

中国古代官吏制度浅论

李超纲
宋小海
李江
编





2 015 9029 7

中国古代官吏制度浅论

李超钢 宋小海 李江 编



劳动人事出版社

中国古代官吏制度浅论

李超钢 宋小海 李江 编

责任编辑：张经邦

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

北京印刷一厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米 32开本 7.75印张 173千字

1989年9月北京第1版 1989年9月北京第1次印刷

印数：3300册

ISBN 7-5045-0252-9/D·050 定价：3.65元

目 录

第 一 编

第一章 绪 论	1
第一节 什么是中国古代官吏制度	1
第二节 中国古代官吏制度的特点	3
第三节 研究中国古代官吏制度的目的和意义	6
第二章 中国古代的政府机构与职官设置	10
第一节 概 说	10
第二节 中国奴隶社会的政府机构与职官设置	13
第三节 封建社会各朝的中央政府机构与职官的设置	16
第四节 封建社会各朝的地方政府机构与职官的设置	32
附 录 中国古代的宰相制度	45

第 二 编

第三章 封建社会前期主要的选官制度——察举、征辟、九品中正	57
第一节 概 说	57
第二节 察举制度	61
第三节 征 辟	75
第四节 九品中正制	80
第四章 封建社会中、后期的主要选官制度——科举	

制	87
第一节 概 说	87
第二节 科举的名目	90
第三节 科举选官的方法	95
第四节 科举制度的利弊	108
第五章 中国古代官吏产生的其它途径	113
第一节 概 说	113
第二节 学 校	116
第三节 任子制度	125
第四节 贡 纳	130

第 三 编

第六章 中国古代官吏的酬劳制度	137
第一节 概 说	137
第二节 品 秩	138
第三节 封 爵	144
第四节 俸 禄	151
第七章 古代官吏的考课奖惩制度	160
第一节 概说	160
第二节 管理机构	163
第三节 考课的标准	170
第四节 考课的方法	178
第五节 奖惩的形式	184
第八章 中国古代官吏的监察制度	190
第一节 概 说	190
第二节 监察机构	194
第三节 监察内容	207

第四节 监察的手段·····	214
第九章 中国古代官吏的致仕制度·····	222
第一节 概 说·····	222
第二节 致仕的标准·····	223
第三节 致仕官的待遇·····	231
第四节 致仕后的安置·····	239
后 记·····	242

第 一 编

第一章 绪 论

第一节 什么是中国古代官吏制度

中国古代官吏制度是中国古代政治制度的一个重要组成部分。它与历史科学和政治科学有着密切的联系。同时，中国古代官吏制度又有自己特定的研究对象。它是研究中国古代官吏设置与管理的原则和方法，并揭示中国古代官吏制度发展规律的一门独立的学科。

官吏，并非自古就有的。在漫长的原始社会中，人们平等地生活在以血缘关系为纽带的氏族公社中，那时没有也不需要官吏。尽管各氏族公社中，也有通过选举方式产生的、为氏族成员服务的首领，但他们并不比其他氏族成员多领取任何报酬，也不享有任何特权。他们是社会的公仆，而不是官绅老爷。官吏是在历史进入到阶级社会以后，伴随着国家的产生，适应阶级统治的需要而问世的。

关于官吏，列宁在《论国家》的讲演中曾有过十分精辟的论述。他说：“国家一直是从社会中分化出来的一种机构，一直是由一批专门从事管理，几乎专门从事管理或主要从事管理的人组成的。人分为被管理者和专门的管理者，后者属于社会之上，称为统治者，称为国家代表。”“只要国家存在，每

个社会总有一个集团进行管理，发号施令，实行统治，并且为了维持政权而把实力强制机构、暴力机构、适合于每个时代的技术水平的武器把持在自己手中。”^①显然，这个“进行管理，发号施令，实行统治”的集团，这批“居于社会之上”的“统治者”和“国家代表”，就是官吏。

