

翁礼华 著

求官食禄

解读官史四千年



说官道税丛书

由于现代人将古人所谓的『政事』称之为『政治』，『政』是众人之事，『治』是管理，两者合而称之，政治即是管理众人之事。所以古人说『政事之原，莫大于官制』，若用现代语言来诠释，国家治理的好坏决定于官僚制度。中国的官僚制度始于大禹，历夏、商、周、秦、汉、三国、魏、晋、南北朝、隋、唐、五代、宋、元、明、清、民国至今，逾四千年之久，其间通过不断实践和完善，在分类、等级、选任、俸禄、考核、监察、奖惩、退休等方面形成了适应不同时期社会需要的官吏制度，可谓源远流长。

浙江古籍出版社

翁礼华 著

求官食禄

解读官史四千年

说官道税丛书

浙江古籍出版社

图书在版编目(CIP)数据

求官食禄：解读官史四千年 / 翁礼华著. —杭州：浙江古籍出版社，2006.12

ISBN 7-80715-201-X

**I. 求... II. 翁... III. 官制—研究—中国—古代
IV. D691.42**

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 164864 号

说官道税丛书

求官食禄——解读官史四千年

翁礼华 著

责任编辑 刘 炜 孙旭明

美术编辑 刘 炜

出版发行 浙江古籍出版社
杭州市体育场路 347 号

邮 编 310006

经 销 浙江省新华书店集团有限公司

制 版 杭州海得宝图文制作有限公司

印 刷 浙江印刷集团有限公司

印 张 12.25

版 次 2006 年 12 月第 1 版

印 次 2006 年 12 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16

书 号 ISBN 7-80715-201-X/I · 811

定 价 39.80 元

目 录

引言：设官分职，任职获禄

001

第一章 制度肇始的夏商周

009

- (一) 传贤到传子 010
- (二) 朝廷命官 011
- (三) 世官世禄 011
 - 1. 世袭官禄
 - 2. 禄田到禄粮
 - 3. 垄断的官学
 - 4. 承袭顺序
- (四) 首开官员考核 015
- (五) 开创御史监察 015
- (六) 年七十而致仕 016
- (七) 始现平民仰禄 016

第二章 法家治吏的秦始皇

019

- (一) 中央集权行政 019
- (二) 军功进爵食禄 021
- (三) 五善五失考核 023
- (四) 御史大夫监察 023
- (五) 始创卖官鬻爵 024

第三章 承上启下的汉王朝

025

- (一) 察举征辟选官 025
- (二) 秩石官俸 027
- (三) 上计考核 033
- (四) 首置监察刺史 034
- (五) 退休 038
- (六) 卖官鬻爵 039

第四章 混乱的魏晋南北朝

045

(一) 九品中正选官	046
(二) 薄俸及占田	048
(三) 送故迎新及杂供给	055
(四) 封爵食邑	057
(五) 三等考核	058
(六) 监察	059
(七) 文官授军衔	059
第五章 改革创新的隋文帝	061
(一) 首创科举	061
(二) 品级供奉	062
(三) 开创收之门	065
(四) 监察	066
第六章 承隋而起的唐王朝	067
(一) 官学与科举选士	068
1. 六学三馆	
2. 常举与制举	
3. 释褐获职	
4. 公平竞争	
5. 成效显著	
(二) 十八级官俸	071
(三) 公廩创收	075
(四) 考功司与中医师	077
(五) 三院监察	078
(六) 退休	078
(七) 鱼符——官员的身份证	079
(八) 卖官鬻爵	080
第七章 机构庞大的北宋、南宋	081
(一) 官学与科举	082
1. 官学	
2. 科举考试的完善	
(二) 体现按劳取酬的综合给禄	084

(三) 职田	091
(四) 公使钱	091
(五) 公费用餐与《岳阳楼记》	092
(六) 改进三院监察	094
(七) 退休	094
(八) 卖官鬻爵	096

