

中国政治制度史

张晋藩 王超 著

中国政法大学出版社

张晋藩 王超 著

中国政治制度史

中国政法大学出版社

中国政治制度史

张晋藩 王 超著

中国政法大学出版社

中国政治制度史

张晋藩 王 超著

中国政法大学出版社出版

新华书店首都发行所发行

张家口地区印刷厂印刷

850×1168毫米32开本22.75印张591千字

1987年2月第1版

1987年2月第1次印刷

印数：1—5,000册

书号：3416·3

定价：5.00元（平）

内 容 提 要

本书系统地论述了从夏代开始至辛亥革命四千年间中国各个历史时期国家政权的组织形式及管理制度，包括司法制度、监察制度、军事制度、人事行政制度等。作者着重论述了基于我国特殊国情而形成的中国政治制度的特点，揭示了中国历代政治制度的阶级本质及其发展演变规律。阅读本书将会有助于深入批判封建专制主义，肃清封建主义遗毒，并为进一步改革和完善我国社会主义政治制度提供历史的借鉴。

作 者 小 传

张晋藩，男，1930年生。1952年中国人民大学法律系研究生毕业。现为
中国政法大学教授、研究生院院长。主要著作有《中国法制史》（第一卷）、
《中国宪法史略》、《中国法律史论》、《中国近代法律思想史略》等。

王 超，男，1935年生。现为南京大学副教授。著有《我国封建时代中
央与地方关系述论》、《中国古代的行政法典——〈大唐六典〉》等论文。

目 录

导 论.....	(1)
----------	-----

第一编 中国奴隶制国家的政治制度

第一章 原始公社氏族民主制度的解体与夏奴隶制

国家的产生.....	(9)
------------	-----

第一节 氏族制度的瓦解和夏朝的建立.....	(9)
------------------------	-----

第二节 夏朝奴隶制国家的政治制度.....	(13)
-----------------------	------

一 国王与王位继承制度.....	(13)
------------------	------

二 王都、宫殿与宗庙.....	(14)
-----------------	------

三 军队与贡赋.....	(18)
--------------	------

第三节 夏朝的行政机构.....	(20)
------------------	------

一 顾问咨询官属.....	(21)
---------------	------

二 六卿政务官属.....	(21)
---------------	------

三 宗教历法官属.....	(22)
---------------	------

四 行政事务官属.....	(22)
---------------	------

五 夏朝地方行政管理体制.....	(23)
-------------------	------

第二章 商奴隶制政治制度的进一步确立.....	(25)
-------------------------	------

第一节 商朝的建立与奴隶制度的发展.....	(25)
------------------------	------

一 商朝的建立.....	(25)
--------------	------

二 以商王为首的奴隶主贵族专政.....	(27)
----------------------	------

三 “亲贵合一”的组织原则.....	(31)
--------------------	------

第二节 商朝国家管理机关的发展.....	(33)
----------------------	------

一 中央官制.....	(33)
-------------	------

二 地方官制.....	(33)
-------------	------

第三节 商朝的军队与军事制度·····	(41)
第三章 西周奴隶制政治制度的发展·····	(48)
第一节 西周政治制度的发展·····	(48)
一 以宗周为中心的分封制度·····	(48)
二 以周天子为天下大宗的宗法制度·····	(51)
第二节 周礼的确立与奴隶制国家政治制度 的特点·····	(55)
第三节 西周国家机构的强化·····	(62)
一 中央官制·····	(65)
二 外服诸侯官制·····	(74)
第四节 西周军队与军事制度·····	(78)
第四章 春秋时代中国奴隶制向封建制过渡时期 的政治制度·····	(85)
第一节 春秋列国的经济发展与政治变革·····	(85)
第二节 春秋列国的国君与政府机关·····	(90)
第三节 春秋时期的兵制·····	(96)
第四节 法律制度的变化·····	(100)

第二编 中国封建制国家政治制度的产生和确立

第一章 中国封建制国家的形成——战国的 政治制度·····	(105)
第一节 封建地主阶级政权在各国确立·····	(105)
第二节 封建专制主义中央集权制的形成·····	(111)
一 以国王为首的中央集权制度与官僚 机构的形成·····	(111)
二 地方郡县制度的进一步确立·····	(121)
三 战国时期官吏的任用与俸禄制度·····	(125)
第三节 战国的军队与军事制度·····	(131)
第四节 由封建割据向统一的封建国家的发展·····	(134)

