

白  
钢  
主  
编

中  
國  
政  
治  
制  
度  
史



白钢 主编

# 中國政治制度史

中国·天津人民出版社  
新西兰·霍兰德出版有限公司  
出版

**中国政治制度史**

白 钢 主编

\*

中国天津人民出版社 出版  
新西兰霍兰德出版有限公司

北京市大兴县张各庄印刷厂印刷 新华书店天津发行所发行

\*

850×1168毫米 大32开本 29.75 印张 710千字

1991年12月第1版 1991年12月第1次印刷

印数: 1—2000

ISBN7—201—00703—3/D·91

---

定价: 27.50元

封面题签：启 功

封面设计：陈 新

责任编辑：殷瑞渊

**此项研究承蒙国家社会科学基金资助**

## 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 黄克贤；

第七章 俞鹿年、谢元鲁、白滨、黄振华；

第八章 朱福熙、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。赵秀玲誉正了本书大部分稿件。

著名书法家启功教授于百忙之中拨冗为本书写了书名题签。

天津人民出版社有关诸先生、新西兰惠灵顿霍兰德出版有限公司布丽女士为本书的出版付出了辛勤的劳动，由于本书是合作出版，出于发行上的考虑，暂时割爱了“第十三章，民国时期的政治制度”。

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、史料失误及其它缺陷，统祈学术界的师友们及广大读者赐正。

主编 谨识

# 目 录

<b>第一章 导 论</b> .....	( 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 .....	( 5 )
第三节 本世纪以来的中国政治制度史研究 .....	( 12 )
第四节 中国政治制度史的研究如何突破 .....	( 24 )
第五节 中国政治制度史的分期问题 .....	( 29 )
第六节 中国传统政治制度的基本特征 .....	( 35 )
第七节 传统政治制度与中国政治体制改革 .....	( 46 )
<b>第二章 国家的产生与夏商政治制度</b> .....	( 54 )
<b>(甲) 中国文明的起源和国家的产生</b> .....	( 54 )
第一节 原始氏族社会的民主制 .....	( 54 )
第二节 私有制的产生与父系家长制的形成 .....	( 58 )
第三节 军事民主制的组织形式与职能 .....	( 62 )
第四节 阶级的产生与国家的形成 .....	( 68 )
<b>(乙) 夏王朝的政治制度</b> .....	( 72 )
第一节 奴隶制国家的形成 .....	( 72 )
第二节 夏朝的王权与行政体制 .....	( 75 )
第三节 夏朝的军事制度 .....	( 85 )
第四节 夏朝的贡纳、刑罚与教育制度 .....	( 89 )



第五节	夏朝政治制度的历史地位	( 93 )
<b>(丙)</b>	<b>商朝政治制度</b>	( 97 )
第一节	商朝的社会结构与宗族制度	( 97 )
第二节	与神权相结合的王权	(100)
第三节	内外服的行政体制	(103)
第四节	商朝的军事制度	(106)
第五节	商朝的司法制度	(110)
第六节	商朝的财政制度	(115)
第七节	商朝政治制度的历史地位	(117)
<b>第三章</b>	<b>西周政治制度</b>	(119)
第一节	西周的国体政体概观	(119)
第二节	西周的王权与中央决策系统	(125)
第三节	西周的中央行政体制	(132)
第四节	西周外服诸侯的行政体制	(141)
第五节	西周的军事制度	(148)
第六节	西周的刑罚制度	(155)
第七节	西周的教育、人事管理制度	(161)
第八节	西周政治制度的历史地位	(164)
<b>第四章</b>	<b>春秋战国时期的政治制度</b>	(168)
<b>(甲)</b>	<b>春秋时期的政治制度</b>	(168)
第一节	周王地位的衰落与大国争霸	(168)
第二节	春秋时期国君的权力及其限度	(171)
第三节	朝议制度与决策方式	(177)
第四节	春秋时期的职官制度	(180)
第五节	春秋时期的军事制度	(182)
第六节	春秋时期的人事管理制度	(185)
第七节	春秋时期的财政制度	(187)

