

普通高等教育“十三五”规划教材

人文社会科学概论

主 编 刘存绪

副主编 董春林 张雪梅 田文红

编撰人员 (以姓氏汉语拼音为序)

董春林 江 渝 刘存绪 刘 佳 廖华西

李太斌 屈 军 田文红 王珍富 杨 玲

岳燕霞 张春阳 张雪梅



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

人文社会科学概论/刘存绪主编.—南京:南京
大学出版社,2014.3 (2019.7重印)
普通高等教育“十三五”规划教材
ISBN 978-7-305-11835-7

I. ①人… II. ①刘… III. ①人文科学—高等学校—
教材 ②社会科学—高等学校—教材 IV. ①C

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第044056号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路22号 邮 编 210093
网 址 <http://www.NjupCo.com>
出版人 左 健

丛 书 名 普通高等教育“十三五”规划教材
书 名 人文社会科学概论
主 编 刘存绪
责任编辑 张晋华 唐甜甜 编辑热线 010-82967726
审读编辑 还 星 朱湘铭

照 排 弘文经典图文设计中心
印 刷 廊坊市广阳区九洲印刷厂
开 本 797×1092 1/16 印张 12.5 字数 258千
版 次 2019年7月第1版第5次印刷
ISBN 978-7-305-11835-7
定 价 38.00元

发行热线 025-83594756 83686452
电子邮箱 Press@NjupCo.com
Sales@NjupCo.com (市场部)

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购图书销售部门联系调换

古人云：“观乎天文，以察时变；观乎人文，以化成天下。”“人文”不仅可以理解为人文化成，平治天下，还渗透着天人合一的传统文化精神。今天，以传承人文精神为己任的人文科学，在社会转型之中越来越凸显其重要性。尽管物质生活快速发展造成价值观一定程度上的偏差，但却激发人们以更大的热情去关注社会及其发展的规律。“人”与“社会”的关系，正在成为必须用心研究的对象，人文社会科学成为大学课堂不可或缺的人生必修课应该是天经地义的不二选择。

高校人文社会科学基础课程，着眼大学生作为社会的“人”和国家的“公民”双重身份，拓展视野，建构宽泛的知识结构，促使其在生理与心理、智力与情感、道德与意志、人格与学识等各方面得到自由、和谐和全面的发展，这不仅是对高等教育专门化可能导致人的片面发展的一种矫正和超越，更是高等教育本质和大学使命的回归。

英国教育学家怀特海在其《教育的目的》里提出：“技术教育与文科教育对立是错误的。不涉及文科的技术教育不可能完美，不涉及技术的文科教育也不能令人满意，换句话说，凡教育必传授技术和充满智慧的想象。”现行高校大学生对人文精神及社会认知能力知之甚少，机械式的思维造成想象力和创新意识的严重匮乏。大学人文社会科学基础课程的开设，力图改变这种现状，实现以人为本、推进素质教育的战略主题。

人文社会科学之所以具有如此高的价值，是因为它所涵盖的知识内容基本上囊括了文科各门学科。哲学思辨可以启人睿智，历史考证可以借古证今，文学评鉴可以寄托情思，政治制度可以解构文明，经济理论可以优化生活。人文社会科学“非功利”的教育价值对于从事自然科学工作和学习具有不可忽视的作用，从而受到教育界有识之士的高度重视。

本教材的编写，正值党的十八届三中全会提出“坚持以人为本，促进人的全面发展”重要决策之时。本书选择了哲学、历史学、文学、政治学、经济学、社会学六门最为重要

的学科，试图促进学生身心健康发展，主动适应社会，关心社会，从而提升学生的人文素养和社会责任感，具有一定的现实意义。

本教材编写者均是多年从事大学人文课程教学及社会科学研究的一线教师，希望本教材既能实现专业知识的传递，又不失趣味性及可读性；既能为高校通识课程的建设进行有益的探索，又能为大学生人文教育续写新的篇章。

《人文社会科学概论》编写组



目录

<<

第一章 绪论	1
一、人文社会科学	1
二、人文社会科学的主要学科	4
三、人文社会科学的基本方法	7
四、学习人文社会科学的意义	8
思考题	9
第二章 哲学	10
第一节 哲学的意蕴	10
一、哲学是智慧之学	10
二、哲学的起源与产生	13
三、哲学的特征	17
第二节 哲学的基本问题、派别及特征	19
一、哲学的基本问题	20
二、哲学的基本派别	21
三、哲学与其他把握世界基本方式的关系	22
四、哲学思维的特性	26
第三节 哲学的三大基础理论	29
一、探索终极存在的本体论	29
二、探索终极解释的认识论	31
三、探索终极意义的价值论	33
第四节 哲学的功能	36
一、哲学的工具功能	36
二、哲学的目的功能	38
三、哲学的个体功能	39
思考题	43

第三章 社会学	44
第一节 社会学及其历史地位	44
一、社会学的概念	45
二、社会学学科的主要特征	47
三、社会学的学科地位	47
四、社会学与其他学科的关系	49
第二节 社会学具体的知识内容	52
一、社会学的发展	52
二、社会学研究的范围	57
三、社会学的作用	58
四、社会学的研究方法	60
思考题	62
第四章 政治制度	63
第一节 政治制度的形成及其他	63
第二节 中国历代政治制度概述	65
一、先秦时期的政治制度	65
二、秦汉时期的政治制度	66
三、隋唐政治制度	67
四、宋元政治制度	72
五、明清政治制度	75
六、中华民国时期的政治制度	80
七、当代中国政治制度概略	83
第三节 西方政治制度概况	85
一、古代希腊的城邦民主制	85
二、古罗马的政治制度	87
三、中世纪欧洲政制概说	88
四、资产阶级革命与近代欧美政制	91
五、欧美各国的民主制度概述	92
六、欧美各国的选举制度概要	94
七、西方国家的政党制度概述	96
思考题	97

第五章 经济学	98
第一节 什么是经济学	98
一、经济学基本问题.....	98
二、经济学原理.....	100
三、经济学概念.....	102
四、经济学的功能.....	103
五、经济学的研究方法.....	104
第二节 经济学的基础理论	106
一、需求与供给理论.....	106
二、消费与生产理论.....	107
三、货币与物价理论.....	109
四、市场与宏观调控.....	110
五、分配与国民收入.....	112
六、失业与通货膨胀.....	114
七、经济增长与经济周期.....	116
第三节 经济学的发展演变	118
一、经济学的发展史.....	118
二、经济学的新方向.....	120
思考题	124
第六章 文学	125
第一节 文学概论	125
一、文学的本质.....	125
二、文学在社会生活中的作用.....	126
三、文学作品的分类.....	126
四、文学欣赏与“文学接受”.....	126
五、文学批评.....	127
第二节 中国古代文学的发展	127
一、先秦两汉文学.....	127
二、魏晋南北朝文学.....	130
三、唐宋金元文学.....	131
四、明清文学.....	135
五、近代文学.....	137

第三节 中国现代文学的发展·····	138
一、现代新诗·····	138
二、现代小说·····	139
三、现代戏剧·····	139
四、现代散文·····	140
第四节 外国文学的发展·····	140
一、古希腊罗马文学·····	140
二、中世纪欧洲文学·····	142
三、文艺复兴时期文学·····	143
四、17世纪欧洲文学和古典主义·····	146
五、18世纪欧洲文学和启蒙运动·····	147
六、19世纪初期欧洲文学·····	148
七、19世纪中后期欧洲文学·····	151
思考题·····	154
第七章 历史学·····	155
第一节 历史学概论·····	155
一、历史学的性质与功能·····	155
二、历史学的形成与发展·····	158
三、中西方历史学比较·····	161
第二节 中国历史·····	164
一、原始社会·····	164
二、奴隶社会时期·····	164
三、封建社会时期·····	166
四、中国近代社会时期·····	172
五、中国现代社会时期·····	175
第三节 世界历史·····	176
一、近代以前的世界历史·····	176
二、近代资本主义发展（1500—1900年）·····	177
三、现代世界的发展·····	183
思考题·····	190
后记·····	191

第四章 政治制度

任何一个国家尤其是现代国家的国内生产与生活及其与其他国家之间的关系,均被一种看不见、但人人都能感触到的东西——国家权力——所指挥。换句话说,就是国家权力无处不在。国家权力必须被适当的法律所规范才能发挥其正当的作用,否则一个国家的社会生产生活便会处于混乱之中,而不利于国家本身的生存与发展。而关于国家权力的性质、组织、分配和运作等的法律规范,就是政治制度,它规定了一个国家政治治理的原则和方式。政治制度主要规定的是一个国家内部种种政治主体之间以及国家与国家之间的(国家作为政治主体的)政治关系,即对各种政治生活的规定。要了解政治制度在不同时代、不同国家的呈现和运行状况,就需要先行考察其起源。

第一节 政治制度的形成及其他

人类是一种群居性动物,相互之间自始即存在各种各样的关系。其中,利益关系主导着人类的基本意识与活动。早期人类基本没有利益共识,只有以生存和利益为前提的竞争:既有与大自然的斗争,又有人与人之间的竞争。英国政治哲学家霍布斯曾将人类早期的生存状态描述为充满矛盾和冲突的“自然状态”^①。人类期望并努力从无序的“自然状态”进入有序的社会状态,于是,个人与个人、个人与群体、群体与群体之间便通过各种自愿或非自愿的方式调节相互之间的关系,即逐渐形成生存与利益共识,以及众皆认可的行为意识与规范。

共同利益促成共同意识,于是人类在社会活动中逐渐形成默示或明示的规范与契约,其中不同利益群体(集团)的特殊意志与共同意志均得到尊重与体现。各种利益群体的形成及相互之间关系的调节始终是人类社会活动的中心,对人类社会的演变具有根本性作用,具有该性质的社会活动即为政治活动;而围绕各种活动而聚集的社群(集团)及相互之间关系的调节过程,就是国家与国家之间关系的形成与演变过程。

国家形成于早期人类的集体性活动过程中,特别是以利益为中心的聚合,其最小的单位是原始家庭与家族。在社会性群体以及国家形成的过程中,群体内部成员以及群体(国家)之间的关系,特别是围绕利益而发生的矛盾和冲突,需要得到区分与调节,以使人们生活于一种

^① (英)霍布斯:《利维坦》,黎思复等译,北京:商务印书馆,2010年,第92—97页。

和平有序的状态之中。于是一种超越于社会之上的力量便逐渐形成,这一自社会中产生、又凌驾于社会之上的力量就是国家。

国家的形成是一个过程,其间,其内部个体成员与集体之间的各种关系不断得到调整 and 适应,并逐渐形成具有约束性的默示或明示的规范和制度,以区分与调和相互之间以利益为中心的矛盾和冲突。国家的这一核心作用即为政治活动,而政治制度就起源于这类活动,政治制度是通过规范人类社会中各主体之间的利益关系而形成的制度,它是“道德一致性与共同利益在行为上的表现”^①。

政治制度的形成过程,也是一种强制性权力的形成过程,它意味着人类社会中个体与群体利益的区分与调节,其中公共或共同利益的形成、维护与增进是终极目标。但应提出注意的是,所谓公共或共同利益,往往是就某个或某种特定群体而言,因此也具有双重性质,在纵向方面,是指不同社会阶层的共同利益与分配;在横向方面,则指同一阶层内部成员之间的共同利益与分配。就此而言,政治制度的一般功能与特征,可以概括为几点:一是其所规范和调节的是一个社会的根本利益;二是其所规范和调节的是一个社会的整体利益,而其他制度则仅调节其中的具体的利益如经济利益;三是政治制度的形成往往依靠权威力量,其执行过程和目的之实现均具有强制性。

政治制度的这些特征所反映的首先是其基本功能即公共权力的形成、维护与运作。政治制度还有其他多种功能,如促进其他具体制度的创建与运行,如促进创建经济制度,限制各种社会主体之间的非公共性意志与行为,调节各社会主体的生产生活关系,以及对各项有益于社会发展的公共性权利和利益作合理的分配等。整体而言,政治制度的功能在于整合一个社会中的各种力量、调节各种利益关系、维持稳定而有序的社会状态。

按此当指出,所谓公共权力是指人类社会演变过程中的各种力量在以利益为中心的活动,通过共识并以默示或明示的契约,赋予某个行为主体以权力,用以调节各种力量之间的关系,以达到利益共享与社会稳定的目的。被赋予权力的主体,即为公共权力及其执行的代表。不同的社会环境中,权力的代表也就不同:在某个或某些社会中,公共权力的代表者是一个人,在其他社会中则可能是一个群体或集团。实际是哪一种情况,则当考察其具体的社会环境。公共权力的形成也是国家及其权力的形成,只是在不同的情况下所形成的国家形式也就有所不同。以不同社会环境中形成的国家而言,以个体作为行使公共权力的国家是寡头制国家,而以集体作为行使公共权力的国家则是民主制国家。不管是哪一种政治体制之下的国家,其政治制度的功能却无二致。

政治制度随着国家的形成而形成,简单而言,其所涵括的内容有三个方面:一是前文所述共识和契约之形成,其演变的结果成为明定的法律和政策;二是公共权力的执行机构即国家机构的组成与结构;三是前两者的运作及相应的目标的实现情况。下面将分述东西方政治制

① (美)亨廷顿:《变动社会中的政治秩序》,李盛平等译,北京:华夏出版社,1988年版,第10—11页。

度的概况。

第二节 中国历代政治制度概述

一、先秦时期的政治制度

中国自公元前 5 万年左右进入氏族社会,各种社会活动均以家族和氏族为单位,其内部事务由选举产生的首领或议事会负责,对外事务则由临时选举产生的军事首领负责,以保证本家族和氏族的生存与发展。当时人们所面临的和必须处理的是生存问题,因此不仅家族和氏族之间,甚至在家族和氏族内部,亦存在非常激烈的争夺资源的矛盾和冲突。部落联盟即国家的雏形逐渐形成,其基本目的在于寻求生存。随着内部事务与职责的分配、与对外征伐所形成的军事指挥职能的确定与发展,部落联盟中便形成权力分配制度即军事民主制。大致而言,军事民主制一方面是对各种事务的民主议决,另一方面则是对战败家族和氏族的绝对处置权。这两方面的交汇演变即形成权力分层的组织结构,后世常言的“禅让制”及其向“传子制”的演变即为征象。

军事民主制的权力分层主要形成于部落之间的征战,不同的部落便是国家的雏形,而部落之间的攻伐胜败,则形成战胜者对战败者的生命财产的全部处置权,如是逐渐形成奴隶制度。同时,氏族和部落中由选举产生但经军事征伐而形成的权力分层亦逐渐固化,在氏族和部落内部形成不同的权力阶层。中国历史上第一个具有国家形式的夏朝即在这一社会变迁的过程中逐渐建立起来。夏朝的权力上层是军事首领及其幕僚集团,其下按事务及职任分别不同的权力层级,再下层则是普通平民,以及战胜所获的奴隶。

