

学校的理想装备

电子图书·学校专集

校园网上的最佳资源

# 中国政治制度史



# 中国政治制度史

## 前 言

中国政治制度史的研究对象是中国历代的国体和政体。所谓国体，即表明国家根本性质的国家体制，是由各阶级在国家中的地位来决定的，反映国家的本质和国家的阶级属性。所谓政体，即国家政权的构成形式。国体决定政体，政体体现国体。政体从属于国体，又总是与国体相适应。研究中国政治制度史，也就是研究以上两方面，即研究中国国家制度产生、发展和演变的历史。在研究工作中，我们不但要十分重视在中国历史各阶段中各阶级间的关系、力量对比和各阶级在国家政权中所占的不同地位，还必须认真探索各个时期各级国家机关的组织结构形式，职、权、责、利的划分和运用，各个时期总的国家体制以及行政、立法、司法、军事、监察、人事、财政、文教、民族等方面的典章制度的形成和执行情况，探讨它们对社会发展的影响和在当时政治生活中所起的作用，并据此作出符合历史实际的分析和评价。

根据古文献记载和大量考古文物证实，中国早在4000年前即已产生了早期奴隶制的政治制度，其后随着社会形态的发展经历了许多重大的演变。

4000年来，历代的政权无不极端重视政治体制及其有关制度的建设，视之为维护和实现统治权力的主要工具。中国历史上形成过浩如烟海的关于政治制度的典章、法规、条例，保存着大量围绕政治制度兴利革弊的评议和著作，涌现过许多为创建和改革完善当时政制作出贡献的卓越人物，其中包括一些帝王将相、贵族官僚、在朝在野的政论家在内。所有曾经在中国历史舞台上扮演重要角色的人物，几乎都要依托或运用当时的政治制度或某些部门进行活动；中国历史上所发生过的朝代兴亡，政权的更替或兴衰，社会经济的发展或凋敝，民生的安乐或困苦，也几无例外地总是与当时的政治制度是否适当及其运行是否正常有关。

中国政治制度史是中国历史不可分割的重要组成部分，它既是政治学的一门重要分科，又是历史学的一门重要专门史。

政治学的研究范围非常广泛，包括阶级对阶级的斗争，阶级、政党、社会势力和社会集团有关国家生活和国际关系的活动，各种类型的国家政治制度、政治思想学说及其发展的历史，等等。政治制度史是政治学的重要组成部分，它从政治制度的形成发展及其社会效果等方面充实了政治学的研究，其经过科学总结得来的结果，可以与政治思想学说的研究相互验证。它所提供的历史经验和鉴戒，可作为执政党、政治集团、政治活动家、学者、政法干部和公务人员的参考。同时，政治制度史也必然要依靠政治学理论的深入研究和政治学其他各分支学科取得的新成果，来不断改进和提高自身的研究质量。

历史学是研究人类社会发展的具体过程及其规律性的科学，其主要任务是按照时代顺序，运用具体历史事实以阐明人类自传说时期发展到当代的历程，阐明在各个阶段中生产力和生产关系、经济基础与上层建筑的辩证关系。举凡人类社会发展史和世界各国、各民族从远古到现代的历史，都可以作综合的、分时期或分类别的研究。历史学是中国具有悠久传统的发达学科之一，自古迄今所刊行的通史和断代史著作，无不将各有关时期的政治制度列为重要的内容。与社会经济史、政治史、军事史、文化史等中国史学专门史一样，中国政治制度史早已成为历代史学工作者的研究重点，并且已经取得了相当丰硕的成果。我们认为，必须将中国历代政治制度的研究置于当时社会经济

结构、阶级关系和政治局势的总体之中进行辨析和探索，不能孤立地就典章制度言典章制度。同时，还必须从动态的发展的角度来观察和论述中国历代政治制度的兴衰和演变，认真地探索其演变轨迹、内容、主客观根源及其社会效果，不能割断历史的内在联系。中国政治制度史的研究成果当然应纳入中国史学宝库，而且本门学科的研究还必须依靠通史、断代史以及各专门史已经取得的成就，在史学已达到的深度和广度的基础上再作加深和拓宽。中国政治制度史与史学其他部门的研究是相辅相成、互为促进的。历史学的所有辅助学科，诸如考古学、史料学、档案学、古文字学、古文书学、印章学、目录学、年代学等等，都是中国政治制度史的研究工作中不可缺少的工具。研究史料的源流、价值和利用方法，从事史料的搜集、校勘、考订和编纂，考察历史事件和历史文献的时序和年代，等等，对于包括中国政治制度史研究工作者在内的一切史学工作者，都是极为必要的共通的手段。

中国历代的政治制度是奠基于中国的土壤之上的，必然体现本国的国情和具有本国的特点，与中国历史上出现过的诸种社会形态和社会经济发展状况、民族心态、哲学伦理思想等密不可分。对于几千年来的中国政治制度，应该历史地进行考察和评价。有些在现在看来是绝对荒谬的事，在当时却往往有其产生的必然性和存在的合理性，并产生过难以取代的作用。中国历史上的政治制度之所以会采取当时的体制和结构形式出现，并不是偶然的，它是一定时期各种社会矛盾的产物，也是经过当时的政论家和政治活动家的反复筛选和论证，经过当时社会政治实践检验的。我们一方面应看到，中国悠久的政治制度对于中华民族的形成和凝聚力的增强，对于形成独具特色的中国传统文化和生活方式，对于从公元前2世纪以来形成的统一的中央集权的国家体制及其运行，对于抗御外来侵扰（侵略）和保卫本国，都曾起过不容否定的作用。但另一方面又必须清醒地看到，长期以来的中国社会是剥削阶级占统治地位的社会，不论是奴隶主、封建地主抑或官僚资产阶级当政，都必然运用自己掌握的国家机器以维护本身的统治利益，因此，旧时代的政治制度从本质上讲是阶级压迫的工具，不可避免地存在着先天性的根本缺陷。它们或是突出王权、皇权、特权；或是强调人治，发展个人专制独裁，或者强调华夷之分，顽固地保留和利用宗法制；或是大力宣传“政权神授”，以“奉天承运”作为论证本身统治合理性的根据；或是从各方面保护皇室、贵族、官僚资产阶级的政治经济特权和垄断，造成官僚政治的腐败，等等。旧时代的政治制度确实在许多方面严重损害着广大人民群众的利益，许多动乱、灾难和民族屈辱，都与当时政治制度的腐朽和执行的反动政策有关。中国共产党领导中国人民建立的人民民主专政的政治制度，与旧时代的政治制度有着本质的不同。在这种制度下，人民真正成为国家政权的主人，有权管理自己的国家。人民民主制度是中国历史上前所未有的崭新的政治制度。当然，它也处在一个不断调整完善和改革前进的过程之中。因此，在中国政治制度史的研究领域中，将无可避免地面临着许多复杂问题，既不能因阶级属性问题而对旧的政治制度全面否定，也不能因其在中国历史上起过积极作用而对之一味赞颂。我们应该实事求是地对其进行总结评价，认真吸取其中的经验和教训。贵在具体分析。

作为基础知识，中国政治制度史对于政治学、法学、行政管理学、史学、历史档案学、文学艺术等方面的工作者，都具有一定的参考价值。

本书是国家教委指定的高等学校文科教材，编著任务由中国人民大学档

案学院中国政治制度史教研室承担，由韦庆远同志担任主编。本书从上古到清末的部分由韦庆远、柏桦两同志撰写，中华民国部分由黄武、何磊两同志撰写，中国共产党领导的解放区政权和中华人民共和国政治制度由刘文源同志撰写。吴奇衍同志参加了本书编写体例的讨论和研究工作。

研究和建设中国政治制度史学科，将是一个长期的过程，有待政治学界和史学界的同仁共同努力来完成。我们的探索，仅仅是开始迈步，由于水平有限，本书肯定有不少缺点错误，恳切希望大家批评指正。

编者

1988年6月

## 第一编 中国古代政治制度

### 第一章 先秦政治制度

#### 第一节 原始氏族社会的民主制和国家的产生

##### 一、原始社会组织

国家是从氏族制度演变而来的。以前由于没有可靠的文字记载和可信的实物，人们曾经把氏族社会称为传说时代。现在由于考古工作的不断发展，并且遵循历史唯物主义的指导，参照欧洲、古埃及、印第安人的历史和民族调查资料，人们对于中国古代氏族社会逐渐有了比较明晰的认识。

社会是以共同物质生产活动为基础而相互联系起来的人类生活共同体，是伴随人类的诞生而开始形成的。社会学家把原始社会分为前氏族公社、母系氏族公社、父系氏族公社三个发展阶段。这三个发展阶段所出现的社会组织又区分为原始人群、血缘家庭、氏族、胞族、部落、部落联盟等几种形式。

前氏族公社的原始人群，靠渔猎和采摘植物果实为生，这必须依靠集体的力量来完成，这种集体是按血缘关系组成的群体。群体中设有首领，以身强力壮而又凶勇强悍的人来充当，为的是能够较多地捕获猎物，并保护本群体赖以生存的领地。这种首领不是由选举产生，也不是按照辈份排定，通常是经过激烈的体力搏斗，胜者成为首领。

血缘家庭是从原始人群中分裂出来的、具有同一血统的亲族集团，这种集团由一个母亲及其生育的后代子女所组成，因为血统亲近，故称为血缘家庭，是人类“第一个‘社会组织形式’”。

它是一个生产和生活单位，又是一个内部互婚的集团，但排除了上下辈之间的通婚。这种集团的首领是按辈份排定的。血缘家庭大约产生于旧石器时代早期偏后的阶段，北京人和蓝田人即生活于这个时期，距今约四五十万年前。

氏族是脱离原始群居的乱婚状况，进入血族群婚以后逐渐形成的一种血缘组织，“自一切兄弟和姊妹间，甚至母方最远的旁系亲属间的性交关系的禁例一经确立，上述的集团便转化为氏族了”。氏族既是一种血缘组织，又是生产劳动单位，其规模是很小的，一般只有几十人或百余人。当时，生产力已达到一定程度。根据考古学的研究成果，氏族形成于旧石器时代的中期，距今有四五万年。在人们逐渐学会利用自然条件建造房屋巢穴，并且使用了火和自制的简单石制工具，取得了比较稳定的生活条件以后，氏族逐渐发展起来。这是在旧石器时代的晚期，距今有三四万年，约相当于我国传说中的有巢氏和燧人氏时期，当时“人民少而禽兽众，人民不胜禽兽虫蛇，有圣人作，构木为巢，以避群害”，“有圣人作，钻燧取火，以化腥臊”。这时，历史已经踏进氏族社会的门槛了。

---

马克思：《摩尔根（古代社会）一书摘要》，人民出版社1965年版，第20页。

《马克思恩格斯选集》第4卷，第37页。

《韩非子·五蠹》。

氏族是原始社会基本的社会经济单位，也称为氏族公社。我国氏族社会经过了母系氏族公社和父系氏族公社两个发展阶段。

母系氏族公社，又称母权制氏族社会、母系氏族社会或母权制氏族公社。它是氏族社会前期的社会形态。它的存在时期大致如同摩尔根所讲的，是从蒙昧时代的中级阶段氏族组织产生时开始，到野蛮时代的中级阶段为止。这一时期在考古学上相当于旧石器时代的中期到新石器时代的中期，大约开始于三四万年前，结束于五六千年前，相当于我国传说中的天皇、地皇、人皇到神农氏时期。

父系氏族公社，又称父系氏族社会或父权制氏族社会。它是氏族社会后期的社会形态，是直接从母系氏族社会发展而来的。母系氏族公社向父系氏族公社的过渡始于野蛮时代的中级阶段，父系氏族公社确立于野蛮时代的高级阶段。这一时期在考古学上是从新石器时代中期到晚期，距今五六千年前，相当于我国传说中的黄帝时期。

胞族是同一部落内两个或两个以上的氏族，为了一定的共同目的结合而成的社会组织。最初组成胞族的几个氏族是随着人口的繁衍由一个氏族分化而成的，同一胞族的氏族互为兄弟或姊妹氏族，对于其他胞族的氏族来说则为从兄弟或从姊妹氏族。因此，胞族是由几个氏族结合起来的联合体，是分而复合的组织，担负着一定的社会职能，由各氏族推举产生胞族长，负责调节氏族间的纠纷，主持宗教活动。

部落是氏族组织的联合体，由若干个氏族、胞族联合而成，部落内部存在着不同的血缘关系，有自己的名称和固定的领土范围以及共同的语言，实际上是一个规模较大的亲族集团。部落组织的规模大小由经济和人口所决定，经济发达、人口稠密的地区则规模较大，反之则规模较小。部落设有酋长，由本部落各氏族推选有威望的氏族首领担任。部落的人数增加了，事务也逐渐增多，除了负责调节各氏族、胞族之间关系的酋长之外，各氏族首领、胞族长也要参加议事，而且还出现了一些既从事生产又负责管理的人。这大概是从传说中的伏羲氏时期开始，所以后人认为“伏羲氏以龙纪，故为龙师名官”。官，管也，就是管理事务的人。

部落联盟是由两个以上的部落为了共同的利益而结成的联合组织，产生于原始社会后期，摩尔根称这一时期为军事民主制时期，部落联盟则是这个时期的最高组织形式。初期的部落联盟军事首领或酋长由选举产生，后来逐步地演变为在氏族贵族内部产生。部落联盟设有议事会和民众大会。

据文献传说记载，中国古代部族有三大集团。一个是华夏集团，分别由三个亚集团组成，即黄帝和炎帝两大分支，近东方的华夏、东夷混和集团的高阳氏（颛顼）、有虞氏（舜）、商人支系，接近南方、与苗蛮集团融合的祝融氏等支系。另一个是东夷集团，由太皞、少皞、蚩尤等部族组成。还有一个苗蛮集团，由三苗、伏羲、女娲、兜等部族组成。这三大集团生活在黄河和长江流域，时而争斗，时而和平共处，逐渐同化而形成后来的汉族。在部落联盟时期，这三个大集团都曾先后出现过联盟：在黄帝时期，黄河

---

《通典》卷19《职官一》。

古人有时称之为苗，有时称之为蛮，后来综合称为苗蛮。这个集团聚居和活动区域在长江中游两岸一带，尧舜时称三苗。

参见徐旭生：《中国古史的传说时代》，文物出版社1985年版。

流域下游有太皞、少皞部落联盟，黄河中上游有黄帝、炎帝部落联盟，黄河以南有苗蛮部落联盟。首先是少皞部落的蚩尤进攻炎帝部落的共工氏，共工失利，为第一次大战；炎帝向黄帝求援，而结成联盟，与蚩尤大战于涿鹿之野，蚩尤兵败被杀，为第二次大战；之后，黄帝和炎帝分裂，两个部落又大战于阪泉（今河北境内），黄帝获胜而统一中原，为第三次大战。三次大战后，黄帝势力壮大，已经拥有成千上万个氏族，在黄河流域形成了以黄帝部落为核心的、比较巩固的大联盟。在此基础上，经过几百年，又形成了陶唐氏、有虞氏、有夏氏的部落联盟，尧、舜、禹相继为这个部落联盟的首领，并多次向黄河以南的苗蛮部落进行征伐，使苗蛮集团的兜部落并入尧的部落联盟之内。

由于频繁的战争和大联盟内部事务的增多，在部落联盟首领统率之下，专门从事管理的部门和人员也逐渐产生，并且日益增多。传说“黄帝置六相”，“尧有十六相”，“官员六十名”，也就是说当时已有了一定的管理机构，出现了与人民大众分离的公共权力，形成了具有国家雏形的社会组织。

## 二、原始氏族公社的管理制度

### （一）民族的管理机关和职能

氏族作为一种基本社会组织而长期存在，在当时担负着重要的社会职能，在社会中起着重要的作用。氏族除了以当时的传统习惯和道德来调节氏族成员间的关系，维护氏族的利益外，还没有相应的人员和机关来履行氏族的社会管理职能。

氏族酋长（或首领）由全体氏族成员选举产生。在母系氏族公社时，是从有威望的母系家族的家长中选举产生，到父系氏族公社时，则是从有威望的父系家族的家长中选举产生。酋长负责领导生产，管理生活，处理氏族对外关系。早期的氏族酋长没有强制力量，同一般氏族成员处于完全平等的地位，既未脱离劳动，也没有任何特权。本氏族的重大事情都要由氏族议事会和民众大会讨论决定，各家族的家长和全体成年男女均可参加。相传神农氏时“刑政不用而治，甲兵不起而王”，彼此“无有相害之心”，“全靠族长或妇女享有的威信或尊敬（当时妇女不仅与男子处于平等地位，而且往往占有更高的地位）来维持，没有专门从事管理的人的特殊等级”。到父系氏族公社时，血统以男性计算，财产由男子的子女继承，在家族中，父亲处于绝对支配地位，妇女处于被奴役状态，因此，酋长有一定的强制力，氏族议事会和民众大会已经不再让女人参加。随着父权制的发展，酋长的选举范围逐渐只限于氏族贵族之内。

氏族军事首领是临时由全体氏族成员选举产生的，负责对外战争。氏族内的全体成年男女都参加军事行动。父权制确立以后，氏族军事首领由男性充任。随着战争的日益频繁，军事首领的权力越来越大，成为氏族贵族。

---

《史记》卷28《封禅书》：“黄帝时有万诸侯”，诸侯即指各氏族。

《通典》卷19《职官一》。

《商君书·画策》。

《庄子·盗跖》。

《列宁选集》第4卷，第45页。

氏族议事会由各家族的家长（长老）组成，在父权制时期，由各父系家族长组成，负责处理氏族内部的事务以及与其他氏族交往的事务。在民众大会观念淡薄以后，这些长老逐渐成为氏族贵族，是氏族酋长的辅佐兼保护人，对氏族的各项活动享有参予权。

民众大会母权制时期，氏族内的全体成年男女均可参加，父权制时期，则由全体成年男子组成，负责讨论和决定本氏族的重大事情。在氏族公社晚期，这种决议方法逐渐流于形式，所起的作用逐渐萎缩。

### （二）胞族的社会职能

胞族作为氏族社会的组成部分，虽然尚未形成管理机关，但有宗教的、社会的、军事的职能，由胞族长、祭司组织实施。其宗教的职能是组织本胞族的各氏族进行节日及宗教等集会活动，参加各氏族重要成员的丧礼，社会的职能是确认本胞族的各氏族首领的选举，调节胞族内各氏族之间的纠纷；军事职能是组织本胞族内各氏族间的相互支援，组织和指挥对外胞族的军事行动，以维护本胞族的安全。胞族长还参加各氏族的议事会和部落议事会。

### （三）部落的管理机关和职能

部落酋长（或首领）由本部落议事会推选有威望的氏族首领担任，部落所有成年人都有权进行表决。部落酋长负责处理部落的日常事务，召开部落议事会，并实施议事会决定的事项，主持宗教祭祀和节日大典，对紧急事务有权进行应急处理。氏族公社晚期，部落酋长成为重要的氏族贵族，权力逐渐扩大。

部落军事酋长（或首领）初期由部落议事会临时推选有威望的氏族首领担任，后因战争频繁，逐渐成为固定的职位，以执行部落的军事职能，战士由成年男子临时组成。进入军事民主制时期，军事酋长身边有一定的扈从，权力日益增大，地位更显得重要。

部落议事会由各氏族的首领和胞族长组成。部落的重大事情，如战争、讲和、缔结联盟、推选部落首领等，都必须由部落议事会作出决定。部落议事会还负责处理氏族首领、胞族长的选举和调节各氏族、胞族之间的关系等有关部落的日常事务。氏族社会初期，议事会成员一律平等，采取民主的方式协商讨论，实行原始的民主制。到了后期，议事会成员开始有分工，并设有相应的职能机关。据文献传说记载，“少皞氏以鸟名官，凤鸟氏为历正，玄鸟氏为司分，伯赵氏为司至，青鸟氏为司启，丹鸟氏为司闭，祝鸠氏为司徒，鵙鸠氏为司马，鳧鸠氏为司空，爽鸠氏为司寇，鹁鸠氏为司事”，又有“五雉为五工正”，“九扈为九农正”。这反映出少皞部落各氏族首领已经有了较具体的分工，议事会的成员逐渐成为固定的氏族贵族。

部落人民大会在母系氏族公社时期，部落议事会公开举行时，部落全体成年男女均可参加；到父权制时期，只有全体成年男子有权参加。在会上，参加者可以发表意见，对重大事情还有权采取投票（用不同的草、木棍、牛羊骨、鸟羽等作为同意和否决的标志）的方式进行表决，由议事会裁决。氏族社会晚期的民众大会受到部落酋长的左右，其作用降低。

## 三、原始氏族民主制的瓦解和国家的产生

---

《左传·昭公十七年》。

部落联盟的出现，表明原始氏族社会已进入军事民主制时期，这一时期是原始公社解体到国家产生的过渡阶段。在中国，部落联盟的出现距今有5000多年，形成国家的夏代距今有4000多年。在这之间的1000多年时间里，部落联盟组织形式是怎样的性质呢？1985年在辽宁西部凌源县牛梁河发掘出了5000年前的祭坛、女神庙和石冢群遗址，许多考古学家经过勘测和研究，认为这“标志着辽河流域当时产生了基于原始公社、又凌驾于公社之上的具有国家雏形的社会组织形式”。这种社会组织形式也就是部落联盟组织。大量的考古发掘物，加上文献传说记载，增加了我们对部落联盟这种具有国家雏形的社会组织形式的了解，并有助于探讨它向国家政权组织过渡的进程。

父权制的确立，全面破坏了人们之间的平等关系和平等观念，并使占有私有财富和奴役别人的行为被认为是正当的、合理的。山东大汶口文化的墓葬中，男子的随葬工具多是农具，女子的则多是纺轮，反映出当时男耕女织的分工已经比较明朗，女子逐渐脱离了社会的主要生产部门，地位下降。在属于父系氏族社会晚期的甘肃齐家文化的一座男女合葬墓中，男子仰身正卧，女子屈肢面向男子，则进一步表明妇女的社会地位明显地下降。还有一座一男二女的一次合葬墓，男子居中仰卧，二女在左右侧身面向男子，两手放在胸前，下身屈肢，似乎跪奉男子，说明妇女在家庭中已经沦于被奴役的附属地位，成为家长的殉葬品。“在历史上出现的最初的阶级对立，是同个体婚制下的夫妻间的对抗的发展同时发生的，而最初的阶级压迫是同男性对女性的奴役同时发生的。”父权制确立了人们之间的不平等，同时也确立了拥有私有财产和奴役别人合理的观念，进而形成阶级。在山东大汶口文化一些属于晚期的墓葬中，有少数墓主已拥有大量的随葬品乃至珍贵的玉制品，说明他们已经具有较其他氏族成员远为优越的经济地位和社会地位，成为氏族贵族，可以支配以至奴役其他氏族成员了。部落联盟时期，是旧的氏族公社制度瓦解和新的国家制度形成的过程，是一个重要的过渡阶段。

#### （一）民众大会的观念淡薄

部落联盟时期仍然有民众大会，由各氏族、部落的全体成年男子参加，名义上对联盟议事会的决议仍拥有赞成和否定的权力。然而，随着私有制和阶级的形成与发展，促使部落联盟的领导机构逐步发生了质的变化，有关部落联盟的重大事务已经不全是由民众大会讨论决定了，而是更多地取决于部落联盟首领和联盟议事会。联盟首领握有很大的权力，以致被后人想象为最早的帝王。据文献传说记载，黄帝部落联盟最为强盛，先后打败了蚩尤、炎帝、荤粥等部，不断扩大，其势力范围“东至于海，登丸山及岱宗；西至于空桐，登鸡头；南至于江，登熊、湘；北逐荤粥，合符釜山，而邑于涿鹿之阿”，以致有人认为“神农既没，以强胜弱，以众暴寡，故黄帝作为君臣上下之义……内行刀锯，外用甲兵”。在这种情况下，民众大会对联盟首领的制约已经削弱，到了历史上传说的尧、舜、禹时，就更加明显了。虽然，“尧

---

杨朝岭、杨桃源：《中国文化起源的考古新发现》，《瞭望》1986年第38期。

《马克思恩格斯选集》第4卷，第61页。

《史记》卷1《五帝本纪》。

《商君书·画策》。

有欲谏之鼓，舜有诽谤之木”，仍然给民众提供一定的进言机会，但是决策的权力已转移到联盟议事会，而议事会的参与者已只限于氏族贵族了。

## （二）首领选举标准的变化

部落联盟的首领选举是“天下为公，选贤与能”，还保持着氏族民主制的传统。如黄帝崩，其孙高阳“有圣德”所以被联盟议事会选举为首领，而正妃嫫祖的两个儿子玄囂、昌意，皆不得继位。然而，随着部落联盟的发展和联盟首领统治地位的日益加强，在首领选举上也发生了变化。

尧在选举联盟首领时，提出“悉举贵戚及疏远隐匿者”。这一提法虽然把“贵戚”和“疏远隐匿者”同时提了出来，但却与“天下为公”的原则存在着冲突，因为尧把“贵戚”，即本部落的氏族贵族的候选地位突出出来了，至于“疏远隐匿者”，则是非本部落的氏族贵族和一般人物，为了照顾传统习惯才把他们提出来。当四岳推荐舜为联盟首领时，尧则婉转地否决了他们的提议，提出“吾其试哉”。司马迁在《史记·五帝本纪》中曾详细记载了舜让尧的儿子丹朱为帝和禹让舜的儿子商均为帝的过程，说明父系家长世袭的传统已经影响到首领的选举。本部族势力的有无或大小，在当时已经成为竞争联盟首领的重要条件。

如果说初期部落联盟首领选举标准是“天下为公，选贤与能”，那么到后期则变为“家以传子”，而且还必须有强大的武力作为后盾，以实际的统治权威作为夺取联盟首领地位的手段。这正是上古历史发展的重大进步，因此，“舜偁尧，禹偁舜，汤放桀，武王伐纣。此四王者，人臣弑其君者也，而天下誉之”。

## （三）公共权力的出现

“国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力”。从部落联盟组织到国家的出现，就是公共权力和人民大众逐步分离的过程。

据文献记载，黄帝以云名官，按中、春、夏、秋、冬为职。少皞（尧的哥哥）时，设官分职，产生了司徒、司马、司空、司寇、司事以及管历法的历正、管手工业的工正、管农事的农正。到虞舜时代，公职机构又有增多，出现管农事的后稷、管百工的司空、管教化的司徒、管刑狱的士、管郊庙祭祀的秩宗、管承上宣下的纳言、管十二州的州牧以及管礼、典、乐等职事的官员 22 人；又制定了五等刑罚，即所谓“天讨有罪，五刑五用哉”。虽然这些公职人员基本上还是由联盟议事会的成员担任，但已经出现君臣关系的迹象。舜曾作歌曰：“股肱喜哉，元首起哉，百工熙哉”。管刑狱的皋陶则和而歌曰：“元首明哉，股肱良哉，庶事康哉”。舜嘉勉禹治水之功时说：“吁，臣哉，臣哉！臣作股肢耳目，予欲左右有民，汝辅之”。这种“君臣”对话的场面，反映出当时王权已经比较稳固，联盟的统治机关开始具备国家

---

《吕氏春秋·自知》。

《史记》卷 1《五帝本纪》。

《韩非子·五蠹》。

《马克思恩格斯选集》第 4 卷，第 114 页。

《史记》卷 2《夏本纪》。

以上均见《尚书·益稷》。

机关的雏形。

虞舜时，曾经指定皋陶主管兵刑，原因是“蛮夷猾夏，寇贼奸宄”。前者是指蛮夷部落与舜的部落联盟经常发生战争，后者是指联盟内部存在的分化和对立，所以需要分别用兵刑去镇压。兵刑是阶级统治的重要工具，是国家机器的重要组成部分。

#### （四）宗教信仰的发展

在母系氏族公社时期，原始宗教观念虽已发展到对祖先的崇拜，但并不承认和信仰本氏族以外的神。部落联盟的发展，突破了氏族的界限，也为超氏族神的出现提供了条件。随着联盟首领地位的加强，这种超氏族的神则成为首领和神的结合体。辽宁西部凌源县牛梁河发掘出的女神庙女神头像，表明这种神的人格化和信仰范围的扩大。《山海经·大荒北经》中说：“蚩尤作兵伐黄帝，黄帝乃令应龙攻之冀州之野，应龙蓄水，蚩尤请风伯雨师从，大风雨，黄帝乃下天女曰魅，雨止，遂杀蚩尤”。这是说黄帝和蚩尤都具有调动神祇、支配自然的能力，后来人们也把黄帝和蚩尤推崇为半人半神的人物。这种把联盟首领的作用和神联系起来的做法，容易统一人们的宗教和政治信仰，有利于联盟的巩固。

据《国语·楚语下》记载，颛顼（高阳氏）以前，“民神杂糅，不可方物；夫人作享，家为巫史”，还没有真正超氏族的、统一的宗教，也没有统一管理宗教的专职人员，各家族都可以用自己的方式来祷告自己家族的神。为了联盟的利益，颛顼“命南正重司天以属神，火正黎司地以属民”。即让名叫重的人充当“南正”，专管神事，把宗教活动统一控制起来，成为与天打交道的专职宗教人员；而让名叫黎的人去充当“火正”，率领人民敬事统一的神明，并据以处理世俗的人间事务。这就使部落联盟内出现了统一的神，并使宗教具有了阶级内容，作为联盟首领的颛顼实际上控制着宗教，无怪乎人说他是“洪渊以有谋，疏通而知事，养材以任地，履时以象天，依鬼神以制义，治气以教化，洁诚以祭祀”。可见颛顼不仅有谋略和才能，而且还善于利用鬼神去统治和教化人民。

颛顼设专人统一控制宗教，是一次重大改革。他首次把原为多数人信奉的宗教，变成为少数人所控制以统治多数人的思想工具；同时，将宗教统治和行政统治配合起来，使统治权力神化。因此，舜在联盟机关内专门指定伯夷管祭祀，在夏商周三代，即使在国家机构已逐步完善之时，祭祀仍然被作为国家头等重要的大事。统一的宗教信仰成为统治者实行统治的重要工具。

从上述几点发展变化中可以看到，我国的原始氏族社会经过若干万年的发展，终于分裂为阶级，在部落联盟的基础上逐步发展成为国家及王权的早期形式，阶级统治的条件已经基本成熟。新的观念是社会生产关系变化的反映，是历史发展的必然产物。虽然它充满了自私、物欲、卑鄙和残忍，但它毕竟是促进新的社会制度出现的有力杠杆。如果说私有制和阶级的形成与对抗是国家形成的社会基础，那么部落联盟及其首领的统治，正是建立在这个社会基础之上的，它是中国最早的国家政权结构的胚胎。中国历史发展至此，已经可以看到文明时代的曙光了。

---

《史记》卷1《五帝本纪》引《尚书·尧典》。

《大戴礼记·五帝德篇》。

## 第二节 夏商周的政治制度

### 一、夏商周的历史地位

约在公元前 21 世纪时建立和巩固起来的夏王朝,是我国历史上最初形成的国家,是中国奴隶主阶级建立和运用国家机器,确立和进行阶级统治的开端。此后,历经商、西周,直至公元前 771 年周幽王被自己的外亲申侯勾结犬戎和吕、酆等方国攻杀于骊山下,历时 1300 多年,在历史上称为“三代”,是我国奴隶制国家的形成和发展时期。

夏商周时期的政治演变,对于我国民族的形成和发展以及后代的政治都有重大的影响。主要表现在以下几个方面:

第一,在疆土方面,夏商周凭借自己正统的地位和强大的武装,采取分封、册命和武力征服的手段,不断地扩大自己的势力范围,初步奠定了中华民族的活动疆域,密切了同周边各少数民族的关系,为统一的多民族国家的形成打下了基础。

第二,在经济上,生产工具从骨器、蚌器、石器发展到铸造完美的青铜器;农业生产得到较大的发展,从仅有少量的剩余到“千斯仓”、“千斯箱”的储备;商品经济也有了较大的发展,形成以都邑为中心的商品生产和交换市场及比较统一的货币,使社会生活有了较大的发展。

第三,在政治上,确立了以君主为核心的王权专制,在父系大家族的基础上,以宗法制度为主体,按照亲疏远近,从王国到诸侯国,按地区建立起层层政权机构,并划分明确的等级,由大大小小的奴隶主世代相袭地把持各级政权。这种宗法和等级制度长期影响着中国古代社会。

第四,在思想领域,形成宗教神学思想体系,将天说成是自然与社会的主宰,以证明王权神授,论证自己的统治是合理的和神圣不可侵犯的,并且利用宗教观念来配合暴力统治;同时,根据宗教祭祀仪式演化出“礼”,作为制度、思想、行为的规范,逐步发展成为一套以维护宗法等级制度为核心的礼制,深刻地影响了中国古代社会的发展。

第五,在行政管理上,国家行政管理体系不断完善,形成以王为首、分封诸侯的贵族政体;建立了一套以中央为内服官(在王国直接统治区内为王室服务的官)、以地方为外服官(在王国直接统治区外分封的诸侯和为诸侯服务的官)的内外服官体系;建立了适合奴隶制国家特点的,有关培养、选拔、任免、爵命等级和退休养老等方面的官员管理制度。凡此种种,对后世行政制度的发展变化都有着深远的影响。

### 二、王权的形成和发展

夏商周三代实行的是以君主为核心的王权专制和以分封贵族为主的政体。王被作为三代最高统治者的专称,并形成以王为核心的王权制度。王权制度有其形成、发展和完善的过程。

#### (一) 王的名号和权限

夏代最初建立时,最高统治者称为“后”,所以夏启被称为“夏后启”,

---

《诗·小雅·甫田》。

以后的继承人太康、仲康、相也被称为“后”。“后”，当初的意思是生育，亦有祖先的意思。夏代最初几个君主不称王，而称为“后”，是因为奴隶制国家刚刚从氏族社会组织中脱胎出来，还带有氏族社会组织的痕迹。当时的君主是以祖宗的身份来行使统治权力，号令各个部族的，俨然是一个大家长兼最高首领。

夏初的 100 多年里，国家的体制还未完全稳定，依然保留着部落联盟的某些特点。无论是夏内部还是在其他部落，为争夺最高统治地位而进行的斗争是相当激烈的。直到少康重建夏朝，奴隶制国家才完全确立起来，因此，夏的统治者便进一步地称“王”。

从“王”字的本义来讲，三横分别代表天、地、人，一竖是指一个贯通于天地人之间的人。也就是说，天下的一切都属于王，所以说“天下所归往也”。字义本身已经反映出王被认为是天地人的主宰、最高权力的象征。“王”的称谓一经出现，便为统治者所采纳和继承。

从历史发展看，专制主义起源于氏族社会的晚期。原始氏族社会后期出现的部落联盟，其军事首长就是专制君主的前身。由于社会生产力的发展，剩余产品的增加，私有财产的出现，以掠夺为目的的部落战争“成为经常的职业”，促进了军事首长权力的不断加强，这些“博得了声誉的军事首领，在自己周围集合一队贪图掠夺品的青年人”，充当自己的亲信，即所谓的“扈从”，而这“一种制度促进了王权的产生”。

从我国王权的形成上看，“王”字在周金铭文中作“𠤎”，像战斧之形，古文字学家吴其昌解释为：“王字之本义，斧也”。可见战斧是军事统帅权的象征，军权是王权的主要组成部分。“夫王者，能攻人者也”，“制海内，子元元，臣诸侯，非兵不可”。王同军事有关，一是说明我国最早的君主是由部落战争的军事首领转化过来的；二是说明最早的国家的重要职能是“在祀与戎”祖先和军事是并列为“国之大事”的。

我国的王权起源于父权社会。“由子女继承财产的父权制，促进了财产积累于家庭中，并且使家庭变成一种与氏族对立的力量。”以财产私有出现为特点的父权制，是王权产生的经济基础。我国古代君主之所以被称之为“君”，也是父权的集中反映。从文字学来看，尹字与甲骨文中的父字近形，寓有父辈掌权的意思，君字从尹从口，表示君是诸尹中的最尊者，可以用口来指挥尹。

王也称为“天子”，表示自己是上帝的元子。周取代商，是“皇天上帝，改厥元子”，而“天子作民父母，以为天下王”。这说明王是因为被认为

---

《说文解字》第 1 编。

《马克思恩格斯选集》第 4 卷，第 141 页。

《韩非子·五蠹》。

《战国策·秦策一》。

《左传·成公十三年》。

《马克思恩格斯选集》第 4 卷，第 104 页。

参见李孝定：《甲骨文字集释》第 2 卷，《历史语言研究所专刊》之五十。

《尚书·召诰》。

《尚书·洪范》。

具有了上帝元子和民之父母的双重身份，所以才能掌握治国治民的统治权力。

夏商周存在着严重的宗法制。宗，就是人们对共同祖先的崇拜，这是国家从血缘关系发展为政治关系所产生的一种必然现象，因此“立爱惟亲，立敬惟长，始于家邦，终于四海”的统治原则能够得以确立。中国由于地理、社会发展等方面的原因，对于神的崇拜往往限于生殖、祖先等具体的崇拜对象，血缘关系存在的时间很长，影响很大。

因为中国没有形成西方那种无所不包、无所不管的神权系统，所以王很快地被推到与神并列的位置，甚至本身就是神。夏代最后一个君主——桀曾说：“吾有天下，如天之有日也，日有亡乎？日亡，吾亦亡”。商代后期的君主武乙，“为偶人，谓之天神。与之博，令人为行。天神不胜，乃僇辱之。为革囊，盛血，印而射之，命曰‘射天，’”。他们把天日同自己的统治并列，甚至可以“僇辱”天神，“印而射之”，可算是一种异常现象，但神被人为地利用，作为君主统治神圣不可侵犯的依据，是由来已久的了。

奴隶制国家的重要政治是祭祀，但所祭祀的是宗庙社稷。宗庙是古代帝王、诸侯、大夫、士为维护宗法制而设立的祭祀祖宗的处所，王的宗庙建立在国都的中心。社稷是土地神和谷神。可见，当时祭祀的对象主要是祖先和人们赖以生存的土地和食物。所谓祭天、祭地、祭祖先，其实是包括了天、地、人，而王则是唯一贯穿于天地人之间的超人，这就清晰地反映出统治者利用宗教为其统治服务的真正动机。

奴隶主阶级完全垄断了国家机器，并通过国家控制宗教，把自己的统治说成是神意，论证本身统治是唯一合理而绝对不可侵犯的，借以抬高自己的权威，并以之配合暴力统治，这正是夏商周三代的显著特点。所以夏后启讨伐有扈氏时说自己是“恭行天罚”，对部下们则说：“用命，赏于祖；不用命，戮于社”。商汤伐夏时说：“有夏多罪，天命殛之”，“予畏上帝，不敢不征”。盘庚迁都时对众人说：“天其永我命于兹新邑”。周武王伐纣时也曾说：“商罪贯盈，天命诛之”。都把自己推行的重大的军事和政治行动说成是奉天之命，用以鼓动和约束部众，强制他们服从指挥。

宗庙社稷是以宗教面貌出现的，虽然它同原始氏族社会的宗教信仰传统有一定的联系，但奴隶主阶级利用这样的背景而增加进阶级统治和阶级镇压的内容，把自己的意图说成是执行天神和祖先的意志，把自己的统治说成是得到土地、谷神的庇护和支持。后来宗庙、社稷分别被作为国家的代称，就足以说明神权是由政权控制的。

王通过誓、诰、命、训、令等方式来行使权力，通过召、使、告、呼等形式来传达王的命令，在适当的时候以“会”的方式召集贵族及诸侯来申明自己的意图。禹在征伐三苗时“乃会群后，誓于师曰：‘济济有众，咸听朕

---

《尚书·伊训》。

《新序·刺奢》。

《史记》卷3《殷本纪》。

《尚书·甘誓》。

《尚书·汤誓》。

《尚书·盘庚上》。

《尚书·泰誓上》。

命’”。启与有扈氏大战于甘，“乃召六卿”，“予誓告汝”。“誓”作为最高统治者行使权力的方式得以确立，在《尚书》中有《甘誓》、《汤誓》、《泰誓》等篇。随着国家制度的不断完善，不同的方式逐渐用于不同的政务。例如，誓用于军事，诰用于申诫，命用于命官任职训用于指导，令用于日常事务，都是君主对下所采用的命令方式。不同的命令方式，采用不同的传达贯彻方法。例如，召是用于有一定地位的宗室贵族和诸侯，“天子召而使之也”；吸是用于臣下，“呼，召也，号也”，有驱使之意；使是王派出传达各种命令的人，“使者令也”；告是告知，多用于祭祀和诸侯方国，“告于皇天后土”，“告于诸侯”。不同的传达贯彻方法是按亲疏远近和尊卑等级加以区别的。

夏商周三代的王权还表现在能够会合诸侯按王指定的地点集会，运用王的权威来申明自己的意图，迫令和诱使诸侯按王的意志办事。相传“禹朝诸侯之君于会稽之上，防风之君后至，而禹斩之”。此后三代有名的朝会，在“夏启有钧台之享，商汤有景亳之命，周武有盟津之誓，成有岐阳之蒐，康有酆宫之朝，穆有涂山之会”。这些都是以君主的名义召集各诸侯的大会盟，“皆所以示诸侯礼也，诸侯所由用命也”，通过大会盟以申明天子对诸侯的君臣名份之礼，明确必须恪守的宗主关系和朝贡义务。与此同时，还对不服从的诸侯采取强力的制裁手段，这有时也导致一些诸侯的反叛，据史载，“夏桀为有仍之会，有缙叛之；商纣为黎之蒐，东夷叛之；周幽为大室之盟，戎狄叛之”。在朝会时遇有反叛或拒绝朝贡者，王可命令诸侯会合王师征伐，三代对边远方国和夷、蛮、狄、越等族的战争，几乎没有中断过。在夏商周三代，每个王继位以后，都要在适当的时候朝会诸侯，规模大小，视王朝当时的政治和军事实力而定。

## （二）对王权的制约

我国的奴隶制国家是从部落制母胎中脱离出来的，不可避免地遗留着一些原始氏族社会的痕迹。作为专制国家的代表——王的权力还不能不受到各方面的制约。在逐步摆脱这些制约的同时，王权的专制程度也就得到相应的提高。

首先，王权受到宗法和原有地方势力的制约。夏商周三代基本上是在“天子立国，诸侯建家，卿置侧室”的基础上的。据传说，“禹会诸侯于

---

《尚书·大禹谟》。

《尚书·甘誓》。

《公羊传·庄公元年》。

《说文解字》口部。

《说文解字》人部。

《尚书·武成》。

《左传·宣公十四年》。

《左传·成公三年》。

《左传·昭公四年》。

《尚书·伊训》。

涂山，执玉帛者万国”。 “殷汤受命，其能存者三千余国”，至西周初年，“尚有千八百国”，以后诸侯相并，在西周后期还有“千二百国”。从当时的政治来看，诸侯国对天子之国有拱卫、纳贡的义务，是天子的屏藩。然而，这些诸侯国一旦毛羽丰盛，就必然会同天子之国相脱离，闹独立，一些较大的诸侯国还兼并邻近的小国，成为一方的霸主，商汤在灭夏以前，曾征伐了许多国家，在不断的战争中发展扩大，所以“夫汤以七十里之薄，兼桀之天下”。周灭商同样是循着这样的途径，以百里之地，发展到“孟津之会”有800诸侯依附。这种地方势力的不断发展，影响着王权的发挥。

由于原始氏族社会的残余普遍存在，盛行干部落制时代的民主制得到部分的保留，一些诸侯国君和宗族贵族对朝政拥有一定的参予权，这对王权的发挥起到了一定的制约作用。“君所谓可而有否焉，臣献其否以成其可；君所谓否而有可焉，臣献其可以成其否”。这样的君臣关系，在一定时期和一定程度内限制着王权的发挥。虽然有些王搞“匹夫专制”来抵制诸侯的掣肘，但都没有取得成功。王与诸侯力量的消长，往往酿成当时重大的政治事变。

其次，王权受到贵族的限制。在夏商周三代还实行贵族议事制度。禹在征三苗时，“乃会群后，誓于师”，启征有扈氏“乃召六卿”。至商周之际，还盛行庶人议政制，从商王盘庚迁殷“命众悉至于庭”，至春秋时的子产不毁乡校，都说明“谋及庶人”仍然作为一种制度保留着，所以“无子乃与公卿大夫共飭国典”。这样的制度不仅能制约王权的发挥，而且有时还威胁着王权的存在。夏太康失国是“为羿所逐，不得反国”，商太甲被伊尹“放之于桐宫”，周成王年少，周公旦“乃摄行政当国”，周厉王被逐，“召公、周二相行政，号曰‘共和’”，都是由掌有实权而地位崇高的贵族来摄行王权。在这种情况下，不能使“一人肆于民上，以从其淫”，君主的权力就相对受到压抑。

再次，王权还受到天地、祖先、鬼神等宗教信仰的限制。虽然王作为奴隶主阶级的最高代表，利用国家机器来控制宗教，使之为自己的统治服务，但是，当时的宗教还没有完全与王权相融合，还处在与王平行、甚至仍高于王的位置。一旦有人将祖先、上帝搬出来，王有时还是不得不忍让三分。商

---

《左传·哀公七年》。

《通典》卷171《州郡一》。

《管子·轻重甲篇》。

《左传·昭公二十年》。

《国语·周语上》。

《尚书·大禹谟》。

《尚书·甘誓》。

《尚书·盘庚》。

《尚书·洪范》。

《礼记·月令》。

《史记》卷2《夏本纪》注引《集解》。

《史记》卷3《殷本纪》。

《史记》卷4《周本纪》。

《左传·襄公十四年》。

汤以夏桀“弃捐五帝之恩刑，推蹶三王之法籍”，方以“有夏多罪，天命殛之”为词进行征伐；商太甲则以“不遵汤法”，被“伊尹放之于桐宫”；周武王伐纣也以纣“自弃其先祖肆祀不答”作为兴兵的理由之一；周穆王将征犬戎，辅政贵族祭公谋父也是搬出“先王”之制来加以劝谏<sup>(11)</sup>。这在某些方面曾限制了王权的发挥。可见，王权和神权之间，也是存在着一定的矛盾甚至斗争的。当然，在这样的矛盾斗争中，王权也曾经取得过决定性的胜利。例如盘庚迁殷，部众们曾以祖制为阻，盘庚则以“今不承于古，罔知天命”为由，甚至威吓说：不肯听从我命令的人，“我乃剿殄灭之，无遗育，无俾易种于兹新邑”，果断地迁了都。又如，武乙革囊射天，与天进行抗争。他们在与祖先、天的斗争中占据了优势，于是，“尔尚敬逆天命，以奉我一人”的理论逐渐形成，表面上推崇虚无飘渺的大，而实际上则是要听命于王一人，这已成为当时的趋势。

### （三）王位继承制度

自夏朝以后，中国历史上开始了“家天下”的局面，作为家天下的重要内容之一，就是建立了王位继承制度。

据《史记·夏本纪》所载，从夏启至桀，共13代16王。从王位继承顺序来看，有的是传子，有的是传弟，基本上是以传子为主。传子是不是传长子、嫡子，由于资料匮乏，尚难以推定。

商代自汤灭桀以至纣王，经过了17代31王。在王位继承上，也有的是传子，有的是传弟，传子不见得是嫡长子，基本上是父死子继和兄终弟及。由于在王位继承问题上缺少详细的规定，造成“殷有九世之乱”的混乱局面。

“九世之乱”是王诸弟的儿子和王的儿子争夺继承权的斗争。在商汤时制定了“兄终弟及”的继承制度，即兄死由弟继承，弟死由少弟继承，直到同辈之弟全不在世时，再由长兄之子继位，以此类推。这种制度本身是潜伏着动乱因素的。因为继位之弟往往不肯把王位再交还兄之子，而要传给自己的儿子，形成了“废嫡而更立诸弟子，弟子或争相代立”的争夺局面。后来，虽经过盘庚中兴，但王位继承问题还没有真正得到解决，只是在帝庚丁以后，才完全确立传子制度，随后又确立了嫡子继承制。

周代在王位继承上基本承袭商末制度，并且有了比较详细的规定，故史家云：“故自唐虞以上，经传无太子称号。夏殷之王，虽则传嗣，其文略矣。至周始见文王世子之制”。这一说法实际上不完全准确。因为在殷帝乙时，便以少子辛为嗣，因“辛母正后”，嫡子相传。在甲骨文中已多次出现“小王”的称呼，这是法定的王位继承人在继位以前的专用名称。周制无非是殷

---

《淮南子·览冥训》。

《尚书·汤誓》。

《史记》卷3《殷本纪》。

《史记》卷4《周本纪》。

《尚书·盘庚上》。

《尚书·吕刑》。

《史记》卷3《殷本纪》。

《太平御览》卷146引《韩诗外传》。

《史记》卷3《殷本纪》。

参见丁山：《甲骨文所见氏族及其制度》，科学出版社1956年版。第133页。

制的继续和发展。有关王位继承顺序的演变过程，反映出奴隶主统治集团正在不断地总结有关经验和教训，力图摸索出一种可行的、能够保持最高统治权顺利交替的办法，避免因内部哄乱而危害到王朝的统治。

文王世子之制，是指周文王在位的时候便指定周武王作为自己的继承人。当时，这种世子制度还处在初创阶段，“周制太子、世子亦不定也”。其后，逐渐有了一些成文制度，择立太子的标准也逐渐明确起来。其中最主要的条款就是“立嫡以长不以贤，立子以贵不以长”。这就是说，在嫡庶所生的诸子中，必须确定嫡正所生之子的优先继承地位；而在诸嫡子之中，又必须确定长子的优先继承地位。这种择立太子的标准一经出现，便在其后约3000年的时间内基本上被当作正统的定规。

#### （四）宗庙宫禁陵寝等制度

宗庙是国家的象征，是奴隶制国家机器的重要组成部分。“有先君之旧宗庙曰都”。早在部落联盟时期，便以祭坛作为重要公务活动的中心，在此进行祭祀、集会，商讨部落联盟的重要事务。从辽宁凌源县牛梁河遗址发现的5000年以前的祭坛来看，其规模已经相当壮观。奴隶制国家更是以“宗庙为先”，认为“宗庙严故重社稷”，使之与国家等同起来。1965年在河南偃师二里头夏文化遗址发现的夏代末年的宫殿遗迹，1955年在郑州白家庄一带发现的郑州商城，1983年春在河南偃师县城西发现的商代早期城址，都有宗庙的建筑。至西周时，宗庙的建置有严格的规定。宗庙应修筑在国都的中心，重要的祭祀、册命和各种大型的典礼都在这里举行。宗庙“所以交于神明者”，是因为“宗庙之礼，所以祀乎其先也；明乎郊社之礼，禘尝之义，治国其如示诸掌乎”。这是将王权神化、物化的重要手段，其目的是表示秉承祖先的遗业遗命以治国，既是受命于天又是受命于祖。以宗庙作为国家的象征，可以增加王权的神圣性和神秘性。宗庙在中国古代是长期存在并起过重要作用的。

“有宗庙先君之主曰都，无曰邑；邑曰筑，都曰城”。以宗庙为中心建立的都城，首先是全国的政治中心，逐渐也发展为经济和文化中心。“京师者何？天子之居也。京者何？大也。师者何？众也。天子之居，必以众大之辞言之”。都城是政权实施统治的神经中枢，而这个中枢则是以“天子”为重心的。

夏代的都城，传说始建于阳城（今河南登封县东），以后转迁于安邑（今山西夏县）、帝丘（今河南濮阳县南）、原（今河南济源西）、老丘（今河南开封县东）、西河（今河南汤阴县东）等地。1965年，在河南偃师二里头发掘的遗址是夏末的都城。

---

《公羊传·隐公元年》。

《说文解字》邑部。

《礼记·曲礼下》。

《礼记·大传》。

《礼记·郊特性》。

《礼记·中庸》。

《左传·庄公二十八年》。

《公羊传·桓公九年》。

商代的都城，传说始建于亳（今山东曹县南），以后转迁于囂（今河南荥阳县东北）、相（今河南黄县南）、邢（今河南温县东）、庇（今山东鄆城北）、奄（今山东曲阜）、殷（今河南安阳市西）、朝歌（今河南淇县）等地。今考古发掘有郑州商城和偃师商城。

西周建都于宗周（今陕西西安西北），后来又在洛邑建立了成周，作为镇抚殷遗民和控制东方的军事、政治中心。这里有宗庙、宫室，周王有时来这里祭祀、巡视，故称为东都。

国都以“天子”为重心，在国都建立王宫宗庙，以显示王的地位独尊，一切有关神、人的建筑措置，都是为了突出天子所掌握的王权，都是为了加强它的权威和实际统治效能，这是经过精心设计的为王权神化、物化的另一必要措施。据考古发掘报告，河南偃师二里头夏末都城宫殿遗址，东西长约108米，南北宽约100米，占地约10000平方米，整个建筑布局由堂、庑、门、庭四部分组成，现存夯土台基用土量至少20000立方米，是奴隶主贵族进行集会、祭祀、行礼或发布政令的场所。郑州商城，东墙长约1700米，南墙长约1700米，西墙长约1870米，北墙长约1960米，周长约6960米，遗址范围约25平方公里；城内东北部C8G15基址南北宽约13.6米，东西长超过65米，可能是奴隶主贵族的宫殿遗址。偃师商城，南北长1700余米，东西宽度为北部1215米、中部1120米、南部740米，面积约190万平方米；城内居中有宫城，宫城西南和东北有两座小城，是宫城的辅助建筑。从宫城建筑的考古复原图来看，王宫的建筑在不断地发展，从单一的主体建筑发展到配合以辅助建筑，在河南安阳殷墟曾发现有宫殿建筑群。这种王宫制度为西周王宫建筑打下了基础。据文献综合分析，西周已经形成朝堂、前殿、后禁（宫）、坐北向南、东西分宫的宫城制度，这是随着王权制度、王位继承制度、后宫制度的相继完善而逐渐完备的规制。前殿是诸侯官贵朝拜天子的地方，称为明堂、朝廷；后禁（宫）是王和正后居住的地方，称为内、后宫、禁苑；西宫妃嫔居住，东宫太子居住；王宫之外是王城，国家机关设置在这里，王城之外才是都城。这种建筑格局与当时的政治制度有密切的联系。围绕着官禁进行了设官分职，并建立了一套纲纪分明、等级森严的朝纲礼仪，形成了既有建筑特点又有政治因素的宫禁制度。这种宫禁制度基本为以后各朝代所因循，并直接影响着古代政治制度的形成和发展。

在男性占统治地位的社会里，妇女处于从属地位，一夫一妻制满足不了男性的欲望，何况对妇女的占有还是一种财富和地位的象征。嫡子继承制度

---

4期。

关于亳的地望，古今考证分歧较多，主要有陕西商州、杜陵，河南偃师、汤阴、内黄、郑州，山东泰安等，分处陕、豫、鲁三省，今从丁山《商周史料考证》（科学出版社1960年版）所说。

参见中国科学院考古研究所二里头工作队，《河南偃师二里头早商宫殿遗址发掘简报》，《考古》1974年第4期；中国科学院考古研究所洛阳发掘队：《河南偃师二里头遗址发掘简报》，《考古》1965年第5期。

参见河南省博物馆、郑州博物馆：《郑州商代城址发掘简报》，《文物》1977年第1期；《郑州商代城址发掘报告》，《文物资料丛刊》第1辑。

参见中国社会科学院考古研究所洛阳汉魏故城工作队：《偃师商城的初步勘探和发掘》，《考古》1984年第6期。

殷墟多次发掘没有发现城墙址，对其是否为商都，尚有争议。

的出现，又需要男性在其占有的众多妇女中确立一个嫡室的人选：这就是一夫一妻多妾制出现的原因。妻，齐也，与丈夫齐体；妾，接也，是一种补充。两者地位的截然不同，必然导致她们的子女在身份、权益和继承地位上的不同。

夏及商代前中期，由于王位继承制度规定不严，嫡子和嫡后的规定也不太严格，天子二妻以上并列的现象是很常见的，舜的后人虞思把两个女儿嫁给少康，分给他一成之田，一旅之众，少康才站住脚，开始恢复夏朝的统治。并没有分什么嫡庶，商代有的王的妻妾还参与政事，并出现过妇好那样的领兵将领。到了商代后期，出现“启母贱，不得嗣。少子辛，辛母正后，辛为嗣”的嫡庶之分，并为西周所因循。从文献记载看，西周已经有后、妃、夫人、嫔、妇等名目，确立了等级分明、身份有别的后宫嫡庶制度。后宫作为王权的附属制度，在西周的政治中已经起到一定的作用。周幽王宠爱褒姒，废掉申后和太子宜臼，改立褒姒为后，以褒姒的儿子伯服为太子，导致申后的父亲申侯联合犬戎进攻宗周，并杀幽王于骊山下，使存在近 300 年的西周王朝灭亡，这充分反映出后宫嫡庶之争对西周政治的影响。

陵寢是集宗庙和宫禁建筑特点，旨在突出王至尊极贵的地位，增加王权的正统性，使王权神化、物化的另一种具体表现形式。“天子”的墓葬显然不同于其他人的墓葬。在二里头遗址中的夏代一些墓葬中有石磬、陶埙、陶铃等礼器，还有被迫害至死的用以人殉、人祭的奴隶的尸骨。在殷墟考古发现的王陵，墓室面积约 160 平方米，深 8.5 米，有四条墓道，还应有地面上的建筑。王的墓葬都采用了人殉，在每次祭祀时还采用人祭，“总算起来，从盘庚迁殷到帝辛亡国，在这八世、十二王、二百七十三年（公元前 1395—1123）的奴隶社会昌盛期间，共用人祭一千三百零五十二人，另外还有一千一百四十五条卜辞未记人数，即都以一人计算，全部杀人祭祀，至少亦当用一万四千一百九十七人”。西周的人殉人祭有所减少，一是反映了社会文明的进步；二是频繁战争和贵族生活的奢侈，需要有人力来保证兵源、劳役和物质生产。减少杀人以祭，普遍采用牲畜，说明物质生产较前丰富了；同时，也说明为维护王权和宗法的丧祭礼仪更加完善。

### 三、中央（内服）行政体制

国家统治机器的基本成分是官吏、军队、监狱、刑法等。这些成分不是凭空创造的，而是从原始社会末期的氏族制度逐渐演化而来的，是“靠部分地改造氏族制度的机关，部分地用设置新机关来排挤掉它们，并且最后全部以真正的国家权力机关来取代它们而发展起来的”。据历史文献记载，夏商周三代的官员人数是“夏百二十，殷二百四十，周六万三千六百七十五”。

---

《史记》卷 3《殷本纪》。

参见中国科学院洛阳发掘队：《河南偃师二里头遗址发掘简报》，《考古》1965 年第 5 期；《1959 年河南偃师二里头试掘简报》，《考古》1961 年第 2 期。

参见郭宝钧：《1950 年春殷墟发掘报告》，《考古学报》第 5 册，1951 年。

胡厚宣：《中国奴隶社会的人殉和人祭》（下篇），《文物》1974 年第 8 期。

《马克思恩格斯选集》第 4 卷，第 105 页。

。这些数目当然并不精确，但它说明夏商周三代国家机器得了很大的发展，并且不断扩大和完善。

夏代没有文字留存，仅凭一些难定真伪的文献记载，很难看出当时国家机构的概貌。商周有甲骨文和金文资料，还有一些较为可信的文献记载，这就为我们窥探当时国家行政机构的概况提供了线索。

官制区分为内外服，最早的记载是在《尚书·酒诰》：“越在外服，侯甸男卫邦伯；越在内服，百僚庶尹、惟亚惟服、宗工越百姓里居”。《酒诰》所记是周人事，因此，内外服之称源于周代。商代并无此称。所谓内服，是指在中央任职的各级官吏，所谓外服，是指被封在王畿范围以外和边远地区的贵族、侯伯。据古文献和甲骨文的记载，夏商周三代的官制有共同之处，即都是建立在诸侯对王朝纳贡、遵命服役的基础上的。三代官制虽也有相异之处，但整个国家行政体制都是按王国和诸侯分为内外系统。从这种意义上看，把聚集在国王周围的官吏称为“内服”。还是比较符合三代的实际情况的。

### （一）辅政官员和机构

据《尚书·甘誓》记载，夏有“三正”；《史记》卷2《夏本纪》讲，夏有“四辅臣”；《通典》卷20《职官二》讲，夏有“三老五更”。对此诸家都有过注释，认为：“三正，指奴隶制王朝的大臣、官长”；四辅臣是“古者天子必有四邻，前曰疑，后曰丞，左曰辅，右曰弼”；三老五更是“三者道成于三，谓天地人也。老者，旧也，寿也”，“五者，训于五品。更者，更也，五世长久更相代，言其能以善道改更己也”。以上诸说，都一致认为夏代是存在着辅政官员的。

《尚书·君奭》中列举了商代五位盛世之君的六七位大臣，说他们“率惟兹有陈，保又有殷”，是协助商王决策的重要人物。其中有商汤时的伊尹，太甲时的保衡，太戊时的伊陟、臣扈、巫咸，祖乙时的巫贤，武丁时的甘盘。这些人分别用尹、保衡、臣、巫为官名。

“尹”是治理之意，是最古的官名之一，本身并无职位高低之别，商代常见的族尹、多尹、右尹，有的是王左右的官，也有的是诸侯的官。

“臣”是商代官员的自称，甲骨文中称“臣某”的比比皆是。“臣”也作为官名但前面要有其他的字，如小臣、牛臣、小藉臣等，作为辅政大臣的还不多。

“巫”是一种神职，身份有高有低。有少数人能以神职为王辅臣，除宗教上的原因之外，还因为他们属于有文化知识的阶层，是运用其丰富的知识

---

《通典》卷19《职官一》。

顾颉刚、刘起釪：《〈尚书·甘誓〉校释译论》，《中国史研究》1979年第1期。

《史记》卷2《夏本纪》集解引《尚书大传》。

《通典》卷20《职官二》三老五更条注。

官名前后连以私名或族名，是商代的习惯写法，在甲骨文金文中较为多见，古文献则依照此习惯。

一些专家认为：“尹之初宜为宫尹字，殆像以手执笔之形，盖宫尹治事，必束簿书，故引申得训治也。”尹在甲骨文中写作“P”，表示执杖指挥。参见段玉裁：《段注说文解字》第三，李孝定：《甲骨文字集释》第3卷。

略去官名姓氏，但称“臣某”的习惯在商代就已经形成，在先秦及汉魏文献中也是常见的，应是因循商代的传统。

和才能取得输政地位的。

“保”在甲骨文中还没有发现，但甲骨文中“爽”，据古文字学家考证，爽、保、傅、姆、辅、弼等字声义相近。周初召公任“太保”而尊称“君爽”，伊尹被后世尊称为保衡、伊爽、黄爽，说明商代已有“保”一职，而且是王的辅政人员之一。

伊尹亦被称为“相”，是“汤得之举以为已相”。武丁时，傅说被“举以为相，殷国大治”。相传商汤还有一位“左相”仲虺。“相”固然还不是商代官名，但可以推测那时存在着左右辅弼制度。

商代还有“三公”之说，据文献记载，伊尹、傅说、文王、九侯、鄂侯都曾为“三公”。对“三公”有不同的解说，据《尚书·微子》记载，纣王时，箕子为“父师”，比干为“少师”。这类“三公”都是具有一定地位的同姓和异姓贵族，是商王重要的辅政大臣。

西周初期，成王年幼继位，以周公为太傅，召公为太保，他们是帮助周王履行统治职能的重要辅臣，实际上具有过总宰一切政务的执政官的地位。随着与周王宗亲关系的变化，重要辅臣也不断更换，因此西周中期出现了卿事寮和太史寮这样的辅政机构，以便在重要辅政大臣变更时不至于使政务陷于交替的混乱。随着专制程度的提高，要求权力高度集中，西周晚期出现了总理两寮及公族事务的冢宰，这是类似于宰相的重要辅政大臣。

夏商周三代是君主专制的国家，这种君主专制是以内外贵族联合为基础的。以武力和宗亲感情来压服和笼络异姓贵族和宗亲贵族，依靠贵族来维护君主统治，是三代共有的特点。在这种情况下，那些具有一定实力的异姓贵族和至亲的同姓贵族，便成为王的重要支持者，成为辅政的主要官员。随着宗亲制度的完善以及宗亲贵族为主要辅臣并负有实际职责的做法的逐渐确立，异姓贵族即使得到与辅政大臣地位相同的官职，也不能取得辅政的实际权力，如西周初年的大公望，虽为太师，居三公之首，但却只能在自己的封地为侯，只是在朝会礼仪上享有特殊的待遇而已。

辅政大臣的地位是很高的，在商周曾出现伊尹放太甲于桐宫而摄政、周公摄政三年以及共伯和摄政“共和”的现象。他们代王摄政，辅导和教训王。年幼刚嗣位的王。只能是“图任旧人共政”，并承认辅政大臣们“世选尔劳，予不掩尔善”。在万不得已的情况下才采用强制手段，从辅政大臣手中夺回

---

“爽”篆字在：“大”字两边各置同一物件，写做火、皿、五、口等形。学者对此解释不一，但均承认其有母妃、辅弼之义，保、傅、爽、辅、弼又可以通用。参见李孝定：《甲骨文字集释》第4卷；段玉裁：《段注说文解字》第四；朱骏声：《说文通训定声》颐部第五。

《墨子·尚贤中》。

《史记》卷3《殷本纪》。

“相”作为官名出现于战国时期，战国以前仅作为动词。

对于三公具体名称争论较多，认为师、傅、保为三公者居多，这三者都具有辅弼的性质。实际上，三公也不是商代常设职官，其最早记载出于西周，因此，三公仅是后人对当时尊贵辅臣的尊称。

在当时还有太公望为师，因其“早在武王时代已封于齐，很难设想他还有能力主持朝政，所以周初金文中没有留下他与周、召二公共同持政的记载”。因此“三公执政说是后人的一种附会”。参见张亚初、刘雨：《西周金文官制研究》，中华书局1986年版，第101页。

大权，“尔不从誓言，予则孥戮尔，罔有攸赦”。由于辅政大臣的权力过大，往往成为王施用统治权的对立力量，从而导封王权和辅政力量的矛盾冲突。

## （二）政务官员和机构

在《尚书·甘誓》中有“六卿”，也称“六事之人”，注者认为是“王左右之人”，有的认为六卿即司空、司徒、士正、虞、秩宗、纳言等。有些学者认为，虽然《尚书》许多篇章是后人据传说追记而成，事有出入，但也不可因此全然否定其中所记官名官制的存在。夏代已经形成国家，也已经有了分管各项政务的官员。

商代的政务官员，主要有宰、卿事、多尹、御事、事等。

古代认为“百官总己以听于冢宰”。冢宰就是后来的太宰，职位很高，其前身应该是宰。因为甲骨文里还没有发现冢宰，只有“宰”，多见于商代晚期的甲骨金文之中。从文字内容未看，“宰”的活动，多是跟随商王田猎、祭飨而受到赏赐，并能自做铜器以记荣宠，有一定的地位，显然既是商王近臣又是参与内廷事务的官员。史载伊尹为宰，“以滋味说汤”而见常识。商代重视祭祀宴飨，主管这类事务的当为内廷之职。早期的“宰”是属于王家服务范围的官员，其后，才逐渐转向国家政务方面。

“卿事”原为“乡事”，即飨事之义，是主持王室宴飨事务的。文献中正式出现“卿事”的是《尚书·微子》，在西周已经写为“卿士”，各家注释认为是官吏中的“贵者”。但以卿事从飨事发展而来的过程来看，卿事应是从王内廷发展起来的政务官。

“多尹”，也称为“尹”、“诸尹”，是为王朝各项政务服务的官员。从甲骨卜辞中可知他们负责督率农田耕垦、土建工程、军事活动等，对商王所关心的吉凶祸福也可以参加议论，地位也比较高，有时称为“多君”。古代“君”和“尹”可通用，这一批“多君”对王朝的政事有发言权和执行一定职任之责，应是分管王朝各种事务的政务官。

“御事”，甲骨文作“迂史”，王国维认为：事、吏、史本为一字，其本义为持书之史。“史所以成为职官之名，当就是由于它是主事务或做事的”。以事为本义，则应引申为执事之吏。“御”字的原义是迎、近，“御事”就是迎受政事。甲骨卜辞中常出现的“叶王事”、“叶朕事”，是由其他侯

---

《尚书·盘庚》。

顾颉刚、刘起釪：《〈尚书·甘誓〉校释译论》，《中国史研究》1979年第1期。

《通典》卷19《职官一》。

参见聂崇岐：《中国历代官制简述》，《宋史丛考》上册，商务印书馆1947年版，第29—31页。

《论语·宪问》。

参见《三代吉金文存》八·一九·一。

《史记》卷3《殷本纪》。

西周金文《令彝》把“卿事寮”写为“乡事寮”，乡即飨，飨事是主管献祭之事的。

参见《尚书·微子》孔颖达疏，《史记》卷38《宋微子世家》集解引马融语。

以上多尹（君）的职事见于《甲骨文合集》9472正、33209、32908、31981、5611、24136、27984、24132、24135、24137、37468等片。

王国维：《观堂集林》卷6《释史》，中华书局1959年版，第263页。

胡澐咸：《释史》，《中国古代史论丛》第1辑，福建人民出版社1981年版，第214页。

参见《甲骨文合集》5558—5561片。

国调遣来接受差事的，意思是传呼某人来御事，因此卜辞中也多用“呼”。

卜辞中常有“某御事”，则是冠以族名的御事官，为王服务是这些族的义务，这些御事官分别主管征伐、田猎和祭祀等事务。

“事”，是一种官名，分管各方面的事务，如“东事”“南事”、“北事”、“西事”等。也有合称为“三事”的，还有“大事”、“小事”、“大事寮”。这些“事”一般主管军事、猎获和其他具体行役。“事”的职位有高低之分，大约是根据所管事务轻重大小不同来区分的。

西周早期是以“太史寮”和“卿事寮”执管政务全局。太史寮之下有太史、太祝、太卜，号称“三左”，卿事寮之下有司土、司马、司工，号称“三右”，也称“三事大夫”。从政务分工来看，太史寮负责宗教祭祀及文书册命等事务，卿事寮主管三事大夫和诸侯方国的事务。除此之外，在西周初期已经形成以“宰”为首的管理王宫事务的系统，其地位虽然不高，却独立于两寮以外，由王直接负责。

西周中期的政务官有了一些变化，主要是“宰”的地位开始提高，辖下的官属增多，所管的事务不再局限于王宫事务方面，而是向国家政务方面发展。与此同时，卿事寮规模的扩大和职事划分，都说明国家机器正在不断地完善。

西周晚期的政务系统的主要变化在于国家机构的扩大和权力的高度集中。这表现在出现了“家宰”这样的类似宰相地位的总管，同时王家事务官员的地位也得到了提高，使权力集中于王家，王权专制程度进一步加强。

### （三）掌管教育文化宗教事务的官员和机构

随着阶级统治的确立，形成了体力劳动和脑力劳动的分工。奴隶主阶级已经知道，除了必须以暴力维护自己的统治之外，还必须掌握和运用宗教文化的机制来进行配合。

在教育方面，“夏曰校，殷曰序，周日庠，学则三代共之”。这些学校主要是为对贵族子弟进行教育而设置的。教育的方法及内容是“春秋教以礼乐，冬夏教以诗书”，兼习一些武艺。担任教师的人是一些经验丰富的老人和祝、宗、卜、史等神职和文职人员。祝、宗、卜、史等虽然多是从事宗教活动，可是由于他们具有一定的科学文化知识，掌握文字，通晓礼制，娴于乐舞，能够贞卜吉凶，厘定历法，所以也使用他们来教育子弟，即所谓“学在官府”。中国古代的学校教育制度至迟在商代就已经形成，常任的教师有“多老”、“多万”等。史书记载说：“复后氏养国老于东序，养庶老于西序。殷人养国老于右学，养庶老于左学。周人养国老于东胶，养庶老于虞庠”

---

参见《甲骨文合集》32969、27897片。

参见《甲骨文合集》27798、27987、28089、32969等片。

参见《甲骨文合集》5635、5645、941正、6042正等片。

参见西周金文《令彝》及《甲骨文合集》822正片。

参见《甲骨文合集》32834、32835、39423等片。

《诗·小雅·雨无正》：“三事大夫，莫肯夙夜”。《正义》：“三事大夫唯三公耳”。现在经古文字学家考订认为三事即三司，三司指司徒、司马、司空，在金文中三事则写为司土、司马、司工。

《孟子·滕文公上》。

《礼记·王制》。

参见王贵民：《从殷墟甲骨文论古代学校教育》，《人文杂志》1982年第2期。

。有关夏代的学校制度由于尚无确凿佐证，难以进行推断，商周的制度就比较清楚了。商代的学校有“大学”，如以西周的大、小学的设置来推测，商代亦应有大、小学之分。按规定，小学学书计，大学学经籍，兼习武艺。周代大学又有诸侯学和天子学之分，诸侯学称“泮宫”，天子学称“辟雍”。当然，入学者都是贵族子弟。

在文化方面，相传夏代设有“羲和”，“掌天地四时”，是历法官。后人专门整理的《夏小正》，有些已经被现代的天文学者证实是综合夏代至春秋时期历法知识的古籍，因此当时应有主管这方面事务的官。商代文化方面的职官应以司理、典册、册命为主，辅以贞、卜、史、巫覡。甲骨金文中有“作册”和“称册”的活动记载，可证周人“惟殷先人有册有典”的说法不妄。从现存的数以万计的甲骨契刻来看，作册、贞人等既主管书写、贞卜，又负责保管图书典籍。正因为他们具有文化知识，所以在国家政治决策中能起到参谋作用。王国维曾着重指出：“殷周以前，其官之尊卑虽不可知，然大小官名及职事之名，多由史出，则史之位尊地要可知矣”。祝、宗、卜、史在工作中相互关联，又彼此分工明确。因此，西周出现了太史寮，下设太史、太祝、太卜，号称“三左”，负责宗教文化及有关教育方面的事务。

在宗教方面，三代均设有神职人员。“国之大事，在祀与戎”。宗教祭祀乃是国家的主要事务之一，神职人员因而具有较高的社会地位。

相传夏代设有“秩宗”，是能够“礼于神以佐君者也”。从现在发掘出的夏文化遗址中的宗庙和人祭遗迹来看，证明宗教在当时是很重要的事务，肯定有沟通于人神之际交往的神职人员。

商代的神职官员主要由巫职和贞卜之职两方面人员所构成。巫职，其地位有高低之分，地位高的可以参与占卜命龟和祭祀，地位低的只参加一般求雨、降神等活动。巫是女性，覡是男性。巫职来源很广，有来自各方国、族的，也有王朝自设的。商代后期的贞人有百名之多，他们掌管王朝的占卜事宜，运用沟通人神的法术，对商王的政治决策起一定的参谋作用。甲骨文中

---

《礼记·王制》。

参见《尚书·胤征》及疏。

参见能田忠亮：《东洋天文学史论丛·〈夏小正〉天象论》，《中日文化》第2卷，第9、10期，1942年。

对“史”的职权目前尚有争议，主要有以下两种观点：一种观点认为，根据古文献传说记载，史记录天子言行，草拟文诏，掌管图籍典制，发明天文历法文字数学，与书册有关，另一种观点认为，史是武官，主要担任国家边防守卫。参见胡厚宣：《殷代的史为武官说》，《殷都学刊》1984年增刊《全国商史学术讨论会论文集》。

参见《甲骨文合集》24144—24156片。

《尚书·多士》。

王国维：《观堂集林》卷6《释史》，第269页。

《说苑·君道》载：“殷太戊时，有桑谷生于庭，昏而生，比旦而拱，史请卜之汤庙。太戊从之，卜者曰：‘吾闻之，祥者福之先者也。见祥而为不善，则福不生；殃者祸之先者也，见殃而能为善，则祸不至。’于是乃早朝而晏退，问疾吊丧，三日而桑谷而亡”。这里出现的“史”和“卜”，彼此有一定的联系和分工，都能在王面前进言。

《国语·郑语》。

参见《甲骨文合集》25902、32234、5643等片。

有“多卜”、“左卜”之称，也可见商代已有专门的贞卜机构。

西周的贞卜机构是太卜，下设贞卜职员，归太史寮所辖。从西周官制发展的情况来看，这种贞卜之职逐渐失去了对政治决策的参谋作用，这是国家行政机制逐步加强的必然结果。

#### （四）掌管生产经济事务的官员和机构

三代的生经济事务主要包括农业、畜牧业、渔猎、手工业等方面。随着社会生产力水平的提高和社会生活的发展，专门管理这些事务的官员和机构逐渐增多，地位也不断提高。

农业被视为古代国家的经济命脉。相传夏代设有嗇夫，是征收农业剩余生产物的职官。商代有小措臣管理农田耕种，小臣管庄稼的收割，小众人臣专管农业生产者众人。此外，诸如小丘臣、州臣等，均与农业有关。西周有司土（徒），是专门管理农业生产的官员，司土之下设有虞、邑人、佃人、场、牧、司王圃等职官，可以看出当时的农业已有一定的分工，政权对农业的管理已初具规模。

在畜牧业方面，夏代有牧正，相传有扈氏曾沦为牧竖；还有御龙，是专门养蛇的。商代也设有牧正，其下又分为：“牧”，饲养马牛羊豕和提供祭祀牺牲，还分出专门的“牛臣”，负责豢养和提供牛牲；“司鱼”，主管水产品的捕捞。这说明在畜牧业之内已存在对不同牧捕对象的管理工作的分工。西周管理畜牧业的是司土（徒），其下设有场、牧、虞等职，分管草场放牧牲畜和养殖捕捞水产品等。

除了畜牧业之外，由于王和臣僚贵族们时常去狩猎而建立了专门的猎区，派有专职人员进行管理，商代的这类官叫做“犬”，有“夷犬”、“画犬”、“成犬”等不同名称，这些名称均是由猎区名加上“犬”这一官名而构成的，因为这类官很多，所以统称为“多犬”，他们负责管理王的猎区，有时也参加垦荒以及军事演习，负有搜索逃亡者的责任，为此，配备有武装，称为“犬师”、“犬亚”。“犬”的职位可以世袭，并以之作为族姓，如“犬延”、“犬征”等族就是以“犬”作为族姓的。西周有司王圃、场、官犬之类的官职，是沿袭商代之制而设置的。

在手工业方面，从考古发掘上看，夏代的手工业除石器、陶器制造之外，还有相当精美的铜器、骨器、漆器、玉器等产品的制造；“方圆曲直，皆中规矩钩绳”而又“机旋相得”的车和“西恠而味美”的酒，被后人称为夏

---

参见董作宾：《安阳侯家庄出土之甲骨文字》，《田野考古报告》第1册，1936年。

被确定为伪篇的《尚书·胤征》中有道人、官师、工、瞽、嗇夫等官吏名称，在《左传》中也有上述官名。《胤征》云：“瞽奏鼓，嗇夫驰，庶人走”。孔颖达疏：“嗇夫驰骋而取币以礼天神”。

参见李亚农：《中国的封建领主制和地主制》，上海人民出版社1961年版，第4页。

参见于省吾：《甲骨文字释林·释小臣的职别》，中华书局1979年版。

《左传·昭公二十年》：“刘累学扰龙于豢尤氏，以事孔甲，能饮食之，夏后嘉之，赐氏曰御龙”，龙即是蛇。

参见于省吾：《甲骨文字释林·释小臣的职别》。

参见《甲骨文合集》29700片。

参见《甲骨文合集》10976、27902、10976等片。

《管子·形势解》。

《初学记》卷26，《器物部》引《释名》。

代的两大创造，有着美好的传说。古文献记载，夏代有主管王室用车和造车的车正，主管饮食的庖正；其他手工业也应有相应的管理人员，“商旅于市，百工献艺”他们能以“工执艺事以谏”，这些“工”，应是手工业的制造或管理人员。商代手工业相当发达，不仅产品的数量和种类多，而且工艺和质量水平也高，尤其是青铜器的精美更为世人所赞叹。当时的手工业主要是为了满足王室和贵族的生活享乐以及礼仪祭祀等方面的需要，各种手工业生产都是由官府派官吏经营管理，劳动者是官府的奴隶，所以出现了司工（文献中称为司空）这样的主要管理官员以及左、中、右“尹工”等一套颇具规模的管理机构。周代的手工业更加发达，因此形成以司工（空）统管“百工”的手工业生产管理系统。

#### 四、地方（外服）行政体制

##### （一）地方行政区划

将原有的以血缘划分居民改变为按地区划分居民，按照一定的行政区划进行管辖，是国家应该具备的特征之一。

在夏代以前，曾经存在过数目极多的部族，它们之间进行过长期的兼并战争，由于夏的势力扩大，一些邻近于夏的部族逐渐向夏臣服。夏王朝就是建立在大量降服各部族并对之进行管辖的基础之上的。相传“禹会诸侯于涂山，执玉帛者万国”，“禹朝诸侯之君会稽之上，防风之君后至，而禹斩之”

这些都如实地反映出许多分散的弱小部落纷纷成为夏禹的部属以及夏对这些部族实行统治的情况。所谓“执玉帛”，就是向夏王朝缴纳贡赋，“万国”，说明当时部落数量多而且分散；“后至”者竟然被杀，说明夏禹对已经臣服的部落酋长具有生杀之权。变分散为集中，以强制力凝集各部族，是国家形成的必然趋势。在这样的基础上，禹划分中国为九州（古以九为多），表示自己兼有九州土地。

中央对地方的统治乃是建立在依恃武力使之臣服和迫令其交纳贡赋之上的。对不服从王朝的部族，则采取强硬的手段，“古者禹死，将传天下于益，启之人因相攻益而立启”，“有扈氏不服，启伐之”，将有扈氏之民沦为牧竖（指放牧的奴隶）。经过连年的征伐，夏王朝的统治地位确立了。

---

古代有“奚仲造车”、“杜康造酒”、“仪狄造酒”、“太康造秫酒”等传说记载，考古发掘的酒器所占的比例最大。

许多古籍都认为“奚仲为夏车正”，商七世祖王亥为夏“服牛”。

夏少康“逃奔有虞，为之庖正”，见《左传·哀公元年》。

《左传·昭公二十九年》。

参见《甲骨文合集》5623—5627、5628正、32967等片。

《礼记·月令》：“命工师，令百工，审五库之量，金、铁、皮、革、筋、角、齿、羽、箭、干、脂、胶、丹、漆，毋或不良；百工咸理，监工日号，毋悖于时，毋或作为淫巧，以荡上心”。可见当时的管理是相当严密细致的。

《国语·鲁语下》。

《左传·成公二年》。

《韩非子·外储说右下》。

《史记》卷2《夏本纪》。

当然，这样凝聚的结果是不可能牢固的，必然会有反复，只有在王朝的统治力量强大时才可以维持，一旦王朝势力衰落，各部族和诸侯必然会纷纷脱离其统治，甚至取而代之。所以“昔夏后氏太康失国，四夷背叛”。少康中兴，恢复夏王朝的统治，又使“方夷来宾”，“自少康以后，世服王化，遂宾于玉门，献其乐舞”。商汤伐夏维，使“夏师败绩”，力量对比发生了重大的变化，商的势力已经大大超过了夏，“于是诸侯毕服”，“昔有成汤，自彼氐羌，莫敢不来享，莫敢不来王，曰商是常”。当周部落势力膨胀，武王率兵伐纣至孟津，“不期而会者八百诸侯”，这也说明，一些弱小的部落，只有依附于强大的势力，寻求其保护，才能够得以生存。

臣服于王朝的部族，仍可保持一定的自主权。各部族之间经常相互兼并、相互作战，只要他们按时向王室缴纳贡赋，并把被兼并部族的贡赋也缴纳给王朝，王朝一般不予干涉，有时还赋予他们专征之权。这是一个高度分散又逐步集中的组合过程。所以史载：“夏氏革命，又为九州，涂山之会，亦云万国。四百年递相兼并，殷汤受命，其能存者三千余国，亦为九州，分统天下，载祀六百，及乎周初，尚有千八百国，而分天下为九畿……其后诸侯相并有千二百国”。也就是说，从夏代建国时的“万国”分散，至西周灭亡时已经是仅存几百个“国”了。频繁的兼并战争，在客观上起着重要的逐步合并的催化作用。集中权力，从分散向统一的专制国家过渡，也是历史发展的必然趋势。

臣服于王朝的地方诸侯称为“五服”或“外服”。在某种程度上，这些“外服”具有一定的地方行政区划的性质，与王朝直接控制的地区共同构成国家的地方政权，这种地方行政区划体制称为“服制”。地方诸侯根据与王朝关系的远近，形成不太牢固的臣服和贡纳关系(如图一、图二、图三所示)。从历史发展

图一 尧王服图 的角度来看，作为统一国家的过渡形态，这种体制在当时有其形成和存在的客观必然性。

## (二) 地方(外服)官体系

---

《后汉书》卷 87《西羌传》。

《史记》卷 2《夏本纪》注引《竹书纪年》。

《后汉书》卷 85《东夷传》。

《史记》卷 3《殷本纪》。

《诗·商颂·殷武》。

《史记》卷 4《周本纪》。

史载周文王献洛西之地，纣便赐其弓矢斧钺，使其可以征伐。参见《史记》卷 4《周本纪》。

《通典》卷 171《州郡一》。

“五服”之说见于《尚书·禹贡》，据学者考证，《禹贡》为伪篇，然而，它在根据自然区域划定了行政上的理想制度后，又按各州地域的远近，分为甸侯绥要荒五服，并规定各服内人民的负担及政教布施的情形，不失为我国最早的政治地理。参见尹世积：《禹贡集解》，商务印书馆 1960 年版，第 6 页。

正文所载三图是参阅《尚书》、《周礼》的有关章节和各家注疏绘制的。每服以 500 里为一区划，这种说法显然是战国时期士人的设想，实际上也不可能实行。然而，这一设想也是建立在一定基础之上的。在以王朝为中心，对各诸侯藩国由近及远，控制程度由强而弱这一点上，基本符合三代的实际情况，与封诸侯建藩卫的地方管理体制和当时的政治形势是合拍的，有一定的参考价值。

夏代地方诸侯称为“君”、“伯”，更多的是称为“某某氏”，这反映出当时正处在国家初创阶段，聚居在各地的部落首领仍属于酋长性质。夏王朝通过“享”、“会”的方式召集各部族首领，传达王命，并根据远近亲疏关系向他们索取贡赋，对不服从王命的，则纠集各部族共同进行讨伐。地方诸侯对王朝的责任有“宾”、“御”两种。远方的部族为“宾”，即对王朝有一定的贡纳关系，附近的部族为“御”，即除了向王朝缴纳贡赋以外，还要服从王朝的指挥和调动。这些诸侯实际上和夏王朝保持着联盟关系，关系至近的称“伯”，为一方之长，“昆吾为夏伯，迁于旧许”，是夏王的外围护卫。商汤伐夏，昆吾便首当其冲，与韦、顾等依附于夏的诸侯阻挡商军进攻，先后被商汤消灭。这些侯伯是王朝的有力支持者，同时又是相对独立的政治实体。

商代的地方诸侯是商王的“外服”，即“外臣”，也就是在外之官，所以《尚书·酒诰》讲：“越在外服，侯甸男卫邦伯”，这些名称在甲骨文里均有记载。据考证，在甲骨文中有侯 35 个，伯 39 个，还有子、男等，都是爵称，同时也是商王之臣。

侯是“为王者斥侯”，即所谓“检行险阻，伺候盗贼”；甸是为王朝“治田入谷”，甸本来写做“田”；男是“任土作贡”或“任王事者”，本来写做“任”；卫是“为王捍卫”或“守卫其民”。侯甸男卫有内外分工的不同，他们都是由王派到外地从事武装守卫和农田畜牧等经济垦殖业的，配备有武装和生产人员，较为固定地驻守一地，职务可以世袭，是相对独立的政治实体。但从这些侯甸男卫产生的角度来看，“无论是哪种途径，都是接受商王室的封赐而来的。在他们的封域内，商王可以行使各种权利；他们的军队要服从王室的调遣；在经济上要贡纳包括谷物在内的各种物品”。然而，每当王室的势力衰落，他们便仅保留着对王朝名义上的臣属关系，有些甚至不再为王朝“师田行役”了，因此便导致王室率众征伐。

邦伯的独立性较强，甲骨文中称“某方伯”、“某伯”，称为“某伯”者是由王室册封的，是一国之主，但必须受王室节制，有时还要来王朝做官，如周文王为西伯，而充纣的三公。王对他们有生杀权，如周文王曾被纣所囚，而梅伯则被做为肉酱。“某方伯”是离王室较远、接受王室册封的方国，有

---

启有“钧台之享”，决定讨伐有扈氏，桀有“有仍之会”，因有缙氏叛离，而兴师讨伐。参见《史记》卷 2《夏本纪》。

《国语·郑语》韦昭注。

《诗·商颂·长发》：“韦顾既伐，昆吾夏桀”。郑玄注：“韦，豕韦，彭姓也。顾、昆吾皆已姓也。三国党于桀恶，汤先伐韦、顾，克之。昆吾、夏桀则同时诛也。”

岛邦男：《殷墟卜辞研究》，台北文书局 1975 年版，第 424—442 页。

参见董作宾：《五等爵在殷商》，《历史语言研究所集刊》第 6 册，1935 年。

参见胡厚宣：《殷代封建制度考》，《甲骨学商史论丛》初集第 1 册，齐鲁大学国学研究所，1944 年。

西周金文《大盂鼎》铭文：“我闻殷坠命，唯殷边侯田粤殷正百辟，率肆于酒，故丧师”。田即甸。

以上根据《国语·周语》韦昭注，《逸周书·职方解》孔晁注，《周礼·职方氏》，《礼记·王制》贾逵注。

杨升南：《卜辞中所见诸侯对商王室的臣属关系》，《甲骨文与殷商史》，上海古籍出版社 1983 年版，第 169 页。

《楚辞·天问》云：“梅伯受醢”，《韩非子·难言》云：“梅伯醢”。醢，古代的一种酷刑，即把人

独立性，从王室的角度称为“宾”，属于归附的方国。方国是与商王朝并存的国家，有时与商王朝发生矛盾冲突，甚至诉诸战争。邦伯的地位较高，多为一方诸侯的首领或盟主，因此，邦伯与中央的关系往往在双方势力的消长中发生变化，如西周原为商朝的邦伯，后来却兴兵取代了商的地位。

西周初期采取分封诸侯制，“周人以西方的一个小国代商而有天下，苦于兵力单薄，不足以镇压东方各族人民，于是大封同姓、异姓及古帝王之后于东方，以为周室的‘藩屏’”。初期周王室对诸侯控制较严，除规定对天子应尽藩屏义务之外，还规定诸侯必须对周王室纳贡、服役，所辖军队也要服从王室的调遣，诸侯兼有地方长官的性质。但是，这些诸侯也保留有相当的独立性，在自己的封疆内，可以仿照中央官制而设官分职，有自己的武装力量和征收赋税的权力。每当王朝中衰，他们便无视中央的禁约，大力发展自己的势力，以至实际上成为独立的国家。

### （三）地方基层行政官吏

关于地方基层行政官吏，夏代没有确切的记载。商代则有“族尹”，也称为“里君”、“里尹”。据《礼记》记载和注疏，里与族是属于同一性质的。“里君”是周人的语言，指里邑之长。商代的基层社会组织是宗族，基层行政区划称为“邑”，商王和诸侯都有“邑”，是商代行政区划的基本单位。在卜辞中记载有“族尹”们的活动，他们率领族内成员为王室或诸侯“师田行役”，负担军事、田猎、看守仓库等任务，并且承应各种徭役，可见“族尹”是执行王室和诸侯命令的基层官吏。商代还有“百姓”，“百姓”是贵族阶层，甲骨文中称“多生”，他们有的是“族尹”，也有的是族邑中的尊长，所以与“里君”并列。

周的地方基本行政区划有国、都、邑三级以及“邦鄙”。国是国都，王和诸侯所在地；都是大邑，邑是居民点，相当于村镇；邦鄙是边境地区的行政区域。西周地方行政系统是采用“五家为比，五比为闾，四闾为族，五族为党，五党为州，五州为乡”的“乡制”，分别设有比长、闾胥、族师、党正、州长和乡大夫。此制实行于王畿和都畿之内，主要是以宗法来控制所属部民以至贵族，大夫是分封的，所封的土地称为“采邑”。在王畿和都畿之外和边远地区实行的是“遂制”，后“五家为邻，五邻为里，四里为鄩，五鄩为鄙，五鄙为县，五县为遂”，分别设有邻长、里胥、鄩师、鄙正、县长和遂大夫。这就是所谓的“乡遂制度”，因乡是国人居住的地方，遂是野人（奴隶）居住的地方，所以也称为“国野制度”。如此有区别的层层控制的网络系统，可称相当严密。当然，像文献记载的这样严整划一的系列是不可尽信的，但郭沫若认为，它还是“必然保存了古代的一部分制度”的。这一看法是切合实情的。从后代的地方基层行政组织的设置情况来看，应该承认，

---

剁成肉酱。

赵光贤：《周代社会辨析》，人民出版社 1980 年版，第 114 页。

以上诸名称见于《尚书·酒诰》、西周金文《令彝》、《礼记·杂记》等。

参见《甲骨文合集》599、5618、9636、33023、22450 等片。

《尚书·酒诰》：“越在百姓里君”。

《周礼·大司徒·乡大夫》。

《周礼·大司徒·遂大夫》。

郭沫若：《周宫质疑》，《金文丛考》；人民出版社 1954 年版。

类似的地方基层网的确在中国古代社会实行了 2000 多年之久，而且编制基本相同，只是名称有所变化而已。

## 五、军事制度

### （一）兵役制度

马克思在谈到古代的公社时指出：“这种由家庭组成的公社首先是按军事方式组织起来的，是军事组织或军队组织，而这是公社以所有者的资格而存在的条件之一”。在这种基础上发展起来的国家，军事组织与社会组织统一，平时进行生产，战时武装作战，形成“兵农合一”，这是夏、商、周军事制度的共同点。

《左传·哀公元年》载，有虞氏分给少康“有田一成，有众一旅”。可见“众”既是农田耕作者，又是兵役人员，所以“后非众，无与守邦”。以“众”充当兵役来守卫国家、兴师征战的制度为商代所因循。关于“众”的身份目前尚有争议，但在“众”与奴隶有一定的区别这一点上，意见还是基本统一的。按照“公共权力在这里体现在服兵役的公民身上，它不仅被用来反对奴隶，而且被用来反对不许服兵役和不许有武装的所谓无产者”这一理论来讲，这种界限就在于是否能服兵役。在奴隶制国家，奴隶是不能服兵役的，服兵役的只有自由民。在这一点上与西周的兵役制度相同。

西周的兵役制度是“乡遂”兵役制，即“王国百里为郊。乡在郊内，遂在郊外，六乡谓之郊，六遂谓之野”。也就是国都近郊为乡，郊外之野为遂，各设有六乡和六遂，六乡出兵役，六遂出军赋和劳役。乡是国人即自由民居住的地方，遂是野人即奴隶居住的地方，因此也称为“国野”。“国野”是在西周灭商以后形成的制度，为镇压商代遗族和东方各族的反抗和对它们进行监视，周代除了大封诸侯之外，还使这些被征服的部族“一族一族地被分配给周的贵族，和周人一块去建立新的诸侯国家”。这样，作为战胜者的周族和依附于周族的部族与被征服的部族在一地而分别居住，形成周族和依附于周族的部族对被征服的部族进行监视控制的局面，周族和依附于周族的部族的人民就是“国人”，被征服的部族的人民就是“野人”，国野就是这样区分开来的，只有国人才能享有服兵役的权力，并享有一定的政治经济权力，有时国家大事还要征询他们的意见，因此他们是周王室和诸侯政治和军事上的支柱；而野人则主要是从事劳动，并向国家提供赋税和繁重的劳役。这就是“国野”兵役制形成的主要原因。国人服兵役、野人不服兵役的制度，在

---

《马克思恩格斯全集》第 46 卷上，第 475 页。

《国语·鲁语》载《夏书》。

有人认为，众人承担农业生产、狩猎、修路、建筑等各种繁重苦役，充当徒兵，服军事劳役，是农业奴隶，与奴隶有一定区别。参见《中国史稿》第 174，175 页，人民出版社 1977 年版。以张永山《论商代的“众人”》为代表的一些学者认为，众是农业生产者，有数量不等的私有财产，是国家武装力量的主要成分，与奴隶的区别界限是分明的，社会地位可发生变化。是“自由民”。这种论点为多数人接受，笔者亦赞同。参见《甲骨史探录》，三联书店 1982 年版，第 192—264 页。

《马克思恩格斯选集》第 4 卷，第 126 页。

《玉海》卷 136《周兵制》。

何兹全：《读史集》，上海人民出版社 1982 年版，第 137 页。

西周曾得到严格的执行。只有在大规模战争中急需兵源补充时，才偶尔征发野人从军，但主要是作为徒兵使用。

## （二）军队的指挥系统

夏代经常由王亲自统帅作战，协助王率领军队的是六卿，也称为“六事之人”。郑玄认为：“天子六军，其将皆命卿”，“各有军事，故曰六事”。当时的军队还没有固定的编制，军队由各族临时征调，六卿大约是王族里的主要贵族。在战争时夏王朝还征调地方侯伯部落率军从行，夏王对这些军队有指挥权，而统率这些军队的则是部落的酋长。

商承夏制，商王拥有最高的军事统帅权，同时，又由于实战的需要和总结前此的战争经验，逐步制订了固定的军队编制，以便于指挥和作战。商代的军队除王和诸侯的侍卫亲军以外，多是临时从各部族征调来的，各族的族长是当然的指挥者。由于有了军事编制，在不是举族作战时，则由贵族分任各级编制的指挥。在甲骨卜辞中出现了“师”、“亚”、“小臣”、“马”、“射”、“戍”、“卫”等军事职官的名称。

“师”，在《尚书·盘庚》中称为“师长”，其地位很高。以此职而兼任王的辅弼并教育高级贵族子弟的人，被称为“师氏”或“大师”、“少师”等，多由王的至亲贵族充任。师是商代最高的军事编制。

“亚”，也是比较高级的长官，可能是旅一级的军事长官。在战车兵中，以马命官名，取其英武之义，听以率领车兵的称“马亚”，率领射手的称“射亚”。

“马”、“射”、“戍”、“卫”大约是同级别的长官，可能相当于行，“马”在各族称“族马”，戍守地方称“戍马”；在“射”后面有私名的是长官，称为“多射”的是射手，称为“射戍”的是戍守地方的射手；“戍”与“射”相同，也有“多戍”之称，“卫”是担任守卫任务的武装，按兵种不同称“多马卫”、“多射卫”、“多犬卫”，在地方上则以族名卫，长官称“卫”。

“小臣”是管理各级事务的官吏，用于军事时，则具有军事职官的性质，卜辞中也有小臣率军的记载，其地位应低于上述诸职。

从西周金文上看，主管军队事务的最高长官为司马，稍次有大师、师、师氏，再次有虎臣、走马，此外还有守、王行、司廩、司弓矢、司旗、戍、射、戏等，可以看出西周在军事行政方面较前代有了明显的发展，出现了指挥、政务、后勤等系统，说明当时的军事制度已经达到了相当完善的程度。

## （三）军事编制和兵种

夏代的军队编制是以族为单位，按照部落联盟的构成，应以族为最小单

---

《尚书·甘誓》郑玄注。

《尚书·牧誓》中有“亚旅”，排在“师氏”之上，注疏认为是位次于卿的众大夫，实际上有误。史载周武王率戎车 300 乘，虎贲 3000 人，甲士 4.5 万人伐纣，虎贲排在甲士之前，应为亚旅所辖，其率军士虽少于师氏，但因虎贲是亲军，其地位自然应排在师氏之前。商代“旅”字在卜辞中亦是军队名称。但有无旅一级的编制，目前尚在推测研究之中。亚为行以上的军事长官，对这一点目前没有什么争议，行以上有大行、王行，其编制比行大，因此，亚至少应为大行的长官。参见杨升南：《略论商代的军队》，寒峰：《甲骨文所见的商代军制数则》，《甲骨史探录》。

参见《甲骨文合集》27881，27882 片。

参见张亚初、刘雨：《西周金文官制研究》，第 12—22 页。

位，依次是胞族、部落、部落联盟，夏代也应存在这种以血族团体为基础的编制，它既是生产组织又是军事组织。

商代出现了常备军，因此必然导致军队编制的变化。但是，由于生产力还不发达，不可能供养过分庞大的常备军，故此，除了采取亦农亦战的方式以缓解供应不足外，还需要征发各族民众进行征战。这样，商代的军队就出现了血族团体和军事编组并存的编制形式，这是由临时征集兵员制向固定军籍制过渡的时期所特有的现象，同时又是宗法制度长期存在的表现，因此，在中国古代社会，总是在不同规模和程度上保留着家族和宗族武装。

商代的军事编组采用的是十进位的编制，可考见的有行、大行、旅、师。师是最大的建制单位。每行编制为百人，对行以上的编制目前尚有争议，基本上有两说。一说按十进位计算，大行千人，师万人，王有三师3万人；一说以十进制为基础，然后三重之，即100人为一队，300人为一大队，3000人为一师。

周灭商，把商朝的军队整编为八个师，史称“殷八师”或“成周八师”，受国王节制，又把灭商的主力军队整编为六个师，驻守京师，以监视殷遗族，称为“西六师”。14个师统归周王指挥。按《周礼·夏官·司马》的说法，14个师应为35000人，加上王的禁卫军“虎贲三千人”，总兵力应为38000人。以“师旅卒两什伍”为编制单位，即2500人为师，500人为旅，100人为卒，25人为两。

三代的兵种主要有步兵和车兵。步兵是最早出现的兵种，而车兵则是在战车普遍使用以后才出现的兵种。《尚书·甘誓》中的“左不攻于左，汝不恭命，右不攻于右，汝不恭命，御非其马之正，汝不恭命”，是对兵车战士的训令，即一人驾车，一人执矛，一人执弓。据考古发现，夏商周三代均有这种战车，是作战的主力。此外，随着战争经验的丰富，以弓弩作为远兵器的“射”，逐渐成为既混编于步兵和卒兵之中，又具有独立编组的兵种。诸兵种在战争中合成作战，相互配合。

## 六、法律制度

《左传·昭公六年》载：“夏有乱政而作禹刑，商有乱政而作汤刑，周有乱政而作九刑”，说明三代均有关于刑罚的规定，并且在不断地完善。

---

参见郭沫若：《中国史稿》，人民出版社1977年版，第211页；江鸿：《盘龙城和商王国的南土》，《文物》1976年第2期；肖楠：《试论卜辞中的师和旅》，《古文字研究》第6辑；杨升南：《略论商代的军队》，《甲骨史探录》。

参见陈梦家：《殷墟卜辞综述》，科学出版社1956年版，第513页；陈恩林：《商代军队组织论略》，《殷都学刊》1984年增刊《全国商史学术讨论会论文集》。

按《周礼·夏官·司马》：“天子六军，诸侯大国三军，次军二军，小国一军”，一军辖五师，以此推算，西周14师加虎贲，才勉强够三军。贾公彦疏云：“天子六军，兵众之名移矣。正言师者，出兵而多以军为名，次以师名，少旅为名”。此论较为确切。这样，周之六军，不过是六师，并不算成周八师，所以《周礼》讲的编制不确切。如果六师为15000人，与周武王伐纣出兵45000加虎贲3000又有出入，所以《周礼》讲的编员也不准确，只是“师旅卒两什伍”的编制单位与其他古文献和金文基本吻合，而其编员数目肯定不符合西周的实际情况。

孔颖达疏：“历言左右及御，此三人在一车上也”，“左方主射，右主击刺，而御居中也”。

《尚书·甘誓》云：“用命赏于祖，不用命戮于社”。祖是祖庙，社是社坛，“戮于社”，就是杀之于社坛，应属于刑的一种。据古文献载，夏代还有肉刑和赎刑。

《尚书·康诰》云：“殷罚有伦”，这是说商代的刑法有条理、有规则，现在虽不可考，但从古人“殷之法弃灰于公道者断其手”的传说来看，商代的刑罚是十分残忍的，据古文献和考古发掘看，当时有割鼻、刖刑、桎梏、流放、砍头、炮烙、剖腹、活埋、醢、脯等酷刑。

周代有墨、劓、剕、宫、大辟五刑，据说有 3000 多律条。后又增加流、赎、鞭、扑，合为九刑，共为九篇。

夏商周三代均设有监狱，《广雅》云：“夏曰夏台，殷曰羑里，周曰圜圜，皆圜土”。圜土是监狱的泛称。史载桀囚汤于夏台，纣囚周文王于羑里，据今人考证，商代各地都设有监狱，囚禁了大量俘虏和罪犯，被囚禁的人还要戴上刑具；周代的狱政进一步完善，每年秋天还要“命有司，修法制，缮圜圜，具桎梏”，已有较为细密的监狱管理制度。

由于刑罚的存在，故古文献讲，夏代有大理或土主刑狱，商周有司寇主管刑罚。在西周金文内发现有“司寇”这一官职，证明至少在西周时就已有了专门主管司法的部门。

刑罚是用来镇压人民的，贵族犯法可以赎刑，而且根据“礼不下庶人，刑不上大夫”的原则，可以减免刑罚。王可以通过誓、诰、命等形式来补充法律，也可以凭着自己的意志改变法律。

## 七、职官管理制度

对官员的管理是保证国家机器正常运转和稳定的重要手段。随着国家机构的不断完善和官员的不断增多，对官员如何进行管理和如何管理好，就成为十分重要的问题。需要制订一些相应的规章制度作为管理的依据。

按照旧说，夏有官 120 员，商有官 240 员，西周内服官已经激增到 2643 员。这说明对各级官员进行制度化的管理已经成为必要。这种管理除包括明

---

《汉书》卷 23《刑法志》：“禹承尧舜之后，自以德衰，而作肉刑”。《尚书·吕刑》序：“穆王训夏赎刑作吕刑”。

《韩非子·外储内说上》。

《史记》卷 3《殷本纪》记纣王曾“醢九侯”、“脯鄂侯”，用炮烙之刑。醢是剁为肉酱，脯是做成肉干，炮烙是为铜格而生炭火于下。甲骨文中有带手铐、把双手铐起来、戴上刑具被关在监狱内、在监狱内双手戴刑具背受鞭挞、用戈砍人头、用刀削掉鼻子、执锯锯足、用斧砍人、把人放在坑内舂、把人放在火上烧等象形文字。参见于省吾，《甲骨文字释林》，赵佩馨：《甲骨文所见的商代五刑》，《考古》1961 年第 2 期。

《礼记·曲礼上》孔颖达疏，“制五刑三千之科条”。

参见齐文心：《殷代的奴隶监狱和奴隶暴动》，《中国史研究》1979 年第 1 期。

《礼记·月令》。

《周礼》载有“八辟丽邦法”，即议亲、故、贤、能、功、贵、勤、宾“八议”，现无确切物证证明“八议”是西周的制度，故不论及。然而，在等级分明的三代，贵族与平民和奴隶在刑罚上的不平等是肯定存在的。参见金文《朕匭》。

参见《通典》卷 19《职官一》。

确职责、规定职权范围等有关行政的管理外，还包括任免更新、爵命等级、俸禄致仕等有关人事的管理。

### （一）官员的任凭和更新

夏商周三代，王朝的官由王任命，诸侯由王册命，诸侯国的官由诸侯任命；诸侯和官员都是世袭的，实行“公门有公，卿门有卿，贱有常辱，贵有常荣，赏不能劝其努力，罚亦不能戒其怠惰”的世官制，亦即世卿制。只有出现如下几种情况，才会发生人事上的变更：

有些官员由于犯有过失或获罪于王而被剿灭其族类，如夏代“帝中康时，羲和洒淫，废时乱日，胤往征之”，从而导致官员的罢免和更新。商汤曾明确规定诸侯“尔不从誓言，予则孥戮汝，罔有攸赦”，对于“不道，毋之在国”。“周公奉成王命，伐诛武庚、管叔，放蔡叔”等，也是由于官员犯有过失或获罪于王朝而将其罢侯免职的。

有一些已有封地的诸侯在王朝佐政，在适当的时候回到自己的封地，算是自动罢职。例如，伊尹佐汤有功而封于亳，后放太甲于桐宫，摄政当国三年以后返政于太甲，而退归封地；“周公反政成王，北面就群臣之位”，然后又卸任，返回自己的封地鲁国。这些都是古史上有名的例子。在当时，王朝的主要行政长官大都是由至亲贵族来担任的，这些人本来就有封地，一旦中央职务有变动，大多数人便回到自己的封地，仍当自己的诸侯，即便是其中有人触怒了王，只要未犯死罪，一般都是可以回到自己的封地去的。箕子是纣王的叔父，一度当过太师，因谏王不听，就被赶回自己的封地，仅免去了太师之职。然而也有许多人是因此被杀的，桀因拒谏杀大夫关龙逢，纣“醢九侯”、“脯鄂侯”、囚文王，而这三人本来是纣的三公。

还有一些是由家内奴隶担任的职官。这类官的职位一般都比较低，充当的都是奴隶中的小头目。他们虽不享有世袭的权利，但却有可能被释放为自由民，少数人在取得王的信任后，有时还可以取得爵位和封土。例如，秦国的祖先非子，因养马得到周孝王的赏识，便由奴隶升迁为带有封土的子爵，封邑于秦。他们的命运被决定于王的喜怒爱憎之间，任免升贬以至封爵杀头，均凭王及其亲信贵族的意志决定。

在奴隶制国家，官员虽然是世袭的，但有一定的更新规律。比如说，官员年老不能任事，由自己的子嗣承袭，这是自然更新。在新王继位以后，王朝的主要官员要重新以大宗至亲充任。主要官员的更换，又必然导致下面官员的变动，这是因宗法制度和政治原因而进行的更新。以西周为例，周初是周、召二公主政，以后相继是召公和毕公，祭公和荣夷公，番生和毛公主政，后来又有共伯和摄政的“共和”，以及虢石父用事，每个新王继位都要从大

---

黄留珠：《秦汉仕进制度》，西北大学出版社 1985 年版，第 7 页。

《史记》卷 2《夏本纪》。

《尚书·汤誓》。

《史记》卷 3《殷本纪》。

《史记》卷 4《周本纪》。

参见《史记》卷 3《殷本纪》。

《史记》卷 4《周本纪》。

参见《史记》卷 3《殷本纪》。

参见《史记》卷 5《秦本纪》。

宗至亲中选用新的辅政大臣。

夏商周三代都办有贵族学校，对贵族子弟进行早期教育。人毕竟有智能上的差别，并不是每个贵族子弟都是俊才。在这种基础上，为了维持国家机器的正常运转，一种新的选拔人才的制度便应此需要而出现了。

据《礼记》所载，选拔人才的方法有两种，一种是从国子中选拔，一种是从诸侯向天子贡献的“士”中选拔。

国子是诸侯和公卿大夫的子弟，因为他们不是嫡长子或嫡子，所以没有继承权。但他们经过教育，学业完成以后，在王的侍卫亲军或禁卫军中服务若干年，等到40岁以后，便可以取得入仕的资格。其入仕的途径是：先由乡选出“秀士”，乡大夫将其履历交到司徒处，便称为“选士”；司徒选中者，被称为“俊士”。也有不经过乡和司徒选举而直接前来投考的，称为“造士”。俊士和造士要由司马考辨其才能，然后根据他们的才能提出一个使用意见，上报给王，由王确定官拜何职。上报给王的称为“进士”。

贡士是经诸侯选拔的，由诸侯贡献给天子，故称“贡士”。贡士经天子考试合格者，依照他们的才能给予官职，有些贡士因才辩出众，还可以得到爵位封土。

这种选拔制度给一些没有继承权的嫡子和庶子提供了入仕的机会，也使国家官僚机构的基础得以扩大。由于这种制度的存在，使春秋战国时期“士”的阶层十分活跃，在社会大变革中，这些“士”挟其知识和经验才能，发表过许多政治论说，奔走于各诸侯之间，对当时的时局提出自己的分析和对策，对中国古代的政治制度也进行过多角度的检核和总结，并提出各自的主张，在历史上曾起到过相当重要的作用。

## （二）爵命等级制度

夏代的爵命等级一般说法有公、侯、伯、子、男五等，因无实据，难以窥其详。商代也有公、侯、伯、子、男，而分为三等。一等为公、侯，他们是商族或亲族，直属于商王朝。二等为伯，是商远方的首领，周族曾为商的西伯，统辖210个小国。三等为子、男，在侯、伯之下，并分别隶属于各侯、伯，也有一些是直属于商王朝的。商代虽有等级之分，但制度并不健全，故王国维考证认为：“自殷以前，天子诸侯，君臣之分未定也，故当夏后之世，而殷之王亥、王恒、累叶称王，汤未放桀之时亦已称王；当商之末，而周之文、武亦称王。盖诸侯之于天子，犹后世诸侯之盟主，未有君臣之分也”。也就是说，夏商的社会组织结构仍然带有部落联盟时期的某些特点，组织还比较松散。但以宗亲关系远近来划分等级，已经成为当时的固有观念。所谓的“宗”，是指具有血缘关系的本族后代；所谓的“亲”，是指具有婚姻关系的其他部落贵族。宗亲制直接影响着西周的爵命等级制度的形成。

西周实行分封制，制定了尊卑高下的等级。在这种制度下，天子为第一等，诸侯为第二等，卿大夫为第三等。诸侯由于功勋大小和受封土地的多少，又分为公、侯、伯、子、男五个不同的爵位。卿大夫又分为天子卿大夫、大国卿大夫、列国卿大夫、小国卿大夫。诸侯、卿大夫又统分为九等，称为“九命”。即上公九命为伯，王三公八命，侯伯七命，王卿六命，子男五命，王大夫四命，公伯国卿三命，侯伯国大夫两命，士一命。这种等级表明周王室与诸侯国、天子与诸侯卿大夫之间的关系是中央政权与地方政权、上级与下

级的隶属关系。

爵命等级是和政治、经济利益相结合的。周代规定，凡四命以上都有“国家、宫室、车旗、衣服、礼仪”，规模大小及物品多少，要“各以其命致为节”。三命以下则没有“国家”，只有与自己命数相同的“宫室、车旗、衣服、礼仪”。

从爵命等级制度来看，在西周已经形成“王臣公，公臣大夫，大夫臣士”的政治等级阶梯，根据这个等级，他们又分别享有不同的经济权益。因此，不同等级标志着不同的政治权力和经济利益，在一定程度上也给人以向上进取的机会。

爵命等级制度又是与一定的奖惩制度相结合的。周穆王时，“诸侯有不睦者，甫侯言于王，作修刑辟”，制定了“五刑之属三千”。但这种刑罚是建立在公开的不平等的原则之上的，对不同等级的人实行宽严不同的刑罚待遇，有许多人拥有不同程度的豁免权；更何况在王权专制下，王可以凭个人好恶而行赏施罚，并没有固定的标准作为依据，因此就使爵命等级的进步作用大部分被抵消在“君臣朝廷尊卑贵贱之序”中，成为“由各种社会地位构成的多级的阶梯”。

### （三）俸禄和致仕

夏商周三代都实行世禄制，即各级贵族根据他们的等级地位的不同，世袭地享受自己封地里的收入，除了依次向上一级贵族交纳一定的贡赋和提供军役、劳役之外，其余全部归他们享用。因此，在爵命等级制度较为健全的周代，则形成“公食贡，大夫食邑，士食田，庶人食力，工商食官，皂隶食职，官宰食加”的经济榨取关系，并以“天子建国，诸侯立家，卿置侧室，大夫有贰宗，士有隶子弟”的隶属关系，分别作为各级贵族的经济来源。

所谓致仕，即退休。到一定年龄致仕，是自然更新的规律，所以三代都有年老致仕制度。所谓“有虞氏养国老于上庠，养庶老于下庠。夏后氏养国老于东序，养庶老于西序。殷人养国老于右学，养庶老于左学。周人养国老于东胶，养庶老于虞庠，在国之西郊”。也就是说到了70岁便致仕，可以转到各级学校去传授知识。卿大夫以上称“国老”，在大学任教，大夫以下称“庶老”，在小学任教。当然，所谓国老、庶老转任教职，实际上大都为虚名，仅为退休养老的名义而已。

---

以上参见《大戴礼记·朝事》和《周礼·春官·典命》。

《左传·昭公七年》。

《史记》卷4《周本纪》。

《史记》卷23《礼书》。

《马克思恩格斯选集》第1卷，第251页。

《国语·晋语四·文公》。

《左传·桓公二年》。

《礼记·王制》。

《尚书·大传》：“大夫七十而致仕，老于乡里。”

### 第三节 春秋战国时期的政治制度

#### 一、春秋战国的历史地位

从公元前 770 年周平王迁都洛邑，到公元前 221 年秦始皇统一全国，是我国历史上的春秋（公元前 770 年—公元前 476 年）和战国（公元前 475 年—公元前 221 年）时期。

平王东迁，周天子的“共主”地位已经名存实亡，各诸侯国不仅不服从“天子”的命令，有的甚至侵夺王室的土地，政治上的尊卑等级界限被打破了，原来的“礼乐征伐自天子出”，实际上变成为“礼乐征伐自诸侯出”了。以秦、晋、齐、楚、越等为首的大诸侯国相互兼并称霸，故争此起彼伏，最后形成楚、齐、燕、韩、赵、魏、秦七强并立的局面，它们各自为政，不相统属，相互之间的兼并战争规模越来越大，最后由秦兼并了六国，完成了中国历史上的第一次大统一。在这期间，社会发生了巨大的变化，对中国历史的发展有着深刻的影响。主要表现在：

第一，疆土的扩大和民族大融合。夏商周三代分别是由夏族、夷族、戎狄族入主中原而成为天下“共主”的，因夏族影响较大，自称为“诸夏”，将远地异族称为蛮、夷、戎、狄。异族与天子之国之间只是一般的羁属关系，因此，当时的活动面积实际上只限于黄河流域的山东、河北、河南、山西、陕西几省。春秋战国时期，蛮、夷、戎、狄的大部分加入中原逐鹿，逐渐成为诸夏的一分子，形成“华夏民族”，中国的疆域也扩大为北到燕代、东至海隅、西及甘陇、南达岭南，涉及现在的十几个省区，从而奠定了中华民族活动的疆土面积。

第二，社会经济得到普遍的发展。这个时期的社会生产力有显著的发展，其重要标志是铁器的使用、牛耕的推广，以及生产者生产经验的增加和生产技术的提高，还出现了专门研究农业生产的农本学派。生产工具的进步，促进了水利工程的建设。农业的发展又促进了手工业和商业的发展，生产出各种精美的手工艺品和生活必需品，活跃了商品经济，出现“万乘之国，必有万金之贾；千乘之国，必有千金之贾；百乘之国，必有百金之贾”的现象，货币成为普遍的流通物；同时，与农工商业发达有关的交通道路得到了开辟，以经济为重点的都市开始繁荣起来。生产力的发展，促使土地所有制和赋役制度发生了变化，以一家一户为生产单位的小农生产经济和交纳租税、分担徭役的赋役形式逐渐占据了主要地位。

第三，社会生产的发展影响了政治、法律的变化。由于王室的衰弱，与分封、宗法、礼乐制度密切相关的世卿世禄制逐渐遭到破坏，政自天子出变为政自诸侯出，而后又相继出现了政自大夫出、政自臣宰出的现象，最后形成“主卖官爵，臣卖智力”的官僚制度。分封制逐渐为郡县制所替代，宗法和礼乐则采取更高的形式融入政治领域之中，成为统治者实行统治的重要工具。与此同时，以维护统治阶级利益为中心内容的法律，也以成文法的形式加以公布实行，并不断地完善起来。

第四，社会生产的发展和政治、法律的变化引起思想领域空前活跃。从

---

《管子·轻重甲篇》。

《韩非子·外储说右下篇》。

春秋时期开始，士大夫阶层就出现了以子产、孔丘等为代表的为政治服务的法家和儒家思想，战国时期则出现了“百家争鸣”的局面，各家学派纷纷著书立说，传授弟子，议论政治，对当时的社会变革及文化学术的发展，起到了积极的促进作用。

第五，世卿世禄制的逐渐破坏和官僚制度的形成，使职官管理体制也发生了较大的变化。以文武分职为前提，以明确规定官员的职位、职责和职权范围，确定他们的工作规程为主要内容的行政管理体制逐渐形成；以任免选拔、等级俸禄、符节玺印、考课奖惩等为主要内容的人事管理体制也逐步完善。凡此，都为统一的中央集权国家的行政管理体制打下了基础。

## 二、王和诸侯专制发展为中央集权的君主专制

春秋战国是由以各诸侯国君为核心的专制和以贵族政治为主的政体结构，向中央集权君主专制和以官僚为辅佐的政体结构转变的时期。

### （一）各国君主的名号和职权的变化

春秋前期，王室衰微，诸侯崛起，原来最尊贵的名号“王”，在此时虽然还作为周天子的专称，但其政令已逐渐不能越出王室的所辖之地。春秋列国在名义上还奉周天子为宗主，但实际上已经相对独立，并且逐渐建立和完善自己所辖地区内的各项政治制度，出现列国并峙的局面。然而，它们并没有摆脱传统的意识，各国的君主还依照周天子的分封秩序，分别称为公、侯、伯、子、男。虽然列国国君纷纷僭越周礼，按照天子规格举办礼乐，但是他们并没有完全成为独立国家的君主，有关本国的重要事务在形式上还要向周天子请示。

春秋中期，出现强国争霸的局面，周天子表里俱失，王室不再有实质和名义上的约束力了。先后形成的霸主，取代周天子为列国的盟主。这种结盟是在不干涉列国内政的情况下形成的，列国各有主权，但又必须服从盟主的征调。这样就导致列国国君的名号除了按原来周王分封的秩序称呼之外，还要视本国势力的强弱而定。例如晋就是以侯国争为霸主，进而改称公国的。

列国相互争霸，竞相扩大自己的势力范围，以掠夺土地为主要目的的战争更加频繁，大国吞灭小国，逐渐地摆脱血缘组织的残余，向领土国家转变。这时君主的地位提高了，继独立于南方的楚国君主称王以后，列国君主相继称王，“王”字的含义在新的集权制度下又加入了新的内容：“夫擅国之谓王，能利害之谓王，制杀生之谓王”，有了专制一方的含义。

与列国国君名号的不断加尊成正比，其实际权力也不断提高。早期的列国国君在施政过程中受到由宗亲贵族所组成的卿大夫的制约。诸如鲁的三桓，郑的七穆，齐的国氏、高氏，宋的戴、桓、庄族等，均称为公族；齐的陈氏，鲍氏，晋的范氏、中行氏、智氏、魏氏、赵氏等异姓诸卿，亦称为卿族。他们左右国政，掌握实际的军政权力，往往借口一些小矛盾就能将国君外逐，在他们内部，又彼此各把持着一部分权力，相互倾轧和兼并，如晋国“知伯与赵、韩、魏尽分其范，中行故地”，齐国陈、鲍伐栾、高氏，而将栾、高之室中分等等。在兼并过程中自然会出现不同的兴衰浮沉。一些卿大

---

《资治通鉴》卷5《周赧王四十九年（前266）》。

《史记》卷43《赵世家》。

夫逐渐强大，演成割据之局，如赵、魏、韩三家分晋；另一些卿大夫则衰败没落了，如“栾、郤、胥、原、狐、续、庆、伯，降在皂隶”。强大的卿大夫制约着君权，春秋 300 年间，就有 36 位君主被卿大夫所杀，所以，这时的君主“为政不难”，“不得罪于巨室”就能安于其位。然而，君主专权是发展趋势，这种政出多门、非常不稳定的政治格局终究只能是一时的现象，因为它只能不断地制造政变和混乱。以官僚制度代替世卿制度，遂成为不可抗拒的潮流。

官僚制度的出现使君主的地位得到提高，权力扩大，形成“君设其本，臣操其末；君治其要，臣行其详；君操其柄，臣常其事”的集中权力于上、在君主制约下分权于臣下的局面，形成了一套完整的君主专制主义理论。

## （二）“君临之术”理论的形成和发展

春秋战国时期，列国纷争，社会局势动乱，人们都希望能有一个统一的安定局面。这在当时社会发展的条件下，只能寄希望于“圣人”的出现，因为“天覆万物，制寒暑，行日月，次星辰，天之常也；治之以理，终而复始，主牧万民，治天下，莅百官，主之常也”。这个所谓圣人就是能牢固掌握统治权的君主。而当时列国各有君主，众多君主并存是不能出现安定局面的。于是，慎到提出“多贤不可以多君，无贤不可以无君”的理论；接着管仲也提出“使天下两天子，天下不可理也”的理论，打出“尊王攘夷”的旗号，帮助齐桓公争得霸主的地位；孔子提出“正名”，希望能按周礼恢复上下有序、贵贱有等的状态，希望礼乐征伐能自天子出；老子提出“道大、天大、地大、王亦大”的“四大”并列理论，以尊崇唯一的君主；墨子提出“选择天下贤良圣知辩慧之人，立以为天子，使从事乎一同天下之义”；孟子也认为：“天无二日，民无二主”，荀况认为：“君者，国之隆也”，“隆一而治，二而乱。自古及今，未有二隆争重而长久者”；《吕氏春秋·执一》则云：“王者执一，而为万物正”，“一则治，两则乱”。几乎所有的先秦诸子理论都认为应该有独一无二的君主来统一天下，都从不同的角度呼唤集中使用权力，都要求“定于一”。这是先秦诸子对于春秋战国时期历史发展进程的总结。他们着眼的角度和论述的根据虽然各有不同，但其结论则高度的一致，即认为必须以统一代替混乱，以集权代替群雄并立，舍此难以谋求安定和繁荣。先秦诸家的理论观点为秦的集权统一扫平了思想认识上的障碍。

在大体上解决了是否应该集权统一之后，如何发挥君主的作用，也就是以权势法术为中心内容的“君临之术”，便成为理论家的议论重点。

---

《左传·昭公三年》。

《孟子·离娄章句上》。

《申子·大体篇》。

《管子·形势解》。

《慎子·佚文》。

《管子·霸言》。

《老子》25 章。

《墨子·尚同中》。

《孟子·梁惠王上》。

《荀子·致土》。

“权者，君之所独制也”。 “权出一者强，权出二者弱”。这是从理论上申明，最高的统治权力必须由君主所独占和完全控制运用，但凡有一分可能，绝不容许被分割。只有权柄在握，才能实现其统治，所以“善为国者，内固其威，外重其仪”。

“势者，王之神”。这里所说的势，是指决定君主能否充分支配权力的主客观条件。权和势是不可分的，所以被视为相同于灵魂的“神”。“权势者，人主所独守也”。因为“有材而无势，虽贤不能制不肖”。可见，君主的地位必须与一定的权势相结合，才能名符其实地履行统治。

“法者，偏著之图籍，设之于官府，而布之于百姓者也”。这说明，法是公布于全国的普遍准则，它确定了人际社会关系，规范了人们的言论行为，同时也使统治者的意志神圣化和绝对化。所以“道之于法也者，国家之本作也”，是阶级统治的基本内容。

“术者，藏之于胸中，以偶众端而潜御群臣者也”。术与法的区别在于，术不是明文规定公布于众的，术是可因人因事因时而变的，是为解决某些具体矛盾而采用的策略手段。当术与法和抵触时，君主们便往往舍法而用术，有时，术也可能与君主公开倡导的道德准则相抵触，这时君主们也往往摒法而用术。因此之故，术往往被视为与一些诡狡手段有关，但作为许多君主擅长操纵的统治之术，又被视为是治国用人必不可少的法宝。所谓“术则亲爱近习莫之得闻也”，这种隐秘幽深而又变化莫测的权术，在先秦诸子的著作中多有论述。

术与权、势、法相结合。构成各种权术、势术、法术、无论是在理论上还是在实践过程中都发挥过重要的作用，它涉及社会生活的一切领域。“明王了所操者六：生之、杀之、富之、贫之、贵之、贱之，此六柄者主所操也。主之所处者四：一曰文、二曰武、三曰威、四曰德，此四位者主所处也”。除“六柄四位”以外，还有“主之所用也七术，所察也六微”。七术即：众端参观，必罚明威，信赏尽能，一听责下，疑诏诡使，挟知而问，倒言反事。六微即：权借在下，利异外借，托于似类，利害有反，参疑内争，敌国废置。此外还有“兼人之术”、“进良之术”、“择将之术”、“天下之行术”

---

《商君书·修权》。

《荀子·议兵》。

《战国策·秦策三》。

《战国策·秦策三》。

《管子·七臣七主》。

《韩非子·功名》。

《韩非子·难三》。

《荀子·致士》。

《韩非子·难三》。

《管子·任法》。

《韩非子·内储说上》。

《韩非子·内储说下》。

《荀子·议兵》。

等等，所有这些“术”，大都体现在“刑”和“法”两手的交替运用当中。

“杀戮谓之刑，庆赏谓之德”，君主“所导制其臣者二柄而已矣”。“君执柄以处势，故令行禁止，柄者，杀生之制也，势者，胜众之资也”(11)。“君临之术”的整体构思为以后高度君主集权奠定了思想基础。

2000 多年来，高度中央集权的，以君主专制、人治为主轴的政治体制，大体上就是以上述六柄、四位、七术、两手等作为驾驭国家机器、驱役全国臣民的依据和手段的，只是在不同的历史阶段中，有不同的侧重点和手法变换而已。

### (三) 君主继承制度的发展

西周确立了“立嫡以长不以贤，立子以贵不以长”(12)的王位继承制度，但在各诸侯国还不可能很快推广和划一。春秋初期还存在着“天子死，有母弟则立之，无则立长，年钧择贤，义钧则卜，古之道也”的做法，嫡庶制度还不严格。例如，在楚国，依然实行少子继承制；秦国、吴国还沿用着兄终弟及制。到春秋中期，嫡长继承制才被各国普遍接受。

各国虽然基本上采用了嫡长继承制，但初期还不是很巩固的。当时，列国纷争激烈，国与国间存在着各种错综复杂的关系，继承制度亦往往受到政治形势和国与国之间利害冲突的影响。各国之间经常以婚姻的形式缔结盟好，因此，立某国嫁来的女子所生之子为太子，往往成为争取该国支持和援助的政治手段。如齐桓公多子，“宋华生公子雍，桓公与管仲属孝公（公子雍）于宋襄公，以为太子”，这正是因为宋国在此时国势渐强，大有与齐国争霸的势头。又如，楚平王废太子建，立秦女所生子珍为太子，也是因为秦国此时已经发展起来，大有进入中原争霸之势。“太子无外援将不立”。有母家势力作为后盾，太子可以投奔母家所在之国以避国内争位之乱或敌国入侵之危；也可以借母家的势力争回继承地位，收复国土。“国有外援不可赎也，王有嫡嗣不可乱也”，这已成为当时的一种观念。

围绕着君主继承权，当时各国的君主、太子、诸子、后妃、外戚、权臣、宦官等人物进行过各种谋议，权衡利害，策划过各种权术和阴谋，制造过各种形式的宫廷兵变和政变，篡位弑君，“春秋之中，弑君三十六，亡国五十二，诸侯奔走不得保其社稷者，不可胜数”。这正说明，继承问题的关系是何等重大，在当时的政治生活中占有何等重要的地位。在这样的历史背景中，我们可以看到，一方面，从长远来说，嫡长继承制作为一种比较固定的有一定继位条件和顺序的制度，对于稳定最高统治层的内部关系是有利的；但另

---

《荀子·致士》。

《商君书·君臣》，《荀子·议兵》。

《荀子·仲尼》。

《韩非子·二柄》。

《左传·襄公三十一年》。

《史记》卷 32《齐世家》。

参见《左传·昭公十五年》。

《史记》卷 42《郑世家》。

《左传·昭公十五年》。

《史记》卷 130《太史公自序》。

一方面，这一套制度，又难以避免当时国与国间、国内各派政治力量和王室内权力角逐的冲击。由此注定了这一重要制度从建立到确立，必然要经历一个漫长的迭经反复的艰难过程。

#### （四）后宫和宦官制度

由于长嫡长继承制的建立，促使后宫的嫡庶妃嫔制度也日趋严格。春秋时期，列国国君虽不能如天子之制而设立后妃，但像齐襄公那样“唯女是崇，九妃六嫔，陈妾数百”的国君也比比皆是。春秋后期，各国国君相继称王，均按王的规制设立后宫，后和妃嫔的差别明显起来，嫡庶关系完全确立。

后宫制度作为君主专制的附属制度，对当时的政治产生了较为深刻的影响，有时竟造成祸患，形成政治动乱。例如，春秋初期，郑庄公的母亲武姜与小儿子叔段里应外合，想让叔段取庄公之位以代之，事情不果，叔段逃亡，武姜被囚；后庄公掘地见母，产生了有名的“黄泉见母”的典故。自此以后，其他各国也或多或少地发生过与后宫有关的动乱，较著名的有齐桓公宠幸卫共姬引起的内乱，晋献公宠幸骊姬而引起的内乱，宋襄夫人易主引起的内乱，秦昭宣王后专政擅权引起的内乱。这些后妃与外家诸侯、权臣、宦官相勾结，形成了一种特殊的政治势力。这在当时引起了一些国君和大臣们的警觉。例如，范雎曾以“闻秦之有太后、穰侯、泾阳、华阳，不闻其有王”的警语劝说秦王收回应有的权力。

宦官是设在宫苑之内的，为王、侯及后妃、夫人们生活服务的官员的总称，由阉割的男人、未成年的贵族子弟及家内奴隶充当，分别称为宫正、宫伯、内宰、阉人、寺人、内小臣、内竖、阉官等，这在西周时就已经形成一定的制度。随着专制制度的不断完善，宦官作为君主的亲近之人，逐渐参与朝廷的政务，《诗·小雅·巷伯》就反映了西周末年宦官的一些情况。

春秋战国时期，宦官利用接近列国国君、诸卿、后妃、夫人的特殊身份，奔走趋使于诸侯王、重臣、后妃、夫人之间，或侍枕席，或阿媚取宠，或参与政事，假借君主的名义，外结权臣，内结后妃，弄权作恶，甚至废立君主，诛杀太子，屠戮大臣，在诸侯国中造成很大的祸害。其中较为有名的事例如：齐桓公晚年，有个雍巫，又名易牙，善于烹调，得寺人貂引见给桓公做菜，易牙将自己的儿子烹煮给桓公吃，因此得宠，寺人貂即竖刁，以厚献和自宫得以接近桓公得宠。这两个人在齐桓公六位妃嫔中，选定长卫姬，撺掇桓公

---

《国语·齐语》。

参见《左传·隐公元年》。

参见《史记》卷32《齐太公世家》。

参见《史记》卷39《晋世家》。

参见《史记》卷38《宋微子世家》。

《史记》卷6《秦始皇本纪》。

《战国策·秦策三》。

阉割者称为阉人、寺人，商代就有阉割之刑（见《甲骨文合集》5996—5999片），“宫者使守内”的制度在商代已有其源。未成年的贵族子弟称为竖，家内奴隶称臣宰，宦官作为阉官的代称，是东汉时期宦官悉用阉人以后形成的。

《巷伯》诗中有“缉缉翩翩，谋欲谮人”，“捷捷幡幡，谋欲谮言”等句，有人译为：“卿卿喳喳嚼舌根，整天算计陷害人”、“花言巧语信口编、挖空心思造谣言”，读来颇为生动。参见程俊英：《诗经译注》，上海古籍出版社1985年版，第401页。

立卫姬之子无诡（一为亏）为太子，桓公病，这二人和卫姬相与作乱，塞宫门，筑高墙，断交通，假桓公旨意，发号施令，杀戮群臣，桓公饥渴而死，却无人理睬。此后，桓公另外五个妃嫔之子，又“各树党争立”，齐国从此衰弱。再如，晋献公时，骊姬乱政，“尽杀群公子”，宦官奉命率兵追杀重耳（即晋文公），“重耳逾垣，宦者逐斩其衣袂”，更有甚者，秦庄襄王妃专擅后宫。淫乱不止，与相国吕不韦通奸，吕不韦又以嫪毐“诈腐”，“拔其须眉为宦者，遂以侍太后”，后被封为长信侯，参与国事，使“事无小大皆决于毐”，后嫪毐“矫王御玺及太后玺以发县卒及卫卒、官骑、戎翟君舍人”，密策政变，被秦王政发觉，发兵反击，双方大战于咸阳，才将此动乱平息。这是先秦宦官势力发展的顶峰，说明宦官在当时已经成为依附于专制君主但又力图左右局势的特殊势力。

### 三、列国行政体制的变化

春秋战国时期，列国为适应对外战争和稳定国内局势的需要，先后在不同程度上对本国现行的行政体制进行了调整和变革。由于列国国情不同，调整和变革的深度、广度以及时间的早晚也不一样，但总的发展趋势是相同的，都是向官僚行政体制发展。

#### （一）以宗法血缘关系为基础的世卿制的逐步瓦解

春秋时期，王室、诸侯、卿、大夫之间的激烈斗争，使君臣之间以宗法关系构成的约束关系发生动摇。诸如“为政以德，譬如北辰，居其所而众星拱之”，“君之所审者三，一曰德不当其位，二曰功不当其禄，三曰能不当其官，此三本者，治乱之原也”等等新的君道和君臣关系的理论观点逐步出现，并受到重视。这些观点认为，为君主的不但要凭血统，也应具有一定的治国用人才能；为辅佐大臣的世卿，也应受到德、功、能等的检验。在这新旧交替之时，公室、卿大夫、士相继主持政务，则充分说明以宗法血缘为基础的世卿制必然趋向瓦解。西周的宗法制是以天子为天下大宗，所以称为“宗周”，王位由嫡长子世袭，王的众子则封为诸侯，为王国的小宗。诸侯在其国为大宗，世子世袭，诸侯的众子则封为卿大夫，为侯国的小宗。卿大夫在自己的封邑为大宗，嫡长子世袭，卿大夫的众子则被封为士，为卿大夫的小宗。异姓诸侯也同样实行此制。与王侯同姓的为公族，异姓的为卿族；他们世代相传为大宗，又称为“世族”。这些世族凭借其优越的地位，在王侯国内世代为官，即所谓的“世卿”制度。王室衰微，诸侯兴起，与此同时，诸侯国的卿大夫势力也相对膨胀，他们在列国君主身边赞襄政务，在战争中借功邀赏，土地和实力不断扩大，往往取得决策者的地位，置君主于不顾，甚至驱君、杀君，废立君主。据《左传》载，成公十八年，晋国栾书、中行偃弑晋厉公；襄公二十五年，卫国孙林父、宁殖逐卫献公；襄公二十五年，齐国崔杼弑齐庄公；昭公二十五年，鲁国季孙如意逐鲁昭公；哀公十四年，陈

