

中國政治制度通史

第八卷 元代

陈高华 史卫民 著

白钢 主编

人
民
大
学
出
版
社

中國政治制度通史

第八卷 元代

陈高华 史卫民 著

白钢 主编

人民出版社

前 言

24109/18

《中国政治制度通史》(1—10卷),是中国社会科学院政治学研究所承担的国家社会科学基金重点项目,由白钢主编。本卷是全书的第八卷,撰写的是元朝的政治制度,约请陈高华教授、史卫民副教授分撰。其中,第一、五、七、八、九章、结语和第六章第七节,由陈高华执笔;第二、三、四章和第六章的第一至第六节,由史卫民执笔。

本书的学术思想体系和总体结构的设计,旨在突出对历代皇帝制度、中央决策体制及政体运行机制的探索,并以此为轴心,铺陈各单项政治制度,力求能比较贴近政治学的规范;同时,要求在充分发挥各执笔专家的学术优势和广泛参考学术界已有研究成果的基础上,进一步向内容的广度和深度开拓,争取在高起点上推进中国政治制度史的研究。

元朝,是中国历史上由蒙古族统治者建立的统一多民族王朝。按照明初官修《元史》的算法,从1206年成吉思汗在漠北建立大蒙古国到1368年元顺帝出亡,通称元朝。但是,如果循名责实,却只能把1260年忽必烈即位到1368年元顺帝北遁,视作元朝。一则,在忽必烈以前国号只称“大蒙古国”,改国号为“大元”是1271年的事情;二则,忽必烈之前的前四汗(成吉思汗、窝阔台、贵由、蒙哥)只称“大汗”,并不具有中原王朝皇帝的实际身份。所以,本卷所论述的内容,以严格意义上的元朝政治制度为主,兼及大蒙古国时期的政治制度。

元朝的政治制度,大体上是在忽必烈当政时形成的。后

续诸帝又有所调整和补充。无论从结构形式、组织形式，还是从治理形式即运行机制上看，元朝政治制度可以说是忽必烈沿用“蒙古旧制”和“附会汉法”的结果。因此，从体制上讲，它是蒙、汉混合的二元结构。细察起来，由于为忽必烈献计画策、订立制度的汉人谋士，原来都是金朝的臣民，他们熟悉的是金朝的制度，所以史称“元承金制”。然而，金朝的制度“大率皆循辽、宋之旧”，^①“因时制宜，而以汉法为依据”。^②这种根据征服的先后而“因时制宜”的结果，造成有元一代在制度上呈现出“南北异制”，甚至是“诸制并举”的局面。不过，蒙、汉二元混合结构是其核心，始终居于主导地位，以适应这个具有不同类型经济地区的多民族国家的需要。

与前代相比，元朝的政治制度在皇帝制度与中央决策体制、中央行政体制、地方行政体制，乃至军事制度、司法监察制度、人事管理制度等等方面，都发生了比较明显的变化：

(1) 在皇帝制度方面，确立了两都制度。皇帝即位，除在大都附会汉法，举行登极大典外，还要到上都按照蒙古传统选举大汗的仪式，召开忽里台。忽里台还成为军国大事的决策形式，怯薛参与决策。为适应决策信息传递的需要，建立了全国范围的驿站（站赤）和急递铺制度，其规模之大，是前所未有的，管理制度也有许多改进。驿站设置是为了“通达边情，布宣政令”；急递铺设置目的是便于“四方文书之往来”^③。总起来说，一方面为了及时掌握信息，另一方面则是将有关决策及时下达。也就是说，驿站和急递铺，都是中央决策体制中不可或缺的联系手段。在

① 许有壬：《至正集》卷75《风宪十事》。

② 孔齐：《至正直记》卷3《世祖一统》。

③ 《元史》卷101《兵志四》。

全国范围内两者的系统化与制度化，是加强国家统一和中央集权的有力工具。

(2) 在中央行政体制方面，中央机构由二府（省、院）并立发展为省、台、院三足鼎立。监察机构的地位比起前代来有很大的提高，职能也有所扩大。御史台是皇帝“见的眼，听的耳朵”，^①能够使皇帝掌握更多更确实的情况，以便更好地控制他的臣僚和百姓。中央还设置了宣政院、大宗正府、崇福司、经正监等机构，负责处理民族和宗教事务。这些机构的设置，有利于统一多民族国家的巩固。特别是宣政院的设立及其与省、台、院并立的地位，对于加强吐蕃地区与中央政府之间的联系，有着很大的作用。

