

田兆阳 著

中國古代行政史略

愛新覺羅世襲貝勒題



新世界出版社

中国古代行政史略

田 兆 阳 著

新世界出版社

新登字(京)136 号

图书在版编目(CIP)数据

中国古代行政史略/田兆阳著
- 北京:新世界出版社,1996.9 重印
ISBN7-80005-261-3

I. 中……

II. 田……

III. 政治制度-历史-中国-古代

IV. D69

中国古代行政史略

田兆阳 著

新世界出版社出版

(北京百万庄路24号)

新华书店北京发行所发行

北京百花彩印有限公司印刷

1994年11月第一版 1996年9月北京第二次印刷

787×1092毫米 32开本 236千字 10.125印张 印数:4001-7000册

ISBN7-80005-261-3/Z·006

定价:13.80元

前 言

学史明理,鉴往知来。

以古为镜,可以知兴替。

中国历史上下五千年,古代文化源远流长,博大精深。我们的祖先在治理国家、发展经济、稳定社会和繁荣科学文化等方面,积累了定贵的精神财富,给我们留下了丰厚的历史遗产。毛泽东同志曾多次号召我们的干部,“认真地研究中国的历史”,“不但要懂得中国的今天,还要懂得中国的昨天和前天。”以马克思主义历史唯物主义为指导,总结借鉴我国古代治国兴邦的历史经验,取其精华,剔其糟粕,古为今用,是我们今天在建立社会主义市场经济体制的条件下,深化行政改革,转变政府职能,加快现代化建设的迫切需要。

中国古代行政史是研究中国古代行政管理的发生发展及其规律的科学。首先,它不仅是政治学和管理学的重要组成部分,而且是一门历史学科;其次,它研究的是我国古代行政管理发生发展的历史过程,这个过程表现为演化脉络的连续性和阶段性;再次,它的研究不是单纯地罗列历史现象,也不是简单地叙述历史过程,而是通过对史料的占有和分析,揭示中国古代不同历史时期行政管理的各种形式的内在联系和变化的客观必然性,探讨行政管理发展的规律,从治乱兴衰之中总结出成败得失的经验,以为后车之鉴,也可以避免重犯历史上的同样错误。

近年来我在北京行政学院行政管理专业本科班讲授中国古代行政史,根据我的教学体会和科研心得,并广泛征求学员和专家的意见、建议,几易其共稿,写出了这本《中国古代行政史略》。本书力图抓住中国古代行政管理的五个主要方面,进行带有专题性质的阐述:

I 思想评介篇

行政思想是行政管理历史经验的总结升华,也是行政管理活动的理论指导。本篇选择了中国古代不同历史时期的十七位具有代表性的著名历史人物,按照历史发展顺序,以人物为线索,分别介绍其有特色的治政思想,分析评价这些思想在当时的地位、作用、意义及局限性,揭示各主要流派行政思想的发展、融合、更替的合乎规律的历史过程。

II 机构演变篇

行政机构是行政管理的载体。行政机构总格局的设置及其职权划分,实质上是一种国家关系体系,是行政管理体制的重要内容之一。这里重点研究中国古代不同历史时期不同朝代的君主制度与其办事机构、宰相制度与中枢机构、中央行政事务管理机构、地方行政机构的机构设置、职权划分及其增减消长的演变过程,努力寻找其发展变化的历史趋势和主客观动因。

III 官吏管理篇

为政在人,官吏是行政管理的主体。公职活动是国家官吏的义务和天职。官吏管理是以官吏本身为直接对象的管理制度和一系列管理活动,用人治事关系到国家的治乱兴衰。这部分着重研究选拔与任用、考课与奖惩、品秩与俸禄、培训与致仕等中国古代官吏管理的主要形式,努力揭示每一种形式的发展演变

及来龙去脉。如我国古代官吏的选任,从其萌芽时期的原始氏族公社设官分职起,大致经历了以禅让制、世袭制、推荐制、科举制为主体的历史演变序列。

IV 财政管理篇

政事所以理财,理财亦乃为政之本。在我国古代,财政管理不仅是国家机器运行的经费源泉,而且还是摧抑兼并的工具和调节经济的手段,即是政府最主要的经济职能。这里侧重研究我国古代各个历史时期财政管理的机构设置、职权划分、运行模式、财政收支状况和主要特点等内容,力图在动态描述中达到对财政管理体制发展总体态势的把握。