自夏启以后,中国历史开始进入以“传子制”为轴心的王朝时期。夏、商、周三代前后相继,政制相因。夏王集军权与政权于一身,并将王权与神权相结合,凡对外征伐与对内政务均由夏王作最后决定。夏朝的政制建设为后来历朝历代的雏形,如中央设内廷、外廷官吏分别掌管和处理宫廷事务与社会治理,地方则封侯、伯并建立相应的政权机构处理地方事务;又如军事制度方面,夏朝虽然尚未形成军事指挥系统,但夏王自身掌管军队并有权调动地方军队的实际情况,则说明原来自愿武装与民主选举军队首脑的习例已经逐渐演变为军事集权;又如贡纳(税收)、刑罚和教育制度等亦有粗略建设。

夏朝的建立是中国古代社会由无序的原始社会向有序的阶级社会的转变,其政制建设具有普遍的共性即奴隶制,是以后历代政制建设的参照。后世王朝的政制建设即在夏朝政制的基础上完善与发展而成,如商代的内、外服制度、军事制度和司法制度和财政制度等,就是对夏朝各制的改进与完善。

公元前 11 世纪中期,西周灭商。西周的政制建设仍然沿袭夏朝,其更新之处主要在两个方面:一是与分封制密切联系的宗法制度的确立,二是人事管理与官吏退休制度的实施。公

元前8世纪前期西周灭亡,代之而兴的是东周,实际则是诸侯争霸的军政格局,分为春秋和战国两个时期。那是古代中国由奴隶社会向封建社会过渡的时期,大小诸侯名尊周王,实则互相争霸,因此均作过相应的政治改革。总体上看,诸侯各国的政制建设大同小异,如设立朝议制度,又如中央政制、财政、司法、人事管理与考核等制度,皆因袭周制体系。其创新性的制度建设则突出体现在地方郡、县制的实行,以及各级政治机构的系统、严谨化与职务的专门化。春秋、战国时期诸侯各国的政制建设为后世封建王朝提供了原型。

二、秦汉时期的政治制度

公元前3世纪后期,秦王嬴政在诸侯争霸中最后胜出,统一各诸侯于秦政权之下。秦朝的统一在三个维度上可见其对中国历史发展进程的影响:一是长达数百年的诸侯分据的社会政治状态自此结束;二是“百家争鸣”的学说环境逐渐被一统观念所取代,到秦始皇“罢黜百家,独尊儒术”而达高峰;三是诸侯分据时代的政制状况,亦因政权的统一而因革,即秦政权一方面承继了诸侯分据时代的某些政制体制,另一方面则新创诸多政治制度,秦朝的政治制度被后世王朝沿用,尤其两汉时期的政治制度,除了部分修正与完善之外,整体上为沿用秦制。

秦汉时期的政治制度可概括为专制集权制,其核心是皇帝制度,其特点是皇帝世袭,即权力在皇帝家族内部传承,具有不可外传的宗法性与排他性;与此相应,皇权具有至高无上的权威且不可分割,为了让这一权力得到普遍认同与服从,那时的皇帝均借助于天命与“君权神授”之说。与皇帝制度相关的是源于内廷制的礼仪制度,但同时也衍生了宫省制以及宦官。秦汉时期的中央政制以三公九卿制为基本架构。三公是指丞相、太尉和御史大夫;九卿则为一种概括的称谓,指丞相以下太常、宗正诸职能部门中薪俸至中2000石的官员。丞相等官在国家决策和行政管理上负有责任,其基本形式是皇帝主持或命令召集御前会议、宰辅会议或百官会议议事。这样一种运行机制使三公的权力过大,西汉武帝时添设“中朝”为决策机构以削弱三公的权力;东汉光武帝时改设尚书台作为决策机构,三公遂形同虚设。

秦朝统一以后的地方政制是郡县制。刘邦建汉以后创设了郡、国并行制,并且一直维持到东汉末,只有郡县制仍然居于主导地位。秦汉时期的郡县制根据地域和权力层级划分,即距皇帝所居的都城越近的地区地位越高。秦汉时期的京师属于“特别行政区”,由内史掌治。京师以外以郡为最高行政单位,长官为郡守,掌管郡内所有事务并有任免和举荐官吏之权。郡守直接受丞相、御史大夫监督,西汉武帝以后又直接受刺史监督。郡以下的行政单位是县,长官为县令或县长,除了级别稍低以外,其在本县内拥有如郡守一样的权力。除郡县以外,秦汉时期还有王国和侯国,主要是因宗法关系或因功而封。王国和侯国的官制依照中央,但随着其权力不断被削弱,其所治地域和官吏均不断缩减。县级以下,没有直接的行政单位,但有直接管理百姓的乡、亭、里等组织,办理赋税、徭役、兵役与教化、诉讼、治安等事务。如此层级比较明确的地方行政体制,在行政、司法、军事与财政等事务上却合而为一,因此运行主要依靠行政法规和中央诏令。这一特点也体现出中央与地方的关系,即权力层级与行政级别密切

相关,地方有相当的自主权,却不能改变中央集权的主体架构。

秦汉时期的司法、监察、军事、财政等制度,分层分级管理,平等结构,任职比以前更为系统化和专门化,如司法有中央负责的廷尉,郡守与县令则负责相应层级的司法事务。秦汉时期政制的一个突出特点是人事管理制度的改进与完善。与学校建设和考试制度相联系,秦汉时期的选官制度主要有察举、征辟制,并辅以严格的选举法令,以致那时出现了许多史册留名的政治家、军事家、理财家、思想家、文学家等。秦汉两代王朝的官吏任免还有任子制、皇帝直接任免的“拜”或“除”以及纳货等,这些官吏任免机制明显带有宗法性和随意性,因此也成为官僚机构臃肿与腐败的根源。秦汉时期对边疆少数民族如匈奴族的战争连年不断,故与此有关的制度就有赐爵、秩俸、朝位和玺、符、节以及舆服制度等,比如,根据不同层级官员的权力差异,秦汉时就已经设有统称为符、节的信物和凭证,并将其作为一种制度予以规定。

秦汉两朝所建立的中央集权政治体制是以后中国数千年封建政制的基本模式,对此可以概括为几点:①皇帝制度(即制度性规定皇帝权力的不可分割性与绝对性)和与其相关联的太子制度、外戚和宦官制度,以及相应的礼仪制度等,均为以后历代封建王朝所承袭与发展。②以三公九卿制为纽轴的中央政府集行政、司法、军事、财政和监察各权于一身,并以行政立法确定机构与人员及其分工,组成有效管理国家的体制。以后王朝的中央政制虽有所变化与改革,却仍沿袭秦汉政制的基本架构与功能。如隋唐时期的三省六部制、宋代的二府制、元代的省院台制、明朝的丞相与六部直接对皇帝负责之制以及清代的军机处制等,其关系政制的组织机构、职能分工等,均可回溯至秦汉时期的三公九卿制。③秦汉时期集司法、行政、财政和军事为一体的地方政制郡县制,通过其辅助性的乡里制和户籍制实现对地方的有效管治,是后世朝代沿用的基本模式,如以后的郡县二级制、州郡县三级制或路府(州)县三级制,以及省路府(州)县四级制等,而乡里制与户籍制则变动更小。秦汉政制的其他方面,如官吏考课制、中央直接控制的监察体制、司法上的多级审判制等,均为后世历代王朝提供了基本的建制模范,或被直接沿用,或被革新适用。

三、隋唐政治制度

东汉以后,中国进入战争不断、朝代更替频繁的魏晋南北朝时期。那一时期前接秦汉后续隋唐两个大一统王朝时代,其间各政治势力分裂割据,又与少数民族政权激烈竞争,因此无论哪一政权统治时期,还是哪一民族治理的区域,其政治制度均呈现出前后大一统时代之间的过渡性特征。如中央职官体系的双轨制、地方政权的军事化、选官制即九品中正制的形成与发展、皇帝权力的弱化和外戚与宦官掌权现象的并立等,既是当时政制的特征,又是以后隋唐政制更新的制度因素。

6世纪前期北周灭北齐奠定了隋统一全国的基础。隋初以军制为起点的政制改革,成为隋唐政治制度更新与发展的模范。如北周宇文泰厘定军事编制,以功设爵,魏晋时期的门阀政治被改变,为隋唐府兵制的创建奠定了基础;又如在中央改行六官之制,使魏晋以来的中央

官制得到更新,尤其在机构精简方面起了重要作用;又如改变用人制度,诏举诸科,废除九品中正制而用人不限门第,则成为隋唐及以后历朝科举制的原型。

隋唐政治制度的历史演进,可从几个方面来看:其一,中央官制体现为几点:一是确立三省六部制。二是由君主幕僚制引导宰相制的变化。三是诸院、馆制的发展,如翰林院本为文学侍诏供奉之所,枢密院则是宦官典掌军机文书之所,宣徽院本为宣达特殊诏旨与掌管皇宫财物之所,这些非正式机关因其与皇帝的亲近关系而逐渐成为中央官署中的重要组成部分。四是理财职官的特设与发展。唐中期以前,财务行政通常由户部职掌,以后则特派人员管理,先后形成判户部、判度支与盐铁转运使分掌赋税、统筹财政和一切税源的格局,而三者的结合才是财务行政的全部。这一制度经五代时期的合并与宋代的合并厘正而称计相。其二,地方行政体制的演进,一是体现为地方行政机构的设置与中央同型,二是地方行政官吏由中央任命,三是官吏少而幕僚多,四是内任与外职之分严重,这成为藩镇揽权的滥觞。

隋唐时期是秦汉以后又一个大一统时代,其政治制度亦与秦汉有相当的渊源,但又有新的发展。自秦汉以后,皇帝制度均为中国历代王朝政制的核心。隋唐时期皇帝的职权比秦汉时代有新的变化。皇帝拥有立法、行政、司法 3 方面的最高权力,比如,行政权方面,皇帝是国家的行政首脑,中枢机构中书、门下、尚书 3 省长官均对皇帝负责;宰相的决策只有经过皇帝的认可与批准,并以皇帝的名义颁布,方才有效。对于皇帝权力的强化,隋唐时期就已经有了相应的制度,如皇城建设以皇帝起居、游乐和办事为枢纽进行设计,又如唐制因皇帝起居、祭祀、狩猎等的不同而设玉辂等车舆八等,皇帝服饰因祭祀等不同场合的需要而设为 12 等,这些均为突出皇帝至高无上之地位的制度性建置。另外还有专门为皇帝服务的制度,如皇宫制度、殿中省和内侍省等。

皇权的至高无上亦伴随着权力的竞争,因此隋唐时期已形成关于皇位继承的制度,那就是东宫制。东宫为太子(在位皇帝指定的皇位继承人)的居所。太子的属官自成体系,比附中央官制而成,称东宫制度,其组织结构大致为:师傅与宾客,职任为教导与规诫太子;詹事府,以宰相府兼尚书省为模板,下发或转达太子政令,其下有司直,职比御史,弹劾官府侍佐;左右春坊,机构与职任均与门下、中书省相似;三寺、十率府,类似为皇帝服务的内侍等机构。东宫以下,与皇帝有直接血亲关系的公主、宗室等,亦有相关制度规定其政治与权力地位。

隋唐时期,皇帝以下还有其他层级不同的决策机构,首先是御前会议,它由皇帝召见大臣并主持讨论国家政事和决策,其方式与决策内容随在位皇帝的变化而有所变化,如唐玄宗时流行延英殿会议,其后有翰林学士会议等。其次是中书、门下两省决策,为除皇帝以外的中央决策中心,其下设有给事等重要职任官员,负责审核中央各项决策。隋唐宰相议政的地方称为政事堂,其决策会议又称政事堂会议,其职能为调和中书、门下两省决策的矛盾。宰相因其所讨论的内容十分广泛,权力因而逐渐扩大,因此在唐太宗以后,就设有左右仆射以分其权,此制后被沿用。唐中期以后,中央决策机构与方式均逐渐多元化,其正面的效果为政治清明提供了可能,相反的则容易形成政令不一、决策机制不稳和官僚互相护卫与依附的不良

风气。

隋唐时期的行政体制主要有中央与地方之分。秦汉时中央政务由九卿行使，东汉以后则归尚书台执掌，至隋唐时期此制得到固化，即确定中书省为执行中央政务的机构。国家大政方针和法令等，经决策机关议决之后，由尚书省执行。尚书省还根据制敕制定具体的施政方针，方式有如下三种：一是根据中书、门下两省通过的法令拟订实施细则，二是对中书、门下两省没有定策的军国政事拟具“商量状”进呈上级决策机构，三是评定中央各官署及地方府州获准施行的事务的可行性。尚书省办公采取联署制度，以达到准确、公正的目的。

尚书省之外，隋唐中央行政体制主要有政务官即六部二十四司，其体制系统与职任分别为：吏部掌管文官铨选、考课、封爵与勋赏等政务，其下四司为子司、员外郎、司勋司和考功司；户部掌管全国户口、田赋、仓储等民政和财政事务，其下四司为户部、度支、金部与仓部；礼部掌管全国礼仪、祭祀、教育、科举等政务，其下四司为子司、祠部司、膳部司和主客司；兵部掌管全国军事政务，管理军籍、武官铨选、军队训练等，其下四司为子司、职方司、驾部司和库部司；刑部掌管全国刑法及徒隶、勾履、关禁等政务，其下四司为子司、都官司、比部司和司门司；工部掌管全国土木、水利工程及农、林、牧（军马除外）、渔业等政务，其下为子司、屯田司和水部司。

掌管中央政府管辖的具体事务的政务官即九寺五监，直接隶属于六部，其对应关系是吏部节制宗正寺，户部节制司农和太府两寺，礼部节制太常、鸿胪、光禄三寺和国子监，兵部节制太仆、卫尉二寺，刑部节制大理寺，工部节制少府、将作、军器、都水四监。九寺的分工事务是太常寺掌管礼制，光禄寺专掌酒膳，卫尉寺掌管器械和仪仗收藏，宗正寺掌管皇帝亲族的属籍，太仆寺掌管厩牧舆辇事，大理寺属审判机关，鸿胪寺掌管少数民族朝会及礼仪丧吊诸事，司农寺掌管仓储、农林、园苑、屯田及宫廷杂物之供给，太府寺则为国家金帛、谷物的保管与出纳机构。五监的事务分工为国子监掌管全国学校事务，少府监掌管百工技巧事务，将作监掌管土木工程事务，军器监掌管甲弩修治事务，都水监掌管全国水利事务。与此相适应的有掌理经书典籍和国史编撰的秘书省，以及掌管天文历法的司天台。

两晋南北朝时期佛教传入中国，与本土道教并立盛行，因此自北魏时起，中央政府便有管理宗教事务的机构。如北魏设有监福曹管辖僧尼，北齐设昭玄寺掌管佛教与道教，北周则分设怀寂、司元等机关来管理。隋朝时在鸿胪寺设置崇玄署管理佛教与道教事务。唐初沿袭隋制，其后开元、天宝时，先改崇玄署隶属关系于宗正寺，后撤销，而以左右街功德使总掌佛教和道教。同一时期，因佛、道之争激烈，唐开元时有崇玄学之设，至武宗“灭佛”以后才废止。

隋唐王朝设有相关制度保证中央政制的运行及效率。如御前会议和宰相会议的召开时间和处理政事的时效均有一定惯例和定规，多数皇帝在位时皆每天开会一次；若遇紧急军国大事，皇帝和宰相均可随时召集御前会议。不仅如此，御前会议召开前的准备和进状、发言等也有相应的规定，并且每天的政事必须当天处理完毕。又如隋唐王朝对各种诏令文书既有严密的签注和登记制度，处理期限也有明确规定，超过期限者将视情节给予程度不同的惩罚。

