

储考山 何平立 来可泓

中国政治制度史

ZHONGGUO
ZHENGZHI
ZHIDUSHI

SHANGHAI SALIANSHUDIAN



中国政治制度史

储考山 何平立 来可泓

上海三联书店

(沪)新登字117号

责任编辑 任关华
封面设计 桑吉芳

中国政治制度史

储安平的 何平立 来可泓

生活·读书·新知
三联书店上海分店出版
上海绍兴路5号

三联书店上海发行所发行
江苏太仓印刷厂印刷

1993年12月第1版
1993年12月第1次印刷
开本：850×1168 1/32
印张：16.25 字数：370000
印数：1—1750

ISBN7-5426-0648-4/K·55

定价：22.50元

前 言

自从1935年开始，我们开设了中国政治制度史课程。这本书，就是在科学研究和教学实践的基础上形成的。我们力图在马列主义的指导下，根据详近略远原则，对中国政治制度的产生、发展、演变规律进行历史的探索，总结利弊得失，为现实政治体制改革服务。可以供大专院校政治系、历史系、法律系师生学习和参考；也可供政治工作者、史学工作者、法律工作者研究参考。

我们在撰著本书时采取以下做法：

1. 打破按王朝顺序撰述制度史的惯例，将我国的政治制度分为奴隶社会政治制度，封建社会政治制度，半封建、半殖民地社会政治制度（即近代政治制度），社会主义社会政治制度4编撰述。上起奴隶制的夏朝，下迄当前。将我国古代、近代、当代政治制度贯串起来，既突出不同社会政治制度的重点，条分缕析，脉络清楚；又互相衔接，一以贯之。

2. 采取纵向方法从古到今叙述不同社会的具体政治制度。如宗法制、宰相制度、司法制度、监察制度、军事制度、人才

选拔制度、人民代表大会制度、共产党领导下的多党合作制度等，都以该制度本身发展为主线，以发展、演变过程中的史实为内容加以撰述。这样能更清晰地揭示该制度的产生、发展、演变规律。既可减少枝蔓、重复，又便于学习、掌握。

3. 在马列主义的指导下，加强对各项具体制度特点的评析，以便从理论上总结提高，吸取有益经验，摒弃封建糟粕，为现实政治服务。

本书撰写过程中，受到上海三联书店领导和编辑同志的关心和支持。在出版难的情况下，慨然承担出书任务，以利教育，至为感佩。在著者指导下，青年讲师刘以东也参加了部分章节的撰写。撰写时，我们曾参阅和吸收了有关专家、学者的最新研究成果，不一一注明，谨在此并致深切的感谢。

中国政治制度史是一门既古老又年青的学科，由于我们水平有限，经验不足，错漏之处，在所难免，尚希读者不吝指正。

储 考 山

1992. 5.

目 录

前 言

导 论

第一节 中国政治制度史的研究对象和方法1

第二节 中国政治制度史的特点5

第一编 中国奴隶制政治制度

(约公元前21世纪——前221年)

第一章 中国奴隶制国家的政治制度(约公元前21世纪

——前771年)

第一节 氏族社会原始民主制的瓦解9

第二节 中国奴隶社会及其统治思想12

第三节 奴隶制社会的几个重要制度15

一 以君主为核心的王权专制制度15

二 分封制度17

三 宗法制度19

四 礼 制21

五 刑 制22

六 中央官制	23
七 地方官制	26
八 军队与军事制度	28
第四节 奴隶社会政治制度的特点	30
第二章 中国奴隶制向封建制过渡时期的政治制度	
(公元前770年——前221年)	
第一节 奴隶制的解体和封建制的确立及其 改革思想	33
第二节 春秋战国时期政治制度的变化	39
第三节 春秋战国时期政治制度的特点及其表现	43

第二编 中国封建制政治制度

(公元前221年——公元1840年)