V 监察制度篇

行政监察作为行政管理的重要内容之一,对于行政管理活动具有制衡、保证、预防、补救和改进等作用,是整肃吏治、惩治腐败的“清洁剂”,也是维护社会稳定和促进经济发展的“加力器”。中国古代监察制度历史悠久,体制完备,机构独立,分权制衡,比较成熟。按照其产生、发展和演变的历史轨迹,大体可分为萌发时期、形成时期、发展时期和完备时期。这里重点研究每一时期不同朝代的言谏制度、御史制度和地方监察制度,并试图评价其功过得失。

此外,行政改革是行政管理发展的直接动力。我国古代有重视行政变革的历史传统,因此,在以上论述中,作者尽量把行政改革作为贯串始终的一条主线。

1992年9月,为适应教学需要,我编写了《行政管理史讲授提纲》。后来,中国人民大学郑建邦教授、北京大学张汉卿教授、国家行政学院徐理明教授等专家在审阅这个《提纲》时,鼓励我尽快将其扩展成书,给晚生以信心和力量。学院有关领导

和同仁对本书的写作及出版也给予了大力支持。新世界出版社在目前学术著作出版困难的情况下,欣然同意出版拙作,亦是可敬可佩。两位责任编辑和出版部张敬、黄厚清同志,为此书的出版付出了辛勤的劳动。著名书法家爱新觉罗·启骧先生于百忙中拨冗为本书写了书名题签。在付梓之际,对给予我鼓励、支持、帮助的师长、领导和同仁,深表敬意与谢忱。

本书涉及的内容时间跨度长,变化错综复杂,且文献浩瀚。文章千古事,得失寸心知。在写作过程中,我深感理论功力、历史知识和驾驭能力的不足,惟恐选材不精,开掘不深,阐述不当。不揣浅陋,敬祈赐教,以求正于广大读者,是我的真诚愿望。

田 兆 阳

1994年6月26日于北京行政学院

目 录

思想评介篇

一、夏商西周时期	1
(一) 姜尚的民本思想和用人之道	1
(二) 周公的统治思想	6
二、春秋战国时期	9
(一) 孔子的“德政”思想	9
(二) 老子的“无为而治”和用人原则	13
(三) 墨子的治国和用人原则	17
(四) 商鞅的法治与变法思想	21
(五) 孟子的“仁政”思想	26
(六) 荀子的“礼治”思想	31
三、秦汉三国时期	36
(一) 李斯的中央集权思想	36
(二) 刘邦的治国和用人思想	40
(三) 曹操的法治思想与用人方针	43
(四) 诸葛亮的法主德辅的为政思想	47
四、唐宋元明清时期	52
(一) 李世民的治国思想和用人政策	52
(二) 范仲淹的吏治改革思想	58
(三) 张居正的行政改革思想	61

(四) 康熙的治国用人思想	66
(五) 龚自珍的行政改革思想	71

机构演变篇

一、奴隶制国家的行政机构	77
(一) 夏代的行政机构	78
(二) 商代的行政机构	81
二、封建领主制国家的行政机构	84
(一) 西周的行政机构	85
(二) 春秋的行政机构	89
(三) 战国的行政机构	90
三、封建地主制国家的行政机构	91
(一) 皇帝制度与办事机构	92
(二) 宰相制度与中枢机构	96
(三) 中央行政事务管理机构	104
(四) 地方行政机构	112

官吏管理篇

一、选拔与任用	130
(一) 禅让制	131
(二) 世袭制	134
(三) 推荐制	136
(四) 科举制	140
二、考课与奖惩	151

(一) 先秦的考课与奖惩	151
(二) 秦汉魏晋南北朝的考课与奖惩	155
(三) 隋唐的考课与奖惩	157
(四) 宋元的考课与奖惩	160
(五) 明清的考课与奖惩	163
三、品秩与俸禄	166
(一) 品秩	167
(二) 俸禄	170
四、培训与致仕	185
(一) 培训	186
(二) 致仕	193

财政管理篇

一、先秦财政管理	199
(一) 管理机构	200
(二) 财政收支	202
(三) 主要特点	204
二、秦汉财政管理	207
(一) 管理机构	207
(二) 财政收支	209
(三) 主要特点	212
三、魏晋南北朝财政管理	213
(一) 管理机构	213
(二) 财政收支	214
(三) 主要特点	216

四、隋唐五代财政管理	218
(一) 管理机构	218
(二) 财政收支	220
(三) 主要特点	223
五、宋元财政管理	225
(一) 管理机构	225
(二) 财政收支	227
(三) 主要特点	231
六、明清财政管理	233
(一) 管理机构	234
(二) 财政收支	236
(三) 主要特点	239