又如隋唐王朝还制定了严格的上班和值班、休假和请假制度,以保证各种政务的顺利完成,而对失职者则处以相应的刑罚;勾检制度则保证了各行政机关处理政事的高效。

与以前的朝代相比,隋唐时期的地方行政体制也有变化和更新。隋朝时地方行政为州县两级,唐承隋制,但道也是重要的行政单位。作为一种区域划分的道,唐承北朝之制,初有行台省统辖的道和作为行军路线的道,而更重要的则是作为监察区和军事防御区的道,前两者唐初以后便不再使用,后两者至中唐以后则互相结合而形成藩镇,从而使道成为实体性的行政单位,位居中央与州县之间,故地方行政体制也由两级变为三级。地方行政区划及其事务等,隋唐制度与秦汉政制只有沿袭、细化、严密与专门化的区别。

唐朝时专门处理少数民族事务的机构即都护府的设置,至武则天时期,共设有安东、安南、安西、安北、单于和北庭6个都护府,它们是直接隶属于中央政府的机构。都护府统领区是羁縻州或羁縻府,以当地少数民族首领为都督、刺史并可世袭,其机构设置大致有三种:一是保留原有治理机构,由少数民族成员任长官;二是汉族官员参与治理,即组织联合治理机构;三是实行监临制,即保留原有组织机构并承认其酋长的统治地位,但中央朝廷则派遣代表对其政事等进行监视和督导。唐中央政府对少数民族政区的权力主要有政令、司法、征调兵马和收取贡赋等,与此相应的则是对各少数民族地区负有保护之责。

总体上看,隋唐时期地方行政体制的特点主要有以下几点:一是由州县两级行政体制向道州县三级变化,并且道的行政权职由虚而实;二是与秦汉时期不同,王国组织不再是地方行政组织的组成部分,而是虚封;三是与经济政策和均田制的推行相适应,地方行政往往以强化户口管理为中心任务;四是道的实体化与藩镇的形成相伴随,并导致地方割据状态的衍生;五是边疆少数民族地区特殊行政机构的设置,对内地与边疆、汉族与少数民族的经济文化交往或保留均有积极作用,如明清时期的土司制度就源于隋唐时期的都护府和羁縻州制。

隋唐时期的监察系统非常严密,除皇帝不时派遣大臣到各地巡省以外,御史台已经成为独立的监察机构,其内部采用三院制,台院、殿院和察院各有职掌,职责分明,并且设有御史分察制度,分察尚书六部和京畿内外、各道州县等。唐代的尚书左右丞也有弹劾御史台官员的权力,这使其监察制度更加完善。皇帝不受监察制度的约束,隋唐时期却设有谏官以调节皇帝与各种机构之间的关系。因此,御史台与谏官合称为台谏。隋唐时期基本没有系统性的地方监察制度,对于相关事务,则以地方长官兼任的方式行监察之权,这也成为唐后期藩镇割据的重要原因。

隋唐时期的司法制度与前代相比有许多更新与发展。一是刑制,废除了鞭刑、枭首、车裂等酷刑和孥戮连坐法,确定了新的五刑制,即笞刑、杖刑、徒刑、流刑和死刑,此制为后世沿用不辍。二是修律,以“唐律”最具代表性,其内容涵盖广而条文精简。其中关于“十恶”(即谋反、谋大逆、谋叛、恶逆、不道、大不敬、不孝、不睦、不义、内乱)、“八议”(即议亲、议故、议贤、议能、议功、议贵、议勤、议宾)的罪、刑规定既比前代更为严密,也成为以后历代封建王朝沿用的典范。三是司法机关的设置,刑部为司法行政机关,大理寺专掌审判,御史台为监察机关却兼

具司法职能,三者各有专司,却又互相配合。唐代开始实行新制,即若遇重大案件和上诉要案,则由大理寺会同刑部尚书和御史中丞共同审理,称三司推事,是一种特别法庭。若三机关长不能出席,则由大理司直或评事、刑部郎中或员外郎、侍御史共同审理案件。此制对于保证司法公正有相当大的积极作用,因此亦为后世王朝所沿用,如明清时期的三法司会审及九卿会审等即是如此。四是地方司法工作虽仍由地方官兼理,却又设有专门负责司法、诉讼的司法佐或司户佐协助处理事务和审理案件。

隋唐军制主要是府兵制。府兵首先作为中央即皇帝直接控制的军事力量组成诸卫,平时警卫京师和宫廷,战时则转为征战兵力。唐制中央警卫军分为南衙与北衙两个系统,前者为府兵十六卫,后者由募兵组成六军。两衙军队交错卫戍、互相牵制,大臣不能同时指挥两衙军队,以保证皇帝对军权的绝对控制。中唐以后,府兵制遭到破坏,南衙军队逐渐成为仪仗队,仅北衙军队充当皇帝指挥的禁卫军。唐前期设有边防军,因其权力不断加重,遂改为节度使。安史之乱以后,节度使遍布全国,拥兵割据,为唐后期的一个重要军政现象。隋唐军制以高度集权的领兵制为主要特征,中唐以后兵类激增导致领兵与指挥系统混乱,为唐以后出现多政权并立现象的重要原因。

隋唐财政制度的主要特点是财政类职责分明,但职务分担却比较混乱。就财政管理机构而言,中唐以前,户部是国家财务行政机关,国库组织主管仓储,审计则由刑部比部司担任。中唐以后,户部与度支两司职事轻重易位,金部与仓部两司成为闲曹;各种财政专使的派遣则侵蚀着中央与地方原有财政机关的职权;国库组织更因安史之乱而混乱,金部、仓部两司的职权被各种特别存储机构所取代。不过,唐制三司制却有积极作用并被改革沿用。三司的名称源于唐昭宣帝任朱全忠为盐铁、度支、户部“都制置使”。三司的具体职任是度支使统筹财政,户部使掌管赋役,盐铁使掌管诸种税源。至北宋时,改由中书、门下、枢密三使分掌财、政、军三权,号称计相,可见唐制的初建意义。

隋唐时期的人事管理制度与前代相比有很大不同,尤其官吏选拔制度方面逐渐废除了九品中正制而创设了科举制,其作用与影响均非常深远。九品中正制选拔人才和任用官吏,不仅要分别等第,而且权力掌握在担任中正的门阀手中,吏部基本上按州郡大小中正所选评的等第任用。初期科举制由地方州县推荐人才到中央政府参加考试,地方仅有推荐之权,至于考试是否过关以及过关以后是否被录用,则权在吏部或礼部。这是其与九品中正制的一大不同。唐代科举又有新变化,即科举取中之人仅有任官的资格,若要真正被任用为官吏,还须通过吏部考试(称释褐试),如此,考试与任用官吏之权就由地方转至了中央。这是唐制科举的一个创新,也使其成为官僚政治的杠杆而被历代封建王朝所沿用。

唐代采用科举与学校相结合的方式选拔官吏,注重人才培养。隋朝创设国子寺,置国子祭酒,专门管理教育。后改国子寺为国子监,统筹管理以儒学为中心的诸学。唐承隋制并设贵族学校弘文馆和崇文馆,由门下省和东宫管辖。国子监所属诸学与贵族学校是为国家培养治国人才,通过科举选拔,任用为官吏。隋唐两朝所设专门的技术学校的学生,毕业后则由政

府主管部门直接任用为技术官员。具体而言,隋唐时期的官吏任用制度,可概括为以下几点:一是废除前代州郡辟署僚佐的制度,改由吏部铨选;二是唐制在正官之外实行特派制度,至宋代形成正式机构与实际办事机构并行的现象;三是唐中期以后,知、摄、判、试、参知、检校等任用官吏的方式逐渐盛行,其所任官吏均为特派,此制却易造成品位与职任参差不齐与名不符实现象。

唐制要求官吏“四善”,即德义有闻、清慎明著、公平可称、恪勤匪懈,为此而订定各类职官的考核标准“二十七最”。唐制官吏考核每年一小考、四年一大考。先由中央各官署和地方长官考核属官,然后由尚书省复考,结果呈报皇帝,并将其考状存于吏部作为升降或任免的依据。唐制对官吏的任用有限制,如出身、经历、职业、罪官、专门学识、亲属回避、居丧、名讳等,均为是否任用或任用时限的条件。官吏的考课与其升迁密切相关,而凡百政事与职务等级又有相应的公文、称谓和礼仪以及服饰制度相规范。至于休假、退休等,亦有相应的制度性规定,以保障政务及社会问题之解决。

整体而言,隋唐政治制度的成熟突出表现在两个方面:一是宰相制度的成熟。秦汉隋唐之间各朝均设有一重要职位,但名称不一,职任却几无二致,即主赞奏事、总领纲纪,拥有皇帝之下的最高政务权,至唐时基本定名为宰相。唐朝宰相一般有四至五人,其任不受资历限制,而以才能是用,且常以他官兼任;若有军国大事,则集体议决,而以皇帝名义发布命令;宰相议事有严密的制度以利决策及运行,宰相进退较快以利政治更新,是中古中国宰相制度比较成熟的形态。二是政府机构设置相对得宜,主要体现在单纯为皇帝和皇室服务的职能有所下降、决策与事务分责较明、层级与地域区分比较清楚。

唐代政治制度对后世的影响非常深远。作为唐代政治制度的框架性设计,《唐律疏议》的内容被以后历代所袭用。五代各国基本上都直接沿用《唐律疏议》。宋朝政府则将《唐律疏议》收入《宋刑统》作为定法。金朝《泰和律》亦直接袭用《唐律疏议》。元代法律文本《至元格》中有九篇与《唐律疏议》同,其他制度亦多沿用《唐律疏议》。明洪武元年,太祖朱元璋命儒臣与刑官讲释《唐律疏议》,作为他制定律法时的参考;洪武六年又令刑部尚书和翰林学士会同订定《明律》,沿用《唐律疏议》篇目;其后再行修订时方变更体例,把律法条文按六部名称编排,计分吏律、户律、礼律、兵律、刑律和工律数项。清袭明制,可谓《唐律疏议》影响的延续。清末按西法修订《大清律例》,传统中国政治制度的基本框架开始解体。

四、宋元政治制度

唐以后的五代十国时期,各个王朝与王国的政制基本沿用唐制。960年陈桥驿兵变后赵匡胤建立宋朝,王朝政制的建设多以唐制利弊为训,既承唐制的基本架构,也克服其弊端。宋制的基本内容尤其是与唐制的异同,可从两者的比较中得出。宋制根据唐制进一步完善了皇帝制度,主要体现为在相当长的时期内,为了防止中唐以后皇权旁落所造成的混乱政局以及王朝覆亡现象,宋朝相当注重宗室、女后、外戚、文臣、宦官和武将的权力配置问题。不过,到

北宋末年时，皇帝仍入重用权臣之旧辙，导致王朝更替。

唐制中央机构实行尚书、中书和门下三省制，属皇帝控制之下的最高行政、决策和审议机构，以门下省的政事堂作为议事场所，后将政事堂迁至中书省，政事堂因而改称中书门下。北宋前期设有三省，但其职权却被分割，直至元丰改制之后才恢复，但其议事场所设在尚书都省，亦称政事堂或都堂。军制方面，唐前期实行府兵制，中央设左右卫、左右骁卫、左右武卫、左右威卫、左右领军卫、左右金吾卫、左右监门卫、左右千牛卫；各卫设上将军、大将军、将军负责领兵；中唐以后，因府兵制遭到破坏，故实行募兵制。宋制基本承袭唐制设置从左右金吾卫到左右千牛卫等官，名称环卫官，却无职掌，也不定编制，为名不符实的闲职；同时设枢密院作为最高军政机构。其他财政等中央机构以及司法制度等，宋沿唐制的现象更为明显。

唐代监察制度比较成熟，而宋初则没有相应的制度，直至宋真宗改革时才开始形成监察系统。宋王朝在中央设御史台，却不设御史大夫，而以中丞为长官；实行台谏官见闻言事与独立言事的原则，奏事既不禀报本台本院长官，亦不禀报宰执乃至皇帝。御史大夫和御史中丞不再作为加官，而以宪衔代之作为武臣的加官，并形成从兼御史大夫到兼监察御史的五级监察制。御史通常不巡察地方，三司没有按察地方之权；地方监察设监司、走马承受公事所和通判厅。总体上，宋朝监察制度比唐制更系统、合理与严密，效能更明显：一是由于监察对象包罗更广，皇帝、宰相和文武百官，均在监察范围之内；二是由于监察地域更广。

唐制回避制度主要体现在两个方面，一是行政任职回避，即同一政事机构之内官吏与亲属互相回避；二是司法回避中，法官与犯人之间，有亲戚、仇怨和业师三种回避原则。宋制回避制度要严密得多，而且制度化非常明显：凡官员任职与官员同乡、贡举和学校考试、刑事和民事审判等各个方面，均有相应的回避制度。宋代回避制度的严密性尤其体现在丧制方面。按宋以前的丧制，按亲属的亲疏关系分为斩衰、齐衰、大功、小功、缌麻五服，其中斩衰最重，缌麻最轻。宋仁宗时将唐制大功以上的回避亲制，扩大到缌麻以上，即包括所有五服在内；宋神宗时更扩大到本族同居五服以上和异居袒免以上，甚至还扩至因婚姻而有联系的亲戚关系之中。

宋朝前承五代十国的分裂局面，又与辽、西夏和金朝等少数民族政权竞争并立，因此其政制建置既有因袭前代体制的现实选择，又有避免前代弊政的远景考虑。这一点可以说既是宋代政治制度的重要特征，亦是其他少数民族政权普遍采用宋制的一个原因。

宋与其他少数民族政权并立竞争的局面至13世纪时发生重大变化。蒙古国崛起，首先征服周边少数民族，至1279年灭宋，蒙元大统一帝国正式形成。元朝是一个以少数民族为政权中枢的朝代，基本特征是以封建制为主的奴隶制与封建制并存的社会，并且王朝的制度建设似乎一直都在过渡之中，即一面由奴隶制向封建制过渡，一面由少数民族政制向汉制过渡；同时，元代社会成员的分层因人身依附关系有良、贱之分，因民族和地域关系而有“四民”之分，即其阶级与权利结构均比较复杂。元代政治制度也因而呈现多元性特征。

元朝的皇帝制度有一个从大蒙古国时期到大元时期的变化。大蒙古国时期，国家君主即

大汗及其继承人是在全体贵族参加的忽里台确定,大汗具有至高无上的权威,但对于征伐等国家大事,却不能独自作出决定,而要经过忽里台的认可。成吉思汗在位时蒙古建国,并任命相当于汉人官制之丞相的最高行政长官即大断事官,其职责主要有两项:一是掌管民户的分配;二是审断刑狱,主张司法。1260年忽必烈继承汗位并着手推行汉法,以改变蒙古政权的行政混乱状况。

