

中国政治制度史
(上)

● 王惠岩 张创新 著
● 吉林大学出版社



中国政治制度史

(上册)

王惠岩 张创新 著

吉林大学出版社

前 言

中国政治制度史是政治学专业的一门基础课程，本书为了教学需要并在多次讲授的基础上编著的。

我们伟大的祖国素以历史悠久著称于世，产生了许多杰出的政治家、思想家、军事家和各类优秀的管理人才，出现了汉、唐、明等走在世界历史前列的强大王朝。历代统治者在国家政治制度建置方面，积累了丰富的经验。尽管各个朝代所建置的政治制度有许多的历史局限性和阶级局限性，但做为管理国家的一种艺术，创造了人类有益的灿烂文明。当然其中也有一些落后的制度。我们力图以马列主义观点为指导，对中国4000多年的政治制度的发生、发展及其演变过程给以规律性认识，并对正反两方面的经验教训进行比较，作了一定的探讨，作为历史借鉴，无疑是有益的。

本书的主要特点如下：

（一）以马列主义政治学理论为指导，系统地研究了从夏朝至中华人民共和国成立以前的政治制度的发生、发展、变化、沿革及其规律性。

（二）对中国政治制度中的国家元首制度的特点及其更替的规律性根据历史发展阶段给予总结。从其称谓看，先后为王、皇帝、总统、主席等。从其更替方式看，由血缘继承制逐渐走向选举制。从其职权看，由集权于一身，间或分权出现，逐渐走向形式上的五权分立，最后出现了代表人民利益掌握国家权力。

（三）对中国历代政府中行政首脑与中央其它权力机构的关系，按历史朝代的沿革作了比较系统的分析。就政府的类型而言，有王权政府、皇权政府、合众政府、军阀政府、人民政府。就其职能而言，有立法、行政、军事、司法、监察等几个系统。

为了管理方便，又有中央政府与地方政府的划分。因而，在中央与地方的关系上，又给予规律性总结。

（四）对中国历代监察组织，在国家机构中的地位与作用，本书进行了系统的研究。中国历代统治者为了吏治的需要，十分注意对国家各级官员监察，为此建立了监察组织，并且逐渐从国家行政机构分离出来，使监察机构直接受命于国家元首的前提下保持相对独立性，这种独立性突出表现在从中央到地方，甚至到基层组织，逐渐形成了一个独立于行政组织之外的监察系统。对此，孙中山在《五权宪法》一文中，给予很高评价，称之为“很好的制度”。总结这一历史经验，无疑对现行监察制度的建立有所裨益。

（五）对具有中国特色的选拔官吏的考试制度作了系统的分析。官吏是治国之本，官吏的好坏直接关系国家的兴衰。当然，历朝统治者十分注意官吏选拔。因而，选拔官吏的方式，亦不断变更，由世官制、中经察举制、九品中正制，科举制，最后发展到国家官吏升级考试制。美国亚尔保德·兰英说：“远在纪元前二千二百年前，中国已有精密的国家考试制度，其目的在考选官吏”。^①可见中国考试制度源远流长。用科学态度总结这一历史遗产，对现行的中国式的人事考试制度的建立，肯定会有某些启迪。

本书是在王惠岩教授的亲切关怀与指导下，并在他的《中国政治与法律制度史讲义》（1962年）有关部分的基础上，由张创新起草初稿，脱稿于1983年12月。曾在校内印行。中经几次修改删减，增添一些新的研究心得，并参考和吸取了他人的一些研究成果，最后由王惠岩教授定稿。由于我们水平有限，不妥之处，望批评指正。

作者 1989年5月于吉林大学

①（美）亚尔保德·兰英著，浦漪人译：《新法考试》正中书局，1935年版，第1页。

目 录

第一章 夏朝政治制度	(1)
第一节 原始社会组织概述.....	(1)
一、原始群.....	(1)
二、氏族公社.....	(3)
第二节 夏朝国家机构.....	(8)
一、禅让制的废除,传子制的产生.....	(8)
二、由王位继承制度引起的纷争.....	(11)
三、氏族组织的废除,国家机构的确立.....	(13)
四、夏朝国家机构.....	(17)
第三节 夏朝的官吏制度.....	(19)
第二章 商朝政治制度	(23)
第一节 商朝的建立及其社会概况.....	(23)
一、商族是一个古老的部族.....	(23)
二、商朝的社会概况.....	(24)
第二节 商朝的王权.....	(26)
一、王权的完善.....	(26)
二、王位传子制确立.....	(27)
第三节 商朝国家机构.....	(31)
一、行政管理机关.....	(31)
二、宗教事务机关.....	(34)
三、军事机构.....	(35)
第四节 商朝官吏制度.....	(36)
一、选拔官吏的基础.....	(36)

