



中国政治制度史

左言东 编著

杨伯峻 审定

浙江古籍出版社

责任编辑 赵一生
封面题签 周慧珩

中国政治制度史

左言东 编著

浙江古籍出版社出版
(杭州武林路125号)

浙江新华印刷厂印刷
(杭州环城北路41号)

浙江省新华书店发行

开本850×1168 1/32 印张14.125 插页2 字数350千 印数5,801—15,850

1986年7月第1版 1987年5月第2次印刷

ISBN 7-80518-000-8/C·1

统一书号: 11347·31 定 价: 3.00 元

序

政治制度的历史，在某种意义上说，就是国家的发展史。国家的产生，是文明史的开端。我国政治制度的历史，至少在四千年以上。对政治制度的得失利弊，历代统治者和政治思想家，进行过大量的总结和研究，形成了内容极为丰富的文化典籍。二十四史和十通、会典、会要之类的书，其内容大都和政治制度有关。但中国政治制度史成为一门独立的学科，则是本世纪二十年代以后的事。解放前我国曾出版过两三种中国政治制度史的专著，有的内容过于简略，有的资料比较丰富而思想观点问题较多。解放后三十五年，至今还没有出版一种中国政治史的教材或专著，这与我国悠久的历史和当前的迫切需要很不相称。用马克思主义的基本理论为指导，系统地研究中国政治制度史，现在还处在一个开创的时期。言东同志是我的学生，是入党近三十年的共产党员，是随着革命事业的胜利和新中国的诞生而成长起来的知识分子。他怀着对党、对祖国、对人民的深厚感情，积极从事中国政治制度史的研究，对中国政治制度的起源、发展，在吸取前人成果的基础上，作了新的可贵的探索。现在和读者见面的，是他几年来编写的教材经过认真修改而成的。在这本书里，他简要地叙述了中

国政治制度发展的轮廓和基本事实，并努力探求中国政治制度的特点和规律性的东西。他既讲了历代中央王朝的政治制度，也讲了少数民族区域性政权和农民起义政权的政治制度，这对了解中国政治制度史的全貌，无疑是有益的。对每一个历史时期，它都把中国和世界其他各国作一些对比，这不仅有助于讲清中国历史的特点，而且对增强民族自尊心和自信心，进行爱国主义教育，都是很有意义的。由于以上种种理由，我怀着极大的热情欣然向出版部门和广大读者推荐这部书。中国有句俗语“万事开头难”，用马克思主义理论为指导去开拓中国政治制度史这个学术领域，是一件多么艰巨的事业，需要付出多少心血和劳动！对中国政治制度史，我没有做过系统的专门研究，但在整理、研究古代典籍当中，接触到这类问题是很多的，迫切感到需要尽快地出版这方面的教材或专著。既然是一部开创性的书，不完善和不成熟的地方肯定不少。言东同志的讲义，我认真仔细地看过一遍，提出过一点修改意见。言东同志修改后，我又再次校阅了一遍，作了少数文字上的改动。

党的十一届三中全会以来，党中央领导全党和全国人民，为把我国建设成具有中国特点的社会主义现代化强国而努力奋斗。全国人民精神振奋，祖国面貌日新月异。我出生于清朝末年，自有知识以来；经历过旧制度下的苦难生活，深为今天的社会主义制度，特别是为中华的振兴而欢欣鼓舞。中国是一个伟大的国家，在世界上曾经长期居于领先的地位，在历史上对人类文明作出过

杰出贡献。政治制度，我国传统的说法叫做典章制度，是我国古代文明的一部分。在这方面，其成就也是很高的。两千多年前，中国就初步形成了中央集权的多民族的统一国家，为封建经济、文化的进一步发展提供了政治条件。历代王朝在国家的管理方面，积累了丰富的经验，有些至今仍有供借鉴的价值，特别是隋唐以后实行的科举考试制度，是中国古代政治制度中的一项创造，它不仅对我们国家的统一和巩固，封建文化的发展起过积极作用，而且对近代西方各国的文官制度产生过巨大影响。做一个中国人，应当为祖国的光辉历史而自豪和骄傲。通过对中国政治制度史的学习，我们也要清醒地认识到，中国光辉灿烂的古代文明，是建立在个体的小农经济的基础上的，有很大局限性和弊病。皇帝的高度集权，官僚的种种特权及营私舞弊，官办手工业主要为皇室消费服务，一贯的抑商政策，科举考试的偏差和走向不切实际与形式化等等，严重束缚了中国社会经济和科学技术的发展，使得近代中国处于落后挨打的地位。封建政治制度中某些消极的东西，至今在政治生活和社会生活中仍可以看到它的影响。开展中国政治制度史的研究，借鉴其有益的东西，克服其有害的东西，是很有现实意义的。

