

◎ 陈茂同 / 著

中国历代 职官沿革史



百花文艺出版社
BAIHUA LITERATURE AND
ART PUBLISHING HOUSE

◎ 陈茂同 / 著

中国历代 职官沿革史



百花文艺出版社
BAIHUA LITERATURE AND
ART PUBLISHING HOUSE



图书在版编目(CIP)数据

中国历代职官沿革史 / 陈茂同著. — 天津: 百花文艺出版社, 2004

ISBN 7-5306-3934-X

I. 中… II. 陈… III. 官制—历史—中国—古代
IV. D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 057772 号

百花文艺出版社出版发行

地址: 天津市和平区西康路 35 号

邮编: 300051

e-mail: bhpubl@public.tpt.tj.cn

<http://www.bhpubl.com.cn>

发行部电话: (022) 23332651 邮购部电话: (022) 27116746

全国新华书店经销

河北省三河市宏达印刷有限公司印刷

※

开本 880 × 1230 毫米 1/32 印张 20.25 插页 2 字数 466 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1—5000 册

定价: 35.00 元

前 言

我国古代自原始社会进入奴隶社会,便出现了阶级,形成了国家,并逐渐建立了一套统治机构。国家机构是国家的重要组成部分。国家机构的演变历史是社会历史发展的一个重要方面。因此,研究国家机构的演变历史,对于了解我国古代社会历史发展有着重要的意义。

在阶级社会中,各级官吏,都是代表统治阶级管理和压迫人民的,各类职官机构,都是国家政权的重要组成部分。在奴隶社会中,国家形式是以王为首的奴隶主贵族政体。王是最大的奴隶主,是国家的最高统治者,全国的土地、奴隶及平民都属王所有,即所谓“溥天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”。王把一部分土地、奴隶及平民分给同姓和异姓的贵族,封他们为诸侯。诸侯是受封区的统治者,但须服从王命,对王承担徭赋义务。在诸侯封地内,也建立一套掌握政治、经济和军事权力的政权机构和官吏,成为具有一定独立性的地方政权。诸侯又把土地、奴隶及平民分封给奴隶主贵族卿、大夫。卿、大夫是其封地内的统治者。有的卿、大夫担任着王国或诸侯国的重要官职,辅佐王和诸侯进行统治。

商王廷设有百官,辅佐商王治理国家。百官之中可分为政务官、宗教官和事务官三类。政务官、宗教官的地位很高,权力很大。周朝

的官制在商朝的基础上更加发展,形成了一套庞大的官僚组织和较完整的官僚制度。辅佐周王进行统治的有三公(太师、太傅、太保),其权力很大,是国家的总管。协助周王处理政务的最高官职是六卿,即太宰、太宗、太史、太祝、太士、太卜。太宰是朝廷的政务总管,太宗管宗庙谱系,太史管起草文告、编写史书,太祝是最大祭祀官,太卜是占筮官,太士是神职官吏。此外,周朝还设有司徒、司马、司空、司士、司寇等五官,分别掌管土地、军赋、工程、群臣爵禄、刑罚等。

商周的王、诸侯、卿大夫及其他各种官吏都是世袭的,世代掌握着统治大权,这就是所谓世卿制度。春秋时期由于诸侯间强凌弱,大并小,互相间进行无休止的兼并争霸,周王朝对诸侯逐渐失去控制的权力,贵族分封制度行不通,各诸侯国称王称霸,设官分职,各行其是,职官制度也因而发生了变化。

自秦汉以后,官制渐趋复杂,中央和地方官制不断变化和发展,兹分叙如下。

一、中央官制的变化概况

秦灭六国,建立了我国历史上第一个统一的专制主义中央集权国家,确定了皇帝至高无上的权力,并建立了三公、九卿一套比较严密的中央官僚机构,以协助皇帝处理国家的军政事务。西汉初期基本沿袭秦制。自武帝始,皇帝常通过内廷管理文书的尚书台亲自裁决政务,并把秦时的丞相、御史大夫、太尉逐渐改名为大司徒、大司空、大司马,亦称“三公”(又称“三司”)。原来御史大夫的属官中丞保留下来,专司监察,以后称为“御史台”,中国历史上专职的监察机构,从此正式建立起来。到了东汉,正式发号施令的是尚书台,三公的权力削弱,只能办理一些例行公事。东汉末,曹操为了掌握大权,自任丞相,并一度恢复御史大夫等官职。曹丕称帝后,认为东汉尚书台权力太大,便另设中书省,掌握机要,起草和发布政令,逐渐成为事实上的宰相府。尚书台自此成为执行机构,其事务日益繁忙,开始分曹治事,设侍郎、郎中等官,综理各曹工作。

