

中國政治制度史

白钢 主编

【第3版】

上卷

本书突破了传统研究观念与模式，开创了政治制度史研究的新体系。在深入研究国家结构形式的基础上，着力于元首制度、中央决策体制和政府运行机制的探索。全书内容，上起三代下迄二十世纪末的政治体制改革。

对各项政治制度追本溯源，梳理其因袭变迁，总结了传统政治体制运行机制的三大特点：
一是行政、军事、监察三大系统鼎立，
二是近侍的逐步政务官化，
三是中央派出机构逐步地方政权化。

白钢

中國政治制度史

【第3版】

上卷

白钢 主编

天津出版传媒集团
天津人民出版社

ISBN 7-201-06131-1

图书在版编目(CIP)数据

中国政治制度史：全2册 / 白钢主编. -- 3版. --
天津：天津人民出版社, 2016.8
ISBN 978-7-201-10653-3

I. ①中… II. ①白… 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 164164 号

中国政治制度史(第3版)上、下

ZHONGGUO ZHENGZHI ZHIDUSHI

白钢 主编

出 版 天津人民出版社
出 版 人 黄 沛
地 址 天津市和平区西康路 35 号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电子信箱 tjrmcbs@126.com

责任编辑 韩玉霞
装帧设计 陈栋玲 徐 洁

印 刷 高教社(天津)印务有限公司
经 销 新华书店
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 66.75
插 页 4
字 数 810 千字
版次印次 2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷
定 价 198.00 元(全 2 册)

版权所有 侵权必究
图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

第3版序言

“述往事，思来者”

白 钢

从传统政治制度中汲取智慧

政治制度史是以研究历代上层建筑为主要任务的。任何一种上层建筑，在其存在的时期里都处在不断变化之中。除了它的惯性作用，还有岁月对它的修正，使它不断调整演变，直至被新的上层建筑取代。它将各种社会主体联结起来，成为人们从事各种活动的社会条件，成为社会发展的重要舞台。

然而，在走向现代化的过程中，人们在如何对待传统的问题上认识并不一致。片面强调批判或强调继承，都失之偏颇。应当承认，现代化是对传统的辩证否定。吸收传统中经过实践检验是合理的东西，摒弃传统中落后、僵化的东西，建立新的科学的社会体制，有助于更好地实现现代化。史学家的研究如果不从这一视角出发，是很难实现有益于社会的价值取向的。

长期以来，在对待传统政治制度问题上，全盘否定的观点较为流行。其实，历史上任何一种上层建筑在形成之后，都有其发展轨迹和变化规律，不能凭主观意志想全盘否定就全盘否定。传

统蕴含着人们智慧的结晶。在对待历史上层建筑问题上,不能搞历史虚无主义和民族虚无主义。传统政治制度有很多糟粕,也有很多珍贵的遗产。古代一些有作为的政治家、思想家在处理各种政治关系、制定各种制度政策时,积累了丰富经验。中国的政治体制发展要以正确认识国情为基础,而不能把西方政治模式奉为圭臬,盲目崇拜。因此,应重视研究中国的政治传统,坚持批判与继承相结合,深刻认识其优点与缺陷。

近百年来,尽管中国的政治制度一直处在进步与变革之中,但实事求是地讲,传统政治制度也使我们背上了一些历史包袱。几千年来习以为常的原则、习俗,在短期内实现变革谈何容易。比如,一些地方“权大于法”“以政代法”的现象仍然存在;一些地方在具体人事制度上还没有很好地体现公开考试、择优录取的原则;在行政管理上,有些部门缺乏民主观念,也缺乏严格的监督手段;在制定和执行政策时,“长官意志”与主观随意性常常起到相当大的作用,等等。这些都是传统政治制度消极面的积淀。克服这些缺陷,方法之一就是认真研究传统政治制度中的糟粕,阐明其在历史上的危害,找出克服的办法,为社会主义民主政治建设提供借鉴。

