

吉林大学研究生立项教材

中国古代政府论纲

(修订本)

张创新 著

吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国古代政府论纲/张创新编著. —2 版. —长春: 吉林大学出版社, 2004. 7

ISBN 7-5601-3002-X

I. 中... II. 张... III. 国家机构—研究—中国—古代 IV. D691. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 065777 号

中国古代政府论纲

(修订本)

张创新 著

责任编辑、责任校对: 黄凤新

封面设计: 孙群

吉林大学出版社出版
(长春市明德路 421 号)

吉林大学出版社发行
吉林农业大学印刷厂印刷

开本: 850 × 1168 1/32
印张: 18.25
字数: 440 千字

2004 年 7 月第 1 版
2004 年 7 月第 1 次印刷
印数 1—500 册

ISBN 7-5601-3002-X/D·421

定价: 30.00 元

**吉林省哲学社会科学规划项目
吉林大学人文社会科学研究基金项目**

目 录

再版前言	(1)
前言	(2)

第一章 古代国家起源论

一、国家定义简析.....	(1)
1. 国家概念的抽象定义	(1)
2. 国家概念的操作定义	(4)
3. 国家起源问题纷争剖析	(6)
二、古代国家起源的具体途径.....	(11)
1. 中外学者论国家起源	(11)
2. 中国早期国家起源于酋邦说	(16)
三、中国早期国家的基本特征及其影响.....	(21)
1. 武力征服——君主专制产生的前提	(22)
2. 暴力夺权——君主专制产生的关键环节	(23)
3. 家族制保留——君主专制发展的重要基础	(24)
4. 一权制发展——君主专制强化的催化剂	(25)

第二章 古代国家元首论

一、古代国家元首称谓与类型.....	(27)
1. 古代国家元首称谓	(27)
2. 古代国家元首类型	(30)
二、古代国家元首权力产生与发展.....	(35)

1. 古代国家元首权力的产生	(35)
2. 古代国家元首权力的扩大	(38)
3. 古代国家元首权力的发展	(40)
4. 余论：皇权再分析	(50)
三、古代国家元首继承制度	(57)
1. 从传贤到传子	(57)
2. 从兄终弟及到父死子继	(60)
3. 嫡长子继承制的出现	(63)
4. 太子继承制的确立	(66)
四、古代国家元首治国方略	(68)
1. 敬天民本是君主治国的主线	(69)
2. 知人善任是君主强国的手段	(74)
五、古代国家元首治国心理分析	(78)
1. 两恋心理	(78)
2. 独裁心理	(80)
3. 喜怒无常心理	(82)

第三章 中央政府最高行政长官

一、宰相历史源头考	(84)
1. 宰相制度形成是一个历史过程	(84)
2. 奴隶社会宰相人选来源分析	(92)
二、军政合一的执政制	(96)
1. 春秋前期公族执政制	(96)
2. 春秋后期大夫执政制	(105)
3. 春秋时期楚国令尹执政制	(109)
三、三权分立的独相制	(112)
1. 由执政制转为宰相制	(112)

2. 三权分立的独相制的初步形成	(115)
3. 三权分立的独相制的丰富与发展	(120)
4. 三权分立的独相制的变态	(129)
四、权力制衡的群相制	(133)
1. 群相制的产生是一个历史过程	(134)
2. 群相制宰相的第一种类型	(138)
3. 群相制宰相的第二种类型	(161)
五、便于集权的兼相制	(167)
1. 明朝兼相制形成与发展	(168)
2. 清朝兼相制演变与完善	(175)

第四章 中央政府执行机构

一、亲贵合一的王廷制	(183)
1. 王廷制官吏概述	(183)
2. 王廷制的特征	(186)
二、军政分职的将相制	(190)
1. 春秋战国时期的将属机构	(190)
2. 春秋战国时期的相属机构	(191)
3. 将相分职制的变化	(193)
三、宫廷合一的列卿制	(195)
1. 宫廷合一列卿制的产生	(195)
2. 宫廷合一列卿制的发展	(197)
3. 宫廷合一列卿制的特点	(202)
四、职权分明的六部制	(203)
1. 隋朝六部制的草创	(203)
2. 唐朝六部制的确立	(205)
3. 隋唐六部制与秦汉列卿制之比较	(211)

