

● 全国高等教育自学考试教材

● 政治管理专业

中国政治 制度史

● 韦庆远 王德宝 主编

高等教育出版社

D69

13

DH 2012/1

全国高等教育自学考试教材

政治管理专业

中国政治制度史

主编 韦庆远 王德宝

高等教育出版社

(京)112号

全国高等教育自学考试教材
政治管理专业

中国政治制度史

主编 韦庆远 王德宝

*

高等教育出版社出版
新华书店总店科技发行所发行
高等教育出版社印刷厂印装

*

开本 850×1168 1/32 印张 17.375 字数 450 000

1992年12月第1版 1992年12月第1次印刷

印数 0 001—20 445

ISBN7—04—004277—0/D·133

定价 7.85元

出版前言

高等教育自学考试教材是高等教育自学考试工作的一项基本建设。经国家教育委员会同意,我们拟有计划、有步骤地组织编写一些高等教育自学考试教材,以满足社会自学和适应考试的需要。《中国政治制度史》是为高等教育自学考试政治管理专业组编的一套教材中的一种。这本教材根据专业考试计划,从造就和选拔人才的需要出发,按照全国颁布的《中国政治制度史自学考试大纲》的要求,结合自学考试的特点,组织高等院校一些专家学者集体编写而成。

政治管理专业《中国政治制度史》自学考试教材,是供个人自学、社会助学和国家考试使用的。现经组织专家审定同意予以出版发行。我们相信,随着高教自学考试教材的陆续出版,必将对我国高等教育事业的发展,保证自学考试的质量起到积极的促进作用。

编写高等教育自学考试教材是一种新的尝试,希望得到社会各方面的关怀和支持,使它在使用中不断提高和日臻完善。

全国高等教育自学考试指导委员会

1992年10月

目 录

绪论	1
第一节 中国政治制度史的研究对象	1
第二节 中国政治制度史的特点	5
第三节 中国政治制度史的研究和参考书	14
第四节 学习中国政治制度史的意义和方法	20

上 编

第一章 从王权到皇权制度的发展	24
第一节 王权制度的发展和所受到的制约	24
一、王权制度的形成	24
二、王的名号和权限	27
三、王权所受到的制约	30
第二节 皇帝、皇位和皇权	33
一、名位制度	34
二、皇帝的权限和行使方式	39
第三节 王位和皇位继承制度	44
一、王位继承——传嫡子制度的确立	44
二、皇位继承制度	46
第四节 后宫制度	57
一、后妃制度	58
二、女官制度	60
三、宦官制度	61
第五节 宫省服御礼乐制度	70
一、宫省制度	70

二、服御制度	75
三、礼乐制度	77
第六节 宗室制度	81
一、对宗室分封和管理的规定	82
二、宗室制度与封建政治	84
第七节 皇帝制度的特点	88
第二章 中央行政体制和运行机制	92
第一节 中央行政体制的发展概况	93
一、早期国家中央行政体制的初建	93
二、两寮六大到文武分职的中央行政管理体制	96
三、三公九卿与中朝官尚书行政管理体制	98
四、公省监台卿卫行政管理体制	100
五、以《周礼》为本的行政管理体制	102
六、以三省六部为核心的行政管理体制	104
七、诸使差遣负责制的行政管理结构	105
八、“因俗而治”的行政管理体制	106
九、以一省制为核心的行政管理体制	108
十、以六部为主体的行政管理体制	110
第二节 中央辅政体制及其运行机制	112
一、贵族辅政制与王权的对立和统一	112
二、宰相开府施政辅政制及其运行机制	115
三、宰相机构参议辅政制及其运行机制	119
四、辅政制度的发展规律及其特点	129
第三节 中央政务机构的运行机制	134
一、相府与诸卿系列的运行机制	134
二、相府、尚书诸曹与诸卿系列的运行机制	135
三、六部与寺监系列的运行机制	136
四、部院寺监府系列的运行机制	137
第四节 职官制度的发展规律及其特点	139

第三章 地方行政体制和运行机制	141
第一节 地方行政区划	141
第二节 地方行政体制	146
一、先秦地方行政体制	147
二、秦以后的地方行政体制	150
第三节 古代地方行政体制的利弊和特点	164
第四章 军事制度	172
第一节 兵役制度	172
一、郡县兵役制	172
二、谪罪兵役制	173
三、招募兵役制	174
四、世袭兵役制	174
五、发奴为兵制	176
六、民壮兵役制	176
第二节 军事编制和管理制度	177
一、军事编制和兵种配置	178
二、军事管理制度	181
三、军事刑罚制度	184
第五章 法律制度	192
第一节 法规的制定和沿革	192
第二节 司法行政制度	205
一、中央司法行政	205
二、地方司法行政	210
第六章 监察制度	214
第一节 监察行政体制	214
一、中央直接控制的监察行政体制	215
二、对各级政府部门的监察行政体制	220
第二节 监察的职能	222
一、谏诤	222

