

主编 刘梅生

中国古代文官制度史略

河南大学出版社

中国古代文官制度史略

主编 刘梅生

河南大学出版社

(豫)新登字第09号

中国古代文官制度史略

主编 刘梅生

责任编辑 西伯

河南大学出版社出版

(开封市明伦街85号)

河南省新华书店发行

河南大学印刷厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：7.25 字数：156千字

1991年11月第1版 1991年11月第1次印刷

印数：1—2000 定价：1.95元

ISBN 7-81018-696-5/K·81

序

人类自进入阶级社会后，就产生了国家。马克思主义者认为：国家是阶级矛盾不可调和的产物，是维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器。所以所谓国家，就是统治阶级强加给被统治阶级的一架统治机器。这架统治机器是由军队、监狱和其他政府机构所组成。所有这些机构都要由人，即由统治阶级任命的官吏来管理，而官吏的素质好坏，对国家的治乱兴衰，对实现统治阶级对被统治阶级的统治，对社会生产分配的正常进行，都有至关重要的作用。因此一切国家的主宰者，都要建立一套对官吏的选拔、任用、考核、奖惩制度，以保证官吏尽职尽责，对人民施行有效的统治。

中国的国家机构，和世界一切国家机构一样，也有一个由简单到复杂不断完善的发展过程。中国早期国家机构比较简单，往往是文武不分，一官多职，职能划分不太明确。在中央是出将入相，在地方则是政治、军事、司法、经济、文化、教育都由一个长官兼管。所谓文官制度，乃是秦汉以后随着国家逐渐完善，各种职能分工逐渐明确之后，才产生的一种制度。在先秦时期，中国官制文武不分，秦汉以后，才出现文官、武官两大系统，尽管如此，在中国二千年的封建政治制度中，由于受以农业为基础的小农社会经济结构所制约，国家管理机器还是比较简单，一官多职，一职多能的

情况始终存在，甚至文武界限也难以截然分开。如秦汉的军功爵制，顾名思义，它应该是与军事有关的一种制度，实际它与文官制度也有密不可分的关系。再如清朝的军机处，顾名思义，它应该是专门管理军事的机构，实际它是总揽全国军政大权的最高统治机构，正因为如此，本书虽名为《中国古代文官制度史略》，而其内容有时也涉及到武职人员的问题。

《中国古代文官制度史略》虽然称不上什么鸿篇巨著，但是，它确是一本别具风格，很有特色的大专院校的文科教材。它以简洁的笔法，扼要地介绍了中国历代文官制度的发展、演变情况，使读者对中国的文官制度有一个清晰而深刻的基本认识，本书的突出特点是它重点探讨了中国历代政府对文官的选举、任用、考核、监察、奖惩、升降等制度，这不仅使读者丰富了有关中国文官制度方面的知识，更可以为我国的政治改革提供历史的借鉴，如中国古代的乡举里选制度，隋唐以后的科举密封考试制度，中国历代的考核与监察制度以及官吏的回避制度，调迁制度，都会给我们现在的人事制度改革提供某些启示，我相信只要我们坚持马克思主义、毛泽东思想的指导，古为今用，剔除封建糟粕，吸收民主精华，结合中国的历史和现在的实际情况，在政治改革中，一定能够创造出具有中国特色的崭新的社会主义新的政治体制。

在长期的教学工作中，我经常遇到学生提出这样的问题：学历史有什么用？历史怎样为社会主义两个文明建设服务？我认为历史科学为现实政治服务，并不是搞影射史学，不是捏造历史，曲解历史为某个政治活动、政治运动找根据、作注脚，而是通过历史的学习和研究探讨历史的发展规

律，探讨推动和阻碍历史发展中的典型的、重大的历史事件、历史人物和各种制度，总结历史的经验教训，为现代社会主义建设提供借鉴。所谓借鉴，有两层意思，一是从历史的失败中吸取教训，已有前车之鉴，绝对不要再陷入覆辙；一是吸收历史上的成功经验，可以收到事半功倍之效。《中国古代文官制度史略》在这两方面都可以提供可贵的启示。

