

左言东 ■ 著

中国古代官本位体制

解析



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

中国古代官本位体制解析

左言东 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

官本位体制是农业经济时代的必然产物，是人类社会不可逾越的历史阶段。官本位是四千年古代中国的基本体制，涵盖政治、经济、文化、社会各个方面，官本位的核心、本质是帝王本位。资本主义是以资（金钱）为本的制度，比起官本位制度虽然有某些方面的“进步”，但对人类的生存与进化危害更大，把人类推到了整体毁灭的绝境。人类的前途是以人为本的社会主义、共产主义。共产主义的最终目标是解放全人类，把人类从官本位、资本位以及帝王、帝国主义、霸权主义的强盗兽性的奴役下解放出来，并把人类自身由高等动物进化为真正意义的新人类，建成一个与自然和谐、人际和谐的大同世界。

从四千年的官本位体制改变为民本位、人本位体制，是一场真正意义的革命，是一项艰巨浩大的政治、文化工程，在这方面，中国已经取得划时代的可喜进步。我们进行政治体制改革，就是要彻底肃清统治中国四千年之久的官本位流毒，防范外来的资本位的侵蚀，在中国这块土地上，真正建立起民本位、人本位的体制！

责任编辑：石红华

责任出版：刘译文

图书在版编目（CIP）数据

中国古代官本位体制解析/左言东著. —北京：知识产权出版社，2013.4
ISBN 978-7-5130-1976-7

I. ①中… II. ①左… III. ①官制—研究—中国—古代 IV. ①D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2013）第 059904 号

中国古代官本位体制解析

ZHONGGUO GUDAI GUANBENWEI TIZHI JIEXI

左言东 著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址：<http://www.ipph.cn>

发行电话：010-82000860 转 8101/8102

责编电话：010-82000860 转 8130

印 刷：知识产权出版社电子制印中心

开 本：787mm×1092mm 1/16

版 次：2013 年 5 月第 1 版

字 数：461 千字

ISBN 978-7-5130-1976-7/D·1714 (4819)

邮 编：100088

邮 箱：bjb@cnipr.com

传 真：010-82005070/82000893

责编邮箱：shihonghua@sina.com

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：26.5

定 次：2013 年 5 月第 1 次印刷

定 价：68.00 元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

目 录

官本位：中国文化之癌（代序）	（1）
中国古代官制总论	（8）
职官与科举	（14）
中国古代官制	（58）
古代官制纵横谈	（183）
我国古代国家首脑的称号	（369）
西周官制概述	（373）
楚国官制考	（384）
略谈史官源流	（390）
“职有常守，位有常员”——我国古代国家机构编制问题述论	（394）
回避制度初探	（407）
后记	（417）

官本位：中国文化之癌

（代序）

提到中国传统文化，人们首先会想到儒学、道学和中国化的佛学。但这远远不够，还有比儒、道、佛影响更大、更深而且起主导作用的文化形态，那就是官学。说得准确一点，应该叫做官本学或帝王学。这门大学问，做得说不得。因为内容和形式正相反：做的是强盗肮脏，说的却是仁义堂皇。庄子在两千多年前就看得透彻：“窃国者为诸侯，诸侯之门而仁义存焉。”（《庄子·胠篋》）清代儒者李宗吾把帝王学命名为厚黑学，真是恰如其分，入木三分。

在中国传统的历史观中，似乎有人类历史就有帝王。中国第一部通史司马迁《史记》的《夏本纪》之前有《五帝本纪》；明代李廷机编撰的历史启蒙读物《五字鉴》，开篇就是：“乾坤初开张，天地人三皇。”清代吴乘权编纂的《纲鉴易知录》，在《五帝纪》之前又增加《三皇纪》。《三皇纪》之首是开天辟地的盘古氏，传说中的有巢氏、燧人氏也都成了帝王。这样一来，帝王治国的制度，有人类就有了，天经地义。

新中国成立以后，史学界在马克思主义唯物史观的指导下，对中国历史进行科学的研究，得出共识：中国国家出现于夏代，夏代以前，有过一百七八十万年的原始社会，原始社会生产力低下，社会组织先是原始群，后是氏族社会。氏族社会前期是母系氏族社会，后期是父系氏族社会。父系氏族社会的社会组织有氏族、部落、部落联盟的区分。传说中的尧、舜、禹，是原始社会末期的部落联盟的首领，是由原始民主制产生的社会公仆，是为社会主人（全体部落联盟成员）服务的。传说中的尧，“无三夫之分”，过着普通部落成员的生活：“茅茨不翦，采椽不斫，粢粢之食，藜藿之羹，冬日麕裘，夏日葛衣。”舜“无咫尺之地”，“居深山之中，与木石居，与鹿豕游，其所以异于深山之野人者几希。”禹“薄衣食”，“操橐耜，而九杂天下之川，腓无胈，胫无毛，沐甚雨，栉疾风”，“躬亲为民行劳苦”，“劳身焦思，居外十三年，过家

