

中国政治制度论纲

付永聚 任怀国 岳宗敏 著



吉林人民出版社

中国政治制度论纲

付永聚
任怀国 著
岳宗敏

吉林人民出版社

(吉)新登字 01 号

中国政治制度论纲

著 者	付永聚 任怀国 岳宗敏
责任编辑	杨晓红 封面设计 尹怀远
责任校对	陈余齐 杨晓红 版式设计 胡学军

出 版 者	吉林人民出版社 0431—5649710 (长春市人民大街 4646 号 邮编 130021)
发 行 者	吉林人民出版社
印 刷 者	长春市永恒印务有限公司

开 本	850×1168 1/32
印 张	15.125
字 数	352 千字
版 次	1998 年 7 月第 1 版
印 次	2006 年 12 月第 3 次印刷
印 数	8 501—15 700 册

标准书号	ISBN 7-206-02972-8/D·781
定 价	24.00 元

如图书有印装质量问题,请与承印工厂联系。

导 言

政治制度是指“国家政权的组织形式及其有关的制度”。而政治制度史就是人类社会政治制度发展变化的历史，它包括人类历史上不同时期出现的不同类型的国家政权的组织形式及其有关的制度。如果把政治制度史比作一棵大树，那么其两大分枝便是中国政治制度史和外国政治制度史。本书主要研讨中国政治制度产生、发展和变化的历史。

中国政治制度史内容浩繁，按时间顺序可以分为中国古代、中华民国和中华人民共和国政治制度三部分。其中中国古代政治制度又可细分为原始社会政治制度、奴隶社会政治制度和封建社会政治制度三段，而以封建社会政治制度为重点。

中国政治制度史的研究涉及到政治学、历史学、法学、社会学、档案学等专门知识，是一门典型的边缘学科。

关于中国政治制度史研究的对象，学术

界迄今尚未达成一致意见。但是，既然其学科界定为研究中国国家制度产生、发展和演变的历史，那么，把中国历史上已经出现的各种国体和政体作为中国政治制度史的研究对象，应该是合理的。所谓国体，是指反映国家根本性质的国家体制，它是由各阶级在国家中的地位所决定的，体现着国家的本质和国家的阶级属性，即在国家政治事务中由谁来专政、统治，那个占支配地位的阶级便决定了国家的历史类型。所谓政体，是指国家政权的组织结构形式。比如同是奴隶制政权，有寡头独裁式、共和式等；同是资本主义国家，也有总统议会制、君主立宪制和内阁制之别。再如中央与地方之间的组织形式，究竟是联盟（邦）式呢？还是地方自治（分权）式呢？或是中央集权式呢？简言之，中国历史上各个时期国家政权的一整套组织结构形式以及管理制度，构成中国政治制度史研究的主要内容。

中国政治制度史是一门现实性很强的学科，在对以往不同时期不同类型的政治制度研究的基础上，总结经验教训，为中国共产党正确路线、方针、政策的制定，提供科学的依据和重要的参考；对公民也能起到鉴古知今、以史为镜之作用。即所谓“明制度渊流，通古今之变，成千秋大业”。

同时，中国又是一个历史悠久的文明古国。至少从公元前21世纪开始，奴隶制政治制度已经诞生，中华民族在建立自己政治制度的大道上已经跋涉了4 000多年。4 000多年的政治制度史从未间断，脉络分明，浑然一体，独具特色，这在世界四大文明古国中是仅见的。为了借鉴前辙，巩固政权，历代统治者都对前代政治制度的兴衰和当代政治制度的建设给予了高度重视，进行过全面深入的研究，使中国政治制度体系完整、内容庞博、自成体系，与外国政治制度史相比，有着自己鲜明的特征。尤以封建政治制度最为典型。

1. 以皇帝为中心，高度集中权力。在人、神关系上，鼓吹君权神授，皇权至上，以神权服务于皇权。中国帝王始终挥舞着专制、集权和垄断的魔棒，宣扬维护君权的至高无上性和不可分割性。在君臣关系上，宣扬君命臣从、臣效死忠、下级依附上司、全国依附皇帝。在权力配置原则上，皇帝一人全面垄断了国家的行政、立法、司法、监察、财政、军事和文化教育等大权，造成“天下之事无大小皆决于上”^①的局面。国家所有政治制度内容的设置，无一不是为了确保这种权力的集中，确保皇帝意旨的畅通无阻。

2. 人治高于法治。封建法律不可谓不多，几乎每朝每代都曾制定和修订。但封建政治生活的主流是人治而不是法治。尤其是皇帝的言论，可以冲击、取代法律，“金口玉言”，谁人敢违？人治的实质是权治、官治，是独裁专制。

