



中国政制史



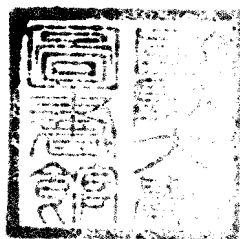
杨鸿年 欧阳鑫

安徽教育出版社



中国政制史

杨鸿年 欧阳鑫



安徽教育出版社

1988·合肥

中国政制史

杨鸿年 欧阳鑫 著

安徽教育出版社出版

(合肥市金寨路283号)

安徽省新华书店发行 安徽新华印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 1/32 印张: 16 字数: 350,000

1989年3月第1版 1989年3月第1次印刷

印数: 3,000

中国标准书号: ISBN7—5336—0391—5/G·904

定价: 5.45元

前 言

一

中国政治制度史研究的范围很广，究竟应当研究哪些问题，学者的意见可能还不一致。本书只就著者认为应予讨论的问题加以叙述，并将之分为中央政治制度与地方政治制度两编。中央政治制度编则就君主、宰相、行政、监察、司法及文官等五方面的制度分章叙述，而地方政治制度编则就州郡制、府州制及县制等三部分叙述。

二

上述两编覆盖的时间，为自秦汉至明清整个封建制历史时期。封建制国家的政治制度，有些诚然渊源于奴隶制国家，但由于奴隶制及其以前的社会，年代久远，文献也不足征，而我国封建制、奴隶制历史分期问题，至今还有争论，所以本书便把重点放在自秦汉至明清这段封建制时代。至于秦以前，其典章制度如果与后来制度的产生与发展有关系的，也作简单介绍。

三

辛亥革命至中华人民共和国成立前的政治制度，亦即中华民国的政治制度，与帝制未被推翻前截然不同，因此本书特辟一编专门叙述，也分为中央与地方两部分。因著者（杨鸿年）曾于1937年由商务印书馆出版过一本《民国政制史》，故本书此编记述从简。

四

沿和革是历史记述的对象。为最大限度地讲好沿革，本书兼用分条直叙和断代横叙两种办法。直叙也好，横叙也好，目的都在于记好沿革。

著 者

1987年12月

目 录

前 言	1
-----	---

第一编 清以前的中央政治制度

第一章 君主制度	3
第一节 王	3
第二节 皇帝	4
一 皇帝称谓的由来及皇帝一词的意义	4
二 君主的其他称谓	8
三 君主的特殊人格	16
四 君主的权力	21
第三节 我国君主制度观念的发展	28
一 君主权力的来源	28
二 君主制度观念的代表学说	30
第二章 宰相制度	36
第一节 秦、汉宰相	37
一 秦宰相	38
二 汉宰相	39
三 秦汉丞相的权力和职掌	47
第二节 三国、晋、南北朝宰相	52
一 三国宰相	52
二 晋、南北朝宰相	55

三 隋唐以后的诸公	59
第三节 隋、唐宰相	62
一 唐代的三省制度	62
二 三省制的历史沿革	68
第四节 宋宰相	73
一 二府制	73
二 中书省	77
三 枢密院	81
第五节 明、清宰相	86
一 明宰相	86
二 清宰相	90
第三章 行政制度	93
第一节 行政制度综述	93
第二节 列卿	95
一 列卿设置的沿革	95
二 秦汉时期的列卿	97
第三节 尚书	105
一 尚书郎及其他	105
二 尚书机关的内部组织	109
三 尚书的职掌	110
第四节 六部制度的发展	112
一 隋、唐时期的六部概况	112
二 宋、元、明、清的六部制度	115
第四章 监察制度	119
第一节 两汉至元的监察制度	119
一 监察机关总述	119
二 监察机关的设官	123
第二节 明、清监察制度	129

