

秦闻一 常培军 高卫星

中國行政制度史綱

中州古籍出版社



前 言

学习或研究行政管理，尤其是学习或研究中国的行政管理，必须知道或懂得一些中国行政制度的历史，这就是我们几位中青年教育工作者所以要编写这本书的基本想法。

中华民族立国悠久，有着四千多年未曾中断的国家行政管理的历史，因此，不仅形成了颇为详密完备的国家行政制度，而且凝结出了某些传统和个性特征。其中，固然精华与糟粕共存，而且历史毕竟与现实有异，但是，如果没有对这一切的深切体察与正确把握，那么，无论是作为实践者的行政专家，还是作为研究者的理论家，它的知识结构都是有缺陷的，都不可能获得所从事事业的真正成功。正如毛泽东同志所强调指出的：“如果没有革命理论，没有历史知识，没有对于实践运动的深刻的了解，要取得胜利是不可能的。”^①所以，知道或懂得一些中国行政制度的历史，对于阐明中国行政制度的历史连续性、建设有中国特色的行政管理学，加快我国现代化步伐，繁荣科学文化事业，增强民族自尊心自信心，都是具有积极意义的。

那么，中国行政制度的历史大概包含哪些内容呢？换言之，中国行政制度的学科定义和研究范围如何呢？这个问题，就我们所知：迄今并未形成统一的认识。

首先，何谓“行政”？迄今仍有歧议，并无公认的定义。在古汉语中，行政一词，最早见于《史记·周本纪》：“成王少，……（周）公乃摄行政当国。……周公行政七年，成王长，周公反政成王，北面就群臣之位”。又，“（公元前841年）召公、周公二

^①《中国共产党在民族战争中的地位》，《毛泽东选集》第2卷，第521页。

相行政，号曰“共和”。这里的行政一词，是“执掌政务”、“推行政务”的意思，其含义包括国家管理的全部活动，与国际通用的《社会科学大辞典》的解释“行政是国家事务的管理”很接近。但从某些角度看，又是涵义较为宽泛和模糊的一种有关行政的概念。在英语中，行政（administration）一词，源出拉丁文，有“执行事务”的意思，也可译为“管理”、“治理”、“行政机关”等，含义甚至比古汉语更广。俄语中，行政一词，从构词上看，与英语当出于同词源，可指“行政机关”、“管理人”等，并可与“管理”（управление）一词互相替代，涵义也很宽泛。所以1974年出版的《苏联大百科全书》解释行政管理学时说：“按广义来说，行政管理一词表示国家在行政管理方面的所有活动”，包括“经济、社会、文化和行政——政治建设的日常管理工作”；“按狭义来说，行政管理又可表示领导机关或企业的人员”。上述说明：行政一词含义宽泛和模糊乃是各国语言中并不罕见的一种现象，它的原因必须从“一定历史时期的物质经济生活条件来说明。”^①即行政一词产生于人类社会发展史上的初级阶段，那时的国家行政管理体制和活动远没有现代社会这样的复杂和细致，所以，行政一词的含义也就较为宽泛和模糊。当历史的脚步跨入近现代之后，随着社会物质经济生活条件的急剧变化和发达，行政一词的含义也多样化起来。如：有的用“三权分立”的观点来阐释行政，则行政仅是国家立法和司法机关以外的行政机关的政务活动；有的用政治与行政分离的观点来阐释行政，则行政是指一种对政治（国家意志的表现）的执行活动（国家意志的执行）；有的从管理角度来阐释行政，则行政泛指国家以及所有公共机构和私人企事业单位的管理活动；其它有用“法律级体”论方法阐释行政的，有用与司法相比较的方法来阐释行政的，有用与执政相比较的方法

