

陈友冰 主编

安徽人民出版社

中国古代管理概论

ZHONG GUO GU DAI GUAN LI GAI LUN



中国古代 管理概论

陈友冰 主编

安徽人民出版社

责任编辑：王世超

唐 伽

封面设计：诸卫国

中国古代管理概论

陈友冰 主编

安徽人民出版社出版发行

新华书店经销 合肥杏花印刷厂印刷

开本：850×1168 1/32 印张：12 字数：320千

1991年6月第1版 1991年6月第1次印刷

印数：00001—05000

ISBN 7-212-00520-7/C·65 定价：5.50元

序

张晋藩

中华民族自虞夏立国，绵延四千余年，是世界文明发达最早的国家之一。秦统一以后，虽迭经分一合，合一分的历史变迁，但统一是必然的趋势。统一的国家有利于社会经济文化的发展，也为统一的典章制度的创建与推行，提供了客观条件。由于中华民族的历史悠久，而又迄未中断，因此，使得在立法建制上的经验可以辗转相承，不断丰富，遗留下来的官书史料也浩如烟海，成为研究者取之不尽的宝库。

中国古代的国情，决定了无论夏商周三代，还是由秦至清，国家的阶级实质虽有不同，但都采取专制主义的政体，并且沿着螺旋上升的轨迹，不断地加强。在专制制度下，皇权虽然至高无上，但为了管理社会，统治百姓，调整中央与地方的关系，确立机构之间的活动规范，不得不更多地依靠完善的行政管理制度，以便居中驭外，协和万邦。这就是中国古代行政管理制度较为发达的原因之一。

作为一项重要文化遗产的中国古代行政管理制度，过去研究者不多，成果也殊为寥寥。近年来，人们从健全社会主义的行政管理制度出发，既面向世界吸收外国的经验，也注意从本民族的历史遗产中摄取借鉴。因此，中国古代的行政管理制度才受到重视，而一经接触，它那丰富的内容，便确似瑰宝一样光怪陆离，使人目不暇接。于是研究者日多，著述日夥。由陈友冰同志主编的《中国古代行政管理概论》就是最新问世的群葩之一。该书涉猎广泛，立论详审，缕述演变，甄析得失，读来兴味盎然，增长

知识，既可了解中国古代管理的基本状况，又可作高等院校教材，还可资改革者以史鉴，因而是一部具有现实意义的佳作。余先睹为快，援笔为序。

目 录

绪 论	(1)
第一章 古代行政管理	(12)
第一节 行政管理的决策	(12)
第二节 中央行政管理机构的发展和演变	(19)
第三节 地方行政管理的发展和演变	(37)
第二章 古代官吏管理	(48)
第一节 官吏管理的基本思想	(48)
第二节 官吏的选拔和任用	(49)
第三节 官吏的考绩和俸禄	(72)
第四节 官吏的监察和弹劾	(87)
第三章 古代农业和工商业管理	(95)
第一节 重农抑商的基本思想和基本政策	(95)
第二节 农业管理	(106)
第三节 商业管理	(128)
第四节 手工业管理	(162)
第四章 古代财政赋税管理	(179)
第一节 财政赋税管理概况	(179)
第二节 财政赋税管理机构	(195)
第三节 财政收入	(203)
第四节 财政支出	(233)
第五章 古代文化管理	(246)

第一节	文化管理的性质和特征·····	(246)
第二节	文化管理的官职和机构·····	(253)
第三节	文化管理的对象和内容·····	(255)
第六章	古代民政管理·····	(283)
第一节	民政管理概况·····	(283)
第二节	民政管理机构及职官·····	(285)
第三节	民政管理的范围及内容·····	(298)
第七章	古代治安管理·····	(317)
第一节	治安管理的职能、指导思想 及其特点·····	(317)
第二节	治安管理体制与机构·····	(327)
第三节	对犯罪的治理·····	(334)
第八章	古代文书与档案管理·····	(346)
第一节	文书的产生和发展·····	(346)
第二节	文书的种类和作用·····	(347)
第三节	文书管理·····	(351)
第四节	档案工作的建立与档案管理·····	(357)
附：	主要征引参考书目·····	(373)
后 记	·····	(377)

