

ZHONGGUOGUDAIXINGZHENGGUANLIGAILUN

中国古代行政管理概论



● 卢广森 王进国 主编

● 河南人民出版社



中国古代行政管理概论

卢广森 王进国 主编

河南人民出版社

封面设计：李建设

责任编辑：张继红

中国 古代 行政 管理 概论

卢广森 王进国 主编

河南人民出版社出版发行

开封市医西印刷厂印刷

850×1168毫米1/32 11印张 260千字

1993年6月第1版 1993年6月第1次印刷

印数1—2000 定价：6.00元

ISBN7—215—02552—7/K·411

并非“发思古之幽情”

而是实行“古为今用”

——《中国古代行政管理概论》序

夏书章

建设有中国特色的社会主义，不言而喻的是必须有具有中国特色的行政管理和作为一门重要学科的行政管理学。

同时，强调有中国特色，不但不排斥而且要大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果，吸收和借鉴当今世界各国包括西方发达国家的先进经营方式和管理方式。这在实际上就是我们常说的“古为今用”和“洋为中用”，还有近来才更明确的“资为社用”的问题。

《中国古代行政管理概论》（以下简称《概论》）一书的编写宗旨，显然并非出于“发思古之幽情”，而是为了实行“古为今用”。对发展现代化的有中国特色的行政管理和这门学科来说，此项研究实不可少，因而很有现实意义。

举世周知，中华民族在人类社会创造的文化成果中所占的比重是较大的。我们对于民族文化中的优良传统和合乎民主、科学原则的精华，坚决反对抱“虚无主义”的态度，而应加以继承和发扬光大。但是，我们也要保持高度警惕，不作“国粹主义”者去抱残守阙。

因此，实行“古为今用”，要下一番整理、总结、分析、研究和选择的功夫。不作全盘肯定，不搞美化、拔高，而是运用历

史唯物主义的观点进行考察。尤其是在行政管理方面，其时代局限性和阶级局限性是无可避免的。因而在参考借鉴之际，不宜照搬照套。看来，《概论》的编写者们对此已予以注意。他们探讨的范围较广，举凡组织、领导、决策、智囊、用人、部门（如经济等）和机关管理等，几乎无不涉及，又比较着重于探讨“治国之道”和对“官”的要求。其特色显而易见。

《概论》编写者们感到的不足之处有二：一是在中国古代浩瀚的史料中，所能掌握的东西毕竟有限，很难说已经全面；二是对现代行政管理状况较为熟悉，用今天的眼光去发掘和整理古代这方面的内容时缺乏把握。这不是一般的谦逊，而是实事求是之谈，令人觉得他们治学的态度是严谨的。何况，真正做到“博古通今”和“炉火纯青”以及无懈可击，难度极大，也不能那样要求。既然有了一个好的开端，知不足便可能成为继续钻研的动力，愿与同志们共勉。

我对这个课题没有进行过认真系统的研究，《概论》给了我一次学习的机会，使我想到历代盛衰兴亡莫不有行政管理（包括并尤其是人事管理）方面的因素。彰明较著的历史事实是行政上的利弊得失，直接联系或影响王朝的命运。可不是么？“国家之败，由官邪也。”（《左传》）“政以得贤为本，治以去秽为务。”（《资治通鉴》）“政有三而已：一曰因民，二曰择人，三曰从时。”（汉·刘向：《说苑·尊贤》）还有诸如“为政不在多言”、须“知人善任”、“得人才者昌，失人才者亡”等说法，都已世代相传。

可是，问题在于：古代明智之士即使有真知灼见和至理名言，不是有的统治者听不进去或不能采纳，便是在理论和实践之间存在很大距离，很难或根本不可能见诸行动。否则，就不致出现治乱交替的历史场面了。

在确实是人民当家作主和全心全意为人民服务的社会主义条

件下，行政管理改革才能择优而用和择善而从；虽然一时不能完全做到、做好，也会继续努力，以求逐步完善。前人的智慧不少至今对我们仍很有启发，可以“古为今用”的，主要的也是指这些。

只要稍加留意，我们不难察觉，中国自古流传下来许多有益的言简意赅的话，竟与现代表理中的某些重要原则有惊人的不谋而合之处。如关于决策和咨询的“多谋善断”、关于防患于未然的“曲突徙薪”、关于效率的“事半功倍”、关于改革的“日日新，又日新”、关于理财的“开源节流”，以及诸如此类，不胜枚举。

