



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

中国政治制度史

(第四版)

张创新 著

清华大学出版社



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

中国政治制度史

(第四版)

张创新 著



清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书对先秦至中华人民共和国成立之前的政治制度发生、发展、变化进行了较深入的研究。内容包括中国国家产生的途径、特征及其对后代的影响;国家元首制度的发展轨迹;中央政府与地方政府转变的历史类型和各自特点及其转换的历史原因;政府监察制度的发生、发展及其历史沿革;历史上国家官吏管理机制,即选官制、官编制、考课制、致仕制等制度;历史上有作为的管理者的治国方法等。与其他的同类教材比较,本书更注意从政治学和历史学理论相结合角度出发,侧重在史料分析的基础上,对历史上的政治制度进行深层次的剖析并给予规律性的认识,在基础理论方面提出了一些新见解。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

中国政治制度史/张创新著. —4版. —北京:清华大学出版社,2015

ISBN 978-7-302-37153-3

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第148333号



责任编辑:周菁

封面设计:傅瑞学

责任校对:王荣静

责任印制:沈露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座

邮 编:100084

社总机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:三河市君旺印务有限公司

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm

印 张:35

字 数:643千字

版 次:2015年4月第4版

印 次:2015年4月第1次印刷

印 数:1~3000

定 价:68.00元

产品编号:059180-01

第四版前言

《中国政治制度史》已经出第四版了,使我十分欣慰。之所以欣言而兴,其原因有三:一是它得到社会认可。二是它得到同行专家好评。三是它得到清华大学出版社的热情鼓励。

人们常说十年磨一剑。我的这本书得已出版说明了这一道理。实践告诉我们,科学研究不能浮躁,而需踏实;不能急功近利,而需长期挥汗如雨,方能得到理想的成果。总的看来本书的主要内容通过四次出版而逐步完善。

一版书的问世,奠定了《中国政治制度史》的基本框架及其基本概念,它总结了中华人民共和国成立以前的政治制度的发生、发展、变化及其内在的规律性。

二版书的出版,侧重叙论并举、叙中有论,论从史出,偏重于理论的升华,体例的创新。我想一部质量较高的专门史成书,应当建立在对这一课题的核心问题深入个案研究的基础之上,否则专著的质量就大打折扣。于是,我逐步形成了“中国古代国家起源论”“古代国家元首论”“中央政府行政长官”“中央政府执行机构”“地方政府多重决策机构”等八个子课题,再围绕子课题发表系列论文,以文成书的基本思路,进而打破了专门史撰写的旧的思想模式,选择了以问题为中心的路径。

三版书的发行,着重对中国现代政治制度的修订与思考。这时中国社会正处在社会转型时期,体现在中国政府研究方面的最大特点是社会性质的转变和多种不同类型政府的更替,“中心”问题便是“不同类型政府的比较”。探索不同类型政府的内在规律性便凸显出来,进而揭示中国政府的发展趋势,最终中国人民选择了走建立人民民主政权的道路。

四版书与读者见面,更多体现对中国政治制度史微观方面的审视。当代政治学思想家有句名言,“细节决定成败”。我们研究的是历史上的政治制度,这种研究主要依赖于对史料的分析与综合,即通过留下的痕迹和当时见证人的记录或传述去看过去。因此,史料是政治制度研究的实际出发点和根据,没有史料就没有历史的认识:史料不充分,认识就不充分,认识就不全面;史料不准确,认识就会发生误差。因此,这里对史料分析与综合就显得十分重要。“论从史出”的“史”即是史料,而“论”则是结论、理论、规律的认识。无“史”怎么能看“论”呢?如果有,那只能是空论,空论只有百害而无一利。因此,第四版的文字的润色与史料的挖掘主要集中在三个方面:一是史料的选择,做到选择那些能准确说明当时问题实质的文献资料;二是史料的校对,史料的准确是分析问题的前提条件,因此对本书引用史料的校对又是重要问题,对一本有五十多万字专著中的史料重新核对便是一种苦中有乐的工作;三是理论认识上的升华,只有对史料选择合理、校对准确,才能对以往的客观事实给予准确的评价并得出适当的结论。

我沉醉与中国政治制度史的研究已有三十余年,虽然取得了点成绩,但仍有些担忧,忧的是还有没有因疏忽而产生的谬误,或因资料收集不全而结论出现偏差呢?希望同行给予批评与指正,我定有则改之,无则加勉吧!同时,第四版的《中国政治制度史》得到清华大学出版社,尤其本书的责任编辑的热情支持,在这里特表衷心感谢!

