

张星久 祝马鑫 著



ZIBIAN

JIAOCAI

ZIBIAN

ZIBIAN

ZIBIAN

JIAOCAI

JIAOCAI

JIAOCAI

新编中国政治制度史

武汉大学出版社

新编中国政治制度史

张星久 祝马鑫 著

武汉大学出版社

1993年5月

(鄂)新登字 09 号

新编中国政治制度史

© 张星久 祝马鑫 著

*

武汉大学出版社出版发行

(430072 武昌 珞珈山)

孝感报社印刷厂印刷

*

850×1168 1/32 12.25 印张 310 千字

1993 年 9 月第 1 版 1993 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—1000

ISBN 7-307-01435-1/D·225

定价: 6.20 元

目 录

绪 言	(1)
-----	-----

上编 中国君主专制政体形成时期 的政治制度 (夏——战国)

第一章 总论	(9)
--------	-----

第一节 本时期政治制度的特点	(9)
----------------	-----

第二节 等级君主专制政体形成的原因	(14)
-------------------	------

第二章 夏商等级君主专制国家形成时期的政治制度	(18)
-------------------------	------

第一节 国家的诞生与中国政治制度史的开端	(18)
----------------------	------

第二节 商的政治制度	(22)
------------	------

第三章 西周等级君主专制确立时期的政治制度	(32)
-----------------------	------

第一节 周的建国与政治制度的发展	(32)
------------------	------

第二节 周代分封制	(34)
-----------	------

第三节 宗法制与礼乐制	(36)
-------------	------

第四节 君主制度的发展	(41)
-------------	------

第五节 中央与地方政权组织	(43)
---------------	------

第六节 军事与法律制度	(47)
-------------	------

第七节 财政制度	(49)
----------	------

第四章 向中央集权君主制过渡时期——春秋战国的	
政治制度	(51)
第一节 春秋时期等级君主专制政体的解体	(51)
第二节 战国时代中央集权政体的初步形成	(58)
中编 中国君主专制政体发展成熟期的	
政治制度（秦汉——时清）	
第一章 总论	(69)
第一节 中央集权君主制形成的历史前提	(69)
第二节 利益分享机制的演变	(72)
第三节 中国封建君主专制的典型性	(74)
第四节 中国君主专制政体的成长机制	(83)
第二章 皇帝制度与中央决策制度	(90)
第一节 皇位继承制度	(90)
第二节 东宫制度	(95)
第三节 后妃制度	(99)
第四节 宦官制度	(103)
第五节 以皇帝为核心的中央决策制度	(109)
第三章 中央政权机构的演进	(119)
第一节 秦汉的三公九卿制	(119)
第二节 魏晋至隋唐时期的三省六部制	(125)
第三节 五代、宋、辽、金的中央政权机构	(134)
第四节 由一省制向内阁制过渡的元、明、清中央政权	
体制	(140)
第四章 地方政权体制的演变	(150)

第一节	秦汉郡县制的巩固与发展·····	(150)
第二节	魏晋南北朝的州、郡、县三级体制·····	(155)
第三节	隋唐时期的州、县两级制及唐代后期“内轻外重” 局面的形成·····	(157)
第四节	宋、辽、金时期路的设立及宋代“内重外轻”的 权力配置格局·····	(160)
第五节	行省制下的元、明、清地方政权体制·····	(163)
第五章	秦汉以后谏议、监察制度与司法制度的演变·····	(172)
第一节	谏议制度·····	(172)
第二节	监察制度·····	(180)
第三节	法律制度·····	(188)
第六章	秦汉以后军事制度的演变·····	(201)
第一节	秦汉时期的军事制度·····	(201)
第二节	魏晋南北朝的士家制度和府兵制度·····	(203)
第三节	隋唐府兵制·····	(208)
第四节	宋代募兵制·····	(211)
第五节	辽、金、元与部族制相结合的军事制度·····	(216)
第六节	明代的卫所制·····	(219)
第七节	清代的八旗兵制·····	(221)
第七章	官僚制度的发展·····	(225)
第一节	秦汉时期的官僚制度·····	(225)
第二节	魏晋南北朝时期的官僚制度·····	(228)
第三节	隋唐时期官僚制度的成熟·····	(230)
第四节	两宋官僚制度的进一步发展·····	(234)
第五节	辽、金、元官僚制度的特点·····	(237)
第六节	明清时期的官僚制度·····	(241)