然而，值得注意的是凡此皆人所共知，而成败利钝不一。亦如现代管理理论原则在全世界范围内公开讨论，但实践效果迥异。可见还必另有深刻原因。

愚意以为，无论是“古为今用”、“洋为中用”，还是“资为社用”，吸收和借鉴都有一个要吃透两头的问题，对于国情和所走道路的深刻了解尤其重要。否则，就会食而不化、欲益反损，或重复“邯郸学步”的故事，即顿悖为我所用的初衷。

以上浅见，仅供同志们参考，并再次愿为有中国特色的行政管理学的学科建设与同志们共勉。

1992年7月于广州中山大学

60634/02

本书作者（以姓氏笔划为序）

王进国 王献生 卢广森

卢连章 白永昌 郝永效

目 录

I 绪论	(1)
一、古代行政管理及其研究对象	(1)
(一) 古代行政管理	(1)
(二) 古代行政管理的研究对象	(3)
二、中国古代行政管理的基本原理	(7)
(一) 统一的原理	(8)
(二) 重民的原理	(10)
(三) 皇权为主的原理	(12)
(四) 权力制衡的原理	(13)
(五) 居安思危的原理	(15)
三、中国古代行政管理的特点	(17)
(一) 中国古代行政管理的共性	(17)
(二) 中国古代行政管理的个性	(22)
四、研究古代行政管理的方法	(23)
五、研究古代行政管理的意义	(28)
II 中国古代中央行政组织	(30)
一、组织及其原理	(30)
(一) 行政组织和古代行政组织	(30)
(二) 古代行政组织建立的原则	(33)
二、中国古代最高国家行政机关	(41)
(一) 最高国家行政机关的沿革	(41)

(二) 最高国家行政组织的构成·····	(55)
III 中国古代地方国家行政组织·····	(61)
一、划分地方行政区域的原则·····	(61)
(一) 按地域划分的原则·····	(62)
(二) 加强中央集权的原则·····	(63)
(三) 关于建立地方特别行政建制的原则·····	(64)
二、省级行政组织·····	(65)
(一) 省的出现及沿革·····	(65)
(二) 省级地方政府的组织结构·····	(70)
三、府(州、郡)级行政组织·····	(72)
(一) 府(州、郡)的出现及沿革·····	(72)
(二) 府(州、郡)级政府组织结构·····	(76)
四、县级地方政府组织·····	(76)
(一) 县的出现及沿革·····	(76)
(二) 县级政府组织结构·····	(80)
五、基层行政组织·····	(81)
(一) 乡的产生及沿革·····	(81)
(二) 乡级政府组织结构·····	(84)
IV 中国古代行政领导·····	(87)
一、古代行政领导及任用方式·····	(87)
(一) 古代行政领导·····	(87)
(二) 古代行政领导的任用方式·····	(91)
二、古代行政领导的类型及其职责·····	(94)
(一) 决策者及其职责·····	(95)
(二) 执行者及其职责·····	(97)
(三) 行政事务官吏及其职责·····	(104)

(四) 监察官吏及其职责·····	(106)
(五) 地方官吏及其职责·····	(107)
三、古代行政领导的素养·····	(109)
(一) 政治素养·····	(110)
(二) 能力素养·····	(112)
(三) 文化素养·····	(114)
(四) 身体素养·····	(115)
V 中国古代行政决策·····	(117)
一、决策和决策机构·····	(117)
(一) 决策·····	(117)
(二) 决策机关的出现及沿革·····	(119)
二、决策的原则·····	(122)
(一) 抓大事的原则·····	(122)
(二) 目标性的原则·····	(123)
(三) 预测的原则·····	(124)
(四) 择优的原则·····	(126)
(五) 当机立断的原则·····	(126)
三、决策的类型和方式·····	(127)
(一) 决策类型(中央决策、地方决策、常规型 和非常规型等)·····	(127)
(二) 决策方式·····	(134)
四、古代决策程序·····	(138)
(一) 信息是基础·····	(139)
(二) 确定目标·····	(140)
(三) 选择方案·····	(141)
VI 中国古代的智囊组织·····	(143)

