

閻平 田金城 姚一凡 編著

中國古代官吏制度沿革



中國城市出版社

中国古代官吏制度沿革

阎 平 田金城 姚一凡 编 著

中国城市出版社

封面题字：孟连崑（中共中央组织部副部长）

中国古代官吏制度沿革

编 著 者 阎 平 田金城 姚一凡
选题编辑 刘小伟
责任编辑 李维惠
封面设计 张建军
出版发行 中国城市出版社
地 址 北京市安外小黄庄路1号（邮编 100013）
经 销 新华书店
印 刷 厂 水利电力出版社印刷厂
开 本 787×1092（毫米） 1/32
字 数 140千字
印 张 6.5
版 次 1992年10月第1版 1992年10月第1次印刷
印 数 00001--6000
书 号 ISBN 7-5074-0671-7/D·046
定 价 3.50元

· 版权所有，翻印必究 ·

序 言

中国是一个有五千年光辉灿烂文明史的古国，在行政管理制度方面有很多重要建树，古代官吏制度就是其中之一。古代的官吏制度实际上就是古代的人事制度，这是一份珍贵的历史文化遗产。认真研究、发掘我国古代丰富的人才思想和人事管理制度宝藏，不仅是弘扬中华民族优秀文化的一个重要方面，而且更重要的是为了批判地继承其合理的内核，为建立具有中国特色的社会主义的人事管理制度服务。

我国古代的人事制度，从先秦发展到明清，逐渐形成了一套较完备的人事管理体系。这种人事体系包含了不少科学管理的因素，引起了世界各国的注意。特别值得一提的是，形成于我国隋唐时期的科举取士制度，对西方实行文官制度产生了重要影响，其公开竞争、统一考试、择优用人的特点，在世界各国的文官制度中得到了很好地反映，并成为文官制度的基本原则和特色。正如孙中山在《五权宪法》里所说：“现在各国的考试制度，差不多都是学英国的。穷流溯源，英国的考试制度，原来还是从我们中国学过去的。”西方行政学方面的专家、学者也普遍认为中国是文官制度的故乡和创始者。由此可见，我国历代官吏制度不仅是中国，而且是世界宝贵

的文化遗产，应该重视这方面的学习和研究。

研究中国古代官吏制度，是积极推行我国现行干部人事制度改革和发展的需要。今天的中国是历史的中国的一个发展，我国现行的干部人事制度与中国古代的官吏制度有一定源流关系。我们要改革现行的干部人事制度，逐步建立一套具有中国特色的适应现代化建设需要的干部人事制度，就必须对我国古代官吏制度进行研究和分析，吸取其精华，摒弃其糟粕。如古代的爱贤惜才，不求备的爱贤观；德才之论，知人之本，取长舍短，知人善任的知贤观；举才择人，不分亲疏，治国之道，务在举贤的举贤观；任贤使能、量才授职，贤能不待次而举、取人不限其方的任贤观；治吏之要在于审察考绩、黜陟幽明的察贤观等等。这些都是中国古代的伟大创造，至今仍闪烁着光辉，对中国人事制度的形成和发展起了重要作用。对此，我们要加以批判地继承。同时对于封建官僚制度中腐朽没落的东西，一定要进行彻底地批判，并注意清除残余的封建意识对现行人事制度的影响。只有如此，才能使中国古代人事制度在古为今用中发挥其应有的作用。

中国古代的人才思想和官吏制度，是一个博大精深的知识领域。它包括了历代开明的政治家、思想家精辟的人才理论和思想，政府机构与职官的建置，官吏的选拔、教育、奖惩、待遇、致仕等典章制度。对广泛而丰富的关于古代官吏制度的典籍记载加以整理、编撰，使祖先留下的这笔丰厚遗产为今人所用，为改革、完善我国现行人事制度服务，是我们的一项重要责任。由阎平、田金城、姚一凡编著的《中国古代官吏制度沿革》一书，在这方面进行了有益的工作。作者是从从事组织人事工作研究和实际业务工作的同志，他们编撰这本书花了不少功夫。此书的编排体例有一定新意，以人