二、亲贵合一的国家组织原则·····	(37)
三、爵位制与册封制·····	(38)
四、两种不同的用官政策·····	(39)
第三章 西周政治制度 ·····	(42)
第一节 西周的建立·····	(42)
第二节 西周王权·····	(45)
一、由王位嫡长子继承制所引起的纷争·····	(45)
二、王权的巩固·····	(47)
第三节 西周国家机构·····	(49)
一、内服卿事寮·····	(49)
二、外服诸侯·····	(51)
第四节 西周的官吏制度·····	(52)
一、册命制度·····	(53)
二、禄薪制度·····	(53)
三、选官制度·····	(53)
四、致仕制度·····	(55)
第五节 西周政治制度特点·····	(55)
一、分封制·····	(56)
二、宗法制·····	(59)
三、等级制·····	(61)
第四章 春秋时期的政治制度 ·····	(65)
第一节 春秋时期社会政治、经济概况·····	(65)
第二节 春秋时期王权下移·····	(67)
一、王权衰微，诸侯争霸·····	(68)
二、侯权下降，“政在私门”·····	(77)
三、士的崛起与“陪臣执国命”·····	(80)
第三节 春秋时期的国家机构·····	(81)

一、中原各诸侯国国家机构·····	(81)
二、南方楚国国家机构·····	(83)
第四节 春秋时期的官吏制度·····	(84)
一、选举制度·····	(84)
二、俸禄制度·····	(85)
三、新的爵位制度·····	(86)
四、官吏致仕与任用制度·····	(87)
第五节 春秋时期政治制度特点·····	(88)
一、世卿制度逐渐破坏,官僚制度开始萌芽·····	(89)
二、分封制度的衰败,郡县制度的出现·····	(91)
第五章 战国时期政治制度·····	(94)
第一节 各诸侯国封建制的确立与地主阶级 的变法·····	(94)
第二节 战国时期的王权·····	(100)
第三节 战国时期的国家机构·····	(101)
一、中央官僚机构的建立·····	(102)
二、郡县制的确立·····	(103)
三、军事制度·····	(105)
第四节 战国时期的官吏制度·····	(107)
一、等级制度·····	(107)
二、选举制度·····	(109)
三、玺符制度·····	(111)
四、俸禄制度·····	(111)
五、上计制度·····	(112)
第六章 秦朝政治制度·····	(114)
第一节 秦朝的社会概况·····	(114)
第二节 秦朝的皇权·····	(120)

第三节 秦朝的国家机构·····	(124)
一、中枢机构·····	(124)
二、中央行政机构·····	(126)
三、地方机构·····	(127)
四、军事机构·····	(131)
第四节 秦朝的官吏制度·····	(131)
一、官吏选拔标准·····	(132)
二、官吏任免·····	(136)
三、官吏考核和奖惩·····	(138)
四、官吏的俸禄·····	(139)
 第七章 汉朝政治制度·····	(144)
第一节 楚汉之争·····	(144)
一、刘邦进入咸阳后的政策·····	(144)
二、项羽分封·····	(145)
三、刘邦击“三秦”和彭城·····	(147)
四、项羽失败与刘邦胜利的原因·····	(148)
第二节 西汉皇权·····	(150)
一、西汉初年“与民休息”与“无为政治”·····	(150)
二、西汉皇帝制度巩固与发展·····	(153)
第三节 西汉国家机构·····	(155)
一、中央与地方组织机构·····	(155)
二、中央与地方的关系·····	(158)
第四节 西汉政权崩溃和东汉政权建立·····	(165)
一、西汉政权的腐化与王莽改制·····	(166)
二、东汉政权的建立及其衰亡·····	(169)
第五节 两汉时期的官吏制度·····	(176)
一、赐爵制度·····	(176)
二、选官制度·····	(177)

