

王守法·编著

中国 政治制度



山东人民出版社

中国政治制度史

王守法 编著

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政治制度史/王守法编著. — 济南: 山东人民出版社, 2002. 11

ISBN 7-209-03076-X

I. 中... II. 王... III. 政治制度—历史—中国
IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 086786 号

山东人民出版社出版发行

(社址: 济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码: 250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

新华书店经销 日照日报社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 10.75 印张 250 千字

2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—3000 定价: 20.00 元

目 录

第一编 中国古代政治制度

第一章 中国奴隶社会的政治制度·····	(1)
第一节 原始民主制的解体与奴隶制政治制度 的初步确立·····	(1)
第二节 奴隶制政治制度的发展·····	(5)
第三节 奴隶制政治制度的繁荣·····	(9)
第二章 中国封建社会的政治制度 ·····	(17)
第一节 奴隶制政治制度的瓦解和封建主义政治 制度的建立 ·····	(17)
第二节 秦汉时期中央集权的封建君主专制制度 ·····	(25)
第三节 魏晋南北朝时期政治制度的变迁 ·····	(47)
第四节 隋唐时期封建中央集权制的加强 ·····	(60)
第五节 宋元时期中央集权君主专制制度的进一步 发展 ·····	(80)
第六节 明清时期封建专制主义中央集权的高度 发展 ·····	(99)

第二编 中国近代政治制度

第一章 晚清的政治制度·····	(122)
第一节 鸦片战争后清朝政治制度的半殖民地 半封建化·····	(122)
第二节 二十世纪初清朝政治制度的所谓“改革”·····	(131)
第二章 中华民国的政治制度·····	(142)
第一节 南京临时政府的政治制度·····	(142)
第二节 北洋军阀政府的政治制度·····	(149)
第三节 广州、武汉国民政府的政治制度·····	(180)
第四节 南京国民政府的政治制度·····	(187)
第三章 革命根据地的政治制度·····	(211)
第一节 苏维埃政权的政治制度·····	(211)
第二节 抗日民主政权的政治制度·····	(222)
第三节 人民民主政权的政治制度·····	(233)

第三编 中国当代政治制度

第一章 人民代表大会制度·····	(241)
第一节 人民代表大会制度的建立和曲折发展·····	(242)
第二节 全国人民代表大会·····	(249)
第三节 全国人大常委会·····	(253)
第四节 地方各级人大及其常委会·····	(255)
第二章 国家主席和国家行政制度·····	(260)
第一节 国家主席·····	(260)
第二节 国务院·····	(265)
第三节 地方行政制度·····	(271)

第四节 特别行政区制度·····	(276)
第三章 国家公务员制度·····	(282)
第一节 国家公务员的录用、任免和义务、权利·····	(283)
第二节 国家公务员的管理·····	(286)
第四章 军事制度·····	(295)
第一节 军事领导体制·····	(295)
第二节 兵役制度·····	(298)
第五章 人民司法制度和检察制度·····	(302)
第一节 人民司法制度·····	(302)
第二节 人民检察制度·····	(309)
第六章 监察制度·····	(313)
第一节 行政监察制度·····	(313)
第二节 中国共产党内的监察制度·····	(317)
第七章 多党合作和政治协商制度·····	(322)
第一节 中国共产党领导的多党合作制度·····	(322)
第二节 政治协商制度·····	(329)
后 记·····	(335)

