



附：中国行政史自学考试大纲

中国行政史

组编/全国高等教育自学考试指导委员会
主编/虞崇胜

全国高等教育自学考试指定教材
行政管理学专业
(独立本科段)

高等教育出版社

湛师图书馆



A0781627

号 511(京)

全国高等教育自学考试指定教材

行政管理专业(独立本科段)

中国行政史

(附:中国行政史自学考试大纲)

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

虞崇胜 杨秀实 编著

D69

19

高等教育出版社

(京)112 号

内容简介

本书为全国高等教育自学考试指定教材,并附有《中国行政史自学考试大纲》。本书分上、下两篇共十八章。上篇九章主要分析论述中国的古代自夏至清朝的行政体制特点及其演变历史过程;下篇九章着重分析和论述自鸦片战争至解放战争期间,中国近代行政体制调整、变化、改革的原因和过程,以及不同历史时期行政管理的特点。

本书历史脉络清晰,史料丰富准确,观点概念明确,适宜自学考试学生及各层次管理干部使用。

图书在版编目(CIP)数据

中国行政史/虞崇胜 杨秀实编著. —北京:高等教育出版社, 1999

全国高等教育自学考试指定教材 行政管理学专业
ISBN 7-04-0008407-4

I. 中… II. 虞… III. 行政管理—历史—中国—高等教育—自学考试—教材 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 43293 号

中国行政史

全国高等教育自学考试指导委员会组编

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号

邮政编码 100009

电 话 010-64054588

传 真 010-64014048

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

印 刷 北京市友谊印刷经营公司

开 本 880×1230 1/32

版 次 1999 年 10 月第 2 版

印 张 15.75

印 次 2001 年 10 月第 3 次印刷

字 数 420 000

定 价 19.90 元

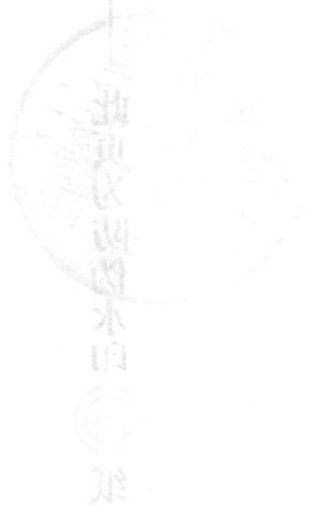
本书如有质量问题,请与教材供应部门联系。

版权所有 侵权必究



纸

此页用含有  图案的防伪水印纸印制，有这种扉页的教材为正版图书，版权所有，翻印必究。



组编前言

当您开始阅读本书时,人类已经迈入了21世纪。

这是一个变幻莫测的世纪,这是一个催人奋进的时代。科学技术飞速发展,知识更替日新月异。希望、困惑、机遇、挑战,随时随地都有可能出现在每一个社会成员的生活之中。抓住机遇,寻求发展,迎接挑战,适应变化的制胜法宝就是学习——依靠自己学习、终生学习。

作为我国高等教育组成部分的自学考试,其职责就是在高等教育这个水平上倡导自学、鼓励自学、帮助自学、推动自学,为每一个自学者铺就成才之路。组织编写供读者学习的教材就是履行这个职责的重要环节。毫无疑问,这种教材应当适合自学,应当有利于学习者掌握、了解新知识、新信息,有利于学习者增强创新意识、培养实践能力、形成自学能力,也有利于学习者学以致用、解决实际工作中所遇到的问题。具有如此特点的书,我们虽然沿用了“教材”这个概念,但它与那种仅供教师讲、学生听,教师不讲、学生不懂,以“教”为中心的教科书相比,已经在内容安排、形式体例、行文风格等方面都大不相同了。希望读者对此有所了解,以便从一开始就树立起依靠自己学习的坚定信念,不断探索适合自己的学习方法,充分利用已有的知识基础和实际工作经验,最大限度地发挥自己的潜能,达到学习的目标。