第八章 分等治民的元帝国 097

(一) 中落的科举	098
(二) 无俸到有俸	099
(三) 封爵与勋号	105
(四) 台谏合一监察	106
(五) 官吏的退休	106

第九章 俸禄极薄的明王朝 107

(一) 科举选官	110
1. 认识反复	
2. 分地录取	
3. 八股答卷	
(二) 官学	113
(三) 厚此薄彼	113
(四) 考核和铨选	118
(五) 科道分立监察	118
(六) 退休	119
(七) 卖官鬻爵	120

第十章 化暗为明的大清国 123

(一) 科举选官	124
1. 磨勘复试	
2. 公费赴考	
3. 名额分配	
4. 考试内容	
5. 试卷批阅	
6. 童试秀才	

7. 乡试举人	
8. 会试殿试	
9. 传臚任用	
10. 恩科考试	
11. 科场舞弊	
12. 废除科举	
(二) 官员任用	140
(三) 封爵及给俸	140
(四) 封阶	145
(五) 耗羨及养廉银	147
(六) 触手便碎的州县官	149
(七) 纾解官困	151
(八) 考核与处罚	153
(九) 科道合一监察	153
(十) 退休	155
(十一) 卖官鬻爵	157
(十二) 衣冠禽兽	163

第十一章 孙中山和民国公务员制度

165

(一) 南京临时政府	165
(二) 北洋政府时期	166
(三) 国民政府时期	168
1. 考试	
2. 官俸	
3. 考绩	
4. 奖惩	
5. 退休	
6. 抚恤	

第十二章 革命干部到公务员

173

(一) 打破终身制	173
(二) 建立公务员制度	174
(三) 工资沿革	176
(四) 让制度适应国情	177

(五) 当代买官卖官的特点和形式 179

第十三章 西方公务员制度 183

(一) 英国首创 183

(二) 基本做法 185

1. 公开竞争、择优录用

2. 专门机构、统一管理

3. 职位分类、酬劳一致

4. 保持中立、实行常任

(三) 积极作用 186

1. 提高效率

2. 促进发展

3. 稳定政局

引言： 设官分职，任职获禄

大禹

夏后氏部落的首领，受命治水，三过家门而不入。因功受舜禅让，成为炎黄部落联盟的首领。图中禹王着衮冕，这是天子礼服的一种。冕冠形制代代相传，后来的皇帝之服往往只作局部的改动。



人生有追求自由、财富与和谐三大终极目标，其中追求自由是人与所有动物毫无差异的相同目标，追求财富则是人与少部分动物（如蚂蚁、老鼠等）相似的目标，而人对财富的追求与动物相比有过之而无不及，他不但要贮藏物质财富，还要把财富转换成更易保管的货币，甚至常常还要贪婪地通过投资使财富不断增值。由于财富不可能一个人创造，是需要很多人互相协作的过程，在这个过程中不但要优化资源配置，而且还要建立一套确保创造财富能顺利进行的社会秩序，从而产生使人际关系协调的第三个目标——和谐，以及必不可少的领导者。其中为建立相应社会秩序而产生的相关事务称为政事，其最高领导人就叫“王”“皇帝”“总统”“主席”，而其属下便是各级负责管理不同事务的“官吏”。那些纯粹为创造财富而产生的协调管理的事务

