

中国文化史丛书

权力的运作

——中国官制

赵成娟



沈阳出版社

03

70

权力的运作

——中国官制

赵成娟

沈阳出版社出版

一九九七年

中国文化史知识

编辑委员会

主 编

张岱年

执行主编

朱立元

委 员

王振复 李祥年 周振鹤 葛剑雄

朱立元 涌 豪

总策划

石铜钧

责任编辑

封兆才 祝乃杰 葛君 田雪峰

封面设计

曾一中 庆芳

目 录

一、地基初定	
——夏商周官制·····	(1)
二、逡巡摸索	
——过渡阶段的春秋战国官制·····	(11)
三、大厦初成	
——秦汉官制·····	(21)
四、风云变幻	
——魏晋南北朝官制·····	(39)
五、装潢完毕	
——隋唐官制·····	(49)
六、铸之弥坚	
——宋元官制·····	(72)
七、铜墙铁壁	
——极端专制下的明清官制·····	(86)

一、地基初定

——夏商周官制

夏朝，是中国历史上第一个设有国家机构的朝代，已具有官制的雏形。但是，在机构、职官设置方面，以及它们的权力分配方面，都还不完备。

夏朝初期，最高统治者称后，夏启被称为夏后启或夏后伯启。直到少康时期，统治者开始称王。之所以称王，是由于认为王字本身具有特殊意义：三横分别代表天、地、人，中间一竖表示一个贯穿天、地、人的人。以王为称号，表示自己是天、地、人的主宰，只有自己才能统治天下万物。

夏虽已进入奴隶社会，但仍保留有氏族社会的残余，血缘关系色彩浓厚。参与政务，管理国家的都是贵族，如中央职官一般由以夏后为首的贵族担任，可分为下列四种性质的官：

(一) 顾问官

夏代，在中央设有三老、五更、四岳、四辅等官职，他们由最具学识经验和享有很高社会声望的人担任。君王遇到重大

事情时，总会派大臣向他们请教，听取他们的意见。

(二)军、政务官

六卿，是统领军队的六军将领。既管理军队，也兼社会事务，权力很大。

车正，负责制造和管理战车。相传，中国车辆的发明者奚仲在夏朝担任过此官，他制造的车，结实牢固，运用起来也很灵便。

司徒，掌管教化，以五教（指父义、母慈、兄友、弟恭）来教化国民。

官师，是国学学官。负责教育贵族子弟明晓人伦；担任君王的老师，讲授王道；对君王进行监督，加以劝诫。如果君王有错误，官师不劝谏的话，就要受到处罚。

大理，也称士，主管司法刑狱。夏代，已制订了刑法，《左传·昭公元年》记载：“夏有乱政而作禹刑”，《唐律疏义》记载：“夏刑三千条”。也建立了监狱，称圜土（即环状的土牢），也称作夏台。夏桀就曾把商汤囚禁在夏台。

水正，掌管水利工程。少康时，高侯冥担任此官，他由于全心致力于治水事业，结果被水淹死。

财税官，掌管财政税收。夏朝已建立赋税制度，并用诸侯缴纳的赋税额来评定他们的政绩。平民缴纳税额是每个成人授田 50 亩，按 10% 的比率纳税。但实际上，实际缴纳税额要多得多。

稷，管理农业。传说，农官祖先是柱，本是原始社会末期一部落首领，擅长种植各种谷物和蔬菜，因此，被奉为谷物之神

——稷。夏建立后，把稷作为农官称号，由弃担任。

虞人，掌管山泽、畜牧。

(三)宗教历法官

太史，负责记载重大事情，兼管天象、历法。夏末，有个太史叫终古，对荒淫贪欲，不理朝政的桀，苦苦劝谏，反而遭到责罚，于是逃亡到了商。

羲和，掌管天地四时。传说，黄帝时，任这个职位的官名叫羲和，是驾日车的神，专门观测太阳的变化，可以赶太阳。后代为纪念他，称他天文官。仲康时，羲和是个酒鬼，经常因酒误事，终于因没能能够及时测出日食，引起一场混乱，被正法。

