

中国

政制史

■ 杨鸿年 欧阳鑫 著

修订版

本书分三编。第一编为中央政制，就我国富有特色的君主、宰相、行政、监察、考试诸制度断代一一叙述。第二编为地方政制，

就我国独具特色的地方行政区划如州、郡、道、府、县依朝代分期叙述。

一、二编的时间跨度自秦初至清末。秦以前年代久远，碍于篇幅，从简。

辛亥革命后，我国政制由君主转为共和，

变革殊大，影响至深，宜专编叙述。

是为第三编中华民国政制，亦分为中央与地方两部分。

而五权宪法为孙中山为中华民国所设计的理想政制图案，

自为重点。红色政权奉行之中华苏维埃制，

乃以世纪60年代照耀中国南方的星星之火，于第三编辟专章简述。



Wuhan University Press
武汉大学出版社

中国 政制史

修订版

■ 杨鸿年 欧阳鑫 著



Wuhan University Press
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政制史/杨鸿年,欧阳鑫著. —修订版. —武汉:武汉大学出版社,
2005.8

ISBN 7-307-04571-0

I. 中… II. ①杨… ②欧… III. 政治制度—历史—中国 IV.
D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 052184 号

责任编辑:范绪泉 责任校对:黄添生 版式设计:支笛

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:wdp4@whu.edu.cn 网址:www.wdp.whu.edu.cn)

印刷:武汉大学出版社印刷总厂

开本:787×980 1/16 印张:35 字数:546 千字

版次:1989 年 3 月安徽教育出版第 1 版 2005 年 8 月修订

2005 年 8 月修订版第 1 次印刷

ISBN 7-307-04571-0/D·631 定价:48.00 元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

内容提要

本书分三编。第一编为中央政制,就我国富有特色的君主、宰相、行政、监察、考试诸制度断代一一叙述。第二编为地方政制,就我国独具特色的地方行政区划如州、郡、道、府、县依朝代分期叙述。一、二编的时间跨度自秦初至清末。秦以前年代久远,碍于篇幅,从简。辛亥后,我国政制由君主转为共和,变革殊大,影响至深,宜专编叙述。是为第三编中华民国政制,亦分为中央与地方两部分。而五权宪法为孙中山为中华民国所设计的理想政制图案,自为重点。红色政权奉行之中华苏维埃制,乃 20 世纪 30 年代照耀中国南方的星星之火,于第三编辟专章简述。

本书取材翔实,叙事直朴,立论严谨,不作空谈泛论。而于各时期的制度之沿革,着墨较浓。

前 言

一

中国政治制度史研究的范围很广,究竟应当研究哪些问题,学者们的意见还不一致。本书只就著者认为应予讨论的问题加以叙述,并将之分为中央政治制度与地方政治制度两编。中央政治制度编则就君主、宰相、行政、监察、司法及文官六方面的制度分章叙述,而地方政治制度编则就州郡制、府州制及县制等三部分叙述。

二

上述两编覆盖的时间,为自秦汉至明清整个封建制历史时期。封建制国家的政治制度,有些诚然渊源于奴隶制国家,但由于奴隶制及其以前的社会,年代久远,文献也不足为征,而我国封建制、奴隶制历史分期问题,至今还有争论,所以本书便把重点放在自秦汉至明清这段封建制时代。至于秦以前,其典章制度如果与后来制度的产生与发展有关系的,也作简单介绍。

三

辛亥革命至中华人民共和国成立前的政治制度,亦即中华民国的政治制度,与帝制未被推翻前截然不同,因此本书特辟一编专门叙述,也分为中央与地方两部分。因著者(杨鸿年)曾于1937年由商务印书馆出版过一本《民国政制史》,故本书此编记述从简。

四

沿和革是历史记述的对象。为最大限度地讲好沿革,本书兼用分

条直叙和断代横叙两种办法。直叙也好,横叙也好,目的都在于记好沿革。

著 者

1987年12月

目 录

前言	1
----------	---

第一编 秦汉至清的中央政治制度

第一章 君主制度	3
第一节 皇帝	3
一、皇帝称谓出现前君主称王	3
二、皇帝称谓的由来及皇帝一词的含义	4
三、君主的其他称谓	7
四、君主的特殊人格	18
五、君主的权力	22
第二节 我国君主制度观念的发展	28
一、君主权力的来源	28
二、君主制度观念的代表学说	30
第二章 宫廷内外制度	35
第一节 戒备内比外严	35
一、内比外严的表现	35
二、内比外严的结果	38
第二节 宫门后重于前	39
一、重大政变发生在后门	39
二、帝后宫女活动在后门	41
三、精兵良马驻扎在后门	41
四、各种杂事出现在后门	42
第三节 后宫官实权大于前宫官	44
一、以尚书台为例说明后宫官实权大	44

