

中国古代政治  
法律制度史析

柏桦

著



天津出版传媒集团  
天津人民出版社

# 中国古代政治 法律制度史析

柏桦

著



天津出版传媒集团  
天津人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国古代政治法律制度史析 / 柏桦著. -- 天津:  
天津人民出版社, 2019.1  
ISBN 978-7-201-14335-4

I. ①中… II. ①柏… III. ①法制史—研究—中国—  
明清时代 IV. ①D929.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 077785 号

## 中国古代政治法律制度史析

ZHONGGUO GUDAI ZHENGZHI FALÜ ZHIDU SHIXI

出 版 天津人民出版社  
出 版 人 刘 庆  
地 址 天津市和平区西康路35号康岳大厦  
邮政编码 300051  
邮购电话 (022)23332469  
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>  
电子信箱 [tjrmcbs@126.com](mailto:tjrmcbs@126.com)

责任编辑 郑 玥  
装帧设计 明轩文化·王烨

印 刷 河北鹏润印刷有限公司  
经 销 新华书店  
开 本 787毫米 × 1092毫米 1/16  
印 张 30.75  
插 页 2  
字 数 350千字  
版次印次 2019年1月第1版 2019年1月第1次印刷  
定 价 128.00元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

## 前 言

这部文集收录的26篇论文,是从2012年至2016年发表的四十余篇论文中遴选出来的,取名《中国古代政治法律制度史析》。之所以称“析”,第一,此书是前两部拙集《中国古代刑罚政治观》《中国政治制度史论》的延续;第二,此书是在近年教学与科研工作中一些新的认识与体会。敝帚自珍,不因浅露而自闭,故汇编成集,以就正于海内外学者同仁。

1979年,有幸成为中国人民大学韦庆远教授的助教,开始从事中国政治制度史的教学及研究,不知不觉已近四十年。从硕士毕业论文《论宫省制度》,到博士论文《明清州县官群体》《明代州县政治体制研究》,再到《中国政治制度史》(第3版)的出版,一直以政治制度史为研究重点。2001年,从日本国立大阪大学回国到南开大学任教,又承担中国法制史的教学任务,法律制度史也就成为研究的重点。这十几年间,可以说进入了研究的黄金时期,前后出版18部专著,发表学术论文一百二十余篇,指导博士研究生也多达三十余名。作为周恩来政府管理学院、法学院的双聘教授,我主讲的课程是《中国政治制度史》《中国法制史》,其教学与研究当然也集中在政治制度与法律制度方面,论著也

无外乎是这些。

研究中国政治法律制度史,固然可以从宏观上来论述,但也应该注意中观的分析,更不能忽略微观的研究。本书所收录的有关政治制度史方面的论文,既有古代地方官的设置与管理智慧、历代便宜权的授予、古代官设救助机构设置等较为宏观的论述,也有各种相关的制度,诸如明代常礼、明代府与县的关系、明清官员俸禄等问题的分析,还有诸如武当山管理、闸坝官、《诸司职掌》、宣慰司与宣抚司等细小制度的研究。在法律制度方面,远论《周易》中的犯罪学说,外论朝鲜的《经国典》,而重点还是放在明清法律制度方面的研究,这也是此前学者关注比较少的问题,诸如《大明律》的编纂、明代宫廷法规、明清收养孤老及越诉律例、正法与就地正法、罪犯发遣新疆、涉藏民刑事案件处理,以及各种与法律相关的制度。这些说不上是全面的研究,但就某些问题来说,还是有一些心得体会,且提出了一些自认为有益的意见。

