

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

陈长琦

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国古代国家与政治

中国文物出版社

中国古代国家与政治

文物出版社

中国古代国家与政治

陈长琦

文物出版社

封面设计 张希广
责任编辑 李 飏

图书在版编目(CIP)数据

中国古代国家与政治 / 陈长琦著. — 北京: 文物出版社, 2002.1

ISBN 7-5010-1395-0

I. 中… II. 陈… III. 政治-研究-中国-古代
IV. D691

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 065826 号

中国古代国家与政治

陈长琦 著

*

文物出版社出版发行

(北京五四大街 29 号)

<http://www.wenwu.com>

E-mail: web@wenwu.com

北京市安泰印刷厂印刷

新华书店经销

850×1168 1/32 印张: 9

2002 年 1 月第一版 2002 年 1 月第一次印刷

ISBN 7-5010-1395-0/K·642 定价: 22 元

序

中国古代的国家与政治，是值得深入研究的课题。

我国古代建立国家、迈入文明社会，如果从夏代算起，至今已有四千余年的历史。在中国古代的国家与政治发展史上，有许多值得探讨的问题和需要认真分析总结的历史经验。

由于中国古代文明产生的独立性与中国古代社会与世界相对隔离的发展，使得中国古代社会、古代国家与政治，呈现出与欧洲、甚至与东亚以外的其他国家及地区不同的显著差异和特点。

中国历代的国家制度与社会制度、社会经济制度、社会文化制度等社会其他制度既相互区别，同时又紧密相连。例如西周宗法制度，它既是家族制度，又是社会制度和政治制度。它所规定的家族血统承续、官爵继承、产业分割原则与社会和国家政治紧密结合，已不局限于一家一族而扩展至整个国家与社会，成为一般的社会规范，又成为重要的国家制度。又如中国古代“孝”的家庭伦理观及道德规范，在国家统治者的倡导下，突破家庭和家族的范围，进入国家政治领域，成为汉代以及以后的其他朝代选拔和任用官员的主要标准。一个人即便是卓尔不群，有兴国安邦的宏大才能，如果不具备“孝”的品德，那他就通不过任官的资格审查。家庭伦理被融入了国家的政治原则之中。

国体与政体是政治学研究中的两个重要概念，也是中国国家政治史研究的重要内容。

任何事物都有内容与形式两个方面。如果我们把国家看成是一个事物，那么国体就是国家的内容，而政体则是国家的形式。

国体是国家的本质，是国家的根本体制。它是由国家的阶级属性决定的。

国家的阶级属性或者说国体的性质，是由那些在国家中占统治地位的阶级的性质来决定的。例如在奴隶主占统治地位的夏商国家，政权是奴隶主政权，国体就是奴隶制国体；在封建主占统治地位的秦汉国家，政权是封建主政权，国体就是封建制国体。奴隶制与封建制，既是社会经济制度，也是社会政治制度。因为它既规定着奴隶主或封建主剥削奴隶或农民的生产关系，也规定着奴隶主或封建主统治奴隶或农民的政治关系。

从中国国家诞生以来到中华人民共和国建立以前，在四千多年中，中国国体经历了两大发展阶段，即奴隶制国体阶段与封建制国体阶段。1840年鸦片战争之后，中国国家主权的独立性遭到破坏，沦为半殖民地半封建社会，但从国体而言，仍属封建制国体。

政体即国家形式，它是统治阶级用以组织国家政权的方式。以何种方式组织国家政权，是一个非常复杂的问题，往往受到多种因素的制约。例如社会结构、阶级关系、统治阶级内部不同利益集团的矛盾，以及历史传统、地理环境甚至国家关系等等，这些因素及其变化都可能影响国家权力的组织方式。例如，中国古代的政体君主制，虽然其君主统治的基本形式没有变化，但在不同的时期，却有不同的形式。从先秦的贵族君主制到秦汉的君主丞相制，以及隋唐的君主宰辅制，进而到明清的绝对君主制，中国古代的君主制，经历了一个个不断强化的过程。

