制度，即在以往，亦不僅僅影響我國一國人民之政治生活，諸如朝鮮、日本、琉球、越南諸國之政治制度，亦均曾受其影響。而復如上文所言，我國之官吏考試，任用等制度，更影響現代國家文官制度之建立。亦足以覘以往我國政治制度之信含有無比之生命懸延力與擴張力，則知其在此種政治制度史上之能取得崇高之地位，信非出乎偶然！

至於本文所述，則偏重客觀分析。既不只徒稱引以往我國政治制度之優點，以免稍涉矜誇。亦不掩飾其缺點，以致隱沒真象。而實瑕瑜並見，以期闡明過去我國政治制度之本性，使人皆知應當如何取舍從違。良以過去我國政治制度中之若干官名，組織、職權、雖均早已改變，但我國人之生活在此種政治制度之下之日也久，及受此種政治制度之精神之沈浸也深，所以近世雖有外來政治制度之輸入，與新政治制度之創作，而國人在於不知不覺之間，仍往往以運用過去我國政治制度之精神與方法，以運用新制度，則知過去我國政治制度之傳統精神，實仍大有影響於現時我國人民之政治生活。苟能明乎中外政治制度組織原理之異同，與新舊精神之當如何互相發明與補助，則庶幾對於政治制度，能有得心應手之妙用，為而無有不咸。此倘豈即為吾人研究過去我國政治制度精神目的之所在乎！

我國古代中樞政務機關組織職權之研討

在於我國古代政府之中，如以西漢之制為例，則是係以「天子」，「丞相」，「御史大夫」，與「大尉」等，合組而成全國最高之中樞政務機關。茲分別言其組織，職權，與相互間之關係如後：

一、天子與丞相權力之劃分及配合。本之，戰國以前之我國政制為封建制度。所謂封建制度，乃指天子以土地分封子弟功臣，而建之以為「公」、「侯」、「伯」、「子」、「男」之國，諸侯分封子弟功臣，而建之以為「卿」、「大夫」之家。「公」、「侯」、「伯」、「子」、「男」雖名義上屬於天子，但在封國之內，如有措施，即天子亦不得任意變更其政令。

。同理，諸侯亦不得過問「卿」、「大夫」之家事。易詞言之，即在封建政制之下，天子、「公」、「侯」、「伯」、「子」、「男」，與「卿」、「大夫」，均係各自爲政。所以不但政令寬緩，行政效率不易提高，並且各自爲政，容易發生尾大不掉之流弊。所幸在於戰國以前，社會情況簡單，因此即令封建組織，異常寬緩，亦能滿足當時實際政治之需要。然下逮戰國，中國既值多事之秋，且由多事，以逐漸成爲天下一統。是故封建政制，遂因過於寬緩，不能滿足時代要求，而漸歸淘汰。所以代之而起者，則有中央集權制政府之形成，以肩起治理廣土衆民國家之重任。如何集權？倘從當時法家政治思想設計之根本理論觀之，乃是係將天下權力，一切集中之於天子一人之身。所以秦漢而還，天子遂成天下統一之象徵，尊榮之頂點，與一切權力之泉源。但問題所關，乃在天子不能獨任以治國家，所以又須設置丞相以爲天子之輔貳。由是向之將天下權力，一切集中之於天子者，又且經由天子而一切集中之於丞相。由是在於我國古代政府之中，乃有兩個集中權力之機關。但兩貴不能相事，兩賤不能相使，所以如何解決「君權」與「相權」之衝突，是爲我國古代政治思想所須解決之首要課題。而法家思想所提之解決辦法，則共包含兩個要點：其一，是爲清楚劃分「君權」與「臣權」之活動領域。故管子君臣上篇云：「有道之君，正德以蒞民，而不言智能聰明。智能聰明者，下之職也。所以用智能聰明者，上之道也。又云：「論材、量能、謀德、而舉之，上之道也。專心、一意、守職而不勞，下之事也。爲人君者，而下及官中之事，則有司不任。爲人臣者，上共專制於上，則人主失威」。而管子明法篇更謂：「君臣共道則亂，專授則失」。凡此，均無非所以說明「君權」「臣權」爲兩種性質不同之權力。易詞言之，是即君權爲領導權，用人權，與賞罰權，而臣權則爲工作權。領導權，用人權，與賞罰權之作用，無非在於鼓舞羣臣，使肯努力工作而已，而不須越俎代庖，直接參與臣下工作權之行使，所以法家常用「君道無爲」一語，以說明君權之性質。但反之，臣下之工作權，却爲直接處理工作之權力。是故如使愈能充分發揮作用，則是表示臣下工作權之能愈有作爲。所以法家思想，則又常用「百官盡能」一語，以說明臣下工作權之性質。蓋必須清楚劃分君權臣權之活動領域，然後方能維持兩種權力之平衡，而因以造成整個政府之安定。是爲法家所提解決君權臣權衝突辦法之第一個要點。其二，是爲設使不幸而「君權」「臣權」乃竟發生衝突，則又應當如何解決？則法家以爲須視當前之政治情形以爲轉移

。是即使當時之臣權太重，足以生威脅於君權，則法家認爲應當提高君權以打擊臣權。故韓非子人主篇云：「人主之所以身危國亡者，大臣太重，左右太威也。所謂貴者，無法而擅行，操國柄而便私者也。所謂威者，擅權勢而輕重者也。此二者，不可不察也。夫馬之所以能任重、引車、致遠者，以筋力也。萬乘之主，千乘之君，所以制天下而威諸侯者，以其威勢也。威勢者，人主之筋力也。今大臣得威，左右擅勢，是人主失力，而能有國者，千無一人」。但反之，如使君主之威柄不分，且無權臣擅國之虞，法家思想則又認爲應當屈君伸臣，以使臣權之能充分發揮其效能。所以韓非子南面篇云：「人主之過，在已任臣矣，又必反與其所不任者備之」。又難一篇云：「齊桓公之時，晉客至，有司請禮。桓公曰，告仲父者三。而優笑曰：『易哉爲君！一曰仲父，二曰仲父』。桓公曰：『吾聞君人者，勞於索人，佚於使人。吾得仲父已難矣。得仲父之後，何爲不易哉！』」所以總之，時而尊君以卑臣，時而屈君以伸臣，而因以維持兩種權力之平衡，是爲法家所提解決君權臣權衝突辦法之另一要點。

西漢時代政府之中樞政務機關，即係依上述之兩個原理以組成。所以漢代天子，大多卑弱自處，亟知尊重丞相權力。然而丞相辦事，亦須奏請天子，得可施行。如前漢書蕭何傳所稱之：「何爲丞相，守關中，治櫟陽。爲令約束，立宗廟社稷宮室縣邑，輒奏上可，許以從事。即不及奏，輒以便宜施行，上來以聞」云云，即爲丞相辦事須經奏請之明證。然而核可與否之權在於天子，故天子不至大權旁落。但漢代天子，極知尊重丞相職權，故後漢書陳忠傳云：「漢典舊事，丞相所請，靡有不聽」。又云：「三公稱曰冢宰，王者待以殊敬。在輿爲下，御座爲起，入則參對而議政事，出則監察而董是非」。凡此云云，又足以見漢代丞相地位之尊，與其所享權力之重。所以丞相綜理庶政，又爲中樞政務機關之中心樞紐。世皆知國家機關之權力，以集中而強大，分散則細微。即因漢代丞相之威柄不分，權力甚大，故能由天子而丞相，而九卿，而百官，而郡縣，而萬民，有如身之使臂，臂之使指，唯所用之，無不如志。試觀以西漢一代文治武功之均臻於極盛，且無一不應歸功於丞相之燮理功深。則亦足以見爲漢代中樞政務機關中心樞紐之丞相，其組織權責之均甚爲健全，所以能有異常彪炳顯著之成就！

