

中国古代行政管理概要

ZHONGGUO GUDAI XINGZHENG GUANLI GAIYAO

左言东 ■ 著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位



中国古代行政管理概要

左言东 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

中国古代行政管理概要/左言东著. —北京: 知识产权出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5130 - 3099 - 1

I. ①中… II. ①左… III. ①行政管理—研究—中国—古代 IV. ①D691. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 241139 号

内容提要

本书在收集与整理历史文献的基础上, 从行政管理、综合管理、经济管理、文化管理、军事管理、司法管理、外事管理、官吏管理等方面, 系统地阐述中央集权体制下中国古代的行政管理概况、机构、官职、人才评价等。各章自秦汉论至清末, 这种在专题论述的基础上按照历史演进顺序写作的方法, 颇具独特性。书中不仅详细介绍相关知识, 而且从制度史的角度探讨了中国古代行政管理体系的形成、演变及其若干特点, 为我们提供了有关行政管理体制改革的历史借鉴。

责任编辑: 石红华

装帧设计: 曹



责任校对: 董志英

责任出版: 刘译文

中国古代行政管理概要

ZHONGGUO GUDAI XINGZHENG GUANLI GAIYAO

左言东 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

责编电话: 010 - 82000860 转 8130

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

印 刷: 三河市国英印务有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

版 次: 2014 年 12 月第 1 版

字 数: 562 千字

ISBN 978 - 7 - 5130 - 3099 - 1

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100088

责编邮箱: shihonghua@sina.com

发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 31.5

印 次: 2014 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 88.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

目 录

绪 论	1
第一节 什么叫行政管理	1
第二节 中国古代行政管理的性质和特点	2
第三节 中国行政管理的历史和现状	3
第四节 为什么要学习和研究中国古代行政管理	4
第一章 行政决策	7
第一节 决策的含义	7
第二节 决策者和决策机构	8
第三节 决策目标、过程和效果	15
第四节 决策的执行和信息反馈	20
第二章 行政管理机构	25
第一节 行政管理机构的建立及演变	25
第二节 行政管理结构	27
第三节 行政管理的幅度和层次	28
第四节 机构成员的数量和质量	31
第三章 综合管理	34
第一节 综合管理的官职和机构	34
第二节 君主的综合管理	34
第三节 宰相的综合管理	38
第四节 地方长官的综合管理	41
第五节 综合管理人才评介	47
第四章 经济管理	62
第一节 经济成分与所有制	62
第二节 经济管理的目标、原则和机构	67
第三节 农业管理	68

第四节 手工业管理	74
第五节 商业管理	86
第六节 财政管理	100
第七节 经济管理人才评介	119
第五章 文化管理	128
第一节 我国古代文化发展概况	128
第二节 历代文化和知识分子政策	150
第三节 历代管理文化的官职和机构	168
第四节 礼仪管理	170
第五节 音乐（舞蹈、戏曲）管理	177
第六节 天文历法管理	187
第七节 教育管理	195
第八节 图书档案管理	212
第九节 医药管理	223
第十节 宗教管理	230
第十一节 技术管理	234
第十二节 文化管理人才评介	242
第六章 军事管理	244
第一节 中国古代军事发展概况	244
第二节 军事管理机构和官职	259
第三节 兵源与军队编制	263
第四节 武器、装备和兵种	269
第五节 禁卫军管理	275
第六节 镇戍军管理	279
第七节 作战指挥	286
第八节 军事管理人才评介	299
第七章 司法管理	303
第一节 中国古代法律的制定	303
第二节 司法机构和官职	307
第三节 犯罪名目	309
第四节 刑罚种类	315