中国政治制度史是一门独立的学科，有其自身的体系和价值，但它和历史学、政治学、档案学、考古学及古代汉语、古代文学、历史地理等学科，又有着密切的联系，中国古籍之丰富，是世界上任何国家所无法比

拟的。但研究任何一部古籍，首先必须对当时的政治制度有个大概的了解，知道某一部书写作的背景是什么，作者在当时处于怎样的地位。在具体阅读当中，也会遇到大量的与政治制度有关的术语和词汇等等。如后、王、皇帝、天子、天王等都是君主的称号，但其含义是有变化的。“朕”在先秦是普通的第一人称代词，秦以后只有皇帝才能自称“朕”。“诽谤”在战国以前本是民众对国君的批评之意，战国时期由于官僚之间的忌贤妒能才开始有诬陷之意，秦以后对皇帝的诽谤（批评）成为十恶不赦的大罪。总之，政治制度的变化对社会生活、人物思想、语言等等，其影响是非常深刻而显著的。

《中国政治制度史》的出版，是一件很有意义的事。我说了上面一些话，作为序。

杨伯峻

一九八四年九月

目 录

序.....	杨伯峻
绪论	(1)
第一节 政治制度的含义与范围	(1)
第二节 用马克思主义的国家理论指导中国政治 制度史的学习和研究	(3)
第三节 中国政治制度史的主要特点	(7)
第四节 中国政治制度史研究的回顾	(9)
第一章 氏族社会的原始民主制	(14)
第一节 氏族的组织及其机构	(14)
第二节 原始民主制	(16)
第三节 原始宗教——图腾	(23)
第二章 奴隶制社会的神权政治——夏商	(27)
第一节 夏国家的产生	(27)
第二节 神权政治	(34)
第三节 夏代职官	(39)
第四节 商代职官及其他制度	(42)
第五节 夏商政治制度的得失利弊及与世界其他 国家的比较	(45)
第三章 封建领主制时期的贵族政治——西周	(49)
第一节 ‘西周政权的性质和特点’	(49)
第二节 贵族制政体	(54)
第三节 政权机构	(56)

20

2295/33

第 四 节	军事制度	(63)
第 五 节	礼乐制度	(64)
第 六 节	法律制度	(66)
第 七 节	财政制度	(68)
第 八 节	爵禄服命制度	(68)
第 九 节	贵族的教育、入仕与致仕制度	(69)
第 十 节	谥法制度	(71)
第十一节	西周时期的其他国家	(72)
第十二节	西周政治制度的得失利弊及与世界各国 的比较	(73)
第四章	从贵族制向君主制的过渡——春秋战国	(75)
第 一 节	政治制度的深刻变革	(75)
第 二 节	周天子的衰落	(82)
第 三 节	诸侯国保守与变革的斗争	(83)
第 四 节	春秋战国时期的其他国家	(103)
第 五 节	春秋官制综述	(105)
第 六 节	战国官制综述	(108)
第 七 节	士的演变和官僚制的建立	(110)
第 八 节	统一的趋势与帝制运动	(113)
第 九 节	春秋战国政治制度的得失利弊及与世界 各国的比较	(117)
第五章	封建地主制时期的君主专制 (一)——秦汉	(119)
第 一 节	君主制的建立和巩固	(119)
第 二 节	秦朝的官僚机构、朝议和文官制度	(126)
第 三 节	秦朝的军事、法律、礼仪与财政制度	(130)
第 四 节	汉朝的皇权与分封制	(134)
第 五 节	汉朝的官僚机构与朝议制度	(136)
第 六 节	汉朝的文官制度	(144)

第七节	汉朝的军事、法律与监察制度	(152)
第八节	汉朝的礼仪制度	(155)
第九节	汉朝的财政制度	(157)
第十节	王莽的托古改制	(158)
第十一节	秦汉时期的农民政权	(159)
第十二节	秦汉时期的少数民族政权	(162)
第十三节	秦汉政治制度的得失利弊及与世界各国 的比较	(166)

