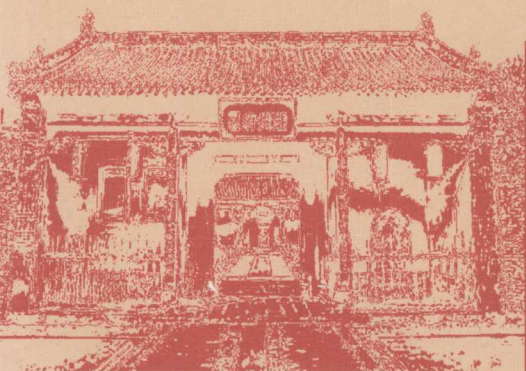
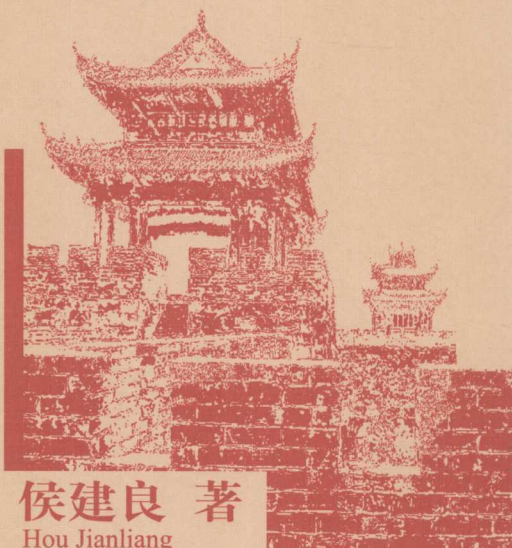


中国吏治研究丛书
THE CHINESE BUREAUCRACY STUDIES SERIES



ANCIENT CHINESE CIVIL SERVICE SYSTEM

中国古代文官制度

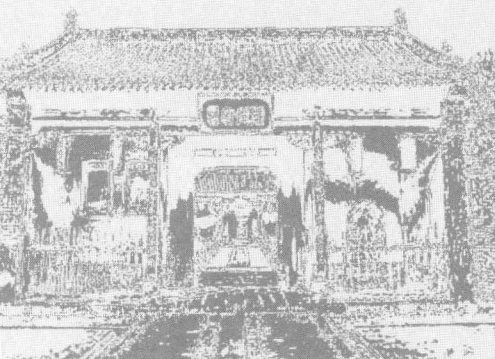


侯建良 著
Hou Jianliang

党建读物出版社
Party Building Books Publishing House

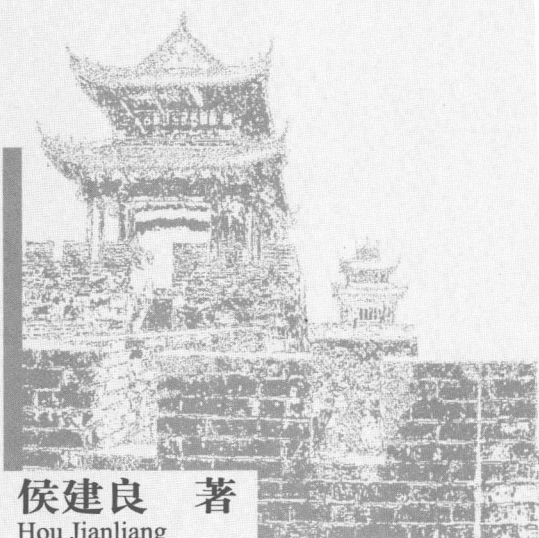
中国人事出版社
China Personnel Publishing House

中国吏治研究丛书
THE CHINESE BUREAUCRACY STUDIES SERIES



ANCIENT CHINESE CIVIL SERVICE SYSTEM

中国古代文官制度



侯建良 著
Hou Jianliang

0691.42/23015

党建读物出版社
Party Building Books Publishing House

中国人事出版社
China Personnel Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

中国古代文官制度 / 侯建良著. -- 北京: 党建读
物出版社: 中国人事出版社, 2010. 2
ISBN 978-7-5099-0105-2

I. ①中… II. ①侯… III. ①文官制度—研究—中国—古代 IV. ①D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 018655 号

中国古代文官制度

ZHONGGUO GUDAI WENGUAN ZHIDU.

