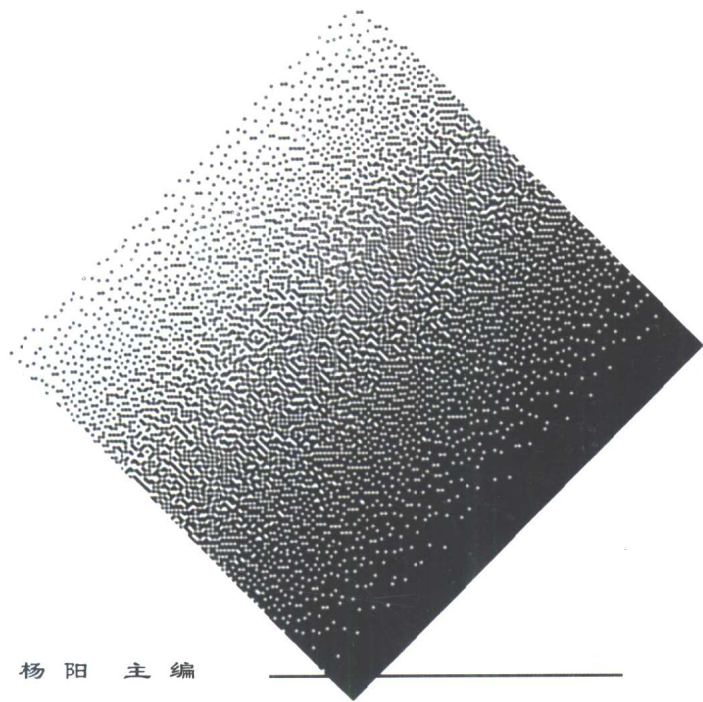


 高等院校法学教材

中国政治制度史 纲要



杨阳 主编

中国政法大学出版社

书馆

中国政治制度史纲要

杨 阳 主编

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治制度史纲要/杨阳主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2001.5

ISBN 7-5620-2082-5

I. 中… II. 杨… III. 政治制度-历史-中国 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 031614 号

责任编辑 齐 心

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

开本 850×1168 1/32 12.5 印张 250 千字

2001 年 7 月第 1 版 2001 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-2082-5/D·2042

印数:0 001—5 000 册 定价:18.00 元

社址: 北京市海淀区西土城路 25 号

邮编: 100088

电话: 62229563 (发行部) 62229278 (总编室)

声明: 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装, 由本社负责退换。

目 录

导论	(1)
一、政治制度的概念和政治制度史在政治学中的地位	(1)
二、中国政治制度史研究状况和方法	(6)
三、中国古代和近现代政治制度的基本性质、特点与史料	(11)

第一篇 先秦政治制度

第一章 国家起源的相关理论问题	(16)
第一节 假说与国家起源问题的研究	(16)
第二节 国家定义与前国家时期的政治组织	(19)
第三节 走向国家形态的动力与早期国家类型	(26)
第二章 中国国家的起源	(35)
第一节 传说时代的中国先民	(35)
第二节 传说时代的政治组织	(41)
第三节 中国国家的起源及类型	(48)
第三章 夏商周的政治制度	(57)
第一节 夏代的政治制度	(57)
第二节 商代的政治制度	(67)
第三节 西周的政治制度	(83)
第四节 春秋战国时期中国政治	

制度的转型与发展 (106)

第二篇 秦以后古代政治制度

第四章 皇帝制度	(122)
第一节 皇帝制度的特点	(122)
第二节 皇帝制度的确立与演变	(124)
第三节 皇位继承制度	(128)
第四节 后宫制度	(132)
第五节 宦官制度	(136)
第五章 宰相制度	(144)
第一节 秦汉到南北朝时期的宰相制度	(144)
第二节 隋唐宋元时期的宰相制度	(151)
第三节 宰相制度的衰落:明清的内阁与军机处	(156)
第四节 相权与皇权的协调与冲突	(159)
第六章 职官制度	(164)
第一节 隋唐以前的正途考选制度	(164)
第二节 隋唐以后的正途选官制度: 科举制的兴起与演变	(169)
第三节 异途选任制度	(178)
第四节 职官任用与考核制度	(183)
第五节 职官品级与俸禄制度	(194)
第六节 职官退休制度	(201)
第七章 言谏与监察制度	(205)
第一节 秦汉至南北朝的言谏与监察制度	(205)
第二节 隋唐时期的言谏和监察制度	(217)
第三节 两宋时期的监察制度	(224)
第四节 明代的监察制度	(233)