惟吾人所須再加研究者，是即雖漢代丞相之權力甚大，成功甚偉，但如從政治制度之組成原理觀之，則其中樞政務機關

「君權」「相權」之配合，是否即能堪稱有利而無弊？則吾人以爲又未必盡然。何以言之？蓋誠如上文所言，漢代政府，君權與相權之配合，本係根據法家之思想。而法家思想則係以君權與臣權爲兩種性質不同之權力，故須清楚劃分兩種權力之活動領域，並使君權不至侵犯臣權，而臣權亦不敢於侵犯君權，然後方能維持兩種權力之平衡，而因以造成整個政府之安定。但獨惜法家思想之始終未曾言及，如何方能有效保證君權之必不至於侵犯臣權，而臣權之亦必不敢侵犯君權！實則在於法家思想所言政府組織體系之中，既將天下權力，一切集中之於君主，然後再由君主以集中之於丞相。而世皆知兩貴不能事，兩賤不能相使。於是君權之與相權，便不期然而成爲兩個互相衝突與互相嫉妬之權力。雖法家曾經警告，以爲君權必須尊重臣權，否則易啓羣臣不敢負責，致有衆事不理之憂。復曾警告如使臣權太強，則君主必須予以打擊，否則又將必有田常六卿之禍。而不知在於實際政治之中，如使苟無方法可以保證君權之必不至於侵犯臣權，或臣權之必不敢於侵犯君權。則求權力擴張，本爲人類之天性。故遇大有爲之君，必忌相權之太重，處處事必躬親，從而破壞相權之完整。但反之，臣權太重，則亦必非一朝一夕之原因，而既足以生威脅於君權，君主尙談何容易而能予之以打擊。則知法家思想劃分權力範圍以期維持君臣權力平衡之觀點，乃反而轉使兩個權力之實無時而不在鈞心鬥角。鈞心鬥角既多則姦生，所以法家思想則又轉而專以防姦爲能事。故韓非子有八姦十過之篇，以爲君主之妻子、大臣、近臣、概不足信。而不知姦既不可以勝防，則依法家思想以組成之中樞政務機關，直一危機四伏之政府而已矣！本之，一切集權專制政治之政府皆爲危機四伏之政府。蓋既將天下權力集中之於某一機關，而後再集中之於某一個人，使天下之人，環伺其隙以攻之，則又安得而不危！何況在於法家所言中樞政務機關之中，尙有君權相權之衝突。則其爲危機四伏，更無待於吾人之多言。是知如何始能真正有效保證君權之必不至於侵犯臣權，而臣權之亦必不敢於侵犯君權，信爲法家思想未能予以圓滿解決之問題，而亦即我國古代政府中樞政務機關，權力劃分配合根本弱點之所在。論者每謂我國歷史，治之時少而亂之時多，孰知乎中樞政務機關權力劃分配合之有弱點，亦爲一項導致亂亡之主要原因！

二、丞相與御史大夫權力之劃分及配合。雖如上文所言，漢代君權與相權之劃分及配合，尙不免有弱點，但關於丞相與

御史大夫權力之劃分配合，却堪稱爲極盡人類智慧之巧妙，而爲一種有利無弊之政治制度。何以言之？蓋誠如吾人在於上文之所指出，約自秦漢以還，中國即經成一個廣土衆民之統一國家。如何方能有效統治此一廣土衆民之統一國家？則自當時之法家思想觀之，必須政府有權。故盡將天下之權力集中之於君主，復由君主以集中之於丞相。所以在於西漢，詔命係由丞相執行，政策亦由丞相決定，官吏概由丞相進退與考課，丞相蓋集近代政府之行政權，立法權，與司法權於一身，故其權力最重。雖自優點言，丞相大權獨攬，故能爲所欲爲，以治理此一廣土衆民之國家。但君主如何方能控制丞相？斯又成爲當時政府所須解決之一大難題。雖如上文所言，丞相辦事，必須奏請天子，在經取得天子之許可以後，方能行事。由是，天子卽不難藉審查丞相奏事之機會，以牽制丞相，使丞相必不敢於爲非，而又因以維持天子大權之不至於旁落。不過天子處深宮之中，對於外界情況，既未必真有了解，因之審查丞相奏事，遂亦未必真足以收監督丞相之實效。且以君權牽制臣權，易使丞相不敢負責，以至成爲伴食宰相。因之，如何方能有效監察丞相，在於秦漢，又有御史大夫制度之產生。

御史大夫如何監察丞相？此則吾人首須說明漢代政府權力，不似近代政府之分權，分爲行政，立法，與司法等三種不同之權力。而係在於丞相相權之外，另設御史大夫，行使監察權力以監察丞相。易詞言之，是卽一方維持丞相權力完整，因必須權力完整，然後丞相方能有所作爲，此乃我國古代法家思想對於政治制度一項根本重要之認識，而吾人在於上文已作扼要之發揮。他方則是又使丞相權力須受監察，然後丞相始不敢於爲非，則其理吾人尙須在於此處加以簡單之討論。蓋在漢代，天子之下，則設丞相御史大夫。丞相助理萬機，故爲總攬一切權力之機關。而御史大夫之職，主管制度文章，是爲典司法紀之官。由是國有大事，丞相遂從政治上之得失利弊立場着眼，以考慮政府之對策，而御史大夫則從法律觀點，以考查丞相所採對策之是否違法。是故苟不違法，則丞相不虞須受御史大夫之牽制，故其權力甚大，而能爲所欲爲。但反之，如丞相所採之對策，軼出法令範圍之外，則御史大夫可以隨時檢舉，而不虞丞相之得因緣以成姦。如用漢代之術語表達，則是「丞相御史以職相參」。兩者相持而長，故最爲西漢有關丞相御史制度之妙用。然則西漢如何鼓勵御史大夫使之悉力監察丞相，而不虞御史大夫之將被丞相收買。此則西漢之制，丞相金印紫綬，秩俸萬石。而御史大夫却僅銀印青綬，秩俸中二千石。故丞相

比之御史大夫，則爲位尊而權重。然而御史大夫爲丞相之法定候補人，丞相缺，則由御史大夫陞充。故御史大夫如欲陞爲丞相，則勢須盡力以檢舉丞相之不法，打倒丞相，而後方可以爲丞相。但反之，西漢又如何能保證御史大夫之不敢於濫用監察權力，以壓倒丞相之權力。此則西漢之制規定，御史大夫必須尊事丞相，不得意輕丞相。如使意輕丞相，則又依法不得遞補爲丞相。所以簡單言之，則知在於西漢，對於御史大夫，一方誘以重利，俾使盡力監察丞相，從而丞相乃不敢於爲非。他方則又限制御史大夫，不使濫用監察權力，得以壓倒相權，從而丞相又可爲所欲爲，以爲萬民興利除弊。兩者相持而長，極盡人情變化之巧妙，故爲我國古代政治制度之中，最具聰明智慧，而又運用異常成功之一種制度。漢初百餘年間之所以有名相而無權臣，其原因亦即在於是。

