

中国古代官制研究

历史大视野

郑海峰 著

天津人民出版社





中国古代官制研究

历史大视野

郑海峰 著

天津人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国古代官制研究 / 郑海峰著. — 天津: 天津人民出版社, 2007.3

ISBN 978-7-201-05506-0

I. 中… II. 郑… III. 官制—研究—中国—古代 IV. D691.42

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第028466号

天津人民出版社出版

出版人: 刘晓津

(天津市西康路35号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022) 23332446

网址: <http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱: tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

天津市宏瑞印刷有限公司 印刷

*

2007年3月第1版 2007年3月第1次印刷

850×1168毫米 32开本 10.375印张 1插页

字数: 230千字 印数: 1—5, 500

定价: 26.00元

目 录

绪 论	(1)
一、研究对象和内容	(1)
二、中国古代官制的演变与特点	(3)
 第一章 “官”与“官制”的起源	(11)
第一节 民主选举氏族首领的制度	(11)
一、用人问题的提出	(11)
二、担任氏族首领的基本条件	(12)
三、氏族首领的产生方式	(12)
第二节 部落联盟首领的“禅让”制度及其特点	(14)
一、尧、舜、禹之间的“禅让”	(14)
二、“禅让”制度的特点	(16)
第三节 最初的“设官分职”制度	(18)
一、国家产生的两个显著特征初步具备	(18)
二、“设官分职制度”的雏形	(19)
三、“王权”与“皇权”	(19)
 第二章 历代行政体系与职官建制	(26)

第一节 中央机构建制及沿革	(26)
一、“三公列卿”的设置及其演变	(26)
二、“宰相系统”的行政中枢功能	(29)
三、寺、监、台、院的职能变化	(40)
四、古代中央机构设官分职的特点	(42)
第二节 地方机构建制及沿革	(44)
一、夏、商、周的地方机构	(44)
二、二级地方行政体制——郡县制的确立	(47)
三、三级地方行政体制——州、郡、县的形成	(49)
四、唐道、宋路体制的建立	(50)
五、行省的设立及地方行政四级体制的确立	(51)
第三节 体制、官吏与中央、地方之间的关系	(54)
一、行政体制与官吏制度的关系	(54)
二、古代中央和地方政权的关系	(56)
 第三章 古代官吏的选用制度	(62)
第一节 从“世卿世禄”制到“九品中正”制	(62)
一、世卿世禄制的形成及其衰落	(63)
二、多种选官制形成的原因	(65)
三、选贤任能和多种选官制	(69)
四、九品中正制的兴废	(87)
第二节 科举制度的发展及其利弊	(99)

一、科举制产生的社会背景	(100)
二、科举制度的运作方式及其演变	(101)
三、科举制度对近代西方官吏制度的影响	(158)
四、科举制度的历史地位和作用	(166)
五、古代官吏选拔制度的特点	(175)
第三节 官员的叙用铨选制	(179)
一、古代官员任期制的建立和发展	(179)
二、古代官员铨选叙用制度的内容	(182)
三、对历代官员铨选叙用制度的评价	(200)
 第四章 古代官吏的考绩和升迁降黜制度	(203)
第一节 考绩制度的产生和演变	(203)
一、秦统一以前的考绩制度	(203)
二、秦汉时期官员的考绩制度	(205)
三、魏晋南北朝官员的考绩制度	(210)
四、唐五代的考绩制度	(214)
五、宋代及其以后各王朝的考绩制度	(221)
第二节 考绩制度的社会意义及其启示	(233)
一、把工作实绩与奖惩结合可以更好地识别和使用官吏	(233)
二、考核与“监督”相结合才能收到实效	(234)
三、简明易懂，标准适中，是考绩制度得以落实的重要条件	(235)

第三节 官员的“升迁”与“降黜”	(236)
一、升迁制度的起源	(236)
二、官员升迁的标准	(237)
三、官员的降黜制度	(240)

第五章 古代官吏的监察制度和弹劾制度

(248)

