

马
经
著

ZHONGGUO XINGZHENG ZHIDU SHI LUN GANG
中国行政制度史论纲


云南民族出版社

马经 著

ZHONGGUO XINGZHENG ZHIDU SHI LUNGANG

中国行政制度史论纲

習禮亭

云南民族出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国行政制度史论纲/马经著. —昆明: 云南民族出版社,
2008. 4

ISBN 978 - 7 - 5367 - 4061 - 7

I. 中... II. 马... III. 行政管理—政治制度—历史—中国
IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 053610 号

责任编辑	奚寿鼎
装帧设计	何志明
出版发行	云南民族出版社 (昆明市环城西路 170 号云南民族大厦 650032)
电子邮箱	ynbook@vip.163.com
印 制	云南民族印刷厂
开 本	889mm × 1194mm 1/32
印 张	6
字 数	200 千
版次印次	2008 年 5 月第 1 版第 1 次
印 数	1 ~ 1 000

ISBN 978 - 7 - 5367 - 4061 - 7/K · 1072 定价: 23.00 元

前 言

本书是作者积几年教学实践经验的一个成果。起初为行政管理专业开设“中国行政制度史”课程时，因没有专用教材，也没有教学参考书，只得大体参照有关政治制度史、法律制度史的体例，依葫芦画瓢自拟了一个提纲，之后才按图索驹收集了相关论著，边收集材料边讲课，每讲一遍就形成一个稿，改来改去，经过几番“折腾”，才形成了现在这样一个师、生或教、学双方都觉得体例和篇幅较“合适”的本子。所谓合适，也就是学起来感觉“不太累”的意思。之所以把它称为“成果”，也仅只能是在这个意义上说说而已。至于学术内容方面，本人实在没有什么可称道之处。只是本书吸收了国内外专家学者的诸多学术研究成果，虽然不敢掠人之美，但也不敢妄加菲薄。这里尤其要说明和感谢的是，本书得益于韦庆远主编的《中国政治制度史》颇多。这也可算是在本书编写和教学实践过程中绕了几个圈子之后才取得的一个“认识成果”。

目 录

第一章 行政元首制度

- 一、行政元首制度的渊源：原始社会氏族部落首领制度 (1)
- 二、奴隶制时代的行政元首制度：夏商西周王位制度的
形成和发展 (3)
- 三、皇位制度的雏形：春秋战国时期诸侯国
君主制度的形成 (7)
- 四、秦汉魏晋南北朝：皇位制度的初创时代 (8)
- 五、隋唐宋时期：皇位制度的全面发展 (14)
- 六、夏辽金元：各具特色的皇位制度 (18)
- 七、皇位制度由成熟到衰亡：明清时期的皇权
和皇位继承制度 (20)
- 八、近现代行政元首制度形成过程：民国时期
频繁多变的元首制度 (21)
- 九、中华人民共和国建国初期：新制初创 (30)

第二章 中央行政制度

- 一、中央行政制度的渊源：原始氏族公社的管理制度 (33)
- 二、中央行政制度的形成：夏商西周的“内服”
制度及其演变 (34)
- 三、奴隶制向封建制转型期的中央行政制度：春秋战国
时期诸侯国君主专制制度的形成 (37)
- 四、大一统封建中央行政制度初试风雨：秦汉魏晋南北朝
时期的中央行政制度 (39)

五、封建君主专制中央行政制度日渐丰满：隋唐宋时期 中央行政制度的发展	(43)
六、夏辽金元时期：封建中央行政制度的多样性 和特色化发展	(47)
七、从成熟到衰落：在封建社会由盛转衰中的 明清中央行政制度	(52)
八、一波三折路迷茫：中华民国时期中央行政制度向 近现代的转型	(59)
九、而今迈步从头越：中华人民共和国建国初期的中央 行政制度	(78)

