

汉唐行政管理

刘太祥 著

河南大学出版社



(豫)新登字 09 号

汉唐行政管理

刘太祥 著

责任编辑 西伯

河南大学出版社出版
(开封市明伦街 85 号)
河南省新华书店发行
河南大学出版社电脑排版
河南大学印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:10 字数:250 千字

1995 年 6 月第 1 版 1995 年 6 月第 1 次印刷

印数:1—1000 定价:12.50 元

ISBN7-81041-225-6/K · 170

序

自从党的十一届三中全会以后，随着改革开放大好形势的发展，史学研究领域也面貌一新。过去，历史研究多重视政治史和阶级斗争史。经济是政治的基础，经济史的研究，理所当然地应该受到重视，但实际过去主要是研究土地制度史和生产力发展史，其他如文化史、思想史、民族关系史……等等，也多属泛泛的研究。现在的情况则大不相同了，仅就中国古代史的范围而论，其研究领域逐渐拓宽，并向高深层次发展，不仅选题角度新，而且研究课题越来越细，越来越具体。各种断代史、专史、民族史、区域史……硕果累累。刘太祥同志的新著《汉唐行政管理》，可以说是在史学研究新形势下的新成果。

自从人类历史进入阶级社会以后，就产生了国家，产生了各种社会组织机构，同时也就产生了行政管理。可以这样说，大到一个国家，小到一个学校、一个工厂，都必须有行政管理，它的机制才能正常运转起来。行政管理水平高，机制的运转效率就高，国家就会兴旺发达；行政管理水平低，机制的运转效率也就低，甚至会使国家机构陷于瘫痪、衰败境地。但是，对于如此重要的行政管理问题，在史学研究中却很少有人涉猎，刘太祥同志的《汉唐行政管理》，可以说是对于弥补这一研究薄弱环节的一种尝试。

中国自古就是一个疆域辽阔、人口众多的统一多民族大国。在这样一个庞大的文明古国中，如果没有一套合乎科学的行政管理制度，要使国家机器运转起来，国家政令畅通无阻是不可能的，要使国家不断发展壮大更是不可能的。汉唐两个封建王朝，是中国统一中央集权制封建国家建立后，出现的两个高峰期。汉唐封建王朝

的政治、经济、文化都出现过突飞猛进的发展，出现过光辉灿烂的盛世局面，所以汉唐王朝，不仅在中国历史上占有重要位置，就是在当时世界各国中也处于先进地位。汉唐的行政管理制度对亚洲国家有着深远影响，甚至成为亚洲各国效法的模式。据孙中山先生考查、研究，世界各国的考试制度，实际都渊源于中国，所以研究汉唐行政管理制度，不单纯是为中国总结历史经验、教训，为建设具有中国特色的社会主义改革开放事业服务，而且对世界行政管理史的研究也有一定的贡献。

本书对汉唐行政管理制度的研究，具有一定的深度和广度，涉及到汉唐行政管理的主要方面：诸如汉唐从中央到地方的行政组织机构，汉唐的各级人事管理制度，汉唐的行政决策，汉唐的各种行政监督制度，汉唐从中央到地方的文书管理制度；汉唐的各级财务收支管理、监督制度等等。正是通过这些行政管理制度，使汉唐的国家机器有效地运转起来，并创造出举世瞩目的汉唐盛世。

读了《汉唐行政管理》，结合我自己的体会想谈谈以下三点感想。

一、本书比较清楚地介绍了汉唐高层次的决策运转机制。人所共知，中国封建社会的政治特点，是以皇帝为中心的专制主义中央集权制，皇帝有至高无上的权威。由此人们就产生一种错觉，认为处理国家大事时，皇帝可以不受任何约束，而为所欲为。应该说皇帝的绝对权威是无可争议的，但却不是为所欲为。《汉唐行政管理》证明，皇帝在处理国家大事时也要遵循一定的程式和约束。如在秦汉时期，遇有国家大事，皇帝先要召集有关大臣廷议。在廷议时，大臣们可以各抒己见，充分发表议论，最后由皇帝裁决。即使对皇帝下达的诏令，丞相、御史大夫也可以封驳、再议。至于所谓灾异谴告，实际也是对皇权的一种约束。到了南北朝时期，廷议逐渐发展为八座丞郎会议，皇帝听取意见的范围有所扩大，更有利于国家方针、大政的确定和实行。到了唐代，在吸收前代经验的基础上，形

