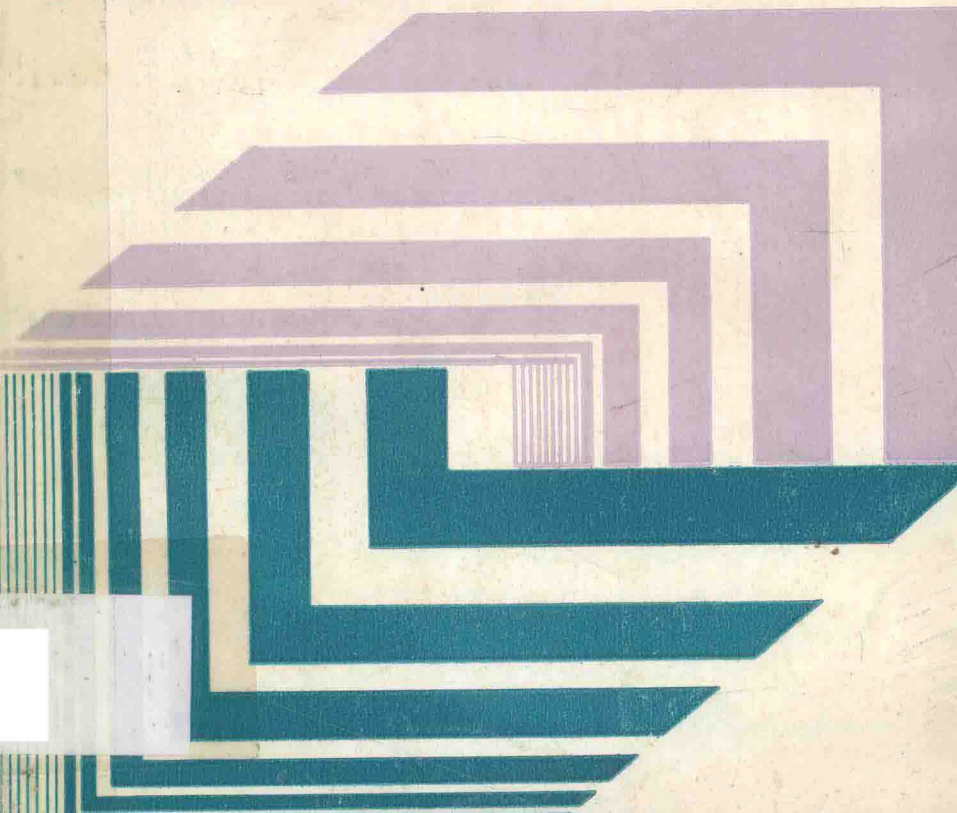


行政管理学专业系列教材

# 中国行政体制简史

林英男  
编著

云南教育出版社



行政管理学专业系列教材

# 中国行政体制简史

林英男 编著

云南教育出版社

行政管理学专业系列教材编辑委员会

顾问：罗徵启（深圳大学校长）

夏书章（中山大学教授）

丘晓（苏州大学教授）

主编：郭用宪（深圳大学行政学系主任）

编委：黄卫平 全斗辉 林英男

行政管理学专业系列教材

## 中国行政体制简史

林英男 编著

云南教育出版社出版发行

（昆明市书林街100号）

广东省国营揭阳县印刷厂印刷

---

787×1092毫米 32开 6.125印张 143,000字

1988年12月第1版 1988年12月第1次印刷

印数：1~10,000册

---

ISBN 7-5415-0139-5/G·127

定价：1.70元

## 总 序

深圳大学是我国重建行政科学以来，在综合性大学第一个设立行政学系的，这件事本身就是开创性的。在筹建行政学系的同时，他们又把教材建设摆在第一位，组织力量编写了“行政管理学专业系列教材”，这又是一件开创性的工作。这两件事，将在我国行政管理学的学科建设方面，在行政管理学专业教学方面产生良好的影响。

