

祝晏君 叶林生

甘肃人民出版社

# 中国 古代 人事 制度



# 中国古代人事制度

祝晏君 叶林生

甘肃人民出版社

(甘)新登字第01号

**中国古代人事制度**

祝晏君 叶林生

甘肃人民出版社出版

(兰州第一新村81号)

甘肃省新华书店发行 兰州八一印刷厂印刷

开本787×1092毫米1/32 印张10.75 字数220,000

1992年7月第1版 1992年7月第1次印刷

印数: 1—3,000

ISBN 7-226-00926-9/D·60 定价: 3.50元

## 绪 论

自古以来，中国人就很重视人事制度。《周礼》就是记载周代以前乃至上古时代官制和各种典章制度的书籍，传说时代的那些半人半神的古帝已非常注意“立政任人”的事，这从《尚书》中也可看出端倪。被尊为“五经”之一的《礼记》，其《王制篇》就是专门讲述人事制度的。这些大约可以说明，中国人在人事制度的制订、完备方面已经营了几千年，确实下了大量的功夫，实在令人叹为观止。

中国古代在人事制度方面积累了大量的经验——既有正面的，也有反面的——这是一笔极其宝贵的文化财富，我们应当认真研究。

中国古代人事制度是封建时代、奴隶制时代乃至原始时代积累起来的，对于今天的社会主义时代来说，自然不可能完全适用，或者说，已基本不适用，我们之所以要研究它，这是因为：

其一，人类发展的历史是互相联系的，人们不可能割断历史。研究古代人事制度的产生和消亡，继承和发展，新旧交替及其延续，可以帮助我们认识中国社会变化发展的规律，帮助我们理解唯物主义的基本原理。从奴隶制度下的世卿世禄制、到魏晋南北朝的九品中正制，再到隋唐时代的科举制，历代选拔、任用官员的这些制度的演进不正反映着中国古代社会进步发展的必然吗？中国古代社会的发展虽是缓

慢的，但毕竟是前进着的，这正是人们对未来应当充满信心的理由所在。

其二，人事制度虽然有着明显的时代特征，但它是一门科学。不应否认，中国古代人事制度是长期社会实践中积累起来的，有某些科学成分。而科学的东西是不会因时代的变迁而失去其意义的，它可以为今天服务。因此，我们也有必要进行研究。

其三，对于古代人事制度中一些落后的、失去生命力的内容，我们应当在今天的实践中清除它、避免它。从这个意义上看，我们也应当对中国古代人事制度进行系统的研究。

这就是我们写作这本书的目的。

## (一)

我们所要研究的人事制度包括哪些内容，这是需要说明的。所谓“人事”，据《辞海》中说，是“指机关团体内部工作人员的录用、培养、调配和奖惩等工作事宜。”这显然是对现代人事而言的。“人事”一词本来就是一个现代词汇，它包括中国古代的“立政任人”、“选贤举能”、“设官分职”等许多内容。简而言之，中国古代人事制度所要研究的内容，包括古代官员的培养、选拔、管理、奖惩等方面的各种制度及其演变过程。

但是，鉴于我们的能力和客观条件，此书不可能涉及所有的内容，所有的时代。因为，一则上古时代及夏、殷奴隶社会所留下的资料极其有限，现存文字资料中虽有论述，但并不完全可靠，大抵是经过后人加工过的东西，需要作慎密

的考证。考古挖掘的地下史料涉及人事内容的也只是片言只字，很难确定那个时代人事制度的全貌。这样，我们就只能从中国封建社会开始进行研究。所以，严格地说，本书应该叫“中国封建社会人事制度”。二则有些内容，譬如古代官员的培养制度问题，要研究它自然离不开“学校”。中国古代的学校与人事制度的关联是比较复杂的。据说，西周时就有所谓“官府之学”，即所谓“学在官府”，是奴隶主贵族所开办的“家学”，目的在于培养其子弟从政，这是名副其实的“官员”培养机关。到封建制形成阶段，自从孔子等开办学，其学生虽有许多人从政，成了各国官员，但是，这只是那个特定时代所造成的现象，本不是作为人事制度组成部分而规定的官员培养制度，很难说当时的学校与人事制度有什么直接联系。汉代设立郡国学，原本是“教化”（倡率忠孝等伦理道德观念）的工具，自从统治者在学校选拔官员之后，学校逐渐成了“官员养成所”，这个时候的学校与人事制度又发生了联系。到魏晋南北朝时代，政府虽设立了学校，但选拔官员不由学校，而完全靠门第、血统，学校与人事制度又脱节了……。由于学校演变过程中的这些现象，本书在研究人事制度时，对官员的培养制度没有作专门研究，只在与选拔制度相关的章节中论及，这里特作说明。