成了三省分权制：中书省出令，门下省审议、封驳，尚书省执行。皇帝所有决策，首先要经过政事堂会议的讨论，然后再经过三省的行政管理程序，才能颁布、贯彻执行，这样就大大减少了国家政策的失误。汉唐国家政治清明时期，也就是国家行政管理体制能够正常贯彻执行的时期。如果皇帝昏庸，专断独行，或大权旁落，为权臣所操纵滥用，也就是国家行政管理体制遭到破坏的时期，国家政治必然混乱，甚至面临国家灭亡的险境。由此可见，国家行政管理能否正常贯彻执行，与国家兴衰有至为重要的关系。

二、本书清楚地介绍了汉唐行政管理具有较高的管理效率。在一般人的印象中，认为在中国封建社会时期，执行国家行政管理的手段都非常落后，其管理效率不会很高，但汉唐行政管理史证明，这种猜想是不正确的。就以政府的律令公文下达速度来说，汉唐政府对公文的传达都有程限的严格要求，其传达、贯彻的速度和严肃认真的精神是惊人的。本书对唐代的公文下达程限，已有实例说明，在此还想补充一个汉代的事例。据居延汉简记载，甘露二年（公元前52年），丞相、御史大夫下达一个追捕外人（丽戎）的律令。这个律令是于甘露二年五月甲辰（十六日），由首都长安发出，六月间张掖太守就将律令下达给肩水都尉，七月壬辰（初五）肩水都尉又将律令下达给肩水候，并要求二十日上报追查的结果，七月乙未（初八）肩水都尉又将律令下达给金关候长、啬夫，要求十五日上报到府。这个律令从中央传达到乡一级，仅用了三十六天时间，特别是从肩水都尉传达到肩水候只用了四天时间，而肩水候要求金关候长、啬夫在接到律令的七日内，就要把追查的结果上报到府，这个速度是相当快的。而且每一层下达文件时，上级对下级都有批示，提出具体要求，这说明汉政府确实建立了一套严肃、认真的行政管理制度，否则就不可能有这样高的公文运转效率。

三、本书选择汉唐行政管理的研究课题，是具有典型意义的。中国的统一中央集权封建行政管理制度，毫无疑问创建于秦朝，但

秦政权短期而亡，其行政管理的效能并没有得到充分的发挥。汉建国后，基本沿袭了秦的行政管理制度，经过两汉政府不断地充实和改革，建立了在当时历史条件下，最为完善的封建行政管理机制，并对后世产生了深远的影响。魏晋南北朝时期，国家处于分裂状态，社会动荡不安，政权更替频繁。尽管当时各个政权都建立有一套行政管理制度，但由于历史资料零乱不全，对其行政管理情况，也难道其详。唐朝建立后，在吸收秦汉魏晋南北朝行政管理经验的基础上，建立了当时世界最先进、最有效的行政管理制度，如三省分权的行政机构，科举考试的官吏选拔制度，独立于行政系统之外的御史监察制度等等，可以说都是当时很多国家所要效法的楷模。因此研究汉唐的行政管理机制，就是集大成式的研究了中国封建社会两个鼎盛时期的行政管理制度，也是研究了中国封建社会前期最有代表性、最具典型性的行政管理制度，其意义和作用当然也是不言而喻的了。因此我认为作者在书中提出来的，研究汉唐行政管理给我们提供的三点可供借鉴的经验，也是具有典型意义的，值得引起重视。一、汉唐行政管理的分权机制，充分调动了各方面的积极性，有效地控制了行政管理活动；二、注意行政立法，用法律保证行政管理的规范性、系统性和效率；三、治吏与治财并重，保证行政管理机制的正常运营。研究历史的生命力，就在于“古为今用”。能从浩如烟海的史料中，提炼出为振兴中华，为两个文明建设，为改革开放宏伟事业可资借鉴的经验、教训，就算是很有意义的了。从这个角度讲，刘太祥同志的《汉唐行政管理》，可以算得上是既有学术价值，又有现实借鉴意义的史学专著了。