不属于政务，其领导者严格地说也不是政府官员，只相当于现代企业的各级领导者及其内部的事务管理者。

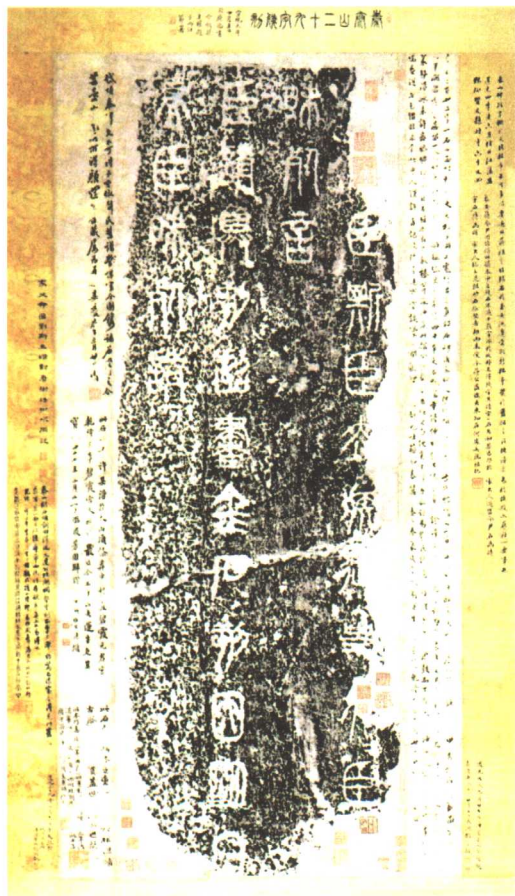
由于现代人将古人所谓的“政事”称之为“政治”，“政”是众人之事，“治”是管理，两者合而称之，政治即是管理众人之事。所以古人说，“政事之原，莫大于官制”，若用现代语言来诠释，便是政治的好坏决定于官僚制度。中国的官僚制度始于大禹建国，历夏、商、周、秦、汉、三国、魏、晋、南北朝、隋、唐、五代、宋、元、明、清、民国至今，逾四千年之久，源远流长。其间，通过不断实践和完善，在分类、等级、选任、俸禄、考核、监察、奖惩、退休等方面形成了适应不同时期社会需要的官吏制度，但真正建立起近代意义上的文官制度则始于民国前期。

“官”和“吏”在汉以前都指个人在国家机构中担任的领导职务，指的是同一对象，是中文通常使用的同义反复，犹如“兵”与“卒”，故后世常

以“官吏”作为官员的统称，“兵卒”作为士兵的统称。秦时，为了推动中央集权制帝国的文明建设，始皇帝嬴政还号召全国“以吏为师”，要求人民群众向有操守、有学问的官吏学习。当时身体力行，最早响应秦始皇号召的是宰相李斯，他亲手书写了书法小篆范本，风行全国，成了秦代第一个响应皇帝号召，实践“以吏为师”的典范。因此，当时的李斯既可称为大官，也可称为大吏。

汉朝以后，“官”和“吏”开始按级别分途，级别较高的官员称为“官”，低级官员称为“吏”。唐宋以降，“官”与“吏”又改按作用不同分途，“官”专指在政府机关中起主导作用，有品级的国家命官；“吏”则指在政府机关中起辅助作用，为官员办事的属吏和胥吏。官吏则成为官员和吏员的总称。

“设官分职”是国家机关必不可少的管理过程，“任职获禄”是国家对官吏付出劳绩心力的



泰山刻石

物质报酬。因此，官吏的俸禄支出是国家财政支出的组成部分，它的重要性不亚于军费和公共建设费用的支出。

负责发放俸禄的国家财政机构始创于周朝。当时，中央政府设置六官。其中天官与地官为兼管财政税收之官。天官的职能为对内制定朝廷法度，财政方面兼管支出；地官的职能则是对外管理国民经济，财政方面主要兼管收入。

秦始皇统一中国后，建立了新的财政机构。首先设置了主管国家财政的治粟内史，掌管全国租税收入和财政开支事务。此后这一职务虽在名称上有所变化，但作为总揽国家财政事务的中央专职官署和官吏这一原则，却一直被历代政府沿袭下来。如汉朝称为大农令、大司农、大农。魏晋南北朝至隋朝机构统称度支部，长官为度支尚书。

尚书，在汉代本为替皇帝起草文书的秘书小官，相当于现代的处级官员。其之所以在南北朝成为大官是因为当时政局变幻莫测，大臣弑主自立者比比皆是，弄得皇帝不敢相信大官，于是不得不起用与自己朝夕相处的小官来担当重任。自此以后，中国慢慢演变出了“大官”常常使用“小称谓”，“小官”却使用远比大官大的“大称谓”的现象。如现代的主官称为“书记”，而书记领导下的某方面的部门负责人却称为“部长”。而且从汉代开始大量起用皇帝或大官身边朝夕相伴的秘书担任要职也成了历代王朝晚期走向没落的共同特征，因为大量起用秘书是信不过，也驾驭不了有能力的基层官员的重要标志。

