

政体简论

高山 著

河北出版传媒集团
河北教育出版社



高山

字仰之。1947年1月生，江苏睢宁人。汉族。1970年毕业于北京大学，先后在县、地、省各级党政机关从事文字工作多年，并担任过报社编辑、杂志社总编、社会科学研究及科研管理工作。1991年后从事人大工作，历任河北省人大常委会办公厅副主任，研究室副主任、巡视员，省人大常委会委员、研究室主任，中国政治学会理事会理事。2008年1月离任。现为河北省人大建设研究会副会长、河北省北京大学校友会副会长。多年来除承担大量机关重要文稿起草工作外，先后发表论文数十篇，出版各类著作10多部。

政体简论

高山 著

河北出版传媒集团

河北教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政体简论 / 高山著 .—石家庄:
河北教育出版社, 2012.11
ISBN

I . II . III .

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 号

书 名	政体简论
作 者	高 山
责任编辑	郝建东
装帧设计	苒爱静
出版发行	河北出版传媒集团 河北教育出版社 http: //www.hbep.com (石家庄市联盟路 705 号, 050061)
印 刷	河北省人大常委会文印中心
开 本	787mm × 1092mm 1/32
印 张	4
字 数	90 千字
版 次	2012 年 12 月第 1 版
印 次	2012 年 12 月第 1 次印刷
书 号	
定 价	10.00 元

版权所有, 翻版必究

序 言

政体作为国家政权的组织形式,是国家政治制度的根本。它不仅决定着一个国家政治制度能否有效的确立,而且对一个国家未来的政治建设和政治发展发挥着决定性的作用。正因为如此,政体研究一直是国家产生以来人类既古老而又历久弥新的重大课题。由此产生的政体理论也就伴随着国家制度的演进而不断丰富和发展。当今人类社会已进入到社会主义时代,无产阶级和广大劳动人民当家做主的社会主义国家制度正在世界各种文明的激荡中经受住严峻考验,日益显示出强大的生命力和巨大的优越性,而以“中国特色”为标志的我国国家制度的成功实践,尤为触目,引起世人的高度关注。中国特色社会主义道路的成功,因素是多方面的,其中作为当代中国政体的人民代表大会制度的确立、坚持和完善,不能不说是一个重要的决定性因素。

近年来,我国学术界、理论界和人大系统的工作者,不断加强对人民代表大会制度的理论研究,取得了丰硕的成果。然而,立足于人类社会发展的历史长河,从宏观角度、从政体自身发展演进的规律中,进一步加深対人大制度的理解和研究,尚显不足。写作该书的目的,就是力求运用马克思主义观点,通过对人类进入政治社会以后国家政体的产生、政体类型和形式的演变,进行较为全面、深入、系统的描述和探讨,揭示政体的发展规律,彰显人民代表大会制度作为我国当代政体的必然性,作为民主共和政体的时代先进性,作为保障和促进国家发展的巨大优越性,从而增强坚持和完善人民代表大会

制度的自觉性和历史责任感,更加坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路,不断把我国的政治文明推向前进。

该书内容共分为四部分。第一部分“总论”。主要对政体的概念、政体的类型、政体的决定因素和政体的理论进行论述。指出政体作为国家政权的组织形式,主要是指中央政权的组织形式。无论何种类型的政体,都是源于公共权力对社会统治和组织管理的需要而产生的,都是国家权力职能作用在组织结构上的有形体现。所谓政体,实际上是根据国家权力职能分工的需要所建立起来的一套相互关联的组织机构。政体的实质是“特殊的公共权力”职能组织的内部结构。在介绍政体理论中,强调指出:马克思、恩格斯都认为,共和国是无产阶级进行统治的现成政治形式;民主共和国是无产阶级专政的特殊形式;民主作为一种国家形式,必然会随着国家的消失而消失。

