



高等政法院校系列教材



杨阳主编

中国政治制度史纲要

ZHONG GUO ZHENG ZHI ZHI DU SHI GANG YAO

(第三版)



中国政法大学出版社

• 高等政法院校系列教材 •

# 中国政治制度史纲要


(第三版)

主 编 杨 阳

撰稿人 杨 阳 屈超立 王引淑

谭兰英 吕 芳 金 霞



 中国政法大学出版社

2016 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

### 图书在版编目（CIP）数据

中国政治制度史纲要/杨阳主编. —3版. —北京:中国政法大学出版社, 2016. 12  
ISBN 978-7-5620-7032-0

I. ①中… II. ①杨… III. ①政治制度史—中国 IV. ①D69

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第231978号

---

出版者 中国政法大学出版社  
地 址 北京市海淀区西土城路25号  
邮寄地址 北京100088信箱8034分箱 邮编100088  
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)  
电 话 010-58908435(第一编辑部) 58908334(邮购部)  
承 印 固安华明印业有限公司  
开 本 720mm×960mm 1/16  
印 张 20.25  
字 数 375千字  
版 次 2016年12月第3版  
印 次 2016年12月第1次印刷  
印 数 1~4000册  
定 价 45.00元

## 出版说明

本系列教材是中国政法大学教材编审委员会根据普通高等政法院校教学实际需要组织编写的。其特点在于：一是突出教学的实用性。既重视法学教材的理论性，又重视其操作法，使学生在在学习过程中始终处于理论结合实际的氛围中。二是具有较高的信誉。本系列教材的主编皆经教材编审委员会反复筛选。他们均既有较强的教学、科研能力，又具有丰富的司法实践工作经验——他们都有律师、检察审判、立法等工作之经历。由他们主编教材就使教材的质量建立在一个较高的起点上。三是本系列教材注重知识性，注重学生思想方法和分析能力的培养，注意将现代分析方法、思维方式渗透于教材之中，使教材更具方法论特色。总之，我们努力使本系列教材尽可能符合当今社会对法学教育的需求。

我们组织编写本系列教材过程中，也存在着不足，望各位同仁多提出批评意见。我们将努力继续为学生组织编写更多更好的教材。

中国政法大学教材编审委员会

## 第三版说明

大约在2010年前后，教育部政治学与行政学本科教学指导委员会曾将“中国政治制度史”列为“十二五”规划教材，委托我主持编写。主持编写国家级规划教材，是一种很难拒绝的“荣誉”，但领受任务之后，我却又陷入长久的矛盾和犹豫之中。

矛盾和犹豫主要来自于当时已经再版的本教材。本教材初版于2001年，再版于2007年，其间与中国政法大学出版社的合作是非常愉快的。2010年，本书再版只有3年时间，若另起炉灶，再编写新的教材转交给高等教育出版社出版，无论如何，个人内心都会感到不安。于是，尽管高等教育出版社的编辑朋友不断催促，“十二五”规划教材的任务，最终还是没有完成。

这种犹豫，反过来也影响了本教材的再版过程。大约是在三年多以前，中国政法大学出版社的阐明旗先生主动联系我，希望能够对第二版做一次修订，推出第三版。虽然我当时爽快地答应了，但一直拖了下来没有完工。直到今年方才正式启动了修订工作。

本次修订工作，重点放在了现代部分。原来初版和再版教材的现代部分，仅仅安排了两章篇幅。因为篇幅较少，叙事难免简略，对制度出台的历史背景和主要线索，大多没有给予必要的介绍。考虑到民国初年的制度创新和政治发展，实是中国政治制度由传统走向现代的一次重要实践，其中的变化演进和成败得失，对中国现代化进程有重大影响，对今天中国的政治发展亦有重要的借鉴意义。故而，此次修订特将原来的第十一章拆分为十一、十二两章，基本是拿掉了原稿，重新编写的。至于书中的其他章节，也有不同程度的修改。