朱绍侯

1994年6月于开封

目 录

序	(1)
汉唐行政管理制度的特色(绪论)	(1)
第一章 汉唐行政组织	(13)
第一节 汉代中央行政组织	(15)
一、行政中枢组织	(15)
二、行政事务组织	(21)
三、行政监察组织:御史台(兰台)	(25)
第二节 唐代中央行政组织	(26)
一、行政中枢组织	(26)
二、行政事务组织	(32)
三、御史台——行政监察组织	(37)
四、信息传递机关——诸道进奏院	(38)
第三节 汉代地方行政组织	(40)
一、汉代郡国制体系	(40)
二、二级制至三级制的嬗变	(41)
三、分封制残余:王、侯国、邑	(44)
四、郡级行政区	(46)
五、县级行政区	(47)
第四节 唐代地方行政组织	(50)
一、唐代地方行政区制演变	(50)
二、唐代监察区——道	(52)
三、州、县	(52)

四、羁縻州	(54)
五、藩镇	(56)
第二章 汉唐人事管理	(61)
第一节 汉唐官吏培养	(61)
一、汉代学校管理	(62)
二、唐代学校管理	(70)
第二节 汉唐官吏选拔任用制度	(77)
一、汉代官吏选拔制度	(77)
二、唐代官吏选拔制度	(104)
三、汉唐官吏任用制度	(115)
四、汉唐官吏选拔任用制的特点	(126)
第三节 汉唐官吏考核制度	(128)
一、汉代官吏考核制度	(129)
二、唐代官吏考核制度	(132)
第四节 汉唐官吏奖惩制度	(143)
一、汉代官吏奖惩制度	(143)
二、唐代官吏奖惩制度	(146)
第五节 汉唐致仕制度	(153)
一、汉代致仕制度	(154)
二、唐代致仕制度	(156)
第六节 汉唐爵位禄制度	(164)
一、汉唐职位分类法——品阶制	(164)
二、汉唐奖功行赏法——爵勋制	(176)
三、汉唐官品等级俸禄制	(183)
第三章 汉唐行政决策	(194)
第一节 汉代集议决策	(194)

一、集议类型	(194)
二、参加集议人员	(198)
三、集议内容和规模	(201)
四、决策程序	(202)
第二节 唐代决策形式	(202)
一、朝议决策	(203)
二、延英问对决策	(205)
三、召对学士决策	(211)
四、政事堂(中书门下)集议决策	(212)
五、百官集议决策	(213)
第四章 汉唐行政监督	(216)
第一节 汉代行政监督制度	(216)
一、行政组织内部监督	(216)
二、行政组织外部监督	(223)
三、汉代行政监督的特点	(231)
第二节 唐代行政监督制度	(234)
一、行政监督体系	(234)
二、行政监督机关的特权	(248)
三、司法监督	(249)
第五章 汉唐文书管理	(259)
第一节 汉代文书管理	(260)
一、文书种类划分	(260)
二、文书传递程序	(263)
三、文书检查制度	(266)
四、文书登记、催办、保密制度	(269)
第二节 唐代文书管理	(271)