欢迎读者提出意见和建议。

祝每一位读者自学成功。

全国高等教育自学考试指导委员会

1999年7月

目 录

上篇 中国古代的行政管理

引 言	1
第一章 夏、商、西周的行政管理	15
第一节 原始民主管理体制的演变	15
第二节 夏、商、西周的中央行政体制	17
第三节 夏、商、西周的地方行政体制	22
第四节 夏、商、西周的行政运行和行政监督	26
第五节 夏、商、西周的人事管理	31
第二章 春秋战国的行政管理	35
第一节 春秋时期行政体制的演变	35
第二节 战国时期中央集权的行政管理	40
第三章 秦汉的行政管理	49
第一节 秦汉中央政府的行政体制	49
第二节 秦汉地方政府的行政体制	55
第三节 秦汉政府的施政过程与行政监督	61
第四节 秦汉时期行政官员的管理	66
第四章 魏晋南北朝的行政管理	71
第一节 中央政府的行政体制	71
第二节 地方政府的行政体制	75
第三节 施政过程与行政监督	78
第四节 行政官员的管理	82
第五章 隋唐的行政管理	86
第一节 中央政府的行政体制	86

第二节	地方政府的行政体制	92
第三节	施政过程与行政监督	96
第四节	行政官员的管理	101
第六章	五代、宋的行政管理	108
第一节	五代时期的行政管理	108
第二节	宋代中央政府的行政体制	114
第三节	宋代地方政府的行政体制	118
第四节	宋代政府施政过程与行政监督	121
第五节	宋代行政官员的管理	125
第七章	辽、金、元的行政管理	131
第一节	辽的行政管理	131
第二节	金的行政管理	139
第三节	元的行政管理	147
第八章	明的行政管理	158
第一节	中央政府的行政体制	158
第二节	地方政府的行政体制	164
第三节	施政过程与行政监督	169
第四节	行政官员的管理	178
第九章	清的行政管理	186
第一节	中央政府的行政体制	186
第二节	地方政府的行政体制	193
第三节	施政过程与行政监督	199
第四节	行政官员的管理	207
下篇 中国近代的行政管理		
引 言		215
第十章	晚清政府的行政管理	231
第一节	中央行政体制的调整与改革	231
第二节	地方行政体制的变革	244
第三节	施政过程与行政监督	248

第四节	行政官员的管理	258
第十一章	南京临时政府的行政管理	263
第一节	中央政府的行政体制	263
第二节	地方政府的行政体制	267
第三节	施政过程与行政监督	269
第四节	行政官员的管理	274
第五节	南京临时政府行政体制的延续	276
第十二章	北洋军阀政府的行政管理	285
第一节	中央行政体制的频繁变化	285
第二节	地方行政体制的演变	295
第三节	施政过程与行政监督	301
第四节	行政官员的管理	312
第十三章	抗战前南京国民政府的行政管理	318
第一节	中央政府的行政体制	318
第二节	地方政府的行政体制	323
第三节	施政过程与行政监督	327
第四节	行政官员的管理	333
第十四章	抗战期间国民政府的行政管理	339
第一节	中央行政体制的变化	339
第二节	地方行政体制的调整	344
第三节	施政过程与行政监督	347
第四节	行政官员的管理	353
第十五章	战后南京政府的行政管理	357
第一节	中央行政体制的变化	357
第二节	地方行政体制的变化	362
第三节	施政过程与行政监督	364
第四节	行政官员的管理	369
第十六章	工农民主政权的行政管理	372
第一节	工农民主政权的行政体制	373
第二节	工农民主政权的施政过程与行政监督	377

