

秦漢行政體制研究

张锐 著

Research on
the Administrative System of
Qin and Han Dynasties



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

秦漢行政體制研究

张锐 著

Research on
the Administrative System of
Qin and Han Dynasties



图书在版编目(CIP)数据

秦汉行政体制研究 / 张锐著. -- 北京 : 社会科学
文献出版社, 2017.6

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0795 - 2

I. ①秦… II. ①张… III. ①行政管理 - 历史 - 研究
- 中国 - 秦汉时代 IV. ①D691

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 102977 号

秦汉行政体制研究

著 者 / 张 锐

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 黄金平

责任编辑 / 黄金平

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 30.75 字 数: 499 千字

版 次 / 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0795 - 2

定 价 / 128.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

本书入选北京大学陈翰笙世界政治经济研究中心
“翰笙青年学者计划”，由瑾荣基金提供出版支持

序言 行政体制的传承 与创新

每当回顾新中国行政体制产生的那一段历史，都令人赞叹不已。想当初，我们刚刚取得了政权，国民党留下的人员和那一套行政体制基本不能用，饱受战乱之苦的学术界也提供不了多少治国理政的专家和良策，一切都是白手起家。建国者硬是凭着对民族和事业高度负责的精神，凭着几十年治党治军和治理根据地的经验，凭着一大批经过战火洗礼的革命家和战士，在平地上建起了新中国行政体制的高楼大厦。这么伟大的创举，在古今中外历史上都是罕见的，这需要何等的胆识和智慧！

后来，苏联专家来了，党和政府也派员考察了苏联和东欧国家管理国民经济的制度、技术和方法，在新中国成立初形成的行政体制之上丰富和完善了后来被很多人称为“计划经济管理体制”的一整套方法和制度。

世事变迁，沧海桑田。1978年以后，中国走上了改革开放的道路。从行政体制改革来说，一是要革除以计划经济管理体制为主要内容的弊端，二是要发扬光大原有体制中被历史证明是行之有效的优良传统（如党的领导和民主集中制），三是要适应新形势和新任务的需要（如建立社会主义市场经济），创新行政体制。

除旧容易立新难，传承不易创新更难。

先说传承，首先是确认事实，然后是对事实的价值判断。比方说“政治优势”，连外国人都羡慕中国政府的决断能力和执行能力，但决断力和执行力是从哪儿来的，这一基本事实问题很难达成共识。反映在行政体制（包括行政技术和方法）上到底是哪些内容要传承下去，这样的价值判断



也不易。

再说创新，首先是问题导向，哪些不适应，哪些要创新，创新如何与传承相衔接，需要实事求是和顶层设计。然后是创新的基础，有没有可借鉴的经验，有没有大规模推广复制的条件（或称土壤），更需要智慧和科学论证。

我们在重视“他山之石”的同时，也应该重视历史经验，特别是土生土长的本土化经验，因为后者至少不存在“水土不服”的问题。历史当然是本土化经验，只不过有的时间太长了点，有的原先发生作用的环境已时过境迁，所以，才要求后来人在借鉴时“去其糟粕，取其精华”。历史不仅包括1949年以来的60多年，也包括秦汉以降的2000多年。

如果从行政体制史的角度来考察，秦汉时期的行政体制无疑是中国行政体制史的第一座高峰。如果有史料可考证的角度来考察，秦汉行政体制相当于西方哲学史上的古希腊哲学。每一个研究行政体制的学者，每一个以行政体制传承和创新为使命的实际工作者，虽不至于“言必称希腊”，恐怕研究或涉猎一下秦汉行政体制也是有益无害的。

张锐同志查阅了大量史料，求教了很多专家学者，潜心研究，写作了这本《秦汉行政体制研究》，我通读了，受益良多。特别是“行政运行机制篇”，相关的史学研究著作中偶有涉及，但集中起来作为专题来梳理和研究的，并不多见，秦汉行政运行中的一些设计原理（包括技术和方法）都可资借鉴于今天的创新。