一言以蔽之，官吏是特定历史条件下的政治概念，是在国家中担任一定职务并享有一定特权的社会集团，是阶级统治的工具。今天我们社会主义的国家干部，虽然在各级政府部门中也担任着一定的职务并负有一定的责任；但他们不论职位高低，权力大小，都是为人民服务的，是人民的公仆，与剥削阶级国家中凌驾于人民之上的官吏有着本质的区别。

官吏，在中国古代包括的范围很广。唐朝著名学者孔颖达在《礼记·王制》的注疏中说：“其诸侯以下及三公至士，总而言之，皆谓之官。官者管也，以管领为名。”官吏是中国古代百官的通称。汉以后，官与吏逐渐地泾渭分明。官，通常指政府各部门的长官或有品级的官员；吏，则一般专指职位低微的官员。如汉代秩四百石至二百石者为长吏，百石以下称少吏，至明清则称各衙署中无俸禄而供事于官的人为吏。但也偶有大官称吏者。如清代总督、巡抚就有封疆大吏或疆吏之称。在中国古代，官吏的称谓还有很多，如寮，亦作僚；臣；士；大夫等等。简言之，在中国古代，上至中央和地方政府各部门的长官、佐官和属官，下至一般办事人员和差役，还有君主的侍从、警卫等等，都属于官吏的范围。

谈到中国古代官吏制度，在过去出版的许多专著中，按照传统的习惯，都把它看作是中国古代设官的制度，其内容

^① 《列宁选集》第4卷，人民出版社1972年版，第47～48页。

一般都是介绍中国古代官吏的设置情况与沿革变化。应该说，这些仅仅是中国古代官吏制度的一个部分，而不能代表中国古代官吏制度的全貌，或者说，这只是对中国古代官吏制度在狭义上的理解。广义的中国古代官吏制度则不仅应该包括中国古代各朝官吏的设置与沿革情况，还应包括中国古代官吏的选举、任用、考核、奖惩、监察、待遇、致仕等管理方面的内容。所以概括地说，所谓中国古代官吏制度，就是指中国古代如何设置职官，如何规定职官的职掌，并如何对职官进行管理的制度。本书就是从广义上来介绍中国古代官吏制度的情况的。

第二节 中国古代官吏制度的特点

中国古代官吏制度延续了数千年，其时间之长久，发展之完备，是人类历史上绝无仅有的。纵览中国古代官吏制度史，人们可以看到，中国古代官吏制度经历了一个在先秦时期萌芽，秦汉魏晋南北朝时期确立，隋唐时期完备，宋元明清时期进一步发展终至衰亡的历史过程。在几千年的风风雨雨中，虽然不断有军阀的混战，朋党的纷争，王朝的更替，中国古代官吏制度还是一朝一朝地延续下来。这种延续当然不是“不愆不忘，率由旧章”。可以说历史上各朝对官吏制度的变革、调整、充实无不是在沿袭前朝的基础上进行的，因此后者中常常可以找到前者的影子。

中国古代官吏制度是由职官的设置、选任、酬劳、考课、奖惩、监察、致仕等内容组成的一个有机整体。这些具体内容互相影响，相互关联，你中有我，我中有你，有如长链一条，一环紧扣一环。

中国古代官吏制度这种一脉相承的延续性和在沿革中变化发展而形成的阶段性以及各项具体内容之间不可分割的整体性，应当说是中国古代官吏制度的一个突出特点。正由于此，才有了规模如此巨大恢弘，结构如此整齐完备的古代官吏制度。所以在研究古代官吏制度时，我们既要注意中国古代官吏制度在纵向上的历史继承关系，又要注意古代官吏制度各项具体内容间在横向上的紧密联系，任何管窥蠡测、断章取义的学习方法，都不可能真正了解和洞悉中国古代官吏制度的全貌。

中国古代官吏制度的沿革变化，虽有千头万绪，却总是围绕着一个共同的核心进行的，总是为着一个共同的宗旨服务的。这个共同的核心就是皇权，这个共同的宗旨就是不断地强化皇权。这是中国古代官吏制度的一个最重要的特点。随着君主专制主义的发展，古代官吏制度中各个方面的沿革变化都呈现出一个共同的趋向：一切为皇帝服务，一切向着有利于加强君主专制——皇权、巩固政治大一统局面的方向发展。于是，便有了这样一些情形：