第五节 清代的监察制度	(242)
第八章 军事和司法等制度	(250)
第一节 军事制度概述	(250)
第二节 司法制度概述	(257)
第三节 宗室和功臣分封制度	(264)
第九章 地方政治制度	(271)
第一节 地方建制概貌	(271)
第二节 县及县以下基层政权组织	(279)
第三节 中央与地方关系	(282)

第三篇 近代以后到建国前的政治制度

第十章 中国政治制度向现代的转变	(292)
第一节 现代化的挑战与清政府的反应	(292)
第二节 从洋务运动到戊戌变法的制度调整	(303)
第三节 清末“新政”与预备立宪时期的制度改革	(319)
第十一章 中华民国以后的政治制度	(330)
第一节 南京临时政府的前身	(330)
第二节 南京临时政府的政治制度概貌	(335)
第三节 袁世凯当政时期的政治制度概貌	(340)
第四节 南北分统时期的政治制度	(352)
第十二章 国民政府的政治制度	(364)
第一节 国民政府的创立与党治基础	(364)
第二节 行宪前的国民政府政治制度概貌	(369)
第三节 五院制的国民政府	(376)
后记	(389)

导 论

一、政治制度的概念和政治制度史在政治学中的地位

(一) 政治制度、政治制度史概念分析

在“中国政治制度史”这一组语词组合中，有“中国”、“政治”、“制度”和“史”等几个较小的概念。“中国”和“史”意义明确，而“政治”和“制度”——特别是前者的含义却不是十分明晰，“中国政治制度史”的定义要点基本就在于“政治”这一概念的分析 and 界定上。

政治的定义在当今政治学界尚无法形成统一的看法。在行为主义政治学中，“政治”往往被理解为一种带有控制或影响倾向的活动，因而它往往与“权威”、“权力”等概念相联系，^{〔1〕}这主要与行为主义的研究目的和方法有关。他们概念的优势在于在时间和空间上拓展了政治这一语词所涵盖的范围，使“政治”对“国家”等政治学的核心概念的依赖大大降低了，从而使政治学研究的视野较以前极大地开阔起来。

但是这一概念在拓展政治概念的同时，也使其在时间上和空间上的边界都变得含混不清了。如果我们确认某一个社会组织尚未形成国家，那么，他们的自我管理等行为是否可以称之为“政治”呢？

由于政治制度关注的是政治与制度相联系的一面，而且由于在

〔1〕〔英〕戴维·米勒、韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，政治（POLITICS）一目分别列出了两个辞目，但显然都与“活动”有关。

中国传统社会中，合法的带有政治倾向的社会组织实际并不存在，过分拓展政治概念对中国政治制度史研究的意义并不十分明显，但是在中国历史上确实存在，而且作用十分突出的社会组织——如宗族组织及其派生形态是否也应该成为政治制度研究的对象呢？

至于在时间上拓展政治概念就更是中国学者所不能忽视的了，因为这至少涉及到史前某些制度是否也应该成为政治制度一部分的问题，亦即前国家时期所存在的制度是否也应该包括在政治制度史所研究的范围之内。^{〔1〕}政治概念的复杂性是一个无法回避的事实，有鉴于此，我们不想对“政治制度史”作出明确的定义，只想为其划出一个大致的界限，以此来明确其主要内容。

首先，政治制度史应将国家体制作为最主要的研究对象。这包括三个方面的内容：（1）对国家体制结构形态的静态和动态描述，即对决策体制、行政体制、司法体制等横向结构关系和中央与地方各级机构之间的纵向结构关系的描述；（2）对国家各种机构设置和沿革状况作出静态和动态描述；（3）对国家如何从社会吸纳人员以保证各项制度运转的制度作出静态和动态描述。

