

QUANLI DE CHAIFEN YU ZUHE

# 权力的拆分与组合

王占魁 编著



中国档案出版社

# 权力的拆分与组合

——中国行政机构设置与管理纵览

王占魁 编著

中国档案出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

权力的拆分与组合/王占魁编著. —北京: 中国档案出版社, 2005. 3

ISBN 7-80166-507-4

I. 权... II. 王... III. 国家机构—行政管理—研究—中国—先秦时代 ~ IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 001277 号

责任编辑/管辉

书名/QUANLI DE CHAIFEN YU ZUHE

出版/中国档案出版社

(100032 北京市西城区丰盛胡同 21 号)

经销/全国新华书店

印刷/中国文联印刷厂

规格/850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印张/12.5 字数/270 千字

版次/2005 年 3 月第 1 版

印次/2005 年 3 月第 1 次印刷

定价/24.80 元

## 目 录

<b>第一章 先秦行政机构的设置</b> .....	1
<b>第一节 商时期</b> .....	1
一、商时期行政机构概述 .....	1
二、商时期权力的拆分与组合 .....	
<b>第二节 西周时期</b> .....	3
一、西周时期行政机构概述 .....	3
二、西周时期权力的拆分与组合 .....	3
<b>第三节 春秋时期</b> .....	7
一、春秋时期行政机构概述 .....	7
二、春秋时期权力的拆分与组合 .....	8
<b>第四节 战国时期</b> .....	11
一、战国时期行政机构概述 .....	11
二、战国时期权力的拆分与组合 .....	12
<b>第五节 春秋战国时期楚国</b> .....	15
一、春秋战国时期楚国行政机构概述 .....	15
二、楚国权力的拆分与组合 .....	15
<b>第六节 先秦行政机构的管理制度</b> .....	17
一、考核制度 .....	17
二、禅让制度 .....	18
三、选举制度 .....	18

四、世袭制度 .....	19
五、养士制度 .....	23
六、终身制度 .....	24
七、待遇制度 .....	26
第七节 先秦行政机构产生的历史意义 .....	27
<b>第二章 秦代行政机构的设置 .....</b>	<b>31</b>
第一节 秦代行政机构概述 .....	31
第二节 秦代权力的拆分与组合 .....	39
一、中枢行政机构 .....	39
二、中央行政机构 .....	41
三、地方行政机构 .....	42
第三节 秦代行政机构的管理制度 .....	44
一、军功制 .....	45
二、爵级制 .....	46
<b>第三章 西汉行政机构的设置 .....</b>	<b>48</b>
第一节 西汉行政机构概述 .....	48
第二节 西汉权力的拆分与组合 .....	50
一、中枢行政机构 .....	50
二、中央行政机构 .....	51
三、地方行政机构 .....	53
<b>第四章 东汉行政机构的设置 .....</b>	<b>56</b>
第一节 东汉行政机构概述 .....	56

---

第二节 东汉权力的拆分与组合 .....	59
一、中枢行政机构 .....	60
二、中央行政机构 .....	61
三、地方行政机构 .....	62
第三节 两汉时期权力分配的原则 .....	62
一、选官方针 .....	62
二、选官途径 .....	64
第四节 两汉时期行政机构的管理制度 .....	71
一、官吏回避制度 .....	71
二、权力监察制度 .....	74
三、官吏待遇制度 .....	78
四、官吏退休制度 .....	78
<b>第五章 三国两晋行政机构的设置 .....</b>	<b>81</b>
第一节 三国两晋行政机构概述 .....	81
第二节 三国两晋权力的拆分与组合 .....	83
一、三国权力的拆分与组合 .....	83
二、两晋权力的拆分与组合 .....	86
第三节 三国两晋时期行政机构的管理制度 .....	91
一、官吏品级制度 .....	91
二、官吏考核制度 .....	92
<b>第六章 南北朝行政机构的设置 .....</b>	<b>94</b>
第一节 南北朝行政机构概述 .....	94

