

中国 行政管理史

王 建 学 主 编

辽 宁 人 民 出 版 社



行 政 管 理 学 丛 书

行政管理学丛书

中国行政管理史

主 编 王建学

副主编 庞冠中

徐 琳

辽宁人民出版社

1989年·沈阳

中国行政管理史
Zhongguo Xingzheng Guanli Shi

王建学 主编

辽宁人民出版社出版 辽宁省新华书店发行
(沈阳市南京街6段1里2号) 沈阳市矿山印刷厂印刷

字数: 221,000 开本: 787×1092 1/32 印张: 10 5/8

印数: 1—5,500

1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷

责任编辑: 于虹	版式设计: 任和
封面设计: 赵多良	责任校对: 赵耀今

ISBN 7—205—01160—4/D·216 (ZF)

定价: 3.96元

序

夏书章

中共辽宁省委党校联合十余所党校、行政学院、管理学院和高等院校协作编写出版《行政管理学丛书》。应当认为，这是对这门新兴学科的建设所做出的新贡献，是一件令人高兴和值得欢迎的好事情。

《丛书》的编写指导思想是正确的和明确的：“以党在社会主义初级阶段的基本路线为指针，坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革、开放的总方针，坚持一切从实际出发的思想路线。既努力总结我国行政管理经验，又开拓思路、扩大视野、积极吸收国外一切科学成果，回答改革开放条件下行政管理的实际问题，着重于行政管理人员思维和业务能力的开发和科学训练。力求具有原则性，时代性，针对性和实用性，以广泛适应各种行政管理的资格培训、岗位培训和在职学习的需要。”作为理论必须紧密结合实际的应用学科，上述要求比较恰当。虽然要完全做到难度较大，但是，只要朝着这个方向作不懈的努力，相信必能逐步接近所预期的目标并有所成就。

《丛书》的第一批书目有：《城市行政管理》，《乡镇行政管理》，《机关行政管理及办公现代化》，《行政领导学》，《行政决策学》，《行政监察》，《人事行政》，《行政公共关系》，《行

行政管理心理学》，《现代管理哲学》，《行政能力开发》，《中国行政管理史》，《外国行政管理史》，《政治学》，《调查研究理论与方法》，《决策实例分析等》。显然，这是一项专业配套的系统工程，可见，编委会给自己提出的任务不轻，而且，可以说是行政管理学教材编写的一种变革性尝试。

《丛书》还规定了“编教一致，即编书者也是教书者”的原则。应该说，这对教学本身具有积极意义。同时也应该预防可能产生的局限性，编写组全体成员应统一认识，在编写工作中狠下功夫，使成果达到力所能及的广度、深度和新度。这样经过比较、鉴别，即使已有同类内容和性质的版本，也可以取长补短、后来居上。竞争机制无疑是适用的。我们对这套丛书寄以厚望。

中国行政管理学会已正式宣告成立。国务院总理李鹏同志为学会成立的题词是：“政府行政管理必须讲科学，求效率，守法制，重廉洁。”这是对行政管理学研究提出的现实和迫切要求。现在，我们正面临全面改革的继续深化，其中就有举足轻重的行政管理改革。因此，在行政管理学研究中，一定要坚持理论联系实际的原则，既要在理论上有所创新和突破，又要始终注意把着眼点放在对现实问题的研究上，任何时候都不可偏离这个方向。这门学科的生命力也只有这样才能显示出来。换句话说，就是要力求学以致用，学能致用，不尚空谈，不可空谈，要为当前的改革实践服务。

建设有中国特色的社会主义需要创立有中国特色的社会主义行政管理学体系，从而也需要与此相适应的行政管理学研究，这对我国的行政管理学界和有志于从事这一学科领域研究的同志们来说，是责无旁贷的。

本来，顾名思义，行政，行政，行政就不能只是坐而言，而要起而行。但是，这并不等于说行政用不着理论指导。例如所行的什么政，如何去行，怎样才能行，即通行无阻和行之有效，等等，便不是没有考究而是大有学问的。前人有言：“为政不在多言，在力行耳。”不多言亦非不言；而是切忌空言、赘言、谎言之类。言之有物、言之成理的和利于行的逆耳忠言、匡时弊的“盛世危言”（不是耸人听闻的危言、不负责任的流言、别有用心的谣言）还是需要的。

我们深知，由于理论贫乏和悖谬导致实践中失误的情况时有发生，各级政府的行政管理工作也不例外。而且因为事关国家和地区全局，这就更有必要对行政管理进行全面、系统的研究，以期有助于改革，有助于提高工作效率直到整个管理水平。因此，这套《丛书》的有关同志在这方面所作的努力和可能作出的贡献，其意义自不能以一个区域或一个系统的范围来估量。