其次，应对国家行为发生持续或重大影响的国家体制之外的制度现象作为研究对象之一。比如，政党制度、工会制度、商会制度以及其他社团组织等。

再次，政治制度史应对前国家时期的制度形态给予足够的关注，研究这些制度对其国家制度形态的影响。

本书仅是大学政治学专业的本科教材，因为受各方面——特别

〔1〕 目前我国学界对政治制度的定义基本还是遵循传统的概念，比如，张晋藩和黄超两先生合著《中国政治制度史》（1987年版）、李明晨先生所著《中国政治制度史纲要》（1990年版）、韦庆远先生主编《中国政治制度史》（1994年版）、浦兴祖先生主编《当代中国政治制度》（1990年版）和白钢先生著《中国政治制度史》（1991年版）和他所主编10卷本《中国政治制度史》（1997年版），基本都是将中国国家制度作为研究对象和内容的。

是学时的限制，不可能兼顾上述各方面内容。今天国内致力于研究中国政治制度史的专家大多是历史学家，我们希望通过介绍现代政治学的研究成果以引起他们的注意，使我国制度史的研究在理论上能够有所突破，出现更多的有新颖性的分析框架的力作。

（二）政治系统概念的局限

政治制度史是西方传统政治学研究的重要内容之一，但在行为主义政治学中，它业已被“政治系统”、“政治体系”等概念所替代。^{〔1〕}传统政治学大致可以分成两个流派，就其主流来说，是一个由政治哲学家所组成的群体，其研究用行为主义政治学家的语言来表述，就是“规范的研究”，研究的目的是营造一种属于他个人的政治价值系统，因此，他们的研究被认为是“政治哲学”，而不是“政治科学”。^{〔2〕}另一支流则主要是一些历史学家和采用历史学方法的政治学家所组成的群体，他们的研究一般主要是进行事实的记述或描述，在行为主义看来，他们在收集资料 and 描述现象方面虽然贡献不小，但在解释这些现象或事实方面却很少有所建树。^{〔3〕}

行为主义政治学由于过分强调引进“科学方法”，有许多主要的政治问题都被排除在他们的研究视野之外了。在这一方面最明显的例证表现在政治史领域。由于政治史明显与当代政治不同，其资料大多是出于文字，在当代政治研究中行之有效的方法（如随机抽样方法）在这一领域的研究中很少有用武之地，这便使得政治史及

〔1〕 例如，《布莱克维尔政治学百科全书》，虽所收辞条甚多，但却未立“政治制度”这一条目。再如，〔美〕杰克·普拉诺等编《政治学分析辞典》也没有收录这一条目。

〔2〕 〔美〕艾伦·C·艾萨克：《政治学：范围与方法》第一章，浙江人民出版社1987年版。

〔3〕 行为主义政治学与传统政治学的分歧，实际上主要在研究的目的和方法上，行为主义政治学家认为政治学的研究应该具有“解释和预测”的功能，而要达到这一点，就必须使政治研究成为“科学”，而这除了将自然科学的研究方法引进政治问题的研究之外别无选择。

政治制度史的研究实际上很少受到行为主义政治学家们的重视。

当然，传统政治制度的研究内容，在行为主义政治学家的研究中被包容在“政治系统”等现代政治学概念之中了，而“政治系统”等概念实际上是系统论和功能分析理论的产物。正像这些理论在研究中所表明的那样，它关注的是政治系统“输出”与“输入”的动态关系，重视系统的“维持”和“平衡”等问题，它在系统结构的功能方面研究很多，对系统本身却缺乏必要的描述。对于急于了解一种政治系统内的制度面貌的人，这一概念显然是无能为力的。

上述的分析似乎可以得出这样的结论，虽然政治制度这一概念已经超出了行为主义政治学的理论体系，但并不等于已经被排斥在政治知识的构成之外，因而就理应在当今政治学的研究中占有一席之地。

(三) 中国政治制度史研究的现实和学科意义

引进行为主义政治学或其他西方政治学流派的概念和方法，对我国刚刚起步的政治学来说是自然的，也是绝对必要的。但任何概念的引进都必须考虑到对自己研究问题的有用性，同时也应该首先考虑在我们以往的术语中是否已经有了可以表述某些问题的概念或话语，否则引入概念就会要么没有作用，要么多此一举。研究的目的决定概念的价值，如果我们的目的是描述某个或某些国家在政治方面的制度构成状况的话，“政治制度”就远比“政治系统”这样的概念更为有用。

对中国政治学来说，政治制度史在学科中应占有较重要的地位。

1. 中国是拥有近5000年文明史的国家，政治史本身就富有极大的吸引力。仅仅就承袭中华民族自身的学术传统，了解自身历史这一点上，政治制度史这样的概念和它所指代的领域也是不能被轻易忽略的。

