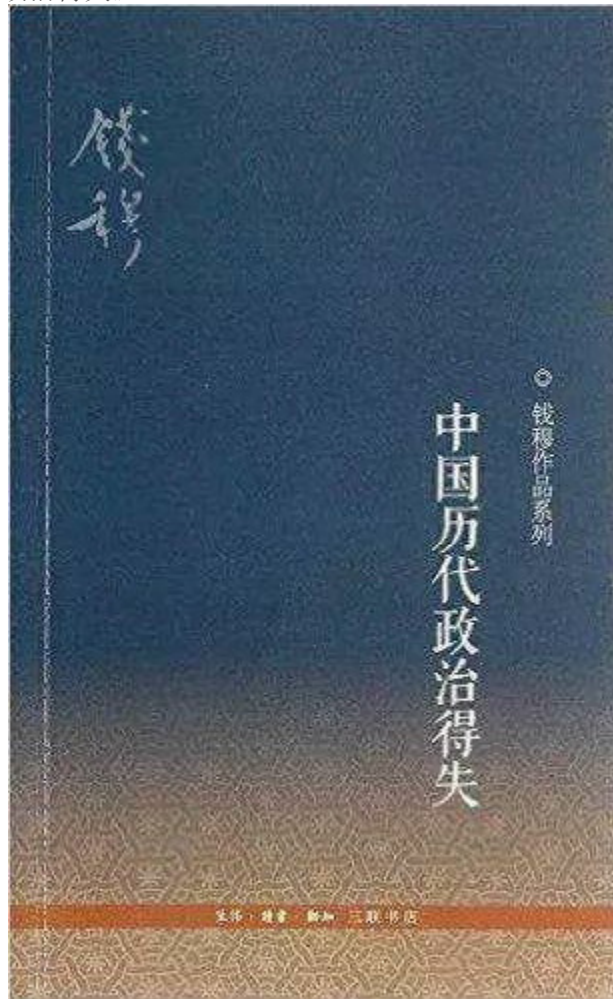


前言：复出三天，被封三篇，低调，低调.....

本文引自钱穆《中国历代政治得失》



真诚推荐

正文：

严格说来，要到秦汉才是中国历史上正式有统一政府。秦以前的中国，只可说是一种封建的统一。只要到秦汉，中央方面才有一个更像样的统一政府，而其所辖的各地方，也已经不是封建性的诸侯列国并存，而是紧密隶属于中央的郡县制度的行政区分了。

因此讲中国传统政治，可以径从秦汉讲起，以前暂略不论。秦代只是汉代之开始，汉代大体是秦代之延续。所以秦代暂亦不讲，而只讲汉代。

现在专说汉代政府究是怎样组织的？我们要看政府的组织，最重要的是看政府的职权分配。

在此方面，我亦只想提出两点来加以申说。**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。**

（钱老由此引申出中国古代政治两大主线，君权与相权，中央与地方）

.....

从前封建时代，政府和家庭，有分不开的关系，现在则不然了。组织政府的是一个一个人，不再是一个一个家。不过在那时，还留下一个很大的问题：便是皇室和政府的关系。皇室是不是即算政府？若把皇室和政府划开，这两边的职权又怎样分？

**这是秦汉时代首先遇到的一个大问题，也是此下中国政治史上一向要碰到的一个大问题。**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。

皇帝是国家的唯一领袖，而实际政权则不在皇室而在政府。代表政府的是宰相。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。（党政划分也是大题目）**

我们这几十年来，一般人认为中国从秦汉以来，都是封建政治，或说是皇帝专制，那是和历史事实不相符合的。

要讲汉代皇权和相权之划分，让我先举一实例：当时皇帝宰相，各有一个“秘书处”，而两边的组织，大小不同。

汉代皇帝有六尚，尚是掌管意。六尚是尚衣、尚食、尚冠、尚席、尚浴与尚书。五尚都只管皇帝私人的衣服饮食起居。只有尚书是管文书的，这真是皇宫里的“秘书”了。

汉代开始的尚书，其职权地位本不高，后来才愈弄愈大。最先尚书只是六尚之一，这是皇帝的秘书处。若说到宰相的秘书处呢？共有十三个部门，即是当时所谓的十三曹，一个曹等于现在一个司。我们且列举此十三曹的名称，便可看出当时宰相秘书处组织之庞大，与其职权之广泛。