了解历史上存在的政治法律制度,不单单是为了解过去的存在,而且是为了理解它的实质,两者不能偏废。前者有政治法律制度的明文规定,可以说是一目了然;后者则要纳入当时社会政治、经济、文化、生活总体中来进行考察,认识和总结其发展的基本规律与特点,给予正确的评价。政治法律制度是由一定的人来倡议、制定和执行的,有一部分人拥护,也有一部分人反对,由此引发出某些事变和事件,不但影响到政治法律制度的制定与执行,而且影响到社会的发展。在研究中国政治法律制度史时,必须注意到政治法律制度史本身存在的特性,也要注意人为的各种因素。系统地、正确地理解政治法律制度史与社会政治、经济、文化、生活等的关系,了解政治法律制度存在的基础,就能对今天,乃至未来的政治法律和社会保持清醒的认识。

政治法律制度是人们在社会政治生活、物质生活、精神文化生活中形成和完善的,既有人们对历史相沿积久而成的政治法律文化的传承,又有因时代变迁而导致新的政治法律制度的形成和衍变。因此,政治法律制度有着承传性、变革性、创新性等多元社会文化的特征。中国几千年的文明传统是在一代一代地传承、变革、创新过程中发展的,现代是历史的延续,新文明只有在旧文明基础上进行开拓才能有所发展。千里之行始于足下,在行进的路上总会遇到各种各样的问题,不能回避,也不能停止不前,只有积极地面对问题,找到解决问题的办法,才能继续前进。这也是研究者在研究过程中不可避免的,也决定了研究问题一定是分散的,但总的大方向不变,在研究不断深入的时候,也会涉及新的领域。

或有论者认为,一个已经年过花甲的老人还在开拓新的研究领域,似乎为时已晚,是不是有些自不量力?应该承认,学术本为天下公器,治学也不分老幼;闻道可以有先后,唯在力行而已。正因为年事已高,更需锲而不舍,加倍努力,刻苦勤奋,庶几在老而未朽之际,将五十余年积累之资料、教学研究之心得体会写出,期能够添砖加瓦,方不负治学之初衷。

# 目 录

## 政治制度编

古代地方职官设置与管理智慧 / 003

历代便宜权的授予 / 018

明代《诸司职掌》 / 045

明代的常礼与应用 / 065

明代对武当山的管理 / 085

明清官员俸禄 / 106

——兼论高薪养廉

明代闸坝官 / 122

明代宣慰与宣抚司 / 140

中国古代官设救助机构的得与失 / 158

明代府与县的关系 / 176

## 法律制度编

- ◎ 中国古代政治法律制度史析
- 《周易》的犯罪学说 / 193
- 洪武年间《大明律》编纂与适用 / 213
- 朝鲜初年经国典 / 238
- 明清“收养孤老”律例与社会稳定 / 253
- 明代宫廷法规 / 273
- 明代职官有犯的诉讼 / 292
- 清王朝罪犯发遣新疆制度 / 307
- 清代涉藏民刑事案件研究与展望 / 327
- 清代甘青川滇藏区的行政体制 / 344
- 清代藏区法制研究述评 / 366
- 嘉庆时期青海藏族与蒙古族之间抢劫牲畜案的处置 / 377
- 清代的上控、直诉与京控 / 389
- 明清溺毙子女现象分析 / 406
- 正法与就地正法考 / 424
- 枭首与死刑制度 / 442
- 清代青海司法的“因俗而治” / 460
- 参考文献** / 476
- 后 记** / 479





# 政治制度编



## 古代地方职官设置与管理智慧

中国国情的特点是民族众多、地域辽阔、地区的差别较大，中央政权要对之实行有效管理，就必须建立和健全便于加强控制的地方行政体制。地方行政体制的设计安排是否合理，关系到国家的统治权力是否完整，也关系到全国疆土是否稳固，能否维护正常的地方社会秩序。



将以血缘划分居民改变为按地区划分居民，按照一定行政区划进行管辖，是国家政权产生和臻于成熟的必然措置，没有行政管辖，国家就不具备存在的必要条件。夏、商曾经把全国划分为九州，西周又调整为九畿，春秋战国时期出现了郡县分级的行政管辖，其特点都是按照地域进行划分，也意味着地方行政管理逐渐走向完善。

