

中國政治制度通史

第三卷 秦汉

孟祥才 著

白钢 主编

人民出版社

17409/13

前 言

《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。全书从三代写到清末。本卷是全书的第三卷,撰写的是秦汉时期的政治制度,由孟祥才教授执笔。

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,力图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的研究成果的基础上,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。

秦朝和两汉,是中国封建专制主义政治体制巩固与发展的时期。它完成了由军事封建专制主义向宗法封建专制主义的过渡。而皇帝制度和行政、军事、监察三大体系鼎立的中央行政体制、官僚制度、中央集权制和地方的郡县制等等,都是在这个时期确立并定型的。秦汉以后的2000年间,虽然代有变化,但基本上没有突破这种体制上的格局。因此,秦汉的政治制度对中国传统政治制度之纵向的延续和横向的传播,起过几乎是决定性的作用。研究中国传统政治制度,如果不熟谙秦汉,不是差以毫厘,谬之千里,就是如坠五里雾中。惟其如此,秦汉政治制度的研究,也就比较难以突破。

值得庆幸的是,本卷着力于秦汉时期各项政治制度的形成、发展、演变规律和特点的论述,兼总众说,巨细不遗,挈领提纲,首尾该贯,把握住了秦汉时期政治制度的

基本内容与个性。在确定国体与政体性质的前提下，概括了皇帝制度的产生与内涵，揭示了从王权到皇权转化的实质、以及皇帝制度的神秘性、宗法性、排它性特征。在对秦汉时期中央决策体制及其运行机制的论述中，充分注意到了以“郎”一类宫廷侍从所组成的中朝官或内朝官与外朝官的分野，以及他们在决策过程中的特殊作用，揭示了内侍逐步向政务官演化的倾向。这就是东汉时期的尚书组织以及当时所说的“事归台阁”的历史含义。在对秦汉时期中央行政体制的论述中，充分注意到了政府行政机构的宫廷服务性质的内容。中央政府中丞相、太尉、御史大夫三大体系鼎立，但被作为丞相之副的御史大夫，一方面握有行政监察大权；另一方面却又供内廷差遣。秦代的九卿自不待言，而汉代的九卿之中，严格地讲，只有主管刑狱的廷尉、主管外事的大鸿胪、主管财政的大司农等三卿具有比较完整的行政长官的性质，而其余六卿却都以掌管皇家的礼乐、车马、宗族、侍卫等为主要职务，从而为我们理解封建王朝的家天下实质提示了思路。在对秦汉地方行政体制的论述中，比较清楚地交代了从秦朝的郡县制到汉朝的郡县制与分封制的变化，尤其是汉武帝设立的十三州部，逐渐由监察区向地方行政机构转化等，都给予了应有的重视。此外，本卷对秦汉时期各单项政治制度的论述，条分缕析，繁简适宜；而对这一历史时期尚未形成详密的铨选制度、官吏的任用还缺乏规范的程序等，也多所揭露。总之，本卷在体现我们的编纂意图方面，是精进不休的。

本卷作者文思敏捷，富于创新精神，在撰写本卷过程中，力图摆脱以往以官制史代替政治制度史的传统套路，突出政体运行机制，从而赋予本卷以鲜明的个性，使之有别于以往的同名书。此其一。

其二，作者博采众长，又不落俗套。在撰写过程中，得到了安作璋、田昌五教授的热情帮助。安作璋、熊铁基合

著的《秦汉官制史稿》，曾使作者受益良多。此外，作者还广泛吸收了海内外学术界已有的研究成果，披沙拣金，时时获宝，从而使本卷能以当代学术界在这一领域里的最新水平为起点。尤其是作者在阐述各项政治制度的发生、发展与变化时，十分注重结合具体历史人物和具体历史事件加以剖析，援据故事，踔厉奋发，增强了本卷的可读性。

本卷初稿完成后，承蒙著名的史学家张泽咸教授审读了全稿，并提出了一些宝贵的意见，使我们减少了失误。最后，主编又对全卷作了修订。

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的学术组织工作。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、学者启功教授为本书题签，在本书付梓之际，谨向关心和支持本书的编撰与出版并做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