第五节 审判制度	319
第六节 贵族、官僚特权	325
第七节 囚犯管理	330
第八节 诬告与诬告罪	335
第九节 冤假错案与击鼓申冤	341
第十节 法官的法律责任	347
第十一节 司法管理人才评介	352
第八章 外事管理	355
第一节 古代中国与国外的交往	355
第二节 外事管理机构和官职	364
第三节 经济往来	369
第四节 文化交流	375
第五节 中外战争	383
第六节 交通与信息	387
第七节 外事管理人才评介	394
第九章 官吏管理	396
第一节 官吏的组成	396
第二节 官吏管理机构和官职	401
第三节 官吏的选拔	405
第四节 官吏的任用	415
第五节 编制与任期	422
第六节 官吏的待遇	429
第七节 官吏的考核	438
第八节 官吏的监督	447
第九节 升贬与奖惩	458
第十节 休假、退休与死亡	469
参考书目	482
附 录	485
周公摄政	485
魏文侯重才兴国	486

虚怀纳谏，注重实绩	
——齐威王治国有术	488
决策得当，吏治清明	
——从行政管理看“文景之治”	490
我国历史上惩治腐败的斗争	492
再版后记	494
值得珍视的历史遗产	
——读《中国古代行政管理概要》	495

绪 论

第一节 什么叫行政管理

行政管理，有广义、狭义之分。本书所要探讨的，是指国家对社会的管理活动。所谓行政，即国家管理职能的具体实施。马克思说：“行政是国家的组织活动。”^①而所谓管理，则含有管制、理顺之意。行政管理的范围非常广泛，诸如国防、外交、军事、经济、文化、教育、科技、体育、治安、环境、资源、人口等，都包括在内。行政管理又是一个能动的过程，大致有规划、组织、用人、指挥、控制等几个有机的部分。

行政管理是从属于政治的。国家的国体、政体和其他一些根本制度对行政管理有着决定性的制约作用。但行政管理又不是单纯的、被动的、消极的执行过程，而是一个自始至终需要决策的过程。著名经济管理学家、诺贝尔奖获得者西蒙说：“管理就是一系列的决策。”^②美国著名政治学家达尔说：“决策是行政的心脏。”^③

行政管理是一种宏观管理。它是以国家的整体利益和长远利益为最高出发点。它与社会上具体的生产组织既有联系又有区别。它对整个社会的生产活动及其他各种事业起着控制和引导的作用。

行政管理是自上而下的通过行政组织和行政命令强制执行的管理活动。这是它和社会团体、群众自治组织、经济联合体管理的基本区别。

行政管理的效能，对国家的独立、安全和经济文化的发展关系极大。好的行政管理，能促进社会经济文化的发展、社会的安定与国家的强大，而坏的行政管理则阻碍经济文化的发展，甚至能导致国家的灭亡。

① 《马克思恩格斯全集》第1卷469页。

② 转引自夏禹龙等：《领导科学基础》，广西人民出版社1985年版，273页。

③ 转引自1986年10月25日《光明日报》第4版。

第二节 中国古代行政管理的性质和特点

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。国家对社会的管理，即行政管理，是由奴隶主阶级和封建主阶级执行的。而实际的管理权，高度集中在君主一个人手里，是一种家长制式的管理。

中国古代的行政管理，都是依靠暴力建立起来的，并且是依靠暴力来维持的。但单纯依靠暴力，容易造成行政权力恶性膨胀，失去控制，结果导致王朝的灭亡。统治者为了长治久安的根本利益，从春秋时期开始，逐渐培养出专门从事管理的官僚阶层——士大夫。士大夫是古代文化科学的掌握者，他们对君主虽有愚忠的一面，但他们不同于教士，在行政管理中又往往包含有科学的成分。专制君主和封建士大夫的结合，是中国古代行政管理的最大特点。但是这种结合，只不过是主人与奴仆的结合。文化的发展，从总体上看，成为巩固君主统治、愚弄人民群众的工具。无论是自然科学，还是社会科学，都没有形成真正意义的科学体系。文化知识对广大人民来说，非但没有起到启蒙的作用，反而成为劳动人民的精神枷锁，这是中国古代行政管理的又一特点。

