

中国行政制度史

ZHONG GUO
XING ZHENG ZHI DU SHI

主 编 丁 文

副主编 彭安玉



丁文主编
彭安玉副主编

中国

江蘇工業學院圖書館
藏書章

制度史

中国人事出版社

中国人事出版社出版
(北京西城区阜内宏大胡同7号)
新华书店经销
秦皇岛市卢龙县印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 12.25印张 320千字

1991年3月第1版 1991年4月第1次印刷

印数：1—3000

ISBN7-80076-060-X/K·003

定价：12.00元

前 言

随着国家管理的现代化发展,人们越来越感到行政管理的重要性,迫切需要了解行政学方面的知识和行政制度的发展规律。我国是一个具有悠久历史文化的文明古国,在治国理政方面积累了丰富的历史经验,并形成了一套具有中国特色的行政制度。为使广大干部深刻认识我国在行政管理方面的特殊国情,我们编写了《中国行政制度史》一书。

本书努力以马克思主义的基本观点为指导,用历史学、政治学、行政学的综合知识,系统地阐述了我国从夏商周时期到民国时期四千多年行政制度的主要内容、历史演变,并揭示其基本特征和发展规律。在编写过程中,我们对大量的历史资料进行了提炼整理,以国家的政治体制、中央与地方政府的行政体制以及历代官吏管理制度的发展变化为线索展开论述。力求全书脉络清晰,观点准确,语言简洁流畅,叙述深入浅出,以便于广大读者清楚明瞭地掌握我国历代行政制度的主要内容和规律。

本书是在教学实践的基础上,由内部教材增删修订而成的,可用作各级党校行政管理专业、政治学专业、历史学专业的教材和教学参考书,也可作为各类行政学院、干部管理学院、函授大学、业余职工大学的教学用书,同时又是广大干部、大中学校师生自学中国行政制度史,了解中国传统政治文化的良阅读物。

本书由丁文负责全书的修改、统稿工作,彭安玉协助修改。丁文、彭安玉、李建中、徐卫岗、李继峰等同志撰稿。由江苏省委党校教育长陈绍辉教授审定。

在编写和修改过程中,曾到北京图书馆、中央党校图书馆、

南京图书馆、江苏第二历史档案馆等单位,查阅了有关历史档案资料,参考了国内外有关著作和论文,吸收了近年来出版的各种政治制度史的研究成果,还听取了有关专家学者提出的宝贵意见。出版社领导和责任编辑为本书的修订出版做了很多工作。在这里谨向上述编著人员和一切提供帮助的同志,表示衷心的感谢。我们的编写时间仓促,水平有限,书中粗疏浅陋之处在所难免,热忱希望广大读者提出批评意见。

编 者

1990年11月

目 录

绪 论

第一节 中国行政制度史的研究对象·····	(1)
一 行政制度的含义和范围·····	(1)
二 中国行政制度史研究的主要内容·····	(3)
第二节 中国行政制度史的主要特点·····	(5)
一 专制政体的长期延续·····	(5)
二 专制政体下的民主体管理因素·····	(7)
三 宗法制度渗入行政制度之中·····	(9)
四 行政体制的频繁变换·····	(11)
五 官吏管理制度的完备严谨·····	(13)
第三节 学习中国行政制度史的目的和意义·····	(14)

第一章 夏商西周春秋奴隶制 国家的行政制度

第一节 夏朝奴隶制行政制度的产生·····	(19)
一 氏族制的瓦解和奴隶制国家的建立·····	(19)
二 王权的产生·····	(22)
三 行政机构与职官制度·····	(24)
第二节 商朝奴隶制行政制度的确立·····	(26)
一 商朝的建立和奴隶制国家的发展·····	(26)
二 王权的加强·····	(27)
三 “亲贵合一”的政权组织原则·····	(29)
四 中央、地方的行政机构与职官制度·····	(31)
第三节 西周奴隶制行政制度的发展·····	(34)
一 周朝的建立及巩固政权的基本制度·····	(34)
二 宗法等级制的君主专制政体·····	(39)
三 中央行政体制·····	(42)

