

政治发展与治理研究系列丛书

王成 等著

# 中国政治制度史

Zhongguo Zhengzhi  
hidushi

山东大学出版社

国家社科基金重大项目《中国传统政治文化与坚持走中国特色社会主义政治发展道路研究》(13&·ZD008)

# 中国政治制度史

王成等著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政治制度史/王成等著. — 济南: 山东大学出版社, 2014. 4  
ISBN 978-7-5607-5020-0

I. ①中… II. ①王… III. ①政治制度史—中国 IV. ①D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 079917 号



责任策划: 徐翔

责任编辑: 陈珊

封面设计: 牛钧

---

出版发行: 山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销: 山东省新华书店

印 刷: 山东泰安金彩印务有限公司印刷

规 格: 720 毫米×1000 毫米 1/16

16 印张 261 千字

版 次: 2014 年 4 月第 1 版

印 次: 2014 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

---

版权所有, 盗印必究

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社营销部负责调换

# 《政治发展与治理研究系列丛书》

## 编委会

主 编 葛 荃

编 委 (按姓氏笔画排序)

王学玉 王建民 王韶兴 方 雷

孔令栋 刘玉安 曹现强 崔桂田

葛 荃

## 总 序

2011年是山东大学建校110周年。作为中国近代第二所官办大学——“山东大学堂”，山东大学的积累之悠久，底蕴之深厚，堪可感慨系之。

晚清光绪二十七年（1901年），山东巡抚袁世凯奏呈朝廷并由光绪帝御批的《山东大学堂章程》中，就山东大学堂的办学宗旨作了这样的阐述：

公家设立学堂，是为天下储人才，非为诸生谋进取；  
诸生来堂肄业，是为国家图富强，非为一己利身家。

在20世纪初叶，在东渐之西学纷至沓来的近代中国，袁氏奏呈的“办学章程”有着某种意义上的传承性与超越性。愚以为，袁氏立意“天下”、“国家”，绝非其偶然心念一动，在这一理念的背后，当是数千年孔孟儒学传统文化精粹的蕴聚与支撑。为了“天下”、“国家”，而非“一己”之“进取”的办学理念，在那个中华羸弱、列强环伺的年代，越发彰显着山东大学的历史使命与民族责任，成为山东大学立足与发展的价值基石。正是基于这样的理念，山东大学在伴随着时代动荡、社会变迁的百余年行进途中，尚能安然把握着方向与节奏，使之得以在不同的历史阶段，均能汇聚时代的学术精英，渐次积淀了丰厚的学术内涵和大学文化底蕴。迄今，亦能风雨无阻，依然跻身于全国高校第一方阵的前排。

政治学与公共管理学院是山东大学百余年行程过半的时候才得以

组建的,如今业已年过而立。作为全国政治学与公共管理学在山东区域的一方重镇,其或发展或进步或逡巡或蹒跚,总会令人瞩目,引人关注。作为山东大学不可割舍的肌体,政管学院之举手投足、一笑一颦,往往事关全校的布局与发展,甚或波及百年山大之盛誉。于是兹事体大,吾侪不敏,遂以《论语·泰伯》之教训为警醒:“士不可以不弘毅,任重而道远!”为此,于2009年即谋划聚合全院教师,协同努力,做一学术振兴。列为其重要举措之一,即出版学术著作若干,自成体系,冠名曰“政治发展与治理研究系列丛书”,为的是既能涵盖学院诸多学科,又能与主体方向不离不弃——推动山东大学政治学学科建设与发展而积累学术内涵;同时,在这样的操练过程中,不断推出青年才俊,实现个体与整体的同步迈进。

我们肩负着学界前辈的成就与希冀,我们延续着百年山大的底蕴和盛誉。在当下学术与世俗混而难分、盛名与实学真伪莫辨的“转型时代”,我们当以山大人的真诚与辛劳,为学界奉上这组系列文字。目的是弘扬学术,以文会友,抑或移风易俗,振兴我山东大学之政治学学科。

