

高等学校公共管理类系列教材



中国行政制度史

The History of Chinese Administrative System

■ 蔡放波 主编

The History of Chinese Administrative System



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

高等学校公共管理类系列教材



中国行政制度史

The History of Chinese Administrative System

■ 蔡放波 主编

The History
of Chinese
Administrative System



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国行政制度史/蔡放波主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2009. 6
高等学校公共管理类系列教材
ISBN 978-7-307-07041-7

I. 中… II. 蔡… III. 行政管理—政治制度—历史—中国—高等学校—教材 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 078250 号

责任编辑:唐 伟 责任校对:黄添生 版式设计:詹锦玲

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中科兴业印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 21.5 字数: 382 千字 插页: 2

版次: 2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07041-7/D · 902 定价: 29.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

第1章 绪论	1
1.1 中国行政制度史的研究对象	1
1.2 中国古代行政制度的特点和发展阶段	4
1.2.1 中国古代行政制度的特点	4
1.2.2 中国行政制度史的分期	9
1.3 研究中国行政制度史的意义	12
1.3.1 有利于继承和发扬中国优秀的行政文化	12
1.3.2 有利于了解行政制度与国家政权、社会之间的关系	13
1.3.3 有利于充实专业知识和完善知识结构	13
1.3.4 有利于推进我国行政体制改革	13
1.4 研究中国行政制度史的方法	14
1.4.1 以马克思主义为指导的方法	14
1.4.2 历史的研究方法	15
1.4.3 比较研究的方法	15
1.4.4 学以致用, 体用结合的方法	15
1.4.5 注意从发展的角度来学习中国行政制度史	16
本章小结	16
关键术语	16
思考题	16
第2章 夏商周行政制度概述	17
2.1 夏朝政权组织的出现	17
2.1.1 夏朝的中央政权组织	17
2.1.2 夏朝的地方政权机构——方国	19

2.1.3 简评	20
2.2 商朝内服与外服的职官	21
2.2.1 商朝内服的职官——“百僚庶尹”、“殷正百辟”	22
2.2.2 商朝外服的职官——“殷边侯甸”	24
2.2.3 简评	25
2.3 西周的中央行政管理体制与地方管理	26
2.3.1 西周的中央行政管理体制	27
2.3.2 西周的地方行政管理体制	29
2.3.3 简评	31
2.4 春秋战国时期的行政制度	32
2.4.1 春秋时期的行政制度	33
2.4.2 战国时期的行政制度	37
2.4.3 简评	40
本章小结	40
关键术语	41
思考题	41
第3章 皇帝制度	42
3.1 皇帝制度的建立与皇权的行使	42
3.1.1 皇帝制度的建立	42
3.1.2 皇帝制度的发展变化	45
3.1.3 皇权的内容与特点	49
3.1.4 皇权的行使方式	50
3.1.5 简评	52
3.2 皇位继承制度	53
3.2.1 皇位继承的原则	53
3.2.2 皇位继承制度的弊端	55
3.2.3 统治者所采取的相关防范措施	56
3.2.4 简评	58
3.3 宫殿、陵寝、宗庙制度	58
3.3.1 宫殿制度	58
3.3.2 陵寝制度	61
3.3.3 宗庙制度	63

3.3.4 简评	64
3.4 皇权的异化——外戚与宦官专权	65
3.4.1 宦官制度	65
3.4.2 宦官专权	69
3.4.3 外戚制度	71
3.4.4 简评	73
3.5 皇帝制度的特点与本质	74
3.5.1 皇帝制度的特点	74
3.5.2 皇帝制度的积极意义	75
3.5.3 皇帝制度的本质	75
3.5.4 简评	76
本章小结	76
关键术语	77
思考题	77

第4章 中央行政制度	78
4.1 秦汉时期的三公九卿制	78
4.1.1 秦代大一统封建国家的三公九卿制	78
4.1.2 西汉时期的三公九卿制	80
4.1.3 东汉三公九卿制的变化	82
4.1.4 简评	84
4.2 魏晋南北朝隋唐时期的三省六部制	85
4.2.1 魏晋南北朝三省六部制的萌芽	85
4.2.2 隋代三省六部制的确立	87
4.2.3 唐代三省六部制的完善	90
4.2.4 中晚唐、五代时期三省六部制的变革	93
4.2.5 简评	95
4.3 宋代的二府三司制和元代的一省制	95
4.3.1 宋代的二府三司制	96
4.3.2 元代的一省制与宣政院	99
4.3.3 简评	101
4.4 明清的内阁制与军机处	101
4.4.1 明代的内阁制	101

