

罗辉映 主编 四川大学出版社

中国古代政治制度史



中国古代政治制度史

罗辉映 主编

四川大学出版社

一九八八年·成都

前 言

为适应教学需要,我们编写了这本中国古代政治制度史。本书由罗辉映主编,各章由下列同志分工执笔:彭崇实,第一章先秦时期;袁定基、罗辉映,第二章秦汉时期;刁忠民,第三章魏晋南北朝时期;庞志祥,第四章隋唐时期;罗辉映,第五六七八章宋元明清时期。各章稿成,由罗辉映修订而成全书。

建国后,有关中国政治制度的研究做得很少,以致在文化大革命和“四人帮”浩劫之后,还需要对国家政体、国体进行一番讨论。我们编写本书时,尽量避免写成职官史,作为专史,亦略去通史性质的内容。政治制度总受经济基础变化和政治斗争的影响,本书也注意论及有关政治制度演变的内容。本书可供作大学文科的历史、中文、档案、法律、新闻等专业学生的参考用书,亦可供国家行政干部和社会作一般读物使用。

从学术界对中国政治制度的研究来说,有的课题已展开讨论,有的却尚付阙如,我们对政治制度也钻研不深,所以本书对有关政治制度的论述尚不均衡,有待改进。由于编者的水平和其他条件所限,本书有不少缺点和错误,敬请同志们指正。

编者谨识

1987年8月

DAF42/0706

· 1 ·

目 录

前 言	(1)
第一章 先秦政治制度	(1)
第一节 夏朝的政治制度	(1)
第二节 商朝的政治制度	(6)
第三节 西周的政治制度	(15)
第四节 春秋的政治制度	(23)
第五节 战国的政治制度	(28)
第二章 秦汉政治制度	(35)
第一节 秦汉中央官制	(35)
第二节 秦汉政治制度	(41)
第三节 秦汉地方行政制度	(47)
第四节 两汉政治制度的变化	(53)
第三章 魏晋南北朝政治制度	(60)
第一节 中央政府组织的演变和发展	(60)
第二节 地方行政制度	(65)
第三节 九品中正制度	(70)
第四节 监察制度	(75)
第五节 兵制	(78)
第六节 法律制度	(83)
第四章 隋唐政治制度	(88)
第一节 隋唐中央官制	(88)

第二节	宰相和政事堂·····	(95)
第三节	隋唐的监察制度·····	(100)
第四节	隋唐的军事制度·····	(105)
第五节	唐代的宦官制度·····	(110)
第六节	唐代的科举制度·····	(115)
第七节	隋唐的地方行政制度·····	(119)
第八节	隋唐的法律制度·····	(123)
第五章	宋代的政治制度·····	(129)
第一节	宋代的宰相和枢密院·····	(129)
第二节	宋代的任官制度·····	(134)
第三节	宋代的监察和谏官制度·····	(142)
第四节	宋代的兵制·····	(147)
第五节	宋代的科举制度·····	(155)
第六节	宋代的地方行政制度·····	(160)
第七节	宋代的法律制度·····	(167)
第六章	元代的政治制度·····	(174)
第七章	明代的政治制度·····	(186)
第一节	明初的政治制度·····	(186)
第二节	明代的内阁·····	(190)
第三节	明代的六部·····	(194)
第四节	明代的监察制度·····	(198)
第五节	明代的军事制度·····	(205)
第六节	明代的宦官制度·····	(212)
第七节	明代的地方行政制度·····	(219)
第八节	明代的科举制度·····	(225)
第九节	明代的法律制度·····	(229)

第八章 清代的政治制度	(236)
第一节 清代的内阁和军机处.....	(236)
第二节 清代的六部.....	(243)
第三节 清代的监察制度.....	(248)
第四节 清代的军事制度.....	(253)
第五节 清代的地方行政制度.....	(258)
第六节 清代的科举制度.....	(265)
第七节 清代的法律制度.....	(271)

第一章 先秦政治制度

第一节 夏朝的政治制度

夏朝的政治制度 公元前21世纪左右，大禹之子启建立了奴隶制的国家夏朝。古文献中有许多关于夏朝的记载，《尚书·召诰》：“我不可不鉴于有夏，亦不可不鉴于有殷”。司马迁作《夏本纪》，当有所据。解放后在洛阳、登封、禹县及汾水下游地区发现的二里头文化类型遗址，也提供了一些有关的信息。

