一、如何认识和了解古代官制

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”字本义是小窗或小屋，用指在同一部门做官的人为“同寮”。（诗经）中“及尔同寮”一句，“寮”被解释为“官”。“僚”字本义是指服苦役的奴仆，（国语）中最先出现“官僚”一词，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、奴仆往往成为其国的官吏，“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、吏的界限逐渐区分。官，主要指各部门长官或有品级的官员。吏，则主要指低级办事人员及各种差役。自战国始，官吏连用为一词，成为历朝普遍对大小官员的统称。对于“官”的解释，《说文解字》释为“事君也”，即替为君者效命，为君主服务。换句话说，不论公卿，还是臣仆，只要为君主做事，即是官。还有一个“臣”字，臣、民二字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”的解释具体了。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

臣，既是官对君的自称之词，又是人们对官的一种泛称，凡称“臣”者都可视为“官”。

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、选任制度两个基本方面。设官制度，指机构设置，长官、佐官和属官的名称、员额、品级、职掌等。选任制度，指官吏选拔、任用、考核、监督等。同时，还有与之相关的种种待遇、特权以及奖罚等诸多具体的规定。就设官制度而言，自秦汉至明清，中央机构设置就有府、寺、台、省、监、院以及司、署等不同的名称和变化，地方机构也有郡、县、州、道、府、路、省等的先后建置和变化。设官名称，更是多不胜数。以我们编纂的现今收词最多的（中国历代官制大辞典）为例，共收词目21600余条。根据我们的估计，各种职官名称总不下几万种。最使人感到复杂不清的是，虽然各朝各代设官大都有员额、品级、职掌等具体规定，但在实际执行中往往出现各种情况，如同名异职或同职异名、品级不高而职权很大或官品虽高却又无实权，以及名实不符、本官不掌本职而他官兼领等等。以选任制度来说，也是错综复杂：选官途径多种多样，交互而行；任用方式各有不同，名目互异；监察监督，纵横交错；考核检查，具体细密。

至于各种待遇、特权和奖罚的规定，更是繁琐纷杂。

限于这本小册子的性质，这里主要介绍历代统一王朝的官制，不涉及周边少数民族地方政权的官制。因为是讲官制“史”，所以采取按系统叙述的写法，以求通过各设官系统的前后变化，反映整个古代官制的演变概貌。书后附录《主要朝代设官系统简表》，读者可对照参阅。

在分系统介绍之前，先讲一点如何了解和把握古代官制的问题。

1. 历代官制的演变线索

自夏朝建立国家，设官分职，4000 年来官制几经重大变革，头绪繁杂。但是，只要抓住要领，变革的基本线索还是可以寻摸得出的。

夏商周三代，是以宗法关系为基础的王权时代，大体上可以算是一个阶段。朝廷设官，主要分为宗教官和政务官两大系统。宗教官通过占卜等形式为王提供决策依据，政务官则为王的家臣，为王处理日常事务。随着实际政务的增多，政务官势力增强，宗教官地位下降，在西周形成“卿士寮”主政务、军事，“太史寮”主宗庙、文教的格局。由于实行分封，地方上形成诸侯封国、卿大夫封邑的等级。这时，王与诸侯、卿大夫都是世袭。

经过春秋战国的社会大变动，秦始皇统一六国，开创了皇帝专制集权的新体制，并延续了

2000 余年。各朝皇帝世袭，大小官吏均不再世袭，而由皇帝或朝廷任免。在 2000 年间，设官制度有多次重大变革，反映着整个国家体制的变化，可以分为四个阶段。

秦汉时期，朝廷设官确立起政务、军事、监察三大主干。丞相辅佐皇帝、掌理政务，太尉掌武事，御史大夫（或御史中丞）掌监察，被称为“三公”同时，健全了“九卿”分掌具体事务的机制。丞相辅政，事权日大，往往对皇权构成某种威胁。皇帝不断用亲近掌握政务中枢，以取代或分割丞相事权，成为历朝宰相名称和职权不断变化的基本原因。汉武帝以中朝主决策，以三公掌外朝，尚书台逐渐演变为中枢决策和发号施令的机构，三公只能听命执行而已。地方设官，实行郡县制。郡设守、尉、监，对应于朝廷三大主干；县则设令（长）、丞、尉。