封建王朝有一个特点，它的部门和官吏设置非常具象，如在人少地多的唐代，皇帝认为有人户才会有耕种的农户，有农户才会有可征之赋税，户口比什么都重要。于是，朝廷下令将度支部改为户部，长官为户部尚书，此后历五代、宋、元、明、清各朝皆一以贯之。直至清末，民政业务要从户部中独立出来，户部成了管不了户口之部，清政府才不得不将户部改为度支部，置度支部大臣。晚清，在外来文化第二次传入中国的高潮中，财政一词与体育、社会、科学、文化、革命等新名词一起从日本传入中国。于是，民国建立后，将清末的度支部改称为财政部，长官先称总长，后改为部长。

同时，从秦朝开始，在地方行政机构中配置基层税务人员，即在县以下的乡设嗇夫一职，负责掌管“听讼，收赋税”。历朝名称和人员编制有所差

异，如明朝为不列入国家工作人员序列的粮长、副粮长等，但其征收赋税的职能基本相同，只不过明朝朱元璋实行民收民解，元朝忽必烈实行商包法，其他各朝大都推行官收官解的不同形式而已。

再次，自秦朝开始，专设“少府”这一中央财税机构，专门掌管供皇室私用的山海池泽商市租税收入及水衡铸钱、官府手工业赢利，开区别国家财政与皇室财政之先河。尽管历朝这一机构的设置及名称有所差异，如汉武帝时曾将少府分置出水衡都尉，掌管皇帝苑囿及铸钱等事项，但其专门管理皇室财政的职能则大体相同。

中国俸禄制度分四个时期：在西周春秋时期实行的是**爵禄制**，亦可称世官世禄**俸田制**；战国为从爵禄制向俸禄制转变的过渡期；秦朝至清朝实行**俸禄制**；民国以后实行**薪金制**。

爵禄制禄的等级标准按爵位划分，并赐给采邑。俸禄制也按等级颁给，划分等级的标准大体经历了三个阶段：一是秩石制，起于战国时期的秦国，因秦国谷物以石为计量单位，故官员之秩级亦与谷物数量相联系，秦汉时成为定制；二是秩石制和品级制双轨并行期，品级制，始于曹魏的九品中正制，至北朝北魏太和年间(公元477年—498年)颁布《后职员令》，将官分为九品正从十八等，以官品定俸禄，推行品级制，但就全国而言，这一时期品级制与秩石制并行，是秩石制向品级制的过渡时期；三是品级制，隋朝开始在全国推行，一直沿袭到清末，前后历千余年之久。

品级制的实施，以北宋《嘉祐禄令》为界，可区分为前后两期。隋唐以来都按职事官的官品颁发俸禄，而临时差遣以“使”名执行某项任务，并不改变其俸禄标准。北宋嘉祐年间改变了只依职事官官品给俸禄的“寄禄制”，代之以依据职事官原有官品为主，差遣职务为辅的“综合”给禄制。这样按劳绩取酬，有利于发挥“使职差遣”官员“治内外之事”的积极性，解决了官员“名与实殊”的矛盾，落实了按劳取酬的分配原则。

俸禄支付形式主要是实物与货币，辅之以土地和劳动力。俸禄支給，开始是以谷粮为主的实物，继而是钱币，或实物、钱币、银两兼给（佐以土地），最后是以支給银两为主。民国以后则以支付



泥质红胎高柄陶豆
这是商代文物，出土于陕西城固宝山遗址。

货币为主。在实际支付时，则根据国家财政收入（赋税征纳形态）和支出情况而时有改变。由于物价变动以及不同俸禄形态折算标准的差异，也影响官员的实际收入。

秦汉及其以后历代封建王朝的官吏，尤其是高级官吏除享受与官吏秩别品级相对应的俸禄外，还有一套爵位制度，与爵位高低相对应的经济待遇也是他们收入的来源之一。如秦朝实行二十等级军功爵，汉高祖刘邦继承秦制并用之于汉王朝等等。

