

中华古典行政机构设置体制

奇秀 著



D6912/2

DH50/32

中华古典行政机构设置体制

奇 秀 著

中国人事出版社

“(京)新登字099号”

责任编辑 姚松柳

封面设计 杨英建

责任印制 曲安业

中华古典行政机构设置体制

奇秀 著

中国人事出版社出版

北京市朝阳区香河园西坝河南里17号

新华书店经销

北京市京南印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 6印张 155千字

1991年8月第1版 1991年9月第1次印刷

印数： 1—4100

ISBN7—80076—038—3/K·002

定价：5.00元

前 言

在中华民族众多的重大创造中，机构设置是需要进行深入研究的一项。

中华古典行政机构设置体制是我国自战国至清代长达2000多年间历代皇朝的行政机构设置体制。中华古典行政机构设置体制包括宰相设置、中央行政机构设置和地方行政机构设置3个系统。宰相设置有独任型、群任型和兼任型3个类型，由独任型经群任型演变到兼任型，这是宰相设置的演变规律。中央行政机构设置有三层型和二层型2个类型：由三层型演变到二层型，这是中央行政机构设置的演变规律。地方行政机构设置有实二级型、一虚二实型和实三级型3个类型：由实二级型经一虚二实型演变到实三级型，这是地方行政机构设置的演变规律。宰相设置的独任型、群任型和兼任型，中央行政机构设置的三层型和二层型，地方行政机构设置的实二级型、一虚二实型和实三级型，构成中华古典行政机构设置体制的8项创造。

我国社会主义国家机构正处于健全完善的过程中。机构改革是一项规模宏大的系统工程，需要从几个方面进行协同性研究。总结各地在机构改革实践中所产生的新鲜经验，加以理论的概括和升华，这是第一位的研究，因为只有人民群众的实践经验才是科学理论的唯一源泉。由于机构设置在国家中处于重要的位置，重视机构设置古今中外概莫能外，不论外国还是我国历史上都积累起关于机构设置的经验，因而也应当对这些经验进行研究，从中吸收有益的合理的成份。我国古代国家已有数千年的历史。任何一个朝代开创伊始，都把在总结前代经验的基础上创立新制以垂典范做为首等大事来抓。典章制度的厘革则与整个朝代相始终；而当历史转折关头到来的时候，总会出现重大改制。这样，我国历史上所积累起来的机构设置经验就特别丰富。这是一笔十

分珍贵的历史遗产，应当运用马克思主义的立场、观点和方法吸收精华，剔除糟粕，推陈出新。从这个意义上说，中华古典行政机构设置体制对我国当代的行政机构改革具有一定的借鉴价值。

本书在教学和研究的基础上写成。本书的写作，以授课中的基本观点为主干，基本思路为线索，建立框架，调整布局，统一体例，扩充史料，修订文字。本书所用史料，都是从我国浩瀚的典籍中发掘梳理出来的，都属于第一手资料。由于注释文字太多，全部史料都不注出处。本书旨在向各级党政工作人员介绍我国皇朝行政机构设置知识，尤其以各级组织人事工作人员为主要对象。为帮助在古代汉语阅读方面不很熟练的读者克服困难，本书全部运用现代汉语进行表达。我国皇朝行政机构设置历史悠久，史料宏富，沿革过程错综复杂，对本书中的疏漏讹误，恳望读者指正。