忽必烈推行汉法的第一要事就是确立皇帝制度,具体举措包括如下几项:一是通过制定皇帝“行宝”、玉玺和金玺,以及诸王印章分级制,确定君臣名分与权力等级。二是采用汉人王朝的帝王建储办法,设建太子制度以解决王位继承问题,并附设东宫及相应的机构。三是定朝仪与改国号。1270年,由汉官刘秉忠等拟订,忽必烈令准,蒙古开始用与以前中原汉王朝大致相同的礼乐制度,次年忽必烈下诏建国号为大元。四是建都。忽必烈即汗位后将都城从漠北移到漠南,1263年将开平府升为上都,次年将燕京改为中都路;1272年将中都路改为大都,作为正式都城,而以上都为陪都。忽必烈的两都建设均以中原王朝的都城为模式并保留了自己的某些特色,以显示其威严。

从王朝建制及其影响而言,忽必烈对大元中央机构的改建及其他政制建设最具认知意义。元朝蒙古国时期由札鲁忽赤统管行政事务,弊端甚多。忽必烈即位后即仿汉制设中书省“以总权纲”,其后又设御史台执掌监察、设枢密院执掌全国军政。这些机关均为忽必烈确定军政政策的咨询机关,却各有职司。但凡关系到征伐、分封、册立皇后及太子等重大事务时,作为皇帝的忽必烈仍然手握最终决定权。忽必烈时代的元朝政制已呈现出多元性,即实行汉法、以儒治国和实行蒙古法、“回回法”,往往交错并行,其后皇帝的政制选择即受此影响并言常有据。

元朝的中央行政机构以设于1260年的中书省为枢纽,至1262年燕京行中书省并入中书省,中书省遂成为元朝的最高行政管理机构。中书省以皇太子兼中书令,太子缺位则成虚衔,故有丞相、平章政事、左右丞相和参知政事为宰辅之设,由丞相主管省务。元丞相初由汉人充任,后来则仅用蒙古人以及偶尔任用皇帝的宠臣色目人。中书省初建时即有左、右三部之设,前者包括吏、户、礼三部,后者则为兵、刑、工三部,其后该两类分工有所变化,但从各部所掌事务来看^①,则明显可见其仿行隋唐以来汉制。元朝中书省制掌全国政务,协调六部工作,但多受蒙古旧制的限制而不能起完全的作用。

元朝地方行政体制以行省制的建立最具代表性。行省制源于蒙古时期掌管地方行政和刑狱的札鲁忽赤,中经忽必烈时期的十路宣抚司和行中书省交混运行,至成宗、武宗时代,行中书省作为常设地方行政机构才成定制,并基本固定了各行省的行政区划。元朝所设十个囊括全国的行省是陕西行省、甘肃行省、辽阳行省、河南江北行省、四川行省、云南行省、湖广行

^① 六部的分工为:吏部掌管全国官吏选授事务,户部掌管人口、钱粮、土地及税收等政务,礼部掌管国家礼仪,兵部掌管驿站、屯田与牧业等事务,刑部掌管全国刑狱(蒙古人的刑狱事务除外),工部掌管全国工役营造事务。

省、江浙行省、江西行省和岭北行省。此外还有专用于征伐的行省，如安南行省、征缅行省、征东(日本)行省等，这类行省至征伐结束即行取缔。行省建制与中书省一样，但品秩低于中书省。行省主要掌管民政事务，军政则由各地行枢密院掌管。元朝行省以下的行政区划依次为路、府、州、县，为沿袭旧制，少数民族地区则另设宣慰司等，其地位在行省与路之间。

元朝的其他政制如司法、监察、财政、军事、人事管理等均主要采用汉人王朝体制。蒙古传统在不同职司的制度中所占比重不同，大致而言，中央政府中保存蒙古传统旧制比地方机构中多。元朝政制的另一个特点更为鲜明，那就是民族歧视。总体上看，蒙古人和色目人任高官、长官，汉人和南人则任中下级官员、次官，其中南人受歧视最重。具体而言，则各机构系统、各政权机构、不同层级政府机关的情况又有所不同。以军制为例，将领实行世袭制，并且重要职位均由蒙古人、色目人和少数汉人担任，南人不能问津。

与前代王朝比较，元朝政制的新变化体现在如下几个方面：一是中央机构由省、院并立演变为省、台、院三足并立，监察机构的地位提高。二是中央设置宣政院、大宗正府、崇福司、经正监等机构，负责处理民族和宗教事务，相关法规亦比前代更为全面和专职化；地方和边远少数民族地区则设有宣慰司、宣慰司都元帅府、安抚司等行政管理机构，对各民族间的政治、经济、文化交流与联系起了积极作用。三是行省由中央派出机构转变为最高一级地方行政机构，并有全国范围的驿站和急递铺管理制度，方便各地之间的各种交通往来。元朝政制主要是在汉人王朝政制基础上的建设与更新，同时又保留有蒙古旧制，特点与不足同样明显，但在监察机构、行省建制与土司制的开创，以及民族和宗教事务机构的设置等方面，因具有开创性而为后世沿袭。

五、明清政治制度

1368年，元末红巾军起义出身的朱元璋在应天(今南京)称帝建立明朝，随即进行加强皇权的政治体制改革。除了改国号为明和制定各种礼仪制度以分别上下尊卑之外，朱元璋政制改革的举措与内容主要是建立官僚机构以强化皇权，具体包括如下几个方面：在地方，撤销元代政制中的行中书省，全国分为12个布政使司，置承宣布政使、提刑按察使、都指挥使，使地方军事、行政和司法三权分立，而各自直属于中央。在中央，废除丞相制，将中书省的权力分散至吏、户、礼、兵、刑、工六部，六部互不相属，各自自由尚书任事，且直接对皇帝负责；设前、后、左、右、中五军都督府，与兵部互相牵制，以集军权于皇帝一人之身；设都察院、通政司、大理寺以加强皇帝的监察和对刑狱的控制。为了巩固皇权与政制建置，朱元璋还设有锦衣卫、镇抚司等特务机构；颁布《大明律》以用法律形式确定皇权之至高无上的地位；诛杀功臣宿将以消除臆想的威胁皇权之隐患；修史释事以加强文化思想控制。

明朝政制围绕皇权的加强、巩固与延续为中心而建置，又有去除部分蒙元政制与归正汉制的意味，所以主体基本上都是旧时汉制的沿袭、完善或改革。如明初依循元制，中央设中书省、置左右丞相及其属官，总理六部事务，其后则罢除中书省、废丞相及其属官；与此相应，六

部原隶于中书省,以后改为直接对皇帝负责,组织机构和职掌却基本相同。明朝政制有初创性质而对后世影响较大的,是地方政制中的分权原则。地方分权原则对于地方政治而言确有积极作用,但随着时事变迁与缺乏有效的监督机制而导致地方军政的分散。明后期的巡抚、总督之设逐渐变成常设机构,是为解决地方军政分散的状况,成为以后清朝沿袭运用的地方行政制度。

明朝政制中有特殊意义与作用的当属宗教与民族事务机构。其一是对僧、道的管理。明朝中央设有僧、道录司,均隶属于礼部,前者设左、右善,后者设左、右正一,其下均设各级属官,府有僧纲司、道纪司,州有僧正司、道正司,县有僧会司、道会司,各级均仅设官而不给俸。

其二是对藏区的管理。明洪武四至六年间,朱元璋即在藏族地区设置了乌斯藏、朵甘卫指挥使司、宣慰使司、招讨司、万户府、千户所等行政机构,其官吏上自都指挥使,下至千户、寨官、巡检等,均由中央政府直接任免,其中指挥同知以下中级军政事务均由藏族部落首领担任。明承元制,于西藏实行政教合一制度。永乐时则制定僧官制度,僧官分法王、王、佛子、大国师、国师、禅师、都纲、喇嘛等层级。其后,明政府根据僧官制度等级授予藏族各部首领和宗教领袖以不同的品级和职位,先后封有三个法王和五个教王。法王均有自己的势力范围,教王则各有可以世代相承的土地。历代法王和教王均由中央政府直接封授,却互不相属,是由中央政府管辖的地方政权。

其三是对蒙古、东北、西北和西南少数民族地区的管理。明朝初期对蒙古各部实行分解与羁縻政策。永乐时蒙古分为鞑靼、兀良哈和瓦剌三部,明成祖朱禄陆续分封三部首领却未根本解决蒙古的反叛,所以先后五征漠北,终使蒙古地方政权服从明中央政府。明政府在东北设置军政合一的奴尔干都司管理女真、吉烈迷、达斡尔、蒙古等少数民族,该司直属明中央政府,其下设都指挥使、都指挥使同知、都指挥使僉事等,职官均由中央政府任命当地各民族首领担任。对于西北,明政府先设安定、阿端、曲先等七个卫,委任元朝时治理当地的各部酋长和首领管理当地事务,后则按照管理东北之例封授其官职,并以给授金牌等方式标示对该地区的主权。对于西南,明初沿前代旧制实行土司制度,文职由吏部管辖,武职则隶属兵部。土司为世代传承,具有很强的割据性,因此明政府在陆续平定各处之后,即撤除土司而改置流官,这一改土归流的办法长期存在,却未改变土、流参用的基本状况。

明朝政制比以前各代都更完备,其异于前代而具创造性的当属内阁制的设立,但在维护皇权的宗旨下,明代内阁制始终未能获得法定地位而定型,且职权不明,因此明后期宦官擅权、控制内阁的现象即似不可避免,并且成为政治紊乱的重要原因。万历初年张居正以“尊主权、课吏职、信赏罚、一号令为主”而行改革,力图按祖宗之法匡正政治,但旧法已无可遵行与张居正本身的自负与揽权专任,以致其改革终因缺乏社会基础而失败。明内部政治改革的失败与满族的兴起将明朝送入真正的历史。

满族兴起于16世纪后期,1616年(明万历四十四年)努尔哈赤建元称汗,其后满族政权不断扩张;1636年皇太极改国号为清,并自尊为皇帝;1644年清军入关,不久占领北京,皇太极

之子福临即皇帝位,标志着清代明成为掌治全国的中央政权。清军入关后,除了兵制以八旗制度为基础不变而外,清政府的一切制度均沿袭明朝,用《大明会典》、援引旧例旧制为行政准绳。

清朝自1644年正式建立至1911年覆亡,以1840年至1842年的鸦片战争为界,其王朝历史与政制变迁均分为两个时期。就政制变迁而言,前一时期可分为三个阶段:第一阶段自顺治到康熙前期,政制主要沿袭明制,同时保留了部分关外时期的旧制;第二阶段自康熙中期至雍正初年,政制建设的特点是突出皇权、压抑满族贵族对政务的干扰、解决皇位继承问题;第三个阶段自雍正设军机处至鸦片战争结束,政制特点为皇权集中,各种政治制度均已定型,并发挥相应的作用。后一时期可分为两个阶段:第一阶段自1840年至1860年,这一时期清朝政制并未有所改变,但统治阶层中的“天朝”观念却因西力冲击而被打破;第二阶段自1861年至宣统三年(1911年),这一时期清朝政制的基础亦未发生动摇,但其变化却很明显,即根据“西法”改革旧制,根据社会政治变动的需要设立、建设新制。

清代皇帝制度与前代几无差异,不同的是清雍正时确立的秘密立储法,改过去皇位继承中的立长法为选优法,可以说是传统中国皇帝制度的一种根本改革。清代中央决策权最终仍由皇帝一人掌握,但其实现方式却比较多样:一是地方行政长官进呈题奏本章,二是根据清朝时代旧制改革而来的密折陈奏,三是类似于明代朝议的御门听政,四是派遣钦差大臣及其回朝受询,五是皇帝亲自出巡。

为了各种决策切实执行且不危及皇权,清政府先后设置了多种中枢机构,这是清代政制与前代不同且颇具创新性之处。设置的中枢机构有:一是议政王大臣会议,源于努尔哈赤时期诸贝勒共议国政制度,是清初为满洲亲贵大臣们商讨并决定军国大事的重要形式。除了决策以外,议政王大臣会议往往兼有参与政务的职能,却不属于具体的执行机构。皇太极继位以后,议政王大臣会议的职权开始扩大。清据北京以后,议政王大臣会议仍握有较大权力,而与皇帝集权的趋势相抵牾。康熙亲政以后,便不断限制、裁减会议参加者的资格;康熙中期以后议政王大臣会议中的“王”字被取消,其议政范围亦大大缩小,议政王仅限于讨论八旗王公大臣袭爵、旗人生计、婚丧礼仪等一般事务,某些关系重大的事件仅在特命的情况下讨论。雍正继位以后设立军机处办理军政大事,议政大臣会议于是成为虚名,在乾隆五十六年被彻底取消。

二是内阁。清入居北京以前就设有辅佐皇帝处理政务的文馆,顺治期间始称内阁,至康熙九年(1670年)而成定名。以制度建设论,清代内阁沿袭明制,但内容有所变化。清内阁设满汉大学士,例兼殿阁衔;内阁的职责在于“掌议天下之政”,是协助皇帝处理军国大事的最高政府机构;皇帝的制、诏、诰、敕,均由内阁草拟和颁发;下属臣僚向皇帝提出的奏章,亦由内阁承阅票签,奉皇帝旨意后转发六部或各部院传抄遵行。清内阁是表率百官的法定政府机构,既可代表部分皇权,又有机会御门听政并与皇帝讨论政事,因而有相当大的特权。对此,清历代皇帝均既用其职效,又限制其权能,至雍正设军机处以后,内阁便成了仅具上传下达信息

(邮传)的普通机关。

三是南书房。南书房初设于康熙掌权以后,并非正式的行政机构,而是皇帝召集的翰林学士们传授知识、讨论学问的场所。康熙十六年以后南书房的地位上升,入值者不仅能够参与机密事务,而且皇帝的诏旨等亦常受命草拟,故从职能上讲,它既分割了内阁的权力,又制约了议政王大臣会议。雍正皇帝设立军机处以后,南书房的地位有所下降,但其作为皇帝顾问的职能始终延续,直到1898年戊戌变法时方被撤销。

四是军机处。军机处的设立与清政府对西北准噶尔用兵直接相关。1730年雍正皇帝在接近内宫的隆宗门内设立军机房,处理有关前线战事的奏报和诏旨,不久更名为军机处,其职能亦由单纯处理军务扩大至其他政务。自雍正初设至1911年清政府实行君主立宪、宣布成立责任内阁时,军机处前后存在180多年,始终都是辅助皇帝办理政务的最重要的一个中枢机构。军机处的职官称军机大臣,一般由大学士兼任,亦有各部选任者,但相互之间没有统属关系;其下为军机章京,又称小军机,满族和汉族官员平分任职。军机处的特点是机构精简、办事效率高、讨论与决策事务相当机密;因其既可分内阁等其他机构之权,又与皇权不相抵牾,因此命运之终结便与清王朝同。

清朝政府以吏、户、礼、兵、刑、工六部为基础的中央行政机构及其职能,以明制为模范,不同之处在于各部最高长官设满、汉尚书各一人。清代别具特点的机构建置之为专理边疆民族事务的机构理藩院,它的等级和组织形式均与六部相同,设尚书、侍郎等官,仅用满族人和蒙古人。该院原称蒙古衙门,初仅管理蒙古地区事务,随着清疆域和民族地区的扩大,其权限亦相应扩大,凡内外蒙古、察哈尔、新疆、科布多、唐努乌梁海、青海、西藏等地区的相关军政、司法、宗教、贡赏诸事,均归其主持管理,并兼理一些与其他国家的交往事务。理藩院的设置既表明清代为多民族国家式,又显示了清政府对边疆民族地区社会政治等事务的重视。