晋代将汉代的侍中改为门下省,作为皇帝的侍从、顾问机构,长

官为侍中。侍中地位虽不高,但因接近皇帝,故很有权势。至南北朝,凡属国家重要政令,皇帝都征求侍中的意见,这样,门下省便成为参预国家大事的部门了。

隋唐时期,中书、门下、尚书三省同为国家最高的政务机构,分别负责决策、审议和执行国家政务。并把原尚书省诸曹正式定为吏、户、礼、兵、刑、工六部。各部长官称尚书。隋唐三省六部的确立,是秦汉以后封建国家中央官制制度变化的结果。其组织较完整,分工较明确。从隋唐至明清,六部基本相沿未改。但是原来分立的三省到唐太宗以后却逐渐起了变化。由于唐太宗在即位前曾当过尚书令,故当他做皇帝后,大臣多不敢任其职,于是这个职务就不再授人,尚书省的长官就只设左右仆射,但不久,左右仆射成了听令执行的官员,不能参加大政。至高宗时,则用其他官员以“同中书门下平章事”或“同中书门下三品”的头衔参预朝政,执行宰相职务,中书令、侍中就不常设了。五代除沿袭唐制外,又设枢密院(管理军事机密、边防、军马等事)参预大政,长官称枢密使或知枢密院事。

宋代以中书门下省为政事堂,和枢密院分掌政务、军事,号称“二府”。其中枢密机构的官称则经多次的变革。

元代废门下尚书省,中枢大政统一于中书省,长官为中书令,往往以太子充任。中书省、枢密院、御史台分掌政、军、监察三权。此外,又在地方设行中书省为中书省的派出机构。因此,元代的中书省职权极重。

明洪武十三年,废中书省,不设丞相,由皇帝直接处理国家大政,专制一切。并仿宋代殿阁学士之制,设大学士以充皇帝顾问,办文墨。明成祖时,选派大学士入文渊阁办事,参预机务,称为“内阁”。最初内阁大学士官位并不高,权势也尚轻。仁宗以后,内阁专任批答文章,草拟诏令,品位渐次提高,权势随之增大,甚至超过宰相,号为“辅臣”。

清初沿明制,设立内阁。但国家大政决策机构是议政五大臣,内阁职权降低。到雍正年间,又另设军机处,由满汉大臣出任军机大

臣。军机处设于内廷,秉承皇帝意旨处理军国要务、官员任免和重要奏疏。从此,各地章奏均由军机处直达皇帝,不再经由内阁,内阁只办例行公事。军机大臣亲近皇帝,总揽一切,是封建专制集权中央官制的最高发展。

二、地方官制的发展情况

秦划全国为三十六郡(后增至四十余郡)。每郡统辖若干县,是郡、县二级制。郡置守,为行政长官,下置尉,佐守掌郡之军事,又置监御史,掌郡之监察。县分二等,大县置令,小县置长,为行政长官。下设尉,掌县之治安,又设丞、佐令,执掌仓储、刑狱和文书。郡县行政长官均由皇帝直接任免。

汉初沿秦制,唯改郡守为太守,郡尉为都尉,诸侯王国的官制与中央官制相仿。汉武帝时,划全国为十三州(又称部),每州设刺史一人,奉帝命巡察诸郡、国。东汉末年,为镇压农民起义,改刺史为州牧,居郡守之上,掌一州之军政大权。

魏晋南北朝时期,地方政权基本上是州、郡、县三级。州的长官或称州牧或称刺史,主一州之民政。县的长官一律改称为令。同时,有些州的刺史往往加以“使持节都督某州军事”或“假持节都督某州军事”之头衔,总揽本区军政,权势很大。

隋末改州为郡,唐又改郡为州,都是两级制。唐还在全国设置十个监察区,称为“道”,每道派高级京官一人,先后称黜陟使、按察使、采访处置使等,掌监察州、县官吏违法事件,并有权罢免或提升地方官吏。此外,隋唐还合并若干州为一军区,每区设总管(唐时改称都督),掌管该区军事;后来,唐又在边区设节度使,多带有京官和御史大夫衔,集数州以至十余州的军、民、财政和监察诸权于一人,权势极大。安史之乱后,节度使势力扩大,割据独立,雄霸一方,世称“藩镇”。