三、軍權在於我國古代政治制度中所佔特殊地位之研討。我國古代政務機關之組成，如以西漢之制爲例，天子之下，在於丞相御史大之外，尙有太尉。太尉典武事，是爲主管軍政之機關。軍政在於現代，僅行政權中之一個項目。在於西漢，丞相之權力甚大，兼有現代政府之行政、立法、與司法三種之權力。何以反使軍權不屬相權範圍，而爲一種獨立之權力。此則吾人須知現代與古代國家統治權力之行使，乃爲兩種不同之統治。在於現代，民意須依法律之規定以表示，而國家機關又須依法律之規定以行使職權。故爲法律之統治 (Rule of Law)。但在古代，政府係以武力爲其締造之基礎，而一切政令之推行，則又均賴武力以爲後盾，故爲武力之統治 (Rule of Force)。雖在現代法律統治之時期，法律享有最高之權威，但在古代武力統治之時期，武力實是左右整個政局之動力。然而兵猶火也，處理稍有不善，其禍均皆足以燎原。所以如何處理軍權，使之一方足爲整個政府之有力支柱，他方又不至因軍權問題而至引起紛爭，遂成我國古代政治制度之中最難處理，而又必須予以妥善處理之問題。漢代之於處理此一問題，亦有異常卓越之成就。如從其創制精神觀之，則有以下幾個之要點。是即將軍權分爲軍令，軍政，與部伍等幾個項目。軍令屬之天子，軍政屬之太尉，而以將校分統部伍。故國家有事，只惟天子而後有權可以發兵。太尉雖主軍政，但因並不統率部伍，所以實際並不掌握武力。將校之名目既多，又不互相隸屬，且軍費須仰給大司農 (詳下)，而又軍政操之太尉，調兵遣將之令必須發自天子，因之將校亦無由而得挾兵以自重。所以觀其上下相制

，軍令軍政與部伍相維之意，亦足以見漢人之於處置軍權，其用心之深遠。所以終西漢之時，雖兵強將勇，足以揚威異域，然曾無天子軍權旁落之事發生，故信爲足以傳世久遠之一種制度。其中雖太尉之官，西漢甚少設置，而以丞相兼掌軍政。此則由於軍令既經操之天子，而部伍又屬之將校，故不虞丞相之得竊弄兵柄。且，丞相兼管軍政，更足以加重丞相之責任，與維持丞相權力之完整。是爲西漢關於如何運用兵權，愈益講求盡利之措施。西漢之後，代有廢興。雖其廢興治亂之原因甚多，但對於軍權之有無辦法，則要爲觸及有關治亂安危之主要機契！故其亂也，無不皆由於對於軍權之無辦法。而其治也，則亦由於或多或少師法西漢之成規，即絕不輕以兵柄假人，而必須將其分屬若干機關，使得互相維繫！

所以總之，西漢係以天子，丞相，御史大夫與太尉合組而成全國最高之中樞政務機關。天子乃一切權力之所從出，而御史大夫與太尉之設，則所以牽制丞相，故丞相實爲政務機關之核心。西漢以後，雖政務機關之組織形式，代有不同，然而君權與相權之當如何劃分及配合，要係以西漢之制爲其因革損益之藍本。故吾人倘能瞭然於西漢中樞政務機關如何組成之理論，則對後代中樞政務機關權力劃分配會得失利弊之批評，自易獲得正確之標準。

我國古代政府中央行政機關組織職權之研討

我國古代政府之組織，在於中央政務機關之下，則設各部以分掌衆事，是爲全國最高之中央行政機關。所謂各部，殷周之時，稱爲六卿，是即太宰，宗伯，司徒，司空，司馬，司寇是也。下逮西漢，則又增省其制，以太常，光祿，衛尉，太僕，廷尉，鴻臚，宗正，司農，少府等爲九卿。再加執金吾。典屬國，與水衡都尉等，則又並稱爲列卿。而九卿之官，在於西漢，均祿俸中二千名，故又約稱中二千石，是爲西漢中央行政之主幹。東漢以還，尙書之權遂重。中經魏晉，尙書發展成爲六部，而九寺（即秦漢之九卿）之權，則爲其所吸收。下至隋唐，中央行政機關之組織職權，又有調整，是即尙書六部之外，又設九寺五監。其後遂爲宋元明清之所因循，無重大之改變！茲先將西漢九卿，及唐六部九寺，五監之權，表列於後，以資比較，然後再加說明。

概括言之，秦漢卿，約有以下三種之職權。其一，是爲出席朝廷重要會議，參與國家重大政策之決定，是爲政務性之工作。其次，是爲就其職權範圍，領導全國之行政，如前漢書王陵傳所稱之「陛下卽問決獄，責廷尉，問錢穀，責治粟內史」是也。最後，則爲辦理機關內部之工作。惟不僅三種之工作，互相關聯，而尤以後兩種之工作，實難作清楚之劃分。故欲知九卿具體之組織職權，則須觀下表。

1、太常。前漢書百官公卿表云：「奉常秦官。景帝中六年更名太常。」至其所以得名之由，則顏師古注云：「太常王者旌旗也。王有大事，則建以行禮，官主奉持之，故曰奉常。後改曰太常，尊大之義也。」論其班序，則居九卿之首。至其職掌，則可分爲以下之幾類。一類，卽前漢書百官公卿表所稱之掌宗廟禮儀是也。故凡朝廷宗廟有事，輒由太常奏行其禮儀。又一類，則爲前漢書韋玄成傳所稱之「（太常）職奉宗廟，典諸陵邑，煩劇多罪過。」蓋秦漢之制，天子卽位築陵，徙天下豪富及長安貴人居於其下，號爲陵邑，向稱難治，而太常實主管其行政。最後一類則爲主管教育文化。如天子策問賢良方正，太常奏其等第，此外則太常又須教育博士弟子。凡此均爲艱鉅煩難之工作，故在太常之下，則又設置若干佐治人員，與若干機關以協助太常完成其所負之任務。舉其著者言，則有太常丞一人，秩千石。又有太樂，太祝，太宰，太史，太卜，太醫六令丞，及均官都水兩長丞。諸廟園食官令長丞，與靡太宰，太祝令丞。又五時各一尉及博士及諸陵邑令長丞之屬。

2、郎中令。前書百官公卿表云：「郎中令，秦官。武帝太初元年，更名光祿勳。」如淳注云：「勳之言闔也。闔者，古主門官也。光祿主宮門」。蓋古昔王者必居丘陵，光祿猶言大麓，蓋言居丘陵之麓，爲王者司闔之守耳。郎中令之職掌，亦可分爲以下之幾類。其一，是卽前漢書百官公卿表所稱之「掌宮殿掖門戶」是也。因此郎中令常居宮中，與天子親密無比，故號內卿。其次，則爲統領三署郎。故前漢書百官公卿表云：「郎掌守門戶，出充車騎。有議郎，中郎，侍郎，郎中，皆無員，多至千人。中郎有五官左右三將，秩皆二千石。郎中有車戶騎三將，秩皆比千石。……又期門羽林皆屬焉。期門掌執兵送從。武帝建元三年初置，比郎，無員，多至千人。羽林掌送從，次期門。武帝太初元年初置。」最後，郎中令屬官，尙有光祿大夫，太中大夫，諫大夫，謁者之屬，皆無員，或多至數十人。蓋漢代人材，多從郎選出身，又足以見郎中令爲網羅

儲備人才之官司。所以總之，掌宮殿掖門戶，及主管三署郎以爲天子之近衛，與網羅儲備人才，是爲郎中令幾種重要之職掌，亦足見其機關組織之龐大，與所負責任之繁重。

3、衛尉。前漢書百官公卿表云：「衛尉掌宮門衛屯兵」。雖郎中令與衛尉之職責同爲拱衛天子，但爲兩種不同之拱衛。故歷代職官表卷五十四云：「漢以南軍爲宮衛屯兵，而衛尉主之。雖與光祿同掌宿直，而有郎衛兵衛之分」。即郎中令係主宮門內之守衛，而其所統者又爲郎官，故稱郎衛。至衛尉之所掌者，則爲宮門外之守衛，而其所統者，則爲軍兵，故稱兵衛。即因衛尉之所統者爲軍兵，故其內部組織與屬官，亦均同屬軍事性質。故前漢書百官公卿表云：「衛尉有丞一人，其屬官有公車司馬，衛士，旅賁三令丞，衛士三丞，又有諸屯衛候司馬二十二官之屬」。

