

中国行政管理史

● 李坚 王本浩 编著

● 辽宁大学出版社



中国行政管理史

李 英 王本藩 编著

辽宁大学出版社

一九九六年·沈阳

(辽)新登字第9号

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政管理史/李坚、王本浩编著. —沈阳: 辽宁大学出版社, 1995. 12

ISBN 7-5610-3118-1

I. 中… II. ①李… ②王… III. 国家—行政管理—历史—中国 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 19808 号

中国行政管理史

李坚 王本浩 编著

辽宁大学出版社出版发行 (沈阳市崇山中路 66 号)
丹东日报社印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 12 字数: 260 千
1995 年 12 月第 1 版 1995 年 12 月第 1 次印刷
印数: 1 7200

责任编辑: 郑瑞侠 封面设计: 陈景泓
责任校对: 刘永祥

ISBN 7-5610-3118-1
K·290 定价: 10.00 元

序

刘连生

《国家公务员暂行条例》规定“国家行政机关根据经济、社会发展的需要，按照职位的要求有计划地对国家公务员进行培训。”根据这一要求，省政府决定，在全省现有人员完成向公务员过渡之后，将有组织、有计划地对公务员进行培训，这是当前各级人事部门的一项极为重要的工作。

建立与实施国家公务员制度，是我国干部人事制度的重大改革，也是我国政治体制改革的重要组成部分，它的建立与实施是建设有中国特色的国家行政机关人事管理制度，促进政府机关科学化、法制化管理，克服官僚主义，保持勤政廉政，提高政府工作效能的重要措施，也是坚持改革开放，贯彻党的基本路线的组织保障。因此，国家公务员制度的建立与实施，必然对各级政府机关公务员的政治、业务素质提出更高的要求。随着推行公务员制度工作的进展，从现在开始，特别是“九五”期间，将对各级政府机关过渡为公务员的人员按不同层次、不同职位、不同类别进行大规模的培训。通过培训，不断提高各级政府机关公务员的政治、业务素质，进而提高其执行国家公务的能力，有效地行使国家权力，以适应社会主义市场经济的需要，为辽宁的改革开放和经济建设服务。

搞好公务员培训的基础工作是抓好教材建设，由省人事

厅组织辽宁行政学院、辽宁大学等单位的专家、学者、教授编写的《邓小平的理论贡献和历史地位》、《国家公务员制度概要》、《行政管理学》、《应用写作与公文处理》、《法学》、《管理心理学》、《社会学》、《公共关系学》、《中国行政管理史》等教材，正适应了目前和“九五”期间我省全面开展国家公务员培训的需要。这套系列教材坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论及党的十四大精神为指导，集理论性、政策性、应用性和知识性为一体，既坚持了政治理论的主导地位，又突出了公共行政管理的业务理论，既保持了理论的系统性、完整性，又紧密结合我省实际工作中的大量案例；既以现实的政治、业务理论为主要内容，又有历史回顾作为补充。同时，每本教材言简意赅、重点突出；纲目清晰、逻辑性强；深入浅出、通俗易懂，不啻为一套适应我省公务员实际的公共培训教材。

国家公务员培训是一项全新培训任务，它既不同于普通高校教育，也不同于其他干部院校和党校培训教育，因此，公务员培训的教材建设紧密围绕公务员培训的特点及我省公务员队伍建设的实际进行研究和探索。目前已出版的这套系列教材也有待于在培训实践中不断总结、完善和提高，同时还需要适应新的形势和需要补充新内容、新教材。希望广大教师和学员以及有关人员在教学实践中不断提出改进意见，促进我省公务员培训教材的建设，提高我省公务培训的质量。

一九九五年十月

目 录

绪论	(1)
第一章 先秦行政管理	(19)
第一节 国家的产生	(19)
第二节 夏商周行政管理	(24)
第三节 春秋战国时期行政管理	(43)
第四节 诸子行政管理思想	(63)
第二章 秦汉时期行政管理	(76)
第一节 秦朝行政管理	(76)
第二节 汉朝行政管理	(89)
第三章 魏晋南北朝隋唐行政管理	(109)
第一节 魏晋南北朝行政管理	(109)
第二节 隋朝行政管理	(132)
第三节 唐朝行政管理	(136)
第四章 宋辽金西夏元行政管理	(166)
第一节 宋朝行政管理	(166)
第二节 辽、金、西夏行政管理	(202)