下编 向现代国家过渡时期的政治
制度 (1840——1949)

第一章 总论·····	(250)
第一节 走向现代国家·····	(250)
第二节 近现代政治制度演变的特点·····	(257)
第二章 君主专制政体的蜕变与瓦解·····	(260)
第一节 鸦片战争时期政治制度的变化·····	(260)
第二节 “新政”时期政治制度的调整·····	(265)
第三节 “预备立宪”以后政治制度的变化 (1906—1911 年) ·····	(270)
第三章 南京临时政府至北洋政府时期的政治制度·····	(278)
第一节 资产阶级民主共和制度的创立·····	(278)
第二节 北洋军阀政权的中央政治制度·····	(282)
第三节 几个南方政权的组织形式·····	(293)
第四节 北洋政府时期的地方政权体制·····	(295)
第五节 官僚制度·····	(301)
第六节 军事制度与法律制度·····	(306)
第四章 从广州国民政府到蒋介石政府的政治制度·····	(311)
第一节 广州国民政府与武汉国民政府的政治制度·····	(311)
第二节 南京国民政府的出现及其特点·····	(316)
第三节 国民政府中央组织机构·····	(323)
第四节 地方政权组织与行政制度·····	(334)
第五节 官员的考选与任用制度·····	(339)
第六节 军事制度·····	(343)
第七节 监察制度·····	(346)

第八节 法律制度·····	(349)
第五章 中国共产党领导下的革命民主政权的政治制度 ·····	
·····	(352)
第一节 中华苏维埃时期政治制度·····	(352)
第二节 抗日战争时期人民民主政权的政治制度·····	(364)
第三节 解放战争时期人民民主政权政治制度的变化 ·····	
·····	(373)
主要参考文献 ·····	(379)
后 记 ·····	(381)

绪 言

一、中国政治制度史的研究对象与范围

故名思义，中国政治制度史是研究中国历史时期的一种重要政治现象——政治制度的学科门类。为了能够进一步了解这一学科的研究对象和范围，让我们首先从基本定义出发，对“政治制度”这一概念略作解说。

我们知道，自阶级和国家产生以来，世界上就出现了林林总总、纷繁复杂的政治现象，政治制度就是其中极其重要的一种。然而比较其他政治现象而言，政治制度自有其鲜明的特征：（一）它首先是一种调节人们政治行为的规范体系，或者说是体系化了的政治规范。因为，一定的政治制度总是在要求人们能够或应该做什么，不能做什么，总是要规定人们在一定的政治生活中扮演特定的角色。（二）政治制度这种规范又是比其他社会规范更具有稳定性的规范。这一方面表现为，一种政治制度形成后，往往具有很强的持续性，如封建君主制在中国历时二千余年，在西欧也有一千余年历史，而一定的王朝体系形成后，也常能维持几百年（如汉、唐、明、清）；另一方面也表现为，这种规范体系主要是通过一系列含义确定、指向性明确的法律、典章制度、惯例、政策、法令等形式表现出来的。（三）这种政治制度又是一种具有普遍强制性的规范。由于一定国家的政治制度总是以凌驾于社会之上的公共力量的面貌出现，代表“公权力”在运作着，因此在形式上它对国内所有人都有约束力，而不允许任何人自处于这种制度的约束。同时，与其他规范不同的是，政治制度的规范更具有