中国封建社会是皇权高于一切的社会，帝王的更替、培养等方面虽然也有一定制度，从广义上说，这也应当是人事制度所要研究的内容，但是，纵观中国历史，所有关于帝王的制度，除了培养制度之外，其余任何制度都不过是具文，除了极个别的所谓“明君”之外，几乎没有哪个帝王是在某种制度约束下处理政事、对待日常生活的，所谓“朕即国

家”、“朕即法律”，倒是名副其实的，他们的意志就是法律，就是制度。即如少数“明君”而言，他们自我约束，严于律己，也是有条件的；而且，也不是靠制度的制约力，而是靠他们的个人素质——个人的经历、认识水平、需要等等。这样，中国封建时代的、“人治”社会的、关于帝王的各种制度，实在不值得去研究。

中国封建社会的人事制度，实际上是关于臣仆的制度。它包括两大部分，一部分是关于封建贵族的制度。在中国封建社会始终存在着贵族，这些贵族包括宗室和功臣。所谓宗室就是指皇族子弟，这类人封王封侯，世代相继。有些朝代的贵族具有实际的统治权力，他们属于有别于官僚的另一系统，也有相应的接替制度、管理制度。另一部分是关于封建官僚的制度，自封建社会前期开始，官员的选拔、任用、管理逐渐形成了一套完备的制度，本书所要研究的主要是这两部分内容。

## (二)

中国封建社会的人事制度有几个明显的特点，在研究各项具体制度之前，我们先大致介绍一下。

其一是它的完备性、严密性。这在人类文明史上也是罕见的。中国封建社会的人事制度有三个主要环节：一是人才的选拔、任用制度；二是官员的管理制度；三是官员的升迁降黜和奖惩制度。三项制度互相关联，密切配合，形成了一套完整而严密的制度体系。

中国封建社会人事制度的完备性还体现在每个环节都有

## 一套完整的制度。

首先是有比较完整的选拔制度。自西汉至明清，官员的选拔主要有：征辟制、荐举制（察举制）、九品中正制、科举制等等。每一项制度都有具体而详尽的规定，这一点，在以后各章节中将具体介绍。

其次，古代官员管理制度也是比较完备的。主要有：考绩制（考课制）、监察制、铨选叙用制、任期制、回避制（包括乡里回避制、官员任职时的亲属回避制）、俸禄制、休假制、休致制（致仕制，即后世的退休制）等等。这样完备的官员管理制度在中世纪的世界历史上也是绝无仅有的。

最后是官员的奖惩制。奖惩是与升迁降黜相联的。这项制度是建立在官员管理制基础上的，是管理制度实施的结果。它包括弹劾制、升迁降黜制等等。

不仅如此，历代对每一项具体制度也都建立了一套具体实施的制度，譬如监察制，有的王朝不但规定了对官员监察的内容、范围，而且，对监察官员的隶属关系、任期、年龄、官品等都有详尽的规定，这更进一步反映了中国封建社会人事制度完备的特点。

其二，中国古代人事制度具有一定的科学性、合理性。对于这个特点，我们必须以历史唯物主义的观点去考察，而不应当以今天的科学理论去要求古人。我们说它具有一定的科学性、合理性，一方面是说它确有一些符合科学精神的原则；另一方面是说，在当时的情况下，它符合了客观的要求，起了进步的作用。人事制度的建立、实施无非是两个目的，一是调动官员积极性，利于其尽职；二是为了防弊，有效地防止官员特权的泛滥和玩忽职守。任何一项人事制度，