第二部分“政体的历史发展”。包括两方面内容:一方面,对政体的起源进行了追溯、探讨。指出政体作为国家政权的组织形式,是伴随着国家的产生逐渐形成的,它的渊源可以追溯到军事民主制时期。是由原始氏族公社无阶级社会的管理组织——原始民主制,经过原始社会向阶级社会过渡时期的社会管理组织——军事民主制,到阶级社会适用国家形成后社会管理的必然产物;由原始社会民主性管理机构的组织形式,经由军事民主制,演变为阶级社会国家权力的组织形式——政体,是人类社会发展的一条普遍规律。另一方面,对国家政体演进的一般规律进行了探讨。分别介绍了国家产生以后与奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家、社会主义国家四种不同类型国家相适应的主要政体形式。指出伴随着国家的产生,主要形成了两种政权管理形式:君主制政体和共和制政体。这两种形式并非一成不变,其演变形态主要表现为

两个方面，一是这两种政体在不同类型的国家各有其典型的形式；二是这两种政体在不同的历史时期表现为不同的发展趋势。总的看，君主制仅与建立在私有制基础上的剥削阶级国家相适应，它是沿着逐渐减弱的途径演进的。相反，共和制存在于国家形态的整个历史阶段，它是沿着由低到高、由弱到强的途径发展的。到社会主义时期，它将发展到最高、最后阶段，直至国家消亡让位于更高形态的社会管理形式。

第三部分“我国历代国家政体的历史演进”。这一部分分别对我国从奴隶制到封建制，再到中华民国各个历史时期的国家政体进行了概括论述。指出从远古夏朝国家的建立直到清代，我国实行的一直是君主专制政体，但在不同的历史时期和不同的历史朝代，由于政治、经济、社会发展的需要，君主制采取的具体形式又各不相同。君主制实行的时间最长、发展最充分、最完备，是中国古代国家政体演进的一个显著特点。正因为如此，中国古代的政治理论很少像西方那样重在探讨政体形式，而更多地是在维护君主专制政体的前提下研讨治国之道和统治之术。

第四部分“当代中国政体——人民代表大会制度”。这一部分是本书的重点。主要论述了当代我国实行人民代表大会制度政体的历史必然性，人民代表大会制度的内涵、性质、地位、作用，介绍了人民代表大会的组织体系、职权和行使职权的原则及主要方式。最后，对如何坚持和完善人民代表大会制度进行了探讨。强调人民代表大会制度作为政体是我国的根本政治制度。这一制度并不是凭空产生的，而是中国共产党把马克思主义国家学说同中国实际相结合，领导中国人民经过长期革命斗争的奋斗成果和历史选择。人民代表大会制度与我国国家性质相适应，体现了一切权力属于人民的原则，是保障人民当家做主行使管理国家事务的基本形式。人民代

表大会制度使国家机关得以组织运转,保证国家权力得以正确有效行使,维护了国家的统一、民族的团结和社会的稳定、健康有序的发展,有利于凝聚全国各族人民的力量,动员全体人民在中国共产党的领导下,以国家主人翁的姿态积极投入到建设有中国特色的社会主义事业中来。因此,人民代表大会制度是适合我国国情的根本政治制度,是党领导人民当家做主的最好组织形式,也是我们党对国家事务实施领导的一大特色和优势。我们必须坚定不移地坚持和完善这一根本政治制度,进一步发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,以保证我们国家和人民能够经得起各种风浪,克服各种困难,始终沿着中国特色社会主义道路前进,全面建设小康社会,实现中华民族的伟大复兴。

本书是作者继《国家论稿》和《国家权力的制约监督》之后,国家研究的第三部论著,如能对读者在了解政体的一般知识和人民代表大会制度有关理论方面有所裨益,将是对作者的最好慰藉。由于作者水平所限,书中谬误和不当之处在所难免,敬祈专家学者和读者批评指正。