门不敢入。”原始社会没有国家，当然也没有帝王，更不会有至上神——上帝。

大约公元前 21 世纪，在中国这块土地上，出现了最早的国家——夏朝，第一个国家的君主是禹的儿子启。农业社会最重要的生产资料是土地，君是古代占有土地的统治者的通称，是人民的主人。国家的君主与部落联盟首领有本质的区别，后者是社会公仆，前者是社会主人；后者是为社会成员即人民服务的，前者则是把人民变为自己的奴隶，成为人民的主人、人民的统治者和压迫者。恩格斯指出，国家的基本特征是把公职人员、“社会公仆”、社会机关，变为社会的主人。列宁说：国家是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的机关。中国从夏朝至清朝，总共约四千年，是奴隶制国家与封建制国家，君主称王、皇帝，都是官本位国家。略有不同的是，夏、商两朝国家规模较小，西周为等级君主制，秦以后为专制君主制。相同的是，君主是最高最大的官。在专制君主制下，除皇帝一人外，其他所有的官，包括宰相、太子、皇后等，在人民面前是官、是主子，在皇帝面前则都是奴才。在中国传统文化的“正史”中，唯有帝王的传记称为“本纪”，意为帝王是国家之主，国家之本。官本位的核心、本质是帝王本位。

官本位是四千年古代中国的基本体制，涵盖政治、经济、文化、社会各个方面。在这种体制下，一切政治权力归帝王及其所属官吏所有，人民无丝毫权利；以土地为主的生产资料的最高所有权归帝王为代表的国家所有，人民没有财产权，连自己的生命权也没有；帝王实行文化专制，帝王的意志、思想、言论就是“真理”，人民无任何思想、言论自由。这种体制被看成天经地义，神圣不可侵犯，不可改变。这种体制的完备，统治时间之长，在世界历史上是仅有的。

直至 20 世纪初，在西方资本帝国主义的打击下，在孙中山领导的资产阶级性质的辛亥革命风暴中，该体制才最终退出历史舞台。这是中国四千年以来最伟大的变革，是官本位到民本位的深刻变革。孙中山在得知当选中华民国临时大总统后，致电各省都督说：“今日代表选举，乃认文为公仆。”宣誓就职后，发布《临时大总统宣言书》，提出临时政府的任务是：“尽扫专制之流毒，确定共和，以达革命之宗旨。”但是，不幸的是，中华民国政权很快落入北洋军阀和国民党反动派新军阀之手，官本位之魂穿上民国新衣复活了。在中国共产党领导下，中国人民推翻了国民党的反动统治，建立了人民当家做主的中华人民共和国。建国后，以帝王为核心的政治体制和以帝王为最高地主的封建经济体制都被革命彻底清除了，但官本位的文化流毒却远远没有得到清理和肃清，



造成了灾难性的后果。如果不认真吸取教训，追根溯源，进行艰巨的改革，真正确立民本位体制，保障社会主人的各种权利，从上到下的国家工作人员，名副其实地站到人民公仆的位置，建立以民为本、以人为本的社会主义国家，那后果就不堪设想，苏联的解体就是前车之鉴。

社会主义是人民当家做主的国家，虽然仍叫国家，但已经不是那种社会公仆蜕变为社会主人、人民沦为奴隶无丝毫权利的官本位国家，国家工作人员不再是官而是人民公仆的新型国家。马克思主义创始人非常重视新旧国家的根本区别，提出了科学的系统的国家理论。1872年，马克思、恩格斯在为德文版《共产党宣言》写的《序言》中说：“特别是公社已经证明：工人阶级不能简单地掌握现成的国家机器，并运用它来达到自己的目的。”这里所说的“公社”，是指一年前法国无产阶级建立的“巴黎公社”，“现成的国家机器”，是指一切剥削阶级建立的旧的国家机器。俄国“十月革命”前夕，列宁写作《国家与革命》一书，全面论述了马克思主义的国家理论，其中特别强调马、恩《序言》中的光辉思想。列宁在用马、恩上述那段话之后，紧接着写道：“这段引文中单引号内的话，是两位作者从马克思的《法兰西内战》一书中借用来的。总之，马克思和恩格斯认为巴黎公社的这个基本的主要的教训具有非常重大的意义，所以他们把这一点加进《共产党宣言》，作为重要的修改。非常值得注意的正是这个重要的修改被机会主义者歪曲了。《共产党宣言》的读者，大概有十分之九，甚至有百分之九十九是不了解这个修改所包含的意思的。”“马克思的意思是说工人阶级应当打碎、摧毁现成的国家机器，而不是简单地夺取这个机器。”“正是在这特别明显的一点上，也许是国家问题的最重要的一点上，人们把马克思的教训忘得干干净净！”用什么东西来代替被打碎的国家机器呢？那就是“巴黎公社原则”。列宁说：“恩格斯一再指出，不仅在君主国，而且在民主共和国，国家依然是国家，也就是仍然保留着它的基本特征：把公职人员、社会公仆、社会机关，变为社会的主人。”列宁引用恩格斯的话说：“为了防止国家和国家机关由社会公仆变为社会的主人——这种现象在至今所有的国家中都是不可避免的——公社采取了两个正确的办法。第一，它把行政、司法和国民教育的一切职位交给由普选出的人担任，而且规定选举者可以随时撤换被选举者。第二，它对所有公职人员，不论职位高低，都只付给跟其他工人同样的工资。”列宁进一步指出，实行巴黎公社原则，是“资本主义过渡到社会主义的桥梁”。“如果不在某种程度上回复到原始的民主制度，从资本主义过渡到社会主义是不可能的。”十月革命后，列宁以身作则