第三章 地方行政制度

一、地方行政制度的早期形态：夏商西周时期的“外服” 制度及其演变	(80)
二、地方行政制度的形成：春秋战国时期列国 行政制度的调整和改革	(81)
三、秦汉至南北朝：封建中央集权郡县制度与地方 行政制度的创建时代	(83)
四、隋唐宋：封建中央集权制的地方行政制度 充分发展和健全时代	(86)
五、夏辽金元：地方行政制度承上启下多元化发展 与行省制度的创立	(88)
六、明清行省制度的进一步发展 with 地方行政制度的 进一步完善	(91)
七、民国时期的地方行政制度：对元明清地方 行政制度的继承与改造	(93)
八、集权与分权的结合：中华人民共和国建国初期的 地方行政制度	(100)

第四章 行政官员管理制度

- 一、行政官员管理制度的渊源：氏族公社约束氏族首领及
公职人员的习惯和道德 (105)
- 二、夏商西周时期：行政官员制度化管理的开端 (106)
- 三、春秋战国时期：奴隶制行政官员管理制度向封建制
行政官员管理制度的过渡 (109)
- 四、秦汉魏晋南北朝时期：封建行政官员
管理制度的建立健全 (110)
- 五、隋唐宋时期：封建行政官员管理制度进一步发展完善
..... (114)
- 六、夏辽金元：少数民族政权行政官员管理制度的封建化
进程和多样化繁荣 (117)
- 七、明清对封建行政官员管理制度的沿袭及改造 (118)

第五章 行政监察制度

- 一、秦汉魏晋南北朝时期：行政监察制度的建立 (119)
- 二、隋唐宋时期行政监察制度的
发展变化及其特点 (121)
- 三、夏辽金元各具特色的行政监察制度 (122)
- 四、明清两代：行政监察制度的强化 (123)
- 五、民国时期：近现代行政监察制度的形成 (124)
- 六、人民民主行政监察制度的初创 (125)

第六章 科举选官暨教科文卫基本制度

- 一、中国古代的科举选官制度：选官制度
与教育制度的巧妙结合 (127)
- 二、以培养统治阶级所需行政人才为主要目的
古代教育制度 (130)

- 三、明清时期教科文卫事业的兴旺及其
行政管理制度的创新发展 (132)

第七章 司法行政制度

- 一、中国传统重刑主义司法行政制度渊源：先秦奴隶制司法
行政制度的主要内容与特点 (135)
- 二、中国传统封建司法行政制度的形成：秦汉魏晋南北朝
时期的司法行政制度走向 (137)
- 三、修修补补：隋唐到明清传统封建司法行政制度的漫漫历程
..... (138)
- 四、兼收并蓄：夏辽金元司法行政制度的形成及特点 (142)
- 五、民国司法行政制度的进程：中国传统司法行政制度向
近现代的转型 (145)
- 六、中国传统司法行政制度向近现代转型的完成：人民民主
专政的司法行政制度建设 (149)

第八章 军事行政制度

- 一、堪称古代制度榜样的先秦军事行政制度 (152)
- 二、秦汉魏晋南北朝时期：军事行政制度的
高度集权化发展 (155)
- 三、与经济、社会发展密切结合：隋唐至明时期军事行政
制度的发展 (157)
- 四、保留本民族特色最多的制度：夏辽金元清的
军事行政制度 (160)

第九章 少数民族行政制度

- 一、源远流长：先秦少数民族行政制度的
初步形成和发展 (166)
- 二、秦汉魏晋南北朝：少数民族行政制度

充分发展的时期	(168)
三、隋唐时期：少数民族行政制度的 进一步发展和成熟	(171)
四、夏辽金元政权与传统少数民族行政制度的 变革和完善	(173)
五、明清时期：传统少数民族行政制度的盛与衰	(179)
六、近现代：少数民族行政制度的转型	(180)
七、人民民主政权的新型少数民族行政制度	(182)
 主要参考书目	 (184)

第一章 行政元首制度

一、行政元首制度的渊源： 原始社会氏族部落首领制度

中国是人类社会制度文明起源最早最发达的地区之一。自炎黄时代起，中华先民即在简单血缘宗族关系发展的基础上逐步建立起了宗族部落制度。（田昌五：《马克思主义与华夏文明的起源》，载《华夏文明》第一集，北京大学出版社 1987 年版。）从“黄帝置六相”，“尧有十六相”，“官员六十名”（《通典》卷 19《行政官员一》）的传说可知，这时已有了以部落联盟首领为首的专门从事管理的机构和人员。经过尧、舜、禹时代数百年的发展，中国社会进入了宗族部落国家即“万国”并立的时代，（《史记》卷 1《五帝本纪》）形成了建立在复杂社会关系基础上的早期宗族国家制度。社会组织的首领从氏族首领发展到行政元首经历了原始人群首领，血缘家庭家长，氏族长，胞族长，部落酋长，部落联盟首领等许多阶段。