第八节	各国的政治经济改革·····	(189)
第九节	春秋时期政治制度的历史地位·····	(191)
<b>(乙) 战国时期的政治制度</b> ·····		(195)
第一节	战国时期的政局与各国的变法·····	(197)
第二节	战国时期的王权与决策形式·····	(197)
第三节	战国时期的中央与地方行政体制·····	(201)
第四节	战国时期的司法与监察制度·····	(204)
第五节	战国时期的军事制度·····	(206)
第六节	战国时期的财政制度·····	(208)
第七节	战国时期的人事管理制度·····	(211)
第八节	战国时期政治制度的历史地位·····	(213)
<b>第五章 秦汉政治制度</b> ·····		(216)
第一节	统一的封建专制主义中央集权制的确立·····	(216)
第二节	皇帝制度与中央决策系统·····	(223)
第三节	秦汉中央行政体制及其运行机制·····	(233)
第四节	秦汉地方行政体制·····	(242)
第五节	秦汉司法、监察制度·····	(255)
第六节	秦汉军事制度·····	(265)
第七节	秦汉财政管理制度·····	(274)
第八节	秦汉人事管理制度·····	(279)
第九节	秦汉时期的少数民族政权·····	(302)
第十节	秦汉政治制度的历史地位·····	(304)
<b>第六章 魏晋南北朝政治制度</b> ·····		(308)
第一节	魏晋南北朝的政局与政治制度的演变·····	(308)
第二节	魏晋南北朝的皇帝制度·····	(320)
第三节	魏晋南北朝中央决策机构及其运行机制·····	(326)
第四节	魏晋南北朝中央行政体制·····	(331)

第五节	魏晋南北朝地方行政体制·····	(342)
第六节	魏晋南北朝司法、监察制度·····	(352)
第七节	魏晋南北朝军事制度·····	(358)
第八节	十六国、北魏前期汉夷混杂的政治体制·····	(366)
第九节	魏晋南北朝人事管理制度·····	(373)
第十节	魏晋南北朝时期边境地区民族政权·····	(385)
第十一节	魏晋南北朝政治制度的历史地位·····	(408)
<b>第七章</b>	<b>隋唐五代政治制度</b> ·····	(412)
第一节	隋唐五代的社会面貌与政治制度的演进·····	(412)
第二节	隋唐五代的皇帝制度·····	(419)
第三节	隋唐五代的中央决策机构及其运行机制·····	(428)
第四节	隋唐五代的中央行政体制·····	(445)
第五节	隋唐五代的地方行政体制·····	(459)
第六节	隋唐五代的监察制度·····	(469)
第七节	隋唐五代的司法制度·····	(475)
第八节	隋唐五代的军事制度·····	(486)
第九节	隋唐五代的财政管理制度·····	(499)
第十节	隋唐五代的人事管理制度·····	(507)
第十一节	隋唐五代时期的少数民族政权·····	(530)
第十二节	隋唐五代政治制度的历史地位·····	(546)
<b>第八章</b>	<b>宋朝政治制度</b> ·····	(552)
第一节	宋朝社会面貌和政治制度的基本特征·····	(556)
第二节	宋朝的皇帝制度和中央决策系统·····	(564)
第三节	宋朝中央行政体制·····	(564)
第四节	宋朝地方行政体制·····	(572)
第五节	宋朝的立法、司法和监察制度·····	(578)
第六节	宋朝的军事制度·····	(585)