^①恩格斯：《论住宅问题》，《马克思恩格斯选集》第2卷，第537页。

阐释行政的，有从实质内容上阐释行政的，有从形式上考察阐释行政的，等等，可谓众说不一，迄无定论。

其次，从中国历史的实际情况看，“行政”的含义也是比较宽泛、模糊和不易清晰界定的。在中国古代，从来不存在所谓的“三权分立”体制，既没有中世纪史上英国式的议会、法国式的巴黎法院，也没有“三权分立”论意义上的独立的行政机关或纯粹的行政活动。皇帝独揽全国一切大权，集合最高立法者、最高行政首脑、最高法官诸职位于一身，“天下之事无大小皆决于上”，“丞相诸大臣皆受成事，倚辨于上。”^①这种情况，自秦泊清，沿袭不改。其它中央机关，如隋唐以后的尚书省六部，用三权分立观点衡量，似属典型的行政机关，实则错落不齐。其中，刑部在唐代就兼掌司法行政和刑事审判两种职能，宋明清相沿不改。至于地方机关，如秦汉和隋唐的郡（州）、县机关，其长官都兼有行政、司法诸权（秦汉时又兼有军事权力），也很难说是纯粹的行政机关。这种体制历代相沿，直到清末。另外，当时家国相通，“宫中府中，俱为一体”^②，皇帝的宫廷与管理国家事务的政府在职能上常常混而为一，有时不易区别。监察官与行政官、司法官也往往既相分立，又相混同。因此，古代中国行政活动中的“政”的含义就很宽泛了，几乎包括国家各方面的事务。如《尚书·洪范》中“农（努力的意思）用八政”包括“一曰食，二曰货，三曰祀，四曰司空，五曰司徒，六曰司寇，七曰宾，八曰师”。把农、商、祭祀、工程、教育、司法、外交、军事等方面的管理，都视为国家政务。又如：自唐至清陆续编纂成的《十通》，是记载历代政治、经济、文化、教育、军事、法律等制度的沿革的书，《四库全书总目》就把它归类为“政书”。另外，“政”字还含有

①《史记·秦始皇本纪》。

②《三国志·诸葛亮传》。

“管理”的意思。《说文》：“政，正也。从支（Po）从正。正亦声”。即政字是由一个正字和支字组成的。“正，是也。从止，一以止”。止，即脚；一以止，意思是使众人脚步一致，走上正道。这是正字的本义。那么，用什么办法达到“正”的目的呢？用支。《说文》：“支，小击也。从又卜声”。又，即手；卜，是打击之声、打击之器（竹类），也是该字的声。所以“支”字的本义是轻轻打击（就程度而言，使被击者不致于丧命，是其“度”。牧、放等皆属其类，从而有别于以“戈”、“殳”等为字旁的战、杀等字）。可见，古代中国人心目中的“政”的涵义是：用一定程度的权威管束人民，使其行为举止合乎规范，即含有管理之义。总之，古代中国人是把国家对政治、经济、军事、法律、文化以至其它各项社会事务的管理统统称为“行政”的（行，是流动、传布、实行、执掌等意思）。这种概念的模糊性、宽泛性，正是中国历史国情的反映。至于近现代的中国，尽管受到西方的各种事务和思潮的反复冲击与强烈影响，但“行政”的概念及情况仍然是具有中国的国情特点或民族个性，以及历史的惯性。如：在1928年到1949年期间国民党统治时期的中央体制下，政权（民权）由国民党来行使，治权（政府权）由国民政府来行使。依此，似乎国民政府就是国家最高行政机关和行政权力的主要载体，但是，实际上还有一个既非党务机关，又非政府机关的中政会（或政治会议、国防最高委员会）在总揽着国民政府的行政权。而国民政府作为最高行政机关，其下属五院中又有立法院，也是名实不符。另外，众所周知，所谓“党治主义”、“五权并立”都是形式，实际上是个人独裁，从而导致国家各项权力的反复分割迁移和交错难知。因此，要想从中截然划定、标志出纯粹的“行政”机关或行政权力的载体也是非常困难的。又如：想用资本主义国家的“三权分立”观点来圈定和阐释社会主义的中华人民共和国的国家体制，也必然是圆凿方枘、龃龉难入。

