

中国政治制度史

史远芹



中共中央党校函授学院

中国政治制度史

史远芹



中共中央党校函授学院

说 明

为了适应我国改革开放和社会主义现代化建设的需要，帮助学员系统地了解几千年来，我国政治制度演变的历史及其经验教训，以史为鉴，促进我国社会主义政治体制改革，我们组织编写了《中国政治制度史》这本教材。

本书由中央党校文史教研部历史教研室副主任史远芹副教授撰写。全书分为十一章，内容丰富，结构紧凑，文字简洁，比较适合广大干部在职学习。由于是第一次撰写付印，难免有不妥之处，请广大教师和学员在使用过程中提出宝贵意见，以便作进一步修改。

中共中央党校函授学院

1995 年 3 月

目 录

第一章 夏、商、周时期奴隶社会的政治制度	1
第一节 原始氏族民主制及夏朝奴隶制政治制度的建立	1
一、原始氏族民主制	1
二、夏朝奴隶制国家的建立及其政治制度	4
第二节 商朝奴隶制政治制度的进一步确立	7
一、商朝的建立及其政权性质	7
二、商朝的奴隶主贵族专制制度	8
三、军事和法律制度	12
第三节 西周奴隶制政治制度的发展	14
一、西周的建立及政治制度的特点	14
二、西周的国家管理机构	19
三、军事法律制度	22
第四节 春秋时期政治制度的变化	24
一、奴隶制开始解体和封建生产关系的出现	24
二、春秋时期政治制度的变化	26
三、春秋时期的兵制与法制	30
第二章 战国、秦、汉时期封建政治制度的产生和确立	33
第一节 战国时期封建君主专制制度的产生	33
一、封建地主阶级政权的建立和巩固	33

二、封建专制主义中央集权体制	36
三、封建官吏的管理制度	39
第二节 秦朝中央集权君主专制政治制度的确立	41
一、秦朝统一国家的建立	41
二、皇帝制度的创立	42
三、中央和地方行政管理体制	45
四、官吏任用管理制度	47
五、御史监察机构的创立	51
六、军事和法律制度	52
第三节 汉朝中央集权君主专制政治制度的发展 和变化	55
一、两汉王朝的兴替	55
二、皇帝制度的进一步健全	57
三、皇权的加强与中央管理体制的变化	60
四、地方管理体制的变化	64
五、监察制度的完善	67
六、官吏管理制度	70
第三章 魏、晋、南北朝时期封建政治制度的发展	74
第一节 分裂割据的形势及各王朝的兴替	74
一、三国鼎立和西晋的统一	74
二、南北对峙和各王朝的兴替	76
第二节 中央决策和行政管理制度的变化	77
一、三省制的逐步形成	77
二、九品中正制度	82
三、监察制度	86
四、军事制度的变化	90

五、法律制度	93
第三节 地方行政制度	96
一、地方行政制度的变化	96
二、地方行政制度的特点	99
第四章 隋、唐时期封建政治制度的完善	102
第一节 隋朝政治制度的创新	102
一、隋朝统一全国与社会改革	102
二、中央政府的组织与体制	104
三、地方行政制度	108
四、军事法律制度	110
五、科举制度的创立	112
第二节 唐朝中央专制主义政治制度的完备	115
一、唐朝的建立和与民休息政策	115
二、皇帝制度的完善	117
三、中央辅政体制及群相制	121
四、中央行政管理体制	124
五、地方行政制度	126
六、监察制度	129
七、科举制度的发展	133
八、军事法律制度	134
第五章 宋、辽、金、元时期封建中央集权制的强化	139
第一节 宋朝封建专制主义中央集权的强化	139
一、五代十国的分裂割据与宋的统一	139
二、宋朝中央集权的加强	141
三、中央政府机构的变化	144

