

# 中央政府 的职能和组织 结构

下册

徐争游等 编

华 夏 出 版 社

1994 年 · 北京

D523.1

421

89590

# 中央政府 的职能和组织 结构

下册

徐争游等 编

华 夏 出 版 社

1994 年 · 北京

# 目 录

## 第四部分 我国中央政府机构的历史沿革

|                                  |         |
|----------------------------------|---------|
| 一 中华人民共和国成立以前我国中央政府机构的沿革 .....   | ( 3 )   |
| (一) 夏朝奴隶制国家管理机构 .....            | ( 3 )   |
| (二) 商朝奴隶制国家管理机构 .....            | ( 5 )   |
| (三) 西周中央政府组织 .....               | ( 7 )   |
| (四) 春秋战国时的中央政府组织 .....           | ( 9 )   |
| (五) 秦朝中央政府组织 .....               | ( 11 )  |
| (六) 西汉中央政府组织 .....               | ( 14 )  |
| (七) 东汉中央机构的变化和皇权的加强 .....        | ( 22 )  |
| (八) 魏晋南北朝政府机构及其演变 .....          | ( 25 )  |
| (九) 隋朝中央政府组织 .....               | ( 30 )  |
| (十) 唐朝中央政府组织 .....               | ( 32 )  |
| (十一) 宋代中央政府组织 .....              | ( 40 )  |
| (十二) 辽、金、元的中央政府组织 .....          | ( 44 )  |
| (十三) 明朝中央政府组织 .....              | ( 49 )  |
| (十四) 清代中央政府组织 .....              | ( 56 )  |
| (十五) 辛亥革命时期的南京临时政府 .....         | ( 69 )  |
| (十六) 北洋政府时期(1912—1918年)的中央政府 ... | ( 72 )  |
| (十七) 1925—1949年中华民国中央政府 .....    | ( 105 ) |
| (十八) 中华民国中央政府体制法律文献资料选编 ...      | ( 173 ) |
| 中华民国临时政府组织大纲(节录) .....           | ( 173 ) |
| (辛亥十月十三日公布 中华民国元年1月2日修正)         |         |

0222/26 · 1 ·

|                                                                          |         |
|--------------------------------------------------------------------------|---------|
| 中华民国临时约法 (节录) .....                                                      | ( 175 ) |
| ( 中华民国元年 3 月 11 日公布 )                                                    |         |
| 天坛宪法草案 (节录) .....                                                        | ( 179 ) |
| ( 中华民国 2 年 10 月 31 日国会宪法起草委员会拟定 )                                        |         |
| 中华民国约法 (节录) .....                                                        | ( 184 ) |
| ( 中华民国 3 年 5 月 1 日公布 )                                                   |         |
| 中华民国军政府组织大纲 .....                                                        | ( 187 ) |
| ( 中华民国 6 年 8 月 31 日国会非常会议通过公布 )                                          |         |
| 中华民国宪法 (节录) .....                                                        | ( 188 ) |
| ( 中华民国 12 年 10 月 10 日公布 )                                                |         |
| 中华民国国民政府组织法 .....                                                        | ( 193 ) |
| ( 中华民国 14 年 7 月 1 日公布 )                                                  |         |
| 训政纲领 .....                                                               | ( 194 ) |
| ( 中华民国 17 年 10 月 3 日第二届中央第一七二次<br>常务会议决议, 18 年 3 月 19 日第三次全国代表<br>大会追认 ) |         |
| 中华民国国民政府组织法 .....                                                        | ( 194 ) |
| ( 中华民国 17 年 10 月 8 日公布 )                                                 |         |
| 太原扩大会议约法草案 (节录) .....                                                    | ( 198 ) |
| ( 中华民国 19 年 10 月 27 日 )                                                  |         |
| 中华民国训政时期约法 (节录) .....                                                    | ( 203 ) |
| ( 中华民国 20 年 6 月 1 日公布 )                                                  |         |
| 中华民国国民政府组织法 .....                                                        | ( 205 ) |
| ( 中华民国 21 年 3 月 15 日修正公布 )                                               |         |
| 中华民国宪法草案 (节录) .....                                                      | ( 210 ) |
| ( 中华民国 25 年 5 月 5 日宣布, 中华民国<br>26 年 5 月 18 日修正 )                         |         |
| 中华民国宪法 (节录) .....                                                        | ( 215 ) |
| ( 中华民国 35 年 12 月 25 日国民大会三读通<br>过, 36 年元旦国民政府公布 )                        |         |