各级政府机构与职官的权限越来越分散，越来越缩减，各种权力越来越集中于中央乃至皇帝一人之手。由此便形成了各级机构一代比一代复杂繁多，重叠臃肿；而官吏更是与日俱增，有加无已，彼此牵制，相互监视，成为古代职官制度的一个重要特征。秦汉时的三公九卿，无所不包，无所不统。经过魏晋南北朝数百年的演变，形成了隋唐时的以三省六部二十四司九寺五监为主的中央政府机构，然而其权限的总和尚未能包容下三公九卿的权限。而到了明清，虽有内阁、南书房、军机处、六部、五寺、三院、二监、二府各司其职、互不相属，但如此庞大复杂的机构群，也仅仅是中央政府网

络中的一部分。至于地方机构，则更表现出分权、分立、分职、层层节制的趋向，以致宋以后，再无地方长官拥权自重的现象。只有权力的不断分散，才能实现权力的最后集中，这就是君主专制对古代官吏制度的影响。

官吏的选任，作为官吏制度中重要的组成部分，其沿革变化同样是围绕着强化皇权这一核心进行的，只是它的目的性不似机构与职官设置那样明显。中国封建社会前期虽有察举制、征辟制、九品中正制等选官制度，各级长官尚握有一定的选任之权。但这些与皇权集中的趋向不相吻合，因此始终处于徘徊瞻顾、游移不定之中。经过近八百年的摸索、孕育、演变，终于推出一个新的选官制度——科举制，从此成为定制，沿用一千四百年而不废。科举制不同于其它选官制度的最突出之处，就是虽有层层考试的筛选，任用之权，却全部收归中央。

古代官吏诸项制度中，在突出君主、加强皇权方面，最具代表性的莫过于监察制度了。从封建社会监察制度创立伊始，其宗旨就被确立下来；监察百官，效忠君主，巩固皇权。起初，监察还是行政部门的一项职能，如秦汉时的监察长官——御史大夫尚在三公之列，并属丞相管辖。随着君主权威的日益强化，监察机构的政府职能部门的色彩逐渐减退，成为直接为皇权服务的独立系统。

中国古代官吏制度虽然完备，但其实施却不象制度本身那样美好，特别是在封建王朝的根本利益与封建官僚阶层的既得利益发生冲突时，官吏制度的实施常常成为矛盾的焦点，朝廷用制度制约着官僚阶层，而官吏们则千方百计地破坏制度以摆脱束缚。这一冲突的具体表现就是制度实施与吏治互为因果的关系。吏治修明则制度能够得到较好的实施，制度

贯彻又可以改善吏治；反之，吏治败则制度坏，制度坏则吏治愈败。宋代欧阳修对此深有感触：“盛衰之理，虽曰天命，岂非人事哉！”

在曾经被西方人大加赞赏、钦羡不已的科举考试制度中，有为了保证选官质量，而由历代王朝颁定的众多清规戒律，但仍然杜绝不了作弊、请托、贿买的发生。尤其到了每一个王朝的后期，科场舞弊案更是层出不穷，比比皆是。

官吏的考课奖惩制度本是为了整饬吏治、肃正纲纪、扬清激浊，而且也的确起到了一定的作用。但同样是这个制度，在不同朝代的不同时期，却出现了官官相护、上下相欺、良莠不分，奖惩不明的现象，“使朝廷甄别之典，为人臣市交之资”，反而加剧了吏治的腐败。

中国古代官吏的致仕制度，本是防止官吏队伍老化，保持政府机构活力的一项措施，但由于吏风腐败，致仕制度始终得不到很好的贯彻。许多官员采用各种方法百般逃避，“致仕虽有著令，臣僚焉能自陈”，使致仕制度遭到很大破坏。

中国古代官吏制度就是在这一矛盾中持续、发展的，一方面，经历代统治阶级修订、补充、发展，官吏制度渐臻完备；另一方面，则由于历代统治阶级本身不断的干扰、破坏，又使其形同一纸空文。这一矛盾现象的产生，从根本上说，是由统治阶级的阶级本质所决定的。