四、地方行政制度	147
五、监察制度的变化	150
六、军事与法律制度	152
七、教育与科举制度	155
第二节 辽朝因俗而治的政治制度	157
一、辽朝的建立及发展	157
二、中央政权机构	158
三、地方政权机构	161
四、军事和法律制度	162
第三节 金朝带有民族色彩的封建政治制度	164
一、女真族的社会形态及金朝的建立	164
二、中央领导体制的演变	165
三、地方行政制度	168
四、军事和法律制度	170
第四节 元朝军事封建集权的政治制度	171
一、元朝的建立及其统治特点	171
二、中央政权体制	173
三、地方行政体制	176
四、军事和法律制度	178
第六章 明清时期封建政治制度的高度集权化	182
第一节 明朝封建专制主义政治制度的加强	182
一、明朝的建立和政治经济概况	182
二、皇权的加强和国家机构的变化	184
三、皇权专制的异化—宦官专权与特务统治	189
四、地方行政制度的演变	191
五、监察机构的加强	194

六、军事和法律制度	196
第二节 清朝高度集权的君主专制制度	198
一、清王朝封建专制政权的建立	198
二、皇权的加强与中枢机构的变化	201
三、中央和地方行政管理机构	206
四、官吏的选拔和任用制度	209
五、军事和法律制度	211
第七章 鸦片战争后清朝政治制度的变化	215
第一节 清朝政权性质的变化	215
一、中国开始沦为半殖民地半封建社会	215
二、清政权的半殖民地化	217
第二节 清朝政治制度半殖民地化的开始	221
一、半殖民地政权机构的建立	221
二、军事制度的变化	225
三、中央集权的削弱	228
第三节 戊戌变法时期政治制度的变革	231
一、戊戌变法的社会 and 阶级基础	231
二、维新派的君主立宪政治纲领	233
三、百日维新对政治制度的改革及其失败	235
第四节 清末的“新政”和“预备立宪”	238
一、“新政”与“预备立宪”骗局	238
二、假立宪的活动内容	241
第八章 南京临时政府的资产阶级政治制度	247
第一节 孙中山的资产阶级民主共和思想	247
一、三民主义的基本内容	247
二、实现民主政治的阶段	248
三、五权分立学说	249

第二节 南京临时政府的建立	250
一、资产阶级民主革命的爆发	250
二、统一的中央政府—南京临时政府的成立	252
三、南京临时政府的资产阶级性质	256
第三节 南京临时政府的政治制度	258
一《中华民国临时约法》	258
二、临时参议院和政府机构	261
三、官吏制度与军事制度	265
第九章 北洋军阀政府的政治制度	269
第一节 北洋军阀政府的建立及其特点	269
一、北洋军阀政府的建立	269
二、北洋军阀政府的四个阶段与特点	271
第二节 北洋军阀政府中央独裁体制的演变	273
一、袁世凯的独裁体制和帝制复辟	273
二、皖、直、奉系军阀政府的独裁专制	278
三、北洋军阀政府独裁专制制度的恶果	283
第三节 北洋军阀政府的地方政治制度	284
一、省、道、县三级管理体制	285
二、实行“联省自治”地区的地方政府体制	287
第四节 北洋军阀政府的官吏、军事与法律制度	290
一、官吏制度	290
二、军事与法律制度	293
第十章 南京国民政府的政治制度	297
第一节 南京国民政府及其专制独裁体制的建立	297
一、蒋介石建立的南京国民政府	297
二、南京国民政府的独裁政体	299
第二节 南京国民政府的政治制度	302

