

第一单元 政治制度

国家是社会发展到一定阶段阶级矛盾不可调和的产物，是凌驾于社会之上的公共权力。社会治理是国家的基本职能之一。人类自进入文明社会以来，各国都是通过某种特定的政治制度来实现社会治理的。世界各国政治制度都经历了漫长曲折的发展过程，有君主制、贵族制、民主制与共和制等几种主要形式。但是，各国国情不同，每个国家的政治制度都有其独特性，都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期演进的结果。

通过本单元的学习，了解中国古代政治制度的发展演变；了解宰相制度和地方行政层级的变化，认识自秦起中央集权政治制度的演变脉络；了解古代至近代西方政治制度各主要类型的产生和演变过程，以及共和制在中国建立的曲折过程，理解中国政治发展道路的独特性。

第1课 中国古代政治制度的形成与发展

一、先秦时期的政治制度

夏、商、西周是中国古代奴隶制国家政治制度的形成与发展时期。约公元前 2070 年，禹建立了我国最早的奴隶制王朝国家夏。禹死后，其子启继位，打破了原始民主制下的禅让政治传统，世袭制代替了禅让制。商朝建立后，实行内外服制，商王直接控制内服王畿地区，王畿四周是外服。据记载，商朝已经有较系统的国家机构和分掌内外服各类事务的官吏。

西周时期，天子是国家最高统治者，控制着镐京和洛邑附近的王畿地区，其他地方则分封给与周天子有血缘关系的同姓贵族、异姓功臣或旧贵族，在各地建立诸侯国。诸侯在国内又分封卿大夫，卿大夫再分封士，形成贵族等级分封序列。按照宗法制，周天子与各级贵族都实行嫡长子继承制。分封制是较内外服制更进一步的政治制度，诸侯虽享有受封土地上的统治权，但要服从周天子的政令，承担对周王室的义务。分封制与宗法制相配合，政治权力分配与血缘关系相结合，是西周政体的基本特征。

商周政体中，君主的权力不是绝对的，其中的原始民主传统，对君主的权力有制约作用。国家遇到重大问题时，君主要征求平民“国人”的意见，国人也可以通过舆论来影响朝政。西周晚期，王室重臣召公曾以“防民之口，甚于防川”的比喻，劝谏周厉王不要限制民众的言论。这些原始民主传统，在春秋各国政治中仍然有一定影响。

春秋时期，随着社会经济的发展和宗法血缘关系的瓦解，贵族等级分封制开始解体。战国时期，为适应社会变化的需要，各国在政治上进行了重大改革，君主权力加强，郡县制、官僚制等封建政治制度开始产生。

二、秦朝的政治制度

秦的统一结束了长期战争的混乱局面，在全国范围内建立起中央集权的政治制度。皇帝制度是秦朝政治制度的核心，“天下之事无小大皆决于上”，丞相和诸大臣听命于皇帝，一切政治、军事、法律事务的决定权都在皇帝手中。

秦朝在中央建立了以公卿为首的一套官僚机构。皇帝之下设三公九卿。三公指丞相、太尉、御史大夫。丞相是百官之长，分左、右，秉承皇帝旨意，统领众官，丞相府是行政中枢所在；太尉是最高武官，掌军事；御史大夫是副丞相，协理国政，掌管图籍、文书，同时又是最高监察官。三公之下是分掌国家各种政务和皇室事务的卿，泛称“九卿”。九卿下设若干部门，处理具体事务。三公九卿共同组成中央政府，国家重大事务往往由公卿进行廷议，最后由皇帝裁断。

在总结春秋战国以来“天下共苦战斗不休”历史教训的基础上，秦始皇在全国推行郡县制。秦朝地方行政机构分为郡、县两级。郡是地方最高行政机构，置郡守、郡丞和郡尉，另设监御史掌监察。秦统一后设 36 郡，后又不断调整。郡下设县或道，根据户数的多少，置县令（长）、县丞、县尉。郡县主要官吏都由中央直接任命。

在秦朝统一的中央集权国家治理中，文书发挥着重要作用，各级官僚机构以文书推行行政管理。秦朝还建立了以邮传为中心的文书传送系统，以保障皇帝和中央的政令能够传送到全国各地。文献与出土材料均反映秦朝文书十分繁密。秦始皇日夜批阅大量文书，不达到一定的数量“不得休息”。

三、两汉至明清时期政治制度的演变

汉承秦制，中央行政制度仍为三公九卿制。汉武帝为了加强集权，设立中朝，中央行政中枢的权力逐渐由丞相转移到皇帝亲信手中，从而使外朝丞相的权力大大削弱。

西汉晚期，中朝尚书的权力逐渐增大。至东汉，刘秀将尚书台确立为新的行政中枢，三公权力受到削弱。

隋唐时期，三省六部制确立，标志着中央行政制度发展到一个新阶段。三省指中书省、门下省和尚书省，是由皇帝直接掌控的中枢。中书省是受命于皇帝的决策机构，门下省是审议封驳朝廷政令的机构，尚书省是执行机构。三省长官中书令、门下侍中、尚书令与尚书仆射并称宰相，分掌宰相职权，他们共同议政的地方叫政事堂。尚书省下设吏、户、礼、兵、刑、工六部，分工处理各项具体政务。三省六部制体系完整，职责分明，相互制约，可以有效履行封建国家的不同职能。宋朝最高行政长官是同中书门下平章事，为宰相之职。但宋太祖唯恐宰相权力过大，设枢密院掌管军政，三司掌握财政大权，分割宰相的权力。元朝实行中书省总理全国政务的中枢制度。

1380 年，明太祖废除中书省和宰相，亲理政务，秦汉以来绵延 1000 多年的宰相制度终结。废宰相后，皇帝选拔一些文官到宫廷的殿阁值守，是为“内阁”。内阁大学士备皇帝顾问，协助皇帝处理各种政务，内阁逐渐成为事实上的行政中枢。清朝雍正帝设立军机处，由军机大臣直接秉承皇帝旨意，处理军国大事。军机处逐渐成为掌管处理全国军政事务的中枢。

汉朝地方行政制度沿袭秦朝的郡、县二级制。郡设太守为一郡最高长官，其下设郡尉、郡丞分别协掌军事、行政。太守选用属吏，分曹理事，各曹属吏分管具体事务。郡下设县，县设令或长，其下有县丞、县尉及分曹属吏。汉初地方行政制度中还包括王国和侯国。景帝、武帝后，诸侯国的权力被不断削弱，不再对中央构成威胁。东汉晚期，原来的监察区“州”变为一级行政机构，形成州、郡、县三级制。州刺史不仅有行政权，还有领兵权，这就形成内轻外重、干弱枝强的局面。魏晋南北朝地方行政制度也主要是州、郡、县三级制。

隋朝废郡，以州统县，实行州、县二级制，唐朝沿用。唐朝根据山川形势把全国划分为 10 道，后增至 15 道，作为中央派出的监察机构。后来，道变成州、县以上的一级行政实体。唐中期以后，在一些战略重地设节度使统兵征战，部分节度使兼并役使州县，拥兵自重，形成藩镇割据势力。宋朝地方行政机构分为州（府、军、监）和县二级，后又改道为路，主要职责是监督州县各级官吏，从而形成路、州（府）、县三级制。

元朝在地方设置行中书省，作为中书省在地方的派出机构，掌管一省政务，简称“行省”。后来，行省演变为地方常设的最高一级行政机构。行省制是中国古代地方行政制度发展史上的一次重大变化，形成了省、路、府、州、县多级行政制度。明初废行中书省，但省的格局并未改变，原行中书省的权力由布政使司、按察使司、都指挥使司分割。后来，朝廷又向各省派出巡抚、巡按，逐渐总揽一省之权。清承明制，巡抚成了一省长官，又设总督掌管一省或数省军政大权。明清时期，省之下设府（州），府之下设县（州），形成省、府、县三级行政制度。

第 2 课 西方国家古代和近代政治制度的演变

一、古希腊罗马的政治制度

公元前 8—前 6 世纪，古代希腊城邦国家发展起来。城邦的公民直接参与国家管理，其制度中包含一定的民主因素，但各城邦实际实行的制度千差万别。

雅典是古典民主城邦的代表，国家权力掌握在公民大会、议事会、官员和公民法庭手中。公民大会由全体成年男性公民组成，是国家最高权力机关，决定国家法律和政策；议事会议员从公民中抽签产生，主要负责为公民大会准备决议草案，并参与国家日常管理；大部分官员由抽签产生，大多一年一任，在任时需接受监督，随时可以被罢免和审判；公民法庭是主要司法机关，公民审判员全体达 6000 人之众，组成规模不等的法庭审理大小案件。雅典城邦国家的民主是建立在奴隶制度之上的民主。

斯巴达是希腊城邦国家中寡头政治的代表。虽然公民大会名义上是国家最高权力机关，但王位世袭，国王垄断了军事统帅权；长老会议员仅 30 人，且终身任职；监察官从全体公民中选举产生，拥有主持公民大会、审判国王等重要权力，但他们一年一任，一般不得连任，因而不利于他们充分发挥作用。

罗马共和国的国家权力由执政官、元老院和公民大会掌握。执政官有两人，一年一任，由全体公民选举产生，他们的主要职责是担任军事统帅，主持公民大会和元老院，并执行相关决议；元老院由卸任高级官员组成，终身任职，负责向官员提出建议，协调他们的行动；公民大会拥有立法、宣战、媾和与审判，是罗马国家最高权力机关，但公民大会的召开和表决都受到高级官员和元老院的限制，难以有效发挥作用。所有官职均无薪金，穷人实际上无法出任。罗马共和国政体具有浓厚的贵族寡头特征。

公元前 1 世纪末，罗马共和国崩溃，屋大维建立元首制，实际掌握罗马国家大权，形成君主政治。在罗马帝国中，皇帝（元首）掌控罗马国家的权力，既是最高立法者，又是最高法官。军队听命于皇帝，是实行独裁统治的重要工具。

无论是希腊城邦，还是罗马共和国，公民都是少数。妇女、外邦人和奴隶不仅没有资格参与政治，还受到剥削和多种压迫。

二、中古西欧的封建制度

西罗马帝国灭亡前后，日耳曼人在西欧建立了许多大小不同的王国。最初的日耳曼人君主把他们征服的地区视为私产，分封给儿子和随从，形成以封君、封臣为基本特征的封建制度。法兰克王国的查理大帝一度建立起庞大帝国。他死后，国家陷入分裂，形成后世西欧三个主要国家法国、意大利和德国的雏形。

中古西欧国家制度的一个重要特征，是世俗王权和基督教会的权力长期并立。国王依靠教会支持获得政权的合法性；教会依靠王权扩展基督教，维护教会权威。在走向统一国家的过程中，国王与教会多次发生冲突。14 世纪初，法国国王腓力四世与教皇对抗，召开了由教士、贵族和城市市民代表组成的三级会议。三级会议支持国王，反对教皇，确立了国王有权征税的原则。三级会议的召开，标志着法国进入等级君主制阶段。国王与教士、贵族、市民通过三级会议相互合作，有利于进一步强化王权。

13 世纪初，英王约翰奉行的内外政策失败，遭到贵族、骑士和市民反对，他们迫使国王签署《大宪章》。《大宪章》肯定了国王的合法地位与人身的神圣不可侵犯，同时保障封建主的特权，并适当照顾骑士和市民的利益。13 世纪中后期，英国多次召开议会，议会权力有所加强；14 世纪，议会逐渐分为上下两院，各自议事，并取得批准征税、进行立法等重要权力。国王通过议会为自己的政策寻求支持；议会以向国王请愿的形式，要求国王改善统治。

三、西方资本主义政治制度的产生与发展

近代资产阶级通过革命和改革，确立了西方资本主义政治制度，其中以英国的君主立宪制、美国和法国的共和制最为典型。

17 世纪的英国资产阶级革命，奠定了君主立宪制的基础。此后，英国的法律由议会制定，国王无权废止；议会定期召开；未经议会同意，国王不得征税和招募常备军。18 世纪，英国逐渐形成内阁制度。国王的权力限于任命议会多数派领袖出任首相，并批准首相提名的各部大臣，内阁实际掌握政府权力。

1775 年，在北美的 13 个英国殖民地发起独立战争。次年，美利坚合众国建立。1787 年，美国制定了宪法，规定美国是联邦制共和国。联邦政府对外代表国家主权，拥有宪法明确规定的权力，各州拥有一定的自治权。联邦政府实行三权分立。总统是政府首脑，掌握行政权，兼任陆海军总司令。国会分为众议院和参议院，拥有立法权和批准税收的权力。司法权属于最高法院和国会规定设立的下级法院。

法国共和制的确立经历了长期过程。1792 年，法国首次建立共和国，但共和制度并不稳固。1870 年，法国建立第三共和国，1875 年通过新宪法。宪法规定，法国国会由参议院和众议院组成，立法权由两院行使。总统任期七年，经参议院同意有权解散众议院。经过数年动荡，法国确立了共和制。

近代西方政治制度适应了资本主义发展的需要，部分实现了文艺复兴和启蒙运动的理想，但它仍有历史局限，如英国妇女长期没有选举权，美国宪法一度承认了黑人奴隶制的合法地位。经过 19—20 世纪的多次改革和革命，西方政治制度逐渐走向稳定和成熟。

第 3 课 中国近代至当代政治制度的演变

一、民国时期的政治制度

1912 年 1 月 1 日，孙中山就任中华民国临时大总统，南京临时政府正式成立，这标志着资产阶级共和制度在中国的诞生。随后，清帝逊位。新建立的中华民国采用五色旗为国旗，改用阳历，以中华民国纪年，1912 年为民国元年。

孙中山把临时大总统位置让给袁世凯后，为防止其独裁，颁布了临时参议院制定的《中华民国临时约法》。《中华民国临时约法》以主权在民、平等自由为原则，确立行政、立法、司法三权分立的政治制度，规定实行责任内阁制，内阁总理由议会的多数党产生，总统颁布命令须由国务员副署才能生效。《中华民国临时约法》是中国历史上第一部具有资产阶级共和国宪法性质的重要文件，具有反对君主专制制度的进步意义。