第二章 统一的封建专制国家秦的政治制度 ·····	(137)
第一节 统一国家的建立与皇帝制度的产生·····	(137)
一 秦朝的建立与巩固统一的措施·····	(137)
二 皇帝制度的创立·····	(140)
三 皇帝制度与封建专制·····	(145)
第二节 政权机构·····	(148)
一 中央政府·····	(148)
二 郡、县二级制地方政府·····	(155)
三 封建官僚制度的进一步确立·····	(161)
第三节 军队与军事制度·····	(165)
第四节 司法监察制度·····	(168)
第五节 秦朝“二世而亡”及其教训·····	(171)
第三章 两汉封建专制主义的政治制度(上) ·····	(174)
第一节 西汉王朝的建立与中央集权制度的加强·····	(174)
一 西汉王朝的建立·····	(174)
二 皇帝制度的发展与巩固·····	(175)
三 专制主义中央集权的加强·····	(186)
第二节 中央政府组织·····	(190)
一 丞相·····	(190)
二 九卿·····	(199)
三 内朝与外朝·····	(217)
四 朝议制度·····	(221)
第三节 地方行政制度·····	(223)
一 郡·····	(224)
二 县·····	(234)
三 乡、亭、里制度·····	(236)
四 中央与地方的关系·····	(241)
第四章 两汉封建专制主义的政治制度(下) ·····	(248)

第一节 东汉政权的建立与政治制度的变化·····	(248)
一 尚书台总理国政·····	(249)
二 外戚、宦官干政·····	(254)
三 州由监察区变成了地方行政区·····	(258)
第二节 军队与军事制度·····	(259)
一 西汉军队与军事制度·····	(259)
二 东汉军队与军事制度·····	(265)
第三节 官吏管理制度·····	(269)
一 选拔制度·····	(270)
二 任用制度·····	(275)
三 考课制度·····	(276)
四 奖惩制度·····	(279)
五 俸禄制度·····	(280)
六 退休制度·····	(285)

第三编 中国封建制国家政治制度的发展与完备

第一章 分裂割据的魏晋南北朝政治制度·····	(289)
第一节 士族操纵下的各个封建王朝·····	(289)
第二节 三省制的形成与国家机关的演变·····	(296)
一 皇权的卓落与相权的转移·····	(296)
二 三省制度的形成·····	(301)
三 诸卿制度的衰微·····	(312)
四 监察制度·····	(317)
第三节 地方行政制度·····	(320)
一 州郡县三级地方政权·····	(320)
二 地方政权“双轨制”与都督制度·····	(324)
三 侨州郡县制度·····	(328)
四 县乡制度·····	(332)
第四节 军队与军事制度·····	(337)

一	魏晋南朝的军队与军事制度·····	(337)
二	北魏与东魏兵制·····	(344)
三	西魏、北周的府兵制度·····	(346)
第五节	官吏的选拔与任用制度·····	(351)
一	选拔官吏的“九品中正”制度·····	(351)
二	任用与考课制度·····	(353)
三	品秩与俸禄制度·····	(353)
第二章	隋的统一与隋制的创新·····	(354)
第一节	隋朝的建立与统一国家的再建·····	(354)
第二节	中央政府的组织与体制·····	(361)
第三节	地方行政制度·····	(376)
第四节	科举制度的创立·····	(389)
第三章	封建体制详备的唐朝的政治制度(上)·····	(385)
第一节	唐朝的建立与唐初政治·····	(385)
第二节	皇帝制度的发展与完备·····	(389)
一	皇帝名号与权限·····	(389)
二	皇位继承制度·····	(394)
三	后宫制度与宦官之祸·····	(403)
四	宫殿、宗庙、陵寝制度·····	(410)
第三节	最高权力机构——中书门下政事堂·····	(416)
一	政事堂的创始·····	(417)
二	政事堂的发展·····	(419)
三	政事堂的职权与行使·····	(424)
第四节	宰相制度·····	(432)
一	相府机构与宰相名称·····	(432)
二	宰相的职责·····	(436)
三	宰相的任免·····	(448)
四	中唐以后宰相制度的破坏·····	(454)
第四章	封建体制详备的唐朝的政治制度(下)·····	(459)

第一节 尚书六部与寺监机关·····	(459)
一 尚书都省·····	(459)
二 六部二十四司·····	(464)
三 九寺五监·····	(469)
四 六部与寺监的关系·····	(473)
第二节 司法监察制度·····	(476)
一 司法机关与制度·····	(476)
二 监察机关与制度·····	(482)
第三节 地方行政制度·····	(489)
一 府与州·····	(489)
二 都护府·····	(498)
三 县与乡里制度·····	(504)
第四节 军队与军事制度·····	(506)
一 中央诸卫与地方军府·····	(507)
二 府兵的任务及其特点·····	(510)
三 府兵制度的破坏与新兵制的出现·····	(513)
四 节镇之兵及其祸害·····	(516)
五 马政·····	(517)
第五节 官吏管理制度·····	(519)
一 官吏的教育与考选·····	(519)
二 任用制度·····	(526)
三 俸禄制度·····	(529)
四 考课与奖惩制度·····	(533)
五 休假与致仕·····	(536)