---

第二节	南北朝权力的拆分与组合 .....	99
一、	南朝权力的拆分与组合 .....	99
二、	北朝权力的拆分与组合 .....	104
第三节	南北朝官吏产生的特点 .....	109
一、	世袭制 .....	109
二、	九品中正制 .....	109
三、	九品中正制的具体内容 .....	110
四、	九品中正制的流弊及其衰落 .....	111
<b>第七章</b>	<b>隋代行政机构的设置 .....</b>	<b>113</b>
第一节	隋代行政机构概述 .....	113
第二节	隋代权力的拆分与组合 .....	114
一、	中枢行政机构 .....	114
二、	中央行政机构 .....	115
三、	地方行政机构 .....	118
第三节	隋代行政机构的管理制度 .....	118
一、	隋官吏待遇 .....	118
二、	科举制 .....	120
三、	科举制的影响 .....	120
<b>第八章</b>	<b>唐代行政机构的设置 .....</b>	<b>121</b>
第一节	唐代行政机构概述 .....	121
第二节	唐代权力的拆分与组合 .....	127
一、	中枢行政机构 .....	127

---

二、中央行政机构 .....	130
三、地方行政机构 .....	134
第三节 唐代官吏的管理制度 .....	137
一、唐代官员的录用制度——科举择士 .....	138
二、唐代官员的任用制度——铨选授职 .....	138
三、唐代官员的考核制度——考试考绩 .....	139
四、唐代官员的职务升降制度——以考绩 为据的铨叙 .....	141
五、唐代官员的选任制度 .....	141
六、唐代官员的选任制度的基本特点 .....	142
七、唐代官员的选任制度的意义 .....	144
八、唐代官吏管理制度在中国古代官吏管理 制度中的地位 .....	146
九、唐代对官施用权的监督制度 .....	146
十、唐代官吏的回避制度 .....	150
十一、唐代官吏的退休制度 .....	151
十二、起于隋唐的官吏待遇制度 .....	152
十三、使职差遣制度 .....	154
第四节 唐代行政体制的成功经验与启示 .....	156
一、依照等级结构，规化地方行政建制 .....	157
二、明细职能分工，确定职权划分体系 .....	160
三、规范编制程序，贯彻违制处罚原则 .....	162



---

<b>第九章 五代十国行政机构的设置</b> .....	164
第一节 五代十国行政机构概述 .....	164
第二节 五代十国权力的拆分与组合 .....	165
<b>第十章 宋代行政机构的设置</b> .....	169
第一节 宋代行政机构概述 .....	169
第二节 宋代权力的拆分与组合 .....	173
一、中枢行政机构 .....	173
二、中央行政机构 .....	174
三、地方行政机构 .....	180
第三节 宋代行政机构的管理制度 .....	183
一、官吏待遇制度 .....	185
二、官吏回避制度 .....	187
三、官吏退休制度 .....	189
<b>第十一章 辽、西夏、金行政机构的设置</b> .....	191
第一节 辽、西夏、金行政机构概述 .....	191
第二节 辽时期行政机构设置 .....	191
一、辽行政机构概述 .....	191
二、辽权力的拆分与组合 .....	192
第三节 西夏时期行政机构设置 .....	195
一、西夏行政机构概述 .....	195
二、西夏权力的拆分与组合 .....	195
第四节 金时期行政机构设置 .....	199

---

一、金行政机构概述 .....	199
二、金权力的拆分与组合 .....	199
<b>第十二章 元代行政机构的设置 .....</b>	<b>205</b>
第一节 元代行政机构概述 .....	205
第二节 元代权力的拆分与组合 .....	206
一、中枢行政机构 .....	206
二、中央行政机构 .....	206
三、地方行政机构 .....	211
第三节 元代行政机构的管理制度 .....	215
一、行御史台 .....	215
二、监察制度 .....	215
三、辽金元三朝官吏的回避制度 .....	216
四、元代官吏的退休制度 .....	217
五、元代官吏的待遇制度 .....	217
<b>第十三章 明代行政机构的设置 .....</b>	<b>220</b>
第一节 明代行政机构概述 .....	220
第二节 明代权力的拆分与组合 .....	222
一、中枢行政机构 .....	222
二、中央行政机构 .....	226
三、地方行政机构 .....	234
第三节 明代行政机构的管理制度 .....	236
一、明代官吏的退休制度 .....	236