党中央、国务院已经把机构改革确定为全国组织人事工作的重点，热诚希望这本书的出版能对这项重大工作有一点微小的裨益。

著者

1991年4月23日于北京

目 录

一 中华古典行政机构设置体制总说	(1)
二 宰相设置	(5)
1、宰相在皇朝中央机构中的位置	(5)
2、宰相设置的类型	(8)
3、宰相设置类型的所在品 (秩) 级	(17)
4、宰相设置类型的相权行使	(22)
5、宰相设置独任型的确立	(25)
6、独任型主要形式的完善及其向群任型的转变	(26)
7、群任型第一形式的完善及其向早期兼任型的转变	(30)
8、早期兼任型的发展、变化及其向群任型的回复	(36)
9、群任型第二形式的发展、变化 及其向兼任型的转变	(42)
10、兼任型第一形式的完善及其向第二形式的演进	(47)
11、兼任型第二形式的完善及其蜕变	(55)
12、宰相设置蜕变形式的终止	(61)
13、宰相设置的演变脉络	(62)
14、宰相设置的演变规律及其实质	(64)
15、宰相设置所在品 (秩) 级的演变规律及其实质	(69)
16、宰相设置行使相权的演变规律及其实质	(74)
17、宰相设置演变的原因	(77)
18、相权的散变和聚变、相位的虚变和实变、 宰相设置的参位	(78)
19、宰相设置类型评估和宰相设置优良模式选择	(80)

三 皇朝中央行政机构设置	(83)
1、中央行政机构在皇朝中央机构中的位置	(83)
2、皇朝中央行政机构设置的类型	(83)
3、皇朝中央行政机构设置三层型的确立	(89)
4、三层型主要形式的完善、发展及其向 简化形式的演进	(94)
5、由三层型简化形式向二层型的转变	(100)
6、二层型前期形式的创立、完善及其向 后期形式的演进	(104)
7、二层型后期形式的完善及其蜕变	(107)
8、皇朝中央行政机构设置蜕变形式的终止	(111)
9、皇朝中央行政机构设置的演变脉络	(113)
10、皇朝中央行政机构设置的演变规律及其原因	(115)
11、皇朝中央行政机构设置类型比较	(116)
四 皇朝地方行政机构设置	(117)
1、地方行政在皇朝行政格局中的位置	(117)
2、皇朝地方行政机构设置的类型	(118)
3、皇朝地方行政机构设置实二级型的确立	(121)
4、实二级型主要形式的变化及其 向一虚二实型的转变	(123)
5、一虚二实型第一形式的发展、变化及其 向第二形式的演进	(125)
6、一虚二实型第二形式的发展、变化及其 向第三形式的演进	(129)
7、一虚二实型第三形式的发展、变化及其 向实三级型的转变	(135)
8、实三级型草创形式的推展及其向前期形式的演进	(139)
9、实三级型前期形式的完善及其向后期形式的演进	(144)
10、实三级型后期形式的厘革及其终止	(146)

11、皇朝地方行政机构设置的演变脉络·····	(149)
12、皇朝地方行政级的种类及其单线演变脉络·····	(152)
13、皇朝地方行政机构设置的演变规律·····	(157)
14、皇朝地方行政机构设置演变的原因·····	(158)
15、皇朝地方行政机构设置类型比较·····	(161)
五 论中华古典行政机构设置体制·····	(162)
1、中华古典行政机构设置体制的经济基础·····	(162)
2、中华古典行政机构设置体制的阶级实质·····	(166)
3、中华古典行政机构设置体制的思想指导·····	(168)
4、中华古典行政机构设置体制的政治控制·····	(170)
5、中华古典行政机构设置体制的地理环境·····	(175)
6、中华古典行政机构设置体制的结构格局·····	(178)
7、中华古典行政机构设置体制的演变规律·····	(180)
8、中华古典行政机构设置体制的历史价值·····	(182)

一 中华古典行政机构设置体制总说

行政是贯彻执行国家决策的活动,行政机构是贯彻执行国家决策的机构。行政是国家范围内的活动,行政机构是国家机构的组成部分。我国古代国家开始于夏代建立(约公元前2100年),结束于清溥仪宣统三年(公元1911年)清代灭亡,前后约4000年。同样,我国古代行政机构以夏代建立(约公元前2100年)为上限,以清溥仪宣统三年(公元1911年)清代灭亡为下限,前后约4000年。