一、古代智囊组织在古代行政管理中的	
地位和作用·····	(143)
(一)古代智囊组织及其形成的背景·····	(143)
(二)古代智囊组织在行政管理中的地位和作用··	(147)
二、古代智囊组织及其职责·····	(154)
(一)三公制及其职责·····	(154)
(二)养士制及士的职责·····	(157)
(三)博士及其职责·····	(163)
(四)翰林院及其职责·····	(167)
Ⅶ 中国古代的人事管理 ·····	(173)
一、人事管理的重要性·····	(173)
(一)人才是社稷之器，国家之宝·····	(174)
(二)珠宝易得，人才难得·····	(174)
(三)务在得人，不在广地·····	(175)
(四)政贵得人，不贵多官·····	(176)
二、选用官吏的标准·····	(177)
(一)任人唯才·····	(177)
(二)德才兼备·····	(179)
(三)以实绩为准·····	(180)
(四)年龄结构·····	(181)
三、选拔官吏的方法·····	(182)
(一)察举制·····	(182)
(二)九品中正制·····	(183)
(三)科举制·····	(184)
(四)铨选法·····	(187)
(五)特召制·····	(189)
(六)捐纳制·····	(189)

(七) 荫叙制·····	(190)
四、官吏的考核和赏罚·····	(192)
(一) 官吏的考核·····	(192)
(二) 官吏的赏罚·····	(196)
五、官吏的致仕制度·····	(198)
Ⅳ 中国古代的司法管理 ·····	(201)
一、古代行政法的发展·····	(201)
(一) 古代行政法的产生·····	(201)
(二) 古代行政法的发展·····	(203)
二、古代中央和地方的司法组织·····	(209)
(一) 皇帝享有最高审判权·····	(209)
(二) 中央司法机关·····	(211)
(三) 地方司法机关·····	(216)
三、古代监察组织·····	(219)
(一) 形成时期·····	(219)
(二) 发展时期·····	(221)
Ⅴ 中国古代经济管理 ·····	(228)
一、中国古代的农业管理·····	(228)
(一) 政策管理·····	(228)
(二) 国有土地的行政管理·····	(235)
二、中国古代的商业行政管理·····	(243)
(一) 中国商业行政管理的特点·····	(243)
(二) 盐铁专卖制·····	(246)
(三) 古代商业管理的方法·····	(250)
三、中国古代官营手工业的管理·····	(256)
(一) 古代官营手工业的发展·····	(256)

(二) 古代官营手工业的管理体系·····	(257)
(三) 古代官营手工业的经营管理·····	(258)
X 中国古代财务行政管理·····	(260)
一、古代财务行政管理·····	(260)
(一) 古代财务行政管理的基本原则·····	(261)
(二) 古代财务行政管理制度·····	(265)
二、古代皇室财务行政管理·····	(279)
(一) 古代皇室的收入和支出·····	(280)
(二) 古代皇室的财务行政管理·····	(282)
XI 中国古代的教育和科技管理·····	(285)
一、古代教育管理·····	(285)
(一) 教育政策·····	(285)
(二) 教育行政机关的设置及其职能·····	(287)
(三) 学校的设立及其行政管理·····	(293)
二、古代的科学技术管理·····	(303)
(一) 管理机构的管理及其管理方法·····	(303)
(二) 古代的科技教育和人才培养·····	(306)
XII 中国古代的机关管理·····	(307)
一、古代的秘书管理·····	(307)
(一) 古代秘书机关的出现及沿革·····	(307)
(二) 古代秘书的主要职责·····	(311)
(三) 古代的秘书制度·····	(314)
二、古代文书档案管理·····	(317)
(一) 文书档案机关的出现及沿革·····	(317)
(二) 古代文书档案的载体·····	(321)

(三) 古代文书档案的管理制度·····	(322)
(四) 古代公文种类·····	(325)
三、古代后勤管理·····	(328)
(一) 古代后勤机关的出现、沿革及职责·····	(328)
(二) 古代后勤管理的特点·····	(333)
后 记·····	(335)

[

绪 论

中国是世界上文明发达最早的国家之一，在上下5000年的文明历史发展中，勤劳、勇敢、智慧的中华民族的先人们，在改造自然、发展生产、治理国家等方面积累了丰富的经验，不仅有发达的农业和手工业，而且也创建了光辉灿烂的古代文化。在这博大精深的文化体系中，就有我们所要探讨的中国古代行政管理，这是我们的祖先们在治理国家、管理社会事务等方面积累的宝贵财富。我们要用马克思主义的理论武器来分析和辨认，吸收其民主性的、有益的成份，抛弃其封建性的糟粕，为健全和完善有中国特色的行政管理学而奋斗。