---

《史记》卷32《齐太公世家》。

《史记》卷39《晋世家》。

《史记》卷6《秦始皇本纪》。

《论语·为政》。

《管子·立政》。

国桓弑陈简公，出现了“社稷无常奉，君臣无常位”的局面。以后的三家分晋，田氏代齐，都是卿大夫专权而造成的。同时，诸侯也不愿重蹈王室衰微的覆辙，更不愿受制于卿大夫，于是也想尽办法加强对他们的控制。这些办法包括：诸侯根据卿大夫的官位给以封邑，如果免去官位，同时要收回部分或全部封邑；卿大夫致仕或因病必须离去官职，并且将邑归还于公；卿大夫的私属和甲兵要归国君指挥。在兼并卿大夫封邑的同时，各国先后建立郡县制，出现了“克敌者，上大夫受县，下大夫受郡，士田十万，庶人工商遂，人臣隶圉免”的以军功而不完全按血缘授官的规定。因此，各国相继出现了没有世袭的、带有雇佣关系和臣仆性质的官僚制度。这些官僚主要来自“士”的阶层。

“士”的构成非常复杂，他们低于大夫，而高于庶人，属于低级没落的贵族。按制度他们享有受教育的权力，学习礼、乐、射、御、书、数六艺，凭着学习到的技能，服务于君主和卿大夫身边，充当低级官吏，或以武艺韬略在军队中充当骨干；或行侠远游，求人赏识，以至为知己者死；或以文才谈辩论理，教授生徒，著书立说；或以技艺从事工商方术之事。因此，士是分布广泛而富有能量的一个阶层。在宗法血缘关系普遍遭到破坏，各国君王、列卿又急需有才能的人来为自己服务的时候，这些“士”便成为被争取的对象。君主以官、爵、禄招徕士人，卿大夫以养士来扩大势力和提高声誉，多者有食客 3000 人。这其中自然不乏鸡鸣狗盗之徒，但在激烈的竞争中，也确实有一些有才能的士脱颖而出。在战国时期，为各国将相，政绩卓著而又立功名于当世的，诸如吴起、乐羊、商鞅、庞涓、孙臆、苏秦、张仪、乐毅、白起、范雎、蔡泽、廉颇、蔺相如、李牧、王翦、李斯等人，均先后成为君主的重要辅臣，或为名臣，或为名将，或为名震一时的策士，成为当时军事政治舞台的重要角色。与此相适应，士的地位当然也有了大幅度的提高。当时普遍流行的“士大夫”、“国士”等称呼，反映出土已拥有较高的社会地位。

## （二）以文武分职为标志的官僚制度的形成和发展

春秋前期，列国出现了许多不同的官名，如鲁、郑、宋、晋等有司徒、司马、司空，有的还设有太师、右师、左师、太傅、司寇等；楚国有令尹、司马、莫敖、司徒、司败等。主要的执政和政务官，统称为卿，并有正卿、上卿、介（亚）卿的区别。他们平时为国家的政务官，战时为军队的高级长官。在当时，这些官仍由世袭的卿大夫充当，还是世卿制。

春秋后期，列国相继出现文武分职，在公元前 547 年，齐景公即位之初，崔杼策立有功为相，庆封为左相，这是最早的以“相”名官，虽然这时的相还是世袭卿大夫之职，还不能由国君自由任免，但文武分职已经开始发展起来。回溯公元前 633 年，晋文公“作三军，谋元帅”，以郤穀将中军，狐偃将上军，栾枝将下军，出现将军之名，这些将军同时又是列卿，文武尚未分

---

《左传·昭公三十二年》。

《论语·宪问》载，齐管仲当政，夺伯氏骈邑 300。《左传·昭公十三年》载，楚灵王“夺成然邑而使为郊尹”。这些都与官职变化有关。《左传·襄公十六年》所说：“臣之禄，君实有之，义则进，否则奉身而退”，表明官职与封邑（禄）已经联系在一起。

《左传·襄公二十二年》：“郑公子黑肱有疾，归邑于公”，大夫七十而致仕，也应收回作为禄的邑。参见《左传·襄公二十五年》。

《左传·僖公二十七年》。

途；但到公元前 403 年。三家分晋以后，在设将军的同时，开始出现了“相”，说明文武职已经分离，“故贵为列侯者，不令在相位；自将军以上，不为近大夫”。如此重要的职务而不让卿大夫担任，说明当时正在向官僚制度过渡。

战国时期，各国国君为进一步加强中央集权，逐步削弱世卿的势力，大都采用见功与赏、因能授官的办法委任职官，添设爵位，招徕四方贤能，逐渐形成了一套比较完整的官僚制度。齐、赵、魏、韩等国首先设立了作为“百官之长”的“相”，同时又相继设立了将军之类为武官之首，文武逐渐殊途。由于各国情况不同，官制变化情况也不一致，楚国变化较少，秦、燕变化较晚。由文武合一演变为文武分途，反映出国家军事和行政的必要的分工，但其发展也必然有一个过程。自商鞅变法以后，秦国发展较快。公元前 328 年，秦惠王以纵横家张仪为“相”，负责外交事务，但这一“相”职还不是百官之长，公元前 309 年，秦武王以樗里疾、甘茂为左右丞相，但仍然将兵作战。以后又相继设立了国尉和将军，文武才逐渐分职。自秦昭王灭东周（公元前 256 年）以后，加快了官制建设，以三公九卿制为主体的官僚体系算是初步形成了。

文武分职使官僚制度得以迅速发展，据明代董说《七国考》和缪文远的《订补》所统计，战国时，秦存官名 52 种和爵 20 等，齐有官名 33 种，楚有官名 98 种，赵有官名 58 种，魏有官名 32 种，韩有官名 19 种，燕有官名 19 种。当时，各国仍都有封君。值得提出的是，这些封君虽然按规定还是“世世称孤寡”，“皆世世为侯”，但实际上真正传世的并不多，而且大部分封君在封地内没有统治权，又不是封土的所有者，只有衣食租税权，实际上是官僚俸禄以外的经济补充，与原来的世卿世禄制已经相差甚远了。

“官分文武，王之二术也”，是君主控制臣下的重要手段。因为文武分职，大臣权力分散，可以起到相互制约和监督的作用，有效地防范和制止大臣揽权造成的对君上大权的威胁，同时，也适应了当时政治和军事分工的需要，使文才武略各尽其能。这样，既能保证君主有效地控制整个统治机器，又可使文臣武将发挥自己的特长，提高本国的威力和统治效能。

### （三）宗教官地位的下降

自夏商周三代以来，“国之大事，在祀与戎”，宗教祭祀官在政治生活中的地位一直很高。到了春秋，情况发生了较大的变化。生产的发展，王室的衰微，引起宗教地位的变动，神权统治同周天子的统治一样发生了动摇，宗教事务官的作用也逐渐削弱。“春秋前期，王宫之长太宰尚颇重要（僖九年宰周公、隐十一年鲁太宰、桓二年宋太宰等），至春秋中叶，太宰仅为尊称，其实际地位已降低”。战国时，人们又对天神有了新的认识，“不见其事而见其功，夫是之谓神。皆知其所以成，莫知其无形。夫是之谓天。唯圣

---

《战国策·赵策一》。

《荀子·王霸》，《吕氏春秋·举难》。

[明]董说著、缪文远订补：《七国考订补》，上海古籍出版社 1987 年版。

《战国策·齐策六》。

《史记》卷 43《赵世家》。

《尉繚子·原官》。

《左传·成公十三年》。

童书业：《春秋左传研究》，上海人民出版社 1980 年版，第 339 页。

人为不求知天”。作为“圣人”，“不务说其所以然，而致善用其材”。显然已经意识到，所谓天神的作用无非是人间世俗塑造而成的，真正要处理好国家的大政方针，主要还是要靠人而非依赖神。因此，宗教事务官的地位更加下降，仅在国家各种典礼中充当司仪媒介，而不再直接参与国家军政大事的商议和决策了。

#### （四）地方郡县制的建立

春秋战国时期，地方由采邑制逐渐变为郡县制，从而使地方行政体制发生了较大的变化。

郡县设立最早和较普遍的是春秋初期的晋国和楚国，楚国最早设县，这些县与原来奴隶制国家国君直接统治的领邑和国君分赏给卿大夫的封邑不同。君主在县设有长官，县是一级行政组织，由君主直接控制。春秋后期，晋国首先设立了郡，“郡本来设在新得到的边地，因为边地荒僻，地广人稀，面积虽远较县大。但是地位要比县低”。战国时期，随着社会经济的发展和各国之间战争与交往的频繁，边境地区也逐渐繁荣起来。由于郡的面积大，在郡以下逐渐分置了若干县，形成郡统县的郡县制度。与此同时，也加强了郡县行政组织的建设和管理。

郡的长官称为“守”或“太守”，既是行政长官，又是军事长官，所以常常任命武将出守，官名也因此而来。关于春秋战国时的郡的行政组织，史略其详，目前还没有资料可供推断，人们多根据《史记》、《汉书》所载的秦制来进行猜测。

县的长官称“令”、“长”、“公”、“尹”、“大夫”、“嗇夫”等，并不统一。各国根据本国的具体情况，在县内还设有丞（主民政）、尉（主军事）、御史（主监察）、司寇（主刑罚）、司空（主土木工程）、司马（主军马）、官嗇夫（主官吏任免）、仓嗇夫（主粮食支储）、库嗇夫（主钱帛杂物支储）、廐嗇夫（主养殖）、皂嗇夫（主仆役）、田嗇夫（主收税）、苑嗇夫（主苑囿）、发弩嗇夫（主军械）等分管各方面事务的官吏，以及令史、佐、史等主管具体文案工作的“少吏”或“小吏”，一套比较完整的县级行政管理体制已经初步形成。

据《管子·立政》所云，齐国分为五乡，这五乡就是后来的“五都”。以下有州、里、游、什、伍等组织。战国时，各国按照居住地的邑（村镇）、聚（村落）设立基层组织，或称乡、里，或称连、闾，分别设官吏进行管理。秦商鞅变法，“令民为什伍，以相收司连坐”，使地方基层的乡里什伍组织进一步得以确立。这样，从中央到郡县以至乡里什伍，形成一个庞大的统治网络，由君主牢牢提控着主纲，进而层层控制整个国家。专制主义中央集权制度也就在君主对官僚的严格约束和对地方的绝对统治的基础上初具规模

---

《荀子·天命》。

《荀子·君道》。

杨宽：《战国史》，上海人民出版社1980年版，第210页。

战国时，只有齐国没有设郡，而设有“都”，其性质与郡人体相同。

据《睡虎地秦墓竹简》（文物出版社1978年版）释文考证，凡称“大嗇夫”、“县嗇夫”者，为一县之长。在当时，“嗇夫”同“令”一样，可作为各部门长官的官称，只不过是用于地方而已。秦简中“命都官曰长，县曰嗇夫”，可证中都官及其所属部门的长官称“长”，县及其所属部门的长官称“嗇夫”。

《史记》卷68《商君列传》。

了。

#### 四、军事制度

春秋战国是列国纷争时期，兼并和反兼并的战争频繁。列国不论为了争霸或为了保存自己，都必须大力加强自己的军事力量。因此，军队数量不断增加，质量也不断提高，促使军事制度发生了较大的变化。

##### （一）兵役制度

春秋时期仍普遍实行国人当兵的制度，但是，随着社会生产的发展，使国野之间的经济界限逐渐打破，国人野人长期聚居在一地，经过 250 多年的演变，历史上留下来的战胜和战败的荣誉和屈辱逐渐淡化，人为的界限逐渐消失，更由于战争需要扩大兵源，征调野人当兵就成为普遍的趋势。到了战国时，野人已经普遍服兵役。随着郡县制的出现，国野的界限已经完全消失，代之而来的是郡县征兵制。

郡县征兵制是以郡县为单位，凡是达到服兵役年龄的男子，一般是 15 岁至 60 岁，都要服一定时期的兵役。在紧急的时候，“悉五尺（13 岁）至六十”均得征发，有时成年女子也被征发以助军。

战国时，为适应战争的需要，各国组建了数目不同的精锐部队。为保证这支部队的素质，有些国还采取招募精壮入伍，再加以特殊的训练的方法，如“魏氏之武卒，以度取之，衣三属之甲，操十二石之弩，负服矢五十个，置戈其上，冠带剑，赢三日之粮，日中而趋百里。中试则复其户，利其田宅”。上述招募制是与普遍实行的征兵制同时并行的。

##### （二）军队编制和兵种

春秋战国时期，各国军队的编制也有了一定的发展。管仲组建齐国军队时，以“作内政而寄军令”为基本原则，以“卒伍整于里，军旅整于郊”。为具体内容，把社会组织作为军队编制的依据，使行政组织和军事组织结合起来，即所谓“制国五家为轨，轨为之长；十轨为里，里有司；四里为连，连为之长；十连为乡，乡有良人焉。以为军令，五家为轨，故五人为伍，轨长帅之，十轨为里，故五十人为小戎，里有司帅之；四里为连，故二百人为卒，连长帅之；十连为乡，故二千人为旅，乡良人帅之；五乡一帅，故万人为一军，五乡之帅帅之”。这样将地缘的行政的组织与军事编管高度结合起来，可以使官兵之间、兵兵之间互知根底短长，可以人尽其才，有效地发挥互助和互相监督的作用，赏罚易于公平，这在当时对于巩固军伍、加强战斗力、便于管理，曾经起过积极的作用。总体说来，基本上还是“寓兵于农”和“兵农合一”的编组形式。

以卒伍为基本军事编制单位，是春秋战国军队编制的共同点，同时，还有适合于作战的战斗编制，如“战车之制”。通常以一辆战车配备甲士 10 人，步卒 20 人，车上主力 3 人，执矛者居右，执弓者居左，御者居中，驷马驾车，余者为预备和护从。

---

《战国策·楚策二》。

《荀子·议兵》。

《国语·齐语》。

春秋战国时出现了许多新的兵种，如楚、吴、越等国有水军，在一支船上配备弓、戈、戟、剑、盾等不同武器装备的战士和专门的划船手。后来还发展起可以独立作战的骑兵以及专门攻坚的云梯兵和弹石兵，增加了兵种，扩大了作战范围。这些兵种的“装备、编成、编制、战斗和战略，首先依赖于当时的生产水平和交通状况”，并且随着战争经验的丰富，继续得到发展完善。如秦国商鞅变法，以什伍为基本单位，实行连坐，“五[十]人一屯长，百人一将，其战，百将、屯长不得，斩首；得三十三首以上，盈论，百将、屯长赐爵一级”。也就是说，以编伍配合军功，并且实行连坐赏罚，以发挥每个编组的最大战斗力。

### （三）军事行政和管理

春秋战国时期，各国都在不同程度上加强了对军队的行政建置和管理，在每一级编制内都设有军官主管军事行政事务，以实行层层控制。当发生战事时，君主命将出征，主管将领在一定程度上有指挥和管理所部的权力。但是这种权力是很有限的，君主们总怕军权旁落，总是尽可能把持着军队的调动部署权。在战国时，军队的调动以君主行文命令为准，并必须根据调兵的凭信——兵符行事。兵符，亦称甲兵之符或虎符，其状为伏虎形，一分为二，以样相合，上有铭文，右半存君主处，右半颁发给将领。凡调动军队 50 人以上，必须有玉符会合将领左半符，并以文书指令为准。所以，魏国信陵君救赵时，首先窃得深藏在魏王宫中的半个虎符，然后又假造文书才取得将军晋鄙所率的 8 万军队的指挥权，解了赵国之围。

为了加强对军队的管理，各国还相继建立了一整套军事刑罚制度。这套制度包括死刑、肉刑、财产刑、自由刑和流刑等刑罚等级。根据犯罪的性质和情节轻重，在死刑中又区分为杀、戮、斩、梟首、车裂、灭族等不同种类；肉刑则有鞭、笞、墨、贯耳等差别；财产刑也有赎、罚、没等差别；自由刑有沦为徒隶、鬻其妻儿等差别；流刑有近、远、边、戍等差别。此外，还有一套名目繁多、规定严格的军事犯罪名目，形成特有的军法体系，在军事刑罚的执行上，上一级将领对下级军官和士卒有权实行肉刑以下的处罚，然后报主要将领备案；死刑要上报君主核准。在战场上，统兵将领握有对一般军人的生杀大权，可以执行斩首以下的死刑，对于地位较高的军官，要押解回京，候君主裁决，对于战败、逃跑、叛变、降敌等严重犯罪者则可以就地处置，事后再报告君主。这套军事刑罚管理体系，在当时被认为是维持军队纪律、提高军队素质、保证战争顺利进行所不可缺少的。

### （四）军事理论的发展

春秋战国时期战争频繁，战争规模日益扩大，战争方式越来越多样化，因此产生了许多专门指挥作战的将帅以及专门研究军事的理论家，他们著书立说，不仅对当时的战争有指导意义，而且也丰富了我国的军事学术史，并且直接影响以后的军事制度的形成和发展。据《汉书》卷 30《艺文志》所载：“汉兴，张良、韩信序次兵法，凡百八十二家，删取要用，定著三十五家”。这 35 家都是春秋战国时期的著作。《艺文志》收兵书 53 家，790 篇，图 43

---

《马克思恩格斯选集》第 3 卷，第 206 页。

《商君书·境内》。

参见王国维：《观堂集林》卷 8《秦新郢虎符跋》。

参见《史记》卷 77《信陵君列传》。

卷，还包括部分秦汉的著作。这 53 家又分为“权谋”、“阴阳”、“形势”、“技巧”四大类。“权谋者，以正守国，以奇用兵，先计而后战，兼形势，包阴阳，用技巧者”。“形势者，雷动风举，后发而先至，离合背乡，变化无常，以轻疾制敌者也”。

“阴阳者，顺时而发，推刑德，随斗击，因五胜，假鬼神而有助者也”。“技巧者，习手足，便器械，积机关，以立攻守之胜者也”。诸家的理论大多是对当时实战战例的总结和军事策略研究的结晶，而且相互兼容并蓄，大大的丰富了我国古代的军事理论。其中影响较深的、至今尚流传不衰的《孙子兵法》、《孙臆兵法》、《尉缭子》等兵书，今天仍有着很高的参考价值，受到中外军事学术界的高度重视。

## 五、法律制度

春秋战国时期，为了适应经济、政治、军事发展的需要，各国的法律制度也相应地发生了变化，先后出现并且完善了成文法，完善了刑罚等级和程序。在保证君主集权的前提下，建立起司法行政体系。

### （一）法规

公元前 536 年，在郑国执政的子产首先创制新的法规，将法律条文铸在鼎上予以公布，“以为国之常法”。这种“铸刑鼎”的方法，曾受到贵族们的攻击，但它毕竟是有生命力的，所以郑国的大夫邓析在“铸刑鼎”以后，又补充修订了《竹刑》；公元前 513 年，晋国也仿照郑国“以铸刑鼎，著范宣子所为《刑书》焉”。《刑鼎》、《竹书》、《刑书》的具体内容已不可知，但从各家的议论记载中，可以看出这些法规是体现着以后法家所主张的无上下贵贱皆从法的精神的。在此基础上，战国时期的各国先后实行变法。

并将法律公布于众，其中最有代表性的是魏国李悝编定的《法经》和秦商鞅变法后颁行的《秦律》。

《法经》分为六篇，即：盗法、贼法、囚法、捕法、杂法、具法。其编制的指导思想和篇目的设置基础是，“以为王者之政，莫急于盗贼，故其律始于盗贼。盗贼须劾捕，故著网（应为囚）捕二篇。其轻狡、越城、博戏、借假不廉、淫侈、逾制以为杂律一篇，又以具律具其加减”。这些都是“罪名之制也”。《法经》基本上是一部以刑法为主体的、旨在维护统治阶级利益和等级制度的法典，它集春秋战国法律之大成，影响极为深远。商鞅变法后的《秦律》就是在此基础上发展起来的。

《秦律》分为盗、贼、囚、捕、杂、具律六篇，与《法经》直接相承，但有了一定的发展。1975 年 12 月在湖北云梦县睡虎地出土的秦简，向我们提供了有关秦国法规的资料，具有法律效力的除律以外，还有令、法律答问、例、式等作为补充。律有田、厩、仓、金币、工、徭等达 30 余种。令。是王批准发布的命令，具有相同于法律的效力。法律答问，是官方以问答的形式对刑律的解释，这种解释也可以作为量刑的依据，同样具有法律效力。例，是官府办案判决的成例，可以作为断案的依据。式，是法律文书程式和断案

---

《左传·昭公六年》杜预注。

《左传·昭公二十九年》。

《晋书》卷 30《刑法志》。

的要求。这种律、令、答问、例、式等构成的法规，条文繁细，规定具体，既从多方面反映出当时社会生活和司法制度的复杂情况，又反映出中国古代立法的早期过程和发展轨迹，其中有不少条文为后世所因循。

## （二）刑罚种类和司法行政

春秋战国时期的刑罚是很残酷的，见于典籍的刑罚虽然可以按死刑、肉刑、财产刑、自由刑、流刑来进行分类，但其刑罚手段是多样化的，每种刑罚还区分出轻重不同的等级，诸如死刑，就有赐死、杀、斩、腰斩、绞、戮、囊扑、梟首、弃市、剖腹、蒺藜、凿颠、抽肋、车裂、镬烹、弃灰、阬、肢解、磔、醢脯、夷族、灭宗等数十种处决方式。肉刑则有鞭、笞、扶、黥、劓、髡、斩左右趾、刖、挖目、截耳、宫等不同刑罚手段。财产刑也有偿、赎、罚、没等区别。自由刑除剥夺自由外，还要做徒役，分为耐（隶臣妾）、城旦（施过黥、劓刑的工徒）、舂（施过刑的女徒舂米）、鬼薪（施过刑的男徒）、白粲（白米，施过刑的女徒）、司寇（强制劳作）等。流刑分为迁（全家迁徙）、放两种，还有远、近、边、荒的区别。在处罚的时候，按照罪犯的罪行轻重，参考其身份等级，实行轻重不同的处罚，在法律面前实行公开的不平等原则，所以对刑徒、奴隶臣妾的处罚最重，对官吏和有爵位的人则从轻，官爵高的人和贵戚可享有减刑和赎罪的待遇。

在司法行政方面，楚国设有司败和廷理，秦国设廷尉，其他各国多设司寇，这些都是中央主管司法事务的主要官员和机构。郡县制确立以后，郡县的主要长官兼理司法事务，并且分别设有主管司法事务的属员或掾吏，如韩国的县司寇、秦国的治狱令史等，已经初步形成一套从中央到地方的司法行政体系。

各国从中央到郡县都没有许多监狱，在峻法之下，监狱经常是“小圜不下十数，中圜不下百数，大圜不下千数”，“良民十万，而联于圜圜”。在“笞人之背，灼人之胁，束人之指，而讯囚之情”的酷刑之下，“虽国士有不胜其酷而自诬矣”。各级司法官员只有审案拟罪的权力，定罪则要视犯罪轻重和犯人的身份等级，逐级上报主要长官以至君主裁定，才能终判执行。在这方面，也有一套较为系统的上计制度。

## 六、职官管理制度

春秋战国时期，各国相继从世卿世禄制过渡到官僚制，官僚制度是建立在“主卖官爵，臣卖智力”的人身依附和雇佣关系的基础上的，君主运用礼法、刑德、赏罚、爵禄和诛杀来控制群臣，群臣在名分上虽然还是按等级划分，还是拥有不同特权的大小贵族，但他们已经不再是以贵族身份来行使权力，而是以君主臣仆的资格来进行治理，因此，必须对职官管理制度进行某些变革。

### （一）官吏选拔制度

世卿制逐渐衰微，官僚制兴起，使官吏选拔制度发生了很大的变化。当

---

《尉繚子·将理篇》。

《韩非子·外储说右下》。

然，这两种制度的交替衔接是经过相当长的演变过程的。世卿选官制度在很长时期内很大程度上还是被保存下来，只是处在逐步被削弱被取代的过程中。例如，在战国后期，鲁仲连劝燕将投降齐国时说：“裂地定封，富比陶（穰侯）、卫（商君），世世称孤寡，与齐永存”。可见，在当时世袭制度依然存在，虽然已经有许多人被剥夺了世袭特权，但这种特权毕竟还是当时官僚追求的目标，世袭者在某种程度上还享有优先被选拔的待遇，但已经不是出任公职的唯一资格了。在保留这些旧制的同时，已经出现了许多新的选拔官吏的方法，比较主要的有荐举、学校、游说自荐、招贤、军功、任子、吏胥等不同的选官途径。

荐举之法有其初步兴起以至被普遍采用的过程。齐桓公时鲍叔牙推荐管仲，秦穆公时公孙枝推荐百里奚，还是作为一种个别的特殊情况，虽然当时已经有人提出“君之所审者三，一曰德不当其位，二曰功不当其禄，三曰能不当其官”，作为国家治理的“三本”，以德、功、能作为推荐的标准，但这也仅仅是在理论上的初步探索，战国中期以后，鉴于被荐举任官的人多能称职，这种荐举才渐成为制度，规定朝中大臣和郡县主要长官应定期向君主推荐人才，量能以授官，并实行荐举连坐。

学校在西周时就已经成为一种选拔人才的途径，许多没有继承权的“士”，通过官学取得任官资格。春秋战国时期则在官学的基础上发展起许多私学，私学子弟凭才能也可以入仕，孔子弟子 3000，许多人到各国为官，有的还受到重用。但毕竟私学不能直接入仕，弟子们还是主要凭自己的才能游说自荐。孔门大弟子子贡，曾游说各国，凭着自己的才能和学到的知识，在当时产生过很大的政治影响，“存鲁、乱齐、破吴，强晋而霸越。子贡一使，使势相破，十年之中，五国各有变”，子贡亦得到重用。这种上书游说的自荐，成为非宗法性的士显名建业、实现抱负的可行捷径，以至在战国时游说纵横之士遍布天下，其中被擢为大臣、声名卓著的有荀况、商鞅、张仪、苏秦、李斯等人。这些士的能量很大，“入楚楚重，出齐齐轻，为赵赵完，畔魏魏伤”，引起许多国君的重视，燕昭王“卑身厚币以招贤者”，筑黄金台，“士争凑燕”。使“燕国殷富”。各国“设官职，陈爵禄，而士自至”。士是以自己的才能和取得的业绩博取到重用的，并在此基础上奠定了官僚制度。

官僚制度的基本原则之一就是功授官。因为“功”比较容易看到，以此为标准能为大多数人所接受。因此“授官、予爵、出禄不以功，是无当也”。功在军事上最好表现，各国多以军功提拔人才为将领。至秦商鞅变法后，更明确规定了军功入仕制度。

在官僚制度中还有世官的遗存，主要体现在荫及子孙方面。在云梦秦简中有“葆子”这一名词，秦简整理小组认为与汉代的“任子”一样，虽然目

---

《战国策·齐策六》。

《管子·立政》。

《史记》卷 67《仲尼弟子列传》。

《说苑·尊贤》。

《战国策·燕策一》。

《韩非子·难二》。

《韩非子·外储说右下》。

前尚有争议，但从秦简中所见爵位世袭和《史记》所载“蒙恬因家世得为秦将”，王翦之子贲、孙离也因家世为官的情况来看，这种荫子制度应是比较普遍的。

## （二）等级和俸禄

世卿世禄等级制度在春秋时期仍然存在，“天子一位，公一位，侯一位，伯一位，子男同一位，凡五等也”。根据等级裂土分封，按级别高低分别享有不同政治特权和物质待遇，并且世袭罔替。但随着社会生产的发展和政治形势的变化，当时也开始形成新的官僚等级制度。

官僚等级制度源于世卿世禄制，但又有所不同。充当官吏的虽然还是大大小小的贵族，但已经不是世袭，他们“不是以贵族的身份行使治理，而是以国王的仆役的资格行使治理”。在这种君主臣仆的特殊雇佣关系下，“官僚或官吏，就不是对国家或人民负责，而只是对国王负责。国王的语言，变为他们的法律，国王的好恶，决定他们的命运”，在官僚等级制度下，官吏除了不能世袭之外，还可能随时受到升迁罢免，上下沉浮，而且享受报酬的形式也不再以土地作为标准，而是改以实物作为支付的手段。当时经济发展的条件决定了这种实物主要是粮食，因此官吏的俸禄和等级基本是以粮食多少来划分的，列国计量单位主要有石、盆、钟、担、斗、斛等，以不同的重量来划分等级，如秦、燕等国有五十石、百石、三百石、五百石、六百石等级差。在以粮食作为俸禄支付的同时，对一些功高位重的人还要增加土地（食邑）的租税收入（即封君制度，除部分封君的食邑可以世袭以外，大部分在离职以后要收回）和一定数目的货币，如年俸黄金百镒、十镒、百金、千金等。有关这些粮食和货币支付的等级、数额、级差等均已逐渐形成一定的制度。

## （三）考课和奖惩

天下政务纷繁，由大小官吏分级分职处理，君主则高踞于上而驾驭操纵之，为了对下实行有效控制，“申之以宪令，劝之以庆赏，振之以刑罚”，于是逐渐建立和健全了考课和奖惩制度。“岁终，则令百官府各正其治，受其会，听其致事，而诏王废置。三岁则大计群吏之治而诛赏之”。当时实行的年终考评制度，也称为“上计”，即群臣在年终时，将自己职权范围内的有关事务，诸如垦田赋税、刑罚治安、武器装备、财政支出、户籍数日、属吏治状以及监狱在押人犯等情况，写在木卷上汇编成簿册，称为“计簿”。从秋天开始，基层官吏开始向上级官吏送交簿册，接受考核。成绩优者，上级官长给予褒奖；成绩劣者，收回官印并施行杖责。然后，上级官长再将各基层的簿册整理汇编成册，并将所属官吏政绩优劣和赏罚意见也编入册内上报，以供君主审核并实行奖惩。一般地方郡一级长官和中央卿一级长官是簿册的最终汇集者，由他们直接呈送给君主进行考核。考核工作由作为“百官

---

《史记》卷 88《蒙恬列传》。

《史记》卷 73《白起王翦列传》。

《孟子·万章下》。另外《礼记·王制》云：“王者之制禄爵，公侯伯子男凡五等”。

王亚南：《中国官僚政治研究》，时代文化出版社 1948 年版第 11 页。

王亚南：《中国官僚政治研究》，第 8 页，

《管子·修权》。

《周礼·天官·太宰》。

之长”的“相”来协助进行。在考核中区别优劣，优者奖赏金银、增加食邑以至升迁官职；劣者降免职务，甚至施行处分直到刑罚。随着考课制度的完善，有时也给有过失的官员以将功补过的机会，所谓“三岁，则大计群吏之治”，即根据三次考课的平均成绩进行赏罚，以示审慎。

以后在上计过程中，又增加了主要长官应向君主推荐人才的内容，按照不同的级别规定可以推荐的人数，其目的是为了及时选拔和使用分散在各地各部门的有用之才。这是因为君主认为主官们对自己的属吏应有具体的了解，其推荐意见具有较大的可信性。为使推荐者认真负责和保证被荐举人才名符其实，后来还普遍推行推荐者与被推荐者有连坐关系的做法，“保任其人不称者与同罪”。可见，当时的上计制度已经粗具规模，包括考课、奖惩、人事升黜任免、人才推荐等方面的内容，成为定期沟通上下政务的比较固定的办法。

#### （四）封君和赐爵制

春秋时期已经出现了一些不同于世卿世禄制的封君和赐爵制。例如，晋文公重耳，“赏从之者及功臣，大者封邑，小者尊爵”；赵简子赵鞅也曾以“克敌者，上大夫受县，下大夫受郡，士田十万，庶人工商遂，人臣隶圉免”

奖励将士，激发各阶层人士奋发立功。战国时，仅食租税的封君制得以确立，据统计，战国时的封君有 101 人，其中秦 22 人，齐 4 人，楚 18 人，赵 26 人，魏 19 人，韩 7 人，燕 5 人。从上述封君得封的原因来看，主要是“臣之能谋励国定名者，割壤而封；臣之能以车兵进退成功立名者，割壤而封”。当时的封君虽然以功勋为主，但“贵戚父兄，皆可以受封侯”。这说明以宗姻亲关系而跻入封君之列的亦不在少数，两者是并存的。

赐爵制在战国时已经普遍实行，集大成者是秦商鞅变法后实行的“二十等爵制”，也称为“军功爵制”，主要是用来奖励军功，并在此基础之上建立起新的等级制度，用以调节统治集团内部的关系和扩大统治基础。爵制还和官制紧密联系在一起，有爵可以为官，官爵基本一致，并享有本爵所规定享有的政治和经济权益。兹列秦赐爵制如下：

1. 公士言有爵命，异于士卒，为国君列士，有爵之步卒。
2. 上造言有成命于上，乘兵车（一说为步卒）。
3. 簪袅以组带饰马，御驷马者。
4. 不更不豫更卒之事，主一车为车右。
5. 大夫列位从大夫，主一车，属 36 人，在车左。

---

《周礼·天官·司书》。

《资治通鉴》卷 5《周赧王五十八年（前 257）》胡三省注。

《史记》卷 39《晋世家》。

《左传·哀公二年》。

参见[明]董说著、缪文远订补：《七国考订补》。另据杨宽《战国史》附录二统计为 95 人，其中魏 17 人，赵 25 人，齐 5 人，楚 14 人，余相同。

《管子·揆度》。

《战国策·赵策二》。

在《商君书·境内篇》中仅可以看出 18 等，20 等是在商鞅变法以后逐渐形成的，所以，刘劭《爵制》云：“商君为政，备其法品为十八级；合关内侯、列侯，凡二十等。其制因古义”。认为商鞅爵制有所因循，又有所发展。《爵制》见《资治通鉴》卷 2《周显王十年（前 359）》胡三省注引。

6. 官大夫加官示尊，领车马。
7. 公大夫加公示尊，领行伍兵。
8. 公乘得乘公家之车。
9. 五大夫有大夫之尊，可为官长、将率，有税邑 300 家。
10. 左庶长为众列之长。
11. 右庶长
12. 左更主领更卒，部其役使。
13. 中更
14. 右更
15. 少上造主上造之士。
16. 大上造有赐邑 300 家，赐税 300 家。
17. 驷车庶长乘驷马之车而为众长。
18. 大庶长更尊，为大将军。将庶人、更卒。
19. 关内侯有侯号，无国邑而后京师。
20. 列侯一为彻侯，其爵位上通于天子，有国邑。

为了保证赐爵制的顺利实行，秦国还设有管理爵制的专门机构——主爵中尉。

---

以上爵名和注解参见《商君书·境内篇》，《汉旧仪》，刘劭《爵制》，《汉书》卷 19 上《百官公卿表》颜师古注。

## 第四节 先秦政治制度的特点

先秦社会的历史十分漫长，虽然它的发展与世界历史的发展有共同之处，“但是中国文明还是在中国土地上土生土长的。中国文明有它的个性，它的特殊风格和特征”。尤其是国家出现以后，这种个性就更加明显了，就先秦政治制度而言，它与世界各国同时期的政治制度有共同之处，同时又存在着较大的差异。

### 一、先秦国家政体的特点

以血缘为纽带的氏族是自然形成的人类社会的最初社会组织，经过漫长的历史发展过程，在部落联盟时期形成了作为国家雏形的社会组织，在此基础上形成的早期国家，明显地带有原始民主制的残余，受此影响，君主以父权家长的身份运用君主的强制力来维系本部族（国）的统治，以共主的身份和强大的军事力量为后盾，在征服和慑服的基础上使其他部族（国）对自己负担象征性的贡赋和臣服。建立在这种基础上的君主专制是不太牢固的，实际上常受到宗法关系、各部族势力的强弱以及宗教等多方面的制约。

国王为保持自己天下共主的地位，不断企图削弱以至摆脱这些制约，致力于建立一种以暴力统治为主的关系，力图将这些制约改造为为自己专制服务的工具，诸如：建立以宗法血缘关系为基础的分封制作为屏藩，扩大王国的联合体，不断的兼并弱小国家，利用宗教观念和礼法来为本身统治服务等等。然而，分封的诸侯各自有独立的政权机构和军队，经济自成体系，一旦羽翼丰满，便往往停止对王的朝觐纳贡，拒绝王的会盟，实际上成为独立的国家，对于不服从王朝的诸侯国，王国虽然可以使用兵力并会同其他诸侯国对其实行军事制裁，但这样做的前提是王朝必须仍然强大。同时，王还要在精神上维持自己的崇高威望，“以德不以力”，“义立而王”，用崇高的地位和精神号召力来维系王国与诸侯国的联合体，这就导致王无法实现绝对专制。如果专横暴虐，失去诸侯国的支持，就会造成诸侯国叛离对立的局面，如夏桀、商纣、周厉王、周幽王等人，不是国灭便是身辱。诸侯国的强大称霸，极大地威胁着王的共主地位，以致在春秋时期没有任何实质上可以约束各国的君主，各国实际上是各自为政，互争雄长；虽然相继出现过霸主，但各国都是独立的政治实体，霸主仅仅是以盟主的地位与邻近各国建立会盟关系。在这种情况下，各国不断完善自己的制度，并逐渐摆脱了各种来自共主的制约，向高度的君主专制过渡。在战国时期，这种过渡的速度加快了。各国相继形成了本国的君主专制集权制度。

这种转变的主要动力是不断的兼并战争（从夏朝“执玉帛者万国”到战国七雄，这种兼并未停止）；转变的原动力则是社会生产的发展、经济制度的改变和社会秩序的重新组合。与此同时，宗法血缘关系的松弛，国家与血缘组织的逐步分离，也是君主专制集权政体得以确立的重要原因。

### 二、先秦行政制度的特点

行政制度是一个历史范畴，它是伴随着阶级和国家的产生而出现的。它源于氏族社会对公职人员的管理制度，起初这些公职人员完全是为全体成员办事，并无权利的观念。到部落联盟时期，氏族共同体的层次增多，公职执行人的活动日趋独立。氏族内部的阶级分化，使氏族贵族逐渐取得了优越的社会地位，公职为他们所独占和世袭，由原来的社会公仆变成社会主人。“这些职位被赋予了某种全权，这是国家权力的萌芽”。此后建立了国家，施行国家权力的职官和行政手段就正式出现了。

早期国家的公共权力通常是由氏族机关转变过来的，所以明显地带有原始民主制的残余。从古文献的零星记载中看，夏代有诸如六卿、车正、牧正、庖正、兽臣、啬夫等官名，但尚不能了解它们之间的统属关系和分工，有些官名是由后人附会的。商周有文字遗存，从已取得的研究成果证明，这个时期的职官逐渐增多，战国的职官的分工逐渐明确，文武有了分职，对职官的管理也进一步加强，奠定了中国古代行政制度的基础。不过也必须看到，与以后的历史比较，先秦国家的行政制度仍然具有明显的原始性。在行政体系内，存在着由宗法血缘关系构成的贵族集团和由臣仆发展起来并不断吸收士人阶层加入的臣仆官僚集团。这两个集团长期并存交错，有时也相互渗透，其势力不断升降起伏，但都共同向着官僚制度发展，这是先秦国家组织发展变化的共同规律，主要表现在：

第一，各部门之间还缺乏明确的分工，职、权、责也不很分明。例如商代的“多尹”、“御事”等政务官，其具体分工还不清晰，看不出谁是主要长官。周代的太史寮和卿事寮看上去分工明确，但实际上彼此互兼，卿事寮可以带兵打仗，太史寮也可以带兵打仗，在重大的礼仪和事务上，其职责还很难加以区别。尤其是司法部门，虽然文献上讲夏有大理或士，商周有司寇，但执行审判和刑罚的事务并不是全归这些部门掌管。因职事不明而产生“官事可摄”的现象，参与国家政务的不见得就有职名，而是由贵族随时承王命主持某项事务，这是早期国家发展过程中必然出现的正常情况。随着历史的发展，这种情况得到改变，逐步形成“官事无摄”，“官府各象其事”的观点，并且实行文武分职，对各部门的职、权、责也作出了相应的规定。当然，要消除“官事可摄”的旧习，还必须有一个漫长的反复过程。

第二，政权系统和宗法系统紧密结合，行政制度带有浓厚的宗族血缘性质。从甲骨文中可以很清楚地看到，几乎所有职官和参与政事的人物都冠以其族名。他们数代世袭一职，这显然是沿袭了氏族社会酋长是天然公职人员的旧有传统。在祭祀、田猎、征伐等事务里，这些族长是当然的率领者，土木律筑、贡纳聚敛、掠取奴隶等“王事”，也是由族氏们率领所属成员进行的。

“古我先王，亦惟图任旧人共政”，就是指商王宗室贵族和一些异姓贵族的“共政”。周代正是因袭了这个传统，完善了宗法制度，在政权结构和宗法系列一体化的前提下，大小贵族自然就是政府各级官员，国家机构无异

---

《马克思恩格斯选集》第3卷，第218页。

《孟子·告子章句下》。

《周礼·春官·司常》。

《尚书·盘庚上》。

是宗族的扩大。在选官上也“任人唯亲”，“食之饮之，君之宗之”，“九族既睦，平章百姓，百姓昭明，协和万邦”，都说明在治理家族、宗族和国家方面具有的一致性，春秋战国时期，宗法关系已经受到不同程度的破坏，宗法对君主的约束力也不断被削弱。

第三，“臣仆用事”。在甲骨文中常见的“小臣”，本身属于为王家服役的人员，却经常受王委派，分管某一项政务，逐步演变成为国家行政系统中不可缺少的一部分。成汤时，伊尹出身于小臣，后与诸侯仲胞共同辅政，而且放大甲于桐宫，自己摄政，商周的宰职本来是管理王室事务的，由于家务奴隶经常在王的身边，王有时直接命令他们传达王的命令，参与处理国事，由此逐渐掌握了国家大政。宰职的权限日渐扩大，后来竟然发展到宰相的位置，其下属也逐渐成为国家的重要政务部门。春秋以后的官僚制度就是在此基础上发展起来的，官僚是以国王的巨仆身份参与治理，对国王负责。最高统治者喜好使用并扶植自己身边的近幸奴仆干预国政，无非是说明他们力图更直接地控制和运用权力，要求得心应手地驱策这些身兼公职而又具有奴仆性质的人管理国事。

行政制度的演变主要受生产斗争、阶级斗争和统治阶级内部斗争这三个条件的制约，生产斗争和阶级斗争是行政制度变化的决定因素，统治阶级内部权力再分配的斗争则是行政制度变化的直接因素。

---

《诗·大雅·公刘》。

《尚书·尧典》。

## 第二章 秦汉魏晋南北朝的政治制度

### 第一节 秦汉魏晋南北朝的历史地位

公元前 221 年，秦王嬴政扫平六国，建立了我国历史上第一个统一的专制帝国，把我国历史推进到一个新时期。此后，历经西汉、新、东汉、三国、两晋、南北朝，至公元 589 年，隋统一全国，共计历时 810 年。这个时期的政治演变过程，既有长期统一的政治局面，又有相继出现的分裂割据的政治局面。由于统一和分裂割据都曾长期存在，对当时的政治、经济、军事、文化和民族的发展，有着极为深刻的影响。

秦统一以后，疆土日渐扩大，至汉时，东至辽东、乐浪，南达交趾、日南，西及巴蜀，北界大漠，均分别设置郡县，由中央直接统辖，并打通河西走廊，设西域都护府，管理西域各国。国力所及，西逾葱岭至巴尔喀什湖，北逾贝加尔湖达黑龙江口，西南及青藏高原，东南至海。这块疆上是中华各民族共同生息和进行政治活动的领域。

秦统一使许多民族融合为汉民族，同时又与其他民族进行频繁交往，使北匈奴远走中亚，南匈奴人居长城，龟兹迁居上郡，西羌流入甘陇，闽、粤、西南夷归于郡县。多次的民族战争和相互通好，促使多民族国家形成。到了魏晋南北朝时期，各族之间不仅接触更为广泛，而且以汉族为主体的各族人民的相互学习、相互融合更为深入，五胡种族加入中华民族大家庭，江南蛮、僚诸族聚居地区也多半成为南朝所统属的州郡，为多民族国家的形成和发展打下了牢固的基础。

自秦建立以郡县制为基础的中央集权制以来，这种制度在这 810 年间得以巩固，证明它是符合中国古代国情的合理的行政管理体制。在此期间，也曾出现过大规模的裂土分封建国，导致了西汉吴楚七国之乱和西晋八王之乱，促使统治者吸取教训，认识到封国建藩，在国中又再立国是不符合社会历史的发展进程的，是必然会萌发动乱的。中央统属郡县的制度在这九个世纪中受到了正反方面实践的检验，并且不断得到完善。

政治的统一和民族大融合，为社会经济的发展和文化的繁荣提供了有利的条件。汉代人口最高额达到 12233062 户，59594978 口，垦田达到 8270536 顷。由于普遍使用了铁器，水利事业的发展 and 代田法、区田法、牛耕、施肥、选种、浸种等先进生产技术相继推广，以今日的市亩计算，西汉亩产不过 33 公斤左右。至南北朝时已达到 100 公斤左右，说明当时农业生产的发展速度是很高的。工商业城市，在汉代有长安、洛阳、蓟、邯郸、临淄、寿春、合肥、成都、宛、江陵、吴等重要都市，分布全国各地，成为经济中心，并各有特产，以铜、铁、盐、纺织、漆器、金银器为重点的手工业，促使都市更加繁荣。魏晋南北朝的分裂割据。虽然使许多都市遭受到不同程度的破坏，但中原、晋中、华北、陕中平凉、巴蜀、长江两岸及三吴、珠江三角洲等地区，相继成为手工业生产中心和商业贸易集散交流地。商业的发展，使“关市之征”成为各分裂割据政权财政收入的重要部分。土地的开发和社会经济的持续发展，为国家的重新统一奠定了物质基础。

统一和民族融合也使社会文化在交流和集中过程中有了重大的发展。在自然科学中，造纸术、天文学、数学、医学、农学和机械制造等方面都居当时世界的前列，其中《九章算术》的分数四则和比例算法、祖冲之圆周率以

及精确的天文历法和造纸术的发明，在世界科学技术史上占有重要的一页，此外，在国家集中人力物力重点对先秦典籍进行整理的同时，私人著述也迅速发展，《史记》、《汉书》、《后汉书》、《三国志》等是这些著述中的精华。当时还相继产生了具有很高文学价值的汉赋、乐府、五言诗以及具有很高艺术价值的篆刻、雕塑、绘画和书法，这些蜚声中外的文化成果不仅是先秦文化的继承和发展，而且开辟了中西间文化交流的渠道，是极其可贵的新的综合与创造。秦汉至魏晋奠定了中国封建文化发展的基础。

## 第二节 皇帝制度

专制主义中央集权制度是以皇帝为核心的制度。围绕着这个核心，建立起一套包含有一系列具体内容和措施的皇帝制度，这套制度融合天地神抵，集中突出个人的权威地位，保证皇帝高居于国家机器之上，拥有至高无上的权力，并使之神化和物化。

皇帝制度自秦始皇创立以来，经过秦汉魏晋南北朝 810 年的发展，在内容上得到不断丰富，其中有为皇帝生前死后而建立的各种礼仪典章，有为维护皇帝本人及其家族的政治地位而制定的具体规定，有保证皇帝实际行使权力的各种手段，有为将皇帝神化而精心设计的内容和系统的理论，也有在现实生活中将皇帝实物化的各种措置，从而形成了一套内容广泛，目的明确，旨在维护皇帝权威，保证皇权行使的完整制度。

### 一、皇帝制度的特点

秦汉魏晋南北朝是皇帝制度从初创到逐步完善的时期。在这一时期，皇帝制度的特点主要表现在以下几个方面：

第一，神权被皇权进一步利用。秦统一六国，始皇自称“赖宗庙之灵”，进而又采用邹衍“五德之运”的学说，利用天人感应论，“以为周得火德，秦代周，从所不胜，为水德”。自此，五行相克的学说便成为新王朝取代旧王朝的理论依据，“帝王之兴，必俟天命；苟有代谢，非人事也”。汉武帝时，董仲舒发展了儒家的君权神授说，给君权披上了一层神圣而又神秘的外衣。君权与神权的结合，加强了君权不可侵犯的原则。侮君轻君即等于侮神轻神，是理应受到诛灭的。所以，当时一般社会意识，总认为皇帝就是真龙天子，是秉承天命的圣哲，皇帝本人更大力宣扬，凡登上皇帝宝座，便是“奉天承运”，成为皇天上帝授权处理人间政事的最高代表。“王者，父天母地，为天之子也。”“天下乃皇天之天下也。陛下上为皇天子，下为黎庶父母，为天牧养元元”。这些帝王总是有“龙德在田，奇表见异”，他们夺得皇帝宝座又是“斯乃非止人谋，抑亦天之所赞也”等等。这一切说教都是为了论证皇帝权力理应独尊无二，皇帝理应成为天下的“至尊”，皇帝之上除了有一个虚无飘渺而又人格化的“天”以外，再不容许有敢于超越或干扰其权力的任何事物存在了。

第二，为维护皇帝的尊严，礼乐制度被进一步强化利用。秦统一后，一些儒生劝说秦始皇用古礼，“始皇以其难施用，由此黜儒生”，他“焚书坑儒”，禁止民间私学，“若有欲学法令者，以吏为师”。秦始皇的方针是简化古礼，强调法制，他仅采纳了一些简便易行之礼，并以严刑峻法作为主要

---

《资治通鉴》卷 7《秦始皇帝二十六年（前 221）》。

[晋]干宝：《晋武革命论》，《全晋文》卷 127。

《白虎通义》卷 1《爵》。

《汉书》卷 72《鲍宣传》。

《隋书》卷 2《高祖纪》。

《史记》卷《秦始皇本纪》。

《史记》卷 6《秦始皇本纪》。

的统治手段。秦不旋踵而覆亡，一度出现法灭礼坏的混乱局面。至刘邦称帝时，“群臣饮争功，醉或妄呼，拔剑击柱”，刘邦亦无可奈何。他逐渐意识到礼仪秩序对于巩固本身统治的重要意义，于是令著名儒生叔孙通率其诸弟子共定朝仪，“采古礼与秦仪杂就之”。经过几个月的努力，在公元前200年，值长乐宫新建成，诸侯群臣朝贺之际，开始实行朝贺大礼。“先平明，谒者治礼，以次引入殿门，陈东、西乡。卫官挟陛及罗立廷中，皆执兵，张旗帜。于是皇帝传警，辇出房，引诸侯王以下至吏六百石，以次奉贺，莫不振恐肃敬。至礼毕，复置法酒，诸侍坐殿上，皆伏，抑首；以尊卑次起上寿。觴九行，谒者言‘罢酒’，御史执法举不如仪者，辄引去。竟朝置酒，无敢讙哗失礼者。”在庄严肃穆的大礼下，刘邦深有感触地说：“吾乃今日知为皇帝之贵也”。自此以后，统治者大力加强礼的建设，使礼成为维持社会和政治秩序，巩固等级制度，调整人与人之间的各种社会关系及权利义务的规范和准则，以礼入政、入法，提倡“礼本刑辅”，并不断加以完善；同时，他们还推行儒家礼治的理论，宣扬“君为臣纲，父为子纲，夫为妻纲”的“三纲”和“仁义礼智信”的“五常”，确立皇帝至高无上的地位和尊卑上下等级关系，使之成为指导立法、司法、行政的基本原则。

第三，皇权是在排除来自各方面的侵扰之后得以巩固的，它经历了与各方面政治势力的较量和斗争。首先，宗法血缘关系一度仍被作为维护皇权的主要支柱。秦始皇罢封建郡县，削弱宗族势力，西汉初，却从反面接受教训，“惩秦孤立而亡，欲大封同姓以填抚天下”。这种以皇帝的叔伯兄弟子侄封王封侯，以宗法关系维护和支持中央皇权的方法，一度又得到恢复。但实践证明，这些刘氏侯王并未以宗法为重，他们一旦裂土封疆，随着封地经济政治军事力量的膨胀，有人便居然觊觎帝位，企图染指皇位和皇权，甚至兴兵作乱，诸王互相火并、告状的现象，更是相继发生。这不仅直接威胁到皇权，而且也给社会带来动乱。因此，皇帝只得再一次以郡县制代替宗藩制。其次，由皇后妃嫔的兄弟子侄们构成的外戚以及由皇帝左右近幸侍从和宦官组成的集团，也往往乘隙窃据权柄。尤其是在皇帝幼小、昏庸，女主当权时，更易于得逞。他们专横跋扈，视皇帝为傀儡，专制弄权，直接威胁到皇权的存在，也给社会带来动乱。当矛盾激化到不可能调和时，皇帝或者是利用其他政治势力将他们铲除，或者是屈辱俯伏于他们的权威之下。再者，帮助皇帝打天下和治天下的勋贵集团，已经上升为统治集团的中坚。其成员身居显位，掌有实权，往往又是累世公卿，有很大的政治潜在势力。他们在地方上拥有大量土地财产，形成世族豪强势力。皇帝不得不依靠他们，同时又必须时刻防备他们对皇权的侵犯。秦汉至魏晋，皇权与勋贵集团既互相依赖又互相戒备，有时激发为诛戮功臣或兵变政变。魏晋南北朝的政权更替，大都是由于这些勋贵世族势力的颠覆而造成的。

皇帝制度中一切规定和程序都是为了保证皇帝畅行无阻地行使权力。皇帝的意志就是最高的法律。皇帝个人的才智素质，有时能够决定一代政局是否稳定。因此，研究中国古代的皇帝制度，绝不能离开当时的历史条件、形

---

《汉书》卷43《叔孙通传》。

《资治通鉴》卷11《汉高帝七年（前200）》。

《资治通鉴》卷11《汉高帝六年（前201）》。

势以及个人的特点。

## 二、皇帝的名号和权限

### （一）皇帝的名号制度

“皇帝”这一名号，创始于秦始皇，据《史记》卷6《秦始皇本纪》记载：始皇二十六年（公元前221年）“秦初并天下，令丞相、御史曰：‘……寡人以眇眇之身，兴兵诛暴乱，赖宗庙之灵，六王咸伏其辜，天下大定。今名号不更，无以称成功，传后世，其议帝号。’丞相绾、御史大夫劫、廷尉斯等皆曰：‘……今陛下兴义兵，诛残贼，平定天下，海内为郡县，法令由一统，自上古以来未尝有，五帝所不及，臣等谨与博士议曰：古有天皇，有地皇，有泰皇，泰皇最贵。臣等昧死上尊号，玉为泰皇。命为制，令为诏，天子自称曰朕。’王曰：‘去泰，著皇，采上古帝位号，号曰皇帝。他如议。’制曰：‘可。’”由此可见，皇帝名号的确立，乃是秦完成统一大业的产物。

为适应对全国实行强有力的统治的需要，除制订旷古以来最崇高的名号以外，还必须建立与之相适应的名位制度，以突出皇帝崇高的地位，保证皇帝权力的行使。所以，汉代因秦之名号，又作出许多修订和补充。在名号上“秦承周末，为汉驱除，自以德兼三皇，功包五帝，故并以为号。汉高祖受命，功德宜之，因而不改也”。在名位制度上又规定了许多新的内容，“汉天子正号曰皇帝，自称曰朕。臣民称之曰陛下。其言曰制诏，史官记事曰上。车马衣服器械百物曰乘舆。所在曰行在所，所居曰禁中，后曰省中。印曰玺。所至曰幸，所进曰御。其命令一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒书”。由于皇帝至尊地位的确定，凡与皇帝有亲属关系的人也有了特定的尊号，如皇帝父母称“太上皇”、“皇太后”；祖母称“太皇太后”；妻妾称“皇后”、“夫人”、“妃嫔”；子称“皇太子”、“皇子”；姑称“大长公主”，姐称“长公主”，女称“公主”；孙称“皇孙”等，形成了一整套专用的名号，并长期固定下来。

皇帝的名号制度还包括死后的谥号、庙号、陵寝号等，旨在维护皇帝尊严，突出正统并加以神化。

谥号是人死后按其生干事迹评定褒贬给予的称号。“溢者，行之迹也，号者，功之表也”。早在西周时，谥号就已在贵族中普遍实行。秦始皇为突出帝王的尊严，不允许群臣和后人对自己有所指摘，下令废去皇帝之溢。西汉吕后当权时才加以恢复，规定帝王溢号由礼官议定，群臣上奏，报请新皇帝裁决。从西汉至隋，帝王的谥号基本上是按古礼所载而定。如西汉孝惠皇帝，据《谥法》：“柔质慈民曰惠”，而“孝子善述人之志，故汉家之谥，自惠帝以下皆称孝也”。当时的溢号基本上反映了帝王的一生功过，只是用词比较隐讳，字数也在一二字之间，不像唐以后那样多用推崇和恭敬的词语，字数也越来越多。

庙号是皇帝死后在太庙立室奉祀时待起的名号。秦始皇自以为其统治可

---

《百川学海》载蔡邕《独断》上。

同上。

《逸周书·谥法解》。

《资治通鉴》卷12《汉惠帝元年（前194）》胡三省注引应劭、师古

传万世，因此以世系为庙号。汉代恢复古礼，以“祖”或“宗”为庙号，虽然还是按世系排定，但是，“祖有功而宗有德”，自称功德是建立庙号的标准，因此“汉之子孙，以为功莫盛于高帝，故为帝者太祖之庙；德莫盛于文帝，故为帝者太宗之庙”。西汉 12 帝，称祖或宗者仅 5 人，东汉 13 帝，称祖或宗者 7 人；两晋 15 帝，称祖或宗者 7 人。这种制度为后世因循，“自唐以来，诸帝庙号莫不称宗，而此义混矣”。

陵寝是皇帝死后安葬的地方，其名号一般是根据皇帝生前的功过和世系而命名的。开国皇帝之陵一般都称为“长陵”，而以后的皇陵则要依其生前事迹和世系来命名，诸如茂、义、康、显节、高平等陵。皇陵也有以地处命名的，如汉文帝的霸陵，魏文帝的首阳陵，孙权的蒋陵等，但这种情况很少见。为皇帝建陵以后，还要在“陵旁起邑，置令、丞、尉奉守”，有时还要迁徙人民去居住，陵寝所在地逐渐变为县治，陵寝号变为县名，而其原有的意义则逐渐为人淡忘。

在君主专制制度下，君主至高无上，帝王和王室大臣们极力要保持最高的尊荣，极力要对此最高一人的生前死后给予美化神化，其目的是为了使天下臣民闻而敬畏、望而生畏。名号制度则被用来作为加强和维护君主专制制度的一种特定手段。

## （二）皇帝的权限和行使方式

在君主专制制度下，皇帝的权力是无限的。在通常的情况下，一切行政、军事、立法、司法、财政、文教大权，无不由皇帝掌握运用；对一切文武官员和勋贵人等的任免、赏罚、生杀予夺大权，也无不取决于皇帝，“天下之事无大小皆决于上，”。

皇帝的权限虽无所不包，无所不统，但在行使权力时，还必须通过一定的人员和机构，按照一定的程序和方式进行。皇帝需要掌握全国军政情况，并根据了解到的情况来下达政令。为使皇帝的政令畅行无阻，保证各种讯息和政务及时而准确地上承下宣，得到贯彻执行，皇帝就必须牢牢的驾驭全套国家机器，必须建立和健全一套上下有序的承传制度。

皇帝掌握全国社会和军政讯息的途径主要有奏事、朝议、刺察等形式。

奏事有面奏和书奏的区分。面奏是有一定等级的大臣、贵族当面向皇帝反映情况，在皇帝临朝时，入朝的官员也可以采用这种形式。书奏是通过写好的文书向皇帝反映情况，这种文书形成于各级政府和官员之手，通过一定输送渠道呈递至皇帝手中，由皇帝审议批示，再交有关部门执行。这个时期的奏事文种主要有章、表、书、启、议、疏、封事、奏、状等。不同的文种具有不同的使用范围和作用，不允许混淆错用。如汉代，“凡群臣上书通于天子者四品，一曰章，二曰奏，三曰表，四曰驳议。章者称稽首上以闻，谢恩陈事诣阙通者也。奏者上言稽首言，下言稽首以闻，其中有所谓，若罪法劾案，公府送御史台，卿校送谒者台通者也。表者上言臣某言，下言臣某诚惶诚恐、顿首顿首、死罪死罪，左方下附曰某官某申上，以诣尚书通者也。公卿、校尉、诸将不言姓，大夫以下皆言姓。报章日闻，报奏日可，其表文尚书报所上云已奏如书。凡表章以启封，其言密事得皂囊。其有疑事，公卿

---

《资治通鉴》卷 13《汉文帝前元年（前 179）》胡三省注。

《汉官仪》卷上。

《史记》卷 6《秦始皇本纪》。

百官会议而执异意者曰驳议，日某主申议，可为如是，下言愚戇议异；其合于上意者，文报日某官某申议可”。这一套规制严整的奏事制度为魏晋南北朝所因循，并且增加了文种，如用于军事的露板、用于弹劾的奏弹等，开始以内容划分文种。自汉武帝制定群臣“上封事”以来，这个文种也得到普遍使用。封事是将所奏的内容加封，通过专门的传递途径（汉代由公车司马令主管）送到皇帝手中，主要用于密奏。

皇帝了解军政讯息后，通过口头或文书下达制令，其形式有谕、旨、策、制、诏、戒等，不同的形式用于不同的政务，其中谕和旨是皇帝口头下达的命令。“汉制，天子之书一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒策。敕（策）者以简为之，其制长三尺，短者半之，其次一长二短两编；下附篆书，题年月日，称皇帝曰；以命诸侯三公。制书帝者制度之命也，其文曰制诏三公，赦令、赎令之属是也，近道印付使，远道皆玺封尚书令即准；赦赎令召三公诣朝堂受。制书司徒露布州郡。诏书有三品，其文曰告某官，某官如故事，是为诏书：群臣有所奏请，尚书令奏下之，有制诏天子答之曰可，以为诏书。群臣有所奏请，无尚书令奏制日之字，则答曰已奏如书；本官下所当至亦日诏。戒书戒敕刺史、太守及三边营官，被敕之曰有诏敕某官，是为戒敕。自魏晋以后因循，有册书、诏敕，总名曰诏”。

奏事和诏敕是通过两个途径上承下宣的，一个是外朝的百官，一个是中朝的尚书，这种制度是汉武帝以后形成的，由于诸事都要经过皇帝批准，从而使皇帝的机要部门的重要性日益突出起来，承担着呈进传达任务，并辅助皇帝处理国家各种政务。这样就有可能使一些人窃取到一些实权，与皇权发生冲突。因此，皇帝往往运用权力，适时地调整官位设置和职责范围，以便更严密地控制政治信息和承传渠道，这有时也会导致相权的转换和官制的变化。魏晋南北朝就处在这个转换和变化较为剧烈的时期。

朝议有集议和廷议之别。按照一般规定，皇帝在一个月内有几次在殿堂听政，百官按例朝见，有事皇帝口传旨旨，有争议的当朝议论，皇帝在诸多争议中选择一种意见作出决断。朝会的殿堂称为廷，也叫朝廷，故当朝议论称为“廷议”。有些事皇帝不在朝会时提出，而“下其议”于百官，议论时皇帝不在场，称为“集议”。由于所议事务的种类不同，参加集议的职官范围也不同。集议结束后，由参加集议的最高长官领衔，将集议的情况奏报给皇帝，由皇帝作出最后裁决。朝议的事务都是军国大事，皇帝既可根据多方面的意见进行决策，又可以从了解百官的智识贤能，因此这种制度得以长期因循。在魏晋南北朝时期，皇帝常专门指定一些人以“参、议、平尚书事”的名义，组成专门的集议班子，作为皇帝的参谋班子，对国家政务进行经常性的议论，遇到特别重大的事件才举行大规模的朝议，使朝议更有利于皇帝集中权力。

刺察，即皇帝通过自己控制的监察系统来监督和审察百官的工作，了解社会的政治情况。为加强对社会和百官的控制，皇帝有时使用自己的亲信作为耳目，以“使者”的名义巡行各地，或参议国家政务，以便及时掌握官吏动态和社会局势。有些皇帝还亲自巡幸各地去了解社会的政治情况，作为必要的统治手段。

---

《唐六典》卷8《侍中》注引蔡邕《独断》。

《唐六典》卷9《中书令》注。

当时，皇帝一般是通过宰相和百官行使权力，再使用自己的侍从、机要秘书机构来直接贯彻意图，有时越过宰相而径行处理具体政务，并以监察作为补充。皇帝往往采用多线控制的办法，千方百计的驾驭和运用上述人员和机构，有意使之处于职权交叉和相互牵制的状态，以便保证自己行使至高无上的权力，不受任何方面的蒙蔽或阻碍。当然，由于各种政治上的原因，由于各时期形势的不同和不同皇帝在能力和素质上的差别，并不是每个皇帝都能牢牢驾驭和运用所有机构和人员的，往往会造成大权旁落。这个时期的女主、外戚、宦官和权臣，都是通过自己的影响来控制皇帝，借以篡夺到各种额外权力的。

### 三、皇位继承制度

皇位继承制度是历代统治者最关心的问题之一，这是因为，把拥有至高无上权力的皇帝宝座，万世一系地传给自己的子孙，以“奉宗庙之重，统无穷之祚”，乃是各朝各代最高统治者的共同心愿。“太子，天下之本，本一摇，天下振动”，这关系到政权能否保持连续性和能否稳定的问题。因此，历代统治者都在不同的程度上注意完善和健全皇位继承制度。

自“立嫡以长不以贤，立子以贵不以长”的王权继承原则形成以来，便成为确立君主继承人的法定标准。每当皇帝立嗣时，必首先考虑这个问题。但是，影响皇位继承的因素很多，秦汉魏晋南北朝时期，“舍嫡立庶”、“舍长立幼”的现象屡有发生。

围绕着皇权形成的各种政治势力，都是借助于皇权而取得特权和地位的。由谁继承皇统，必然关系到各种政治势力的根本利益。因此，皇位继承无可避免地成为各种政治势力殊死角逐的中心。汉高祖刘邦宠幸戚夫人，欲改易太子，“大臣多争”，张良为太子刘盈请来商山四皓，这“四皓”实际上是一种坚决维护嫡长制的政治势力，他们从各方面论说不应改易太子，连一代枭雄的刘邦也无可奈何，长叹说，太子“羽翼已成，难动矣”，并且为戚夫人作歌云：“鸿鹄高飞，一举千里。羽翼以就，横绝四海。横绝四海，又可奈何？虽有矰缴，尚安所施！”戚夫人且歌且舞，“歔歔流涕”。因为有群臣的庇护，刘盈才得以保住嗣君的位置。在这个时期，权臣、外戚、宦官等势力无不为其政治利益而策立太子，扶立新主。这说明册立太子已经不完全是皇帝一人的家事，也不完全是依靠成规定章，而是关系到朝廷内外的政治形势和各种政治势力的消长。由于各种政治势力各有所亲，各有所属，从而使“听哲妇之言，惑邪臣之说，溺宠废嫡，托付失所”的事情时常发生，“定策帷帘，委事父兄，贪孩童以久其政，抑明贤以专其成”的事例屡有出现，欺君弄权、擅行废立的权臣，亦不乏其人，因争夺皇位而引起官闹喋血、朝臣分党甚至引发兵变政变的事例，充斥于从秦汉到魏晋的史册之中，凡此种种，都表明皇位继承问题实际上反映着极其复杂的政治背景和权力角逐。

---

《魏书》卷22《废太子恂传》。

《汉书》卷43《叔孙通传》。

《汉书》卷40《张良传》。

《隋书》卷2《高祖纪》。

《后汉书》卷10《皇后纪》。

册立太子是当时各种矛盾的集中点，正如清人赵翼所云：“立嫡建储，古今令典，乃时会迁流，有不可以常理论者”。

从皇帝临终之前到新主即位之初这一段新旧交替的时间内，统治阶层内部往往会产生激烈的斗争，甚至引起动乱。诸皇子、权臣、后妃垂涎帝位者，外戚、宦官思久专其政者，无不把这段时间作为争夺帝位和控制新主的大好时机。他们阴谋策划，制造混乱，从秦“胡亥诈立”，历经汉王莽篡权，东汉的太后、外戚、宦官等拥立幼主，魏代汉，晋代魏，西晋“八王之乱”，南朝政权更替，北朝分裂割据直至隋代北周，各种政治势力的重新组合和争夺最高统治权的殊死斗争，大都是在新旧交替的关键时期发生的。封建统治者所津津乐道的父慈子孝、兄友弟恭、夫为妻纲、君臣大义、上下恪守其道、各安其位的伦理道德，在权欲面前充分显示出其软弱和虚伪。

为了防范和消除在皇位继承上引发的祸乱，历代统治者也采取过一些措施。

首先，制定预立太子的制度。秦始皇没有预立太子，汉初一些大臣认为秦迅速覆亡的重要原因是“秦以不早定扶苏，胡亥诈立，自使灭祀”。自汉以后，皇帝在位时就先指定好自己的继承人。为了政治的稳定和提高继承人的统治才能，在确定了继承人之后，还注意对继承人进行教育和培养，选定太子师、傅，设立东宫官属，在加强对太子进行文化知识和“治道”理论的培养的同时，还给太子一定的从政实践的机会，让他熟悉政情，并使东宫官成为太子的助手，一旦太子继位，这套班子可以很快转为新皇帝的重要亲信。

其次，铲除可能妨碍皇位继承的政治势力。有些帝王甚至采取过某些断然措施。如汉武帝刘彻欲立幼子刘弗陵为太子，又怕主少母壮，“女主骄蹇，淫乱自恣，莫能禁”，于是将其母赐死，然后再立太子。北魏道武帝拓跋嗣效法汉武帝，将明元帝拓跋嗣的生母赐死，并振振有词的说：“昔汉武帝将立其子而杀其母，不令妇人后与国政，使外家为乱。汝当继统，吾故远同汉武，为长久计”。为了杜绝母后擅权的现象而杀戮嗣君生母的残忍行为，是以一套所谓莫安社稷、除隐患于未萌的政治理论作为依据的。这种做法，在中国历史上也是罕见的，并非一般皇帝所能采用，一般的做法是采用颁布明诏禁止母后干政的办法。如魏文帝曹丕曾下诏：“夫妇人与政，乱之本也。自今以后，群臣不得奏事太后，后族之家不得当辅政之任，又不得横受茅土之爵；以此诏传后世，若有背违，天下共诛之，”这种对母后和后族预作防范、严禁擅权的做法，历来被封建政论家奉为至理。

新主即位之际，与其共事的往往都是老一辈的文武大臣及皇族长辈，这些人无论从资历、权势和政治影响来说，都胜过新主，很难驾驭。汉高祖刘邦使太子将兵击英布，有人认为诸将与刘邦资历差不多，使太子将之，“无异使羊将狼”。有些诸侯王“出入称警蹕，私制拟于天子”。这些功臣贵

---

[清]赵翼：《廿二史劄记》卷32。

《汉书》卷43《叔孙通传》。

《资治通鉴》卷22《汉武帝后元元年（前88）》。

《太平御览》卷148《皇亲部》引《后魏书》。

《三国志》卷2《魏书·文帝纪》。

《汉书》卷40《张良传》。

《资治通鉴》卷14《汉文帝前三年（前177）》。

戚往往从政权的支柱转化为颠覆政权的力量，变成危及统治的心腹之患。对此，有些帝王采取诛戮的方法，一再造成屠戮功臣、诛灭亲藩的历史悲剧；有些帝王则采取选择重臣以“托孤”的方法，让他们尽心辅佐新主。

#### 四、后宫制度

秦统一六国，在咸阳广筑宫室，收各国美人、钟鼓以充之，后宫规模扩大。两汉魏晋南北朝则因袭秦的后宫制度，在“世增淫费”的同时，又严格了嫡庶等级制度，逐渐建立起一套由皇后、妃嫔、女官等组成的，配合各种繁琐礼仪的，等级森严的后宫制度。

##### （一）皇后制度

“汉兴，因秦之称号，帝母称皇太后，祖母称太皇太后，适称皇后”，确立了嫡正的地位。认为“后亦君也。天曰皇天，地曰后上，故天之妃，以后为称，取象二仪”。在母以子贵、妻以夫荣的社会里，皇后的地位也必然随着皇帝制度的完善而得到提高。皇后、皇太后可以像皇帝一样取得尊号和谥号，在后宫内有一套模仿于朝廷的微型机构，其成员称为女官或内官；还设有一批专为她们服务的宦官和士人，称为长秋或内侍。皇后或皇太后在名分上还可以统率妃嫔，执行宫中法纪。在皇帝幼小、懦弱、昏庸或皇嗣中断时，皇太后可以监护人的身份监督、选立嗣位人，以至临朝称制。太后临朝称制，其权力与皇帝相等。从秦昭王母芈太后“始摄政事”起，西汉有吕、窦、傅、王等很有权力的母后，东汉“临朝者六后”。以后又有西晋惠帝皇后贾南风、北魏文成帝皇后冯氏、北齐武明皇后娄氏等有名的临朝称制的母后，少者临朝几年，多者长达几十年，在历史上产生过相当深远的实际影响。

“结婚是一种政治的行为，是一种借新的联姻来扩大自己势力的机会”

。被册立为皇后的家族在社会上本来就拥有一定的政治和经济地位，与皇帝联姻之后又借助皇威，不断扩大势力。女主一旦临朝，母家父兄子侄辈就成为重要的依靠力量，形成内外结合实行专制统治的局面。

##### （二）妃嫔制度

按照古礼，“天子后立六宫、三夫人、九嫔妃、二十七世妇、八十一御妻”。在表面上标榜说这是为了“述宣阴化，修成内则”，实际上则是为了突出帝王特权，享受荒淫纵欲的生活。在严格的嫡庶等级制度下，产生了许多妃嫔名号，并且根据名号的不同，区分为若干等级。“秦并天下，多自骄大，宫备七国，爵列八品”。汉代在此基础上“世增淫费，至乃掖庭三千，增级十四”。妃嫔的等级是按照官僚等级来排定的，所谓“昭仪位视丞相，爵比诸侯王。婕妤视上卿，比列侯。倅娥视中二千石，比关内侯。倅华视真二千石，比大上造。美人视二千石，比少上造。八子视千石，比中更。充依视千石，比左更。七子视八百石，比右庶长。良人视八百名，比左庶长。长

---

《汉书》卷97上《外戚传序》。

《汉书》卷97上《外戚传》颜师古注。

《马克思恩格斯选集》第4卷，第74页。

《礼记·昏义》。

《后汉书》卷10上《皇后纪》。

使视六百石，比五大夫。少使视四百石，比公乘。五官视三百石。顺常视二百石。无涓、共和、娱灵、保林、良使、夜者皆视百石。上家人子、中家人子视有秩斗食”。魏晋因循此制，逐渐形成三夫人九嫔二十六世妇的妃嫔系统，并“拟外百官，各位置内职”。如北魏以“左右昭仪位视大司马，三夫人视三公，三嫔视三卿，六嫔视六卿，世妇视中大夫，御女视元士”，并另设女职“以典内事”。妃嫔数目激增，等级又愈趋森严，内职居然合法地拥有相同于朝廷正式职官的地位待遇，这些都从一个侧面反映出皇权的继续膨胀。

不同等级的妃嫔享有不同的待遇。有子女的妃嫔，在皇帝死后，可以随着有封爵的子女一起生活，仍享有在宫内的等级待遇。没有子女的妃嫔要固守宫中，或者到皇帝陵寝去伴灵守位，直到死后才在皇帝陵周围得一怀土安葬。虽然也有一些“开明”的皇帝在“晏驾”之前，或新皇帝在即位之初，将自己或先帝的妃嫔中所谓“后宫无子者”发配出外婚嫁，但只限于美人以下，即所谓“世妇”之类。这个时期还保留有妃嫔殉葬的陋习，有些妃嫔往往被迫接受生祭而随死其做法十分残忍暴虐。

等级地位的差别和母以子贵，导致妃嫔们只有得到皇帝的宠幸或生子，才能保住自己的地位，使自己的亲属享受荣华富贵，位子女得以封爵裂土甚至承继皇位。于是乎，妃嫔争宠夺位的斗争在深宫内不断演出媚道巫蛊，宫廷妒杀，在这个时期此起彼伏。最为突出的事例主要有：西汉吕戚之争，吕后竟将戚夫人宰割成“人彘”；西晋惠帝皇后贾南风，用戟掷后宫有孕妃嫔，使胎儿随刃堕地；北魏胡太后恣行凶秽，毒死亲生儿子明帝等。这说明，宫闱之内实际上也是阴谋倾轧、争名夺分谋利之所。后宫的政治斗争往往牵连着外廷，都是围绕着皇权而起伏的。

### （三）女官制度

为了体现皇后“母仪天下”，需要设置一系列官属来佐治内事，以统辖后宫诸色人等按一定的礼仪法纪办事，维护宫中的等级秩序。按古礼规定，“后正位宫闱，同体天王、夫人坐论妇礼，九嫔掌教四德，世妇主丧、祭、宾客，女御序于王之燕寝。颁官分务，各有典司。女史彤管，记书功过”。妃嫔既是皇帝的妾，又是分管众务的女官。除此之外，在汉代已经出现女御长、宫长、中官学事史等女官官名。魏晋以后，女官制度进一步完备，“拟外百官，备位内职”，使她们“递相统摄，以掌宫掖之政”，既有总管六宫事务的，又有主管监察的，还有分理官中财务、祭祀、礼仪、饮食洗浴、供殿给使、丝帛织造、掖庭女狱等事务的，俨然是中央政府在宫内的一个缩影。当时的女官制度对女官的职、权、责、级均有具体的规定。

## 五、宗室制度

秦灭六国，罢封建，设郡县，仅保留了部分享有分封食邑的封君，即 20

---

《汉书》卷 97 上《外戚传》。

《宋书》卷 41《后妃传》。

《北史》卷 13《后妃传》。

《后汉书》卷 10《皇后纪序》。

《唐六典》卷 12《内官》注。

等爵的列侯和关内侯，这些人享有在封地内征收赋税的特权，食邑是以户数为计算单位的。但秦对宗室却没有分封，只着重赏赐功臣。

汉高祖刘邦在完成统一大业的过程中，先后分封了八个异姓诸侯王，后又相继予以剿灭，只保留了偏僻而弱小的长沙王。统一后，又专门分封了一批同姓诸侯王，规定“非刘氏不得王”，有意提高了宗室的地位。

汉初诸侯王的封国以郡和城为单位，占地较大，是时，直属中央的郡只有 15 个，而诸侯王属郡竟达 39 个，当时虽然规定诸侯王封国的重要长官应由中央委派，调兵出境要凭皇帝的符信，但诸侯王在封国内享有很大的自主权，可自派大部分官吏，有权征发国内之兵，并享有封国内丰富的资源和赋税的收入。汉初大封同姓诸侯王，培植他们的政治和经济力量，是为了拱卫中央，诸侯王曾在反对外戚诸吕篡权的斗争中起过一定的作用。但这种做法毕竟严重破坏了中央集权的政治体制。随着诸侯王力量的不断增长，必然与中央形成抗衡，造成“天子之政行于郡，不得其国，制其守宰，不制其侯王”的局面。后来，文、景帝听取一些朝臣的建议，采取了削藩的政策，景帝时还平定了“吴楚七国之乱”。至汉武帝时，颁布了“推恩”、“酎金”二令，削夺诸侯王的爵位和封地，使他们仅能享用封地的租税，手中的治国行政权则被收回。至此，宗室的地位下降，解除了对中央的威胁。至曹魏时，同姓王侯都是虚封，“皆使寄地空名而无其实。王国便有老兵百余人，以卫其国。虽有王侯之号，而乃挤于匹夫。悬隔千里之外，无朝聘之仪，邻国无会同之制。诸侯游猎，不得过三十里，又为设防辅监国之官以伺察之。王侯皆思为布衣而不能得”。

西晋武帝司马炎因为曹魏孤立而亡，于公元 265 年即位之始，便大封同姓诸王。以郡为国，邑 20000 户为大国，置上中下三军，兵 5000 人；邑 10000 户为次国，置上下二军，兵 3000 人；邑 5000 户为小国，置一军，兵 1500 人；后有一些大国邑增至 40000 户，多者达 100000 户。按规定，这些诸侯王虽然只享封上而不治吏民，但可以抽走户调三分之一，即绢一匹和田租二斗，有一定的经济收入，对中央还构不成行政和财政上的威胁。然而诸侯王身兼中央要职，又拥有一定的军队，这就给中央的安全带来了问题，因此出现了“八王之乱”。叛乱被平定之后，晋王朝更进一步压抑宗室。南北朝各国经常将宗室王侯集中在京师，仅给予一定的财帛，而不让他们回到封土上去。数百年来封藩削藩的一再反复，反映出历朝统治者在此一问题上对利弊的反复权衡过程。宗藩问题好似一把两刃剑，对于最高统治者来说，可以成利也可以成害，这是他们不能不郑重而审慎地对待的。

## 六、宦官制度

宦官是在皇宫内侍奉帝王及其家属的男人的总称。自东汉“中兴之初，

---

《汉书》卷 40《周亚夫传》。

（唐）柳宗元：《柳河东集》卷 3《封建论》。

推恩令，即规定诸侯王可以将自己的封地分给所有子孙，一人为王，其余为侯，将大国分裂成小国以削夺王国势力。酎金是祭祀用的黄金，武帝以诸侯王奉献酎金成色不佳，重量不足，削去 106 人的爵位和封地。

《三国志》卷 20《魏书·武文世王公传》注引《袁子》。

宦官悉用阉人，不复杂调他士”之后，宦官便成为在皇室内服务的经过阉割的男人的专称。

“天文有宦者四星，在帝座之西”，宦者被认为是在帝王周围的亲近之人。有些专制帝王从生活上的极端自私，发展到在政治上用人唯亲唯近唯佞，信任这些“刑余”之人往往超过信任正式的官署和官吏。在宫廷政治斗争中，不少宦官凭借自己接近皇帝和后妃的特殊身份，乘隙左右政治，篡夺权柄，以至演成“宦官之祸”。

宦官主要是为后宫生活服务的，秦汉时，宦官作为国家机关中的一种正式组织出现了，归属于少府、大长秋等卿。东汉以后，宦官悉用阉人，规定了员额，出现了中常侍、小黄门等负责传宣旨意、可以参与政事的宦官职位，而且还拥有一定的武装，负责禁省的宿卫。禁省是皇帝和后妃的居住地，不论是朝廷大臣还是外戚亲贵，进入禁省都要解除武装，屏去随从，只身入内，所以，宦官可以利用这些特殊武装在禁省内屠戮大臣，即使是曾经权势显赫而拥有重兵的外戚权臣如梁冀、窦武、何进等，也不免在禁省内死于宦官这有限的武装之手。

秦汉的宦官还掌握有监狱，其中比较有名的如掖庭诏狱、暴室狱、黄门北寺狱等。这些狱本来是为惩治宫内犯罪的宫女宦官而设置的，但宦官可以奉皇帝之诏逮捕朝廷大臣，并关押在这些狱中，而不受宰辅和司法部门的干预。宦官还掌握着皇家的部分经济和财政部门，如中黄藏、上林苑、考工室、织室、尚方等财经部门均由宦官掌管，这些部门的收入占国家总收入的三分之一。由于君主专制的加强，皇帝经常依靠亲近左右来帮助处理政务。秦始皇重用中车府令赵高，让他“行符玺事”，此人竟在秦始皇去世后偷改诏书，改立胡亥为二世，后来又“擅利擅害，与陛下无异”，诛丞相李斯，弑二世子婴。汉武帝刘彻以中书宦者办理政务，是宦官在制度上正式参政之始。东汉加剧了这种进程，扩大了宦官参政的范围。在皇帝昏庸、幼小，女主专权时，“所与居者，唯阉宦而已”，并且“寄之国命”，使他们成为“手握王爵，口含天宪”的掌权者。

秦汉时期的宦官在制度上获得了部分军权、政权、司法权和财经权，因此很容易掌握和控制君主和朝臣，甚至左右君主，擅行废立。东汉中期，宦官作为一种特殊的政治势力，已经为社会所承认，受到一些官僚、士大夫的奉承和勾结，联合组成一股恶浊的势力。与此同时，宦官之祸也已经引起统治阶层的重视。

是宠信还是抑制宦官，在不同时期，不同掌权者的做法各有不同，表现不一。魏晋以后，统治者曾严格地规定宦官和女主不得与政，宦官的人数减少，势力也有所减弱。由于这时世家大族的势力扩大，他们左右君主形成门阀政治，宦官介入政治的机会较少。但在北魏孝文帝改革以后，宦官的势力又开始抬头，并且出现了以宦官宗爱为太师、刘腾为司空的专权胁主的局面，进而导致了北魏国家政治的分裂。

宦官是君主专制政体下的必然产物。当专制制度尚比较健全的时候，他

---

《后汉书》卷78《宦者列传序》。

《通典》卷27《职官·内侍省》。

《资治通鉴》卷8《秦二世皇帝二年（前208）》。

《后汉书》卷78《宦官列传序》。

们一般不能充当政治舞台的重要角色。但当专制政权日趋腐化，君主多疑而昏庸，国内阶级矛盾日益激化，统治阶级内部矛盾日益尖锐的时候，宦官们便往往乘机而起，甚至篡取到重要的权柄。

## 七、外戚制度

外戚制度是宫廷后妃制度的派生物。按史书《外戚传》和《后妃传》记载，外戚是通过婚姻与皇室绪成的外姓亲属，包括后妃系统的亲族、皇家公主的夫族，实际上是一种直接依附于太后、皇后、皇帝宠妃、公主的裙带政治集团，史称为“戚党”或“后党”。由于外戚的权势恶性膨胀，便会有许多文臣武将前来趋附，结成一种特殊的政治力量。

秦及西汉初期，血缘和家族的贵贱高低已经成为皇族联姻的重要条件；东汉魏晋南北朝时，婚姻讲究门当户对更成为牢固的观念。因此，当时的外戚大都出身干将相功勋和世代公卿巨族的家族，本来就具有一定的权位；当他们家族的女儿、姐妹甚至姨姑成为后妃时，靠着这种裙带关系，他们自然会蒙受新的恩宠，获得更高的名望和地位。他们的政治势力的消长是随着太后、皇后、宠妃实际权势的高低而转移的。一般只有在后妃干政、太后临朝听政或皇帝偏信的情况下，外戚集团才得以入参大政，掌握军政大权，甚至一时凌驾于皇权之上。然而，当太后去世，皇后被废或死亡新皇帝即位或取得实际权力后，新的外戚势力就有取代旧的外戚势力的可能。新旧外戚集团的矛盾冲突往往演变成为重大的政治事件。新的外戚集团急于取代，而旧的外戚势力不甘心退出政治舞台，往往采取送嫁新宠、拥立幼主、弑君换帝甚至篡位等手段以自固。皇帝为铲除外戚集团，有时谋及宦官，借宦官之力以诛灭已经威胁到皇权的外戚。例如，东汉和帝刘肇利用宦官郑众杀外戚窦宪，顺帝刘保利用宦官孙程等 19 人杀外戚阎显，桓帝刘志利用宦官单超等 5 人杀外戚梁冀，都是历史上有名的事件。在外戚、宦官两害中取其轻，利用一方以制裁另一方，客观上便造成外戚、宦官两集团相继篡政的局面。

大体上，外戚专权的结果，在历史上起到的多是消极的作用。外戚集团的绝大多数都是当时浊恶腐败政治的代表。如东汉的外戚，父兄子弟并为卿校，“虐用百姓，奢侈僭福，诛戮无辜，肆心自快”。他们结党营私，纵容腐败，使“名贤戮辱，便孽党进”，朝野为之嗟毒，百姓为之怨恨，“天下纷然，怨声载道”。故史书称之为“女祸”或“外戚之祸”。

鉴于汉代外戚专权，曹魏文帝在明令禁止女主临朝、宦官议政的同时，限制“后族之家不得当辅政之任，又不得横受茅土之对”，这在某种程度上限制了外戚势力的发展，魏晋南北朝时期，在限制和反限制的过程中，外戚的势力时起时落，没有造成较大的祸患。同时，由于世家大族势力的扩大，外戚要想取得政治上的优势，必须笼络和利用士族。因此，西晋外戚贾氏秉政时，起用了张华、裴顾、裴楷、王戎等名士旺族，杨坚为北周外戚，在消灭北周宗室势力的同时，还拉笼高颖、李德林、韦孝宽等文武世家，结成新

---

《后汉书》卷 32《窦宪传》。

《后汉书》卷 10 上《皇后纪》。

《后汉书》卷 63《李固传》。

《三国志》卷 2《魏书·文帝纪》。

的组合。

## 八、宫省制度

宫省是皇宫的建筑形式。崇官室以威四海，是统治者建筑宫省的本义。以宫省为核心而建立起来的制度，则与古代政治息息相关。

秦始皇统一六国，将六国官室图样描来，在咸阳北阪上建筑了规模庞大的咸阳宫，殿屋、复道、周阁相属。后又嫌宫廷大小，在渭南上林苑中营建朝宫，集刑徒 70 万人营建阿房宫，“东西五百步，南北五十丈，上可以坐万人，下可以建五丈旗，周驰为阁道，自殿下直抵南山，表南山之颠以为阙。为复道，自阿房度渭，属之咸阳，以象天极阁道、绝汉抵营室也”。他为了巡行全国，又在关内建宫 300，关外建宫 400 余，共 700 多行宫。西汉时，开始修建长乐宫，后又修建未央宫。当时国家初创，建筑如此壮观的宫室曾使汉高祖刘邦“甚怒”，认为营建过度；而主造宫室的丞相萧何则认为：“且夫天子以四海为家，非令壮丽亡以重威”。萧何的话表明，建立宏伟的宫室乃是为了体现政权的威严，具有镇慑的作用，其着眼点在于加强统治。

从秦汉的宫室建筑设计来看，皇宫分成前后两个部分。前一部分叫做“前廷”，设有殿堂，称为“前殿”、“正殿”，是百官朝拜君主和议政的地方，所以又称“朝廷”，在前廷没有一些为君主服务或佐助办理政务的机构和人员，称之为宫官、中朝官、廷官、殿阁官等。后一部分叫做“后宫”，是皇帝和后妃居住的地方，亦称为“禁中”、“省中”、“禁省”、“后廷”、“内庭”、“大内”等。后宫也有一套为皇帝和后妃生活服务的机构和人员，叫做省内官、省官、禁官、内官、中官、内侍官等。皇宫的前面是皇城，中央的主要政务机关大都设置在这里，其官员和设在都城之内的其他机关的官员一起称为朝官、外朝官、外官、外廷官等。有关宫廷内外界限的规定和出入宫省的制度，称为宫省制度。

宫省制度是十分严格的，公卿大臣没有皇帝的特许不准进入省中，一般官吏非奉特许不得进入宫中。宫省都有严格的护卫检查制度，“汉兴以来，深考古义，惟万变之备。于是制宫室进入之仪，正轻重之冠。故司马、殿省，门阙至五六重，周卫击刁斗。近臣侍侧，尚不得着钩带入房”，这是为了保证君主的安全。

由于宫省构成的内外的区别，从而使臣僚们与皇帝之间的关系也有亲疏远近之分。汉平帝刘祈时，王莽为把自己的女儿立为皇后，鼓动臣民百姓上书恳请，“庶民、诸生、郎吏以下守阙上书者，日千余人，公卿、大夫或诣廷中，或伏省户下”。阙是宫门，地位低者只能到宫门；公卿大夫地位高，

---

《资治通鉴》卷 7《秦始皇三十五年（前 212）》。

《汉书》卷 1《高祖纪》。

蔡邕《独断》引《史官记事》云：“上所居曰禁中。……禁中者，门户有禁，非待御者不得入，故曰禁中。孝元皇后（王政君）父大司马阳平侯 名禁，当时避之，故曰省中。今宜改。”但后世受此影响，并未全改，禁、省时常并提，有时则统称“禁省”。省与后来的官署名称有密切的关系。

《说文》：“廷，朝中也。庭，宫中也，”引申为办理政务的地方，称为内廷，与内宫办理政务有关。

《太平御览》卷 354 引《汉名臣奏》。

《汉书》卷 99 上《王莽传》。 123D-

也只能到“廷中”或“伏省户下”，这不仅说明了省、廷、宫门外的内外关系，而且表明三者之间有着十分严格的界限。由于皇帝对内外官信任程度的不同，有时会导致内外官权力的交替转换。这个时期的中朝官辅政，尚书、中书、门下三省逐渐形成，都是权力由内向外延伸的结果，与宫省制度有密切的关系。

宫省是围绕着皇帝而建立的，不管皇帝是暂住、巡狩、征战还是避难，只要是皇帝的所在之处，宫省制度也就随之建立起来。秦始皇在全国建宫 700 余所，多是行宫、行在所。皇帝在避难的途中，不得已时也可以暂用民宅，甚至可以用“武帐为便殿”。但宫省制度仍然是一种必须恪守的制度。这表明，皇帝只要还在位，不论处境如何，凡是居停之处，便是全国统治权力的中心。

宫省是全国的政治中心，是诏令的发源地，是最高统治权的象征，同时又是野心家、阴谋家和各种政治势力竞争、角逐的场所。外戚、宦官擅断朝政、诛戮大臣乃至废立皇帝等重大活动，大都是在宫省中密谋策划的。权臣、割据势力拥兵于阙下，挟天子以令天下，也是将宫省牢牢控制在自己手中得以实现的。宫省制度是维护皇权至高无上，使皇权物化的一种制度。

## 九、服御制度

服御是有关皇帝衣食住行、礼节仪式等方面所使用的设施和物品，在这方面制定和执行特殊的规定，乃是皇权物化和神化的表现。

自秦始皇创皇帝之号以来，对天子、后妃、太子、百官以及庶人等使用的车旗、冠冕、服饰、玺印、器物的式样格局、名称等都有严格的规定和限制。为突出皇帝至高无上的地位，对其使用的器物 and 礼节都定有专称，任何官僚贵族都不得使用这些名称或相似的物品和礼节，违者称为“僭越犯上”，要受到严厉的法律制裁。皇帝以及臣僚之间经常利用服御的规定来打击和排斥异己。如西汉功臣周亚夫的儿子“为父买工官尚方甲循五百被可以葬者”，被认为是盗买天子官器。汉景帝刘启因对周亚夫不满（景帝欲废太子，封外戚为侯，周亚大力争，曾使景帝默然而沮），将其送交廷尉对质。周亚夫一再申明买的是丧葬明器，而吏曰：“君纵不欲反地上，即欲反地下耳”。为此，竟使平定七国叛乱的功臣周亚夫在狱中负气，“因不食五日，呕血而死”。西汉诸侯王彼削夺爵位和封地的，十有二三是因为违反服御制度。

服御的范围包括十分广泛，规定又十分繁细。冠、婚、丧、祭、衣食住行等生活事务，朝拜、大典、施政、发诏等政治活动，吉、凶、嘉、宾、军等礼仪活动，以及宗庙、社稷、陵寝等方面的建置，诏书、章奏、玺印、符节等方面的规制，无不涉及到服御，并且有严格的典章制度规定。服御制度与神权、政权、族权紧密结合，它是在中国古代长期存在过的等级的鲜明的反映，是社会中的每一阶层人物身份地位以及是否享有和享有多大特权的外部标志，因而被郑重地作为治理国家的重要手段之一，用以维持社会秩序，固定政治等级，突出皇帝及皇室至高无上的地位，任何僭越都被认为是大逆不

---

《三国志》卷 48《吴书·孙休传》。

《汉书》卷 40《周亚夫传》。

道的。服御制度体现看以皇权为首的各级特权，又从这个角度捍卫着这些特权。

### 第三节 中央行政体制及其运行机制

秦始皇统一六国，确立君主专制中央集权制度，使天下政务由君主独裁。然而，全国政务纷繁，必须由大大小小的官吏层层分职来处理。“官分文武，王之二术”，总的要求是既要适应各时期政治和军事的需要，又要服从于集中运用权力。“秦变周官，汉遵嬴旧，或随时适用，或因务迁革，霸王之典，义在于斯”。文武分别设官分职及其演变过程，反映了古代政治制度的不断发展和政治学说的成熟，设置庞大的、等级森严的、层层严格控制的官僚队伍和机构，制定繁多的规章条例和程序，乃是中国古代政治制度和官僚制度形成和发展的基本表现。秦汉魏晋南北朝的中央行政体制虽然变化较大，但它从总体上讲是向着有利于加强君主集权的方向发展的。

#### 一、中央行政体制发展的概况

秦汉魏晋南北朝时期，与君主专制中央集权政治体制的初建相适应，许多制度尚还处在创立和试行的过程中，中央行政体制也一直处在不断的调整改造之中，主要出现过以下几种形式：

##### （一）三公九卿行政管理体制

三公九卿之制早在战国时期即开始形成，到秦汉时期得以确立。所谓三公，初指丞相、太尉和御史大夫。丞相，“掌丞天子，助理万机”，辅助皇帝处理全国政务，太尉，协助皇帝总领全国军事；御史大夫，掌监察并帮助丞相处理政务。西汉成、哀间（公元前32年—公元前2年）至东汉，三公改为太尉、司徒、司空，共同辅助皇帝决策，凡国有大造大疑，通而论之，国有过事，通谏诤之。三公即所谓的宰相之职，在名义上分别领导九卿。

所谓九卿，即奉常（后改太常），掌宗庙礼仪文教；郎中令（后改光禄勋），掌宫廷警卫；卫尉，掌宫门屯卫；太仆，掌宫廷车马仪仗；廷尉（几度改为大理），掌司法；典客（后改大行令、大鸿炉），掌诸侯、少数民族及外交事务；宗正，掌皇族事务；治粟内史（后改大农令、大司农），掌国家财政，少府，掌皇帝私人财政及山海池泽之税，除此之外，还有与九卿地位相当的中尉（后改执金吾），掌京师治安；将作少府（后改将作大匠），掌皇宫、陵寝、道路等工程修建，大长秋，掌皇后的各种事务；太子少傅，掌辅导太子，统领太子官属。这些官员与九卿合在一起称为“列卿”。上述所有官员都由皇帝任免和调动，不能世袭。

三公九卿虽然各有职掌，分工清晰，但当时职无常守的现象也普遍存在，职与实际责任也有很大的差别。诸如三公虽为宰相，职无不监，但皇帝诏令可直达九卿，九卿上奏皇帝的表章也无需告诉宰相；西汉太尉掌武事，但无调兵权，而且不常置；列卿承皇帝的命令，既可以将兵作战，又可以参加非本部门所辖事务的集议，还可以处理本部门以外的事务。实际上仍然是皇帝运用自己专有的最高用人权随时调遣官吏，增减予夺其职、权、责，使官吏既可以有职而无权，也可以有实权而未受职务，既可以兼及他职之事，也可以两职或多职之间权责相互渗透。但官吏必须绝对服从皇命，对皇帝负责。

---

《尉繚子·原官篇》。

《晋书》卷24《职官志序》。

## （二）中朝官尚书行政管理体制

汉代的中央官制从武帝时期发生了重要的变化，这就是有了中外朝官的划分。按《汉书·百官公卿表》载：“侍中、左右曹、诸吏、散骑、中常侍皆加官，所加或列侯、将军、卿、大夫、将、都尉、尚书、太医、太官令至郎中，亡员，多至数十人。侍中、中常侍得入禁中，诸曹受尚书事，诸吏得举法，散骑并乘舆车。给事中亦加官，所加或大夫、博士、议郎，掌顾问应对，位次中常侍。中黄门有给事黄门，位从将大夫。皆秦制”。清代学者钱大昕认为：“自侍中而下，《汉书》所称，中朝官也，亦谓之内朝臣”。“中朝，内朝也。大司马、左右前后将军、侍中、常侍、散骑、诸吏为中朝。丞相以下至六百石为外朝也。”

关于中外朝之分的原因，钱大昕认为：“然中外朝之分，汉初盖未之有，武帝始以严助、主父偃入直承明，与参谋议，而其秩尚卑。卫青、霍去病兼中外，又置前后左右将军，在内朝预政事，而由庶僚加侍中、给事中者，皆自托为腹心之臣矣。此西京朝局之变，史家未明言之，读者可推验而得也”。钱氏将此疑问推诸读者，盖因他生活和写作均仍在封建社会皇权统治之中，深入剖析汉制实亦必有刺碍于清制，所以仅点出此事而“未明言”。现代汉史研究已将划分中外朝官的原因归结为皇权和相权的矛盾。官分中外，以卑职者掌重权，一职而设多官，对许多重要官职加予中朝官之衔，一言以蔽之，无非是为了无微不至地加强君权。

实际上探讨中外朝官的形成，应从中国古代以皇帝为核心，以宫省为基点的设官分职来考察。古代中央官吏分三类：一类是在省中工作或居住在省中，与省中关系密切的官吏和官署；二类是设在皇宫内或与宫内有关系的官吏和官署；三类是设在宫外的百官。三者内外有别，分管的事务也不同。汉代的三公九卿是设在宫外的重要官员，按照当时的统属关系，一、二类官应统属于三类官。但由于皇帝对外朝百官不放心，外朝百官晋见皇帝的朝仪又十分繁琐，向皇帝提供信息仅靠正常的朝仪觐见渠道，必然较为缓慢，于是便被认为不够得力，不利于君主集权和及时处理政务。在这种情况下，君主便将处理机要事务的责任逐渐转移到内廷，使用少府属下在内廷主管收发文件的尚书掌管机要，同时又将一些亲信朝官封以加官之号，使他们在宫中行走，在皇帝左右处理政务，组成另一实在的辅政决策集团。由于官中官的地位提高，政令文书输送渠道便变为两途：一是通过宫中的尚书，一是通过三公九卿，而机要事务多通过尚书。更兼辅政集团的形成，时人开始目之为中朝。尤其是汉武帝刘彻以大司马大将军领尚书事和侍中、左右曹、诸吏、给事中等加官一起组成颇具规模的参议集团，使中朝官的地位明显地得到了提高。与此同时，尚书组织也扩大为六曹，分管各种事务，逐渐变成直属于皇帝的政务官，而三公九卿则变为主要管理常规政务的部门。这样，中朝官尚书组织便与外朝的三公九卿组织一起形成既有分工又相互制约的双轨行政管理体制。

东汉时，尚书台正式成为国家政务的中枢机构，双轨行政管理体制变为

---

钱大昕：《汉书补注》。

《汉书》卷77《刘辅传》注引孟康语。

钱大昕：《三史拾遗》。

“众务悉归尚书，三公但受成而已”的关系，而从内廷中又发展出为皇帝处理政务的宦官组织，逐渐窃居权要，操纵朝政，对当时政治产生了重大影响。

### （三）公省监台卿卫行政管理体制

魏晋南北朝时期的政权更替频繁，其中央行政管理体制由于政治和人为的原因也比较混乱。但从总体上来看，这个时期的行政管理体制基本上还是在东汉的基础上不断发展而来的。在此期间，分化设置了一些新的部门，使权力构成和职权分配形式也有一定的变化，逐步形成二相、八公、诸省、诸监、诸台、诸卿、诸卫等顺序排列的中央行政组织。

二相：即相国、丞相。这是行政官的最高职衔，多授给重要权贵。此职不常设，一旦设置，就是把握国家关键实权的开府宰相。当时，任此职的人，往往发展成为篡位者。他们大多是先加相国衔、封王、加九锡，然后发动逼宫禅位，取皇权以代之。

八公：即太宰、太傅、太保、太尉、司徒、司空、大司马、大将军。这是奖赏功勋的荣誉衔，一般允许开府，自辟僚属。

诸省：尚书省，分领诸曹，主持国家各种行政事务；门下（侍中）省，掌宫廷礼仪，辅助皇帝决策和纠正文书与政令的违阙；中书省（监），主管出纳文书、草写诏令，集书省，辅助皇帝省奏文书，献纳得失；中侍中省，主管宫廷事务及门阁出入。

诸监：秘书监（省），主管典籍图书和国史经籍的修撰和刊行，殿中监，掌乘舆及服御事务。

诸台：御史台，主管监察；符节台，主管符节玺印制作、使用和保管，谒者台，主管朝会礼赞及奉诏出使，都水台。主管河工桥梁。

诸卿：太常，掌祭祀及文教事务；光禄勋，掌宫殿门户守卫司仪；卫尉，掌宫门屯卫，后改掌冶炼铸造；太仆，掌牧马，廷尉，掌司法；大鸿胪，掌导引诸王及外国使节参拜，宗正，掌皇族事务；大司农，主管农业和仓储，少府，掌手工业制造；太府，掌国库金帛支纳；将作，掌土木工程；大长秋，主管皇后宫闹事务；太后三卿（卫尉、少府、太仆）主管太后宫中各种事务。以上诸卿除太常、廷尉、大司农、少府比较稳定外，其他诸卿常有废置，职掌也时有变化，其地位和重要性远不如秦汉。

诸卫：即禁军诸卫，主管宫殿都城的宿卫以及皇帝大驾仪仗队伍和宿卫营兵，其名称各代均有变化。

东宫官：是为太子设置的官属，有太子则设，无太子时仅保留太子舍人以看守东宫。

以上诸机构的顺序和名称，各朝有所不同，职责、地位也有变化，但基本的体制没有太大的改变。

这个时期的禁省官、宫中官、外廷官的区分更为明晰，作为宫中官的尚书（台）省已经转化为外廷的行政机构；而中书监（省）变为新的宫中官，辅助皇帝披阅奏章，代为草诏、布诏，后来竟设立了21个局作为省内的机构，分管各方面的政务。与此同时，禁省官的地位也很突出，以侍中为首长的门下（侍中）省，虽然名义上是主管宫廷事务，但也有辅助皇帝决策、对诏

---

《通典》卷22《职官四》。

《隋书》卷26《百官志上》载南朝陈制，中书省“分掌二十一局事，各当尚书诸曹，并为上司，总国内机要，而尚书唯听受而已。”

书奏章纠正违阙之责，进而与尚书省、中书省形成三省对峙的局面。在尚书省统领诸曹分管行政事务的情况下，诸卿的事权被逐渐侵夺，地位也随之下降。

这个时期世家大族把持大权，地方刺史将军拥兵自重、直度威胁着皇帝的地位。有些皇帝采取使用寒门士人掌机要、分化事权的方法防止军政阀阅篡位，但毕竟这些军政阀阅拥有较大的实力，这就使各机构的设置和职权范围经常是因人而设，因人而改，又因人而兴，因人而废，政制源于人事，人治决定政制，其中存在着许多微妙的变化。

#### （四）以周礼为本的行政管理体制

西汉末年，王莽取代汉朝建立“新”朝（公元9—23年），杂采古礼，更改官制，北周（公元557—581年）宇文政权以周礼为本，建立六官制度，从而使这个时期出现了复古改官的特殊的行政管理体制。这些做法虽然实行的时间不长，但在历史上还是有一定的影响的。

王莽改官制和北周设六官，虽然均以复古为名义，但其内容和形式却完全不同。王莽是在不改变三公九卿行政体制的基础上，添置新官更改旧名。如设太师、太傅、国师、国将为上公，号为四辅臣；因袭西汉末年的旧制，设大司马、大司徒、大司空为三公，立司马司允、司徒司直，司空司若为三孤卿；将大司农、大理、太常、大鸿胪、少府、水衡都尉更名为羲和（纳言）、作士、秩宗、典乐、共工、予虞，为六卿，与三孤卿合为九卿，分属三公，按一卿辖三大夫、一大夫辖三元士的比例，形成九卿、二十七大夫、八十一元士分主诸职的体系；又将光禄勋、太仆、工尉、执金吾、中尉改为司中、太御、太卫、奋武、军正，另设大赘官，“主乘舆服御物，后又典兵秩”，合称“六监”；按受命金匱图示，“又置司恭、司徒、司明、司聪、司中大夫及诵诗工、彻膳宰，以司过”。这套行政体制不是根据实际政治需要，而是机械地仿照《周礼》，按符命祥瑞设职求人，于是使一些投机门客、市井卖饼者及其他没有真才实学的人忝居要职，这就决定了这套行政体制不可能在巩固“新”朝政权中发挥积积的效能。

西魏时，相国宇文泰以汉魏官繁，思革前弊，乃命人按《周礼》制定六官制度。北周替代西魏后，这套六官制度得以保留。六官即天、地、春、夏、秋、冬六个官府，分别由大冢宰卿、大司徒卿、大宗伯卿、大司马卿、大司寇卿、大司空卿为长官。北周初年，贵戚宇文护为大冢宰，五府总听于天官，宇文护实际上把持着国家军政大权。后来，北周武帝宇文邕杀宇文护而夺回权力，五府不再总听于天官。“在中央政府组织形式方面，表面上尽管是《周礼》的一套六官制度，实际上却还是依靠着魏晋以来所形成的三省制度在发挥封建地主阶级专政的作用”。北周在实行六官制度的同时，没有改动地方和军队的组织形式，因此，政权相对稳定，并为灭北齐、征南陈以至隋统一全国打下了基础。

统治阶级为加强自己的统治，企图通过改革官制来完善统治机器，提高统治效能，巩固本王朝的统治，这种愿望是不难理解的。但是，由于这种改革不是根据当时社会发展的实际状况来进行的，而是依靠恢复古制，甚至是借古制以假托天命，根据符命来调整机构，这就决定了它的命运必然是短暂的、

---

以上见《汉书》卷99中《王莽传》。

王仲攀：《北周六典》前言，中华书局1979年版，第4页。

无生命力的。历史不可能倒退。利用古制的躯壳再加以肆意的改造，企图欺世盗名，实际上却违反了社会中绝大多数人的利益，是必然要遭到失败的，王莽改制的迅速崩解就有力地说明了这一点。但亦应看到，并不是一切复古运动都必然注定以失败告终。因为，在当时的社会条件下，古圣哲人、周公制礼，对于各阶层人士还是有一定号召力的，因此，打着复古的旗号，而增加某些合乎社会要求的新的政治内容，这样的托古改制可以增加其历史的理论的根据，易于为社会所接受，推行时可减少阻力，较易取得成功。西魏、北周，特别是北周，通过托古改制而导致了稳定强盛，就有力地说明了这一点。因此，关键不在于是否用古，而在于用古是否得当，是否切合社会的需要。王莽和北周改制的结局迥异，正是最好的证明。

## 二、中央辅政体制及其运行机制

专制主义中央集权制最大的特点就是皇权的至高无上，天下事无大小皆决于上。然而，单凭皇帝个人的精力和能力是绝难尽决天下大小之事的，必须有一套辅政机构以体现其意图，执行其统治，辅佐其处理政务，这是指位“列百官之长”的“相”职辅政制度，亦称为“宰相制度”。

辅政的体制，历史上主要有两种：一种是开府施政的宰相辅政制，另一种是参议辅政机构制。

开府施政宰相辅政制，是指作为百官之长的宰相可以个人开府，自辟僚属，依照皇帝的政令，独立行使权力。府员分别管理府中所设的各部门，即相府的职能机构。通过这套相府职能机构分门别类地贯彻执行皇帝的政令和宰相的指示。府员随着宰相的更换而变动，皇帝对宰相的用人权一般不加限制，宰相可以较独立地办理政务，故这类宰相的权力较大。

参议辅政机构制，即设置有固定的宰相机构，现任的宰相无权更换各机构的属员，宰相的变动也不会导致宰相机构和人事的变动。宰相依照皇帝的旨意参与国家军政事务的谋议和辅助决策，通过辅政机构来传达和执行皇帝的旨意，较重大的事件必须事先请旨和事先复奏，一切必须严格按旨意办事。皇帝对宰相的控制较严，宰相没有单独办理政务的权力。

秦汉魏晋南北朝时期是由开府施政宰相制向参议辅政机构制过渡的时期。

### （一）二府三公辅政体制及运行机制

秦及西汉设丞相、太尉和御史大夫为宰相。太尉仅作为武将最高荣誉职务，而且不常设，所以真正承担宰相职责的只有丞相和御史大夫。他们分别开府，号称“二府”。府是宰相的政务机关，分曹治事，设掾属、御属分管众务，这些僚属由宰相自辟。西汉的丞相府规模较大，以黄阁为相府政务的中枢，设有 15 曹，分管各项政务，属官多时达 360 余人。作为“掌丞天子，助理万机”的丞相，通过这套政务机构来实行治理权。这时的丞相有总领百

---

据《汉旧仪》卷上载：“武帝元狩六年（公元前 117），丞相吏员三百八十二人”，按以下分工统计，实际应为 362 人。关于丞相诸曹，据周道济《汉代宰相机关》统计，有东、西、议、辞、奏、贼、决、集、侍、户、法、尉、兵、金、仓等 15 曹。劳干《汉代的政制》统计的 15 曹缺户曹，以黄阁充之。曾资生《中国政治制度史》第 2 册统计的 15 曹缺者曹，亦以黄阁充之。钱穆《中国历代政治得失》统计的 13 曹缺议、集、侍二曹，以黄阁为一曹。这

官、主持朝政、召集朝议、决定国家军政大事、封驳诏书、任免和选用官吏、主管郡国上计、考课案劾百官、对上谏诤和对下执行诛罚等权力，凡国家要政无所不及。

御史大夫是丞相的副职，但其具有特殊的地位，不但辅佐丞相总理国政，而且还主管监察，并且设有御史府，御史府中设有掾属和御属，分曹治事。同时，御史大夫作为上卿，还分领官署，有丞、中丞、侍御史等属官，负责监察各方面事务，保管各种律令图籍，对丞相也有牵制和制约作用。这样的设置和职权分工，已经寓有让它们既相互制衡又必须听命于皇帝的意义，体现出中国古代政治理论中的重视权力分配和制约的特点。

东汉时，以太尉、司徒、司主为三公，分别开府，设诸曹和黄阁以及数目大致相同的掾属和御属。按太尉主天、司徒主人、司空主地的原则分部九卿，太尉所部为太常、光禄勋、卫尉三卿，司徒所部为太仆、廷尉、大鸿胪三卿，司空所部为宗正、大司农、少府三卿。三公彼认为是宰相之职。些统计大都参照东汉公府诸曹制度，《汉书》可考见的仅有东、西、集、奏、议、侍六曹。公府门阁涂黄色，故称黄阁，是主管公府内外交通文书事务时，与诸曹不是一个系统。

无论是对二府宰相还是对三公宰相，其任免都是由皇帝亲自决定的。随着皇权专制程度的加强，宰相的权力和地位却随之下降。汉武帝时期，任丞相者十人，只有顺迎上旨、善傅人誉的公孙弘和以醇谨著名的石庆得以善终，其余八人，不是获罪自杀便是被下狱处死。

二府三公辅政体制并不是一成不变的，从辅政制度的发展规律来看，皇帝总是从亲宠的近侍或仆从中选拔一些人来承担政务，逐渐演变为正式的辅政机构。当这些输政机构和官员的权力较重时，皇帝又从更为亲宠的近侍或仆从中另选委一些人承任政务，有意架空原有的辅政机构和官员，剥夺其实权，仅保留虚衔或使之变为荣誉职称。这样一再由内而外，一再由近侍演变为正规的政务官，其后又以新的内侍取代之，是当时中央辅政部门权力转移又转移，辅政结构变更再变更的主线。

## （二）中朝官尚书辅政体制及运行机制

汉武帝刘彻为强化皇帝个人的权力，压抑以丞相为首的公卿人等的权力，有意提高大将军的职权，重用侍中、大夫等文武侍从之臣，使用原在宫中主管收发文书的尚书掌管机要，将一些朝官封以“加官”，使他们可以在宫中行走，渐次形成以大司马大将军领尚书事为首的中朝官体系。每次商议大政，领尚书事得先行参议，而公卿大臣却未能预闻。渐次，以丞相为首的公卿们仅能奉行诏令而已。

由于以大司马加上起军名号领录尚书事务，尚书的地位得到提高，又从朝官中选拔一些人以“加官”的名义入宫分管尚书事务，从三署郎中间选用

---

据《续汉书志》卷24《百官志》载，公府吏员各设长史一人，另有掾史属，太尉有24人，司徒有31人，司空有29人，分主诸曹，“西曹主府史署用。东曹主二千石长吏迁除及军吏。户曹主民户、祠祀、农桑，奏曹主奏议事。辞曹主辞讼亭。法曹主邮驿科程事。尉曹主卒徒转运事。贼曹主盗贼亭。决曹主罪法事。兵曹主兵事。金曹主货币、盐铁事。仓曹主仓谷亭，黄阁主簿省众事。”诸曹各有令史，“阁下令史主阁下威仪事。记室令史主上章表报书记，门令史主府门。其余令史，各典曹文书。”还有“御属如录事”，“主为公御”。令史及御属，三公依次有23人、36人、42人，三公吏员合计188人，只有西汉丞相吏员的一半，可见三公的地位已经下降了。

一些有才能的郎官为尚书郎以掌管尚书具体事务，使尚书从原来的主管收发文书上升为“并掌诏奏”。

中朝官和尚书郎分班在宫中值守，随时听候皇帝召见，呈送奏章或当面奏事，后又增加了披阅奏章提出初步处理意见的重要职责。因所奏事务繁多，尚书便开始分曹理事，与丞相诸曹形成对口分工，具有代表皇帝颁布诏令于公卿和承传公卿奏章的权力，于是形成尚书干政和凌驾于公卿之上的局面。至东汉，“光武亲总吏职，天下事皆上尚书，与人主参决，乃下三府”，尚书权力进一步增重，使“选举诛赏，一由尚书。尚书见任，重于三公”，“尚书行下三公，或不经由三公，径下九卿”，外朝辅政的大部分权力便被尚书侵夺了。

尽管中朝官和尚书组织可以对外朝宰相进行制约，并一再侵夺外朝宰相的权力，甚至扣留百官章奏，参予有司政务，权势超逾外朝宰相，但其地位仍属于宫中官，与外朝没有上下级的关系。皇帝有意让这套系统互不统属，以达到以内制外、以轻驭重、避免大权旁落的目的，尚书奉诏出令，外朝宰相遵旨执行，行政权最终仍掌握在皇帝手中，实际上形成了中朝官和尚书组织与外朝宰相双轨辅政制。其政令信息承传运行关系如下页图所示。

### （三）省禁官、尚书、三公多层辅政制及运行机制

汉武帝在重用尚书等中朝官的同时，其晚年则“游宴后庭，故用宦者”，任命宦官为中书谒者令，负责承传诏令奏章。这是因为尚书只能在宫中殿阁奏事，特殊情况下才能被召入省内奏事。后元元年（前88年），发生侍中仆射马何罗与其弟马通入宫行刺事件以后，中朝官便不能随便出入禁中。于是，中央辅政制度又发生了大的变动。在以中书谒者令承传旨意的同时，又在禁省中增设了中书，为皇帝起草诏令，将尚书部分职权移入禁中。后来中书承担起传令转奏的任务，尚书于宫中誊正颁布于外，在原有的运行机制中，又于禁闕中另设新的承转站作为新的御前办事机构。汉宣帝刘询为剥夺霍氏权力，使中书令直接去司马门取上奏封事，“不关尚书，并不信人”以加强自己的权力。于是，中书又成为“国家枢机”，“政治之本”。

当初皇帝使用尚书，本意是限制相权，提高工作效率，但领尚书事者多为外戚，权势太重，于是又以中书削弱尚书，实际上是为了削夺外戚权臣的权力，因此受到外戚权臣的一致反对，西汉成帝建始四年（前29年），在王氏外戚专政的情况下罢废中书，恢复了领尚书事与三公双轨辅政制。

东汉时，皇帝重用内臣，“自和熹太后以女主称制，乃以阉人为常侍、小黄门通命两宫，不接公卿”。省内的宦官逐渐侵染政务。

---

《北堂书钞》卷51引《汉旧仪》。

《唐六典》卷1《尚书令》。

《后汉书》卷46《陈忠传》。

《永乐大典》引《续事始》。

《汉书》卷93《佞幸石显传》。

《续汉书志》卷26《百官志》注引蔡质《汉仪》：“侍中旧与中宫俱止禁中。武帝时，侍中莽（本姓马）何罗挟刃谋逆，由是侍中出禁外，有事乃入，毕则出。”

《汉书》卷68《霍光传》。

参见《汉书》卷78《萧望之传》。

《北堂书钞》卷58引谢承《后汉书》。

西汉加官中的侍中、中常侍、给事中等中朝官可以出入禁中，佐理政务。当皇帝不亲自上朝时，便由这些中朝官分左右曹在前廷殿中接受尚书的奏章，再入内禁报请皇帝审批。当时宫、禁的区别还不太严格，禁中士人和阉官杂处，除中书是由阉官担任之外，充当宦官的还有一部分是士人。至东汉时，“宦官悉用阉人，不复杂调他士”。这时宫、禁的区别开始严格，士人不得随便进入禁中，于是，禁中的宣布政令、接呈奏章等工作就全由宦官来承担，宦官组织的权位和影响便由此得以迅速膨胀。据《续汉书志》卷 26《百官志》所载，原居于禁中而与政务有关的有由侍中、黄门侍郎等组成的侍中寺，由中常侍、小黄门等组成的东寺，由中黄门冗从仆射率领部分宦者武装宿卫组成的西寺。侍中寺的成员由士人担任，而东西两寺的成员则都是宦官。这种组织实际上是将西汉的中朝官组织制度加以扩大和拔高。由于宫、禁的区别日渐严格，内外的限制也严格起来。东汉初期，三寺居于禁中，“章帝元和，侍中郭举与后官通，拔佩刀惊上，举伏诛，侍中由是复出外”。这个事件发生之后，禁中三寺中唯一由士人组成的侍中寺迁出禁中来到宫中，禁中便只有由宦官组成的东、西二寺了。禁中只剩下清一色的宦官势力，凡是禁中办理的政事只能经由宦官之手，于是宦官“超登宫卿之位，兼领卿署之职”，“天朝政事，一更其手”。宦官权势膨胀，一方面是因为受到皇帝和太后的宠信，另一方面也是因为当时的辅政运行机制给他们提供了方便。当时的政令信息承转运行关系如下页图所示。

这种运行机制表明，省禁官担任了诏令奏章的承传工作，尤其是在女主称制时，在形式上“不接公卿”，由东寺的中常侍、小黄门来“直接通命两宫”，上传下达，进而成为“手握王爵，口含天宪”的实际掌权者。尚书虽然主管各项政务，但要受到省禁官的多方制约，“汉家旧典，置侍中、中常侍各一人省尚书事，黄门侍郎一人传书发奏”。三公主持一般政务，诏令奏章由尚书承传，在朝会时可直接向皇帝面奏，承受谕旨，对尚书下诏和批奏的失误也可以进行封驳，这就形成了多轨辅政制。皇帝重用什么人，辅政的主要权力就向什么地方倾斜，充分体现出现在专制主义中央集权制度下实行的是“人治”而不是法制这一特点。

#### （四）三省交互辅政体制的初建及运行机制

从曹魏开始，相继出现了尚书、中书、门下三省，并且长期并存，但三省的具体职掌分工尚缺乏明确的规定，而且在不断交替转换。

曹魏时，尚书台脱离少府，成为独立的中央机构，总理 20 余曹，成为管

---

《后汉书》卷 78《宦者列传》。

《续汉书志》卷 26《百官志》注引蔡质《汉仪》。

《初学记》卷 12 引沈约《未书》，“前代文士谓门下为左曹，亦同东寺”（今本《宋书》无）。可证西汉中朝的左右曹至东汉变为东西寺。曹魏改侍中寺为侍中省，则可证在东汉已经形成三寺，主管门下众事”，亦即门下省的起源。

《后汉书》卷 78《宦者列传》。

《后汉书》卷 43《朱穆传》。

《后汉书》卷 78《宦者列传》。

《北堂书钞》卷 58 引谢承《后汉书》。

《汉官仪》卷上：“诏书下有违法令，施之之不便，曹史（三公诸言掾史）白封还尚书，对不便状。”蔡邕《独断》：“若台阁有所正，而独执异意者，日驳议”，可证三公同尚书之间有相互制约的夫系。

理全国各种事务的最高行政机关，并将办事机构迁到宫外，取代东汉三公府，其长官尚书令和仆射，号称“宰相”和“副相”，成为“总齐巩衡，允厘六职，朝政之本”。至南朝刘宋时改称尚书省，北朝自北魏皇始元年（公元396年），“初建台省”，也仿效设置。各朝根据事务的多寡，在尚书省设20至30余部曹不等，至南北朝后期基本确定了“六部二十四司”的规模，使中央政府的组织结构更加严密。

由于尚书迁出宫内，魏文帝曹丕将原在魏王府典尚书奏事的秘书监改为中书监，设在宫中，替代尚书的位置，主管出纳政令。后来又设立了中书省，以中书监、中书令为长官，“掌赞诏命，记会时事，典作文书，以其地在枢近，多承宠任，是以人因其位，谓之凤凰池”。可见，中书省因执掌机密，接近皇帝，地位日趋重要。东晋南朝时设中书通事舍人，分局署与尚书诸曹相对应，承理各方面的诏令奏章。

东汉末年，宦官势力被清除之后，侍中寺从宫中迁入禁省，称为侍中省。魏文帝黄初元年（公元220年），将秦之散骑、汉之中常侍合并为“散骑常侍”，置“散骑省”于禁省之中。二省并“掌侍从左右，关通内外”。有些侍中居然“综理万机”，与中书省又成制衡之势。东晋哀帝司马丕时（公元362—365年），禁中二省合并为门下省，设侍中、散骑常侍、给事黄门侍郎、给事中等，“掌侍从左右，摈相威仪，尽规献纳，纠正违阙，监尝药，封玺书”等生活及政治事务，由于接近皇帝，从而使他们有“万机大小，多管综之”的机会。在北朝，门下之职最重，“参决军国大政，万机之事，无不予焉”。

这种辅政体制是按宫省内外顺序发展起来的，从加强君主集权的本意出发，皇帝不断任用心腹亲随来佐理朝政，最终使输政体制变为互相制衡的“参议辅政机构制”，以便层层控制，将权力集中于上。但是，三省并未有机地结合起来。三省长官都号称“宰相”，但在具体的权力分配和行使上，时常各有偏重。由于人为的因素，权力往往随人而转，随事而异。这时的三省还只是处在初建试行的阶段，尚未形成隋唐那种比较成熟定型的三省辅政体制。

### （五）权臣辅政体制及运行机制

魏晋南北朝时期，世家大族把持朝政，地方都督、刺史拥兵自重，这些军政阀阅经常制约甚至胁持皇权。他们为达到篡政的目的，必然是首先控制相权。这个时期出现过许多权相，他们的官称不限于三省，只要握有实权，以二相、八公、都督的名义也能开府施政，为“开府施政宰相”。

---

《晋书》卷34《羊祜传》。

《通典》卷21《职官三》，杜佑注：“荀勖守中书监、侍中，比赞朝政，又迁尚书令。勖久在中书，专管机事，矢之甚愠，人有贺者，勖怒曰：‘夺我凤凰池，诸公何贺焉！’”可见中书地位重要。另见《晋书》卷39《荀勖传》。

《太平御览》卷221引《汉官仪》。

《三国志》卷14《魏书·程昱传》。

门下即“黄门之下”的简称，奏宫门涂黄色，故称“黄门”，门下省以掌管黄门之下众事而得名。

朱铭盘：《南朝梁会要·职官·门下省》，上海古籍出版社1984年版。

《晋书》卷45《任恺传》。

《魏书》卷21下《彭城王勰传》。

权臣开府施政，拥有很大的势力，尤其是在新旧政权更替时期，表现得更为突出，如曹魏嘉平四年（公元 252 年）司马师为大将军、侍中、持节、都督中外诸军、录尚书事，“命百官举贤才，明少长，邨穷独，理废滞”，实际上垄断了朝政，集军政大权于一身。他的府属实际上严密控制着全国各方面的政务，魏帝形同傀儡，但求保位，不敢奢望收回权力。其他类似的人物，诸如司马昭、刘裕、萧道成、陈霸先、高欢、宇文泰等都是名为二相、八公而专制于朝，以至夺位改统，这些人都身兼都督军事、录尚书事，加领中书和门下的职衔，兼领各种关键性的职务，完全可以独立决策，号令各方。例如，东晋王导为司徒主政，身兼太保、骠骑大将军、仪同三司、侍中、假节、录尚书事、领中书监等职而总录机衡。到南北朝后期，有些权相甚至可以不依靠自己的开府，而是通过控制施政部门来达到专权的目的。例如，北魏延昌四年（公元 515 年），胡太后临朝，以其父中书监、仪同三司胡同珍“与太师高阳王雍、太傅清河王怿、太保广平王怀人居门下，同厘庶政”；永熙三年（公元 534 年），清河王直为大司马，“承制总万机，居尚书省”。南朝也已经以尚书省为相府办公处。这说明他们所重的是实权，而非设置的形式。开府或不开府，是视实际需要而定的。当时总的趋势是，皇帝大权旁落，权臣以辅政名义相继专掌政权。十六国前秦权臣姚兴曾说：“晋主虽有南面之尊，无总御之实，宰辅执政，政出多门，权去公家，遂成习俗”。这种习俗使东晋南北朝时的辅政体制混乱，人为的和权势的作用支配着辅政机制的运行。

---

《晋书》卷 2《景帝纪》。

参见《晋书》卷 65《王导传》。

《魏书》卷 83《外戚胡国珍传》。

《魏书》卷 11《出帝纪》。

《资治通鉴》卷 170《陈临海王光大元年（567）》载扬州刺史、安成王陈瑱辅政，“与左右三百人人居尚书省”。胡三省注：“是时尚书省为相府”。

《晋书》卷 117《姚兴载记上》。

## 第四节 地方行政体制

专制主义中央集权制度，不仅表现为中央政权集中掌握在皇帝手中，而且还表现在地方权力集中到中央。郡县制度就体现着中央对地方的直接控制。

郡县制度起源于春秋战国，至秦统一中国而最后完成。汉承秦制，郡县制度有了新的发展，同时又大封功臣和同姓诸侯王，国与郡县并行，诸侯王掌治其国，呈半独立状态。经文、景、武帝的相继削藩，这些国的行政权被中央收回，国的组织和职能与郡县基本相同，故与郡合称为郡国。汉武帝分全国为13部（州）监察区，东汉魏晋南北朝在此基础上发展为州、郡、县三级地方行政层次。

郡县制度配合行之已久的地方乡里制度，形成行政结构严密而层层控制的地方行政体制，则是秦汉以来相对稳定的制度。

### 一、地方行政区划

为实现对全国的管理，把全国分成若干区域，进行分级管理，这是行使中央统治权的重要形式之一。行政区划由大及小的层层划分是国家制度日益完善的表现。

#### （一）州

州，据说是早在颛顼甚至伏羲、黄帝时期便已创建起来。州字的本义是“水中可居者”，是指古人择水边高地居住而形成的村落，后扩大为国邑的名称。《尚书·禹贡》说，禹在位时已分为冀、兖、青、徐、扬、荆、豫、梁、雍九州，是根据自然区域实行贡赋的制度。商、周、秦、汉仍有州名，但尚未作为行政区划。汉武帝设13部（州）为监察区划，是受古九州制的影响。东汉时，13州为司隶、豫、冀、兖、徐、青、荆、扬、益、凉、并、幽、交州。东汉末年，这些州的刺史（州牧）拥兵自重，相继成为割据一方的势力。为了防止外重内轻，限制地方势力的膨胀，魏晋南北朝时不断分州析郡，州的数目逐渐增多。西晋时有19个州，至南北朝末期，南陈有42个州，北周更激增到211个州，南北合计竟有253个州。

#### （二）郡

郡是在春秋末期的晋国首先出现的，设在新开拓的国土上，面积较大，地位较低。随着社会的发展，郡的地位提高，成为最大的地方区划。秦统一后，将全国划分为36郡，后又扩展到40余郡。“汉兴，以其郡太大，稍复开置，又立诸侯王国。武帝广开三边。故自高祖增二十六，文、景各六，武帝二十八，昭帝一，讫于孝平，凡郡（83个）国（20个）一百三”。东汉有郡国105个。魏晋以后郡数增多，西晋时有173个郡，至南北朝末年，北周有508个郡，南陈有109个郡，南北合计竟达617个郡。这时的实际疆域比汉代为小，而郡数却递增好几倍。

#### （三）县

县在春秋时地位比郡高，战国时则成为郡下的区划，秦确立郡统县制度后，县的地域区划就相对稳定。西汉有县、道、侯国、邑1587个，东汉有

1180 个，至南北朝后期，南陈有县 438 个，北周有县 1124 个，南北合计有 1562 个县，其变化不大。

道设置在少数民族聚居的地方，侯国是诸侯的封国，邑是公主所食的汤沐地，其地位和治理形式与县基本相同，只是名称不同而已。

## 二、地方行政官吏的设置和职权

地方行政官吏的地位，主要根据所在的地理位置的不同而有所区别，一般在首都地区的地位最高，在繁华紧要地区的次之，在中原地区的又次之，在沿边和荒远地区的地位最低，当然，影响其地位的还有防务、人口、物产和提供赋役的能力等诸因素。至南北朝时，根据其重要性，将地方州、郡、县划分为三等九级。由于地位的不同，长官的级别和官府僚属设置的多寡也有不同。

### （一）州的主要长官及官府机构设置

东汉时，州成为最高一级的地方行政区划，原为监察区长官的刺史便成为最高的地方行政长官。黄巾起义爆发后，刺史典领郡兵进行镇压，为提高刺史的地位而将其改称州牧，同时又加监军、将军名号，从而使这些人合法地拥有一州的军事、行政、财政和司法大权，不断发展自己的势力，甚至兼并他州，成为割据一方的实际统治者。魏晋南北朝时，因世家大族势力雄厚，在这方面非但没有进行整顿，而且使刺史兼军职制度化，不兼军职的刺史被称为“单车”，意味着其地位和权力均不足观。

由于刺史身兼将军或都督等军职，其府属机构渐次形成为军事和行政两套班子。

州府机关的行政组织，东汉时已初具规模，设有别驾、治中、都官等从事史以及主簿、门亭长等书佐。魏晋时期变化不大，只是分工更加细密，逐渐形成三个支系。一是别驾，“主吏及选举事”，“分掌诸曹，兵、贼、仓、户、水、铠之属”，“其任居刺史之半”，地位最为重要，是刺史的重要助手。二是治中，“主众曹文书事”，统领州府机关诸曹的文书，与别驾构成相互制衡之势。二是主簿，主管刺史府的节杖文书，内传外宣，为喉舌耳目，统领门亭长、录事、记室等文秘承送机构。三个支系各有所属吏员，既有一定的分工，又相互制约，共同管理州府的行政事务。

加将军名号、位如“八公”而又将兵的州刺史，可以开府，设长史、司马和西、东、户、贼、兵、铠、士、营军、刺奸、帐下督等曹掾史，以及主簿、阁下記室、记室、舍人、门令史等，这些官吏也是依辅佐、政务、文书的分工而设置的。

军、政两套组织统归一人指挥，必然造成令出一处而政行两端。然而，

---

即上上、上中、上下，中上、中中、中下，下上、下中、下下。

参见《续汉书志》卷 27《百官志》。

《宋书》卷 40《百官志》。

《太平御览》卷 263 引庾亮《答郭逊书》。

《宋书》卷 40《百官志》。

参见《晋书》卷 24《职官志》。

这种制度却在南北朝时得以确立。取消了单车刺史，使刺史身兼军政两职制度化。如北齐的刺史均置府，有长史、司马以及录事等参军事、行参军为府属员，有别驾、治中、主簿、诸曹掾史等为州属员；还规定上上州刺史府属和州属官佐吏员额为 393 人，依次每等减 51 和 50 人，每级减 10 人，至下州刺史为 222 人。这样就使军、政两套组织因定下来，确定了州一级军、政组织的规模。

州的僚属官佐一般由长官自行委任，但由于别驾、治中、长史、司马等职重位尊，这些重要的僚属往往由中央委任，意在牵制和分散地方的势力。

## （二）郡的主要长官及官府机构设置

秦在郡设郡守作为一郡的最高行政长官，掌管全郡事务，设郡尉以辅佐郡守，分管军事；置郡监以掌监察，是中央设在地方上的耳目。他们都直接受中央政府的节制，由皇帝直接控制。即所谓“秦变封建为郡县，恐其权重，故每郡但置一监一守一尉，此上别无统治之者”。

汉代郡国并行，郡设守（太守）、国设相，为郡国的最高行政长官。另在郡设尉（都尉）、国设中尉，协助守、相分管军事。郡不再设固定的监察官员，只是由中央不定期地派遣御史、丞相史等到郡视察。汉武帝元封五年（公元前 106 年），初分天下为 13 部（州），每部（州）置刺史一人，以巡察郡国。在州成为一级地方行政区划以前，刺史负责郡的监察工作。

东汉时，“省诸郡都尉，并职太守”，只是有战事时才临时设置都尉。这样郡的主要长官只有太守 1 人，另设丞（边戍郡为长史）为太守的副职，辅助太守处理政务。太守和丞都由中央委派。这种制度为魏晋南北朝所因循，只是封国的长官改为“内史”，职权地位与太守相同。

秦汉的郡府直接对中央负责，因此郡府组织比较庞大，府属称为掾史，“分曹治事”，这些曹大体相当于现代国家机关的科室。

魏晋时，郡守多兼军职，郡府与州一样设有军、政两套组织。东晋南北朝时，由于析郡过多，郡的辖地缩小，辖户减少。分郡达五六百，无论地位还是作用，都不能像以前那样重要。由于军权集中，太守虽兼军职，但都是州的属将，不够置府的资格，所以郡中仅设有一套组织。如北齐的上上郡太守，“属官有丞，中正，光迎功曹，光迎主簿，功曹，主簿，五官，省事，录事，及西曹、户曹、金曹、租曹、兵曹、集曹等掾佐，太学博士、助教、太学生，市长，仓督等员”，合计属官佐吏 212 人，二、三等各减 45 和 40

---

参见《隋书》卷 27《百官志中》。

《汉书》卷 19 上《百官表》王鸣盛《补注》。

首都所在地的郡长官称“尹”，以后各代相同。

《续汉书志》卷 28《百官志》。

参见严耕望：《秦汉地方行政制度》，1961 年台北版，第 2 章《郡府组织》，曾繁康：《中国政治制度史》，1979 年台北版，第 139—141 页。以上两书认为，秦汉郡国守、相之下属员除都尉、丞、长史为武职，功曹史、五官掾、督邮为文职以外，主簿是办公厅主任，秘书为主记室、录事、奏曹，财务为少府史，侍卫为门下督、门下贼曹、府门亭长，谋士为议曹，勤杂为门下掾、史、书佐、干、小史，以上为郡府办公厅建置。此外，还有主管民政的户、田、水、时、比曹掾史，主管财政的仓、金、计、市曹掾史，主管兵政的兵、尉、塞曹掾史，主管司法的贼、贼捕、决、辞、督邮等掾史，主管交通的法、集、漕曹掾史，主管教育卫生的学官、祭酒、孝经师、文学史、医曹等。书中列有系统图表，可资参考。

《隋书》卷 27《百官志中》。光迎之意不详，从当时地方官设置看，州没有“州都”，其下有光迎功曹、

人，一、二等每级递减 5 人，三等每级减 2 人，至下下郡为 103 人。郡府的规模按等级而定，在不改变其基本职能的情况下，曹数也可以增减。

秦汉的郡直接统属中央，郡府组织是依照中央三公府组织而对口设置的，既有对上负责的一面，又有督察属县的职责。东汉以后，郡统属于州，郡府组织则与州府组织对口设置，对下职责不变。

