

中国文官制度

李 铁 著

中国政法大学出版社

中国文官制度

李 铁 著

印刷/河北〇五印刷厂

发行/新华书店首都发行所

开本/32 毫米787×1092 印张 15.75 字数 338千

版次/1989年7月第1版 1989年7月北京第1次印刷

印数/1—11000

中国政法大学出版社 北京市学院路41号

ISBN 7-5620-0181-2/D·176

定价:5.50元

序

李铁同志撰写的《中国文官制度》是解放后少有的一本学术专著。因倩予作序，遂欣然命笔，就中国古代文官制度的历史发展和基本特点，稍作分析，以为之序。

中国古代的文官制度，是中国古代政治制度的重要组成部分，也是体现中国古代政治文化的一个重要方面。由于中国立国悠久，仅从公元前21世纪的夏朝算起，已有四千多年未曾中断的历史。因此，文官制度的历史也是源远流长的。它对于维护国家机器的运转，全面实现国家的职能起着十分重要的作用。马克思在《拉萨尔》一文中正确地指出：“要知道，政府当局的存在正是通过它的官员、军队、行政机关、法官表现出来的。如果撇开政府当局的这个肉体，它就只不过是一个影子，一个想象，一个虚名”^①。中国古代的政治家、思想家所阐述的“徒法不足以自行”、“明主治吏不治民”、“人存政举，人亡政息”、“得人者昌，失人者亡”等，也都表达了官吏在立政、执法、治民中的重要性。正因为如此，中国古代的统治者为了建立和完善文官制度，呕心沥血，精心谋划，不仅为当时的政治运营、经济文化发展提

^①《马克思恩格斯全集》第6卷，第339页。

供了前提条件，而且为后世积累了丰富的文化遗产和值得借鉴的历史经验。

中国古代的文官制度，概括说来就是对于文职官员的管理制度。主要包括文职官的考选、品俸、考课、监察，致仕等项内容。虽然官制的历史与国家的历史是同时产生的，但最初的官并无严格的文武之分，也不存在专门适用于文职官的管理制度。中国古代文官制度的历史，是指中国进入封建社会划分文武职官之后的文官制度的形成与发展演变的历史。

在中国奴隶制时代，受宗法政治的支配，实行亲贵合一的国家组织原则。宗法与政治等级、国家结构、国家组成直接联结在一起。凡与国王血缘关系亲近的，政治等级越高上，官职也越显赫。如同墨子所说：“今王公大人，其所富，其所贵，皆王公大人骨肉之亲，无故富贵面目美好者也”^①，中国奴隶制时代，占统治地位的以“亲亲”、“尊尊”为主要内容的礼，集中反映了家国相通、亲贵合一的宗法政治思想及其制度。奴隶制国家典型形态的周朝，无论是诸侯、国君还是卿大夫都是世袭职，代代相承，这种官制被称作是世卿制度。在世卿制度下，基本上不存在官吏的任免与考课问题。同时世卿享有封邑，也不存在俸禄问题。只有在宗法政治解体、官僚制度形成的过程中，才有可能出现具有特定内容的文官制度。从时间上看，这已是战国时代。

战国时期，以血缘关系为纽带的宗法政治瓦解了，具有封建性质的列国为了适应新的经济关系的发展要求，巩固新兴地主阶级的统治，扫除旧贵族的残余势力和争取兼并战争的

^① 《墨子·尚贤下》。

胜利，相继建立了以国王为首、以丞相和将军分别为文武百官之长的封建官僚政府。文武分职是奴隶制时代卿大夫一人兼有军政大权的世卿制度没落之后的产物。文武分职为文官制度的建立提供了前提，它标志着中国古代官制的历史，发展到了一个新的阶段。

战国时期，国王根据“见功而兴赏，因能而授官”的原则，可以随意任免中央和地方官吏。与此相联系的作为官吏行使权力凭证的玺印和考核官吏政绩的“上计”，以及酬劳官吏的“俸禄”等项制度也都应运而生。可以说中国古代文官制度在战国时期已初具雏型。由于文官制度的建立是和封建专制主义的政治体制相适应的，而且是维持这一政治体制的强大支柱。因此，它的发展也和封建专制主义政治体制的发展密切关联。中国古代文官制度经过战国时期的初创，至秦汉随着皇帝制度的建立与专制主义中央集权制度的发展，也随之进入了奠基阶段。