张创新

2014年3月16日于吉林大学
博士生导师工作室

中国政治制度史是政治学专业的一门基础课程,本书是为了教学需要,在多次讲授的基础上编著的。

中国素以历史悠久著称于世,产生了许多杰出的政治家、思想家、军事家和各类优秀的管理人才,出现了汉、唐、明等走在世界历史前列的强大王朝。历代统治者在国家政治制度建置方面,积累了丰富的经验。尽管各个朝代所建置的政治制度有许多的历史局限性和阶级局限性,但作为管理国家的一门艺术,创造了人类灿烂的文明。当然其中也有一些落后的制度。我们力图以马列主义观点为指导,对中国四千多年的政治制度的发生、发展及其演变过程给予规律性认识,并对正反两方面的经验教训进行比较,做了一定的探讨,作为历史借鉴,无疑是有益的。

本书的主要特点如下:

(一) 以马列主义政治学理论为指导,系统地研究了从夏朝至中华人民共和国成立以前的政治制度的发生、发展、变化、沿革及其规律。

(二) 对中国政治制度中的国家元首制度的特点及其更替的规律性根据历史发展阶段给予总结。从其称谓来看,先后为王、皇帝、总统、主席等;从其更替方式来看,由血缘继承制逐渐走向选举制;从其职权来看,由集权于一身,间或分权出现,逐渐走向形式上的五权分立,最后出现了代表人民利益掌握国家权力。

(三) 对中国历代政府中行政首脑与中央其他权力机构的关系,按历史朝代的沿革作了比较系统的分析。就政府的类型而言,有王权政府、皇权政府、合众政府、军阀政府、人民政府。就其职能而言,有立法、行政、军事、司法、监察等几个系统。为了管理需要,又有中央政府

与地方政府的划分。因而,在中央与地方的关系上,又给予规律性总结。

在本书构思过程中,我国著名的法学家、政治学家王惠岩教授认真审阅了本书的写作大纲并提出修改意见,在此表示衷心感谢。

作 者

2003 年 12 月 20 日于吉林大学

目 录

第一章 国家起源的途径和特征	1
第一节 氏族公社及其原始民主制	1
一、氏族公社的基本结构	1
二、氏族公社的民主制	5
三、氏族公社的人才选拔类型	9
第二节 中国早期国家起源理论及其具体途径	13
一、国家起源于两种生产决定说	13
二、中国国家起源的具体途径	17
第三节 中国早期国家的基本特征及其影响	24
一、武力征服——君主专制产生的前提	24
二、暴力夺权——君主专制产生的关键环节	25
三、家族制的保留——君主专制发展的重要基础	25
四、一权制发展——君主专制强化的催化剂	26
第二章 奴隶社会国家政治制度	28
第一节 王权政府的国家元首	28
一、国家元首称谓沿革	28
二、国家元首权力的产生与发展	29
三、国家元首继承制度	32
第二节 中央政府最高行政长官	38
一、无名宰相制	38
二、有名宰相制	39
三、相府宰相制	40

四、执政宰相制	43
第三节 中央政府执行机构及其运行机制	49
一、王廷制的出现	50
二、将相制的问世	54
第四节 地方政府多重管理机构及其运行机制	57
一、过渡时期的方国制	58
二、层层分封的诸侯制	61
三、颇具特色的国野制	64
第五节 政府官吏的人事行政机制	65
一、选官制的类型	66
二、考课制的出现	69
三、致仕制的产生	70
第六节 监察机制的变化与发展	71
一、监察释义	71
二、原始社会监察习俗	72
三、奴隶社会监察活动	74
第七节 军事制度的演变	77
一、夏代军事制度的出现	77
二、商代军事制度的发展	78
三、西周军事制度的完善	79
四、转型时期的军事制度	80
第三章 封建社会国家政治制度	82
第一节 从王权政府到皇权政府	82
一、经济上的变革是两种政府转型的基础	82
二、新型阶级的产生是两种政府转型的前提	83
三、思想上的变法运动完成了两种政府转型的飞跃	85
第二节 皇权政府的国家元首	89
一、皇帝称谓的出现	89
二、皇帝的类型	90
三、皇权再分析	93
四、太子继承制的确立	98
第三节 中央政府最高行政长官	99

