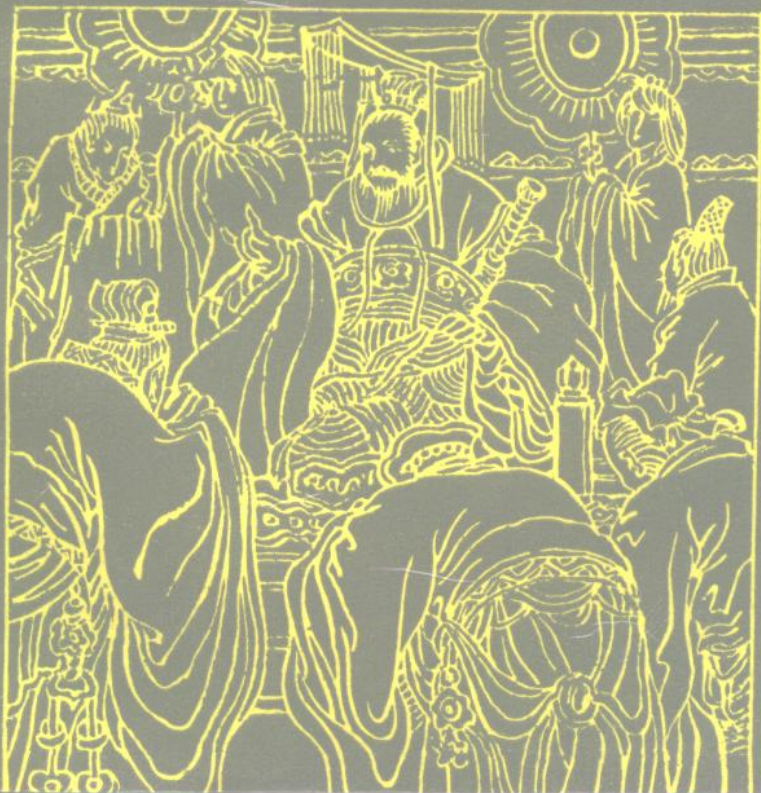


历代职官沿革史

LIDAIZHIGUAN YANGESHI

陈茂同 著
华东师范大学出版社



陈茂同 著

历代职官沿革史



华东师范大学出版社

历 代 职 官 沿 革 史

陈 茂 同 著

华东师范大学出版社出版

(上海中山北路3663号)

新华书店上海发行所发行

吴县光福印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 23 插页: 1 字数: 580千字

1988年3月第一版

1988年3月第一次印刷

印数: 1—5,900 本

ISBN7—5617—0201—9/K·022 定价: (平) 4.80元
(精) 5.50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“普天之下，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的国家，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，参与机务，称为“内阁”。最初内阁大学士官位并不高，权势也还少。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，惟改郡守为太守，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，而只好撤销巡抚，成为有督无抚的省份。

清代的府、州、县制，与明代略同，惟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；若性能相同者，则或略而不叙或综而论之。各朝之增置的机构或官称，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。这次出版时作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，书中谬误一定不少，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

第一章 殷 商	(1)
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.....	(9)
第二章 西 周	(12)
第一节 西周的政治概况.....	(12)
第二节 中央官制.....	(15)
第三节 地方官制.....	(18)
第三章 东 周	(26)
第一节 东周的政治概况.....	(26)
第二节 春秋时期王朝和列国官制.....	(31)
第三节 战国官制.....	(40)
第四节 南方楚国的特殊官制.....	(54)
第四章 秦 朝	(63)
第一节 秦代的政治概况.....	(63)
第二节 秦代的中枢官制.....	(65)
第三节 地方官制.....	(75)
第五章 西 汉	(80)

第一节	西汉的政治概况	(80)
第二节	中央官制	(83)
第三节	地方官制	(107)
第四节	西汉的爵禄制	(117)
第五节	西汉的选官制	(122)

第六章 东 汉..... (129)

第一节	东汉的政治概况	(129)
第二节	中央官制	(132)
第三节	地方官制	(140)
第四节	东汉的选官制	(146)

第七章 三 国..... (150)