辛亥革命后，随着专制政权的土崩瓦解，各类政党、社团纷纷建立，各派政治力量迅速分化和重组。为谋求议会席位，各党派展开激烈竞争，开始了政党政治的尝试。

1912年8月国民党成立后，宋教仁等人想通过议会斗争实现资产阶级民主政治。国民党在国会选举中获胜，宋教仁成为国会中多数党的领袖，将负责组织责任内阁。这威胁到了袁世凯的独裁统治。1913年春，宋教仁在上海火车站被刺杀。“宋案”发生后，国民党发动了“二次革命”。由于民族资产阶级自身的局限性和国民党内部力量涣散，二次革命很快被镇压下去。

镇压二次革命后，袁世凯强迫国会议员选举他为正式大总统。就任正式大总统后，袁世凯先后下令解散了国民党和国会。此后，政党政治名存实亡。

大权独揽的袁世凯，很快走上帝制之路。袁世凯的宪法顾问美国人古德诺以及筹安会，都积极为复辟帝制营造舆论。1915年，袁世凯接受“劝进”当上了皇帝。不久，在革命党人和各界人士的反对下，袁世凯被迫取消帝制。袁世凯死后，北洋军阀中再也找不出一个能统御整个北洋派的人。北洋军阀内部的派系纷争，很快发展为军阀混战、军阀割据的局面，政治格局混乱不堪。

1928年中国国民党成为中国新的统治者后，宣告军政时期结束，训政时期开始。但国民党的“训政”，违背了孙中山“主权在民”的初衷。国民党通过的《训政纲领》规定：在训政时期，由国民党全国代表大会代表国民大会领导国民行使政权，大会闭会期间，把政权托付给国民党中央执行委员会；行政、立法、司法、考试、监察五项治权，托付给国民政府总揽执行^①；国民党中央执行委员会政治会议负责指导监督国民政府的重大国务。可见，国民党的所谓“训政”，就是剥夺人民权利的一党专政。

“训政”开始之时，国民党规定“训政”的期限为六年，后来以种种借口一再拖延结束“训政”的时间。直至1948年，国民党才打出“行宪”的招牌，召开“国民大会”，选举蒋介石、李宗仁为总统、副总统，建立总统府，取代国民政府。国民党政权作为大地主、大资产阶级的代表，企图以此为其独裁统治披上“宪政”的外衣，但最终逃脱不了崩溃的命运。

二、中国共产党在根据地和解放区的制度探索

在中国共产党领导的武装反抗国民党独裁统治的起义和暴动中，革命根据地不断涌现，到1930年夏，全国已经建立起大小十几块农村革命根据地，分布在十多个省。在各个革命根据地，各级苏维埃政权也陆续建立起来。

1931年11月7日至20日，中华苏维埃第一次全国代表大会在江西瑞金召开。大会制定了宪法大纲，通过了土地法、劳动法等法令，宣布中华苏维埃共和国临时中央政府正式成立。宪法大纲规定，苏维埃政权属于工人、农民、红军士兵及一切劳苦民众。毛泽东当选为中央执行委员会主席和中央执行委员会人民委员会主席。中华苏维埃共和国临时中央政府的成立，是创建人民革命政权的尝试。

1937年全面抗战爆发后，中国共产党领导的抗日民主根据地逐步扩大。初期的根据地有陕甘宁、晋察冀、晋冀鲁豫、晋绥等边区，抗战胜利时发展为19个根据地。在各抗日根据地的政权建设上，中国共产党适应抗日民族统一战线的需要，设立边区政府，作为民国地

方政府。同时设置各级参议会，推行抗日民主制度，边区政府委员由边区参议会选举产生。在敌后抗战的严重困难时期，为巩固抗日根据地，中国共产党通过“三三制”原则，与党外人士实行民主合作，在各级政权机关的工作人员组成上，共产党员只占三分之一。这些措施进一步巩固和扩大了抗日民族统一战线，加强了抗日民主政权的建设。

解放战争期间，随着战局的发展变化和解放区的日益扩大，中国共产党在政权建设上采取在解放区设置行政区的办法，巩固新兴的人民政权。东北、华北、中南、西北等行政区先后建立起来。行政区设军政委员会或人民政府，各自管辖若干省级及以下行政单位，为新中国的政权建设奠定了坚实基础。

新中国成立前夕，毛泽东发表《论人民民主专政》，指出资产阶级共和国的方案在中国已经破产，资产阶级共和国应让位给人民共和国，要“建立工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的国家”。这为建立人民共和国奠定了理论基础。

三、中华人民共和国的政治制度

1949年成立的中华人民共和国，是中国共产党领导下的人民共和国。中华人民共和国的政治制度有根本政治制度和基本政治制度。根本政治制度是人民代表大会制度，基本政治制度是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度。

1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，规定“人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府”。

1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议召开，通过了《中华人民共和国宪法》，以国家根本法的形式规定了我国实行人民代表大会制度，标志着人民代表大会制度正式建立起来。人民代表大会制度是以人民代表大会为核心和主要内容的国家政权组织形式。这一制度的核心是保证国家的一切权力属于人民，人民通过人民代表大会这一组织形式参与国家事务的管理，行使当家作主的权力。人民代表大会制度建立后，社会主义民主与法制建设取得了重要进展，促进了我国社会主义工业化建设和社会主义改造的顺利进行。

1957年以后，由于受反右斗争扩大化和“左”倾指导思想的影响，民主集中制遭到破坏，人民代表大会制度在国家政治生活中的地位和作用被削弱。“文化大革命”十年中，人民代表大会制度更是遭受严重破坏和挫折。

“文化大革命”结束后，人民代表大会制度逐渐恢复。1982年通过的《中华人民共和国宪法》进一步完善了人民代表大会制度，使我国社会主义民主政治建设进入新的阶段。人民代表大会制度建设取得许多重要进展，如：改进选举制度，把直接选举人大代表的范围扩大到县一级，实行差额选举；扩大全国人大常委会的职权，固定任期，每届五年；赋予省级地方人大及其常委会制定地方性法规的权力；等等。人民代表大会制度已成为中国社会主义政治文明的重要载体。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。

1982年宪法是社会主义民主和法治建设的重要成果，是一部具有民族特色和时代特色的社会主义宪法，集中反映了全国各族人民的共同意志和根本利益，为全面开创社会主义现代化建设新局面提供了坚实的法律基础，成为新时期治国安邦的总章程。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是中国的一项基本政治制度。1949年，中国人民政治协商会议第一届全体会议的召开，标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度正式确立。这一制度的基本内容是：中国共产党是执政党，是中国革命和建设事业的领导核心；各民主党派是参政党，与中国共产党长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共；人民政协是各民主党派、各人民团体和社会各方面代表人士组成的爱国统一战线组织，其基本职能是政治协商、民主监督和参政议政。

1956年社会主义改造基本完成后，根据我国阶级状况发生的深刻变化，中共中央提出了“长期共存、互相监督”的八字方针，进一步确立了社会主义条件下我国多党合作的基本格局。

改革开放后，中共中央根据新的形势和任务，进一步明确中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国政治制度的一个特点和优点，并提出了一整套关于多党合作和政治协商的理论与政策。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，成为中国特色社会主义理论和实践的重要组成部分。“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”被写入宪法，使得多党合作和政治协商走上了制度化轨道。

2013年11月，中共十八届三中全会决定把完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标。2019年10月28日至31日，中共十九届四中全会在北京召开，通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》。全会系统总结我国国家制度和国家治理体系的巨大成就和显著优势，深入阐释了支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，对新时代坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出顶层设计和全面部署，对坚持和完善党的领导、人民当家作主等制度体系作出新的制度安排，突出强调了中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。

中国特色社会主义制度坚持把根本政治制度、基本政治制度同法律体系、基本经济制度以及各方面体制机制等具体制度有机结合起来，坚持把国家层面民主制度同基层民主制度有机结合起来，坚持把党的领导、人民当家作主、依法治国有机结合起来，既坚持了社会主义的根本性质，又借鉴了古今中外制度建设的有益成果，符合我国国情，集中体现了中国特色社会主义的特点和优势。中国特色社会主义制度和国家治理体系具有强大生命力和巨大优越性，为党和国家事业发展、人民幸福安康、社会和谐稳定和国家长治久安提供了有力制度保障，确保实现“两个一百年”奋斗目标，实现中华民族伟大复兴，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。

第4课 中国历代变法和改革

一、中国古代的重要变法和改革

春秋战国是中国历史上的大变革时期。铁器的使用和牛耕的推广，使社会生产力得到进一步发展，生产关系处于急剧变动之中。这一时期，兼并战争不断，各诸侯国为了适应社会变动，实现富国强兵，纷纷推行变法。战国时期，魏国的李悝、楚国的吴起、秦国的商鞅都主持了变法，其中以商鞅变法最为彻底。秦国废除井田制，奖励耕织，废除世卿世禄制，奖励军功，实行什伍连坐，建立县制等。这一系列措施打击了贵族特权，促进了封建政治、经济、军事的发展，使秦国从一个西部边陲弱国一跃成为虎视群雄的政治军事强国，为秦成就统一霸业奠定了基础。

两晋南北朝时期，由西部和北部内迁的游牧民族纷纷建立政权，相互之间征伐不断。势力强大的前秦一度统一北方，但淝水之战后又迅速瓦解。新崛起的鲜卑族拓跋部建立北魏政权，于439年重新统一北方。战乱给各族人民带来了苦难，在长期的冲突与交往中，民族交融成为历史发展的潮流。北魏孝文帝拓跋宏在其祖母冯太后的支持下，实行俸禄制，推行均田制、三长制等，有效地巩固了北魏政权，促进了北方社会经济的发展。孝文帝亲政后，又采取迁都洛阳、易服装、改汉姓、说汉话、通婚姻等改革措施，加快了北方各族人民的交融，缓和了民族矛盾，缩小了南北差距，为中国统一多民族国家的发展作出了重要贡献。

北宋建立后，统治者吸取唐末五代藩镇割据导致分裂的教训，采取了一系列加强中央集权的措施，巩固了国家的统一和安定。北宋中期，政治腐败，财政困难，各地农民起义不断，北部边境又经常受到游牧民族的袭扰。在这种严峻形势下，改革的呼声越来越强烈。宋仁宗庆历年间，大臣范仲淹主张改革腐败的官僚机构，但新法触犯了大官僚大地主的利益，仅推行了一年多。1069年，宋神宗起用王安石主持变法。王安石针对官僚机构、财政制度、军事体制等方面的弊端，制定和推行了一系列变法的政策和措施，以达到富国强兵的目的。变法初期取得了显著成效，但王安石变法涉及面广、阻力大，有些措施也欠妥当。新法实行五六年后，王安石被罢职，变法措施被废止。

明朝时期，统一多民族封建国家进一步发展。明朝中后期，政治日益腐败，统治危机不断加深。1572年，明神宗即位，张居正出任内阁首辅，进行改革。他针对明中后期政治腐败、府库空虚、土地兼并严重、农民纷起反抗的状况，大力整肃吏治，加强官吏考核，裁减开支，清丈土地，改革税制。张居正辅政十年，国家财政收入增加，社会矛盾相对缓和，严重的封建统治危机得到暂时缓解。他死后，除一条鞭法外，其他改革几乎全部废止。

二、中国近代的改革探索

鸦片战争后，中国陷入内忧外患的严重局面，逐步沦为半殖民地半封建社会。中国面临“数千年未有之大变局”，一些爱国的有识之士求变求新，走上了探索救亡图存之路。甲午中日战争的失败极大地震撼了中国社会。以康有为、梁启超等为代表的一批维新志士，创学

会、办报刊、兴学堂，宣传维新思想。他们提倡西学，议论时政，认为“能变则全，不变则亡，全变则强，小变仍亡”；主张学习日本、俄国变革政治，避免像波兰那样亡国的命运。

1898年6月开始，在维新派的推动下，光绪帝颁布一系列变法诏令，在政治、经济、军事、文化、教育等领域实行变法，一定程度上冲击了封建制度。戊戌变法触犯了守旧势力的利益，遭到他们的激烈反对。9月，慈禧太后发动政变，废除了大部分变法措施。戊戌变法的失败，证明资产阶级改良道路在半殖民地半封建社会的中国是行不通的。在变法期间，维新派提倡新学，主张兴民权，对封建思想文化进行了抨击，在社会上起到了思想启蒙作用，促进了中国人民的觉醒。

为了应对日益严重的统治危机，1901年初，清政府宣布实行“新政”，内容有改革教育、派遣留学生、编练新军、振兴商务、奖励实业等。清末新政的一些措施，客观上促进了中国民族资本主义的发展，但新政并没有使清政府摆脱内外困境，很快革命爆发了。

中华民国建立后，无论是南京临时政府，还是后来的国民政府，都陆续推行了一些改革措施，涉及政治、经济、军事、法律、教育等各个方面。但由于民国时期政局动荡，国家始终未能实现实质上的统一，这些改革多以失败告终。

三、新中国成立以来的重要改革

新中国成立后，中国共产党领导全国人民艰苦奋斗，推行土地改革和各项民主改革，恢复国民经济，巩固新生政权，在短时间内完成了社会主义革命，确立了社会主义基本制度，实现了中华民族有史以来最为广泛而深刻的社会变革。

1956年，以毛泽东的《论十大关系》和中共八大为标志，中国共产党对中国社会主义建设道路的探索有了良好开端。由于缺乏经验，急于求成，犯了“左”倾错误，中国的社会主义建设在探索中出现了严重曲折。但这一时期的探索取得了很大的成就，初步建立起进行现代化建设所必需的物质技术基础，培养了经济文化建设等方面的骨干力量，积累了党领导社会主义建设的重要经验。