(3) 在地方行政体制方面，行省由中央的派出机构转化为最高一级的地方行政机构。除“腹里”外，全国划分为10个行省。行省具有很大的权力，可以在中央统一政策的基础上，独立处理本省以内的政务。行省制的确立，对于加强中央集权，特别是调整好中央与地方的关系，具有重要的意义。而在边远的民族地区，元朝设置了各种名称的行政机构，如宣慰司、宣慰司都元帅府、安抚司等。在这些机构的官员中，有的是元朝政府派遣、定期迁转的官员，更多的则是当地民族的首领人物。在西南地区，后一类即称为土官，他们世代相袭，有罪罚而不废。中国历史上的土司制度，由元代始。边远民族地区行政管理机构的设立和土官的任命，加强了这些地区对中央政府的向心力，以及与中原地区的政治、经济、文化的联系。此外，元朝还实行投下分封制，各投下在自己的封地内设立不同的管理机构。在草原的封户，采用千、百户编制，任命千、百户进行管理；在中原、江南的封户，凡是有分地的，投下主有权派达鲁花赤，和朝廷任命的地方行政官员共同管理。

① 《元典章》卷53《刑部十五·称冤赴台陈告》。

达鲁花赤的任命由投下提名，须经朝廷批准。凡是分散在各路、府、州、县的，则由投下派遣管民头目，设立总管府、户计司等机构进行管理。

(4) 在军事制度方面，元朝既保留了大蒙古国时代的旧制，如蒙古、探马赤军中设奥鲁（老小营），实行将领世袭制，又采用了中原传统的“内重外轻”方针，组建了侍卫亲军，即宿卫系统；地方镇戍诸军组成镇戍系统分布于全国各地。设立枢密院作为最高军政机构。全国兵马总数，只有皇帝和枢密院蒙古官员知道。这些都与前代不同。

(5) 在法律制度方面，元代始终没有颁布完备的法典。它的法制体系，主要是由因时立制、临事制宜而陆续颁发的各种单行法构成的。判狱量刑，主要根据已断案例，类推解释，比附定刑，与前代王朝相比，司法的随意性较为显著。不过，元朝的各种单行法规中有大量专门针对蒙古、色目的规定，这无疑是为了适应统治多民族国家的需要。在中国法律发展史上，有关民族问题的法规在全部法规中占有如此之大的比重，应该说是前所未有的。与此相应的是元朝法律中，在许多方面明确规定蒙古、色目、汉人、南人这四等人的不同待遇，从而赋予元代刑法鲜明的民族压迫色彩。就司法体制而言，中央司法机构既有中书省刑部，又有大宗正府，后者是大蒙古国时期札鲁忽赤的延续。就刑罚体系而言，元朝大体上遵循前代“同类自相犯者，各从本俗”的原则，既保留了以中原传统的“五刑”为主，又有蒙古传统的“一个赔九个”、屠宰牲畜时禁抹喉放血等规定。死刑判决权则收归皇帝。

(6) 在人事管理制度方面，由于元朝的民族分四等，四等人的政治待遇不同，因此，元朝人事管理制度基本上遵循了“官有常职，位有常员，其长则蒙古人为之，而汉人、

南人貳焉”^①的原则，带有民族歧视的特点。官员的来源，由怯薛入官，是蒙古的传统；由吏入官在元代占很大的比重；由科举与国学入官，则是采用“汉法”的结果。其选用方式，有中原传统的“常选”，也有蒙古传统的“别里哥选”和“投下选”。