第三章 中国封建社会及其统治思想、政治制度的

主要特点 49

第一节 中国封建社会发生、发展及其衰亡简况	49
第二节 中国封建社会的统治思想	53
第三节 中国封建社会政治制度的主要特点	59

第四章 皇帝制度

第一节 皇帝制度的特点	66
第二节 皇帝制度的确立和发展	69
第三节 皇帝制度的评析	73
第四节 后宫制度	76
第五节 东宫制度	79
第六节 朝议制度和朝会制度	83
一 朝议制度	83
二 朝会制度	84

第七节 宫殿、宗庙、陵寝制度·····	85
一 官 殿·····	85
二 宗 庙·····	88
三 陵 寝·····	89
第八节 宦官制度·····	92
第五章 封建国家的中央政治制度	
第一节 中央官制·····	98
第二节 宰相制度 ·····	107
一 宰相制度的起源 ·····	107
二 宰相制度的演变 ·····	108
三 宰相制度的特点和评析 ·····	122
第三节 监察制度 ·····	125
一 御史纠察制度 ·····	125
二 言官谏诤制度 ·····	129
三 地方监察制度 ·····	132
四 监察制度的特点和评析 ·····	135
第四节 法律制度 ·····	137
一 法规的制定和沿革 ·····	137
二 司法行政制度的演变 ·····	141
三 法律制度的特点和评析 ·····	149
第五节 军队、军事制度 ·····	153
一 军队和军事制度的演变 ·····	153
二 军队、军事制度的特点和评析 ·····	165
第六节 职官选拔录用制度 ·····	169
一 正途考选制度 ·····	169
二 异途选任制度 ·····	177
三 职官选拔录用制度的特点和评析 ·····	179

第七节 人事行政管理制度	182
一 任用制度	182
二 考核制度	184
三 回避制度	188
四 品爵勋封制度	191
五 俸禄制度	198
六 退休制度	200

第六章 封建国家地方行政制度

第一节 地方郡县制度的产生与确立	205
第二节 地方郡县制度的发展变化	207
第三节 县以下行政组织	219
第四节 地方行政制度的特点和评析	222

第三编 半封建、半殖民地社会政治制度

(即近代政治制度1840—1949)

第七章 清末政治制度(1840—1911)

第一节 鸦片战争后清朝政治制度的性质与特点	229
一 清末政权性质的演变	229
二 清末政治体制的性质与特点	232
第二节 清末政治制度的半殖民地化	234
第三节 戊戌变法时期政治制度的改革	246
第四节 清末的“新政”和“预备立宪”	251
一 “新政”对政治体制的改革	251
二 “预备立宪”对政治体制的改革	252

第八章 南京临时政府时期政治制度(1912.1—1912.4)

第一节 民主共和制度的创立	257
一 湖北军政府及《鄂州约法》	257

二 各省独立的政权形式及其特点	260
第二节 南京临时政府时期的政治制度	261
一 南京临时政府的建立及其性质特点	261
二 《临时政府组织大纲》与《临时约法》	265
三 中央政治制度	267
四 地方政治制度	271
五 官吏制度	273
六 军事制度	274
第九章 北洋军阀政府政治制度(1912.4—1928.6)	
第一节 北洋军阀政府的性质与特点	276
一 北洋军阀政府的建立及其性质	276
二 北洋军阀政府时期政治体制的特点	281
第二节 中央政治制度	284
一 国家元首	284
二 国会	287
三 内阁	298
四 司法机关	301
第三节 地方政治制度	304
一 立法机关	305
二 行政机关	306
三 司法机关	308
第四节 军事制度	308
一 军队编制	309
二 地方军事机构	310
第五节 官吏制度	312
一 文 官	312
二 武 官	314

第十章 南京国民政府政治制度(1927.4—1949.9)