从世界历史来看，国家形式是丰富多彩的。例如奴隶制时代的希腊、罗马，有民主制、贵族共和制、君主制等不同的政体。封建制的西欧也有君主制、民主制、贵族共和制等不同的政体。

而中国古代的国家政体却是单一性的。中国古代为什么没有出现欧洲那样丰富多变的政体，而长久保持着君主制整体呢？这是一个值得我们深思的问题。

政体与国体既密切相关，又相互独立。相同的国体可以有不同的政体，同样，相同的政体也可以有不同的国体。例如，国体与古希腊相同的中国夏商王朝，同属奴隶制社会，但夏商是君主制政体，而古希腊则有雅典的民主制与斯巴达的贵族共和制；而同是君主制政体的英国（1688年以后）与中国的清王朝则分属不同的国体，即资本主义国体与封建制国体。因此，我们既不能将不同政体的国家看作是不同类型（性质）的国家，也不能将相同政体的国家看作是同一类型（性质）的国家。因为国家类型划分的标准是国体即国家的阶级内容，而不是政体即丰富多变的国家形式。

国体研究的内容，主要是国家性质。决定国家性质的因素，如社会结构的形成、发展与变动，阶级、阶层、利益集团的区分与矛盾，阶级关系的变化等，都是国体研究的重要内容。

政体研究的内容也是非常丰富的。大体包括国家机关与地方政府的组织及设置、官员的管理、行政监察、财政、军事、法律、礼制以及外交制度等等。

国家结构指的是国家整体与部分之间的联系。根据国家整体与部分之间联系的方式，国家结构可以分为单一制类型与复合制类型两种。单一制类型国家的特点是国家整体与部分之间的关系，表现为中央政府与地方政府的关系，中央政府行使国家权力，地方政府则行使国家所赋予的地区管理权。复合制国家类型的特点是国家整体与部分的关系，表现为联合的关系，不是中央政府与地方政府之间的关系。组成国家整体的各个部分的权力是独立的，而不是国家所授予。

中国古代早期的国家结构是一个值得研究的问题，但自秦统

—以后，毫无疑问，中国就成为了一个单一制国家。不过，单一制国家也可以划分为两种类型，即中央集权型与地方分权型。在大部分历史时期，中国属于中央集权型的单一制国家。在中央政府衰弱、地方政府强大的时期，例如唐代藩镇割据时期，则属于单一制国家类型下的地方分权型状态。

在中国古代单一制国家结构状态下，地方政府的组织与设置是不断发展变化的。这种变化，外在形态表现是行政区域的等级划分，内部表现则是地方政府组织机构的设置及其职能的变动。本书所讨论的国家结构问题，主要是集中在地方政府的组织及其变动上。

中国古代的国家与政治的研究，是政治学与历史学相结合的学问。因此，这一研究要综合运用政治学与历史学的研究方法。它既要运用历史学的方法，从浩瀚的史籍中搜集资料，进行整理、考证、辨伪，以确定史料的准确性与尽可能的全面性；复原或者再现政治活动的历史背景，政治制度产生的思想动机，以及推动政治变革的人的活动。同时，又要运用政治学的方法，以政治学的概念去分析可靠的史料，进行归纳与综合；解说政治现象，探讨政治制度产生与变化的规律，总结政治与政治制度的历史经验和得失利弊，揭示其对中国历史以及现实社会的作用及影响。

中国古代的国家与政治的研究具有重要的意义。从学科的角度而言，在政治学领域，史的研究是政治学研究的基础，没有史的研究，政治学原理的研究就如同空中楼阁，无从谈起。当代政治学与当代政治制度的研究，没有政治制度史的研究，同样也难以深入。没有历史知识，就不可能正确地认识现实，解释现实，进而把握现实，把握未来。政治是人类社会特有的现象，研究古代政治及政治制度史，对于正确地认识一个社会，研究一个社会的变动与发展，以及正确地认识我们今天的社会都是至关重要的。

