

中国古代 政治制度

张晋藩 著

政治袖珍文库
(第一辑)



北京师范学院出版社

《政法袖珍文库》编辑委员会

主 编 张友渔

常务编委 陈荷夫

编辑委员 (按姓氏笔划为序)

王仲方	王叔文	王铁崖	王家福	石啸冲	齐乃宽
汤宗舜	许崇德	李浩培	李慎之	李 方	张友渔
张晋藩	张光博	吴建璠	陈荷夫	肖蔚云	杨景宇
顾昂然	高西江	高铭喧	徐宗士	梅兆荣	谢怀斌

中国古代政治制度

张晋藩著

北京师范学院出版社出版

(北京阜成门外花园村)

新华书店首都发行所发行

北京师院印刷厂印刷

开本: 787×960 1/32 印张: 6 字数: 107千

1988年8月北京第1版 1989年8月北京第1次印刷

印数: 0,001—10,000 册

ISBN 7—81014—263—1/D·7

定价: 1.95元

前 言

近几年来，我国社会主义法制建设和法学、政治学研究工作是成绩的。为了进一步繁荣我国法学、政治学的研究和适应我国社会主义法制的需要，并根据一些政法干部的要求，我们决定把自1978年党的十一届三中全会以来，经全国人民代表大会或其常务委员会修改、制定的宪法、法律，逐一写出研究成果，对各该宪法和法律的基本内容和立法精神进行理论上的阐述。此外，在我国社会主义建设中，还提出了一些有关政法方面的新的实际问题和理论问题，迫切需要我们去研究，去回答。

这套《政法袖珍文库》除包括宪法和已公布实施的部门法写成的专著外，还包括政法方面一批重大课题的研究成果。

此项研究工作，涉及到政法领域的许多方面，难度是比较大的。由于《政法袖珍文库》撰稿人或者参与过有关法律的立法活动，部分人还是某些法律的起草人；或者为某一方面造诣颇深的学者专家，因此，有关宪法、法律的学理解释比较能够做到符合立法原意和精神，有关政法专题的研究成果在质量上也是会

目 录

绪论	(1)
第一章 奴隶制国家政治制度的初建	
——夏	(9)
第一节 原始民主制度的解体与奴隶制国家的产生	(9)
第二节 夏朝的政治制度	(11)
一、王位世袭制度	(11)
二、维护王朝的行政机构与军队	(12)
第二章 奴隶制国家政治制度的确立	
——商	(15)
第一节 奴隶主贵族专政的商王朝的建立	(15)
一、商王的地位	(16)
二、亲贵合一的国家组织原则	(17)
三、国家管理机关	(19)
四、军事制度	(23)
第三章 奴隶制政治制度的发展——周	(24)
第一节 封邦建国与周公制礼	(26)
第二节 周朝政治制度的特点	(28)

一、确立周天子为天下共主的权力地位·····	(28)
二、宗法与政治等级密切结合·····	(29)
三、神权支配力减弱·····	(30)
第三节 国家管理机关的加强·····	(31)
一、行政事务机关居于重要地位·····	(31)
二、地方机关初具体系·····	(32)
第四节 拱卫王室的军事制度·····	(33)
第五节 立法司法初步制度化·····	(34)
第六节 春秋时期奴隶制政治制度的瓦解·····	(36)

第四章 封建专制主义政治制度的初步形成——战国····· (39)

第一节 以国王为首脑的专制主义政治制度在各国出现·····	(39)
第二节 封建官僚制度取代世卿制度·····	(41)
一、官员任免制·····	(41)
二、玺印是官员的权力凭证·····	(42)
三、考绩与上计·····	(42)
四、以俸禄酬劳官员·····	(42)
第三节 郡县制度的确立·····	(43)
第四节 适应封建专制政治要求的兵制·····	(44)
第五节 《法经》与封建专制主义的政治制度·····	(45)

第五章 统一的封建中央集权政治制度的建立——秦····· (47)

