

第一章

上古三代的设官分职至秦帝国 集权专制政府的建立

第一节 传说时代的王权和行政管理

一、三皇五帝的‘超凡魅力’和公共权力机构的产生

由于人类群居生活的需要，在相互依存的社群中，要求协调冲突着的个体利益，构造一定的秩序。更由于人类的社会本性以及人类需要秩序和管理，所以中国有史可载的第一个王朝夏朝诞生之前的三皇五帝传说时代，也出现了有关治事理民的权力机构的传说。所谓三皇，乃燧人氏、伏羲氏、神农氏（炎帝）；五帝指黄帝、颛顼、帝喾、唐尧、虞舜。另一种说法是去掉远古钻木取火的燧人氏，将黄帝升为三皇，加上少皞氏为五帝。^① 他们是传说中具有超

参见吕思勉：《中国制度史》第十章‘政体’附《三皇五帝考》，上海教育出版社，1985年版。

凡魅力的圣王，拥有相当大的权力。他们的英雄行为和典范品格获得了公众信任和服从，从而成为具有神授权力资格的领导人，成为领袖，成为神。据《说文解字·日部》注：“古者太皞（伏羲氏）少皞，盖皆以德之明得称”。

传说中的圣王相传也各自设有治民之官。《通典·职官一·历代官制总序》根据以往的文献记曰：

伏羲氏以龙纪，故以龙师名官。共工氏以水纪，故以水师水名。神龙氏以火纪，故以火师火名。黄帝云师云名。少皞执之立也，凤鸟适至，故鸟纪，为鸟师而鸟名。

这些传说中的圣王，或以龙、水、火、鸟名官，建立了治事理民的机构。如少皞氏的鸟官有所谓“五鸠”，鸠，聚也，活民尚聚，故以鸠为名。凤鸟氏为历正，青鸟司启，丹鸟司闭，鹞鸟司马，祝鸠司徒。而所谓司徒，乃“主教民”之官，司即掌之意。这里这些龙鸟之名，可能是上古部落图腾的标志，理民之官多是部落的首领。

当然，有部落就会有部落之间的战争，真正的统治权产生于强暴之力。起于大西北的炎帝、黄帝部族各自向东发展，战于阪泉（今河北上谷），二族合并后挺进中原，与东夷九黎之君蚩尤战于冀州之野的涿鹿（今河北涿县），黄帝执蚩尤，杀于中冀，炎黄部落联盟于是统治了中原。

随着中原农牧业的发展，颛顼以来，又有五行之官，是谓“五官”，即春官木正，曰句芒，夏官火正，曰祝融，秋官金正，曰蓐收，冬官水正，曰玄冥，中官土正，曰后土。金木水火土五行和春夏秋冬四季都与农业关系密切，为民衣食父母，而且“五官之君长能修其业者，死配食于五行之神，为王者所尊奉”。五官下面，各有一套人马，“为民师而食以民事”，为人民服务，这就是最初的公职人员。

到唐尧之时，设官更为广泛，“允釐百工，庶绩咸熙，内有百揆，四岳，外有州牧、侯伯”。四岳分主四方诸侯，四揆相当于宰相，初

由稷任后为舜当。据《尚书》之《尧典》、《舜典》记载 凡举国大事，尧、舜都要咨询于“四岳”、“十二有牧”、“四岳群牧”即召开四方部落酋长会议 实行军事民主制。在虞舜时代 乃以伯禹作司空 总百揆为天官 契作司徒 敷五教为地官。另置后稷掌管农业 播百谷 置虞官育草木鸟兽 乃农牧官 置士正五刑 掌司法 置共工掌手工业 以利器用 乐官典音乐 教胄子 秩宗典三礼 掌祭祀 又有纳言出纳帝命等。