第六章 封建地主制时期的君主专制（二）——魏晋南

北朝	(169)
第一节 魏晋南北朝政治制度概况	(169)
第二节 魏晋南北朝官制综述	(181)
第三节 三国政治制度	(184)
第四节 两晋政治制度	(193)
第五节 南朝政治制度	(199)
第六节 “十六国”政治制度	(204)
第七节 北朝政治制度	(214)
第八节 魏晋南北朝时期的其他少数民族政权 ..	(224)
第九节 南北朝政治制度的比较	(227)
第十节 魏晋南北朝政治制度的得失利弊及与世 界各国的比较	(229)

第七章 封建地主制时期的君主专制（三）——隋唐五

代	(232)
第一节 国家的重新统一与君主集权制的加强 ..	(232)
第二节 隋唐的皇权	(238)
第三节 隋唐的官僚机构	(243)
第四节 隋唐的文官制度	(260)
第五节 隋唐的军事制度	(271)

第六节	隋唐的法律制度	(272)
第七节	隋唐的监察与谏议制度	(276)
第八节	隋唐的财政制度	(278)
第九节	隋唐的礼仪制度	(281)
第十节	五代十国政治制度	(282)
第十一节	隋唐五代时期的边疆少数民族政权	(291)
第十二节	隋唐五代时期的农民政权	(297)
第十三节	隋唐五代政治制度的得失利弊及与世界 各国的比较	(299)
第八章 封建地主制时期的君主专制 (四) —— 宋辽金		
	元	(301)
第一节	皇权的进一步加强与多民族统一国家的 最后形成	(301)
第二节	宋朝的皇权	(303)
第三节	宋朝的官僚机构	(305)
第四节	宋朝的文官制度	(312)
第五节	宋朝的军事、法律等制度	(317)
第六节	辽朝政治制度	(325)
第七节	西夏政治制度	(330)
第八节	金朝政治制度	(333)
第九节	高昌、大南、大理	(339)
第十节	元朝政治制度	(340)
第十一节	宋辽金元时期的农民政权	(349)
第十二节	宋辽金元政治制度的得失利弊及与世界 各国的比较	(352)
第九章 封建地主制时期的君主专制 (五) —— 明清 ... (355)		
第一节	明朝的皇权	(356)
第二节	明朝的官僚机构与廷议制度	(359)

第 三 节	明朝的分封宗藩制度	(370)
第 四 节	明朝的文官制度	(371)
第 五 节	明朝的军事、法律等制度	(376)
第 六 节	蒙古割据政权	(386)
第 七 节	清朝入关前的政治制度	(386)
第 八 节	清朝的皇权及其继承制度	(391)
第 九 节	清朝的议政王大臣会议	(393)
第 十 节	清朝的官僚机构	(394)
第十一节	清朝的文官制度	(406)
第十二节	清朝的军事、法律等制度	(411)
第十三节	鸦片战争后清朝政治制度的变化	(417)
第十四节	明清时期的农民政权	(429)
第十五节	明清政治制度的得失利弊及与世界各国 的比较	(437)

后 记

绪 论

第一节 政治制度的含义与范围

中国政治制度史是阐述我国历代政治制度发生、发展、衰亡及其演变规律的历史科学。在接触这门科学的内容之前，我们先要对政治制度的含义和范围有个大概的了解。

马克思主义认为：政治制度是一个历史范畴，它是随着阶级和国家的产生而出现的。列宁说：“政治就是参预国事，指导国家，确定国家活动的形式、任务、内容。”^①根据列宁的这一思想，我们可以这样理解：政治就是管理国事，政治制度就是国家制度，或者说，国家的管理制度。

政治制度包括以下几方面的内容：一、国体；二、政体；三、国家机构的设置及官员的任用、考核等制度；四、军事、法律、监察、财政、礼仪等其他各种制度。

国体是指国家的阶级内容，也就是由哪个阶级来管理国家的问题。在阶级社会中，国家是阶级压迫的工具，“它照例是最强大的在经济上占统治地位的国家，这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级”。^②所谓国体，“就是社会各阶级在国家中的地位”。^③在人类历史上，有过奴隶主阶级专政、封建

①转引自莫基切夫：《政治学说史》上册，中国人民大学出版社1956年中译本2页。

②恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》人民出版社1972年版（下同）第四卷168页。

③毛泽东：《新民主主义论》，《毛泽东选集》人民出版社1966年版（下同）第二卷637页。

主阶级专政、资产阶级专政、无产阶级专政四种国体。前三种都是剥削阶级专政的国家，是少数人对多数人的统治；最后一种即无产阶级专政的国家，是占人口绝大多数的劳动人民享有管理国家的权利，只有极少数反革命分子和坏分子被剥夺了政治权利。