绪 论

源远流长的中华民族有着自己光辉灿烂的文明史，根据古典文献记载和大量考古文物证实，早在四千多年前的虞夏时代，便建立了奴隶制国家，设立了管理机构，在典章制度、文物礼法等方面已初具规模。随着我们这个统一的多民族国家的历史进程不断向前发展，行政管理机构也越来越严密，行政法典也渐趋完备，并形成了一套体现中国封建专制和伦理思想特色的选官和监察制度。《中国古代行政管理概论》就是研究中国古代行政管理概况的一门新兴学科，它是我国国家制度史的一个重要方面，也是中国历史的一个重要内容。它包括：中国古代行政管理的发展演变、原则、特点；历代的行政决策和管理机构；历代对官吏的选拔、任用、监察和弹劾；历代对农业、工商业、财政、赋税、文化、档案、民政、治安等方面的管理措施和利弊得失。通过这门课的学习，我们可以了解中国古代行政管理制度的发展演变过程，以及它在各个阶段的管理原则、特点和具体措施，从而为完善我们今天的社会主义行政管理提供历史借鉴。另一方面，也便于我们进一步了解当前行政管理体制上封建思想影响的表现和根源，从而正本清源，发展社会主义民主，促进我们今天行政管理的民主化、科学化和法制化。

一、中国古代行政管理发展概况

中国古代行政管理经历了奴隶制行政管理和封建制行政管理

两个主要的发展阶段。

一、奴隶制行政管理阶段

这一阶段包括夏、商、周三个王朝，时间从公元前21世纪夏王启开始至公元前771年周幽王被杀、西周灭亡止，历时1300多年，历史上称为“三代”。其中夏朝是奴隶制行政管理体制的形成期，商朝是确立期，周朝是发展期。其发展演变规律表现在以下四个方面。

1. 以君主为核心的王权专制开始确立

夏王朝初建时，最高统治者并不称王而称“后”，含有生育和祖先之意，是氏族社会遗留的痕迹。直到少康重建夏朝，奴隶制国家才完全确立起来而开始称“王”。所谓“王”，按汉代董仲舒的解释，它的三横分别代表天、地、人，一竖即代表贯穿三者“天下所归往”的最高统治者——王，意谓天地间的一切都是属于他的^①。商代基本遵循夏制，使王权进一步确立。周代则使王权专制进一步发展，其重要的标志就是《周礼》的制定。《周礼》中明确指出：在周朝的国家管理体系中，周天子地位最高，权力最大，既是周族族主，又是诸侯国政治上的共主，也是全国土地的最高所有者和“王畿”之地的实际领主。并规定，凡属国家大事，最高的决策权在天子，所谓“礼乐征伐自天子出”。这样，周代的行政管理因以周天子为首脑而得以高度集中，并协调了宗周与诸侯封国的权利义务关系，维系了国家的统一性。

2. “家天下”的王位继承制

与以君主为核心王权专制相辅相成的，便是确立了“家天下”的王位继承制。这种“亲亲”的宗法制度从夏到商也有个发展演变过程。在夏代，只规定王位要传给亲人，但不一定是传给儿子，更不一定是传给嫡子、长子。成汤即位后，为了防止王的

^① 董仲舒：《春秋繁露》。

诸子与王诸弟之子争夺继承权的斗争，规定了“兄终弟及”的按年龄依次继位制。但这个制度的本身就潜伏着动乱因素，因继位的王之弟往往不肯把王位传给王之子，而传给自己的儿子，结果造成“殷有九世之乱”的混乱局面。周鉴于夏、商的教训确立了“世子制”。确立世子的原则是“立嫡以长不以贤，立子以贵不以长”。也就是说，嫡子之间应选立长子，不管他贤愚与否；在嫡子与庶子之间，则应选立嫡子，而不管他的年龄比庶子大还是小。周文王身体力行，在位时便指定嫡出长子姬发（周武王）为继承人。这种嫡出长子继承权，在中国三千多年的宗法社会中基本上被延续下来而成为不可变更的定规。所以孔子曾称赞说：“周鉴于二代，郁郁乎文哉。”