五、掌握实权的府司制·····	(213)
1. 中书门下府执行机构的沿革·····	(213)
2. 分割相权的三司制诞生·····	(216)
3. 附论 辽金元中央政府执行机构·····	(219)
4. 宋辽金元四朝中央政府执行机构之比较·····	(225)
六、直服君主的六部制·····	(227)
1. 明朝中央政府中的六部·····	(227)
2. 清朝中央政府中的六部·····	(230)
3. 附论 清朝理藩院·····	(233)
4. 明清与唐宋辽金元六部之比较·····	(234)

第五章 地方政府多重管理机构

一、过渡时期的方国制·····	(236)
1. 夏朝方国制的出现·····	(236)
2. 商朝方国制的发展·····	(238)
二、层层分封的诸侯制·····	(241)
1. 分封诸侯的标准·····	(241)
2. 王畿内的地方政府·····	(243)
3. 王畿外的地方政府·····	(244)
4. 附论 春秋战国时期的地方政府·····	(245)
三、便于集权的郡县制·····	(251)
1. 秦朝地方政府机构设置·····	(251)
2. 两汉地方政府机构设置·····	(255)
3. 秦汉时期中央与地方关系·····	(260)
四、分级管理的三级制·····	(266)
1. 州郡县三级地方体制的确立·····	(266)
2. 西晋封国制度重现·····	(270)

3. 北魏时期几个有特色的基层组织	(271)
五、握有实权的州县制	(273)
1. 隋朝地方政府行政区划	(274)
2. 盛唐地方政府的等级结构	(275)
3. 唐朝对边疆地区的管辖	(282)
六、一虚二实的路州县制	(285)
1. 宋朝地方政府体制	(286)
2. 辽朝地方政府体制	(289)
3. 金朝地方政府体制	(290)
七、初具规模的行省制	(293)
1. 元明清时期地方一级政府	(294)
2. 元明清时期地方二级政府	(306)
3. 元明清时期地方三级政府	(309)
4. 元明清时期基层行政机构	(311)
5. 元明清时期对边疆管理逐渐加强	(312)
八、古代地方政府之比较	(328)
1. 方国制、诸侯制和郡县制之比较	(328)
2. 封建社会地方行政体制之比较	(330)

第六章 古代政府监察机制

一、先秦——监察机制萌芽时期	(344)
1. 监察释义	(344)
2. 原始社会监察习俗	(346)
3. 奴隶社会监察活动	(348)
二、秦汉——监察机制确立时期	(354)
1. 秦汉御史制度的建立	(354)
2. 皇帝亲自督察	(358)

3. 置构监察	(359)
三、隋唐——监察制度发展时期	(362)
1. 三台制的建立	(362)
2. 三台制的变化	(364)
3. 三台制的特点	(366)
四、宋元——监察机制的台谏合一时期	(368)
1. 台谏合一的趋势	(368)
2. 台谏机关完全合一	(371)
五、明清——监察机制的都科道制时期	(373)
1. 台都科制的创立	(373)
2. 道制系统的建立	(378)

第七章 古代政府官吏管理机制

一、应时而变的选官制	(381)
1. 古代中国选官制的类型	(381)
2. 秦国官吏选任法剖析	(411)
3. 科举制对唐朝政府机构的影响	(419)
二、系统严谨的官编制	(431)
1. 古代中央政府官编发展沿革	(432)
2. 唐代地方政府官编论要	(444)
三、积劳为据的考课制	(446)
1. 官吏考课的权属	(446)
2. 官吏考课标准与方法	(451)
3. 官吏考课的特点	(463)
四、不断吐故的致仕制	(465)
1. 官吏致仕制度产生和发展	(466)
2. 官吏致仕待遇及其特点	(471)

