



中国古代政治与行政制度

李孔怀 著

复旦大学出版社

中国古代政治与行政制度

李孔怀 著

复旦大学出版社

内 容 提 要

本书系为政治学、行政学、历史学、档案、秘书学等专业中国古代政治与行政课程编写的教材。全书共分绪言及十章:绪言概述我国原始氏族组织和民主管理形态;其后各章叙述奴隶制社会和封建社会我国的国家组织及其政治与行政制度。第一、第二章叙述奴隶制社会及封建社会过渡时期的国家组织及政治与行政制度。第三至第九章为全书的重点,阐述封建社会的政治与行政制度,下分七个专题:皇帝制度、中央中枢机构——宰相制度、中央行政机构、行政监察制度、地方行政制度、人事选拔制度及官吏管理制度;第十章为全书尾声,概述鸦片战争后清末的官制改革和“新政”运动。全书对我国行政管理体系发展演变规律的探讨,对封建社会行政管理弊端的剖析,能为当前的行政管理体制改革提供有益的启示。

(沪)新登字 202 号

责任编辑 高君海
责任校对 张利勇
封面设计 赵丽丽

中国古代政治与行政制度

李孔怀著

复旦大学出版社出版

(上海国权路 579 号)

新华书店上海发行所发行 复旦大学印刷厂印刷

开本 860×1168 1/32 印张 10 字数 258,000

1998 年 12 月第 1 版 1993 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—2500

ISBN7-309-01214-9/D·84

定价:11.00元

序 言

李孔怀先生研究中国古代政治、行政制度有年，在这领域里发表多篇学术论文。近年来在教学与科研的基础上撰写成这部书稿，以历史唯物主义观点，系统地阐述夏商周三代、春秋战国、秦汉、魏晋南北朝、隋唐、宋辽金元以迄明清长达三千余年各朝代的政治和行政制度。书稿对中国古代政治与行政制度寻本逐末，探求其渊源、发展及变迁历程；对各朝代的中央行政机构、地方政权组织、行政监察、人事管理等制度都作了详尽的解析，提出了某些可供探索的问题。

秦汉以降，中国历代封建王朝实行的是以皇帝为中心的专制主义中央集权制：从中央到地方构建了一套庞大的行政机构，中央政府的权柄操纵在皇帝手里；地方政权的行政亦须受朝廷直接掌握。因此中国封建社会的中央集权即皇帝总揽全国政治、军事、经济、司法等一切大权，它构成了封建专制的核心。所以中国历代王朝的国家政权机构，尽管其名称、职权不断变易，而皇帝至高无上的地位不变；重臣难以揽权不变；地方政权由朝廷遥控不变。

历代王朝的皇帝为着巩固皇权，耽心后妃专权，宦官窃柄，大权旁落，于是从制度上精心设计加以防范，各朝广设国家机构，遍设官职，使之互相牵制，难以有所作为，大都只能唯皇帝之命是听，由此，皇帝与重臣之间，中央与地方之间的矛盾难以调和，这充分反映在历代王朝错杂和重叠的官制上。这些在本书稿中都有所揭示。

作者着力缕叙中国有悠久的行政历史，有较为完备的行政机

构和行之有效的官制。对官吏的选拔、任命、考核、奖惩、退休等制度；对官吏要求奉公守法，注重效率以及有关事项，书稿亦有较详实的阐述。

秦代的《吏道》、汉代的《汉律》、唐代的《六典》等，都可以说是中国古代有一定影响的行政法典。以行政经验而论，如唐代的《贞观政要》、宋代的《资治通鉴》，明末清初的《读通鉴论》等行政史论，作者无不在丰富史料基础上高屋建瓴般的进行总结历代王朝行政经验之得失，指出可汲取的历史教训，从而提出“治国兴邦”之道。

总观全书稿在史论结合上不难看出作者寓马克思主义理论分析于史实的叙述之中，博采众史，力求达到言之有据；不囿于陈说，不作空泛议论。当然一部著作难免有些不足之处。本书在取材方面尚欠平衡，篇幅份量欠适中等都须作者今后再作修改、补充。但小疵难掩大醇，瑕不掩瑜，这部专著在丰富史实基础上讲了些前人不讲或少讲的问题，具有一定的开拓性，我想这是广大读者阅读本书后会得出的结论。