1840年鸦片战争以后,中外关系尤其中国与西方国家之间的关系,与以前相比有了根本性的变化,举凡前所未有的或涉及不多的对外事务(即“洋务”),如条约订定、通商贸易、海关税务、使节派遣、疆界厘定、文书翻译、传教问题、海上防务等,均需相应或专门的任职机关处理。为了适应情势变化与办理“洋务”的需要,清政府于1860年设立总理各国事务衙门。总理衙门之设表明清朝中央政制有了新的变化,以前由礼部和理藩院处理涉外事务的时代一去不返。总理衙门的官制依循军机处,设大臣和章京,前者主掌事务,后者则协助前者工作,两者的人数随“洋务”内容的扩展而增多。至1906年,清政府将总理衙门改组为外务部,班列六部之首,其任职范围与前大致相同,只是机构设置更为细密,并改差遣官为专任官,其专理外交的性质被明确界定。

总理衙门的附属机构,以海关总税务司最为重要,也最为典型。海关总税务司1861年成立于上海,1865年迁往北京,为负责全国海关税务的行政机构。该司设正副总税务司,下设税务司、副税务司,其下又分总务、机要、统计、汉文、铨叙五科,各科设正副主任和帮办等职。各地方海关机构及职官拟定,均袭海关总税务司之制。该司成立后,总税务司之职即由外国人

担任。因中外债务关系,故清政府某些财政、通商乃至外交和内政,也须征求总税务司的意见,这对近代中国主权与利益的负面影响至深且远。

晚清政府自上而下的政制改革以戊戌变法为启始,以“新政”为主轴,以预备立宪为高潮。1898年的戊戌变法尚未获得实质性成果即因顽固派的反对而中辍。1901年清政府开始实行“新政”,设督办政务处(1906年更名为会议政务处)讨论政事改革。政务处由特派亲王和军机大臣或大学士、部院尚书组成,下设提调、帮提调、总办、帮总办、章京,均出自军机处章京及各部司员,后由内阁、翰林院官员兼充。政务处的职责为审议政务,凡官制、学校、科举、吏治、财政、军政、外交、商务、工艺、刑律等,均参考西法详细厘定。经政务处讨论,清政府的政制改革首将总理衙门改组为外务部;又设置了商部、巡警部和学部,同时裁并一些旧有机构,如詹事府、通政司等;又对各部院进行了改组,如改巡警部为民政部,改户部为度支部,改兵部为陆军部,改刑部为法部,合并工部与商部称农工商部,改理藩院为理藩部,改大理寺为大理院;又增设了邮传部,掌管铁路、轮船、电线邮政诸事务。清政府的这些举措固属适应国内外情势巨变之举,但其积极作用却不应忽视,它打破了传统政制的集权苑囿,向政务专业化迈出了重要一步。

清末政治制度改革的高潮系辛亥革命前夕的资政院和责任内阁之建置。按清政府19世纪末20世纪初的变法和“新政”,其承继性共同目的是实行君主立宪。1907年清政府议设资政院,“以立议院基础”,1908年颁布议员选举章程并推行议员和举行会议。资政院建制仿照西方议院机制,议事范围包括岁入岁出(即财政预算)、法典宪章、公债税率及其他政事。资政院议事制度尤其是年会的举行,至辛亥革命前夕责任内阁出台时才中止。

1910年清政府宣布3年后召开国会、组织内阁,但因革命冲击和舆论的要求,次年即下诏设立责任内阁。责任内阁为辅佐皇帝担负责任的全国最高行政机关,设总理大臣、协理大臣,阁员由各部大臣兼充的国务大臣组成,下属机构有承宣厅和制造、叙官、统计、印铸四局,并设法制院。责任内阁成立后,原内阁、军机处、政务处均被撤销;又裁撤了吏部和礼部,原后者的典礼职务则并入新建的典礼院;又设一顾问机关弼德院,审议诸务。责任内阁的成立为政制近代化的体现,辛亥革命以后的民国政制建设,固然渗入了更多的西法机制,但也承继了清制责任内阁的某些职务机构和元素。

清代地方政制以政区划分及其建制最具现代意义。清初沿袭明制将全国分为15省治理。其后陆续分江南为江苏、安徽两省,设陕西西部诸府、州、卫所为甘肃省,分湖广为湖南、湖北两省。至光绪时期先后建立新疆省(1883年)、台湾省(1887年)、奉天、吉林、黑龙江(均1907年),至此设省范围囊括全国内地与边疆而无遗,共23省。^①与省区划分一致的地方最高行政长官为总督和巡抚:前者一般辖两省,或辖三省或一省,后者则仅辖一省;前者授兵部

^① 清制23省,即直隶、山西、山东、河南、陕西、甘肃、浙江、江西、湖南、湖北、四川、福建、广东、广西、云南、贵州、江苏、安徽、新疆、台湾、奉天、吉林、黑龙江。

尚书、都察院右都御史,后者授都察院右副都御史,经吏部奏请后亦兼兵部侍郎衔(1906年分别改为陆军部兵部尚书衔、侍郎衔);两者兼有行政权、领兵权和监察权;前者偏重军政,后者偏重民政,若以省制守土论,则为后者。值得注意的是,总督的品衔高于巡抚,且总督常受命节制巡抚,因此常造成巡抚听命于总督的错觉。实际上,两者均单独设立幕府,各有独立的奏事权,若遇大事需两相会商、联名具奏,加之两者职掌多有重复,而无尚书与侍郎一般的正、陪的规例,因此只有在某些具体事务上巡抚才受总督之命。

清代省、总督和巡抚以下的行政与职官设置亦承明制,整体上看,清代内地地方政制的特点主要有如下几点:一是从省到县的各级行政长官的职司,均集行政、财政、司法三权于一身,即三权合一;二是督、抚权力突出,即督、抚不仅集中了行政、司法和监察权,还有军事指挥权,并且直接对皇帝负责;三是沿袭并完善了宋代以来的保甲组织,集多种职能于一身,形成从基层直达皇帝的严密的层级体系,强化了基层控制;四是机构层次繁杂、官员职权交错,这一点尤其体现在前述总督与巡抚等省级行政机构中。

清代边疆地区的行政区划总体上为东北、蒙古、新疆、西藏、西南(土司地区)几大区域,其政制建置与明代几无差异,其特点可概括为以下几点:一是大权集中,小权分散。前者指军国行政与外交大政,以及制定法律、机构设置、军队部署、少数民族上层人物的封赏爵禄等,须经皇帝认可或颁布诏令以决;后者则指民政、刑事、征收赋税、摊派徭役等一般事务。二是根据各地方民族的特点,依俗施政。如东北多实行八旗制、蒙古则用盟旗制、西南则施土司制,又如对新疆则除授某些特定的封赐之外,并不干预其内部事务。三是优待少数民族首领人物,实行分而治之政策,其特别突出者,为严格区分移居汉民和原住民族,实行不同的管理方策。四是倡导喇嘛教,以政教合一制掌治西藏。五是以贡赏和年班制度加强各少数民族地区与中央政府的联系,并区分地区与权力层级。清代的边疆政制与施政多有独创性,因此不仅仅是具有历史认知而已。

清代其他政治制度如司法、监察、军事、财政、人事管理等制度,其初均多沿袭明制或以明制为基础重新建制,与明制相比更为严密和完备。鸦片战争以后,因受中外关系剧变之影响,则多被迫或依照西法而有所改革,但其传统政制主体并未根本改变,而仅增加或添设某些新的任职机关。比如,清代财政管理制度,以明制为基础,权归中央,并设立奏销审计制度以避免贪赃枉法之弊;区分国家政府与皇室内部的收支,比前代更合理。而至鸦片战争以后,清政府设置近代海关与新税制,其他如设立银行、发行公债和货币、编制财政预算等,均为适应国内外经济情势变化的举措,但却开始了财政制度的近代化历程。

六、中华民国时期的政治制度

1911年辛亥革命推翻清政府,革命党人在中华民国旗号下先后颁布了《中华民国鄂州约法》和《中华民国临时政府组织大纲》,根据西方国家政治建制的原则确定推翻封建帝制以后的国家政制为民主共和制。1912年元旦,革命党人在南京成立临时政府,选举孙中山为中华

民国临时大总统,标志着中华民国的正式成立,修订了《中华民国临时政府组织大纲》,其中规定中华民国政府实行总统制,政府机关以三权分立为原则,并规定了总统、副总统的选举办法以及参议院、行政各部、司法机构的职权范围。

1912年3月,清政府发布皇帝退位诏书,标志着中国传统政制的最后终结;孙中山向临时参议院提出辞呈,辞去中华民国临时大总统之职并公布《中华民国临时约法》,其中确定中华民国为民主共和制国家,并改总统制为责任内阁制,总统为虚权元首。同月,袁世凯在北京宣誓就任中华民国临时大总统,次月临时政府迁往北京。

1914年5月袁世凯宣布废除《中华民国临时约法》,同时颁布《中华民国约法》,标志着中华民国“临时政府”时期结束。该时期的中央政制先是总统制,后是责任内阁制;两者中央机构之设置与职权,均仿西方民主共和与议会政制,各部事务的处理也具临时性质;其地方政制则均沿袭清代制度,几无更易。

“临时政府”时期的政制建设,以议会制最为复杂。1912年1月,临时参议院在南京正式成立,议员由都督府指派、旧咨议局推举和民选三种方式产生,设正、副议长各一名。南京、北京相继的“临时政府”时期,临时参议院均依《中华民国临时约法》行使其职权,包括立法、财政、总统权力的规定,答复政府咨询与民众请愿,以及法律及相关事件的意见,监察官员与总统的符职情况,复核国务院各事务等。临时参议院的议事办法有正常会议和特别会议两种,须议员人数过半方能开会,议案决定须经三读并多数同意,两相对等时则一般取决于议长。

为组织国会,临时参议院制定并公布了《国会组织法》、《众议院议员选举法》和《参议院议员选举法》,规定国会由参、众两院构成,两院议员均由公开竞选产生。通过选举,第一届国会于1913年4月8日正式成立,两院制的参、众两院均设正、副议长各一人,由议员互选产生,且各设秘书厅和委员会。秘书厅各设置秘书长一人,负责一切事务,厅内分科办事。参、众两院会议均分全院委员会、常任委员会和特别委员会,参、众两院的法律地位平等,职权则分单独行使和共同行使两类。

第一届国会成立后,即依法行使其职权,组织宪法起草委员会起草宪法。当时袁世凯欲恢复民初总统制,于是采取非正当手段破坏国会活动,阻止国会行使职权,并向参、众两院提出先选总统后定宪法案亦获通过。袁世凯被选为大总统后即向国会提出修订《临时约法》议案并向国会要求宪法公布权,均遭拒绝;袁世凯又明确反对宪法起草委员会通过的《中华民国宪法草案》(即《天坛宪草》),组织“政治会议”代行国会职权,随后即解散国会,另行组织“约法会议”。至此,民初议会政制破产。

“约法会议”按袁世凯所提《增修约法案大纲》制出《中华民国约法增修案》返交袁世凯公布生效,这就是《中华民国约法》。《中华民国约法》分国家、人民、大总统、立法、行政、司法、参议院、会计、制定宪法程序和附则10部分,其中取消了三权分立原则,改内阁制为总统制,改国会为一院制,设立法院;规定总统为国家元首,其权力有:制定官制官规,不经国会同意而任免文武职官,召集立法院及会议,参议院议事需经其咨询,颁布与决定修订宪法、任命法官以

组织法院、财政“紧急处分权”等。根据此项约法，大总统的权力实际上已超越于立法和司法之上，无异于新形式下的帝制。

袁世凯主导制成《中华民国约法》以后即明目张胆地实行帝制，于1915年12月发表接受帝位的申令，改国号为中华帝国。经护国运动冲击，袁世凯又宣布取消帝制，重新公布《政府组织令》，但此举已不能挽救危局，他本人亦忧惧而死。袁世凯死后，他所组缔的北洋军政势力皖系、直系以及奉系先后职掌北京政府至1928年。北洋政府时期的中央政制在总统制与内阁制之间摇摆不定，又因民初议会未能真正恢复亦无公认有效的新制，因此近代国家赖以立足之根本的宪法，虽有数届政府多次拟订，却均未获“众皆认可”的正当性地位。

北洋政府时期的突出特点是军阀割据。民初北京政府所制定的地方政制与官制，以清制为基础作了部分改革，层级与政务均更为专门化。比如，皖系掌中央政权后，将袁世凯政府时期所设地方最高行政机构巡按使改为省长公署；1917年以后，省长公署下设政务厅、军务厅、参事会、财政厅、教育厅、实业厅、交涉署、警务处等，基本为后来历届政府所沿袭。但是地方挑战中央的态势始终未消除，受其影响，中央政制如军事、文官、财政等均受地方牵制而不能发挥效力。

北洋政府被国民革命势力所推翻。1928年国民党“形式”统一全国，南京国民政府成为中央政府。南京国民政府根据国民党二届四中全会通过的《中华民国国民政府组织法》实行主席制，主席由国民党中央执行委员会所选之五人或七人常务委员中推定一人。国民政府下设内政、外交、财政、交通、司法、农矿、工商等七部，以及最高法院、监察院、考试院、大学院、审计院、法制局、建设委员会、蒙藏委员会、侨务委员会、军事委员会等机构，此外还设有秘书处、副官处、印铸局、参事厅等机构。

国民党宣布进入“训政”时期以后，重新修订了《中华民国国民政府组织法》，其中规定国民政府实行五院三级制：第一级是国民政府，包括国民政府主席、国务会议、国民政府辅助与直属机构；第二级五院，即行政院、立法院、司法院、考试院和监察院；第三级是五院所属各部和委员会。国民政府设主席一人，并兼任中华民国陆海空军总司令；其组织形式为国务会议（后改为国民政府委员会），职掌全国事务；其下设辅助机构文官处、参军处和主计处，设直属机构全国经济委员会掌管经济建设和发展计划。

与北洋政府相比，国民政府的政制建制多显示出对前者政制的承继和扬弃，不同之处在于，是以孙中山的《建国纲领》为指导，参照西方国家的三权分立原则并对其弊端有所补正，各机构与职任均呈现出专门化与现代化趋向。不过，因国民党又以“以党治国”作为掌治方针，故其政制建制的优点即被直接或间接地消弭。

纵观整个中华民国时期的政治制度，其突出特点是政府体制复杂多变，表现为先后实行过总统制、责任内阁制、执政制、大元帅制、委员会制、五院制等。其中，政府机制的复杂多变从政权更迭的频繁与建制多样即可看出；立法机制先后出现过各种各样的立法机关或民意机构，民国历届政府均制定有“宪法”，但均未获“众皆认可”的法律效力；司法体制更多地体现出

共性,即历届政府均以前任政府的司法制度为基础,诉讼独立与分级审判以及地方司法事务由行政长官兼理。应当指出,民国时期也是近代中国社会变动剧烈的时期,前期各军政势力竞争的局面,后期国民党一党政治的建立与外国尤其日本的侵略,均对民国时期国内政制多样性形态有或隐或显的影响。