原始人群首领，一般是自然形成，在原始人群体中有一定的号召力、影响力和自然强制力。

血缘家庭家长，在母系社会依母系血统排列，尊女性长辈担任。在父系社会则依父系血统尊男性长辈担任。家长的权威主要靠原始伦理道德和家长个人威望维持。

氏族长，由氏族成员选举产生，依照当时的传统习惯和道德来调节氏族成员的关系，维护氏族的利益外，并依靠相应的人员和机关来履行氏族社会管理职能。

胞族长，由氏族首领中产生，胞族作为氏族社会的组成部分，有宗教的、军事的职能，由胞族长、祭司组织实施。其宗教的职能是组织本胞族的各氏族进行节日及宗教等集会活动，参加各氏族重要成员的丧礼；社会的职能是确认本族的各氏族首领的选举，调节胞族内各氏族之间的纠纷；军事职能是组织本胞族内各氏族间的相互支援，组织和指挥对外胞族的军事行动，以维护本族的安全。胞族长还参加各氏族的议事会和部落议事会。

部落酋长（或首领），由本部落议事会推选有威望的氏族首领担任，部落所有成年人都有权进行表决。部落酋长负责处理部落的日常事务，召开部落议事会，并实施议事会决定的事项，主持宗教祭祀和节日大典，对紧急事务有权进行应急处理。氏族公社晚期，部落酋长成为重要的氏族贵族，权力逐渐扩大。

部落军事酋长（或首领），初期由部落议事会临时推选有威望的氏族首领担任，后因战争频繁，逐渐成为固定的职位，以执行部落的军事职能，战士由成年男子临时组成，进入军事民主制时期，军事酋长身边有一定的扈从，权力日益增大，地位更显得重要。

部落联盟首领，起初是选举产生，以后随着部落联盟的发展和联盟首领统治地位的日益加强，由初期的“天下为公，选贤与能”，变为“家以传子”，这就必须有强大的武力作为后盾，以实际的统治权威作为维护或夺取联盟首领地位的手段：“舜偁尧，禹偁舜，汤放桀，武王伐纣。此四王者，人臣弑其君者也，而天下誉之。”（《韩非子·五蠹》）

从部落联盟组织到国家出现的过程，是一个公共权力和人民大众逐步分离的过程。据文献记载，黄帝以云名官，按春、夏、秋、冬、中为职。少皞挚（尧的哥哥）时，设官分职，产生了司徒，司马，司空，司寇，司事以及管历法的历正，管手工业的工正，管农事的农正，到虞舜时代，公职机构又有增多，出现管农事的后稷，管百工的司空，管教化的司徒，管刑狱的士，管郊庙祭祀的秩宗，管承上宣下的纳言，管十二州的州牧以及管礼，典，乐等职事的官员；又制定了

五等刑罚，即所谓“天讨有罪，五刑五用哉”。（《史记》卷2《夏本纪》）虽然这些公职人员基本上还是由联盟议事会的成员担任，但已经出现君臣关系的迹象。反映出当时部落联盟首领的权力已经比较稳固，具备了称王的条件。联盟的统治机关开始具备国家机关的雏形。虞舜时，曾经指定皋陶主管兵刑，兵刑是阶级统治的重要工具，是国家机器的重要组成部分。

原始社会氏族部落虽说“无制令而民从”，（《淮南子·汜论训》）“刑政不用而治，甲兵不起而王”，（《商君书·画策》）“全靠族长或妇女享有的威信或尊敬来维持”，（《列宁选集》第4卷，第45页。）“一切问题都由当事人自己解决，在大多数情况下，历来的习俗就把一切调整好了”，（恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》第4卷，第92~93页。）但其维持社会群体秩序、调整各种社会关系的传统规则、风俗习惯、道德规范、群体意识、社会舆论等却是形成阶级社会国家政治制度的渊源。