第一节	统一中央集权的政治制度的经济基础·····	(47)
第二节	统一的专制主义中央集权制的政治制度·····	(49)
一、	创立皇帝制度·····	(49)
二、	确立三公九卿的中央行政管理体制·····	(51)
三、	全面推行郡县制度·····	(52)
四、	官僚制度进一步法律化·····	(53)
第三节	体现专制主义中央集权的司法、监察制度·····	(55)
第六章	封建专制主义政治制度的强化	
——汉	·····	(59)
第一节	皇帝制度进一步巩固·····	(60)
第二节	由“三公”执政制转向“尚书台”·····	(62)
一、	削减相权，建立“三公”·····	(62)
二、	划分内朝与外朝·····	(63)
三、	“尚书台”总理国政·····	(65)
第三节	官僚制度进一步发展·····	(66)
一、	广开选任官吏的途径·····	(66)
二、	考绩制度法律化·····	(69)
三、	致仕制度化·····	(71)
第四节	郡国双轨制与十三部监察区·····	(27)
第五节	强化中央集权的兵制变化·····	(75)
第六节	加强专制集权的司法与监察制度·····	(76)

- 一、皇帝握有最高的司法权…………… (77)
- 二、打击威胁中央集权的王侯国势力……(77)
- 三、强调司法官的责任…………… (78)
- 四、录囚制度化…………… (78)
- 五、春秋决狱…………… (79)
- 六、监察机关自我系统…………… (79)

第七章 士族垄断政权下的政治制度

——魏晋南北朝…………… (81)

第一节 士族的形成与门阀政治…………… (81)

第二节 政治制度的主要变化…………… (83)

一、皇权衰落与三省制的形成…………… (83)

二、建立士族垄断政权的任官制度

——九品中正制…………… (86)

第三节 地方行政体制的变化…………… (87)

第四节 儒家化与民族交融的司法监察 制度…………… (88)

第八章 封建政治制度的完备——唐…………… (92)

第一节 唐朝兴盛的经济政治基础…………… (92)

第二节 三省六部制度的法律化…………… (94)

第三节 科举选官与考绩的进一步制度 化…………… (99)

第四节 地方行政体制的演变……………(102)

第五节 府兵制度的盛行与变化……………(104)

第六节 司法制度的完备……………(106)

第七节 监察机关的扩大……………(111)

第九章 中央集权政治制度的强化——宋……………(113)

第一节	中央集权政治制度强化的社会历史条件·····	(113)
第二节	中枢体制的变化·····	(116)
一、	中书门下执掌大政·····	(116)
二、	枢密院执掌军事行政·····	(116)
三、	三司执掌财政·····	(117)
第三节	官吏的选任与考绩·····	(118)
第四节	地方行政体制的变化·····	(121)
第五节	军权高度集中的兵制·····	(123)
第六节	强化中央集权的司法与监察·····	(125)
第十章	专制主义政治制度的高度发展——明·····	(128)
第一节	明初专制主义的加强与政治体制的变动·····	(129)
一、	由一省制到废除相制·····	(129)
二、	内阁的出现与职权的发展·····	(130)
三、	提高六部的地位·····	(131)
四、	通政使司的建立·····	(132)
五、	宦官擅权专政·····	(133)
第二节	地方行政制度的变化·····	(134)
第三节	选官与考绩·····	(139)
第四节	卫所制与军户制·····	(139)
第五节	重典治国与会审制度·····	(141)
第六节	加强监察机构·····	(147)
第十一章	极端专制主义的政治制度——清·····	(150)

第一节	专制主义政治制度的高度发展·····	(151)
第二节	军机处的设立·····	(153)
第三节	纷呈的行政法规与杂乱的六部 职掌·····	(155)
第四节	官吏的任免制度与考绩·····	(156)
第五节	地方行政管辖的深入·····	(161)
第六节	居中驭外的八旗驻防制度·····	(164)
第七节	极端专制主义化的司法与监察 制度·····	(165)
几点结论	·····	(172)

绪 论

一

《中国古代政治制度》是研究中国古代政体的产生、发展、机制及其演变的过程与规律性的专著。马克思主义认为政治制度虽然指的是政体问题，但它决定于国家政权的阶级本质即国体，并旁及于国家的结构形式、行政机关组织与管理体制，以及为实现国家统治而建立的职官制度、军事制度和司法监察制度等等。

作为历史范畴的中国古代政治制度，它的产生、发展是和阶级的出现、阶级矛盾的发展、阶级关系的调整密切联系着的。大至某一类型的政治制度的变革，小至某个制度环节的调整，都是统治阶级有意识活动的结果，因而都需要从阶级、阶级关系、阶级斗争的角度进行考察，分析与总结，才能够深化到本质的认识。