严格实行巴黎公社原则。但从斯大林开始，不再执行巴黎公社原则，沙俄帝制的阴魂借“社会主义”的躯体复活，逐渐形成政治权力、经济利益、真理三垄断的体制和凌驾于人民之上的官僚特权阶层，社会主义蜕变为社会帝国主义，结果在74年之后轰然倒塌。前车之鉴，并不遥远。

官本位体制是农业经济时代的必然产物，是人类社会不可逾越的历史阶段。资本主义是官本位体制的致命克星。经过工业革命、资产阶级政治革命、文艺复兴和启蒙运动，官本位体制在西方资本主义发达国家瓦解了，代之以资产阶级民主制。但资本主义是以资（金钱）为本的制度，比起官本位制度虽然有某些方面的“进步”，但对人类的生存与进化危害更大，把人类推到整体毁灭的绝境。人类的前途是以人为本的社会主义、共产主义。共产主义的最终目标是解放全人类，把人类从官本位、资本位以及帝王、帝国主义、霸权主义的强盗兽性的奴役下解放出来，并把人类自身由高等动物进化为真正意义的新人类，建成一个与自然和谐、人际和谐的大同世界。

21世纪是人类最伟大、最深刻的大变革时代。人类的希望在中国，中国的希望在以孔子为代表和象征的人学文化的复兴，在于政治、经济、文化体制改革的成功。政治体制改革成败的关键，在于清除四千年特别是近两千年以专制皇权为核心的官本位体制的文化遗毒。因此，仅仅对中国古代官制作知识性的了解是远远不够的，而必须对中国古代官制作理论上的分析。

官的本质是什么？庄子看得最清楚：挂着仁义招牌的窃国大盗。没有人性，只有兽性。（马克思的分析，原话是：“专制制度必然具有兽性，并且和人性的不相容的。”）毫无道德可言，为人不过是厚脸皮，黑心肠而已（李宗吾的概括）。这伙强盗凭借暴力把全国人民的土地占为己有，并用政治经济权力把人民沦为自己的奴隶。这样的文化观念在西周已清晰地表达出来了：“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”（《诗经》）秦始皇称帝后，更用刻石昭告天下：“六合之内，皇帝之土；人迹所至，无不臣者。”（《史记》）帝王成了全国最大的地主。在农业社会，土地是最基本的生产资料。谁掌握了土地的所有权、管理权，谁就掌握了国家的政治权力。官本位的体制，就是这样建立起来的。帝王的统治对象是农奴，特别是个体小农；而个体小农又恰恰是专制皇权的社会基础。马克思说：“（个体小农）不能以自己的名义来保护自己的阶级利益，一定要别人来代表他们。他们的代表一定要同时是他们的主宰，是高高站在他们上面的权威，是不受限制的政府权力，这种权力保护他们不受其他阶级侵犯，并从上面赐给他们雨水和阳光。所以，归根到底，小农的