由刘梅生副教授主编的《中国古代文官制度史略》即将出版，这是河南省高校教材建设中的又一项新的成就，因为之序，以兹祝贺。

朱绍侯

1991年4月26日

目 录

第一章 文官制度的萌芽（先秦）	（ 1 ）
第一节 文官制度溯源	（ 1 ）
一、夏代世袭制的出现	（ 1 ）
二、商王朝的内外职官	（ 4 ）
三、西周宗法统治下的世卿制及乡举里选	（ 7 ）
第二节 文官制度的萌芽	（ 12 ）
一、春秋时期世卿制的衰亡	（ 12 ）
二、战国时期文官制度的萌芽	（ 13 ）
第二章 文官制度的形成（秦汉）	（ 18 ）
第一节 秦朝的文官制度	（ 18 ）
一、封爵制度概述	（ 18 ）
二、郡县两级制的确立	（ 21 ）
三、官吏的选任、考绩与监察	（ 25 ）
第二节 两汉时期的文官制度	（ 33 ）
一、郡国并行制及中央权力的加强	（ 33 ）
二、官吏的选任、考课、监察和秩禄	（ 40 ）

第三章 文官制度的畸形发展（魏晋南北朝）……………（67）

第一节 曹魏时期的文官制度……………（67）

一、九品中正制的建立……………（67）

二、官吏的考课与监察……………（74）

三、官吏的俸禄制度……………（78）

第二节 两晋南北朝时期的文官制度……………（79）

一、门阀制度……………（80）

二、科举制度的萌芽……………（86）

第四章 文官制度的定型（隋唐）……………（92）

第一节 隋代文官制度述略……………（92）

第二节 唐代文官制度……………（97）

一、三省六部制……………（98）

二、科举制度的发展……………（106）

三、官吏的考课与监察……………（115）

四、官吏的品级与俸禄……………（126）

第五章 文官制度的曲折发展（宋元）……………（136）

第一节 宋代的文官制度……………（136）

一、中枢体制的调整……………（136）

二、官吏的选任……………（142）

三、官吏的考绩与监察……………（154）

四、官吏的品级和俸禄……………（162）

第二节 元代文官制度述略……………（165）

一、中央官制·····	(166)
二、官吏的选任·····	(169)
三、官吏的考绩·····	(170)
四、设官的四个特点·····	(172)
第六章 文官制度的完备和僵化（明清）·····	(174)
第一节 明代文官制度·····	(174)
一、丞相制的废除及六部地位的提高·····	(174)
二、官吏的选任·····	(181)
三、官吏的考绩与监察·····	(188)
四、官吏的品级与俸禄·····	(198)
第二节 清代的文官制度·····	(201)
一、中央及地方机构的变化·····	(202)
二、官吏的选任·····	(208)
三、官吏的考绩与监察·····	(212)
四、官吏的品级和俸禄·····	(217)
后记·····	(220)

第一章 文官制度的萌芽（先秦）

第一节 文官制度溯源

中国历史上的第一个奴隶制国家，是从约公元前16世纪的夏朝开始的，中经商朝的发展，到西周进入鼎盛时期。在夏、商、西周的奴隶制时代，中国的政治制度由于受宗法政治的支配，当时执行的是家国相通，亲贵合一，国君、诸侯、卿大夫世代相袭的世卿制。这种制度和后世推行的政治制度之间虽有着本质差别，但它却为后世官僚制度的推行，创造了条件。

一、夏代世袭制的出现

中华民族是一个素以悠久历史、发达文化著称于世的民族。大约170万年前，中国猿人结成了我国第一个社会团体，从此以后我国的历史便进入了人类社会的最初形态——原始社会。据《吕氏春秋·恃君览》记载：“昔太古尝无君矣，其民聚生群处，知母不知父。无亲戚、兄弟、夫妻、男女之别，无上下、长幼之道，无进退、揖让之礼，无衣服、履带、宫室、畜积之便，无器械、舟车、城郭、险阻之备。”这里所描述