行政科学在我国消声敛迹三十年之后，近几年得到出人意料的广泛传播和迅速发展，短短四、五年时间，走过了从重新提起行政学这个名字到高等学校正式设立专业和系这样一个大跨度的进程，取得了从一无所知到出版系列教材这样大踏步的进展，这是多么令人惊异，又令人兴奋的事。这充分表现了行政管理科学的生命力，说明了我国社会主义现代化建设和改革事业非常需要行政管理学，需要行政管理的专业人才。随着经济体制改革，特别是政治体制改革的深入发展，这种需要越来越明显、越迫切。极言之，如不能迅速培养一大批通晓现代行政管理专业知识、掌握科学行政管理技能的行政管理人才，将直接影响我国改革和建设事业的成效。

毋庸讳言，我国行政管理学仍处在重建阶段，学科体系和专业知识体系都仍在探索中，高等学校、干部院校的行政管理学专业和系科寥寥无几，远远不能适应国家建设和改革的需要。正因为如此，深圳大学和其它学校在这方面的开拓和探索更显得难能可贵。

“行政管理学专业系列教材”的设计者，从我国社会主义现代化建设和改革事业对行政管理人才的实际需要出发，尽量吸收现代新学科的相关成果，力图使所培养的学生和所培训的干部掌握现代科学理论和技能，同时，也注意了从理论上总结我国行政管理的经验，使受教育者从理论与实践的结合上受到实际的教益，这种探索的方向无疑是对的。至于这个设计是否完善，是否体现了知识的系统性和完整性，如何在教学中结合案例调查和实习研究，以贯彻理论联系实际的原则等等，只有在编写和教学实践中继续摸索、研究、修改和充实，这是需要广大师生和行政干部共同参与的。

“行政管理学专业系列教材”的编写在我国是一项全新的工作，参与编写的大多数作者也是从事本学科研究不久的新人，他们志在抛砖引玉，甘做铺路石子，这种精神正是繁荣学术事业所需要的，应当感谢他们。

可喜的是，我国教育行政部门和干部教育部门已经重视行政管理专业人才的培养，专业教材的建设已提到有关方面的日程上，行政管理学专业教育蓬勃发展的新局面即将到来，从事这项工作的朋友们是大有作为的。

中国行政管理学会(筹)副秘书长：郭丙于

一九八七年七月于北京

# 目 录

|                           |      |
|---------------------------|------|
| 第一章 绪论 .....              | (1)  |
| 第一节 内容与方法 .....           | (1)  |
| 第二节 中国古代行政体制的主要特点 .....   | (3)  |
| 第二章 中央行政枢机——宰辅制度 .....    | (6)  |
| 第一节 中国宰辅制度的主要特点 .....     | (6)  |
| 第二节 秦汉时期的丞相制度 .....       | (8)  |
| 第三节 隋唐时期的三省制度 .....       | (17) |
| 第四节 宋元时期宰辅制度概况 .....      | (25) |
| 第五节 明清时期的内阁制度 .....       | (29) |
| 第三章 中央行政骨干——九卿和六部制度 ..... | (33) |
| 第一节 九卿和六部制度的主要特点 .....    | (33) |
| 第二节 秦汉时期的九卿制度 .....       | (35) |
| 第三节 隋唐时期的六部制度 .....       | (42) |
| 第四节 宋代六部体制概要 .....        | (55) |
| 第五节 明清时期六部体制概要 .....      | (57) |
| 第四章 地方行政制度 .....          | (60) |
| 第一节 地方行政制度的主要特点 .....     | (61) |
| 第二节 秦汉时期的地方行政体制 .....     | (63) |
| 第三节 隋唐时期的地方行政体制 .....     | (73) |