一、三权分立的独相制	100
二、权力制衡的群相制	109
三、便于集权的兼相制	130
第四节 中央政府的执行机构及其运行机制	140
一、列卿制的出现	140
二、六部制的产生	146
三、府司制的问世	152
四、六部制的再现	161
第五节 地方政府执行机构及其运行机制	166
一、便于集权的郡县制	166
二、分级管理的三级制	171
三、握有实权的州县制	175
四、一虚二实的路州县制	181
五、初具规模的行省制	186
第六节 政府官吏的人事行政机制	198
一、选官制度的多变与发展	198
二、官编制度的严谨与定员	214
三、考课制度的发展与细化	221
四、致仕制度的变化与完善	230
第七节 监察机制的变化与发展	236
一、监察机制的确立	236
二、监察机制的发展	241
三、监察机制的完善	245
四、监察机制的鼎盛	248
第八节 军事制度的发展	252
一、征兵制与职业军制	252
二、中外军制与世兵制	254
三、府兵制与镇兵制	256
四、禁军制与养兵制	257
五、怯薛侍卫军制与四军种制	260
六、东西卫制与营卫所制	263
七、八旗绿营兵制与湘淮新军制	268

第四章 太平天国的国家政治制度	271
第一节 太平天国的建立及其基本纲领	271
一、太平天国的建立	271
二、太平天国的基本纲领	272
第二节 太平天国的国家机构	275
一、太平天国的中央机构	276
二、太平天国的地方机构	279
三、太平天国国家机构特点	280
第三节 太平天国的官吏制度	282
一、太平天国官吏保举制度	282
二、太平天国官吏招贤制度	283
三、太平天国官吏考试制度	284
四、太平天国官吏黜陟制度	284
第四节 太平天国的军事制度	285
一、太平天国的正规兵	285
二、太平天国的女营兵	286
三、太平天国的童子兵	287
第五章 南京临时政府的政治制度	288
第一节 从皇权政府到南京临时政府	288
一、政治因素	288
二、经济因素	289
三、思想文化因素	290
四、军事因素	290
第二节 南京临时政府的建立及其性质	291
一、孙中山建立资产阶级共和国思想的由来	291
二、南京临时政府的建立及其发展	293
三、南京临时政府的性质与特点	297
第三节 南京临时政府的国家元首	298
一、临时大总统	298
二、总裁会议之主席	299
三、非常大总统	302

四、大元帅	303
第四节 南京临时政府的中央机构及其职权	305
一、南京临时政府的中央机构及其职权	305
二、中华民国军政府的中央机构及其职权	308
三、中华民国政府的中央机构及其职权	309
四、大元帅府的中央机构及其职权	309
第五节 广州和武汉政府的建立及其性质的演变	310
一、广州政府的建立及其施政纲领	311
二、武汉国民政府的建立及其机构设置	317
三、广州和武汉国民政府性质的演变	319
四、宁汉合流标志着武汉国民政府的解体	324
第六节 南京临时政府的地方机构及其职权	325
一、南京临时政府的地方机构建制	325
二、广州政府的地方机构建制	328
三、广州和武汉政府的地方机构建制	328
第七节 南京临时政府的官吏制度	331
一、官吏考试制度	331
二、官吏俸禄制度	333
三、官吏考核制度	334
四、官吏奖惩制度	334
五、官吏奖恤制度	335
六、办事运转制度	335
第八节 《中华民国临时约法》剖析	335
一、《临时约法》的性质	336
二、《临时约法》的基本内容	336
三、《临时约法》的简析	339
第九节 南京临时政府的军事制度	340
一、资产阶级革命失败的重要教训	340
二、革命武装的建立是国民政府巩固的根本保证	341
第六章 北洋军阀政府的政治制度	344
第一节 北洋军阀政府的性质与特点	344
一、北洋军阀政府的建立及灭亡	344