第一编 中国古代政治制度

第一章 中国奴隶社会的政治制度

第一节 原始民主制的解体与奴隶制政治制度的初步确立

中国奴隶制政治制度的建立,是与中国原始民主制的解体和古代国家的出现相联系的。

在我国原始社会,人们过着平等、自由的生活,民主精神体现在社会生活的各个方面。在这个社会里,没有人剥削人和人压迫人的现象,没有私有财产,没有贫富差别,因而也无须国家机器。在氏族公社时期,为了生存、从事生产,并处理不同的氏族部落之间的争执,在氏族部落内部形成了原始的民主制度。氏族部落初期的“民主”是很简单的,即由民众大会共同议事,共同决策,实行直接民主。但在本质上是社会成员在本氏族内部的全民民主,氏族全体成员都是社会的主人,对共同事务都有同等的当家作主的权利。后来随着居民数量的增殖,活动领域的扩大,生产的发展和社会生活事务的日趋繁化,以及氏族部落之间矛盾的增加,事事都由氏族部落全体成员来决定,已经不方便了,于是创造了原始的民主选举制度,既由民众大会“选贤与能”,产生氏族议事会。氏族议事会既是氏族公共事务的代议机

关,又是执行氏族公共意志的执行和管理机关,实行的是间接民主。这种间接民主的实行,表面上看是直接民主的退化,实际上它是直接民主更经济更方便的体现方式,是民主这种文明的进步。

随着社会事务的日益繁杂,氏族部落仅靠氏族部落议事会领导氏族的事务,已经远远不够,还需要产生氏族的首领。具体说,氏族部落首领的产生,主要有以下因素促成:(1)日常生产、生活中带有全局性的重大问题,需要有人处理;(2)部落之间的矛盾与争执,需要有本部落的首领人物出面干预和处理;(3)在部落之间的矛盾不可能用和平的方式解决,而必须诉诸武力时,需要有统帅人物指挥战争;(4)部落议事会的会议,需要一个主持者。由于以上原因,氏族部落议事会便民主选举出自己的首领酋长。尽管在氏族部落内部有了议事会和首领,但是,从领导这一社会形式的本意来看,他们是执行公共意志和为全社会成员服务的,所以,氏族成员对氏族制度的机关及其成员是发自内心尊敬的。在原始民主制度下,“大通之行也,天下为公,选贤与能,讲信修睦”,人与人之间是完全平等相待和相处的。

原始民主制度是建立在氏族部落基础之上的,随着生产力的发展和部落之间冲突的加剧,它就超出了部落的范围。有些部落经过内部的与外部的反复斗争,逐渐结成了部落联盟。部落联盟由几个部落组成,这种地域性的氏族组织代替了原来以血缘关系为纽带的氏族组织,并由几个部落的首领联合起来组成了部落联盟议事会。在掌管公共事务议事权方面,它与部落议事会并无不同,所不同的是,部落联盟的首领不是民主推选出来的,而是由部落首领推举出来的。部落联盟首领不再与氏族成员紧密地联系在一起,而是处于一种“超群”的地位。这样,他就有可能把联盟议事会的权力集中于以他为首的显贵家族。同时,部落首领推举联盟首领的制度,就以禅让制为过渡形式,最

终毁掉了原始民主制。

原始民主制瓦解的标志是世袭制的出现。随着生产力的发展,氏族部落出现了私有财产和显贵家族。夏禹家族就是最典型的代表。禹是继舜之后夏部落的首领,禹年老时曾在部落联盟议事会上提出继承人的人选问题,大家推举皋陶,因皋陶先禹而死,大家又推举伯益。按传统,禹应将首领之位禅让于伯益。但是,在客观上禹家族在这时已是既有势力又很富强的显贵家族,为了维护其地位,禹的儿子启不愿意让首领之位归于伯益,便使用暴力,“攻益而夺之天下”^①,接替禹取得了首领的位置,将传统的首领选举制、禅让制改变为世袭制,并建立起中国历史上第一个国家——夏朝。从此,中国社会进入了一个新的阶段,即从原始社会进入了奴隶制社会。

夏朝于公元前二十一世纪建立以后,为了维护奴隶主贵族的统治,便初步确立了奴隶制政治制度。

一、建立了国王制度

中国的奴隶制国家,是建立在奴隶主对奴隶的绝对占有、绝对役使、任意处罚基础之上的,奴隶被剥夺了任何人身自由和社会活动的权利,奴隶主贵族对奴隶拥有生杀予夺的权力。奴隶主贵族的最高代表,则是具有至高无上大权的“国王”。中国的国王制度,从夏启开始,经历了一个缓慢的发展过程。