夏朝建立后，根据形势的发展，不再以血缘关系划分氏族，而是改成按照自然区域来划分行政单位，统治人民。夏代实行两种地方行政制度：州师制、五服制。

州师制，指依照山川泽地等自然地形，把全国分成九州（冀州、兖州、青州、徐州、扬州、荊州、豫州、梁州、雍州）。在州设置州牧管理当地居民。州牧直接对夏后负责，或由夏后派遣贵族担任，或者由夏后指定部落中原来的首领担任。州的下面有师，师下面有都，都下面有里，里下面有朋，朋下面有又有邻。

五服制，是指在统治中心的周围地区，根据距离统治中心远近，每隔五百里为一区，共五个地区：甸服、侯服、绥服、要服、荒服。它们分别纳不同的税，负有不同的义务。甸服，距统治中心最近，由夏后直接掌管，主要是向中央缴纳农产品；侯

服，是诸侯分封王，主要服各种劳役；绥服，介于中原与少数民族地区之间，300里以内按照夏后意志推行文教，其余200里负责保卫王都和诸侯安全；要服，300里以内地区要听从王的平常教诲，其余200里可依次减轻赋税；荒服，是边远地区，居民主要是少数民族，礼节从简，也可以迁徙。

商朝，以商王族为主体，以贵族为支体，构成统治网络。商制，只有贵族可担任官职，参与国家管理，并且官职是世袭的。虽然成汤时，曾起用过隐居的贤能之士——伊尹，但也只是个别情况，并没形成定制。

商朝，商王是最高统治者，总揽政治、军事、司法和祭祀等所有大权，常自称“一人”或“予一人”。

中央处在内服（王畿以内，由商王直接统治），设置的职官称百官、百僚，根据它们掌管的事务分为三类：中央政务官、宗教事务官以及王宫内廷事务官。

1. 中央政务官

尹，辅佐商王处理政事，权力很大，相当于后代的相。伊尹因为商王太甲不遵循祖法，施行暴政，又不听劝告，于是，伊尹把太甲放逐到桐宫，自己代行王权。直到太甲悔过自新，才把政权归还他。

藉臣、小藉臣、小众人臣，都管理农业方面的事务。不同的是，藉臣、小藉臣专门管理王室藉田（专门供应祭祀用品，由一族共同耕种）；小众人臣则是直接管理农业生产者（当时主要指奴隶）。

另外，还有马，掌管骑兵，常奉王命率兵征伐；多亚，负责保卫疆土，征收军赋；射，掌管弓箭手部队；戊，管理、督率奴隶

戍边、征伐。

2. 宗教事务官

主要职官有卜、巫、史、作册等，统称史官，掌管祭祀、占卜和纪事。他们属于神职人员，是所谓的神与人的中介，可以代神发言、行权。同时，也是重要的执政官，地位高，权力大，对国家活动具有重要影响。

卜、巫，掌管祭祀及占卜吉凶。商代，国家遇到重大事情或举行某种重要活动时，卜和巫就用龟甲或蓍草来占卜吉凶。用龟甲占卜时，先在甲腹上钻孔，然后把炭火放进孔中，甲骨上就会出现裂纹。卜就是根据出现的裂纹的形状来判别吉凶。

乍(作)册，相当于后代的太史，负责记录王言，制作策命，记录国家大事，编写史册，管理典册文书，并可按王朝典章制度监督祭祀、典礼、册命等重大活动，遇有违规现象则进行劝阻。

3. 王室内廷官

冢宰，地位与尹相当，是内廷事务总管，处理朝廷日常事务。因为与商王亲近，也能参与决策国家政事，甚至可以代君处理政事。

小臣，也称少臣，直接听从商王的领导。职责多种多样，或者随王出征，为王备置车马，或者管理王室车马及养马的奴隶，或者奉王命去田猎。

宗正，相当于后代的宗正，专门负责王族事务。

另外，还有司货，主管购置王室物品，保藏贡品和缴纳物品；司工(又称司空)。管理建筑工程及百工，制造车服器具；帷服，处理宫廷内政务；小疾臣，掌管王室医务，负责治疗疾病。

