

93.3.28

中国法制史

王士伟 著



陕西人民出版社

中国行政法制史

王士伟 著

陕西人民出版社

(陕)新登字001号

中国行政法制史

王士伟 著

陕西人民出版社出版发行

(西安北大街131号)

陕西省新华书店经销 西安新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 12印张 2插页 264千字

1993年7月第1版 1993年7月第1次印刷

印数：1—1000

ISBN 7-224-02671-9/D·328

定价：6.80元

目 录

绪论	(1)
第一章 中国古代行政法律制度的渊源和根据	(22)
第一节 君主诏令	(22)
一、君主诏令的法律地位	(22)
二、见于君主诏令中的行政法律制度	(24)
三、君主诏令集	(26)
第二节 刑律法典	(28)
一、刑律法典的法律地位	(28)
二、历代律书中有关行政法制的篇目举要	(29)
第三节 行政法典和条令格式	(33)
一、中国古代的行政法典	(33)
二、历代的条令格式	(43)
第四节 儒学经典和法学著作	(48)
一、儒学经典和法学著作同中国古代行政 法制的关系	(48)
二、儒学经典对古代行政法制的影晌	(48)
三、法学著作对古代行政法制的影晌	(51)
第二章 中国古代国家及其行政机关于的建立	(55)
第一节 奴隶制国家及其行政机关于的产生	(55)
一、氏族公社制的瓦解和奴隶制国家的建立	(55)
二、奴隶制国家的行政机关于和行政管理职能	(59)

三、奴隶制国家行政体制的基本特征·····	(67)
第二节 封建制国家的形成及其行政机关·····	(71)
一、封建中央集权制和官僚制的形成·····	(72)
二、地方郡县制度的形成·····	(76)
第三章 封建制国家的行政机关 (一) 中央行政机关	
·····	(79)
第一节 君主·····	(79)
一、君主名号·····	(79)
二、君主的特殊地位和权力·····	(84)
三、君主权力的运用方式·····	(86)
第二节 中央辅政机关·····	(90)
一、地位和作用·····	(90)
二、辅政体制的历史演变·····	(92)
三、辅政体制演变的规律和特征·····	(106)
第三节 中央政务机关·····	(110)
一、地位、职能和一般权限·····	(110)
二、历代政务机关的演变和主要类型·····	(112)
三、政务机关演变的一般趋势和规律·····	(123)
第四章 封建制国家的行政机关 (二) 地方行政	
机关·····	(125)
第一节 地位和作用·····	(125)
第二节 地方行政体制的历史演变·····	(128)
一、郡县二级制的确立·····	(128)
二、东汉唐宋间地方行政体制的三次重大演变·····	(136)
三、“省”的出现和元明清的地方行政体制·····	(141)
四、边疆少数民族地区的地方行政体制·····	(145)

第三节 地方行政体制演变的一般趋势和规律·····	(148)
第五章 行政官员的管理制度·····	(151)
第一节 选任制度·····	(151)
一、古代官员类型·····	(153)
二、行政官员的选任制度·····	(155)
(一) 军功爵制·····	(156)
(二) 察举、征辟制度·····	(158)
(三) 九品中正制度·····	(162)
(四) 科举选士任官制度·····	(165)
(五) 门荫、纳资制度·····	(171)
三、任命官员的程序方法·····	(174)
(一) 任命官员的权限和程序方法·····	(175)
(二) 试守署理和候补之制·····	(176)
(三) 差遣之制·····	(177)
(四) 任官回避制度·····	(178)
(五) 玺印符节和告身——官员权力凭证·····	(180)
第二节 考绩制度·····	(182)
一、考绩官员的标准·····	(182)
(一) 秦代的《为吏之道》和“五善五失”·····	(183)
(二) 魏晋南北朝的官员考课标准·····	(184)
(三) 隋唐的“四善二十七最”·····	(186)
(四) 明清的“四格”、“八法”·····	(188)
二、考绩制度的历史演变·····	(189)
(一) 秦汉的上计制度·····	(189)
(二) 魏晋隋唐的考课制度·····	(191)
(三) 宋代的磨勘制度·····	(193)

