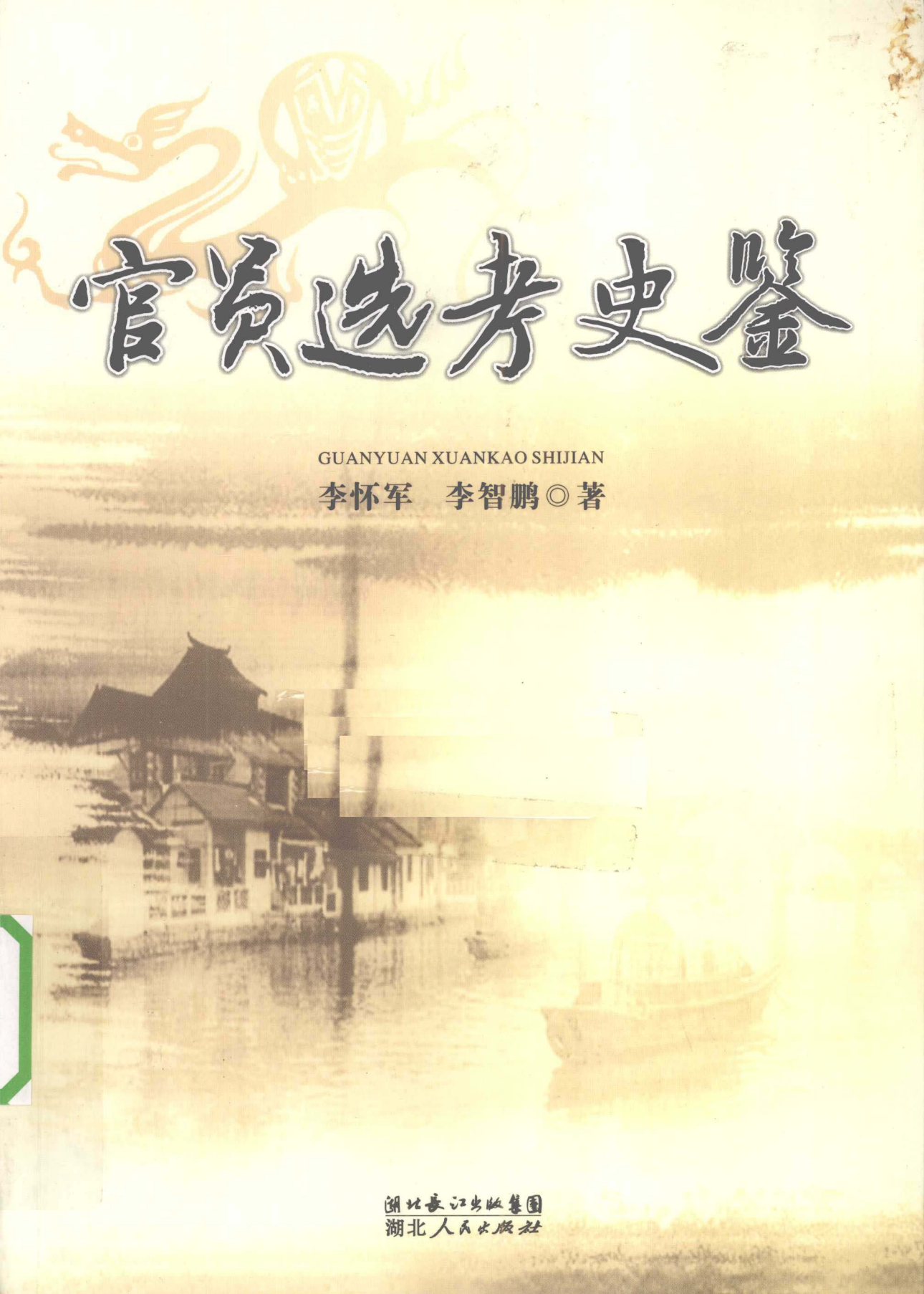




官员选考史鉴

GUANYUAN XUANKAO SHIJIAN

李怀军 李智鹏◎著

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

李怀军 李智鹏◎著

GUANYUAN

XUANKAO SHIJIAN

官员选考史鉴

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

官员选考史鉴/李怀军,李智鹏著.
武汉:湖北人民出版社,2010.6

ISBN 978 - 7 - 216 - 06394 - 4

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 078469 号

官员选考史鉴

李怀军 李智鹏 著

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:武汉市楚风印刷有限公司

印张:10.25

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

插页:2

版次:2010 年 6 月第 1 版

印次:2010 年 6 月第 1 次印刷

字数:200 千字

定价:24.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 06394 - 4

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

前言

官员之优劣，关乎国运之昌衰，是故中国历朝历代无不重视。自设官理事始，选官的官职与部门即享有崇高的地位。《周礼》载选官择吏的人事官员称天官，并位于六官之首；隋唐时，负责选官择吏的吏部亦居政府六部第一。在中国几千年的政治史中，最高统治者与治国人才之间良性互动的例证多如繁星，如唐太宗“为政之要，首在得人”之说，姜太公钓周文王、刘备三顾茅庐及曹操赤足迎许攸之举等等，实在是史不绝书。官员对国家治理至为重要，官员选考自然也成为历代永恒的头等话题。尽管中国已进入现代社会，国家治理的政治、社会环境已发生了巨大的变化，但国家职能和基本属性仍然存在，依靠各类官员维持国家机器正常运转的基本任务仍然存在，因而官员选考仍然是目前治国理政的重大课题。本书旨在简要梳理中国古代的官员选考制度，期望能对现在不断创新的干部队伍建设提供一些历史借鉴和思考。

—

官员的选考制度包括官员的选拔制度和官员的考核制度。本书在论述这两个方面情况时，又侧重于讲述官员考核制度。