政治影响表现为行政权力支配社会。”历史就是这样的滑稽与无奈，脆弱、单纯、善良而又愚昧的个体小农，竟然幻想窃国大盗来代表、保护他们的利益，赐给他们阳光和雨露。

在奴隶制和封建制时期，不仅生产力低下，文化科学水平也非常落后，原始宗教与迷信盛行。在原始社会，人们不懂得生育的道理，以为人是动物或植物的精灵（图腾）进入母体所生，因而每个氏族都有自己的图腾，图腾就是对祖先神的迷信与崇拜。但原始社会既没有国家的君主，也没有至高无上的至上神（上帝）。恩格斯说：“没有统一的君主，就决不会出现统一的神。”中国国家产生以后，有了称王的君主，同时就出现了至上神帝（天）。君王为了强化自己的权力，给自己的权力罩上神圣的外衣，于是就有了王自帝出或君权天命的观念。商朝后裔歌颂始祖的史诗有这样的诗句：“天命玄鸟，降而生商。古帝命武汤，正域彼四方。”西周君王称“天子”。《诗经》：“明明天子，令闻不已。”《礼记》：“天子堂高九尺，诸侯七尺。”春秋战国时期，王权衰落，诸侯兼并，征战不已，人心思定，各族人民怀念上古时代优秀的氏族部落首领出现，如尧、舜、黄帝、神农、伏羲等，尊他们为皇、为帝，因而有三皇五帝的传说。秦始皇用武力兼并群雄，统一中国，自恃功高盖世，令群臣议改国君称号，结果“采上古位号，号曰皇帝。”“皇”、“帝”原是当时流行的各族人民心目中至上神的不同称号，秦始皇自我集于一身，自命为最高的神。这样一来，帝王成了至上神，神权统一于君权，把君权神圣化。这是中国帝王制度不同于西欧的一大特点。西欧神权独立于皇权，教皇凌驾于君皇之上，对君权起着制约的作用。中国皇权就是神权，皇帝诏令是“奉天承运”，皇帝的话是金口玉言，全都是“圣旨”，不能议论，不能非议，更不能“违旨”、“抗旨”，连“腹诽”也是死罪。“诽谤”在原始社会原是指如实批评首领过失之意，秦以后成了杀头重罪。

中国从秦始皇开始，建立起以专制皇权为核心的官本位制度体系。真正意义的官，实际上只有一个人，就是皇帝。其他的官，包括宰相、将军，甚至皇后、太子，在庶民百姓面前是官，在皇帝面前不过是连人身权、生命权都没有的奴才。从《汉书》开始，在历代正史中，多有《百官志》或《职官志》，全面系统地记载各个朝代的官制。但是所谓官制，皇帝不在其中。皇帝有哪些职权？如何行使？对皇帝有哪些制度约束？连一个字也没有。因此，历代职官制度，应该叫做官僚制度，是皇帝管理、制约官僚的制度。皇帝即国家，皇帝即制度。为了实施和维护皇帝的权力，皇帝需要用制度管理奴才，而皇帝本身能

受谁管理呢？皇帝在皇天之下，百官万民之上，为所欲为，不受任何制约。西汉官僚鲍宣道出了皇权的真相：“天下乃皇天之天下也，陛下上为皇天子，下为黎庶父母，为天牧养元元（百姓）。”皇帝是皇天（至上神）之子，替天行道，本身也是神，至尊无比。皇帝的一言一行，一举一动，都不同凡庶，有特殊的称谓：皇帝命为“制”，令为“诏”，自称“朕”，所居为“宫”，所食为“膳”，所至为“幸”，妻为“后”，妾为“妃”，死为“崩”，墓为“陵”，等等。一切功劳都归于皇帝，一切罪过都归于臣民。“皇上圣明”、“皇恩浩荡”、“谢主隆恩”、“臣罪当诛”、“昧死”、“奴才”，等等，是官僚们挂在嘴边的口头语。以皇权为核心的官僚制度，复杂多变，但围绕一个轴心不会变，这个轴心就是皇权的巩固和运转。经过两千多年的检验与调整，至明清时期，已非常成熟与僵化。

马克思对专制体制的本质有深刻的认识：“君主政体的原则总的说来就是轻视人、蔑视人，使人不成其为人。”“君主政体、专制制度和暴政是同一概念的不同说法。哪里君主制的原则是天经地义的，哪里就根本没有人了。”中国是人学的故乡，儒、道是人学的基本理论，创建于春秋战国大动荡时期，那时没有统一的君主，学术自由，百家争鸣。高度集权的专制皇帝出现以后，必然导致暴政。秦始皇在实施严刑酷法的同时，大搞“焚书坑儒”，彻底消灭文化和它的载体——儒生（当时的知识分子）。秦始皇的暴政激起农民的强烈反抗，秦帝国迅速土崩瓦解。汉武帝吸取秦亡的教训，改变统治策略，对儒学与儒生由消灭改为利用，以“独尊”为名，行奴化之实。他视儒生如鸡犬，稍不合意，动辄杀戮。史书记述：“上（指汉武帝）招延士大夫，常如不足；然性严峻，虽素所爱信者，小有犯法，辄按诛之。汲黯谏曰：陛下求贤甚劳，未尽其用，辄已杀之。以有限之士，恣无已之诛，臣恐天下贤才将尽，陛下谁与共为治乎！上（汉武帝）曰：何世无才，患人不能识之耳。且才，犹有用之器也，有才而不肯尽用，与无才异，不杀何施！”在皇权专制的天下，一切权力归于皇帝，不仅土地、山林、河流为皇帝专有，连天下所有皇帝以外的人都归皇帝所有，皇帝或作为有用之器加以利用，或废弃杀掉。在皇权专制社会，皇帝以外所有的人都没有受法律保护的人身权、财产权，皇帝杀所有的人都是他的特权，根本不存在皇帝犯罪的问题，而被杀的人，不管是有罪、没罪，甚至有功，都得背上该死的罪名。对皇帝的滥杀无辜、草菅人命的行为，不能非议，否则就是对皇帝的不敬、诽谤，沦为罪犯。在皇权专制时代，皇帝是神，其他所有的人都是皇帝的奴仆、奴才，不成其为人，或想做人而不可得。中国