据传说 尧舜时代已有“六官”主天地四时。六官 天、地、春、夏、秋、冬 官名得自于大自然 四时与农业关系密切 说明我国原始初民的最早官职皆来源于最直接的原初事务，而对这些事务最初也只能作大而化之的行政管理。舜之“六官”当然亦系传说 但后代文献一再传记，并深刻地影响了以后的官制。《通典》即载：“夏后之制 亦置六卿 其官次第 犹承虞制”。^①“六卿”即“六官”，其下还有很多官 随事而设 皆辖于“六官”体制之下。

公共权力来源于社会需要，大型公共工程需要组织众多人力，必然要产生相应的公共权力机构。治水产生王权。尧、舜时代 中原地区黄河洪水泛滥，人民的生命财产安全受到严重威胁。传说中最早的治水英雄是共工氏，《国语·周语下》说他“壅防百川 堕高堙庳”即筑堤防堙塞池泽 又“怒而触不周”之山 使天倾西北 地陷东南 使江河东流。舜亦设水官抵御洪水 但两任水官都未能完成治水任务 舜为民众行使王权 接连处死水官 而任用大禹。前车之失 后事之鉴 水官大禹改变筑堤壅川的办法 而行排流疏导。他忠于职守 手拿橐耜耒耜 与民工同吃同住 治水 13 年 有 3 次路过家门口也不入户，终于把水患制服。超凡的功业，超凡的魅力 舜于是把王位“禅让”给了大禹 就像尧禅位于他一样。

①《通典》卷十九《职官一·历代官制总序》。

“洪水芒芒 禹敷下土方 外大国是疆 幅陨既长”。^① 大禹不仅制服了黄河水患，而且在公共行政方面也有创举。“信彼南山，维禹甸之”。^② 大禹将当时天下画为“九州”即四正、四隅和中央九个行政区域，以地域划分居民，实行管理。九州之名有幽、晋、豫、衮、徐、冀、扬、荆、雍等不同说法，已包括了黄河、长河中下游绝大部分地区。禹并巡狩四方，最后死于会稽（今浙江绍兴）。

学术界一般都认为禹直接控制的地域不可能有“九州”那么大，也未做到按地域划分居民，四周仍是血缘部落，禹只是要求九州酋长“任土作贡”即朝贡而已。史书也记载大禹时代是“天下为公，选贤与能”的“大同”之世，“民不独亲其亲，不独子其子”。^③ 实行军事民主选举制。但无可置疑的是，尧、舜、禹都拥有巨大的权力，也有了管理行政事务的公共权力机构。

二、夏王朝政府的依稀模样

公元前 21 世纪末叶禹死后，其子启杀死父亲推荐的接班人伯益，自称“后”，建立了中国历史上第一个世袭王朝——夏朝。夏姓姒氏，起于西羌，据说是黄帝之后。古本《竹书纪年》云：“益干启位，启杀之”。《楚辞通释》也说：“启反杀益，以承禹祀”。夏后启的王位是得之于暴力，自此传子制取代禅让制，“大人世及以为礼”，世即父死子继，及乃兄终弟及。而“天下为家，各亲其亲，各子其子”，“货力为己”。^④ 《史记·夏本纪》记启即天子位，而“有氏不服，启伐之，大战于甘”。政权既得自暴力，当然也设置了暴力机构。夏朝中央设有“六卿”，即所谓“六官”，《尚书·甘誓》记夏后启讨伐有扈氏时，要求“六事之人”勉力作战，六卿又主“天子六军”，