二、监督弹劾	225
第三节 监察方法	226
一、连坐告密法	227
二、遣吏循行法	228
三、牵制监督法	229
四、密察侦缉法	229
五、密奏传呈法	231
六、检核簿册法	232
七、举劾案章法	233
第七章 财政制度	236
第一节 赋税徭役土贡制度	236
一、赋税制度	237
二、徭役制度	240
三、土贡制度	241
第二节 财政收支	242
第三节 财政行政体制	244
一、中央直控的财政体制	244
二、地方财政体制	248
第八章 文教文书符玺等制度	250
第一节 文教机构和工作制度	250
一、教育制度	250
二、天文历象机构和工作制度	256
三、图书管理和修撰国史	257
四、医药卫生机构和工作制度	258
第二节 文书制度	259
一、诏敕和奏章	259
二、国家机关之间的公文形式	265
三、文书工作制度	266
第三节 符节玺印制度	267

第九章 民族政策及有关制度	274
第一节 带有民族色彩的管理制度	274
一、带有民族传统的政治制度.....	274
二、以统治民族占主导地位的联合专政.....	281
第二节 “因俗而治”的民族管理制度	283
一、西域都护和民族校尉.....	283
二、羁縻府州和都护府.....	284
三、土官制度和改土归流.....	286
四、对蒙藏地区的特别管辖制度.....	287
第十章 职官管理制度	289
第一节 官吏选拔制度	290
一、荐举制度.....	293
二、科举制度.....	298
三、征辟制度.....	302
四、荫袭制度.....	304
五、其他入仕途径.....	305
六、古代官吏选拔制度的特点.....	308
第二节 任用制度	311
一、任用种类.....	312
二、任用方法.....	313
三、任用限制.....	315
第三节 考课和奖惩制度	317
一、考课期限.....	319
二、考课内容和标准.....	320
三、考课行政.....	322
四、奖惩制度.....	325
第四节 等级和俸禄制度	329
一、等级制度.....	329
二、俸禄制度.....	336

第五节	休假退休和抚恤制度	340
第十一章	清末政治制度的主要变化	343
第一节	军事制度的改革	343
第二节	行政机构的改革	346
第三节	“宪法大纲”和资政院咨议局	349
第四节	教育制度的改革	351
第五节	法律制度的变化	353

下 编

第一章	国家政权性质和政权组织形式	356
第一节	南京临时政府的国家政权性质和政权组织形式	356
一、	南京临时政府国家政权性质	356
二、	南京临时政府政权组织形式	360
第二节	北洋政府的国家政权性质和政权组织形式	363
一、	北洋政府国家政权性质	363
二、	北洋政府政权管理形式	365
第三节	军务院、护法军政府、广州大元帅大本营、广州国民政府、 武汉国民政府性质和政权组织形式	378
一、	军务院、护法军政府、广州大元帅大本营、广州和武汉国民 政府性质	378
二、	军务院、护法军政府、广州大元帅大本营、广州和武汉国民 政府政权组织形式	382
第四节	南京政府国家政权性质和政权组织形式	384
一、	南京政府国家政权性质	385
二、	南京政府政权组织形式	386
第五节	苏维埃政权性质和组织形式	395
一、	苏维埃政权性质	395
二、	苏维埃政权组织形式	396
第六节	抗日民主政权性质和组织形式	399

一、抗日民主政权性质	400
二、抗日民主政权组织形式	400
第七节 解放区人民政权性质和组织形式	405
一、解放区人民政权性质	405
二、解放区人民政权组织形式	406
第二章 立法制度	409
第一节 南京临时政府立法制度	409
一、南京临时政府立法机构	409
二、南京临时政府的制宪和其他立法	412
第二节 北洋政府立法制度	415
一、北洋政府立法机构	415
二、北洋政府的制宪和其他立法	422
第三节 护法军政府、广州国民政府和武汉国民政府立法制度	425
一、护法军政府立法机构及其活动	425
二、广州和武汉国民政府的施政纲领和主要立法	427
第四节 南京政府立法制度	429
一、南京政府中央立法机构	429
二、南京政府地方立法机构	433
三、南京政府法律体系及其主要内容	436
第五节 苏维埃政权法律制度	442
一、苏维埃政权的制宪	442
二、苏维埃政权的其他立法	443
第六节 抗日民主政权法律制度	444
一、抗日民主政权的施政纲领和人权保障条例	445
二、抗日民主政权的其他立法	446
第七节 解放区人民政权法律制度	447
一、解放区人民政权的宪法性文献	447
二、解放区人民政权的其他立法	448
第三章 行政制度	450