第一节 监察弹劾制的产生和特点	(248)
一、监察、弹劾制度的形成和发展	(249)
二、隋唐及其以后各朝代监察、弹劾制度的特点	(253)
三、历代监察官员的选任标准及其任职特点	(263)
四、对古代监察、弹劾制度的评价	(268)
第二节 寄寓在监察机构中的政治毒瘤	(271)
一、特务组织的起源	(271)
二、特务组织的特点	(272)
三、特务组织造成的危害	(275)

第六章 古代官吏的致仕和休假制度

(278)

第一节 古代致仕制度的演变	(278)
一、汉代的致仕制度	(278)
二、魏晋南北朝隋唐时期的致仕制度	(279)
三、宋、明、清时期的致仕制度	(280)
第二节 古代致仕官员心理的演变	(282)

一、尊崇礼节导致的心态平和	(282)
二、完备理论导致对致仕制度的心理认同	(283)
三、仕途凶险导致的心理扭曲	(285)
第三节 古代的休假制度	(286)
一、汉代的休假制度	(286)
二、唐代的休假制度	(287)
三、清代的休假制度	(287)
 第七章 古代对职务犯罪、违纪的惩罚	(288)
第一节 明、清以前对职务犯罪的惩罚	(288)
一、从远古到秦汉魏晋时期	(289)
二、唐、宋时期	(290)
第二节 明、清《吏律》的确定	(291)
第三节 明、清官吏的职制犯罪	(292)
一、选任官吏犯罪	(292)
二、玩忽职守犯罪	(294)
三、败坏官风、官纪犯罪	(294)
第四节 明、清官吏的违式犯罪	(295)
一、违抗律令典章	(296)
二、奏报违制	(296)
第五节 执行公务违纪	(297)
一、出使不复命	(297)

二、泄露军情机密	(297)
第六节 公文制作使用违纪	(297)
一、延误公文	(297)
二、错报漏报	(298)
三、隐私故意不报	(298)
四、代判文书	(298)
五、随意增删文书	(298)
六、印信差误	(299)
七、漏失印信	(299)
八、漏用钞印	(299)
九、擅用调兵印信	(299)
十、信牌违律	(300)
第七节 明、清《吏律》对其他职官犯罪的规定	(300)
一、公罪与私罪	(300)
二、贪赃受贿罪	(301)
三、欺隐侵夺罪	(301)
四、官司出入人罪	(302)
第八节 明、清惩治职务犯罪的特点及弊端	(302)
一、注重对选官方面的失职罪的惩罚	(303)
二、严惩贪赃枉法行为	(304)
三、重视对擅离职守罪的惩处	(306)
四、严肃处置败坏官纪、官风之犯罪	(307)

参考文献.....	(314)
一、古籍部分	(314)
二、近现代著作（以出版时间为序）	(315)
三、有关论文（以出版时间为序）	(317)
后 记	(318)

绪 论

一、研究对象和内容

本书所要介绍的我国古代官制，是指从公元前 21 世纪时的夏朝，到公元 19 世纪末期的清朝这整个历史阶段的职官制度。时间上，大约经历了四千年；社会制度上则跨越了奴隶社会与封建社会两个历史阶段。

所谓“官”，又称“吏”。秦以前，“吏”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。但出于习惯，“官吏”仍为以后历朝对大小官员的统称。官吏在历史上有着十分重要的地位和作用，正如马克思在《拉萨尔》一文中所指出的：“要知道，政府当局的存在正是通过它的官员、军队、行政机关、法官表现出来的。如果撇开政府当局的这个肉体，它就只不过是一个影子，一个想象，一个虚名。”^①中国古代的政治家、思想家所阐述的“徒法不足以自行”、“明主治吏不治民”^②、“人存政举，人亡政息”^③、“得人者昌，失人者亡”等，也都表达了官吏在立政、执法、治民中的重要性。