- 3. 官吏致仕制度地位与作用 (473)
- 4. 古代官吏六十致仕始于何时 (475)

第八章 古代政府综合治国论

- 一、古代中央政府制约机制..... (478)
 - 1. 制约机制产生的基础 (478)
 - 2. 制约机制的发展 (479)
 - 3. 制约机制的完善 (480)
- 二、古代政府协调机制..... (483)
 - 1. 古代政府协调方式 (483)
 - 2. 古代政府协调方法 (489)
 - 3. 古代政府协调内容及特点 (493)
 - 4. 古代政府协调方法的历史作用及其局限性 (497)
- 三、古代政府智囊团..... (501)
 - 1. 智囊团产生的萌芽 (501)
 - 2. 古代政府智囊团的产生 (512)
 - 3. 智囊人物并非同时又是行政长官 (515)
 - 4. 古代智囊团形成的原因及特点 (518)
- 四、古代政府廉政史鉴..... (521)
 - 1. 古代廉政思想 (522)
 - 2. 古代廉政制度与措施 (524)
 - 3. 古今廉政之比较 (527)
- 五、古代政府廉洁腐败论..... (529)
 - 1. “成由勤俭” (529)
 - 2. “破由奢” (532)
 - 3. “由俭入奢易，由奢入俭难” (536)
 - 4. 古今反腐倡廉之比较 (539)

六、古代公文制度.....	(541)
1. 古代公文产生的条件	(541)
2. 先秦公文类型	(543)
3. 秦至南北朝时公文名称规范化	(544)
4. 秦至清公文格式规范化	(546)

附 录

1. 张创新本课题主要研究成果	(549)
2. 主要参考书目	(553)

再 版 前 言

《中国古代政府论纲》于 1999 年由吉林人民出版社出版，并得到同行专家的好评；之后该书获得第五次吉林省社会科学优秀成果著作类三等奖；再后经同行专家评议，被列为首届吉林大学研究生教材，且得到了资助再版。

再版后的《中国古代政府论纲》，与原版相比，有较大改动，除了对原版部分章节合理调整、史料进行了修订和文字必要地修改外，又新增写了“古代国家起源论”一章及增加了“主要参考书目”、“张创新本课题主要研究成果”等附录。我的新贡献主要有三：一是对中国早期国家起源于酋邦说进行了深刻阐述；二是首次提出了国家概念的抽象定义和操作定义；三是对国内外名家关于早期国家起源途径、特征的观点进行全面的梳理。

当然，这些新的工作都是一家之言。诚恳希望“一家之言”引出万家之玉，使科学百花园更加绚丽多彩。

张 创 新

2004 年 4 月于吉林大学

前 言

古代政府是中国行政管理史研究的重要课题，然而我国学术界对这一问题的探索起步却较晚。由于极左思潮的影响，“文革”前对这一课题的研究几乎是空白，80年代有较大发展，但亦囊括在中国政治制度史之内加以论评。80年代末90年代初，随着行政管理学从政治学分离出来，并成为一门独立的学科后，便逐渐得以重视。因而90年代有关中国古代行政管理的论文大量问世，并汇成研究古代断代政府管理的“热点”。

1989年，我与王惠岩教授合著的《中国政治制度史》（上、下册）完成之后（此书已由吉林大学出版社该年出版），仍感到意犹未尽，这样我的研究兴趣逐渐落实到中国古代政府这一课题上来。当时我想，一部比较有质量关于古代政府的专著，应当建筑在对这一课题的重点问题逐一进行深入的个案研究的基础之上，否则专著的质量就大打折扣。于是我逐步形成了先研究基础问题，再发表论文，后以文成书的思路。目前献给读者的《中国古代政府论纲》的写作过程，实质上是分两个阶段。1997年之前，我先围绕这一课题设计了若干个重要的子课题，如：“古代国家元首论”、“中央政府最高行政长官发展规律的探索”、“中央政府执行机构的研究”、“地方政府行政体制的思考”、“古代政府监察机制的沿革”、“古代政府管理机制考察”等，连续“作战”。功夫不负有心人，这个时期我先后公开发表了50余篇论文。论文虽然有长有短，但字里行间