侯建良 著

责任编辑:周韬 孔凡晶 封面设计:林胜利

党建读物出版社
中国人事出版社 出版发行

(北京市宣武区南横东街6号 邮编:100052 电话:010-58305795)

新华书店经销 保定市 中画美凯印刷有限公司印刷

787毫米×1092毫米 16开本 22.75印张 271千字

2010年2月第1版 2010年2月第1次印刷

印数:1-5000

ISBN 978-7-5099-0105-2 定价: 46.00元(平)
66.00元(精)

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-58305909)

自序

1983年春季,我参加过中国社会科学院在北京大学举办的“比较文官制度研究班”,应邀前来讲课的美国学者、曾担任卡特政府人事管理总署署长的艾伦·坎贝尔的开场白,使我至今记忆犹新,他说:“联合国(有关机构)让我到中国来讲文官制度,我吃了一惊,因为我们一直认为:中国是文官制度的创始者”。“创始者”,它没有经过任何国际组织的评选,但世界公认,口碑相传,这是何等荣誉!

“中国是文官制度的创始者”,指的是什么?指的就是中国古代早已形成了一套系统健全而又比较科学合理的文官管理制度。中国古代的历朝统治者,特别是其中的一些杰出政治家,历来特别重视人事行政问题,认为“治天下惟以用人为本”,他们在文官制度的建设和研究方面给予了特别关注,付出了坚持不懈的努力,做了大量继往开来的工作,积累了丰富的实践经验,制定了大量行之有效的法令规章,形成了不少能够反映人事行政规律的研究成果。中国古代对文官制度的创立,与其他领域的发明创造一样,也是对世界文明发展的巨大贡献!

文官制度实际上就是国家公职人员的管理制度。古称文官制度,今称公务员制度。中国古代文官制度,既不可避免地存在时代局限性和当时统治者的阶级局限性,也无可争辩地蕴涵着大量反映人事行政规律的科学成分,它确实是祖先给后世留下的一笔不小的宝贵文化遗产。对于这笔宝贵遗产,我们只有高度重视,积极研究,

才能借鉴吸收,推陈出新,更好地丰富、完善和发展今天的有关制度。然而现实生活中的实际情况并不尽如人意。人们对古代人事行政经验的重视,大多只限于引用一些简洁有力的古文来说明重视人才、引进人才的重要性,而对于制度内容则知之不详,借鉴甚少。毫无疑问,历史学只有走出教学与研究的专业领域,进入广阔社会,历史文化的的作用才会真正显现,魅力四射。古代文官制度的精华,只有被那些有用人之责的各级领导干部与从事组织人事工作的实际工作者所了解掌握,才能化为可应用的元素,在现实中产生应有的作用。

阻碍广大实际工作者了解掌握古代相关制度和文化的原因可能很多,但其中一个带有普遍性的原因,就是古文难懂,费时费力;资料浩繁,取舍不易。很多领导干部与从事组织人事工作的实际工作者,出于用人治事的实际需要,希望能从古代的用人经验和有关制度的沿革得失中获取知识、受到启发,但实际工作繁忙,不可能投入太多精力去研读古书。这就需要一些有条件的同志做些“二传手”的工作,搜集史料,去粗取精,条分缕析,提炼加工。当好“二传手”,并非容易,起码要做到:一要文字通俗易懂,不能半文半白,故作高深;二要内容真实可靠,不能脱离原意,胡编乱造;三要力求制度内容系统完整,不能避难就易,东鳞西爪;四要观点正确允当,不能无中生有,媚俗取宠。