同时应看到,数千年的传统政治制度又蕴含着丰富的文化遗产,有许多经过实践检验证明行之有效的经验办法,对于社会主义现代化制度建设具有参考价值和启迪作用。因此,那种以为搞现代化就要摒弃传统的观点是不正确的。事实上,按照现代化的要求改造传统,从而形成新的传统,有助于我们保持民族特色,也有助于早日实现现代化。

中国传统政治制度的成功经验有很多,诸如发达的政治分工和悠久的制衡观念,积累上千年的一整套比较科学的官吏管理经验等,都值得有使命感的史学家认真总结。就以官吏管理制度而言,长期实行以考试制度选拔人才;在官员任用上,注重实践性,推行试职制度;在官员管理上,实行品阶、俸禄、考课、铨

选、迁转、监察、回避等制度。这些都体现了历代统治者为实现政治清明、保持官员廉洁、提高行政效率所作的努力,其中有许多内容至今仍不乏启迪和借鉴意义。

政体运行机制是政治制度史研究的永恒主题

任何一种政治制度,都是一定社会经济关系的产物,并为一定社会经济关系服务。研究政治制度史不能脱离社会经济关系来抽象地谈政治制度,否则会变得空洞抽象。中国政治制度史研究,重心是研究政体运行机制,说到底,就是历代王朝如何处理各种政治关系。具体来说,应考虑以下三个方面内容:一是机构设置与变化,二是政策法规,三是机构运行和政策法规的执行情况。政体主要表现为政府机构,国体则通过机构和政策法规得到体现。无论什么制度,其中心问题是处理和调整该领域中的各种关系。

在推进国家治理体系现代化的当下,大力开展跨学科研究,努力提高理论创新能力,是加强中国政治制度史学科建设的必然选择。20世纪90年代以来,国际学术界出现了一些创新范例,如“公共选择理论”。这个理论既不是政治学家提出来的,也不是行政管理学家提出来的,而是由美国当代著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者布坎南和他的一些同行共同创立的一种公共经济理论。“公共”这个概念在现在学术界涵盖了国家和社会这样一个非常大的概念。公共选择理论的宗旨,是把市场制度中的人类行为与政治制度中的政府行为纳入同一分析的轨道,即“经济人”的模式,它修正了传统经济学把政治制度置于经济分析之外的理论上的缺陷。公共选择理论就是用市场经济条件下的经济人的活动来分析政府行为,实际上它把政府行为用经济学的方法说白了。应该说这一理论当前特别在西方学术界是一

个热门话题,也是新兴管理学科的核心理论。这个理论的提出就说明了跨学科研究确实是提高理论创新能力的一个重要途径。另一个例子也是当前西方一个最热门的理论,叫做“治理理论”。用“治理”代替我们过去理解的“统治”,这是1989年世界银行一批经济学家在提出了非洲治理危机之后逐步形成的一个新的理论。治理理论也成为当今西方政治学、经济学、政治社会学、公共管理学等领域最流行的理论之一,近年我们国内学术界也将这一理论介绍过来,而且有不少学者开始用这一理论来分析改革开放以来中国基层社会的具体变迁情况。严格地讲,这个理论是管理学或政治学范畴的概念,但它却是经济学家提出来的,这个理论形成后迅速为学术界所接受并在西方广泛的实践中加以运用,表明跨学科研究是治理理论产生的基础。

无论是公共选择理论,还是治理理论,抑或是“善政”,“协同治理”,它们都从不同角度给中国政治制度史学科建设展示了创新发展的方向,只有钩深致远,参伍比较,坚持创新发展,才能推进中国政治制度史学科建设的现代化。

其 他

本书初版印行于1991年,所采摘史料的成书时间,概在此之前。

2001年对初版进行了全面修订,增加了“中华民国时期的政治制度”和“中华人民共和国政治制度”两章,是为第2版。

这一次是对第2版的修订,检索了书中所有引文,核对原意,坚持论从史出的原则,可以视作第3版吧!