的的确确凝聚着我的心血和汗水。其中有不少论文在学术界产生较大的反响。在此基础之上，我开始撰写《中国古代政府论纲》。由于事先有了大量的先期成果，加之全力以赴，故进展较为顺利，于去年6月末脱稿，全书执笔过程，大约一年半时间。

概括地说，这本书对以下问题作了较为深入地研究。

其一，关于中国古代国家元首。一般地说，中国古代国家元首有两种称谓即“王”和“皇帝”。应当说，他们即是国家元首，又是最高的行政长官，二者兼于一身。对于这一问题，目前学术界研究角度有二：一是从历史学角度来研究古代国家元首；二是从政治学角度来研究古代国家元首。而我是从政治学与历史学相结合的角度来研究国家元首。因此，我比较早地发表了《简论历史上中国国家元首》（《社会科学探索》1989年第3期），其目的就是引用政治学关于国家元首的理论来研究中国奴隶社会的“王”和封建社会的“皇帝”，来弥补旧史学研究国家元首仅仅从史料出发，而没有给予规律性认识之不足，同时又要避免脱离中国历史特色单单从一般理论上泛论历史上国家元首的弊端，从而使对中国古代国家元首的分析既有理论上的深刻阐述，又有史料上的分析与综合的佐证，达到论从史出之目的。就具体问题而言，我对古代国家元首的权力及其继承制度、古代国家元首治国心理分析的研究费了不少心血。可以说，这些问题的研究是我科研思想的结晶。而对国家元首类型的划分，又在众多学术见解中，提出一种新看法，当然这种新看法可能是学术百花园中一枝“丑小花”。

其二，关于古代中央政府最高行政长官发展规律的认识。宰相无疑是中国古代政府名义上的最高行政长官。它是如何产生的，目前学术界众说纷纭。我认为中国古代宰相制度形成并

不是一朝一夕的，而是一个历史过程。它经历三个发展时期，即：一是无宰相之名，有宰相之实的夏朝；二是宰相称谓正式出现的商朝；三是宰相官府形成的周朝。之后随着社会发展又出现不同类型，如秦汉时期的独相制，隋唐时期的群相制，明清时期的兼相制。这种类型的变化紧紧围绕着一个轴心，即皇权的巩固与加强。

其三，中央政府执行机构类型的更替。中国古代中央政府的执行机构是随着宰相类型的变化而不断地调整的。其机构总是在王权、皇权允许的范围内，最大限度地发挥相权的作用的前提下而变化的。因此，中央执行机构呈现出不同类型即王廷制、将相制、列卿制、六部制、府司制等。本书中较为有特色见解的地方，一是对隋唐的六部制与秦汉的列卿制进行科学而且系统的比较研究，指出二者产生的社会经济基础及其性质不同，宰相职权大小各异，执行机构与宰相之间关系有别，内部的层级增加等。二是对宋辽金元四朝中央机构进行了深层的分析。其实质是说明，入主中原的少数民族建设的政权中的中央执行机构既汲取中原中央王朝的经验，又有自己的特色，具体表现为“以国制治契丹，以汉制待汉人”的治国方略的产生与丰富。

其四，地方政府多重管理机制的分析。总的看来地方政府的管理机制与中央政府执行机构一样亦是随时而变的，具体说有以下几种类型：方国制、诸侯制、郡县制、州郡县制、行省制等。这一变化的核心是紧紧地围绕着如何有利于中央政府的控制和指挥，如何有利于中央集权的加强。对这一问题的研究，使我比较欣慰的有二：一是奴隶社会的方国制、诸侯制、郡县制的比较。我认为这一变化说明在国家产生之后，地方政府的氏族性质越来越淡化，按地区划分国民的特点越来越明