第一节	三国的政治概况	(150)
第二节	中央官制	(155)
第三节	地方官制	(164)

第八章 晋南北朝..... (168)

第一节	两晋南北朝的政治概况	(168)
第二节	中央官制	(177)
第三节	地方官制	(208)
第四节	三国两晋南北朝时期的选官制度	(217)

第九章 隋 朝..... (226)

第一节	隋代的政治概况	(226)
第二节	中央官制	(230)
第三节	地方官制	(240)

第十章 唐五代	(245)
第一节 唐五代的政治和经济概况	(245)
第二节 中央官制	(253)
第三节 地方官制	(291)
第四节 隋唐五代品阶勋爵制度	(308)
第五节 隋唐五代的选官制度	(318)
第六节 唐代官吏的考课制度	(324)
第十一章 宋 朝	(330)
第一节 宋代的政治概况	(330)
第二节 中央官制	(337)
第三节 地方官制	(365)
第四节 宋代的选官制度	(376)
第十二章 辽 金	(389)
第一节 辽金的政治概况	(389)
第二节 辽代官制	(397)
第三节 金代官制	(410)
第十三章 元 朝	(423)
第一节 元代的政治概况	(423)
第二节 蒙古汗国的官制	(429)
第三节 元代的中央官制	(437)
第四节 元代的地方官制	(449)
第十四章 明 朝	(457)

第一节	明代的政治概况·····	(457)
第二节	中央官制·····	(461)
第三节	地方官制·····	(489)

第十五章 清 朝····· (505)

第一节	清代的政治概况·····	(505)
第二节	满洲入关前的政治机构·····	(511)
第三节	清代的中央首辅机构·····	(513)
第四节	掌理国政的行政机构·····	(525)
第五节	地方官制·····	(573)
第六节	清末国家机关的改革·····	(588)
第七节	明清的选官制·····	(598)
附录:	历代官制名词简释·····	(605)

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做商的夷人方国,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,“十一征而无敢于天下”^①。

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,再由长兄之子继位。汤在位时间很长,长子太丁不

^①《孟子·滕文公下》。

及继位就死了，所以汤死后由太丁之弟外丙、仲壬先后继位。外丙和仲壬在位时间都很短，商朝的大权实际上落到伊尹手里。仲壬死后，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。从太甲到太戊的七王中，商朝的统治处于相对稳定的时期。

仲丁以后，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。当继位之弟死后，弟之子都不肯把王位交还兄之子，因而造成了“废嫡而更立诸弟子，弟子或争相代立”^①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

^①《史记·殷本纪》。

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，奴隶被看做比牛马还贱的财产，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”^①，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”的讲话时，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

^①《尚书·盘庚下》。

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、建筑等繁重的苦役。在当时的频繁战争中，“众人”还常被征发来当徒兵，服军事苦役。

在商代奴隶主阶级的社会生活领域里，也广泛使用奴隶。这种奴隶称为“臣”，女性的奴隶则称为“妾”。臣妾也称为“臣仆”。臣妾是属于奴隶主的私有财产，可以由奴隶主拿来赏赐、赠送或交换，不受任何约束，就是把臣妾杀掉，也不算犯罪。那时奴隶主贵族都是父权制大家族。每个家族既是生活的单位，也是生产的单位。臣妾不仅要为这种奴隶制大家族的生活需要服务，还要从事家族内的各种生产活动。由于繁重的劳役和非人的生活，大多数臣妾很快就断送了生命；有许多甚至被惨杀或活埋。成千上万的奴隶，成为无辜的牺牲者，受尽剥削和压迫的广大奴隶群众，不断以各种方式反抗奴隶主贵族的血腥统治。到商代末年，终于发生了大规模的奴隶暴动，导致了商王朝的灭亡。

商代统治者还利用宗教迷信作为巩固他们政治的反动工具。商人的宗教观念中至高无尚的神被称为“帝”或“上帝”，是有意志的人格神。帝有好恶，能赏能罚，决定人间祸福。人间的各种大事，如天气的晴雨，收成的丰歉，战争的胜败，都