



临沂大学博士教授文库
LINYIDAXUE BOSHI JIAOSHOU WENKU
山东省社会科学规划重点课题

吏员制度 与秦汉政治

LIYUAN ZHIDU YU
QINHAN ZHENGZHI

赵光怀 著

山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 国家一级出版社



临沂大学博士教授文库
LINYIDAXUE BOSHI JIAOSHOU WENKU

吏员制度 与秦汉政治

赵光禄 著

山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 国家一级出版社

图书在版编目(CIP)数据

吏员制度与秦汉政治/赵光怀著. —济南:山东人民出版社,2012. 12

ISBN 978 - 7 - 209 - 06940 - 3

I. ①吏… II. ①赵… III. ①官制 - 研究 - 中国 - 秦汉时代 IV. ①D691. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 296542 号

责任编辑:杨 刚

封面设计:武 斌

吏员制度与秦汉政治

赵光怀 著

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址 济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编 250001

网 址 [http // www sd - book com cn](http://www.sd-book.com.cn)

发行部 (0531)82098027 82098028

新华书店经销

山东省东营市新华印刷厂印装

规 格 16 开(169mm × 239mm)

印 张 15

字 数 230 千字

版 次 2012 年 12 月第 1 版

印 次 2012 年 12 月第 1 次

ISBN 978 - 7 - 209 - 06940 - 3

定 价 36 00 元

如有质量问题,请与印刷单位调换。电话:(0546)6441693

自强不息 厚德载物

——《临沂大学博士教授文库》总序

临沂大学校长 韩延明

《易经》云：“天行健，君子以自强不息；地势坤，君子以厚德载物。”我以为，摘得诺奖者莫言便应该是这样一位自强不息、厚德载物的“君子”。2012年10月11日，著名作家莫言荣膺诺贝尔文学奖，成为首位中国籍诺贝尔文学奖获得者。多少年来，“诺贝尔”和“奥斯卡”成了中国人的两大心结。我们一直在孜孜追求，却总是擦肩而过，令国人纠结。莫言的获奖，坚定了中国知识分子进一步“敢为天下先”冲刺世界一流的决心和信心，同时，也向大学的博士教授们提出了更加严峻的挑战。

众所周知，博士乃博学有识之士，教授乃教书育人之师，博士教授乃大学之中流砥柱。正如被誉为清华大学“终身校长”的梅贻琦先生所言：“所谓大学者，非有大楼之谓也，有大师之谓也。”任何一所大学，永远都是由这所大学的教师们来播撒知识、培育人才、发展学术、引领社会的。无论是国内大学还是国外大学，不管是部属大学还是省属大学，“腹有诗书气自华”的博士教授们始终是大学改革创新的大力推进者、优秀人才的辛勤培育者、学术精神的坚定捍卫者、科学真理的勇敢探索者与大学优良传统的忠诚继承者和弘扬者，同时还是披肝沥胆、磨石铸剑、“为天地立心，为生民立命”的攻坚者和开拓者，是智慧的化身、科学的代表和正义的力量，是人类进步与世界文明的虔诚守护神。纵览世界各国大学的历史发展，大学之所以历久弥新而始终薪火相传，就在于大学的真、善、美，就在于大学的博、智、雅，就在于大学研究“高深学问”的宗旨一直绵延

相续。大学人体现的是学问和精神。他们默默耕耘且任劳任怨，竟知向学而淡泊名利，心忧天下而平凡度日，穷情育才而不图回报。《礼记·中庸》中所说的“博学之、审问之、慎思之、明辨之、笃行之”，便是他们做人做事做学问的真切体现。正如北京大学“永远的校长”蔡元培先生所释：“大学者，研究高深学问者也”；“大学者，囊括大典、网罗众家之学府也”。从某种意义上可以说，一所大学的声望，归根到底是校友的名望；一所大学的发展，归根到底是学术的拓展；一所大学的活力，归根到底是大师的魅力。

