

自考
3导丛书

导·导·导

最新版

中国行政史

教材依据 / 高等教育出版社《中国行政史》 虞崇胜 / 主编
组 编 / 全国高等教育自学考试命题研究组

自学考试新教材·行政管理专业(一)

核心学案



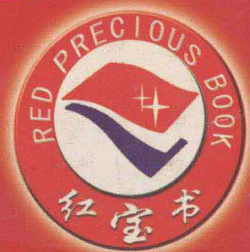
同步辅导同步过关



指定教材核心浓缩



预测试卷历年真题



航空工业出版社



导学导考

高等教育自学考试3导丛书

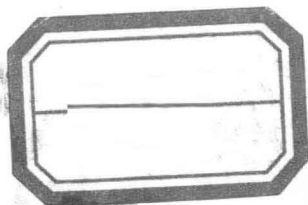
中国行政史

教材依据 / 高等教育出版社《中国行政史》 主编 / 虞崇胜
编 / 全国高等教育自学考试命题研究组

应对自考课程大规模修订后新教材内容

自学考试新教材

核心学案



航空工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国行政史/自学考试命题研究组,《中国行政史》

编委会编. —北京:航空工业出版社,2005.1

(自学考试新教材核心学案.行政管理专业.第1辑)

ISBN 7-80183-531-X

I. 中... II. ①自...②中... III. 行政管理—历史
—中国—高等教育—自学考试—自学参考资料
IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 129834 号

中国行政史

Zhongguo Xingzheng Shi

航空工业出版社出版发行

(北京市安定门外小关东里 14 号 100029)

发行部电话:010-84926529 010-64978486

三河市燕山印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经售

2005 年 1 月第 1 版

2005 年 1 月第 1 次印刷

开本: 850 × 1168 1/32

印张: 66

字数: 2400 千字

(全 11 册) 定价: 154.00 元

简介



张立勇 一个普通的农民孩子，清华大学打工8年，一直坚持刻苦自学，不仅80分以上通过四级、六级考试，托福考试630分，而且获得了北京大学本科文凭。2004年10月共青团中央向张立勇颁发了“中国青年学习成才奖”，他被誉为共青团中央树立的全国十大杰出学习青年之一。

张立勇的事迹被中央电视台“东方之子”“面对面”“新闻会客厅”等多个栏目采访报道，被北京电视台、中国教育电视台等电视媒体，新浪网、雅虎网等网络媒体，《人民日报》《中国青年报》《大学生》等报纸杂志，共100多家媒体采访报道，在社会上引起很大反响。被众多青年学子视为学习的榜样。

“**因**为我选择了这样一条自己的人生道路，所以我没有机会像大多数的学子那样，经历从学校到学校，顺利地接受高等教育的过程。我只能通过自学来圆我的大学梦。”

“**我**常常想，上帝会厚爱每一个人的，它会用不同的方式对你所付出的艰辛和努力给予补偿。但是，上帝只钟爱那些自助的人。如果你不努力，你不拼搏，所有的机会都会和你失之交臂。如果在这十年之中，我放弃了对人生理想和人生价值的追求，那么，当这一切机遇到来的时候，我又怎么可能把握住呢？”

“**大**家觉得我是一个榜样，但我个人并不这么想。社会把我放到这样的位置，充当这样的角色，能够影响一些人，这是最让我自豪的。”

----- 张立勇



导教·导学·导考

★ 编委会 ★



编委主任：程 琨 魏 莹



编委名单：（按姓氏笔画排列）

万 鹏 刘 斌 刘海飞 刘 涛

闫树茂 宋玉珍 张 沁 张远盛

肖 果 邵桂英 崔海燕 程 琨

董金波 董 蕾 蒋 怡 魏 莹



“其实人的智力相差并不悬殊,可毅力的差距却使每个人拥有各自不同的前途。尤其是对于参加自考的人来说,毅力是非常重要的,当然还需要有得当的学习方法。”

“有很多人抱怨自考难以通过,然而正是这种严格的管理制度保证了自考毕业生的质量,使自考生获得了社会的认可和一致的好评。”