石啸冲

1993年9月

目 录

序 言	1
绪 言	1
一、氏族社会组织	1
二、氏族社会的民主管理制	2
第一章 奴隶制国家的建立与政权组织	5
第一节 夏王朝国家政权组织	5
一、“禅让”制的破坏与奴隶制国家的建立	5
二、夏王朝国家政权组织与行政管理体制	6
(一) 夏王	6
(二) 中央行政管理体制	7
(三) 军事管理制度	7
(四) 法律和监狱管理制度	7
第二节 商王朝国家政权组织	8
一、商朝的建立	8
二、国家政权组织与行政管理体制	9
(一) 商王	9
(二) 中央行政管理体制	9
(三) 地方行政管理体制	12
(四) 军事管理制度	12
(五) 法律和监狱管理制度	13
第三节 西周的国家政权组织	14
一、西周的建立	14
二、国家政权组织与行政管理体制	14
(一) 周天子	15
(二) 中央行政管理体制	16
(三) 地方行政管理体制	17

(四) 军事管理制度	18
(五) 法律与监狱管理制度	18
第二章 春秋战国时期的政治体制改革和行政管理制度	20
第一节 春秋时期的社会变动和政治改革	20
一、社会变动	20
二、政治体制的变革	21
(一) 世袭制的动摇	21
(二) 行政职能的变化和新机构的设立	22
(三) 郡县制的出现	23
(四) 法律的公布	25
(五) 兵制的改革	25
第二节 战国时期封建行政体制的确立	26
一、“士”阶层的兴起	26
(一) 倡导变法, 主张改革	27
(二) 改变了统治集团的格局	27
(三) 促进了思想领域里的百家争鸣	28
二、中央集权行政管理体制	28
三、官吏管理制度	30
(一) 官吏选任制	30
(二) 俸禄制	32
(三) 符玺制	32
(四) 上计制——年终考绩制	32
四、郡县制的普遍推行	33
第三章 皇帝制度	36
第一节 皇帝制度的确立与内容	36
一、建制	36
二、内容	37
(一) 名号	38
(二) 谥号、庙号、尊号和年号	38
(三) 宫殿、宗庙和陵寝制度	40

三、皇室与后宫制度	44
(一) 皇太子	44
(二) 宗室	49
(三) 后宫 —— 后妃与外戚	51
(四) 宦官	55
第二节 封建专制主义与中央集权	60
一、封建专制主义诸特征	60
(一) 统治的宗法性	61
(二) 行为的神秘性	62
(三) 权力的独断性	63
(四) 决策的随意性	63
(五) 皇位的继承性	64
二、中央集权制的历史考察	64
第四章 中央中枢机构——宰相制度	68
第一节 秦汉的丞相	69
一、权力与机构	69
(一) 参与政务决策, 制订方针大略	70
(二) 立法、司法权	70
(三) 官吏的任用、封赏与考课	71
(四) 行政实施	72
(五) 掌军权、财权	72
二、中朝官——中外朝制的建立	73
三、尚书与尚书台	76
(一) 参与机密、出纳王命	76
(二) 选任官吏, 考课殿最	77
(三) 弹劾百官、诛罚刑赏	77
第二节 魏晋南北朝时的尚书、中书和门下	79
一、尚书省	80
二、中书省	80
三、门下省	81

四、丞相与八公	83
第三节 隋唐的中枢政务机关与宰相	83
一、三师三公	83
二、三省分权制的确立	84
三、政事堂与同平章事	86
四、内相、使相和枢相	87
第四节 宋辽金元宰相制度	91
一、宋代的二府三司使	91
二、辽代的北、南面官制	94
三、金的中央政府机构	97
四、元代中央中枢机构	98
第五节 明清的中枢机构——内阁与军机处	100
一、明代的中枢机构——内阁的建立	100
(一) 两京双轨制	100
(二) 三公三孤	109
(三) 废中书, 置内阁	101
二、清代的中枢机构	103
(一) 议政王大臣会议与内三院	104
(二) 内阁	105
(三) 军机处	106
第五章 中央行政管理体制	109
第一节 以三公九卿为主体的秦汉中央行政管理体制	109
一、三公	109
二、诸卿	110
第二节 以三省六部为核心的魏晋至隋唐时中央行政管理体制	113
一、魏晋时的公、省、监、台、卿、卫行政体制	113
二、三省六部的行政体制	114
(一) 尚书省及其机构	115