传说中舜命禹治水，治水成功后，禹被任命为司空。其后禹受禅而为部落联盟的首领，他选定协助其治水的东夷伯益做自己的继承人。由于禹的部落有治水之功而超越于其他部落之上，大禹之子凭借其势杀死伯益，帝王自为，从而破坏了民主选举的禅让制度，建立了传子制度，这就是夏朝的开始。

夏朝建立，氏族民主制崩溃，公天下而转入家天下，家庭、私有财产制、阶级等也出现了。王位世袭制在激烈的政治斗争中产生，史载有扈氏不服夏启杀益，起来反抗。启临之以兵，声讨其罪云：“有扈氏威侮五行，怠弃三正，天用剿绝其命”^①。结果有扈氏被启所灭，将其部族降为奴隶，这是社会历史发展的必然结果。

启建立了夏朝后，淫佚享乐，其子太康，荒淫不减乃父，由于内部和社会外部矛盾斗争，发生过“太康失国”之

事，即东夷族首领后羿，“因夏民以代夏政”^②，但夏启家族毕竟有力，到了夏启的第四代——少康复国中兴，足见历史的曲折反复。

夏朝为加强奴隶制国家的残暴统治，加强行政效能，设立官守，这就是所谓“夏后氏百官”^③。

夏后氏之下，有三正、六卿，有祭司史官，设有太史令，所谓“夏之将亡，太史令终古先奔于商”^④，这是他们熟悉历史变化之故。

夏朝有管理音乐的乐正，管理车辆的车正，管理膳食的庖正，并设有采风之官，在政治统治实体和意识形态方面，都加强了统治。

为了维护奴隶主的统治，夏朝有自己的法律制度，所谓“夏有乱政，而作《禹刑》”。^⑤夏朝的刑罚是残酷的，启对其所属曾宣布：“用命赏于祖，弗用命戮于社，予则孥戮汝”。^⑥这种借于祖，借于社，借神祖意志的杀人，可见其欺世及残酷的反动本质。

解放后，在河南偃师二里头的夏文化的墓葬中，可见奴隶制的刑罚情况，一种长方型竖穴墓，墓主仰身直肢，有众多的殉葬品，这是奴隶主的墓。与其成鲜明对比的乱葬坑中，其骨架叠压堆积，躯体残缺不全，或无头颅，或无躯干，有的被肢解，有的被活埋，这些是被杀的奴隶或俘虏，奴隶们的命运是悲惨的。

至于中小奴隶主或自由民犯法，则有“夏作赎刑”，这就是后来“刑不上大夫”的张本了。

夏朝有自己的军事制度，启第四代“少康复国”，就靠其“有田一成，有众一旅”^⑦。凭借奴隶主的常备军，既用

以对内镇压,又用以对外掠夺,比如帝杼时就“征于东海”^⑧,史称杼善制甲冑,所以能灭殪于戈,杼是有勇武的一代,故史称其“能帅禹者也”!

夏帝槐时,“九夷事御”,帝芒时,又“东狩于海”,力量扩及海滨,帝泄时,曾“命畎夷、白夷、赤夷、玄夷、风夷、阳夷”等“咸来臣服,并受爵命”。帝不降时,又“伐九苑,”到了帝孔甲时,由于“好方(祊)鬼神,事淫乱,夏后氏德衰,诸夷叛之”^⑨,这是夏朝历史的一个转衰时期。究以上数帝盛衰之际,取决于政治统治安定与否,而在最根本上还是取决于军事力量强大或式微的问题。不言而喻,奴隶制国家的军事制度和军队,是奴隶制国家的柱石。

夏朝的赋役 在夏朝,为了养活其官僚群体和军队,有严格的赋税徭役制度。比如“夏后氏五十而贡”^⑩。一般认为,每户奴隶耕种田地约为50亩,为奴隶主耕田地5亩,是什一税。

史称“关石和钧,王府(库)则有”^⑪,可见征税的度量衡器,一应俱全,而且有专门征税之官,所谓“辰不集于房,瞽奏鼓,啬人驰,庶人走”^⑫。这里的啬夫是主币之官,这币乃自税收而来。

今存《夏令》片段规定:“九月除道,十月成梁”,为了榨取奴隶血汗,奴隶和其他被统治的劳动者们,一年四季,勤劳不休,而创造出的成果,却被奴隶主们掠夺享受。

在土地制度方面,夏朝实行土地国有,《夏小正》的《春·正月》记载:“农牵均田,……初服于公田”。“均田”是农村公社定期分配土地的办法;“公田”是奴隶制下各家无偿地为奴隶制国家或奴隶主耕种的田。而各家领受自