① 《诗经》卷二十《商颂·长发》。

② 《诗经》卷十三《小·信南山》。

③ 《礼记》卷二十一《礼运第九之一》。

④ 《礼记》卷二十一《礼运第九之一》。

是军政合一的官职。

文献有不少关于夏朝职官的记载，《史记·夏本纪》有“敬四辅之臣”句，“四辅”亦称“四邻”，是夏后的谋臣匡辅。《礼记》称“夏后氏官百，天子有三公、九卿、二十七大夫、八十一元士”^①，说明夏朝有了相当规模的政府系统。有史可考的官还有“三正”，即掌管畜牧业的牧正，掌战车制造的车正，掌王室饮食的庖正。还有掌管水利的水正等。管理农业的有耒、耜夫，掌教化的有司徒，掌天象历法的有太史，还有掌天地四时的羲和，掌卜筮之事的秩宗等。负责传达政令的有道人，掌管司法刑狱的有士师，又称大理，掌贵族子弟教育的有官师等。地方上九州以下设师，师以下设都，都以下为里，里以下为朋，朋以下为邻。《广雅·释地》云：“八家为邻，三邻为朋，三朋为里，五里为邑，十邑为都，十都为师，州十有二师焉。”州设州牧。然而，这些建制的可靠程度如何，难以验证。夏政府设官相互之间的关系、政令传承、职务级别及分类等具体情形，均无法详考。实际上，夏官仍停留在传说时代，可资利用的材料不多。近年在晋南一带发现的相当于夏朝积年范围的二里头文化，证明夏朝曾是相当繁盛的王朝，我们期待着更多的文物出土。

第二节 卜辞、金文和文献中反映的 殷商政府机构

一、殷商职官分类

商是少皞氏的后裔，居于今山东，据说其始祖契曾做过舜的司徒，和禹共同辅佐虞舜治理天下，并佐禹治水有功。契姓子，据说

^①《通典》卷十九《职官一 历代官制总序》。

是其母简狄吞玄鸟卵怀孕而生。《诗经·商颂·玄鸟》云：“天命玄鸟，降而生商。”郑玄注：“玄鸟，虬也。天命使虬下而生商者”。契与舜、禹为同时代人，都是传说中具有超凡魅力的神人。契以后十四世至成汤，曾八次迁都，西进至今河南，与西边业已腐朽衰败的夏朝发生冲突，经过十一战，终于灭夏王桀，建立了中国历史上第二个世袭王朝，都于亳（今河南商丘）后迁于朝歌（今河南淇县），称殷。

殷商政府机构的面貌，由于有周朝人的追忆及甲骨文、钟鼎文的佐证，已不是停留于传说，而是有了初步的了解。商最高统治者称“王”，甲骨文中屡屡出现“王命”、“王令”，《尚书·汤誓》云：“尔不从誓言，予则孥戮汝”。《盘庚》记王称“予一人”。又据甲骨卜辞，先王皆受到后代的隆重祭典，享受祭祀的还包括先妣，说明王权得到了极大的加强。在王权加强的同时，政府组织机构也得到强化，据《通典·百官一·历代官制总序》：

殷制，天子建天官，先六太，曰太宰、太宗、太史、太祝、太士、太卜，典司六典（典，法也）。天子之五官，曰司徒、司马、司空、司土、司寇，典司五众（众，谓群臣也）。天子之六府，曰司土、司木、司水、司草、司器、司货，典司六职。天子之六工，曰土工、金工、木工、兽工、草工，典制六材。五官致贡曰享，五官之长曰伯。千里之内为王畿，千里之外设方伯，五国以为属，属有长。十国以为连，连有帅。三十国以为卒，卒有正。二百一十国以为州，州有伯。八州八伯，五十六正，百六十八帅，三百三十六长。八伯各以其属，属于天子之老二人，分天下以为左右，曰二伯（老，谓上公。）

《通典》综述了历代文献记载，据此则商朝已建立相当复杂且很有条理的中央和地方行政系统。然而，《通典》乃唐朝杜佑所作，对几近两千年前的官制所作整理已渗夹了许多理想化的成份，其可靠

程度大打折扣，我们有必要从出土甲骨卜辞中查找资料来印证历史文献。

早在 1956 年陈梦家先生出版的《殷墟卜辞综述》一书中就列有《百官》一章从甲骨文中选列出二十四种职官分为臣正、武官、官吏三大类并作了初步分析。近人据甲骨和文献更指出殷商政权系统可分为王朝——侯伯封国——一般族邑三级亦可认为是中央政府、地方政府、基层政权其政府体系分为中央“内服”和地方“外服”两套制度而在王畿“内服”官系统内又存在“卿事寮”和“太史寮”两类不同性质的职官。

