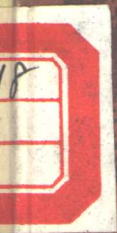


# 中国古代政治制度史略

王汉昌 林代昭 著



# 中国古代政治 制度史略

王汉昌 林代昭著

人 民 出 版 社

**中国古代政治制度史略**  
**ZHONGGUO GUDAI ZHENGZHI ZHIDU SHILUE**

王汉昌 林代昭 著

人民出版社出版 新华书店发行

六〇三厂印刷

787×1092毫米32开本 8.75印张 164,000字  
1985年5月第1版 1985年5月北京第1次印刷  
印数00,001—15,800

书号11001·703 定价1.50元

## 前 言

中国是世界上历史最悠久的国家之一。中国古代与世界上许多国家一样,经历了原始社会、奴隶社会、封建社会的不同发展阶段。从原始社会解体,阶级、国家的产生,到1840年鸦片战争前夕,在漫长的历史发展过程中,我国不仅产生了灿烂的文化,而且出现过与各个历史时期相适应的政治制度。以马克思主义为指导,研究我国古代的政治制度,总结各个历史时期政治制度的发生发展和演变的规律,弄清其本质和影响,以便对今天的社会主义政治制度的建设有所借鉴,这是广大政治学和史学工作者的一项重要任务。

但是,长期以来,中国政治制度史并没有形成一门独立的学科。解放前出过一些叙述中国政治制度史的本子,近年来港、台也出了一些<sup>①</sup>。它们的共同弱点,是不用历史唯物主义的观点去分析问题,又往往以对官制史的叙述代替对政治制度史的研究。解放后,我们对中国政治制度史的研究重视不够,很少有人专门研究这方面的问题,也没有建立这方面的研究机构;粉碎“四人帮”以后开始接触了一些,但也仅仅是开

① 解放前出版的如李俊,《中国宰相制度》,杨照时,《中国政治制度史》,曾资生,《中国宗法制度》等;港台出版的如曾繁康,《中国政治制度史》,周道济,《中国宰相制度研究》等。

BRV66/OP 03

始。最近几年，一些同志写了一些研究中国政治制度史的文章，这些文章有真知灼见，涉及到中国政治制度史的很多方面，为建立中国政治制度史学科作出了贡献。

中国古代政治制度史的研究对象是什么？毫无疑问是曾经出现在我国古代各个历史时期的各种类型的政治制度。那么什么是政治制度呢？我们认为，所谓政治制度，应当是指国家的历史类型（国体）、国家的组织形式（政体）、国家的结构形式（中央和地方之间相互关系的形式）这样三个方面的总和。中国古代政治制度史，应当研究中国古代这三个方面的发展史。当然，大量的材料是讲后两者的，但国体是揭示政治制度本质的方面，不可忽视。根据这样的认识，我们尽量在本书中突出中国古代政治制度史作为专史的特点，同时也在必要时注意到经济基础的变化以及重大政治斗争对政治制度变化的影响。因为，按照历史唯物主义的观点，政治制度是一定经济基础的上层建筑，它不可能脱离基础而独立存在，也不可能不受阶级斗争的制约。

和西方国家相比，古代中国的最大特点，是有一个漫长的封建社会，有一个长期存在的封建专制主义中央集权。因此，我们研究中国古代政治制度史，首先和主要的，就是研究我国封建社会的政治制度，研究我国封建专制主义中央集权的运动规律。我们两人是主张西周封建论的。我们认为，西周以前的夏商时期，是一个不发达的奴隶社会；西周春秋是封建主贵族专政的早期封建社会；西周以后，从战国开始，中国社会内部生长出封建专制主义中央集权赖以存在的条件——封建地主土地所有制和小农经济，并在这个基础上建立了封建专

