

中国

传统行政制度

通论



ZHONG GUO
CHUAN TONG
XING ZHENG
ZHI DU TONG LUN

郭宝平 著

GUO BAO PING ZHU

中国广播电视出版社

ZHONG GUO GUANG BO
DIAN SHI CHU BAN SHE

中国传统行政制度通论

郭宝平 著

中国广播电视出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国传统行政制度通论/郭宝平著. - 北京: 中国广播电视出版社, 1999.11

ISBN 7-5043-3361-1

I. 中… II. 郭… III. 行政管理-管理体制-历史-中国
IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 48505 号

中国传统行政制度通论

作 者:	郭宝平
责任编辑:	祁庆麟
装帧设计:	李燕平
责任校对:	谭 霞
出版发行:	中国广播电视出版社
电 话:	66093580 66093583
社 址:	北京复外大街 2 号 (邮政编码 100866)
经 销:	全国各地新华书店
印 刷:	涿州先锋印刷厂
开 本:	850×1168 毫米 1/32
字 数:	230 (千) 字
印 张:	9.375
版 次:	2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷
印 数:	2000 册
书 号:	ISBN 7-5043-3361-1/D·334
定 价:	15.00 元

(版权所有 翻印必究 · 印装有误 负责调换)

目 录

第一章 绪论.....	(1)
一、传统行政制度的概念诠释.....	(1)
二、传统行政制度的基本范畴.....	(4)
三、传统行政制度的主要特点.....	(6)
四、对传统行政制度和行政水平的估价.....	(12)
五、研究传统行政制度的意义.....	(15)
第二章 传统行政制度形成及其运作的 环境分析.....	(17)
一、君主专制的政治生态.....	(17)
二、自给自足的小农经济.....	(20)
三、三纲五常的儒家文化.....	(27)
第三章 最高行政首脑及辅政机制.....	(31)
一、最高行政权力的配置.....	(31)
二、最高行政首脑的产生和继任制.....	(33)
三、最高行政首脑的行政权.....	(36)
四、宰相制度.....	(38)
五、辅政机制.....	(48)
第四章 中央政府的行政管理体制.....	(55)
一、三公九卿制.....	(55)
二、三省六部制.....	(56)
三、二府三司制.....	(62)

四、一省六部制	(66)
五、内阁六部制	(70)
六、对传统行政管理体制的评析	(73)
第五章 地方行政管理体制及中央与 地方的关系	(76)
一、行政层级制度	(76)
二、政区分等制度	(82)
三、地方最高行政层级的行政管理体制	(84)
四、地方中间层级的行政管理体制	(91)
五、基层行政层级制行政管理体制	(93)
六、边疆和少数民族地区的行政管理体制	(95)
七、中央与地方的关系	(97)
第六章 决策与执行制度	(100)
一、决策主体及幕僚制	(100)
二、决策程序及封驳与谏议制	(109)
三、公文及其处理程序	(119)
第七章 行政职能及其实施	(135)
一、传统政府的行政职能及其特点	(135)
二、社会管理职能及其实施	(138)
三、经济管理职能及其实施	(146)
四、文化教育管理职能及其实施	(164)
第八章 社会资源的提取与配置： 财政收支	(176)
一、财政管理机构	(176)
二、财政管理制度	(179)
三、财政收入及赋税制度	(186)
四、政府的财政支出	(201)

第九章 文官制度	(213)
一、文官的构成与等级制度	(213)
二、文官选拔制度	(218)
三、文官任用制度	(244)
四、文官考核制度	(251)
五、文官俸禄制度	(258)
六、文官休致制度	(261)
第十章 行政体系内部监督机制	(263)
一、行政体系内部监督系统	(263)
二、行政体系内部监督功能	(266)
三、行政体系内部监督的方法及手段	(268)
结束语 中国传统行政制度的现代化进程	(274)
后 记	(291)

