

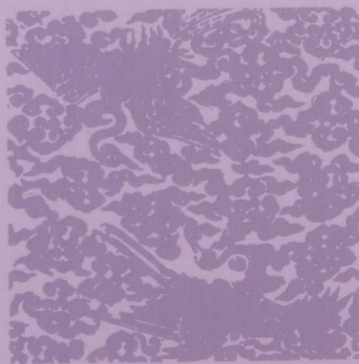
中国社会科学院研究生重点教材

MAJOR TEXTBOOKS FOR POSTGRADUATE STUDENTS
CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES

中国古代官制概论

Governmental Organization in Imperial China

李世愉 孟彦弘 ● 撰



中国社会科学出版社

中国社会科学院研究生重点教材

MAJOR TEXTBOOKS FOR POSTGRADUATE STUDENTS

CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES

中国古代官制概论

Governmental Organization in Imperial China

李世愉 孟彦弘 撰

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国古代官制概论 / 李世愉、孟彦弘撰. —北京: 中国社会科学出版社, 2009. 3

(中国社会科学院研究生重点教材系列)

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7646 - 7

I. 中… II. ①李…②孟… III. 官制 - 研究 - 中国 - 古代 IV. D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 025938 号

责任编辑 丁玉灵

责任校对 刘娟

封面设计 王华

技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮编 100720

电话 010 - 84029450 (邮购)

网址 <http://www.csspw.cn>

经销 新华书店

印刷 北京奥隆印刷厂

装订 广增装订厂

版次 2009 年 3 月第 1 版

印次 2009 年 3 月第 1 次印刷

开本 710 × 960 1/16

印张 19

插页 2

字数 321 千字

定价 36.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换。

版权所有 侵权必究

中国社会科学院

研究生重点教材工程领导小组

组 长：陈佳贵

副组长：武 寅

成 员：陈佳贵 武 寅 黄浩涛 施鹤安 刘迎秋

秘书长：刘迎秋

中国社会科学院

研究生重点教材编审委员会

(按姓氏笔画排序)

主 任：刘迎秋

副主任：王 巍 王逸舟 李培林 金 碚 侯惠勤
党圣元

委 员：于 沛 牛凤瑞 王 巍 王国刚 王建朗
王逸舟 任宗哲 刘迎秋 朱 玲 江时学
邢广程 张车伟 张汉亚 张星星 张宇燕
李 扬 李 周 李 林 李国强 李培林
杨 光 汪同三 沈家煊 陆建德 陈祖武
陈 淮 陈光金 房 宁 罗红波 金 泽
金 碚 侯惠勤 姚喜双 洪银兴 胡国成
逢锦聚 党圣元 唐绪军 袁 卫 顾海良
高培勇 曹宏举 黄 行 朝戈金 舒 元
蒋立峰 谢地坤 靳 诺 蔡 昉

总 序

中国社会科学院研究生院是经邓小平等国家领导人批准于1978年建立的我国第一所人文和社会科学研究生院，其主要任务是培养人文和社会科学的博士研究生和硕士研究生。1998年江泽民同志又题词强调要“把中国社会科学院研究生院办成一流的人文社会科学人才培养基地”。在党中央的关怀和各相关部门的支持下，在院党组的正确领导下，中国社会科学院研究生院持续健康发展。目前已拥有理论经济学、应用经济学、哲学、法学、社会学、中国语言文学、历史学等9个博士学位一级学科授权、68个博士学位授权点和78个硕士学位授权点以及自主设置硕士学位授权点5个、硕士专业学位2个，是目前我国人文和社会科学学科设置最完整的一所研究生院。建院以来，她已为国家培养出了一大批优秀人才，其中绝大多数已成为各条战线的骨干，有的已成长为国家高级干部，有的已成长为学术带头人。实践证明，办好研究生院，培养大批高素质人文和社会科学人才，不仅要有一流的导师和老师队伍、丰富的图书报刊资料、完善高效的后勤服务系统，而且要有高质量的教材。

20多年来，围绕研究生教学是否要有教材的问题，曾经有过争论。随着研究生教育的迅速发展，研究生的课程体系迈上了规范化轨道，故而教材建设也随之提上议事日程。研究生院虽然一直重视教材建设，但由于主客观条件限制，研究生教材建设未能跟上研究生教育事业发展的需要。因此，组织和实施具有我院特色的“中国