第3版修订过程中有一个问题必须交代,就是有些引文脚注的版本有变化。原来书中引文的脚注所据版本,大多来自原中国科学院图书馆(坐落在王府井大街原考古研究所院内)和原中

国社会科学院历史研究所图书馆（坐落在建国门内大街五号院内）。然而，改革开放以来，由于馆址几经拆迁，藏书陈列也屡屡变更，要查到原来所借图书的版本，已经十分困难了，不得已便采用该书的其他版本来核对史料了。例如，书中约有六七处引用范祥雍订补的《古本竹书纪年辑校订补》一书，使用的是“上海人民出版社1962年版”，原注未注明页码。此次修订时，因借不到这个本子，只得改用上海古籍出版社2011年10月版“范祥雍古籍整理汇刊”的本子来查证引文的页码了，结果导致书中的脚注出现了“2011年”字样。

再如，书中引文还涉及郭沫若的《先秦天道观之进展》一文。该文原刊于科学出版社1961年出版的《青铜时代》一书中。但是，我手头原有的一本《青铜时代》不知去向，好在它已被人民出版社1982年出版的《郭沫若全集》历史编1全文收录，所以，该脚注不得不改。

诸如此类，不再一一列举。

2016年2月22日元宵节

修订版前言

《中国政治制度史》原系国家社科基金重点项目——《中国政治制度通史》(1—10卷)第一阶段的研究成果。初版印行于1991年。由于本书着力于历代中央决策体制及政体运行机制的探索,并以此为轴心铺陈各单项政治制度,力求在内容的广度与深度方面能有所突破,使之在跨学科研究的基础上更贴近政治学的规范,因而受到了不同学科读者的广泛欢迎,学术界的师友们也给予了许多热情的鼓励和支持,先后荣获第七届北方十五省市自治区哲学社会科学优秀图书奖(1992年)、中国社会科学院第一届(1977—1991)优秀科研成果奖(1992年)。此次应读者的要求进行修订,主要做了以下两方面的工作:一是对原书进行了一次彻底的勘误,核对了所有征引资料,纠正了原来排印上的错误;二是增写了“中华民国时期的政治制度”和“中华人民共和国政治制度”两章,进一步充实了本书的内容,使之更加名副其实。

修订版《中国政治制度史》遵从原来的编纂原则,对于历史上的各种政治制度,一般在朝代开创时详细写,其后各代则重点写演变,写特点。同时尽可能地结合人物、事件来写制度,争取把制度写活。

本书实行主编负责制,由主编提出学术思想体系,拟定编撰提纲,经过政治学界、历史学界、法学界及民族学界有关专家集体讨论后,邀请国内学术界的知名学者分头撰稿。最后,由主编总其

成,统改了全稿。

各章写作分工如下:

第一章 白钢;

第二章 王宇信、杨升南、白钢;

第三章 王宇信、白钢;

第四章 杨升南;

第五章 孟祥才、白钢;

第六章 黄惠贤;

第七章 俞鹿年、谢元鲁、白滨、黄振华;

第八章 朱瑞熙、张其凡;

第九章 李锡厚、杨若薇、白滨;

第十章 陈高华、史卫民、白钢;

第十一章 杜婉言;

第十二章 郭松义、李新达;

第十三章 宋月红、白钢;

第十四章 张明澍、白钢。

本书初稿完成后,承蒙一些著名历史学家热诚帮助与指导。张泽咸审读了第五、六、七章,田昌五审读了第五章,朱大渭审读了第六章,陈高华审读了第十章,王春瑜审读了第十一章。他们分别提出了许多宝贵的修改意见,使本书减少了失误。韦庆远参加了本书指导思想、学术体系及编撰提纲的研究与讨论,提出了不少建设性意见。

