



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

中国政治制度史

(第三版)

张创新 著



清华大学出版社



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

中国政治制度史

(第三版)

张创新 著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书对先秦至中华人民共和国成立之前的政治制度发生、发展、变化进行了较深入的研究。内容包括中国国家产生的途径、特征及其对后代的影响;国家元首制度的发展轨迹;中央政府与地方政府转变的历史类型和各自特点及其转换的历史原因;政府监察制度的发生、发展及其历史沿革;历史上国家官吏管理机制,即选官制、官编制、考课制、致仕制等制度;历史上有作为的管理者的治国方法等。与其他的同类教材比较,本书更注意从政治学和历史学理论相结合角度出发,侧重在史料分析的基础上,对历史上的政治制度进行深层次的剖析并给予规律性的认识,在基础理论方面提出了一些新见解。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

中国政治制度史/张创新著.—3版.—北京:清华大学出版社,2009.1

ISBN 978-7-302-18412-6

I. 中… II. 张… III. 政治制度—历史—中国 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 125254 号

责任编辑:周 菁

责任校对:王凤芝

责任印制:王秀菊

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:清华大学印刷厂

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×260

印 张:34.75

字 数:588 千字

版 次:2009 年 1 月第 1 版

印 次:2009 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:56.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:010-62770177 转 3103 产品编号:023439-01

第三版前言

《中国政治制度史》于1989年由吉林大学出版社出版,并得到同行专家的好评,获得了吉林省高等院校优秀教材奖;后又经同行专家评议,于2006年被教育部列为国家级“十一五”规划教材,且得到清华大学出版社鼎力相助并给予出版。

第三版的《中国政治制度史》与前二版相比较,有较大改动,除了对原版部分章节合理修正,史料运用进行修订和文字必要修改外,新修订的工作重点主要有三:一是结合近几年对《中国政治制度史》的研究心得,将该专著的近现代部分进行较大修改。如:对清末民初孙中山的“公仆观”思想的探究、北洋军阀时期地方最高行政长官可自委下属的阐述、国民党统治时期的政治制度发展的三段说的剖析;二是对中国政治制度史中的政府发展规律重新认识,根据中国社会发展脉络,提出王权政府、皇权政府、合众政府、独裁政府、人民政府的五段说观点,应当说是作者研究中国政府制度发展史的创新点;三是对《中国政治制度史》全书框架进行调整,使之更系统、准确、完整。

当然,这些新的阐述都为一家之言,恳请学术界同行指教,更希望引出万家之玉,使学术百花园更加绚丽多彩。

张创新

2007年12月于吉林大学

中国政治制度史是政治学专业的一门基础课程,本书是为了教学需要,在多次讲授的基础上编著的。

中国素以历史悠久著称于世,产生了许多杰出的政治家、思想家、军事家和各类优秀的管理人才,出现了汉、唐、明等走在世界历史前列的强大王朝。历代统治者在国家政治制度建置方面,积累了丰富的经验。尽管各个朝代所建置的政治制度有许多的历史局限性和阶级局限性,但作为管理国家的一门艺术,创造了人类灿烂的文明。当然其中也有一些落后的制度。我们力图以马列主义观点为指导,对中国四千多年的政治制度的发生、发展及其演变过程给以规律性认识,并对正反两方面的经验教训进行比较,作了一定的探讨,作为历史借鉴,无疑是有意义的。

本书的主要特点如下:

(一) 以马列主义政治学理论为指导,系统地研究了从夏朝至中华人民共和国成立以前的政治制度的发生、发展、变化、沿革及其规律。

(二) 对中国政治制度中的国家元首制度的特点及其更替的规律性根据历史发展阶段给予总结。从其称谓看,先后为王、皇帝、总统、主席等;从其更替方式看,由血缘继承制逐渐走向选举制;从其职权看,由集权于一身,间或分权出现,逐渐走向形式上的五权分立,最后出现了代表人民利益掌握国家权力。

(三) 对中国历代政府中行政首脑与中央其他权力机构的关系,按历史朝代的沿革作了比较系统的分析。就政府的类型而言,有王权政府、皇权政府、合众政府、军阀政府、人民政府。就其职能而言,有立法、行政、军事、司法、监察等几个系统。为了管理方便,又有中央政府