第一章 绪 论

一、传统行政制度的概念诠释

研究传统行政制度，首先必须回答两个基本问题：何谓“传统”；何谓“行政”？

在中国古典文献中，传者，驿也，延也。传，即延续之意；统，乃一脉相承或世代相继的系统。“传统”由单一概念转变为联结的概念，是取“传”的相传继续和“统”的世代相承之意，它在中国的古典涵义，是指历代沿传下来的、具有根本性模型、模式、准则的总和。“传统”的现代含义，是英文 Tradition 的汉译，按西方解释学者的观点，传统是流动于过去、现在和未来这整个时间性中的一种过程；它并不只是我们继承得来的一宗现成之物，而是我们自己把它生产出来；传统是无法摆脱的，而只有创新^①。

诚然，“传统”包含着一种时空概念，它是历史的凝聚和某种程度的延伸。但是，有趣的是，“传统”这一概念在政治学、行政学中的运用，实际上是受“现代化理论”的影响，作为现代

^① 参看张立文：《传统学引论》中国人民大学出版社 1989 年版，第 2~3 页。

化理论的组成部分而受到重视的。特别是 20 世纪 60 年代以来，现代化研究盛行一时，人们在研究现代化的过程中，不可避免地要涉及到“现代”与“传统”的不同；不同传统的社会如何迈向现代化等课题。在这里，“传统”就成为一个比较概念，亦即与“现代”相对应的概念。“传统”不再是经验主义的观察和描述，而是基于现代化公式上的一种假设。换言之，学者们先是确定了现代的特质，然后把不符合这些特质的视为非现代的，而非现代的即被称之为传统的。从这个意义上说，当代的或现时代的，若不具有现代性，也是传统的。

综合上述，本书所称“传统”一词，首先是一个时间概念，即历代沿传下来的一些具有根本性的模式与规则；其次它又是一个比较概念，即非工业化、非民主化、非都市化社会的一些模式和规则。作为一个时间概念和比较概念，二者所共同涵盖的，是以自给自足的小农经济、君主专制的政治生态为特征的中国古代社会，也即自秦汉至明清两千年的中国社会。从这个角度说，本书所指传统行政制度，实际上亦可称为古代行政制度。换言之，古代社会是传统行政制度形成和运作的典型时期，因而，研究传统行政制度，理所当然地要重点探讨古代社会的行政制度。但本书之所以不使用古代行政制度而使用传统行政制度这个概念，主要是基于以下两点考虑：一是意在较多地运用比较研究法，即在有意识地把握现代行政制度特性的基础上，分析把握古代行政制度的特性，运用现代化理论，揭示传统的特性。二是意在表明，传统行政制度的规则和内在机制，并非随着古代历史的终结而终结。对传统行政制度的分析、特性的揭示，同样适应于后古代社会或者说古代历史终结以后存在的行政制度。

那么，现在的问题是，对古代社会历代王朝的统治活动，可否使用“行政”这一概念加以表述。这要从对“行政”一词的理解入手加以解答。一般说，现代意义上的行政，是指政府的公共

管理活动。但问题的关键恰恰在于，在现代社会，由于三权分立学说的影响，“政府”一般用来指称国家行政机关，至少，行政学上所说的政府，是指国家行政机关，不包括立法机关和司法机关。所以立法活动和司法活动，不属于“行政”的范畴。可以说，现代意义上的行政，是与立法和司法相对而成立的一个概念。然而，古代社会，政府是集立法、行政、司法活动于一体的，对于国家对公共事务的组织与管理，可否称之为“行政”？

回答是肯定的。诚然，中国古代文献中很少使用“行政”、“政府”这两个词汇。在《论语》、《史记》中曾有过“召公、周公二相行政，号曰‘共和’”；宋代，曾称中书省为“政府”。这是古代为数不多的使用“行政”、“政府”二词的例子。但正像人们可以很自然地把古代中国的朝廷称为中国政府、中央政府，郡县官署称为地方政府一样，把古代官府的治国、治事称为行政，也是完全可以说得通的。事实上中外学术界经常性地使用这一概念来指称古代中国官府的统治活动。特别是费正清主编的《剑桥中国史》一书，大量使用行政、行政改革、行政制度这些概念。中国历史学界、政治学界、管理学界，也早已普遍使用这一概念。^①