总之，在全面改革逐步深化之际，开展行政管理学的研究和使之得到加强，颇有现实意义。欣闻《丛书》出版，欣然命笔，略抒所感，以求正于广大读者。

一九八九年五月于中山大学

出版说明

《中国行政管理史》是为了适应当前行政管理学的教学和科研需要编写的。我们在长期的教学与科研中，逐渐积累了一些有关中国行政管理史方面的资料，研究了一些有关问题，很早就萌生了编写这部书的想法。当前，行政管理学的研究工作正进一步地深入展开，在这一有利形势的推动下，特别是在辽宁人民出版社综合编辑室，以及行政管理学系列丛书编辑委员会的具体指导和帮助下，我们编写了这本书，实现了长期的夙愿。鉴于目前中国行政管理史的教学、科研工作还只是初步开始，我们的研究也比较肤浅，加之时间仓促，因此书中疏漏、不当之处在所难免，恳请广大读者不吝赐教，以便再版时加以纠正。本书吸取了史学界、行政管理学界的一些新的研究成果，在此表示感谢。

中国政法大学教授张晋藩同志审阅了本书的编写提纲。全书由王建学担任主编，庞冠中、徐琳任副主编。参加编写的人员有（按章节先后顺序排列）：王建学（绪论、第八章第一、二节）、王效东（第一章）、王宝林（第二章）、庞冠中（第三章）、孙志成（第四章）、程学智（第五章）、徐琳（第六章）、岳福管（第七章）、李英（第八章第三节）、周维强（第九章）、赵岩（第十章）。徐东兰、郑坤田同志为本书做了许多工作。

编者

一九八九年四月

目 录

序.....	夏书章
出版说明	1
绪论.....	1
一、概述.....	1
二、中国行政管理史研究的主要内容.....	5
三、学习和研究中国行政管理史的意义.....	10
四、学习和研究中国行政管理史应注意的问题	13
第一章 中国奴隶社会的行政管理.....	15
第一节 夏、商时期的行政管理.....	15
一、原始社会行政管理的萌芽.....	15
二、夏朝奴隶制国家的建立及其行政管理机构.....	17
三、世袭制的出现.....	18
四、商朝中央和地方行政机构及管理.....	19
第二节 建立在分封制基础上的西周行政管理制度	21
一、西周的分封制与宗法制.....	22
二、周公的统治思想.....	24
三、中央行政机构设置及职能.....	25
四、诸侯国的行政机构及管理	27
第三节 春秋时期奴隶制行政管理制向封建制 行政管理制度的过渡	29
一、周王室的衰落与对诸侯管理的松弛.....	29
二、各国带有封建性质的政治变革.....	31

三、郡、县地方管理机构的出现·····	33
四、孔子与老子的统治思想·····	34
第二章 中国封建社会初期的行政管理·····	38
第一节 战国初期封建国家行政管理制度的建立·····	38
一、封建管理体制在各国确立·····	38
二、以“帝王”为中心的各国封建专制制度·····	40
三、地方行政机构及管理·····	41
四、战国时期诸子百家的行政管理思想·····	42
第二节 统一的秦朝封建国家行政管理·····	45
一、秦始皇为加强统一的中央集权封建国家采取的行政措施·····	45
二、封建国家最高行政首脑皇帝制的确立·····	47
三、秦朝的中央与地方机构及行政管理·····	48
四、官吏管理制度·····	52
五、司法和监察制度·····	54
第三节 为封建专制服务的汉朝行政管理·····	56
一、中央和地方行政机构的强化·····	56
二、西汉官吏的选拔与管理·····	58
三、汉武帝、董仲舒的为政思想·····	64
四、东汉行政管理制度的变化·····	67
五、两汉的司法和监察管理·····	69
第三章 中国封建社会行政管理制度的完备·····	73
第一节 三国两晋南北朝时期行政管理制度的演变·····	73
一、士族门阀制度·····	73
二、三省制的中央行政机构的形成·····	76
三、魏晋南北朝时期的地方行政管理·····	79
第二节 隋唐时期封建专制国家行政管理制度的完备·····	83
一、隋朝行政机构的改革·····	83
二、唐朝中央行政机构及其职能·····	85

三、唐朝地方行政机构及职能·····	92
四、唐朝的官吏管理·····	93
五、唐朝的司法监察管理制度·····	97
六、唐太宗的行政管理思想·····	100
第四章 中央集权的宋朝行政管理 ·····	106
第一节 北宋的建立与中央集权措施·····	106
一、周世宗改革·····	106
二、宋太祖的中央集权措施·····	108
第二节 宋朝的中央和地方行政机构及管理·····	109
一、中央行政机构的变化·····	109
二、地方行政机构及管理·····	117
三、司法与监察管理·····	119
四、科举制的发展与官吏管理·····	124
第三节 宋朝的行政改革·····	131
一、范仲淹的吏制改革·····	131
二、王安石整饬吏制措施·····	134
第五章 辽金西夏元朝的行政管理 ·····	139
第一节 辽朝的行政管理·····	139
一、南北面官制行政管理方法·····	142
二、地方行政管理·····	145
第二节 金朝、西夏的行政管理·····	145
一、金朝的行政管理·····	151
二、西夏的行政管理·····	152
第三节 元朝的行政管理·····	152
一、中央行政机构中书省及六部·····	152
二、地方行省制度的确立·····	157
三、官吏的选拔、任用与考核·····	159
第六章 极端封建专制集权下的明朝行政管理 ·····	164