与地方政府的划分。因而，在中央与地方的关系上，又给予规律性总结。

（四）对中国历代监察组织在国家机构中的地位与作用，本书进行了系统的研究。中国历代统治者为了吏治的需要，十分注意对国家各级官员监察，为此建立了监察组织，并且逐渐从国家行政机构中分离出来，使监察机构直接受命于国家元首的前提下保持相对独立性，这种独立性突出表现在从中央到地方，甚至到基层组织，逐渐形成了一个独立于行政组织之外的监察系统。对此，孙中山在《五权宪法》一文中，给予很高评价，称之为“很好的制度”。总结这一历史经验，无疑对现行监察制度的建立有所裨益。

（五）对具有中国特色的选拔官吏的考试制度作了系统的分析。官吏是治国之本，官吏的好坏直接关系国家的兴衰。当然，历朝统治者十分注意官吏选拔。因而，选拔官吏的方式，亦不断变更，由世官制、中经察举制、九品中正制、科举制，最后发展到国家官吏升级考试制。美国亚尔保德·兰英说：“远在纪元前 2200 年前，中国已有精密的国家考试制度，其目的在考选官吏。”^①可见中国考试制度源远流长。用科学态度总结这一历史遗产，对现行的中国式的人事考试制度的建立，肯定会有某些启迪。

本书是在王惠岩教授的亲切关怀与指导下，并在他的《中国政治与法律制度史讲义》（1962）有关部分的基础上，由张创新起草初稿，于 1983 年 12 月完成的。曾在校内印行，中经几次修改删减，增添一些新的研究心得，并参考和吸取了他人的一些研究成果，最后由王惠岩教授定稿。由于我们水平有限，不妥之处，望批评指正。

作者

1989 年 5 月于吉林大学

①（美）亚尔保德·兰英著：新法考试，浦漓人译，北京：正中书局，1935.1 版，12 页，注释，见

第二版前言

修订的《中国政治制度史》终于与读者见面了。它使我们感到极大的欣慰。因为它标志着我们在这一学科研究领域完成了质的飞跃。本书由一本目前大学政治学专业的本科教材变成研究中国政治制度史基础理论的学术专著,整整花费了15年的时间。如果说15年前的这本书更多体现在从二十六史(及其他相关的古籍)中将有关政治制度问题加以编撰、分析,给予规律性认识,那么修订后的这本书则主要侧重于在对史料分析的基础上,对历史上政治制度给予深层次的认识,特别是对同一政治制度现象进行比较分析,找出内在的特点,而且这种比较分析是从静态与动态相结合的角度寻找出内在必然的本质联系,其特点也就不是标签式的,而是对这一事物区别其他事物的本质属性及其历史发展趋势的一种概括与预测。

15年来中国政治制度历史研究的发展突飞猛进。我们研究的视角随着学科进展而与时俱进。具体表现在我们撰写了几本有质量的学术专著以及与其紧密联系的数十篇学术论文。我们已将这些学术研究新观点吸收到本专著中来,从而增强了其学术品味、学理的分析、理性的开拓。同时,我们又大胆吸收了与我们学术观念相同或相近的其他学者研究的新成果,更为本专著增添了新特色。

综观本书有如下的特点:

一是学术观点的创新,形成一家之言。以往学术界的通行看法认为中国早期国家起源于氏族说,而作者则倾向于中国国家产生前即是酋邦式氏族,因而中国早期国家起源于酋邦式氏族说,这就导致中国早期国家一经产生便是中央集权的,从而有别于古罗马、古希腊国家一经产生便是民主的。同时国家元首的称谓亦是应时而变的。先后为王、皇帝、总统、主席等。其更替方式由血缘继承制走向选举制。从

其职权看，由集权于一身，间或分权出现，逐渐走向形式上的五权分立，最后出现了代表人民掌握国家权力的新型制度。又如中国历代社会的最高行政长官形成是一个历史过程，后又呈现不同类型即独相制、群相制、兼相制。就政府的类型而言，有王权政府、皇权政府、共和政府、军阀政府、国民党政府、人民政府。