第四编 中国封建制国家政治制度的集权化与腐败

第一章 封建专制主义中央集权进一步强化的

宋朝的政治制度····· (539)

第一节 五代十国的封建割据与北宋统一政权

的建立·····	(539)
第二节 宋朝专制主义中央集权的强化·····	(545)
第三节 中央政府的组织及其变化·····	(551)
第四节 地方行政制度·····	(560)
第五节 官吏的考选与任用制度·····	(566)
第六节 高度集中兵权的军队与军事制度·····	(572)
第七节 司法监察制度·····	(578)
第二章 辽、金、元政治制度 ·····	(584)
第一节 辽、金、元政治制度概述·····	(584)
第二节 辽、金、元的中央政府组织·····	(591)
一 辽的北面官南面官体制·····	(591)
二 金的中央政府组织·····	(595)
三 元的中央行政机构·····	(600)
第三节 辽、金、元的地方行政制度·····	(602)
一 辽地方行政制度·····	(602)
二 金地方行政制度·····	(603)
三 元地方行政制度·····	(604)
第四节 辽、金、元的军事制度·····	(606)
一 辽的军队与兵制·····	(607)
二 金的军队与兵制·····	(609)
三 元的军队与兵制·····	(609)
第五节 考选与任官制度·····	(612)
第三章 封建专制主义中央集权高度发展的	
明朝的政治制度 ·····	(618)
第一节 明朝的建立与政治制度概述·····	(618)
第二节 皇权专制的极端发展·····	(620)
一 废除宰相制度·····	(620)
二 宦官干政与特务统治·····	(623)
三 官殿、陵寝制度的完备化·····	(627)

第三节 皇权专制下的中央政府·····	(630)
一 内阁·····	(630)
二 六部·····	(633)
三 通政使司·····	(635)
四 寺、监机构·····	(636)
五 廷议制度·····	(638)
第四节 地方行政制度·····	(639)
一 省·····	(639)
二 府、州·····	(641)
三 县与乡村制度·····	(642)
第五节 司法监察制度·····	(644)
第六节 军队与军事制度·····	(649)
第七节 官吏管理制度·····	(654)
一 学校与科举制度·····	(654)
二 官吏的任用与考核·····	(657)
三 官吏的俸禄制度·····	(660)
四 致仕制度·····	(661)
第四章 封建社会腐朽衰落的清朝的政治制度·····	(663)
第一节 清入关前的政治制度·····	(663)
一 用八旗制度编制原来的氏族部落组织·····	(663)
二 营建都城·····	(665)
三 加强政权机构·····	(665)
四 建立后金政权·····	(666)
第二节 皇权专制与军机处·····	(669)
第三节 中央政府组织·····	(673)
一 内阁·····	(673)
二 六部·····	(675)
三 寺监机构·····	(677)
四 理藩院·····	(678)

第四节	会议、会奏、会审制度·····	(679)
第五节	地方行政制度·····	(683)
第六节	司法监察制度·····	(688)
第七节	科举与官吏任用制度·····	(691)
一	科举制度与文化思想上的专制统治·····	(691)
二	官吏的任用与考核·····	(692)
三	俸给与致仕制度·····	(694)
第五章	半殖民地半封建化的清后期政治制度·····	(697)
第一节	鸦片战争后清朝政权性质的变化·····	(697)
第二节	政府组织机构的改革·····	(699)
一	从总理各国事务衙门到外务部·····	(699)
二	戊戌变法和君主立宪政体的设想·····	(700)
三	从督办政务处到新内阁·····	(701)
第三节	司法制度的半殖民地化·····	(703)
第四节	军事制度的演变·····	(704)
一	八旗与绿营·····	(704)
二	勇营制度·····	(706)
三	编练新军·····	(708)
第五节	辛亥革命的爆发与封建帝制的结束·····	(710)

导 论

作为一门独立科学，中国政治制度史是政治学的一个分支；作为社会科学，它又是界于历史学、政治学和法学之间的一门边缘学科。三十年来，中国政治制度史的研究由于受到严重干扰，时断时续，建树无多。随着党的十一届三中全会路线的贯彻，政治制度史的研究也出现了前所未有的蓬勃兴旺景象，但在这块荒芜多年的科学园地上，要耕耘出丰硕的成果，还须付出艰巨的劳动。当前，在马克思主义的指导下，深入系统地研究中国政治制度史，科学地总结历史经验，阐明中国政治制度的发展规律，不仅必要，也是可能的。