第一节 南京临时政府行政制度	450
一、南京临时政府中央行政制度	450
二、南京临时政府地方行政制度	452
第二节 北洋政府行政制度	453
一、北洋政府中央行政制度	454
二、北洋政府地方行政制度	463
第三节 军务院、护法军政府、大元帅大本营、广州国民政府和 武汉国民政府行政制度	467
一、护国军政府、护法军政府行政制度	467
二、大元帅大本营行政制度	468
三、广州国民政府和武汉国民政府中央行政制度	469
四、广州国民政府和武汉国民政府地方行政制度	470
第四节 南京政府行政制度	471
一、南京政府中央行政制度	471
二、南京政府地方行政制度	473
第五节 苏维埃政权行政制度	476
一、中央苏维埃政权行政机构	476
二、地方苏维埃政权行政机构	477
三、苏维埃行政机构的领导体制	478
第六节 抗日民主政权行政制度	479
一、抗日民主政权的各级行政机构	480
二、抗日民主政权行政机构的领导体制	483
第七节 解放区人民政权行政制度	484
第四章 司法制度	487
第一节 南京临时政府司法制度	487
一、南京临时政府司法机构	487
二、南京临时政府对司法制度的改革	488
第二节 北洋政府司法制度	489
一、北洋政府司法机构	489

二、北洋政府的审判制度和监狱制度	490
第三节 广州国民政府和武汉国民政府司法制度	492
一、广州国民政府和武汉国民政府司法机构	492
二、广州国民政府和武汉国民政府审判制度	493
第四节 南京政府司法制度	495
一、南京政府司法机构	495
二、南京政府的审判制度	498
三、南京政府的法西斯监狱制度	500
第五节 苏维埃政权司法制度	500
一、苏维埃政权司法机构	501
二、苏维埃政权诉讼审判制度和监狱制度	502
第六节 抗日民主政权司法制度	503
一、抗日民主政权司法机构	503
二、抗日民主政权诉讼审判制度	504
第七节 解放区人民政权司法制度	506
一、废除伪法统,彻底摧毁南京政府的司法制度	506
二、建立人民司法机构	508
三、解放区人民政权诉讼审判监狱制度的改革	509
第五章 文官制度和干部制度	511
第一节 北洋政府文官制度	511
一、北洋政府文官考试及甄别	511
二、北洋政府文官任用和惩戒	512
第二节 广州国民政府和武汉国民政府文官制度	514
一、广州国民政府和武汉国民政府文官考试	514
二、广州国民政府和武汉国民政府文官官等奖惩	515
第三节 南京政府考铨制度	516
一、南京政府考试院	516
二、南京政府公务员的考选	517
三、南京政府公务员的铨叙	519

第四节	苏维埃政权干部制度	521
一、	苏维埃政权干部的选拔、任用和编制	521
二、	苏维埃政权干部的培训和教育	522
第五节	抗日民主政权干部制度	522
一、	抗日民主政权干部的选拔和任用制度	523
二、	抗日民主政权干部的管理和培训教育制度	524
三、	抗日民主政权干部的考核和奖惩	525
第六节	解放区人民政权干部制度	525
一、	解放区人民政权干部的选用	526
二、	解放区人民政权干部的教育和考核、奖惩	527
第六章	监察制度	528
第一节	湖北军政府和北洋政府监察制度	528
一、	湖北军政府监察制度	528
二、	北洋政府监察制度	529
第二节	广州国民政府监察制度	530
一、	广州国民政府监察机构及其监察理论	531
二、	广州国民政府审计制度	532
第三节	南京政府监察制度	533
一、	南京政府监察院机构设置及职权	533
二、	南京政府监察院的弹劾权、调查权、同意权、纠举权、建议权、 纠正权、监狱权和对监察委员的保障	534
三、	南京政府审计制度	537
四、	南京政府惩戒制度	538
第四节	革命根据地行政监察制度	539
一、	苏维埃政权行政监察制度	539
二、	抗日民主政权参议会的监察作用	540
三、	华北人民监察院的职能和职权	541
后记	542

绪 论

第一节 中国政治制度史的研究对象

中国政治制度史是研究从夏朝至 1949 年中国历代国家政权性质、政体构成形式,以及有关国家各种典章制度,具有综合性质的专门史,它又同时作为政治学的一个分支而独立存在。任何政治制度都不是孤立存在的,它与社会的发展有着密切的联系,几乎涉及到社会生活的各个重要方面。从内容来说,政治制度史是跨越政治学和历史学两大学科的边缘学科,由于任何时期的政治制度都管理着国家社会生活的一切方面,设有专门的机构,建立了专门的规章,分别对口进行治理。因此,政治制度史又必然与社会学、法学、军事学、行政管理学、经济学、民俗学、民族学、宗教学、文学艺术、伦理学等学科有着密切的联系。从这个意义说来,政治制度史也应该是整个社会科学的基础学科之一。

