

国家政体

严家其

人民出版社

政治学知识丛书

D033/1

DZ16/19

国家政体

严家其

政治学知识丛书

人民出版社

封面设计：尹凤阁

政治学知识丛书

国家政体

严家其

人民出版社出版 新华书店发行

人民教育出版社印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 4.75印张 95,000字

1982年12月第1版 1982年12月北京第1次印刷

印数 00,001—34,500

书号 3001·1831 定价 0.40元

“政治学知识丛书”

主 编：张友渔 钱端升 杜任之

编辑委员会(以姓氏笔划为序)：

许崇德	杜任之	杜汝楫
陈为典	严家其	李铁铮
张友渔	胡其安	钱端升
龚祥瑞		

出版说明

政治学是社会科学中的一门基础学科，在整个社会科学体系中占有重要的地位。但是，长期以来，对它缺乏深入的研究，成为一个薄弱的领域。

近几年来，我国学术界恢复了政治学的研究。为了向广大干部，大、中学校政治理论教师及具有中等文化程度以上的读者，介绍政治学的基础知识，提高人们有关政治学方面的知识水平，我们组织编辑了这套“政治学知识丛书”。丛书将按若干专题，分册出版。

在编写和审定这套读物时，我们试图以马列主义、毛泽东思想为指导，但由于我们水平有限，初次组织编写缺乏经验，在丛书的规划和内容的审定上，难免存在欠妥之处，希望读者给予指正。

“政治学知识丛书”编辑委员会

前 言

十九世纪八十年代以前，在政治思想史上，中国和欧洲有一个重大差别。在欧洲，古代希腊罗马时期、文艺复兴时期、启蒙运动时期以及整个资产阶级革命时期，国家政体及其比较问题是许多卓越的思想家和政治家注意的中心之一，而在数千年来中国历史上，尽管产生了一些尖锐地批判君主专制的思想家（如宋元之际的邓牧、明清之际的黄宗羲等人），但几乎没有什么思想家和政治家重视君主政体和其他政体之间的比较问题。政治思想史上的这一重大差别是中国和欧洲政治制度发展上一项不同的反映。在欧洲历史上，政府形式即政体更迭频繁，共和国和君主国同时并存。而在中国，从夏商时代国家形成以来，在长达三千余年的时间内，国家政权的组织形式基本上保持着专制君主制的形态，特别是从公元前三世纪秦始皇建立中央集权的封建专制主义的国家，到辛亥革命推翻清王朝止，中国的政体始终没有发生根本性的变化。

中国和欧洲政治思想史上的这一差别可以追溯到我国春秋战国和欧洲古希腊罗马时代。在古代希腊，由于许多山海湾的分割，希腊半岛上形成了许多互相独立的城邦国家。这些城邦国家在各自独立的发展过程中，形成了各种不同的政

府形式，君主政体、贵族政体、寡头政体和民主政体不断更迭。希腊城邦国家政体的不同和更迭使当时的一些思想家对政体问题进行了系统的比较研究。亚里士多德的《政治学》就是用比较方法研究城邦政体的著作。亚里士多德说，政治学应研究理想政体，研究在现实条件下可能实现的政体，研究在某些假设条件下应当采用的政体，研究适合于一般城邦而又易于实行的政体，必须对各种现实的和可能的政体进行系统的比较和分类，阐明不同种类的政体在结构上的区别。在古代中国，情况则不同。如果说夏是我国奴隶制国家形成时期，那么可以说，到商朝就正式确立了专制主义的国家政体。周初建立分封制，整个中国分成了许多诸侯小国。天子统治的地区叫做“天下”，诸侯统治的地区叫做“国”，而卿大夫统治的地区叫做“家”。天子、诸侯、卿大夫之间存在着一种隶属关系。至战国时期，随着诸侯国割据势力的加强，形成了一些互相独立的国家。但是，无论是统一时期还是割据时期，国家政权的组织形式基本上是相同的，就是战国时期，也不存在对各国政体进行比较和分类的问题。数千年来，中国的四邻被视为蛮夷，根本不被看作为国家，因而也不可能产生中国和世界各国政体比较的问题。在古代中国的政治思想史上，似乎在君主政体之外就没有其他国家政权的组织形式了，就是邓牧、黄宗羲这些对君主专制政体进行了激烈抨击的思想家，他们的思想也未能从根本上跨出“君主政体”的范围。黄宗羲主张“提高相权”，不过是提高君主政体下的宰相权力而已。因而，对国家政体进行比较研究和分类的学说从一开始就没有地位。在古代中国的政治思想史上，许多思想家和政治家认为，政治的