一、中央国家管理机构	302
二、地方政权机构	305
三、军事制度和特务组织	308
四、法律制度	311
第三节 抗日战争时期政治制度的变化	316
一、抗日战争的形势及战时体制	316
二、一党专制和个人独裁体制的加强	318
三、国民参政会的设立	321
第四节 解放战争时期专制制度的发展	324
一、制宪国民大会的召开	324
二、政府改组与总统制确立	326
第十一章 新民主主义时期人民政权的政治制度	330
第一节 土地革命时期工农民主政权的政治制度	330
一、中华苏维埃政权的建立及其性质	330
二、中华苏维埃政权体制	332
三、军事制度	335
四、监察和司法制度	338
第二节 抗日根据地民主政权的政治制度	340
一、抗日民主政权的建立及其特点	340
二、参议会制度	342
三、行政制度	344
四、司法制度	347
五、军事制度	349
第三节 解放战争时期的人民民主政治制度	351
一、解放区人民民主政权的建立	351
二、人民民主政权的体制	354
三、军事制度	358

第 一 章

夏、商、周时期奴隶社会的政治制度

我国是世界文明古国之一。我们的祖先早在大约 170 万年以前就劳动、生息、繁衍在这块辽阔、富饶的土地上。中华民族的历史发展，经过了原始社会、奴隶社会、封建社会、半殖民地半封建社会等社会形态。每种社会形态都有其特定的阶级内容，因而也有着各自不同的规章、制度、社会管理机构 and 一定的运行机制。政治制度是维护国家秩序正常运行的根本制度。不同的国家或同一国家不同的朝代，有着不同的政治制度。原始社会是氏族民主制，这与其经济发展相适应，到国家产生，奴隶社会形成，则开始了奴隶主贵族专制的政治制度。

第一节 原始氏族民主制及夏朝 奴隶制政治制度的建立

一、原始氏族民主制

(一) 原始社会组织

我国与世界其他民族一样，经历了若干万年无阶级的原始社会。漫长的原始社会大体上分为两个阶段：前氏族公社时期；氏族公社时期。

前氏族公社时期，大约在迄今一百七、八十万年至四、五万年以前，在考古学上相当于旧石器时代的早期。这时是原始人群靠狩猎、采集为生；极不稳定的松散的原始人群，以力大能搏斗者为首领；原始人群以血缘为纽带组成群体，后来发展成血缘家族，即一个老母亲带领一群儿女，既是生产、生活单位，又是内部互婚的集团。血缘家族是人类第一个“社会组织形态”^①。

氏族公社时期，大约开始在距今三、四万年前，相当于考古学上旧石器时代的中期，结束于五、六千年前，相当于考古学上新石器时代的中期到晚期。氏族是脱离原始群居的乱婚状态以后逐渐形成的一种血缘组织，“自一切兄弟和姊妹间，甚至母方最远的旁系亲属间的性交关系的禁例一经确立，上述的集团便转化为氏族”^②。氏族是原始社会的基本社会经济单位，也称氏族公社。母系氏族公社是氏族社会前期的社会形态。父系氏族公社是氏族社会后期的社会形态。

（二）氏族公社的管理机构及其职能

氏族公社时期，生产力极端低下。只有氏族成员共同劳动，财产公有，靠集体的力量才能维持极低的生活，没有剩余产品，没有人剥削人的现象。各成员之间的地位是平等的，“天下为公”，“而无私耕私织，共寒其寒，共饥其饥。”^③为了生存，组织氏族成员进行生产和向自然作斗争以及处理与不

① 马克思：《摩尔根〈古代社会〉一书摘要》，人民出版社1965年版，第20页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷第37页。

③ 《尉缭子·治本》。

同氏族部落之间的关系，便逐步地形成了氏族民主制及相应的机构。氏族成员是社会的主人，在氏族内部有着平等的民主权利。氏族成员大会是最高权力机构，男女都可参加，有着直接的民主体力。氏族首领由氏族成员民主选举产生，执行氏族成员赋予的各种职能：领导生产，管理生活，处理氏族对外关系。氏族首领不享有任何特权，不脱离劳动。随着氏族领地的扩大，人口的增加，事务的繁多，氏族成员大会已不适应需要，于是选举产生了氏族议事会，一般事务不再举行氏族成员大会，而由氏族议事会决定，氏族议事会成了公共事务的代议机构、执行机构与管理机构。氏族成员大会实行直接民主，氏族议事会则实行间接民主。