|        |                            |       |
|--------|----------------------------|-------|
| 第四节    | 宋元时期的地方行政体制 .....          | (81)  |
| 第五节    | 明清时期的地方行政体制 .....          | (87)  |
| 第五章    | 文官制度 .....                 | (94)  |
| 第一节    | 中国文官制度的主要特点 .....          | (95)  |
| 第二节    | 考选制度 .....                 | (105) |
| 附表一    | 唐、宋、金、元、明、清科举制度简表<br>..... | (136) |
| 第三节    | 任用与考绩制度 .....              | (154) |
| 附表二    | 历代文官品级、俸给、章服简表 .....       | (162) |
| 第六章    | 监察制度 .....                 | (173) |
| 第一节    | 中国古代监察制度的主要特点 .....        | (173) |
| 第二节    | 汉代的监察制度 .....              | (177) |
| 第三节    | 唐代的监察制度 .....              | (181) |
| 第四节    | 宋代的监察制度 .....              | (183) |
| 第五节    | 明清时代的监察制度 .....            | (186) |
| 主要参考书目 | .....                      | (188) |
| 后 记    | .....                      | (189) |

# 第一章 绪 论

## 第一节 内容与方法

中华民族曾经创造了灿烂辉煌的古代文明，铸造了独特的中国古代政治文化。从文化学的角度，我们可以把政治文化分析为社会政治（物质文化）、政治制度（制度文化）、政治观念（观念文化）几个部分。我国长达几千年的政治制度的演化发展源远流长，生生不息，体大思精，充分体现了中华民族的组织天才和社会管理能力。虽然，古代中国的政治制度形成和发展于农业时代的伟大国度，作为一种烂熟文化的一部分，对于工业化现代社会也已经失去指导意义，但是，由于文化传统的历史惰力，不适应现代化发展的政治传统仍然通过潜在的方式影响着当代社会的现代化进程，另一方面，对于继续处在传统社会向现代化变迁时期的发展中大国，古代政治文化中，特别是社会组织和社会管理方面的操作性、技术性历史经验，仍然有研究和借鉴的价值。为此，行政管理专业对中国行政管理体制课程的设置便是十分必要的。

本书所简论的中国古代行政体制简史，属于古代政治制度的一部分，探讨的对象是古代行政组织机构的设置和运转机制，以及其发展演化的基本轨迹。作为专业课教材，本书只是一个导读性的纲要。全书共六章，对从中央行政枢机到地方行政体制、文管制度和监察制度进行提纲挈要地简述和评论。

中国古代行政体制历史，涉及时间上下几千年，仅从秦汉帝国建立算起至晚清便二千余年，其文字记载历史材料，散于经、史、子、集古籍之中，也见于正史之外的野史和各种类书，卷帙浩瀚，因此，为收事半功倍之效，本书力求采用以下方法，提供一个历史的梗概。

其一，本书力求尽量严格根据信史资料，凡年代久远，不可究诂徵考的材料，不作为根据。

其二，本书以秦汉以后至清代的行政体制为对象。秦汉时期是中国中央集权君主政体建立的开始，秦汉的行政体制一直影响了以后二千年的历史。作为传统，这一时期形成的政治文化因素，如体制上的中央集权、中央与地方的关系，政治观念上的人治和德治传统、强干弱枝的传统。官本位的社会价值观念，都仍然影响着中国现代化的进程。另一方面，对一个广土众民大国的管理，二千多年来积累了相当丰富的经验，包括正反方向的经验。对这些经验给予历史主义的科学解释和总结，必将大大丰富中国政治学和行政管理学的内容。

其三，本书以秦汉、隋唐、宋元、明清四个时期为重点线索开展论述，其他年代有关内容只作为附带说明或者省略跳过。其目的在于删繁就简，勾勒行政体制演变发展线索。其原因就在于这四个时期曾经创造了繁荣统一的政治局面，积累了对统一大国社会管理的经验，因而是我们研究古代行政体制的重点。

其四，本书力求在叙述行政组织机构设置及其职能的同时，分析组织机构的功能和运转机制，并根据当代行政管理的一般原理作出评价。简言之，本书所努力避免的，是将行政体制简史写成历代职官表。但限于编著者能力以及本书篇幅，这只是一努力目标。