鉴于上述，我们根据马克思的教导：“行政是国家的组织活动”^①，把本书书名中“行政制度”的含义暂且界定为：有关国家事务管理的成文或不成文的行动准则或工作方式。我们认为：这一定义，既基本符合词义学的要求，又比较地切合目前行政学界的通用概念，尤其是还比较适合于中国历史国情的特点。而“马克思的方法首先是考虑具体时间、具体环境里的历史过程的客观内容。”^②

据此，我们这本《中国行政制度史纲》要具体探讨下述内容：

一、行政组织史。即管理推行国家事务的机关体系及其活动的历史。包括从事于国家的政治、经济、军事、法律、民族、外交、社会治安等各方面事务的管理的机关及其发挥职能的动态过程。具体分为元首组织、中央行政组织、地方行政组织三个层次来加以论述。行政组织是实施国家行政管理的重要基础和起点，因此也是行政学研究和行政制度研究的重要内容和基点。

二、行政监督史。即对国家行政机关的组织与活动是否合乎法律、国家行政人员是否奉公守法和恪守职责而实施的监督与检察的历史。以御史弹劾制为核心的监察制度是我国古代政治法律制度的重要组成部分和特色。近现代的中国，在行政监督方面也是独树一帜的。因此，对中国几千年来的行政监督机构及其监督制度与方法，应该珍视和加以总结。

三、人事行政史，或称国家人事制度史，即国家人事管理机关对国家工作人员的职位、选用、培训、考核、奖惩、任期、工资以及福利待遇等方面通过一系列的制度和措施而实施的管理的

①《评“普鲁士人”的“普鲁士国王和社会改革”一文》，《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

②列宁：《打着别人的旗帜》，《列宁全集》第21卷，第123页。

历史。它历来为政治学、行政学以及人事管理学等学科的研究重点，因此，也是本书的重要内容之一。

四、财务行政史。指关于国家收支的管理、调整与监督的历史。财务行政，既是财政学的研究课题之一，也是构成任何时代的行政管理以及行政制度的一个不可或缺的要素。

五、行政法规史。即有关国家行政管理的法律规范的产生与发展的历史。行政法规的发展状况，是测定行政制度发展水平的一个重要标尺。古代中国的行政法规，作为中华法系的一个重要组成部分，在世界法律制度发展史上占有光辉的一页，很值得我们引以自豪和加以借鉴。

六、行政管理思想史。即有关国家事务管理的思想与主张的发展历史。

我们认为，由于对行政及行政制度的概念的含义理解不同以及其它原因，关于中国行政制度史的研究内容究竟应该包括哪些，完全可以有不同的认识。例如：是否还应包括机关事务管理、行政领导与方法等内容？或者前述六个方面的内容是否失之于过于宽泛？我们希望借助本书得到师友的批评、指正。另外，我们认为：中国行政制度史的研究不应该也不可能离开对社会经济基础、国家阶级本质（即国体）、政府形式（即政体）以及民族习惯、文化传统等问题的研究而孤立地进行，并注意在书中体现这一精神；而且，虽然严格而论，政治、行政等现象，是阶级社会的产物，是在国家产生之后才出现的。但是，国家又是“在氏族制度的废墟上兴起的”^①，“氏族组织给我们展示了人类中最古而且流行最广的制度之一。它几乎供给了古代社会……政府的普遍方案”^②。因此，我们在研究各项行政制度的历史时，都不

①恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》第4卷，第165页。

②摩尔根：《古代社会》，第1册，第97页。

能不追述它的起源——原始时代的先声，这一点，本书在各章中也有所注意。

中国行政制度史，作为一门阐述中国行政制度的历史演变过程及其规律的学科，可以说是一门既老又新的学科。说它老，是指它作为史学中的一门专门史，它所研究的某些内容在中国政治制度史、中国官制史的著作中均已经有了较为全面、深入和确切的阐述。其中，就官制史的研究而言，如果撇去甲骨文、金文中的某些记载而不谈的话，也至迟可以追溯到公元前526年郑子与叔孙昭子讨论“少昊氏以鸟名官”^①之时就已经开始。此后，《尚书》、《周礼》和韩、荀诸子书，以及《二十四史》里的《职官志》、《选举志》，《十通》、历代的《会要》或《会典》、《历代职官表》等浩如烟海的古代典籍，都对中国古代的官制作了总结和研究所，并实际涉及了中国行政制度史中的一些重要内容。至于近现代以来的一些中国政治制度史著作，更是如此。说它新，是指它作为行政学的一个分支学科或基础知识课程而言，还处在开创期。包括它的某些内容、它的研究角度与方法，都应该不断有所加深、拓宽和创新。并且，它应该综合史学、行政学、政治学、人事管理学、法学尤其是行政学，以及财政学和财政史、经济学和经济史、哲学和政治思想史、档案学、文书学、考古学、古文字学、历史地理学、民族学、人类学等各个学科的研究成果而有所升华与进取。在这些方面，尽管我们作了一些努力，但由于水平有限，所以存在诸多缺陷和错误，粗疏肤浅之处时时可见。另外，由于史料等方面的原因，中华人民共和国行政制度部分，暂缺。历史上一些民族区域性政权和农民革命政权的行政制度也较少反映。这些，都有待今后补充改正。

本书第五章由秦闻一同志撰写，第四、六章由常培军同志撰

^①《左传·昭公十七年》。

写，第一、二、三、七、八章由高卫星同志撰写。各章初稿完成后，由秦闻一同志统一修改并定稿。

本书选题被列为 1988 年河南省教委科研项目，在编写以及出版过程中，先后得到郑州大学科研处及政治系领导和教工、中州古籍出版社曹铁等同志在各方面的大力支持，在此谨表谢意。

目 录

前言.....	(1)
第一章 元首制度.....	(1)
第一节 夏商周时代的“后”“王”制度.....	(1)
一、“后”称号的来源及其含义	(1)
二、“王”称号的来源及王权的形成与发展	(2)
三、王权的行使及其制约因素.....	(4)
四、王位继承制度.....	(7)
五、宫禁后宫制度.....	(9)
第二节 春秋战国时期的虚君制度及帝制运动	(10)
一、周王的虚君化	(10)
二、帝制运动	(12)
第三节 秦汉至明清的皇帝制度	(15)
一、皇帝的名号制度	(15)
二、礼仪制度	(19)
三、皇权的发展及其行使方式	(21)
四、皇位继承制度	(25)
五、后宫制度	(29)
六、宫殿陵寝制度	(31)
七、皇帝制度的特点及其本质	(33)
八、清末元首制度的设计	(43)
第四节 中华民国时期元首制度的嬗变	(45)
一、南京临时政府的总统制元首制度	(45)
二、北洋军阀政府时期元首制度的变幻	(48)
三、中国国民党统治时期国家元首制度的演变	(58)

第二章 中央行政体制	(63)
第一节 夏商周的内服及巫史体制与公卿体制	(63)
一、夏商时期的内服及巫史体制	(63)
二、西周时期的公卿体制	(68)
第二节 春秋战国时期的宰相制与文武分职	(71)
一、官僚制的确立	(71)
二、宰相制的出现与将相文武分职	(74)
第三节 秦汉时期的三公九卿体制及其变化	(76)
一、秦及汉初的三公九卿行政体制	(76)
二、西汉武帝以后三公九卿体制的变化	(77)
第四节 魏晋南北朝隋唐时期的三省六部体制	(80)
一、魏晋南北朝时期三省六部体制的形成	(80)
二、隋唐时期三省六部体制的完善与发展	(82)
三、中唐以后三省制度的破坏	(85)
四、魏晋南北朝三公九卿的衰微与隋唐的三师三公九寺五监	(86)
第五节 宋代的二府三司制与元代的一省制	(89)
一、宋代的二府三司体制	(89)
二、元代的一省体制	(92)
第六节 明清时期的中央行政体制	(94)
一、明代宰相制度的废除和内阁的建立	(94)
二、清朝的议政王大臣会议与内阁军机处 双轨体制	(95)
三、部院寺监司机构	(97)
四、清朝末年中央行政体制的变革	(101)
第七节 中华民国时期的中央行政体制	(105)
一、南京临时政府的中央行政体制	(105)
二、北洋军阀统治时期中央行政体制的变化	(106)