二、奴隶制时代的行政元首制度： 夏商西周王位制度的形成和发展

夏王朝是中国历史上最早出现的国家。历时1300多年的夏商西周三代是中国奴隶制国家形成和发展的时期。三代社会政治制度的发展，对后世有着深远的影响。

夏商西周三代实行的是以君主为核心的王权专制和以分封贵族为主的政体。王被作为三代最高统治者的专称，并形成以王为核心的王权制度，主要包括王的名号和权限，王位的继承，宗庙，宫禁，陵寝等制度。王权制度有其形成、发展和完善的过程。

夏代最初建立时，最高统治者称为“后”，夏初的100多年里，国家的体制还未完全稳定，依然保留着部落联盟的某些特点。直到少康重建夏朝，奴隶制国家才完全确立起来，因此，夏的统治者便进一步地称“王”。从历史发展看，专制主义起源于氏族社会的晚期。原始氏族社会后期出现的部落联盟，其军事首长就是专制君主的前身。

从我国王权的形成上看,“王”字在周金铭文中像战斧之形,古文字学家吴其昌解释为:“王字之本义,斧也”。可见战斧是军事统帅权的象征,军权是王权的主要组成部分。“夫王者,能攻人者也。”(《韩非子·五蠹》)“制海内,子元元,臣诸侯,非兵不可。”(《战国策·秦策一》)王同军事有关,说明中国最早行政元首“王”多由部落军事首领转化而来。国家的重要职能“在祀与戎”,祭祀和军事并列为“国之大事”。我国的王权起源于父权社会。以财产私有出现为特点的父权制,是王权产生的经济基础。我国古代君主之所以被称之为“君”,也是父权的集中反映。从文字学来看,君字与甲骨文中的父字近形,寓有父辈掌权的意思;君字从尹,是尹中的最尊者,可以用口来指挥尹。周王取代商王,被称为“皇天上帝改厥元子”,(《尚书·召诰》)元子就是“天子”。“天子作民父母,以为天下王”。(《尚书·洪范》)掌握“祀与戎”者就掌握了治国治民的统治权力,王就是这样的人。

夏商西周是以“立爱惟亲,立敬惟长,始于家邦,终于四海”(《尚书·伊训》)为统治原则的宗法行政制度社会。中国由于地理、社会发展等方面的原因,对于神的崇拜往往限于生殖、祖先等具体的崇拜对象,血缘关系存在的时间很长,影响很大。因为中国没有形成西方那种无所不包、无所不管的神权系统,所以王很快地被推到与神并列的位置,甚至本身就是神。奴隶制国家的重要政治是祭祀,但所祭的是宗庙社稷。宗庙是古代帝王、诸侯、大夫、士为维护宗法行政制度而设立的祭祀祖宗的处所,王的宗庙建立在国都的中心,社稷是土地神和谷神。可见,当时祭祀的对象主要是祖先和人们赖以生存的土地和食物。所谓祭天、祭地、祭祖先,其实是包括了王与天、地、人,而王则是唯一贯穿于天地之间的超人,“古之造文者,三画而连其中谓之王。三画者,天、地与人也……取天、地与人之中以为贯而参通之,非王者孰能当是。”(董仲舒:《春秋繁露·王道通三》)在董仲舒看来,天、地、人是构成人类社会的三个基本要素:“何为本?曰天、地、人,万物之本也。”而王是居于天地之间代表人类与