3. 完备性、周密性和成熟性。中国封建政治机构的设置是相当完备的，从皇帝到臣僚，从中央到地方，上下相依，交叉相连，统治网络严密周全。这种网络的长期相对稳定，使“天不变，道亦不变”的政治格局体现在封建统治实践中。同时，中国封建政治制度又是一种比较成熟的制度，它通过内部微小的、局部的，但不断、有效的变通，使自身一步步地走向完善，达到不变与可变、失衡与制衡的统一，从而使这种政治制度持续2 000年之久。

4. 宗法关系的残余严重影响到封建政治制度的建设，父权的观念渗入到国家政治制度中。居家为孝，事君尽忠，既是封建士大夫的处世信条，更是封建政治制度全部内容中所贯穿的一条主线。

^① 《史记》卷6《秦始皇本纪》。

5. 以经过不断发展变化，不断吸收其他学派和教派思想的儒家学说作为封建正统思想，钳制人民思想，规范臣民举止。

6. 重农抑商是封建国家的基本国策之一。劝农、重农是封建政治制度的重要内容，抑商却分为两个层次，一是压抑私商，二是提倡官商、盐铁官营、五均六筦、均输平准等都是证明。官营商业阻滞了封建商品经济的正常发展。

7. 重视城市制度的建设，将城市作为封建统治中心，牢牢控制农村。

8. 典型的官僚政治、严密的等级制度，造成严重的官民对立现象。

还可以举出一些现象，如外戚、宦官、禁军交替干政祸国的现象（外国也有，但不如中国严重）；封建政治制度进程的周期性循环（农民战争的不断爆发），“明君”、“盛世”的重现等。

从封建政治制度发展的大势来看，从秦到唐，主要体现了中央集权的原则；而从宋到清，主要体现了君主绝对专制或君主集权的原则。前者可说是封建政治制度发展的初级阶段，后者则是封建政治制度发展的高级阶段。

自1840年鸦片战争始，西方资本主义列强掀起了瓜分中国的狂潮，晚清政府任人宰割，割地赔款，丧权辱国。在资本主义、帝国主义强盗的入侵强迫下，这时的封建制度相应发生了某些变化，设立了一些专门办理洋务的新部门，但封建统治的基础并没有改变，具有典型的半殖民地、半封建的性质。

1911年辛亥革命的枪炮声宣告了满清王朝的灭亡，也使封建帝制寿终正寝。孙中山创立了民主共和制度。然而，从1912年至1949年的38年中，先是以袁世凯为代表的北洋军

阀，后有以蒋介石为代表的国民党新军阀，又有在中国大地上肆虐着的大地主、大官僚、大军阀的黑暗统治。与此同时，从1921年至1949年，中国共产党人领导中国人民浴血奋战，进行了轰轰烈烈的新民主主义革命，在革命根据地中建立过多种类型的人民民主政权，积累了实行社会主义民主制度的丰富经验。

“一唱雄鸡天下白”。1949年10月1日，中华人民共和国成立了！中国政治制度史从此掀开了崭新的一页。在以毛泽东、邓小平和江泽民为首的中国共产党前后三代领导集体的领导下，不断发展完善劳动人民当家做主、行使主权的社会主义政治制度，显示出了具有中国特色的社会主义人民民主政治的巨大优越性。

有关中国政治制度发展变化的记载史不绝书，可谓汗牛充栋。自国家诞生后，历代统治阶级知识分子就对政治制度进行过大量深入的研究，取得了丰硕的成果。重要的典章制度汇总如《通典》、《通志》、《通考》等十通，历代《会要》以及25史中的《职官志》、《刑法志》、《兵志》和本纪、传记等，都为我们留下了前代政治制度的宝贵资料。不过，这些记载都是零散的、不统一的、缺乏内在的、科学的、逻辑的联系，因而未形成一门独立的学科。本世纪初，中国政治制度史研究才开始成为一门独立学科。新中国对这一学科的研究迄今已取得了长足的进展，一批专著已经问世。影响较大者有张晋藩、王超合著《中国政治制度史》（中国政法大学出版社，1987年版）、左言东著《中国政治制度史》（浙江古籍出版社，1986年版）、罗辉映主编《中国古代政治制度史》（四川大学出版社，1988年版）、王汉昌、林代昭合著《中国古代政治制度史略》（人民出版社，1985年版）、韦庆远主编《中国政治制度史》（中国

人民出版社，1989年版）、曾小华《中国政治制度史论简编》（中国广播电视出版社，1991年版）、储孝山等著《中国政治制度史》（上海三联书店，1993年版）、邵德门著《中国政治制度史》（吉林人民出版社，1988年版）和白纲主编《中国政治制度史》（中国天津人民出版社、新西兰霍兰德出版有限公司，1996年版）等，有关论文更是数以千计。但是，中国政治制度史研究毕竟还是一门新兴的学科，还有很多处女地有待开垦。学子只要立志拓荒，不畏艰辛，且又方法对路，就一定能超过前人，取得科学研究的新进展。