第三节 元朝行政管理·····	(224)
第五章 明清行政管理·····	(236)
第一节 明朝行政管理·····	(236)
第二节 清朝行政管理·····	(270)
第六章 晚清政治变革与中华民国政体·····	(326)
第一节 晚清政治变革·····	(326)
第二节 晚清行政改革思想·····	(343)
第三节 民国初建时期的行政体制·····	(365)

绪 论

行政管理是国家的组织活动，是国家政权机关对社会公共事务的管理控制，属于政治范畴。行政管理与国家权力、政治行为紧密结合、同体不离。作为国家的一项基本政治职能，自人类组建国家机关伊始，行政管理就相伴产生了，并随国家形态的发展而发展。因此，行政管理的历史就是国家形成发展演变的历史。

国家是进行社会管理的特殊权力机关，又是阶级统治的暴力工具，国家的活动体现着统治阶级的特殊利益。统治阶级在从事社会管理活动的过程中，必然要利用国家机器进行阶级压迫，在组建、操纵国家机器时努力贯注自己的意志和目的，扩充实现自己的利益，使国家政体适应统治阶级国体的需要。所谓政体，就是国家政权的组织形式，国体就是国家政权的阶级归属。国体决定政体，政体从属于国体，国体政体相矛盾相适应的运动过程推动国家形态的历史演变。行政管理史是关于国体，尤其是政体的构成及运转的演变史。

中华民族开化立国很早，创造了深厚的政治文明传统，中国行政管理历史悠久，绵延四千多年未曾中断。研究中国行政管理史，就是清理中华民族的传统政治文明，研究中国古往今来国体，尤其是政体的演变过程，讨论国家体制、政权组织结构、行政活动程序、行政权力运转等一系列情况及其变化规律。

一、中国行政管理史的发展线索

中国行政管理史的起源可以追溯到四千多年前的上古社会，从国体的角度说，夏商周三代是中国的奴隶制时代。夏代建立了中国历史上第一个奴隶制国家，以夏王朝为中心，奴隶主阶级进行统治的政权机器开始形成，并进行了初步的行政管理。经过商朝的发展，到周朝，正式形成了完整的奴隶制国家体制，组建起一整套为奴隶主贵族统治服务的行政管理体系，确立了以君主为核心的王权专制和以贵族分封制为主体的权力结构。以周公制礼作乐为标志，奴隶制国家形态趋于完备，实现了制度化规范化。

春秋战国之际，中国社会发生了广泛深刻的变革，奴隶制国家逐步瓦解，封建制国家逐步形成。秦帝国确立了封建地主阶级专制主义中央集权的政治制度，完成了中国古代社会形态、国家体制的重大转变，自此，中国封建社会延续了两千多年。封建社会是中国行政管理史最重要的时期，中国传统统治文明在这一时期发展成熟。封建社会行政管理的发展分为三个阶段：奠基阶级——秦汉，发展阶段——唐宋，成熟阶段——明清。

秦始皇结束战国纷争局面，建立了统一的封建帝国。为维护国家统一和政权长治久安，他进行了全面的体制创新，废除了分封制和官僚世袭制，实行皇帝专制、中央集权，构建郡县制和公卿官僚制相结合的行政体系，借助皇帝的最高权威，推行自上而下的政治统治。秦制的创造性成就为以后各朝所发扬。“汉承秦制”，汉代基本上承继秦体制并做了若干调整改进，在统治方针上做了重大转变，由独尊法家，厉行

法治转向尊崇儒术，德治法治兼重，奠定了中国封建阶级统治和行政运行的基本格局。

经过魏晋南北朝及隋的长期准备，唐达到了中国封建社会的极盛之世，封建国家的区划体制、权力结构和权力运行都有很大发展，接近定型，特别是丞相辅政体制取得很高成就。行政管理的制度化法律化建设有重大进展，集中体现为中国第一部官方修撰的系统的行政法典性质的法律文件《唐六典》，它按《周礼》六典的格式编成治典、教典、礼典、政典、刑典、事典六编，总结了唐代以前行政立法的经验，规定了唐现行国家机关的职责、活动原则与职官管理制度，为官府的设置运转和官吏活动提供了法律根据。《唐六典》的制定是唐代立法活动的卓越成就，标志着周礼之后中国制度规范建设的一个里程碑，对后世行政法的发展有着深刻的影响。宋代修文偃武，经济文化繁荣，却又积贫积弱。在行政管理上完善了隋唐初创的科举考试制度，推进了谏议咨询监察考课制度的建设，使得文官选举和政绩考察工作大大加强。宋代行政编制缺乏约束，机构膨胀失控，闲职冗员充斥、造成严重的社会后果，由此引发多次改革运动。