部落是若干个氏族的联合体，实际上是一个规模较大的亲族集团。部落设有酋长，推举有威望的氏族首领担任。部落酋长负责处理部落日常事务。部落议事会由各氏族首领组成，是部落的决策机构，决策重大事务，如战争、讲和、缔结联盟等；也负责处理各氏族间的关系、各氏族首脑的选举及部落日常事务。议事会成员一律平等，采取民主协商的方式，实行原始民主制，到后期开始实行某些分工。部落军事酋长执行军事职能，由部落议事会推举有威望的氏族首领担任。到后期因战争频繁，权力日益增大，地位更显重要。

部落联盟是由若干个部落为了共同的利益而联合起来的组织。它已冲破氏族部落血缘关系的纽带，而以地域性为纽带，部落联盟的出现表明原始氏族社会已进入父系氏族公社时期。这一时期是原始公社解体，国家产生的过渡时期。大约在 5000 年前，距夏朝的建立约 1000 年。部落联盟设有军事首领和宗教祭司。由部落首领间接地代表氏族成员推举产

生。“天下为公，选贤与能”。传说中尧舜禹部落联盟首领的“禅让制”虽然还保持着氏族民主制，但往往部落的势力大小，成了竞争首领的后盾。联盟首领的权势日趋增大，并把权力集中于以他为首的显贵家族的手里。部落联盟设有议事会和联盟大会。联盟大会一般由成年男子参加，妇女的权力受到限制。随着私有制的发展，部落联盟领导机构也发生质的变化，重大问题不再经过部落联盟大会，而由联盟议事会决定了。

二、夏朝奴隶制国家的建立及其政治制度

（一）夏朝奴隶制国家的建立

随着生产力的发展，有些氏族和部落出现了剩余产品。由于劳动力的多少和强弱的不同，技术和工具的差异，他们所占有剩余财产的多少也不同，于是出现了私有财产。尤其随着手工业从农业中分离出来，生产力更加发展，剩余产品增多。有的用剩余产品去换取自己需要的产品，于是产生交换。农业和手工业需要更多的劳动力，于是就不再杀死战俘，把他们变成奴隶供役使。氏族首领和部落首领，通过权力占有了更多的私有财产和奴隶，就成了氏族和部落内的大奴隶主。奴隶制就这样在氏族制度解体的过程中产生了。

公元前 22—21 世纪，我国进入奴隶社会。夏朝是第一个奴隶制国家。“国家在氏族制度的废墟上兴起”，“国家是直接地和主要地从氏族社会本身内部发展起来的阶级对立中产生的”^①

^① 《马克思恩格斯选集》第 4 卷第 165 页。

夏朝由夏部落发展而来。夏部落是生活劳动在黄河流域的一个较为先进的部落。据传说，尧、舜、禹经过禅让而当上部落联盟首领。到禹的晚年，本来把位置传给了皋陶，皋陶又传给了伯益，可是客观上禹家族在这时已是既富有又有势力，禹的儿子启不甘心权柄落入伯益之手，便借助本家族的财富和势力杀死了伯益，继承了禹的位置，从此开始了父死子继、兄终弟及的世袭制。启所建立的夏王朝成了我国历史上最初形成的国家。王位世袭制度的确立，废除了部落联盟的原始民主制，是我国由原始社会最终过渡到奴隶社会的标志。

（二）夏朝奴隶制的政治制度

夏朝从禹到夏桀，共传 14 代，17 个王，历时 471 年。夏代初建时，最高统治者称“后”，夏启被称为“夏后启”。直到少康重建夏朝，夏的统治者才开始称“王”。从“王”的本义讲，三横分别代表天、地、人，一竖是指贯通于天地人之间的人。也就是说，天下的一切都属于王，王是天、地、人的主宰，最高权力的象征。从此，王被历代统治者所继承。