|                                  |         |
|----------------------------------|---------|
| 中华民国总统府组织法 (节录) .....            | ( 226 ) |
| (民国37年5月1日国民政府公布, 民国37年5月20日起施行) |         |
| 行政院组织法 (节录) .....                | ( 229 ) |
| (民国36年3月31日国民政府公布, 37年5月25日起施行)  |         |
| (十九) 中国新民主主义革命时期革命根据地            |         |
| 文献选编 .....                       | ( 230 ) |

### 第二次国内革命战争时期

|                                    |         |
|------------------------------------|---------|
| 中华苏维埃共和国临时中央政府关于苏维埃建设的重要训令 .....   | ( 230 ) |
| (1931年12月15日)                      |         |
| 中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法 (草案) (节录) ..... | ( 232 ) |
| (1933年12月12日)                      |         |
| 中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法 .....             | ( 237 ) |
| (1934年2月17日)公布                     |         |
| 附: 苏维埃政权系统简明图表 .....               | ( 246 ) |

### 抗日战争时期

|                           |         |
|---------------------------|---------|
| 陕甘宁边区各级参议会组织条例 (节录) ..... | ( 250 ) |
| (1939年2月边区第一届参议会通过)       |         |
| 陕甘宁边区政府组织条例 .....         | ( 251 ) |
| (1939年2月边区第一届参议会通过)       |         |
| 陕甘宁边区政务会议暂行规程 .....       | ( 257 ) |
| (1942年1月)                 |         |

### 解放战争时期

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| 华北人民政府组织大纲 .....         | ( 260 ) |
| (1948年8月16日华北临时人民代表大会通过) |         |

东北各省市(特别市)行政联合办事处组织大纲… (264)

(1946年8月12日东北各省代表联席会议通过)

陕甘宁边区政府暂行组织规程…………… (266)

(1949年4月9日陕甘宁边区参议会常驻  
员会、陕甘宁边区政府委员会联席会议通过)

## 二 中华人民共和国成立以来我国中央政府

机构的沿革…………… (276)

### (一) 国务院(政务院)工作部门的

历史沿革…………… (276)

### (二) 中央政府机构沿革的法律依据…………… (283)

中华人民共和国宪法(节录)…………… (283)

(1982年12月4日中华人民共和国第五届全

国人民代表大会第五次会议通过)

中华人民共和国中央人民政府组织法…………… (306)

(1949年9月27日中国人民政治协商会议第一

届全体会议通过)

政务院及所属各机关组织通则…………… (312)

(1949年12月2日政务院第9次政务会议通

过, 1949年12月2日中央人民政府委员会

第4次会议批准, 1949年12月4日发布)

中华人民共和国国务院组织法…………… (314)

(1954年9月21日第一届全国人民代表大会第一

次会议通过)

中华人民共和国国务院组织法…………… (317)

(1982年12月10日第五届全国人民代表大会第

五次会议通过)

关于调整国务院所属组织机构的决定…………… (318)

(1958年2月11日第一届全国人民代表大会第五

次会议通过)