魏晋至隋唐，朝廷设官逐渐确立三省制。中书省出诏令，门下省掌封驳，尚书省主施行，三省长官共为宰相，同掌国政。尚书省所属六部二十四司，经魏晋南北朝的演变，最终在唐朝完备并定型。尚书省六部与具体事务部门“九寺”、“五监”的对应关系，也得以明确。殿中省、内侍省等宫廷事务机构与政务机构分置，表明此间设官制度的一种进步。监察机构独立，御史台分置三院，考察京官、地方官趋于细密，监察机构受监察，反映着这一时代特点。地方设官，逐渐由郡、县两级向道、

州（郡）、县三级发展。

自中唐开始，朝廷设官和地方设官都出现了新的变化，到元朝大体为一个阶段。首先是翰林学士和枢密使介入中枢决策系统，相权（中书门下）被进一步分割。翰林学士在宋朝始终参预重大决策，掌握出令权。枢密使由宦官转为士人担任之后，逐渐成为最高军事机构的长官。随之，先前的三省分权逐渐归一，形成中书省统六部的体制。其余的九寺、五监等事务部门，或合，或废，或改置。台、谏趋一，以谏官监察百官，增加派出机构监察地方，是这一阶段监察制度变革的总趋势。到了元朝，重又形成“中书省总政务，枢密院掌兵要，御史台纠百官”的新的三大主干并立的格局。地方设官，在经历了由两级向三级的转变后，出现行省制，成为后来分省制的开端。

明清时期，皇帝专制集权走向极端，朝廷设官最大的几项变革是：①废除秦汉以来形成的丞相辅政制度，废除魏晋以来形成的尚书、中书、门下三省机构。皇帝的秘书班子即翰林院学士入值午门，参预机务，发展成为内阁，六部直属皇帝。清朝又于内阁之外，另置军机处，为皇帝处理政务的办事机构。②罢枢密院。明朝以五军都督府掌军旅之事。③御史台作为独立的监察机构历经千余年之后，被都察院所取代。在以监察御史分察京官和州县官之外，又设六科给事中分察六部。地方设官，撤销行省，改为承宣布政使司（习惯上仍称省），

需要全本请访问 www.ertongbook.com

以布政使掌管一省民政、财政。监察地方的总督、巡抚，最终演变为地方最高军政长官。

2. 古代官制的基本特征

在大体把握了历代官制演变线索之后，再来剖析一下古代官制的基本特征。

官是替君治民的，这正是古代官制最本质的特征，即官为君设。如果说夏商周三代还有一层宗法关系蒙在上面，使得这一特征不够直观，那么自秦始皇以下，便赤裸裸地显现出官为君设的这一本质特征了。“秦兼并天下，建皇帝之号，立百官之职”，开创了皇帝专制集权下的官僚政治格局。随之，“丞相诸大臣皆受成事，倚办于上”便成为两千年来为官者的不变信条。就是在最为后代推崇的“贞观之治”的时代，唐太宗接纳谏诤也是以“忠君”为前提的。所谓的“主纳忠谏，臣进直言”，旨在臣要忠君、为君效命。至于像五代后梁宰臣敬翔那种“虽名宰相，实朱氏（梁太祖朱温）老奴耳”的情况，倒是反映出高级官僚对皇帝的某种人身依附关系。效忠皇帝，俯首贴耳，惟命是从，便成为古代官僚的真实写照。因此，皇帝个人的政治素质以及个性、涵养、兴趣等等，对于官僚群体便有着决定性的影响。所以，每当“君明相贤”之世，其政必举；而当君昏臣庸之时，其政必乱。