从广义范围理解,政治制度主要包括国体和政体,也就是国家的阶级内容和政权构成的形式。在中国历史的发展过程中,先后出现过奴隶主阶级专政,封建地主阶级专政,地主买办阶级专政,人民民主专政等四种国体形式;而在政体上,中国仅存在过君主专制和民主共和这两种主要政体形式。

从狭义范围理解,政治制度则主要是指国家的政治体制,也就是处在统治地位的阶级用什么方式来实行统治。它包括国家各级机关的组织结构、形式,职、权、责、利的划分和运用;以及各时期总的国家体制和诸如行政、立法、司法、军事、监察、考试、选举、政党、

财政、文教卫生、礼仪、民族、文书、人事管理等制度。探讨上述各项典章制度的形成和发展,以及它们对社会发展的影响和在当时政治生活中所起的作用,据以作出符合历史实际的分析和评价,这是政治制度史的主要研究对象。

国家是阶级统治的工具,要实行统治,就必须设立统治机构,作为实现统治的杠杆。这种统治机构是根据当时经济基础的发展状况和政治情况,以一定的形式组建而成的。随着社会的发展,组织形式也必然不断发生变化。从根本说来,统治机构的组建、结构、调整及废弃,总是依据着社会生活和政治态势的客观要求,而不是全由各时期最高统治者的随心所欲。各种单行的制度又必然要受当时国家国体和总的国家政制所制约,并且在各制度之间的横向向上取得协调,它是一个从简单到复杂,并且不断进行调整的发展过程。

国家组织形式和结构是否完善,主要表现在各级国家机关和官吏职、权、责、利的划分和运用是否合理和有效能,四者之间是否相互衔接配套协调;是否权符其职,责称其权,利当其责。一般说来,职是职务和职位,权是因其职务而掌握的权力,责是为履行职权而应负的责任,利是由此而取得的在物质上、社会地位和荣誉上的权益。这种有关职、权、责、利的规定,包括了上到君主,下到下层文武官吏的名位和权限,以及设官分职、任用、考课、奖惩、等级、俸禄、退休等一系列的规章制度,这是维系国家统治的重要手段。

古代各时期的国家体制是历代王朝对全社会进行管理的体系,它包括行政、立法、司法、军事、财政、文教卫生、礼仪等各方面的管理制度。民国的国家制度则包括立法、行政、司法、监察、考试、政党、选举、军事、财政等制度。

行政制度包括国家各级政府行政机关,它是国家政治制度的重要框架,它由中央到基层,是一种有机的组织实体。因此,有关行政组织如何设置和运行,行政体制的纵向和横向权限划分,以及行政组织的信息流通,行政管理的组织程序等都归属于行政制度之

内。它既包括相对静态的组织机构,又包括动态的经常性的组织活动过程,诸如行政效能、行政效率等等。

法是国家制定和认可,并由国家以强制力保证其实施的行为规范的总和。在君主专制制度下,立法和司法权始终都掌握在君主的手中。古代的法,不仅突出了君主不受限制的权力和至尊地位,还明文赋予了各级官僚贵族有等级差别的特权。中国的历代最高统治者一直重视修订法典,颁行并不断修改律令,每一个新兴的朝代,无不以修订适应本身统治需要和反映社会已经出现变化的诸法律为急务,并且不断进行删削补充。他们明确认识到立法和司法权是作为实现统治的重要工具,为了妥善有效地运用此一工具,就必须不断对之加强和调整。长此以往,就形成一整套沿革清晰,特点鲜明的中华法系,以及一套较为完整严密,并且层次分明,相互制约,高度集中的司法体系。

军队是国家政权的主要部分,是阶级统治的工具,担负着对内镇压和对外防御及侵略的重要军事职能,在国家机器中占主要地位。随着社会经济的发展,以兵役制度、军事编制、军事训练和指挥、军事后勤管理和军法刑罚等为主要内容的军事制度也不断得到完善。

为从根本上维护君主专制的无上权威,为对中央和地方各级机构、部门和官吏的公私行为和活动实施监督、纠举和弹劾,有时也为了从维护统治的整体利益着眼,允许对君主本人进行某些谏诤,因此在中国政治制度中很早就设立了监察制度,并且在形式上规定为重要的机关系统之一。中国是设置系列监察部门最早的国家之一,它也是中国政治制度史的重要特点之一。

经济是社会生活赖以维持和发展的主要源泉,又是国家财政的基础。一个时代的经济实力如何,制约着当时财政负担的限度。当然,一定的财政政策和相应的措施管理,也可以有力地助长经济实力的发展,而腐朽的财政制度就必然要破坏国民经济,限制或阻碍经济的发展,同时也给政治带来严重危机。财政制度关系到各个