关于国务院机构改革问题的决议…………… (319)

|                                                |       |
|------------------------------------------------|-------|
| (1982年3月8日第五届全国人民代表大会常务委<br>员会第二十二次会议通过)       |       |
| 附：全国人民代表大会常务委员会关于国务院<br>部委机构改革实施方案的决议 .....    | (320) |
| (1982年5月4日第五届全国人民代表大会常务<br>委员会第二十三次会议通过)       |       |
| 国务院关于设立、调整中央和地方国家行政机<br>关及其有关事项的通知 .....       | (321) |
| (1954年11月10日)                                  |       |
| 国务院关于进一步做好国家机关精简工作的指示 .....                    | (324) |
| (1955年12月29日)                                  |       |
| 国务院关于国家机关停止增设机构增加人员的<br>通知 .....               | (328) |
| (1956年11月16日)                                  |       |
| 国务院关于提请调整国务院所属组织机构的议案 .....                    | (328) |
| (1958年2月6日)                                    |       |
| 国务院办公厅关于中央一级国家机关、经济组织内<br>部机构设置审批暂行规定的通知 ..... | (330) |
| (1982年11月3日)                                   |       |
| (三)国务院各部门的主要任务和职责 .....                        | (331) |

## **第四部分**

# **我国中央政府机构的 历史沿革**





# 一 中华人民共和国成立以前我国 中央政府机构的沿革\*

中国奴隶制、封建制时代基本的政权组织形式始终是君主专制政体。经过奴隶社会向封建社会的过渡，秦朝开创了中国封建时代中央政府组织形式——宰相制度。皇帝是封建国家的元首，是统治阶级的总代表。宰相则是中央政府的首脑，是国家最高行政长官。随着君主专制的不断强化，封建中央政府体制也不断进行调整和变化，秦汉时期实行三公九卿制，隋唐时期正式确立了三省六部体制；至宋朝，以二府三司制取代三省六部制；元代则实施一省制。明清时期，封建专制主义中央集权高度发展。明代以掌管行政事务的内阁代替了沿用1000多年的宰相；清代更进一步以皇帝的机要班子——军机处，取代内阁，从而加强皇权，削弱政府权力。

## （一）夏朝奴隶制国家管理机构

根据古籍的零散记载，夏朝国家管理机构的组织系统大致如下：

### 1. 顾问咨询官属

夏代在中央设有三老、五更、四辅、四岳之官，辅佐国王，以备顾问咨询。担任这些职务的是当时最有学识经验和享有很高社会声望的人。所以国王“父事三老，兄事五更”。国家遇有大

---

\* 中国古代行政机构的沿革由于资料不全，有些朝代只能通过官制的沿革来描述。——编者注

事，国王委派大臣，都要请教四辅四岳。

## 2. 六卿政务官属

夏代六卿政务官设司空以总百揆，为六卿之首，后稷掌管农业，司徒主管教化，士或大理主刑狱，共工管百工营建，虞人掌山泽畜牧。

## 3. 宗教历法官属

我国古代奴隶制国家机构的一个显著特点，是把神权统治与行政管理结合起来。表现为夏代中央机关设立以典三礼的“秩宗”一职。《国语·郑语》载：“伯夷，能礼于神以佐尧者也。”韦昭注云：“伯夷，尧秩宗”。《书·舜典》孔颖达《疏》云：“三礼者，天地人之事也”。

夏代掌管四时历法的官曰“羲和”。《尚书·胤征》：“羲和湮淫，废时乱日。”《史记·夏本纪集解》引孔安国曰：“羲氏，和氏，掌天地四时之官。太康之后，沉湎于酒，废天时，乱甲乙也。”于是夏后罚其罪而惩之。

## 4. 行政事务官属

夏代中央政府设置的行政事务官属，见于古籍记载的有道人、嗇夫、车正等。道人，宣令之官。《左传》襄公十四年：“故《夏书》曰：道人以木铎徇于路，……”《尚书伪孔传》云：道人，“宣令之官”，手持金口木舌之铃，巡行地方而宣令也。嗇夫，《左传》昭公十七年：“故《夏书》曰：‘辰不集于房，瞽奏鼓，嗇夫驰，庶人走。’”《仪礼·觐礼》郑玄注云：“嗇夫，盖司空之属也”。据《管子·君臣上》云：嗇夫又分吏嗇夫和人嗇夫，“吏嗇夫任事，人嗇夫任教”。“教在百姓，论在不挠，赏在信诚，体之以君臣，其诚也以守战。如此，则人嗇夫之事究矣。吏嗇夫尽有警程事律，论