的“太古”时代就是人类第一个社会形态——原始社会。那时无阶级无压迫，实行生产资料公有制。当原始社会进入到一定阶段时，氏族制确立了。当氏族制发展至一定阶段时，若干互相通婚的氏族，组成部落。为了扩大奴隶、财富和领地，氏族部落之间发生频繁战争。在战争中一些利害与共的部落联合起来，结成部落联盟。参加联盟的各氏族部落首领，组成联盟议事会。由联盟议事会选举产生部落联盟首领并决定重大事务。

据传说当时有三大部落联盟。黄河流域下游有少昊、太昊部落联盟。黄河中上游有炎帝和黄帝部落联盟。黄河以南有苗蛮部落联盟。随着生产的不断发展，人口的逐步增加，各部落之间经常发生战争。首先是黄炎二帝结成联盟与积极向北扩充势力的蚩尤发生冲突，双方大战于涿鹿（河北涿鹿），蚩尤大败被杀。之后黄炎二帝又在阪泉（河北境内）相战，黄帝获胜，逐渐统一中原。后来在黄河流域的各族人民，就以黄帝部族为主干，形成我国汉族的前身华夏族。通过联盟之间的战争，军事首领的权力逐渐加强，历史进入军事民主制时期，传说中的尧、舜时代大概相当于这个阶段，它是我国国家形成的前夕。由于联盟的日渐增大，内部事务随之繁杂，一个部落首领已无力全面统辖，从事专门管理的人员由此而出现，于是部落首领的继承问题随之提到议事日程上来。

传说尧作为部落联盟长曾召集各部落首领开会，讨论治水人选问题。《尚书·尧典》记载：“帝曰：‘咨！四岳，汤汤洪水方割，荡荡怀山襄陵，浩浩滔天，下民其咨，有能俾乂？’金曰：‘于！鲧哉！’帝曰：‘吁！咈哉！方命圯族。’岳

曰：‘异哉！诚可乃已。’帝曰：‘往！欵哉！’”^①这里“四岳”（各部落首领）推举鲧去治水，尧并不乐意，但商讨的结果作出了让鲧前往治水的决定，尧也只好服从。这件事表明，在重大问题上尧无权专断。此后，“四岳”会议又讨论了尧的继承问题，尧让舜、舜让禹的传说，记述了当时的状况。这种由“四岳”推举继承人的措施，古人称之为“禅让制。”

以“选贤与能”为特色的“禅让制”的产生及其一度存在的根本原因，是由当时生产力发展水平决定的。极端低下的生产力，决定了生产资料分配上的公有制，而它在上层建筑中的表现形式是：“大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，矜、寡、孤、独、废、疾者，皆有所养。男有分，女有归。货恶其弃於地也，不必藏於己；力恶其不出於身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户而不闭，是谓大同。”^②大同之世指的是原始社会。

据传说记载：舜在选举他的继承人时，改变了尧的禅让方式，而是“帝舜荐禹于天为嗣”。所谓“荐禹于天”者，就是自己说了算，不再与议会协商，不过舜没有也不可能实行世袭制，舜虽决定以禹为嗣，确因禹符合继承人的条件。禹治水有功，有贤有能。之后，禹把联盟长的位置传给了儿子启，在中国第一次实行世袭制。《韩非子·外储说右下》记载：“古者禹死，将传天下于益，启之人因相与攻益而立启。”

① 《尚书·正义》卷二。

② 《礼记·正义》卷二十一。

禹传子，家天下，禅让制被世袭制所取代。社会发生了质变。后来，孔子又说：“今大道既隐，天下为家，各亲其亲，各子其子，货力为己，大人世及以为礼。城郭沟池以为固，礼义以为纪，以正君臣，以笃父子，以睦兄弟，以和夫妇，以设制度，以立田里，以贤勇知，以功为己，故谋用是作，而兵由此起，……是谓小康。”①“小康”之世指的是阶级社会。在它的形成过程中，暴力起了决定性的作用，“世袭继承制在凡是最初出现的地方，都是暴力的结果，而不是人民的自由许可。”②启继位后，传说的“禅让”观念没有完全消除，伯益与启争夺王位，“益干启位，启杀之”。③有扈氏起兵反对，启与有扈氏大战于甘（河南洛阳市西），有扈氏败亡。夏启通过暴力，排除干扰，巩固了王权，正式确立了以传子为主，辅之以兄终弟及的王位世袭制。