时过境迁，当年参与本书编写的王引淑教授早已退休，十一、十二两章的重写是由中国政法大学政治与公共管理学院的谭兰英副教授完成的。其他的编写者，屈超立教授仍任教于中国政法大学政治与公共管理学院，是中外政治制度专业的博士生导师；吕芳也早已完成了学业，成为教授和博士生导师，现在也任教于中国政法大学政治与公共管理学院。看到十几年前参与编写的教材能够在今天再版，我相信他们也会感到高兴。

当然，本书能够再版，应该感谢中国政法大学出版社的编辑们，从阚明旗先生开始，在三年多的时间里，跟我联系的编辑已经换了三位，可以毫不夸张地说，是他们的耐心成就了本书的再版。

杨 阳

2016年7月

## 第二版说明

1998年初，我受中国政法大学教材编审委员会的委托，受命组织编写一部“中国政治制度史”教材，适用对象为政治学与行政学本科专业。不久，我即组织几位同事，几经研究，确定了编撰体例，并作出了具体的编写分工。1999年9月，稿子收齐之后，为保持结构的完整、文风的统一，我又对全部稿件作出了较大的修改，最终交付中国政法大学出版社出版。

从2001年7月到今天，本书正式出版已有七个年头，一直作为中国政法大学政治学与行政学专业的本科教材使用，学生的反映自然听到不少。但是多少有些出乎我们意料的是，这部教材在出版之后，竟先后被许多高校选为本科教材或教学参考书，在一些考研辅导网站开列的政治学专业的参考书目中，本教材也基本都列在其中。

这种情形的出现，虽有些始料未及，但仔细想来，也并不奇怪。早在接受任务之后讨论本教材的编写体例时，我们就曾对当时公开发行的中国政治制度史教材进行过认真的研究。当时得出的结论是：这些已发行的教材基本都是针对史学专业或有较多史学背景的学生编写的，基本上不适合缺乏史学背景的政治学与行政学本科专业学生教学使用。有鉴于此，我们当时就决定了三个编写基本原则：一是一定要简约，避免过多的史料征引；二是为了做到简约，就必须改变编写体例；三是全书字数一定要控制在25万~30万字以内。现在看来，坚持这三个原则正是本书受到欢迎的原因之一。因此，在此次修订中，我们仍坚持这些原则，除了在每章前面加上“学习目的和要求”，后

面列出了“思考题”外，并没有补充更多的内容，只是对原书中个别错误进行了改正。

这次修订工作，也是由原作者完成的。原作者在编写中的分工情况，我在首版曾做过介绍。但因本书从首次发行到现在已有7年，作者的情况也有了一些变化，个别已退休，离开了教学岗位，有些也转到其他领域从事教学和研究工作。他们现在的简况如下：

杨阳（本书主编，承担导论、第一章、第二章、第三章写作及修订）：男，1964年12月生，1989年南开大学历史系硕士毕业。现为中国政法大学教授、博士生导师，中国政治学会理事、北京市政治学会常务理事。主要研究领域为中国政治思想史与政治文化，兼及中国政治制度史和当代中国政治。主要著作有《王权的图腾化——政教合一与中国社会》《文化秩序与政治秩序——儒教中国的政治文化解读》等，另发表学术论文近三十篇。

屈超立（承担本书第四章、第五章、第六章编写及修订）：男，1953年10月生，法学博士。现为中国政法大学政治与公共管理学院教授、博士生导师。主要研究领域为中国政治制度史、中国法律史等。主要著作有《宋代地方政府民事审判职能研究》等，另发表学术论文近二十篇。

王引淑（承担本书第十一章、第十二章编写及修订）：女，1943年生。原为中国政法大学政治与公共管理学院教授，现已退休。主要研究领域为中国政治思想史、中国政治制度史。主要著作有《中国传统政治哲学》，另发表学术论文十余篇。

谭兰英（承担本书第七章、第十章编写及修订）：女，1964年12月生。现为中国政法大学政治与公共管理学院副教授。主要研究领域为人力资源管理、政府公共关系等，发表学术论文多篇。