本书的出版得到了河北省新闻出版局和河北教育出版社有关领导的大力支持,责任编辑和装帧设计者更是付出了辛劳,在此一并表示谢忱。

作 者

2011年11月于石家庄

目 录

第一章 总论	(1)
一、政体概念	(1)
二、政体类型	(4)
三、政体的决定因素	(8)
四、政体理论	(11)
(一)西方奴隶制时期的政体理论	(11)
(二)欧洲封建时期的政体理论	(13)
(三)近代资产阶级的政体理论	(14)
(四)三权分立学说	(16)
(五)马克思主义政体理论	(18)
第二章 政体的历史发展	(20)
一、政体的起源	(20)
二、政体的历史演进	(22)
(一)奴隶制国家政体	(23)
(二)封建制国家政体	(28)
(三)资产阶级国家政体	(30)
(四)社会主义国家政体	(37)

第三章 我国历代国家政体的历史演进	(49)
一、奴隶制时期	(50)
(一)夏朝的中央政权组织	(50)
(二)商朝的中央政权组织	(51)
(三)周朝的中央政权组织	(53)
(四)春秋战国时期政治制度的转变	(58)
二、封建制时期	(59)
(一)秦汉时期的中央政权组织	(60)
(二)魏晋南北朝时期的中央政权组织	(63)
(三)隋唐时期的中央政权组织	(66)
(四)宋元时期的中央政权组织	(69)
(五)明清时期的中央政权组织	(71)
三、中华民国时期	(76)
第四章 当代中国政体——人民代表大会制度	(83)
一、人民代表大会制度的历史沿革	(83)
二、人民代表大会制度的内涵及性质、地位、作用	(85)
三、人民代表大会的组织体系	(89)
(一)全国人大及其常委会	(89)
(二)地方各级人大及其常委会	(90)
四、人民代表大会的职权	(93)
(一)立法权	(94)
(二)决定权	(96)

(三)人事任免权	(99)
(四)监督权	(102)
五、人大行使职权的原则和主要方式	(106)
(一)人大行使职权必须遵循的原则	(106)
(二)人大行使职权的主要方式	(108)
六、坚持和完善人民代表大会制度	(112)
(一)坚持正确的指导思想和原则,坚定不移地走 中国特色社会主义政治发展道路	(112)
(二)加强组织制度和工作制度建设,促进人大工作 制度化、法制化、规范化	(114)
(三)密切同人大代表和人民群众的联系,进一步 发挥人大代表的作用	(115)
(四)不断加强自身建设,更好地发挥国家权力机关 的作用	(117)
主要参考文献	(119)

第一章 总 论

一、政体概念

任何国家政权都是由国体和政体两个方面组成的。

国体是指国家的阶级性质,是国家权力本质的集中体现,表明何种阶级占据国家统治地位,即哪一种阶级是国家的统治阶级,掌握着国家权力。在阶级社会中,国家是阶级压迫的工具,“它照例是最强大的、在经济上占统治地位的阶级的国家,这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级,因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段”^①。所谓国体,“就是社会各阶级在国家中的地位”^②。国体通常与国家类型相一致。人类社会自产生国家以来,共有四种国家类型:奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家和社会主义国家;相应地有四种国体,即奴隶主阶级专政的国体、封建主阶级专政的国体、资产阶级专政的国体和无产阶级专政的国体。

政体是指国家政权的组织形式,即统治阶级采取何种政权形式治理国家、管理国家。正如毛泽东所说:“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。”^③掌握国家政权的统治阶级如果没有适当形式的政权机关,就不能代表

① 《马克思恩格斯选集》,人民出版社 1972 年版,第 4 卷第 168 页。

② 《毛泽东选集》,人民出版社 1991 年版,第 2 卷第 676 页。

③ 《毛泽东选集》,人民出版社 1991 年版,第 2 卷第 677 页。

国家,就无法有效地行使国家权力。

政体是随着国家的产生而产生的。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中明确指出:“国家是以一种与全体固定成员相脱离的特殊的公共权力为前提的。”^①国家“靠部分地改造氏族制度的机关,部分地设置新机关来排挤掉它们,并且最后全部以真正的国家权力机关来取代它们而发展起来”^②。政体作为国家政权的组织形式,无论是君主制还是共和制或者其他制度,都是源于公共权力对社会统治和组织管理的需要而产生的,都是国家权力职能作用在组织结构上的有形体现。