显，伴随着奴隶社会的瓦解，公共权力真正地建筑在按地区划分国民之上，进而形成了完全意义上的国家。二是封建社会地方行政体制的比较。总地看来封建社会地方行政体制徘徊于郡县数额多与少、地域大与小之间，地方郡县多，则所辖地区小，不便监察，但容易控制。地方郡县少，则所辖地区大，便于监察，但不便控制。于是地方政府建制呈现出两大特点：第一 在封建社会前期，一个朝代初建，由兵荒马乱的战争年代转向国家统一、从事经济建设时期，地方行政层级多半是两级，如汉、唐。这是因为地方行政区划单位多而其统治区域少，地方行政层级少易于控制，便于中央集权。而在一个朝代进入经济发展时期，地方行政层级，多半是三级。这是因为经济发展了，地方实力增强了，但由于地方层级多，中央对地方不易控制，为了弥补这一不足，中央又在原地方区划之上设一监察区，使中央对地方既能控制又易监察。久而久之，监察机构逐渐演化成地方最高行政层级，如汉代的州、唐代的道等。第二，在我国两千多年的封建社会里，曾先后出现过几次大分裂的局面。如秦汉之后的五胡十六国，隋唐之后的五代十国，都是中央政治权力过轻、地方政治权力过重的结果。因此，从地方行政体制看，至唐以后再不见把监察区改为地方最高行政层级的事例，相反开始注意地方政权的分散，起到相互制约，相互制衡的作用。

其五，古代政府官吏机制综合论。中国古代历朝统治者都懂得，国家的法律、政令的贯彻与实施，是通过官吏进行的。官吏的才能及其对整个统治阶级的忠实程度，是直接关系到国家政权巩固与否的大问题。因此，他们非常注意吏治。我在本书中概括了中国古代选官的几种类型：世袭制、分封制、选贤任能制、察举制、九品中正制、科举制等。值得注意的是同为

选贤制，但在不同朝代及同一朝代的不同地区或同一朝代的不同历史时期亦有差别。如战国时期，魏国实行“官则相位，欲禄则上卿”，赵国用“察度功德，所与无不充”。韩国则以“见功而与赏”、“循功劳视次举”。在燕国实施“不以禄私其亲，功多者授王”的方略。当然，这里的“功”在不同诸侯国或同一诸侯国内的不同历史时期其内涵有别。秦国本是西陲小国，但它却统一了山东六国，其重要原因之一则是在秦穆公、秦孝公、秦始皇时期分别实施了重客卿、重战功、重事功的选官法。众所周知，唐朝当时处在世界文明之巅。为什么？其中一个重要原因则是因为实施了科举取士的选官制，它使整个中央政府与地方政府的官吏文化素质和治国能力得以提高。而另一个重要原因则是实行合理的政府官吏编制。恰如《新唐书·百官志一》云：“职有常守，而位有常员也。方唐之盛时，其制如此。”选官是官吏管理机制的入口，那么退休则是官吏的出口。对此，至西周以来，历朝的统治者都十分重视，不但注意退休官吏的物质待遇，也十分重视精神待遇，进而使退休制度较好地发挥了加速官僚队伍新陈代谢、增强国家机关的活力、提高行政率、使人口与官吏比例趋于合理的积极作用。

其六，古代政府综合治国方法。客观地讲，古人已经认识到要使国家繁荣昌盛就要从多角度、多侧面进行综合治理。从国家政府机构制约机制讲，要建立一个横向互相配合，纵向至上而下层层控制的体制。从协调机制讲，协调方式要多样，协调方法要因人因事而宜。从决策的合理性上讲，各级行政长官要建立能力尚佳的智囊组织，以充当其补脑。从政府的官吏上讲，办事要勤政，反对腐败。文景之治，贞观之治即是如此。从国家机器正常运转的角度讲，要运用公文规范国家各级官吏应当干什么，不应当干什么以及应当怎样干，进而达到令行禁