中国古代行政管理，从管理对象来说，主要是对土地和农民的管理。土地是古代社会最基本的生产资料，是衣食之源，“农业是整个古代世界的决定性的生产部门”^①。谁掌握了土地，谁就掌握了社会的经济命脉。农民占全国人口的绝大多数，他们依赖土地生存但却又没有土地或只有很少土地，必须依附于地主阶级，忍受地主阶级的剥削与压迫，别无其他出路。把农民束缚在土地上，从农民身上榨取尽可能多的血汗，是中国古代行政管理的核心和基础。农民的贫穷愚昧，是专制统治的温床。农民没有人身自由，也不觉悟，彼此间很少交往和联系，在统治阶级的眼里，他们不过是会说话的工具，可以任意蹂躏甚至处死。对农民的管理，主要依靠强制性的行政手段和残酷的刑罚，同时辅之以封建礼教的欺骗和愚弄。对土地和农民的管理权越来越集中到君主一个人手里，使中国的古代文明获得了最充分的发展。这里面包含有两重性：一方面，通过中央集权，统一管理，把分散的有限的财力集中起来，以维持庞大的官僚机构，创造出高度发展的古代文化，修建大规模的工程，同时也提供了有利于生产发展的统一安定的政治局面。另一方面，以暴力为后盾的高度集权，

① 《马克思恩格斯选集》第4卷145页。

使君主的统治权力不断加强，因而剥削之重和压迫之深也为世界所罕见。农民要“将收获的四成、五成、六成、七成甚至八成以上，奉献给地主、贵族和皇室享用”，而自己“过着贫穷困苦の奴隶式的生活”。^①整个社会经济发展缓慢，并且出现周期性の大震荡、大破坏。

利用宗族、家族伦理关系进行统治，是中国古代行政管理所特有的。西周时对维护王权曾起过一定的作用。春秋以后形成的儒家学派，就是把父权家长制的伦理关系和专制君主统治融为一体的思想体系，对中国历史发展的消极作用愈来愈明显。但人是具有社会属性的，是生活在一定的人际关系（包括亲属关系）中的，行政管理中的感情因素是不能完全排除的。因此，对中国古代行政管理中的伦理因素要采取科学的分析态度。

第三节 中国行政管理的历史和现状

中国是世界四大文明古国之一，有连续四千多年的历史，曾经长期（约二千七百年）走在世界的前列。在古代，中国的行政管理是卓有成效的：统一国家的形成并不断发展巩固，有一套分工比较明确、层次分明的行政管理机构，有比较细致完备的行政法典，有比较先进的选官和监察制度，组织了长城、运河、都江堰、京师建筑等大型工程，涌现出大量的科学技术发明，积累了极为丰富的文化典籍，造就了一大批杰出的行政管理人才，在管理思想和理论方面也有不朽的建树。

近二三百年来，世界上一些国家成功地发展了资本主义，科学技术也取得了辉煌成就。特别是20世纪以来，经营管理科学在美、日、德、法等国蓬勃发展起来，大大促进了经济和科学技术的突飞猛进。而在同一时期，中国的变化却比较缓慢，逐渐从先进转化为落后。其根本原因在于君主专制制度的顽固、腐朽以及与外界的隔绝。1911年辛亥革命，结束了存在两千多年的君主专制统治，但资产阶级民主制并没有在中国建立起来，代之而起的是帝国主义扶植的封建买办的军阀统治。就在辛亥革命这一年，现代管理科学的奠基著作——泰罗的《科学管理原理》一书出版了。科学管理法被誉为第二次产业革命。科学管理法是以把被管理者看作有独立人格的人为前提的，因此它与政治上的民主是分不开的。科学管理法首先出现在资产阶级民主制比较发达的

