

俞鹿年 编著



中國官制大辭典

黑龙江人民出版社

中國官制大辭典

顧廷龍題



中國官制大辭典

顧廷龍題



(黑)新登字第1号

责任编辑 李延沛
封面题签 顾廷龙
封面设计 宣 森

中国官制大辞典
(上下册)

俞兆平 编著

黑龙江人民出版社出版

(哈尔滨市道里地段街179号)

北京第一印刷厂制版 冶金工业出版社印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

开本850×1158毫米1/32 印张61 12/16 插页12

字数：2,420千字

1992年10月第1版 1992年10月第1次印刷

印数1—3,240

ISBN 7-207-01173-3/Z·30 定价：58.00元

D691.42
5

中国官制大辞典

俞鹿年 编著

黑龙江人民出版社

编辑小言

俞子鹿年供职于中国社会科学院法学研究所，专门研究中国法制史，尤对中国官制史笃志不倦，攻研最力，曾发表著作多种，故我约其撰《中国官制大辞典》一书，慨然接受，并列为所之研究项目。

俞子焚膏继晷，寒暑不辍，孜孜矻矻，历十载而始蒇事。全书凡二百四十万言，词目一万三千余条。上起原始末，下迄建国前，历代各类大小机构、官吏之名称，职官考选、管理之制度，官制之因革，职能之演变，尽收一书之中，内容翔实赅博，洵为中国官制之总汇。

我国官制发轫久远，既多所沿袭，又多所改易。历代史乘虽有专志记载，政书亦有专门考述，然多为一朝一代之记载，少全面系统之介绍。昔贤和当今学子对官制之研究，又往往详于中央而略于地方、详于官而略于吏，或侧重于某一朝代某一部分，使后学者难以见其全豹。

俞子遍考经史志乘、典章制度，甄采各家之说，疏通发明，考其异同，辨其因革，存前古之轨迹，使后人考证相资，为今人研究借镜，补官制研究之空白，可谓沾溉今人，功存子孙矣。

俞子磨砺涵濡，脱前人之窠臼，开拓创新，融学术性、资料性、知识性于辞书之中，使之成为一部通俗性的专著，尤为难能可贵，亦为本书之一大特色。

我有幸作本书责任编辑，第一读者，得通读全书，受益匪浅。此书问世，将有益于士林与广大读者，殆无可疑。

责任编辑 李延沛

识于壬申年二月

序

中国历史悠久，各代官制递相沿袭，按一定轨迹向前发展。历朝官修史书虽对职官均设专志记载，通典、通考等政书也有专门考述，但由于这些著作多侧重于一朝一代或某些朝代的某几类官职，加之数千年变迁，史籍浩瀚，弄清各代官职的沿革、体系、性质和职权并非易事。

有关官制研究的工具书，宋孙逢吉的《职官分纪》，首列《周礼》官制，次述历代沿革，兼及各种官员中之名人事迹，成书较早，且较简单。清乾隆年间，为适应朝廷需要，纪昀等奉敕编撰《历代职官表》七十二卷。是书以清代官制为纲，对前代职官加以排比、综述和考释，是一部较系统的职官著述，纂成后除编入四库全书，又由武英殿修书处刊版印行。道光年间，黄本骥以此书为基础，删去关于历代职官的释文，存留诸表和清代设官员额，缩编为《历代职官表》六卷本。黄氏之六卷本流传较广，为一般读者提供了方便，但疏漏、失误之处甚多。为证一职一事，人们仍不得不查寻七十二卷本或二十四史之官志。

近代以来，官制研究成为专门学问。不少学者在具体考证或综合分析方面都作出了成绩。但许多著述仍侧重于某一断代或某一部分职官，很难从中窥见中国职官沿革之全貌。许多问题，不仅一般读者感到困惑，治史者也难以作出准确回答。一部较完整、系统的中国职官综合性辞书，不仅是广大读者，也是研究中国历史、中国政治和法律的国内外学者之急需。