宋代鉴于唐五代藩镇之祸,为加强中央集权,削除藩镇,节度使成为空衔,并因地而置州、府、军、监,均有属县,仍然是二级制。州、县政务由中央派遣京官带原衔出任,称“知某州军州事”(“州”指民

政,“军”指地方军队)、“知某县事”,简称“知州”、“知县”。此外又设监察区,称为“路”。路设都转运使、提点刑狱、提举某路常平公事等官,负责一路的吏治、民刑案件及财政事务。此外,又设经略安抚使或安抚使,掌一路的地方军事,通常以本路的知州或知府充任。

元代中央与地方的划分比较复杂,县上有州,州上有道,道上有行中书省。行中书省为中央中书省派出的机构,权力很大。这样,元代的地方官制就形成省、道、州、县四级制。

明初改元代行中书省为承宣布政使司(仍称“省”),长官为布政使,掌民政和财政。此外,省一级地方官署还有提刑按察使司、都指挥使司,分掌一省之刑狱和军事,与承宣布政使司合称“三司”。其下设府或直隶州,长官为知府或知州;府之下是县或散州,长官为知县或知州。地方政权为省、府(或直隶州)、县(或散州)三级制。明代由中央派监察御史巡察各地,称“巡按”;或派京官巡抚地方,称“巡抚”,事毕即罢。明宣宗时,在关中、江南等处设巡抚,驾凌于三司之上。后来为了军事目的,在一些地方增设总督,多以部院大臣出任,往往加以兵部尚书或兵部侍郎以及都御史等名号。开设总督后,巡抚便在其属下,有些地方督、抚治所同在一城,互相水火,只好撤销巡抚,成为有督无抚的省份。

清代的府、州、县制,与明代略同,唯在一些情况特殊的地方(主要是少数民族聚居的地区)设厅,厅的行政级与州相似,也有直隶厅与散厅之分。府以上的道依然保存,并成为一级行政机构,道员也成为专设的官职,俗称“道台”。省级则由总督或巡抚综理军民要政,成为固定的封疆大吏。布政使名义虽依然保留,但已成为总督或巡抚的属员,专管税收、民政,称为“藩台”;又设按察使,管一省之司法,称为“臬台”。巡抚辖一省,总督辖一省或二三省。府的长官称知府,县的长官称知县,厅的长官称同知或通判。这便构成省、道、府(直隶州、直隶厅)、县(散州、散厅)的四级地方官制。

总之,自秦汉至明清,中央官制变化比较大,设官分职比较复杂。而地方官制,元以前基本上是郡(州)、县二级,元以后层次较多,但

郡(或府)、县二级则变化不大。地方最高政权的名称、组织、职掌等,则历代很不同,这是中央集权和地方分权矛盾的具体表现。

中国古代官称十分繁复,官名总数达一万以上,在这本书里无法一一涉及,仅取其历代相沿、较有代表性的职官,分中央官与地方官两个系统进行叙述,秦汉时期所创置的职官,多为后世所沿袭,因此,对其官称之性质及职掌均作详细的引述。后世沿置者,若是同一官称而赋予特殊职能者,则特加说明;若职能相同者,则或略而不叙或综而论之。各朝增置的机构或官称,则在创置时代详加叙述,后代沿袭则从略。

各朝对一些重要机关的变革,书中尽可能阐明其具体原因(政治的、经济的、军事的)以见职官制度的变革,是与封建社会历史发展相适应的,是与中央集权制的加强同步进行的。对于一般机关,则重点叙述其性质、沿革、职掌与人员编制及其内部分工,并说明某一机关在该朝代所起的作用或所取得的政治效果。