4、太僕。前漢書百官公卿表云：「太僕掌輿馬」。蓋爲主管馬政之機關。至其屬官，則前漢書百官公卿表又稱：「太僕有兩丞。屬官大厩，未央，家馬，三令，各五丞一尉。又車府，路軫，騎馬，四令丞。又龍馬，閑駒，囊泉，駒除，承華五監長承。又邊郡六牧師苑令各三丞（顏師古注云：漢官儀云，牧師諸苑三十六所，分置北邊西邊，分養馬三十萬頭）。又牧養，昆蹄令丞皆屬焉」。亦足以見太僕所負責任之繁重。

5、廷尉。前漢書朱博傳云：「廷尉典決疑當讞，平天下獄，故爲全國最高之司法機關。張釋之云：「廷尉者，天下之平也。一傾，則天下皆傾」（見前漢書張釋之傳）亦足以見廷尉所負責任之繁重。至其屬官，則有廷尉正，廷尉左右監，與廷尉左右平，及掾史之屬。

6、大鴻臚（典屬國附）。後漢書百官志云：「大鴻臚掌諸侯及歸義蠻夷。其郊廟行禮贊導請行事，既可，以命羣后。諸侯王入朝郊迎，典其禮儀，及郡國上計匡四方來亦屬焉。皇子拜王，及拜諸侯，諸侯嗣子及四方夷狄封者，臺下，鴻臚召拜之。王薨則弔之，及拜王嗣」。是知其爲古行人之官，其餘部份職掌，則爲清代理藩院之職務。是故合而觀之，則知其職掌之實信爲繁重。

7、宗正。前漢書百官公卿表云：「宗正，秦官。掌親屬。有丞。屬官有都司宮令丞，內官長丞，又諸公主家令門尉皆

屬焉」。是知其爲主管皇帝親族之機關，乃請代宗人府之職務。

8、大司農。前漢書百官公卿表云：「大司農掌穀貨。」而同書毋將隆傳亦云：「漢武庫精兵器，繕治造作，皆度大司農錢，自乘輿不以給供養。供養勞賜，一出少府」。故大司農爲主管全國財政經濟之最高機關。至其所轄官屬，則前漢書百官公卿表又云：「有大倉，均輸，平準，都內，籍田五令丞，幹官鐵市兩長丞，又郡國諸倉農監都水六十五官長丞皆屬焉」。

9、少府（水衡都尉附）。應劭漢舊儀云：「少府掌山澤陂池之稅，名曰禁錢，以給私養，自爲別藏。少者小也，故稱少府」。蓋爲主管天子私人財務，與天子私人事項之機關。至其所屬，則前漢書百官公卿表云：「少府有六丞。屬官有尙書、符節、太醫、太官、湯官、導官、樂府、若盧、考工室、左弋居室、甘泉居室、左右司空、東俄、西俄、東園道十六官令丞。又胞人，都水，均官三長丞。又上林中十池監。又中書謁者，黃門，鈎盾，尙方，御府，永巷，內巷，宦者八官令丞。諸僕射署長中黃門皆屬焉」。

10、執金吾。前漢書百官公卿表云：「執金吾掌徼循京師」。蓋漢代執金吾所統之軍，號爲北軍，而衛尉所掌之軍，則稱南軍。所以周勃由北軍入南軍，遂定諸呂之亂。至其所屬，則有兩丞，侯，司馬，千人，及中壘，寺互，武庫，都船四令丞。都船，武庫三丞，中壘兩尉。又式道左右中候丞，及左右京輔都尉尉丞兵卒皆屬焉。

11、將作大匠。前漢書百官公卿表云：「將作大匠，掌治宮室」，是爲主管營建之機關。至其官屬，則同上又云：「有兩丞，左右中候。屬官有石庫，東園主章，左右前後中校七令丞。又主章長丞」。

至於唐代六部九寺五監之組織權，再表列之如後。

1、尙書六部。尙書在於西漢本係爲天子主辦文書之機關，但在東漢，則已發展成爲兼管政務與中樞行政之機關。因之，遂有機會不斷侵蝕九卿職權，使九卿形同虛設，故晉時荀勗有九寺可以合併於尙書之語。至於唐代，則尙書爲綜攬全國行政之最高機關。尙書稱尙書省，亦稱都省，或稱都堂，其長官爲尙書令。但在唐代以太宗曾爲此官，羣臣避不敢居，故不置

尙書令，而以左右僕射爲尙書省之最高長官。左右僕射之下，又置左右丞，當時號稱左司與右司。其下分爲吏戶禮兵刑工六部。每部置尙書一人，而以侍郎二人輔之。每部再分四司。每司有郎中一人，而以員外郎一人貳之。再下則爲主事令史之屬。唐代尙書省實行合署辦公。故通典卷五十三稱「都堂（尙書省）居中，左右分司，都堂之東有吏部、戶部、禮部三行，每行四司，左司統之。都堂之西有兵部、刑部、工部三行，每行四司，右司統之。凡二十四司，分曹而理，天下之事盡矣」。至於各部之職掌，則其重要者如次：

吏部——掌天下官吏選授，勳封，考課之政令。

戶部——掌天下土地人民錢穀之政令，貢賦之差。

禮部——掌禮儀祭祀貢舉之政令。

兵部——掌武選地圖車馬甲械之政令。

刑部——掌律令刑法徒隸按覆讞禁之政令。

工部——掌山澤、屯田、工匠、諸司公廨紙筆墨之事。

2、九寺。至九寺之職掌，則爲：

太常寺——太常卿一人，少卿二人，掌禮樂郊廟社稷之事。其屬官有丞、主簿、博士、奉禮郎、協律郎錄事等員。又領兩京郊社，太樂、鼓吹、太醫、太卜、廩犧、汾祠等七署。

光祿寺——光祿卿一人，少卿二人，掌邦國酒醴羞膳之事。屬官有丞，主簿，錄事等員。又領太官、珍羞、良醢、掌醢等四署。

衛尉寺——衛尉卿一人，少卿二人，掌邦國器械文物。其屬有丞，主簿錄事等員，又領兩京武庫、武器、守宮三署。

宗正寺——宗正卿一人，少卿二人，掌天子族親屬籍，以別昭穆。屬官有丞、主簿、錄事、知圖譜官、修玉牒等官，知宗子表疏官，諸陵臺、諸太子廟，諸太子陵各令丞，又領崇玄署。