1978年12月，中共十一届三中全会召开，以邓小平为主要代表的中国共产党人决定停止“以阶级斗争为纲”的错误做法，作出把全党工作着重点转移到社会主义现代化建设上来、实行改革开放的历史性决策。

2012年11月，中国共产党第十八次全国代表大会召开。大会确定了全面建成小康社会和全面深化改革的目标。次年，中共十八届三中全会召开，对全面深化改革作出总部署、总动员，提出完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标。

2017年10月，中国共产党第十九次全国代表大会召开，指出中国特色社会主义进入了新时代。中共十九大将全面深化改革总目标列为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容并载入党章。经过长期的努力，国家重要领域和关键环节改革取得显著成效，基础性制度体系基本形成。两年后，中共十九届四中全会召开，对新时代全面深化改革工作进一步作

出部署。中共中央提出坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标，即到中国共产党成立 100 年时，在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效；到 2035 年，各方面制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化；到新中国成立 100 年时，全面实现国家治理体系和治理能力现代化，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。

改革开放 40 多年来，党中央团结带领全党全国各族人民，解放思想、实事求是，大胆地试、勇敢地改，干出了一片新天地。从实行家庭联产承包、乡镇企业异军突起、取消农业税到农村承包地“三权”分置、打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略，从兴办深圳等经济特区、沿海沿边沿江沿线和内陆中心城市对外开放到加入世界贸易组织、共建“一带一路”、设立自由贸易试验区、成功举办中国国际进口博览会，从“引进来”到“走出去”，从搞好国营大中小企业、发展个体私营经济到深化国资国企改革、发展混合所有制经济，从单一公有制到公有制为主体、多种所有制经济共同发展和坚持“两个毫不动摇”，从传统的计划经济体制到前无古人的社会主义市场经济体制再到使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，从以经济体制改革为主到全面深化经济、政治、文化、社会、生态文明体制和党的建设制度改革等，一系列重大改革扎实推进，各项便民、惠民、利民举措持续实施，使改革开放成为当代中国最显著的特征、最壮丽的气象。

中共十八大以来，中国特色社会主义进入新时代。党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，就党和国家事业发展作出重大战略部署，团结带领全党全军全国各族人民有效应对严峻复杂的国际形势和接踵而至的巨大风险挑战，以奋发有为的精神把新时代中国特色社会主义不断推向前进，取得新时代十年的伟大变革。改革开放极大改变了中国的面貌、中华民族的面貌、中国人民的面貌、中国共产党的面貌。40 多年的实践充分证明，改革开放是党和人民大踏步赶上时代的重要法宝，是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路，是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。

第二单元 官员的选拔与管理

官员的选拔与管理是国家制度的重要组成部分，也是社会治理的必要前提。各国国家制度和国情不同，官员的选拔与管理方式各异，但也呈现出相互学习、借鉴的特点。中国古代历史上的官员选拔与管理经历了漫长的发展阶段，积累了丰富经验，为人类政治文明作出了重要贡献。近代西方资本主义国家探索和建立起考试选拔的文官制度，以规避政党更替造成的政府工作动荡。晚清以来的近代中国，改科举教育为学堂教育，改科举选官为学堂选官，并在民国时期尝试建立公务员制度。新中国成立后，逐步形成中国特色社会主义干部制度，并在 20 世纪 90 年代开始建立与推行公务员制度。

通过本单元的学习，了解中国古代官员选拔方式的更迭过程和不同阶段的特征，知道中央集权体制下古代中国的官员考核和监察制度；了解西方近代文官制度与近现代中国公务员制度。

第5课 中国古代官员的选拔与管理

一、秦汉至魏晋南北朝时期的官员选拔与管理

西周至春秋的世官制是官位世袭的制度，贵族世代垄断高官。春秋战国时期，尚贤思想兴起，各国为争霸图强，纷纷鼓励举荐有才能的人为官，或依据军功大小授予官职。

秦统一后，官员选拔主要是“以法为教”“以吏为师”制度，即向官吏学习律令而为官。汉武帝推行察举制。察举指先考察而后推举，重点考察被举者在乡里的舆论评价和为官能力，然后推荐为官或提拔任用。察举分常科和特科。常科为岁举，有人数规定，有具体标准，如孝廉、茂才等；特科有具体标准但无固定时间，如贤良方正、贤良文学、明经等。察举制为两汉政权选拔了大批人才。此外，积功劳为官和征辟等也是两汉官员选拔制度的重要补充。

东汉末年政治与社会秩序大乱，豪强大族控制了地方选人权。220年，魏王曹丕推行九品中正制。在各州、郡设置大中正、中正，由本籍在中央任高官的人担任。中正根据家世、道德和才能评定州、郡士人的资品，分为九等，写出评语，称为“状”。获得资品的士人，由吏部授官。

九品中正制将选官权收归中央，加强了中央集权。后来随着门阀士族势力的发展，中正选人只看家世，不看道德才能，逐渐形成“上品无寒门，下品无势族”的局面。

秦汉官员的考核办法主要是上计制。每年岁末，各县、侯国将一年来的户口垦田、钱谷入出、盗贼多少等情况汇集到郡国，再由郡国汇总，制成计簿^①，上报中央，称为“上计”。御史参与审核计簿，防止造假。上计考核的结果是官员赏罚的依据。魏晋南北朝门阀士族势力强大，战乱频仍，虽然曹魏、西晋、北朝制定了相应的考核法规，但大都流于形式。

秦汉建立了以御史大夫^②为首的中央监察体系。汉武帝为加强中央集权，澄清吏治，将全国划分为13个州部，每州设刺史一人。刺史品级不高，但权力很大，代表皇帝巡行郡国，依朝廷规定的监察法规纠举豪强和郡国守、相的不法行为。此后，巡视监察制度一直延续下来。

二、隋唐至两宋时期的官员选拔与管理

南北朝以来，寒门庶族地主势力上升，他们希望打破门阀士族垄断政治的局面，积极要求参政。为适应这一社会阶级关系的变化，隋唐统治者将科举制作为官员选拔的新制度。科举以分科考试选拔人才为特点，分为制举和常举。制举是皇帝自设科目考试选人；常举每年

举行，科目有秀才、明经、进士等几十种，其中明经和进士两科最受社会重视。考试合格只是取得为官的资格，还需吏部选拔后方可正式任官。两宋科举制度进一步发展完善，“取士不问家世”，科举成为选拔官员的主要途径。

隋唐官员考核归属尚书省吏部。隋朝九品以上官员每年要考核，地方官每年要派员向中央报告，或由皇帝遣使到州县巡行考察。唐朝以品德和才能为标准考核官员，分为九等，依据考核结果确定官员升降。宋朝也制定了严格的标准考核官员。

隋唐御史台为最高监察机构，其长官为御史大夫。唐太宗将全国分为十道监察区，委派监察官定期或不定期巡回监察。唐朝“御史出都，若不动摇山岳，震慑州县，诚旷职耳”，对地方有巨大的威慑作用。宋朝承唐制设御史台，地方划分路作为监察区。宋朝监察制度的重要变化是台谏合一，御史拥有了谏官的议事权，谏官拥有了御史的监察权。

三、元明清时期的官员选拔与管理

元朝的官员选拔，部分保留了蒙古传统方式。随着上层统治者汉文化素养的不断提高，元朝在 1313 年颁科举诏，宣布次年开考，恢复了科举制，但仍然时断时续。元朝科举录取人数不多，科举出身者在官员队伍中的人数比例也不高。

明清科举考试分为乡试、会试与殿试三级。参加考试的主要是国子监和府、州、县学的学生等。考试从四书五经中命题。乡试每三年在各省省城举行，考中者称为“举人”。会试由礼部主持，于乡试次年春天举行，举人考中者称为“贡士”。殿试在会试后举行，名义上由皇帝主持，贡士通过者为“进士”。

明清两朝官员考核制度严密。明朝考核有考满和考察。考满是对官员任职期满的考核。官员任现职满三年称“初考”，满六年称“再考”，满九年称“通考”。考核结果分称职、平常、不称职三等，是决定官员正常升迁或降、调的依据。考察包括外地官员三年一次的朝觐考察和京官六年一次的京察，重在查处官员的贪、酷和不作为。清朝的考课制度，包括三年一次的京察和大计，分别考察京官和外省文官。

元朝的监察机构严密，中央设有御史台，地方设有行御史台、肃政廉访司。明清两朝的监察机构，主要有都察院和六科，合称“科道”，行使监察权。明朝，都察院监察御史不仅负责纠察内外百官，还代皇帝巡按各省。六科给事中负责皇帝制敕与大臣奏疏的封还驳正，稽查六部百司之事。御史和给事中都只是正七品官员，品级虽低，但权力很大。清朝将六科并入都察院，停止了派御史巡按各省的做法，但都察院作为皇帝“耳目风纪之司”监察百官的职能没有改变。

第6课 西方的文官制度

一、西方文官制度出现的背景

中古时期，西欧社会管理主要依靠教士和封建领主。后来，随着国王权力的扩大，需要处理的事务越来越多，国王往往挑选自己的亲信处理这些事务，并赐予他们官职。那时候，官员只为国王和权贵服务，类似于仆从。

17—18 世纪，欧美国家逐渐建立起资本主义制度，但官员的选拔仍存在许多问题。少数人或集团掌握着官员的任免权，他们将官职作为礼品或商品，私相授受，导致营私舞弊、卖官鬻爵等政治乱象频发。内阁制和政党政治形成后，出现了所谓的“政党分肥制”。执政党一般会把官职分给党内同僚，平民也可以进入政府任职，但是一旦内阁重组或执政党更换，就要更换大批政府官员。由于任期有限，新上台的官员急于为自己谋取利益。这种瓜分国家权力的做法不但造成腐败泛滥，还严重影响政府工作的连续性和稳定性，降低了行政效率。

工业革命后，英国等资本主义国家的生产力水平大大提高。政府除了维护社会治安、国防、财政和税收等传统事务以外，还要管理经济、文化和科技等新的社会事务。国家管理职能急剧扩展，管理的事务也越来越复杂，亟须建立能迅速处理日常事务的职业官僚体系。同时，随着教育程度的提高，人们要求平等参与政府工作的愿望日益强烈。于是，向社会开放政府公职、改革官员录用制度以建立廉洁高效政府的呼声日益高涨。

二、西方文官制度的建立

西方国家的文官一般特指在政府行政部门任职的事务官，他们既是维护资产阶级统治的工具，也担负着管理社会公共事务的职能。

英国是西方最早建立文官制度的国家。18 世纪初，为了防止国王通过任命官员干预议会活动，英国规定除了大臣以外，其他官员不得当选为下院议员。19 世纪初，为了保证政府工作不受政党更替的影响，英国的一些政府部门开始设立常务次官的职位。这样，英国政府的官员分为两类：一类是政务官，包括大臣和政务次官或政务秘书，他们随内阁共进退；另一类是事务官，即文官，包括常务次官直至以下的一般政府工作人员，负责具体事务，不受党派影响，可以长期任职。

1854 年，英国与俄国在克里米亚作战。由于政府机构混乱，官员昏庸无能，导致英军因后勤供应问题伤亡惨重，人们对政府的管理能力强烈不满。1855 年，英国政府接受《关于建立常任文官制度的报告》的建议，颁布法令，建立不受党派干涉的文官委员会，对被推荐的候选人进行考试。1870 年，英国再次颁布法令，规定多数重要文官职位必须通过公开竞争考试择优录用，文官委员会有权独立决定文官的基本录用条件，最终确立了文官制度。

其他资本主义国家也在学习英国文官制度的基础上，结合本国实际，着手建立文官制度。1883年，美国国会通过法案，建立了文官制度。第二次世界大战后，法国、德国和日本等国的文官制度也最终建立起来。

三、西方文官制度的特点和影响

在长期的实践中，西方国家在文官的选用、职责、晋升及退休等各个方面，形成了一套相对完整的制度。

西方国家的文官制度具有一些共同的特点。凡是符合相关法律法规的公民，都可以参加文官考试，成绩优异者得到录用。文官要在资产阶级各政党之间严格保持中立，不得以公职身份参与政治活动。在西方国家政府中，政府部长等政务官负责制定政策，对政策的正确与否负政治责任，文官必须忠实执行政策，在政务官的领导下完成自己的本职工作。和政务官的任期制不同，文官只要没有严重过错，便可任职到退休。同时，文官根据工作成绩得到晋升或惩罚。

文官制度作为资本主义制度下的一种行政管理制度，规范了西方国家政府行政部门事务官的选用和管理，实现了政治和管理的分离，有利于政府工作的稳定性和持续性，促进了国家治理水平的提高。但是，这种制度也容易滋生官僚习气和僵化现象。文官人数急剧膨胀，大大增加了国家财政负担；文官的层次也越来越多，工作项目层层报批，推诿扯皮，出现争权夺利现象，一定程度上影响了政府的工作效率。

第7课 近代以来中国的官员选拔与管理

一、晚清选官制度的变革

晚清时期，在新的时代条件下，科举制度受到很大冲击。随着西学的传播和洋务运动的开展，19世纪80年代后，科举制度发生一系列变化。1898年，清政府加设经济特科，选拔经时济变之才；在康有为等人的建议下，废八股，改试策论，以时务策命题。戊戌变法失败后，慈禧太后下令所有考试悉照旧制。

1901年，清政府实行新政，通令各省书院一律改为大学堂，各府、州、县学改为中小学堂，并多设蒙养学堂。1905年，光绪帝诏准袁世凯、张之洞等人的立停科举之奏，决定自1906年起，所有乡试、会试一律停止，并令学务大臣迅速颁发各种教科书，责成各督抚严饬府、厅、州、县，抓紧于城乡各处遍设学堂，将育人、取才合于学校一途。至此，在中国历史上延续了1000多年的科举制度被废除。