古代四千多年的官本位社会，特别是秦以后的皇帝专制社会，从未有过民本位即民主的观念，中国传统文化中的“民主”是官为民做主之意，与“君主”竟是同义词。《汉语大词典》“民主”：“民之主宰者。旧多指帝王、君主。”官本位是奴隶制国家和封建制国家的主导文化、强势文化。秦以后，以儒家思想为主流的传统文化，受到皇权的摧残、改造、奴化以后，保存、强化糟粕，阉割、扭曲精华，使之成为维护皇权的统治术。“官本位”是一种文化，更是一门大学问，这门大学问的恰当名称应该叫帝王学，俗称“厚黑学”。

中国人在官本位体制下生活了四千年，少数人做官，多数人在官的统治下，不管为官还是为民，都离不开官，受着官文化的熏陶。但对官的认识却几乎是个盲区、误区：黑白不辨、善恶不分，连儒家学派创始人孔夫子也未能完全免俗。在中国的老百姓当中，在知识分子中，帝王神圣、官贵民贱的观念心态几乎遍及每一个人，升官发财几乎成为每个人的“理想”。中华民国以来，官本位的政治体制不存在了，但官本位的思想意识远没有肃清，即使进入21世纪，官本位的癌细胞仍然潜藏在某些“公务员”（“公仆”）的机体里，特权、腐败就是这种癌细胞滋生、扩散的恶果。官本位文化不须学习，不须修练，权力与私欲特别是贪欲相结合，癌细胞就自然生成了。这种癌细胞如果任其滋长、扩散，进而与西方引进的资本位融合，那就足以导致亡国亡党，政治体制改革，只能停留在善良的空想。

从四千年的官本位体制改变为民本位、人本位体制，是一场真正意义的革命，是一项艰巨浩大的政治、文化工程，在这方面，中国已经取得划时代的可喜进步，但前面的路还很长，须全党全国人民继续努力。在复兴中国优秀传统文化的同时，绝不能让官本位文化乘势复辟。

告别官时代，解毒官文化。

中国古代官制总论

官，或称职官，是中国古代国家工作人员的通称。有了国家，才有了官。严格地说，只有贵族制和君主制国家，上自帝王，下至小吏差役，都属于官的范围，与民相对。而在民主制国家，工作人员通常称“公务员”、“社会公仆”或泛称“公职人员”，除少数特殊场合外，一般不称“官”。

中国国家的建立，始于夏代，即约公元前 21 世纪，至 20 世纪初，最后一个封建王朝（清）被推翻，总共约四千年。在这四千年中，官制变化极为复杂。从横向来看，既有中原地区的所谓正统王朝，又存在着许多少数民族政权和农民起义建立起来的政权。其职官多成体系，各不相同。从纵向来看，仅中原地区的正统王朝，就更迭过数十次之多。不同朝代之间，职官情况都有变化，就是同一个朝代，前后也不尽相同。不过，情况尽管千差万别，但在体制上仍有某些相通之处。

中国古代国家的体制，基本上只有一种，就是君主制。君主的称号，中原地区的各个朝代，秦以前称“王”，秦以后称“皇帝”。少数民族政权，匈奴称“单于”，鲜卑、柔然、突厥、回纥、蒙古等称“可汗”，乌孙称“昆莫”，吐蕃称“赞普”，南诏称“诏”等。

中原王朝的君主又泛称“帝王”，历来又称“天子”，集各种大权于一身。君主之外，没有独立行使权力的最高行政长官。但君主一人又不可能包揽一切国家事务。因此在君主之下，有辅佐执政的官。这种辅佐性质的执政官，商代一般由巫史来担任，称为“大（太）史”或“御史”；西周由宗室贵族担任，称为“卿士”；战国以后多由士人担任，通称为“宰相”。宰相的职权大致与现代政府中的秘书长相当。宰相在中国古代职官中变化最多。它是适应于宗室贵族衰落、君主集权加强的形势而产生的一种官职，起源于春秋时期的楚、齐等国，称为“令尹”、“相”等。至战国时，各大国都实行了宰相制，宰相的具体官称有“丞相”、“相国”、“相邦”、“相室”、“令尹”等。宰相一词，初