诚然，大学最基本的职能是教学，教学是教师的天职。没有教学，就不是一所真正意义上的现代大学；没有以教学为本、育人为先的大学教师，大学的质量提升、内涵发展、学术突破、特色凸显和品牌创建也就无从谈起。然而，大学还是知识继承、生产、传播和创新的学术机构。大学之为大学，就在于其拥有一种学术无疆的世界胸怀。学术繁荣是大学向心力、生命力和感召力的集中体现。探索真理、发展科学，是每一位大学教师义不容辞的重要职责，也是每一所大学责无旁贷的神圣使命，因为大学不仅要适应社会、服务社会，还要批判社会、引领社会。与钱学森、钱三强合称为“三钱”的中国近代力学奠基人之一、曾任上海大学校长达27年之久（1983~2010）的钱伟长院士曾经对教师们说过：“你不教课，就不是教师；你不搞科研，就不是好教师。”教学和科研是大学教师彼此推动、相辅相成的本职事业。在西方，从古代的柏拉图、亚里士多德，到近代的亨利·纽曼、威廉·冯·洪堡等，都无一例外地把学术探究作为大学教育的一项基本职能。尽管现代大学受到了越来越多的外部因素的牵扰或干涉，但学术传承与创新依然是大学生生不息、代代相传的基本依托。大学虽历经沧桑巨变，但至今仍然是靠知识和智慧生存与发展的学者群体的学术组织。作为博学善思的博士教授们，理应躬身以行、率先垂范，增强学术实力、遵守学术规范、坚持学术争鸣、提升学术水平，以求真、求善、求美、求新为目标，在教书育人的同时，自觉地把时间和精力集中到学术研究上来，使自己始终立于学科、专业的发展前沿与战略高地，真正成为具有精深学术造诣和高尚人格魅力的专家、学者，成为本学科当之无愧的学术带

头人和拔尖创新人才。我们要凭着中国知识分子几千年来所形成的那种道义、人格、理想和拼搏精神，凭着对国家和民族未来的一种强烈的忧患意识和竞进意识，凭着大学教师被赋予的那种神圣职责和光荣使命，坚守“富贵不能淫、贫贱不能移、威武不能屈”的士子风骨，道德高尚地去做人、做事、做学问。但近年来，学术道德失范却如一颗“毒瘤”，侵蚀着学人的身心。抄袭剽窃成风，权学交易泛滥，“关系学术”肆虐，“金钱学术”走俏，使学术伦理面临异化和崩盘的危险，令人心痛。这不仅严重损害了学术研究者的形象和声誉，而且对大学长远发展和社会整体运行都造成了可怕的负面影响。究其原因，乃在于当下“心浮气躁”之风盛行。“智圣”诸葛亮有言，“淡泊以明志，宁静以致远”，这非常契合中国知识分子的特质。对博士教授们而言，心静既是一种氛围和情愫，又是一种信念和境界；既是一种淡然而淡定的安宁，也是一种神圣且神秘的安静。心静是一种品质。心静才能滋养生命、修养心灵。大学正是在非同凡响的宁静中包蕴着纯正、质朴、深刻、卓越、文明、洁雅，即所谓“深深的水，静静地流”，从而彰显出博士教授们那种渊博的学识、深邃的睿智、高洁的品格、强烈的责任、拼搏的精神和崇高的境界。我们要通过传道、授业、解惑，通过学习、思考、实践，点燃和升华学生的梦想，并为学生的梦想插上强劲的翅膀，使他们真正成为德才兼备的社会栋梁。

德国著名教育家雅斯贝尔斯说过：“大学是研究和传授科学的殿堂，是教育新人成长的世界，是个体之间富有生命的交往，是学术勃发的世界。”大学回归学术本位，重要的是尊重学者人格，鼓励学术卓越，打造学科品牌。我认为，一个人就像一粒种子，天生就有强烈的要发芽的欲望，只要具备一定的条件。为了积极催发“种子”发芽、强力推进学术突破，临沂大学全面贯彻“治教学、治学科、治学术、治学风”的“教授治学”理念，强力推行“导向科研、导向基层”政策，不断构筑学科高地，培育学科高峰，吸纳学科高人，提倡和引导教师们“发表高水平论著、申报高层次课题、获得高级别奖项、争取高额度经费、研发高科技专利”，全力营造浓厚、宽松、和谐、相对自由的学术环境和科研氛围，进一步激发全校教师学术研究的积极性、主动性和创造性，现已初步呈现出百舸争流、千