1991年12月20日

目 录

前 言	(1)
第一章 绪 论	(1)
第一节 封建社会初期阶段的秦汉社会 (公元前 221—220 年)	(1)
一 秦朝的建立与灭亡 (前 221—前 206 年)	(1)
二 西汉的建立与灭亡 (前 205—24 年)	(7)
三 东汉的建立与灭亡 (25—220 年)	(13)
第二节 秦汉社会的阶级结构 国体与 政体	(19)
一 阶级结构及其变化	(19)
二 国体与政体	(34)
第二章 皇帝制度	(40)
第一节 皇帝、皇位与皇权	(40)
一 名号的由来与皇帝制度的确立	(40)
二 皇位与皇权	(43)
第二节 礼仪制度	(45)
一 礼制	(45)
二 宫室	(48)
三 封禅	(51)
四 祭祀	(55)
五 舆服	(60)
六 陵寝	(62)
第三节 太子制度	(65)
一 太子制度的确立与演变	(65)
二 层出不穷的废立风波	(67)

五 纳谏及广开言路所获信息·····	(140)
第三节 运行机制·····	(143)
一 内朝(中朝)与外朝·····	(143)
二 朝议与廷争·····	(144)
三 皇帝的最终裁决权·····	(147)
第四节 决策的特点与效应·····	(149)
一 决策的特征·····	(149)
二 后果与历史局限·····	(152)
第四章 中央行政体制·····	(154)
第一节 三公和丞相制度·····	(154)
一 秦汉时期的三公和上公·····	(154)
二 丞相制度·····	(156)
(一) 丞相制度的由来和发展完善·····	(156)
(二) 丞相的职掌与丞相府的构成·····	(157)
(三) 皇权与相权的此长彼消·····	(158)
三 御史大夫·····	(159)
(一) 御史大夫的设立与发展·····	(159)
(二) 御史大夫的属官·····	(161)
四 太尉·····	(163)
第二节 中央其他行政机构及其职能·····	(165)
一 太常和宗正·····	(165)
二 光禄勋和卫尉·····	(168)
三 太仆和执金吾·····	(170)
四 廷尉·····	(171)
五 大鸿胪(典属国)与将作大匠·····	(173)
第三节 中朝官·····	(174)
一 大将军与将军·····	(174)
二 尚书台·····	(179)
(一) 尚书台的由来与演变·····	(179)
(二) 尚书台的职权与机构·····	(181)
(三) 领、平、视、录尚书事·····	(185)
三 侍中、给事中等加官·····	(187)

(一) 侍中、左右曹、诸吏·····	(187)
(二) 散骑与中常侍·····	(190)
(三) 给事中与给事黄门·····	(191)
第四节 税收与财政管理·····	(193)
一 大司农·····	(193)
二 少府·····	(198)
三 水衡都尉与货币铸造·····	(202)
第五章 地方行政体制·····	(204)
第一节 州·····	(204)
一 司隶校尉·····	(204)
(一) 司隶校尉的设立与演变·····	(204)
(二) 司隶校尉的职权与属官·····	(205)
二 刺史 州牧·····	(207)
(一) 由监察御史到刺史、州牧的演变·····	(207)
(二) 刺史的职权及其幕僚组织·····	(209)
第二节 郡、县、王国和少数民族·····	(212)
一 内史、三辅与河南尹·····	(212)
二 郡守及其佐官属吏·····	(214)
(一) 郡守的职权·····	(214)
(二) 郡的佐官与属吏·····	(221)
三 县与乡里基层官吏·····	(229)
(一) 县令、长及其属吏·····	(229)
(二) 乡里基层官吏·····	(236)
(三) 户籍制度·····	(243)
四 王国、侯国及其官吏·····	(245)
(一) 王国制度·····	(245)
(二) 侯国官吏·····	(251)
五 少数民族地区官吏·····	(254)
第三节 地方行政体制的特点·····	(259)
一 行政、司法、军事与财政合一·····	(259)
二 运行机制及其特点·····	(262)
第四节 中央与地方的关系·····	(264)

一	中央与地方的权限划分	(264)
二	集权与分权的斗争	(267)
第六章	司法制度	(273)
第一节	法律制度	(273)
第二节	从廷尉到亭长、游徼的组织机构	(283)
第三节	司法程序	(293)
第四节	职责与权力行使方式	(296)
第五节	秦汉司法制度的特点与局限	(302)
第七章	监察制度	(305)
第一节	御史大夫、御史中丞、监御史、 督邮、廷掾	(305)
第二节	刺史的设置	(315)
第三节	职责、权力与制衡	(323)
第四节	特点与局限	(331)
第八章	军事制度	(335)
第一节	皇帝与指挥系统	(335)
一	皇帝与军权	(335)
二	中央军指挥系统	(336)
(一)	太尉、将军与其他军官	(336)
(二)	南军与北军	(339)
三	地方军事指挥系统与边境地区军事指挥 系统	(342)
第二节	编制与管理体制	(344)
一	编制	(344)
(一)	兵役制度	(344)
(二)	兵种与编制	(346)
二	管理体制	(348)
第三节	军队在政权中的地位、作用与 影响	(349)
第九章	教育制度	(351)
第一节	秦朝的“以法为教”、“以吏	