所谓官制，就是官吏制度，也就是历代王朝以官吏主体为

①《马克思恩格斯全集》第 6 卷，人民出版社 1961 年 8 月版，第 320 页。

②《韩非子·外储说右下》。

③《中庸章句》。

对象的管理制度。在我国古代的正史中，与官制关系比较密切的有两个系统：一个是《百官志》（或职官志），一个是《选举志》。《百官志》（或职官志）的内容大致包括机构设置和官职的名称、员额、品级、职掌等，所谓设官制度、组织法则指的就是这些，即狭义的官制。把选官、任用、调动、考核、奖惩、退休等纳入官制系统是后来的事情，始于《旧五代史》创立《选举志》。应该说《百官志》、《选举志》所记载的内容，都是关于官的制度。本书所说的官制，是包括选举制在内的含义比较广泛的官制，主要包括以下一些基本内容。

（一）国家机构的设置

我国古代政府机构在中央主要有府、寺、台、省、部、司等，具体机构则有宰相府、御史府、太常寺、大理寺、尚书省、吏部等。这些机构之间，有的是主从关系，也有并列关系。比如，唐代的尚书省，下属有吏、户、礼、兵、刑、工六个部，每个部又有四个司。省、部、司之间是上下级的关系、主与从的关系；而部与部、司与司之间，则是并列的关系。上述各种机构的设置，有先有后，存在的时间也有长有短。在地方则有郡、县、州、道、府、路、省等的先后设置和变化。

（二）职官的配备

汉朝以前各部门长官的名称往往同时是机构的名称。如太常、光禄勋、卫尉等，既是各该部门长官的名称又是机构的名称。后来两者逐渐分开，在一个机构中，除了长官之外，还有佐官、属官，以及其他办事人员。由于地区、民族和朝代的不同，官职的名称变化很大。即使在同一个朝代，有些机构的名称与职

官的称号，前后也有许多不同。据统计历代各种职官名称不下几万种。职官的实际情况又很复杂，有正式的，有非正式的；有的有职有权，而有的则徒有虚名不管实际事务，等等。

（三）官员的选拔任用、考核奖惩、监察弹劾与退休等制度

官吏选拔任用制度，就是历代国家通过不同方式发现人才，将社会上的德才兼备者吸收到国家各级机构中，授以官职，委以政务，使之成为国家官吏，从事公职活动的一系列措施和规章。在我国古代，官吏选拔录用制度俗称考选制度，被选做官称入仕。官吏任免制度，是关于任命和罢免官吏职务的规章，即官吏的选拔录用与任免的系列规章。

官吏考核与升降奖惩制度，是历代国家对于各级官吏的守职情况实施检查督促，据此奖勤罚懒，提拔优秀，淘汰昏庸，从而有效地激励各级官吏积极性的有关规章制度。

官吏监察制度，是历代国家对于中央和地方各级机构、部门和官吏的公职活动，实施监督、纠察，以检举和纠正其玩忽职守行为，弹劾国家机关和官吏违犯朝廷纲纪法度的规章。

官吏致仕制度，近、现代人们习惯称退休制度。是指国家关于管理因老、病、衰而退職休息的官吏事务的各种规定和章程。另外，有些朝代对以身殉职、因公伤亡官吏的丧葬及其眷属的安抚体恤，也是有一定规则的，这就是历代的抚恤制度。

二、中国古代官制的演变与特点

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，政务官则是“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。“寮”，亦作“僚”（“寮”字本义是小窗或小屋，指在同一部门做官的人为“同僚”；《诗经》中“及尔同寮”，“寮”被解释为“官”^①）。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两千余年。各朝皇帝世袭，大小官吏均不再世袭，而由皇帝或朝廷任免。在以后两千年间，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。

（1）秦汉时期，朝廷设官确立起政务、军事、监察三大系统。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。皇帝不断用亲近的人掌握政务中枢，以取代或分割丞相事权，这成为历朝宰相名称和职权不断变化的基本原因。汉武帝以中朝官（由皇帝左右侍从人员构成）主决策，以丞相为首的行政机构掌外朝，原属九卿之一——少府所辖的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，对应于朝廷三大系统；县则设令、（长）、丞、尉。

（2）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（审核批准），尚书省主施行，三省长官

^① [唐]孔颖达：《毛诗正义·民劳》。

同为宰相，共掌国政。尚书省所辖六部二十四司，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。反映这一时代特点的是，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。地方设官，逐渐由郡、县两级向道、州（郡）、县三级发展。