一、中国政治制度史的研究对象

中国政治制度史的研究对象，在解放前的中国学者和日本学者中间，曾把历代国家机构或职官制度作为中国政治制度史的研究对象，这是值得商榷的。马克思主义认为，不同学科的研究对象，是由它们所具有的特殊的矛盾和特殊的本质所决定的。只有研究矛盾的特殊性，才有可能区分每一门学科研究的领域。为了科学地确定中国政治制度史的研究对象，首先应该明确政治制度这一概念的涵义。政治制度主要是指政权的组织形式，亦即政体。它涉及到国家的阶级本质；政治领域的各种制度；国家的组织形式、结构形式与管理形式，等等。政治制度是同社会经济基础相适应的，是一定经济形态的产物。不同类型的国家各有不同的政治制度，但其实质都是为了实现统治阶级的统治。根据各国具体的历史条件、民族特点以及不同的历史发展阶段，可能产生

和形成不同的政治制度。

依据上述关于“政治制度”的定义，我们可以确定中国政治制度史的研究对象和内容，主要就是我国在不同历史时期国家政权的组织形式及其管理制度。它涉及到以下几个方面：

第一、研究不同历史时期的国家政权的组织形式。重点研究专制主义中央集权制度，揭示君主专制政体的产生、发展、本质、特征、作用及其历史演变的规律性。这是中国政治制度史研究的核心内容。

君主专制政体始终是中国奴隶制、封建制时代基本的政权组织形式，其政权结构之严密，专制统治之顽固，持续时间之长久，消极影响之深远，在世界历史上是少有的。诚如梁启超所说：“专制政治之进化，其精巧完满，举天下万国，未有若吾中国者也。万事不进，而惟有专制政治进焉。”^①

第二、研究不同历史时期的政权结构形式。重点研究中央政府和地方政府官僚机构的设置及其权限划分，揭示我国奴隶制政权和封建王朝为调整中央与地方的关系而建立的各种行政制度的演变过程和发展的规律性。

在一切权力归于君王或皇帝的专制制度下，必须建立起一套从中央到地方的统治机构。而为了确保中央政权对全国实行有效的统治，还划分了中央政府和地方政府的管辖权限，以及地方政府的管辖区域。在我国封建时代，中央与地方的关系如何，往往是影响国家治乱、盛衰与兴亡的大问题。因此，历代王朝为巩固国家的统一，加强政府的效能，都十分重视协调中央与地方的关系。用科学的方法，研究封建政府的组织及其效能，考察中央政府与地方政府在国家机器运转过程中的相互关系与作用，找出其相互制约与变化的规律，这对于进一步认识封建社会，或是历史的借鉴，都具有重要的意义。

① 梁启超：《中国专制政治进化史论》，《饮冰室文集》第4册第59—60页。

第三、研究统治阶级在不同历史时期，为了实现其阶级专政和保证国家机器运转的一系列根本制度，如司法制度、监察制度、军事制度和人事行政制度。

司法监察制度是维护统治秩序，保证国家机器正常运转的一项根本政治制度。而军事制度则是实现阶级专政的根本保证，是国家政治制度中重要组成部分之一。

由于各类官吏是国家机器的操纵者，在“人存政举，人亡政息”的儒家思想影响下，人们往往把政治的清明与否寄希望于好皇帝和清官，这就表明，研究中国历史上的人事行政制度是很有意义的。

中国政治制度史除具备世界各国政治制度史的共同特征以外，还基于中国的特殊国情而形成了一些不同于其他各国的特点：1.中国政治制度的历史经过四千余年的发展过程，从未中断，因此源流分明，沿革清晰；2.中国古代的政治制度受宗法制度的影响，渗入父权的观念，借助父权来加强皇权和行政权；3.调整伦理关系与等级秩序的礼制，得到行政法的确认而与政治制度结合；4.专制主义的政体始终是中国古代的基本政治制度，沿着螺旋式上升的轨道，不断强化；5.在漫长的政治制度的发展过程中，儒家经典是君主专制制度的理论基础，是封建政权各项制度与政策的依据；6.围绕着君权与相权的矛盾，中枢机构进行不断的调整，宰相制度终于废除；7.附着于皇权的亲军和内侍，也随着皇权的膨胀而干政祸国；8.科举与八股取士制度造成了中国后期教育与科学技术的衰落，以及政府官吏的无能。所有这些，都是中国政治制度史要加以研究的内容。

二、中国政治制度史研究的状况和任务

在我国，中国政治制度史是一门既古老而又年青的学科。说它古老，因为它在我国确有悠久的历史渊源；说它年青，因为作