



中国社会科学院文库·法学社会学研究系列
The Selected Works of CASS · Law and Sociology

中国政治制度史

The History of Chinese Political System

—
白钢 / 主编
—



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院文库·法学社会学研究系列
The Selected Works of CASS · Law and Sociology

中国政治制度史

The History of Chinese Political System

白 钢 / 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治制度史/白钢主编. - 北京: 社会科学文献出版社, 2007. 5

(中国社会科学院文库·法学社会学研究系列)

本书 1991 年由天津人民出版社和新西兰霍兰德出版有限公司出版

ISBN 978-7-80230-441-3

I. 中... II. 白... III. 政治制度-历史-中国
IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 045245 号



中国社会科学院文库·法学社会学研究系列
中国政治制度史

主 编 / 白 钢

出 版 人 / 谢 寿 光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮 政 编 码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 65595789

电子信箱 / shekebu@ssap.com.cn

项目负责 / 王 绯

责任编辑 / 刘 晓 军 张 彬

责任校对 / 孙 彩 红 杨 晓 星

责任印制 / 盖 永 东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京亿方合创科技发展有限公司

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 48.5

字 数 / 763 千字

版 次 / 2007 年 5 月第 1 版

印 次 / 2007 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 441 - 3/D · 098

定 价 / 99.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

《中国社会科学院文库》 出版说明

《中国社会科学院文库》（全称为《中国社会科学院重点研究课题成果文库》）是中国社会科学院组织出版的系列学术丛书。组织出版《中国社会科学院文库》，是我院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

建院以来，我院广大科研人员坚持以马克思主义为指导，在中国特色社会主义理论和实践的双重探索中做出了重要贡献，在推进马克思主义理论创新、为建设中国特色社会主义提供智力支持和各学科基础建设方面，推出了大量的研究成果，其中每年完成的专著类成果就有三四百种之多。从现在起，我们经过一定的鉴定、结项、评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《中国社会科学院文库》集中出版。我们希望这能够从一个侧面展示我院整体科研状况和学术成就，同时为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

《中国社会科学院文库》分设马克思主义研究、文学语言研究、历史考古研究、哲学宗教研究、经济研究、法学社会学研究、国际问题研究七个系列，选收范围包括专著、研究报告集、学术资料、古籍整理、译著、工具书等。

为迎接中国社会科学院建院三十周年，我们将历届院优秀科研成果奖中的部分获奖著作重印出版，作为《中国社会科学院文库》的首批图书向建院三十周年献礼。

中国社会科学院科研局

2006年11月

序

《中国政治制度史》第一版，是1991年天津人民出版社与新西兰惠灵顿霍兰德出版有限公司合作出版的。当时为适应海外读者了解中国传统制度文明的需要，根据《合作协议》，内容只截取至清朝灭亡。清朝以后的两章，即“中华民国时期的政治制度”和“中华人民共和国时期的政治制度”，不得不忍痛割爱。

1993年冬，中国社会科学院举行建院以来第一届优秀科研成果评奖活动，本书有幸忝列其间，荣获1977~1991年优秀科研成果奖。为了尊重历史原貌，此次出版，一仍其旧。

特予说明。

白钢

2007. 3. 25

前 言

《中国政治制度史》一书，是中国社会科学院政治学研究所承担的国家社会科学基金重点项目——10卷本《中国政治制度通史》的第一阶段研究成果。

本书着力于历代中央决策体制及政体运行机制的探索，并以此为轴心铺陈各单项政治制度，力求在内容的广度与深度方面能有所突破，使之在跨学科研究的基础上更贴近政治学的规范。对于历史上的各种政治制度，一般在朝代的开创时详细写，其后各代则重点写演变、写特点。同时，要尽可能地结合人物、事件来写制度，争取把制度写活。然而，这只是我们的主观愿望，至于其实现程度，则有待于读者检验了。

本书实行主编负责制，由主编提出学术思想体系、拟定编撰提纲，经过政治学界、历史学界、法学界及民族学界的有关专家集体讨论后，邀请国内学术界的知名学者分头撰稿，最后，由主编总其成，统改了全稿。

各章分工如下：

第一章 白钢；

第二章 王宇信、杨升南、白钢；

第三章 王宇信、白钢；

第四章 杨升南；

第五章 孟祥才、白钢；



第六章 黄惠贤；

第七章 俞鹿年、谢元鲁、白滨、黄振华；

第八章 朱瑞熙、张其凡；

第九章 李锡厚、杨若薇、白滨；

第十章 陈高华、史卫民、白钢；

第十一章 杜婉言；

第十二章 郭松义、李新达。

本书初稿完成后，承蒙一些著名的历史学家热诚帮助与指导。张泽咸审读了第五、六、七章；田昌五审读了第五章；朱大渭审读了第六章；陈高华审读了第十章；王春瑜审读了第十一章。他们分别提出了许多宝贵的修改意见，使本书减少了失误。韦庆远参加了本书指导思想、学术体系及编撰提纲的研究与讨论，提出了不少建设性意见。

