

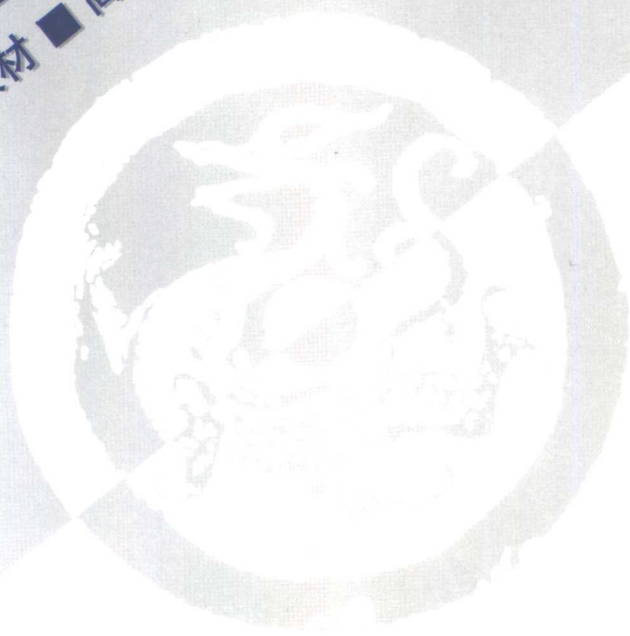
中国 政治制度史

韦庆远

主编

■ 高等学校文科教材 ■ 高等学校文科教材 ■ 高等学校文科教材

中国人民大学出版社



高等学校文科教材

中国政治制度史

韦庆远 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治制度史/韦庆远主编.

北京: 中国人民大学出版社, 1989.5 (1998 重印)

ISBN 7-300-00443-1/D · 52

I. 中...

II. 韦...

III. 政治制度-历史-中国

IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 30419 号

高等学校文科教材

中国政治制度史

韦庆远 主编

出 版: 中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

发 行: 新华书店总店北京发行所

印 刷: 实验小学印刷厂

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 19.75 插页 1

1989 年 5 月第 1 版 2001 年 1 月第 10 次印刷

字数: 489 000

定价: 26.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

中国政治制度史的研究对象是中国历代的国体和政体。所谓国体，即表明国家根本性质的国家体制，是由各阶级在国家中的地位来决定的，反映国家的本质和国家的阶级属性。所谓政体，即国家政权的构成形式。国体决定政体，政体体现国体。政体从属于国体，又总是与国体相适应。研究中国政治制度史，也就是研究以上两方面，即研究中国国家制度产生、发展和演变的历史。在研究工作中，我们不但要十分重视在中国历史各阶段中各阶级间的关系、力量对比和各阶级在国家政权中所占的不同地位，还必须认真探索各个时期各级国家机关的组织结构形式，职、权、责、利的划分和运用，各个时期总的国家体制以及行政、立法、司法、军事、监察、人事、财政、文教、民族等方面的典章制度的形成和执行情况，探讨它们对社会发展的影响和在当时政治生活中所起的作用，并据此作出符合历史实际的分析和评价。

根据古文献记载和大量考古文物证实，中国早在4000年前即已产生了早期奴隶制的政治制度，其后随着社会形态的发展经历了许多重大的演变。4000年来，历代的政权无不极端重视政治体制及其有关制度的建设，视之为维护和实现统治权力的主要工具。中国历史上形成过浩如烟海的关于政治制度的典章、法规、条例，保存着大量围绕政治制度兴利革弊的评议和著作，涌现过许多为创建和改革完善当时政制作出贡献的卓越人物，其中包括一些帝王将相、贵族官僚、在朝在野的政论家在内。所有曾经在中国历史舞台上扮演重要角色的人物，几乎都要依托或运用当时的政治

制度或某些部门进行活动；中国历史上所发生过的朝代兴亡，政权的更替或兴衰，社会经济的发展或凋敝，民生的安乐或困苦，也几无例外地总是与当时的政治制度是否适当及其运行是否正常有关。