习惯上如此，从学理上说亦是这样。古代中国从朝廷到县衙的各级官府，为了巩固江山社稷，维护统治秩序，当然要对社会公共事务进行组织管理，也要对其自身加以监督、控制，这毫无疑问属于行政的范畴。而且“中国古代社会有一个极为重要的特点，即‘行政权力支配社会’（马克思语）”^②，立法、司法活动都是为行政权力支配社会提供条件的，甚至也可以说是行政的手

^① 请参看：周谷城著《中国通史》、韦庆远主编《中国政治制度史》、中国古代管理思想编写组著《中国古代管理思想》、费正清主编《剑桥中国史》、吉尔伯特·罗兹曼主编《中国的现代化》等书。

^② 刘泽华：《中国传统政治思想反思》三联书店1987年版，第1页。

段，因此，古代中国是行政国家，国家的统治活动基本上属于行政的范畴。是故，“治国”与行政，可视为同义语。而“治国”在古代文献中可谓连篇累牍，所谓“齐家治国平天下”，这一向是中国古代士大夫们的道义责任和人生目标。可见，把“行政”这一概念运用于中国古代社会，是符合学术惯例的。

二、传统行政制度的基本范畴

传统社会是行政国家，行政权力支配社会。换言之，行政支配社会的行政国家，尽管存续于时空概念上的现代社会，实质上仍是传统社会的延续。基于此，传统社会的行政，从学理上说，范畴十分宽泛。为便于把握规律，分析利弊得失，对行政史的研究，应当着眼于行政制度的研究。行政制度是国家对公共事务的组织与管理过程中形成的规范、程序及运行机制的总称。这种规范、程序及运行机制在行政实践中具有了连续性、重复性并获得了权威性，就形成了行政制度。如果按照我们对“行政”内涵的理解，行政制度可分为自我（内部）管理和对公共事务的管理两个方面，也即政府制度和公共管理制度。正因为制度是具有连续性、重复性并获得了权威性（合法性），因此也就具有了某种规律性；而且制度对于政府的运作，更具有决定性，所以，作为一个学科加以研究，应该称之为行政制度史而不是行政史更为贴切。

那么，行政制度的基本范畴是什么？换言之，研究传统行政制度，应该主要探讨些什么？回答这个问题，必须认清三个方面的问题：其一，如前所述，传统社会的一个重要特点是行政权力支配社会；其二，传统政府集立法、行政、司法活动于一体；其三，行政的内涵包括政府内部的自我管理和对公共事务的管理。就第一、第二方面言，表明传统社会政治和行政是一体的，政治

体制就是行政体制，政治制度亦即行政制度，所有的立法、司法活动，都是行政的组成部分，甚至可以说是行政的手段和方法，受行政的支配并为行政活动提供支持。但是，考虑到已建立的政治制度史和法制史等学科的研究领域，行政制度史应以“行政”为切入点，并且也为了与现代行政学研究范畴相契合，对于立法、司法乃至皇帝、后宫、军事等方面的具体制度，基本上可以不予专题列述，而仅仅从行政权力的划分及行使的角度予以探讨。如果结合第三点即行政制度分政府制度和公共事务的管理制度，那么，对传统行政制度的研究，主要应是以下几个方面的内容：

首先，描述和分析传统政府的结构。包括中央和地方的行政体制；行政层级与管理幅度；中央政府与地方政府的权力划分。

其次，总结和分析传统政府的运作机制。在描述和分析了传统政府的行政体制以后，接着要研究行政体制的运转，包括决策机制、执行机制，着重于程序和方法的研究，并从中总结出经验和教训。在研究决策机制时，除对决策主体、决策程序和方法的探讨外，还应特别对顾问与幕僚制度、封驳与谏议制度加以探讨分析；在研究执行机制时，除对执行主体加以描述分析外，还特别应对执行的方法、手段程序予以分析探讨，并对政策实施的效果、执行的效率问题加以透视。