制主义中央集权政体。这个中央集权政体，从战国时代开始，直到 1911 年辛亥革命，存在了两千多年。

和其他一切事物一样，中央集权的政权体制，也不是一成不变的，它也有一个发展变化的过程。这个过程，按照我们的初步想法，大致可以分为以下四个时期。

一、战国秦汉时期，这是封建专制主义中央集权的形成时期。在战国时期，中国的封建经济形态从封建领主制逐步过渡到地主制；与此同时，各国陆续以官僚制代替世禄世卿制，以郡县制代替分封制。官僚制和郡县制的建立，标志着封建专制主义中央集权政体的初步形成。秦始皇在这个基础上建立了全国统一的中央集权，汉代又巩固了这一政体。在这个政体中，皇帝是国家元首，皇帝下面是被称为宰相的三公，三公下面有九卿，他们组成中央政府。从汉武帝开始，皇权明显加强，相权逐步削弱。

二、三国两晋南北朝隋唐时期，这是封建专制主义中央集权的发展时期。由于加强君主专制的需要，这一时期进一步削弱了宰相权力，加强了从汉武帝以来就一直存在的尚书机构，并把它改称尚书省，还建立了分割尚书省权力的中书省和门下省。隋唐时期正式确立的三省六部体制，是这种变化的完成。

三、五代宋辽金元时期，这是封建专制主义中央集权进一步发展的时期。鉴于唐末以后藩镇割据的混乱局面，宋朝统治者进一步加强皇权，以二府三司制代替了三省六部制。二府指中书省和枢密院，分掌行政和军事；三司即盐铁司、度支司、户部司，掌握财政。二府三司互不统属，直接对皇帝负责。原

来的三省六部依然存在，但没有实权了。元代的一省制在加强皇权方面又有新的发展。

四、明清时期，这是封建专制主义中央集权政体高度发展时期。在这个时期，明代以掌管行政事务的内阁代替了沿用一千多年的宰相；清代更进一步以皇帝的机要班子——军机处，取代内阁，从而形成了绝对专制主义中央集权政体。

上述四个阶段反映了我国封建专制主义中央集权政体发展变化的总趋势：加强皇权。我国封建社会也出现了一些明君贤臣，但他们既然是封建地主阶级的代表人物，其内部争权夺利的斗争就会不可避免；而登上皇位的人为了巩固自己的地位，并安然传之后代，总是认真总结前朝统治的历史经验，千方百计地修补和改进国家机器。皇帝作为国家的元首，往往不信任政府首脑；政府由秦汉时代的三公九卿变为隋唐的三省六部，又变成宋代的二府三司，又变成明代的内阁和清代的军机处，都与这种不信任直接有关，都是围绕着加强皇权、削弱政府权力进行的。

封建专制主义中央集权，毫无疑问是地主阶级对农民的专政。但是，今天的中国是过去的中国的一个发展，我们不应当割断历史，而应当批判地吸收历史上的文化遗产。象汉、唐、明、清这样一些强大的王朝，都统治了几百年的时间，统治者在运用国家机器发展封建政治经济，调整上层建筑和经济基础之间的关系，保持中央和地方的联系，以及对边境地区少数民族的管辖等方面，都积累了不少可资借鉴的经验。我们应当认真总结这些经验，并有选择地运用到今天的政权建设中去。

以上是我们编写本书的基本想法，作为前言写出来，供阅读本书的同志们参考。

用历史唯物主义的观点编写中国政治制度史，这还是一种尝试。由于我们学识浅薄，书中肯定有不少缺点和错误，敬请同志们指正。

我们编写本书时参考了许多同志的论著，文中不能一一注明，这里一并致谢。



# 目 录

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 前 言 .....             | 1  |
| 第一章 中国奴隶制政治制度 .....   | 1  |
| 第一节 夏代奴隶制国家的起源 .....  | 1  |
| 一、从“传贤”到“传子” .....    | 1  |
| 二、奴隶制国家的雏型 .....      | 4  |
| 第二节 商代奴隶制政治制度 .....   | 8  |
| 一、商代社会各阶级 .....       | 8  |
| 二、商代的政治制度 .....       | 10 |
| 三、卜筮 .....            | 12 |
| 第二章 早期中国封建制政治制度 ..... | 15 |
| 第一节 西周封建领主制社会 .....   | 15 |
| 一、武王伐纣和周公东征 .....     | 15 |
| 二、西周统治思想的跃进 .....     | 16 |
| 三、周初大分封 .....         | 18 |
| 四、阶级关系的变化 .....       | 19 |
| 第二节 西周的政治制度 .....     | 21 |
| 一、宗法制 .....           | 21 |
| 二、官制与兵制 .....         | 23 |