二、商王朝的内外职官

夏传至17世帝履癸时，统治阶级腐败加剧，桀本人不理国政，荒淫无度，沉湎酒色，农耕征伐均不予闻。与此同时，生活在黄河流域的商方国逐渐强大起来，并从黄河下游向今天的河北、山东地区扩张，发展到商汤时，都于亳（河南商丘一带），相继征灭原属于夏的葛（河南宁陵北）、韦（河南滑县东）、顾（山东鄄城东北）、昆吾（河南濮阳）等方国，“十一征而无敌于天下”。后因商停止对夏纳贡，夏

① 《礼记·正义》卷二十一。

② 马克思：《摩尔根〈古代社会〉一书摘要》。

③ 《晋书》卷五一《束皙传》引《竹书纪年》。

桀兴师攻伐商汤，双方会战于鸣条（河南封丘东）之野，夏败桀亡，夏王朝被商所代替。商王朝建立之初，主要从事征战，黄河流域的诸多方国，先后被征服，边远西方的氏羌部落也臣服于商。盘庚迁殷（河南安阳）后，商王朝势力相当强大，地域辽阔，方国众多，成为有文字记载的最早的强大的奴隶制国家。商朝王权的继承仍为世袭制，但在王权范围以外的设官分职方面，却比夏代复杂得多，总括起来分为内服官和外服官两种。所谓内服官是指在中央任职的各级官吏；所谓外服官是指被封在王畿范围以外和边远地区的贵族、侯伯。

（一）商王朝的内服官吏

商王下设的僚属，从已发现的卜辞所记，得知官名有二十多个，可分为三类：第一，“臣正”，包括臣正、臣、小臣、多臣等官；第二，武官，包括“多马”、“多服”、“射”、“卫”、“犬”、“多犬”、“戍”、“五族戍”等官；第三，史官，包括“尹”、“多尹”、“乍（作）册”、“卜”、“多卜”、“工”、“多工”、“史”、“吏”。此外见于当时铜器铭文上的有四种：第一，“臣正”，包括小臣；第二，武官，包括“多亚”、“戍”等；第三，“尹”、“乍册”、“乍册右史”、“卿史”等；第四，“宰”、“宗”、“子”等。这些官职，按其职司，可分为内廷政务官和外廷政务官两类。

1. 内廷政务官（即官官），主要有“宰”和“臣”。其主要职责管理内廷事务，与商王的关系极为密切，深受商王赏识。

“宰”，实际上是商王的家臣，特殊情况下才在王朝中发挥作用，有时甚至代理商王施政。

“臣”，一般被理解为商代官员的自称，甲骨文中称“臣

某”者比比皆是，但作为官名，必须在“臣”字以外加上其它字样，比如小臣、多臣、臣正等等。他们的身分比较复杂，地位和职权不尽相同，有的参与管理王室的具体事宜，有的负责管理农业，管理田庄，有的为王室管理众奴，有的负责管理车马和养马的奴隶，有的随商王征伐，有的还能参加祭祀活动或负责贡纳等。尽管他们的职司不同，却共同为商王服务。

2. 外廷政务官，主要有“尹”、“卜”、“作册”、“亚服”等。

“尹”，本为治理之意，是国王辅助，其职位和后世的相很接近。它在商王朝中地位较为重要。商代常见的有族尹、多尹、右尹，其中最有名的是商汤时的伊尹。传说伊尹，姓伊名挚，曾被汤举任以国政，武丁时，传说也被“举以为相，殷国大治”。①