叶维钧、张昌东参加了本课题的研究，并协助主编做了大量的学术组织工作。赵秀玲誊正了本书大部分稿件。

本书付梓之际，谨向对本书的编撰与出版作出贡献的所有先生、女士致以衷心的感谢！

依靠不同学科专家的学术专长，共同努力从事跨学科的集体研究，我们还没有经验，本书若有设计未备、论证不当、史料失误及其他缺陷，统祈学术界的师友们及广大读者赐正。

主编 谨识

目 录

第一章 导 论	1
第一节 中国政治制度史的学科特征、研究对象与任务	1
第二节 历代关于中国政治制度史的著录与考索	4
第三节 20 世纪以来的中国政治制度史研究	9
第四节 中国政治制度史的研究如何突破	18
第五节 中国政治制度史的分期问题	22
第六节 中国传统政治制度的基本特征	26
第七节 传统政治制度与中国政治体制改革	35
第二章 国家的产生与夏商政治制度	41
(甲) 中国文明的起源和国家的产生	41
第一节 原始氏族社会的民主制	41
第二节 私有制的产生与父系家长制的形成	44
第三节 军事民主制的组织形式与职能	47
第四节 阶级的产生与国家的形成	52
(乙) 夏王朝的政治制度	55
第一节 奴隶制国家的形成	55
第二节 夏朝的王权与行政体制	57
第三节 夏朝的军事制度	65
第四节 夏朝的贡纳、刑罚与教育制度	68
第五节 夏朝政治制度的历史地位	71
(丙) 商朝政治制度	73
第一节 商朝的社会结构与宗族制度	73
第二节 与神权相结合的王权	76



第三节	内外服的行政体制	79
第四节	商朝的军事制度	81
第五节	商朝的司法制度	84
第六节	商朝的财政制度	88
第七节	商朝政治制度的历史地位	90
第三章	西周政治制度	92
第一节	西周的国体政体概观	92
第二节	西周的王权与中央决策系统	97
第三节	西周的中央行政体制	102
第四节	西周外服诸侯的行政体制	109
第五节	西周的军事制度	114
第六节	西周的刑罚制度	120
第七节	西周的教育、人事管理制度	124
第八节	西周政治制度的历史地位	127
第四章	春秋战国时期的政治制度	130
(甲)	春秋时期的政治制度	130
第一节	周王地位的衰落与大国争霸	130
第二节	春秋时期国君的权力及其限度	132
第三节	朝议制度与决策方式	137
第四节	春秋时期的职官制度	139
第五节	春秋时期的军事制度	141
第六节	春秋时期的人事管理制度	144
第七节	春秋时期的财政制度	145
第八节	各国的政治经济改革	147
第九节	春秋时期政治制度的历史地位	149
(乙)	战国时期的政治制度	152
第一节	战国时期的政局与各国的变法	152
第二节	战国时期的王权与决策形式	153
第三节	战国时期的中央与地方行政体制	156

第四节	战国时期的司法与监察制度	158
第五节	战国时期的军事制度	160
第六节	战国时期的财政制度	162
第七节	战国时期的人事管理制度	164
第八节	战国时期政治制度的历史地位	166
第五章	秦汉政治制度	168
第一节	统一的封建专制主义中央集权制的确立	168
第二节	皇帝制度与中央决策系统	173
第三节	秦汉中央行政体制及其运行机制	181
第四节	秦汉地方行政体制	188
第五节	秦汉司法、监察制度	199
第六节	秦汉军事制度	206
第七节	秦汉财政管理制度	214
第八节	秦汉人事管理制度	218
第九节	秦汉时期的少数民族政权——匈奴政权	235
第十节	秦汉政治制度的历史地位	237
第六章	魏晋南北朝政治制度	240
第一节	魏晋南北朝的政局与政治制度的演变	240
第二节	魏晋南北朝的皇帝制度	250
第三节	魏晋南北朝的中央决策机构及其运行机制	254
第四节	魏晋南北朝的中央行政体制	259
第五节	魏晋南北朝的地方行政体制	267
第六节	魏晋南北朝的司法、监察制度	276
第七节	魏晋南北朝的军事制度	280
第八节	十六国、北魏前期汉夷混杂的政治体制	287
第九节	魏晋南北朝的人事管理制度	293
第十节	魏晋南北朝时期边境地区民族政权	302
第十一节	魏晋南北朝政治制度的历史地位	321