是为序。

**葛荃**

山东大学政治学与公共管理学院教授兼院长  
2012年12月17日 重识于巢舍

# 前 言

中国政治制度史是政治学、历史学、法学、公共管理学等学科教学科研的基础理论,是一门政治学与历史学相交叉的学科。它以中国历史上曾经存在过的各类国家之国体与政体为主要研究对象。国体是指国家的根本性质,反映各阶级在国家政治生活中所处的地位。政体是指国家政权机构的组织体制。所以,政治制度史就是要研究国家形成以后,政治行为主体参与政治活动所应遵循的各种规则。

## 一、中国政治制度史的研究对象

简单说,本书所谓中国政治制度史的研究对象是上起夏代、下迄清末中国历朝历代存在过的政治制度。

何谓政治制度?列宁指出:“政治就是参预国事,指导国家、确定国家活动的方式、任务和内容。”<sup>①</sup>所谓政治制度就是指国家诞生后,政治主体从事政治活动所要遵循的各种准则之总和,以及政治组织架构及其运行机制。政治制度是历史的产物,“国家即政治制度,乃是从属的要素,而市民社会即经济关系的领域,则是决定的因素”<sup>②</sup>。随着经济基础的变化,政治制度必然做出适应性调整。但是,政治制度又不是牵线木偶,它会反作用于经济基

---

① [苏]莫切基夫主编:《政治学说史》上册,中国社会科学院法学研究所编译室译,中国社会科学出版社1979年版,第12页。

② 《费尔巴哈与德国古典哲学的终结》,《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年版,第293页。

础,从而形成经济基础与政治制度的互动。中国政治制度史就是要研究四千余年间政治制度的演变历程及其内在机理。具体说,就是要研究中国历史上的国家元首制度、行政、司法、监察、军事等制度,并将各类制度放在具体的政治经济条件下予以考察,这样才能全面、系统、动态地认识中国古代政治制度。

### 二、中国政治制度史的研究方法

1. 理论研究法。通过对中国历史上各不同阶段存在过的主要国家机构、政治组织的研究,揭示中国政治制度发展的一般规律,为当代中国政治制度建构中出现的新问题提供历史依据。借助这一方法,可以帮助我们从宏观上、整体上认识和把握中国历代政治制度的演变规律及其特点。

2. 历史研究法。借助这一方法,从纵向上探讨中国政治制度产生、发展、演变的历史过程,总结出带有规律性的现象与趋势,为解决现实问题提供佐证。

3. 比较研究法。借用比较方法,从纵、横两个方向上对不同政治制度以及同一类型政治制度的某些方面进行比较分析,探究其异同,权衡其利弊,以期寻求较为理想的政治制度设计。

### 三、中国政治制度史研究应注意的问题

1. 注意连贯性。政治制度史的研究重点无疑在“史”,这里所谓“史”就是政治制度变迁的脉络与演进轨迹。简单的史料罗列绝不是连贯性的体现,制度史的研究必须揭示制度变迁的内在机理,将各个历史时期政治制度的诸多节点及逻辑性交代清楚。

2. 注意有机性。制度史研究不仅是对政治制度发展的叙述(纵向),而且要注意对同一历史时代同时并存的各项政治制度的横向关系做出复原。在充分占有资料的前提下,解析做到纵横结合。

3. 突出政治学属性。长期以来,中国政治制度研究陷于“史”的属性而偏离了政治学属性,疏误之处难以避免,致使其缺乏学科自身的独立价值体系。作为政治学专业的“史”类教科书,政治制度史的研究在坚持传统“史学”思路的基础上,较多运用西方政治学原理、方法探讨中国政治制度史的运行机制,并能够站在中西政治制度比较的角度审视中国历代政治制度的利弊得失,以佐应用。



4. 注意资料的博取性。政治制度史的研究需要掌握大量历史文献与出土资料,充分吸收前人研究中国政治制度史、政治思想史、职官史、司法史的成果,同时运用正史与政书,并结合历史档案、方志、笔记等有价值的史料,力求最全面地展示政治制度在中国历史发展过程中的地位,帮助人们充分认识政治制度在国家治理链条中的重要地位,重新审视政治制度在历朝历代兴衰治乱循环中扮演的角色,树立政治制度在国计民生、社会治安中位居首要的观念。