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 三、礼与刑 .....                | 26 |
| 第三节 春秋战国时期政治制度的变化 .....    | 27 |
| 一、大国争霸和兼并战争 .....          | 27 |
| 二、封建领主制向地主制的过渡 .....       | 31 |
| 三、各国的变法 .....              | 33 |
| 四、封建官僚制度代替世卿世禄制度 .....     | 35 |
| 五、君主专制制度的初步形成 .....        | 38 |
| 六、郡县制度的确立 .....            | 39 |
| 第三章 秦朝统一的封建中央集权政治制度        |    |
| 的建立 .....                  | 41 |
| 第一节 秦朝的建立及其巩固中央集权的措施 ..... | 41 |
| 一、秦统一六国 .....              | 41 |
| 二、巩固中央集权的主要措施 .....        | 43 |
| 三、焚书坑儒 .....               | 44 |
| 第二节 秦朝的政治制度 .....          | 46 |
| 一、中央机构 .....               | 46 |
| 二、地方机构 .....               | 48 |
| 三、《为吏之道》 .....             | 50 |
| 四、统一法律 .....               | 53 |
| 第四章 汉朝中央集权的政治制度的巩固和        |    |
| 发展 .....                   | 55 |
| 第一节 西汉专制主义统治的巩固 .....      | 55 |
| 一、西汉王朝的建立 .....            | 55 |
| 二、汉高祖稳定封建秩序的措施 .....       | 56 |
| 三、郡国并立与削藩 .....            | 58 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 四、“罢黜百家，尊崇儒术” .....        | 61  |
| 第二节 西汉中央集权的政权体制 .....      | 63  |
| 一、皇帝和皇室 .....              | 63  |
| 二、中央官僚机构的加强 .....          | 67  |
| 三、地方政权 .....               | 71  |
| 四、官吏的选拔和任用制度 .....         | 74  |
| 五、加强中央集权的财经政策 .....        | 78  |
| 第三节 王莽改制 .....             | 79  |
| 第四节 东汉政治制度的变化 .....        | 82  |
| 一、中央机构的变化和皇权的加强 .....      | 82  |
| 二、地方机构的变化和刺史权力的扩大 .....    | 86  |
| 三、地主豪强势力的发展和门阀的出现 .....    | 87  |
| 四、外戚、宦官的黑暗统治与党锢 .....      | 89  |
| 五、两汉的军事制度 .....            | 91  |
| 六、两汉的法律 .....              | 92  |
| 第五节 两汉时期中央政府对边疆地区的管辖 ..... | 95  |
| 一、汉朝同匈奴族的关系 .....          | 95  |
| 二、西域都护府的建立 .....           | 97  |
| 三、南方各郡的设立 .....            | 98  |
| 四、东北地区乌桓校尉和玄菟郡的设立 .....    | 100 |
| 第五章 三国两晋南北朝的政治制度 .....     | 101 |
| 第一节 各王朝的兴亡 .....           | 101 |
| 第二节 政治制度的变化 .....          | 103 |
| 一、中央三省制度的形成 .....          | 103 |
| 二、州、郡、县三级地方体制的确立 .....     | 105 |

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 三、九品中正制与门阀 .....      | 107 |
| 四、寒门的兴起和科举制度的萌芽 ..... | 109 |
| 五、军事制度的变化 .....       | 111 |
| 六、司法监察制度的变化 .....     | 112 |
| 七、立法概况 .....          | 114 |