四 诸侯国行政体制·····	(46)
五 世卿世禄制的职官管理制度·····	(47)
第四节 向封建制度过渡的春秋行政制度·····	(50)
一 春秋时期的社会变革·····	(50)
二 国家行政机构的变革·····	(52)
三 职官管理制度的变革·····	(55)

第二章 战国秦汉封建制国家行政制度的产生和确立

第一节 战国封建制行政制度的产生·····	(57)
一 封建地主阶级政权的建立·····	(57)
二 中央集权制的君主专制政体初步形成·····	(59)
三 地方郡县制度的确立·····	(62)
四 封建官吏管理制度的出现·····	(64)
(一) 官吏选拔——军功与养士·····	(64)
(二) 官吏任免、俸禄、爵位、玺符和上计制度·····	(67)
第二节 秦朝封建制行政制度的确立·····	(70)
一 秦朝的建立与巩固统一的措施·····	(70)
二 皇帝制度的创立·····	(72)
三 三公九卿制的中央行政体制·····	(76)
四 郡县二级制的地方行政体制·····	(77)
五 封建官吏管理制度的确立·····	(82)
第三节 两汉封建制行政制度的加强·····	(86)
一 汉朝的建立与中央集权制的加强·····	(86)
二 皇帝制度的巩固·····	(88)
三 中央行政体制的演变·····	(90)
(一) 三公·····	(90)
(二) 九卿·····	(94)
(三) 内朝与外朝·····	(96)
(四) 朝议制度·····	(100)
四 地方行政体制的调整·····	(101)

（一）郡与县·····	（101）
（二）中央与地方的关系·····	（105）
五 官吏管理制度的系统化·····	（106）
（一）选拔制度——察举与征辟·····	（106）
（二）任用制度·····	（108）
（三）考课、监察与奖惩制度·····	（110）
（四）爵位、秩俸与朝位制度·····	（112）
（五）印绶、符节与舆服制度·····	（114）
（六）休假与致仕制度·····	（115）

第三章 魏晋南北朝封建制国家 行政制度的发展

第一节 向三省六部制过渡的行政制度·····	（117）
一 士族地主操纵国家政权·····	（117）
二 相权转移·····	（119）
三 中央行政中枢——三省的形成·····	（120）
四 诸卿制度的衰落·····	（124）
五 州郡县三级制的地方行政机构·····	（126）
六 军民“双轨制”与都督制度·····	（129）
七 侨州郡县制度·····	（130）
第二节 官吏管理制度的新变化·····	（133）
一 选拔官吏的九品中正制度·····	（133）
（一）九品中正制度的产生及其内容·····	（133）
（二）九品中正制度的流弊及其衰落·····	（135）
（三）九品中正制度留下的思考·····	（137）
二 官吏的品秩与俸禄制度·····	（138）
三 官吏的考课与监察制度·····	（139）

第四章 隋唐五代封建制国家 行政制度的完备

第一节 国祚短促的隋代行政制度	(143)
一 隋朝统一国家政权的建立	(143)
二 中央行政制度的改革	(143)
三 地方行政制度的整顿	(145)
四 科举制度的创立	(147)
第二节 发展完备的唐朝行政制度	(148)
一 唐朝的建立及其历史地位	(148)
二 皇帝制度的进一步发展	(149)
(一) 名号制度	(149)
(二) 皇权行使方式	(151)
(三) 皇位继承制度	(152)
(四) 后宫制度	(154)
三 三省六部制的中央行政体制	(155)
(一) 最高权力机构——中书门下政事堂	(155)
(二) 三省	(158)
(三) 六部二十四司	(160)
(四) 九寺五监	(162)
(五) 言谏制度	(166)
四 州(府)县二级制的地方行政体制	(168)
(一) 府与州	(168)
(二) 县与乡里制度	(169)
(三) 道(方镇)	(170)
(四) 都护府	(170)
五 科举制度的发展	(171)
(一) 科举考试的生源和科目	(171)
(二) 科举考试的程序	(172)
(三) 科举考试的社会效果	(173)
六 严谨的官吏管理制度	(175)