二、外服四方诸侯甸男

由于商灭夏及对四方的征战和商王权的确立，商汤仿照禹迹九州方式将统治区域以王畿中央核心区和王畿外围地区划分为内服和外服。所谓服乃“服事天子也”内外有别进行不同的行政管理设置不同的政府机构并实行“亲贵合一”的政权组织原则。古文献《尚书·酒诰》中提到了内外服：“越在外服侯、甸、男、卫、邦、伯；越在内服百僚庶尹惟亚、惟服、宗工、越百姓、里居罔敢湏于酒。”青铜器《大盂鼎》铭文也提到“我闻殷述坠命惟殷边侯甸，率与殷正百辟率肆于酉（酒）故丧师”。这就证明内外服行政系统确实存在。

外服指中央直接管辖以外的地方区域主要为被征服地区其管理方式与内服不同。商将王畿以外的东土、西土、南土、北土称之为“四方”，分封诸侯有侯、甸、男、卫、邦伯五等。也有说只有侯、甸、男三等卫和邦伯只是说明其性质作用的名词出现于甲骨文中。

据甲骨文记载武丁时有方、土方、舌方、鬼方、亶方、羌方、龙方、御方、马方、印方、尸方、黎方、基方、井方、祭方、霁方、大方、湍

方、勉方、方、兴方、旁方、周方、虎方、犬方、旨方、缶方、雀方、蜀方、串方等方四十多个 后至帝辛时 又有人方、孟方、林方等 他们是商周围的部落联盟或方国 有的接受了商的封号 有的则长期与商对抗，甲骨文中经常有商伐鬼方的记载。

受封的方国有侯、甸、男及伯等不同等级 在甲骨文中 侯的称呼出现有三十多名 如武丁之子被封为侯奠 周朝的先祖被封为周侯 后又封为西伯。帝辛时封有鬼侯、崇侯、鄂侯等 他们是自治性很强的诸侯 与王室的关系是朝贡关系 既是商朝的地方政府 接受中央的行政命令，又是独立的方国。

侯以下为甸、男及邦等 甸又称田 其辖地略小 但也是诸侯或前代遗留下来的众多小部族 接受了商的封号 有学者考证其数在 3000 个左右。^① 但也有学者认为这些都是“隶属于商王朝并为之服务的一般行政实体”^②。他们皆听命于商王，负有从事征讨、防御外敌、报告军情及献俘、纳贡等责任 且不得有违 这些责任被称之为“叶王事” 从本质上讲应是商王朝的一种职官。

男 甲骨文中又称“任” 合称为“多任” 任男相通 其职为“任王事”。甲骨文中还出现了“束尹” 束乃刺的本字 商代束尹很可能就是周代司刺和后代刺史的前身。还有学者认为田、牧分别是商王派驻商都以外某地从事农垦、放牧的地方官 到商代晚期因拥众而发展为诸侯。卫则是商王派驻外地的武官，后亦演变为诸侯，其前身为边境斥侯，商王朝承认他们的地位后，才开始用侯、甸、男、卫等称号来封建诸侯。^③

商朝是否有独立的基层行政官吏 学术界有不同看法 一般认为商代基层组织是血缘性很强的宗族 但也出现了被称为“邑”的

① 参见金景芳：《中国奴隶社会史》，第 60 页。上海人民出版社 1983 年版。

② 参见王贵民：《商朝的官制及其历史特点》，载《历史研究》1984 年第 4 期。

③ 参见裘锡圭：《甲骨卜辞所见的田、牧、卫等职官的研究——兼论侯、甸、男、卫等几种诸侯的起源》，载《文史》第 19 辑，中华书局 1983 年版。

居民区。《尚书·酒诰》中就提到打破了血缘关系的“百姓”甲骨文中称“多生”有管理邑事的族尹。《酒诰》和《礼记》中分别称为“里君”和“里尹”承担治理地方基层的责任，但所记恐怕是王畿以内的内服行政系统。