第三，总结和探讨传统政府管理公共事务的一些基本制度。传统政府的职能应当说比较简单，这些职能的实施，包括相关政策制定、执行政策的措施与方法等，就形成了一系列对公共事务的管理制度。

第四，总结与分析传统政府的行政资源问题。政府要维系其体制的存续，并使之正常运转，必须占有和耗费相应的行政资源，主要是财力资源和人力资源。是故，在研究了行政体制和政府的运行机制后，即应对与财力资源和人力资源相应的财政制度

和文官制度加以描述和分析。

第五，研究政府内部的监控机制。正因为传统社会行政权力支配社会，也就是说行政官员支配国民，支配社会资源，其地位愈高，支配权力愈大，故官僚队伍中人人向往更大的支配权，这种获取更大支配权的欲望是下级对上级行政首长的一种潜在威胁，故此，最高行政权力持有者时刻不能放松对行政官员的监控；此外，为防止因行政官员过分滥用支配权而激化社会矛盾，威胁、危及秩序，也需要对政府内部实施监控。由此，形成了一套严密的监督制度，对此有必要加以系统研究。

最后，对于中国传统行政制度的历史归宿，予以适当考察。中国传统行政制度进入 19 世纪中叶遇到外部强度挑战，随着技术层面现代化的推进和合法性危机的加深，制度层面的现代化启动，传统行政制度开始向现代化的过渡。但一个多世纪以来，这种转型迄未完成。

三、传统行政制度的主要特点

分析、总结传统行政制度特点，要从比较的方法入手。因为我们在论述中国传统行政制度的特点时，实际上有三个参照系：一是现代行政理念所描述的现代行政制度；二是处于同一发展阶段的外国传统社会的行政制度；三是中国传统社会行政制度在形成、演变过程中表现出的基本规律。

根据这些参照系，分析中国传统行政制度，那么就可以发现如下一些特点：

其一，传统行政制度的设计和行政运作是以集权专制为最高原则的。

传统社会一般说是社会分化程度很低的整体性社会。政治、社会、意识形态诸领域高度重叠，最高权力持有者，既是权力中

心，社会与政治的整合中心，又是主要的文化象征和社会资源配置中心。而社会的组织结构则具有两极化的特征。一极是掌握国家资源的，以专制权力——无论是皇权还是党权或所谓人民的权力为授权来源的官僚行政组织，另一极是以血缘和地缘关系为基础的家族组织。介于两者之间的，以劳动分工和契约关系为基础的社会组织不仅很不发达，而且也几乎是依附于官僚行政组织或者家庭组织的。前者如官窑、织造局等，后者如家庭作坊等。与此相适应，国家与社会、政府与公民，处于一种一元从属结构，即社会从属于国家，公民从属于政府，社会的一切关系，都囿于等级化的、非自由选择的不平等关系，社会资源的流动和配置，完全依等级进行。正因为社会从属于国家，公民从属于政府，所以政府可以任意地干预和侵蚀社会和公民的权力，而公民却不能控制政府的行为及其取向，也就是说，政府不受外在力量的牵制和平衡力量的挑战；政府内部，亦是以等级为基础，以皇权或党权为中心的一元化结构，集立法、行政、司法诸权于一身。所以行政制度和行政运作，无一不是以最高权力的专制集权为最高原则，始终贯穿着专制集权这条主线。

第二，传统行政制度中，在最高权力高度集中的前提下，又贯穿着行政执行权的相互制约。

如前所述，传统社会，主权归于一人，皇权或党权涵盖一切，但“只要国家存在，每个社会总要由一个集团进行管理，发号施令，实行统治”^①。皇权或党权亦是通过庞大的官僚行政系统才能得以维系和贯彻的。那么，如何确保最高权力的独占性、不可分割性，同时又能使国家机器得以正常的并且尽可能地高效运转，就成为传统社会建构行政制度的基本矛盾。行政制度的创制和嬗变，都是基于解决这个基本矛盾；换言之，这一基本矛盾

