



中国社会科学院文库·法学社会学研究系列

白钢／主编 白钢／著

中國政治制度通史



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院文库·法学社会学研究系列

中國政治制度通史

白钢／主编 白钢／著

(修订版)

第一卷 总论



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治制度通史·第1卷, 总论/白钢主编; 白钢著. —修订本.
—北京: 社会科学文献出版社, 2011. 1

(中国社会科学院文库·法学社会学研究系列)

ISBN 978-7-5097-1084-5

I. ①中… II. ①白… III. ①政治制度—历史—中国 IV. ①D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 098645 号



中国社会科学院文库·法学社会学研究系列

中国政治制度通史·第一卷 总论 (修订版)

主 编 / 白 钢

本卷著者 / 白 钢

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目负责 / 王 绯

责任编辑 / 关晶焱

责任校对 / 刘 会

责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司

印 刷 / 北京盛通印刷股份有限公司

开 本 / 787mm×1092mm 1/16

印 张 / 39

字 数 / 672 千字

版 次 / 2011 年 1 月第 1 版

印 次 / 2011 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-1084-5

定 价 / 1980.00 元 (共十卷)

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

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,由白钢主持,邀请政治学、历史学、法学、民族学界一批知名学者组成课题组,通力合作完成的。

本书主要是论述从公元前21世纪中国最早的国家政权——夏王朝的建立,到1911年辛亥革命推翻清王朝,悠悠4000多年间,中国政治制度的发生、发展和变化的过程及其规律。由于时间跨度大,内容宏富,本书采取了纵、横相结合的分卷方法,将全书分为十卷。第一卷总论,采取纵的(竖切)论述方法,简要阐述各项政治制度的来龙去脉,力图反映各项政治制度演化的系统性,相当于全书的“纲”,由白钢执笔;其余九卷,采取横切,即以断代分卷,详细论述各断代政治制度的演变及特点,向内容的广度与深度开掘,由课题组相关专家执笔。为了保持全书观点的一致性和风格的统一性,总论卷着力对各分卷研究成果进行了归纳与概括。

本书的学术思想体系和总体结构的设计,旨在突出对历代元首制度、中央决策体制和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,较准确地反映出历代政治体制运行机制的特点。

所谓政治体制,是指以国家政权组织为中心的各种政治制度和政治行为规范的总和。它包括国体、政体和具体的政治规范,以及政治权力行使

的范围与方式，政治运行机制等等。不同的政治体制，表明不同的国家形态。本书所涉及的主要有两种国家形态：一种是奴隶主阶级专政的国家；一种是封建地主阶级专政的国家。夏、商、周、春秋，是奴隶主阶级专政的国家；战国至清朝，是封建地主阶级专政的国家。前者以宗族国家的形式出现，实行等级君主制，其政治体制运行机制，以神权、宗法权和王权的紧密结合为转移；后者以中央集权和官僚政治的形式出现，实行专制君主制，其政治体制运行机制，以皇帝“独制于天下而无所制”为转移。

构成政治体制的“硬件”，是国家政权组织，无论是王权还是皇权，都是通过庞大的国家政权组织行使的。在国王和皇帝下面，分设各种机构，形成从中央到地方的一整套行政系统，管理国家的各种事务，借以推行他们的意志。在中国历史上，国家机构的设置、撤并、裁减，或调整、改造，经历了漫长的发展变化过程。历代政治家根据客观情况的变化，不断总结经验教训，对国家机构的设置不断地进行调整与改造，既体现了政治分工的精神，又贯彻了相互制约的原则，其目的则是为了确保王权或皇权不致流失。因此，历代尤其是秦以后的封建王朝对国家机构设置、调整与改造的过程，集中反映了传统政治体制运行机制的一些特点：

首先，自秦汉置丞相、太尉、御史大夫分掌行政、军事、监察以来，中央国家机构的权力配置，形成了行政、军事、监察三大系统鼎立的格局。

丞相“掌丞天子，助理万机”。他作为国家机构的最高行政长官，是保证王权或皇权运行的组织力量，起着辅佐、配合国王或皇帝的作用。王权或皇权的稳固与强化，很大程度上取决于丞相功能是否能正常发挥。正如《荀子·王霸篇》所云：“相者，论列百官之长，要百事之听，以饰朝廷臣下百吏之分，度其功劳，论其庆赏，岁终奉相成功，以效于君。当则可，不当则废。”