好坏、国家的兴亡同国家政体没有多大关系，而同统治者、同宰相和大臣、特别是君主本人的好坏则有密切的关系。孔子的“为政在人”^①、孟子的“一正君而国定”^②以及中国历代封建统治者所宣扬的“仁政”学说，就是这种思想的具体表现。这种思想长期以来腐蚀着、麻痺着深受压迫的广大群众。千百年来，被压迫阶级的政治思想不是起来反对贪官和暴虐的皇帝，就是盼望出现“清官”和“明君”，似乎有了这样的君主，吏治就可以清廉，被压迫的群众就可以解除苦难、安居乐业了。这种政治思想，在几千年来始终被广泛宣扬着，以致中国政治思想史上难以产生从根本上否定君主政体的思想，因而对国家政体的比较研究也就很难提到日程上来。

鸦片战争以后，西方的政治学说开始输入中国。政体问题开始引起人们的注意。早期的改良派提出了学习西方资本主义国家政治制度的要求，提出“设立议院”，鼓吹建立“君民共主”的君主立宪政体是历史发展的必然趋势。康有为进一步明确提出，中国的“败弱”的根源，是由于“行专制政体”的缘故，而“东西各国之强，皆以立宪法开国会之故”^③，他的变法思想的核心内容就是要求改变政体。继戊戌变法运动以后，以孙中山为代表的资产阶级革命派则提出了推翻君主专制政体，建立资产阶级共和政体的政治主张。伴随着中国政治制度的变革，政体问题成了近代中国政治思想史上的一个重要问题。人们认为，只要消灭君主专制政体，建立资产阶级立宪

① 见《礼记·中庸》。

② 见《孟子·离娄上》。

③ 见汤志钧编：《康有为政论集》上册，第338页，中华书局1981年版。

政体或共和政体，中国就可以富强起来。

历史表明，辛亥革命前后虽然围绕着政体问题进行了尖锐激烈的争论和斗争，在实际政治生活中企图试行内阁制、总统制等不同的政体，但是，所有这一切并没有解决中国的问题。中国不仅仍然遭受着帝国主义的压迫，而且封建专制主义仍然笼罩着中国的大地。在俄国十月革命的影响下，一些先进的中国人开始认识到，从西方输入的资产阶级政治学说并不能解决中国的问题。他们找到了马克思列宁主义这一指导无产阶级和人民大众赢得解放的学说，建立了中国共产党，认识到只有社会主义才是中国富强起来的唯一道路。

在中国共产党的领导下，中国人民经过了长期的艰苦卓绝的斗争，终于推倒了压在中国人民头上的三座大山及其政治代表蒋家王朝，建立了中华人民共和国，并且开始了社会主义革命和建设。中华人民共和国的成立，使中国人民第一次成了国家和社会的主人。但是，中国是一个封建历史很长的国家，我们党虽然对封建主义特别是对封建土地制度和豪绅恶霸进行了坚决彻底的斗争，但长期封建专制主义的残余一直没有肃清。建国以来，对于逐步建设高度民主的社会主义政治制度这一问题，未予以足够重视，以致在“文化革命”时期封建专制主义泛滥成灾，人民代表大会制度名存实亡，人民当家作主的权利也被剥夺殆尽。“文化革命”的灾难充分表明，逐步建设高度民主的社会主义政治制度问题是一个极端重要的问题。国家政权组织形式即政体问题是政治制度的核心问题之一。所以在今天社会主义的条件下，在马克思主义的指导下，重视和开展政体问题的研究，是有重大的理论和实践意

义的。

在这本小册子中，我们将介绍历史上的各种典型政体，介绍资产阶级国家和当代社会主义国家的几种主要政体，为深入研究政体问题提供一些基础性的知识。

目 录

出版说明

前 言	1
一 “政体”概念的涵义和分类	1
“政体”概念的涵义	1
关于政体分类的各种学说	5
区分国家政体的五项因素	12
政体分类和国家分类的关系	19
二 奴隶制国家的政体	22
城邦民主制	25
贵族共和制	30
帝国的专制政体(一)	35
帝国的专制政体(二)	40
三 封建制国家的政体	47
封建割据和贵族君主制	48
等级君主制	54

