



制度、名物与史事沿革系列

官制史话

A Brief History of Official System in China

谢保成 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



制度、名物与史事沿革系列

官制史话

A Brief History of Official System in China

谢保成 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

官制史话/谢保成著. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 7

(中国史话)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2455 - 2

I. ①官… II. ①谢… III. ①官制 - 中国 - 古代
IV. ①D691. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 111724 号

“十二五” 国家重点出版规划项目

中国史话·制度、名物与史事沿革系列

官制史话

著 者 / 谢保成

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 人文科学图书事业部 (010) 59367215

电子信箱 / renwen@ssap.cn

责任编辑 / 赵子光 赵 亦

责任校对 / 宋荣欣

责任印制 / 郭 妍 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京画中画印刷有限公司

开 本 / 889mm × 1194mm 1/32 印张 / 6.5


版 次 / 2011 年 7 月第 1 版 字数 / 119 千字

印 次 / 2011 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2455 - 2

定 价 / 15.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

《中国史话》 编辑委员会

主 任 陈奎元

副 主 任 武 寅

委 员 (以姓氏笔画为序)

卜宪群 王 巍 刘庆柱

步·平 张顺洪 张海鹏

陈祖武 陈高华 林甘泉

耿云志 廖学盛

总序

中国是一个有着悠久文化历史的古老国度，从传说中的三皇五帝到中华人民共和国的建立，生活在这片土地上的人们从来都没有停止过探寻、创造的脚步。长沙马王堆出土的轻若烟雾、薄如蝉翼的素纱衣向世人昭示着古人在丝绸纺织、制作方面所达到的高度；敦煌莫高窟近五百个洞窟中的两千多尊彩塑雕像和大量的彩绘壁画又向世人显示了古人在雕塑和绘画方面所取得的成绩；还有青铜器、唐三彩、园林建筑、宫殿建筑，以及书法、诗歌、茶道、中医等物质与非物质文化遗产，它们无不向世人展示了中华五千年文化的灿烂与辉煌，展示了中国这一古老国度的魅力与绚烂。这是一份宝贵的遗产，值得我们每一位炎黄子孙珍视。

历史不会永远眷顾任何一个民族或一个国家，当世界进入近代之时，曾经一千多年雄踞世界发展高峰的古老中国，从巅峰跌落。1840年鸦片战争的炮声打破了清帝国“天朝上国”的迷梦，从此中国沦为被列强宰割的羔羊。一个个不平等条约的签订，不仅使中

国大量的白银外流，更使中国的领土一步步被列强侵占，国库亏空，民不聊生。东方古国曾经拥有的辉煌，也随着西方列强坚船利炮的轰击而烟消云散，中国一步步堕入了半殖民地的深渊。不甘屈服的中国人民也由此开始了救国救民、富国图强的抗争之路。从洋务运动到维新变法，从太平天国到辛亥革命，从五四运动到中国共产党领导的新民主主义革命，中国人民屡败屡战，终于认识到了“只有社会主义才能救中国，只有社会主义才能发展中国”这一道理。中国共产党领导中国人民推倒三座大山，建立了新中国，从此饱受屈辱与蹂躏的中国人民站起来了。古老的中国焕发出新的生机与活力，摆脱了任人宰割与欺侮的历史，屹立于世界民族之林。每一位中华儿女应当了解中华民族数千年的文明史，也应当牢记鸦片战争以来一百多年民族屈辱的历史。

当我们步入全球化大潮的 21 世纪，信息技术革命迅猛发展，地区之间的交流壁垒被互联网之类的新兴交流工具所打破，世界的多元性展示在世人面前。世界上任何一个区域都不可避免地存在着两种以上文化的交汇与碰撞，但不可否认的是，近些年来，随着市场经济的大潮，西方文化扑面而来，有些人唯西方为时尚，把民族的传统丢在一边。大批年轻人甚至比西方人还热衷于圣诞节、情人节与洋快餐，对我国各民族的重大节日以及中国历史的基本知识却茫然无知，这是中华民族实现复兴大业中的重大忧患。

中国之所以为中国，中华民族之所以历数千年而

不分离，根基就在于五千年来一脉相传的中华文明。如果丢弃了千百年来一脉相承的文化，任凭外来文化随意浸染，很难设想 13 亿中国人到哪里去寻找民族向心力和凝聚力。在推进社会主义现代化、实现民族复兴的伟大事业中，大力弘扬优秀的中华民族文化和民族精神，弘扬中华文化的爱国主义传统和民族自尊意识，在建设中国特色社会主义的进程中，构建具有中国特色的文化价值体系，光大中华民族的优秀传统文化是一件任重而道远的事业。