太尉掌武事，“金印紫绶”，与丞相同级，是国家机构中最高军事长官。军队是“辅王成霸”的决定性力量，历代帝王无不十分重视军队的建设，并把军队的发兵权牢牢掌握在自己的手中。一般说来，军队系统是与行政系统并行的独立系统。历代中央行政体制中的兵部，只处理军籍、仪仗、后勤给养、管理驿站等事务。作为维护王权或皇权的强有力手段，历代军事力量的布署，大都贯彻“内重外轻”的原则，即由中央直接掌握的屯驻在京师及其附近地区的军队，无论在数量上还是在质量上，都超过地方，以保持其威慑力。

御史大夫，用西汉朱博的话说：“位次丞相，典正法度，以职相参，总领百官。”是国家机构中最高监察长官。其职责是调节国家机构的正常运转，防止官吏渎职失职，保证帝王政令的实施。御史台系统，是防止王权或皇权流失的保障体系。因此，历代十分重视监察官员的选拔，有的朝代还由皇帝直接任命。

行政、军事、监察三足鼎立，分别对皇帝负责的权力配置格局，历代虽有变化，但万变不离其宗。元世祖忽必烈曾形象地概括说：“中书（中书省，最高行政机构）是我的右手，枢密（枢密院，最高军事机构）是我的左手，御史台（最高监察机构）是我用来医两手的。”这番话，揭示了传统政治体制运行机制的一大特点。

其次，近侍的逐步政务官化，或称御用机构逐步演化成中枢机构，是传统政治体制运行机制的另一大特点。

在君主专制时代，皇帝是权力主体，皇帝的御用机构或近侍，常常凭借皇帝的信赖、差遣而获得权力，并逐步取代原有的中枢机构。早在秦及西汉时期，三公之一的丞相，是国家机构的行政中枢，但汉武帝对丞相的权力过大不满，转而信任近侍，不断加强隶属于少府之下主管收发、保管文书的宫官——尚书的权力：于卧榻之侧设立中朝（即内朝），原为御用机构的尚书台，最终取代三公，三公从此成为有职无权的虚衔。魏晋南北朝时期，尚书台（省）成为宰相机构以后，逐渐与皇帝的关系疏远，皇帝又在身边置中书、门下机构，以分割中书的权力。后来，中书、门下权力膨胀，遂与尚书形成鼎立之势，这就是三省制的由来。

到了唐代，皇帝又置品级较低的同中书门下平章政事以削夺三省的权力，用身边的翰林学士和宦官充当枢密使掌管机要，发展使职差遣制分割尚书省所属机构的事权，三省长官又逐渐被排挤出宰相行列，成为荣誉职衔。尚书省也逐渐成为不管行政事务的闲置机构。宋代中央既设三省的正式机构，又别置中书门下于禁中，是为政事堂，与枢密对掌大政。

明朝废除丞相制度，置“四辅官”“协赞政事”。不久又置殿阁大学士“以备顾问”。到了明成祖时，阁臣地位提高，“参预机务”。中期以后，阁臣拥有“票拟”之权，俨然成了中枢机构。然而，到了成化、正德、隆庆、天启等朝，皇帝宠信宦官，甚至将批红权也交给宦官头目代行。这就使本属于内廷的宦官衙门——司礼监，成了与内阁并行的辅政机构。特别是汪直、刘瑾、魏忠贤掌权时，宦官钳制内阁，成了皇帝的代言人，使内阁屈居从属地位。清朝初年，内阁“掌议天下之政”，大学士又

为“百僚之长”，是协助皇帝处理军国大事的中枢机构，但到康熙时信用南书房官员参预机密，具草诏旨，遂部分地剥夺了内阁的权力。及至雍正建立军机处，“密勿重务咸在军机”，内阁只能“秉成例而行，如邮传耳”。

皇帝通过赋予亲近小官以实权的办法，不断地调整、改造中枢机构，目的是为了防止权力流失。这是一个循环往复的过程，2000 多年间，层出不穷。辅政机构的变迁，展示了传统政治体制运行的基本规则，即一切以有利于加强皇权为转移。