公元前221年，秦并六国建立了统一的专制主义中央集权的封建国家。在秦政府中，皇帝总揽全国军事、政治、经济、司法等一切大权，“天下之事无大小皆决于上”^①，所有官吏均由皇帝任免和听命于皇帝差遣。但是皇帝制度虽然确认了皇权的至高无上，却并不意味着皇帝个人统治国家。相反，维持皇帝制度的一是统一的军队，一是统一的官僚机构。因此，秦王朝建立以后，便在全国范围内以官僚取代过去执政的贵族，以郡县取代过去的分封，使文官的组织 and 制度得到进一步充实。

^① 《史记，秦始皇本纪》。

汉初，高祖“惩戒亡秦孤立之败”^①，实行封建与郡县并存的双轨制。但结果，为巩固专制主义中央集权而实行的封建，恰恰成了破坏专制主义中央集权的重要因素。因此，从文帝起统治者便有意地推行强干弱枝的政策，加强中央集权。经过景帝、武帝两代经营终于获得成功。此后，受封侯王不得治民，不就封国，皇帝可以任意黜贬。至东汉光武帝“愷歎世之失权，忿权臣之窃命”，力图加强专制主义中央集权，积极建设文官制度，把中国古代文官制度的发展推向新阶段。

综观秦汉时期文官制度的主要特征，是它的制度化与法律化。无论是崇奉法家的统治者，还是独尊儒术的汉武帝，都注意运用法律来强制约束文官的行为方式，这说明迭次的治乱变迁，使统治者认识到法律是封建官僚机器自我调解、自我控制的重要手段。见于《睡虎地云梦秦简》的《置吏律》、《除吏律》、《尉杂》、《内史杂》、《仓律》和汉初的《越官律》、《朝会正见律》、《见知故纵监临部主之法》、《左官律》、《沈命法》等都是治吏之法。即使文官之长的丞相有罪，也不免于殊死。汉时“李蔡、严青翟、赵周、石庆、公孙贺、刘屈氂继踵为丞相……唯庆以悖谨复终相位，其余尽伏诛云”^②。秦汉严于治官的目的，在于加强中央政府对全国政治、经济、司法、文化的统一管理，借以有效地统治人民。韩非所说的“明主治吏不治民”，道破了秦汉治吏的实质。只有治吏才能协调朝廷、官吏与百姓三者间的相互

① 《汉书·诸侯王表》。

② 《汉书·公孙弘传》。

制约关系，才能推动治道的运行，维持封建王朝的长治久安。但治吏过严，也会走到反面，激起“官变”。秦末“法令诛罚日益刻深，群臣人人自危，欲畔者众”^①。因此，在特定时期统治者也注意掌握督责群臣的限度，例如，汉景帝元年诏：“吏受所监临，以饮食免，重；受财物，贱买贵卖论轻。廷尉与丞相更议，著令”^②。汉宣帝神爵三年诏：“吏不廉平则治道衰。今小吏皆勤事而俸禄薄，欲其勿侵渔百姓，难矣。其益吏百石以下奉十五”^③。

秦汉时期，文官制度的发展不是偶然的。封建经济基础的巩固，统一的专制主义中央集权国家的建立，以及以儒家学说为主体的封建政治文化的形成，都为文官制度的发展提供了重要的条件。

秦汉以后，经过魏晋南北朝时期经济的逆转和门阀政治的盛行，以及割据对峙的形势，使得文官制度的发展受到顿挫，尽管这一时期也进行了有关文官制度的立法。

至隋唐，随着中国封建经济、政治、文化的高度发展，文官制度的发展也趋于新的高峰。唐朝六典的出现及其他形式的文官立法，标志着封建文官制度的成熟与定型。这是隋唐时期文官制度总的特征。

唐以后，宋明清各期专制主义不断强化，皇权膨胀到无以复加的地步。封建的中枢机关既失去了对皇权的约束，也淡化了相互间的制衡关系。相反，中央与地方长官职权的行

① 《史记·李斯列传》。

② 《汉书·景帝纪》。

③ 《汉书·宣帝纪》。

使却受到了幕吏的牵制，以致出现了“官无封建，吏有封建”^①的现象。这正是极端专制主义制度下君主所要求的。因此，虽有以明清会典为代表的规范详备的文官立法，却不能阻止文官制度趋于腐败与衰落。至19世纪末20世纪初，中国海禁大开，社会经济政治制度与社会结构都发生了前所未有的重大变化，固有的封建文官制度已经与进化的历史潮流完全不适应。随着西方文化的东渐，中国的文官制度也在酌取中外、详甄古今的基础上揭开了新的一页。