我国古代的官员选拔制度是伴随着国家的出现而形成的。早在原始社会末期，在部落联盟这种国家雏形和禅让制这种“军事民主制”出现的大背景下，官员选拔制度逐渐萌芽。尔后随着历史进入阶级社会，“天下为公”、“选贤与能”的禅让制被“大人世袭以为礼”的世袭制取代，官员选拔制度也正式出现并逐步发展。苏东坡曾说：“三代以上出于学，战国至秦出于客，汉以后出于郡县吏，魏晋以来出于九品中正，隋唐至今出于科举。”苏轼的话概括了先秦至宋代选官制度的演变过程，勾划出了选官制度主要经历了由“世卿世禄”制、荐举制（包括察举制和九品中正制）向科举制发展的三个阶段。

透过古代选官制度的发展，我们不难发现在其不断演变的过程中明显具有两个看似矛盾却实际统一的特点：其一是君主的个人意志越来越被强化。荐举制下，官员的选拔基本被地方势力控制；科举制将选官的权力集中于中央，先是由高官主持考试，到北宋时殿试成为定制后，选官权力则几乎完全掌握在皇帝一人之手（起码从制度规定和名义上是如此）。所以，随着选官权力的日渐上移，如何选官自然也就越来越成为最高统治者个人意志的体现。这虽然有利于加强中央集权，但也在一定程度上局限了视野，从而影响到真正人才的选拔。正是基于这一点，我们现在的干部选拔和考核越来越重视公共意志（即重视民意）也就成为现代历史境况下的必然选择。其二是公平公正的原则逐渐被渗透。从选拔的标准来看，“世卿世禄”制强调血缘，世袭为官，本身维护的就是不平等的等级制度；荐举制虽强调突出德才，但实际运作过程中却只重视门第，这是以门第的不平等取代血缘的不平等；科举制则视知识与能力为核心，无论是豪门望族还是贩夫走卒，只要没有犯罪都可参加考试，所以它强调的是考试面前人人平等的观念。从选拔的程序来看，选官权力的日渐上移虽然不能杜绝但也能有效地减少黑幕运作，而且北宋时期诸如锁院制、回避制、糊名、誊录等制度的建立也是对考试过程中妨碍公平公正的漏洞的修补。

伴随着选官制度的发展，我国古代的官员考核制度也同时发展起来。官员考核在古代也称为考课、考绩、考功等，是对官员履行职责情况的考察，并以此作为对官员奖惩的重要依据。官员考核也萌芽于原始社会末期尧舜时代，史载其“三载考绩，三考黜陟”，以后历代效仿并不断完善考核制度。如战国至秦汉时期的“上计”制度；隋唐的小考和大考；宋代的磨勘；明清的考满与考察等。这些制度虽然称谓各异，但就其基本内容而言，无外乎包括考核期限、领导与实施机构、考核标准及内容、考核程序、考核结果运用等几个方面。

所以，本书介绍中国历代的选官制度和官员考核制度就从这些基本内容入手，试图借助丰富的史料和鲜活的事例，力图仔细地阐述历代官员选考制度的发展演变，尽量地总结历代官员选考制度的优劣，以供借鉴和反思。

