

漢唐職官制度研究



陳仲安素 著

中華歷史叢書

D191.42

24

漢唐職¹⁴⁵制度研究

責任編輯：何英芳

中華歷史叢書
漢唐職官制度研究

陳仲安 王 素 著

中華書局出版

(北京王府井大街36號)

新華書店北京發行所發行
北京冠中印刷廠印刷

850×1168毫米1/32·12 1/8印張·292千字

1993年9月第1版 1993年9月北京第1次印刷

印數 1—2000冊 定價：11.70元

ISBN 7-101-01079-2/K·448

序 言

本書爲“七五”期間國家社會科學重點課題“魏晉南北朝隋唐史研究”系列專著之一，曾得到國家社會科學基金資助！

這本書所以稱爲職官制度研究，而不稱爲政治制度研究，是因爲我們覺得，職官制度祇是政治制度的一部分，雖然是極爲重要的一部分，但畢竟不能包括其全部。政治制度的範圍甚廣，包括政府機構的組成及其運轉，法律制度的建立及其應用，軍事制度的形成及其變化，文化教育制度的設施及其影響等。我們這裡祇談到第一部分，以及與之相關的選舉和俸祿等制度，其它各部分祇是涉及一點或全不涉及，把它叫作政治制度研究，無異於冒名頂替，不合實際了。

本書論及的漢唐時期，主要由地主階級統治農民及其他個體手工業者，也包括奴隸，實行的是地主階級的專制政體。在地主階級內部分爲幾個階層，各個階層之間存在鬭爭，如兩漢有市籍地主與無市籍地主的鬭爭，魏晉南朝士族與庶族的鬭爭，十六國北朝少數族統治集團與漢族地主集團的鬭爭，隋唐舊門閥與新貴族的鬭爭，這些鬭爭對於職官制度的發展和演變都有一定的影響。

地主階級的專制政體，內部有各種矛盾，以上所舉，並不全面。對於本書來說，該政體的內部矛盾不是研究重點。這裡祇須舉出幾個與漢唐職官制度演變有關的特點，作爲本書研究的線索。

第一，權力集中於君主。

自秦始皇統一中國，完成以君主爲核心的專制政體之後，漢唐

各朝無不繼承這種政體。這種政體規定，君主是地主階級權力的最高代表，除了虛無縹緲的天以外，他是天下即人間的主宰，臣民的一切權力都來源於君主的恩賜。臣民對於君主，無論在法律上還是在道義上，都要以無限盡忠為準則，任何違背或反對君主的言論和行爲，都要受到刑律或行政的制裁，以及社會輿論的譴責。由於權力來源於君主，凡是與君主親近的個人和機構，都容易借君主的信任、依靠及差使獲得權力。這就是爲什麼在中國古代，政府重要部門總是由君主身邊御用機構發展而來的緣故。而御用機構一旦發展成爲政府重要部門，就變得有職無權，或者無職無權，也正是與君主逐漸疏遠的結果。如漢代的尚書，原是君主身邊掌管文書的小臣，由於君主對宰相大臣權力過大不滿，轉而信任他們，遂發展成爲政府重要部門，最後取代三公，成爲宰相機構。三公從此成爲榮譽官位。而尚書成爲宰相機構後，由於與君主逐漸疏遠，君主又在身邊建立中書、門下機構，讓他們分割尚書的權力。不久，中書、門下權力膨脹，也發展成爲政府重要部門，與尚書鼎足而立，號稱“三省制”。到了唐代，君主又置品位較低的同中書門下平章事剝奪宰相權力，用身邊的翰林學士和由宦官充當的樞密使掌管機要，發展使職差遣制分割尚書省所屬機構事務。三省長官又逐漸被排擠出宰相行列，成爲榮譽官位。尚書省也逐漸不管行政事務，成爲閒置機構。由親近小臣變爲政府大臣，又由政府大臣變爲榮譽官位，均與權力集中於君主有關。

第二，君權與相權互相制約。

君主處理軍國大事時，需要宰相協助進行統治，這樣就出現了君權與相權的關係問題。我們知道，在君主專制的情況下，君權是絕對的，相權是相對的。君權限制相權是理所當然的。但是，與此同時，由於君主需要宰相參與軍國大事，相權對君權無疑也有一定的約束作用。因此，君權與相權的關係應是一種互相制約的關係。君