夏朝建立之初,最高统治者被称为“后”,所以称启为“夏后启”。夏朝最初另外几个君主太康、仲康、相等,也不称王而称“后”。“后”当初的意思是生育,也是祖先的意思。这反映出奴隶制国家刚刚从氏族公社脱胎出来,还带有浓厚的氏族组织的痕迹。当时的君主是以祖宗的身份来行使统治权、号令各个部

^① 《战国策·燕策》

落的,俨然是一个大家长兼最高首领。由于夏初奴隶制政权尚不稳定,依然保留着部落联盟的某些特点,争夺最高统治权的斗争时有发生。直到少康重建夏朝,奴隶制国家制度才完全确立,最高统治者正式称“王”。

作为君主专制制度的核心和代表,国王对国家大政有最终决断权。这主要表现在命官封爵,征收贡赋,指挥军队,裁决刑罚,以及对全体臣民的奖惩生杀等方面。总之,国王拥有至高无上的权力,而臣民则是国王的私有财产和附属物。

二、建立了一支维护统治的军队及军事制度

作为国家的基本特征之一,就是具备一定数量的武装力量。夏王朝建立以后,原来在部落中由氏族成员组成的自卫组织,变成了奴隶主阶级维护统治的暴力工具——军队。就军事制度而言,夏朝实行征兵制,只有奴隶主贵族和平民享有服兵役、保卫国家的权利和义务,奴隶是不能服兵役的。战争期间,国家征召奴隶主贵族及其子弟和平民出战;战争结束以后,他们进行生产,兵农合一。

三、建立了法律制度

为了保障奴隶制国家的安全,调整各个方面的社会关系,夏朝已开始实行法制。据《左传·昭公六年》记载:“夏有乱政,而作禹刑”。所谓“禹刑”,是后人对夏朝法律的通称。《史记·夏本纪》说:夏桀“召汤而囚之于夏台”,后人说:“狱名,夏曰夏台”,可见夏朝有了监狱。夏台实际上是用土筑成的围墙,所以夏朝的监狱也称“围土”。

四、设立了各种职官

为了保证国家机器的正常运转,夏朝还建立了行政机关并

设置了众多官吏来掌管国家权力,从而形成了一套职官制度。夏朝君主前后左右,有“四辅臣”,也称为“四邻”,即:前曰疑,后曰丞,左曰辅,右曰弼。这些君主的辅臣,是从氏族社会的长老议事制度发展而来的,君主有什么重要事情,要向他们请教,共同议定。掌管政事的官吏设有三人,总称“三正”。掌管历法的官叫羲和。为征收贡赋,还设置财务官,称啬夫。负责掌管刑狱的官叫大理。夏朝战争频繁,作战要国王亲自统率,协助国王带兵者称“六卿”,实际上就是六军的主将,也称“六事之人”。夏朝已经有了学校和教师,教师称“官师”,对国家政事负有规谏之责。夏代还有一种职务叫“道人”,负责宣示政令和搜集庶民对政事的意见,这说明当时还保留了原始民主的遗风。除上述国家官员外,还有一些直接为夏王服务的家臣:为国王养蛇的称“御龙”,为国王掌管车辆的称“车正”,掌管牧畜的称“牧正”,掌管膳食的称“庖王”。

以上官员,特别是国家官员,构成了夏朝行政管理机关的实体,尽管那时的职官制度尚不健全,但那些职官的设立,就使夏王朝的国家制度初具规模了。

第二节 奴隶制政治制度的发展

奴隶制政治制度在夏代初步确立以后,到商代又有了一定发展。

夏和商原来都是我国原始社会末期比较发达的氏族部落。夏朝建立后,商族臣服于夏,当夏衰落的时候,商族乘机发展自己的势力,开始兴旺起来。由于夏桀残暴,人心丧尽,商族的首领汤颇得民心,“诸侯皆归汤”,商汤因势利导,推翻了夏朝,于公元前十六世纪建立商朝。