由于史料缺乏，商王朝外服地方政府行政系统，学术界的认识仍然处于模糊状态。

三、内服卿事寮政务系统

《大盂鼎》所谓“殷正百辟”，正，即内；百辟，即百官，指的是内服即中央政府官员。殷正百辟在当时并未作职官分类，陈梦家先生依其职能性质划分为臣（文官）、武官、史官三大部，然而殷商职官文武分职并不明显。太古之时，“国之大事，在祀与戎”^①，依照国事，殷商政府实际划分为掌国政的卿事寮和掌神职的太史寮两大系统。

根据文献记载，王者辅弼的“尹”和“保”是国王手下的最高官，又称“相”。《墨子·尚贤中》记“伊挚有莘代女之私臣，亲为庖人，汤得之，举以为己相”。伊挚即著名的伊尹，以一个陪嫁的低贱小人物来到商开国君主成汤身边，却以谋略出众任为相，协助汤灭夏桀。汤死后，伊尹曾代行王政，以成汤的法度放逐了继承王位的汤子太甲，并成为一代名相。相有相府，是中央政府的重要组成部分，并有一班僚属，协助商王处理国家大事。后武丁朝又有贤人傅说，举以为相，“使殷国大治”^②。

与尹地位相当的官有保，又称保衡，辅佐幼主。保，原为保姆，姆，女师也。起初为氏族社会贵族家庭的保育人员，王权强盛后，王的保衡因与王接近而成为心腹匡辅，后更发展为太师、太傅、太保。

① 《左传·成公十三年》。

② 《史纪》卷三《殷本纪》。

三大要职，作为国王的师傅，均由保育人员而成为匡辅大臣。又《汉书·百官公卿表》记商有“三公”：“三公无官，言有其人，然后充之”。颜师古注云：“不必备员，有德者乃处之”。大概就是太师、太傅、太保，但并不常设。

以上文献所载尹、保在甲骨文中也已见到，在其下还有诸“卿事”，如《殷契卜辞》有：“辛未王卜，在召，所惟执，其令卿事，亡（无）（灾）。”^①“卿”原作“乡”，原为参加乡饮酒礼的一般氏族长老，即乡老，王权建立时，议政乡老分别任官，被称为“乡”，后来写作“卿”。商朝出现了卿事，原作“乡事”，是由主持王室宴饷之礼的职事演变而来。又甲骨卜辞中无“事”字，而作“史”字，《说文解字·史部》释：“史，记事者也，从又，手持中，中正也。凡史之属皆从史。事，职也”。是故卿史即卿事。

寮（即寮燎），《说文解字·火部》释：“烧柴祭天也”。有时室内集会也燃燎，并有“火师监燎”。又由于政府部门在屋内办事需要照明，加上表示房屋的“宀”则成为“寮”。寮”于是由集体办事照明而成为政府部门或机构的名称。寮又通“僚”，“群官为僚”，指一群官。卿事寮可以理解为一个政府部门，或一个职官系统。

卿事寮掌军国政事，其长官可能就叫“卿事”或“卿”。甲骨卜辞中常出现“其令卿事”、“卿事卜”，有时也称“卿士”^②。一般政务官有“多尹”，多尹又称诸尹，从事各种行政，地方上也有“束尹”。处理各种事务的有“御事”，在甲骨卜辞中作“邦史”，史即事，御史也作御事，乃承受政事之意。“事”用作官名时代久远，《尚书·甘誓》称有“六事之人”，甲骨文中经常见到大事、小事、东事、西事、北事、我事，既可认为是各种事务，也可认为是处理各种事务的部门或官