一 明监察制度	129
二 清监察制度	133
第三节 监察机关职权行使的方式	137
一 弹劾	137
二 推事	143
三 谏诤与言事	147
第五章 司法制度	151
第一节 司法机关	151
一 沿革	151
二 刑部与大理	152
三 特殊司法机关	156
第二节 司法权的运用	163
一 君主与司法	163
二 宰相与司法	165
三 监察机关与司法	167
第三节 法典的编纂	169
一 春秋战国时期	169
二 自秦汉至魏晋南北朝	172
三 自隋唐至明清	177
第六章 文官制度	186
第一节 秦汉以前文官制度简述	186
第二节 人才的选拔——推荐及考试	189
一 秦汉时期的推荐制度	190
二 魏晋南北朝的荐举制度——九品中正制	231
三 隋唐至明清的科举制度	235
第三节 文官的任用与考绩	259
一 文官的任用制度	259
二 文官的考绩制度	263

第二编 秦汉至明清的地方政治制度

第一章 州郡制	272
第一节 州机构	272
一 州	272
二 州官	274
三 州佐属	278
第二节 郡机构	279
一 郡	279
二 郡官	284
三 郡佐属	290
四 郡佐属自辟的利弊	296
第二章 府州制(上)——府州上级机构	299
第一节 唐府州上级机构	299
一 都督府	299
二 观察使	302
三 节度使	304
四 诸杂使特差使	309
五 都统	309
第二节 宋府州上级机构	310
一 转运使	311
二 提刑司	314
三 提举司	317
四 诸杂使	319
第三节 元府州上级机构	320
一 行中书省、行枢密院、行御使台	320
二 诸道	326
三 路	330
第四节 明府州上级机构	332

一 总督、巡抚、巡按	332
二 布政使、按察使、都指挥使	337
三 诸道	346
第五节 清府州上级机构	350
一 总督、巡抚	350
二 布政使、按察使	352
三 诸道	354
第三章 府州制(下)——府州	356
第一节 州机构	356
一 州	356
二 州官	364
三 州佐属	369
第二节 府机构	373
一 府	373
二 府官	378
三 府佐属	380
第四章 县制	382
第一节 县	382
一 设县沿革	382
二 历代县的分等	383
第二节 县官	384
一 县官称谓的沿革	384
二 县官的职掌	386
三 县官的慎选	389
第三节 县佐属	392
一 县佐属设置概况	392
二 县丞、主簿、县尉	393
第四节 县下机构	396

第三编 中华民国政治制度

第一章 中央政治制度	401
第一节 临时政府及《临时约法》时期(1911~1913年)···	401
一 临时政府	401
二 《临时约法》	405
第二节 北洋军阀政府时期(1913~1928年)	414
一 《新约法》	414
二 洪宪帝制政府与张勋复辟	421
三 法统争执与南北两政府的对峙	424
第三节 国民政府时期(1927年9月~1949年5月)	437
一 北伐战争时期的国民政府	437
二 训政时期的国民政府	444
第四节 国民政府	452
一 国民政府机关	453
二 行政院	455
三 立法院	459
四 司法院	462
五 考试院	464
六 监察院	467
七 军事委员会	471
第五节 革命政权的政制	473
一 中华苏维埃共和国临时中央政府	473
二 抗日民主政权	476
第二章 地方政治制度	478
第一节 省	478
一 省行政机关	478
二 省临时参议会	482
三 省司法机关	483

第二节 特别区域行政机关	484
一 省级特别区域行政机关	484
二 省与中央间的组织	486
第三节 省县间的行政组织	487
一 各省特有的省县中间组织	487
二 行政督察专员制	492
第四节 县	495
一 县的地位发展沿革	495
二 县行政机关	497
三 县参议会	499
四 县司法机关	500
五 县的下级组织	501

第一编

清以前的中央政治制度

200

201

202

203

204

205

206

207

208

209

210

211

212

213

214

215

216

217

218

219

220

221

222

223

224

225

226

227

228

229

230

231

232

233

234

235

236

237

238

239

240

第一章 君主制度

第一节 王

我国的政治制度，自远古最早的国家的建立以至于清代，延绵数千年，都是以君主为中心的政治制度。君主一直是这个政治制度的核心。因此，研究我国这一时期的中央政治制度，必然要从君主制度开始。