封建专制君主制·····	59
封建共和制·····	71
四 资产阶级国家的政体·····	75
二元君主制·····	76
议会君主制·····	80
议会共和制·····	90
总统制·····	97
委员制·····	107
法西斯国家的独裁政体·····	111
五 社会主义国家的政体·····	119
苏维埃制·····	121
人民代表大会制和人民会议制·····	125
代表团制·····	130
社会主义国家政体的一般特征·····	136
要从国家政体上探讨社会主义民主的特征·····	139

“政体”概念的涵义和分类

“政体”概念的涵义

“政体”概念是“国家形式”概念的一部分。“国家形式”有狭义和广义两种涵义。狭义的“国家形式”是指“国家政权的组织形式”，即我们平常所说的“政体”。广义的“国家形式”概念还包括“国家结构形式”和“国家治理形式”。“国家结构形式”是指国家的整体和部分之间、中央机关和地方机关之间相互关系的形式。“国家治理形式”则是指统治阶级进行统治的手段和管理的方法。

在英语中，所谓“政体”就是“政府形式”（Forms of Government）。但是，由于“政府”概念用法的不同，人们往往把中央和地方的关系，特别是“中央政府和地方政府相互关系的形式”也列入“政府形式”的范畴。在欧美各国，“政府”概念有多种涵义，“政府”可以指“国家行政机关”，可以指“内阁”即“国家行政机关的核心部分”，也可以泛指包括国家行政机关在内的、行使国家权力的一切机关，在某些场合，“政府”概念也用在“超国家”或“非国家”的领域中。按照广义“政府”概念（即行使国家权力的一切机关）的用法，“政府形式”概念和我们通常所用的广义的“国家形式”概念涵义基本上相同。如果

我们撇开“政府形式”概念中“中央和地方的关系”这一含义，可以认为，英语中的“政府形式”（Forms of Government）同我们所说的“政体”概念包含着大致相同的内容。

在我国近代史上，“政体”问题的提出是和资产阶级改良主义的立宪运动以及资产阶级推翻清王朝专制政体的革命运动密切相联的。在辛亥革命前后，人们常常把从“专制”到“立宪”的变革称为“政体”的变革，而把废除“君主制”、建立“共和制”称为“国体”的变革。清帝退位，当时被看作是“国体”变革的重大问题。但当时“国体”和“政体”实际上都是指国家政权的组织形式，因而常常不加区别地被混用。在清帝退位后的第二天，袁世凯致南京临时政府的电报中就不加区别地同时使用了“国体”和“政体”两个概念。袁世凯在电报中说：“共和为最良国体，世界之公认，……从此努力进行，务令达到圆满地位，永不使君主政体再行于中国。”^①在当时，“政体”和“国体”概念的混用并没有引起异议。在袁世凯称帝前夕，围绕着“国体”和“政体”问题展开了一场激烈的争论。“筹安会”的发起人之一杨度在《君宪救国论》一文中，说什么中国人程度低，共和决不能立宪，只有君主才能立宪，与其共和而专制，不如立宪而君主^②。在“筹安会”成立后，在全国范围内发起了“国体改革”运动。袁世凯控制下的参议院宣布由“选举”产生的“国民代表”，组成“国民代表大会”，进行“国体投票”，以决定

^① 引自近代史研究所史料编译组编：《辛亥革命资料》，第117页，着重点是作者加的。

^② 杨度：《君宪救国论》，见《君宪纪实》，全国请愿联合会，1915年9月编印。

采用“君主国体”还是“共和国体”。为了批驳杨度的《君宪教国论》，揭露袁世凯称帝的野心，梁启超撰写了《异哉所谓国体问题》一文。在这篇文章中，梁启超明确提出必须区分“国体”和“政体”的概念。他说，“立宪”与“非立宪”的问题，是“政体”问题，“共和”与“非共和”的问题，是“国体”问题。而所谓“立宪”，是指国家必须设置“监督机关”，与“执行机关”“相对峙”，使“政权的行使”受到“若干之限制”。梁启超认为，只要“政体”是“立宪”的，“国体”无论是采取“君主”还是“共和”，都是可取的；而“政体”是“非立宪”的，则“国体”无论是“君主”还是“共和”，都是不可取的。