3. 确立和完善了奴隶制国家的各级管理机构

夏代初步建立了国家的各级管理机构，设立了百官，分掌庶政、军事、赋税、诉讼、车马、天象、档案各职，并在统治区域内行使着国家权力。商代以此为参照系加以“损益”，把管理层次分为中央和地方两个部分，皆按职设官定制，各成体系。但中央官属的职责并不明确，且结构松散。其地方官，较夏朝进一步体现出按地域组织和管辖居民的国家特征，形成了以王都“大商邑”为中心，划分“四方”行政区划和行政机关体系，但仍残存氏族血缘关系管理的痕迹。周代的各级管理机构较商代更为细致和明确。它按天、地、春、夏、秋、冬六官划分职责，分管国家经济、政治、军事、司法、文化、诸侯及边疆事务六个方面，分工具体而明确。在地方上，则划分了“国”、“野”、“都”、“鄙”等行政区划，让居民按其身份、等级居住。并设立“邑”、“乡”、“遂”等地方行政管理官员，实行分级管理，逐层向上负责的原则，体现了周代奴隶制地方行政管理的深入和强化。

4. 王权与神权逐渐结合，礼乐与刑政相互配合

王权和神权的逐渐结合，在夏、商、周三朝亦可看出一个明显演进的痕迹。在夏代，宗教还没有完全和王权相融合，而处在

与王平行、甚至高于王的位置。商代则逐渐意识到用国家机器来控制宗教，使之成为统治者服务的重要性，“国之大事，惟祀与戎”，认为一个国家最大的事情，莫过于祭祀和兵戎。通过神权支配国家行政管理的运行，调整商王与国家机关之间的关系，是商代行政管理的一个重要特点。周代则干脆把神权与王权合而为一，集中到周朝最高统治者身上。从周王起开始称“天子”。所谓“天子”，是说自己是天帝之元子，是代表天帝来统治地上万民的。“天子作民父母，以为天下王”，具备了天帝之子和万民父母的双重身份，统治的合法性和权威自然也就加强了。

“礼乐”是指当时统治者所制定的一套等级秩序和美育教化形式；“刑政”是指当时统治者所施行的一套行政管理法规和维持这个法规的法律手段。从周代起，礼乐刑政逐渐在礼的统率下，形成一个互相依存但又各有分工的统一整体。其具体分工是“礼以道其志，乐以和其声，政以一其行，刑以防其奸”^①。这种以礼为主导的综合治理思想，也成为中国历代管理思想的基础，对中国封建社会的管理体制，产生了极为深广的影响。

二、封建制行政管理阶段

中国封建制行政管理从公元前770年的春秋时代开始到1911年清王朝结束，长达2600多年。其发展演变又可分成三个历史时期：战国秦汉时期为封建制行政管理的确立期，唐宋为发展期，明清为完备期。

1. 战国秦汉——封建制行政管理确立期

战国时期是由以各诸侯国君为核心的专制形式和以贵族政治为主体的政体结构，向中央集权的君主专制和以官僚为辅佐的政体结构转变时期。

秦朝是封建行政管理制度确立时期。其特点是以皇权专制为中枢，以官僚机构为支柱，以遍布全国的郡县为统治网络。其主

^① 《礼记·乐记》。

要标志是创立了皇帝制度。这个制度融合天地神祇，保证皇帝拥有至高无上的权力，高踞于国家机器之上，“天下事无大小皆决于上”。但在决断的过程中，又通过奏事、朝议等制度保证皇帝掌握全国社会、军政信息，避免决策失误，收到集思广益治国理政之效，同时也在一定的程度上制约了专制政体下皇帝权力的滥用。在行政管理体制上，秦代实行丞相九卿的中央行管体制，并使官僚制度进一步法律化，在行政区划上则全面推行郡县制，使封建行管体制进一步确立。