再次，中央派出机构逐步地方政权化，以加强中央对地方的控制，是传统政治体制运行机制的又一大特点。

自国家形成以后，历代帝王无不将全国划分为若干等级的行政区，自上而下，层层控制。行政区的划分，或出于地理上、经济上的原因，或出于政治上的需要。三代有内（王畿）、外（诸侯）服之分；而滥觞于春秋，确立于战国时代的郡县制，为大一统的中央集权制创造了条件。汉武帝为了加强对郡一级政府的控制，置十三部（州）刺史代替监御史，全面对郡一级政府行使监察权。部刺史为中央派出的监察官，东汉末年，改刺史为州牧，以京官带本秩出任此职，权力转重，逐渐形成郡以上的一级地方政府，魏晋南北朝因之。

唐朝初年，设“道”监察地方或作军事防御区，于是在原来州、县二级地方政府之上，出现了作为监察区的“道”和作为军事防御区的“道”两种中央派出机构。中唐以后，监察区的道与军事防御区的道相互结合，军政长官合一，形成藩镇，道就形成了行政实体，变为中央与州县之间的一级政府。地方行政体制也由州、县二级制，演变为变相的道、州、县三级制。唐朝设道的初衷是为了加强对地方的控制，但是后来藩镇据地自雄，背叛中央，反而成为割据势力，这却是唐朝统治者所始料不及的。

宋朝设“路”以监督府州军监，路设转运使司（漕司）、提点刑狱司（宪司）、提举常平司（仓司）、安抚使司（帅司），四司并立，职能各有所侧重，分掌军政、民政、财政和司法，互不统属，而又彼此监督。路级官府只是朝廷派驻各路机构，朝廷通过路级官府实施对府州军监的监督，实质上却是行使了一级政府的职权。从唐朝的道、宋朝的路，最终发展到金、元的行省，中央派出机构终于演化成最高一级的地方政权。

明朝的省级建制为“三司六道”，三司六道互相牵制，缺乏强有力的

统一领导。为了确保中央集权，明廷遂设巡抚，作为都察院的派出机构，以控制地方。后来都察院又增派带尚书、都御史衔的京官为总督，节制巡抚和三司，形成总督制度。不过总督、巡抚在明代和清初还只是一种使职差遣官，尚未成为封疆大吏。直到乾隆时正式定为实缺官，总督与巡抚才成为省级地方政府的最高军、政长官。

历代中央派出机构的逐步地方政权化，反映了历代帝王处理中央与地方关系的基本原则，是通过居中驭外、强干弱枝的手段，达到内外相维即加强中央集权的目的，因而也就成为传统政治体制运行机制的一个带规律性的特点。

古往今来，无数经验事实表明，典章制度是一回事，具体执行的情况又是一回事，要想使政治制度的研究更贴近客观政治实践的实际、更有价值，就必须加强对政治制度执行情况的研究。我们主张探索政治体制的运行机制的原因，也正在于此。当然，这项研究，难度极大，非短时间、少数学者所能克成，需要学术界同仁作长期努力。

本书是一项集体研究成果，是本课题组全体成员辛勤劳动的结晶。课题的成员，以分卷分工为序，包括白钢、王宇信、杨升南、孟祥才、黄惠贤、俞鹿年、朱瑞熙、张其凡、李锡厚、白滨、陈高华、史卫民、杜婉言、方志远、郭松义、李新达、杨珍。此外，黄振华、杨若薇、谢元鲁参加了本课题的初期研究，他们的学术观点和研究成果，本书尽可能地作了反映。叶维钧、张昌东自始至终参加了本课题的研究，为完善本书的学术体系提出了不少建设性意见，并协助主编做了大量学术组织工作。著名历史学家张泽咸审读了秦汉、魏晋南北朝等卷的初稿。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。中国社会科学院科研局和刘白驹先生对本书从立项到出版，给予了最有力的支持。在本书付梓之际，谨向关心和支持本书编写与出版、并作出贡献的朋友们致以衷心的感谢！

依靠不同学科专家的学术专长，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、论证不当或其他缺陷，还望学术界的师友们及广大读者匡正。