本书是作者团队在多年教学科研实践经验的积累下完成的。在马克思主义世界观、方法论指导下,按照条块结合原则,对中国古代政治制度的主要方面做了专题叙述,既展示某一政治制度的演进轨迹,又揭示其利弊得失,为当代中国政治制度的变革与设计提供历史镜鉴。

中国政治制度史是近年来国内政治学界、历史学界的重要研究领域,研究成果汗牛充栋,取得的进展可谓喜人。但是,关于中国政治制度史研究的问题依然突出,主要表现为方法仍需创新。最大的问题是以王朝顺序为纲构建研究体系。这种模式的长处是可以帮助读者对中国历史发展的脉络从纵向上有一个清晰的把握,并将某一时期的政治制度整体展现出来,从而对该朝代政治制度全貌形成总体认识。其不足是,由于每一个朝代都以单独模块方式出现,不仅使政治制度本身的发展历程被人为剪断,造成断续感,而且通读之后对具体政治制度难以形成整体性认识,形成对制度认识的碎片化。为了帮助读者更清晰、完整、准确地把握中国政治制度的基本知识,本书在写作上做了如下尝试:

第一,在坚持马克思主义指导的前提下,充分借鉴、吸收当代政治学、历史学研究的新方法,从而使本研究能够在最新理论指导下提升研究的层次。

第二,打破中国政治制度史研究的惯例,将奴隶社会、封建社会的人为藩篱打破,按照制度自身的发展轨迹,研究上起夏代、下迄清末的政治制度发展历程,在不离开制度时代背景的前提下,突出制度本身的特性。

第三,采取横纵结合的展开方式研究。首先按照各类制度在国家政治生活中的地位,分别提炼出国家元首制度、宰相制度、中央行政制度、司法制度、监察制度、军事制度、财政制度、教育制度、人才选拔制度、地方行政制度、民族宗教与朝贡制度,然后以纵向方法研究各具体制度的演进过程,使制度自身的发展、演变得以清晰呈现,避免了各种制度纵横交错之弊,帮助读者更清楚地把握该制度的来龙去脉。

本书是团队攻关协作的产物。由山东大学王成教授负责大纲拟定工作。各章的具体分工为：王成（前言、第一、三、八章）、济宁医学院谢新清（第二、四、六、七、九、十章）、山东政法学院化涛（第五章）、山东大学杨虹（第十一章第一节）、山东大学成娜（第十一章第二节）、山东大学杨本涛（第十一章第三节）。王成教授对全书做了最后统稿，武晓沙负责了部分资料的校对工作。

本书在写作过程中得到各方的鼎力支持与热诚协助，获得了大量知名专家学者无私热情的指导。尤其是山东大学政治学与公共管理学院葛荃教授、方雷教授始终关注本书的写作并提出大量建设性意见；山东大学文史哲研究院孟祥才教授对研究的完成倾注了无数心血。另外，本书在写作过程中，参考了大量先哲与时贤的研究成果，在此对各位致以诚挚的谢意。

中国政治制度史研究方面的著作繁多，且各有优异。我们这个团队虽经细致讨论与多次修改，不尽人意之处在所难免。我们热切期待来自各方的批评与建议，以期未来对拙著做出进一步的修改与完善。

编者

2014年1月

# 目 录

<b>第一章 帝王制度</b> .....	(1)
第一节 先秦时期元首制度 .....	(1)
第二节 皇帝制度的确立与演变 .....	(4)
第三节 礼 制 .....	(8)
第四节 皇位继承制度 .....	(14)
第五节 外戚、宦官制度 .....	(15)
<b>第二章 宰辅制度</b> .....	(22)
第一节 先秦时期的贵族辅政制 .....	(22)
第二节 秦汉时期的宰相制度——三公制 .....	(24)
第三节 魏晋隋唐时期的宰相制度——三省制及政事堂 .....	(27)
第四节 宋辽金元时期的宰相制度——二府三司及一省制 .....	(34)
第五节 明清时期的内阁与军机处 .....	(39)
<b>第三章 中央行政制度</b> .....	(45)
第一节 先秦中央国家行政机构 .....	(45)
第二节 三公九卿制 .....	(50)
第三节 三省六部制 .....	(57)
<b>第四章 司法制度</b> .....	(64)
第一节 司法主管机构 .....	(64)
第二节 诉讼审判制度 .....	(75)