汉代是封建制行政管理体制的巩固时期。首先是皇帝制度进一步巩固。皇帝的名号、权限，皇位的继承，后宫、宗室、宦官外戚、官省等各项制度进一步具体化和法律化，从而使皇帝的神圣特权从制度上进一步明确。另一方面，汉儒又用“天人感应”把皇权从理论上神化。另外，通过削弱丞相权力、设置刺史、划分内朝外朝、发展朝议制度等措施，使专制主义的中央集权进一步得到加强。同时，官吏的选拔、政绩等管理措施也进一步充实和完备。所以说，到汉魏六朝，中国封建行管体制已完全确立了。

2. 唐宋——封建行政管理体制发展期

唐宋时期，行政管理体制的发展表现在以下四个方面：

第一，皇帝制度不论在内容或形式上都进入一个新的阶段，比战国秦汉时期更为完善，皇权也更为崇隆。例如皇帝生前即上尊号，谥号也失去了以往的褒贬之义，变成空洞溢美之词。并且在尊号和谥号的挑选上都有意突出其是天上神祇、人间政治和世俗伦理的代表和典范。另外，在宫城皇城的规模建制、庙号和陵寝、礼仪和车服，以及后宫、外戚、宦官、宗室等制度上都更为具体严格，极力抑制外支旁系，巩固推崇皇权。在皇位的继承上则设立东宫建制，配以相应官属作为辅佐，并采用让太子监国、率军出征或兼任首都地方长官等方法，使太子在继位之前对军国大事能有所历练和全面了解，力图避免君主集权制在权力过渡上出现脱节。

第二，在中央行政管理体制上实行三省六部制，把制宪、执行和监督三权分开，各自独立并共同向皇帝负责。皇帝为了加强自己的控制权，还设置了租庸、度支、转运等临时性的使节去地方执行任务。为了加强皇权，唐宋时期又进一步削夺宰相权力。隋唐五代都实行参议辅政的机制，宰相不是一人而是一个集体。宋代又实行“翰林学士知制诰承旨”、“枢密宣徽三司使”等作为辅政机构，进一步保证皇帝意图的贯彻执行。

第三，在地方行政区划上实行道（路）、州（府、军）、县三级管理制。比起秦汉的州郡，宋代的路长官权力分散，分设“帅”、“宪”、“仓”、“漕”各司，各负其责，互不相属，直接对中央负责，加强了中央对地方的控制。宋代在秦汉乡里制度之上又实行保甲制度，加强兵权和财赋收入。另外乡里的权力也逐渐缩小，而中央派出的县令权力却增大了，所谓“收乡长、镇将之兵悉归于县”^①。这也是加强中央集权的措施。

第四，行政管理重视制度化和法律化。唐代的《唐六典》、《永徽律》、《大唐开元礼》，宋代的《刑统》等一系列重要的法律条令相继颁布，其目的是加强行政管理的规范化和效率，保证以皇帝为轴心的、以官僚机构和军队为支柱的国家机器的运转，从而巩固皇权统治。其中皇帝是最高立法者，皇帝颁发的诏令敕谕是最具权威的法律形式，皇帝的个人特权也凌驾于一切法规之上。这是封建行政法规的弊端所在，也是唐宋时期以君主专制为中心的封建行管体制得以发展的明证。

3. 明清——封建行管体制的完备期

明、清是中国封建社会的最后两个王朝，中国封建社会长期积累起来的行政管理经验，为明清两朝提供了丰富的借鉴。他们根据自己的政治需要，对中国历代的行政管理体制进行权衡取舍，作出修改补正，使之更为成熟和完备。其中最突出之点便是