二

任何一种政治制度都是人类在国家出现以后，为了寻求最佳的治理国家的方式这一目的而进行不断探索的过程中形成的，因此，每一种政治制度本

身都有一个发展过程，都经历过相应的发展阶段。作为古代政治制度重要组成部分的官员的选考制度也不例外。中国古代历史的发展首先具有连续性，这在四大文明古国中是独一无二的，这种发展的连续性为古代政治制度包括官员选考制度的延续和完善提供了条件。但同时中国古代历史的发展又具有明显的阶段性。从统一多民族国家的发展和社会文明的演进这条线索出发，可以将中国古代史划分为六个历史时期，即：先秦时期、秦汉时期、魏晋南北朝时期、隋唐时期、辽宋夏金元时期和明清时期。在这个阶段性特征的影响下，中国古代的政治制度包括官员的选考制度在不同的历史时期有着不同的内容和特色。所以，本书也就按照中国古代历史的分期和阶段特征将古代官员选考制度的发展历程也分成相应的六部分：第一章 官员选考制度的萌生（先秦时期）、第二章 官员选考制度的确立（秦汉时期）、第三章 官员选考制度的迭变（魏晋南北朝时期）、第四章 官员选考制度的完善（隋唐时期）、第五章 官员选考制度的强化（宋元时期）和第六章 官员选考制度的集大成及僵化（明清时期）。

在每一个历史时期，本书除开重点介绍官员选考制度的基本内容、总结其优劣外，也比较注重分析其制度发展变化的社会背景。因为任何一项制度的产生、发展以及消亡都不是孤立的，都是各种社会因素综合作用的结果。而且在不同的历史阶段，社会发展的状况千差万别，影响制度的因素及结果不一而足，作为在君主与百姓之间充当“桥梁”作用的官员，影响其选考的因素更是错综复杂。大的方面有：

君主的贤愚与否。中国古代毕竟是专制社会，“普天之下莫非王土，率土之滨莫非王臣”，君主必定希望所有官吏都能俯首帖耳，所以官员的选考制度便充满着个人意志。如果君主贤明，尚能按章办事；而一旦昏庸或被人控制，官员选考就会大受冲击。唐玄宗统治的前后时期便是典型的例证。

政治的清明与否。古代的官员选考虽充满君主的个人意志，但其实际操作还要依赖于官员，所以政治清明时，官场陋习大为减少，官员选考相对有保障；而政治腐败时，官员选考必定一团黑暗并会进一步加剧黑暗。明朝末年崇祯帝继位后，本想大干一场，救明朝于水火，对官员的选考也非常重视。但明朝的政治腐败已深入骨髓，非人力所能挽回，崇祯帝无奈之下只好作了亡国之君。

社会秩序的稳定与否。社会秩序的稳定意味着官员选考制度的实施有了保证，而政局变换动荡、战乱频繁的局面之下，官员的选考必定流于形式甚至遭到废黜。正因如此，一般朝代的前后时期官员选考的落实情况大相径

庭，而魏晋南北朝时期更成为我国官员选考制度发展过程中的迭变时期。另外社会环境的不同也会影响到官员选考的标准。一般来说，和平时期重德行、重资历；动荡时期则重能力。东汉末年天下大乱，曹操、孙权、刘备均大肆网罗人才，尤以曹操“唯才是举”最为典型：只要有治国用兵之术的，哪怕其“负污辱之名，见笑之行，或不仁不孝”，地方官员都必须“各举所知，勿有所遗”。

另外，官僚制度的健全与否、阶级结构的变化、民族习俗的影响、官员俸禄的高低、社会经济的发展、社会风气的熏陶等等，都会直接或间接地影响官员的选考制度。所以，分析官员选考制度发展变化，突出探究历史背景就非常必要。因此，改革完善今天的干部选考制度当然不能脱离当今改革开放不断深入、民主程度不断提高的社会现实。

目 录

第一章 官员选考制度的萌生（先秦时期）	(1)
一、原始社会末期：官员选考的萌芽	(1)
1. 官吏——公权私化的产物	(1)
2. 官员选考的萌芽	(3)
二、夏、商、西周时期：官员选考制度的初创	(5)
1. 国家——家天下的现实载体	(5)
2. “世卿世禄制”为核心的官员选考制度	(7)
三、春秋战国时期：官员选考制度的初步形成	(10)
1. 动荡变革的时代	(10)
2. 军功制和养士制为主的官员选考制度	(12)
第二章 官员选考制度的确立（秦汉时期）	(23)
一、秦汉——封建大一统政治格局的形成	(23)
1. 封建大一统的政治格局	(23)
2. 封建官僚制度的确立	(26)
3. 豪强地主的兴起和外戚、宦官专权	(28)
二、秦汉时期的官员选考制度	(30)
1. 察举制为主的官员选拔制度	(30)
2. “上计”为核心的官员考核制度	(40)
第三章 官员选考制度的迭变（魏晋南北朝时期）	(50)
一、魏晋南北朝——惨烈纷争的时代	(50)
1. 纷乱的时局	(50)
2. 民族融合的高潮	(52)
3. 士族门阀的鼎盛	(55)