鹿年兄研究中国官制近二十年，本辞典自资料搜集、总体构思、着手写作到成书也历十年有余。作为他的同辈、同事和朋友，我目睹了他不畏艰险地在科学的崎岖小道上攀登的过程。他节衣缩食，购买尽可能多的书籍；博览群书，从前人研究成果中吸取营养；挚着追求，夜以继日，孜孜不倦伏案耕耘；严谨治学，一条一目字斟句酌；广采众议，疑难处与同仁反复切磋。编撰过程中，他两次病倒进医院，身体稍有好转，

又抱病工作。历经数千个日日夜夜，终于以自己的毅力和心血凝成了一部一万三千余条目、二百四十万言的宏篇巨著。

《中国官制大辞典》在内容和体例上均为一部具有开拓性的研究著述。所收词目既包括具体官职，也包括与官职相连的制度；既包括中央官职，也包括地方官职；既包括官员，也包括吏胥和在国家机构中起一定作用的职役。取材既注意大量传世的文献资料，也注意利用甲骨、金文、碑刻、简牍、文书和历史档案；对前人和今人的研究成果，既注意择善而从，又注意对其中失误之处依原始资料加以考释订正。全书条目简要而少疏漏，文字详细而不烦琐。释文之外，再加表析说明，数千年职官之演变一览无余。它填补了中国职官研究的空白，从而对中国史学、中国政治学和法学之发展也作出了贡献。

以一人之力完成如此巨大之工程，在关于中国辞书编纂史上亦属少见。由于目前学界对官制总体研究水平所限，某些条目释文不够准确之处在所难免，但瑕不掩瑜。这部力作在中国官制研究史上将会留下清晰的足迹。

刘海年
一九九二年春节
于北京

前 言

一

官制是关于国家机关的建置、职掌，官吏的设置及其考选、管理的制度。中国历代官制是中国历代国家机器结构的表现形式之一，反映了当时统治阶级行使统治的具体手段和阶级矛盾的概况。中国自夏代开始，已有数千年的历史，从总体来看，没有适应当时经济基础的国家机构和官员的设置，对国家进行卓有成效的管理，是不可能创造出光辉灿烂的中华文明的。历史上的官制有许多值得借鉴的地方，西方的文官制度就是借鉴了包括中国职官的管理经验而形成的，这些经验就是今天仍有其现实意义。

关于官制研究，在史学工作中具有一定的地位和意义。史学界在五十年代曾经把熟悉职官的知识比喻为掌握学习和研究历史的一把钥匙；官制本身也是史学中关于典章制度方面的一个分支，要把握官制全貌，则必须涉及史学的许多领域。官制和政治学、法学也有密切关系；政治学对于官制的研究具有理论上的指导意义；政治学的分支之一——政治制度史，也以官制为其主要内容。法学的分支学科之一的行政法学与官制密切相关，封建时代的行政法规是以职官为纲来编制的；近代的行政法学，研究政府机构的设置、机能以及如何运转，并研究整个官员(或公务员)的管理，这些都属于官制的研究范围。官制也是法学的另一分支——法制史研究的内容。此外，掌握一定的官制知识，对于军事学、民族学、社会学等学科的研究会有不少助力；对于文学史的研究和古典文学的阅读也会有所裨益。例如，有一时期曾对《木兰辞》的创作年代有过争论。《木兰辞》中有“策勋十二转，赏赐百千强”的句子，如果知道十二转是勋官的最高等级，而勋官产生在南北朝周齐交战之间，就可以大致判定《木兰辞》的创作年代。进行历史题材的文学创作和阅读其他古籍，亦需具有一定的官制知识，则更不待言。