① 《列宁选集》第四卷，第48页。

是推动传统行政制度演进的基本驱动力。

纵观传统社会的权力划分方式，贯穿始终的一条主线是集权于上，分权于下，亦即在最高权力独占的前提下，建立起分权制衡的辅政机制。由此，传统行政制度的确立和演进过程就派生出了这样几个规律：

一是传统行政体制的权力划分与运行的基本格局，是在最高权力独占、集中的前提下，分权辅政，行政机构间以相互制约为内在机制，以利最高权力持有者的绝对控制。集权于上和分权于下，实为相辅相成关系，这是专制集权原则得以贯彻的内在秘密。

二是由于最高权力持有者行使权力的主观随意性和非规范性，决定了分权机制难以保持较长时期的平衡，而分权的失衡，不可避免地会威胁到最高权力的集中、独占，必为最高权力持有者所不容，故又以寻求新的分权以维系脆弱的平衡。这是促使分权辅政体制嬗演的基本驱动力。

三是，基于上述，传统行政制度的每一次重大调整，几乎都缘于对导致分权失衡的辅政机构权力的分割与侵夺。因此，尽管传统行政制度有着明显的因袭性，但另一方面其权力划分与运行，又表现出极大的差异性。同是三公，汉中叶与以后历代，其职权却大异其趣；同是内阁，明中叶与清代不可同日而语；同是三省，唐初与宋初何可比拟？这些都是分权于下与集权于上这个规律在发挥作用。^①

第三，与第二个特点相联系，传统行政制度形成和演进过程，表现出一种“外官化”的特点。

如前所述，为确保最高权力的独占性和不可分割性，行政机构间的分权制衡就不可避免。但由于最高权力持有者在行使权

^① 参看拙文：《中国传统行政体制演化规律初探》，载《广东行政学院学报》1995年第1期。

力，包括委托和授权时的非规范性，又很难确保权力平衡的持久，所以总要不断地寻求新的平衡点。最高权力持有者寻求对导致分权失衡的行政机构的权力的分割与侵夺，物色新的制约力量的着眼点，无一例外地是其亲宠的近侍和仆从，即“内朝”近侍，如汉之尚书台、中书省、门下省等。这些非制度化的亲宠侍从机构，因为得到最高权力持有者的委托和授权，侵夺“外朝”即制度化的、合法的行政机构之权，参与决策、指挥政务，逐渐演变成制度化的、合法的行政机构。但当其合法化以后，却不可避免地又成为导致分权失衡的危险因素，因而最高权力持有者又会从更加亲宠的近侍中另委其权，以架空原有的、合法化的行政机构，侵夺其实权，仅保留其形式，使之变为虚职闲衙。这样一再由内而外，由近侍而演变为正式的政务官，其后又以新的近侍取代之，这种“外官化”的过程，构成了传统行政制度形成和嬗演的一条基本轨迹。^①

此外，“外官化”还表现在中央派出机构的地方政权化。传统社会，就中央与地方政府而言，中央（朝廷）称“内”，地方称“外”。中央政府为加强对地方的控制，即以设立带有监察性质的派出机构加以实施。如汉武帝时所设十三州刺史、唐初所设分巡道、元代行中书省等，但随着时间的推移，中央派出机构逐渐“外官化”，演变为地方政府的一个层级。

第四，宗法、礼制渗透到行政制度和行政运作的各个方面。

“古代天子诸侯之关系，实多宗族之关系”，嫡长子继承王位，次子分封，“如于生枝，枝又生叶，而其一族之人，遂遍于天下。”^②所以在夏商周时代，宗法制度亦即行政制度；至春秋战国，世卿世禄制瓦解，官僚行政制度开始形成，分封制、宗法