太僕寺——太僕卿一人，少卿二人，掌廐牧養輿之政。屬官有丞，主簿、錄事等員。又領乘黃、典廐、典牧、車府等四署。

大理寺——大理卿一人，少卿二人，掌折獄詳刑。屬官有丞、主簿、錄事、獄丞、司直、評事等員。

鴻臚寺——鴻臚卿一人，少卿二人，掌賓客及凶儀之事。屬官有丞、主簿、錄事。又領典客、司儀二官。

司農寺——司農卿一人，少卿二人，掌倉儲委積。屬官有丞、主簿、錄事。又領上林、太倉、鈎盾、導官四署。又領永豐、龍門諸倉儲，及京都諸園苑。

大府寺——太府卿一人，少卿二人，掌財貨廩藏。屬官有丞、主簿、錄事。又領西京諸市，左藏、右藏、常平四署。

3、五監。五監爲：

國子監——有國子祭酒一人，司業二人，掌邦國儒學訓導。屬官有丞、主簿、錄事、博士、五經、太學、廣文館、四門館、律學、書學、諸博士、諸助教。

少府監——有監一人，少監二人，掌供百工巧技之事。屬官有丞、主簿、錄事。又領中尚、左尚、右尚、織染、掌治五署。並轄諸冶監令丞、監牧、監作、鑄錢監、互市監等監丞。

將作監——有大匠一員，少匠二員，掌供邦國修建土木工匠之政令。屬官有丞、主簿、錄事。又領左校、右校、中校、甄官等署。

軍器監——有監一人，掌繕甲弩，以時輸武庫。屬官有丞、主簿、錄事，又領弩坊、甲坊二署。

都水監——有都水使者二人，掌川、澤、津、梁、阪、地、渠、堰。屬官有丞、主簿，又領舟楫、河渠、諸津等。

比較觀之，則知漢代九卿，與唐代六部尚書之職掌，約有以下幾點之不同。首先是即西漢九卿，雖亦得出席朝廷重要會議，參加國家大政方針之決定，但此種重要會議不常舉行，故實際上九卿仍係以辦理本機關之職掌爲其主要之工作。反之，唐代因宰相爲合議制之機關，而六部之尚書侍郎，多帶同中書門下三品銜，皆宰相也。所以每日上午須赴政事堂議政，參加大政方針之決定，是爲政務性之工作。而下午則至本機關勾稽本司事務，則爲一般行政性之工作。但此種工作，多係移文往

來，爲例行性質，遠不能與出席政事堂議政比其重要。易詞言之，是即唐代六部尙書係以參與國家大政方針之決定爲其重要之工作。其次，漢代九卿之職掌，本極複雜，而又須由九卿親自分別領導處理，故九卿爲主辦各種行政實務之機關。但反之，唐代之各種行政實務既已分別劃歸九寺五監處理，只由尙書六部予以監督，故尙書六部只爲各種行政實務之領導監督機關。親自處理各種行政實務，乃不容易之事，故漢代九卿爲繁劇之選。領導監督者易爲功，故唐代尙書轉成比較輕鬆之工作。然則漢唐之制，孰爲健全？此則雖表面觀之，漢代九卿之職過於雜亂，而唐代之制，則轉趨整齊。且領導監督與行政實務分開，尤覺唐代制度之較爲條理清楚。但吾人須知，英儒金禮時(Sir Ivor Jennings)氏在其所著內閣制政府一書(Cabinet Government)之中有言。各部首長而兼爲內閣閣員之官吏，通常負有三種之任務。其一是爲出席內閣會議，參加政策決定之工作。其二是爲出席議院會議，參加立法之工作。其三是爲領導指揮與並完成本機關之職掌。一人而須同時完成三種之任務，固知部長爲一不易擔任之工作。所以諸如行政經驗，立法經驗，與頭腦清晰，及見聞廣博等，均爲擔任政府首長者所必須具備之才能。然而凡此種種，則又惟有須藉實際工作之煅煉與培養，方能得之。所以漢代九卿之職掌雖繁劇，然以有實際工作之琢磨，故九卿之以治平爲天下第一，或以行能尤異見稱者，乃史不絕書。若叔孫通蕭望之韋玄成劉向之儒雅，李廣蘇建之嫻將略，張釋之于定國之用法平恕，張湯杜周之明習法令，汲黯之犯顏敢諫，桑弘羊之長於理財，鄭當時之推賢進士，馮野王通達多能，均以居位九卿，蜚聲當世，垂名青史，亦足見漢代九卿職守之能砥礪真材。但反觀唐代之六部尙書，則以本身並無實際之工作，故鮮能有真正之建樹。所以合而觀之，則知仍以漢代九卿職守之特注重實際工作，爲能理勝一籌！

我國古代地方政府組織職權之研討

關於地方政府之當如何建置，及其機關職權之當如何劃分及配合，乃我國古代政治思想中最富爭議，而迄未妥予解決之一個問題。最足以代表此種之爭議者，莫如我國古代儒家與法家之思想。首先儒家認地方政治爲全國政治之基礎。故欲一國政治之健全，首須自健全地方政治始。如何健全地方政治？則自儒家觀之，莫如行封建制度。蓋在封建制度之下，天子既將

土地分封諸侯而建之以爲國，諸侯復將采地分封大夫而建之以爲家。則天子之於諸侯，諸侯之於大夫，大抵只求其在名義上作擁戴，必須歲時朝貢，如此而已，而不須干涉其內政。然諸侯與大夫則既認此種封地爲其世守之產業，自須盡心竭力，慘淡經營以改善其人民之生活，從而各地方之種種建設，乃不期然而蒸蒸日上，故一國政治，遂於是乎有鞏固之基礎。其次，儒家又以殷周實行封建政制，於是產生兩項結果。其一是爲基於諸侯與天子之有血緣關係，故大體皆能同心協力，以捍衛王室，此即詩人所稱：「宗子維屏，大邦維藩」之說是也。另一，復因諸侯之人數衆多，而又彼此互相牽制，所以不能加害天子。凡此皆被儒家認爲乃殷周王朝所以能享國久遠之主要原因。最後，儒家復以中國之幅員廣大，各地寒燠燥濕異宜，民情剛柔輕重遲速異齊，若強不齊以爲齊，勢必至於非徒無益而又害之。故行封建政制，則又易收因地制宜之良好效果。但自法家觀之，則又另有一套不同之理論。首先法家以中央政府爲一國政治之根本，故管子君臣下篇云：「君之在國都內，若心之在身體也。道德定於上，則百姓化於下矣。戒心形於內，則容貌動於外矣」。是法家以治官化民之權、宜操之君主，亦即中央政府。而君主則惟有憑其威勢，信賞必罰，令行禁止，然後方能有效以統治此一廣土衆民之國家。故韓非子難一篇云：「賞罰使天下必行之。令曰，中程者賞，弗中程者誅。令朝至暮變，暮至朝變，十日而海內畢矣」。所以在於法家心目之中，直認地方政府爲中央用以控制地方之工具，所以但能奉行中央政府之命唯謹，即足以加強中央對於地方之控制，與提高政府之行政效率。其次，儒家以封建諸侯，可以收宗子維屏，大邦維藩之效，而法家思想，則與之極端相反。史記秦本紀記李斯之言云：「周初封建，旨在屏藩王室，然後屬疏遠，子孫相攻擊如仇讎，弗能制。今天下共苦攻鬥，以有諸侯也。若復封建子弟，是樹兵相攻，非安寧之術也」。是故法家則又以爲治國之要，最貴強幹弱枝。如韓非子揚權篇云：「爲人君者，數披其木，毋使木枝扶疏。木枝扶疏，將塞公閭。私門將實，公庭將虛，主將壅圍」。蓋法家思想，旨在建立一個強大之中央政府，使之綽有餘力以控制此一廣土衆民之國家，故不容許封建制度，有任何可以存在之餘地。最後，若謂各地之寒燠燥濕異宜，民情剛柔輕重異齊，則法家固以混一車書，同律度量衡爲其主要之鵠的，尙何有於使地方政府皆能享有權力，得以因地制宜。本之，儒家之說，重視一國政治之基礎在於地方，故認地方政府應有自主權力，方能因地制宜。是知其說之本含有顛撲不破之