二

中国职官是在原始社会末期的部落中逐渐产生的。在氏族社会中，氏族首领或部落酋长都是管理公共事务的公仆，常以图腾(Totem)为氏号，或以所擅长的生产技能为官称。前者如少皞部落以鸟名官，从凤鸟到五雉、九扈，一共有二十四种鸟，可能少皞部落一共包含有二十四个氏族，而且各氏族在生产上各有分工。后者如少皞部落群中有重、该、修、熙四个亲属部落，在农业生产上各以技术特长实行分工。重善于制造木质铲地的农具——耒耜，后来被尊奉为“木正”；该善于加工金属制成薙草、收割用的农具，后来被尊奉为“金正”；修和熙善于防治洪水，扩大了对卑湿土地的开辟，后来被尊奉为“水正”。阶级分化之后，又出现巫与史。以上这些，就是中国最早的官。随着生产力的发展，氏族发展为部落联盟。前期联盟各部落地位平等，后期阶级分化加深，部落联盟议事会蜕变为贵族议事机关，大酋长有了主宰联盟的权力，也有了从属的专职官员。据《尚书·尧典》记载，舜担任大酋长时，在部落联盟中即设有司空、后稷、司徒、士、共工、虞、秩宗、典乐、纳言九官，此时部落联盟议事会已俨然成为政权机关的雏型。此后官制的发展可以划分为三个时期，即先秦为一时期，秦统一六国以后至清鸦片战争前为一时期，鸦片战争以后的近代为一时期。下面略述此三个时期官制的要点，以见其发展的脉络。

(一) 先秦时期官制

自夏启废弃禅让制度实行王位世袭之后，建立了中国最早的国家。夏代政权的组织形式为不平等的部落联盟，至商与西周逐渐发展为分封制。与分封制相联系的世卿世禄制是关于大夫以上之官有世代继承权以及大夫以上之官其经济利益均取自封地的制度。商周两代又分官员为内服与外服两个系统，内服是王的直接统治区域——王畿内的百官，外服是被封的诸侯，其封地为诸侯国。诸侯国与王朝的关系是后世中央政权与地方政权关系的先期形态。春秋时期，周王室对于各诸侯国已丧失了控制能力，形成了大国争霸的局面。各国设官之制，则大体上仍沿西周之旧。

战国时官制发生了巨大变化，开始形成官僚制度。在官僚制度下，相与将分设，实行文武分途。相是百官之长，将为武官之首；此外有尉掌管军事，御史为国君的秘书，郎中掌管宫内的传达和警卫，卫尉掌管宫门的禁卫，太仆掌管车马，廷尉掌管司法，主客掌管外交，内史掌管租税，少府掌管山海池泽，供养国君。此种设官分职，为以后的三公九卿制奠定了基础。地方行政制度分为郡县两级，以郡统县。

（二）自秦至清鸦片战争前官制

秦汉官制上承战国，其后历代相沿，以至唐宋明清，各封建王朝的设官分职，一脉相承，其特点是行政与司法不分，监察系统独立于行政系统之外。全国官制分为中央与地方两个部分。关于中央官制，皇帝是国家的核心，总掌国家行政、立法、司法、监察及军事大权。除朝代更迭，皇位都是由继承而得。皇位世袭制有利于封建国家的政治稳定，是适应当时需要的，与皇位世袭相联系，历代均有后宫制度、东宫制度以及专门为皇室服务的机构。自秦至清，中枢机构的演变可划分为四个阶段：自丞相御史大夫制到三公（大司马、大司徒、大司空）并相制为第一阶段；自三公失权，尚书省代兴以至陆续出现中书、门下两省为第二阶段；自尚书、中书、门下三省制的确立演变为中书一省制发展到内阁及军机处的兴起为第四阶段。相权与君权是相互制约的，始终存在着矛盾。随着君主专制制度的发展，宰相自秦至汉初具有皇帝副贰的作用逐渐降为皇帝的幕僚长，这是君主专制发展的结果。中央行政体制的演变是由九卿制演变为六部制。秦汉时期以太常（秦称奉常）、光禄勋（秦称郎中令）、卫尉、太仆、廷尉、大鸿胪（秦称典客）、宗正、大司农（秦称治粟内史）、少府为九卿，总掌中央主要政务。除九卿外，还有中尉、将作少府等列卿。至南朝梁时发展为十二卿，其官署各以寺为称。不过在南北朝时，诸卿职权已逐渐转归尚书各曹。诸卿事权的转归尚书各曹，是官制发展史上的一种进步现象。因为秦汉的九卿除了大司农、廷尉和典客属于办理国政之外，其余六卿所掌多为皇帝私人及其家族事务，涉及国政者甚少，只有太仆还算掌管着全国马政事务。这是封建社会初期行政机构发展尚未成熟的表现。而尚书台一开始就是作为政务机构出现的。至隋唐，封建社会行政机构的发展已经成熟，唐代