中国政治制度史是中国历史不可分割的重要组成部分，它既是政治学的一门重要分科，又是历史学的一门重要专门史。

政治学的研究范围非常广泛，包括阶级对阶级的斗争，阶级、政党、社会势力和社会集团有关国家生活和国际关系的活动，各种类型的国家政治制度、政治思想学说及其发展的历史，等等。政治制度史是政治学的重要组成部分，它从政治制度的形成发展及其社会效果等方面充实了政治学的研究，其经过科学总结得来的结果，可以与政治思想学的研究相互验证。它所提供的历史经验和鉴戒，可作为执政党、政治集团、政治活动家、学者、政法干部和公务人员的参考。同时，政治制度史也必然要依靠政治学理论的深入研究和政治学其他各分支学科取得的新成果，来不断改进和提高自身的研究质量。

历史学是研究人类社会发展的具体过程及其规律性的科学，其主要任务是按照时代顺序，运用具体历史事实以阐明人类自传说时期发展到当代的历程，阐明在各个阶段中生产力和生产关系、经济基础与上层建筑的辩证关系。举凡人类社会发展史和世界各国、各民族从远古到现代的历史，都可以作综合的、分时期或分类别的研究。历史学是中国具有悠久传统的发达学科之一，自古迄今所刊行的通史和断代史著作，无不将各有关时期的政治制度列为重要的内容。与社会经济史、政治史、军事史、文化史等中国史学专门史一样，中国政治制度史早已成为历代史学工作者的研究重点，并且已经取得了相当丰硕的成果。我们认为，必须将中国历代政治制度的研究置于当时社会经济结构、阶级关系和政治局势的总体之中进行辨析和探索，不能孤立地就典章制度言典

章制度。同时，还必须从动态的发展的角度来观察和论述中国历代政治制度的兴衰和演变，认真地探索其演变轨迹、内容、主客观根源及其社会效果，不能割断历史的内在联系。中国政治制度史的研究成果当然应纳入中国史学宝库，而且本门学科的研究还必须依靠通史、断代史以及各专门史已经取得的成就，在史学已达到的深度和广度的基础上再作加深和拓宽。中国政治制度史与史学其他部门的研究是相辅相成、互为促进的。历史学的所有辅助学科，诸如考古学、史料学、档案学、古文字学、古文书学、印章学、目录学、年代学等等，都是中国政治制度史的研究工作中不可缺少的工具。研究史料的源流、价值和利用方法，从事史料的搜集、校勘、考订和编纂，考察历史事件和历史文献的时序和年代，等等，对于包括中国政治制度史研究工作者在内的一切史学工作者，都是极为必要的共通的手段。

中国历代的政治制度是奠基于中国的土壤之上的，必然体现本国的国情和具有本国的特点，与中国历史上出现过的诸种社会形态和社会经济发展状况、民族心态、哲学伦理思想等密不可分。对于几千年来的中国政治制度，应该历史地进行考察和评价。有些在现在看来是绝对荒谬的事，在当时却往往有其产生的必然性和存在的合理性，并产生过难以取代的作用。中国历史上的政治制度之所以会采取当时的体制和结构形式出现，并不是偶然的，它是一定时期各种社会矛盾的产物，也是经过当时的政论家和政治活动家的反复筛选和论证，经过当时社会政治实践检验的。我们一方面应看到，中国悠久的政治制度对于中华民族的形成和凝聚力的增强，对于形成独具特色的中国传统文化和生活方式，对于从公元前2世纪以来形成的统一的中央集权的国家体制及其运行，对于抗御外来侵扰（侵略）和保卫本国，都曾起过不容否定的作用。但另一方面又必须清醒地看到，长期以来的中国社会是剥削阶级占统治地位的社会，不论是奴隶主、封建地主抑或官僚