第一节 中央集权的强化·····	164
一、明初政权管理体制的变动·····	164
二、内阁的设立及其管理职能·····	165
三、其他中央行政机构·····	169
四、张居正的吏制改革·····	172
第二节 明朝的专权与特务政治·····	174
一、朱元璋的用人思想·····	174
二、宦官专权·····	180
三、厂卫制·····	181
第三节 明朝的科举、吏制与监察管理·····	187
一、科举制度·····	187
二、官吏管理·····	188
三、司法与监察管理·····	191
第四节 地方行政机构与管理·····	193
一、省级机构的设置及职能·····	193
二、府、州、县的组织机构·····	194
三、里甲制度与粮长制·····	195
第七章 清朝封建社会衰朽阶段的行政管理·····	197
第一节 清统一中国前的行政管理·····	197
一、兵政合一的八旗制度·····	197
二、清太宗皇太极的改革·····	198
第二节 清朝中央行政机构及管理·····	200
一、内阁与军机处·····	200
二、六部与寺、监、院·····	204
三、议政制度·····	205
第三节 官吏与司法、监察管理·····	207
一、科举制度·····	207
二、官吏管理·····	208

三、司法、监察管理·····	211
第四节 清朝地方机构与管理·····	214
一、省级机构与管理·····	214
二、府（直隶州）、县的机构与职能·····	216
三、对少数民族地区的行政管理·····	218
第五节 清朝前期主要行政管理思想·····	224
一、康熙的“德化”思想与用人之道·····	224
二、康熙的“端本澄源”思想·····	225
第八章 清朝后期的行政管理·····	228
第一节 帝国主义侵略与清政府行政管理权的 逐步丧失·····	228
一、中国领土主权的破坏·····	228
二、中国海关管理权的丧失·····	231
三、中国司法管理权的破坏·····	232
四、帝国主义对清政府官吏任免权的干预·····	234
第二节 清政府的行政变革·····	236
一、总理各国事务衙门的设立·····	236
二、百日维新期间的行政改革·····	238
三、清政府的“维新新政”·····	240
四、“预备立宪”与封建帝制的结束·····	242
第三节 近代变革封建行政管理体制的思想 和主张·····	245
一、林则徐、魏源学习西方，改革封建政治的思想·····	245
二、马建忠、薛福成、郑观应等人早期维新思想·····	248
三、康有为等维新派改革封建行政管理体制的主张·····	254
四、孙中山借鉴西方行政管理方法的思想与实践·····	257
第九章 中华民国时期的行政管理·····	261
第一节 南京临时政府时期的行政管理·····	261

一、总统行政首脑制的确立·····	261
二、中央行政机构及其职能·····	262
三、临时参议院与司法机关·····	263
四、《临时约法》对行政管理的规定和影响·····	266
五、地方行政机构及其管理·····	267
六、南京临时政府时期的官吏选拔·····	269
第二节 北洋军阀政府时期的行政管理 ·····	269
一、总统、内阁及其他中央机构·····	263
二、地方行政机构及管理·····	275
三、官吏的选拔任用与管理·····	278
四、司法、监察及管理·····	276
第三节 国民党南京政府时期行政管理 ·····	280
一、蒋介石军阀专制统治的建立·····	280
二、中央行政机构及管理·····	282
三、地方行政机构及管理·····	284
四、公务员制度·····	286
第十章 中国共产党领导的革命根据地行政管理 ·····	290
第一节 第二次国内革命战争时期中央苏区的行政管理 ·····	290
一、中央苏维埃政权的建立·····	290
二、中央苏区的行政管理机构及职权·····	291
三、中央苏区的人民民主管理·····	296
第二节 抗日民主政权的行政管理 ·····	299
一、抗日根据地的行政管理机构及职能·····	299
二、抗日民主政权的干部人事管理·····	303
三、抗日民主政权建设的各项政策·····	305
第三节 解放战争时期人民民主政权的行政管理 ·····	308
一、解放区人民政权的行政管理机构及职能·····	308

二、解放区人民政权的干部人事管理·····	313
三、解放区人民政权加强行政管理的各项措施·····	314
四、由国共两党领导下的人民民主行政管理体制的形成·····	316