天地对话的最圣、最贵者：“圣人何其贵者，起于天，至于人而毕。”（《春秋繁露·天地阴阳》）“王者承天意以从事。”（《春秋繁露·尧舜不擅移汤武不专杀》）这明显地反映出统治者利用宗教为其统治服务的真实动机。奴隶主阶级完全垄断了国家机器，并通过国家控制宗教，把自己的统治说成是神意，论证其统治为唯一合理而绝对不可侵犯，以抬高自己的权威，配合其暴力统治，这是夏商西周三代王权制度的显著特点。宗庙社稷是以宗教面貌出现的，虽然它同原始氏族社会的宗教信仰传统有一定的联系，但奴隶主阶级利用这样的背景而增加进阶级统治和阶级镇压的内容，把自己的意图说成是执行天神和祖先的意志，以使人们相信其统治取得了土谷神的庇护和支持。后来宗庙，社稷分别被作为国家的代称，这说明神权是由政权控制的。王通过誓、诰、命、训、令等方式来行使权力，通过召、使、告、呼等形式来传达王的命令，夏商西周三代的王权还表现在能够召集诸侯按王指定的地点举行朝会，通过朝会以申明王对诸侯的君臣名份之礼，明确必须恪守的宗主关系和朝贡义务，运用王的权威来申明自己的意图，迫令和诱使诸侯按王的意志行事，对不服从的诸侯采取强力制裁手段。在朝会时遇有反叛或拒绝朝贡者，王可命令诸侯会合王师征伐。三代对边远方国和夷、蛮、狄、越等族的战争，几乎没有中断过。在夏商西周三代，每个王继位以后，都要在适当的时候召集诸侯。至于朝会规模，则要视王朝当时的政治和军事实力而定。我国的奴隶制国家制度是从部落制母胎中孕育出来的，不可避免地遗留着一些原始氏族社会的痕迹。作为专制国家的代表——王的权力还不能不受到各方面的制约。在逐步摆脱这些制约的同时，王权的专制程度也就得到相应的提高。

中国历史上的“家天下”局面出现在夏朝，夏朝的王位继承制度，是其家天下的重要内容之一。从夏启至桀，共13代16王。从王位继承顺序来看，有的是传子，有的是传弟，基本上是父死子继和兄终弟及，但以传子为主。（《史记》卷2《夏本纪》）商代自汤灭桀以至纣王，经过了17代31王。在王位继承上，有的是传子，也有的是

传弟。商汤时制定了“兄终弟及”的继承制度，由于在王位继承问题上缺少详细的规定，造成“殷有九世之乱”的混乱局面。“九世之乱”是王的诸弟的儿子和王的儿子争夺继承权的斗争。在帝庚丁以后，才完全确立传子制度，随后又确立了嫡子继承制。（《史记》卷3《殷本纪》）周代在王位继承上基本承袭商末制度，并且有了比较详细的规定。文王世子之制，是指周文王在位的时候便指定周武王作为自己的继承人。当时，这种世子制度还处在初创阶段，“周制太子、世子亦不定也”。其后，逐渐有了一些成文制度，择立太子的标准也逐渐明确起来。其中最主要的条款就是“立嫡以长不以贤，立子以贵不以长”。（《公羊传·隐公元年》）这种择立太子的标准一经出现，便在其后约3000年的时间内基本上被当作正统的定规。有关王位继承顺序的演变过程，反映出奴隶主统治集团正在不断地总结有关经验和教训，力图摸索出一种可行的、能够保持最高统治权顺利交替的办法，避免因内部哄乱而危害到王朝的统治。

宗庙是国家的象征，是奴隶制国家机器的重要组成部分。早在部落联盟时期，便以祭坛作为重要公务活动的中心，在此进行祭祀、集会，商讨部落联盟的重要事务。“有宗庙先君之主曰都，无曰邑。邑曰筑，都曰都”。（《左传·庄公二十八年》）以宗庙作为国家的象征，可以增加王权的神圣性和神秘性。宗庙在中国古代是长期存在并起过重要作用的。以宗庙为中心建立的都城，首先是全国的政治中心，逐渐也发展为经济和文化中心。都城是行使政权、实施统治的神经中枢，而这个中枢则是以“天子”为重心的。国都以“天子”为重心，在国都建立王宫宗庙，以显示王的地位独尊，一切有关神、人的建筑措置，都是为了突出天子所掌握的王权，都是为了加强它的权威和实际统治效能，这是经过历代精心设计，为使王权神化、物化的另一必要措施。王宫是都城的中心，围绕着王宫形成王城，王城之外是都城。这种建筑格局与当时的政治制度有密切的联系。设官分职是围绕着宫禁进行的，从而建立了一套纲纪分明、等级森严的朝纲礼仪，形成了既有建筑特点又有政治因素的宫禁制度。这种宫禁制度基本为以

