

楊昌君 著

中國人事制度史

貴州民族出版社

中国人事制度史

贵州民族出版社

1992·贵阳

黔新登字（90）04号

中国人事制度史

杨昌碧 著

贵州民族出版社出版发行

新华印刷技术实验厂印刷

开本：787×1092/32 印张：6.25 字数：128千字

1993年2月第1版 1993年2月第1次印刷

印数：1000

ISBN 7—5412—0275—4/K·31

定价：3.20 元

内 容 提 要

本书系统地介绍了从先秦至民国时期我国人事制度的形成及发展状况，阐述了人事制度在不同的历史阶段里的不同实施情况以及对维护当朝统治阶级利益所起的不同作用。本书对于了解我国人事制度的发展历史和当前人事制度的改革都具有参考价值，适合行政管理专业人员及一般读者阅读。

目 录

| | |
|-------------------|--------|
| 绪论 | (1) |
| 第一章 先秦时期职官管理制度 | (5) |
| 第一节 夏商周的职官管理制度 | (5) |
| 一、职官的任用 | (5) |
| 二、寿命等级制度 | (9) |
| 三、俸禄和致仕制度 | (10) |
| 第二节 春秋战国时期职官管理制度 | (11) |
| 一、官吏的选拔与任命制度 | (12) |
| 二、等级爵位制度 | (15) |
| 三、考课与上计制度 | (16) |
| 四、俸禄制度 | (17) |
| 第三节 先秦时期职官管理制度的特点 | (18) |
| 第二章 秦汉时期的人事制度 | (20) |
| 第一节 秦朝人事制度 | (20) |
| 一、秦代官吏的选任制度 | (20) |
| 二、官吏的培养与教育制度 | (22) |
| 三、官吏的考核与奖惩制度 | (23) |
| 四、官吏俸禄制度 | (26) |
| 第二节 汉朝人事制度 | (27) |
| 一、官吏的选拔制度 | (27) |
| 二、官吏的任用制度 | (34) |

| | |
|------------------------------|-------|
| 三、官吏的培养教育制度····· | (38) |
| 四、考课与奖惩制度····· | (40) |
| 五、等级和俸禄制度····· | (43) |
| 六、休假与致任制度····· | (45) |
| 第三节 秦汉时期人事制度的特点····· | (47) |
| 第三章 魏晋南北朝时期人事制度 ····· | (50) |
| 第一节 魏晋南北朝时期的人事制度····· | (50) |
| 一、选拔官吏的“九品中正”制度····· | (50) |
| 二、官吏的任用与考课制度····· | (54) |
| 三、等级与俸禄制度····· | (57) |
| 第二节 魏晋南北朝时期人事制度的特点····· | (59) |
| 第四章 隋唐时期的人事制度 ····· | (63) |
| 第一节 隋唐时期的人事制度····· | (64) |
| 一、官吏的选用制度····· | (64) |
| 二、官吏的培养教育制度····· | (69) |
| 三、任官制度····· | (73) |
| 四、品阶与勋制度····· | (76) |
| 五、官吏的考核与奖惩制度····· | (78) |
| 六、俸禄制度····· | (83) |
| 七、官吏休假、致任与抚恤制度····· | (84) |
| 第二节 隋唐时期人事制度的特点····· | (87) |
| 第五章 宋朝人事制度 ····· | (90) |
| 第一节 宋朝人事制度····· | (90) |
| 一、官吏的选考制度····· | (90) |
| 二、任官制度····· | (100) |
| 三、考核奖励制度····· | (101) |

| | |
|----------------------------|--------------|
| 四、官吏等级俸禄制度····· | (103) |
| 五、官吏的休假、致仕制度····· | (105) |
| 第二节 宋代人事制度的特点····· | (106) |
| 第六章 辽夏金元的人事制度 ····· | (110) |
| 第一节 辽夏金元的人事制度····· | (110) |
| 一、选官和任官制度····· | (110) |
| 二、官吏的考核与晋升制度····· | (116) |
| 三、官吏的俸禄与致仕制度····· | (119) |
| 第二节 辽夏金元人事制度的特点····· | (121) |
| 第七章 明朝人事制度 ····· | (124) |
| 第一节 明朝人事制度····· | (124) |
| 一、官吏的选拔制度····· | (124) |
| 二、官吏的考核与奖惩制度····· | (133) |
| 三、官吏的品级俸禄制度····· | (136) |
| 四、致仕制度····· | (138) |
| 第二节 明代人事制度的特点····· | (139) |
| 第八章 清朝人事制度 ····· | (142) |
| 第一节 清朝人事制度····· | (142) |
| 一、官吏的考选与培养教育制度····· | (142) |
| 二、官吏的任免制度····· | (151) |
| 三、官吏的考核制度····· | (133) |
| 四、爵位品级制度····· | (155) |
| 五、官吏休假、致仕制度····· | (157) |
| 第二节 清代人事制度的特点····· | (158) |
| 第九章 民国时期的人事制度 ····· | (162) |
| 第一节 民国时期的人事制度····· | (162) |