目 录

序.....	(1)
第一章 中国古代的国体.....	(1)
一 夏商奴隶制国体的形成与演变.....	(2)
二 西周与东周:封建领主制国体的建立与消亡.....	(5)
三 秦汉—明清地主封建制国体的嬗变.....	(8)
第二章 中国古代的国家政体.....	(17)
一 夏商—战国时期贵族君主制的演变.....	(18)
二 秦汉魏晋南北朝时期的君主丞相制.....	(23)
三 隋唐宋元时期的君主宰辅制度.....	(26)
四 明清时期的绝对君主制.....	(28)
第三章 中国古代的国家组织.....	(32)
一 夏商时期的国家组织.....	(32)
二 西周国家组织.....	(38)
三 春秋战国时代的国家组织.....	(40)
四 秦汉时期的三公九卿制度.....	(42)
五 魏晋南北朝时期国家政权组织的演化.....	(52)
六 隋唐时期的国家组织.....	(66)
七 宋元时期的国家组织.....	(77)
八 明清时期的国家组织.....	(94)
第四章 中国古代的国家结构与地方行政组织.....	(113)

一	从公邑到郡县·····	(114)
二	郡县制的形成·····	(116)
三	秦汉地方行政组织·····	(120)
四	魏晋南北朝时期的国家结构与地方行政组织·····	(136)
五	隋唐时期的国家结构与地方行政组织·····	(146)
六	宋代国家结构与地方行政组织·····	(154)
七	元代行省制度的确立·····	(161)
八	明代地方行政组织·····	(165)
九	清代地方行政组织·····	(170)
第五章	中国古代的官吏选拔与任用·····	(179)
一	先秦宗法制与世官制·····	(179)
二	秦汉时期的察举制与官吏的选任·····	(184)
三	魏晋南北朝时期的九品官人法制度·····	(200)
四	隋唐—明清时期的科举制与官吏的选任·····	(216)
第六章	中国古代的行政监察·····	(233)
一	夏商—春秋时期行政监察制度的萌芽·····	(233)
二	战国、秦汉、魏晋南北朝时期行政监察制度的 形成与确立·····	(237)
三	隋唐—宋元时期监察制度的成熟·····	(255)
四	明清时期监察制度的完善·····	(269)
后 记	·····	(277)

第一章 中国古代的国体

国体是国家的内容，国家的本质、国家的根本体制是国家的主要内容。

在国家概念问题上，长期以来，学术界就存在着不同的观点。当代西方学者中，所流行的国家概念是“三要素说”。认为“国家是由人民（国民）、领土（国土）、主权（国权）三要素所构成的。”^①如美国政治学者J·加纳在《政治科学与政府》一书中所说：“国家是由很多人民组成的社会，永远占一块一定的领土，不受外来的统治，有一个为人民在习惯上所服从的有组织的政府。”

毫无疑问，人民、领土、主权三要素是国家存在的前提，是国家存在的外部形式，但不是国家的本质，不是国家的主要内容。

恩格斯曾对国家概念作过科学的表述，他说：“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面，而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’

^①（日）北冈勋：《政治学概论》，实务会计社，昭和四十一年11月版。

的范围以内，这种从社会中产生，但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”^①

列宁吸收了恩格斯关于国家理论的主要观点，提出了“国家是一个阶级压迫另一个阶级的机器，是使一切被支配的阶级受一个阶级控制的机器”的概念。^②

恩格斯、列宁关于国家概念的定义，揭示了国家的阶级属性、国家的本质特征，从而揭示了国家的主要内容。

本章将以马克思主义的国家观为指导，探讨中国古代国体演变与发展的具体内容。

一 夏商奴隶制国体的形成与演变

约公元前 21 世纪，我国古代社会由原始社会末期进入阶级社会，建立了我国历史上第一个奴隶制国家——夏。^③

国家的建立，是我国古代社会长期发展的自然结果。夏朝建立前夕，随着氏族社会经济的发展，阶级的分化日益明显；部落和氏族之间的战争掠夺与奴役，刺激了奴隶制度的发展；大型公共工程例如治水活动的开展，促进了酋邦、氏族联盟的管理组织向国家组织的转化。