——一名从自考获得本科学历后又考上硕士生直到博士生的成功者的自述

参加自学考试,除了需要具备以上成功者所提到的毅力和方法外,还应该了解自考的每门课程都采用我们通常所说的“过关”考试——只要通过课程的一次性考试,就可拿到课程的学分,通过某专业要求课程的全部考试,也就会顺利获得这个专业的自考毕业证。然而,一分之差也会导致参考课程过关失败,有些考生难免多次重考才能修完规定课程。因此,在本书的编写过程中,编委们反复研讨自学考试的特点,努力寻求帮助自考生的有效途径。本书是多位学者、专家,历时数年的产物,具有以下优点。



一 掌握核心内容,了解命题动态,注重知识系统化

了解命题精神,是自学考试的核心,是达到专业标准的关键。自学考试的课程命题以课程自学考试大纲为依据,以最新指定教材为范围。本书紧紧贴住每一门课程的考试大纲和指定教材,用【考纲要求提示】、【知识结构图示】、【核心内容速记】、【同步精华题解】、【典型例题解析】等多个栏目解剖教材内容,是一套脉络清晰的速成讲义,可以使考生在厚厚的教材中抓住重点,对教材的系统学习有极强的指导作用。同时,对于临考考生,它又可以成为离开教材仍能独立使用的贴身笔记。《核心学案》摒弃了一些辅导书的题海战术,引导考生重视教材的学习。那么怎样去自学才能弄懂教材并将厚书读“薄”呢?抓住重点才是关键。《核心学案》用清晰的思路,帮助考生将教材知识系统化,使考生在答卷时知识系统、逻辑清晰、胸有成竹。



二 依据权威资料,重视最新信息,紧跟时代脉搏

参加高等教育自学考试的考生,常常会感到市面上的辅导资料甚至教材都有



滞后性。全国高教自考办也认可这一事实,并采取了一些有效措施,比如在发布考试大纲和指定教材的基础上又组编了《全国高等教育自学考试活页丛书》等补充学习材料,并明文规定增补内容纳入统一命题范围,要占卷面5~10分。同时高教自考办还加快了教材的修订频率。面对这种情况,原有的一些辅导资料的严重滞后和内容缺陷也是必然的。本套《核心学案》则高度重视这一现象,在依据考试大纲和指定教材时,选用高教自考办的最新修订本(2004年起自考课程已在做大规模修订),并将活页丛书等内容融会贯通其中,有的科目还特意增加了【最新内容补充】以引起考生重视。另外,本套书还吸收了许多自考强化班的授课精华,目的是帮助考生了解最新考试动态。我们还将开通网上自考辅导随时更新有关内容和提供特色售后服务,欢迎点击 www.study-book.com.cn。



做到讲练结合,力求精讲精练,提高辅导命中率

本套书配有【同步精华题解】和综合练习题,是在对考纲、教材归纳总结后选编的一些经典同步练习题。这些练习题的题型与考试题型完全一致,使考生能够迅速掌握答题方法与同步要点。另外,本书的编者还依据各科内容,遴选考点,在对历年实考真题做详细分析的基础上精编了《命题预测试卷》。这些试卷不仅题型题量完全与真考试卷保持一致,而且力求覆盖考试大纲的各科重点。考生如果在学习《核心学案》的基础上再认真研习《命题预测试卷》,既可熟悉题型、了解试卷难易度,又可将其作为自测、练习之用,找出差距,查漏补缺。因此,在《核心学案》的首印首发优惠活动中,为了帮助考生用好的学习方法提高应试过关率,我们特意将《命题预测试卷》作为《核心学案》的赠品送给每个考生。这样,本书即成为真正具有命中率的辅导用书。

总之,面对数千万的自考考生,我们是抱着高度的责任感来完成这项使命的。我们的目的是:减轻考生的学习负担;我们口号是:用最短的时间使考生自考过关!因为工作量的巨大和考期的压力,也许我们遗留了某些不足,欢迎读者批评指正。来函可致: reader@study-book.com.cn,我们将高度重视,以求完善。