(一) 任用制度·····	(175)
(二) 考课制度·····	(178)
(三) 监察制度·····	(179)
(四) 俸禄制度·····	(181)
(五) 休假制度·····	(182)
(六) 致仕制度·····	(182)
第三节 五代十国的行政制度·····	(183)
一 五代十国的封建割据·····	(183)
二 五代十国行政制度简述·····	(184)

第五章 宋辽金元封建制国家 行政制度的强化

第一节 中央集权制进一步强化的宋朝行政制度·····	(188)
一 宋朝的建立和封建国家的继续发展·····	(188)
二 权力过分集中的皇权专制·····	(188)
(一) 集中兵权·····	(189)
(二) 集中行政权·····	(190)
(三) 集中财政权·····	(191)
(四) 集中司法权·····	(191)
三 中央行政体制——二府三司制·····	(192)
(一) 政事堂·····	(192)
(二) 枢密院·····	(193)
(三) 三司·····	(194)
四 地方行政体制——路州县三级制·····	(196)
(一) 路级行政机构·····	(196)
(二) 州级行政机构·····	(197)
(三) 县级行政机构·····	(198)
五 庞大臃肿的官僚机构·····	(200)
六 科举制度的完善·····	(203)
(一) 科举考试的权属与组织·····	(203)
(二) 科举考试的科目与考试程序·····	(204)

(三) “三舍法”取士·····	(205)
(四) 科举制度的发展与规范化·····	(207)
七 官吏管理制度的加强·····	(210)
(一) 官吏的培养教育制度·····	(210)
(二) 官吏的选任制度·····	(210)
(三) 官吏的考核奖惩制度·····	(212)
(四) 官吏的监察制度·····	(214)
(五) 官吏的等级待遇制度·····	(216)
(六) 官吏的致仕制度·····	(217)
第二节 辽、金、元行政制度概述·····	(218)
一 辽、金、元三朝的更替·····	(218)
二 辽、金、元的中央行政机构·····	(219)
(一) 辽的中央行政机构·····	(219)
(二) 金的中央行政机构·····	(220)
(三) 元的中央行政机构·····	(221)
三 辽、金、元的地方行政制度·····	(222)
(一) 辽的地方行政制度·····	(222)
(二) 金的地方行政制度·····	(223)
(三) 元的地方行政制度·····	(224)
四 官吏的考选制度·····	(225)

第六章 明清封建制国家行政 制度的衰败

第一节 中央集权制高度发展的明朝行政制度·····	(228)
一 明朝的建立与行政机构的改革·····	(228)
二 皇权专制的极端发展·····	(230)
三 皇权专制下的中央行政机构·····	(233)
(一) 内阁·····	(234)
(二) 六部·····	(237)
(三) 通政使司·····	(239)
(四) 廷议制度·····	(240)