夏代国家是奴隶主统治奴隶的国家，因此，夏代国体是奴隶制国体。

① 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》第四卷，166 页，人民出版社，1972 年版。

② 列宁：《论国家》，《列宁选集》第四卷，49 页，人民出版社，1972 年版。

③ 关于夏代建立的年代，学术界尚未统一认识。此采集年法，系根据清代学者林春溥的西周建立于公元前 1050 年（经换算）说与《竹书纪年》的商有四百九十六年、夏有四百七十一年说相加而得出。

夏代奴隶大多来自战争中的俘虏，夏在对周边部族的战争中，通过征服，将俘虏甚至被征服的整族人变为夏的奴隶。这些奴隶被称之为“臣妾”。另一方面，在夏人内部社会发展中，阶级分化不断加剧，因罪被罚为奴隶的人也在不断增多。例如《尚书·甘誓》提到，夏王启在战争动员的誓词中，曾告诫他的臣民，对不努力作战的士兵，要处以“奴戮”之罚。“奴”，就是要罚作“奴隶”；“戮”，则是要处死，作为祭祀的牺牲。

为了保障奴隶主的统治，夏修建了城堡、建立了军队、制定了刑法、营造了监狱，形成了奴隶制国体的国家机器。^①从禹建夏，到桀夏亡，夏朝共经历了十四代、十七王，存在四百七十一年。^②

由于时代久远，文献所记夏代材料十分简略，考古材料除“二里头文化”类型的遗址、遗物之外，尚未发现可以确认的夏代文字材料，因此，夏代历史的研究，还处在初始阶段。

夏朝之后所建立起来的商朝，是我国历史上的第二个奴隶制王朝。与夏朝不同，由于有殷墟甲骨文的发现，使我们对商代社会及商代国体有比较明确的认识。

与夏朝相比，商代进入了比较发达的奴隶制社会。尤其是盘庚迁殷以后，商代奴隶制社会进入了它的兴盛期。

在商代，见于文献记载的奴隶主贵族，就有二十余支。习惯上称其为“百姓”。商王为子姓家族，文献中称之为“多子族”的，属于商王的宗属余脉。商代的政治结构，是亲贵合一，贵族把持了国家权力，文献中的“邦伯师长百执事”，大都由贵族担任。

① 在学术界，有学者认为，河南登封王城岗的城堡遗址，就是“禹都阳城”的阳城遗址；有文献说，夏代的刑法叫作“禹刑”；夏代的监狱为“钧台”。

② 据《史记·夏本纪》及《竹书纪年》。

商代奴隶的来源与夏代大致一样，主要是战争中的战俘。甲骨文中可以看到，商与周边部族的战争相当频繁，特别是土方与羌。战争中俘获的俘虏，除被杀害者之外，大都成了贵族的奴隶。

商代奴隶一般被称之为“畜民”。^① 也被称之为“众人”、“臣妾”。奴隶被用于农业、手工业等生产领域，也被用于家内服务领域。甲骨卜辞中有“王大令众人曰：‘协田’。其受年？十一月”的记述。^② 有学者认为，“众人”是农业奴隶，“这是商王强迫‘众人’从事集体生产的记录”。^③ 甲骨卜辞中还有许多卜问“丧众”、“不丧众”的记述，^④ 学者认为是奴隶逃亡的记录。

奴隶的地位十分低下，没有人的尊严与权利，饱受非人的待遇和苦楚。奴隶主不仅残酷地压榨他们，而且常把他们像牲畜一样用作祭祀的牺牲。卜辞记述，有一次商王祭祀他的先祖，就用“小臣卅、小妾卅”。^⑤ 奴隶主死后，还要用奴隶殉葬。因为奴隶主认为，人的死亡，不是人的生命的终结，而是转生到另一个世界，所以，他要杀殉奴隶，让被杀的奴隶陪伴他到另一个世界，继续供他役使。在考古发现的商代大型贵族墓地中，几乎都有人殉的现象。人殉者，除商王、贵族的亲属、侍卫外，大部分都应该是奴隶。如考古发掘的安阳武官村商代大墓，椁室的底部埋着一名执戈的奴隶，椁室两侧殉葬着 41 名男女服侍奴隶，墓室四周杀殉了 43 人。而墓室之南所发现的四排殉葬坑中，则出土了 152 具被杀殉者的尸骨。