见于《韩非子》：“故明主之吏，宰相必起于州部，猛将必发于卒伍。”秦始皇统一中国后，确定“丞相”为宰相的正式官称，有时分置左、右，以右为上。如由宦官担任，则称“中丞相”。西汉初沿袭秦制，以丞相或左、右丞相为宰相之职，如称相国，则地位稍尊。汉武帝时，丞相徒具虚名，其实权转到高级侍从武官之手，他们被加予“领尚书事”的头衔而成为事实上的宰相。东汉则以太傅或太尉加“录尚书事”行使宰相的职权。魏晋南北朝时期，形成中书省、门下省、尚书省三省新的政务中枢，三省长官（中书监及令、侍中、尚书令）并为宰相。至隋唐，三省长官为宰相之职成为定制，但新的变化又随之而来。皇帝为防止三省长官权力过重，任用一些三省长官之外、级别较低的官员，如秘书监、吏部尚书等，加上“参预机事”、“参知政事”、“同中书门下平章事”、“同中书门下三品”等成为新的宰相之职。北宋时，定名“同中书门下平章事”（简称“平章政事”）为正式宰相官称，“参知政事”为副宰相。元代只设中书省，以中书令、左右丞相、平章政事为宰相，左右丞、参知政事为副相。明初朱元璋废除宰相机构与官职，由皇帝直接处理朝廷政事。但明成祖以后的内阁大学士，清代雍正以后的军机大臣，虽无宰相之名，却有宰相之实。

对国家事务分部门进行管理，是从西周开始的。古代的所谓国家，归帝王的一家一族所有。帝王的家事族事，也是头等重要的国事，帝王家的奴仆也都具有官的性质。西周的部门长官，总共有六个，合称六官或六卿。这六官是：天官冢宰掌管王室内部事务，地官司徒掌管王室经济，春官宗伯掌管王族祭祀等事务，夏官司马掌管王室军事行政事务，秋官司寇掌管刑罚，冬官司空掌管工程。秦汉时，中央部门长官主要有九个，合称“九卿”。九卿的名称及其职掌是：奉常（太常）掌皇家宗庙礼仪，郎中令（光禄勋）掌皇宫警卫，卫尉掌宫门警卫，太仆掌皇帝车马及国家养马，廷尉（大理）掌刑罚，宗正掌皇族事务，典客（大鸿胪）掌王侯及少数民族事务，治粟内史（大司农）掌农业及国家财政，少府掌皇宫内部事务。隋唐以后，宫廷事务与国家行政事务分开。国家行政事务主要由六部分管：吏部掌管六品以下官员任免、考核等事务，户部掌管户口、财政等事务，礼部掌管礼仪及科举考试等事务，兵部掌管军事行政事务，刑部掌管司法行政事务，工部掌管工程、屯田等事务。六部本为尚书省的下属机构，长官为尚书，副职为侍郎。元代不设尚书省，只设中书省，六部转属中书省。明清两代撤销中书省，六部直属皇帝。秦汉时的九卿，隋唐时基本都保存下来，不过职权范围大都缩小，有的名称变化不大而职权全

变，其重要性都在六部之下。也有一些新设机构，如掌管教育的国子监，掌管物资的太府寺，掌管图书的秘书监，掌管宫廷事务的殿中省，掌管后宫事务的内侍省。至明清时，又有掌管天文历法的钦天监，掌管少数民族事务的理藩院等。掌管皇族事务的机构，明清两代改名宗人府，级别最高，在六部之上。清末改官制，模仿西方国家体制，成立责任内阁，统辖十部，即：外务部、民政部、度支部、学部、法部、陆军部、海军部、邮传部、农工商部、理藩部，各部长官称“大臣”。

军队是国家的支柱。帝王多来自军事首领。西周时军政不分，天子、诸侯、大夫，既掌行政，又管军事。作战时，一般分为中、左、右三军，王直接统率中军并指挥三军。春秋时期，晋国置上、中、下三军，由国王任命三军将领，称将中军、将上军、将下军，将中军又称“元帅”。这是武官设置之始，但三军将领仍兼掌政事。春秋末期，将军始成为专职武官之称，战国时更加普遍且往往与相职并置。有的国家置大将军或上将军，由君主授命任军队总指挥。秦汉以后，武官的设置大致分为三个方面：一是警卫皇宫和京师的禁军将领；二是掌管军事行政的武职；三是领兵作战的将帅。汉代以郎中令（光禄勋）统领郎官警卫，卫尉统领宫门卫士，中尉（执金吾）统领京师驻军；以太尉（大司马）掌管全国军事行政事务；以大将军、骠骑将军、车骑将军、卫将军分区等为统兵作战的高级武官。魏晋南北朝时期，以中领军、中护军统领禁军，以都督中外诸军事为指挥全国军队的最高武官；以都督诸州军事为派驻地方的高级武官。隋唐中央禁军分置十六卫，每卫设上将军一人，大将军一人，将军二人，无总领禁军的武官。遇有战事，皇帝临时任命将帅领兵出征。常以皇子或亲王担任元帅，有威望的大臣担任副帅。中唐以后，多委派宦官监督将帅，称“观军容宣慰处置使”。驻守地方的武官，以节度使（都督带使持节）权力最重。宋朝把全国的正规军都称为禁军，由殿前司、侍卫亲军马军司、侍卫亲军步军司分别统领。三司又称三衙，各置都指挥使、副使、都虞候等长官。三衙长官分别称为殿帅、马帅、步帅，合称三帅。禁军的指挥、调动归枢密院掌管，直接听命于皇帝。北宋末年，以康王赵构为天下兵马大元帅抵抗金兵。元朝皇帝的亲军称“怯薛”，由宣卫、侍卫、环卫三队组成，各有队长统率，设怯薛长总领。元世祖时，又成立左、右、中、前、后五卫亲军，作为拱卫京师的常备军，每卫设都指挥使为其长官。枢密院为最高军事机关，职权比宋朝大，宫禁宿卫，征讨戍守，节制调度等，都归其掌管。明代军队实行卫所制。卫是基本军事编制，长官称指挥使。皇帝的亲军初为十二卫，后增至