二是体例新颖，结构严谨。本专著突破了以往史学以断代为基本线索、以朝代发展为基本脉络的旧研究体例，形成了以社会发展形态为纲、列出若干个小题目、加以分门别类地深入探讨与研究，在此基础上给予规律性认识的新体例。更值得注意的是，我们不仅力图阐释每一种政治制度的演变过程，更重要的是从理论上深刻剖析每一种制度转换的内在的政治、经济、文化、社会风俗等原因。

三是论从史出，说理充分。我们力求做到每一种观点都建筑在大量史料分析基础之上。因为没有史料，就没有历史认识；史料不充分，认识就不全面；史料不准确，认识就会发生误差。史料是从事中国政治制度史研究的实际出发点和根据。同时，我们也力戒用今人的眼光、思维模式去套古人，从而得出那些不合情理的结论。如，我们谈国家，必有国家元首。我们较早地使用了历代国家元首的称谓。那么中国历代有没有国家元首的称谓呢？《尚书·益稷》中说：“元首明哉，股肱良哉。”这里的元首即是君主，股肱即大臣。可见，历代已有以元首代表君主之意。目前“古代国家的元首”的提法已被学术界所认可。

四是重于理论分析，提出一些新见解。应该说《中国政治制度史》的初版十分重视对研究中国政治制度发展中的历史资料给予广泛的收集、整理与分析，这就为再版《中国政治制度史》奠定了雄厚的基础。而再版后的《中国政治制度史》则侧重于高层次理论上的阐述，侧重于学术上的创造，提出不少富于创造性的学术观点。其一，阐述古代政府的角度新。以往研究古代断代政府的论著，要么从历史学角度来研究古代政府，要么从政治学角度来研究古代政府。而我们从政治学与历史学相结合的角度来研究古代政府，从而弥补了旧史学工作者研究国家政府仅仅从史料出发，而没有给予规律性认识之不足，同时又避免了脱离中国历史特色仅从一般理论上泛论古代政府的弊端。其二，研究理论的突破。在研究古代政府的过程中，我们比较注意综合运用历史学、政治学、心理学、统计学等多学科理论，对古代政府进行多角度、多层次、全方位的分析。作者提出的秦汉时期独相制的命题实质上是对以往的这个时期群相制观点的一种否定，应当说这是对中国宰相制研究的一个理论上的新突破。其三，研究方法上的更新。我们不但注意静态层面的比较研究，而且也注意动态层面的比较分析，使两者有机结合起来。