一西曹，主府史署用。

二东曹，主二千石长吏迁除，并包军吏在内。二千石是当时最大的官，以年俸有两千石谷得名。可见朝廷一切官吏任免升降，都要经宰相的秘书处（当代则不然）

三户曹，主祭祀农桑。

四奏曹，管理政府一切章奏，略如唐代的枢密院，明代的通政司。

五词曹，主词讼，此属法律民事部分。

六法曹，掌邮驿科程，这像现在的交通部，科程是指一切交通方面之时限及量限等。

七尉曹，主卒曹转运，是管运输的，略如清代之有漕运总督。

八贼曹，管盗贼。

九决曹，主罪法。此两曹所管属于法律之刑事方面。

十兵曹，管兵役。

十一金曹，管货币盐铁。

十二仓曹，管仓谷。

十三黄阁，主簿录众事，这是宰相府秘书处的总务主任。

### 这十三个机关，合成一个宰相直辖的办公厅。（古代国务院）

（岱岱注：当代国务院里，这三个部门直接向一把手负责，外交部，国防部，之前还有个国防科工委，加上组织部不隶属国务院，可以说当代国务院是经济内阁的定位。）

我们只根据这十三曹名称，**便可想见当时政务都要汇集到宰相，而并不归属于皇帝**。因为皇帝只有一个笼统的尚书处，只有一个书房。最先的尚书也仅有四人，而宰相府下就有十三个机关。这相府十三曹，此诸皇室尚书的范围大得多，而且此十三曹的权位也很重，也竟俨如后代之专部大臣。

**可见汉代一切实际事权，照法理，该在相府，不在皇室，宰相才是政府的真领袖。**

以上单据一例来讲皇室和政府的区别。从中国传统政治的大趋势看，一般意见一向是看重这区别的。

.....

现在说到汉代中央政府的组织。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。按照汉代习惯，用现代语说，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。

依照文字学原义，丞是副贰之意。所谓相，也是副。就如现俗称嫔相，这是新郎新娘的副，新郎新娘不能做的事，由嫔相代理来做。**所以丞是副，相也是副，正名定义，丞相就是一个副官**。是什么人的副官呢？他该就是皇帝的副官。皇帝实际上不能管理一切事，所以由宰相来代理，皇帝可以不负责任。

为什么又叫宰相呢？在封建时代，贵族家庭最重要事在祭祀。祭祀是最重要事在宰杀牲牛。象征这一意义，当时替天子诸侯乃及一切贵族公卿管家的都称宰。

到了秦、汉统一，由封建转为郡县，古人称“化家为国”，一切贵族家庭都倒下了，只有一个家却变成了国家。于是他家里的家宰，也就变成了国家的政治领袖。本来封建时代，在内管家称宰，出外作副官称相，**所以照历史传统讲，宰相本来只是封建时代贵族私官之遗蜕。但正因如此，所以秦汉时代的宰相，他不但要管国家政务，还要管及皇帝的家务**。这在周官书里的天官冢宰的职权，便是如此的。

但现在的宰相，他既要掌管国家政府的一切事情，他再没有工夫管皇帝的家事，于是在御史大夫，即副丞相之下，设有一个御史中丞，他便是御史大夫的副，这个人就住在皇宫里。那时凡具中字的官，都是指是住在皇宫的。皇室的一切事，照例都归御史中丞管。御史中丞属于御史大夫，御史大夫隶属于宰相，如实则皇室一切事仍得由宰相管。从另一方面讲，宰相的来历，本只是皇帝的私臣，是皇帝的管家，自该管皇宫里的事。那是封建旧制遗蜕未尽。但从另一方面看，只好说，皇帝也不过市政府下面的一部分。所以宫廷事，也归宰相来统治。

那时，皇帝有什么事，交待御史中丞，御史中丞报告御史大夫，御史大夫再转报宰相。宰相有什么事，也照这个手续，由御史大夫转中丞，再转入内廷，这是当时皇帝与政府关系之大概。

（一言以蔽之，内外有别，党政分离）

正文：

让我们简要指出一些汉代制度之缺点。

讲到政府组织，上面说过，**皇权相权是分开的，皇室和政府也是分开的**，这话固不错。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。这也可以说是长处，因为可以随宜应变，有伸缩余地。

**但也有坏处，碰着一个能干有雄心的皇帝，矜才使气，好大喜功，常常要侵夺宰相的相权。**

**（宫中府中，俱为一体）**

并不像现代的西方国家，皇帝私人，无论怎样好，宪法上规定它不能过问首相的事。**汉武帝雄才大略，宰相便退处无权。外朝九卿，直接向内廷听受指令，这样一来，皇帝的私人秘书尚书的权就大了**

**（党政不分，小组治国）。**

.....

皇室与政府，皇帝与宰相之间，遂不免发生许多的微妙关系。汉武帝自己是雄才大略，他自己揽权，尚不甚要紧，他死了，他须替他后代小皇帝着想，于是来一位大司马大将军辅政，便出来问题了。汉宣帝以下，霍氏虽败，结果还是大司马大将军外戚辅政，还是内廷权重，外朝权轻，于是有王莽代汉而兴。王莽便是由大司马大将军而掌握大权的。到东汉光武帝，鉴于前失，因怕大权旁落，自亲庶务，于是尚书地位日渐加重。

**（东南西北中，党领导一切）**

东汉初年，光武帝的私意，则索性把政权全操在自己手里，三公只是名位崇高而已，实权则在尚书。换言之，则是由皇帝来总其成。所以后代中国人批评光武帝**有事无政**，这是以往的历史意见。

汉光武自身是一好皇帝，明帝，章帝都好，**然而只是人事好，没有立下好制度，故曰：“有事无政”。**

因此皇帝好，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。**

钱老当年有感：“这是将来中国政治制度史上的一个大问题。”

嗯，的确是.....