相之爭普遍存在，二種權力也互為消長。由於君主是世襲，經常出現幼齡君主，庸懦君主，甚至白癡君主，給相權的擴張帶來便利。而相權的擴張，往往導致權臣專政，甚至改朝換代。如西晉惠帝是個白癡，即位不久，就導致權臣、女后專政，引發八王之亂，少數族乘機入主中原，奪取了西晉的天下。這種殘酷的教訓，是一般君主不能忘懷的。因此，即使在君權高漲，相權低落的時期，君主也要千方百計地限制宰相的權力。可以說，職官制度的不斷演變，與君相權力互相制約有關。

第三，中央集權發展不穩定。

秦漢以後，中央集權制雖在逐步加強，但並非直線上升，而是有起有落，很不穩定。如秦漢是加強時期，魏晉南北朝是削弱時期，隋及唐前期是加強時期，唐後期是削弱時期。而加強期中又有削弱，削弱期中也有加強。秦始皇為了加強中央集權，不封子弟為諸侯，農民大起義初起，六國殘餘勢力便乘機割據，導致秦朝滅亡。漢高祖以秦為鑑，大封宗室，實行郡國並行制，以為祇有這樣才能加強劉氏集權，却不料釀成七國之亂。武帝實行酎金^①、推恩政策^②，一方面製造理由削奪諸侯王的爵邑，一方面假施恩惠分散諸侯王的勢力，終於消除了諸侯王對中央的威脅。然而權力集於中央，却為外戚所掌握。昭帝、宣帝時政歸霍氏。以後王氏又專政。最終王莽篡漢，自建新朝。唐初取消內地多數都督府，擴大邊疆屯戍軍區，後來設置節度使，代表中央節度邊軍，以為這樣加強了中央

① 《史記·平準書》：“至酎，少府省金，而列侯坐酎金失侯者百餘人。”《集解》如淳引《漢儀注》云：“王子為侯，侯歲以戶口酎黃金於漢廟，皇帝臨受獻金以助祭。大祀日飲酎，飲酎受金。金少不如斤兩，色惡，王削縣，侯免國。”

② 《漢書·武帝紀》元朔二年云：“春正月，詔曰：‘梁王、城陽王親慈同生，願以邑分弟，其許之。諸侯王請與子弟邑者，朕將親覽，使有列位焉。’於是藩國始分，而子弟畢侯矣。”君主分封諸侯是恩惠，諸侯分封子弟是推廣恩惠，故名“推恩”。

的集權，却不料節度使勢力坐大，釀成安祿山、史思明的叛亂，緊接着又形成藩鎮割據，直到唐亡也未能收拾局面。中央集權發展不穩定，對職官制度的演變有很大的影響。

第四，近習專政不斷出現。

近習主要指宦官、女后，有時也包括外戚。君主專制到了極點，對任何人都不信任，祇信任身邊的宦官，這是宦官容易專政的原因之一。君主昏庸或幼弱，宦官、女后及外戚也都容易專政。漢武帝游宴後庭，與外界很少接觸，用宦官為中尚書，專管機密。東漢中後期，宦官、女后、外戚輪流專政。西晉惠帝時，外戚、女后爭權。北魏中後期，女后、恩倖長時間指揮國事。唐代後期，宦官一直控制政權。近習專政，對職官制度的演變也有很大的影響。

第五，地主階級積極參政。

君主雖然是地主階級利益的總代表，但要想維護地主階級的利益，還必須廣泛吸收地主階級中的代表人物參預政治。當然，並不是所有地主階級成員都能無條件地參預政治。從國家和政權利益出發，選舉人才有多種途徑，可分為察舉、徵辟、九品中正、科舉、蔭舉、納資等多項制度。而地主階級積極參預政治，是爲了維護本階級的利益，同時自身也可獲得更多的權力和利益。他們把從勞動人民那裡徵收的賦稅進行再分配，一部分用於君主享樂，一部分用於維持軍隊，一部分用於政府開支，一部分作為官員俸祿。俸祿分為三類：一類是年俸與月俸，一類是力祿，一類是田祿。比較優厚。地主階級爲了參預政治，對選舉制度十分關心；爲了分享成果，對俸祿制度十分關心。我們爲了研究職官制度，也不能不對選舉制度和俸祿制度稍加注意。

以上所舉特點，並不全面。我們的分析，也可能不深入。僅就思慮所及，提出來供大家討論。是否妥當，希望得到師長友人的指教。

這本書所以稱為職官制度研究，而不稱為職官制度史研究，是因為我們覺得，二者之間存在很大的區別。職官制度史研究需要研究該時期職官制度的全部歷史，而職官制度研究祇須研究該時期職官制度的重要問題。這本書實際上也祇研究該時期職官制度的重要問題。