二十六卫，锦衣卫是其中之一。卫戍京师的亲军有五军、三千、神机三大营，仁宗时命武臣一人任“总督京营戎政”。设置五军都督府为全国卫所军管理机关，分管在京卫所和外地都司、卫所。遇有战事，派总兵官佩将印出征。清代的军队分为八旗兵和绿营兵两个系统。八旗兵又分为“禁旅八旗”和“驻防八旗”两种。禁旅八旗护卫皇宫和京师。皇帝的亲军由领侍卫内大臣统率。卫戍京师的八旗兵分别组成骁骑营、前锋营、护军营、健锐营、火器营、步兵营等，由都统、统领或总统大臣等管理。驻守各地的八旗兵由将军或都统率领。绿营兵主要分驻各省，归总督、巡抚、提督、总兵等节制。

秦汉以后，为加强皇帝对官吏的监督和控制在中央设立监察机构。秦与西汉设置御史府，以御史大夫为长官，御史中丞为佐贰，兼掌保管国家档案与监察官吏。西汉末年，御史大夫改为大司空，御史府改为御史台，以御史中丞为长官，转属少府。魏晋以后，御史台从少府独立出来，成为全国性的专职监察机关。其长官，或为御史中丞，或为御史大夫。唐代御史台下分三院：一为台院，侍御史属之；二为殿院，殿中侍御史属之；三为察院，监察御史属之。明代改御史台为都察院，长官为左、右都御史，置十三道监察御史共一百一十人，分察内外百官。清代将谏官性质的六科给事中并入都察院。

中国自西周起，始有中央任命的地方官。西周实行分封制，地方长官为诸侯与大夫两级。诸侯的封地叫“国”，大夫的封地叫“邑”。春秋战国时期，在加强君主集权的过程中，分封制逐渐废除，改为郡县制。郡的长官称“守”（或“太守”），县的长官称“令”。秦统一后，成为定制。西汉初曾部分恢复分封制，封皇帝子弟与功臣为王、侯。封地称国，行政长官称相。景帝以后，王、侯的行政权基本被取消。武帝时，为加强对地方官的监督，在全国设置十三个州（部），为监察区。每州设刺史一人，西汉末改刺史为牧，东汉复为刺史，后期又称牧，多派公卿担任，权力颇重，州逐渐成为郡、国以上的一级行政区。隋代把东汉末年以来的州、郡、县三级改为州（或郡）、县两级，或置州，或置郡，州郡无别，置州长官称刺史，置郡则称太守。州实相当于汉代的郡。唐初置十道，玄宗时增至十五道，为新的监察区，略如汉代的州。每道设观察使（按察使、采访使）。唐代沿袭魏晋以来的军区置都督府，都督加使持节称节度使。节度使以中央大员的身分兼观察使，又兼所驻在州的刺史，同时可指挥所辖区各归各州（称为支郡）。中唐以后，节度使辖区皆称道，道遂成为州以上的一级行政区。宋代的地方行政分为路、州（府、军、监）、县三级。路相当于唐代的道。为防止藩镇割据的重演，路一级不设统一的行政机