国家权力即和人民大众分离的“特殊的公共权力”,按其内容可划分为政治、经济、文化、社会等方面的统治权力和管理权力;按其职能则可分解为决策(立法、决定)、执行(行政、管理)、监控(司法、监督)等项权力。所谓政体,实际上是根据国家权力职能分工的需要所建立起来的一套相互关联的组织机构。政体的实质是“特殊的公共权力”职能组织的内部结构。

政体通常主要是就国家中央政权组织形式而言,表现为执行国家权力的中央机构设置和各机关之间的关系。正如亚里士多德在其名著《政治学》中所说,“政体(宪法)为城邦一切政治组织的依据,其中尤其着重于政治所由以决定的‘最高治权’的组织”,“政体可以说是一个城邦的职能组织,由以确定

① 《马克思恩格斯选集》,人民出版社1972年版,第4卷第91页。

② 同上书,第105页。

最高统治机构和政权的安排”。^①有的人把政体和政治体制混为一谈,称政治体制简称政体。其实,两者既有密切联系,又有所区别。政治体制一般指一个国家政权的组织结构、机构设置和隶属关系、管理权限及相关法律和制度体系,其中包括国家纵向的权力划分和隶属关系。在这个意义上,政治体制和政治制度概念相同,它既包括国家政体也包括国家结构形式。而政体主要是指中央政权机关的组织形式。还有人从广义政府概念出发,认为“政体实际上是政府组织形式”,这种理解容易造成概念上的混乱。现代政治学认为,政府是国家权力机关的执行机关,是国家行政机关,它虽然是国家机构的重要组成部分,但不能等同于全部国家机关,政府自身的组织形式也不能等同于国家政权的组织形式。

国体和政体的关系,国体是实质内容,政体是表现形式;国体决定政体,政体为国体服务,体现一定阶级的专政。一般情况下,什么样的国体就有什么样的政体与之相适应。比如,奴隶制国家与封建制国家普遍采用君主制政体,资产阶级国家则以民主共和制政体为其最合适的政权形式。但一种政体一旦形成,又具有相对的独立性。由于历史条件的不同、阶级力量对比关系不同和政体的本身性质,国体相同的国家可能采取不同的政体,国体不同的国家也可以采取同一种政体。如奴隶制国家曾经就有过君主专制制、贵族共和制、民主共和制等不同政体;奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家,虽然国体不同,却都可以采取君主制这同一种政体。像英国、日本

^① 《政治学》,[古希腊]亚里士多德著,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第129页、178页。

等国至今仍实行着立宪君主制政体。

二、政体类型

列宁曾经指出：“国家形式极其复杂。在奴隶占有制时期，在当时最先进、最文明、最开化的国家内，例如在完全建立于奴隶制之上的古希腊和古罗马，已经有各种不同的国家形式。那时已经有君主制和共和制、贵族制和民主制的区别。君主制是一人独裁的政权，共和制是一切政权机关都由选举产生，贵族制是很少一部分人的政权，民主制是人民的政权。这些区别都是在奴隶制时代产生的。虽然有这些区别，但奴隶占有制时代的国家，不论是君主制，还是贵族制的或民主的共和制，都是奴隶占有制国家。”^①自国家产生以来，由于国情和政权的组织形式不同，政体有着各种各样的名称，如王国、公国、大公国、酋长国、苏丹国、共和国、合众国，等等。历史上各个阶级都曾对各种统治形式进行研究，试图对纷繁复杂的政体类型进行概括和分类，以从中选择他们认为理想的统治形式。综合起来，政体的类型大体有四种划分方法：第一种是着眼于最高执政者的特点。如，有的根据最高执政者的人数多少来划分，是一人掌权还是少数人掌权或者是多数人掌权，分为君主制、贵族共和制、民主共和制等；有的根据最高掌权者的产生方式和任期来划分，是世袭制还是选任制，是终身制还是有一定任期，分为君主制和共和制；有的根据主权机关与政府的关系将政体划分为总统制和内阁制。第二种是着眼于国家权力自身结构的特点。如，有的根据国家权力集散的程度或政权组织原则，将政体划分为集权制、分权制和民主集中