### （三）县的主要长官及官府机构设置

自秦以来，县的主要长官就是令（大县）、长（小县），迄南北朝而未变。令长掌治一县，“皆掌治民，显善劝义，禁奸罚恶，理讼平贼，恤民时务，秋冬集课，上计于所属郡国”。国家通过县来征敛赋税，募集兵源，推行政令、法令。历代县令长的职责不变，是“百里长吏，亲民之要”，号称“亲民之官”。令长的职俸和级别视县的大小而定，高不过千石或五品（京县），低的只有三百石或八品。

令长之外还有丞、尉等佐贰官，号称“长吏”，与令长同为中央所任命，又号称“命卿”。

丞、尉是秦时设置的，是县令长的主要助手，“丞署文书，典知仓狱。尉主盗贼。凡有贼发，主名不立，则推索行寻，案察奸宄，以起端绪”，虽为佐贰却各有所司。魏晋南北朝时，丞、尉废置不定，依据州郡长官一人主管的制度而不设副职。由于一人主管，身为县令长的秘书长的主簿的地位有所提高，逐渐成为重要的佐贰职而由中央任命。

县衙组织与郡府组织基本相同，据考证，在东汉时，令长、丞、尉之下有功、户、奏、辞、法、尉、决、兵、金、仓、水、集、塞等曹，还有主簿、廷掾、道桥掾、主设掾、录事史、祭酒、阁下书佐、阁下干、狱吏、骑吏、伍百、门士、街卒、县三老、孝者、梯者、力田等。这些人是做具体工作的，称为“吏”或“小吏”，由本县长官任命本地人充当。他们各有所掌，以辅助县长官治理全县。吏属的多少，设曹多寡，一般视县的大小和事务繁简而定。在北齐时，“上上县令，属官有丞、中正、光迎功曹，光迎主簿，功曹，主簿，录事，及西曹、户曹、金曹、租曹、兵曹等掾，市长等员”，共计有官属佐吏 54 人，依三等九级依次递减，至下下县为 29 人，有一定的编制。

### （四）县以下基层行政组织

秦汉在一县之内分成若干乡，乡下有里，里下有什伍组织。

乡设有秩、嗇人、三老、游徼等乡官。大乡设有秩 1 人，小乡设嗇夫 1 人，“皆主知民善恶，为役先后，知民贫富，为赋多少，平其差品”，这些乡官为一乡之首，掌管基层民政和税收等事。

“三老掌教化。凡有孝子顺孙，贞女义妇，及学士为民法式者，皆扁表其门，以兴善行”，以礼教劝民于善。“游徼掌徼循，禁司好盗”，主管乡

---

主簿等，此光迎应是主管监察的，川、郡、县各有光迎，上下自成一系统。

《续汉书志》卷 28《百官志》。

《北堂书钞》卷 78 引《晋起居注》。

《续汉书志》卷 28《百官志》庄引应劭《汉官》：“大县丞左右尉，所谓命卿二人。小县一尉一丞，命卿二人。”

《续汉书志》卷 28《百官志》。

参见翟兑之、苏晋仁，《两汉县政考》第 3《东汉县政·职权》，联合公司 1944 年版。

《隋书》卷 27《百官志中》。

中治安。除上述主要乡官之外，还有一些乡佐“主民收赋税”，分职承办县廷所布置的各项政务。这些乡官除官秩达到“百石”，即有秩，要由郡府任命委用之外，其余则由县廷任命批准。

里设里魁或里正，按规定掌 100 家。什设什长主 10 家，伍设伍长主 5 家，形成连坐，“以相检察。民有善事恶事，以告监官”。里魁、什长、伍长均由乡任命。

除乡里什伍之外，在县下还有亭一级组织，没有亭长，“主求捕盗贼，承望都尉”，协助都尉管理地方治安，并负责官府文书承传转递工作。东汉废郡都尉以后，亭仍然保留，除承担原来的工作以外，逐渐地转向民事，并且纳入县的行政系统中。亭长之下还设有求盗、亭吏等属员。

魏晋南北朝基本因循汉代的乡、亭、里体系，但此时民户多依附于世家大族，国家所控制的民户越来越少，乡里组织实际上遭到破坏，多以私从部曲维护世家大族庄园政治和经济秩序，乡里组织的作用反在庄园坞堡之下。统治者一再检括民户，加强乡里的工作，但收效都不大。

北魏以北方游牧民族入主中原，初期还保留着比较稳定的氏族社会组织关系，基层组织是以宗族为单位的宗主督护制。这种制度是保持原鲜卑部落的关系，让他们以宗主的身份管理所在的村落坞堡。至孝文帝迁都洛阳，实行汉化以后，进行了一系列改革，其中一项就是采纳尚书仆射李冲的建议，实行三长制，即“五家立一邻长，五邻立一里长，五里立一党长，长取乡人强谨者”。其职责是检查和审定户口，征发赋役，办理一般民事诉讼。此制法本《周礼》，故北齐改为 10 家为邻，50 家为闾，100 家为党族，各设邻长、闾正、党族主管，北周则进一步改为邻、里、党、族，以与《周礼》相符。虽然名称有所改变，但其基本职能未变。

### 三、秦汉魏晋南北朝地方行政体制的利弊

从秦代开始，中央严格控制属郡，并建立起一套从郡到乡里什伍层层控制而又十分严密的地方统治网，由皇帝提控纲，递次铺向全国各个角落，这是符合专制主义中央集权制的根本原则的。

汉代在承袭秦制的基础上，裂土封爵，欲以同姓诸侯王镇抚天下，诸侯王国有相对的独立性，从而形成郡国两制。建立诸侯王国，本意是拱卫中央，加强中央集权，然而实际上却适得其反，诸侯王依恃政治、经济、军事势力与中央对抗，形成对中央的严重威胁。经过几十年的“削藩”努力，诸侯王的实际权力被剥夺了，虽有王国之名，但却仅有衣食租税的权力，王国和郡县实际上一样直接受中央领导，两制变为郡国一制，加强了中央集权。这一精神被东汉魏晋南北朝所继承，即使是西晋大分封，也不给诸王以治地的行政权。

---

以上均见《续汉书志》卷 28《百官志》。

《汉书》卷 19 上《百官表》云：“大率十里一亭，亭有长。十亭一乡，乡有三老、有秩、啬夫。”似在乡里之间还有亭一级组织。但实际上亭是独立于乡里之外的另一种行政系统。王毓铨《汉代亭与乡里不同性质不同行政系统说》（见《历史研究》1954 年第 2 期）一文对此加以辩说以后，曾引起一些争论，一些学者对此有深入的研究，基本倾向于最初亭和乡里为两个行政系统，后演变为一个行政系统。

《魏书》卷 110《食货志》。

中央对地方实行严格控制，主要表现在任免、监督和考核上。秦代自县长吏起，一律由中央任命，这一制度得以长期延续。秦代在地方官设置上主要是使其构成相互制约和监督之势，从中央至县乡构成三个行政系统（丞相、郡守、县令、乡有秩为一个系统，御史大夫、郡监、县丞、乡三老为一个系统，太尉、郡尉、县尉、乡游徼和亭长为—个系统），从上到下按纵的系统监督考核，又在横的方面建立相互制约的关系。汉代基本上继承了—个方针，并且经常遣吏到地方巡回视察，所遣之吏主要是丞相史和御史，仍是按两个系统分别巡察，借以从不同方面获得不同讯息，并便于比较审核。设立 13 部（州）刺史以后，这个基本方针改变了，三个系统逐渐归—。至东汉时，为削夺地方势力，取消了郡都尉和郡国军队，以加强层层控制的方法来集中管理，并逐渐形成三级地方行政体制。其本意在于加强集中管理，但却形成政令归—的状况，使主要长官的权力扩大。因此，遇到社会动乱，这些地方主要长官便凭借其独自控制的军、民、财、政诸权，而成为专兵擅权的割据者。魏晋南北朝大部分时间处于战争时期，军事成为地方事务中的重要内容，地方官身兼军、政两职是乱世的常见现象。地方政权令出一门，政行两端，出现了“双轨制”，使中央对地方的控制力减弱，因此中央多次采取析州分郡的方法以缩小地方势力，但由于缺乏足够的权威，在当时无法从根本上解决中央和地方之间的关系。

从秦开始，地方长官就有自辟僚属权，虽然中央限制郡只有辟署百石以下，县只有辟署斗食以下掾史吏员的权力，但地方设官除几位主要长官的官秩在百石以上外，其余诸曹掾史本都在百石以下，这实际上是承认了地方长官可以用自己的亲信组成官府体系，当地方割据形成时，由这些亲信组成的官府体系便很快变成割据政权的职能机构。

这个时期的县级行政组织是相对稳定的，主要由于县控制地域较小，辖户也较少，本身难以形成独立之势。在县以下，国家通过地缘关系结合血缘关系组成乡里组织。地缘和血缘在先秦区别不大，只是在生产发展、人口迁徙、同一村落居住的人不一定同属一个宗族的情况下，地缘组织才相对独立起来。秦汉的乡里组织是在地缘和血缘结合的情况下建立的，—是依靠自然形成的长老权威来推行教化，二是通过行政权威来进行统治，刑德兼备，加上当时人们是依靠土地谋生，很少迁徙，所以乡里组织比较稳定。但此时的血缘关系并没有完全被地缘关系代替，乡里中的宗族豪右势力相当强大。如汉代“涿郡大姓西高氏、东高氏，自郡吏以下皆畏避之，莫敢与悟，咸曰：宁负二千石（郡守），无负豪大家”。乡里组织往往为乡间豪族所控制，成为维护其地方特权的工具。这些豪右兼并土地，建立庄园，收养私从、佃客，当社会动乱时，他们还建立坞堡，荫庇人口，私建武装，这必然严重冲击乡里制度，从而与国家利益发生直接冲突。所以，国家在能力所及的时候，便强制恢复推行乡里制度。

---

郡监在汉代为郡丞。从具体职责上看，监主要是监督检核郡的簿书，与中央御史府检核丞相府簿书的职责相同。丞的主要职责也是典领簿书，这时的丞和御史大夫—样，虽然都是副职，但还兼主监察。

《汉书》卷 90《严延年传》。

## 第五节 法律制度

秦始皇统一全国，把秦国的法律推向全国，并采取了一系列加强专制主义中央集权的措施，在奉行先秦法家学派“以法治国”的方针的同时，由皇帝掌握最高立法和司法权，通过官僚统治机器加以贯彻实行。汉代在继承秦代法律思想的基础上，又揉入儒家的法律思想，形成“刑德兼备”、“以礼入法”的法律思想体系，进而成为中国 2000 年的立法和司法的指导原则。

### 一、法规的制定和沿革

秦的法律以盗、赋、囚、捕、杂、具六律为主。1975 年 12 月在湖北云梦出土的睡虎地秦简中存律 29 种，还有法律答问、封诊式等法律文书，内容涉及官吏任免、军功赏赐、农业、手工业、商业、赋税徭役以及什伍连坐等各个方面。

汉高祖刘邦进入关中后，废除秦法，制定“杀人者死，伤人及盗抵罪”的“约法三章”。在取得全国统治权后，又令萧何等在《秦律》的基础上修订为《九章律》（即盗、贼、囚、捕、杂、具、兴、厩、户律），以后又相继增加越宫、朝、金布、田、钱等律。至东汉时，已经有律 60 余篇，令 300 余篇，比 900 余卷，死刑 610 条，耐罪 1698 条，赎罪以下 2681 条，形成以律、令、科、比为主的法规体系。

曹魏初期承用汉律，明帝即位，参酌和增删汉律，而作魏律 18 篇（即在汉九章基础上增加劫掠、诈伪、毁亡、告劾、系讯、断狱、请贼、惊或警事），也有令、科、比等作为律的补充，其中令见于记载的就有尚书官令、军中令、州郡令、邮传令等 200 余篇。

晋代在魏律的基础上修订为 20 篇（刑名、法例、盗律、贼律、诈伪、请赚、告劾、捕律、系讯、断狱、杂律、户律、擅兴、毁亡、卫宫、水火、厩律、关市、违制、诸侯），以令、故事作为补充，并出现了“式”的法律形式。

南朝的 160 余年间，很少修订法律，基本上是沿用《晋律》，再以繁多的令、科作为补充。梁、陈以降，令、科均各有 30 卷以上，定罪之条有 2529 款之多。

北朝的北魏道武帝拓跋珪、大武帝拓跋焘、文成帝拓跋珪、孝文帝元宏、

---

《汉书》卷 1《高祖纪》。

见《后汉书》卷 46《陈宠传》。此外，《晋书》卷 30《刑法志》、《通典》卷 163《刑一》等也有所载，数字略有出入。

律是基本法典；令是为了解决某一具体问题，以皇帝名义颁布的诏令，与律一样具有法律效力；科亦称科条，是法律条文中所列应科刑罚的部分，进而成为一种独立的法律形式，比亦称决事比，指经朝廷批准，具有法律效力的断案成例，可以援引案例定罪。

《晋书》卷 30《刑法志》：“其常事品式章程，各还其府为故事”。即律令以外诏令、典制等法律文书的汇编，有 30 余卷。

《新唐书》卷 56《刑法志》：“式者，其所常守之法也。”《晋书》卷 26《食货志》载晋平吴之后，“制户调之式”，可证此时已经有“式”的法规形式。

参见《通典》卷 164《刑二》。

宣武帝元恪都改订过律令，其中孝文帝时就修订过两次，制定律 382 章、门户之诛 16 条、大辟之罪 235 条，刑 377 条，并以令、格、式等作为补充，形成较完整的律、令、格、式的法规体系。北齐又在北魏的基础上厘定《齐律》12 篇（名例、禁卫、婚户、擅兴、违制、诈伪、斗讼、贼盗、捕断、毁损、厩牧、杂），共 949 条，并确立“十恶”重罪之条；以令和权令（暂时的令）、格和权格作为补充。北周仿《尚书·大诰》制《大律》25 篇（刑名、法例、祀享、朝会、婚姻、户禁、水火、兴缮、卫宫、市廛、斗竞、劫盗、贼叛、毁亡、违制、关律、诸侯、厩牧、杂犯、诈伪、请求、告言、逃亡、系讯、断狱），1537 条。由此可以看到，从秦汉到南北朝，中国古代的法律正处在由繁至简，又由简至繁，逐步完备的过程中。法的首要任务在于保卫政权和皇权不受侵犯，制裁“十恶”被列为刑章之首，正是这方面统治意志的集中反映。但为适应当时社会人际关系的发展和宗法纲常伦理观念的加强，于是在法中不但有一般性的惩治刑事犯罪的内容，还兼及维持礼仪体制、处理家庭婚姻财产继承以至尊卑贵贱主奴关系等方面的问题，不但有详列判决量刑标准的实体法，还有如何进行诉讼、办案断狱的程序规定。中国封建法系在此时期正处在逐步完善的阶段。北朝的法规上承汉魏、下启隋唐，在古代法规的发展过程中起着承前启后的作用。

## 二、司法行政

“刑法者，国家之所贵重”，是“治乱之本”，皇帝“履道握要，以御海内”，还必须要求“臣下奉宪，不失绳墨”。

所以，在最高立法权和司法权必须由皇帝掌握的前提下，还必须建立一套从中央到地方的司法行政体系，按层次授予官员们不同权限的司法权，使统治阶级的法律得以贯彻执行。无全国性的最高立法权和司法权，则法制难以统一；而无各级官府官员据以执行审判，一切律、令、案、例等便俱成虚文。

### （一）中央司法行政

秦汉中央九卿之一的廷尉，分工“掌刑辟”，负责审理诏狱，并审核从地方呈送上来的疑难案件，提出初步判决意见向皇帝申报。廷尉难以定案的则报请皇帝裁夺。属官有正、监、平和掾史等，分管各项具体事务。魏晋南北朝基本因循此制。北朝至北齐时改为大理寺，职责和属官并没有大的变动。

秦汉的御史大夫之下存御史中丞，外领监御史以督郡县，内领侍御史以受公卿奏事、举劾案章。东汉时，御史中丞为御史台主而成为独立的部门，除负有监察百官之责外，于司法方面有“凡天下诸谏疑事，掌以法律当其是

---

参见《魏书》卷 111《刑罚志》。

格是从魏晋的“科”发展而来的。《新唐书》卷 56《刑法志》：“格者，百官有司所常行之事也”。《魏书》卷 11《出帝纪》：“可令执事之官四品以上，集于都省，取诸条格”。

北齐的“十恶”为反逆、大逆、叛、降、恶逆、不道、不敬、不孝、不义、内乱，与唐以后的“十恶”有所不同。

参看《通典》卷 164《刑二》。

《三国志》卷 21《魏书·卫凯传》。

《后汉书》卷 34《梁统传》。

非”的职责。魏晋南北朝因而不改。

西汉成帝时，尚书初置三公曹，主断狱；东汉尚书的二千石曹与三公曹号称“贼曹”，一“掌中都官水火盗贼词讼罪法”，一“主岁尽考课诸州郡政”。晋称三公尚书，掌刑狱。南宋尚书的三公曹、比部曹都主法制，另设都官尚书，“领都官、水部、库部、功论四曹”，主职是管刑罚，齐、梁、陈都因而不改。北魏、北齐都有都官尚书；北周秋官大司寇卿下设有刑部中大夫，掌五刑之法。隋在此基础上完成了刑部的建置。

两汉魏晋南北朝初步形成廷尉、尚书台、御史台共同执管中央司法行政的规模，但还没有固定为制度，审理案件也不见得就是由这三个部门会审，而是采用“杂治”的方法，一切都视皇帝对当时司法机关和主管人员的信任程度而定，皇帝可以不通过主管司法的部门，而使用非司法机关和人员进行审讯，一切均由皇帝直接控制，这种越过司法部门而委派其他部门办案的做法，必然造成司法行政的混乱。如汉代有廷尉狱，又有中都官狱 26 所，还有属于大鸿胪的郡邸狱，宗正的都司空狱，执金吾的都船狱，少府的上林诏狱、掖庭秘狱、共工狱、若卢狱，也有属于内宫的居室、保宫、内官、请室、导官、暴室等狱。这些狱本来是为分别关押不同囚犯而设的，但任何一狱在接受皇帝旨意后，都可以捕押和处理本非自己管辖范围内的人犯，受理各种案件。魏晋南北朝的情况基本上也是如此。

## （二）地方司法行政

从秦代开始，地方行政的区划等级也同时是司法审判等级，地方行政长官也是司法审判长官。这种制度曾得以长期延续。

秦汉魏晋南北朝的乡里基层组织有“主听讼”、“捕盗贼”和连坐等职责，有权接受诉讼、逮捕人犯，了解案情，但人犯必须解递县中进行审判。乡里官可以依照礼教和当地的风俗习惯，办理一些诸如分家、婚姻、家族争斗等民事纠纷，如当事人不服，仍需由县进行裁决。乡和亭设有监狱，称为“犴”，有刑讯权，比乡里的权力大。

县令长的主要职责之一是听讼理狱，县丞主管具体司法审判事务，并设有主管司法的属吏，如辞、法曹、狱吏等，所有判罚均要经县令长判署。秦汉时县令长权力较大，有权判决死刑，死囚虽原则上要解往郡中执行，但有些县令长也有就地执行权。魏晋时，死刑案件必须申报到郡，由郡守派员案验，方可定案。南北朝时，重大的案件要由县解送人犯到郡就审，县的审判权力有所缩减。

郡设有主管司法的诸曹掾史，州设有主管司法的诸曹从事史或参军事，分别办理本州属郡和本郡属县呈送上来的各种案件的具体审判拟罪工作，判

---

《续汉书志》卷 26《百官志》。

《通典》卷 23《职官五》。

《宋书》卷 39《百官志》。

即皇帝委派其他的官员会同司法部门一起办理大案，有时不经过司法部门，而直接组成审判团。如《汉书》卷 86《王嘉传》载王嘉之狱，是“由将军以下与五二千石杂治”的。此类事例很多。

《汉官仪》云：“乡亭之狱曰犴，县道狱曰司空”。《急就章》云：“亭长游微共杂诊，盗贼系囚榜笞”。可证汉时乡亭有关押罪犯并施以刑讯的权力。

《汉书》卷 67《王尊传》载王尊行美阳令“取不孝子悬磔著树，使骑吏五人张弓射杀之”。卷 90《严延年传》载：“冬月传属县囚会论府上”，即县囚解郡行刑制度。

决签署权则由州刺史和郡守掌握。对一般案件，州刺史和郡守可以全权处理，重大和疑难案件则要报请中央廷尉处理（设州后，郡要报请州处理）。秦汉的郡守和魏晋南北朝的州刺史权力较大，对一般的非疑难的案件，可作终审判决。

司法工作是考课官吏的重要内容，地方官每年所处理的案件都要汇编成册，由各级主管长官签署，逐级上报，接受上一级部门的主管长官的考核。

## 第六节 监察制度

专制皇帝“惧宰官之不修，立监牧以董之；畏监督之容曲，设司察以纠之”，建立起一套由君主直接控制的监察系统，以实现在全国文武官吏乃至人民的全面监视。这种“宰牧相累，监察相司，人怀异心，上下殊务”的监察体系在秦代就已经初具规模。随着国家政务的日益纷繁和中央集权制度的不断完善，监察体系也逐渐扩大，至南北朝时，已经基本上形成了以监察军、政、法等方面为主而旁及国家其他事务的，有明确分工和权限规定的，从中央到地方的单线垂直型的监察体系。

### 一、监察行政体制和职能

#### （一）中央直接控制的监察行政体制

秦汉在中央设御史大夫，掌管监察并担任副丞相，这既便于协助丞相处理政务，又便于对丞相的监督，有“典正法度，以职相参，总领百官，以职相监临”的权力，对当时国家政务有很大的影响。御史大夫设府，与丞相府合称“二府”，共同管理国家政务。御史大夫的主要职责是掌管法令规章、保管诏敕图籍法令以及考课功绩，所以其属官分成两个部分，一是以御史丞为首，统领御史30人以及一些掾、史、属等，在御史府中协助御史大夫办理政务，二是以御史中丞为首，“在殿中兰台，掌图籍秘书，外督部刺史，内领侍御史员十五人，受公卿奏事，举劾按章”。从职责分工来讲，御史中丞分管皇帝直接交办的监察工作，所以设在宫中。当御史大夫改为大司空以后，由于职务性质已经改变，御史中丞便与御史大夫相脱离，到东汉时，御史府改称御史台，成为相对独立的监察机关，御史中丞则成为御史台主，属少府，号曰“宪台”。至魏晋时，御史台脱离从属地位，成为完全独立的部门，设于宫中，直接由皇帝控制。

御史台独立以后，原来御史中丞所率的属官的地位和作用也提高了，并根据所监察的主要事务而一分为三。治（持）书侍御史。“掌以法律当其是非”，主管监察司法，殿中侍御史“居殿内察非法”，主管监察殿堂朝见威仪，侍御史“掌察举非法，受公卿群吏奏事，有违失举劾之”，主管纠劾

---

《全三国文》卷21 载夏侯玄《时事议》。

《汉书》卷83《朱博传》。

《汉书》卷19上《百官表》。

《中华古今注》卷上云：“城门皆筑土为之，累土为台”。《说文》则释为“观四方而高者”。皇宫内累土筑台，象征天子地位高大，在台上建殿阁，则称为台阁，其官则以台为称。《初学记》卷12《职官部》引谢灵运《晋书》云：“汉宫，尚书为中台，御史为宪台，谒者为外台，是为二台”。还有符节台、兰台等。大都设在宫中。少府是天子之小府，主管宫中事务，所以东汉时，诸台除谒者台属光禄勋外，其余都属少府。

北魏时，御史台迁出官中，号为外台，宫中有殿中侍御史，号为内台。

《续汉书志》卷26《百官志》。

《宋书》卷40《百官志》。

《续汉书志》卷26《百官志》。

官吏的失职滥权及其他违法事件，责任最重。为履行职责，需要分曹治事。汉代有 5 曹，即：令曹，掌律令；印曹，掌刻印，供曹，掌斋祠，尉马曹，掌厩马；乘曹，掌护驾。至晋时则发展为 13 曹（吏、课第、直事、印、中都督、外部督、媒、符节、水、中垒、营军、法、算）。御史中丞三方面的属官既各有独立的监察范围，而又需要互相配合，反映出当时监察工作的扩大和深入。

监察职能虽然是单线垂直型的，但它涉及的方面是极广泛的。当时凡带有“台”的部门，都有责任向皇帝直接提控案件，其职掌内也有监察的内容。如东汉时朝会，尚书令、御史中丞、司隶校尉均单独设席，号“三独坐”，均各司监察。与尚书台、御史台合称“三台”的谒者台，“主殿上时节威仪”，也有专门的监察任务。皇帝为了直接掌握和了解情况，还经常派遣御史或使者持节以监督管理各种事务，诸如拷问诏狱、督捕盗贼、刺举奸非、监军、都水等。尤其是刺举奸非，权力很大，如汉代的绣衣直指，曹魏和东吴的校事官，北魏的候官等，都是由皇帝直接委派的特别亲信，可以用公开或秘密的监察方法，督捕盗贼，治理大狱，检举吏民奸罪。这些人凭借皇帝赋予的权力，将监视网“分布州郡，横行事役，竞造奸利”。时人无不切恨，孙吴时有人就疾呼“夫校事，吏民之仇也”。

为加强对地方的控制，汉武帝把全国划分为 13 部（州）监察区，各部设刺史（京师地区为司隶校尉），以“六条”监察郡国，年终回京汇报。在原有的地方层层监察的基础上，又增加了中央直接监察的内容，使中央直接控制的监察权力得以延伸。魏晋南北朝时，中央对地方的直接监察，多采用不定期和不定官职的遣吏巡察。

## （二）对各级政府部门层层控制的监察行政体制

秦汉设官，从中央到地方分别构成层层监督和相互制约的关系。皇帝亲察三公九卿，三公九卿督察郡县，每一个环节都有监察下属的职责。这种监察主要是通过文书和政绩考核来实现的。在上级部门，分别设有专门主管监察的官吏，通过考校文书和巡察的方式来监察下级属吏和部门所执掌的各种事务。如秦汉的丞相府设东曹掾 9 人“出督州为刺史”，西曹掾 6 人“领百官奏事”，组成自己的监察体系。这种设在各部门的监察体系，总是随着本部门职权的变迁而消长。在中朝官侵夺辅政权以后，丞相的监察体系便遭到破坏，其事权大受削减。至东汉时，三公仅保留受理郡国上计的权力，已经

---

《宋书》卷 40《百官志》。

参见《后汉书》卷 27《宣秉传》。

《续汉书志》卷 25《百官志》。

《三国志》卷 65《吴书·贺邵传》。

《三国志》卷 61《吴书·陆凯传》。

《汉书》卷 19 上《百官表》注引《汉官典职仪》云：“刺史班宣，周行郡国，省察治状，黜陟能否，断治冤狱，以六条问事，非条所问，即不省。一条，强宗豪右田宅逾制，以强凌弱，以众暴寡。二条，二千石不奉诏书遵承典制，倍公向私，旁诏守利，侵渔百姓，聚敛为奸。三条，二千石不恤疑狱，风厉杀人，怒则任刑，喜则淫赏，烦扰刻暴，剥截黎元，为百姓所疾，山崩石裂，祲祥讹言。四条，二千石选署不平，苟阿所爱，蔽贤宠顽。五条，二千石子弟恃怙荣势，请托所监。六条，二千石违公下比，阿附豪强，通行货赂，割损正令也。”

《汉旧仪》卷上。

不能出督州为刺史和领百官奏事了。列卿除统领所属各部门以外，下面分别设有员吏，由丞来“总署众事”，列卿有自己的监察体系，遍布所统领的各个部门。如大司农下面设有郡国诸仓长、农监、都水官，分别监管郡国的农业和财经工作，西汉时还曾设大司农部丞数十人，分部监察郡国的财经工作。与三公一样，当尚书组织出面综理政务时，列卿的监察体系范围也就缩小了。

在地方上，秦在郡一级设有守、尉、监，三者之间既有分工，又相互监督。汉代基本因循此制，后改长官负责制，层层监督下属是长官的主要职责之一。东汉至南北朝，州、郡、县均设功曹从事或掾史，主管选署功劳，考课属吏；州设有都官或治中从事，郡、县设有五官掾史，主察举所辖地区官吏犯法者和监察诸曹工作；州有部郡国从事，郡有五部督邮，县有监乡五部，主管督促文书，察举非法。这样，州、郡、县分别在本级长官的领导下，形成相对独立而对本级长官负责的监察体系。

## 二、监察的权限和内容

从监察职能来看，主要有对上和对下两种，对上是谏诤，对下是监督弹劾。

### （一）谏诤

谏是规劝，诤是直言，谏诤也就是对君主或上司提出劝谏性的意见。从性质上看，谏诤是指出自忠诚，从对统治者有利的出发点上提出来的补阙和匡正。当时的治国理论认为尽管谏诤有时会使君主和上司的面子受到伤害，或者一时不易接受，但这样做的出发点是为了维护统治阶级的根本利益，对整个统治秩序是有益无害的，所以，还是应当鼓励臣民下属进行谏诤。然而，在专制主义中央集权制度下，皇帝和长官的意志往往决定臣僚下属的命运和生死，这就决定了谏诤不可能真正有效。从政治制度的角度看，谏诤不仅可以为统治者装饰门面，而且还可以使统治者从多方面来制定统治方略，利用臣下的聪明才智，改善和加强自己的统治。

从秦汉魏晋南北朝时期的臣下对君主谏诤的事例和变化来看，这个时期的谏诤有如下特点：

第一，谏诤涉及的范围相当广泛，从军国大政到生活小节，都可以用谏诤的形式提出，而且谏诤人员的身份限制也不十分严格，公卿大夫、牧守县令，甚至庶民男女都可以进行谏诤。这说明此时尚保留着一定的原始民主制的遗风。

第二，谏诤的途径也比较多。诸如臣下通过奏疏上陈下，情呈献建议；通过朝议发言抒发自己的政治见解，通过给皇帝讲经解义来阐明对政治和道德文化的看法；通过文章辞赋、歌诗宴舞来巧妙地表达规讽的意图；通过朝见或君主召见正面提出谏诤事项，通过对策和公车上书提出对时事的见解等等。

第三，当时曾规定主要官员有谏诤之责并设置有专职的谏官。按制度规

---

《续汉书》卷25《百官志》。该志注引《汉官》分别记有九卿的卿属员吏，数目最多的大司农有164人，最少的少府也有34人，其分曹治事应与公府相差无几。

参见《汉书》卷24下《食货志》。

定，凡位秩为“公”的官员，都有“导善”和“论道”等规讽之责。在秦汉设有大夫、议郎、博士等专司“顾问应对”和“议论”之官，后又相继出现了专门掌“尽规献纳”的侍中、常侍、给事中等官，魏晋以后还设置了以“掌献纳谏正”为主要职责之一的门下省。

由此可见，这个时期的谏诤，在形式上是受重视的，也确实出现过采取各种方式对君主和上司进行谏诤的事例。但是，在封建地主阶级的当权人物中，能虚怀纳谏的仅是极少数。谏诤被采纳的越来越少，进谏诤者受排斥打击的越来越多。汉代的高官如周亚夫、申屠嘉、王嘉等，文士如贾谊、司马迁、司马相如、扬雄等，均由于谏诤而遭到迫害，不是身死，便是受刑被逐。谏诤的途径难得畅通，设置专职的谏官，实际上是缩小谏诤的范围，中国古代政治制度一直有设置谏诤部门和人员的传统，但其实效则是极有限的。

## （二）监督弹劾

所谓监督，是指监察督促各级官吏。所谓弹劾，也就是检举官吏的罪状。所以监督弹劾的本意是向下的，是以全国官吏为对象的。

秦汉魏晋南北朝时期对官吏的监督弹劾主要采取以下几种方式：一是“检核簿册”，即在年终汇集各种政务情况，制成簿册，逐级上报检核，监察人员也经常到下面“督促文书”，这种方法被广泛地应用到各级政府部门。二是“举劾案章”，即监察人员以纲常法律作为标准，对违反朝章礼法、典章制度的各种人物和事件进行检举揭发。三是“牵制监督”，即在职官设置上采取分权制约的方法，使各级官吏的权力不能过分集中，有意构成相互牵制约束的关系。四是“连坐告密”，即上至公卿，下至什伍都相互负有连带责任，一人犯法，如不检举，与之相关的人都得实行连坐。五是“遗吏巡行”，即由皇帝亲自委派的使者、御史等去各地查处或监察某项事务。六是“密察侦缉”，即君主委派亲信秘密伺察和侦缉臣民的言行，如三国设置的“校事”，北魏的“候官”等等。

多途径多方式的监察，是在专制主义中央集权制度不断完善的过程中形成的。由于监督弹劾是向下的，目的在于为皇帝或上司消除各种危害因素，打击一切违件统治意图和异己的言行，所以受到政权的大力提倡和加强，从而越来越发达，并且形成严格的制度。魏晋以后，监察官“分督百僚，自皇太子以下，无所不纠”，这说明监察官的权力范围有所扩大，也反映了监察权依附并服务于皇权的实质。监督弹劾的范围和作用的大小完全取决于皇帝，这也是当时监察制度的局限。

## 第七节 军事制度

秦统一全国以后，建立起高度中央集权化的军事体系，军队的最高指挥权控制在皇帝手中，以首都为重心，以郡县为基础，建立起一支由中央掌握的规模庞大的军队。沿循这个轨迹，两汉魏晋南北朝都力图加强自己的武装力量，完善本王朝的军事体系。但由于当时的政局多变，高度中央集权化的军事体系也时常遭到破坏。

### 一、兵役制度

兵役制与社会经济、政治的发展有着密切的联系，社会发展的不平衡，政权的兴衰和更替，战争的频繁和规模的扩大，都会促使兵役形式的改变。在秦汉魏晋南北朝时期，曾形成过多种兵役形式并存或交替使用的局面。当时的兵役制主要有如下几种：

#### （一）郡县征兵制

郡县征兵制即建立在郡县在籍男子都必须为国家承担徭役的基础上的普遍征发丁役当兵的制度。如汉代的男子在 23 岁到 56 岁之间，必须服兵役两年。前一年为材官、骑士、楼船，充当“正卒”，即郡国的常备兵，在地方接受军事训练。经过训练的“正卒”，要到京师或边境屯守戍卫一年，称为“卫士”或“戍卒”，期满以后罢归乡里。如遇军事需要，政府还可以临时调发，56 岁以后才能免除兵役。这些民丁除服兵役之外，还必须服一定时间的徭役。魏晋以后，郡县兵役制不再作为主要的兵役制，但这种服役形式却被保留下来，并将服徭役者的年龄范围扩大到 12 岁至 66 岁之间。在军事需要的时候，也经常征发这些民丁充军。

#### （二）谪罪兵役制

谪罪兵役制即谪发刑徒和贱民充军的制度。秦代滥用民力，使“兵不足用，而后谪发矣”，即在兵源枯竭的情况下，迫使刑徒和奴产子充军入伍。西汉建立了“吏有罪一，亡命二，赘婿三，贾人四，故有市籍五，父母有市籍六，大父母有市籍七，凡七科”的七科谪兵制，除了真正的罪犯外，还强迫召令被招赘的女婿、商贾或与商贾有血缘关系的人从军。这些人在当时被认为是“贱民”，所以要迫令他们充军。魏晋以后，由于户口亡失过多，政府多次检括户口，查出隐户，“皆以补兵”。开始谪罪兵役还不是世代相袭，后来“顷有小事便以补役，一愆之违，辱及累世，亲戚傍支，罹其祸毒”，不仅变为世代相袭，而且还牵连亲族。

#### （三）招募兵役制

招募兵役制是以雇佣的形式来招收募集兵员的制度。这个时期实行募兵的原因，一是国家常备军需要训练有素、娴于战阵的精锐士卒，以保证其战

---

参见《汉旧仪》卷下，《汉书》卷 1《高祖纪》注引如淳等语。

参见《晋书》卷 26《食货志》。

陈傅良：《历代兵制》卷 1《素》。

《汉书》卷 6《武帝纪》注引张晏语。

《晋书》卷 81《毛璩传》。

《晋书》卷 75《范宁传》。

斗力；二是由于兵源的减少和某种军事上的需要。招募的士卒一般均经过一定的考选，又是自愿前来，能较为稳定地长期在役，所以战斗力较强。例如，西汉李陵率 5000 名被称为“勇敢士”的兵卒，在匈奴数万骑兵的围攻下，仍能顽强抵抗，杀敌万余，在矢尽粮绝、敌骑冲阵、主将投降的情况下，还逃归 400 余人。又如，东晋招募的北府兵，曾以 8 万之众破前秦号称“百万”的大军。可见招募军队的战斗力是比较强的。招募兵的名目繁多，诸如奔命、伉健、应募士、勇敢士、壮士、弩手、马步、武力、斥候、快射手、屯田士等。

#### （四）世袭兵役制

世袭兵役制亦称世兵制，是指子孙世代相袭为兵的制度。世兵制主要有两种类型。一种是强制世兵制，是指士兵全家被强迫从普通户籍中分离出来，脱离民籍，变为军籍，士兵本人终身当兵，其子子孙孙亦应世代为兵。这种世兵制是在东汉末年大战乱后，郡县征兵制遭到破坏，招募兵减少的情况下形成的，具体做法是，采取强制性的手段，把现役、招降和检括逃亡的军士编为军户，迫令其世代相袭，以保证基本兵源。这种世兵制盛行于魏晋，渐衰于南北朝。另一种是限制世兵制，十六国的一些少数民族政权和北魏前期，曾以本民族原有部落组编成军，将领土兵均世袭相代，而限制汉人在这些军队里当兵。

#### （五）发奴为兵制

发奴为兵制即征发私家僮奴承当国家兵役的制度。西汉时，卫青、霍去病各领五万骑出塞，有“私负从马复四万匹”，这是诸军将的僮奴随主人出战，还没有作为公家用兵。西晋末年，战事迭兴，兵源不足，经常发私家僮奴助兵，以补兵力的不足。这属于朝廷向私人借贷的形式，一般所发僮奴在战事结束之后仍发还其主，对死难者应偿还所值，也有的则直接转入世兵。这种兵役制与士族门阀政治有密切的联系，是当时的特殊现象。

除上述几种主要兵役形式以外，有些王朝还通过战争征服或掠夺的形式，强迫一些少数民族人民充军，或编为独立军伍，或分隶各营。少数民族政权也以同样的形式将降服的汉人编入军伍，强迫他们在前冲阵，充当“肉篱”。

战争需要兵源，统治阶级为了战争不择手段地采取多种形式来征集兵役，强迫人民投入无休止的战争，给当时的人民带来很大的痛苦。

## 二、军事行政区划

中央集权化的军事体系是建立在皇帝控制最高军事指挥权的基础上的，为了便于对军队的管理，还需要有一套由中央到地方的军事行政管理体制，

---

《资治通鉴》卷 19《汉武帝元狩四年（前 119）》。

据《晋书》卷 4《惠帝纪》记载，太安二年（公元 303 年），“发奴助兵，号为四部司马”。此后又曾多次发奴为兵。《宋书》卷 6《孝武帝纪》在大明三年（公元 459 年）还有招集奴僮的记载，可见这种发奴为兵制实行的时间很长。

《宋书》卷 3《武帝纪下》：“先因军事所发奴僮，各还本主。若死亡及勋劳破免，亦依限还直”。

《宋书》卷 77《柳元景传》载：北魏进犯南宋，柳元景所俘获北魏兵多是河内人，俘虏皆曰：“虐虜见驱，后出赤族，以骑蹻步，未战先死，此亲将军所见，非敢背中国也”。

按照一定的军事区划进行统一管理。

### （一）中央军事行政

秦代的军队在平时都归郡县，由郡尉负责训练；战时由皇帝征调和命将，皇帝控制着军队的指挥权和将帅的任免权。直属于中央的只有一些护卫皇宫的禁卫军。

汉代守卫京城和皇宫的、直属于中央的军队，主要由以下四个部分组成：一是负责宫中殿内警卫的郎官，由郎中令统领，称为郎卫。郎官有议郎、中郎、侍郎、郎中、外郎的区别，其任务也不仅是宿卫，还有随从、顾问的性质，而且具有候补官的身份。郎中令（光禄勋）是宫殿内一切事务的总管。这部分武装是皇帝最亲近的警卫部队。

二是负责殿外宫墙内警卫的卫士，由卫尉统领。卫士和指挥机关驻在长安城内未央宫，因未央宫在城南，故称卫士为南军。南军前期总兵额为2万人，汉武帝时减去一半，汉光武帝时又减为3000人左右。士兵是从郡国轮番征调来的。卫尉下属主要有：南、北宫卫士令，掌南、北宫卫士；左右都候，掌徼循宫中；宫掖门司马，掌宫掖诸门；诸屯卫候、司马，掌宫门卫屯兵；公车司马令。掌殿司马门，夜徼循宫中，负责收发传递奏章及贡献物。

三是守卫京城的屯兵，初期由中尉统领。因屯兵驻长安城内的北面，故称北军。汉武帝时改革北军，设八校尉，中垒校尉掌北军垒门和西域，屯骑校尉掌骑士，步兵校尉掌上林苑屯兵，越骑校尉掌越人骑士，胡骑校尉掌池阳胡骑（不常设），长水校尉掌长水宣曲胡骑，射声校尉掌待诏射声士，虎贲校尉掌轻车，并派监军御史监领。汉光武帝裁军，北军设北军中候，监掌屯骑、越骑、步兵、长水、射声等五营校尉。北军负责京师的守卫，战时，一部或全部随皇帝所任命的将军出征。

四是驻守京师内外的卫戍军。汉武帝时，设执金吾统领缇骑巡徼长安城内，设城门校尉领城门屯兵守卫长安各门，设左、右、京辅都尉领三辅郡兵保卫长安城外，由执金吾统一节制，形成一支单独卫戍长安的驻军。东汉时，这种制度解体，三辅都尉被省去，城门校尉独立，执金吾也改为主管宫外巡徼、防火、导从，兼主兵器。

魏晋以后，中央军队分为中军和外军，“中军系驻京师内外，由中央直辖的军队；外军则系在外各都督分领的军队”。从最初曹操自设武卫营开始，中军的规模不断扩大，至西晋时则形成以七军（左卫、右卫、前、后、左、右、骁骑）、七营（屯骑、步兵、越骑、长水、射声、翊军、积弩）、五率（东宫前、后、左、右、中卫率）和牙门军为主力，以中领军为中军主帅、中护军为中军副帅（与中领军共典武官选举）的中军系统。中军除担负宿卫皇宫、拱卫京师的任任务外，还经常受派外出征战，因此编制和规模很大，总数约10余万人。南朝时，中军外出征战的次数减少，编制和规模逐渐缩小，兵力总数还有5万人左右。

中央禁军员额的多寡，是由当时统治者实际拥有的军事力量的大小来决定的。如匈奴汉政权的中军拥有16军，每军有本营（即本族兵）2000人，以此作为禁军主力。前秦军队规模最大，中军设四禁（前、后、左、右）、二卫（左、右）、四军（卫、抚、镇、冠），分领氏族军士宿卫征战，多时约15万左右。

北魏初期实行部落兵制，进入中原后，按八个部落分置八个军府，每府统军 5000 人，为中军主力，还有一定数目的宿卫、扈从武士。北魏孝文帝改革，迁都洛阳，扩大了宿卫军规模，并且实行三长制，扩大了兵源，中军的规模最大时人数达 30 余万。这支庞大的军队是北魏的军事主力。

西魏、北周在原鲜卑部落制的基础上，建八柱国，设六军，每军设柱国大将军，统大将军 2 人、开府 4 人、仪同 8 人，领兵 8000 人，六军合计 4.8 万人，为中央禁军，此即所谓的府兵制度。

中央直属军队的指挥权，按规定是由皇帝直接控制，各部主管将领仅负责军事训练和一般的军事行政任务，没有调动军队的权力。战时，皇帝任命的专征将帅才有调动本部军队的权力，但应把调动的情况及时向皇帝奏报。有些权臣当道，以大将军名义对军队进行指挥，但也必须假借皇帝的命令来调动军队。魏晋以后，设“都督中外诸军事”为中外诸军的最高统帅，有些权臣身任此职再加“录尚书事”，实际上是集军政大权于一身，这时的皇帝多半沦为傀儡，其皇位已经岌岌可危了。

军队的主要将领可以设置幕府，幕府人员有长史、司马、参军事等，这些人员的职责是协助长官处理日常行政事务。魏晋以后，凡达到开府级别的军官，都设有军府，主要府僚纳入国家官制规定的范围，规定了品级和职掌，高级府僚要由朝廷任命。

## （二）地方军事行政

秦汉的郡县都设有常备军队，平时由郡尉、县尉负责组织训练。每年立秋那天，把郡县军队集合到郡府所在地，由太守、都尉、令长、丞尉共同负责“都试”，借以考课殿最，申明赏罚。这是一年一度的大会操阅兵，太守在“五骑为伍，分部左右，军假司马、千人，持幢旁毂”的簇拥下进行检阅。太守是一郡的最高军事行政长官，但无权调动军队，只能在规定的阅武时间内调集本郡兵，所以，翟义在反王莽起义时选中“都试”之日开始。东汉废除郡都尉，由郡太守直接负责本郡军事，取消每年立秋日的“都试”，以防郡太守利用“都试”集兵谋不轨。

东汉末年大战乱，刺史、太守拥兵自重。曹操在平定各地战乱的同时，将军队指挥权逐渐收回，削夺州郡的兵权，采取驻屯的方法，任命都督某州郡军事（简称都督）主管军队。这种在外驻屯的军队称为“外军”。以后，根据战争的需要，设立大的军事区，以都督诸州军事（简称大都督）为统帅，根据不同的情况授予不同的应变和指挥权力。这种制度为两晋南北朝所因循，而且把都督分成若干等级。据《宋书》卷 39《百官志》载：“晋世则都督诸军为上，监诸军次之，督诸军为下。使持节为上，持节次之，假节为下。使持节得杀二千石以下，持节杀无官位人，若军事得与使持节同；假节唯军事得杀犯军令者”。在使持节之上还有假黄钺，“则专戮节将，非人臣常器矣”。这些持节都督掌有较大的军事指挥权，分别控制着大片领地，往往形成与中央相抗衡的力量。

持节都督制建立以后，州郡兵锐减，刺史、郡守如不兼军职，只能统率少数防卫和维持本境治安的军队，但在朝廷需要的时候，也要听调离境作战，

---

《汉书》卷 84《翟方进传》注引如淳曰：“太守、都尉、令长、丞尉会都试，课殿最也。”

《汉书》卷 76《韩延寿传》。

《汉书》卷 84《翟方进附子义传》：“于是以九月都试日斩观令，因勒其车骑、材官士”以反王莽。

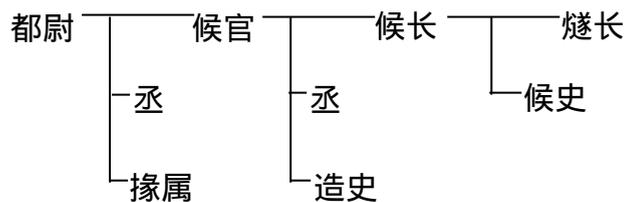
故州郡兵仅存老弱。

地方军队的训练和管理，由地方行政长官负责，有时也设都尉、长史等武职协助管理，一般事务由本州郡县的诸曹负责。持节都督开设军府，辖有一套专门的军事管理机构，除主要府僚由朝廷任命外，其余均由都督自行委任。

### （三）边关镇戍军事行政

秦汉魏晋南北朝时期，都在边塞、交通要道和军事重地修建关塞亭障、镇戍营堡，设镇戍兵进行防守。据《汉书·地理志》所载：西北部边疆有敦煌郡的阳关和玉门关，北部边疆有代郡的五原关和常山关，位于北部二线位置的有上谷郡的居庸关；西南边疆有九真郡的界关，合浦郡的合浦关，苍梧郡的荔平关、离水关、谢沐关，郁林郡的雍鸡关和牂柯郡的进桑关等，内地有太原郡的上党关、壶口关、石研关和天井关，汉中郡的郾关，巴郡的江关，弘农郡的函谷关和武关等。边关的责任是防卫边境，也说明当时我国古代王朝对中原农业地区大都采取防御性的军事部署。内地设关主要是以加强一线防卫，确保内地和京师的安全为目的，其次才是征收关税。各关设有关都尉主管，因其兼管军事和税收，地位较高，位秩相当于郡都尉的比二千石。

汉代的边境设有亭障烽燧，由边郡的都尉总负责，守边的戍卒有边郡兵，也有从内地轮换征调来的。边防军的组织系统如下表所示：



魏晋南北朝时期，因分裂割据，边境关塞的驻军增多，除朝廷派大军在重要地区进行屯守外，沿边地区也设亭障烽燧，并建立起镇戍组织。如北魏时“缘边皆置镇都大将，统兵备御”，这些屯戍部队可攻可守，所以设兵较多。各镇大小不一，配兵也不一样，多者上万，少者也有千人，分设镇都大将、镇都副将、镇大将、镇将主管。镇的地位相当于州，镇都相当于都督数州军事。北魏北边只设镇，东、西、南边州、镇并设，有的州刺史兼镇将，有的不兼，因镇将主兵，地位高于刺史。镇下设戍，由戍主、戍副主管，戍的地位相当于郡，小戍相当于县，有些郡守、县令也兼戍主。戍兵以队为基本编制，每队约 200 人，设队主、队副主管。镇戍除平常防守外，也奉命相

《三国志》卷 19《魏书·陈思王植传》注引《魏略》：“臣初受封，得兵百五十人，士息前后三送，兼人己竭。尚有小儿七、八岁已上，十六、七已还三十亲人。今部曲皆年耆，卧在床席、气息裁属者凡三十七人，疲瘵风靡、痾盲聋聩者二十三人”。

亭是建立在高处的瞭望台，障是规模较大的城堡，烽是传递警报的方法，燧是塞上的“亭坞”。亭障相望，故连称，隧上举烽火，烽是烟，白天用，火在夜间用，故烽燧连称，又称为烽火台。《墨子·号令篇》：“城上烽燧相望，昼则举烽，夜则举火”。亭障烽隧则为边防的整体。

参见阎文儒：《河西考古杂记》，《社会科学战线》1986 年第 4 期。

《魏书》卷 113《宫氏志》。

机出战，配合朝廷大军的军事行动。

这个时期除在边境设防之外，在一些重点地区还设有护匈奴、乌桓、羌、越、蛮、夷、戎等中郎将或校尉，率领专门的军队进行镇防。

### 三、军队编制和管理制度

秦汉魏晋南北朝时期的军队规模庞大，为了统率和指挥上的方便，就必然要建立与之相适应的军队建制，完善管理体制，以适应大规模的战争的需要，使这支军队既能与专制主义的中央集权制度相适应，又能在战争中发挥出最大的战斗力。

#### （一）人员编制

秦汉的军队人员编制有平时和战时、中央和地方、驻扎和征战之分。秦代用于作战的编制如下表：

制 编	编 员	统 领	军 辖 部
军	40000	大 将	
国 尉	10000	国 尉	4
偏 裨	5000	将 军	8
尉	1000	主 将	40
五 百	500	五 百 主	80
百	100	百 将	400
屯	50	屯 长	800
伍	5	伍 长	8000

汉代在秦制的基础上有所发展，使军队的编制更适合于战争的需要。其作战的编制如下页表。

汉代作战时，校以上的军官都由皇帝任命。驻屯和郡国兵，是以部、曲为单位，驻屯由司马、郡国由假司马（兵少的郡仅设

---

本表是参照《商君书·境内篇》和《战国策·秦策》等有关资料以及陕西临潼秦始皇兵马俑阵形而编制的。

本表是参照《大通上孙家寨汉简释文》（《文物》1981年第2期）和《汉书》、《后汉书》各有关纪传，并结合实地考察陕西咸阳杨家湾出土的西汉兵马俑列阵队形而编制的。

编制	编 员	统 领	军 籍 部
军	8000	将 军	
裨	1600	裨将（大校）	5
校	800	校尉、都尉	10
部	400	部 司 马	20
曲	200	候、千人	40
官	100	五百将、将	80
队	50	队将、队率、士吏	160
什	10	什长、火子	800
伍	5	卒长、伍长	1600

候、千人)负责部、曲的军事训练事务和军纪。部、曲的编员与作战编员差额较大,多者可达千余人。编员不包括队以上统领和统领所拥有的私从吏属,故汉代出兵一校有千余人者。

汉代的军队编制对魏晋南北朝影响很大,编制名称历代各有所改,但什伍进位编员法始终未变。

### (二) 兵种的配置

秦汉的主要兵种有材官、骑士、轻车、楼船,“平地用轻车,山阻用材官,水泉用楼船”,兼有步、骑、车、水等兵种。在步兵中又有快射(快射手)、射士、彀者(弩手)、蹶张(攻坚兵)等小兵种,骑兵也有胡骑、越骑、羌骑之别,水军则有辑濯士(划船手)、楼船士(战斗兵)之分。有人据新出土的汉兵马俑并结合文献进行分析,认为汉代步兵有轻装步兵、重装步兵、弓弩兵和基干步兵,骑兵分轻骑兵和重骑兵。以校为单位,有步骑混合编组,有单独编组,编组内都是轻重相结合。

魏晋南北朝的战争频繁,诸兵种合成使用已经成为作战的手段,并且出现了专门的工兵。由于大规模的战争多在长江一带进行,这个时期的水军发展很快,舟船数量剧增;艨艟、楼船、飞云、盖海、青龙、赤龙等名号众多,大者可载千人,不仅用于内河流域,而且还游戈于辽阔的海域。

战争的发展和规模、形式的变化,使车兵退出战场,车辆转而用以转运军需辎重。战争地点的远近决定所需后勤辎重兵的数量。卫青、霍去病率14万骑出塞作战,卒徒转运者竟达30余万。这些负担主要都强压到人民身上,“运输之役,百姓勤劳,废失农业”。伴随一场战争而来的连年转运,往往造成“死丧离旷,十室而九”的社会后果,给人民带来深重的负担和痛苦。

### (三) 军事管理制度

军队的调动权由皇帝亲自掌握,用羽檄和符节为凭信,直接将命令下达给领兵郡守和将帅。汉高祖刘邦曾说:“吾以羽檄征天下兵”。除羽檄之外,

《后汉书》卷1《光武帝纪》注引《汉官仪》。

参见白建钢:《西汉步、骑兵兵种初探》,《西北大学学报》1986年第1期。

《魏书》卷110《食货志》。

《魏书》卷47《卢昶传》。

《汉书》卷1《高祖纪》,颜师古注:“檄者,以木简为书,长尺二寸,用征召也。其有急事则加以鸟

郡国守相以及统兵将帅都持有铜虎符，调兵的羽檄还必须会合兵符才能生效。节也是信物，用作号令赏罚。最初不能调兵，如汉武帝时，派遣严助以节发会稽兵，“会稽守欲距法不为发，助乃斩一司马谕意指，遂发兵”。以后调兵羽檄和符节并用，遣专使送达，以示慎重。

皇帝调兵有时还会和主管军事的大臣相商，汉武帝刘彻新即位，不欲出虎符发兵郡国，原因是“太尉不足与计”。后来皇帝将调兵权收回，只对个别人给予一定限度的调兵特许，曹魏黄初三年（公元222年）“上军大将军曹真都督中外诸军事，假黄钺，则总统外内诸军矣”。曹真之所以拥有这样的大权，是因为皇帝授与他“假黄钺”，从而使他取得了代表皇帝暂掌军权的身份。

在外出征的将帅，一般都持有皇帝赐给的“节”，凭此调动本部军队。对军中犯军令者也可以行军法处置。魏晋以后则形成制度，根据情况分为使持节、持节、假节三种，对不同种类授与不同的调兵和执法权力。

秦汉曲以上的军官任免由丞相、御史二府共同拟定，东汉以后转归尚书拟定，魏晋时一度由中领军和中护军共同拟定，报请皇帝批准。曲以下的军官，校一级的统领就可任命。各军官免职，必须逐级向上汇报，核准以后才能生效。军官违反军令，上一级军官有权临时先将该官免职，另行指定他人代理，称之为“假”。

军营之内有严格的纪律，汉文帝刘恒至周亚夫军营劳军，因事先没有通知，军门都尉竟以“军中闻将军之令，不闻有天子之诏”的理由将汉文帝拒之门外。军中还有专门负责检查军纪的官员，如军正、刺奸督等，有权执行处罚，即使是对比自己职位高的官员，也有先斩后奏权。如汉武帝时，胡建为守军正丞，“时监军御史为奸，穿北军垒垣以为贾区”，胡建便将该监军御史先行斩首，然后奏闻。按军法“正亡属将军，将军有罪以闻，二千石以下行法焉”。

军内还有一套自成体系的刑罚制度，包括死刑、肉刑、财产刑、自由刑、流刑等全部刑级在内，但在量刑和审级方面又不完全同于国家刑罚。战时军内执法应从严从快，对犯军犯官的刑罚处置，经统兵的将领批准即可执行。军法不同于一般刑法，按规定，军法处置权要比刑法处置权大。在战时，高级将领如犯有叛国、失期、怯阵等罪，统兵将帅有权先行斩决。而对其他犯罪，则应将犯罪事实奏报皇帝，移交中央司法部门处理，但统兵将帅有先行将犯人解职和关押之权。

---

羽插之，示速疾电。”

《汉书》卷64上《严助传》。

《汉书》卷64上《严助传》。

《宋书》卷39《职官志》。

《汉书》卷40《周亚夫传》。

《汉书》卷67《胡建传》。

《西汉会要》卷58《兵三》徐天麟按：“汉法，吏六百石以上，有罪皆先请。见于宣帝末年之诏。至于军兴从事，则虽二千石以下，亦得诛决于外”。

## 第八节 职官管理制度

秦汉魏晋南北朝时期的官僚吏属队伍不断扩大，在西汉时从丞相至佐史已经有 13 万余人，东汉时增加至 15.2 万余人，魏晋时辖地缩小，内外官及职掌人还有 11.8 万余人，这还不包括四乡啬夫、治书史、佐正等微末之职在内。南北朝分裂割据，各朝命官府史总在万人左右，如果加上州郡县官及佐史人数，官僚吏属南北合计总数在 30 万左右。对这样庞大的官僚吏属队伍，必须建立一套制度进行管理，以维护国家机器的运转和保持政权统治的效能。

### 一、官吏选拔制度

秦汉以来，为适应专制主义中央集权政治的需要，先后建立和发展了以察举、考试为主体的，以荐举、辟署、征召、军功、纳货、任子等为辅助的，多种途径的官吏选拔制度。“魏晋以来，虽立九品中正之法，然仕进之门则两汉一而已”。实际上为适应新的政治形势的需要，魏晋南北朝也开辟了一些新的入仕道路，以保证官吏的来源。

#### （一）察举

察举，即经过考察后进行荐举，是在先秦乡里举荐制度基础上发展起来的选官制度。此制盛行于两汉，中衰于南北朝。具体的方法是：由皇帝下诏指定举荐的科目；由丞相、诸侯王、公卿和郡国守相按科目要求考察和荐举人才；应举者按不同的科目进行考试，考试由皇帝出题策问，或由丞相、御史二府及九卿策试；根据对策成绩高下分别授官或为郎官候补。考试地点在京城以太常寺或公车司马署等处。

察举的科目繁多，仅两次就有孝廉、茂才、察廉、光禄四行，贤良方正、贤良文学、明经、明法、至孝、有道、敦厚、尤异、治剧、勇猛知兵法及明阴阳灾异等等；后来规定岁举的科目以孝廉、茂才为主，并且规定了主要长官每年荐举的数目。

由于察举的标准笼统，又缺乏严密的考核制度，再加上公卿守相举荐者多为私人门生故吏，所以此制在实行过程中，经常出现弄虚作假，以至“窃名伪服，浸以流竞，权门贵仕，请谒繁兴”，造成风气日坏，受荐举者多为并无真才实学的幸进之徒。至东汉末年，此制已经败坏不堪，民间流传着“举

---

以上数字据《通典》卷 36—38《职官·秩品》所记。

《文献通考》卷 28《选举考·举士》。

《续汉书志》卷 24《百官志》注引应劭《汉官仪》载光武帝诏书：“方今选举，贤佞朱紫错用。丞相故事，四科取士。一曰德行高妙，志节清白，二曰学通行修，经中博士；三曰明达法令，足以决疑，能案章覆问，文中御史，四曰刚毅多略，遭事不惑，明足以决，才任三辅令。皆有孝悌、廉公之行。自今以后，审四科，辟召及刺史、二千石察茂才尤异孝廉之吏，务尽实核，选择英俊、贤行、廉洁、平端于县邑，务授试以职。有非其人，临计过署，不便习官事，书疏不端正，不如诏书，有司奏罪名，并正举者”。由此可知，察举人员除有时由皇帝亲自策试之外，平常都由丞相以四科考试之后再任官。东汉以四科为察举标准，考试改由尚书负责，除诏书规定的标准之外，增加了习官事、书法等方面的内容，实行举与被举者连坐。从制度上讲，察举还是比较谨慎的，但由于政治昏暗，制度往往成为虚文。

《后汉书》卷 61《左雄传论》。

秀才，不知书；察孝廉，父别居；寒素清白浊如泥，高第良将怯如鸡”的谣语。

魏晋以后 虽然广泛实行九品中正制，但察举的形式仍得以保留。两晋南朝在正史列传中可考见入仕途径的 684 人中，有 176 人是经过察举入仕的。可见，察举制度的衰败和被取代，也经历着一个逐步的演变过程。

### （二）九品中正制

三国时魏文帝曹丕采用吏部尚书陈群的建议，实行“九品官人法”，亦即“九品中正制”。以后这种制度成为魏晋南北朝时期的主要取士制度。具体做法是：任用“贤有识鉴”的官员，担任本籍州郡的大小“中正”，由他们区分上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下九品来评定人才等级，然后由小中正上报大中正核实，大中正上报司徒核实，再交尚书吏部选用。

这种制度使荐举之责不再属于中央和地方长官，改由专职举士的中正官负责。选用的标准除因循东汉察举所要求的经学、德行、乡闾清议之外，又增加了家世、才实等内容。除划分九品外，还有根据士人德才行状所写的评语，称为“状”，要求选用人才时须将“品”、“状”结合起来，这较汉代的规定更加完备，一度曾使“儒雅并进”，收到过一定的效果。然而，在实行过程中，中正官全由士族豪门所把持，他们品评人才多以门第为重。而选用者也是士族，所以“至中正之法行，则评论者自是一人，擢用者自是一人，评论所不许，则司擢者不敢违其言”。“台阁选举，徒塞耳目，九品访人，唯问中正。故据上品者，非公侯之子孙，则当涂之昆弟也”。在以门阀士族为统治核心的当时，“上品无寒门，下品无势族”，“公门有公，卿门有卿”。九品中正制成为巩固门阀政治、阻塞寒素人才入仕的工具。再加上“士人皆厚结姻缘，奔驰造请，浸以成俗”，更促使九品中正制日益腐败。

### （三）辟署

辟署，亦称辟除、辟举、辟召等，是主要长官任用属吏的制度。在秦汉魏晋南北朝时期，这是一种范围广泛而又十分重要的入仕途径。汉代规定，二千石以上的长官可以自辟掾属，直接为百石官吏，百石以上的官吏再报中央核准。

辟署分为中央长官辟署和地方长官辟署两种途径，在中央公府辟署的掾属升迁最快，如东汉的鲁恭“在公位选辟高第至列卿、郡守者数十人”。按规定，中央长官辟署掾属不限地域，可在全国范围内选用人才，地方长官则只能在其管辖范围内辟署。选辟的标准类似察举，要求被选用者必须是有“才

---

《抱朴子》外篇卷 15《审举》。

参见罗新本：《两晋南朝入仕道路研究之一》；《西南民族学院学报》1986 年第 4 期。

《三国志》卷 15《魏书·贾逵传》注引《魏略》。

《文献通考》卷 28《选举》。

《晋书》卷 48《段灼传》。

《晋书》卷 45《刘毅传》。

《晋书》卷 92《王沈传》。

《通典》卷 14《选举》。

《后汉书》卷 25《鲁恭传》。

能操守者”，一般还需要经过一定的考试。

魏晋南北朝时期，公府、州郡辟召掾属仍是重要的入仕途径，据有人统计约占总数的15.4%，也有人认为约占总数的46%。按照这个时期的官制规定，公府、卿署、军府、州郡府下的掾属佐史数目一般都在200人以上，其中大部分是由长官辟召而来的。这些人中有人后来肩负重任，荣升贵显而进入史传，但终究是少数。至隋代，所有的官吏任命权均被收归中央，“海内一命之官并出于朝廷，州郡无复辟署之事”，此后辟署才降为不重要的仕途。

除上述几种主要的选拔官吏的办法之外，这个时期还有其他的选拔官吏的途径，诸如征召、荐举、任子、军功、计吏、上书、博士弟子和国子、技艺、纳贖等。这些选官途径一方面是用来与主要选官途径相互补充，另一方面则是为了适应当时某种政治形势的需要。

征召，是皇帝采取特征和聘召的方式，选拔“吏民育明当世之务，习先圣之术者”，以及声明德望著于当世者，朝廷为他们提供特殊待遇，“县次续食，令与计偕”，沿途地方官负责迎送，有时还用公家的车马直接迎进朝廷。这种被征召的人在汉代称为“征君”。征召是一种比较尊荣的仕途。

荐举，有私人荐举和官府荐举之分。私人荐举是臣属以个人名义向君主举荐人才；官府荐举是以官府的名义向君主荐举人才。这两种方式均为察举制的补充。荐举带有一定的保举性质，被举荐的人如果犯法，荐举人要负连带责任。

任子，是勋臣子弟依靠父兄的官秩和功劳被保任为官的方法。按规定：“吏二千石以上视事满三年，得任同产若子一人为郎”。后来发展到任及家人，既不限制视事三年，又不完全限制官秩，退休致仕的官僚也可以享受这种待遇。由于这种选官方式是为了照顾在职或致仕官僚们的利益，以换取官僚阶层对现政权的忠忱和支持，所以得以长期保留和发展，一些贵阀门楣因累代受任而愈益扩大，以至出现“一门前后七封侯、三皇后、六贵人、二大将军，夫人、女食邑称君者七人，尚公主者三人，其余卿、将、尹、校五十七人”，“任人及子弟为官，布满天下”的现象，形成世家门阀。在两晋南北朝史书记载中可考见入仕途径的684人中，由世家门阀入仕者竟达434人。

军功，是适用于战时的特殊选官方式。秦在商鞅变法后，即有按军功大小赏给爵位和官职的制度。汉代有以六郡良家子从军、积功而为将帅的著名人物，如李广、赵充国、傅介子、甘延寿、冯奉世等。“军功多用超等，大

---

《说文解字·叙》引汉《尉律》云：“学僮十七已上，始试，讽籀书九千（章）字，乃得为吏”。

参见罗新本：《两晋南朝入仕道路研究之一》，《西南民族学院学报》1986年第4期。

参见陈琳国：《两晋九品中正制与选官制度》，《历史研究》1987年第3期。

《文献通考》卷39《选举十二》。

《汉书》卷6《武帝纪》。

《汉书》卷11《哀帝纪》往引应劭《汉仪注》。

《后汉书》卷34《梁冀传》。

《后汉书》卷54《杨秉传》。

参见罗新本：《两晋南朝入仕道路研究之一》，《西南民族学院学报》1986年第4期。

者封侯卿大夫，小者郎”。在魏晋南北朝时期，军功成为寒门入仕而跻身于显宦的重要途径，如陶侃、刘裕、高欢等，或为三公，或为开国之主。

计吏，秦汉时郡国的上计吏去中央汇报时，有些被朝廷留任为官，称为“计吏拜官”，逐渐成为一种入仕途径。计吏拜官是伴随考课制度而形成的，当考课制度遭到破坏的时候，这种仕途也随之没落。魏晋南北朝时，以“计吏”步入仕途的便明显减少了。

上书，是因循战国时期游说君主的习俗而形成的自荐式的入仕制度。在汉代，吏民可以直接上书至公车司马（皇宫南阙门），由大臣评判上书内容当否，然后报请皇帝，“高者请丞相、御史，次者中二千石试事，满岁以状闻，下者报闻，或罢归田里”。许多人以这种方式进入了仕途，仅汉武帝时，“四方士多上书言得失，自衒鬻者以千数”。东汉时，这种自荐式的仕途渐为世家所不齿，到魏晋南北朝时，更趋于没落。在世家阀阅看来，“守门诣阙，献书言计，率多空薄，高自矜夸，无经略之大体，咸糠粃之微事，十条之中，一不足采”，遵守法度的君子“不足与比肩也”。豪门的鄙视，朝廷的不重视，使这一入仕途径成为险途。魏晋以降，以上书入仕者便百不及一了。

博士弟子和国子，是通过学校培养考试合格入仕的途径。西汉“武帝立五经博士，开弟子员，设科射策，劝以官禄”。“射策者，谓为问难疑义，书之于策，量其大小，置为甲乙之种，列而置之，不使彰显，有欲射者随其所取而释之，以知优劣”。考试则有学童、博士弟子、明经、明法等区别，合格者分别授以官位。博士弟子初期为50人，至西汉后期曾达到3000人；东汉初年修建太学，校舍和博士弟子员额也不断扩大。“凡所造构二百四十房，千八百五十室”，弟子员额多时达3万余人。魏晋南北朝在此基础上加以整顿和完善。国子太学生通过经学、文学、童子、策试、监试等途径可进入仕途。

技艺，即以一技之长而入仕。汉武帝刘彻“博开艺能之路，悉延百端之学，通一伎之士，咸得自效，绝伦超奇者为右，亡所阿私”，使许多持有体力、方术、音乐、杂技等本领的人得以入仕，但其中也混杂着带浓厚迷信色彩的方士和媚上欺下的江湖骗子。因此，这种仕途越来越不为人重视，仅剩一些以明书、明算、明法等为专长的人可以经过考试进入仕途，但也很难做高官。

纳货，即用资财和金钱而得官。秦入粟拜爵，开纳货取官的先河，这种做法在两汉魏晋南北朝时期也相当普遍，在国家财政困难时经常卖爵，特别困难时也兼卖官，以解决财政的危机。这种做法，虽然能解救一时性的财用匮乏之急，但也必然从体制内部腐蚀着当时的吏治。

秦汉魏晋南北朝的选拔官吏途径虽然繁多，但各种途径几乎都与荐举有

---

《南齐书》卷2《高帝纪下》。

《汉书》卷78《萧望之传》。

《汉书》卷65《东方朔传》。

《颜氏家训·省事篇》。

《西汉会要》卷44《选举》。

《后汉书》卷69上《儒林传序》。

《史记》卷128《龟策列传序》。

关尽管路途迂回曲折，但还是必须通过某种荐举之门才能入仕，这就为世家门阀提供了方便。选举与教育的关系在很大程度上被颠倒了，由各种途径选拔上来的人才，除有些可以直接为官外，更多的则是为郎或博士弟子，先入三署郎官署或太学深造一段时间再出拜为官，这是先选士后教育。受过教育的人入仕为高官也不容易，西汉一代担任丞相或相当丞相职务的47人，经受过官府学校教育的仅4人。选举和考课也没有明显的区别。这里所说的选举，是指在一定范围的士子内经过考试选拔可以任官的人才。当时，选举的项目往往也是考课的课目，选举也不仅限于士，只要符合项目，即使是官也可以再入察举。尤其是辟举。纯由长官个人控制，标准不一，选举权限也不集中，被选中的人素质不一，鱼龙混杂，这与中央集权的人事制度格格不入，所以“选举之法，一变而为辟举，再变而为限年，三变而为中正。四变而为停年，五变而为科目”，选举之权便逐渐被收归中央。

## 二、任用制度

经过选拔有关人员便取得了做官的资格。但对这些人如何使用，是临时使用还是长期使用，是试用还是实用，任用其担任何种职务，给予什么级别等等，则另有规定。

### （一）任用方式

秦汉魏晋南北朝时期官吏的任用方式是多种多样的，见于史册的主要有：守、拜、领、录、平、兼、行、假、试、权、知、监、参、掌、典、署、督、护、待诏等等。按照任用等差，可以分为如下几种类型：

第一，候补之类。此类主要有待诏、郎选、听选等方式。待诏是汉代的候补官制度，待诏人员有待诏于金马门、公车、殿中、黄门、宦者署的，也有待诏于丞相、御史二府的。他们在官署听候补官，有时也承担本署内的一些事务。郎选是从三署郎官署的诸郎中选官，三署郎是汉代官吏储备学校，被选拔上来的人才取得被任用为郎的资格，再经过一定时间的历练然后出补为官。听选是尚书将选人分类，等待有缺补官。还有一些候补官是因父母丧葬守制和其他原因去职，期满要求复职的。

第二，试用之类。此类主要有行、守、试、假、权等方式。试用有一定的期限，一般是以一年为限，多者长达三年。试用期间，俸禄稍低于实授官。试用期满以后，称职者转为实职，称为“真除”或“实授”；不称职的则罢归。试用官只有在试用期内不出重大的差错，才能保住官职，争取实任，这在一定程度上可以促进官员忠于职守和认真任事。

第三，拜授之类。此类主要有拜、授、遗诏等方式。经过拜授的官员即为正式任命的实缺官。拜有召拜、征拜、策拜等区别，召拜是皇帝特召，征拜是由外官转入朝官，策拜是任命重要大臣。授有铨授、敕授、制授、特授

---

《后汉书》卷6《顺帝纪》：阳嘉元年（公元123年），“初令郡国举孝廉，限年四十以上”。对察举的人实行年龄限制。

即停年格。北魏崔亮所创。《魏书》卷66《崔亮传》：“官员既少，应选者多，前尚书李韶循常擢人，百姓大为嗟怨。亮乃奏为格制，不问士之贤愚，专以停解日月为断。”这是以年资长短为任用标准的选官制度。

《山堂考索续集》卷38引宋人章俊卿语。

等区别，铨授是吏部任命低级官吏，敕授是报请皇帝批准任命中级官员，制授是皇帝批准任命较高级的官员，特授是皇帝任命高级官员。遗诏是指新旧皇帝交替时期，由老皇帝在去世前任命辅政大臣的方式。名称不同，所授官职的轻重高低也有不同。

第四，兼领之类。此类主要有兼、行、权、判、带、领、录、护、典、都、督、掌、监等方式。在某些官位缺员或某些重要的事务需要重臣负责的时候，多采用这种任命方式。兼和领都表示身有两职以上，但内容和含义完全不同。兼是兼职，有长兼和权兼之别，可以低官假行，也可以高官判带、同级互兼，这都是权宜的办法，以避免官位缺员时耽误工作。领则是主管，有一定的实际权力，能够起到主要负责人的作用，如领尚书事、领域门兵、领盐铁事等，凡带有典、护、督、录、都、监等名的，都拥有实际权力，他们大多数被皇帝授予假节、持节、使持节的名号，以代表皇帝行使权力。

第五，参知之类。此类主要有参、知、平、议等方式。有些重要的职事，任命参、知去参加共同议事，这样做一是为了加强力量，使工作更加严谨，二是为了达到相互牵制、加强皇权控制的目的。这类官虽不能起主要作用，但有时也可以负责某项事务，如左将军知殿内文武事、御史中丞参礼仪事等。知有参知、兼知、权知、总知的区别，议有参议、专议、领议的区别。名称不同，地位和权限也不同。

### （二）任用程序

在任用官吏的程序上也是有所区别的。有皇帝直接任用的。称为特简、特任、特选、特拜、特召、召拜、征拜等。一般适用于比较高级的官员。有由官吏主管部门任命的，称为选、授、补、除、拜等，官吏在西汉归丞相、御史二府主管，在东汉由尚书台主管，在魏晋南北朝由吏部主管，官吏主管部门按照任命官吏的等级，或报皇帝批准，或交朝廷集议，或行文各级官府，对进入官秩等级的都要备案。有由主要长官任命的，称为召辟、征辟、辟署、命等。按规定，一般掾属由主要长官批准，本官府备案即可，高级僚佐要报中央核准备案，有些还要由中央任命。

对不同等级的官员有不同的任用程序。高级官员必须经皇帝亲自核准；中级官员必须由主管部门核查备案，报请皇帝批复才能任命，低级官吏虽然主要长官有辟署权，但进入官品秩等，也必须报请中央官吏主管部门批复，不得越级逾限，违者要受到严厉的处罚。如南宋大明七年（公元463年），吏部举寒人张奇为公车令，这是中级官员，需皇帝敕旨，孝武帝刘骏以张奇资品不当，另换人选，吏部的令史抑敕旨而使张奇先到公车就职，事发后，尚书令史2人弃市，6人受鞭杖，吏部尚书坐免官，尚书右仆射降职。

### （三）任用限制

为保证对官员任用得当，保持官阶品秩大体升迁有序，照顾到官僚群体中的各种政治势力及阶层的平衡，秦汉魏晋南北朝时期对官员的任用限制不断增多。

秦汉以来，实行重农抑商政策，限制商人为官。魏晋南北朝时期，限制寒族为高官，这实际上是以阶级贵贱的区分为基础的。十六国和北魏时期，任用官员还有一定的民族限制。在等级森严的官僚队伍中。出身和资历是任官时优先考虑的条件之一，官僚制度越完善，出身和资历的限制越严格。

---

参见《宋书》卷77《颜师伯传》。

自东汉实行“三互法”以来，对官员的任用又增加了籍贯和亲属限制。“三互法”的基本内容就是本地人不得为本地长官，目的是防止这些人在家乡徇私舞弊；婚姻之家不得相互监临，兄弟子侄及有婚姻戚属关系的，不得在一个部门或地区为官，如果选在一个部门或地区为官，其中一人要申明回避。东汉时已经没有本郡国人士回任本郡国长官的事例，三互法的实行，使得官吏对回原籍任职也须进行回避。

任用官员是体现国家权力如何分配和依靠什么人的大问题，也是关系到政权结构和素质的大问题。因此，统治者对此非常重视，先后制定过许多制度，作过许多规定，以期用人得当，有效地贯彻统治意图，发挥统治功能。用人权的重要性决定了任用官吏必然也是统治阶级内部各种政治势力的角逐中心。一时得势的派别，总是根据自己的利害来权衡用人，无不以“附顺者拔擢，件恨者诛灭”为根本。外戚专权，“父子并为卿校，亲党充满朝廷”；宦官专权，“任用群小，奢侈僭福”；权臣当道，“门生故吏遍于天下”；士族门阀把持朝纲，“上品无寒门，下品无势族”，士族大家子弟充斥朝野。各方面的人为了猎取官职，货赂公行，请托成风，“资货求官请罪者，道路相望”，“伎妾声乐，尽天下之选，园池第宅，冠绝当时”，使“游其门者，爵位莫不逾分”。统治阶级制定的任官制度，往往由自己率先破坏，这是他们难以自我约束的结果。

### 三、考课和奖惩制度

封建统治者深深地懂得，吏治的好坏，直接关系到政权的安危。因此，他们总是尽最大的可能来对全国官吏实行全面监控。除了建立单线垂直形的监察体系之外，还推行一套自上而下的严格的考课和奖惩制度。

考课也称考绩、考核、考查，是对在职官吏的官箴政绩和功过的考核。战国以来，这种考课制度已经初具规模，秦汉魏晋南北朝时期则逐渐形成有定期、有内容、有奖惩、梯次分明、分工明确的较为完整的考课体系。

#### （一）考课期限

秦汉实行一年一考，三年课殿最一次。年考从秋天开始进行，至年底各级官府将考课簿册集中到中央，于次年的正月初一群臣朝会时举行考课大典，然后按分工分别进行考课。魏晋基本因循此制，但是由于战乱频繁，往往不能正常实行，于是改由皇帝不定期地下诏考课百司。东晋南朝，考课与

---

《后汉书》卷60下《蔡邕传》：“初朝议以州郡相党，人情比周，乃制婚姻之家及两州人士，不得对相监临。至是复有三互法，禁忌转密，选用艰难”。两州，指幽、冀二州，是东汉军事、财赋重地，所以不许其他11州士人充当这两州的地方长官。

《汉书》卷99下《王莽传》。

《汉书》卷98《元后传》。

《后汉书》卷23《窦宪传》。

《三国志》卷6《魏书·袁绍传》注引《魏书》。

《晋书》卷45《刘毅传》。

《后汉书》卷34《梁冀传》。

《宋书》卷77《颜师伯传》。

任期相结合，以三年为小满，六年为秩满。北魏孝文帝改革后，实行三载考绩、三考黜陟的制度，并与官吏任用相结合。按年月久暂定任用先后，年资成为考课的重要依据之一。

## （二）考课内容和标准

考课的内容和标准是根据官吏不同的职务和不同的职事分别制定的。

县一级的主要考课内容是“户口垦田、钱谷出入、盗贼多少”，“严课农桑，罔令游堕，揆景肆力，必穷地利，固修堤防”，以此作为衡量县级官吏是否称职的主要标准。

郡一级的主要考课内容是查其是否有侵渔百姓、接受贿赂、杀赏聚敛无度等现象。郡国向中央上计，主要汇报辖内户口、垦田、赋税的数目，米价的高低，治安情况，监狱在押人犯和死刑数目等等。以此评定治绩，并参照德行作为衡量郡级官吏是否称职的标准。

州一级的主要考课内容是“班宣旧条，务尽敦课”，“督察奸枉，分别黑白”。以州所辖各郡的治绩作为衡量州级官吏是否称职的主要标准。

中央政府各部门的主要考课内容是依其所掌的事务而制定的，并且以品行和能力作为衡量官吏是否称职的主要标准。

对于辅政官员的考课主要在于政绩的好坏，如果出现“阴阳不和，四时不节，星辰失度，灾变非常”，以及地震、河决、草木不生、君臣不正、民有怨声、兵乱流亡等天灾人祸和社会动乱，辅政官员要承担责任，这也是考课辅政官员的主要内容。

对于军官的考课，主要是在于武艺和统领指挥部队的能力。

“功令第卅五：士吏、候长、烽燧长以令秋试射以六，为程过六，赐劳矢十五日”。即一次发弯12支，中6射者为合格。对带兵的将领要考课其行营部伍、伤病逃亡和军功战绩。

除按职务分工制定考课内容和标准以外，对所有的官吏还有统一的标准，就是所谓清正、治行、勤谨、廉能等，这些被认为是对官员们的基本要求。

## （三）考课行政

两汉时期，由皇帝考核丞相、三公，如果皇帝不亲政事，考核由尚书负责，交皇帝核准。东汉光武帝和明帝“躬奸吏事，亦以课覆三公”。此外，尚书考核列卿，御史中丞考核刺史，丞相、三公、刺史考核郡国守相，郡国守相考核县令长、丞、尉，县令长考核乡三老、嗇夫，实行层层考核。对于各级官府的官吏，由本部门的功曹负责考核。除此之外，中央政府部门还按职能向全国实行单项考核，诸如民事、军事、农事、工程漕运、司法断狱、学校礼仪等方面均另制定有考课制度。推行这种纵横有序、层层考核的制度，其统治意图是使“抱功修职之吏无蔽伤之忧，比周邪伪之徒不得即工，小人

---

《续汉书志》卷28《百官志》注引胡广语。

《南齐书》卷6《明帝纪》。

《宋书》卷5《文帝纪》。

《后汉书》卷60下《蔡邕传》。

《续汉书志》卷24《百官志》。

《居延汉简甲编》1542。

《后汉书》卷33《朱浮传》，李贤注：“课其殿最，覆其得失”。

日销，俊艾日隆”，以期振颓起衰，发挥积极的作用的而，考核的权力分散，执行又多流于形式，使考课仅及长官而不及吏，于是“郡国择便巧史书，习于计簿，能欺上府者，以为右职”，郡国“上计簿具文而已，务为欺漫，以避其课”。每个考课单位都是一个群体，分别对本长官负责，主持人多不愿秉公执法，破除情面，正如东汉王符在《潜夫论》里所说的那样：“尚书不以责三公，三公不以责州郡，州郡不以讨县邑，是以凶恶狡猾易相冤也”，考课制度的陋弊几乎是与该制度本身同步发展起来的。

魏晋南北朝时期不断集中考课权，由尚书和侍中统一负责考课，五品以上官由皇帝和公卿评议。但对地方官的考课仍以上计和层层考核为主。由于战事频繁，士族们阀把持大权，考课之法时遭破坏，虽然帝王不断三令五申，并且增加考课课目，仅南朝梁的考课课目就有 58 种，然而“晋朝南渡，优借士族。故江南冠带，有才干者，摧为令仆以下，尚书郎、中书舍人以上，典掌机要。其余文义之士，多迂诞浮华，不涉世务，纤微细过，又惜行捶楚，所以处于清名，盖护其短也”。可见，当时的考课制度已经与其本意背道而驰了。

#### （四）奖惩制度

在考课中，成绩特别优异的被称为“最”。对于那些被评定为“最”的，要给予重奖，其余再按优劣排列名次。对成绩优良者的奖励大体是按口头褒奖、行文褒奖、增加俸禄、赏赐黄金、提升职务、赐爵封侯的顺序由低到高进行的，有时也数奖并行。例如，西汉召信臣为南阳太守，“其化大行，郡中莫不耕稼力田，百姓归之，户口增倍，盗贼狱讼衰止”，被认为各项考课成绩皆优，因此赐黄金 40 斤，提升为河南太守，并诏行全国。又如，赵广汉为阳翟令，以治行优异，越级提拔为京辅都尉。在南朝时，还“著令：小县有能，迁为大县，大县有能，迁为二千石”。对官吏的提升称为“迁”，一般积功久任的为“平迁”，有特殊功绩和蒙受恩宠的拔擢，称“超迁”或“擢”。考课为“最”者，一般都“超迁”一等，因无官缺不能升迁的则以增秩、赐金、封爵作为补充。对于治行特别突出的，在死后还要受到奉祀悼念。如西汉的召信臣和文翁，经皇帝批准，在家乡立祠，在原治郡，“岁时郡二千石率官属行礼”，在他们的遗冢前举行祭奠之礼。这些措施无非是为提高官员工作的积极性，让他们尽忠职守。奖励是君主用来笼络官僚，平衡各种政治势力，巩固并加强君主专制的重要手段，当然也有很大的局限性。

在考核中，成绩较差的被称为“殿”。对那些被评定为“殿”者要追究其责任，“吏有罪”为汉代“七科谪”之首处罚是相当严厉的。对不称职守或违反朝章法纪者，应视其情节轻重给予不同的处分。处分是按申诫、鞭杖、

---

《汉书》卷 85《谷水传》。

《汉书》卷 72《贡禹传》。

《汉书》卷 8《宣帝纪》。

《南朝梁会要·职官·考课目》。

《颜氏家训·涉务篇》。

《汉书》卷 89《循吏召信臣传》。

《汉书》卷 76《赵广汉传》。

《南朝梁会要·职官·考课》。

《汉书》卷 89《循吏传》。

罚金、降秩、降职、罢官、判刑、抄家、处死、诛连家族等顺序由轻到重地进行，有时也数罚并行。对考课不称职和被监察人员指控的二千石以上官吏，先要由三公或尚书派遣掾史或郎吏进行核实，情况属实者，奏请皇帝加以黜免或交廷尉问罪；如情况不实，指控者也要受到处分。如东汉光武帝时，大司空宋弘“坐考上党太守无所据，免归第”，明帝时，太尉赵熹“坐考中山相薛修不实免”。二千石以下官吏由专管考课的掾史进行了解和责问，并可以进行一些调查，如认为确有犯法嫌疑，经核实后，报主管长官来绳之以法。主管长官对辟用的吏属有直接处死权。如南宋时，历阳太守刘湛，对“奸吏犯脏百钱以上，皆杀之”。但对朝廷任命或经朝廷核准任职的官，主管长官则不能擅自施刑，要上奏朝廷获准后再行处置。对下属的惩处，往往在一年一度的课吏大会时与奖励同时进行。西汉东海太守尹翁归，“收取人必于秋冬课吏大会中”，“以一警百，吏民皆服，恐惧改行自新”。这样借课吏大会以行奖惩，是为了促进吏治。

“赏罚所以劝善禁恶，政之本也”。封建统治阶级深知，兼用刑罚旌赏手段是管理和约束官吏，强迫他们接受驱使和遵守朝章的有效办法。然而，在当时，任何制度都是围绕着君主专制而制定的，由于立法和执法中的偏差，以及君主和各级官吏的个人爱憎，奖惩往往又成为一些人谋取私利和陷害他人的手段。例如，汉代的霍光“赏赐前后黄金七千斤，钱六千万，东缯三万匹，奴婢百七十人，马二千匹，甲第一区”，这是由于霍氏已经执掌重权，皇帝对他又恨又惧，“内严惮之，若有芒刺在背”，所以给予逾格的重赏，一方面是为了安抚他，另一方面也是为了保存自己的帝位。这是一种不得已的权宜迁就，是对实际专权威胁无可奈何的妥协手段。一旦皇帝恢复自己的权位，曾蒙受重赏的霍光便“身死而宗族竟诛”。又如，韩延寿在郡多次被考课为最，因案校御史大夫萧望之散放官钱事，反被萧望之案具以前旧事而坐弃市，虽然“百姓莫不流涕”，但最终仍难免于死。类似这样的情况，在史册中屡见不鲜。“阿旨曲从，则光宠三族，直情忤意，则参夷五宗”的现象，是伴随着赏罚不明、奖惩无信而出现的。

#### 四、等级和俸禄制度

中国封建社会是建立在等级森严的基础之上的，这在官阶上反映得尤为明显。大量典章明文规定，不同的官阶等级应享有不同的政治和经济待遇，

---

《后汉书》卷 26《宋弘传》。

《后汉书》卷 26《赵熹传》。

《宋书》卷 69《刘湛传》。

《续汉书志》卷 28《百官志》注引胡广曰：“丞尉以下，发诣郡，课校其功。功多尤为最者，于廷慰劳勉之，以劝其后。负多尤为殿者，于后曹别责，以纠怠慢也。诸对辞穷尤困，收主者，掾史关白太守，使取法，丞尉缚责，以明下转相督敕，为民除害也。”

《汉书》卷 76《尹翁归传》。

《汉书》卷 76《韩延寿传》。

《汉书》卷 68《霍光传》。

《汉书》卷 76《韩延寿传》。

《后汉书》卷 78《宦者列传序》。

拥有不同的权力，不允许僭越亦不允许假借。最高统治者的意图是，通过严格的官阶等级划分，以从制度上保证在国家机器内部形成上下有别、高低有序、主从育分的统属关系，从而责令不同等级的官吏各守其职，各行其权，各尽其责，俸禄大体上是根据官阶等级的高低而有所区别的。俸禄的多寡既是一种报酬的标准，也是官阶等级的标志。但是，由于所有的官僚都是以君主仆从的资格行使职权，一切权力都来自君主，君主自然可以随时随地赐予之，加重之，削减之或剥夺之，可以随时随地破格升贬其等级，所以，官阶等级和俸禄的规定，又是随着爱憎和需要而随时沉浮升降的。下面对秦汉魏晋南北朝时期公开规定的有关制度作一简介。

### （一）等级制度

秦汉魏晋南北朝官吏的等级划分主要有四种：

1. 官秩品。官秩品在秦汉时是以谷物多少来计算的，从万石至斗食分成若干等级。曹魏时以九品定官级，一品至九品分为九级。南北朝时，逐渐改为正从九品 18 等级，官秩品代表官吏的等级，并作为发给俸禄的依据。

2. 官爵位秦有 20 等爵，汉在 20 等爵之上加诸侯王一级，后来又增加军功爵 11 级，作为奖赏有功者和提高官吏政治待遇的依据，高爵还可以享受一定的食邑。魏晋以后，改革爵制，除王以外，还有公侯伯子男五等，每等再以郡、县、乡、亭划分等级，带有封邑的加“开国”，如开国郡公、开国县公等。

3. 官班阶。汉代百官朝贺分班，基本与官秩相等，后增“加官”名义，得入出宫禁，在行朝仪时又增加“独坐”，这是赐予有特殊功勋人员的特别优待。南北朝时，因官名繁多，南梁在原有的品级之外又制定 18 班，“以班多者为贵，同班者，则以居下者为劣”，“转则进一班，黜则退一班。班即阶也。同班以优劣为前后”。这种班与俸禄和官职没有多少关系，仅作为升降的秩序。北朝的正从九品中增加上下阶，与梁陈的班阶意义相同，隋以后才使品阶合一。

4. 官职。官职即官员的实际职务，如尚书令、州刺史、郡太守、县令长等。官职与秩、爵、阶有一定的联系，但秩、爵、阶不影响官职，有官职才有实际的管辖治理权力。

在官的等级之外，还有吏属的等级，汉代百石至佐史为吏属等级，魏晋南朝在官九品之外有内外诸色职掌人，北魏有流外之品，具体等级史阙其详。

### （二）俸禄制度

汉代的官俸以谷物计算，最高秩万石月俸 350 斛（一斛约等于 14 公斤），约 4900 公斤，最低秩斗食月俸只有 3.6 斛，约 50 公斤，最高和最低级差近百倍。由于社会经济的发展、国家赋税收入的变化以及粮谷输送的困难，在西汉中期就已经采取以钱、谷各一部分来支付俸禄的办法，这种制度在东汉得到确立。

三国分裂割据，社会经济凋敝，无法按照上述标准支付官俸，“将吏俸禄，稍见折减，方之于昔，五分居一”。曹魏以九品划分官员等级，俸禄变

---

西汉从万石至佐史为 20 级，成帝阳朔二年（公元前 23 年），除八百、五百石秩，改为 18 级；东汉因史阙真二千石和比千石，为 16 级。

《隋书》卷 26《百官志上》。

《三国志》卷 25《魏书·高堂隆传》。

化也比较大，每一品级之间的级差曾经过一再调整。由于战争，城市经济遭到破坏，钱币在流通领域内的作用降低，俸禄又一度恢复了主要以布帛和米麦等实物支付的办法。

西晋统一以后，厘定的官俸制度，基本为东晋南朝所因循。这个时期的俸禄支付形式是多种多样的，有米、绢、绵、钱、菜田、杂供给、占田、职田、给力役等。米是秣米，中央官吏由国家定期按品级规定的数额统一颁发，地方官吏则从职田的课佃中收取，称为职田制度，即按照职官的品级指定一定数额的国有土地收取课佃以作为秣米。绢和绵也称为帛，国家根据官员的品级规定的数额，按春秋两次发给的绢和绵，称为俸帛。钱是禄钱，是国家根据官吏品级规定的数额定期发放的货币。菜田是供杂用的，国家根据官吏品级给以一定数目的田，并配给田驹进行耕种，收入归官吏所有。杂供给是国家对地方规定征收的税种，在限额之外征收的部分可以作为地方官吏的经济收入，“多随土所出，无有定准”，这是正项俸禄之外的额外收益，实际上，除酌情给付地方吏属若干报酬外，主要都归地方长官享用了。占田是各级官吏在国有土地上进行课佃取得补充俸禄的方法，田土收入归官吏所有，佃客则是职官力役的一部分，除耕种之外，还可供其他趋使。占田根据等级贵贱可以世袭，多者可荫袭三世。职田是规定给予有实际职务的官员占有的公田，随职务更代而移交，不许买卖转让。给力役，即给予职官一定劳力报酬的制度，是以力役形式来支付官员的部分俸禄，与实物俸禄相统一，称为“国秩吏力”，简称“禄力”。禄力合一，是这个时期俸禄的主要内容。国家根据职官的品级，拨给不同数目的劳力，用来充当职官职田和职官个人及家庭的役使，称为力、事力、力人、吏力等。其中，有公力和私力之分，公力是配备在政府各个部门的劳役，私力是分配给官员的劳役。有时可以将私力折合成实物或钱给付官员。

两晋南朝官员的俸禄是多种多样的，从制度上看，俸禄按九品分为高、中、低三个阶梯。从比较固定的米、绢、绵、菜田、占田收入来看，三品以上为高阶，一品官月米 600 斛、绢 300 匹、绵 200 斤、菜田 10 顷、占田 50 顷，以下每级差额为月米 30 斛、绢 100 匹、绵 50 斤、菜田 2 顷、占田 5 顷；六品以上为中阶，四品官月米 72 斛、绢 120 匹、绵 70 斤、菜田 5 顷、占田 35 顷，以下每级差额为月米 18 斛、绢 30 匹、绵 20 斤、菜田 1 顷、占田 5 顷；七品以下为低阶，七品官月米 27 斛、绢 45 匹、绵 20 斤、菜田 3 顷、占田 20 顷，以下每级差额为月米 9 斛、绢 15 匹、绵 5 斤、菜田 50 亩、占田 5 顷。所有合计折合成米，一品官年收入约 13800 斛，九品官约 2300 斛，一品和九品实际相差仅 6 倍。由于这个时期兼官兼俸，品级越高，兼职越多，所以高低品级的实际收入的差额还是很大的，但从汉代高低相差百倍来看，低级官吏的实际收入还是有所增加。这个时期动乱多事，“年谷不登，百姓多匱，众官廩俸，权可减半”，“军旅荐兴，国用虚竭，自司徒以下，日廩七升”，“京官文武，月别唯廩食”。这种非正常的俸禄支付办法是在当时动荡的局势下出现的，正规的俸禄制度无法持续执行。

---

《南齐书》卷 22《像章王疑传》。

《晋书》卷 9《孝武帝纪》。

《晋书》卷 64《会稽王道子传》。

《隋书》卷 24《食货志》。

北魏孝文帝改革，在太和八年（公元484年）开始实行官俸制，除原有的供调之费外，“户增帛三匹、粟二石九斗，以为官司之禄”。以后又推行均田令和租调制，规定“十匹为公调，二匹为调外费，三匹为内外百官职俸”。租调的主要来源是向民户征收帛和粟。太和十九年（公元495年），发行“太和五铢”钱，“内外百官禄皆准绢给钱，绢匹为钱二百”。太和均田法规定官员均有一定的职分田，此外还给予一定的力役。

“自魏孝庄已后，百官绝俸”，高洋废掉东魏主，称皇帝，建立北齐政权，“至是复给焉”。北齐在京职官给俸帛和事力，正一品俸帛800匹，以下每级差额为100匹；正四品240匹，以下每级差额为60匹；正六品100匹，以下每级差额为20匹；正八品36匹，以下每级差额为4匹。共分四个阶梯，最高级是最低级的33倍强。在每品中还分为上中下三个秩等，事繁者优加一秩，平常者仅领本级的秩，闲者、兼职、试守俱降一秩。高品一秩为200匹，低品一秩为6匹不等。事力正一品给30人，以下“或以五人为等，或以四人、三人、二人、一人为等”。事力作为职官的收入是很可观的，一般占职官年俸的50%以上。北齐规定：不是执事官，不参与朝拜大礼的官员，不给俸禄，将捐官和不任职的官与职事官区别开来。俸帛按帛、粟、钱各一份发放。

北齐地方官的官俸是根据州、郡、县的等级制定的。上上州刺史年俸帛800匹。下下州刺史300匹，每个等级都有一定的差额。与此相似，上上郡太守500匹，下下郡太守220匹，上上县令150匹，下下县令50匹。“州自长史已下，逮于史吏，郡县自丞已下，隶于掾佐，亦皆以帛为秩”，一直到“镇将，戍主，军主、副，幢主、副，逮于掾史，亦各有差矣”，俸禄制度得到进一步的推行和完善。

北周官制仿效《周礼》建职，从三公至下士，分为内九命，诸公的大夫至侯伯上士为外九命。每命按官员职务的繁、平、闲，再分三个秩等。“下士一百二十五石，中士已上至于上大夫，各倍之。上大夫是为四千石。卿二分，孤三分，公四分，各益其一。公因盈数为一万石”。这段文字颇费解，解释也不太统一。九命秩差120石，七命以上秩差100石，五命以上秩差80石，三命以上秩差60石，一命以上秩差40石。九命年俸是一命的97倍，差额很大。北周斗量“于古三而为一”，定俸比较优厚。然而，“凡颁禄，视年之上下。亩至四釜为上年，上年颁其正。三釜为中年，中年颁其半，二

---

《魏书》卷110《食货志》。

《北史》卷7《齐文宣帝纪》。

《隋书》卷27《百官志中》。

《隋书》卷27《百官志中》。

盈是充满、溢出、有余、增长的意思，如将“二分”、“三分”、“四分”解释为、的相加，即卿加上大夫，为6000石，孤加卿的，为8000石、公加孤的，正好满数为万石，因前有“倍之”一词，二分不可能是二倍，“其”字是指前文的意思，非仅指上大夫。再者，后有“每二秩六分而下备去其一”之说，“六分”也是指。几分为几分之一，在古文中是习惯用法。

《隋书》卷24《食货志》。

釜为下年，下年颁其一。无年为凶荒，不颁禄”。将官俸与农业生产和税收直接结合的办法，可以调动官员工作的积极性，使其致力于发展生产和增加税收，同时，也奠定了隋统一全国的基础，在当时起过一定的积极作用。

## 第三章 隋唐五代宋的政治制度

### 第一节 隋唐五代宋的历史地位

隋代在继承北周统一中国北方的基础上，进而统一全国，结束了过去数百年分裂割据的局面，从而把历史推进到一个新的时期。继之而起的唐王朝，因袭隋制而惩隋之弊，在政治和经济上实行了一系列改革，逐渐走向繁荣强盛。虽然经“安史之乱”后又出现了宦官专权、藩镇割据等不正常情况，导致国家再度分裂，继而出现了梁、唐、晋、汉、周五代更替和吴、蜀等十国分裂割据的局面，但这种局面只持续了53年，便因赵宋王朝的兴起，再度达到基本统一。

隋唐五代宋共经历698年，这一时期的政治演变，对后代政治、经济、文化的发展都有着重大的影响。主要表现在以下几个方面：

第一，继续开拓疆土。唐代全盛时“东至安东，西至安西，南至日南，北至单于府，盖南北如汉之盛，东不及而西过之”，成为当时世界疆域最辽阔的大帝国。这片广袤的国土是中华民族共同生息和活动的领域。

第二，各民族之间的交往频繁。这个时期，有些民族经过战争和自然融合而并入汉族，有些民族则与汉族政权相对峙，彼此之间既经常进行战争，又经常通好交流。这些活动促进了相互间的了解，推动了统一的多民族国家形成的进程。

第三，经济得到了较大的发展。当时，由于普遍使用了比较先进的农具和水利灌溉，农业生产获得了很大的发展，亩产量由隋唐时的单产二三石，至南宋逐渐增至六七石，诸如棉花、茶叶、果木等经济作物的种植也相继发展起来了，为工商业的发展提供了物质基础。这个时期的手工业已经相当发达，除了家庭手工业以外，还有许多按行业和工种分工的官、私专门作坊。手工业的发展促进了商业的发展和城市、集市的繁荣，工商税收成为当时国家的重要经济来源之一。

第四，在科学文化上，这个时期堪称我国古代历史上的黄金时代。印刷术、指南针、火药这三大发明，标志着科学技术的新发展。史学的研究也取得了重要的成就，司马光主编的《资治通鉴》、袁枢的《通鉴纪事本末》、刘知几的《史通》以及《通典》、《通志》、《文献通考》的出现，开创了历史编纂和研究典章制度的新体例，为进一步研究古代历史文明奠定了良好的基础。在文学艺术上，唐诗宋词给古代文学史增添了光辉的一页，敦煌艺术丰富了我国的艺术宝库。

第五，在政治制度上，这个时期在以皇帝为中心的基础上，不断完善专制主义中央集权制度，形成了一整套等级森严、相互制约而又有明确分工的官僚体系，完善和强化了军事、法律、监察等制度，建立和健全了包括培养、选拔、任用、考核、升迁、罢免、奖惩等内容的职官管理制度。这些制度对维护国家的统一，巩固封建地主阶级的统治，起到过相当重要的作用，对以后各代的影响也很大。

## 第二节 皇帝制度

隋开创重新统一的局面，皇帝制度在新的形势下得到了比较充分的发展，经唐、宋的不断完善，不论是在内容上抑或是在形式上，都进入了一个新的阶段，达到了更加完备的程度。

### 一、皇位制度的完善

#### （一）尊号和谥号的确立

隋以前的尊号只有“皇帝”二字，当时认为这已经充分表达出世俗最高贵尊宠的内容。到唐高宗李治时，群臣给他上号为“天皇”，意味着比一般皇帝的专门称谓更高一阶，是为上尊号之始。自此以后，逐渐确立了在皇帝生前即上尊号的制度。根据皇帝执政时间的长短和所谓治绩，群臣可以多次上尊号，每次都酌增字数，使用更加恭颂阿谀的词汇。例如，唐玄宗李隆基执政期间，群臣曾六次上尊号，初称“开元神武皇帝”，后加尊号为“开元天地大宝圣文武孝德证道皇帝”。尊号是由谥号演变而来的，但谥号的那种褒贬意义已经丧失，因为群臣给当权皇帝上尊号，岂敢带有贬意，只能竭尽吹捧之能事，迎合最高统治者的虚骄心理，借以邀功固宠保位。上尊号制度的建立，正反映着封建统治集团的日益腐朽。

尊号的出现和发展，也促使谥号制度发生了相应的变化。尊号和谥号并存，使谥号渐失褒贬之意，多为谀夸之词，其字数也随之增加。唐代皇帝谥号通常在八个字左右，宋代则发展到十几个字。同尊号一样，谥号已根本不能反映出帝王生前的功过和个人特点，而变成一些空洞溢美的套话，甚至连欺骗作用也是极有限的。例如，宋代亡国之君徽宗赵佶的谥号，竟然被定为“体神合道骏烈逊功圣文仁德宪慈显孝皇帝”。这种凭空杜撰而完全悖离事实的谥号，与其谓为称颂，毋宁说是讽刺。

在拟订尊号和谥号时，朝臣们总是精心挑选各种最高级的颂词，通常的办法是采用天、道、文、武，其次是德、圣、仁、智、孝，如此等等。既捧出天神地祇，又突出人间政治和世俗伦理的各种美德典范，还有意炫耀皇权专制乃是四种权力的结合。“这四种权力——政权、族权、神权、夫权，代表了全部封建宗法的思想和制度，是束缚中国人民特别是农民的四条极大的绳索。”

#### （一）宫城和皇城

隋唐两代在长安和洛阳建立了两个都城，城分三重，宫城是建筑的中心，也是皇帝宫殿的所在地。长安宫城东边是东宫，是皇太子居住的地方；西边是掖庭宫，是后妃居住的地方，掖庭宫前部有内侍省的廨署。宫城前面有条横街，过横街便是皇城，中央各官署衙门即建在这里。

唐代初期的君主住在长安宫城，宫城正门是承天门，“若元、正、冬至、大陈设、燕会、赦过有罪、除旧布新、受万国之朝贡、四夷之宾客，则御承天门以听政，盖古之外朝也”，横街则成为检阅的广场。进了承天门是太极门，太极门内有座大殿，叫做太极殿，是百官朝君的地方，“朔望则坐而视朝焉，盖古之中朝也”，所以长安宫城又称“太极宫”。太极殿面向南，东

边是门下内省、弘文馆等官廨署，西边是中书省、舍人院等官廨署。再向后是两仪门，正对两仪门的是两仪殿，是君主日常办公的地方，“常日听朝而视事焉，盖古之内朝也”。这个时期的有关宫城的规定比汉魏时期的宫省制度更加严格和制度化。唐代中期以后，在太极殿东边的东上阁门和西边的西上阁门，设置了由宦官担任的阁门使，朝官与皇帝的政务往来要由宦官进行承传，宦官从这时开始侵染朝政，逐步走上专权弄政的道路。

唐高宗时，因长安宫地处卑湿，又在长安宫东北隅营建大明宫，唐后期的皇帝多居住在此。长安城内还有兴庆宫，是唐玄宗即位前的住宅，后扩建为官。唐高宗晚年曾在洛阳皇城西侧的上阳宫听政。这两宫虽与骊山的华清宫一样具有高官的性质，但其是仿长安宫城建置的，分别设有大朝会、常朝和日常办理朝政的建筑层次。洛阳宫城建置基本同长安宫城。上述各宫的殿堂设置基本相同，只是名称有所不同。

宫城建置集中体现了以皇帝为中心的建筑目的，以皇帝为中心划分内、中、外朝，是为了能使君主“自览万机”，便于驾驭臣僚。早在三国时期，蒋济便提出，大臣接触实事，有实际理政经验；左右近侍接近君主，熟悉君主意志。如果由外臣悉掌枢机，君主的意志便无法贯彻，会使大权旁落，如果左右近侍掌握机要，朝臣畏惧不敢直言，还容易造成内外援引。因此，必须使内外臣之间形成屏障，使他们互相牵制，“人君犹不可悉天下事以适己明，当有所付。三官任一臣，非周公旦之忠，又非管夷吾之公，则有弄机败官之弊”。这种宫城建置实际上是为了三官分任，构成内外相互牵制的局面。这种设计是从多方面来考虑的，但由于是以皇帝为中心，而君主的聪明贤愚又不可能执之以平，所以臣僚左右也可能利用这种制度反过来牵制君主。

这种宫城建置也为五代各朝和宋代所因袭。宋代为加强中央集权，除严格内外制度外，还以内侍、入内侍等名义，使带有此名者有“禁从”的显耀，内外官的地位明显不同，“故仕人以登台阁、升禁从为显宦，而不以官之迟速为荣滞”。以差遣任职，使内外臣僚不能有固定职事，诸官均不专任一臣，以防止臣下专权，这是与宫城建置的本意相符的。

### （三）庙号和陵寝

唐代以前，帝王庙号是根据故去的皇帝在本朝代的治绩和地位来评定为“祖”或“宗”的，并不是每一个帝王都能享有这种“殊荣”。从唐代开始，确立了开国之主称“祖”，以后所有君主一律称“宗”的庙号制度。

唐太宗按汉高祖长陵的规模为自己修建昭陵，确立了皇帝陵寝的建筑規制，地上建筑仿皇宫建置，前为朱雀门，后为玄武门，左为青龙门，右为白虎门，设有献殿供享祀用，地下设有寝宫，也是仿照皇宫建筑层次而建造的。此外还确立了严格的谒陵和祭祀制度。

唐代的各种制度都试图法本《周礼》，参酌汉魏制度而制定，并且著之于法令，保存和实行的时间较长，因此对后世影响很大。庙号和陵寝制度作为皇帝制度的重要组成部分得以长期延续，并成为维护皇帝制度、推崇皇权的必要手段之一。

### （四）礼仪和车服

---

以上引文见《唐六典》卷7《工部郎中》。

《三国志》卷14《魏书·蒋济传》。

《宋史》卷161《职官志一》。

“古者，宫室车舆以为居，衣裳冕弁以为服，尊爵俎豆以为器，金石丝竹以为乐，以适郊庙，以临朝廷，以事神而治民”，礼、政合一，以礼入政，是中国封建政治制度的特点之一。自秦汉以来，政以治民，礼以教民，礼便成为政的重要辅助手段。在中央集权制度下，礼仪的重要内容就是突出皇帝的地位。隋、唐、宋都在加强这方面的建设。较为有名的，诸如隋文帝时由太常卿牛弘修定的《五礼》130篇，唐太宗时制定的《贞观礼》138篇。唐高宗时制定的《显庆礼》130卷，唐玄宗时制定的《大唐开元礼》150卷，宋太祖时制定的《开宝通礼》200卷，宋徽宗时续修的《政和五礼新仪》230卷等等，篇目卷秩越来越多，礼规也越来越细密。诸礼的共同特点就是集中突出皇帝的威仪，仅就封禅和朝仪礼来说，其内容和形式就发生了很大的变化。

封禅礼，即皇帝到泰山祭祀，告昊天上帝，表示自己是受命之主时所行的礼仪。这是突出皇帝地位之尊贵的礼仪，先秦以前无此礼。秦始皇、汉武帝曾经行过封禅，以后很长时间没有举行，其礼仪早已散失。隋文帝曾举行封禅礼，因礼无所本，没有亲自上山行封。唐太宗两度欲行封禅，因突厥入侵和彗星出现而未成行。唐代行封禅礼者仅有武则天和唐玄宗，宋代只有宋太宗。所谓“封”，是指登泰山筑方坛以祭天，筑圆坛以五色土封贮玉牒、玉策。所谓“禅”，是指在泰山下的社首山辟基祭地。皇帝以大驾仪仗（宋改为小驾仪仗）前赴泰山，“百官、贵戚、四夷酋长从行。每置顿，数十里中人畜被野，有司辇载供具之物，数百里不绝”。及行礼毕，“宰臣率从官称贺，山下传呼万岁，声动山谷”。这一过程，充分体现了皇帝的威仪。在行进途中，皇帝还亲自考察地方官吏，唐玄宗曾说：“向者屡遣使臣分巡诸道，察吏善恶，今因封禅历诸州，乃知使臣负我多矣。”朝仪礼，即朝会时所行的礼仪。如果是大朝会，有关部门在前一天就开始准备，按照等级在横街划定排列的顺序，文官在东，武官在西，四方州郡和各国使臣按所在方位分排四方，西北诸国在横街之西两侧排列，东南诸国在横街之东两侧排列。朝会之日，横街戒严，从太极殿到横街排列仪仗，由内及外分为供奉、亲、勋、翊、散手五仗。共用卫士、鼓乐、旗手约2万余人。至时，皇帝就御座，内臣传谕，内外百官及诸使三拜山呼万岁，然后由礼官按等级分批引入太极殿，在音乐伴奏下，至御座下行三拜九叩称万岁之礼。行礼时，诸州须贡纳物品，由户部尚书唱报贡物名称；蕃同也须贡纳物品，由礼部尚书唱报贡物名称。礼毕，皇帝在待臣护送下入阁内，群臣和各国使臣依位在礼官引导下退出（如有宴会则领入位）。行礼时，御史台殿中侍御史进行监视，有不符礼仪者，须进行弹奏。常朝礼仪减少，仪卫仅用600余人。朝仪礼集中突出皇帝的地位，在不同的场合应采用不同规模的仪式，有关皇帝的各种礼仪占了全部礼仪的三分之二。车服是车舆和衣服的法定式样，“上得兼下，下不得拟上”。唐武德四年（公元621年）制令：天子车有玉、金、象、革、木五路，分别用于祭祀、纳后、飨射、行道、临兵、蒐田，五路各配有副车，此外还有耕籍用的耕根车、临幸用的安车，与指南车、记里鼓车、白鹭车、鸾旗车、

---

《新唐书》卷11《礼乐志一》。

《资治通鉴》卷212《唐玄宗开元十三年（725）》。

《宋史》卷104《礼志七》。

《资治通鉴》卷212《唐玄宗开元十三年（725）》。

《新唐书》卷24《车服志》。

辟恶车、皮轩车、羊车、四望车一同构成属车 10 乘。天子之服有大裘冕、衮冕、毳冕、鷩冕、絺冕、玄冕、通天冠、缙布冠、武弁、弁服、黑介帻、白纱帽、平中帻、白蛤等 14 种，分别用于不同的礼节仪式。宋承唐制，天子之车略有增加，配有 12 神舆，天子服改为 7 种，仅有大裘冕、衮冕、通天冠和绛纱袍、履袍、衫袍、窄袍、御阅服。舆服制度的根本目的在于“别尊卑、定上下”，进而确立严格的等级制度，维护皇帝的最高尊荣。

### （五）符玺和诏敕

秦汉皇帝有六玺，隋以后确立皇帝八玺制度。玺由门下省符宝郎负责保管，如诏敕文书需要用玺，符宝郎于皇帝面前启用。宋代严格用玺制度，“应合用宝，外符室郎具奏，请内符宝郎御前请宝，印讫，付外符宝郎承受”。这样做的目的是使内外相互牵制，防止其中生有弊端。

八玺名称不同，用处也不同，现将隋、唐、宋八玺的名称和用途的异同对照列表如下：

玺名 (宋改称宝)	用 途		
	隋	唐	宋
神宝 (宋为镇国宝)	宝而不用。	以镇中国,藏而不行。	不常用。
受命玺 (宝)	封禅用。	以封禅礼神。	封禅用。
皇帝行玺 (宝)	封命诸侯及三师、三公。	以报王公书。	降御札则用。
皇帝之玺 (宝)	赐诸侯及三师、三公书。	以劳王公。	答邻国书。
皇帝信玺 (宝)	征发国内兵。	以召王公	赐邻国书及物。
天子行玺 (宝)	封命蕃国君。	以报四夷书。	封册用。
天子之玺 (宝)	赐蕃国君书。	以劳四夷。	答外国书用。
天子信玺 (宝)	征蕃国兵。	以召兵四夷。	举大兵用。

八玺主要用于大政，如系常行诏敕，在隋代“则用内史门下印”，唐代用中书门下印，唐后期至宋。按不同政务分别用中书门下、枢密院、三司使印。以皇帝名义发出的诏敕要经过政部门稽核驳正，以防止行文失误。

隋、唐、宋的皇帝诏敕有七种形式，但随着政治的演变，其名称和用途也略有变化。

《宋史》卷 149《舆服志一》

《宋史》卷 154《舆服志六》。

《隋书》卷 12《礼仪志七》。

册书，隋唐以之“立后、建嫡、封树屏藩、命尊贤，临轩备礼则用之”。至宋时则明确规定“立后妃，封亲王、皇子、大长公主，拜三师、三公、三省长官，则用之”。这是最尊贵的册命文书。

制书，用于大赏罚、大除授、处分军国大事。使用时必须当廷宣付，再交有关部门执行。

慰劳制书，用于褒赏勋劳，是恩赏用的文书形式。宋代改为“诰命”，用于文武官迁改职秩、内外命妇除授及封叙、赠典。

发敕，用于废置州县、增减官吏、发兵、除免六品以上官爵。宋代改为“诏书”，只限于内官中大夫、外官观察使以上的范围，用于发布旨令，与批答奏章同时进行。

敕旨，用于百官奏请批复施行。宋代改为“敕旨”，仅限于内官少卿监、外官防御使以下的奏请批复。

论事敕书，用于戒约臣下。宋代改为“御札”，用于布告登封、郊祀、宗祀及大号令。

敕牒，用于照章办事的例行公文。宋代改为“敕榜”，用于赐酺及戒励百官、晓谕军民，是常行文书。

诏敕按正常制度是交门下省向中书省宣告，中书省按内容分送有关部门执行，并备录在案，“大事奏禀得旨者为‘画黄’，小事拟进得旨者为‘录黄’”。此外，皇帝还有一种“口宣”的发命权，按规定，口宣只用于遣使劳问臣下，但口宣不经三省和宰臣，直接由皇帝派人去传宣，这表明皇权不能受任何约束。由于口宣多由亲近宦官代传，也容易使大权旁落，因此又有辅助诏敕而行的符节制度。

唐代的符制有：铜鱼符，“以起军旅、易守长”，传信符，“以给邮驿、通制命”；随身鱼符，“以明贵贱、应召命”，上刻官职姓名，以证明身份；木契符，“皇帝巡幸，太子监国，有军旅之事则用之，王公征讨皆给焉”，“以重镇守、慎出纳”；旌节，是最重要的信物，“赐旌以专赏，节以专杀”。

所有符节各有左右，左半由门下省符宝郎保管，右半由执事者保管，左符都在两枚以上，传命时依次使用，周而复始。几符合用，以示慎重，凡没有传信符者，必以封函贮之，以便勘核封印为凭。重要的事情必须附有诏敕。

宋代的符制有：铜兵符，用以调发兵将，传信木牌，是传达军令的凭证；字验，公文上密定的字号。传达军令时，三种凭据合一并配有公牒才能生效，号称“军中符信”。南宋时改为铜虎符，由枢密院保管。此外还有门符和檄牌。门符，用做出入皇城、宫城的证明；檄牌，用于特快邮递。凡符牌发出，还必须有各主管部门的“卷”，俗称“头子”，一起勘验方能生效。宋代加强中央集权，对臣下控制较严，专赏专罚大权不轻易下放，因此木契和旌节不纳入符制范围。

符玺和诏敕是皇帝行使权力的主要手段，是皇权的集中体现。因此，统治者对此十分重视，不但制定有严格的使用范围和具体效用，而且还有严格

---

《唐六典》卷9《中书令》。

《宋史》卷161《职官志一》。

以上引文见《新唐书》卷24《车服志》。

见《宋史》卷154《舆服志六》。

的使用和保管制度。如符宝郎负责保管符玺，启用符玺必须得皇帝亲自批准，有严格的使用程序和登录制度。诏敕传发有漏泄、稽缓、违失、失误等四禁，“所以重王命也”。制定严格的使用和保管制度，既是为了防止施政上的失误，又是为了加强皇帝专断的权力。

## 二、皇位继承制度

皇位继承问题一直是统治者最伤脑筋的事，为严格皇位继承制度，这个时期的统治者不断加强和完善皇嗣的建置和管理。

### （一）东宫建制

隋唐两代在宫城东边营建东宫，其建置规模仿宫城，只是形制略小。长安东宫东西不足1里，南北2里270步。东宫正门是嘉德门，中路设置正殿为嘉德殿，在此举行皇太子加冠等大礼，太子在此接受群臣朝贺，嘉德殿后是崇教殿，皇太子于此接见官僚宾客；之后是丽正殿，是皇太子日常办公的地方；再往后是光天殿和承恩殿，是皇太子平时居住的地方；北门是玄德门。前半部东边设左春坊，西边设右春坊，掌管对皇太子的侍从和启奏。太子监国，左春坊的职责便如门下省，右春坊职如中书省。后半部东边有命妇院，西边有内坊，主管东宫后庭事务。总的说来，东宫是仿照朝廷结构专为身为候补皇帝的太子而建置的一个微型“朝廷”。

宋代南渡以后，未另建东宫，皇太子居住在宫城之内。宋孝宗时以“今后东宫不须创建，朕宫中宫殿，多所不御，可移修之”为名，不再别建东宫，其真正目的之一是，在当今皇帝仍在世和掌权时，不宜另设第二朝廷，因而将之裁废掉，并将皇太子控制在宫城之内。于是东宫官署也就徒具虚名了。

### （二）东宫官属

隋唐初期东宫官属规模很大，仿照朝廷设官。主要有：太子三师、三少，负责辅导教育太子；詹事府如尚书省职，统领家令、率更、仆三寺和左右卫、司御、清道、监门、内等十率府；左春坊职如门下省，设左庶子、中允、司议郎、左谕德、左赞善大夫等职，右春坊职如中书省，设右庶子、中舍人、舍人、通事舍人、右谕德、右赞善大夫等职。左右春坊又分为内外两部分，在内的部分是在东宫内设置的办公懈署，在外的部分则与朝廷其他官署同设在皇城之内。东宫官署居皇城的东北部。

太子的三师三少多以朝官兼任，其他官属则由吏部选任。这些东宫官的职责是为太子熟悉政情、掌握为君之道服务，一旦太子继位，这套班子往往又很快地转为新皇帝的重要辅助亲信。隋及唐前期，太子的势力较大，经常在皇帝出巡时监国理政或率军征讨。有些太子依托东宫的臣僚来巩固自己的地位，有时甚至与皇帝分庭抗礼。如果太子的势力过分膨胀，声名过隆，插手政事过多，又往往会引发皇帝父子之间的权位争夺，甚至出现抢班篡位的政变。诸如隋炀帝杨广弑父继位，唐太宗李世民发动“玄武门之变”，杀兄诛弟，以逼使其父李渊传位于他。这些起自宫墙之内的危机，引起了在位皇帝的警惕，使之认识到不能过早交权，不能在自己仍在位时便让太子坐大，于是采取各种措施加以防范和限制，其中很重要的一点，便是大力削减东宫

---

《唐六典》卷9《中书舍人》。

《宋史》卷154《舆服志六》。

建制的规模，不轻易将真正的实权交与太子，有些皇帝对于“储闱之建，随宜制官，以备僚寮，多以他官兼领”。至宋代，“惟以监门率府副率为环卫阶官”。唐宋的东宫官多没有实际的任职，多用受朝廷贬职降革的人为东宫官。著名诗人白居易晚年受到排挤，也曾由刑部侍郎转为太子宾客，分司东都。他对于东宫官仅是寄禄养闲之曹深有感慨，曾吟诗云：“不劳心与力，又免饥与寒。终岁无公事，随月有俸钱”。东宫官的状况由此可见一斑。

### （三）皇位继承制度的特点

太子位为储君，是皇位的法定继承者。因此，立储便成为封建政治中的一件大事，统治者为此煞费苦心。隋唐制定了隆重的册立太子的礼仪，设置了规模庞大的东宫官署机构，经常使太子监国、佐理军国大事并率军出征，以期太子在继位前就对全国政治有所历练和全面的了解。这一切本来都是为了稳定政权和顺利接替，然而，事与愿违。不但如上文所述相继发生过隋炀帝夺位、唐太宗杀兄夺储等事，而且即使是号称一代明君的唐太宗李世民本人，也不免陷入立嗣的深重烦恼之中，他一废太子李承乾，再黜魏王李泰，三立晋王李治，四欲改立吴王李恪。面对诸子弟争夺储位的极为激烈的纷争，他自叹“我心诚无聊赖”，竟“自投于床”，“抽佩刀欲自刺”。

建立储君是为了皇权的延续，它既关系到在位皇帝的安危，又关系到各种政治势力的权位得失和升降。唐代的皇位继承最为混乱，废太子者有6位，追谥太子者有11位，除高祖李渊之外，包括武则天在内的20个君主，按常规制度继位者仅有德、顺二宗，其余不是“以兵清内难而后继大统”，便是外戚争立、母后女主于政谋立和权臣、宦官扶立。作为君主，绝不能容忍自己的权位受到来自任何方面的威胁，即使是自己的儿子也不例外。

在最高统治权位面前，所谓父子天伦之亲不过是一层薄薄的彩纱，它是不能遮盖住相继出现的夺位反夺位、建储又废立等矛盾的。唐中叶以后，“累朝人君不欲人言立储贰，若非人主己欲，臣下不敢献言”。可见，连“立储贰”也成为政治禁忌了。南宋理学家朱熹认为“唐有天下，虽号治平，然亦有夷狄之风。三纲不正，无君臣父子夫妇”。朱熹的评论说明，在权欲面前，三纲五常的约束力是很有限的。宋代统治者大力提倡理学，加强君主集权，但也不能消除皇位继承上的纷争，统治者“但恐储位既正，人性易骄，即自纵逸，不勤于学，浸有失德”。这样的防微杜渐，其主要目的不仅在于防骄防逸，也不仅在于劝学进德，关键的要害之处，乃在于解除来自太子方面的对皇权的威胁。

太子被册立以后，一般应在皇帝指导下办理一些军国事务，称为“监国”。唐中叶以后，皇太子还兼任天下兵马大元帅。当政皇权和候补皇权之间难以有明确的界限，矛盾碰撞相继发生，宫闱的冲突反映出体制上的不协调，有

---

《宋史》卷162《职官志二》。

《白氏长庆集》卷52《中隐》。

《资治通鉴》卷197《唐太宗贞观十七年（643）》。

《资治通鉴》卷191《唐高祖武德九年（626）》司马光语和胡三省注认为，唐太、中、玄、肃、代五宗是以兵继位。

《旧唐书》卷176《魏暮传》。

《朱文公文集》卷2《读大纪》。

《宋史》卷36《光宗纪》。

必要进行适度的调整。于是，在位皇帝又千方百计压缩太子办理政务的范围，限制太子监国。宋太宗赵匡义时制定了皇太子即位以前先兼任首都地方长官的制度，在不侵犯在位皇帝权力的情况下，让太子熟悉政务，使皇太子处于臣僚的位置，既必须按照皇帝的教诲行事。又可免除形成东宫官属幕僚集团的可能，解除抢班篡位的威胁。

在这个阶段，共出现过八个太上皇。太上皇的出现主要是由于政治斗争的原因，也有因身体状况不佳而退居太上皇之位的。按规定，太上皇只能别宫供养，不理朝政。也有个别的太上皇让出皇位是出于政治上过渡的考虑，虽名义上不理朝政，实际上仍控制着政权。如宋高宗赵构内禅孝宗赵昚之后，“宰相率百官月两朝德寿宫”，仍要向赵构汇报请示。

### 三、后宫制度和外戚政治

这个时期的后宫嫡庶等级制度更加严格，后宫制度也臻于完备，尤其是皇后的地位在前代的基础上有进一步提高。从《大唐开元礼》看，《五礼》之中有关皇后、皇太后的礼节规定占整个篇幅的近六分之一，增加了前代所没有的“皇后受群臣贺”和“内外命妇入朝皇后”的朝仪，朝仪的规模虽比群臣朝皇帝要小一些，但在历史上是首次将如此重要的大礼纳入法定的礼典之中。皇后地位突出，实际上是皇权提高的折射。宋代皇权膨胀，皇后的地位水涨船高。当时，还确立了皇太后垂帘听政之礼。自宋太宗以后，新皇帝即位之初，皇太后垂帘听政成为固定的制度。

隋炀帝仿周礼设三夫人为品第一，丸嫔品第二，二十七世妇品第三和第四，八十一女御品第五至第七；规定夫人佐助皇后“坐而论妇礼者也。其于内则无所不统”，九嫔“掌九御四德，赞导后之礼仪”，世妇“掌率女官修祭祀宾客之事”及“掌序宴寝”，有一定的职事分工。唐因隋制，在唐高宗时，武则天为争夺皇后之位，特要求高宗增加“宸妃”一职，此后，唐代便出现四夫人之制。宋基本因循唐制。妃嫔之位基本上是根据有子无子和有宠无宠而升降，许多皇后是从夫人行列中选立的。

这个时期的内官制度也比较明确，职掌清晰内官是女职，设尚官、尚仪、尚服、尚食、尚寝、尚功 6 局，每局各辖四司，六局二十四司仿照朝廷的六部二十四司。此外还设官正司，略如朝廷的御史台，“掌戒令、纠禁、谪罚之事”。内官的编制为正五品至正七品女官 183 员、女史 89 员，以此来维持宫廷内的等级、纪律和生活秩序。

后妃擅权与当时政治息息相关，史称“苦夫艳壁之兴，常在中主”，在国家比较安定的时候，后妃容易利用“颜辞媚熟”来侵染朝政。唐代后妃弄权都在唐玄宗以前国家升平之时，而“中叶以降，时多故矣，外有征讨之勤，内寡嫵媚之私，群阉朋进，外戚势分，后妃无大善恶，取充职位而已”。这说明后妃专权也是一定形势的产物，是需要一定的主客观条件的。

---

唐高祖、睿宗、玄宗、顺宗、宋徽宗、高宗、孝宗、光宗。

《宋史》卷 33《孝宗纪》

《隋书》卷 36《后妃传序》。

《旧唐书》卷 44《职官志》。

《新唐书》卷 76《后妃传序》。

武则天利用唐高宗的专宠，逐渐谋取到皇后的位置，号称“天后”，一切军国大政皆由“天后”裁决，与高宗共号“二圣”。她一方面大杀唐室子孙及大臣之不附己者，另一方面大封武氏宗亲为王以为羽翼，并致力于拉拢庶族地主，渐次形成自己的政治势力集团。在男权统治的社会里，武则天改国号称帝，成为中国历史上绝无仅有的真正女皇帝。她专权称帝的客观条件即是后宫制度，她先以后宫制度作为初步的阶梯培养威望和权势，俟条件成熟时即改号称帝。此后中宗的皇后韦后伴同上官婉容和自己的女儿安乐公主弄权，各自宠树自己的亲属，在尚未形成牢固的政治势力集团前，便迫不及待地毒死中宗图谋摄政，结果被李氏皇族兴兵平叛，母女均被梟首东市（皇后和公主被梟首于市，历史上仅此一例）。这说明，武则天以女主临朝，在中国封建政治制度史上仅为极罕见的一例，这与唐高宗李治的昏愆无能、武则天的政略胆识和政治手腕过人以及当时特定的政治气候和环境等均有关关系，但它终究是变局而非非常局，并不会因为这一极特殊的个别事例而动摇男权统治的基础。

后妃的荣辱往往与有关外戚势力的增降密切相关。唐玄宗宠爱杨贵妃，贵妃的从祖兄杨国忠便得以跻身于朝廷高层，受命担任宰相而身领 40 余使，乱政于中央。“安史之乱”时，杨国忠被皇帝卫士杀死，此后虽然外戚势力分散，再没有形成较大的外戚集团，但“帝亦以外家倚之”，仍常有依赖外戚以加强本身地位的措置。但中、晚唐宦官势力崛起，外戚势力难以抗衡，此为当时政局之一大变。

史称“宋三百余年，外无汉王氏之患，内无唐武、韦之祸”，其主要原因在于“内助之贤、母范之正”，其实，这不外是吸取汉、唐的教训，大力强化礼制，加强对后妃思想和活动的约束控制的结果。宋代虽然出现过一些专制妒悍的后妃，但没有造成太大的祸患。其重要原因之一，就是在措置上比较严厉，规定外戚“怙势犯法，绳以重刑”。宋代对外戚仅赐给一定的身份荣誉和钱财，不给以实权。按规定“当时无外姻辅政者”。宋仁宗时，张尧佐以外戚身份而任三司使，即受到朝臣的非议，著名谏官包拯等言：“乃五六年来擢用尧佐，群口窃议，以谓其过不在陛下，在女谒、近习与执政大臣也”。朝臣对此事一再上言，迫使张尧佐自请辞去两个显职。其实，此人并无大恶迹，但当时的风气鄙视恩进，因而阻塞住他进一步晋升掌权的道路。宋制在这一方面，显然较汉、唐略优。史称“尧佐起寒士，持身谨畏，颇通吏治，晓法律，以戚里进，遽至崇显，恋媿恩宠，为世所鄙”。宋虽有“仁、英、哲三朝，母后临朝听政，而终无外家干政之患，将法度之严，礼统之正，

---

《新唐书》卷 77《后妃懿宗王皇后传》。

《宋史》卷 242《后妃传序》。

宋垂帘听政之后有八名之多。宋光宗之李皇后性妒悍，光宗悦宫人李氏，后断宫人两手以食合送呈。光宗宠黄贵妃，后杀之。政事多决于后而推恩亲属 198 人为官，为“中兴以来未有也”。李皇后虽然蛮横残忍，但主要表现在宫闱争宠之间，与国家根本大政关系较小，她一度擢用亲属并干政，但与汉吕后、唐武后、韦后仍有很大程度的不同，其作用与影响不能与汉、唐诸后相提并论。以上参见《宋史》卷 243《后妃传》。

《宋史》卷 463《外戚传序》。

《宋史》卷 464《外戚王貽永传》。

有以防闲其过欤？”

#### 四、宦官制度

按照朝章，宦官的职责在于守御宫门、洒扫内廷、经管内库和皇帝的饮食起居，兼有出入宫掖传宣之事，是无权干预政治的。但由于宦官职在内侍，接近君主，只要君主专制制度存在，宦官就有走上政治舞台的机会。

唐初，规定内侍省官不得过三品，其长官内侍的阶品仅是四品。以后不断增加宦官员额，但“权未假于内官，但在阁门守御，黄衣（流外官服）廩食而已”。至中宗神龙年间（公元705—706年），“宦官三千余人，超授七品以上员外官者千余人，然衣朱（四品）紫（三品）者尚寡”。至唐玄宗时，诸宫的宫女达4万人，品官黄衣（是时为六品官服色）以上3000人，衣朱紫者千余人，宫内宦官员额大力增加，其地位也相应上升。

宦官专权有其逐步发展的过程。唐玄宗宠爱和重用宦官高力士，“每四方进奏文章，必先呈力士，然后进御，小事便决之”。高力士居然参与机要，又号称“尚父”，这是宦官专权的开端。

唐代宦官擅权，是先从掌握军权开始的。“安史之乱”爆发，皇帝对武官重臣失去信任，转而重用自己的家奴宦官，尤其是宦官李辅国在灵武拥立肃宗李亨为帝，使皇帝对宦官的信任程度进一步加深。是时，肃宗以太子李豫为天下兵马元帅，以李辅国判元帅府行军司马事，兵符军号悉由其掌握，军事大权实际上已入辅国之手，当天下兵马副元帅郭子仪率九节度使围安庆绪于邺城时，肃宗又以宦官鱼朝恩为“观军容宣慰处置使”，实际是要将宦官置于大将之上，成为实际的统帅。后来鱼朝恩率军勤王，代宗李豫深加宠异，以鱼朝恩为“天下观军容宣慰处置使”，专典神策禁军，连御前的警卫军权也一并交付与他。唐德宗李适时，“不欲武臣典重兵，其左右神策、天威等军，欲重宦官主之。乃置护军中尉两员，中护军两员，分掌禁兵。以（奚）文场、（霍）仙鸣为两中尉。自是，神策亲军之权，全归于宦者矣”。此后，宦官主管精锐禁军便成为正式制度，宦官以此为根本，开始走向全面篡权干政。

宦官监军制度大约起于唐玄宗时，当时，宦官“监军则权过节度，出使则列郡辟易。其郡县丰贍，中官一至军，则所冀千万计”。这时的宦官监军还是一种临时制度。“安史之乱”时，凡有兵马处，均设宦官监军，已经成为法定的规制。监军的权力很大，军队的调遣配备和进退，完全由监军控制，有时监军甚至越过将帅而直接指挥。

庸中叶以后，设置内枢密使，负责执掌机要，承受奏章，又设宣徽使，主管传达诏旨，承宣内外。两职均由宦官担任，“是以威柄下迁，政在宦人，举手伸缩，便有轻重”。有时，连皇帝也成为宦官手中的傀儡。唐玄宗以后

---

《宋史》卷463《外戚张尧佐传及序》。

《旧唐书》卷184《宦官传序》。

《旧唐书》卷184《宦官高力士传》。

《旧唐书》卷184《宦官传序》。

《旧唐书》卷184《宦官高力士传》。

《旧唐书》卷184《宦官传序》。

拥立的 13 个皇帝几乎都受到宦官的左右，宦官甚至可以随意废立以至杀死皇帝（其中顺宗、宪宗、敬宗、文宗四帝皆死于宦官之手）。有些皇帝被迫引朝臣，外结藩镇，企图摆脱宦官的控制，扭转宦官专权的局势，但结果却以失败而告终。直至昭宗李晔时，宰相崔胤与宣武节度使朱温合谋领兵入朝诛屠宦官，才消除了宦官的势力。但其后果是，朱温恃仗手上的兵权，废唐而自立。

朱温诛杀宦官之后，建立后梁，以后便是五代的更替，宦官势力暂时退出政治舞台。北宋建立，因去唐未远，宦官之祸记忆犹新，所以待宦者甚严。“太祖初定天下，掖庭给事不过五十人，宦寺中年方许养子为后。又诏臣僚家毋私蓄阉人，民间有阉童孺为货鬻者论死”。然而，“人君生长深宫之中，法家、拂士接耳目之时少，宦官、女子共启处之日多”，在专制主义这个培养皿里，宦官总还是有隙可乘的，他们常常通过迂回的道路来干与政治。