三、国民党统治时期的中央行政体制·····	(107)
第三章 地方行政体制·····	(111)
第一节 夏商周的外服体制与分封体制·····	(111)
一、夏朝的“九州”体制·····	(111)
二、商朝的“外服”体制·····	(112)
三、周代的分封采邑体制与国野乡遂体制·····	(113)
第二节 春秋战国时期郡县体制的兴起·····	(115)
一、分封体制的没落·····	(115)
二、郡县体制的兴起·····	(115)
第三节 秦汉魏晋南北朝的郡县两级体制和州 郡县三级体制·····	(117)
一、秦汉的郡(国)县两级体制·····	(117)
二、汉代州的设立与州郡县三级体制·····	(120)
三、魏晋南北朝的州郡县三级体制及其特点·····	(121)
第四节 隋唐时期的州(郡)县两级体制与道 州县三级体制·····	(123)
一、隋及唐初的州(郡)县两级体制·····	(123)
二、唐朝道的设置与道州县三级体制的形成·····	(126)
第五节 宋代的路州(府军监)县三级体制·····	(128)
一、地方行政区划·····	(128)
二、地方行政机构的设置与职权·····	(128)
第六节 元代的行省体制·····	(130)
一、行省组织体制·····	(131)
二、路府州县及基层行政组织体制·····	(131)
三、其它行政组织体制·····	(132)
第七节 明清时期的省府(州)县三级体制与 省道府(州)县四级体制·····	(133)
一、省行政体制的演变·····	(133)

二、道府(州)县与基层行政组织体制·····	(136)
三、特别地方行政组织体制·····	(137)
四、清末地方行政体制的变化·····	(138)
第八节 中华民国时期的地方行政体制·····	(139)
一、民国初年的地方行政体制·····	(139)
二、国民党统治时期的地方行政体制·····	(144)
第四章 行政监察·····	(150)
第一节 先秦监察制度的萌芽·····	(152)
一、言谏制度的萌芽·····	(152)
二、御史制度的萌芽·····	(158)
第二节 秦汉时期监察制度的创立·····	(162)
一、中央言谏制度·····	(162)
二、中央御史监察制度的形成和巩固·····	(163)
三、地方监察制度的确立·····	(166)
第三节 魏晋南北朝时期监察制度的变动·····	(170)
一、言谏制度的发展·····	(170)
二、御史监察制度的削弱·····	(171)
第四节 隋唐时期监察制度的完善·····	(175)
一、言谏制度的完善·····	(175)
二、御史监察制度的强化·····	(180)
第五节 宋代监察制度的新发展·····	(184)
一、言谏制度的变革·····	(185)
二、中央御史台的变革·····	(188)
三、地方监察的多元化·····	(189)
四、宋代对监察官的管理·····	(190)
第六节 元代监察制度的特点·····	(191)
一、御史台地位显著提高·····	(191)
二、台察合一,殿院降为殿中司·····	(192)

三、实行台谏合一.....	(193)
四、建立行台制度,实行分道监察	(193)
五、健全监察法规.....	(194)
第七节 明清时期监察制度的完备.....	(196)
一、明清的言谏制度和台谏合一的完成.....	(197)
二、御史监察制度的完备	(199)
三、监察官员的选任与管理.....	(205)
第八节 中华民国时期的监察制度.....	(207)
一、民国初期监察制度概况.....	(207)
二、南京国民政府的监察制度.....	(209)
三、民国时期监察制度的特点和作用.....	(213)
第五章 人事行政.....	(216)
第一节 夏商周的贵族制人事行政.....	(216)
一、选任制度.....	(217)
二、考核奖惩制度.....	(218)
三、职级工资制度.....	(219)
四、退休制度.....	(220)
五、培训制度.....	(220)
第二节 春秋战国时期封建官僚制人事行政 的诞生.....	(221)
一、选拔制度.....	(221)
二、任用制度.....	(224)
三、考核奖惩制度.....	(224)
四、职类职级与工资制度.....	(225)
五、退休制度.....	(226)
六、培养训练制度.....	(226)
第三节 秦汉时期封建官僚制人事行政的 确立与巩固.....	(226)