(二) 九寺五监及与尚书省的关系	118
第三节 宋元时期中央行政管理体制	120
一、诸使差遣负责制的宋代行政管理体制	120
二、宋代的六部与寺监	120
三、元代的六部、寺监与府院	122
第四节 以六部为主体的明清中央行政体制	125
一、明清的六部	125
二、诸寺、监和重要机构	127
第六章 行政监察制度	132
第一节 行政监察制度的形成期——秦汉	132
一、先秦的官吏监控	132
二、御史大夫、御史中丞与丞相司直	133
(一) 御史大夫	133
(二) 御史中丞	136
(三) 丞相司直	138
三、监察御史、刺史与司隶校尉	139
(一) 监察御史	139
(二) 刺史	140
(三) 司隶校尉	141
四、东汉监察制度的变化	141
(一) 监察制度的强化	142
(二) 刺史地位的变化	142
(三) 县、乡监察系统的完备	143
第二节 行政监察制度的发展时期——三国魏晋南北朝	143
一、纷争分立的时代	143
二、中央监察	144
三、地方监察	145
第三节 行政监察制度的完善时期——隋唐	147
一、隋朝行政监察制度	147

二、唐代的合院监察系统	148
三、唐代的谏官系统	152
第四节 行政监察制度的复兴时期——宋元	154
一、宋代监察的复兴	154
二、辽金监察制度	157
三、元朝监察制度	158
第五节 行政监察制度的成熟时期——明清	159
一、都察院	159
二、科道制	161
第六节 行政监察制度特点考察	163
一、监察制度不断完善,逐渐与行政分离,独立性增强	163
二、监察职权范围及对象扩大,分权职能明确,趋向规范化、 法制化	165
三、行政、司法与监察关系的不断调整和加强,重视对地方 的监察	167
第七章 地方行政制度	170
第一节 秦汉地方行政制度	170
一、郡县制的确立	170
二、汉初郡国并行政体	172
三、汉代地方行政机构与职能	173
(一) 郡	173
(二) 县及乡里组织	177
(三) 州	179
第二节 魏晋南北朝地方行政制度	182
一、魏晋地方行政制度	182
(一) 州、郡、县三级地方体制的建立	182
(二) 京师及地方基层组织	185
二、东晋南朝地方行政制度	185
(一) 东晋南朝的疆域与政区	186

(二) 侨州郡县	188
(三) 京师与地方基层组织	189
三、十六国北朝地方行政制度	189
(一) 十六国北朝行政区划特点	189
(二) 军事权力、军事组织对行政体制的渗透	192
(三) 京师及乡里基层组织	192
第三节 隋唐地方行政制度	193
一、隋代地方行政区划的改革	193
(一) 州(郡)、县二级制	193
(二) 京师及基层组织	194
二、唐代地方行政制度	195
(一) 州	195
(二) 府	196
(三) 县及基层组织	197
三、唐代地方监司——道和节度使的建立与演变	198
(一) 道	198
(二) 节度使	199
第四节 宋辽金地方行政制度	200
一、宋代地方行政制度	200
(一) 知州、差遣和通判	200
(二) 路、州、府、军、监	201
(三) 县及基层保甲组织	203
二、辽代地方行政制度	204
(一) 部族制	204
(二) 道、州、头(投)下军州和县	204
三、金代地方行政制度	205
(一) 路、府	205
(二) 州、县	206
(三) 猛安谋克	206
第五节 元明清地方行政制度	206

一、元代地方行政管理体制	206
(一) 行省的建置	207
(二) 行省制特点	208
(三) 路、府、州及县	210
(四) 县及基层里社组织	212
二、明清地方行政制度	212
(一) 省制的重新配置	212
(二) 道、府、厅、州、县	214
(三) 县级机构相对稳定	216
(四) 少数民族地区行政机构与政权	219
第八章 人事选拔制度	226
第一节 秦汉、魏晋南北朝的选官制度	227
一、察举制	227
(一) 贤良方正(文学)	228
(二) 孝廉	228
(三) 特科特举	229
(四) 太学博士弟子	230
二、征辟制	231
(一) 征召	231
(二) 辟除	231
三、任子、纳贗及其他	232
(一) 任子	232
(二) 纳贗	233
(三) 其他	234
四、九品中正制	235
(一) 察举制的败坏	235
(二) 九品中正制内容	236
(三) 九品中正制评价	237
第三节 隋唐至明清的科举制度	239
一、科举的创建——隋朝	239