二、魏晋南北朝时期的官员选考制度	(58)
1. 官员的选拔制度——九品中正制	(58)
2. 官员的考核制度——在动荡中创新迭变	(64)
第四章 官员选考制度的完善（隋唐时期）	(72)
一、隋唐——极盛后衰的时代	(72)
1. 制度鼎革，中央集权日益强化	(72)
2. 社会繁荣，有为官员需求巨大	(74)
3. 门阀式微，庶族入仕空间扩大	(75)
4. 后期黑暗，官员选考大受影响	(77)
二、隋唐时期的官员选考制度	(81)
1. 官员的选拔制度——科举制的建立	(81)
2. 官员的考核制度——考核体系的形成	(88)
第五章 官员选考制度的强化（宋元时期）	(100)
一、宋元时期——封建社会的进一步发展	(100)
1. 封建经济的繁荣与积贫积弱的严重	(100)
2. 中央集权的强化与行政效率的低下	(104)
3. 民族冲突的存在与民族融合加强	(106)
二、宋元时期的官员选考制度	(110)
1. 官员的选拔制度：科举制的完善	(110)
2. 官员的考核制度：在皇帝直接领导下的考课体系建立	(118)
第六章 官员选考制度的集大成及僵化（明清时期）	(129)
一、明清——中国封建社会的顶峰和渐趋衰落	(129)
1. 封建经济的继续发展	(129)
2. 君主专制达到顶峰	(130)
3. 奢靡的风气和腐败的吏治	(131)
二、明清时期的官员选考制度	(134)
1. 官员的选拔制度：僵化的八股取士	(134)
2. 官员的考核制度：细化严格与流弊难禁	(141)
后记	(157)

第一章

官员选考制度的萌生（先秦时期）

从距今大约 170 万年前我国出现人类开始到公元前 221 年秦灭六国，史学界习惯上称之为先秦时期。这是我国历史由原始社会发展到奴隶社会，并向封建社会过渡的漫长时期。在此过程中，随着阶级与国家的出现，“家天下”逐渐取代了“公天下”。统治者也因之需要众多的官吏来辅佐掌控政权，而正是在这社会的发展和制度的变革中，对官吏的选拔、任用及考核方法和制度也随之萌生。

一、原始社会末期：官员选考的萌芽

1. 官吏——公权私化的产物

距今大约 5000—6000 年前，与西方历史进入神话时代相仿，中国历史也进入了一个英雄辈出的时代，历史上称之为“传说时代”。“三皇五帝”中的尧、舜、禹就是其中的代表：

尧，是帝喾的儿子，黄帝的五世孙，姓伊祁，名放勋，号陶唐氏，史称唐尧。公元前 2377 年农历二月初二，在唐地伊祁山诞生，随其母在庆都山一带度过幼年生活。尧好学而能干，十三岁就受命辅佐其兄帝挚。但帝挚才干平庸，未能妥善管理部落联盟，而尧仁慈爱民，明于察人，治理有方，盛德闻名天下。于是各部落首领纷纷背离帝挚，而归附于尧。帝挚也自觉不如尧之圣明，终于在继位九年以后禅让与尧。

相传尧即位时年仅二十一岁，他以火德为帝，人称赤帝。他当上部落联盟首领后，勤于政事，生活俭朴，和大家一样的住茅屋，吃糙米饭，煮野菜作汤，衣服、鞋子不到破烂不堪绝不更换，老百姓拥护他，如爱“父母日月”一般。尧在位七十年后，召开部落联盟议事会议，讨论继承人的入选问

题，大家都推举虞舜，尧在考察三年后才将帝位禅让给了舜。

舜，姓姚，名重华，号有虞氏，史称虞舜。传说是颛顼的七世孙，距黄帝九世，但自五世祖穷蝉起都是平民，处于社会下层。舜的遭遇更为不幸，父亲瞽叟，是个盲人，母亲很早去世。瞽叟续娶，继母生弟名叫象。舜生活在“父顽、母嚣、象傲”的家庭环境里，父亲心术不正，继母两面三刀，弟弟桀骜不驯，几个人串通一气，必欲置舜于死地而后快。然而舜对父母不失子道，十分孝顺，与弟弟十分友善，多年如一日，没有丝毫懈怠。他正是以孝道闻名天下，并因此获得了继承人的提名。在顺利地通过考察后，终于赢得了禅让的机会。他即位后，德行依然不变，亲自耕田、打鱼、制陶，深受大家爱戴，后来他也效仿尧，把帝位禅让给了治水有功的禹。