^① 参看拙文：《中国传统行政体制演化规律初探》，载《广东行政学院学报》，1995年第1期。

^② 吕思勉：《中国制度史》，上海教育出版社1985年版，第373～374页。

制与行政系统分离，但宗法制所包含的“父权”思想、“家天下”原则，却始终对后世行政制度及行政运作，产生着支配性的影响。“家”与“国”同构，最高权力持有者的家事，实际上无不关乎政治稳定，社会秩序和政策走向；最高行政权的交替转移，仍是依宗法制所包含的继承制、接班制；由“齐家”而“治国”，如此等等，无不渗透着宗法制的影 响。行政制度，从某种意义上说，就是宗法制度的延伸，家族制度的放大。

与此相应，与宗法、族权紧密联系的“礼”在行政制度和行政运作中即具有了决定性的影响。作为礼仪之邦，礼在治国安邦中起着基础性作用，所谓“经国家、定社稷、序民人、利后嗣”^①，可见礼在国家行政管理中的作用是何等重要。

礼的本义是敬神求福，逐渐地，礼的内容演变为把父权家长制时代的家庭伦理关系与行政等级关系紧密结合，实际上是宗法制度在行政制度中的具体体现。所谓“教人以伦：父子有亲，君臣有义，夫妇有别，长幼有序，朋友有信”^②。孔子更强调说：“道之以政，齐之以刑，民免无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格。”^③ 这里，孔子把礼放在了治理国家的根本大 计的地位加以肯定。中外学者也不约而同地指出了这一点。王亚南说：“一般的社会秩序，不是靠法来维持，而是靠宗法、靠纲常……于是，‘人治’与‘礼治’便被宣扬来代替‘法治’。”^④ 马克斯·韦伯对中西行政文化进行对比时得出的结论是，中国——亲属关系是贸易往来、民间团体、法律和行政管理的基础；而西方——理性法则和契约是贸易往来、民间团体、法律和行政管理的基础^⑤。事实正是如此。只要注意到中国传统社会是乡村社会，人

① 《礼记·曲礼》。

② 《孟子·滕文公上》。

③ 《论语·颜渊》。

④ 王亚南：《中国官僚政治研究》，中国社会科学出版社，1981年版，第42页。

⑤ 参看张立文：《传统学引论》第146～147页。

民绝大多数居于乡村，但历代政府的行政中心皆设于城市，以县为最基层一级政府，政府最基本的税收、治安、教化这些行政职能，是委托乡村士绅和家族承担的，这一点就充分说明宗法、礼制在传统行政制度和行政管理中的地位和作用是何等重要。

第五，中国传统政府已经具有了较完备的行政职能体系，对社会经济文化实行有效的国家干预。

建立在小农经济之上的中国传统政府，设立了从中央到地方层级分明、结构完备的公共行政系统，“具有强大的力量去影响那些直接涉及到生产和分配的各种组织。政府可以重新分配财产权利，决定赋役负担的数量和规则，调整市场和货币投放，维持并开发诸如灌溉体系和运河之类的经济基础设施，为赈济和垦荒等各式各样的目的提供补贴资助，协助新技术的推广使用，并履行许多其他的服务职能”^①。在传统的农业社会，政府具有如此完备的行政职能体系，并运用行政强制力和税收、货币、价格等经济手段对经济、社会和文化教育诸领域进行积极有效的干预，这在世界历史上是绝无仅有的。

第六，具有明显的因袭性和恒久性，是中国传统行政制度发展、演变方面的又一突出特点。

中国传统行政制度，特别是君主专制之下的官僚行政制度，自春秋战国开始形成，秦汉确立，直到晚清同光年间开始瓦解，延续达两千余年，其基本制度和内在机制如最高行政权力的配置格局、行政与军政的相互分离等等，迄今都没有发生实质性的变化，科举选官制、六部制等基本行政制度，自隋唐确立，延续亦达一千余年，具有明显的因袭性和恒久性。迄今为止，世界上还没有任何一个国家、任何一种基本制度，延续如此之久。

^① 吉尔伯特·罗兹曼：《中国的现代化》，江苏人民出版社1988年版，第142页。