元朝政治制度还有其他不同于前代的新变化。但是，上述几个方面应该说是比较重要的。元朝的统一，结束了自唐末藩镇割据以来国内的南北对峙、五六个民族政权长期并存的分裂和战乱局面，推动了多民族统一国家的巩固和发展。元朝统治的疆域之辽阔，是前所未有的。为了管理如此广大的疆域，元朝统治者“稽列圣之洪规，讲前代之定制”^②，实行蒙、汉二元混合的政权结构与组织形式，这是很自然的。可以说，元朝政治制度是中国历史上管理如此广大疆域的多民族国家的一次尝试，无论成功与否，对于后代都有不可忽视的影响。事实上，监察机构职能的加强、行省制度的设立，土司制的开创，以及民族、宗教事务管理机构的设置等等，大都为后代所承袭。因此，元朝政治制度在中国政治制度的发展史上，是具有其特殊地位的。

历来读元史者，每每因为元朝疆域既广，种族又繁，其设官分职，不全依前代之旧，即以名称而论，亦杂采各种语言习惯，较之辽、金头绪烦杂，而往往感到头疼。然而，本卷却详稽正史，博采群籍，分析缕说，简明精审，犹如登高作赋，独树一帜，一扫蒙在元朝政治制度上的阴霾，廓清了它的历史面貌与演化规律的特点，读后使你感到绝非浅学所能为。不言而喻，这是与作者都是学识渊深的方家，具有既能浩博奥衍，又能画龙点睛的功力分不开的。本卷

① 《元史》卷85《百官志一》。

② 《元典章》卷1《诏令一·中统建元诏》。

完成后，主编对全卷作了统一修订。

叶维钧、张昌东先生参加了本课题的研究，并协助主编做了大量学术组织工作。人民出版社张秀平女士为本书的出版付出了辛勤的劳动。著名书法家、学者启功教授于百忙之中，拨冗为本书题签。在本书付梓之际，谨向关心和支持本书的编写与出版、并作出贡献的朋友们致以衷心地感谢！

依靠不同学科的专家的学术专长，偕同从事跨学科的课题研究，我们还缺乏经验。本书本卷若有参考未备，论证不当或其它缺陷，还望学术界的师友们及广大读者匡正。

白 钢

1993年9月10日

目 录

前 言	(1)
第一章 绪 论	(1)
第一节 蒙古国的兴起	(1)
第二节 忽必烈与元朝的建立	(5)
第三节 元代中后期的政治	(10)
第四节 元朝的灭亡	(15)
第二章 皇帝制度与中央决策体制	(20)
第一节 蒙古大汗与忽里台	(20)
第二节 怯薛参政	(30)
第三节 皇帝制度	(34)
第四节 后宫与东宫制度	(47)
第五节 中央决策体制的构成	(53)
第三章 中央行政体制	(61)
第一节 从札鲁忽赤到宰相	(61)
第二节 中书省理政程序	(70)
第三节 六部及其职能	(80)
第四节 分管具体事务的专设中央机构	(93)
第四章 地方行政体制	(104)
第一节 大蒙古国时期的地方行政机构	(104)
第二节 元朝前期的宣抚司和宣慰司	(106)
第三节 行省制度的确立	(114)
第四节 路、府、州、县	(124)
第五节 乡、都、坊、社	(134)

第六节	两都留守司·····	(141)
第七节	地方行政管理机构的运行机制·····	(144)
第五章	投下分封制度·····	(154)
第一节	分封与投下制度的形成·····	(154)
第二节	投下的属民及其管理·····	(164)
第三节	投下参政与宗王出镇·····	(176)
第六章	军事管理体制·····	(185)
第一节	兵役制度·····	(185)
第二节	军队编制的变化·····	(197)
第三节	枢密院的设置与职掌·····	(211)
第四节	地方军事机构的变化·····	(217)
第五节	军官与军事法规·····	(223)
第六节	武器和军屯·····	(229)
第七节	站赤和急递铺·····	(233)
第七章	监察体制·····	(244)
第一节	御史台、行台、肃政廉访司·····	(244)
第二节	监察官吏的选用·····	(251)
第三节	监察机构的职能·····	(265)
第四节	监察系统的运行机制·····	(271)
第五节	监察工作的实际作用·····	(283)
第八章	司法制度·····	(292)
第一节	法典的制订·····	(292)
第二节	五刑·····	(310)
第三节	其他刑罚·····	(326)
第四节	审判机构和审判程序·····	(337)
第九章	人事管理制度·····	(352)
第一节	官、首领官、吏·····	(352)
第二节	官吏的选拔·····	(358)
第三节	品阶和俸禄·····	(371)