第二版前言

在本书构思过程中,我国著名的法学家、政治学家王惠岩教授认真审阅了本书的写作大纲并提出修改意见,在此表示衷心感谢。

作 者

2003年12月20日于吉林大学

目 录

第一章 国家起源的途径和特征 1

第一节 氏族公社及其原始民主制 1

一、氏族公社的基本结构 1

二、氏族公社的民主制 5

三、氏族公社的人才选拔类型 9

第二节 中国早期国家起源理论及其具体途径 13

一、国家起源于两种生产决定说 13

二、中国国家起源的具体途径 17

第三节 中国早期国家的基本特征及其影响 23

一、武力征服——君主专制产生的前提 23

二、暴力夺权——君主专制产生的关键环节 24

三、家族制的保留——君主专制发展的重要基础 25

四、一权制发展——君主专制强化的催化剂 26

第二章 奴隶社会国家政治制度 27

第一节 王权政府的国家元首 27

一、国家元首称谓沿革 27

二、国家元首权力的产生与发展 28

三、国家元首继承制度 31

第二节 中央政府最高行政长官 37

一、无名宰相制 37

二、有名宰相制 38

三、相府宰相制 39

四、执政宰相制	42
第三节 中央政府执行机构及其运行机制	48
一、王廷制的出现	48
二、将相制的问世	52
第四节 地方政府多重管理机构及其运行机制	56
一、过渡时期的方国制	56
二、层层分封的诸侯制	59
三、颇具特色的国野制	62
第五节 政府官吏的人事行政机制	64
一、选官制的类型	64
二、考课制的出现	67
三、致仕制的产生	68
第六节 监察机制的变化与发展	69
一、监察释义	69
二、原始社会监察习俗	71
三、奴隶社会监察活动	72
第七节 军事制度的演变	75
一、夏代军事制度的出现	75
二、商代军事制度的发展	76
三、西周军事制度的完善	77
四、转型时期的军事制度	78
第三章 封建社会国家政治制度	80
第一节 从王权政府到皇权政府	80
一、经济上的变革是两种政府转型的基础	80
二、新型阶级的产生是两种政府转型的前提	81
三、思想上的变法运动完成了两种政府转型的飞跃	83
第二节 皇权政府的国家元首	87
一、皇帝称谓的出现	87
二、皇帝的类型	88
三、皇权再分析	91
四、太子继承制的确立	96
第三节 中央政府最高行政长官	97

一、三权分立的独相制	97
二、权力制衡的群相制	107
三、便于集权的兼相制	128
第四节 中央政府的执行机构及其运行机制	138
一、列卿制的出现	138
二、六部制的产生	143
三、府司制的问世	150
四、六部制的再现	159
第五节 地方政府执行机构及其运行机制	163
一、便于集权的郡县制	164
二、分级管理的三级制	168
三、握有实权的州县制	173
四、一虚二实的路州县制	178
五、初具规模的行省制	183
第六节 政府官吏的人事行政机制	195
一、选官制度的多变与发展	196
二、官编制度的严谨与定员	211
三、考课制度的发展与细化	219
四、致仕制度的变化与完善	228
第七节 监察机制的变化与发展	234
一、监察机制的确立	234
二、监察机制的发展	239
三、监察机制的完善	243
四、监察机制的鼎盛	246
第八节 军事制度的发展	250
一、征兵制与职业军制	250
二、中外军制与世兵制	252
三、府兵制与镇兵制	254
四、禁军制与养兵制	255
五、怯薛侍卫军制与四军种制	258
六、东西卫制与营卫所制	261
七、八旗绿营兵制与湘淮新军制	266

第四章 太平天国的国家政治制度	269
第一节 太平天国的建立及其基本纲领	269
一、太平天国的建立	269
二、太平天国的基本纲领	270
第二节 太平天国的国家机构	273
一、太平天国的中央机构	274
二、太平天国的地方机构	277
三、太平天国国家机构特点	278
第三节 太平天国的官吏制度	280
一、太平天国官吏保举制度	280
二、太平天国官吏招贤制度	281
三、太平天国官吏考试制度	282
四、太平天国官吏黜陟制度	282
第四节 太平天国的军事制度	283
一、太平天国的正规兵	283
二、太平天国的女营兵	284
三、太平天国的童子兵	285
第五章 南京临时政府的政治制度	286
第一节 从皇权政府到南京临时政府	286
一、政治因素	286
二、经济因素	287
三、思想文化因素	288
四、军事因素	288
第二节 南京临时政府的建立及其性质	289
一、孙中山建立资产阶级共和国思想的由来	289
二、南京临时政府的建立及其发展	291
三、南京临时政府的性质与特点	295
第三节 南京临时政府的国家元首	296
一、临时大总统	296
二、总裁会议之主席	297
三、非常大总统	300

四、大元帅	301
第四节 南京临时政府的中央机构及其职权	302
一、南京临时政府的中央机构及其职权	303
二、中华民国军政府的中央机构及其职权	305
三、中华民国政府的中央机构及其职权	307
四、大元帅府的中央机构及其职权	307
第五节 广州和武汉政府的建立及其性质的演变	308
一、广州政府的建立及其施政纲领	309
二、武汉国民政府的建立及其机构设置	315
三、广州和武汉国民政府性质的演变	317
四、宁汉合流标志着武汉国民政府的解体	322
第六节 南京临时政府的地方机构及其职权	323
一、南京临时政府的地方机构建制	323
二、广州政府的地方机构建制	325
三、广州和武汉政府的地方机构建制	326
第七节 南京临时政府的官吏制度	328
一、官吏考试制度	329
二、官吏俸禄制度	331
三、官吏考核制度	332
四、官吏奖惩制度	332
五、官吏奖恤制度	332
六、办事运转制度	333
第八节 《中华民国临时约法》剖析	333
一、《临时约法》的性质	333
二、《临时约法》的基本内容	334
三、《临时约法》的简析	336
第九节 南京临时政府的军事制度	338
一、资产阶级革命失败的重要教训	338
二、革命武装的建立是国民政府巩固的根本保证	339
第六章 北洋军阀政府的政治制度	342
第一节 北洋军阀政府的性质与特点	342
一、北洋军阀政府的建立及灭亡	342