二、以枢密院为例说明后宫官实权大	52
三、以翰林院为例说明后宫官实权大	57
第四节 前宫官实权大于宫外官	62
一、从大夫与太尉、丞相的关系上看前宫官实权大	62
二、从大司马大将军与丞相的关系上看前宫官实权大	64
三、从尚书与三公的关系上看前宫官实权大	65
第五节 其他有关问题	67
一、君主由宫外而前宫而后宫将权力向自己手里集中	67
二、尚书由前宫官变为宫外官	68
三、给事中由后宫官变为前宫官	71
四、汉世后宫称省与省字含义的变化	72
 第三章 宰相制度	74
第一节 秦、汉宰相	74
一、秦宰相	74
二、汉宰相	75
三、秦汉丞相的权力和职掌	81
第二节 三国、晋、南北朝宰相	86
一、三国宰相	87
二、晋、南北朝宰相	89
三、隋唐以后之诸公	92
第三节 隋、唐宰相	95
一、唐代的三省制度	95
二、三省制的历史沿革	99
第四节 宋宰相	103
一、二府制	103
二、中书省	107
三、枢密院	110
第五节 明、清宰相	114
一、明宰相	114
二、清宰相	117
 第四章 行政制度	120

第一节 行政制度综述·····	120
第二节 列卿·····	121
一、列卿设置的沿革·····	121
二、秦汉时期的列卿·····	123
第三节 尚书·····	130
一、尚书郎及其他·····	130
二、尚书机关的内部组织·····	133
三、尚书的职掌·····	133
第四节 六部制度的发展·····	135
一、隋、唐时期的六部概况·····	135
二、宋、元、明、清的六部制度·····	138
 第五章 监察制度·····	 141
第一节 两汉至元的监察制度·····	141
一、监察机关总述·····	141
二、监察机关的设官·····	144
第二节 明、清监察制度·····	149
一、明监察制度·····	149
二、清监察制度·····	152
第三节 监察机关职权行使的方式·····	155
一、弹劾·····	155
二、推事·····	160
三、谏诤与言事·····	163
 第六章 司法制度·····	 167
第一节 司法机关·····	167
一、沿革·····	167
二、刑部与大理·····	168
三、特殊司法机关·····	171
第二节 司法权的运用·····	176
一、君主与司法·····	176
二、宰相与司法·····	178
三、监察机关与司法·····	180

第三节 法典的编纂	181
一、春秋战国时期	181
二、自秦汉至魏晋南北朝	183
三、自隋唐至明清	187
第四节 赦宥制度	194
一、赦的解释和种类	194
二、赦的作用	197
三、赦后杀人与赦前事务的处理	202
四、不赦	203
五、赦的原因	205
六、古人对于赦的态度	209
第七章 文官制度	212
第一节 秦汉以前文官制度简述	212
第二节 人才的选拔——推荐及考试	214
一、秦汉时期的推荐制度	215
二、魏晋南北朝的荐举制度——九品中正制	249
三、隋唐至明清的科举制度	252
第三节 文官的任用与考绩	272
一、文官的任用制度	272
二、文官的考绩制度	275

第二编 秦汉至清的地方政治制度

第一章 州郡制	281
第一节 州机构	281
一、州	281
二、州官	283
三、州佐属	286
第二节 郡机构	286
一、郡	286
二、郡官	291
三、郡佐属	295

四、州郡佐属自辟的利弊	300
第二章 府州制（上）——府州上级机构	302
第一节 唐府州上级机构	302
一、都督府	302
二、观察使	304
三、节度使	306
四、诸杂使及特差使	309
五、都统	310
第二节 宋府州上级机构	310
一、转运使	311
二、提刑司	314
三、提举司	316
四、诸杂使	318
第三节 元府州上级机构	318
一、行中书省、行枢密院、行御使台	318
二、诸道	323
三、路	326
第四节 明府州上级机构	328
一、总督、巡抚、巡按	328
二、布政使、按察使、都指挥使	332
三、诸道	338
第五节 清府州上级机构	342
一、总督、巡抚	342
二、布政使、按察使	343
三、诸道	345
第三章 府州制（下）——府州	347
第一节 州机构	347
一、州	347
二、州官	353
三、州佐属	358
第二节 府机构	361

一、府	361
二、府官	365
三、府佐属	366
第四章 县制	368
第一节 县	368
一、设县沿革	368
二、历代县之分等	368
第二节 县官	369
一、县官称谓之沿革	369
二、县官的职掌	371
三、县官的慎选	373
第三节 县佐属	376
一、县佐属设置概况	376
二、县丞、主簿、县尉	377
第四节 县下机构	379