官既为君而设，就必然要以忠君为核心，建起一套严密的管理机制，以保证为君者选任官吏得心

应手，这是古代官制的又一基本特征。自隋唐形成的科举考试制度，一直延续到清末，成为历代选拔官吏的最主要途径，这在世界上是独一无二的。通过考试吸引更多的人才参加公平竞争是可取的，但以“经义取士”又将天下才智之士牢牢地套在了“忠君效命”的观念当中。所以，在唐朝便有诗云：“太宗皇帝真长策，赚得英雄尽白头。”而唐太宗也颇为得意地说：“天下英雄入吾彀（音 gòu，意为圈套）中矣。”

实行品级、俸禄制，目的自然是使为官者随时想到“食君之禄，为君效忠”。考课、监察、回避、致仕等制度，虽然有管理官员科学化的一面，但也有君对臣更加严密控制的另一面。以考课而论，历代制度不尽相同，但考课标准、办法、程序、奖罚等，大体都做到了制度化、法律化。以官员的素质、政绩决定其官阶进退、俸禄增减、官职大小，这无疑是可取的。但其考课标准又非常明显地以“忠君”为主旨，只要效忠皇帝、死心塌地为皇帝卖命，便会升官增禄，甚至耀祖光宗。回避制度，不可否认是防止营私舞弊、朋党为奸的一项措施，但也要看到，从其创制之始便是皇帝为防范臣下结党而设。

官事君，君防官。除了严密的管理制度，在设官分职的基础上，更建起权力制约机制，这也是古代官制体系中的一大特点。自秦汉起，在皇帝之下形成了丞相总政务、太尉主兵事、御史大夫掌监察

的三权并立格局。魏晋至唐宋，则是三省并立，中书省取旨，门下省覆奏，尚书省施行，被视为古代最佳的权力制约机制，为世界各国所不及。元世祖说，中书省（主政务）是左手，枢密院（主军事）是右手，御史台（主监察）是医两手的，非常形象地表明了三权的制约关系。权力制约，其出发点是为了防范大臣擅权，避免皇权旁落，试图用以牵制整个官僚系统。因此，历朝历代的皇帝在设官分职的同时，又无不想方设法建立种种权力制约机制。贞观年间，尚书、中书、门下三省分权，既相互制约又相互配合，在多数的情况下是为着减少施政的失误。但这种情况，在整个古代算是特例。其他时期，这种制约机制虽然也能在某一阶段起到权力制约的作用，但又使得官僚机构叠床架屋，冗官冗员充斥，大大地降低了办事效率。宋朝将官员的官称与实际职务分开，实行官、差遣与职分离的制度，三者交互并用，不单单相互掣肘，影响效率，更增添了一层驱策官员的手段。

与制约机制相关连，还形成两个反映设官变化趋势的特点：一是朝廷设官始终存在着一个由内官向外官转换的趋势，二是地方设官往往由派出的监察官转换定型为郡、县之上的最高行政长官。

先说朝廷设官的转换。战国时期，各国国君的家臣、奴仆，一变而为其国的官员。西汉武帝以后，为削弱丞相事权，以内驭外，不断扩大内朝（中朝）的权力，提高少府属官尚书令、仆射等的

地位，赋予其参决机务的职能，最终使尚书台成为中枢决策机构，连丞相都只能是奉命执行而已。尚书台（省）事权膨胀，走向外朝，中书、门下即取代尚书在内朝的作用，掌诏命之事，参与决策。经魏晋南北朝的变动，中书省、门下省也最终走向前台。隋唐时期，形成中书、门下、尚书三省并立朝廷、共参国政的新格局。中唐以后，皇帝的秘书班子介入决策，翰林学士被视为“内相”。宦官充任枢密使，枢密、宰相共参国政。于是，又出现新的“以内驭外”之势。五代之际，枢密使改用士人，枢密院便转而成为外朝最高军事机构。明朝的内阁，即继承宋朝翰林学士院之制，由后台走向前台，成为相当于宰辅的中枢机构。总之，朝廷设官，既需要有替皇帝处理政务的宰辅，又担心宰辅事权过大，威胁皇权。于是，便制造出一个“以内驭外”的形势，由内廷控制外朝。内朝事权扩大，必然取代外朝，便再设置新的内廷，控制被取代后的新外朝。如此往复，造成中枢机构或宰辅制度的不断变更。