## 第二节 中国古代行政体制的主要特点

### 一、君主集权政治制约行政体制的发展

中国古代行政体制是以君权为中心建立起来的。秦汉以后实行的中央集权郡县制，重新确立了君主集权的政治地位，二千多年中，中国行政体制的发展演变，也就受制于君主集权的程度。如君权与相权的相互消长，地方与中央的关系，监察御史机构职能和监察对象的变化，官僚队伍的建立和文官制度的发达等等，均是直接受君主集权的影响。这些都将在有关章节中讨论，至于君主集权政治观念及其文化根源等问题不是本书范围所能涉及的，因而略而不论。

秦汉以后的统一帝国，皇帝是国家权力的唯一主宰者。从观念上，皇帝承天命，贯通天人，至高无上，在世俗上，皇帝的权力不仅是最高，而且是统一不可分割的。臣属官僚仅是皇帝的附庸、幕僚式办事员。皇帝拥有社会管理中包括行政、立法、司法、监察、考试、军事和人事任免刑赏等一切事务的最终决定权。由于君权的形成已有漫长的历史，其历史的合理性植根于小农经济生产方式和广土众民的统一大国社会管理的需要之中，因此，随着农业的发达和交换的发展，民族统一国家的形成，君主集权政治便不断地强化。从行政体制发展的历史中我们可以看到，秦汉时期是君主集权政治的建立时期，而隋唐为发展时期，宋代至清即为君主绝对集权时期，也是君主集权政体成熟并转向衰落僵化的时期，中华民族的发展过程便为君主集权政治和统一繁荣付出了沉重的代价。时至今日，虽然

君主集权政体这架巨大的机器已经被抛弃在历史的荒原中，但政治现代化道路上仍然有其巨大的阴影。

## 二、立法与行政、行政与司法合一的体制

我们讨论行政体制所使用的“行政”概念是现代行政学的基本概念，尽管行政学对这一概念有各种不同的解释，但一般均是指与立法、司法区别的政府体制和功能。中国古代是君主政体，其政治结构是立法、司法和行政混一。因此，我们所讨论的对象虽是古代社会的政府机构和功能，但不可能是现代行政学意义上的政府，只能说是部分地相当于或近似于“行政”概念的系统。

由于秦汉以后的皇帝不仅是国家元首，也是行政和军事首脑，对司法也有最高决定权，因此中央政府便是议行合一，行政与司法合一。中央宰辅机构兼有立法与行政、司法的功能，而地方行政长官，也拥有司法权力。

## 三、权力完整原则和不易控制的政府

中国古代行政体制可以说有权力完整的原则贯穿其中。在金字塔的最高点，皇帝有完整统一的最终和最高的权力。以下宰辅或各部或地方政权机构，一般都有按级分配的完整权力，以利于施政办事。除宋代实行百官兼摄，互相牵制的方针，历代的各级体制均是按权力完整原则建立。所谓完整，即各自职掌权限分明，不受他方干扰。这种体制的优点在于权力分配得当，组织明晰简洁，线条分明，有利于专制君主统治幅员广大的农业大国。

政府权力的完整集中固然有其优点，但是古代政府又是权力极大而不易控制的政府，社会中没有其他力量和法规可以控制和改造一个已经腐败至极，与社会为敌的政府。因此，中国历史只能以农民的斩木揭竿和外族的人侵征服来导演改朝换代，反复循环的悲剧，以社会文化的巨大破坏来送走一个行将就木的政府。

#### 四、发达完备的文官制度

中国古代行政体制有发达完备的文官制度，其成熟的标志是隋唐科举制度的建立，后代循而不易，历时一千多年。在世界政治史上，中国文官制度为行政体制的求才用人，平等竞争的考试和考核升迁创造了一种成熟的模式，为现代社会的文官制度提供了借鉴。这些将在本书“文官制度”章中详述。

#### 五、独特的行政监察体制

中国秦汉以后建立的行政监察御史系统，是行政体制内部的自我监察机构。行政监察是随君主集权政体和文官制度的建立而产生的，具有独特的中国文化特色。中国古代行政监察的历史经验，对于未能实现政治现代化的发展中国家，仍然有其不可忽视的借鉴作用。这些将在本书“监察制度”章中详细讨论。