才、招聘、培训、用人、考课、选任、监察、回避、退休、管理等为脉络，揭示了中国古代官吏制度的主要内容，便于读者从整体上了解和掌握古代人事制度产生、发展、变化的过程和概貌，能给人以较系统的知识，对从事组织、人事工作的同志有一定的参考价值，也适用于广大干部群众阅读，希望今后有更多的人参与对中国古代官吏制度的研究和探索。

张治坚

目 录

一 用人篇	(1)
二 考课篇	(23)
三 人才篇	(49)
四 选任篇	(74)
五 培训篇	(106)
六 招聘篇	(119)
七 监察篇	(127)
八 回避篇	(146)
九 管理篇	(158)
十 退休篇	(177)
后 记	(199)

一、用 人 篇

古往今来，用人问题，都是一个至关重要的问题。在中国 5000 年的文明史中，既有用人佳例广为流传，也有用人悲剧不断演出。汉高祖刘邦、唐太宗李世民、三国时的曹操都是善于用人的贤明君主。认真总结前人治国安邦的用人之道，作为新时期用人的借鉴，是大有裨益的。

封建统治者进步的用人原则可概括为以下几点：

1. 量才授职，用其所长

古代的一些明主贤臣，都把量才授职，用其所长看作是用贤的基本原则。刘邦夺得天下之后，在洛阳南宫设庆功宴。席间，他要求诸侯将领说一说他得天下的原因是什么？项羽失天下的原因是什么？有的将领说，刘邦能将攻下的城池土地，赏赐给将领，跟大家同享好处。而项羽嫉贤妒能，有功的加害，贤能的加疑，打了胜仗不给将领记功，攻下城池不给将领好处，所以失败。刘邦说：“公知其一，未知其二。夫运筹帷幄之中，决胜于千里之外，吾不如子房。镇国家，抚百姓，给馈饷，不绝粮道，吾不如萧何。连百万之军，战必胜，攻必取，吾不如韩信。此三者，皆人杰也。吾能用之，此所以取天下也。项羽有一范增而不能用，此所以为我擒也”

（《史记·高祖本纪》）^①。可见，其最主要的原因是能用人，而且是用人所长。

郑国宰相子产身边有一批谋士，各有所长。子产了解他们，更善于使用他们。如冯简子善于决断；子大叔善于文墨；公孙挥了解各国贵族的地位、贵贱、才能，又巧于言辞；裨谿则善于谋划，而且喜欢在广漠寂静的原野里思考。因此，当遇到重大问题时，子产就首先向公孙挥请教各国贵族可能采取的措施；然后与裨谿乘车到旷野里去，让裨谿思谋筹划，回去告诉冯简子，由冯简子决断后，再由子大叔行文，应对宾客。所以他执政时，处理事情都比较顺当。《左传》称赞说：“子产之从政也，择能而使之”。

唐朝的一个重要用人政策，就是“量才授职”，不以“新故异情”。也就是要合理地使用人才，不循私情，不凭义气用人，要根据每个人的实际才能，授予相当的职务。唐朝的“量才授职”包含两个内容：一是“用其所长”。根据每个人的特长，授予相应的职务，使其在所熟悉的领域里充分发挥他们的才能。二是“授当其力”。根据每个人的能力大小，授予轻重不同的职务。因为“材如负焉，唯在所授，授逾其力则踣，授当其力则行。故负重者，不可以微劣胜；器大者，不可以轻易处”。为了做到用人如器，各取所长，他们提出首先要“知人”。也就是要全面了解一个人的道德修养、有何特长、能力大小。只有“知人”，才能做到“善任”。另外，他们还强调用人不能“新故异情”。唐太宗初即位，房玄龄奏言：“秦府旧左右未得官者，并怨前官及齐府左右处分先己”。太宗说：“古称至公者，盖谓平恕无私。丹朱、商均，子也，而