叶维钧、张昌东参加了本课题的研究,并协助主编做了大量的学术组织工作。赵秀玲誊正了本书大部分稿件,并为修订本的校勘付出了辛勤的汗水。

中国社会科学院科研局刘白驹先生自始至终关注、支持本课题的研究,他所提供的指导与帮助最具可操作性。

著名书法家启功教授于百忙之中拨冗为本书题签。

天津人民出版社文史编辑室诸同志贡献尤多。殷瑞渊先生

为初版、韩玉霞女士为修订再版所付出的劳动尤其令人动容。

值此修订再版之际，谨向对本书的编撰和再版做出贡献的所有先生、女士致以衷心的感谢！

依靠不同学科专家的学术专长，携手努力从事跨学科的集体研究，我们还缺乏经验，本书若有设计未备、论证不当、史料失误及其他缺陷，统祈学术界的师友们及广大读者赐正。

主编 谨识

2001 年 12 月 12 日

目 录

上 卷

第一章 导 论	(1)
第一节 中国政治制度史的学科特征、研究对象与任务	(1)
第二节 历代关于中国政治制度史的著录与考索	(5)
第三节 20 世纪以来的中国政治制度史研究	(11)
第四节 中国政治制度史的研究如何突破	(22)
第五节 中国政治制度史的分期问题	(27)
第六节 中国传统政治制度的基本特征	(32)
第七节 传统政治制度与中国政治体制改革	(43)
 第二章 国家的产生与夏商政治制度	(50)
(甲) 中国文明的起源和国家的产生	(50)
第一节 原始氏族社会的民主制	(50)
第二节 私有制的产生与父系家长制的形成	(54)
第三节 军事民主制的组织形式与职能	(58)
第四节 阶级的产生与国家的形成	(63)
(乙) 夏王朝的政治制度	(67)
第一节 奴隶制国家的形成	(67)

第二节	夏朝的王权与行政体制	(70)
第三节	夏朝的军事制度	(79)
第四节	夏朝的贡纳、刑罚与教育制度	(84)
第五节	夏朝政治制度的历史地位	(87)
(丙)商朝政治制度		(89)
第一节	商朝的社会结构与宗族制度	(89)
第二节	与神权相结合的王权	(93)
第三节	内外服的行政体制	(96)
第四节	商朝的军事制度	(99)
第五节	商朝的司法制度	(103)
第六节	商朝的财政制度	(107)
第七节	商朝政治制度的历史地位	(109)
 第三章 西周政治制度		(112)
第一节	西周的国体政体概观	(112)
第二节	西周的王权与中央决策系统	(117)
第三节	西周的中央行政体制	(124)
第四节	西周外服诸侯的行政体制	(132)
第五节	西周的军事制度	(139)
第六节	西周的刑罚制度	(146)
第七节	西周的教育、人事管理制度	(151)
第八节	西周政治制度的历史地位	(154)
 第四章 春秋战国时期的政治制度		(157)
(甲)春秋时期的政治制度		(157)
第一节	周王地位的衰落与大国争霸	(157)
第二节	春秋时期国君的权力及其限度	(160)
第三节	朝议制度与决策方式	(165)
第四节	春秋时期的职官制度	(168)

第五节	春秋时期的军事制度	(170)
第六节	春秋时期的人事管理制度	(173)
第七节	春秋时期的财政制度	(175)
第八节	各国的政治经济改革	(177)
第九节	春秋时期政治制度的历史地位	(179)
(乙)战国时期的政治制度		(183)
第一节	战国时期的政局与各国的变法	(183)
第二节	战国时期的王权与决策形式	(185)
第三节	战国时期的中央与地方行政体制	(188)
第四节	战国时期的司法与监察制度	(191)
第五节	战国时期的军事制度	(193)
第六节	战国时期的财政制度	(195)
第七节	战国时期的人事管理制度	(198)
第八节	战国时期政治制度的历史地位	(200)
 第五章 秦汉政治制度		(203)
第一节	统一的封建专制主义中央集权制的确立 ...	(203)
第二节	皇帝制度与中央决策系统	(209)
第三节	秦汉中央行政体制及其运行机制	(219)
第四节	秦汉地方行政体制	(227)
第五节	秦汉司法、监察制度	(240)
第六节	秦汉军事制度	(249)
第七节	秦汉财政管理制度	(258)
第八节	秦汉人事管理制度	(263)
第九节	秦汉时期的少数民族政权——匈奴政权 ...	(284)
第十节	秦汉政治制度的历史地位	(287)
 第六章 魏晋南北朝政治制度		(290)
第一节	魏晋南北朝的政局与政治制度的演变	(290)