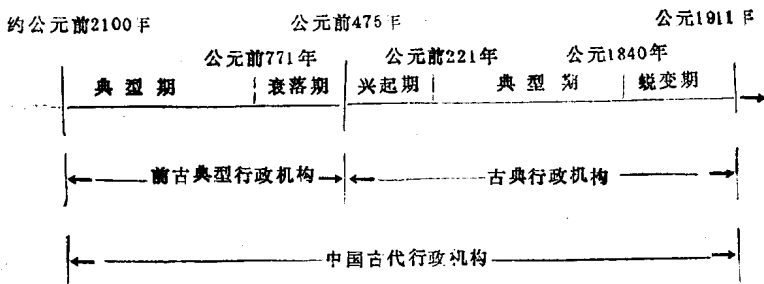
我国古代国家在这大约4000年间,先后经历了王朝和皇朝两个时代。以王为中心的朝代便是王朝,夏代(约公元前2100—约前1600年)、商代(约公元前1600—约前1100年)和西周(约公元前1100—前771年)是典型的王朝。以皇帝为中心的朝代便是皇朝,秦代(公元前221—前206年)、西汉(公元前206—公元8年)、东汉(公元25—220年)、西晋(公元265—316年)、隋代(公元581—618年)、唐代(公元618—907年)、北宋(公元960—1126年)、元代(公元1271—1368年)、明代(公元1368—1644年)和清代(公元1644—1911年)是典型的皇朝。界于西周和秦代之间的春秋战国(公元前770—前221年)时期,是由王朝时代向皇朝时代的转变期,大体说来,春秋(公元前770—前476年)时期属于王朝衰落期,战国(公元前475—前221年)时期属于皇朝兴起期。清宣宗道光二十年(公元1840年)中英鸦片战争爆发以后,皇朝走向崩溃。同样,我国古代行政机构也先后经历了两个阶段——王朝行政机构和皇朝行政机构。夏代、商代和西周的行政机构是典型的王朝行政机构。秦代、西汉、东汉、西晋、隋代、唐代、北宋、元代、明代和清代的行政机构是典型的皇朝行政机构。春秋战国时期是由王朝行政机构向皇朝

行政机构的转变期，大体说来，春秋行政机构属于衰落的王朝行政机构，战国行政机构属于兴起的皇朝行政机构。清宣宗道光二十年(公元1840年)以后，皇朝行政机构因受欧美资产阶级国家行政机构影响而发生蜕变。

王朝以王为中心，实行宗主国和诸侯国行政。皇朝以皇帝为中心，实行中央和地方各级行政。王朝行政机构是我国古代行政机构的初级形态，皇朝行政机构是我国古代行政机构的高级形态，皇朝行政机构从王朝行政机构发展而来。皇朝行政机构最能代表我国古代行政机构的特色，称为古典行政机构；与此相应，王朝行政机构称为前古典行政机构。

因此，大体说来，古典行政机构的时间上限是东周元王元年(公元前475年)战国时期开始，下限是清 溥 仪宣统三年(公元1911年)清代灭亡，前后2386年。古典行政机构分为三期，自东周元王元年(公元前475年)战国时期开始，到秦始皇二十六年(公元前221年)秦代统一，前后254年为兴起期。自秦始皇二十六年(公元前221年)，至清 宣宗道光二十年(公元1840年)中英鸦片战争爆发，前后2061年为典型期。自清宣宗道光二十年(公元1840年)，至清 溥 仪宣统三年(公元1911年)清代灭亡，前后71年为蜕变期。与此相应，前古典行政机构的时间上限则是夏代建立(约公元前2100年)下限是东周敬王四十四年(公元前476年)春秋时期结束。前后约1600年。前古典行政机构分为两期：自夏代建立(约公元前2100年)，至西周幽王十一年(公元前771年)西周灭亡，前后约1300年为典型期。自东周平王元年(公元前770年)东周建立，到东周敬王四十四年(公元前476年)春秋时期结束，前后294年为衰落期。

【图1】古典行政机构在我国古代行政机构中所处位置



古典行政机构有中央行政机构和地方行政机构之分，地方行政机构又有级次之分，统辖中央行政机构的是宰相。古典行政机构设置包括三个系统，就是宰相设置、中央行政机构设置、地方行政机构设置。即：

宰相设置
 古典行政机构设置 中央行政机构设置
地方行政机构设置

总之，自战国至清代的皇朝行政机构设置，包括宰相设置、中央行政机构设置、地方行政机构设置，构成中华古典行政机构设置体制。

规律是事物发展本身所固有的本质联系和必然趋势。任何客观存在的事物都有它自身的发展规律，科学研究的目的就在于揭示事物发展的客观规律。中华古典行政机构设置体制研究，就是从具体的真实的历史事实出发，运用马克思主义的科学的方法，研究自战国至清代的皇朝行政机构设置的演变规律，包括宰相设置演变规律、中央行政机构设置演变规律、地方行政机构设置演变规律。