伴随着科举制度的变化，清政府进行了选官制度改革。新政开始后，改革传统选官制度成为共识。清政府一方面进行官制改革，裁减冗署冗官，改总理衙门为外务部，设农工商部、

巡警部、学部等部门，瓦解了传统的六部建制；另一方面对选官制度进行部分更新，规定凡学堂考试合格毕业生，均给予贡生、举人、进士等出身，对成绩优秀者进行殿试后，“酌加擢用，优予官阶”。

1904年初，清政府颁布《奏定学堂章程》，统一全国学制，学堂选官制度由此正式设立。《奏定学堂章程》规定自高等小学以上，毕业考试结果分最优、优、中、下、最下五等，一般中等以上者都获相应的奖励出身，并被授以官职或得以升学。奖励出身大致可分为翰林、进士、举人、贡生、生员五级，依据各级不同情形，分别由官府予以选录。不久，清政府又确立了留学毕业生选官制度，规定每年举行一次归国留学生考试，考试结果分最优、优、中三等，分别赐予进士、举人出身，再分配相应官职。

1905年废除科举制度后，学堂选官、留学毕业生选官一直是清政府官员选拔的主要方式。

二、民国时期的官员选拔制度

1912年，中华民国建立。南京临时政府十分重视官员选拔制度，特别是文官选拔制度的建设，出台了官员选拔方面的一系列法规草案。这些法规草案都是依据孙中山的文官考试思想制定的。孙中山认为，在官员选拔方面，应以考试制度为主，也就是在“五权宪法”的框架之中，国家建立考试院，主管人才的选拔和任用；同时，完善国家政治制度，建立文官的培养、任用、监察等方面的运行机制。孙中山的文官考试思想，进一步奠定了近代中国文官制度的基础。尽管由于南京临时政府仅存在数月，文官选拔制度基本停留在纸面上，但对日后民国文官制度的建设产生了重要影响。

北洋政府时期，选拔官员主要采用考试和甄别两种方式。1913年初，北洋政府颁布了《文官考试法草案》等法案，这是文官考试制度建立的标志。《文官考试法草案》规定，民国男子年满21岁者，得应文官考试，即女子不得参加文官考试。文官考试由政事堂铨叙局负责，文官高等考试和文官普通考试各举行过两届，司法官考试、知事试验、留学毕业生甄拔考试等也举行过数届。甄别主要是指对已经在文官职位上工作的人，通过检验毕业文凭、调查经历、检查工作成绩、考查学识与工作经验等决定其能否留任。甄别是旧人事制度向现代文官制度转变的一个重要措施，用意在于保持行政的连续性与稳定性。

南京国民政府成立后，重新设计颁布了政府的人事制度，“官吏”称谓逐渐被“公务员”代替。1929年，国民政府制定《公务员任用条例》，1933年颁布《公务员任用法》。

南京国民政府时期的公务员制度以北洋政府时期的文官制度为基础，继承、吸收了中国传统考试监察制度和西方文官制度的精华。公务员的选任由最高考试机关——考试院负责，“所有公务员均须依法律，经考试院考选、铨叙，方得任用”。1929年，国民政府公布了第一部《考试法》，此后又颁布一系列法规。孙中山关于文官考试的思想主张，几乎全部以法律条文的形式在这一时期得到了确立。不同于北洋政府的相关法规，《考试法》允许女子参加考试，具有更强的开放性和平等性。事实上，尽管有制度规定，但实施过程中漏洞百出，

任用亲信、拉帮结派现象始终无法禁绝。此外，对一般在职人员，国民政府也效仿北洋政府，采用甄别审查措施，使其取得任用资格。

三、中华人民共和国的干部制度和公务员制度

干部制度是中华人民共和国政治制度的重要组成部分，包含国家干部人事管理体制、原则、机构，以及干部选拔、任用、考核、监督、交流、培训等内容。新中国成立后，沿用民主革命时期由中共中央及各级党委组织部门统一管理的干部制度。后来，我国又建立了在中共中央及各级党委组织部门统一领导、统一管理下的分类管理的干部制度。

改革开放后，干部制度进入改革和进一步完善阶段，在干部选拔、任用、考核、奖惩、离休、退休、培训、工资、回避制度等方面进行了一系列改革。在坚持贯彻中国共产党管理干部的根本原则下，我国逐步实现了干部管理的科学化、民主化、法制化、现代化，特别是在干部管理制度上不断加强法制建设，初步建立起中国特色社会主义干部管理制度。中共十八大以来，干部队伍建设更加规范化、制度化，严格依法依规办事，特别是在干部的廉政建设方面不断完善各项制度和规定，取得很大成绩。

在中国特色社会主义干部管理制度形成过程中，建立和推行公务员制度是干部人事制度的重大改革。1993年，公务员制度开始推行。随后，公务员考试录用制度建立。2005年，全国人大常委会通过《中华人民共和国公务员法》，标志着公务员制度正式形成。《中华人民共和国公务员法》明确规定：录用担任主任科员以下以及其他相当职务层次的非领导职务公务员，采用公开考试、严格考察、平等竞争、择优录取的办法。至此，公务员考录工作正式进入法制化轨道。

2006年1月《中华人民共和国公务员法》正式实施以来，公务员考试录用制度得到了全方位的推进和改善，考试录用的规模和范围在不断扩大。公务员政治、文化素质的不断提升，为国家管理人员的队伍建设增添了活力。

第三单元 法律与教化

法律是统治阶级意志的体现，是国家的统治工具，着眼于防范与惩处。教化是社会治理的重要工具，着眼于教育和引导。两者相辅相成。中国古代法律最早成文于春秋时期，确立于秦，成熟于隋唐。礼法结合是中华法系的重要特点。西方法律发展也有自己的路径，在罗马法的基础上，英国和法国分别发展了英美法系和大陆法系，强调司法独立、保护个人权利。新中国成立后，法治建设取得显著成就，形成了中国特色社会主义法律体系，全面推进依法治国；社会主义精神文明建设取得新成就，形成了社会主义核心价值观。

通过本单元的学习，知道中国先秦时期成文法的产生过程，以及这一时期思想家对于德治、法治关系的讨论；知道自西汉起历代王朝法律、礼教并用的统治手段；了解近代西方法律制度的渊源和基本特征，知道宗教伦理在西方社会发展进程中的作用；了解当代中国的法治建设和精神文明建设成就。

第8课 中国古代的法治与教化

一、先秦时期的德治与法治

夏商时期，君王及奴隶主贵族可以随意残害奴隶。西周统治者为维护社会等级秩序，建立了以宗法为核心的礼制，同时提出“敬天保民”的思想，有一定的进步性。东周时期，王室衰微，大国争霸，礼崩乐坏。诸侯国君纷纷寻找治国新思想，其中以儒家的德治思想与法家的法治思想影响最大。

战国法家思想形成之前，统治者已经使用法律来治理国家。《左传》记载，夏朝有《禹刑》，商朝有《汤刑》，周朝有《九刑》，表明早期国家可能已经有了法律。中国最早的成文法出现在春秋时期。郑国的子产“铸刑书”，把刑法浇铸在金属器皿上，制定了中国历史上最早的成文法。子产“铸刑书”引发了一场辩论。邻国一位名叫叔向的官员写信给子产，反对他刊布法律，理由是刑罚适用于乱世，公布刑书会使老百姓更注重争端，而不顾道德礼义。这是早期的德治与法治之争。

春秋战国时期，德治与法治之争在思想界体现为儒家与法家之争。儒家认为人性善，主张德治，代表人物是孔子和孟子。孔子提出，统治者要“为政以德”“节用而爱人，使民以时”，不要过度消耗民力。孟子建议统治者“施仁政于民，省刑罚，薄税敛”。法家认为人性恶，主张法治，代表人物是商鞅与韩非。商鞅在秦国颁行了一系列法令，保护新兴地主阶级的权益。韩非提倡君主不要谈礼义，而要以法、术、势驾驭臣下；君主赏罚分明，则臣民必能守法奉令。为保证法令畅通，韩非主张“以法为教”“以吏为师”。

儒家主张通过道德礼义教化民众，重视民生与民意，宣称“民为贵，社稷次之，君为轻”，但儒家思想并不适用于兼并战争激烈的战国时期。在重视富国强兵的君主看来，儒家的仁政与德治思想，难以落到实处。孟子虽然说“仁者无敌”，实际上却无助于国君实现他们的强国抱负。相反，法家思想既能带来富国强兵的现实利益，又满足了各国君主专制的愿望。秦王嬴政读过韩非著作后说：“寡人得见此人与之游，死不恨矣！”在法家思想的指引下，秦国富国强兵，最终统一六国，建立了中国历史上第一个中央集权的封建国家。

二、秦汉至隋唐时期的法律与教化

秦以法家思想治国，推动了律的编纂。此后，历朝法典多以“律”命名。汉朝沿袭秦律，制成《九章律》。云梦睡虎地秦简、江陵张家山汉墓《二年律令》等出土简牍，极大地丰富了人们对秦律和汉律的认识。秦汉朝廷还发布法律文告，称“令”。律和令都具有法律效力。

魏晋时期，律令儒家化是最重要的变化，主要是因为汉武帝以后儒家思想成为主流思想，儒家知识分子以经注律。魏明帝在朝廷设置律博士，命令专用儒家思想来解释律令，进一步推动了律令的儒家化。此后，法律以亲属之间的尊卑亲疏作为量刑的重要原则之一，目的在于维护儒家提倡的三纲五常。律在唐初经过多次删繁就简。唐高宗永徽年间，在《贞观律》基础上修订颁布《永徽律》。后来，唐高宗又命人对律文逐条解释，撰成《永徽律疏》，即《唐律疏议》。《唐律疏议》继承了汉魏以来法律制定和阐释的经验，是中国现存最早、最为完整的封建法典，是中华法系确立的标志。此后，历代王朝大多以此为蓝本创制自己的法律。唐律是礼法结合的典范，如对儒家伦理中的“孝”特别重视，要求维护“孝”的伦理的相关律文有数十条之多。

唐朝提倡礼治。732年，唐朝政府颁行《大唐开元礼》。《大唐开元礼》分吉、宾、军、嘉、凶五礼，是一部体系庞大、体例严谨、内容繁复的礼仪法典，也是秦汉以来封建礼仪制度的集大成。在社会层面，唐朝政府推广魏晋南北朝以来重视家训的经验，强化基层教化。

三、宋元至明清时期的法律与教化

宋朝基本沿用唐朝法律体系，制定法律多以唐律为蓝本。编纂于963年的《宋刑统》，其条目与《唐律疏议》基本相同，只是有些内容略有改变。天一阁所藏宋朝《天圣令》，是以唐《开元二十五年令》为蓝本。元朝对唐宋法律整体上弃而不用，但在司法实践中仍广泛援引唐律。明朝以唐律为蓝本制定《大明律》，在司法实践中又特别重视“例”，曾数次重修《问刑条例》，而最后一次重修采取“律为正文，例为附注”的形式，开创了律例合编的体例。

清朝法典沿袭《大明律》，同样非常重视例，制定了《大清律例》。宋朝儒学开始向基层渗透，并发展出理学。理学从北宋周敦颐开始，到南宋朱熹集大成。以程颢、程颐、朱熹为代表的程朱理学，在南宋后期逐步确立统治地位，控制教育与科举，并通过授徒、书院讲学等方式在社会上广泛传播，甚至深入族规、家训之中。朱熹的《家礼》和《小学》也成为家庭和幼童的行为规范。

宋朝以后，儒学士人投身基层教化，以乡约教化乡里。北宋吕大钧兄弟是乡约的创造者，吕大钧撰写的《吕氏乡约》，是儒学士人教化乡里的范本。明朝后期，乡约改为宣讲明太祖朱元璋的“六谕”。六谕主劝谕，但也有禁约成分，使乡约逐渐带有强制力。明朝儒学士人常常引用《大明律》来解释六谕，不遵乡约的百姓要受到处罚，甚至送官府治罪。清朝乡约基本延续了明朝的模式，但宣讲内容变成了康熙帝“圣谕十六条”和雍正帝《圣谕广训》，

宣讲时也常常引用《大清律例》。原本由儒学士人发起的教化百姓的乡约，经政府利用和推广而具有约束力，并与法律合流。

第9课 近代西方的法律与教化

一、近代西方法律制度的渊源及发展

为了缓和平民和贵族的矛盾，公元前450年左右，罗马共和国颁布了《十二铜表法》。罗马帝国时期，随着统治区域的扩大和人口的激增，法律制度更加完善。

6世纪，东罗马帝国皇帝查士丁尼下令编纂的《罗马民法大全》，是古罗马法律的最高成就，也是近代西方法律制度的渊源。中古时期，各日耳曼王国在记载和整理日耳曼人部落习惯法的基础上编纂了一批成文法，称为“日耳曼法”，作为庄园法庭审判的依据。教会也根据基督教神学，制定和颁布了教会法。11世纪以后，欧洲国家出现了研究和宣传罗马法的运动，促进了罗马法的传播。

11世纪，诺曼底公爵征服英国，建立了诺曼王朝。为了加强对地方的控制，王室设立法院，并派法官定期到各地进行巡回审判。12世纪前后，建立在罗马法和习惯法基础上、全国普遍适用的法律在英国逐渐形成，这就是普通法。13世纪，英国通过《大宪章》，确立了法律至上和王权有限的原则。“光荣革命”后，英国确立了君主立宪制，法律体系更加完善。美国等很多国家在学习英国法律的基础上制定了本国法律，它们构成了普通法系，也称“英美法系”。

13世纪以后，随着王权的加强，法国统一法律的步伐加快，建立在罗马法基础上的法律体系日益成熟。1789年，法国爆发大革命。此后，法国在启蒙思想和大革命的影响下，制定了一系列法律。1804年，拿破仑签署法令，颁布了《法国民法典》，又称《拿破仑法典》。它与在此前后颁布的法律一起构成了法国的成文法体系，最终确立了法国的资产阶级法律制度。后来，逐渐形成了以罗马法为基础、以《法国民法典》为代表的世界性法律体系，称为“大陆法系”或“民法系”。