七、当代中国政治制度概略

1949年10月1日中华人民共和国中央人民政府成立,标志着中国历史及政治制度向当代时期的历史演进。当代中国即中华人民共和国时期的政治制度的发展过程,可概分为四个阶段:第一个阶段自1949年至1954年,是中华人民共和国政治制度的初创阶段。其间起临时宪法作用的是1949年“新政协”通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》。中央政治体制以全国人民代表大会为最高权力机关,在普选会议召开以前,由中国人民政治协商会议全体会议代行其职权;在全国政协闭会期间,由中央人民政府委员会行使国家最高行政权,由其组织政务院作为国家最高行政机关、组织人民革命军事委员会作为最高军事统辖机关、组织最高人民法院和最高人民检察署作为最高审判机关和检察机关。地方则以相应的人民代表大会、军事管制委员会、人民政府委员会等行使相应的地方职权,管理诸地方事务。这一时期的政治制度具有明显的过渡色彩,一方面它继承了革命时期的一些政权建设思路,另一方面是在政权建设的形式上,“更多地采用苏联模式,而不是西方民主的形式”。^①

第二个阶段自1954年至1967年,是中华人民共和国政治制度基本定型与正常运行的阶段。1954年第一届全国人民代表大会(以下简称全国人大)召开并通过了中华人民共和国第一部宪法《中华人民共和国宪法》,它标志着比较完整和规范的中华人民共和国政治制度的形成。其间,全国人大是国家最高权力机关,亦为行使国家立法权的唯一机关。在全国人大闭会其间,由其常设机关常务委员会行使其部分职权。中华人民共和国主席是国家元首,亦为国防委员会主席,统率全国武装力量,并可于必要时召集并主持最高国务会议。最高国家行政机关是国务院即中央人民政府,最高人民法院和最高人民检察院分别是国家最高审判机关和检察机关。地方则以各级人民代表大会作为权力机关,以人民委员会作为地方行政机关并在人民代表大会闭会期间行使其常设机关的职权,以人民法院和人民检察院作为地方审判机关和检察机关。在少数民族地区则实行民族区域自治。1954年宪法所确立的政治制度是总结近代以来中国革命尤其是中国共产党领导中国人民进行革命与国家建设的结果,坚持社会主义方向和人民民主原则,并继承中国历史传统中的有益成分和借鉴外国政治制度的某些长处,是与共和国初期的社会经济、文化状况和公民素质等相适应的制度设计。

第三个阶段自1967年至1977年,也是中华人民共和国历史上的特殊时期,在所谓“无产阶级文化大革命”的氛围中,中华人民共和国政治制度遭到极大破坏。主要表现为:中央机关

^① 白钢:《中国政治制度史(下卷)》,天津:天津人民出版社,2009年版,第941页。

大多不能正常运转或活动偏离宪法规定;根据“1975年宪法”,全国人大和国务院的形式虽然得到保留,但前者不过徒具虚名,后者则没有制度和规则可依;国家主席被取消,检察机关不复存在、公诉权移至公安机关等。地方上则由“革命委员会”作为政权组织形式,总揽地方立法、行政和司法权力;地方人民代表大会虽被保留,却从未开会。

第四个阶段自1978年至今。1978年第五届全国人大一次会议制定新宪法取代“1975年宪法”,在政制建设上虽然保留了后者的某些内容,如取消国家主席,保留“文化大革命”时期所设的地方“革命委员会”,却恢复了1954年宪法所确定的基本政治体制。其后,1982年第五届全国人大五次会议重修宪法,比较彻底地消除了“文化大革命”对中华人民共和国政治制度所留下的负面内容,并形成迄今所行的政治制度改革和建设有中国特色社会主义民主政治的基本法律框架。

中华人民共和国政制建设的理论和思想源流,为马克思主义关于共产主义的设想和对资本主义政治制度的批判、列宁关于无产阶级政党的建设理论,以及中国新民主主义革命过程中所形成的毛泽东思想。中华人民共和国政制建设的制度渊源,首先与新民主主义的革命实践直接相关,即20世纪30年代初的中华苏维埃共和国政制建设、抗日战争时期陕甘宁边区政府政制建设和解放战争时期的革命政权建设;其次则是对苏联社会主义政治制度的模仿,比如,20世纪50年代以后的立法、行政、司法部门的设置及其相互关系,以及各政府部门和具体制度的确定等。

中华人民共和国政治制度的突出特点是人民代表大会制度(以下简称“人代会制”)。中华人民共和国的政权机构包括人民代表大会、人民政府、司法机关即人民法院和人民检察院三个基本部分,其中人民代表大会居于最高地位。不过,作为制度的人民代表大会,则指整个国家政权机构的构成形式和特点,包括人民代表大会的产生、组织和运作规则,人民政府和司法机关的产生、组织和运行规则,以及三者之间的关系。“人代会制”的基本特征是由人民代表大会作为人民的代表机构,统一行使一切国家权力;人民代表大会居于其他国家机关(包括行政和司法机关)之上,不与其他国家机关分权,亦不受其制约;其他国家机关向人民代表大会负责并受其监督;人民代表大会既是立法机关,又是最高国家权力机关。

在人民代表大会体制下,权力机关和行政机关的关系表现为:权力机关决定行政机关人员的作用和罢免,并监督行政机关的工作;司法机关只有相对的独立性,即依法独立行使其职权,同时则受人民代表大会的监督。因此,人民代表大会制的基本特点就是人民代表大会与行政、司法机关的关系是单向的,即前者监督后者,后者对前者负责,这与西方国家的“三权分立”明显不同。

从中央与地方的关系角度看,中华人民共和国政治制度属于单一制,即有统一的中央政府,国家主权由中央政府掌握,地方政府不得分享;有统一的宪法、法律;公民只有统一的中华人民共和国国籍;国家领土则划分为若干行政区域,并设置相应的地方政府,少数民族地区则实行民族区域自治制度,香港、澳门则实行特别行政区制度。随着改革开放和社会主义市场

经济建设的逐步推进,中华人民共和国的政治体制改革亦在不断进行,它主要涉及三个方面:一是加强民主法制建设,二是进行行政管理体制和机构改革,三是建立国家公务员制度。在中华人民共和国政治体制改革的进程中,1997年中共“十五大”的召开具有承前启后的作用。中共“十五大”政治报告强调要进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义的法治国家,^①从而明确了政治体制改革的目标和模式,标志着政治体制改革进入了新的发展阶段。

中华人民共和国实行由中国共产党一党执政而其他民主党派参政的政治协商制度,这是与西方国家的政党制度的基本区别。民族区域自治制度则是适合中国国情的地方政治建制,其基本框架虽与其地方无甚差异,但却拥有其他地方所不具有的制定自治条例和单行条例的权力;不仅如此,民族自治地方的自治机关也享有比其他地方国家机关更大的自主权,如根据实际需要、符合国家军事制度、经国务院批准,自治区自治机关可以组织维护本地社会治安的公安部队等。

中华人民共和国政治制度的一个特色是实行特别行政区制度,它起源于80年代初邓小平提出的关于国家统一的“一个国家、两种制度”构想。以香港为例。1984年中、英两国政府签署了关于“香港问题”的《联合声明》,规定中华人民共和国政府将于1997年恢复对香港行使主权,香港将成为中华人民共和国的特别行政区。1990年第七届全国人大三次会议通过《中华人民共和国特别行政区基本法》及附件(以下简称《香港基本法》),1997年7月1日中华人民共和国政府正式恢复对香港行使主权。中华人民共和国对香港实行特别行政区制度,即以《香港基本法》为基本法律,其中规定香港高度自治,享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权,现行政府制度不加改变。

香港特别行政区政府与中央政府的关系是:前者直辖于后者;后者负责管理与香港特别行政区有关的外交事务,并授权香港政府依照《香港基本法》自行处理某些涉外事务;前者负责维持香港地区的社会治安,后者则负责(国际)防务;后者根据《香港基本法》任命香港特别行政区行政长官和主要政府官员,前者所制定的法律必须报全国人大常委会备案方能生效等。特别行政区制度的形成和实施,保证了香港、澳门等的顺利回归、稳定和发展。

第三节 西方政治制度概况

一、古代希腊的城邦民主制

西方政治制度的源起与东方无甚差异,并且两者致人类于和平有序的社会环境之旨向亦无不同,但两者因具体的生成环境、民族以及文化根基的差异,而致历代政治制度在内容与形

^① 参阅《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》,北京:人民出版社,1997年版。

式上均有所不同。西方政治制度的原型与典型,当属古代希腊。从公元前2000年到8世纪是古希腊的氏族社会时期,氏族民主制为当时希腊政治制度的原型,其权力形式有议事会、人民大会和巴塞勒斯,议事会为氏族首领组成的常设权力机关。人民大会由氏族成年男女组成,它影响氏族或部落大事,拥有最高权力;巴塞勒斯则为选举产生的军事首领,拥有祭祀、审判和行政等权力。公元前8世纪至6世纪为希腊国家形成的时期,基本形式是城市与附近农村连接而形成的城邦。

古希腊有两个代表性的城邦国家,即雅典和斯巴达,其政治制度并不完全相同,却均属古希腊政治制度的典型。雅典通过几位首领的改革而建立了民主政治制度。首先是提秀斯改革,内容主要有两个方面:一是与相邻部落联盟,并设立中央管理机关雅典总议事会,雅典氏族制度的解体与民族法的产生均系于此。二是区分氏族成员为贵族、农民和手工业者三个等级,其中贵族有担任公职的独占权。提秀斯改革后,原来的巴塞勒斯和长老议事会均随之发生变化,前者被执政官取代,元老院则代替了后者并成为国家权力结构的中心。后来执政官格拉古改革则主要为雅典制定了成文法,该法重在维护贵族的利益与安全,而对违法犯罪,则不分轻重一律以死刑惩罚,这引起平民与贵族之间的矛盾日益激化。

公元前594年雅典贵族被迫同意由具有平民倾向的梭伦担任执政官并进行改革。梭伦改革主要在如下几个方面:一是解除债务,制定发展工商业的政策;二是以财产多寡划分社会等级为四级,且各等级公民均有相应的政治权利;三是政治上削弱贵族的权力,而提升公民大会的权力;四是设立400人会议和陪审法庭两个政府机构,分别参与行政与司法事务;五是废除部分死刑,国内公民与外来移民均受同一法律约束,违者受同一惩罚。梭伦改革既为雅典民主政制奠定了基础,也在雅典民众和官吏之间树立了法制观念。其后庇西特拉图短暂的僭主统治,也未废除梭伦改革的法制内容,而克里斯提尼的改革则完善了雅典民主政制,即设立十将军委员会以完成前代没有实行的军制改革,颁布贝壳放逐法以放逐危害国家安全的各种人等。

雅典自由民主政治制度的形成在伯里克利时代。公元前492年到469年希波战争结束之后,伯里克利成为雅典民主派和国家政权的领导人,他在各阶层公民支持下所作的改革使雅典民主政制获得了发展和完善。伯里克利改革的内容主要有:一是不同职务的官员任职均向所有阶层开放;二是三分元老院的权力于公民大会、500人会议和陪审法庭;三是用抽签的办法选举500人会议议员,并给予各议员生活津贴;四是扩大陪审法庭的权限,陪审员任期一年,不得连任;五是设立护法官,以维护既定法律之尊严,监督和制止违反现行法律的动议和提案;六是公民大会经常化,以保障各项政务的公开与清明。伯里克利改革使古希腊政治制度趋向完善,为后世西方自由民主政制提供了原型,但其功绩与雅典均在伯罗奔尼撒战争以后走向衰亡。

斯巴达的政治制度为贵族民主制,与雅典的差异亦非常明显。斯巴达原生的政治制度为单一王权制,至来库古时始建立贵族民主制,于国王之外设立贵族民主机构元老院(长老会

议),掌理国家一切重大事务与立法,战时则担任军事统帅。斯巴达的公民大会名义上是国家最高权力机构,实际因受国王和元老的限制而不起决定性的作用。而公民大会选举产生的5个监察官,却具有限制国王权力的作用,监察官拥有不定期召集并主持元老院和公民大会之权,以及负责国家财政与外交事务,监察官因此成为斯巴达实际的政权掌握者。斯巴达政制的突出方面是在对希洛人的统治与对外来侵略的反抗中所建立与发展起来的军事制度,主要内容有几个方面:一是严格检查婴儿体质以决定弃留,二是将儿童编为连队进行军事训练,三是建立克里普提即秘密勤务制度,四是对全体公民灌输集体观念和国家意识。斯巴达是一个以军事立基的城邦国家,其没落亦因此而致。

二、古罗马的政治制度

罗马的历史可追溯至公元前12世纪,经过几个世纪的氏族社会阶段,到公元前8世纪中期始建罗马城,经过7个国王250余年的统治,史称王政时期。当时罗马的政治制度由300个氏族首领组成的元老院掌管公共事务,行政与司法事务则由最高权力机关库里亚大会即罗马公民大会掌理。至公元前6世纪中后期,国王图里阿改革罗马政制,使罗马开始进入共和国时期。图里阿改革的内容有以下几个方面:一是按财产多寡将罗马人划分为5个等级,并按等级规定兵役义务;二是创设贵族和平民均可参加的民众大会“森都里亚”,它是按照兵役等级组成的百人团,拥有投票和表决权;三是废除以前的血缘部落,而将罗马划分为4个区域,这一举措使罗马开始有了真正的国家制度。

公元前6世纪初以后,罗马进入历时约480年的共和国时期。共和国时期的罗马历史既是对外扩张的历史,也是平民与贵族对抗的历史。罗马政治体制的逐渐完备,与平民和贵族的对抗及其演变密切相关,如平民大会的产生与权力演变,以及罗马成文法“铜表法”的形成与完善等都是这种情况。共和国时期罗马的中央国家机关由元老院、民众大会和高级官吏组成。其中,元老院具有最高权力机关的作用,元老分等级。元老院所掌理的事务涵盖了除立法以外的所有国家权力。

民众大会拥有立法权(议决的形式),分三种形式,即库里亚大会、森都里亚大会和特里布斯民众大会。库里亚大会为氏族时代体制的延续。森都里亚大会为共和国时期最重要的国家权力机关,它拥有以立法权为核心的几乎所有国家权力。特里布斯民众大会则是共和国时期罗马最民主的一种民众大会,它不分等级与财产资格,所作决议亦只对平民有约束力。公元前287年正式获得立法权以后,特里布斯取代了森都里亚大会成为罗马主要的立法机构,并拥有审判权在内的其他政治权力。罗马的选举制度经民众大会的组织而形成。

罗马官吏分高级和一般两个等级,前者指有资格坐圈椅者如执政官、行政长官、监察官、平民保民官、高级营造官和高级财务官。执政官是罗马共和国的最高行政官员和军队首脑,由森都里亚大会选出,任期一年,拥有凡与军事有关的各项权力;行政长官主要掌理诉讼和司法;监察官则掌理诸如渎职、财产、公共工程等审查事务;平民保民官则主要保护平民利益不