^① 范祖禹：《范太史集》卷二十二。

在历代君主集权的体制上进一步提高皇权，极力排除任何可能侵扰或阻碍行使绝对皇权的因素。与历代相比，明清两代以皇帝为中心的中央朝廷比以往任何时代都更有效地控制着政权，表现出封建社会后期专制主义极端强化的特点。例如，为了加强君权，明代的开国皇帝朱元璋废除了秦以来一直相沿的宰相制度，让六部直接向皇帝负责，设立内阁，作为皇帝的秘书机构，协助皇帝处理公文奏章，“传旨秉笔”而已，并无执政之权。清代的皇帝更是“乾纲独断”，把皇权专制发展到极致。内阁只是传达皇帝意旨，连重大的政务决策也不准参加。就这样，皇帝仍担心内阁权重，于内阁之外又设军机处，连内阁仅有的票拟批签之权也被侵夺。军机处同样是不能参与谋划决策的秘书机构，只是作为内阁的一种牵制力量。皇帝起草的诏旨可经内阁转各部院，这叫“明发”；亦可不经内阁直接密寄地方督抚，这叫“廷寄”。地方督抚的章奏也可经军机处直达皇帝。这样一来，内阁大学士更是徒拥虚衔了。军机处的出现以及它的组织、管理制度和活动原则，都表现出中国封建社会后期专制主义极端强化行政管理的特点。

二、中国古代行政管理的基本原则

一、奴隶制国家行政管理的基本原则

奴隶制国家行政管理的种种措施和规定，主要有以下三条基本原则。

1. 把宗法制度、血缘关系作为国家组织的基本原则

所谓宗法制度，就是用“大宗”、“小宗”的层层区别把奴隶主贵族从政治上联结起来，它是由氏族组织蜕变而来的。天子是政治上的共主，天下的大宗，其王位由嫡长子继承，世代保持大宗地位。嫡长子的兄弟受封为诸侯，对天子而言是小宗，但在其封国内则又是大宗。这种按血缘关系的亲疏确定地位高下的亲

贵合一原则，在商代已初步制度化，在周朝通过《周礼》则建立了一套相当完备的宗法制度。宗法组织与政权组织紧密结合，宗法管理与行政管理相互补充，使商、周奴隶制国家很象一个扩大的家族。宗法制度在奴隶制国家组织中，既是政治与伦理结合的桥梁和等级分封的标志，又是调整中央与地方之间权力义务的依据。所以它是奴隶制国家进行行政管理的基本原则。

2. 保证权力集中在君主手中，实行家长式管理

保证权力集中在君主手中，实行一种家长式统治，是奴隶社会一切行政体制建设和条令法规制定的出发点和归宿。可以说，奴隶制时代行政管理的任何变更，都是围绕着巩固王权进行的。

3. 使神权为王权服务，在刑政之外辅以礼乐

这是奴隶制国家进行行政管理的第三个基本原则。商代统治者把上帝说成是他的祖宗神，因此，尊王与敬神是一致的，王命也就是神命，有目的地让神权为王权服务。周代统治者更为强调天有意志，只辅助“有德之君”，而作为“天之元子”主要职责也是“代天保民”。那么，怎样才能体现“有德”，怎样才能做到“代天保民”呢？周朝统治者提出了以德礼辅行政的综合管理思想。刑政之上加之礼乐，在礼的统率下互相依存，使行政手段与道德教化密切配合，用伦理礼仪规范来加强行政权威，以求最大限度地发挥行政管理效能。这条原则不只体现在奴隶制国家管理中，也为后来历代封建王朝所遵奉。

二、封建制国家管理的基本原则

1. 加强皇权为中心的专制主义中央集权

这是封建国家最主要的行政管理原则，它是封建国家的行政机构设置、官吏职权变更、行政区划调整和政策法令更替的主要出发点和基本依据。从秦始皇起，皇帝制度便成为整个封建制度的核心，是整个国家机关和成百上干的各级官吏效忠和服务对象。随着封建行政管理的日益发展和完备，权力愈来愈集中到皇