帆竞渡的强劲发展势头。教师们奋力拼搏、严谨治学，坚守学术批判精神与创新精神有机结合，高水平论著不断涌现，高层次课题不断展现，高级别获奖不断呈现，高额度经费不断实现，高科技专利不断发现。绳锯木断，水滴石穿，贯通学识，求知凝练涓涓细流汇成海；白驹过隙，稍纵即逝，捕捉灵感，妙思汇集句句明理著为书。在《临沂大学博士教授文库》编纂委员会的组织、指导与协调下，首批《临沂大学博士教授文库》即将由山东人民出版社付梓。“雨余观山色，景象便觉新妍；夜静听钟声，音响尤为清越。”我相信并且坚信，我校首批学术专著的出版发行，定会对各位博士教授各自研究的领域有所帮助，也必将为下一步个人乃至全校科研水平开启更为广阔的世界。同时，这批成果也是我校由临沂师范学院更名为临沂大学之后首批立项资助出版的学术著作。它既是学校高水平成果培育计划步入规范化、系列化、制度化、科学化轨道的一个重要标志，也是学校认真贯彻落实国家教育部、山东省教育厅高等院校教学质量建设工程精神、促进学校内涵发展的一项重大举措。

修改、审定本序之时，恰逢本人由中共中央组织部派往中国延安干部学院培训学习。其间，除在课堂内聆听老师讲授“基础理论课”之外，我们还通过“现场体验课”走出课堂，参观考察了中共中央在延安十三年期间留下的众多革命古迹和伟人故居，深受感染、熏陶和教育。特别是瞻仰了位于枣园的“毛泽东故居”之后，我更是为毛泽东同志那种身居窑洞、点燃油灯而刻苦读书和勤奋著述的顽强拼搏精神深深打动。据记载，1943年10月至1945年12月两年间，在枣园半山坡那阴暗潮湿的狭窄窑洞里，毛泽东同志不仅酝酿发动了南泥湾大生产运动，指挥了抗日战争，组织开展了整风运动，筹备召开了党的第七次全国代表大会等，而且废寝忘食、见缝插针地学习和写作。他在当时艰难困苦、资料匮乏的境况下，撰写了一系列振聋发聩、影响久远的鸿篇大作。《学习和时局》《为人民服务》《论联合政府》《愚公移山》《抗日战争胜利后的时局和我们的方针》《文化工作中的统一战线》《关于重庆谈判》《建立巩固的东北根据地》等名篇均创作于此，这些著述仅收入后来《毛泽东选集》的就有28篇之多，令人肃然起敬，使我们深受教育、启迪和鞭策。拿破仑说过：“聪明的人会抓住

每一次机会，更聪明的人会不断创造新的机会。”一个人，想要优秀，必须去接受挑战；想要尽快优秀，必须去寻找挑战。“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善。”大学是我们产生梦想的地方，大学也是我们梦想成真的地方。

感慨系之，是为序。

草于临沂大学明静斋

2012年10月20日

序

吏员作为封建国家官僚队伍的一个有机组成部分，吏员制度作为官僚制度的一个子系统，在秦汉政治制度变迁与官僚制度发展过程中，是一个值得关注和深入研究的学术领域。

所谓吏员者，是相对官员即所谓的“朝廷命官”而言的，官员由中央任命，吏员则由各级官员自行辟除。秦汉时期的吏，一般称掾史、掾属、属吏或掾吏等，宋代以后统称胥吏，我们亦可泛称之为吏员。在中国封建社会官僚队伍中，吏员处于最下层，但又是各级国家机关不可或缺的一个组成部分。因此，对吏制的研究，属于政治制度史的范畴，具体来讲，应为官制史的一部分。无论官制史，还是政治制度史，都是中国史学界关注较早、研究成果也较多的领域之一。但其中关注和研究较多的是与国家政治生活有直接关系的官员及各项专门的典章制度，诸如官制、兵制、赋役制、财政制度、税收制度等，研究视野往往拘泥于以帝王将相为主体的上层高级官员，而对于那些地位卑微的吏员关注还不够，研究也不够深入。有关秦汉时期吏员制度的研究，虽然取得了不少成果，但多是从吏员制度的本身去研究，诸如各级吏员的设置、职掌、沿革等，而很少将吏员放在政治社会发展史的全局上进行研究，不能不说是一大缺憾。赵光怀的《吏员制度与秦汉政治》一书，在全面吸收前贤研究的成果基础上，对秦汉时期的吏员制度做了更加深入的研究，是秦汉官制史研究的新创获。