编者

上编 中国古代的行政管理



引 言

考纲要求提示	(1)
知识结构图示	(1)
核心内容速记	(1)
同步精华题解	(6)



第一章 夏、商、西周的行政管理

考纲要求提示	(8)
知识结构图示	(8)
核心内容速记	(8)
同步精华题解	(16)



第二章 春秋战国的行政管理

考纲要求提示	(20)
知识结构图示	(20)
核心内容速记	(20)
同步精华题解	(25)



第三章 秦汉的行政管理

考纲要求提示	(29)
知识结构图示	(29)
核心内容速记	(29)
同步精华题解	(39)



第四章 魏晋南北朝的行政管理

考纲要求提示	(43)
--------------	------

知识结构图示	(43)
核心内容速记	(43)
同步精华题解	(49)



第五章 隋唐的行政管理

考纲要求提示	(53)
知识结构图示	(53)
核心内容速记	(53)
同步精华题解	(62)



第六章 五代、宋的行政管理

考纲要求提示	(65)
知识结构图示	(65)
核心内容速记	(65)
同步精华题解	(74)



第七章 辽、金、元的行政管理

考纲要求提示	(78)
知识结构图示	(78)
核心内容速记	(78)
同步精华题解	(87)



第八章 明的行政管理

考纲要求提示	(92)
知识结构图示	(92)
核心内容速记	(92)
同步精华题解	(102)



第九章 清的行政管理

考纲要求提示	(106)
--------------	-------

知识结构图示	(106)
核心内容速记	(106)
同步精华题解	(116)

下编 中国近代的行政管理



引 言

考纲要求提示	(120)
知识结构图示	(120)
核心内容速记	(120)
同步精华题解	(123)



第十章 晚清政府的行政管理

考纲要求提示	(125)
知识结构图示	(125)
核心内容速记	(125)
同步精华题解	(135)



第十一章 南京临时政府的行政管理

考纲要求提示	(138)
知识结构图示	(138)
核心内容速记	(139)
同步精华题解	(145)



第十二章 北洋军阀政府的行政管理

考纲要求提示	(148)
知识结构图示	(148)
核心内容速记	(148)
同步精华题解	(160)



第十三章 抗战前南京国民政府的行政管理

考纲要求提示	(163)
知识结构图示	(163)
核心内容速记	(163)
同步精华题解	(170)



第十四章 抗战期间国民政府的行政管理

考纲要求提示	(174)
知识结构图示	(174)
核心内容速记	(174)
同步精华题解	(180)



第十五章 战后南京政府的行政管理

考纲要求提示	(184)
知识结构图示	(184)
核心内容速记	(184)
同步精华题解	(189)



第十六章 工农民主政权的行政管理

考纲要求提示	(193)
知识结构图示	(193)
核心内容速记	(193)
同步精华题解	(197)



第十七章 抗日民主政权的行政管理

考纲要求提示	(201)
知识结构图示	(201)
核心内容速记	(201)
同步精华题解	(206)



第十八章 人民民主政权的行政管理

考纲要求提示	(210)
知识结构图示	(210)
核心内容速记	(210)
同步精华题解	(215)



综合演练题	(218)
-------------	-------



综合演练题参考答案	(221)
-----------------	-------

上编 中国古代的行政管理

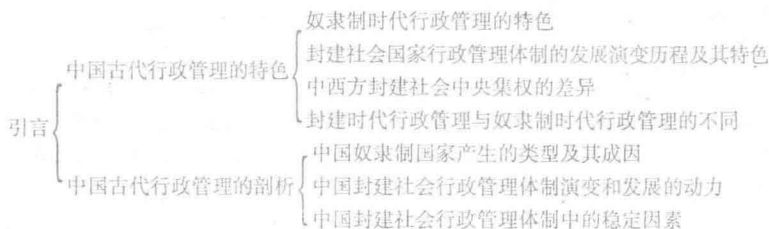


引言

考纲要求提示

1. 了解中国古代行政管理的特色；
2. 掌握中西方封建社会中央集权体制的差异；
3. 认识封建社会行政管理与奴隶制国家行政管理的不同；
4. 分析推动中国封建社会行政管理体制演变和发展的动力。