在国王之下设有不同的官职，据《礼记·明堂位》记载，“夏后氏官百”。设六卿政务官，司空为六卿之首，后稷管农业，司徒管教化，士或大理主刑狱，共工掌百工营建，虞人掌山泽畜牧。设行政事务官，有道人（宣令之官）、嗇夫（掌事务和教化）、东正（掌夏后用车）、牧正（牧官之长）、庖正（掌酋长饮食）等。在地方则有管理各州居民的“州牧”。中央官职一般由夏王家族为首的贵族家族担任。地方官职则由夏王派遣贵族担任。在被征服部落则由原部落贵族担任，要根据夏王的命令，承担应尽的贡赋和义务。

夏朝统治者启，据传曾将其统治地区划分为“九州”。所谓“画为九州，经启九道”^①，并“铸九鼎，象九州”^②，设置九州牧，管理九州居民，铸九鼎以记功。九州只是一个概数，是否真有九州行政区划尚无定论，但它表明当社会分裂为阶级，并建立国家时，已经不能再按血缘关系进行管理，而要“按地区来划分它的居民”进行管理。这是国家区别于氏族组织的基本特征之一。

国家区别于氏族组织的另一基本特征即“特殊的公共权力”的设立。这是指军队、监狱、刑罚等。夏朝统治者有“以铜为兵”的精锐军队。夏靠这支军队巩固了自己的统治。军队成了夏朝奴隶制国家巩固政权、镇压反抗、对外掠夺的工具，成了国家机器的重要部分。夏朝也开始建立自己的法律制度，据《左传·昭公六年》记载：“夏有乱政，而作禹刑”，“禹刑”是夏朝法律的总称，在我国古代“刑”和“法”是不分的。“禹刑”的刑罚手段是“五虐之刑”、“戮”、“天罚”等。施行的对象是反抗奴隶主统治的奴隶。《史记·夏本纪》记载，夏朝末年，夏桀将商族的首领商汤“囚于夏台”，说明夏台这个地方设了囚禁犯人的监狱。

“国家存在的经济体现就是捐税”^③。为了供养国家的军队、官僚及必须的开支，夏朝向周围被征服的部落征收贡赋，建立了贡赋制度。《史记·夏本纪》记载：“自虞夏时，贡赋备矣”。凡承认夏后为主的部落，都承担着贡赋的义务。《孟

① 《左传·襄公四年》。

② 《汉书·郊祀志》。

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷第181页。

子·滕文公上》记载：“夏后氏五十而贡”，就是说平民每户分得 50 亩地，要向国家交一定的赋税。虽然赋税制度还比较简单，但它的出现有着重大意义。

夏朝建立了我国第一个奴隶制国家的政治制度，虽然还不健全，并有原始民主制时的遗迹等，但已具备了国家的一切特征，表明中国历史开始跨进文明的门槛。这不仅是中国历史也是人类历史的巨大进步。

第二节 商朝奴隶制政治制度的进一步确立

一、商朝的建立及其政权性质

（一）商朝的建立

商族是一个活动在黄河中下游的古老氏族。商在夏朝末期，已由氏族社会过渡到奴隶社会并建立起奴隶制政治制度。它征服了附近许多小国，扩大了领域，逐步强盛起来。公元前 16 世纪，夏朝政治黑暗，阶级矛盾尖锐，商的首领汤，打败了夏桀，建立了商朝。商朝把我国中部的各族人民联成一体，形成了一个东起山东济水，西至陕西以西，北到河北易水，南抵江汉流域“邦畿千里”的大王朝。商朝传 17 世，共 31 王，约 496 年。商王朝在我们中华民族的发展史上，有着重要的地位。

（二）政权的性质

商朝是奴隶主贵族专政的政权。

首先，生产资料掌握在奴隶主贵族阶级的手里。商代实行井田制，井田制是以商王为代表的奴隶主贵族的土地国有制。井田主要在奴隶主贵族之间分配，贵族分得井田，并以