第二节	魏晋南北朝的皇帝制度	(301)
第三节	魏晋南北朝中央决策机构及其运行机制 ...	(307)
第四节	魏晋南北朝中央行政体制	(312)
第五节	魏晋南北朝地方行政体制	(323)
第六节	魏晋南北朝司法、监察制度	(333)
第七节	魏晋南北朝军事制度	(338)
第八节	十六国、北魏前期汉夷混杂的政治体制 ...	(346)
第九节	魏晋南北朝人事管理制度	(353)
第十节	魏晋南北朝时期边境地区民族政权	(364)
第十一节	魏晋南北朝政治制度的历史地位	(385)

第七章 隋唐五代政治制度

(389)

第一节	隋唐五代的社会面貌与政治制度的演进 ...	(389)
第二节	隋唐五代的皇帝制度	(395)
第三节	隋唐五代的中央决策机构及其运行机制 ...	(404)
第四节	隋唐五代的中央行政体制	(420)
第五节	隋唐五代的地方行政体制	(434)
第六节	隋唐五代的监察制度	(443)
第七节	隋唐五代的司法制度	(449)
第八节	隋唐五代的军事制度	(459)
第九节	隋唐五代的财政管理制度	(471)
第十节	隋唐五代的人事管理制度	(478)
第十一节	隋唐五代时期的少数民族政权	(500)
第十二节	隋唐五代政治制度的历史地位	(514)

下 卷

第八章 宋朝政治制度	(521)
第一节 宋朝社会面貌和政治制度的基本特征	(521)
第二节 宋朝的皇帝制度和中央决策系统	(525)
第三节 宋朝中央行政体制	(533)
第四节 宋朝地方行政体制	(540)
第五节 宋朝的立法、司法和监察制度	(546)
第六节 宋朝的军事制度	(553)
第七节 宋朝的财政管理制度	(563)
第八节 宋朝人事管理制度	(567)
第九节 宋朝政治制度的历史地位	(581)
 第九章 辽、金、西夏政治制度	(592)
(甲)辽朝政治制度	(592)
第一节 辽朝政治制度的演进	(592)
第二节 辽朝皇帝制度与中央决策系统	(595)
第三节 辽朝中央行政体制	(600)
第四节 辽朝地方行政体制	(602)
第五节 蕃汉分治的司法制度	(604)
第六节 辽朝军事制度	(607)
第七节 辽朝人事管理制度	(613)
第八节 北辽与西辽的政治制度	(615)

第九节	辽朝政治制度评议	(618)
(乙)金朝政治制度		(619)
第一节	金朝的建立与政治制度的演进	(619)
第二节	金朝皇帝制度与中央决策系统	(622)
第三节	金朝中央行政体制	(628)
第四节	金朝地方行政体制	(632)
第五节	金朝的司法、监察制度	(635)
第六节	金朝的军事制度	(638)
第七节	金朝财政管理制度	(642)
第八节	金朝人事管理制度	(643)
第九节	金朝政治制度评议	(645)
(丙)西夏政治制度		(646)
第一节	党项族的兴起与西夏王国的建立	(646)
第二节	西夏的皇权	(648)
第三节	西夏的中央与地方行政体制	(652)
第四节	西夏的军事制度	(660)
第五节	西夏的人事管理制度	(664)
第六节	西夏法规	(667)
第七节	西夏政治制度评议	(669)
 第十章 元朝政治制度		 (672)
第一节	从大蒙古国到元朝的递嬗	(672)
第二节	元朝皇帝制度与中央行政体制	(678)
第三节	元朝地方行政体制	(691)
第四节	元朝的司法、监察制度	(699)
第五节	元朝军事制度	(707)
第六节	元朝的财政管理制度	(712)
第七节	元朝的人事管理制度	(722)
第八节	元朝政治制度的特点和历史地位	(737)