秦统一中国后，将专制主义中央集权制度推向全国，将中央政权的权力集中掌握在皇帝手中，又将各级地方政权的权力集中到中央。按照这个原则，秦以后的历代王朝对地方的控制程度不断加强，地方官府组织机构和职权也相继发生变化，设官分职向着有利于中央集权

的方向发展。

在夏代以前,曾经存在过数目极多的部族,他们之间进行过长期的兼并战争,由于夏的势力扩大,一些邻近于夏的部族逐渐向夏臣服。夏王朝就是建立在大量降服各部族并对之实行管辖的基础上的。相传“禹会诸侯于涂山,执玉帛者万国”(《国语·鲁语上》)，“禹朝诸侯之君会稽上,防风之君后至,而禹斩之”(《左传·成公三年》)。这些都如实地反映出许多分散的弱小部落纷纷成为夏禹的部属,以及夏对这些部族实行统治的情况,说明早期国家是建立在以强制力凝聚各部族的基础上的。当然,这种凝聚的结果可能是不牢固的,必然会出现反复,只有在王朝统治力量强大时才可以维持,一旦王朝势力衰落,各部族和诸侯必然会纷纷脱离其统治,甚至取而代之。这种建立在以共主的身份和强大的军事力量为后盾,使其他部族或诸侯对自己负担象征性贡赋和臣服基础上的君主专制,实际上只是征服和慑服,君主权力受到很大的制约。

臣服于王朝的部族和诸侯国称为甸、侯、绥、荒、要“五服”。甸服是王朝直辖地,侯服是王朝近亲部族,绥服是王朝远亲和姻亲部落,荒服是名义上归属王朝的部落,要服是臣属于王朝的非亲部落。这种“九州”的划分,虽然是自然地理,但也蕴含着政治地理因素,所设定的“五服”也有给王朝缴纳贡赋和提供军役的义务。“五服”各自有领地和军队,有较独立的政治自主权,是相对独立的政治实体。在某种程度上,这些“五服”也具有一定的地方行政区划性质,与王朝直接控制的地区共同构成王朝的地方政权。在这种被称为“服制”的地方行政区划体制下,地方诸侯与王朝构成一种不太牢固的臣服和贡纳关系,在历史发展过程中,作为统一国家的过渡形态,有其形成和存在的客观必然性。

早期国家君主为保持自己天下共主的地位，凭借手中的权力，致力于建立以暴力统治为主的关系，并利用宗法和思想等为自己的专制服务。诸如，建立以宗法血缘关系为基础的分封制作为王朝的屏藩，扩大王国的联合体，不断兼并弱小国家，利用宗教观念和礼法为自身统治服务等。然而分封的诸侯各自拥有独立的政权机构和军队，经济自成体系，一旦羽毛丰满，便往往停止对王朝的朝觐纳贡，拒绝王的会盟，实际上成为独立的国家。

对于不服从王朝的诸侯国，王朝虽然可以使用兵力并会同其他诸侯国对其实行军事制裁，但这样做的前提是王朝必须强大。为此，王朝君主在精神上维持自己的崇高威望，“以德不以力”“义立而王”，用道德和精神的感染力来维系王国与诸侯的联合体，这就导致王朝无法实现绝对专制。如果君主专横暴虐，失去诸侯国的支持，就会造成诸侯国叛离对立的局面。诸侯国的强大称霸极大地威胁王的共主地位，以致春秋时期没有任何实质上可以约束各诸侯国的君主，各诸侯国实际上各自为政，互争雄长。虽然在春秋时期出现过霸主，但各诸侯国都是独立的政治实体，霸主仅仅是以盟主的身份与邻近诸侯国建立会盟关系。在这种情况下，各诸侯国不断完善自己的制度，并逐渐摆脱来自盟主的制约，向高度的君主专制过渡。战国时期，这种过渡速度加快了，各国相继形成了本国的君主专制集权制度，并逐步消除了地方分封自治的封君封侯体制，改行郡县制。