^① 容庚、瞿润缙编：《殷契卜辞》，哈佛燕京学社 1933 年石印本。

^② 参见高光晶著：《中国国家起源及形式》，第 302～303 页，湖南人民出版社 1998 年版。

员 他们随事而设 没有定规 承担着各种各样的具体政务。当然，其机构设置情况尚无法测定 也可能统辖于相府 或许相府尹、保也属于卿事寮也未可知。

经济事务方面的官在甲骨文、钟鼎文中见得最多 如多工、司工、司鱼、多马、夷犬、成犬毕、牧正、刈臣、牛臣等 牧和臣也是政府中具体管事的官 但其统辖情况亦不甚明了 如司鱼、多马、牛臣等职所掌太具体 也可能是祭祀时掌牲畜祭品牺牲的礼官 属太史寮而不属于卿事寮。

卿事寮中掌武事的则有师、亚、射、卫等 商王朝拥有一支强大的军队 军队编制大抵是师——旅——大行——行 按实战需要分左、中、右三列。最高军官称“师”，《尚书·盘庚》称作“师长” 甲骨文中也有右师、中师等名目。当然 师后来又发展为辅弼王者子弟的师氏、太师、少师等 地位很高 这也说明商朝职官文武不分 上至尹、保及三公也亲自领兵打仗。下级军官有马亚、多马、多亚、走亚、族马等 分别领掌步兵和骑兵 受命征战 并负责“保王” 陈梦家认为“后世司马之官或从此出”。另有“多射”负责田猎；“戍”负责守御。当然 其时卿事寮是军政合一的机构 其他政务官也领兵出征，戎事乃国之大事。

四、内服太史寮神职系统

商的开创者成汤是具有超凡魅力的圣王，以暴力推翻夏桀建立子姓世袭王朝 然而 汤以后的世袭君主并不是个个具有超凡魅力 要使民众服从 只有依靠神力。《周易·观·象》称：“圣人以神道设教而天下服”。孔子也说：“殷人尊神 率民以事神 先鬼而后礼，先罚而后赏”，^① 商王于是被神化为能与上帝沟通的神。

^①《礼记》卷五十一《表记第三十二》。

掌管神人交通的职能部门是太史寮，甲骨文《殷墟书契前编·5.39.8》有‘其惟太史寮令’的记载，其主官‘太史’更多见之于甲骨文。太史主管祭祀、巫卜和记事等事务，是与师、保相匹畴的大官。为神化王权，强化统治，历代商王都对太史寮神职系统相当重视。

殷商可谓是一个由鬼神支配的世界。从出土的甲骨文中，我们看到了王公贵族‘率民以事神’的状况。祭礼活动名目繁多，从上帝到祖先神灵，从天空的日月星辰到地上的山川百物，无不是祭祀对象。祭牲不厌其多，甚至用人祭。每次祭典都需要神职人员主持和祈祷祝福，并有众多人手掌管祭品，如前面所列多马、牛臣、司鱼等。

神职系统相当庞大，其最主要的是掌祭祀的史官。史和吏古义同，指官。史形象手执简，为掌文书者。书、史又同音，读书之人得谓之史官。由于史官是上古时代最有文化的人，王国维于是提出‘官从史出’^①，即文职官皆出自史官系统，是有一定道理的。古时文官多半出自祭司。太史寮有很多史官，如太史、小史、御史、车大史、大史友、小史友，均从事祭祀事务。又有‘乍册’，即作册，是司理典册与册命的文官。武丁朝已有册命的举措，作册登记告庙时的祭牲，是与祭典有关的神职人员。

另有巫祝，乃祭司之职，《说文解字》释：“巫，祝也。女能事无形以舞降神者也。”巫是地位较低的神职人员，常任求雨降神之事，甲骨文中“多万”“多老”者，当是这种巫职。最低级的女巫可能在燎祭中被焚烧。有一些巫地位较高，如太戊时的巫咸，祖乙时的巫贤。祝官乃祭祀主赞词者，另外还有“宗”所职不详。