期待有更多的人在研究行政体制创新时认真研究一下历史的经验，也期待更多的研究者能从浩如烟海的史料中梳理归纳提炼出今天可资借鉴的精华。

其实是个人的感慨和期待，勉强为序。

吴知论

2017年1月11日

目录

Contents

绪 论	1
第一节 研究缘起	1
第二节 问题提出	4
第三节 几点说明	14

上篇 人事管理体制

第一章 秦汉行政官管理制度	27
第一节 官署中的行政官	27
第二节 行政官的选、育、任	40
第三节 行政官的考核与管理	57
第二章 秦汉属吏管理制度	64
第一节 官署中的属吏	64
第二节 属吏的选拔任用	74
第三节 属吏的考核和管理	91
第三章 秦汉职役管理制度	101
第一节 秦汉官署中的职役及其功能	101
第二节 秦汉职役的选用	126

第三节 职役的考核管理	134
小 结	140

中篇 行政组织体制

第四章 秦汉中央行政组织体制	149
第一节 中央行政机关的形成	149
第二节 中央行政官署	153
第三节 丞相（三公）府组织体制	160
第四节 诸卿寺组织体制	181
第五节 公府与卿寺的组织体制比较	193
第五章 秦汉郡国行政组织体制	195
第一节 郡县制国家的形成和确立	195
第二节 郡国行政官署	201
第三节 郡国行政官	204
第四节 郡国守相府诸曹设置	210
第五节 郡国下属官署	221
第六节 郡国行政官署的职役	230
第六章 秦汉县行政组织体制	232
第一节 县制的形成和确立	232
第二节 秦汉县廷官署	238
第三节 县廷行政官	240
第四节 县廷诸曹设置	245
第五节 县廷下属官署	249
第六节 对东海郡属县吏员分布的个例分析	266
第七节 县行政组织中的职役	268

第七章 秦汉基层行政组织体制	270
第一节 乡里基层行政体系的形成	270
第二节 乡、亭、里行政组织治所	272
第三节 秦汉乡、亭、里行政单元的编制	275
第四节 乡、亭、里行政组织	280
小 结	300

下篇 行政运行机制

第八章 官吏役运行机制	310
第一节 官吏役的工作机制	310
第二节 郡县行政官有效集权的机制	332
第三节 官吏协作制衡机制及其发展变化	346
第九章 行政组织运行机制	365
第一节 上下层级行政组织领导服从关系的保障机制	365
第二节 同一层级行政组织的协作制衡机制	386
第三节 垂直管理控制机制	399
第四节 社会控制机制	402
第十章 王朝对行政系统的控制机制	409
第一节 直接受命于天的世俗皇权	409
第二节 王朝的政治控制机制	412
第三节 王朝的组织控制机制	420
第四节 王朝的思想控制机制	430
第五节 行政系统对政治系统的反作用	435
小 结	443

第十一章 结论和思考	447
第一节 结论	447
第二节 思考	448
参考文献	466
跋	476
后 记	480

绪 论

第一节 研究缘起

行政体制改革是当代政治学、行政学研究的热点。行政体制改革是对国家上层建筑的调整和完善，需要总结和借鉴古今中外行政体制建设的经验，“瞻前”与“顾后”相结合，坚持“古为今用”与“洋为中用”，学习借鉴人类一切文明成果，为改革实践服务。

中国是学习能力很强的国家。尤其是近代以来，鸦片战争后“以英为师”，甲午战争后“以日为师”，俄国十月革命后“以俄为师”，改革开放后又“以欧美为师”。新中国成立后数亿人学俄语，改革开放后又数亿人学英语，即使考汉语言文学专业的研究生和研究中国古代史的学者评职称，都首先过英语关，展现了中华民族虚心好学、博纳兼容的宽广胸怀和世界眼光。但有些人没有坚持“拿来主义”，在学习中迷失了自我，忘了我是谁，丧失了民族自信。这种现象反映在行政体制改革研究上，就是处处以西方尤其是美国为标准，美国有的，中国没有，中国就不对；中国有的，美国没有，中国还不对。宣扬西方“普世价值”、“普世方法”，恨不得如潘维先生批评的“拆故宫建白宫”^①。