宋真宗时，就已经出现宦官王继恩“颇欺罔，漏泄机事，与参知政事李昌龄缄题往来，多请托，至有连宫禁者”的现象。至宋徽宗时，又宠任被时人目为“六贼”的蔡京、王黼、童贯、朱勔、梁师成、李彦，其中童、梁、李三人是宦官。宦官童贯，“握兵二十年，权倾一时，奔走期会过于制敕”，以至“宠煽翕然，庭户杂成市，岳牧、辅弼多出其门”。宦官梁师成，“凡御书号令皆出其手，多择善书吏习仿帝书，杂诏旨以出，外廷莫能辨”。宦官李彦与杨戩等共同主持“西城括田所”，“凡民间美田，使他人投牒告陈，皆指为天荒，虽执券皆不省”，并且妄加威刑，“致死者千万”。众所周知，括田和强取“花石纲”，给人民群众造成极大的痛苦，终于发展成为北宋末年方腊、宋江起义的导火线。在内外动乱并发的情况下，北宋便难逃覆亡的厄运。南宋处于极其严重的内忧外患之中，朝廷不得不使用重臣，宦官很难取得较大权力，所以当时宦官之祸相对减轻。

君主专制制度的不断强化是宦官制度恶性发展的温床。清代著名政论家黄宗羲认为：“奄宦之如毒药猛兽，数千年以来，人尽知之矣；乃卒遭其裂肝碎首者，易故哉？岂无法以制之欤？则由于人主之多欲也”。梁启超则进一步指出：宦官专权的“所发生之源，莫不在专制政体。专制政体者，实数千年来破家亡国之总根源也”。这些认识是有一定的道理的。因为庞大的后宫和宦官制度是君主专制的必然附属物。重用和纵容宦官擅权，既是皇权无限制的体现，又是其腐朽的标志。一些君主企图使用宦官来巩固自己的权位，但却几乎无例外地激化了本身的统治危机。中、晚唐的历史又一次有力地证明了这一点。

---

《宋史》卷 466《宦者传序》。

《宋史》卷 470《佞幸传序》。

《宋史》卷 466《宦者王继恩传》。

《宋史》卷 468《宦者传三》。

北宋末年，为给徽宗建造花园和供其玩赏，在东南地区征集工匠 数千人制造奢侈品，又强取民间奇花异石和珍异物品，用船运往开封，每 十船为一纲，故称“花纲石”。

黄宗羲：《明夷待访录·奄宦》。

梁启超：《饮冰室文集》卷 3。

## 五、宗室制度

隋文帝杨坚在夺取政权以后，在大杀北周宗室诸王的同时，又以“众心未附，利建同姓，维城宗社”为由，大封自己的宗室为王，把自己的儿子杨广、杨俊、杨秀、杨谅分别封为晋、秦、蜀、汉王，让他们分别兼任地方总管和总领方面军事。但分封诸子为王并授予兵权的做法，虽然对镇压旧政权的反抗曾起过一时的使用，但却使杨氏皇族内部的矛盾斗争急速地激化起来。政局甫定，杨坚本人即意识到。诸子拥兵可能成为乱阶，有时还会造成对自己的危害，故此对诸子的疑心增重，而诸皇子间又相互倾轧猜疑，结果太子杨勇被废，杨广被立为太子，杨俊早死，杨秀被幽禁。杨坚死后，杨谅率兵反对杨广被勘平幽禁至死。杨广即位为隋炀帝，对宗室严加防范，不再授予要职。

唐高祖李渊建国之初，因四海未定，分封亲子为王并授与兵权，又广树宗室为郡王者几十人，同时还按宗亲血统行赏，扶植同姓以扩大自己的政治势力。即位次年，就设立宗正卿，列宗正属籍，“诸宗姓官宜在同列之上；未有职任者，不在徭役之限。每州置宗师一人，以明管摄，别为团、伍，所司明立条式”。他大力扩大李唐的宗籍，竟然在制度上规定，凡李姓的官员，即所谓宗姓官，其地位均应在同级官员之上，有意制造优越感和培养特权。

唐太宗李世民即位，对一些疏远和无功的宗室各降爵一级，规定直系亲属封王，嗣位为嗣王，隔代降为郡王，其目的就是适度纠正李渊分封过滥的失误。然而，唐太宗时，亲王可以任朝廷官职，大部分被派在外州为刺史，并可拥有一定的实封食邑户数。亲王都开府设官，一般亲王府配备有傅、咨议参军、友、文学、东西阁祭酒、长史、司马等数十人的属官编制。领兵的亲王还另设亲事府，加配典军、副典军等官，统亲事、帐内约有千人。因此，宗室亲王还是有一定的实力的。

武则天大杀唐室宗亲，唐宗室的势力大大削弱。唐中宗时，韦后内乱，临淄王李隆基与太平公主联合，率禁军诛除韦后党羽，立睿宗李旦为帝，宗室亲王在这次政变中曾起到过一定的作用。

李隆基即位，史称唐玄宗，他对宗室持有戒心。开元八年（公元720年），“禁约诸王，不使与群臣交结”，并相继召还在外为刺史的诸王，解除他们的军政实权，另在附苑城造十王宅、百孙院，作为优养皇子皇孙之所，诸王“自是不复出阁，虽开府置官属及领藩镇，惟侍读时人授书，自余王府官属，但岁时通名起居；其藩镇官属，亦不通名”。这种制度为后世所奉行，凡宗亲封王，都不出京城，也不给实权。

“宋承唐制，宗王襁褓即裂上而爵之。然名存实亡，无补于事。降至疏属，宗正有籍，玉牒有名，宗学有教，郊祀、明堂，遇国庆典，皆有禄秩”。宋代对于宗室给以很高的政治和经济待遇，就是不给权力，几世以后，宗室

---

《隋书》卷43《宗室王传》史臣语。

《唐大诏令集》卷40《武德二年正月宗姓官在同列之上诏》。

《资治通鉴》卷212《唐玄宗开元八年（720）》。

《资治通鉴》卷213《唐玄宗开元十五年（727）》。

《宋史》卷244《宗室传序》。

便与士庶之家基本相同了。

作为最高统治者，为使自己的国祚长久，常常寄希望于所谓亲亲相爱的宗法制，分封同姓尤其是亲生儿子为王，将其立为外藩，要求这些藩国屏辅王室。然而，事与愿违，在权欲面前，这种血缘关系往往是不足以依靠的，并且经常导致骨肉相残。唐宋时，围绕着如何解决这个矛盾，在统治阶级内部曾引起很大的争论。主张封国建藩有利于国者，以“三代封建而长久，秦孤立而速亡”为理由；主张封国建藩不利于国者，则以“若封建诸侯，则卿大夫咸资俸禄，必致厚敛”，“莫不世增淫虐，代益骄侈”为理由，兼以汉晋史实为鉴，认为“古之法不可用于今，犹今之法不可用于古也”。总的趋势是，认为封国建藩对朝廷害过于利，国祚是否长久并不在于是否分封诸子和宗室，权柄切不可分散和下移。唐代的政论家即论说道，“建国利一宗，列郡利百姓”，肯定了秦革封建的做法，认为“公之大者也，其情私也，然公天下之端自秦始”。其中柳宗元《封建论》的议论“深探其本，据古验今”，精辟地剖析了封国建藩制度的由来和弊端，在这方面具有代表性，对后代影响很大。当然，受宗法制影响极其深重的中国封建政治制度，在如何妥善摆正宗室与政权关系的问题上，仍旧是会因时势和人事的变化而一再出现反复的。

---

《旧唐书》卷 63《萧瑀传》。

《资治通鉴》卷 193《唐太宗贞观五年（631）》。

《旧唐书》卷 72《李百药传》。

《唐鉴》卷 4 引宋代范祖禹评。

《新唐书》卷 78《宗室传赞》。

### 第三节 中央行政体制和运行机制

自隋代开始，国家机构的设置比较严整。从官名上看，隋官“其所制名，多依前代之法”，但又“多所改革”。“唐之官制。其名号禄秩虽因时增损，而大抵皆沿隋故”。“宋承唐制，抑又甚焉”。这说明自隋在前代基础上重新厘定官制以后，唐宋基本沿袭此制，只是代有增损而已。

#### 一、中央行政体制发展的概况

##### （一）以三省六部为核心的行政管理体制

隋代在前代基础上重新厘定中央官制，确立了以三省六部为核心的中央行政管理体制。三省即尚书省、门下省、内史（唐改中书）省，共同组成为中央辅政机构，三省长官为宰相之职。辅政机构与皇权的行使关系密切，其变化也最为频繁（详见本节二）。六部隶属于尚书省，分管各项政务。其分工如下：吏部掌管官吏的选免、考绩、勋封等事务，户部掌管户口、田土、赋税等事务；礼部掌管礼仪、祠祭、学校等文教事务；兵部掌管军事行政和后勤供应等事务，刑部掌管刑法狱讼和司法行政等事务；工部掌管水利土木工程及工匠等事务。六部是中央各项政务的执行机构。

以三省六部为核心的整个中央行政管理体制是以三师、三公为首的，三师、三公作为奖赏有功之臣的最高荣誉职衔，一般不负责实际政务。以下依次是尚书、门下、内史（中书）、秘书、内侍五省（唐加殿中，为六省；宋加入内侍省，为七省），御史、谒者、司隶三台（唐宋省谒者、司隶），太常、光禄、卫尉、宗正、太仆、大理、鸿胪、司农、太府九寺，国子、将作、少府、都水、长秋五监（唐无长秋监，增军器监；宋改唐司天台为监，共六监），左右场、左右骑、左右武、左右屯、左右御、左右候、左右备身、左右监门十六卫（唐名称略有变化，五代和宋则改为殿前司、侍卫亲军、环卫等），以及东宫官、内官、王府官等。这种体制在唐代曾编入行政法典，对后世有一定的影响。

##### （二）诸使差遣负责制的行政管理结构

自唐太宗时开始，为适应社会政治经济和军事的发展变化，加强中央的统治能力，在不变更祖制的情况下，设置一些临时性质的使节执行一定的任务，以弥补官制的不足。长此以往，各种名号的诸使便遍布政府各个部门。仅就户部职掌内的诸使来说，就有户口、租庸、盐铁、度支、支度、盐池、转运、出纳、粮料、税钱、青苗地钱、两税、劝农等十余种名号。诸使逐渐侵夺正式机构的各种权力，造成正式职官如不兼诸使便不能行使其职权的局面。

诸使中有些长期沿置，逐渐演变成为国家的正式机构或职官，如枢密使、宣徽使、客省使和三司使等，有些则因时因事因人而废立。宋代在此基础上发展成为差遣制，即官衔与实际职务相分离，这是具有临时性质的任官方法，进而形成“三省、六曹、二十四司，类以他官主判，虽有正官，非别敕不治

---

《隋书》卷28《百官志下》。

《新唐书》卷16《百官志序》。

《宋史》卷161《职官志序》。

本司事，事之所寄，十亡二三”的状况，以至“居其官不知其职者，十常八九”。设置这种带有临时意义的诸使和差遣任职的方法，在实际上已经部分地改变了行政管理结构。

## 二、中央的辅政体制和运行机制

隋、唐、五代、宋都是实行参议辅政机构制，宰相不是一人，而是集体。随着君主专制程度的加强和各种政治势力的兴衰，这种参议辅政体制经常发生变化。从总体上来看，这个时期的辅政体制主要有如下几种形式：

### （一）三省辅政体制和运行机制

隋代以尚书、门下、内史三省的正副长官为宰相，但三省的职责分工和运行机制并未明确。“隋代虽置三公，以高官不除。其秉国钧者惟内史、纳言，而尚书令事无不统，即不预机事，亦称政本之地”。这说明，初期的三省制度在实际执行过程中有很大的伸缩性。三省虽同时参加运转，但轴心却在“尚书都省”，国家大政“总归于台阁”，门下、内史省的长官只能作为“参掌朝政”的辅助。

中书出令、门下封驳、尚书执行的三省分职，是在唐代才确立的。“唐制：每事先经中书省，中书做定将上，得旨，再下中书，中书以付门下。或有未当，则门下缴驳，又还中书，中书又将上，得旨，再下中书，中书又付门下。若可行，问下又下尚书省，尚书但主书撰奉行而已”。这是正常的三省运行机制。同时还规定三省长官对较重大的事务共同议政于门下省的政事堂，说明三省的职权应是密切协调的。如果在实际过程中发生分歧异议，皇帝就成为当然的最高裁定者。如唐太宗李世民即位之初，陈叔达为侍中，房玄龄为中书令，萧瑀、封德彝为尚书左右仆射，他们都身居相位，共议政事，然而“议事已定，德彝数反于上前，由是有隙。时房玄龄、杜如晦新用事，皆疏瑀而亲德彝，瑀不能平，遂上封事论之，辞指寥落，由是忤旨，会瑀与陈叔达忿争于上前，瑀、叔达皆坐不敬，免官”。此后，李世民下旨：“自今中书、门下及三品以上入阁议事，皆命谏官随之，有失辄谏。”可见，在三省分权的情况下，皇帝仍然对这些大臣不放心，而加派谏官驻阁监督伺察。“凡军国大事，则中书舍人各执所见，杂署其名，谓之五花判事。中书侍郎、中书令省审之，给事中、黄门侍郎驳正之”，以防止各部门在工作中出现任何偏失或擅权。

### （二）中书门下辅政体制和运行机制

唐初，尚书左右仆射二人及侍中、中书令各二人是当然的宰相，在门下省政事堂办公，非三省长官不得入政事堂。“其品位既崇，不欲轻以授人，

---

《宋史》卷161《职官志序》。

内史，即中书，因避杨坚父杨忠讳改，侍中亦改纳言。

永璿《历代职官表》卷3《内阁》引撰者案。

台阁在唐以前是尚书省的专称。《隋书》卷28《百官志下》记三公之职云：“其位多旷，皆摄行事。寻省府及僚佐，置公则坐于尚书都省。朝之众务，总归于台阁”。

《朱子语类》卷128。

《资治通鉴》卷193《唐太宗贞观元年（627）》。

《资治通鉴》卷193《唐太宗贞观三年（629）》。

故常以他官居宰相职，而假以他名”。

这种制度在唐太宗李世民时就开始出现，给他官加上“参预朝政”、“参议得失”、“参知政事”、“参知机务”、“同掌机务”等名目，让他们进入政事堂分任宰相事，目的在于分化和削弱三省长官的权力。贞观十七年（公元643年），“肖瑀为（太子）太保，李世勣为詹事，瑀、世勣并同中书门下三品。同中书门下三品自此始”。“自高宗以后，为宰相者必加‘同中书门下三品’，虽品高者亦然，惟三公、三师、中书令则否”。也就是说除三公、三师、中书令可以入政事堂议政外，其他官不加“同三品”之名是不能进入政事堂的。后又出现“同中书门下平章事”，“同中书门下”则正式成为宰相的职名，政事堂在此时也就迁到中书省。中书、门下二省都设有内外省，内省设在宫城，外省设在皇城，政事堂则在中书内省。这样，担任相职的官员要轮流在中书省政事堂值守，遇有皇帝下达的旨意，立即会同值班的中书舍人草拟诏敕，交门下省呈递，从而提高了工作效率。自此，政事堂便逐渐从单纯的会议场所演变为重要的办事机构。唐玄宗开元十一年（公元723年），政事堂改为“中书问下”，设吏、枢机、兵、户、刑礼五房，分掌庶政，从而使宰相的办事机构进一步完备。

“同中书门下”制度形成以后，原来三省长官轮流值守的制度实际上不复存在，而变成宰相轮流值守。个别宰相由于受宠信擅权而变为权相。例如，唐玄宗时，李林甫“久典枢衡，天下威权，并归于己”，李林甫死后又有杨国忠专权。所以唐肃宗李亨即位之始，便“令宰相分直政事笔、承旨，旬日而更，惩林甫及杨国忠之专权故也”。按照规定，诏敕应该由所有的宰相共同署名，值事宰相签署后，还要历抵其他宰相府第去签署，存在着不够及时灵活之处。肃宗时，“许令直事者一人，假署同列之名以进，遂为故事”。这种假署代名也容易导致宰相专权，如唐代宗时，常袞、崔祐甫、郭子仪、朱泚四人为宰相，郭子仪、朱泚领兵在外，“皆不预朝政，袞独居政事堂，代二人署名奏祐甫”。德宗即位后，“以袞为欺罔”贬为潮州刺史，进而废去假署代名制，后又改宰相一日一值守，使宰相不能有连续的掌权时间，以避免宰相专权。

中书门下制出现以后，三省全部变成辅政事务的执行机关。

“张说引崔沔为中书侍郎，故事，承宣制皆出宰相，侍郎署位而已。沔曰：‘设官分职，上下相维，各申所见，事乃无失。侍郎，令之贰也，岂得拱默而已！’由是遇事多所异同，说不悦，故因是出之”。这说明，当时的中书侍郎是不能与宰相有重大不同意见的，否则，就不能安于其位，必受排

---

《新唐书》卷46《百官志一》。

《资治通鉴》卷197《唐太宗贞观十七年（643）》。

《新唐书》卷49《百官志一》。

《旧唐书》卷173《李珣传》：“天下事皆先平章，谓之平章事”。平章事则是商议军国事务的术语，逐渐转为官名。

《旧唐书》卷106《李林甫传》。

《资治通鉴》卷219《唐肃宗至德元载（756）》。

《旧唐书》卷119《崔祐甫传》。

《资治通鉴》卷225《唐代宗大历十四年（779）》。

《资治通鉴》卷212《唐玄宗开元十二年（724）》。

挤而去。同中书门下职实际上是中书令的副职，还不能分中书令的权。因中书令可不加“同中书门下”而直接入政事堂，三省长官中，仅此成为绝对的宰相职位，所以唐玄宗时期中书令权力很大，是宰相之首。肃宗以后，很少再设中书令，宰相也就无首次之分，轮流值守制才得以完全确立。

宰相轮流值守，宰相个人的权力受到限制，皇权得以加强。但是，如果发生皇帝病重、初崩、新君始立等情况，则容易产生决策上的困难。因此，这个时期出现了临时首相制，即选其中一位宰相为“摄冢宰”，由此逐渐形成“首相”制。信宗乾符四年（公元877年），宰相王铎奏云：“臣吞宰执之长，在朝不足分陛下之忧”。有了“宰执之长”则说明首相制已经确立。五代则沿循此制，后唐庄宗以豆卢革为“首座相公”，“晋祖入洛，以（冯）道为首相”；后汉高祖以杨郾为宰相兼枢密使，“自是三相拱手（胡注：三相，窦贞固、苏逢吉、苏禹珪），政事尽决于郾”。首相制易于导致权相的出现。

“宋宰相官名前后凡五变，同平章事一也，左右仆射二也，太宰、少宰三也，复为左右仆射四也，左右丞相五也。执政官由参政改左右丞，由左右丞复改参政，亦凡两变。”这仅是从宰相名称上来说的，而宰相的运行机制基本上还是承唐和五代制度，只是更加严格化罢了。“宋承唐制，以同平章事为宰相之任，无常员，有二人则分日知印”。“参知政事掌副宰相，毗大政，参庶务”。同平章事称为“宰”，参知政事称为“执”，合称“宰执”。初期，参知政事的地位低于平章政事，“不押班，不知印，不升政事堂，殿廷别设专位，敕尾著衔降宰相”。“至道元年（公元995年），诏宰相与参政轮班知印，同升政事堂。押敕齐衔，行则并马”，从而使参知政事与宰相有同等的权力。

宋神宗元丰改制，恢复唐代三省制度，“于三省置侍中、中书令、尚书令，以高官不除人，而以尚书令之贰左、右仆射为宰相。左仆射兼门下侍郎，以行侍中之职；右仆射兼中书侍郎，以行中书令之职。”以尚书令的副手兼行门下、中书两省的领导职权，实际上还是单独设宰相，突出了尚书令的责任，其运行机制与同平章事基本相同，宰相执行机构的相互制约关系也因而进一步完善。如在门下省设吏、户、礼、兵、刑、工、开拆、章奏、制敕库等九房；中书省设吏、户、兵、礼、刑、工、主事、班簿、制敕库等八房；尚书省设吏、户、礼、兵、刑、工、开拆、都知杂、催驱、制敕库等十房。各房设在省的办公场所，相互对口地办理各项事务，以完成门下取旨、中书宣令、尚书执行的分工。这种分工与唐初三省制不同，不是三省合为宰相，

---

唐肃宗寝疾，以苗晋卿为摄冢宰，是摄冢宰设置之始。此后，代宗崩有郭子仪，德宗崩有杜佑，宪宗崩有韩弘，穆宗崩有李逢吉，文宗崩有杨嗣复，武宗崩有李德裕，宣宗崩有令狐绹，懿宗崩有韦保衡为摄冢宰，丧事完毕即撤去此号。这已成为中晚唐时一种同定的临时制度。

《旧唐书》卷164《王铎传》

《资治通鉴》卷271《后唐庄宗同光二年（924）》胡三省注：“豆卢革时为首相，故称之为首座相公”。

《旧五代史》卷126《冯道传》。

《资治通鉴》卷288《后汉高祖乾祐元年（948）》。

永瑢：《历代职官表》卷3《内阁》撰者案。

《宋史》卷161《职官志一》。

而是宰相之下的辅政机构间的分工。因宰相职兼三省，从皇帝处取旨后。“降出奉行而已”。

中书门下制出现以后，三省辅政体制呈现出瓦解之势，宰相也如汉代的丞相一样，逐渐成为外朝奉行机关的首长。他既综管政务而又受到制约，其权力是被分割的。即使只办一事一案，也必须经过三个部门的例行程序才能下达。自唐中叶以至宋亡，辅政体制一直是多轨并行，事权不归于—。

### （三）翰林学士知制诏承旨制度

在君主专制制度下，决策出令大权只能属于君主而不属于宰相。为便于准确地体现皇命并便于工作，形成了辅政权向官中转移，执行权向外推移的状况。“君不出令，则失其所以为君，臣不行君之令而致之民，则失其所以为臣。”但三省辅政，拟定诏敕归于臣下，必然限制皇权的发挥。所以，在中书门下制形成以后，就出现了“北门学士”。“上元（公元674—676年）中：（弘文馆学士刘祎之）与（著作郎）元万顷等偕召入禁中，论次新书凡千余篇。高宗又密与参决时政，以分宰相权，时谓‘北门学士’”。北门是宫城的后门，君主择选一些有文才的人在这里“待诏”，随时听候呼唤，“至朝廷疑议表疏，皆密使参处，以分宰相权”，实际上君主又在着手建立新的秘书机构。为方便起见，“天后时，苏味道、韦承庆皆待诏禁中”。新的秘书人选转移进内廷，离君主越来越近，能直接承命奏复，有时就取代了中书门下的职能。

唐代“自太宗时，名儒学士时时召以草制，然犹未有名号；乾封（公元666—668年）以后，始号‘北门学士’。玄宗初，置‘翰林待诏’”，掌管四方表疏批答、应和文章，后又选文学之士为“翰林供奉”，与中书省集贤院学士分掌制诏书敕。至开元二十六年（公元738年），改供奉为“学士”，别置翰林学士院，专掌内命。唐肃宗李亨以翰林学士入禁中值班，负责撰写诏敕。这时的翰林学士院已经成为皇帝直接控制的最高秘书机构，所以“选用益重，而礼遇益亲，至号为‘内相’，又以为天子私人”。这个秘书机构始终在君主左右，“天子在大明宫，其院在右银台门内。在兴庆宫，院在金明门内。著在西内，院在显福门。若在东都、华清宫，皆有待诏之所”。在学士内“择年深德重者一人为承旨，所以独承密命故也”，以至“贞元（公元785—805年）以后，为学士承旨者，多至宰相焉”。这样就导致了辅政体制和运行机制的变化。

按规定，诏敕是用黄、白麻纸书写，“高宗以白纸多虫蛀，尚书省颁下

---

《历代职官表》卷3《内阁》引王曾《笔录》：“旧制，宰相早朝上殿，命坐，有军国大事则议之，常从容赐茶而退。自余号令、除拜、刑赏、废置，事无巨细，并熟状拟定进入。上于禁中亲览，批纸尾，用御笔，可其奏，谓之印画，降出奉行而已，自唐末以来不变。”<sup>23</sup>。

《韩昌黎集》卷11《原道》。

《新唐书》卷117《刘祎之传》。

《新唐书》卷201《元万顷传》。

《旧唐书》卷43《职官志》。

《新唐书》卷46《百官志一》。

《旧唐书》卷43《职官志四》。

州县并用黄纸”。而翰林学士“凡拜免将相，号令征伐，皆用白麻”。这样，“内命”用白麻，“外命”用黄麻，都具有诏敕命令的效力。翰林的“内命”不经中书门下而直接下传，政令传发便由原中书门下一途变为两途。与此同时，中书舍人加“知制诰”而掌外制。“中书舍人时谓宰相判官，宰相亲嫌，不拜知制诰为履脚”。唐昭宗时，赵隐的儿子，一为翰林学士，一为中书舍人知制诰，“兄弟对掌内外制命，时人荣之。”沿袭到宋代“翰林学士官谓之内制，掌王言大制诰诏令赦文之类；中书舍人谓之外制，亦掌王言，几诰词之类”，二者分权已经成为稳固的制度。所不同的是，宋代的翰林院迁出禁中，与宰执并为朝官，两个出令机构并存，使宰相难以专行其政。

#### （四）枢密宣徽三司使制度

枢密使制始用于宦官。唐代皇帝使用宦官管机务、传达诏旨，在玄宗李隆基时就已经开始，当时的宠宦高力士，“每四方进奏文表，必先呈力士，然后进御，小事便决之”。但宦官在制度上还没有被赋予参政的权力。唐代宗李豫开始以宦官充当“内枢密使”参预国家政事。枢密使由宦官担任，在禁中办公，执掌机密，随时参与决策，左右朝政，在名义上是“内外之臣，事犹一体，宰相、枢密共参国政”，实际上则是枢密诣中书门下“出斜封文书”，令宰相发之，宰相承命而已。枢密指挥宰相，是在宰相“堂状后贴黄指挥公事”，实际上是替代皇帝“批纸尾”，因此权力很大。朱温诛除宦官以后，改枢密院为崇政院，“始用士人，备参谋顾问于中”。后唐又改为枢密院，开始与宰相共同掌政务。至宋代，枢密院与中书对待文武二柄，号为“二府”。枢密院职“掌军国机务、兵防、边备、戎马之政令，出纳密命，以佐邦治”，“每朝奏事，与中书先后上殿”，其“职事条目颇多”，从所辖 12 房来看，其职责不仅限于军务。

唐宪宗元和（公元 806—820 年）中。”在内廷东侧的宣徽殿设宣徽南北院使，以宦官主之，“其大朝贺及圣节上寿，则宣徽使宣答”，所掌的事务很繁琐，其中有一项重务，就是负责“口宣”皇帝旨意，出使宫外，直接把令旨宣付于外，因此权力很大。五代时以上人充当，院设收管供奉官、殿前受旨官、宣左右内直等官，是显贵的要职，典领三班内侍。宋代夺去宣徽院的“口宣”之权，只领内侍、供帐、进奉等事务，在地位上与“二府”相同，但失去了实际的权力，后来废宣徽院，但留宣徽南北院使作为褒赏勋旧的称

---

《云仙杂记》卷 9《黄纸写敕》。

《新唐书》卷 46《百官志一》。

李肇《翰林志》：“近朝大事直出禁中，不由两省，不用六宝，并从权也。元和初，置书记印，学士院主之。”

《太平广记》卷 187《两省》。

《旧唐书》卷 178《赵隐传》。

赵升：《朝野类要》卷 2《两制》。

《旧唐书》卷 184《宦官高力士传》。

《资治通鉴》卷 250《唐懿宗咸通二年（861）》。

《文献通考》卷 58《职官十二》。赵翼《陔余丛考》卷 27《贴黄》条考证，唐贴黄是诏敕所用，有所更改以黄纸贴之；宋贴黄是补充奏劄不足；与明清刑科题本中作为摘要的贴黄意义不同。

《宋史》卷 162《职官志二》。

《资治通鉴》卷 243《唐穆宗长庆三年（823）》胡三省注。

号。

宋承五代制度，设三司使“以总国计，应四方贡赋之入，朝廷不预，一归三司。通管盐铁、度支、户部。号曰计省，位亚执政，目为计相”，从宰相事权中分出财权，直接对皇帝负责，进而与中书、枢密形成二府三司宰相体制。元丰改官制以后，三司使职并归户部。

上述制度都源于临时的措置，其中，有的得以沿置，并长期作为辅政机构存在（枢密院职衔被沿用至元代）；有的则转向他职，主管一般事务（宣徽院在金元主管宫中事务），有的逐渐被废弃并省。这既说明当时政治混乱而导致政出多门，也说明在三省制度遭到破坏之后，统治阶级在不断地探索建立新的辅政机制的办法，以解决政治上的危机。在君权和相权以及各种政治势力的角逐过程中，辅政权往往是斗争的焦点，其兴替荣衰与当时政治是密切相关的。

### （五）辅政体制的构成

在君主专制制度下，出令权直接归君主独掌，所以才有“衡石量书”、“日理万机”；宰相的工作仅限于秉承君主的旨意，贯彻君主的意图，助理万机，本职工作不过是奉命执行。但由于全国事务纷繁，皇帝事实上不可能事必躬亲，不可能日出诏敕，亲传口旨，必须借助辅政部门完成草制、传宣诏旨、承传处理各方面送来的奏章等工作。在秦汉，这些工作中的大部分是由宰相来承担的，当时的宰相权力较大，有所谓“一人之下，万人之上”的说法。随着皇权专制程度的提高，宰相的权力便日益下降，最高统治权日益集中到皇帝手中。此一集权趋向主要表现在皇帝逐步控制住出令权，把草拟诏敕、传宣旨意的职能部门移进宫中，由自己直接掌握，委派具体担任秘书工作的亲信来承担。于是，辅政体制就分成出令和执行两个支系。为勾通和严格两者之间的关系，又建立起严格的承传审核制度，进而形成辅政机构由内及外的三个层次，从而导致三省制度的出现。

尚书、中书、门下三省制度严格了出令、审驳、执行的连锁工作程序。尚书省不但参议国政而且还握有执行权，令由之出，政由之布，权力和地位都高于其他两省。三省的权力实际上是不均衡的。所以统治者先是采用不置尚书省正长官，而以副职左右仆射参政的办法，以期均衡权力，然后再将左右仆射的参政权夺去，以完成三省的分工。但三省权力仍然不均衡，握有出令权的中书令的权力扩大了，虽然采取多名宰相轮流值守，但出令权在外还是妨碍君主权力的发挥，所以皇帝又开始在宫中寻找新的秘书职。从“北门学士”到翰林学士院都可以奉命草拟诏敕，逐渐形成“内外命”制，出令变为两途。但集权于上而分权于下的趋势并未到此而止，由于皇帝信任和重用宦官，又导致宦官专权，侵夺宰相权力，再次形成内外层次的辅政体制。中唐以后，经常在延英殿召开的高层会议，由宰相、两省、翰林学士、神策军使等共同议政，实际上已经形成多轨辅政制。

多轨辅政制在专制体制中的出现，是皇权对相权削夺和分化的结果，说明君主们为了操纵最高权柄，有意培植各种政治势力互相制掣和角逐。宋代除实行二府三司的宰相体制外，还保留翰林学士承旨草写“内命”的职权。辅政权力的极度分散，虽然加强了君主专制权力，但是也造成机构臃肿、遇事相互推委、效率低下等弊病，不利于国家政事的处理，为纠正这种偏向，

在宋代又出现了“平章军国童事”的制度。

宋哲宗赵煦以太师文彦博、司空吕公著为“平章军国重事”和“同平章军国事”，序在宰臣之上，五日或两日一朝。以后的蔡京和王黼以太师总三省事，三日一朝，赴都堂治事。开禧元年（公元1205年），韩侂胄拜平章，讨论典礼，乃以“平章军国事”为名。去“重”是为了无事不管，去“同”是为了提高其地位。“边事起，乃命一日一朝，省印亦归其第，宰相不复知印。其后，贾似道专权，窃位日久，尊宠日隆，位皆在丞相上”。蔡京、秦桧等则“以三公任真相”。这虽然是权臣专制的结果，但在某种程度上也反映出辅政权的高度分散和运行机制上的严重拖沓和过份牵制之弊，宋中叶以后，“三省之政合乎一”，相权一度又有所提高，反映了当时由于政治军事形势日益险峻，国家事务需要适当集中处理的要求。中央辅政部门由集中到相对分散再到适度集中的反复过程，既反映出各历史阶段不同形势的要求，也说明如何建立一套对君主来说既安全又合用的体制，尚处在实践探索的过程中。

#### （六）辅政制度的特点

辅政制度的确立和演变，体现了皇权的提高和建立与之相称的体制的要求，所谓“秦兼天下，建皇帝之号，立百官之职”，皇帝拥有至高无上的权力，但又必须通过百官来实现自己的统治。由于百官人数众多，便需要有一个幕僚长来辅助管理，这就是所谓的“宰辅”。然而，宰辅制度的变化相当复杂，名称、职掌、设置，历代并不相同，即使在一个朝代中也时常发生变化。究其发展变化的原因和规律，主要有如下几个方面：

第一，宰辅制度的发展变化始终是围绕着皇权进行的。在历史上，许多尊贵的官名及其实际职责，都是逐渐演变而来的。例如，太师原为乐官，吹律以听军声，所以君主出征必以太师参帷幄进音律，后来才发展为王者师；太保本为阿保，本义是女师，原是从媵臣中选出的保姆，傅的意思近于辅，古代傅母并言，也是保姆之意，男性称傅父，这些后来都转变成为辅导之官；宰的本义是罪人，相的本义是省视，后来才发展成为“百官之长”。由此可见，百官之中处于“总领”地位的，原来多是君主亲近的侍从。由私臣演变为正式的政务官，由对君主的生活照顾演变为执掌部分国政，宰辅制度正是循着这样的规律发展的，“魏晋以来，中书、尚书之官始真为宰相，而三公遂为备员，其故何也？盖汉之典事尚书、中书者，号为天子私人。及叔季之世则奸雄之谋篡者，亦以私人居是官”。用私人为宰辅，促使权力不断地向内廷转移，标志着皇权对相权控制的加强和中央集权制的强化。

第二，皇权和相权的矛盾也促使宰辅制度本身不断发生变化。皇权与相权一直是相辅而成的，同时又是相克相制的。皇帝依靠宰辅治理国家以巩固统治，宰相则依靠皇帝的信任重用方可以安居高位。然而，历史上的皇权和相权之间从未有过一条清楚的分界线，皇权和相权的矛盾也因此经常出现。这主要表现在权力之争和政见的分歧上。宰辅的地位过尊，权力过大，必然要引起皇帝的猜疑。西汉第一任丞相萧何，屡遭刘邦怀疑，不得不自坏名誉以释刘邦之疑。然而，作为宰辅，由于职权所在，又不得不处理各种政务，

---

《宋史》卷161《职官志一》。

《文献通考》卷50《职官四》。

《文献通考》卷49《职官三》。

这就难免与皇帝发生政见上的分歧，被认为阻碍皇权的发挥。例如，西汉丞相申屠嘉、周亚夫等，常使“上默然而沮”。又如，武则天不通过中书门下径行下发敕书，凤阁（中书）侍郎刘祎之对武则天的做法提出异议，认为：“不经凤阁鸾台，何名为敕？”这样发展下去，不但宰辅的身家性命受到威胁，更重要的是必然导致宰辅体制的变化。申屠嘉、周亚夫先后蒙冤而死，刘祎之被杀，而中外朝官之制也逐渐形成，“内命”草麻，斜封墨敕，与中书门下“外命”黄敕共行。宰辅体制由开府施政宰相制向参议辅政机构制过渡的过程，是沿着削弱宰相权力，加强君主集权的轨迹发展的。

第三，宰辅制度受社会组织和阶级关系的影响。在封建社会里，宗法血缘关系在政治中起着相当重要的作用。皇族、外戚、豪门权贵以至宦官等，在不同时期享有不同的经济和政治特权，形成各种政治势力，在历史上，许多皇帝都曾利用某种政治势力肢解或部分代替相权。在地主阶级内部，也有着阶层品级和派别之分，在对权位的分配上，从来都是争斗不息的。各种政治力量的较量和消长，也促使宰辅体制不断发生变化。西汉初期，大批功臣宿将结成的政治势力保证了丞相、御史大夫二府辅政体制的相对稳定。随着时间的推移，这些功臣家族经过两三代相传，大多已成为纨绔膏粱子弟，其实际政治势力已经大为削弱，而另一些新起的贵族和受宠任的外戚，却凭着关系和才能，在政治上取得了优势，受到皇帝的信任，相权转移到这类人物手中就成为势在必然。汉武帝刘彻时形成中朝控制外朝的局面，无非是这种政治力量对比的变化的反映。科举制度的确立，使大批来自民间的士子进入仕途，其中一些人跻身于高位。唐中叶以后为宰相者多是进士出身，以至引发世代官宦与新的进士权贵之间的矛盾尖锐化，但最终还是新权贵占优势。以宋仁宗赵祯时 13 次开科考试来说，“其甲第之三人凡三十有九，其后不至于公卿者，五人而已”。可见，当时高中科举的士人中，大多数是会逐步升迁到公卿之位的。此外，由于宦官亲近皇帝，易于邀宠，往往取得皇帝的信任，有些人竟然取得大权。可见，各种政治力量的沉浮升降及其力量对比的变化，都曾经促使宰辅体制发生重要的演变。

第四，统治集团对国家机器的调整也是宰辅制度变化的重要原因。在社会经济和政治不断发展的情况下，原有的宰辅体制往往不能适应当时社会发展的需要，这就促使最高统治者对国家机器进行必要的调整。例如，汉武帝刘彻时，经济繁荣，国力强大。武帝本人又雄才大略，在他的直接指挥下，内外政策发生了剧变，原有的宰辅体制已经不适应新的形势的需要。按照旧制，丞相一月一朝或两朝，只有在朝见时才向皇帝汇报政务，皇帝必须冠礼相见，礼仪繁琐，完全不符合武帝的性格，也不利于朝政的及时处理，尤其是对匈奴用兵，军书旁午，岂容一月一报？况且，军事机密，不容外传。武帝首次对匈奴用兵的马邑之役，是在公卿集议的情况下制定的，结果机事不密，为边塞一尉史走漏消息，使 30 万大军无功而返。因此，武帝便委任大将军卫青侍中，由宦官直接承传军政要务，促使宰辅体制发生了实质性的变化。唐代中书门下有宰相多人，所有诏敕都要经各宰相依次画押。肃宗李亨时。军务纷繁，而宰相一人值省，遇事要派人到各宰相府第依次鉴署，妨碍了政

---

《汉书》卷 40《周亚夫传》。

《资治通鉴》卷 203《武则天垂拱三年（687）》。

《宋史》卷 155《选举志一》。

务的处理，因此出现值省宰相“代署制”。翰林学士承旨直接受命草诏，避免了宰相会议所造成的缓误，减少了一些环节。宋代平章军国事制度，也是在多事之秋形成的。这说明，基于集中权力和提高统治效能的政治调整，必然会导致宰辅制度发生重要的变化。

### 三、中央政务部门的运行机制

中央朝廷各机关部门，其主要职责都是辅助皇帝履行统治，为皇权服务。为适应专制主义中央集权政治的高度发展以及国家各方面的纷繁事务的需要，在中央朝廷除设置辅政部门以外，还需要分别设置具体分管军事、监察、人事、财经、生产、文教礼仪等备方面具体事务的政务机关，以实现在全国的全面控制。

隋唐时期，中央政务机构是以六部二十四司为主，同时还有九寺五监等政务部门。从地位上看，六部与寺监基本是平行的，六部尚书的职级是正三品，寺监长官则为从三品，相差不大，从职事分工来看，六部所掌与寺监所掌各有不同，但亦有重复衔接之处。

隋唐的政务管理体制是以六部执掌政令，其余寺、监、台、府等分掌具体事务。例如，户部下辖户部、度支、金部、仓部四司，“掌天下土地、人民、钱谷之政、贡赋之差”，是政府的主要财经机构，凡国家的户口田地数目、财政预算、仓库收纳支出等无不由户部。而与户部职掌相关的司农寺，“掌邦国仓储委积之事”，“凡京都百司官吏禄给及常料，皆仰给之”。太府寺“掌邦国财货”，“凡四方之贡赋，百官之俸秩，谨其出纳，而为之节制焉。凡祭祀，则供其币”。这样，财经行政归户部，粮谷收纳保管和支出归司农寺，钱帛收纳保管和支出归太府寺，形成管财政者不直接管物，管物者不能理财政的政务管理体制。此外，礼部与太常、光禄、鸿胪寺和国子监，兵部与卫尉、太仆寺和军器监，刑部与大理寺，工部与少府、将作、都水监等，都是总领与具体分管的关系。具体分管者要接受总领的指导，也可以对总领提出异议，直接听从君主指挥和向君主汇报政务，从制度上形成各部门和职官之间的相互牵制和监督，标志着中央集权制度的进一步完善。

隋唐的政务管理体制是较为完善的，即所谓“职有常守，位有常员”。但是，一个国家的政务不仅有基本的和比较固定的，而且也有因时因事甚至因人而临时置废的，这就要求在管理体制上既应保持较大的稳定性，又要有必要的机动应变能力。按照这样的标准来要求，隋唐的政务管理体制就显得不足，缺乏机动应变能力，表现在总领和具体分管部门还未能有机地结合起来，彼此之间虽有分工但有时界限不清，有些政务难以及时有效地统一处理。随着社会政治、经济的不断发展，统治者一方面拘泥于祖宗成法，不敢轻率改制，但另一方面又思有以匡正，于是便采用临时置使、随事订补的方法来应付。例如，武则天以后，在财政方面先后出现了营田、盐池、市舶、租庸、劝农、户口、转运、铸钱、出纳、海运、官市、监左藏、监太仓、盐铁、粮料、税钱、青苗地钱、常平、两税、和籴、催盐、榷茶、延资库、度支分巡

---

《新唐书》卷46《百官志一》。

《旧唐书》卷44《职官志三》。

《新唐书》卷46《百官志一》。

院、发运、催运、丰德库、大盈库等使，国家委派他们承担指定的有关征敛、运输、贸易等有关财政事务。长期的设置诸使，必然会促使旧的管理体制发生变化。五代宋初三司“以总国计，应四方贡赋之入，朝廷不豫”，号称计相，正是临时诸使形成新的管理体制的结果。北宋元丰改官制以后，虽在表面上恢复了唐制，但在实际的职权划分及其运用诸方面均与唐制有很大的差别，实际上是对唐制的进一步完善。

---

参见《唐会要》卷 77—79《诸使》。

《宋史》卷 162《职官志二》。

## 第四节 地方行政体制

中央集权制度要求将地方的权力集中到中央，要达到这一要求，就必须建立和健全旨在加强中央对地方的控制的地方行政体制。地方行政体制设计安排得是否合理，关系到国家的统治权能是否完整，关系到地方政治是否安定和能否按划一的规程进行正常运转。我国的特点是民族众多，地域辽阔，地区性的差别较大，本来就较难控制，地方问题始终是统治者最关心的问题之一。唐太宗李世民曾寝食不安的对臣下说：“朕居深宫之中，视听不能及远，所委者唯都督、刺史，此辈实理乱所系，尤须得人。”正因为如此，隋、唐、五代、宋的统治者都曾经采用过许多方法未完善地方行政体制，以期达到对地方进行牢固控制的目的。

### 一、地方行政区划

隋及唐初，地方实行郡县或州县两级制。对全国的府、州、郡、县，分别按地理位置、辖区的重要程度和政务的繁简以及人口、财赋状况等划分为上中下三级九等。在重要的地区和京都设府，边远重地设都护府，府相当于州郡，但地位高于州郡。隋全盛时有 192 郡，1226 县，唐全盛时有 358 州，1573 县。

唐贞观十年（公元 636 年），唐太宗分天下为 10 道，派黜陟使或观风俗使分巡。10 道依山河形势划分，还不是行政区划。至开元二十一年（公元 733 年），唐玄宗李隆基改 10 道为 15 道，置采访、观察使以常驻，道逐渐成为州以上的一级行政区划。此后一直至宋都保持三级行政区划。

宋代三级地方行政区划，首为路，初期有 15 路，最多发展到 26 路，路下为府、州、军、监，府是皇帝即位前居住或任职的州以及京都、陪都所在地，军是冲要之地，监是有矿产之地，与州的地位相同，宋全盛时有 4 京府、30 普通府、254 州、63 监；再下是县，全盛时有 1234 个县。

这个时期县以下都设有乡里基层行政组织，其划分主要是以户口多少为标准。

### 二、地方行政官吏的设置和职权

隋统一中国以后，强化了中央集权制度，收回了地方官辟署僚佐的权力，凡进入品级的地方官都应由中央任命，上至主要长官，下至录事府史，都有了固定的编制。

#### （一）主要长官的设置和职权

在隋代，太守是郡的主要长官，但不再是唯一的长官，太守下面还增设有副职，先是设赞务一人为副贰，“其后诸郡各加置通守一人，位次太守，京兆、河南则谓之内史。又改赞务为丞，位在通守下”。在命令文书的承转上，必须有副职的签署方能生效，这样便形成一郡三位长官的体制，不再是政决于一人了。

---

《贞观政要》卷 3《论择官》。

《隋书》卷 28《百官志下》。

唐代在府设尹和少尹，一正二副；在州设刺史，以别驾、长史、司马为之副，但副职的副署权已被取消，实际上只分管本地区的某些具体政务。

唐代的道以节度使为主要长官，这一制度的确立有一个发展过程。初期，道以采访处置使或观察处置使兼黜陟使常驻，主管监察。“安史之乱”爆发后，军事成为主要政务，才将原在边防实行的镇守节度使制应用于诸道，逐渐形成“唐制，一道兵政属之节度使，民事属之观察使。然节度多兼观察，兵甲、财赋、民俗之事，无所不领，谓之都府。又各道虽有度支、营田、招讨、经略等使，然亦多以节度使兼之。盖使名虽多，而其主事者，每道一人而已”。

唐代的道和汉代的州都是由监察区演变为行政区的，但两代情况有所不同，唐代的道是以监察和军事合成演变，因此具有很大的独立性，很快就成为割据一方的政治势力，“号令自出，以相侵击，虜其将帅，并其土地，天子熟视不知所为，反为和解之”，逐渐形成从方镇割据引向分裂的局面。

宋初惩唐五代节镇之祸，收回节度使的兵权，由中央直接统领府、州、军、监。其主要长官分别是知府事、知州事、知军事、知监事，副长官为通判。规定凡正长官批发的公事，要经过“通判签议连书，方许行下”，有意造成正副职之间的相互监督和牵制，防止府、州、军、监的军政大权归于一人。

府、州、军、监总数达 300 多个，全由中央直接统领是不可能的，所以在至道三年（公元 997 年），于府州之上增加路一级行政单位。在路设帅、宪、仓、漕等司，各司互不统属，直接对中央负责。帅司即经略安抚司（这种简称是在南宋时形成的），“掌一路兵民之事”，“听其狱讼，颁其禁令，定其赏罚，稽其钱谷、甲械出纳之名籍而行以法”。宪司即提点刑狱司，主管本路的司法工作。仓司即提举常平司，主管本路赈灾和盐的专卖。漕司即转运使司，主管本路财赋。一度还设过提举学事司，主管本路学政。诸司分别设有都使或使为长官（宪司长官称提点刑狱公事），副使和判官为佐贰，彼此之间是相互制约的关系。除此之外，根据政治、经济、军事需要，在某些路中还设有招讨使、招抚使、抚谕使、镇抚使、提举茶马司、提举市舶司、提举坑冶司、提举茶盐司等，有的由本路四司长官兼任，有的则由朝廷另行派遣。另行派遣的与四司没有统属关系，因此，地方的军、民、财、法和人事权互不相属，权力都集中到中央。这种主要着眼于相互牵制的做法，必然造成官无专职、人无专责、办事效率低下、人浮于事等弊端，以至“南宋州县之地，不广于前，而官五倍于旧”，冗官充斥朝野。

---

永瑢《历代职官表》卷 50 引谢维新《合璧事类》：“唐自武德至天宝以前，边防之制，其军城镇守皆有使，而道有大将一人，曰大总管，已而又曰大部督。至太宗时，行军征讨曰大总管，其在本道曰大都督。高宗永徽以后，都督带使持节者，谓之节度使，道犹未以名官。景云二年，以贺拔延嗣充河西节度使，自此接平开元、天宝之间，朔方、河东、河西诸镇，皆置节度使。”只是在“安史之乱”以后，节度使才逐渐成为一道的长官。

永瑢：《历代职官表》卷 50 撰者案。

《新唐书》卷 50《兵志》。

《宋史》卷 167《职官志七》。

宋祁：《景文集》卷 26。

县的主要长官自隋确立令、丞、主簿、尉的体制以来，基本结构变化不大，职掌随着当时政治、经济的变化而略有调整，但主要职责仍是刑名钱谷。县令（宋改称知县事）为主要长官，“总治民政、劝课农桑、平决狱讼，有德泽禁令，则宣布于治境”；丞为佐贰，主管钱粮方面的事务；主簿主管一般事务和财务工作；尉主管维持治安和催征赋税，在宋代大县尉管辖弓手 60 名，小县尉管辖弓手 30 名，是县里维持治安的基本的武装力量。

## （二）辅助官吏和职权

隋唐把州县的辅助官吏纳入国家编制，由中央任命，地方长官只有举荐权，而没有批准权。一般州设司录、功、仓、户、田、兵、法、士等曹参军，县称为佐。司录掌正违失监莅符印，功曹掌考课、祭祀、礼乐、学校、表启等事务，仓曹掌租调税收、仓库保管和支纳，户曹掌户籍徭役、田土计帐和民事纠纷，田曹掌园宅、口分和永业田，兵曹掌治安和武库，法曹掌刑狱辞讼，士曹掌工程修建。此外还设有文学主管教育，医学博士主管医疗和教育医学生，市令主管市场交易事务。宋代基本保持这些诸曹的建置，只是略有增减，如设“司法参军掌议法断刑，司理参军掌讼狱勘鞠之事”等，反映出对司法工作的加强；又设教授、学官，主管本州县的学校，负责训导诸生，监其课试等。总的来说，地方的诸曹分工与中央政府的各部门是相对口的，除了管好本州县所司之职外，还要承受中央政府各部门的指令和考核，既要对本州县的主要长官负责，又要对上级和中央的相应部门负责，形成多线垂直指导、呈网络分布的地方政务处理机制。至宋代，为削弱地方的权力，上述运行机制得到了加强，主要长官通管全局，但局部主管直接承应上级业务主管的指令，主官不能干涉。多途的政令确使地方长官无法专权，但也造成了机构庞大、冗官重叠、号令不一、吏治腐败的后果。当时人称：“时之大弊，曰民穷，曰兵弱，曰财匮，曰士大夫无耻”。

## （三）乡里行政组织

隋代以百家为里，500 家为乡，设里长、乡正主管。至唐代对之进一步充实，在城区、郊区和乡村，乡里基层组织分别按不同的方法加以编组。在城区，四户为邻，五邻为保，五保为坊；在郊区，四户为邻，五邻为保，五保为村；在乡村，四户为邻，五邻为保，五保为里，五里为乡。邻、保各设长，坊、村、里各设正，乡设着老。从这套行政编组来看，城郊区离县治所近，县政府便于控制，因此以百户为一单位，乡村离县治所远，县政府控制不便，所以设乡来协助县进行管理，其设想是很严谨的。这种做法一直延续到宋初。

宋代王安石变法，为加强兵政和财赋收入，实行保甲制度。以“十家为一保，选主户有干力者一人为保长，五十家为一大保选一人为大保长；十大保为一都保，选为众所服者为都保正，又以一人作为副”。同时以税户 30 家为一甲，设甲长主管放贷青苗和收税。保甲组织与原有的坊里组织在职责上存在着重叠和冲突。变法失败后，乡里或行保甲，或行坊里，保甲和坊里不再同时设置。总的趋势是，乡里的权力逐渐缩小，只有收税的职责，原有的

---

《宋史》卷 167《职官志七》。

《宋史》卷 167《职官志七》。

《宋史》卷 438《黄震传》。

《宋史》卷 167《职官志七》。

主辞讼的初级审讯权被收回了，故有“收乡长、镇将之权悉归于县”之说。

在一般情况下，这些乡里保甲官多是本地大姓族长兼首富。他们除了遵照朝廷的政令来管辖部民、完纳赋役、维持地方治安外，还把族规家法揉入乡规民约之中，这种乡规民约盛行于宋代，由理学家朱熹、吕大钧等推崇倡行，除加强政治统治之外，还加强了思想控制。

清代王夫之说：“隋令五百家而置乡正，百家而置里长，以治其辞讼，是散千万虎狼于天下，以攫贫弱之民也。”唐代诗人杜甫在《石壕吏》一诗中也生动地刻画了这些“乡部亲民之吏”的凶横，“吏呼一何怒，妇啼一何苦”，一个老妇也要被驱赶去应役。乡里制度是配合连坐而成的，因此，“任是深山更深处，也应无计避征徭”，广大劳动人民被置于严密的统治之下。

### 三、羁縻府州和都护府

羁縻，是笼络联系的意思，始见于汉代。汉通四域，设立西域都护和屯田驻军，主要是为了防御匈奴和确保与中亚、西亚交通路线的畅通，并不是要征服和直接统治这一地区。只要各属国相安无事，保证文化贸易等方面的联系，汉王朝并不要求西域同内地一样划一管理，这就是羁縻的由来，这种做法也是符合当时历史发展的需要。

“唐兴，初未暇于四夷，自太宗平突厥，西北诸善及蛮夷稍稍内属，即其部落列置州县”，这就是羁縻州县。贞观四年（公元630年），唐太宗平定突厥，突厥表示愿归附，唐太宗除将10万户突厥内迁中原之外，又在其原地设置羁縻府州，在行政管辖方面，任命该族首领为都督或刺史，统率原来的部众，在行政上保持半独立状态，在政治上保留各族原有自治权力。唐太宗在突厥族设置羁縻府州取得成功以后，又推广至其他少数民族部落，见于史志的羁縻府州有856个，“其大者为都督府，以其首领为都督、刺史，皆得世袭。虽贡赋版籍，多不上户部，然声教所暨，皆边州都督、都护所领，著于令式”。

羁縻府州虽有较大的自治权力，都督、刺史也由原部族首领担任，并且可以世袭，然而，这些都督、刺史都必须由中央任命，同时还取消了少数民族上层分子原有的“可汗”称号。为了加强对羁縻府州的管理，唐代又建立起都护府这一行政区划。

唐代最多时设置八个都护府，后减为六个（安西、北庭、单于、安北、安东、安南）。都护府是中央与羁縻府州之间的纽带，它代表中央行使对羁縻府州的管理权，负责管理边防、行政和民族事务。都护由汉人担任，由中央任命，不能世袭。都护府属官设置与内地府州相同，有长史、司马、录事参军和功、仓、户、兵、法等曹参军，分管各种行政事务以及人事、民政、财政、军事、司法等方面的事务。这些属官也由中央任命，所管辖的事务都要按中央的指令和政策进行。

---

范祖禹：《范太史集》卷22。

《读通鉴论》卷19《隋文帝》。

杜荀鹤：《山中寡妇》。

《新唐书》卷43下《地理志七》。

羈縻府州和都护府的设立，有助于唐王朝对边疆地区的管辖，也有助于汉族与各少数民族之间经济文化的交流，对巩固国家的统一和促使多民族国家进一步团结壮大，增进各民族的融合与相互了解。起到了一定的积极作用。虽然在“安史之乱”以后，羈縻府州制度大部分遭到破坏，原有的羈縻府州有些叛离，有些直接并入州县，最后因唐王朝的衰败而荡然无存，但这种羈縻政策对以后元、明、清三朝制定新的民族政策仍具有一定的影响。

## 第五节 军事制度

### 一、兵役制度

隋及唐初实行的是府兵制。作为府兵，或称军府，“乃由于魏、晋以来作为某将军府及其军队的通称演变而来，这一演变，固然可以说明兵制因袭在名称上的表现，而最主要的是说明府兵制有着较为独特的发展变化以至获得专名专用的地位”。这就是说，府兵制是在世兵制和郡县征发制的基础上发展起来的兵役制度和军事编组形式。

府兵平时务农，农闲时接受军事训练，服役时自备兵器资粮，分番轮流宿卫京师，防守边境。战时由政府下令征集兵士，交大将统率出征；战争结束后，兵士回军府。唐代军府全盛时有 634 个，其中关内地区有 261 个，分别统属于中央的十二卫和东宫六率府。看上去是兵农合一，寓兵于农，实际上是在均田制基础上发展起来的，融合了郡县征兵制和世兵制的某些优点，既是由政府强迫依附于国有土地的农民服兵役的制度，又是与当时的均田制、租庸调法相结合的系列赋役制度。它与当时的经济状况相适应，对附唐的强盛曾起到一定的促进作用。旧史家对府兵制盛赞不已，认为“兵制之善，莫出于此”。而实际上，府兵制在执行上缺乏灵活性，是难以持久维持的，均田制一旦被破坏，府兵制的基础也就不复存在。

在府兵制盛行的时候，还存在有其他的兵役形式。“在唐初，府兵制自然是军事上的主要组织形式，即使高祖、太宗时也已经征募并行。以后募的办法日益推广，唐玄宗统治期间，彍骑、长从宿卫代替了上番府兵的任务，长征健儿代替了府兵征镇的任务，募兵或职业兵制就完全代替了府兵”。有唐一代可以说是世兵制（世兵即世袭的职业兵，唐从太原带来的元从禁兵和藩镇兵多是世兵）、召募制、郡县征发制（初为府兵，后多强行征派）并存的时期。

晚唐五代时期，为了保证兵员，多采用在军士面上刺字的手段，在招募时，“先度人材，次阅走跃，试瞻视，然后黥面，赐以缗钱，衣履而隶诸籍”。士卒如果逃亡，由于面上的刺字易识，很快就会被抓回受到处置。五代军人骄奢蛮横，主要是士兵的成分发生了变化。如后周世宗显德二年（公元 955 年），“诏诸道募山林亡命之徒有勇力者，送于阙下，仍目之为强人。帝以矫捷勇猛之士，多出于群盗中，故令所在招纳，有应命者，即贷其罪，以禁卫处之，至有朝行杀夺，暮升军籍，仇人遇之，不敢仰视”。军事力量是各割据政权存在的必要条件。统治者一方面以峻法统率之，一方面以丰给厚赐来稳定军心，以期稳定自己的军队并巩固政权。

宋的军队有禁兵、厢兵、善兵、乡兵的区别。禁兵是正规军，也称正兵，是招募而来的。厢兵是地方军兼杂役，开始是由各地方镇兵中的老弱和新设的杂役军卒合并组成，后来由禁兵中淘汰的老弱充当，还有一些罪犯被发配

---

谷霁光《《府兵制度考释》，上海人民出版社 1962 年版，第 12 页。

《历代兵制》卷 6《唐兵制》。

唐长孺：《唐书兵志笺正自序》，中华书局 1962 年版，第 3 页。

《宋史》卷 193《兵志七》。

《旧五代史》卷 114《世宗纪》。

充军的，称为“配军”，也归入厢兵。著兵由西北沿边诸路羌族的壮丁所组成，有“熟户”和“生户”之分，“熟户”列入著兵编制，“生户”则不列入善兵编制。著兵以部落为单位，服兵役的方法是“九丁以上取五，六取四，五取三，三取二，二取一，并年二十以上，涅手背（刺字）”，一户最多只抽五丁。乡兵是非正规的地方武装，一般不脱离生产，也有少数是应募的；乡兵采取按户摊派的方式，每户丁壮，三丁抽一，五丁抽二。这样就构成召募、谪罪、郡县征发三制同时兼用的兵役形式。

## 二、军队编制和指挥体系

军队是为一定阶级的利益服务的武装力量，要实现自己的职能，必然要有一定的组织形式和指挥体系。这种组织形式和指挥系统与当时的军队构成和战争情况有着密切的联系。如隋炀帝征伐高丽，用兵 1133800 人，前行分为 24 军，军设大将、亚将，统骑兵 40 队、步兵 80 队，每队 100 人；骑兵 10 队为团，步兵 20 队为团，设偏将统领。每军各配备辎重、散兵等 4 团，与步骑合计约 2 万人，24 军约 48 万之众。后行是禁军，分内、外、前、后、左、右 6 军，编制要比前行军大，绵延排列 80 里。军队行动，由隋炀帝派遣使者往返传达命令。除用兵之外，还征发运输民夫，一次作战竟动用了 300 余万人。

唐代初期的军队编制与隋相差不多，基层编制相对稳定，较大的编制则视兵员情况而定。其编制如下表：

编制	编员	统领	辖部
军、卫	20000 — 12000	大将、大将军、大总管	据调兵数临时制定
军府、军营	800 — 9600	将军、中郎将、总管	辖 2 — 8 府
府	400 — 1200	都尉、子将、子总管	辖 2 — 6 团
团	200	校尉	辖 2 旅
旅	100	旅帅	辖 2 队
队	50	队正	辖 5 火
火	10	火长、火子	

唐代藩镇割据，各节度使自统牙兵，其编制大小视自己拥有军队的多少而定；至五代时，这些牙兵成为新建王朝的禁军，其编制也就逐渐有了明确的规定。五代禁军最高编制是司（如侍卫司、殿前司等），统领马、步两军。马步军各带有龙虎、金枪、护圣、奉国等番号。带有番号的军分为左右厢，由厢都指挥使（也称厢主）统领。厢下设若干军，由军都指挥使统领。军下设若干都，由都头统领。都下设若干队，由队长统领。

宋代在五代的基础上完善了禁军的编制，三衙（殿前都指挥使司、侍卫亲军马军都指挥使司、侍卫亲军步军都指挥使司）之下设厢为最大的军队编制单位。厢以下编制大概如下表：

编制	编 员	统 领	厢 辖 部
厢	25000	厢都指挥使、副使	
军	2500	都指挥使、副使、都虞侯	10 军左右
营	500	指挥使、副使	50
都	100	马军使、副马军使、步都头、副都头	250
队	50	队将	500
什	10	什将	2500

宋的兵力单位多以营来计算，营以上编制很不稳定，尤其是在削夺武将兵权以后，厢一级编制几乎是虚设。至南宋时，厢一级编制已经取消，军的兵员常在 4000 人左右，多者可以上万，由于战争的原因，南宋马步水各军最多时达到 50 军左右，分别屯守驻防。军的统领是都统制、副都统制，以下有正将、副将等。宋以文官任武职，多加制置、宣抚、处置等使名，实际上剥夺了统领的指挥权。

军队的统领仅负责指挥和管理，军队的调动要统一归中央控制。出征作战，中央临时任命将帅，各地及禁军的调动要以兵符为凭，以诏书为据。唐代授给统兵将帅的权力较大，一般执有皇帝颁发的旌节，旌以专赏，节以专杀，节度使的由来就与旌节有关。以后因藩镇割据，皇帝对军队的调动指挥失灵，又畏惧藩镇势力，甚至受到胁迫、欺凌、取代，即所谓“兵之始重于外也，土地、民赋非天子有；既其盛也，号令、征伐非其有，又其甚也，至无尺土，而不能庇其妻子宗族，遂以亡灭”。

唐因藩镇兵强大而失去对全国的实际控制，五代统治者吸取教训，大力加强禁军建制，扩大直属的兵力，对军队的控制也日益严格。朱梁改唐枢密院为崇政院，直接受命于皇帝，负责处理军、民政务，皇帝对军队的调遣是通过崇政院实现的。后唐以降，恢复枢密院的名称，职在赞助军机。大军出征，临时命将组成行营指挥部，战争结束，即将之解散，另于驻屯地方各建管理部门。

宋在五代的基础上进一步使军队的指挥权和发兵权完全分离。在中央设枢密院为最高军事机关，职掌全国军队，承受皇帝的旨意，对军队有调动权，但没有指挥权。“三衙”握有指挥权，但却不能调动军队，所谓“国朝兵权，隶于三衙，本之枢府。枢府有发兵之权而无握兵之重，三衙有握兵之重而无发兵之权”。如遇有战事，皇帝临时委派将帅，原来的军队统领如没有皇帝的委任是没有指挥权的。在委派将帅的同时，还要派遣监军，进行监督制约。为了加强对军队的控制，有时还特设“走马承受公事”，负责传递皇帝的军令，搜集军事地图和前线的情况，皇帝根据这些情况，亲授作战方略，由“走马承受公事”送达军前，这些“走马承受公事”多由内侍担任。因此，前线统兵将帅的一举一动、一计一谋都要由皇帝掌握，使一军之中无有专主，不能因机决策。每个编制又都设正副职以互相制衡，借以保证兵权不旁落。

兵权的过分集中，虽能有效地防止将领们拥兵自重，但又无可避免地严

---

《新唐书》卷 50《兵志》。

李心传：《建炎以来系年要录》卷 5，建炎元年五月丁酉注引吕中《大事记》。

重削弱了军队的战斗力，其利其弊都是十分明显的。

## 第六节 法律制度

隋唐五代宋时期是我国法律制度发展的重要阶段。这个时期不仅形成了完整的法规体系，而且还建立健全了严格的司法行政制度。

### 一、法规的制定和沿革

隋文帝杨坚代周以后，即着手制定新律，由尚书左仆射高颍等负责，在前代刑律的基础上修订五刑（即死、流、徒、杖、笞刑），每种刑都规定有二至五个等级，如徒刑有一年、一年半、二年、二年半、三年等五个等级。此外还明确了“十恶”的名目，制定了“八议”减免科条，“蠲除前代鞭刑及梟首（裂之法，其流徒之罪皆减从轻，唯大逆谋反叛者，父子兄弟皆斩，家口没官”。但此时“断狱数犹至万条”，开皇三年（公元583年），隋文帝又敕苏威、牛弘等更定，删繁就简，只留500条，分为名例、卫禁、职制、户婚、厩库、擅兴、贼盗、斗讼、诈伪、杂律、捕亡、断狱等12篇，这就是所谓的《开皇律》。

隋炀帝即位，“以高祖禁网深刻，又敕修律令，除十恶之条”，“其五刑之内，降从轻典者，二百余条”，修订为《大业律》，于大业三年（公元607年）颁布实行。该律也是500条，分为18篇（名例、卫宫、违制、请求、户、婚、擅兴、告劾、贼、盗、斗、捕亡、仓库、厩牧、关市、杂、诈伪、断狱）。

隋代的法规还有令、格、式等。令有《开皇令》和《大业令》均为30卷（以官品、诸省、台、寺、监、卫、州郡县镇戍职员、命妇、祠、户、学、选举、封爵俸廩、考课、宫卫军防、衣服、鹵簿、仪制、公式、田、赋役、仓库厩牧、关市、假宁、狱官、丧葬、杂等为篇目），是各方面的规制。从法规上看，减少了酷刑峻法，较前代开明。但在隋末农民大起义爆发之后，统治者又将前代的磔、（裂、梟首、夷九族甚至齧其肉等酷刑搬出来了，因而“百姓怨嗟，天下大溃”。

唐代的法规在隋的基础上更加完善，确定了律、令、格、式为基本内容，典、敕、例为补充的法规体系。律是正刑定罪的法典，令，“国家之制度也”，是关于国家体制和基本制度的法规，格，“百官有司之所常行之事也”，是国家各机关日常办事的行政法规，式，“其所常守之法也”，是国家机关的公文程式。“律以正刑定罪，令以设范立制，格以禁违止邪，式以轨物程式”。典是典章，如《唐六典》是有关行政方面的法规，《大唐开元礼》是有关礼制方面的法规，都有一定的法律效力；敕是诏敕，是皇帝的命令，理所当然具有法律效力，其地位甚至还在律令格式之上；例是办案成例，可以

---

即谋反、谋大逆、谋叛、恶逆、不道、大不敬、不孝、不睦、不义、内乱。

即议亲、故、贤、能、功、贵、勤、宾。

《隋书》卷25《刑法志》。

《隋书》卷25《刑法志》。

以上引文均见《新唐书》卷56《刑法志》。

《唐六典》卷6《刑部郎中》。

作为比附判决的依据。

唐律有武德律、贞观律、永徽律、开元律四种，现存的《唐律疏义》以《永徽律》为本，由长孙无忌等逐条加以解释，是我国现存的形成时间最早也最完整的一部封建法典，它总结了唐以前历代王朝的刑法典，并加以详明解说，“其设为问答，互相辨难，精思妙意，层出不穷，剖析疑义，毫无遗漏”，因此能广泛流传，并成为唐以后历代王朝法典的蓝本。

《唐律疏义》载《唐律》12篇502条。名例律57条，是关于刑罪种类及其适用的一般原则的规定。卫禁律33条，是关于宫廷警卫和关津要塞防守方面的法律。职制律59条，是关于惩治官吏违法失职的法律。户婚律46条，是关于户籍、赋税以及婚姻家庭等方面的法律。厩库律28条，是关于牧养和仓库管理方面的法律。擅兴律24条，是关于惩治擅自发兵和兴造器物的法律。贼盗律54条，是关于惩治反叛、大逆、杀人、劫囚、盗窃等罪行的法律。斗讼律60条，是关于斗殴伤人和制告申诉方面的法律。诈伪律27条，是关于惩治诈骗和伪造公文印玺等行为的法律。杂律62条，是无法单独成篇的关于惩治各种罪行的法律。捕亡律18条，是关于逮捕罪犯和缉拿逃亡的法律。断狱律34条，是关于司法审判和监狱管理方面的法律。

唐令有武德令、贞观令、永徽令、开元令四种，均已佚失，仅存贞观令的篇目，包括官品、三师三公台省职员、寺监职员、卫府职员、东宫王府职员、州县镇戍岳读关津职员、内外命妇职员、祠、户、选举、考课、宫卫、军防、衣服、仪制、卤簿、公式、田、赋役、仓库、厩牧、关市、医疾、狱官、营缮、丧葬、杂令等，共27篇30卷。

唐自贞观以后，每个君主都要把前朝和本朝的诏敕汇集起来，整理保留有价值的编为格。格分两种，一种是关于尚书省诸部司日常工作的、留在本司的，称为“留司格”；一种是颁行天下的，称为“散颁格”。格分24篇，以六部的二十四司为篇目，现均佚失无考。

唐式自武德至开元共修订6次，而定为33篇，除以六部二十四司为篇目外，另加秘书、太常、司农、光禄、太仆、太府、少府、监门宿卫、计帐等官署为篇目。

五代主要沿用唐律，也根据当时的政治情况颁布了一些新的法规。如后梁有《大梁新定格式律令》，后唐有《同光刑律统类》、《长定格》和《编敕》，后晋有《天福编敕》，后周有《大周续编敕》和《显德刑统》，其中《显德刑统》直接影响着宋代法规的体例。

宋代的主要法典是《刑统》，建隆四年（公元963年）撰成并刊板印刷，颁行全国。全书连目录共31卷，分213门，内有律12篇502条，令格式敕177条，起请32条，还附有律疏。《刑统》虽历经修改，但变动不大。

宋代的法规主要是律、令、格、式这四种形式，均编入《刑统》，其主要变化是重视现行的敕、例和上级的批详。

敕是皇帝发布的指示或决定。敕令日多，为便于保存和检引，需要汇编成册。这种编敕工作经常进行，现见于记载的有《建隆编敕》4卷，《太平兴国编敕》15卷，《淳化编敕》25卷（后增为30卷），《咸平编敕》12卷，《景德编敕》15卷，《大中祥符编敕》20卷，《天圣编敕》12卷，《景祐编敕》44卷，《庆历编敕》（卷不详）《嘉祐编敕》18卷。元丰（公元1078

—1085年)以后,把律令格式改为敕令格式,申明“禁于已然之谓敕,禁于未然之谓令,设于此以待彼之谓格,使彼效之之谓式”,并将这四种合编为《元丰修正敕令格式》26卷。南宋孝宗淳熙(公元1174—1189年)初,因敕令格式合编在一起庞杂不便,遂分门别类编成一书,名为《淳熙条法事类》,共420卷,33总门,420别门。宋宁宗(公元1194—1224年在位)时,又编《庆元条法事类》,共437卷,此书现存,但有残缺,目录列有80卷,附录2卷,实际上缺正文44卷,分16门。宋理宗(公元1224—1264年在位)时,编《淳佑条法事类》430卷。这样,敕成为当时重要的法规,敕可以代律,说明皇权对法律有独断性;律成为敕的依附(条法事类中,律文中的刑名是附在敕条之后的),说明现行敕是高于基本法的,充分地体现了封建专制的“人治”特点。

例也称断例,是判案成例,“法所不载,然后用例”。例本来是补法之不足的,然而“当是时,法令虽具,然吏一以切例从事,法当然而无例,则事皆泥而不行”,例的作用反而超过了法的作用。为杜绝此弊,统治者曾经对例进行过编纂,见于记载的《乾道新编特旨特例》有64卷,547例,以名例、卫禁、职制、户婚、厩库、擅兴、贼盗、斗讼、诈伪、杂例、捕亡、断狱为篇目。

上级批详是中央和上级主管官署对法令的解释(称申明)、对案件的批示和决定(称看详)以及对某事的临时指示和决定(称指挥)等。上级批详具有法律效力,并且成为当时处理同类事务的重要援引依据。这类批详多如牛毛,仅宋哲宗元祐元年(公元1086年),就“修成六曹条贯及看详共三千六百九十四册”。如此冗滥而又经常自相矛盾的批详,只能使下级官署莫知所从,或者是各取所需。

自隋唐开始,中国中古的法规已达到很高的水平,在中国封建法系中占有重要的地位。封建法规能够起到维护专制主义中央集权制度,调整经济基础和上层建筑之间的关系,巩固地主阶级的统治的作用。因此,它的制定和执行,始终是以维护皇权为中心的。皇帝是最高的立法者,皇帝发布的诏令敕谕是最权威的法律形式,皇帝的特权凌驾于一切法律之上,从律敕并行到以敕代律,正说明了当时法律的性质和特点。

## 二、司法行政制度的完善

隋唐的中央司法机关是大理寺、刑部和御史台。根据细则规定:大理寺负责审理中央百官犯罪和京师徒刑以上的案件以及州县呈报的疑难案件,经审定后,送交刑部复核,再申报中书门下。大案及死罪要奏请皇帝批准。刑部负责复核大理寺审定的流刑以下罪及州县判处的徒刑以上罪;死刑不论是在京在外,都要由刑部复奏,请皇帝批核,大理寺复审判决。御史台负责监督大理寺和刑部的司法审判工作,遇有大案,由三个部门的长官共同审理,

---

《宋史》卷19D《刑法志一》。

据《玉海》卷66《刑法》记载为437卷,今存书序目则为80卷。

《宋史》卷199《刑法志一》。

《宋会要辑稿·刑法志一》。

称为“三司推事”；地方大案则派刑部员外郎、大理评事，监察御史共同前往会审，称为“三司使”；京师大案由门下省给事中、中书省中书舍人、御史台侍御史共同组成临时法庭来审理，称为“小三司”。三个部门协同管理司法工作，既能加强司法工作的严谨性，又可提高皇帝对司法权的控制，但它并不能限制皇帝的司法独断，所以，皇帝经常根据案件的情况，委派其他非司法部门的官员去审案。至北宋时，在宫中设立了审刑院，“掌详讞大理所断案牒而奏之”；此外又增设纠察刑狱司，“凡在京刑禁，徒以上即时以报；若理有未尽或置淹恤，追覆其案，详正而驳奏之。凡大辟，皆录间”。有时皇帝还亲自临决疑狱，作出终审判决，使司法权高度集中于上。

在地方上，隋唐的州县至乡里都管司法，各级行政长官也是司法长官。在州县政府设司法参军或司法佐，主管日常司法工作，又设司户参军或司户佐，分管户婚田土继承之类的民事诉讼案件，乡里也有办理辞讼之权，除进行一般民事案件的调处和初审以外，还有一定的刑讯权，所谓“隋令五百家而置乡正，百家而置里长，以治其辞讼”，是对汉以来乡官可以拘捕和询囚的旧制度的继承和沿袭，这种制度直到宋代才加以改变。

宋代的乡里没有刑讯疑犯的权力，规定县为第一级司法行政机关，依罪名轻重，先申报到州，州审核之后，上报大理寺，按规定十天一报。在路设提点刑狱司，主管督察司法工作。

我国古代自秦汉以来，地方上的行政和司法机关是合一的，地方长官既是行政长官又是司法长官，对其审判权限的规定并不严格。到唐代，明确规定县只能决断杖以下的刑罚，州只能决断徒以下的刑罚，中央司法部门只能决断流刑以下的刑罚，宰相有决断流刑的权力，但必须复奏。死刑决定权则一律控制在皇帝手中。这种明文规定判级和逐级复核的做法，不但加强了中央对地方司法权的控制，而且也反映出司法权限的渐趋周密和封建法的日臻成熟。自宋代起，审和判分离，县和州对较重的罪犯只有初审权和拟判权，而无判决审定权，终审判决统归中央，经中央批准，州县方能执行判决。

由于中国封建社会是以宗法制及“四权”统治为中心，因此在司法工作上表现为重刑轻民。一般民事纠纷被称为“户婚细事”，往往只由族长和乡里进行调处解决。但随着商品经济的发展、城市的日益繁荣以及人身依附关系的削弱，民事纠纷的比重日增，在司法行政中出现了建立专门办理民事案件的机构的要求。唐代州县的户曹的职任中，便包括有处理民事诉讼的内容，具有“剖断人之诉竞，凡男女婚姻之合，必辨其族姓以举其违，凡井田利害之宜，必止其争讼以从其顺”的权九这是将刑事和民事案件分别管辖处理的最初步骤。至南宋时期，对民事案件的审判便单独成为一个体系，即州县负责审判，而最终的裁决权归属于户部，“若事属本曹，郡县监司不能直者，受其讼焉”’为此还在户部左曹分置三案以分工管理。三案即：1.户口案，掌诸路州县户口升降，民间立户分财，科差人丁，典卖屋业，陈告户绝，索取妻男之讼。2.农田案，掌农田及田讼务限，奏丰稔，验水旱虫蝗，劝课农桑，请佃地土，令佐任满赏罚，缴奏诸州雨雪，检按灾伤逃绝人户。3.检法

---

《宋史》卷 163《职官志三》。

王夫之：《读通鉴论》卷 19《隋文帝》。

《唐六典》卷 30《三府督护州县官吏》。

《宋史》卷 163《职官志三》。

案，掌本部检法之事，下辖二税、房地、课利三科。这种民事案件审判体系的建立，在中国历史上尚属首次。封建法内容的充实和在司法制度上形成专门分支，乃是当时社会经济发展的必然结果。

## 第七节 监察制度的发展变化和特点

隋唐时期，监察制度有了新的发展变化，主要表现在机构的健全、内部分工的细密、职责的分明和方式的改进上。为后世所承袭的分道巡察、分察尚书、参与司法审判、监军等制度都是在这一时期确立的。在中国古代监察制度发展史上，隋庸，特别是唐代，是一个极其重要的阶段。

隋在中央设御史台，有御史大夫、治书侍御史、侍御史、殿内侍御史、监察御史等官，掌纠察弹劾，整肃吏治官风。唐因隋制，御史台一度改为宪台、肃政台，以御史大夫为主要长官，御史中丞为副职，“掌持邦国刑宪典章，以肃政朝廷”。御史台之下辖有台院、殿院、察院。三院分别设侍御史、殿中侍御史、监察御史等若干员，各有自己的分工，组成一个严密的监察系统。

台院的侍御史在监察系统中地位显赫，虽官位仅为从六品，但其职掌是纠举百官，参与审判。对官员弹劾不必经御史台长官同意，有权直接向皇帝奏参。在进行弹劾时，应采用特殊的严肃仪式以示隆重，“大事则冠法冠、衣朱衣、纁裳、白纱中单以弹之，小事常服而已”。对五品以上官员的弹劾采用当面指出的方式。即在朝君仪式上公开宣读弹文，“大臣为御史对仗弹劾，必趋出，立朝堂待罪”。

殿院殿中侍御史，从七品下，“掌殿廷供奉之仪，京畿诸州兵皆隶焉”。职责主要是纠察朝会时百官的仪态行止、言行队列，以维护朝仪的秩序和尊严。此外，还负责推按狱讼，监察、巡视京城仓库和驻屯京师的诸卫及禁军。

察院监察御史，正八品下，主管分察巡按州县，“知朝堂左右厢及百司纲目”。出巡时的声势相当显赫。

隋唐完善了言谏制度，设置了一系列负责谏议的官员。隋时谏官专属门下省，唐时则分属中书、门下两省，有散骑常侍、谏议大夫、补阙、拾遗等官。谏官的主要任务是侍奉皇帝左右，议论和研究国家政策、法令以及某些重大政事和制度，有权向皇帝提出不同的意见甚至谏净之辞。此外，门下省设给事中一职，专门负责审议中书省草拟的下行诏书，如认为有违制失当之处，可以封驳奏还，称为“涂归”。给事中和中书舍人轮流在本省内昼夜值守。建立这一套言谏和封驳制度，是唐代政治制度的一大特点。

宋代将台官（指御史）与谏官的职责合一，实质上是引导谏官去弹劾大臣及文武百司，谏净的权力也大为萎缩，这是宋代皇权专制加强的表现。

宋承唐制，中央设御史台，御史台下分台院、殿院和察院等三院。中书、门下西省仍设散骑常侍、谏议大夫、司谏、正言等谏官。至宋仁宗赵昺时，又增设专门的“谏院”独立于两省之外，直接听命于皇帝。在形式上，谏官虽然仍保留有规谏讽喻的职能，但皇帝“诏谏官案许关台察”，其实际作用已经转移到对官吏的监察上，“凡朝政得失，大臣至百官任非其人，三省百

---

《旧唐书》卷44《职官志三》。

《唐六典》卷13《御史台》。

《新唐书》卷109《宗楚客传》。

《新唐书》卷48《百官志三》。

《宋史》卷161《职官志一》。

司事有失当，皆得谏正”。这里所谓的“谏正”，其实际的主要的锋芒无疑是指向宰相和百官的，弹劾已经取代了谏净。

监察制度在协调统治集团内部关系、巩固和发展专制主义中央集权和维护国家统一等方面具有特殊的作用，因而为历代统治者所重视。隋唐五代宋时期，正是对监察制度进行较大幅度调整的过渡时期这个时期的监察制度具有以下几个明显的特点：

第一，台谏分职到台谏合一。宋代以前的御史、谏官职责分明，御史是监察百官的，谏官是面向君主的。宋代开台谏合一之端，使监察锋芒主要指向宰执百官，成为皇帝制约和控制群臣的有力工具。

第二，皇帝直接控制台谏官。隋唐台谏官的进退从违，多由宰相拟定，致使台官不能有效地监督大臣，台官若有依违，宰相可以将其“迁以美官而实夺之权”或“诡计而出之外州”，台官经常受到当权大臣的排挤或被剥夺监察实权。有鉴于此，宋代将台谏官的任命权收归皇帝掌握。台谏官的任命“必由中旨”，被视为不可改易的祖宗成法。台谏官由此脱离了相权的控制，成为皇帝专控下监视臣民的耳目鹰犬。因此在纠举弹劾当中可以无所顾忌，往往还以宰相作为弹劾对象。台谏官于是成为威慑相权以维护皇权的代表力量，以至“事关廊庙，则宰相待罪。故仁宗之世，议者讥宰相但奉行台谏风旨而已”。皇帝从多方面鼓励御史弹劾纠举，甚至允许他们“风闻奏弹”，而不必负任何核实责任，目的在于通过台谏官以广收讯息和消除反侧，防止任何可能的擅权欺罔。在宋代还规定御史们必须每月奏事一次，称为“月课”。上任百日而无纠弹，则罢黜之和罚缴“辱台钱”。御史们只要敢于纠举，不论虚实，大部无罪而有赏。所以，御史总是以寻找百官过错为能事，而皇帝则可较充分地掌握和利用各种矛盾，有效地监督大臣百官。强化监察部门的终极目的乃是为了强化皇权统治。

第三，对地方官吏的监察工作不断深入。隋唐的监察御史专门巡察地方，至唐太宗以后分设监察区。以黜陟使、采访使、巡按使、按察使等名义进行工作。“安史之乱”后，由于藩镇割据。这种构置实际上被废止，但宋代为加强中央集权，又恢复了唐制并加以完善。宋制，在路设监司（即转运司、提点刑狱司、提举常平等），皇帝收州牧之权归于监司，又收监司之权归于朝廷，将监察权统归中央控制；在州设通判，号称“监州”，通判既非地方长官的属官，又非地方副长官，实际上是专门监察地方长官的监察官；另外还设走马承受为皇帝耳目，兼司按察地方行政。这样就形成以监司为主，通判、走马承受为辅的地方监察系统，把以前历代的多元监察系统合而为一。

第四，监察方式的多样化。从历史上看，监察工作主要采用连坐告密、遣吏巡行、牵制监督、特别侦缉、密奏传呈、检核簿册、举动案章等方式。隋唐五代宋时期在前代的基础上，又试图使这些方式有机地结合起来并轮番使用。有时还采用过一些极端的措施，诸如不择手段地奖励告密，吸收一些流氓恶棍参与监察工作，制造人人自危的恐怖气氛，借助监察名义打击各种被指称为异己的人员等等，甚至对于监察人员也进行特殊的监察。武则天篡

---

洪迈：《容斋续笔》卷14《台谏分职》。

《群书考索续集》卷36《台官》。

《续资治通鉴长编》卷113《宋仁宗明道二年（1033）》。

《苏轼文集》卷10《上神宗皇帝书》。

庙称帝，自知反对势力遍布朝野，竟专门设置知匭使，负责掌管延恩、招谏、伸冤、通玄四匭，以受天下密奏，“盛开告密之门，有告密者，臣下不得问，皆给驿马，供五品食，使诣行在。虽农夫樵人，皆得召见，廩于客馆，所言或称旨，则不次除官，无实者不问。于是四方告密者蜂起，人皆重足屏息”。割据在四川一隅的王蜀，也设寻事团，亦名中团，“所管中团百余人，每人各养私名十余辈，或聚或散，人莫能别，呼之曰狗。至于深坊僻巷，马医酒保，乞丐傭作，及贩卖童儿辈，并是其狗。民间有偶语者，宫中罔不知。又有散在州郡及勋贵家，当庖看厩，御车执乐者，皆是其狗。公私动静，无不立达。”宋代不但加强了对各级官吏的监察，还加强了对监察人员的监察。如元丰六年（公元 1083 年），在尚书都省设置御史房，“主行弹纠御史案察失职”，使监察官也要受到专门部门的监察。

总的说来，当时的监察工作不论在深度上和广度上，都有了明显的进展，监察范围广泛了，内容具体了，规章严密齐备了，方法增多了，被弹劾人员的申辩权也得到加强，被弹劾人员可以与弹劾人员于廷对质辩争。所有这些，无非都是为了使皇帝独掌监察大权并充分运用之，使各类官吏，包括监察人员在内，都要受到来自皇权的严密约束，以维护统治阶级的利益。

---

《资治通鉴》卷 203《武则天垂拱二年（686）》。

《太平广记》卷 126 引《王氏见闻》。

《宋史》卷 161《职官志一》。

## 第八节 教育和科举制度

### 一、教育制度

古代的教育制度总是与当时的仕进制度结合在一起的，制定教育制度的目的，主要是为了培养提供统治阶级所需要的人才。

隋唐以后实行科举制度，在很大程度上促进了学校教育制度的发展。在唐代，中央设有国子学、太学、广文学、四门学、律学、书学、算学等七学，由国子监掌管“训导之政”，各学分设博士、助教主管施教。当时士族门阀遗留较多，对各学学生的身份限制仍较为严格，入学资格仍存在着难以逾越的等级鸿沟。国子学只准收三品以上及国公子孙和从二品以上曾孙；太学只准收五品以上及郡县公子孙和从三品曾孙；广文学专收附监修进士学业的人；四门学只准收七品以上、侯伯子男之子及庶人的俊士。

只有律学和书、算学才允许酌收八品以下及庶人之子。在正常的情况下，除广文学以外，六学共有学生员额 1410 人，而律、书、算学学生合计仅 110 人，低层官吏和庶民子弟入学读书的机会是很少的。在地方州县也都设有经学博士、助教，主管教育本州县的学生，学生也多收“仕家子弟”。在州还设有医学博士、助教，主管培养医学人才。这样就形成了由中央到地方的教育和管理体系。

宋承唐制而略有所减，中央设国子学、太学、四门学三学，州县也各设州县学。由于此时士族门阀政治衰落，士族地主的特权相对减少，对学生的资格限制也就相对放松。宋初，国子学收京朝七品官以上子孙，生员由 300 人减为 70 人，太学收八品以下及庶人子弟，资格限制有较大程度的放宽。北宋时期，对学校教育比较重视，其中有三次大规模的兴学。第一次是宋仁宗庆历四年（公元 1044 年），范仲淹任宰相时，普建州县学，改建国子学和太学，实行“升贡”的办法，学生可以由州县递次升到太学。第二次是宋神宗熙宁、元丰年间（公元 1068—1085 年），王安石为宰相时，创立太学三舍法，将太学分为外、内、上三等，初入学为外舍生，经年考月试便能逐渐升为上舍生；上舍生毕业成绩优等的可以免试授官，中等的参加殿试，下等的经吏部考试再经殿试后也可授官，从而使学校教育与仕进的结合更加紧密。第三次是宋徽宗崇宁年间（公元 1102—1106 年），蔡京执政时，仿行王安石新法，增加太学学生名额，实行毕业授官，呈现“天下取士悉由学校升贡”的局面。随着升贡制度的完善，至南宋时，国子学也并入太学，官学的层次和管理进一步得到完善。

科举使读书人可以取得搏争功名的机会，在某种程度上促进了教育制度的发展。由于官学生员有限，加上报考科举的条件放宽，从而使许多自学和私学生也可以通过科举考试跻入仕途，促进了私学教育组织的发展。在五代、宋时出现了“书院”这样的私人教育组织。私学虽然不是由国家直接控制的，但所学的内容仍仅局限于科举考试的内容，与官学并无多大区别。由于开办私学和担任教职的又多是退职的官僚和士大夫，因此，在私学中，儒家伦理纲常一直被奉为正统思想，儒家经典及诠释则被指定为法定教材。因此之故，

---

《新唐书》卷 197《韦宙传》。

《文献通考》卷 43《学校考三》。

私学能够与官学并存，并成为官学必要的补充。

劝之以学，诱之以禄，是封建统治阶级办学的指导思想。宋仁宗赵祯有诗曰：“富家不用买良田，书中自有千钟粟。安房不用架高梁，书中自有黄金屋。娶妻莫恨无良媒，书中有女颜如玉。出门莫恨无随人，书中车马多如簇。男儿欲遂平生志，六经勤向窗前读。”教育与科举的结合，教材规定的死板和缺乏实用性，当然有其局限性，但科举考试终究是以一定的学习和应试成绩为等第依据的，比之过去以门第高低为入仕标准，可以说是一大进步。为应科举而兴学重教，在当时也是有其积极作用的。

## 二、科举制度

隋炀帝时开始设置进士科，以试策取士，经过唐代的发展，使科举考试作为一项重要制度确立起来。这样，士人可以不经荐举，直接报名考试，经过逐级考试，由官府择优录取，再由吏部试以“身、言、书、判”，然后授以官职。从而纠正了魏晋以来世家大族垄断用人做官大权的状况，适应了中央集权制度的需要，也有利于更广泛地吸收人才。科举制度在代替九品官人法等选拔方法方面，曾起到过巨大的进步作用。因此，它一经出现，便成为主要的选拔官吏制度，以后历代奉行不替。

科举是分科举拔人才的意思。唐代取士的科目很多，但从种类上讲只有贡举和制举两种。贡举由礼部主持具体工作，有进士、五经、明经、明法、明策等；武则天时又开武举，由兵部主持具体工作。制举亦名特科，由皇帝临时下诏设定科目，不定期举行。在众多的科目中，明经和进士两科最受重视。有唐一代，从此两途出身为宰相的有 142 人，占宰相总数 38.6%。当时科举考试录取名额很小，进士科尤为难考，“其进士大抵千人得第者百一二；明经次之，得第者十一二”。

“宋初承唐制，贡举虽广，而莫重于进士、制科，其次则三学（国子学、太学、四门学）选补”。宋代士人经过考试及第便取得做官资格，不必再经由吏部加试。宋代科举考试制度比唐代严格，范围和规模都有所扩大。如在省试之后，增加一场由皇帝主持的“殿试”；实行“糊名”、“誊录”；不准朝廷官员推荐考生；食禄之家的子弟必须复试；主考官和贵戚子弟另设考场，另派考官，实行“锁院”杜绝交通等方法，以减少作弊的环节；并且扩大录取名额，减少门第限制，更广泛地吸收各阶层的知识分子，以扩大统治基础。由于不论何等阶层的知识分子，只要进士及第便被委派为官，“不数年，辄赫然显贵矣”，因此科举成为当时猎取功名的主要途径。宋代已经有了状元、榜眼、探花的名目，中状元、榜眼和探花者均为当时朝野仰慕的人物。

科举选士制度虽然得以确立，但它并不是唯一的入仕途经。根据封建社

---

《绘图解人颐》卷 1《劝学诗》。

据《新唐书》卷 61—61《宰相表》统计。

《通典》卷 15《选举三》。

《宋史》卷 155《选举志一》。

赵翼：《陔余丛考》卷 28《状元榜眼探花》。

会复杂的等级结构和社会人际关系，为求得统治集团内各阶层各方面利益的平衡，当时还保存着其他一些选官的途径，诸如恩荫、从军，流外铨，荐举、捐纳等选官方式依然占有相当的比重。在唐代，“取人之路盖多矣，方其盛时，著于令者”，不必经科举的就有 20 种，名额达 15 万余众，“而诸司主录已成官及州县佐史未叙者，不在焉”。“宋开国时，设官分职，尚有定数，其后荐辟之广，恩荫之滥，杂流之猥，祠禄之多，日增月益，遂至不可纪极”。对于封建地主阶级政权来说，冗官冗职日增，良莠不齐，人为地造成庞大而又杂乱的官僚群体，乃是一种常见的规律。千方百计从各种渠道进入仕途，以分攫到一定的权位利益，正是地主阶级本能的表现。隋唐五代宋时期虽然确立了科举入仕制度，但它并不能取代其他以地位、权势、功勋、金钱为依据的入仕门径，原因就在这里。

---

《新唐书》卷 45《选举志下》。

《廿二史劄记》卷 25《宋冗官冗费》。

## 第九节 职官管理制度

为适应官僚制度的发展，隋唐五代宋时期对职官的管理也有所加强。

### 一、任用制度的变化

隋唐五代宋时期承袭了前代人事任用制度中某些有效的部分，又增加了许多新的内容。如唐代的任官标准增加了身、言、书、判等条件，具体说，就是要求入仕的人应体貌丰伟，言辞应辩理大方，书法应楷书工整优美，判词应文理优良。宋代虽不苛求身、言、书、判，但要求为官者应善写文书判词，书法和判词在参加科举时已经成为入选条件，故唐宋官员的公文判词大都能做到文词通顺，辞能达意，较具说服力，有少数公文且富辞藻之美，具有一定的文学价值，得以流传至今。

隋代将官吏任命权收归中央，“海内一命之官并出于朝廷，州郡无复辟署之事”。中央的任官事务均归尚书吏部管理。唐代改为文属吏部，武属兵部，又按官品高低采用不同的委任方式，三品以上临轩册授，五品以上制授，六品以上敕授，六品以下旨授，视品及流外官判补。按规定五品以上不再考试，六品以下还要加试书判，试后要经过“三铨三注三唱”，即由吏兵部司官（郎中或员外郎）、侍郎、尚书三次判卷铨衡，再由郎中或员外郎、侍郎、尚书分三次注拟官位，三次唱名，对唱注不服者，要将其“甲（即档案）”“上于仆射，乃上门下省，给事中读之，黄门侍郎省之，侍中审之，然后以闻”，听候皇帝裁决。授官皆给告身并诣廷谢恩。这种制度至唐玄宗天宝年间杨国忠为相时才被废除，以后“天下多故，官员益滥，而铨法无可道者”。至宋代则采用磨勘授官，即规定文官三年一秩，武官五年一秩，凡到期历考无过失者均可迁官，因此，在实际上是凭年资叙迁官吏，结果是官吏“不求功实，而以日月为限，三年而迁一官，则人而无死，孰不可公卿者乎？”唐宋的官吏任用方式与前代基本相同，有试用、兼假、参知、典领等区别，其中“检校”和“差遣”两种任用方式是新出现的。

“检校”，本是检查校阅的意思，由于唐“太宗省内外官，定制为七百三十员”，而实际政务往往非定制官所能承担，于是出现员外、特置、同正员等名目，后又出现了“检校官”，即在名义上不授此官而在实际上让其管理政事，相约成俗，成为一种常见的任用方式。检校授官后来发展为诸使，虽然是“因事而置，事已则罢”，然而诸使拥有实际职权，以至非有使之名而不能治其事。由检校、诸使任用方式演变而来的“差遣”制，则是宋一代的独特任官方式。

“差遣”即临时任用的意思，其名目有判、知、监、勾当等。资历深的差遣称判某事、知某事，资历一般的差遣称监某事、勾当某事，资历浅的差

---

《文献通考》卷39《选举十二》。

《新唐书》卷45《选举志下》。

《李觏集》卷11《官人三》。

《新唐书》卷45《选举志下》。

遣则要加“权”，如权知、权监等，非国家常设部门和常设职事也要加“权”。

宋代官、职、差遣分授，“官以寓禄秩、叙位著，职以侍文学之选，而别为差遣以治内外事”。这样便把官名与实际职权分开，承担内外事可以不受官品和资历的限制，主要是由皇帝任用自己所信赖的人，这对巩固中央集权、防止地方割据、加强君主专制是起到过一定的作用的。然而，“差遣罢，而官、职尚存，职落，而官如故”，长此以往，便造成官僚队伍不断膨胀、机构臃肿、名实混乱等难以克服的弊病。

## 二、考课制度

考课是任用和黜陟的中间环节，因此受到统治阶级的重视。在隋唐五代宋时期，形成了一套包括考课对象、标准、方式方法和管理等在内的、颇具规模的体系。

唐代实行一年一小考，四年一大考。三品以上的官员由皇帝亲自进行考核，四品以下的官员则分为京官、外官两大类，分别指定专人负责。每到考课时，“定京官望高者二人，分校京官、外官考，给事中、中书舍人各一人涖之，号监中外官考使。考功郎中判京官考，员外郎判外官考。其后屡置监考、校考、知考使”。考课的课目是“四善二十七最”。考课成绩分为九等，并写有考评，当众宣读，然后归入官甲（本人档案），作为叙迁的依据。经过考课，分成上中下三级九等，根据等级分别取赏罚，“中上以上，每进一等，加禄一季；中中、守本禄；中下以下，每退一等，夺禄一季。中品以下，四考皆中中者，进一阶；一中上考，复进一阶；一上下考，进二阶，计当进而参有下考者，以一中上覆一中下，以一上下覆二中下。上中以上，虽有下考，从上第。有下下考者，解任”。这就使考课制度逐渐完备起来，作为了解和督责“吏治”的基础，得以广泛推行。此外，对流外官也要进行考

---

《宋史》卷 161《职官志一》。

钱大昕：《潜研堂文集》卷 34《答袁简斋书》。

《新唐书》卷 46《百官志一》。

所谓四善，“一曰德义有闻，二曰清慎明著，三曰公平可称，四曰恪勤匪懈。”是对流内官员考课的统一标准。所谓二十七最，“一曰献可替否，拾遗补阙，为近侍之最，二曰铨衡人物，擢尽才良，为选司之最，三曰扬清激浊，褒贬必当，为考校之最，四曰礼制仪式，动合经典，为礼官之最；五曰音律克谐，不失节奏，为乐官之最；六曰决断不滞，与夺合理，为判事之最；七日都统有方，警守无失，为宿卫之最；八曰兵士调习，武装充备，为督领之最；九曰推鞠得情，处断平允，为法官之最，十日黜校精审，明于刊定，为校正之最；十一曰承旨敷奏，吐纳明敏，为宣纳之最；十二曰训导有方，生徒充业，为学官之最；十三曰赏罚严明，攻战必胜，为军将之最，十四曰礼义兴行，肃清所部，为政教之最；十五曰详录典正，词理兼举，为文史之最；十六曰访察精审，弹举必当，为纠正之最；十七曰明于勘覆，稽失无隐，为句检之最；十八曰职事修理，供承强济，为监掌之最，十九曰功课皆充，丁匠无怨，为役使之最；二十曰耕耨以时，收获成课，为屯官之最；二十一曰谨于盖藏，明于出纳，为仓库之最；二十二曰推步盈虚，究理精密，为历官之最，二十三曰占候医卜，效验多著，为方术之最；二十四曰检察有方，行旅无壅，为关津之最；二十五曰市廖弗扰，奸滥不行，为市司之最；二十六曰牧养肥殖，蕃息滋多，为牧官之最；二十七曰边境清肃，城隍修理，为镇防之最。”这是根据不同的行政责任而规定的不同标准。参见《新唐书》卷 46《百官志一》。

《新唐书》卷 46《百官志一》。

核，其标准是：“清谨勤公为上，执事无私为中，不勤其职为下，贪浊有状为下下。”流外官步入流内，都是积考而升的。

宋代实行一年一考、三年一大考和文官三年一任、武官五年一任的方法，以“四善七事三最”作为考课内外官的标准。考课分上中下三等以定优劣。京官的考课由差遣院进行初考，磨勘院进行复核，由审官东西院分别总领文武考课的具体事务。外官的考课由考课院负责，由吏部侍郎主管的左右选总领外官文武考课的具体事务。武官使臣以上由枢密院主持。初期考课还有评语判词，元丰改制时除去判词，后来则全面确立“磨勘”制度。

“磨勘”指审核、推究，作为考课和铨选的一项制度，则是指审核、推究、勘验簿历文状的一系列做法和程序。簿历文状中有解状（又称解由，是选入解发赴阙的证明）、举状（推举者的荐举书）、家状（个人履历）、考状（功过成绩表格）等。对于官员的循资、转官有明确的规定，如文臣京朝官三年一磨勘，选人三任六考循资，武臣五年一磨勘等。这样，考课借助磨勘才得以维持下去，只要在任内不发生过错，到年限便可升迁，使许多官员不求有功，但求无过，以老成持重相标榜，唯恐承担责任。也使考课实际上变成一种空洞无物的形式，以至“有善最者不赏，有过严者无同”，失去了原来的意义。

由于封建制度本身所存在的蒙蔽腐败等痼疾，官方规定的考课制度与实际执行的情况相差甚远。号称制度完备的唐代，“考簿朱书，吏缘为奸”，等第上下仅凭长官印象而定，许多规定便成为一纸空文。

### 三、勋赏爵位制度

隋唐五代宋分别在前代的基础上建立起一套包括文武散官、勋、阶、品、位、爵、赐、号等在内的，具有一定内容、系统分明的勋赏爵位制度。勋赏爵位制度是官僚制度的重要组成部分，既与正式的职事官有一定的联系，又独立于正常官制之外。下面分别介绍其主要内容和作用。

文武散官唐代将其作为定班位眼饰和按资升迁的等级，“入仕者皆带散位，谓之本品”。文散官自开府仪同三司至将仕郎凡 29 阶，武散官自骠骑大将军至陪戎副尉凡 45 阶。散官与职事官的品级不一定一致，职事官量才任

---

《新唐书》卷 46《百官志一》。

四善即：德义有闻，清谨明著，公平可称，洛勤匪懈，是对所有官员的统一考课标准。七事即：举官当否，劝课农桑、增垦田畴，户口增损，兴利除害，事失案察，校正刑狱，盗贼多寡，是对监司官的考课标准。三最即：狱讼无冤、催科不扰为治亭之最，农桑垦殖、水利兴修为劝课之最，屏除好盗、人获安处、振恤困穷、不致流移为抚养之最、是考课守令的标准。对其他不在此限的官员也规定有许多考课细则。

《建炎以来系年要录》卷 100《绍兴元年》。

《新唐书》卷 46《百官志一》。

《太平广记》卷 176 引《国史异纂》的一个例子是很典型的；“卢尚书承庆，总章（公元 668—670 年）初考内外官。有一官督运，遭风失米，户考之曰：‘监运失粮，考中下’。其人容止自若，无一言而退。卢重其雅量，改注曰：‘非力所及，考中中’。既无喜容，亦无愧词。又改曰：‘宠辱不惊，可中上’”。这种纯由一人印象决定成绩，又因先后看法不同而一再改变第级的做法，说明当时的考课制度是难以做到准确和公正的。

《旧唐书》卷 42《职官志一》。

使，散官则按资而叙。高散官任低职事称“行某官”，低散官仕高职事称“守某官”，散官与职事级相同称“兼某官”。散官也称阶官。宋代文散官与唐一样有 29 阶，武散官则改为 31 阶，仅作为官章服饰的等级，大凡“文武三品以上服紫，五品以上服绯，九品以上服绿”。

勋官是奖给文武官员的称号。唐制自上柱国至武骑尉凡 12 转，受勋者即称勋官。宋沿唐制为 12 转，但已经成为文武官员常加的勋号。

爵即爵位。唐爵有 9 等，有王、嗣王、郡王和公侯伯子男等。宋划分为 12 等，即王、嗣王、郡王、国公、郡公、开国公、开国郡公、开国县公、开国侯、开国伯、开国子、开国男。

食封分为食邑和食实封两种，一般与封爵相结合。唐代食邑自万户至三百户共分 9 等，宋代自万户至二百户共分 14 等。有食邑的在唐代“三丁以上为率，岁租三之一入于朝廷”，只有“食实封者，得真户，分食诸州”。在宋代则食邑完全是空的，只有食实封才享有封户所纳的赋税，因此，宋代实封只从千户到百户分为 7 等。

赐即奖给文武官员某种政治待遇。唐代没有明文规定，宋代以剑履上殿、诏书不名、赞拜不名、入朝不趋、紫金鱼袋、绯鱼袋等作为赐的 6 个等级。

号是加赐给文武官员的、旨在表示尊宠的封号。唐代以前没有明文规定，宋代以推忠、佐理、协谋等美称作为推崇功臣的名号，共分 40 等。

阶即文武官员升迁的秩序。唐代是散官级为阶，宋以职事官“寓禄秩，叙位著”作为资序。在品级之中也有上下阶之分。宋以官易阶，有文、武、内侍阶，其中又各有若干阶差。

位即班位，指朝参行立的顺序。唐代朝班是先按职位，后按爵位，爵位相同则以年龄来区分。宋代则有专门的合班之制，对每个官员的班序都有规定。班序与资品关系密切。宋代曾多次修改班序。班序又与叙迁有一定的联系。同品之内因班位的不同，也作为叙迁的一个等级，无形中扩大了等级层次。

品 即品级，是官吏的级别。有流内、流外各九品，品内分上下阶，故又称为品阶。

检校 在唐代是兼理的任命方法，宋代则改为荣誉职，自太师至水部员外郎分为 19 等。

宫观 宋代授予休致官员的名誉职位，作为食俸禄的等级。宫观即岳庙祠祭之地，如中太一宫、玉清宫、集禧观、佑神观等，这些宫观各设使、提举、提点等职以分高下。

封君 是皇室女宗室和文武群臣母妻的封号。皇室女自大长公主至县主分为 5 等。内命妇是后妃之母，有郡、县君之分。外命妇是诸王及文武百官的母妻，自王妃至乡君共分 6 等。

职 亦称职事。在唐代是“诸统领曹事，供命王命，上下相摄，以持庶绩”，是有职务所掌的官。宋代则于“庶官之外，别加职事，所以厉行义、文学之士。高以备顾问，其次与议论，典校讎。得之为荣，选择尤精”，不

---

《宋史》卷 169《职官志九》。

《新唐书》卷 46《百官志一》。

《旧唐书》卷 42《职官志一》。

《宋史》卷 162《职官志二》。

完全是职务所掌的官，而成为推崇文职官员的一种制度。

上述勋赏职衔在阅读古籍时经常可见，如不加以分析就会虚实难辨。举例来说，作为《太子御览》领衔编纂的李昉，署名为“翰林学士承旨正奉大夫守工部尚书知制诰柱国陇西县开国伯食邑二百户赐金紫鱼袋臣李昉”。翰林学士承旨本为重要的官，因不常置，只以学士久次者为之，实际上是虚职。正奉大夫是文散官正四品上阶，作为官服等次。守工部尚书是官名，作为食俸禄的等级。知制诰是内职差遣，属于实际职务。柱国是勋第二阶，陇西县开国伯是爵第十等，食邑二百户是虚封第十三等，金紫鱼袋是赐的第五等，均为荣誉衔。这样一分析，李昉的实职虚衔就很清楚了。

#### 四、俸禄制度

隋代在京职事官按一品至八品给禄，以粮谷多少来计算，按春秋两季分别发放，正一品为 900 石，从八品 50 石，最高级是最低级的 18 倍。地方州县分为九等，上上州刺史年俸 600 石，下下县今年俸 60 石，最高级是最低级的 10 倍。隋官员除禄米之外，还有一定的职分田，京官一品给田 5 顷，以后每品以 50 亩为差，至九品给田 1 顷。外官除职分田外，还有公廨田和公廨钱。隋对有“食封及官不判事者，并九品，皆不给禄”。除有经济来源的官以外，九品以下和佐杂主要靠公廨田的收入和兼放高利贷或敲诈百姓等作为生活来源。

隋末农民大起义破坏了官俸制度，李渊为了笼络官僚，建国伊始（公元 618 年）就规定了百官的俸禄，京官每年禄米定额为，一品 700 石，从九品 30 石。最高级是最低级的 23.3 倍强。另给职分田，一品 12 顷，九品 2 顷，若无田可给，每亩折粟 2 斗。对外官只拨给永业田和职分田，不另给禄。这种制度在唐初就显出弊端，外官的生活得不到实际保障，因此太宗李世民以“外官降京官一等”的标准，仍发给外官俸禄。

唐代除官俸之外，京城诸司及州县衙门都有公廨田或公廨钱，官府以这些钱取息，收利常在十之七。为了获取更大的利息，官府强行借贷，使“富户幸免徭役，贫者破产甚众”。有些官员利用这些钱经商，屯积居奇，欺行罢市，疯狂的追求盈利。尤其是中唐以后，国势衰颓，腐败现象普遍存在，内存宦官专权，外有藩镇割据，在高位者公开索贿，居低位者侵吞贪污，朝纲吏治如江河日下。

宋承五代之弊，官制紊乱，机构重叠，致使“是时员既滥冗，名且紊难”，官俸制度也相当混乱。当时虽然有“自宰相至入内高品十八等”和“自宰臣而下至岳读庙令，凡四十一等”的区别，然而同是一官，有权、行、守、试、兼、检校等任用方式的区别，官俸不是按等级给付，而是根据实际任职发放。宋代的官名是取得俸禄的等级，差遣才是实职，实职有职钱作为职务补贴。

宋代货币流通广泛，官俸多以钱计算，有时应发放的实物也折合成钱。

---

《隋书》卷 24《食货志》。

《析唐书》卷 55《食货志》。

《宋史》卷 161《职官志一》。

官俸以钱计算，禄粟以粮食计算，春秋衣服以匹帛计算，除此基本俸禄之外，还有一些额外补贴，有谦人（杂役奴仆）衣粮、僦人餐钱、茶、酒、厨料、薪、炭、蒿、盐、马料、纸笔、差费等诸多名目。对一些高级官吏还有其他增给钱物的名目。此外，还有公用钱借贷利息和职田的收入，这些除由部门长官特殊支用之外，大部分发放给本部门的官吏，作为收入的一部分。再有就是“给券”，有驿券、仓券、馆券等不同的名目，官员出差、就任时，凭券可以免费食宿和支取衣粮。因各种俸给和待遇名目繁多，加上官职冗滥，造成开支浩大，不得不采用“一分见钱，二分他物”或者“一半见钱，一半折支”的方法来解决，甚至“每石给六斗，米麦各半”或者“一分见钱，二分折支”，其折扣率有时达三分之二。

为了不影响主要官员的实际收入，宋代还实行兼官兼俸，以为“禀禄之制，直从优异，庶几丰泰，责之廉隅”。同时还允许各级官府搞多种盈利性的经营，官吏凭借官商的优势，把持各种主要的商品，有时竟以朝廷的名义私自去海外从事贸易。如南宋大官僚“张俊发收租六十四万斛。偶游后圃，见一老兵昼卧。询知其能货易，即以百万付之。其人果往海外，大获而归”。原来，这个老兵是采用冒充“大宋回易使”的名义和以美女易名马珍奇等手段而取得暴利的。宋王朝的本意是在物质待遇上优待官吏以换取他们的效忠和尽职，然而“良吏实寡，赀取如故”，反而造成制度紊乱，致使吏治更加败坏。

## 五、休致制度

休是休假，古代国家规定官员可以定期休假和休年节假，如官员有其他事情也可以请假。隋唐五代宋时期订有严格的请销假制度，规定一般情况下每月只许请假三日，超过三日罚俸；请假一月要奏请别人替代自己的工作；无论何种原因，请假满百日者停官，由他官递补，假满回吏、兵部听候安排其他职务，原则上是要降级使用。官员遇父母去世要离任丁忧，丁忧即遵照礼法的规定，罢官居家以申孝思。这种规定具有强制性。

致是致仕，即退休。古代的官吏基本上是年满70致仕，但对此没有明确的法律规定。为使官吏正常更新，隋唐五代宋时期加强了对官吏致仕工作的管理，对老病和才力不及者采用勒令致仕的办法。按规定，五品以上官员可领半禄，功臣可得全禄。宋代为安置这些老臣，特设祠禄官，即在京城和地方的道教官观安排一定的职务，不必任事，仅借此名领取优厚的俸禄。对一些具有功勋的老臣常采取荫子加封、给予各种荣誉的办法劝令其致仕，已经致仕的官员可回原籍，本人和家庭享有优免赋税的待遇，多数成为绅衿阶层。个别人还可以保留朝参和上奏议事的权力。

休致制度取消了世袭特权，只有身在其位，才能享有其位的特权。国家

---

《宋史》卷171《职官志一》。

《宋史》卷172《职官志十二》。

赵翼：《陔余丛考》卷18《南宋将帅之豪富》。

罗大经：《鹤林玉露》卷14《老卒回易》。

《宋史》卷179《食货志》。

参见《唐会要》卷82《休假》。

虽然在官吏致仕问题上使用了君主的强制力、礼教和伦理道德的约束力以及政治和经济利益的诱惑力，但那些“何乃贪荣者，斯言如不闻。可怜八九十，齿堕双眸昏。朝霞贪名利，夕阳忧子孙。挂冠顾翠缕，悬车惜车轮”的老官僚们，大多仍贪恋禄位，不肯致仕，造成人员老化，难称其职，也阻碍了官吏的正常更新。

## 第四章 夏辽金元的政治制度

### 第一节 夏辽金元的历史地位

西夏存在时间为190年（公元1038—1227年），如果从其“虽未称国而王其土”的拓跋思恭建立夏州政权算起，则历时347年（公元881—1227年）。辽存在时间为210年（公元916—1125年），如果从耶律阿保机任八部首领开始到西辽灭亡，则历时305年（公元907—1211年）。金存在时间为120年（公元1115—1234年）。元存在时间为98年（公元1211—1368年），如果从成吉思汗建立蒙古政权开始至元顺帝北逃取消国号，则历时197年（公元1206—1402年）。夏、辽、金、元是我国北方四个少数民族相继建立起来的政权。

在我国中世纪后期，曾出现过宋、西夏、辽、金四个分别独立的政权，尽管这四个政权相互之间曾进行过频繁的激烈的战争：给当时各族人民带来过深重的灾难，但四个政权的存在及其活动，对我国这个多民族国家的发展有着重要的意义，客观上促进了汉族和各民族的融合和统一，推进了统一的多民族国家发展的进程，为元朝的强大和大统一奠定了基础。自元朝大统一以后，中国再也没有出现过分裂割据的局面，因此这是一个重要的转折点。

夏、辽、金、元政权都是以少数民族为主体的。它们既保留了本民族所具有的传统文化和制度的特点，又大力吸收了各民族、尤其是汉民族的传统文化和制度的特点，将中国历史推进到一个新的阶段。

夏、辽、金、元的国土面积都很广阔。最弱小的西夏，在全盛时也奄有今甘肃大部、宁夏全部、陕西北部和青海、内蒙古的部分地区，“方二万余里”。辽代极盛时，北至色楞格河流域，南至河北中部和山西北部，西至阿尔泰山西，东临大海，东北到外兴安岭和鄂霍次克海，其所辖面积相当于两个北宋；在金的逼迫下，耶律大石西迁建立西辽，其疆域包括今新疆及其邻近地区。金的封疆，东北到现在的日本海，南到淮河、秦岭，西至甘肃，北到外兴安岭和鄂霍次克海。在此基础上，元朝采取各个击破的方法，先后攻灭西辽、西夏、金和南宋，统一全国，疆域大为扩展，东和南都到海，包括台湾及其附属岛屿，西到今新疆，西南包括西藏、云南，北面包括西伯利亚大部，东北到鄂霍次克海，使我国幅员具有较稳定的规模。

在治理上，上述少数民族政权虽然首先依靠本族人，但也尽可能做到“因俗而治”，吸收当时比较先进的文明乃至改变习俗，使原来处于落后状况的本民族迅速向先进转化，这就使这些政权的政治制度具有明显的特点，既有本民族固有的政治治理形式，又兼容其他民族的政治治理形式，在很大程度上还继承和发展了汉、唐、宋的政治制度。历史证明，“因俗而治”是一种成功的政策，对明、清的政制和政策有着很深远的影响，具有十分积极的意义。

当然，在另一方面，夏、辽、金、元统治阶级的残暴和政治的腐败也是相当突出的。诸如残酷的压迫、榨取、奴役、杀戮和民族歧视，在很大程度上还带有奴隶制和早期封建制的落后色彩，也曾给中国社会的发展带来过某些停滞和倒退，一度造成过民族之间的隔阂，这是在融合发展过程中难以完

全避免的。

## 第二节 各有特色的皇帝制度

夏、辽、金、元国家的形成方式各不相同，但都具有从部落制转变为奴隶制而进一步封建化的特点。国家形成方式的不同，决定了统治者称呼的不同，而政权的发展，又使他们最终都称为“皇帝”。然而，由于夏、辽、金、元是从部落制、奴隶制转化为封建制的，带有较多的旧制度残余，这又决定了它们的皇帝制度与汉族政权的皇帝制度不可能完全相同，必然带有本民族所固有的特点。

在党项族建立夏国之前，党项部落首领称为“父”或“老子”，显然是贵族的父系家长。公元881年，拓跋思恭被唐朝任命为夏州节度使，以后各代继承人便以节度使名义“而王其土”。1038年，赵（宋赐姓）元昊公开称大夏皇帝，但仍保存着“三大将分治其国”的贵族议政和分治制度。这种合议分治制在很大程度上限制着皇权的发挥。直到1099年，赵乾顺亲政，才基本上结束了贵族共治的旧习，确立了皇帝独尊的地位，同时建立和完善了为皇权服务的官僚制度，建立起旨在突出皇权的皇位制度。当然，当时夏政权的皇位制度仍无可避免地带有本民族的特点。从继承制度来说，早期的继承方式或兄终弟及，或祖以传孙，或父子相继，还没有关于继承顺序的明确规定。确立皇帝名号以后，皇位改为传子，但还没有应传嫡长的规定，在很大程度上还是由贵族、外戚推选。从皇帝冠服来说。“衣白袷衫，毡冠红里。冠顶后垂红结绶”，融和了吐蕃赞普（毡冠）、回鹘可汗（垂红）和唐宋皇帝（便服白袷衫）服制的特点。解放后在银川市发掘出了西夏帝八号陵，从建筑规制上着，与唐陵基本相仿，呈长方形，四门八阙，有墓道、献殿、石像群，但所用的砖瓦、雕饰又与唐陵迥然不同。由此可见，夏国的皇位制度是具有各民族融合的特色。

契丹族初期是八部联盟，八部大人（亦称夷离堇）以三年为期，轮流担任联盟长（可汗），耶律阿保机以迭刺部夷离堇被推选为联盟长，于太祖元年（公元907年）正月，“燔柴告天，即皇帝位”，“群臣上尊号曰天皇帝，地曰地皇后”，直接由联盟长改为皇帝。按照规定，皇帝还是应三年一任，但阿保机在扩大势力的同时，使自己的地位得以巩固，九年不代立，在公元916年，索性仿汉人王朝体制，正式建立大契丹国（后改称辽），建元神册，皇帝名号制度一如唐制。由于契丹族的社会制度和发展程度远不能和唐代相比，因此尽管该族政权在制度上尽力仿照唐制，诸如采用诏敕格式、调兵铜鱼符等等，但在实际上仍与唐制有很大的差异，比如从皇位“世选”、议政集会和斡鲁朵等制度中，就依然可以看到契丹族旧制的遗迹。

皇位“世选”制度保留有契丹八部大人推选可汗的遗风。阿保机虽然确立了皇帝制度，并将继承人的选择范围缩小为本部的宗亲，但候选继承人却不只是一个，在阿保机之后有太子倍、东丹王突欲、太宗德光三人有资格和势力预选。经过选汗大会的尖锐斗争，最后才确定德光为皇帝。候选者必须要有一定的武力作后盾，还需要具备很高的为众人所称服的才能威望，才能

---

《宋史》卷485《夏国传上》。

《宋史》卷485《夏国传上》

《辽史》卷1《太祖纪上》。

在有各种政治势力参加角逐的“世选”中取得决定性的胜利。“世选”不仅给众多的继承人带来继位的希望，而且也带来了殊死的争位斗争和火并。因此，在阿保机以后，在有关继承问题上经常发生争执，以至演成动乱，史家评论辽代“宗王反侧，无代无之，辽之内难与国始终，厥后嗣君，虽严法以绳之，卒不可止”。这正是“世选”实况的写照。辽景宗耶律贤即位后，确立了预立太子制度，但在即位的“柴册仪”中仍保存有“世选”的遗迹。“柴册仪”载于《辽史》卷49《礼志一》之中，但已经过文饰，而《续资治通鉴长编》宋仁宗嘉佑三年所引《燕北录》的记述则更为真实，既反映出了辽代皇位“世选”的情况，又反映出了辽代“世选”官吏制度的概貌。当然，“世选”是严格按家族部落进行的，只有高层贵族才能享有参与的特权。关于“世选”，清代史学家赵翼曾说：“辽官功臣无世袭，而有世选之例。盖世袭则听其子孙自为承袭，世选则于其子孙内量材授之”。这是契丹族从部落联盟过渡到国家所残存的原始痕迹，但内容和本质已经改变，只是在形式上有所保留，所以辽代曾经规定：“庶孽虽已为良，不得预世选”，这反映了契丹社会汉化的发展过程。

耶律阿保机曾把契丹和臣属契丹的部落编为20部，圣宗耶律隆绪则扩展到34部，后来确定为48部，其中地位最高的是“内四部族”，即：遥辇氏九帐族，横帐三父房族，国舅拔里、乙室已部，国舅别部。其次是“四大部族”，即：五院部，六院部，乙室部，奚六部。内四部族是契丹统治势力的中心，其中横帐三父房族中的御帐则是中心的中心，皇位继承人即出自御帐。两个国舅帐中的拔里、乙室已、述律都姓萧，“三族世预北宰相之选”。由于阿保机是从遥辇九帐族承袭盟主的，故该部族被推崇居首，实际上其势力远不及其他三部族。四大部族的“五部院：有知五院事，在朝曰北大王院。六部院：有知六院事，在朝曰南大王院。乙室部：在朝曰乙室王府，有乙室府迪骨里节度使司。奚六部：在朝曰奚王府”。四大部族是契丹族统治的中坚力量。由于内四部族是统治中心，国舅族的势力又最为庞大，故有辽一代

---

据《资治通鉴》卷275《后唐明宗天成元年（930）》记载：“述律后爱中子德光，欲立之，命与突欲俱乘马立帐前，谓诸臣曰：‘二子吾皆爱之，莫知所立，汝吉择可立者，执其辔。’诸臣知其意，争执德光辔，遂立之。”这种做法显然具有“世选”的意义，但候选者拥有势力的强弱在其中往往起决定性的作用。

《辽史》卷72《喜隐传论》。

原文如下：“清宁四年（公元1058年）戊戌岁，十月二十三日，戎主一行，起离辇甸往西北约二百七十余里，地名永兴甸，行柴册之礼。于十月一日先到小禁围内宿泊。二日，先于契丹宫内拣选九人，与戎主身材一般大小者，各赐戎主所著衣服一套，令结束，九人假作戎主，不许别人知觉，于当夜子时，与戎主共十人相离出小禁围入大禁围内，分头各入一帐，每帐内只有蜡烛一条，椅子一支，并无一人。于三日辰时，每帐前有契丹大人一员，各自入帐列何骨膻（汉语，捉认天子也），若捉认得戎主者，宣赐牛、羊、驼、马各一千。当日宋国大王（戎主亲弟）于第八帐内捉认得戎主，番仪须得言道：‘我的不是皇帝’，其宋国大王却言道：‘你的不是皇帝’，如此往来番语凡三遍。戎主方始言道：‘是便是’。出帐来，著箱内番仪衣服，毕。次第行礼，先望日四拜，次拜七祖殿，次拜木叶山神，次拜金神，次拜太后，次拜赤娘子，次拜七祖眷属，次上柴笼受册，次如黑龙殿受贺。”

《廿二史劄记》卷27《辽官世选之例》。

《辽史》卷17《圣宗纪八》。

《辽史》卷67《外戚表》。

《辽史》卷46《百官志二》。

太后临朝和“世选”皇帝几乎都取决于国舅族的支持与否，在很大程度上限制了皇权的发挥。

斡鲁朵译为官，辽代皇帝即位以后都建有“斡鲁朵”，设宫卫，皇帝崩后，宫卫尤存，辽代至末期共有12宫1府，其中九个皇帝各设一宫，应天太后、承天太后各设一官，圣宗时皇太弟耶律隆庆设一官，汉人宰相韩德让“拟诸宫例”置一府。这种宫卫对维护皇帝的统治起着至关重要的作用，但因革替代，宫卫不去，又往往成为威胁皇权存在的政治势力。

金朝也是从部落联盟发展为国家的，但建国以后发展很快，从建国之始就采用奴隶制贵族专政的君主政体，仅经过20年，到熙宗天会十三年（公元1135年），就全面确立了专制主义中央集权制度，并且不断加以强化。在夏、辽、金、元四个少数民族政权中，金朝过渡的最快。这除了女真族内部发展的原因之外，与邻近各族，特别是经济文化比较进步的汉族和契丹族的影响也有关系。

完颜阿骨打建国以后，采用勃极烈会议辅政制，这是女真族早朝奴隶制政权带有氏族制残余的贵族议事制度。勃极烈会议是由出身宗室、地位尊贵的数名勃极烈组成的会议。经勃极烈会议议决的国家大事，往往能左右皇帝的决定。例如天会十年（公元1132年）议立储嗣，移赉（第三）勃极烈宗翰与国论（贵）勃极烈宗干及希尹定义：以太祖嫡孙亶为谥版（尊贵之意，金初习惯上以诸版为储嗣）勃极烈，太宗吴乞买本无意立亶，但“以宗翰皆大臣，义不可夺，乃从之，遂立熙宗（亶）为谥版勃极烈”。储嗣大事，尚且如此，其他事就可想而知了。金初皇位继承仍保留“兄终弟及，复归其子”的家族内推选原则，还带有早期首领继承制度的残余。到金熙宗时，“立济安为皇太子，始正名位，定制度焉”，终于确定了立子以嫡的原则，否定了世选制，完成了对皇位继承制度的改革。在天会十三年（公元1135年），熙宗又宣布废除勃极烈制度，进而确立了皇权绝对专制的地位。与此同时，也改革了金初“虽有君臣之称，而无尊卑之别。乐则同享，财则同用，至于舍屋车马、衣服饮食之类俱无异焉”的旧礼仪风俗，“始议礼制度，正官名，定服色，兴庠序，设选举，治历明时”。又“酒命官参校唐、宋典故沿革，开详定所以议礼，设详校所以审乐”。金代积极吸收汉人政权的文化、冠服、礼仪制度，建立较为固定的官制，这正反映了其政治体制正在发生质的飞跃，一代君主集权专制体制已经确立了。

蒙古国的形成也是从部落联盟发展而来的。1206年，铁木真由库里勒台（各部首领会议）推举为成吉思汗，建立了大蒙古汗国，从此使蒙古族进入了一个新的发展阶段。成吉思汗虽然以卓越的才能和铁的手腕，确立了自己的“大汗”地位和专制权力，建立起一整套政治军事制度，但他并没有真正解决汗位继承问题。

---

《辽史》卷31《营卫志上》：“天子践位置宫卫，分州县，析部族，设官府，籍户口，备兵马”。

《金史》卷76《宗翰传》。

《金史》卷1《世纪》。

《金史》卷80《熙宗二子传赞》。

《三朝北盟会编》卷166引《金虏节要》。

洪皓：《松漠纪闻续·天眷二年奏请定官制札子》。

《金史》卷28《礼志一》。

按照蒙古人的习俗，一户家庭长妻所生的幼子叫做“斡惕赤斤”，义为“守炉灶之主”，是闺守家业者，而他的兄长们在成年后，则必须到外面另成家。成吉思汗打破了这个传统，没有选长妻所生的幼子拖雷为继承人，而是指定三子窝阔台为继承人。这本是一个重大改革，但由于成吉思汗没有对“库里勒台”

制度进行改革，从而也就决定因蒙古国汗位继承问题而引起的宫廷斗争会愈演愈烈。

库里勒台原是各部落首领举行的一种会议，也就是部落议事会，以决定有关诸部的重大事件，如战争、议和、推选部落首领等。这种会议形式在成吉思汗及其后人统治时期，演变为蒙古宗王大会，重要的臣子也可以参加，仍然具有决策的权力。如果未取得库里勒台的同意。大汗的决定就未取得合法的地位，因此不一定能得到执行。所以，窝阔台虽然是成吉思汗指定的继承人，也不得不在库里勒台上说：“尽管成吉思汗的命令，实际上是这个意思，但是有长兄和叔父们，特别是大弟拖雷汗，比我更配授予大权和担当这件事，因为按照蒙古人的规矩和习俗，幼子乃是家中之长，幼子代替父亲并掌管他的营地[禹儿惕]和家室，而兀鲁黑那颜（拖雷）乃是大斡耳朵中的幼子”。由于窝阔台当时已经养成势力，并且又消除了来自库里勒台的阻力，所以最后终于将实际上已经监摄国政的拖雷赶下台去，正式继位为大汗。

成吉思汗的四个儿子随他东征西伐，都为帝国的奠定立下了汗马功劳，依靠这种血缘关系来维护统治，在一定时期内是有力量和有成效的，但在权欲面前，以血缘关系为基础的组合是难以避免破裂的。成吉思汗把自己的儿子分封为汗国，长子术赤封钦察汗国，次子察合台封察合台汗国，三子窝阔台封窝阔台汗国，幼子拖雷领蒙古本土。成吉思汗对儿子们说：“只要你们彼此同心协力。幸福将伴随着你们，敌人就战胜不了[你们]”。“幸福的君主的善良性格便要求务必遵守血统关系和部落团结[的原则]”。但他预见不到这种分封正是酿成日后大动乱的动因。四个儿子的支系在他去世之后，便展开了一场旷日持久的、规模巨大的权力争夺，兵连祸结，造成“百姓深受苦难，额勒赤（使者）像雨点一样撒向各地，税吏像脱弦之矢去征收非法赋税，老百姓被摆布得时而这样，时而那样，束手无策”，“既不堪忍受下去，又走投无路”的局面。

忽必烈在激烈已极的夺位斗争中夺取到汗位，便改变了蒙古传统选汗制度，采用汉人预立皇太子的办法确定继承人。此后又迁都大都（北京），至元八年（公元1271年），又改国号为元，正式建立了中国历史上有名的元朝。迁都改国号，仿照汉制立储，意味着蒙古社会由奴隶制向封建制大幅度的转变。

忽必烈称皇帝，确立了皇帝至高无上的地位，杂采唐、宋、辽、金仪法，完善各种制度，以保证皇权的行使，史称“世祖度量弘广，知人善任使，信用儒术，用能以夏蛮夷，立经陈纪，所以为一代之制者，规模宏远矣”。但

---

拉施特主编：《史集》第2卷，商务印书馆1985年版，第5页。

拉施特主编：《史集》第2卷，第29页。

同上书，第256页。

波伊勒：《世界征服者史》，商务印书馆1958年版，第556页。

《元史》卷17《世祖纪赞》。

他毕竟是从蒙古来到中原的统治者，是蒙古贵族特权利益的总代表，在实行汉法、推行仪礼典制的同时，许多蒙古旧制仍被保留下来，如分封采邑、贵族世袭选举等制度和民族镇压与歧视政策，仍然在政治上起着重要的作用。直接影响皇位延续的莫过于贵族世袭选举制。忽必烈虽然确立了预立太子制度，但围绕皇位继承而进行的斗争一直没有停息，可说与元代相终始。

夏、辽、金、元有一个共同的特点，就是太后长期临朝执政和皇后预政。如西夏惠宗秉常母梁太后，辽太祖阿保机皇后述律氏，辽圣宗母承天皇太后萧绰，金熙宗皇后裴满氏，成吉思汗皇后孛儿台旭真，元文宗皇后弘吉刺氏等，临朝称制少则几年，多则十几年，其中承天后萧绰“裁决国事”长达40年之久，在历史上产生过深远的影响。其余诸帝即位之初，皇太后也要临朝一段时间后再返政于帝。太后临朝几乎成为这四个少数民族政权不成文的惯例。这除了有一些偶然的原因（如皇帝年幼、有病等）之外，还有政治和社会习俗等方面的原因。在政治上，母舅家族的势力在政权中占有重要地位，如辽代内四部族中，国舅部族占一半，而且“世任其国事”。金代规定：皇后不要庶族。成吉思汗皇后孛儿台旭真家族“赐号国勇，封王爵，以统其部族。有旨：生女为后，生男尚公主，世世不绝”。这就使母后在政治上有所依托。在风俗习惯上这四个少数民族的妇女有一定的社会地位，不必如汉族妇女那样屈从于三从四德。例如，“辽以鞍马为家，后妃往往长于射御，军旅田猎，未尝不从”。又如，承天后萧绰寡居，与汉人幸臣韩德让同食同宿，俨然为夫妇，时人并没有什么非议。再如，成吉思汗幼子拖雷死后，其妻怯烈氏曾被窝阔台劝说改嫁；召开库里勒台会议时，女主也可以参加。这种传统习俗和对妇女的尊重，也是太后临朝的重要原因之一。

总之，夏、辽、金、元的皇帝制度是建立在专制主义基础上的，在汉族文明的影响下，皇权专制程度不断加强，无论是在礼仪形式方面，还是在实际行使权力方面，都得到了充实和发展。然而，由于夏、辽、金、元尚不能完全摆脱本民族的发展进程和传统习俗，这就使得这些政权的皇帝制度具有融各民族制度于一体的特色，直到政权衰替时，仍处在继续演变的过程当中。

---

《元史》卷114《后妃孛儿台旭真传》。

《辽史》卷71《后妃传论》。

### 第三节 中央行政制度

夏、辽、金、元国家的形成和发展各有自己的规律性。它们所处的历史时期已经不是普遍的落后蒙昧时期，大部分地区已经处于封建文明时代的晚期，尤其是中原地区，社会文明程度已经很高。落后和进步的交融，加速了夏、辽、金、元国家的发展演变过程。

#### 一、西夏的中央行政制度

公元 1038 年，元昊正式称帝建国，在建国前后的十六七年间，元昊在祖父两代留下来的政权建设规模上，立官制，定服饰，造文字，制礼乐，办学校，建官苑，在汉人张元、吴昊、张颉等人的协助下，仿照唐、宋制度，建立了一套官僚制度。“其官分文武班，曰中书，曰枢密，曰三司，曰御史台，曰开封府，曰鞫卫司，曰官计司，曰受纳司，曰农田司，曰群牧司，曰飞龙院，曰磨勘司，曰文思院，曰善学，曰汉学”。中书省主管行政，枢密院主管军事，三司使主管财政，御史台主管监察，各司分管具体事务。公元 1039 年，又增设尚书省，以尚书令“总理庶务”，改宋 24 司为 16 司，形成一套比较完整的中央行政管理体制。

除大体仿照汉官制之外，西夏还部分保留了原来的“蕃官”体系，如宁令（大王）、谟宁令（诸王）、祖儒（大首领）、吕则（首领）、枢铭（副首领）等官称。这样，西夏的统治机构中就划分为蕃汉有别的两个系统，确立了党项贵族在中央政府的主导地位。

#### 二、辽代的中央行政制度

辽太祖阿保机即位，把原有的部落联盟机构改变为国家机构。设于越为最高职位，有如汉制的三公，是由部落联盟军事首长演变而来的，设有于越府，拥有很大的权力。其次设北、南宰相，作为皇帝辅臣。以下分别设有迭

---

《宋史》卷 485《夏国志上》。另吴广成《西夏书事》卷 11 云：“中书掌进拟庶务，宣奉命令，属有侍郎、散骑常侍、谏者大夫、舍人、司谏等官。枢密掌军国兵防边备，与中书对持文武二柄，属有枢密、同知、副使、金书、承制等官。三司总国计，应贡赋主人，属有正使、副使、盐铁使、度支使等官。御史台掌纠察官邪，肃正纲纪，属有御史大夫、御史中丞、殿中御史、监察御史等官。开封府掌尹正畿甸之事，属有六曹、左右军巡使、判官、左右厢公事干当等官。鞫卫司司统制训练，藩卫、戍守及侍卫、扈从诸事，官有马步都指挥使、副都指挥使及诸卫上将军、大将军之号。官计司司文武职事员阙，注籍应选。受纳司司仓庾贮积及给受等事。农田司司仓储委积，平糶利农，属有司农卿、少卿、丞、主簿等官。群牧司司内外九牧国马，属有制置使、副使、都监等官。飞龙苑专防护宫城，警捕盗贼，以武干亲信者为之，或以内巨充职。磨勘司司选叙、磨勘、资任、考课。文思院掌造金银犀玉、金彩素绘，以供舆辇册宝之用。”

《西夏书事》卷 20 云：“汉设各部尚书、侍郎、南北宣徽使及中书、学士管宫，蕃增昂聂、昂星、谟箇、阿尼、芭良、鼎利、春约、映吴、广乐、丁弩诸号”。这是谅祚（公元 1048—1067 年）时的制度，可见西夏有两套行政机构，但由于史料散失过多，难以窥其详。

阿保机在即位之前，在遥辇氏部落联盟中充当于越，主管军事征伐，并以此职被推选为皇帝。因此，阿保机即位以后，虽存于越职务，但实际上已剥夺其权，所以设宰相府主政务，而改于越为崇位，不复主持大权。