秦汉时期是中国古代官僚制度的草创与初步发展时期，其吏员制度与科举制以后的各王朝相比，具有鲜明的时代特征，对秦汉时期的政治与社会产生了相当重要的影响。从吏员制度的运作层面看，其与秦汉时

期的选举制度、行政人事制度、司法制度及基层社会等诸多领域有着千丝万缕的联系，是研究秦汉史无法回避的一个重要问题。《吏员制度与秦汉政治》一书将吏员作为一个社会群体来进行整体研究，探讨其在秦汉国家机器中的地位、作用及其对秦汉社会的影响、作用，发掘其中合理化与理性化因素，指出它既充盈着汉代“以德治国”的文治教化精神，同时也弥漫着“文法吏”的严肃和理性，这是一个很有学术价值的见解。

对吏员的研究，容易出现人为拔高和贬抑两个偏差。所谓拔高，就是对吏员阶层在政治机构及国家行政组织系统内的地位、作用及其影响力估计过高。的确，各级吏员不仅具体担负着政府中的文书及其他各项具体工作，还以各种方式对国家的行政管理和行政决策等发生影响。尤其是在秦汉时期，吏员与选官制度是密切联系在一起的，“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”，这是秦汉时期官员选拔的重要理念，可以说“官员必兴于吏员”。从秦汉时期的政治与社会史实看，吏员确实在政治、社会生活中发挥了重要作用，以至有“但知啬夫，不知郡县”之说。但从本质上说，吏员始终没有也不可能成为封建政治的主体，其作用和影响力的发挥都是在封建政治架构大环境下发生作用的。有人将吏员制度与西方的文官制度和我国今天的公务员制度相比拟，显然是对这一制度的人为拔高。所谓贬抑，指对吏员阶层在国家政治架构中的作用及其社会影响力估计不足，认为他们是以官员队伍为主体的官僚组织附属品，这也是学术界长期以来对这一问题的主流观点。以往学界多以“职簿书，听诉讼”来概括吏员的职能，认为他们在国家权力机关中仅是被动的执行者，其影响微不足道，对他们在国家行政事务中的作用及其对传统社会的影响估计过低。《吏员制度与秦汉政治》一书，避免了上述两种常见的倾向，其观点以丰富的史料和确凿的史实为基础，对吏员在国家政治和社会生活中的作用做了比较辩证、充分、客观的论证。

尽管吏员制度与中国两千余年的封建官僚制相生相伴，但秦汉王朝之吏员制与后世相比，又颇具独特性。北宋以降，吏员制成为封建官僚制度体系中一个难以治愈的顽疾，而在两汉之大部分时间里，吏员制的

积极作用十分突出，其中原因何在？这是十分值得史学界研究与反思的。此外，从吏员本身来说，由于他们直接与民众打交道，因而其社会影响亦不容忽视。因此，吏员的研究对秦汉社会史的研究也具有十分重要的意义。

美国著名华人学者黄仁宇在其《万历十五年》一书中，多次强调中国古代没有“数目字”的管理，认为中国古代严重缺乏行政技术与行政规范。作者在书中对这一观点提出了怀疑：在古代物质技术手段极为落后的情况下，若没有发达的行政技术，如此庞大的中华帝国体系何以能维持两千年之久！中国古代历史发展证明，在绝大部分时间内，其行政管理和行政运行是卓有成效的。尤其是在封建国家肇始之秦汉王朝，在行政技术手段极其落后的情况下，是如何治理庞大的大一统帝国的？中央政府的命令是如何在广大国土内实施的？这与中国古代的吏员有很大的关系，在一定程度上，可以说吏员阶层就是中国古代行政技术与行政规范的承载者。据此，作者在对黄仁宇的观点批判的基础上，提出了自己的观点和见解。中国古代固然有重“道”而轻“器”的传统，历来轻视形而下的技术层次，在行政领域亦是如此。在士大夫政治下，行政官员兼有士人的角色，对文书之类的技术工作甚为不屑，这些工作通常是由吏员来完成的。而这些吏员，由于其地位卑微，在政治上、文化上都没有什么发言权，因此他们在中国古代史籍中留下的记载很少，这也是对造成后世种种误解的一个根本原因。今天，我们对其重新认识和评价是十分必要的，没有对吏员层次的深入系统研究，就永远无法揭开蕴藏在中国古代政治制度和行政运作机制之中的谜团。