只能是那个特定时代的制度。凡是在当时的条件下起了积极作用的，都应当是合理的、有一定科学性的。

在中国历史上通行了一千三百多年的科举制，无疑是为封建统治者选拔官员服务的，今天也绝不会有人认为应当恢复科举制。但是，科举制采用考试的办法选拔官员，反映了它注重知识标准的普遍原则和在知识面前人人平等的公正原则。今天看来，这项制度相对于以门第、血统选用官员的九品中正制，相对于以帝王、州、郡官员主观意志选拔官员的征辟制和某些时代的任命制来说，无疑是一个巨大的进步。应当说，科举制所体现的这两个原则是具有科学成分的，正因为如此，西方某些资本主义国家吸取了这些原则，创立了他们的“文官制度”。这是中国古代人事制度有一定科学性的例证。

中国封建社会是一个以父族家长制为中心的宗法社会，血缘的纽带维系着社会生活的各个方面。官员也就生活在这个血缘的蜘蛛网中。中国古代人事制度正是针对这个特殊国情而制定的。如官员的回避制就是一例。所谓回避，一是回避乡里，不能在本乡任职。二是亲属回避制，有亲属关系的人不能在一个部门任职等等。这些制度切合中国封建社会的国情，也应当说是有一定科学性的。再如古代官员的考绩制度，经长期的补充、完善，发展成了以“德、能、勤、绩”考核官员的四项标准，从制度本身看，也是有一定科学性的。

其三是它的时代局限性。我们不是无原则地肯定古代的人事制度，“人事”本身就有强烈的阶级性质，中国封建社会的人事制度不能不打着深深的阶级印记。因为是那个时代

的产物，所以，后人“无权”去指责。但另一方面，作为今天的研究者，又不能不指出它的局限性。

中国封建社会，无论是汉、唐那样的地方分权时代，还是明清那样的高度中央集权时代，都没有改变帝王的独裁专制性质。人事制度自然是为独裁专制的皇权政治服务的，所以，又体现着几个具体特点：

一是排斥民意。无论是官员的选拔制度，还是管理制度，奖惩制度，其制订是自上而下，由几个御用文人挖空心思，拟出条文，而后由帝王以诏书的形式颁布施行，成为制度。这自然无法反映广大民众的意愿和要求。在制度实行过程中，民众更无任何权力可言，官员不受大多数人的管理、监察。宋明等王朝虽规定百姓可到朝堂“击登闻鼓”或报告官员的不法行为，但只是帝王的“恩赐”，并不表明人民群众能在官员的监督中起任何实际作用。所以，历代人事制度无论是制订还是实施过程中都反映了它排斥民意的性质。

二是独裁专制性质。在古代人事管理活动中，许多情况下真正起决定作用的不是制度，而是帝王或上司的个人意志。在官员的选拔过程中往往如此，即使在较严格的科举制度下也不例外，武则天见士人在考卷中对她歌功颂德，便破格录用；慈禧见到状元的名字不好听，便降为三甲，这类事例史不绝书，帝王的片言只语、一时的喜怒哀乐都可能使人事制度化为青烟。在官员的管理中也常常可见到这类现象。帝王常常根据个人的亲疏、需要任意迁擢或降黜官员，如赵匡胤打击弹劾赵普、文彦博的言官，朱元璋杀戮反对分封制的官员等等，都使正常的管理制度付之东流。正因为如此，历代虽然建立了一套完备的制度，但不可能完全保证吏治的