地方设官的转换，主要在郡、县两级之上的建置。汉朝分天下为十三部（州）作为监察区，每州以六百石的“秩卑”、“任重”的刺史监临二千石的郡守，以小驭大。随着刺史事权的不断扩大，到东汉末刺史便由单纯的监察官发展为总揽一方大权的行政长官了。从此，六百石的刺史，一变而为二千石的州牧。宋朝在州一级地方行政设置之上，也有

一个称作“路”的监察区，以转运使司掌管一路大权，实行对府、州的监督，成为由地方监察区向行政区过渡的一种形式。到了元朝，路转变成为行中书省，正式作为常设的地方行政机构被确定下来。明朝为监察十三布政使司（省），不定期地派出带都御史、副都御史、佥都御史衔的总督、提督、巡抚、总督兼巡抚、提督兼巡抚等官员，监察某一地区的全部或某一方面事务。总督、巡抚相对稳定在某一地之后，便逐渐演变为其地的最高军政长官。

最后，还有一个特殊现象应当引起重视。人们通常说：“阎王好求，小鬼难缠。”如果用官制术语来表述，便是“官无封建，而吏有封建”。历朝设官，皆有吏胥。汉朝公卿以掾史起家者，为数颇多。魏晋南北朝，流品始分，吏不人流，也不得与清流为伍。唐宋以下重科举，吏胥之选日轻。不过，吏胥作为官府的具体办事人员，同样是官僚体制不可分的组成部分。然而，吏与官却有着两大基本区别。一是官有任期，并须回避本籍，而吏为常任，基本是土著。长此以往，吏胥变得可以父子兄弟相袭相承，形成世代窟穴公堂的局面。二是官经多方考选，政治素质较吏胥为高，但吏胥长期混迹官场，深谙官场内幕，老于世故，往往阳奉阴违，欺上瞒下，左右官长。尽管吏胥在古代选官系统中所占地位越来越轻，但其在官场中弄权弄法的事情却越来越多，甚至凌驾于官长之上，招摇纳贿，草菅人命。这是古代吏治中存在的一大积弊，但因其

不会直接威胁皇权，所以很少有人下大气力去解决。

3. 记载官制的主要典籍

自国家形成以后，历代君主无不注重自己政治活动和政治行为的记录随着设官分职的逐步发展，为适应设官选官的进一步需要，史官记录设官选官制度的典籍也日益系列化了。

（周礼）是最早的一部记录官制的专书，详细记载了西周的官制。虽然历代学者以其为战国年间齐国稷下学派的著述，不尽可信，但又都不能否认它确实反映了春秋以前的制度，只是夹杂了一些战国时期的制度以及后人的设想。同时，更应注意青铜器铭文中的可靠资料。

汉朝以后，编纂纪传史逐渐形成制度。自《史记》创《汉兴以来诸侯王年表》、《高祖功臣侯者年表》、《汉兴以来将相名臣年表》，《汉书》创《百官公卿表》，到《后汉书》创（百官志》，在“二十五史”中形成一个专记职官的系列，或称《职官志》，或《百官志》。“前三史”之后，有“官志”的是：（晋书》、(宋书》、(南齐书》、《魏书》、《隋书》、《旧唐书》、《新唐书》、《旧五代史》、《宋史》、《辽史》、《金史》、《元史》、（明史）以及《清史稿》。其中《宋书·百官志》上溯东汉、魏晋，《隋书·百官志》有两卷专记南朝梁、陈和北朝齐、周的官制。自（旧五代史）创《选举志》之后，《新唐