(四) 明代的考满、考察制度·····	(195)
(五) 清代的京察、大计制度·····	(197)
三、历代考绩机关·····	(199)
第三节 品阶、俸禄和致休制度·····	(201)
一、品阶制度·····	(202)
二、俸禄制度·····	(204)
三、致休制度·····	(211)
第六章 封建制国家行政管理的主要内容·····	(216)
第一节 民政行政管理·····	(217)
一、户籍和田亩管理·····	(218)
二、赋役管理·····	(221)
三、婚姻行政管理·····	(223)
四、赈灾抚恤·····	(225)
第二节 经济行政管理·····	(226)
一、农业行政管理·····	(227)
二、对手工业、商业和税收、货币的行政管理·····	(230)
三、古代的外贸管理·····	(240)
四、对林牧渔业的管理·····	(242)
第三节 文化教育行政管理·····	(244)
一、学校和学官·····	(245)
二、史学、史馆和史官·····	(249)
三、律历、科技、医药诸官·····	(250)
第四节 治安行政管理·····	(250)
一、户籍和乡里保甲制度·····	(251)
二、谨水火、防盗贼及斗殴、赌博、毒品诸禁·····	(253)
三、关津管理·····	(254)

第五节 军事行政管理	(256)
一、军政机关及其职责	(257)
二、监军制度	(259)
三、兵役制度	(260)
第六节 司法行政管理	(264)
一、中央司法制度的形成	(264)
二、地方司法机关的设置过程	(267)
第七章 封建制国家行政管理的一般程序方式	(269)
第一节 中国古代的程式性法规	(270)
第二节 行政决策立法中的程序方式	(273)
一、朝议制度	(274)
二、拟诏出令制度	(277)
三、奏章制度	(282)
第三节 行政执行过程中的程序方式	(285)
一、颁诏行符——行政执行的开始	(285)
二、申奏、复命、判署制度——具体执行 过程中的程序方式	(288)
三、限程——行政执行中的时间规定	(293)
第四节 行政公文的类型和管理制度	(295)
一、行政公文的类型	(295)
二、公文管理制度	(299)
第五节 封建制国家行政管理程序方式的 实质和特征	(301)
一、加强行政管理的根本目的是为了封建国家 的长治久安	(301)
二、维护君主中央集权制是封建国家行政管理	

程序方式的根本目的·····	(307)
三、提高行政效率的一般要求和降低行政效率 的阶级局限性之间的内在矛盾·····	(312)
第八章 封建制国家对行政管理的监察制度·····	(316)
第一节 封建监察制度概述·····	(316)
一、封建国家对行政管理进行监督的 类型和途径·····	(317)
二、封建时代监察制度的职能和特征·····	(319)
第二节 历代监察机关和监察制度·····	(321)
一、历代的监察机构及其职权·····	(321)
二、监察的程序和方法·····	(331)
第三节 历代的主要监察立法·····	(342)
一、见于《周礼》中的监察条文·····	(342)
二、汉《监御史九条》和《刺史六条》·····	(343)
三、魏晋南北朝的监察立法·····	(345)
四、隋《司隶台六条》和唐代《六察法》·····	(347)
五、宋《监司互察法》·····	(348)
六、元《宪台格例》和《行台体察等例》·····	(351)
七、明百官《责任条例》和《监官遵守条款》·····	(352)
八、清《钦定台规》和《都察院则例》·····	(355)
第四节 行政官员违法及其惩处·····	(356)
一、封建法律中有关职官违法的篇章条款·····	(356)
二、职官违法犯罪的类型·····	(361)
三、职官违法犯罪的惩处·····	(370)
四、八议、官当制度和赎刑·····	(372)
后记·····	(375)

绪 论

一、中国行政法制史的研究对象

中国行政法制史是研究中国古代行政法律制度的产生、演变过程及其发展规律的一门学科，它是行政法学体系中的独立学科，又是中国法制史的一个分支，是介于中国政治制度史和中国法制史之间的一门边缘学科。从研究范围讲，它比中国政治制度史和中国法制史略为狭窄，国家制度的一般内容及刑法、民法等不在它的研究范围之内，而以行政法律制度为其中心内容。但若从行政法律制度这一特定内容来讲，它的研究又要比政治制度史和法制史的研究更为集中、具体、系统和专门。行政管理制度和行政法虽然理应包括在政治制度史和法制史的研究范围之内，但这两门学科对此的研究和中国行政法制史相比，就显得一般、浮泛和粗略。就此而言，中国行政法制史无论在历史科学体系中或行政法学体系中，都有它相对独立的价值和意义。