真理。獨惜未能注意加強中央政府權力，俾使能對地方作有效之控制。故其末流所之，地方各自爲政，遂不免於製造戰亂，是爲其說最大之弱點。而法家以中央爲一國政治之根本，故須加強中央政府權威，然後方能有效控制地方，以根本消滅亂源，是爲其說之優點。但忽略地方政治之重要，故其說遂不免蹈頭重腳輕之流失。所以總之，儒家偏重因地制宜，而忽略中央權力之應集中；法家偏重中央集權，而忽略地方之應得以因地制宜。則知儒法兩家之說，本皆各有缺點。但因在於我國古代，僅有中央集權，或地方封建之兩種制度，而無現代政治學上所言中央與地方分權之觀念。於是儒家不能以分權觀念說明其所主張之封建制度，而反欲藉封建制度，以說明地方政治之應因地制宜。然封建政制，層級甚多，而又各自爲政，故就行政效率着眼，已屬笨拙異常，爲難於運用之一種政治制度。何況春秋戰國以還，戰禍頻仍，無非皆由諸侯彼此互相侵略。遂使當時之人，對於封建政制，皆懷憎恨之心。所以秦統天下，在於討論地方政府應當如何建置之時，儒家理論，遂不能與法家中央集權，令行禁止之說爭衡，而屈居下風。故此後數千年中，我國地方政府之組成，無不概以法家之說爲其建立制度之根本理論基礎。雖此後儒家思想隨時均在爭取復活之機會，而若干朝代之設施，亦偶受其思想之影響。但畢竟仍以法家思想爲能支配過去之我國地方政治制度。

雖世皆知以法家思想爲理論基礎而建立之地方政治制度，因地方之重要官吏，既大抵係由中央任免，其所執行者又無非中央政府之政令，且須將其所主管之地方政情，隨時報告中央，與須對於中央負責。所以中央之於地方，遂最易收指揮敏捷，令行禁止之功。從而中央政府之行政力量甚強，故能由中央而郡縣，得以有效控制此一廣土衆民之國家。秦漢以還，我國所以能大體維持統一之局於不墜者，其原因即在於是。故令行禁止，是爲依法家思想而建之地方政治制度一項極其顯著之優點。但吾人抑又須知法家專主中央集權，至不惜剝奪地方政府之一切權力以歸中央，故在昔儒家之思想，已指稱其係舍本而逐末，則知法家之說，亦非無其缺點。所以遂使我國地方制度，久有下列幾項不能解決之問題。

第一，是爲中央與地方權力，不易維持平衡之發展。蓋法家思想專主中央集權，無非以爲中央強大，則能有效控制地方。但不知地方力量綿薄，則不能備禦不虞，以拱衛中央。故其失爲內重而外輕，如秦、如漢、如隋、如唐、如宋、如明之制

地方，即不免有此種之流失。故其國之亡也，恒係起於下有土崩之禍。於是矯枉者則又不免過正，而設置強大之地方政府。以爲地方強大，則能拱衛中央。而不知地方強大，又易流爲尾大不掉。故其失則爲外重而內輕，如周，如西漢初年，與東漢末年，及唐天寶以後，與清代之中葉以後之制地方，即恒不免有此種之流失，故其國之亡也，常由中央政府不能控制地方，致生瓦解之憂。所以如何使中央與地方能得平衡之發展，即爲過去我國政治思想一項不能解決之問題。

第二，是爲地方行政區劃大小，難獲理想之解決。蓋誠如上文所言，我國古代政治思想，本無中央與地方分權之概念，而法家思想則又專主中央集權，以期控制地方。但我國爲一廣土衆民之國家，故如就如何控制着想，則地方政府之行政區劃不能太大，戶口亦不能太多。蓋地方太大，與戶口太多，則其力大，力大則足以使中央對於地方政府之控制發生困難。故漢之郡國百三，而唐之州府三百五十有八，即無非以預防地方政府轄區過大之流弊。但地方行政之區劃過小，則不但地方政府之力量單薄，不能拱衛中央，且地方政府之單位太多，亦不便中央對於地方之指揮與監督。所以往往則又須設州牧，都督，藩鎮，總督之類，以相監臨。但此種監臨之機關，則又均往往不崇朝之間而成爲最高一級之地方行政機關，故其所管轄之區劃與戶口，又必成爲過大與過多。而過大過多，又均足以使中央對於地方之控制發生困難。故地方行政區劃之究應爲大爲小，亦爲過去我國政治思想一項不能合理解決之問題。

第三，是爲對於地方建設之無辦法。蓋依法家思想而設置之地方政府，本以貫徹中央對於地方之控制爲其主要之目的，所以不論其爲秦漢之郡縣，隋唐之州縣，宋代之府州軍監，或元代以降之行省與府廳州縣之屬，雖曰名爲地方政府，而實則並非地方政府，只爲中央政府之延長，乃中央派駐地方，用以控制地方之機關而已！且如上文所言，此等機關之官吏係由中央任命，職權亦由中央法令予以規定，由是傳達中央政令以鎮壓地方，雖爲此等機關之所優爲，然言地方建設，則實胥乎設置此等機關組織職權性能之根本要求，而爲此等機關之所萬萬不能勝任。是故我國古代政府，雖亦曾經妙選勝流以充任地方長官，並竭最大之努力以鼓勵地方長官之能興學勸農，建設地方。但考諸史乘，則所謂循吏也者，人數既已異常之稀少，論其所成，亦復規模狹小，建設之水準不高。蓋孔子云：「工欲善其事，必先利其器」。今我國歷代政府之所用者，皆爲用以

統治地方人民之工具，而乃欲運用之以達成建設地方，與爲人民服務之鵠的，則固不待智者而皆知其乃係緣木以求魚。地方機關之組織職權性能，既不良於運用之以建設地方，則地方之建設，自然空虛。故自秦漢以降，地方政治遂爲過去我國政治最弱之一環。且數千年來，大抵陳陳相因，無有真正之進步。故因陋就簡與不進步，已成爲過去我國地方行政一項極其顯著之特點。然而地方之建設空虛，則不免使人民之生活痛苦。何況全國之耕地有限，而人口則不斷增加。故自唐宋以降，如何改良地方政府，使能勝任地方建設，已經成爲一項愈趨迫切之問題。乃有國者不是此圖，而專以束縛地方之發展爲能事。故其末流所之，馴至地方機關重疊，治事之機關少，而管官之機關多，則民生之所以日趨窮困，而國勢之所以愈益積弱不振，均爲勢所必然而非出於意料之所不及。然而正本清源，過去我國政治，對於地方建設之無辦法，不能謂非深受法家中央集權學說之影響！

由於上文所言，則知地方政府之當如何建置問題，我國古代儒家實行封建之說，既因過於笨拙而見屈於法家之思想，然法家思想，又因着重中央集權，而不免使地方之建設空虛。雖或有人以爲吾人之討論政治制度，而竟溯其淵源於政治思想，似不免於失之迂濶，但吾人須知思想實爲解決制度問題之利器。故須思想已臻融會貫通，然後依據之而建立之政治制度，始有圓滿運用之可能。斷乎無理論猶未淹洽，而依據之以組成之政治制度，在於運用之時，而不發生實際窒礙。所以誠如吾人在於上文所指出，即因我國古代政治思想之中，缺乏中央與地方分權之一項基本觀念，所以遂使儒法兩家之思想，均不免於失之各有所偏。所幸在於晚近，西洋國家機關分權而治之思想，既經輸入我國，則如何劃清中央與地方之權限活動範圍，以使中央地方皆能獲得均衡之發展，其事乃竟甚易而非困難。尤足以見只惟政治思想，方才能使政治制度問題，獲得真正澈底之解決！