<b>第五章 监察制度</b> .....	(89)
第一节 中央监察制度 .....	(89)
第二节 地方监察制度 .....	(101)
<b>第六章 军事制度</b> .....	(111)
第一节 军事制度的萌芽与形成 .....	(111)
第二节 军事制度的发展和完善 .....	(116)
<b>第七章 财政制度</b> .....	(134)
第一节 财政制度的萌芽与初创 .....	(134)
第二节 财政制度的发展与完善 .....	(138)
<b>第八章 教育制度</b> .....	(156)
第一节 中央官学 .....	(156)
第二节 地方官学 .....	(162)
第三节 书院 .....	(169)
<b>第九章 人才选拔制度</b> .....	(176)
第一节 人才选拔制度的萌芽与形成 .....	(176)
第二节 人才选拔制度的发展与完善 .....	(180)
第三节 人才选拔制度的成熟与衰落 .....	(187)
<b>第十章 地方行政制度</b> .....	(200)
第一节 地方行政区划名称 .....	(200)
第二节 历代地方行政制度的演进 .....	(203)
<b>第十一章 民族宗教与朝贡制度</b> .....	(220)
第一节 民族制度 .....	(220)
第二节 宗教制度 .....	(228)
第三节 朝贡制度 .....	(235)

# 第一章 | 帝王制度

所谓元首,就是国家最高权力的代表者。中国古代帝王制度属于君主元首制,包括先秦时期的王(后)制和秦汉之后的皇帝制度两种形式。

## 第一节 先秦时期元首制度

### 一、夏代的“后”

大禹凭借治水奇功得以独掌部落联盟政治事务大权,在身后事的安排上,他开始更多从“私”的角度考虑接班人问题。碍于传统禅让制的巨大历史影响,大禹不得不做出周密安排。他首先举荐皋陶,并赋予实权。皋陶尚未接班即逝。于是大禹又选择能力并不出众的益作为接班人,同时将部落内实务交与自己的儿子启打理,致使启的威望和影响力迅速超过益,出现了“诸侯皆去益而朝启”的局面。大禹死后,益与启为争夺部落联盟首领展开争夺,并最终以后启的胜利和大夏王朝的建立告终。中国历史上第一个真正意义的帝王诞生了,是为“夏后帝启”<sup>①</sup>。

夏启建夏不仅开辟了中国“家天下”的历史,而且开始了中国古代国家最高统治者的名位制度。启选择了“后”,使这个曾经代表原始民主精神的称号成为世袭君主的名号。王族统称“夏后氏”,这一族群不仅垄断了王位

---

<sup>①</sup> 《史记·夏本纪》,中华书局1980年版。

承继,而且其成员与大禹家族各枝系被分派到全国各地,成为王朝的股肱力量。他们“以国为姓”,与臣服于夏后的各部落(已是奴隶制邦国)首领“咸朝”夏后氏,从而结成以夏后为核心,以王族、亲族为股肱,以臣服邦国为羽翼的松散联盟,夏后就是盟主。

为了巩固自己的地位,夏后一方面将王权神化为神权,宣传“君权神授”,宣称自己的所有行为都是上天的安排,即便讨伐有扈氏这样的具体事务,也是“恭行天之罚”<sup>①</sup>。另外,通过建筑巍峨高耸的宫殿来显示王权的无上性。二里头遗址复原的夏代宫殿,仅宫殿前庭即达 5000 平方米之多,这就与当时半地穴的民居形成了强烈对比。

## 二、商周的王

### (一)商王

成汤灭夏以后建立商朝,这是中国历史上第二个奴隶制王朝。就元首制度而言,商丰富了夏制,主要体现在以下几方面:

#### 1. 名号制度

商的最高统治者生前在位时称为“王”,去世后方称“后”。后期商王也有称“帝”的。按照吴其昌先生的观点,“王”的本义是“斧”,象征着权力。“帝”原为天神专有,商王称“帝”,其目的是显示其人间最高统治者的地位。