马克思主义认为，任何一门独立学科必须有其特有的研究对象，这个研究对象是由它所具有的特殊矛盾和矛盾的特殊本质决定的。关于“行政”和“行政管理”一词的涵义，马克思曾指出：“行政是国家的组织活动。”^①古今中外的大量历史

^①《评‘普鲁士人’和‘普鲁士国王和社会改革’》，《马克思恩格斯全集》第1卷第470页。

事实证明，行政机关是国家机关最重要的组成部分，行政管理活动是国家政治活动中最直接、最经常、最普遍的管理活动，因此，行政机关和行政管理活动是同国家同时产生、同步发展的。没有行政机关和行政管理活动，国家就根本不会出现和存在，国家政治活动就只是一句空话。当国家制度、行政机关和行政管理活动发展到一定水平之后，国家就需要而且可能用一定的制度和法律形式来规范行政机关的组织机构、职责权限、管理内容和管理的程序方式，并以这些规范为标准，对行政机关及行政管理活动进行法律监督。所谓中国行政法制史，就是研究中国古代国家行政管理体制、管理内容和程序方式的发展史，以及与这些实际存在的体制、内容和程序方式相对应的行政法规范的发展史的一门学科。

问题的关键在于，中国古代是否客观的存在着一定的国家行政管理体制、管理内容和程序方式，是否产生和形成了与之相应的行政法规范？如果上述两种历史现象和法律现象是未曾存在和形成的，中国行政法制史就没有自己的研究对象，这门学科当然也就失去了建立和存在的理由。对于这个尖锐问题，最有资格作出回答的只能是中国历史，是历史的客观事实。

历史对这一问题的回答是肯定的。

首先，中国古代存在着颇为严密的行政管理体制，以及与其时代相对应的全面的行政管理活动。这是中国古代存在着行政法律制度，中国行政法制史有其独立研究对象的第一个根据。

自公元前21世纪虞夏立国之后，中华民族的国家史经历了四千多年而一直未曾中断。在漫长的历史过程中，中国古代逐步形成了颇为严密的行政管理制度。据《尚书》记载，夏代立

国之初，就提出了治国之道首先“在知人，在安民。”^①知人的目的在于任官，“知人则哲，能官人。”^②只要善于知人善任，任官得当，使有德行才能的人都“纳于百揆，百揆时叙”^③，就会使政事得到治理而不荒废。殷周时期，中央内服官和地方外服官的国家行政体制逐步形成和完备。殷《大盂鼎》铭文有“殷正百辟”的记载，百辟即百官。《尚书·酒诰》有“越在内服，百僚庶尹，惟亚惟服宗工”，“越在外服，侯、甸、男、卫、邦伯”的记载。内服即京师以内官员，外服即分封于京外的地方诸侯。中央机关官员“夏百二十员，殷二百四十员，周六万三千六百七十五员。”^④在百官之上，夏有“三老五更”，殷有尹、傅、相、周有太师、太傅、太保，居“百官冢宰”。秦汉时期，以丞相为中心的三公九卿制的中央行政体制和郡县二级制的地方行政体制基本形成，奠定了封建制国家行政管理体制的基础。魏晋隋唐时期，中央三省六部体制逐步形成并日趋完备，标志着中国古代国家行政管理体制接近成熟。宋元时期，三省六部制日趋衰落，逐步演变为一省一院六部制。至明清，又形成了以皇权为中心的内阁六部体制。历代地方行政体制也历经州郡县三级制、州县二级制、路州县三级制和省路州县四级制而最终定制为省府（州）县三级制。中国古代行政体制至此走完了它的全部历程。

上述历程证明，中国古代特别是封建时代存在着颇为严密的行政管理体制，正是由于有了这些体制，封建国家才可能对当时各方面的社会事务进行行政管理。封建制国家行政管理活

①②③《尚书》尧典·皋陶谟。

④《通典》卷19《职官一》。

动在总体上遵循“事在四方，要在中央；圣人执要，四方来效”^①的基本原则。秦汉时期，丞相上佐天子，协理阴阳，下率百官，督责考课，三公与天子“坐而论道”，不预细务。九卿则各有专职，分理政务。东汉末到魏晋时期，政归台阁，先后设立三省、诸曹、六部、隋唐时期，中书省拟诏出令，门下省审核封驳，尚书省受其成命，会决政务，六部各司其职，具体执行，行政决策与行政执行、出令与行令的分化日渐严密。至明清，内阁敷纳章奏、宣达诏令，皇帝直接指挥六部，行政决策权和对政务的指挥权进一步集中于皇帝手中。