“乍册”，即铭文上的“乍册右史”、“御史”等，即史官。负责“典”、“史”的记载和保存。“亚服”则是商代的武官。

（二）商王朝的外服官吏

商王为了加强对辽阔疆域的管理和控制，便把自己的诸妻、子侄、功臣及臣服的少数民族的首领，分封在外地，开了西周分封制的先河。《尚书·酒诰》记载：“越在外服，侯、甸、男、卫、邦伯。”②侯是一种封号，“为王斥侯”，即所谓“检行险阻，伺侯盗贼”；甸本来写作田，是为王者“治田入谷”；男是“任王事者”，本来写作任；卫是“为王捍卫”或守卫其民；“邦伯”的独立性较强，甲骨文中称“某方伯”或

① 《史记·殷本纪》。

② 《尚书·正义》卷十四。

“某伯”。①称为“某伯”者，是由王室册封的，是一国之主，但必须受王室节制，有时还要来王朝做官，王对他们有生杀之权。“某方伯”是离王室较远，接受王室册封的方国，有独立性，从王室的角度称为宾，属于归附的方国。方国是与商王朝并存的国家，有时与商王朝发生矛盾冲突，甚至诉诸战争。邦伯的地位较高，多为一方诸侯的首领或盟主，因此邦伯与中央的关系，往往在双方势力消长中发生变化，如西周原为商朝的邦伯，后来却兴兵取代了商的地位。按照商王的规定，商代的外服官，要向王朝定期朝贡，提供力役，奉命征伐，遵守一切礼仪制度，成为王室统治下的臣僚。

三、西周宗法统治下的世卿制及乡举里选

商代后期，各地方伯中势力发展最快的周伯，到周武王时，乘商纣王内部社会矛盾空前激化之际起兵问罪，纣王兵败自杀。约公元前11世纪西周王朝建立。

（一）周初的大分封

周初的大分封，是一种武装驻防事业。周初统治者用军事征服了广大地区后，便派遣自己的亲姻兄弟、异姓贵族勋戚、臣服的异族首领等，带着武装家臣和俘虏，到指定地点去进行统治，把那里的土地和人民赏赐给他们，建立西周的属国，作为王室的屏藩，加强对广大地区的统治。这些受封地区的统治者就叫诸侯。诸侯在其封国内，又将大部分土地分封给属下的卿大夫作为“采邑”。卿大夫再把所封采邑的土

① 以上根据《国语·周语》韦昭注，《逸周书·职方解》孔晁注，《周礼·职方氏》，《礼记·王制》贾逵注。

地分封给属下的“士”，作为“食地”。诸侯国对周王要承担贡纳、朝聘、述职、随王征伐、祭祀和吊丧庆贺等义务。周天子对诸侯则列土封爵，负责保护或排解纷争，并有权收回封地和征伐不履行义务的诸侯。而诸侯、卿大夫、士在其封地内则握有军、政、财权，职务世代相袭，世卿世禄。这就是西周的大分封，史称“分藩建卫”、“封国建邦”或“分土封侯”，所以又叫分封制。相传周初先后分封了71“国”，姬姓独居53，其中鲁、卫、晋、齐、燕等国最为重要。受封的大小诸侯，关系有亲有疏，爵位高低不等，疆域大小不一，军队多寡有别，表现出明显的等级隶属关系。分封制在当时是进步的，由于分封而确立的天子、诸侯、卿大夫、士之间有着等级森严的隶属关系，因而在这个基础上形成的王权要比夏、商集中，这对巩固和扩大西周王朝起了积极作用，它是我国从方国林立走向专制帝国的必经历史阶段。不过分封制所建立的诸侯国也有它的相对独立性，在某种程度上也直接影响了周王权力的集中。

（二）宗法统治下的世卿世禄制

周初大分封，是在土地国有（王有）的前提下，利用宗法血缘为纽带，通过层层分封，借此确立周天子天下共主的地位，以期实现奴隶主贵族的统治。所谓宗法，是从以血缘为基础的氏族社会的传统习惯演变而来的。进入阶级社会以后，宗法也被改造成以血缘为纽带的，调整家族内部关系与维护家长、族长的统治地位和世袭特权的行为规范。所谓宗法制度，就是用“大宗”和“小宗”的血缘链条，把奴隶主贵族联系起来。确定为“大宗”才有继承权和主祭权，用以辨别后世子孙的亲疏尊卑。“大宗”和“小宗”是在嫡长子