白 钢

1993年9月30日

于北京宜雨亭

目 录

前 言	1
第一章 导论	1
第一节 中国政治制度史的学科特征、研究对象与任务	1
第二节 中国政治制度史研究的历史与现状	4
第三节 中国政治制度史的研究如何突破与中国政治制度史的 分期问题	19
第四节 中国传统政治制度的特征与经验	27
第二章 国家的起源与国体的演进	43
第一节 文明的起源与国家的产生	43
第二节 古代国家形态与国体的演进	58
第三章 元首制度	77
第一节 先秦时代的王与王权	77
第二节 皇帝制度的形成与演变	95
第三节 隋唐五代皇帝制度的发展	103
第四节 宋辽金元皇帝制度的变化	112
第五节 皇帝制度的巅峰与消亡	126
第六节 皇帝制度的基本精神	135
第四章 中央决策体制及其运行机制	142
第一节 王权时代的中央决策体制及其运行机制	142
第二节 皇权形成阶段的中央决策体制及其运行机制	150

第三节	皇权发展阶段的中央决策体制及其运行机制·····	159
第四节	皇权变化阶段的中央决策体制及其运行机制·····	171
第五节	皇权膨胀阶段的中央决策体制及其运行机制·····	180
第六节	皇权时代中央决策体制运行机制的特点·····	188
第五章	中央行政体制及其运行机制 ·····	197
第一节	先秦中央行政体制的演进·····	197
第二节	三公九卿体制的形成与演变·····	210
第三节	三省六部体制的巩固与发展·····	225
第四节	三省制向一省制的转变·····	233
第五节	内阁六部体制的形成与瓦解·····	251
第六章	地方行政体制及其运行机制 ·····	267
第一节	先秦时代地方行政体制的演进·····	267
第二节	从郡县制到州郡县三级制·····	276
第三节	从州县二级制到道州县变相三级制·····	293
第四节	从路的机制转换到行省制度的确立·····	301
第五节	省府（州）县体制的巩固与发展·····	317
第七章	司法制度 ·····	341
第一节	刑罚的起源与刑罚制度的发展·····	341
第二节	法典的沿革·····	347
第三节	司法机构·····	370
第四节	审判制度·····	378
第五节	古代司法制度的特点·····	402
第八章	监察制度 ·····	409
第一节	先秦时期监察职能的萌芽以及御史司监察和谏官的 产生·····	409
第二节	秦汉以后监察机构的发展·····	413
第三节	监察的内容和方式·····	437
第四节	监察制度的特点和作用·····	447

第九章 军事制度	453
第一节 军事制度的起源及其在先秦时期的发展	453
第二节 秦汉至清的军事领导体制	469
第三节 秦汉至清武装力量管理体制	485
第四节 兵制在政权中的地位、作用与影响	523
第十章 人事管理制度	526
第一节 官员的选拔	526
第二节 官吏的任用程序	543
第三节 官员任用类别、任期与任用限制	549
第四节 官员的等级与俸禄	558
第五节 官员的考核与升赏降罚	565
第六节 官员的休假与致仕	574
第七节 权力行使的凭信与公文程式	583
第八节 吏胥制度	588
第九节 行政法规	595
结 语	603

第一章 导论



第一节 中国政治制度史的学科特征、研究对象与任务

一 学科特征

政治制度是人类社会一定发展阶段的产物，具有一种表面上凌驾于社会之上的力量。它从社会中产生，但又自居于社会之上。换句话说，政治制度寓国家本质与形式于一体，是国体与政体的总和。而政治制度史，则是研究国体与政体的起源、形式及演变规律的科学。

中国作为一个有 5000 年文明史的统一多民族国家，从国家诞生起，其政治制度发展变化的线索之绵长、体系之完备、经验之丰富、影响之深远，都是世界上其他任何一个国家或民族所无与匹敌的。

那么，中国政治制度史的学科特征是什么呢？

自从 20 世纪 30 年代初，运用近代新方法研究中国政治制度史的专著问世以来，人们基本上是把它当作中国历史的一个组成部分，即历史学的一门专史来看待的。近年来，这一问题才引起人们的讨论。有人认为“政治是无所不包的”，于是出现了它只是政治学的一个分支学科的意见。可见，首先弄清楚中国政治制度史的学科特征，就成为科学地研究中国政治制度史的必要前提。

