

中國政治制度通史

第一卷 总论

白钢 著

白钢 主编

人民出版社

中國政治制度通史

第一卷 总论

白钢 著

白钢 主编

人民出版社

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

6DA84114
02

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，藉以推行他们的意志。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、保管文书的官官——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)
一 学科特征	(1)
二 研究对象与任务	(2)
第二节 中国政治制度史研究的历史与现状	(5)
一 历代关于中国政治制度史的著录与考索	(5)
二 本世纪以来的中国政治制度史研究	(12)
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	(24)
一 中国政治制度史的研究如何突破	(24)
二 中国政治制度史的分期问题	(29)
第四节 中国传统政治制度的特征与经验	(35)
一 传统政治制度的基本特征	(35)
二 传统政治制度的经验	(46)
第二章 国家的起源与国体的演进	(57)
第一节 文明的起源与国家的产生	(57)
一 原始氏族社会的民主制	(57)
二 私有制的产生与父系家长制的形成	(64)
三 军事民主制的组织形式与职能	(68)
四 阶级的产生与国家的形成	(73)
第二节 古代国家形态与国体的演进	(77)

一	古代国家的基本特征	(77)
二	中国古代国家的形成与发展阶段	(81)
三	中国古代国家的结构形式	(88)
四	从宗族城邑国家到封建专制国家	(95)
第三章	元首制度	(103)
第一节	先秦时代的王与王权	(103)
一	夏朝的“后”	(103)
二	商朝的王与王权	(107)
三	西周的王与王权	(110)
四	春秋时代的国君	(114)
五	战国时代的王权	(121)
六	先秦时代王权的基本特征	(123)
第二节	皇帝制度的形成与演变	(127)
一	秦汉皇帝制度的形成	(127)
二	魏晋南北朝皇帝制度的演变	(132)
第三节	隋唐五代皇帝制度的发展	(137)
一	隋唐五代强化皇权的各种制度	(138)
二	隋唐五代的皇位继承制度	(145)
三	唐代的公主及其邑司	(147)
四	隋唐的宗室	(147)
五	隋唐时期的外戚、宦官与皇权	(148)
第四节	宋辽金元皇帝制度的变化	(150)
一	宋朝皇帝制度的特色	(150)
二	辽朝皇帝制度的二重性	(155)
三	金朝皇帝制度的氏族制遗风	(158)
四	摹仿唐宋的西夏皇帝制度	(159)
五	蒙汉合璧的元朝皇帝制度	(163)
第五节	皇帝制度的巅峰与消亡	(168)
一	明朝的皇帝制度	(168)
二	清朝的皇帝制度	(175)

三	皇帝制度的被推翻	(179)
第六节	皇帝制度的基本精神	(180)
一	皇帝的神格化	(181)
二	家天下	(182)
三	宗法性	(182)
四	皇帝就是法律	(186)
五	在不断重建封建等级基础上的高度集权	(187)
第四章	中央决策体制及其运行机制	(189)
第一节	王权时代的中央决策体制及其 运行机制	(189)
一	夏朝的中央决策体制及其运行机制	(189)
二	商朝的中央决策体制及其运行机制	(191)
三	西周的王、师、保决策体制及其运行机制	(192)
四	春秋时代朝议制度的形成	(195)
五	战国时代决策方式的发展	(198)
第二节	皇权形成阶段的中央决策体制及其 运行机制	(200)
一	秦汉时代中央决策体制及其运行机制	(200)
二	魏晋南北朝决策机构与决策方式的演变	(205)
第三节	皇权发展阶段的中央决策体制及其 运行机制	(211)
一	隋唐五代中央决策体制的结构	(211)
二	隋唐五代宰相会议的决策机制	(214)
三	隋唐五代决策机构逐步多元化	(218)
四	隋唐五代决策的程序与方式	(220)
五	隋唐五代决策的依据与信息传递渠道	(222)
六	隋唐五代中央决策的特点与效应	(226)
第四节	皇权变化阶段的中央决策体制及其 运行机制	(228)
一	宋朝中央决策体制及其运行机制	(228)

二	辽朝中央决策体制及其运行机制	(232)
三	金朝中央决策体制及其运行机制	(234)
四	元朝中央决策体制及其运行机制	(239)
第五节	皇权膨胀阶段的中央决策体制及其 运行机制	(240)
一	明朝中央决策体制及其运行机制	(240)
二	清朝中央决策体制及其运行机制	(246)
第六节	皇权时代中央决策体制运行机制的 特点	(251)
第五章	中央行政体制及其运行机制	(262)
第一节	先秦中央行政体制的演进	(262)
一	夏朝的中央行政体制	(262)
二	商朝的内服职官体制	(265)
三	西周的中央行政体制	(267)
四	春秋时期的中央职官体制	(275)
五	战国时期的中央行政体制	(277)
第二节	三公九卿体制的形成与演变	(278)
一	秦汉中央行政体制及其运行机制	(278)
二	魏晋南北朝中央行政体制及其运行机制	(287)
第三节	三省六部体制的巩固与发展	(298)
一	隋唐五代的政务中枢——尚书省	(299)
二	隋唐五代的政务官——六部二十四司	(300)
三	隋唐五代的事务官——九寺五监	(303)
四	隋唐宗教事务管理制度	(305)
五	唐五代的使职差遣制	(307)
第四节	三省制向一省制的转变	(310)
一	宋朝中央行政体制及其运行机制	(310)
二	辽朝中央行政体制及其运行机制	(316)
三	金朝中央行政体制及其运行机制	(319)
四	西夏中央行政体制	(323)

