

中国古代官僚政治

— 古代行政管理及官僚病剖析

李治安 杜家骥著

书目文献出版社



2 059 9068 6

中国古代官僚政治

— 古代行政管理及官僚病剖析

李治安 杜家骥著

书目文献出版社

(京)新登字 189 号

图书在版编目 (CIP) 数据

中国古代官僚政治：中国古代行政管理及官僚病剖析 /
李治安，杜家骥著。—北京：书目文献出版社，1993

ISBN 7-5013-1101-3

I. 中…

II. ①李…①杜…

III. ①政治制度-研究-中国-古代 ②行政管理-研究-中
国-古代

IV. D691

中国古代官僚政治
——古代行政管理及官僚病剖析
李治安 杜家骥 著
书目文献出版社

(北京天津街七号)

飞马激光照排公司排版 北京地质印刷厂印刷

书目文献出版社发行 新华书店经销

850×1168 毫米 32 开本 8.8125 印张 221 千字

1993 年 11 月北京第 1 版 1994 年 3 月北京第 1 次印刷

印数：1—3000 册

ISBN 7-5013-1101-3

D·37

定价：8.50 元

绪 论

官僚政治一词,英语中作Bureaucracy^①。起初,它是德国社会学家马克斯·韦伯用来描述继传统政治(权威)、神授政治(权威)之后的近代官僚行政模式的一个名词。马克斯·韦伯认为,近代西方官僚政治是社会制度的一种理想形式,是合理、有效政府的象征。这种行政模式有六个特点:(1)按规律组织各项工作;(2)实行专业化工作分工;(3)有区别上下的等级制度;(4)以技术和法律为标准作出决定;(5)以档案制度和陈规旧习为基础进行管理;(6)把管理当作一种职业^②。而后,官僚政治又常常成为人们对那种权力落入官僚手中的行政体制的贬义称谓。

官僚政治,在汉语中另有其特定意义。古人曰:“吏事君者”,谓之官^③;“官者,管也”^④;官,“治众之意”也^⑤;“同官为寮”^⑥;“政化治理”,谓之政治^⑦。可见,从汉字训诂上讲,官僚政治,就是官僚事君治民众治政事等意思,就与专制君主发生着密切联系。

在二千年的封建政治舞台上,君主和官僚是两个最活跃的角色。二者有机地结合在一起,构成了封建专制制度的躯干——封建官僚政治。封建官僚政治作为封建专制制度的躯干或存在形式,通常是指在专制君主的操纵和控制下,一大批职业官僚组成庞大的

① 此英文词汇,有些场合也译作官僚制度或官僚主义。后者系误译,官僚主义,英文中另有Bureaucratism。

② 《行政管理学词典》(美)J·C帕拉洛、R·C昌德勒编著,陈嘉陵等译,四川人民出版社1988年。

③ 《说文解字》。

④ 《礼记·王制》孔颖达疏。

⑤ 《说文解字段注》

⑥ 《左传》文公七年。

⑦ 《尚书·毕命》传。

官僚机构,把政府权力完全掌握在自己手中。官僚们以专制君主的仆从行使权力。他们在官场等级秩序中,按照封建法规,从事各种专门化的管理活动。他们只向君主或上司负责,不受民众监督,往往可以将手中的权力极度扩张,用作支配社会、奴役百姓和牟取私利的工具。

中国的官僚政治,与马克斯·韦伯所言的近代西方官僚政治,虽然在专业化分工、等级制、以技术档案规则为标准办事、以管理为职业等方面相似,但它们毕竟属于两种性质不同的形态。它们之间最根本的差异就是:中国的官僚政治存在于从秦汉至明清的二千年的漫长历史时期,西方的官僚政治仅始于资本主义建立初;中国的官僚政治之上始终凌驾着专制君主,并充当专制制度的配合物和补充物^①,确切地讲,应称之为君主官僚政治或封建官僚政治,西方的官僚政治则只表现于行政领域,与之衔接或配套的还有资产阶级的“三权分立”。