| | |
|----------------------|--------------|
| 一、人事机构····· | (162) |
| 二、选拔录用制度····· | (164) |
| 三、品级制度····· | (171) |
| 四、俸禄制度····· | (174) |
| 五、考核与奖惩制度····· | (177) |
| 六、退休、退职制度····· | (179) |
| 第二节 民国时期人事制度的特点····· | (181) |
| 后记 ····· | (185) |

绪 论

所谓人事制度，主要指一个国家从中央到地方的各级各类政府工作人员的管理制度。这一定义所包容的范围只局限在政府工作的人员的范畴之内。国家通过选拔录用、考勤考绩、奖惩升迁、调配交流、培养进修、职位分类、工资福利、退休退职等若干具体环节来实施对政府工作人员的管理，这些就构成了人事管理制度的具体内容。人事制度在不同的国家以及不同的时期，有着不同的名称：英美称文官制度，法国称公务员制度，我国古代称官僚制度、目前称干部制度。

人事制度是政治制度的一个重要组成部分。因此，它属于政治学的范畴。它的发展过程即人事制度史，又是政治史的一方面内容，因此，它又属于历史学的范畴。所以，客观地说，它是介于政治学和历史学等学科的边缘学科。过去，对这一学科的研究十分欠缺，近年来由于改革的需要，对这一学科的研究才有较大的发展，并取得一定的成绩。人事制度的改革是政治制度改革的重要方面和内容。今后，随着改革的深入发展，对这一学科将进行深入的研究和探讨。

中国古代人事制度又称官僚制度，不仅源远流长，而且发展充分，体制完备，是中国古代官僚政治的重要内容之一。中国古代的人事制度，是与秦统一全国，建立统一的专制主义中央集权的政治体制相适应而形成的。在秦统一以

前，中国阶级社会从夏到战国，近两千年的漫长岁月，社会性质从奴隶制国家建立开始，经历了奴隶制的夏商，过渡到封建领主制的西周、春秋，到战国从封建领主制发展到封建地主制。既然有了国家，也就有国家官吏的存在，官吏是国家的实体。一个国家有了官吏，就必然产生对官吏的管理。在当时的情况下，对官吏的管理是不完善的、不成熟的，也没有形成完整的制度。因此，只有在秦统一中国以后，建立了中央集权制度，中国古代人事制度才形成，这是因为官僚制度是与中央集权制政体紧密相关的。当整个国家处于大小奴隶主贵族或封建领主的层层权力分割状态时，行使国家行政管理职能的不是代表整个阶级的官僚，而是代表某一阶层的大大小小的奴隶主贵族或封建领主。公共权力未能由中央统一行使，管理权力分散，中央不能号令地方，天子之官与诸侯之官互不统属，没有形成完备的官僚体制，更谈不上建立全面系统的人事制度。只有当政权转变成专制主义中央集权制政体之后，专制君主即成为整个统治阶级的最高权力代表，国家通过各级官吏对全国进行统治，而且这时的官吏已经不再是依血缘亲疏的世卿世禄制，官僚制度才正式形成。不过任何制度，都不可截然分割，秦统一后形成的官僚制度，是在先秦时期各朝代官吏管理制度的基础上发展而形成的。所以，在研究中国人事制度史时，也要溯源于先秦时期，先秦时期的官吏制度是中国人事制度的萌芽与准备时期。

中国古代人事制度在中国封建社会发展的状况，大致可分为四个时期，即秦汉时期、魏晋南北朝时期、隋唐至明清时期、民国时期。人事制度是政治体制的一个组成部分，政

治体制的每一次重大变革，都给人事制度打上深刻的烙印。随着中国封建社会的发展，各个时期的人事制度也不断地变革与完善，以及发展成熟。

中国人事制度是世界上建立最早、最完善的人事制度。它不但使中国这样一个人口众多、幅员辽阔的泱泱大国，国家巩固稳定，保持了中华民族历史的延续性，而且创造了灿烂的古代文明，给人类作出了应有的贡献。中国古代人事制度也对欧美及其他国家的人事制度产生了较为深刻的影响。特别是自隋唐废除九品中正制而确立科举制度，至明清时期，官吏录用以考试为主，荐举为辅，标志了中国封建人事制度走向成熟。这种以考试作为选拔官吏的主要途径的做法和“公开竞争，择优录用”的原则，一千多年后，成为近代西方文官制度的核心。1982年曾任美国国家人事总处处长的艾伦·坎贝尔，接受联合国的委托，来中国演讲文官制度时十分惊讶，他在北京大学演讲时曾说：“在我们西方国家的所有政治学教科书中，当谈到文官制度的时候，都把文官制度的创始者归于中国。”