五	元朝中央行政体制及其运行机制	(327)
第五节	内阁六部体制的形成与瓦解	(333)
一	明朝中央行政体制及其运行机制	(333)
二	清朝中央行政体制及其运行机制	(341)
第六章	地方行政体制及其运行机制	(354)
第一节	先秦时代地方行政体制的演进	(354)
一	夏朝的部族方国与地方侯、伯	(354)
二	商朝的外服诸侯与方国	(356)
三	西周的外服诸侯体制	(357)
四	春秋时期的地方行政组织与郡县制的萌芽	(364)
五	战国时期郡县制的正式形成及其补充形式	(364)
第二节	从郡县制到州郡县三级制	(366)
一	秦汉地方行政体制及其运行机制	(366)
二	魏晋南北朝地方行政体制及其运行机制	(379)
第三节	从州县二级制到道州县变相三级制	(389)
一	隋唐五代的道及其机制转换	(389)
二	隋唐五代的府、州(郡)、县	(392)
三	隋唐五代民族地区政权组织	(394)
四	隋唐五代地方行政体制的特点	(396)
第四节	从路的机制转换到行省制度的确立	(399)
一	宋朝的地方行政体制及其运行机制	(399)
二	部族组织与州县并存的辽朝地方行政体制	(405)
三	金朝地方行政体制的多元化	(407)
四	追袭唐宋的西夏地方行政体制	(409)
五	以行省统辖路府州县的元朝地方行政体制	(412)
第五节	省府(州)县体制的巩固与发展	(420)
一	明朝的布政司、府(州)、县体制及其运行机制	(420)
二	清朝直省行政体制及其运行机制	(426)
三	清朝边疆行政体制及其运行机制	(440)
第七章	司法制度	(452)

第一节 刑罚的起源与刑罚制度的发展.....	(452)
一 刑罚的起源与先秦时期的刑罚	(452)
二 五刑制度的形成	(457)
第二节 法典的沿革	(460)
一 先秦时期的法律	(460)
二 秦汉魏晋南北朝的法律	(467)
三 隋唐五代的法律	(470)
四 宋辽金西夏法律	(476)
五 元明清法律	(486)
第三节 司法机构	(490)
一 先秦时期的司法官吏	(490)
二 秦以后的中央司法机构	(492)
三 秦以后的地方司法机构	(498)
第四节 审判制度	(501)
一 审判管辖	(501)
二 起诉	(504)
三 审判	(507)
四 上诉	(513)
五 复审	(516)
六 复核	(519)
七 强制措施	(522)
八 证据	(525)
九 判决的执行与诉讼的注销	(528)
十 法官的责任	(530)
第五节 古代司法制度的特点	(533)
一 司法隶属于行政, 司法权的运用受君相的支配 和监察权的监督	(533)
二 审判采用纠问方式, 以口供作为定罪的主要依 据, 允许刑讯逼供	(536)
三 儒家思想在刑律和诉讼制度中有深刻的影响 ..	(538)

第八章 监察制度	(541)
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	(541)
一 夏商西周时期国王对臣下的监察活动	(541)
二 以贵族为主体的国人对国君的监督	(543)
三 春秋时御史司监察之职的由来和谏官的产生 ..	(544)
第二节 秦汉以后监察机构的发展	(546)
一 御史台系统的发展	(546)
二 谏官系统的发展	(556)
三 其他中央监察官员的设置	(563)
四 地方监察机构	(568)
第三节 监察的内容和方式	(578)
一 监察的内容	(578)
二 监察的方式	(586)
第四节 监察制度的特点和作用	(591)
一 监察制度的特点	(591)
二 监察制度的作用	(594)
第九章 军事制度	(599)
第一节 军事制度的起源及其在先秦时期 的发展	(599)
一 军事制度的起源及夏代奴隶制军制的产生	(599)
二 商代奴隶制军制的发展	(604)
三 西周奴隶制军制的完备	(607)
四 春秋战国时期由奴隶制军制向封建军制的 演变	(614)
第二节 秦汉至清的军事领导体制	(620)
一 秦汉时期军事领导体制	(620)
二 魏晋南北朝时期军事领导体制	(623)
三 隋唐五代时期的军事领导体制	(628)

四	宋代军事领导体制	(629)
五	辽金西夏军事领导体制	(633)
六	元代军事领导体制	(637)
七	明清时期军事领导体制	(639)
第三节	秦汉至清武装力量管理体制	(642)
一	秦汉时期武装力量管理体制	(642)
二	魏晋南北朝时期武装力量管理体制	(647)
三	隋唐五代时期武装力量管理体制	(650)
四	宋代武装力量管理体制	(660)
五	辽金西夏武装力量管理体制	(666)
六	元代武装力量管理体制	(675)
七	明代武装力量管理体制	(678)
八	清代武装力量管理体制	(683)
九	太平天国的军事组织	(691)
第四节	兵制在政权中的地位、作用与影响 ..	(692)
一	军队对政权的举足轻重的作用	(692)
二	内外军事力量失衡是导致地方割据或边防力量削弱的原 因	(694)
第十章	人事管理制度	(695)
第一节	官员的选拔	(695)
一	以世卿世禄为主体的夏商西周选官制度	(695)
二	春秋战国时期选官制度的变革	(697)
三	秦汉时期察举与征辟制度的确立与发展	(699)
四	以九品中正为主体的魏晋南北朝选官制度	(702)
五	以科举制度为主体的隋唐至明清的选官制度 ..	(708)
第二节	官吏的任用程序	(717)
一	册命	(717)
二	铨选	(718)
三	掾属自辟	(724)
第三节	官员任用类别、任期与任用限制	(725)