但是，无论中央和地方的行政体制如何变化，封建国家行政管理活动的基本内容总是由封建时代的生产力发展水平和政治、经济、文化、军事等事务的分工程度所决定的，其管理的一般内容总是与其历史时代大体对应、同步发展的。根据历代史书《职官志》、职员令、政典和会要记载，封建时代的一般行政管理内容主要有如下几类：一是对全体社会成员及一般社会事务的管理。如户籍、田亩、赋役、婚姻的行政管理及赈济灾荒、安置饥民、流民和退役的军士等。近现代的民政管理实滥觞于此。二是对各类封建经济事务的行政管理。如所谓“劝课农桑”，管理河渠、道路、桥梁，对“百工技艺”、“市易”、盐铁和货币钱钞的管理，在海陆边境设“互市监”、“交市监”、“市舶司”对所谓客商番商的管理，以及对渔牧副业的管理等。三是对文化教育的管理。中国古代文化教育一直极为发达，在京师和地方举办各级各类学校，设置学官、史官和医药、天文、技巧、音乐诸令，对各类文化教育事业进行

^①《韩非子·扬权》。

全面的行政管理。四是封建时代的社会治安管理。从周代即有乡里保甲制度，设置乡正里长等官，对社会成员的居地、职业和一般的水火、盗贼、斗殴、赌博、毒品等事件进行严密的管理和控制，在海陆边关津渡设置官员，对出入边境的客商、使臣、游人的证件、货物进行检验。五是封建时代的军事行政管理。在中央设太尉、大司马、兵部、卫尉卿监、军器监，在地方设郡尉、县尉、经略安抚司、总督等，对军队的编制、调动、兵员征集、武器装备制造、军队训练进行管理。御史监军制度更是中国古代特有的军事行政管理形式。六是封建时代的司法行政管理。秦汉时在中央一级设廷尉，魏晋隋唐至明清逐步形成刑部、大理寺、御史台（都察院）的三法司制度；在地方各级，秦汉隋唐时期行政与司法机关合一，宋代以后至明清，先在路设提点刑狱司，后在省设提刑按察司，地方行政、司法机关逐步分离，形成了封建时代的司法行政管理制度。上述史实证明，中国封建国家的行政管理内容虽无近现代分工之严，管理之密，但又的确存在着与其时代相对应的行政管理活动。若以历史发展水平而论，这种管理在当时仍然称得上是颇为全面、系统和严密的。

有一种观点认为，中国古代皇权至上，无所不制，行政机关同其他国家机关、行政管理和其他性质的管理职责混杂，分工不明，因此不存在真正的行政机关和严格意义上的行政管理制度。这种观点的前段论据是有道理的，但其后段结论是可以商榷的。国家机关及其管理活动的分化、分工是一个历史的演变过程。在中国古代，皇权至上并非包揽一切，君主专制并非君主独治。秦汉时期，皇室事务与国家政事，行政与军事、司法管理，中央辅政与中央政务分化不严谨是事实，但在隋唐之

后，情况就发生了重大变化。中书省拟诏，门下省封驳，纯属决策过程。尚书六部“受其成命”，分部执行，非行政执行而何？中央三法司体制已经形成，当然属司法行政管理体制。军队调动，皇帝下制敕于兵部，兵部行文符于卫所将军，也是国家对军队的行政管理形式。因此，说古代分化不严是对的，说没有分化、没有行政机关和行政管理是不合史实的。如果古代根本就没有任何分工和分化，近现代国家管理的分工和分化如何出现，岂非成了无源之水、一蹴而就的偶然现象了吗？总之，中国古代特别是封建时代存在着颇为严密的行政管理机关和管理制度，这是不容否认的历史事实。