① 《史记》卷8，第381页。中华书局出版社，1959年9月出版。

尧、舜褒之。故知君人者，以天下为公，无私于物。……用人但问堪否，岂以新故异情？……才若不堪，亦岂以旧人而先用？今不论其能不能，而直言其嗟怨，岂是至公之道耶。”这里既声明自己不能以私情用人，又用历史的经验阐明只有至公无私，才能做到“任人唯贤”、“量才授职”。唐太宗还提出“如有才，虽仇不弃”。把“知人”和不以“新故异情”，做为能否“量才授职”的两个关键。

“铨量其能”，人尽其才。在王安石看来，人们的才智有差别，能力有大小，用人时要把人才放在相应能级的岗位上，能力大的派大用场，能力小的派小用场，“使大者、小者、长者、短者、强者、弱者，无不适其任者焉”（《取材》）“当其所能”，扬长避短。王安石认为，“一人之身，才有长短”。用人的时候，“取其长则不问其短”，“可以任则任，可以止则止”，“以其人长于某事而任之，在它事虽短何害焉”（《委任》）。对德厚才高的人，任其为“长”，德薄才下者，任为“佐属”，要充分发挥每个人的特长。如果用人得当，扬长避短，就会事半功倍，反之，就等于把箭材当鼓槌用，使决胜之利器无异于“朽槁之挺”，实际上这是糟踏、毁坏人才。

2. 爱贤惜才，不以求备

我国封建社会的一些思想家、政治家，对于选拔人才或官吏，主张重本质、重主流，不非小疵。战国时期的哲学家杨朱曾提出“成大功者不小苛”（刘向：《说苑·政理》）；《后汉书·陈宠传》中说：“有大略者不问其短，有厚德者不非小疵”。《汉书·东方朔传》中提出：“明有所不见，聪有所不闻，举大德赦小过，无求备于一人之义也”，所以要这样，是因为“天地无全功，圣人无全能，万物无全用”（《列子·天端》）。就连被称为圣贤的人也有缺点：“尧有不慈之名，舜有卑父之

谤，汤武有放弑之事，五伯有暴乱之谋，是故君子不责备于一人。方正而不以割，廉直而不以切，博通而不以訾，文武而不以责。”（《淮南子·汜论训》）^①。“若指瑕掩善，则朝无可用之人”（《纲鉴易知录》）。历代开国君主都很清楚地看到这一点。汉初有人“谗平（指陈平）居家时盗其嫂，高祖以让（让）无知，无知曰：“臣所言者能也，陛下所问者行也，今有尾声孝己之行，而无益于胜败之数，陛下何暇用之乎？高祖乃拜平护军尉，尽护诸将，屡出奇策”（《中国人名大字典·陈平》）。唐太宗也曾说：“明主之任人，如巧匠之制木，直者以为辕，曲者以为轮，长者以为栋梁，短者以为拱角，无曲直长短，各有所施”（《帝范·审官》）。这种不求全责备的用人原则，使得一大批人才得以发挥自己独特的才能。魏征当了宰相以后，有人对唐太宗说：魏征作为一个臣子，行为不检点，不注意躲避嫌疑，以致受到没有根据的诽谤，这是应该受到责备的。唐太宗听后很不高兴。唐太宗认为，“人君选贤才以为股肱心膂，当推诚任之。人不可以求备，必舍其所短，取其所长”（《资治通鉴》）。因此，对一些有争议但有才干的人，对于一些被人出于忌妒或报复所诬告的人，他都力加保护。三国时曹操曾号召大家举荐“负污辱之名，见笑之行，或不仁不孝而有治国用兵之术”的人才（《举贤勿拘品行令》）。汉武帝求贤就曾明确要求举荐那些“有负俗之累而立功名”的“茂才异等”。卫之吴起有杀妻求将之名，魏文侯用之，以拒强秦；齐之管仲有受财逃阵之行，恒公用之，遂成霸业。