二、近代西方法律制度的基本特征

近代以来，西方各国在继承传统法律思想的基础上，融合了启蒙思想家们提出的思想主张，制定了各自的法律制度。这些法律制度从理论上讲，包含着一些共同的基本特征。

在国家权力结构层面上，坚持权力制衡、三权分立。国家权力分为立法权、行政权和司法权。法律由议会制定，行政机构在法律规定的框架内行使行政权，法院根据法律独立掌握司法权。在法律内容上，注重保护个人权利，包括生命权、自由权和财产权等。在司法实践过程中，坚持程序公正和无罪推定。为了保证从立案到审理再到判决的每个程序的公开公正，建立了律师制度和陪审团制度。独立、专业的律师为被审判者提供辩护，可以减少法官对法

律的误读；从民众中产生陪审团，参与案件审理和判决，使民众能够直接参与法律事务。无罪推定原则指的是所有被审判者在判决之前都被视为无罪。

西方法律制度为资产阶级利益服务，存在着许多局限性。它确认了私有财产制度，每个人财产的多少往往决定着法律地位的高低。同时，对个人权利的认定也有逐渐改进的过程。直到 20 世纪，黑人、原住民和妇女还在为享有完全的公民权积极斗争。

三、宗教伦理与教化

392 年，基督教成为罗马国教。476 年，西罗马帝国灭亡。在帝国废墟上建立的日耳曼人国家为了取得罗马人和教会的支持，逐渐接受了基督教。基督教影响了中古时期欧洲人的政治、经济和社会生活各个方面。教士们搜集和抄录经典，保存了一些宝贵的古典文化，但他们更重要的任务是宣讲教义。他们还开办学校，这些学校主要是宗教学校，也有一些世俗学校。学校主要讲授宗教内容，也教授算术、几何、天文、音乐、文法、修辞和逻辑。学习内容虽然都以宗教为目的，但在教育和文化方面也发挥了重要作用。人们的生老病死、婚丧嫁娶，基督教会都要介入，几乎所有的节日都与基督教有关。教会尽管本身藏污纳垢，但时刻不忘告诫人们必须孝敬父母，不许偷盗、奸淫、杀人、贪恋别人的财物等，要求人们逆来顺受、忍受世间的一切痛苦。基督教的宗教伦理和教化作用强化了教会对人们的控制，深刻影响了人们的思想意识和日常行为。

宗教改革后，西欧的基督教分裂为天主教和新教。新教适应了原始积累时期新兴资产阶级的政治、经济诉求，提出了一些新的主张。新教反对教皇权威，主张信徒通过自己阅读《圣经》理解教义，还提倡节俭和积极入世的态度，鼓励人们发财致富。但是，新教仍然坚持基督教的基本教义，束缚人们的行为，麻醉人们的思想。新教还排斥其他教派，引起了多次宗教冲突，造成了重大的人员伤亡和财产损失。一些对教义持有不同意见的人被斥为“异端”，遭到迫害。例如，1553 年，西班牙科学家塞尔维特在日内瓦被加尔文派判处火刑。

第 10 课 当代中国的法治与精神文明建设

一、新中国的法治建设进程

社会主义法制是社会主义国家实施的体现广大人民意志的法律制度。20 世纪 50 年代，是中国社会主义法制的初创时期。我国制定了《中华人民共和国婚姻法》《中华人民共和国土地改革法》等法律、法令。1954 年，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国国务院组织法》《中华人民共和国人民法院组织法》《中华人民共和国人民检察院组织法》，确立了社会主义中国的政治制度、立法制度、司法制度，初步奠定了中国法治建设的基础。“文化大革命”时期，社会主义法制遭到严重破坏。

改革开放后，中共中央强调为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，保证法律面前人人平等，不允许任何人有超越法律之上的特权。1982年，我国通过《中华人民共和国宪法》，在此前后，我国还制定了《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国中外合资经营企业法》《中华人民共和国合同法》等一批基本法律。中国的法治建设进入新的发展时期。

20世纪90年代，我国全面推进社会主义市场经济建设，对法治建设提出了更高的要求。中共十五大报告第一次完整地提出要“依法治国，建设社会主义法治国家”，将以往的“建设社会主义法制国家”改为“建设社会主义法治国家”。1999年和2004年，《中华人民共和国宪法修正案》先后将“实行依法治国，建设社会主义法治国家”和“国家尊重和保障人权”写入宪法，法治建设得到进一步加强。到2010年底，中国特色社会主义法律体系形成。这是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑，是中国特色社会主义制度逐步走向成熟的重要标志。中国特色社会主义法律体系的形成，使国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的各个方面实现有法可依，推动我国社会主义制度不断自我完善和发展，为实现中华民族伟大复兴奠定了坚实的法制基础。

建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是坚持和发展中国特色社会主义的内在要求。中共十八大以来，党领导人民全面依法治国，加强宪法实施和监督，维护宪法权威；推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治；做到依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设；深化司法改革，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。我国切实贯彻落实科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的依法治国方针，推进国家治理体系和治理能力现代化，全面依法治国进入一个新阶段。

从修改环境保护法、食品安全法、消费者权益保护法，到颁布反恐怖主义法、国家安全法、网络安全法，立法工作全方位回应民生关切。2018年十三届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，把中共十九大确定的重大理论观点和重大方针政策，特别是习近平新时代中国特色社会主义思想载入国家根本法，实现了国家指导思想的与时俱进，反映了全国各族人民共同意志和全社会共同意愿。2020年5月，十三届全国人大三次会议通过了《中华人民共和国民法典》。这是新中国第一部以法典命名的法律，在法律体系中居于基础性地位，被称为“社会生活的百科全书”。它系统整合了新中国成立70多年来长期实践形成的民事法律规范，汲取了中华民族5000多年优秀法律文化，借鉴了人类法治文明建设有益成果，是一部体现我国社会主义性质、符合人民利益和愿望、顺应时代发展要求的民法典，是一部体现对生命健康、财产安全、交易便利、生活幸福、人格尊严等各方面权利平等保护的民法典，是一部具有鲜明中国特色、实践特色、时代特色的民法典。

二、社会主义精神文明建设

在社会主义革命和建设时期，面对百废待兴、物质匮乏的困难局面，中国人民发扬英勇奋斗的革命传统和艰苦奋斗的精神，谱写了无数重整山河的壮丽诗篇。中国社会涌现出大批英雄模范集体和个人，全国劳动模范孟泰、时传祥，“铁人”王进喜，党的好干部焦裕禄，解放军好战士雷锋，科学家李四光、华罗庚等是杰出代表。全社会形成了健康向上的道德风尚，热爱党、热爱社会主义的政治氛围，关心集体、无私奉献、全心全意为人民服务的行动准则，互相关心、互相爱护、互相帮助的新型人际关系。这极大地激发了全国人民的热情和干劲。

改革开放后，我国在建设社会主义物质文明的同时，加强社会主义精神文明建设。中共中央颁布有关加强社会主义精神文明建设指导方针的决议，号召并鼓励开展群众性精神文明创建活动。讲文明、讲礼貌、讲卫生、讲秩序、讲道德，心灵美、语言美、行为美、环境美，热爱祖国、热爱社会主义、热爱中国共产党，即“五讲四美三热爱”，是20世纪80年代群众性精神文明建设最响亮的口号。20世纪90年代，我国又开展以创建文明城市、文明村镇、文明行业为主要内容的三大系列创建活动，包括推广文明服务用语，制定市民、村民公约，百城万店无假货，社会服务承诺制，文明上岗优质服务等各种形式，对促进社会风气好转起了积极作用。1994年，中共中央先后颁布了《爱国主义教育实施纲要》《关于进一步加强和改进学校德育工作的若干意见》，把爱国主义教育作为加强精神文明建设的基础工程加以推进。2001年，中共中央在总结以往思想道德建设经验的基础上颁布了《公民道德建设实施纲要》，从以德治国的高度进一步规划思想道德建设。

2006年10月，中共十六届六中全会在《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中第一次提出建设社会主义核心价值体系的战略任务。中共十七大提出“社会主义核心价值体系是社会主义意识形态的本质体现”。中共十八大进一步提炼、概括，形成简明扼要、便于传播和弘扬的社会主义核心价值观。富强、民主、文明、和谐是国家层面的价值目标；自由、平等、公正、法治是社会层面的价值取向；爱国、敬业、诚信、友善是公民个人层面的价值准则。社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现，凝结着全体人民共同的价值追求。培育和践行社会主义核心价值观，涌现出杨善洲、黄大年等一大批热爱祖国、奉献人民、自强不息、砥砺前行、积极进取、崇德向善的全国道德模范。他们的事迹说明，只要每个人都从小事做起，从一点一滴做起，由易到难，由近及远，把社会主义核心价值观变成日常的行为准则，就能为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚起强大的精神力量。

进入新时代，社会主义核心价值观广泛传播，中华优秀传统文化得到创造性转化、创新性发展。党和国家隆重庆祝中国人民解放军建军90周年、改革开放40周年，隆重纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年、中国人民志愿军抗美援朝出国作战70周年，成功举办北京冬奥会、冬残奥会，青年一代更加积极向上，全党全国各族人民文化自信明显增强、精神面貌更加奋发昂扬。

第四单元 民族关系与国家关系

在中国漫长的历史进程中，各民族迁徙汇聚，交流互补，冲突交融，推动了中国统一多民族国家的发展。各民族之间既有和睦相处，也有矛盾冲突，民族交往交流交融是主流。秦汉时期建立了统一多民族封建国家；魏晋南北朝时期，各民族大迁徙、大交融；隋唐时期，各民族在大一统条件下大交融、大发展；宋辽夏金时期，政权并立，各民族的交往交流交融也并未中断；元明清三代是统一多民族国家得到巩固和发展的时期，多元一体的民族格局渐趋稳定。近代以来，中华民族开启了自觉发展新阶段。新中国成立后，中国共产党运用马克思主义解决中国民族问题，建立了民族区域自治的基本政治制度。中华民族大团结局面日益巩固。在世界范围内，各民族的大迁徙、大交流推动了民族和国家的变化。近代以来，西方民族国家形成，规范国家与国家之间交往的国际法也逐渐形成并成熟。中国积极参与国际事务，提倡独立自主的和平外交。

通过本单元的学习，了解中国古代的民族政策和边疆管理制度，认识中国作为统一多民族国家的发展历程，以及中国古代处理对外关系的体制；了解近代西方民族国家的形成情况，以及国际法的发展；了解当代中国解决民族问题的道路，以及独立自主的和平外交政策的主要成就。

第 11 课 中国古代的民族关系与对外交往

一、秦汉时期的民族关系

秦朝是我国统一多民族国家历史的开始。秦朝周边生活着众多民族，如东北的夫余、乌桓，北方的匈奴，西北的羌、氐，南方的夷、越。秦朝设典客、典属国等官职来管理民族事务。秦朝北逐匈奴，修筑长城；南抚夷、越，在今天的两广地区设立了南海郡、桂林郡、象郡等。

汉朝设大鸿胪管理民族事务。汉初，朝廷对北方的匈奴采取和亲政策。汉武帝时期，国力强盛，卫青、霍去病三次出击匈奴，取得大胜。东汉初，匈奴分为南北两部，南匈奴内迁，逐渐汉化。89 年，窦宪出击北匈奴，取胜后刻铭燕然山。北匈奴数败之后，西迁远方。西汉在河西走廊设武威、张掖、酒泉、敦煌四郡，合称“河西四郡”，成为中原前往西域的要道。西汉设西域都护府，作为管理西域的军政机构。在东北，西汉设护乌桓校尉。

汉朝政府在边疆推行屯戍政策，与当地民族共同开发边疆，向北方大量移民屯田，仅在公元前 119 年就一次性移民 70 余万人；在西域也设置田官，督率戍卒屯田。

二、隋唐至两宋时期的民族关系

隋唐时期，负责民族事务的机构是尚书省的礼部及鸿胪寺。礼部的礼部司负责朝聘及册封各民族首领的礼仪，主客司负责各族朝见事宜；鸿胪寺负责宾客接待礼仪。

隋朝结束了统一国家长期分裂的局面，突厥、吐谷浑、党项等周边民族先后归附隋朝。隋朝也加强了对岭南地区各族的治理。589年，百越首领洗夫人迎接隋军统帅韦洸（guQng）进入广州，她被册封为谯国夫人，为隋朝治理岭南起到了重要作用。隋朝在边疆主要推行郡县制，但往往以边疆民族的豪酋大姓任郡守、县令。隋朝加强了与流求的接触，曾三次派人抵达流求。

唐朝边疆地区有突厥、回纥、吐蕃、南诏、渤海等地方政权。唐朝政府与它们保持着密切联系，西北边疆各族称唐太宗为“天可汗”。文成公主、金城公主先后入藏，唐蕃之间还数次会盟。南诏的13个王中有10人经唐朝加封，南诏王曾多次遣子弟入唐学习。边疆、内地各民族呈现出前所未有的大交融局面。唐朝的边疆管理机构主要是大都护府、都督府、羁縻州，西北设安西、北庭都护府，北方设安北、单于都护府，东北设安东都护府，南方设安南都护府。都督府都督、羁縻州刺史由各民族首领担任，由大都护府直接管辖，上统于中央政府。

宋朝先后与契丹族建立的辽、党项族建立的西夏、女真族建立的金长期并立。辽、西夏、金、大理等政权都吸收了中原王朝的政治制度、治理经验和文化。即使在局部政权割据、征战状态下，各民族间的交往交流交融也从没有中断过。

三、元明清时期的民族关系

元朝结束了唐末五代以来辽、宋、西夏、吐蕃、大理等政权长期并存和对峙的局面，完成了全国的统一。元朝疆域辽阔，统治者一方面“行汉法”，另一方面对不同民族实行了明显的差别对待政策。元朝对西藏地方实行有效的行政管理。元世祖忽必烈封八思巴为帝师，领宣政院事，代表中央政府管理佛教和藏族事务。元朝还在东北、云南等地设行省，征发赋役。