后各朝代所因循，并直接影响着古代政治制度的形成和发展。陵寝是集宗庙和宫禁建筑特点，旨在突出王至尊极贵的地位，增加王权的正统性，使王权神化、物化的另一种具体表现形式。陵寝制度是宗庙宫禁制度的延伸。

三、皇位制度的雏形：春秋战国时期 诸侯国君主制度的形成

春秋战国是以各诸侯国君为核心的奴隶主贵族专制政体，向以代表官僚地主利益的中央集权君主专制政体转变的时期。春秋前期，王室衰微，诸侯崛起，原来最尊贵的名号“王”，在此时虽然还作为周天子的专称，但其政令已逐渐不能越出王室所辖之地。春秋中期，出现强国争霸的局面，周天子表里俱失，王室不再有从实质逐渐到名义上的约束力了。先后形成的霸主，取代周天子成为了列国的盟主。列国君主相继称王，“王”字的含义发生了变化，成为专制一方的霸主的新名号。随着列国国君名号的不断加尊，其实际权力也不断提高。以官僚制度代替世卿制度，遂成为不可抗拒的潮流。官僚制度的出现使君主的地位得到提高，权力扩大，形成“君设其本，臣操其末；君治其要，臣行其详；君操其柄，臣常其事”（《申子·大体篇》）这样集中权力于上、在君主制约下分权于臣下的局面及一套完整的君主专制主义理论。春秋战国时期，列国纷争，社会局势动乱，人们都希望能有一个统一的安定局面。几乎所有的先秦诸子理论都认为应该有独一无二的君主来统一天下，都从不同的角度呼唤集中使用权力，都要求“定于一”。先秦诸家的理论观点为秦的集权统一扫平了思想认识上的障碍。在大体上解决了是否应该集权统一之后，如何发挥君主的作用，也就是以权势法术为中心内容的“君临之术”，便成为理论家的议论重点。“君临之术”的整体构思为以后高度君主集权奠定了思想基础。

西周确立的“立嫡以长不以贤，立子以贵不以长”（《公羊传·隐公元年》）的王位继承制度，在各诸侯国还未及推广和划一。春秋

初期，在诸侯国君位的继承上，嫡庶制度还不严格。到春秋中期，嫡长继承制才被各国普遍接受，之后又经历了一个巩固的时期。嫡长继承制作为一种比较固定的有一定继位条件和顺序的制度，对于稳定最高统治层的内部关系是有利的。但这一套制度，并不能避免国与国间、国内各派政治力量和王室内部权力角逐。这就注定了这一重要制度从建立到确定，必然要经历一个漫长的迭经反复的艰难过程。

春秋后期，列国国君相继称王，均按王的规制设立后宫，后和妃嫔的差别明显起来，进而使嫡庶关系得以确立。后宫和宦官作为君主专制的附属物，对当时的政治产生了较为深刻的影响，有时竟造成祸患，形成政治动乱。对后妃和宦官的管理，在西周时就已经形成一定的制度。君主专制制度的不断完善，促使后宫的嫡庶妃嫔制度和宦官制度也日趋严格。

四、秦汉魏晋南北朝： 皇位制度的初创时代

封建专制主义中央集权制度是以皇帝为核心的制度。围绕着这个核心，建立起一套包含有一系列具体内容和措施的皇位制度。秦汉魏晋南北朝是皇位制度从初创到逐步丰富的时期。皇位制度自秦始皇创立以后，经过秦汉魏晋南北朝，在内容上得到不断丰富，形成了一套内容广泛，目的明确，旨在维护皇帝权威，保证皇权行使的完整制度。这一时期，先秦神权制度和礼乐制度被进一步强化利用。皇权在排除来自各方面的侵扰之后得以巩固，它经历了与各方面政治势力的较量和斗争。

“皇帝”这一名号，创始于秦始皇，以示德兼三皇，功包五帝，是集“三皇五帝”于一身的最高贵的称号。皇帝名号的确立，乃是秦完成辉煌统一大业的产物。为适应对全国实行强有力的统治的需要，除制定旷古以来最崇高的名号以外，还必须建立与之相适应的名位制度，以突出皇帝至为高贵的地位，保证皇帝权力的行使。所以，汉代因袭秦之名号，又作出许多修订和补充，形成了诸如“汉天子