作者尝试运用现代行政学和管理学的理论来研究吏员在行政运作中的作用，指出各级吏员在政府中虽然没有最终的决策权，但他们在政府组织中并不是可有可无的，他们不仅承担着一些技术性的工作，同时还是政府各项政策、政令的具体执行者，任何官方意志最后都要由各级吏员来落实和完成。吏员虽无决策权，但并不是与决策完全无关，他们往往通过各种方式来参与决策、影响决策。特别在秦汉时期，高级吏员往往由士人担任，且完全由行政长官辟除，与官员之间关系密切，他们对官员的影响比宋代

以后的胥吏形态的吏员具有更大的影响力，在行政决策中的作用更为重要。在行政信息渠道中，吏员与官员之间存在信息不对称，吏员是官员或获取行政信息的重要渠道，吏员的信息往往对官员的决策发挥很大影响。特别是，中国古代至迟从西汉中期开始，即对各级官员都实行较为严格的籍贯回避制度，士人不能在本地任官，而各级政府中的属吏却由行政长官在本地人中辟除。这使官员们很难熟知辖区内的风土人情，而其属吏却洞悉当地各种情况，官员在治理地方时不得不较多地依靠其属吏。另外，由于吏员多出身基层和民间，且生活于民间，对民众更具凝聚力与号召力，他们在社会上的影响甚至会超过正式官员。因此，吏员在社会上所发生的作用和影响有时更具现实意义。

有的学者认为，秦朝“以法为教，以吏为师”，对官员的行政技术和行政规范要求很高，“为吏之道”成为秦朝官僚系统内的基本精神。西汉初年，在黄老政治下，官员以无为而著称，降低了封建国家的官僚机制效率。作者认为，这只是问题的一个方面，汉初的治国方针应分为上下两个层次，统治者在上层极力推行黄老之术，而在政权的下层则主要承袭秦的文吏政治。所谓下层，大致指县及县以下的低级官员和各级政府中的大多数吏员。若没有这些下层文吏，汉初社会绝不可能上下有序、社会安定，更不能出现所谓的文景盛世。汉武帝以后士大夫政治的演生，在一定程度上解决了为吏之道与士道的对立问题，也为汉政权注入了一股强大的活力。然而，士大夫政治并没有完全解决为吏之道与士道的对立，二者的对立与矛盾在整个汉代一直存在。坚持士道为上的士大夫比纯粹的文法吏明显地占了上风。我们在史籍中所常见的“文吏”、“文法吏”、“刀笔吏”等基本上都是以贬义和批评的意义出现的，纯粹的文法之吏在政权中的空间已愈来愈小。另一方面，士大夫政治演生后，改变了汉初为吏之道仅存留于低级官吏的局面，士大夫自身也开始尊崇为吏之道，按“为吏之道”行事。长期以来，学者们都是将吏员制度视为政治制度史领域中的一个别致旁系进行微观研究，很少将吏员制度与宏观政治问题结合。作者在本书中，以相当的篇幅将吏员制度与秦汉政治文化的发展联系起来。通过对“吏道”的解读，系统分析了吏员制度与士大夫政治模式之间的关系，进而与秦汉政治文化变迁问题联系起来，尽管其观点

仍有可商榷之处，但这种探索是有意义的。

吏员制度是秦汉史研究领域中的一个老话题和“小”课题，《吏员制度与秦汉政治》一书在此领域的研究尽管取得了一些新进展，但也有明显的缺憾，就是视野的不足，若能将吏员制度放在整个中国古代政治通史框架下展开，对该书的整体学术水准提升必将大有裨益。