① 《毛泽东选集》第2卷587页。

美国，不是偶然的。第二次世界大战后，政治民主和经营民主在资本主义世界得到进一步的发展。1949年，中国推翻了蒋家王朝的反动统治，建立了社会主义的民主共和国。新中国成立后，特别是1957年以后，由于理论指导的失误，把本来就很微弱、经过三大改造已不存在的资本主义和资产阶级，当作主要的对象进行斗争、打击，而对几千年来封建专制制度的影响却缺乏应有的警惕。“反右派”、“反右倾”、“文化大革命”都是在反对资产阶级的“革命”口号下发动起来的。“反”的结果，是社会主义的民主与法制遭到严重的破坏，封建专制制度的残余和影响泛滥成灾，使中国和发达国家的差距拉得更大了。粉碎“四人帮”以后，中国又拨正了航向，向着现代化的目标前进。在经济、科技、教育等方面的体制改革取得一定成效之后，政治体制改革愈来愈引起党、政府和全国人民的关注。政治体制改革的关键是清除封建专制遗毒，发展社会主义民主，而它的中心环节就是行政管理特别是人事管理的改革。只有抓住行政管理民主化、科学化、法制化、服务化这一环，才能把各方面的改革大踏步地推向前进。

第四节 为什么要学习和研究中国古代行政管理

行政管理成为一门科学，是19世纪末特别是20世纪20年代以后的事。1887年，美国的年轻学者、后来做了总统的威尔逊发表了《行政学之研究》的文章，被人们公认为行政学即行政管理学的起点。1926年，美国出版了怀特的《公共行政学研究入门》，次年，又出版了威洛比的《公共行政学原理》，从此，行政学开始成为独立的学科。第二次世界大战以后，行政学吸收了管理学、系统论、控制论、信息论、社会学、心理学、行为科学等学科的成果，发展成为体系完整的有重要发展前途的最受重视的时髦学科之一。

我国对行政管理学的重视和研究，是20世纪80年代开始的。在最初几年里，以介绍和研究国外的成果为主，这是很有必要的。通过介绍、引进，开阔了眼界，吸收和借鉴了有益的知识。但行政管理学是一门实用性很强的科学，再好的理论，如果不结合本国的历史和现实的实际，生搬硬套是根本行不通的，而且会带来极为严重的消极后果。因此，必须在批判地吸收、消化外来成果的基础上，深入系统地研究我国自己行政管理的历史、制度和思想，借鉴、继承其有益的东西，克服、清除其有害的东西。

中国有全人类历史最长、人口最多的行政管理经验，并且有极为丰富的文

化典籍，精彩生动的“行政案例”不计其数，有如世界上一座罕见的富矿，有待研究工作者去开掘。在一定意义上说，一部二十四史，就是一部行政管理史；一部《资治通鉴》，就是行政管理经验的结晶。这些丰富的行政管理的实践经验，值得认真研究和借鉴。一位澳大利亚学者运用定量方法对中国汉代吏治进行分析，得出这样的结论：汉朝的吏治是当时世界上最有效率的，超过了当时的罗马帝国。中国历史上著名的“贞观之治”，其行政管理的成功经验是很多的，而最值得称道的是大刀阔斧地精简机构，把中央各官府的文武官员，从二千人减为六百四十三人，后来定制为七百三十人。在《唐律》中，对不按制度乱置机构、私设官员的人，规定了惩罚条款。元朝学者在评论“贞观之治”时指出：“贞观之善政，当以省官为首。”战国时秦国蜀郡太守李冰领导的都江堰工程和北宋真宗时三司使丁谓领导的皇城建筑都包含有系统思想。中国古代在选官方面，更积累了丰富的经验，特别是以考试为主要特征的科举制度，对近代西方各国的文官制度，产生了积极的影响。日本东海大学人事管理教授铃木博说，现代管理科学的人事管理中许多原理，几乎都能从中国历史上找到根据。在中国古代学者、思想家、军事家、政治家的著作中，含有丰富的科学管理思想。《孙子兵法》、《论语》、《周礼》、《三国演义》等在日、美等国都受到高度重视。美国哈佛大学商学院和日本的许多大公司都把《孙子兵法》作为培训企业经理人员和中层以上管理人员的必读教材。美国著名管理学家乔治在《管理思想史》中说：“你若想成为管理人才，必须读《孙子兵法》。”总之，为了我国行政管理的科学化、现代化，必须下功夫研究中国古代行政管理的实践和思想。