明朝管理民族事务的中央机构，除礼部、鸿胪寺外，还有负责培养各种民族文字翻译人才的四夷馆。明朝在西起嘉峪关、东到鸭绿江一线，陆续修筑长城，防范蒙古骑兵入境袭扰，并沿长城布置一系列军镇，号“九边”。明朝在辽东、宣府、大同等地开放马市，与蒙古、女真各族开展贸易。明朝在东北设都司、卫、所，对女真等族进行管理；在西北设赤斤蒙古、沙州、哈密等卫；在西南设土司。卫所和土司官员由各族酋长世袭任职，统领部属，按时向朝廷进贡土物，接受朝廷征调军兵。明朝敕封西藏僧俗领袖为“法王”“王”，建立羁縻性质的都司等机构，对西藏地方进行管辖，并通过贡赐、茶马贸易进行经济交流。

清朝设立理藩院管理边疆民族事务；通过满蒙联姻，加强对漠南蒙古的控制；通过军事斗争平定漠西蒙古准噶尔部叛乱，土尔扈特部回归祖国，巩固了西北边疆；分别册封五世达

赖与五世班禅为“达赖喇嘛”和“班禅额尔德尼”，在青海、西藏地区设西宁办事大臣、驻藏办事大臣；在西南，沿袭土司制度，后来逐渐进行“改土归流”，废除世袭土官，选派有任期的流官进行管理。

四、中国古代的对外交往

中国是亚洲东部的文明古国，在历史上与世界许多地区有过程度不同的交往。早在先秦时期，以中原为核心的华夏文明与域外有广泛的交往交流。秦汉时期，中国与外部世界的交往扩大。

汉朝对外已打通了陆海两个通道。陆路经河西走廊向中亚、西亚延伸。97 年，甘英奉西域都护班超之命出使大秦，抵达波斯湾一带。海路从合浦郡徐闻县出发，最远可以航行到印度南部。东汉时期，倭国派使臣来朝，光武帝刘秀赐“汉委（倭）奴国王”金印一枚。

隋唐时期，政治统一，对外关系空前发展，经济、文化交流活跃。隋唐时期与西域商路畅通。隋炀帝命裴矩驻张掖，掌管通商事务。唐朝与大食国的接触，使包括造纸术在内的中国技术传到了阿拉伯地区。隋唐与外国之间的海路交流活跃。隋朝常骏从南海郡②出航到达赤土国③，国王也遣其子随常骏来到中国。日本向唐朝派遣唐使近 20 次，每次都有留学生、学问僧随船而来，人数少者近百人，多者有 650 余人，将唐朝文化带到日本。宋朝因北方陆路交通阻隔，海路转趋发达，不仅恢复了唐朝由广州出发经越南到阿拉伯的旧路，又开辟了由明州到日本和朝鲜半岛的航路。泉州成为重要的对外贸易港。

元朝通往欧洲的海陆通道都很通畅。13 世纪，马可·波罗经西亚、中亚抵达中国，在中国生活了 17 年，然后由泉州经海路回到威尼斯，后来留下了著名的《马可·波罗行纪》。明清政府在对外关系上致力于维护朝贡体制和朝贡贸易体系，但民间贸易和走私贸易也屡禁不绝。

随着对外交往增多，清朝对外关系开始缓慢转型。1689 年，中俄订立《尼布楚条约》，这是清朝政府签订的第一个边界条约。18 世纪，英国马戛尔尼使团来到中国，试图打开中国市场。清朝皇帝坚持认为天朝地大物博，无所不有，不需要与外界贸易，拒绝了英国使团的请求，关上了对英交往的大门。

第 12 课 近代西方民族国家与国际法的发展

一、近代西方民族国家的产生

15 世纪前后，西欧国家的封建割据势力遭到削弱，中央集权得到加强。此后的宗教改革运动，沉重打击了教会势力，强化了各国的世俗权力，国家和民族认同观念日益显现。1534 年，英国国王亨利八世授意议会通过《至尊法案》，宣布国王是英国教会的首脑，摆脱罗马

教廷的控制，建立起国王的专制统治。路易十四统治时期，法国王权达到顶峰。欧洲国家纷纷成为专制王权国家。这一时期，国家的版图常常因为国王的婚姻或继承关系发生改变。早在13世纪，以伦敦方言为基础形成的英语就出现在英国官方文件中，英语开始成为英国人广泛使用的语言。

16世纪，法国国王签署敕令，规定法国的法律文件必须用以巴黎方言为主形成的法语撰写，法语成为法国的官方语言。对民族语言的重视强化了民族认同，促进了民族国家的形成。法国大革命及拿破仑战争，不仅传播了自由平等思想，还促进了欧洲各国民族意识的觉醒。个人对国家的忠诚越来越超过对国王和宗教的忠诚，各国纷纷鼓励和组织对爱国人士的崇拜，出现了国旗、国歌和各种国家节日，国家在人们的意识中越来越重要。欧洲各专制王权国家逐渐变为具有独立主权的民族国家，这些民族国家有的由单一民族组成，更多的则是包括了多个民族。

二、国际法的形成与外交制度的建立

随着国家主权意识的加强，各国都强调国家利益至上，国家之间的利益纷争加剧。人们希望通过建立一定的法律制度来处理国家之间的关系，减少武力冲突。荷兰人格劳秀斯在1625年出版的《战争与和平法》一书中提出君主应该制定条约并接受约束，确定了国际法的主体是主权国家，奠定了国际法的基础。

1618年，德意志的新教同盟和天主教同盟之间爆发战争，欧洲各国纷纷卷入其中。为了争夺领土、王位和霸权，各国展开激烈的争斗。1648年，交战各方签订了《威斯特伐利亚和约》，结束了欧洲的混战局面，形成了威斯特伐利亚体系。威斯特伐利亚体系确立了国际关系中的国家领土、主权与独立等原则，开创了用国际会议和通过谈判达成协议的形式解决国际争端、结束国际战争的先例，确认了缔约国必须遵守条约、各缔约国可以对违约国集体制裁的国际法基本原则。

17世纪时，欧洲国家的君主们不再满足仅仅派遣临时使者与外国保持联系，而是派遣常驻外交使节和外交使团。在此基础上，近代外交制度逐渐建立起来。外交制度的建立和国际法的形成为国际关系确立了一些规则，为用和平方式解决国与国之间的争端、减少战争行为开辟了新的途径。

1815年，欧洲各国在维也纳会议及此后签订了一系列条约，建立起以大国协调、欧洲均势为特征的国际关系体系，即维也纳体系。在维也纳体系下，外交制度进一步发展，国际法的应用范围也逐渐从欧洲扩大到美洲、亚洲等其他许多地方。另外，各国之间还签订了许多国际公约，制定了一系列战争法规，试图和平解决国际争端。但是，西方各国在国际法应用中实行双重标准，为了谋取利益经常违反国际法，导致国际冲突不断，最终引发了第一次世界大战。

三、20 世纪国际法的发展

第一次世界大战使国际法遭到严重破坏。十月革命后，苏俄提出了不兼并不赔偿的原则，宣布侵略战争为反人类罪，为国际法开辟了新的发展阶段。战后，战胜国建立了凡尔赛—华盛顿体系，成立了世界上第一个由主权国家参加的政治性国际组织——国际联盟。但是，国际联盟被英国和法国控制，美国始终不是国联成员，苏联加入很晚，国联缺乏普遍性和权威性。它规定了形成决议的“全体一致”原则，使之难以履行制止战争、维护世界和平的国际责任。1928 年 8 月，美、法等国签订了《非战公约》，宣布缔约各国在它们的相互关系中废弃以战争作为实行国家政策的工具，和平解决国际争端。但是，公约并未真正得到实行。

第二次世界大战爆发后，法西斯国家的侵略活动使国际法再次遭到极大破坏。1945 年 6 月，50 个国家的代表签署了《联合国宪章》。宪章确定了和平解决国际争端和制裁侵略的机制，并赋予安理会制裁的权力，确定了“大国一致”原则，集体安全体制进一步完善。

第二次世界大战后，新的民族国家纷纷独立，各类国际组织数量激增，推动了国际法的发展。在此期间，国际法的领域大大扩展，在裁军、防止核武器及生化武器扩散、人权、环境、海洋、外层空间等方面，颁布了一系列具有国际法性质的公约或宣言，对世界和平与发展作出了积极的贡献。但是，国际法的实施仍然有很多局限性。一些大国为了一己私利，不惜退出国际条约，甚至不经联合国授权就进行制裁或发动战争，严重威胁着世界和平。

第 13 课 当代中国的民族政策

一、民族区域自治制度的建立

中国是统一多民族国家。各民族在分布上交错居住、文化上兼收并蓄、经济上相互依存、情感上相互亲近，在长期的历史发展过程中，逐渐形成了你中有我、我中有你，谁也离不开谁的多元一体格局。

在旧中国，许多少数民族长期遭受统治阶级的压迫和歧视，几乎完全被排除在国家政治生活之外，加之地处边陲，交通闭塞，经济社会发展水平相对落后。对于一个多民族国家来说，采取什么样的国家结构形式来处理国内民族问题，关乎国家的长治久安和各民族的前途命运。中国共产党历来重视民族问题，逐步明确提出了符合中国国情的民族区域自治，作为解决中国民族问题的基本政策。

1941 年，陕甘宁边区政府颁布的《陕甘宁边区施政纲领》规定，依据民族平等原则，“建立蒙、回民族的自治区”。1945 年，中共中央提出：“对内蒙的基本方针，在目前是实行区域自治。”1947 年 5 月 1 日，经中共中央批准，在刚刚解放的内蒙古地区成立内蒙古自治区。新中国成立后，它成为我国第一个省一级的自治区。

1949年,《中国人民政治协商会议共同纲领》确定实行“民族的区域自治”,“中华人民共和国境内各民族一律平等,实行团结互助”。1954年通过的《中华人民共和国宪法》规定:各少数民族聚居的地方实行区域自治;各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分;各自治机关都是在国家统一领导下的一级地方政权机关,依法行使规定的自治权。根据《中华人民共和国宪法》,新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、宁夏回族自治区和西藏自治区先后成立。此外,还成立了一批自治州、自治县(旗)。

二、民族区域自治制度的发展

中共十一届三中全会后,党和国家全面恢复和落实党的民族政策,民族区域自治制度得以健康发展。1984年,《中华人民共和国民族区域自治法》正式颁布实施。根据宪法和民族区域自治法,民族自治地方进行了有关自治条例和单行条例的制定工作。1990年,中共中央提出“三个离不开”,即“汉族离不开少数民族,少数民族离不开汉族,各少数民族之间也相互离不开”,深刻阐述了中国各民族休戚相关、命运与共的血肉关系。随着社会主义民主政治建设的不断推进和依法治国基本方略的实施,民族区域自治在我国政治生活中的地位日益提高。

1997年,中共十五大明确把民族区域自治制度确立为建设有中国特色社会主义政治的基本政治制度之一。民族区域自治制度的优势在于维护国家的集中统一,保障少数民族合法权益,巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系,打牢中华民族共同体思想基础,实现民族地区经济社会事业加快发展。

三、中共十八大以来民族区域自治制度的完善

中共十八大以来,党和国家要求坚持各民族“共同团结奋斗,共同繁荣发展”的民族工作主题,全面贯彻落实党的民族政策,坚持和完善民族区域自治制度,不断增进各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党和中国特色社会主义的认同。

中共十九大报告提出,全面贯彻党的民族政策,深化民族团结进步教育,铸牢中华民族共同体意识,加强各民族交往交流交融,促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起,共同团结奋斗、共同繁荣发展。铸牢中华民族共同体意识被写入新修订的《中国共产党章程》,赋予民族工作新的内涵和重大历史使命,是习近平新时代中国特色社会主义思想在民族工作领域的具体体现。党和国家努力创造各族人民共居、共学、共事、共乐的社会条件,让各族人民在中华民族大家庭中手足相亲,守望相助,实现中华民族一家亲、同心共筑中国梦的伟大目标。

中共二十大对未来五年的民族工作提出新的要求,以铸牢中华民族共同体意识为主线,坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路,坚持和完善民族区域自治制度,加强和改进党的民族工作,全面推进民族团结进步事业。

第 14 课 当代中国的外交

一、开创独立自主的和平外交

新中国的成立，为结束百余年来旧中国屈辱外交，在平等、互利、互相尊重主权和领土完整的基础上同各国建立新型外交关系创造了前提。1949 年上半年，毛泽东先后提出了“另起炉灶”“打扫干净屋子再请客”“一边倒”三条方针，为新中国建立后开创新型外交指明了方向。

“另起炉灶”的核心就是不承认国民党政府同各国建立的外交关系，要在新的基础上经过谈判同外国建立新的外交关系。《中国人民政治协商会议共同纲领》第 56 条规定：“凡与国民党反动派断绝关系、并对中华人民共和国采取友好态度的外国政府，中华人民共和国中央人民政府可在平等、互利及互相尊重领土主权的基础上，与之谈判，建立外交关系。”

“打扫干净屋子再请客”，就是有步骤地彻底地摧毁帝国主义在中国的控制权，不承认国民党时代的一切卖国条约。取消帝国主义在中国的特权，肃清帝国主义在中国的势力和影响，是新中国外交的重要任务。它首先是由国家管制对外贸易，收回对中国主权影响最大的海关管理权、驻军权和内河航行权。

“一边倒”，就是中国坚定地站在社会主义和世界和平民主阵营一边，使新中国在保障人民革命胜利成果、捍卫和平以及维护独立与主权的斗争中，不致处于孤立地位。

新中国成立之初，中国首先与苏联建交，接着与保加利亚、朝鲜、越南等 10 个人民民主国家，以及印度、印度尼西亚、缅甸、巴基斯坦、瑞典、丹麦、瑞士、芬兰等国建交。1954 年 6 月，中国倡导以和平共处五项原则作为国际关系准则。