#### 2. 庙号制度

这一制度为商人首创,是在宗庙祭祀先王时为之追加的尊号。具体做法是通过占卜,后世子孙为逝去先王在天干日中选一日作为庙号,比如外丙、仲壬、太甲、沃丁等,其中的丙、壬、甲、丁等就是庙号的名。之后就在这一天为该先王举行祭祀大典。如果占卜所得庙名相同,则在干日名称前另外缀字予以区分。所缀之字与其在世时的德行、政绩等相关,功能类似于后世的谥号,可以看做谥号的滥觞。

#### 3. 王位继承制度

至商代,王位世袭制已经完全确立,只是对继承者身份的规定较之后世宽泛得多,基本实行传长制度,并配以兄终弟及。具体做法是先王去世后,首先由其弟辈继位,待弟辈最幼者去世,再将王位传给长兄子辈中年龄最长者。但这一制度被小乙破坏,他不是把王位交予自己的长兄之长子,而是直

<sup>①</sup> 《尚书·甘誓》,中华书局 1998 年版。

接交给了自己的儿子武丁。自此，传长制度得以确立，虽间或有兄终弟及现象发生，但已不是主流。

## （二）周王

周天子也称“王”，自武王之后实行严格的嫡长子继承制度。传长不传贤制度的实施，有效避免了姬姓王族内部为争夺继承权而发生的争斗。这一时期的周王，集权趋势日益明显。虽然王公贵族有“谏政”权，但其对王权的影响作用微乎其微。如芮良夫劝谏周厉王停止实施“专利”政策，周厉王不仅不予采纳，反而变本加厉，虽然周厉王终遭驱逐，但却说明当时周王对国家大政方针握有终极决策权。不仅如此，周王还是王朝（包括诸侯）军队的最高指挥官，既可以直接指挥军队出征，也可以向诸侯授权，由诸侯代为征伐。另外，周王还通过“册命”制度，建立起包括诸侯、卿大夫在内的等级分明、隶属关系确切的统治体系。

## 三、春秋战国时期的诸侯国元首

东周建立之后，国势大衰，又经过几次分封，最后只剩下区区一二百里直统疆域，在日渐强大的诸侯国包围中显得风雨飘摇，周王地位也因此一落千丈。不仅楚庄王敢于问鼎之轻重，郑庄公更是放肆到直接与王师发生军事冲突，甚至乱军中箭中周王之肩。不过此时尚没有任何一个诸侯国有能力代周王号令天下，各家诸侯都打着“尊王”旗号争夺对天下的控制权。

### 1. 名号制度

按照周初分封制度，只有周的最高统治者可以称“王”，其他诸侯国国君爵位按照等级分别为公、侯、伯、子、男。春秋早期，原爵位为“子”的楚国国君熊通晋爵请求遭拒后，于公元前706年自称“楚武王”，成为诸侯国中第一个称王者。到春秋晚期，吴越国君先后称王。齐、鲁、卫、宋等老资格诸侯国“恪守”臣道，未急于称王。战国称雄的需要推动诸侯国君纷纷称王。公元前344年，在卫鞅的游说之下，魏惠王弃侯称王，成为姬姓诸侯中第一位称王者。齐、秦、韩、赵等国起而效仿，一时间天下诸侯几乎都升格为与周天子平起平坐的“王”。实力超群的秦国甚至一度称“西帝”，并尊称东方强国齐君为“东帝”。各诸侯国君借以宣示位尊权重的“王”在秦齐两国的“帝”面前逊色不少。

### 2. 王位继承制度

各诸侯国基本实行嫡长子继承制，但是否得到贯彻，一般要视国君好恶

而定。

### 3. 君主集权制度

国君对国家军政要务及人事安排具有最高决策权。国君不仅是国家的象征,而且是国家最高行政长官,一旦这种权力受到挑战,国君会做出新的制度安排予以消弭。比如,春秋时期文武合一的相,作为国家执政手握军政大权,对君主集权是一种挑战。为解决这一问题,战国时期的君主普遍采取殷、商、西周就已存在但未普及的文武分职制度,既适应了国家规模扩大后军政事务剧增的需要,又可以使文武官员相互牵制,以利国君驾驭。另外,作为国家的最高军事长官,国君不仅掌握着公室军队,大臣们的私人武装也要听从其调遣。为保证这一制度落到实处,战国诸雄普遍设计实行了军队调动使用的符节制度,有些国家(如秦国)50 人以上的军事调动只有“合符”才能进行。同时,国君还将人事任免权牢牢控于手中。春秋时期的世官制度到战国已经为官僚制度所代替。国君手握授玺(予官)、夺玺(罢官)之权,官吏奖惩黜陟完全取决于君主。这样,国家的军政人事等一切要务均集权于国君一人。虽然大臣可以在国君安排下就国事进行讨论,但最后的裁决权仍然掌握在国君手中。