## 第二章 中央行政枢机——宰辅制度

### 第一节 中国宰辅制度的主要特点

宰辅制度是君主政体的必然产物。君主虽集立法、司法、行政大权于一身，但要管理社会，治理国家，必须有组织。这个组织的最高层便是君主直属高级的咨询、决策以至执行班子——宰相和相当宰相功能的机构。宰辅制度是指宰相和辅弼重臣的机构设置及其权责功能。中国古代宰相制度有以下几个主要特点。

#### 一、兼掌立法和行政两种功能

如前所述，立法与行政的合一是中国行政体制史的一大特点。中国历代的宰相机构也兼有立法行政两种功能。古代政治制度是君主政体，皇帝拥有完整统一和最终的权力。皇帝发布的命令和决定都是法律，并不存在代议制的、专门立法的机构。但各代的宰辅机构不同程度承担国政方面的议事、会决、草制章程、票拟批答，或提供咨询等职责，属于立法性质。宰辅机构为百官之首，助理万机，分领九卿六部，推行国政，属于行政性质。

## 二、君权与相权互为消长，随着君主集权的发展，宰相机构的权力逐步被削弱

宰相制度是君权为中心的政治制度的一部分，因此，随着中央集权和君主专制制度的不断强化，地方权力收于中央，宰辅机构的权力也相应收于皇帝。秦汉统一帝国之后，皇帝尊重丞相权力，宰辅机构是权力完整的立法行政机构，在一定程度上限制了皇权；唐代的三省制度由中书、门下，尚书三省构成相互制衡的宰相机构，皇权得以独运其上，虽然宰辅机构权力与效率不如秦汉丞相，但仍为行政枢机；宋以降至明清，宰辅机构则为君权所压，内阁大学士不能如以前宰辅重臣起立法行政功能，蜕为皇帝私人秘书，为皇帝草拟批复奏折公文意见。而且宰辅大臣往往被皇帝作为为自己分谤代过的工具，甚至为了平息不满，止怨缓冲，成为巩固君主地位的牺牲。

## 三、职掌名实不符，权力不确定， 甚而一朝数易其制

造成这一特点的原因在于君主集权制实行人治。皇帝视国家为私家天下。新旧王朝更迭或新老皇帝交替便可随意改变臣属权力范围，更改行政体制。皇帝为防止宰辅机制权力扩张，影响坐大，即可造成宰辅机构有职无权或有权无职的局面。宰辅机构经常退为名实不符的尊显爵位，而皇帝近亲幸臣或掌握文书草拟内臣，常成为真正的宰辅重臣，随时间推移，权力转移于另一机构职务，并逐步制度化。从丞相集权到三省分权再到明清内阁制，便是这样的过程。

#### 四、随着君主权力的集中，宰辅机构从“人少权重”逐渐向“人多权轻”发展

君主专制必得削弱宰辅大臣权力。增加宰臣人数，是减弱宰辅权力的有效办法之一。秦汉时丞相为一至二人，以后逐步增多，唐代三省制度宰辅大臣在十人以上，明清内阁制度宰臣更有增无已，满清殿阁有六个，设满汉大学士各二人，总数为二十四人。这一趋势不能解释为帝国疆域拓展，社会管理事务增多所需。因为社会生活日益丰富复杂，外交内政庶务繁多，相应必须增加官员机构，但增加充实的应该不是中央行政最高阶层，而是后来发展为中央行政机构的次一级机关——六部体制，作为中央行政首脑宰相的不断增员，只能是行政权力收归皇帝，宰辅权力被削弱，丞相制度实际上被取消。