商朝的基本行政区划是邑，大小不等。商王和诸侯都有邑，国都也是邑，盘庚迁殷后，建立都城中商，也叫大邑商。一般在商王认为重要的地区或新征服的地区设邑。邑设有族尹，或称里君、里尹、百姓，执行王室和诸侯的命令，负责军事、田猎等。

在臣服于商王朝的列国地区，设有殷边侯甸、邦伯来管理当地。他们或是由商王派遣的贵族担任，或是由商王指定当地原来的首领担任。侯、邦伯，都是一方国的首领，但他们的地位、势力并不相同。这是因为方国领土有大小，势力有强弱。领土小，势力弱的方国。国君一般称侯，往往成为大国的附庸；领土广，势力强的方国，国君则称邦伯。甸，也称田，开始是指向朝廷贡纳猎物、兼耕种农田的边远地区，后渐渐变成这个地区的官职，主要是管理农田种植。

周在灭商以前，已初步形成了一套行政体制，灭商后，根据实际需要，在商制基础上，进一步充实，具有一定规模。周代，共有官员 63675 人，其中内官（朝廷官）2643 人，外官（地方诸侯国官）61032 人。

周朝，最高统治者仍称王，又称天子，天君，拥有至高无上的权力。具有最高决策权，国家大事都由周王决定；具有最高军事指挥权，可以征调诸侯军队；可以裁决诸侯间的争论；另外，“礼乐征伐自天子出”，诸侯国的建制和制度的实施，都要奉命进行，不能私自决定。

周王以下有百官：

（1）师保辅弼官——太师、太傅、太保，称作三公。地位很高，“一人之下，万人之上”。职责是协助周王决策国家大事，同

时，统领诸侯百官，执掌国政。担任三公的人一般是天子的宗族长老或外戚，他们的话天子一般都听，并且在天子年幼或王位暂缺情况下，三公可以代王行权，但太保一职，在制度上并没有固定设置，经常因人而设，无人则缺。

(2) 外廷政务官

司徒，即地官，是民政长官，掌管藉田和农业生产。还有管理军务、选士及征收赋税的职能。选士基本方法是乡举里选：第一步由乡大夫初试，被录取的人叫秀士，推荐给司徒的优秀人才叫选士；第二步是司徒试，合格的人称俊士，优秀的称造士；第三步是由司徒和司马从造士中选进士，然确定他的官秩俸禄。属官有司民，掌管户籍；职方，掌管地图；农正（也称农大夫或田畯），掌管农事；廩人，掌管粮仓；虞人，掌管山林川泽；牧人，掌管牧养牧畜；封人，掌管筑社坛及藉田疆界。

司马，即夏官，主管军队与军事行政。具体负责征收军赋，保管兵器，指挥军队，监护国器、宗器；以及与司徒一起选士。属官有司士，掌管武官的爵禄；司勋，掌管赏赐功勋。

司空，即冬官，掌工程营建。国邑都城，君王宫室、陵墓的营建，水利交通工程的实施，都由他负责。属官有工师，掌管工匠；陶正，管理烧瓦制陶。

司空、司徒和司马合称三司，又称三事、三有嗣，是秦汉时期国家最高军政官三公的雏形。他们是由最重要的贵族担任，或由六太兼任。

司寇，即秋官，主掌司法。司寇的设置开始于商末；但在中央机构中正式成立专门机关是在西周；具体负责制定颁布法令；周穆王时的司寇吕侯制《吕刑》3000多条。执掌刑罚典章制度；掌管诉讼审判。西周实行国王、三公、司寇、乡、遂、县六

级审判制，司寇最关键，一般只审理王畿以内的案件，基层的案件由乡士、县士就地审判处理，只有案件重大时才交给司寇或周王裁决。属官有小司寇，直接审案；司刑，掌刑罚；司圜，掌理监狱事务；司约，掌契约卷书。还有掌戮、准夫、司隶等。