资产阶级当政，都必然运用自己掌握的国家机器以维护本身的统治利益，因此，旧时代的政治制度从本质上讲是阶级压迫的工具，不可避免地存在着先天性的根本缺陷。它们或是突出王权、皇权、特权；或是强调人治，发展个人专制独裁；或者强调华夷之分，顽固地保留和利用宗法制；或是大力宣传“政权神授”，以“奉天承运”作为论证本身统治合理性的根据；或是从各方面保护皇室、贵族、官僚资产阶级的政治经济特权和垄断，造成官僚政治的腐败，等等。旧时代的政治制度确实在许多方面严重损害着广大人民群众的利益，许多动乱、灾难和民族屈辱，都与当时政治制度的腐朽和执行的反动政策有关。中国共产党领导中国人民建立的人民民主专政的政治制度，与旧时代的政治制度有着本质的不同。在这种制度下，人民真正成为国家政权的主人，有权管理自己的国家。人民民主制度是中国历史上前所未有的崭新的政治制度。当然，它也处在一个不断调整完善和改革前进的过程之中。因此，在中国政治制度史的研究领域中，将无可避免地面临着许多复杂问题，既不能因阶级属性问题而对旧的政治制度全面否定，也不能因其在中国历史上起过积极作用而对之一味赞颂。我们应该实事求是地对其进行总结评价，认真吸取其中的经验和教训。贵在具体分析。

作为基础知识，中国政治制度史对于政治学、法学、行政管理学、史学、历史档案学、文学艺术等方面的工作者，都具有一定的参考价值。

本书是国家教委指定的高等学校文科教材，编著任务由中国人民大学档案学院中国政治制度史教研室承担，由韦庆远同志担任主编。本书从上古到清末的部分由韦庆远、柏桦两同志撰写，中华民国部分由黄武、何磊两同志撰写，中国共产党领导的解放区政权和中华人民共和国政治制度由刘文源同志撰写。吴奇衍同志参加了本书编写体例的讨论和研究工作。

研究和建设中国政治制度史学科，将是一个长期的过程，有待政治学界和史学界的同仁共同努力来完成。我们的探索，仅仅是开始迈步，由于水平有限，本书肯定有不少缺点错误，恳切希望大家批评指正。

编 者

1988年6月

目 录

第一编 中国古代政治制度

第一章 先秦政治制度	1
第一节 原始氏族社会的民主制和国家的产生	1
一、原始社会组织	1
二、原始氏族公社的管理制度	5
三、原始氏族民主制的瓦解和国家的产生	8
第二节 夏商周的政治制度	13
一、夏商周的历史地位	13
二、王权的形成和发展	15
三、中央（内服）行政体制	18
四、地方（外服）行政体制	40
五、军事制度	47
六、法律制度	52
七、职官管理制度	53
第三节 春秋战国时期的政治制度	59
一、春秋战国的历史地位	59
二、王和诸侯专制发展为中央集权的君主专制	61
三、列国行政体制的变化	70
四、军事制度	76
五、法律制度	80
六、职官管理制度	83
第四节 先秦政治制度的特点	89

一、先秦国家政体的特点	90
二、先秦行政制度的特点	91
第二章 秦汉魏晋南北朝的政治制度	95
第一节 秦汉魏晋南北朝的历史地位	95
第二节 皇帝制度	97
一、皇帝制度的特点	97
二、皇帝的名号和权限	100
三、皇位继承制度	106
四、后宫制度	109
五、宗室制度	113
六、宦官制度	114
七、外戚制度	117
八、宫省制度	118
九、服御制度	121
第三节 中央行政体制及其运行机制	122
一、中央行政体制发展的概况	122
二、中央辅政体制及其运行机制	129
第四节 地方行政体制	141
一、地方行政区划	142
二、地方行政官吏的设置和职权	143
三、秦汉魏晋南北朝地方行政体制的利弊	149
第五节 法律制度	152
一、法规的制定和沿革	152
二、司法行政	155
第六节 监察制度	158
一、监察行政体制和职能	158
二、监察的权限和内容	162
第七节 军事制度	164
一、兵役制度	165
二、军事行政区划	168