本书的初稿于1980年编成,曾作为我开设的“历代典章制度”课教材的一种而印发。五年来承蒙专家同行提供了不少宝贵意见。这次出版时做了较大的修改和较多的补充。

本书的编写,主要根据各朝的史籍文献及有关著述,也采用了当代学者的某些研究材料,特此说明。限于本人水平,书中错谬一定不少,希望专家读者批评指正。

陈茂同

一九八五年九月于厦门大学

目 录

历 代 职 官 沿 革 史

前言	1
----------	---

第 一 章 殷 商

第一节 殷商的社会概况	1
第二节 王朝的内廷政务官	5
第三节 王朝的外廷政务官	7
第四节 商代的外服官吏	8

第 二 章 西 周

第一节 西周的政治概况	11
第二节 中央官制	14

第三节	地方官制	17
-----	------------	----

第三章 东 周

第一节	东周的政治概况	24
第二节	春秋时期王朝和列国官制	29
第三节	战国官制	37
第四节	南方楚国的特殊官制	51

第四章 秦 朝

第一节	秦代的政治概况	59
第二节	秦代的中枢官制	61
第三节	地方官制	69

第五章 西 汉

第一节	西汉的政治概况	74
第二节	中央官制	76
第三节	地方官制	98
第四节	西汉的爵禄制	106
第五节	西汉的选官制	112

第六章 东 汉

第一节	东汉的政治概况	118
-----	---------------	-----

第二节	中央官制	121
第三节	地方官制	128
第四节	东汉的选官制	133

第七章 三 国

第一节	三国的政治概况	137
第二节	中央官制	142
第三节	地方官制	149

第八章 晋南北朝

第一节	两晋南北朝的政治概况	153
第二节	中央官制	161
第三节	地方官制	190
第四节	三国两晋南北朝时期的选官制度	198

第九章 隋 朝

第一节	隋代的政治概况	207
第二节	中央官制	211
第三节	地方官制	218

第十章 唐五代

第一节	唐五代的政治和经济概况	223
-----	-------------------	-----

第二节	中央官制	230
第三节	地方官制	262
第四节	五代十国官制	275
第五节	隋唐五代品阶勋爵制度	277
第六节	隋唐五代的选官制度	286
第七节	唐代官吏的考课制度	292

第十一章 宋 朝

第一节	宋代的政治概况	298
第二节	中央官制	305
第三节	地方官制	330
第四节	宋代的选官制度	339

第十二章 辽 金

第一节	辽金的政治概况	350
第二节	辽代官制	357
第三节	金代官制	367

第十三章 元 朝

第一节	元代的政治概况	377
第二节	蒙古汗国的官制	383
第三节	元代的中央官制	390

第四节	元代的地方官制	400
-----	---------------	-----

第十四章 明 朝

第一节	明代的政治概况	407
第二节	中央官制	410
第三节	地方官制	435

第十五章 清 朝

第一节	清代的政治概况	449
第二节	满洲入关前的政权机构	454
第三节	清代的中央首辅机构	456
第四节	掌理国政的行政机构	467
第五节	地方官制	504
第六节	清末国家机关的改革	517
第七节	明清的选官制	525
附录	历代官制名词简释	531

第一章 殷 商

第一节 殷商的社会概况

夏朝末年,居住在黄河下游的一个叫作商的夷人方国,逐渐强大起来,向着黄河中游扩展,以后定居在今日的河北、山东一带。到公元前 1784 年前后,在商部族联合的大酋长汤和伊尹的谋划下,开始向西方进攻。商汤首先采取了逐渐剪除夏桀羽翼,逐步削弱夏桀的统治,最后取而代之的策略。汤定都于亳(今河南商丘北)。其附近的葛(今河南宁陵北)是夏的属国。汤先以助祭为名,送牲畜给葛伯,又派人给葛伯耕田。葛伯杀了为助耕的人送饭的童子,汤就以此为借口,出兵攻灭了葛国。接着又连续攻灭了韦、顾、昆吾等国,“十一征而无敌于天下”(《孟子·滕文公下》)。

汤取得了一系列胜利后,便停止了对夏朝的贡纳。夏桀大怒,下令兴师攻伐商汤。双方会战于鸣条(今河南封丘东)之野,桀战败南逃,死于南巢(今安徽寿县东南),夏朝灭亡,被汤建立的商朝所代替了。

汤在推翻夏朝的过程中,向四方征伐,大大扩展了奴隶制王朝的统治区域,影响及于黄河上游。这时,商朝不仅牢牢地控制了黄河中下游的广大地区,连远处西方的氐羌部落,也都向商朝臣服了。

商朝是由汤建立,经太甲而巩固起来的,中间曾一度出现纷争。按照商王“兄终弟及”的继承制度,兄死由弟继承,直到少弟死后,再由长兄之子即位。汤在位时间很长,长子太丁不及即位就死了,所以汤死后由太丁之弟外丙、中壬先后即位。外丙和中壬在位时间都很短,商朝的大权实际上落到伊尹手里。中壬死后,太丁之子太甲继承