总括上述，中国作为世界著名文明古国之一，立国已有四千多年的悠久历史，这决定了中国古代的文官制度也经历了形成、发展、演变的漫长历史过程，其制度之完备，沿革之清晰，规范之详密，影响之深广，均为世界所少见。它是中华民族珍贵的文化遗产的一部分，它受到世界各国统治者和文化人士的重视。作为中华民族的子孙，在进行政治体制改革，建设文官制度的时候，不应该“数典忘祖”，而应该“鉴古明今”。

中国古代文官制度在漫长的发展过程中，在特有的国情与政治历史文化的影响下，形成了以下的主要特点：

1. 文官制度发展的历史不仅悠久，而且连绵不绝，从来没有中断过，因此尽管不同的时代各有发展变化，但是沿革清晰，源流可考，而且在历代因革损益的基础上所形成的文官制度，不仅功能完备、制度详审，还以独树一帜标榜于世。因此，研究中国古代文官制度的历史发展和规律，不仅为研究中国古代政治制度发展的历史和规律提供了基础，也为当

^① 《水心文集》卷三《论吏胥》。

前的政治体制改革、建设新型的公务员制度及人事管理制度提供了历史的借鉴。

2. 中国文官制度的主宰和灵魂是皇帝。但是文官机构又是支撑皇帝专制主义统治的重要支柱。任何一个雄才大略的皇帝都不可能囊括全部的国家管理，都从实践中知道“马上得天下者，不能马上治之”，而需要建立起封建国家的文官机构。因此，一方面庞大多层次的文官机构围绕着皇帝这个轴心运转，另一方面皇帝也通过文官系统推行封建国家的政策法规，加强地主阶级的统治，行使皇帝的绝对权力。贯穿中国古代文官制度历史中的基本线索，是以皇帝和官为本位，实行人治、官治。这就使得制度的作用，常为人的素质所左右。唐时白居易所说的“虽有贞观之法，苟无贞观之吏，欲其刑善，无乃难乎”^①也适用于文官制度。

3. 制定文官法，确认和调整文官组织和制度。秦汉时期开始制定文官律，它是秦汉行政立法的重要内容。魏晋南北朝时期随着文官组织规模的扩大，在典、格、令中也增加了文官制度的新内容。至唐代唐六典的出现，则是文官法成熟的标志，它是唐朝经济、政治、文化高度发展的产物。经过宋元至明清，以会典的形式为主，形成了文官法的独立体系。它是中国古代法律体系的组成部分之一。通过文官法肯定了结构严密的文官等级制，确认了多样开放的任官途径，划分了权责明确的职官分类，严明了定期考课与经常性的监察同时对文官的职务犯罪应负的法律责任，也一一入律，从而保证了中国古代的文官制度历久而不衰。

^① 《长庆集》卷48。

4. 中国古代文官制度的发展是在封闭的环境中进行的，很少受到外来的影响，因此发端虽早，但却陈陈相因，充满了孤立性、保守性与落后性。而且文官队伍越扩大，事权越分散，效率越低下，对百姓的压榨越严酷，造成的社会矛盾越突出。历代农民起义大都首先把矛头指向压榨他们的贪官污吏。因此在和平时百姓畏官、烦官，唯官命是听，一旦承受不了法外的无限制的压榨，便铤而走险推翻站在他们头上的官吏集团，这经常是农民起义的第一步。

5. 中国古代文官制度的改革，都是在矛盾中进行的。它既表现为官与民的斗争，也表现为统治阶级内部为了权力再分配而进行的争夺。士家大族与高官显贵们享有门第与恩荫的特权，因此总是坚持任人唯亲的路线。中小地主和开明的官吏为了登上政治舞台和刷新政治，力主任人唯贤。因此文官制度改革的焦点便集中在任人唯贤还是任人唯亲上。历史的经验证明，任人唯贤便于拔擢治国人才，造成开明政治；而任人唯亲不仅堵塞贤路，还势必招致政治的腐败。

中国古代的文官制度不仅是中华民族文化史的一部分，而且也对世界文官制度的发展发生过程度不同的影响。早在唐代，日本便向中国派遣遣唐使，学习唐代的文化，其中便包括文官制度与法制。日本明治维新以后，文官分为亲任、敕任、奏任、判任四等，追溯其渊源就是从唐代文官制度中的制授、敕授、旨授和判补四等而来的。