三、军队编制和管理制度	173
第八节 职官管理制度	178
一、官吏选拔制度	178
二、任用制度	185
三、考课和奖惩制度	189
四、等级和俸禄制度	195
第三章 隋唐五代宋的政治制度	202
第一节 隋唐五代宋的历史地位	202
第二节 皇帝制度	204
一、皇位制度的完善	204
二、皇位继承制度	213
三、后宫制度和外戚政治	217
四、宦官制度	220
五、宗室制度	223
第三节 中央行政体制和运行机制	226
一、中央行政体制发展的概况	226
二、中央的辅政体制和运行机制	228
三、中央政务部门的运行机制	242
第四节 地方行政体制	244
一、地方行政区划	244
二、地方行政官吏的设置和职权	245
三、羁縻府州和都护府	250
第五节 军事制度	251
一、兵役制度	251
二、军队编制和指挥体系	253
第六节 法律制度	257
一、法规的制定和沿革	257
二、司法行政制度的完善	262
第七节 监察制度的发展变化和特点	264
第八节 教育和科举制度	269

一、教育制度	269
二、科举制度	271
第九节 职官管理制度	273
一、任用制度的变化	273
二、考课制度	275
三、勋赏爵位制度	278
四、俸禄制度	280
五、休致制度	283
第四章 夏辽金元的政治制度	284
第一节 夏辽金元的历史地位	284
第二节 各有特色的皇帝制度	286
第三节 中央行政制度	294
一、西夏的中央行政制度	294
二、辽代的中央行政制度	295
三、金代的中央行政制度	299
四、元代的中央行政制度	301
第四节 地方行政制度	304
一、西夏的地方行政制度	305
二、辽代的地方行政制度	305
三、金代的地方行政制度	307
四、元代的地方行政制度	308
第五节 军事制度	311
一、兵役制度	312
二、军队编制和管理制度	313
第六节 法律制度	317
一、法规的制定和沿革	317
二、多种途径的司法行政	320
第七节 职官管理制度	322
第五章 明清的政治制度	327
第一节 明清政治制度的社会基础及其在创建时期	

的特点	327
一、封建社会晚期及其政治制度的相应演变	327
二、朱元璋集团在统一全国前的政权建设及其特点	330
三、满洲贵族在统一全国前的政权建设及其特点	339
第二节 皇权和皇位继承制度的演变	348
一、君主集权专制发展到最高阶段	348
二、皇位继承制度的演变	352
第三节 中央辅政部门的演变	361
一、明初中央国家机关体制	362
二、明初撤销中书省, 废除丞相制度	363
三、明代四辅官制度的设立及其失败	365
四、明代内阁制度的建立和职权的演变	367
五、清代议政王大臣会议的建立及其演变	372
六、清代辅政机关实行内阁与军机处双轨制	374
第四节 行政制度	379
一、六部的建制、职责及明清两代的异同	379
二、地方行政制度及其演变	384
三、土官制度	388
第五节 监察制度	390
一、都察院和各道御史	390
二、六科给事中的职责和与御史的分工配合	392
第六节 法律制度	394
一、《大明律》和《大清律》的制定及其特点	394
二、审判机关及其权限	396
第七节 军事制度	397
一、明代的军制	398
二、清代的军制	400
第八节 科举及文教卫生等制度	403
一、科举制度	403
二、文教卫生礼仪等业务部门及其工作制度	405

第九节 明代宦官机关和特种镇压部门以及清代国家机关制度中所体现的民族歧视政策	408
一、明代的宦官机关	408
二、明代的锦衣卫和东西厂	410
三、清代国家机关制度中所体现的民族歧视政策	411
第十节 明代宗藩制度	413
一、明初从封藩到削藩的演变	413
二、明代的“藩禁”和“宗禄”	415
第十一节 半殖民地半封建时期清朝政治制度的演变	416
一、“湘军”、“淮军”等反革命地主武装的组成	416
二、“洋务”机关的增设	419
三、资产阶级维新派改革国家机关制度的倡议及其失败	421
四、清朝灭亡前夕国家机关的改组	423