帝一人手中。为了剥夺管理部门的权力,造成一种“生杀予夺”、“乾纲独断”的独裁局面,历代帝王总是想方设法制造中枢机关的相互制衡,而且越来越周密,效果也越来越显著。汉代设尚书台,改变了秦代由左右二相独掌朝纲的局面,分散了权力;魏晋隋唐时又创三省制,让尚书、门下、中书三省长官皆为宰相,分别职掌决策、审议和执行三个平行系统,让三者之间互相制约、抗衡和补充。明清时期又改为内阁制,或在此之外又设军机处,干脆废除了行政长官负责制,改由皇帝直接负责,皇帝的秘书班子执行着行政职能。真正的行政长官则形同虚设。以皇权为中心的专制主义在明清时期得到了极端的强化。

2. 注意以德礼辅行政

这条基本原则是从奴隶制国家管理中沿续下来的,并得到了进一步的充实和完备。历代的封建统治者都把礼乐教化作为自己推行强权专制的辅助手段,都声称所谓“三王之治”是自己追求的治国目标和判别自己治国行为的标准。只不过随着中国封建社会的向后推移,这种礼乐与刑政的结合编织得越来越精致,仪式也越来越繁琐和形式化。宋明以后理学盛行,礼乐以此为支撑点,更成为一种驭民的“戮心之术”。

3. 强调行政管理的制度化和法律化

在中国漫长的封建社会中,每一个新王朝建立之后,首先考虑的就是制礼作乐、立法建制。萧何作为名相,进入汉宫的首件大事就是搜罗秦代的典籍律令,然后“汉承秦制”,依法制律。汉以后,每个新王朝皆为前代修史,认真总结前代在治国驭民、立法建制方面的得失利弊,为巩固自己的统治提供经验教训。另外,从唐代开始进行有关律令的汇集整理和颁发等工作。《唐六典》、《明会典》、《大清律》这些中国封建社会重要典籍条令的蒐集和刊发,是行政管理的制度化和法律化的重要标志。

三、学习中国古代行政管理的目的和意义

我们为什么要学习中国古代行政管理方面的知识呢？可以从两个方面来理解其目的和意义。

一方面，中国漫长的封建社会给我们留下了丰富的行政管理经验和有价值的管理思想。例如在管理思想上，讲究决策上要“成竹在胸”；在方法上要“动之以情”、“晓之以理”、“齐之以法”三者并用；在领导艺术上强调“攻心为上”，讲究“不战而屈人之兵”。至于一些具体的管理经验，如“贞观之治”在裁减冗员、纳谏方面的成功经验；唐宋以后以考试为主要途径的选官方法，以及《周礼》、《论语》、《孙子兵法》等典籍，甚至象《三国演义》之类小说中所体现的管理方法，即使是在以现代化科学管理自诩的西方也获得很高的评价。一位澳大利亚学者运用定量的方法对中国汉代吏治进行分析，认为汉代的吏治是当时世界上最有效率的，超过了当时的罗马帝国。1981年，美国总统里根在就职演说中引用了孟子的一段语录：“治大国若烹小鲜。”以此作为他的施政纲领和治国指导思想。美国的哈佛商学院和日本的松下、君津等大公司、大工厂都把《三国演义》、《孙子兵法》和《西游记》作为企业经理和中层以上管理人员的必读教材，以提高他们的管理水平和丰富他们的想象力。对我们来说，认真总结这份珍贵的历史遗产，这对加快我们今天的管理体制改革，提高我们的管理水平，最大限度地发挥社会主义制度的优越性，都能提供有益的借鉴。

另一方面，中国封建行政管理体制又是以皇权为中心的专制体制。它有许多固有的弊端，如封建家长式的一人决断；官吏向皇帝负责而不是向百姓负责，有一种效忠意识；管理上凭经验，按主观意志办事，缺少民主决策的程序和法律保证。另外，一旦为官，高高在上，专横跋扈；官僚机构日益庞大，人浮于事，办