掌占卜的有贞人，又称卜。占卜即神人沟通，法器为龟和骨，神的指令通过烧灼的龟骨裂纹来显示，掌其事的神职人员即贞人。

^①《观堂集林》卷六《释史》。

据《说文解字》贞问卜也。在殷墟发现过几个由贞人在同版占卜的甲骨，说明存在贞人集团。有些卜官还在卜辞上写上自己的私名如卜宾、卜出、卜竹等，总称“多卜”。贞卜官还分左卜、右卜、元卜三部分。到商代后期，主占卜事宜的贞人多达百余，据推测还专门设立了“大卜府”^①。贞卜意识在商王及臣民中根深蒂固，贞卜内容包括王朝的各种事务，甲骨卜辞贞问最多的是征伐、巡游、畋猎之事，都是重要国政。担任占卜的神职人员以问卜成为商王的智囊团，他们是商王的亲信，必然染指政治、军事、文化大权，对国家的大政方针起着实际的主导作用。由于每有大事、每次出征都要先占卜凶吉，使贞人几乎支配了国家政治。当然，聪明的贞人的卜问结果都是按照当时的政治需要，以商王的意愿作出，被愚弄的则是广大民众，上帝天神的旨意谁也不敢违抗。

五、官事可摄和臣仆用事

《通典》依据《礼记》说商有“六府”：司土、司木、司水、司草、司器、司货，却未见出土甲骨和钟鼎文的印证。旧文献和出土卜辞官名出入很大。文献所记六太、六府、六工、五官等规整系统的职官系列，只是后人的整理推测，并不可靠。当代史学工作者依据出土甲骨文，整理描绘出殷商政府卿事寮、太史寮两大职官系统，则是较为可信的。此外，有学者认为商代还存在宫廷服务性质的内廷官，甲骨卜辞中见到的有臣、小臣、宰、寢、小子等，以宰为首。《说文解字》释宰曰：“宰，罪人在屋下执事者，从宀从辛。辛，罪人也。”。执事罪犯，于是有了管理的意思。又释臣曰：“臣，牵也，事君者，像屈服之形。”。臣最初是王室的奴隶，后成为内廷官职，掌王室家政，成为商王的近臣，宰为其领班。由于史料有限，内廷官的具体情形

^① 参见王贵民：《商周制度考信》第 182 页（台湾：明文书局，1989 年版）。

以上表列是学术界在多年研究整理甲骨卜辞的基础上人为整齐化的商朝政府设官系统，据表可清晰地看到商已有了中央政府（内服）和地方政府（外服诸侯）设官也有了简单的层级划分，有辅佐国王的师保，有处理各种行政事务的各类官吏。甲骨卜辞上出现的官名很多，大致可以划分为卿事寮和太史寮及宫廷服务系统，人们主要是依据周制追溯反推，实际上多数官都是随事而设，职务也不固定，政府职能机构缺乏明显的分工，有些被认为是政务官的同时可能是神职人员。有甲骨卜辞记御史率兵伐望之地，说明神职史官也受命操办武事。学术界有一种意见认为，殷商史官并非专门负责记言记事的文职人员，而是主要担任国家边防的武官^①，由此产生了“官事可摄”的现象。如武丁之妻妇好经常奉命征兵，随王出征，但并无职名。而师本为军官，却又兼任王的辅弼并教育贵胄子弟。“师”字甲骨中写成“𠄎”，《说文解字》训曰：𠄎，犹众也。有一种意见认为，“官”字不仅从“宀”而且从“𠄎”，“官”是军舍之义，“师戌所在”众多军队要人管理，“官，管也”，“官”是由驻军首领发展而来。文武不分是殷商官制的重要特点，有些重要政务方面的官职，如司法官吏，甲骨文中尚未发现，政务官多尹、御事等，则明显地缺乏分工，这反映了早期政府机构设置尚处于混沌无序的原始状态。

神职祭司人员在商政府中所占比重很大，他们渗透于社会生活各个方面，商王通过神权统治形式来实现其世俗政治统治，使神权与世俗政务融为一体，政教合一。神职人员对国家大政方针起着决定性的影响，这在中国历史上也是少见的，却与各国早期政府设官的情形相一致。