被杀殉者的尸骨，是奴隶主野蛮、残酷统治的重要物证，暴

① 《尚书·盘庚》。

② 罗振玉：《殷墟书契前编》7·30·2（依甲骨学注释例，篇名后的数字分别为卷数，页数，片数。不分卷者，则直接注明片数编号。下同）。

③ 郭沫若：《中国史稿》第一册，174 页，人民出版社，1976 年 7 月版。

④ 如“其丧众”，见《殷契佚存》519；“不丧众”，见《殷墟书契前编》6·53·7。

⑤ 山东省博物馆藏甲。

露了商代奴隶制国体维护奴隶主统治、镇压奴隶的本质。

由于奴隶主阶级的残酷统治，商代末年，统治阶级与被统治阶级之间的矛盾愈益激化。同时，统治阶级内部也一片混乱，商王帝辛即有名的纣，残暴无比，一意孤行，他的兄弟劝他改弦易辙均遭杀害。他又连年发动对外战争，耗尽国力。因此加快了奴隶制的衰亡。与此同时，西北兴起的周族逐渐壮大，周联合一些小的部族，最后灭掉了商，中国古代奴隶制国体就此结束。

二 西周与东周：封建领主制国体的建立与消亡

商代奴隶制国体的灭亡，严格来讲，并不是其自身发展的结果。因为，从史料来看，商代奴隶的反抗与斗争，还不足以达到摧毁奴隶主的统治。而奴隶制国体的灭亡与封建领主制国体的建立，则主要是周人灭商的结果。周人灭商后，没有延续商的奴隶制国体，而是建立起领主封建制国体。为什么会走这样的发展道路？这与周人自身的社会发展水平有关。

（一）领主封建制的建立

周人是从西北黄土高原上发展起来的。在灭商前，周人的社会形态尚处在原始社会发展末期，阶级分化不甚明显，没有建立奴隶制度。与商相比，周是一个小的部族，所以其自称为“小邦周”。灭商之后，周人为了统治大片的商朝领土，采取了分封制度。周王把全国领土分为若干区域并将这些区域分配给他的亲属和功臣去治理。这些称之为诸侯的亲属和功臣，又把他所管辖的区域分成若干采邑或领地，分给自己的属下去治理。这种层层的分封，建立起领主封建制度。

在领主封建制下，社会的主要阶级是封建领主与农奴。周王及周王所分封的各级贵族构成各级封建领主，周人原有的原始村社农民则构成农奴的主体。然而，周人社会并不是单一的领主封建制社会，殷商奴隶制度仍被部分保存在西周社会之内，与领主封建制度并存。由于领主封建制占主导地位，所以，西周社会性质是封建社会。

西周的农奴被称之为“庶人”或“庶民”，因为农业生产是西周的主要经济产业，农奴是农业生产的主要承担者，所以，农奴又被称之为“农人”、“农夫”。农奴被束缚在土地上，常常随着土地被领主所转移，没有人身自由。在西周的青铜器铭文中，经常镌刻着农奴被领主转让、赠予、赏赐的史料。如著名的《大盂鼎》铭文载：周王赏赐贵族孟“人鬲自驭至于庶人六百又五十又九夫”。庶人是农奴，人鬲则是奴隶。又如《宜侯矢簋》铭记：周王赐给贵族矢土地以及“庶人六百又六夫”。