受侵犯,它的权力初称“帮助权”,后称“否决权”;营造官则是公共安全的管理者,类似于后世的警察。

罗马对被其征服的地区实行移民自治,更重要的则是建立行省制度,因其对征服地区的掠夺残酷而引起反抗,使罗马由共和国转向帝制时代。古罗马帝国自公元前 27 年至 476 年西罗马灭亡。其间罗马政制的突出特点是改义务兵制为募兵制即雇佣兵制,原因与目的皆在加强军事力量以镇压奴隶起义,而罗马也因此出现了以屋大维军事独裁为标志的政治体制。屋大维的军事独裁集中体现为集军事、立法、司法、行政和宗教大权于一身,建立了一切官员均须服从元首意志的帝国官僚体制。同时屋大维整顿行省制度,分为元老院管理的行省和直属元首的行省两类,前者多属原罗马领土范围,后者则多为罗马所征服之地如叙利亚、埃及等。屋大维的后继者,尤其在克劳狄王朝时期,对屋大维所建立的帝制官僚体系进行了完善,其中帝国中央三大部门(帝国总秘书处、帝国财政部、帝国司法部)的形成与权力制衡,为后世其他国家的政制建置提供了原型。

克劳狄王朝以后,284 年,宫廷卫队首领戴克里先由军队拥立为帝,用君主取代元首而成为帝国帝王的称号,罗马进入帝国君主制时代。戴克里先在位期间进行了一系列的军事政治改革,以完善帝国国家制度,包括以下举措:一是军事改革,增加军团和常备军数量,并分军队为边防军和巡防军两部分,以实现驻守边疆与维持内部的双重任务。二是将罗马划分为东、西两个部分,这一划分的初衷为巩固帝国与防止独裁重现,实际上却促成了罗马的分裂。三是重划行省和行政区域。四是建立帝国官僚体制,如设立枢密院作为决策与管理全国的最高机关。五是围绕皇帝独揽司法大权而建设司法体制,以及诉讼、审判机制,不过这成为帝国晚期内部危机的重要诱因。

罗马帝国的建立与其对外征服密不可分,而其覆亡也与此直接联系。374 年匈奴人开始西侵,并迅速形成世界历史上所谓的“民族大迁徙”,经过西哥特人、日耳曼人和汪达尔人的连续冲击,476 年雇佣兵出身的罗马军团首领奥多亚克率军推翻奥古斯图斯的统治,从而宣告了西罗马帝国的灭亡。

古罗马政治制度的意义突出表现在两个方面,一是以共和国替代城邦,是国家发展史上的重要事件。古罗马的政制体制被认为是君主制、贵族制和民主制相结合的混合政制,也是后来不少学者申论其国家学说或政治学说时反复引用的事例。二是罗马法是古代各国法律中内容最丰富、体系最完备、对后世法权尤其是资本主义法权概念的发展影响最大的法律,可以说是古罗马人为后世人类留下的最宝贵的一种财富。比如,适用于公民内部的“十二铜表法”,具有调节国内外贸易关系的万民法,以及明确划分公法与私法范围的《查士丁尼法典》等,均为后世国内法与国际法及相关学说的形成与发展起了极其重要的作用。

三、中世纪欧洲政制概说

西罗马帝国灭亡以后,原居住在莱茵河下游的法兰克人乘机占领高卢,并建立了法兰克

王国；同一时期，日耳曼人中的一支盎格鲁·撒克逊人和哥特人入侵不列颠，并建立了许多小王国，到9世纪时形成统一国家英吉利王国。此两国的形成过程，恰是西欧封建制国家的形成过程与代表。其后至12世纪意大利城市共和国的不断建立，基本上可看成西欧封建制国家建立的延续与巩固。13世纪至15世纪则是封建等级君主政制时期，16世纪至18世纪则是封建君主专制时期。中世纪欧洲政治制度的形成与发展，其实就是君主政制形成向君主专制发展变化的历程，这一历程及其内容，则以法兰克(西)王国和英吉利王国的政制演变最具典型性。

5世纪末，克洛维联合日耳曼人击败罗马军队，同时接受教会的洗礼，击败被教会视为异端的东哥特人、西哥特人、汪达尔人和勃艮第人。因战功卓著且善于政治争斗，克洛维很快成为法兰克人的唯一国王，并建立墨洛温王朝。经过数个世纪的内部纷争，以及与教会的联系，至9世纪时法兰克王国终于完成封建化过程。法兰克王国时期的政治制度可从几个方面来看：一是由军事首领演变而来的世袭的国王拥有立法权、任命国家官吏权和行政管理权、最高司法权。国王通过颁布敕令的方式行使立法权，因而有所谓《敕令汇编》的集结，并成为后世研究法兰克王国政治、法律制度的重要文献。二是国王以下的中央国家机关，首先是既管理王宫事务，又代表国王总揽国家行政、司法、财政乃至军事等事务的宫相。宫相最先由国王任命，后来由封建主会议选举，其权力也随之扩大。宫相在加洛林王朝时被取消，而代之以宰相，专理国家行政事务而不涉及军事与司法。法兰克国内部权力的分配自此以后更为明晰，即行政、司法、军事各项权力分由不同机构掌理，而宗教事务，则有专设的大主教及其附属机关担任。三是划分行政区域，将全国分为大小不等的郡(边疆的郡称马尔克)，并以当地大封建主代表国王负责当地司法、行政、税收、征兵和维持治安等各项事务。四是改革军制，兵役按农民所占土地多少征兵，军队支柱骑兵的武装和军粮皆自备，并确定了军事检阅机制。五是司法制度。以民众大会审理重大案件，以百户民众大会审理其他案件。查理大帝时则以国王任命的12个承审官取代民众大会审理相应案件，而由伯爵亲自审理重大案件，承审官不调查案件，可以看成后世司法制度中的审判与调查相分离的渊源。

843年凡尔登和约签订以后，法兰克王国被划分为三个国家，法兰西王国为承法兰克王国而组成，其他国家则逐渐成为割据一方的公国(或公爵国)。早期法兰西王国的政治制度基本上为法兰克王国政制的沿用，不同之处在于教会权力不断扩张，尤其教会对司法权力的垄断，引起了国王与教会之间的长期斗争。1302年法王腓力四世首次召开三级会议，他的初衷为对抗教权，结果却使三级会议成为影响国王立法、行政和司法事务的机构。三级会议兴盛于英、法百年战争(1337—1453年)时期，至国王路易十四以后才基本停止召开，存在历史相对短暂，与它的临时性质密不可分。百年战争以后，法国开始进入封建君主专制时期，政治制度也沿袭前代旧制而又有所更新。比如，行政、财政、外交、税收、司法等事务，均设专门机构掌理，国王则拥有以立法权为主的最终决定权。法王的专制统治为引发18世纪末大革命的主要原因。

中世纪欧洲政制的另一个典型是英吉利王国的封建政治制度。英吉利王国形成于9世纪前期,史称英格兰。到11世纪后期诺曼底威廉征服以后,英吉利王国才实现真正的统一与封建制国家的正式确立,而国家管理制度则要到威廉之子亨利一世时才固定下来:宫廷为国家立法、行政和司法中心,王室会议则是常设的国家管理机构。后因封建主内讧,亨利二世进行了许多改革,如以缩短兵役限制的军事改革。司法改革是亨利二世的重要成就,内容包括司法审判机构改革,分王室法院为王座法院、民事法院和棋盘法院,建立巡回法官制和规定新的诉讼程序,废除神明裁判和建立陪审制度等。亨利改革强化了英国的中央集权。

亨利二世逝世以后,英国对法国的战争不断失利,王室与贵族以及英王约翰与教皇之间的矛盾激化,引起贵族、骑士和市民的联合反叛,迫使国王签署了《自由大宪章》,以约束国王的权力,同时照顾教会、贵族、骑士和市民的利益。该宪章的作用不仅体现在限制王权与承认教会和贵族的特权与自由,更体现在其确立了国王必须依法治理国家的原则,该宪章实施200余年,对后世西方的政治生活产生了重大影响。英王亨利三世时代,为取得教皇的支持,于1258年召开扩大的“御前会议”,英国的国会制度由此萌生。不过,该会议并未遵循英王本意做出决议,反而迫使英王颁布《牛津条例》,规定遵照“大宪章”的主要内容改建御前会议、设最高法官、确立国会立法的最高权威。其后围绕国会(议会)的权力问题,英王与贵族之间不断发生矛盾。1265年,英国国会正式成立,有以下四个特点:一是国会分贵族院和平民院(后来的上院和下院);二是讨论的主要内容为征收赋税;三是下院有根据利益范围不同的(公共或个人)“请愿权”;四是议会不定期召开,由国王召集。随着时间的迁移,国会讨论的事务范围也不断扩大,并逐渐取得立法权和对国王及官吏的监督权。

英国王位经过1455年至1485年的红白玫瑰战争而落入都铎家族亨利七世之手,英国的君主专制时代也由此而始。都铎王朝时期(1485—1603年)英国政治制度的新变化,除了国王为了加强王权而行的改革措施以外,受16世纪宗教改革的影响极大。亨利七世时即开始实行君主专制,新设枢密院以取代御前会议,作为按国王旨意处理全国行政工作的最高行政机关,其下设“星法院”作为审判政治犯的机构。宗教改革以后,英王亨利八世与罗马教皇决裂,成为英国教会的最高首脑,并确定安立干教为英国国教。亨利八世命大臣托马斯·克伦威尔对政府机构进行全面改革(史称“政府革命”)以加强专制统治。该政府机构改革的内容主要有:一是改国王私人秘书为政府首席大臣;二是改御前会议为枢密院;三是改革财政机构,由6个部门或法院分管旧时与新增的国家收入。

“政府革命”为以后的英国封建政制奠定了现实基础。斯图亚特王朝(1625—1714年)时期的政制其实就是都铎旧制的延续,突出特点是司法制度的专门化。斯图亚特王朝的司法机构和任职可分为五类:第一类是普通高等法院,包括王座法院、高等民事法院和高等财政法院,分掌刑事、民事和财政案件;第二类是大法官法院和民事衡平法院,分掌重大疑难案件和一般民事案件;第三类特权法庭,包括星法庭、北方和威尔士边界法庭、监护法庭、兰开斯特郡公爵领地法庭、锡矿法庭、都柏林爱尔兰政务法庭,审理与贵族特权和叛乱有关的案件;第四

类是中央宗教法庭,包括委托法庭、宗教裁判控诉法庭、坎特伯雷大主教遗嘱案法庭,负责审理与宗教事务有关的案件;第五类是海事法庭,负责审理与殖民地有关的各种案件。这种司法制度与法院设置为后世世界各国的司法与法院建制提供了初级样板。

四、资产阶级革命与近代欧美政制

中世纪的英国政制具有代表性,而其开始于1640年的资产阶级革命亦同样走在其他国家的前面,当时其他欧洲国家仍在封建制确立与完善的过程中。1688年“光荣革命”以后,英国迅速成为君主立宪制国家,不仅开启了政制近代化的先例,也为其他国家树立了政治建制的榜样。英国资产阶级革命及其政治建制的突出特点,为通过签署法案建设政治体制和法律制度,而各种法案尤其是《权利法案》的形成过程,也是英国议会制度的完善过程,自此以后,英国成为世界上最早的宪政国家。

英国近代政制的内容及特点主要体现在以下几个方面:其一,英国没有现代意义上的成文宪法,却有内容丰富、涵盖面广泛的具有宪法性质的文件,即不成文法和惯例在英国政治生活中起着成文法或宪法的作用。其二,通过法案确立了议会高于国王的原则,杜绝了恢复到君主专制时代的可能。其三,议会选举和改革,如突出的1832年、1867年和1884年3次议会改革,不仅完善了英国的政权机构和职务旨向,而且既推进了议会民主化,又扩大了选民资格和范围,民主化的趋向愈益普遍。1918年“国民参政法”的通过,意味着英国一般民众的参政有了法律根据。其四,责任内阁制的形成与发展,体现着其作为权力中枢机构的作用,即制定各种政策与协调和指导各部门的工作事务。内阁和国务会议以下各部如财政部、贸易部、内务部、农业部、教育委员会等的陆续建置,则逐渐体现出其政制建设的专门化、科层化、效率化以及现代化趋向。其五,法制体系不断完善,一是法律的3类划分,即划分为普通法(习惯法或判例法)、成文法(制定法)和衡平法,适应了英国社会发展的现状和需要,二是法院和陪审制度改革,则使其司法和各类案件审理制度不断完善,因此历经数百年而没有根本改变。

1789年法国进行了资产阶级革命,革命后的政制建设有模仿英国之处。法国革命过程中通过国民会议(制宪会议)制定《人权宣言》,其中规定诸多共和制构建原则,如国家的目的在于保障人权和公民权益、主权在民、立法代议、公职开放,以及公职人员对人民负责、法律面前人人平等、分权原则、司法以维护社会稳定为宗旨等。不过1791年宪法所确定的国家政制却是按分权原则建立君主立宪政体:主权属于国民;法国的宪政是代议制,代表为立法议会和国王,前者掌握立法权,后者则拥有行政权;司法独立,权力由公民按时选出的法官行使。其后,法国历史上虽曾出现过拿破仑帝国等特殊时期的政制变动,但对共和制的改革与完善始终贯穿于近代以来的法国政制建制历程。

1492年哥伦布航行到达美洲以后,北美即成为欧洲各国竞相争夺的对象,其中英国对北美的侵占与殖民最具典型性。1775年英属北美殖民地开始反抗英国的独立战争,1776年7月4日英属北美13个殖民地代表通过《独立宣言》,宣布脱离英国独立。1777年11月17日

大陆会议又通过《邦联和永久联盟条例》(简称《邦联条例》),次年就有 11 个殖民地批准了《邦联条例》,13 个殖民地加入了邦联。《邦联条例》将邦联的正式名称定为美利坚合众国,它既规定了各州的权利和义务,又保证了各州之间的联合。1783 年英国政府被迫承认美国的独立。

美国独立后才真正进行了以制定宪法为中枢的政制建设。1787 年邦联国会议决召开各州代表大会修改《邦联条例》,会议由主席华盛顿主持,议决制定新宪法以适应新形势,因此该会议即被称为制宪会议。9 月 17 日制宪会议通过《美利坚合众国宪法》草案,制定宪法的意图和依据有:各州不应独立,而应由邦联政府过渡到联邦政府以抵御外侮;联邦政府的建立既有利于人民的安全,又有利于照顾整体利益和局部利益,亦有利于避免内部纷争与分裂。联邦党人的共识是合众国将建设为共和政体,建制的基本原则为立法、行政和司法三权分立,其中立法权居于支配地位,立法机构则分两个部分,一部分代表公民,一部分代表各州。美国政制的基本架构即根据此原则而设,包括行使立法权的众议院和参议院,拥有行政权的总统,掌握司法权的各级法院。美国政制初建以后,除了通过宪法修正而不断完善以外,并没有根本性的变动,可见初建美国政制的联邦党人对国家政治的深谋远虑。^①