中国古代行政管理，虽然有其科学合理的成分，但从总体来讲，是君主制下的行政管理，其弊端也是很多的，并且是很严重的。第一，被管理者不被当人看待，而被视为牲畜一样供其奴役，生产、生活、人身安全无丝毫的保障。管理者和被管理者的矛盾异常尖锐，农民的起义、反抗几乎没有间断过。在四千多年的历史中，经济文化的发展是很缓慢的，而且由于统治者的残酷压迫造成的多次社会大动乱，给社会经济文化和人民的生命财产造成灾难性的破坏。愈来愈强化的君主专制制度，成为发展商品经济和资本主义生产方式的严重障碍。第二，在中国古代国家中，暴君、昏君多而贤君、明君少，贪官污吏多而清官循吏少。在绝大多数情况下，行政管理不仅凭经验，而且是按照君主和长官的好恶行事。第三，行政管理的方法以强制手段为主，辅之以愚弄、欺骗。长期的压迫、奴役，使广大农民贫穷落后、愚昧麻木。第四，机构臃肿，



效率极低。绝大多数官吏以权谋私，贪赃枉法，对上司奴气十足，对百姓官气凌人，等等。以上这些积弊，直到现在还有其深刻的影响。邓小平指出：“高高在上，滥用权力，脱离实际，脱离群众，好摆门面，好说空话，思想僵化，墨守陈规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，以至官气十足，动辄训人，打击报复，压制民主，欺上瞒下，专横跋扈，循私行贿，贪赃枉法，等等。这无论在我们的内部事务中，或是在国际交往中，都已达到令人无法容忍的地步。”他还明确指出：“这种现象，同我国历史上封建专制主义的影响有关。”^①要清除封建专制主义的影响，实现行政管理的民主化、科学化，也必须对我国历史上的行政管理进行深入细致的研究。

① 《党和国家领导制度的改革》，《邓小平文选》287-289页。

第一章 行政决策

第一节 决策的含义

决策是行政管理的核心，贯穿于行政管理的全过程，是行政管理成败的关键。

自从有行政管理，就有行政决策。决策的观念，中国古代早就有了，为决定计策之意。《韩非子·孤愤》：“智者决策于愚人，贤士程行（评定）于不肖，则贤智之士羞而人主之论悖（bèi，谬误）矣。”《史记·高祖本纪》：“韩信说汉王曰：‘……军吏士卒皆山东之人也，日夜跂（qǐ，通‘企’）而望归，及其锋而用之，可以有大功。天下已定，人皆自宁，不可复用，不如决策东乡（向），争权天下。”这个词后来在汉语中使用不多。现代行政学中决策一词，是从外语翻译过来的。决策问题直到20世纪30年代才为行政学所重视，到50年代才成为正式学科。

那么，决策的科学含义是什么呢？“所谓决策，就是对若干个准备行动的方案进行选择，以期优化地达到目标。”^①而“行政决策就是决策者在发现和处理行政问题中，根据一定的情况和条件，对可供选择的方案，作出最优化的对策，来达到预定的目标”。^②

决策是人类有意识的行动，目的是达到预定的目标。没有目标就无从决策。在阶级社会中，行政管理的长远目标，总是和统治阶级的根本利益联系在一起的。目标确定是否正确，对事业的成败关系极大。确定目标，是决策的首要问题。而目标是否能实现，又主要依赖于行动方案的选择。