① 《诸子集成（七）》第226页。中华书局出版社出版。

3. 用人勿论资排辈

纵观古今，大凡用才好的，人才济济，事业兴旺，其中，重要的一条，就是用人不论资排辈。用人论资排辈，使一些智能之士不得“仕”，势必给国家和社会带来严重的危害。北宋孙洙在《资格论》一文中说：“今贤才之伏于下者，资格阂之也；职业之废于官者，资格牵之也；士之寡廉鲜耻者，争于资格也”。为破除论资排辈，荀况曾提出：“贤能不待次而举，罢不能不待须而废”（《荀子集解·王制篇》^①）。诸葛亮主张“取人不限其方”（《诸葛亮集·用人篇》）。金世宗曾对宰相说：“用人之道，当自其壮年心力精强时用之。若拘以资格，则往往至于耄老，此不思之甚也。鄂尔罕使其早用，必得辅助之力，惜其已衰老矣。凡有可用之材，汝等宜早思之”（《续资治通鉴》^②）。王安石曾猛烈地抨击过以“资序”任人的传统办法。他尖锐地指出：“至于任之，又不问其德之所宜，而问其出身之后先；不论其才之称否，而论其历任多少”。“明知其贤能足以任事，苟非其资序，则不以任事而辄进之”；“明知其无能而不肖”，却“不敢以其不胜任而辄退之”。这种不敢大胆提拔有用之才和不敢辞退无能之辈的论资排辈的用人制度，其结果弊端丛生，遗害无穷，“自古及今未有能治者也”。清人龚自珍在剖析了清代官制品级设置繁多、阶梯难熬之后，感叹：“贤智者终不得越，而愚不肖者亦得以驯而到”。他在进一步剖析用人论资格之害中指出：那些贤智之士纵然也会有一些最终熬至高位的，但他们“齿发固已老矣，精神固已惫矣”。龚自珍愤慨地指出，由于封建统治者用人论资排辈，加之实行其他一系列摧残人才的措施，结果使

① 《诸子集成（二）》第94页。中华书局出版社出版。

② 《中国纳贤通鉴》第93—94页。北京出版社1989年7月出版。

朝廷“无才相”，“无才将”，造成了国家的贫弱。有感于此，他大声疾呼：“我劝天公重抖擞，不拘一格降人才”。

然而，历史上破格用人的，“贤能不待次而举，罢不能不待须而废”，既不乏其代，也不乏其人。如春秋战国七国灭掉 117 国，秦国又灭掉六国，前后历时 500 年，就是破格用人较好的 500 年。其中堪称五霸的齐恒公、宋襄公、晋文公、秦穆公、楚庄王之所以称霸一时，均有个不论资排辈用人的问题。秦穆公用“五段大夫”就是一例。百里奚原属虞国大夫，晋灭虞得百里奚，把他当陪嫁的奴仆送到秦国，百里奚逃回家乡，后被楚人抓去。秦穆公听说百里奚很有才能，就准备用重金把他赎回，但怕楚人不放，便谋派一个使者到楚国说：我有一个陪嫁的奴仆在你们这里，愿意用五张羊皮把他赎回，楚人答应了。百里奚至秦，秦穆公和他谈了几天，认为他确实是个人才，毅然让他主持了国政，号为“五段大夫”。百里奚又推荐蹇叔，秦穆公在百里奚、蹇叔、丕豹、公孙支辅佐下，才使他得以灭国 12，称霸西戎。后来有人评价这段历史时说：百里奚居虞而虞亡，在秦则秦霸。三国时的东吴所以能强盛一时，也是与孙权破格用人分不开的。当曹操号称拥兵百万南侵时，孙权毅然起用了年仅 33 岁并不甚出名的周瑜为大都督，赤壁一战大获全胜，使东吴稳据江东。当刘备欲报关羽走麦城捐身之仇，举倾国之兵伐吴。孙权则又起用了更为年轻的陆逊总督兵马迎敌，结果火烧连营 700 里，刘军一败涂地。被作为求贤若渴、礼贤下士的刘备，“三顾茅芦”请诸葛亮出山，也堪称破格用人的典范。如果说“三顾之前”是为了得人，那么“三顾之后”就是破格用人。尽管关羽、张飞百般阻挠，始终未动摇刘备的意志。正因为用了诸葛亮，才使诸葛亮得以施展经天纬地之才，六出祁山，北伐