为师”	(351)
第二节 两汉的教育制度	(354)
一 太学的创立和发展	(354)
二 四姓小侯学 鸿都门学	(357)
三 郡、县地方学校的建立和发展	(360)
四 私学	(362)
第十章 人事管理制度	(367)
第一节 选官制度	(367)
一 察举	(367)
二 征辟	(371)
三 考试	(373)
四 任子、纳赏、卖官及其他	(374)
五 选举法规与选官制度的利弊得失	(377)
第二节 任用与考课制度	(381)
一 任用方式	(381)
二 任用法规与任用期限	(384)
三 考课与上计	(387)
四 迁降与赏罚	(391)
第三节 赐爵、秩俸、朝位以及印绶、玺、 节和舆服制度	(394)
一 秦朝的赐爵制度	(394)
二 两汉赐爵制度及其演变	(395)
三 秩俸与朝位制度	(398)
四 印绶与符节	(400)
五 车舆与冠服	(403)
第四节 行政法典与监督制度	(405)
一 秦的行政法典	(405)
二 两汉的行政法典	(407)
三 御史纠弹与谏官制度	(409)
第五节 休假与致仕制度	(413)
一 休沐与告宁	(413)
二 致仕和优恤	(415)

第六节 掾吏制度	(417)
一 官、吏的区别	(417)
二 掾吏的政治地位、作用及弊端	(420)
结 语	(428)
一 世界古代历史上最先进的制度	(428)
二 秦汉政治制度的利弊得失及其在我国 历史上的地位与作用	(429)

第一章 绪 论

第一节 封建社会初期阶段的秦汉社会 (公元前 221—220 年)

一 秦朝的建立与灭亡 (前 221—前 206 年)

公元前 475 年，中国历史进入战国时代。齐、楚、燕、韩、赵、魏、秦 7 个国家，雄踞一方，以空前惨烈的战争，给时代打上鲜明的印记。这一时期，封建生产关系已经基本确立并逐步发展，农业、手工业和商业空前繁荣，数十万人口的城市在中原大地上开始涌现，千姿百态的金属货币展示着交换的长足发展和各地区广泛而紧密的联系。与此同时，殷周以来的世卿世禄制度逐渐瓦解，封建专制主义中央集权的行政体制也在各国基本确立。但是，奴隶社会的残余还在各个领域严重地存在着，社会矛盾与阶级矛盾纵横交织，犬牙交错，形成一幅斑驳陆离的复杂图画。为了促进封建经济基础的巩固与发展，七国相继进行了实质上是封建化运动的变法。其中以商鞅在秦国的变法历时最久，内容最全面彻底，因而取得的成果也最为辉煌。战国中期以后，秦国一跃而成为七国中最强大的国家。雄才大略的秦王嬴政继位后，“奋六世之余烈，振长策而御宇内”，在李斯等谋臣的协助下，指挥王翦、王贲、蒙恬、王离等统帅的秦军，以凌厉的攻势向东方六国进兵。前 230 年灭韩，前 228 年灭赵，前 226 年灭燕，前 225 年灭魏，前 223 年灭楚，前 221 年灭齐。至此，“六王毕，四海一”，秦皇

朝完成了统一中国的大业，建立了中国历史上第一个统一的专制主义中央集权的封建皇朝。秦王嬴政也就成为中国历史上第一个获得皇帝尊号的封建帝王。秦皇朝建立以后，进一步建立和完善了专制主义中央集权的政治制度，形成了影响深远的“三公九卿”制和郡县制。前 216 年，令“黔首自实田”，从法律上确立了地主阶级的土地私有制。“上农除末”，确立了发展农业生产、提高农民积极性的政策。与此同时，还实行了一系列巩固、加强国家统一的制度、政策和措施。灭楚之后，秦始皇派屠睢率军，南攻百越，在那里建立郡县，派官管理，并使监禄开凿灵渠，第一次沟通了长江与珠江两大水系，加强了岭南与中原地区的联系。还派将军常頔“略通五尺道”^①，使云贵地区纳入了秦帝国的版图。前 215 年，秦始皇派蒙恬等举兵 30 万北伐，夺回被匈奴占领的河套地区。紧接着，征发军民数十万，增筑了东起辽东、西至陇西临洮的绵延万里的长城，阻挡了北方游牧民族的南下，为中原地区农业经济的发展创造了一个安定的环境。秦始皇下令收缴天下的兵器，聚集于首都咸阳销毁，铸成钟镛和 12 个各重千石（24 万斤）的金人，置于宫廷之中。下令迁徙天下豪富 12 万家，集中于首都，放在朝廷眼皮底下加以监视。又拆毁六国原有城郭，夷平可据以反秦的关隘、要塞以及其他壁垒险阻等，以剥夺人民和其他反对势力进行反抗的手段。在中原地区，修建了以咸阳为中心，东穷齐、燕，南极吴、楚的车马大道——驰道；修建了从咸阳以北的云阳直达九原的“直道”；修建了从今四川宜宾至云南昭通的“五尺道”和今湘赣与两广之间的“新道”。这些道路的修建，大大便利了全国各地的经济文化联系，同时也为秦皇朝迅速调动军队镇压反叛者提供了有利条件。秦始皇曾利用这些四通八达的道路