强制性和权威性，违反这种规范可能会受到制裁。而像社会道德一类的社会规范，则主要是通过舆论、习惯等力量，影响人们内心的信念与价值观念，使人们自觉地遵守某种公德，而不具备上述强制力。（四）政治制度又是奠立于一定经济基础之上的上层建筑，是实现阶级统治的形式，是一定阶级意志的集中体现，因而具有更鲜明的阶级性。一般的政治现象，例如人们平时所秉持的某种政治态度或观点，并不必然地成为阶级意志的集中体现，只有集中反映一定阶级的整体意识并上升为国家意志的政治制度，才是集中体现了一定阶级意志的政治规范。（五）这种政治规范体系通常又是通过一定的物质载体而存在、而调节规范人们行为的。具体来说，这种规范体系是借助国家政权机关、尤其是国家暴力机关而强制地调节人们的行为的，唯其如此，它才具有权威性。

总之，政治制度是集中体现了一定阶级意志的、具有稳定性和普遍强制性的、以一定国家机器为载体的规范体系。

基于上述定义，参考学术界的有关观点，我们认为政治制度的基本内涵应包括国家性质（国体）与国家形式两个方面。国家性质也即国家的阶级性质，指的是一个国家政权在本质是属于哪个阶级的问题；它告诉我们哪些人分享政治利益，哪些人的意志最终成为政治机器的发动力。国家形式具体又可分为：（一）国家政权的组织形式，其中最主要的是国家最高权力机关的组织形式；（二）国家结构形式，指国家采用什么方式处理中央和地方的关系，将国家的各部分组织成一个整体的问题，如是中央集权还是地方分权、是单一制还是联邦制问题；（三）国家管理制度，主要是规范国家政治生活的政策、法令、规章制度，以及法律制度、公民的权利与义务，选举制度等等。这一层次的政治制度，最能直接体现政治制度的规范性。

这样，在明确了政治制度内涵以后，我们可以大致确定中国政治制度史的研究范围为以下方面：

第一，研究在不同社会发展阶段上国家政权的性质，亦即研

究不同时期的统治阶级是如何集中自己的意志、进而形成一定的国家统治形式和政治规范的，研究中国历史上不同时期的统治阶级是采用何种形式去分享利益的。这个问题看似抽象的定性分析，很难深入研究，实际上却是个很值得研究、也大有可为的课题。事实上，不涉及一个政权的阶级基础，不涉及阶级之间的冲突乃至统治阶级内部的构成，很难说明政治制度的实际运行情况。比如从秦汉至鸦片战争期间，中国国家政权的性质都是地主阶级的专政，但唐宋以后和唐宋以前情形又大不相同。汉魏时期主要是门阀地主——一种身份比较“硬化”的地主阶级占统治地位，因此在其国家管理形式才会出现“九品中正”制的选官制度，才会出现皇权十分软弱的情形；其他方面的制度，也无一不受这种门阀地主专政的影响。唐宋以后，门阀地主阶级被扫出历史的舞台，代之而起的则是一种“非身份性地主”（也有人称之为“庄田地主”、“庶族地主”），这种地主阶级作为一个阶级的整体是稳定存在的，但其具体成员的身份却是随时有可能升降、流动的。因为，地主阶级取得其身份的凭借不再是门第与血统的高贵，而是看其有无一定规模的土地，看其是否能通过科举考试跻身于官僚队伍，从而分享到政治利益。所以，这种地主阶级比门阀地主阶级在政治上的自足性要差，形不成牵制皇权的更大力量，对封建国家的依赖性和支持程度会更高。这在很大程度上是唐宋以后中央集权明显加强的原因所在，同时，也是我们理解科举制度、宰相制度等内容的关键所在。如果再细细考察下去，同一个时期内，地主阶级中哪一个集团、甚至哪一个特定文化地域中的地主集团扮演主角，也会影响政治制度的面貌。

第二，研究国家政权的组织形式，尤其是不同时期的基本政治制度。如君主专制政体的形成、发展规律，内在矛盾及其调节方式，皇权的合法性以及皇权更迭转移方式、皇权运转方式；研究近现代社会资产阶级政权与人民民主政权不同的基本政权形式等。