中国社会科学院研究生重点教材”工程，是摆在我们面前的一项重要任务。

“中国社会科学院研究生重点教材”工程的一项基本任务，就是经过几年的努力，先期研究、编写和出版 100 部左右研究生专业基础课和专业课教材，力争使全院教材达到“门类较为齐全、结构较为合理”、“国内同行认可、学生比较满意”、“国内最具权威性和系统性”的要求。这一套研究生重点教材的研究与编写将与国务院学位委员会的学科分类相衔接，以二级学科为主，适当扩展到三级学科。其中，二级学科的教材主要面向硕士研究生，三级学科的教材主要面向博士研究生。

中国社会科学院研究生重点教材的研究与编写要站在学科前沿，综合本学科共同的学术研究成果，注重知识的系统性和完整性，坚持学术性和应用性的统一，强调原创性和前沿性，既坚持理论体系的稳定性又反映学术研究的最新成果，既照顾研究生教材自身的规律与特点又不恪守过于僵化的教材范式，坚决避免出现将教材的研究与编写同科研论著相混淆、甚至用学术专著或论文代替教材的现象。教材的研究与编写要全面坚持胡锦涛总书记在 2005 年 5 月 19 日我院向中央常委汇报工作时对我院和我国哲学社会科学研究工作提出的要求，即“必须把握好两条：一是要毫不动摇地坚持马克思主义基本原理，坚持正确的政治方向。马克思主义是我国哲学社会科学根本指导思想。老祖宗不能丢。必须把马克思主义的基本原理同中国具体实际相结合，把马克思主义的立场观点方法贯穿到哲学社会科学工作中，用发展着的马克思主义指导哲学社会科学。二是要坚持解放思想、实事求是、与时俱进，积极推进理论创新”。

为加强对中国社会科学院研究生重点教材工程的领导，院里专门成立了教材编审领导小组，负责统揽教材总体规划、立项与资助审批、教材编写成果验收等等。教材编审领导小组下设教材编审委员会。教材编审委员会负责立项审核和组织与监管工作，并按规定

特邀请国内 2—3 位同行专家, 负责对每个立项申请进行严格审议和鉴定以及对已经批准立项的同一项目的最后成稿进行质量审查、提出修改意见和是否同意送交出版社正式出版等鉴定意见。各所(系)要根据教材编审委员会的要求和有关规定, 负责选好教材及其编写主持人, 做好教材的研究与编写工作。

为加强对教材编写与出版工作的管理与监督, 领导小组专门制定了《中国社会科学院研究生重点教材工程实施和管理办法(暂行)》和《中国社会科学院研究生重点教材工程编写规范和体例》。《办法》和《编写规范和体例》既是各所(系)领导和教材研究与编写主持人的一个遵循, 也是教材研究与编写质量的一个保证。整套教材, 从内容、体例到语言文字, 从案例选择和运用到逻辑结构和论证, 从篇章划分到每章小结, 从阅读参考书目到思考题的罗列等等, 均要符合这些办法和规范的要求。

最后, 需要指出的一点是, 大批量组织研究和编写这样一套研究生教材, 在我院是第一次, 可资借鉴的经验不多。这就决定了目前奉献给大家的这套研究生教材还难免存在这样那样的缺点、不足、疏漏甚至错误。在此, 我们既诚恳地希望得到广大研究生导师、学生和社会各界的理解和支持, 更热切地欢迎大家对我们的组织工作以及教材本身提出批评、意见和改进建议, 以便今后进一步修改提高。

陈佳贵

2005 年 9 月 1 日于北京

前 言

官制是史学研究的基础，对于初学者来说，更是治史的钥匙、入门的途径。有鉴于此，我们根据中国社会科学院研究生重点教材工程领导小组的规划，撰写了这本《中国古代官制概论》，作为中国古代史专业研究生的教材。

中国古代官制有着悠久的发展历史及丰富的内容，古往今来有关叙述官制、研究官制的著述令人目不暇接。为适应教学需要，本书旨在介绍官制中最基础的知识，突出中央机构、地方机构的设置，包括职官的设置及其职掌，以及历代对官员的选拔管理制度，兼及官府文书、舆服、印信等相关内容。