1955 年的万隆会议上，中国提出“求同存异”方针，为进一步开展同亚非各国间的友好合作关系创造了条件，中国独立自主的和平外交取得新的进展。到 1956 年，中国又与挪威、南斯拉夫、阿富汗、尼泊尔、埃及、叙利亚、也门等国建交，同英国、荷兰建立了代办级外交关系。

20 世纪 50 年代末至 60 年代初，亚非拉国家反对殖民主义、种族主义和侵略干涉的民族解放运动蓬勃发展，中国给予了多方面的支持和援助，赢得了这些国家的友谊和信任，也赢得了良好的国际声誉。中国对外关系史上出现了以与亚非民族独立国家建交为基本特点的建交高潮。同时，中国逐步冲破西方国家的封锁。1964 年，中国与法国建交，实现了中国同西方大国关系的突破。

20 世纪 70 年代，中国外交打开新的局面。自 1970 年起，中国先后同意大利、奥地利、比利时、希腊、联邦德国等西方国家建立外交关系。中英、中荷关系也升格为大使级。1971 年，中华人民共和国恢复在联合国的一切合法权利。1972 年，中美关系开始走向正常化，中日正式建交。之后，中国迎来建交高潮。到 1976 年，与中国建交的国家达到 111 个。

二、改革开放后的外交成就

中共十一届三中全会以后，中国的外交政策朝着为改革开放和现代化建设服务的方向进行重大调整。根据国际形势的变化，中国提出和平与发展是当代世界的主题，在发展同世界各国的友好关系方面取得重大进展。1979年，中美两国正式建立外交关系。1989年，中苏两国实现国家关系正常化。

世纪之交，中国把巩固与发展周边关系作为外交工作的首要任务，解决了与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦三国的边界问题。1997年12月，中国与东盟首脑非正式会晤，即“10+1”领导人会议机制正式建立。中国同印度、巴基斯坦、朝鲜、韩国、越南、蒙古等国的关系也取得新进展。

进入21世纪，中国积极致力于与世界各大国建立不同形式的伙伴关系。中国把与发展中国家合作作为全方位对外开放战略的一部分，于2000年正式成立中非合作论坛，2003年加入《东南亚友好合作条约》，合作内容不断丰富，规模迅速扩大。中国积极推动区域和国际合作，发起成立上海合作组织、博鳌亚洲论坛，推动二十国集团成为国际经济治理主要平台，与俄罗斯、印度、巴西一起创立“金砖国家”合作机制，为新兴市场国家与发展中国家对话与合作提供重要平台。中国还积极参与以联合国为中心的多边外交活动，认真履行有关职责，在维护世界和平与安全中发挥越来越重要的作用。

三、中共十八大以来的中国特色大国外交

中共十八大以来，面对深刻变化的国际形势，党中央深刻把握新时代中国和世界发展大势，在对外工作上进行一系列重大理论和实践创新，形成了习近平外交思想。中国推动构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架，妥善处理分歧，与俄罗斯、法国、德国、英国等世界主要国家的关系稳步发展；按照“亲、诚、惠、容”理念和“与邻为善、以邻为伴”的外交方针，推出多种新机制和新举措，深化同日本、韩国、东盟各国等周边国家的关系；提出“真实亲诚”理念，加强与非洲国家之间的团结合作。中国特色大国外交形成了全方位、多层次、立体化的外交布局。

中共十九大针对来自外部环境的严峻挑战，提出要坚持和平发展道路，推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，推动构建人类命运共同体，建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界，推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。

中国积极推进构建对话而不对抗、结伴而不结盟的国与国交往新路。中国领导人进行了一系列频繁密集的外交活动，包括与俄罗斯、美国等大国领导人进行会晤，出访越南、老挝等周边国家，以及出席亚太经合组织会议、东亚合作领导人系列会议等重大多边国际性会议。多项推进中外增进互信、扩大合作的新文件、新举措也相继出台。

中国不断扩大同各国利益的交汇点，谋求共同发展。中国不仅着眼于自身的发展，还就世界和平发展的诸多议题提出中国方案。作为联合国安理会常任理事国，中国一贯倡导、支持并践行多边主义，大力支持联合国在国际事务中发挥核心作用。在伊朗核问题、叙利亚问题等重大国际和地区问题上，中国积极探索解决办法，维护正义和世界稳定。中国积极促进全球治理体系改革与完善，推动气候变化《巴黎协定》生效。中国倡议和推动的“一带一路”建设，成为开放包容的国际合作平台和各方普遍欢迎的全球公共产品。中国通过主办“一带一路”国际合作高峰论坛、二十国集团领导人杭州峰会、亚太经合组织领导人非正式会议、金砖国家领导人厦门会晤等主场外交，积极参与和引领全球治理进程，为改革完善全球治理体系，推动国际秩序和国际体系朝着更加公正合理、普惠均衡的方向发展贡献中国智慧。

面对世界百年未有之大变局，人类社会面临前所未有的挑战。中共二十大提出，中国坚决反对一切形式的霸权主义和强权政治，反对冷战思维，反对干涉别国内政，反对搞双重标准。中国始终坚持维护世界和平、促进共同发展的外交政策宗旨，致力于推动构建人类命运共同体，呼吁世界各国弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值，促进各国人民相知相亲，共同应对各种全球性挑战。

第五单元 货币与赋税制度

随着社会经济的发展，商品交换开始活跃起来，这是各国历史上的共同现象。商品交换发展到一定程度，货币产生了。货币经历了从海贝、金属到纸币的演进过程，在经济发展历程中的作用越来越大。随着资本主义世界市场的出现，世界货币体系逐渐形成并不断完善。同样，在经济发展和商品交换的大背景下，国家政权逐步实施了各项税收政策。中国古代实行赋役制度，关税和个人所得税制度则是近现代中国最具代表性的税收制度。

通过本单元的学习，了解中国历史上的货币发行、使用情况和现代世界货币体系的形成，了解中国古代赋役制度的演变以及关税、个人所得税制度在中国的产生和实行。

第 15 课 货币的使用与世界货币体系的形成

一、中国货币的演进历程

作为固定充当一般等价物的特殊商品，货币是在商品交换发展到一定程度时才出现的。中国古代最初被用作货币的可能是海贝。二里头遗址出土了海贝，还有用骨头、石头做成的仿制贝。大约在商朝后期，开始出现铜铸币。

春秋战国时期，各国分别使用布币、刀币、圜钱、蚁鼻钱等多种样式的铜铸币。秦朝在圜钱基础上将货币统一为圆形方孔钱，这种样式在此后被长期沿用。中国历代王朝铸造了大量的铜钱。由于铜钱本身价值低下，民间又有许多铜钱被囤积或销毁重铸器皿，所以铜钱流通量仍然不足，无法满足商业贸易发展的需要，出现“钱荒”。在这样的背景下，北宋诞生了世界上最早的纸币，称为“交子”。交子与宋朝后来发行的其他纸币，都是作为辅币，与铜钱兼行。元朝在全国范围内将纸币作为主币来发行，称为“钞”。元末滥印纸钞，导致恶性通货膨胀，财政崩溃，明朝又恢复铜钱、纸币并行的货币体制。

从战国到元朝，贵金属金、银也时常承担货币职能，但并未成为主要货币。自明朝中期起，白银逐渐成为国家财政和民间交易的基本支付手段，物价也多以银两计算。清朝完全承认白银的法定货币地位，与铜钱兼用。白银货币化是商品经济发展的需要，也推动了商品经济进一步发展。

晚清时，政府开始铸造银元。1912 年中华民国建立后，货币政策延续了清朝的传统，以银元为法定货币。1935 年，国民党政府实行法币改革，规定由中央银行、中国银行、交通银行发行的钞票为法币，并禁止银元的流通，将白银收为国有。在抗日战争和解放战争期间，法币急剧贬值，最终彻底崩溃，国民党政府被迫于 1948 年再次进行币制改革，开始发行金圆券。金圆券的贬值速度比法币更快，各地纷纷拒用金圆券，民间自动重新使用银元。

于是，国民党政府又发行银圆券，仍以失败告终。与此同时，随着解放战争的顺利进行，中国共产党领导的各解放区迅速连成一片。形势的发展急需一种统一的货币来替代原来各根据地和解放区种类庞杂、折算不便的货币。为此，华北人民政府于 1948 年 12 月 1 日在河北石家庄成立中国人民银行，开始统一发行人民币。新中国成立后，人民币成为中华人民共和国的法定货币。从最初发行到 1999 年 10 月 1 日启用新版，人民币先后共发行了五套，形成纸币与金属币、普通纪念币与贵金属纪念币等多品种、多系列的货币体系。长期以来，人民币地位始终稳定，对国民经济发展作出了重大贡献。同时，随着对外开放的扩大，人民币在国际货币体系中也发挥着越来越重要的作用。

二、世界货币体系的形成

19 世纪初，随着资本主义世界市场的不断扩大，国际间货币结算日益频繁和复杂。1816 年，当时最强大的资本主义国家英国制定法案，实行金本位制。此后，其他资本主义国家也都先后采用，形成了以英镑为中心、以金币或黄金在国际间流通为主的国际金本位货币制度。在这一制度下，各国的金币具有法定的含金量，人们可以根据规定铸造金币，金币可以自由流通，而且不易贬值。金本位制的实行，促进了资本主义生产和世界经济的发展。

1929 年，美国爆发了经济大危机。由于存款人大量挤兑，银行倒闭，黄金储备锐减，美国政府不得不宣布停止兑换黄金，全面禁止黄金出口，导致金本位制崩溃。资本主义世界货币失去了统一的标准和基础，英国、法国和美国分别构建了以英镑、法郎和美元为中心的货币集团，各自为政。

第二次世界大战严重削弱了英国等欧洲国家，美国成为资本主义世界的霸主。1944 年 7 月，美国、英国等 44 个国家在美国新罕布什尔州布雷顿森林召开会议，讨论战后国际货币问题。为了协调资本主义国家的经济，会议确立了以美元为中心的国际货币体系，即布雷顿森林体系。布雷顿森林体系确定 35 美元兑换 1 盎司黄金的固定比值，各国货币与美元挂钩。美元实际上等同于黄金，取得了在资本主义世界货币体系中的霸权地位。世界货币体系的建立一定程度上促进了国际贸易，稳定了国际金融，同时也为美国推行世界霸权提供有利条件。

20 世纪 70 年代初，美国政府宣布停止美元兑换黄金，布雷顿森林体系走向瓦解。后来，固定汇率制被浮动汇率制取代。进入 21 世纪，美元仍然在国际货币基金组织货币篮子中占据最大权重，是国际贸易结算和各国外汇储备的主要货币，但欧元、日元和人民币等的影响也在上升。

第 16 课 中国赋税制度的演变

一、中国古代的赋役制度

秦汉时的赋役，大致包括三部分：田赋、人头税和徭役。秦朝田赋税率极高，史称“收泰半之赋”。秦亡后，汉初统治者采取“与民休息”的政策，田赋税率大大降低。汉高祖实行十五税一的税率，到汉景帝的时候改为三十税一。

秦朝向人民征收极重的口赋，即人头税。云梦睡虎地秦简有“口赋”或“户赋”的记载。《汉书·食货志》称，秦朝“田租、口赋、盐铁之利，二十倍于古”。汉朝人头税分口赋、算赋，规定不分男女，7—14岁每人每年缴口赋20钱，汉武帝以后加征3钱，15—56岁每人每年出算赋120钱，商人和奴婢的算赋钱还要加倍。汉朝还征收财产税，例如，对车船征税，对商人和高利贷者征收算缗钱，对财产总额征收“税民资”，甚至农民饲养六畜都要缴税。

秦汉徭役有更卒、正卒、戍卒三种。秦朝男子17岁起役，后来汉昭帝改为23岁起役。更卒徭役的法定服务期限是一个月，服役地点是在本郡或本县，承担修筑城垣、道路、河渠、宫室、陵寝，以及运输粮食等繁重劳动。正卒是指到郡国和京城服兵役，役期一般是两年。戍卒是指到边塞屯戍，役期一般是一年。

隋朝废除了前代许多苛捐杂税，主要向民众征收租调，征派力役。这一制度为唐朝所继承，变成租庸调制，针对21—59岁之间的成年男子征收。租、调之外的役，可以用“庸”代替，即缴纳一定的绢或布来替代徭役。租庸调制的基础，是国家向成年男子授田的均田制。不过，受田不足是较普遍的。唐朝中期，土地兼并导致均田制遭到破坏。

780年，唐朝政府废除租庸调，改行两税法，以国家财政支出确定赋税总额，然后将总额分解到各地，按田亩征收地税，按户等征收户税，分夏、秋两次征收。宋承唐制，征收两税，但附加税繁杂多变，往往超过正税数倍。宋朝除了征收类似唐朝的庸一样的代役金外，还经常再派发各种徭役。因为徭役扰民严重，北宋中期王安石推行募役法，百姓缴纳免役钱、助役钱，官府募人代役。元朝基本上沿袭唐朝的租庸调与两税法，分别施行于北方和南方，在北方征丁税、地税，在南方征夏税、秋粮。但是，元朝在税粮外又有前朝没有过的“科差”，按户之上下征收丝和银两。

明初赋税分夏税、秋粮两次征收，所征主要是米麦实物。正统年间，江南部分税粮折银征收送赴北京，称“金花银”。明朝后期，随着商品经济的发展与白银流通量的增加，张居正在全国推行一条鞭法。一条鞭法实行赋役合并、一概折银，即不但赋税折银征收，而且役也改由丁、田共同承担，折成银两，统一征收。政府所需的役，由政府从税银中拿出一部分统一雇人。一条鞭法是中国赋役制度上的重大变革。1712年，康熙帝规定以前一年的丁银作为定额，不再增加，称“滋生人丁，永不加赋”。雍正帝即位后，将这笔丁银分摊到田赋