学习和研究中国政治制度史意义重大。首先，今天的中国是历史上中国的延续，历史是一根不断的链条。虽然社会制度发生了根本性质上的变化，但封建政治制度中某些凝聚着中国人民智慧和创造性的部分，对今日的政治制度建设仍不乏借鉴启迪意义。如官吏的上计、弹劾、避籍制度；如科举制度对人才的选拔等。其次，封建政治制度的负面影响也同样可以给我们以警世和教训。由于中国没有经过资本主义阶段，社会主义大厦植根于半殖民地半封建的废墟之上，所以封建社会种种制度的余毒至今仍随处可见。列宁说过，旧的社会制度灭亡了，但旧的思想是不会带到棺材、埋到坟墓中去的，它依然在我们身边腐烂发臭，并且毒害着我们。建国40多年来，尽管我们在消除封建残余影响方面做出了巨大的努力，取得了毋庸置疑的成就。但是，封建思想、文化、制度等旧的传统还幽灵闪烁，污染着我们的社会，腐蚀着人们的思想。稍稍留心观察一下当今社会的种种痼疾与弊端，我们不难发现，其中许多与封建制度、思想、文化有关，如官僚主义、衙门作风、裙带关系、变相的领导干部终身制、家长作风、文山会海、贪污腐化、贿赂公行、机构重叠、家族意识、平均主义、依附观念、

保守顽固以及缺乏真正缜密有效的监督机制等弊端，都可以在历史上找到其根源。诚如邓小平同志所言：“这些现象，与我国历史上封建专制主义的影响有关。”^① 因此，认真学习和深入研究中国政治制度产生、发展和变化的历史，有助于进一步肃清封建专制的余毒，借鉴历代政治制度建设中成功的经验，有助于进一步完善今天的社会主义民主政治制度，搞好社会主义政权建设，为把我国建设成为一个高度文明、繁荣富强的社会主义现代化国家而努力奋斗。

学习研究中国政治制度史，首先应当学会用马克思主义的立场、观点和方法去发现问题、分析问题、解决问题，能熟练地运用辩证法和历史唯物主义观点；要有“悟性”，善于探索，以史为镜。其次，要通读、掌握有关政治制度发展变化的原始资料，特别是《十通》、《会要》、《职官志》等，耙梳钩沉，从中找到有价值的课题。当然，还要重视信息情报，要参考港、台及海外学者的研究成果，吸收世界各国政权建设的有益经验，深化政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法治，把社会主义政治制度建设得更加完善、更加合理。

作者 谨识

1998年2月

^① 《邓小平文选》第2卷，第329页。

目 录

第一编

第一章 原始社会政治制度	(1)
一 原始社会组织诸形式	(1)
二 氏族管理制度	(3)
三 从“大同”到“小康”——氏族制的瓦解与 国家的出现	(6)
第二章 奴隶社会政治制度	(10)
一 夏、商、周政治制度沿革	(10)
二 三代政治制度的特色	(16)
三 法律制度	(19)
四 军事制度	(21)
五 职官管理制度	(23)
第三章 封建政治制度	(27)

一 封建政治制度概论	(27)
(一) 封建政治制度的诞生及演变	(27)
(二) 封建政治制度的特征	(30)
(三) 封建政治制度的主要内容	(34)
二 皇帝制度	(35)
(一) 皇帝制度的流变	(35)
(二) 皇位世袭制度	(42)
(三) 后宫制度	(49)
(四) 宦官制度	(56)
(五) 外戚制度	(67)
(六) 宗室制度	(72)
(七) 宫省制度	(89)
(八) 服御制度	(93)
三 官僚制度	(94)
(一) 中央官制	(94)
(二) 地方官制	(134)
(三) 各民族政权的官制	(153)
(四) 官僚管理制度	(166)
四 法律制度	(212)
(一) 历代法规沿革	(212)
(二) 历代司法行政	(220)
(三) 封建法律制度评析	(227)
五 监察制度	(230)
(一) 历代监察制度沿革	(230)
(二) 封建监察制度评析	(243)
六 军事制度	(247)

(一) 历代兵役制度沿革	(247)
(二) 历代军事行政	(255)
(三) 封建军事制度评析	(268)
七 教育制度	(270)
(一) 历代教育制度沿革	(270)
(二) 科举制度	(279)
(三) 封建教育制度评析	(290)