历史上把他们的这种更换部落联盟首领的方式称为“禅让制”，并把它视为原始社会民主的典范。其实，这一时期正是中国原始社会瓦解，阶级社会渐兴的转型时期。此时由于生产工具的改进（新石器工具进一步发展，并开始出现了青铜器，人类进入所谓的“金石并用时代”）和农业畜牧业的发展，还有部落之间战争不断，使男子的社会地位日益上升，父系氏族公社逐渐取代母系氏族公社。而且社会生产率也大大提高，原来需要许多人共同进行的生产活动，变得少数人也能完成了。这样，以家庭为单位的个体劳动逐渐成为劳动的主要方式，生产资料的所有制范围也逐渐缩小，从氏族所有过渡到父系大家庭所有再过渡到个体家庭所有，相应的劳动产品也由公有财产逐渐转为个体家庭的私有财产。于是，私有制产生了，原始社会也慢慢地走到了尽头。

同时，在社会生产力发展的推动下，原始人群的活动范围越来越大，不同的人群、种族之间的接触也越来越频繁，于是为了共同的利益，一些不同的人群开始以婚姻等形式紧密联系，人类的社会组织形式就逐渐由原始人群发展到氏族、部落并进一步发展部落联盟。在此发展过程中，公共事务日益增多，这就对社会组织结构提出了新的要求，也使部落联盟首领的威信日益提高。另外，随着私有财产的出现，为了扩充自己的私有财产，巩固自己的地位，部落联盟首领也加强了对公共权力的控制。传说尧、舜的禅让其实是“逼宫”的结果。《竹书纪年》这样记载：“昔尧德衰，为舜所囚。舜囚尧，复偃塞丹朱，使不与父相见也。”也就是说，舜代理尧为执政后，囚禁了尧，为了不让尧的儿子丹朱知道事情真相，阻止丹朱看望尧，随后又在丹浦之战中击败了知道真相的丹朱，从而夺取了部落联盟首领的位置。《国语·鲁语》亦云：“舜勤民事而野死”。这表面上是赞美舜，其实是在禹的逼

迫下，舜无奈地离开中原地区到当时还是蛮荒之地的南方去“南巡”，最后病死于偏远的苍梧，并葬于苍梧山南侧（今湖南宁远县境的九嶷山）。《史记》中也记载这样加强权力控制的故事：禹年老的时候，曾经到东方视察，并在会稽山（今浙江省绍兴一带）召集许多部落首领，去朝见禹的人手里都拿着玉帛，仪式非常隆重。但有个叫防风氏的部落首领到会最晚，禹就认为他怠慢了自己的命令而将之斩了。这些都从另一个侧面说明了中国社会的变化，即公共权力逐渐私人化，国家的雏形开始出现。所以，从这个角度出发，现代有很多史学家认为夏朝的建立者及中国奴隶社会的开创者是禹。

所以，原始社会末期，在生产力发展的基础上，部落联盟出现，公共管理事务日益增多，私有制产生，而处于自身利益的需求，部落联盟首领逐渐将公权私化。就这样，社会财富的增加，使社会分工有了可能，公共权力的私有化，又使设官理事成为必需。中国古代的政权组织和职官制度也开始萌芽了。

传说伏羲氏时官员都以龙命名。《史记·补三皇本纪》云：“伏羲有龙瑞，以龙纪官，号曰龙师。”北宋刘恕《通鉴外纪》记载“太昊时有龙马负图瑞出于河，因而名官，始以龙纪，号曰龙师。命朱襄为飞龙氏，造书契；昊英为潜龙氏，造甲历；大庭为居龙氏，治居庐；浑沌为降龙氏，驱民害；阴康为土龙氏，治田里；栗陆为北龙氏，繁殖草木，疏导源泉。”《纲鉴易知录》也记述：太昊伏羲氏立“春官为青龙氏，夏官为赤龙氏，秋官为白龙氏，冬官为黑龙氏，中官为黄龙氏”。还有神农氏以火名其官，黄帝以云名其官。不过，此时的政权组织极为简陋，实际上就是部落首领议事会。而到尧、舜、禹时，除召开部落首领议事会外，职官制度也开始出现：传说尧时有三公六卿执事的中朝官制，有分管各方诸侯的四岳，以及州、师、都、邑、里、朋、邻的各级地方组织和州牧、侯伯等地方长官。《史记》也记载：舜即位后，任命了二十二位官员，如皋陶为大理；伯夷主礼管祭祀；益王虞管山林川泽；弃王稷管农业；契王司徒管民事等。

2. 官员选考的萌芽

在原始社会末期，伴随着政权组织的日渐成型和职官的出现，对其的选拔与监管措施也应运而生，我国的官员选考也就萌芽了。综观整个原始社会末期，这样的选拔与监管措施主要有三种：