正式规定尚书省为行政总汇，设吏、户、礼、兵、刑、工六部为政令机关，而以九寺为事务机关，有关行政事务须听部令。九寺对于六部的政令各有对应的承受关系。至明清时，宗正寺改为宗人府，无卫尉寺，九寺惟余太常、光禄、鸿胪、大理、太仆五寺，其司农、太府二寺事务归并于户部，因此户部遂以政务机关而兼理部分事务。

中央行政辅助机关，有以台、省为称者：三国魏始置秘书省；南北朝时有集书省，由门下省分出；隋始置殿内省，至唐改称殿中省；唐又置内侍省，至宋分内侍与内内侍两省。以台为称的官署有符节台、谒者台、都水台，均始置于三国魏，晋与南朝沿设。隋唐不设谒者、符节二台，改都水台为都水监。以监为称者：三国魏始置殿中监，至隋有国子、将作、少府、都水、长秋五监。唐沿置，无长秋而有军器，亦为五监。五监是九寺以外主要的事务机关，至元代称监的机构尤多。以院、馆为称的官署：诸院与诸馆始置于唐，其初均为侍奉皇帝左右或供差遣之职，如翰林院与宣徽院均属此类机构。宏文馆则是皇帝的书斋或侍读之处。这些非正式机构，由于亲近皇帝的关系，逐渐在政治上取得重要地位。中唐以后，诸院与诸馆的职权和组织日趋庞大，成为中央机构中的主要组成部分。例如枢密使，在五代后唐时其权几乎超过宰相，在宋代遂列为中枢机构。又如翰林学士院从文学侍诏之处逐渐变为文士的储备之所，此后历代均置，在中枢政制中有重要地位。又如宏文馆，在唐代即已发展为馆职，置大学士，与集贤殿大学士同为次相的兼衔。后唐又有端明殿学士之名，任其职者稍后并加平章事。宋沿唐、五代之制，诸殿与馆阁学士成为文臣之清选，地位崇高。明清内阁之制即起源于此。

地方机构自秦代普遍推行郡县制以来，历代相沿，县的建置特别稳定，其名称和区划两千余年来基本未变。郡的名称和辖境虽有时有变化，但是作为县的上一级行政建置历代亦都存在。汉至南北朝时期的地方行政区域，除郡县之外，复有王国与侯国。不过除汉初之外，王侯本身不预国政。王国以国相(或内史)治民，如郡太守之职；侯国以国相治民，如县令之职。郡和其上的大行政区——州的辖境的缩小是在南北朝时期，缩小到一定限度以后，郡一级的建置即失去其

存在的意义，故隋文帝时裁撤了郡一级建置，以州直接统县（此时的州已从大行政区降为郡一级的政区）。炀帝时又改州为郡，于是州郡始成为互名。设郡时以太守为主官，改州时又以刺史为主官。唐宋与明清的府，也都是相当于郡一级的建置。

地方建置变动频繁的是郡以上的大行政区。汉至南北朝有州，唐代有道，宋辽金有路，元有行省。这些大行政区有的是由监察区演变来的，如汉代的州，唐代的道。大行政区的长官有些是采用元首制长官，如汉末的州牧，有的采用行政督察官与军事统率官分设的制度，如唐代的道，以观察使督察行政，以节度使统率军队，两使互不统属。至安史之乱以后，或以节度使而兼观察使，或以观察使而兼防御史，始集行政督察权与军事统率权于一身，成为藩镇。大行政区由一个长官节制，最易造成对朝廷的离心力，汉末州牧与唐代的藩镇都形成了割据的局面。宋代有鉴于此，所以在其大行政区——路中设有安抚、转运、提点刑狱、提举常平四司，合称帅、漕、宪、仓，使各不相统属，以便于皇帝的控驭。元的行省设丞相、平章政事等官，略如中书省之制。其下有道、路、府（或州）、县各级。道设宣慰使司，为省与路之间的承转机关，在边疆地区则兼军事，称宣慰使司都元帅府。路设都总管府，辖有府、州，且有直辖于路的县。府、州辖有县，但亦有不辖县的州，更有不属于路而直属于省的府、州。所以元代的地方制度最为复杂。其实其时的路已比宋代的路缩小而略与明清的府相同，行省则与宋的路相近。明改元的行省为布政司，全国除两京外，共设十三布政司。布政司下辖府、州、县。府直隶于布司政，县直隶于府，州分直隶州与散州两种，直隶州隶于布政司，散州隶于府。清制同明，惟布政使的辖区不称布政司而承元以行省称之；在新开辟地区设厅，分直隶厅与散厅两种。直隶厅隶于省，散厅隶于府。