第七节	宋朝的财政管理制度	(596)
第八节	宋朝人事管理制度	(601)
第九节	宋朝政治制度的历史地位	(616)
<b>第九章</b>	<b>辽、金、西夏政治制度</b>	<b>(628)</b>
(甲)	辽朝政治制度	(628)
第一节	辽朝政治制度的演进	(628)
第二节	辽朝皇帝制度与中央决策系统	(631)
第三节	辽朝中央行政体制	(636)
第四节	辽朝地方行政体制	(638)
第五节	蕃汉分治的司法制度	(640)
第六节	辽朝军事制度	(644)
第七节	辽朝人事管理制度	(649)
第八节	北辽与西辽的政治制度	(652)
第九节	辽朝政治制度评估	(655)
(乙)	金朝政治制度	(656)
第一节	金朝的建立与政治制度的演进	(656)
第二节	金朝皇帝制度与中央决策系统	(659)
第三节	金朝中央行政体制	(665)
第四节	金朝地方行政体制	(669)
第五节	金朝的司法、监察制度	(672)
第六节	金朝的军事制度	(675)
第七节	金朝财政管理制度	(679)
第八节	金朝人事管理制度	(681)
第九节	金朝政治制度评估	(682)
(丙)	西夏政治制度	(684)
第一节	党项族的兴起与西夏王国的建立	(684)
第二节	西夏的皇权	(686)

第三节	西夏的中央与地方行政体制·····	(690)
第四节	西夏军事制度·····	(698)
第五节	西夏的人事管理制度·····	(703)
第六节	西夏法规·····	(706)
第七节	西夏政治制度评议·····	(708)
<b>第十章</b>	<b>元朝政治制度</b> ·····	(711)
第一节	从大蒙古国到元朝的递嬗·····	(711)
第二节	元朝皇帝制度与中央行政体制·····	(717)
第三节	元朝地方行政体制·····	(731)
第四节	元朝的司法、监察制度·····	(740)
第五节	元朝军事制度·····	(748)
第六节	元朝的财政管理制度·····	(754)
第七节	元朝的人事管理制度·····	(764)
第八节	元朝政治制度的特点和历史地位·····	(780)
<b>第十一章</b>	<b>明朝政治制度</b> ·····	(787)
第一节	明朝社会政治面貌与政治制度基本特征·····	(787)
第二节	明朝皇帝制度·····	(788)
第三节	明朝中央决策系统及其机制转换·····	(796)
第四节	明朝中央行政体制及其运行机制·····	(801)
第五节	明朝地方行政体制·····	(808)
第六节	明朝的司法、监察制度·····	(815)
第七节	明朝的军事制度·····	(822)
第八节	明朝财政管理制度·····	(827)
第九节	明朝人事管理制度·····	(833)
第十节	明朝政治制度的历史地位·····	(844)
<b>第十二章</b>	<b>清朝政治制度</b> ·····	(825)
第一节	清朝的历史特点与政治体制的演变·····	(852)

第二节	皇帝制度与中央决策系统	(854)
第三节	清朝的中央行政体制	(864)
第四节	清朝的直省行政机构	(876)
第五节	清朝的边疆行政体制	(890)
第六节	清朝的司法、监察制度	(902)
第七节	清朝的军事制度	(905)
第八节	清朝的财政管理制度	(916)
第九节	清朝的人事管理制度	(921)
第十节	太平天国的政治制度	(931)
第十一节	清朝政治制度评议	(935)

# 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，都是世界上其它任何一个国家或民族所无与匹的。

那末，中国政治制度史的学科特征是什么呢？

自从本世纪三十年代初，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<sup>①</sup>、或是“筹安会”发起人之一杨度写的《君宪救国论》<sup>②</sup>，还是梁启超写的《异哉所谓国体问题》<sup>③</sup>，都没有弄清楚它的科学含义。直到本世纪四十年代初，毛泽东在他的《新民主主义论》中，才揭示出它是指的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，认为它是指的政权构成的形式，即一定的社会阶段取何种形式去组织那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

① 《辛亥革命资料》第117页。

② 见《君宪纪实》，全国请愿联合会，1915年9月编印。

③ 《饮冰室合集》专集第9册。



令；三是机构的运行和政策法令的执行情况。政体主要表现为政府机构，国体则通过机构和政策法令得以体现。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”，或者叫做“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