過去我國文官制度之研討

在於我國古代諸種政治制度之中，其最值國人之引以自豪者，誠莫如我國古代之文官制度若。何以言之？蓋下迄十九世

紀之初，而歐西各國之政府各種位置，尙多可用金錢承包購買，或爲惡劣勢力之所把持，或爲政黨之所包辦。在於法國，如孟德斯鳩家族之世代承包巴黎法院，在於美國，則有政黨分贓制度之流行，卽爲其中之著例。但反觀我國古代之制度，則孔子稱舜有天下，選於衆，舉皋陶，則不仁者遠矣。湯有天下選於衆，舉伊尹，則不仁者遠矣。而尙書堯典亦曰，明明揚側陋，是則選賢舉能，乃我國古代用人取士之方也。而虞書曰：「三載考績，三考黜陟幽明」。此則又爲古代我國考績制度之濫觴也。是知我國之有文官制度，其由來久矣。孰若歐西各國，須至十九世紀之中葉，而後始由英國開始摩倣我國之考試制度，漸至任用考績制度，以樹立文官制度之楷模，而爲其他國家之所取法。則知我國古代行之已久之文官制度，至於今日，而其所生之影響，尙猶在於逐漸擴大影響範圍之中也。故吾人曰，文官制度，乃我國先民最富創始精神，與爲最值吾人引以自豪之一種制度，非虛言也。但大致言之，我國古代政府關於文官制度之運用，應以秦漢爲一期，亦卽最爲精彩之時期。秦漢以後，則流弊漸生，甚至弊多於利矣。

茲先言秦漢時期之文官制度。我國古代政治發展之情形，蓋先有戰國七雄之割據，至秦而後天下歸於一統。漢人繼之，天下雖統一矣，又須求建設，以謀國計民生之改善，然後天下方能真正歸於安定。既安定矣，又須求能向外發展，以擴大統一國家之聲威。既發展矣，則更須求統一國家建設之潤澤。簡單言之，是卽此一階段，乃爲我國古代政治，力圖進取之時期也。以言進取，則不能不需人才，故此一階段之政府，均汲汲以求賢得才爲務。及得人才矣，又須講求如何器使。既器使之矣，又須考功課績，加以鼓舞，以盡人才之用。而秦漢之文官制度，卽曾肩起以上種種之重任，亦足以見其制度之實甚爲精彩。語其要義，則有以下之幾點。

首先是爲關於人才之選舉，則漢代選用人才之途甚寬。而其中最要之一類，則是郎選，卽前漢書董仲舒傳所稱：「長吏多出於郎中中郎」之說是也。則徵諸漢代之制，不論太常博士弟子以射策甲科，或以郡縣吏舉孝廉，或以任子，或以富貴，或以上書言事，或以良家子善騎射，下及雜技之屬，凡行能之稍有可取者皆得爲郎。而由郎官出身以躋於通顯之位者，不可勝數，如馮唐，張釋之，卜式，司馬相如，蘇武，霍光，蕭望之，趙充國，翟方進，師丹，何武，匡衡，卽爲其中最著

者也。而漢代郎官得人之盛，即此可稍概見。其次一類，則爲由郡縣吏察舉，此則所以使地方小吏能有進取之機會。故黃霸起縣游徼而爲丞相，朱博發跡亭長而爲御史大夫。此外漢代之由郡縣吏察舉，以至於爲公卿者，如趙廣漢，張敞，焦延壽，與陳萬年之徒，多至不可勝數。郡縣吏有上陞之機會，故人多樂爲郡縣吏。此西漢地方吏治人才之隆，爲其他朝代之所不及也。又次一類則爲舉賢良方正科，以招徠儒雅博學之士，如賈誼，朝錯，董仲舒，與公孫弘之徒，皆由此顯，是故亦爲得才最盛之一科。此外則或由公卿推薦，或由公府召辟，亦均各爲漢代選用人才之方法。是故合而觀之，則知漢代選用人才之途甚廣。惟其甚廣，故能盡量網羅各種奇材異能之人，以供政府選用。此西人才之盛，所以獨能冠絕古今也。

其次，是爲關於人才之任用。則西漢之制有「守」，「假」，「平」，「領」，「兼」，「行」等種種之制度。何謂守？則前漢書平帝紀注引如淳曰：「諸官初任，皆加試守一歲乃爲真，食全俸」。如前漢書尹翁歸傳所稱之翁歸爲東海太守，以高第入守扶風，滿歲爲真，便是其例。何謂假？如用現時之制解釋則爲代理。如前漢書曹參傳所稱之：「漢二年參拜爲假左丞相，入兵屯關中」，卽爲其例。何謂平？乃爲評斷之意。如前漢書稱于定國以光祿大夫平尙書事，卽是其例。何謂領？則是總領之意，如桑宏羊之以治粟都尉領大農，霍光之以大將軍領尙書事，均爲其例。何謂兼？則是以本官而兼他官，如趙充國之以後將軍而兼水衡都尉，卽爲其例。但以兼官之足以破壞行政系統與各機關之職權，故漢代鮮有兼官之事。何謂行？乃暫時行使職權。如前漢書張湯傳稱之「湯爲御史大夫，數行丞相事」是也。所以漢代任官之制雖多，但其目的則一，卽無非以示慎重，如此而已！

最後，是爲關於官吏之考績，則吾人分爲以下幾點說明。首先漢代一切機關均須將其工作情形，作詳細之記載。此種記載，其在於縣者，稱集簿，其在於郡國者，則稱爲計簿。其在中央機關，此種記載之名稱爲何，雖史缺有間，未有記載，但要亦必有其制度，則因此種記載之爲考績重要之根據故也。其次，是爲主管考績之機關，則在地方爲郡國守相，而在中央則爲丞相御史兩府。最後論功行賞，則其權操之天子。關於郡國對其所屬縣邑之考績，則通典縣令條稱：「各縣秋冬集課，上計於所屬郡國」。其注引胡廣之說云：「秋冬歲盡，各計縣戶口墾田，錢穀出入，盜賊多少，上集簿，丞尉以下歲詣郡各校

其功」。而郡國課吏，則須於大會之中公開舉行。如前漢書所稱之尹翁歸爲太守，其收取人必於秋冬課吏大會中是也。而對於考課如有疑難，則主考者與被考者均得提出種種之問題，務期核實，以昭公允。如前漢書稱「蕭育爲茂陵令。會課，育第六，而漆令郭舜殿，見責問，育爲之請。扶風怒曰：『君課第六，裁自脫，何暇欲爲左右言』。及罷，出傳，召茂陵令詣後曹，當以職事對」。卽爲漢代郡國課吏時之實際寫照。而郡國每年則須遣上計吏掾史各一人，上其計於中央。故通典太守條稱：「漢制郡守歲盡遣上計掾史各一人，條上郡內衆事」。而受計者則爲丞相御史兩府，有時則更由天子親自受計，以昭隆重。如武帝太初元年春之親受計於甘泉宮是也。但不論係由丞相御史兩府受計，或親由天子受計，審核工作，均係概由丞相御史兩府主辦。故前漢書薛宣傳稱：「宣考績課功，簡在兩府」。而最後始由丞相課其殿最，奏行賞罰。又漢代考績，分爲大考小考。小考每年舉行，而大考則係三年一次，目的則在選拔政績特優之人才。故崔實政論稱：「漢法亦三年壹考察治狀，舉孝廉尤異」。而凡政績特優者，均得破格超陞。故卜式以成皋令，將漕最，拜齊太傅。義縱補上黨郡中令，縣無遺事舉第一，遷爲長陵令及長安令。河南守吳公以治平爲天下第一，徵爲廷尉。朱尉爲北海太守，以治行第一，入爲大司農。陳萬年爲廣陵太守，高第，入爲右扶風。且參加考績者，並不限於地方官。中央官雖位高至九卿，仍須參加考績。故班況爲大司農，奏課連最。而于定國遷水衡都尉，超爲廷尉。薛宜爲少府月餘，遂超御史大夫至丞相。但不論中央或地方官，如使考列下等，輕則遭受責問，重則遭受黜免，終身廢棄。故尹賞病且死，戒諸子曰：「丈夫爲吏，正坐殘賊免，追思其功效，則復追用矣。一坐軟弱不勝任免，終身廢棄，無有赦時，其羞辱甚於貪污坐贓」。亦足以見漢代考績之認真，與能認真簡拔最優異之人才。但仍以前漢書朱博傳所稱漢代官吏之陞遷情形，爲最能說明漢代考績制度之精彩。朱博傳謂：「故事，部刺史居部九歲，舉爲守相」。又謂「故事，選郡國守相高第爲中二千石。選中二千石爲御史大夫，任職者爲丞相」。蓋一種真正優良之考績制度，不但應使一般官吏因考績而得以擢優汰劣，尤其應使官吏之陞遷，得與其年齡相配合，以使其才能在生理上，心理上對於其所擔任之工作，能作最優異之發揮。漢之考績，似卽已能兼達以上諸種之目的。何以言之？漢制選十八歲左右之優秀青年以爲太常博士弟子，歲輒一課，其射策最優者，甲科爲郎官，乙科爲掌故，丙科爲太子舍人。故凡爲郎官者，均大抵爲二