三、任用制度·····	(180)
四、考核制度·····	(184)
五、迁降、俸禄与赏罚制度·····	(184)
六、致仕制度·····	(186)
第六节 两汉的兵制·····	(186)
第八章 三国两晋南北朝的政治制度 ·····	(190)
第一节 三国两晋南北朝时期史历概况·····	(190)
第二节 三国两晋南北朝时期国家机构·····	(193)
一、三公职权逐渐旁落，三省制逐渐形成·····	(193)
二、地方机构的主要变化·····	(200)
第三节 三国两晋南北朝时期官吏制度·····	(205)
一、选官制度的变化·····	(205)
二、官吏任用和考核·····	(211)
三、官吏致仕制度·····	(212)
第四节 三国两晋南北朝时期的军事制度·····	(213)
第九章 隋唐时期政治制度 ·····	(219)
第一节 隋朝政治制度·····	(219)
一、三省制的确立·····	(221)
二、地方机构的变化·····	(222)
三、废除九品中正制，建立科举制度·····	(223)
四、进一步集中府兵的统率权·····	(225)
第二节 唐朝皇权·····	(226)
一、经济概况·····	(227)
二、皇权加强与削弱·····	(229)
第三节 唐朝国家机构·····	(236)
一、中央机构·····	(336)
二、地方机构·····	(251)

第四节	唐朝的官吏制度·····	(256)
一、	官吏选官制度·····	(256)
二、	官吏考课制度·····	(262)
三、	官吏黜陟制度·····	(264)
四、	官吏致仕制度·····	(265)
第五节	唐朝军事制度·····	(267)
第十章	宋朝政治制度·····	(270)
第一节	五代十国的政治制度·····	(270)
一、	五代的更替·····	(270)
二、	十国的分布与更替·····	(271)
三、	五代十国的政治制度·····	(273)
第二节	宋朝统一政权的建立·····	(276)
一、	宋朝建立前的政治形势·····	(276)
二、	宋朝的建立·····	(277)
三、	宋朝的基本国策·····	(277)
第三节	宋朝国家机构·····	(279)
一、	二府三司·····	(281)
二、	三省、九寺、五监、三院·····	(286)
三、	监察机构·····	(287)
四、	地方机构·····	(290)
第四节	宋朝官吏制度·····	(292)
一、	多种形式的选官制度·····	(292)
二、	因时而变的任用和考核制度·····	(303)
三、	逐步完善的致仕制度·····	(307)
第五节	宋朝军事制度·····	(308)
第六节	与北宋对峙的辽朝政治制度·····	(311)
第七节	与南宋对峙的金朝政治制度·····	(313)

第十一章 元朝政治制度…………… (319)

第一节 元朝的建立…………… (319)

一、蒙古族的兴起…………… (319)

二、元朝的建立…………… (321)

三、元朝统治中国的基本政策…………… (323)

第二节 元朝国家机构…………… (326)

一、忽必烈的政治制度改革…………… (326)

二、中央机构…………… (328)

三、地方机构…………… (337)

第三节 元朝官吏制度…………… (342)

一、官吏铨选制度…………… (342)

二、官吏的考课与升迁制度…………… (346)

三、官吏的致仕制度…………… (347)

第十二章 明朝政治制度…………… (350)

第一节 明初全国统一，重儒士定天下…………… (350)

一、明朝的建立…………… (350)

二、明初重儒定天下的政策…………… (352)

第二节 明朝国家机构…………… (355)

一、废丞相制、立内阁制及司礼监干政…………… (356)

二、御史台、都察院及六科给事中…………… (361)

三、明代的东厂、西厂和锦衣卫…………… (364)

四、京军三大营、卫所、军募两制…………… (368)

五、明代地方机构的改革…………… (370)

第三节 明朝中央政府对边疆地区的管辖…………… (372)

一、明朝对北部边疆的管辖…………… (372)

二、明朝对西北边疆的管辖…………… (373)

三、明朝对西部边疆的管辖…………… (375)