知识结构图示



核心内容速记

一、中国古代行政管理的特色

中国古代的国家,经历了奴隶主专政和封建主专政两个阶段。这两个阶段的行政管理呈现出不同的特色。

(一) 奴隶制时代行政管理的特色

中国奴隶社会始于夏朝,亡于春秋战国之际,夏、商、周三代是中国奴隶制的三个代表性王朝。总起来说,整个奴隶制时代的行政管理呈现出以下特色。

1. 这一时期是我国历史上国家制度神权政治色彩最重的时期。
2. 等级君主制国家结构是这一时期行政体制的又一特色。夏、商、周实



行等级君主专制的国家结构,其王朝实际是一种国家联盟。

3. 以血缘关系为纽带,以“家”为模式组建“家天下”王朝。中国奴隶社会以原始社会父系大家庭为模式组织政府与王朝,政权系统与宗法系统紧密结合,行政制度带有浓厚的宗族血缘性质,这表现为以下三个方面:一是父家长制为君主专制提供了原型,在君主专制体制下,君主拥有至高无上的权力,君位终身并且世袭,而父系大家族在大家庭内的角色已大体具备以上特点,即已产生君主专制的萌芽;二是以父系大家庭为模式组建政府,这和秦汉以后各王朝不同,家室与政府没有严格区分开来,在设官分职上也体现出随意性,各部门之间缺乏明确的分工,职、权、责不十分分明,表现出政府和父系大家庭的双重职能,宗法管理与行政管理相互补充;三是以“家天下”观念进行统治,宗法制度是在父家长制基础上不断扩大和发展起来的,是我国奴隶制国家的基本政治制度,在宗法制度下,天子、诸侯、卿大夫既是一种君臣关系,又是兄弟叔伯或甥舅关系,各级贵族处于不同的等级阶梯上,享有不同的政治地位和经济特权,并以原则制礼作乐,规范天下。

4. 原始民主遗风的残留。中国奴隶社会国家组织形式脱胎于原始社会军事民主制度,即是通过旧有的氏族机构的改造而产生的,自然不可避免地残留有原始民主制的遗风,表现为以下两个方面:一是部落时代民主议事的遗风仍在商周的会议制度中有所反映;二是夏、商、周三代都十分重视民情与舆论,设采风之官,实行纳谏制度,这些也当是原始民主的残留。

(二) 封建社会国家行政管理体制的发展演变历程及其特色

中国封建社会始于战国,止于 1840 年鸦片战争,经历了两千余年的发展。从战国至秦汉时期是封建制行政管理的初创和确立时期。两汉时期,专制主义中央集权体制进一步强化,封建行政管理体制得以全面确立,奠定了隋唐时期行政管理体制发展与兴盛的基础。从魏晋南北朝到隋唐时期是中国封建制行政管理的发展时期。从五代两宋至明清时期是中国封建行政管理体制逐步达到完备的时期。明清时期是我国封建社会晚期的两个大统一的封建王朝,封建行政管理到此时已趋于完备,整个封建社会中都一直存在的皇权与相权,中央集权与地方分权之间的矛盾到此时趋于极端尖锐化,明清两代统治者对行政管理体制按照加强专制主义中央集权的要求进行了重大的调整。明代废除了宰相制度,分割省级地方官权力,到清代军机处的设立,更是专制主义中央集权发展到极至的产物。其组织、管理制度、活动原则等各方面都表现出与以前中枢机构不同的特殊性,体现了中国封建社会末期专制主义极端强化的行政管理的特点。

(三) 中西方封建社会中央集权的差异

中国封建社会的行政管理体现出专制主义中央集权的特色,这和西方封

建时代有明显的不同,也同中国自身前一个阶段的行政管理有相当的差异。

封建中央集权并非为中国封建时代所独有,但中国封建中央集权的管理体制有自身的特点。

1. 中国的封建中央集权体制时间长,持续 2000 多年,而且是惟一的政体形式,西欧封建制度则呈现出多种政体形式,既有领主制、贵族民主制,又有等级代表君主制以及中央集权的君主专制。