## 第二节 皇帝制度的确立与演变

### 一、皇帝制度的确立

皇帝制度的首创权归属秦王嬴政。嬴政于公元前 221 年一统六国之后,自感“德兼三皇,功过五帝”<sup>①</sup>,既往任何一种帝王称号与自己的功业相比都要逊色,于是在大臣们推荐的名号之中取“三皇”之“皇”、“五帝”之“帝”合而成为“皇帝”,并首创一套与之相对应的制度。在古代中国传统逾两千年之久的皇帝制度就此诞生。

### 二、皇帝制度的演变

刘邦建汉后,在继承秦制基础上做了大量增益,同时建立了一整套与皇帝相关的诸如庙号、谥号、陵寝号等制度,与皇帝有关的各种亲属也同时确

<sup>①</sup> 《资治通鉴·秦纪二》,中华书局 2011 年版。



立了名目繁多的尊号,并以法典形式一一确定下来。

魏晋南北朝的社会动荡使得皇帝制度也做出相应调整。由于皇帝是唯一享有世袭特权者,而与皇帝沾亲带故者根据远近亲疏均享有不同等次的特权,所以对特权的分配是这一时期皇帝制度的主要内容之一。为了理清嫡庶,辨明亲疏,秦代即设的专司皇室亲疏事务的宗正职权得到加强。甚至到梁代,该职正卿及其佐官丞一律由皇族领任,这样既保证“皇族宗人图谍”<sup>①</sup>及时得到整理,从而保证皇族特权按照亲疏关系得到及时合理的分配,又从制度设计上防范皇室内某些远枝成员对帝位的觊觎。当然,这一制度并未达到设计者预想的目的。由于皇室内讧不断,加之军权时常旁落,当时的帝位不断受到朝中权臣的左右,甚至遭篡。司马氏之篡曹氏即为典型例证。晋武帝分封宗室、重用众宗王导致的“八王之乱”使晋室皇权一蹶不振。南北朝时期的皇帝们也未能改变权臣专权、宗室屠戮的局面。此时的制度供给特别留意了对外戚、宦官、女主参政权的限制,宫廷制度与东宫制度也日益发展,尤其是太子作为皇位继承人开始逐渐掌握综理国家军政之权。

隋唐重新恢复的大一统政治局面,为皇帝制度的进一步发展提供了良好的外部环境,制度建设日益完善。名号制度已经基本健全,尊号、谥号、庙号、徽号一应俱全,对于各种名号使用的规定愈加细致。都城、宫殿、车舆服饰、印玺、符节、诏敕、后宫等制度规范化程度大幅提升。东宫制度、宗室制度、外戚制度、宦官制度在秦汉基础上有了新的发展。

宋朝皇帝制度基本沿袭唐制,契丹人建立的辽朝则表现出二重性,即辽的最高统治者既是游牧民族的可汗,拥有大汗的权威,同时也是被征服民族的皇帝。这就使得其汗位传承具有了二重性:一方面可汗本人掌权实行终身制,另一方面汗位继承实行“世选”(选举)制。这种通过选举产生皇帝的制度实行了七十余年,直到景宗乾亨二年(980年)才由世袭制取代。女真族建立的金国起初依然保留着氏族民主制度传统,自太宗完颜晟开始进行礼仪制度建设,尤其是灭辽、宋之后,金朝皇帝通过学习汉人礼仪制度,不断提高皇帝的地位,直到集权水平达到汉人皇帝的高度为止。党项族建立的西夏王朝,皇帝制度几乎照搬唐宋,只是由于皇权偏弱,皇权与后权之争尤其激烈。

<sup>①</sup> 《晋书·职官志》,中华书局1974年版。