王位。太甲继承成汤的事业,进一步巩固了商朝的统治。从太甲到太戊的六王中,商朝的统治处于相对稳定的时期。

中丁以后,商朝一度中衰。王室内部继续发生王位的纷争,兄终弟及的制度遭到破坏。当即位之弟死后,弟之子都不肯把王位交还兄之子,因而造成了“废(適)嫡而更立诸弟子,弟子或争相代立”(《史记·殷本纪》)的混乱局面。王室的纷争削弱了商朝的统治,原来臣服于商的一些方国部落乘机摆脱控制,向商朝进攻。大概到祖乙的时候,商朝才平服了他们的反叛,但商朝内部王位的纷争并没有解决,一直持续了九个王的时期。到盘庚的时候,为了扭转这种混乱局面,巩固并继续扩大商朝的统治,便决定迁都于殷(今河南安阳西北)。盘庚迁殷后,“行汤之政”,加强王室的统治,为商朝新的发展打下了基础。商代的历史,以盘庚迁殷为界限,可划分为前期和后期。自盘庚迁殷直到商朝灭亡,共经历八代十二王,二百七十三年。

商代是一个比较发达的奴隶社会。特别是盘庚迁殷以后,达到了奴隶制的兴盛时期。奴隶社会的主要矛盾,是奴隶和奴隶主的矛盾。商王是奴隶主阶级的总代表,也是最大的奴隶主。属于奴隶主阶级的有王、诸侯、多生(姓)、多子、邦伯师长百执事或百僚庶尹。商代的奴隶主同时是贵族。最大的贵族,见于文献记载的有二十余支。这些贵族又总称为“百姓”。在那时,只有奴隶主贵族才有姓,因而所谓“百姓”指的就是贵族。

在商朝统治的区域里,全部土地和人民在名义上均属商王所有。商王统管着各级大小奴隶主贵族,并把奴隶和土地分配给他们享用。王和国家是一体的,一切重大的国家事务都被称为“王事”。各级大小奴隶主贵族都必须为王事出力报效。

商代奴隶名目繁多,被投入各种社会生产和生活领域,是创造财富和文化的基本阶级。但是,他们在政治经济和社会生活上,都没有任何地位。在商朝奴隶主贵族的心目中,奴隶被看作比牛马还贱的财产,因而可以由他们任意处置。许多奴隶不是被折磨死,就是惨遭杀害。

除奴隶外,从事劳动生产的还有“小人”。他们可以从贵族那里按井田制分得一小块土地从事生产活动,维持自己的生活,但他们在政治上和经济上都隶属于贵族,同样要受贵族的压迫和剥削,并经常被贵族用作战争的工具。小人在名义上是自由的平民,但他们如犯罪或负债,也要沦为奴隶,随时都有丧失人身自由的危险。这样的平民,同贵族也是对立的。

盘庚迁殷时的几次讲话,集中反映了商朝建立以来的阶级对立。那时,商朝危机四伏,盘庚决心“震动万民以迁”(《尚书·盘庚下》),激起了社会各阶级的巨大动荡。为了控制急剧恶化的局势,盘庚在迁殷前,先后对各阶级讲了话。他在对“百姓”讲话时说,我掏出心腹肾肠,把我的真心话告诉你们百姓。他说,百姓是和他共同掌管政治的旧人,他们的祖先立过功劳,商王大祭祖先时,他们的祖先也配享先王。他们与商王一心,民就得顺从;与商王离心,民就会变乱。盘庚对他们百般安抚,要求他们同心协力渡过迁都的难关。另外,盘庚在对所谓“畜民”讲话时,则百般威胁,活现出一副狰狞的面孔。畜民是奴隶主污蔑奴隶大众的称呼。他以救世主的口吻对畜民软硬兼施,多方恫吓说:你们的生命,是我替你们从上帝那里保下来的,如果你们胆敢有反抗的念头,你们的祖先就会在天上请求我先王,严厉惩罚你们。这些话表现了统治阶级与被统治阶级,剥削阶级与被剥削阶级的尖锐对立。

由于奴隶不仅来源于战俘和罪犯,还来源于被商朝征服的民族部落和小国。因此商代的奴隶,大多数都有家室,不少奴隶还保留着聚族而居的形式。在这种奴隶族居的情况下,奴隶的地位更加低微,生活更加悲惨。他们世代都要充当奴隶,不仅本身受尽奴隶主的压榨欺凌,还要为奴隶主繁殖下一代的奴隶,充当生育奴隶的工具。

商代的农业奴隶称为“众人”,表示人数众多的意思。在劳动中,他们受到商王和各级奴隶主的严密监督,没有任何自由。众人除了主要担负农业生产劳动外,还被迫从事狩猎、修路、建筑等繁重的