刺部（耶律氏部族）夷离堇（大王），执掌兵马大权，惕隐，典属皇族，以阿保机亲弟撒刺为之；决狱官，主管刑罚断狱；阿札割只，是“遥辇故官”，“所掌未详”，后并入枢密院，似应主管兵、吏事务；文班林牙，掌管文书；政事令，主汉族政令；左右尚书，副政事令；汉儿司，管理汉族人民事宜。此外还有宫卫（斡鲁朵），管理皇帝私有的奴隶、土地和兵马，腹心部，是皇帝护卫亲军；族帐，是皇族和遥辇氏族系管理私有的奴隶、土地和兵马的机构。这套中央国家行政组织具有早期国家的特点，与辽代当时的社会发展状况是相适应的。

辽太宗德光（公元927—946年在位）时，占领燕云十六州之后，辽代的政治、经济、文化等各个方面都发生了重大的变化，当时在辽的管辖区域内，存在着多种经济结构和两类不同的生活方式。契丹和奚、室韦等族还是以游牧和狩猎为生，奴隶制仍占主导地位；汉人和渤海人则是以农业生产为主，过着“耕稼以食，桑麻以衣，宫室以居，城郭以治”的定居生活，封建制占主导地位。面对这种现实，辽太宗采用了“因俗而治”的统治政策，“以国制治契丹，以汉制待汉人”，进而健全了北面官和南面官两套不同的统治机构。

### （一）北面官行政体系

辽太宗以后的北面官制与阿保机时期的官制有所不同，虽然还保留着“国制”的形式，但经过调整，分工比较细密，反映了政体的逐步完善。当然，机构虽经调整，但不等于实际权力的转移，终辽一代，统治核心仍一直以使用宗室、外戚为主，北面官政府始终是贵族政府。“辽之秉国钧、握兵柄、节制诸部帐，非宗室外戚不使”。

中央北面官大致上可以分为以下两部分：

第一部分是政务系统，以北、南宰相府总领，北、南宰相都是由皇族直系血亲和舅氏担任。其下主要有北、南枢密院，北、南大王府，夷离毕院、宣徽院、敌烈麻都司等机构。这时的政务机构有了比较明确的分工。“凡辽（北面）朝官，北枢密视兵部、南枢密视吏部，北、南二王视户部，夷离毕视刑部，宣徽视工部，敌烈麻都视礼部。”可见，北面官的任职实际上已将人事、军事、民政、财政、法律、礼仪和工程等都包括在内了。北面官中央政务系统中还有一个“掌文翰之事”的大林牙院以及一个配备有一些文儒臣工的文班司，聊备访议或做具体事务，在政务活动中没有决定作用。值得注意的是，这时的“于越坐而论议以象公师”，已经失去了原来最高军事首领的权力，可见，在北面官本身，也同样存在着自己的重大变化。

第二部分是皇帝及其亲族的诸帐官，由御帐和诸族帐组成。御帐包括侍卫司、北南护卫府、奉袁司、三班院、宿卫司、宿直司、硬寨司、皇太子惕隐司等机构。“出于贵戚为侍卫，著帐为近侍，北南部族为护卫，武臣为宿卫，亲军为禁卫，百官番宿为宿直。奉定以司供御，三班以肃朝会，硬寨以

---

《辽史》卷32《营卫志中》。

《辽史》卷45《百官志序》。

《辽史》卷114《逆臣传论》。

《辽史》卷45《百官志序》。

严晨夜”。皇族诸帐由大内惕隐司掌管其政教。皇族诸帐分为“二院皇族”、“四帐皇族”、“遥辇氏九帐”。二院是五院司、六院司，是阿保机先祖的分支；四帐是阿保机孟父、仲父、季父和阿保机本人及后代，九帐是遥辇氏九代可汗的后代。皇帝诸帐主要是皇后、皇太后、国舅等后代及分支。值得提出的是诸帐的“著帐郎君院”，主管著帐郎君、娘子和著帐户，也就是官帐奴隶。郎君、娘子犹如汉制的宦官和官女，是由犯罪的贵族和家属没入的，还有从“诸斡鲁朵析出”和“诸色人犯罪没入”的，主管侍奉皇帝及其家属，诸帐也有其职。著帐郎君院有笔砚、牌印、裋褐、灯烛、床幔、殿幄、车舆、御盥、本班、承应小底等局。有些史学家对辽代这种制度不理解。认为“古者刑人不在君侧。叛逆家属没为著帐，执事警卫，可为寒心，此辽世所以变起时掖欵”。其实这正是奴隶社会私有奴隶的表现。辽代诸帐各有宫帐、部族和属地，实际上相当于西周时期的分藩诸国。

## （二）南面官行政体系

南面官是用以“治汉人州县、租赋、军马之事”的，大体依“汉制”，实际上是仿照唐代制度建立起的职官体系。

南面官是从辽太祖时的政事令和汉儿司逐渐发展而成的，有枢密院、三省、六部、台、院、寺、监等机构和三师（师、傅、保）三公（太尉、司徒、司空）等加官号。但这些机构往往因人而置，或暂设于一时，或偏设于一地，并不完全因定。在官员任用上多用汉人，虽然也杂以契丹贵族，但其权力远不如北面官大，而且有许多职位还是有名无实的。尽管如此，这种“因俗而治”的制度还是有一定的积极意义的。首先，它适应了南北地区经济文化发展水平不同的实际情况，对各族区别对待，在不改变原有的生产方式和生活习惯的前提下，允许各从其俗，在客观上保持了南方社会生产力的发展，同时也有利于辽代稳定对北方的统治。其次，这种“因俗而治”也是一种比较成功的民族政策，对缓和民族矛盾，促进民族融合，起过一定的作用。这种民族政策对以后金、元、清各朝也有着深远的历史影响。

## 三、金代的中央行政制度

金代自完颜阿骨打建国（公元1115年）至海陵王正隆元年（公元1156年），中央行政制度共发生过三次大的变化。

第一次是阿骨打建国，在不改易旧俗”的情况下，把原有的部落联盟机关改造为国家机构。此后，阿骨打和其弟太宗吴乞买不断地进行征伐，先后灭辽驱宋。在进入辽代原统治区和中原地区以后，又沿袭了辽南北面官制度，而形成三省制度。因此，金初是本朝制度和汉官制度并存的时期。

本朝制度就是在原部落联盟国相、勃堇制度上改造而成的勃极烈制度，主要有请班（尊贵）、国论（贵，由原国相改）、移赉（第三位）、阿买（治理）、忽鲁（统领）、乙室（迎迓）、辰（阴阳）、扎失哈（守官署，亦称阿舍）、迭（佐贰，亦称叠）等勃极烈，先后可见的有12人，他们不是父子

---

《辽史》卷45《百官志一》。

值得注意的是，北面官中也有北南之分，称为南者并不是正文所说的南面官，对此应区别清楚。《辽史》卷45《百官志序》云：“宰相、枢密……皆分北、南，其实所治皆北面之事。语辽官制者不可不辨”。

兄弟，便是叔侄近亲，实际上构成了皇帝的决策集团，重大的事情都要召开勃极烈会议来解决，勃极烈是终身制，又没有明确的分工，其名称基本上是按地位顺序排定的，因此在政务处置上，多由皇帝临时指派，同时勃极烈也兼有别的官职，如移赉勃极烈宗翰兼左副元帅，直接负责对宋战争。由于勃极烈会议下没有职能机构，在太宗（公元1123—1135年在位）时，勃极烈除决策之外，如不兼任其他官职，就没有实际的处理政务权。

“汉官之制，自平州人不乐为猛安谋克之官，始置长吏以下。天辅七年（公元1123年）以左企弓（辽降官）行枢密院于广宁，尚踵辽南院之旧。天会四年（公元1126年），建尚书省，遂有三省之制”。也就是说，在公元1126年以后，这套汉官制度才逐步形成。

这套汉官制度与勃极烈制度完全不同，他们都是金朝的降人，主要是汉人、契丹人、渤海人，所管辖的只是汉地事务，都依附于当时负责征伐的都元帅府之下，仅仅是地方性质的机构。

第二次是熙宗天会十三年（公元1135年）的改革官制，废除勃极烈制，全面采用汉官制度，在中央设立尚书、中书、门下三省，而把原来的勃极烈宗翰、宗磐、宗干任命为师、傅、保，“并领三省事”，尚书令、左右丞相等要职也多由宗亲担任，仍保留着勃极烈制的残余。这时的三省与唐三省制不同，中书、门下的长官位在丞相下，又为丞相的兼职，左丞相兼待中，右丞相兼中书令，中书、门下二省多为虚位。

三省之下新建或完善了一些机构，设六部、御史台、都元帅府、大宗正府、宣徽院、国史院、翰林院、殿前司、劝农司、太常寺、秘书省等，并且制定了选举、考核、俸禄、封爵等一些相应的制度。虽然这次改革还带有明显的旧制度的影响，但熙宗直宣称，“四海之内，皆朕臣子，若分别待之，岂能致一。谚不有乎，‘疑人易使，使人勿疑’。自今本国及诸色人，量才通用之”。他将大一统思想输入这次改革之中，对缓和社会上的各种矛盾、稳定政治和促进生产的恢复发展以及促进女真族向封建化的转变，都曾起到过一定的指导作用，顺应了历史发展的潮流。

第三次是海陵王正隆元年（公元1156年）改官制，废除中书、门下二省，确立尚书一省为皇帝控制下的唯一的最高辅政机构，使政令统一于朝廷。尚书省设尚书令，为全国最高行政长官；废除平章政事官，以左右丞相为宰相，分管政务，左右丞、参知政事为执政官，为宰相之贰。自省而下分别设置了院、台、府、司、寺、监、局、署、所等部门。自此以后，“职有定位，员有常数，纪纲明，庶务举，是以终金之世守而不敢变焉”。

金代中央行政制度的三次大变化，在一定程度上反映了金朝发展的各个阶段及其特点。从开始推行和发展“本国制度”到全面实行汉制，并且发展成为一省制，说明金代对汉制并非单纯的模仿和承袭，而是在不断完善统治的同时，吸收一些有用的政制模式和办事规章，发展自己的政治制度，使之更加适应专制主义中央集权制度的需要，这对于后世，尤其是对于元代中央行政制度的形成有着直接的影响。

---

《金史》卷55《百官志一》。

《金史》卷4《熙宗纪》。

海陵王死后，世宗雍又恢复了平章政事官，设两员，与左右丞相构成四人宰相制。

《金史》卷55《百官志序》。

#### 四、元代的中央行政制度

在蒙古前期，中央存在着两套行政制度，一套是建立在“部落野处，非有城郭之制”的游牧经济和“国俗淳厚，非有庶事之繁”的阶级关系简单的社会基础之上的蒙古制度，另一套则是适应于被征服地区的社会经济和政治状况的汉官制度。

蒙古制度最早设置的政务官是“札鲁忽赤”，即断事官，所谓“国初未有官制，首置断事官曰札鲁忽赤，会决庶务”。其主要职责是执行法律，掌管刑狱。因早期官制没有明确的分工，断事官权力较大，得以专杀，并兼管其他事务。其次是怯薛（犹言番直宿卫）组织，主要负责大汗殿帐护卫，是大汗的侍卫亲军，还有一些怯薛人员负责管理营帐内的各种事务，称为执事人或执事官，“分冠服、弓矢、食饮、文史、车马、庐帐、医药、卜祝之事，悉世守之”，并且“奉旨署事，别无颁受宣命”，作为大汗手下的侍从而奉命管理政务，到一定时候即转化为政务官。

汉官制度是从太宗三年（公元1231年）“幸云中，始立中书省，改侍从官名，以耶律楚材为中书令，粘合重山为左丞相，镇海为右丞相”时开始的。耶律楚材原为怯薛执事官中的必阁赤（书写的人）。至此，怯薛执事官中开始分化出独立的政务机构，并且逐步得到完善。

忽必烈（公元1260—1294年在位）即位以后，居于北方的各大汗国日益脱离蒙古大汗的控制，忽必烈的实际统治主要只限于蒙古本上和中原地区，这样便加强了汉族文明对当时政治的影响，并促使蒙古人进一步接受汉族成熟的封建制度。于是，忽必烈“遂命刘秉忠、许衡酌古今之宜，定内外之官。其总政务者曰中书省，秉兵柄者曰枢密院，司黜陟者曰御史台。体统既立，其次在内者，则有寺、有监、有卫、有府；在外者，则有行省，有行台，有宣慰司，有廉访司。其牧民者，则曰路、曰府、曰州、曰县。官有常职，位有常员，其长财蒙古人为之，而汉人、南人贰焉”。这就是“中统（1260—1264）官制”，也是有元一代的基本定制。

从全国政务的角度来看，元代中央行政主要分为四个系统，即管理政务的中书省，管理军事的枢密院，管理监察的御史台，管理宗教和吐善事务的宣政院。这四个系统互不统属，依照自己所管辖的事物的范围，“得自选官”，直接对皇帝负责。

中书省是政务的主体，它既承汉代以来宰相“佐天子，理万机”的职权，又有“典领百官，会决庶务”的责任，“凡军国重事，无不由之”，是皇帝以下的最高政务机构。其首席长官中书令不常设，一般由皇太子兼领，而由其次席长官左右丞相来总领省事。其下设平章政事4人，“掌机务，贰丞相，

---

《元史》卷85《百官志序》。

《元史》卷87《百官志三》。

《元史》卷99《兵志二》。

《元史》卷87《百官志三》。

《元史》卷2《太宗纪》。

《元史》卷85《百官志序》。

《元史》卷21《成宗纪三》。

凡军国重事，无不由之”，左右丞，“副宰相裁成庶务，号左右辖”；参政2人，“副宰相以参大政，而其职亚于左右丞”；参议中书省事4人，“典左右司文牍，为六曹之管辖，军国重事咸预决焉”。左右司分管9房48科，料理省中各项文牍工作。省辖吏、户、礼、兵、刑、工六部，分管各种政务。凡与政务有关的寺、监、卫、府事务也无不经由中书省调度。元代曾三次设立尚书省，与中书省分理朝政，但时间长者四年多，短者只有数月。又并入中书省，所以终元之世基本实行的是一省制。

枢密院是全国最高军事机关，“掌天下兵甲机密之务。凡官禁宿卫，边庭军翼，征讨戍卒，简阅差遣，举功转官，节制调度，无不由之”。枢密院设知院、同知、副枢、全院、同佾、院判、参议等官，分管院内外的军政事务。在中央凡与军政事务有关的寺、院、卫、府，都要接受枢密院的调度安排。

御史台是全国最高监察机关，“掌纠察百官善恶、政治得失”。总台设大夫、中丞、侍御史、治书侍御史各二人，分管总台和所属各部门的监察事务。御史台中央直属机构有殿中司，主管监察在京的文武百官；察院，“司耳目之寄，任刺举之事”。地方的直属机构是诸道行御史台（其建置如中央御史台）和诸道肃政廉访司（元最后定制为22道）。从中央到地方的监察官员都由御史台自选，奏请皇帝批准，这在历史上是绝无仅有的，说明了元代对监察工作的重视和加强。

宣政院是全国最高宗教事务和民族事务管理机关，“掌释教僧徒及吐蕃之境而隶治之”。实际上所有的宗教和民族事务均归其所辖“其用人则自为选，其为选则军民通摄，僧俗并用”。元代是比较崇信宗教的，由皇帝直接任命的帝师，是佛教最高领袖的象征，“正衙朝会，百官班列，而帝师亦或专席于座隅”。终元之世任命帝师12人，最小的年龄只有12岁。元代不仅重视喇嘛教，对于道教、基督教、回教等也比较重视，各设有专门的管理机构，如崇福司及一些负责寺庙营缮的司和总管府，这些机构都要服从宣政院的指挥调度，从宗教信仰来划分统治支系，这是元朝政治的一大特点。

忽必烈曾经说过，中书省是我的左手，枢密院是我的右手，御史台则是我用来医治左右手的。三个系统再加上宗教思想上的控制，使皇帝能从多方面掌握各种政治情况，进而加强了皇权。用不同的方法和手段对幅员辽阔、民族众多的大帝国实行统治，在某种程度上反映了元代对古今中外政治的兼收并蓄，并且有所发展。

---

以上引文见《元史》卷85《百官志一》。

《元史》卷86《百官志二》。

《元史》卷87《百官志三》。

《元史》卷202《释老传》。

《元史》卷21《成宗纪四》。

参见叶子奇：《草木子》卷3下《杂制篇》。

## 第四节 地方行政制度

夏、辽、金、元政权所控制的疆域都很广阔，统治的民族众多。由于各地区和各民族的社会经济和文化发展水平不同，行政设置也不统一，统治者注意到根据不同的情况来“因俗而治”，采用不同的治理方式对各地实行管理，因此，这个时期的地方行政制度是多元化的，各自具有鲜明的特点。

### 一、西夏的地方行政制度

西夏腹地行政分为州县两级，州设刺史，县设县令。在边防要地设郡，多以宗亲封王镇守。在兴庆、西平设府，号称东、西京，以尹为主要长官。在甘州还设有一个宣化府，负责处理回鹘、吐善等民族交往和防守等事务。州县府郡依繁简和地理位置的重要程度分为上、次、中、下、末五品。

在地方行政上，西夏还保留有奴隶制和军事割据的特点，地方行政组织军政合一，一般充任地方长官的多是部落首领，并担任着军事职务，军事职务往往替代行政职务，最为明显的是 12 监军司的设置。

西夏把全域分为左右厢，每厢辖 6 个监军司，也就是把全国分为 12 个军区。监军司分驻重要的州府，设都统军、副统军和监军使主管，例由贵戚充任，其下设指挥使、教训使、左右侍禁官等分管诸军事。监军司的长官实际上是一方面的军政总管。这样的设置体现了西夏在与左右强国为邻的情况下，重用军事长官，以军统政的特点。“军民之势犹一家也，相恤相救，谋虑日深，故其弱为难犯”。这种体制是由当时的形势决定的。

### 二、辽代的地方行政制度

辽代的地方行政区划可分为三个系统：一是以民政为主的系统，二是军政合一的系统，三是军事管制和单纯军政的系统。

以民政为主的系统是京、府、州、军、城、县，按等差可以分为三级，即道、府州及州级军城、县。道是上、东、中、南、西五京道，亦称五路。设有宰相府、诸使、留守司等主管本道政务。府除五京府之外还有龙州黄龙府，共 6 府，设府尹为主要长官，另有警巡院、府学等官署负责本府各项具体事务。州按地理位置的重要程度分为节度、观察、团练、防御、刺史五等，或称军和城。诸州除设节度、观察等使以外，还设有钱帛司、转运司等，主管收赋和输送，另设有滞狱使、刑狱使、采访使进行不定期的巡察。辽盛时有 156 个州、军、城。县的地位最低，但从辽仅设 209 县来看，辽代从民政上的考虑还是占次要的地位。县长官是令、丞、主簿、尉和县学等，一如宋制。这套以民政为主的地方行政系统由汉制南面官负责。

军政兼理系统，是各部族的辖地，也就是契丹族和非契丹族游牧、狩猎、居住和戍守的地方。主要有两类：一类是分布于内地的各部族以及松花江下游和黑龙江一带的五国部，《辽史》卷 46《百官志二》列有 49 部族，称为“四十九节度，为小部族”，这些部族的首领被任命为节度使，依本部族习惯进行管理。一类是分布于辽腹地及边远地区的部族，在保持原有风俗习惯

的基础上，于本部族设大王府，由王府直接管辖，大工由朝廷任命。这类部族称为“属国”和“大部”，它们以其所产向辽廷纳贡，受辽北面官系统的节制。军事管制和单纯军事系统，是由设立在各地的不同级别的军事机构构成的。这些军事机构是辽代为加强对各族的控制而设立的，也分为两类：一类是招讨司和节度使司，如西南面都招讨司、西北路招讨使司、倒塌岭节度使司等，负责边防地区的防守和对各属国的军事管制。另一类是统军使司和都部署司，如乌古敌烈统军司、东北路都统军使司、黄龙府兵马都部署司、东京兵马都部署司等，负责重要地区的军事驻屯和防守。

由此可见，辽代在统一北方地区以后，采用了不同的管理方法，以期进行有效的管辖。这些管理方法是建立在“因俗而治”的基础上的，与各地区各民族不同的风俗习惯和生产方式相适应，使辽政权获得了相对稳定的政治局面。

### 三、金代的地方行政制度

金代在熙宗（公元 1135—1149 年在位）以前，地方行政设置不统一。到熙宗时才按辽、宋旧制进行改革，统一了制度，确定了全国的行政区划。“建五京，置十四总管府，是为十九路。其间散府九，节镇三十六，防御郡二十二，刺史郡七十三，军十有六，县六百三十二”。还有一些城寨堡夫和镇，后升为县、州。实际上是路、府州、县三级制。

路一级，五京路是由留守司负责各项政务，留守司设有留守、同知留守、副留守、阅守判官、推官、司狱等官。除留守司外还设按察司，掌审察刑狱，照刷案牍，设有使、副使、签事、判官、知事等官，分管详刑和监察，定期外出巡按；设兵马都总管府，内有总管、副总管等官，概由阅守司长官兼领。其他 14 路则设总管府，有都总管、同知都总管、副都总管、判官、府判、推官、知法等官，分管各项政务。

府有京府散府之分，京府设尹为长官，实际上还兼任留守官，府事主要由同知和少尹主管，另设总管判官、府判、推官、孔目官、知法等官分管各种政务。京府还设有警巡院，掌平狱讼，警察别部，设有使、副使、判官等。散府设置基本如京府，品秩稍低，没有警巡院，而以录事司主管警巡之职。府行政机构同州，但地位比州高。

节镇、防御郡、刺史郡都是州一级行政单位，是根据形势地要划分的等级，分别设节度使、防御使、刺史为长官，总领本州军政，以下的官员设置基本如府。州以上行政区划都是军政合一，体现了女真族的特点。

县一级官府不专设军兵，只管民政和司法，长官设置还是令、丞、主簿、尉的体制。

镇、城、堡、寨皆设知官，从七品，位如诸县令，吏员设置略少于县。诸关津设有巡检、讷察官，负责关禁，察奸伪盗贼。

县以下还有村社基层组织。

值得注意的是，金代的地方行政中还保留着女真族原有的猛安谋克制，与州县形成互不统属的两个系统。猛安相当于防御州，主管修整军务，训练武艺，劝课农桑。在东北的上京和东京路下还设有路，有 20 路，原有女真、

渤海人所设的万户府和都统司，划定区划以后，因其是本族聚居地，故提高了其地位实际上仍是州一级地方区划。谋克相当于县，职掌抚辑军户，训练武艺。猛安谋克下还有村寨，50户以下设寨使。

对于一些征服部族，则设节度使由本部族首领担任，职在统制各部，镇抚诸军，这些部族相当于节度州。纥（意为联合，是臣服女真的小部族）设详稳，掌守边堡，相当于谋克。部族和纥下设移里董司主管村寨事务。

#### 四、元代的地方竹双制度

成吉思汗建立蒙古国，把所属部民按万户、千户、百户、十户为单位编制起来，各设长以统辖，各长都是世袭的贵族，这是一种军政合一的组织。攻下燕京以后，在燕京设行尚书省，由金朝降将行尚书省事，随着领土的扩大，曾“节制所及凡二十余道”。

忽必烈进入中原，建立元朝，为加强对地方的控制，以中书省分驻地方，称行中书省，以便直接处理政务。不久行省便成为固定行政区。

行省，即行中书省，或简称为省。元代除大都周围一带称为“腹里”，直属中央的中书省管辖，以及吐蕃和诸王封地由宣政院管辖之外，还在全国设立了河南、江浙、江西、湖广、陕西、四川、辽阳、甘肃、云南、岭北、征东等11个行省，以实现“北逾阴山，西极流沙，东尽辽东，南越海表”，“有难以里数限者”的辽阔疆土的管辖。

行省“凡钱粮、兵甲、屯种”、漕运、军国重事，无不领之”。各省设有丞相、平章、左右丞、参知政事等为正副长官，又有郎中、员外郎、都事等分管省内各种事务。丞相，平章大多由蒙古亲王记当，权力极大，除中央直接任命的官吏以外，有权自选官吏。各省还没有行枢密院和行御史台分管军事和监察。行省的建立有效地防止了分裂，这是秦汉以来郡县制的一大发展，是我国省制的开端，在我国行政区划和地方政治制度史上占有很重要的地位。

行省之下设路、府、州、县。路统属于行省，设有总管府，设达鲁花赤、总管、同知、治中、判官等主要官员，还有学校、司狱司、织染局、东造局、录事司等分管各项专门事务的部门。府设置得不普遍，或统属于省，或统属于路，或直属于中央中书省。府设达鲁花赤、知府或府尹为主要长官，又有同知、判官、推官、知事、提控案牘等员分管各种具体事务。州设达鲁花赤、州尹或知州为主要长官，其他如府制。县设达鲁花赤、县尹、丞、簿、尉、典史等主要官员，典史专主刑狱。在比较重要和遥远的地方设巡检司，如浙江行省泉州路的澎湖巡检司，管辖澎湖、琉球（台湾）等地。县以下有乡都和村社，为地方基层组织，乡都置里正，村社设主首。

值得注意的是地方上的达鲁花赤制。达鲁花赤是蒙古语，意为镇压者、制裁者、掌印者，转而为监临官、总辖官之意。达鲁花赤主要由蒙古人充任，是各级地方政府最高行政兼监督长官，虽然他们往往不管实际事务，但由于他们是高踞于其他官员之上的特殊官员，有实际的监督权，因此在地方政务

---

《元遗山先生文集》卷28《大丞相刘氏先茔神道碑》。

《元史》卷58《地理志序》。

《元史》卷91《百官志七》。

中起着重要的作用。达鲁花赤的设置，反映了元代官制的特点，也表明蒙古贵族在元朝政府中占有特殊的地位。

在少数民族和边疆地区，还根据不同情况设置宣抚使司、宣慰使司、安抚使司、招讨使司和宣慰使司都元帅府，从行政管理体制讲，这些使司统属于中央的宣政院。因为它们“掌军民之务，分道以总郡县”，在政务上与行省有一定的关系，所以使司对于“行省有政令则布于下，郡县有请则为达于省”。使司一般都设有使、同知、副使、经历、都事等员，由达鲁花赤任最高监临官。使司以下设万户府、千户所、百户所，各设达鲁花赤、万户、千户、百户为长官，并设有副职和负责具体事务的官吏。

根据各行省的具体情况，有的还设有儒学提举司、都转运使司、茶盐转运司、盐课提举司、市舶提举司等专门机构，分管各种专门事务，是统属于行省的单独行政体系，地方官府无权干涉它们的事务。

元代地方行政与中央一样，形成许多单独的行政体系，如在军事上统属于枢密院的镇抚卫所，监察上统属于御史台的肃政廉访（提刑按察）司，以及统属中央各专门职事部门的诸路匠人总管府、提举司和主管专门事务的局、所、司、库等，都独立于地方行政之外，而按自己的行政体系进行工作。在众多的行政体系中，属于通政院的驿传系统则是比较完备的一项制度。

元太宗窝阔台（公元1229—1241年在位，时尚为蒙古国）对自己评价说：“自坐我父亲大位之后，添了四件勾当，一件平了金国，一件立了站赤，一件无水处教穿井，一件各城池内立探马赤镇守了”。从那时起就已开始建立驿传（站赤）制度。忽必烈建立元朝后，这种驿传制度更加完善全国各地驿站林立，从和林到上都、大都，从大都到杭州，从南京到广州，从大都到东北、西北以至西藏等地，形成若干驿站交通线路，由中央通政院负责统率管理各驿站驿道，各驿站都设有专门官员主管，这不但加强了元朝对各地的统治，而且促进了各族人民之间的经济、文化交流，也使中外交通逐渐发达。

元朝完整的地方统治机构，加强了对地方和边疆的控制，巩固了国家的统一，也消除了封建势力赖以进行割据的基础。自元代至明清，虽然社会上曾经出现过许多动乱局面，也曾经出现过许多农民起义，但始终没有形成封建割据的局面，除政治和经济等方面的原因之外，地方行政制度的完整也有一定的关系。

---

《元史》卷91《百官志七》。

拉施特：《成吉思汗的继承人》，商务印书馆1985年版，第17页。

## 第五节 军事制度

夏、辽、金、元都是依靠强大的武装力量而建立起来的政权，它们的军事制度具有本民族的明显特点。

### 一、兵役制度

夏、辽、金、元都是采取全族皆兵制，兵役不脱离生产。战时征召入伍，“无复兵民之别，有事则举国皆来”。以至于“凡民年十五以上，五十以下，隶兵籍”，强壮者持兵战斗，幼弱者随军杂役。编组都是以部族为单位，形成军政合一的组织形式。如金代的猛安谋克制，三百户为一谋克，首领称百夫长，十谋克为一猛安，首领称千夫长，“诸部之民无它徭役，壮者皆兵，平居则听以佃渔射猎习为劳事，有警则下领部内，及遣使诣诸勃堇征兵，凡步骑之杖粮皆取备焉”。元初也是以万户、千户、百户为军事行政统一编组，“上马则备战斗，下马则屯聚牧养”。这些编组的首领都是世袭，上马为将，下马为官，是与早期国家的军事需要相适应的。当然，掌握了全国政权以后，这种仅以本族为主体的兵役制就必然不敷于用，需要进行相应的改变。诸如辽代“诏元帅府募兵”，金代则责令枢密院签军，“有事则签取于民，事已则或亦放免”，等等。元代的变化更大，统治者按不同职业，把全国居民分成若干户别，如军户、匠户、站户等，用于兵役的则是军户制度和奥鲁组织。

军户主要分为蒙古、探马赤、汉、新附四大类，规定凡定为军户者，世代相袭，如没有复还为民户的命令，便永远不能更改，借以保证有充足的兵源。

奥鲁，原义为老小营、营盘、家每。蒙古人出征，往往举家同迁，在距前线不远的地方安置家口和屯放辎重。奥鲁组织的作用是负责起发丁男出征，拘防在役军人逃亡和征发财物。蒙古、探马赤军户的奥鲁，隶于该军户所在万户、千户之下；汉军出征，在乡里也设奥鲁，实际上是为了防止军士逃亡和保障军队供给的组织。

### 二、军队编制和管理制度

西夏左右厢 12 监军司分统军队 50 余万，分别设统军、监军、指挥、教练使等官负责日常军务。另有专门在战争中俘掠生口的“擒生军” 10 万，京城宿卫军 25000，侍卫亲军 5000，总兵力达 60 余万。基本上是以 300 人为一队，设队长。队以上编制不定，将领也多临时任命。军队的调动由皇帝派命枢密院统管，宿卫军的事务由翊卫司主管。

辽“二帐、十二宫一府、五京，有兵一百六十四万二千八百”。边境戍兵“一府、一州、二城、七十堡、八营，计正兵二万二千”。官卫骑军“丁

---

《续资治通鉴长编》卷 127 引宋臣滕甫语。

《辽史》卷 34《兵卫志上》。

《金史》卷 44《兵志》。

《辽史》卷 22《道宗纪》。

《金史》卷 44《兵志》。

四十八万八千，出骑军十万一千”，御帐亲军“合骑五十万”，总兵额达200余万，其中有110多万是乡丁。在征战时，列骑为队，十人为一编组，以十将率领，每队500至700人，十队为一道，十道当一面，各设有主帅，大主帅由勋戚大臣充当，小主帅由各部族首领充当。步兵主要负责供顿和屯守，部族兵和州县兵的统领一般由部族首领和州县长官担任。

辽代军队的调动要以皇帝发出的金鱼符为凭，征战时由皇帝亲委将帅。平时设有天下兵马大元帅府，由太子或亲王为大元帅、副元帅，主管一般军务；各军设大将军府，由勋戚充当大将军；诸路设兵马都部署，部族设详稳，边防镇戍军设都统署、都虞候，分管各方面军务。州县兵由南面官的殿前都点检司、点检侍卫亲军马步司、侍卫亲军马步军都指挥使司、侍卫控鹤兵马都指挥使司、侍卫汉军兵马都指挥使司、诸厢兵马都指挥使司等依次进行管理。所有军务都由北面官的枢密院负责，形成一个层层提控的军队管理体系。

金朝的军队一般是由猛安谋克统领，并且以猛安谋克分别作为基层军事编制。随着对辽、宋作战的发展，收编了大批契丹、渤海、奚、汉等族的降兵，仍然以猛安谋克对他们实行编组，并设置由女真族直接控制的都统司实行管辖。后攻下燕云等地，投降的汉军很多，这些人“不乐为猛安谋克之官，始置长吏以下”即用汉军旧编制，由汉人降将统领。以后降军日多，军队扩大，军队编制也因地区的不同而有所变化，但军队的指挥调动权始终是由朝廷统一控制的，并且逐级设置相应的军事管理体系。在中央设立都元帅府，设都元帅、副都元帅、监军、都监等官指挥作战，无战事则省。后又增设枢密院，掌管军国的军备军机。还设有殿前都点检司，掌管侍卫亲军。地方军归诸路兵马都总管府负责管理；中央直辖军设统军司于驻军处进行管理。诸京、府、州城设有防城军，京防城军由警巡院负责管理，府州防城军由知事司负责管理。边境镇戍兵由招讨司负责管理。此外还有诸屯田军，设都指挥使司进行管理。这样，一支庞大而混杂的军队各有所辖，统归朝廷，加强了军事集权。

元朝的军队主要有宿卫诸军、镇戍诸军和屯田诸军这三大部分。

宿卫军也叫侍卫军，成吉思汗时把自己的亲从编为怯薛军，怯薛是番直宿卫的意思。全军分为四怯薛，以四位元勋为怯薛长，世领其职，四位怯薛长按规定时间轮番带兵更直宿卫。这些宿卫军在蒙古建国前后是一支英勇善战的军队。忽必烈建立元朝后，虽保留四怯薛军，但因它们长期养尊处优，战斗力已严重下降。因此，忽必烈抽调各地精锐，建立前、后、左、右、中五卫亲军，作为中央禁军，直接隶属于枢密院，设亲军都指挥使统领，编组为皇帝的护卫军和京城防守军。又签发各族丁壮组成21卫亲军，驻守京城附近的“腹里”地区，这21军还分出一些专职军队，诸如专供大朝会用的围宿军，大祭祀用的仪仗军，巡幸护驾的扈从军，守卫皇帝财富的看守军，夜间巡逻的巡逻军，保护漕运的镇遏军、修治城隍的工役军，以及负责征讨的由西夏降军组成的河西唐兀军和钦察部组成的钦察军，此外，还有一些负责催差、押运、屯田的军。21卫亲军各设都指挥使司或大都督府主管日常事务。21卫亲军统归枢密院直接管辖。

镇戍诸军是驻守全国各地的军队，主要由蒙古军、探马赤军、汉军、新

---

以上见《辽史》卷34—36《兵卫志》。

附军等组成。蒙古军是本族兵组成的军队；探马赤初期由蒙古人和归附诸族组成，专门担任先锋，元朝建立后则专以女真、契丹和其他诸族兵组成；汉军是由北方汉族军阀和纥（即杂部族）军组成的；新附军是南宋投降的军队改编的。元朝“以蒙古军驻河、洛、山东，据天下腹心，汉军、探马赤据汉江之南，以尽南海，而新附军亦间厕焉”，充分体现了统治者对各军的亲疏倚重关系。此外，还有女真军、契丹军、高丽军、辽东的纥军、福建的舍军、云南的寸白军等都不出戍调征，称为乡军。镇戍军的管理分别由中央的枢密院或设于行省的行枢密院负责，边远地区由宣慰使司都元帅府负责管理。

屯田诸军是由宿卫诸军和镇戍诸军调拨出来的军队。屯田有军屯、民屯和军民合屯等形式，军屯最主要，民屯虽归司农寺统领，但亦具有浓厚的军事性质。军屯由枢密院统管，各屯田区设有屯田司，由诸都指挥使统领。屯田军主要是供给军粮，有时也出战戍守。

上述诸军的编制是以十人为牌，没有牌头，牌以上有百户所，亦称百户翼，设有百户；百户以上有千户所，设有千户，千户以上有万户府，设有万户；万户府为基本的最高编制，再往上就是都指挥使司。万户和千户均设有达鲁花赤为监临官，千户还设有弹压官。

除以上的正规军外，还有专管驿站的站赤兵，全国设有驿站 1500 处左右，拥有马近 5 万匹、车 4000 多辆、轿 400 余乘、牛近万头、船 6000 余只、驴羊狗万余头，可见站赤兵数目之多。有专管递送紧急文书的急递铺兵，每铺有铺卒 5 人，以 10 里、15 里或 25 里设一铺，可见，急递铺兵的规模是很大的。有职管巡逻缉盗的弓手，京城的弓手由兵马司统领，南北城共有弓手 2195 名，各府、州、县、巡检司、捕盗所也都设有一定数额的弓手，这样弓手的数额也很可观。

军队调动权掌握在皇帝手中，枢密院仅作为参谋和执行部门。元代规定，“以兵籍系军机重务，汉人不阅其数。虽枢密近臣职专军旅者，惟长官一二人知之。故有国百年，而内外兵数之多寡，人莫有知之者”，这反映了元朝统治者对武装力量的一贯重视。

适应着战争的需要和科学技术的发展，在这个时期出现了许多新的专门兵种，如西夏的铁鹞军、金代的拐子马军、元代的炮军，都曾在战争中起过重要的作用。夏、辽、金、元都是以骑兵为主力，而且马匹都带有铁甲，故号称“铁骑”。其他诸如弩、水、步等兵种也很发达。

依靠军事征服，有许多降军归附，其数量甚至多于本族兵马。如何处置这些军队，令统治者颇费思考。除了采取安抚改编之外，还有意贬低这些降军的地位和作用，在战争当中，又让这些降军充当前驱，用以攻城摧坚，以谋削弱这些部队的有生力量，最后借敌方之手消灭这些降附部队。例如南宋政权在襄阳和崖山溃降的军队被元朝整编为新附军，这是一支拥有十几万兵员的、训练有素的军队。元朝既不敢杀降，又不敢轻率遣散，怕操之过急。引起兵变。这只军队名为收编的降附，实际上却是元朝的心腹之患。于是元朝命令其出征日本和爪哇。宋降将范文虎所率的 10 万将士在出征日本时，遇风覆没，幸存者只有十之一二。在如此损兵折将的情况下，忽必烈却对范文虎及残部将士大加赏赐，其用心乃在于不杀降人而使降人自灭。军事从属于

---

《元经世大典叙录·政典总序》。

《元史》卷 98《兵志序》。

政治，军制与政制密不可分，在这里得到了有力的证明。

## 第六节 法律制度

夏、辽、金、元的法律制度，既保存了统治民族原习惯法的某些内容，又在很大程度上吸收了隋、唐、宋等汉族政权的立法思想，具有鲜明的民族特点和广泛的兼容性。

### 一、法规的制定和沿革

西夏正式建国后，元昊为加强专制皇权，实行了立官制、定服饰、制礼乐等一系列政治措施，同时也颁定了一些法律。如公布“秃发令”，强迫国人在三日以内一律秃发，如违令，即行处死，在制度汉化的同时，又加强了民族意识。现存西夏法典有《贞观（公元1101—1114年）玉镜统》、《天盛年（公元1149—1169年）改新定律令》、《新法》和《猪年新法》等，均为西夏文。

辽太祖阿保机建国之初，“庶事草创，犯罪者量轻重决之”，也是权宜立法。神册六年（公元921年）才开始较全面的制定法律，“治契丹及诸夷之法，汉人则断以律令”，实行两种不同的法律。以后诸君主曾多次“更定律令”，不断增补，主要有兴宗重熙五年（公元1036年）的《重熙条制》，共547条，在全国颁行，成为辽的基本法典。道宗咸雍六年（公元1070年）以后，又对《重熙条制》加以删补，增为892条，称为《咸雍条制》。道宗大安五年（公元1089年）因《咸雍条制》过繁，又改行《重熙条制》。

金代初期，“法制简易，无轻重贵贱之别，刑、赎并行”，主要沿用女真族的习惯法。太宗吴乞买（公元1123—1135年在位）时，才“稍用辽、宋法”。此后，熙宗皇统五年（公元1145年）颁行的《皇统新制》，是根据女真旧制，兼采隋、唐之制，参照辽、宋之法编成的法典，有1000条之多。海陵王正隆年间（公元1156—1161年）又编成《正隆续降制书》，与《皇统新制》并行。世宗大定年间（公元1161—1189年），又制定《军前权宜条理》、《续行条理》，与《正隆续降制书》合计共有12卷，1190条，合编为《大定重修制条》。章宗明昌五年（公元1194年），谕派大臣详定现行制条，参酌前代律令，采用疏义加以注释，完成后，定名为《明昌律义》，但未施行。以后又迭加编撰，泰和元年（公元1201年），修成《泰和律义》12篇563条，一遵《唐律》并加以注疏；《泰和令》20卷29篇，以官品、职员、祠、户、学、选举等为篇目；《新定敕条》219条，分制敕、榷货、蕃部3类为3卷；《泰和格式》30卷，以六部职掌分类。上述诸律令称为《泰和律令敕条格式》，于翌年颁行。

蒙古族原来没有文字，因此也没有成文法。成吉思汗用畏吾儿字拼成蒙古语，把自己的训令编为“大扎撒”，意即“大法令”，要求后世严格遵守。但这种“大扎撒”还不是系统的法典，仅仅是蒙古部落的习惯法。蒙古进入

---

即只留头顶一部分头发，打成长发辫。参见《续资治通鉴长编》卷115。

上述法典均藏在苏联科学院亚洲民族研究所列宁格勒分所。对此，日本学者冈崎精郎有比较深入的研究，有《党项的习惯法和西夏法典》、《关于西夏的法典》等日文论著。

以上引文见《辽史》卷61《刑法志上》。

以上引文见《金史》卷45《刑志》。

中原以后，曾一度采用金代的《泰和律》。直到建立元朝后才着手制定法律，颁布了《至元新格》。但它“大致取一时所行事例，编为条格而已，不比附旧律也”。仁宗（公元1311—1320年）时，又取格例中有关纲纪、吏治的条目分类编成《风宪宏纲》。仁宗延祐三年（公元1316年），开始对忽必烈以来的条格、诏令和断例加以厘定。英宗至治三年（公元1323年）完成，定名为《大元通制》，分为名例、卫禁、职制、祭令、学规、军律、户婚、食货、大恶、奸非、盗贼、诈伪、诉讼、斗殴、杀伤、禁令、杂犯、捕亡、恤刑、平反等20篇，以诏制、条格、断例和令类合编而成，共计2529条。英宗时还编修了《大元圣政国朝典章》，简称《元典章》。顺帝至正六年（公元1346年）又颁布《至正条格》，有2909条之多，故后人评论：“元时条格繁冗，所以其害不胜”。

《元典章》现在尚存于世，是研究有元一代政制法制的最基本的文献。该书分前、新两集。前集60卷，分诏令、圣政、朝纲、台纲、吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部等10门373目，每目还有若干条格子目。新集不分卷，分国典、朝纲、吏、户、礼、兵、刑、工8门，门下分目，目下也有条格子目。《元典章》对于研究元代政治、经济、法律、风俗等具有非常重要的价值，但其中讹误脱漏之处颇多，兼杂方言土语，故不易通读和准确利用。已故著名史学家陈垣（公元1880—1971年）曾校正脱漏12000余条，名为《元典章校补》，为研究使用《元典章》的必备之书。

夏、辽、金、元的法规大部分已经失传，仅据现存的一些法律文书和史书记载来看，当时的法律主要是以它们本族的习惯法为基础而兼融隋唐法律，具有明显的融合特点。正因为如此，在刑罚方面，仍保留着早期国家法律的残酷性，如辽代的死刑名目中有活埋（生瘞）、乱箭攒射（射鬼箭）、凌迟等，刑讯时可以使用诸如鞭烙、铁骨朵（铁头棒）等审讯手段。金代有凌迟、割鼻截耳等酷刑。元代还把凌迟之刑写入律文，醢刑、族诛等酷刑也经常使用。夏、辽、金、元在司法上的共同点都是对不同民族采用不同的刑罚和量刑标准，这种对不同民族适用不同刑法刑级的做法，一方面是为了照顾到原有的传统。另一方面，也反映了明显的民族歧视。

## 二、多种途径的司法行政

夏、辽、金、元建国初期，一般的司法权都归各部族首领，重大的司法案件则由皇帝亲自处理或委派宗亲处置，同时也出现了一些专门机构或官员，如辽代的夷离毕（相当刑部）、金代的勃极烈、蒙古的断事官等。随着疆土的扩展和法规的建立，司法工作的地位越来越显得重要，一再得到加强。

辽代的南面官管汉人事，“往时大理寺狱讼，凡关覆奏者，以翰林学士、给事中、政事舍人详决”，至圣宗（公元982—1031年在位）时，“始置少卿及正主之，犹虑其未尽，而亲为录囚”。北面官的北南夷离毕（刑部）主管契丹和各部族的刑法事务，后北南枢密院也开始听讼，将司法权高度集中。在地方，一般司法工作由州县长官和各部首领负责，皇帝也经常“遣诸使诣

---

《元史》卷102《刑法志》。

《续文献通考》卷136《刑考二》。

诸道审决冤狱”。

金代自正隆元年(公元 1156 年)改官制以后,基本上是以刑部、大理寺、御史台共掌司法行政,大宗正府主管宗亲和女真族的司法行政,但皇帝可以任意指派某非司法部门或官员去理刑问案,如大定七年(公元 1167 年),左藏库被盗。“命点检司治之,执其可疑者八人鞫之,掠三人死,五人诬伏”。在地方,诸路、府、州、县没有推官、知法、司狱、司吏等官,名为“法司”,主管日常司法事务,各主要行政长官是当然的兼管司法的负责人。路设按察司,专门负责比较重大的司法案件。金代的诸京警巡院、诸府州录事司、司候司也有“平理狱讼”的职责,诸猛安谋克、诸部族节度使、诸纛详稳等则在本族内拥有较为独立的司法权,也各设司吏(以女真族充任)主管日常司法工作。

元代中央“诸大小机务,必由中书,惟枢密院、御史台、徽政、宣政诸院许自言所职,其余不由中书而辄上闻,既上闻而又不由中书径下所司行之者,以违制论”。中书省的权力比较集中,所以刑部“掌天下刑名法律之政令”,为最高司法机构。然而,枢密院、宣政院、宣徽院、宗正府等都有专门司法权,各设有断事官以负责具体司法工作,一般枢密院主管军事司法,宣政院主管宗教司法,宣徽院主管内侍人等司法,宗正府主管蒙古、色目人等司法,它们都直接向皇帝负责。御史台本主管监察,但为保证推行监察,亦被赋予司法权,设有检法、狱丞等员,并领管诸道提刑按察(肃政廉访)司,对地方司法有监察和处置权,也是直接向皇帝负责。在地方,行中书省为最高司法机关,没有理问所主管一般司法事务。在路、府、州、县分别设有推官、司狱、典史,各万户府、千户所设有弹压等。专门主管司法事务,各级行政长官则是当然的司法主管。此外,各府设录事司、京府设警巡院,也主管审理司法案件;诸州判官、各地巡检、各县尉、各关津令部有捕盗职责,也有一定的审理案件权。

---

以上引文见《辽史》卷 61《刑法志》。

《金史》卷 45《刑志》。

《元史》卷 102《刑法志一》。

## 第七节 职官管理制度

夏、辽、金、元国家初创时，“事简职专，官制朴实”，随着政权的发展，官制渐趋完备，对职官加强管理并建立必要的制度，必然提上议事日程。

西夏时，设磨勘司，主管官吏的考铨升降，设官计司，主管官吏人事调补；设蕃、汉学，掌教育官僚子弟，学成后要经过考试，合格者量授官职。此外，还制定了官员阶品等级，自上品至七品分成七个等级，还颁行有一定名目的封号，规定了官员的冠服制度，形成了一套比较完整的职官制度。

辽代北南枢密院主管文武官铨选，文武官均有制诰，文官诰用“吏部之印”，军职诰用“兵部之印”。南面官的三省主管低级汉族文武官铨选。契丹官多是世选，不设科举，后因治汉地而缺汉官，故为汉人开科举，科目有正科（诗赋经义）、杂科（法、算等），分乡、府、省三试，择人以补汉官。此外，规定了臣僚的冠服制度，最早规定契丹人用“国服”，重熙五年（公元1036年）以后。皇帝在大朝会时服汉皇帝冠冕，契丹人在大朝会时也用汉人朝服。这些所谓朝服基本上仿效唐制而又略有所改。辽代官制，自“朝廷以上，事简职专”，往往因时因事，随俗而治。

金代向封建化的转变较快，建文起一套承袭唐制、参酌宋制的职官管理制度。在官吏任用上，由尚书省吏、兵两部统管文武官铨注，从七品以下职事官由部拟，正七品以上则要呈省制授，发给官诰。在任用层次上也有正、判、签书、行、守、试、知、充等的区别。在选拔官吏的途径上，更是多途并用。科举入仕分为进士、律、经童（举人）、制举、武举、学十院官、司天、医学等科，科举考试和录取都对女真族人有一定的优待。此外，以军功、劳效、荫袭、恩例等多种仕途入仕的也占有很大的比例，诸如令史、吏员、捐纳、护卫等都列为入仕的途径。故而“终金之代，科目得人为盛。诸宫护卫及省台部译史、令史、通事，仕进皆列于正班”。入仕以后，主要是循资考课以升迁，称为“资考”。资考以30个月为期满，考课的标准是所谓“四善十七最”；考课成绩分为上中下三等，按等级增减资历，满资可以常调升官。此外，还有朝考和廉察，在升迁上“凡外任循资官谓之常调，选为朝官谓之随朝，随朝则每考升职事一等，若以廉察而升者为廉升，授东北沿边州郡而升者为边升”。在官品等级上，分为九品正从18级，还有众多的文武散官阶、封爵、勋、食邑、翰林官阶、内侍阶、教坊阶等等，都作为官吏考升的阶品。对不同阶品等级的官员的冠服、印章、诰封的规格式样也都有严

---

《辽史》卷45《百官志序》。

《金史》卷51《选举志序》。

四善，即德义有闻，清慎明著，公平可称，勤恪匪懈。十七最，即礼乐兴行，肃清所部，为政教之最，赋役均平，田野加辟，为牧民之最，决断不滞，与夺当理，为判事之最；钤束吏卒，奸盗不滋，为严明之最；案簿分明，评拟均当，为检校之最；详断合宜，咨执当理，为幕职之最；盗贼消弭，使人安静，为巡捕之最；明于出纳，物无损失，为仓库之最；训导有方，生徒充业，为学官之最；检案有方，行旅无滞，为关津之最；填防坚固，备御无虞，为河防之最；出纳明敏，数无滥失，为监督之最；谨察禁囚，轻重无怨，为狱官之最；物价得实，奸滥不行，为市司之最；戎器完备，扞守有方，为边防之最；议狱得情，处断公平，为法官之最；差役均平，盗贼止息，为军职之最。

《金史》卷52《选举志二》。

格的规定。在官俸上，以品级的级差作为主要依据，但也考虑职务的轻重，官俸的内容有钱、粟、罗、绫、绢、绵等，还有杂给、职钱和外官职计，最高一级的俸给约为最低一级的 300 倍，每级差额也比较大，官员致仕可得半俸。

忽必烈即位，“大新制作，立朝仪，造都邑，遂命刘秉忠、许衡酌古今之宜，定内外之官”，建立起一整套十分庞大的官僚机器，与之相适应的职官管理制度也逐渐严密起来。同官制一样，元朝的职官管理制度也最为庞杂，尤其是在官吏选拔上，不但带有严格的民族界限和阶级限制，而且入仕途径也十分混乱，其冗杂甚于历史上任何一个朝代。除科举之外，出身于学校的分为国子监学、蒙古字学、回回国学、医学、阴阳学等，名为荐举的有遗逸、茂异、求言、进书、童子等名目，出身于侍卫守宿的又分为宿卫、侍仪、直省等；还有出身于勋臣之家、荫袭世选的；乃至“捕盗者以功叙，入粟者以货进，至工匠皆入班资，而舆隶亦济流品。诸王、公主，宠以投下，俾以保任。远夷、外徼，授以长官，俾之世袭”。“所入之途，难以指计”。由于仕途的庞杂，“故其铨选之备，考铨之精，日随朝、外任，日省选、部选，日文官、武官，日考数，日资格，一毫不可越。而或援例，或借资，或优升，或回降，其纵情破律，以公济私，非至明者不能察焉”。这时虽然还有考课制度，但实际上已经成为官吏们取得升迁的资叙依据。考课标准主要是以条格为本，而条格内容之庞杂，条目之众多，使一些衙门老吏亦无法遍知和熟用。在官品等级上，基本上是使用相沿已久的九品正从 18 级，同时也有文武散官阶、勋阶、内侍阶、爵位等众多的等级阶差，作为递次考升的等差和格外施恩的依据。在俸禄上，基本上以官品等级为基准，每品分上中下三等，共 54 等（《元史》卷 96《食货志》记有 38 等，无正一品俸例，从一、正二及正五品以下分两等，从九品仅一等），“视职事为差，事大者依上例，事小者依中例”。官俸主要以银钞支付，后钞法滥行，银钞贬值，也加给一些米粮；外官有职田，内官有职钱；致仕给半俸，加恩致仕给全俸。

在金、元官吏选拔入仕途径中，特别值得注意的是吏员升职。“吏”在古代有两种含义，一是作为大小官员的通称，一是专指在官府之中司文簿、理众事的具体工作人员。后一种吏实际上还分为两种，一是主管具体文案工作的，称之为“吏”或“史”；二是主管听差跑腿办杂事的，称之为“胥”或“役”，如衙役、差役等。吏胥初期区别不大，统称为“诸色职掌”。自隋以后，海内一命之官都由中央任命，一些主管具体文案工作的吏变为低级官员，如司法、司户等参军，有些则变为流外官，经过考课可以升入流内官品。这些吏通文案、习法令，往往世袭或从师传授，由本地人充任，熟悉民情，虽无决定政事之权，却往往能左右长官的意志。

金、元统治者是以少数民族入主中原的，对传统的中国儒术不太重视，而比较重视实际，因此对在官府中办具体工作的吏十分重视，认为这些人实际承担职役而又熟悉政务，经常优先迁职和给予重用，“省、台、部译史、令史、通事，仕进皆列于正班”。迁职主要是循资考课，这些吏又因通文案，往往在考课中取得优异成绩而得超擢。金之重用吏，当然有其由少数民族主

---

《元史》卷 85《百官志序》。

以上引文见《元史》卷 81《选举志序》。

持政权等客观原因，但亦反映出，传统的由科举教育出身的职官不谙世务、不熟悉政事、行政能力低等素质上的严重缺欠。但另一方面，吏以当地人办当地事，而且世代任职，被称为“衙蠹”，处理政务往往事由贿成，营私枉法，时人谓之“吏习日盛，苛刻成风”。元代在这一方面走得比金代更远，补用为官的吏的名目增多，有掾史、令史、书写、铨写、书吏、典吏等诸名目；来源更为广泛，有来自中央省台院部的，也有来自地方路府州县的。而科举考试、学校、荫袭、荐举等出身的人，大都要先任吏职，经过考资再迁转为官。吏员考满即除授六品以下各官，于是“虽名卿大夫，亦往往由是跻要官，受显爵；而刀笔下吏，遂致窃权势，舞文法矣”。当时在社会上普遍流传的一官、二吏、三僧、四道、五医、六工、七猎、八民、九儒、十巧的说法，正是上述重视和重用吏员，吏的身份地位较历代为高的反映。

---

《金史》卷 51《选举志一》。

《元史》卷 81《选举志序》。

## 第五章 明清的政治制度

### 第一节 明清政治制度的社会基础及其在创建时期的特点

#### 一、封建社会晚期及其政治制度的相应演变

明（公元1368—1644年）、清（公元1644—1911年）两代，是我国封建社会最后出现的两个朝代，这两个朝代作为全国性的政权，共存在过500多年，先后对全国进行过有效的统治。这两个朝代都有过自己繁荣昌盛的时期，史称“洪宣盛世”和“康雍乾盛世”，当时，它们的国力都比较强大，在社会经济和文教学术等方面都有过较大的发展，这两个朝代的统治者都曾一再加强和调整自己的国家机器，制定和执行了一系列的规章制度和法令典章，都曾一度有力地推动过中国封建社会向更高的阶段发展，一般都将明代和清前期作为中国封建社会的一个重要的发展阶段，称之为封建社会晚期，在政治制度上当然也出现了许多反映此一时期历史发展的特点。

明清政治制度有其继承的渊源，它是在中国古代政治体制长期发展的基础上建立的。中国是一个有着悠久历史传统和文明发达的国家，历代奴隶主和封建地主阶级在其长期的统治实践中，留下了丰富的政治学说、理论，包括关于如何建立和运用各种规章制度，如何取得并巩固自己的统治权力，如何最有效地进行剥削和压迫的得失经验和教训。在中国国土内先后立国而较具规模的王朝约有30个，曾经跻登皇帝宝座的历史人物也有近300人。这些王朝历时或短或长，或兴或废；这些君主或是颀顽无能、荒淫无道，或是尚能振作有为，可称历史上的贤君英主，至于3000年来在中国政治舞台上活动过的文武将相、贤辅权奸、循吏贪官、奸胥猾吏以及谋臣策士之流，更是史不绝书了。这些王朝和人物，有些在一定时期和一定程度上顺应过历史的发展潮流，其活动确曾推动过历史前进；也有些违背社会发展要求，倒行逆施，给当时社会带来过许多灾难。其成败功罪虽然各有不同，但作为统治阶级的政权组织或政治代表，却必然都在一定的政治制度的范畴内进行过活动。明初和清初，就是在总结前代政治体制得失及其运用成败的基础上，结合当时的历史条件和本身的需要，来制定自己的制度的。地主阶级从维护本身的统治利益出发，有时也能够从本阶级以前的成败中吸取经验教训。明太祖朱元璋、明成祖朱棣、清太祖努尔哈赤、清太宗皇太极以及张居正、多尔袞、康熙、雍正等人，都并不讳言于此。

明清政治制度是植根于当时社会经济基础之上的上层建筑，是封建政治制度的必然延续。这种政治制度，有着自己比较坚实的经济基础和阶级基础，是基本上符合当时占统治地位的地主制经济和小农生产结构的。这两个在中国历史上殿后而又均曾鼎盛一时的王朝，都曾不断通过国家的权力系统以及执行的各种政策法令，充分运用封建宗法思想和纲常伦理教义，以致力于巩

---

这里是指在中国历史上存在过的，诸如夏、商、周、战国诸雄、秦、西汉、新莽、东汉、魏、蜀、吴、西晋、东晋、北魏、北齐、北周、刘宋、齐、梁、陈、隋、唐、后梁、后唐、后晋、后汉、后周、宋、元等而言。还有一些存在时间较短、局面较小的政权不包括在内。

参见齐召南：《历代帝王年表》；段长基：《历代统纪表》；翦伯赞等：《中外历史年表》；方诗铭：《中国历史纪年表》。

固和加强地主阶级的统治。由于当时的封建生产关系仍能给社会生产力以一定的发展余地，是以这样的政治制度仍然具有存在的合理性和一定的活力，甚至还曾有力地推进过封建社会向更高的阶段发展。明清两代王朝，特别是在其前期，不论在维护多民族国家的统一和抵御外来侵略方面，还是在恢复和发展生产以及弘扬传统思想文化、促进文学艺术创造等方面，都有过可观的成就。凡此，都是在得到当时政治制度的支持和保证后取得的。当然，所有这些都丝毫不能掩饰明清国家政权及其一应政制的本质，明清国家政权及其政制鲜明地体现着地主统治集团的利益，是用以进行阶级压迫的工具。

要特别指出的是，由于封建社会晚期社会条件的演变、诸种矛盾的发展和激化，明清的政治制度也必然要发生相应的变化，它绝不可能仅是古代政制的简单重复。在明清两代，不论在政治体制，君主进一步集权，皇权和皇位继承，上下各级之间和各种不同部门之间职、权、责的划分、制约和运用，各类典章制度事例的增删修订等方面，还是行政、军事、法律、监察、人事、财政、文教等各种单行制度，都有着反映自己时代和统治特点的重要发展。明清两代统治集团根据自己的需要，对以前历代的政治制度进行了重要的权衡取舍，作出了多方面的具体修正和补充，建立了一些新制度，也健全了一些旧制度，使之更加完备周详。其中最突出的特点便是在前代君主集权体制的基础上进一步大幅度地提高皇权，以皇帝为中心的中央朝廷空前并较为有效地集中统治权力，而且极力排除任何可能侵扰或阻碍行使绝对皇权的因素。明代国家机关的结构变动，各种制度的制定和修改补充，都是从这一前提出发的。清代又结合自己的历史条件，作了进一步的调整和加强。明清政治制度可以说进入了中国古代政制的成熟时期。当然，事态还有另外一面，因为不论进行了如何重要的自我调整，它终究绝不可能超越出封建社会君主集权专政的范畴，不可能摆脱开代表地主阶级利益和与全国农民的对抗，不可能摒除封建官僚政治的贪婪和腐败。这些问题，在此时期还有了同步的恶性的发展。伴随着 1840 年以后中国社会性质的变化，以明清政制为代表的中国封建政治制度发展到最高和最后的阶段，也无可避免地走上自己的末路。清末虽然也进行过喧嚣一时的政治改革和改官制等等，但也决无法挽回它的必然的没落和衰亡。

## 二、朱元璋集团在统一全国前的政权建设及其特点

明王朝是以汉族为主体的高度专制主义中央集权的封建国家，它是在广大人民反元斗争胜利的基础上建立的。朱元璋作为明朝的开国君主，有着自己特殊的带传奇性的经历：一个贫苦的少年农民、游方僧，在兵荒马乱、衣食无着的情况下投奔到农民起义军，仅在十数年的短时间内，便从一个小兵发展为起义军中最具实力和最能有效地运用策略战略的人，先后削平了陈友谅、张士诚等南方各枭雄，继而又挥军北伐，胜利地推翻了元朝的反动统治，缔造了统一强盛的大明王朝。其所以能建立如此“不世之功业”，当然取决于主客观各方面的因素，但朱元璋集团一直高度注意完善自己的政权建设，相继建立和健全各方面的制度，则起到了非常重要的作用。

朱元璋在元至正十二年（公元 1352 年）投奔农民起义军郭子兴部当兵，很快就因才略过人而被拔擢为将领，他通过募兵和收编一些地主武装建立起自己直接统辖的基干军队；又通过“礼贤下士”吸收和任用了一些文人谋士

和武将，诸如李善长、冯国胜、冯国用、常遇春、徐达、朱升、刘基、叶琛、章溢等。五六年之间，他的实力有了很大的发展，指挥效能有了很大的提高。他先后攻克了和州、集庆（南京）、常州、宁国、江阴、常熟、徽州、池州、扬州、婺州等地，在中国的东南方最为富庶的地域上，建立了自己的根据地。特别是，至正十五年（公元 1355 年），郭子兴死，元璋代领其众，更是名正言顺地成为直辖于小明王韩林儿宋政权之下的一员重臣大将。翌年，韩林儿委任他为江南等处行省平章、左副元帅，继又晋升为都元帅，拥有了在军政两方面均可以专制方面的名义和权力。朱元璋集团早就有独立发展的准备，但从策略上考虑，仍决定在一定时期内，在形式上仍然尊奉以韩林儿为首的大宋龙凤政权，但它既可以自行设官派吏，设置某些机构和建立某些制度，还可以便宜征讨杀伐，在实际工作中根本不受韩林儿节制，已经形成一个具有很大独立性的军事政治实体。

朱元璋集团在政权建设中具有自己的特点：

第一，它在初期的文武官制和规章上大多仿照元制。这是无足奇怪的，因为广大参加起义的农民，本来就缺乏任务统治经验，即使加入起义队伍的知识分子，也难以在仓促之间拿出一套可以代替现成体制的章程来。政治制度是一种内容错综复杂，涉及面极广，而相互之间又存在着互相衔接和制约关系的统治工具，原非可以凭空拟订的。因此之故，元末由刘福通、韩林儿领导的宋政权，由彭莹玉、徐寿辉领导的天完政权，由陈友谅领导的汉政权，由张士诚领导的吴政权，其政权的结构形式差不多都是脱胎于元制，仅作了一些因革，差不多都在很大程度上沿用着诸如中书省、行中书省、枢密院、行枢密院、丞相、六部、统军元帅府、管军总管府、万户府、平章等机关和官职名称，仅是先将一些带有明显民族歧视和压迫的部分废置不用。当时出现的几个各割据一方而又相互敌对的政权中，都明显地反映着这样的情况，朱元璋集团也不例外。当然，某些政治制度的沿袭，相同或近似的政权结构形式和职官设置，并不影响各自在战略和政策上大为不同的运用，因为政治制度无非是一种统治模式和工具而已，根据不同指导思想对之作迥然不同的运用，产生截然不同的效果，乃是常见的。

第二，朱元璋集团是从地方性政权逐步发展为全国性中央统一政权的。它是在中国封建社会中，唯一以南方作为根据地而胜利完成北伐，缔建成一个强盛朝代的政权。其所以能取得如此巨大的成功，很主要的原因在于它能够适应形势的发展，不断进行自我调整，不断根据自己实力已经达到的扩展程度，而相应改变自己政权的级别，充实其职、权、责，提高其号召力和独立性。至正十五年（公元 1355 年）六月，朱元璋率军渡江，攻占了较广大的地域，首先在所占地区普遍设置了府、州、县地方行政机构，废除了元制的路一级，借以简化层次，增强效能。他将太平路改为太平府，改广德路为广兴府，改集庆路为应天府，改镇江路为江淮府，慎选了比较廉能的人任知府、知县（州）等官。在军事系统方面，他先后受命为左副元帅和都元帅，设立了元帅府，并且随着本身军力的迅速膨胀，不断充实和扩张其职能。他委任李善长为帅府都事，汪广洋为帅府令史，刘基、陶安等参幕府事，组成为强

---

在元至正二十一年（公元 1361 年）以前，朱元璋集团一直不放弃打着大宋龙凤的旗号。夏燮《明通鉴》卷 1 说：“念林儿势盛可倚藉，因奉宋龙凤年号以令军中。”这充分说明，朱元璋集团的做法是一种从策略上考虑的权宜之计。

有力的参谋和指挥部门。在元帅府之下，又先后委任廖永安、赵忠、徐达、汤和、李文忠、朱文正、俞通海等分别统领各路军马，授予他们元帅或将军、副将军的职名以转战四方。由于军事形势的迅速开展，占领地区的不断扩大，到至正二十一年（公元 1361 年），他自称为吴国公仍兼江南行中书平章、都元帅，以李善长、宋思聪为参议，李梦庚、郭景祥等数十人为省僚。随后又置江南行枢密院，帐前都指挥使司，左、右、前、后、中五翼元帅府及五部都先锋、镇抚司、提刑按察司、兵马指挥司等。他以吴国公的身份直接统率所有军政部门，一开始便奠定了高度集权的规模。当时，朱元璋政权的独立性又有了明显的提高，他虽然在一些场合仍沿用龙凤年号，其实不过是为继续利用韩林儿在起义队伍和人民群众中尚保留的一些残余影响而已。朱元璋下徽州，亲访了当时著名的浙东名士、其后曾参预帷幄密议的朱升，向他请教大计。朱升一方面肯定朱元璋是“智量英武，一代真主”，但另一方面又为之献上“高筑墙，广积粮，缓称王”的所谓“三策”。其中心精义是，既必须坚定夺取全国政权的决心，但又必须先务实然后正名，等实至然后名归，切忌过早暴露而召至来自各方的攻击。当时，徐寿辉早于至正十一年（公元 1351 年）称帝；张士诚早于至正十四年（公元 1354 年）自立为诚王，韩林儿亦早于至正十五年（公元 1355 年）称帝，又号小明王，陈友谅则在至正二十年（公元 1360 年）亦自称汉帝，可说称王称帝者遍于国中，而实力最强大的朱元璋反迟迟称公，仍然打着韩林儿的旗号，正是由于采纳了朱升的献策。到至正二十二年（公元 1362 年），韩林儿兵败来依附朱元璋，实际上变为朱手下一个被优礼的俘虏。翌年，朱元璋又彻底击败了最为强大的劲敌陈友谅集团，另一劲敌张士诚集团的溃败亦成定局。在这样胜利在望的形势下，朱元璋才在至正二十四年（公元 1364 年）四月宣布，自立为吴王，但仍保留龙凤纪年，有些公文仍曰“皇帝圣旨，吴王令旨”。可见，朱元璋集团领导的政权由小而大，由地方性政权发展为全国性政权乃是稳步地逐级上升的，是根据总的谋略制订的决策。

朱元璋称吴王后，建立了比较完备的类似中央朝廷的领导机关，设中书省为中央行政管理部门，又是辅佐吴王的中枢机构。以李善长为右相国，徐达为左相国，常遇春、俞通海为平章政事，汪广洋为右司郎中，张昶为左司都事。中书省已具有较大的规模，除左右相国、平章政事、左右丞、左右司郎中、员外郎等正式职官外，还设有众多的佐杂胥吏等。其下辖有钱谷、礼仪、刑名、营造等四个部，各部亦各有首长佐贰吏胥等人员。在军事系统方面，废大都督，改设左右二都督为首，以下设同知都督、副都督等助理之。又仿照古代中央朝廷的建制，增设御史台为监察机关，设左右御史大夫、御史中丞、侍御史等。同时，还具体规定了各部门各级职官的职权范围、官爵等级等。当时把这三大系统的部门叫做三大府。与此同时，在辖区内的地方行政机关系统也相继建立起来了，在各地分别设置有行中书省或分省，下各辖有若干府、州、县建制，负责统率有关的衙门和官吏。还参照行政区划并适当注意到军事需要，在各地设置有行都督府以掌握当地的军务。这种由上而下、纵横网络状机构的设置，实际上已经具备一个小而全的封建国家政权的雏形，明王朝规模庞大的国家体制和机关部门的设置，就是在这一套政权

---

朱升：《朱枫林集》卷 9 附录《翼运绩略》。

《明史》卷 136《朱升传》。

组织的基础上发展转化而来的。

第三，朱元璋集团有意识地从指导思想上和制度上，逐步完成了从农民政权到封建政权的转变，为建立新的统一封建王朝奠定了基础。

朱元璋并不讳言，他是为谋个人的生存和发展，在元末农民大起义的急风疾浪中被卷入起义队伍的。但应看到，他出身于当时社会的最低层，曾深受地主阶级的政治压迫和经济剥削，又自小流浪，饱经动乱，熟悉人情世态和社会动态，对元末政治腐败和统治者对人民的虐害有着切身的体会。入伍以后，反元意识迅速提高，其作战是坚决勇敢、战功卓著的。但是，他在执掌部分军政权力和地盘以后，特别是在接受一些儒士的献策进言之后，逐渐萌发和发展了代元以兴，致力于建立一个新的封建朝代，为帝为王的思想。如果说，朱元璋在担任韩林儿麾下江南行省平章时，他所领导的基本上还是一个农民政权的机构，那么随着军事上的胜利，地盘的扩大和独立性的提高，其封建性便急速增长，逐渐发生了质的变化。当年在参加起义前后，曾迫切要求摆脱受盘剥受歧视的处境，要求打破“尊卑有序，贵贱有等”的旧有秩序，及至条件改变，却反过来要求建立新的等级秩序，借以巩固自己占有的“尊”“贵”的地位，甚至要求更“尊”更“贵”，要求攫取最高的统治权力，充当“创业肇基之主”。朱元璋的政治蜕变和发展过程其实是符合规律的。天命、纲常、皇统、帝王思想等，往往对农民起义队伍，特别是对其领袖人物有着潜在的影响。历次农民起义，大都掺杂有这些方面的色彩。一旦具备了合适的土壤和气候，它会迅速上升到支配的地位。当然，农民起义领袖真正能创业称帝并能巩固其统治的，只是极少数。朱元璋就是这样极少数历史人物的典型代表之一，明王朝则是在农民起义政权的基础上演变成封建王朝的重要代表之一。

朱元璋虽然“起自田间”，但他吸收孔孟纲常之道，接受并融会贯通地运用历代封建地主阶级的统治经验，包括对典章制度的修订和扬弃，其广泛和深入的程度，确实超越过历史上绝大多数农民起义领袖。他深知，要“恭承天命”，必须“应天顺人”，必须“倡仁义、勿贪子女玉帛”，必须打出“拨乱救民安天下”的旗号，并且在实际上能给予人民群众一定的实在利益。只有这样，才能在群雄角逐和反元斗争中获得胜利。

朱元璋集团的内部纪律比较严格。早在朱本人领军作战之初，即在至正十五年（公元1355年）二月，他受命率兵攻打和州时，就要对施工后期的官兵绳以军法，并勒令军中放还掳掠而来的妇女。翌年八月，他又因虐待降将及久攻常州不下，将主将徐达以下各将领均降级示罚。其后，又判令率军守安庆，但竟在强敌之前弃城而遁的大将赵伯仲自尽，以肃军纪；另一大将胡大海之子犯禁令，元璋亦将之依法处死，并说：“宁可使大海叛我，不可使吾令不行。”冯国胜是追随他最早的心腹将领兼谋士，但因误中张士诚遣人诈降之计，造成军兵千余人的丧亡，元璋亦不惜将之当众杖责，并责令他限

---

朱元璋在《纪梦》一文中说到当元末大乱之际，“予当是时，尚潜草野，托身缙流，两畏而难前，欲出为元虑系纆以废生，不出亦虑红军入乡以伤命。于是祷于伽蓝……”。最后，是根据向神像投琼占卜的结果，才决心前往濠州投入郭子兴部为步卒的。

朱元璋在公元1366年写的《平周榜》中曾概述元末政局的腐败：“近睹有元之末，主居深宫，臣操威福，官以贿求，罪以情免，台宪举亲而劾仇，有司差贫而优富，庙堂以为虑，方添冗官，又改钞法，役数十万民湮塞黄河，死者枕藉于道途，哀苦声闻于天下。”

期立功赎罪。正是由于严申纪律和赏罚分明，朱元璋集团在当时确实做到了令行禁止，具有较强的战斗力和较高的效率，并与其他起义集团普遍存在的纪律废弛明显地区别开来。

慎选地方官吏，健全和充分发挥全辖区地方行政制度的作用，借以建立起比较巩固的根据地，也是朱元璋集团能坚持长达十余年的酷烈战争，并取得最后胜利的重要原因之一。他非常重视对府、县官的选拔和任用，用人着重于品格和实际能力，而不问出身资格。他决定选派隶仆出身的王兴宗为金华知县，此一考虑遭到文武重臣李善长、李文忠等人的反对，认为兴宗出身微贱，难充一县之长，但元璋仍力排众议，认为兴宗为人“勤廉能断，儒生法吏莫先也”。他强调，“设官为民，非以病民，若但使有司增饰馆舍，迎送奔走，所至纷扰，无益于民而反害之，则非委任之意。”他在辖区设置营田司，专委熟悉农业生产和水利工程的康茂才为营田使，其职责是“修筑堤防，专掌水利”。还责令辖区的官员督劝农民普遍种植桑、麻、棉，制定了茶、盐、酒、醋等物的税则税额，借以均平负担，有效地恢复和发展生产。他还在辖区设立管理军民万户府，由该府与地方行政官协同，简拔“民间武勇之材”进行管理训练，“寓兵于农，有事则战，无事则耕，暇则讲武”。可见，朱元璋集团通过一系列的措施，充分发挥了辖区地方行政系统的作用，既安抚了流亡，发展了生产，稳定了秩序，又较妥善地解决了财源和兵源的问题，使辖区的人民生活相对地较元管区和陈友谅、张士诚的占领区为繁荣安定，而且有力地支持了统一战争。

公元1364年，朱元璋自称为吴王，纪元为吴元年。时距大明王朝的诞生，正号洪武仅有四年。可以说，称吴王时期只不过是政治上一个必要的过渡阶段，朱吴集团在此期间，正在大力健全和完成本身政权的封建化。

在指导思想和政治制度等方面，朱元璋采取过一系列重要的措施。首先，他认真吸取了前代君主集权专制的经验，认为必须充分强调君主的绝对权威，绝不容许“威福下移”，必须让当年共同参加起义的同伴，明确认识到昔为同侣，今则君臣，适应身份地位已经发生的根本改变，而严格遵守“为臣事君”之道。为此，他在跻登吴王宝座之后，最早发下的令旨，乃是严申立纪纲、定名分、遵礼法的必要，认为“建国之初，此为先务”。朱元璋高居王位，根据孔孟纲常之道，一再郑重地进行说教，要求所有将相大臣们必须警惕凛遵，这充分说明，此人已经完全蜕变成为封建君主，正在积极地以吴王政权为基础筹备缔造一个新的封建帝国。

作为日趋封建正规化的措置之一，朱吴政权开始设置了太史监，以刘基为太史令，其职任是系统记录本身的历史活动，编纂具体记载朱元璋各种“嘉言懿行”的《实录》稿，编纂自渡江以来已死难诸臣的传记。按照中国古代的政治传统，有无史官，编史工作是否持续正常，乃是一个政权是否稳定和巩固的标志之一。与此配套的是，朱吴政权还设置了在御前负责高级文墨和研究文学经义工作的部门——翰林院，内设翰林学士、侍讲学士等官。又设太常和议礼总裁官，负责主持制定朝仪及诸如什么吉礼、嘉礼以至祭祀之礼

---

《明史》卷140《王兴宗传》。

《明史》卷130《康茂才传》。

的规格章则。

吴三年（公元 1366 年），朱元璋颁发令旨开设文武科考试取士，颁行科举法令。应文举考试的，要考以经术、术算、策论、经史、诗文，基本上是沿袭唐代的模式，这不啻公开承认了以儒家孔孟纲常伦理治平之道作为本政权的指导思想，实际上是以此为诱饵，换取成长在旧元时期的广大知识分子效忠新朝。应武举考试的，除了考武经韬略和弓马之外，也必须粗通经术。

朱吴政权对于自己辖下的军制官制也着手进行了初步的统一。吴元年（公元 1364 年）五月，他下令旨将历年收编来的降附部队及其将领，不论原称为枢密、平章、元帅还是总管、万户，一律进行整编，所领部队满万人的称为指挥，满千人的称为千户，百人为百户，50 人为总旗，10 人为小旗，为明王朝建国后实行统一军制奠定了基础。同年十一月，他又在湖广行中书省试行设置提刑按察司，主官按察使由御史兼任。这也是在省级设置主要管理司法刑名事务的机构和职官的开始。

在法制方面，朱吴集团也着手“定律令”，要求建立起自己的法律制度，责成中书省初拟出一应刑名条目，然后由朱元璋亲自裁定。据记载，当时拟定了律 285 条，令 145 条，曾在辖区试用。

在正号洪武前夕，应天府（南京）已经被建设成粗具一国首都的规模，以圜丘、方丘、社稷等为祭祀天神地抵的坛名，以奉天、华盖、谨身等作为吴王新宫的殿名，以乾清、坤宁等作为宫名，以午门、东华、西华等作为宫门之名，一切都是效法前代皇帝的规格办事。所有这些都表明，朱吴集团的封建化已趋完成，各种主要制度已大体齐备。朱元璋通过吴国公、吴王的阶梯，正在逐步攀登上皇帝的宝座。一个以“奉天承运”自命的新王朝以及以“肇纪立极”自居的新皇帝，已经呼之欲出，所缺的只是齐鸣钟鼓，袍笏登场了。

### 三、满洲贵族在统一全国前的政权建设及其特点

清朝是以满族为主进行统治的朝代。满族的前身是建州女真族，最早居住在长白山和松花江上游，以渔猎为生。以后在明朝和朝鲜先进的经济和文化的影响下，逐渐定居，发展了农业生产，并迅速地扩展了它的军政力量。

满洲贵族在入关前的政权建设，大体上可以分为两大阶段，即从明万历十一年（公元 1583 年）到天启六年（公元 1626 年），努尔哈赤领导时期为第一阶段；从天启六年到崇祯十五年（公元 1642 年），皇太极主政时期为第二阶段。两个阶段各有不同的背景、不同的发雇过程和特点。

#### （一）政权建设的第一个阶段及其特点

明中叶以后，由于政治腐败，统治机构陷于严重瘫痪，明王朝对于边境各族的实际控制力也逐渐减弱。而在此时期，建州女真族在其杰出领袖努尔哈赤领导下却获得了迅速的发展。

努尔哈赤，出身在女真族的一个小部落头领的家庭，是在满族共同体形成过程中产生的民族英雄。他完成了统一女真各部，在东北地区建立起坚强有力的地方政权，并为其后入关统一全国奠定基础的事业。努尔哈赤自少年时期即开始独立生活，最早为贩卖山货而往来于抚顺、宽甸、暖阳等地，与来自四方八面的汉、蒙商人、士兵、低层官吏等有过频繁的交往，大大开阔了他的视野和启发了思考，他积极吸收汉族文化，对中原地区以汉族为主的

历朝史事，以及明朝的社会经济政治、风俗语言、官场和军中陋弊均有具体的了解。他曾在明总兵（其后被封为宁远伯）李成梁辖属下当“幼丁”，多次随李成梁从征作战，又曾先后被明王朝敕委以都督、都指挥等职衔，直到被晋升为秩居散阶正二品的龙虎将军。他还三次以朝贡名义到过明朝的首都北京。在这样的过程中，他大大丰富了政治阅历和提高了军事指挥才能。在当时的女真族首领中，是罕有其匹的。努尔哈赤就是以此作为基础，致力于统一女真各部，并建立以满族为主体的独立政权的事业。他历经 30 多年的征战，到明万历四十四年（公元 1616 年）建立起后金国，称汗。

为适应本身势力的迅猛发展和有效地部勒其众，努尔哈赤最早是采用了本民族原有的传统形式对部民进行编组，即普遍建立和改造了牛录制度。自古以来，女真族在进行较大规模的狩猎活动时，为便于合围和获得更多的猎物，习惯上将每十个人编为一组，名曰牛录。每牛录推一人为首领，这个首领被称为牛录额真（额真有“主人”之意），其余的人必须听从他的指挥，定向而行，定时出击，不准违忤牛录额真的指挥而自行活动。努尔哈赤大力将这种本来只为应一时狩猎需要而临时组成的牛录形式，逐步固定为经常性的组织，并赋予其军事和行政职能，使之成为女真族内部的基层单位，牛录额真的职务多由各部落的首领担任，平时进行农牧狩猎，战时就变成军事建制。这样就有效地将分散的大小不同的部落和广大的人丁组织起来，随着势力的扩展，归附的人口骤增，努尔哈赤辖下牛录的数目以及每牛录之下人丁的数目也迅速膨胀，这就迫切需要建立起更高一级的统率系统。八旗制度就是在牛录制度的基础上建立的。

早在明万历二十九年（公元 1601 年），努尔哈赤就开始使用不同颜色的旗帜作为辖下各牛录的标志，最早分别定为黄、白、红、蓝四色，也称为四旗。但当时的四旗，主要只是为了行军布阵、司令指挥的需要，还未成为一种固定的具备各种职能的组织系统。到万历四十三年（公元 1615 年），努尔哈赤辖下已有 400 个牛录，而且，许多牛录都已相对稳定地编组在某一旗之下，事实也证明，由旗指挥辖下的若干牛录出征作战，是符合当时战事规模日益扩大的需要的。于是乃决定，以初设的四旗为正黄、正白、正红、正蓝旗，再增设镶黄、镶白、镶红、镶蓝四旗，合称八旗。四镶旗是将黄、白、蓝三旗镶上红边，将红旗镶上白边，故名之为镶旗。各旗之内的编制大体是，每 300 人设牛录额真 1 人，五牛录设甲喇额真 1 人，五甲喇设固山额真 1 人，另设左右梅勒额真各 1 人。固山额真也就是一旗的领导人。满洲八旗的旗数不再增加，但各旗的实力不断扩大。这个时期的旗，已经不仅是作为一种区分队伍的标志，而且成为满族内部具有比较严密制度的军事政治社会联合组织了。

在军事上，旗是一个重要的作战单位，全部壮丁必须编入一定的旗，分别隶属于一定的甲喇和牛录。旗严格实行兵民合一的制度，平时耕猎为生，战时必须听从征调披甲从戎。一切公差税项，也是通过旗的系统向下征派。涉及旗内的一切官司诉讼以及各种争执，也是由牛录、甲喇，逐级上交到固山，先由各级额真判官审断，无法调处或判定时，再由管旗的贝勒处理。每五日，努尔哈赤亲自与各贝勒、大臣在衙门内审断诉词，并会议国政。可见，当时的旗，实际上已经是将军事、政治、法律、财政、户丁管理等都归纳在一起了。在当时，八旗不仅是一支有明确军阶等级、有严格纪律、具有很强战斗力的军队，同时也是满族内一种结构严密的社会组织。八旗制度已经成

为满族统治者对内用以统辖本族人民，对外用来大力扩张的重要工具。

八旗又各有旗主。这些旗主都由努尔哈赤的子侄担任，称为八和硕贝勒。旗下的人都是旗主的属人，八固山额真不过是旗主底下的总管大臣。从固山额真起到一般旗丁，与本旗旗主的关系，都是奴与主的关系，旗主对于属人有完全的差使服劳役或命令他们从军作战的权力，还规定他们必须按时按额交纳贡献。当时，八旗旗主在被尊称为“英明汗”的努尔哈赤领导下合议国政，各有官属，互不统辖。行军时，八旗旗主又各领自己旗下的官兵出发。所以，这个时期的八旗组织又是一种在奴隶社会末期所经常出现的军事民主会议制政治组织。

在入关前后，满族统治者还仿照八旗满洲的办法陆续建立了八旗蒙古和八旗汉军。但这主要是作为管理那些被征服被俘虏及被迫归降的各族人民的组织，同时，也是为了便于征调他们的人力物力，指挥他们参加作战，并加强对这部分人的控制。在政治地位和物质待遇各个方面，是完全不能和原有的满洲八旗相提并论的。

几乎在建立后金国的同时，努尔哈赤以后金国汗的身份也制订和颁行了相应的法律。他设立了理国政听讼大臣五员，都堂十员。对于各旗上交而来的案件，先由都堂审理，次达五大臣鞫问，再达诸王贝勒，对一些重大的案件，还要由努尔哈赤亲自听讼判决。努尔哈赤既是后金国最高的立法者，又是最高的法官。

后金国的法，是从上述奴隶社会末期的军事民主会议制派生出来，并为此服务的。这首先表现在，努尔哈赤极力要运用法的强制力来维护以汗为中心的各级奴隶主的权利，建立起严格的区分贵贱尊卑等级关系的秩序。他严申，“天的子是汗，汗的子是诸贝勒、诸大臣，诸贝勒、诸大臣的子是民，额真的子是阿哈（奴隶）”。这就是说，他是奉天之命派驻启金国履行统治权的当然代表，是君是父，整个后金国的各级贵族官僚人等都不过是他的儿子和臣仆。各级人等对汗必须无限尊崇和服从，因为对汗的任何违忤就是违犯天条。“汗敬天如父”，“诸贝勒、诸大臣敬汗如父”，“民敬诸贝勒、诸大臣如父”，“阿哈敬额真如父”。努尔哈赤要求按照家庭父子关系的形式进行等级分明的阶级统治，他本人当然是高踞在后金国顶峰的大家长。至于广大的阿哈，则理应是压在几层主父之下的低贱奴隶。他要求，从汗到诸贝勒、大臣到民到广大阿哈，都要各安其位，各守其分，不得对这样贵贱贱的安排有任何触犯。只有这样才能够“使国家太平”，“极天之大功，己身之大福”。

后金国的最高统治集团是汗和八旗旗主——八大贝勒（亦称八王）。八大贝勒“共治国政”，是努尔哈赤晚年手定的政治制度。亦因此之故，他认为有必要在法度上保证八大贝勒在政治上和经济上的特权。

明天启二年（后金天命七年，公元1622年），努尔哈赤谕令八大贝勒在汗的统率下共同参加后金国的决策会议，并共同处理军国要务，翌年，又设

---

《重译 满文老档·太祖》第44卷。

《重译 满文老档·太祖》第4卷。又据《重译〈满文老档·太祖〉》第33卷载，当时还规定，“无论是谁，对汗的亲戚不逊时，如果打，手触时就处死”。确实有人因扯了王子或宗室之女的衣服，而被判死罪或箭刺耳鼻的重刑。

八大臣以辅佐之。根据努尔哈赤的《汗谕》，八人合议，是基本的政体，因为“一人之识见，能有几何，能及众人之议乎？尔等八子为八王，若八王同议，可无失矣”。八大贝勒会议甚至被努尔哈赤赋予在自己身后选立和更换国汗的权力，“继父为国主者，毋令豪强之人为君。……选择不拒尔等八王之意之人，使继尔父为国之主。若不取尔等之言，不行善道，尔等则更换尔等八王任置之汗，选置不拒尔等之言之贤者。”努尔哈赤甚至还规定，凡议事、集会、觐见汗王等，都必须八大贝勒同在，少数贝勒“勿集会”，“毋得单独入告”。他是企图在自己弃世之后，建立起一个由八大贝勒组成的每人地位权力大体相等，能够很好协作而又能互相监督制约的统治群体，实质上是多头政治体系。

在经济上，他也要求保证八旗旗主的平均利益。规定：所有在战争中掳掠而来的人口、牲畜、物质财富等，都必须按照八分的办法分配，不许隐匿多占，“只按汗父规定的八分分取。随便贪隐一物，一次就除去一次应得的分；隐藏二次，就除去二次应得的分；三次就永远的除去。不守记父汗的训言，那么开始定罚罪”，如果“忿恨”，就“监禁拘留”，如果“再悖理行事”，就“寿命不长，中途死亡”。

应该说，努尔哈赤在短短数十年之间，基本上统一了女真各部，建立了有较严密统辖关系的八旗制度，缔造出强大有力的后金国，颁行了旨在适应家长奴隶制发展的法律和纪律，对于我国东北地区的发展和其后大清王朝的建立，都是作出了独特贡献的。但是，努尔哈赤所推行的八大贝勒共同治理国政的体制，显然是沿袭女真社会部落联盟、酋长议事会议的旧习，是一种落后的制度，它并不符合后金由奴隶制向封建制过渡的客观需要，更不符合面临的即将缔建封建君主集权专政的强大王朝的需要。在努尔哈赤创业的基础上进行重大的改革和发展这一艰巨的任务，就只能落到他的继承者的肩上了。

## （二）政权建设的第二个阶段及其特点

努尔哈赤死了以后，其第八子皇太极（即后来的清太宗）由于所部将卒皆精锐，本人又在诸兄弟中最具政治识见和策略谋略，从而攫取了汗位。皇太极在位 17 年（公元 1626—1643 年），他极力扩大后金国的封建统治基础，积极促进从奴隶制向封建制的过渡；一再打击八旗贵族分权势力，确立和巩固了王权，为缔建统一的多民族的大清王朝奠定了牢固的基础。在皇太极的领导下，后金国（清国）的政治制度进入了一个新的重要发展阶段。

贝勒共理国政，“旗主并立”的制度，显然是发展封建经济基础的严重障碍，也势必造成对后金统治者长远利益的危害。皇太极继位之初，虽称汗号，实际上却是与大贝勒代善、二贝勒阿敏、三贝勒莽古尔泰共同执政，各旗旗主还“事事掣肘”，皇太极难以号令，“虽有一汗之虚名，实无异正黄旗一贝勒也。”改革政体，实行集权，遂成为当务之急。皇太极为此一再打击以至杀害对己不驯服的旗主，大力提高汗的地位，加强八旗大臣的权力，

---

《重译〈满文老档·太祖〉第 38 卷。

《重译〈满文老档·太祖〉》第 38 卷。

《天聪朝臣工奏议》卷上。

授权他们“与诸贝勒偕坐共议，……一切事务皆听稽察”，以此分割旗主的权力，并对他们进行监督，逐步取得了对八旗直接控制和指挥的权力，逐渐取消了合议制，确立了皇太极一人独尊的封建性中央集权制。这表面上更似一场权力之争，但实质上却是奴隶主贵族政体与封建君主政体之争。这是顺应满族社会和向外扩张的需要的。否则，就绝难取得入据中原、统一全国战争的胜利，也无法缔建成规模庞大的大清王朝。

在集中军政权力的同时，皇太极还陆续仿照明朝的模式，创建了一系列封建型的国家机关，进一步吸收和采用明朝的法律，开科举，重用汉官和汉族知识分子，“参汉酌金”，“渐就中国之制。”

首先是文馆和稍后内三院的设立。

先进文化学术思想的传播、意识形态的转变，历来是政治制度改革的先导。天聪三年（公元1629年）四月，皇太极下令建立文馆。文馆的职掌是“翻译汉字书籍”及“记注本朝政事”。在当时，翻译汉文书籍对于正在从奴隶制向封建制飞跃的满族统治者，具有着特别重要的意义，因为通过阅读这些译文，可以大大丰富满族统治者的文化知识、政治统治经验和军事上的战略战术，可以知彼知己，吸收汉族的先进文明。皇太极特别重视学习历史知识，经常从中国古代帝王的成败得失中吸取经验教训，“远效尧、舜、禹、汤、文、武之法，近仿汉高祖、宋太祖之制。”有关涉及汉族统治者和少数民族上层政治关系的宋、辽、金、元各朝的史籍，他更是用心钻研，“静览深思”。他对于金世宗完颜雍在位期间，既能大胆用汉人，大量仿汉制，但又坚决保持本族传统特点，保证本族统治地位的做法深为景仰。这对于他分析和判断形势，制定和执行各种政策，显然是大有裨益的。至于记注本国的政事，显然是模仿汉人历代王朝长期以来使用“起居注”的方法。当时，满族正在跨入封建社会的大门，产生要求较系统地保存自己的历史记载的愿望是很自然的。与此相适应的是，需要选拔和培养大量汉、满各族知识分子以应急用。天聪三年（公元1629年）九月，首次考试并录用了儒生200人，其后又相继举行了多次考试和荐举，以吸收各种行政管理人才，初步扭转了原来重武轻文的偏向。

天聪十年（公元1636年）四月，皇太极将后金的国号改为大清，改元崇德，登极称帝。就在他正式登上大清皇帝宝座前一个月，下谕在文馆的基础上扩建为内三院，即内国史院、内秘书院、内弘文院。这一次改组显然是为了配合政治体制的重大改变，其中心内容是将基本职任属于文化学术范围的文馆，改变成为辅佐汗（帝）处理政务的中枢辅佐部门，并通过它以进一步集中权力。每院各设有大学士、学士、举人等官，其衙门结构及部分官名乃是直接从明内阁抄仿而来的。三院负责的工作中最重要的部分乃是秉承汗（帝）的意图，及时有条理地处理各方面的政务。有行政能力并能效忠于新朝的汉官受到了很大的信任和重用，例如，范文程即担任了内秘书院大学士之职，“所领皆枢密事”，实际参加了各项重大决策。这是满族统治者在其统治机器中部分汉化的表现，是符合后金国向大清国演变的发展需要的。这种做法反映出，满族统治者正努力摆脱早期军政不分、兵制即官制的落后状

---

《东华录》天命十一年。

《清太宗实录》第24卷。

《皇清开国方略》第22卷。

况，一个比较正规的封建性文官系统正在形成。

吏、户、礼、兵、刑、工六部和都察院、理藩院等所谓“八衙门”的先后建立也是很重要的。六部，从名称及至职责分工，都是仿照汉制，它在天聪五年（公元 1631 年）设置，正反映出后金国中央行政职能的提高和分工治事的要求。当时虽然还保留着由诸贝勒兼领部务的规定，但各部之下设的承政、参政、启心郎等职官，却已经按照一定的比例，分别由满、汉、蒙的官员充任了。到崇德元年（公元 1636 年）建立都察院的时候，就没有再沿用由贝勒兼管的办法。都察院是管监察事务的，其监察的范围不但包括文武百官，还包括“贝勒大臣骄肆慢上者”。明文规定并保障职司监察的部门和官员有权奏弹贝勒等高级贵族，这在满族政治史上是首见的。从各方面压抑和约束满洲权贵，因都察院的设置而进一步制度化了。理藩院是专门负责管理蒙古及其他藩属事务的机关。它于崇德三年（公元 1638 年）在原蒙古衙门的基础上扩建而成，曾多次派大臣到蒙古诸部封赠、颁布军令、政令，有力地加强了对外藩蒙古的控制。以上中枢辅政的、包括人事、民政、财政、文教、礼仪、司法、军务、工程营建等方面的行政的、监察的和民族的诸部门的相继建立和正常运转，反映出清朝的政治制度已经基本上纳入了封建化的轨道，已经基本上能够满足当时的统治需要，为大清王朝的建立完成了必要的准备。

从以上所述可见，明朝和清朝在先后建立全国性统一政权之前，都先在所辖地区建立过较具规模的地方性政权，它们又都是在自己的最高统治者朱元璋或努尔哈赤、皇太极的亲自掌握下，根据本身的历史条件和当时形势的需要，在不太长的时期内创建和发展起来的。这对于当时的开国之君们集中必要的军政权力，安定后方，积累必要的政权建设经验，夺取全国性的统一政权，建立新的强盛的封建大王朝，都是非常必要的。但亦应看到，他们或是起自田间，或是作为少数民族首领发迹于东北边睡，在早期的政权建设上，不能不是或以仿效旧制为主，或是浓厚地保存着奴隶制的组织形式，况且在当时军事紧张和形势急遽发展的状态下，要绝对集中权力，制定出更详尽的规章制度，也是不可能的。凡此种种，都是造成明初和清初对本身政治制度作必要的调整和改变的原因。

## 第二节 皇权和皇位继承制度的演变

### 一、君主集权专制发展到最高阶段

适应着中国封建社会晚期社会经济的发展，人口急遽增加，国内各民族交往愈益密切，在王朝统一的统辖下，国土广袤，军政事务繁多而复杂，同时，封建社会和地主阶级统治集团内部的矛盾也愈益尖锐。为保持和加强对全国的控制，明清两个封建王朝都极力进一步提高君主大权，从制度上保证全国统治权力高度集中。明王朝在这方面远远超过以前的各个王朝，清王朝又在明王朝的基础上进一步强化。

这当然是自秦以来专制主义中央集权政治制度的继续和发展。原来，以君主作为国家的权力主体，以皇帝作为中国封建政制的核心，乃是中国封建政治学说最基本的原则。“天子作民父母，以为天下王。”皇帝披吹捧为父天母地，是上天神祇派驻人间的代表，是最高统治权力的当然执掌者。而皇帝之所以能够“为天下王”，正是由于手中执掌着这种被粉饰为天人结合的至高无上的权力。“天下所以尊者君也，君之所以尊者权也。”“权力，君之所独创也。”可见，统治地位是奠立在执掌权力基础之上的。没有大权在握，也就没有至尊的地位可中国封建社会的政治制度，自秦汉以来就采取了集权于上而分析于下的方式，重用皇帝亲信担负实际责任，以掣肘正式的国家机关。以内侍、贵戚监督和逐渐代替重臣，以近臣演变为重臣，以辅佐皇帝办事的部门发展为正式的国家机关，取消或削减原来国家机关的实权并逐渐架空之，可以说是中国封建社会中央官制一再变迁的轨辙。明清时期仍然是沿着这一趋向发展，达到这种演变的极端。

封建专制政治的特点是以一人独治天下，皇帝挟天命以制臣民，仗天命以立权威，借天命以成人，将自己的统治意图和一应措置均倭称为上天的意志。试观明清两代的帝王，明代自朱元璋（明太祖）到末帝朱由检（崇祯）共 16 帝，除建文帝朱允炆被朱棣篡位，本人夭亡，景泰帝朱祁钰因英宗朱祁镇复辟而被取缔皇统，崇祯帝朱由检自缢于农民大起义的烽火间外，其他 13 帝的谥号，或称开天、启天，或称继天、达天、承天等等；清代自努尔哈赤（清太祖）到末帝爱新觉罗·溥仪（宣统）共 12 帝，除宣统被迫逊位外，其他 11 帝的谥号，也是称什么应天、体天、合天，或称法天、受天、启天等等。总而言之，都是离不开“天”，都是奉天承运而行使君上大权的，当皇帝是天命所归。利用人民群众尚处于未觉醒的状况，有意借助神秘迷信的办法来提高自己的统治权威，申明自己政权顺天应人的合理性质，以镇压一切怀疑和对抗，历朝历代的统治者都擅长于此道，明清时期的皇帝更是集其大成。

君上大权被解释为无所不包。但细分之，主要是表现在以下几个方面：

行政方面，要求绝对统率和指挥自中央朝廷到地方各级行政系统以及一应官吏，要求各系统各部门彻底根据皇帝的意志和指令办事。一切由皇帝发出的诏、诰、敕、旨、上谕、朱批等，都被赋予神圣不可侵犯的地位，不允许有任何抗拒违犯或坚持异议。为此，明清两代都对官制作过重要的改变，

---

《尚书·洪范》。

徐铉：《持权论》，载《宋文鉴》卷 93。

《商君书·修权篇》。

对指导各级国家机关进行工作的各种典章和则例，作过频繁的修订补充。任用、奖惩和升贬文武官吏的人事权，例应由皇帝亲自掌握。以各级官吏作为主要监管对象的监察工作一再得到加强。

制定和执行法律方面。法律本来就是统治阶级意志的表现。明朝的太祖朱元璋（洪武）、成祖朱棣（永乐）、清朝的太宗皇太极（崇德）、圣祖玄烨（康熙）、世宗胤禛（雍正）等，都曾亲自参加制定或修改法律的工作。他们总是将法律的镇压锋芒主要指向人民群众。所谓十恶，即所谓谋反、谋大逆、谋叛、恶逆、不道、大不敬、不孝、不睦、不义、内乱等，是法所不赦，要坚决打击的。究其实质，无非是为了极力维护统治和维护封建纲常伦理。明清两代的皇帝都有亲自审理案件和掌握最终判决的权力。明清两代都规定，凡判死罪以上的案件均由皇帝亲自批阅裁定。皇帝亦掌有对犯人特赦或减刑之权。皇帝的指示优于一切现行的法典法令，遇有抵触，一律以皇帝指示为准，因为“朕即法律”。皇帝实际上拥有立法、执法、违法和废止法律的全权。

财政方面。要求掌有对国家财政收支的全部支配决定之权。皇帝认为，全国的人口、土地、山泽、矿藏、水利等等，都是自己的产业，因此，征调赋役，厘定钱粮，各种加派、贡纳、和买、无偿没入，都不过是行使自己的权力而已。明末的加派辽饷、练饷、剿饷，清末的赔款加派，出卖铁路矿山等等都是由皇帝决定，强制执行的。明清王朝为了更有效的进行剥削和役使，对全国每一人户的人口状况，财产的旧有、新收、开除、实在，应纳的税粮数目都进行过尽可能具体的登记核实，每十年（或五年）进行复查登记，其在全国人民的控制程度，远远超出此前的任何朝代。与财政民政工作有关的各种程则、币制、对工商矿业政策的调整、水利、屯垦、国内外贸、专卖等事业，也在皇帝亲自裁定的前提下，获得了与封建社会晚期发展需要相称的演变。

军事方面。明清两代都是使用武力夺取到全国政权的。明王朝是中国历史上惟一由南而北以大军戡定全局，建成统一封建大帝国，并历时 270 余年的王朝；清王朝则是中国历史上惟一以满洲铁骑由东北至西南进行征讨，先后消灭了所有反抗势力，建成由少数民族作为主要领导力量的统一封建大帝国，并历时 260 余年的王朝。明清的皇帝都深知，军队乃是他们的王朝得以建立并进行长期统治的最重要的支柱，他们对于军队的绝对控制权和最高指挥权是从来不放松的。他们的意图是：一方面，尽可能保持军队有强大的战斗力，使军队能够胜任镇压人民和防御外敌入侵之责；另一方面，又极力防止统治集团内除皇帝以外有任何人可以掌握军权。为此，明清两代都在中国封建社会传统军事制度的基础上建立起自己有独立特点的军制，明代建立了卫所兵制，清代则以满洲八旗为核心建立蒙、汉军八旗以及绿营兵，基本上以民族划分而区分为不同的待遇等级。不论明代或清代，都极力集中指挥权于君上，而瓜分权力于臣下，都是将日常管理训练的军政和指挥作战的军令分开，有意造成将不知兵、兵不知将，以防止任何人拥兵自重，造成割据叛乱的危险。在这方面，明清的军制安排又比宋元及其以前各代更为周密。

总而言之，明清的国家政治体制，以君主作为权力主体表现得更为明确，规定和安排得更为周详具体。举凡官制、人事、行政区划、立法、司法、财

政、民政、军事各方面的主要权力均由皇帝亲掌之并独掌之。明代早期几个皇帝（如洪武、永乐、宣德），清朝几乎所有皇帝（同治、光绪、宣统除外），都是“躬揽大权”，以国家的权力主体身份来进行活动，并大大提高其专制程度的。在封建社会晚期这样的特定时期，高度专制可能有助于贯彻政令，发挥国力，促进统一，但也必然造成专横暴虐，加强对人民的剥削和镇压，甚至助长昏愤和腐败，激化封建社会内部的矛盾，给社会发展造成巨大的损害。有关这些，我们将在介绍各项具体制度时加以论述。

## 二、皇位继承制度的演变

君主高踞权力的顶峰，拥有最崇高的地位，土地、人民，一切财富均为其所有。人间一切尊荣威福均集于一身。亦正因此，谁应享此位号，谁可以嗣位为皇帝，遂成为 2000 余年中国历史上权力争夺的最重要方面。

从历史上看，取得皇帝位号，无非有两种途径，一为崛起的政治力量，或以武力推翻原有的王朝，或以发动政变篡位而得之，由此改朝换代，以新的帝系取代旧的帝系，这在中国历史上已屡见不鲜，但不属于本节研究的范围。另一种情况是，在本朝本帝系内确定嗣位皇帝亦即皇位继承制度问题，在本节里将作探讨。

按照儒家的政治理论，皇权既然是由天授予，当然是终生的、世袭的，皇统是不能随便改变的，即所谓万世一系。为稳定皇室内部的继承秩序，又结合宗法制度确立了嫡长继承制，即有嫡立嫡，无嫡立长，皇位应由正后所生的长子为法定的第一继承人，如长子早殇，有子即立其子，无子再由嫡次子顺序继承，只有在正后无子的情况下才考虑册立庶生之长子。皇帝无子，再依昭穆亲疏的顺序选立继位之人。如果这样的规定完全被遵守，当然也就不存在什么争吵纠纷，也不存在因此而引起的骨肉相残、宫廷喋血了。

但是，历史往往并不按照任何人主观规定的轨道发展。正因为皇位意味着最高的权威，最大的荣誉富贵，它从来就是独占的、绝对排他的。所有礼教的宗法的全部规定都无法真正遏制住对此的觊觎之念，无法真正限制住各种夺位阴谋政变的相继发生。

其实，几乎从皇帝这一称号正式出现开始，围绕皇位继承制问题的斗争即与此俱兴。一系列倾轧、争论、流血、政变和动乱往往都是由此而引起的。明清两代的情况亦大体如此。

总的说来，明朝的做法基本上是旧制度旧矛盾的继续，清朝中叶起，则对传统的嫡长继承制作了较大的改变。

朱元璋凛于元朝由权臣决定皇室事务、专擅国政对本身统治的危害，故此，他在建立大明封建王朝，君临全国之后，于洪武元年（公元 1368 年）即宣布立嫡长子朱标为皇太子，企图奠定稳同的朱氏统治。在他屠戮功臣，改组中枢国家组失的同时，他又大封诸子为王，予以厚禄，特别是对年长诸子，如秦王朱樛、晋王朱桐、燕王朱棣、楚王朱楨、齐王朱榑等人均授以兵权，分别派遣他们治兵于腹里或边塞要地，任命他们率领大军出发征讨或负责军屯实边等。朱元璋的意图是“立太子为天下本”，“用宗室以为天子屏藩”，由自己的儿子们掌握军事大权，以之作为朝廷的支柱，既可不虞反侧，又可镇压一切异己力量。

事实证明，在立太子定储位的同时，又大力培植和加强诸王的军事政治

力量，乃是一项自相矛盾的错误政策。由朱元璋亲自制订的明代立储、封王、赡养全部朱氏皇族宗室的做法，不但终明一代都在财政和民政上成为朝廷的大累赘，而且实际上造成了对皇位继承和行使皇权的极大威胁，一度成为全国性大动乱的源头。

洪武二十五年（公元1392年）。皇太子朱标去世，朱元璋按照传统的做法，册立朱标之子朱允炆（即其后的建文皇帝）为皇太孙，即法定的继承人。年幼稚子骤登大位，用以对付拥有重兵，有长期军政领导经验，又已屡立战功的诸王，是必然要激发成内哄的。

果然，朱元璋于洪武三十一年（公元1398年）去世，朱允炆继位，全面性的矛盾冲突便立即爆发。朱允炆及其亲近人等，深知自己统治权力之脆弱，处境之危殆，因此，在上台之后便集中全力以废黜诸王，实行坚决的“削藩”政策，数月之间，先后以“屡谋僭逆”、“多行不法”等罪名撤免周王朱橚、齐王朱榑、岷王朱楙等人的王位，收回原由他们分别统领的军队和封地，贬为庶人，湘王朱柏因畏俱而自焚身死，对其他各王的贬斥处罪亦在紧张的酝酿部署之中。对于军力最强大的燕王朱棣，则采取派遣亲信人员任燕王藩地（北平及其周围）的地方军政长官的办法，并调派重兵驻防于邻近北平的开平、临清、山海关各地，形成半月形包围圈，待机进剿。在这样剑拔弩张的形势下，燕王朱棣也不甘示弱，他本来就有取代朱允炆的用心，乘此局势，便打出“清君侧”、“靖难”的旗号，先杀掉忠于允炆的地方官，然后举兵南下，经过三年恶战，终于攻陷南京，朱允炆死于战火锋镝之间。是时朱元璋尸骨未寒，但其亲自制订的立储和封王的办法已完全破产，他的子孙们兵戎相见，交相声讨厮杀，根本的原因当然是由于对皇位的争夺。

朱棣在消灭建文帝势力后登上帝位，史称明成祖，年号永乐。他上台后，仍然是按照传统的做法，封嫡长子朱高炽（即其后的洪熙帝）为皇太子，次子高煦为汉王，少子高燾为赵王，立高炽的长子瞻基为皇太孙，亦即为第二位继承人。朱棣在夺得全国统治权以后，也同样实行“削藩”政策，他先后执罪和废黜了朱元璋的其他子孙，如辽王朱植、晋王朱济熿等等。在为保障皇权而大力压削藩权这一点上，朱允炆与朱棣本来是高度一致的，惟一区别是朱允炆心有余而力不足，没有可能达到目的，而朱棣则有足够的实力以尽夺各藩实权。但出于朱棣意料之外，在他的几个儿子中，也爆发了为争取皇位继承权而展开的极其激烈的斗争，皇太子高炽拘谨有余而才力不足，但其二弟汉王高煦则有大战功，在“靖难”之役中超过带决定性的作用，加以赵王高燾亦倾向于高煦，他们联合起来攻击高炽，不借使用设构离间的办法以进行诬陷，朱棣一度受谗轻信，差一点就要将高炽废立并杀掉。《明史》卷8《世祖本纪》说，高炽“中遭媒孽，濒于危疑者屡矣”。这正反映出嫡长继承制在当时所受到的猛烈冲击，朱高炽地位的危殆，皇室内部关系险恶等情况，充分说明了这一点。朱高炽最后虽然勉强继位，年号洪熙，但在位仅八个月即去世，其子朱瞻基顺序继承，年号宣德，但开始时地位并不稳固，朱高煦以皇叔之尊举兵反，要重演“靖难”之事，后被勘平。以上这些都说明，在明初五帝统治的六七十年间，在皇族近支中围绕着夺取皇位的斗争是非常剧烈的，进行过两次战争，使政局一再动荡。

特别应该注意到，明代皇族争夺帝位的斗争并未到此止步。继此之后，明英宗朱祁镇（年号正统）因“土木之变”被瓦剌也先俘虏北去，由其弟祁王朱祁钰监国，其后，被拥立为帝，是谓景帝，年号景泰。朱祁钰一登帝位，

便极力要完全夺得帝统，首先便将朱祁镇的长子，原已被册立为皇太子的朱见深废立，改立自己的儿子朱见济为皇太子，他还一再阻止也先送回朱祁镇，怕原来的皇帝回来威胁到自己的皇位，其后，朱祁镇终于被送回北京，朱祁钰竟将他深铜在“南宫”之内，不许外出，不许臣下朝觐，不许过问朝政。而朱祁镇又乘朱祁钰病危时，乘机夺回帝位，宣布复辟，复立朱见深为皇太子。在此一立一废一复辟之中，充分说明这些皇室子孙在争夺最高统治权方面，是丝毫不讲什么亲亲之谊，也从来不以什么礼教宗法伦常为念的。其他如，明武宗朱厚照（年号正德）在位时，先后有过安化王朱真鐸之反、宁王朱宸濠之反，都是企图夺位。朱厚照无子，死后，议立其堂弟朱厚熹为继位皇帝，是为明世宗（年号嘉靖）。朱厚熹一登位，便发动起一场所谓“议大礼”之争，要为自己死去的父亲兴献王朱祐杭争上一个皇帝的谥号，不借为此酿成重大政治争论，并为此兴起大狱。这一切都说明，明代如同以前许多朝代一样，并未较好地解决皇位继承问题，以宗法制度为基础制定出来的明代宗藩制度，不但未起到屏卫皇帝统治的作用而且还往往从内部进行破坏和瓦解，引起连续不断的动荡。

清代的皇位继承问题是在自己特殊的背景、历史传统和形势需要等情况下发生演变的。

如上节所述，清王朝是由满洲贵族为主联合汉族地主阶级的统治，由此决定了清王朝的政权组织，包括皇位继承制度在内，都必然既保存着满族本身发展的特点，但又必须照顾到对全国进行统治的需要。

首言满族发展的特点。它从公元 1601 年由努尔哈赤建立“牛录”，以作为统率狩猎和武力结合的原始性组织起，到公元 1644 年建立大清王朝，在 40 余年的短促时间中，组织上由简入繁，实力由弱入强，终于夺取到全国性的政权，真可谓获得了飞跃的发展，其速度和规模都是史所罕见的。满族在八旗共同议政的阶段，显然还未建立高度集权的制度。汗不过是“共主”的身份，汗和八旗旗主都应该执行共同议政的议决事项，不能轻易更改。当时能继承汗位的人，首要的条件是必须具备能够统率八旗军兵取得胜利的才能和威望，不可能以是否嫡长作为先决的条件。努尔哈赤在天命七年（公元 1622 年，明天启二年），曾就皇位继承问题对八旗旗主作过一番重要的讲话，如实地反映出满族在此一阶段根本政制的特点，他说：

“继父为国主者，毋令豪强之人为君。以豪强之人为国主时，恐其恃力自恣，得罪于天也。一人之识见能有几何，能及众人之议乎？尔等八子为八王若八王同议，可无失矣。选择不拒尔等八王之意之人，使继尔父为国之主。若不取尔等之言，不行善道，尔等则更换尔等八王任置之汗，选置不拒尔等之言之贤者。更换之时，若不心悦诚服而有难色者，岂能任尔不善之人之意乎？若如斯，则以恶者更代矣！”

这里说明四点：1. 努尔哈赤并没有明确何人为自己的继位人，更未考虑到立嫡长为君的问题；2. 继位人选是以有无才德能否受谏为主，而由谁继位则是由固山王组成的满族亲贵会议决定的；3. 继位人如不能胜任或有重大过失，是可以另立的，4. 如遇到另立易位时，被废立的人如不服从决定，其他旗主可以使用强制手段以制裁之。这显然是因袭古代奴隶社会各部族中存在过的军事民主会议办法而来的。

努尔哈赤死，由其第八子皇太极继位，史称清太宗。皇太极的上台，基本上是按照上述第一、第二两条的办法而被选定的。当时的各旗旗主都认为，皇太极“才德冠世，深契先帝圣心，众皆悦服，当速继大位”。皇太极本人在登极祝誓天地的文告中也说到，“今皇考龙驭上宾，凡统理庶务，临莅兆民，厥任綦重焉。诸兄弟子侄，共议皇太极缙承皇考鸿绪，嗣登大位，唯当励志继述，夙夜匪懈，以迓天庥。”入关前夕，皇太极去世，由其第九子福临继位，即其后的顺治皇帝。福临上台的背景虽然已与皇太极继位时的情况不同，当时睿亲王多尔袞、郑亲王济尔哈朗虽已掌有较大实力，但未达到压倒优势，其他王、贝勒不放心将军政大权交付多尔袞或济尔哈朗，于是采取折衷的方案，拥戴各方均能接受的福临继位。但应指出，这也是由各王、贝勒、文武大臣会议决定的。可见，从满族的根本统治利益出发，也考虑到当时统治集团内部的实力地位和本人的才能，经会议决定继登帝位的人选，在满族入关之前，基本上是被奉守的。

顺治是清朝取得全国性统治地位后的第一个皇帝，他在位 18 年而死，由其第三子玄烨继位，是为历史上有名的康熙帝。康熙上台是由顺治用遗诏的形式确定的，并指定由索尼、苏克萨哈、遏必隆、鳌拜等四大臣辅政。从亲贵王大臣等会议议定过渡到由皇帝选定继位人，这是由于入关建立起大清王朝以后，许多客观情况已经改变，既有汉化的影响，更重要的还在于清朝采用了中央高度集权君主专制的国家政治制度，皇权已经大为膨胀与由亲贵王大臣议立君主的旧制已经极不相称了。但直到这个时候，仍没有采用嫡长继承或预立太子的事。

康熙在位 61 年，在此期间，奠定了大清王朝对全国的统治，清朝的国力又处在鼎盛时期，中国封建社会的政治制度发展到接近顶峰的程度，但同时亦充分暴露出其中的破绽和矛盾，在皇位继承问题上，情况也是如此。

康熙是一个汉化很深的皇帝，受儒家的礼教宗法传统影响很深。他早在康熙十三年（公元 1674 年），本人时年 21 岁时就宣布册立嫡次子胤祁为皇太子，当时胤祁还不足两岁，康熙因长子胤祁是庶妃所生，因此舍胤祁而立胤祁，这显然也是受汉族地主阶级首先立嫡的影响。康熙是满族统治者中第一个公开册立皇储的皇帝，但亦因此，在他晚年，不论国家政治事务抑或宫廷生活都产生过许多纠纷和动乱。胤祁为人暴戾淫逸，甚至为了自己早日登基，曾企图勾结索额图等入迫康熙早日禅位，又曾使用巫术咀咒其父速死，以便自己上台。有时状类疯颠、神智不清，因此，康熙曾宣布将之废去并予以囚禁，以后又曾复立，但旋废旋立，既立又废，正说明康熙对是否采用此一传统政治制度的思想反复和矛盾，他自称为此痛苦不堪。更重要的还在于，这一次历时 40 余年的预立皇位继承人的失败试验，还引发了康熙诸子之间以夺位为中心的激烈斗争。诸皇子都“觊觎神器”，蠢蠢欲动。他们各立门户、树党蓄势，甚至养术士力士，勾结宦官，力争掌握军权，互相之间倾轧陷害，甚至使用巫术咒压等手段，其中以四子胤禛、八子胤禩、九子胤禵、十子胤䄎、十四子胤禵为最著。他们之中，又以第四子胤禛深沉谲诈，既做好充分准备而又含蓄不露，以退为进，逐渐取得康熙的信任，在康熙临死前终于取得选立其继位的遗诏，得到最后胜利，是为历史上有名的雍正皇帝。

---

《清太宗文皇帝实录》卷 1。

《清史稿》卷 4《世祖本纪一》。

雍正是在经过异常酷烈的皇族内部倾轧斗争然后跻上大位的，他在称帝以前，对于历代封建王朝沿用的嫡长继位制的弊端和危害，已有了较深刻的认识。故此，他登位后，除了采用非常残忍的屠戮迫害的办法以锄灭政敌外，还从根本上决定废除了以嫡长制为前提预立皇太子的办法。他认为，预建太子的办法不但不能起到加强统治的作用，而且流弊甚大，如果嫡长子在婴幼儿时期即被立为太子，即使被立者是一个庸碌荒唐的人物，将来根本无法驾驭统治全局，亦难以改变。而且，从历史上看，被立为太子的人由于已法定为候补皇帝，大多数也难有激励上进之心。再加以臣下逢迎巴结，更助长骄纵怠懈之习，皇族内部父子兄弟之间的矛盾冲突亦难遏止。历代宫廷丑事，特别是乃父康熙的家庭悲剧，当然是前车之鉴。因此，他在雍正元年即下诏宣布，从此废除预立嫡长为太子的办法，改行密建皇储的制度。这就是，在位皇帝将在诸子中选定的继位人名单预先亲自写好，珍贮于特别锦匣之内，保藏在宫殿的最高处，即乾清宫正中高悬的“正大光明”扁额之后面，另写一道同样内容的密旨随身携带，以为必要时核对之用。被选的人不分嫡、庶、长、幼，唯以具有统治才能，能胜任皇帝之任，最符合根本的统治利益为准。选择过程中，任何人不得建议推介，选定之后，任何人不得打听议论，要全由皇帝本人确定，并且秘而不宣。选定后，如在位皇帝发现不妥，亦只能由皇帝本人更改调换。这些密旨要等到皇帝临去世前或去世后才公布，新君立即继位。这种密建皇储制度当然属于封建制度的范畴，因为只有皇子才能入选，只有在位皇帝一人才有选定之权，其鉴识是否得人，完全决定于皇帝的考虑。但必须承认，这种制度的确立在历史上尚属首次，这是对 2000 年来历代王朝立嫡长为太子制度的否定，是对封建规章和传统礼俗观念的一次突破。在当时，要这样做，是需要有很大的胆识和勇气的。从其效果来看，雍正的做法较之立嫡长为太子的老办法是有明显优点的，嫡长子被取消了注定当候补皇帝的资格，有时在诸皇子中多少也能起到激励上进的作用。从雍正以后若干届皇帝都是根据这种密建制产生的，乾隆为雍正第四子，嘉庆为乾隆第十五子，道光为嘉庆次子，咸丰为道光第四子。从这百余年执行密建皇储的制度看来，这几届皇帝的交接都比较顺利，未发生什么倾轧夺位的重大事件，而且皇子们在未宣布确定的继位人以前，大体上还较为注意检点言行，有所克制，害怕失去可能当选的机会。满族皇帝作为一个少数民族首领君临全国，统治远比本族人口为多的各族人民，在政治上还比较审慎戒备，从本身统治利益出发，也注意到从自己众多的儿子中挑选较能胜任统治的人。乾隆、嘉庆、道光、咸丰四帝所处的历史条件不同，表现和功罪亦不一，但都还不算是懒惰淫逸的君主，比明代正德、嘉靖、万历这样的昏愤皇帝相比，还是略胜一点的。这都证明，由雍正所开创的密建皇储制度，是奠基在吸取中国 2000 年来有关封建皇位继承的经验教训上的，减少了若干痼弊，对皇室内部及其统治工作，都是有一些好处的，比较适应封建社会晚期极端君主专制的政治需要。

咸丰早死，其子载淳以六岁幼童继位，年号同治，由生母那拉氏实际执掌政权。当时，太平天国反清起义尚在高潮，英、俄、日、美、法等国的侵略日深，中国正处在严重的被瓜分为各国殖民地的危机当中，那拉氏在其长期的实际统治中，为适应外国侵略和本国顽固势力的需要，一方商媚外卖国，一方面加强对国内要求维新变法者和革命势力的镇压，她迫切需要控制住在位皇帝及由皇帝名义行使的皇权。同治未满 20 岁即死，无子，那拉氏为便于

独览大权，立自己年幼的外甥载湉继咸丰，以便于自己继续以皇太后身份执政，是为光绪帝。光绪成年后，痛感国将不保，曾经积极支持以康有为、梁启超为首发动的戊戌维新运动，与那拉氏存在严重的政见分歧，那拉氏一度曾企图立自己的姨侄孙溥儀继承同治，名之为大阿哥，俟机废黜光绪，因遭受各方面的反对而罢。及光绪去世，那拉氏又以懿旨的形式册立自己的另一姨侄孙、年方三岁的溥仪为皇帝，是为末代皇帝宣统，仅三年即因辛亥革命爆发而被迫逊位，那拉氏以一妇女，在中国的半殖民地半封建社会阶段，实际执政 40 余年，历经四朝，亲自决策册立过三个皇帝以及一个候补皇帝，这在中国封建社会皇位继承史上是罕有先例的。这从侧面也反映出，当时的政治局势正在急剧发展，清王朝内部已经分崩离析，由它代表的封建君主极权统治已经面临末日了。

### 第三节 中央辅政部门的演变

明代和清代是两个不同的朝代，但在历史上一般又将之作为一个独立的比较完整的历史阶段来进行研究。因为从 14 世纪中叶以后，中国封建社会进入它的晚期，其疆域、人口增长、社会经济的发展水平都存在着自己的特点，君主专制权力高度膨胀，封建国家典章制度更趋成熟并日益暴露其衰朽。这一历史阶段上承 2000 余年封建制的发展，下启半殖民地半封建社会的开端。在政治制度上，许多适应封建社会晚期的组织形式和工作程序规则，规定得比以前任何朝代都更为周密，而这些，基本上都是在明初奠定下规模的。清朝则在明朝体制的基础上结合满族的特点和需要加以增补改动，即所谓“清沿明制”。

明清两代的中央辅政机关是围绕着加强君主专制，加强中央朝廷对全国的控制和指挥而演变的。

#### 一、明初中央国家机关体制

明初中央国家机关的设置，基本上仍然是沿袭起义时期的组织体系。在中央朝廷，设置中书省、都督府、御史台等三大机关系统，保留了三大府分理行政、军事、监察事务的制度。三大府在主管工作范围内拥有较独立的职权，其中尤以中书省的权力最重，它直接领导从原来的钱谷、礼仪、刑名、营造四部发展而来的吏、户、礼、兵、刑、工六部，以及其他中央和地方行政的部门，“总揽政事”。都督府也掌有较集中的军事指挥权。在地方上，也保留了设立行中书省、行都督府、提刑按察司，而由行中书省统一指挥全省军政监察司法事务的办法，权力也较集中。

形成这样的国家机关体制并不是偶然的。第一，起义期间，朱元璋集团及其掌握的政权组织斗争的主要对象只是元王朝和其他实力集团，在机关的设置和活动中首要的是服从于赢得战争的胜利。在最早阶段，朱元璋设江南行中书省，自总省事，所以当时的江南行中书省实际上是由朱自任首长，一切权力紧紧掌握在自己手里。其后，随着占领地区的不断扩张，在当时斗争激烈的情况下，分给某些带兵将领或地方官以较大的军政权力是无可避免的。第二，在当时的形势下，起义集团还来不及建立长期性的完备的国家机关体系，在职、权、责备方面也来不及精确地划分，在很大程度上还只能仿效元朝及其他朝代的旧制度，不得不采取了许多权宜性的措施。即使如此，我们也必须承认，这套政权机关在推翻元王朝反动统治缔造明王朝，促进当时中国的统一和繁荣等方面，还是有过巨大贡献的，'白是其后明王朝规模巨大的国家机器的基础。

但是，当明王朝已经建立并初步巩固以后，这套组织形式就显得愈来愈与高度中央集权的政治制度相矛盾了。在中央朝廷之内，中书省和都督府等部门拥有较独立的军政大权，易于形成权臣专擅，是和大力推行君主集权政治直接抵触的。在中央和地方机关的关系上，地方机关独当一面的状况也易于形成尾大不掉，阻碍统一集中。朱元璋继承和发展了中国封建社会历代最高统治者的治国秘诀之一，即在国家体制上极力做到中央权重，地方权轻；君主集权，臣僚分权；君主有掌握一切重大决策，亲自驾驭国家机器运转的权力，而各机关部门的职权则必须做到互相制约和监督。因此，明初对国家

机关的设置和职权的划分进行较全面的变革和调整，就成为无可避免的了，而首当其冲的，当然是对中央辅政机关的改组。

## 二、明初撤销中书省，废除丞相制度

明初的中书省组织庞大，职权很重，这一部门远承古代的宰相（丞相）制度，近袭元朝中书省“录军国重事”的旧制。省内设左、右相国（后改为丞相）为长官，还设有平章政事、左右丞、参知政事等高级官僚，以及作为职能办事人员的左右司郎中、员外郎、中书舍人等等。吏、户、礼、兵、刑、工六部仅是中书省下属的机构，六部的领导人尚书、侍郎等不过是丞相的属员。当时的中书省不但有“综理机务”的职权，而且全国各级各部门给皇帝上的奏报，也规定要“先白中书省”，一切以皇帝名义发出的诏令谕旨，也经中书省再下达，俨然是设置在皇帝和国家机关中间的一级权力部门，是必要的中转站。任丞相的人更是仅处在皇帝一人之下，高踞于百官之上的权要，明初最早任李善长，徐达二人为左右相国（丞相），李是文臣之首，徐是军队之帅，其余担任过丞相职务的李文忠、汪广洋、胡惟庸等人，也全是勋贵之臣，这更说明中书省的位尊权重。应该说，设置中书省这样的部门并授予如此重权，不仅是与中国封建社会政治制度近 2000 年来不断压抑相权以尊君权，不断防范和限制臣权有任何侵犯君权的发展趋势相抵牾的，而且也不符合封建社会晚期高度君主专制统治的需要，更是为全力独揽大权的明太祖朱元璋所不能接受的。据历史记载，胡惟庸任丞相时，“专生杀黜陟，以恣威福。内外诸司封事入奏，惟庸先取视之，有病己者辄匿不闻。由是奔竞之徒，趋其门下”。洪武十二年（公元 1380 年），朱元璋以“谋反”的罪名杀了胡惟庸，并宣布对中央朝廷的官制作大幅度的改变。

其实，胡惟庸案不过是一个偶发的事件，说胡惟庸通谋日本和蒙古进行叛变是缺乏可信证据的。问题的实质在于，朱元璋对于中书省在自己执行皇权时造成掣肘和潜在的威胁，早就高度不满和戒备。再加上，胡惟庸恃功骄纵，跋扈揽权，更促使矛盾激化，朱元璋终于作了断然处置。在此之前，朱元璋就曾几度要削减中书省的权力，取消胡惟庸等以丞相身份通过中书省对各级国家机关的控制，如在洪武十一年（公元 1378 年）三月下旨，“令奏事毋关白中书省”，明显的意图是要限制中书省的职权，但这还不能从制度上根本解决问题，矛盾仍然相继出现，最终撤销中书省，废除丞相制遂难以避免。

洪武十三年中央官制的改变，包括以下几方面的重要内容：1. 撤销中书省，宣布永远废除丞相一职。朱元璋特别强调自古以来丞相制度的“弊端”，“自秦始制丞相，不旋踵而亡。汉、唐、宋虽有贤相，然其中多少人专权乱政”。他规定，废除丞相之后，“事权归于朝廷”，“嗣君不许复立丞相，臣下敢以请者，置重典”。2. 提高六部的官秩职权，直接由皇帝领导指挥。3. 将统领军权的大都督府分为中、左、右、前、后五军都督府。这样的变动，实质上就是在行政上，由皇权完全兼并了相权，皇帝实际上是总尚书；在军

---

《明史纪事本末》卷 13。

《明史》卷 1《太祖本纪》。

《明史纪事本末》卷 13。

事统率上，则是瓜分了臣下的指挥权，皇帝实际上也是总都督。一切最高的军政权力完全集中掌握于一人手中，并在制度上获得保证。朱元璋意图一劳永逸地解决历史上长期存在的皇权与相权、帅权的矛盾，希望使自己的统治安如磐石。

但是，事态的发展难以尽符主观愿望。首先是，以一个人的时间精力来驾驭一个封建大帝国国家机器的运转，是极难做到的。仅洪武十七年（公元1384年）九月十四日到二十一日，八日之间，收到中央和地方各部门的奏件就有1660份，其中反映的事件共有3391件。要求皇帝一一亲自批答如此浩繁的章奏，一一裁决如此众多的事件，显然是不可能的。“密勿论思，不可无人”。设置一定形式的辅政机关仍然有必要。

### 三、明代四辅官制度的设立及其失败

所谓四辅官，是仿效古代设立三公四辅的传说设立的。据说周文王就设置过四辅官。朱元璋在宣布永远废除丞相制度后，便从古代的官制、官名中找依据，企图建立一种符合自己需要，有用而无害的辅政制度。

四辅官是在洪武十三年（公元1380年）九月设置的，时在宣布撤销中书省、永废丞相职任半年之后。朱元璋为决定设置四辅官，曾经“告太庙”和谕示全国，要求四辅官承担起“论道经邦、理阴阳、顺日时”的职责。其具体做法是，在全国挑选一些“学问该博，德行敦厚”、“善属文，勤慎好学”、“精通经籍”的“耆儒”、“宿儒”到中央朝廷来协助皇帝做一些具体工作，诸如：“命吏部，凡郡县所举诸科贤才至京者，日引至端门庑下，令四辅官、谏院官与之论议，以观其才能。”“命刑官听两造之辞，果有罪验，正以五刑。议定，然后入奏。既奏，录其所被之旨，送四辅官、谏院官，给事中覆核，无异，然后覆奏行之。有疑濬，则四辅官封驳之。”可见，四辅官的职任主要在于协助皇帝复核诸如人事、司法等有关工作，当然，也要承担一些文书处理业务，参与研究一些指定的问题，有时也应召和皇亲“讲论治道”，但从未受权直接处理任何重大的政务。朱元璋虽然在敕谕中也称四辅官等为“辅臣”，“位列公侯都督之次”，秩正三品，但实际上却是只责成他们办事而不予以任何实权，目的是严防四辅官制度重蹈中书省的覆辙。为此，在人选上，主要是精选一些“高年笃厚”的人来充任。所谓“高年”，即大都是七八十岁的老人；所谓“笃厚”，即不必具备实际政治经验而又绝无政治野心。据历史记载，曾先后担任过四辅官的有王本、杜佑、龚、杜、赵民望、吴源、何显周、安然、李干等共九人，其中前七人均为“年高耆儒”，是久处田间的老夫子。安然原为元末山东行省的左丞，入明以后担任过御史大夫，算是九人中唯一有行政经历的人；李干虽然在元末曾任翰林院编修，但入明以后一直在原籍教书，基本上也是一个“耆儒”特别是，以上九人中没有任何一人是与功臣勋旧集团有什么牵连的。在具体使用上，朱元璋又精

---

《明史》卷137《安然传》。

《明太祖实录》卷135。

《明太祖实录》卷133。

《皇明法传录》卷7。

心设计出一套立足于防范的办法，那就是，“以四季均职于四辅”，即以春、夏、秋、冬四季分名其官，春官只在春季任事，而且在春季三个月中，每月也只上班旬，如其中的龚 被任为春辅官，但春季三个月，每月只有下旬十日是他的班期；又如杜佑，亦为春辅官，却是每月中旬十天才能视事。这样人为地造成有间断地让官员们“一月内分司上中下旬”办事的办法，在中国政治制度史上是仅见的。经过朱元璋这样独出心裁的驾驭控制，从各方面堵塞了四辅官制度的“弊端”，自然无虞于发生任何侵扰到皇权的可能。但与此同时，四辅官制度也就失去了它本身存在的必要性，因为这些老朽儒生们虽然无能进行颠覆，但也不能有效地起到辅理政务的作用。这些人不论在阅历上或精力上都难胜委任，有时还迂腐误事；再加以从制度上切断了工作的连续性，遇事不知前因后果，也难免产生许多原来可以避免的失误差错，无法满足朱元璋的要求。不多久，便纷纷“引疾”、“致仕”、“以老还乡”，或被“撤免”。洪武十五年（公元1382年）七月，朱元璋宣告撤销四辅官制度。这套制度存在的时间不到两年，是一次失败的试验。

#### 四、明代内阁制度的建立和职权的演变

明初在撤销中书省，废除丞相制度，改用四辅官而又证明不副职任之后，乃改用内阁制度以作为皇帝的辅政部门。

内阁本来并不是一个机关部门的名称。最早，朱元璋使用翰林院的学士、编修、检讨、修撰、侍读等所谓文学侍从官员来协助做一些文墨工作。具体职责是帮助皇帝阅看各机关送来的章奏和执行封驳的工作，根据皇帝的意图草拟处理意见等等。这些人并不能参与重大政务的研究，更不能独自处理什么问题，仅是由于他们经常在宫廷殿阁之内工作，随时听候皇帝的传呼差使，逐渐才被称为内阁学士或大学士。彼调来的人有的便被称为“入阁”。

初期内阁的职权完全不能和原有的中书省相比拟，内阁大学士更不同于丞相，当时规定，内阁大学士之下不得设置任何宫属僚佐，内阁大学士本人也不过是五品小官，仅能遵命办事，不得干预各机关的事务，不得参署诏令，更不得以部门或个人的名义发出任何指示命令，各机关奏事也不许关白内阁。可见，当时的内阁完全是一个辅助性的办事机构，所谓大学士也不过是一些与皇帝比较接近的文书工作人员而已。他们的职任仅是“详诸司奏启”，只能使用“翰林院兼平驳诸司文章事某官”的名义，可见纯是事务性的，而非政务性的职务。洪武时期的内阁及其大学士，“职卑位微”，“帝方自操咸柄，学士鲜所参决”。

朱元璋一反自秦以来将内侍人员逐步升格为正式朝官的做法，而是将已定型的国家机关和职官重新贬降为侍从。这样的模式曾经维持到他去世为止。其所以能勉强试行了十多年，主要是由于朱元璋本人具有着不同于其后

---

《国朝列卿纪》卷6《国初侍臣四辅官行实》。

《皇明开国臣传》卷7。

《本朝分省人物考》卷100。

《阴史》卷48《职官一》。

赵翼：《廿二史劄记》卷32《胡蓝之狱》。

《明史》卷137《安然传》。

代皇帝的优异条件，他“肇迹民间”，“备历艰难，饱谙物态”，作为创业开国之君享有极高的权威，又具有丰富的政治军事经验和才能，并且极勤于政事，所以能够以这样的体制推动当时国家机器的运转。但这是变局而非非常局，可以适用于一时，而难垂诸久远。因为，由一个全能的至高无上的皇帝大权独揽，小权不放，事必躬亲地履行全部统治职能，事实上是绝难世代相承的。

到明成祖朱棣统治时期，内阁及其大学士的实际职权便已发生明显的实质性变化。朱棣采取一种渐进的过渡形式以修正其父手订的中央辅政体制。他在篡位胜利之后，立即在全国范围内精选了解缙、胡广、杨荣、杨士奇、胡俨、金幼孜、黄淮等七位年轻有才能的士人进入内阁，并对他们放手重用，在诸如有关和战、立储、用人、征调或蠲免赋役等重大军国政务上，都征求他们的意见，有意识地吸收他们参与议论国家的核心机密。终朱棣当政的永乐时期 22 年，内阁学士的品秩仍然是不高的，一直都不过是正五品的官阶，但实际上，他们经常能参与对重大政务的研讨，甚至对于六部的要政，也可以在御前进行更高层次的审议，以供皇帝参考。