四 皇权专制下的地方行政机构·····	(241)
(一) 省·····	(241)
(二) 府(州)·····	(242)
(三) 县·····	(243)
五 明朝科举制度的完备与僵化·····	(243)
六 严格的官吏管理制度·····	(246)
(一) 官吏的选任与考核·····	(246)
(二) 官吏的监察与纠举·····	(249)
(三) 官吏的品级与俸禄·····	(251)
(四) 官吏的致仕与抚恤·····	(251)
第二节 腐朽衰落的清朝行政制度·····	(253)
一 清朝入关前的行政制度·····	(253)
(一) 八旗制度·····	(253)
(二) 三院八衙门·····	(255)
二 皇权专制及其继承制度·····	(256)
三 直属皇权的中央行政系统·····	(258)
(一) 中枢机关——内阁与军机处·····	(259)
(二) 分掌国政的中央各部院·····	(262)
(三) 皇室服务机关——宗人府与内务府·····	(265)
(四) 会议、会奏制度·····	(266)
四 直属皇权的地方行政系统·····	(268)
(一) 各省的督、抚、司、道衙门·····	(268)
(二) 省下的府、厅、州、县衙门·····	(269)
(三) 专职的学政、漕运、河道、盐务衙门·····	(270)
(四) 边疆的民族事务衙门·····	(271)
五 走向衰败的科举制度与官吏管理制度·····	(272)
(一) 科举取士的腐朽与衰亡·····	(272)
(二) 官吏的选任、考核与监察·····	(275)
(三) 官吏的品禄与致仕·····	(278)

第七章 近代半殖民地半封建化的晚清行政制度

第一节 晚清行政制度的半殖民地化·····	(281)
一 鸦片战争后清朝政权性质的变化·····	(281)
二 买办性行政机构的设立·····	(282)
(一) 总理各国事务衙门·····	(283)
(二) 同文馆·····	(285)
(三) 总税务司·····	(286)
(四) 南、北洋通商大臣·····	(287)
第二节 晚清行政制度的近代化趋势·····	(289)
一 维新派改革行政制度的尝试·····	(289)
二 清政府进行的机构改组·····	(291)
(一) “新政”中的机构调整·····	(291)
(二) “预备立宪”与机构变动·····	(293)
(三) 资政院和责任内阁·····	(295)
三 辛亥革命与封建帝制的结束·····	(298)

第八章 中华民国行政制度

第一节 南京临时政府的行政制度·····	(302)
一 南京临时政府的成立·····	(302)
二 政权机构的组建·····	(303)
三 总统制的中央行政体制·····	(305)
(一) 临时大总统的地位和职权·····	(305)
(二) 中央行政各部·····	(306)
四 《中华民国临时约法》·····	(308)
(一) 《临时约法》制订的背景与目的·····	(308)
(二) 《临时约法》的基本内容·····	(309)
(三) 《临时约法》的性质和意义·····	(310)
第二节 北京政府的中央行政制度·····	(311)

一 北洋军阀专制统治的建立·····	(311)
二 袁世凯统治时期的中央行政体制·····	(311)
(一) 内阁制的中央行政体制·····	(311)
(二) 总统独裁制的中央行政体制·····	(319)
(三) 短命的帝制政府·····	(322)
三 军阀混战时期的中央行政制度·····	(323)
(一) 1916年至1924年的中央行政体制·····	(323)
(二) 临时执政制的中央行政体制·····	(324)
(三) 大元帅制的中央行政体制·····	(326)
四 北京政府的地方行政制度·····	(327)
(一) 省行政制度·····	(327)
(二) 道行政制度·····	(329)
(三) 县行政制度·····	(330)
(四) 近代市制的产生·····	(332)
(五) 地方自治的兴废·····	(333)
(六) 军阀割据与地方行政·····	(334)
五 北京政府的文官制度·····	(335)
(一) 人事行政机构·····	(335)
(二) 文官任用制度·····	(335)
(三) 文官考试制度·····	(337)
(四) 文官甄别、甄用制度·····	(338)
(五) 文官惩戒制度·····	(339)
第三节 南京国民政府的行政制度·····	(340)
一 南京国民政府的建立·····	(340)
二 国民党的一党专政制度·····	(341)
(一) “党治”原则的确立·····	(341)
(二) 国民党组织简况·····	(342)
(三) 国民党与国民政府的关系·····	(343)
(四) 中政会和国防最高委员会·····	(345)
三 军政时期的中央行政制度·····	(346)
四 训政时期的中央行政制度·····	(347)
(一) 国民政府·····	(348)