中，称“摊丁入亩”。从此，在中国历史上存在了约 2000 年的人头税彻底废除，国家对百姓的人身束缚进一步减弱。

二、关税与个人所得税制度的起源与演变

海关依据国家的关税政策、税法及进出口税则，代表国家对进出关境的物品征收的税，称为“关税”。中国的关税最早出现在西周时期，当时货物通过边境的“关卡”就要被征税。

在关税出现后的很长一段历史时期里，存在着国内关税与国境关税并立的现象。在世界范围内，废止国内关税、单一征收国境关税的情形，是伴随近代国家的形成和国际贸易的发展而出现的，只有数百年的历史。中国直到 1931 年才开始取消国内关税，实行统一的国境关税。实际上，随着国内关税的逐渐衰亡，国境关税在近代中国的重要性日趋凸显，但在一段时间里，中国不能自主征收国境关税。

鸦片战争以前，中国享有完全的关税自主权。鸦片战争后，中国开始丧失关税自主权。《南京条约》规定，英国商人“应纳进口、出口货税、饷费，均宜秉公议定则例”。这项规定开了协定关税的恶例。此后的中美《望厦条约》、中法《黄埔条约》等不平等条约进一步强化了西方列强的协定关税权。根据这些条约和片面最惠国待遇规定，中国失去了自主调整税率的权力。不仅如此，掌管中国国境关税的海关大权也长期把持在外国人手中。

在近代中国人民的反帝爱国斗争中，收回关税自主权成为一项重要任务。国民革命时期，中国共产党和中国国民党都明确提出废除不平等条约、要求关税自主的主张。1927 年南京国民政府成立后，宣告关税自主，并公布国定《进口税暂行条例》。1928 年，国民政府发表“改订新约”的对外宣言，关税自主为其两项主要内容之一。国民政府首先与美国签订了《中美关税条约》，随后，又陆续同意意大利、英国、法国、西班牙等国缔结了“友好通商条约”或新的关税条约。到 1930 年，日本也终于同意了《中日关税协定》。国民政府通过这些措施，在关税自主权上取得了进展，但仍不能完全自主地制定税率。直到中华人民共和国成立，中国才真正收回关税自主权。

新中国成立后不久，政务院就颁布了《中华人民共和国海关进出口税则》及其实施条例。这个税则及其实施条例是中华人民共和国第一部独立的专门的海关税法，统一了全国关税制度。改革开放后，为适应新时期国家经济体制改革和对外开放政策的需要，国务院于 1985 年颁布了《中华人民共和国进出口关税条例》和《中华人民共和国海关进出口税则》，强化了关税制度的法制化建设。1987 年，全国人大常委会通过了《中华人民共和国海关法》，国务院据此重新修订发布了关税条例，进一步完善了关税的基本制度，对国民经济发展和对外贸易起到了重要促进作用。

个人所得税是以纳税人个人取得的各项应税所得为征收对象的税种。我国的个人所得税制度起步于民国时期。1914 年，北洋政府制定了所得税条例，其中包括征收个人所得税的内容，但并没有实施。1936 年，国民政府公布了所得税暂行条例，随之开始征收个人所得税。新中国成立后，在计划经济体制下，没有征收个人所得税。1980 年，全国人民代表大

会通过了《中华人民共和国个人所得税法》，我国的个人所得税制度正式确立。此后，《中华人民共和国个人所得税法》经数次修订完善，愈加符合中国社会发展实际，对调节个人收入和实现社会稳定发挥了积极作用。

第六单元 基层治理与社会保障

中国古代的基层治理以户籍管理与基层组织构建为基础，户籍的编制与管理一般以基层组织为单位进行，既保证赋役征发，也维护社会稳定。中国古代的社会保障主要由政府主导，社会参与。在封建社会后期，宗族及社会公益性组织的作用越来越大。西欧中古时期的基层治理以庄园和城市为中心，近代以来也一直强调基层自治。现代发达国家基本构建起了完善的社会保障体系，保证了社会的稳定与发展。中国也逐渐建立起了具有中国特色的社会保障制度。

通过本单元的学习，了解中国古代以赋役征发为首要目的的户籍制度，以及有代表性的基层管理组织；知道中国古代王朝在社会救济和优抚方面采取的重要措施；知道西方主要国家基层治理的特点及其由来；了解现代社会保障制度的产生及实行情况。

第 17 课 中国古代的户籍制度与社会治理

一、历代户籍制度演变

国家大规模编排民户，制定户籍，始于战国时期。公元前 375 年，秦献公“为户籍相伍”，即以五家为“伍”的办法编排户口。《商君书》说：“四境之内，丈夫、女子皆有名于上，生者著，死者削。”这是指无论男女，都在政府的簿籍上有登记。秦朝的户籍实行分类登记制度，除一般百姓的户籍外，还有宗亲贵族的宗室籍、官吏的宦籍、商贾的市籍等。

汉朝丞相主管全国户籍工作，各级地方政府也均有专门人员主管户籍。户是政府征派赋役的单位。百姓编户入籍后，便成了封建国家的“编户齐民”。政府为掌握人口数，也会定期进行人口调查。东汉末年，战事频繁，人口流动加剧，豪强地主与国家争夺人口，户籍散乱。隋建立后，命州县官“大索貌阅”，将人口体貌与户籍登记相比较，重新核定户籍，严防不实。唐承隋制，管理更严，户籍三年一造。

宋朝户籍分主户与客户。主户指拥有土地、缴纳赋税的税户，客户指没有土地的佃户。北宋初，客户占总人口的 40%，到 1072 年，客户所占比例下降到 30%，为国家承担赋役的主户人口所占比例也就相应上升了。元朝的户口类型比较复杂，按职业可以分为军户、民户、匠户、站户等，统称为“诸色户计”，一旦定籍，世代相袭，不得变动。

明朝继承了元朝以职业定户籍的做法，户籍分民籍、军籍、匠籍等。明朝户籍册称“黄册”，以里甲制为基础，每里一册，详列各户人口、田土、房屋。清朝普通户籍基本沿袭明制，但由于政府赋役越来越倾向于向土地摊派，户籍管理相对松弛。到清前期赋役实行固定丁银、摊丁入亩后，户籍的作用大为削弱。乾隆年间，朝廷谕令户籍永停编审，此后政府只是按照一定的组织制度登记人口数量。

二、历代基层组织与社会治理

从秦汉到明清，县是最基层的行政机构，下设直接管理民众的基层组织。秦汉时期，县下设乡和里。乡设三老，掌教化；设嗇夫，掌狱讼、赋税；设游徼，掌捕盗。里设里正。乡、里之外有亭，设亭长，负责传递政令和维护治安。后代沿袭这种乡里制度，稍有变化。唐朝以百户为里，五里为乡，城内设坊，郊外设村，设里正、坊正、村正。

明朝实行里甲制，十户为一甲，一百一十户为一里，设甲首、里长。历代政府注重建立基层民众的自我管理与相互监督机制。秦汉时期的什伍组织，以五家为伍，十家为什，百家为里，互相监督。唐朝的邻保制度，以四家为邻，五邻为保，彼此之间相互监督。北宋王安石实施的保甲制即源于此。明朝王守仁任南赣巡抚时推行十家牌法，要求十家总编为一牌，开列各户姓名，由十家轮流收掌，每日沿门按牌察看动静，发现有面生可疑之人，就向官府举报。

清初实行里甲制，后来改而推行编制严密的保甲制：从城市到乡村，以十户为牌，设牌长；十牌为甲，设甲长；十甲为保，设保长。至此，兼具区划和户籍管理性质的乡里制与旨在维护社会治安的保甲制合一。

三、历代社会救济与优抚政策

古代社会生产力水平低，每逢自然灾害发生时，人民生活缺少保障，这就需要国家和社会提供必要的、及时的救助。孟子尖锐批评了统治者“途有饿莩而不知发”的行为。《墨子·七患》说：“仓无备粟，不可以待凶饥。”社会救济为民众提供一定的生活保障，以保证人口繁衍和正常生产活动的进行，有利于维护统治。

历代社会救济的主体是掌握大量资源的政府，民间组织处于辅助地位。汉朝建立常平仓制度，积谷备仓，调节粮价。隋唐时期，政府既重视官方储备，也大力提倡民间积储。隋文帝置仓积谷，预防荒年，还鼓励民间自置义仓，令各州百姓在收获时按贫富分三等出粮，于当地造仓积蓄。官仓救大灾，义仓防小灾。后世社仓、义仓的设置较为普遍。

中国古代一直有优抚老弱贫苦等弱势群体的传统，尊敬与赡养老人，保障鳏寡孤独的生活。秦汉时期，皇帝有时会赐给高龄老人手杖——鸠杖，以示尊重。明初朝廷令各地有司优抚高年平民，八十岁以上月给米五斗、酒三斗、肉五斤。从唐朝开始，政府设有收容贫老、孤儿和乞讨流浪人员的专门机构，如唐朝的养病坊、宋朝的福田院、元朝的众济院、明清的养济院。宋朝以后，宗族内部的救助活动逐渐兴起。北宋范仲淹在族内创设义田，赈济族人，影响深远。宗族通过设立义田、义学、义宅、义冢等族产，在衣食、住行、婚娶、蒙养、丧葬等方面资助族中贫困者。明清时期，慈善组织开始兴起，出现了善堂、善会等慈善机构。

在古代社会，政府救济的重点在救灾，核心在于保证粮食供应，或直接实施赈济，或鼓励各地余粮向灾区流通，同时还会疏导和安置流民，鼓励民间富户救济灾民。社会力量的救

济活动侧重于日常生活中的赈济，如收养弃婴和孤儿、接济贫民、资助贫困人口的教育、安葬无人埋葬的骸骨等。

第 18 课 世界主要国家的基层治理与社会保障

一、西方主要国家基层治理的历史与特点

在古希腊时期，基层治理依靠村社进行。村社实行自治，全体成年男性出席的村社大会是村社最高权力机关，处理与村社有关的事务，包括登记公民、抽签选举议事会议员等。

西欧封建社会中，庄园是主要的基层单位，庄园主或管家管理庄园事务。他们组织生产，征收地租，并主持庄园法庭的审判，裁决纠纷。10—11 世纪，西欧城市兴起。城市从国王或领主那里获得特许状，享有不同程度的自治。城市里的手工业者和商人组成行会或商会，规范手工业者和商人的经营活动。行会或商会上层分子把持城市政权，行使城市治理的职责。同时，基督教会基层治理中也发挥了重要作用。

随着近代西欧民族国家的产生和社会经济的发展，各国在继承地方自治传统的基础上，加强了对基层治理的管理。1835 年，英国颁布法律，规定自治市的政府和议会都由当地选民选举产生，地方征税所得也由自治市自主开支，但必须接受选民监督，确立了英国近代自治市制度。美国建国后，基本保持了地方自治的传统，乡镇是最基本的地方自治单位，承担着除司法之外的所有公共服务功能。法国大革命后，形成了以自治市镇为基层单位的制度，每个市镇的市长和市议会都由普选产生，市长同时对中央政府和本地选民负责。随着工业革命的发展，城市人口激增，失业、贫困等社会问题使传统的社会救济方式遭遇瓶颈，各国不得不探索社会救济的新方法。例如，把城市分成若干小区，每个小区组织志愿者，负责救济的分配，并协调慈善团体和救济机构的工作，社区组织开始形成。

第二次世界大战后，西方各国的基层自治进一步发展，各国政府都认识到，要提高生活品质，改善人民生活，不能单靠政府，必须组织和鼓励当地居民参与，建立自下而上的机制解决社会问题。社区很快发展为基层自治的主要方式。社区在政府不同程度的管理和组织下，实行居民自我管理，不仅提供生活服务、教育、休闲娱乐、福利、卫生保健等，还参与相关的城市规划、土地政策等地方政府的决策，缓和了社会矛盾，维护了社会秩序和政治稳定。20 世纪 80 年代以后，西方国家的基层治理更加强调政府、社区和非政府组织的共同作用，社区承担了更多的政府功能，公众、志愿者和私人部门提供了越来越多的公共服务，使基层治理的效率更高、成本更低。

二、现代社会保障制度的建立与发展

17 世纪初，英国颁布了济贫法。此后，欧洲各国纷纷建立了济贫制度。19 世纪 80 年代，德国初步建立了社会保险制度，涉及疾病、工伤和养老等方面。1935 年，美国颁布《社会保障法》，标志着美国现代社会保障制度的最终确立。

第二次世界大战后，英国率先构建了包括家庭津贴、养老、疾病、失业、伤残和死亡等内容的社会保障体系，基本实现了全民覆盖，大大推动了社会保障制度的发展。此后，瑞典、挪威、芬兰、丹麦等北欧国家以及法国、德国、加拿大和澳大利亚等国都建成了福利国家，社会保障制度基本建立。资本主义国家的社会保障制度是资本主义社会生产力发展到一定阶段的产物，改善了广大人民群众的生活，缓和了社会矛盾，有利于经济发展。但是，过度的社会保障加重了国家财政负担，容易助长懒惰行为。

中华人民共和国成立后，具有中国特色的社会保障制度逐步建立。1951 年 2 月政务院发布的《中华人民共和国劳动保险条例》是新中国制定的第一部社会保险法规。随着改革开放的不断推进，我国的社会保障制度也日趋成熟，在满足人民的医疗、教育、就业、养老、住房需求等方面取得了重要进展，保障水平稳步提高。我国建成世界上规模最大的社会保障体系，截至 2023 年末，全国基本养老、失业、工伤保险参保人数分别达到 10.66 亿人、2.44 亿人、3.02 亿人，基本医疗保险覆盖超过 13 亿人，社会保障卡持卡人数 13.79 亿人，覆盖 97.7% 的人口。日益健全的社会保障体系减轻了人们的后顾之忧，促进了国家社会经济的发展。