中原，七擒孟获，巩固后方。唐朝贞观三年，太宗命百官上书言得失。中朗将常何上书陈 20 余事，因其深刻透彻，富有卓见，唐太宗感到奇怪，常何“以武吏不涉经学”，今天怎么突然谈经论道了？于是便问这些建议的由来。常何说：“我没有这样的能力，是家客马周代我起草的”。唐太宗立即派人去找马周来见，而且“催促者数回”。马周来后，经过长谈，太宗十分高兴，不久便授监察御史，后来又数次提拔，官至光禄大夫。打破了论资排辈的习惯势力。

4. 举才择人，不分亲疏

古人认为内举不避亲，外举不避仇，才是公道的。司马光在《资治通鉴》中写道：“用人者，无亲疏、新故之殊，唯贤、不肖之为察。其人未必贤也，以其亲故而取之，故非公也；苟贤矣，以亲故而舍之，亦非公也”^①。韩非说：“内举不避亲，外举不避仇”（《韩非子集解·说疑》，见《诸子集成（五）》），荀况说：“舜授禹以天下，尚得推贤不失序。外不避仇，内不阿亲，贤者予”（《荀子集解·成相篇》）^②。李世民在与长孙无忌谈到用人时也说过：“吾为官择人，唯才是与。苟或不才，虽亲不用，襄邑王神符是也；如其有才，虽仇不弃，魏征等是也，今日所举，非私亲也”（《资治通鉴》）^③。

武德九年，唐太宗封赏群臣，淮安王神通对所得不满，对唐太宗说：“臣举兵关西，首应义旗。今房玄龄、杜如晦等专弄刀笔，功居臣上，臣窃不服”。唐太宗没有因为神通是他的叔父而给予特殊照顾，他说：“叔父，国之至亲，朕诚无所爱，但不可以私恩滥与勋臣同赏耳”；诸将乃相告曰：“陛下至公，

① 《资治通鉴》卷 225，第 7258 页。古籍出版社，1956 年 6 月出版。

② 《诸子集成（二）》第 308 页。

③ 《资治通鉴》卷 194，第 6103 页。古籍出版社，1956 年 6 月出版。

虽淮安王尚无所私，吾侪何敢不安其分”（《资治通鉴》）。

李世民提到的魏征，原在太子李建成手下担任洗马。魏征见高祖的次子（李世民）暗地想夺取皇位。多次劝李建成及早想办法。唐太宗将隐太子李建成诛杀之后，把魏征召来，责问到：“你挑拨我们兄弟相争，用意何在？”左右官员都为他捏一把汗，魏征却安之若素，从容答道：“皇太子如果早听我的话，一定不会落得今天的下场”。太宗赏识他的慷慨和坦率，遂收起怒容，给他很高的待遇，提拔为谏议大夫。多次把他引入自己的卧室，询问为政之道。贞观七年，唐太宗任命魏征接替王珪职务，担任侍中，加封为郑国公，不久，因病而请求解除侍中职务，要求当散官。太宗以言相劝，魏征于是停止辞官的要求。以后，他又坚决请求辞官，太宗依了他，免去其侍中之职，任为特进，仍主管门下省的事。像魏征这样事前属于自己的“仇虏”，事后又不肯当面“认错的人”，位极人主的唐太宗完全有可能杀之。即使“格外施恩”，免他一死就算万幸了。但唐太宗认为，魏征这样做是“尽心所事”、“各为其主”。于是，不但不杀，反而“厚加礼异”，授予要职。像这样不计旧怨，大胆使用鲠臣的风度，应该说是唐太宗历史上光辉闪烁的一页。

《左传·鲁襄公三年》中写道：祁奚请求告老逊位。晋悼公向他询问谁可以接替他的职务。祁奚举荐了解狐——他的仇人。晋侯将要任用解狐，可是他病死了。晋侯又问祁奚谁还可以，祁奚回答说：“祁午可用”。正在这个时候羊舌职死了，晋悼公问祁奚说：“谁可以代替他”。祁奚回答说：“羊舌赤可以。”于是晋侯任命祁午为中军尉，羊舌赤做他的副手。君子就此评论说，祁奚在这件事上做到举贤荐能了。推荐他的仇敌，不算谄媚；荐举自己的儿子，不算偏私；举荐自己