第四节	迁转和铨注.....	(385)
第五节	公规与案牍管理.....	(398)
结 语	(406)

第一章 绪 论

第一节 蒙古国的兴起

12世纪末、13世纪初的中国，是多种政权并存的时期。由女真族建立的金朝，先后灭掉辽、北宋，统治了中原及其以北的广大地区，是当时力量最强大的国家。南宋政权偏安江左，以淮水为界，与金对峙，双方时战时和。存在于西北的，有党项族建立的西夏，契丹族建立的西辽，以及畏兀儿、哈刺鲁等族建立的地方政权。在西南，一度强盛的吐蕃王国已经分裂，许多政教合一的地方势力各自割据一方。与吐蕃相邻的云南地区，则在白族先民建立的大理政权统治之下。

北方的蒙古高原，自从回鹘、黠戛斯政权相继消逝以后，长期处于分裂状态，大小部落林立，互相争战。13世纪初比较强大的有乃蛮、克烈、塔塔儿、蒙古、篾儿乞、弘吉剌等部。其中多数都曾先后与统治中原的辽、金发生联系，接受封号，定期进贡。辽、金王朝则把赏赐和边境互市作为笼络、羁縻他们的手段。对于那些不肯臣服的，便出动军队加以镇压。高原上战火连年不息，民不聊生。后来蒙古人追忆这时的情景说：“星空团团转旋，各部纷纷作乱。谁能在床铺上安睡！都去劫掠财源。大地滚滚腾翻，天

下到处作乱。谁能在被窝里安睡！人们相杀相残”。^①使这种状态得以改变的，是成吉思汗铁木真。

铁木真(1162—1227)出身于蒙古部孛儿只斤氏族，他的祖先世代充当蒙古部首领。9岁时，父亲被仇敌害死，部众离散，家道中衰，生活艰困。铁木真自己曾不断为仇敌追逐流亡，甚至一度成为俘虏，幸而遇救。但他并不因此灰心丧气，而是积极结聚力量，努力争取其他部落的支持，逐步扩大了自己的势力。经过十余年艰难的不屈不挠的奋斗，铁木真击败了一个个比自己强大的对手，将高原上各游牧部落统一于自己的旗帜之下。1206年，铁木真在贵族、将领们参加的忽里台（大聚会）上，被推举为大汗，号成吉思^②。以成吉思汗为最高统治者的这个新兴政权，称为大蒙古国。随着大蒙古国的建立，草原上的游牧民逐步融合成为一个民族共同体，以蒙古为名，出现在世界上。

新国家的政权组织是简单的。全国臣民按十进制组织起来，分别由千户、百户、牌子头（十户）管辖。千户都是立有功勋的将领，或是归附成吉思汗的各部首领。十进制既是行政组织，又是军事组织。平时，千户长、百户长是行政长官；战时，就率领成年男子出征。千户之上，设左、右万户和中军万户。万户只是军事统帅。与此同时，成吉思汗设置了号称“怯薛”的护卫军，总数一万人。怯薛主要是由万户、千户、百户、牌子头的子弟组成的，保卫大汗的安全，也分管汗廷的各项事务。它是大汗直接掌握的一支精锐军队，在政治上也起很大的作用。成吉思汗还设置了大断事官（札鲁忽赤），掌握民户分配和司法的权力，

^① 《元朝秘史》卷11。此段译文见亦邻真：《成吉思汗与蒙古民族共同体的形成》，《内蒙古大学学报》1962年第1期。

^② 关于“成吉思”的涵义有不同的说法，多数研究者认为源自突厥语Tengiz，即海洋之意。

实际上是最高的行政长官。大断事官下有若干断事官，处理各种事务。成吉思汗还制定了“札撒”（法律），作为管理国家、统治百姓的依据。

大蒙古国的政权组织形式具有鲜明的民族特色，与前代草原上建立的国家政权（匈奴、突厥等）有明显的相同之处，而与中原传统的政权组织形式则截然不同。这个结构简单的、军政合一的政权，是与草原居民游牧生活方式相适应的，可以称之为游牧君主制。