^① 《史记》卷 116《西南夷列传》。

网，五次出巡，足迹遍布黄河、长江中下游的许多地方，传播了自己的赫赫声威。

在经济上，秦皇朝还实行了统一货币和度量衡的制度。前 221 年，秦始皇下令废除六国旧货币，在秦国原来的方孔圆钱的基础上，制定了统一的新货币。规定以黄金为上币，镒（24 两）为单位；铜钱为下币，半两为单位，称为“半两钱”。同时又发布诏书，统一度量衡，规定统一的单量和进位制，颁布官府制作的标准器。这两项措施，对于加强全国的经济联系，推动商业和贸易的发展显然具有积极意义。

在文化上，秦皇朝实行了统一文字的措施。全国统一后，秦始皇立即下令取消“不与秦文合者”，以秦小篆为统一书体，将李斯用小篆编写的《仓颉篇》，赵高编写的《爰历篇》，胡毋敬编写的《博学篇》，作为标准的文字范本，颁行全国。同时，还通行程邈整理的更为简便的隶书。秦朝实行的这种文字简化和规范化的措施，对中国文化和教育的发展所产生的影响无疑是积极、巨大而深远的。秦皇朝建立以后所实行的这些政策、措施，改变了战国以来“田畴异亩，车涂异轨，律令异法，衣冠异制，语言异声，文字异形”^①的状况，扩大了秦帝国的疆域，为封建经济文化的发展创造了条件。作为这些政策措施的制定者，秦始皇的功绩是不可磨灭的。

但是，秦始皇作为新兴地主阶级的伟大代表，一方面表现了这个阶级相信未来，勇于进取，气势磅礴，生机勃勃的面貌；另一方面也显示了他作为剥削阶级代表的唯我独尊、贪婪残暴、为所欲为、穷奢极欲的本性。这两者在秦始皇身上几乎水乳交融地结合在一起，以致使他在为历史进步做出巨大贡献的同时也制造着历史的灾难。有时候，

① 许慎《说文解字序》。

一件功业同时也是一桩罪恶。

秦始皇统一全国后，面对“六合之内，皇帝之土，西涉流沙，南尽北户。东有东海，北过大夏，人迹所至，无不臣者”^①的大一统局面。他欣欣然，飘飘然，昏昏然，认为自己在一切事情上都可以为所欲为，由此引发一系列的蠢事和暴行。由于秦皇朝一开始就带有军事封建制度的色彩，而统一以后又进行了一系列规模巨大的军事行动与土木工程，势必把沉重的赋税和徭役加到广大劳动人民头上。正如《汉书·食货志》所载，“至于始皇，遂并天下，内兴功作，外攘夷狄，收秦半之赋，发闾左之戍。男子力耕，不足粮饷；女子纺绩，不足衣服；竭天下之资财以奉其政，犹未足以澹其欲也”。田赋剥夺了农民收获物的 2/3，口赋（人头税）更是“头会箕敛，输于少府”，加上多如牛毛的临时征敛的苛捐杂税，其剥削量显然已大大超过农民的剩余劳动。然而，对于广大劳动人民说来，最难以承受的还是兵役和徭役。从前 221 年至前 206 年的 10 多年间，巨大的征发不下十数起：击匈奴，修长城；开灵渠，戍五岭；修筑驰道、直道、五尺道；建筑阿房宫、骊山墓以及规模空前的迁豪徙民，等等，使广大人民，尤其是农民，有田不能种，有家不得归，社会生产遭受严重的破坏。正如《淮南子·人间训》所描绘的：“当此之时，男子不得修农亩，妇人不得剡麻考缕，羸弱服格于道，大夫箕会于衢，病者不得养，死者不得葬。”残酷的压迫和剥削引起农民的逃亡和反抗，为了维护这种榨取的进行，秦皇朝推出了一部以“轻罪重罚”、“繁密苛酷”为特征的《秦律》，它“连相坐之法，造参夷之诛”^②，“偶语诗书者弃市，以古非今者族”^③。