四、明朝对西南边疆的管辖·····	(375)
五、明朝对东部边疆的管辖·····	(376)
六、明朝对东北边疆的管辖·····	(378)
第四节 明朝官吏制度·····	(379)
一、官吏的考选制度·····	(380)
二、官吏的任用和考核制度·····	(387)
三、官吏致仕制度·····	(388)
第十三章 鸦片战争前的清朝政治制度 ·····	(390)
第一节 清朝的建立·····	(390)
一、后金政权的建立·····	(390)
二、后金政权的国家机构·····	(392)
三、八旗制度·····	(396)
第二节 清朝国家机构·····	(397)
一、清朝中央机构的变化·····	(398)
二、清朝地方机构的完善·····	(409)
第三节 清朝中央政府对边疆地区管辖的加强·····	(411)
一、对东北边疆的管辖加强·····	(412)
二、对北部、西北部边疆的管辖加强·····	(413)
三、对西部边疆的管辖加强·····	(414)
四、对西南边疆的管辖加强·····	(415)
五、对东部边疆的管辖加强·····	(416)
第四节 清朝官吏制度·····	(418)
一、科举制、捐官制、荐举制和任子制·····	(418)
二、官吏任用制和考课制·····	(425)
三、官吏致仕制度·····	(427)
附录之一：中国古代历朝中央官制变化表 ·····	(429)
附录之二：中国古代历朝中枢官制变迁表 ·····	(431)
附录之三：中国古代历朝地方官制系统表 ·····	(433)

第一章 夏朝政治制度

我们伟大祖国，历史悠久，是世界文明发达最早的国家之一。“从很早的古代起，我们中华民族的祖先就劳动、生息、繁殖在这块广大的土地之上”。^①在我国广西发现的柳城人化石和云南出土的元谋人化石，是生活在200多万年前和170万年前的人类。它充分证明了在遥远的古代，我国的历史就开始了。

第一节 原始社会组织概述

国家产生前的社会形态是原始社会。原始社会分为原始群与氏族公社两个阶段。原始群是原始社会的第一个阶段，氏族公社是原始社会的第二个阶段。前者是后者的必要准备，后者是前者的必然趋势。原始社会，生产极不发达，没有私有制，没有阶级。“劳动愈不发展，劳动产品的数量、从而社会的财富愈受限制，社会制度就愈在较大程度上受血族关系的支配。”^②这是我们了解原始社会组织的一把钥匙。

一、原始群

人是由一种古猿进化来的。劳动是促成这一转化的决定条件。

在我国广西发现的柳城人化石和云南出土的元谋人化石，是生活在200多万年和170万年前的人类。在山西省襄汾县丁村发现

① 《中国革命和中国共产党》·《毛泽东选集》第二卷，人民出版社1966年版，第584页。

② 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》第一版序言。

的“丁村人”化石，大约距今10万年左右。从广西的柳城人到山西的丁村人的时代是属于原始群时期。原始群一词最早出现于恩格斯的著作中。恩格斯在1875年11月12日致拉乌洛夫的信中写道：“最早的人，大概是成群而居的，并且就我们对远古人类观察所及，我们发现的情况正是如此。”^①列宁在1913年12月给高尔基的信中也称呼最早的社会形态为原始群。^②所谓原始群，就是人类最初在生产水平极度低下的情况下，不得不过着集体的生活而自然发展出来的早期形态。为了获得必要的食物和抵御猛兽侵袭，他们必须结成群，否则就无法生存。这种原始群是人类最早的社会群体。

值得注意的是：与这种人类最早的社会群体相适应的，在婚姻方面，便是群婚。恩格斯说：“的确，我们发现历史上可以确切证明现在某些地方还可以加以研究的最古老、最原始的家庭形式是什么呢？那就是群婚。”所谓群婚就是“整个一群男子与整个一群女子互为所有，很少有嫉妒余地的婚姻形式”。^③《吕氏春秋·恃君》说：“无亲戚兄弟夫妻男女之别”。《列子》卷五《汤问》说“长幼侪居、不君不臣、男女杂游，不媒不聘。”这些正是群婚的真实写照。

由于劳动生产力的提高，劳动时出现了按年龄辈组合的分工，人类开始从流动分散的原始群逐渐转变成比较固定的团体。在婚姻制度方面也发生了变化，同一辈男女构成共同夫妻，即婚姻的形成“按照辈数来划分”，这就是血缘家庭。其特点：排除了父母和子女之间的婚姻关系，但还没有排除亲生兄弟姐妹之间的婚姻关系。