西周的土田制度，被称之为“井田制度”。孟子说井田制实行的方式是“方里而井，井九百亩，其中为公田，八家皆私百亩，同养公田，公事毕，然后敢治私事”。^①井田分之为“公田”与“私田”。“公田”为领主所有，“私田”是农奴的份地。“私田”的收入，维持着农奴的生活，“公田”的收入归领主所有。接受份地的农奴，要无偿为领主提供劳动和各种徭役。领主通过不完全的占有人身而占有劳动者的成果。

（二）春秋战国时期领主制向地主制的过渡

周平王东迁之后的历史，一般称之为东周史，此历史阶段亦称之为春秋战国时期。

领主制与地主制，是封建生产关系的两种发展形式。领主制

① 《孟子·滕文公》。

是封建领主通过不完全占有劳动者人身而占有劳动者的成果，地主制则是封建地主通过占有土地而占有劳动者的成果。农奴在社会生产以及阶级关系中的地位，高于奴隶，低于地主制下的农民。

春秋之后，领主封建制开始衰落，阶级关系发生变动。其主要原因是社会生产力的发展，引起生产关系的调整。而生产关系的变化，又引起阶级关系的变化与社会性质的变化。

春秋战国时期以铁器和牛耕为代表的农业生产力有了长足的发展，同时，水利灌溉工程的大量兴修、农业耕作技术的提高，促进了农业经济的进步，推动了封建生产关系的调整与改革。在社会变革的过程中，周王的权力与地位一落千丈，各国诸侯展开变法及国家间的争霸战争，变法运动和争霸战争促进了领主制的瓦解。

在争霸战争和变法过程中，各国国君一方面将夺取的敌国土地掌握在自己的直接控制之下，一方面收回许多封君的土地，打破了旧的贵族分封制度及在贵族分封制度的基础上所形成的领主封建制度。例如，春秋之前，诸侯之间的战争奉行“灭国不绝祀”的原则，即被灭国的国君，虽失去国家的统治权，但还可以保留一部分采邑，保留领主的身份。而战胜国的国君，一般也将夺来的土地分封给自己的卿大夫，即封建领主。战国时期则不同，各国实行灭国为郡县的原则，将夺取的土地设置郡县，由国君亲自管理。在变法运动中，许多国家采取打击贵族的政策。吴起变法规定，对封建领主予以控制，“封君之子孙三世而收爵禄”；^① 商鞅变法规定，“宗室非有军功论，不得为属籍”，^② 从而取消领主贵族的世袭特权。国君掌握的土地，其去向有二，一是作为军功奖赏，奖励给立功的军官与士兵，在此基础上出现了一

① 《韩非子·和氏》。

② 《史记·商君列传》。

大批军功起家的中小地主，形成地主封建制度；另一方面，国君在自己直接控制的土地上，役使奴隶和农奴进行耕作，建立起国家封建制度。

三 秦汉—明清地主封建制国体的嬗变

秦汉—明清这一历史阶段有二千年。在我国历史上属于地主封建制时期，国体属于地主封建制国体。这一现象在世界历史上是比较特殊的。西欧封建社会的历史是领主封建制阶段特别长、地主封建制阶段极短，与我国封建社会形成明显的反差，这反映了中西社会发展的不同历史特点。

秦汉—明清的地主封建制社会，依据其发展的阶段性特点，可以划分为三个时期：秦汉魏晋南北朝时期属地主封建制社会发展的初级阶段；隋唐宋元时期为地主封建制社会发展的成熟阶段；明清时期是地主封建制社会发展的最后阶段。

（一）秦汉魏晋南北朝时期地主封建制的确立与发展

秦统一六国，标志着战国时代社会变革的终结。领主封建制的废除，得到进一步的确定，整个社会步入地主封建制发展的初级阶段。

但是，这个时期地主封建制的生产关系并未充分发展起来，大部分农奴在脱离领主控制之后，变为封建国家的编户齐民。编户齐民从国家手中接受所分配的土地，同时也要承担国家的义务，实质上沦为国家农奴。这种封建国家对农民的剥削关系，我们称之为国家封建制度。在地主封建制社会发展的初级阶段，社会充满地主封建制与国家封建制的斗争。此时，社会存在三个主要特点：