中国古代文官制度对世界的影响，不限于东方相邻的各国，也影响着西方世界。13世纪末叶以来远涉重洋到中国游历和传教的西方人士，例如马可波罗、利玛窦等人，在他们的著作言论中，介绍了中国的政治文化，其中也包括文官制

度，这对于开阔西方人的视野，传播东方的古代文明起了良好的作用。

总而言之，中国古代文官制度在世界文官制度的发展史上占有一定的地位，发生过积极的影响。但是古代文官制度的性质是实行封建专制主义统治的工具，它已经远远落后于时代了。不过作为中华民族的子孙在谈到文官制度时，不应该言必西方，数典忘祖，当然我们更不应该抱残守缺，泥古仿古，而是需要坚持批判继承的观点，改造过去，推陈出新，交流经验，会通中外，为建设具有我国特色的社会主义文官制度作出努力。

张晋藩

1988年7月于北京

目 录

序

第一章 中国文官制度的历史结构…………… (1)

第一节 文官制度的历史渊源…………… (1)

一、官法的原始形态…………… (2)

二、官刑入律及其沿革…………… (4)

第二节 行政体系与文官制度的结构…………… (6)

一、行政体系的结构…………… (6)

二、中央政府的构成…………… (8)

1. 皇帝——最高主宰…………… (8)

2. 三公列卿——辅佐要津…………… (9)

3. 三省六部——行政中枢…………… (10)

4. 寺监台院——职能机构…………… (13)

三、地方政府的构成…………… (16)

1. 二级地方行政体制——郡县的确立…………… (16)

2. 三级行政体制——州、郡、县的形成…………… (17)

3. 唐道宋路体制的建立…………… (19)

4. 行省的设立与四级体制的形成…………… (20)

四、文官制度的结构·····	(21)
第三节 行政法典的制定与文官制度法律化···	(23)
一、《周官》的产生与原始文官制度的初萌·····	(24)
二、秦汉行政律的首创与文官律的形成·····	(25)
三、南北朝的典格令与文官制度初具规模·····	(28)
四、《唐六典》的产生与文官制度的法律化·····	(29)
五、宋元行政法典的制定与文官制度的发展·····	(30)
六、明清会典的大成与文官制度独成体系·····	(31)

第二章 文官的选拔与考试——选举制度····· (35)

第一节 基层推荐议选——乡举里选制····· (37)

一、夏商时代的三宅三俊法·····	(37)
二、西周的六德、六行推选法·····	(38)
1. 专门的选拔机构和人员·····	(38)
2. 特定的选拔程序·····	(38)
3. 选拔官吏的具体标准·····	(40)
4. 选拔官吏的等级标准·····	(41)
三、春秋时代的三选制·····	(42)
四、战国的客卿养士制·····	(43)

第二节 自下而上的考察推举——察举征辟制··· (45)

一、由丞相列侯考核推举——察举·····	(45)
1. 贤良方正·····	(48)
2. 贤良文学·····	(49)
3. 明经·····	(50)
4. 明法·····	(51)
5. 明阴阳灾异·····	(51)

6. 敦厚有行·····	(52)
7. 勇猛知兵法·····	(53)
8. 有道之士·····	(54)
9. 允异·····	(54)
10. 治剧·····	(55)
11. 孝廉·····	(55)
12. 茂才·····	(57)
二、聘任各级政府属员——征辟·····	(59)
1. 征聘·····	(59)
2. 辟除·····	(60)
三、博士弟子考试授官——课试·····	(62)
四、靠父兄功勋任官——任子·····	(64)
五、以钱米买官——纳贗·····	(66)
六、上书拜官·····	(69)
七、计吏拜官·····	(71)
八、材力举官·····	(71)
九、方伎举官·····	(72)
十、汉开文官选举的先河·····	(74)
1. 实行多元选拔,不拘一格举人才·····	(75)
2. 汉代的官员选举逐步形成制度化,成为建立 中国文官体系的蓝本·····	(76)
3. 贿选之风泛滥,冲击着新兴的文官选举制度·····	(79)
4. 以儒家理论为指导的选举观,促成官宦世家 的显赫和经学世官的形成·····	(80)
第三节 九级差额评选——九品中正制·····	(81)
一、九品官人法的创立·····	(81)
1. 曹操《求贤令》的颁布·····	(82)