我们知道，现代科学发展的总趋势，是自然科学与社会科学以及社会科学各学科之间的相互交叉与相互渗透，边缘学科愈来愈繁荣。只要从实际出发，便不难发现，中国政治制度史具有社会科学与人文科学的二重性格。它既是政治学的一门基础性分支学科，又是政治学、历史学、法学、军事学、宗教学、民族学、经济学、文化学等多学科有关内容的综合，实质上是一门边缘学科。其所以如此，那是它的特定的研究对象（研究的内容及其范围）所决定的。

二 研究对象与任务

概括地讲，中国政治制度史的研究对象，是历代的国家性质与形式问题，亦即历代国体与政体的形成及其发展规律问题。

所谓国体问题，自清末提出起，无论是宣统皇帝退位翌日，袁世凯致南京政府的电报、^①或是“筹安会”发起人之一杨度写的《君宪救国论》，^②还是梁启超写的《异哉所谓国体问题》，^③都没有弄清楚它的科学含义。直到20世纪40年代初，毛泽东在他的《新民主主义论》中，才揭示出它指的是社会各阶级在国家中的地位。质言之，国体的科学含义，是指的国家本质。

所谓政体问题，应当是国家形式问题。通常的理解，认为它指的是政权构成的形式，即一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关。而按照政治学对国家形式的理解，它是国家组织形式、国家结构形式和国家治理形式的概称。

具体地讲，中国政治制度史的研究对象，应当考虑三方面的内容：一是国家机构（国家的组织形式与结构形式）；二是政策法规；三是机构的运行和政策法规的执行情况。政体主要表现为政府机构，国体则通过机构和政策法规得以体现。我们还可以从另一个角度来考察，无论什么制度，其中心问题是处理和调整各该领域中的各种关系。政治制度就是处理和调整政治领域中的各种关系。中国政治制度史所要研究的，就是历代如何处理和调整政治领域中的各种关系。就以封建社会政治制度史而言，这些关系包括：皇权与官僚机构的关系、中央与地方的关系、地主与农民的关系

① 《辛亥革命资料》，第117页。

② 见《君宪纪实》，全国请愿联合会，1915年9月编印。

③ 《饮冰室合集》专集第9册。

系、地主阶级内部的关系（特别是统治集团内部的关系）、民族关系、宗教关系等。机构的设置和法令的颁布，都是为了处理和调整某一方面或者若干方面的关系。处理、调整得好，封建统治就巩固、持久；处理、调整得不好，封建统治就会动摇、崩溃。这种好坏，不但要看机构的设置和政策法令的颁布，更要看机构的运行和政策法令的执行情况。这就是我们常说的政体运行机制。它应当成为中国政治制度史的研究重心。

在确定中国政治制度史的研究对象时，还会遇到政治制度与相关各单行制度的区别及内容取舍问题。为了避免把中国政治制度史写成传统的典章制度汇编式大拼盘，有必要根据政治制度研究对象的规范，对中国政治制度史的研究范围和内容作一些明确的界定。归纳起来，不外乎以下十个方面：

（一）首脑与中央决策系统及其运行机制。它在中国政治制度史中，居于统帅地位，是“纲”，或者叫做“轴心”。以历代封建王朝为例，主要研究皇帝制度、朝廷决策机构的构成形式及其机制运行。皇帝制度包括：皇位与皇权、皇储制度、后宫制度、宗室与外戚制度、宦官制度等。朝廷决策系统及其机制运行则包括：决策机构的构成形式（如御前会议、宰辅会议、百官会议、内侍参与）、决策的依据与信息传递渠道、决策的程序和方式（诏、制、敕、令的格式、颁布程序、各级官府执行程序）、运行机制（内廷与外朝、朝议与廷争、封驳制度、皇帝最终裁夺权）等。

（二）行政管理体制，包括中央行政体制、地方行政体制（含中央派出机构及其机制转换）。无论是中央行政体制还是地方行政体制，都要讲清楚机构的设置、编制与人选、职权责的划分与运用、中央集权制与分封制等。