中华古典行政机构设置体制为我国当代行政机构设置提供了历史借鉴。我国当代行政机构设置应当建立两个借鉴系。一个是横向的借鉴系，这就是当代世界各国的行政机构设置。另一个是纵向的借鉴系，这就是我国历代行政机构设置。中华古典行政机构

设置体制所提供的属于纵向借鉴系，也就是属于我国历代行政机构设置借鉴系。

建立横向借鉴系，吸取世界各国行政机构设置的有益经验的重要性是不言而喻的。为什么要建立纵向借鉴系，尤其要借鉴中华古典行政机构设置体制呢？第一，我国当代行政机构建立在中国土地上，而当代中国是从古代中国发展来的。不管主观上愿意不愿意，口头上承认不承认，古代行政机构设置做为民族传统而对当代产生影响都是客观存在的，其中影响最深巨最直接的又是古典行政机构设置。当代行政机构设置与古典行政机构设置之间具有历史渊源关系。第二，我国古代行政机构是在长达4000年的历史中独立创立、演变和发展起来的，尤其以古典行政机构最能体现中华民族传统的风格和气派。从古典行政机构设置中吸收民族特色的丰富营养是不能替代的。第三，我国皇朝社会持续2000多年之久，做为它的上层建筑之一的古典行政机构具有很强的调节和适应机制，这不能不说是一个重要的原因。研究古典行政机构设置能为我国当代社会的长治久安提供一定的历史镜鉴。

但是，我国当代行政机构是人民民主专政国家机构的组成部分，古典行政机构是地主阶级专政国家机构的组成部份，两者的性质是完全相反的。因此，在借鉴古典行政机构设置时，必须站在人民民主专政的立场上，吸收历代皇朝维持清宴升平局面的经验中的合理成分，来丰富建设繁荣昌盛的社会主义共和国的伟大实践。

二 宰相设置

1 宰相在皇朝中央机构中的位置

皇朝中央机构以皇帝为中心分为两个系统，一个是宫廷，一个是朝廷。宫廷是皇帝管理他的妻妾和家族的机构，朝廷是皇帝决处军政国务的机构。皇朝的权力集中在皇帝手中，皇帝权力的总和便是皇权，皇权是皇朝最高最大的权力。皇权分布在宫廷和朝廷两个系统中。在宫廷，皇帝主要拥有后宫权和传位权。在朝廷，皇帝亲掌皇朝最高决策权，并且统辖皇朝最高行政权、皇朝最高军事权和皇朝最高监察权。

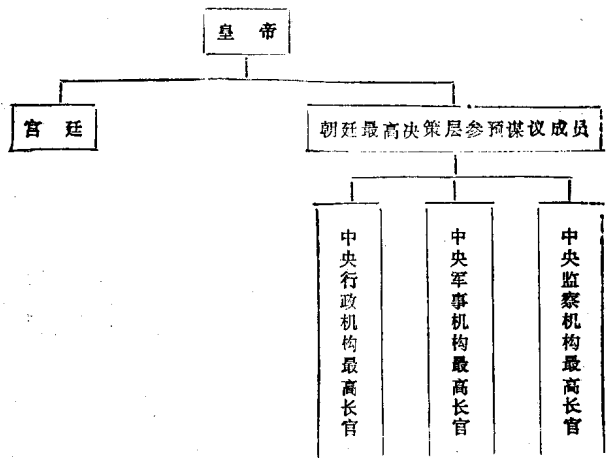
皇帝行使皇朝最高决策权的基本方式是独裁，也就是对皇朝最高决策做出最后决断。但是，皇帝又往往组建以他为中心的最高决策层，进入最高决策层的官员拥有对皇朝最高决策参预谋议的权力，让这种官员的参预谋议做为他对皇朝最高决策做出最后决断的前提或补充。凡是进入最高决策层，拥有参谋最高决策权的官员便是宰相。皇朝最高决策层以皇帝为中心，以宰相为辅佐组成。