第二编

第四章 中华民国政治制度	(295)
一 资产阶级民主制度	(295)
(一) 民主共和制度的开创	(295)
(二) 民主共和制度的建立	(298)
二 北洋军阀政府政治制度	(305)
(一) 北洋军阀政府的性质和政治体制的特点	(305)
(二) 袁世凯统治下的中央政治制度	(310)
(三) 袁世凯以后的北洋政府中央政治制度	(315)
(四) 地方政治制度	(318)
(五) 官僚制度	(321)
(六) 军事制度	(324)
三 南京国民党政府政治制度	(326)
(一) 南京国民政府的性质与特点	(326)
(二) 南京国民政府的中央政治制度	(330)
(三) 南京国民政府的地方政治制度	(343)

- (四) 南京国民政府的法律制度 (350)
- (五) 南京国民政府的官僚制度 (357)
- (六) 南京国民政府的监察制度 (363)
- (七) 南京国民政府的军事制度和特务组织 (366)

第三编

第五章 中华人民共和国政治制度	(370)
一 新民主主义革命时期中国共产党领导下的 人民民主政治制度	(370)
二 社会主义政治制度的建立及其基本组织原则	(379)
三 人民民主专政制度	(381)
四 人民代表大会制度	(384)
五 国家元首制度	(395)
六 中央行政制度	(397)
七 司法制度	(409)
八 军事制度	(419)
九 干部人事制度	(428)
十 地方行政制度	(438)
十一 民族区域自治制度	(447)
十二 特别行政区制度	(452)
十三 政治协商制度	(455)
十四 政党制度	(460)
后 记	(467)

第一编

第一章 原始社会政治制度

中国是世界文明古国之一。她领土广袤、人口众多、自然条件优裕。现代考古发掘成果证明，至迟在 250 多万年以前，我们中华民族的祖先就已经劳动、生息、繁衍在这里。能人、直立人、早期智人和晚期智人的代表星罗棋布，遍及神州大地。那时远古居民分散地居住在各地山洞里、树巢上和河流两旁。人们把那时的社会叫做原始社会。

一 原始社会组织诸形式

社会是以共同物质生产活动为基础而相互联系起来的人类

生活共同体，是伴随人类的诞生而形成的。社会学家把原始社会分为前氏族公社、母系氏族公社和父系共产制大家族三个发展阶段。

前氏族公社的原始人群

旧石器时代初期，生产力水平低下，从类人猿蜕变而来的远古人类其实仍大量保留猿的落后性特征，可称为“类猿人”。他们结成原始人群，在杂木丛生、野兽逼人的恶劣环境中，联合起来，以群体的力量来弥补个人力量的不足，勉强维持生存。当时没有剥削，生产资料公有制是生产关系的基础，“无私耕私织，共寒其寒，共饥其饥”。^① 所谓“天下为公”。^② 其首领不是由选举产生，也不是按辈分排定，通常是经过激烈的体力搏斗，由胜者为之的。

由于生产力水平的限制，原始人群只能囿于一定的规模和一定的活动范围，各群体之间很少交往，处于相对孤立的状态。

血缘家庭

血缘家庭大约产生于旧石器时代早期稍后的阶段。它是从原始人群中分裂出来的、具有同一血统的亲族集团。这种集团由一个母亲及其生育的后代子女所组成，因为血统亲近，故称为血缘家庭，是人类“第一个‘社会组织形式’”。^③ 它既是一个生产和生活单位，又是一个内部互婚的集团，但排除了上下辈之间的通婚。这种集团的首领是按辈分排定的。

氏族的形成

国家是从氏族机构演变来的，我国和世界各国一样。大约

① 《尉繚子·治本篇》。

② 《礼记·礼运篇》。

③ 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。

在四五万年以前，我们的祖先已进入氏族社会。氏族是脱离原始群居的乱婚状况，进入血族群婚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了”。^① 氏族，也称为氏族公社。它是建立在公有制经济基础之上，依血缘关系自然结合起来的人类共同体，它是原始社会的基本经济单位和社会组织。氏族经过母系氏族公社和父系共产制大家族两个发展阶段。

二 氏族管理制度

氏族是一种血缘组织，规模很小，大约只有几十人到一百多人，以同一个女始祖或男始祖的几代直系亲属和他（她）们的配偶为限。几个血缘最近的氏族称为胞族，若干个有通婚关系的氏族或胞族组成部落。^② 由于生产或战争的需要，若干个邻近的部落常常结成联盟，部落联盟是氏族社会的最高组织。

氏族行政

氏族作为一种基本社会组织而长期存在，在当时担负着重要的社会职能，在社会中起着重要的作用。氏族除了以当时的传统习惯、道德、舆论监督来调节氏族成员间的关系、维护氏族的利益外，还设有相应的人员和机关来履行氏族的社会管理职能。

在氏族社会中，实行原始民主的管理制度。氏族酋长（或

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第37页。

^② 然而，我国传世古文献中有关胞族的记载并不多见，则东西方胞族之别，值得探讨。