从秦代开始，中央严格控制地方属郡，并建立起一套从郡县到乡里什伍，层层控制而又十分严密的地方统治网络，由皇帝提控主纲，递次铺向全国各个角落，要求将一切民户丁壮，包括其财产、人口等都纳入这个网络之内，以符合专制主义中央集权制的根本原则。秦以后的

地方行政体制始终是依据这个基本原则而发展和修订充实的。

秦统一中国,建立起比较完整的政治制度,这套政治制度从皇帝及于中央朝廷,从中央朝廷下达到地方政权,形成一个结构严密、完整的管理体系,并且直接影响以后各朝代的政治制度,从秦到清的政治制度一直是因循渐序地发展的。

## 二

秦以后的地方行政区划有郡县或州县两级制;有州、郡、县或路、府(州)、县、道、府(州)、县三级制;有省、路、府(州)县或省、道、府(州)、县(州)四级制。地方行政区划从两级制到四级制,由大及小的层层划分,是政治制度日益完备的表现。自秦以后,县一直作为基础行政区存在,县以下的乡里、村社、里甲、保甲、乡镇等基层行政组织,历代都没有被纳入行政区划内。其实这些基层组织也有一定的管辖区域,在古代政治中发挥着巨大的作用。

秦代郡设有郡守,汉代郡国并行,郡设守(太守,京师称尹)、国设相,为郡国最高行政主官;设郡尉(国设中尉)以辅佐郡守(国相),分管军事;置郡监以为中央的耳目,主管监察,汉改为郡丞(国设内史),则郡没有固定的监察官,仅管理郡国的行政及刑狱事务;此外还有郡三老,掌管教化。与郡相对应,大县设令、小县设长,还有县尉、县丞、县三老,以承应郡的上司。乡设有秩、游徼、嗇夫、乡三老,以承应县的上司。

由上可见,这套职官的设计与中央官制相对应,形成的上下体系是:

皇帝—丞相—郡守(太守、国相)—县令长—有秩

皇帝—太尉—郡尉(都尉)—县尉—游徼

皇帝—御史大夫—郡监(郡丞)—嗇夫

皇帝—国三老—郡三老—县三老—乡三老

这是上下统属关系,还构成左右相互监督的关系:

郡守(太守)—郡尉(都尉)—郡监(郡丞)—郡三老

县令长—县尉—县丞——县三老

乡有秩—游徼—嗇夫—乡三老

这是一个纵横交错的网络,既有上下级的统属关系,也蕴含着左右相互监督的内容,无论是中央的三公、国三老,抑或是郡的郡守、郡尉、郡丞、郡三老,县的县令长、县尉、县丞、县三老,乡的有秩、游徼、嗇夫、乡三老,都不能直接决定事务,必须要协商解决,而协商如果有分歧,这四套机构可以按照自己所属的上下级关系向上汇报,最终汇总到皇帝,由皇帝裁决。

这种四套班子的官制构成,应该说有利于皇帝集权统治,但也有致命的失误,那就是不能够保证办事效率。在和平时期,四套班子完全可以慢慢地协商,不能解决的就各自逐级上报,最终由皇帝裁决,但也难免办事效率低下,不利于政务的办理。要是遇到紧急情况,比如说天灾人祸,这种体制显然难以应付。天灾救助迟延,人民深受其害,而人祸平定缓慢,则要威胁王朝的统治。

为了王朝的统治,从汉武帝时期便开始实行主官负责制,这样,郡守、县令长、乡有秩在政务上起到主导作用。主官负责制,必然导致主官的权力膨胀,而绝对权力导致的腐败也就成为统治者面临的新问题。为了制约主官的权力,汉武帝把全国划分为13部(州)监察区,各部

派遣刺史(京师地区为司隶校尉),专以“六条”<sup>①</sup>监察郡国,年终回京汇报。主要监察对象是郡主官,与此同时,郡设督邮以监察县令长,县设督乡以监察乡有秩。这样,在原有的四套班子之上又出现了监察系统,介于行政系统之间。