一、文书名称和种类	(271)
二、文书颁发和处理	(273)
三、文书管理工作组织原则	(276)
第六章 汉唐财务管理	(282)
第一节 汉唐财政管理体制	(282)
一、汉代财政管理体制	(282)
二、唐代财政管理体制	(287)
第二节 汉唐预算制度	(294)
一、汉代预算制度	(295)
二、唐代预算制度	(296)
第三节 汉唐审计制度	(299)
一、汉代审计制度	(299)
二、唐代审计制度	(300)
后记	(306)

汉唐行政管理制度的特色

(绪论)

汉唐一向被称为中国封建社会的盛世,出现了所谓“文景之治”、“明章之治”、“贞观之治”、“开元盛世”的大治局面,社会经济迅速发展,创造了灿烂的科学文化,成为当时世界上最强大、最文明、最先进的封建帝国。这种局面的形成,原因固然是多方面的,但与汉唐建立了一套行之有效的行政管理制度的作用是分不开的。

行政管理是国家的重要职能之一,是指国家通过行政机关对国家政治、经济、文化等各方面事务的管理。马克思说过:“一切……直接社会劳动或共同劳动,都或多或少地需要指挥……”^①,毛泽东同志说过,一万年以后也还要管理。这是因为社会管理,是与人类社会的出现、存在并存的。只要有人类社会,就有社会管理,而行政则是国家产生以后,统治阶级运用国家机器,按照本阶级的意志对社会实行管理的活动。马克思还说过,“行政是国家的组织活动”^②,有国家政权存在就有行政管理。行政管理的效率和质量直接关系到国家的兴衰及统治政权的长治久安。故中国自进入阶级社会起,统治者就重视加强行政管理,早在公元前二千多年前的虞夏时代,便形成了国家,建立了官制,在行政管理方面就已经有了最初步的章法。《尚书·舜典》中说:舜曾总百官,度百事,即所谓“纳于百揆”。并强调只有“百揆时叙”即百事有定则,才可能“无废事业”。这可以说是行政管理制度化的最早记载。到了战国时代,中国封建行政管理制度已具雏型,秦汉时期,封建行政管理制度全

① 《马克思恩格斯全集》第23卷,第376页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷,第479页。

面确立,唐代是封建行政管理制度的发展和完善时期,无论国家的行政管理体制或行政法律制度,都已成熟和定型,故《唐律疏议》序说:“盖姬周以下,文物仪章,莫备于唐。”

汉唐行政管理的主要内容有以下六个方面:

一是行政组织。行政管理必须通过一定的组织机构来进行。汉代继承秦制,以皇帝为封建国家的元首,以丞相为管理政务的行政首脑。中央设三府,即丞相府(司徒府)、太尉府、御史府(司空府),与皇帝直接控制的内廷机构少府中的尚书台、侍中寺构成行政中枢机构。在丞相府(司徒府)之下设立太常、光禄勋、少府、卫尉、太仆、廷尉、大鸿胪、宗正、大司农等九卿,以处理全国行政事务,九卿执事,丞相总之。监察行政机关御史台,从丞相府行政系统转入内廷机构少府,由皇帝直接控制下对行政工作进行监督。经过魏晋南北朝至唐代,逐步形成了中央三省六部二十四司的行政中枢体制,尚书省是政令执行机关,负责对九寺五监(太常寺、光禄寺、卫尉寺、宗正寺、太仆寺、大理寺、鸿胪寺、司农寺、太府寺、国子监、少府监、将作监、都水监、军器监)行政办事机关和地方州县行政机关的工作进行指导和监督。中书省是制订诏令和批答奏章的机关,门下省是政令的审查机关。御史台设立三院(台院、殿院、察院),独立行使对行政工作的监督监察职能。在地方行政组织上,汉代实行郡县制,唐代实行州(府)县制。为了有效地控制地方,汉代废除秦朝在地方设置的监御史制度,汉武帝设十三部刺史,对地方行政工作进行监察,汉末部刺史逐渐演变成地方行政组织。唐代设立“道”为地方监察区,但到唐末也演变为地方行政机关。汉唐为了加强信息传递,在地方普遍设立了驿站,唐还在中央设置了诸道进奏院。随着社会政治、经济文化的发展,汉唐行政组织也越来越严密,确保中央政策法规迅速地贯彻执行。