监察制度篇

一、萌发时期	242
(一) 原始氏族公社的民主监督习俗	243
(二) 夏商的监察制度	246
(三) 西周的监察制度	249
(四) 春秋战国的监察制度	253
二、形成时期	256
(一) 秦代的监察制度	257
(二) 汉代的监察制度	262
(三) 魏晋南北朝的监察制度	268
三、发展时期	274
(一) 隋代的监察制度	275

(二) 唐代的监察制度	280
(三) 宋代的监察制度	285
四、完备时期	292
(一) 元代的监察制度	292
(二) 明代的监察制度	298
(三) 清代的监察制度	303

思想评介篇

我国有悠久的历史 and 灿烂的文化,行政管理思想丰富多彩。这里仅能选择一些比较典型的著名历史人物,按照历史发展顺序,以人物为线索,介绍其有特色的行政管理思想。取其精华,弃其糟粕,学史明理,古为今用,是我们学习研究中国古代行政管理思想的出发点。

一、夏商西周时期

夏商西周时期,国家刚刚从原始氏族公社脱胎而出,行政管理处于起始阶段。这一时期的行政思想主要表现为神佑王权、敬天保民、天子独尊、等级观念和民本思想等。

(一)姜尚的民本思想和用人之道

姜尚,字子牙,又称姜太公,生卒年不详。因辅佐周文王、周武王灭商有功,封于齐,成为后来齐国的始祖。西周初年官太师,三公之一,也称师尚父。所著兵书《六韬》、《三略》,也

是帝王为政之学，是我国最早涉及行政思想的著作之一。

1. 民本思想

姜尚在天子独尊、等级森严的年代，比较早地提出民为邦本的思想，是难能可贵的。因为怎样看待“民”和怎样对待“民”，是行政管理理论和实践的基础。

首先，姜尚认为，民众是治国的根本，人心所向是至关重要的政略。他说：“庶民者，国之本。”^① 西周时的庶人不同于奴隶，有家，有妻室儿女，有自己的工具，有自己的家庭副业，只是无偿地为领主耕种公田。庶人是西周人口的绝大多数。庶民是国家的根本，因此他进一步提出：“军国之要，察众心，施百务。”^② 认为治理国家的关键，是统治者要体察民心，根据民心忧乐向背来进行各方面的管理。“务”者，政务也。行政管理如果离开了民众这个基础，就会“失其众则败。”^③ 也可以说，行政管理的关键是得人心，是人心所向。

其次，如何实现人心所向呢？姜尚认为统治者要做到“仁”、“义”、“道”，核心是“利”。他说：“天下非一人之天下，乃天下之天下也。同天下之利者则得天下，擅天下之利者则失天下。天有时，地有财，能与人共之者，仁也。仁之所在，天下归之。与人同忧同乐，同好同恶，义也。义之所在，天下赴之。凡人恶死而乐生，好德而归利，能生利者，道也。道之所在，天下归之。”^④ 这里强调统治者不仅不能与民争利，而且还要“能生利”，是谓“道”。这里的仁、义、道观与后来的传统仁、义、道观，是多么的相去甚远。我们还可以比较一下，“天

① ②《三略·上略》。

③ 《六韬·文韬·守土篇》。

④ 《六韬·文韬·文师篇》。

下非一人之天下，乃天下之天下”，与“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”，真是有天壤之别。

再次，姜尚主张统治者要爱民如子，使民安居乐业。他说：“故善为国者驭民如父母之爱子，如兄之爱弟。见其饥寒则为之忧，见其劳苦则为之悲。赏罚如加诸身，赋敛如取于己，此爱民之道也。”^① 因此，他提出要“存养天下之鰥、寡、孤、独，赈赡祸亡之家。”^② 他认为农、工、商是国家的“三宝”，^③ 使他们“得其所”，^④ 才能民富国强，“农——其乡则谷足，工——其乡则器足，商——其乡则货足。”^⑤ 因此，他主张：“下下者，务农桑，不夺其时，薄赋敛，不匮其财。罕徭役，不使其劳。”这样，就会使民众安居乐业，达到“国富而家娱。”^⑥

2. 用人之道

首先，姜尚认为治理国家的关键，在于得人，在于重用贤人。他说：“治国安家，得人也；亡国破家，失人也。”^⑦ 因此主张“上贤，下不肖。”^⑧ “贤人所归，则其国强。”^⑨ “不肖在位，国受其害。”^⑩ 对待贤人，不仅应该“尊以爵，赡以财，接以礼。”^⑪ 同时还要信任不疑，“结士以信，”^⑫ “信赖如腹心。”^⑬ 待人以诚，用人不疑，才能使贤人发挥应有的作用。切忌伤贤、蔽贤、嫉