建国以后，成吉思汗向外扩张，接连发动战争。他击败西夏，西夏国王请和。发兵攻金，包围金朝首都中都（今北京西南），迫使金朝订立城下之盟。他一直注视着西方，发动震撼世界的西征，先灭西辽，后灭强大的花刺子模，先遣部队到达黑海以北的钦察草原。在此以前，畏兀儿、哈刺鲁已先后归附。从中亚回到蒙古高原不久，成吉思汗又率大军南下，围攻西夏。屡经摧残、孤立无援的西夏，仍然进行了一年多顽强的抵抗，终因力量悬殊，于1227年被消灭。就在西夏灭亡的同时，成吉思汗也病死了。

蒙古妻、妾地位有别。成吉思汗的正妻有子4人，即朮赤、察合台、窝阔台和拖雷。他们都随父亲南征北战，立下了汗马功劳，各有封地。由于朮赤与察合台不和，成吉思汗选择了窝阔台为汗位的继承人。但另一方面，他又将军队的大部分交给了拖雷，因为按照蒙古的习惯，幼子继承父亲的财产，其余诸子则分立门户，这就埋下了窝阔台与拖雷之间矛盾的种子。窝阔台即位以后，发动了灭金战争。公元1232年初，在拖雷指挥的三峰山（在今河南禹县境内）战役中，金军主力被消灭殆尽。但就在三峰山战役后不久，窝阔台以自己有病需要替身向神鬼谢罪为名将拖雷毒死。以后又多方施加压力，企图削弱以致并吞拖雷留下的军队、百姓。但因拖雷之妻唆鲁禾帖尼善于应付，未能得逞。

1234年初，金朝在蒙、宋联合进攻下灭亡。接着，蒙古与南宋之间便为争夺河南之地兵戎相见，于是出现了新的南北对峙局面。1241年，窝阔台病死，其妻脱列哥那摄政4年（1242—1245）。1246年，窝阔台之子贵由在忽里台上被选为大汗。这时朮赤的长子拔都统治被征服的钦察、斡罗斯（即俄罗斯）之地，拔都与贵由不和，拒不出席忽里台。贵由十分恼怒，在1248年率领军队西行，准备袭击拔都，但在途中死去。这样，汗位又出现了空缺，暂时由贵由皇后斡兀立海迷失摄政。成吉思汗4个儿子的后人，围绕着汗位展开了激烈的斗争。拖雷的长子蒙哥屡立战功，有很高的威望；唆鲁和帖尼善于安抚部众，笼络人心，特别是得到拔都的支持，而窝阔台的后人中则缺少强有力的人物。因此，在1251年召开的忽里台上，蒙哥成了新的大汗。自此，汗位由窝阔台系转移到拖雷系，这是蒙古国历史上的一次极其重要的事件。蒙哥即位以后，立即着手对反对势力加以镇压，斡兀立海迷失被扔入河中溺死，一些宗王被放逐，贵由的不少亲信均被处死。以前的汗位转换也都经过激烈的争夺，但在忽里台上则要表现出团结的景象，当选者还要谦虚推辞，登位后还要大加赏赐，以示家族内部的和睦一心。蒙哥当选的忽里台上则有激烈的争吵，即位后立即施之以血腥的屠杀，表明黄金家族内部矛盾已十分激烈，趋于公开化了。

蒙哥即位后，采取多种措施，树立大汗的权威和政令的统一。与此同时，他积极筹划新的军事行动，扩展疆土。在贵由汗时期，吐蕃已归附蒙古。1253年，蒙哥之弟忽必烈受命经吐蕃之地，进入云南，灭大理国，这样便从侧面对南宋形成了威胁。从1257年起，蒙哥发起全面进攻南宋的战争。他亲自率领一支军队攻入四川。南宋军队依据险要的地形进行顽强的抵抗。1259年秋，蒙哥因受伤病死在合州钓鱼山（今四川合川县东）下。忽必烈当时正在进攻