构，而同时设置并行的四个机构：经略安抚司掌军事及民政，称帅司，长官为经略安抚使；转运司掌财赋及谷物转运等事，称漕司，长官为转运使；提点刑狱司掌司法、刑狱与监察，称宪司，长官为提点刑狱公事；提举常平司掌常平仓及贷放钱谷等事，称仓司，长官称提举常平使。总称“帅、漕、宪、仓”。州、府、军、监为同级，长官称知州、知府、知军、知监。县的长官称知县。元代的地方行政分为省、路、州、县四级。省的全称是“行中书省”，简称“行省”或“省”，是中书省的派出机构，权力颇重。行省的长官与中书省大致相同，有丞相、平章、右丞、左丞、参知政事等。路置总管府，兼掌军事与民政，置达鲁花赤、总管各一员。达鲁花赤是元代特殊官称，蒙古语的含义是镇压者、制裁者、盖印者，转而有监临官、总辖官之义，主要由蒙古人担任，掌握实权。总管府以外的散府与州同级。府置知府或府尹一员，州置州尹或知州一员。府、州所属各县，置县尹一员。府、州、县亦置达鲁花赤一员。明代改行中书省为承宣布政使司（习惯上仍称省），两京（京师、南京）直属六部，称北直隶与南直隶。其他地区置十三承宣布政使司，每司设左右布政使各一人，为一省最高行政长官。同时置都指挥使掌军事，提刑按察使掌司法与监察，成为三权分立的体制。明初已有总督、巡抚的设置，但都是中央临时派遣的官员，未成定制；中期以后，逐渐成为一省（或二、三省）总揽军事、行政、监察的最高长官。省的下一级为府，元代的路都改为府。府的长官为知府。州有直隶州与散州之分，直隶州与府同级，散州则相当于县。县的长官仍称知县。清代的地方行政大体沿袭明制。

官有等级高下之分。西周官的等级称“命”，共九命，一命最低，九命最高。汉代以官的全年俸禄的概数作为等级之称，如万石、中二千石、真二千石、二千石、比二千石、千石、比千石直至斗食。魏晋以后，官分九品，一品最高，九品最低。北魏时每品各分正、从，从第四品起，正、从品又各分上、下阶，共三十阶。隋及元、明、清三朝，保留正、从品，无上、下阶，共十八级。官位之外，又有爵位、封号。被授予爵位、封号的人，领取固定的俸禄，享受特定的待遇，但不一定有官职。爵位、封号大致可分为两大类：一类授予帝王的宗族与后妃及其家族；一类授予有功人员。帝王宗族的封爵，西周分为诸侯、大夫、士三级，汉代主要有王、侯两等，魏晋以后，则大致有王、公、侯、伯、子、男数等。明代爵称变化较大，有亲王、郡王、镇国公、辅国公、奉国公、镇国将军、辅国将军、奉国将军、镇国中尉、辅国中尉、奉国中尉等。清代爵称又多不同，有和硕亲王、世子、多罗郡王、多罗贝勒、固山贝子

等十四个级别。帝王的女系后裔多有封号。汉制，皇帝之女称公主，姊妹称长公主，姑称大长公主，诸王之女称翁主。唐代制度，大长公主、长公主、公主皆视正一品，皇太子之女封郡主，视从一品，王之女封县主，视正二品。公主的丈夫即帝婿，魏晋以后例加驸马都尉的官称，实际上也成为一种封号，习称“驸马”，清代称“额驸”。从西周起，帝王的正妻称后，相沿不变。帝王妃嫔的封号则名目繁多，西汉已有昭仪、婕妤、嫪娥、倢妤、美人、八子等十四个级别，以后各朝多有增改，又有贵嫔、贵妃、贵人、淑妃等封号。为奖赏军功及有功的大臣，又有军功爵、勋爵、勋官等制度。

中国古代官吏的选拔有多种渠道，大致有世袭、荐举、征辟、学校、科举、军功、吏道、方伎、纳贡等名目。其中以科举制度影响最大。科举是用公开竞争考试的方式选拔官吏的一种制度，萌芽于汉代，建立于隋唐。唐代科举分为常科与制科两大类。常科每年举行，科目有秀才、明经、进士、俊士、明法、明字、明算等五十多种。应试者以明经、进士二科最多。高宗以后，进士科尤受士子的青睐。制科是皇帝临时诏令设置的科目，有贤良方正直言极谏科、才识兼茂明于体用科等百余种。常科考试合格，称为“及第”，或称“登科”。进士科及第第一名称“状元”或“状头”。考试合格就取得了做官的资格，还须经吏部考试合格才能正式授官。制科考试合格，可以直接授官。宋代建立殿试制度，最后录取的权力由皇帝掌握。殿试及第即可做官。从南宋起，殿试第一名称“状元”，第二名称“榜眼”，第三名称“探花”。明清两代科举考试制度最为完备，同时也日趋僵化。府、州、县学的学生，统称“生员”，俗称“秀才”。正式科举考试分为乡试、会试、殿试三级。在各省举行的考试称“乡试”，乡试合格称“举人”，俗称“孝廉”，第一名称“解元”。在礼部举行的考试称“会试”，会试合格的称“贡士”，俗称“出贡”，别称“明经”，第一名称“会元”。在皇宫举行的考试称“殿试”，殿试录取分三甲：一甲取三名，赐进士及第，第一名称“状元”，也称“殿元”，第二名称“榜眼”，第三名称“探花”，合称“三鼎甲”。状元居鼎甲之首，别称“鼎元”。二甲赐进士出身，三甲赐同进士出身，二、三甲第一名称“传胪”。一、二、三甲通称“进士”。进士榜称“甲榜”，或称“金榜”，考中进士称“金榜题名”。