此后原始人类，在长期生活中逐渐发现这种按辈划分的血缘家庭，对于第二代或更远的后代身体发育带来许多缺陷。《左

① 《马克思恩格斯全集》（俄文版）26卷，第410页。

② 《列宁全集》（俄文版）35卷，第93页。

③ 恩格斯《家庭、私有制和国家的起源》人民出版社1972年版，第32页。

传·僖公》说：古传说所谓“男女同姓，其生不蕃”。《左传·昭公》说：“内官不及同姓，其生不殖”。由此可知，古人可能早就排除了直系父母兄弟姊妹间的婚配，而实行一个集团的众兄弟和另一个集团的众姊妹间的婚配。恩格斯说：“自一切兄弟姊妹间，甚至母方最远的旁系亲属间的性交关系禁例一经确立，上述的集团便转化为氏族了。”^①

原始群的这些特点表明她是刚从动物界分化出来走向人类社会的第一步。她活动范围不大，组织简单并且不十分固定，处在孤立或半孤立状态，婚姻关系处在群婚阶段。这是由于当时社会生产力极端低下所决定的。原始群是人类最早的最简单的社会组织。

二、氏族公社

原始群发展到氏族公社，归根结底是由于社会生产力发展的必然结果。氏族公社是原始社会比较典型的社会组织形式。氏族是以血缘关系为纽带，同族内部禁止通婚的人们的集团。

氏族公社在我国经历了若干万年。它先后包括母系氏族公社、父系氏族公社。前者大约距今10万年左右一直到至今5千年前，后者距今5千年到公元前21世纪。

1. 母系氏族公社

大约从至今10万年到4~5万年以前，人们的生产活动，由狩猎扩大到渔捞。这就要求他们比较牢固地结合在一起，使得原来那种不稳定的、松散的原始群组织，逐渐被一种固定的生产集体所代替。这样，社会组织就相应地由原始人群转为氏族公社组织。

大约在六七千年以前，历史上所称的仰韶文化标志着以母系为中心的氏族公社，已经发展到繁荣阶段。^②氏族社会的生产力

^① 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》人民出版社，1972年版。

^② 关于仰韶文化的性质，另一说认为仰韶时代已进入父系氏族社会。见1988年1月17日，《人民日报》。

水平，是极端低下的，依赖民族成员的集体劳动，来维持极端贫乏的物质生活资料的生产，根本不可能产生剩余生产物，人们也没有私有财产和私有观念。氏族公社是建立在生产资料的公有制的基础之上，由此而产生的共同劳动和平均分配的生产关系，决定着氏族成员之间的平等关系。在氏族内，没有人剥削人和人压迫人的现象。氏族成员之间，充满着团结合作友好的感情，共同遵守氏族的习惯。所谓：“天下为公”、①“而无私耕私织，共寒其寒、共饥其饥”。②正说明了这种情况。“神农无制令而民从”，③“刑政不用而治，甲兵不起而王”，④就是反映了当时社会的情景。

母系氏族公社形成的原因。除了社会生产力发展外，一方面，在群婚的情况下，血缘关系制约，只能承认母系一方，另一方面，由于这时期，妇女在经济上占着重要的地位，他们是生产的主人。

首先，从婚姻关系看母系氏族社会。恩格斯说：“氏族制，在绝大多数场合下，都是从普那路亚家庭中直接发生的。”又说：“不过我们既然看到氏族，不仅是必然地而且简直是自然地，从普那路亚家庭发展起来的”。⑤“普那路亚”是夏威夷语，意为亲密的伴侣。这种婚姻不同于原始群婚制，其突出的特点是：不仅排除了父母与子女、祖与孙之间的两性关系，进一步排除了直系的嫡兄弟姊妹之间、甚至母方旁系亲属的婚姻关系，而实行一个集团兄弟与另一个集团姊妹之间的相互群婚。在群婚家庭的一切形式下，谁是某个孩子的父亲是不可能确定，但谁是他的母亲却是知道的。即使母亲把共同家庭的一切子女都叫做自己的子女，对于他们都担负母亲的义务，但她仍然把自己的亲生子女与

① 《礼记·礼运》。

② 《尉繚子·治本》。

③ 《淮南子·记论》。

④ 《商君书·画策》。

⑤ 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，人民出版社，1972年版。