2. 当代中国政治的许多问题都还带有传统色彩，像近年来，颇受中国政治学界关注的“市民社会”问题、中央与地方关系问题、地方基层政权问题、行政体制的改革问题，等等，都与中国固有历史传统——特别是政治制度传统相联系，不对这些传统有较深的研究和了解，对当代政治问题的研究实际上很难建立起有说服力的理论模式。

3. 中国政治制度历经长期的演变和调整，虽然没有演变成为现代政治制度，但在一些方面它体现的特有的政治智慧，对我们今天的政治发展仍有积极的借鉴意义。

4. 从中国政治学自身的建设和发展来看，在接受西方当代政治学的概念、模型和方法的同时，也必须更多地从中国政治传统中开发有用的学科建设资源，只有这样我们才能建立起属于中国自己的政治学学科体系。

中国固有的政治传统对今天我国政治学学科的发展可能在两个重要的方面产生影响。一方面是作为中国传统政治经验积累，中国在历史上已经形成了独特的政治哲学、治国方略和与之对应的制度体系，这是今天中国政治学在发展中必须面临的社会和文化环境，现在我们所引进的行为主义政治学概念、模型、理论，都有着一个是与这些客观存在的自身资源碰撞和相融的问题，不重视这一问题，政治学的研究就永远难以“本土化”，其结论也会总是与中国的现实存在隔膜。另一方面则是中国“国学”的方法本身对中国政治学学科建设可能具有积极作用。“国学”如果从孔子时算起已流传了2 000多年，形成了比较完备的方法。这一方法至今仍影响甚至左右着中国的历史学、哲学、文学艺术的研究与创作。政治毕竟是人的活动，而不是一种单纯的物理或化学现象，将自然科学的研究方法引进政治学的研究中，只能是坚持一些科学哲学所公认的原则，而不是简单地机械地生搬硬套。从这个意义上说，“国学”，特别是强调实证的经学和史学中所形成的方法，显然有着特殊的意义。

108416

二、中国政治制度史研究状况和方法

(一) 中国古代政治制度史的研究状况和方法

政治制度史的研究在中国起源很早，有人认为至少可以追溯到三代时期，^{〔1〕}但由于在《尚书·洪范》和《周礼》等典籍成书的年代，学界一直存在着争论，大多数学者以为是后人根据传说记述的古代制度，因而恐难作为中国政治制度史最初起源的证据。

先秦诸子的书籍情况则较为复杂。春秋时期，孔子用以教授弟子的《礼》、《仪》、《乐》等教材看来很可能是古代有关制度的汇编，应该看作是中国制度史研究的开山之作。至于其他诸子，由于大多都是思想家，其记述古代传说或礼制基本都是为建构自己的思想体系服务的，其中虽然有对一些制度的叙述或考辨，但也不能作为制度史研究的专门著作。但《周礼》显然是一部较完备的制度史著作，多数学者认为其成书不晚于战国晚期，因此至少在战国时期，中国政治制度史的研究业已进展到了较为成熟的阶段。

到了汉代，除了《礼记》等著作出现之外，司马迁著《史记》专辟《礼书》、《乐书》等首次为制度史的资料整理和研究在正史中建立了专题形式。东汉班固著《汉书》，列《礼乐志》、《刑法志》等篇目，上承《史记》，下启以后历代正史之写作体例，制度史在正史中的地位其后大抵如此。

中国专门的制度史研究在唐代出现了扛鼎巨著，这就是杜佑所著的《通典》，此后宋郑樵著《文献通考》、元马端临著《通志》，均是中国古代政治制度史研究的里程碑著作，并与《通典》一起并称“三通”。

中国古代政治制度史研究是“国学”的一个重要组成部分，当然也带有中国“国学”的一些特点，但从总体上，它属于国学研究中注重实证的一系。它的特点，在笔者看来主要有如下几个：

〔1〕 张晋藩、黄超：《中国政治制度史》，中国政法大学出版社1987年版，第4页。

1. 从现代学科归属看，中国古代制度史的研究基本属于史学的范畴，研究者基本都是历史学家，采取的方法也大抵是传统的史学方法，这主要与中国古代时不重视学科划分、综合式思维方式和治学传统有关。