第二编 中华民国政治制度

第一章 辛亥革命与南京临时政府	430
第一节 武昌起义与各省独立	430
一、湖北军政府及《鄂州约法》	430
二、各省独立及其特点	434
第二节 南京临时政府的建立	437
第三节 南京临时政府的政治制度	440
一、南京临时政府的体制及特点	440
二、民主共和制的蓝图——《临时约法》	446
第四节 南京临时政府的失败及其原因	450
第五节 南京临时政府的历史地位	454
第二章 北洋军阀统治下的北京政府	456
第一节 北洋集团的建立	457
第二节 《临时约法》时期的中央政制	460

第三节	《新约法》时期的中央政制	470
第四节	洪宪帝制	474
第五节	“护法”时期的北京政府	476
第六节	执政制与军政府	481
一、	临时执政府	481
二、	军政府	484
第三章	北洋政府的地方制度	486
第一节	地方行政制度	486
一、	省一级管理机构	487
二、	道一级管理机构	488
三、	县一级管理机构	488
第二节	地方军事机构	489
一、	以省为单位的军事机构	489
二、	跨省的军事机构	491
三、	临时性的军事机构	492
第三节	所谓“地方自治”	492
第四章	中国国民党统治时期的中央政制	495
第一节	中国国民党及其在国家政权中的地位与 作用	495
第二节	中央政治委员会及其与国民政府的关系	498
第三节	国民政府的缘起	500
第四节	早期国民政府	503
第五节	五院制国民政府	509
第五章	中国国民党统治时期的地方制度	519
第一节	省制	519
第二节	县制	522
第三节	市制及行政督察专员制	525
一、	市制	525
二、	行政督察专员制	527

第三编 人民民主制度

第一章 土地革命时期的工农民主政权	530
第一节 武装起义和人民政权的创建	530
第二节 中央工农民主政府的建立及其组织机构	532
一、中央工农民主政府的建立及工农民主政权的性质和任务	532
二、工农民主政权的中央政权机关	536
第三节 工农民主政权的地方政权机关	539
第四节 工农民主政权的选举、监察及司法制度	541
一、选举制度	541
二、监察制度	543
三、司法制度	545
第五节 长征后的工农民主政权	547
第二章 抗日战争时期的抗日民主政权	549
第一节 抗日民主政权的建立与发展	549
第二节 抗日民主政权的性质、任务及其特点	552
第三节 抗日民主政权的政权机关	555
一、抗日民主政权的各级权力机关	555
二、抗日民主政权的各级行政机关	557
第四节 抗日民主政权的选举制度与司法制度	562
一、选举制度	562
二、司法制度	565
第三章 解放战争时期的人民民主政权	567
第一节 解放战争的历史发展及解放区政权的性质	567
第二节 争取和平改革社会政治阶段解放区的人民政权	570
第三节 武装夺取全国政权阶段人民政权的建设与发展	572

一、大行政区的形成和大行政区政权机关的建立	573
二、内蒙古自治区的建立	576
三、军事时期城市中的军事管制机关	578
四、新解放区的政权建设	579
第四章 中华人民共和国政治制度	581
第一节 中华人民共和国的成立	581
第二节 中华人民共和国中央人民政府	584
第三节 地方各级人民政府	587
一、大行政区人民政府(军政委员会)	587
二、省以下的各级地方人民政府	589
三、民族自治区的自治机关	591
第四节 1954 年宪法颁布后的国家机构概况	594
第五节 中华人民共和国全国人民代表大会	595
一、全国人民代表大会	595
二、全国人民代表大会常务委员会	596
三、全国人民代表大会各委员会	597
第六节 中华人民共和国主席	598
第七节 中华人民共和国国务院	599
一、国务院的性质、地位与职权	599
二、国务院各部、各委员会	600
三、国务院各直属机构	601
四、国务院的办公机构	602
第八节 地方政权和民族区域自治机关的发展	603
第九节 人民法院和人民检察院	606
一、人民法院	606
二、人民检察院	608