法辟，衡权，斗斛，文劾不以私论，而以事为正。如此，则吏嗇夫之事究矣。”可见在夏以后，嗇夫在政府中是很重要的官职。经过西周、春秋，至战国以后，嗇夫渐渐由中央行政官员演变为县以下地方行政官员了。车正则掌夏后用车。《荀子·解蔽》：“奚仲作车。”杨倞注云：“奚仲，夏禹时车正。”车正为后世太仆的前身。其次还有牧正，即牧官之长。庖正，为王或地方诸侯酋长掌管饮食之官。

## （二）商朝奴隶制国家管理机构

综观文献和甲骨文、金文的记载，商朝中央机关大体上可以分为4个部门：

### 1. 中央政务机关

商朝中央政务机关庞杂，官职众多，所谓“殷正百辟”，“百僚庶尹”，都是泛指朝廷百官。

尹 尹的职掌与后世的“相”相近，地位比较显赫。

司徒、司空、司寇 《尚书·洪范》“八政”有司徒、司空、司寇3个行政官名，司徒是主力役之征的小众人臣，司空是工官，司寇是刑官。甲骨文里有工，是管理工奴的官。

小耜臣、小众人臣 甲骨文里的“小耜臣”、“小众人臣”，是管理农事力役的高级官员。卜辞中有商王亲自为“小耜臣”祈祷病愈的记载，可见“小耜臣”地位很显要。《洪范》“八政”中还有“食”与“货”两个农官，食主管粟米之征，货职掌布缕之征。

宾 是外交官。《尚书·洪范》孔颖达《疏》引王肃云：“宾，掌宾客之官也。”

### 2. 宗教事务机关

在宗教事务机关中，见于卜辞的主要官职有卜、巫、史、作

册等，统称作史官，掌管祭祀、贞卜和纪事。他们是所谓神与人之间的媒介，是神权的掌握者，也是国家的重要执政官，地位相当高，权力也很大，对国家活动具有重要的影响。《左传·成公十三年》云：“国之大事，在祀与戎”，是说奴隶制国家最大的两件大事，就是宗教祭祀和军事活动。

史官在国家机关中的显要地位和特殊作用，是我国古代政治的一个显著的特点。王国维在《殷周制度论》中，特别指出史官的重要地位，他说：“殷周以来，大小官名及职事之名，多由史出，则史之位尊地要可知矣。”不仅如此，史官也是当时文字知识的垄断者和掌管者，他们负责制作国王的策命，记录国家大事，管理策令典册。

### 3. 军事机关

在军事机关中，见于卜辞的“马”、“亚”、“射”、“戍”、“卫”，是一些主要的武官。据卜辞记载，马和亚经常受命征伐或射猎。如“王令亚其从叙伯伐”，说的是商王命令亚率领叙伯去征伐。商代铜器中亦有“大亚”、“多亚”一类官名。“马”可能是掌管骑兵的官员。“射”是管理弓箭手部队“多射”、“三百射”的重要官职。

“戍”是管理和督率众人从事戍边或征伐，见于卜辞的五族戍，就是以五族去担任戍守。“卫”在卜辞里经常被商王单独呼唤，如“乎卫”，“王其乎卫”，可能是保卫商王和王宫的卫戍武官，其职司和后世的尉卫、郎卫相近似。

### 4. 王室内廷官

在君主专制制度下，国即家，家即国，实行“家天下”。君主专制政体的基本要求是王权不可分割。因而，从商朝起，随着外廷政务官员权力的加强，又逐渐产生了王室内廷官。内廷官多为王的亲信近人，不仅主管王室内廷事务，因其身在君侧，又是王