正是根据上述目的和要求,本人作了一次大胆尝试,用了两年多时间(原来有一定基础),写成《中国古代文官制度》一书。本书与同类书籍相比,有两大特点:第一,在体例上,按制度分章,各项制度自成体系,包括制度沿革、内容特点、得失分析等,力求每项制度有头有尾,脉络清晰,内容完整。使阅读者既能了解各项制度的来龙去脉,体会制度内容增减变化的发展奥妙,又自然与现代有关制度联想启发,以达到更好地借鉴吸收目的。第二,在文字上,风格朴

实,白话叙述。引用古文资料基本上全部翻译成现代汉语,只保留少量易懂而又简洁的原文。广大读者会感到一目了然,易观易入,虽然在读一本介绍古代制度的书籍,却毫无艰涩难懂之感。

介绍古代制度,肯定要以史料为基础,因此本书引用了大量古代文献资料。一方面要让读者放心,能够感觉到书中论述持之有据,无一处无来历;另一方面又要帮助读者轻松阅读,避免古文之累。为此,本书对于古文资料采取了如下处理办法:一是在正文里直接引用译文,而将原文放到注解里。如果有人希望对照原文阅读,或者想使用该资料另有他用,可以查阅注解。二是对少量原文比较简洁易懂,而若译为现代汉语反觉啰唆的文字,则在正文中直接引用原文,不作翻译,注解里只注明出处。也就是说,凡是注解里录有原文的,那么正文里一定使用的是译文;如注解里只注明出处的,则正文里使用的就是原文。还有一种情况,如正文没有直接引用史料(原文或译文),只是根据史料原意加以叙述或列成表格,则在注解里注明“见”某某文献。

本人想通过努力,写出一本让实际工作者感觉有用,专业研究者能受启发,业余爱好者会感兴趣的,但很可能是心有余而力不足。由于本人水平所限,古文今译会有不当、不确之处,其他不如人意之处也在所难免,诚请读者批评指正。

本书写作过程中,得到了有关领导和同事的支持、帮助,得到了党建读物出版社和中国人事出版社领导和编辑同志的支持和指导,张健同志不辞辛苦承担了全部打字任务和部分校对工作,在此,一并表示诚恳感谢!

侯建良

2009年12月

目 录

自 序	(1)
第一章 选拔录用制度	(1)
第一节 选拔录用制度的发展脉络	(1)
第二节 隋代以前的选拔录用制度	(7)
第三节 隋唐至明清的科举制度	(12)
第四节 其他几种比较重要的录用制度	(23)
第五节 几种选拔录用制度的比较	(31)
第二章 铨选任用制度	(38)
第一节 候用人员的分类排序	(39)
第二节 任用权限的划分	(53)
第三节 铨选方法及任命形式	(59)
第四节 与铨选任用有关的几种制度规定	(67)
第三章 爵位 勋位 品级 官阶	(78)
第一节 爵位制度	(78)
第二节 勋位制度	(88)
第三节 品级	(91)

第四节	官阶	(94)
第五节	古代的人事分类	(101)
第四章	考课制度	(111)
第一节	基本制度的沿革	(111)
第二节	考课的内容和标准	(119)
第三节	考课结果及其使用	(124)
第四节	考课中出现的问题及考课监督	(129)
第五章	奖惩制度	(146)
第一节	奖励事由与奖励种类	(147)
第二节	惩戒事由、处分种类及有关政策	(157)
第六章	回避制度	(194)
第一节	回避制度的产生和发展	(195)
第二节	回避制度的主要内容	(211)
第三节	古代回避制度的作用及其发展原因	(224)
第七章	俸禄制度	(234)
第一节	制度沿革	(235)
第二节	俸禄制度的有关内容	(248)
第三节	俸禄水平与相关制度	(260)
第四节	俸禄水平对廉政的影响	(275)
第八章	退休制度	(289)
第一节	退休条件	(289)
第二节	退休方式	(297)

第三节	退休待遇及退休管理	(305)
第九章	休假制度与抚恤制度	(328)
第一节	休假制度	(328)
第二节	抚恤制度	(344)