二、科举制的兴盛——唐朝	240
(一) 科目和考生来源	240
(二) 考试内容 & 任用	241
(三) 武举	242
三、科举制的发展——宋朝	243
(一) 科目趋于单一, 考试增加殿试	243
(二) 考试内容变化 录取名额增加	244
(三) 考试规章日趋严密	245
四、科举制的强化与衰落——明清	247
(一) 学校储才, 以待科举	247
(二) 立制周密, 级次增加	248
(三) 八股取士, 窒息人才	250
第九章 官吏的管理制度	252
第一节 官吏任用原则、程序和方式	252
一、任用原则	252
(一) 年龄条件	252
(二) 财产、职业、身份条件	253
(三) 回避制度	254
二、任用程序与方式	256
(一) 任用程序	256
(二) 任用方式	258
第二节 品秩和俸禄	262
一、品秩	262
(一) 九品等级制的形成	262
(二) 职品与散阶	263
(三) 勋官与封爵	265
二、俸禄	266
(一) 以采邑田赋为主的俸禄制	267
(二) 以实物为主的俸禄制	267
(三) 实物、货币、土地并行的俸禄制	269

(四) 以货币为主的俸禄制	270
第三节 行政考绩与奖惩	274
一、西周的述职与巡狩	274
二、战国至秦汉的上计、考课	275
(一) 战国至秦的上计制	275
(二) 两汉的课计	276
三、唐宋考绩制	278
(一) 唐朝的四善二十七最	278
(二) 宋代的两院三级考课制	281
四、明清的考课制	282
(一) 明代的考满与考察	282
(二) 清代的京察与大计	283
五、对考绩制度的评述	284
第四节 休假、退休制度	286
一、休假制度	286
(一) 定期的例假	286
(二) 病事假	287
(三) 丧假	288
(四) 探亲假及其他假期	288
二、退休制度	289
(一) 退休标准	290
(二) 退休待遇	292
第十章 清末政体改革	295
第一节 鸦片战争后政体变化	295
一、社会的急剧转变	295
二、增设“洋务”机关	296
(一) 总理各国事务衙门	296
(二) 同文馆	296
(三) 总税务司	297
(四) 南北洋通商大臣	297

第二节 资产阶级维新派的改制倡议及其失败	298
第三节 清政府灭亡前的政制改革	299
一、“预备立宪”	299
二、建立所谓民意机构	300
三、责任内阁的成立	301
四、中央和地方机构的调整	301

绪 言

一、氏族社会组织

我们伟大的祖国是世界文明发达的最早国家之一，有着悠久的历史。它不仅有五千年的文字记载，而且通过考古发掘证明，我国的历史可追溯到几十万年乃至几百万年以前的原始社会。

所谓原始社会是指阶级社会以前漫长的人类历史发展阶段。它可分为原始群与氏族社会两个阶段。氏族社会又分为母系氏族社会与父系氏族社会。它是一种以血缘关系为纽带组成的社会形态。根据我国考古发掘，母系氏族社会典型的文化有仰韶文化、半坡村文化、河姆渡文化遗址等；父系氏族社会留在我国境内的有：龙山文化、庙底沟文化、大汶口文化及良渚文化遗址等。

氏族社会明显的特点是：生产力水平极端低下，依赖氏族成员的集体劳动，来维持极端贫乏的物质生活资料的生产，社会生产关系的基础是生产资料的氏族公有制，产品归氏族成员集体所有。因此也就是一个没有私有、没有剥削的无阶级社会。

大约在距今二万年前，我国社会开始进入母系氏族社会。母系氏族社会的主要特征是，其一，生产力极端低下，以采集、渔猎及原始农业为主要生产领域。这一时期的主要生产工具依然是石器，但大多经过磨制。其二，妇女在社会、生产领域里占主导地位。其三，婚姻形态已由原始群的乱婚制发展为族外对偶婚，即一个氏族的男子同另一个氏族的女子进行婚配。氏族成员是以母亲的血缘确定亲属关系。古书上说的“民知其母不知其父”，就是这种婚姻状态的描述。古代传说中的燧人氏、伏羲氏、神农氏反映了母系