对于官制的论述大体有两种方式，一种是按断代，一种是按专题。本书采取按断代分章的写法，这样可使每个朝代的官制保持完整性，同时对于初学者来说，掌握、理解古代官制会方便一些，效果也会好一些。为避免重复，凡各朝代相同的内容，均在最早出现的朝代做详细介绍，以后历朝只重点谈其变化。每一章都要突出那个朝代在官制上的特点及创新。

官制同其他制度一样，也是在不断发展变化的。为了使初学者对古代官制有个总体把握，本书各章都按中央机构与职官、地方机构与职官、官员的选任与管理这三方面的内容来叙述，以便于读者从各章相应的内容中去发现、领悟它的发展脉络。同时，本书安排了一个“导论”，重点阐述学习中国古代官制的重要性，以及中国古代官制的演变线索及基本特征，进一步帮助初学者对中国古代官制的总体把握和理解。

中国古代官制在进入近代以后发生了许多变化，对此，本书在清代官制这一章中也做了一些介绍。这样，一方面可保证清代官制的完整性，另一方面也可体现出在传统的官制中已出现了具有近代色彩的新内容。

中国古代官制中有众多名词术语，对初学者来说，颇难理解。本书限于篇幅及结构，在行文中只能对部分名词术语略做解释。为便于初学者了解更多的官制知识，本书附有“官制释词”，以官制用语、官名合称、别

称、官府文书、舆服、印信为主，而官名、官署名不再收入。

本书在编写过程中，参考了今人的研究成果，凡引用者均在文中注明，其余则在“参考书目”中列出，一并致谢。

本书由李世愉、孟彦弘共同完成。其中，“导论”、第五章至第八章、“官制释词”由李世愉执笔，第一章至第四章由孟彦弘执笔；李世愉负责最后统稿。

本书肯定有不完善及错误之处，我们期待读者不吝赐教，以便不断修改，使之更适合研究生教学的需要。

李世愉

2007 年 12 月 18 日

目 录

导论	(1)
第一章 先秦官制	(11)
第一节 甲骨文所见的商代官制	(11)
一 内外服制	(11)
二 商王官属：内服官职	(14)
第二节 宗法与分封制下的西周官制	(17)
一 以两寮执政为主体的中央官制	(17)
二 分封制下的诸侯官制	(20)
第三节 春秋战国：官僚制的确立	(23)
一 从世卿世禄制到官僚制	(23)
二 从分封制到郡县制	(25)
思考题	(26)
第二章 秦汉官制	(28)
第一节 中央机构与职官	(28)
一 中枢决策机制	(28)
二 行政机构	(33)
三 中朝机构	(37)
四 监察机构	(39)
五 军事机构	(40)
第二节 地方机构与职官	(43)
一 从秦的郡县制到汉的郡国制	(44)
二 从监察区到行政区：州郡县三级制的形成	(49)
第三节 官员的选任及管理	(54)
一 入仕制度	(54)
二 等级、俸禄及迁转	(56)
思考题	(60)

第三章 魏晋南北朝官制	(62)
第一节 两晋南朝的官制	(63)
一 中央机构与职官	(63)
二 地方机构与职官	(73)
三 监察机构	(76)
四 军事机构	(78)
五 官员的选任及管理	(81)
第二节 北朝的官制	(86)
一 中央机构与职官	(87)
二 地方机构与职官	(88)
三 监察机构	(92)
四 军事机构	(93)
五 官员的选任及管理	(95)
思考题	(98)
第四章 隋唐五代官制	(100)
第一节 中央机构与职官	(100)
一 中枢决策机制	(101)
二 行政机构	(103)
三 监察机构	(109)
四 军事机构	(112)
第二节 地方机构与职官	(116)
一 州(郡)	(117)
二 县	(118)
三 道(节度使或观察使府)	(119)
第三节 官员的选任及管理	(120)
一 以科举制为中心的入仕制度	(120)
二 官员的等级、俸禄及迁转	(125)
思考题	(130)
第五章 宋代官制	(132)
第一节 中央机构与职官	(132)
一 中枢决策机制	(133)
二 行政机构	(135)
三 监察机构	(140)