4.4.2 清代的军机处	104
4.4.3 简评	106
4.5 中央行政体制的演变规律及其特点	106
本章小结	109
关键术语	109
思考题	109
第5章 地方行政制度	111
5.1 秦汉地方行政制度	111
5.1.1 秦代郡县二级制地方政府	111
5.1.2 汉代郡县与封国并行的地方行政制度	113
5.1.3 汉代民族地区行政管理体制	116
5.1.4 简评	117
5.2 魏晋南北朝地方行政制度	118
5.2.1 州、郡、县三级地方行政体制	118
5.2.2 双轨制与都督制度	119
5.2.3 侨州郡县制度	120
5.2.4 县乡制度	121
5.2.5 简评	122
5.3 隋唐地方行政制度	123
5.3.1 隋代州、县两级制的地方行政制度	123
5.3.2 唐代的地方行政制度	124
5.3.3 唐代边疆少数民族地区行政管理机构的设置	127
5.3.4 简评	129
5.4 宋辽金地方行政制度	129
5.4.1 宋朝地方行政制度	129
5.4.2 辽的地方行政制度	132
5.4.3 金的地方行政制度	132
5.4.4 简评	133
5.5 元代地方行政制度	133
5.5.1 元代地方行政制度	134
5.5.2 元代民族地区行政管理制度	135
5.5.3 简评	135

5.6 明清地方行政制度	136
5.6.1 明代地方行政制度	136
5.6.2 清代地方行政制度	139
5.6.3 简评	142
5.7 地方行政体制的运行	142
5.7.1 从郡县二级制转化为州郡县三级制	142
5.7.2 从州县二级制转化为道(路)州县三级制	143
5.7.3 从省路府州县多级制转向省府县三级制	144
5.7.4 简评	145
本章小结	145
关键术语	146
思考题	146
 第6章 监察制度	 147
6.1 先秦时期的行政监察制度	147
6.1.1 先秦的中央监察制度	147
6.1.2 先秦时期行政监察制度的特点	148
6.1.3 简评	149
6.2 秦汉时期的行政监察制度	149
6.2.1 秦汉的中央监察制度	149
6.2.2 秦汉的地方监察制度	152
6.2.3 秦汉时期行政监察制度的特点	153
6.2.4 简评	154
6.3 魏晋南北朝的行政监察制度	154
6.3.1 魏晋南北朝行政监察制度的衰弱	154
6.3.2 皇权对监察机构控制的加强	155
6.3.3 监察官员职权的变化	156
6.3.4 魏晋南北朝时期行政监察制度的特点	157
6.3.5 简评	158
6.4 隋唐时期行政监察制度	158
6.4.1 隋朝时期行政监察制度	158
6.4.2 唐朝时期行政监察制度	160
6.4.3 隋唐时期行政监察制度的特点	162

6.4.4 简评	163
6.5 宋辽金元的行政监察制度	164
6.5.1 宋代中央行政监察制度	164
6.5.2 辽金行政监察制度	168
6.5.3 元朝的行政监察制度	169
6.5.4 宋辽金元时期行政监察制度的特点	172
6.5.5 简评	173
6.6 明清的行政监察制度	173
6.6.1 明朝的中央行政监察制度	173
6.6.2 明朝的地方行政监察制度	175
6.6.3 清代的行政监察制度	177
6.6.4 明清时期行政监察制度的特点	181
6.6.5 简评	182
本章小结	182
关键术语	183
思考题	183
第7章 官吏选拔制度	184
7.1 先秦的世卿世禄制度	184
7.1.1 世卿世禄制及其表现形式	184
7.1.2 世卿世禄制度的发展历史	186
7.1.3 简评	187
7.2 秦汉的选官制度	188
7.2.1 察举制及其主要科目	188
7.2.2 察举制的主要内容	191
7.2.3 简评	192
7.3 魏晋南北朝的九品中正制	192
7.3.1 九品中正制的内容	192
7.3.2 九品中正制的发展轨迹	193
7.3.3 简评	195
7.4 隋唐的科举制	196
7.4.1 隋朝科举制的开启	196
7.4.2 唐朝科举制的勃兴	197