（三）军事制度，包括军事领导体制、兵种、兵役、编制、装备、官兵的俸饷与恤赏、官兵的培养与考核、马政、驿传等。

（四）立法司法制度，包括立法、司法机构的设置、人选、各种基本法、立法程序、诉讼程序、审判制度等。

（五）监察制度，包括言官谏议监察系统与御史台监察系统的机构设置、职权责的划分、编制与人选、权力行使方式、监察标准及监察规则等。

（六）人事管理制度，包括学校教育、考试与选任、试俸与迁转、品级与俸禄、考核与奖罚、休沐与致仕、幕客与吏胥、行政法规等。

（七）财政制度，包括中央与地方的财政管理体制、机构设置与人

选、财政预算与收支分配、奏销审计制度等。

(八) 户籍管理制度, 包括基层政权的设置(从乡里制到保甲制)与职能、按比户口、征收赋税、调发徭役与兵役等。

(九) 民族、宗教事务管理制度, 包括机构的设置与编制, 人选与职权责的划分、民族政策与宗教政策、贡赏与年班制度等。

(十) 外国事务管理制度, 包括机构设置、职掌、使节差遣与礼仪、对外政策与贡赏制度等。

以上这些, 基本上是纵向地确定中国政治制度史的研究内容与范围, 仿佛是各单行制度史的合成。因此, 需要横向的考察, 把它们联结成统一的整体。所谓横向的考察, 就是要把这些制度放到政策法规的制定与执行的动态中去阐述, 用相关的人和事把它们具体化、形象化, 从而使条块结合, 浑然一体, 形成科学的体系。

中国政治制度史的研究任务, 在于科学地探讨中国历史上政治制度的起源、发展、衍化, 阐明其规律性。既然称为“史”, 那么, 就应当写成信史。信史贵在真实。秉笔直书是最基本的要求。

众所周知, 现实对历史的承续性是抹杀不掉的。历史里边有许多现实与未来的因素, 有积极的, 也有消极的。谁能科学地抓住这些因素, 谁就能把握住前进的方向。我们研究中国政治制度史, 并非为了欣赏“国粹”, 而是通过实事求是地总结, 来启发人们的思考。

第二节 中国政治制度史研究的历史与现状

一 历代关于中国政治制度史的著录与考索^①

中国是一个有修史传统的国家。自从国家形成以后, 历代统治阶级为了总结其治理国家的经验, 无不十分注重对他们的政治活动和政治行为加以记录。随着文字书写工具(甲骨、简、帛、纸和刀、笔、墨、砚等)的发明与发展, 史官记录制度也逐步建立起来, 于是出现了大量政治制度的文献。它们是研究中国政治制度史的基础。

历代关于政治制度的著录, 有一个由简到繁、由略到详逐步健全的过程, 大体可以划分为七个阶段:

^① 本节参考了陈高华、陈智超等《中国古代史史料学》。

(一) 夏商时期,是关于政治制度著录的萌芽阶段。夏朝是我国第一个奴隶制国家,但是迄今尚未发现当时遗留下来的文字和著录。《尚书》中的《甘誓》、《禹贡》两篇,记述了夏朝事迹,但它是周人加工改写的。西汉人司马迁的《史记》中有《夏本纪》,亦追述了夏朝的政治制度。

商代自盘庚迁殷至纣王灭亡 270 余年间,保留下来大量的甲骨文。它是商代统治者进行占卜的遗物。当时,大至祭祀、战争,小到疾病、梦幻都要占卜。占卜用龟甲或牛的肩胛骨,在它们上面钻孔火灼,另一面就会破裂成兆纹,由专职的巫史根据兆纹,附会天意,判断吉凶。卜完之后,将所问的事和占验的结果都刻在卜兆甲骨之旁,称为卜辞。卜辞中涉及殷人多方面的活动。其中关于战争、方国、军队、监狱、阶级关系、鬼神崇拜等内容的卜辞,是殷人对其政治制度的著录,为研究商代政治制度史的第一手资料。出土的甲骨实物,大陆藏近 10 万片,港台藏 3 万片,流散在国外的约 26000 片。国内外著录甲骨文的书刊约 70 余种,就中,以郭沫若为主编、胡厚宣为总编辑、中国社会科学院历史研究所先秦史研究室集体编纂的《甲骨文合集》所著录的卜辞最多,堪称是甲骨文资料的总汇。