一、古代行政管理及其研究对象

（一）古代行政管理

行政管理和管理不同。管理是人类社会中始终存在的一种现象，一个人生下来，从摇篮到坟墓都需要管理；一个国家如何发展，需要管理；一个社会的发展同样需要管理。阶级社会需要管理，在将来无阶级的社会里也需要管理，“一万年以后也还需要管理”。我们可以说，管理与人类社会共存亡。但行政管理却不

同，它是管理学中的一种，随着阶级、国家和政府的产生而诞生。行政是国家政务的管理，也可以理解为政府的管理。行政管理，就是占统治地位的阶级依据国家权力，对国家和社会事务进行的管理活动。马克思说：“管理是国家的组织活动。”①

古代行政管理，虽不象现代行政管理那样科学化、制度化和法律化，但古代行政管理已具备了行政管理的基本要素：第一，有行政管理的环境。在秦统一全国之前，我国虽处在各诸侯国称王称霸的争雄时代，但在各诸侯国内已有了统一的地域、政治和经济环境，有自己的政府和官吏，它们以国家的资格，加入到周天子的“联邦制”中。秦统一全国后，就为行政管理提供了基础。从秦以后，虽出现过南北朝和五代十国的分裂局面，但从总体上衡量，还是统一局面占主导地位。第二，有了管理的主体。自秦以后的各朝代，都建立了以皇帝为主的中央和地方各级政府，成为国家行政管理的主体。“行政”和“政府”这些词在我国古代文献中早就出现了。鲁襄公二十八年（公元前545年），郑子产作为郑相出使楚国。楚国不设坛迎接。子产曰：“小适大有五恶，说其罪戾，请其不足，行其政事，共其职贡，从其时命。不然，则重其币帛，以贺其福，而吊其凶，皆小国之祸也。”②鲁昭公五年（公元前537年）郑子产会晋侯于邢丘，“礼所以守其国，行其政令，无失其民者也。”③这里的“行其政事”、“行其政令”，即奉行大国之政事，推其政令。周武王死后，成王年幼，周公恐各诸侯王叛周，“乃摄行政当国”。周宣王即位时，由周、召二公辅弼周王，使其能维持其统治。“政府”一词，在唐宋时期已出现，当时把宰相同大臣们办公的地方

①《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

②《左传·鲁襄公二十八年》。

③《左传·昭公五年》。

称为政府。唐天宝二年（公元743年），“李林甫领吏部尚书，日在政府，选事悉委侍郎宋遥、苗晋卿。”^①宋仁宗嘉祐二年（1061年），欧阳修任枢密副使、参知政事，“其在政府，与韩琦同心辅政。凡兵民、官吏、财利之要，中书所当知者，集为总目，遇事不复求之有司。”^②宰相或相国既参与决策，又执行决策，所以，唐宋时把宰相和大臣办公地方称政府是有道理的。政府就成了行政管理的主体。第三，历代统治者为了巩固自己的统治，都从其前代的统治中吸取经验教训，以巩固其统治。从客观上看，他们也是在探索行政管理的规律。世界上的文明古国埃及、巴比伦、古希腊、罗马等所以相继灭亡，而中国却巍然屹立于世界的东方，长达三四千年之久，其重要原因之一，就是因为中国积累了世界上地域最大、人口最多、历史最长的行政管理经验。基于上述诸因素的存在，我们认为中国古代已有了行政管理。古代行政管理，就是古代的统治者利用国家权力对国家事务和社会事务进行的管理。

（二）古代行政管理的研究对象

每一独立存在的学科，都有其研究对象，或曰矛盾的特殊性。毛泽东说：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对某一现象领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一科学的对象。”^③中国古代行政管理，也象中国古代文学、古代史学和古代哲学等一样，有自己特有的研究对象。对中国古代行政管理的理论、原则、程序和方法，即对中国古代行政管理的规律进行探索和研究，也就构成了我国古代行政

①《资治通鉴》卷215。

②《宋史·欧阳修传》。

③《毛泽东选集》（二版）第309页。