第一节 南京国民政府的性质与特点	316
一 南京国民政府的建立及其性质	316
二 南京国民政府时期政治体制的特点	317
第二节 中国国民党与国民政府的关系	320
一 孙中山对资产阶级共和国的设想	320
二 中国国民党组织状况与以党治国	323
三 中央政治委员会与国民政府的关系	326
第三节 中央政治制度	327
一 军政时期的国民政府中央政治制度	328
二 训政时期的国民政府中央政治制度	331
三 抗日战争时期的国民政府中央政治制度的 变化	340
四 宪政时期的国民政府中央政治制度	345
第四节 地方政治制度	353
一 省 制	353
二 行政督察专员公署	357
三 市 制	358
四 县 制	359
五 区、乡(镇)制	362
第五节 军事制度与特务组织系统	364
一 军事制度	364
二 特务组织系统	368
第六节 官吏制度	371
一 任用制度	372
二 考试制度	374
三 考绩与惩戒制度	375

四 武 官	377
-------------	-----

第四编 社会主义社会政治制度

(1949.10——)

第十一章 中华人民共和国政治制度

第一节 中华人民共和国的成立	383
----------------------	-----

第二节 人民民主专政制度	385
--------------------	-----

一 我国人民民主专政的实质和特点	385
------------------------	-----

二 以工人阶级为领导，工农联盟为基础	386
--------------------------	-----

三 广泛的爱国统一战线	388
-------------------	-----

四 民主与专政的结合	389
------------------	-----

第三节 人民代表大会制度	390
--------------------	-----

一 人民代表大会制度的内涵及其优越性	390
--------------------------	-----

二 人民代表大会制度的历史发展	393
-----------------------	-----

三 全国人民代表大会	396
------------------	-----

四 全国人民代表大会常务委员会	400
-----------------------	-----

五 地方各级人民代表大会	402
--------------------	-----

六 人民代表	405
--------------	-----

第四节 国家元首制度	407
------------------	-----

一 我国元首制度的特点和设置主席的必要性	407
----------------------------	-----

二 我国元首制度的历史演变	409
---------------------	-----

三 国家主席的产生、任期和职权	410
-----------------------	-----

第五节 中央行政制度	412
------------------	-----

一 国务院的性质和地位	412
-------------------	-----

二 国务院的历史沿革	413
------------------	-----

三 国务院的组成与任期	416
-------------------	-----

四 国务院的机构设置	416
------------------	-----

五 国务院的职权	425
第六节 司法制度	426
一 人民司法制度的建立和发展	427
二 人民法院	430
三 人民检察院	435
四 人民法院、人民检察院和公安机关的 相互关系	440
五 司法行政机关	441
第七节 军事制度	442
一 人民武装力量的组成与作用	442
二 人民武装力量的组织体制	444
三 兵役制度	449
第八节 干部人事制度	452
一 干部人事管理的特点	452
二 干部人事管理组织机构	453
三 干部人事管理制度	457
四 干部人事制度改革	463
第九节 地方行政制度	468
一 地方政府机构设置的原理	468
二 中央政府与地方政府的职权关系	470
三 省、直辖市人民政府	471
四 市人民政府	479
五 县人民政府	482
六 乡级人民政府	484
七 自治地区人民政府	485
八 地方特别行政区	488
第十节 政治协商制度	490

一 中国人民政治协商会议的性质	490
二 政治协商会议的历史演变	491
三 政治协商会议的组织	493
四 政治协商会议的任务和职能	494
第十一节 中国共产党领导的多党合作制度	495
一 我国的民主党派	499
二 我国多党合作制度的形成	499
三 我国多党合作制度的特点	501

导 论

第一节 中国政治制度史的研究对象和方法

中国政治制度史是政治学的一门重要分科，又是历史学的一门重要专门史，它阐述了我国历代政治制度的发生、发展、衰亡及其演变规律。它的研究对象则是我国历代不同类型国家的国体和政体。