商朝建立以后,基本上继承夏制,但在许多方面又有所发

展,显示了自己的特点。

一、国王制度

商朝的国王制度已比较完整和健全。商王是奴隶主阶级的总代表,是奴隶制国家权力的最高主宰者。商王自称“一人”或“予一人”,以表示惟我独尊的地位。凡政治、法律、军事、官吏任免等国家大事的决断,均操于商王一人之手。对于王位继承制度,商朝较夏朝有所变化。夏朝首创王位世袭制,商朝在此基础上实行父死子继和兄终弟及相结合的制度,到商朝后期,确定王位传于嫡长子,实行嫡长子继承制,继承王位之前称“小王”。随着嫡庶制的确立,商家族中便产生了“大示”与“小示”的区别(即“大宗”与“小宗”的区别),始祖的嫡长子为大宗,嫡长子以下诸子的世系为小宗。这样,以嫡长子继承制为核心的宗法制度,便成为奴隶社会的一项重要政治制度。根据宗法制度,国王必定是“大宗”长子,从而实现了王权与族权的统一,王权得到了进一步的加强。

二、职官制度

商朝建立以后,为适应统治广大疆域的需要,行政机关较夏朝有所扩充,设官分职有所增加,而且百官之间的分工也较夏朝明确。

在商王朝的中央有“殷正百群”(百官),在地方有“殷边侯甸”(诸侯)。当时中央机关的官员很多,大体上分为三类:一类是行政事务官,有尹、宰、小臣、小藉臣、百工等。尹、宰的地位比较高,权力很大。特别是尹,因为他是商王的主要助手,所以握有极大的权力。比如辅佐商汤的伊尹,在汤死后,曾将“不遵汤法”的商王太甲,放逐于桐宫,由自己代行王权。宰又称“冢宰”,是代商王管理奴隶的总管,由于经常在商王左右,也握实权。小

耜臣是专门管理农业奴隶和农事的,因为农业是商朝的主要生产行业,所以小耜臣也很受重视。小臣是商王的侍从,有时监督奴隶耕种和率兵征伐。百工则是管理手工业奴隶的官吏。第二类是负责军事的武官,主要有马、射、戍、亚、卫等。“马”是骑兵队长,“射”是管理弓箭的,“戍”负责戍边和征伐,“亚”是副职武将,“卫”是保卫商王和都城的武官。第三类是宗教官,主要有乍册、卜巫、史等。他们掌管祭祀、贞卜宗教活动和负责记事,统称为史官。他们被认为是沟通神与人之间的媒介,代表商王掌管神权。在神权政治笼罩下的商朝,掌管神权的宗教官很受重视。商朝“国之大事,在祀与戎”^①,祭祀和军事是同等重要的国家大事,所以我们说商朝的宗教官,名为神职,实际上是国家重要的行政官吏。当然,这一现象是由商代神权政治决定的。

在商朝直接控制以外的地方,设置地方职官,被称为“外服”职官。它大体上分为两个部分:一部分是由商王派去统治地方的商贵族,这些贵族称作“侯”、“甸”,此即所谓的“殷边侯甸”。他们是所谓的“外服”职官,他们所控制的地区,后来发展为诸侯国。另一部分是臣服于商朝的方国、部落首领,当他们迫于武力臣服于商时,被封为“方伯”或“诸侯”,他们也属“外服”官。侯和伯的封地是世袭的,还各拥有一定武装,但对商王有贡纳谷物、龟甲和牛马的义务。

三、军事制度

商朝建立以后,为了加强奴隶主贵族的统治,商统治者对国家政权的支柱军队不断加以强化。商代仍实行征兵制,卜辞中的“登人”、“登众人”、“雒众”等,就是指征兵。当时征兵的数量很大,每次少则几百人,多则三五千,武丁时曾在三个月内征