明清两朝，中国封建社会进入后期，封建国体日益衰朽没落。中央集权政体恶性发展，皇权独裁达到登峰造极，相权式微，君相之间权力分工的均衡关系彻底打破，以至丞相制度被取消，辅政首脑失去独立地位。行政管理的各项具体制度更加完备，行政法律也越加成熟，以《唐六典》为样板，明清两朝多次制定行政典章总汇，明会典编出三部，清会典编出五部。明清会典在内容上比《唐六典》丰富，体例也更为严谨，包括国家机关的设置编制职权和官吏的选拔任用考

核奖惩等，是具有中国特色的门类齐全、规范精详的古代行政法体系。

1840年鸦片战争以后，中国逐渐沦为半封建半殖民地社会，师法西方、变革自强、谋求独立民主、实现现代化成为近代中国发展的主题，中国行政管理也走上了学习西方政治制度，实现宪政改革的近代化道路。英国首先东来，用坚船利炮轰倒了久锁不开的天朝大门，引发中国两千年未有的重大变局。随后列强纷至，凭借先进武器技术和廉价商品向中国输入殖民主义资本主义，逐步取得比封建统治更大的权威。列强干预中国内部事务，破坏中国的国家统一完整和政治主权，清政府沦为洋人的朝廷，中华民族陷于空前严峻的经济、政治文化危机。危机既是挑战，也是机遇。如何迎接挑战，利用机遇，中国人进行了各种可能的选择和尝试。

鸦片战争时期，地主阶级中的经世改革派即已感觉到封建末世的黑暗没落和西方列强入侵的危机，强烈抨击社会积弊，政治腐败，主张进行社会政治改革。最可贵的是他们提出“师夷”口号，要求学习西方先进技术，从师夷中寻求制夷之策，吹动了一股睁开眼睛看世界的新风气。其后，洋务派将师夷长技的主张付诸实行，搞起自强新政，兴办近代军事工业和民用工业，开办新式学校，提出借法自强，借取西方的物质文明，谋求中国的富强，挽救封建统治。洋务运动的指导思想是中体西用，即以中国的封建制度、伦理纲常为本，辅之以西方的富强之术。中体西用方针意在维护封建统治，客观上却为引进西方先进文明打开道路，突破了封建意识形态的绝对统治，最终不利于封建统治。

戊戌时期，维新派主张变法改制，实行君主立宪政体，其

实质是用资本主义政治制度取代封建主义专制政治，实现政治现代化。维新派认识到中国和西方列强的差距不仅在技术、军事层面，而且在制度、政治层面，中国摆脱危机的根本途径不在技术军事的现代化，而在制度政治的现代化。为此，维新派大力引进宣传西方近代社会政治学说，吁请当局变法图新，并且把政治要求变成政治实践，制定改革方案，发起变法维新运动，冲击传统政治思想和行政体制。维新派的改革实践标志着中国政治现代化进程正式起步。

晚清政局演变过程中清政府的作用非常关键。由于时代潮流的推动，满清中央当局被迫不情愿地开始了若干改革行动，从建立总理各国事务衙门起，逐步改组旧的封建国家机器，建立适应新形势的行政机构和行政规范，采取新的行为方式。但封建专制传统过于深厚僵硬，封建统治者对世界大势茫然无知，专注于自身狭隘利益，致使清政府对欧风美雨飘来的先进政治文明采取了漠视敌视的态度，无意于适时进行重大改革，其所推行的改革措施总是决心小，时间晚，动作慢，收效差，难以解决根本问题。即使是清末新政，也因为缺乏诚意而迟迟不能付诸实施。一再延误改革时机的结局是在内外交困中终结了自身的生命。

维新变法和立宪新政的失败，将资产阶级革命派推向政治变革的前台，他们主张通过政治革命，推翻满清统治，结束封建专制政体，实行民主共和政治制度。为此，他们在理论上同君主立宪的改良派进行激烈的论战，实践上发动武装起义，对封建统治进行武器的批判。1911年爆发的辛亥革命宣告了2000多年封建专制主义的终结，为共和民主政治建设开辟道路，掀开了中国行政管理史的新篇章。