的心腹，对王权的行使产生了很大的影响。

商朝内廷官以“宰”和“小臣”权力最重，影响最大。

这些官职，一般由奴隶主贵族担任，也有的是从奴隶或臣服的部族选拔委任。汤相伊尹传说就是陪嫁的奴隶——“媵臣”，《叔夷钟》称他是“伊小臣”。《史记·殷本纪》说伊尹原是极高明的厨师，“负鼎俎，以滋味说汤，致于王道。”这是《老子》所说的“治大国如烹小鲜”的道理。就“宰”字而言，据《说文解字》：“宰，罪人在屋下执事者。从宀，从辛。辛，罪也。”这是“宰”的本义，后来逐渐发展为官职，宰，冢宰遂成了王的家务总管，到了封建社会，宰相已是国家最高行政长官。

上述商朝国家中央官制，在典籍上叫做“内服”职官，虽然组成了一定的机构和政府体制，但总的说来还是繁杂的和骈枝的，结构既不严密，体系也不明确，各种官职之间尚无明确的职权划分，内廷外廷职官还很难严格区分，这在奴隶制国家确立初期的商朝是很自然的现象。

以上编选自张晋藩、王超：《中国政治制度史》，中国政法大学出版社1987年版，第20—38页。

### （三）西周中央政府组织

西周时期，在王的左右，有三公的设置。三公即太师、太傅、太保，都是宗族的长老，对王负有指导、辅佐、监护的责任。《史记·周本纪》说：“武王即位，太公望为师，周公旦为辅，召公、毕公之徒左右王，师修文王绪业。”《大戴礼记·保傅篇》说：“昔者周成王幼，在襁褓之中，召公为太保，周公为太傅，太公为太师。保，保其身体；傅，傅其德义；师，导之教训；此三公之职也。于是为置三少，皆上大夫也，曰少保、少傅、少师，是与太子宴者也。”三公在中央政府中的地位很重要，君师并提。《大戴礼

记·礼三本》说：“君师者，治之本也。”在西周的政府文件中，王与三公训诫的话都称“诰”，具有同等的效力。王对卿士、大夫规谏的话可以不听，但对三公的话一般都得敬从。三公对中央政府的各项事务、各诸侯国、王族和王室的事务，特别是对王畿的治理，都负有全面的指导责任。在太子年幼不能即位或即位后不能亲政的情况下，三公可以单独或共同代行王的职权。

西周的中央政府分为卿士寮、太史寮两大部门。卿士寮为军政司法部门，以卿士为首长，卿士亦写作卿事，多由诸侯或畿内国君、大夫担任，通常为2至3人。卿士既是中央政府的最高行政长官，又是军事将领。

卿士之下，主要有3个政务长官，即司徒、司马、司空，合称“三有事”或“三事大夫”。司徒又称“司土”，负责管理公田、山林及征发役徒。司马掌征收军赋，并管理军马及军事行政。司空又称“司工”，掌管工程营建。

司徒、司马、司空之外，掌管司法的官叫“司寇”。

外事方面，掌管天子与诸侯之间朝覲聘问等事务的官叫“大行人”，受王命出使的叫“行人”（也称“行理”、“行李”），在边境迎接宾客的叫“候人”，掌管关隘的叫“关尹”，负责语言翻译的叫“舌人”。

在有关礼仪的场合，有一个临时设置却很重要的官叫做“相”，辅佐王掌管礼仪。

在卿士为首的政务部门即卿士寮之外，还有一个以太史为首的文化教育部门，就是所谓太史寮。这方面的重要职官有内史、御史、宗伯、太卜、乐正等。内史的主要职责是掌管周天子的策命。御史又称中史、柱下史，即商代的守藏史，是专门保管档案的。宗伯又叫太宗、上宗、太祝或宗祝，掌管宗庙祭祀。太卜掌占卜吉凶。乐正又称乐师、太师，掌管音乐并教育贵族子弟。