清明，没有能起到调动官员尽职和防弊的实际作用。

三是错综复杂的牵制关系。人事制度中体现官员之间、政府机关之间一定的制约关系是完全必要的。否则就不能使各部门、各个官员组成一个有机整体。但是，古代人事制度由帝王的专制统治的需要出发，总是无限制地强化这种牵制关系。帝王害怕官员窃权谋反、犯上作乱，所以，总要增设机构，层层牵制，互相监督。汉代的监察机关达六七种，明代负有监察使命的特务机关就有锦衣卫、东厂、西厂、内行厂等，这些机构互相监视，互为牵制。明末清初的思想家黄宗羲说，帝王们“用一人焉，则疑其私，而又用一人以制其私；行一事焉，则虑其可欺，而又设一事以防其欺。”（《原法》）这种层层迭迭的牵制关系，从根本上破坏了正常的人事制度。取代正常人事制度的必然是明哲保身、应付可能发生横祸的另一类不成文的“制度”，诸如“人情关系学”等等。所以，顾炎武曾入木三分地说，历代一些制度用以“防奸宄”的占十分之二三，用以牵制官员、限制其办事主动性的倒占十分之七八。（《日知录·政事》）这大约可反映历代人事制度牵制性质。

我们指出中国封建社会人事制度的基本性质，目的在于让人们对它有个总体的了解，从而全面地去认识它。同时，还要说明一个事实：我们研究中国封建社会的人事制度，不仅是研究各王朝所颁布的文字材料，而且还要研究这些制度实施过程中的实际效果。任何制度，它离开了实施的可能性和实际效果，便毫无价值，也不会有什么借鉴作用。

### (三)

我们着眼于从客观上来研究古代的人事“制度”，试图来倡导一种观察中国历史的方法。

以往，一提到人事制度，人们就总是联想到“用人”问题。选拔、任用官员的确是人事中的一个重要环节，但是，许多人往往只注意到“明君贤臣”的“荐贤”、“用贤”。前几年，充斥于书报杂志的是汉高祖任用才干之士、唐太宗“纳谏”，包公执法无私，还有什么“伯乐相马”、某大臣“内举不避亲、外举不避仇”之类的宣传。

这些单个人的行为，这些看起来近于完美，而实际上却十分零碎的史料最多只说明了那几个具体的人的个人品质，而且是某种特定条件下、特殊时期内的一种品质。刘邦不拘一格，任用“三杰”固然是美谈，但时隔不久，他就大量杀害那些才干之士，史有明载；唐太宗曾经善于“兼听”，勇于“纳谏”，但其晚年却好大喜功，颇有点固执，这也是事实；伯乐善于“相马”，历来传为佳话，但通人学者也曾有“千里马常有，而伯乐不常有”的悲叹；至于大臣举用人才，历史上“外举不避仇”的事实属凤毛麟角，而在“内举不避亲”的口号下任用亲属、亲信的事例屡有所见。一件事明明有两种属性，一个人总是有两个侧面，人们拿出其光辉的一面去大谈特谈，显然谈不上科学。

上述“明君”的用人，有的是客观历史环境决定的，譬如刘邦重用韩信、陈平就是一例，可以说，当时严酷的、生死存亡的客观环境，才是造成刘邦不拘一格用人才的根本动

力。今天，我们无条件地去宣传他“重用贤能”，实际不可能起到倡导作用。

另有一些“明君贤相”荐贤、纳谏，是由他们特殊的经历、良好的个人素质决定的。唐太宗勇于纳谏即是一例，他经历了隋末农民大起义的社会剧变，个人正确地总结了历史教训，认识到民众力量的“可怕”，力图避免蹈亡隋的覆辙，可以认为，他能成为中国历史上首屈一指的“明君”，完全取决于他的个人素质，并没有一种有效的措施保证他必然这样做。今天，我们去宣传他，让人们如何去学习他呢？显然，在和平环境下，唐太宗那样的特殊经历是无法“学”到的，而个人素质也是在特定社会实践中形成的，恐怕很难靠宣扬唐太宗所能“学”到。

漫漫数千年的封建社会，中国出了唐太宗、包文正、海刚峰这类优秀人物，是值得欣慰的。宣传一下也未尝不可，但是，一谈到人事问题，就把他们当作楷模，这种观察历史的方法未免过于陈旧。如果真的有人能效法唐太宗、包拯、海瑞，那么，他终究也只能是一个封建帝王、封建官僚，同社会主义时代的人民公仆绝无共同之处。历史前进了，社会发展了，我们所要建立的是一种新型的社会主义人事制度，再用历史的旧尺度去衡量、要求现代的人民公仆，岂非南辕北辙？更何况，这种片面宣扬的实效又十分微小。君不见，自唐太宗、包文正之后的千百年间，不管人们对这些“明君贤臣”如何宣传，中国依然只有一个唐太宗、一个包文正，这铁一样的事实不值得人们去思量吗？