政体是指国家的管理体制，也就是“政权构成的形式”。就国家权力来说，有立法权、司法权、行政权、监察权等数种，而最根本的是立法权，它掌握着国家大事的最后决定权。这种权力掌握在一个人手里，就是君主政体；掌握在少数人手里，就是贵族政体；掌握在人民的手里，就是民主政体。列宁曾经指出：“国家形式极其繁杂。在奴隶占有制时期，在当时最先进、最文明、最开化的国家内，例如在完全建立于奴隶制之上的古希腊和古罗马，已经有各种不同的国家形式。那时已经有君主制和共和制、贵族制和民主制的区别。君主制是一人独裁的政权，共和制是一切政权机关都由选举产生；贵族制是很少一部分人的政权，民主制是人民的政权。这些区别都是在奴隶制时代产生的。虽然有这些区别，但奴隶占有制时代的国家，不论是君主制，还是贵族的或民主的共和制，都是奴隶占有制国家。”^①大体说来，政体主要有三种，即君主制、贵族制和民主制。共和制是政体中的一种特殊形式，它通常是和民主制联系在一起，但贵族制甚至君主制也有采用共和形式的。

国家对社会的管理都是通过一定的政权机构来进行的。就职能而言，大致可分为立法、行政、军事、司法、检察几个系统。为了管理的方便，在全国范围内，划分为若干级行政区，因此又有中央机构和地方机构的区别。在各种机构内，设置一定员数的官职，行使其部分的国家权力。掌握一定权力的官吏，在剥削阶级国家中，是广大人民群众的统治者，压迫者；而在无产阶级专政

^①《论国家》，《列宁选集》人民出版社1972年版（下同）第四卷49页。

的国家中，则是人民的公仆，两者是有着本质区别的。

为了维持社会的秩序，进行有效的管理，国家的立法机关往往制定许多法律，作为约束人们行动的规范。法律是统治阶级意志的集中体现，具有很大的权威性和相对的稳定性。规定国家根本制度和政府、法院等权力机构组织原则的，是国家最根本的法律，通常称为宪法。在法律之外，政府常常向社会发布各种指示、命令、规定等等，统称为法令，与法律具有同等的效力。

政治制度属于上层建筑的范畴，它是由一定的经济条件和文化条件决定的。恩格斯说：“国家即政治制度，乃是从属的要素；而市民社会即经济关系领域，则是决定的因素。”^①评价一种政治制度，主要看它在当时的历史条件下，对社会经济文化的发展是起了促进还是阻碍的作用。

第二节 用马克思主义的国家理论指导 中国政治制度史的学习和研究

政治制度就是国家制度，而国家的问题是一个非常复杂的问题。列宁说：“国家问题是一个最复杂最困难的问题，可以说，也是一个被资产阶级的学者、作家和哲学家弄得最混乱的问题。……未必找得到第二个问题，会象国家问题那样，被资产阶级的科学家、哲学家、法学家、政治经济学家和政论家有意无意弄得这样混乱不堪。……这个问题所以被人弄得这样混乱，这样复杂，是因为它比其他一切问题更加牵涉到统治阶级的利益（在这一点它仅次于经济学中的基本问题）。人们总是利用国家学说为社会特权做辩护，为剥削的存在做辩护，为资产阶级的存在做辩护。”^②既然如此，我们学习和研究我国政治制度的历史，如果

①《费尔巴哈与德国古典哲学的终结》，《马克思恩格斯文选》第二卷，莫斯科中文版293页。

②《论国家》，《列宁选集》第四卷41—43页。

对马克思主义的国家理论缺乏起码的了解，那就会寸步难行，甚至会误入歧途。

国家的本质是什么？马克思主义以外的理论家，没有任何一个人正确回答了这个问题。为了便于比较，不妨列举几种有代表性的说法。古代希腊的大哲学家亚里士多德说：国家是“家庭和村落的联合，其目的是在达到完善自足的生活，所谓完善自足的生活就是快乐荣誉的生活。”近代资产阶级学者瑞士伯伦智利说：