第三节 研究中国古代官吏制度的目的和意义

中国古代官吏制度史作为中国古代史的一个分支，长期以来一直受到史学界的重视。有人曾把它与年代、地理、目

录并称为研究中国古代史的四把钥匙。可见，研究中国古代官吏制度，对于学习和研究中国古代的历史，是有着十分重要的意义的。那么今天我们的人事干部为什么也要掌握一些中国古代官吏制度的历史知识呢？

首先是因为中国古代官吏制度与我们现行的人事管理制度有着紧密的联系。

一般认为，中国古代对官吏的管理，主要包括对官吏的任免铨选、考课奖惩、监督弹劾、致仕休假、俸禄待遇等几个方面。而我们今天的人事管理则是从编制、选拔、调配、考核、任免、奖惩、培训、工资、福利、退职、退休等多方面对国家工作人员进行管理的。不难看出，二者在管辖范围上有许多方面是相同的。可以说，中国古代的官吏制度，实际上就是中国古代的人事制度。

人事制度是政治制度的重要组成部分，属于上层建筑，具有历史的继承性。事实上，我国现行人事制度中的不少做法都可以从古代官吏制度中找到渊源。例如，在当前人事制度的改革中，一些人事部门为了促进人才的合理流动，使人尽其才，而采用的招聘干部的做法，并不是今天的发明创造，早在商代就有“汤聘伊尹、武丁聘傅说，任以国政”的记载。再如，我们现在考核干部时，提出的“德才兼备”的标准，实际上也是古已有之，我国唐代就曾明确把“四善”^①“二十七最”^②作为考核官吏的标准，并已经把“善”（即德）与“最”（即才）结合起来，以确定官吏的升降赏罚，又如我们现在实行的干部退休制度，亦可以追溯到两千年以前的秦朝，甚至更早。凡此种种，都说明古代官吏制度与我们今天的人事制度是有历

①、② 详见张文芳的《中国历代官吏制度》，劳动人事出版社1987年版，第178~180页。

史的继承关系的。当然我们还应该看到，中国古代官吏制度对今天人事制度的影响不仅有积极的一面，而且还有消极的一面。如中国古代官吏制度中权力过分集中、家长制、衙门作风等弊端，对今天也仍有一定的影响。我国人事制度对古代官吏制度在继承关系上的这种两面性，就要求我们人事干部必须认真地分析研究古代的官吏制度，总结和吸取其中有益的经验，摒弃其糟粕，使人事工作更好地为社会主义现代化建设服务。

其次，中国古代官吏制度不仅与我国现在的人事管理制度有紧密的联系，而且对西方文官制度也有深刻的影响。

中国是世界上著名的四大文明古国之一，具有悠久的历史 and 光辉灿烂的文化。中国古代官吏制度就是中华民族几千年来治理国家、管理官吏经验的结晶，是我们的祖先给我们留下的一份宝贵的文化遗产。随着东西方文明的不断交流，中国古代官吏制度中一些比较成功的做法，曾经流传到了西方，对西方文官制度的形成起了很大的推动作用，做出了不朽的贡献。这是西方的行政学家、政治学家、历史学家所公认的。

日本的一位研究人事管理的教授曾经说过：“现代管理科学中人事管理的许多原理，几乎都可以从中国历史上找到根据。”1983年美国人事管理总署署长艾伦·坎贝尔应邀到北京讲学时，也曾表示：“当我接受联合国的邀请来中国向诸位讲关于文官制度的时候，我是感到非常惊讶的，因为在我们西方所有的政治学教科书中，当谈到文官制度的时候，都把文官制度的创始者归于中国”。体现于中国古代科举制度中的“公开竞争、择优录用”的精神，曾经使许多西方人心悦诚服，而成为西方文官制度的一条重要原则。所以中国革命的先行者孙中山说：“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。”