四 军事机构	(143)
第二节 地方机构与职官	(145)
一 路	(145)
二 府州军监	(147)
三 县及其他职官	(148)
第三节 官员的选任与管理	(149)
一 选官与任用	(150)
二 品级与俸禄	(157)
三 考课与奖罚	(161)
思考题	(163)
第六章 辽金元官制	(165)
第一节 中央机构与职官	(166)
一 辽朝中央机构与职官	(166)
二 金朝中央机构与职官	(170)
三 元朝中央机构与职官	(174)
第二节 地方机构与职官	(179)
一 辽朝地方机构与职官	(179)
二 金朝地方机构与职官	(180)
三 元朝地方机构与职官	(182)
第三节 官员的选任与管理	(184)
一 辽朝的官员选任与管理	(185)
二 金朝的官员选任与管理	(186)
三 元朝的官员选任与管理	(189)
思考题	(196)
第七章 明代官制	(198)
第一节 中央机构与职官	(199)
一 中枢决策机制	(199)
二 行政机构	(203)
三 监察机构	(207)
四 军事机构	(210)
第二节 地方机构与职官	(212)
一 省级建制及其职能	(212)
二 府州县的设置及职能	(214)

三 里甲、关津制度	(215)
四 土司与羁縻卫所制度	(216)
第三节 官员的选任与管理	(218)
一 选官与任用	(218)
二 品级与俸禄	(225)
三 考课与奖罚	(226)
思考题	(228)
第八章 清代官制	(230)
第一节 中央机构与职官	(231)
一 中枢决策机制	(231)
二 行政机构	(235)
三 监察机构	(238)
四 军事机构	(240)
五 鸦片战争后新设机构与职官	(241)
第二节 地方机构与职官	(244)
一 直省的机构设置及职权	(244)
二 京师与东北	(248)
三 边疆少数民族地区的行政建制	(249)
四 清末地方行政管理机构的变化	(251)
第三节 官员的选任与管理	(251)
一 选官与任用	(251)
二 品级与俸禄	(258)
三 考课与赏罚	(260)
思考题	(261)
参考书目	(263)
附录 官制释词	(267)

导 论

谈古代官制，先得从“官”字说起。

官，作为一个整体，历来有多种称呼和解释。“官”字在商朝的甲骨文中已经出现。西周时又称“寮”，亦作“僚”。“寮”的本义是小窗或小屋，后称在同一部门做官的人为“同寮”。《诗·大雅·板》中有“及尔同寮”一语，“寮”被解释为“官”^①，亦作“同僚”。“僚”的本义是指服役的奴仆。《国语》中最先出现“官僚”一词，^②其“僚”字是指官的属下，即家臣、奴仆。战国以后，各国国君的家臣、奴仆往往成为该国的官吏，“官僚”一词逐渐演变为官吏的通称。官，又称“吏”。吏在秦以前是大小官员的通称，公卿称吏，官府低级办事人员也称吏。秦汉以后，官、吏的概念逐渐区分开来：官，主要指各机构长官或有品级的官员；吏，则指低级办事人员及各种差役。自战国始，官吏连用为一词，成为历朝对大小官员的统称。

对于“官”的解释，《说文解字》释为“事君也”，也就是说，官是为君主效命，为君主服务的。这是对“官”的实质性的解释。如果从一般意义上去理解，官就是在政府各机构任职的人。还有一个“臣”字，臣、民都是相对于君而言的。君、臣、民三者间，臣是替君治民的。这便使“官，事君也”的解释更具体了。臣，既作为官员对君的自称，又作为人们对官的一种泛称。凡称“臣”者都可视为“官”，或已具备了做官资格的人。^③

随着君权的逐渐强化，官治民的范围越管越宽，国家机构日益扩大，官僚队伍不断膨胀。在设官分职越来越细密的同时，君主对于官吏的管理也越来越严密，于是形成了越来越复杂的官制体系。

所谓官制，就是关于官的制度，包括设官制度、选任管理制度两个基本方面。设官制度，指机构设置，各机构长官、佐官、属官的设置，及其

①（唐）孔颖达：《毛诗正义·民劳》。

②《国语·鲁语下》：“今吾子之教官僚。”

③明清贡士的殿试策中，均自称“臣”，他们已具备了做官的资格。

名称、员额、品级、职掌等。选任管理制度，指对官员的选拔、任用、监督、考核、奖惩等，同时还有与之相关的种种待遇、特权、致仕等诸多具体规定。本教材所要讲述的就是中国古代官制的基本状况及其发展演变的基本线索。