^① 《列宁选集》，人民出版社1972年版，第4卷第49页。

制；有的根据历史上政治参与程度将政体划分为传统型、过渡型和现代型。第三种是着眼于政权功能性的特点。如，有的按照政权的统治性质将政体分为动员型的、神权型的、官僚型的和和解型的。第四种是着眼于政权的历史性特点。如，有的按照现代化程度不同将政体划分为英美式的、欧洲大陆式的、前工业化式的或半工业化式的等。

尽管几千年来对政体的划分众说纷纭，概括起来，各种政体基本上可以归纳为两大类：君主制和共和制。这两种形式经过千百年实践的磨炼，已形成较为稳定的主流政体。当然，每一类还可以分为若干具体形式，在两大类之间亦不乏某些过渡形式。据有关资料统计，现今世界上实行共和制的国家有一百二十五个，实行君主制的国家有十六个。此外，还有少量的国家为公国、大公国、酋长国、教皇国和苏丹国。

君主制，是指以君主一人（国王、皇帝、沙皇、天皇等）为国家元首的政权组织形式。采取这种政体的称为君主国。其特点是君主实行世袭制和终身制。如中国历代的国王、皇帝和西方大多数君主制的王位都是世袭的，但在欧洲早期许多诸侯国家的君主和罗马帝国的元首曾由推选产生，推选出的君主和世袭的君主一样，任职终身。列宁说：“君主制并不是形式划一、一成不变的制度，而是非常灵活的，能够适应各阶级的统治关系的制度。”^①从历史上看，根据君主权限大小，君主制政体主要有三种具体形式：专制君主制、等级代表君主制和立宪君主制。

专制君主制又称无限君主制、绝对君主制。此类君主制

^① 《列宁全集》，人民出版社1959年版，第17卷第264页。

的特点是,君主一人掌握全部国家大权,实行独裁统治。国王或皇帝作为最高统治者,拥有无限权力,立法权、行政权、司法权以及一切军事和经济权力,统归他一人行使,不受或者基本上不受法律或其他机关监督或限制。君主的意志就是法律,臣民必须服从。君主依靠设立的军事官僚机构行使权力,维护其专制统治,宫廷(朝廷)是国家政治生活的中心。

等级代表君主制,是欧洲封建社会中期由封建割据向中央集权过渡中出现的一种政权组织形式。其特点是,君主的权力在一定程度上要受到等级代表会议的制约。这种制度是君主专制权力与反对君主独裁势力相互妥协的结果。在国王之下设立一个由贵族、僧侣和市民(市民阶层中的工商业者)三个等级代表组成的代表会议,作为君主的咨询机关,对君权的行使起到一定的制约作用。

立宪君主制,亦称有限君主制。其特点是,君主的权力按宪法规定要受到不同程度的限制。立宪君主制是在资产阶级革命不彻底的情况下由资产阶级与封建贵族相妥协,共同掌握国家权力的产物。立宪君主制根据君主实际权力和地位的差异,又可分为二元制和议会制(一元制)两种形式。二元君主制,君主与议会构成中央机关的两种权力,君主任命对他负责的内阁(政府),直接掌握行政权,君主保有相当权力,其行动不受议会约束,并有“钦定”宪法;立法权属议会,但君主有否决权。1871~1918年的德意志帝国和明治维新到第二次世界大战时的日本帝国,都是二元制立宪君主制。议会君主制(一元制),议会处于中央权力的主导地位,君主为虚君,不直接支配国家权力,“统而不治”,其行动受议会约束;内阁执掌行政权,对议会负责,受议会监督,有“民定”宪法。现在的