既然中国是西方文官制度的故乡，这份宝贵的历史遗产，过去没有得到应有的开发与继承，使其继续发扬光大。而中国历史出现了曲折，在近代中国社会向半封建半殖民地演变的过程中，为了适应社会的变化，在封建官僚制度的基础上，引进了资本主义政治制度的某些内容，当然也包括了西方文官制度，形成了半封建半殖民地的人事制度。

中国历代人事制度，是一份宝贵的历史遗产，它需要我们去整理与开发，“历史是有生命的，僵死陈腐的记录不能表现那活泼的生命，全靠我们后人用新的历史观点，去整理

它，认识它”^①，吸取它的教训，借鉴它的经验，特别是借鉴那些成功的经验，吸取本民族的优秀政治遗产，是今天改革的需要。特别是我国的干部制度逐步向公务员制度转化的今天，学习、研究、总结我国人事制度的历史，对我们更好地研究、掌握公务员制度的理论和原则，以及推行公务员制度，建设具有中国特色的社会主义人事制度，具有重要的现实意义。

^①《李大钊选集》第483页。

第一章 先秦时期职官管理制度

第一节 夏商周的职官管理制度

这一时期从公元前二十一世纪至公元前八世纪，经历了一千多年时间。从社会性质而论，经历了奴隶制社会的产生到发展，以及向封建社会过渡，进入了早期封建领主制社会。由于社会发展、变化，以及社会性质的差异，国家政治制度也有所差异并在不断的发展和变革。作为国家政治制度中重要组成部分的国家职官，是国家政治制度的实体，随着国家机构的不断完善，一方面，国家职官的数量不断增加，夏有官120员，商有官240员，西周内服官已激增到2643员；另一方面，职官的质量，关系到国家机器的效能的发挥情况。为了保证国家机器的正常运转与稳定，逐步建立起对国家职官的管理。这一时期虽然经历了不同的朝代，在职官的管理方面，有着基本相同的特征与性质。这时期职官的管理，只不过是為了适应当时国家的状况而出现的简单、原始的管理形式。

一、职官的任用

1. 职官的任用

夏时由于是在原始社会禅让制崩溃的基础上，建立起以家族垄断为基础的传子制方式，或者采用兄终弟及的方式作为补充的职官继承制，“天下为家，各亲其亲，各子其子”^①，“大人世及以为礼”，在其基础上，商代形成“亲贵合一”的制度，王族是国家组织的主体，由它联结着许多旁系、支系贵族、大家族，构成家族统治网。官吏的选用，主要在王族和旁系、支系贵族中进行，按其族属与商王关系的亲缘程度，授以不同的官职。商后期，王位的嫡长子继承制形成，庶子被封到各地去当诸侯，建立新宗即“子族”。宗法分封制开始，世卿世禄制度产生。西周进一步发展了宗法分封与世卿世禄制度。所谓宗法制，就是依据血缘关系确定继承政治经济权利。权利总是与职位分不开的，权利的继承意味着官职的更替，包括王位及国家大小官职，因此，周代政治上的宗法分封制能进一步的发展，被分封的诸侯、卿大夫等，成为各地当然的大小官吏。因此，分封制根本上排除了国家对官吏的选拔，其结果，国家官吏中，“为天子之同姓者十之六，天子之勋戚者十之三，前代之遗留者，十之一。”卿大夫“皆公族也，皆世官也”^②。

夏商周三代，这种世官制即世卿制，王朝的官由国王任命，诸侯由王册命，诸侯国的官由诸侯任命。诸侯和职官实行世袭制。血缘关系是任官的唯一标准，按照“亲贵合一”的原则，只有贵族家族成员才有资格担任国家官职，参加国家的管理。从中央到地方的主要职官，均由奴隶主贵族世代