第七章 隋唐五代政治制度	324
第一节 隋唐五代的社会面貌与政治制度的演进	324
第二节 隋唐五代的皇帝制度	329
第三节 隋唐五代的中央决策机构及其运行机制	336
第四节 隋唐五代的中央行政体制	350
第五节 隋唐五代的地方行政体制	361
第六节 隋唐五代的监察制度	369
第七节 隋唐五代的司法制度	374
第八节 隋唐五代的军事制度	382
第九节 隋唐五代的财政管理制度	392
第十节 隋唐五代的人事管理制度	399
第十一节 隋唐五代时期的少数民族政权	417
第十二节 隋唐五代政治制度的历史地位	429
第八章 宋朝政治制度	434
第一节 宋朝社会面貌和政治制度的基本特征	434
第二节 宋朝的皇帝制度和中央决策系统	438
第三节 宋朝中央行政体制	444
第四节 宋朝地方行政体制	450
第五节 宋朝的立法、司法和监察制度	455
第六节 宋朝的军事制度	461
第七节 宋朝的财政管理制度	469
第八节 宋朝人事管理制度	473
第九节 宋朝政治制度的历史地位	485
第九章 辽、金、西夏政治制度	494
(甲) 辽朝政治制度	494
第一节 辽朝政治制度的演进	494
第二节 辽朝皇帝制度与中央决策系统	496
第三节 辽朝中央行政体制	500
第四节 辽朝地方行政体制	502

第五节	蕃汉分治的司法制度	504
第六节	辽朝军事制度	507
第七节	辽朝人事管理制度	511
第八节	北辽与西辽的政治制度	513
第九节	辽朝政治制度评议	516
(乙)	金朝政治制度	516
第一节	金朝的建立与政治制度的演进	516
第二节	金朝皇帝制度与中央决策系统	519
第三节	金朝中央行政体制	524
第四节	金朝地方行政体制	527
第五节	金朝的司法、监察制度	529
第六节	金朝的军事制度	532
第七节	金朝财政管理制度	535
第八节	金朝人事管理制度	537
第九节	金朝政治制度评议	538
(丙)	西夏政治制度	539
第一节	党项族的兴起与西夏王国的建立	539
第二节	西夏的皇权	540
第三节	西夏的中央与地方行政体制	543
第四节	西夏的军事制度	550
第五节	西夏的人事管理制度	554
第六节	西夏法规	556
第七节	西夏政治制度评议	558
第十章	元朝政治制度	560
第一节	从大蒙古国到元朝的递嬗	560
第二节	元朝皇帝制度与中央行政体制	565
第三节	元朝地方行政体制	576
第四节	元朝的司法、监察制度	583
第五节	元朝军事制度	589
第六节	元朝的财政管理制度	594



第七节	元朝的人事管理制度	601
第八节	元朝政治制度的特点和历史地位	614
第十一章	明朝政治制度	620
第一节	明朝社会政治面貌与政治制度基本特征	620
第二节	明朝皇帝制度	621
第三节	明朝中央决策系统及其机制转换	627
第四节	明朝中央行政体制及其运行机制	632
第五节	明朝地方行政体制	637
第六节	明朝的司法、监察制度	643
第七节	明朝的军事制度	649
第八节	明朝财政管理制度	653
第九节	明朝人事管理制度	657
第十节	明朝政治制度的历史地位	667
第十二章	清朝政治制度	674
第一节	清朝的历史特点与政治体制的演变	674
第二节	皇帝制度与中央决策系统	676
第三节	清朝的中央行政体制	683
第四节	清朝的直省行政机构	693
第五节	清朝的边疆行政体制	704
第六节	清朝的司法、监察制度	713
第七节	清朝的军事制度	716
第八节	清朝的财政管理制度	724
第九节	清朝的人事管理制度	728
第十节	太平天国的政治制度	736
第十一节	清朝政治制度评议	739
参考文献	741

第一章 导论

第一节 中国政治制度史的学科特征、 研究对象与任务

政治制度是人类社会一定发展阶段的产物，具有一种表面上凌驾于社会之上的力量。它从社会中产生，但又自居于社会之上。换句话说，政治制度寓国家本质与形式于一体，是国体与政体的总和。而政治制度史，则是研究国体与政体的起源、形式及演变规律的科学。

中国作为一个有五千年文明史的统一多民族国家，从国家诞生起，其政治制度发展变化的线索之绵长、体系之完备、经验之丰富、影响之深远，都是世界上其他任何一个国家或民族所无与匹畴的。

那么，中国政治制度史的学科特征是什么呢？

自从 20 世纪 30 年代初，运用近代新方法研究中国政治制度史的专著问世以来，人们基本上是把把它当作中国历史的一个组成部分，即历史学的一门专史来看待的。近年来，这一问题才引起人们的讨论。有人认为“政治是无所不包的”，于是出现了它只是政治学的一个分支学科的意见。可见，首先弄清楚中国政治制度史的学科特征，就成为科学地研究中国政治制度史的必要前提。