需要全本请访问 www.ertongbook.com

书》、《宋史》、《金史》、《元史》、《明史》以及《清史稿》皆援例编纂《选举志》，详记各朝选官制度。

二十五史之外，典志系列的著述中也有极为详细的官制记载。自中唐出现的《通典》创《职官典》始，逐渐形成《通典》、《通志》、《文献通考》及续“三通”、清“三通”等“十通”系列，其职官部分记述了上古至清末的官制沿革。与此同时，又有各朝“会要”更为全面、系统地记述各朝制度（包括官制）。它们是《七国考》、《秦会要》、《西汉会要》、《东汉会要》、《三国会要》、《晋会要》、《南朝宋齐梁陈会要》、《唐会要》、《五代会要》、《宋会要辑稿》、《明会要》。其详尽的官制记载，可补二十五史的不足。

除上述两大基本系列的记载之外，还有一些专记各朝官制的典籍应当注意。

关于汉朝官制的，有《汉官》、《汉官解诂》、《汉旧仪》、《汉官仪》、《汉官典职仪式选用》、《汉仪》等六书。这些书虽然散佚，但清人有辑本，收在《平津馆丛书》、《四部备要）中。六书中，《汉旧仪》专记西汉官制，其余五书则记两汉官制，是研究汉朝各级官署、设官、职掌、员额、沿革等问题的必备书。

关于三国魏晋南北朝官制的，有（三国职官表》、《十六国将相大臣年表》（收录在《二十五史补编》第三册）以及王仲荦著《北周六典》等。

《唐六典》不仅是一部记载唐朝官制的专著，

还是一部关于唐朝设官的行政法规，包括朝廷和地方机构编制、职掌，设官员额、品级、待遇等等，注文追述官制历代沿革。

元、明、清三朝，又有（元典章》、《明会典》、《清会典》，颇多官制方面的内容。

宋代和清代，有两部贯通前后的官制著作，一是宋朝孙逢吉撰《职官分纪》 50 卷，一是清朝官修《历代职官表》，都是比较重要的参考书。

二、先秦的王权与秦以后的皇权

“五帝官天下，三王家天下。家以传子，官以传贤。”（《汉书·盖宽饶传》）自黄帝至帝尧、帝舜的帝，都是指氏族社会部落联盟时期的军事酋长。这时，是通过传贤来继位的。夏、商、周三代的王，则是指国家形成以后的君主，是通过传子来继位的。从“五帝”到“三王”，是我国古代历史上一次深刻的社会变革，标志着原始氏族制的告终和奴隶制的开始。奴隶制国家一经形成，为王朝服务的官僚机制便随之建立起来。

1. 以宗法权为基础的王权

当原始氏族社会末期，部落联盟的军事首领传位到禹时，氏族部落内部已经出现明显的贫富分化和等级差别，并且形成激烈的对立。禹在长期治水和掠夺战争中，建立起个人的绝对权力和巨大威望，而攫取的大量财富和奴隶又使他成为最富有者。权势和财富变为私有之后，就要遇到传给谁人的问题。于是，传贤必然会为传子所取代。这时，禹在形式上仍然举荐益任以政事，实际上却竭力培植儿子启的势力，形成“势重尽在启”的局面，以致诸侯皆离开益而去朝拜启。启终于夺得了最高权

位，建立夏朝，形成国家，开始了“家天下”的历史，时在公元前 21 世纪左右。

夏朝的最高统治者被称为“后”，这仍然是在沿用氏族首领的称号，只不过是借用其“继体君”的含义而已。“夏后”，就是夏王。“夏后氏”，则为夏王王族。“王”字的本意为斧，是军事首领的象征。这既表示其与氏族社会部落联盟军事酋长的渊源，又昭示出王权与军权的密不可分的关系。

“后”这一称号，到商、周两朝仅用于称先君，即王死称“后”。自西周初始，“后”字渐渐转变为国君正妻的专称，如王后和后来的皇后。王自夏始，商、周沿用，春秋以前，是至尊之称。春秋战国时期，大国（诸侯国）称王者渐渐多了起来，所以秦始皇统一之后，改以“皇帝”为最高国君的称号，以表明其为至尊、独尊。