监察机构是代替皇帝监察百官，独立于行政系统之外，被称为皇帝的耳目之司。自秦汉以来，均以御史为行使监察之官，其官署称为御史台，明清时改称都察院。唐制复以尚书左右丞员纠正御史纠劾不当之责，亦即以行政长官来监督监察权的行使，使监察制度趋于完善。为使皇帝的言行不致破坏统治阶级的整体利益，于是又设谏官以规正

其行为，所以谏诤是监察的一种特殊形式。谏官之设始于秦，称为谏大夫，后改称谏议大夫。魏晋时有散骑常侍，其地位略高。唐省左右二散骑常侍，分属门下、中书两省；又置左右补阙与左右拾遗，亦分属门下、中书两省。宋初改补阙为司谏，拾遗为正言。御史台与谏官合称台谏。

此外，关于职官的选举，两汉有察举之法，魏晋南北朝行九品中正之制，隋唐至清，均以科举取士。为补救上述选举之不足，自秦至清始终存在荐举之制，并有关于荐主与被荐主者连坐的规定。关于职官的管理，在漫长的封建时代中，形成了一套完整的制度。诸如官员的铨选、考课、升降、赏罚，以及品级、俸禄、勋、爵、散官等的待遇，以至休假、致仕、抚恤等均有具体的制度规定。

（三）近代官制

清道光二十年(公元 1840 年)发生的鸦片战争的失败，使中国逐渐成为一个半殖民地半封建国家。鸦片战争后，总理各国事务衙门、同文馆、南北洋通商大臣等承办洋务机构和职官的设立，是中国半殖民地化的产物。光绪庚子(公元 1900 年)以后的官制改革，打破了以六部为中心的中央行政体系，模仿西洋官制，逐渐使立法、行政、司法机构分立，是我国国家机构近代化的开端。宣统三年(公元 1911 年)四月成立的责任内阁，是后来北洋政府内阁的蓝本。

太平天国革命是中国历史上最后一次大规模的农民起义，统治所及，绵亘若干省，历时十四年。自癸好三年(公元 1853 年)定都天京以后，施行了一套与历代封建统治者的官制完全不同的职官制度。据罗尔纲的研究，太平天国的政体是军师负责制，天王为国家元首，临朝而不理政；军师为政府首脑，行使国家权力。后期，天王洪秀全破坏了此种与农民起义政权性质相适应的军师负责制，导制人心离散，卒至覆亡。在设官制度上，诸王和高级官员均有一套相应的属官，但同时上下级之间又规定了严格的等级制度，反映了太平天国的首领们既有一定的平等思想，又有严重的封建等级观念。

辛亥革命后建立的以孙中山为首的中华民国临时政府是辛亥革命的直接产物，是中国历史上第一个由资产阶级领导的共和政府，因

其在南京建立,故又称南京临时政府。其组织仿美国制度,以总统总揽行政,统辖行政各部。除行政机关外,以中华民国参议院为立法机关,原拟以临时中央裁判所为司法机关(见司法部拟就的《职官草案》),并已付法制局审定,但未正式成立。