此外,《尚书》中的《汤誓》、《盘庚》等篇,《史记》中的《殷本纪》,虽属后人对殷商事迹的追记,并带有考索性质,但都是研究商代政治制度的必读文献。

(二) 西周、春秋、战国时期,是对政治制度著录的形成阶段。周代是我国第一个有文献史料留传下来的朝代。当时设有各种史官,负责记录统治者的言行,有意识地作为历史的鉴戒,以垂示后代。

属于著录周代政治制度的文献主要有:①《周礼》,著录了周代官制。此书虽是西汉后期始出的古文经,历代为人所疑,但据清代以来的学者的研究,证明它确实反映了春秋以前的制度,也夹杂了一些战国的制度及后人的理想。它不仅是传世的第一部专门记载古代政治制度的文献,而且是后世改制的理论根据。②《礼记》与《大戴礼记》,是战国到汉代关于述说周代礼制的文章汇编。③《仪礼》,是周代统治者办典礼的 17 篇仪节单。④《尚书》的《牧誓》至《吕刑》16 篇,记述了西周的政治制度;《文侯之命》、《费誓》、《秦誓》3 篇为春秋诸侯国政治制度史料。

(三) 秦汉时期,是对政治制度著述的发展阶段。秦始皇建立了我国第一个统一的专制主义中央集权制的封建王朝,虽然寿命很短,但它

所确立的政治制度对后世却产生了极大的影响。到了汉代，统治者逐渐意识到学术文化的重要性，改变了对学术文化的冷漠态度，对于政治制度的著录有了较大的发展。司马迁修《史记》，为一代史学壮举。到东汉，为了颂扬统治者的文治武功，总结历史经验，作为巩固封建政权的借鉴，出现了皇帝命令编撰的《汉书》、《东观汉记》、《汉记》等书，编撰者得以运用中央政府收藏的大量图籍和档案，从而提高了它们的真实性。

这一阶段重要的政治制度文献有：①《史记》，是纪传体史书的鼻祖，包括本纪、表、书、世家、列传五个部分。本纪是记录以帝王活动为中心的大事记；世家、列传是重要人物、少数民族及外国的传记与历史；表有《汉兴以来诸侯王年表》、《高祖功臣侯者年表》、《汉兴以来将相名臣年表》等，著录了许多政治制度方面的史料，尤其是职官史料；书有《封禅书》、《平准书》、《礼书》和《乐书》等，系统地著录了皇帝祭祀诸神、名山大川的制度，财政制度和礼仪制度等。《史记》对后世史学影响极大，纪传体史书从此成为中国古代的正史；表、书等体裁也为后世史家所师承，著录范围日益扩大。②《汉书》，东汉班固编著，袭用了司马迁开创的纪传体，而把“本纪”省称“纪”，“列传”省称“传”；又改“书”为“志”，取消“世家”，增加了刑法志。它是第一部纪传体断代史，记事始于汉高祖刘邦元年（公元前206年），止于王莽地皇四年（公元23年），共230年，内容关涉一代政治制度和政策大事。③《后汉书》，范曄著。其中的“志”，采自晋人司马彪撰《续汉书》，首次增加了《百官志》，专门记录东汉的职官制度，后代的正史，多称“职官志”，是研究历代政治制度的基本史料之一。④《汉记》（东汉荀悦撰）、《后汉记》（晋袁宏撰）、《东观汉记》（东汉刘珍等撰）、《风俗通义》（东汉应劭撰）等书中，也保留了大量汉代政治制度史料。⑤《汉官》（佚名）、《汉官解诂》（东汉王隆撰）、《汉旧仪》（东汉卫宏撰）、《汉官仪》（东汉应劭撰）、《汉官典职仪式选用》（东汉蔡质撰）、《汉仪》（吴丁孚撰）等6书，是专门记录职官制度的文献，可惜6书均佚，清人孙星衍有辑本，收在《平津馆丛书》、《四部备要》等丛书中。6书之中，除《汉旧仪》专载西汉职官制度外，其余5书则专记两汉官制，是研究汉代各级官僚机构的构成、职掌、员额、俸禄、沿革等问题的必读文献。⑥秦简，包括《编年记》、《语书》、《秦律十八种》、《效律》、《秦律杂抄》、《法律答问》、《封诊式》、《为吏之道》、《日书》两种等10部分，著录了秦代