吕芳（与谭兰英合作完成第九章编写及修订）：女，1974年3月生，法学博士，清华大学博士后。现为中国政法大学政治与公共管理



## VI 中国政治制度史纲要

学院副教授。主要研究领域为比较政治学。主要著作有《制度选择与国家的衰落》等，另发表学术论文十余篇。

金霞（与谭兰英合作完成第八章编写及修订）：女，1973年生，法学硕士。现为昆明理工大学副教授，另发表论文近十篇。

限于作者的水平，也因时间较紧，我们在修订时难免存在各种不足，希望读者朋友指正。

杨 阳

2007年3月25日

## 编写说明

《中国政治制度史纲要》是在中国政法大学本科教材编审委员会的关怀和指导下，为适应政治学及行政学专业本科教学需要而编写的。限于课时等要求，本书在编写时没有采用制度史通常的体例（主要指秦以后），在字数上也尽量压缩，力图与“纲要”的书名相符。本书是中国政法大学政治学研究所及行政管理研究所的几位同志集体合作的结果，集腋成裘，在许多方面难免有风格、写法上的差异，虽然在成书的最后阶段，我们曾多方努力，但其结果如何只能让有关读者评说了。

本书编写的具体分工如下：

杨 阳 导论、第一章、第二章、第三章。

屈超立 第四章、第五章、第六章。

王引淑 第十一章、第十二章。

谭兰英 第七章、第十章。

谭兰英、金 霞 第八章。

吕 芳、谭兰英 第九章。

在本书编写过程中，曾得到中国政法大学教务处李玺文先生的诸多关爱和指导，能够完成出版，当然也有李先生的功劳，我和所有的作者都不会忘记这一点。限于我们的学识水平，本书可能存在诸多不足，希望读者朋友指正。

杨 阳  
2001 年春

## 内容简介

本书以别开生面的体例形式、简约流畅的语言风格，讲述了中国政治制度在四千余年间纷繁而复杂的演变历程，其间涉及夏商周三代制度、皇帝制度、宰相制度、职官制度、言谏制度、监察制度、军事制度、司法制度和地方建制等中国古代政治制度的方方面面，也涉及从19世纪中期到20世纪初期中国政治制度的艰难变迁历程。在具体制度的描述和勾画中，作者还不时将读者带入对中国政治制度史中一些重大理论问题的思考：中国国家起源的方式与国家形态之间的关系、西周选择封建制的原因、封建制与宗法制的关系、秦以后多数王朝选择中央集权体制形式的原因、皇权的性质、相权的性质、皇权与相权的关系、发达的监察制度与皇权极端化的关系、中央与地方的关系、后妃干政、宦官乱政等。所有这些学界争论不休的问题，本书皆有严肃讨论，且多有独到的见解。历史的白描和制度的叙述，伴随着理论问题的陈说、知识的讲述，夹带着智慧的启迪，这是本书能够带给读者的最大收获。