说到这里，顺便解释一下“君主”二字。《仪礼·表服》称：“君，至尊也。”郑玄注：“天子、诸侯及卿大夫有地者皆曰君。”“君”的本意是对据有地盘的贵族的一种尊称，其核心是要“有地”。“主”字则指一国或一家之长，相对于“臣”、“仆”而言。君主，即拥有地盘和臣仆的至尊者。因而，历代都以君主作为国家最高统治者的通称。

夏、商、周三代的王作为至尊，融神权、宗法权于王权之中，构筑起以君主为首的王权专制和以分封宗族为主的国家政体。虽然王垄断着传达“天”意的大权，自以为王权“天”授，“有夏服

（接受）天命，有殷（商）受天命”（《尚书·召诰》），“丕显文（王）武（王），受天有大命”（《大盂鼎》铭文），所以王又称“天子”、“天王”，自称“予一人”。但是，此时为王者一方面利用自己的地位和权力不断摆脱“天”这一超人的意志的约束，另一方面却又要把这种约束牢牢地笼罩在其臣民的头上。因而，神权更多的是充当为王权作装饰的角色，使王权多一层迷惑其臣民的神秘灵光。实际上，王权主要体现在与宗法权的紧密结合上。

宗法权是以血缘关系为纽带形成的一种权力。有着共同血缘关系的人们，尊崇共同的先祖，视为同宗。在宗族内部，为维系亲属间的关系，须得区分尊卑长幼，并规定承继秩序以及不同地位的宗族成员的不同权力和义务。在原始氏族社会，尊重和服从先祖或长辈是天然的习俗，但同时它又成为宗法权出现的基础。氏族首领转而成为国家的主宰时，必然将先前对宗族的控制方式带到对国家的掌握之中来。国以家（宗族）为本，家是国的基本单位和模式，国也就必定成为扩展开来的家（家族）。“家天下”这三个字，非常准确地概括出王权的基本特征。与其说夏、商、周三代是神权、宗法权与王权紧密结合的政治体制，不如说是宗法权与王权紧密结合的政治体制更能反映事物的本质！

夏、商、周三代的王权，可以用我国早期文献中的两句话概括，即“溥天之下，莫非王土；率土

之滨，莫非王臣”（《诗·小雅·北山》）和“礼乐征伐，自天子出”（《论语·季氏》）。前一句说的是王对土地和臣民的占有权，后一句说的是王掌握着对重大国事的决策权。征伐自天子出，大家比较明白，是说天子掌握兵权。礼乐自天子出，是指天子掌握祭祀上帝和先祖的主祭权。当时，祭祀上帝和先祖被视为是头等大事，它既象征王的崇高地位，又表示其在宗族内的权威。而祭祀是有一套礼仪和用乐的规定的。天子之外，诸侯无权祭祖（极个别许以立先庙祭祖者例外），也无权随便用乐。

至于宗法权，夏朝王族不仅以其宗族出自禹，更上溯到黄帝。禹为姒姓，其后世有夏后氏、有男氏、斟觐氏、彤城氏、褒氏、费氏、杞氏、缯氏、辛氏、冥氏、斟戈（一作斟灌）氏等分支。王位在夏后氏王族内世袭，其他支族则被分封于各地，以国为姓，成为夏王朝的侯、伯，作为控制整个国家的依靠力量。到了商朝，商王即王族族长，为天下大宗。甲骨文中，还有子族、多子族等名称，其族长称“ 子”，在本宗内也君临一切。商王以大宗的身份和地位控制各“子”，通过他们掌握各宗族。无论是商王，还是各“子”，都是世袭。世袭在当时有“父死子继”和“兄终弟及”两种形式。父传子叫做“世”，兄传弟称为“及”。不过，商王祭祖重直系而轻旁系，显示出其嫡庶之分是存在的，还是优先考虑嫡长子继位的问题。西周初期发展并完善了商朝以来的宗法

需要全本请访问 www.ertongbook.com