至于官僚病,英文作 Bureaupathology,即官僚政治的病态表现。通常又指官场内例行公事、效率低下、消极懈怠、抵制变革、滥用权力、贪污腐化等弊端。在封建官僚政治的条件下,这种弊端为害甚大,难以救药,而且又是以专制制度为温床和渊藪的。

正如书名所示,本书稿拟将官僚、官僚政治、官僚病与古代行政管理结合起来,通过描绘封建官僚行政管理的一系列活动和方面,揭示其内部结构和运行机制,认识其基本面目和官僚政治的本质,总结利弊得失,供世人借鉴参考。我们把官僚、官僚政治、官僚病与古代行政管理联系起来进行研究,也是有缘由的。

一般来说,行政指的是“国家的组织活动”^②,是决定和政策的执行程序;管理指的是公务的处理。所谓行政管理,应指国家行政组织自上而下地通过行政命令对社会强制执行的管理活动。这种

① 王亚南《中国官僚政治研究》39页,中国社科出版社1981年。

② 《马恩全集》1卷479页。

管理活动和一定的政治体制相联系,通常还充任该政治体制的职能和表现。中国古代的政治体制,并不是人们常说的单纯的君主专制,而是以专制君主和封建官僚为两个基本因素的封建官僚政治。专制君主是主宰、轴心和支配者;封建官僚从属和效忠于君主,是国家权力的具体执行者,是具有人格(尽管其独立性较差)的统治工具。马克思曾指出:“政府当局的存在正是通过它的官员、军队、行政机关、法官表现出来的。如果抛开政府当局的这个肉体,它就只不过是一个影子,一个想象,一个虚名。”^① 官僚是行政机关的肉体,行政管理又是官僚的基本职能。在封建官僚政治的条件下,行政管理需要特定的组织或集团来实现。“官者,管也”^②。“官”字本义,就与管理有着不解之缘。古代行政管理(秦汉至明清),乃是封建官僚制的行政管理,它的全部活动都是由君主专制的官僚机器来完成的。古代行政管理也是以封建官僚为主要角色的能动过程,其实质也就是君主专制的官僚政治。再者,古代行政管理中,制度条文和官僚实际执行情况,往往会发生较大的偏离或差异。抛开官僚和官僚集团的活动,单纯着眼于制度上的行政管理,难免失于呆板或片面。只有将制度条文和官僚实际执行情况有机地结合起来,才能生动、真实地反映和再现古代行政管理的全部面貌,并在此基础上进行深层次的分析和科学的说明。

总之,我们把古代行政管理与封建官僚政治、官僚病结合起来研究,把古代行政管理当作封建官僚政治的职能表现和过程,用君主官僚政治描述古代行政管理的实质或所依赖的政治体制,用官僚病来描述古代行政管理中的诸多弊端……均是切合实际和十分必要的。这样做,容易获取新的研究角度和新的认识意境,从而有助于问题的探讨。

本书稿的主要内容是:

① 《马克思全集》6卷330页。

② 《礼记·王制》孔颖达疏。

中国封建官僚政治及其职能表现行政管理,起源于春秋战国之际的诸侯国变法,并在秦统一后不断发展演化。本节第一章将简要叙述封建官僚行政管理的渊源和若干发展阶段。

古代皇帝专制,有别于贵族领主制,又与近代民主制风马牛不相及。它至高无上,具有统辖一切的绝对权威和独裁性。专制皇帝集各种权力于一身。其权力可贯通到中央、地方各部门,直至最基层的臣民,且不受任何法律约束。皇帝以集权的形式、独裁的手段去驾驭臣民,对整个国家进行统辖治理。这就是处于古代官僚行政管理主宰地位的皇帝制度的框架概要。在正式研究封建官僚制行政管理的方方面面之前,本书第二章将考察皇帝和皇帝制度及其对官僚行政活动的控驭。