其次，中国古代特别是封建时代存在着自成体系、别具特色的行政法规范，这是中国古代存在着行政法律制度、中国行政法制史有其独立的研究对象的第二个根据。

从总体上讲，中国古代的行政法规范有一个漫长的形成发展过程，经历了一个从奴隶制的礼制到封建制的法制，从封建法制下的刑律和政典不分到刑律、政典分离，从零散的行政法规到系统的行政法典的演变过程。夏商周“三代”时期基本上是所谓礼制时代，但也产生了一些带有行政法意义的法规，如《尚书》和《周礼》所记载的商之“官刑”，周之“五过之疵”，《尚书·伊训》中官员的“三风十愆”罪，及散见于《国语》、《左传》中的赃罪及其他官员犯罪，即属此类。秦汉时期，有关官员选拔、任命、职责、权限、考绩、监察的单行法规及散见于刑律中的职官违法渎职罪名、刑罚的科条相继出现。其单行法规如秦汉之《除吏律》、《置吏律》、《为吏之道》、《左官律》、《附益律》、《三户法》、《内史杂律》、《尉杂律》、《司空律》、《效律》、《金布律》、

《传食律》等，以及以皇帝诏令形式出现的任子令、田租赋令、求赏才异等诏、举孝察廉诏令，甚至还有要求地方官恤老抚孤、保护飞禽之类的诏令，均属行政法令。对于职官的考绩和对违法渎职的监察惩治，则有上计制度、监御史九条、刺史六条等诏令制度，及受赇、受财、受所监临财物饮食、酎金不实、受赃、枉法等罪名及相应惩罚。魏晋南北朝时期，行政法规规范的发展发生了重大变化，除上述行政法规规范外，有两种新的形式令人瞩目。一是将本朝各种零散的法令汇编成集，如《魏令》、《晋令》、《宋令》、《梁令》、《陈令》、《北齐令》、《北周令》等，以格式名称出现的行政法规也纷纷形成，这些令、式、格的内容皆以行政法为主。另一种是产生了一系列政典，如《齐典》、《梁典》、《皇典》、《九命典》、《六官典》等，内容以官府设置、职官职责权限、行事程式为主。魏晋令格式和政典的大量出现促进了封建刑律和政典的分化过程。隋唐以后，不仅沿魏晋之习，继续汇集令格式，而且出现了以皇帝名义颁行的全面系统的官修政典《唐六典》，使政典具有了正规的法律形式和正式的法律效力，改变了《周礼》和魏晋政典尚无正式法律效力的状况。正如章太炎所说：“迄唐有《六典》、《开元礼》，由是律始专为刑书，不统宪典之纲矣”。^①日本的中国法律史学者织田万有亦云：“唐作《六典》，载施政之准则，具法典之体裁，为后代之楷模，以视汉以来之所谓律、所谓令、所谓格、所谓式者，大有殊焉……由是观之，支那古来即有二大法典，一为刑法典，一为行政法

^①章太炎：《检论汉律考》。

典。”^① 唐代之后，《元典章》、《明会典》、《清会典》相继产生，汇编行政法令的工作也继续进行，刑律与政典的分化更加分明。

中国古代的行政法规范，无论取何种形式，总体上包括以下内容：以典设官、以官定职的行政体制和职官设置制度；以官员的选拔、任命、考绩和品阶、俸禄、致休管理为主要内容的职官管理制度；以调整行政机关内外、上下、左右关系为中心内容，以维护君主中央集权为整体功能，以章奏、详禀、复命制度和公文管理为主要内容的行政程序方式，以台院科道为骨干的行政监察制度。

有一种观点认为，中国古代法律采取诸法合体、以刑为主的编纂形式，所以根本不存在真正的行政法规范。这种观点的根据是客观存在的，但由于推理不严，其结论却未必正确。首先，诸法合体、以刑为主是指古代法律在编纂形式和内容重心上所表现出来的一个特征。然而，有诸法才可以合体，合体中就包含着诸法，古代法律中如无刑法、民法、行政法等内容，何须合体？我们绝不能以诸法合体混合编纂的外在形式来否定其中的多样性的法律内容。以刑为主也是如此，它不过是在古代混合编纂的法律体系中，刑名、刑罚的内容居主导地位。但有主必有从，民法、行政法、诉讼法等在古代法律形式中虽然常处于从属地位，但处于从属地位正是以肯定其有为前提的。我们研究问题的方法论原则应该是内容重于形式，以混合编纂的合体形式否定诸法内容的存在的观点是难以成立的。例如英国至今尚无独立的“民法”部门，但似乎无人因此而否认

^① 织田万有：《诸国行政法总论》。