当前，我国进入了经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的新的历史时期。面对新的历史任务和来自各方的新挑战，全党和全国人民都需要学习和把握社会主义核心价值观体系，进一步形成全社会共同的理想信念和道德规范，打牢全党全国各族人民团结奋斗的思想道德基础，形成全民族奋发向上的精神力量，这是我们建设社会主义和谐社会的思想保证。中国社会科学院作为国家社会科学研究的机构，有责任为此作出贡献。我们在编写出版《中华文明史话》与《百年中国史话》的基础上，组织院内外各研究领域的专家，融合近年来的最新研究，编辑出版大型历史知识系列丛书——《中国史话》，其目的就在于为广大人民群众尤其是青少年提供一套较为完整、准确地介绍中国历史和传统文化的普及类系列丛书，从而使生活在信息时代的人们尤其是青少年能够了解自己祖先的历史，在东西南北文化的交流中由知己到知彼，善于取人之长补己之

短，在中国与世界各国愈来愈深的文化交融中，保持自己的本色与特色，将中华民族自强不息、厚德载物的精神永远发扬下去。

《中国史话》系列丛书首批计 200 种，每种 10 万字左右，主要从政治、经济、文化、军事、哲学、艺术、科技、饮食、服饰、交通、建筑等各个方面介绍了从古至今数千年来中华文明发展和变迁的历史。这些历史不仅展现了中华五千年文化的辉煌，展现了先民的智慧与创造精神，而且展现了中国人民的不屈与抗争精神。我们衷心地希望这套普及历史知识的丛书对广大人民群众进一步了解中华民族的优秀文化传统，增强民族自尊心和自豪感发挥应有的作用，鼓舞广大人民群众特别是新一代的劳动者和建设者在建设中国特色社会主义的道路上不断阔步前进，为我们祖国美好的未来贡献更大的力量。

陈东元

2011 年 4 月



◎谢保成

作者小传

谢保成，1943年9月出生于甘肃兰州。1966年北京
大学历史学系毕业，1981年中国社会科学院研究生院毕
业。中国社会科学院研究员、博士生导师，从事中国史
学史、隋唐五代史、20世纪学术文化研究，发表学术论
文150余篇，出版学术论著10余种。代表作有《隋唐五
代史学》、《郭沫若学术思想评传》、《贞观政要集校》、《中
国史学史》。目前，参与主编的《中国历代官制大辞典》
正在修订。

目 录

一	如何认识和了解古代官制	1
1.	历代官制的演变线索	3
2.	古代官制的基本特征	6
3.	记载官制的主要典籍	10
二	先秦的王权与秦以后的皇权	13
1.	以宗法权为基础的王权	13
2.	趋于专制独裁的皇权	18
3.	皇储、后妃与宦官	22
三	中枢决策系统	29
1.	“事皆上尚书，与人主参决”	31
2.	“中书出诏令，门下掌封驳”	34
3.	翰林学士与枢密使的介入	39
4.	内阁与军机处的设置	43
四	中央政务系统	48
1.	三公九卿主外朝	48

2. “百司所禀”的尚书省	52
3. 转型中的三省六部	56
4. 罢除丞相，政归六部	62
五 地方行政沿革	66
1. 外服与封国、封邑	66
2. 郡县制的发展	69
3. 分省制的确立	75
4. 边地的管理	79
5. 乡里制度日趋严密	83
六 监察系统	88
1. 御史中丞与司隶校尉	89
2. 御史台独立	91
3. 台谏趋一，增设派出机构	94
4. 都察院取代御史台	98
七 军事系统	102
1. 指挥机构与军队编制	102
2. 禁军的建制	109
3. 地方武装	115
八 官吏的管理	122
1. 选官与任用	122
2. 官品与爵禄	131
3. 考课与奖罚	141

附录 主要朝代设官系统简表	149
汉朝	149
唐朝	152
宋朝（神宗元丰官制）	160
元朝	166
明朝	172
清朝（中叶以前官制）	176
改版书后	182

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。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，官治民的范围越来越宽，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。



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“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。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），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。