2. 九品官人法的创立过程·····	(84)
二、九品中正制的基本内容·····	(87)
1. 九品中正制的组成·····	(87)
2. 九品中正制的程序·····	(88)
三、九品官人法的实施规定·····	(92)
四、九品中正制的历史作用及其弊端·····	(93)
1. 重门阀家世, 轻才德实践·····	(96)
2. 势族把持选举, 徇私枉法·····	(97)
3. 人人望品, 官风败坏·····	(98)
五、九品中正与入仕途径·····	(99)
第四节 分科考试录用——科举制·····	(103)
一、科举产生的时代·····	(103)
二、唐朝科举的定制·····	(107)
1. 解送考生·····	(107)
2. 科举类型·····	(109)
3. 考试科目与方法·····	(111)
4. 《科举格》的制定及意义·····	(119)
5. 科举考试与铨选授官·····	(120)
6. 唐朝科举的特点·····	(122)
三、宋代的科举改革·····	(125)
1. 科目设置的改革·····	(125)
2. 科举类型的定制·····	(128)
3. 考试内容与方法的改革·····	(130)
四、明清科举的鼎盛与衰废·····	(135)
1. 明清科举的振兴及入仕三途·····	(136)
2. 明清科举的类型·····	(140)
3. 明清科举考试的内容与科规·····	(142)
4. 明清科举的中额与授官·····	(149)
5. 异途两种, 捐纳与恩荫·····	(150)

第五节 文官的品阶与待遇·····	(154)
一、文官的品阶·····	(154)
二、文官的俸禄·····	(158)
三、文官的章服·····	(161)
第六节 科举制度的得失观·····	(164)
一、科举开创文官考试制度的先声·····	(165)
二、科举对造成清廉吏治有一定作用·····	(167)
三、科举有助于中国封建思想文化的延续·····	(169)
四、非正常的科举对科举制度的极大破坏·····	(171)
第三章 文官的政绩考核——考绩制度·····	(173)
第一节 历代考绩机构——冢宰到考功司·····	(173)
一、上古的冢宰与小宰·····	(174)
二、汉的计吏与课曹·····	(175)
三、魏晋南北朝的吏部考功郎·····	(177)
四、唐代的尚书省考功司·····	(177)
五、宋代的审官院和考课院·····	(178)
六、明清的考功清吏司·····	(179)
第二节 历代的考绩方式与规定——课法·····	(180)
一、上古的《三有宅》、《大比》与《大计》·····	(182)
1. 《三有宅》·····	(182)
2. 《大计法》·····	(183)
3. 《大比法》·····	(183)
二、秦的《课律》与《五善五失》·····	(185)
1. 《课律》·····	(185)
2. 《五善五失》·····	(186)
三、两汉的《上计》与《会课》·····	(187)
1. 《上计》溯源·····	(187)

2. 《上计》管辖·····	(188)
3. 《上计》内容·····	(189)
4. 《上计》程序·····	(192)
5. 升降赏罚·····	(195)
6. 两汉上计与上计吏·····	(198)
四、魏晋的《都官考课法》与《五条课郡县法》·····	(200)
1. 《都官考课七十二法》·····	(200)
2. 《五条课郡县法》·····	(201)
五、南朝的考课条格和科目·····	(203)
六、北朝的《三等黜陟法》与《六条课郡法》·····	(205)
1. 《三等黜陟法》·····	(206)
2. 《六条课郡法》·····	(208)
七、唐的《四善二十七最》与《四等课法》·····	(215)
1. 实现了校、监、判考绩一体化·····	(216)
2. 考绩程序的制度化和法律化·····	(216)
3. 流内官《四善二十七最考课法》·····	(218)
4. 流外官《四等第考课法》·····	(220)
5. 鲜明的封建考绩特色·····	(222)
八、宋的《守令课》与《磨勘制度》·····	(223)
1. 考绩体系的重要建树与进步·····	(224)
2. 磨勘制度的确立与考课程序的变更·····	(225)
3. 宋的考课法规与守令考课·····	(231)
4. 金朝的《四善十七最考课法》和 《县令六事课法》·····	(238)
5. 元代《五事考课升殿法》·····	(240)
6. 宋代考课的特点·····	(242)
九、明的《考满》与《考察》·····	(243)
1. 考课机构的高度专权化·····	(243)
2. 考课程序的简化与定制·····	(244)