到了洪熙（明仁宗朱高炽）、宣德（明宣宗朱瞻基）以后，情况发生了进一步的变化，内阁的地位和作用又有了进一步的提高。因为朱高炽和朱瞻基登位时，朱棣时期任用的内阁大学士如杨荣、杨士奇、杨溥等都还在位，以前朝旧臣元老的地位和熟谙政务的身份辅政，年幼的皇帝不能不把很多政务交给内阁办理，内阁的权力就逐渐加重。及至正统（明英宗朱祁镇）以后的历届皇帝，差不多都是荒怠懒惰或宠信宦官的人，有人 20 余年不上朝办事，国家的日常事务更只能推给内阁办理。本来规定，内阁只能承旨办事，内阁大学士不过是备顾问的辅助人员，但事实上，他们逐渐担任了代替皇帝草拟诏令敕浩的工作，还负责起草批复奏章的“票拟”任务；本来规定，六部及其他国家机关均由皇帝直接领导，内阁大学士的品级和权力均远较六部尚卡低（原来规定内阁大学士为正五品官，尚书为正二品官），各单位有事不得关白内阁，但后期的大学士有些兼任尚书之职，有些还享有太保、太傅、少保、少傅等崇高政治称号，官阶又更定为正一品，六部尚书有事只好请示内阁大学士，又演变为实际上是内阁属吏的状况，基本上恢复了中书省统率六部的办法。在内阁大学士中又按地位高低顺序，分为首辅、次辅、群输，首辅“偃然汉唐宰辅，特不居丞相名耳”。在这种情况下，便相继出现了像夏言、严嵩、徐阶、高拱、张居正这样的“权相”。朱元璋关于永废丞相的规定事实上被完全破坏了。

内阁政治地位的明显提高，主要表现在掌有了“票拟”之权。所谓票拟，也叫做票旨、条旨，也就是说对于来自全国各方面的奏章，在送呈皇帝批示以前，由内阁学士“用小票墨书”，贴在各奏疏的对面上以进呈。这实际上就是代拟好“御批”的稿本，供皇帝采纳。在君主专制体制下，掌握代替皇帝起草批示的职权，其重要意义是可想而知的。所谓“代言之司”，所代表的乃是具有绝对权威的“皇言”。“各衙门章奏留送阁下票旨，事权所在，其势不得不重。”但是，内阁的“票拟”终究不过是给皇帝提供参考的初步意见，最后的拍板定案仍决定于皇帝的御批（当时叫做“批朱”）。内阁权

---

《明史》卷 109《宰辅年表》。

何良俊：《四友斋从说》卷 7《史三》。

力的有无及大小，内阁实际地位的高低，也主要表现在所拟“票拟”被采纳的程度上。洪熙、宣德时期，三杨所拟的“票拟”，万历前期，张居正所拟的“票拟”，差不多都转化为“批朱”的蓝本，阁权之重、阁职之隆，自不待言。但在正统以后，诸如成化、正德、隆庆、天启等朝的皇帝都特别宠信宦官，甚至将“批红”的大权也交给宦官头子代行，内阁的职权自必受宦官的钳制。实际上存在着内阁与司礼监双轨辅政的局面。明中叶以后，王振、汪直、刘瑾、魏忠贤等著名的大宦官，在他们得势时无不压抑和控制着内阁。

在大多数情况下，内阁的大学士从翰林院的侍读、侍讲学士、编修等人员中选用，天顺以后，“非进士不入翰林，非翰林不入内阁”已经成为制度。这是由于，翰林院上述职官多在各次科举考试上名次最高的一甲人员中选拔，翰林院被认为是集中了士人中的精英，又一向职司御前的重要文字工作，所以从翰林院中选拔人员进入内阁，就被认为是理所当然的。据统计，明代曾任内阁大学士的共有 161 人，其中经殿试中进士的有 157 人，占 96.3%；157 人中又有 131 人经翰林院入阁，占大学士总数的 80.03%。足见科举高第，入翰林，乃为进入内阁的主要途径。当然，这些本来并无实际领导军政工作经验、久在翰苑舞文的人，进入内阁之后能否有所展布，就要看各人不同的主客观情况和条件了。

伴随内阁制度的建立和职权的提高，历史上君权和相权的矛盾又在新的条件下有所表现。皇帝所要求于内阁及其大学士的，是不折不扣地承旨办事，绝不允许皇权旁落。而在当时，能否被选择入阁和能否受到宠信重用，又在于是否能忠忱地维护皇权和恭顺迎合，是否能胜任皇帝专制独裁的工具。故此，碌碌充位、但求持盈保泰的多，勇于任事的少。皇帝常因本人的爱憎而决定大学士的进退。自洪熙、宣德时期开始，曾在皇帝未登极前任过东宫僚佐、藩邸长史、讲官等职，即与皇帝本人有过一定人事渊源的人，在入阁人员中占相当高的比重，诸如陈以勤、高拱、张居正、赵贞吉、朱国祚、袁宗皋等人均是。另外，有些人则是以精心迎合作为进身之阶的。例如，因武宗朱厚照无子，以兴献王世子朱厚熜入继，是为明世宗。他登位后，要求将自己的亲父尊为皇统，受到廷臣的反对，当此廷议沸腾之时，张璁、桂萼、方献夫等人揣摩逢迎，上疏主张“继统不继嗣”，引发出一场所谓“议大礼”的争论，张、桂、方等便因议礼有功，相继被以特旨宣召入阁。朱厚熜中年以后迷信道教，大搞玄修斋醮，李春芳、严油、郭朴、袁炜、夏言、严嵩、徐阶等人均因精于撰写用以焚告上帝的“青词”，“以青词结主知”而先后入阁。这些人中绝大多数都是唯唯诺诺，备员充位，但求保住高官厚爵。相反，其中有少数人在入阁后希图有所作为，要求对日趋颓败的政局进行有效的整顿，希望“起衰振隳”，却被认为“威柄之操，几于震主”，如果一旦被怀疑是对皇帝有不忠不顺之处，往往便会被贬革，甚至下狱处死。嘉靖时期的夏言，崇祯时期的周廷儒，是被处死的两个有名的大学士。张居正是万历时期积极主持改革改制的封建政治家，但也在身后惨遭抄家之祸。由此说明，明代在设相废相之后建立起来的内阁制度，并没有成为在封建社会晚期与高度中央集权君主专制政体完全适应的辅政体制。许多老矛盾正在新的历史条件下，以新的形式表现出来。中国封建制辅政制度仍处在一个发展演变的过程之中。

## 五、清代议政王大臣会议的建立及其演变

清代的议政王大臣会议，又称“国议”，它创建于皇太极崇德二年（公元1637年），撤销于乾隆五十七年（公元1792年），共存在过155年。

议政王大臣会议的出现，显然是受奴隶制末期军事民主会议制的影响，但它在存在的150余年中，其本身的地位和作用，却有着重大的演变。

议政制的雏形，早在努尔哈赤创建后全国之时就出现了。伴随着满族历史的发展和军政力量的扩张，亟需研讨和处理日趋复杂的事务，努尔哈赤乃在八大贝勒（旗主）会议的基础上，增设了若干名理政听讼大臣，或称议政大臣，责成他们与八旗旗主一同议政，并负责初步的鞫问工作，以供贝勒和汗参考。当时议政大臣的地位远在八旗主之下，吸收他们参加议政并处理一些事务，仅是作为一种襄助的力量。

努尔哈赤死，皇太极嗣位，他有意识地抑裁大贝勒们的权力，并逐步提高议政大臣们的地位，“设八议政大臣……总理一切事务，与诸贝勒偕坐共议”，“协议国政，军国大事，均于此决之”。当时奉谕参加议政王大臣会议的人，当然还仅限于满洲贵族，但其爵秩资格已经降低为可以委派贝子级的贵族充任。这显然是为了吸收较低级的贵族参与军国大政以削弱八和硕贝勒的势力，并便于控制。崇德二年（公元1637年），确定了议政王大臣会议是中央辅政机关。

满洲贵族入关，建立起统一的大清王朝以后，议政王大臣会议又有了进一步的扩大。顺治年间，非满族的范文程、安达礼、宁完我等也先后受命为议政大臣。这样以皇帝亲信关系，并着眼于国事政治需要，逐步代替狭隘的氏族血缘关系，有力地扩大了议政王大臣会议的基础并提高了它的效能，对稳定清初政局，奠定大清朝的统治，显然是有益的。

当然，议政王大臣会议的活动及其发展，是离不开各有关时期的政治形势的。康熙初年，发生过索尼、遏必隆、苏克萨哈、鳌拜四辅政大臣操纵议政王大臣会议以压抑皇权的事；随后，又爆发了以吴三桂、耿精忠、尚之信为首的三藩叛乱，康熙曾一度恢复主要由满洲亲王主持的议政王大臣会议，由它掌握核心机密，“凡军国重务不由阁臣票发者，皆交议政大臣会议”，“凡令仪政王、贝勒、大臣会议之事，俱系国家重大机密事务，会议之时，理应极其慎密”。这显然是一种非常时期的应变做法。而且，过分地将大权交付给议政王大臣会议，还必须防范到它对皇权的威胁。康熙十六年（公元1677年）设立南书房，由皇帝亲自挑选某些经过精审确定的亲信文人入南书房办事，组成自己直接控制的机要秘书班子，许多重大政务已不再交付议政王大臣会议讨论，改为径由南书房传谕或遵旨起草上谕，甚至收纳来自各地的密奏小折，这样做的目的正是为了更直接地行使皇权。到雍正七年（公元1729年）设立了军机处，创建了朱批密折制度，一切都由皇帝“乾纲独断”，议政王大臣会议更是名存实亡，变成一些不当权的贵胄世爵挂靠之地，或者

---

蒋良骐：《东华录》卷1。

金梁：《满洲秘档》，《太祖行军琐记》。

昭槿：《啸亭杂录》卷2《五大臣》。

《清圣祖实录》卷31。

谈迁在《北游录·纪闻》下说：“清朝大事，诸王大臣会议既定，虽至尊无如之间。”这一说法可能有夸大，但将军国大权过分交付给议政王大臣会议，是与皇权高涨的趋势相矛盾的。

是给予一些大学士、尚书之类官僚例兼虚衔的部门。雍乾时期，皇帝专政集权体制已经发展到顶峰，作为军事民主会议制残留物的议政王大臣会议，当然已无存在的必要。它的趋于衰败以至最后披裁撤，乃是必然的。

## 六、清代辅政机关实行内阁与军机处双轨制

清朝从以内三院作为中央辅政部门发展到改用内阁制，其中亦经过一定的反复过程。早在入关定鼎之初，顺治元年（公元1644年）春季，先后降清并受任要职的明臣洪承畴、冯铨等人即向当时主政的满洲睿亲王多尔袞建议，认为应采用明朝内阁的体制，包括由内阁大学士拟旨票拟，分下六科封驳，再抄发各部院执行等做法，但未被接受，这显然是由于当时的满洲亲贵宁肯保持地位较低的内三院，而不愿接受正式列为宰辅的内阁。刚入关时，满族亲贵大臣能胜任内阁大学士职任的亦少。但是，既经建立起强大的全国性封建大王朝，其政权内部的领导工作系统自必需要进一步加强和正规化，将明代遗留下来的内阁制移植过来并妥善利用，自是必然的趋势。顺治十五年（公元1658年），第一次宣布改内三院为内阁，规定由大学士、协办大学士、学士、侍读学士等组成，其成员多由新建立的翰林院官员兼充，大学士分兼殿阁衔（中和殿、保和殿、文华殿、武英殿、文渊阁、东阁，到乾隆时除去中和殿，增补体仁阁，以三殿三阁为大学士衔，遂为定制），还可兼任六部的尚书或侍郎，其工作内容和办事程序，大体上仿照明朝的制度。但公元1661年顺治刚死，辅政大臣鳌拜等又决定废除内阁，恢复内三院制。到康熙九年（公元1670年），才第二次宣布撤销内三院，另立翰林院，恢复内阁制。当时规定在内阁设置满、汉大学士各2人；协办大学士，满、汉各1人，学士，满人6人，汉人4人。其下还有人数众多的侍读学士、侍读、典籍、中书等工作人员，有满本房、汉本房、蒙古房、满票签处、汉票签处、诰敕房、稽察房、收发红本处、副本处、批本处等一系列办事机构，成为一个组织庞大的中央辅政机关。清朝的内阁制度当然鲜明地反映出以满族为主进行统治的特点，但它在沿袭明制的基础上也进行了不少取舍损益，在职、权、责等方面均较明朝为明确。一是名实比较相符。明中叶以后，大学士虽然实际上已起到丞相的作用，但在规章上仍然忌讳这个名称，形成有实无名。清制则明确规定，内阁大学士“掌钧国政，赞诏命，厘宪典，议大礼”，“赞理机务，表率百僚”。二是内阁内部各机构和人员职务分工清楚，规章具体，比较有效率。

当然，我们说清代内阁制度较明代为正规和完备，也是相对而言的。一方面，不过是对明中叶以后内阁实际职权事实上的承认并酌为改进，另一方面，也不过反映出清朝统治者要求内阁机关把组织文书运转、票拟及保管档案等工作安排得更条理一些，能够更好地辅佐皇帝办事而已，绝不是给予内阁和内阁大学士以什么独立的大权。清王朝一方面承认大学士们是所谓“秉钧大臣”，但又反复告诫他们切不可“居然以天下之治乱为己任，而目无其君”，认为这是绝不允许的。意思很清楚，只要求这些“丞相”们“循规蹈

---

《清史稿》卷114《职官志一》。

《历代职官志》卷2《内阁》上。

《清高宗御制书程颐论经筵札子后》，引自《历代职官志》卷2《内阁》上。

距”，“恪奉官常”，而绝不容忍他们有任何的“潜操威福”。从君主绝对集权这一角度来看，明清两代对内阁的态度是没有多大区别的。

事实上，清朝的内阁一直只能办理一般性的日常公事（虽然工作量也是很大的），从来没有掌管过重大的机密重务。因为，清王朝一直就设置有由皇帝直接控制的机要办事部门和内阁同时存在，不容内阁插手。清初的机要事件都由议政王大臣议奏，内阁大学士不任议政大臣的根本无法与闻。康熙执政以后在宫内设置南书房，又名南斋，抽调一些翰林官到南书房办事，重要的谕旨都直接命南书房撰拟，南书房实际上成为皇帝的机要秘书处。特别是，从康熙开始，推行了一种密议奏折制度。密议奏折是一种与由内阁、通政使司等正常途径递送上来的题本、奏本并行，但在内容上和处理程序上特别注意保密的文件。康熙谕令全国的重要大臣，如领侍卫大臣、内阁大学士、尚书、侍郎、正副都御史、正副都统、总兵、总督、巡抚等人，要求他们把职务内外，所知所闻，凡有关政治和社会经济、民间舆论、官员动态等等都写成密件报来，“凡有密奏，无或泄漏”，“不可令人知道，倘有泄漏，甚有关系”。这些密奏件可以直接送到宫门递进，也可以送到南书房，有时也由南书房将批件发回。康熙通过南书房的工作不但直接下达旨意，而且能够广泛地了解到全国各方面各级官吏的情况。南书房人员当然有责任上密奏，现存当时翰林院经筵讲官王鸿绪上给康熙的“密奏小折”和李煦、曹寅等人上的密奏，其反映的内容非常广泛、非常具体，目前均作为珍贵档案保存着，从这里也可以看到南书房的特殊性质。历史学家赵翼曾说，“是时南书房最为亲切地”，此说是符合历史实际的。

雍正帝进一步发展了康熙帝的做法，他在雍正初年用最秘密的形式命令怡亲王允祥、大将军岳钟琪等筹备对西北两路用兵，从雍正四年（公元1726年）开始，在户部内设立军需房，在宫内的隆宗门内办公，在内阁挑选谨密可靠的中书、笔帖式等参加工作。这个军需房办事高度保密而又有效率，直到雍正七年（公元1729年）正式发动大规模军事行动以前，内外机关官吏人等竟全不知情。雍正七年，军需房改名为军机处，十年（公元1732年），才正式颁发“办理军机处钤封印信”，宣布此一重要辅政机关的存在。可见，军机处是在议政王大臣会议和南书房的基础上，历经从雍正四年到十年的逐步扩大和正规化，然后才正式形成固定部门的。自此以后，军机处便成为辅佐皇帝工作的主要办事部门，一直存在到清末改设内阁总理大臣时止，共存在了约180年，在中国封建社会晚期政治制度史上占有重要的一页，因为它是由内廷官扩展为中枢官的最后压轴，是君主独裁专制进入顶峰的产物。

一军机处的组织和工作制度有其特点，那就是冗散的人员较少，比较注意工作效率和保守机密，而且由皇帝直接指挥其全部重要活动。军机处设有军机大臣若干人，大多是在内阁大学士、六部尚书、侍郎中挑选那些得到皇帝信任而又熟悉政务的人来担任。以一人为首席军机大臣，其余按资历地位分别为军机大臣、军机大臣上行走、军机大臣上学习行走等。此外，又在内阁和各部院经考试录取一些中书、郎中等官到军机处担任满汉军机章京。军机章京当时亦被称为小军机，他们是军机处具体工作的主要承担者，负责协助军机大臣作文书处理、对一般奏章录副誊抄、起草上谕、保管档案等等，

---

《清圣祖实录》卷249，康熙五十一年正月上谕。

《故宫文献》第1卷第1期公布的《王鸿绪密奏小折》。

清朝规定，军机处一律不许使用书吏办事，以防止各种弊病，这在当时各级机关中，是很特殊的。

雍正皇帝进一步扩大密奏的范围，严密其制度，并充分发挥收阅密奏及其亲笔批示（朱批）的作用，以集中权力，推动工作。除康熙帝时所规定的允许上密奏的文武大臣外，他还扩大到允许各省的布政使和按察使，甚至经特许的道员、知府、个别知县以至通判等中下级官吏给他上奏折，还规定，在奏折中可以报告在通过内阁上报的题本、奏本中未便反映的多种情况和问题，同一部门和同一省区的官员彼此之间不许告知上奏及所得批示的情况，所得：“朱批”必须及时缴回，这实际上就是通过密奏以广泛收集情报，并驱使官吏们互相防范和戒备，可以收到钳制制衡的作用。皇帝收阅密奏并作批示后即交军机处录副保存，有时也命军机大臣参与研究处理，军机处保存的大量“朱批奏折”档案，证明它是比南书房的工作范围更为广泛，工作量更为繁重，其地位更为重要的部门。

能否认为，建立了军机处，内阁便完全沦为闲曹，属于可有可无呢？不能这样看，因为一般例行公事，正式奏章还是由内阁上报下达的，正因为有内阁来处理极其大量的公开性的政务，才能保证军机处不陷于一般公务中，可以更有效地辅佐皇帝处理好有关的机要性工作。这是当时适应封建大帝国内阁处理繁重政务的需要的中央辅政部门双轨制。有些军机大臣由内阁大学士兼充，有些问题要知会内阁然后施行，正说明两者之间还需要配合。

军机大臣差不多每天都要朝见皇帝，报告和请示工作，诸如呈交遵照皇帝意图起草的各种“上谕”草稿和转达皇帝指示的“廷案”草稿、提出人事任免名单以及回答皇帝询问的各种问题等等。这是当时清王朝中央最重要的领导工作方式之一。《清史稿》卷 176《军机大臣年表序》说军机处“丝纶出纳，职居密勿”，基本上是符合它当时的地位和作用的，但该书接着又说“厥后军国大计，罔不总揽，盖隐然执政之府矣”，此说则甚不准确，因为军机处从来没有过什么独立“执政”的大权，它的一切活动，无非都是为了更好地为皇权专制服务而已。

## 第四节 行政制度

### 一、六部的建制、职责及明清两代的异同

所谓六部，是指中央朝廷内吏、户、礼、兵、刑、工六个部的总称。六个部分别管理国政，有较明确的分工，职责较重，公务繁多，这在明清两代都是一样的。但明的六部和清的六部都是逐渐发展起来，最后才成为定制的。

先言明代：朱元璋在起义过程中，即在他领导的江南行中书省内设置四个部以分管钱谷、礼仪、刑名、营造的业务，实际上已是户、礼、刑、工四部的雏形，当时由他本人直接掌握军事和人事大权，故吏、兵二部暂不必设，由此亦可见，人权和军权正是关系根本的核心权力。在其夺取全国政权的过程中，上述四个部发挥过重要职能部门的作用。但在建立统一的全国性政权后，便明显地表现出，在中央行政系统中配置不全，并不符合封建王朝的正规体制。洪武元年（公元1368年），乃正式下诏建立了吏、户、礼、兵、刑、工六部。

明初的六部各设尚书2人、侍郎2人，是为部的正副领导人，到洪武十三年（公元1380年），为集中事权，改为各设尚书1人，侍郎1人。只有户部由于民政财政事务特别繁重，特许增设侍郎1人。六个部分别管理国政，有较明确的分工。大体说来，吏部掌管人事工作，如对官吏的挑选任免、考察和封勋等事，户部掌管民政财政工作，如户籍、土田、税粮、漕运、盐政、钱钞等事，礼部掌管文教工作及部分对外关系工作，如礼仪、祭祀、宴筵、贡举、宗教、学校与藩属往来等事；兵部掌管军政工作，如对武职官佐的挑选任免、考察、升调、袭替、军队的训练调遣、后勤给养、军籍的管理、军户的勾查、驿站等事，刑部掌管司法行政工作，如审核诉讼、管理狱政、参加或组织秋审、会审、解释法律、决囚等事；工部掌管工程修建工作，如关于宫殿、陵寝、城廓、仓库、官衙、营房的营造和水利、交通、匠籍的管理等等。明代六部的建制和职任的划分，是仿效《周礼》六卿的制度，这六个部分的工作，大体上已经包括封建国家的基本政务，已能满足统治的需要。在六个部之中，又以吏部的地位最高，因为它是掌握人事的，当时是公认的首席部，“视五部为特重”，吏部尚书“表率百僚，进退庶官，铨衡重地，其礼数殊异，无与并者”。

在各个部之下，又根据需要，分别设有各级职官，主要有郎中、员外郎、主事等，是部内的中层负责人，六部内机构的设置是各有不同的，大体说来，吏、礼、兵、工四部主要是按业务性质来分工，如吏部设文选、验封、稽勋、考功四个司；礼部设仪制、祠祭、主客、精膳四个司；兵部设武选、职方、车驾、武库四个司，工部设营缮、虞衡、都水、屯田四个司。户部和刑部则主要是以地区作为划分辖司的界限。如户部下设浙江、江西、湖广、陕西、广东、福建、河南、山西、山东、四川、广西、贵州、云南等13个司。13司各掌其分省之事，兼领所分两京、直隶贡赋，诸司、卫所禄俸，边镇粮饷，并各仓场盐课、钞关等。户部衙门内在13司之外还再设有四个科，一日民科，主管所属省府州县的地理、人物、图志、古今沿革、山川险易、土地之肥瘠

宽狭、户口物产等，二曰度支科，主管赋税帐目、对赋粮的存留起运、开支禄俸，三曰金科，主管有关市舶，鱼盐、茶钞等专门税收及收纳对官吏的赃罚款项，四曰仓科，主管漕运、粮食储备等。户部设置司、科较多，这是由其财政民政业务繁重所决定的。刑部也如同户部一样设立 13 个以地区划分的司，分别掌管本分省及所兼领地区的司法行政工作，唯部内不再分科。

明代中央某些部按地区划分辖司的办法是前代所没有的，可以说是打破了从唐宋以来中央机关“六部二十四司”的传统框框。这样做，可以在相当程度内解决各部之间忙闲不均、效率不高的问题，比较注意实用，也比较符合统治的实际需要。户部和刑部，一是掌握盘剥人民的组织管理工作的部门，一是负责执行镇压的主要部门之一，它们的职能正是封建统治者必不可少的互相配合的两个手段，因此要求它们在工作中做得更具体和深入，也是理所当然的。以地区来分管，不但由于它们管的业务和其他四部有所不同，便于按地区管理，而且还可以加强中央对全国各地的控制，由部内专门的机构未专责督促和指挥各地区的职责部门（如各省的布政使司和按察使司等）；某些司、科长期掌管某一地区的有关业务工作，也便于掌握情况，积累经验。因此，这样的调整也反映出封建社会晚期政治制度的进一步完备周密和中央朝廷对地方管理的日益强化。

另外，在废中书省的同时，朱元璋还有意提高六部的地位，部成为皇帝直接领导下最高一级的行政管理部门，六部尚书成为法定的九卿中的成员，对全国性的大政大狱也可以参与研究，不必再像过去一样凡事都必须秉承丞相的意志，是中书省和丞相的属僚了。这样做，皇帝可以更有效的指挥各部进行工作，同时，又便于把全部权力高度集中在朝廷手里。可以说，废中书省，是为了排斥相权，旨在消灭皇权与相权之间的矛盾；提高六部的地位，则是为了利用六部来瓜分相权，以加强皇帝对全副国家机器的严密控制，这是一个问题的两个方面。但又必须看到，皇帝要有效地直接指挥六部的工作。必须建立在一个前提上，即在位的皇帝具有高度的权威、能力并勤于政事，才可能真正体现其领导，否则，内阁可以发展为实际的中书省，内阁大学士中某些人可以虽无丞相之名而有相权之实，六部实际上仍然是要听命于内阁的。

清朝六部的设立和演变，有着自己的历史条件和特点。随着满族力量的扩张，清太宗皇太极早在天聪五年（公元 1631 年）便仿照明朝的制度设置六部。鉴于六部任职的重要，当时规定每部都由一个满洲贝勒兼领。这一办法沿用到入关前一直未改，例如崇德四年（公元 1639 年），多罗贝勒豪格受命管理吏部事，杜度管理礼部事，多铎管理兵部事，等等。顺治元年（公元 1644 年），满洲统治者率军入关建立了大清王朝以后，一度废除过此制，但在顺治八年（公元 1651 年）又曾决定以亲王、郡王兼摄部务，这样的反复，正说明清王朝对于如何控制和指挥好六部的工作是颇贫苦心的。

满洲贵族更主要的是通过领导人员的配备以保证对部的控制。在天聪年间，规定在吏、户、礼、兵、刑五部各设承政 4 人为部的首长，其中满人 2 人，蒙、汉各 1 人。只有工部特殊一些，只设承政 3 人，其中满人 1 人，汉人 2 人。还有六部各设置启心郎一人，用以监视各部的长官，启心郎有权当面指出各部自兼管的贝勒以下各人的过错。这种比较特殊的职官设置，正说明皇太极对于六部的活动是抓得很紧的。到顺治元年（公元 1644 年），下谕将六部的领导人仿照明制改称为尚书、侍郎，但当时六部的尚书一律只任用

满人，汉人只能任侍郎。五年（公元 1648 年），才决定在工部内各设满、汉尚书 1 人、满、汉侍郎各 1 人。其余郎中、员外郎、主事等中层司官，也分别规定满、汉、蒙、汉军的名额。由于满洲族以少数民族居全国统治地位，故此，满、汉文都是公用文书的通用文字，六部中亦因此均设有清档房、笔帖式（管翻译满、汉文字）等机构和人员。

至于各部之内按业务和地区分司，清制基本上是沿用明制，户部分 14 司，刑部分 17 司，这是按照全国行政区划的变动而改变的。（户部设江南、江西、浙江、湖广、福建、山东、山西、河南、陕西、四川、广东、广西、云南、贵州 14 司；刑部加直隶、奉天 2 司，另将江南司分为江苏、安徽 2 司，共 17 司）。

清朝对六部的控制，较之明朝更为严密。明朝中后期偶有由内阁大学士兼任部的尚书的，这当然是为了减少内阁和有关部的争议，也有利于提高效率。到清朝，基本上已演变为定制。六部尚书，大都由大学士兼任或管理。但部一级仍主要由皇帝直接指挥，兼任或管理部务的内阁大学士，凡事仍必须请示皇帝。内阁（或军机处）无权向部发布指示，如有所见，只能奏请皇帝同意，以皇帝名义，用谕旨的形式发布。部的尚书、侍郎对于各省的行政长官亦无发布指示之权，也必须奏请皇帝，以皇帝谕旨的形式发布。一部之内，清王朝允准尚书和侍郎各有单独的上奏权，尚书与侍郎意见不一致时，除了两方各自奏请皇帝裁决之外，别无他法。而且，尚书和侍郎各有纠奏对方不守法不称职的责任，如对方有不守法不称职行为而不及时奏弹，应负连带责任。清朝在六部不设立统率全部的领导人，而以满汉尚书、满汉侍郎均列为“堂官”，均可参加领导而又不能单独决定任何重要政务，正是在这方面的巧妙运用。

明清两代在部一级机关的设置上还有一个特点，即由于历史的原因，明代在南京，清代在奉天（今沈阳）均仍保留着一套具体的微型中央机构，既用以表明该处原属“发祥之地”，曾经是朱元璋和努尔哈赤、皇太极建都和陵寝所在，同时，也是为了加强控制。明代设在南京的六部和清代设在奉天的五部（缺吏部，意即人事任免必须统一掌握），实际的职权是比较低的，基本管辖的范围仅限于南方或东北地区之内。明初南京六部多只设侍郎，到弘治朝才配齐各部的尚书。一些年高资深或失宠的大臣往往被发配到南京去以度余年。清代奉天五部的尚书侍郎也多用以作为安排一些满洲亲贵的职位。

## 二、地方行政制度及其演变

在明清两代，地方行政制度基本相同，府、州县以下的建制无多大变动，但在省一级则有几次较大的变动，这反映出，朝廷既要紧密控制各省的一应行政权力，将财权、军权、司法审判权尽可能集中于中央，但在实际统治中，又深感地区分散辽阔，不给予地方一定的权力，实难充分并较好地履行统治职能，为此。在 500 多年中，随形势的变异，一再对省级行政制度作了实际上的重大调整。

朱元璋在起义过程中，凡略定的地方，都沿袭元朝行中书省的制度，设置行中书省，或中书分省。行中书省的负责人叫参知政事和平章政事，省内设置的机构和官吏，大体上和行中书省相同。明初仍保留此一制度，当时中央

六部的尚书往往被调派到行省去担任参知政事，而各行省的参知政事亦多有内调为六部尚书的，当时省级主官的地位很高，统率一省大政，其职权亦很重。在战事频繁和建国初期，为处理各种紧急性的政务，明王朝亦不能不给予省级主官较大的权利，允许他们因机便宜处理地方大政。但这与高度集中权力于中央的国家根本体制是相冲突的。故此，在洪武九年（公元 1376 年），便下诏将全国各行省一律改为承宣布政使司、废除行省制度。各行省原有的参知政事改称为布政使。在省一级由承宣布政使司、提刑按察使司、都指挥使司分别掌管行政、监察和司法、军事行政的“三司制度”，实际上是将一省的地方军政权力一分为三，一省之内并没有任何一个部门或官员可以单独裁断全局性的大政。遇有重大问题，要由“三司”议奏，听候皇帝批办。“三司”之间虽有分工，但主要是为了加强它们之间的相互监督和钳制。

布政使司的职权既然与原来的行中书省大有不同，故其内部机构和属官也相应地作了较大的裁减，原有的平章政事、左右丞等重要僚佐的职位都取消了。布政使司已经不再是一个统率全省全面工作的领导机关，而降为仅负责“上承下宣”的行政部门。它只能根据朝廷的指示管理一些属于民政和财政方面的工作，诸如稽核户籍人口，征调赋役，督促生产，兴办水利、学校，检查和督促府州县官员完成上述事务，并奏报其功过，管理关卡仓库钱币，等等。它和当年号称“外政府”的行中书省已完全不能相比拟。即使在本身分管的民政和财政工作中，遇有重大问题，仍需照会其他两司，不允许独断。布政使司不能指挥军队，也不能直接处理刑狱司法事务。没有军队，便无法造反，不直接掌握法律这样的镇压工具，权威也就受到了限制。明初国家体制的重大变革乃是首先从省一级开始的，行中书省被撤销了四年之后，省的“三司”制度大体奠定稳固了，朱元璋才着手废除中央朝廷的中书省。其实，到洪武十三年（公元 1380 年）宣布永远废除中书省时，它的下属的行省早已被取消，各省“三司”奏事又不准夫白中书省，中书省和丞相早就被架空，仅存躯壳了。

但亦应看到，由于专设布政使司主管一省的民政和财政，也促使这些方面的工作较前深入。在布政使司以下增设了一些业务性的机构和官吏，如经历司、照磨所、理问所、司狱司、库大使、仓大使、宝泉局、杂造局、织染局等。有时还派遣布政使司内的参政、参议等官在各地分守，负责处理此一小块地区内的有关事务。还可以委派一定的官员负责处理某项专门任务，称为督粮道、督册道、屯田道、清军道、驿传道、水利道等等。总的说来，在权力上是较行中书省大大降低了，但在职责上却较为专一深入了。这在地方行政制度上有其可取的一面，清代一直沿用此制，并不是偶然的。

但是，在一省之内取消了任何统率全省政务的部门，“三司”鼎足而立，分别由朝廷垂直领导的办法，实际上也经常出现遇事处置不及时，延误事机，互相推诿塞责的情况。特别在边塞地区军务紧急、输粮地区漕运紧急以及较大规模地修建水利工程或发生重大骚乱等情况下，“三司”分治就暴露出指挥不灵，威信不孚，难以胜任这些急要事务。永乐年间，即开始派遣都察院的都御史、御史以及其他受特派的官员，到各地总督漕运，为完成任务，这

---

当时，首都在南京，南京及其周围地区（大体相当于今江苏省）为朝廷直隶地区，其余再设浙江、江西、福建、北平、广西、四川、山东、广东、河南、陕西、湖广、山西等 12 个布政使司。永乐年间迁都北京，将北平布政使司改为北直隶，又增设了云南和贵州两个布政使司，除南北两直隶外，共有 13 个布政使司。

些官员有权统一指挥“三司”各官。明中叶以后，总督某某等地军务兼理粮饷、巡抚某某等府州县兼管河道的官名相继出现，在蓟辽、保定、宣大、陕西等处，派遣的总督、巡抚实际上已经逐渐成为固定职位，明代后期，在腹里省份，如浙江、福建、四川、湖广、云南、贵州等地也较普遍地设置起来了。当时的总督、巡抚、经略等高级地方军政长官大都还是以监察官或军事首长的身份特派的，虽然在官方规章上仍以“三司”分治省政为主，但实质上因实际需要，权力已渐趋集中。

清朝省一级的地方行政制度，是采取对明中叶以后由总督、巡抚统领省政予以事实上的承认的做法，并明确规定立为正式制度。总督是兼管两省或三省事务的高级地方官，“掌厘治军民，综制文武，察举官吏，修饬封疆”、巡抚是负责一省全面领导工作的首长，“掌宣布德意，抚安齐民，修明政刑，兴革利弊，考核群吏，会总督以诏废置”，是名正言顺的地方大吏。清代的督、抚沿袭明代旧制，都带有右都御史或右副都御史的兼衔，在军务地区，有时还带兵部尚书、右侍郎的兼衔，在水利重要地区，也有加工部衔的，这些都说明督抚们在一定限度内可以行使监察官吏和指挥军务的职权。总督和巡抚之下都有一定数量的直辖军队，总督管的叫督标，设有副将、参将等官；巡抚管的叫抚标，设有参将、游击等官。此外，还设有跨省的专职领导某项事务的总督，如河道总督、漕运总督等。

清代在省一级虽然确定了以总督和巡抚为军政首长的制度，但中央朝廷对督抚们在工作活动中的控制却极严。一切较为重大的政务都必须奏报皇帝，等候批示。清代的康熙、雍正、乾隆、嘉庆等皇帝通过批示（雍正以后经过军机处），对各省地方政务，能够做到具体安排和指示。如果督抚们偶有越轨行为和不顺意之处，立予法办。故清代督抚们虽被授予一省甚至两省的军政权力，但并没有发生有能力恃势自重、对抗朝廷的情况，加以初期对于山西、陕西、东北各地区的督抚专用满员，驻防各省的八旗军队又全由满员担任都统、将军等官，因此清代省一级地方行政制度曾有过约 200 年的相对稳定。

由于清代特殊的军制，满洲、蒙古、汉军等八旗官员男有统辖系统，故在各省不再设都指挥使司，将三司改为二司，一省之内，在督抚之下只设布政使司和按察使司，主官为布政使和按察使。但清代的两司，已不再是一省的主要负责人，而下降为督抚的属官了。

明初对省以下的行政区划也作了较大的改革。首先是简化了层次，将元代路一级机关完全撤销。在省以下，一般的地方管理机关分为两级：第一级是府，长官是知府；第二级是县，长官是知县。此外，也有州，州为两种：一种叫直隶州，是直属省管理的，其地位略低于府，而高于县，其下亦可辖有少数的县；第二种叫属州，隶属于府，长官叫知州。州县是直接临民的政治单位。这种体制历明清两代基本未变。

明清两代府一级的地方衙门，都是在省之下管辖若干个州县的接近基层的行政领导机关。知府一官是四品官（大多数时期是正四品，曾改过从四品），本府内的民政、财政、司法审判等政务俱由其负责。设有同知（正五品）、通判（正六品）为辅助官员，当时被称为佐贰官，分别管理赋役、户粮、督

捕、河工、水利等工作。府衙门内还设置经历、照磨、司狱等低级官员以及六房书吏、衙役等。府不像省那样再分司办事，因为它接近基层，所管辖的地区本来就不很大，事务比较简单，所能动员的人力财力也是有限的。中央朝廷无虞知府以一府的力量来造反，而且，地方上也负担不了众多的冗官。明清两代的首都北京，名为顺天府，明代的留都南京名为应天府，清代也将沈阳定为奉天府，这几个地方或为全国政治中心，或对某一朝代存在特别的历史渊源，即所谓“龙兴之地”，地位级别均较一般府为高，长官被称为府尹（正三品），还增设府丞（正四品）、治中（正五品）等官，比较特殊一些。

直隶州中有管辖县的，其职责大体与府相同。知州是从五品官，州衙门内设有州同、州判，是所谓佐贰官，分管粮务、水利、徭役等事。还有一个吏目，是专管刑狱事务的。

属州和县都是直接临民的基层政权组织，知州、知县对本州县境内一切生产生活、诉讼纠纷、宗教、教育、户籍、保甲，全都要负责。知县是正七品官。县内还设县丞一人（正八品），主簿一或二人（九品），是佐贰人员。县衙门内设有三班六房的吏役，有监狱、仓库，可谓一应俱全。

### 三、土官制度

我国是一个由多民族组成的国家，历代封建王朝，不论是以汉族统治集团为主抑或以其他民族统治集团为主进行统治，都对民族地区设置过专门的机关，采用比较特殊的制度进行管辖。

土官衙门，是明清两代对民族地区进行统治的行政管理机关。所谓土官，是在这些地区任命少数民族的上层人士担任的官职，其选用、升贬、袭替、功过标准、职权范围，均与内地地方行政部门有所不同。

明清两代土官制度较前代较为完备。以统辖关系来说，土官大体上可分为两个系统，第一个系统是由军事部门管辖的，官员的任免由兵部武选司负责，而由各省的军事部门直接统率，如设在各地的宣慰使司、宣抚使司、安抚使司、招讨使司和长官使司等。这些使司的主官又称为上司，大多数是该民族上层比较倾向朝廷的头人。土司之下各设有同知、副使、金事等官。第二个系统是由行政部门管辖的，官员的任免由吏部验封司负责，而由各县的布政使司具体领导，如所谓土府（军民府）、土州、土县等，其主官即被称为上知府、土知州、土知县。这些衙门的编组体制基本上仿效一般府、州、县机关，但大都较为简略。规定一部分土官必须由军事部门来领导，一方面固然由于这些机关大都统率有数量不等的少数民族武装力量——士兵。但更重要的，还意味着在宣慰、宣抚、安抚等美名后面所代表的军事征服。各司统率的士兵主要也是为此目的才被容许继续存在的。至于招讨司、长官司等机关更连名称也不如掩盖，名与实都是压迫少数民族的部门了。当然，由行政系统管辖的上府、土州、土县也并不排斥军事高压，只是说怀柔的成份较多一些，它们同是汉（满）族封建主勾结各民族上层统治集团压迫少数民族人民的工具。第一类机关多设在边远地区或刚进行过军事征服的地区，第二类机关多设在内地省份的民族地区。

明清中央朝廷与各土司头人及担任土官职务的上层人士，既有互相勾结利用的方面，又有冲突矛盾的方面。朝廷对于各土司土官的淫威暴戾，多采

取纵容的态度，不敢绳以封建的法律和纪律，但又经常伙同他们以对各族人民加强盘剥奴役，谋取更多的私利。终明一代，播州、水西、蔺州、麓川的土司头人，时服时叛，边患不穷。会上司头人对本民族人民的野蛮掠夺凌辱甚至残杀，也经常激发成为事变，清王朝一方面对西北、西南各少数民族地区用重兵进行征服，另一方面，又大力实行所谓“改土归流”的政策，企图尽可能将在各少数民族地区设置的土官制度逐步削弱以至取消，尽可能代以一般的府州县系统。由此亦引起过好几次较大规模的战乱。清王朝推行“改土归流”政策，其中心目的是要使用比较成熟的封建制地方行政取代各土司头人的奴隶制统治，要统一全国的政制，巩固其集中领导，这从长远的根本利益考虑，是具有一定进步意义的，但所采用的办法是以野蛮镇压为主，一再使用较大规模屠杀的手段，在当时也制造出不少民族隔阂。

## 第五节 监察制度

### 一、都察院和各道御史

明清两代监察制度的职责基本相同，但在辖属关系、官员配置以及具体运用上。亦各有其特点，今分述之。

明代将前代的御史台改为都察院，都察院是专门负责维持封建国家机关以及官吏纲纪的部门，“职责纠劾百官，辩明冤枉，提督各道，为天子耳目风纪之司”。

都察院的主要工作人员是各种御史。主官是左、右都御史各1人（正三品）。其下有左、右副都御史各1人（正四品），左、右全都御史各2人（正五品），以地区划分的十三道御史若干人（正七品）。这些御史按地区和业务分工，负责对全国各方面的监察工作。

都察院的御史是最直接维护朝廷封建统治利益的人物，所以他们的职级虽然较低，但权力很大，所监察的范围也较为广泛。按照规定，都御史暨其下的御史们，凡认为大臣有奸邪、构党、作威福乱政的，各级官僚有猥亵贪冒坏官纪的，甚至学术不正、上书陈言变乱成宪、希图进用的，都可以直接给皇帝上奏弹劾。每个御史都有单独上弹劾奏章之权，可以公开当面劾举，也可以密封上奏其副本可以不送交部察院或都御史。都察院还有责任会同吏部在进行朝觐和考察大典时对官员是否贤能、有无贪黷渎职违纪等进行了解，提出处理意见，对五品以下官可以开具考语，对四品以上官的“自陈”，也可以提出意见，它还有责任会同刑部、大理寺共同会鞫重囚大案（当时叫做三法司），威权是很高的。

除此以外，御史还可以进行多方面的活动，皇帝可以直接派遣某一御史在京内外专门审理或监理某事，当时叫做“奉敕”或叫“各专其敕行事”。都察院还可根据需要，派遣御史们出去就某些专门工作进行监察，如刷卷（检查档案）、巡视京营、在省级（乡试）和中央级（会试）的科举参试中监考、巡视某些国家部门（如光禄寺是管财粮较多、消费最大而弊端较著的单位）、巡视仓场、内库、皇城、学校、漕运、屯田等等，可谓无所不包。遇有战事，可以派御史监军纪功，发现地方官府在审理案件中有冤诬不实、不遵法律之处，也可以吊刷案卷，提审罪囚。总之，朝廷要求御史们从各个层次各个方面尽力维护封建统治的利益，因此，接予他们较为重大的权力。但在一般情况下，御史们只能把了解的情况和处理意见奏报给皇帝，无权径行处理。当时规定，御史们的纠劾，应该力求具体确实，不许虚文泛低，也不许以繁琐细微之事滥奏塞责。奉敕或奉派出去监理某一事务的。回京后应向都察院报告工作，都御史可以对所属御史称职与否作出评语上奏，凡御史犯罪加三等判处，有赃私的从重处理。

### 二、六科给事中的职责和与御史的分工配合

除了都察院系统的各种御史外，六科给事中也是掌管监察工作的。十三道御史与六科给事中，当时被合称为“科道之官”。

---

《明史》卷73《职官二》。

六科，即吏、户、礼、兵、刑、工六科。每科各设都给事中 1 人（正七品），左、右给事中各 1 人（从七品），给事中 4 至 10 人不等。假如说，都察院的御史是着重监察全国官吏和一般机关的，那么，六科则是按吏、户、礼、兵、刑、工六部的业务进行对口监察。洪武年间，在科举考试毕挑选年轻进士入翰林院深造以待重用，名之为庶吉士，其中有一部分人即被指定培养为六科给事中，这部分人名为六科庶吉士，可见对其十分重视。当然，给事中的职名，就表示他们还是皇帝身边的近侍，即所谓给事于（宫殿）之中。六科给事中的职责是“掌侍从、规谏、补阙、拾遗、稽察六部百司之事”。当时规定，以皇帝名义发出的制敕，给事中要对之进行复核，看其中有无不妥之处。如有发现，可以封还并奏报。这有些类似隋、唐的门下省，是为皇帝妥善处理政务服务的。对京内外上给皇帝的奏章，六科要根据分工分类抄出交给各部，如发现违误，并可提出驳正的意见。吏部尚书选任文官，要与吏科都给事中一同报告皇帝请旨，官员赴任，亦应先赴吏科在文书上签署同意。其他五科对各部的监察制约亦大体相同。正因为六部是全国最高的行政管理部门，所以六科以对它们的监察作为主要职责，从封建地主政权来说，是有其必要性的。六科给事中也可奉敕专门审理或监理一定事务，可以临临科举考试，可以充任使臣，可以参加对重大刑狱案件的鞫问，其威权与御史相近。

都察院的御史和六科的给事中在具体职任上有一定的分工，如六科很重要的工作是对专门的部门和业务进行监察，要求工作尚在进行当中，便发现并纠正其可能的危害，消灭可能造成的损失；御史则比较侧重于对所谓触犯纲常礼教的犯罪行为的弹劾。二者的关系是一种相辅相成的关系。当然，这种分工并不是绝对的，给事中也同样可以像御史一样对各级机关和官吏进行弹劾，也可以上疏议论朝政得失以供皇帝参考。

清朝的监察制度大体上沿袭明代而有所变化。主要是，虽然分设御史、给事中之官，但统归都察院领导，当时叫做“台省合一”。都察院内实职的都御史、副都御史均称左都御史或左副都御史，凡称右的均为给各省总督、巡抚的兼衔。御史从 13 道改为 15 道，这是因清代的行政区域与明代的不同，但亦非一省必有一御史道，六科都给事中改称为掌印给事中。都察院及都御史的品级稍有提高，都御史定为从一品，左副都御史定为正三品。特别是，不论都御史、副都御史、御史、给事中等，均规定满洲、汉军、汉人各占一定的官缺，初期品级亦有所不同，其后改为一律。

按照明代和清代的典章，御史和给事中的职、权、责无甚不同，但在实际运用上却有差别。一般说来，这些言官，或称风宪之官，职级虽较低但有言事劾奏之权，有检核各部门工作活动之责，其能量必然比任何同一品级的官员为大，实际权威较高。亦正因此之故，他们往往流为皇帝打击异己势力、诛锄臣下的鹰犬，或者成为权臣相互倾轧的爪牙。御史和给事中的言论活动，往往都代表着封建地主阶级内某一阶层某一派系的利益，从其言论活动往往也能窥见出某一时期朝局政事的动向。在明代，由于中叶以后的皇帝多庸碌腐败，懒理朝政，其为人处事亦往往明显地不符合封建地主阶级对其政治首脑的传统要求，被认为不利于朝廷的根本统治利益，因此之故，有些御史和给事中的谏疏往往相当激烈，朝廷各派系之间互相唆使御史或给事中对

对方进行攻讦，反映出的矛盾相当尖锐。不少御史和给事中因履行言职而被杀逐囚杖。清代在这方面较为缓和一些，其重要原因在于，以皇帝为首的中央朝廷基本上能正常工作，对大臣和言官们管制亦较严，再加以少数民族统治，汉人任言官的多先求自保，往往噤口不言，故御史和给事中们的言论活动大多不如明中叶以后活跃。这是由于历史条件不同，其监察制度所起的实际作用亦稍有差异之故。

## 第六节 法律制度

### 一、《大明律》和《大清律》的制定及其特点

中国封建法律制度到明清时期发展到最成熟的阶段，它极其周密地以法的手段来维护地主阶级的统治利益，并调节处理社会内部的各种关系，反映着封建社会晚期各种矛盾的激化，封建法制的腐败也有了充分的暴露。

明清两代都是在夺取全国性政权的过程中，逐步建立起自己的法律制度，并在建立统一王朝以后，进一步将之充实起来的。两个朝代的具体过程虽有不同，但在结合本身实际情况，大力吸取前代的封建法律的经验成果，在沿袭旧制的基础上酌加增删修补这一点上，则是一致的。

法是统治阶级意志的表现，是体现其统治职能的必要工具。任何一个政权，要建立和维持自己的统治，没有能不使用法的。朱元璋挥军占领武昌，刚建立吴政权的当年（吴元年，公元1364年），即议立法律，命左丞相李善长为律令总裁官，参知政事杨宪、傅、御史中丞刘基等为议律官，亲自率领他们议订律令，编成《律令直解》一书。明王朝建立后，从洪武元年（公元1368年）到三十年，又以唐律为基础，几次修改订正，制定并颁行了《大明律》。清代在建立统一朝代以前，努尔哈赤、皇太极早在经营辽东地方政权时，即因实际的需要，主要针对惩治盗贼和叛乱，制定了比较粗线条的法律，即所谓《盛京定例》，其后，又陆续颁行了一些治罪条文，并据以向当时已臣服于后金国的外藩宣布，此为应共同遵守的钦定法令。但总的说来，当时的刑制是比较简单的，重罪即斩首，轻罪施鞭扑，还没有徒、流等刑，死刑亦不分实缓抑或斩绞。这是与后金当时的社会发展和政权建设的阶段相适应的。但到入关定鼎以后，便立即发现，原来在关外制定和施行的法令完全不能满足对全国统治的需要，于是宣布，沿用明朝的法制，援引《大明律》条款的规定判案。顺治三年（公元1646年）颁行的《大清律》，实质上不过是《大明律》的修订本。清朝的历代皇帝，虽然结合本身统治需要，对律文条款、事例审定、审判程序手续等作过一些改定，但总的仍未超出“详译明律，参以国制”的范围。两代定制，构成了中国封建社会晚期的法律制度。

《大明律》与《大清律》都分为名例、吏律、户律、礼律、刑律、工律等部分。刑分笞、杖、徒、流、死五等。法定的刑具，有笞、杖、讯杖、枷、杻、镣等。法的打击锋芒，都主要指向反抗封建专制统治和破坏封建社会伦常秩序的行为活动，将所谓谋反、谋大逆、谋叛、恶逆、不道、大不敬、不孝、不睦、不义、内乱等定为常赦不原的“十恶”。又有所谓“八议”之条，即规定对某些具有特殊身份的人物及其家族，除犯“十恶”之外的罪过，可以从轻减免，即所谓议亲、议故、议功、议贤、议能、议勤、议贵、议宾。公开表明，封建法乃是分身份等级的不平等的法律，对于统治集团内部和对于广大人民群众，其惩罚的尺度是不一样的。

明清两代的法律都强调以礼入法，巧妙地运用礼和刑两手，将怀柔诱导与血腥镇压结合起来。他们认为礼是防范犯罪于未然，刑是惩处犯罪之已发生。与其片面惩罚，不如多用封建礼教纲纪伦常等进行教化。为此目的，制订有“留养”之条，即对犯有死罪的人，所犯死罪不在“十恶”范围的，如

有祖父母、父母老而无养的，可奏请免将罪犯处决，以留下来养亲。又规定，同居亲属有罪，得互为容隐，意思是，不能因办理一案，而动摇赖以作为封建统治基础的纲常伦理。为维护阶级和等级关系，规定奴婢不得告发主人，子孙不得告发父兄（十恶除外）；告人祖父不得指其子孙为证，弟不得证兄，妻不得证夫，奴婢不得证主人。凡此规定，乍看均似有拘法之嫌，但实际上却是符合封建统治的根本利益的。

## 二、审判机关及其权限

明清两代在中央和省一级均设有专门的司法机关，省以下则由地方行政管理机关府、州、县衙门兼管对民、刑诉讼的初级审判，有关其审判级别权限均有具体规定。

中央一级的“三法司”，即指刑部、都察院、大理寺三个机关而言。它们之间是互相监督制约又互相钳制的关系。一般说来，“刑部受天下刑名，都察院纠察，大理寺驳正”。大体可说，刑部管的主要是司法行政工作；大理寺有点像后代的最高法院，负责对案件的审批纠错；都察院则以“风宪衙门”的地位对这些工作进行监察。重大的案件，要“三法司议奏”，就是说三个机关共同议定取旨。三个部门都参加审判议定，但无权对重大案件单独作出决定。清代规定，外省的刑案，一律由刑部核复，未指定会同其他二司共同处理的，大理寺与都察院一般不必过问。三法司共审的，也规定由刑部主稿。在京的案件，也由刑部审理。故此，清代的刑部，其权责较明代为重，清朝作出这样的规定，是为了防止互相推倭，无所责成。

提刑按察使司在明代是省一级“三司”之一，在清代是在总督巡抚领导下的“两司”之一，掌管一省的司法工作是其主要职任。设按察使一人，副使、僉事若干人，“掌一省刑名按劾之事”。按察使可以派出副使、僉事等官在省内各地区任分巡道，以就近处理当地的刑狱事务，也可以派遣这些人在省内专管某项事务，如水利道、屯田道等，专门处理在这些工作中的涉讼和纠纷事件。按察使司对全省各府、州、县衙门负担的司法工作也有督促检查之责。

府、州、县的长官知府、知州、知县同时也是该级的司法负责人，而且司法工作是他们职分内很重要的一部分。州县正印官主持初审，不眼，可逐级上控到府、道、司，直到中央都察院。不许越诉，越诉者笞。对诬告者处以同所诬告之罪。府、州、县官执法不公，有过轻或过重的，根据有无贪赃枉法等情节，要受纪律处分。府以下地方的行政和司法工作，虽然是由同一机关同一主官掌握，但却分属不同的系统领导。关于赋役、土田、人户、仓库等问题要造报省的布政使司，再层报中央的户部；但刑狱审判事务则必须受省的按察使司和中央的各司法机关领导。

---

《明史》卷94《刑法志二》。

《明史》卷94《刑法志二》。

## 第七节 军事制度

明清两代的制度，其歧异最大的莫如军事制度。两代的军制是在不同历史背景下和民族关系中发展起来的，所谓“清沿明制”，并不包括军制在内。以下分述之：

### 一、明代的军制

明代的军事机关体制是经过几度调整变革后才比较固定下来的。

以中央军事领导机关来说，起义时期，朱元璋以都元帅身份自主行枢密院事，亲自指挥全盘军事，以后，改行枢密院为大都督府，设大都督一人，名义上是“节制中外诸军事”，其实，一切大小军政，包括军官任免、军队调遣、战役指挥、战略考虑等，都由都元帅决定，大都督府不过是主持后勤给养。军丁军户管理、考绩、马政等日常事务。大都督当然也要统军作战，但只能奉命进止，不许擅作主张。当时，朱元璋在行中书省内设户、礼、刑、工四部，独不设吏、兵二部，正说明人事和军事大权不容假借于人。即使如此，到吴元年（公元1364年）还是对此作了部分的调整，虽然仍保留大都督府，但裁免去大都督一职不设，改设左、右都督、同知都督、副都督、佥都督若干人，均为大都督府的长官。很显然，这样做的目的是为了众设多官而分其事权。

明王朝建立后，在中书省下的六部已有兵部，这对一个统一的封建大帝国来说，是实不可少的。明初，将原来由大都督府掌管的武官任免、考绩、荫袭、军队的训练、后勤给养、军丁军户管理等军事行政工作划归兵部掌管，大都督府仅保留统率全国军队的职权。

到洪武十三年（公元1380年），在撤废中书省的同时，朱元璋也宣布彻底改组大都督府，将大都督府分设为前、后、中、左、右五军都督府。中书省和大都督府的同时大变动，是当时明王朝中央军政制度大改组的两翼，其重要意义实不相上下。当时还规定，五军都督府互不统辖，应该分别与兵部直接联系工作，而统一奏请皇帝裁定。每一个都督府内又都设有一小群都督，计有左右都督、都督同知、都督佥事、副都督等，俱为负责官员，由朝廷指定各都督府分别统率全国各都司、卫、所，不得随便变动。至仇，统军的部门便一分而为五，领导人更是由一个增加到好几十个。任何统军的都督都绝不可能率本部军兵与朝廷对抗了。

其实，任何一个都督府及其中的任何一个都督，连率领本部军兵的权力也是没有的。因为明王朝还规定：兵部有出兵之令而无统兵之权，五军都督府有统军之权而无出兵之令。有军事行动时，兵部奏请委派某一都督府某一都督率兵出战，而分调其他各都司、卫、所的兵丁归其指挥。军事行动结束，将帅即回归原都督府，兵丁回归原工所建制。这种体制显然是为了防范军权旁落，是为了对将帅们的职权有意掣肘时，其必然结果是，要付出大大削弱自己军事威力的代价。

明代设在地方统率军队的部门分为都指挥使司、卫、所三级。

都指挥使司又叫都司，是负责一个地区统率军队的领导性机关，辖有若干个卫和所。都指挥使司是省一级“三司”之一，设都指挥使一人，都指挥同知二人，都指挥佥事四人，还根据需要设置若干僚佐胥吏。全国各个都指

挥使司分别辖属五军都督府领导。

在都司以下，军队的组织分为卫、所两级。每卫设指挥使一人为长官，大体上统兵 5600 人。卫以下再分为五个千户所（最早是每卫辖十个千户所，后改为五个），设千户为长官，统兵 1120 人。千户所以下再分为十个百户所，设百户，统兵为 12 人。在百户之下设总旗二，每个总旗领小旗五，每小旗领军 10 人。

卫、所的分布，主要根据军事的需要，一般在形势险要的地方设卫，以下再分设千户所为军事据点。除此以外，明代还设有专门的特殊卫所和军队，如所谓亲军各卫，又叫上十二卫，是专门负责警卫皇宫皇城的御林军，其中的锦衣卫还逐渐发展成为特种的镇压部门，由皇帝直接指挥做缉捕刑狱的工作。这些卫不归五军都督府统率，直属皇帝指挥。又如在军队中设有京军三大营，也是皇帝直属的装备最好、训练校精的特种部队，五军都督府对它们是无权过问的。

## 二、清代的军制

清代军制是从八旗制度发展而来，并以旗作为军事编制的单位。满族崛起于东北初期，军制即政制，两者并无重大区别。随着后金国势力的迅猛发展，天聪八年（公元 1634 年），开始定八旗年军官职名，按班章京相当于总兵，梅勒章京相当于副将，甲喇章京相当于参将，牛录章京相当于守备。九年，增编蒙古八旗，设官与满洲八旗同。崇德七年（公元 1642 年），又增编汉军八旗，设官与满洲、蒙古八旗同。因此，在入关前夕，清朝在关外，已有满、蒙、汉军共 24 旗，兵额达 10 余万人。各旗以旗统人，即以旗统兵。凡隶旗籍的，均有军籍。当时，各旗主即为一旗之长，身兼行政长官与军事指挥官双重责任，组织比较单纯，指挥也比较灵活有效率，令行禁止，具有很强的战斗力。

但应指出，这种严格地按照不同民族组成不同军队的原则，虽然各旗在编制形式上大体相同，但它们的兵源、待遇以及在政权内的地位和作用都是很不相同的。满洲八旗是清代军事力量的核心，蒙古和汉军八旗始终处于附庸的地位。在满洲八旗中，又以正黄、正白、镶黄为上三旗，名为天子亲军，可以入充侍卫，其地位更在其他五旗之上。清统治者是有意识按民族分差别组建成等级地位不同的军队，借以加强控制。

清自入关以后，正规军有两种，一种是原有的满、蒙、汉军八旗兵；另一种是绿营兵。在兵源上，八旗兵是世代军籍，绿营兵是由招募而来的。在理论上，在八旗内部仍然保持着“人尽为兵”的制度。但由于入关后八旗子弟繁衍甚多，而各旗的军额却有一定的数量限制，故此，只能按照兵种类别和规定的额数，在旗下各佐领所属人丁内挑选一部分入伍，称为“额兵”。“额兵”以外有“随甲”，是军官的随从。此外均称为“余丁”。“余丁”仅能领一份钱粮以维持生活，不能领全份军饷。“余丁”和不满 16 岁的“幼丁”，可以被挑选为“养育兵”，亦即预备兵。在绿营方面，它的编制基本上是沿袭明代而来的，初时多是入关后改编的明军和新招的汉人部队，以后补充的兵员则是由应募而来的，是一种雇佣兵。

在编制上，八旗兵又分为“禁旅八旗”和“驻防八旗”。

“禁旅”，是八旗兵中留驻京城的部分，是禁卫军性质的部队。在这支

禁卫军中又可以分为郎卫和兵卫两种。郎卫又称亲军营，主要负责保卫宫廷和作为皇帝的随从武装，是皇帝身边的亲军。郎卫俱由领侍卫府统辖，全部官兵都是从正黄、正白、镶黄等所谓上三旗的人员中挑选的，由这三个旗各派二人为领侍卫大臣以率领之。兵卫主要负责卫戍京师的工作。在兵卫中又分护军、骁骑、前锋、步军各营。又在各营内（包括亲军各营）挑选更精锐者编为神机营、健锐营、火器营、虎枪营等特种兵。这些特种兵都受过专门的训练，配备有当时最锐利的武器，清廷企图不断以新的军事技术和装备来加强自己的亲军，作为王朝的基本镇压力量，不但用以保证皇帝的绝对安全和畿辅地区的稳定秩序，亦用以镇慑其他各军。

驻防八旗是清廷分别派遣在全国各地的武装力量。驻防制度是与清朝的军事征服同时产生和发展起来的。满族在向外扩张的时候，每得一地，总要留一小部分军队来驻守，用以确保占领并监视当地的人民。公元1644年清兵入关后，陆续派军队驻扎在保定、德州、江宁、济南、太原等地，遍及于全国务冲要大城。另外，在盛京、北京、江宁、杭州、成都、广州等地设驻防将军，负责统辖本区内的八旗部队，集中较多的军队作为控制各地的据点，遇有什么警报，便于就地迅速镇压。正因此，驻防各地的旗军就必然处在同当地人民对立的地位，对于人民的压迫和损害比一般军队更甚。但另一方面，清王朝对于驻守在各地的八旗军也是不放心的，它最惧怕驻防八旗与汉族人民在长期共处当中会被自然融合。因为由一个人口较少、经济文化比较落后的民族对全国以汉族为首的人口众多、又富于反压迫传统的各族人民实行统治，本来是不容易的。于是清朝统治者便从维护统治及其狭隘利益出发，制定了许多限制驻防各地的八旗军和当地各民族之间交往的规定。一方面，一再鼓励他们保持“国语骑射”的习惯，定期演习考试，以保持武装镇压的力量，抵抗融合的自然趋势；另一方面还规定，旗人不许与当地各族人民通婚，旗人子弟不许在驻地应科举考试，甚至规定驻守各地的八旗军及其家属必须与当地人民分界而居，另立“旗城”。最初还规定，连驻防官兵身故之后，也必须把骸骨运回北京埋葬，家属必须回京居住，不许在当地入籍。这种人为地制造民族间隔阂和抗拒民族之间自然往来融合的做法，正如同此前各个封建朝代从大汉族主义出发对少数民族强迫同化一样，都是反动的。

绿营的编制和八旗兵不同，它在很大程度上因袭了明军的建制。大体上是以营作为军队的基层单位，每营应有兵500人。除少数留驻北京的称为京营（又称巡捕营），隶属于步军统领外，绝大多数都分驻各省。按照地方的大小远近、险要程度等决定驻扎的营数。绿营由地方上的总督、巡抚、将军等统辖。由总督统辖的叫“督标”，巡抚统辖的叫“抚标”，提督统辖的叫“提标”，总兵统辖的叫“镇标”，将军统辖的叫“军标”（只有四川、新疆设置）。除此之外在有些地区，还没有“河标”和“漕标”。标以下设协，副将统之，协以下设营，参将、游击、守备分别统之，营以下还有汛，千总、把总、外委等分别统之。就兵种说，有马兵、战兵、守兵之分，濒海濒江之地还有水师。清初绿营兵有90多万，康熙以后缩编为60余万。由于普遍吃“空额”，实际上远远不到此数。

## 第八节 科举及文教卫生等制度

### 一、科举制度

科举制度在中国封建社会里具有重要的作用，它一方面可为当权的统治者延揽一些人材，另一方面，又成为笼络士子的重要手段，起稳定统治的作用。对于广大士子来说，这是取得社会地位和跻进仕宦之道的重要途径，具有很大的吸引力。因此之故，自唐朝以科目取士以来，科举制度便得以确立于中国社会并渐趋完备周密，发展成为存在过 1000 余年的具有中国特点的考试结合用人的制度。

明代科举制度是在沿袭唐宋的基础上酌加增删调整而建立的，清代对此几乎全部袭用。

科举制度对于一个新兴的政权也具有重要意义，它既可安定人心，又可将流散在社会的人才收为已用，以适应本政权发展的需要。朱元璋刚即吴王位，吴元年（公元 1364 年），即下诏开科取士，制定了科举条格，分文武二科，并颁布了考试场数、考试内容、日期等。满族统治集团在入主中原前十多年，即在皇太极天聪三年（公元 1629 年），即考试满、蒙、汉人生员，评定等级，八年又考试举人，对录取者多奖予缎布衣服，免本户徭役丁差，并酌委官职。由此可见，及时开办科举，乃是新兴王朝具有统治策略性的重要决定，它与即将建立的全国性统治和政权建设是密不可分的。

明清的科举考试都分为二级：全国各府、州、县的士子，在未经初级考试录取以前，均称为童生，在本地考试（通称县试）取中的，便可称为生员，俗称秀才。只有已取得生员资格的才能参加每三年举行一次的省级考试（通称乡试）。乡试逢子、午、卯、酉年举行，名为大比之年。乡试多于八月初举行（八月初九），而于八月底（八月二十九）放榜，所以通称为“秋闱”。

乡试被录取的便获得了举人的身份，可以参加翌年在首都举行的会试。会试逢辰、戌、丑、未年份举行，多在二三月间，故通称为“春闱”。会试被录取的还要参加殿试，亦名运试，由皇帝亲自主持，彼取中的人名义上叫做“天子门生”，无非是为了加强笼络。殿试中试的被称为进士，进士又分三甲，每甲各分名次先后，一甲三人，一甲第一名通称状元，第二名通称榜眼，第三名通称探花，叫做赐进士及第；二甲若干名，叫做赐进士出身，三甲若干人，叫做赐同进士出身。所有进士，均按成绩先后被授予一定的官职，确实是学而优则仕。举人中亦多有被授予较低级官职的。

考试的内容以儒学为主，兼及其识见才能。乡试和会试都各考三场：第一场考四书五经等儒学基本著作的义理，第二场考论说、判语、草拟诏诰章表等；第三场考经史及诗赋等。自明中叶以后，发展了一种略仿效宋朝经义，以古人语气撰文，有严格排偶分股的应考文体，叫做八股文。这种八股应制文逐渐成为三场考试的主科，既禁锢思想，又不能真正发现人材。

对于科举制度，应承认它是中国地主阶级在其长期封建统治中行之有效的、对其统治有利的一种考试和用人制度。科举制度确实为地主阶级提供过相当一部分的官僚和知识分子，有些家世贫寒的知识分子确是攀援着科举的道路而上升入统治阶层，甚至成为地主阶级中的著名政治代表人物的。但也应看到，由科举制度形成的当时对人才的培养方法及科举制度对人才的了解，确实是很表面很不健全的。这种不切实用的矛盾很早就被发现了，朱元

璋在洪武三年（公元 1370 年）下诏举办科举时，曾宣布“非由科举者，毋得为官”。但科举刚开办。他在洪武六年（公元 1373 年），就曾下诏一度停止科举，说“朕设科举，求天下贤才以资任用。今所司多取文词，及试用之，不能措诸行事者甚众。朕以实心求贤，而天下以虚文应之，甚非所以称朕意也，其暂罢天下科举”。但是，地主阶级并无能力找出另外一套较之科举制度更为有效合用的考取人才的制度，明朝两代的言论，包括一部分原从科举出身的人士的言论，对于科举制度的明显积弊多有论述，但利害相衡，对本身的统治来说它终究是利多于弊，因此这套制度在封建社会晚期仍基本上维持下来了。连朱元璋也不得不在诏停科举九年之后又宣布重开科举。只是到清末，中国进入半殖民地半封建社会，生产关系已经有一定的变化，新的科学技术已进入中国的学术和经济领域作为封建社会上层建筑之一的教育和考试制度面临着前所未有的冲击，废除科举才真正被提到议事日程上来。

## 二、文教卫生礼仪等业务部门及其工作制度

明清两代，中央朝廷都设有一些专管文教卫生礼仪等业务的部门，诸如翰林院、詹事府、国子监、钦天监、太医院、太常、光禄、鸿胪等寺及行人司等衙门，这些部门与内阁、六部或有一定的工作联系，但又有自己的专职，或是比较专门的技术业务部门。与军事、政法、人事、监察、财政等负责部门比较，当然不能算是最主要的部门。但是，这并不是说它们在明清时期封建政治制度的完整体系中是可有可无的。因为封建地主阶级要进行统治，单独依靠暴力，单独依靠用军事和法律来进行镇压是不成的，还必须在此之外，兴办某些文教礼乐事业来作为刑政的补充和辅助，某些与藩属往来的外事工作以及传达诏令的专门通讯工作，对于一个已趋成熟的封建大帝国来说，当然是不可或缺的。

对这些部门的职能和作用需要具体的分析。

翰林院和詹事府在名义上都是中央朝廷的学术研究和专门的高级教育机关。当时叫做“文翰清贵之司”。翰林院设有学士、侍读学士、史馆修撰、编撰、编修、检讨等工作人员。任职是根据皇帝的指示编撰各种御用书籍，编纂公布各种历史档案，如研究各种经典，秉承朝廷意图加以注解释义，给皇帝讲解经书，有时代替皇帝起草某些诰诏文件，问答咨询，修实录、圣训、玉牒、上谕、方略等（有时专开某皇帝的实录馆、某战役的方略馆等，但具体工作仍主要由翰林院人员担任），这些都是高级文墨工作。明清科举考试成绩最优秀的一甲三名，照例都先分配到翰林院工作，二三甲中比较年轻有为的，也可经专门考试后入翰林院为庶吉士，接受进一步的培养教育和历练，以备将来补充为比较高级的官僚，故翰林院又被称为“储才之地”，这更说明设置翰林院的本意，原非单从文翰考虑。詹事府按照规定是辅导皇子读书的单位，也参与上述工作，设詹事、少詹事、府丞等职官。当时的知识分子，中进士后以得入翰林院、其次是詹事府为贵，因为这是跻入统治高层的重要阶梯之一。

国子监是明清两代的最高学府。明代的国子监分设在北京和南京两地，

所谓南北二监各设祭酒 1 人、司业 3 人负责对学生时教育和训导管理；监丞 1 人，掌管纠惩不守纪律的学生；五经博士、助教、学正、学录各若干人，担任教学和辅导工作。清代国子监的学制与组织，大体沿袭明代，只是不设南监。

国子监是中央一级的学府，它是与各省、府、州、县的官学系统衔接的。国子监的学生叫监生、是由各地区贡荐而来的，在监期间，享有一定的生活和学习费用。

国子监制订过一套比较严格的学规，有一套较为完备的教学考试制度。监内设置正义、崇志、广业、修道、诚心、率性等六堂，实际上是六个级别，还规定有计算积分和升堂卒业的办法。只有获得一定积分才能被任用为官吏。明初曾一度重用过监生，但其后即为科举录取人员所代替。明中叶以后以及整个清代，国子监监生入宦做官的出路均不如明初，逐渐演变成为一种收容未第士子的骄枝部门。

钦天监负责观测气象的变化、计算时辰、颁制历法等工作，技术性比较强，所以它的工作人员都是世代传授的，本人及其子孙均不能随便转业。钦天监也是中央朝廷培养天文气象人员的部门，收纳本监的子弟从幼训练。明清两代的钦天监一方面继承了我国自古以来的天文科学技术知识，另一方面，也吸收了一些西洋的天文学成就，两代均有西洋技术人员被吸收入监工作。从技术水平来说，明清时期的天文气象技术是较前有进步的，对当时人民群众的生产和生活提供了不少有用的知识。但受当时历史条件的限制，在钦天监的工作中也仍然保留着不少迷信的成份。如也负担了不少阴阳风水、山陵选地、冠婚择日，以及抢救日月蚀、解释星辰变化灾异祥瑞等事务，对自然现象的变化，也经常给予超自然的迷信说明，有时也影响到当时的政治。

太医院是御用的医疗机关，设院使、院判、御医等若干人，并附设药库及制造膏丹丸散的作坊。

明清两代的太医院已有较严密的分科，如大方脉、小方脉、妇科、疮疡、针灸、眼、口齿、接骨、伤寒、咽喉、金旋、按摩、砭由等科。这些科还负责培养专科的医务人员，学医的人必须由医家子弟内挑选。太医院还设有考试制度，业务考试成绩优秀的晋级，三试不及格的便要被淘汰出院。所以当时的太医院是医务人才比较集中的地方，也是一个医学研究机关。现存清代比较完整的太医院验方，以及帝后妃嫔、皇室宫廷人员和某些贵族大臣的病历，是很珍贵的历史和医学业务资料。

太常、光禄、鸿胪及行人司都是礼仪机关。太常寺负责一应祭祀礼仪事务，兼管皇帝的陵墓和各坛（天、地、日、月、先农等坛）的祭拜式仪，还管理全国的僧、道神职人员及主要庙寺等。在当时，这一套都有严格的等级程式，是专门的学问。太常寺在封建社会有它的重要性，因为它职司“天人交通”，经常和实际上不存在的天神地祇打交道，竭力从这些方面来论证皇帝是以天子身份来临民治事的，全国人员必须驯服地接受天意的安排。光禄寺主要负责在祭祀及一切报捷盟会、举行各种重要仪式时的宴会筵席工作。这在当时是比较有油水的肥缺，光禄寺工作的腐败奢费之多，在明清文献中常可看到。鸿胪寺有点像后代的典礼局、礼宾司，负责组织各种朝会仪式，规定品级排站顺序，负责司仪和接待宾客的工作。这三个寺都设有卿和少卿、寺丞等工作人员，还根据需要各设立若干业务性人员。三寺都有自己的章程则例，并在实际工作中与礼部互相配合。

## 第九节 明代宦官机关和特种镇压部门以及清代国家机关制度中所体现的民族歧视政策

### 一、明代的宦官机关

明代设有庞大的宦官机关系统，即所谓 12 监 4 司 8 局等 24 衙门。这 24 衙门均设有提督太监、掌印太监等作领导，最多时曾统率 10 多万宦官。

按照原来的规定，这 24 衙门主要只是在皇帝周围服役、为其生活服务的部门。但事实上，明代的宦官已经发展成为极其重要的政治势力，不但掌管了宫廷内有关饮食起居的工作、还控制了全国的军政重务。24 衙门之一的司礼监最重要的本职不过是“掌章奏文书，照阁票批朱”，本来只应是根据皇帝的旨意做一些书写的工作，可是，到后来，司礼监的秉笔太监竟然实际上拥有对内阁所拟谕旨的最后判定权，后期的皇帝一般是所之任之，不加干涉，于是，司礼监便事实上变成内阁的领导，是皇帝的代表了，因为它所批示的文件是以谕旨的形式来下达的，内阁以及其他国家机关只有执行的义务，而没有表示异同的权利。此外，历朝不少著名的宦官如王振、汪直、刘瑾、魏忠贤等还往往直接主持阁议，直接指挥内阁以及各部院的活动，对一切行政兴革都有裁定之权。当时，一切“军营厂狱，矿关采办，无一不以宦官领之”。各地有镇守太监以驾驭地方官，军队中有监军太监以监视将领，重大司法案件必须由太监来“听讼”、“会审”……。从很大意义上说，宦官已经侵夺了正规国家机关绝大部分的事权。

造成这种不正常现象的原因是很复杂的，主要是由于皇帝专政，但又害怕大臣将领和自己争权，害怕无法严密控制正规国家机关和职官的活动，不敢依靠他们，转而依靠在自己身边的宦官，以为宦官比较听话驯服，可以利用来处理事务和监视国家机关的活动，以保护自己的统治权益不受损害。所以，统治集团内部的尖锐矛盾、互相猜疑，皇帝对自己统治力量的缺乏信心，是造成宦官掌权的主因。

宦官差不多都通过掌握特种镇压部门来巩固自己的权势，凶狠地打击反对自己的势力和镇压人民。

### 二、明代的锦衣卫和东西厂

明代最重要的特种镇压部门是锦衣卫和东西厂，合称厂卫。锦衣卫本来是直属皇帝的亲卫军，不属都督府，它一方面负责侍卫皇帝、掌管仪仗的工作，另一方面，又经常直接根据皇帝的命令侦察官民的“不轨妖言”，可以不经过外廷法定的手续逮捕和审问官民人等。

锦衣卫设有南北两个镇抚司，南镇抚司掌管本卫的法纪、军籍，北镇抚司就是专门干特种镇压工作的，即所谓“专理诏狱”。诏狱，也叫锦衣狱，是由锦衣卫掌管的特种监狱，威权很大。北司置有大批专司伺察逮捕用刑的旗校，据说最多时达到十五六万人。锦衣卫对抓来的人严刑迫供，锻炼成狱，有些便自行处理，有些即或移送给司法机关，但法司对成案也“无敢擅改一

字”。

皇帝还怕锦衣卫可能会徇情面，或执行意旨不够坚决，又另外设立东厂和西厂。东厂是在永乐十八年（公元 1420 年）设立的，它是明代威权最大的一个负责侦缉和刑狱的特种镇压机关。东厂完全由最亲信的宦官来主持，一般是由司礼监的掌印太监监领，称提督东厂，直接受皇帝指挥。如果说锦衣卫是内廷的侦察机关，有权侦察一切官民，那么东厂除此以外，还可以侦察锦衣卫。到成化十三年（公元 1477 年），明宪宗朱见深曾经委派汪直设立过西厂，性质和活动大约和东厂差不多，但存在时间较短。

武宗朱厚照正德九年（公元 1514 年）曾一度恢复，不久又撤销了。与此同时，刘瑾曾设立过内行厂，目的是一方面继续驱使东厂、锦衣卫这一批爪牙，另一方面又以另一批爪牙来监视侦察他们，使内行厂与东西厂之间、厂卫之间互相勾结配合但又互相钳制，谁也不能单独掌握特种镇压的全权。

### 三、清代国家机关制度中所体现的民族歧视政策

清朝是由满族贵族为首勾结汉族的官僚地主组成的封建政权。在这个政权中，满族贵族占着绝对的控制地位，他们对于汉族官僚地主是既利用但又严加防范，既勾结但又诸多限制，这在当时国家机关的活动中有着明显的反映。

为保证本族贵族在政权中的优异地位，为达到切实掌握国家统治机器的目的，清王朝规定在国家机关中实行按民族分配一定官缺的办法。也就是说把全国的重要官职分别定为宗室缺、满洲缺、蒙古缺、汉军缺、汉缺等多种，其中又以满缺汉缺为主，按缺补授。各族所得的官缺不一，所处的地位也是不平等的。按缺任官的规定一方面是为了在国家机关内对统治集团的各个部分作适当的安排；另一方面也是为了使满族以文化经济比较落后的少数民族攫取全国半数以上的重要官缺，使这种特殊权益制度化合法化。他们操纵了政权的重要部门和机关中的重要职位，当然是有利于保持和不断加强其作为统治民族的地位的。当时规定，不少重要官职只能由满人担任，清初议政王大臣会议的成员完全是满洲贵族，各部尚书也不用汉人，负责高级军政领导工作的总督、巡抚也大半由满人或大汉奸担任，只有在所谓“承平无事”之时或贫僻边远冗散之缺才会委任汉官负责。中叶以后，由于清王朝实际统治威力的下降，不得不较多的依靠汉官为自己卖力，对这种情况才被迫作了一些改变，但还是有极大的保留。如皇族机关宗人府委任官佐可以完全不受吏部的管辖，是一个特等衙门；理藩院的“堂官”始终不得委用汉官，盛京五部自侍郎以下俱为满缺；甚至奉天府府尹及奉天、锦州、山海关、吉林、热河、山西、归绥等道的负责官职也全由满人担任。满人任官竟然还有明文规定的最低标准，“旗员不应作”“省驿丞、典史等杂职”。地方的州县官绝大多数均由汉人担任，则无非是为了“以汉治汉”，而且一州一县的行政官对全国政局的关系也是不大的。为了监视各机关的活动，在最重要的部门一般都规定了满、汉复职的制度，如内阁大学士有满汉各 2 人，协办大学士满汉各 1 人，各部尚书满汉各 1 人，侍郎满汉各 2 人，等等。但在担任同一职

---

《明史》卷 189《孙磐传》。

《雍正上谕》，雍正五年十二月。

务的官吏中，待遇也是不平等的，如清初规定，同是内阁大学士，满员一品，汉员二品；学士，满员二品，汉员三品，六部尚书，满员一品，汉员二品；侍郎，满员及汉军二品，汉员三品。这个制度后来有所改变，逐渐划一过来，因为清统治者觉得在这些方面不宜太露形迹，不宜在官品等级上过分分出畛域，令汉官寒心。但是事实上，在同一衙门之中，重要政事都要由满官决定，设有满汉复职的机关满官的权力也大于汉官。以升迁来说，汉员绝大多数都是淹滞官场，不易得到提拔，极少数能爬上去当大学士（雍正以后是军机大臣）、尚书、侍郎、督、抚的，差不多都是齿摇发秃，到了衰老不堪的年纪；而满员则有格外的保举升迁，大量世职世爵，往往二三十岁就任军政大员。以所谓正途出身的翰林为例，汉员成进士当翰林，往往要当编修检讨等小官一二十年才能升赞善，当时人戏称之为“编白头”、“金不换”（因为编修、检讨等都是七品官，戴金顶帽）；而满人得成进士入翰林的，往往便被视为“宝贝”，一二年便可以升为赞善、侍讲等职，并以此为出身，担任其他重要职务。这些都说明清王朝在国家机关制度上是采取过相当明显的民族歧视政策的。

## 第十节 明代宗藩制度

### 一、明初从封藩到削藩的演变

朱元璋在缔造成明王朝的同时，正式确立了封藩制。所谓封藩制，即将自己的诸子和个别宗室封为藩王，让他们率领精兵分驻全国要塞，建立起由皇权直接控制的军事中心。一方面，用以巩固边防，另一方面，用以削弱诸功臣将领的军权，监视各地的文武官吏，运用强大亲藩为屏卫，确保朱氏皇统的巩固。所以，朱元璋将封藩制度作为强化专制皇权的一个重要措施。

朱元璋共有 26 个儿子，除长子朱标早死及幼子朱楠无封地外，其他 24 子均彼分封王爵，赐予国号。其中，燕、宁、辽、谷、代、晋、庆、秦、肃九王均立国塞上，驻守在东北、北方和西方边疆，“莫不敷险狭，控要害”，经常奉命领兵出外作战或巡阅边睡，被称为“塞王”。内地则有齐、鲁、赵、周、沈、伊、唐、郢、楚、湘、蜀、潭、岷诸王分布于江、淮、河、汉、川等地区，“内资夹辅”。可见，封藩制度的建立以及其具体部署乃是朱元璋政治和军事战略构思的产物。

按照当时的规定，在皇帝诸子中，除嫡长子应被立为皇太子外，其余的皇子皆封为亲王；亲王的嫡长子应继承其爵位，其余诸子皆封为郡王，郡王之下又按世系依次封为镇国将军、辅国将军、奉国将军、镇国中尉、辅国中尉、奉国中尉，奉国中尉的嫡长子仍袭其爵，其余诸子则称为宗室。洪武初年，曾规定每年赐给亲王的岁禄为 5 万石，另有大量的庄田、庄佃和奴仆、仪仗、府第等。到洪武末年，才改定亲王岁禄 1 万石，郡王 2000 石，镇国将军 1000 石，辅国将军 800 石，奉国将军 600 石，镇国中尉 400 石，辅国中尉 300 石，奉国中尉 200 石。这就保证了不论在权势地位上抑或在物质生活上，朱氏皇族都成为凌驾于一切宗族之上的特殊血统。

但是，朱元璋上述部署并不是一项健全的可以世代奉行的制度，它潜藏着酿成严重动乱的危机。在皇权与功臣集团斗争中派生出来的藩王实力集团，一度是极端皇权的重要基础。可是，随着自身实力的扩张，藩王们日益不满足于既得的权力和地位，逐渐向统治集团内部的最高权力——皇权提出挑战。早在朱元璋在位的时期，因太子朱标早死，立标的嫡子允炆为皇太孙，诸藩王对于这样的继承顺序已有不满，一些实力强大的“塞王”对于皇位已有觊觎之心，对允炆极不尊重，“拥兵多不法”。及至元璋去世，允炆继位，两方久已积累的矛盾便急遽激化。一方面，是允炆积极着手“削藩”；另一方面，以燕王朱棣为首的藩王集团极力要求维护自己既得的权位，最后爆发了名为“靖难”的大规模内战，其结果是建文帝朱允炆败亡，朱棣篡得皇位，史称明成祖。

地位的转变必然引起观念和政治决策的转变。对于封藩制度已经严重危害到中央皇权统治这一点，朱棣是有切身体会的。尽管他在进行“靖难”战役时，力言是为了“保社稷于几危，拔诸王于困苦”，但是，一旦他跻登皇位，便自然集中全力以捍卫最高皇权的利益，势必断然执行朱允炆未完成的削藩政策。

为杜绝潜在的藩王叛乱夺权的危机，他有步骤的采用各种借口以废革诸藩或大幅度削减他们的军力，强迫迁徙“塞王”的封地。力量最强大的宁王朱权首撻其锋，朱棣以计掠其地、并其军，并俘其人，其后强令之内迁南昌。

原封于北疆的谷王朱 、辽王朱植、韩王朱松、沈王朱模也先后被迫撤出原地，改封到靠近腹里的地区，并被迫交出护卫。有些藩王甚至被废为庶人。朱棣执行强硬的削藩政策，不但反映出明初在朱氏宗室内部极为尖锐复杂的权利冲突，而且还反映出，朱元璋制定的封藩政策虽能有效于一时，但从根本上是与极端皇权相抵触的。

## 二、明代的“藩禁”和“宗禄”

由藩王掌握过大的政治和军事权力，证明是与空前提高的中央集权体制相冲突的。朱棣强制削藩基本上拔除了此一腹心之患，为彻底杜绝危害，朱棣以后几代皇帝一再加强对宗藩的监视、约束和限制，形成了所谓“藩禁”。

对藩王们禁限的内容愈演愈严，愈演愈密，旨在从各方面加以裁抑和钳制。诸如规定：宗藩不得预兵事，亦不许预政事，所有宗室均不许入仕做官，不许从事工商业；两藩王之间非经奏准不得叙会相见，宗室有出城之禁；藩王就封后非经特许不得还京入朝，不得与封地的官府交往，甚至连与宗藩联姻的也不得被选任当京官；藩王不许自置王府的官吏，亦不得拒绝由朝廷派来的王府官。甚至还规定，宗室生子，必须向朝廷请名，名义上是由皇帝赐名。及其年长，又必须向朝廷请婚选配，不准“擅自婚配”。对王府的建筑格式、规模以及衣冠礼仪等均有繁琐的具体规定，不准逾制。为严格约束宗室们遵守以上的规约，更主要的是为了严厉打击居然敢侵犯皇权的人，明朝远在凤阳朱家故乡设立了名为“高墙”的特种监狱，专用以囚禁被认为犯禁的宗藩。在狱的经常有数百人。明代的“藩禁”是中国封建社会历朝历代中最苛细最严酷的。这些被称为“天潢贵胄”，自诩为“龙子凤孙”的皇族们，实际上只不过是一些被圈养在一城之中的未定罪的囚犯。

广大宗室也是这种“藩禁”的受害者，他们不能从事四民之业，不能施展其才智以对社会作出贡献，除了个别人尚能寄情于文学艺术或医学外，只能形成一个坐食岁禄的寄生阶层。有些人白头尚不能成家室，有女 40 岁尚未能嫁人，而且有时还要受宗人府和地方官的讹诈欺压。

明朝规定给予所有宗室一定的“岁禄”以维持生计，谓之为“宗禄”，由于宗室人口日益繁衍，而均仰食于“宗禄”，因此，宗禄的开支逐渐成为国家重大的财政危机之一。嘉靖年间，全国岁供北京的粮食每年定额为 400 万石，但当时应支付各处王府的禄米即达 853 万石，竟超出京师供粮的一倍以上。此一纯粹消费的寄生阶层，已经成为社会上难以负荷的重负。再加上有些藩王大量掠夺土地，广建庄田，肆无忌惮地残害百姓，宗藩问题已经成为当时社会一大害。明中叶以后相继爆发的农民起义，往往将斗争的锋芒指向当地的藩王，乃是必然的。

## 第十一节 半殖民地半封建时期清朝政治制度的演变

### 一、“湘军”、“淮军”等反革命地主武装的组成

清朝末年国家机关组织曾进行过一系列的调整和改组工作，当时人们称它做“改官制”。清末改官制的范围是比较广泛的，涉及从军队到行政司法等各个部门及从中央到地方的各级机关。清末改官制是当时社会经济政治发生急剧变动的直接反映。

自鸦片战争以后，中国社会开始进入半殖民地半封建的历史时期，老大的封建中国彼卷入世界旋涡之中，清王朝原来的一套政治制度受到猛烈的冲击，在国家机关系统中也暴露出愈来愈严重的问题，可说是百孔千疮，既无法招架外来资本主义的侵略，又不能有效地对国内进行镇压和控制。

公元 1851 年，在广西桂平金田村爆发了洪秀全起义，同年闰八月（咸丰元年，公元 1851 年 10 月）攻克永安州，洪秀全被推为天王，建立太平天国。太平天国在永安州大封官职，制订各种政制、军制、历法等，粗具了建国的规模，同时还公开宣布了自己的战斗目标，要诛尽包括清朝皇帝官吏地主在内的“妖魔”，要从根本上推翻清朝腐朽的统治。

太平军初起，清军每战必败，咸丰帝虽然派了重兵来围攻永安，但却被太平军突围而出，乘胜攻桂林、岳州，占领武汉，连克九江、安庆、芜湖等地，沿途民众踊跃从军，声势浩大，起义军的队伍迅速发展 to 近百万人，咸丰三年二月（公元 1853 年 3 月）定都南京。

太平天国革命严重震撼着清王朝统治的基础。清王朝虽然要坚决镇压，但是作为骨干武装力量的八旗军、绿营兵已经完全失去战斗力，和太平军接仗无不望风而溃，根本阻拦不住太平军浩荡的进军。为着抢救垂危的统治，朝臣屡以兴办反动的地方武装“团练”为请。清政府遂一再命令各省“结寨团练”，派在京朝官回籍襄督其事。公元 1853 年 1 月初，也命令在籍侍郎曾国藩会同湖南巡抚办理“团练”。所谓团，就是重新整顿保甲，严密编查户口，加强对人民的管束监视，以限制起义活动；所谓练，就是抽取各县的“勇丁”，制造器械旗帜，加以军事训练，以资防守省城和“剿捕”各地起义的农民。曾国藩奉命后即开始“治兵于长沙”，他以湘乡练勇千余人作为骨干，另外调来江忠源旧部“楚勇”千余人以壮声势，并严令省内各州县普遍办“团”，重点办“练”。“湘军”就是在练勇的基础上发展起来的。

“湘军”在编制、兵源、训练、饷源等方面都和八旗军、绿营兵沿用的办法有所不同。曾国藩亲自厘定了。“湘军”的编制，以营作为编组单位，营以下设四哨，每哨设八队，分设营官、哨官、队官为统领。全营共有官兵长伙等 500 人。在军中，又以地主知识分子充任各级军官，以便于系统地灌输反动思想，坚决与革命为敌。招募兵勇时，挑选一些年轻力壮的朴实农民来充当。编组成营时，士兵都要取具保结，并且根据县籍分营，如有所谓邵阳勇、平江勇、湘乡勇等名目。这样编队，便于用保结宗族乡党等旧观念旧思想来麻醉欺骗和钳制兵勇，使他们听命于指挥，还造成兵勇只服从本营营官，各营营官只服从曾国藩一人的局面，号令易于贯彻。“湘军”初出省作战时只有 1 万余人，天国败亡前一年已经发展到 10 多万人，成为太平天国革命运动的死敌。

“湘军”的粮饷比较优厚，一部分是勒令全省“捐输”而来的，另一部

分则是命令各省督抚支援的“协饷”。但是，这支反革命军队的收入主要不在月饷，而是依靠劫掠。所定升赏条例，以杀人多少、卤获多寡为等差；攻陷城市时，往往准许“洗杀劫掠三天”，官兵走上战场，主要目的是为了饱掠升赏，这是曾国藩鼓励士气的办法之一，也是“湘军”比其他正规军队较为“狠劲悍斗”的原因之一。

“淮军”是模仿“湘军”的办法建立起来的另一支反动武装力量。为扩大和太平军作战的力量，咸丰十一年（公元1861年），曾国藩派李鸿章赴庐州招募淮勇，又调拨湘勇数营作为骨干加紧进行训练，到公元1862年3月间练成淮军，驰赴长江下游作战。淮军的营制编组等基本上与湘军相同，其劫杀掳掠也是一样的，但它在装备上更多的使用洋枪洋炮，每营往往拥有洋枪400杆，另有开花炮等当时最新式的武器，“故火器之利为诸军冠”，军中还雇用美英等外国侵略军的军官为教习，直接训练军队。因此，它是一支买办性更强的、直接依赖外国侵略者援助的军阀队伍。

湘军、淮军这类反动的买办性的地主武装，成为清朝在进入半殖民地初期的主要军事力量。

## 二、“洋务”机关的增设

### （一）总理各国事务衙门的建立

总理各国事务衙门是在咸丰十年（公元1860年）建立的。顾名思义，它乃是一个外事部门。在此之前，清廷设有礼部、理藩院、鸿胪寺等作为接待和管理藩属贡使和外国使臣的机关。当时清廷以“天朝”自居，把藩属看作是“下邦”，将外国看作是“外夷”。但自鸦片战争失败以后，清王朝对外国侵略者逐步采取了屈从的政策。在体面上，资本主义列强不愿与礼部、理藩院等按旧的礼仪规矩交往。事实上，完全属于封建性国家机关的礼部、理藩院等也不胜任与外国侵略者交涉的任务，需要另行设置专门的机关。

最早，清王朝曾准备把这个新设单位叫做抚夷局，后来在外国侵略者拒不接受的压力下，才改名为总理各国事务衙门。

总理各国事务衙门的规制仿照军机处，首长叫总理大臣，有3人至9人不等，也分为总理大臣、总理大臣上行走及总理大臣学习上行走等，还设有总办章京、帮办章京、章京等若干人。下面再分五股办事（英国股、法国股、俄国股、美国股、海防股），每股分管与某几个外国有关的事务及若干所谓“洋务”。总理各国事务衙门是从军机处分支出来的，军机大臣多兼总理大臣，章京也多是从军机处及其他部门抽调来的。自总理各国事务衙门建立后，军机处就不管一般的外事工作了。

### （二）设置南、北洋大臣

南洋大臣和北洋大臣本来也叫做南洋通商大臣和北洋通商大臣。南洋大臣以两江总督兼任，驻上海；北洋大臣以直隶总督兼任，驻天津。这两个大臣不但是地方上的最高长官，还着重管理对外交涉、通商、海防、军备、关税等方面的工作，各设有大批僚佐，权力远比一般督抚大，因而后来逐渐形成地方官也有权处理外交问题的局面。这两个职务是清末最重要的官职，一直为湘、淮两系军阀势力所攫占，李鸿章任北洋大臣即长达20年之久，以后

还发展成为北洋军阀系统。

### （三）海关的改组和管理权被外国侵略者所攫夺

自订立《南京条约》以后，英、法、美等外国侵略者在中国通商口岸的权势日大，清朝被迫在各口开设海关，各关都设有海关监督，由清朝派各地的督抚道员等兼任。从一开始，各国领事就得代各国货商向中国海关报关，派人监视验明纳税税单，干涉我国的海关职权，还经常勾结流氓贩子闯关漏税。

咸丰三年（公元 1853 年），外国侵略者又利用小刀会起义群众占领上海城的形势，以协助清政府征收关税为名，攫夺了上海海关行政权，并逐步控制了我国的海关，引起了海关人事的重大改组。当时，由清政府派任办理海关行政的上海道台吴健彰逃匿在租界，无法征收关税，英国领事阿礼国即正式提出由外国人参与管理海关的主张，吴健彰遵照他的意见，组织了由英、法、美各派一人，以英人威妥玛为首的税务司，不久又由李泰国继任，并被清朝南洋通商大臣薛焕委任为中国总税务司。咸丰九年（公元 1859 年），李泰国用上海海关的一套办法在广州重新组织海关，彻底更换过去粤海关的人事，还逐步在全国各地增设新关。自此以后，总税务司一职一直由英国人担任，负责统辖全国各关，有调派各关人事的大权。而各关的税务司，则大都根据各国在中国各商埠的经济侵略势力来分配，使各国利益均沾，他们实际执掌了各关的重大职权，直接向总税务司负责。各关由中国官员担任的海关监督却变得无所事事，成了一个傀儡。同治四年（公元 1865 年），在北京设立了总税务司官署，名义上直属总理各国事务衙门，实际上是外国侵略者直接掌握的掠夺机关，形成了中国海关以庇护外国侵略为主要活动的局面，所收来的关税，也必须先扣偿欠外国的债款和赔款，最后才把部分唾余赏还给清政府。海关内的一切编制和办事手续完全仿效外国特别是英国的办法，中国关员只能担任最微末的职位。

### （四）同文馆、广方言馆等的建立

为培养与外国往来交涉的买办人才，清政府于公元 1861 年在北京设立了同文馆，聘请外国人为总教习，专门学习外国的语言文学。学员的来源有两个部分，一部分是一些比较年轻的举人、进十和五品以下的中下级官吏；另一部分是十多岁的少年儿童。翌年，李鸿章又奏请在上海、广州两地设立广方言馆，教育办法大体与北京的同文馆相同，目的是为各地的通商和督抚衙署及海关培养翻译官，也企图训练一批能直接掌握外国语言文字的人学习外国的“一切轮船火器等巧技”。

以上这些机关几乎都是为应付外国侵略者而设的，反映出清政府已从盲目仇外发展为无耻的媚外，不管洋务派当时怎样吹嘘，说设立这些机关可以“谋富强”，后来也有些资产阶级御用学者评价这些机关，吹嘘它们如何对“学习西方物质文明”有积极作用，但事实上这些机关所做的主要是一系列丧权辱国的活动，极力适应外国侵略者的要求，为他们的掠夺利益服务，推行着一种半殖民地化的政治经济运动。

## 三、资产阶级维新派改革国家机关制度的倡议及其失败

戊戌时代的维新派代表着刚刚从官僚、地主、商人转化过来的中国新兴资产阶级的利益，其代表人物是康有为、梁启超、谭嗣同等。60 年代设立总

署、南北洋大臣以后几十年的历史，证明顽固派和洋务派赖以欺骗群众的自强运动是彻底破产了。经过中法战争、中日战争和第二次割地狂潮以后，民族危机更加严重，国内的阶级矛盾也更尖锐了。维新派要求改变这种现状。光绪二十四年（公元 1898 年），以康有为为首的维新派争取到光绪帝的支持，一度推行过改良主义的维新运动。

在康有为等改良主义者的政治纲领中也包含有改革政治制度和国家机关的倡议。

康有为要求改行君主立宪政体，要求制定宪法，皇帝和人民同受宪法的约束。在《公车上书》中，他向光绪帝建议开武英殿，由全国各府、县每 10 万户选一个议郎，议郎的身份不受“已仕未仕”的限制，凡内外兴革大政或筹饷等事宜，经过议郎二分之一通过后，便可交各部执行。这实质上就是要求建立资产阶级国会性质的机构。他要求这个会议可以“上驳诏书，下达民词”，要具有一定的立法权力。他还抄袭资产阶级国家的办法，要求实施立法、司法、行政三权分立的制度。国会掌立法权，法官独立负司法责任，行政则由责任政府担任，君主不具体执行政务。

除了立宪政体以外，他又提出设立制度局和法律、度支、学校、农、工、商、铁路、邮政、矿务、游会、陆军、海军等 12 局的主张，这些局是推行新政的机关。依照康有为等拟议的职权范围，大体相当于中央各部，他们打算以这些局组成类似资本主义国家的中央政府。另外，准备在地方上也设立民政局、民政分局等部门，负责推行新政；还要大办报馆以宣传维新政策，大办学会以集结力量和训练人才。维新派准备通过这一套机构来实现他们的政治理想。很显然，这套立宪政体，设立 12 局和地方上的民政局、报馆、学会等，都是和当时官制相对立的新制度和新办法，其最终目的是要取代某些旧的国家机关和旧的制度，改良上层建筑，以利于资本主义经济的发展。康有为也深知，军机处、总理各国事务衙门和各部差不多都是由顽固大臣紧紧掌握住的，加以这些机关已经积重难返，不可能指望利用它们作为推行新政的工具，必须对旧的国家机器进行一定程度的整顿，才能适应变法的需要。维新派一直主张撤销某些冗散机关，这个意见得到光绪皇帝的支持，曾下诏首先裁掉中央的詹事府、通政使司、光禄寺、鸿胪寺、大理寺等无事可办的衙门，将一些督、抚双全的省份的巡抚或总督，如湖北、广东、云南的巡抚及河东总督等也撤销了，他们还准备在更大的规模上改革国家机关制度。总的说，是企图通过改良主义的变法，在皇帝独断下改革某些弊政，把中国改造成一个具有资产阶级民主自由的资本主义国家，以解决当时的民族危机和社会危机。但是由于他们只是致力于从上而下的活动，把主要力量放在争取皇帝和掌权大臣上面，不肯依靠广大的人民群众，不久便被以慈禧太后为首的顽固派镇压下去，维新变法运动以失败告终。

这个阶段改革国家制度的倡议是变法运动最主要的内容之一。虽然这些倡议大多还只是停留在纸面上的东西，没有多少被真正实施过，某些部分即使曾一度实施（如撤销一部分机关等），但随着运动的失败便马上被恢复回老的样子；不过在当时，企图以资产阶级式的国家机关来代替腐朽已极的半殖民地半封建的国家制度，要求在一定程度内限制君权，应该承认是有积极意义的而且，维新派改革国家机关制度的主张还有着相当的影响，戊戌变法失败以后，清王朝所搞的伪立宪、改官制等等，不少内容都是在形式上模仿了康梁的主张和办法的。

#### 四、清朝灭亡前夕国家机关的改组

清王朝在这个阶段中正式向全国宣布要定期改行君主立宪政体，派大臣出外考察所谓宪政。又设总核官制大臣，置宪政编查馆，装出下决心变革国家机关，维新自强的样子，其主要内容有：

##### （一）模仿资本主义国家的办法改组内阁

光绪三十二年（公元 1906 年）便开始酝酿由军机处和原来的内阁改并为新内阁。改组后的内阁设总理大臣、左右副大臣，又设会议政务处，以总理大臣为首，并由左右副大臣及各部尚书为内阁政务大臣。按照规定，各政务大臣有权出席阁议，共同研究有关政务。对重大政事，应由总理大臣、副大臣及有关部臣连衔签署奏请皇帝决定。宣统三年，又改为责任内阁，设总理大臣 1 员、协理大臣 2 员，与各部大臣俱为国务大臣。宣布要由内阁负责执掌实际的政务，接受议院的监督，作为君主立宪政体的最高行政管理机关。但事实上，清王朝丝毫不肯放松对内阁的控制，不过是用成立责任内阁作为姿态，企图缓和人民的反抗。公布的内阁名单中以庆亲王奕劻为总理大臣，其余 13 个国务大臣中竟有 8 人是皇亲贵族，被称为“亲贵内阁”，遭到全国人民的反对。

##### （二）调整和增设中央各部

早在光绪二十七年（公元 1901 年），清王朝在各国驻华使节的示意下，首先把总理各国事务衙门改为外务部。长期以来，各国使节不但不愿意和礼部、理藩院交涉，甚至也不耐烦和总理衙门打交道，原因是这个衙门还保留了若干封建性的礼仪手续，办事还不够“迅速准确”，还不完全符合外国侵略者的需要。他们多次带强迫性地“建议”清王朝仿照各国外交部的样子设置一个中央的外事部门。这里所说的“外事”，不仅包括一般的外交事务，而且所有像签订和履行条约、派遣和管理驻外使节、保护外商教士、办理各种招工、贸易、关税、留学、国债、铁路、矿山、邮政、海防、疆域等等事务都由外务部主管，以更便于与外国侵略者联系，秉承侵略者的意图来进行工作。外务部实际上是继承了总理衙门的全部职责，基本上包揽了和外国直接间接有关的工作，只是在组织形式、方法手续等各方面更适应外国侵略者的要求，带有更浓厚的半殖民地买办机关的性质而已。当时，这个部的地位显得很特殊，“班列各部上”，由亲王直接领导，再设尚书、侍郎作为辅助。外务部抄袭了外国的办法，厘定了派外使节的职制，有所谓头等出使大臣、二等、三等出使大臣、领事、副领事等等，还制订了许多有关外交事务方面的规章制度。

除外务部以外，光绪三十年（公元 1904 年）还一度增设过商部、巡警部、学部，加上原有的吏、户、礼、兵、刑、工各部共为 10 部。三十二年（公元 1906 年），为配合伪立宪运动，又调整为外务、吏、学、民政（以巡警部并入）、度支（由户部改）、农工商（商部并入）、陆军（由兵部改，以太仆寺并入）、法部（由刑部改）、礼部（以太常、光禄、鸿胪三寺并入），另新设邮传部和理藩部，共 11 部。到宣统年间，又一度增设海军部，改礼部为典礼院，余无很大变动。新的中央各部的首长都改称为大臣、副大臣，下设

左右丞、参议、参事等官，代替了历史上沿用的尚书、侍郎、郎中、主事、员外郎等称号；各部根据需要分司办事，辖司的数目是各有不同的，司的名称也有不少改变。各部还辖有若干附属的机关部门，如民政部统率内外城巡警总厅，度支部领导大清银行和造币总厂，邮传部掌管招商局、交通银行，法部掌管修订法律馆，学部管辖京师大学堂，等等。

### （三）其他中央机关的变动

除各部暨其所属单位外，清王朝对其他中央机关也作过不少改变，合并或增设了若干单位。如一度设置过典礼院，将礼部及有关各寺并入，以主管各种礼仪祭祀事务，设弼德院为所谓顾问部门，负责研究皇帝交议及内阁议决的政务，实际上只是一个安置老朽大臣的养老所，没有什么具体职权；设盐政院专掌盐政，拟用以控制全国食盐的生产、运销、专卖等事务，目的是多搜刮一些税款；又设军咨府为总参谋机关，辖有测地局、军事官报局等，但不直接统率军队，这也是模仿外国的办法；在司法工作方面，以大理寺为基础设置大理院作为高级审判机关，负责解释法律，监督各级审判，大理院内附设总检察厅，准备仿行资本主义国家的司法制度和检察制度，推行民事和刑事诉讼分庭分级审判，分别设置推事、检察官等为专职法官，宣称要为实施所谓“司法独立”作准备，等等。

### （四）地方机关的变更

清末对外省的官制也陆续作了一些调整，把长期应用的在督抚以下设布政使司、按察使司的两司制度改为三司，即保留布政使司，将按察使司改为提法使司，除承袭原有职务外，还管辖本省的地方审判厅和初级审判厅（州县一级的初级审判厅只在个别省份已经设置），新设的提学使司掌管教育行政工作，负责稽核省属各级（高等、初等）各类（普通、法政、师范）学校的规程和日常管理。在不少省份，还设置巡警道以推行警察制度，设置劝业道以兴办和管理所谓实业等。清末的地方官制改革，一般只停留在省属的司、道一级，府、州、县以下还很少变动。

### （五）建立所谓民意机关

建立所谓民意机关是指在中央设置的资政院和各省的咨议局。光绪三十二年（公元1905年），清王朝宣称要筹设资政院作为民意机关，并作为议院的基础，颁布了“资政院官制”，规定它的职责是“遂选京外才智之士采取舆论以通达下情条陈治理为预备立宪”。按照规定，资政院设总裁副总裁各2人，必须由皇帝指派的王公大臣担任。资政院的议员分为钦选和互选两种。钦选议员由皇帝在宗室、王公、世爵、中央各部院官员及所谓硕学通儒中委派，互选议员则由各省咨议局互选本省议员定额约十分之一担任。清王朝企图在人选上保证资政院成为一个由大贵族官僚控制的“舆论”部门，只能代表统治阶级的利益来“条陈治理”。因此，还规定，朝廷对资政院有停会、解散的权力，对议员有停议除名的处分，资政院所有议决案又必须“具奏请旨裁夺”后才能有效，目的是不肯让出决定国事的大权。资政院在宣统二年（公元1910年）正式开院议事，共开过两次年会。

各省咨议局的议员由各州县选举，规定只有在当地办教育或其他公共事业三年以上的，中等以上学校毕业或举业、举贡生员以上出身的，曾任文官七品、武官五品以上的，在当地有5000元以上工商业资本或不动产的人才能

当选。清王朝还一再告诫“断不可使品行悖谬营私武断之人滥厕其间”。咨议局可以议决本省应兴革之事，可以通过本省的预决算、税法、公债以及本省担任义务之增加等，但也必须“候本省大吏裁夺施行”。还明确规定，各省总督巡抚有监督咨议局的责任。可见，清王朝对这类“民意机关”也是无所不至地戒备着的。

资政院和咨议局的设立，对于资产阶级上层分子显然具有很大的吸引力，所以他们中间有很多人都参加进去了，这就必然加深了资产阶级内部的分裂。随着革命运动的高涨，不少省份的咨议局议员也被卷入了请愿立宪的运动，反对借外债开矿，反对铁路收归国有，他们虽然极大多数只是一些改良主义者，并不赞成革命，可是最后还是做了革命的不自觉的工具。另一方面，相当数量的资产阶级上层知识分子参加了咨议局，同地主阶级的绅士们在咨议局里面形成一条要求政治改革但又反对社会改革的阵线，他们既要求清朝进行某些改良，但又顽强地反对革命，也起着一种消磨资产阶级的革命性和加强它的妥协性的作用。

总的说来，清末 60 年来不断的改官制，正反映出当时政局的动荡，当然，反复改官制并不可能真正起到稳定统治的作用，因为以资本主义政治制度的皮毛来装饰封建买办政权的躯体，是丝毫不会改变其腐朽反动的性质的，也更不会因而达到阻遏革命运动爆发的目的。

## 第二编 中华民国政治制度

我国近代的历史是风云变幻、多灾多难、可歌可泣的历史。自鸦片战争以后，中国一步一步地沦为半殖民地半封建社会。1911年爆发的武昌起义，导致了中国2000多年的封建君主专制制度的覆灭。在短短的几个月内，孙中山等建立资产阶级民主共和国的尝试，被列宁称赞为对“唤醒人民、争取自由和建立彻底民主的制度”“作出了许多贡献”，“终于推翻了中世纪的旧制度和维持这个制度的政府。在中国建立了共和制度”。只是这个共和政府犹如昙花一现，很快就夭折了。随后不久，国家就出现了“梦里依稀慈母泪，城头变幻大王旗”的局面。在漫长的岁月里，中国的人民大众，在中国共产党的指引下，逐步掌握了解放自己的思想武器和斗争手段，经过革命与反革命势力的几度较量，终于在1949年10月1日那激动人心的礼炮声中站起来了。在隆隆的枪炮声中，祖国的山河历尽沧桑，发生了翻天覆地的变化。伴随着这些变化，国家的政治制度呈现出形形色色、错综复杂的局面。

从封建的帝王专制制度，转变为人民民主制度，是从1911年开始，至1949年大致完成的。其间，共经历了38年的历史演变。这在中国历史上称为“中华民国”时期。在那些年代里，国家号称“民国”，其实，它对外没有独立的主权，对内也不给广大人民以民主的权利。

辛亥革命时期，以孙中山先生为首的资产阶级革命党人，曾经致力于建立一个独立的资产阶级共和国。但由于本身的弱点和当时历史条件的限制，反帝、反封建均不彻底。一些军阀、旧官僚和君主立宪党人，趁机钻进了革命阵营内部，它们利用资产阶级革命派的弱点和外国资本的援助，窃取了辛亥革命的胜利果实。资产阶级革命派所领导的民主革命，其结果仅仅是推翻了中国最后一个封建帝王专制的王朝，废除了君主专制制度，在形式上建立起所谓的资产阶级共和制度。毛泽东同志曾经说过，辛亥革命只是赶跑了一个皇帝。由于这一半途而废的革命，导致了中华民国建立后不久，便在中国政治舞台上出现了喧闹一时的“洪宪帝制”及“张勋复辟”的丑剧，出现了大大小小的封建军阀割据势力与形形色色的野心家和独裁者。

伟大的民主主义者孙中山先生几经挫折，在痛苦的磨难中，在苏联与中国共产党人的帮助下，终于重新解释了“三民主义”，实行“三大政策”，改组了中国国民党，创建了黄埔军官学校，从而使民主革命的面貌为之一新。然而为时不久，他便由于积劳成疾，过早地辞世，给人们留下了“革命尚未成功，同志……继续努力”的遗嘱。中国国民党的右翼势力在帝国主义和国内大地主、买办势力的驱使下，利用孙中山先生革命理论的躯壳，背离了孙中山先生的主张和遗嘱，使轰轰烈烈的国民革命新高潮毁于一旦。中国的政治舞台，不久便由以蒋介石为首的新军阀所取代。1949年国民党统治集团从大陆被赶到台湾，中华民国的统治在全国宣告结束。

---

《列宁文稿》第2卷，人民出版社1978年版，第130、129页。

《孙中山选集》，人民出版社1956年版，第921页。

## 第一章 辛亥革命与南京临时政府

### 第一节 武昌起义与各省独立

#### 一、湖北军政府及鄂州约法

1911年10月10日，湖北革命党人在武昌发动新军的士兵举行了起义。由于起义前夕革命的领导机构被清政府破坏，起义实际上是在群龙无首的情况下进行的。尽管如此，起义还是很快取得了胜利。11日上午，枪声平息之后，革命的士兵们在胜利面前，却有些不知所措了。对于要建立什么样的政权及怎样建立政权这些重大的问题，他们显然还不如对怎样组织起义准备得充分。

在讨论建立军政机构的会议上，人们互相谦让。讲资历、论声望的传统习俗，使得革命者们一时不能自拔。于是有人提议，推举一个德高望重、全国知名的人物，出任军政府的都督。这样，他们首先想到了湖北咨议局的议长汤化龙。汤化龙感到成败未卜，推说不懂军事，不肯就任。有人改推黎元洪，大家表示同意。

黎元洪是湖北新军第二十一混成协协统，起义之初，他曾手刃过革命士兵，其后见形势不妙，便躲入他一个部下家里。当听说要他出任革命军政府的都督时，他曾坚决拒绝。革命党人无奈，遂强用他的名义签署了《中华民国军政府鄂军都督黎布告》，并开始着手政权建设。

10月11日下午，湖北军政府正式成立。推举黎元洪为都督；任命汤化龙为总参议。设置了参谋部、民政部、交通部、外交部、庶务部、书记部、军需部等机构。由于黎元洪的不合作，军政府无法进行有效的决策，各部也无法进行有力的职能活动。面对这种情况，革命党人又于11日晚组织了谋略处，作为策划和决定军政大事的机关。实际上它是这一时期湖北军政府的决策机构。谋略处成立后，作出了下面这样一些重要决定：1.湖北革命领导机关定名为中华民国军政府湖北都督府，设于原咨议局旧址；2.称中国为中华民国；3.以本年为黄帝纪元四千六百零九年；4.都督暂用黎元洪名义，布告地方及通电全国；5.革命军旗为十八星旗，等等。

革命党人企图通过设置谋略处来建立革命的领导核心，但是谋略处在军政府中的地位以及同其他部门之间的关系并没有得到明确规定，加之革命党人一直片面地寄希望于黎元洪。使得这个机构带有很大的临时性，所以不久便失去了实际作用。

武昌起义后，汉口和汉阳相继被革命军占领，胜利的消息不断传来。面对这些胜利，黎元洪的态度有所转变。特别是当有人向他讲起“黄袍加身”的典故时，他终于动心了。14日，黎元洪剪去了辫子开始拿出合作的态度。黎元洪表态之后，以汤化龙为首的湖北立宪派人物，立刻趋于其麾下。立宪派本不主张暴力革命，胜利后对于革命党人的举止也极端反感，咨议局议员胡瑞霖曾说：“秩序焚乱，行同草寇，万非吾辈所能合作”。然而，他们急于攫取权力，力图把革命引上他们的轨道。15日，汤化龙等起草了《军政府暂行条例》并在革命党人的会议中获得了通过。

《条例》通过后，迅速确定了各机构人选。按照《条例》规定，军政府设立军令部，军务部、参谋部、政事部。在政事部下，设内务、外务、财政、交通、司法、文书、编制七局。《条例》将军、政两权分开。在四个部长中仅有军务部长孙武为革命党人，七个局长则均为立宪派人物。谋略处在《条例》中没有被提及，显然已被取消，在谋略处负责的革命党人刘公被任命为总监察。这种露骨地排斥革命党人的做法，遭到了强烈的反对。25日，军政府再次开会，修改了《军政府暂行条例》。改后的条例增加了民主色彩，取消了包揽大权的政事部，加强了革命党人对军政府的督察。军政府根据这个《改订暂行条例》重新调整了组织机构和人员。其各部及人事安排为：

军令部长：杜锡钧（清军管带）  
军务部长：孙武（共进会员）  
参谋部长：杨开甲（清军标统）  
内务部长：冯开濬（留日学生）  
外交部长：胡瑛（同盟会员）  
理财部长：胡瑞霖（咨议局议员）  
交通部长：熊继贞（同盟会员）  
司法部长：张知本（同盟会员）  
编制部长：汤化龙（咨议局长）

军政府成立后，立即着手各方面的工作和政治改革。它曾通电全国，争取其他省份的响应；对外进行交涉，避免列强的直接干涉；保护金融，发展工商业；加紧扩军，生产军械，准备对付清政府的反扑。在政治变革方面，较为突出的是对司法系统的变动。10月30日，军政府司法部发表文告，声讨清政府司法制度的腐朽与残酷，揭露了预备立宪以来，所谓司法改革的虚伪。同时宣布设立江夏临时审判所和临时上诉审判所，作为军政府的司法机构受理民事、刑事诉讼案件。随后，公布了《江夏临时审判所暂行条例》。这个条例带有鲜明的反封建色彩和资产阶级民主气息。它规定：“本所为图司法独立，特提前办理，以为各属之先导”；“本所民事、刑事两庭均用合议制组织”。同时还规定，除特别事件外，“诉讼之辩证及判断之宣告均公开法庭行之”。这是中国最早的资产阶级司法组织的条例之一。它开始把资产阶级三权分立的政权建设原则引入到中国地方政治制度中来。

武昌起义的成功，极大地鼓舞了革命党人。胜利的消息传来，上海同盟会中部总会马上派遣了黄兴、宋教仁等革命领导人赶赴湖北，以加强革命的领导力量。10月28日，黄兴、宋教仁等到达武昌。黄兴到达后，立即投入了武汉保卫战的指挥工作。宋教仁则开始埋头起草《鄂州约法》，准备加强革命政权的正规化建设。

11月9日，军政府公布了《中华民国鄂州约法》。该法共60条，分为“总纲”、“人民”、“都军”、“政务委员”、“议会”、“法司”、“补则”等七章。“总纲”规定：“鄂州政府以都督及其任命之政务委员与议会法司构成之”。在第二章中，规定了一系列人民的权利与义务，充分体现了资产阶级平等、自由的原则。在“都军”一章中规定：“都督由人民公举，任期三年，续举时得连任；但连任以一次为限”。由人民公举政府首脑，并确定了任期，这在中国几千年的历史中还是第一次。在《鄂州约法》的规定

下，都督对于权力的行使，要受到议会同意权的限制，从而否定了“朕即国家”的封建专制主义独裁政治。在第五章中规定：“议会由人民于人民中选举议员组织之。”同时规定了议会有立法、质问、对人民请愿的受理、对政务委员的弹劾等权力，这些规定使资产阶级的议会民主制在中国地方政权建设中初具雏型。

这部约法在中国历史上第一次把人民的权利和自由用法律的形式确定下来。资产阶级的政权理论，也被实际应用到中国的政治制度中来。虽然由于形势的变化，这部约法并没有得到全面实施，但它对于唤起人民的政治觉悟有着巨大的意义。它成为以后南京临时政府所颁布的《临时约法》的蓝本。

总的说来，湖北军政府是资产阶级革命派用鲜血换来的政权。但是由于革命派对于政权建设的准备不足，也由于起义前丧失了几位重要的领导人，使得革命胜利后政权不能牢固地掌握在自己手中。尽管革命派为保证政权的革命性作了很大的努力，但由于他们政治上的软弱与幼稚，给予旧军阀、旧官僚、立宪派以很多的可乘之机，使得湖北军政府成为资产阶级革命党人、封建军阀、旧官僚及立宪党人的联合政权。在南北议和之后，军政府的大权逐渐被黎元洪全部攫取，湖北军政府便被控制在反动势力手中。

## 二、各省独立及其特点

武昌起义胜利后，清政府立即组织反扑。他们一面调动北洋军队压向湖北，一面重新清出了被罢黜的袁世凯，以孤注一掷。

袁世凯出山后，一面指挥北洋军凶猛反扑，一面却在策划如何坐收渔翁之利。他明确地知道不拿下武昌，便没有向革命派和清政府讨价还价的本钱。因此，他严督北洋军以绝对优势的重武器装备向武汉三镇的革命军展开猛烈进攻。湖北军政府的革命党人在人民的支持下为保卫革命成果进行了决死的战斗。黄兴等革命领导人临危受命，毅然领导了武汉保卫战。即使在汉口、汉阳相继失陷之后，仍然坚持了一个多月的艰苦战斗，因而吸引了清军主力，为其他省市的起义和独立赢得了时间，创造了条件。特别是对南京的攻克，与武汉保卫战对清军的牵制，在战略上有着不容忽视的关系。

1911年11月1日汉口失守，11月27日汉阳失陷。从局部来看，革命军遭受了很大的挫折，但从全国范围看，武昌起义后，湖南、陕西同于10月22日起义响应。紧接着，江西、山西、云南、上海、江苏、贵州、安徽、浙江、广西、广东、福建都在20天内相继宣告独立。四川较迟，至11月27日也宣告光复。在一个多月内，14个省、市宣告独立。毋庸置疑，武汉革命军的坚持战斗，迎来了全国革命的总爆发。当汉阳于11月27日被北洋军攻陷之际，却有江浙联军崛起，于12月2日一举光复南京。从此，长江上下游联为一气，造成了独立各省的优势地位。

各省的独立，从根本上摧垮了清王朝的封建统治。但是在政权的建设方面，各省的情况却很不平衡，各省的政权并非完全掌握在革命派的手中。从先后独立的15个省、市的情况来看，大致可分为三种类型。

第一种类型：革命派掌权。

这种类型的省份，独立后重要的领导权基本掌握在革命派手中。政权中

虽然也有立宪派或旧官僚参加，但革命派的力量比较强大，基本上掌握着主动权。这样的省份有八个：江西（都督李烈钧）、安徽（都督柏文蔚）、上海（都督陈其美）、广东（都督胡汉民）、福建（都督孙道仁）、陕西（都督张凤翔）、山西（都督阎锡山）、云南（云南的掌权人物蔡锷虽然不是革命党人，但他是一个具有强烈的赞成共和的革命倾向的人，所以云南的政权也掌握在革命派的手中）。

第二种类型：立宪派或旧官僚掌权。

由于湖北、湖南两省的政权是由前咨议局议员们参与组织的，于是不少省份的都督均由各省前清遗留下来的咨议局推举。而各省的咨议局，本来是立宪派的大本营，如今却纷纷摇身一变，成为具有立法性质的机关了，他们推举的都督，不是立宪派便是旧官僚。他们组织的政权也大都由这两类人物把持着要害部门。浙江、江苏、四川、广西四省，就是这种情况。

第三种类型：立宪派或旧官僚篡权。

革命派用鲜血推翻了旧政权的统治，但由于警惕性不高，被立宪派人物或投机者利用矛盾篡夺了胜利果实。湖北、湖南、贵州的独立政权，均属这种类型。

以上这三种类型的独立政权的发展过程说明，中国资产阶级革命党人对于起义胜利以后的政权建设缺乏具体的准备和规划，甚至对于他们的主张同立宪派有什么不同也没有一个清醒的认识。他们仅仅看到了立宪派的附和革命的表态，而忽视了这些人物及其代表的政治力量对革命政权的腐蚀与瓦解。因此，在立宪派夺权和进攻面前不能充分地发动群众组织有效的反击，而使自己处于一种被动的地位。省以下的地方政权的情况则更加可悲。旧有的组织不过换块牌子，前清的官吏不过剪掉了辫子，封建社会的根基远未被铲除。革命派在地方政权中很少有掌权的地位。这正是辛亥革命不彻底性的具体表现。

但无论如何，独立的省份在不断增加，推翻清王朝的专制统治已是大势所趋，人心所向，要扑灭或遏制这场革命将是徒劳的。立宪派和被卷入革命的；旧官僚们也十分清楚地看到了这一点。尽管他们不喜欢流血，不喜欢革命派的急风暴雨，但在建立民主政体这一大目标上，他们暂时与革命派还能保持一致。为了巩固自己的地位，保护既得利益，他们不得不将对革命派的进攻收敛在一定的范围，而将自己巧妙地隐藏在革命的旗帜之下。

除去独立的各省以外，仍在清廷控制下的北方各省的革命党人和群众也进行了响应。各省武装暴动的枪声此起彼伏。从全国的形势来看，推翻清政府、建立共和国已经是近在眼前的事了。在中国延续了 2000 多年的君主专制制度像只耗尽油的灯，正在闪出熄灭前的最后一跳。

## 第二节 南京临时政府的建立

武昌起义后，在不到一个月的时间内，全国大部分省份均向清廷宣告了独立。组织中央政府以最后代替清王朝的封建统治，已成为革命党人和独立各省的当务之急。1911年11月9日、11日，湖北都督黎元洪和上海都督陈其美分别通电各省，邀请各省派代表共商建立中央政府的问题。由于上海交通方便，又是反清人士云集的地方，故各省代表大部分到达上海，而一小部分则赴抵武昌。尽管双方互发通电，力陈在己方开会的必要性，但在组织一个联合机构以协调各省的步骤并讨论建立中央政府这一根本问题上，双方的目标、愿望还是能一致的。最后几经磋商，达成一致意见：各省代表会议在武汉召开。

几乎在各省代表到达武昌的同时，汉阳被北洋军占领，武昌全城陷于龟山炮火的威胁之下。代表会议只好迁至汉口的英租界内举行。

11月30日各省都督府代表会正式召开，会议推举湖南代表谭人凤为议长，并议决组织中华民国临时政府，在临时政府成立之前，由湖北军政府代行中央政府职权。12月2日，代表会议正式通过《中华民国临时政府组织大纲》，并由各省代表即日签名公布。会议的另一个决议案是：“如袁世凯反正，当推举为大总统”。

《组织大纲》共3章21条。规定设立临时大总统、临时参议院，并规定了临时大总统、参议院的权限，以及设立外交、内务、财政、军务、交通等五个部。关于各省都督府代表会议的地位，《组织大纲》第二章第十六条规定：“参议院未成立以前，暂由各省都督府代表会议代行其职权，但表决权每省以一票为限。”这使得各省都督府代表会议具有了临时立法机构的性质。

在代表们讨论制定《组织大纲》时，江浙联军于12月2日攻克南京。消息传来，代表们遂决议临时政府设于南京，各省都督府代表会议迁往南京，于12月7日继续举行，进一步讨论政府组织问题。

根据《组织大纲》的规定，临时政府应依照美国的模式，建立总统制政体。但是以宋教仁为首的一部分人士，认为法国式的责任内阁制才是最理想的共和蓝图。他们还认为：《组织大纲》“不适合者颇多。加人民权力义务毫不规定，行政官厅之分部则反载入，以限制其随时伸缩之便利”等等。

在政府首脑的人选问题上，围绕着黄兴和黎元洪谁应入选。也展开了激烈争论，十几天之内，大元帅、副元帅几次易位，却始终不能取得一致意见。所有这些问题，使各省代表会议几乎处于进退维谷的境地。正在此时，传来了孙中山先生从海外归国的消息，这位全国公认、世界瞩目的革命领袖的到来，使上述矛盾暂时得到了缓解。

12月25日，孙中山先生到达上海。他回到国内后，马上投入到紧张的政府组建活动中去。此时，临时大总统的人选，已是众望所归，许多团体都纷纷致电南京各省代表：“请举孙中山先生为总统，以救国民。兆众一志，全体欢迎”。在决定政体问题上，孙中山先生是经过考虑而有所主见的。归国前夕，他在巴黎就曾发表讲话说：“中国革命之目的，系欲建立共和政府，

---

《宋教仁集》上册，中华书局1981年版，第371页。

《民立报》，1911年12月28日。

效法美国，除此之外，无论何项政体皆不宜于中国。”回国后，对于宋教仁等所主张的责任内阁制，亦明确表示：“内阁制乃平时不使元首当政治之冲，故以总理对内阁负责，断非此非常时代所宜。吾人不能对于唯一置信推举之人，而复设防治之法度。余亦不肯徇诸人之意见，自居于神圣赘疣，以误革命之大计。”孙中山先生主张效仿美国建立总统制，而不同意搞责任内阁制，这是根据中国当时的具体情况决定的。武昌起义之后，各省的独立方式不同，或为革命派发动起义，或为前清官员应变易帜，或为立宪派、旧官僚对革命派实行再夺权。这就造成了独立各省之间的政治力量很不平衡，实际上是各自为政。各省都督府代表会议不过是一种松散的联盟。而当时清帝还没退位，南北议和尚无结果，袁世凯的北洋军队实力犹存。为了达到中国革命之目的，防止新政府涣散无力，孙中山准备采取高度集权的总统负责制。尽管这与美国的联邦制以及孙中山回国前的一些设想与讲话有些出入，但这是形势所决定的，是为了统一领导、统一军政，以集中力量夺取革命的最后胜利。

12月29日，在南京的17省代表45人及华侨列席代表两人召开了临时大总统的选举大会。于孙中山、黎元洪、黄兴等三名候选人中投票选举临时大总统。投票结果孙中山得16票，以超过投票总数三分之二的多数当选。

1912年1月1日，孙中山先生自沪抵宁，正式就任中华民国第一任临时大总统。中国历史上第一个资产阶级民主共和政权诞生了，从而结束了中国2000多年的封建君主专制统治。

南京临时政府的组建过程，反映了中国资产阶级和全国人民对民主制度的追求，反映了他们对平等、自由和国家富强的渴望。尽管总统的选举以及各省都督府代表会议的产生不是全国大多数人普遍参加了的，但这种方法在当时的中国无疑是唯一可行的。然而毋庸讳言的是，在政府组建的过程中，也暴露出中国资产阶级革命派的一些致命弱点：他们在北洋军队和立宪派的军事、政治压力之下，从一开始就准备让权；本营垒的内部也不够团结，认识也很不一致，弄不清自己与立宪派及投机政客们在纲领、目的上的区别。所有这些无疑埋下了他们失败的种子。

---

《孙中山全集》第一卷，中华书局1981年版，第563页。

《胡汉民自传》，《辛亥革命史料选辑》上册，湖南人民出版社1981年版，第218页。

17省为湖北、湖南、广东、广西、安徽、福建、浙江、江苏、江西、山西、陕西、四川、奉天、直隶、河南、山东、云南。参见《辛亥以后十七年职官年表》，中华书局1966年版。

### 第三节 南京临时政府的政治制度

#### 一、南京临时政府的体制及特点

孙中山先生就任临时大总统后，各省都督府代表会议修订了《中华民国临时政府组织大纲》。此次修订，主要是增设了副总统，并采纳宋教仁的意见，对行政各部不加限制。1月3日代表会议选举了副总统，黎元洪当选。

在孙中山的坚持之下，根据《组织大纲》的规定，南京临时政府采用了总统制，基本上按照美国的模式建立起中央政权。临时大总统在国家政权中负有实际的政治责任，权力很大。对于若干职权的行使，诸如行政权、覆议权、统军权、宣战、媾和、缔约权等等，虽然规定要取得临时参议院的同意，但在原则上并不对其负责。同时，根据《组织大纲》第六条规定：“临时大总统得临时参议院同意，有设立临时中央审判所之权。”据此，临时大总统以国家行政首脑的地位，兼有设立司法机关的权力。就这一点而论，南京临时政府所实行的制度，是具有中国特点的，并非完全按照西方三权分立的政府方案设计。

临时大总统的直辖机关分为两类。一是总统府的秘书处，下设总务、文牒、军事、财政、民政、英文、电报等七科。一是各局，包括法制局、印铸局、铨叙局、公报局以及参谋部等机关。上述单位都是协助大总统办理政务的机构。

临时政府的行政机构为行政各部。依据各省都督府代表会议重新修订的《组织大纲》和1912年1月3日通过的《中华民国临时政府中央行政各部及其权限》的规定，设立陆军、海军、外交、司法、财政、内务、教育、实业、交通等九个部。各部职权如下：

陆军部：管理陆军，经理军事教育、卫生、警察、司法并编制军队事务，监督所辖军人军佐。

海军部：管理海军一切军政事务，监督所辖军人军佐。

外交部：管理外国交涉及关于外人事务并在外侨民事，保护在外商业，监督外交官及领事。

司法部：管理关于民事、刑事、诉讼事件、户籍、监狱、保护出狱人事务，并其他一切司法行政事务，监督法官。

财政部：管理会计、库帑、赋税、公债、钱币、银行、官产事务，监督所辖各官署及府、县与公共之会的财产。

内务部：管理警察、卫生、宗教、礼俗、户口、田土、水利工程、善举公益及行政事务，监督所辖官署及地方官。

教育部：管理教育、学艺及历象事务，监督所辖各官署学校，统辖学士教员。

实业部：管理农、工、商、矿、渔、林、牧猎及度量衡事务，监督所辖各官署。

交通部：管理道路、铁路、航路、邮信、电报、航舶并运输造船事务，统辖船员。

各部设总长次长各1人，各部总长又称为国务员，掌理各部所辖事务，以协助大总统处理各项行政工作。次长辅佐总长，整理部务，以监督各局职员。

各部的内部组织是逐步完善的，大体结构如下（缺教育部）：

海军部，一处四局。即军机处、船政局、军政局、教务局、经理局。

陆军部，二处七局。即秘书处、副官处、军衡局、军务局、军械局、军需局、军学局、军医局、军法局。

外交部，一处四司。即秘书处、外政司、商务司、编译司、庶务司。

内务部，一厅四局。即承政厅、民治局、警察局、经理局、土木局。

财政部，一厅五司。即承政厅、会计司、库务司、钱法司、赋税司、公债司。

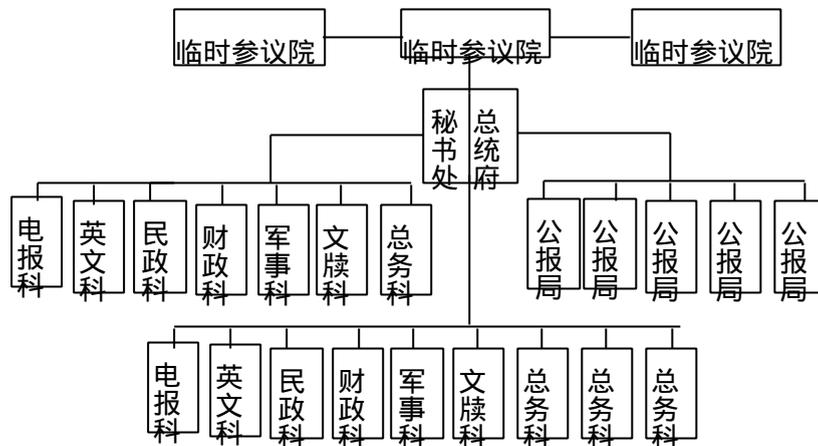
司法部，一厅二司，即承政厅、法务司、狱务司。

实业部，一处四司。即秘书处、农政司、工政司、商政司、矿政司。

交通部，一厅四司。即承政厅、邮政司、航政司、路政司、电政司。

南京临时政府组织结构图见下页。

南京临时政府基本上按照资产阶级三权分立的原则进行政治建设，除上述总统下辖的行政系统外，按照《组织大纲》的规定，由临时参议院行使国家的立法权。在临时政府成立之前，各省都督府代表会议即已致电各省，要求派出参议员。其电文是：“据临时政府组织大纲，参议院由各省都督府派遣参议员三人组织之，即请从速派遣参议员三人，付与正式委任状，克日来宁。参议员未到以前，每省暂留代表一人以至三人驻宁代理其职权。”临时政府成立后，各省选派的议员陆续到宁。1912年1月28日，参议院成立大会在南京正式召开。各省参议员到会者43人。代表广东、湖北、湖南、浙江、江苏、安徽、江西、山西、福建、广西、山东、云南、贵州、陕西、四川、奉天、直隶、河南等18个



省。参议院成立后，议员们以记名投票的方式，选举了议长、副议长和全院委员长。根据《组织大纲》的规定，参议院的职权有立法权、财政权、任免权、外交权、顾问权等五项。参议院议决决议案，须有半数以上议员同意，宣战、媾和、缔约及大总统交令的覆议事件，必须有到会议员三分之二以上同意方可成立。

孙中山先生对参议院是寄予很大希望的。他在参议院成立大会上致词

《民立报》，1911年12月31日。

参见《辛亥以后十七年职官年表》，第489页。

说：“革命之事，破坏难，建设尤难。……建一议，赞助者居其前，则反对者居其后矣。立一法，今日见为利，则明日见为弊矣。又况所议者，国家无穷之基，所创者，亘古未有之制，其得也，五族之人受其福，其失也，五族之人受其祸。……诸君子勉哉！各尽乃智，竭乃力，以固民国之始基，以扬我族之大烈，则不徒文一人之颂祷，其四万万人实嘉赖之。”当时，清王朝的专制统治还没有被最后推翻，封建制度的影响还相当强大。孙中山意识到“破坏难，建设尤难”的这种困难现实，要求大家共同努力，用立法的手段来“固民国之始基”。