我国最早的国家起源于夏，君主制度，也起源于夏朝。夏代已无多少可征信的文献。但在殷商时代，君主制度已有相当的基础。殷墟甲骨文中有不少记载。其后周人灭殷，分封同姓诸侯，于是渗入了宗法制度的内容。从此，这个君主制度，从上到下，构成一个严密的组织系统。《孟子》一书追述了这套君主制度组织的大致情况，《孟子·万章篇》说：

天子一位，公一位，侯一位，伯一位，子男同一位，凡五等也。君一位，卿一位，大夫一位，上士一位，中士一位，下士一位，凡六等。天子之制，地方千里。公侯皆方百里，伯七十里，子男五十里，凡四等。不能五十里，不达于天子，附于诸侯曰附庸。天子之卿受地视侯，大夫受地视伯，元士受地视子男。

由此可见，周时代的君主制度，是以土地为基础、爵秩为名号的一个宝塔形结构。凡拥有土地享有名号者，各人在其封建领地中占有一席之地，都是享有该领地的统治权力的“君

主”。只是由于封地有广狭，爵位有高卑，“君主”的权力也有大小的不同。而整个君主制度，是由王、公、侯、伯、子、男、卿、大夫、士等不同名号的人，上下相承，构成一个宝塔形的政治组织。这是我国奴隶制时代的君主制度。

到了周的后期，由于铁器的出现，经济的发展，社会也发生了巨大的变革。在周天子统治下的许多公、侯、伯、子、男诸国，相互战争、兼并，结果周室被大大削弱。到了战国，只剩下齐、秦、楚、燕、韩、赵、魏七个国家，史称战国七雄。每个国家元首纷纷称王，并企图霸天下，王便成为战国时期各国政治最高统治者的普遍称谓。

秦王政适应历史潮流，击灭六国，统一天下。周代分封时期遗留至战国时代的各自称王制度，于是发展成为统一帝国的皇帝制度。我国历史上第一个中央集权的君主专制王朝于兹建立，第一个封建皇帝于兹出现。

第二节 皇帝

一 皇帝称谓的由来及皇帝一词的意义

（一）皇帝称谓的由来

皇帝是我国封建社会对君主的一种称呼。此称呼从秦始皇开始。

秦政在公元前221年统一中国后，他认为春秋战国时代对君主的称号——王，不足以表现他的丰功伟绩与表明他的特殊身分，于是下诏，命令百官另议新名。《史记·秦始皇本纪》有如下记载：

始皇二十六年，初并天下。令丞相、御史曰：“…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：“昔者五帝地方千里，其外侯服夷服。诸侯或朝或否，天子不能制。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，有泰皇最贵。臣等昧死上尊号，王为泰皇，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。”

从此我国历史上就出现“皇帝”这个称号，其后历代循而不改。

必须指出的是，李斯等人的奏折及秦政本人的决定都确认我国古代就有过称皇称帝的。我国关于古史“三皇五帝”的传说，确实由来已久，当非虚构。春秋战国时期，流行已广。这个传说，反映了后世对远古时期一定历史阶段的某些特出人物的赞誉与纪念。由于“皇帝”一词含有崇高及伟大之义，到了战国时期，的确也有一些君主（例如秦、齐、楚的君主）一度称起皇帝来，只是时间不长。当时他们既无削平诸侯统一中国的功德，称皇称帝之事只能昙花一现。例如《资治通鉴》周赧王二十七年记载：

冬十月，秦王称西帝，遣使立齐王为东帝，欲约为共伐赵，…齐王从之。称帝三日而复归之，…秦王亦去帝复称王。

同书同纪五十七年记载：

（魏王）又使将军新垣衍间入邯郸，因平原君说赵王，欲共尊秦为帝，以却其兵。

这又说明当时社会已确认“皇”、“帝”的身分已高于王，所以“欲共尊秦王为帝”。