Contents

Author's Preface	(1)
Chapter One Selection & Recruitment	(1)
1.1 Evolution of the Selection & Recruitment System	(1)
1.2 Selection & Recruitment Prior to Sui Dynasty	(7)
1.3 The Civil Service Examination System from Sui, Tang to Ming and Qing Dynasties	(12)
1.4 Other Relatively Important Recruitment Systems	(23)
1.5 Comparison between Several Recruitment Systems	(31)
Chapter Two The Talent Selection & Appoint- ment System	(38)
2.1 Classification & Sorting of Candidates	(39)
2.2 Division of Appointed Authority	(53)
2.3 Method of Talent Selection and Form of Appointment	(59)
2.4 Several Packages of Regulations Related to Talent Selection	(67)

Chapter Three	Titles of Nobility or for Meritorious Service, Classes and Official Ranks	... (78)
3.1	Titles of Nobility	(78)
3.2	Titles for Meritorious Service	(88)
3.3	Classes	(91)
3.4	Official Ranks	(94)
3.5	Classification of Personnel in Ancient China	(101)
Chapter Four	Service Assessment	(111)
4.1	Evolution of the Basic System	(111)
4.2	Contents & Standards of Service Assessment	(119)
4.3	Results of Service Assessment and Their Application	(124)
4.4	Problems That Surfaced during Service Assessment and Its Supervision	(129)
Chapter Five	Rewards and Penalties	(146)
5.1	Justification & Classification of Rewards	(147)
5.2	Justification & Classification of Penalties and Relevant Policies	(157)
Chapter Six	Involvement Avoiding	(194)
6.1	Origin & Development of Involvement Avoiding System	(195)
6.2	Main Contents of Involvement Avoiding System	(211)
6.3	Function of the Involvement Avoiding System	

and the reason for the development	(224)
Chapter Seven Official's Salary	(234)
7.1 Evolution of the Salary System	(235)
7.2 Relevant Particulars of Salary System	(248)
7.3 Levels of Salary and Relevant Regulations	(260)
7.4 Influence of Salary Level on Clean & Honest Administration	(275)
Chapter Eight Retirement	(289)
8.1 Retirement Conditions	(289)
8.2 Ways of Retirement	(297)
8.3 Remuneration after Retirement and Retirement Management	(305)
Chapter Nine Leave & Pension	(328)
9.1 Leave System	(328)
9.2 Pension System	(344)

第一章

选拔录用制度

文官录用制度,是指国家按照一定标准、通过一定的方法和程序,从社会上选拔合格人才进入文官队伍的制度。作为社会人才来说,希望进入文官队伍者人数众多;而国家机构数量有限,职有常守,官有定员,能够如愿进入文官队伍者毕竟是少数。因而,录用的关键在于选拔,而选拔的关键在于选拔办法是否合理有效。所以,中国古代文官录用制度特别重视录用选拔办法。就是说,采取什么样的选拔办法,才能录用到国家需要的各类人才,这是历代统治者,特别是那些有远见卓识的政治家所十分关心并注意不断研究改进的一个问题。正因如此,我们将古代的文官“录用制度”称之为“选拔录用制度”,应更为确切;而介绍录用制度,着重介绍其选拔办法,也就更为合理。

第一节 选拔录用制度的发展脉络

据有关史料记载,从尧舜禹时期开始,直至春秋战国时期,都有很多重视使用人才的生动故事。例如,辅佐周成王的周公有“一饭三吐哺,一沐三握发”的故事:据说周公有一次正在吃饭,听说贤士来见,顾不得咽下口中的饭,急忙把饭吐出来先去接待,一顿饭的

工夫竟这样三次中断吃饭去接待贤人；有一次洗头，由于接待贤士的原因，竟三次把头发挽起来，中断洗头。曹操在一首诗里写道“周公吐哺，天下归心”，就是讲的这件事。春秋战国时候，各诸侯国重视人才、争夺人才的例子更多，秦国之所以最终能战胜其他国家，统一天下，其重要原因之一就是它特别注意吸引人才和重用人才。