第三编 中华民国政治制度

绪言	385
第一章 中华民国中央政治制度	387
第一节 临时政府时期 (1912~1913 年)	387
一、《中华民国临时政府组织大纲》	387
二、《中华民国临时约法》	392
三、民初的司法制度	399
四、民初的文官制度	400
第二节 南北政府对峙时期 (1913~1923 年)	403
一、《新约法》	403
二、洪宪帝制与张勋复辟	408
三、法统之争与南北两政府之对峙	411
四、民初军阀割据之历史渊源	422
第三节 军政时期的国民党与国民政府 (1924~1927 年)	424

一、中国国民党	424
二、国民政府	428
第四节 训政时期的国民党与国民政府 (1928~1945 年) ..	433
一、《训政时期约法》	433
二、中央政治委员会	434
三、国防最高会议	436
四、《抗战建国纲领》之颁布与“总裁制”之设立	436
五、国防最高委员会	438
六、国民参政会	439
第五节 五权宪法的理念与国民政府的构架	440
一、五权宪法的理念	440
二、《中华民国国民政府组织法》	444
三、行政院	447
四、立法院	450
五、司法院	454
六、考试院	456
七、监察院	459
八、军事委员会	461
第六节 宪政时期 (1946~1949 年)	463
一、《五五宪草》	463
二、中国宪政的艰难之路：民国以来的十部宪法	464
三、政治协商会议	466
四、《中华民国宪法》	474
第二章 地方政治制度	479
第一节 省	479
一、省行政机关	479
二、省议会和临时参议会	485
三、省司法机关	487
第二节 特别区域行政机关	489
一、省级特别区域行政机关	489
二、省与中央间的组织	491
第三节 省县间的行政组织	493

一、道制	493
二、各省特有的省县中间组织	495
三、行政督察专员制	498
第四节 县制	504
一、县的地位发展沿革	504
二、县行政机关	506
三、县议会与县参议会	510
四、县司法机关	512
五、县的下级组织	513
第五节 市制	514
一、市的地位及发展沿革	514
二、市的组织	518
三、市临时参议会	519
四、重点市组织概略	519
第三章 革命政权之政制	527
第一节 革命政权之中央政治制度	527
一、中华苏维埃共和国临时中央政府	527
二、抗日民主政权	531
三、解放区的民主政治制度	533
第二节 革命政权的地方政制	534
一、中华苏维埃共和国的地方政制	534
二、抗日民主政权的地方政制	537

第一编

秦汉至清的中央政治制度

自从国家在中国出现以后，直至清亡，历代的中央政治制度，颇为庞杂。对于这些制度逐一叙述，既属难能，也无必要。本着“以古为镜，可以鉴今”的精神，本编特选其中有借鉴价值和现实意义或不记述就难以显示该时期时代精神的一些问题，分章加以介绍，以达到“学以致用”、完善现行制度的目的。至于其他，就暂时从略了。

Figure 1

Journal of Management Studies, 2006; 43(7): 989–1004

1. *Journal of the American Medical Association*, 1997; 277: 1033-1038.

第一章 君主制度

第一节 皇帝

一、皇帝称谓出现前君主称王

我国的政治制度，自远古最早的国家的建立以至于清代，延绵数千年，都是以君主为中心的政治制度。君主一直是这个政治制度的核心。因此，研究我国这一时期的中央政治制度，必然要从君主制度开始。

我国最早的国家起源于夏，君主制度，也起源于夏朝。夏代已无多少可征信的文献。但在殷商时代，君主制度已有相当的基础。殷墟甲骨文中有不少记载。其后周人灭殷，分封同姓诸侯，于是渗入了宗法制度的内容。从此，这个君主制度，从上到下，构成一个严密的组织系统。《孟子》一书追述了这套君主制度组织的大致情况，《孟子·万章篇》说：

天子一位，公一位，侯一位，伯一位，子男同一位，凡五等也。君一位，卿一位，大夫一位，上士一位，中士一位，下士一位，凡六等。天子之制，地方千里。公侯皆方百里，伯七十里，子男五十里，凡四等。不能五十里，不达于天子，附于诸侯曰附庸。天子之卿受地视侯，大夫受地视伯，士受地视子男。

由此可见，周时代的君主制度，是以土地为基础、爵秩为名号的一个宝塔形结构。凡拥有土地享有名号者，各人在其封建领地中占有一席之地，都是享有该领地的统治权力的“君主”。只是由于封地有广狭，爵位有高卑，“君主”的权力也有大小的不同。而整个君主制度，是由王、公、侯、伯、子、男、卿、大夫、士等不同名号的人，上下相承，构成一个宝塔形的政治组织。这是我国奴隶制时代的君主