^① 《左传·成公十三年》

兵两万五千人。商同夏一样,国王具有对军队的最高统率权,还可以命令诸侯代为征伐。就军队的编制来看,商代是以血族团体和军事编组并存的形式编制军队的,采用十进位法进行编制:最小单位为“什”,一什十人,设什长;十什为行,设百夫长;十行为大行,设千夫长;十大行为师,长官称“自”(师)。师是当时最大的军队编制。商代军队的职责,除镇压奴隶、平民外,还经常对外进行征服战争,将俘获的敌人转化为奴隶,或者将其杀掉,表现了奴隶主贵族的极端残忍性。

四、法律制度

《左传·昭公六年》说:“商有乱政,而作汤刑”。“汤刑”是商代法律的总称,它是在“禹刑”的基础上整理修订而成的,比夏代法律有所发展,更加趋于完备。由于商汤汲取了夏桀暴虐亡国的教训,建国初期的“汤刑”还是比较宽简的。到太甲时刑法加重,又于祖甲二十四年“重作汤刑”,使之变得非常严酷。商代的刑罚不仅残忍,而且名目繁多,主要分死刑、肉刑、流刑、徒刑四种。死刑是剥夺犯人生命的刑罚,主要有斩、戮、炮、烙、醢、脯、剖心、剕殄、焚炙、剝剔;肉刑是残害犯人肢体的酷刑,主要有墨刑、劓刑、剕刑、宫刑;流刑即流放,被流放者悔过改正之后仍可返回原处,此刑只适用于奴隶主贵族;徒刑是强迫犯罪者劳作,当时为了防止囚徒逃跑,是用绳子将他们拴起来进行劳役的。

商代的国王掌握着国家的最高司法权,商王之下,中央的最高司法官是司寇,下设正、史司法官吏,主管刑狱。在诉讼程序上,重大案件实行史、正、司寇三级三审,国王作最后裁决。商代监狱也叫“圜土”,或称“羑里”。由于阶级矛盾的激化,商朝在各地都设有监狱,囚禁着大批俘虏和罪犯,被囚禁的罪犯应穿规定的囚衣,并带着刑具服劳役。

第三节 奴隶制政治制度的繁荣

公元前 1066 年至公元前 771 年,是我国历史上的西周时期。这一时期,我国奴隶制政治制度进一步发展,出现了空前的繁荣。

周族是活动在我国西北黄土高原上的一个古老部落,在商代已成为一个较大的邦国,定都于镐(今西安附近),称为宗周。周对商的关系,名为属国,但却是时服时叛的。商朝到纣王时代,国内阶级矛盾发展到异常尖锐的程度,人民的反抗情绪日益增长,商朝的统治岌岌可危。在这种情况下,周利用商纣王举兵远征东夷的有利时机,由武王姬发率兵攻商。在逼近商都进行决战的关键时刻,商纣王的国队倒戈反击,商朝土崩瓦解,纣王自焚身亡。周取代商建立了新的王朝——周朝,也称西周。

西周建立后,由于所处的历史条件、经济状况不同,所以周朝的统治方式、政权组织形式与商也有所不同。比方说,在西周的国家机构中,政治事务已从神职中分离出来;地方行政系统也较商朝完备;有了正规的地方政权;法制方面也有较大进步,制定了具有法律效用的礼乐制度。西周的奴隶制政治制度,已经非常完备、明确,对维护统治阶级内部的统一与和谐,起了积极的作用。