一、选拔制度.....	(226)
二、任用制度.....	(230)
三、考核奖惩制度.....	(232)
四、职位工资制度.....	(233)
五、休假退休制度.....	(233)
第四节 三国两晋南北朝时期人事行政的变化.....	(235)
一、选拔制度.....	(235)
二、任用制度.....	(238)
三、考核制度.....	(238)
四、职位工资制度.....	(239)
五、退休制度.....	(240)
第五节 隋唐两宋官僚制人事行政的完备.....	(240)
一、选拔制度.....	(240)
二、任用制度.....	(243)
三、考核奖惩制度.....	(245)
四、职位工资制度.....	(246)
五、休假退休制度.....	(250)
第六节 元代人事行政的转折.....	(251)
一、选拔制度.....	(251)
二、任用制度.....	(252)
三、考核制度.....	(252)
四、职位工资制度.....	(252)
五、退休制度.....	(252)
第七节 明清官僚制人事行政的发展.....	(252)
一、选拔制度.....	(253)
二、任用制度.....	(256)
三、考核奖惩制度.....	(257)
四、职位制度.....	(258)

五、工资制度·····	(258)
六、退休制度·····	(258)
第八节 中华民国时期人事行政的演变·····	(259)
一、北洋政府的人事行政·····	(259)
二、南京国民政府的人事行政·····	(260)
第六章 财务行政·····	(261)
第一节 先秦时期的财务行政·····	(261)
一、财政的形成及夏商周三代国家的收支·····	(261)
二、夏商周三代的国家财政管理机构·····	(263)
三、春秋战国时期财务行政的变化·····	(267)
第二节 秦汉时期封建集权型国家财务行政 的形成·····	(270)
一、中央集权型财务行政的确立·····	(270)
二、财政管理机构及财政的变化·····	(273)
三、财政的预决算与监督——上计制度·····	(276)
第三节 魏晋南北朝财务行政的变化·····	(277)
一、财政收支的变化·····	(277)
二、财政管理机构的变化·····	(277)
第四节 隋唐财务行政·····	(280)
一、财政收支概况·····	(280)
二、财政管理机构·····	(282)
三、预算制度·····	(285)
四、审计制度·····	(287)
第五节 宋朝财务行政·····	(289)
一、财政收支概况与会计录·····	(289)
二、财政管理机构·····	(291)
三、审计制度·····	(294)
第六节 元朝财务行政·····	(295)

一、财政收支概况·····	(295)
二、财政管理机关·····	(296)
三、会计核算与审计监督制度·····	(298)
第七节 明朝财务行政·····	(299)
一、财政收支概况·····	(299)
二、财政管理机关·····	(301)
三、库藏机关及管理制度·····	(302)
四、会计核算与审计制度·····	(303)
第八节 清朝财务行政·····	(305)
一、财政收支概况·····	(305)
二、财政管理机关·····	(307)
三、财政监察制度·····	(309)
四、预、决算制度·····	(309)
第九节 中华民国财务行政·····	(310)
一、财政收支概况·····	(310)
二、财政管理机关·····	(311)
三、联综组织制度·····	(315)
四、预算制度·····	(315)
五、会计制度·····	(317)
六、决算制度·····	(317)
七、审计制度·····	(318)
第七章 行政法规·····	(320)
第一节 夏商周的行政法规·····	(320)
一、夏代行政法的萌芽·····	(320)
二、商代行政法的雏形·····	(320)
三、周代成文行政法——《周官》的产生·····	(321)
四、春秋战国的行政法规·····	(322)
第二节 秦汉时期的行政法规·····	(323)