7.4.3 简评	200
7.5 宋元科举制的发展	200
7.5.1 宋朝科举的改革	200
7.5.2 元朝科举制的民族色彩	203
7.5.3 简评	204
7.6 明清科举制的强化	205
7.6.1 明朝科举制的极盛	205
7.6.2 清朝科举制的革废	206
7.6.3 简评	209
7.7 对科举制的评价	209
7.7.1 科举制的积极作用	210
7.7.2 科举制的功能	211
7.7.3 科举制的消极影响	212
本章小结	214
关键词语	215
思考题	215
第8章 官吏管理制度	216
8.1 官吏任用制度	216
8.1.1 官吏任用种类概说	216
8.1.2 秦汉魏晋南北朝时期官吏任用制度	217
8.1.3 隋唐时期官吏任用制度	220
8.1.4 宋代时期官吏任用制度	223
8.1.5 元代时期官吏任用制度	224
8.1.6 明清时期的官吏任用制度	225
8.1.7 简评	225
8.2 官吏考课和奖惩制度	226
8.2.1 官吏考课制度	226
8.2.2 官吏奖惩制度	232
8.2.3 简评	235
8.3 官吏等级和俸禄制度	236
8.3.1 官吏等级制度	236
8.3.2 俸禄制度	240

8.3.3 简评	242
8.4 官吏退休和抚恤制度	242
8.4.1 官吏退休制度	242
8.4.2 官吏抚恤制度	247
8.4.3 简评	249
本章小结	249
关键术语	250
思考题	250
第9章 胥吏制度	251
9.1 先秦时期胥吏的起源	251
9.1.1 胥吏的含义	251
9.1.2 先秦时期的胥吏	252
9.1.3 简评	254
9.2 秦汉隋唐胥吏阶层的形成与发展	254
9.2.1 秦汉时期胥吏阶层的形成	254
9.2.2 隋唐时期胥吏阶层的发展	256
9.2.3 简评	259
9.3 宋元时期胥吏阶层的膨胀	260
9.3.1 宋朝胥吏制度	260
9.3.2 元朝胥吏制度	264
9.3.3 简评	266
9.4 明清时期的胥吏	267
9.4.1 明朝胥吏制度	267
9.4.2 清朝胥吏制度	270
9.4.3 明清的胥吏之害	272
9.4.4 简评	274
9.5 胥吏对基层行政的影响	274
9.5.1 胥吏对基层行政的积极影响	274
9.5.2 胥吏对基层行政的消极影响	277
9.5.3 简评	280
本章小结	280
关键术语	281

思考题·····	281
第 10 章 公文制度 ·····	282
10.1 先秦公文的起源和类型·····	282
10.1.1 先秦公文的起源·····	282
10.1.2 先秦公文的类型·····	284
10.1.3 简评·····	286
10.2 秦汉至明清时期公文的发展演变·····	286
10.2.1 秦汉时期的公文制度·····	286
10.2.2 三国两晋南北朝时期的公文制度·····	289
10.2.3 隋唐时期的公文制度·····	291
10.2.4 宋元时期的公文制度·····	292
10.2.5 明清时期的公文制度·····	293
10.2.6 简评·····	295
10.3 古代公文的用印与用纸制度·····	296
10.3.1 古代公文的用印制度·····	296
10.3.2 古代公文的用纸制度·····	299
10.3.3 简评·····	301
本章小结·····	301
关键术语·····	302
思考题·····	302
第 11 章 教科文卫管理制度 ·····	303
11.1 学校和教育管理制度·····	303
11.1.1 先秦的学校和教育管理制度·····	303
11.1.2 秦汉的学校和教育管理制度·····	305
11.1.3 魏晋南北朝时期的学校和教育制度·····	307
11.1.4 隋唐宋元时期的学校和教育制度·····	309
11.1.5 明清时期的学校和教育制度·····	311
11.1.6 简评·····	313
11.2 科学机构和管理制度·····	314
11.2.1 天文历法机构及管理制度·····	314
11.2.2 手工业技术机构和管理制度·····	316

11.2.3 简评·····	319
11.3 医疗卫生机构和管理制度·····	319
11.3.1 医疗卫生机构和管理制度·····	319
11.3.2 简评·····	324
本章小结·····	325
关键术语·····	325
思考题·····	326
 参考书目·····	 327
后记·····	330

第 1 章

绪 论

中国行政制度史是以中国历代行政制度为研究对象的一门学科，它以现代政治理论和行政管理理论为指导，以行政制度的历史发展变化为主线，分专题研究中国历史上的君主、中央行政、地方行政、行政监察、官吏选拔、官吏管理、胥吏、公文以及教科文卫等各方面的制度。中国行政制度史着重分析历代行政制度对行政管理和社会发展的正负两个方面的影响，从中国行政制度的产生、发展和变革中总结历史的经验教训。