一是群议，即由部落联盟议事会集体评议。如尧在确定继承人时就召开过几次部落联盟议事会议。第一次有人推举尧的儿子丹朱以及管水利的共

工，但尧认为丹朱的品德不好，爱与人吵架，而共工却表里不一，所以否決掉了。而后一次会议上，与会的部落一致推举舜，这才为尧所接受。还有一则故事：尧在位时，黄河流域发生了很大的水灾，尧于是召开部落联盟议事会议商量治水问题，首领们都推荐鲧，尧并不十分相信鲧的能力，但首领们一再坚持，尧只好同意。可见，“群议”是原始社会末期一种常见的对人才的选拔、考核的方式。

二是亲审，即部落联盟首领亲自考察继任者、各部落首领及官员的德行。当部落联盟议事会议推举舜为继承人时，尧虽同意，但并未马上转交权力，而是对其进行考察：把自己的两个女儿娥皇、女英嫁给舜，还替舜筑了粮仓，分给了他很多牛羊，以此来观察其德行。这样三年后，尧才确定舜是一个品德好又能干的人，最终把部落联盟首领的位子禅让给了舜。还有，相传舜特别善于识别和使用人才。当时高阳氏有八个有才能的子孙，人称其为“八恺”，意思就是八个和善的人。高辛氏也有八个有才能的子孙，人称其为“八元”，意思就是八个善良的人。这十六个人美名远扬，帝尧却没有举用他们。舜当了尧的臣子并开始协助处理事务以后，推举“八恺”担任管理土地的职务，又推举“八元”到四方之国宣扬五种教化。他们都能尽心办事，发挥长处，使天下安宁、百姓和睦、农业发展、四边和平。而同时，帝鸿氏有个不成器的子孙，他毁弃道义，阴险狠毒，尽干坏事，人称他为“混沌”；少皞氏有个不成器的子孙，不讲信誉，废弃忠诚，喜听谗言，惯于花言巧语，人称他为“穷奇”；颛顼氏有个不成器的子孙，没法教训，不知道好歹，人称他为“桀杌”；缙云氏有个不成器的子孙，喜欢吃喝，贪求财宝贿赂，天下人对他十分憎恶，称他为“饕餮”。这四个家族造成了社会的灾难，帝尧却没能赶走他们。舜知道后，打开城门，把这四家都流放到四方边远地区，让他们去抵御四方妖怪。四家的坏人被赶跑了，社会也安定了。

除了选拔、辨别继承人和下属臣子外，“亲审”还体现在有官员考核雏形的“巡狩”制度上。黄帝时就曾四方巡狩，“东至于海，西至于空桐，南至于江，北至釜山”；舜即位后，也以“巡狩”的方式对各部落首领及官员进行考察，最后病死于“巡狩”途中。《史记》载：“岁二月，东巡狩，至于岱宗，遂见东方君长。”“五月，南巡狩；八月，西巡狩；十一月，北巡狩。”而且舜还确定“五岁一巡狩”的制度。这种制度对加强监管官员，巩固统治而言，确有其积极作用，所以被后世统治者继承。其中最典型的莫过于隋炀帝和乾隆二人了，不过，他们在“巡”中加进了不少“游”的成分，以至于被后人所“戏说”。

三是考绩，即以种种方法考核官员的业绩，并进行奖惩。《尚书》云：尧舜时“三载考绩，三考黜陟幽明”。《史记》亦载：“三岁一考功，三考黜陟，远近众功咸兴”。意思是尧舜时，就已经有了三年考核一次官员的能力与业绩的措施，每考核三次作为一个周期，并根据这三次考核结果对被考核者进行升降性的调整。当然这种固定的考核是否有史书中记载的那样完整的考核体系不得而知，但不固定的考核业绩的情况是明显存在的。这鲜明地体现在鲧与禹这对父子身上。因为治水，他们的结果可谓是冰火两重天。鲧因用“堵”的办法治水九年而徒劳无功，舜亲自视察后将之斩于羽山；而禹用“疏导”之法历经十三年甚至三过其门而不入终于成功，他也因此被推举为部落联盟首领，并为他的儿子建立我国历史上第一个奴隶制的国家——夏朝奠定了基础。

总之，原始社会末期，随着社会的转型，父系氏族公社已初步具备了国家的雏形，我国的官员选考也就开始萌芽了。这为夏、商、西周时期官员选考制度的初创奠定了基础。

二、夏、商、西周时期：官员选考制度的初创

1. 国家——家天下的现实载体

公元前 2070 年的某一天，在召开部落联盟议事会议的一座大房子里，伯益正焦急地来回踱步，前几天大禹刚刚去世，去世前按传统将帝位禅让与他。今天应该是各部落首领前来庆贺他伯益成为部落联盟首领的好日子，但现在都已经日上三竿了，却没有一个部落首领前来，伯益心中顿时生起了一丝不安。就在此时，打探消息的族人果然带来了不好的消息：部落首领们都去了禹的部落，并公开宣称“我们的首领是帝禹的儿子启”，他们已经拥立启当上了部落联盟首领。听到这个消息，伯益惊呆了，族人们都群情激愤，叫嚷着要用武力夺回应得的部落联盟首领的职位。但伯益却犹豫了，自己执政时间太短了，还没有树立威信，凭自己的部族是无法同启抗衡的，弄不好会全族覆灭。于是他耐心地制止了族人们的怒火，并决定亲自前往祝贺以期保全部族，但这一去就再也没有回来，启继位成了事实。