第三，研究国家结构形式。主要研究不同时期地方政权建置情况，地方行政区划制度，以及中央和地方权力配置情况，中央对地方的控制方式。

第四，各种单行的国家管理制度及政治规则。如果一时期、某一政权所奉行的所谓“家法”、政治原则（刘邦的“非刘氏不得为王”，宋代“以文制武”的家法，宋、明的禁止外戚、宦官干政的“家法”，以及南京国民党政权的“党治”原则均属此类）；各个时期的法律制度、监察制度、官僚人事制度、军事制度、财政制度、礼乐制度等。此外，还有一些影响深远的不成文的惯例（如封建时代的“故事”），也应该纳入政治制度史的考察范围。

二、本学科的任务与价值

本学科的基本任务是通过研究历史时期的政治制度现象，探讨一般的政治规律，丰富政治学的基本理论，并为现实的政治发展、政权建设提供参考和借鉴。这样一种基本任务就决定了本学科两方面的价值或功用：一是其认知功用，一是对现实的参考指导功用。

认知功用是本学科的首要功用，又分为一般功用与学术功用。政治现象、政治制度是人类社会现象中的重要组成部分，对政治制度的思维与探索，是人类重要的一种心智活动，正是由于对包括政治制度在内的各种社会现象的认识活动，才造成了人类精神发展的相续之流，才使人类具备了其他生物所没有的心灵宇宙或精神文明。因此，从一般认知功用上看，政治制度史和其他研究社会现象的学科门类一样，都自有其崇高的价值，并无孰高孰低之分。

从政治制度史在政治学的学科体系中的地位来看，其学术功用也是非常重要的。由于政治制度不仅是政治现象中的重要部分，而且是其中最稳定、最具规范性与可控性的部分，因而是政治学首先要研究的部分；在西方政治学发展史上，早期的制度研究学

派甚至把政治制度作为其研究的主要对象。而其中当然又主要是以研究历史时期的政治制度为主。因此，政治制度史是政治学中一个十分重要的基础学科，它的研究成果既可以直接充实和丰富政治学的一般理论，也可以用来说明政治学乃至行政学的一般理论。

政治制度史作为一门基础课，当然也应当有其现实的价值。比如，它至少会告诉我们，政治自有其规律（没有规律也就谈不上有政治科学），从而减少我们在政治问题上的盲目冲动与好刚使气；它可以教我们历史地、“立体地”思考政治问题，使我们在进行决策或处理问题时，能从以往人类的政治实践中找到各种参照物，看到各种可能性，增强预见性，避免滥交“学费”或白交“学费”。但它毕竟是一门基础学科。正如技术不等于科学一样，基础学科不可能与其他应用学科一样“有用”：它只是在较长时期内、在整体上以潜在方式培育一个民族的精神营养，不可能立竿见影地产生经济效益。我们不能像杜威、胡适等人的实用主义那样，看什么都要有“兑现”价值，以一种炒股票、放贷者的心态去看一切学术研究。那样，就正好成了林语堂所讥讽的女人式的“庸见”^①。

三、本书的指导思想与写作方法

笔者担任政治学系《中国政治制度史》课程教学已有多多年，常常为找不到一本合适的教材而费踌躇。从学生的反映看，他们也希望有一本篇幅不大、水分不多、真正属于政治学的《中国政治制度史》。因此，我们很久以来就希望有这样一本书：它应该适用马克思主义政治学的基本原理，用新的学科语言、新的思路去诠释历史上的重要政治制度，在梳理清基本事实的基础上，力求做些理论概括；它应该简明扼要地、首尾一贯地揭示自国家产生

① 林语堂：《中国人》，浙江人民出版社1988年版，第62、68、73页。

以来，到1949年之间这段政治制度史的基本面貌与脉络。总之，它应该具有学术性、基础性和系统性。这本书可以说就是在这方面的一个尝试。

由于有了这样的思想和宗旨，本书在写法上也作了一些新的尝试。

首先，为了方便政治学或其他爱好者对中国政治制史全貌的了解，本书介绍的内容上起夏商，下迄1949年中华人民共和国成立，时间跨度大；

其次，考虑到政治制度史不同于一般的历史或社会发展史（虽然也研究国体），本书对政制度史的分期与一般史学论著略有不同。本书以为，中国政治制度史应是一部君主专制政体从形成发育到发展、蜕变、瓦解的历史，是中国在痛苦和挫折中走向现代人民民主制度的过程。据此，本书把中国政治制度史划分为三个阶段，每一阶段作为一编。