(3) 朝廷事务官——六太。

太宰，又称宰，处于冢宰地位，六太中地位最高。是百官之长，也是周王最信任和最得力的助手，直接根据王的命令处理朝廷事务。经常由师、保兼任，周公和召公都曾兼任过太宰。属官有小宰，辅助太宰处理事务；宰夫，负责百官的考核铨叙（审查官吏的资历，确定级别）；太府，掌管九贡（杞贡、宾贡、器贡、印贡、材贡、货贡、服贡、游贡、物贡）、九赋（邦中赋、四郊赋、邦甸赋、家削赋、邦县赋、邦都赋、关市赋、山泽赋、币余赋）、九功政务；司会，主管王朝财政经济收支的全面核算。

太史，掌管天文历法，起草文书，记载史事，策命诸侯、卿大夫以及祭礼等。是周朝职权显赫的重要官职之一。西周初年，太史尹佚，与周公、召公、太公并称四圣。

太宗，又称宗伯，上宗、宗祝，掌管宗庙祭祀礼仪，是后世宗正的前身。

太祝，掌管社、稷，负责向神灵祷告，举行祭祀或其他活动时，编制和宣读祝祷文辞。

太卜，掌占卜。

太士，作祭祀时的服务工作。

(4) 内廷事务官

内廷事务官，是为王私人服务的，是后世官爵分明的宫廷组织之滥觞。主要职官有内宰，宫廷总管，掌管宫廷内政；膳夫，掌管王室的饮食，有时受王派遣传达命令；缀衣，掌管制作

王室衣服；虎贲，负责王的安全工作，庶府，管理王室库藏；左右携仆，管理王室器物或驾车的仆夫；趣马，又称走马，掌管王室的马匹。另外，还有门尹、大酉、火师、水师等官。

周朝的地方基本行政区划有国、都、邑三级及邦鄙。国是国都，王和诸侯所在地；都是大邑，大夫宗庙所在地；邑是居民点，相当于现在的村镇；邦鄙设在边境地区。

诸侯国的官制与中央政府大体相同，只是规模小，名称也不同。诸侯国执掌军政大权的是卿，或称政卿、正卿，但不称卿士。司徒、司马、司空、司寇、太宰、太史等主要官职，一般也都设置。

邑，一般由家臣管理。大夫的家务总管和管理私邑的都称宰，另外，还有马正、工师、御辔(zōu)、祝宗，分别掌管军赋、工匠、驾车、祭祀。

王畿、都畿之内实行乡制，“王家为比，五比为闾，四闾为族，五族为党，五党为州，五州为乡”，分别设有行政长官比长、闾胥、族师、党正、州长和乡大夫。

比长、闾胥、族师分别掌管辖区的治务、征课政令、族内戒令政事。党正，掌管党内政令，年终祭祀时聚集居民举行乡饮酒礼；乡里有婚丧事时进行监督，戒令违礼现象；率领民众征战、田猎；亲自督察族师的调查校正和三年大比；年终总计党政，并向州长汇报。州长，掌理教治政令，每年正月向州民宣读；亲自主持乡射礼、州祭祀及乡大夫的丧事；为国家征召役工；三年大比，对属本州管辖的党、族、闾和比的官吏进行考核，辅助乡大夫对他们进行任免。乡大夫，掌理全乡的政教禁令，每年正月颁布司徒颁发的教法，督促官吏按教法教化人

民；举荐贤德之人任官；年终向中央呈报本乡官吏的政绩，接受考课等。

王幾、都幾之外及边远地区实行遂制。“五家为邻，五邻为里，四里为鄴，五鄴为鄙，五鄙县，五县为遂”，分别设有邻长、里胥、鄴师、鄙正、县长和遂大夫。邻长，掌管一邻的政务；时胥，负责检查本区户口，督促人民耕作，征收赋税；鄴师，掌理政务，统计户口，治丧主祭，征集民夫等；鄙正，掌管本鄙政令、祭祀，年终考察并统计本鄙官吏政绩状况，呈报上级。县长，掌管一县政务，如领授土地，处理诉讼，督促民耕，征召徒役等。遂大夫，掌管一遂政务，教化居民，核查户口，征收赋税，处理诉讼，荐举、考察属官等。

二、逡巡摸索

——过渡阶段的春秋战国官制

春秋战国，尤其是战国时期，各国的统治者，为巩固统治，都加强了国家机器，完成了由以奴隶主贵族为主的政治体制向封建君主专制的中央集权制度的过渡，建立了以国王为首的封建官僚政府。