1.1 中国行政制度史的研究对象

每一门独立存在的学科，都有其研究对象，或者说矛盾的特殊性。从广义来说，举凡中国历史上与行政制度相关的政治、经济、法律、军事、思想、文化、社会等部分，都必然要纳入中国行政制度史的研究内容。只有将行政制度的研究置放于各个时期社会经济政治总体之内进行，才可能动态地、全面地理解行政制度，这是深入理解中国行政制度史的必由之路。

上述内容覆盖的时间，为夏、商、周三代奴隶制社会时期与秦汉至明清整个封建社会历史时期。封建制国家的行政制度，有些虽然渊源于奴隶制国家，但由于奴隶制及其以前的社会，年代久远，文献也不足为征，所以本书便把重点放在秦汉至明清这段封建制时代。至于秦以前的奴隶制时期行政制度，只做简要介绍。

众所周知，中国的文明史与巴比伦、埃及、印度等文明古国不同，这些国家曾多次被异族征服，都遭受过外来文明的侵略，因此古巴比伦、古埃及、古印度的古老文化都未能完整、独立地保存下来。只有在华夏大地上孕育生长的中华文化，一直连绵未断，持续发展。从传说时代的黄帝开始，直到现在，中华文化传统一直保持着发展的连续性和主体的纯洁性，成为东方文化的主流。

这就决定了中国行政制度史的时间跨度大，地域辽阔，对象广博，内容丰富完整，对它的研究概括起来应有以下几个方面：

第一，中国历史上的行政管理及其效果，包括行政体制、行政机构设置、行政权力运行、行政环境、行政文化、行政思想，以及因此产生的各种形式的制度。这里面既有国家正式制定的典章制度，也有在社会发展过程中起到规范和调节作用的传统习惯，以及调节家族、宗族、乡里内部关系的“家法族规”、“乡规民约”等特殊形式的社会规条，还有各民族在国家允许范围内的特定民族规范。这些规范是研究中国行政制度史的基本依据。通过对这些规范的研究，可以了解历史某一时期、某一政权、某一民族的最基本的行政制度情况，也可以看到它的因循和发展。

第二，中国历史上的国家行政管理状况，包括国家机关的组织结构、形式，职、权、责、利的划分和运用，以及互相配合、密切相关的职官选拔、职官管理、监察、财政、文教、卫生、礼仪、民族、文书等制度。国家行政体制是对全社会进行管理的体系，它包括行政监察、考试、吏治、人事、财政、文教、卫生、礼仪、民族、文书、职官管理等制度，这些制度既相辅相成，又相互影响和制约，并构成行政制度的主体，通过国家的强制力来保证运行。

第三，中国历史上产生过的行政思想和有关行政的各种学说，也是中国行政制度史的主要内容。行政思想是属于政治思想史的范畴，但我们在研究中国行政制度史时，不能脱离思想的指导因素，尤其是中国古代行政制度，是严格遵照“天人合一”和“三纲五常”的钦定儒家学说作为精神支柱的，晚清以后，又受到西方君主立宪和共和思想的影响。脱离这些思想理论，就难以对具体制度的形成、发展和变化做出合理的说明。可见对行政制度史的研究是离不开思想史内容的，否则，就会变成孤立无据的偶然政治现象，成为无本之木、无源之水。

第四，中国历史上经济制度是研究中国行政制度史不可忽略的内容。经济制度的根本问题是优化资源配置，以便产生良好的经济效益。国家通过政策、法令、规章等手段，对经济进行干预，如早期国家在制度上实行重农抑商政策，渐渐变为亦农亦商，政府“凡征粮责之首户，每岁夏初丝出一完；秋初，烟叶上市一完；至冬收获，扫数全完”。^① 制度如能顺应经济的发展，便能够保证国家税源的充足。相反，如果采取违背经济发展的措施，不尊重农时，或者采取苛捐暴敛、竭泽而渔的手段，就必然会招致民怨，破坏生产，行政制度