① 《史记》卷 6《秦始皇本纪》。

② 《汉书》卷 23《刑法志》。

③ 《史记》卷 6《秦始皇本纪》。

其刑罚名目繁多，苛虐酷烈。仅死刑名目就有戮、弃市、磔、定杀、族、夷三族、枭首、车裂、腰斩、体解、囊扑、剖腹、蒺藜、凿颠、抽胁、镬烹等，在这种残暴刑罚的淫威下，造成了“赭衣塞路，圜圜成市”^①，“劓鼻盈累，断足盈车，举河以西，不足以受天下之徒”^②的惨状。

秦皇朝还实行“以法为数”、“以吏为师”的思想文化政策。前 216 年大搞焚书，焚烧了除《秦纪》和医药、种树之外的其他百家经典。第二年，又在咸阳附近的渭水河畔，坑杀了 460 多个儒生。这种蠢举和暴行，扼杀了战国时期思想上生气勃勃的百家争鸣的局面，开启了封建文化专制主义的恶劣先例，使我国的古代文化受到了一次空前的浩劫。

本来，在秦皇朝统一全国后，按照社会生产发展的客观要求和人民的愿望，应该实行与民休息的政策。但是，秦始皇的所作所为却完全与之背道而驰。这不能不迅速激化社会与阶级矛盾。因而到秦始皇统治的晚年，零星的农民起义已经爆发，大规模农民起义的前兆已经摆在秦朝统治者面前。不过，可悲的是，秦始皇已经失去了对真实事物的感应能力。当他在其事业的峰巅突然死去的时候，历史为其子孙提供了一个良好的转变政策的契机。可惜以胡亥、赵高、李斯等为首的核心统治集团没有及时抓住这一良机扭转秦始皇造成的不利局面，而是变本加厉地继续推行秦始皇虐民害物的政策。胡亥残酷杀戮宗室贵族子弟，从而使自己陷于孤立无援的困境；他将李斯、蒙恬等著名政治和军事干才送上断头台，从而使自己在赵高之类宵小之徒的包围中成为闭目塞听的可怜虫。他下令继续修建招来天怒人怨的阿房宫、骊山墓，把沉重的赋税和徭役进一步加

① 《汉书》卷 23《刑法志》。

② 《盐铁论》卷 10《诏圣》。

在人民头上，同时以严刑峻法为后盾使人民屈从于他的淫威。“税民深者为明吏”、“杀人众者为忠臣”、“赋敛愈重，戍徭无已”^①。“百姓之随逮肆刑，挽辂首路死者，一旦不知千万之数”^②。“刑者半道，死者日积。……百姓不胜其求，黔首不胜其刑，海内同忧而俱不聊生”^③。如此一来，不仅广大劳动人民失去了对二世改弦更张的一线希望，统治阶级内部也分崩离析，力量大大削弱，农民大起义的条件最后成熟了。还在秦始皇统治的末期，“民愁亡聊，亡逃山林”的现象就一再发生。他们成群结伙，劫掠财物，与官府对抗，形成“群盗满山”的形势。在此氛围下，刘邦于前 210 年聚集数万名刑徒和贫苦农民，公然反抗秦朝的徭役制度，拒绝服役，“隐于芒碭山泽”之中，伺机起事。彭越拉起一支流民队伍，在巨野泽干起了劫掠富豪的勾当。英布更纠合一批骊山刑徒，“亡之江中为盗”。他们后来都成为秦末农民战争中的著名领袖人物。由于秦二世的倒行逆施，进一步激化了阶级矛盾和社会矛盾，前 209 年七月，终于引发了大泽乡的起义怒潮。以陈胜、吴广为领袖的农民大起义的爆发，使已经燃起的星星之火顿时变成燎原的烈焰。陈胜领导的起义军虽然经过六个月的战斗即被秦皇朝纳在血泊之中，但响应他而起的十数支农民起义军，最终使秦皇朝走向灭亡。前 207 年，当项羽统帅的起义军主力在巨鹿的旷野上将秦皇朝最精锐的武装力量彻底勾销的时候，刘邦统帅的另一支起义军正在通向咸阳的道路上不停地打击秦军。前 206 年十月，当又一个新年来到关中大地时，秦王子婴在刘邦的马前递上了降表。显赫一时的秦皇朝由此撕下了自己的最后一页日历。

① 《史记》卷 87《李斯列传》。

② 《淮南子》卷 15《兵略训》。

③ 同上。