朝廷为贯彻执行皇朝最高决策而建立中央行政机构和中央军事机构。中央行政机构执行皇朝最高行政决策，行使皇朝最高行政权。中央军事机构执行皇朝最高军事决策，行使皇朝最高军事权。为了检查最高行政决策和最高军事决策的执行情况，朝廷又设中央监察机构，行使皇朝最高监察权。中央行政机构、中央军事机构和中央监察机构是以皇帝为中心、以宰相为辅佐的皇朝最高决策层下面的朝廷三大并列机构。中央行政机构、中央军事机构和中央监察机构一般都设最高长官，即最高行政长官、最高军事长官和最高监察长官。最高行政长官拥有总领最高行政权，最

高军事长官拥有总领最高军事权。最高监察长官拥有总领最高监察权。最高行政长官由宰相担任。

因此，宰相在皇朝中央机构中的位置，是朝廷最高决策层中的参预谋议成员，以及中央行政机构中的最高行政长官。

〔图2〕宰相在皇朝中央行政机构中所处位置



宰相是皇朝朝廷中参预谋议以皇帝为中心的皇朝最高决策，并在皇帝统辖下总领皇朝最高行政的官员的通称；简捷地说，是参谋最高决策成员和最高行政长官的通称。

各个皇朝都没有设一个名叫宰相的官职，但是每个皇朝都有宰相，皇朝之间的宰相官职并不相同。在我国历史上，哪些皇朝的哪些官职是宰相呢？秦代和西汉的丞相，隋代和唐代前期的尚书令、尚书左仆射、尚书右仆射、侍中（纳言）和中书令（内史令），唐代后期的同中书门下平章事，元代的中书令、右丞相、左丞相、平章政事、右丞、左丞和参知政事，明代的内阁大学士，清代的军机大臣，这些官职或官职通称在当时都是宰相。

判断宰相的标准在于是否拥有宰相权力。宰相权力主要有两项，第一项是参谋最高决策权，第二项是总领最高行政权。

皇帝亲掌皇朝最高决策权，主要是亲掌决断最高决策权，对

皇朝最高决策做出最后决断。宰相拥有参谋最高决策权，对皇朝最高决策进行参预谋议。决断最高决策权就是对皇朝最高决策做出最后决断的权力，参谋最高决策权就是对皇朝最高决策进行参预谋议的权力。一般说来，皇朝最高决策是宰相谋议、皇帝决断的结果。拥有参谋最高决策权，即拥有对皇朝最高决策进行参预谋议的权力，这是宰相最根本的权力。是否拥有参谋最高决策权，这是判断宰相的最重要的标准。宰相必须拥有参谋最高决策权。不拥有参谋最高决策权，便不是宰相；参谋最高决策权被撤销，便再不是宰相。

执行皇朝最高决策的是皇朝最高行政，总领最高行政权就是总领皇朝最高决策的贯彻执行的权力。宰相运用他所统辖的中央行政机构及其隶属的地方各级行政机构，对皇朝最高决策组织实施。宰相拥有总领最高行政权，这是从总体上说的，并不是所有宰相都拥有总领最高行政权。依是否拥有总领最高行政权，宰相划分为两类。在拥有参谋最高决策权之外，又拥有总领最高行政权，这类宰相属于相权完全类宰相。仅拥有参谋最高决策权，而不拥有总领最高行政权，这类宰相属于相权不完全类宰相。

凡是宰相都拥有参谋最高决策权，因而凡是宰相都是朝廷最高决策层中的参预谋议成员。并不是所有宰相都拥有总领最高行政权，因而并不是所有宰相都是中央行政机构中的长官，也就并不是所有宰相都是最高行政长官。只有相权完全类宰相，也就是既拥有参谋最高决策权又拥有总领最高行政权的宰相，才是最高行政长官。当然，相权不完全类宰相虽然不拥有总领最高行政权，不是最高行政长官，但是他因拥有参谋最高决策权，便会对最高行政权的行使产生影响。

宰相要辅佐皇帝进行皇朝最高决策，相权完全类宰相还要总揽皇朝最高行政大纲。西汉文帝的宰相有两位，右丞相周勃和左丞相陈平。当时以右为上，周勃是第一宰相，陈平是第二宰相。有一次上朝，汉文帝问周勃：“今年全国审理了多少案