二是行政决策。行政决策是行政管理活动的中心,军政事务只有决策以后才能付诸施行。汉唐统治者为了保证行政决策的正确

无误,采用了不同的方式和程序。汉唐中央行政决策的最高权力在皇帝,但为了获取更多的信息,为决策提供充足的依据,总要召集有关部门参加决策。汉代形成了一种集议制度,也就是发挥集体的力量,实行集体决策,可分为廷议、朝议、中外朝议、二府议、三府议、有司议和专题性会议等类型,凡属军国大政,公卿、列侯、二千石以及大夫、博士等人均可参加集议,议事范围也相当广泛,诸如立君、立储、宗庙、郊祀、典礼、分封、赏爵、法制、边事、大臣罪狱等,均在议事之列,但朝议的决定权在皇帝。这种朝议决策经皇帝最终裁定后,还要由御史或尚书起草诏令,侍中寺进行审查,下御史府或丞相府贯彻到各行政机关执行,尚书台、侍中寺、丞相府认为不妥,均可封还诏书,拒绝执行。唐代行政决策更加严密,形式也多样化,主要分为朝议和政事堂集议二种。朝议就是大臣与皇帝面议政事,又可分为朝参制度、常参议政、仗下后议、廷英问对、学士议等形式。政事堂(中书门下)是唐代宰相办公的地方。唐代中书省和门下省的长官中书令和侍中都是理所当然的宰相,而皇帝根据特殊的需要或临时需要随时指名其他的高级官员,加以“同平章事”“同中书门下三品”等称号,领宰相衔,参理宰相事,参加政事堂会议,行使议政决策权。政事堂在唐初设在门下省,其后因中书省握有代天立言的草诏大权,而移入中书省。国家军政大事由宰相集议,上奏取旨,并由宰相副署。但有时也有由皇帝下诏令,让宰相主持在政事堂举行百官议政会,商讨项目和参加人数都没有一定,均是遵皇帝命令或与问题有关的部门人员参加讨论,其结果可否施行,也由皇帝抉择。皇帝的一切制书和命令均需政事堂会议研究,然后决定是否颁布,若决定颁布,先由中书省起草诏敕,然后经过门下省审查,需要宰相副署,并盖上“中书门下之印”才能生效,否则就是违制,中央和地方行政机关可以拒绝执行。尚书省执行中书门下发出的诏令时,如果有充足的理由认为不妥还可封还诏书,不予执行。这样,汉唐通过多种形式进行决策,集思广益,并有严格