由于封建中央集权以内驭外的基本机制,中央官僚的行政管理活动,始终处于古代行政管理的核心位置。中央官僚距权力源头最近,长期充任专制皇权支配、控制行政管理全过程的有力工具。中央官僚的行政管理带动着整个行政管理体系的运作,也最能直接体现专制皇权与官僚、与行政管理的联系,最能显露其封建官僚政治的内在本质。本书第三章将着力探研官僚中枢组织及演变,宰相等臣僚协助皇帝决策的诸方式,各时期朝廷政务管理等,以期究明中央官僚行政管理的统属结构、权力运行及因君主与宰相间权力冲突引起的一系列内部变化。

秦以降的封建大一统王朝,所辖疆域甚广,必须采用有效的方法去督责或直接指挥地方官府,以收指臂运如之效。封建官僚政治对民众的统治,对全社会的支配,主要是在地方行政管理范围内推行和贯彻的。地方官府及乡治机构的统治方式如何?各级地方机构的职权如何划分?其功能作用如何?中央与地方之间的关系怎样处理?均成为地方官僚行政管理所面临的课题。本书第四章将从郡州府县官僚施政,乡里保甲组织的行政职能,部州方镇行省督抚的设置与职能转换等若干方面,剖视地方各级官府行政管理诸

职能的运作方式、内部机制、社会效应等。还要涉及缙绅、宗族势力等在地方行政管理中的作用。

官僚选用黜退，是专制君主不断组织和更新职业官僚队伍的过程。它主要解决两方面的问题。第一，官僚的行政能力、禀性操行，即所谓“才”、“德”。第二，官僚队伍的适当员数规模。官员少，官僚机构会出现“贫血”。官员多，则造成官僚机构膨胀和成员冗滥。不仅影响行政效率，而且加重财政负担。为此，我国古代形成了一系列有关制度与措施。官僚的选用黜退，直接影响官僚本身的成分、素养和行政管理的效能。本书第五章将研究行政管理过程中官僚队伍的更新及弊病。

封建官僚政治作为一种权力形态，也存在吏治混乱、官僚队伍腐败等严重问题。为了对付这些弊端，封建官僚政治在二千年的运行过程中，形成了一套比较成熟的整肃官场秩序的机制。凭借这种机制，君主和官僚集团就可以在行使权力，实施行政管理的同时，不断克服内部的腐败现象。尽管此类整肃有较大的局限性，但它对封建官僚行政管理的生存与发展又是不可缺的。本书第六章将探讨政绩考课、行政监察、肃政惩贪、官场道德伦理节制等官僚自身管理的若干重要方面。通过这些探讨，揭示古代行政管理以官治官，而非以法治官的局限性，揭示官僚统治秩序周期性破坏的原因和影响等。

在封建官僚政治的条件下，公文始终是政务命令和报告的文字载体，始终是官府权力运作的重要手段。它具有沟通上下统属关系，指导行政等作用。官场公文诸形态及运转，也是古代行政管理的组成部分。本书第七章将专门研究官场公文的起源、种类、规制，公文流通与行政权力行使的关系、对行政效率的影响等。进而剖析造成公文壅滞的种种背景和原因。

历代封建王朝虽有政府官员布列中外，在各级衙署中行使其职权，但大量的日常琐细事务的具体处理，又是靠为数众多的胥吏

及幕僚来完成的。这些人不属于官，却实际执行着政府的职能。没有他们的辅助，各级官员在行政中就寸步难行。作为官僚行政管理辅助性工具的胥吏幕僚，还与官场严格的技术规则、文牍档案等相联系，甚至可以称之为封建官僚政治中文牍主义的产物。本书第八章还将较详细考察胥吏、幕僚的名目、职掌、选用、身份特征、对官僚行政的作用等，并揭示其官场文牍主义背景及与吏治败坏的关系。