## 第六章 隋唐中央集权政治制度的进一步发展 .....

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第一节 隋朝政治制度的发展 .....        | 116 |
| 一、政治制度的改革 .....            | 116 |
| 二、加强中央集权的经济措施 .....        | 119 |
| 第二节 唐代政治制度 .....           | 121 |
| 一、唐朝的建立和唐太宗的政治思想 .....     | 121 |
| 二、中央三省六部制的强化 .....         | 123 |
| 三、地方机构 .....               | 127 |
| 四、府兵制度 .....               | 129 |
| 五、司法监察制度 .....             | 131 |
| 六、科举制 .....                | 133 |
| 七、唐律 .....                 | 136 |
| 第三节 唐后期政治 .....            | 138 |
| 一、唐玄宗的统治 .....             | 138 |
| 二、节度使权势的增长。安史之乱和藩镇割据 ..... | 140 |
| 三、宦官专权。朋党 .....            | 142 |
| 第四节 唐朝中央政府对边疆地区的管辖 .....   | 143 |
| 一、燕然都护府和昆陵、濛池都护府的建立 .....  | 143 |
| 二、瀚海都督府的建立 .....           | 145 |

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| 三、安西都护府的建立 .....                  | 146        |
| 四、受唐册封的西南王国：吐蕃和南诏 .....           | 146        |
| 五、松漠都督府、黑水都督府和忽汗州都督府<br>的建立 ..... | 147        |
| <b>第七章 宋朝中央集权政治制度的强化 .....</b>    | <b>149</b> |
| <b>第一节 五代十国的政治制度 .....</b>        | <b>149</b> |
| 一、五代十国各王朝的更替 .....                | 149        |
| 二、五代十国的政治制度 .....                 | 150        |
| <b>第二节 宋朝中央集权制的强化 .....</b>       | <b>152</b> |
| 一、宋朝的建立及其社会概况 .....               | 152        |
| 二、二府三司制 .....                     | 153        |
| 三、司法监察机构 .....                    | 157        |
| 四、地方机关 .....                      | 158        |
| 五、高度集中的兵制 .....                   | 160        |
| 六、科举制度的进一步发展 .....                | 163        |
| 七、范仲淹改革和王安石变法 .....               | 165        |
| 八、宋代的法律制度 .....                   | 167        |
| <b>第三节 辽、金政治制度 .....</b>          | <b>168</b> |
| 一、辽王朝的政治制度 .....                  | 168        |
| 二、金王朝的政治制度 .....                  | 170        |
| <b>第八章 元朝的军事封建专制主义政治制度 .....</b>  | <b>172</b> |
| <b>第一节 蒙古的兴起和元朝的建立 .....</b>      | <b>172</b> |
| <b>第二节 元代的中央和地方机构 .....</b>       | <b>175</b> |
| 一、一省制 .....                       | 175        |
| 二、行中书省和地方各级行政机构 .....             | 178        |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第三节 元朝的军事制度和司法监察制度  | 181 |
| 一、枢密院与行枢密院          | 181 |
| 二、宿卫军和镇戍军           | 182 |
| 三、监察制度的变化           | 184 |
| 四、司法制度的变化           | 185 |
| 第四节 元代官吏的任用和考核      | 186 |
| 一、官吏的培养与选拔          | 186 |
| 二、官吏的考核与晋升          | 189 |
| 三、官吏的薪俸与致仕          | 190 |
| 第九章 走向极端专制主义的明朝政治制度 | 193 |
| 第一节 明初政权体制的变动       | 193 |
| 一、明初社会状况概述          | 193 |
| 二、明初政治制度的改革         | 194 |
| 三、明朝的内阁             | 196 |
| 第二节 明朝的地方行政制度       | 201 |
| 一、省                 | 201 |
| 二、府(州)              | 202 |
| 三、县                 | 202 |
| 第三节 军事制度和司法监察制度     | 203 |
| 一、军事制度              | 203 |
| 二、司法监察制度            | 206 |
| 三、厂卫和宦官专权           | 210 |
| 第四节 官吏的任用、选拔和考核     | 214 |
| 一、官吏的任用和选拔          | 214 |
| 二、官吏的考课制度           | 217 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 三、致仕制度 .....             | 218 |
| 第十章 清朝极端专制主义政治制度 .....   | 221 |
| 第一节 清朝封建专制主义统治的加强 .....  | 221 |
| 一、清朝的社会矛盾 .....          | 221 |
| 二、封建专制皇权的加强 .....        | 222 |
| 三、清朝的中枢机构：内阁和军机处 .....   | 224 |
| 四、中央各都院衙门 .....          | 229 |
| 第二节 清朝的地方政权机关 .....      | 231 |
| 一、省、府、县 .....            | 231 |
| 二、里甲制和保甲制 .....          | 233 |
| 三、少数民族地区的政权机构 .....      | 234 |
| 第三节 清朝的军事制度和司法监察制度 ..... | 236 |
| 一、八旗兵 .....              | 236 |
| 二、绿营兵 .....              | 238 |
| 三、监察司法机构 .....           | 239 |
| 第四节 清朝的官吏任用制度 .....      | 241 |
| 一、科举制和捐纳制 .....          | 241 |
| 二、官吏任免制度 .....           | 243 |
| 三、考核制度 .....             | 246 |
| 附录：中国古代官制表 .....         | 248 |