种之田，则为“私田”。最根本的土地制度，则是奴隶主土地国有制。

正以农事的需要，夏朝设有专门掌管历法的官。随着农业生产的发展，科学技术的进步，逐步形成了《夏令》和《夏历》，这符合东亚的天时气象物候情况，故一直为我国农业生产所遵用。古人所谓“行夏之时”^⑩，即可知推夏之精和人们向往之忱！而西洋和东亚诸古国的历法，是踵乎夏后的！

夏朝的文化教育制度 夏王朝的国家中有一批巫史人员，他们是一批知识者，擅假神灵意志以欺人。《夏书》曰：“官占，唯能蔽志，昆（后）命于元龟”^⑪。这元龟就是表神灵意志的载体物。班固谓“《夏龟》二十六卷”^⑫，正是夏朝巫史集团占卜的遗编。所谓“夏太史令终古出其国法，执而泣之”^⑬，这就是巫史集团中人，测知夏社将亡的历史性的先兆预言。

为了培育和形成统治阶级文化思想上的后继者，夏朝设有教育机构——校的，以“五礼”即军宾嘉吉凶为教育内容。执教者是一些致仕的官僚，由国家养老，并受特殊待遇，“夏后氏收而祭，燕衣而养老”，而且“夏后氏以飧礼，养国老于东序，养庶老于西序”^⑭。所谓“序”，乃学子习射之地，在实施教学上，学子以学和习相结合，自夏开始，商、周继之，即可见其影响之深长久远了。

夏朝到了末帝履癸，即暴君夏桀时，生活上腐化益甚，对内镇压奴隶反抗，对外掠夺子女玉帛，激化了社会矛盾，特别是桀得岷山二女琬、瑛之后，弃其元妃末喜氏于洛，末喜氏乃与伊尹交，遂以间夏。末喜与伊尹之事，虽不可详，

但从夏商之际的政治变故和国际斗争来看，伊尹乃为商朝开国尽力之人，则是不成问题的。

夏桀的腐朽没落，激化了国内矛盾，史称“夏桀不务德，而武伤百姓，百姓弗堪”^⑩，而这种“弗堪”的情绪，发为言论，就是“时日曷丧，予及汝皆亡”^⑪。

东方之商汤，乘机伐桀，战于鸣条（河南封丘县东）。桀师大败，奔死南巢。夏社既亡历史进入商朝。

注释：①《书·甘誓》。

②《左传》襄公四年。

③《礼记·明堂位》。

④《淮南子·汜论》。

⑤《左传》昭公六年。

⑥同①。

⑦《左传》哀公元年。

⑧《古本竹书纪年辑证》第七页。

⑨《史记·夏本纪》。

⑩《孟子·滕文公》（上）。

⑪《国语·周语》（三）。

⑫《左传》昭公十七年。

⑬《论语·卫灵公》。

⑭《左传》哀公十八年。

⑮《汉书·艺文志》。

⑯《吕氏春秋·先识览》。

⑰《礼记·王制》。

⑱《史记·夏本纪》。

⑲《书·汤誓》。

第二节 商朝的政治制度

商的建立和王位继承制 商族为东夷的一支，居住在黄河下游，经历了母系氏族，到契时向父系过渡。契曾佐禹治水，因功被舜命为司徒，封于商，因生而赐姓子氏。在夏朝建立奴隶制度时期，商也由部落联盟向奴隶制过渡。

契以后，经过相土、冥、亥时，社会经济有了发展。自王亥之子上甲微起，父子相传六世，至主癸时，已是夏代末期，主癸死后，其子成汤即位，发展其奴隶制度，危及夏桀的统治，夏桀“乃召汤而囚之夏台，已而释之。汤修德，诸侯皆归汤”^①。

为了对付夏桀，汤乘夏自顾不暇的时候，灭掉夏的一些属国，所谓“汤始征，自葛载，十一征而无敌于天下”^②，继而灭掉韦、顾两国，最后灭掉昆吾。在伊尹辅佐下，举兵伐夏，灭夏桀，代夏而有天下。

自成汤建国至于阳甲，凡十世，十八王，治乱频仍，这当与商王自身政术，辅弼臣僚有关，与王位继承和内外矛盾斗争有关。

从成汤至太甲，其辅佐之能臣有伊尹，沃丁时，伊尹卒，继之者为咎单，出现了雍已之衰。到了太戊时，有伊尹之子伊陟和巫咸辅政，整顿内部，加强对各诸侯和内部奴隶的统治，因而才又出现“殷复兴，诸侯归之”的政治局面。