英、法、美等国的资产阶级革命有一个共同特点,即制定宪法作为立国之本,然后按照宪法进行各项政制建设。英、法、美等国的资产阶级与政制近(现)代化历程,已为世界其他国家所效仿,而各国效仿的基本内容就是制定宪法。比如,1848 年革命过程中,德意志各邦由国民会议制定“法兰克福宪法”,首先确定德意志帝国的领土范围及各邦之权力,其次则按宪法选举帝国皇帝,并规定统一海关和商业区以及德意志人民的基本权利等。其后,1871 年帝国制宪会议通过《德意志帝国宪法》,并根据该宪法确立帝国政治制度,内容包括:帝国是一个联邦国家,以普鲁士国王为德意志皇帝,外交权、军事指挥权等均由帝国皇帝掌握;首相是由皇帝任命的帝国最高行政长官,掌理全国行政管理工作;帝国的立法权由联邦议会和帝国议会行使,联邦议会由各联邦成员国代表组成,议会议员由选民以直接、普遍、秘密投票的方式选举产生等。

19 世纪中后期以后,欧美各国政治制度的建设与演变,虽然各有自身的特点,但其相同或类似之处也相当明显,尤其在实现国家管理的效率方面更是不断趋同。下文将仅对现代欧美各国政治制度的相同或类似之处作简要的叙述,而不以国别进行介绍。

五、欧美各国的民主制度概述

现代西方民主制度的一个变化趋势是传统代议制衰落,原因主要有:一是垄断代替自由竞争对议会权力的要求减弱,二是科学技术及其管理的发展对政府权力的要求提升,三是传统的代议制已越来越不能代表普通公民的利益。因此欧美各国都在寻求共同参与的民主制度,力图让普通民众直接参与公共事务管理,力图在没有合适的、法制的程序保障以实现直接

^① 参阅(美)汉密尔顿等:《联邦党人文集》,程逢如等译,北京:商务印书馆,2004 年版。

民主的情况下,建立一种现代型的以人民行使权力为原则的代议制度。

以历史的眼光来看,西方民主制的基本原则包括如下几点:

其一,作为政治权力来源的人民主权原则。此原则首先由启蒙时期法国政治思想家博丹提出,后经法国大革命等资产阶级革命而得到传播并被各国纳入政制建设之中。与此相应,近代国家主权的确立及存在的合理根据,就在于任何一个社会均需要一个代表全体民众的政府去履行其公共意志,即维持公共利益和安全,而不是任由一个国家内部及国家间关系在“自然状态”之中踟蹰不前。

其二,人民行使权力的代议制原则。代议民主制是相对于直接民主制(指公民有权利和义务直接参与国家事务的决策和管理)而言,它是伴随近代民族国家以及市民社会而产生的历史产物。与直接民主制相比,其优点有:民主的范围与实现更加容易,可以为财产、权利等提供更牢固的保障,有更大的包容性,并且更容易实现程序民主(指通过各级代表机关和代议程序,过滤、筛选、归并和简约民意,克服其中的非理性成分,以实现政府决策的合理性、正当性和公共性)。代议民主制度作为一种理想,它最早出现于19世纪英国政治思想家密尔的著作中,在各国的不断实践中,逐渐体现出了现代民主的优势原则,即主权在民、少数服从多数和政务公开。

其三,分权制衡原则。分权制衡主要指一个国家的三种权力,即立法权、行政权和司法权之间的制衡。三权分立则指该三种权力分别由不同的国家机关执掌,而不是由某一个人或机构执掌。三权分立(制衡)的思想以法国启蒙政治思想家孟德斯鸠的阐述最为经典,^①他不仅将国家权力分为立法权、行政权和司法权三个部分,而且把政治自由与法律和权力制衡结合起来,因而成为西方国家反对君主专制与建设近代政制的思想源泉。现代西方国家中的三权分立与制衡模式主要有美国模式、英国模式和法国模式。

美国模式的特征有三:一是从立法与行政的关系看,国会有立法权,以法律的形式约束总统,但国会议决的法案却只有总统签署以后才能生效。二是从行政和司法的关系看,总统可以任命法官和赦免罪犯,亦有行政裁判权,但法院却掌握着司法审判权,可以宣布总统的行政立法违宪,从而追究其法律责任。三是从立法与司法的关系看,总统对法官的任命权受国会制约,并有权弹劾法官;国会通过的法律一旦生效,除非被宣布违宪,否则法院必须执行,但法院亦有权审查国会的立法,若认定其违宪,则不予执行。

英国模式的特征主要有两个方面:一是行政与立法的关系,首先是两者几乎重叠,表现在人员重叠上,即政府大臣必须全部由立法机关的成员担任;其次是议会授权政府立法;再次是下院控制行政机关,但行政机关却可以通过质询、辩论、批准立法和倒阁等方式牵制议会的权力。二是司法与立法的关系,表现为法官不得担任议员,法院受议会立法的约束。

法国模式以总统为国家权力的中心,若总统与议会发生冲突,则总统有权解散议会,因此

^① (法)孟德斯鸠:《论法的精神》,许明龙译,北京:商务印书馆,2009年版。

法国的权力分立与制衡原则,越到现代,其不明晰的情况便越明显,而呈现出政府权力和地位上升、议会地位和作用下降的趋势。

其四,西方民主制运作的法治原则。西方思想意义上的法治源于亚里士多德,而实践意义上的法治则源于启蒙时代反对神法学说的自然法学说。按照19世纪英国法学家戴雪的解释,法治的特征可概括为三点:一是法律具有绝对的至高无上的地位,它排斥专制、否定特权;二是法治意味着法律面前人人平等,即社会各个阶层均服从同一法律;三是法治可以被当作表达事实的公式,即宪法的法律以及属于宪法典之组成部分的法规,在法案界定并实施时,其意并非指个人权利的来源,而是指个人权利的结果。^①

现代西方的法治概念,是经历了百年历史变迁与不同学派的法学家们的更新解释的结果,其含义包括:限制政府权力,即法律不仅约束民众,更要约束政权持有者,因此与宪政有着天然的联系;强调依法治国、依法办事,尤其强调所依之法必须合乎正义;强调法律是可被人们发现的自然法则,因此重视法律的规范性、稳定性和持久性。

至于实行法治的原则,则包括以下几点。

其一,法律适用的公开与普遍性。普遍性包含两项内容,一是指同一法律的适用不是针对某些特定人群,而是对所有人 and 事同等适用,即不能选择性立法和执法;二是法律规范具有普世性,如正义、人权、自由、平等、尊严等,它们是不因时间、地点而变化的永恒法则。

其二,法治的终极目的在于维持人的公民权利和政治权利。

其三,法律面前人人平等,具体包括:

(1)公民不分性别、职业、种族、信仰、文化程度和财产状况,均享有选举权和被选举权(投票权)。

(2)有色人种与白色人种享有同样的政治权利,如劳动权、教育权、社会保障权等,并平等参与政府公职竞争、担任公共机构职务。

(3)凡触犯法律者,不问其职业与职位,均不能享有法外特权。

(4)司法平等,即任何公民与政府官员的利益,均受同一法律保护;相应地,任何人的同一违法行为均受同一法律之惩罚。

(5)司法独立,即司法权由司法机关独立行使,任何机关、团体和个人均不得干涉。司法机关和系统独立,法官独立审理案件而不受任何干预,制定相应的法律以保护法官的地位和权利不受侵犯。

六、欧美各国的选举制度概要

西方选举制度最早出自于古希腊城邦政治和古罗马王政及共和政治的选举活动中,而中世纪欧洲各国选举市民代表的方法,则为以后的选举制度的建设提供了直接的经验。现代西

^① 参阅(英)戴雪:《英宪精义》,雷宾南译,北京:中国法制出版社,2001年版。

方选举制度以全民普选为基本特征,最早确立这一制度的为英国,其发展历程亦反映了整个西方选举制度的演变历程。现代西方的选举制度仍以英、法、美三国为代表,三国互不相同的情况表现在:英国关于候选人的保证金制度限制了更多的人进入国家政治生活的中心,因而容易形成选举活动中的腐败行为,以致削弱其民主功能;法国的选举有积极公民与消极公民之分,其区分标准为是否缴纳土地税和人头税;美国的选举制度则借鉴了英国和法国等欧洲国家的经验,其突出特点是公民选举权的不断扩大。

总体上看,西方国家的选举制度有如下几项原则:一是普遍原则,即凡公民达到选举年龄、按宪法规定享有权利并承担义务者,均享有选举权和被选举权。二是平等原则,即每个公民都享有同样的投票权(且选票的效力相等)和被选举的机会。三是秘密(匿名)投票原则。四是自由选举原则,即选民的投票完全出于自愿,不受任何外力的干预和影响。五是选举公开原则,指选举规则、候选人、选举程序、选举经费的收支、选举过程和结果等,均须向全体公民公开。就原则本身而言,西方国家的选举制度似乎实现了主权在民,但就实际情况来看,则可发现其原则与实践之间亦存在诸多矛盾。比如选举技术和程序乃至内容,均可能因为信息不完备、政治冷漠等而妨碍其自由与平等的原则;又如选举中的经费要求,让众多公民无法与有产者平等竞争等。

西方国家选举制度的内容和程序主要有如下几个方面:一是选民与候选人资格的认定。各国所定的认定标准有所不同,比如英国的保证金制度、法国的纳税标准等。二是选民登记与选区确定。其中选区有的以行政区域、有的以人口多寡划分,但不管以哪种方式划分均不能避免党派竞争。三是选举投票与选票计算制度。直接选举和间接选举即指此而言;以获得选票较多者为当选。四是竞选过程。包括组织竞选机构和确定候选人、制定和宣传竞选纲领、筹措经费等。五是选举的监督、争讼和仲裁。西方国家的选举经常出现竞争及争讼,因此,一般都设有监督和仲裁机制,有的以司法机构、有的以国会、有的以宪法委员会、有的则以专门的选举法院作为仲裁机构。

西方国家的选举制度以普遍和平等为基本原则,首先体现了早期资产阶级反抗专制制度与参与政治的要求,当革命取得胜利以后,则体现了其民主政治的发展需要。作为对权利平等的承诺,普选权可以说是恰当的实现途径,因此选举权的普遍性就被认为是衡量民主化程序的一个重要指标。选举活动的场所对整合社会力量与不同的政治观点,提供了开放而便捷的表达渠道,因此普遍选举也被认为是为民主政治的良性运作提供了制度保障。不仅如此,全体公民公开、平等地决定政治生活,既是对个体政治权利的合理性承认,亦是主权在民的重要体现,因此也被认为是民主政治的一项基本价值。

用历史的眼光来看,西方普遍选举制度的确立与发展,首先打破了专制时代的“君权神授”观念;其次则改变了国家最高权力及其代表者的生成机制,提高了一般公民对国家政治的影响;再次则改变了西方国家权力产生的程序,为政治文明不断发展的体现。普选制度是代议民主制度的制度保障,没有普选制度,代议民主便无从建立;而没有代议民主,就没有西方

一整套的民主政治制度。

七、西方国家的政党制度概述

现代世界几乎所有国家的政治生活都与政党有关,甚至由政党主导。而现代意义上的政党却是中世纪末资产阶级革命的产物,最早的当属英国资产阶级革命过程中出现的辉格党和托利党。18世纪法国和德意志等欧洲国家也出现了政党,而美国现在的民主党和共和党则可追溯到1892年的民主共和党,其他后进的资本主义国家如加拿大、日本、澳大利亚等国也在19世纪末20世纪初建立了政党。各国政党产生的具体背景各有差异,但反对封建政治的共同点却非常明显。随着政党政治的演变,各国的政党制度亦相应而生并不断变化更新,比如一党制、两党制和多党制的形成与发展。

第二次世界大战以来,各国的政党与政党制度均发生了深刻变化,比如,政党政治中的意识形态因素越明显,多元化政党力量格局出现向两极变化的趋势,政党的分化重组频繁,政党制度越趋多样化等。不管各国的政党政治与政制的变化更新的程度如何,以现代化和民主化为口号的标志却没有太大区别。从另一个角度来看,西方国家的政党为了维持政权与获得其自身的利益,均通过已经建立的代议民主制去实现,使政党组织与制度及其活动表现出更为明显的政治普遍性。

现代西方国家的政党以不同的参照系而分为不同的类型:以体制为参照,则有体制内政党与体制外政党之分。前者指主导一国政治生活的政党,如英国的保守党和工党、美国的共和党与民主党、德国的社会民主党、日本的自民党等。后者则属合法存在却被排除在政府体制之外的政党,如英国的自由党、美国的进步党等。以是否被法律认可为根据,则有合法政党与非法政党之分。前者基本上可归入前一类型之中,后者多属政府默认其活动却未被法律认可的政党。西方国家的政党有其共同的特征和功能,如均有明确的政治纲领,具备健全的组织系统和领导机构,有一整套组织纪律,操纵选举和控制议会与政府等。

政党制度是指国家法律规定与实际政治生活中形成的政党的社会地位和作用,尤其是执政和参与或影响国家政权的体制和运行机制,以及与其他政党的关系。以一个国家内部执政党的数目为标准,政党制度可划分为一党制、两党制和多党制。一党制指一个国家长期由一个政党执掌政权的政党制度。两党制则指一个国家存在许多政党,但只有两个政党轮流执政的制度,此种政党制度起源于英国,现代西方国家的代表是英国和美国。多党制指一个国家内由两个以上的政党联合(或轮流)执政,其特点是多党竞争,任何一个政党都不具备单独执政的力量,意大利是实行这一制度的代表性国家。

西方国家的政党均有中央和地方组织,并且中央有领袖地方有代表,但中央与地方之间并不存在权力等级关系,而是合作与说服、影响与被影响的关系,上级对下级主要通过经费分配实现制导。政党为实现其纲领和主张而展开的一切政治(竞争)活动即形成为通常所说的政党政治。西方国家政党政治的运作为通过政党活动介入国家政治过程,并以此达到决定和

影响国家政治的作用,其基本环节有:一是组建政党、宣传其纲领和主张;二是笼络选民和角逐竞选;三是政党竞争,轮流执政,四是掌握和控制国家机关及其运作过程。

西方国家的政党政治号称民主政治的组成部分,但制度性危机也逐渐显现出来,其原因如下:首先在于政党理论的混乱;其次为新技术革命不仅改变了人们的生活方式,也引起了政治生活中的权力分化,并因此动摇了以间接民主为基础的政党制度;再次是各种利益集团不断增长,并为实现各自利益的最大化而对政党政治形成威胁,因为政党本身也由不同的利益集团所组成,其对选民的竞夺与对国家权力的掌控,不可避免地与其他利益集团处于矛盾和冲突的环境之中,而利益集团对政治的影响,却与代议民主政治相冲突。尽管如此,西方国家的政党制度亦有其合理性和借鉴之处,比如致力于发展民主的基本价值取向、设监督机制以防止权力异化、党政关系的厘清等。^①



思考题

1. 根据自己的理解,阐述政治制度的起源及其功能。
2. 根据所了解和掌握的知识,评述元朝的行省制度。
3. 根据所了解和掌握的知识,评述明清的边疆政制(政治)。
4. 根据所了解和掌握的知识,以“制宪”为中心,评述欧美各国的近代政制建设。
5. 根据所了解和掌握的知识,概述现代欧美各国的民主制度。

^① 参阅朱兆华:《西方政党制度的基本特征及启示》,《中共贵州省委党校学报》2005年第1期。