# 第一章 中国奴隶制政治制度

## 第一节 夏代奴隶制国家的起源

### 一、从“传贤”到“传子”

我国是人类文明的重要发祥地之一，有着悠久的历史 and 光辉灿烂的文化。通过地下发掘出来的人类化石，我们迄今所知道的中国境内最早的原始人，是大约一百七十万年前的元谋猿人。经过漫长的繁衍进化，我国原始社会完成了从原始人群到氏族制度的转变。在大约六、七千年前的仰韶文化时期，我国发展到母系氏族社会的繁荣阶段；而到四千多年前的龙山文化时期，便开始从母系社会转变为父系氏族社会。从此，原始公社开始走向瓦解，奴隶社会的因素开始萌芽。正如毛泽东同志所说：“中华民族的发展（这里说的主要地是汉族的发展），和世界上别的许多民族同样，曾经经过了若干年无阶级的原始公社的生活。而从原始公社崩溃，社会生活转入阶级生活那个时代开始，经过奴隶社会、封建社会，直到现在，已有了大约四千年之久。”<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 《中国革命和中国共产党》，《毛泽东选集》第二卷，第616页。



从原始社会到奴隶社会之间，有一个过渡的时期，其间发生过多次部落与部落之间的冲突和掠夺战争，以及错综复杂的分化组合。这个过渡的时期，在中国历史上可以追溯到传说中的黄帝时代，经尧、舜、禹，直到夏代前期。关于夏代以前的社会，《礼记·礼运篇》有一个大略的描述：

大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养。男有分，女有归，货恶其弃于地也，不必藏于己。力恶其不出于身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户而不闭，是谓大同。

这个“大同”社会，实际上就是建筑在公有制经济基础之上的氏族社会。在这个社会里，完全没有人剥削人和人压迫人的现象，没有贫富差别，没有盗窃和欺诈，因而也就没有国家机器。社会的各个成员都过着平等、自由的生活，民主精神体现在社会生活的各个方面。大家都要求有一种维护氏族利益的行为规范，即每个人都必须遵守的传统习惯，一切按照具有普遍约束力的传统习惯行事。“仁义不布而万物繁殖，赏罚不施而天下宾服”<sup>①</sup>；“刑政不用而治，甲兵不起而王”<sup>②</sup>。管理氏族、部落或部落联盟公共事务的首领由选举产生，氏族成员选举氏族首领，参加部落或部落联盟的首领推举部落或部落联盟的首领，首领不称职时可以撤换。历史上关于尧、舜、禹

---

① 《淮南子·俶真训》。

② 《商君书·画策》。