启的即位，打破了“禅让制”，成了历史上“王位世袭制”的开端。这样“公天下”变成了“家天下”，“国”与“家”的结合使“国家”正式诞生了。启在位期间，完成了夏朝的建立，这也是我国历史上第一个奴隶制的国

家，此后又历经商和西周，我国奴隶社会达到鼎盛时期。而随着国家的建立和发展，为了镇压奴隶的反抗，巩固自己的统治，夏、商、西周三代不断地建立和完善国家机器，奴隶社会的各种制度也不断建立和完善。但此时的国家并没有打破原始社会时期的以血缘关系和亲缘关系为核心的社会结构，所以它的政治、法律和选官制度，都带有浓厚的部族色彩，形成了以井田制为基础、以宗法制为核心的制度体系，用分封制作为治理国家的基本方式，用世卿世禄制作为选拔官吏的基本途径。这种制度体系，以西周最为典型。

井田制是商周时期占主导地位的一种土地制度，是奴隶社会的土地国有制。周朝的一切土地属于周王所有，所谓“普天之下，莫非王土”就是它的真实写照。“井田”一词，最早见于《谷梁传·宣公十五年》：“古者三百步为里，名曰井田”“井田者，九百亩，公田居一。”那时，道路和渠道纵横交错，把土地分隔成方块，形状像“井”字，因此称做“井田”。周天子把土地分赐给诸侯臣下世代享用，但不得转让和买卖，即“田里不鬻”，还要交一定的贡赋，贡赋额一般为受封公田实际收获量的十分之一。孟子所说的：“周人百亩而彻，其实皆什一也。”就是指西周的贡赋而言。受封之后，领主强迫庶民和奴隶集体耕种井田，周边为私田，中间为公田。周朝施行井田制，既作为诸侯百官的俸禄等级单位，又作为控制庶民的计算单位。井田制下的土地一律不准买卖，只能由同姓依照嫡庶的宗法关系去继承。耕种井田的农业庶民也随着土地同属于领主阶级所有，终生不得离开土地，更不准转业。

分封制又称封建制，是我国古代帝王分封诸侯的一种政治制度，它形成于西周时期。由于灭商和东征的胜利，西周统治者开始把土地及居民分封同姓子弟及一些异姓功臣和先代贵族为诸侯，作为保卫周王室的藩屏。诸侯有权管理封地内的臣民，也有权将自己的封地及居民分封给自己的亲族，称为诸侯的卿大夫。但诸侯必须服从周天子的命令，应该定期朝贡，还应该随时准备率领自己的武装和军队接受周天子的调遣。这样通过分封制形成以周天子为首的等级制度，也加强了周王室对地方的控制。

除此之外，还有一种与井田制与分封制紧密结合的制度，称为“宗法制”。“宗法”是以血缘关系为纽带调整家族内部关系，维护家长、族长的统治地位和世袭特权的行为规范，是一种宗族之法。它以嫡长子继承制为核心，即由正妻所生的长子为法定的继承人。如：天子按嫡长子继承制世代相传，是天子“大宗”。其他不能继承王位的庶子、次子也是王族，分封为诸侯，他们是从属于“大宗”的“小宗”。这些诸侯也是按嫡长继承人的原则

世代相传，非嫡长子则由诸侯分封为卿大夫，诸侯相对于这些卿大夫来说，又是“大宗”。依次类推，大夫以下又有士，士是贵族阶级的最低层，不再受封，即士的嫡长子继任为士，其余儿子全部都是平民。从而在全国范围内形成了以天子为根基的宗法系统。

这样，随着国家的出现，制度的体系的形成，官员就成为了社会专职，而且管理事务显著增多，对管理者也提出了更高的专业要求。还有，这些官员代表天子行事，有职有权，又使统治者对官员的管理与监督日益重视。正是以此为背景，三代时期初创了我国古代的官员选考制度。