以各省选派之参议员所组成的参议院的成立，使几千年来中国的政权第一次由专权走向分权的道路。这是一种社会形态的转变，是国家体制的根本变革。尽管参议院当时还不是“以国民公举之议员构成之”，但从其构成的人员来看，43名议员中资产阶级革命派占33人，基本上可算是一个以革命党人为主的立法机构。由于现存档案资料不足，参议院的具体活动情况无从了解。

但从《临时政府公报》中所公布的各项政策法规看，参议院对于维护资产阶级民主共和制度，健全资产阶级政权体系是尽了相当大的努力的。

资产阶级的三权分立原则，旨在使国家的立法、行政、司法三种重要的权力既互相独立，又互相制约，以达到一种权力分配上的平衡与制约，避免独裁。但南京临时政府的这三种权力却并未完全独立。南京临时政府没有设立独立的司法机构。按照《组织大纲》第一章第六条规定，临时政府的司法权置于总统所辖的行政系统之下。1912年3月11日《中华民国临时约法》公布之后，法院被规定为独立的权力机构从行政部门中分离出来。但在南京临时政府存在期间，司法系统一直没有健全起来。

如果我们把前面谈到的孙中山关于总统制的想法和南京临时政府对于总统、参议院的权力的规定以及南京临时政府的组织结构联系起来看，不难发现南京临时政府本着总统要“当政治之冲”的精神，建立起了一套突出总统权力的制度。在总统制下，总统在一些重大权力的行使方面不对议会负责。一般实行总统制的国家，本来是由议会掌握对总统的监督权但南京临时政府的参议院没有获得这项权力。这就使得参议院对于临时大总统处于一种事实上的软弱地位。这种情况的产生，从主观上说，是资产阶级革命的领导人对此有一些特殊的想法。孙中山早在1906年就曾认为：“将来中华民国的宪法，是要创立一种新主义，叫做五权分立。”“那五权除刚才所说的三权之外，尚有两权：一是考选权，……一为纠察权。”他认为西方以议会掌握纠察权，容易造成“挟制行政机关”、“议院专制”的局面，故此主张这种权力“也要独立”。由此看来，规定议会不掌握对总统的监督权是建立在对西方制度考察分析的基础之上的，并不盲目。当然，无可否认的是，在“独立的纠察权”尚未建立之前，不对这种权力做出规定，国家权力的行使与监督就是不够完善的。从客观上说，由于孙中山久经考验，已被绝大多数人所接受与拥戴，不对议会的监督权做出规定，包含着革命群众对他的信任。

关于司法机构的规定，更使得临时大总统的权力超越出了行政系统。

所以说，突出总统权力，是南京临时政府政权结构中的第一个特点。

---

《中华民国史档案资料汇编》第2辑，江苏人民出版社1981年版，第17页。

参见《孙中山选集》，第80—81页。

南京临时政府政权建设中的第二个特点是：利用立宪派、旧官僚们的观望态度，把临时政府的主要领导权控制在革命派手中。

临时政府组建之初，袁世凯即已派出代表与南方独立各省“议和”。临时政府组建后，九个行政部长中，陆军总长黄兴、外交总长王宠惠、教育总长蔡元培为革命派人士；海军总长黄钟英、财政总长陈锦涛为倾向革命的无党派人士；内务总长程德全、实业总长张謇、司法总长伍廷芳、交通总长汤寿潜则均为立宪派和旧官僚。这些立宪派人士和旧官僚们看到新政权面临着很多困难，袁世凯手握实力，对大总统的宝座虎视眈眈，于是便摆出一种观望姿态。“伍廷芳初以代表驻上海，及转司法，仍留沪专任议和事务。……各总长多往来宁沪，任部务者黄兴、王宠惠、陈锦涛、蔡元培，余则悉委次长，国务会议亦次长代之。”面对这种情况，革命派提出了“部长取名次长取实”的原则。当时九个次长中，除海军次长汤芑铭一人已退出同盟会之外，皆为革命派人士。他们利用立宪派、旧官僚们的观望态度，以“次长取实”的方式，将临时政府的各项重要权力控制在手中，从而确保了南京临时政府的资产阶级革命性。

总的说来，南京临时政府建立了一个不完全的三权分立的资产阶级式的民主共和政体。它突出了总统的权力，又保证了资产阶级民主革命性。从政治制度的角度来看，南京临时政府的组织形式否定了占领中国政治舞台 2000 多年的封建君主专制制度。从此，民主共和的思想深入人心，并在中国形成了“敢有帝制自为者，天下共击之”的民主主义观念。

## 二、民主共和制的蓝图——《临时约法》

根据《中华民国临时政府组织大纲》第二十一条规定：“《临时政府组织大纲》的施行期限，以中华民国宪法成立之日为止。”这样，便使其带有了宪法的性质。但就其内容看，它只能算是一个政府组织法。《组织大纲》公布后，资产阶级革命派便已认识到它的种种不完善，参议院成立后，开始完善民主共和体制，着手制定宪法。1912年2月12日，清帝在南方革命势力的压力和袁世凯的逼迫之下，宣布退位。由于各省都督府代表会议曾决议如袁世凯迫使清帝退位，并赞成共和，即举其为大总统；孙中山就职时也曾作过类似许诺，故孙中山先生于2月13日向参议院提出辞呈并荐袁自代。这种紧迫的政治形势，更加速了资产阶级民主共和蓝图的具体设计。3月11日，南京临时政府正式公布了由参议院议决通过的中国历史上第一部资产阶级宪法性文件——《中华民国临时约法》（简称《临时约法》）。

《临时约法》进一步完善了三权分立的体制，规定了人民的权利和义务，修改了政府组织形式，确定了国体。并且规定：“宪法未施行以前，本约法之效力与宪法等。”

《临时约法》共7章56条。就其具体内容看，它初具了国家宪法的雏形，比之《组织大纲》，显得更加完美。

首先，《临时约法》在总纲中肯定了资产阶级民主共和制度，明确规定

---

《辛亥革命》八，上海人民出版社1957年版，第557页。

《孙中山选集》，第69页。

《中华民国史档案资料汇编》第2辑，第110页，

“中华民国，由中华人民组织之”，“中华民国之主权，属于国民全体”。并在第二章第六条中规定：“人民有保有财产及营业之自由。”这些条款，作为对所有制形式的规定，虽然还显得不够明确，但与《组织大纲》相比，它已经前进了一大步。这些规定宣布了中国已从保护地主阶级利益为主的封建社会开始向以保护资产阶级利益为主的资本主义社会转变。这实际上是关于国体的规定。这些规定，否定了封建国家的所有制，在中国的成文法中，第一次承认了人民对于国家的主权和财产私有的自由。虽然由于帝国主义的干涉和侵略，由于中国资产阶级的软弱及封建势力的顽固，中国没有在辛亥革命以后改变半殖民地半封建社会的性质，但《临时约法》中的这些规定仍具有十分重大的意义。正是由于南京临时政府实行了保护私有制，保护和鼓励民族工商业的政策，辛亥革命以后，民族资本主义才有了新的发展。《临时约法》同时还规定：“中华民国领土为二十二行省，内外蒙古、西藏、青海。”向全世界宣告了中国是一个领土完整、主权独立的统一的多民族国家。这既有要求独立自主的含义，又有反对帝国主义外来侵略和干涉的意义。同《组织大纲》相比，有了更明确的规定。体现了以孙中山为代表的资产阶级革命派高度的爱国主义精神。

其次，《临时约法》像一切资产阶级国家的宪法一样，提出了一些人民应享有的民主、自由等权利，表现了资产阶级革命派所追求的民主精神。第二章中规定：“中华民国人民，一律平等，无种族、阶级、宗教之区别。”人民享有人身、财产、居住、言论、出版、集会、结社、通信、信教等自由和选举、被选举、考试、请愿、陈诉、诉讼等权力。这新增加的一章，要求资产阶级在政治上的民主权利和财产私有必须得到保护。这在中国历史上无疑具有划时代的意义。

第三，《临时约法》修改了政权组织形式，进一步完善了三权分立的体制。《临时约法》规定设立国务总理，把总统制改成了责任内阁制。它专门设置了国务员一章，明确规定：“国务员辅佐临时大总统负其责任”，“国务员于临时大总统提出法律案、公布法律及发布命令时。须副署之”。国家的行政权力从大总统移到了由总理及各部部长组成的内阁手中。

从国家权力机构的设置上看，《临时约法》增加了“法院”一章，并予之以独立的权力。这就使临时政府“三权分立”的建制更为完整了。这是《临时约法》对于《组织大纲》的重要发展和进步。它规定：“法院以临时大总统及司法总长分别任命之法官组织之。法院之编制及法官之资格，以法律定之。”“法院依法律审判民事诉讼及刑事诉讼”，“法院之审判，须公开之”。“法官独立审判，不受上级官厅之干涉。”它修改了《组织大纲》中大总统可以设立临时中央审判所的权力，完成了立法、行政、司法的三权分立。

对于参议院的职权，《临时约法》也作了很多补充。如参议院在大总统任命国务员、制定官制官规、宣战、媾和、缔结条约、宣告大赦时，有决定权。更为重要的是，《临时约法》规定了参议院对于大总统和国务员的弹劾权力。它规定：“参议院对于临时大总统，认为有谋叛行为时，得以总员五分之四以上之出席，出席员四分之三以上之可决弹劾之”。另外，还规定参议院有权受理人民请愿、质问国务员、查办官吏纳贿违法事件等等。

这些权力的规定进一步完善了参议院的职权，并按照三权分立的原则，削弱和牵制了总统的权力。

《临时约法》在《组织大纲》的基础上前进了一大步。但作为一部国家

的根本法，它还有着许多明显的不足之处：

第一，《临时约法》制定的本身，就反映出很大的人治主义色彩。将南京临时政府建立的突出总统权力的体制改变为限制总统权力的体制，其主要原因是因为要更换总统。虽然它的用意在于保护革命成果，但在资产阶级民主共和政权建立初期，它首开了因人立法之风。因人立法反映出很大的封建人治主义色彩。因为法随人变，就造成了人的意志高于法的意志。

第二，没有形成完整的反封建体系。辛亥革命集中在大城市发动，它很少触及农村中的封建的经济关系。故辛亥革命以后，中国封建的经济基础并没有从根本上遭到冲击。尽管同盟会的政纲中有平均地权的口号，但这并没有引起大多数资产阶级革命派的真正重视《临时约法》中，同样没有建立从经济基础上层建筑的完整体系，这大大削弱了它的进步的革命意义。

第三，资产阶级民主精神在《临时约法》中没有得到具体的落实。如第二章第十八条规定：参议员的选派方法由各地方自定之。这实际上给予封建军阀、官僚、地主、豪绅以很大的特权。

使得资产阶级民主成为纸上谈兵的空话。

第四，地方权限没有得到明确规定。地方政权是中央政权的基础。《临时约法》中没有关于地方政权建设的条款。实际上，南京临时政府乃至以后的北洋政府，在中央对地方的关系方面，一直处于一种软弱无力的状况。这是中央政权不稳固的一个重要因素。

诞生在半殖民地半封建社会的中国资产阶级的特殊性质，决定了《临时约法》具有上述几个缺陷。资产阶级革命派为了保住胜利的成果，只集中注意力去争取民主共和的形式，幻想用立法的手段来束缚住袁世凯的手脚。但是他们没有认识到，保卫革命成果的关键，不在于确立什么样的政体，而在于确立什么样的国体。这正是南京临时政府的悲剧所在。尽管如此，《临时约法》仍不失为一张中国资产阶级民主共和制的美好蓝图，它同时反映了资产阶级革命派为保卫革命成果所进行的斗争。

综上所述，《临时约法》是辛亥革命的成果，是资产阶级民主共和方案不断完善化的结晶。它是中国历史上一部具有一定影响的资产阶级宪法性文件，是资产阶级民主革命派“为唤醒人民、争取自由和建立彻底民主的制度”而作出的重要贡献之一。它是不完全的、有缺点的，是资产阶级性的，但它带有革命性和民主性。《临时约法》的确在中国法律思想史和政治制度史上留下了醒目的一笔。

#### 第四节 南京临时政府的失败及其原因

清帝退位后，孙中山践约，向参议院提出辞呈。让权袁世凯表明了中国资产阶级政治上的幼稚与软弱。但应该指出的是，以孙中山为首的一些革命者，也还是看出了当时的政治危机的。孙中山的辞职咨文附有三个条件：“（一）临时政府地点设于南京，为各省代表所议定，不能更改，（二）辞职后，俟参议院选定新总统亲到南京受任之时，大总统及国务各员乃行解职，（三）临时政府约法为参议院所制定，新总统必须遵守颁布之一切法制章程。”革命派原期望用此使袁世凯脱离北洋军队，并就范于《临时约法》的束缚，避免其搞军事独裁。

当然，上述的条件是建立在极为脆弱的政治基础之上的，一旦用以与袁世凯进行针锋相对的斗争，便告无效。

1912年2月15日，参议院举行临时大总统选举会，袁世凯以满票当选。袁世凯当选后，孙中山一再催促他南下就职，并于2月26日派出蔡元培等专程赴北京迎袁南下。但袁世凯深知离开了北洋军队，他就失去了一切资本，所以有意拖延，迟迟不肯动身。27日，蔡元培抵京。袁世凯则唆使其北洋军队于29日晚发动兵变，接着保定、天津等地北洋军队亦发生骚乱。与此同时，袁世凯教唆他的党羽放出空气，声称袁氏尚未离京，已有此乱，若真离去，恐酿大变，借以对革命派进行恫吓。

面对这种情况，蔡元培等就不敢再坚持迎袁南下，他们致电南京提议准许袁世凯在北京就职。对此，参议院讨论后作出妥协。3月10日，袁世凯在北京宣誓就职。袁就职后任命唐绍仪为国务总理。唐绍仪25日抵宁组阁。4月1日，孙中山正式解职，5日，参议院议决政府迁往北京。南京临时政府就这样结束了它短暂的生命。

南京临时政府一共存在了91天。在新旧势力的斗争中，袁世凯终于击败了革命派。刚刚见到一线光明的中国，从此又陷入了北洋军阀的黑暗统治之中。资产阶级革命派之所以在这场斗争中失利，主要是由于中国资产阶级先天不足。立宪派、旧官僚、旧军阀和一些投机政客利用革命派政治上的幼稚与软弱，钻进革命阵营，出卖革命成果以换取私利。而在资产阶级革命派中，绝大部分人对于孙中山所提出的民主革命与政治革命必须相结合的理论并不理解，甚至不以为然，在革命的关键时刻又不敢依靠广大人民群众去对付旧势力的进攻。加上革命成功后临时政府面临的财政、外交等多方面困难得不到解决，从而使新生的共和国只是昙花一现，成为半殖民地半封建政治制度发展史上的一曲悲歌。

南京临时政府之所以夭亡，概括起来有下面几点原因：

（一）没有坚定的政治纲领。对于革命的目的、革命的对象、革命所依靠的基本力量等重大问题，革命派内部认识始终很不一致。其中不少人把反满斗争看成是至高无上的，并以此作为参加革命的目的。似乎只要推翻了清王朝的统治，就可以建成“民国”了，革命大功也就告成了。特别是一些重要的领导人，产生了功成隐退的思想。如黄兴、蒋翊武等人甚至认为坚持革命派掌权是争权夺利。他们思想模糊却又自命清高，不重视革命的领导权及其作用。立宪派、旧官僚、袁世凯正是利用了这一点，迫使孙中山让位的。

由于思想上的混乱，致使革命派内部涣散。一个革命的组织没有明确统一的政治纲领、共同的奋斗目标，就谈不上成功的革命实践。

（二）对于所要建立的新制度准备不足。资产阶级革命派追求西方民主制度，但是对于中国要建立什么样的共和国，如何建立民主共和制却缺乏具体的设计，同盟会的革命方略中虽然提出“为纲有四，其序有三”（“为纲有四”即以“驱除鞑虏，恢复中华，建立民国，平均地权”为政纲。“其序有三”即将革命分为三个进程：1.军法之治阶段：在此时期，革命以军事暴动夺取政权为主，规定扫除封建统治以三年为期限，2.约法之治阶段：在此时期，实行地方自治，将权力交给人民，训练人民学会掌握权力的本领，这段时间大致以六年为限；3.宪法之治阶段：在实行约法之治后，制定宪法，组织国会，在全国实行宪政），但南京临时政府并没有按照这一方略去做。最能体现民意、民权的机构参议院，其议员选举法一直没有明确、细致的规定，实际上排斥了人民的参政权，降低了南京临时政府的民主性，还政于民成了空话，地方制度无章可循，各省各自为政，使得南京临时政府的体制很不完整，革命派仅仅控制了中央政权，对于地方却心有余而力不足。“政令不出都门”，这就给革命的敌人瓦解革命阵营造成了很好的机会。

（三）对于君主立宪派斗争不力。武昌起义后，君主立宪派十分活跃。他们本不赞成激烈的革命。革命成功后则希望尽快恢复有利于他们的秩序。他们害怕袁世凯的实力，事实上，切身的利害关系也决定了他们必然要跪倒在袁世凯的脚下。而革命派对他们很少警惕，不能自觉地区别自己与他们在革命目的、对象上的不同。认为只要反满便是同志，没有注意他们对革命阵营所起的瓦解作用，致使立宪派联合旧官僚、袁世凯，共同绞杀了革命。

（四）严重的财政危机与帝国主义破坏。武昌起义以后，资产阶级革命派一直面临着财政危机。革命后，一方面，新政权废除了清政府加给人民的各种苛捐杂税，而当时两项重要收入，关税和盐税又控制在帝国主义手中，拒绝转交给新政权；另一方面，买办资产阶级则以“勿扰商”为名拒绝向临时政府提供贷款。因此，新政权几乎断绝了财政收入。当时的情况是“待用急如星火，筹款难似登天”。有人描述说：军队“嗷嗷待哺，日有哗溃之虞”。而袁世凯却得到帝国主义国家的暗中支持，保持着财政实力。

由于上述几方面的原因，南京临时政府处于内外交困的状态。在内部，革命派本身涣散，立宪派从中瓦解。在外部，经济上被封锁，外交上得不到承认与支持。军事上袁世凯拥兵自重，控制着武汉以外的长江水道和华北大部分地区。面对这种情况，南京临时政府很难维持下去。这说明在中国，软弱的资产阶级企图走资产阶级民主共和的道路是行不通的。

## 第五节 南京临时政府的历史地位

南京临时政府存在的时间虽然不长，但其在中国政治制度史上却占有重要的地位。

首先，南京临时政府虽然仅仅存在了三个月，在中国数千年的历史长河中，不过是短暂的一瞬，然而，作为弱小的中国资产阶级，在特定的历史条件下，敢于否定 2000 多年来根深蒂固的封建君主专制制度，建立了一套初具规模的资产阶级民主共和体制，就此而论，南京临时政府并不因其生命的短暂而失去自己的光辉。它的失败，在某种程度上却伴随着使民主思想深入人心的胜利。恩格斯说过：“资产阶级不正是在复辟了的帝制以为自己的地位比任何时候都巩固的时刻才最接近自己的胜利的吗？”事实正是如此。其后的历史表明，当民主共和制度为袁世凯的“洪宪帝制”所取代的时候，南京临时政府所建立起的一系列民主共和制度，就表现出其不可被扑灭的顽强生命力。

其次，南京临时政府的历史又表明：

在帝国主义与封建买办势力相互勾结，共同掌握全国的政治经济命脉，并拥有大量反革命武装的条件下，资产阶级民主共和的形式，如“议会”、“约法”之类的东西，仅仅是一种装饰品。国家制度的变革，取决于革命力量与反革命力量的对比，归属于政权问题的解决。列宁说过，“一切革命的根本问题是国家政权问题”，没有政权一切无从谈起。资产阶级革命党人曾为未来的理想共和国设计了一幅美好、壮丽的蓝图，但它仅仅是一幅供人欣赏的画卷而已，甚至有时连欣赏的权力也会被剥夺。这是鲜血所写成的历史，南京临时政府这短暂的生命，在中国政治制度史上突出地反映了国体和政体之间矛盾、统一的辩证关系，为以后的革命政权建设留下了不容忽视的经验和教训。

## 第二章 北洋军阀统治下的北京政府

1912年4月，随着袁世凯就任中华民国临时大总统，临时政府从南京迁到了北京。临时参议院也于4月底迁至北京开院。北京政府的登台，标志着北洋军阀统治的开场。从此开始，到1928年张作霖退守关外，再到张学良在东北易帜，承认国民党政府，这17年间，虽然派系更迭比较频繁，但占全国统治地位的政权，一直掌握在北洋军阀集团的手中。所以史学界称这个时期为北洋军阀统治时期，简称北洋时期。

北洋时期一共产生过7届5个大总统、1个临时执政、1个大元帅，产生过44届内阁、20几名国务总理，先后成立过13个立法或制宪机构。其总的特点是：民主共和旗帜掩盖下的封建军事独裁政治。

作为一种掌握国家命脉的军事、政治势力，北洋军阀集团的兴亡可分为四个大的阶段：

第一阶段，从1895年袁世凯小站练兵起，至1912年袁世凯就任临时大总统止。这是北洋集团的兴起、发展和形成阶段。在这个阶段中，袁世凯首先建立了北洋军队的班底，继而通过一系列掠取权力的活动，使自己成为北洋军事集团的首脑。同时培植了一批军阀，豢养了一群政客，这些人成为日后北洋时期政治舞台上的重要角色。袁世凯正因掌握着这样一个集团，才使得其篡夺辛亥革命的成果成为可能。

第二阶段，从1912年袁世凯窃国起，至1916年袁世凯气绝身亡至。这一阶段是北洋军阀集团夺取全国政权、摧残民主革命、建立封建军事独裁统治的阶段。在这一阶段中，袁世凯一直居于北洋集团的首脑地位。掌握着一个比较松散的全国性政权。这是北洋集团的权力达到最高峰的时期。

第三阶段，从1916年袁世凯死后，至1926年国民革命军北伐前。这一阶段是北洋集团走向分裂、衰落的阶段。袁世凯的死，使北洋集团失去了统一的首脑，在政治上，形成了直、皖、奉三派混战、轮流坐庄的混乱局面。在这个阶段中，军阀割据成为普遍的事实。尽管每一个中央政府都想搞武力统一，但每一个中央政府又都不得不对地方实力派作出让步。中国的旧民主主义革命向新民主主义革命过渡，也正是在这种军阀势力分裂割据的背景下开始的。

第四阶段，从1926年国民革命军北伐起，至1928年6月张作霖退守关外止。这是北洋军阀集团的覆灭阶段。

从第二个阶段起，北洋集团开始掌握中央政权。以后，它依次经历了“临时约法”、“新约法”、“洪宪帝制”、“南北政府”、“临时执政府”和“军政府”几个时期。本章主要考察北洋集团第二个阶段的政权建设特点及本质，其中包括“临时约法”、“新约法”、“洪宪帝制”三个时期。

## 第一节 北洋集团的建立

北洋军阀产生于近代中国的半殖民地半封建社会。它的产生是以清朝贵族所依靠的各种旧式武装相继衰败为前提的。

满族统治者在入关时的主要军事力量是八旗兵。当时的八旗兵刚刚从塞外的原野驰入关内，带有浓厚的游牧民族野蛮剽悍的气息，战斗力相当强大，以致在很短的时间内席卷了大江南北，建立了清王朝。入关后，由于八旗制不可避免的弱点，使这支队伍很快变成养尊处优寄生于汉族农尺身上的老爷兵。康熙十二年三藩事件发生时八旗兵几乎已经不能打仗了。在平定三藩之乱的战事中，清廷已经不得不依靠绿营兵进行战斗。但是绿营兵也不能逃脱蜕化的规律，至太平天国革命爆发时，绿营兵亦不堪一击了。清廷不得已，开始任命汉族的地主、官僚们督办团练，训练地方武装以抵抗太平军的进攻。湘军和淮军就是在这种背景下建立起来的。尽管湘军和淮军都曾凶悍一时，但无论是训练、技术还是装备，同当时的西方军队相比都还很落后，加上政治上的腐败，致使这些军事力量无力御侮。特别是在甲午战争中，以淮军为骨干力量的北洋军队，抵挡不住帝国主义的疯狂进攻而遭到惨败。清政府为维护其统治开始准备编练新军。洋务派人士、淮军将领胡燏棻秉承清王朝旨意开始在小站组建定武军，引入了西方的训练方法和武器装备。不久袁世凯继胡燏棻之后接仕，开始全面按照西洋方法操练新式军队。

袁世凯接任后，将原 4750 名兵员的定武军扩展为拥有 7300 人的队伍，并续聘洋员十余人以充教习。又“清军务处拨给新式步枪、马枪、快炮，于是军用器械始成一律”。扩编后的定武军更名为新建陆军。这支完全由洋枪洋炮装备、西洋方法训练的军队，奠定了袁世凯作为北洋军阀头子的基础。这支武装力量装备精良，训练正规。它改革了旧军制，开了我国陆军近代化的先声，但其祸国殃民的反动能力也得到了空前的加强。

从 1895 年至 1899 年，袁世凯在小站督练新军。在这段时间里，他拼凑成军阀集团的最初班底，北洋军阀系统开始初步形成。

袁世凯在编练新建陆军的过程中，一方面承袭了湘、淮军的一些传统，一方面又煞费苦心地建立了许多新的制度。在培养将领方面，袁世凯继续了李鸿章的做法，接手了北洋武备学堂，同时创办了一些新的学校来培养军队的各级将领，从中网罗了一批党羽，以巩固其在军队中的统治地位。在训练方面，他亲自制定了一套比较森严的军法、军纪，严密地控制队伍，禁革了旧军队的一些恶习，提高了兵员的素质和战斗力。

至光绪二十五年（1899 年），新建陆军大体建设完成，袁世凯以此为资本，开始了他野心勃勃的军阀生涯。

戊戌变法以后，朵禄把当时驻直隶的宋庆（四川提督）统帅的毅军、董福祥（甘肃提督）统帅的甘军、聂士成（直隶提督）统帅的武毅军和袁世凯的新建陆军加上其自己亲兵万余人合编成武卫军。武卫军分前、后、左、中、右五军。新建陆军更名为武卫右军。

义和团运动爆发后，袁世凯的武卫右军被调往山东从事镇压。他到山东后，对义和团采取驱逐出境的做法，同时积极扩军。他将山东原有的 34 勇营改编为步、骑、炮 20 营，称为武卫右军先锋队，兵员达 1 万人左右，这样袁

世凯就成为拥兵 2 万余众的军阀。八国联军侵入中国后，袁世凯巧妙地应付了清廷调其入京的谕旨，按兵不动，窥测方向，他参加了张之洞等发起的东南互保，以保存实力。

1900 年 8 月，八国联军侵入北京。荣禄的武卫前、后、左、中、四军全部崩溃。聂士成战死。而武卫右军不但没有受到损失，反而以二倍于前的实力发展起来，袁世凯亦成为清王朝少数手握实力的重臣之一。《辛丑条约》签订以后，李鸿章病死，袁世凯接任北洋大臣，终于成为参赞军机的显赫人物。

《辛丑条约》签定后，全国大哗。朝野上下要求编练新军的呼声日高。在全同普练新军的声势下，袁世凯以武卫右军为基础，从光绪二十八年（1902 年）至三十年间在保定进行了北洋常备军的建设。

光绪二十八年初，袁世凯着手编练北洋常备军。五月，奏准设立军政司，管理督练新军的事务。军政司内设参谋、教练、兵备三处。以段祺瑞、冯国璋、王士珍分任总办，王英楷担任总参议，袁世凯则总制全军。“北洋军阀”的核心便在此时开时形成了。

在编练北洋常备军的过程中，袁世凯不仅注意了军事骨干力量的培植，而且网罗了一批文人、政客，以拼凑其智囊机构。在他的网罗下，一批政客纷纷投其门下，如徐世昌、梁士诒、阮忠枢、赵秉钧等，成为其实现政治野心的军师和走狗。在袁世凯的苦心经营下，光绪三十一年（1905 年）北洋常备军建成了六镇。这个时期，随着袁世凯权位的提高，北洋集团也从军事集团发展为军事政治集团，并在大清王朝占据了显要的地位。

辛亥革命以后，袁世凯凭借着这个军事政治集团的支持，篡夺了革命成果，使刚刚见到一线光明的中国，又重新笼罩在封建军阀独裁统治的黑暗之中。

## 第二节 《临时约法》时期的中央政制

袁世凯用软硬兼施的手段篡夺了革命成果后，开始在北京组织政府，着手建立自己的家天下。北京政府一直是以南京临时政府公布的《临时约法》为法律依据的，直至袁世凯解散国会于1914年5月公布“新约法”为止。这一时期的政权表面上一直维系在《临时约法》的法统之下，故称这一时期为“《临时约法》时期”。

《临时约法》按照资产阶级三权分立的原则，将国家的权力分为立法、行政、司法而置以独立的机构行使。按照其规定，中华民国的立法权由参议院行使。1912年4月29日，参议院在北京正式开院。在开院典礼上，参议院致词袁世凯：“当此内政废弛，外交困厄，民庶穷蹙，士俶扰，军政府排万难、冒万险，苟有利于国者，措施虽有时以权济变，本院亦靡不乐为赞助，期于成功。否则，苟且之策，补苴之术，形式徒具，精神坐亡，本院职司所在，万不能同流自陷，辜负国民。”充分体现了参议院捍卫民主制度的决心。

参议院北迁后，对于限制袁世凯的独裁，确实起到过一定的作用。由于《临时约法》规定在其实施十个月之内召集国会。所以参议院北迁后的主要活动集中于《国会组织法》和国会的选举方面。革命派的领导人对于国会寄予了很大的希望，幻想通过国会的选举组织政党内阁。这使得参议院在对袁世凯的斗争方面产生了很大的妥协。1912年的8月到10月期间，参议院陆续公布了《国会组织法》、《参议院议员选举法》、《众议院议员选举法》、《众议院议员各省复选区表》、《众议院议员选举法施行细则》、《参议院议员选举法施行细则》等国会组织及选举方面的重要法规。与此同时，在宋教仁的推动下，同盟会与统一共和党、国民共进会、国民公党、共和实进会等几个小党联合，改组为国民党，准备进行国会议员竞选。

1912年冬至1913年春，各派政治势力进行了激烈的角逐。国会竞选结果，国民党议员在参、众两院获得了绝对优势的多数席位。宋教仁更加踌躇满志。他四处奔走，发表政见，准备以多数党领袖身份组阁，实现其政党政治的夙愿。但此时的袁世凯集团绝不愿坐视资产阶级革命派的胜利，终于制造了1913年3月20日刺杀宋教仁的案件。宋案发生后，全国舆论大哗。待真相大白，孙中山立即主张武力讨伐袁世凯。但当时国民党内部，对于如何反对袁世凯，意见发生分歧。特别是当选为议员的党员，幻想以法律手段、合法斗争的形式制裁袁世凯，不同意放弃议员席位去搞武装反抗。第一届国会就在这样的革命派妥协的基础上建立起来了。

1913年4月8日，中华民国的第一届国会正式成立。按照《国会组织法》的规定，国会实行两院制。由274名参议员和596名众议员组成。

参议员主要代表地区，名额按每省十名平均分配。

众议员主要代表人口，各省按每80万人口产主一名众议员的比例选出。

按照规定，众议员任期为3年，参议员任期为6年（每两年改选三分之一），到期即须改选。但这届国会却断断续续拖延了长达12年之久。在此期

---

参见《临时约法》第三章第十六条。

北京《政府公报》，1912年5月1日。

参见《国会组织法》第2—5条。

间被解散中断过两次，实际存在了4年左右。

由于国会实行两院制，故其职权也分为专行和共行两类。

两院可分别行使的职权有：

1. 建议权。
2. 质问权。
3. 查办官吏纳贿、违法权。
4. 对政府咨询的答复权。
5. 对人民请愿的受理权。
6. 逮捕议员的许可权。
7. 院内法规的制定权。

两院须共同行使的职权有：

1. 法律案的议决权。
2. 预、决算案的议决权。
3. 税法、度量衡法、币制的议决权。
4. 公债及其他国库负担契约的议决权。
5. 弹劾权。
6. 对国家高级官吏的任免及国家重要政务施行的同意权。
7. 制宪权及立法权。

按照规定，国会议员不得由现任官吏、军人兼任。任何人不得同时兼为两院议员。

国会内部两院各有三种委员会：

1. 全院委员会。两院的全体议员分别组成各院的全院委员会，由议员们在正、副议长之外的议员中互选委员长1人主持。

2. 常任委员会，两院为审查各项提案的方便，于每次会期之初，选举各项常任委员，组成委员会。参议院常任委员会有法制、财政、内务、外交、军事、交通、教育、实业、预算、决算、请愿、惩戒、院内审计等13个股，200多名常任委员。众议院有法典、预算、决算、外交、内务、财政、军事、教育、交通、实业、请愿、惩戒、院内审计等450多名常任委员。

3. 特别委员会。两院为审查特别事件，可设立特别委员会。员额依院议决定。委员由议长指定。

1913年7月12日，为制定宪法，两院联合组成宪法会议。宪法会议置秘书厅。设秘书长1人，秘书15人，参、众两院各选出30名宪法会议委员共同组成宪法会议。

按照一般的惯例，应在宪法制定之后，根据宪法规定的原则制定总统选举法，然后进行总统选举。但袁世凯迫不及待地要登上正式大总统的宝座，他借口争取外交承认而向国会施加压力，要求先选总统后定宪法，最后，国会作出妥协。1913年9月5日，参、众两院通过了先选总统案。10月6日，在北洋军队的包围下，国会选举袁世凯为中华民国第一任大总统。10月10日袁世凯正式就任。

成为正式总统的袁世凯，并没有满足于既得地位。立即准备将虚位元首变为实位总统。影响他这一计划的，当然首先是国会。于是袁世凯采取卸磨杀驴的手段，开始向国会下手了，1913年11月4日，袁世凯借口爆发了二次革命，连夜追缴了438名国民党议员的证书、徽章，使国会因不足法定开会人数而陷于瘫痪状态。接着，袁世凯从各省召集了一些官僚，又委派了一

批亲信组成政治会议。政治会议奉袁之命，于1914年1月议决解散了国会。第一届国会遭到了第一次摧残。

解散国会的文章是政治会议出面做的。政治会议从1913年12月15日成立到1914年6月20日参议院成立，存在了六个月。实际上1914年3月约法会议产生后，政治会议便已不发生任何作用了。

政治会议初名行政会议。1912年9月，袁世凯打算用废省的办法来扩大中央集权，于是通过熊希龄内阁通电各省派人来京讨论，故名行政会议。行政会议入选的标准是“年在三十五岁以上，有行政经验十年以上而又明于世界大势、品学俱优的人”。显然，行政会议是由指派的官僚组成的。11月26日，袁世凯下令召集行政会议。12月15日，举行开幕式，改称政治会议。

政治会议是以命令的形式召集的。按照成立后颁布的《政治会议规则》的规定，其任务只“以议决关于民国建设的政治问题为范围；行政上应兴革事件，经政府咨询的也可议决”。所有议决事件，都要呈候大总统核夺施行，就此而论，政治会议不过是一个咨询机构。但实际上袁世凯是想利用这个会议作为取代国会的一个御用立法机构。

政治会议由79名议员组成。其资格主要限于官僚。议长、副议长由大总统于议员中任命，议长下置秘书厅，掌理准备议事、整理议案和其他庶务，以大总统派遣之秘书长主持。

政治会议的主要“政绩”有二：一是解散了国会和各省议会。二是为袁世凯彻底毁弃《临时约法》制造了一个工具。

1914年1月26日，政治会议公布了《约法会议组织条例》。3月18日，约法会议开场，这个袁记造法机关根据以上条例正式产生了。

约法会议是一个经过了形式上选举的造法机关。它的主要任务是议决修正《临时约法》及其重要的附属法规等。但它最后索性造出一个新法来。

约法会议由议员们互选的正、副议长和66名议员组成。议长下置秘书厅由大总统任命的秘书长主持。按照有关法律的规定，被选议员必须是中国籍男子，年满35岁以上，并认定其为曾任或现任高等官吏五年以上而确有成绩者，或在国内外专门以上学校习法律、政治三年以上毕业，或曾由举人以上出身习法律、政治而有心得者，或硕学通儒，写有专门著述而确有实用者。从以上选举的规定来看，条件十分苛刻，十分明显地适合于大官僚、大绅士、大地主的身份，加之袁世凯对选举的操纵，选举议员等于变相指定。

约法会议按照袁世凯的旨意，否定了《临时约法》，七拼八凑出一部《中华民国约法》，于1914年5月1日公布。这就是人们所说的“新约法”。以后又于1914年12月29日和1915年3月12日，陆续公布了《修正大总统选举法》、《国民会议组织法》。约法会议于1915年3月18日宣告闭幕。

民国初年的立法机构中，临时参议院和国会都是具有一定资产阶级民主性的立法机构。但是年轻的中国资产阶级革命党人，幻想性过强，总认为只要将形式不断地加以完善，就能保住革命的成果。但是，作为一个国家的立法机构，仅仅是国家机构的一个组成部分，它是不能脱离整个国家统治阶级的根本利益而超然存在的。不管它在形式上规定得多么完善、得体，但在实际的政治生活中，或者因各方牵制而行不通，或者根本就是一纸空文。在半殖民地半封建的中国社会，既然不能建成资产阶级的民主共和国，那么资产

阶级的议会民主制也是一句空话。

这个时期的国家最高行政机关是国务院。这是《临时约法》所规定的责任内阁制的具体体现。国务院由国务员组成，国务员系指国务总理与各部总长而言，负责全国的行政工作。下设外交、内务、财政、陆军、海军、司法、教育、农林、工商、交通 10 部。

各部职权如下：

外交部，管理国际交涉及关于居国外人并在外侨民事务，保护在外商业，监督外交官及领事官。

内务部，管理地方行政、选举、赈恤、救济、慈善、感化、人户、土地、警察、著作、出版、土木工程、宗教及卫生事务，监督所辖各官署及地方长官。

财政部，总辖国家之财务，管理会计出纳、租税、公债、货币、政府专卖、储金保管物及银行事务，监督所辖各官署及公共团体之财务。

陆军部，管理陆军军政，统辖陆军军人军属，监督所辖各官署。

海军部，管理海军军政，统辖海军军人军属，监督所辖各官署。

司法部，管理民事、刑事非讼事件，户籍、监狱及出狱人保护事务，并其他一切司法行政事宜，监督所辖各官署及司法官。

教育部，管理教育学生及历象事务，监督全国学校及所辖各官署。

农林部，管理农务、水利、山林、畜牧、蚕业、水产、垦殖事务，监督所辖各官署。

工商部，管理工、商、矿事务，监督所辖各官署。

交通部，管理铁路、邮政、电政、航政，监督所辖各官署及全国交通电气事业。1913 年 10 月农林、工商两部合并为农商部。

农商部的职权是，管理农林、水产、畜牧、工、商、矿事务，监督所辖各官署。其他各部职权除财政教育两部在文字上略有改动之外，均无变化。根据约法，国务员辅佐临时大总统，负实际的政治责任，向参议院负责。国务总理领导全体国务员组成国务会议，共同商讨国家行政大计。临时大总统公布法律、发布命令及其他关于国务之文书时，须由国务总理以及有关部总长副署。

各部分别设总长、次长各 1 人。各部的内部组织大体如下：

外交部，4 司，即交际司、外政司、通商司、庶政司；

内务部，6 司，即民治司、职方司、警政司、土木司、礼俗司、卫生司；

财政部，5 司，即赋税司、会计司、货币司、公债司、库藏司；

陆军部，8 司，即军衡司、军务司、军械司、军学司、军需司、军医司、军法司、军马司；

海军部，5 司，即军衡司、军务司、军械司、军学司、军需司；

司法部，3 司，即民事司、刑事司、监狱司，

教育部，3 司，即普通教育司、专门教育司、社会教育司。

农林部，4 司，即农务司、垦牧司、山林司、水产司，

工商部，3 司，即工务司、商务司、矿务司，

交通部，4 司，即路政司、邮政司、电政司、航政司；

1913 年修订官制，将农林、工商两部合并为农商部，各部除原有可以设

---

参见《各部官制通则》，1912 年 7 月 18 日公布。

司者外，又增加了设局的制度，此次修改，除司法部、教育部、陆军部、海军部未有变动外，外交部改为3司，即政务司、通商司、交际司，内务部改为四司，即民治司、警政司、职方司、考绩司，财政部改为2司1局，即赋税司、会计司、制用局；农商部设3司1局，即农林司、工商司、渔牧司、矿政局，交通部改为1司2局，即经理司、路政局、邮传局。

各司设司长1人，协助总长整理部务，监督所属职员。司下的分科，由各总长规定之。

国务院本身的附属机关有：秘书厅、法制局、铨叙局、印铸局、蒙藏事务局、临时稽勋局、法典编纂会、全国水利局等。

当时的文官制度规定，文官的任用分为四种，即特任、简任、荐任、委任。其任用资格均有明文规定。除特任官外，文官分为九等。第一、二等为简任官，第三至五等为荐任官，第六至九等为委任官。

文官的考试由典试委员会进行。典试委员会分为三种，即高等典试委员会、中央普通典试委员会和地方普通典试委员会。委员会以委员长1人、监试委员1至2人以及若干主试委员组成。虽然已经颁布了文官考试制度，但在当时仅为纸上谈兵，并未实行。

当时还规定，各级文官如存违背职守、玷污官吏身份、丧失官吏信用等各种情况之一者，应当受到惩戒。

根据1913年1月9日《文官惩戒委员会编制法草案》的规定，文官惩戒委员会分为两种，即文官高等惩戒委员会与文官普通惩戒委员会，分别掌理简任、荐任以及委任官的惩戒事项，惩戒的处分分为褫职、降等、减俸、申诫等四种。1918年的修正案中在减俸与申诫之间增加了记过一项，各项的具体内容也有所变动。审计工作由审计处进行，该处掌理全国会计监督事务。审计处设总办1人，办理全处事务。下分五股，设办事员25人，由总办呈请国务总理派充，分掌各股事务。审计处议事以总会议或股会议决定。总会议由总办任议长，股会议以各股主任为议长。重要事件应呈明国务总理核夺，其他文件除经会议议决外，由总办决定施行。

民初的司法制度有两个特点，一是行政诉讼独立，一是实行四级三审制。司法机关分为大理院与总检察厅两个部门。大理院为中央最高审判机关，地方设有分院。在大理院与地方分院中分别设总检察厅与分厅，但均独立行使职权，与大理院分院居同等地位。

国务院掌握了国家最高行政权力，这本来是革命党人为了防止袁世凯专权而采用责任内阁制的用心。这一点，在民国初年，尽管袁世凯是不能容忍的，但在当时的情况下，他又不得不敷衍这一套制度。他上台以后，为了给自己的独裁铺平道路，于是首先抓行政上的实权。从第一任内阁总理及其各部总长的安排，就可看出他的用心。第一任内阁总理是唐绍仪，他与袁的关系很深，同时他又是刚加入同盟会的新会员。袁世凯本以为，提出他作为总理候选人，既可以在参议院内顺利地获得通过，又可以使内阁成为自己的工具。在对10个部总长的安排上，袁世凯在要害部门内务、陆军、海军等部，安插了自己的亲信，把没有什么实权的教育、司法、农林、工商等部分配给同盟会的成员，财政部分给立宪党人，外交、交通两部分给无党派人士，这些人士其实亦早已为袁所用。可是，袁世凯的如意算盘不久就碰了钉子。唐绍仪不甘心作傀儡，一再与袁在政见上表现出分歧和抗争，所以不到三个月，唐绍仪即被袁逼迫而辞职。嗣后经两次组阁，国务院在事实上便成了袁世凯

的御用工具了。从此责任内阁制亦就名存实亡了。

袁世凯通过亲信把持国家行政大权，以达到破坏责任内阁制的目的，这仅仅是第一步。我们知道，他是一个野心家、独裁者。《临时约法》是他通往独裁统治道路上的一大障碍，而制定《临时约法》的立法机关更是他的眼中钉。于是在他用卑鄙的惯伎取得了正式大总统的地位以后，就开始对国会与《临时约法》下手了。

袁世凯自掌握了北京政权以后，处以积虑地毁弃法制，建立个人独裁。自从宋教仁案件发生以后，更加逐步升级直到搞洪宪帝制，最后在全国一片唾骂声中死去。孙中山先生有一段话，概括了这一过程：“……于狙杀宋教仁，小试其端；于五国借款不经国会同意更张其焰，东南讨袁军事太迟，反为所噬，辛亥之役革命军所植于国内之势力遂以荡涤无余；及乎国会解散，《约法》毁弃，则反形已具。帝制自为之心事，跃然如见矣。”

国会被解散了，责任内阁成了傀儡，法制受到严重的摧残，而袁世凯的地位、权力却在一天大地得到加强。随着“新约法”的公布，国家的政制开始进入一个新的时期。

### 第三节 《新约法》时期的中央政制

约法会议开幕后，选举孙毓筠和施愚为正、副议长，秉承袁世凯的旨意，起草新约法。1914年4月29日，《中华民国约法》完成三读会程序，5月1日以大总统名义公布。这就是所谓的《新约法》。

《新约法》共10章，68条。形式上拼凑了一些西方国家的法律条款，实际上以确认袁世凯的独裁为基本特征，把总统的权力规定得像专制皇帝一样至高无上。概括他说，《新约法》有下面这样一些特点：

1. 将责任内阁制重新改为总统制；
2. 将国会改为一院制，但《新约法》中所规定设立的立法院始终没有召集，其职权一直为参政院所代替；
3. 总统制定官制官规，任免文武官员，无须经国会同意；
4. 总统宣战、媾和、缔约，无须经国会同意。（但条约中有关变更领土或增加人民负担者不在此例）；
5. 总统在立法院闭会期间，得参政院同意，有紧急命令权及财政紧急处分权，但须于事后请求追认，
6. 正式宪法起草权属于大总统与参政院，而由国民会议决定之。
7. 明确规定1912年2月12日清帝退位时所宣布的《大清皇帝辞位后优待条件》、《清皇族优待条件》以及《满蒙回藏各族待遇条件》等款永不变更。

《新约法》是一部巩固袁世凯专制独裁统治的立法。它盗用了资产阶级宪法中总统制的形式，实际上是推行封建、买办性的个人专制独裁制度。这一点在对总统选举法的修改上体现得更加明显。

在袁世凯的授意下，约法会议于1914年12月29日公布了《修正大总统选举法》。该法规定：

1. 总统的任期由5年改为7年，并可连选连任终身；
2. 在总统改选的时候，参政院可作出现任总统连任的决议而不必改选；
3. 总统继任人由现任总统推荐3人，既可以推荐自己，也可以推荐自己的儿子。

这样，“终身总统制”和“世袭总统制”就以法律的形式确定下来了。实际上这是打着民国旗号的“皇帝总统制”。

按照《新约法》的规定，国家的立法机关为立法院。但从《新约法》公布起，直至其最后被废止，立法院始终没有建立起来。其权力则被总统属下的参政院所侵吞。

参政院的性质，按照《新约法》第四十九条的规定是“应大总统之咨询审议重要政务”。可见其不过为咨询性机构，并无立法任务与权力，但事实上，它的权力甚至超乎于一般资产阶级国家国会的权力之上。

1914年5月26日，袁世凯任命参政院正、副院长及参政70人。6月20日，参政院举行开院典礼。29日，袁世凯下令其代行立法院职权，使参政院成为具有立法性质的机构。

参政院设参政50至70名，由大总统简任正、副院长由大总统特任。参政院会议以院长为议长。

参政院的职权分为“交议”和“咨询”两个方面。

由大总统交议、参政院议决的职权有这样几项：

1. 解释“约法”及其附属法规。

2. 解决行政官署与司法官署权限上的争者。
3. 对大总统解散立法院的议决权。
4. 对大总统发布与法律有同等效力的“教令”的同意权。
5. 对大总统的财政紧急处分的同意权。
6. 组织宪法起草委员会和宪法审定权。
7. 对立法院复议通过而大总统仍不公布的法案的议决权。

从其职权的形式上看，上述规定好像是对大总统权力的限制。但由于参议院特殊的构成方式，使这些职权实际上成为大总统权力的保障。

为大总统咨询，参议院可议决的职权有下列各项：

1. 关于缔约事件，
2. 关于设置官署的事件，
3. 关于整理财政的事件；
4. 关于振兴教育的事件；
5. 关于扩充实业的事件，
6. 其他特殊事件；

虽然按照规定参议院不过是一咨询机构，但其实际权力远远超出了咨询的范围，使得 1914 年以后直到洪宪帝制这段时间中的立法权，完全成了行政权的附庸。在袁世凯筹备帝制的过程中，参议院则成了复辟帝制活动的大本营，为袁世凯的称帝竭尽犬马之劳。

在《新约法》时期，袁世凯除了用参议院顶替了《新约法》中规定设立的立法院以外，对国家机构也进行了大改组，其变动情况如下：

废除了国务院，在总统府中设立了“政事堂”和“陆海军大元帅统帅办事处”，分管全国的政务和军务。

取消了国务总理，设置国务卿。

政事堂是国家最高行政枢要机构，其内部职位除国务卿外，还设置有左、右丞及参议 8 人。

政事堂下辖机要局、法制局、铨叙局、印铸局、主计局和司务所。其中机要局、主计局和司务所为新设，其余三局则是由原国务院直辖机构中改隶而来。政事堂不过是总统办公厅的性质，但袁世凯通过它集中了一切行政权，特别是通过政事堂所辖的机要局和主计局把国家最重要的政权和财权把握在了手中。他认为，这样，总统专权的结构就稳定了。

1914 年 7 月 10 日，袁世凯下令修正各部官制。按照修正后的各部官制，各部直隶于大总统。各部总长的独立职权均被取消，而仅以部的代表者身份行使部的职权。换言之，各部总长仅承大总统之委任主持部务，不再像过去那样独立行使职权。

各部的内部组织，亦有一些变化。除总务厅各部依旧外，取消局的建制，各部一律设司。其具体编制是：

外交部：政务司、通商司、交际司。

内务部：民治司、警政司、职方司、典礼司、考绩司。

财政部：赋税司、会计司、泉币司、公债司、库藏司。

陆军部：军衡司、军务司、军械司、军学司、军需司、军医司、军法司、

---

《大总统府政事堂组织令》，1914 年 5 月 3 日公布。

参见《新约法》第 39 条。

军牧司。

海军部：军衡司、军务司、军械司、军学司、军需司、军法司。

司法部：民事司、刑事司、监狱司。

教育部：普通教育司、专门教育司、社会教育司。

农商部：农林司、工商司、渔牧司、矿政司。

交通部：路政司、路工司、邮传司、综核司、铁路会计司、邮传会计司。

此时的文官、审计、司法等方面的制度，除了在组织上直隶于大总统以外，在机构上也有所扩大与增加，尤以司法制度中的行政诉讼制更为完备。当时掌理行政诉讼的机关为平政院，平政院直隶于大总统，由院长、评事、法庭、肃政厅、书记处、平政院总会议、惩戒委员会等组成。其职权一是行政诉讼，一是纠弹，由肃政厅行使。

袁世凯通过《新约法》改组了政权，改变了政体，巩固了自己的权力、地位。此时的“法治”已成为掩饰独裁的外衣，对袁世凯已不再起任何约束作用。正如孙中山所揭露的那样：“共和真髓，实无一存，所存者不过其名而矣！”最后。袁世凯终于连这个“名”也不要了。

#### 第四节 洪宪帝制

袁世凯在总统制的外衣下，一步一步地向帝制的道路上推进。他一方面恢复了某些封建时代的职官制度以至名称，另一方面又大力削减以至摒弃议会的权力，将一切大权集于大总统，为实施帝制逐步铺平了道路。

1914年12月提出并公布的《修正大总统选举法》，进一步使我们从中窥见袁世凯图谋帝制的用心。这个选举法最值得人深思的，就是推荐大总统后选人的方法。该方法规定由大总统提出所谓合格者3人，亲书姓名于嘉禾金筒，铃盖国玺，密贮金匱石室金匱石室的钥匙由大总统、参政院院长以及国务卿分别掌管。非奉大总统的命令，不得开启。到了选举之日，由大总统宣布人名，选举会除在3人当中投票外，还可以投现任大总统的票。不仅如此，参政院在大总统选举之年，认为政治上有必要时，可以作出大总统连任的决议。这样一来，不仅大总统可以是终身制，而且，如果大总统在推选的后选人名单上，写上他自己的儿子或者亲属的名字，何尝不可以世袭？

袁世凯处心积虑地做皇帝梦，而那些趋炎附势、吹喇叭、抬轿子的无耻政客们则大造帝制的舆论。在中外反动势力的怂恿与支持下，1915年年底，他们假造公民投票，强奸民意，把袁世凯推上了“中华帝国”皇帝的宝座，宣布1916年为“洪宪”元年。

袁世凯在承认帝制以前，已经从政治制度上为实行帝制作了一系列的准备，如今又进一步作了如下的一些准备：1. 任命施愚、杨度等人起草帝制宪法，以便在法律上巩固其独裁地位。2. 修正政事堂组织令，希图恢复封建的帝王与宰辅之间的关系。3. 修改民国以来的法令。只不过这项工作未及做完，帝制已完蛋了。4. 大封功臣。12月15日册封黎元洪为武义亲王；20日下令尊徐世昌、赵尔巽、李经羲、张春为“嵩山四友”；21日至23日，赐龙济光等128人分别以公、侯、伯、子、男五等爵位，封一、二等轻骑都尉74人；追封公、侯、伯爵者各1人。5. 修改官等。此外，加衍圣公孔令贻郡王衔。1916年1月1日改总统府为“新华宫”，总统府收文处改为“奏事处”，府内总指挥处改为“大内总指挥处”等等。除了登极典礼之外，一切均已就绪。

对于帝制活动，袁世凯和他的私党们也是有一番估计的，只不过他们的如意算盘是一厢情愿罢了。殊不知，经过辛亥革命锻炼的广大人民群众，对于复辟封建专制制度是不能容忍的；国内的各派政治势力不少人是取“观众”的角色在观看这一场活剧：帝国主义者更是窥测方向，以求一逞。所以，当云南护国军一起，各种反袁势力，怀着不同的目的马上汇合起来了。帝制活动是袁世凯个人政治生命的登峰造极之时，同时也是他政治生命结束之际。从中国政治制度史来讲，洪宪帝制是一大倒退，历史无情地证明，倒退是没有出路的。

袁世凯在全国各地反对帝制的怒吼声中，被迫取消帝制。他妄图用“改组政府”、“恢复责任内阁制”等等节节败退的手法，保住大总统的地位以苟延残喘。不过，民国初年他那种呼风唤雨、前呼后拥的局面已经一去不复返了，最后终于在众叛亲离、万众唾弃声中，结束了其可耻的一生。

## 第五节 “护法”时期的北京政府

袁世凯死后，北洋军阀由比较集中的独裁统治，变成了分散的军阀割据局面。他们分别在不同帝国主义的支持下，进行争夺或控制中央政权的斗争，在政治上出现了极端混乱的局面。

1916年6月6日袁世凯死后，北京政府由黎元洪继任大总统，但是政府的实权却操纵在国务总理段祺瑞手中。段是袁世凯的忠实走卒之一，他继承了袁的衣钵，企图组织新的独裁政府。但由于当时各派政治势力对于国家政制究竟依《临时约法》来制定，还是按《新约法》来组织，发生了一场争执。争论的结果，段祺瑞被迫宣布恢复1912年3月由南京临时政府所颁布的《临时约法》，并恢复民国元年的官制与国会，实行责任内阁制。国会重新开会后，选举冯国璋为副总统，并重行审议《天坛宪草》。为时不久。国会与内阁因“对德宣战案”发生了冲突。黎元洪借机利用国会免去了段祺瑞总理职务，可是他在督军团的要挟以及张勋的所谓调停下，又下令解散了国会。接着，1917年7月1日，北京城又演出了一幕为时12天的张勋复辟丑剧。于是段祺瑞东山再起，黎元洪引咎辞职，冯国璋继任总统，段祺瑞仍担任国务总理。

冯、段执政后。段祺瑞因为与原国会矛盾较深，所以不打算恢复被解散了的国会。于是着手改造国会，以为己用。他与研究系的人物互相勾结，主张仿照民国元年的先例，先召集临时参议会，重新制定国会组织法及选举法，然后再召集新国会。对于被解散了的原国会，则不再过问。于是原国会中的国民党议员奋起反对，他们在上海集会并发表宣言，主张仍召集原国会，孙中山于1917年7月17日，带领这一批人南下，在广州组成军政府，开展护法运动。于是出现了南北两个政府、两个国会相互对峙的局面。

在反对帝制的过程中，《临时约法》终于再现了它那历史的光辉。在袁世凯死后，尽管军阀们并不准备实行民主政治，但是民主的潮流迫使他们不得不承认《临时约法》的合法地位。1916年6月7日，黎元洪宣誓就任大总统之职，以段祺瑞为国务总理。在经过了一番“法统”问题的争执后，6月29日，以黎元洪的名义发布申令：“共和政体，首重民意；民意所寄，厥惟宪法；宪法之成，专待国会。我中华民国国会，自三年一月十日停止以后，时越两载，迄未召复，以致开国五年，宪法未定，大本不立，庶政无由进行，亟应召集国会，速定宪法，以协民志而固国本。宪法未定以前，仍遵用元年三月十一日公布之《临时约法》，至宪法成立时为止；其二年十月五日宣布之大总统选举法，系宪法之一部，应仍有效。”8月1日，国会在北京正式恢复，称为国会第二期常会。国会恢复后决定以《天坛宪草》为基础继续制宪。9月初追认段祺瑞为国务总理。于是责任内阁制的民主共和政体又在形式上建立起来了。从此时直到1924年10月底，北京中央政府的政治制度并无多大变化在这段时间里，由于袁世凯的死，便北洋集团失去了统一的首脑，开始以段祺瑞、冯国璋、张作霖为核心，分裂为皖、直、奉三大派系。三派之间明争暗斗，在中国出现了军阀混战、轮流坐庄的政治局面。这是北洋集团开始分裂、衰落的阶段。在这短短的7年中，北京政府更换了4个总统。国务总理包括正式任命、署理、代理、暂代等各种名义上台的有28人次。其

中任期最短的仅仅是6天。作为资产阶级民主制度象征的国会，由于军阀们的破坏和操纵，也发生了极大的蜕化甚至变质。

1916年8月国会恢复后，于9月5日成立宪法会议，开始继续制宪。此次制宪，各方面人物都异常活跃，争吵激烈，一时间似乎很有点民主气氛。但实际上，国会此时已经蜕化，成为各派军阀之间公开争权夺利的场所。

国会恢复后，从国会原有的几个政党中又分化出许多小的派别。其中势力及影响较大的，一为梁启超为首的宪法研究会（研究系），一为一部分国民党议员所组织的宪政商榷会（商榷系）。研究系和商榷系分别以段祺瑞和黎元洪为靠山，于是为了各派的利益，议员们围绕宪法迭起纷争，喧嚷不可终日，当时，围绕宪法内容争论的主要焦点在于总统、内阁和国会的关系以及中央和地方的关系两方面。在总统、内阁和国会的关系方面，商榷系主张扩大总统和国会的权力，以削弱段祺瑞把持的国务院的权力，研究系则主张加强国务院权力以体现责任内阁精神。在中央与地方的关系方面，商榷系主张省长民选，各省可制定省宪。研究系为了支持段祺瑞的武力统一则反对省宪及省长民选。

1916年12月8日，众议院举行审议会，讨论省制问题，研究系与商榷系议员争论激烈，相持不下，最后竟导致大打出手，酿成著名的“国会殴斗案”的丑闻。可见此时的国会已经蜕化为军阀政客们的交易场所，议会民主制完全成了幌子。

1917年5月，在制宪之争远未结局的情况下，又爆发了“府院之争”。黎元洪免去了段祺瑞的职务。在张勋的逼迫之下他又下令解散了国会。第二期常会就这样结束了。

经过了短暂的张勋复辟之后，段祺瑞再次出任总理，以冯国璋为总统。皖系则重新控制了中央政权。段祺瑞复出之后，拒绝孙中山的劝告，无意恢复国会。孙中山带领一部分议员愤而南下，在广州组织了非常国会和军政府开展护法斗争。在北方，段祺瑞则诡称国会已被破坏应仿行民国元年的办法重组临时参议院。1917年11月10日，由各省选派的代表115人在北京组成临时参议院。临时参议院为段祺瑞炮制完成了一部新的国会组织法后，于1918年8月12日宣布解散。

按照新的国会组织法，新的国会于1918年8月12日正式产生。新国会自命为第二届国会，由168名参议员和406名众议员组成。在选举中皖系的政客团体——安福俱乐部竭尽威逼利诱之能事，在574个国会议员席位中，安福系人物竟占到90%以上的席位。故此届国会从成立后便被人们称为“安福国会”。

安福国会为皖系一乎把持，为皖系的独裁统治立下过汗马功劳。它将北洋集团老政客徐世昌推上了总统的宝座，同时也积极活动进行制宪。但是安福国会的宪法还没有出笼，便随着皖系统治的失败于1920年8月退出了历史舞台。

安福国会垮台后，徐世昌曾下令进行新的国会选举，但是这届被称为“新国会”的国会还没有正式成立，便随着直系的得势而流产了。

在经过两次军阀之间的大战后，直系的势力空前强大起来。第一次直奉战争后，曹锟、吴佩孚开始插手中央政权，他们赶走了徐世昌，再次抬出黎元洪进行过渡，并重新恢复了被解散的国会，即第一届国会的第三期常会。这届国会的恢复，本身就是荒唐的，因为如果像军阀们标榜的那样，恢复《临

时约法》的效力，则第一届国会的议员任期早已届满，应当改选。如果不是依《临时约法》，被恢复的议员资格又从何谈起呢？但是曹锟用金钱买通了议员，于1922年8月荒唐地恢复了这届国会。进而他又驱逐了黎元洪并贿选自己为大总统。

国会第三期常会已完全堕落成为金钱的奴隶、军阀的傀儡。它不仅出卖了总统的宝座，还为此荒庸的总统拼凑出一部独裁的宪法来。

1923年10月10日，第三期常会公布了《中华民国宪法》。这部宪法共13章，141条。它的突出特点之一，就是在民主伪装下的独裁。在形式上，它抄袭了《临时约法》的一些条款，采用责任内阁制政体，规定“中华民国之权属于国民全体”。但在本质上，宪法条款中却渗透着《新约法》的幽灵。这部《宪法》规定：大总统不仅有权“停上众议院或参议院之会议”，而且有权解散众议院。这就使大总统实际上凌驾到了国会之上。所以《宪法》中有关国会行使“民国之立法权”，“国会自行集会、开会、闭会”，特别是对于大总统可以行使弹劾权等条款，不过是有名无实的空话。

贿选总统及其宪法出笼后，立刻遭到了全国的反对。不久，它便随着直系军阀的土崩瓦解而被抛入了历史的尘埃之中。第三期常会也于1924年11月24日被宣布撤销了。

总的说来，这一时期的立法系统从第二期常会开始，便已出现蜕化现象。至安福国会成立，则已完全蜕变为军阀统治的傀儡。这再次说明议会民主制在近代中国失去了它赖以生存的阶级和社会基础，必然会导致失败。

黎元洪在1917年被逼下台后，北方政府依次由冯国璋、徐世昌、黎元洪、曹锟出任总统。自徐世昌出任总统起，北京政府不再设副总统职位。在黎、曹交替之间，曾以内务总长高凌爵代理国务总理并摄行了四个月的大总统职权，即所谓“摄政内阁”。高为直系人物，以其摄政，主要是曹锟为了完成贿选总统的准备，需要过渡。

由于恢复了《临时约法》的法律地位，故这一阶段的行政系统在责任内阁制的形式下，基本上恢复到1914年5月以前的结构。但此时期的政潮，由于北洋集团的分裂和衰落，较之《临时约法》和《新约法》时期更为动荡。在冯国璋的任期内，出现过4届内阁；徐世昌任期内出现过11届内阁；黎元洪第一次任内产生过4届内阁，第二次任内产生过5届内阁；曹锟任内出现过3届内阁，按照责任内阁制的原则，倒阁时，全体阁员必须全体总辞职。有趣的是这一时期的内阁，每次更换常常是仅仅换掉一两个人，主要是更换总理和重要的部长（如财政、内务部长），所以此时的责任内阁实际上并不负责。这一时期内阁的另外一个特点是，正式任命的总理少于代理的总理。据统计，这一时期的代理或暂代的总理有12届，署理的总理有6届，正式任命的总理不过10届，这充分反映了这一时期权力争夺的激烈。以这种乌烟瘴气的政府，欲使中国的社会和经济向前发展是根本不可能的。

随着曹锟政权的垮台，“法统”、“国会”、“民主共和”不再被军阀们提起，中国的政治制度中又出现了新的独裁形式。

## 第六节 执政制与军政府

### 一、临时执政府

1924年10月，直系在第二次直奉战争中失败。冯玉祥和张作霖联合赶走了曹锟，控制了北京政府。由于国会第三期常会的丑剧已臭名昭著，不再有人提出恢复“约法”，冯、张重新推出段祺瑞，于同年11月24日组织了中华民国临时执政府，并以段祺瑞出任临时总执政。此时孙中山先生在南方已经改组了国民党，重新解释了三民主义，提出了“联俄、联共、扶助农工”的三大政策，并逐渐为人民大众所接受、支持。段祺瑞等为了赢得更广泛的支持，于1925年1月1日电邀孙中山北上。孙中山在北上的途中明确提出了废除不平等条约和召开国民会议的主张。段祺瑞虽然邀请了孙中山北上，但对孙中山所提出的正确主张却置之不顾，而是迅速召集了军阀政客们的分赃会议——“善后会议”。对于军阀们这种一意孤行的独裁，孙中山非常愤慨，1月底，国民党宣布不参加善后会议。孙中山和国民党的抵制，并没有阻止军阀们急于进行的政治分赃，1925年2月1日，善后会议在北京召开。

善后会议共有会员166人，分为四类：

1. 有大勋劳于国家者；
2. 讨伐贿选制止内乱的各军首领；
3. 各省区及蒙、藏、青海军民长官；
4. 有特殊之资望或学术经验，由临时执政聘请或派充者。

由此不难看出，善后会议的议员大多是各地实力派人物，他们的代表性也就不言自明了。

善后会议设议长和副议长各1人，由会员互选。

善后会议有下列各项事务的议决权：

1. 国民代表会议的组织方法；
2. 关于改革军制事项，
3. 关于整理财政事项；
4. 临时执政交议事项。

按照善后会议条例规定，会议的开会、闭会日期由临时执政决定，其决议案交由临时执政执行。

1925年9月间，善后会议又先后议决组织了军事善后委员会和财政善后委员会。但是由于各派势力为了各自的利益展开了互不相让的争斗，善后会议没有解决过任何重大问题。

由于军阀们的抵制，孙中山先生所倡导的国民会议没有召开。临时执政府则在没有代议机构监督的情况下，实行独裁统治。按照段祺瑞上台时所公布的《中华民国临时执政府制》的规定：

1. 中华民国临时执政府以临时执政总揽军民政务，统率海陆军。
2. 临时执政对于外国，为中华民国之代表。

3. 临时执政府设置国务员赞襄临时执政处理国务，临时执政府之命令及关于国务之文书由国务员副署。

4. 临时执政命国务员分掌外交、内务、财政、陆军、海军、司法、教育、农商、交通各部。

5. 临时执政召集国务员开国务会议。

因此，这个时期的国家制度，是总统、总理与国会三者合而为一的一种极端独裁的制度。不过这次段祺瑞登台执政，从其实权来讲，已和前几次不可同日而语了。因为此时的北京政府，是在张作霖、冯玉祥的控制之下，这个执政府只是仰人鼻息而已。为了装点门面，段祺瑞又仿照当年袁世凯的办法，于 1925 年 7 月 30 日设置了临时参议院。

临时参议院是辅佐临时执政的一种咨询机构。由 177 名参政和正副院长组成。许多善后会议的会员被收容进临时参议院。临时参议院没有起过什么作用。尽管名义上临时执政某些权力的行使要取得它的同意，但所有参政均为临时执政和各省军阀指派，决定了这个机构对独裁政权不会构成权力限制的威胁。以后，随着执政府的倒台，临时参议院也于 1926 年 4 月 20 日从政治舞台上消失了。

由于临时执政府明显的独裁性质和各派军阀们分赃的不均，使临时执政府成立不久便遭到了各方面的指责。段祺瑞为了保住地位，敷衍各方，于 1925 年 12 月宣布实行责任内阁，恢复了国务院及国务总理的设置。但责任内阁是以议会民主制为前提的。没有议会，这个内阁不知向谁负责。实际上国务总理仍直属于临时总执政，故依旧没有改变其政制的实质。

为了抵制孙中山的国民会议主张，段祺瑞在召开了善后会议之后，于 1925 年 8 月 3 日又召集了一个国宪起草委员会，准备操纵形势向正式政府过渡。这实际上是对拟议中的国民代表会议制宪权的一种剥夺。国宪起草委员会由各省军阀和段祺瑞指派的委员共 70 人组成。以奉系政客林长民为委员长。经过四个月的起草活动，完成了一部 5 编、14 章、160 条的《中华民国宪法草案》。于 1925 年 12 月 12 日完成三读会程序，咨交政府并通告全国。但是这部宪法还没有来得及施行，便被军阀重开战的炮火烧毁了。

临时执政府在大军阀面前是俯首听命，但对人民革命的力量则是疯狂地镇压。甚至后来对与他们发生矛盾的冯玉祥，也借助其洋主子的支持，联合其他军阀大张挞伐。他们在打败了冯玉祥的国民军后，内部又重新争吵起来，段祺瑞在各方交逼之下，企图联合直系对抗奉系，以保全自己的地位。但终因自己没有实力而难以维持下去。不久，执政府便于 1926 年 4 月 20 日宣告结束。

## 二、军政府

段祺瑞的执政府垮台以后，正是南方革命运动蓬勃开展，广州革命政府已经成立，北伐战争所向披靡之时。张作霖为挽救军阀统治，遂于 1927 年 6 月 18 日在北京组织军政府，自立为大元帅，作最后的挣扎。军政府下设国务院及内务、外交、军事、财政、司法、实业、农工、交通八部。规定国务院是辅助大元帅执行政务的机关，国务总理、各部总长直接由大元帅任免。军政府在制度上与执政府如出一辙，只是名称上有所变化而已。如果说执政府是间接的军事独裁的话，那么军政府就是直接的军事独裁制。

1921 年是北洋军阀的穷途末路之时。与此同时，南方的革命阵营内部也发生了很大的变化，1924 年，孙中山先生在中国共产党人和苏联的帮助之

下，重新解释了三民主义，实行了三大政策改组了国民党。国共合作，随后展开了意气风发的北伐战争，以最后荡除北洋军阀的统治。不意，蒋介石与汪精卫背叛革命，分别发动了“四·一二”及“七·一五”反革命政变。出卖了革命事业。他们举起了罪恶的屠刀，砍向共产党人和广大革命群众。蒋介石在英美帝国主义的支持下于1928年6月3日接收了军政府。北洋军阀的黑暗统治虽告终结，但是，国民党新军阀则又代替了北洋旧军阀，苦难的中国人民仍然处在三座大山的重压之下，挣扎苦斗。

纵观这一时期的政治制度，民主共和已成了徒具空名的招牌。国会蜕化变种，内阁负不起责任，总统往往是有名无实。国家政权的行使者完全根据实力派军阀们势力的消长而定。孙中山在南方组织政府，为维护民主共和制度而斗争，但仍是受到军阀们的排挤。尽管他在两落三起之中采取了一次比一次集权的措施，最后甚至舍弃国会采用独裁政体，但仍摆脱不了军阀的羁绊。这种畸型政治是由半殖民地半封建中国的社会性质所决定的。所以，不能鲜明地反帝反封建，就不可能在中国实现真正的民主。

虽然制度是名不符实而且混乱多变的。但社会却仍要求前进。世界民主思潮的总趋势，以极大的力量影响着中国的社会。人民在觉醒，民主意识在不断地提高，这个阶段中相继爆发的“五四”运动、“二·七”罢工和中国共产党的成立等等都反映了这一不可抗拒的历史趋势。从这方面说，军阀们也并没有因为把持着政权而获得成功，相反，他们正在一步步地走向坟墓。

### 第三章 北洋政府的地方制度

北洋军阀统治时期，是我国近现代史上封建、买办军阀割据、混战的时期。帝国主义各国除了竭力控制北洋中央政府外，对各地大大小小的军阀势力，也毫不放松，多方操纵。这是半殖民地半封建社会所造成的必然结果。因而，北洋军阀统治时期的地方政治制度，是各自为政，十分混乱的。下面试从行政、军事与所谓地方自治三个方面作一简略介绍。

## 第一节 地方行政制度

民国初年，各省纷纷独立以后，大都自立制度，没有一定之规。直到1913年1月8日，公布《划一现行各省地方行政官厅组织令》、《划一现行顺天府属地方行政官厅组织令》、《划一现行各县地方行政官厅组织令》以及《划一现行中央特别行政官厅组织令》以后，地方行政机构的各级组织与名称，才开始逐步统一起来。

北洋时期的地方行政制度，采用省、道、县三级政权的行政管理体制。其间虽几经变化，但只是局部的，或者是机构名称与机关首领称呼的变革，或者虽然制定了制度，但并未实施。

### 一、省一级管理机构

民国初期，1913年以前，各省基本上采取军政、民政合并管理的办法，名称叫“都督府”。袁世凯窃取政权以后，为了实行中央集权，发布了一系列的“划一令”，并对各省提出了军民分治的办法，设立“行政公署”，专门管理地方行政事宜。当时，除山西、江苏、福建、湖北、江西、四川等省执行了分治的命令，专门设置民政长力行政公署的首领外，其他各省均由握有实权的都督兼任民政长。其实，那些专门设民政长的省份，也只是形同虚设，大权仍在带兵的都督子里，民政长只是听命于鞍前马后而已。

省行政长官由大总统任命，综理全省政务，下设总务处及内务、财政、教育、实业4司。一些贫瘠的省份也有不足4个司的配置的。蒙古、西藏、青海为特别行政区，不依省制的规定，而有另行规定。

1914年，袁世凯为了加强中央集权，并为其帝制活动做准备于5月23日公布了“省官制”。将“行政公署”改称为“巡按使署”，行政长官称为“巡按使”，管理全省民政官员及巡防队、警备队，并受政府的特别委任，监督财政、司法行政及其他特别官署的行政事务。巡按使为了执行法律、教令，或依据法律、教令的委任，可以发布省单行章程。巡按使署设政务厅，置厅长1人，承巡按使之命主持厅务；下设总务、内务、教育、实业4科，分掌政务。

1916年袁世凯死后，北京政府于7月6日下令改巡按使署为“省长公署”，称巡按使为“省长”。第二年，又以大总统的命令颁布教育厅与实业厅的暂行条例。各省相继奉命设立建置，并将原省长公署内的教育、实业两科裁撤，两厅直属北洋政府的教育、实业两部领导，而接受各省行政长官的监督，各厅设厅长1人，由大总统简任。

1921年6月23日，北洋政府又颁布《省参事会条例》，于是各省相继成立省参事会。省参事会为省行政辅助机关，由省长及参事员12人组成，以省长为会长，省参事员由省长就所属各厅、处长中委任3人，聘任本省人士3人，省参议会选举6人组成。

以上是省一级行政机关的大致情形。值得注意的是，北洋中央政府力图用军民分治的办法来巩固中央集权，而地方军阀则依靠实力来巩固自己的地盘。因此，地方行政制度仅仅是从形式上把省级机构的名称和组织基本上划一而已。

## 二、道一级管理机构

道为中级地方行政区域。起初叫“观察使公署”，其行政首领称为“观察使”，由该省行政长官呈由国务总理呈请大总统简任，掌理该道政务及该省行政长官委任事务。公署内设秘书 1 人，下设内务、财政、教育、实业 4 科。

1914 年 5 月，观察使公署改为“道尹公署”，观察使改为“道尹”，隶属于巡按使，执行道内行政制度，道尹可以依法发布道单行章程，并受巡按使的委任或命令，监督财政、司法行政与其他特别官署的行政事务，并节制调遣驻扎本道内的巡防、警备队。道尹对于辖区内的县知事有监督权，如遇出缺，可委员暂代，但县知事的任用权，属于巡按使。道尹公署的职员由道尹委任，但他们的职掌、员额详由巡按使核定之。

## 三、县一级管理机构

民国初年的县级机构也颇不划一。北方各县大部沿袭清代成规，南方由独立各省区自定官制。“划一令”下达后，将原来的府、直隶厅、州等名称改为“县”。县设“县知事公署”。根据各县事务的繁简，公署内可设 2 至 4 科，称为第一、第二、第三、第四科等。各县以县知事为行政长官，由该省行政长官呈由国务总理及内阁总长荐请任命，办理该省行政长官委任之事务。县长下设科长、科员若干人。1912 年前后，也有将“知事”改为县长的。

## 第二节 地方军事机构

前面提到，北洋时期一个重大特点就是封建军阀武装割据。

因此，地方军事机构在政治制度上有它特殊的地位与作用。由于各帝国主义国家之间在中国的利益存在着矛盾与冲突，所以它们就分别为自己寻找“工具”，同时也利用这些工具之间的矛盾，以便从中渔利。因此，地方军事机构就显得十分复杂而多变。但万变不离其宗，其目的是为了维护军阀集团的私利和适应帝国主义的需求；而从北洋政府当权者来说，则是为了巩固和发展它本身的统治。大致说来，这一时期的军事机构可以分为三种类型。

### 一、以省为单位的军事机构

武昌起义各省纷纷独立，首先就废除了清代地方的总督、巡抚制度。因此，民国初年各省的军事机关，差不多都称为都督府，军事首领叫都督。各省都督府的组织互不相同，直至1913年1月8日，中央明令颁布《现行都督府组织令》，各省军事机构的名称才基本上划一起来。

孙中山的二次革命失败以后，资产阶级革命党人的武装势力基本上被消灭，袁世凯的统治进一步得到巩固。但是，事情总是发展变化的。如果说，在对待资产阶级民主革命势力的问题上，北洋军阀内部能团结一致听从袁世凯的指挥的话，那么，当矛盾的对立面解决了以后，内部争权夺利的斗争将会成为主要矛盾而出现了，当袁世凯对各派系提出的权、利要求不能满足时，或者袁世凯为了巩固自己的统治而影响某一些军阀的利益时，中央与地方的矛盾就尖锐起来了。在这种情况下，袁世凯从自己的发迹史中也清楚地感到，必须对地方军阀采取措施，加强中央集权，以扫清个人专制独裁道路上的障碍。于是他制定了废督裁军的计划，企图缩小行政区域，以便对地方军阀加强控制。同时他还在各省推行军民分治，以削减各省军阀的大权。但是这一切的努力，都不同程度地遭到了地方军阀的反对。结果，只是把“都督”改成了“将军”，把“都督府”改为“将军行署”而已。

袁世凯垮台以后，段祺瑞掌握了北洋政府的实权。段也是一个集权主义者。当他在袁世凯手下时，也曾与其他军阀一样，向袁讨价还价，谋求权益；一旦他取代了袁世凯的地位以后，他也想照着袁世凯的招数，实行集权。其结果也只是先后把“将军行署”改为“督军公署”、“督办某省军务善后事宜公署”；把“将军”改为“督军”、“督办”。必须指出，这些名称的变化，丝毫无损于那些大小军阀们的实权，那些机构的本质亦无多大变化。可以看出，在军阀割据的北洋时代，中央集权与地方分权的矛盾，始终是无法解决的。

不仅如此，各省的军事首领，特别是督军团时代的军事首领，按规定他们的权力只限于管理所辖省份的军队，而实际上一省的行政、司法、立法，以至于中央政府直辖的铁道、税收等等，只要在他们的辖区内，无不由其把持和支配。1916至1924年间，是地方军阀最为嚣张的时期。他们不仅直接干涉北洋中央政府对官吏的任免，而且还经常单独或联合起来对抗北洋中央政府。例如督军团的盟主张勋，在他拼凑的徐州会议上公然叫嚷，国会如果借故扰乱，并与一省为难，本团体联合一致声讨。所以，在那个时代，在军阀们面前，所谓制度、规定、国会决议等等，都要看是否合他们的口味，如

果对他们有利就好办，如果对他们不利，轻者视为一纸空文，重者也许要声讨一番呢。

## 二、跨省的军事机构

这一类型的机构，最初是在袁世凯统治时期设立的。主要有巡阅使署和经略使署，它们的辖区往往在两省以上。比如：川粤湘赣、蒙疆经略使署，两湖、直鲁豫、东三省、长江巡阅使署等等。其军事首领为巡阅使和经略使。

袁世凯设立这些机构的目的是为了解决北洋军阀内部划分势力范围及其权位的矛盾；另一方面是为了拉拢一些军阀以巩固自己的独裁及买办统治。不过这一类军事机构的发展很不平衡，有的成为很大的实力派，有的则沦为有名无实的虚衔。比如直鲁豫巡阅使曹锟，不仅控制了他所辖的区域，而且把他的势力伸展到江苏、安徽、湖北、陕西、江西，以至四川、福建等省；东三省巡阅使张作霖，把自己的地盘从东北扩展到内蒙及河北北部；而长江巡阅使张勋，由于沿江各省区的军阀系统不一，加上他又不是北洋正统，所以他不仅扩展不了地盘，而且连辖区也管不了。一个机构的职权范围，并不由制度的规定而实行，而是由控制这个机构的首领的势力大小来决定，这正是当时中国社会性质的客观反映。

这些机构，如同各省的军事机关一样，只要势力所及之处，不管军政还是民政，无不在他们控制之下，只不过范围更大一些罢了，号称“东北王”的张作霖，不是犹如土皇帝一般吗！

## 三、临时性的军事机构

这一类型的机构，是根据该地区军阀的实力兴衰而设立或废弛的，所以称之为临时性的军事机构，这主要有护军使署和镇守使署。

护军使署的辖区和职权范围，大致有两种情况。一是有的省区未设省军事机关，它就成为该省的最高军事机关，其职权、地位、组织与其他省军事机构相同；一是在设有省军事机关的省区，它所辖有的范围和职权，只是限于该省一定的区域。如1923年9月至1924年2月间福建省设立的漳厦、闽北两护军使署，它们所辖的范围，前者限于漳州、厦门地区，后者限于闽北地区。

镇守使署设立的地区，大体上是在边疆和重要城市，如川边镇守使署、上海镇守使署等等。从这一机构设置的地理位置可以看出，北洋中央政府设置这一机构的目的，一方面是为了拢络地方上有实力的军阀，另一方面是为了加强对边区人民和重要城市的统治。因此，这一类型的机构，都是为有实力的军阀掌握着的从上面可以看出，北洋时期地方的军事机构，不仅有军权，而且有政权；不仅管理一省或数省的事务，而且可以干涉甚至操纵中央政府的事务。它们的组织、职权以及废立，虽有一些制度或明文规定，但在实际上无一定之规，主要是由这些军阀势力的消长来决定。

### 第三节 所谓“地方自治”

我国近代的地方自治，开始于清代末年。但在清代，自治是相对于官治而言的，所以当时所定各级自治的范围，以办理地方公益事宜，辅佐官治为主。

民国初年的县自治制度，大体沿袭清末制度，县设有议事会、参事会，以城、镇、乡为下级自治机关，而以府、厅、州、县为上级自治机关。府、厅、州、县，以议事会及参事会主持，议决事宜，议事会设议员若干人，设议长、副议长各1人，主持日常会务，与议员同为三年一任。议事会的重要职权是议决自治经费之筹集、处理及其预算、决算，城、镇、乡议事会应议决而未能议决之事件及其他法定权限内的事件。参事会以各有关府、厅、州、县的长官为会长，参事员由议事会于议员中互选担任，任期与议会议员相同。参事会的职权如下：1.议决议会议决事件之执行方法及其顺序；2.议决议事会委托代议事件；3.议决府、厅、州、县长官交议事件，4.审查府、厅、州、县长官提交议事会之议案；5.议决本府、厅、州、县全体诉讼及其和解事件；6.公断和解城、镇、乡自治之权限争议事件，7.其他属于参事会法定权限内的事件。

府、厅、州、县各级长官对所属地方负有行政责任，向议事会或参事会提交议案，并应执行议事会或参事会所议决事件，但若认为其有越权或违法之处，可以交回复议或撤消之。府、厅、州、县自治，由本省督抚监督之，受成于民政部。其关系各部所管事务，并应受成于各部。（参阅《府、厅、州、县自治章程》有关各条）

袁世凯取消各省省议会以后，为了欺世盗名，曾于1914年12月29日公布过一个《地方自治试行条例》。但因袁急于实行帝制，惟恐自治运动切实推行以后对己不利，于是于1915年4月14日又公布《地方自治试行条例施行规则》，提出分三期筹办自治，实际是为了拖延时间。直到帝制失败，自治一直是句空话。

1917年1月，国会酝酿恢复地方自治。19日，由大总统颁布《地方自治令》，说什么过去自治失败的原因是由于立法不周，并责成内务部审慎厘定地方自治法规。可是过了几个月，国会又被第二次解散了，自治又告搁浅。1919年9月8日，北京政府又公布《县自治法》，1920年1月17日，大总统通飭各省切实筹办自治。随后又召集地方行政会议，议决《县自治法施行细则》及《县议会议员选举规则》，并于1921年6月18日由大总统公布。同年7月3日又公布《市自治制》、《乡自治制》。看起来，地方自治法规已逐渐完备了。不过，《县自治法》并未在各省推行。北京政府虽在1921年9月至1922年3月间，颁布了县自治法施行日期及施行区域令，但只是一纸空文而已。1920年以后，湖南、浙江、广东、云南等省，依据本省自治法规，设立了省议会，行使县立法权。1923年的宪法中虽然有县议会的规定，但该法根本没有实施。

这里还应简单提一下所谓“联省自治运动”的问题。1920年，湖南等省在南北两政府对立时期，倡议先行制定省宪，实行省自治，然后由自治各省组织联省会议，制定国宪，以至统一全国。所谓联省自治，即指此项运动。1920年11月2日，湖南省首先宣告自治，并制定《湖南省宪法》。1921年12月11日，全省公民投票复决，1922年1月1日公布施行。随后有浙江、

广东、四川等省，制定了宪法草案。其他如云南、广西、贵州、陕西、江苏、江西、湖北、福建等省，制定自治之声亦喧闹一时，但未见实行。

总之，在北洋军阀军事独裁的制度下，所谓地方自治是搞不起来的。在中央政令不出都门的乱世，纵有美法良规，均属纸上谈兵。何况高唱“自治”的当权者们，本来就没有什么诚意让人民去自治至多只是沽名钓誉，借以粉饰场面而已。旧中国的政治舞台，是地主、资产阶级及其政客们角逐的场所，也是愚弄广大劳动人民的工具。广大的人民群众是难登这个“大雅之堂”的，当然更谈不上什么得到自治的权利了。

#### 第四章 中国国民党统治时期的中央政制

中国国民党统治时期中央政治制度的发展过程，大体上可以分作两个阶段：第一阶段自1925年7月至1928年10月，这是广州革命政府与北伐战争时期；第二阶段自1928年10月至1949年9月，这是中国国民党内以蒋介石为首的统治集团在全国占据统治地位的时期。

中国国民党反动势力统治中国的时期，是中国政治舞台上，最后一个剥削阶级占统治地位的时期。蒋介石口头上标榜自己是孙中山的忠实信徒，但实际上，他在国民党右翼势力的支持与怂恿下，对孙中山所主张的三民主义采取阳奉阴违、南辕北辙的办法，而经营起一个在帝国主义与封建、买办势力支持下的蒋家王朝。他所建立起来的封建买办法西斯专制的政权，在中国共产党领导的人民解放战争的沉重打击下，在国民党统治区广大人民群众反独裁、反内战、反饥饿的一片浪涛声中，最终结束了在全国的统治。

## 第一节 中国国民党及其在国家政权中的地位与作用

在近代政治制度中，政党政治是一个引人注目而又举足轻重的事实。因此，要了解国民党统治时期的政治制度，有必要先了解国民党在当时的国家政权中所处的地位与作用。

中国国民党是由兴中会、同盟会、国民党、中华革命党演变而来的。1918年10月10日，中华革命党改名为中国国民党，以“巩固共和，实行三民主义”为宗旨。当时孙中山任总理。由于孙中山在辛亥革命以后，尤其是在广州护法政府期间，主要是依靠南方军阀的武装力量去反对北洋军阀集团以及北洋政府，谋求实现资产阶级民主制度的，加上各方面历史条件的限制，所以虽经努力，仍一事无成，直至他临终前，还告诫全党：“现在革命尚未成功。凡我同志，务须依照余所著建国方略、建国大纲、三民主义及第一次全国代表大会宣言，继续努力，以求贯彻。”尽管如此，在当时的历史条件下，这一政党自成立以来，在孙中山领导下，其主流还是向上的、革命的。特别是1924年1月，在苏联的影响和帮助下，在中国共产党的支持与合作下，进行了彻底的改组，确立了新的三大政策并出现了欣欣向荣的气象。但为时不久，尤其是在孙中山逝世以后，以蒋介石为首的国民党右派集团，在窃得了军政大权，羽毛丰满以后，便背叛了孙中山的三大政策，向共产党人和广大革命群众举起了屠刀，用革命者的尸体和劳苦大众的血汗，建筑起他们独裁统治的金字塔。从此，中国国民党即为少数军阀、官僚、大地主、买办资产阶级及其政客所把持，走上了反共反人民的道路。由他们制定、执行并维护的政治制度，与孙中山所主张与追求的制度是大相径庭的。

中国国民党的组织状况，按中国国民党总章规定，党部分为中央、省、县、区及区分部五级。它的最高组织是中央党部。中央党部的权力机关，按规定是全国代表大会。它的职权有四：

1. 接纳并采行中央执行委员会与中央各部之报告，
2. 修改党的政纲及章程；
3. 决定对于时事问题应取之政策及政略，
4. 选举中央执行委员、后补中央执行委员，以及中央监察委员、后补中央监察委员。

全国代表大会闭会期间，由中央执行委员会代行其职权。除此以外，它还有产生政府最高级长官的权力。按照当时的制度，根据《训政时期约法》及《国民政府组织法》的规定，国民政府主席，国民政府委员，五院院长、副院长都是由中央执行委员会选任的。可见这一机构在当时的重要地位。

中央执行委员会的常设机构，是中央常务委员会。孙中山在世时，他是党的总理，是每届会议的当然领袖，孙中山逝世以后，遂采取委员制，由常委轮流当主席，1935年国民党第五次全国代表大会，曾在中常会内设正、副主席各1人。到1938年4月，在国民党临时全国代表大会上。决定在党内恢复领袖制度，设立总裁、副总裁各1人。此后，总裁即为中央常务委员会的当然主席。

与中央执行委员会平行的，还有一个中央监察委员会。它与各省、县、区的监察委员会自成一个系统。它的职权是：

1. 依据党的纪律，决定各级党部或党员违背纪律之处分，
2. 稽核中央执行委员会财政之出入，
3. 审查党务之进行情形，训令下级党部审核财政与党务；
4. 稽核中央政府之施政方针及政绩是否根据国民党政纲及政策。

从规定来看，监察委员会职权是不小的，但在事实上，除了例行的维持党纪之外，委员们对于其他方面的职权是难以履行的。规定的职权只是装装门面而已。

中国国民党的基层组织在地方分为省（特别市）、县（市）、区党部以及区分部四级。此外还有特别党部、海外党部及直属党部等类型。

国民党统治时期采取“党治主义”，借用孙中山的主张，实行所谓“以党建国”、“以党治国”的方略，并因此而形成了一整套理论与制度。按照这一制度，国家政权由国民党代表来行使，政府由国民党中央产生，并要向国民党中央负责，这种制度是用法律条文固定下来的。比如，1928年制定的《训政纲领》明文规定：“中华民国于训政期间，由中国国民党全国代表大会代表国民大会，领导国民行使政权。”“中国国民党全国代表大会闭幕时，以政权托付中国国民党”。“中华民国国民政府组织法之修正及解释，由中国国民党中央执行委员会政治会议议决行之”。由此可知，国民党在当时的国家政权中，从法律上讲是处于独裁统治的地位，起着决策的作用。

关于建国方略，孙中山先生是有他一套“政治理想国”的理论与主张的。这一套理论与主张形成了法规性文件《建国大纲》。他曾明确指出，以党治国是以党义治国，而不是以党员个人治国。但是，以蒋介石为首的国民党反动派，则是利用了它的躯壳，阉割了它的灵魂，从而在实际上变孙中山的“党治”为少数人以至蒋介石个人的独裁专制，这正是国民党统治时期政治制度的实质。

## 第二节 中央政治委员会及其与国民政府的关系

中国国民党中央执行委员会政治委员会，简称中政会，是国民党统治时期的政治中枢机关。中政会是国民党的中央机构之一，但它不是处理党务的机关，国民党对于国民政府的建国方针大计及其对内对外政策有所发动，必须经过中政会去指挥政府，但它又不是政府本身的机构之一。换句话说，中政会在制定政治的根本方案上，对国民党中央负责，国民政府在执行政治方案上，对中政会负责。从法律上说，国民政府表面上仍是国家最高机关，它与中政会并无隶属关系，可是中政会实际上总揽国民政府一切方针政策的抉择权，它是国民党与国民政府之间的纽带。

早在 1924 年孙中山在广州设立大本营时，就有政治委员会的组织。当时它只是大元帅孙中山的一个咨询机构。孙中山逝世以后，1925 年 6 月，国民党中央决议，在中国国民党中央执行委员会中，设立政治委员会。以指导国民革命的进行；政治方针由政治委员会决定，以政府名义去执行。1928 年，国民党中央制定《训政纲领》，规定政治会议指导并监督国民政府重大国务的进行，并负有议决、修正与解释国民政府组织法的权力。1929 年，国民党第三次全国代表大会所通过的《确定训政时期党、政府、人民行使政权、治权之分际与方略案》也规定，“决定县自治制度之一切原则，及训政之根本政策与大计，由中国国民党中央执行委员会政治会议行之”。

概括起来说，中政会的职权是：讨论与议决建国纲领、立法原则、施政方针、军政大计、财政计划、特定官吏的人选以及中央执行委员会交议的事项等。但中政会不能直接发布命令及处理政务，它所作的一切决议必须交给国民政府去执行。总之，中政会是国民党统治时期中央政治的枢纽，地位是相当显赫的。

1926 年，中政会一度曾改名为“政治会议”，但为时不久，便又恢复政治委员会的名称。另外，政治委员会自 1926 年开始，陆续设立过北京、太原、广州、武汉、西安、开封等分会，到 1929 年又相继撤销。1939 年，国防最高委员会成立，取代了中政会职权。

中政会采用主席制及常务委员制两种形式，由正式、后补委员组成。委员产生的办法，孙中山在世时规定由总理指派；孙中山逝世以后，由国民党中央执行委员会推定。其成员及人数常有变化。概括起来说，起初主要由国民党中央执行委员会、中央监察委员会的正式或后补委员若干人组成，后来又扩大到国民政府委员、军事委员会委员、各部部长以及特许的人选。参加会议的成员，分为正式与列席两种。人数由原来的十几个人，发展到将近 200 人。

中政会设主席 1 人，起初由委员互推；后来根据《统一党的领导机关案》，由中央执行委员会在中政会委员内指派 7 人为主席团；不久又取消主席团制，而恢复委员互推；直至第四次国民党全国代表大会改为常务委员制。

中政会内设秘书长 1 人，秘书、办事员、书记若干人，由主席任命、指挥。

中政会如认为有必要，可以聘请顾问，并设立各种专门委员会。

### 第三节 国民政府的缘起

在中华民国建立初期，孙中山一直把《临时约法》和国会作为民主共和国的象征。在袁世凯倒台以后，他曾被段祺瑞一时被迫同意恢复《临时约法》与国会的举动听欺骗，以为北京“存约法、复国会、共和已具”，段祺瑞也许与袁世凯有别。不料，时隔不久，段祺瑞利用“张勋复辟”事件，以“再造民国”的姿态，解散了国会第二期常会，另组国会，抛弃《临时约法》。孙中山先生感到段、袁如出一辙，因而提出打倒假共和、建立真共和的主张，并于1917年7月带领一部分国会议员南下广州，联合西南各派势力，举起“护法”的旗帜。

1917年8月25日，南下议员集中于广州开会，因议员不足国会法定集会人数，故名“国会非常会议”，亦称非常国会。8月29日，议决《国会非常会议组织大纲》11条，其要点如下：

1. 非常国会存在期限以《临时约法》效力完全恢复为止。
2. 非常国会由现任国会议员组成，以14省议员出席为法定开会人数。
3. 议事由两院会同进行。
4. 制定军政府组织大纲，选举大元帅、元帅。

8月31日，非常国会公布了《中华民国军政府组织大纲》。护法军政府则依《大纲》规定正式成立。孙中山当选为大元帅。

军政府初期实行大元帅制。大元帅对外代表国家，对内执掌国家最高行政权，统率陆海军，直辖行政各部。大元帅下设元帅若干人，协助大元帅策商政务，并可兼任其他职务。

大元帅的办事机构为大元帅府。大元帅府内部设有参谋、秘书、参军3处及工戍总司令、顾问和参议若干人。

军政府设有外交、内务、财政、陆军、海军、交通等6部。各部设总长1人，由国会选出提请大总统特任。

1918年5月，非常国会通过了修正的《军政府组织大纲》，军政府进行了改组。改组后的军政府有如下特点：

1. 改大元帅制为总裁合议制。《修正大纲》规定，总裁以合议制行使其职权，总裁会议每次轮推1人为主席。5月20日，非常国会选举孙中山、唐绍仪、伍廷芳、岑春煊、陆荣廷、唐继尧、林葆懌7人为总裁并以岑春煊为主席总裁。这实际上是排挤孙中山的手段之一。

2. 设立政务院。政务院由政务员组成。政务院长和各部总长均为政务员。政务院长由国会选出，经总裁会议任命。政务员辅助总裁，向国会负责。

3. 设立代表地方民意的参事会。参事会由各省议会选举参事2人由总裁会议任命组成。参事会建议地方行政计划，并备政务院的咨询。

军政府本是孙中山先生借助西南军阀的军事力量组织起来的护法政府。孙中山本欲从南方发动军事行动推翻北方政权。但南下不久便遭到西南军阀的排挤，非常国会也为与西南军阀互相串通的政学系议员所把持，蜕化为军阀和政客投机的工具。事实又一次教育了孙中山，使他认识到“南北如一丘之貉”。他愤而辞职离开了广州。1920年下半年，陈炯明将西南军阀驱逐出广东，孙中山又回到广州着手改组军政府。1921年4月7日，非常国会议决通过《中华民国政府组织大纲》七条。10日，选举孙中山为非常大总统。5月5日，政府正式成立。

依照这个《政府组织大纲》规定，政府采行总统制组织形式。非常大总统总揽政务，发布命令，统率海陆军，任免文武官吏。行政各部部长由总统任免，向总统负责。当时仍设外交、财政、司法、陆军、内务、海军6部。政府成立之后，孙中山着手组织北伐，对孙中山的北伐政策，陈炯明阳奉阴违。当北伐军在江西告捷之际，陈炯明却在广州发动了政变，炮轰总统府。孙中山虽幸免于难，但广州政府却落到了陈炯明的手中。

1923年，陈炯明失败被逐。孙中山又回到广州组织了大元帅府。3月2日，大元帅府大本营成立，以大元帅总揽军政大权，任免文武官员。下设内政、外交、财政、建设4部，法制、审计2局、参谋、秘书2处，金库1所。置大理院为最高审判机关，兼管司法行政事务，并相应配置总检察厅。自此以后，军政府实行元首独裁制。作为国家元首的大元帅不由国会产生，亦不向“民意”机关负责。南方政府的这种制度一直延续到1925年7月1日国民政府成立时为止。

#### 第四节 早期国民政府

所谓初期的国民政府，是指1925年7月至1928年10月，国民党所建立的中央政府。也就是孙中山所说的“军政时期”的政府。

1925年3月，孙中山逝世以后，国民党中央执行委员会于7月1日通过了《国民政府组织法》，于是国民政府正式成立。《国民政府组织法》全文共10条，其要点有三：

一是国民政府在中国国民党的指导与监督之下行使全国政权。

二是国务采用委员会议制。

三是中央政府采用二级制。

由于1926年开始的大规模北伐战争进展很快，同年10月，北伐军攻下武汉，广州国民政府迁都武汉。1927年3月，在武汉的国民党中央委员召开二届三中全会，修改《国民政府组织法》，决定不设主席，实行常务委员负责制。随着北伐的顺利进展，国内的政治危机亦逐步明朗化。不久，以蒋介石为首的国民党右翼势力，在中外反动势力的支持下，于上海策动了“四·一二”反革命政变，公开背叛孙中山先生所制定的三大政策，大肆逮捕、屠杀中国共产党员与工农革命群众，并于1927年4月18日，在南京宣布另组国民政府，大体沿用1925年公布的《国民政府组织法》。随后，武汉政府的汪精卫等人，虽于7月15日亦发动“分共政变”，但宁、汉政府相互争夺领导权的斗争仍继续进行，宁汉分裂的局面，直至同年9月16日成立国民党中央特别委员会，代行中央执行委员会及中央监察委员会的职权，以调整各方争权夺利的矛盾时，才暂时获得了表面上的统一。当时是根据1927年3月的《国民政府组织法》来组织政府的，可是到了12月28日，这一过渡性质的机构又因为各方面的不满意而告完结，直到1928年2月3日，方才开起了国民党二届四中全会，重新议定了国民政府组织法，组成新的国民政府。同年7月，东三省的张学良宣布易帜，承认接受国民政府中央的领导，中国国民党于是取得了全国的统治权。10月3日，国民党中央政治会议议定五院制的《国民政府组织法》，从此进入了一个新体制的时期。

初期的国民政府，在国民党中央的指导与监督下掌握全国政务。国民政府采取委员会形式。委员由国民党中央执行委员会选举，任期不定。委员中由中央执行委员会提出5至7人为常务委员，执行日常政务。除了1927年的《国民政府组织法》规定不设主席外，其他时期均由中央执行委员会在推选国民政府委员时，指定1人为主席。从规定来看，主席也没有什么高出其他委员之权，只是负责召集国民政府委员会议，至于公布法令及其他文书，是由主席与主管部长或常委署名，以国民政府的名义进行。在不设主席时，签署文件须有委员3人以上署名。

国民政府的内部机构，先后成立有秘书处、副官处、参事处等。秘书处受主席或常委之指导，掌理秘书事务。设秘书长1人，秘书、办事员（科员或处员）、书记官各若干人，此外酌情配备雇员。处下起初设总务、机要、撰拟3科，1928年将总务科内铨叙、印铸等二项工作抽出组成第四科。副官处设副官长1人，高级副官4人、副官6人、差遣12人，亦可酌情用雇员。副官长根据国民政府常委的决定，受秘书长的指挥，有管理政府警卫部队之权，处下设总务、内务、管理三科。参事处设参事14人，由政府简任。参事处设参事会议。根据国民政府参事会议规则，参事会的职权是：政府咨询、

办理特交事件、各参事建议提案审查、参事处收支经费审查、参事处职员绩效考核及其他重要事项。至于行政各部，1925年国民政府刚成立时，仅有军事、外交、财政3部。后来陆续增设交通、司法、内政、工商、农矿等部，以及教育行政委员会、建设委员会、侨务委员会、蒙藏委员会、禁烟委员会等等。

各部会的职权如下：外交部，管理国防交涉及关于在外侨民、居留外人、中外商业的一切事务。

财政部，起初规定为管理国民政府财务行政，处理政府预算及监督所辖各机关。后改为，管理全国库藏、税收、钱币、会计、政府专卖、储金、银行及一切财政收支事项，并监督所辖各机关及公共团体的财政。

军事部组织法虽经公布但未施行，军事部很快为军事委员会代替。军委会的职权将在下文详述。

交通部，管理全国路政、电政、邮政、航政及监督一切交通电气事业。

司法部，管理民、刑事，非讼事件，人口户籍登记，监狱及出狱人保护事务，并其他一切司法行政。

内政部，依法令管理地方行政及土地、水利、人口、警察、选举、国籍、宗教、公共卫生、社会救济等事务。

工商部，依法令综理全国工商行政事务。

农矿部，依法令综理全国的农务、矿业等行政事务。

教育行政委员会，掌管中央教育机关，并指导监督地方教育行政，后改为大学院，管理全国学术及教育行政事务。

建设委员会，根据孙中山的三民主义、建国方略、建国大纲的精神，研究、筹备及实行关于全国建设的计划，对各省区建设厅有指挥监督之责。

侨务委员会，专管华侨事务，但其范围以不与驻外使领馆及各部院会职权相抵触者为限。

蒙藏委员会，审议关于蒙藏行政事项及计划关于蒙藏地区的各种兴革事项。

禁烟委员会，承国民政府之命，执行全国禁烟事务。对于各省及特别市政府的禁烟措置及其处分，须指导并督促之。如认为违背法令或失当时，应呈请国民政府变更或撤销。

此外，还有一个劳工局，其职掌为依法令掌理全国劳工行政事务，对于各省农工厅及各地方之农工行政机关，就其主管事务，有监察指示之责，如发现违背法令或逾越权限的行为，应报告国民政府停止其活动或撤销其机构。

由于初期的国民政府处在北伐战争时期，所以军事机关更显突出。国民政府的军事委员会，其组织法屡有修正。1925年7月5日公布的组织法规定，军事委员会受国民党指导及监督，管理、统率国民政府所辖境内海、陆军、航空队及一切有关军事各机关。军委会以委员若干人组成，并推主席1人。委员会议决事项，须经出席委员三分之二通过，方为有效。如多数委员不在军委会所在地时，主席与委员1人有决定处置之权。所议决事件，由主席署名，以军委会名义用命令方式推行。如果议决的事情是关系到政治训练部及军需局者，除呈请主席署名外，需有该主管机关长官副署。关于国防计划、实施军事动员、军制改革、高级官佐的任免、陆、海军移防、预算、决算及高等军事裁判等，以及其他与国民政府政策有关的事项，所发出的文告及命

令应由主席及军事部长的署名行之。1927年7月12日公布的大纲规定，军委会为军事最高机关，负全国陆、海、空军的编制，统御、教育、经理、卫生及充实国防之责。委员由中央执行委员会遴选负有军事重责及富有军事、政治学识经验者若干人，交国民政府特任。委员互选5至7人为常委，常委互选1人为主席。凡执行军事委员会的决议及用军委会名义发布命令时，由常务委员全体署名。各省区行政机关，执行与军事有关联之事务时，军委会有指挥监督之责。

同年11月25日与翌年2月14日的新大纲又作了两次修正，只限于组织上的变动，如设立或撤销主席团等，新的规定比较量要的是，紧急重大事件由主席或常委负责处理。

除了军委会外，当时还没有总司令部。根据1926年7月7日《国民革命军总司令部组织大纲》的规定，总司令由国民政府特任，并兼任军委会主席。参谋长以军委会参谋部长兼任，或由总司令呈请国民政府委任。另设参事厅襄助政务。总司令的职权为，统辖国民政府下的陆、海、空各军，并对于国民政府与国民党中央在军事上负完全责任。军委会属下的政训部、参谋部等各军事机关，亦均归总司令部直辖。尤为重要的是，在出征动员令下达后，为图军事便利起见，凡国民政府所属军、民、财政各部机关，均须受总司令之指挥，秉承其意旨办理事务。这样一来，政府各机关无不受其管辖，在事实上采取了军事独裁制。至于总司令部虽然设在军委会年，但由于是在北伐战争时期，故随时进出于前方。总司令出征时，设立治安委员会代行其职权。此会受政治委员会的指挥，其议决案关系到军事者，交由总司令部执行。1927年5月，《革命军总司令部组织大纲》规定，总司令部设参谋总长、次长各1人。总长由中央执行委员会于军委会中途选，交由国民政府特任，次长由总司令推荐，呈请国民政府任命。还规定，凡编入作战序列之海、陆、空军，均归总司令部统辖指挥；未加入作战序列之各军，仍由军委会直辖，但应作战上的要求，总司令可以咨请军事委员会调遣之。

初期的国民政府，并未设立正式的立法机关，一切法律均由国民党中央执行委员会及政治会议所制定。1927年中央特别委员会时代，政治会议一度取消，立法权即由国民政府行使。直至1928年3月1日，国民政府公布立法程序法，立法权才有明文规定。立法程序法规定，一切法律由中央政治会议所议决、制定，由中央执行委员会交由国民政府公布，称之为“法”；而国民政府为执行法律或基于法律之委任所制定的施行法律的规则，称之为“条例”。凡“条例”不得与法律抵触。国民政府在接到国民党中央执行委员会交办的政治会议所议决的法案后，应尽量在十日内公布。在公布期限内，国民政府可以请求中央政治会议复议，但以一次为限。

国民政府初期，虽没有设立正式的立法机关，但设有专门管理法律起草与审议的机关。比如法制委员会、法制编审委员会、中央法律委员会等等。但他们均无立法权，最多只是秉承中央政治会议及国民政府之命，起草、审议、建议有关法律条文而已。

至于司法权及司法机关，初期国民政府尚未建立明确的制度。关于司法行政，最初在大理院内设司法行政事务处掌理，后演变为司法行政委员会、司法部。最高的审判机关为大理院。至于行政诉讼，则由监察院处理。

初期国民政府的监察权及监察机关的大致情况是：1925年8月1日成立监察院。1925年7月公布的《国民政府监察院组织法》，只是笼统地规定监

察院受中国国民党的指导与监督，监察国民政府所属各机关官吏的行动及考核税收与各种用途的状况，如果查到舞弊与失职等情况，当即上诉于惩吏院惩办之。该法在同年9月、1926年10月、1927年11月均有修正。归纳起来主要职权有如下六项，各项修改后略有增删：1.发觉官吏犯罪，2.惩戒官吏，3.审判行政诉讼；4.考查各种行政；5.稽核财政收入、支出；6.官厅簿记方式、表册之统一。

1928年3月，国民政府筹设审计院，7月正式办公。从此将属于监察院的审计权独立出来了。

总之，初期国民政府正处于新、旧军阀交替时期，各类政治集团、各派政治力量都在进行较量与争夺，各种制度是随着政治、军事的形势而变化的。1928年，北伐战争已告结束，以蒋介石为首的大地主、大资产阶级的统治集团，初步趋于相对的统一。10月3日，国民党中央政治会议议定五院制的《国民政府组织法》，国民党的中央政制进入了另一个时期——五院制国民政府时期。

## 第五节 五院制国民政府

所谓五院制国民政府时期，是指国民党统治时期中央政府实行五院分立的时期。所谓五院，即指行政院、立法院、司法院、考试院、监察院。

1928年10月3日，国民党中央执行委员会常务委员会通过试行五院制的《国民政府组织法》。这个组织法奠定了国民政府五院制的基础，后来虽有几次修改，但只是局限于国民政府主席与行政院院长在职权上的变化，除此以外，没有原则上的更动。这一组织法共计46条，其要点可归纳如下：

1. 国民政府设主席1人，委员12至16人。主席兼任中华民国陆、海、空军总司令，其权力比初期国民政府主席的权力提高了。但整个国家事务仍然采取合议制，由国务会议处理。公布法律与命令，需由主席会同五院院长共同署名。

2. 国民政府设置行政、立法、司法、考试、监察五院。各院长、副院长由中央执行委员会于国民政府委员当中选任。各院彼此独立，凡院与院之间不能解决的事项，由国务会议议决之。

3. 规定了行政、立法、司法、考试、监察各院在国民政府中的地位、职权以及组织法要点。

国民政府实行五院制以后，其组织法曾经几次变化，大致情况如下：1930年11月24日公布的《国民政府组织法》修正要点有两条。第一，行政院会议改称国务会议，原来的国务会议改为国民政府会议。第二，公布法律由国民政府主席署名，以立法院院长副署；发布命令由国民政府主席署名，以主管院院长副署。根据这次修正案，国家的政务不经国民政府委员会会议执行，于是行政院院长的地位提高了。同时，五院院长仅仅对主管的事项负责，于是国民政府主席的职权加重了。

1931年6月15日公布的《国民政府组织法》，与以前不同的规定有四条。第一，五院院长由国民政府主席直接提请国民政府依法任免，各部会长官及立法、监察二院的委员，则由主管院院长提出人选后，呈由国民政府主席提请国民政府依法任免。第二，国民政府委员扩充为16至32人，五院院长为当然委员。第三，公布法律及发布命令，无须国民政府会议议决。第四，添设陆、海、空军副司令一职。这一次的修改，国民政府的合议制已改为主席集权制，国民政府主席的权力，实际上超过了总统制国家的元首。而这两次的修正案，正是在蒋介石担任国民政府主席并兼行政院院长的时期进行的。

蒋介石的集权措施，引起了国民党内部其他派系头目的不满，于是发生了1931年5月27日广州宣告另组国民政府的事件。后经双方妥协，于同年12月26日，在国民党四届一中全会上，议决修正《国民政府组织法》，削减主席职权。其要点有三。第一，国民政府主席不负实际责任，不得兼任其他官职，取消提请任免五院院长及指挥五院之权。第二，国民政府委员定为24至36人，国民政府会议改称国民政府委员会会议，行政院会议复称行政院会议。第三，立法院、监察院委员各加1人，定为半数民选。但这几点并未实行。后来，又恢复立法、监察二院委员由各该院院长提请国民政府主席任命的办法。由于国民政府主席不负实际责任，于是行政院院长总揽行政大权。此时选林森为国民政府主席。

此后，《国民政府组织法》又经六次修改，前四次均无重大变更。第五

次修改规定，国民政府主席因故不能视事时，由行政院院长代理之。第六次修改的要点在于，恢复主席负实际责任的制度，并规定五院院长对国民政府主席负责。此时林森已死，蒋介石又任主席。

从《国民政府组织法》的几次修正可以看出，1928年10月以前，国民政府是采取合议制，以国民政府委员会处理政务。1928年10月以后，从法律规定与实际情况看，国民政府委员会的权力逐渐缩小，而实际的政治责任，在1931年12月以前，由国民政府主席负责，也就是蒋介石负责；从1931年12月至1943年9月，则由行政院院长负责。而这近12年当中，有一半以上的时间，是蒋介石担任行政院长。1943年9月以后，又改为由国民政府主席负责。也就是蒋介石负责。无怪乎人们常说，蒋介石占据哪一个位置，哪一个位置的权力就最大。在旧中国，法律制度是围绕着独裁者的统治需要而制定的。

还必须指出，五院制时期的政制，仍然是在所谓的国民党以党治国、“以党御政”的方针指导下执行的。1938年以后，国民党又实行总裁制，蒋介石又成了国民党的总裁，加上他又是陆海空军总司令。这种集党、政、军一切大权于一人之手的独裁统治制度，完全可以与封建帝王专制制度相提并论。

关于国民政府与各院的组织、职权情况简介如下：

国民政府设主席1人，由国民党中央执行委员会选任，对外以\*?国家元首的身份代表中华民国；主席兼全国陆、海、空军总司令（后改为大元帅）；国民政府公布法律、发布命令由主席署名；主席对国民党中央执行委员会负责。

国民政府主席与委员，组成国民政府委员会会议。起初实行合议制，后来一些重大职权实际上为国民政府主席或行政院长所垄断。

国民政府的直辖机构有文官处、参军处、主计处。

文官处掌理国民政府一切文告之宣达，印信、关防、勋章、奖章之铸发及关于国民政府委员会会议暨其他机要事项。设文官长1人，特任。文官长承国民政府主席之命，综理文官处处务。秘书8人至12人，简任。受文官长之指挥、监督，撰拟重要文稿，承办特交事项。处下设文书、印铸二局及人事室。

参军处掌理典礼总务及宣达命令，承转军事报告事宜。设参军长1人，特任。参军8人至12人，简任。参军长承国民政府主席之命综理处务，指挥监督所属职员及机关。参军承参军长之命，处理本处事务。处下设典礼、总务两局及人事、秘书两室。

主计处掌管全国岁计、会计、统计事务。设主计长1人，特任。主计长承国民政府之命，综理处务，指挥监督所属人员分别执行职务。主计官6人，简任。秘书、科员等各若干人。下设岁计、会计、统计3局，各置正副局长各1人，由科长、科员襄助之。必要时可聘用专门人员，亦可酌情选用雇员。主计处设主计会议研究处理全处问题。此外，主计处亦可召开全国主计会议，其职权在组织法中无规定，一般认为只属咨询性质。

行政院是国民政府最高行政机关，于1928年10月25日正式成立。由行政各部署及各委员会组成。行政院设院长1人，副院长1人，由国民党中央执行委员会选任。

行政院本身的组织有行政院会议、秘书处、政务处等。

行政院会议主要议决如下事项：

1.提出于立法院之法律、预算、大赦、宣战、媾和、缔约案，以及其他重要国际事项；

2.荐任以上行政、司法官吏的任免；

3.行政院各部会之间不能解决之事项；

4.其他依法律或行政院长认为应付行政院会议议决的事项。

行政院院长除了领导行政院会议外，还有如下一些职权：1.综理行政院全院事务；2.监督所属机关；3.提请国民政府主席，依法任免各部部长、次长，各委员会正、副委员长及委员。

行政院下设内政、外交、军政、财政、经济、教育、交通、农林、社会、粮食、司法行政等部，蒙藏、侨务、赈济等委员会，卫生、地政等署。各部会署的职权如下：

内务部管理全国内务行政。

外交部，管理国际交涉及关于在外侨民、居留外人、中外商业之一切事务。

军政部，管理全国陆军行政事宜。

财政部掌理全国财政事务。

经济部，管理全国经济行政事务。

教育部，管理全国学术及教育行政事务

交通部，规划建设管理，经营全国国有铁道、公路、电政、邮政、航政，并监督公有及民营交通事业。

农业部，管理全国农林行政事务。

社会部，管理全国社会行政事务。

粮食部，掌理全国粮食行政事宜。

司法行政部，管理全国司法行政事宜。

蒙藏委员会，掌理关于蒙古、西藏行政及各种兴革事项。

侨务委员会，掌理本国侨民之移殖、保育等事务，但以不与各部会及驻外使馆职权相抵触者为限。

赈济委员会，掌理全国赈济行政事务。

卫生署，掌理全国卫生行政事务。

地政署，掌理全国土地行政事务。

立法院是国民政府最高立法机关，于1928年12月5日成立。由院长、副院长各1人，立法委员49至99人组成。为便于审查各种法律案，可设立下列各种委员会，即法制、外交、财政、经济、军事等委员会。

立法院的职权主要有：1.制定法律；2.议决预算；3.议决宣战、媾和、缔约；4.质问。

此外，立法院院长还有如下权力：1.提请国民政府任免立法委员；2.主持立法院会议；3.指挥监督院务及其所属机关；3.国民政府颁布有关立法院主管事务之命令，须由院长副署。

各委员会委员由立法委员分别担任，每委员会设委员长1人，由院长指定。院内的日常事务由秘书、编译两处管理。

必须指出的是，一切法律案提出后，都要经国民党中央政治委员会会议决定。各种法律案，除秘密政治、军事、外交等法案外，政治会议先交立法院审议，立法院审议后，再送政治会议最后决定。政治会议所定的原则，立法院不得变更。因此，所谓立法权的独立是空的。所谓立法，是政治会议议

决立法原则，立法院不过是依据原则起草法规条文而已。

司法院是国民政府的最高司法机关，于1928年11月成立，设院长、副院长各1人。

院长职权如下：1.综理全院事务；2.主持全院会议；3.提出特赦、减刑及复权事项；4.必要时，出席、审理行政法院及公务员惩戒委员会之审判；5.担任最高法院院长及所属各庭庭长会议之主席。

院内办事机构为秘书、参事两处。

司法院在1943年9月《国民政府组织法》修改以前，根据规定，独立行使司法权，并独自对国民党中央执行委员会负责。其职权，除司法审判、公务员惩戒及行政审判分别由最高法院、公务员惩戒委员会及行政法院等机关执掌外，本身尚有如下几种：1.司法院关于主管事项得提出议案于立法院；2.统一解释法令及变更判例；3.对私立政法学校的设立有特许权，对国立大学法律科有监督权。

当时，司法行政由司法行政部掌管。司法审判制度基本沿袭过去的制度，到1935年7月1日，将四级三审制改为三级三审制，分为地方法院、高等法院及最高法院三级。行政诉讼由特设的行政法院进行审理最高法院为全国终审审判机关，对于民、刑诉讼事件，依法律行使最高审判权。最高法院设院长1人，综理全院事务，但不得指挥审判。院内设民事、刑事两庭。还配置检察署，设检察长1人，检察官7至9人，负责检察事务。

高等法院分设于各省或特别区，地域辽阔者可设分院。

地方法院则分设于各县、市，其区域小的，可以几个县市联合组成一地方法院。

行政法院为全国行政诉讼审判机关。设院长1人，综理全院行政事务，兼任评事并充任庭长。其地位与最高法院院长相仿。院内分设2至3庭，每庭设庭长1人，监督该庭事务，评事5人，掌理审判事务。

公务员惩戒委员会，除法律另有规定外，掌理一切公务员的惩戒事宜，分为中央与地方两种。中央公务员惩戒委员会，掌管荐任以上公务员及中央各官署委任职公务员的惩戒事项。设委员长1人，委员9至11人。但其中应有3至5人曾在国民政府内充任简任法官。另外设书记官长1人，书记官若干人，办理会内事务。地方公务员惩戒委员会，分设于各省及直隶于行政院之市，掌理各有关省市委任职公务员之惩戒事宜。其委员长，在各省由高等法院院长兼任，各市以高等法院分院或地方法院院长兼任。中央、地方公务员惩戒委员会行使惩戒权时，对于荐任以上的公务员，须经监察院成立弹劾案后，方能移付惩戒。委任官，或经成立弹劾案，或由其主管长官交付惩戒。

考试院是国民政府的最高考试机关，独立行使考试权，对国民党中央执行委员会负责。1943年修正的《国民政府组织法》规定，考试院的职权主要是考选与铨叙，对国民政府主席负责。考试院成立于1930年1月6日。设正、副院长各1人，综理全院事务。内部机构设秘书、参事两处。下设考选委员会与铨叙部两机关，分别掌理考试、铨叙事务。

考选委员会掌理考选各级公职候选人及任命人员与专门职业人员。设秘书长1人，总揽会内事务。下设4处，各处设处长1人。各处职权如下：第一处掌中央及地方公职候选人的考试；第二处掌任命人员的高等考试、普通考试及特种考试，第三处掌各种依法应领证书之专门职业或技术人员考试；第四处掌文书、议事、出纳、庶务及调查、登记等事项。

至于每次举行考试，则另设典试委员会及试务处，分别办理试政与试务。典试委员会掌理考试科目的命题、考试成绩的评定，及格人员的录取。

考试分为高等文官考试与普通文官考试两种。典试委员长由主考官兼任。普通文官考试的主考官由国民政府简派；高等文官考试的主考官由国民政府特派。典试委员由考试院提请国民政府简派。这些均属于临时性质，考试完了即告解散。

铨叙部掌理全国文官、法官、外交官及其他公务员与考试录取人员的铨叙事项。其内部组织设总务、登记、甄核、考功、奖恤五司及铨叙审查委员会。部设部长 1 人，常务、政务次长各 1 人，综理部务。铨叙部办理全国公务人员的铨叙事务。因事务庞杂，不可能全集中到部办理，于是从 1942 年起，分区设铨叙处，办理省一级公务人员的考核与铨叙。该部依照《人事管理条例》及《人事管理机构设置通则》，对各级行政机关的人事处、人事司、人事室或人事管理员，进行指挥、监督。

监察院是国民政府的最高监察机关。监察院的主要职务为弹劾与审计。该院于 1931 年 2 月 16 日正式成立。设院长、副院长各 1 人，监察委员 29 至 49 人，并分区设区监察使及审计部。院内设秘书、参事两处。

监察委员如发觉公务人员有违法失职的事实时，可以单独提出弹劾。用书面形式把被弹劾人违法的事实详细开列，并附以证据。监察院接到弹劾案后，即派其他监察委员 3 人从事审查。审查的结果，经多数认为应付惩戒时，则将被弹劾人移付惩戒。

监察院院长为便利分区监察，可提请国民政府特派监察使，分赴各监察区巡回视察，其地位与监察委员相同。

为保证监察委员行使弹劾权，故规定有保障法予以特别保障。

审计部掌理审核全国财政。其职权的行使以审计为中心，采取合议制。审计会议由部长、政务次长、常务次长及审计组织之。其会议的议决须经半数以上的出席者同意方可执行。如赞成与反对票数相等，取决于会议主席。审计部除部长、政务次长、常务次长外，设审计 9 至 12 人，协审 12 至 16 人，稽察 8 至 10 人，分别执行审计、稽察事务。部内设三厅，各厅设厅长 1 人，由部长指定审计兼任。审计官行使职务，与法官办理审判事务的性质相似。其职务也有特殊保障。

审计部行使职权的对象，为全国各政府机关，并包括国营事业机关在内。为工作便利，在各省市设立审计处或审计办事处，凡中央机关的财务、审计由审计部办理，各省市的财务、审计。由各省市审计处或审计办事处办理。

国民政府以及五院的职权、组织简况大致如上所述。

纵观这一时期的政治制度，从形式上看，五权并立，各种组织、条例、法令、规章制度似乎也很完备。但究其实际贯彻执行的情况则并不尽然。其原因固然可以有各种各样的解释，但从本质上说，这个政权的性质和当时中国社会的特点，决定了它不可能一如孙中山先生所规划的那种“政治理想国”的图景。这是因为：

其一，成立五院，并非五权分立，五院之上还有国民政府总其成，国民政府还有蒋介石这个独裁的主席实际上说了算。而且各院对各自的职权，除了蒋介石当行政院长时以外，均不能独立行使。

其二，五院制时期，表面上仍然是中国国民党的“党治主义”时期，实际上则是在向个人专制独裁的轨道上运行。起初，重大的方针决策仍由中政

会所定，后来逐步发展为由蒋介石来“总裁”了。抗战时，中政会的职权为国防最高委员会接替，后来蒋介石又搞什么行政三联制，成立“中央设计局”、“党政工作考核委员会”，其目的均是为了巩固其独裁统治地位。蒋介石不仅是国民政府的主席、国民党的总裁，而且是国防最高委员会的委员长。在这种高度的集权统治下，哪有什么分权可言，当然更谈不上人民的民主自由的权利了。

其三，中国国民党反动势力在近代中国的统治，是代表一小撮大地主、大买办、大官僚以及他们背后的主子——帝国主义的利益的。蒋介石适应中外反动势力的需要，集封建、买办、法西斯统治之经验，打着孙中山先生的民主、共和的旗号，贩卖专制、独裁的货色，口头上高喊中华民国，实际上大搞中华帝国，这就是这一时期政治制度的实质。

还需要说明的是，以蒋介石为首的国民党反动统治，在全国崩溃前夕为了最后挣扎，除了依靠美帝国主义的军事援助外，在政治上还包办了伪国大，制造出一部伪宪法。说它们伪是因为它们根本不能代表民意，也不是民权的产物。蒋介石集团妄图以虚假的民主外衣来装饰自己丑恶的面孔，以欺骗人民群众，并标榜什么这是按照孙中山先生的遗愿，由军政、训政而进入宪政时期。但其结果，只是蒋介石由国民政府主席爬上中华民国总统的宝座，把国民政府改为总统府而已。而这个集团仍然是保护地主阶级利益与买办官僚资本的。它维护各帝国主义国家的在华势力，继续疯狂地推行法西斯统治，加紧反共、反人民的内战，最终必然被人民所唾弃。

## 第五章 中国国民党统治时期的地方制度

关于中国国民党统治时期的地方制度，这里主要就省、县两级作一简略介绍。此外，与省的地位相同的，有直属于行政院在市；与县的地位相同的，有直属于省政府的市。另外，还有一些特别行政区，以及省、县之间的行政督察专员公署。现分述如下。

## 第一节 省制

1925年7月国民政府成立后，曾颁布了一部《省组织法》。当时施行的范围虽然只限于广东地区，但这一地方立法所确定的原则影响是很大的。首先，它明确规定：“省政府于中国国民党指导、监督之下，受国民政府之命令，处理全省政务。”这说明，国民党的“党治主义”，不仅适用于中央，而且适用于地方。以后历次省组织法的修订，均保留了这一原则，只是在文字表达的方式上，比较隐晦一些罢了。不过，事实上，地方上的党政关系，要比中央的党政关系松散得多。其次，是规定省政府采用合议制。

最初省政府的组织状况是由民政、财政、教育、建设、商务、农工及军事各厅组成。每厅设置厅长1人，各厅长联合组成省务会议，执行全省政务。1926年11月16日，修正的省政府组织法与前次的组织法有两点区别：一是设有不兼厅务的省政府委员，二是建立常务委员制度。1927年7月8日，新的组织法又取消常务委员制，由委员轮流值日，辅助省政府主席处理日常事务。同年10月25日，废除省政府委员互相推举主席的办法，改为由国民政府指派省政府主席，并废除值日制度，而将日常事务统统交由省主席办理。此后，虽又经若干次修改，但除了在文字上作了一些补充修订，或者是在委员人数、设厅数目上有所变更之外，并无特别重大的更改。

关于省政府的组织与职权。

省政府采用合议制。其组织起初叫省务会议，1926年明文规定为省政府委员会。该会由省政府委员、主席组成。省政府委员由国民党中央简任，任期不定。省政府主席也是委员之一，起初是由省务会议或省政府委员会推选，后来改为由国民政府就省政府委员中任命。

省政府主席的职权为：1. 召集省政府委员会并任主席；2. 代表省政府，执行省政府委员会的议决案；3. 代表省政府监督全省行政机关职务的执行；4. 处理省政府日常及紧急事务。

省政府委员会的职权，以会议行使之。主要议决如下事项：

1. 省政府依国民政府建国大纲及中央法令，综理全省政务。

2. 省政府于不抵触中央法令范围内，对于省行政事项可发省令，并可制定省单行条例及规程；但关于限制人民自由，增加人民负担者，非经国民政府核准，不得执行。

3. 省政府对于所属各机关之命令或处分，认为有违背法令、逾越权限或其他不当行为时，可停止或撤销之。

4. 下列各条款事项应由省政府委员会议决：（1）关于第2、第3条规定事项，（2）关于增加或变更人民负担事项；（3）关于地方行政区域之确定及变更事项；（4）关于全省预算、决算事项；（5）关于处分省公产或筹划省公营事项；（6）关于执行国民政府委托事项；（7）关于省行政设施或变更事项；（8）关于地方自治监督事项；（9）关于咨调省内国军及督促所属军警团防绥靖地方事项；（10）关于省政府所属全省官吏任免事项。

省政府由秘书处、各厅及各直属处局组成。

秘书处，置秘书长1人，秘书科长、主任、技正、技士、科员若干人。

各厅的设置历年并不一致，有增有减。但基本的有民政、财政、教育、建设4厅。各厅设厅长1人，由国民政府在省政府委员中任命。

民政厅，掌理关于县、市行政官吏的提请任免，县、市所属地方自治及

其经费，以及警察、保卫、户籍、选举、礼俗、宗教、赈灾、救济、禁烟等事务。

财政厅，掌理关于省税，省公债，省预、决算，省库收支，省公产管理，县市财务监督、审核及其他省财政事项。

教育厅，掌理关于各级学校社会教育、学术团体、图书馆、博物馆、公共体育场及其他教育行政事项。

建设厅，掌理关于公路、都市建设、航务、农田水利、蚕桑、省营工业、民营工商业、度量衡及其他建设事项。

省的直属机关各个时期也不一致，主要有：保安处、警务处、统计处、社会处、卫生处、会计处、人事处、地政局、粮食局等等。

省的司法机关，分为司法行政机关与司法审判机关两种。司法行政，起初由省政府内设司法厅掌理，但不久即裁撤，改由审判机关一并办理。关于司法审判，各省或特别区内设高等法院，如该省区地域辽阔，可设高等法院分院。高等法院置院长 1 人，署理全院事务并监督所属行政事务。高等法院系取合议制，院内配置检察官，如配备 2 人以上者，须以 1 人为首席检察官，监督所瞩事务。检察官的职权是：1. 实施侦查，提起公诉，协助自诉，担当自诉，及指挥刑事裁判之进行，2. 其他法令所规定的职务。

## 第二节 县制

1926年10月20日，国民党中央委员会及各省、特别市、海外总支部代表联席会议，通过省政府与县市政府及省民会议、县民会议议决案。议决案规定县政府采用委员制。由省政府任命委员若干人，分掌教育、公路、公安、财政各局，必要时可以增设土地、实业、农工各局。由省政府指定1人为委员长。1927年6月9日，国民政府依据国民党中央执行委员会第一百次会议议决案，规定各县一律采用县长制。1928年5月8日，国民政府公布《战地各县县政府组织条例》，规定战地各县县政府设县长1人，受战地政务委员会的指挥监督，处理全县的行政事务。同年9月15日，国民政府公布《县组织法》。规定县政府设县长1人，下设2至4科，设科数目的多少，根据该县所属的等级为准。另外，县下可设公安、财务、建设、教育4局，必要时可增设卫生局及土地局。此外，还设有县政会议及县参议会。县的下级自治机关为区公所、村里公所及闾长、邻长。1929年6月5日，重订县组织法。此法与上法大致相同，只是县政府增设秘书1人，科数减为1至2科；下级自治机关的村里公所改为乡镇公所。后来虽又经多次变更、调整，但大都是机构名称的变化和组织机构的增减，以及所谓县自治法的一套空洞的说法或形式的规定而已。同时，县政府内各局，皆直接受省政府主管各厅的指挥与监督。表面上这些机构是直属于县长，实际上县长并不能直接指挥、监督。县级的事权，已成县长与各局分治之势，故行政权并不能集中。后来虽然一度裁局改科，县长的职权有所提高，但矛盾亦未解决。

县行政机关为县政府。设县长1人，由省民政厅提出合格人员1至3人，经省政府议决后任用。县长综理县政，监督所属机关职员，任期3年，成绩优良者可以连任。县政府设秘书1人。

县政府设县政会议。由县长、秘书、科长及各局局长组成。以县长为主席。审议下列事项：1.县预、决算；2.县公债；3.县公产处分；4.县公共事业的经营管理；5.县长交议事项。

县以下为区。区置区公所，设区长1人。管理区自治事务。区长由区民选任，并由县政府呈报省民政厅备案。事实上这只是一条条文，因为未能实现民选，所以区长都是由省民政厅委任的。

区下为乡（镇）。乡（镇）置乡（镇）公所，设乡长或镇长1人，管理各乡（镇）事务。

乡（镇）以下为闾、邻。以5户为邻，设邻长1人。5邻为闾，设闾长1人。办理闾邻事务。

1939年9月，又公布县各级组织纲要，其规定如下：

1.县政府设县长1人，其职权为：1.受省政府的监督，办理全县自治事项；2.受省政府的指挥，执行中央及省委交办的事项。县政府设民政、财政、教育、建设、军事、地政、社会各科，并置秘书、科长、指导员、督学、警佐、科员、技士、技左、事务员、巡官等。县政府设县政会议，每两星期开会一次。

2.区的组织及区署的性质。区的划分以15至30乡（镇）为原则。区署为县政府的辅助机关，代表县政府督导各乡（镇）办理各项行政、自治事务。在未设区署的区，由县政府派员指导。区署设区长1人，指导员2至5人。分掌民政、财政、建设、教育、军事等事项。区署所在地设置警察所，受区

长的指挥，执行地方警察任务。区还没有建设委员会，聘请区内声誉素著的人士担任委员。委员会系研究、设计、咨询建设的机关，由区长任会议主席。

3. 乡（镇）的组织。以 10 保为原则，不得少于 6 保，多于 15 保。乡（镇）设公所，置乡（镇）长 1 至 2 人，副乡（镇）长 1 至 2 人，由乡（镇）民代表大会在具有规定资格的人当中选举。乡（镇）公所设民政、警卫、经济、文化 4 股。各股设股主任 1 人，干事若干人。正、副乡（镇）长任期 2 年，连选可连任。乡（镇）长可兼任中心小学校长及乡（镇）壮丁队队长。在经济文化较发达的区域，乡（镇）中心小学校长，以专任为原则。乡（镇）自行举办的事项，应经由乡（镇）务会议议决方可实行。乡（镇）务会议，由乡（镇）长为主席，各股主任、干事均需出席，与所议事项有关的保长应列席。

4. 保甲组织。保的编制以 10 甲为原则，不得少于 6 甲，多于 15 甲。保设保办公处，置保长 1 人，副保长 1 人。由保民大会在具有规定资格的公民当中选举。正、副保长任期 2 年，连选连任。保办公处设干事 2 至 4 人。甲的编制以 10 户为原则，不得少于 6 户，多于 15 户，甲设甲长 1 人。

以上仅是县制组织情况的概貌。其实各省情况并不一致，另外还有一些未设县治，而以设治局的组织形式出现者，情况各异，这里不一一叙述了。

县的民意代表机关是县议会及县参议会，也就是所谓县自治的议决机关。关于地方自治，1929 年 3 月，中国国民党召开第三次全国代表大会，通过了“确定地方自治之方略及程序，以立政治建设之基础案”。其中规定了四项基本原则：1. 确定县为自治单位，努力扶植民治，不得阻碍其发展。2. 确定地方自治法，规定其强制部分，使地方自治体成为经济政治的组织体，以达到真正民权民生之目的。3. 由国民政府选派曾经训练考试之人员，到各县协助人民筹备自治。4. 地方自治之筹备，宜逐渐推行，不宜一时并举。以自治条件之成熟，选举完毕为筹办自治之终期。这四项原则倒是讲得振振有词，标榜什么“民主”、“选举”、“民权”、“民生”似乎决心很大，但实际上不过是空话连篇而已。尽管后来提出 1929 年至 1934 年为完成县自治的期限，并将地方自治分为“自治扶植时期”、“自治开始时期”、“自治完成时期”等三期，但是国民党政府推行地方自治，有一条最根本的原则，就是必须“完成地方自治的条件”。《国民政府建国大纲》对此也是有所规定的。那么，什么是“完成地方自治的条件”呢？国民政府提出过好多方案，列举了若干项标准。这些标准的达到是如此之艰难，而地方自治不具备这些条件又不能实行。国民党统治时期的所谓“地方自治”，究竟意味着什么，不是很耐人寻味的吗！因此，至于这一类机关的组织、职权及有关制度就无须多说了。