二、明代官吏的俸禄制度 .....	237
三、明代官吏的考察制度 .....	238
四、明代官吏的休假制度 .....	240
<b>第十四章 清代行政机构的设置 .....</b>	<b>245</b>
第一节 清代行政机构概述 .....	245
第二节 清代权力的拆分与组合 .....	246
一、中枢行政机构 .....	246
二、中央行政机构 .....	248
三、地方行政机构 .....	256
第三节 清代行政机构的管理制度 .....	260
一、八旗制度 .....	260
二、回避制度 .....	266
三、考课制度 .....	267
四、清代官吏俸禄制度及其教训 .....	268
<b>第十五章 北洋政府时期行政机构的设置 .....</b>	<b>271</b>
第一节 北洋政府行政机构概述 .....	271
第二节 中华民国临时政府 .....	271
一、中华民国临时政府行政机构概述 .....	271
二、中华民国临时政府权力的拆分与组合 .....	272
第三节 北洋政府 .....	275
一、北洋政府行政机构概述 .....	275

---

二、北洋政府权力的拆分与组合 .....	276
第四节 北洋政府官吏的管理制度 .....	286
一、任用制度 .....	286
二、考试制度 .....	290
三、甄别制度 .....	292
四、惩戒制度 .....	293
五、官规制度 .....	294
六、恤金制度 .....	295
七、官俸制度 .....	296
<b>第十六章 国民党政府时期行政机构的设置 .....</b>	<b>298</b>
第一节 国民党政府行政机构概述 .....	298
第二节 国民党政府权力的拆分与组合 .....	299
一、中央行政机构 .....	299
二、地方行政机构 .....	308
<b>第十七章 新民主主义革命时期人民民主政权机构</b>	
<b>的设置 .....</b>	<b>312</b>
第一节 新民主主义革命时期人民民主政权	
机构概述 .....	312
第二节 第二次国内革命战争时期 .....	313
一、第二次国内革命战争时期工农民主政权	
机构概述 .....	313
二、第二次国内革命战争时期工农民主政权	

权力的拆分与组合 .....	314
<b>第三节 抗日战争时期</b> .....	320
一、抗日战争时期各边区抗日民主政权机构概述 .....	320
二、抗日战争时期各边区抗日民主政权权力的 拆分与组合 .....	322
<b>第四节 解放战争时期</b> .....	325
一、解放战争时期人民民主政权机构概述 .....	325
二、解放战争时期人民民主政权权力的 拆分与组合 .....	331
<b>第十八章 新中国成立以后政府机构的设置</b> .....	331
<b>第一节 新中国成立以后政府机构概述</b> .....	331
<b>第二节 新中国成立以后政府权力的拆分与组合</b> .....	333
一、中华人民共和国的一切权力属于人民 .....	333
二、全国人民代表大会 .....	333
三、地方各级人民代表大会 .....	336
四、国务院及其职权 .....	337
五、政府的主要职能 .....	361
<b>第三节 我国政府机构改革的艰难历程</b> .....	361

---

第四节	我国政府机构改革的历史动因 .....	366
第五节	我国政府机构存在过的三大弊端 .....	370
第六节	我国的国家行政机构设置确立的原则 .....	372
第七节	机构改革的成效和基本经验 .....	373
第八节	行政管理体制改革的创新与深化 .....	377
第九节	核心问题是权力结构调整 .....	382
第十节	中国特色的国家公务员制度 .....	384
<b>主要参考文献</b> .....		<b>388</b>
<b>后 记</b> .....		<b>391</b>