第三节	工农民主政权行政人员的管理	384
第十七章	抗日民主政权的行政管理	387
第一节	抗日民主政权的行政体制	387
第二节	抗日民主政权的施政过程与行政监督	392
第三节	抗日民主政权行政干部的管理	398
第十八章	人民民主政权的行政管理	405
第一节	人民民主政权的行政体制	405
第二节	人民民主政权的施政过程与行政监督	409
第三节	人民民主政权的干部管理	415
后 记		418
附 中国行政史自学考试大纲		419

上篇

中国古代的行政管理

引言

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。这两个时期的行政管理虽有一些相同的方面,如行政管理权高度集中于君主之手,是一种个人独裁的管理体制;在奴隶制国家里,行政活动以王权为中心,以王权为最高权威,王与国家两位一体;在封建制国家里,皇帝总揽全部政治、经济、军事、司法等一切大权,所有的行政管理都是以皇帝为轴心进行的,这一原则自秦始皇确立,一直贯彻到清朝末年。但也应看到,行政管理是从属于政治的,也就是说,国家的国体、政体以及其他一些根本制度对行政管理有着决定性的制约作用。在中国古代奴隶制和封建制两个发展阶段上,上述几方面都存在着不同点,因此使这两个阶段的行政管理呈现出不同的特色。

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。夏是初创时期,其行政管理体现出由原始社会部落联盟的原始民主管理体制向国家行政管理体制过渡的性质,遗留有较重的原始社会胎痕。商王朝发展时期,神权政治盛行,支配着国家行政管理的运行,氏族残留的血缘关系依然是商朝进行行政管理的辅助工具。周朝是鼎盛时期,把中国奴隶制社会发展到极盛,将奴隶制国家的行政管理推向制度化和法律化。总的来说,

整个奴隶制时代的行政管理呈现出以下特色。

第一,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。由于中国没有形成西方那种无所不包、无所不管的神权系统,所以君主很快被推到与神并列的位置,甚至本身就是神。故神权政治不为奴隶社会所独有,而且在整个封建社会也长期存在,其共同的核心观点是君权神授观念,将天说成是自然与社会的主宰,帝王即“天子”,以证明王权神授,论证自己统治的合理性和神圣不可侵犯,并以之配合暴力统治。但中国奴隶社会的神权意识远较封建社会为重,神事活动涉及国家生活的各个方面,贯穿于日常政务活动之中,祭祀与战争同被看作是君主的首要职责,祭祀规模宏大,气氛隆重,而封建社会的帝王仅把祭祖祭神活动局限于一些大的庆典上,以示王权来自天上,神权政治对社会生活的渗透远远没有达到奴隶制社会的程度。

第二,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。中国奴隶制国家采用这种国家联盟的组织形式与当时的社会环境密切相关,中国在步入阶级社会伊始,就在形式上形成了一个“邦畿千里”的地域性大国,但在其封疆之内却囊括了成百上千的诸侯与方国,这些小国实际上只是一些城廓(武装驻点)及所属村落组成的小国,势孤力单,难以自保,需要一个超于诸侯小国之上的外在力量即王权来维持小国寡民的秩序。但由于当时开发程度、交通状况及管理水平都很低,无法建立起秦汉以后那种中央集权的国家,只能是在原有部落联盟的基础上,改变部落联盟的性质,组成君主国的松散国家联盟。

第三,以血缘关系为纽带,以“家”为模式组建“家天下”王朝。在希腊和罗马,平民与贵族的斗争较彻底地破坏了氏族社会的天然纽带——血缘关系,组成以地区划分居民的国家。而在中国,氏族社会的血缘纽带在步入阶级社会后一直被保留下来,并被后世统治者加以改造而得到强化,成为一直困惑中国人的四大绳索之一——族权。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,而父系大家庭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,使商周奴隶制国家很像是一个家族的扩大,而且这种家族式的管理方式具有相当大的历史惯性,作为一种历史痕迹还残留于秦汉三公九卿制之中。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。这种层层相属的宗法关系,使族权与政权合一,政权结构与宗法系列一体化,大小贵族成为政府各级官员,国家机构实为宗族的扩大。