孟祥才

2012 年冬于山东大学兴隆山小区寓所

目 录

自强不息 厚德载物

——《临沂大学博士教授文库》总序 韩延明 1

序 1

第一章 绪 论 1

第一节 吏员制度研究的学术史回顾 1

第二节 吏员制度在传统政治与社会中的定位及反思 4

第二章 吏员制度的起源及秦汉时期吏员设置 10

第一节 吏员制度源起 10

一、吏员概念剖析 10

二、从任命方式看吏的起源 12

三、从职掌看吏的起源 16

第二节 秦汉时期吏员设置情况 19

一、秦朝吏员设置概况 19

二、汉代吏员设置 24

第三章 秦汉吏员管理制度 43

第一节 吏员条件变化与秦汉政治思想的变迁 43

一、为吏条件 43

二、为吏途径 49

三、“学吏”制度	56
四、从对吏员的要求看秦汉政治思想的变迁	69
第二节 秦汉王朝的吏员管理制度	75
一、概论	75
二、考勤制度	81
三、考功制度	85
第三节 属吏与长吏	88
一、长吏辟除	88
二、属吏长吏的义务	91
三、治民与治吏	96
四、长吏与掾属私人关系	100
第四章 吏员与秦汉行政制度	103
第一节 吏员与仕进制度	103
一、吏员察举迁官	104
二、其他升迁方式	108
三、“吏道”变迁	112
第二节 吏员与行政运作	115
一、吏员与行政信息系统	116
二、吏员与行政决策	124
第三节 吏员与司法制度	130
一、秦汉贵治狱之吏	131
二、治狱之弊与狱吏之害	135
三、汉代贵重治狱之吏评价	139
第五章 秦汉吏员的社会影响及其评价	142
第一节 吏员的社会地位与社会影响	142
一、吏员俸禄与社会地位	142
二、汉代公府掾属	150
三、汉代循“吏”	161

四、掾吏之害	164
五、吏员与基层社会	170
第二节 吏员制度与士大夫政治	179
一、秦尊“为吏之道”	180
二、汉代“为吏之道”	183
三、“士道”与“为吏之道”、官员与吏员	189
四、对“为吏之道”的评价	194
第六章 余 论	198
第一节 秦汉吏员制度的特点及其评价	198
一、“吏道”与秦汉政治制度	198
二、吏员制度与秦汉地方政治	201
第二节 秦汉以后吏员制度的流变	204
一、吏员制度的转型时期——魏晋隋唐时期	204
二、吏员制度的新形态——宋元明清时期	211
主要参考文献	217

第一章 绪 论

第一节 吏员制度研究的学术史回顾

关于秦汉官僚制度的总结和研究，早在汉代就开始了。东汉班固编纂的《汉书》是关于西汉历史的一部专史，书中不仅记载了大量有关西汉官制与官吏活动的情况，还有一篇官制史方面的专述，即《百官公卿表》。南朝范曄在八家《后汉书》的基础上撰成的《后汉书》则为后汉专史，亦有大量有关官僚活动情况的资料，今本《后汉书》中保留了《续汉书》的《百官志》部分，无疑为研究秦汉官制史提供了十分珍贵的史料。陈寿的《三国志》及裴松之的补注，也保留了一部分后汉官僚制度的史料。以上诸书即通常所谓的“前四史”，已成为今天研究秦汉历史最基本的史料。东汉荀悦的《东观汉记》及宋代司马光编纂的《资治通鉴》中也有不少关于汉代官僚制度的史料。此外，还有卫宏的《汉旧仪》、应劭的《汉官仪》、王隆的《汉官解诂》（胡广注）、蔡质的《汉官典职仪》等也是有关秦汉职官制度的专史。今天保留下来的汉代诸子著作中，也有不少这方面的史料及著者的论述，都是十分珍贵的第一手材料。特别是王充在其《论衡》一书中，对汉代官僚制度及吏员制度进行了细致分析，不仅为我们保留了大量珍贵史料，而且真实地反映了时人对国家政治制度及官僚体制的观点和看法。《论衡》中的《程材》等篇，留下了士人对吏员制度的种种评价与论述，对本课题的研究尤其具有重要的参考价值。西汉元帝（前48～前33年）时黄门令史游所著的《急就篇》是当时的启蒙读本，尽管关于官僚行政制度的内容并不多，但由于其本身就是培养少年儿童启蒙读本，是“学吏”的教科书，因而也有重要的参考价值。

历代典制及会要类史书对秦汉的职官制度及吏员制度多有记述，尤其是杜佑