中国古代政治制度作为经济基础的上层建筑，它的性质决定于特定的经济关系。恩格斯说：“国家即

政治制度，乃是从属的要素；而市民社会即经济关系领域，则是决定的因素”。^①如同经济关系的发展有其必然性一样，政治制度的发展也有其必然性，而且决定和制约于经济关系发展的必然性。在中国古代社会某一种政治制度的产生，它之所以能够存在和发挥不同的作用，及其发展演变，归根结底都是符合经济规律的“历史运动”，都是以经济条件的变化为转移的。中国古代政治制度还受固有的国情的影响而打上极深的烙印。比如宗法父权被引入行政领域；专制主义的绵延与日趋于极端化；不同民族在政治制度上的交融渗透；大一统的文化与大一统的政治制度的相互关系等等，无一不和中国古代的国情密切相关。因此必须从中国古代的国情出发去把握中国古代政治制度的特殊性和典型性。

研究中国古代政治制度，还需要坚持历史主义的分析，即把政治制度提到一定的历史条件下进行具体分析，从而揭示几千年的中国古代政治制度的发展规律，借以区别以马克思列宁主义为指导思想的中国古代政治制度的著作与旧中国有关著作的不同。

不仅如此，中国古代政治制度的运行与演变，既反映了统治者的决策与意向，也伴随着一系列重大的政治活动与事件，因此不能就制度谈制度，也要见人物，见思想，见事件，把一部中国古代政治制度史写成有血有肉的，动静结合的生动活泼的历史，以还其

① 《马克思恩格斯文选》第二卷，莫斯科中文版293页。

本来的面貌。

二

由于世界各国的经济发展状况与社会结构是不同的，而且历史地理条件与民族的传统文化和习惯也各有差异，因此，即便同一类型国家的政治制度也往往各具特色。这种特色，是政治制度共同发展规律的特殊表现形式。

中国古代政治制度具有以下的特点：

（1）专制主义日趋于完备和强化。

专制主义是中国古代政治制度最本质的特征，不仅经历的时间长，而且沿着螺旋上升的轨迹，不断强化。

中国奴隶制时代就形成了以王为代表的奴隶主贵族专制政体。至秦建立封建专制主义中央集权的政治制度以后，经过二千多年的发展过程。皇帝集中了行政、立法、司法、军事各种大权，而且在权力的行使上逐渐排除了任何制约关系，日趋于无所限制。中国古代政治制度上的改革，无一不是以加强专制主义的中央集权为主旨。封建专制主义中央集权的政治制度，曾经对社会经济的发展，国家的统一，文化的沟通，各民族的融合，国防的巩固起过积极的作用。但是皇帝权力的极端化所造成的腐朽政治，又桎梏了历史的发展，起着重大的反动作用。中国封建的专制主义之所以长期存在，是由一系列经济的、政治的、文

化的、法律的各种因素所造成的。梁启超说：“专制政治之进化，其精巧完满，举天下万国，未有若吾中国者也。万事不进，而惟有专制政治进焉。”^①这种“精巧完满”的专制政治，是中国封建社会特定历史条件的产物，是不依任何个人的意志为转移的。

（2）官僚机构的不断膨胀与治吏的制度化、法律化。

在专制主义制度下，皇帝虽然至高无上，但皇权的行使还需要凭借统一的官僚机构和军队，这是专制主义制度的两个最重要的支柱。中国古代作为政权构成实体的“官”，是执行国家职能的具有人格的工具，执掌着兵刑钱谷等项事务。随着国家疆域的扩大，事务的繁多，以及阶级矛盾、民族矛盾的发展，官僚机构相应地不断膨胀。为了发挥官吏的作用，通过治吏达到治民的目的，从战国时起便建立了选官、俸禄、上计、玺印等各项制度。在漫长的封建社会，对官吏的任免、铨选、考课、奖惩、监察、休致等等逐渐制度化，并有相应的行政法令加以确认。中国古代调整国家机关的组织与职官制度的行政法律规范，从唐朝起便已自成系统，其体系之完整，规范之详密，制度之完备，沿革之清晰，均居于同时期世界的先列，并对世界文官制度的发展，以明显的影响。从历史主义的观点来看，由官僚制度取代世卿制度是一个历史的进步，但官僚制度又是广大人民的枷锁，尤