秦汉以来，薄俸一直成为问题。为了解决此问题，增加官员经济收入，隋、唐曾行公廨田、公廨钱。唐朝的公廨钱就是财政拨款给各官署，由官署经营商业和高利贷以自养。宋朝官僚则以经商为个人副业，这不仅关系官吏的私人生活，还牵连到为官者寡廉鲜耻的一系列政治经济问题。

清朝雍正年间将明朝后期加征的火耗银规范化、固定化，建立了与品级制相配套的养廉银制度。这一制度在一定意义上具有创制色彩，标志着俸禄



大观通宝·北宋



大观通宝·北宋



政和通宝·北宋

制度的完善与变革，并对整肃吏治产生了深远影响。

从俸禄演变历史来看，周代最高一级“三公”的爵禄标准能养活2880人，最低一级“士”的爵禄标准只能养活9人，两者之比为320倍。而民国官员薪金制按1912

年公布的《中央行政官官俸法》规定，其标准划分为特任官、简任官、荐任官、委任官四类，其中，特任官为国务总理和各部部长；简任官分为三级；荐任官分为七级；委任官分为十二级。最高一级国务总理年薪银元1500元，



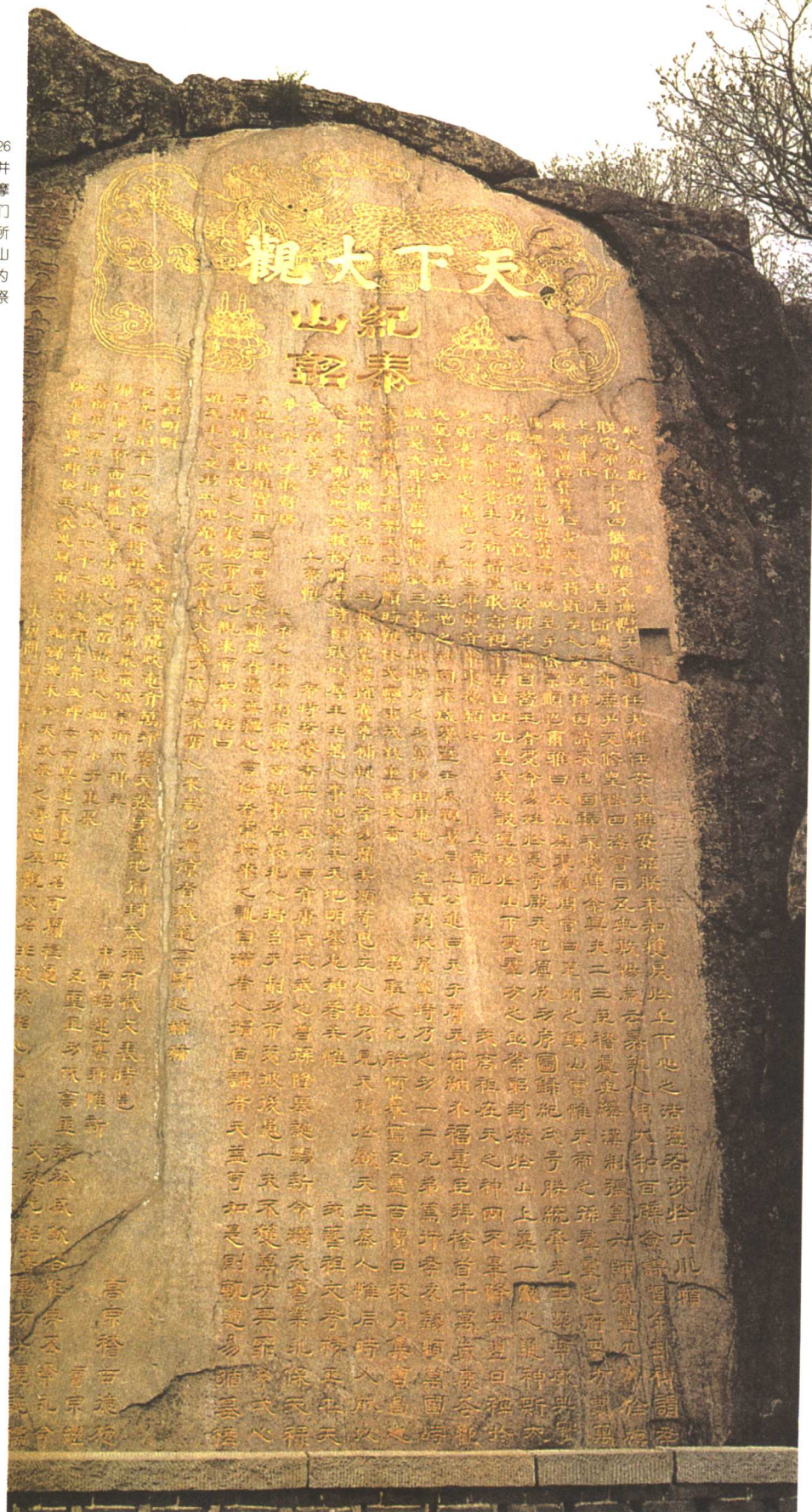
轻资银锭·明

这是唐开元十四年（公元726年）唐玄宗李隆基亲自撰文并以隶书书写的《纪泰山铭》摩崖碑。自古以来，泰山在人们的心目中一直为五岳之尊，所以历代帝王都十分重视到泰山祭祀。登泰山筑坛祭天称为“封”，在南山梁父山上辟基祭地称为“禘”。

求官

解读官史四千年

6



最低一级委任官为50元，最高一级薪金为最低一级薪金的30倍。可见，最高等级与最低等级官吏报酬的差距，随着生产力的发展和社会的不断进步，呈逐渐缩小趋势。也就是说，随着生产效率的提高，社会趋向公平是历史的必然。