## 目 录

## 1 导论

## 第一篇 先秦政治制度

## 13 第一章 国家起源的相关理论问题

## 13 第一节 假说与国家起源问题的研究

## 15 第二节 国家定义与前国家时期的政治组织

## 20 第三节 走向国家形态的动力与早期国家类型

## 27 第二章 中国国家的起源

## 27 第一节 传说时代的中国先民

## 31 第二节 传说时代的政治组织

## 36 第三节 中国国家的起源及类型

## 44 第三章 夏商周的政治制度

## 44 第一节 夏代的政治制度

## 52 第二节 商代的政治制度

## 63 第三节 西周的政治制度

## 79 第四节 春秋战国时期中国政治制度的转型与发展

## 第二篇 秦以后古代政治制度

## 93 第四章 皇帝制度

## 93 第一节 皇帝制度的特点

## 94 第二节 皇帝制度的确立与演变

## 97 第三节 皇位继承制度

## 100 第四节 后宫制度

## 103 第五节 宦官制度

109	<b>第五章 宰相制度</b>
109	第一节 秦汉到南北朝时期的宰相制度
114	第二节 隋唐宋元时期的宰相制度
118	第三节 宰相制度的衰落：明清的内阁与军机处
120	第四节 相权与皇权的协调与冲突
124	<b>第六章 职官制度</b>
124	第一节 隋唐以前的正途考选制度
128	第二节 隋唐以后的正途选官制度：科举制的兴起与演变
135	第三节 异途选任制度
138	第四节 职官任用与考核制度
146	第五节 职官品级与俸禄制度
151	第六节 职官退休制度
155	<b>第七章 言谏与监察制度</b>
155	第一节 秦汉至南北朝的言谏与监察制度
164	第二节 隋唐时期的言谏与监察制度
169	第三节 两宋时期的监察制度
175	第四节 明代的监察制度
182	第五节 清代的监察制度
188	<b>第八章 军事和司法等制度</b>
188	第一节 军事制度概述
193	第二节 司法制度概述
198	第三节 宗室和功臣分封制度
204	<b>第九章 地方政治制度</b>
204	第一节 地方建制概貌
210	第二节 县及县以下基层政权组织
212	第三节 中央与地方关系

### 第三篇 近代以后到新中国成立前的政治制度

221	<b>第十章 中国政治制度向现代的转变</b>
221	第一节 现代化的挑战与清政府的反应
229	第二节 从洋务运动到戊戌变法的制度调整
241	第三节 清末“新政”与预备立宪时期的制度改革

249	第十一章	民国初年的政治制度
249	第一节	辛亥革命建立新体制的尝试
253	第二节	南京临时政府的政治制度概貌
259	第三节	《中华民国临时约法》的颁布与袁世凯政府的组成
267	第十二章	民国初年的政治制度变迁
267	第一节	《新约法》与洪宪帝制
275	第二节	“府院之争”与后袁世凯时期的政局
278	第三节	政治乱局与《临时约法》框架下的政治制度概貌
289	第十三章	国民政府的政治制度
289	第一节	国民政府的创立与党治基础
293	第二节	行宪前的国民政府政治制度概貌
298	第三节	五院制的国民政府

# 导 论

## 学习目的和要求：

通过导论的学习，学生应对本学科的研究对象、研究方法、研究现状及基本史料等问题形成较为系统的认知，从而为后续各章节具体内容的学习提供清晰而完整的学科背景信息。

## 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

在行为主义政治学中，“政治”被理解为一种带有控制或影响倾向的活动，往往与“权威”“权力”等概念相联系。<sup>〔1〕</sup>这种定义的优势是从时间和空间上拓展了“政治”概念涵盖的范围，使“政治”对“国家”等传统政治学的核心概念的依赖大大降低，从而使政治学研究的视野较以前极大地开阔起来。

但是这一做法在拓展“政治”概念的涵盖范围的同时，也使其在时间和空间的边界都变得含混不清，由此可能会带来一些值得探讨的问题。扩大“政治”概念的时间边界对政治的制度研究当然会产生较大的影响，这可能引发史前制度是否应该纳入政治制度的研究视野的问题。<sup>〔2〕</sup>拓展“政治”概念的空间边界，对中国政治制度史的研究而言，则可能带来另外一些争论，如中国历史上某些社会组织（如宗族组织及其派生形态）是否应该成为政治制度史的研究对象？

“政治”概念的复杂性，在当今的政治学研究中是一个无法回避的事实。

〔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》，中国问题研究所、南亚发展研究中心、中国农村发展信托投资公司组织翻译，中国政法大学出版社1992年版。书中在政治（Politics）一目分别列出了两个词目，但显然都与“活动”有关。