（3）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与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“……内外之官其总政务者曰中书省，秉兵柄者曰枢密院，司黜陟者曰御史台”^①新的三大系统并立的格局。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。

（4）明清时期，皇帝专制主义走向极端，朝廷设官最大的几项变革：一是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，参与机务，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。二是罢枢密院。明朝以五军都督府掌军旅之事。三是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。在以十三道监察御史分察京官和州县官之外，又设六科给事中

^① 《元史·百官一》。

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），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。

中国古代官制，无论是奴隶社会，还是封建社会如汉、唐那样的地方分权时代，抑或明清那样的高度中央集权时代，都没有改变帝王的独裁专制性质。古代官制自然是为独裁专制帝王政治服务的，所以，又体现着几个具体特点：

一是体现着官与民的对立。无论是官员的选拔制度，还是管理制度、奖惩制度，其制定是自上而下，由几个御用文人闭门造车，拟出条文，尔后由帝王以诏书的形式颁布施行，成为制度。这自然无法反映广大民众的意愿和要求。在制度实行过程中，民众更无任何权利可言，官员不受大多数人的管理、监察。唐朝至宋明等王朝虽规定百姓可到朝堂“击登闻鼓”^①或报告官员的不法行为，但这只是帝王的“恩赐”和“点缀”，并不表明人民群众能对官员的监督起任何实际作用。所以，古代官制无论是制定还是实施过程中都反映了它排斥民意的性质。

二是官为君设，即官替君治民。“秦兼并天下，建皇帝之号，立百官之职”^②，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”^③，便成为封建社会中为官者的不变信条。这种原则贯穿于官制制定和实行的整个过程和各个环节。

在官员的选拔过程中，最高统治者个人意志左右制度的情况，即使在较严格的科举制下也不例外。武则天见士人在考卷中对她歌功颂德，便破格录用。史载有个叫朱前疑的人。其人浅陋无识，容貌丑陋，只因他上书说了一句“臣梦见陛下八百

① [宋]王溥：《唐会要·左右司郎中》。

② 《汉书·外戚恩泽侯表》。

③ 《史记·秦始皇本纪》。

岁”^①的话，武则天大为高兴，即授官拾遗。不久，又说他梦见则天“发白更黑，齿落更生”，便再迁郎中。后来，他出使回朝，再上书胡说“闻嵩山唱万岁声”^②。武则天看了更为高兴，即赐绯鱼袋（四五品官服饰）。武则天还有一条不成文的用人标准，就是凡能“告密”者就委以生杀大权。此外，考生的名字若为皇帝所厌恶，也往往要遭到贬抑，例如明永乐二十二年（1424年）甲辰科殿试，初拟孙日恭为状元，后明成祖因其名“日恭”两字合成似“暴”字，有不祥之兆，而降为第三，同时把邢宽提为第一名，以表示刑法尚宽，喻意仁政^③。弘治九年（1496年），有个名叫朱希周的被擢为第一名，原来是孝宗看到朱希周的名字后，认为“朱”是国姓，“希周”两字，是希望明朝统治能像周朝那样享国长久，取其吉利。嘉靖二十三年（1544年）甲辰科报试，初拟吴情为状元，后世宗以“吴”与“无”谐音，认为此人必“无情”，状元安能无情，于是不分情由把他降为第三。而正在审定鼎甲人选时，世宗忽见殿中悬幡被风刮起，而结成似“雷”字形。于是就在该科殿试卷中寻找一个有“雷”字的名字，结果找出一个名叫“秦鸣雷”的，把他拔擢为状元^④。这类事例史不绝书，帝王的片言只语、一时的喜怒哀乐都可能使各种制度失去作用。

实行品级、俸禄制，目的自然是使为官者随时想到“食君之禄，死君之事”^⑤。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，大体都做到了强化皇权的制度化、法律化。以官

① [唐]张鷟：《朝野金载》卷四。

② [唐]张鷟：《朝野金载》卷四。

③ [明]王世贞《弇州史料》卷九。

④ [明]王世贞：《弇山堂别集》卷八十三。

⑤ 《旧唐书·赵仁本传》。