中华民国的建立是辛亥革命的胜利成果，表明古老中国迈出全面引进西方近代民主政体、追求行政组织形态现代化的步伐。封建帝制的终结和袁世凯复辟的失败，进一步清除了人民对民主制度的疑惑与心理障碍，表明封建政体及其象征帝制不得人心，当为时代抛弃。南京临时政府揖美追欧，借鉴西方先进的行政管理方法和组织模式，构建资产阶级性质的行政体系和运行机制。此后，现代共和政体的形式要素逐步齐备，如国会、宪法、政党、选举、责任内阁、法院、行政诉讼以及国民大会等。国民党成立南京国民政府时，按照孙中山五权宪法三民主义的政治理论构筑中央体制，标志着资产阶级共和国行政机构建设的完成，国民政府以考试、监察二权补西方三权分立体制的不足，体现了中国资产阶级的行政创造性，使民国行政体制具有中国的特色，不再是揖美追欧的简单模仿。

民国期间行政现代化的道路崎岖艰难，数度反复。其先遭到袁世凯北洋军阀的破坏，孙中山不得不发动护法斗争，其后又受到国民党新军阀党阀的阻遏，共产党等民主党派多次发起民主宪政运动，维护孙中山的新三民主义。国民党掌握政权后，仅仅在形式上实践孙中山的建国方略，实质上丢弃了其民权主义灵魂，奉行一党专制，党魁独裁，倒行逆施，腐败无道。因此，民国政体虽有成就，仅仅是形式的，距共和民主的实质和理想还很远，最后为新民主主义革命所超越。中国共产党领导的新民主主义革命，走农村包围城市的道路，建立根据地政权，开创了人民民主行政管理的新纪元，为社会主义人民民主专政准备了基础。中国一百多年的民主革命和民主建设道路，有许多经验教训应当加以总结鉴取，这方面

的工作我们做得还很不够，有待加强。

二、中国行政管理史的主要内容

中国行政管理史上下五千年，时间跨度很长，主体部分是中世纪封建社会的历史。因为中国传统政治文明是在这一时期形成发展定型的，对今天仍发生很大影响，而近代以来的行政管理一直在动荡之中，没有完成现代化目标，所以中国行政管理史的重点应放在古代。几千年形成的行政传统，内容是非常丰富的，我们主要研究以下几个方面：

（一）行政权力结构

行政管理依赖一定的政治权力，依托一整套机构设施，研究中国行政管理史，必须首先研究政治权力关系和体制安排，研究行政机构的设置及其职能演变。封建社会地主阶级占据统治地位，皇帝是地主阶级的总代表，“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”，掌握最高权力，举凡立法创制权，用人权，行政权，监督权一概集中在皇帝手中，成为政治权威的象征和公共权力的来源。皇帝利用势、法、术等各种资源，恩威并施，治理天下，由此发生行政管理活动。君臣君民关系是贯串行政管理活动的基本线索，行政管理的各项权能都围绕皇权展开，皇帝统御臣僚，臣僚统管百姓万民，臣僚是皇帝治国安民的工具和代表。在行政权力体系中，以皇帝为核心，展开决策和执行，行政和监督，司法和行政诸权能关系；权力运行是集中于上，分散于下，自上而下单向运行。在这种权力结构下，出现皇权相权的主从强弱关系与平衡关系，出现相府一分为三、三省权力分工、六部执行政务、御史台督察执行的行政体制。从历史演变实际看，皇权不断集中强

化，相权不断分解弱化，到明清时，相权一度萎缩甚至被废黜，皇帝身边的秘书机构不断膨胀，决策权能扩张，宰相辅政机构逐渐失去决策参与权，变成单纯的执行政构。这是历史上反复出现的规律性现象。

行政机构是行政权力结构体系的部件，是国家机器运转的载体，行政管理必须通过行政机构来进行。为更好地行使统治职能，历朝封建主特别重视行政机构的设置，注意行政机构职责权限的划分衔接，厘定其责任归属和工作程序，从而形成完整的行政体制。以中央行政体制为例，秦汉构建三公体制，以相府为主安排行政机构及其权力职能，相府是主要辅政机构。隋唐实行三省六部体制，将中央辅政权能分散，避免相权过大，将执行机构规范化，提高管理效率。明清进一步强化皇权，分解决策权与执行权，内阁六部分设，中央机构的事权更加明确。为提高行政机构的效能，各朝还加强法制建设，制定严密的法律制度对行政机构的各种事项加以规范。