^① 潘维：《当代中华体制——中国模式的经济、政治、社会解析》，《中国模式——解读人民共和国的60年》，中央编译出版社，2009，第3页。



作为有着 5000 年文明史、2000 多年王朝史、60 多年新中国成立史，曾对世界文明贡献巨大力量的我泱泱中华，在行政体制研究上不能为人类文明创造灿烂的瑰宝，反而处处以西方为标准，是否存在“数典忘祖”和“邯郸学步”的问题呢？

如果我们抛开西方那些“普世价值”、“普世方法”的眼光，分析中国自先秦以来数千年行政体制沿革史，就会发现中国行政体制的沿革变化，与中华文明一样，也是一脉相承的，走着一条与西方国家不同的路。这是在中华文明的深厚土壤中结出的硕果。

有一个现象，很早就引起了笔者的兴趣。成书于战国的《周礼》，假托周公描绘了西周王朝“理想国的蓝图”，虽然只是一个空想性的“政府组织计划”^①，却长期作为儒家经典，影响中国 2000 多年。在中国历史上，《周礼》常常作为王朝行政体制改革的蓝本，如王莽变法用《周礼》，北周变法用《周礼》，唐代官制比附《周礼》，宋代王安石变法尊崇《周礼》，太平天国官制用《周礼》，等等。隋唐参照《周礼》“六官”设置的中央吏、户、礼、兵、刑、工“六部”和州县“六房”，作为行政组织体制的基本框架，一直沿用到清末。当代我国政府行政中所谓“分兵把口”的各个“口”，一定意义上仍有“六部”的影子。理论的生命力在于它能满足实践的需要，《周礼》具有如此强大的生命力，是否说明它在一定程度上反映了我国行政体制建构中的一些普遍性规律呢？

清代有两本名为《历代职官表》的书，一本是乾隆时期纪昀等撰写，一本是道光时期黄本骥主编。它们共同的工作，是将清代的各种官职一直追溯到夏商周“三代”，理出相互间的承继关系。虽然有的官职的追溯有点牵强附会，但清代大部分官职的确可以上溯到“三代”，各代官职的名称屡有变迁，数千年的官制脉络却条分缕析。这反映了中国政治和行政体制的一脉相承性。

一些人常用“千年未有之大变局”来形容近代以来中国的巨大变化，并以此作为忽视借鉴中国古代行政体制经验的借口。诚然，鸦片战争以来，中国在政治、经济、社会、文化等各个方面，都发生了巨大的变化。但是，注意了变化，有时不免忽略了其中的不变，或者变化不是那么剧烈

^① 杨天宇撰《周礼译注》，上海古籍出版社，2004，前言。



的部分,也许这些是更具根本性的“底色”。比如,自秦汉以来中国一直具有的广土、众民、多民族、历史悠久、单一制这五个基本特点,至今没有大的变化,这个“底色”对于行政体制建设有哪些影响呢?是决定性影响,还是非决定性影响?这可能是当代深化行政体制改革中迫切需要追问的问题。