春秋时期，中原各国的职官名称多沿用西周旧名，但官的职责权限发生了变化。南方楚国则早就自称蛮夷，职官名称及官的职责权限都与中原各国有很大不同。不过，各国官制有个共同点：军与政都掌握在执政长官正卿或上卿一人手中，平时是全国最高政务官，战时则成为最高军事长官。

战国时期，各国纷纷实行变法，官制发生了很大变化，如宗法分封制也发生了很大变化，如宗法分封制遭到破坏，世禄制变成薪俸制，世袭制被官僚制取代，官分文武，初步形成了以丞相、将军为首文官、武官两大官僚系统。

东周时，周王仍称天王、天子，但实际上，只是名义上还是诸侯的共主，而地位却和一个小国君主差不多。由周王控制的

土地寥寥无几；周王的命令，诸侯开始公开抗拒，甚至诸侯反过来号令天子，召传周王参加盟会；诸侯朝觐天子的礼节，已非常少见，对天子的朝贡，也几乎全废，王室甚至连葬平王的费用也筹划不起来。一些强大的诸侯国根本没有把周王放在眼里，楚庄王曾问鼎（天王权力象征）的大小轻重，大有取代天王的野心。

战国以前。周王仍然被大多数诸侯国承认，被尊称天王。春秋末年、战国时期，大国君主开始相继称王，甚至还有称皇称帝的，周王反而常常被称作君，连名义上共主的地位也失去了。

（一）宰相的设置

春秋时期，由君主的家臣发展起来的宰相执政制度，在楚、齐、吴等国初步形成。但宰相的名称各国不完全一样，齐、秦称相，楚称令尹，宋称大尹，吴称太宰。战国时期，宰相制成为各犬国的基本制度。宰相成为君主制下执政官的通称，由君主任命，可随时撤换，直接听从君主旨意统率百官，总理国政，名称各国也不一样，有相、相邦、相国、相室、丞相等。宰相制的实行，打破了血缘关系的限制，使有才能的人有了掌握权力的机会。

（二）执掌国政的三公

春秋时期，各国不设太保，只置太师、太傅，但也成为名誉职位，已没有任何实权。战国时期，三者全废除，而以司马、司

徒、司空为三公(鲁国称三官),司徒地位最高,称冢卿或上卿,司马、司空则称介卿或亚卿。

司徒,春秋各国多沿置,但职责发生了变化。齐国另外设置大田管理土地和税收,司徒成为军事职务,有锐司徒(掌管作战士兵)和辟司徒(掌管军事营垒)。战国时期,大多数诸侯国也设置了司徒,治理人民,掌管藉田,征发徒役。战国中期后,楚国出现“左徒”,地位仅次于令尹,是太子的侍奉官,与后世的左右拾遗相当。著名的诗人屈原,在楚怀王时就曾任左徒。

司马,春秋各国司马的职权,地位不完全相同。并且开始设置专门统兵作战的将军。楚国,司马的地位与令尹并列,是最高武官,作战时可以任总指挥。晋国,司马专掌军法,在三军将佐下面,又另设军尉(也称作军大夫)掌理军政。晋文公时,开始设元帅,率领中军,由非宗族的人担任。后期,吴、越、郑等国开始设置将军。战国时期,由于战事频繁,各国都很重视武官。大多数国家最高军政长官不再称司马,而称作将或将军,由国君亲自授印,有时还举行隆重的仪式。齐国,除设有将军外,还任命身残而精通兵法的孙臆为军师,做军中参谋。秦、赵两国则设国尉掌握军政。秦国初期以大良造为最高军政首领,文武不分途。到秦昭公时,开始设置将军,作为最高军事长官,但后来,将军又演变成出征时由国君临时委任的最高统帅官,恢复了大良造的原来的权力。大良造撤消后,它属下武官国尉成了实际的最高军事长官。

司空,春秋国时期,除南方楚国不设司空外,其他诸侯国都设置了司空。春秋宋、曹等国称作司城,晋国的司空是军事职务,掌管营垒及其他后勤工作,秦国的威垒、齐国的辟司徒