該時期中央職官制度的重要問題，主要指變化問題。小變化很多，大變化祇有二個：一個是從秦漢的三公九卿制變為隋唐的三省制；一個是從唐前期的三省制變為唐後期以及五代北宋前期的使職差遣制。

關於前一大變化，過去史學家討論得比較充分。《隋書·百官志序》早已說明了這種變化。原文為：

秦始皇廢先王之典，焚百家之言，創立朝儀，事不師古。始罷封侯之制，立郡縣之官，太尉主五兵，丞相總百揆，又置御史大夫以貳於相，自餘衆職，各有司存。漢高祖……職官之制，因于嬴氏。……光武中興，聿遵前緒，唯廢丞相與御史大夫，而以三司綜理衆務。泊于叔世，事歸臺閣，論道之官，備員而已。魏晉繼及，大抵略同，爰及宋齊，亦無改作。梁武受終，多循齊舊。……陳氏繼梁，不失舊物。

雖然沒有明說三省制代替了三公九卿制，但却明說，在東漢的“叔世”，已“事歸臺閣，論道之官，備員而已”。臺閣指當時的尚書臺。論道之官指太尉、司徒、司空，即所謂“三司”，也就是三公。這幾句話，實際說明了當時國家政事已由尚書臺掌握，三公論道的機關不過是個虛名。其實，在東漢末年，三省機構還遠遠沒有形成完備。當時，尚書臺名義上仍是少府的屬官，門下的侍中等還祇是備君主顧問的侍從，沒有定員、定職，沒有正式機構；中書則更未成立。在少帝之初，大殺宦官之後，侍中才定員為六人，以省尚書事為定職。獻帝末年，曹操封魏王，在王府增設祕書機構，於掌圖籍祕記之外，使典尚書奏事。及其子曹丕代漢，建立魏朝，將祕書一分為二：原機構沿用舊名，仍掌舊職；新機構名為中書，負責出令及典尚書奏

事。同時門下形成獨立機構，尚書也從少府分出。至此才可以說，三省形成了初步分立的形式。但在當時，國家機要事務雖然由此三省分別掌管，三公却仍可依東漢舊制開府自辟僚屬，加上“錄尚書事”銜仍可干預尚書事務，也就是說，三公在此時還有一定的權力。而原來服從三公指揮的九卿，在改而服從尚書指揮之後，與尚書的分工還不明確，關係十分紊亂。這些情況，到兩晉南朝亦未根本改變。可以說，這是一個三省制與三公九卿制混雜並存的時期。

北朝前期的制度十分特殊。早在十六國時期，各少數族政權就有意實行胡漢雜糅制。北魏在拓跋珪建國之初，雖然模仿魏晉，建立臺省，但爲了適應原來部落首領的習慣和要求，這種臺省制與魏晉舊制有着很大的不同。同時又實行“內行官”制，以充實宮中侍衛和干預國家事務；實行“三都大官”制，以處理不同部落的刑事糾紛。直到孝文帝以宋、齊制度爲樣板，進行職官制度改革，三省制才初步建立。北齊承襲不改。因而與南方情況大致相同，也處在三省制與三公九卿制混雜並存的時期。

經過幾百年的分裂與爭鬭，到了隋朝，全國復歸統一。歷史發展至此，無論政治或經濟，軍事和文化，都處在一個總結過去，開創未來的時期。隋朝的改革是多方面的，就職官制度而言，三省制的改革最爲引人注目。原來比較紊亂的三省機構，經過改革，變得整齊劃一起來。內史（中書）、門下、尚書分掌出令、封駁、執行三權，其首長都成了宰相。三公不再開府，不置僚屬，無人則闕，成了真正的榮譽官銜。但同時以他官參知機務，又導致三省制向使職差遣變化。

關於這後一大變化，過去史學家討論却不多。即使注意到，也未加以特別重視。如清代學者錢大昕等，僅認爲是一種變例，並予以否定，沒有從歷史發展的必然性上作出解釋。現代研究職官制度史者，也存在同樣的傾向。如岑仲勉先生，僅考訂具體史實，沒有

探討這種制度出現的原因及意義。其實使職差遣本是爲了應付臨時需要而採取的權宜措施。漢唐時期，爲了節省政府開支，職事官均有員數限制，遇上特殊情況，人手不够，就臨時加給職事官一些有關名號，作爲差遣使職去予以處理。雖然長期實行，但在唐以前，並未形成制度。這一制度的全面形成在唐後期。當時職事官不管實事，而管實事者是使職差遣官；職事官靠兼使職差遣官獲得權力，使職差遣官靠加職事官獲得俸祿。官與職分離，祿與權分離，有利於國家對官僚階層的控制。因而我們認爲，這一制度是強化中央集權的產物，同時也是當時形勢的需要所使然。宋代是中央集權更加強化的時代，這一制度到宋代前期也就更加完備。元、明、清欲強化中央集權，也須部分承襲這一傳統。可見這後一大變化影響之深遠。