秦汉在我国政治制度发展史上处于特殊地位。首先,它处于 5000 年文明的中间处,上承先秦政治文明精华,下奠后世政治文明基础。其次,它是第二次变革期后政治制度相对稳定期的开端。秦建立的郡县制和皇权专制制度,在中国施行了 2000 多年,谭嗣同在其《仁学》中说:“二千年来之政,秦政也”;顾炎武也说:“汉兴以来,承用秦法以至今日者多矣,世之儒者言及于秦,即以为亡国之法,亦未之深考乎!”^①但是,秦建立的政治制度还是试验性的,是汉王朝事业的成功,才使得这项制度被中国人接受为理想的政治制度,一直到 19 世纪末。^②最后,秦汉时我国已经具有了广土、众民、多民族、历史悠久、单一制这五个特点。英文“China”来自“Chin”(秦)^③和我国的主体民族称“汉族”、主体语言称“汉语”,就是很好的证明。美国学者福山以“伟大的汉朝制度”作为其专著第 8 章的标题^④,表达对汉制的仰慕。因此,研究秦汉行政体制,对于理解中国古代行政体制,并为当代行政体制改革提供有益借鉴,都具有重要意义。

“历史使人明智”,希望通过研究秦汉行政体制,寻找有益于当代行政体制改革的经验,并增强制度自信和民族自信,是为本研究的缘起和目标。1946 年,冯友兰先生在西南联大的纪念碑上撰辞曰:

我国家以世界之古国,居东亚之天府,本应绍汉唐之遗烈,作并世之先进,将来建国完成,必于世界历史居独特之地位。盖并世列

① (明)顾炎武:《日知录·秦纪会稽山刻石》。

② [英]崔瑞德、鲁惟一编《剑桥中国秦汉史(公元前 221~公元 220 年)》,杨品泉、张生等译,中国社会科学出版社,1992,第 121 页。

③ [美]费正清、赖肖尔:《中国:传统与变革》,陈仲丹等译,江苏人民出版社,1992,第 62 页。

④ [美]弗朗西斯·福山:《政治秩序的起源——从前人类时代到法国大革命》,毛俊杰译,广西师范大学出版社,2012,第 125 页。



强，虽新而不古；希腊罗马，有古而无今。惟我国家，亘古亘今，亦新亦旧，其所谓“周虽旧邦，其命维新”者也！^①

诚哉斯言！“亘古亘今，亦新亦旧”，这也是当代中国行政体制的特点；“旧邦新命”，则是当代行政体制改革必须牢牢坚持的原则。

第二节 问题提出

中国古代官僚制源远流长。商周政治体制中的若干制度因素，已具有了官僚制的若干特点，比如西周王朝政府已经初步建立起了较为严密的科层体系，具备了专业化分工、明确的权力等级、详细的规章制度和岗位职责的非人格化等科层制特征。但战国以前，我国实行宗法分封君主制，诸侯国与王朝是一种松散的政治联盟，君权有限，“诸侯或朝或否，天子不能制”^②，政府官职由贵族世袭担任，职位终身，尚不具备形成官僚制的条件，封建制和世卿世禄制度阻碍了官僚制的发展。所以一般认为，中国古代官僚制是封建贵族政治向帝国皇权政治转化的产物，建立在“海内为郡县，法令由一统”^③的中央集权政体的基础上，是在秦汉时期确立和完备起来的。

1745年法国学者V. 德顾耐首创“官僚制”一词，以描述普鲁士的政府形式，其字面含义是“官僚的统治”，意指一种行政职位被职业文官所占据或者把持的体制，通常这种体制是对世袭君主负责的。20世纪初，德国社会学家马克斯·韦伯将此概念应用于组织社会学，认为它不仅指一种政府类型，而且指一种由训练有素的专业人员依照既定规则持续运作的行政管理体制，不管是君主制还是代议制，甚至所有承担大规模复杂行政管理任务的组织，都可以采取官僚体制，因此他把官僚制度作为“合理社会制度”的同义语。