一、宗法等级分封制

宗法制度,即处理同一宗族内部成员间的亲疏、等级和世袭权利的制度,在夏商已经实行。到了西周,为适应调整奴隶主贵族内部关系的需要,发展为宗法等级分封制。

西周王室是等级特权金字塔的塔顶。周朝的国君称王,又称“天子”,居于“天下共主”的地位,是国家政权的最高统治者,

是土地和臣民的最高所有者,即所谓的“溥天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”。周朝宗法制度的核心,是嫡长子继承制和余子的分封制。西周按“立嫡以长不以贤,立子以贵不以长”的原则,实行嫡长子继承制,王位由周天子嫡长子世袭继承,继承人称为“世子”、“太子”或“宗子”,他是姬姓宗族的“大宗”,周天子的其余诸子分封为诸侯,他们是姬姓宗族的“小宗”。在诸侯国内,同样以嫡长子继承父位,作为下一代的诸侯,他在封国内被奉为“大宗”,他的诸弟被封为卿大夫,是为“小宗”。卿大夫的封地为采邑,也实行嫡长子继承制,嫡长子在采邑内也是“大宗”,其余诸弟则为士,是为“小宗”。士的长子仍为士,其余诸子为庶人。

所谓分封制,就是周天子分别授与自己的子弟、亲属、功臣或古代先王圣贤后裔一定范围的土地和人民,去建立自己的统治据点(诸侯国),当时叫做“授民授疆土”。周朝初年,大搞封邦建国,从武王开始经周公到成王时,先后建立的诸侯国共 71 个。诸侯受封时,要举行册封仪式,周天子向受封者颁布“册命”,宣布封疆的范围,土地的数量,并把该区的人民一起赐予受封者。诸侯对周天子承担镇守疆土、出兵勤王、缴纳贡赋等义务,以起到捍卫王室、“以藩屏周”的作用。同时,诸侯在自己的封国内又有相对的独立性。

周王朝的宗法等级分封制,是一个以宗法关系为基础,宗法制分封制密切结合,相辅相成的制度。宗法制度确定了贵族的亲疏、等级、分封和世袭的关系,分封制则使宗法制度得以贯彻,从而形成了国王、诸侯、卿大夫、士层层等级。这种宗法等级分封制度,一方面确定了奴隶主贵族内部的统治秩序,维护了奴隶主阶级的统治地位,起到了巩固和加强奴隶主专政的作用;另一方面,加强了周王室对国土的控制力量,对于发展各地区的政治、经济和文化,特别是对于边远地区的开发,起了积极的作用。

同时我们也应看到,周王室、封国、采邑、禄田^①四级统治网络,以及天子、诸侯、卿大夫、士四个统治层次,在统治阶级内部是等级森严的隶属关系,对广大奴隶来说就是沉重的层层枷锁。特别是封国的诸侯,凭借自己相对独立的统治权,经常与天子发生冲突,又使王权受到削弱,以至到东周时形成了诸侯割据、列国混战的政治局面。

二、行政制度

西周在宗法等级分封制的基础上,建立了一套复杂的政权机构,从而形成了系统的行政制度。

(一)中央政权的机构

在西周奴隶主国家的体制中,王室的权力机构较商代变化很大,有了明显的进步。

首先,在国王左右,设置了“三公”。所谓“三公”,就是太师、太傅、太保。他们对国王有指导、辅佐、监督的责任,是辅佐国王治国理政的高级执政官。出任“三公”者,往往是宗族的长老或周王朝的功臣。周文王、周武王时,姜太公曾任太师;周成王继位以后,周公为太师,毕公为太傅,台公为太保。三公在中央政府中的地位和作用很重要,具有帮助国王立法、制定政策的职权。王对卿士、大夫规谏的话可以不听,但对三公的话一般都得敬从。三公对中央政府的各项事务、各诸侯国和王族的事务,特别是对“内服”^②的治理,负有全面的指导责任。在太子年幼不能即位或即位后不能亲政的情况下,三公可以代行王权。总之,三公之职位,与后世的相职仿佛。

① 大夫把封地留一部分直接归自己所有,其余的土地分给子弟、亲属,称“禄田”。

② 中央政府直接控制的地区称“内服”。