該時期地方職官制度的重要問題，也主要指變化問題。小變化很多，大變化也祇有二個：一個是從秦漢郡縣二級制變爲魏晉南北朝州郡縣三級制；一個是從隋及唐前期州縣二級制變爲唐後期道州縣三級制。關於前一大變化，過去和現在，史學家都作過討論；關於後一大變化，則似乎一直缺乏深入研究。我們認爲，當時的地方行政區劃，都祇須實行二級制，新增的第三級，主要是由監察區劃演變而成，也是強化中央集權的產物。宋代的路，元、明、清的省，也都是在強化中央集權時，由監察區劃演變而成的地方行政區劃。但象都督、行臺這類軍事區劃，盡管也曾不斷干預地方行政，却始終難以演變成爲地方行政區劃。究其原因，大概是監察區劃與軍事區劃不同，它本來就有干預地方行政的職權，比較容易演變爲地方行政區劃。軍事區劃本是分裂和戰亂時期的產物，它干預地方行政祇是出於軍事的需要，一旦分裂結束，戰亂終止，連它本身也不可能繼續存在，當然更不可能演變爲地方行政區劃。

該時期與職官有關的監察制度、選舉制度、俸祿制度，盡管過

去和現在都作過很多研究，但仍然存在不少問題。關於這些問題，後文多有考論，這裡就不說了。需要說明的是，本書絕未奢望解決與職官制度有關的所有問題，涉及面較廣，僅想讓讀者對我國漢唐職官制度有一個比較全面的瞭解。

一九八五年十二月九日初稿

一九八七年十月二日第一次修改

一九九一年三月十日第二次修改

目 录

序言

第一章 中央官制	1
第一節 漢代中央官制略論	1
一 三公	1
二 九卿	7
三 中朝官	14
第二節 漢代三省制的孕育	18
一 西漢的尚書	18
二 東漢的尚書	31
三 侍中的演變	36
第三節 魏晉南朝三省制的誕生與發展	40
一 中書的成立與發展	40
二 門下的發展與變化	49
三 尚書的演變及其與卿監的關係	55
第四節 北朝前期官制的性質與後期三省制的建立	66
一 十六國時期官制的特點	66
二 北魏前期的胡漢雜糅制	69
三 北朝後期的三省制	82
四 西魏、北周的六官制	86
第五節 隋及唐前期三省制的完成及其相關的改革	87
一 隋及唐前期三省制的完成	88
二 尚書與卿監關係的明朗化	91

三 職事、散官、勳官之分類	92
第六節 唐後期使職差遣制的流行	98
一 什麼是使職差遣制	98
二 宰相制度的使職化	101
三 翰林學士爲使職	105
四 財經部門的使職化	111
五 宦官掌握的使職	120
六 其他臨時的使職	126
第七節 中央行政監察機構的演變	129
一 行政監察權力的分合	129
二 御史組織和職權的演變	138
第二章 地方官制	148
第一節 地方行政從二級制到三級制	148
一 秦漢郡縣二級制	148
二 魏晉南北朝州郡縣三級制	159
第二節 都督區劃的形成及其演變	168
一 都督的起源	169
二 三國西晉的都督區	173
三 東晉及南朝的都督區	177
四 北朝的都督區與總管府	181
五 都督制度對地方行政制度的影響	188
第三節 尚書行臺的設置	195
一 行臺的出現及其性質	195
二 十六國及北魏前期行臺性質的變異	199
三 北魏後期的行臺及其發展	201
四 北齊及西魏的行臺制	206
五 隋唐的行臺殘餘	209
第四節 地方行政從新二級制到新三級制	212
一 州縣二級制的成立及其僚佐	213