（二）官吏管理

官吏是古代行政管理的主体，是封建政治关系尤其是君民关系的中介，吏治如何关系到行政管理的成败乃至社会的安危治乱。因此中国古代非常重视官吏管理，吏部班列六部之首，强调治国以选人为先务，认为有仁人而后有德政。古代官吏实行文武分途分类管理，各种方法制度完备成熟，尤其是文官管理素来为人称道，甚至为近代西方世界所效法。吏制或吏治是古代人事管理的重要内容。

古代吏制原本建立在宗法社会基础上，依周礼，官职为贵族垄断，世代相袭。这一传统为秦法中的官僚任期制取代，

秦代实行爵位官职分离，以军功、才能为依据选拔官吏，以爵位等级代表社会身份荣辱，扩大了官吏的社会来源。秦以臣僚官位高低决定俸禄，结束了周的分封食邑制，对官吏政绩进行严密考核，设立专门机构进行监察审计。秦官虽还不完善，但在官僚代贵族，爵职分开，任职，俸禄，考核监察等方面为后世奠定基础，开官本位先河。

汉唐以后，对皇室成员和开国重臣实行分封制，这种分封从属于皇帝制度和官僚制度，是对官吏制度的补充，基本人事制度沿袭发展了秦的模式。选拔官吏先后出现了察举制、征辟制、九品中正制等形式，考核制度主要有定期举行大小考，逐级与跨级考，固定与巡回考等几种形式。选拔官吏的科举制是中国古代的文官制度，代表了官僚制度文明的最高水平，对巩固封建统治秩序、发展文化教育起了积极作用。科举制要求国家定期举行分科考试，以考试成绩为标准选拔人才授与官职，考试面向社会，广泛参与，平等竞争、择优录用。广泛参与可以保证最大限度地放宽选才范围，满足统治者网罗天下精英的用人需要；文化考试可以保证选拔文化知水平高，具备较高管理能力的人才，使知识分子能够登上政治舞台，施展才干，治国安邦；考试标准由国家规定，由学者命题，有利于统一社会思想，强化官方意识形态，也有利于社会重视文化学习，推动教育发展，进而提高官僚队伍的文化素质。科举制把文化教育与行政管理，统治阶级与民间社会，官僚与知识分子联系起来，具有广泛的社会意义。封建社会后期，科举制走上末路，它以当官为唯一目的，以官位品级为价值追求目标和标准，养成官贵民贱之风。科举考试以八股文为模本，范围限定在四书五经，使人头脑僵化，知

识结构单一，排斥了思想活跃，有真才实学，不愿循规蹈矩的知识分子，于是科举制走到了反面。

中国古代官吏管理也有严重缺陷，首先它与专制皇权结合，服务于封建统治，与人民的需要对立。其次，重人治轻法治，最高统治者言出法随，翻覆不定，至使官制规范缺乏稳定性，依主观意志转移。再次，吏治代表统治阶级整体利益，官吏队伍又有自身利益，为追求私利，不惜为害社会甚至危害最高利益，吏治腐败不可避免，成为统治危机的构成因素。最后，重文治武功，文官武将是唯一仕途，轻视科技经贸，考试重经史诗文，不利于经济商贸科学技术的发展。

（三）行政管理思想

中国行政思想丰富深刻，历代明君贤相志士仁人，素怀济世安邦治国平天下的宏愿，其理财富民平乱除弊的政治主张和社会理想其实也是行政思想，以往人们只看到其政治学社会学层面的意义，从政治行为或社会控制的角度理解这些思想主张，没有从行政学的视角发掘其中包含的行政管理内容和行政学意义。随着行政学研究的展开，人们开始进行这方面的工作，探讨政治思想与行政思想的区别与联系，行政实践与行政理论的关系，深化了对中国思想史和行政史的认识。中国古代许多政治家思想家改革家对行政管理现象发表大量言论，留下了丰富的思想资料。他们总结历史经验，用行政理论指导实践，提出治国方略，或揭露社会矛盾，批判时弊，推动变法改革去除弊政。这些行政管理思想不同程度地反映了行政管理规律，对行政管理的进步和社会发展起到积极作用。

中国行政管理思想的发展在春秋战国时达到一个高潮，