到了河亶甲时，又出现了“殷复衰”的局面，这当与他“自囂迁于相”，征兰夷。再征班方有关。河亶甲子祖乙即位后，又出现“殷复兴”，这当与他任用能臣巫贤辅佐有

关。到了阳甲之时，殷又出现衰弱之局面。司马迁说：“（阳甲时）殷衰，自仲丁以来，废适（嫡）而更立诸弟子，弟子或争相代立，比九世乱，于是诸侯莫朝”③。

从商代世系看，从仲丁至阳甲，乃自五世九王，这一时期，是传弟与传子并存，其内部有王位继承之争，因此影响了其统治之盛衰。

盘庚之政 阳甲死后，其弟盘庚即位，为商代的第十九王，由于社会政治原因，“盘庚旬自奄迁于北蒙，曰殷”④。盘庚之前，商人曾多次迁都，但“自盘庚徙殷，至纣之灭，二百七十三年更不徙都”⑤。

盘庚迁殷后，团结内部，整顿吏治，提出了著名的政治原则，即“人唯求旧，器非求旧，惟新”⑥。

因为盘庚将“人”与“器”的矛盾解决了，国家强大了，所以社会安定，经济文化得到发展。史称盘庚迁殷后，“行汤之政，然后百姓由宁，殷道复兴，诸侯来朝，以其遵成汤之德也”⑦。

盘庚之政，影响深远，武王克商后，“武王命周公旦进殷之遗老，问众之所说，民之所欲，殷遗老曰：‘欲复盘庚之政，武王于是复盘庚之政’⑧。

盘庚之政的具体细目，书阙有间，但自盘庚以后，商朝政治之发展，自有流风余韵的传承，这是不成问题的。

武丁至商末的政治制度 到了盘庚之侄，第二十三王武丁（小乙之子）时，得甘盘、傅说等贤佐，在其近60年的统治中，把商朝推到极盛的地步，而武丁也因此而被商人尊之为高宗。

从武丁起算，经历了七代九王，基本上维持了武丁以来

的政治局面。到末帝辛即纣时，由于内部阶级矛盾激化，外部周族兴起，牧野一战，纣败死，殷乃灭亡。

从文献和甲骨文资料来看，商朝是一个发展的奴隶制国家。为了维护奴隶主的利益，设官分职，建立了强大的国家机器。掌握这个国家机器的除自称余一人的商王外，还有邦伯、师长、百执事等人。而这些官僚是有血缘亲族关系的“世选尔劳”的世官，就其各种官守而言，大体上可分三类：

第一类是“臣正”（即事务官）。臣之初义为奴隶。驯服了的奴隶，得到奴隶主的信任，化为统治者的帮手。商朝有王臣、小王（王子）臣、臣、小臣、小丘臣、某臣正、某正、某元臣、某藉臣、某小藉臣、某匕臣、旧臣、旧老臣、多臣、残多臣、多辟臣等等⑩。

这些臣正来源不同，所属有别，职司各异。藉臣，小藉臣这类官，可能是管理王的藉田之官；小臣原是被征服族邦的有司；小臣是对于商王国的臣服者或王朝的小臣工；而多臣则是一个集合词，常常受王之命而事对外征伐；多辟臣，可能是嬖臣即近侍之类。从这些众多的臣工中，可以看出，臣之中有着等级的差别。

第二类是史官、尹、多尹，从事于作大田，作寝，飧等事务。乍（作）册，册乃王之符命，诸侯进受于王，不是后世的书籍。作册是王身边之重要官司。另有工，多工，我工等有文化的神职人员，乐工祭司之类。再就是史，御史，卿史，皆为王身边主持祭祀，保存史籍等事务的官司。史之外有吏，有御史，大吏，我吏，东吏，西吏等等。吏就是事，而诸吏乃从事经办各具体事务的官司，分东、西、上等吏，

似乃管某一方位之事务。由这一些人组成史官群体，成为商王之得力助手，是贞卜集团之成员，而商王则是贞卜集团的最高首领。

第三类是武官，有司马、亚、旅、师氏、千夫长、百夫长、多马、箠、多射、卫、犬、多犬、戍、五族戍等等。这些武官，担负军事职务，对外从事征战掠夺，对内镇压奴隶反抗的活动。

商王朝在统治区内，设有内服和外服。所谓“越在外服，侯、甸、男、卫、邦伯；越在内服，百僚、庶尹，惟亚、惟服、宗工、百姓、里居（君）”^⑩。上面所列诸官，大别为文、武两类，实际上，就是商朝的各级统治者。