①礼记·礼运篇。

②夏佐曾《中国古代史》183页。

相袭，因此，“公门有公，卿门有卿，贱有常辱，贵有常荣，赏不能劝其努力，罚亦不能戒其怠惰”^①。

在血缘关系上又有亲疏远近之分和嫡庶之别。嫡长子继承制度的确立，形成大宗与小宗之分，这就构成了宝塔式的统治结构。王权与族权是统一的，而且用族权巩固王位，维护加强王权，稳定其统治。王位的巩固，使王权也得到加强。“武丁朝诸侯有天下，犹运之掌也。”^②表明加强王权对国家稳定有着密切关系。

国家的职官主要以血缘关系按“亲贵合一”的原则世袭任官外，随着国家机构的扩大，以及为缓和奴隶主阶级内部的矛盾，也要不断地从奴隶主内部增加新的成分，以扩大统治基础。因而，职官的选拔在世卿制的基础上，还有两种情况：一是从国子中选拔；二是从诸侯向天子贡献的“士”中选拔。

夏商周三代都办有贵族学校，对贵族子弟进行早期教育。所谓国子是指诸侯和公卿大夫的子弟。由于嫡长子继承制确立后，那些不是嫡长子或嫡子的贵族子弟，失去了继承权，但他们在贵族学校经过教育以后，具有一定的才能。他们先在王的侍卫隶军中服务，等到四十岁以后，便取得入仕的资格，经过乡选和司徒选两个程序，或不经这两个程序而直接投考。这些所谓“俊士”或“造士”，由司马辨其才，然后根据其才报给王，由王确定拜官何职。此外，当时各诸侯都有义务向王贡献“士”，即向王推荐人才。由各诸

^①黄留珠：《秦汉仕进制度》，西北大学出版社1985年版，第7页。

^②史记·殷本记。

侯贡献的“士”，经天子考试合格者，依其才能给予官职。

在国家职官中，也有少数是由家内奴隶升迁担任官职的。这类官的职位一般都比较低。但这些充任官职的奴隶，都先被释放为自由民，而不再是奴隶，其社会政治地位发生了根本的变化。其中有极少数得到王的信任后，也能取得爵位和封土，成为贵族集团的成员。例如，秦的祖先非子，因养马得到周孝公的赏识，便由奴隶升迁为带有封土的子爵，封邑于秦。

随着国家的发展，职官不断增加，统治基础也更加巩固。

2. 职官的更换与免职

在世卿制下，国王、诸侯和国家职官，都是世代为官，实行世袭制。在当时的情况下，也有少数被免职与更新的。出现这样的情况，大致有以下方面的原因：

(1) 由于职官犯有过失或获罪于王朝，而被罢侯免职。如夏代“帝中康时，羲和湫淫，废时乱日，胤往征之”^①。商汤曾规定诸侯“尔不从誓言，予则孥戮汝，罔有攸赦”^②。周时“周公奉成王命，伐诛武庚、管叔，放蔡叔”^③。

(2) 因宗法制度和政治原因而导致职官的更换、变动。在新的国王继位以后，对于王朝的重要职官也要重新按新的大宗至亲进行调整，这就导致下面的官员的必然变动。如周初，周召二公主政，以后相继是召公和毕公、蔡公和荣夷公……。

①《史记》卷2《夏本记》

②《尚书·汤誓》

③《史记》卷4《周本记》

(3) 有些职官，因各种原因，而出现自动免职的情况。这些职官都是有自己封地的诸侯，因当时某种统治需要，而在王朝佐政。在适当的时候，他们自己辞去王朝的官，而回到自己的封地。例如，伊尹佐汤有功封于亳，后放太甲于桐宫，摄政当国三年以后返政于太甲，而退归封地。又如“周公返政成王，北面就群臣之位”^①，然后又卸任，返回自己的封地鲁国。他们回封地后，仍然当他们的诸侯。

(4) 职官因年老不能任事，由自己的子嗣承袭，这种自然更新，也是王朝职官变换的形式。

二、爵命等级制度

爵位就是贵族封号的等级。每个贵族成员根据自己政治地位不同，都有不同的爵位，爵命等级制度是贵族社会等级的标志。当时职官不但按宗亲关系远近的原则任命，还按宗亲关系远近来划分统治集团内部的等级。所谓的“宗”是指血缘关系的本族后代；所谓“亲”是指具有婚姻关系的其他部落贵族。这种等级制度与任官的关系是直接连在一起的，等级制度确定政治地位的高低，政治地位的高低，直接影响到任官的轻重与大小。夏时，国家刚产生，制度很不健全，因此，当时虽有贵贱等级差别，但还未产生明确的等级制度，“自殷以前，天子诸侯，君臣之分未定也。”^②到商时，国家制度相应发展，不断健全，国家职官有内服外服之

^①《史记》卷4《周本记》

^②王国维：《观堂集林》卷10，《殷周制度论》