“国家是一群众在一固定领土内、有政治组织的人民。”美国大政治学家迦纳说：“国家，自政治科学和公法的概念着眼，是一个由很多人民所组成的社会，永久占有一块一定的领土，不受或差不多不受外来的统治，有一个为人民在习惯上所服从的有组织的政府。”^①这些说法的共同缺陷是掩盖了国家的阶级性质。我们再看看马克思主义是怎样认识国家的。恩格斯说：国家“在一切场合在本质上都是镇压被压迫被剥削阶级的机器。”^②列宁说：“国家是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的机关。”^③只有用马克思主义的国家学说来考察政治制度史，历史上各种制度才能得到科学的说明。

国家是不是从来就有的？它是怎样产生的？这也是一个重大的理论问题。马克思主义以前的理论家有所谓“君权神授”说、

“社会契约”说等等，都没有揭示出国家起源的实质。只有马克思主义第一次科学地解决了这一问题。根据确凿的历史事实，马克思主义认为，国家是随着阶级的产生而出现的。恩格斯指出：

“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

① 以上三段引文均见迦纳：《政治科学与政府》，商务印书馆1947年版第二编第四章《国家的性质》。

② 《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》第四卷172页。

③ 《国家与革命》，《列宁选集》第三卷175页。

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’的范围以内；这种从社会中产生但又自居社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”^①列宁也指出：“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现。在阶级矛盾客观上达到不能调和的地方、时候和程度，便产生国家。反过来说，国家的存在表明阶级矛盾的不可调和。”^②在初步掌握了马克思主义关于国家的本质和起源的学说以后，我们再来考察我国古代三皇五帝之类的传说，就比较容易分析出它的真实的历史内容了。

国家是阶级压迫的工具，在一切剥削阶级统治的国家中，镇压被剥削被压迫的劳动人民的反抗，是它的主要的但不是唯一的职能。任何类型的国家，都以执行某种社会职能为其存在的必要条件。恩格斯说：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。不管在波斯和印度兴起或衰落的专制政府有多少，它们中间每一个都十分清楚地知道自己首先是河谷灌溉的总的经营者，在那里，如果没有灌溉，农业是不可能进行的。”^③在我国历史上，在大规模的农民起义以后，封建统治者往往在经济方面和政治方面作出某些调整，因而有利于社会经济文化的发展，这并不是某些统治者特别“善良”，而是由国家的性质和职能决定的。社会主义国家在一定时期内也有镇压敌对阶级反抗的职能，但管理经济文化的职能提到了更加重要的位置。在十月革命三周年的前夕，列宁在一次讲话中谈到“政治就是各阶级之间的斗争”的论点之后，紧接着又说：“现在我们主要的政治应当是：从事国家

①《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》第四卷166页。

②《国家与革命》，《列宁选集》第三卷175页。

③《反杜林论》，《马克思恩格斯选集》第三卷219页。

的经济建设，收获更多的粮食，供应更多的煤炭，解决更恰当地利用这些粮食和煤炭的问题，消除饥荒，这就是我们的政治。”^①

国家的基本特征是“把公职人员，‘社会公仆’，社会机关，变为社会的主人”，^②这是马克思主义国家学说的又一光辉思想。在原始社会的氏族组织中，担任社会公职的首领是民主产生的，是没有任何特权的社会公仆。国家产生以后，公职人员变成享有特权、压迫人民的官僚，成为奴役人民的主人，这是一切剥削阶级占统治地位的国家官吏的共同本质，是我们观察历史上国家机关和官僚制度的基本指导思想。无产阶级专政的社会主义国家，人民做了国家的主人，一切国家干部都是为人民服务的，是人民的公仆，这和剥削阶级的国家官吏，有根本性质的区别。

国家是一种历史现象，是在一定历史条件下产生，将来又会在具备一定的条件时消亡。国家虽然是阶级压迫的工具，在剥削阶级统治的国家中，劳动人民遭受到残酷的剥削和压迫，但从社会发展的眼光看问题，国家的产生和发展，是人类社会划时代的巨大进步。恩格斯有一句名言：“国家是文明社会的概括。”^③就是说，有了国家，人类才逐渐从野蛮状态下摆脱出来，一步步走向文明世纪。没有国家，也就不会有人类的物质文明和精神文明。我们要从这样的认识高度，历史地辩证地分析研究政治制度的发展变化。

马克思主义的国家理论非常深刻、非常丰富，我们一定要下一番苦功夫认真学习，深刻领会，在它的指导下，我们的中国政治制度史的学习和研究，一定会取得更好的成绩。

①《列宁选集》第四卷370—371页。

②《国家与革命》，《列宁选集》第三卷237页。

③《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》第四卷172页。