绪 论

一、概述

中国是世界上著名的文明古国。行政管理在中国具有悠久的历史和丰富的内容。我国古代文献中很早就有关于行政管理内容的记载。《礼记》中有“大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦”^①，反映了当时的管理思想与用人标准。“周公行政”是《论语》中关于“行政”一词的最早记载，它表明奴隶社会时期的周朝已将行政管理作为“国家的组织活动”了^②。

我们研究的行政管理史，是从原始社会开始，经奴隶社会、封建社会、半殖民地半封建社会，至中华人民共和国成立前的历史。行政管理在中国经历了几种社会形态，经过了从简单到完备，从低级阶段到高级阶段的发展过程。

原始社会的行政管理。这是行政管理的萌芽阶段，由于社会生产能力十分低下，行政管理很简单。从1万多年前的山顶洞遗址墓葬中分析，当时已出现原始的行政管理。在代表母系氏族繁荣时期的仰韶文化中，已出现一切重要事情都要由氏族全体成员民主评议决定的制度，如年长的妇女担任氏族首领时，要经过氏族全体成员选举，不称职时要被氏族成员

① 《礼记·礼运》。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

罢免。氏族首领负责生产、生活的管理，以及同其他民族的联络工作等，原始社会末期的尧、舜、禹时代，还出现了带有择优选任性质的“禅让制”，这些都是原始社会行政管理的反映。

奴隶社会的行政管理。这是中国行政管理体制初步建立阶段。从夏朝开始，已建立了最早的国家，出现了比较简单的国家行政机构和实行了初步的行政管理，经过商、周时期的不断完善，形成了一整套为奴隶主贵族政治服务的行政管理体系。在行政管理机构方面，出现了中央政府，及各个职能部门，建立了军队、监狱及国家机器，设置了地方政府等，在官吏管理方面，实行世卿世袭制度，君王掌握官吏任免大权。以宗法贵族君主制为中心，为奴隶主贵族专政服务是这一时期行政管理的基本特征。

封建社会的行政管理。这是中国行政管理体制完备、成熟阶段，在行政管理史上占有重要位置。随着春秋、战国时期封建制的最后确立，在封建专制基础上的行政管理逐步完善。特别是秦统一中国后，建立了中央集权的统一国家，经过改革和调整，从中央到地方设置了比较完整的行政管理机构，确立皇帝制度等，秦朝的行政管理基本为以后各朝所沿袭。唐、宋是中国封建社会行政管理的成熟时期，行政管理不但在机构和职能上更为健全，而且成为皇帝加强封建专制的有效工具和手段。明、清是封建行政管理的衰朽时期。随着封建社会的没落，行政管理不但弊端丛生，而且完全成了皇帝专制集权的工具，无论是行政机构设置，还是官吏选任完全取决皇帝的意志。封建社会的行政管理经历了近2千多年的历程，在中国行政管理史中时间最长。这一时期的行政管理是中国行政管理史的最重要的阶段，也是我们研究的主要内容。

半殖民地半封建社会的行政管理。这是封建社会行政管理濒临完结，带有买办色彩的半殖民地半封建社会行政管理体制出现并确立，以及西方资产阶级现代行政管理传入和中国共产党领导下的人民民主行政管理萌芽时期。旧的行政管理体制与现代管理体制互相交织是这个时期的主要特征。

1840年，列强用炮舰打开了紧紧关闭的中国大门，通过中英《南京条约》及一系列不平等条约一步步攫取中国的行政管理主权，从此，已经衰落的封建社会的行政管理开始逐步买办化，如，总理衙门的设立，清政府所实行的“维新新政”等都标志着清政府已堕落为“洋人的朝廷”，其行政管理体制已完全半殖民地、半封建化了。

1912年，随着武昌起义的胜利，中华民国临时政府建立，宣告了2千余年的封建专制的行政管理体制的终结，带有资产阶级共和国性质的一套行政管理机构、管理措施开始建立，虽然它存在时间很短，但仍然在中国行政管理史上留下了光辉的一页。从袁世凯篡夺辛亥革命胜利成果开始，经北洋军阀统治时期，一直到国民党新军阀上台，这一时期的行政管理，虽然在行政管理机构和方法上，引进了西方一些现代管理内容，但其性质上仍然是建立在大官僚、大买办、大资产阶级政治基础上的半殖民地、半封建的行政管理。

1927年井冈山革命根据地建立，开始了中国共产党领导下的人民民主行政管理的新纪元。以后在抗日战争、解放战争中革命根据地不断扩大，逐渐形成了一套完全新型的行政管理机构、管理方法和管理理论。在机构方面，围绕着为革命战争和根据地建设两个中心，建立了一套比较完整的政权机构；在管理方法上，实行党的统一领导下的民主集中制原