的决策程序,可弥补皇帝专断的阙失,推动国家机器的运转,保证了行政决策的准确无误,强化了封建的行政管理。

三是人事管理。国家各行政机关都需由人来参与,并通过人行使管理行政的职权,人的素质和积极性的提高都直接影响行政管理的质量和效率。汉唐人事管理首先是对官吏的培养,形成了较为严格的学校教育管理制度。其次是官吏的选拔任用,汉代以察举为主选拔人才,重在德行,辅以策试,任用官吏实行试用制。唐代以科举取士,以铨选考试任官晋职,德才学识综合考察,推荐加考试测定一般的智能水平和德行,注重实际行政办事能力的检验。复次是官吏的考核奖惩,汉唐都建立了多层次的考核体系,考核标准明确,依据考核的结果奖勤罚懒,督励官吏忠于职守,能上能下。再次是致仕制度,就是官吏年高有疾要按制退休,解除政事,给予优厚的政治经济待遇。这一套选举、考绩、退休制度,体现了公开竞争,择优录用的原则,为各阶层人士发挥其聪明才智创造了条件,也促进了人才的流动,上下官吏得以新陈代谢,补充了新鲜血液,保证了官吏的素质。仅以宰相为例,西汉一代共用宰相 56 人,布衣出身的 33 人,占 59%。西汉立国 214 年中,任免宰相凡 46 人次,平均每一任期为 4 年半左右。唐代前后任用宰相凡 368 人,进士出身的 142 人^①,经制举而居相位的凡 72 人^②,其中大都经过严格考核和考试,也有相当一部分宰相出身寒微,如裴寂、王珪、魏征、马周、刘洎、刘仁轨、来济、李怀远、元载、杨绾、卢商等人。唐代立国 289 年,凡 21 君,共任用宰相 368 人,平均任职时间为四年半左右^③。宰相的新旧交替使汉唐行政中枢机关不断增添新生力量,有较旺盛的活力。最后是爵、位、禄分开管理制度。位是职位,汉唐制订了职位

① 周道济:《汉唐宰相制度》,台北大化书局,1978 年版,第 596—624 页。

② 王应麟:《困学纪闻》卷 14《唐由制举至宰相》条。

③ 周道济:《汉唐宰相制度》附录《唐代宰相表》。

分类法,纵向的职位分类有二种,一是把职位划分为若干等级,称为“品”,汉代为十五等,以禄石的多少为标准,如二千石、中二千石、万石等。唐代为九品三十级,官品等级不同,其职责权限和政治、经济待遇也不同,这是把职务、工作、责任作为分类依据,以“职位”鼓励官吏努力工作,获得更多的物质报酬。二是按出身与资历划分若干等级,称为“阶”,唐代文官散阶 29 等,武官散阶 45 等,阶又称散官阶,无实际的权责,只可享受相应的职位品级的待遇。这种划分是以个人所具有资格、出身为依据的,用“名分”鼓励人们凭借自己的才能,努力工作,通过公开考试和考核,公平竞争,以谋取较高名分,从而获得更多的物质利益和政治特权。爵是用以奖赏对国家有重大贡献的官吏,勋是用以封赏立有战功的武将,凡获爵和勋号者,均可获得相应的物质报酬和政治特权。后来,爵和勋也可用来封赏政绩卓著的官吏。禄是俸禄,就是国家给官吏的物质报酬,汉唐的俸禄是按官品等级发放的,官品等级高,职责权限大,俸禄就高。横向的职位分类是把职位按工作类别和性质划分若干等级。唐代考核官吏的“四善二十七最”中的“二十七最”就是二十七行中工作表现得最好的,这是中国最早的横向职位分类。这种办法便于对官吏的管理,其好处是可以使同一职位由身份高低不同的人担任,也可以使同一官员在职位不变的情况下,爵位、阶次、勋位得到提升,政治经济利益随之提高,有利于充分调动官吏积极性,最大限度的发挥其聪明才智,稳定官僚队伍。

四是行政监督。行政监督是贯彻执行政策法令和有效开展行政工作的保证。汉唐对国家行政管理进行广泛的监督和监察,可分为行政组织内部和外部两种监督。首先,汉唐行政组织内部上下级之间,各行政机关之间实行互相监督。各行政组织内部设有专司监督监察的官吏,在汉代丞相府设司直,郡设督邮,县设廷掾,到唐代尚书省的左右丞,各中央行政部门的主簿、录事,各郡的录事参军,县的录事、主簿,都职掌判署各类文书,勾检行政工作的稽缓和失