甲骨文中“小臣”的记录相当多，这些用事朝廷的小臣均非职

参见胡厚宣：《殷代的史为武官说》载《殷都学刊增刊》1984年第11期。

业文官 多为服务宫廷的国王亲近的奴仆 以后竟升居要职 出现“臣仆用事”的现象 商开国相臣伊尹就出身陪嫁小臣 武丁的辅佐 传说 相传也是由“胥靡”中拔擢。王为建立一支听命于己的官僚系统 首先挑选的就是身边忠实可靠且有办事能力的奴仆 秦以后 皇帝任用左右亲信宦官出任国家要职 可以说是殷商政权“臣仆用事”的继续。

在较早的年代里 政府职能相当简单 因为生活本身就是简单的，政府靠强迫命令或依凭神灵发号施令。所有掌握着权力的人都不必对如何运用权力而发愁 只要有权 奴仆也可用事 而问题的关键却在于由谁掌握权力，如何获得权力。获取公共权力的途径其实也很简单，一是武力 二是神力 因此最初的政府分为戎事和神职两大系统，卿事寮和太史寮是我国有史可考的最早的政府机构体系。

第三节 周公制礼作系和西周统治体系

一、宗法分封和世卿世禄

周原为商西北方一个方国 始祖名弃 姓姬 虞舜时当过农官 掌播百谷 被后世奉为农神 后稷”。周族活动于西北黄土地的渭河流域 至弃十三世孙古公亶父时迁居岐山之下的周原 建立都邑 宗庙。《诗经·鲁颂·閟宫》歌曰：“后稷之孙 实维太王。居岐之阳，实始翦商。”古公及其后裔季历曾任商朝的方伯。时值商末 由于统治残暴 社会矛盾激化，如螟如螾 如沸如羹。^① 商王见周强

^① 《诗经》卷十八《大雅·荡》。

大 借故杀西伯季历 季历子姬昌 是为周文王 他任用贤人姜尚开始“剪商”。到姬昌子姬发即位 是为周武王 于公元前 1027 年发兵东征商纣王 牧野一战 殷卒易向 倒兵以战 商崩溃灭亡。但不久武王病逝，由其弟周公姬旦摄政辅成王。

周公姬旦及其父兄均为颇具魅力的杰出政治家，周公后来更成为孔子最推崇的人 他自小仁孝 有文武才能 辅助武王灭纣 受封于鲁而未就国。摄政后“一沐三捉发，一饭三吐哺 起以待士 犹恐失天下之贤人”^①。但其兄管叔等却不同意，乃挑动殷商残余武庚叛乱，周公于是率军第二次东征，讨灭了武庚及周武王安置的“三监”管、蔡、霍三叔 稳定了周的统治 在东方洛邑营成周 常驻军队八师 而以镐京 今陕西西安 为宗周 并制礼作乐 制定一系列的统治大法，安定统治秩序。

周公测礼作乐可以说是上古一次大规模的政治改革，其要点是由神权政治转为宗法政治，由重鬼神而转为重人事。周公主张天命无常 有德者昌 周革商命 是有德顺应了天命 因此主张敬德保民 慎罚守礼 现实中的王权是最应受到尊重的 周确立了王位的嫡长子继承制，并实行宗法分封制。周武王和周公曾两次分封，将王的庶子、叔侄兄弟、同姓贵族、异姓亲戚和元老功臣分封到指定的地方进行统治，“封建亲戚 以蕃屏周”成为一方诸侯。受封诸侯多为姬姓子弟 通过宗法血缘关系 组成一个以宗周为中心的统治网 以维护周王的统治地位。受封者还包括黄帝、尧、舜、禹等圣王后裔及臣服的异族首领 他们有土有民 要向周天子承担镇守疆土、朝贡纳赋、述职祭礼、出兵勤王等义务。分封的诸侯相当于商朝的外服之制 有侯、甸、男等不同等级 对内服即中央政权直接控制区以外的地方实行全权管理，因此，诸侯可视作周的地方政

① 《史记》卷三十三《鲁周公世家》。