二、北洋军阀政府的性质及其特点	345
第二节 北洋军阀政府的国家元首	346
一、袁世凯时期的大总统	346
二、恢复“共和”时期的大总统	355
三、军阀纷争时期北京政府的国家元首	359
第三节 北洋军阀政府的中央机构及其职能	360
一、袁世凯统治时期中央机构职能及其变迁	361
二、军阀混战时期国家机构职能及其变迁	367
第四节 北洋军阀政府的地方机构	378
一、大总统统治时期的地方机构	378
二、军阀混战时期的地方机构	382
第五节 北洋军阀统治时期的官吏制度	384
一、北洋军阀统治时期官吏的选拔	384
二、北洋军阀统治时期官吏的任用	386
三、北洋军阀统治时期官吏的惩戒	389
四、北洋军阀统治时期官吏的恤金	390
第六节 北洋军阀政府的军事制度	391
一、中央军事制度	391
二、省级政府军事制度	392
三、跨省与临时性军事制度	392
第七章 国民党政府的政治制度	395
第一节 国民党南京政权的产生及其阶级本质	395
一、国民党南京政权的产生	395
二、国民党南京政权的基本特点	398
三、国民党南京政权的基本政治制度	399
第二节 国民党政府的国家元首	402
一、国民党与国民政府的关系	403
二、军政时期的国民政府主席	404
三、训政时期的国民政府主席	405
四、制宪时期的国民政府总统	405
第三节 国民党政府的中央政体演变	406
一、五院制政府体制	406

二、战时政府体制	415
三、行宪政府体制	421
第四节 国民党政府地方行政体制	428
一、省政府	428
二、行政督察专员公署	431
三、市政府	433
四、县政府	434
五、区、乡政府	435
六、保甲制度	436
第五节 国民参政会的设立及其性质	438
一、国民参政会的性质	439
二、国民参政会的组织机构及其职权	442
三、国民参政会的历史作用	445
第六节 国民党政府官吏管理制度	449
一、官吏制度的实施	449
二、官吏考试制度的变迁	451
三、官吏任用制度的演变	453
四、官吏考绩制度的沿革	456
五、官吏奖惩制度的完善	458
六、官吏待遇制度的变化	460
第七节 国民党政府的军事制度	463
一、国民党政府的军事制度	463
二、国民党政府的军事机构	466
第八章 人民民主政权的政治制度	469
第一节 人民民主政权的性质与任务	469
一、苏维埃政权的性质与任务	469
二、抗日民主政权的性质与任务	472
三、新民主主义共和国的性质与任务	475
四、联合政府的性质与任务	478
第二节 人民民主政府的国家元首	480
一、苏维埃政府的国家元首	480
二、联合政府的国家元首	483

第三节 人民民主政权的组织形式	486
一、苏维埃共和国的建立及其组织形式	487
二、抗日民主政权的建立及其组织形式	493
三、人民民主政权的建立及其组织形式	497
第四节 人民民主政权的人事行政制度	502
一、人事立法	503
二、干部的选聘和调配制度	505
三、干部的考核和奖惩制度	508
四、干部的培训和教育制度	510
五、干部的职位和编制制度	514
六、干部的供给和福利制度	517
七、干部的纪律与监督	518
八、对旧职员的利用与改造	522
九、对党外民主人士的团结与培养	523
第五节 人民民主政权的军事制度	523
一、中华苏维埃共和国的军事制度	524
二、抗日民主政权的军事制度	527
三、联合政府的军事制度	530
主要参考书目	535

第一章 国家起源的途径和特征

国家起源思想是政治学的根本理论,亦是中国政治制度史深入探索的前提。国家并不是从来就有的,它是古代社会发展到一定历史阶段的产物。在人类历史上,“曾经有过不需要国家,而且根本不知国家和国家权力为何物的社会”^①,这就是原始社会。