在商朝的内服、外服中，有鄙或邑之设，而邑下有里，贵族和平民，聚居于邑中。

商代奴隶制国家，是实行分封制的，大别为侯、伯两种，如鬼侯与西伯就是。而侯与伯都是世袭传承的。各自拥有民人、奴隶，有武装与土地，设有臣工分司各事。侯、伯等对于商王有贡纳的义务，以及派兵随王出征，这就是甲骨文的“叶王事”。

商朝有一支强大的常备军队，有“右中左三自（师）”之设，^⑪这是步兵。另有马队，多马之官，也分右中左三自，自约百人，这是骑兵的雏型；另有射，也分右中左三自，在军事训练与狩猎中起着重要作用。

商朝征集部队叫登人或升人，其数量有三千或五千，最多的一次，达13000人。就文献和考古发现而言，商朝已有战车部队，一车为3千人，即有御者、执弓矢者和戈者，随车士兵3人一组。车马一般是服（两马）或加两骖（左右

之马)。

王族，多子族是军队的核心，加上马、射等特种兵，力量强大，这是维护商奴隶制国家的重要工具。

在法制方面，商人原有自己的习惯法，建立奴隶制后，商王使其意志法典化，所谓“殷因于夏礼，所损益可知也”^⑩，夏朝的刑罚律令为商所继承，商王的命令、训、诰、誓等，都有法律效力。

盘庚将迁殷时，一部分人不从，盘庚于是“以常旧服正法度”，并宣布：“无有远迩，用罚伐厥死，用德彰厥善”。虽尚法诏，然而一切还是“听予一人之作猷，”这就说明商王掌握着国家的最高立法权和司法权。

此外，商朝的一些权臣相辅，如伊尹、仲虺、咎单等人的训、诰，也具有法律性质。汤之司空咎单作《明居》一篇，“居”乃“君”之误，然则《明居》乃《明君》也。正因为咎单作了《明君》之训，所以，汤乃改正朔，易服色，上白，朝会以昼，这也就是《明居》之所以当为《明君》之意。汤的这种改制，自是一项重大的法制建设，也与伊尹所陈的《素王》、《九主》的之旨一致。

东汉马季长以《明居》乃“民之法也”之说，释“明为民” 释“居”为“法”，似非子长之意，故予申论。

伪《书·伊训》云：“（汤）制官刑儆于有位，曰：敢有恒舞于官，酣歌于室，时谓巫风，敢有殉于货色，恒于游畋，时谓巫风。敢有侮圣言，逆忠直，远耆德，比顽童，时谓乱风。惟此三风十愆，卿士有一于身，家必丧；邦君有一于身，国必亡。臣下不匡，其刑墨，具训于蒙士。”此乃伊尹述《汤刑》以训太甲之辞，要当有据。借此可见商朝初期

的法制情况，而汤亦不愧为商的开国英主。

从商朝的刑事立法而言，所谓“商有乱政，而作《汤刑》”，今本《竹书纪年》云：“祖甲二十四年，重作《汤刑》”。可以认为，商汤以后，各王均根据政治形势的需要，制订过训、诰、命之类的法律条例，对《汤刑》续有增损，史称祖甲，“不遵《汤法》，乱德”，很重要的一条，怕的是直接改变了汤的成法，顺时依势，采取对策，原是政治家的本事。周公说：“其在祖甲，不义为王，旧为小人，作其即位，爰知小人之依，能保惠于庶民，不敢侮鰥寡。肆祖甲之享国三十有三年”^⑬，可见祖甲是一个有作为的君主，其所谓“乱德”云云，只不过改变了过时的旧的法令而已。旧称“五刑之属三千，罪莫大于不孝”^⑭。假如墨守祖宗之法不变，一定会得称赞，今重作《汤刑》，故尔受攻击者“乱德”之谥了！

依时势需要，商朝是随时立法的：“重王又作辟”（粹487），辟者，法也；“兹人井（刑）不”（佚850）；商人有法，且重作法立刑，人言“刑名从商”，即此可见其余；盘庚云：“丕乃告高后曰：‘作丕刑于朕孙……乃有不吉不迪，颠越不恭，暂遇奸宄，我乃剿殄之无遗育’”，又云：“矧予制乃短长之命”。

周公在告诫康叔时说：“兹殷罚有伦。……事罚，蔽殷彝”^⑮，“殷罚”、“殷彝”，就是商朝的法和刑法。

从文献材料来看，商代刑法有：孥、戮、殛、胥、靡、炮烙、醢、脯、剖心等等。在甲骨文中，在考古场地所见，凡墨、劓、腓、宫、大辟等等，五刑皆具，应有尽有。

商朝的国家机器，就是最高也是最后的立法机关和审判