件？”周勃不知道。汉文帝又问，“全国财政收入和支出各多少？”周勃又不知道。皇帝一连两次发问，都回答不知道，周勃急得汗流满面，不知所措。汉文帝感到很尴尬，转过来问陈平。陈平说：“有专管这两项事务的官员。”汉文帝问：“谁专管？”陈平说：“你问审理案件的情况，有廷尉；问财政收支情况，有治粟内史。”当时，廷尉专管审判，治粟内史专管财政。汉文帝一听，这不是耍滑头吗？发火了，责问：“各项事务都有专人管，你是干什么的？”陈平不慌不忙地做了回答，直说得汉文帝点头称是。陈平是这样回答的：“主臣！陛下不知其弩下，使待罪宰相。宰相者，上佐天子理阴阳，顺四时，下育万物之宜，外镇抚四夷诸侯，内亲附百姓，使卿大夫各得其职焉。”陈平指出，宰相的职权是从四个方面辅佐皇帝：第一，“理阴阳，顺四时”，“育万物之宜”；第二，“镇抚四夷诸侯”；第三，“亲附百姓”；第四，“使卿大夫各得其职”。其中第一个方面是古代迷信，不去说它。后三个方面是说，宰相一要抓外交，对外处理好民族关系；二要抓内政，贯彻执行好亲附民众的方针政策；三要抓朝纲，让全体官员在各自的职位上发挥作用。这三个方面，宰相都要总揽大纲，各个细目则要指使各个部门的官吏去做。所以总起来说，宰相要统辖和管理官吏——“主臣”。陈平这番话，中肯地道出了宰相尤其是相权完全类宰相在职权上区别于部门官员的特点。

2 宰相设置的类型

宰相设置的基本类型有三个——独任型、群任型、兼任型。

(1) 独任型

宰相职位基本上设1个（间或设2个），也就是基本上以1人（间或以2人）任宰相，这类宰相设置属于独任型。

独任型的主要形式是秦西汉丞相制。秦西汉丞相制从战国秦

武王二年(公元前309年)开始,到西汉哀帝元寿二年(公元前1年)结束,前后308年。

秦西汉丞相制以丞相任宰相。

秦丞相制或者设1个宰相职位,设1个宰相职位则为丞相1人,以丞相1人独任宰相。个别位尊望重的丞相加尊为相邦,加尊相邦便不另设丞相,以相邦1人任宰相。秦丞相制或者设2个宰相职位,设2个宰相职位则分为左丞相1人和右丞相1人,以2人分任宰相。秦以左为上。左丞相1人为第一宰相,右丞相1人为第二宰相。

在仅设1个宰相职位,以丞相1人任宰相方面表现得更加明确的是西汉丞相制。

西汉丞相制基本上仅设1个宰相职位——丞相1人,以丞相1人独任宰相。个别功高望重的丞相加尊为相国。加尊相国,便不再设丞相,以相国1人独任宰相。相国和丞相是同1个相位的不同名称。加尊相国并不影响西汉丞相制的相位基本上只有1个,以丞相1人独任宰相。西汉丞相制间或设2个宰相职位——右丞相1人、左丞相1人,共计2人分任宰相。西汉以右为上,右丞相是第一宰相,左丞相是第二宰相。

西汉丞相制共有43位宰相。以丞相(或相国)1人独任宰相的有38人,占88.4%;以右丞相1人、左丞相1人共计2人分任宰相的仅3人,占7%;其余2人,既曾任丞相,又曾任右丞相或左丞相。在西汉丞相制205年间,以丞相(或相国)1人独任宰相193年,占94.1%;以右丞相1人、左丞相1人,共计2人分任宰相有10年,占4.9%;其余2年为转换期。

秦西汉丞相制基本上设1个(间或设2个)宰相职位,也就是基本上以1人(间或以2人)任宰相,属于独任型。

(2) 群任型

宰相职位设多个(一般在6个以上),也就是以多人(一般在6人以上)同任宰相,组成宰相班子,这类宰相设置属于群任