① 《六韬·文韬·国务篇》。

② 《六韬·文韬·盈虚篇》。

③ 《六韬·文韬·六守篇》。

④ 《三略·下略》。

⑤ 《六韬·文韬·六守篇》。

⑥ 《三略·上略》。

⑦ 《三略·上略》。

⑧ 《六韬·文韬·上贤篇》。

⑨ 《三略·下略》。

⑩ 《三略·上略》。

⑪ 《三略·中略》。

⑫ 《三略·上略》。

⑬ 《三略·上略》。

贤。“伤贤者，殃及三世；蔽贤者，身受其害；嫉贤者，其名不全。”^①

其次，姜尚还提倡任用有学问的贤士和有实践经验的人才，“主聘儒贤，主任旧齿，万事乃理。”^② 反对任用巧言令色之人，“君用佞人，必受祸殃。”^③ 他还反对任用亲信，拉帮结派，排挤、打击有德有才之人。他说：“群吏朋党，备进所亲，招养奸枉，抑挫仁贤，背公立私，同位相讪，是谓乱源。”^④ 指出这些做法是国家祸乱的根源。

再次，姜尚提出了选用人才的“六守”标准，即“一曰仁，二曰义，三曰忠，四曰信，五曰勇，六曰谋，是谓六守。”^⑤ 怎样挑选将才，他提出了“五材”标准。“所谓五材者：勇、智、仁、信、忠也。”^⑥ 关于“六守”，他进一步解释说：“富之而不犯者，仁也；贵之而不骄者，义也；付之而不转者，忠也；使之而不隐者，信也；危之而不恐者，勇也；事之而不穷者，谋也。”^⑦

第四，姜尚提出了人才考核的“八证”方法，即“一曰问之以言，以观其详；二曰穷之以辞，以观其变；三曰与之间谋，以观其诚；四曰明白显问，以观其德；五曰使之以财，以观其廉；六曰试之以色，以观其贞；七曰告之以难，以观其勇；八曰醉之以酒，以观其态。八证皆备，则贤不肖别矣。”^⑧

① 《三略·下略》。
② 《三略·上略》。
③ 《三略·上略》。
④ 《三略·上略》。
⑤ 《六韬·文韬·六守篇》。
⑥ 《六韬·龙韬·论将篇》。
⑦ 《六韬·龙韬·选将篇》。
⑧ 《六韬·龙韬·选将篇》。

第五,在人才使用方面,姜尚强调领导者要以身作则,赏罚分明。他说:“正己化人者顺。”^①“帝尧王天下之时,金银珠玉不饰,锦绣文绮不衣,奇怪珍异不视,玩好之器不宝,……布衣掩形,粝粱之饭,藜藿之羹,不以役作之故,害民耕织之时。”^②他进一步指出:“夫将拒谏,则英雄散;策不从,则谋士叛;善恶同,则功臣倦;专己,则下归咎;自伐,则下少功;信谗,则众离心;贪财,则奸不禁;内顾,则士卒淫。”^③领导者的品质作风直接关系到人才的去留和作用的发挥。为了发挥人才的作用,他主张赏罚分明,所谓“赏罚必信,如天如地。”^④“重赏之下,必有勇夫。”^⑤相反,“赏亏则士不用命。”^⑥姜尚认为赏罚的目的就在于它的教育作用。“赏所以存劝,罚所以示惩。吾欲赏一以劝百,罚一以惩众。”^⑦“故杀一人而三军震者,杀之;赏一人而万人悦者,赏之。”^⑧

《六韬》包括《文韬》、《武韬》、《龙韬》、《虎韬》、《豹韬》、《犬韬》。《三略》分《上略》、《中略》、《下略》。《六韬》和《三略》既是兵法战策,也是治理国家、管理臣民的行政方略。据传说《三略》后经黄石公厘订,于下邳(今江苏省邳县)的圯桥上传授给张良,所以又称《黄石公兵法》、《圯上老人兵法》。张良根据此书,辅佐刘邦灭秦亡楚,夺得天下。关于《六韬》,有人认为是战国中期托名之作,非出自一人之手笔。《三略》亦

① 《三略·下略》。
② 《六韬·文韬·盈虚篇》。
③ 《三略·上略》。
④ 《三略·上略》。
⑤ 《三略·上略》。
⑥ 《六韬·文韬·赏罚篇》。
⑦ 《六韬·文韬·赏罚篇》。
⑧ 《六韬·文韬·将威篇》。