决策是指导、规定组织或个人行动的，完成于行动开始之前。决策大致要经过确定目标、拟制方案、最后决断几个阶段。决策是人的一种思维活动，有

① 夏禹龙等：《领导科学基础》，广西人民出版社1985年版，234页。

② 周世述：《行政管理》，人民出版社1984年版，60页。

理性决策和非理性决策的不同。理性决策又有经验决策和科学决策之分，非理性决策则有求神问卜、抽签、感情好恶等区别。在科学决策中，根据模式的不同，还可分为确定型决策、风险型决策、不确定型决策和竞争型决策等几种。决策的主要依据是客观、全面、准确的信息。没有信息，就不可能进行科学的决策。在整个决策过程中，任何阶段都脱离不了信息。信息本身是分散的、无系统的、真伪混杂的，须要经过分析、辨别、筛选、研究，然后才能归纳出有用的系统的信息。中国有一句古语叫做“审时度（duó）势”，意思是审察时机，忖度形势，然后据以作出正确的决策。洪仁玕在《资政新篇》一书中对“审时度势”作了很好的解释：“夫事有常变，理有穷通。故事有今不可行，而可豫定者，为后之福；有今可行，而不可永定者，为后之祸。其理在审时度势与本末强弱耳。”诸葛亮的《隆中对》是分析综合了各种信息以后提出的战略决策，被刘备采纳，并付诸实施。

所有的决策，都是为了实行。决策一经作出之后，就要立即执行。在执行过程中，决策者要不断了解执行的效果以及新出现的各种问题，并用它作参考来调整或改进原有的决策。有时必须根据新的情况，对原有决策作重大的或根本性的修改，这种修正性的决策叫做“追踪决策”。至于一些非根本性的修正则是会经常发生的。决策在实施过程中，通过不断反馈，不断修正，变得更加完善。因此，决策不仅存在于执行之前，而且贯穿于整个执行过程之中。

在行政管理中，决策是分系统的，又是分层次的。每一个国家的行政管理是个大系统，其下有军事、经济、文化、外事等子系统。系统不同，决策也不同。任何国家的行政管理，都是分层次的，各个层次都有它自身的决策。单纯的执行实际上是不存在的。

第二节 决策者和决策机构

（一）最高决策者

从夏初到清末的四千多年历史中，行政管理的最高决策权属于君主（帝王）一个人，是一种个人独裁的管理体制。决策是高级智力活动，没有一定的智力是不行的。历代开国君主，几乎都是军事领袖，大都具有超群的决策能力。在登上帝王的宝座之前，决策目标主要是战胜军事上的对手，争得对土地和人民的控制权。取得君主的桂冠以后，决策目标主要是维护和扩大君主自身

和家族的利益。决策能力是正确决策的必要条件，但不是唯一的条件。在一件事上决策正确，并不能保证事事正确。由于阶级利益的局限和居功自傲等因素，由英主变为昏君是不乏其人的，秦始皇、明太祖是比较典型的例子。

君主的权位是世袭的，但决策能力不能遗传。在帝王的后继者当中，暴君、昏君、庸君占十之七八，明君如汉文帝、唐太宗、康熙皇帝是不多的。有的帝王，则根本没有决策能力。一种是年幼无知，如周成王十二岁即位，秦宁公十岁即位，汉元帝九岁即位，东汉甚至有两岁（冲帝）、三个月（殇帝）的小皇帝。另一种是白痴，如晋惠帝。还有的帝王，虽有决策能力，但自动或被迫放弃了决策权，前者如明代中后期的某些皇帝，后者如魏晋南北朝时期权臣控制下的皇帝。

在君主实际上不能行使最高决策权的情况下，最高决策权则由其他人来代其行使，大致有以下几种情况：（1）由君主的宗族长老“摄政”，如西周成王时的周公，清世祖（顺治）时的多尔衮。（2）由君主的母后摄政，如秦昭王时的宣太后，东汉和帝时的窦太后，清朝同治、光绪两帝时的慈禧太后。（3）朝廷权臣受先帝遗诏辅政，代幼主处理政事，如西汉昭帝时的霍光，曹魏齐王芳时的曹爽、司马懿，蜀汉后主时的诸葛亮，清朝同治帝时的肃顺、端华等辅政八大臣。