重视选拔使用人才，并不意味着就有了选拔录用人才的制度。一项比较成熟的制度，总有一个长期探索和逐步形成的过程。唐代人杜佑著了一部有名的《通典》，记载了唐以前历代典章制度的沿革，有200卷，其中“选举”典里说：从伏羲氏至尧，“推择之典无所闻焉”。就是说，那时候还没听说过有推荐选拔官员的制度。《周礼》一书里规定了周代比较完整的官员选拔录用制度：先把公卿大夫的子弟送进“塾”、“庠”、“序”（都是当时地方上的学校）学习，然后“乡举里选”，挑选其中优秀者送进国家的“学”，经过培养，选拔推荐，授予一定官职。但《周礼》一书并不是周代典章制度的汇编，而是战国至秦汉时期的儒生托古改制所设计的理想蓝图，这些制度在周代究竟曾经多大程度地实行过，人们一直持怀疑态度。应当说，战国以前是“世卿世禄”制度，在贵族世袭制度下，不可能形成后来意义上的官员录用制度。秦朝统一全国，改封建制（分封诸侯的制度）为郡县制（在全国设立若干郡县，接受中央统一领导），废除“世卿世禄”制，实行官僚制，客观上具备了产生一套官员选拔录用制度的必要与可能。但秦朝短命，未能产生出这样一套制度来。因此，一般认为从汉朝开始才有了正规的官员选拔录用制度。

历朝历代，选官用人最受重视。诸葛亮说：“治国之道，务在举

贤。”^①要想把国家治理好,主要在于选用贤才。唐太宗认为“致安之本,惟在得人”^②。明代海瑞说:“天下之事,要想做好,采取合适的方法固然重要,但更重要的是得到合适的人才。”^③清代雍正皇帝也说:“治天下惟以用人为本,其余皆枝叶事耳。”^④在他看来,其他的事情与选用人才比起来都属于枝枝叶叶的小事。类似的精辟论述还可举出很多。由于历代比较有作为、头脑比较清醒的帝王和政治思想素质较高的大臣对选拔用人问题特别重视,在这方面动的脑子也比较多,因而我国古代的文官选拔录用制度非常健全,内容非常丰富,以至于中国的文官选拔录用制度在世界文官制度史上独树一帜,成为后来各国学习的榜样。

从秦汉至明清,已经制度化的选拔录用办法不下十几种。就主要制度而言,发展脉络是很清晰的,反映了选拔录用制度的发展规律。就一个朝代而言,在使用一种主要选拔录用制度时,还同时使用着若干非主要的选拔录用制度,它们是根据不同时期的特殊需要,或者针对某些专门对象而设,对主要制度起着某种补充作用。按其基本发展线索,古代文官选拔录用制度大致可以说:隋代以前实行的办法是荐举,即推荐选拔,其具代表性的制度是两汉的“察举制”和魏晋南北朝的“九品中正制”;隋代以后实行的是考试选拔的办法,即科举制度。

选拔办法从荐举发展到考试,有一定的规律可循。作为一种成熟的制度,选拔录用制度的标准经历了一个由简单到完善、由主观为主导到客观为主导的发展过程。采用荐举办法,让高级官员们注意发现人才,秉公推荐,然后用之,其初衷肯定是好的,初期实行的