在学习中国古代官制之前，有三个方面的问题需要有所认识 and 了解。

一 学习官制的重要性

官制是中国古代史教学中的一个重要课程，我们可以从三个方面来看看学习官制的重要性。

（一）官制是宝贵的历史文化遗产

中国古代官制有着悠久的发展历史，它是人类步入文明社会的必然产物，随着国家的产生而产生，又随着国家性质的演变而不断发展变化，趋于完善。它又是政治制度和政治生活的重要组成部分，服务于一定的政治和社会，给政治和社会以巨大的影响。

中国有着悠久的历史与文化，同时在官制上也积累了丰富的经验。传说从夏朝开始，就有了职官的设置，至少从商朝起，就有了确切的有关职官的记载。《左传·定公五年》“职官五正”，即以“职官”泛指众官。大约产生于战国时代的《周官》（即《周礼》），表述了“惟王建国，辨方正位，体国经野，设官分职”的一套宏大的职官体系。在一定意义上说，它是我国古代官僚制度的第一次整理和总结。此后，历代正史大都有“职官志”之类的专篇叙述职官状况。唐以来，又有通典、通考、会要等大型政书，多辟专章叙述职官制度。此外，前人还编纂过一些专著，断代的如《汉官》、《汉旧仪》、《唐六典》、《诸司职掌》等，通述的如《职官分纪》、《职源撮要》、《历代职官表》等，它们为了解官制提供了丰富的资料，通过它们可以看到历代国家机构的组织管理的结构形式，职、权、责、利的划分及其整体运行机制。其间引人注目的是，在我国漫长的封建社会所形成的一整套设官分职、任免升迁、督促监察、告老退休等制度，曾有效地保证了国家机器的正常运行；其腐败淫滥诸弊也曾给国家和社会带来过深重的灾难。对此，历代统治者和学者们多有总结，其实践形式之多、议论之广，无论是正面的还是反面的，世界上的任何国家都无法比拟。从这个意义上说，中国古代官制及其理论，对世界文化有巨大的贡

献。我们应该珍视这份文化遗产。

早在封建社会鼎盛时期趋于完善的中国官制，曾对西方文官（公务员）制度产生了巨大影响。西方的文官（公务员）考试制度溯源，是中国的科举选官制度。外国学者对于中国官制予以高度重视，并进行全面认真的研究。我们在进行政治体制和行政管理体制改革之际，更不应舍近求远，只注意借鉴外国的文官（公务员）制度，而忽视中国历代官制的研究，更不能对我们祖先留下的珍贵文化遗产视而不见。

（二）官制是史学研究的基础

学术研究强调基本功的训练。史学研究的基本功就是要掌握基本知识、基本理论、基本技能。基本知识包括许多内容，而官制便是其中最重要的一项。前面我们谈到，官制是随着国家的产生而产生，并随着国家性质的变化而变化。因此，官制反映了一个政权的性质及其实行统治的手段。它既是中国历史研究中的一个重要课题，同时又是研究中国古代史、阅读和整理古代文献必备的基础知识。我们研究历史，就是要研究历史发展的规律，政治、经济、文化、社会各方面的发展变化，如果没有官制方面的基础，这种研究很难深入。比如说，不了解历代边疆地区的行政建制及设官情况，不可能搞清楚统一多民族国家形成和发展的历程；不了解宦官二十四衙门，不可能去研究明代的宦官专权问题；不了解军机处的设置、职掌和沿革，也无法理解清代专制皇权的加强。此外，古代的中央和地方行政机构及其官员的设置与废黜，在很大程度上反映着相应的政治状况；而社会政治、经济、文化的涨落兴衰，有时和职官制度也有不可分割的联系；在历史上曾经起过一定作用的政治家、军事家、思想家、史学家、文学家、艺术家、科学家，大多数人的生活经历与职官制度有过关联；一些历史事件的发生和发展，离开了职官制度也难以理解。

美国经济史学家道格拉斯·诺思说过：“制度是一个社会中的一些游戏规定，或者更正式地说，制度是人类设计出来调节人类相互关系的一些约束条件。”“制度构造了人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构，制度变迁则决定了社会演进的方式。因此，它是理解历史变迁的关键。”^① 我们认为，这段话，同样适用于中国古代官制。不了解官制及官制

^① [美] 道格拉斯·诺思：《制度、制度变迁与经济绩效》，上海三联书店、上海人民出版社 1994 年版，第 3 页。