2. 权力集中的程度不同。中国皇帝握有几乎所有的国家权力,且不受法律的约束;西方国王的权力则多少受到代表会议的制约,在财政上也没有取得完全的征税权。

3. 思想控制的方法不同。在西欧,专制君主只能通过行政手段来管理国家,思想上的控制则由神职人员即教会来掌握。而在古代中国起主导作用的意识形态是儒家思想,它是与国家政权结合在一起,成为君主加强思想控制的重要手段。

4. 中国封建社会形成了一整套严密而完善的官僚制度,而西欧直到进入资本主义社会以后才出现系统的文官制度。

(四)封建时代行政管理与奴隶制时代行政管理的不同

中国封建社会的行政管理与奴隶社会时期的行政管理相比也有显著的特点。在进入封建社会伊始的战国时期,各国统治者都对旧的经济基础和上层建筑进行了封建改造,掀起了变法运动,通过这场改革,中央集权君主专制体制趋于制度化和系统化,呈现出同从前行政管理体制的差异性。

第一,形成了大一统王朝的中央集权体制。

第二,神权政治色彩的淡化。神权不仅对社会生活的渗透水平大大下降,而且还成为抑制君权膨胀的工具。

第三,法制的日趋完备。中国古代行政管理中虽然法制日趋健全,但远远没有能达到依法行政的“法治”水平,更多的是“人治”的因素。

二、中国古代行政管理的剖析

(一)中国奴隶制国家产生的类型及其成因

夏代的行政管理体制是由原始民主管理体制发展而来的,从夏代开始的中国奴隶制国家是通过旧氏族机构的改造而产生的,夏、商、周三个王朝都是在改造部落联盟的军事民主制基础上建立起等级君主专制的国家组织形式。中国奴隶制国家的产生之所以选择这一类型,与中国原始社会解体过程中的经济政治环境和特定的自然条件有关。

首先,从经济环境看,与希腊、罗马相比,中国奴隶社会存在“早熟”的一面,中国不是在铁器时代而是在青铜器时代步入阶级社会的。

其次,从政治环境看,作为代表统治阶级利益镇压被统治阶级反抗的工

具,国家的具体组织形式决定于以下两个因素:一是国家必须依据被统治阶级的状况以及其反抗的程度确定自己的暴力组织形式;二是必须依据统治阶级内部的结构以及各阶层的利益来确定国家的组织形式,以便在最大限度内集中统治阶级的力量镇压被统治阶级的反抗。

(二) 中国封建社会行政管理体制演变和发展的动力

中国奴隶社会被统治阶级主要包括两种人:一是由氏族贵族奴隶主直接统治的家内及手工业奴隶;二是被征服部落的全体成员成为征服者国家的种族奴隶,主要从事田间劳作。种族奴隶人数众多,聚族而居,有自己的首领,便于对奴隶主贵族进行有组织的反抗。这种形势使奴隶主阶级从两个方面改进其统治:一是弱化种族奴隶有组织的反抗力量,将原部落化整为零,通过赏赐交给奴隶主贵族分而治之;二是协调奴隶主贵族之间的关系,消除内耗,强化统治阶级有组织的力量,即依血缘关系远近和军功大小分配土地和奴隶,形成一种金字塔式的宗法等级君主国国家。在这种国家体制内,一方面将被统治者化整为零,分而治之;另一方面,统治者组成国家联盟,分工合作进行治理,实现对种族奴隶的有效统治。

战国时期,中国进入封建社会,中央集权君主专制的行政管理体制首先在列国分国形成。到秦汉时期,由于国家的大统一,这种行政管理体制在统一王朝形式下形成划一的制度,成为以后中国历代封建王朝管理体制的基本形态,呈现出一定的稳定性,但稳定是相对的,由于内在的矛盾和环境的变化,行政管理体制也在不断地演变和发展。