2. 从研究的目的看，其研究带有明显的“学以致用”的特点，是为了在总结历代制度得失的过程中，为当时的政治制度建设、皇帝和大臣们施政提供经验参考。正如杜佑所言：“至于往昔是非，可为来今龟镜”。〔1〕

3. 从研究的方法看，偏重于事实描述和考订，非常重视实证。但在重视事实的准确性的同时，也并不忽视对所记述事实的因果解释。

4. 从研究中价值处理上看，作者一般都带有强烈的中国古代正统的价值观念。但这些价值倾向，并不一定影响他们对某些制度的事实描述，即他们在叙述某项事实时虽然未必能做到“价值祛除”，但大体还是比较客观的。

从上面这些特点概括中可以看出，中国古代政治制度史的研究，有缺点但也有相当的长处，其关键是我们如何从中汲取营养。

（二）近代中国政治制度史研究的状况和方法

20世纪30年代至40年代，出现了几部中国政治制度史的专著，其中以曾资生所著《中国政治制度史》和杨熙时所著《中国政治制度史》最为著名。但在1949年后，由于众所周知的原因，政治制度史研究曾一度沉寂了30年，直到80年代以后才陆续出现了一些研究成果，其中白钢先生主编的10卷本《中国政治制度史》综合了近年来中外的有关研究成果，代表了我国学界在这一课题研究上的最高水平。

这些成果都是将国家体制作为研究的基本内容，虽然在具体问

〔1〕《旧唐书·杜佑传》。

题上可能有不同的理解，但在总体框架上却没有实质区别。这些研究在建构我国政治制度史研究工作基本框架上起到了不可替代的奠基作用，而且也确实填补了新中国在这一学科研究上的空白，但总的说来，仍有一些不尽如人意之处。

首先，在研究中，只存在一种基本的理论框架，这本身就说明这一研究还远没有达到“百家争鸣”的繁荣程度。

其次，现在从事这一研究的基本都是历史学家，所采用的概念、分析框架和研究方法也基本都是历史学的，虽然与传统政治制度史的研究已经有了很多不同，但也表现出了这两者之间的连续性。如果从政治学的角度来看，这些成果的史学味道重了些。作为一个跨学科领域，中国政治制度史的研究应注意如何将政治学的视角与史学的视角有机地结合起来。

再次，这些研究在事实认识和价值认识上都还存在着一些问题，还存在着将一些假说当作定律使用、在一些地方以价值判断代替事实分析等问题，这主要是理论过于陈旧，视野不够开阔所造成的。

上述各点是我们对目前中国政治制度史研究状况的几点粗浅的认识，在提出这些认识的时候，我们深知中国政治制度史学科建设的困难和艰巨，对那些曾在这一领域大胆拓荒的前辈我们内心充满敬意，今后的任何进展无疑都将站在他们肩上才能取得。

（三）中国政治制度史研习中的事实与价值认识

仅就目前中国政治制度史研究来说，如果想取得进一步的进展，在我们看来，应该注意两个方面的倾向。

一是要尽量避免陷于琐碎的考据而无法自拔。史料的考订当然重要，但单纯的考据无助于建立系统的知识体系，也不会形成必要的概念、通则和定律，亦即不会使中国政治制度史的研究对中国历史上的政治和其他相关现象具有解释力。

另一方面，也要对传统的分析理论作出适当的反思，从一些教

条化的思维模式和分析框架中走出来，寻求更符合中国社会和制度现实的分析框架，不能在传统的分析框架明显与事实不符的时候，仍让事实去屈从于理论的需要。

目前最急迫的任务是要区分事实认识与价值认识。尊重事实，让材料说话，是使研究具有科学性的前提。但是任何认识毕竟是人作出的，完全排除认识主体的主观因素显然不现实。这就决定了我们的研究不仅需要所有的研究者对自己的结论保持必要的“谦卑”，还需要不同学者间的相互争鸣和印证。

当然，事实认识在中国政治制度史研究中可能还会遇到另外一些问题，由于材料的抵牾或材料的缺乏，有时也不能不作出适当的联想，借用一定逻辑推理，有时更可能借用某种理论框架加以演绎。但大凡有这种情况，我们就不应该否认它的假说性质，这才是真正的科学态度。