第四,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。

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历程。从战国至秦汉时期是封建制行政管理的初创和确立时期。战国时期,中国进入封建社会,其重要标志之一是春秋中晚期各国强卿通过变法使其领地内所出现的中央集权君主专制政体制度化和系统化,即战国时期的变法运动。通过变法运动,我国中央集权君主专制行政管理体制在各国得以形成。秦统一后,将这种体制在全国范围内形成划一的制度。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

理制度发展与兴盛的基础。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。魏晋南北朝时期的行政体制具有过渡性质,是隋唐行政体制的先声,是秦汉三公列卿制向隋唐三省六部制演化的一种过渡行政体制。隋集汉晋以来制度之大成,确立了隋唐二代三省六部制行政体制的基本框架,唐承隋制而有所损益。三省六部制的确立标志着国家行政体制的成熟和定型。另外,唐代行政体制还有一个特点,即趋于法律化,《唐六典》的编纂是秦汉以来行政法规的集大成之作,适应了当时加强中央集权、提高行政效率和依法行政的需要。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。唐末农民大起义后,门阀地主完全衰落,农民对地主的人身依附关系大大削弱,地主阶级需要建立一个强有力的中央政权以实现对农民的控制。继唐而立的五代两宋政府在行政体制上将唐制略加损益,在中央形成二府三司制这种分类进行行政管理的新格局,在地方上采取分权等多种措施加强各级地方政权和各级地方官员的相互制约作用,加强了中央集权,为明清时期专制主义中央集权高度发展奠定了基础。和五代两宋同时并存的辽、金、夏以及以后建立大一统全国性政权的元朝等北方少数民族为主体的政权在积极汉化的同时,也针对其境内各民族处于不同经济发展水平和社会发展阶段的现实实行了各种“因俗而治”的方针,这些也为明清时期对统一多民族国家的有效管理提供了经验和借鉴。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。

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。

第一,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,其中的中央集权君主专制仅是封建社会到资本主义社会的发展过程中的一种过渡形态,持续时间都很短,英国 150 余年,德国也不过 200 余年。

第二,权力集中的程度有所差别。专制主义中央集权君主政体的基本特征是国家权力(包括立法、行政、财政、军事等权力)高度集中于君主之手,但中国和西欧在集中的程度上却有所不同。西欧国王在实施立法、司法权时,多少会受到代表会议(等级代表君主制时代代表会议的残留形式,如英国的巴立门、法国的三级会议)的制约,而中国专制君主的“圣旨”就等同于法律,任何人不得违背不遵。在行政、人事权上,中国专制皇帝可以“乾纲独断”,西欧则不然,对那些用钱买得世袭官职的人,国王无法赎回。在财政权上,西欧专制君主从未取得完全征税权,而在中国,“中外之财,皆在陛下府库”。^①

第三,思想控制方法的不同。行政管理除了通过制度运用政治或行政的手段强行控制人们的社会行为之外,还必须通过思想意识的方法来使人们自觉地遵守社会的规范。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,即使是自任英国教会首领的伊丽莎白女王也无法取得上帝代言人的资格。而中国自古即有“君权神授”、“受命于天”^② 的观念,专制皇帝称天子,说明其权力直接来自上帝,无须神职人员充当中介,倒是神职人员反而将皇帝奉为精神领袖。在古代中国,宗教虽在巩固社会秩序过程中起过一些作用,但在整个思想意识的控制上仅是一个

① 顾炎武:《日知录·财用》。

② 《孟子·梁惠王下》。

配角,在封建社会的中国起主导作用的意识形态是儒家思想。早在西周时期,统治者便注意综合地治国理政,将礼乐与政刑相结合,汉武帝“独尊儒术”以后,进一步使行政手段与道德教化密切配合,以伦理道德和礼仪规范来加强行政管理的权威性。儒家学说与宗教毕竟不同,它不是“出世”的虚幻的宗教信条,而是用“入世”即面向现实的宗法伦理观念及儒家礼教去规范人们的思想和行为。这种思想控制与国家的行政管理有机地结合在一起,起到稳定社会秩序的作用,支配着人们的精神世界和行为方式。这种经两千多年积淀形成的历史文化因素在行政管理上产生了正负两个方面的效应。