## 第一章 先秦行政机构的设置

先秦指的是我国秦王朝建立之前的历史时期。分为商、西周、春秋、战国四个历史阶段。在这四个历史阶段管理国家的权力被奴隶主贵族掌握。权力的主体实行终身制和世袭制。

### 第一节 商时期

#### 一、商时期行政机构概述

商代，约公元前17世纪初—公元前11世纪。商代是在推翻我国历史上第一个奴隶制王朝——夏后建立起来的。商代的行政机构由两部分构成：一部分称内服，一部分称外服。内服统治王朝直接控制的中心地区，外服则控制所有内服之外的外围地区。内服的行政机构与外服的行政机构彼此区别的特点是以是否分封了诸侯而定。

#### 二、商时期权力的拆分与组合

##### (一) 内服行政机构

内服行政机构分为内服政务官和外室政务官两部分。内服政务官负责处理整个内部事务，外室政务官负责处理国家大事。内服行政机构的官员绝大部分在奴隶主贵族成员中指定产生。但是

后来，随着部落战争的起伏，也有战败部落中以奴隶身份而成为内服内廷官吏的。这种奴隶并非一般的奴隶，而是某一部落的首领因部族争斗战败成为对方俘虏沦为奴隶的身分，因其曾经是某一部落的首领，具有行政管理的才能，战胜方又需要这方面的人才而被其选用成为管理国家内廷事务的。

### （二）外廷行政机构

外廷行政机构分为尹、卜、巫。

尹 大致相当于后世的相，握有较大的权力，在百官中地位最显赫。商汤时伊尹治理国家成效显著，深得汤王器重。汤王死后，伊尹先立汤王的儿子为王，后来又立汤王的长孙太甲为王。由于太甲暴虐无道，被伊尹放逐于桐宫令其反省，而由伊尹摄政，三年后太甲改过自新，伊尹才又允许太甲归政。伊尹相传是奴隶出身。

卜、巫、史 为商朝的神职官吏，其地位及作用也十分重要。商朝重迷信，商王凡事必要占卜，因此留下了大批甲骨资料。掌握占卜的人就是卜、巫、史、祝等。他们在决定军国大事上有与商王和百官同等，甚至还高于商王和百官们的发言权，在人们心目中，他们是神和商王祖先的代言人。

内廷事务官由宰、臣等组成。这些内廷官与商王关系密切，主要管理内廷事务，有时也要参与国家政务，深得商王赏识者，亦可担任外廷要职。其官职还有小臣、小藉臣、小众人臣等等，分别是管理王室具体事务的官吏。

### （三）外服行政机构

外服官指的是商王把王朝中心统治区域之外的土地分封给自己的诸妻、诸子、功臣等，令其代为守卫并有向商王服役、纳贡的义务。其官职有侯、伯、男、田等名义，但在商代，并未形成诸侯等级制。



## 第二节 西周时期

### 一、西周时期行政机构概述

大约公元前11世纪，已经取得当时所谓天下的三分之二的周国，征发兵车三百乘，士卒四万五千人，虎贲三千人（见《史记·周本纪》），在周武王姬发的率领下，东向伐纣。牧野一战，商兵败，帝纣自焚而死，商亡。以后，周武王的同母弟周公旦又带兵东征，平息了武庚叛乱。武王灭纣与周公东征，标志着周王朝统治的奠定和巩固。历史进入了西周时代。公元前771年，西边的游牧部族犬戎进攻周室，周幽王被杀于骊山之下，西周结束。

在西周王朝统治的三百多年间，实行等级分封制，大封姬姓兄弟子孙，把一部分氏族成员和大量的商族遗民与封地一道分配给他们，使之成为各地的大小诸侯。由这些诸侯来行使权力管理国家，同时分封的还有一些功臣贵族，他们数量不算多，又与姬姓贵族关系密切。这样，以周天子为中心，形成了以血缘关系为基础的统治系统。

### 二、西周时期权力的拆分与组合

#### （一）内服行政机构

内服行政机构可以分为外廷政务官、外廷事务官及内廷事务官三部分。

外廷政务官包括：

任人即常任，执掌政务。