〔2〕目前我国学界对政治制度的定义基本还是遵循传统的说法，比如，张晋藩和王超两位先生合著的《中国政治制度史》（中国政法大学出版社1987年版）、李明晨先生编著的《中国古代政治制度纲要》（中国政法大学出版社1990年版）、韦庆远先生主编的《中国政治制度史》（中国人民大学出版社1989年版）、浦兴祖先生主编的《当代中国政治制度》（上海人民出版社1990年版）和白钢先生主编的《中国政治制度史》（天津人民出版社1991年版）以及他所主编十卷本《中国政治制度通史》（人民出版社1996年版），基本都是将中国国家制度作为研究对象和内容的。

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边界，以此来明确其研究的主要内容。

1. 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、司法体制等不同体制之间的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。

2. 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。

3. 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。

本书是政治学与行政学专业的本科教材，因为受各方面——特别是学时的限制，不可能兼顾上述诸方面内容。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，使我国政治制度史的研究在理论上能够有所突破，创新分析框架。

## （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，业已被“政治系统”“政治体系”等概念替代。<sup>〔1〕</sup>传统政治学大致可以分成两个流派：一个是由政治哲学家所组成的群体，其研究用行为主义政治学的语言来表述，就是“规范的研究”，研究的目的是营造一种属于其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”。<sup>〔2〕</sup>另一流派则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，他们的研究一般是进行事实描述，在行为主义政治学看来，他们在收集资料和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很少有所建树。<sup>〔3〕</sup>

行为主义政治学由于强调引进“科学方法”，不可避免地将许多重要的政治问题排除在研究视野之外。这一点在政治史领域表现得尤为明显。由于政治

〔1〕 例如，《布莱克维尔政治学百科全书》，虽其所收词条甚多，但未立“政治制度”这一条目。再如，〔美〕杰克·普拉诺等：《政治学分析辞典》，胡杰译，中国社会科学出版社1986年版，该书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》，郑永年、胡淳、唐亮译，浙江人民出版社1987年版，第一章。

〔3〕 行为主义政治学与传统政治学的分歧，集中体现在研究的目的和方法上，行为主义政治学家认为政治学研究应该具有“解释和预测”的功能，而要做到这一点，就必须使政治研究成为“科学”，必须用自然科学的方法来研究政治问题。



史与当代政治明显不同，其资料大多来自于文献，在当代政治研究中行之有效的方法（如随机抽样方法）在这一领域很少有用武之地，这便使得政治史，包括政治制度史的研究实际上很少受到行为主义政治学家的重视。

传统政治制度的研究内容，在行为主义政治学的研究中往往被包容在“政治系统”等问题的研究之中。“政治系统”等概念实际上是系统论和功能分析理论的产物。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，但不重视系统本身的特征，特别是缺少对制度细节的研究。如果了解某一国家的政治制度、政治架构及其演变的历史过程，“政治系统”的相关研究成果所能提供的帮助是非常有限的，它们通常只能提供素材的处理办法或分析框架，却不能代替“素材”本身。这些“素材”的获得，或者说政治学一般知识的获取，仍必须通过诸如“政治制度”或“政治制度史”这类课程的学习才能被学生掌握。因此，行为主义政治学的学习，并不意味着传统政治学的核心概念和它们所涵盖的知识内容就此会淡出政治学的知识谱系。从这个意义上说，“政治制度”或“政治制度史”在政治学学科中永远会占有重要的地位。

### （三）中国政治制度史研究的现实和学科意义

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. 中国有四千多年的文明史，仅就承袭中华民族自身的传统，了解自身历史而言，“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不同程度地与传统相联系，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、地方政府基层政权问题、行政体制改革问题等，都与中国固有历史传统——特别是政治制度传统有所联系，不对这些传统进行较为深入的研究和了解，对当代政治问题的研究就很难变得厚重起来，不久便会缺乏历史的纵深感，而且也很难建立有说服力的理论模式。

3. 中国政治制度演变和调整的历史很长，虽然最终没有演变成为现代政治制度，但在一些方面还是体现了我们祖先特有的政治智慧，对我们今天的政府体制改革、今后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大方面产生重要影响：中国历史上已经形成的政治哲学、治国方略和与之对应的政治制度体系，是中国政治学学科在当下发展中必须严肃面对的本土资源，我们引进的行