在韦伯的理论中，官僚制是近代欧洲政治发展的产物，产生于欧洲中

^① 转引自吴志攀《旧邦新命》，载潘维主编《中国模式》，中央编译出版社，2009，第4页。

^② 《史记·秦始皇本纪》。

^③ 《史记·秦始皇本纪》。

世纪末期。“16世纪时，在较先进的国家，专业官吏在战争、财政和法律这三个领域取得了明确的胜利。就在君主专制主义凌驾于身份等级制度之上的同时，君主大权独揽的统治也逐步让位于专业官吏体制。正是这些官吏协助君主取得了对贵族等级的胜利”^①。王亚南先生也是这个看法，认为欧洲官僚制产生的原因“主要是由于在反对诸侯的斗争中获得胜利的国王（或最大的诸侯）把以前分别把持在贵族、僧侣手中的赋税、战争、公益、裁判等权都集中到自己手中了。可是对于这些方面的政务，他不能样样自己去做，特别在领土扩大的场合，他就更非委托或命令一些人去做不可了。……官僚政治是专制政治的副产物和补充物”^②。可见，韦伯和王亚南的逻辑就是君主专制代替了贵族统治，君主集中了大量的权力而自身的能力、精力又做不到事必躬亲，只能将一部分政务委托出去，如此就形成了官僚政治。林赛对18世纪欧洲主要国家君主制与行政机构的研究也表明，君主专制与行政专业化基本是同步发展的。^③

但是，韦伯所说的16世纪在欧洲较先进国家建立的官僚体制，在中国则早在战国时期，随着列国“君主专制主义凌驾于身份等级制度之上”而出现，并全面确立于秦汉时期，比欧洲早了1800多年。美国政治学者福山指出：“马克斯·韦伯定为本质上的现代特征，秦朝如果没有全部，至少也有很多”，而“西汉的中国政府几乎符合现代官僚机构的全部特征”，因此“我们现在理解的现代国家元素，在公元前3世纪的中国业已到位。其在欧洲的浮现，则晚了整整一千八百年”^④。中国官僚政治之所以具有早熟性，其原因就在于战国时期中国已经出现了欧洲中世纪末期的情形，列国相继建立了君主集权专制制度，最高统治者集中了权力而自身的能力、精力又做不到事必躬亲，只能将一些政务委托出去。

接下来我们自然就要追问，有哪些原因导致中国早在战国时期就建立起君主集权专制制度呢？汤因比指出，“挑战和应战”^⑤是文明进步的动力

① [德] 马克斯·韦伯：《学术与政治》，冯克利译，三联书店，1998年，第68页。

② 王亚南：《中国官僚政治研究》，中国社会科学出版社，1981，第22~23页。

③ 参见J. O. 林赛《君主制与行政机构》，载《新编剑桥世界近代史》（第7卷）“旧制度”，中国社会科学出版社，1999，第184~208页。

④ 参见[美] 弗朗西斯·福山《政治秩序的起源——从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社，2012，第20、123、131页。

⑤ [英] 汤因比：《历史研究》，曹未风等译，上海人民出版社，1986，第84页。

源,那么君主集权专制制度作为当时中国人的一种“应战”方法,是应对什么重大“挑战”呢?

我们知道,战国时期,铁器的普遍应用促进了人们生产能力的增强,生产能力的增强促进了粮食产量的提高,食物的增加促进了人口的增长,人口的增长促进了人们对土地等资源的争夺,这是一个自然递进的过程。战国时各国“吞食敌土,武装移民”的标准战法,就是例证。在中国这个相对封闭的巨大空间中,这种争夺越来越激烈,列国间“争地以战,杀人盈野;争城以战,杀人盈城”^①的频繁而惨烈的战争,使人们过着“父子不相亲,兄弟不相安,夫妇离散,莫保其命”^②的生活,这种你死我活的剧烈冲突的“挑战”,迫使人们不得不思考避免“同归于尽”的“应战”办法。