最后，综论封建官僚行政管理的若干运用原则、特征及社会影响。

与迄今出版的有关著作相比，本书有如下三个特色：

第一，不象一般官制史、政治制度史那样，只注意制度内容本身的考述，也不单纯讲体制上的行政管理，而是采取动态与静态相结合的方式，在制度条文一般规定的基础上，更多地去探研行政权力的运作方式、基本程序和内在机制，探研各级官僚如何管理政务，管理百姓，如何发挥其无所不包的支配作用。还将着眼于专制皇权、官僚群体心态、宗族和乡绅势力、儒学礼教等因素的作用和影响。就篇幅而言，本书对制度条文的考述不足六分之一，其它六分之五都是对封建官僚管理政务、支配社会等动态性的阐述。这样处理，似乎能使封建官僚行政管理真正表现为一个能动的过程。

第二，体例上不采取常见的按王朝顺序的叙述方法，而是将官僚行政管理分为中央、地方、官吏更新、吏治整肃等若干部分，进行历史的、逻辑的阐述，力图在较小的文字篇幅内，有侧重、有深度地表达著者的观点和看法。

第三，既有严肃的学术性，又有相当的可读性。由于本书稿着重于官僚群体角度的透视和动态的描述，可以多少避免一般学术著作的古板面孔和学院色彩，而显得比较活泼、生动。我们相信，本书稿不仅对学术研究具有参考价值，也会引起社会各界朋友们的兴趣。

本书稿一九八八年动笔，一九九〇年完成初稿。后又修改两次。还曾作为南开大学历史系和全校文科学生的选修课讲授五次。现承蒙书目文献出版社徐蜀、孙彦二同志的帮助、支持，得以出版面世，谨誌衷心的感谢！殷切期待着广大读者、同行的批评指正！

目 录

绪论	(1)
第一章 封建官僚行政管理的渊源和发展阶段	(1)
一、封建官僚行政管理的渊源	(1)
二、封建官僚行政管理的发展阶段	(5)
(一)秦汉魏晋南北朝封建官僚行政管理的推行	(5)
(二)隋唐宋元封建官僚行政管理的发展	(6)
(三)明清封建官僚行政管理的高度发展与完善	(6)
第二章 古代官僚和行政管理的主宰——皇帝	(7)
一、皇帝绝对权威的树立与维护	(8)
二、皇权的行使及其对官僚行政的控驭	(14)
(一)体现皇权的御用公文、御玺制度	(15)
(二)皇权在日常行政中的行使	(19)
(三)对官僚行政的监控	(24)
第三章 中央官僚的行政管理	(26)
一、官僚行政中枢组织及演变	(26)
(一)秦汉朝廷行政中枢——丞相府与尚书台	(26)
(二)魏晋南北朝隋唐朝廷行政中枢——尚书、中书、 门下三省	(29)
(三)宋元朝廷行政中枢——中书门下与中书省	(31)
(四)明清朝廷行政中枢——内阁与军机处	(32)
二、宰相等朝臣协助皇帝决策	(34)

(一)宰相拟议庶务奏闻决策	(35)
(二)朝参与御前会议决策	(45)
(三)朝廷大臣集议奏闻决策	(48)
(四)朝廷行政决策的若干规范及其对决策的影响	(52)
三、朝廷政务管理	(55)
(一)秦汉九卿施政	(56)
(二)魏晋南北朝隋唐尚书省六部九卿复合施政	(62)
(三)宋元中书宰相统辖六部院监施政	(72)
(四)明清六部施政	(76)
附录 历代中央行政权力运行图示	(80)
第四章 地方官僚的行政管理	(88)
一、郡州府县施政	(88)
(一)秦汉魏晋南北朝的郡政	(89)
(二)唐以后的州政	(96)
(三)宋元明清的府政	(97)
(四)历代县政	(97)
(五)郡州府县官府与缙绅势力的关系	(107)
(六)郡州府县官府与宗族势力的关系	(109)
二、乡里保甲组织及行政职能	(112)
(一)建置沿革	(112)
(二)乡里保甲的统治方式	(115)
(三)乡里保甲组织在封建政治中的作用	(121)
三、部州方镇行省督抚的监临督责	(122)
(一)两汉魏晋南北朝的部州刺史	(122)
(二)唐代的方镇节度使	(123)
(三)两宋的路	(124)
(四)元代的行省	(125)
(五)明清的三司巡抚总督	(126)