二	總管、都督、巡察、採訪等職掌之演變	217
三	節度使的成立及其前期的發展	222
四	唐代後期的藩鎮	227
第三章	選舉制度	232
第一節	察舉與徵辟	232
一	察舉	233
二	徵辟	246
第二節	九品中正制	253
一	九品中正制的性質	254
二	九品中正制的形成和蛻變	263
第三節	科舉制	276
一	科舉制的性質	276
二	科舉制的形成	280
第四節	蔭舉與納資	287
一	前期蔭舉綜論	287
二	前期納資綜說	293
三	唐代的蔭舉與納資	303
第五節	選舉標準與考試制度	309
一	選舉標準	310
二	考試制度	317
第四章	俸祿制度	327
第一節	年俸與月俸	327
一	兩漢“半錢半穀”制	329
二	魏晉迄隋實物俸祿制	337
三	唐“祿俸”制與“半錢半帛”制	343
第二節	力祿	352
一	伍伯與走卒	353
二	驍卒與哄士	355
三	吏力與兵力	357

四 幹與食幹.....	361
五 防閑與庶僕.....	365
六 白直與執衣.....	367
第三節 田祿.....	369
一 祿田和職田的形成及消亡.....	369
二 公廩錢和公廩田的形成及演變.....	376
後記	386

第一章 中央官制

本章主要談漢唐中央職官制度的二個大變化。但範圍並不僅限於此。關於漢代中央官制，楊鴻年先生自著的《漢魏制度叢考》和安作璋、熊鐵基二位先生合著的《秦漢官制史稿》已有精細翔實的研究。本章將以此二書為根據，辟出專節，對漢代中央官制存在的問題作進一步的討論。本章最後還擬對漢唐中央行政監察機構的演變作一些探討。

第一節 漢代中央官制略論

過去常說，漢代中央官有三公九卿制，有中朝外制。我們認為，三公九卿制的概念欠準確，中朝外朝制的區別有問題。現存最早最完備的記載漢代官制的著作是東漢初年班固的《漢書·百官公卿表》和西晉末年司馬彪的《續漢書·百官志》（即今《後漢書》所附《百官志》）。此外，還有零星保存於各種類書及兩《漢書》注中的東漢初年衛宏的《漢舊儀》（或稱《漢官舊儀》），東漢末年蔡質的《漢儀》，蔡邕的《獨斷》，應劭的《漢官儀》。可以根據這些著作，理清漢代中央職官的系統，說明當時中朝外朝的區別。

一 三 公

三公之名，古已有之。西漢前期，中央有丞相、太尉、御史大夫三位高官，學者遂謂之為三公。丞相、太尉、御史大夫是否應該合稱三公？需要進行多方面的考察。

丞相有時稱為相國，承秦而置，秩萬石，金印紫綬，地位最高，為漢初第一位高官。“掌承天子，助理萬機”，幾乎無所不統，權力也最重。《續漢書·百官一》注引應劭曰：

丞相舊位在長安時，府有四出門，隨時聽事。……國每有大議，天子車駕親幸其殿。殿西王侯以下更衣〔處〕併存。每歲州郡聽採長吏臧否，民所疾苦，還條奏之，是為之舉謠言者也。

又引干寶《周禮注》曰：

禮，司徒（即丞相改名）府中有百官朝會殿，天子與丞相決大事，是外朝之存者。

可見當時不僅皇帝之未央宮中有殿，丞相府中也有百官朝會殿。皇帝要和丞相議論國家大事，還要親臨其殿。丞相注意民所疾苦，是因為職掌全國行政事務。丞相注意長吏臧否，是因為職掌全國官吏的考覈和任免大權。武帝初年，帝舅田蚡為丞相，《漢書》卷五二本傳說：

當是時，丞相入奏事，語移時，所言皆聽。薦人或起家至二千石，權移主上。上（武帝）乃曰：“君除吏盡未？吾亦欲除吏。”

田蚡憑借外戚身份，更加擴大丞相的用人之權，甚至陵駕於君主之上，自然引起武帝的不滿。此後，武帝有意剝奪丞相的權力。用了很多辦法，其中一種是以大司馬、大將軍參議機密大事。所以自武帝以後，丞相雖然名義上仍是百官之首，但實際權力已經大大削弱。到哀帝時，改名為大司徒，位在大司馬之下，成為第二位高官。

太尉亦承秦而置，秩萬石，金印紫綬，地位僅次於丞相，為漢初第二位高官。分工專管武事，從制度上說，權力也很重。但由於當時丞相無所不統，武事亦屬職掌範圍，奪了太尉的權，太尉並不常置。據《漢書·百官公卿表下》，武帝以前為太尉者，僅有盧綰、周勃、灌嬰、周亞夫、田蚡五人。從漢初承置太尉，到武帝建元二年廢太尉，共六十七年，五人為太尉的時間總共纔二十二年，約佔三分之一。說明太尉確實不常置。武帝廢太尉後，雖置大司馬，但無印