价值认识似乎更为复杂。一般地讲，价值可划分成两种类型，一种是“规范性价值”，而另一种则是“工具性价值”，它们之间的差异是显而易见的。在当今国外社会科学中，持价值中立说的学者并不排斥“工具性价值认识”，因为这种价值认识与事实认识可以非常自然地联系在一起。但这种价值认识仅仅是相对于一个特定的目标来说的，离开了这一目标，其优劣判断就无法成立。至于“规范性价值认识”由于其预设的目的更具有超越性，更可能诱使我们坠入历史目的论的泥潭，混淆两种认识，将事实判断等同于价值判

断。^{〔1〕}

虽然我国政治制度史研究与其他研究领域一样都存在着滥用价值判断、将其与事实判断混淆起来的现象，但是我们仍不能同意在研究中完全采取“价值祛除”的态度。价值认识的产生虽然大多基于主观预设，但有些价值观念却可能是一些民族或人类历史体验所得出的共同信念。在全球逐渐走向一体化的今天，原来一些被个别民族文化所肯定的价值观念已经逐渐为现代社会所特有的价值准则所替代，尊重人权、重视个体价值、维护个人自由，自由充满活力的市场经济与政治民主，已成为得到大多数人所认可个体生活和社会生活的准则，这些无疑为我们在研究中作出价值认识提供了基本的尺度。

总之，在中国政治制度史的研究中，首先要重视事实研究，在梳理事实的过程中，切忌随意作出价值判断，而且即便是应作出价值判断的时候，也要充分考虑到这些价值到底是从何而来，是出于研究者自己的主观臆断？是出于某位（些）大思想家的偏见？还是出于在人类历史文化锤炼中形成的带有普遍性的认识？

当然，对研究者来说，切实改善自己的知识结构，提高自身的理论素养和逻辑思辨能力，拓展研究的视野，尽早形成对中国政治制度史的多种研究框架和分析模式，对中国政治制度史学科建设来说，更是必要的。

〔1〕 在我国历史学研究中，“必然性”和“发展”这一类概念的使用都存在上述问题，结果是造成对历史的合目的解说，且造成认识上的混乱。比如，在描述中国明清之际宰相制度变化时，如果使用“发展”概念，意义就非常含混。如果从宰相制度在国家体制中的地位和作用来看只有退化，根本无所谓“发展”。使用“发展”这样的概念，其目标的预设应该是明确的，从君主专制主义立场上来看，当然可以说是在不断的“发展”；如果从中央集权本身来讲，说“发展”也未尝不可；但如果从地方自治的角度来看，却只有一步步地退缩。

三、中国古代和近现代政治制度的基本性质、特点与史料

(一) 中国古代和近现代政治制度的基本性质与特点

清王朝灭亡以前的中国政治制度属于一种极其发达的君主专制主义制度体系，而辛亥革命以来中国政治制度的演变乃是这一传统专制制度体系向现代民主政治的转型。

君主专制主义政治制度体系源于中国独特的国家生成路径，是由国家权力获得和运行过程的完全暴力化所造成的。在这一制度体系中，王权（或皇权）是集政治、经济和文化权威于一体的绝对垄断权力，它对社会的支配力和覆盖的广度均是世界上独一无二的。其特点主要表现在以下几个方面：

1. 它以政治暴力所造成的超经济强制权力覆盖并支配社会经济领域，对资源和利益分配具有明显的垄断特性，在这种情况下，无法形成真正的财产私有制度，也无法形成以市场规律为基础的经济运作机制和分配规则。

2. 它以政治暴力及其所形成的利益垄断造就了对意识形态的垄断地位，从而以政治权威的身份兼取了宗教领袖和文化象征的地位，并在对意识形态所自觉进行的整塑过程中为权力获得永久的合法性资源。

3. 它在秦以后开始以中央集权的体制架构为主要和常态的存在形式，在中央政府中通过不断分割以相权为代表的贵族官僚权力以实现君主个人权力的无限膨胀，而在中央与地方的关系上，又通过压缩以封君为代表的地方势力并切割地方文官权力来实现对地方各种资源的直接控制与操作。

4. 它凭借对主要经济资源和意识形态的全面垄断，全力造就一元化的社会格局。它通过科举所产生的利益驱动，不仅使社会精英在社会化的过程中完全内化了意识形态，而且还因为社会精英源源不断地被吸纳到现行体制中而使支撑君主专制权力的文官系统获得了充裕的人力资源。