与俸禄制度紧密相连的是官吏选拔任用制度。“官为国之基，治国图治首在吏”，官吏素质的优劣是国家治理的基础和决定性因素。各朝代的统治者，总是希望通过选拔贤能的人为其政权有效运转服务，尤其是每一朝代建国之初更是如此。作为对官吏管理的重要一环，就是选拔好忠实于朝廷、治民有方的人才，因此，凡是有作为的开明君主皆致力于研究官吏选拔制度的广泛性、客观性和有效性，从而使选拔制度越来越趋于完善。

历史上的选拔制度主要有：原始社会的禅让制、战国秦朝及西汉初期的军功爵制、两汉的察举征辟制、魏晋南北朝的九品中正制、隋唐五代宋元明清的科举考试制。官吏选拔任用制度的不断变革是生产力不断发展、社会不断进步的演进结果，是统治阶级选拔人才、行使管理国家职能的需要。然而世界上一切良法美政实行久了，都会产生流弊，所以“法久弊深”与“法严弊深”，都是古今中外千古不易的名言。历史上任何选官措施和制度都只能实行一个时期，时间一长即被歪曲而走向反面，成为封建豪门势族用来毁掉封建统治本身的手段。这是由于封建当权者总希望保护自己的既得利益，在一定范围内为了私利，他们不惜用“任人唯亲”代替“选贤任能”，造成了谋私利的当权者之个体利益与统治阶级群体利益的冲突。因此，自古至今只要不引入民主选举制度的任何朝代都不可能有彻底的“选贤任能”，即使是开明君主，也无法左右他所处的阶级群体，因而，最终还是激起民变，走上改朝换代的不归路。

考绩与监察是官吏管理制度中又一个重要内容，受到历代统治者的重视。各个朝代都设置监察和考绩机构及其职官，如秦朝的御史大夫、御史中丞、监郡御史；唐朝的吏部考功司。并有一套对官员进行考绩监察的办法，按照预先拟定的标准对各类在职官员进行考绩。“察贤否，明功过”，对官员进行督责，并将考核结果作为对官员升降赏罚的依据。这是一项使官吏队伍能经常保持活力的有效措施，直至现代我们仍坚持对官员的考察制度，只不过考核的形式、内容和标准有所差异而已。古代的御史权力很大，可闻风弹