的下属，不算袒护亲朋。《商书》说：“没有偏向，没有袒护。王治之道，就会公正无私。”这大概说的就是祁奚吧。祁奚的贤德在于不以私仇而蔽贤，不以亲疏论人才，不以好恶定取舍。为自己所爱所亲不文过饰非，为自己所恶所远不掩盖蔽贤。祁奚之举，体现着一种尚贤的精神。

5. 任贤不疑，得行其术

古代用人，讲究“选贤与能，讲信修睦”（《礼记·礼运》），“广任贤良，信任百司”（《贞观政要·政体》）。齐桓公有一次问管仲何以害霸（就是危及霸主地位），管仲答道：“不能知人，害霸也；知而不能任，害霸也；任而不能信，害霸也；既信而又使小人参之，害霸也”（《贞观政要》卷五）。管仲在这里把“任而不信”、“既信而又使小人参之”提到危害国家利益的高度看待，对今人也有教益。

战国时，魏国攻打中山国，乐羊为将。乐羊攻下中山国以后，回国向魏文侯报功，显出居功骄傲的神色。魏文侯察觉了这一点，就命令主管文书的官吏说：“把群臣和宾客献上的书信，全都拿来送上。”主管文书的官吏搬着两箱书信送上来，文侯让乐羊亲自打开一看，发现这些书信都是朝廷的大臣和宾客攻击他攻打中山国时有异志。他一边看，一边掉泪，感谢魏文侯信任他。魏文侯不因“谤书二篋”，而废乐羊，说明魏文侯深谙“疑事无成，疑行无功”的道理。这里，魏文侯正确处理了用人和进谏的关系，保证了前方战争的正常进行，终于取得了最后胜利。

“任贤无疑”，是唐朝初期使用人才的一个重要原则。以此作为团结人才，充分发挥他们的创造精神和能力的关键。他们强调“得贤须任，既任须信，既信须终……任贤无疑，求士不倦，以此为务，天下诚不足理”。对贤才推诚不疑，他们

才能放开手脚，大胆地作事，尽职尽责。否则，“上疑下诈，礼貌或亏，欲求致理，自然难致”。另外，他们还强调对贤才授之以职，给之以权，君主不能“圣谋自断”，“不可代下司权”。只有对他们给予实权，才能发挥自己的才华，创造性地去工作。唐朝的几个有作为的君主，在用人上的成功，无不与“任贤无疑”有关。

用人要推心置腹，使“上下以诚相照”。王安石认为，既要使用人就要“信其忠则不疑其伪”（《委任》）。他以汉高祖刘邦为例，说明使用人就要相信人，不怀疑，不存戒心。他说：“萧何刀笔之吏也，委之关中，无复西顾之忧；陈平亡命之虏也，出捐四万余金，不问出入；韩信轻猾之徒也，与之百万之众而不疑。是三子者岂素著忠名哉？盖高祖推己之心而置于其心，则它人不能离间，而事以济矣”（《委任》）。这是用人时很重要的一条原则。因为“委之以诚者，人亦输其诚”（《委任》），被用的人是会“荷恩尽力”的。如果一边使用人，一边又不放心，不放手，“一二以法束缚之”，“不使之得行其意”，这怎么有利于人才的成长呢？这种用人不疑的精神，至今仍可借鉴。

6. 奖惩分明

古代一些具有远见卓识之士，都把赏罚看作是“为治之本”治国“枢机”。诸葛亮说：“赏罚之政，谓赏善罚恶也。赏以兴功，罚以禁奸。赏不可不平，罚不可不均。赏赐知其所施，则勇士知其所死；刑罚知其所加，则邪恶知其所畏。故赏不可虚施，罚不可妄加，赏虚施则劳臣怨，罚妄加则直士恨”（《诸葛亮集·十六策》^①）。曹操提出“明君不官无功之

① 《诸葛亮集》第70页。中华书局出版社，1960年8月出版。