误，监督本部门和下级行政机关的行政工作，惩贪倡廉，激浊扬清。其监督形式主要通过上下级文书的往来过程中签署盖章，检查行政工作的质量和效率。上级部门对下级工作的监督是通过考核和上计进行的。这可以说是在政令执行过程中对行政工作的监督，其监督对象一是稽，二是违。汉代三府负责对全国行政执行工作进行监督，总领百官，但尚书台对三府的行政工作进行监督，尚书台处理的章奏和起草的诏令又要由侍中寺审查即所谓“省尚书事”。唐代中书门下政令制订机关也要对尚书省总领的行政工作进行监督，如尚书省户部度支司的财政支出，要由中书省按覆，“中书宣署申覆，还而奏之”谓之“覆入”^①。刑部与廷尉的司法审判工作也要由中书舍人和给事中参加，考核和任用官吏为尚书吏部之责，也要经过中书门下审查。其次，监察机关的法律监督。汉唐御史监察范围，上自公卿、宰相，下至入品的行政百官。其监察的方式和手段，一是弹劾，二是纠举，三是纠正，四是审计，五是视察（包括巡视和调查）。这种监察的核心是督察行政、司法机关及其官吏是否违法失职。汉代的御史台和唐代御史三院是中央行政监察机关，在地方上汉代分部设州刺史，唐代分道设按察使，都是垂直领导，不受行政干预，作为皇帝的耳目之司，调整和制衡各行政管理部门之间的关系，纠弹违法，保证行政管理活动的有效开展。这种监督是一种被动型的事后监督。最后是言谏系统对行政工作的监督。汉唐言谏制度包括以侍中、谏议大夫、给事中等谏官组成的侍中寺、门下省、中书省以及以议事参政为宗旨的朝议、廷议、集议、九卿议等。其监督的对象以帝王的诏令为主，实质上是立法监督，主要形式有：一是奉献谏言，即对帝王在诏令未出台之前，行使尽规谏正。二是封驳诏书，是在诏令已草拟而未付诸实施之际行使驳正违失。三是审核章奏，是各行政部门和官吏奏请施行方略、政务对策过程

^① 《资治通鉴》卷 249，宣宗大中九年五月条。

中,行使审核判定可否,尔后奏闻天子御批。可见,这种监督的核心是监察审核谕旨诏令(即法律、法规等)的违失。这是一种主动型的事前监督。

汉唐这种广泛的行政监督监察制度,使得监察机构能纠察百官,纠举失职,谏正政治得失,维系封建纲纪,有助于发挥官僚机构的职能,保持中央到地方政令的一致性,改善吏治,提高行政管理的质量和效率。

五是文书管理。文书是公文的总称,是传达贯彻统治阶级政策法令、联系处理上下左右行政机关公务的一种工具。汉唐在政务管理工作中,利用公文作为各种信息的传播方式,上情下达,下情上达,渠道畅通,形成了一套文书管理制度。首先对各类文书的名称和用途作了法律规定。其次依法规定了文书的传递和批转程序。西汉的文书由丞相府处理,尚书复案,东汉由尚书台主管,侍中寺复案,然后才能上呈下行。唐代文书由中书省、门下省掌管,中书省草诏批答奏章,门下省审核,尚书省执行,亦保存各类文书。汉代各级行政机关和地方政府对各类文书也有专人签署,郡的五官、县的廷掾就分别判署各曹文书。唐代地方政府设立勾检之官,专门检查监督公文的行用情况。尚书省的左右司郎中、员外郎,九寺五监的主簿、州(府)的录事参军均为勾官,其职责“勾检稽失”。勾检失职要依法惩治,有关人员要负有连带责任,实行四级连坐制,“若主典检请有失,即主典为首,丞为第二从,少卿、二正为第三从,大卿为第四从,主簿、录事亦为第四从;若丞判断有失,以丞为首,少卿、二正为第二从,大卿为第三从,典为第四从;主簿、录事当同第四从。”^①主簿、录事为大理寺的勾检官,若公文处理有误,又未能检覆出来,要治罪,即所谓“检勾之官,同下从之罪”。再次,为了文书誊写准确无误,传递高效迅速,建立了严格的文书工作制度。唐代法律规定,

^① 《唐律疏议》卷5《名例》(总第40条)。