劾，不直接承担责任，还有权直接向皇帝进谏，负责“掌以刑法典章纠正面官之罪恶”。由于御史大夫（相当于今中央纪监部门长官）作用特殊并受到皇帝的重视，故对任职人员素质要求很高，明清时代规定非进士、举人出身不得任御史。

古代的官吏“致其所掌之事于君而告者”也就是“还禄位于君”称为“致仕”，即相当于现代的退休制度。中国最早的官吏退休始于商朝太宰伊尹的“告归”，周朝不少卿大夫“七十而致仕”，即实行70岁退休的制度，但当时并没有成文之规定，仅约定俗成而已。到了汉、唐、宋、元，基本上沿用周制，明文规定70岁致仕；至于享受致仕的官阶范围，汉唐为中高级官吏，宋则扩大到所有文武官员，元则规定三品以下得致仕。明清两朝处于封建社会后期，社会矛盾日益尖锐，为提高国家机器的统治效能，对致仕年龄作了压缩性的规定。明朝规定，“文武官员六十以上者，准令致仕”，凡老病官员55岁以上者，即可致仕。清朝致仕年龄分类更为繁杂，一般文官致仕年龄为60岁上下，武官随官职大小确定，最低一级把总以45岁为限。明清两代文武官员均可致仕。尽管汉以后历代统治者对官吏致仕都有具体规定，但作为朝廷重臣、有功者和特旨选用职官均不受限制。

对致仕官供俸始于西汉，但各朝发给俸禄标准不一，主要分为食全禄、半禄、三分之一禄及更低比例，甚至为零。供俸标准是按照官吏任现职时的职务、品位、功绩和年龄等条件，由皇帝颁诏确定。封建社会朝廷官吏致仕手续大体都是按官品分级办理，主要分为三类：第一类是一、二品官自己奏请，由皇帝直接批准；三品至五品官自己提出申请后，由吏部、兵部拟定意见，向皇帝奏准；六品以下官吏，则分别由吏部、兵部按规定直接办理。这与中国目前按干部管理权限审批退（离）休并办理相关手续是十分相似的。

第一章

制度肇始的夏商周

> 公元前 2070 年—前 221 年

9

人类与猿猴相揖别之初，一直以血缘关系而群居，形成了氏族社会。由于血缘的差异，便产生了人的高贵与卑贱之分，高贵者也就有了凌驾于卑贱者之上的特权，这种特权表现之一便是世袭官职及由此而来的世袭官禄。作为制度肇始的夏朝，不但建立了以氏族部落联盟为形式的国家，而且基于人本身贪利图名的劣根性，公然将国家领导人从传贤的“禅让制”改变为“传子制”，变“天下为公”为“天下为一己之私”。这一改变显而易见地有利于其家族本身的发展，在当时的历史条件下也促进了社会的稳定，因为毕竟通过明确产权，“有恒产者，才会有恒心”，强化了领导者个人对国家管理的责任。可见，历史的进步在一定意义上讲是恶的结果。犹如市场经济是与毫不利己、专门利人原则背道而驰的经济，它利用人与动物一样能够寻求利益最大化的本性来竞争利益，从而促进了生产力的迅猛发展，运用“恶”的手段来推动社会进步，这是历史的必然。

在夏代有了朝廷命官。西周时代，官员有了品级和相应的俸禄制度。为了提高后备官员的素质，西周设置了官学，并针对任职官员建立了考核和监察制度。更不容易的是早在周代就已实行年届七十而致仕的不成文规定，并没有鼓励官员将革命到底，永不言退作为人生目标。春秋战国时期不



青铜神兽

春秋晚期（公元前6世纪下半叶—公元前476年）这一制作精巧、风格独特并运用镶嵌技艺的对兽，反映了我国春秋时期高超的青铜冶炼铸造水平和生产力的发展状况。