我们知道，现代科学发展的总趋势，是自然科学与社会科学以及社会科学各学科之间的相互交叉与相互渗透，边缘学科愈来愈繁荣。只要从实际出发，便不难发现，中国政治制度史具有社会科学与人文科学的二重性格。它既是政治学的一门基础分支学科，又是政治学、历史学、法学、军事学、宗教学、民族学、经济学、文化学等多学科有关内容的综合，实质上是一门边缘学科。其所以如此，那是它的特定的研究对象（研究的内容及其范围）所决定的。

概括地讲，中国政治制度史的研究对象，是历代的国家性质与形式问题，亦即历代国体与政体的形成及其发展规律问题。

所谓国体问题，自清末提出起，无论是宣统皇帝退位翌日，袁世凯致南京政府的电报^①、或是“筹安会”发起人之一杨度写的《君宪救国论》^②，还是梁启超写的《异哉所谓国体问题》^③，都没有弄清楚它的科学含义。直到20世纪40年代初，毛泽东在他的《新民主主义论》中，才揭示出它是指社会各阶级在国家中的地位。质言之，国体的科学含义，是指的国家本质。

所谓政体问题，应当是国家形式问题。通常的理解，认为它是指政权构成的形式，即一定的社会阶级取何种形式去组织反对敌人保护自己的政权机关。而按照政治学对国家形式的理解，它是国家组织形式、国家结构形式和国家治理形式的概称。

具体地讲，中国政治制度史的研究对象，应当考虑三方面的内容：一是国家机构（国家的组织形式与结构形式）；二是政策法规；三是机构的运行和政策法规的执行情况。政体主要表现为政府机构，国体则通过机构和政策法规得以体现。我们还可以从另一个角度来考察，无论什么制度，其中心问题是处理和调整各该领域中的各种关系。政治制度就是处理和调整政治领域中的各种关系。中国政治制度史所要研究的，就是历代如何处理和调整政治领域中的各种关系。就以封建社会政治制度史而言，这些关系包括：皇权与官僚机构的关系、中央与地方的关系、地主与农民的关系、地主阶级内部的关系（特别是统治集团内部关系）、民族关系、宗教

① 《辛亥革命资料》，第117页。

② 全国请愿联合会：《君宪纪实》，1915年9月编印。

③ 《饮冰室合集》专集第9册。

关系等等。机构的设置和法令的颁布，都是为了处理和调整某一方面或者若干方面的关系。处理、调整得好，封建统治就巩固、持久；处理、调整得不好，封建统治就会动摇、崩溃。这种好坏，不但要看机构的设置和政策法令的颁布，更要看机构的运行和政策法令的执行情况。这就是我们常说的政体运行机制。它应当成为中国政治制度史的研究重心。

在确定中国政治制度史的研究对象时，还会遇到政治制度与相关各单行制度的区别及内容取舍问题。为了避免把中国政治制度史写成传统的典章制度汇编式大拼盘，有必要根据政治制度研究对象的规范，对中国政治制度史的研究范围和内容作一些明确的界定。归纳起来，不外乎以下十个方面。

一，首脑与中央决策系统及其运行机制。它在中国政治制度史中，居于统帅地位，是“纲”，或者叫作“轴心”。以历代封建王朝为例，主要研究皇帝制度、朝廷决策机构的构成形式及其机制运行。皇帝制度包括：皇位与皇权、皇储制度、后宫制度、宗室与外戚制度、宦官制度等等。朝廷决策系统及其机制运行则包括：决策机构的构成形式（如御前会议、宰辅会议、百官会议、内侍参与）、决策的依据与信息传递渠道、决策的程序和方式（诏、制、敕、令的格式、颁布程序、各级官府执行程序）、运行机制（内廷与外朝、朝议与廷争，封驳制度、皇帝最终裁决权）等。

二，行政管理体制，包括中央行政体制、地方行政体制（含中央派出机构及其机制转换）。无论是中央行政体制还是地方行政体制，都要讲清楚机构的设置、编制与人选、职权责的划分与运用、中央集权制与分封制等等。

三，军事制度，包括军事领导体制、兵种、兵役、编制、装备、官兵的俸饷与恤赏、官兵的培养与考核、马政、驿传等等。

四，立法、司法制度，包括立法、司法机构的设置、人选和各种基本法、立法程序、诉讼程序、审判制度等。

五，监察制度，包括言官谏议监察系统与御史台监察系统的机构设置、职权责的划分、编制与人选、权力行使方式、监察标准及监察规则等。

六，人事管理制度，包括学校教育、考试与选任、试署与迁转、品级与俸禄、考核与奖罚、休沐与致仕、幕客与吏胥、行政法规等。