梁启超关于“国体”和“政体”概念的区分并没有科学上的价值。十分明显，梁启超关于“国体”和“政体”的区分，既是为自己反对建立共和政体的政治主张辩护，又是为了反对袁世凯复辟君主专制政体。他针对杨度等人“欲以立宪政体与君主国体为交换条件”时说：“国体与政体，本截然不相蒙，谓欲变更政体，而必须变更国体为手段，天下宁有此理论！”^①

在梁启超以后，“国体”和“政体”的区别问题引起了更多人的注意。一些人仿照梁启超的用法，把“国家形式”（Forms of State）叫做“国体”，把“政治形式”或“政府形式”（Forms of Government）叫做“政体”。例如，依照国家元首是“君主”，或是总统，把“国体”区分为“君主国体”与“共和国体”；依照政府是否采用“分权”等原则，把政体分为“民主政体”与“独

^① 梁启超：《异哉所谓国体问题》，见《饮冰室合集》中华书局1932年版，专集第9册。

裁政体”^①。在这种分类方法下，“国体”和“政体”问题实际上涉及的都是国家政权的组织形式问题，也就是我们这里所说的“政体”问题。这种国家的分类方法不仅使“国体”和“政体”概念在内涵上互相重迭，而且抹杀了国家在内容上，即阶级本质上的区别，国家的不同竟归结为“国家形式”（国体）与“政府形式”（政体）的不同。

马克思主义认为，任何事物都有它的内容和形式。国家的内容即“国家本质”是指国家的阶级性质，它是由哪个阶级掌握政权决定的。国家本质必定通过一定的形式表现出来，而适当的国家形式能够更充分地体现和维护国家本质。正如毛泽东同志在谈到“政体”问题时说：“所谓‘政体’问题，那是指的政权构成的形式问题，指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关。”^②由于历史条件、传统习惯、阶级力量的对比和国际环境等因素的影响，在同一阶级掌握政权的情况下可以采取不同的国家形式。马克思主义认为，在“国家本质”和“国家形式”两者关系中，“国家本质”起着决定作用，例如，在资产阶级掌握政权的情况下，任何国家形式的变更都不可能从根本上改变无产阶级和劳动人民的地位。所以，在考察国家问题时，不能离开国家的阶级性质孤立地考察国家形式问题。

在我国的政治术语中，“国体”概念获得了新的涵义。所谓“国体”，是指社会各阶级在国家中的地位，指国家的阶级性

^① 参见萨孟武：《政治学与比较宪法》，第二章第一节，商务印书馆1936年版。

^② 毛泽东：《新民主主义论》，《毛泽东选集》一卷本，第637—638页。

质。人们通常所说的“国体”和“政体”的关系，就是指“国家的阶级性质”和“国家政权的组织形式”之间的相互关系。这一“国体”概念显然和英语或汉语字面含义为“国家形式”概念有根本不同。为了防止概念上的混淆，在本书中，我们在“国家”问题上，将主要运用三个不同的概念：

一、“国家性质”或“国家政权性质”的概念，用这一概念来说明社会各阶级在国家中的地位。

二、“国家政体”的概念，用它来说明国家政权的组织形式。狭义的“国家形式”概念就是指“国家政权的组织形式”。

三、“国家结构形式”的概念，用它来说明国家的整体和局部、中央机关和地方机关的相互关系。广义的“国家形式”则包含“国家政体”（国家政权组织形式）、“国家结构形式”和“国家治理形式”。

关于政体分类的各种学说

在人类历史上，曾经存在过形形色色的政体，如古代埃及的专制政体，雅典的民主政体，罗马早期的贵族共和政体，中国封建时代的君主专制政体，近代英国的君主立宪政体。在现代，政体的种类仍十分繁多，美国是总统制共和政体，意大利是议会制共和政体，瑞士是委员制共和政体，北欧的许多国家实行的是议会制君主政体，霍梅尼时代的伊朗实行的是在一个至高无上的宗教领袖统治下的、在神权政治指导下的所谓“伊斯兰共和政体”，沙特阿拉伯实行的是国王兼任教长的伊斯兰君主政体，在社会主义国家，一般都实行共和政体，但是，共和政体在不同的国家里，采取了不同的形式……政体种