第四,中国封建社会自其一开始就在逐渐形成一整套对官吏的选拔、任用、俸禄、考评、退休等严密而完善的官僚制度,这样一套以文官为主的专业化的职业官僚体系乃中国封建社会国家管理体制上的一大特色,为世界古代、中世纪史上所绝无仅有,西欧直到进入资本主义社会以后,才出现系统的文官制度。

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,形成了大统一王朝的中央集权体制。夏、商、周实行的分封制实际上是一种小国寡民的社会,各级封君的专制权力在空间范围上受到限制,仅对统治区内的土地中的直接统治部分享有完整权力。辅助君主的公卿,其职位一般是世袭的,君主很少有选择的余地。从战国到清代,除个别时期外,大部分时间内都保持了统一的王朝形式,以郡县制取代分封制,如秦、汉、两晋、隋唐、北宋、元、明、清等,即使在分裂时期,各分裂小朝廷也在其统治区域内维持中央集权的体制,在这种体制下,地方官员不同于封君,所掌握的主要是行政执行权,且其由职务所派生出的权力不像分封制下的封君那样具有永恒性,非但职务不能世袭,而且可以被专制君主随时撤换,而专制君主则通过地方各级行政机构将其意志贯通到最基层的行政组

织——乡里。秦汉以后诸中央王朝的专制皇权较夏商周三代的专制王权强大得多。

第二是神权政治色彩的淡化。夏、商奴隶制时期,神权政治色彩最为浓烈,神权的体现者巫史在国家机构中占有极其重要的地位,君主的一切决策都以占卜的形式出现,征伐也大都在护神的名义下进行,选择优秀的巫史担任辅佐,成为君主贤明的主要标志。“汤、武革命”的历史事实使西周统治者认识到“天命靡常”,不可盲目依恃天命,对商人唯天视听的神道观发生怀疑,认为苍天“唯德是辅”,即将政权授予有德之人。进入封建社会后,神权政治因素虽依然存在,如儒家宣扬“君权神授”,以此强调专制君主权力的合法性,但神权政治色彩已大大淡化,帝王的神事活动局限于一些大的庆典,以示王权来自天外。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。

第三是法制的日趋完备。在奴隶社会,奴隶不具有独立人格,故对什么人用什么刑,并无任何规定,完全凭奴隶主的意志行事,所谓刑书仅供司法官员审案时掌握,并不向大众公布。到春秋战国之时,为适应经济体制的变革和社会阶级结构的变化,各国相继颁行成文法,以魏国李悝所作《法经》最为著名,集春秋后期以来各国立法之大成。在以后两千多年的封建社会中,形成了一系列的法律法规,其中包括了大量的以行政管理规范化为目的的法规。如体例严谨的封建行政法典——《唐六典》标志着行政管理趋于制度化、法律化;《明会典》较之《唐六典》,内容更加丰富、规定更加具体,是封建行政管理法律化达到一个新高度的重要标志;《清会典》的纂修确保了清朝国家机关和官吏的活动有法可依,成为中国封建行政立法的总汇,达到了封建时代行政法的最完备程度。在封建国家庞大的、运转迟缓又多方牵掣的行政机构体系中,法制的日趋完备确实起到了保证必要行政效率的积极作用,历史上开明盛世的出现莫不是健全行政法制的产物。但对这一作用也不可估计过高,远远达不到依法行政的水平,这可从以下两个方面来认识。首先,从立法上看,在中国古代君主专制政体下,既无行使立法权的机关,也无一定的立法程序,专制君主