什么是政治制度？通常是指国家政权的组织形式及其有关制度，而它的确定和变更都是由阶级斗争的具体条件所决定的，是和国家的根本性质相适应的。要研究国家政权的组织形式，必然要关涉到决定国家政权性质的国体。马克思主义认为：政治制度属于上层建筑的范畴，它是由一定的经济条件和文化条件决定的。恩格斯说：“国家即政治制度，乃是从属的要素，而市民社会即经济关系的领域，则是决定的因素。”^①说明它受经

^① 《费尔巴哈与德国古典哲学的终结》、《马克思恩格斯选集》第2卷第293页。

济基础所制约，适应于经济基础，反过来为经济基础服务。马克思主义又认为：政治制度是一个历史范畴，它随着阶级和国家的产生而出现的。列宁说：“政治就是参预国事，指导国家、确定国家活动的形式、任务、内容。”^①说明它是阶级专政的产物，不同阶级的专政，组成不同的国体，形成不同的政权形式，即政治制度，其实质，都是为了实现统治阶级的统治。在我国有过奴隶主阶级的专政，封建地主阶级的专政，半封建、半殖民地地主买办阶级的专政，以及今天中国共产党领导下的人民民主专政。也有过与之相适应的不同的国家政权的构成形式，以服务于本阶级的统治。所以国体决定政体，政体体现国体；政体从属于国体，又与之相适应。研究中国政治制度史就是研究中国不同历史时期不同阶级专政的国体和政体，即研究中国国家制度的产生、发展和演变的历史。

根据我国政治制度的特点，重点应研究以下几个方面：

1. 研究不同历史时期国家政权的组织形式。在阶级社会里重点研究专制主义中央集权制度；在社会主义社会里重点研究人民代表大会制度。

2. 研究不同历史时期统治阶级的统治思想。在阶级社会里重点研究“人存政举，人亡政息”，“以儒为表，以法为里”的人治思想和手段；在社会主义社会里重点研究社会主义民主和社会主义法制，人民民主专政的“法治”思想。

3. 研究不同历史时期政权结构形式，重点研究不同历史时期中央政府和地方政府的设置及其权限划分。

4. 研究统治阶级在不同历史时期实现其阶级专政和保证国家机器运转的一系列根本制度，如宗法制度、宰相制度、司

^① 转引自莫切基夫《政治学说史》上册，中国人民大学出版社1956年中译本第2页。

法制度、军事制度、五院制度、人事行政管理制度、政党制度等。

中国政治制度经过4000余年的发展演变，源远流长，资料浩繁。研究中国政治制度史必须注意方法。

首先，研究政治制度史要以马克思主义为指导。

政治制度史是一门思想性、阶级性很强的学科，只有在马克思主义的指导下才能廓清迷雾，揭示本质。例如国家的本质是什么？马克思以外的理论家没有人能正确回答这个问题，古代希腊的大哲学家亚里士多德说：国家是“家庭和村落的联合，其目的是在达到完善自足的生活，所谓完善自足的生活就是快乐荣誉的生活”。近代资产阶级学者瑞士伯伦智利说：“国家是一群人在一固定领土内、有政治组织的人民。”美国政治家迦纳说：“国家，自政治科学和公法的概念着眼，是一个有很多人民所组成的社会，永久占有一块一定的领土，不受或差不多不受外来的统治，有一个人民在习惯上所服从的有组织的政府。”^①而在中国古代则把国家视为帝王的私产。刘邦在建立汉朝后得意地说：“今某之业所就孰与仲多？”^②就是一个例证。以上这些说法都掩盖了国家的阶级性质，只有马克思主义才揭露了国家的阶级实质。恩格斯说：国家“在一切场合在本质上都是镇压被压迫被剥削阶级的机器”。^③列宁说：“国家是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的机关。”^④所以只有用马克思主义指导研究中国政治制度史，才能对历史上各种制度作科学的说

① 以上三段引文均见迦纳《政治科学与政府》，商务印书馆1947年版第2编第4章《国家的性质》。

② 《史记·高祖本纪》。

③ 恩格斯《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》第4卷第172页。

④ 列宁《国家与革命》，《列宁选集》第3卷第175页。