第一节 氏族公社及其原始民主制

国家产生前的社会形态是原始社会。原始社会分为原始群与氏族公社两个阶段。原始群是原始社会的第一个阶段,氏族公社是原始社会的第二个阶段。前者是后者的必要准备,后者是前者的必然趋势。前者与本书宗旨关系不大,故此不赘述。

一、氏族公社的基本结构

原始群发展到氏族公社,归根结底是由于社会生产力发展的必然结果。氏族公社是原始社会比较典型的社会组织形式。它是由母系氏族公社和父系氏族公社所构成,并以血缘关系为纽带,同族内部禁止通婚的人们的集团。而氏族公社的基本结构即是构成氏族公社主要要素及其相互关系。

(一) 母系氏族公社的基本结构

大约距今 10 万年到 4 万~5 万年以前,人们的生产活动,由狩猎扩展到渔捞。

^① 恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,见《马克思恩格斯选集》,第 4 卷,北京,人民出版社,1972 年,170 页。

这就要求他们比较牢固地结合在一起,使原来那种不稳定的松散的原始群组织,逐渐被一种固定的生产集体所代替。这样,社会组织就相应地由原始人群转化为氏族公社组织。公元前4万~5万年左右,即在山顶洞人时期,我国进入了母系氏族社会阶段。大约在六七千年以前,历史上所称的仰韶文化标志着我国以母系为中心的氏族公社已经发展到繁荣阶段。^①

首先,以农业为主的生产部门成为社会生产的主流。当人类告别古猿类时,所面临的最大课题就是生存。在生存中求发展,在发展中求生存。为生存,人类以群体方式抵御野兽的侵害,以群体方式共同劳动,获取生活必需品。从管理活动角度看,其最大特点是自然分工。出外狩猎、捕鱼,主要是青壮年男子的工作;采集植物、看守住所、烤炙食品、加工皮毛、缝补衣服、养老抚幼,主要是妇女的事情。于是逐渐形成了以狩猎、捕鱼和采集为主体的社会生产结构。就人们获得生活必需品时所受自然条件影响程度而言,狩猎、捕鱼较大,采集则较小。妇女在长期的采集活动中,通过无意地观察植物的发芽、生长、开花、结果,到有意地用她们积累的经验栽培作物,成为古代决定性生产部门——农业耕种的发明者。妇女劳动有保障而男子劳动无保障。因此,妇女的活动具有头等重要性。这就决定了妇女的地位要高于男子。特别是采集业逐渐被种植农业所代替,以农业为主要生产部门的社会形成后,妇女高于男子的地位得以更加巩固。在我国北方的黄河流域,磁山·裴李岗文化的新石器时代早期遗址发现的储存粟类的窑穴,南方的长江流域河姆渡文化遗址的居民开始栽培水稻^②就是最好的佐证。另据《白虎通》卷2云:“至于神农,人民众多,禽兽不足,于是神农因天之时,分地之利,制耒耜,教民农作。”也说明母系氏族社会不但已经有了农作物的栽培,而且农业经济有了较大的发展。“由于生产力不断提高和依靠氏族力量,社会生产逐渐完成了以狩猎、捕鱼和采集为主,到以农业为主和以狩猎和采集为辅的转变。”^③

其次,妇女成为婚姻关系中的主角。恩格斯说:“氏族制度,在绝大多数场合下,都是从普那路亚家庭中直接发生的。”又说:“不过,我们既然看到氏族不仅是必然地,而且简直是自然而然地从普那路亚家庭发展起来的。”^④“普那路亚”是夏威夷语,意为亲密的伴侣。这种婚姻不同于原始群婚制,其突出的特点是:不仅排除了父母与子女、祖与孙之间的两性关系,进一步排除了直系嫡兄弟姊妹之间,甚

① 关于仰韶文化的性质,另一说认为仰韶时代已进入父系氏族社会,《人民日报》,1988-01-17。

② 中国社会科学院考古研究所:《新中国的考古发现和研究》,北京,文物出版社,1984年,35页,145页。

③ 白钢:《中国政治制度史》,第2卷,北京,人民出版社,1996年,6页。

④ 恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,见《马克思恩格斯选集》,第4卷,北京,人民出版社,1972年,36~37页。