在君主制下，最高决策权力的交接，一般按照世袭制的原则进行，即由前任君主把决策权力遗交给儿子或弟侄等。但争夺决策权的斗争时常发生，大致有以下几种情况：（1）父子相争。儿子不等父死，就杀父抢权，如春秋时楚国商臣逼杀其父成王自立，隋朝杨广杀其父文帝抢先即位。（2）兄弟相争。西周以后，嫡长子继承是一项基本制度，但常发生次子与长子争夺继承权而酿成宫廷政变，如秦二世与其兄扶苏之争，隋炀帝与其兄杨勇之争，唐太宗与其兄李建成之争等。（3）权臣逼帝让位，这种情况在魏晋南北朝时期最为常见。（4）用暴力手段推翻旧的君主统治，新君主登位，如商代夏，周代商，汉代秦，明代元等。

在专制君主的统治之下，人民是没有丝毫政治权利的。但人民的起义反抗对最高决策者的影响最大。西周初年的“成康之治”，西汉初年的“文景之治”，唐初的“贞观之治”，其君主的决策之所以收到比较好的效果，除君主的个人素质外，主要是由于人民大规模的反抗斗争对决策者的深刻影响。其次是辅臣、“智囊”的作用发挥得比较好。从总体来看，最高决策者的素质比较差，又是个人决定国家大事，君主的决策都被奉为“圣旨”，不允许有半点怀

疑和非议，因此重大失误是非常多的，加上缺少有效的监督和信息反馈机构，往往是错上加错，很少有矫正的可能，结果只有把最高决策者推翻，问题才能得到一定程度的解决。中国秦汉以后农民起义次数之多，规模之大，所造成损失之惨重，在世界历史上是罕见的，这主要是专制独裁、个人决策一切的恶果。

（二）辅助最高决策的官职和机构

个人的智慧总是有限的，且不说昏君、庸君，即使是最高明的君主也是如此。秦始皇削平群雄，统一中国，称得上英明伟大的君主。但他做了皇帝以后，盲目自信，神化个人，容不得半点批评，大小政事都由他一个人决策，结果作出一系列错误决定。如不顾民力，大修宫殿和陵墓；滥用刑罚；焚书坑儒；重用宦官赵高等，为秦的二世而亡种下了祸根。商纣王自恃“资辨捷疾，闻见甚敏；材力过人，手格（击打）猛兽；知（智）足以拒谏，言足以饰非；矜人臣以能，高天下以声，以为皆出己之下”^①；纵情恣欲，任杀无辜，结果落得自焚身死的下场。隋炀帝“自负才学，每骄天下之士”^②，容不得比他强的人，听不得任何规谏的话，“除谏官以掩其过”^③，也落得身死国亡的可悲结局。

中国古代绝大多数最高决策者，都比较重视辅佐或“智囊”，注意发挥他们在决策中的作用。夏、商两代，辅助君主决策的，主要是宗族长老和巫史。西周巫史的作用下降，宗族长老更受君主的重视。宗族长老和巫史都是世袭显贵，腐败无能的趋势日益严重。从春秋初年开始，一些谋求国家富强的君主，破格使用出身卑贱而有治国才能的人为主要的决策者，委以重任，信而不疑。如齐国的管仲、邹忌，秦国的百里奚、范雎、蔡泽，楚国的彭仲爽、吴起，魏国的李悝，韩国的申不害等。战国时期，有的国家设置一些不治而议的职称，如齐国的学士、博士，魏国的师、博士、中大夫，赵国的博闻师，楚国的左徒等，充当君主的谋臣、智囊，辅助君主决策。汉代光禄勋所属的光禄大夫、太中大夫、谏大夫、议郎，少府所属的侍中、中常侍，都是辅助皇帝决策的职务。汉武帝还招揽一些文人学士，以“待诏”的名义为皇帝谋划献策。魏晋以后的中书省、门下省，是辅助皇帝决策的高级机构，而在内廷供职的学士，

① 《史记·殷本纪》，中华书局1982年版，105页。

② 《纲鉴易知录》，中华书局1963年版，1079页。

③ 《隋书·炀帝纪下》，《隋书》95页。