鄂州（今湖北武昌）的军中，闻讯后立即北返，回到燕京（即金中都）。1260年，他在漠南开平（今内蒙正蓝旗境内）召开一部分贵族、将领参加的忽里台，自立为汗。蒙哥、忽必烈的幼弟阿里不哥，镇守蒙古本土，也举行忽里台，宣布自己为大汗。兄弟二人为了汗位，展开了长达数年的残酷的战争，最后在1263年以忽必烈胜利、阿里不哥的投降告终。忽必烈见到阿里不哥时，问道：“在这场纷争中谁对了呢，是我们还是你们呢？”阿里不哥回答说：“当时是我们，现在是你们。”^①可见，直到失败以后，阿里不哥仍认为他作为镇守本土的幼子继承汗位是合法的，而忽必烈是不合法的。事实上，通过一系列事件表明，蒙古国大汗的确立，除了必须通过忽里台选举这一形式之外，完全是黄金家族内部凭实力斗争的结果、并无明确的原则。对阿里不哥斗争的胜利，使忽必烈成为名正言顺的蒙古国第五代大汗。

第二节 忽必烈与元朝的建立

忽必烈（1215—1294）是蒙哥之弟，在青年时代他就注意选用汉族知识分子，了解汉族传统文化，特别是治国之术。蒙哥汗即位后，命他管理“漠南汉地军国庶事”，^②他便把自己的营帐从漠北移到漠南，屯驻在金莲川，后来就地建造城市，定名开平。所谓“汉地”指的是原金朝统治的北方农业区。自从金朝灭亡后，“汉地”便为大小军阀所割据，他们奉蒙古大汗为君主，但在自己管辖区各行其是，专生杀之权。因此，“汉地”的各种制度是很混乱的。蒙古

① 拉施特：《史集》第2卷，中译本，第306页。

② 《元史》卷4《世祖纪一》。

国统治者关心的是平时从“汉地”征发赋税，战争时征调军队，其他则很少过问。窝阔台汗时期，契丹人耶律楚材（1190—1244）任必阁赤（书记），曾提出定赋税、籍户口等一系列主张，实际上是希望重新推行中原传统的政治制度，即所谓“汉法”。由于一些蒙古贵族、色目官僚的阻挠和反对，他的主张只有部分得到实现。到了脱列哥那皇后摄政时期，耶律楚材受到排挤，“愤悒以死”。^①他的一些已经付诸实施的主张也大多废止了。忽必烈管理“汉地”后，在部分地区实施改革，推行“汉法”，取得明显的成效，但也因此招来了蒙哥汗的疑忌，不得不交出了管理“汉地”的权力。尽管如此，这些实践使他懂得了推行“汉法”、进行政治改革的重要性。

在登上汗位的《即位诏》中，忽必烈指出，蒙古建国以来，“武功迭兴，文治多缺”，表明了自己加强“文治”的决心。^②所谓“文治”，指的就是“汉法”，就是要推行中原原有的各项政治制度，改变混乱的局面。他在即位之初，便建元中统（1260—1263），这是中原的传统，改变了蒙古国的惯例。后来，又改元至元（1264—1294）。接着，他“考求前代之典，立朝廷而建官府”，^③沿袭宋、金制度，建立了中央集权的行政管理机构、监察机构和军事体制，取消官员的世袭制而代之以迁转之法，定赋役，颁俸禄，整顿户籍，建立学校，等等。至元八年（1271），又建国号大元，“盖取《易经》乾元之义”，^④“元者也，大也，大不足以尽之，而谓之元者，大之至也”^⑤。“大元”就是最大的意思，它以儒家经典为据，表明了忽必烈决心按中原传统制度来

① 郝经：《立政议》，《郝文忠公集》卷32。

② 王鹗：《即位诏》，《国朝文类》卷9。

③ 《经世大典序录·官制》，《国朝文类》卷40。

④ 《建国号诏》，《元史》卷7《世祖纪四》。

⑤ 《经世大典序录·帝号》，《国朝文类》卷40。