四、封建官僚政治条件下中央与地方的关系	(130)
第五章 官员的选用黜退及弊端	(134)
一、官员的选用	(134)
(一)选举方式	(134)
(二)如何选用较高质量的官员	(140)
二、官员的黜退与致仕	(145)
三、封建官僚系统更新机制中的弊病	(149)
(一)选举制的弊端	(149)
(二)冗官问题	(152)
第六章 官僚的考课监察与官场周期性动乱	(160)
一、政绩考课与官员的奖惩	(160)
(一)考课标准	(160)
(二)考课方式	(162)
(三)考课的效用	(166)
二、行政监察	(168)
(一)监察制度沿革概述	(168)
(二)监察的内容和方式	(171)
(三)行政监察的特点和作用	(174)
三、遣官巡察与肃政惩贪	(177)
(一)以严刑峻法肃政惩贪	(177)
(二)临时遣官巡察	(180)
四、道德伦常节制	(182)
五、官僚统治秩序的周期性破坏及原因	(183)
第七章 官场公文与行政权力运作	(195)
一、公文的起源、种类和格式规则	(195)
二、公文运转与官府权力行使	(203)
三、公文壅滞及其对行政效率的影响	(213)

第八章 胥吏幕僚与行政管理	(222)
一、胥吏	(222)
(一)胥吏的名目、职掌与选用	(222)
(二)胥吏擅权及其对封建吏治的败坏	(226)
二、幕僚	(235)
(一)幕宾制度的演变	(235)
(二)幕僚的职掌	(237)
(三)幕宾与胥吏的区别及其特殊性	(238)
(四)幕宾在官僚行政中的作用与影响	(240)
第九章 封建官僚行政管理的运行原则、特征 及其社会影响	(247)
一、国家行政结构中的高度中央集权	(248)
二、皇帝、官僚间严格的支配与依附关系	(254)
三、通过官僚内部的分权制衡,强化皇帝独裁专制	(260)
四、封建人治与法治的主辅结合	(264)
五、官吏管理的成熟严密及局限性	(272)
六、乡里保甲、缙绅士大夫、宗法势力是封建官僚政治 社会化的基本手段	(274)

第一章 封建官僚行政管理的渊源和发展阶段

一、封建官僚行政管理的渊源

作为公共权力重要职能的古代行政管理,是与国家同时产生的。早在夏朝国家诞生之际,就出现了六卿、稷(掌管农业)、牧正(掌管畜牧业)、车正(掌管车服)、水官(掌管水利)、道人(掌管宣令)、大理(掌管刑狱)、啬夫(掌管监察)等官^①。《尚书·禹贡》还说:“禹别九州,随山浚川,任土作贡”。夏王朝不仅有了行使农业、畜牧业、水利、刑狱、监察等管理职能的专职官员,而且部落联盟基础上的居民地方行政区划和依照各地自然资源向君主缴纳的贡赋也问世了。

商周时期,国家政权组织和各种行政职能进一步发展完善。例如,商周诸多职官开始划为内服官(中央王朝职官)、外服官(诸侯方国职官)两大部分,而西周的内服官中又有了卿事寮和政务官常任、民事官常伯、司法官准人,以及太史寮、宰等名目众多的设置。其分工也更为明确和专门化了^②。与商比较,西周负责祭祀等神职事务的官吏地位有所降低,而掌管行政事务的职官日趋重要。外服官中,诸侯、卿大夫、士的等级秩序和因逐级分封而规定的各项权力义务,愈加严密、详明了。