由于监察权力控制了主官,即便是监察官员级别远远低于主官(郡守二千石,刺史六百石,县令六百石,督邮百石),因为权力的作用,主官也必然要屈服于监察。《三国演义》的张飞怒鞭督邮,则可见监察官的气势。由于监察官权力集中,监察区在东汉时成为行政区划,刺史成为最高的地方行政主官,级别也从原来的六百石提升为两千石,不但统辖属郡,而且自辟僚属,可以组成自己的私人集团。黄巾起义爆发后,刺史率领郡兵进行镇压,为提高刺史的地位而将之改为州牧,同时又加封监军、将军名号,从而使这些人合法地拥有一州的军事、行政、财政和司法大权。这些州牧不断发展自己的势力,甚至兼并其他州郡县,成为割据一方的实际统治者。

当主官权力膨胀、难以控制的时候,朝廷无可奈何地采取分州析郡的方法。以州来说,三国时期有19州(魏12州、蜀2州、吴5州),西晋有21州,延至南北朝末期,南陈有42州,北周有211州,南北合计竟有253州。分州析郡固然可以分散地方的权力,使地方不能够与中央抗衡,但是州郡的增加也必然会增加官吏的人数,尤其是在州郡主官身兼军政两职的情况下,以至于“十羊九牧”,朝廷财政难以负担,只好任凭地方

<sup>①</sup> “六条”即:“一条,强宗豪右田宅逾制,以强凌弱,以众暴寡。二条,二千石不奉诏书遵承典制,倍公向私,旁诏守利,侵渔百姓,聚敛为奸。三条,二千石不恤疑狱,风厉杀人,怒则任刑,喜则淫赏,烦扰刻暴,剥截黎元,为百姓所疾,山崩石裂,妖祥讹言。四条,二千石选署不平,苟阿所爱,蔽贤宠顽。五条,二千石子弟恃怙荣势,请托所监。六条,二千石违公下比,依附豪强,通行货赂割损正令也。”(《汉书》卷十九上《百官表上》注引《汉官典职仪》)。



自行筹集,增加人民的负担,致使国穷民亦贫。

隋代统一以后,废除州制,改行郡县制,唐代因隋制而改州县制,而且收回主官辟署权,所有官吏都要由中央任命。这样中央要面对三百五十多个州,显然不符合最佳管理原则,专制君主不但记不住这些州的名称,更难处理地方事务,在无可奈何的情况下,只好又启用监察制度。唐太宗贞观十年(626),分天下为10道,派遣黜陟使或观风俗使分巡。10道是依据山川地理形势划分的,是监察区,还算不上一级行政区。开元二十一年(733),唐玄宗李隆基改10道为15道,置采访使、观察使常驻,道开始向行政区转变,在权力集中的情况下出现了“安史之乱”,最终形成藩镇割据的局面。

宋初为加强中央集权,仿照唐代的道制,分所统辖领土为路,直接统属于中央。宋代的路设有帅、漕、宪、仓(这种简称是在南宋时形成的)等司,官员均由皇帝直接委任,各司互不统属,各自对中央负责。帅司即经略安抚司,是路中最高级军政主官,多由文臣充任,但统辖军队;漕司即转运使司,主管财赋和转运并兼有监察职责;宪司即提点刑狱司,主管司法和监察,本来是文武臣兼用,后专用文臣;仓司即提举常平司,主管赈灾和专卖事务。路一级的各司互不统属,因此地方的军、民、财、法和人事权都集中到中央。这种着眼于削弱地方权力,使之相互牵制的做法,必然造成官无专职、人无专责、办事效率低下、人浮于事等弊端,使地方失去应对突发事变的能力。在内忧外患的情况下,也曾经采取主官负责制,因此也出现过四川割据,所以没有推行主官负责制。各司除主官之外,均设有副职,如副使、判官等,这些副职除执行本司职权所辖事务之外,还兼有监视主官的职责,可以直接向朝廷奏闻。而各司的政令文书,必须由主官和副职共同签署,因此副职与主