二、北洋军阀政府的性质及其特点	343
第二节 北洋军阀政府的国家元首	344
一、袁世凯时期的大总统	344
二、恢复“共和”时期的大总统	353
三、军阀纷争时期北京政府的国家元首	357
第三节 北洋军阀政府的中央机构及其职能	358
一、袁世凯统治时期中央机构职能及其变迁	359
二、军阀混战时期国家机构职能及其变迁	365
第四节 北洋军阀政府的地方机构	376
一、大总统统治时期的地方机构	376
二、军阀混战时期的地方机构	380
第五节 北洋军阀统治时期的官吏制度	382
一、北洋军阀统治时期官吏的选拔	382
二、北洋军阀统治时期官吏的任用	384
三、北洋军阀统治时期官吏的惩戒	387
四、北洋军阀统治时期官吏的恤金	388
第六节 北洋军阀政府的军事制度	389
一、中央军事制度	389
二、省级政府军事制度	390
三、跨省与临时性军事制度	390
第七章 国民党政府的政治制度	393
第一节 国民党南京政权的产生及其阶级本质	393
一、国民党南京政权的产生	393
二、国民党南京政权的基本特点	396
三、国民党南京政权的基本政治制度	397
第二节 国民党政府的国家元首	400
一、国民党与国民政府的关系	401
二、军政时期的国民政府主席	402
三、训政时期的国民政府主席	403
四、制宪时期的国民政府总统	403
第三节 国民党政府的中央政体演变	404
一、五院制政府体制	405

二、战时政府体制	413
三、行宪政府体制	419
第四节 国民党政府地方行政体制	426
一、省政府	426
二、行政督察专员公署	429
三、市政府	431
四、县政府	432
五、区、乡政府	433
六、保甲制度	434
第五节 国民参政会的设立及其性质	436
一、国民参政会的性质	437
二、国民参政会的组织机构及其职权	440
三、国民参政会的历史作用	443
第六节 国民党政府官吏管理制度	447
一、官吏制度的实施	447
二、官吏考试制度的变迁	449
三、官吏任用制度的演变	451
四、官吏考绩制度的沿革	454
五、官吏奖惩制度的完善	456
六、官吏待遇制度的变化	458
第七节 国民党政府的军事制度	461
一、国民党政府的军事制度	461
二、国民党政府的军事机构	464
第八章 人民民主政权的政治制度	466
第一节 人民民主政权的性质与任务	466
一、苏维埃政权的性质与任务	466
二、抗日民主政权的性质与任务	469
三、新民主主义共和国的性质与任务	472
四、联合政府的性质与任务	474
第二节 人民民主政府的国家元首	477
一、苏维埃政府的国家元首	477
二、联合政府的国家元首	480

第三节 人民民主政权的组织形式	483
一、苏维埃共和国的建立及其组织形式	483
二、抗日民主政权的建立及其组织形式	490
三、人民民主政权的建立及其组织形式	494
第四节 人民民主政权的人事行政制度	499
一、人事立法	499
二、干部的选聘和调配制度	501
三、干部的考核和奖惩制度	505
四、干部的培训和教育制度	507
五、干部的职位和编制制度	511
六、干部的供给和福利制度	513
七、干部的纪律与监督	515
八、对旧职员的利用与改造	518
九、对党外民主人士的团结与培养	519
第五节 人民民主政权的军事制度	520
一、中华苏维埃共和国的军事制度	520
二、抗日民主政权的军事制度	523
三、联合政府的军事制度	527
主要参考书目	532