但是，我们也不能不承认，由于多年来“左”的思想的影响和闭关锁国政策的结果，我们对包括人事管理在内的管理科学一直重视不够，对国外的管理艺术更是一无所知。在我国古代曾经领先于世界的人事管理制度，现在却有某些方面落在了一些发达国家的后面。这一严峻的事实，应该使每一个人事干部意识到自己肩上的责任。党的十一届三中全会以后我们国家出现了改革、开放的大好形势，这也为我国人事制度的改革创造了良好的外部条件，我们人事干部更应该加倍努力，使我国的人事制度逐步健全和完善起来。否则，我们将愧对自己的祖先。

古人云：“以铜为镜，可正衣冠；以古为镜，可知兴替；以人为镜，可明得失。”中国古代官吏制度作为我国人事管理制度的一面明镜，它在官吏的管理方面所留下的成功的经验和一些失败的教训，一定能为我国的人事制度改革提供宝贵的经验。

“温故而知新，鉴古而知今。”中国古代官吏制度在世界文官制度中的地位和影响，必将激发起我国人事干部的民族自信心。在博采古今中外人事管理制度之长的基础上，经过广大人事干部的不懈努力，我国的人事管理制度必定会重新走在世界的前列。

第二章 中国古代的政府 机构与职官设置

第一节 概 说

官吏是政府的产物，政府是国家的产物，而官吏、政府、国家，归根到底是阶级和阶级对立的产物。没有敌对阶级的形成，没有一个阶级对另一阶级或其他一些阶级实行专政、镇压的社会必要，没有使占统治地位的阶级必须建立一套统治秩序才能维护其统治的社会条件，国家、政府、官吏也就无从产生，它们都是人类社会发展到一定阶段的产物。因此，恩格斯在《家庭、国家和私有制的起源》一书中说：“国家并不是从来就有的。曾经有过不需要国家、而且根本不知道国家和国家权力为何物的社会。在经济发展到一定阶段而必然使社会分裂为阶级时，国家就由于这种分裂而成为必要了。”

国家、阶级的出现，并非来自外部强加于社会的一种力量，而是在社会内部矛盾运动中产生的，它们随着私有制的出现而出现，在社会漫长的阵痛中逐渐产生的。这是一切国家产生的普遍规律。然而，由于各个民族所处的自然环境、历史条件的不同，各个国家产生的形式、途径及时间也不尽相同。

在我国，根据史料记载与考古发掘，证实氏族制度的解

体与国家的形成大约从公元前 21 世纪的夏代开始,在此之前则是氏族公有制社会。氏族公有制是与其极端低下的生产力水平相适应的一种原始民主制度。在氏族社会内部,各成员间的关系、地位完全平等,既无阶级,更无所谓压迫和剥削,氏族内部事务由氏族成员推选出来的氏族首领以及氏族成员全体会议共同处理、解决。氏族首领不称职时也可以随时撤换,传说中的“尧舜禅让”就是这种原始民主制度的反映。

随着氏族社会生产力的发展,人们创造的劳动产品开始有了剩余,私有财产出现了。少数氏族首领利用其特殊的地位,占有了应为氏族社会所共有的剩余产品,积累了大量财富,逐渐成为富有者和剥削者,氏族内部开始发生贫富间的两极分化。在二里头夏代遗址发掘的墓葬中,明显地反映出贫富的分化,有的墓随葬品多达几十件,而有的墓仅有一二件甚至一件也没有。随葬品的显著差异,反映出贫富分化。在当时已成为一种普遍的社会现象。随着氏族社会内部贫富间的日益分化,贫困的氏族成员越来越一无所有,并逐渐沦为依附他人的奴隶,而富者的财产则越聚越多,逐渐成为占有奴隶及其劳动的奴隶主。这种氏族内部的两极分化,使对立的阶级开始形成,为国家的产生提供了经济基础和阶级基础。

夏禹死后,其子启继承了王位,正式废除了禅让制度,我国历史上第一个奴隶制国家——夏王朝诞生了。夏的建立,标志着中国社会已发生了一系列如下的深刻变化:第一,王位世袭制度代替了原来的民主选举制。第二,政治上的统治与被统治的关系代替了氏族成员间的平等关系。第三,国家统治机器出现了。第四,官吏开始出现,并成为社会的主人。夏朝按地区划分居民,修建了城池、宫殿,建立了一支