① 《诸葛亮集·便宜十六策》。

② (唐)吴兢:《贞观政要·择官第七》。

③ 《海瑞集·治黎策》:“天下之事,图之固贵于有其法,而尤在于得其人”。

④ 《雍正朱批谕旨》二分册。

效果也是明显的,但时间一长,制度上的缺陷就越来越暴露无遗了。荐举办法在两汉魏晋南北朝时期表现出来的弊病,主要有三点:第一,荐举权掌握在少数高级官员手里,他们只能推荐自己所能接触到的人,因此选拔人才的范围极为有限。第二,荐举标准在实际掌握上很难统一,推荐者的爱憎好恶各不相同,对同一个人,往往是见仁见智,毁誉不一,可能你认为是精明干练之才的,我却认为是投机取巧之徒不可用。因此,被推荐上来的人素质难以保证。第三,选用人才不是建立在对被选人进行直接考察测试的基础上,而依赖于一些高级官员的举荐,这就很容易形成钻营请托、弄虚作假等不正之风,还会在有推荐权的高级官员周围形成结党营私的关系网,对社会风气和国家政权建设都会造成危害。这些缺陷给选拔录用工作带来的直接后果就是举荐不实,而且情况越来越严重。察举制实行到东汉灵帝、献帝时,荐举已完全名不符实。当时曾广泛流传一种说法:“察举上来的‘秀才’,却不知书;察举上来的‘孝廉’,却与父亲分居;号称廉洁清白的人污浊如泥,深居高位的大将却怯懦如鸡”^①。魏晋南北朝实行九品中正制时,手握评品人才大权的“中正”官都是有世家大族背景的官员担任,荐举成了高官达贵们操纵用人大权的工具,他们认为谁合适就推荐谁,愿给谁定几品就定几品。史书上说:这些中正官们可以“任意给人才定高下,掌握人们的荣辱于手中”^②，“据上品者,不是公侯的子孙,就是当朝权贵们的弟兄”^③。造成这些问题的原因,从制度上说,就是选拔标准中的主观因素太多,缺乏客观标准。

为了解决以上问题,就很自然地产生了对被推荐者再进行测试

① (东晋)葛洪:《抱朴子》外篇十五《审举》卷:“举秀才,不知书;举孝廉,父别居;寒素清白浊如泥,高第良将怯如鸡”。

② 《晋书》卷四十五:“高下任意,荣辱在手”。

③ 《晋书》卷四十八:“据上品者,非公侯之子孙,即当途之昆弟”。

的动机。这种动机从西汉时就产生了,但要形成一种制度,则需要较长的过程。两汉时期,根据皇帝“征召”要求或者“察举”规定推荐上来的人,有时就使用“策问”再加测试,合格者才量才录用。如汉武帝时,董仲舒被作为“贤良”推荐给朝廷,并回答了皇帝的策问,他在对策中主张“罢黜百家,独尊儒术”,并主张人才选拔要重视“太学”培养这一途径,还建议朝廷命令各个诸侯、郡守、“两千石”(当时高级官员的秩等)之官按期举荐贤才,成为制度。但是,当时的策问不常举行,策问的问题也不统一,随人而易。东汉时,策试相对多起来了,据记载:“孝廉诸科,自东汉以来,皆有策试之事”^①。到了曹魏的时候,想把考试作为一种经常的制度,但因连年战争未能实现。嘉平初年,王昶上书提出了五条建议,其中一条说:“希望采用考试,考试就好像准绳啊。没有不用准绳而主观判断曲直、废弃奖惩而空谈官员是否贤能的。”^②这说明当时当政者与有识之士通过长期的实践探索,已认识到考试是衡量人才素质水平的一条“准绳”。准绳也就是客观标准。

南北朝时,宋、齐、梁、陈都用过策试。北齐的策试已相当严格,各地推荐上来的“秀孝”在中央举行考试,皇帝亲临现场。考试当中,“如果其中有漏误、书写混乱、文理不通者,便叫他起立站在座位后面,罚饮墨水,解掉‘容刀’(大概是作为官员仪容装饰的一种佩刀)并勒令离席”^③。考试糟糕者,要当堂罚喝墨水,这种做法虽然不够文明,但它表明,随着考试办法的逐步推行,考场规则开始萌芽了。

可以说,隋代以前的考试,从形式到内容都比较简单,没有形成

① (元)马端临:《文献通考》卷二十八《选举一》。

② 《三国志》卷二十七:“欲用考试,考试犹准绳也。未有舍准绳而意正曲直,废黜陟而空论能否也”。黜:罢免,降职;陟:升职。

③ 《隋书》卷九:“其有脱误、书滥、孟浪者,起立席后,饮墨水,脱容刀”。