^① 《中国专制政治进化论》，《饮冰室文集》第4册。

其是随专制制度的发展，官僚制度也日益腐朽。

（3）加强皇帝对军权的控制，不断调整军事制度。

作为封建专制制度另一重要支柱的军队，对于这个政治制度的建立、存在和强化，具有十分重要的意义。因此，历代统治者总是以集中军权作为加强专制主义的重要步骤。宋太祖赵匡胤曾经说过，“兵权所在，则随之以兴；兵权所去，则随之以亡”。^① 为了加强皇帝对军权的控制，不断调整和完善专制主义的军事制度，不仅发兵须凭借皇帝所掌握的“符”，而且还建立了隶属于皇帝的封建职业军队，以及实行兵与将分离，发兵权与握兵权分离的制度。从军事制度的不断调整与变化中，可以看出它都是围绕加强皇帝对军权的控制这一轴心进行的。但是军权的过分集中也顿挫了各级将领的主动性，削弱了军队的战斗力。而军队的膨胀也加重了人民的负担和国家的财政危机，这是封建专制制度下统治阶级无法解决的矛盾。

（4）宗法制度与政治制度密切结合，父权被引入行政领域。

中国奴隶制时代，宗法关系不仅有着深厚的社会基础，而且是政治等级与分封制度的重要根据，从而形成了“举贤不出世族”，家国相通，亲贵合一的政治体制。王权和族权是一致的，宗族习惯法和国法是相通的。宗族内设有执行宗法的官吏和惩罚宗族成员

^① 范浚：《香溪集》卷4。

的法庭。国家官吏违法失职有的也要“戮于宗”。①王都也就是祖庙所在之地，“凡邑有先君宗庙之主曰都，无曰邑；邑曰筑，都曰城”。②因此亡国和亡家常常是联系在一起的。

进入封建社会以后，儒家的伦理思想发展成一套的“三纲”学说。它是君主专制制度的理论基础，也是沟通四权——政权、族权、神权、夫权的精神纽带。统治者极力把父权引向行政领域，借助父权来加强皇帝和官吏的行政权。竭力鼓吹事父与事君的统一性，所谓：“君子之事亲孝，故忠可移于君”、“故以孝事君则忠”。③事实正如马克思指出的那样：

“就象皇帝通常被尊为全国的君父一样，皇帝的每一个官吏也都在他所管辖的地区内被看作是这种父权的代表。”④这种伦理与行政相结合的原则与体制，还得到了法律的确认和巩固。

（5）闭塞的经济体制决定了封闭型的政治制度。

中国自古以来就是幅员广阔，资源丰富的国家，自给自足的自然经济直到1840年海禁大开之前，一直是占统治地位的经济形式。国家的存在和发展不依赖于海上贸易。在“田里不鬻”、“工商食官”的奴隶

① 《左传·成公三年》。

② 《左传·庄公二十八年》。

③ 《孝经》。

④ 《马克思恩格斯选集》第2卷，第2页。

制时代，没有也不可能产生希腊、罗马式的工商奴隶主阶层。进入封建社会以后，广大农民的日常生活从男耕女织中得到满足，而不依赖于市场。重要的手工业和商品流通由官府垄断。这种经济上的闭塞性、孤立性，决定了中国古代的政治制度是封闭型的。不仅如此，矗立在自然经济基础之上的政治制度，还极力维护这种经济基础而不使它解体，以至长期推行重农抑商的政策。马克思在谈到中国封建经济解体的缓慢及其与政权的关系时说：“在中国，那就更缓慢了，因为在这里，直接的政治权力没有给予帮助”。^① 自然经济的基础，加上封闭性的国情，这就使得中国古代政治制度陈陈相因，充满了保守性。虽然每次大的农民起义都对封建专制制度有所冲击，但由于构成这个制度所需要的条件没有改变，因此波澜过后，虽有某些调整，但总的看来仍然是依循旧辙。

三

根据马克思主义的立场、观点、方法来研究中国古代政治制度，揭示它的发展规律性，可以加深我们对于中国古代政治史、军事史、法制史的理解，可以开阔学习马克思主义国家理论和政治学的知识领域，特别是可以提供有助于我国社会主义政治体制改革的历史借鉴。“前事不忘，后事之师。”中华民族立国

① 《资本论》第3卷，第373页。

四千余年在古代政治制度的建设上，有些可以说臻于详备，行政机制与运行也颇有章法，它如选官察吏代有增益，司法监察各具特色。对这份历史遗产不应摒弃，需要科学地加以总结，这确实可以启迪人们更好地从事现实的政治体制改革，发挥鉴古明今的作用。

1980年8月18日邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中指出：“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端就是官僚主义现象、权力过分集中的现象、家长制现象、干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象”，而这“种种弊端，多少都带有封建主义色采。”^①小平同志的论述明白晓畅地指出了：研究中国古代政治制度还承担着反对封建主义残余，完善社会主义民主的艰巨的历史任务。

① 《邓小平文选》第287页。