推动中国封建社会行政管理体制演变和发展的动力来自其内部的矛盾。中国封建中央集权专制体制矛盾主要有二:一是皇权与相权的矛盾;二是中央集权与地方割据的矛盾。正是这两对矛盾牵动着封建行政体制的运行,促使统治集团内部不断进行权力的再分配。

皇权和相权的矛盾是封建中央集权专制体制中最主要的矛盾。皇权和相权的消长及其相互制约,以实现封建权力的自我调节,其变化按两种方式进行:第一,用更替辅佐机构来削弱相权;第二,使宰相职权分散化。

皇权与相权这一对矛盾的发展决定了历代中枢决策体制的变迁。不仅如此,历代中央政府的职能机构的演化也和皇权与相权的矛盾相联系。

职能机构的设置与社会结构的变动有关,必须随着社会结构的变动而有所改进,但应看到它具有一定的历史惰性。

中央集权与地方割据的矛盾与中国社会特定的社会结构有关。中国封建社会地方政府可划分为三个部分:一为具有半自治性质的保甲乡里的乡治组织;二为执行地方政务的基本组织,即县和县以上作为地方政权中坚的行政组织;三为连接中央与地方的中介组织。第一层级仅是国家管理编户齐民的工

具,不会对中央构成威胁,第二层级因辖区有限,即使闹独立,也难以对中央构成威胁,第三层级危险性最大,所谓中央集权与地方割据的矛盾主要集中于这一层级,其发展的主要趋向是中央对地方集权的一步步深化。首先是通过任命职小位低的监察官员对地方官员实施监控;其次是实行分权制,分权制管理方式在中国封建社会晚期的大多数时期内发挥了重要作用,有利于加强中央集权和打击地方割据势力。但权力过分集中于中央也有消极作用,束缚了地方积极性的发挥,使地方政权失去活力。

监察机构是封建国家的重要国家机器,在中国封建社会里,主要是作为专制君主加强专制统治的工具。中国封建国家监察制度的发展和演变是和专制皇权的逐渐强化的过程相适应的,当皇权因为割据势力兴起而受到削弱之时,监察制度也往往随之流于形式。

综上所述,正是中国封建集权体制的内在矛盾推动了中国封建社会行政管理体制的演变和发展。皇权与相权的矛盾直接决定了中枢体制的变更,是宰相制度发展演变、直到废除的根本原因,宰相制度的废除正是这一矛盾发展的最终结局。皇权与相权的矛盾还间接地影响到中央职能机构的变迁,其矛盾斗争的结局,即专制皇权的强化也使主要作为皇帝耳目的监察机构随之演变和发展。中央集权与地方割据之间的矛盾则决定了中国封建社会地方行政体制的变更。

(三) 中国封建社会行政管理体制中的稳定因素

在中国封建社会两千多年的发展历史中,行政体制发展的主导面是在其内部矛盾推动下的演化和发展,即推动整个行政体制系统前进的失稳因素,但应看到每一次重大的变革都可能会引起很大的社会震动,这就需要行政体制系统中有若干保持社会稳定的因素来减弱这种可能造成破坏的社会震荡,这种稳定因素主要有以下几个方面:

1. 中国封建社会所形成的一套管理官员的制度是中央集权体制得以延续和在遭到破坏后得以再生的组织保证。

2. 监察机关的人事监督有利于封建国家肌体的健全。

3. 在中国封建中央集权行政管理体制中存在着调节君主专制弊端的机制,主要体现为以下两个方面:

一是在施政程序上有一套尽可能促使皇帝正确决策的制度,即林栗所讲的原则:“人主莅权、大臣审权、争臣议权。”“莅权”指皇帝依“贵在执要”的精神对国家行政莅临控制之权,“审权”指中枢机关成员对皇帝决策的审议之权,“议权”指法令颁行时谏官和行政官对皇帝失误的决策的封驳建议之权。这些制度制约了皇帝在决策中的随意性,防止了皇权的滥用。

二是为防止皇权的滥用,中国封建社会还有一些其他的办法。其一,通过