这种“应战”办法是由当时的政治思想家们不约而同提出来的。如:孟子指出:“天无二日,民无二主”^③;荀况认为:“君者,国之隆也。隆一而治,二而乱”^④。战国晚期法家代表著作《韩非子》使用“天下”一词竟达267次之多,其中频繁使用“霸天下”、“强天下”、“制天下”、“取天下”、“治天下”、“王天下”、“一匡天下”等概念。“社会的政治过程需要某种政治功能,因而才产生了对某种主体结构的客观要求”^⑤。这些学说,充分说明集中天下权力交由一统天下的君主行使,是当时社会迫切需要的政治功能^⑥,自然产生了建立皇权专制中央集权制度的客观要求,正是这种客观要求推动了秦汉王朝皇权专制中央集权制度的建立。换言之,为了使这些严重对立的国家冲突不致在无谓的斗争中把自己和社会一起消

① 《孟子·离娄上》。

② 《战国策·序》。

③ 《孟子·梁惠王上》。

④ 《荀子·致士》。

⑤ 李景鹏:《权力政治学》,北京大学出版社,2008,第165页。

⑥ 无独有偶,18世纪欧洲的很多政治学者也曾大力鼓吹君主制,如奥地利的贝克尔、冯·霍尼希克、冯·施罗德、泽肯多夫和尤斯蒂等,其中尤斯蒂宣称:“君主制是一切政治形式中最好的一种,君主的成功是国家的最大幸福”;英国学者还提出了一个使18世纪初期有政治头脑的观察家很感兴趣的政体问题,“在瑞典,由选举产生的议会从1718年以后实现了其制约国王的目的,但瑞典作为一个大国却随即衰落了。波兰的议会能够反对国王的一切不得人心的政策,但波兰却成了弱小和混乱的同义词”(《新编剑桥世界近代史》第七卷“旧制度”,第204~206页)。这反映当时欧洲对君主制有着与中国相似的社会需要。

灭，客观上需要一种凌驾于各国之上的力量，通过这种力量缓和冲突，把冲突保持在“秩序”的范围以内。这个凌驾于各国之上的力量，就是秦汉之后的家产制皇权。

我国独特的政治地理环境是形成大一统王朝的客观背景。黄河流域、长江流域和两湖流域是我国早期文明的中心，这些地区气候温暖湿润，大多属于开阔的平原或者丘陵，适宜农业生产，适宜人居。战国时期，冶铁技术的重大进步促进了冶铁业的迅速兴起和普及，铁器的广泛应用促进了社会生产力的迅速提高，原先难以开垦的土地得到了开垦，难以开展的作业得以实施，从而使单位面积的土地可以生产更多的粮食，养活更多的人口。经济剩余产品的大量增加，也可以支持更大规模的军队和政治机关，为加剧对稀缺资源的争夺提供了经济基础。但是，中国的东面是波涛汹涌的太平洋，西面是世界屋脊的青藏高原，北面是高寒的沙漠和草原，西南面是连绵的群山，中国古人只能在这个相对封闭的巨大空间中冲突和融合。这与欧洲气候寒冷（不适宜农业，难以养活更多的人口）、多山（内部分隔，不易冲突）、面向地中海（地中海很平静，战争失败方可以迅速逃离）的地理环境有着很大的不同。是以，中华文明从一开始就走上了与西方文明不同的道路。整个欧洲的面积与当代中国相当，人口约为中国一半，现却有45个国家和地区，数十种语言，数十种货币，虽然欧洲一体化进程还在步履蹒跚中发展着，但距离形成统一国家还有漫长的路要走，而中国却从“万国”走向统一，成为一个广土众民的单一制国家，政治地理环境显然是重要原因之一。钱穆先生认为：

这世界各处地理不同，人生长在各地上，也就得不同。……西洋史因受地域性之限制，而成其为分裂的。中国历史则总是合而为一。……中国文化之地理推扩，则在其文化内部，自有一向心凝结之潜力存在。^①

黄仁宇先生也将中国中央集权国家的形成背景投向了政治地理因素。他认为易于耕种的纤细黄土、能带来丰沛雨量的季候风和时而润泽大地、时而

① 钱穆：《中国历史研究法》，三联书店，2001，第114~127页。