2. “世卿世禄制”为核心的官员选考制度

三代时期的官员选拔制度是与分封制和宗法制相适应的，主要采用“世卿世禄制”。所谓“世卿世禄制”是指按血缘关系的远近任命世袭的贵族担任各种官职，并且世代承袭爵位、官职及俸禄的制度。不过，世袭官职和继承其祖、父的采邑、爵位，均需履行一定的手续，得到周王或其上级的重新册命。所以它是周代统治者为了笼络亲属、功臣，使他们世代享有特权而实施的制度，与后代的“选贤任能”有着本质上的差异。如西周时期的周公及召公：根据史书的记载，西周的开国元勋、周武王的胞弟、周成王的叔父周公旦，其长子封在鲁国，“次子留相王室，代为周公”（《史记·鲁周公世家·索隐》）；同样有卓著功勋的召公奭（shì），其长子封在燕国，“而次子留周室，代为召公”（《史记·燕召公世家·索隐》）。西周宣王时，又有召公、周公二相行政，他们显然都是周公旦、召公奭的后代。

在“世卿世禄制”下，也有“选贤任能”的现象，比如商汤重用伊尹，武丁擢拔傅说，文王起用姜尚，周公“吐哺握发”等等。但这种选贤任能多数未能打破世卿世禄制的基本原则，只是较为个别的“破格”现象。另外三代时期政府中的具体办事人员，则在国人中采用“乡举里选”的方式产生。

而纵观夏、商、西周三代，其官员考核方式类似于原始社会末期，也有“巡狩”制度和考课两种，当然内容进一步丰富。

“巡狩”制度主要是针对诸侯国而言。据《尚书》记载，夏朝开始就有五年一巡狩之说，商、西周两朝也继承了这一做法，《史记》等史书也记载了很多周王“巡狩”诸侯的故事，其中最丢脸的当数周昭王了。他统治时期，南方楚国实力日增，多次无视其权威，令周昭王非常恼火，而且楚国与周王室又非宗法关系，于是周昭王决定效法成康，用武力清除楚的威胁。他先后三次出兵伐楚，称为“南巡”。结果第三次“南巡”，周昭王全军覆没，

自己也被船民设计淹死于汉水之滨，西周也从此走向衰落。堂堂周王竟死于普通百姓之手，说出去周王室颜面何存？故周人讳言此事，只好模糊地说：“王南巡不返”。

与“巡狩”制度相结合的还有述职、派员监督和不定期派员寻访等。述职就是诸侯要定期朝觐天子，并向天子陈述自己履行职责的情况。据《孟子·梁惠王下》记载：“诸侯朝于天子曰述职，述职者，述所职也。”这种述职很多时候其实是周天子控制诸侯的一种手段，因为分封制明确规定诸侯的义务中就有定期朝觐这一条。后来的汉朝将一点学习得很好。西汉司马相如的《上林赋》中也说：“夫使诸侯纳贡者，非为财币，所以述职也。”当然，诸侯在履行义务、定期朝觐的时候，总不能喊完几句表示忠心的话后就告退吧，多多少少还是要讲一讲自己的政绩，以讨天子的欢心。故东晋的袁宏在《后汉纪·光武帝纪论》中云：“诸侯述职，必以山川为主。”自西周始创后，述职这种官员考核方式被以后历代所继承，如宋代的历纸、明清的自陈等等，直到今天还依然存在，只不过是述职的对象、形式和内容有所变化而已。

述职只是对诸侯的定期检查，诸侯绝大部分时间是在自己的封地里活动，因此为了控制诸侯，西周还在各诸侯国设置“三监”进行监督。《礼记·王制》曰：“天子使其大夫为三监，监于方伯之国，国三人”。对此，清朝孙希旦在《集解》中进行解释“方伯之国设三监，经传皆无其事，而惟见于此篇，既使为方伯，而又立为三监，以窥伺其动静、牵制手足，此乃示世猜防之习，曾谓先王之世而有足乎。”这种方式也是自西周开始。武王伐纣灭商后，虽留下了商纣王的儿子武庚并将部分原商朝王畿土地分封与他，但武王还是不放心，又将原商朝其他土地封为两国，由管叔和蔡叔控制，并令霍叔担任武庚封国的相进行监督，谓之“三监”。后来西周就将这种形式扩展到所有的诸侯国，加强对他们的监控。另外，鉴于管叔、蔡叔与武庚勾结发动叛乱，周王还时不时地会派官员到各诸侯国明察暗访，以防止“三监”与诸侯同流合污，这成为了后来封建王朝钦差大臣制度的起源。

夏、商、西周三代尤其是西周时期，基于分封制与宗法制之上，对诸侯国进行考核的内容主要是看其是否遵守应尽的义务，如服从命令、纳贡等。西周初年，武王在灭商两年后病逝，其幼子周成王即位，其弟周公旦摄政，结果引起管叔、蔡叔的不满，纣王之子武庚乘机拉拢他们发动叛乱，以图复国。周公历经三年，终于平定了这场叛乱，还乘势灭掉了东方参与叛乱的数国，史称“周公东征”。在这次事件中，蔡叔因涉及不深，故只被囚禁而国