南北和议成后,孙中山辞去临时大总统之职,根据南北和议的协定,参议院选举袁世凯为临时大总统,临时政府北迁。自袁世凯篡夺国家权力以后,中华民国北京政府一直为北洋军阀所把持,故以北洋政府概称之。北洋政府官制,虽然在形式上看,无论中央和地方,均仿照资本主义国家以行政、立法、司法相分立的体制,事实上,其官制多因清末之旧,仅改换一些官称而已:如改总理大臣为总理,驻扎边区的大臣为大员;有的连官称亦未改,如步军统领与热察绥的都统;西南少数民族的土官制度、蒙古的王公制度、西藏的唐古特官制,更是沿袭清代,未作更动;适应帝国主义需要的总税务司,以洋员为主体的海关机构,亦仍清代之旧。惟对地方行政层次略作调整,厘定为省、道、县三级制。所以北洋政府的官制带有浓厚的封建性与买办性。

国民党取得全国政权定都南京,是为中华民国南京政府。因在其执政的二十二年中在很长一段时期内以中国国民党中央政治委员会“监督指导国民政府国务之施行”(见1928年国民党中央制定的《训政纲领》),故以国民党政府概称之。与北洋政府相比,国民党政府是近代化程度较深的政府。国民党政府依照孙中山五权分立的学说,中央国家机关采取五院制,在国民政府之下设立行政、立法、司法、考试、监察五院,分理各项政务。其中考试院是我国历史上第一次设置的专司考试和铨叙行政的最高机关;在职官管理制度方面并推行了近代公务员制度。在中央行政层级上,国民政府为第一层级,五院为第二层级,院属各部会为第三层级。地方行政机关分为省县两级制。

三

本辞典是笔者在多年研究官制的基础上编著的。在写作过程中参考大量古代文献和近人著作,吸收前人和近人的研究成果。对于先秦官制,尽量利用甲骨文、金文和竹简的资料,与文献资料参照使用。对于

汉代官制，也尽量利用简牍和碑刻等原始资料。在文献资料中，聚讼最多的莫过于《周礼》，过去人们把《周礼》的设官作为西周实际存在的官制，固然证据不足；后来疑古的学者们又认为《周礼》的官制完全不是西周实际存在的官制，这也是不对的，特别是近人发现西周金文中的官制很多与《周礼》中的记载相吻合，说明《周礼》不是一本向壁虚构的书，在很大程度上是西周时期实际制度的反映。本辞典对于《周礼》中的官名收录是这样处理的：凡是周礼中的官名与金文相同者，即作为西周职官采录。另外，北周与太平天国的设官，多依《周礼》之制，故在诠释北周与太平天国的官称时，凡是依《周礼》而设者，都是先叙述该官在《周礼》中的职掌，然后再叙述该官在北周或太平天国时的职掌。《周礼》中的官名，凡不属于上述情况的，概不收入。对于前人的研究成果，多择善而从。例如《辽史·百官志》分枢密院为契丹枢密院与汉人枢密院，而契丹枢密院复分北南两院。据近人研究，北枢密院俗称契丹枢密院，南枢密院俗称汉人枢密院，分别为北面官与南面官中的辛辅机构。《辽史·百官志》所载契丹北枢密院与契丹南枢密院设官全同，系重出之文（见傅乐焕著《辽史丛考》“辽代四时捺钵考”五篇中的第三篇《四时捺钵总论》及《辽史复文举例》）。本辞典即采用此说。对于辛亥革命以后的官制，则多利用当时公布的《组织法》。

本辞典由正文与表析两部分组成。正文词目分为九个部分，以机构和官吏名称及有关制度为纲，阐释历代各种国家机构、官吏的设置情况及其沿革，职官考选以及职官管理方面的各种制度；历代官制表析把历代设官情况用列表方式概要地体现出来。正文与表析分别从纵横两个方面展示出历代的设官制度，所以正文与表析是有机的结合，都是辞典的组成部分。

本辞典共收词目一万三千六百余条，有关历代各类大小机构及官称都有词目；职官的考选和职官管理制度也都收有大量词目。过去关于官制的著作和辞典，往往详于中央官制而略于地方官制，详于官而略于吏。本辞典对于地方官制特予重视，分地方官制为十九个目，收有详尽的词条。此外，对于历代的吏胥，包括各种职役，凡是在国家机构中起一定作用的，均予收入。关于词目的分类，曾经过一番考虑，现