中国古代在宰辅制度的演变及其在行政管理学意义上的得失，我们将本章以下各节详细讨论。

## 第二节 秦汉时期的丞相制度

### 一、丞相制度的起源和设置

作为中央行政枢机的宰辅机构，其完整设置可以秦汉丞相制度为界，汉承秦制，而秦的丞相制度的直接前身是战国时代的秦制。溯自春秋、周代可略见“相”的起源和演变。

#### 1. 先秦的宰辅机构和相职

殷周时代是贵族分封制，当时社会结构比较简单，行政权

力大部分都在各诸侯国，如周朝只是天下共主，大政方针依靠诸侯方伯盟会确定。周朝设置有三公：太师、太傅和太保，辅助天子议政，是当时的宰相机构。下设三少：少师、少傅和少保，为三公之副，与六卿合为“九卿”，类似中央行政机构。（六卿即六官：天官冢宰掌邦治，地官司徒掌邦教，春官宗伯掌邦礼，夏官司马掌邦政，秋官司寇掌邦禁，冬官司空掌邦土。）

诸侯国的宰臣是卿和相。卿不止一人，大国三卿，小国二卿。有正卿和副卿（或亚卿）之分。出征打仗时正卿为掌领兵权的将军或主帅，平时为相，都是贵族世卿执政。

春秋时代政治动荡，诸侯国卿相名称不一。相当于宰辅相职的有：鲁、宋、齐、楚、吴的太宰；郑的冢宰；晋、齐、鲁、卫、郑、楚的司宰寇；楚的令尹等。春秋末年年开始有相名，如子产即为郑相。

战国时代，宰相多称相。秦称丞相（相国），楚称上柱国（相国），赵称丞相，韩、燕称相国，齐、魏称相。秦汉时代的宰职称丞相，即因袭于秦统一六国前的秦制。

## 2.“相”的涵义和相职的设置

从“相”的涵义也可以考察其职责功能。“相”的古义是辅助“瞽”者的人。“瞽”是乐师，古代以瞎子为乐师。《论语·卫灵公》说：“师冕见，及阶，子曰：‘阶也’。及席，子曰：‘席也’。皆坐，子告之曰：‘某在斯，某在斯。’”乐师冕来见孔子，孔子告诉瞎子乐师这是台阶，坐席，坐下来以后又告诉他谁在这里。乐师走后，孔子说，这是“相师之道”。“相师”即扶助乐师。另《论语·季氏》说：“危而不持，颠而不扶，则将焉用彼相矣？”这里说的也是瞎子与扶持瞎子走路的人的关系。

“相”有辅助之意，在宗庙祭祀或朝廷盟会中辅助司仪的职

务和工作也称为“相”。《论语·先进》说：“宗庙之事，如会同，端章甫，愿为小相焉。”

“相”的涵义引伸到国家管理上，也就称辅助国君的人为“相”。《左传·僖公二十三年》说：“吾观晋公子之从者，皆足以相国。”

春秋时代仍是贵族世卿执政，政治上实行封建等级制。“相”在国家管理上只是指负责辅助国君执政的人，并没有设置官职。春秋末期至战国时代是社会大变革时期，各国变法图强，厉精图治，招揽人才，起用士人，世卿大夫等级制度遂被打破，出现朝为布衣，暮为卿相的局面。秦国最早为起用士人辅助管理国家而设置丞相职。《史记·秦本纪》载：“（秦武王）二年，初置丞相，樗里疾、甘茂为左右丞相。”

汉承秦制，刘邦得天下以后也设丞相。《前汉书》百官公卿表载：“高帝即位，置一丞相。十一年，更名相国。”西汉时期除孝惠高后置左右相外，均只设置一个丞相职位。

## 二、丞相的权力——无所不统的完整行政权力

《前汉书》百官公卿表说：“丞相掌丞天子，助理万机。”这是对秦汉丞相职权的概括。

秦汉行政体制是在中央集权制取代贵族分封制的过程，也是在以实力和武力统一中国的过程中建立的。秦汉时期，政治上遵行的主要是法家的政治思想，法家政治思想的积极一面是建立法纪严明，事权集中，具有高效率的政治体制，以富国强兵。因此，秦汉时期的丞相制度也具有完整的行使权力，俨然现代的“责任内阁”。这时还是中央集权制创建初期，去古未远，君主专制未能高度发展。皇帝虽是君权神授，至高无上，