关于县司法机关国民政府成立之后，1935 年 7 月以前，县司法机关基本上沿袭北洋时期的旧制。1932 年 10 月 28 日，国民政府公布了《法院组织法》，并定于 1935 年 7 月 1 日施行。根据组织法规定，县司法机构分为两种，一是普通法院，二是兼理司法的法院。普通法院即地方法院。如县治区域辽阔，则设立地方法院分院，如区域狭小，则可数县合设一个地方法院。关于审判，采取独任制为原则。以推事 1 人行使审判权，如案情重大，可以 3 人合议。地方法院设院长 1 人，推事若干人。分置民、刑两庭。各庭设庭长 1 人，另配置若干检察官，以 1 人为首席检察官。此外有书记官、书记官长等等。兼理司法法院即县司法处。1936 年 7 月以后，未经设立法院的县，开始设立司

法处，以处理司法事务。除县长外，设置审判官 1 至 2 人以上。如在 2 人以上，则以 1 人为主任审判官。另设书记官或主任书记官。审判官的职务为独立行使审判，受高等法院院长或高等法院分院院长的监督。

### 第三节 市制及行政警察专员制

#### 一、市制

1928年7月3日公布的《市组织法》规定市分为市、特别市两种。1930年公布的组织法规定，废除特别市，而将市分为隶属于行政院的城市与隶属于省政府的市两种。这两种市成立的条件如下：

行政院辖市：1.首都，2.人口在百万以上；3.在政治、经济上有特殊情形者。但人口虽在百万以上，或政治、经济上亦有特殊情形者，如为省政府所在地，该市应隶属于省政府。

省辖市：1.人口在30万以上者；2.人口在20万以上者，其所收营业税、牌照费、土地税，每年合计占该地总收入二分之一以上者。

市设市政府。其职务是执行上级政府委办事项，办理地方自治。并规定市政府在不抵触中央与上级政府法令的范围内，可颁布法令。市政府设市长1人，综理全市行政事务，并指挥监督所属机关职员。下设若干局或科，掌理关于民政、财务、教育、建设、警察、卫生等等事项。设局或科，由行政院依其事务之繁简决定。其人员配备，设局者，置局长、科长、科员；设科者，置科长、科员。院辖市置秘书长1人，参事1至2人；省辖市置秘书长。另外，根据事务需要，可配置技术人员及视导人员。至于市政府人员的名额及职务分配，系按人口的多寡与事务的繁简，于各该市市政府组织规程中规定之。市政府设市政会议，由市长、秘书长或秘书长、参事、局长或科长、主办会计人员等组成。市政会议议决：1.提出于市参议会的案件；2.市政府所属机构办事章程；3.市政府所属机构间不能解决的事项；4.市长交议事项；5.其他有关市政之重要事项。

市以下各级组织，1930年的组织法规定，划分为区、坊、间、邻。以5户为邻、5邻为间、20间为坊、10坊为区。1943年的组织法规定，市以下为区，区内的编制为保、甲。

#### 二、行政警察专员制

行政警察专员制最早起源于各省的一些临时设置。如安徽省的首席县长制、江苏省的行政区监督制、浙江县政警察专员制以及江西省党政委员分会制等等。1932年8月，行政院颁布《行政警察专员暂行条例》。1936年7月，又颁布《行政警察专员公署暂行条例》。于是，这样一种临时性的地方制度，遂逐渐成为省县之间的一级辅助省政府的行政机构了。行政警察专员公署的职权，依其组织法规定。各省划定数县为行政区域，海区设行政警察专员1人，成立专员公署。下设秘书1人，科长2至4人，视察1人，技士、科员若干人。掌理辖区内各县、市行政计划，预、决算，单行法规等的审核，行政人员工作成绩的考核、奖惩，地方行政及自治的巡视指导，区行政会议的召集，以及省政府交办事项。同时，行政警察专员兼任该地区保安司令，对于辖区内的保安团队、警察及一切武装自卫民众组织，有指挥监督的职权。

除了上述省、县、市制以外，国民党统治时期尚有一些特别区域，如西康、东省、威海卫、西南政务委员会、行政院驻平政务整理委员会、冀察政务委员会，以及蒙古、西藏等等，这里就不一一叙述了。

### 第三编 人民民主制度

人民民主制度，是在国家政治生活中由人民当家作主的制度。在这种政治制度下，一切权力属于人民，人民是国家政权的主人，享有广泛的民主权利；人民通过自己的政权机关，对人民的敌人实行专政。人民民主制度，是我国历史上前所未有的、多数人统治少数人的新型政治制度。

我国的人民民主制度，从 1927 年在农村革命根据地建立人民民主政权起，迄今已经半个多世纪了，在 60 多年的时间里，以 1949 年中华人民共和国成立为标志，我国的人民民主政权，可划分为新民主主义和社会主义两大阶段，在新民主主义革命阶段，我国人民民主政权经历了土地革命时期（第二次国内革命战争时期）、抗日战争时期和解放战争时期（第三次国内革命战争时期）。在中华人民共和国成立后，总的来说又可分为社会主义革命时期和社会主义建设时期。

我国的人民民主政权，在新民主主义阶段和社会主义阶段所担负的历史使命是不同的，但它们之间有许多共同之处：

一、都是以马克思列宁主义为指导思想的中国共产党领导的政权，领导力量和指导思想是相同的。

二、都是以工农联盟为基础的政权，工农劳动人民是国家政权的主体。

三、都是按照人民代表大会制的原则组建的政权，都是实行民主集中制的体制。

四、都是以全心全意为人民服务为准则，在工作中实行群众路线。

五、都采取多种多样的方式，广泛地吸收人民群众参加管理。

六、都实行民族平等，以加强民族团结。

上述诸点，既是人民民主政权不同于历史上一切旧政权的基本特征，也是人民民主政权的组织活动原则。而中国共产党对政权的领导，则是人民民主政权、人民民主制度的基本标志。

本编上限起于 1927 年在农村革命根据地建立工农民主政权。下限由于史料等方面的原因，目前只编写到 1965 年。随着时间的推移，条件的具备，将对人民民主制度的历史进行续编。

## 第一章 土地革命时期的工农民主政权

### 第一节 武装起义和人民政权的创建

我国的人民民主政权，是中国人民在中国共产党的领导下，在武装斗争中创建起来的、由人民自己当家作主的政权。它与中国历史上的一切旧政权有着本质的区别，是一种崭新的政治制度。土地革命战争时期，在农村革命根据地建立的工农民主政权，也就是建立这种新的政治制度——人民民主制度——的开端。1924年至1927年，国共合作进行的中国人民反帝反封建的大革命，在中国共产党的正确领导的影响、推动和组织之下，得到了迅速的发展和伟大的胜利，沉重地打击了帝国主义和封建势力。在这次革命的后期，蒋介石和汪精卫控制的国民党公开背叛“孙中山所决定的国共合作政策和反帝反封建政策，勾结帝国主义，残酷屠杀共产党人和革命人民。党当时还比较幼稚，又处在陈独秀右倾投降主义的领导下，致使革命在强大的敌人的突然袭击下遭到惨重失败”。1927年大革命失败后，中国民主革命的基本任务没有完成。全国人民仍然处在反革命派的统治下，在政治上、经济上都没有得到丝毫解放。中国共产党为了挽救革命的失败，为了领导全国人民继续进行反帝反封建的革命斗争和回击国民党反动派的屠杀政策，从1927年起领导工农群众举行了一系列武装起义，开始建立工农民主政权和进行武装割据的斗争。

1927年8月1日，周恩来、朱德、贺龙、叶挺、刘伯承等同志领导了南昌起义。起义胜利后，迅速建立了革命秩序和成立了“中国国民党革命委员会”。革命委员会由25人组成，有国民党左派参加，共产党员占多数。委员会下设主席团，由7人组成。主席团下设参谋团、党务委员会、宣传委员会、财政委员会、农工委员会、总政治部、政治保卫处和秘书厅等机构。革命委员会为集中政权、党权、军权之最高机关。革命委员会以国民党左派面目出现，是因当时中共中央尚未停止复兴国民党左派运动的计划，是以“继承国民党正统”来反对国民党反动派的。革命委员会实际上是无产阶级领导的工农小资产阶级的民主革命政权，它旗帜鲜明地提出了土地革命的口号。

8月3日至5日，起义部队按预定计划退出南昌向广东进发，行至潮汕一带遭受挫败。起义部队一部分进入海陆丰，一部分由朱德、陈毅率领到井冈山与毛泽东会合。

南昌起义后，8月7日党召开了中央紧急会议，决定了实行土地革命和武装起义的方针，会后在革命力量最强的湘、鄂、赣、粤四省发动秋收起义。党中央派毛泽东到湖南指导革命运动，组成了工农革命军第一军第一师。起义部队进攻长沙的计划受挫后，毛泽东命令起义部队在浏阳文家市集中，决定放弃攻打长沙的计划，转兵湘南，受阻后乃向井冈山进军。10月，起义部队在三湾整编后进入井冈山，在反动统治薄弱的地区建立了第一块农村革命根据地。1928年5月，成立了“湘赣边界工农兵苏维埃政府”。

同年12月11日，张太雷、叶挺、恽代英、叶剑英、杨殷、周文雍、聂荣臻等，趁反动派忙于“粤桂战争”之机，发动了广州起义，成立了广州苏维埃政府。广州苏维埃政府在主席下设有人民内务委员、人民肃清反革命委

---

《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》，人民出版社1981年版，第2页。

员、人民劳动委员、人民土地委员、人民外交委员、人民司法委员、人民经济委员、人民陆海军委员、秘书长、工农红军总司令和工农红军总参谋。广州起义后，反革命军队在帝国主义炮舰掩护下，进行疯狂的反扑，广州工人终因弹尽援绝而告失败，广州苏维埃政府仅存在三天就夭折了。从广州撤出的部分起义武装，后来分别与东江、左右江一带农民起义武装会合，继续进行革命斗争。

从南昌起义打响第一枪开始，共产党人在十几个省份不断发动武装起义，革命力量所至，达到 300 多个县。到中央红军长征北上陕北时，先后建立了大小十余块革命根据地。在这些革命根据地里，都建立了工农民主政权和组织了革命的武装力量。在政权建设方面，先后建立有：江西省苏维埃政府、福建省苏维埃政府、湘赣省苏维埃政府、闽浙赣省苏维埃政府、湘鄂赣省苏维埃政府、闽赣省苏维埃政府、粤赣省苏维埃政府、鄂豫皖省苏维埃政府、川陕省苏维埃政府、湘鄂西省苏维埃政府、湘鄂川黔省革命委员会、陕西省苏维埃政府、陕甘省苏维埃政府、东江苏维埃政府、右江苏维埃政府、左江革命委员会、琼崖苏维埃政府及闽东苏维埃政府等等。1931 年 11 月，还在中央苏区成立了工农民主政权的中央政府。

## 第二节 中央工农民主政府的建立及其组织机构

### 一、中央工农民主政府的建立及工农民主政权的性质和任务

“一切革命的根本问题，就是国家政权问题。”无产阶级为了取得革命的胜利，实现自己的历史使命，就必须摧毁旧的国家机器，建立起自己的政权。中国共产党在成立之初便提出，党的基本任务是“为争取无产阶级专政而斗争”。在目前时期，党“必须积极号召无产阶级参加和领导资产阶级民主运动”。大革命失败后，党的第六次代表大会指出：“中国革命现在的阶段，是资产阶级性的民权革命”，“推翻帝国主义及土地革命是当前二大任务”，“……必须打倒豪绅资产阶级的统治和实现工农民权独裁，方能完成”。因此要“力争建立工农兵代表会议（苏维埃）的政权”。同时，还把这项要求列入了“十大政纲”。大会还专门对政权组织问题作了决议。毛泽东对于政权问题极为重视，根据革命实践论证了在白色政权包围中，小块红色政权能够存在的可能性和必然性，认为红色政权的存在和发展必然会促进革命高潮的到来。小块红色政权的逐渐发展与扩大，就能日渐接近全国政权的取得。他正确地解决了当时工农民主政权的建立、巩固和发展的理论和实践问题并为后来最后夺取全国政权开辟了胜利的道路。

在以毛泽东为代表的正确路线的领导和影响下，红军不断壮大，革命根据地和红色政权逐渐扩大和发展。为了统一领导各革命根据地的政权和集中力量对付敌人，就必须建立统一领导各根据地的全国性政权机关。1930年2月，中共中央和全国总工会根据中共中央的建议，联合发出了《召集苏维埃区域代表大会宣言》，经过认真准备后，5月在上海秘密召开了有各革命根据地的代表和各革命团体的代表参加的苏维埃区域代表大会。这次会议决定成立苏维埃代表大会中央准备委员会，来领导第一次全国苏维埃代表大会的筹备工作。9月，第一次全国苏维埃代表大会中央准备委员会在上海召开成立大会，大会决定将“中央准备委员会”迁到苏区，以便公开号召群众，筹备第一次全国苏维埃代表大会的召开，在白区设“中央办事处”来管理指定区域内的准备委员会的工作。1931年9月，中共中央决议，要求各苏区在10月半前选派代表，到中央苏区参加工农兵苏维埃第一次全国代表大会，“中央苏区必须在十月革命节正式成立苏维埃全国临时政府”。

1931年11月7日，遵照党中央的指示在江西瑞金召开了中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会，到会代表610人，来宾500余人。11月20日，大会胜利闭幕。在这次大会上通过了“宪法、政纲，土地法、劳动法、红军问题、经济政策等”一系列法律和议案；选举了毛泽东、朱德、周恩来、刘少奇、任弼时、瞿秋白、彭德怀、张鼎丞、方志敏、贺龙、邓子恢、何叔衡、陈毅、项英、张国焘等63人为中央执行委员会委员。11月27日，中央执行

---

《列宁文选》第2卷，第23页。

陈谭秋：《回忆党的“一大”》，《百科知识》1979年第2期。

《中国共产党第六次全国代表大会文件》，胡华主编《中国新民主主义革命史参考资料》，商务印书馆1951年版，第227—228页。

《布尔塞维克》第4卷，第6期，第10页。

委员会举行第一次会议，选举毛泽东为中央执行委员会主席，项英、张国焘为副主席。在中央执行委员会下组织人民委员会，“选举毛泽东为主席，项英、张国焘为副主席。王稼蔷（祥）为外交人民委员、朱德为军事人民委员、项英为劳动人民委员、邓子恢为财政人民委员、张鼎丞为土地人民委员、瞿秋白为教育人民委员、周以栗为内务人民委员、张国焘为司法人民委员、何叔衡为工农检察人民委员”。在人民委员会下设立国家政治保卫局，以邓发为局长。

中央执行委员会委任朱德等 15 人为中央革命军事委员会委员，以朱德为革命军事委员会主席，彭德怀、王稼蔷（祥）为副主席；委任周以栗为临时中央政府机关报《红色中华》主笔，方维夏为中央执行委员会总务厅厅长。

中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会，宣告了“中华苏维埃共和国”的成立，组成了领导全国苏区的“中华苏维埃共和国临时中央政府”。从此在全国范围内出现了两个不同性质的、对立的政权：一个是代表工农革命人民的工农民主政权，一个是代表大地主大资产阶级的国民党反革命政权。

工农民主政权“是属于工人农民红军兵士及一切劳苦民众的”。他们都无权选派代表参加政权管理，只有军阀、官僚、地主、豪绅、资本家、富农和反革命分子才没有参加政权的权利。工农民主政权是在资产阶级民主革命过程中建立的政权，是无产阶级领导的反帝反封建的新民主主义的人民民主专政。由于资产阶级这时已退出了革命，所以在这种历史条件下的人民民主专政，“是工人、农民和城市小资产阶级联盟的政府”。工农民主政权“不但是代表工农的，而且是代表民族的。……因为工人、农民占了全民族人口的百分之八十至九十”。工农民主政权是在资产阶级民主革命阶段所建立的人民民主政权，它的任务是在中国共产党的领导下，实行彻底的民主革命纲领，即“对外推翻帝国主义，求得彻底的民族解放；对内肃清买办阶级在城市的势力，完成土地革命，消灭乡村的封建关系，推翻军阀政府”，为向社会主义过渡奠定坚实的基础。

## 二、工农民主政权的中央政权机关

工农民主政权的中央政权机关，包括下列几个部分：

全国苏维埃代表大会，是中华苏维埃共和国的最高政权机关，即最高权力机关。它是由各省、中央直属县（市）苏维埃代表大会及红军选出的代表组成的。它的工作通过会议来进行，每两年由中央执行委员会召开一次，必要时可延期召开全国苏维埃临时代表大会。在开会期间选举主席团来领导会议，设秘书处等机构来协助主席团工作。全国苏维埃代表大会及其闭会后的中央执行委员会，都是中华苏维埃共和国的最高国家权力机关，都可以行使最高权力机关的职权。但是下列职权只能由全国苏维埃代表大会行使：1. 制

---

《中华苏维埃共和国中央执行委员会布告第一号》，《红色中华》（创刊号）1931年12月11日第2版。  
参见《中华苏维埃共和国中央执行委员会委任政府人员》，《红色中华》1931年12月28日第4版。

《中华苏维埃共和国宪法大纲》，《苏维埃中国》，第17页。

《毛泽东选集》第1卷，第142页。

同上书，第144页。

同上书，第76页。

定和修改宪法；2. 听取和讨论中央执行委员会的报告；3. 决定全国的大政方针；4. 改选中央执行委员会。

中央执行委员会，是全国苏维埃代表大会闭会期间的最高权力机关，由全国苏维埃代表大会选举产生，向全国苏维埃代表大会负责并报告工作。中央执行委员会的工作也是通过会议来进行，每六个月开会一次，必要时可延期或召开临时会议。中华苏维埃共和国最高国家权力机关的职权，除只能由全国苏维埃代表大会行使的外，还有许多是全国苏维埃代表大会和中央执行委员会都可以行使的职权，如：1. 对外宣战、媾和及签订和批准国际条约；2. 改订国界，划分行政区划，建立或改变地方政权机关，解决地方苏维埃之间的争议；3. 制定法院的组织系统，颁布各种法律；4. 组织并指导武装力量；5. 规定币制、税制，发行公债，审核批准顶决算；6. 决定大赦和特赦；7. 制定国民教育的一般原则和工业、农业、商业、交通事业的政策和计划；8. 选任和撤换人民委员会的主席和委员，撤换下级苏维埃执行委员会，等等。中央执行委员会还有由它自己行使的职权：1. 颁布各种命令；2. 审核和批准有关全国政治、经济政策和国家机关的变迁；3. 选举中央执行委员会主席团及其主席与副主席；4. 对主席团、人民委员会及其他机关的决议和法令，有停止执行和变更之权。1934年2月，第二届中央执行委员会下增设了主席团，作为中央执行委员会闭会期间的最高政权机关，主席团由中央执行委员会选举产生，对中央执行委员会负责并报告工作。主席团的主要职权有：1. 监督宪法、全国苏维埃代表大会和中央执行委员会的决议、命令的实施；2. 有权批准、停止或改变人民委员会及其所属各部、省苏维埃代表大会及其执行委员会的法令、决议和命令；3. 有权颁布各种法律、命令；4. 解决人民委员会与各人民委员部之间的关系问题。

人民委员会，是中央执行委员会的行政机关，负责指挥全国政务。人民委员会由人民委员会主席及各人民委员部的人民委员（包括工农检察委员会主席）组成。主席和人民委员均由中央执行委员会在委员中选任。人民委员会对中央执行委员会及其主席团负责并按时报告工作。人民委员会在中央执行委员会指定的范围内，有权颁布各种法令和条例及采取适当的行政方针。它的决议和所颁布的法令、条例须报中央执行委员会审核。人民委员会有权审查、修改或停止各人民委员部所提出的法令和决议。各人民委员部和省苏维埃执行委员会对人民委员会颁布的决议、法令有不同意见时，可向中央执行委员会或其主席团提出意见，但不得停止执行。

人民委员会下，设外交、军事、劳动、土地、财政、教育、内务、司法及工农检察等人民委员部。在第一次全国苏维埃代表大会之后，1933年4月，

---

参见《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》第六条，《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，中国社会科学出版社1982年版，第87页。

参见《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》第二十四条，《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第89—90页。

参见《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》第十二、十三、十四、十五条，《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第87—88页。

参见《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》第十八—二十二条，《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第88—89页。

“为了发展苏区国民经济，打破敌人的经济封锁”，在人民委员会下，增设了国民经济人民委员部。第二届全国苏维埃代表大会后，1934年2月，第二届中央执行委员会第一次会议又增设了粮食人民委员部。各人民委员部，根据其本身的任务、职权设立若干局、处、会等机构来协助人民委员管理各项工作。各人民委员部内还设立部务委员会，作为本部的讨论和建议的机构。

人民委员会下除设上述各部外，还设有人民革命军事委员会和国家政治保卫局。1932年4月，为了保障妇女与男子有同等的权利，领导妇女积极参加革命，中央执行委员会在人民委员会下，设立了妇女生活改善委员会。同年7月，为了粉碎国民党反动派的第四次“围剿”，更好地作好动员工作与后方工作，中央执行委员会在人民委员会下，又设立了劳动与战争委员会。

中央执行委员会下设立最高法院。最高法院是工农民主政权的最高审判机关。正副院长由中央执行委员会主席团委任。院内设刑事、民事、军事等法庭。未设最高法院前，设临时最高法庭代行最高法院的职权。

中央执行委员会下，还设有审计委员会，其职权在于：1. 审核国家的岁出岁入；2. 监督国家预算之执行。该委员会由中央执行委员会主席团委任委员5至9人组成，设正副主任各1人。审计委员会是1934年2月第二届中央执行委员会设立的，在此之前，系在财政人民委员部内设审计处来负责审计工作。

中央执行委员会下，还没有总务厅来负责管理苏维埃中央政府的日常行政事务工作。

---

《中华苏维埃共和国临时中央政府人民委员会训令第十号》，《红色中华》1933年5月8日第5版。  
参见《中华苏维埃共和国妇女生活改善委员会组织纲要》，《红色中华》1932年4月28日第5版。  
参见《中央执行委员会命令第六号》，《红色中华》1932年7月7日第1版。

### 第三节 工农民主政权的地方政权机关

中央工农民主政府成立后，工农民主政权的地方政权机关划分为省、县、区、乡（城市）四级。

乡苏维埃和城市苏维埃是工农民主政权的基层政权，均由选民选举的代表组成。由于城乡情况不同，在组织机构上二者亦有差异。乡苏维埃只设主席 1 人，大乡可设副主席 1 人，下面不分科，一切工作由整个乡苏维埃负责，有临时任务，临时组织委员会来进行工作。城市苏维埃则不同，除在苏维埃代表会上选出主席团，再由主席团选出正副主席各 1 人外，城市苏维埃下还分设内务、劳动、文化、军事、卫生、粮食、工农检察，土地、裁判等科及总务处来分管各项工作。

省、县、区三级政权机关的组织机构基本相同，各级均设有执行委员会，由同级苏维埃代表大会选举产生，再由执行委员会选举主席团和正副主席。省、县、区执行委员会下，设土地、财政、劳动、军事、工农检察、内务、文化、卫生、粮食、裁判等部及总务处。省、县、区执行委员会所属各部均设委员会，以部长为主席，设委员 3 至 9 人，由执行委员会委任。

省、县、区执行委员会和城市苏维埃，均可设指导员以指导和巡视下级工作。

省、县、区执行委员会主席团和城市苏维埃主席团，均可设技术书记 1 人，来办理主席团的文字工作。

中央工农民主政府成立后，地方苏维埃政权机关在它的领导和帮助下更加健全起来，并在实践中丰富了政权建设的经验。中央执行委员会总结了地方政权的建设经验，于 1933 年 12 月颁布了《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法（草案）》，并通知地方苏维埃在当时的改选中，遵照这个法律文件的规定改组。根据新的规定，地方政权的组织机构有很大的发展。主要表现在这样几个方面：

（一）在基层政权方面，市之下可以划为若干“市区”（人口在 4000 以下及区属市除外），设立市区苏维埃；市苏维埃有了执行委员会的设置，由执行委员会选举主席团作为它在闭会期间全市的最高政权机关。在乡苏维埃方面增设了主席团，作为乡苏维埃代表会议闭会期间全乡的最高政权机关。此外，还规定了基层苏维埃可以设立 20 余个经常性或临时性的委员会，组织群众参加管理，并确立了代表主任制，规定了代表与居民固定联系的办法。代表主任制，即乡、市、市区苏维埃在其代表中指定若干人为代表主任，负责领导与其住所接近的几个代表。代表与居民固定联系的办法，即乡、市、市区苏维埃把辖区内的居民，按住所接近的情况划分给各个苏维埃代表领导，使苏维埃代表与其领导下的居民之间，保持固定的联系。毛泽东对代表主任制及代表与居民固定联系的办法，作了很高的评价，认为这“是苏维埃组织与领导方面的一大进步”。由于乡苏维埃代表及乡苏维埃各委员会深入到村，把全村民众都严密组织起来，共同执行苏维埃政权的一切任务，从而使苏维埃工作具有雄厚的力量和坚实的群众基础，“这是苏维埃制度优胜于历史上一切政治制度的最明显的一个地方”。

（二）在地方苏维埃政权组织机构方面，规定了地方各级执行委员会应设的工作部门，各部门的内部组织机构及其职掌范围，以及上下级关系等问题。这对进一步健全地方苏维埃政府的组织机构“明确各部门的权限，全面开展苏维埃政府的工作，是具有重大作用的。

（三）对于作为新区临时政权机关的革命委员会，规定了它建立的方式、方法、组织机构及其任务，为新区临时政权机关稳步过渡到正式建立苏维埃政权指明了途径。

## 第四节 工农民主政权的选举、监察及司法制度

### 一、选举制度

工农民主政权的选举制度，在“宪法”、“宪法大纲”中都有原则的规定。中央工农民主政府成立后，先后在1931年11月颁布的《中华苏维埃共和国选举细则》和1933年8月颁布的《苏维埃暂行选举法》中作了具体规定。

根据1933年8月中央执行委员会颁布的《苏维埃暂行选举法》的规定：苏区年满16岁的劳动人民（工人、雇员、贫农、中农、独立劳动者、城市贫民）和红军，不分性别、宗教、民族，均有选举权和被选举权。一切剥削者（地主、富农、资本家、豪绅、买办、高利贷者、地主资本家的代理人）和反动派（反动政府的军阀、官僚、侦探、警察、宪兵等）及判罪服刑、依法剥夺了选举权的人，没有选举权和被选举权。此外，还规定以宗教、迷信为职业的人和有“神经病”者没有选举权。这样规定基本上是正确的，它保证了工农劳动人民当家作主的权利。但也反映了“左”倾路线的干扰。如对资本家不分大小、不问政治态度如何，一律剥夺选举权。这样做是不利于争取中间势力、分化瓦解敌人的。

工农民主政权的选举系统，分乡、区、县、省、全国五级，基层苏维埃（乡、不设区的市、市区）的代表，由选民直接选举产生。区、县、省、全国苏维埃的代表大会，由下级苏维埃代表大会和辖区内的红军选出的代表组成。

区和城市都要设立选举委员会，管理本地区的选举工作。选举委员会的人选，由政府和各群众团体的代表组成，由县执行委员会主席团批准。乡（市）苏维埃主席和区执行委员会主席不得担任选举委员会委员。红军中的选举委员会，由团政治处、独立营政委或连指导员指定3至5人组成。

选举委员会负责登记、审查、公布选民名单、应选代表人数及无选举权人的名单，选举前公布开会地点、时间，并通知全体选民。

选举时，组织选举大会主席团，由大会推选2人，选举委员会代表1人组成（选举委员会的代表为当然主席），并推选书记1人，担任大会记录。选民到达过半数，即开始选举，用举手表决。对候选人名单，逐个提出表决，正式代表与候补代表分开表决，均以举手人数多者为当选。代表选出后，还要通过委托代表带去的提案。选举结束后，由选举委员会将所有选举文件，送市苏或区执行委员会存查。

工农民主政权的选举制度，不仅在政治上保证了工农劳动人民当家作主的权利，而且从多方面来加以保障，如选举经费由国库开支，会场由政府筹备、布置，对妨害民主破坏选举的人予以法律制裁。为了保证工人阶级在政权中的领导地位，在代表成分中，工人比其他居民有更为优越的权利（如乡苏代表，工人每13人选代表1人，其他居民则为每50人选代表1人。全苏代表，城市居民每1500人选代表1人，农村居民每6000人选代表1人。代表中的工人比例，必须占代表总数的25%至30%）。

选出的代表，如果违背选民的托付或违法时，乡（市）苏维埃可通过全

---

参见《苏维埃暂行选举法》第二章选举权与被选举权，《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷，第154—155页。

体代表会将其“开除”，选民也可以“召回代表”。

## 二、监察制度

工农民主政府，是属于人民代表大会制的政府，各级政府均受同级苏维埃代表大会和上级苏维埃政府的监督。除此之外，还设有专门的监察机关——工农检察委员会，进行监督。

工农民主政权监察机关的体系，是在中央、省、县、区设立工农检察委员会。中央工农检察委员会的委员，由全国苏维埃代表大会选举产生，主席由中央执行委员会选任。工农检察委员会是人民委员会的组成部分。地方各级工农检察委员会由同级苏维埃代表大会选举委员若干人组成，委员会设主席和副主席各 1 人。地方各级工农检察委员会是同级执行委员会的组成部分，一方面受同级执行委员会主席团的指挥，同时也受上级工农检察委员会的领导。由于工作需要，各级工农检察委员会，必须和同级党的监察委员会取得密切联系。乡（市、市区）的工农检察委员会，由各革命团体的代表和积极分子组成，任务在于帮助上级工农检察委员会进行检举工作。

工农检察委员会的任务，是监督国家机关、企业等单位的工作人员，站在人民的立场，正确执行政府的政策、法令。它有权向同级执行委员会建议撤销或处罚机关或企业的工作人员，向各机关、企业提出改进工作的建议。对违法犯罪案件，则交司法机关处理。

各级工农检察委员会下，设有控告局，负责接受群众对机关、企业工作人员的控告并进行调查。为了便于群众控告，在工农集中的地区设立控告箱。在各机关、企业、社会团体等单位设立不脱产的工农通信员，组成通信网，并指定一些工农通信员接收群众的控告书。除此之外，工农检察委员会还通过开展检举运动、设立各种专门问题检察委员会（如土地分配检察委员会、租税问题检察委员会等）及组织突击队等来开展监察活动。

对于控告、检举工作人员违反政纪未构成犯罪的案件，查证属实后，可组织同志审判会或群众审判会来审理。审判结束时，根据情节轻重，可对当事人以下列处罚：劝告、警告、严重警告、最后警告、登报公布错误、罚款（不超过五元）、撤职、开除工作等。罚款、撤职和开除工作等处分，必须由主管行政机关批准执行。

工农民主政权建立监察制度，表明人民民主政权在创建之初，便重视政权中的工作人员的遵纪守法问题，严格要求他们为人民利益努力工作，并对其实行监督，对于违反政纪者则予以应有的处罚。工农检察委员会在开展工作中，充分动员群众参加，创造了一些工作方法，积累了一些经验，是值得重视和加以研究的。

## 三、司法制度

工农民主政权设有中央、省、县、区四级审判机关，在军队中设有军事裁判所。

---

1933 年 12 月，地方各级工农检察部改称工农检察委员会；1934 年 2 月，中央的工农检察人民委员部亦改称工农检察委员会。

中央工农民主政府成立后，先是在中央设立“临时最高法庭”代行最高法院职权。1934年2月，根据《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》的规定，在中央执行委员会下设立最高法院。最高法院设院长1人，副院长2人，由中央执行委员会主席团委任，下设刑事、民事、军事法庭，各庭设庭长1人。最高法院内还设有“委员会”，以院长为主席，委员由中央执行委员会主席团根据需要选任。委员会可以讨论并决定最高法院职权范围内的问题或案件。最高法院的职权：1. 解释一般法律；2. 审查省裁判部及高级军事裁判所的判决书和决议，审判不服省裁判部或高级军事裁判所判决的上诉案件或抗议案件；3. 审理重大政治案件及高级机关职员在执行职务期间的犯罪案件（中央执行委员会的委员除外，其犯法案件由中央执行委员会主席团另行处理）。

工农民主政权，在地方设省、县、区（市）三级裁判部。各级裁判部由部长、副部长、裁判员、检察员、文书等人员组成。省、县裁判部还可设秘书和巡视员。各级裁判部下设民事、刑事法庭，市裁判部还可设劳动法庭。各级裁判部均设有看守所。省、县裁判部还可设劳动感化院。

各级裁判部内，均设有裁判委员会，作为讨论和建议关于司法行政、审判、检察问题的机关。其组成人员有：裁判部正副部长、裁判员、检察员、国家政治保卫局局长或特派员、民警局（厅、所）长、工农检察委员会、劳动部和职工会的代表、所在地下级裁判部部长及其他能任此职的工作人员。部长为委员会主任，委员人选由同级苏维埃主席团审查通过，报上级裁判部批准。

各级裁判部受双重领导，即除了受同级政府主席团领导外，还直属上级裁判部门。上级裁判部有任命或撤销下级裁判部长之权。

审判权与司法行政权，在地方采取合一制，在中央采取分立制。在中央分别由最高法院和司法人民委员部行使。如省裁判部，在审判方面受最高法院节制，在司法行政方面受中央司法人民委员部领导。未与中央联成一片的省，则由省执行委员会行使这两方面的权力。

各级裁判部，根据犯罪分子罪恶的大小，可以分别判处警告、罚款、没收财产、强迫劳动、监禁、枪决等处罚。一般情况下，县以上的裁判部才能判处死刑，但须报上级审判机关批准才能执行。未与省联成一片的县或未与中央联成一片的省，都有处决犯罪分子之权。新区、边区、战区或反革命猖狂的地方，区裁判部或肃反委员会，对反革命分子、豪绅地主有直接执行死刑之权，但执行后须报告上级。

在红军中，设立初级、高级军事裁判所，初级军事裁判所隶属于高级军事裁判所。高级军事裁判所在审判和司法行政方面的隶属关系与省裁判部同。军事裁判所的内部组织与地方裁判部基本相同。

工农民主政权在检察工作方面采取“审检合一”制，即检察机关附设在审判机关之内，但检察人员独立行使职权。最高法院设检察长、副检察长各1人，检察员若干人。检察长、副检察长由中央执行委员会主席团委任。省、县、市裁判部内均设有检察员。检察员之任务是管理预审事宜，有检察、传

---

参见《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》第三十四—三十七条，《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第92—93页。

参见《裁判部的暂行组织及裁判条例》第三十九条，《红色中华》1932年9月20日第10版。

讯、逮捕之权，经预审认为被告有罪，即移交法庭审判并出庭代表国家告发。检察员业务上受上级检察员（长）领导。反革命案件的逮捕、预审、公诉，则由国家政治保卫局（分局）负责。

工农民主政权在建立各级司法机关的同时，还规定了一整套审判制度和原则，如公开审判、巡回法庭，审判中的合议制度与陪审制度，回避制度与辩护，重证据不轻信口供，坚决废除肉刑，上诉制度与审批制度，两级终审制，等等。工农民主政权在严重的战争环境中制定了一套比较完整的审判制度，是我国人民民主司法制度的一个良好的开端，为以后的法制建设提供了丰富的历史经验。

## 第五节 长征后的工农民主政权

1934年10月，由于王明“左”倾错误，第五次反“围剿”失败，中央红军（一方面军）开始长征，中央工农民主政府随同迁移。1935年的遵义会议，确立了毛泽东在全党全军的领导地位，红军才转危为安，于1935年10月胜利到达陕北。中央工农民主政府到达陕北后，于11月成立了“中华苏维埃共和国中央政府驻西北办事处”，来加强对西北地区的工农民主政权的领导。苏维埃中央政府驻西北办事处设主席1人，主席下设有财政部、粮食部、土地部、国民经济部、教育部、司法内务部、工农检查[察]部、劳动部。1936年1月，又增设了外交部。中央红军长征后，1934年11月，在中央苏区还成立了“中华苏维埃共和国中央政府办事处”，因形势急速恶化，遂转入粤赣边游击。继中央红军之后，二、四方面军也先后经过长征到达陕北。

红军主力长征后，南方各省留下来的地方工农民主政权和武装力量，在共产党的领导下紧密结合起来，在8省14个地区坚持游击战争，保存和发展了革命力量。

地方工农民主政权与武装力量紧密结合的形式是多种多样的，其主要的形式有这样几种：一是虽然处于游击状态，仍继续保持苏维埃政府的名称，如湘鄂赣省苏维埃政府等；二是撤销了原有的省苏维埃政府，成立军政委员会，如闽西南军政委员会、湘赣军政委员会等；三是政权机关的干部转入部队，党政机关随军行动，区成立游击指挥部，区委书记任政委，区苏维埃政府主席任指挥，县成立游击司令部，县苏维埃政府主席任司令，县委书记任政委，闽北地区就是这样做的。

红军在长征途中，在战斗间歇期间或占领城镇后，都召开群众大会来宣传中国共产党和苏维埃政权的政策，并在许多地方建立过革命政权机关。如遵义县革命委员会、通安州革命委员会、黔毕大救国委员会等等。

特别应当提到的是，红军在长征途中经过许多少数民族地区，领导当地人民建立过革命政权和武装。如在贵州毕节一带成立过苗民自救会和苗民自卫军，在四川普格一带建立过彝民民族自救委员会，在藏族聚居的甘孜，还成立过中华苏维埃博巴自治政府，在羌族聚居的理县、茂县还成立过县苏维埃政权，等等。在少数民族地区建立革命政权，使当地人民第一次享受到当家作主的权利，中国共产党和红军在这些地区播下了革命的火种。在少数民族地区建立政权，说明各兄弟民族对人民革命事业是拥护和支持。并作出了自己的贡献的。许多兄弟民族的优秀儿女参加了长征的行列，为人民革命战争和建国后实行民族区域自治，造就了骨干。

## 第二章 抗日战争时期的抗日民主政权

### 第一节 抗日民主政权的建立与发展

中国共产党自成立起，为了争取祖国的自由独立，一直坚持着反帝反封建的斗争。1931年，“九一八”事变发生，由于蒋介石集团的不抵抗主义，日本侵略军轻而易举地占领了我国东北地区。日本帝国主义的侵略野心，并不局限于东北，而是要灭亡中国，奴役全中国人民。中国人民与帝国主义的矛盾，这时突出表现为与日本帝国主义的矛盾，中国人民与日本帝国主义的斗争，是一场关系到中华民族生死存亡的斗争。

“九一八”事变发生后，中共中央和中央工农民主政府发表了一系列抗日救国的主张，并以自己的实际行动支持和开展抗日斗争。由于日本侵略军的进攻，国内阶级关系发生了新的变化。中共中央和毛泽东正确地分析了这种复杂的国内形势，规定了党的政策，系统地提出了建立抗日民族统一战线的号召，得到全国各阶层人民的广泛响应。1935年，“一二·九”爱国运动爆发后，抗日民族统一战线逐渐形成。1936年西安事变发生，使蒋介石集团被迫同意中国共产党的主张，宣布停止对革命的进攻和准备抗日的条件。中国共产党为了具体建立国共两党的合作，在1937年2月国民党三中全会的前夜，提出系统的建议电告该会。在这个电报内提出了五项要求和四项保证。即“要求国民党向共产党保证停止内战，实行民主自由，召开国民大会，迅速准备抗日和改良人民生活等五项，共产党也向国民党保证取消两个政权敌对，红军改变名称，在革命根据地实行新民主制度和停止没收地主的土地等四项”。由于中国共产党的政策的正确和共产党人的努力，以及全国人民响应和支持中共的号召和主张，国共两党合作终于成立。

1937年7月7日发生的芦沟桥事变，是中国全国性抗日战争的开始。中国共产党忠实地履行了自己的诺言，把苏区的工农民主政权改为抗日民主政权；把中国工农红军和红军游击队改编为八路军和新四军开赴前线抗日。这时面对日本侵略军的疯狂进攻，蒋介石集团也被迫应战了。蒋介石集团抗日是被迫的，所以它就不愿意中国共产党动员全国人民来抗日，极力限制共产党及其所领导的抗日力量的发展，并企图假日寇之手来消灭或削弱共产党所领导的八路军、新四军和其他抗日力量；而蒋介石自己则避战观战，保存实力，以便在人民打败日本帝国主义之后来劫夺人民的胜利果实，或在某种对他们有利的条件下向日寇妥协投降，这就是蒋介石集团片面抗战的本色。从抗战爆发到1938年10月武汉、广州失守前，在正面战场作战的国民党军队，还是比较努力的。但在这种错误方针指导下，节节败退，丢失了华北、华中、华南大片国土。为了彻底打败日本帝国主义，取得抗日战争的最后胜利，抗战一开始，中共中央和毛泽东就针锋相对地提出了坚决抗日和全面抗战的方针，指出“胜利的中心关键，在使已经发动的抗战发展为全面的全民族的抗战，只有这种全面的全民族的抗战，才能使抗战得到最后的胜利”。党中央还根据毛泽东的提议制定了抗日救国十大纲领，作为中国共产党领导全国人民争取抗日战争胜利、反对蒋介石集团反动政策的指针，毛泽东还进一步指

---

《毛泽东选集》第2卷，第334页。

同上书，第414页。

出：在“全面抗战中，必须执行共产党提出的抗日救国十大纲领，必须有一个完全执行这个纲领的政府和军队”。显然，这种政府和军队，只能是共产党在抗日根据地建立的抗日民主政权和共产党领导的八路军、新四军。至于国民党的“政府机构、军队制度、民众政策，到财政、经济、教育等项政策，大体上都还是十年来的一套，没有起变化。……仅适用于对外妥协和对内镇压革命”，当然国民党也就不可能来执行中国共产党的抗日救国十大纲领。由此可见，放手发动人民群众，扩大八路军和新四军，巩固与扩大抗日根据地，建立和发展抗日民主政权，对取得抗日战争的最后胜利，具有决定性的意义。因为如果没有共产党领导的抗日军队，就谈不到坚决抗日和抗日战争的彻底胜利。如果只有抗日军队没有抗日根据地作为依托，抗日游击战争便不可能长期生存和发展，便达不到保存和发展自己、消灭和驱逐敌人的目的。抗日根据地，就是中国共产党领导的抗日军队和抗日民主政权所控制和管辖的地区。共产党运用政权机关的力量去动员和组织根据地内的人民群众参加抗日军队，支持抗日军队进行抗日战争，保卫和扩大根据地，缩小敌占区。因此，毛泽东特别强调在根据地发动群众去进行各种抗日斗争，“尤其重要的是从这种斗争中去发动民众建立或巩固当地的抗日政权”。

在八年艰苦的抗日战争中，中国人民在共产党的领导下依靠自己的军队，从敌人手中夺回大片大片的国土，建立了十余块根据地。除陕甘宁边区是原有的外，在敌后还先后建立有下列 14 个根据地：晋察冀边区、晋冀鲁豫边区、山东区、晋绥边区、苏北区、苏中区、苏南区、淮北区、淮南区、皖中区、鄂豫皖区、浙东区、东江区和琼崖区。截至 1945 年 3 月的统计，在各根据地里，已建立了 24 个行署，104 个专员公署，687 个县政府；在抗日民主政权辖区内的人口，达 9950 余万。

除上述抗日根据地外，在东北地区还有党领导的抗日联军在日本侵略军的远后方开展抗日游击战争，一直坚持到抗日战争胜利。

---

《毛泽东选集》第 2 卷，第 358 页。

同上书第 337—338 页。

同上书，第 393 页。

## 第二节 抗日民主政权的性质、任务及其特点

抗日战争时期，各根据地建立的政权是抗日民族统一战线的政权，“是一切赞成抗日又赞成民主的人们的政权，是几个革命阶级联合起来对于汉奸和反动派的民主专政”。在抗日民主政权中，工人阶级通过共产党来实现领导，工农结成的巩固的联盟是这个政权的基础，农民以外的小资产阶级则是工农可靠的同盟者。工农和小资产阶级的巩固联盟，是战胜日本帝国主义、汉奸和卖国贼的基本力量。民族资产阶级享有政治权利，其经济亦受到保护。日本帝国主义的入侵，使民族矛盾上升，阶级矛盾相对下降。共产党为了团结一切可以团结的力量共同抗日，改变了对地主阶级的政策，停止没收其土地，实行减租减息，允许赞成抗日、不反共的地主享有政治权利，地主阶级的左翼——开明士绅，还可以参加政权。

由此可见，抗日民主政权，是以工人阶级（通过共产党）为领导，以工农联盟为基础，团结一切赞成抗日和民主的人们，对汉奸和反动派实行专政的政权。抗日民主政权是新民主主义革命的人民民主专政，因而它与地主资产阶级反革命的专政有着本质的区别。由于它是在抗日战争爆发，抗日民族统一战线建立，国内阶级力量对比发生变化，有利于民族革命势力的情况下建立的人民民主专政，因而它“也和土地革命时期的工农民主专政有区别”。

中共中央指出：“抗日统一战线政权的施政方针，应以反对日本帝国主义，保护抗日的人民，调节各抗日阶层的利益，改良工农的生活和镇压汉奸、反动派为基本出发点。”根据这个方针，抗日民主政权的基本任务在于：动员、组织人力、物力、财力支持和扩大抗日军队，武装抗日人民，坚决抗击日本帝国主义的侵略，彻底战胜日本帝国主义；镇压汉奸、卖国贼和反动派的罪恶活动，维护解放区的社会秩序和社会安全，保障抗日人民合法权利不受侵犯；施行民主政治、发展经济和文化教育事业，提高抗日人民的政治觉悟和改善其经济、文化生活。各根据地的抗日民主政权，都先后根据中共中央关于抗日民主政权施政方针的基本要点，结合本地区的实际情况，制定了各自的施政纲领，切实贯彻施行。

抗日民主政权，是在抗日战争这样一个特定的历史条件下的人民民主专政，因而它除具有人民民主专政的基本特点外，还有自己的一些特点。其中较为突出的有如下两点：

第一，政权机关人员配备的“三三制”。“三三制”是指在抗日根据地的民意机关和政府机关的人员配备上，“共产党员占三分之一，他们代表无产阶级和贫农；左派进步分子占三分之一，他们代表小资产阶级；中间分子及其他分子占三分之一，他们代表中等资产阶级和开明绅士”。这样配备政权机关的人员，是抗日民族统一战线在政权上的具体表现，它有利于团结一切可以团结的人，坚持抗日战争，用鲜明的对照去促进国民党统治区民主运动的发展。“三三制”并不是机械地要求数字。为了防止豪绅地主趁机把持政权来侵害劳动人民的利益，在基层政权机关的人员配备上可以酌量变通。

---

《毛泽东选集》第2卷，第699页。

《毛泽东选集》第2卷，第699页。

同上书，第701页。

《毛泽东选集》第2卷，第708页。

第二，各解放区建立的抗日民主政权，是“地方性的联合政府”。联合政府是在中国共产党领导下，由人民选举的共产党人和抗日党派及无党派的代表人物合作的政府。这种合作是以共产党的绝对领导权为前提的，只有如此才能保证抗日民主政权方针路线的正确实施，才符合广大人民的利益和民族的利益。由于各革命阶级、阶层、党派赞成共产党的主张，参加了抗日战争的行列，因而在政权中也有相应的地位，共产党必须与他们合作。抗日民主政权的地方性，是指各解放区抗日民主政府之间彼此没有隶属关系，处于平行地位，而各解放区抗日民主政府之上没有再高一级的革命政权机关。这时，国民党所掌握的中华民国国民政府，还是对外代表中华民国的合法政府，而抗日民主政权，则是共产党领导的在中华民国领土内的由人民当家作主的地方政权。在国民党政府和抗日民主政权所管辖的地区内，社会性质与政权性质都是不相同的，但又同时存在于中华民国的领土之上。出现这种局面，主要是我们当时的首要任务在于：动员组织广大人民群众，团结一切可以团结的力量，以便打败日本帝国主义，取得抗日战争的最后胜利。至于建立全国性的人民民主政权，在当时来说还没有提到日程上来。各解放区抗日民主政权，虽彼此无从属关系，但它们都受中共中央的统一领导，因而在方针、政策和步调上是完全一致的。

### 第三节 抗日民主政权的政权机关

#### 一、抗日民主政权的各级权力机关

抗日民主政权的权力机关，是各解放区的各级参议会。各解放区的参议会，一般有边区（省）、县、乡三级，山东在省与县之间，还有行署和专区一级的参议会。在名称上各解放区略有不同，如晋察冀、晋冀鲁豫县一级的称议会而不称参议会，基层的称村民大会或村民代表会等等。

抗日民主政权的各级参议会（县议会、村民代表会等），是由解放区抗日人民根据自己的意志，用普遍、平等、直接、无记名的方法选出的参议员（议员、代表等）组成的。对不称职的参议员（议员、代表等），人民有权撤换，有的解放区为了照顾各方面的意见，参议员除民选外，还由政府聘请一部分有代表性的人士担任，但为数极少，而且是经抗日民主政府慎重考虑后决定的。

抗日民主政权的各级参议会，是由人民选举产生、代表人民行使权力的机关。实际上也就是毛泽东在《新民主主义论》中所指出的人民代表大会制。因而各级参议会在自己的辖区内享有全权。兹以陕甘宁边区参议会的职权为例，其职权概括起来有如下几项：

1. 选举、罢免边区政府正副主席、委员及高等法院院长，临察弹劾政府及司法机关的公务人员；
2. 制定边区单行法规，批准民财教建粮食及军事等各项计划；
3. 通过边区政府提出的预算，审查其决算；决定边区税收的征减增废和公债之发行；
4. 议决边区政府主席、政府委员会、各厅、院长和群众团体提请审议的事项；决定边区应兴应革之重要事项；
5. 督促、检查边区政府对参议会决议的执行；
6. 追认闭会期间常驻会、边区政府主席或政府委员会关于紧急措施之重要事项。

县以上的各级参议会，由参议员选举正副议长主持全会工作。开大会时，选举若干人组成主席团帮助正副议长进行工作，并设立秘书处、参议员资格审查委员会、提案审查委员会，必要时可设各种专门委员会。基层权力机关组织，各地略有不同。如陕甘宁的乡（市）参议会不设正副议长，开会时推举主席团3人主持会务，乡（市）长为主席团当然成员。晋察冀边区的基层权力机关为村民大会，由全村公民组成，村民大会闭会期间，由村公民选举之代表组成村民代表会行使村民大会职权。村民代表会设正副主席，由村民代表会选举产生，正副主席兼任正副村长。

抗日民主政权边区一级的权力机关，均选举常驻参议员组成参议会的常驻机构（陕甘宁称常驻会、晋察冀称驻会参议员办事处，晋冀鲁豫称驻会委员会，等等），正副议长为当然成员。县级权力机关有设常驻机构的（陕甘

---

参见《陕甘宁边区各级参议会组织条例》第十三条，《陕甘宁边区参议会文献辑》，科学出版社1958年版，第117—118页。

参见《晋察冀边区县区村组织条例》第三十四、三十五、四十八条，《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第278、280页。

宁)，也有只设常驻人员，以议长或副议长为常驻议员驻会（晋察冀、晋冀鲁豫）的。常驻机构除在参议会闭会期间处理日常事务外，据陕甘宁边区的规定还有这样几项职权：“（一）监督同级政府对参议会决议案之执行；（二）听取同级政府之按期工作报告；（三）向同级政府提出建议与询问；（四）派代表出席同级政府委员会会议，（五）必要时决定召集参议会临时会议。”

## 二、抗日民主政权的各级行政机关

抗日民主政权的各级行政机关，包括由各级权力机关选出的各级政府及县级以上政府在一定区域内设立的代表机关或辅佐机关。现根据它们在行政机关体系中的行政地位，由上而下逐级逐层来加以说明。

### （一）边区政府

边区政府，在这里系泛指各解放区最高行政机关而言，并非各解放区最高行政机关均称边区政府。相当这一级的行政机关，在陕甘宁、晋冀鲁豫称边区政府，在晋察冀称边区行政委员会，在山东称山东省战时行政委员会，在晋绥及华中的一些解放区又称行政公署（行署）。现以陕甘宁边区政府为例。

陕甘宁边区政府由边区参议会选举委员 13 人组成边区政府委员会，并在委员中选举正副主席各 1 人。边区政府主席对外代表边区政府；对内主持边区政府委员会会议，执行边区政府委员会的决议，监督边区行政机关执行职务及处理日常事务和紧急事务。边区政府负责综理全边区政务，边区政府委员会具有下列职权：

1. 执行边区参议会的决议及政府委托事项；
2. 制定边区并行条例及规程，对边区发布行政命令；但涉及增加人民负担、限制人民自由及确定行政区划等重要行政措施，须经边区参议会核准或追认，
3. 关于边区预、决算事项及处分公产，筹划公营事项；
4. 任免所属行政人员；
5. 咨调地方部队及督促所属军警绥靖地方；
6. 所属机关的命令或措施加违法、越权或不当时，有权停止或撤销；
7. 边区政府委员会认为应由它讨论决定的事项。

边区政府设秘书处、民政厅、财政厅、教育厅、建设厅、保安司令部、保安处、审计处及各种专管机关和高等法院等部门，来分管各项工作。边区政府工作部门的设置，各地大体相同。除晋冀鲁豫边区政府的工作部门一般也称厅外，其他地区一般称处。各厅（处）、院、部之下，根据工作需要，设立若干科、室或庭等机构来分管本部门的各项工作。专管机关（有的地区称直属机构）各解放区一般称局。如税务局、盐务局、粮食局等。

### （二）边区（省）以下的行署

晋察冀边区行政委员会、晋冀鲁豫边区政府和山东省战时行政委员会，

---

《陕甘宁边区各级参议会组织条例》第八条，《陕甘宁边区参议会文献辑》，第 117 页。

《陕甘宁边区组织条例》第四一七条，《陕甘宁边区参议会文献辑》，第 49—50 页。

同上，第 49、61 页。

均在辖区内的一定地区设立行署。这一级的行署，可分为两种。一种是作为一级政权机关的行署，即有同级参议会，行署的主任、副主任和委员由同级参议会选举产生，并对同级参议会负责。这种行署除受边区政府领导外，其体制与一般解放区作为最高行政机关的行署相同，故不赘述。另一种是作为边区政府代表机关的行署。这种行署，在晋察冀边区最初称政治主任公署。1938年4、5月间，先后设立了冀西、冀中两个政治主任公署。建立后不久，由于战争变化，冀西政治主任公署撤销，分建专署，冀中则改为行署。后来发展到全边区共设立冀晋、冀察、冀中和冀热辽四个行署。行署代表边区领导所辖区域内的行政工作，照晋冀鲁豫边区政府的规定，它在边区政府的命令委托下行使这样几项职权：1. 检查督导辖区内的行政事项，2. 根据边区政府所颁布的法令制定单行规程和施行细则，公布后报边区政府备案；3. 根据边区的总预算编制并审核辖区内之预决算，如遇紧急措施需增加预算、变更制度或增加人民负担时，须事前呈请边区政府批准；4. 管理行署科长以下干部及专署、县政府秘书、科长之任免事项。

行署设正副主任，由边区政府任命，行署工作部门的设置一般与边区政府相同。工作部门一般称处，如民政处、财政处、教育处、建设处等。由于晋察冀边区行政委员会的工作部门称处，因而行署的工作部门称科，以便与边区行政委员会的各部门有所区别。

此外，晋察冀边区还设立过相当行署一级的办事处。如1940年设立的冀北办事处，下辖三个专员公署。

### （三）行政督察专员公署（专署）

各解放区一般都没有专署，专署是边区一级政府的代表机关（晋察冀称辅佐机关）。它依据边区政府（晋察冀等地还有所属行署）的命令与指示，指导督察所辖各县（中）政务及上级政府驻该区的附属机关。陕甘宁边区政府规定，两个县以上的地方便可设立专署。专署设专员1人，必要时可设副专员，专署的工作部门一般称科，如民政科、财政科、教育科、建设科、粮食科、保安科等。专员公署的职权，有下列几点：1. 推行边区现行法令和中心工作，考察、督导所属各县的行政规划，创办所辖各县应兴革事宜；2. 督察所属各县经费收支，3. 考核辖区内的各级行政工作人员，4. 召集本区行政会议，处理所属各县间之争议；5. 专员有权调遣辖区内的地方部队和人民武装，必要时可请调正规军。专员除由边区政府委派外，陕甘宁边区政府还规定可令驻该区的军事长官兼任，或在县长中指定一人兼任。专员公署与中心县政府同在一地时，专员得兼县长，专员公署与县政府合署办公，但文件必须明确划分，不得混淆。合署办公之民选县长与边区政府委派的专员不是同一人时，专员可另设秘书1人，署员2人。抗日民主政权除设立作为代表机关的专署外，山东鲁南区还设立过作为一级政权的专署。在山东的滨海、华中的鄂豫皖还设立过相当于专署级的办事处或各县联合办事处，如“滨海区各县联合办事处”，“豫南办事处”等。

在专署与县政府之间，有的解放区还设立过办事处或行署。如晋察冀边区一专区的山代岭办事处；山东滨海专署下的第一、第二两行署。

### （四）县政府

---

参见《陕甘宁边区行政督察专员公署组织暂行条例》第三、十、十一、十一条，《陕甘宁边区参议会文献辑》，第109、110页。

县政府在各解放区皆为一级政权机关，除战争环境或新开辟的地区外，县长和县政府委员会的委员，均由同级权力机关选举产生。县政府工作部门的设置，一般均与其上级行政机关工作部门的设置是一致的。工作部门的名称一般按职掌范围命名，如民政部门称民政科，财政部门称财政科。但也有按顺序数命名的，如陕甘宁边区的县，设第一至第五等科，分管民、财、教、建、粮诸方面的工作。县政府之职权范围，与上级政府相同，而权力小于其上级。

抗日民主政权与县政府一级相当的，还有联合县、行政委员会、市政府和县佐公署（仅见于晋察冀边区）。

#### （五）区公所（署）

区公所（署——陕甘宁边区称区公署）是县（市）政府执行行政事务的协助机关（晋察冀称辅佐机关）。区公所（署）设区长1人，助理员3至5人，人民武装大队长、教导员各1人（陕甘宁边区设自卫军营长1人）及治安员（公安干事）1人。区公所（署）在县政府领导下办理如下几项工作：1. 传达上级政策法规及向上级报告政令执行情况；2. 计划、督导所辖各乡（市、村）民、财、教、建工作及应兴应革事项；3. 组织人民自卫武装，进行全区锄奸保卫工作。晋察冀边区、山东区和华中的一些解放区还设立过作为一级政权的区公所或区政府，区长和委员由同级权力机关选举产生。这种区公所的任务除上述三点外，还有执行区民代表会的决议的任务。

抗日民主政权相当区一级的行政机关，还有联乡政府和中心乡政府。

#### （六）乡级行政机关

抗日民主政权乡一级的行政机关，在陕甘宁及华中各解放区为乡（市）政府，在晋察冀、晋冀鲁豫及晋绥等解放区为村公所。陕甘宁的乡（市）政府，由乡（市）参议会选举乡（市）长及乡（市）政府委员组成。晋察冀边区的村公所，设正副村长各1人，委员3至5人，治安员、人民武装中队长各1人。正副村长由村代表会正副主席兼任。陕甘宁边区的乡（市）政府，一般设优待救济、文化促进、经济建设、锄奸、卫生保育、人民仲裁等委员会，必要时可设其他临时性委员会。各委员会之主任及委员，由乡（市）政府聘任。晋察冀边区的村公所不设委员会，而是设民政、财政、教育、实业、粮秣、治安等委员及人民武装中队长，分掌职权范围内的工作。

陕甘宁边区在乡政府下设行政村，行政村下设自然村。行政村设村主任，自然村设村长，均由该地区的选民选举产生。晋察冀边区在村公所下，根据居民居住情况划分为若干间，间设主任代表1人，由本间公民代表互选。间主任代表在该间内协助村公所执行村政。

乡、村政权是抗日民主政权的基础，中国共产党的方针政策和抗日民主政权的政令，最后都通过它们来具体执行。乡、村政权掌握在谁手中，是个极其重要的问题。共产党和抗日民主政权对此极为重视。各解放区建立抗日民主政权后，对基层政权都通过各种形式进行过多次整顿改造，清除篡夺政权的坏分子，由人民选举他们最信任的人来主持乡、村政权。

---

参见《陕甘宁边区各县区公署组织暂行条例》第五条，《陕甘宁边区参议会文献辑》，第113页。

## 第四节 抗日民主政权的选举制度与司法制度

### 一、选举制度

抗日民主政权；是在中国共产党领导下建立起来的抗日民族统一战线的政权。各根据地都采取普遍、直接、平等、无记名投票选举制，以保证抗日人民实行当家作主的权利。中共中央对于抗日民主政权的选举，曾作过政策性的规定：“抗日统一战线的选举政策，应是凡年满十八岁的赞成抗日和民主的中国人，不分阶级、民族、男女、信仰、党派、文化程度，均有选举权和被选举权。”各根据地的选举制度，是根据这项政策精神制定的，大同小异，基本原则是相同的。现以陕甘宁和晋察冀两边区的选举制度为例，来作简要的说明。

在选举资格方面，陕甘宁边区规定：“凡居住本境的人民，年满十八岁，不分阶级、党派、职业、男女、宗教、民族、财产和文化程度的差别，均有选举权和被选举权。”只有“（一）有卖国行为，经政府缉办在案的；（二）经军法或法院判决剥夺公权尚未恢复的；（三）有神经病的”人，才没有选举权和被选举权。这充分体现了选举权的普遍性与平等性。晋察冀边区的规定与陕甘宁边区基本相同。

抗日民主政权的各级参议会（议会、代表会）的参议员（议员、代表），由选民直接选举产生。边区参议员的选举以县（市）为选举单位，县参议员以乡为单位（晋察冀边区以区为单位），乡参议员以居民小组为单位（晋察冀边区的村民代表以公民小组为单位）。如晋察冀边区规定：边区参议员，以县（市）为选举单位。3万公民以下的县选2名，3万公民以上的县每增加3万公民便增加参议员1名，所增公民尾数够1.5万人即可再增1名。沦陷区的县、市可选1至3名，无法选举时，则由边区行政委员会聘请。军区部队选边区参议员20名，各产业工会选3名，抗大、联大各选1名；蒙、藏、满族各选1名，回族选5名，不能选举者，由边区行政委员会聘请。县议员以区为选举单位，2万公民以下之县选举议员20名，2万公民以上之县，每增加2500人增选议员1名，尾数超过1250人以上，即可再增选1名。村民代表，以公民小组（15至45人）为单位，于村民大会选举之，每组选举代表1名，值得注意的是，边区境内的少数民族在边区参议会内，都有他们自己的代表——参议员，充分体现了民族平等、民族团结的原则。

边区、县还有候补参议员（议员），以得票次多者为之，候补参议员（议员），不得超过正式参议员（议员）总数的三分之一，如正式当选者不足3人，亦可设候补参议员（议员）1人。

---

《毛泽东选集》第2卷，第701页。

《陕甘宁边区各级参议会选举条例》第三、四条，《陕甘宁边区参议会文献辑》，第121页。

如《晋察冀边区选举条例》第三条规定：“凡在边区境内年满十八岁之中华民国人民，不分性别、职业、民族、阶级、党派、信仰、文化程度、居住年限，经选举委员登记后，均有选举权与被选举权。”第四条规定：“一、有汉奸行为经判决确定或充伪军伪组织人员者。二、经边区司法机关军法机关褫夺公权尚未复权者。三、经边区行政机关通缉有案尚未撤销者。四、有精神病者”，才没有选举权与被选举权。参见晋察冀边区行政委员会《现行法令汇集》上册，第61—62页。

边区参议员、县议员的候选人名单，可由各抗日党派、群众团体、部队、学校、工厂提出；也可由公民自由组合提出，但须有 50 人连署，造具履历名册，报县选举机关审查登记始为有效。候选人在不妨害选举秩序的前提下，可以自由竞选。

参议员（议员、代表）的选举，由各级选举委员会办理。晋察冀边区选举委员会，由边区参议会驻会参议员办事处和边区行政委员会，就各机关、部队、团体、学校、抗日绅商、名流学者中聘请之；县选举委员会，由县议会正副议长、民政科长及县各群众团体代表各 1 人组成；村选举委员会，由村民代表会正副主席、民政委员及村群众团体、抗日士绅代表各 1 人组成。军区部队、抗大、联大和各民族团体，均由本单位自己组织特种选举委员会，办理选举。边区各产业工会应选之参议员，由边区产业工会办理。

各级选举委员会和特种选举委员会的职权：晋察冀规定有：

“一、办理公民登记进行选举动员。二、审查选民资格。三、监督选举，四、检举选举违法事项。五、其他有关选举事项。”抗日民主政权的选举方式，县以上均采用无记名投票选举；基层选举，由于农民识字的人很少，群众创造了许多适合当时具体情况的选举方法，来实行当家作主的权利。

边区参议员、县议员的当选，不必限于所属选举单位（县、区）籍贯，村代表则必须以所居住的间为限。

## 二、司法制度

抗日民主政权的司法制度，是保护抗日人民合法权益的，它所打击的对象是破坏抗日、侵犯人民利益的汉奸土匪等犯罪分子。林伯渠说，“边区的司法制度，是民权主义的一个重要组成部分。它要保护的是一切抗日人民的人权、政权与财权，而要打击的则是不可救药的汉奸与土匪。”他虽讲的是陕甘宁边区的司法制度，但陕甘宁边区是各抗日根据地的模范，是具有代表性的。

抗日民主政权的司法机关，在陕甘宁、晋察冀边区均是设高等法院，县设地方法院或司法处（晋察冀边区规定在数县设一地方法院，无地方法院管辖之县设司法处）。高等法院和地方法院的院长，由同级参议会选举产生，受同级政府领导，独立行使司法职权。晋察冀还规定在各行署区设立高等法院分院，其职权与高等法院相同。

高等法院内设民事法庭、刑事法庭、书记室、总务科、看守所及检察处（晋察冀边区高等法院无总务科，但设有司法行政科，未设检察处，但设有首席检察官和检察官）。地方法院（或司法处）设推事若干人，书记官长 1 人及书记官（或称书记长和书记员）若干人，以推事 1 人兼院长，推事负责审判案件（司法处则设审判官 1 至 2 人。书记官若干人）。地方法院（司法处）可设看守所和监狱。

检察机关设在审判机关之内而独立行使职权。陕甘宁边区高等法院设检察处，检察处设检察长 1 人，检察员若干人。晋察冀在地方法院也设首席检察官和检察官（县司法处则设检察官 1 人，由县长兼任）。检察人员的职权，

---

《晋察冀边区选举条例》第十八条，晋察冀边区行政委员会《现行法令汇集》上册，第 66 页。  
林伯渠：《边区政府工作报告》，《陕甘宁边区参议会文献汇编》第 89 页。

在于实施侦察、提出公诉、实行公诉及监督刑事判决之执行等。

抗日民主政权的审判制度和原则：

1. 审判权由司法机关行使，逮捕、审问、处罚只能由公安机关和司法机关依法进行（逮捕现行犯除外）。

2. 非现役军人不受军法审判（戒严期除外），军人与他人的民事纠纷，亦归地方司法机关审理。

3. 公开审判，公开宣判。

4. 重证据不轻信口供，坚决废除肉刑，禁止殴打、侮辱犯人。

5. 民间纠纷以调解为主，但须双方同意，不服调解亦可起诉，曾担任调解的机关或人员，不得阻拦。人民诉讼，司法机关不收任何费用。

6. 一般民刑案件必须在 30 日内判决，以免拖延诉讼。

7. 组织巡回法庭或就地审理案件。

8. 必要时组织民众法庭，准允民众派代表参加审判。

9. 上诉与审批制度。不服判决可于规定的期限内上诉；死刑案件逾期不上诉者，须报边区政府审核批准后方能执行。

10. 对于犯罪分子，在保证人民利益的前提下，实行惩办与教育相结合的方针，使可挽救的人改邪归正。抗日民主政权司法机关根据罪恶大小、情节轻重，可以适用的刑罚种类有：死刑、无期徒刑、有期徒刑、拘役（或苦役）、罚金、没收财产、褫夺公权等。

抗日民主政权在总结苏区经验结合当时具体历史条件的基础上，制定了比较完整系统的司法制度，不仅对巩固抗日民主政权、保护抗日人民利益起了重要作用，而且为人民司法制度的建设提供了可贵的经验。

### 第三章 解放战争时期的人民民主政权

#### 第一节 解放战争的历史发展及解放区政权的性质

中国人民在中国共产党的领导下，经过八年的艰苦奋斗，终于取得了抗日战争的最后胜利。经历多年战争的中国人民普遍要求和平，借以恢复遭受严重破坏的生产。人民要求在抗日战争胜利后实现民族的独立和政治的民主，农民要求得到土地。人民的这些愿望，毛泽东在中共“七大”《论联合政府》的报告中都充分表达出来了。靠内战起家的蒋介石国民党不仅不顾全国人民和平民主的正义要求，而且要再一次把全国人民投入内战和破产的深渊。针对蒋介石国民党“寸权必夺，寸利必得”的发动内战的反革命方针，毛泽东提出了“针锋相对，寸土必争”的革命方针“根据这一方针，我们一方面要力争和平，反对内战；一方面要对蒋介石发动全国规模内战的反革命计划，作充分的准备。就是说，对帝国主义反动派不抱幻想，不怕威胁，坚决保卫人民的斗争果实，努力建立无产阶级领导的、人民大众的、新民主主义的新中国。”中国共产党为了人民的利益，力争和平，坚决反对内战，抗战胜利后曾多次与国民党进行和平谈判，为此毛泽东还于1945年8月28日亲赴重庆与国民党蒋介石谈判，10月10日公布了许多关于保障国内和平办法的协议，“在一九四六年我们又和几个民主党派曾经和国民党达成一个和平建国的协议。”这些事实都表明了中国共产党是中国人民利益的代表者和维护者，同时也应看到，这时的谈判也是一种针锋相对的斗争，通过谈判揭露了国民党反动派的阴谋，教育和团结了广大人民群众，孤立了反动派，刘少奇在中共“八大”的政治报告中，总结这段斗争历史时指出：“在抗日战争结束以后，我们党又曾经多次同国民党进行和平谈判，以图避免内战，并且试图经过和平的道路实现中国的社会政治改革。……我们党在争取和平改革的时候并没有放弃警惕，没有放弃人民的武装。我们的政策是：如果国民党愿意和平，并且愿意在和平的条件下进行改革，这是有利于人民的，是我们所力争的。但是我们知道，和平的愿望能否实现，却不取决于我们，而取决于当时的统治阶级。如果国民党反动派一定要把战争强加在人民头上，那末，我们也作了充分的准备，能够动员人民的力量击败他们，使战争的发动者自食其果。历史所作的结论正是这样的。”国民党反动派当时玩弄和平阴谋，其最根本的目的是要争取时间，把它在抗战期间龟缩在后方保存实力的嫡系部队送到内战前线。在美帝国主义帮助下完成这一部署后，国民党反动派便彻底撕毁了停战令和政治协商会议的决议，于1946年6月底向解放区发动了全面的进攻，内战从此爆发，国民党反动派的阴谋，中国共产党早已看得一清二楚，并且作了充分准备。中国人民解放军在毛泽东正确的战略思想的指导下，经过一年的奋战就扭转了战争的局面，使自己由防御转入进攻。刘邓、陈谢、陈粟三支大军向南推进，解放了广大地区，把战线推到长江、

---

《毛泽东选集》第4卷，第1024页。

吴玉章：《美蒋和平阴谋的破产》，见《中国青年》1980年第22期。

《在中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告》，《刘少奇选集》下卷，人民出版社1985年版，第204—205页。

渭水以北的国民党统治区。1948年10月初至1949年1月底，经过辽沈、淮海、平津三大战役，歼灭了国民党反动派的主力 and 精锐师团，共约154万多人，我解放大军直逼南京。接着在粉碎了国民党反动派的“和平攻势”之后，毛主席和朱总司令于1949年4月21日下达大进军的命令，百万雄师越过长江天险，于4月23日解放了国民党反动政府的首都南京，这标志着国民党反动政权的覆灭。在全国解放战争胜利的基础上。

10月1日宣告了中华人民共和国的成立。

从上述历史发展过程看，自抗日战争胜利到中华人民共和国成立这四年多时间中，基本上可划分为两大阶段。第一个阶段自1945年8月起，到1946年6月止，这段时间可称为争取和平改革社会政治阶段。第二个阶段从1946年7月起至中华人民共和国成立止，这段时间可称为武装夺取全国政权阶段，下面我们将根据两个阶段的不同情况，来叙述这一时期解放区人民民主政权的建设与发展。

解放战争时期解放区的人民民主政权，是在抗日民主政权的基础上，在新的历史条件下的发展。我国新民主主义革命的人民民主政权和蒋介石国民党的反动政权进入决战阶段，解放区的政权性质，依然是新民主主义的人民民主专政，“是工人阶级领导的人民大众的反帝反封建的政权”。这里“所谓人民大众，是包括工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级、被帝国主义和国民党反动政权及其所代表的官僚资产阶级（大资产阶级）和地主阶级所压迫和损害的民族资产阶级”，“以及从封建阶级分裂出来的少数开明绅士”

。这个政权所要反对的“是外国帝国主义、本国国民党反动派及其所代表的官僚资产阶级和地主阶级”。由于我国新民主主义革命已进入要在全中国范围内推翻三大敌人的统治和建立人民自己的国家这样一个阶段，因此这时的人民民主政权，对于属于人民范畴内的非劳动人民的阶级和阶层的要求，也就与抗日战争时期有所不同。对于民族资产阶级，尽可能争取其大多数站到我们来，参加反对三大敌人的斗争，或在这场斗争中保持中立。“我们对于开明绅士的要求，在抗日时期是赞成抗日，赞成民主（不反共），赞成减租减息；在现阶段是赞成反美、反蒋，赞成民主（不反共），赞成土地改革。”

---

《毛泽东选集》第4卷，第1167页。

同上书，第1183页。

《毛泽东选集》第4卷，第1167页。

同上书，第1185页。

## 第二节 争取和平改革社会政治阶段解放区的人民政权

在八年抗日战争中，陕甘宁“边区处在相对和平的后方环境”，它是中共中央的所在地，是各解放区的指导中心，是八路军和新四军的总后方。边区人民在共产党的领导下，经过八年的艰苦奋斗，已把它建设成为全国的模范根据地，战后陕甘宁边区的政权机关比过去更加健全和巩固，并有了一些新的发展。如1945年10月，陕甘宁边区参议会驻会委员会和陕甘宁边区政府发布联合通知，宣布把乡（市）参议会改为乡（市）人民代表会。1946年4月，陕甘宁边区第三届参议会第一次大会所通过的《陕甘宁边区宪法原则》，明确规定“边区、县、乡人民代表会议（参议会）为人民管理政权机关”。

抗日战争最后反攻阶段，各解放区举行了全面大反攻。在苏联红军的援助下，我军解放了整个东北；日寇投降后，我军又歼灭了拒不向我投降的敌伪军，收复了大片国土，扩大了解放区，随着我军的进驻，在这些区域内建立起人民民主政权。在东北地区，到1946年4月，辽宁、嫩江、松江、安东、辽北、黑龙江、吉林、合江、兴安九省的省政权都建立起来了。在晋察冀方面，我军解放了热、察两省地区，1945年11月，两省先后召开了省人民代表会议，成立了热河和察哈尔两个省政府。在山东区，我军解放了山东108县中的100个县，山东战时行政委员会改为山东省政府。在华中方面，苏中、苏北、淮南、淮北四解放区已联成一片。1945年11月，四区合并为苏皖边区，成立了苏皖边区政府。苏皖边区政府设有下列工作部门：民政、财政、教育、建设等厅，秘书、卫生、审计等处，公安、交通等总局及高等法院和法制室、参议会等。同年12月又建立了苏皖边区临时参议会，作为边区人民代表大会召开前的最高权力机关。苏皖边区政府共辖8个专区72县市（沙沟市）。

解放区人民民主政权机关的设置，在这一阶段基本上与抗日战争时期相同。政府工作部门，基本上还是设民、财、教、建、公安、法院等机构。但为了适应战后环境，恢复受到严重破坏的生产和处理战争所遗留的问题，在政府的机构设置上也有相应的反映。如晋察冀边区为了恢复和发展生产，规定各级政府都成立“生产委员会”，为了惩办战争罪犯、汉奸卖国贼，决定在边区设立“战犯调查委员会”。晋察鲁豫边区政府，为了动员群众重建被敌伪破坏的城镇，指示所属专、县、市均成立“城镇建设委员会”。为了肃清敌人毒化政策的流毒，晋察冀边区规定，在边区及过去种过鸦片的省、专、县设立“禁烟督察局”（或分局）。

在中国共产党与国民党反动政府和平谈判期间，在解放区问题上，“在不损害人民基本利益的原则下”，作了一些让步。我军自动撤出了皖南、苏南、浙江、浙西及广东东江支队所建立的解放区，在这些解放区所建立的人民政权，也相应撤销了。“在这一点上我们采取让步，就有利于击破国民党的内战阴谋，取得国内外广大中间分子的同情。……就在全国人民和全世界

---

林伯渠：《边区建设的新阶段》，《陕甘宁边区参议会文献汇编》，第280页。

《陕甘宁边区参议会文献汇编》，第312页。

参见《东北九省辖区表》，《解放日报》1946年4月21日第2版。

人民面前，使国民党的谣言完全破产。”从战略意义上看，我们是警惕了国民党的内战阴谋，撤离使我们集中兵力，完成了中共中央“向北发展，向南防御”的战略部署。“这样既可以巩固北方解放区；又可使这些部队在内战一旦爆发后，不致孤悬敌后，被敌人吃掉。”

中国共产党在争取和平改革的同时，丝毫没有放松对国民党反动派发动全国内战的警惕。这一点在政权工作中也充分反映了出来。如1946年4月，陕甘宁边区第三届参议会第一次大会，在关于政府工作报告的决议中指出：国民党反动派“正在扩大内战”，“因此大会特再号召边区人民提高警惕，加强军事保安工作和人民自卫力量，坚决保卫边区人民的和平建设”。苏皖边区政府在1945年12月公布的施政纲领中，也包含有这样的主张。

---

《毛泽东选集》第4卷，第1058页。

吴玉章：《美蒋和平阴谋的破产》，《中国青年》1960年第22期。

《大会关于政府工作报告的决议》，《陕甘宁边区参议会文献汇编》，第305页。

### 第三节 武装夺取全国政权阶段人民政权的建设与发展

1946年6月底，国民党反动派不顾中国共产党和全国人民的反对，全面发动了内战，把战争强加在人民头上，我解放区军民在中国共产党的领导下奋勇回击，最后推翻了国民党的反动统治，建立起人民自己的国家。在与敌人进行武装斗争的过程中，随着解放战争的节节胜利，解放区的不断扩大和大中城市的解放，解放区政权的发展也出现了许多新的问题，其中，最突出的有下列四个问题。

#### 一、大行政区的形成和大行政区政权机关的建立

随着解放战争的不断胜利，解放区的扩大，在解放区政权建设、发展的基础上，先后成立了几个大行政区，建立了大行政区的政权机关，其简要情况如下：

##### （一）东北解放区

抗战胜利后的一年多时间里，东北各省都先后建立了政权。

1946年8月，在哈尔滨召开了东北各省代表联席会议。会上全体代表一致通过成立“东北各省市（特别市）行政联合办事处”，作为统一东北各省的最高机关。同年10月“为行文便利起见”改称“东北行政委员会”。行政委员会下设民政、财政、经济、教育、交通、民族等委员会，外事、办公厅及东北公安总处等部门。1948年7月中旬，进行了一次调整，工作部门一般改称“部”。

1949年8月，在沈阳召开了东北人民代表会议，会上选出了东北人民政府委员41人，候补委员11人，组成政府委员会。8月27日召开第一次政府委员会，选出正副主席，正式成立了东北人民政府。东北人民政府设财政经济委员会、监察委员会、民政部、财政部、重工业部、轻工业部、农林部、商业部、对外贸易部、文化教育部、公安部、司法部、卫生部、东北银行、邮电管理总局、劳动总局、外事局、东北人民法院及办公厅等工作部门。

东北区的行政区划，变动次数较多，1949年4月，全区划为辽东、辽西、吉林、黑龙江、松江、热河六省和沈阳、抚顺、鞍山、本溪四直辖市。

##### （二）华北解放区

华北解放区是由于战争形势的发展，晋察冀和晋冀鲁豫两边区完全连成一片，根据中共中央和毛泽东的指示将两边区合并而成的。1948年5月20日，两边区宣告合并，中共晋察冀中央局和晋冀鲁豫中央局合并成立中共华北中央局。6月12日，晋察冀边区行政委员会和晋冀鲁豫边区政府发布联合通知，提出在华北人民政府成立前，以两边区政府联合办公作为过渡形式。6月26日，两个边区参议会的驻会参议员在石家庄举行联席会议，决议：“迅速召开华北临时人民代表大会，产生统一的华北政府。”8月8日至19日，在石家庄召开了华北临时人民代表大会，会上选出政府委员27人，组成华北人民政府，9月20日召开第一次政府委员会会议，选出主席1人、副主席3人，华北人民政府设民政、教育、财政、工商、农业、公营企业、交通、卫生、

---

参见《东北人民政府委员会首次会议》，《东北日报》1949年8月28日第1版。

《速开临时代表大会产生华北联合政府》，《东北日报》1948年7月20日第1版。

公安、司法等十部，财政经济、水利和法制三个委员会，华北人民法院、人民监察院、劳动局、外事处、华北银行及秘书厅等工作部门。同年12月增设了华北文化艺术工作委员会，次年6月增设了华北高等教育委员会。根据中共中央的决定，1948年12月1日成立了全国性的金融机关——中国人民银行，发行统一的货币。1949年1月，平津战役胜利结束，2月华北人民政府迁驻北平。

华北地区的行政区划，据1949年8月的统计，全区共有河北、山西、察哈尔、绥远、平原五省及北平和天津两直辖市。

华北人民政府成立后一年多的工作，对支援战争、恢复和发展生产都有很大贡献。特别有意义的是为日后中央人民政府各行政机关的建立奠定了良好的基础。1949年10月27日，华北人民政府宣告结束，所辖五省二市直属中央，所属工作部门的工作于10月底分别移交中央人民政府各有关机关。

### （三）陕甘宁边区（西北解放区）

由于解放战争的不断胜利，为了适应迅速发展的革命形势，集中力量支援前线，争取大西北的早日解放，1949年2月8日，陕甘宁边区参议会常驻议员、边区政府委员与晋绥边区的代表，举行联席会议，决定将晋绥边区划归陕甘宁边区政府统一领导，两边区实行合并。合并后的最高行政机关仍称陕甘宁边区政府。晋绥边区行政公署撤销，分设晋南、晋西北两行政公署，直属边区政府领导。陕甘宁边区政府的工作部门，除原有的民政、财政、教育三厅没有变动外，建设厅改为农业厅，保安处改为公安厅，西北农民银行改为中国人民银行西北分行。此外还增设了财政经济、优抚、人民监察三委员会。边区高等法院改为边区人民法院。陕甘宁边区的行政区划，据1949年4月的统计，全区共辖有晋南、晋西北、陕北三个行署。1949年5月西安解放，6月陕甘宁边区政府由延安迁至西安。1950年1月，西北军政委员会建立后，恢复了原有省区建制。陕甘宁边区政府完成了历史任务而宣告结束。

### （四）中原解放区

人民解放军进军中原后，到1948年底，中原敌人大部肃清，城乡大部解放，并在中原地区建立了豫皖苏、豫西、鄂豫、皖西、桐柏、江汉、陕南七个行署。解放战争还在胜利发展，中原即将全部解放，形势要求建立中原全区的政权，统一领导各项工作。1948年12月，中共中原中央局向中原各界人民提出建议：召开中原临时人民代表会议，建立中原临时人民政府。1949年3月3日，在开封召开了中原临时人民代表会议。3月5日，大会选出政府委员21人，3月6日，政府委员会召开临时会议，选出正副主席，7日召开政府委员会第一次会议，宣告中原临时人民政府正式成立。中原临时人民政府设民政、教育、财政经济、农业、交通、公安、司法等七部及中原人民法院、中州农民银行和秘书厅等机构。中原临时人民政府成立后，将全区划为河南省及鄂豫、江汉、陕南三个行署区。随着解放战争的胜利发展，1949年6月下旬，中原临时人民政府由开封迁至武汉办公。建国后的中南军政委员会就是由中原临时人民政府发展而来的。

---

参见《晋绥陕甘宁两边区合并统受陕甘宁边区政府领导》，《人民日报》1949年2月26日第1版。

参见《边府主管人员作新调整》，《人民日报》1949年2月26日第1版。

参见《中原临时人民政府组织大纲》第七条，《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第475—476页。

## 二、内蒙古自治区的建立

中国共产党自成立起，一贯关心少数民族地区的干部培养和革命斗争。远在第一次国内革命战争时期，便发展了蒙族党员并在内蒙古地区建立了党组织。大革命失败后，内蒙古革命运动也转入低潮，党组织转入地下工作。抗日战争爆发后，八路军挺进内蒙古地区抗战，与内蒙古地区的党员建立了大青山革命根据地。抗战胜利后，在1945年底，内蒙古人民在张家口成立了内蒙古（西蒙）自治运动联合会；1946年初，在东蒙成立了东蒙古自治政府。1946年4月3日，东西蒙代表在承德开会，一致通过成立“内蒙古自治运动联合会”，统一领导东西蒙自治运动。至1947年3月，11个盟政府大部分已加以改造，建立了各级人民政权及一支内蒙人民的骑兵。同年4月23日至29日，在王爷庙（乌兰浩特）召开了内蒙古人民代表会议，成立了内蒙古自治政府，并宣告1947年5月1日为内蒙古自治政府成立纪念日。

内蒙古自治政府是内蒙古地区蒙古族联合境内各民族，实行高级区域性自治的地方民主联合政府，是在中国共产党领导下的包括工人、农民、牧民、知识界、宗教界以及牧主和过去的王公在内的，极其广泛的人民民主统一战线政权。它并非独立自治，而是中国人民民主政权的组成部分。

内蒙古自治区最高权力机关是内蒙古临时参议会，首届临时参议会是由内蒙古人民代表会议选举组成的。内蒙古自治政府是自治区最高行政机关，由临时参议会选举正副主席及委员组成。内蒙古自治政府设有办公厅、民政、军事、财政经济、文化教育、公安等部及民族委员会、参事厅等工作部门。

内蒙古自治区下，设立下列四级政权：1.盟，2.县、旗、市；3.努图克（农业区）或苏木（牧业区）；4.嘎查或巴格（均是行政村的意思，在农业区称嘎查，在牧业区称巴格）。各级政府均出同级代表会选举产生。盟、旗、县、市政府选出后，由内蒙古自治政府加委；努图克、苏木以下各级政府选出后，由所属旗、县政府加委。

内蒙古自治区的成立，是年蒙古人民在中国共产党的领导下取得的具有伟大历史意义的胜利，是中国共产党根据马克思列宁主义关于民族问题的理论结合中国具体情况解决我国民族自治问题的伟大胜利。内蒙古自治区建立的经验与成就，证明了民族区域自治是解决我国民族自治的最好形式，因而在后来的“共同纲领”中，便把民族区域自治的政策规定下来。

## 三、军事时期城市中的军事管制机关

随着解放战争的不断胜利，中国人民解放军解放了许多大中城市，要把敌人长期作为统治据点的城市改造为人民的城市，对城市进行管理就成为人民民主政权建设中的一个新问题。中共中央总结了各地接管城市的经验，决定在解放之初，城市管理一律采用军事管制制度，以便迅速肃清残余反动势力，维持革命秩序，保障人民生命财产的安全。实行军事管制的城市，设立军事管制委员会（简称军管会）。军管会在中国人民解放军总部或军区及前

---

参见《内蒙古自治政府政府暂行组织大纲》第二、七、十条，《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第470、471—472页。

线司令部的领导下，作为该管区内军事时期统一的军政最高领导机关，它是在城市最初实行人民民主专政的组织形式。

军管会的组织机构，各地略有出入，兹以北平为例。北平军事管制委员会，设正副主任各1人，由中国人民解放军总部任命。军管会下设：警备司令部（兼防空司令部）、纠察总队部、市政府、物资接管委员会、文化接管委员会。此外还设秘书长，在秘书长下设秘书、行政二处及供给部，负责处理军管会对内对外一切日常工作及联络供给事项。

军管会的任务有：“一、镇压反革命分子之活动，并肃清一切残余的敌人和扰乱社会秩序的散兵游勇，以及任何进行武装抵抗的分子，逮捕战犯及罪大恶极的反动分子，收缴一切隐藏在民间的反动分子的军火武器及其他违禁品，解散国民党、三青团及蒋介石集团系统下之其他一切反动党派、团体和特务组织。二、接受并管理一切公共机关、公共产业、公共物资及其他一切公共财产，并没收应该没收的官僚资本。三、保障一切中国人民及守法的外国侨民生命财产安全，保护工农商学各界一切正当的权利，迅速恢复市政建设事业，恢复与建立正常的社会秩序，消灭一切混乱现象。四、动员一切公私力量沟通与建立城乡经济的正常关系，特别是指导与组织公私各种力量，解决城市人民的粮食及燃料的供应。五、发动与组织革命群众团体，帮助建立系统的人民民主政权机关。六、为执行军事管制任务之必要，得发布戒严令，并依据中共中央及人民解放军之政纲，发布临时法令。”军管会完成这些任务之后，经上级批准即将一切行政权力移交给市人民政府和警备司令部，并被撤销。

军管会的建立和军事管制的施行，对镇压敌人、保护人民、安定社会秩序都起了很大的作用，后来还载入“共同纲领”之中。军管会直到建国后还保存了一定的时间。

#### 四、新解放区的政权建设

人民代表大会制度，已为历史证明是我国人民民主专政的最好组织形式，在新解放区实行这一制度，必须有一个由低级到高级的过渡阶段。各地在建立这一制度的过程中，都采取了一些过渡的形式。由于城乡条件不同，采用的过渡形式也各有其特点。

在农村中是由贫农团和农会过渡到人民代表会议。即在土改中以贫农团为骨干组织的农会作为临时性的基层政权，并在贫农团和农会的基础上正式建立起区、村（乡）两级人民代表会议。毛泽东指出，这种做法“是一项极可宝贵的经验”，“在一切解放区，也就应当这样做”。凡区乡两级人民代表会议普遍建立的地方，“就可以建立县一级的人民代表会议”。因为“有了县和县以下的各级人民代表会议，县以上的各级人民代表会议就容易建立起来了”。毛泽东总结和肯定了这项“宝贵的经验”，对解放区政权建设起了很大的推动作用。

在城市建立人民政权，各地试行过几种形式和办法，如召开各业或各界

---

《中国人民解放军北平市军事管制委员会组织条例（草案）》第三条，《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷，第498—499页。

以上引文均引自《毛泽东选集》第4卷，第1203—1204页。

座谈会、成立临时参议会或组织各种群众团体作为政权的支柱。1948年11月，中共中央总结了各地的经验，决定在军事管制时期，应以各界代表会议作为党和政权联系群众的形式。1949年8月，北平市召开了第一届各界人民代表会议。毛泽东亲临指导，在会上发表演说指出：希望全国各城市都能迅速召开同样的会议，加强政府与人民的联系，协助政府进行各项建设工作，克服困难，并从而为召集普选的人民代表大会准备条件。一俟条件成熟，现在方式的各界人民代表会议即可执行人民代表大会的职权，成为全市的最高权力机关，选举市政府。毛泽东提出由各界人民代表会议向人民代表大会过渡的办法，具有重大指导意义。经各地实践证明，凡是召开过各界人民代表会议又真正开得成功的地方，对启发革命群众的积极性，加强政府工作效能都起了很大的作用。

## 第四章 中华人民共和国政治制度

### 第一节 中华人民共和国的成立

解放战争转入战略进攻阶段后，国内形势发展非常迅速。建立人民民主专政的全国政权已提上了日程。1948年4月30日，中共中央根据毛泽东的提议，在发布的《纪念“五一”劳动节口号》中，号召各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府。中共中央这个号召立即得到各民主党派和各民主阶层的代表人物的热烈响应，他们陆续从全国各地及海外来到了解放区。1949年6月15日至19日，在中国共产党的领导下在北平成立了“新政治协商会议筹备会”并召开了第一次全体会议，会上通过了常务委员会委员的名单。常务委员会推选毛泽东为新政协筹备会常务委员会主任，周恩来、李济深、沈钧儒、郭沫若、陈叔通为副主任，李维汉为秘书长，齐燕铭等九人为副秘书长。常务委员会下，除设秘书、庶务、招待、新闻四处为日常工作机构外，为了加速筹备工作，还设立了六个小组，分担各项筹备工作。同年9月17日，筹备会召开第二次全体会议，会上决定将“新政治协商会议”改称为“中国人民政治协商会议”，通过了提交政协第一届全体会议各项重要法律议案的草案和增加代表名额等决议。1949年9月21日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平隆重开幕，到会代表634人，来宾300人，同月30日大会胜利闭幕。这次大会通过了《中国人民政治协商会议组织法》和《中国人民政治协商会议共同纲领》（我国当时的“根本大法”），选举了中国人民政治协商会议第一届全国委员会的委员。这次会议的600多名代表，代表了中国共产党、各民主党派、各人民团体、人民解放军、各地区、各民族和国外华侨等各方面人士。这次会议具有代表全国人民的性质，获得了全国人民的信任和拥护。因此，中国人民政治协商会议宣布自己执行全国人民代表大会的职权制定了《中华人民共和国中央人民政府组织法》，选举毛泽东为中央人民政府主席，朱德、刘少奇、宋庆龄、李济深、张澜、高岗为副主席；陈毅等56人为政府委员，组成了中央人民政府委员会。大会还通过了国旗、国歌、采用公元纪年及定都北平、改北平为北京等议案。10月1日，中央人民政府委员会召开第一次会议，选举林伯渠为秘书长，任命周恩来为中央人民政府政务院总理兼外交部长，毛泽东为人民革命军事委员会主席，朱德为人民解放军总司令，沈钧儒为最高人民法院院长，罗荣桓为最高人民检察署检察长。同日下午3时，在首都天安门广场举行了有30万人参加的开国大典，毛泽东主席庄严地宣布了中华人民共和国的成立。占人类四分之一的中国人民，从此站立起来了，开始了中国历史的新纪元。

中华人民共和国的成立，是中国人民在共产党的领导下，经过长期的革命斗争取得的反对三大敌人的胜利，是马克思列宁主义、毛泽东思想的伟大胜利。这一胜利沉重地打击了帝国主义体系，极大地增强了世界社会主义体系的优势，改变了世界政治力量的对比，增强了殖民地半殖民地国家的人民争取民族解放、人民民主和社会主义胜利的信心，再一次证明了马克思列宁主义是普遍真理，具有无限的生命力。

中华人民共和国是工人阶级（通过共产党）领导的，以工农联盟为基础的人民民主国家，实质上是无产阶级专政的国家。因为，“中华人民共和国的成立，标志着我国资产阶级民主革命阶段的基本结束和无产阶级社会主义革命阶段的开始，标志着我国由资本主义到社会主义的过渡时期的开始。”在这种过渡时期的政权，组织形式是多种多样的，但在本质上都是相同的，这就是无产阶级专政。

中华人民共和国实质上是无产阶级专政的国家。毛泽东曾经指出：我们总的任务是团结全国人民争取一切国际朋友的援助，为了建设一个伟大的社会主义国家而奋斗，为了保卫国际和平和发展人类进步事业而奋斗。为了实现这些任务，我们国家具有这样三个主要职能，第一个职能，是镇压国内被推翻的阶级、反革命分子、反抗社会主义革命的剥削者和破坏社会主义建设的人。第二个职能是保卫国家的独立、安全和领土、主权的完整，防止帝国主义的侵袭及其破坏和平的战争阴谋。第三个职能是组织社会主义经济和文化教育工作。国家职能是国家活动的基本方向。随着国内外形势的变化，国家工作的重点亦相应发生变化，国家职能的重点因而也有所不同。

中华人民共和国的政治制度，是人民代表大会制。采用这种制度作为我国政权的构成形式，是因为它是我国人民在中国共产党的领导下，在长期斗争中创造和发展起来的，是毛泽东运用马克思列宁主义关于国家的学说，结合中国人民民主政权建设经验制定出来的，实践证明它是最适合我国的政治制度。所以“共同纲领”和《中华人民共和国宪法》，都先后确认了这种制度，刘少奇在宪法草案的报告中指出：“我们采取这种制度，是同我们国家根本性质相联系的。中国人民就是要采用这样的政治制度来保证国家沿着社会主义的道路前进。”“人民代表大会制度所以能够成为我国最适宜的政治制度，就是因为它便利人民经常经过这样的组织参加国家管理，从而得以充分发挥人民群众的积极性和创造性。显然，没有一种适宜的政治制度使人民群众发挥管理国家的能力，那末，人民群众就不能很好地动员和组织起来建设社会主义。”

---

《在中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告》，《刘少奇选集》下卷，第 205 页。

毛泽东：《中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议开幕词》，《中华人民共和国宪法》，人民出版社 1954 年版，第 32 页。

刘少奇：《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，《中华人民共和国宪法》，人民出版社 1954 年版，第 59 页。

## 第二节 中华人民共和国中央人民政府

中华人民共和国中央人民政府，包括中央人民政府委员会及由它任命、组成并受其领导的政务院、最高人民法院、最高人民检察署和人民革命军事委员会五个组成部分。

中央人民政府委员会，由当时执行全国人民代表大会职权的中国人民政治协商会议第一届全体会议选举主席 1 人、副主席 6 人、委员 56 人及政府委员互选秘书长 1 人组成，并付之以行使国家权力的职权，中央人民政府委员会是国家最高政权机关，对外代表国家，对内领导全国政权。中央人民政府产生后，“人民政治协商会议选出的全国委员会即成为国家政权以外各党派、各人民团体的协议机关”，不再具有国家权力机关的性质。中央人民政府委员会的职权包括：立法，批准、废除或修改条约，处理和战问题，批准或修改预算决算，任免高级国家机关负责人员，颁布大赦特赦，等等。中央人民政府主席领导委员会工作。主持委员会会议，副主席和秘书长协助主席执行职务，重大问题都要在委员会上讨论决定。中央人民政府委员会会议每两个月召开一次，必要时可提前或延期召开。中央人民政府委员会设办公厅，在秘书长领导下处理日常事务。

政务院是最高行政机关，由中央人民政府委员会任命总理 1 人、副总理和政务委员若干人及秘书长 1 人组成。政务委员可兼任政务院所属各委员会的主任委员和各部部长，但各部会首长均非当然政务委员。政务院总理主持政务院全院事宜，副总理和秘书长协助总理执行职务。政务院政务会议由总理负责召集，每周举行一次，必要时可提前或延期召开会议。政务院对中央人民政府委员会负责并报告工作，政府委员会休会期间，对中央人民政府主席负责并报告工作。政务院的职权有：

(1) 颁发决议命令并审查其执行情况，有权废除所属各部门和各级地方人民政府与法律、法令及政务院的决议、命令相抵触的决议、命令；(2) 有权向中央人民政府委员会提出议案；

(3) 联系、统一并指导所属各部门的相互关系、内部组织和一般工作；

(4) 领导全国地方各级人民政府的工作，任免县市以上的主要行政人员（由中央人民政府委员会任免或批准任免的除外）。政务院下最初设有内务、外交、公安、司法、财政、贸易、重工业、燃料工业、纺织工业、食品工业、轻工业、铁道、邮电、交通、农业、林垦、水利、劳动、文化、教育、卫生等部，法制、民族事务、华侨事务等委员会，情报、海关、新闻、出版等总署及人民银行和科学院等专管行政部门，来分管各项工作。在政务院和各部会行署之间，设有政治法律委员会、财政经济委员会和文化教育委员会三个指导性委员会，负责指导、联系与其工作有关的各部门的工作。“各部门的工作是受双重领导，一方面受政务院的领导，另一方面又受其所隶属的指导委员会的领导。”政务院还设有相当于指导性委员会一级的人民监察委

---

《中华人民共和国中央人民政府组织法的草拟经过及其基本内容》，《董必武选集》，人民出版社 1985 年版，第 24 页。

参见《中华人民共和国中央人民政府组织法》第十五条，《人民民主政权建设工作》，人民出版社 1952 年版，第 87 页。

《中华人民共和国中央人民政府组织法的草拟经过及其基本内容》，《董必武选集》，第 249 页。

员会，负责监督政务院所属各部会的行政人员是否履行其职责。

中央人民政府最高人民法院，是全国最高审判机关，并负责领导监督全国各级审判机关的工作。最高人民法院，由中央人民政府委员会任命院长 1 人、副院长和委员若干人及秘书长 1 人组成。院内设民事审判庭、刑事审判庭及其他专门审判庭，来审理法定由其审理的各项案件。

中央人民政府最高人民检察署，是全国最高检察机关，对政府机关公务人员和全国国民是否严格遵守法律，负有最高检索责任。检察长、副检察长、委员均由中央人民政府委员会任命。检察长在检察署委员会议上，对有关检察工作的方针政策及重要事项有最后决定权。最高人民检察署除设办公厅外，还设第一、第二、第三等处分管检察业务工作；设正副秘书长在正副检察长领导下处理日常事务，并督促办公厅及各处室进行工作。

中央人民政府人民革命军事委员会，是全国最高军事统率机关，负责统一管辖并指挥全国人民解放军和其他武装力量。人民革命军事委员会设主席 1 人、副主席和委员各若干人，均由中央人民政府委员会任命。委员会下设若干部、局分管各项工作，设办公厅处理日常行政事务。

### 第三节 地方各级人民政府

建国之初全国共分6个大行政区、1个自治区及西藏地方，共辖29个省（包括待统一的台湾），8个相当于省的行署区，13个中央或大行政区辖市。各省、市、自治区除由中央人民政府直接领导的外，其余省市分别由各大行政区人民政府（军政委员会）领导。随着国民经济的恢复和建设事业的发展，行政区划也进行了相应的调整。至1954年下半年，全国共有25个省（包括待统一的台湾）、3个直辖市及内蒙古自治区、西藏地方和昌都地区。省、自治区、地区下，一般划分为专、县、区、乡（行政村）四个级层。了解行政区划的轮廓，有助于了解各级人民政府的设置情况。

#### 一、大行政区人民政府（军政委员会）

大行政区人民政府（简称大区人民政府）是在解放战争中逐渐形成的，建国后始在全国范围内普遍建立起来。1950年1月，在原陕甘宁边区政府的基础上成立了西北军政委员会；2月，成立了华东军政委员会，并在中原临时人民政府的基础上成立了中南军政委员会，同年7月，成立了西南军政委员会。建国前成立的东北人民政府仍称东北人民政府，华北人民政府撤销后所辖5省2市归中央人民政府直辖。

大区人民政府（包括军政委员会，下同）既是中央人民政府的代表机关，又是地方政权的最高机关。大区人民政府委员会由主席1人、副主席及委员各若干人组成。主席主持大行政区人民政府委员会的全体会议并领导政府委员会的工作。大行政区人民政府委员会根据中央统一的政策法令行使下列职权：

（1）向所属省市、县转发中央的政令，省、市、县向中央的请示由它转报；（2）在职权范围内颁布决议、命令并审查其执行，有权拟定与地方政务有关的暂行法令、条例，但须报政务院批准或备案；（3）依法任免或提请上级批准任免所属工作人员；

（4）在国家概算或预算规定的范围内，编制本区的概算或预算报请中央核准，并审核所属省、市、县的预决算转报中央核准；

（5）联系、统一并指导所属各部门的相互关系、内部组织和一般工作；

（6）指导中央人民政府人民革命军事委员会设在本地区的军事机构（如军区）及中央直接管理的各部门在本地区设立的机构（如铁路、邮电、航空、海关、银行等）。大行政区人民政府委员会下设若干工作部门分管各项工作。工作部门一般称部，如民政部、财政部、教育部等；个别的称委员会或局，如民族事务委员会、新闻出版局等。在大区人民政府委员会与其各工作部门之间，先后设立有财政经济、政治法律和文化教育三个指导性委员会，分别指导各有关部会的工作，与指导性委员会同级的还有人民监察委员会。大区人民政府委员会设秘书长，承主席之命处理日常工作，秘书长下设办公厅等机构。最高人民法院分院和最高人民检察院分署，除受最高人民法院、最高人民检察院的领导外，同时又是大区人民政府的组成部分，又受大区人民政

---

参见《大行政区人民政府委员会组织通则》第四、五、八条和第七条（二）、（三）款，《人民民主政权建设工作》，第99—101页。

府委员会的领导。

1952年底，恢复国民经济的工作已经完成，各种社会改革运动基本上已告胜利结束，全国大规模的有计划的经济建设和文化建设即将开始。为了加强中央的集中领导，1952年11月，中央人民政府决定将大行政区人民政府或军政委员会“一律改为行政委员会”，仅作为中央人民政府的代表机关，不再作为地方最高政权机关。1952年12月至1953年2月，华东行政委员会、中南行政委员会、东北行政委员会、西北行政委员会、华北行政委员会、西南行政委员会先后宣告成立。至此全国共设有6个大区行政委员会。大区行政委员会的正副主席、委员和主要行政人员，由政务院提请中央人民政府委员会任命。大区行政委员会的组织机构，基本上与大区人民政府时期相同，只是将原所设各部一律改为局（处），将一部分局（处）交中央主管部门直接领导，成为中央各部门设在该地区的专业管理局（处），但仍受大区行政委员会有关指导性委员会的指导和监督。

1954年，我国第一个五年计划已进入第二年，国家进行有计划的经济建设，要求进一步加强中央的集中统一领导，切实了解下面的情况，减少组织层次，增加工作效率，克服官僚主义。为了节约干部加强中央和供给厂矿的需要及适当加强省市的领导同年6月，中央人民政府委员会决定撤销大行政区一级的行政机构。各大行政区行政委员会的撤销。采取有计划地分期逐个撤销的办法，至11月全部完成。“自中华人民共和国成立以来，大区一级行政机构代表中央人民政府领导和监督地方政府，对于贯彻中央政策，实施人民民主建政工作，进行各种社会改革运动，恢复国民经济，以及在经济建设、文化建设和其他各方面的工作中，都起着很重要的作用，都胜利地完成了它的任务。”

## 二、省以下的各级地方人民政府

省以下各级人民政府委员会，由同级人民代表大会选举产生，普选的人民代表大会召开以前，由同级各界人民代表会议代行人民代表大会职权选举产生，并报上级行政机关批准任命。乡（行政村）人民代表会议未召开以前，由乡农民代表大会代行人民代表会议职权，选举乡人民政府委员会。在新解放区解放初期，为了迅速建立革命秩序，地方各级人民政府委员会由上级人民政府或军事机关任命。

省人民政府委员会，由主席1人、副主席和委员若干人组成。它受所在大区人民政府（军政委员会）的直接领导，无大区人民政府的地方直接受中央人民政府政务院领导。省人民政府工作部门的设置，基本上与大区人民政府相同，如也设有政法、财经、文教三个指导性委员会及人民监察委员会，工作部门一般称厅，如民政厅、财政厅、文教厅等，同时也设置有秘书长和办公厅。省人民法院和省人民检察院，也是省人民政府的组成部分，除分别受上级法院、检察署的领导外，也受省人民政府委员会的领导。省人民政府

---

《中央人民政府关于改变大行政区人民政府（军政委员会）机构与任务的决定》，《人民日报》1952年11月17日第1版。

《中央人民政府关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》，《人民日报》1954年6月20日第1版。

根据需要将本省划为若干专区，专区设专员公署作为省人民政府的派出机关。省人民法院和省人民检察院在专区设分院、分署，受所在专区专员之指导。

县人民政府委员会，由县长 1 人、副县长和委员各若干人组成。县人民政府委员会下，无指导性委员会，只设人民监察委员会。其他工作部门一般称科，如民政科、财政科、教育科等，公安等部门称局。县人民法院和县人民检察院是县人民政府的组成部分。县人民政府委员会设秘书，在县长领导下处理日常事务。

区一级行政机关，有区公所与区人民政府之分。区公所是县人民政府的派出机关，正副区长、秘书和助理员均由县人民政府委派。区人民政府是一级政权机关，设这样的区须“由县人民政府呈请省人民政府批准”。区人民政府委员会，由区人民代表大会选举区长、副区长及委员各若干人组成。区人民政府委员会下，设秘书及助理员若干人处理日常事务及办理各项工作。

乡人民政府委员会，由乡人民代表大会选举乡长、副乡长和委员各若干人组成。乡人民政府设文书 1 人，在乡长领导下办理文书工作。视工作需要，乡人民政府可设立各种经常性委员会和临时性委员会，各委员会主任一般由乡人民政府委员会委员兼任。

市由于隶属关系不同，分为中央辖市、大行政区辖市和省辖市等几种。各种市人民政府均为一级政权机关，市人民政府委员会由市人民代表大会选举市长 1 人、副市长和委员各若干人组成。市人民政府委员会的工作部门，亦设有财经、政法、文教三个指导性委员会及人民监察委员会，其他工作部门一般称局，如民政局、财政局、文教局、劳动局等。市人民法院与人民检察院亦是市人民政府的组成部分。市人民政府还设秘书长，在秘书长下设秘书厅（处）。大城市的市人民政府，可在市内划分若干市辖区，在市辖区内设区人民政府。区人民政府委员会由区人民代表大会选举产生。区人民政府设秘书室及民政、文教、卫生、建设、劳动、工商等科（股）。

### 三、民族自治区的自治机关

我国是一个多民族的大国，全国共有 50 多个民族。各族人民用自己辛勤的劳动发展了生产，创造了各民族的历史和文化，对伟大祖国的缔造都有重要的贡献。自中华人民共和国成立之日起，我国各族人民进入了人民民主、民族平等和民族团结的新的历史时期。我国的国家是各族人民友好合作的大家庭。中央人民政府根据共同纲领的规定，在少数民族聚居区大力推行民族区域自治。

“民族的区域自治，是毛主席运用马克思列宁主义解决中国民族问题的基本政策”。实行区域自治的各民族自治区，是中华人民共和国领土不可分割的一部分，各民族自治机关是中央人民政府统一领导下的一级地方政权，并受上级人民政府的领导。由于民族区域自治政策的推行，使有一定聚居区的少数民族在中央人民政府和有关上级人民政府的领导下，实现了在管理本

---

《区人民政府及区公所组织通则》第 1 章第 1 条，《人民民主政权建设工作》，第 143 页。

参见《市人民政府组织通则》第 1 条，《人民民主政权建设》，第 116 页。

李维汉：《有关民族政策的若干问题》，《民族政策文献汇编》，人民出版社 1953 年版，第 82 页。

民族事务上当家作主的权利，建立了自治区和自治机关。截至 1954 年 9 月的统计，全国共建立了 65 个县以上的民族自治区。这些自治区可以分为三种类型：以一个少数民族聚居区为基础建立的自治区，如川北平武藏族自治区；以一个大的少数民族聚居区和人口很少的其他少数民族聚居区为基础建立的自治区，如内蒙古自治区（绥远划入内蒙前），以几个少数民族聚居区为基础联合建立的自治区，如广西省龙胜县各族联合自治区。民族自治区的行政地位，一般是根据自治区的大小、人口多少来决定的。这时建立的自治区和自治机关，从省到乡各级都有。自治机关的建立与组织，都“应依据民主集中制和人民代表大会制的基本原则”，“各族自治机关的具体形式，依照实行区域自治的民族大多数人民及与人民有联系的领袖人物的志愿”来决定。实践表明，凡是实行了民族区域自治的地方，“都出现了历史上空前未有的欣欣向荣的新气象”。

除在少数民族聚居区实行区域自治外，为了保证少数民族杂居地区的各民族在政权机关中享有平等权利，以利于各民族互助合作与共同发展，1952 年 2 月，政务院公布了关于地方民族民主联合政府实施办法的决定。规定在下列地区可以建立民族民主联合政府：“（一）境内汉族人口占绝对多数，但少数民族人口达总人口数量的百分之十以上的省（行署）、市、专区、县、区和乡（村），（二）少数民族人口不达境内总人口数量百分之十，但民族关系显著，对行政发生多方面影响的省（行署）、市、专区、县、区和乡（村）；（三）两个以上少数民族杂居区，但未实行联合自治的地区；（四）民族自治区内汉族居民特别多的地区；（五）其他因特殊情况，经大行政区人民政府或中央人民政府政务院认可，有必要建立民族民主联合政府的地区。”

建立民族民主联合政府的目的是，为了保障少数民族在政权中的平等地位，人民政府的称号并不因此改变。民族民主联合政府均为一级地方政权，其人民代表会议和人民政府的组织，一般适用中央人民政府所颁布的省、市、县、区、乡（村）各界人民代表会议组织通则和省、市、县、区、乡（村）人民政府组织通则的规定。人民代表会议代表的名额，以人口为基础作适当的分配，对人口特少的少数民族予以适当照顾。人民代表会议的协商委员会或常务委员会的名额和人选，均要照顾到人口较少的少数民族。政府委员会的委员名额和人选须经充分协商，也应注意照顾人口较少的民族。人民政府首长，可依当地民族情况增设副职。据 1952 年 6 月不完全的统计全国“已建立的民族民主联合政府有二百多个。这一制度的推行，使少数民族杂居区的各民族，都有适当名额的本民族代表参加当地的政权工作，这就满足了民族杂居区少数民族参加政权的要求，从而加强了民族团结”。

---

参见周恩来：《政府工作报告》，人民出版社 1954 年版，第 23 页。

《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，《民族政策文献汇编》，第 166 页。

《加强民族区域自治工作》，《人民日报》1952 年 8 月 13 日第 1 版。

《中央人民政府政务院关于地方民族民主联合政府实施办法的决定》，《民族政策文献汇编》，第 183 页。

刘格平：《三年来民族工作的成就》，《人民日报》1952 年 9 月 21 日第 2 版。

#### 第四节 1954 年宪法颁布后的国家机构概况

1954 年 9 月，在全国完成普选和召开了地方各级人民代表大会的基础上，在北京召开了第一届全国人民代表大会第一次会议。在这次会议上制定了《中华人民共和国宪法》和五个组织法，通过了政府工作报告，选举了新的国家领导人。大会一致选举毛泽东为中华人民共和国主席，朱德为副主席；选举刘少奇为第一届全国人民代表大会常务委员。宋庆龄、林伯渠、李济深、张澜、罗荣恒、沈钧儒、郭沫若、黄炎培、彭真、李维汉、陈叔通、达赖·丹增嘉措、赛福鼎为副委员长；选举董必武为最高人民法院院长，张鼎丞为最高人民检察院检察长。根据中华人民共和国主席的提名，大会决定，由国家主席任命周恩来为中华人民共和国国务院总理。大会根据周恩来总理的提名，通过了关于中华人民共和国国务院组成人员的人选的决定，由毛泽东主席根据决定予以任命，任命陈云、林彪、彭德怀、邓小平、邓子恢、贺龙、陈毅、乌兰夫、李富春、李先念为国务院副总理，习仲勋为秘书长，同时还任命了各部、委的负责人。大会还根据毛泽东主席的提名，通过了国防委员会副主席和委员人选的决定，由毛泽东主席予以任命。

这次大会制定的《中华人民共和国宪法》和五个组织法，总结了我国革命根据地政权建设的经验，特别是建国以来政权建设的经验，并吸取了社会主义国家的某些经验，结合我国的实际情况，规定了我国的国家机构。我国国家机关按照它们的规定进行了调整，国家机关体系有了新的发展。按照《中华人民共和国宪法》的规定，我国国家机构由下列国家机关组成：全国人民代表大会，中华人民共和国主席，国务院，地方各级人民代表大会和各级人民委员会，民族自治地方的自治机关，人民法院和人民检察院。

---

五个组织法即：《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级人民委员会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国人民法院组织法》和《中华人民共和国人民检察院组织法》。

## 第五节 中华人民共和国全国人民代表大会

### 一、全国人民代表大会

全国人民代表大会是我国国家最高权力机关，又是代表我国人民行使立法权的唯一机关。它在我国国家机关体系中处于最高地位，具有广泛的职权。根据宪法的有关规定，其职权可分为这样几大类：1. 修改宪法和制定法律及监督宪法的实施；2. 组织与监督其他最高国家机关；3. 对国家重大问题的决定权；4. 认为应当由它来行使的其他职权。

全国人民代表大会，由省、自治区、直辖市、军队和华侨选出的代表组成。每届任期四年，期满即进行改选，选举工作由人大常务委员会主持，在任期届满前举行。若代表不能如期选出，本届全国人民代表大会就可延长任期，直到下届全国人民代表大会举行第一次会议为止。

全国人民代表大会会议每年举行一次，由常务委员会召集，有必要时可以临时召集全国人民代表大会会议。每次会议开始时，须选举本次会议的主席团和秘书长及通过本次会议的议程。主席团主持全国人民代表大会会议。主席团互推若干人轮流担任会议的执行主席。主席团还互推常务主席若干人以召集和主持主席团会议。全国人民代表大会会议设秘书处，在秘书长领导下进行工作。

### 二、全国人民代表大会常务委员会

全国人民代表大会的常设机关，是全国人民代表大会常务委员会。常务委员会由每届全国人民代表大会第一次会议选举委员长1人、副委员长和委员各若干人及秘书长1人组成。任期与全国人民代表大会相同，由于上届常务委员会要负责召开下届全国人民代表大会第一次会议，所以它行使职权要到选出下届新的常务委员会为止。

常务委员会的职权，主要有下面几类：1. 主持全国人民代表大会的选举，召集全国人民代表大会会议。2. 解释法律、制定法令及根据宪法的精神和实际需要制定部分性质的法律，即单行法规。3. 决定国家的某些重大问题。如决定条约的批准或废除；在全国人民代表大会闭会期间，国家遭受武装侵犯或履行国际间共同防止侵略的条约的情况下，宣布战争状态；决定全国总动员或局部动员；决定全国或部分地区的戒严，决定特赦；规定军人和外交人员衔级及其他专门衔级；规定和决定授以国家的勋章和荣誉称号，等等。4. 任免国家机关工作人员。如在人大闭会期间，决定国务院副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长的个别任免；任免最高人民法院副院长、审判员、审判委员会委员，最高人民检察院副检察长、检察员、检察委员会委员；决定驻外全权代表的任免。5. 监督国家机关工作如听取国务院、最高人民法院、最高人民检察院的工作报告，有权撤销国务院与宪法、法律、法令相抵触的决议和命令；改变或撤销省、自治区、直辖市人民代表大会不适当的决议。6. 全国人民代表大会授予的其他职权。

---

参见《中华人民共和国全国人民代表大会第二次会议关于授权常务委员会制定单行法规的决议》，《中华人民共和国法规汇编》（2），法律出版社1956年版，第65页。

常务委员会是委员制机关，通过会议来进行工作，属于职权范围内的任免案。由常务委员会委员长提出。常务委员会设办公厅处理日常事务。办公厅在秘书长领导下进行工作。

### 三、全国人民代表大会各委员会

全国人民代表大会各委员会，有经常性委员会和临时性委员会两种，是全国人民代表大会和常务委员会的辅助机关，对问题有建议权无决定权。经常性委员会的主任委员和委员，由主席团提名，大会通过，副主任委员由委员互推。

经常性委员会有：预算委员会，负责审查全国人民代表大会交付的预算议案或其他同预算有关的议案。代表资格审查委员会，于每届人大第一次会议开会时审查代表资格，对补选代表也进行同样的审查。民族委员会，负责审查人大或常务委员会交付的有关民族事务的议案，或其他议案中有关民族事务的部分；审查民族自治机关报请常务委员会批准的自治条例和单行条例，提出民族事务方面的议案和意见；研究有关民族事务问题。法案委员会，负责审查人大交付的法律案、常务委员会交付的法令案或其他有关法律、法令问题的议案，根据人大或常务委员会的决定，拟定法律、法令草案以及向它们提出关于法律、法令的议案。由于民族委员会和法案委员会在全国人民代表大会期间还要协助常务委员会工作，因而它们在人大闭会期间也要受常务委员会的领导。

临时性委员会，是指全国人民代表大会或常务委员会认为有必要时，决定成立的特定问题调查委员会，其任务只限于特定问题的调查，工作完毕组织即行撤销。

---

参见《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》第2章第19条、第21条第2款，人民出版社1954年版，第4页。

## 第六节 中华人民共和国主席

中华人民共和国主席与常务委员会结合起来行使国家元首职权，是我国国家权力机关的重要组成部分，在我国国家机关体系中占有极其重要的地位。中华人民共和国主席制度的建立，是总结了建国以来建设最高国家权力机关的经验，根据我国的具体情况决定的。我国是一个地广人大的大国，国家事务繁重，在常务委员会之外再设立中华人民共和国主席是完全必要的。开国之初，我国建立了中央人民政府主席制度，当时的中央人民政府主席，既要主持中央人民政府委员会会议，又要领导中央人民政府的工作，事务十分繁忙。在制定宪法时吸取了过去的经验，设立中华人民共和国主席，作为一个机关，与常务委员会“结合起来行使”“国家元首职权”，而不是作为常务委员会的一个成员。这样可使主席减少日常事务，有充分时间去考虑国家生活中的重大问题。中华人民共和国主席的职权，主要有如下几类：1. 根据全国人民代表大会的决定公布法律，根据常务委员会的决定公布法令。2. 根据全国人民代表大会和常务委员会的决定，任免国务院总理、副总理、各部部长、各委员会主任和秘书长，任免国防委员会副主席及委员。3. 根据全国人民代表大会和常务委员会的决定，授予国家的勋章和荣誉称号。4. 根据全国人民代表大会的决定发布大赦令，根据常务委员会的决定发布特赦令。5. 对外代表国家接受外国使节；根据常务委员会的决定派遣和召回驻外全权代表，批准同外国缔结的条约。6. 统率全国武装力量；担任国防委员会主席；根据常务委员会的决定，宣布战争状态，发布动员令、戒严令。7. 必要时召开最高国务会议，并担任最高国务会议主席。参加最高国务会议的成员有：副主席、人大常委会委员长、国务院总理及其他有关人员。最高国务会议对国家重大事务的意见，由中华人民共和国主席提交全国人民代表大会、人大常委会、国务院或其他有关部门讨论并作出决定。

中华人民共和国副主席协助主席工作，受主席的委托可行使主席的部分职权。主席因身体状况不佳长期不能工作时，由副主席代行主席职权，如主席缺位时，由副主席继任。

中华人民共和国主席、副主席，均由全国人民代表大会选举产生，任期四年，但行使职权须到下一届全国人民代表大会选出的下一任主席、副主席就职时为止。

## 第七节 中华人民共和国国务院

### 一、国务院的性质、地位与职权

中华人民共和国国务院，即我国的中央人民政府，是我国最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关，它在国家行政机关体系中处于最高领导地位，国家一切行政机关都要受它统一领导。

国务院由总理、副总理、各部部长、各委员会主任及秘书长组成，它是集体领导制的合议制机关，经常举行会议来进行工作，国务院全体会议每月召开一次，必要时由总理临时召集，重大问题都要由国务院全体会议或国务院常务会议（由总理、副总理和秘书长组成）来讨论决定。“国务院发布的决议和命令，必须经过国务院全体会议或者国务院常务会议通过。”

国务院是最高国家行政机关，拥有广泛的职权，主要职权有以下几类：  
1. 根据宪法、法律、法令规定行政措施，发布决议和命令并审查其执行情况；有权向全国人民代表大会或常务委员会提出议案。2. 统一领导各部、各委员会及地方各级行政机关的工作，有权改变或撤销它们不适当的命令、指示和决议。3. 管理政法、外交、国防、财经、文教、民族事务和华侨事务等方面的工作。4. 依法任免行政工作人员。5. 全国人民代表大会授予的其他职权。

国务院设秘书厅，秘书厅在秘书长领导下进行工作。

### 二、国务院各部、各委员会

国务院各部、各委员会，都是在国务院领导下具有专门权限的中央国家行政机关。它们都是实行集体领导首长负责制的机关，重大问题都要由部务会议或委员会会议讨论，部长、主任对本部、本委员会的工作负全部责任。各部设部长1人、副部长若干人，并且可以根据实际需要，设部长助理若干人。各委员会设主任1人、副主任和委员各若干人。

1954年9月，根据宪法、国务院组织法组成国务院时，共设有30个部和5个委员会，即内务部、外交部、国防部、公安部、司法部、监察部、国家计划委员会、国家建设委员会、财政部、粮食部、商业部、对外贸易部、重工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、燃料工业部、地质部、建筑工程部、纺织工业部、轻工业部、地方工业部、铁道部、交通部、邮电部、农业部、林业部、水利部、劳动部、文化部、高等教育部、教育部、卫生部、体育运动委员会、民族事务委员会和华侨事务委员会。各部和各委员会的设置，不是一成不变的，随着社会主义建设事业的发展，部、委也相应进行了调整，截至1965年底的统计，国务院共有40个部和9个委员会。部委的增、减、合并，由国务院总理提出，全国人民代表大会决定，全国人民代表大会闭会期间，由常务委员会决定。

部、委的内部组织机构，由于工作业务不同，名称多、数量大，随着工作的发展，变化亦大，难于尽叙。但部、委之结构，一般由三大部分组成：  
1. 行政领导机构（正副部长、部务会议；正副主任、委员会会议）；  
2. 综合机构（办公、计划等部门）；  
3. 业务机构（分管本部委所主管的各项工作的

司、局、处等)。

### 三、国务院各直属机构

我国社会主义建设事业的各项工作都发展得很快，国家行政工作也很繁重，国务院虽已设有许多部、委，但仍有许多工作不能归入某个部、委，而且由于工作规模不大，还不具备成立一个部或委员会的条件，因此，国务院根据“国务院组织法”第六条的规定，于1954年11月成立了20个直属机构，来主办各项专门业务。这20个直属机构是：国家统计局、国家计量局、中国人民银行、中央手工业管理局、中国民用航空局、中央气象局、中央工商行政管理局、新华通讯社、广播事业局、中国文字改革委员会、对外文化联络局、国务院宗教事务局、国务院法制局、国务院人事局、国家档案局、中央机要交通局、国务院参事室、国务院专家工作局、国务院机关事务管理局、国务院总理办公室。国务院的直属机构也是不断发展变化的，截至1965年底国务院有22个直属机构。直属机构的设立、合并或撤销，由总理提请全国人大常务委员会决定。

### 四、国务院的办公机构

为了协助总理分别掌管国务院所属各部门的工作，根据“国务院组织法”第七条的规定，1954年11月，国务院成立了八个办公室。第一办公室掌管政法各部门的工作，第二办公室掌管文教各部门的工作，第三办公室掌管重工业各部门的工作，第四办公室掌管轻工业各部门的工作，第五办公室掌管财政、金融、贸易等部门的工作，第六办公室掌管交通运输等部门的工作，第七办公室掌管农村水利等部门的工作，第八办公室掌管对资本主义工商业进行社会主义改造的工作及工商行政管理部门的工作。1958年3月，增设了外事办公室。1959年9月，各办公室调整为：国务院政法办公室、国务院外事办公室、国务院财贸办公室、国务院工业交通办公室、国务院农林办公室和国务院文教办公室等六个办公室。1960年12月，撤销了政法办公室。1961年12月，增设了国防工业办公室。1963年5月，又增设了内务办公室。至1965年底，国务院共有七个办公机构。

## 第八节 地方政权和民族区域自治机关的发展

1954年《中华人民共和国宪法》颁布后，我国的行政区划也有很大的变动。省和直辖市方面，1955年7月撤销了热河、西康两省的建制，1958年2月天津由直辖市改为河北省辖市。在民族自治区方面，按宪法统一规定改为自治区、自治州、自治县三级，并先后成立了新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区及宁夏回族自治区。为了筹备西藏地区实行区域自治，1956年4月建立了西藏自治区筹备委员会。

1965年9月西藏自治区正式成立。加上最早成立的内蒙古自治区，至此全国共有五个自治区。随着社会主义建设事业的发展，为了加强城市对农村的领导，“密切城市和农村的经济关系，促进工农业的相互支援”，1958至1959年间，直辖市和较大的市都有了市辖县或自治县的设置。宪法颁布后的几年中，地方政权机关也有很大的发展。在国家权力机关方面，是地方各级人民代表大会的普遍建立和召开，省、市人民代表大会不再设立协商委员会，县人民代表大会不再设立常务委员会，它们原来所负常设机关方面的任务，由同级人民委员会担当。在地方行政机关方面的变化，主要有以下几点：1. 地方各级人民政府均改称人民委员会，人民法院、人民检察院不再是同级人民政府的组成部分。2. 作为县的派出机关的区公所，农业合作化进入高潮后逐渐减少，1958年后，除特殊情形外，各省、自治区普遍撤销了区公所；自1954年底以来，市辖区和不设区的市的人民委员会的派出机关——街道办事处普遍建立。3. 省、市（直辖市、大城市）人民委员会普遍设立政法、文教、工业、财粮贸、农林水、交通等办公室，作为协助省长、市长掌管省、市人民委员会所属各部门的工作的办公机构，为了精简机构后来又合并或撤销了。4. 省、市人民委员会的工作部门有很大的发展。省、市人民委员会撤销了原有的政法、财经、文教三个指导性委员会，人民监察委员会改为监察厅（局）。有的省根据本地工作的需要成立了新的工作部门，如黑龙江省的国营农场管理厅、青海省的移民垦殖局等等。由于社会主义建设事业的发展，新的工业基地和新的工作部门的出现，省、市设立了若干新的工作部门，如基本建设委员会、科学技术委员会、冶金工业厅（局）、机械工业厅（局）等等。同时由于中央撤销了某些部门，省、市也相应撤销了一些部门，如监察厅（局）、司法厅（局）。5. 1958年人民公社化运动开展以后，农村普遍建立了“政社合一”的人民公社，引起了农村基层政权机关的变化。人民公社实行政社合一，即“实行国家在农村的基层政权机构与公社管理机构的合一”。公社社员代表大会，成为农村基层政权的权力机关，公社管理委员会就是基层行政机关。当时在一些大中城市，也一度“试办”过城市人民公社。

在民族自治地方自治机关方面，制定宪法时总结了过去实行民族区域自治的经验，改为自治区、自治州、自治县三级。过去区乡两级自治区，因地小人少，事实上不可能行使宪法所规定的自治权利，因此不再设立自治机关，过去乡一级的自治区，一律改为民族乡，区级自治机关有条件的扩大合并为自治县，无条件扩大的改设区公所，在区内少数民族聚居区则建立民族乡。

---

参见《全国人民代表大会常务委员会关于直辖市和较大的市可以领导县和自治县的决定》，《光明日报》1959年9月18日第1版。

刘少奇：《马克思列宁主义在中国的胜利》，《人民日报》，1959年10月1日第3版。

民族乡虽然没有宪法上规定的自治权利，但宪法明确保证：“民族乡的人民代表大会可以依照法律规定的权限采取适合民族特点的具体措施。”解放初期为了保障少数民族参加政权的平等权利，在若干地区建立了民族民主联合政府，几年来由于民族平等政策的贯彻，凡有少数民族的各级地方政权中，各族人民都有适当的代

表名额宪法公布后，少数民族参加地方各级人民代表大会和各级人民委员会的权利更得到了充分的保障，因此根据宪法的规定予以改变。民族民主联合政府，凡有条件的改为同级自治机关，无条件的改为相应一级的一般行政机关。各级自治机关的权力机关称人民代表大会，行政机关称人民委员会。自治区人民委员会的组织机构，与省人民委员会的基本相同，工作部门设厅、局和委员会，如民政厅、财政厅、教育厅、计划委员会、劳动局等。自治州人民委员会的工作部门，设局、处和委员会。自治县人民委员会的工作部门，与一般县大体相同，设科、局和委员会。民族自治地方的各级人民委员会工作部门的发展变化，基本上与一般地区的情况相同，但也有根据本地区特殊需要设立的工作部门，如内蒙古自治区人民委员会设立的蒙古文字改革委员会。自治机关的职权，可分为两类，一类是地方政权机关的职权，即享有同级地方人民代表大会和人民委员会的职权。一类是自治权，即有权依法管理本地区的财政；按照国家军事制度组织本地方的公安部队；依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治权利的行使，是自治机关区别于一般地方国家机关的标志。

## 第九节 人民法院和人民检察院

### 一、人民法院

人民法院是我国行使审判权的机关，是镇压敌人、保护人民的强有力的武器，是人民民主专政的工具之一，在我国国家机关体系中占有重要的地位。

“人民法院的任务是审判刑事案件、民事案件，并通过审判活动，惩办一切犯罪分子，解决民事纠纷，以保卫人民民主制度，维护公共秩序，保护公共财产，保护公民的权利与合法利益，保障社会主义建设事业和社会主义改造事业的顺利进行。人民法院用它的全部活动教育公民忠于祖国、自觉遵守法律。”

1954年9月，《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国人民法院组织法》颁布后，地方各级人民法院都从同级行政机关中分了出来，不再为同级行政机关的组成部分。地方各级人民法院由同级人民代表大会选举产生。省、自治区按地区设立的中级人民法院和直辖市的中级人民法院的院长，分别由所在省、自治区、直辖市的人民代表大会选举。各级人民法院对选举该院院长的人民代表大会负责并报告工作。人民法院的体系由过去的三级（最高、省、县）两层（高分院、省分院）改为四级，即基层人民法院、中级人民法院、高级人民法院和最高人民法院。在县、自治县和相当于县的市、市辖区设立基层人民法院，1958年后出现了市辖县，又有了市辖县的基层人民法院。基层人民法院，根据地区、人口和案件的情况，可以设立人民法庭。人民法庭是基层人民法院的组成部分，它的判决和裁定就是基层人民法院的判决和裁定。宪法颁布前也设立过人民法庭，但都是在社会改革或大的政治运动中设立的，运动结束，任务完成后便撤销了。省、自治区按地区设立中级人民法院，自治州、直辖市或较大的市也设中级人民法院。省、自治区按地区设立的中级人民法院，一般都设在专区，与过去省分院辖区相同，但中级人民法院不同于过去的省分院，过去的省分院不是一级，它的判决、裁定就是省人民法院的判决、裁定。省、自治区、直辖市设高级人民法院。在中央设最高人民法院。1958年6月，因工作需要，全国人民代表大会常务委员会批准最高人民法院在西藏设立最高人民法院西藏分院。

我国除设上述四级人民法院外，还设有专门人民法院，如军事法院，铁路、水上运输法院。铁路、水上运输法院，1953年已开始试办，宪法公布后才较多地建立起来。到1957年8月，国务院决定撤销铁路、水上运输法院时，全国已建立过19个铁路、水上运输法院和31个派出庭。

各级人民法院除设办公机构外，均设民事、刑事审判庭来审理民刑案件，中级以上的人民法院还可以设立其他审判庭。各级人民法院均设审判委员会，其任务是总结审判经验，讨论重大或疑难案件和其他有关审判工作的问题。

1954年颁布的宪法和人民法院组织法，总结并吸取了革命根据地时期，特别是建国以来人民司法建设的经验，对人民法院的审判制度和原则作了明

---

《中华人民共和国人民法院组织法》第1章第3条，人民出版社1954年版，第2页。

参见《全国人民代表大会常务委员会关于批准设立最高人民法院西藏分院和最高人民检察院西藏分院的决议》，《中华人民共和国法规汇编》（7），法律出版社1958年9月版，第107页。

确详尽的规定。这些制度和原则是：1. 审判权只能由各级人民法院行使的原则；2. “人民法院独立进行审判，只服从法律”的原则；3. 人民法院在审判案件时，对一切公民“在适用法律上一律平等”的原则；4. “各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼”的权力的原则；5. 公开审判的原则；6. 辩护制度；7. 人民陪审员制度；8. 合议制度；9. 回避制度，10. 两审终审制。这些规定，使我国社会主义法制进入了一个新的阶段。

## 二、人民检察院

人民检察院是我国人民民主专政的重要武器，是对敌人实行专政的强有力的工具，它在我国国家机关体系中占有重要地位。

我国人民检察机关，自1954年《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国人民检察院组织法》颁布后，各级人民检察署均改称人民检察院。地方各级人民检察院都不再是同级行政机关的组织部分，与同级人民委员会没有从属关系。地方各级人民检察院的检察长，均由上级任命，与同级国家权力机关亦无从属关系。

人民检察院的组织体系，是由最高人民检察院、地方各级人民检察院和专门人民检察院组成。地方各级人民检察院分为：省、自治区、直辖市人民检察院；自治州人民检察院，县、自治县人民检察院。省、自治区、直辖市可按需要设立分院；直辖市、设区的市设立市辖区人民检察院。1958年出现市辖县后，又有了市辖县的人民检察院。专门人民检察院包括铁路、水上运输检察院和军事检察院。铁路、水上运输检察院，1957年8月随铁路、水上运输人民法院一并撤销了。1958年6月，人大常委会批准最高人民法院在西藏设立分院的同时，也批准了最高人民检察院在西藏设立最高人民检察院西藏分院。

各级人民检察院均设检察长1人、副检察长和检察员各若干人，各级检察长领导本检察院的工作。各级人民检察院均设检察委员会，在检察长领导下处理检察工作中的重大问题。最高人民检察院的检察长，由全国人民代表大会选举产生，副检察长由常务委员会任免。检察员和检察委员会的委员，由检察长提请常务委员会任免。省、自治区、直辖市人民检察院的检察长、副检察长、检察员和检察委员会的委员，由最高人民检察院提请人大常委会批准任免。省、自治区、直辖市人民检察院以下的各级人民检察院的检察长、副检察长、检察员和检察委员会的委员，分别由省、自治区、直辖市人民检察院提请最高人民检察院批准任免。

各级人民检察院，除设办公机构外，一般均按顺序数设立若干厅（处）来分管各项检察业务工作。

人民检察院的职权：“最高人民检察院对于国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律，行使检察权。”地方各级人民检察院，按照法定程序行使这样几项职权：“（一）对于地方国家

---

参见《中华人民共和国人民法院组织法》第1章，人民出版社1954年版，第1—5页。

参见《全国人民代表大会常务委员会关于批准设立最高人民法院西藏分院和最高人民检察院西藏分院的决议》，《中华人民共和国法规汇编》（7），第107页。

《中华人民共和国人民检察院组织法》第1章第6条，人民出版社1954年版，第2页。

机关的决议、命令和措施是否合法，国家机关工作人员和公民是否遵守法律，实行监督；（二）对刑事案件进行侦查，提起公诉，支持公诉；（三）对于侦查机关的侦查活动是否合法，实行监督；（四）对于人民法院的审判活动是否合法，实行监督；（五）对于刑事案件判决的执行和劳动改造机关的活动是否合法，实行监督；（六）对于有关国家和人民利益的重要民事案件有权提起诉讼或者参加诉讼。”

人民检察院的组织活动原则有：1.垂直领导、独立行使职权的原则；2.集体领导基础上的检察长负责制，3.人民检察院行使检察权时，对任何公民“在适用法律上一律平等”的原则。

---

参见《中华人民共和国人民检察院组织法》第1章，第6、2、5各条，人民出版社1954年版，第1—3页。