^① 《史记》卷四《周本纪》;《左传》哀公元年,定公元年,襄公十四年,昭公十七年;《国语·周语上》。

^② 白钢主编《中国政治制度史》80页、134页,天津人民出版社1991年版。

然而，战国以前的行政管理处于封建领主制阶段，还不属于君主官僚制的范畴。那时的行政管理有四个特征：第一，以宗法制的“亲贵合一”、“尊尊亲亲”作为各级政权的组织原则。血缘亲族是任官的先天条件，唯有王、诸侯等贵族家族成员才有资格担任各级政权的官职。而官职的高低上下，也往往依血缘关系的亲疏远近来确定。《墨子·尚贤下》所云：“今王公大人，其所富，其所贵，皆王公大人骨肉之亲，无故富贵，面目美好者也”，就是这种情况的写实。同族任官，还带来家国同构。任官的目的，既为国，又为家，“守其官职，保族宜家”^①。第二，世卿世禄，无论诸侯、卿大夫都世袭罔替，代代相承。尚无受君主雇佣的非族人的职业官僚。第三，以分封为基础，诸侯、卿大夫在其封国采邑内的土地占有权、民户领属权和行政管理权合一而行。第四，由于层层分封，诸侯方国之类的地方分权倾向严重。王或天子虽属专制性质，但仅仅是天下诸侯邦伯的“共主”，并非实行中央集权的专制君主。

封建官僚行政管理，是在战国时期新生的君主集权政治结构和职业官僚制度的基础上形成的。它的问世，可以溯源于春秋战国之际雏型的君主集权专制和由家臣过渡来的早期职业官僚。春秋末，一部分卿大夫夺取政权，做了新诸侯国君。进入战国后，秦、魏、赵、楚诸国相继实施税法等改革，诸侯国君全面掌管了国土的征税权及任官赏爵等权。还推行郡县制，排除贵族对地方的世袭统治，通过郡守县令执掌各地民政、财赋、攻守、赏罚诸权。于是，诸侯国君逐渐演变为集权专制君主。当时，诸侯列国游说、养士和军功赏官之风颇盛。国君们遂沿用和发展春秋中后期部分卿大夫家臣享受俸禄，为主人效力之例，按照“主卖官爵，臣卖智力”^②的原则，罗致和组织了一批新的职业官僚，实行了一整套受君主直接控制的

① 《左传》襄公三十一年。

② 《韩非子·外储说右下》。

官僚制度。

这套新型官僚制度的基本内容是：

其一，在官吏任免方面，突破“亲贵合一”、“世卿世禄”旧制。选拔官吏，或因军功，或由荐举、游说，或择自侍从养士。被任命的官吏多非贵族，主要倚仗个人智能和对国君的效命忠诚。他们与君主的隶属依附关系较强，任免唯君主之命。而且，“官无常任”，不得世袭。

其二，以玺印符节作为官吏权力的象征和凭据。国君任命官吏时授予玺印，免职辞官时回收玺印。将帅统兵发兵，也须持有兵符。派遣使臣，则用国君授予的“节”。官吏持有的玺印符节，均来自国君颁赐，表示他们从国君处假以权力。官吏行使行政、军事、司法诸权，也就有了合法性。玺印符节由国君给赐，官吏权力来自君主，所以，官僚的管理职能需向君主负责，自然成为战国以降不可动摇的法则了。

其三，严格实行官吏岁终“上计”。每年地方官须向国君呈报财政预算。国君采用合券制，年终稽查两片符券所载数目的盈亏。盈者升官受赏，亏者降职问罪，以督促官吏尽责尽力。

其四，推广俸禄制。战国时，官员大多颁发俸禄。发放数额，依官职高低而有等差。高者万石，低者斗石^①。官俸制的推广，是封建雇佣关系在行政管理方面的体现。俸禄取代封邑，便于国君对官吏的随时任免或调动，也有利于官场内部财产分配随官职而相应转移。

总之，战国时期，官吏任免、玺印、上计、俸禄等制度的逐步实施，在众多官僚范围内割断了土地占有与行政管理的联系，较大程度上取消了“亲亲尊尊”的任官原则，使其进化为直接隶属于君主，只向君主负责的职业官僚。这批职业官僚遍布各级官府，具体掌握

^① 以上参阅杨宽《战国史》104页，上海人民出版社1961年版。