^① 《乾隆·郸县志·赋役》。

也不可能正常地运行。

第五，中国古代官吏制度是中国古代行政制度的一个重要组成部分。关于官吏，列宁在《论国家》的讲演中曾有过十分精辟的论述。他说：“国家一直是从社会中分化出来的一种机构，一直是由一批专门从事管理、几乎专门从事管理或主要从事管理的人组成的。人分为被管理者和专门的管理者，后者居于社会之上，称为统治者，称为国家代表。”^①显然，这批“居于社会之上”的“统治者”和“国家代表”，就是官吏。官吏是行政制度的具体实施者，没有官吏，行政权力无法行使，行政制度无法实施，行政目标也就不可能实现。中国古代官吏制度则不仅包括中国古代各朝官吏的设置与沿革情况，还包括中国古代官吏的选举、任用、考核、奖惩、监察、待遇、致仕等管理方面的内容。在行政制度运用过程中，有关官员的人品、才能和作风，必然直接关系着制度执行的公正和效率，并且影响着行政制度的贯彻执行和社会效果，决定着这一制度的成败。因此，不了解古代的官吏制度就不可能真正理解中国古代的行政制度。

上述几个方面，既相辅相成，又相互影响和制约，构成研究中国行政制度史的主体。中国行政制度史作为社会科学领域中的一个分支，其特点就在于处在行政学与历史学双重交叉之中，既有行政学的特点，又有史学的性质。也就是说，中国行政制度史既是历史学的一个分支、一种专门史，同时又是行政学领域中的一个重要的基础学科。

中国行政制度史的研究对象从狭义上说，是中国历代中央行政制度和地方行政制度的沿革演变历史，以及有关国家行政管理各种典章制度。中央行政制度包括历代君主制度、宰相制度、中央行政管理体制、监察制度四个方面的内容。地方行政制度包括历代地方各级行政管理制度、少数民族地区行政机构的设置与管理。此外，历代的官吏管理制度、胥吏制度、公文制度也是中国行政制度史研究的对象。这是本书介绍的主要内容。在编写体例上，目前国内大多有关中国行政制度史的著作和教材之中，都以不同王朝为主体，作为一个独立的论述阶段和研究主体，分述本王朝的君主制度、职官制度、地方制度、监察制度等。这样的体例当然有其必要性，因为便于对不同朝代做全面、综合性的观察和分析，但由于中国历史上存在漫长的君主专制统治，后起的王朝往往在国家体制和各方面的规章上沿袭前代，大同而小异，所谓“中国自数千年

^① 《列宁选集》第4卷，人民出版社1972年版，第47页。

以来，皆停顿时代也”。^① 分朝代叙述它们的行政制度，往往难以避免重复冗赘。为避免这样的缺点，本书将古代各种专门制度分别作为专题叙述，精简其重复之处，突出其已发生嬗变，重点叙述它的发展变动，有异于前代之处。当然，又不能割断其嬗变的渊源和影响，使两种论述中国行政制度史的著作体例互资参考，互为补充。为此，本书即按照历代的皇帝制度、中央行政制度、地方行政制度、行政监察制度、官吏选拔制度、官吏管理制度、胥吏制度、公文制度、教科文卫管理制度的专题编写。

1.2 中国古代行政制度的特点和发展阶段

研究中国行政制度史，除了必须认识它与世界各国行政制度史的发展历史具有相同或相近的规律外，还应该特别注意到中国特殊的国情和中国行政制度史本身所具有的特殊性。中国有确凿史料记载的行政制度已存在了近 4 000 年，在这漫长的发展过程中，中国行政制度沿革大体清晰，内容特点也很突出。在数千年的历史发展中，中国古代行政管理在自己独有的环境中逐步形成了自己的特点。

1.2.1 中国古代行政制度的特点

1. 行政管理权高度集中于君主一人，形成了大一统王朝的中央集权体制

中国古代的国家，经历了奴隶主专政和封建主专政两个阶段。这两个时期的行政管理虽有许多不同之处，但是其共同特点是行政管理权集中于君主之手，是一种个人集权的管理体制：在奴隶制国家里，行政活动以王权为中心，以王权为最高权威，王与国家两位一体。夏、商、周虽然以天子为天下共主，但由于实行的分封制实际上是一种小国寡民的社会，各级封君的专制权力在空间范围上受到限制，仅对统治区内的直接统治部分享有完整权力。同样，天子的权力也相应受到一定制约。从战国到清代，除个别时期外，大部分时间内都保持了统一的王朝形式，郡县制逐渐取代分封制，如秦、汉、西晋、隋唐、北宋、元、明、清等，即使在分裂时期，各分裂小朝廷也在其统治区域内维持中央集权的体制，在这种体制下，地方官员不同于封君，所掌握的主要是行政执行权，且其由职务所派生出的权力不像分封制下的封君那样具有永恒性，非但

^① 梁启超：《过渡时代论》，《清议报》，1901 年 6 月 26 日。