十歲左右之優秀青年。而郎官之職掌，則爲侍從天子，以明習國家之政令。郎亦歲輒一課，其秀優者，則可以出宰百里。故凡爲縣令長者，均大抵爲二十餘歲之優秀青年。縣令長之職在於親民，而青年人之感情熱烈，故最宜於撫字人民。縣令長三歲一大考，如經三考政績特優，則可以爲部刺史。部刺史之任期爲九年，故凡爲部刺史者，均大抵年在三十至四十之間。部刺史之職，監察郡國，刺舉姦非，而由三十餘歲之人充當，既稍有行政經驗，足以摘姦發伏，而又血氣方剛，不畏強禦，故最能勝任此種激濁揚清之工作。漢制，選部刺史高第以爲郡國守相。故凡爲郡國守相者，約均在四十與五十之間。郡國守相領導地方行政，專威方面，職大任重，故最宜以富有經驗，而又精力瀾漫之人充當。選郡國守相高第以爲中二千石，是爲九卿。故凡爲九卿者，均約年在五六十之間。因至此時，人之閱歷已深，故足以參與朝廷重大政策之決定，與主持一部門之中央行政工作。選九卿高第以爲御史大夫，任職者爲丞相。故凡爲三公者必已年事較高，廟謀深算，爐火純青，故最足以主持全國之政務。所以合而觀之，則知西漢考績之精良，已臻微妙，而西漢人才之所以鼎盛，並非事出偶然！

不過我國古代文官制度，亦僅以西漢制爲能簡拔真才。何以言之？則因我國政治要求，西漢以降，已由向前發展，轉變而爲只求維持現狀。維持現狀事較容易，故不須用特別優秀之人才，因之亦無須有健全之文官制度。試以關於人才之選用而論，則西漢之制，惟恐選用不廣，故求能盡量網羅各種不同之人才。但東漢以還，已專用儒生，故選人惟有孝廉一科。又以儒生人數太多，故選孝廉亦復限以定額。且雖已得選爲孝廉，尙須年滿四十，方得注官試用。而兩州之人，婚姻之家，尙須互相迴避，不得選用。魏晉選士，則更限以九品。乃至上品無寒門，下品無勢族。而北魏任官，則專主停年。年資淺者，雖官須此人，仍終不得任用。而年資深者，雖屬庸品下才，仍得優先選用。凡此均可見其目的之已不在選用真才，而在如何方阻礙能人才之得上進。隋唐而後，專用考試，雖上述流弊，得以大體廓清，然較其得失，亦復利害參半。至於任用考績，情形亦復大抵如斯。大抵時代愈晚，則其法愈密，而其積弊亦愈深。故清朝續文獻通考職官考五論自宋以來注官銓選之弊有云：「國家設官以待天下之賢者，茲一切不問而委之於吏部。吏部又不得以己意與於其間，但求其應格者而授之。雖以五尺之童子，亦可掣籤而畢乃事。宋楊萬里已謂吏部之權不如一吏。旋聽命於掣籤，直並一吏之不如矣」。而明邱椿則論明代考績

之弊有云：「請託公行，貪墨不禁。循資格以判等差，結私交而忘公義」。甚矣！千餘年來我國文官制度對於選才任官考績之久矣無妥善辦法。宜乎吏治官箴不振，而國家積弱隨之也。所幸今者，時代劃新，國家之建設萬端，在在需材孔亟。官吏既有實際之工作可作，則賢不肖與孰為功過之評定，均不難於獲得客觀之標準。果能融合漢代與現時西洋各國文官制度之所長，以鼓舞天下之人才，則我國人才之興，正未有艾，而吏治官箴之盛，亦定可以逾於往時。

我國政治制度之回顧與前瞻

由於上文所言，則知我國古代政治制度，蓋有以下幾項顯著之優點。其一、是為理論與經驗均甚豐富，故為極富創造精神之一種政治制度。其二、是為組織系統嚴明，事權集中，是故又為最便指揮監督，易於貫徹統治者之意思，以有效治理廣土衆民國家之一種政治制度。其三、是為條理清楚，只須中才之人，即可運用自如，是故易為世人之所採用。唯然，所以此種政治制度在於我國，既經歷朝屢予沿用，而有悠久綿延之歷史，且對他國政治組織，亦能發生啓發作用，而不斷擴充其影響範圍。凡上所述，固為過去我國政治制度久經著有之績效，而絲毫均非出於吾人之溢美！但自今觀之，過去我國政治制度，亦正不容認其有下列若干之缺點。其一、是為我國古代之政治制度，雖係以法家思想為其組織職權之中心法理基礎。但法家言法，不免失之過淺，遂留若干根本重要之問題，不能予以澈底之解決，如上所言君權與相權之互相需而又互相矛盾，及中央與地方權力之不易協調，即為其所未能澈底解決之問題也。此其原因，蓋由法家言法，只有威力強制，而無權力對抗。威力強制，雖可以收令行止之功；然無權力對抗，則國家機關易於彼此失却平衡。既失平衡，則其流弊易滋。所以過去我國之制，最易滋生流弊。然而正本清源，則不能謂非由於法家言法，在理論上之猶尙有重大之缺點。其二、過去我國之制雖為君主最易用以統治人民之政治制度，然而却為最不良於用以為民服務之政治制度。此其原因，則由過去我國政府機關，大抵皆為發號司令之機關，而非用以辦理各種實際工作之機關。發號司令只須文書承轉，而不需用大量科學技術。所以公文繁冗，然而缺乏科學技術，則又為過去我國政府組織一項極其顯著之缺點。所以卒之，善用過去我國之制者，如係偏重消極維持

社會紀綱，則大抵均皆爲而無有不成。然如欲用之從事於經濟文教社會之積極建設，則鮮不招致異常慘重之失敗結果，由此更足以見過去我國政治制度之實缺乏爲民服務，與勝任建設之機能。其三、過去之人，運用我國制度，則又過於一味陳陳相因，鮮能加以不斷之發展，所以缺少進步，又爲過去我國政治制度另一顯著之缺點。此其原因，蓋由過去法家思想注重中央集權。中央集權必須全國法令一致，然後方易以收令行禁止指揮敏捷之功。但政治進步，却多半由於各地情形不同，制度各異，彼此可以互相觀摩。而凡此種種，在於現時，則又均可經由吸收西洋政治制度之優點，以補救其缺點。改進不難，在於吾人之肯努力而已！