第一编：介绍中国君主专制政体形成期的政治制度，时间为自国家产生至春秋战国时期；由于这个时期尚处于君主专制政体的早期阶段，又称为等级君主专制时期；

第二编：介绍秦汉至明清时期的政治制度，这也是君主专制政体的发展成熟期；

第三编：介绍中国君主专制政体蜕变、瓦解期的政治制度，以及向现代人民民主制过渡期各政权的政治制度，时间为1840年至1949年。

再次，在具体的体例上，本书在每一编开头专设“总论”一章，对本编所涉及的带普遍性的问题（如一定时期政治制度的特点、演变总趋势）、以及某些不便在分论中介绍的重要问题作专门的理论概括。这样，既可以避免在后面对同一类问题反复重复，又可以方便读者了解概貌。另外，由于第二编叙述的是从秦汉至明清时期的政治制度，而这一时期的政治制度前后继承性很强，如果按传统的时间顺序，介绍完一个朝代的所有内容再去介绍另一

个朝代，往往造成对一些前后变化不大的内容进行重复介绍，不仅增加篇幅，而且不便于了解某一具体制度的前后来脱去脉。因此，本书对这部分内容的处理办法是，在《总论》之后，分专题对政治制度的各方面进行介绍，如皇帝制度，就是从秦汉一直讲到明清，然后用同样的办法介绍其他内容。这也是为了压缩篇幅、便于读者系统地了解某一方面的知识。

别外，本书对内容的介绍也是有所侧重的。政治制度史和其他的官制沿革史、行政史不同，它应该研究那些关系到国家统治的带有根本性、全局性的问题。基于这种考虑，本书着重介绍这方面比较重要的、在学术界获得较一致结论的内容，对有些可能与其他学科重复太多的内容，或者虽然很重要、却又研究得很不够的内容，则不作或略作涉及。

最后，附带地说一下研究方法问题。马克思主义的历史唯物史观无疑为我们的研究提供了最基本的、最科学的方法论。正是由于这一认识，本书试图从社会的生产关系、经济基础方面去考察上层建筑的存在与演变，去分析政治制度变迁的根源，去说明国家政权的性质。与此同时，本书还力求用纵向与横向比较的方法去分析问题，如采用前后纵向比较的眼光，讨论君主专制制度的发展趋势，采用中西横向比较的方法，分析中国君主制的特征等。另外，为了克服常见的根据法律条文来分析政治制度这样一种方法的片面性，本书还力图把静态分析与动态分析相结合，既研究法定的制度，又注重从政治实践中把握一种制度的实际运转、运用情况。这或许可使本书的视野开阔一点，内容充实一些吧。

上编 中国君主专制政体形成时期 的政治制度（夏——战国）

第一章 总 论

第一节 本时期政治制度的特点

本编所叙内容在时间跨度上约为公元前 2200 年至公元前 221 年之间。从政体看，这是等级君主专制政体由形成、发展以至最后解体的时期；从国体即国家的阶级属性上看，应是属于奴隶制国家发生、发展直到退出历史舞台的时期。作为中国历史上第一种历史类型的国家统治形式，它不免带有原始社会的一些痕迹，因而显示出一些值得注意的特点。

首先，这种奴隶制国家的政治制度具有浓厚的神权政治色彩，其政治权威的合法性主要是基于“神”这种超自然的力量。

在原始社会，由于人类尚处在童年时代，在很大程度上受制于自然的力量，对许多自然现象乃至社会现象无法正确认识，因而形成了以某种动物或植物为对象的图腾崇拜，如商人以玄鸟（燕子）为图腾，周人以熊为图腾。这种原始社会的宗教意识成为后来阶级社会种种政治性神话的最早渊源。然而当时这种宗教意识所崇拜的对象还只是限于自然界，崇拜对象尚未人格化；神所保佑的也只是本部落或本民族，还不可能出现保佑一切也主宰一