#### (四) 春秋战国时的中央政府组织

春秋时期，王已不是独尊的称号，楚、吴、越3国的君主，也先后称王。

世卿执政的制度，鲁、卫、郑等国基本上维持未变，不过不都是周天子策命的。楚国的莫敖、秦国的庶长与卿的性质相近。由君主的家臣发展起来的宰相执政的制度在楚、齐、秦、吴等国初步建立，名称不一，齐、秦称相，楚称令尹，宋称大尹，吴称太宰。晋国的卿由宗族以外的三军将、佐担任，既不同于旧制，与相也有区别。

西周以司徒、司马、司空、司寇、行人等分掌各类政务。司徒原是掌管公田和征发役徒的，春秋各国多沿置，但名称和职务渐起变化。齐国另设大田（亦称大司田）管理土地和税收，而司徒变为军中职务，且有锐司徒、辟司徒之分。锐司徒掌领作战士兵，辟司徒掌管军事营垒等。司马原是掌管军赋与军事行政之职，而统兵之权归王、侯、公、卿，春秋时期各国司马的名称、职权和地位不尽相同。楚国司马的地位与令尹并列，为最高武官，作战时可担任总指挥，如《左传·成公十六年》：“楚子救郑，司马将中军，令尹将左，右尹子辛将右。”晋国的司马专掌军法，在三军将、佐之下，另设军尉（也称军大夫）掌军事行政。宋国的司马又称司武。专职统兵之官的设置始于晋国。晋文公时，军队扩大到三个军，三军将、佐皆任命非宗族的人担任，将中军的称元帅，元帅之称自此始。晋国的将、佐兼掌政事，尚无将军的定称。春秋后期，将军之称出现于吴、越、郑等国。司空原为掌管工程营建之职，春秋宋、曹等国称司城。晋国的司空为军事职务，掌营垒及其他军事后勤，秦国的威垒，齐国的辟司徒，与此职相近。司寇原为掌刑罚之职，其对象限于庶人与农



奴。春秋时期的司寇仍掌刑狱，不过贵族与庶人的界限逐渐消失。郑国在司寇之外，又有野司寇。司寇掌都城之内，野司寇掌农村，略当于西周时的司寇。《左传·昭公二年》：“公孙黑将作乱，子产曰：‘不速死，司寇将至。’”又《昭公十八年》：“（子产）使司寇出新客，禁旧客勿出于宫。”这两条材料都证明司寇是管城内的。《左传·昭公十八年》：“使野司寇各保其征。”徐中舒注：“野司寇，主野人刑狱的官。”司寇之职，陈、楚称司败。司寇之外，有的国家还另设掌管审讯的官职，如周王室的尉氏，鲁国的士师，齐国的大理，楚国的廷理。行人原为掌外事之职，春秋各国多沿置，唯楚国称连尹，秦国亦称行李。郑国于行人之外，另设执讯之官。

除上述职官而外，春秋时期还有一些新设的官职，如晋国的中大夫为谋议近臣，郑国的令正掌辞令，齐国的大谏掌谏议，晋国的执秩掌爵禄，齐国的职计掌财务，卫、宋、郑等国的褚师掌市，齐国的虞候掌薪柴，衡鹿掌山林，舟鲛掌水泽取鱼，祈望掌海产等。

战国时期，君主集权制在各大国普遍建立起来，大国的君主先后都称王，齐、秦还一度称帝。

世卿制为宰相制所取代。宰相的名称各国不一，有丞相、相邦、相国、相室、相、令尹等。宰相是君主制下执政官的通称，初见於《韩非子·显学篇》和《庄子·盗跖篇》。宰相由君主任命，并可随时撤换，直接秉承君主的旨意总管全国政务，地位很重要。《荀子·王霸篇》说：“相者，论列百官之长，要百事之听，以饰朝廷臣下百吏之分，度其功劳，论其庆赏，岁终奉其成功，以效于君，当则可，不当则废。”

宰相以下的行政长官，各国设置不大一致，见于记载的，除司徒、司空、司寇、行人沿用旧称外，新的官称或职务还有：田部吏（赵）掌收租税，廷尉（秦）掌司法，主客（齐）掌接待宾