(二) 五院及其所属部会·····	(352)
五 宪政时期的中央行政制度·····	(357)
(一) 国民大会·····	(357)
(二) 总统与总统府·····	(358)
(三) 行宪五院·····	(359)
六 南京国民政府的地方行政制度·····	(360)
(一) 省行政制度·····	(360)
(二) 行政督察专员制度·····	(363)
(三) 县行政制度·····	(364)
(四) 市行政制度·····	(367)
七 人事行政制度·····	(367)
(一) 最高人事行政机构——考试院·····	(368)
(二) 公务员的分类和等级制度·····	(368)
(三) 公务员的考试和任用制度·····	(370)
(四) 公务员的权利和义务·····	(373)
(五) 公务员的考绩与奖惩·····	(374)
(六) 公务员的监察和惩戒·····	(375)

绪 论

第一节 中国行政制度史的研究对象

中国行政制度史是阐述我国历代行政制度的发展变化及其演变规律的一门科学。它是中国政治制度史的一个分支，也是介于历史学、政治学、行政学之间的一门边缘学科。在具体阐述这门学科的研究对象之前，我们先要对行政制度的含义和范围有个大概的了解。

一 行政制度的含义和范围

什么是行政制度？要了解这个问题，首先要弄清“行政”一词的基本含义。我国是一个历史悠久、文化发达的文明古国，在古籍中很早就出现过“行政”这个词。《论语》、《史记》、《纲鉴易知录》中均有这样的记载：公元前841年的西周时期，周厉王因“国人发难”而逃跑，当时的太子靖年幼，于是由“召公、周公二相行政”^①。这是我国最早出现的“行政”一词。这里的“行政”，即是执掌政务，治理国家的意思，也就是我们常说的“治国”，后人皆以此意来理解行政。因此在中国人的观念里，“行政”即为“治国”，“行政权”即为“治权”。治国包含的内容是很宽广的，它包括国家机关对国家事务的全部组织管理活动。

我国对“行政”一词的传统理解，同马克思主义对“行政”一词的科学解释基本上是一致的。马克思在《普鲁士“的”普鲁士王国和社会改革》一文中说过：“所有的国家都在行政机关无

^① 《史记·周本纪》。

意地或有意识地办事不力这一点上去寻找原因，于是他们就把行政措施看做改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。”^①在这里，马克思认为“行政是国家的组织活动”，这说明行政是国家建立后产生的，同国家活动有密切联系，但行政不是国家的全部活动，仅仅是贯彻执行国家意志，实现国家目的和任务的组织管理活动。通常，对国家事务的组织管理活动是由国家机关进行的，因而，“行政”的完整意义，即是国家机关为实现代表统治阶级意志的国家目的和任务，而对国家事务进行的全部组织管理活动。

“行政”既为国家机关对国家事务的组织管理活动，那么，行政制度也就是国家机关对国家事务进行组织管理的一系列根本制度。它包括国家政权机关的组织形式；政府机关的构成形式；政府各部门的职权、职能、管理法规和执行政令的程序；政府官员的职权、职责、决策原则、管理办法等诸多内容。行政制度作为国家机关和政府官员在管理国家事务中行使权力，推行政令的一系列根本制度，它所要回答的是，国家意志是怎样贯彻执行的？国家是怎样治理的？

行政制度与政治制度有密切联系。行政制度包括在政治制度之中，是政治制度的一个重要的组成部分。所谓“政治”是指代表一定阶级利益的政党、社会集团、社会势力在国家生活和国际关系方面的基本政策和组织管理活动。它包含两个基本方面：一是体现阶级意志的纲领、路线、方针、政策；二是执行阶级意志的组织管理活动。也可以说，“政治”包含“政”与“治”两个方面。这两个方面是互相联系不可分割的，“政”决定“治”，“治”落实“政”。任何国家的阶级意志，必须通过一系列的方针政策来表现，而任何表现阶级意志的方针政策，又必须通过政府机关的行政系统贯彻执行。但是行政制度与政治制度毕竟有所区别：

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷第479页。