所以，我们倡导的是另一种观察历史的方法，着眼于人事“制度”，从客观上去考察什么样的制度能相对有利于人

才的成长，有利于人才的选拔，什么样的制度利于官员积极性的发挥，利于防止官僚特权的横行。从而，肯定其具有科学性的内容，为今天提供有益的借鉴。

#### (四)

本书共分十章。

第一章至第三章主要对汉代以后的各项选拔官员的制度进行介绍和评述。

第四章至第八章研究中国封建社会的官员管理制度以及演变过程中所产生的各种消极的制度。

第九章主要研究中国封建贵族的有关制度。

第十章主要谈谈与上述人事制度相关的官制原则。任何人事制度都不可能不贯穿一定的官制原则，这个原则集中地反映了人事制度的时代性和阶级性，在研究人事制度时无法回避。而古代官制原则又是贯穿在人事机构设置和具体制度条文中的，所以，我们又不能不联系到古代人事机构的设置问题。但在本章中，我们也没有专门去介绍各类人事机构，没有必要去列一个“古代人事职官表”，只是在涉及官制原则时谈谈其中某些机构的设置问题，在此作一点说明。

作者

1991年5月

# 目 录

绪 论	( 1 )
第一章 西汉前后的官员选拔制度	( 1 )
第一节 西汉之前的“官员”选拔	( 1 )
第二节 西汉王朝的征辟制及其影响	( 9 )
第三节 西汉创立的察举制	( 17 )
第四节 察举制对后世的影响	( 25 )
第五节 西汉的任子制及其演变	( 32 )
第六节 从西汉的纳贤制到清代的捐纳制	( 41 )
第二章 九品中正制的盛衰	( 52 )
第一节 九品中正制的产生	( 52 )
第二节 门阀制的演进对选举制的影响	( 61 )
第三节 门阀制度下的九品中正制	( 70 )
第三章 科举制与官员的选拔任用	( 79 )
第一节 隋唐科举制的创立与实践	( 80 )
第二节 宋代之后科举制的发展	( 93 )
第三节 辽金元各代的科举制	( 102 )
第四节 明清的八股选士制和科举制的没落	( 111 )
第五节 必须全面评价科举制	( 121 )
第四章 历代官员的考绩制度	( 129 )
第一节 中国古代考绩制的形成	( 129 )
第二节 唐五代的考绩制度	( 140 )

第三节	宋代及其后各王朝的考绩制·····	(146)
第五章	古代官员的监察制和弹劾制·····	(156)
第一节	正常的监察、弹劾制的产生和演变···	(156)
第二节	历代监察制的畸变·····	(168)
第三节	弹劾制的衍化——“以风闻奏事”···	(174)
第四节	古代监察制弹劾制总论·····	(177)
第六章	古代官员的铨叙和升迁降黜制度·····	(185)
第一节	古代官员任期制的建立和演变·····	(185)
第二节	官员的铨选叙用制度·····	(189)
第三节	官员铨叙中的“循资格”·····	(195)
第四节	官员的升迁和超迁制度·····	(205)
第五节	官员的降黜制度·····	(209)
第七章	古代官员待遇制度之一·····	(218)
第一节	古代官员俸禄制的形成阶段·····	(218)
第二节	古代官员俸禄制的演变(上)·····	(223)
第三节	古代官员俸禄制的演变(中)·····	(229)
第四节	古代官员俸禄制的演变(下)·····	(235)
第五节	古代官员俸禄制总论·····	(242)
第八章	古代官员待遇制度之二·····	(249)
第一节	古代官员休致制度的演变·····	(249)
第二节	古代休致观念的演变·····	(256)
第三节	古代官员的休假制度·····	(261)
第九章	中国封建社会的贵族人事制度·····	(267)
第一节	关于封建贵族的考察·····	(268)
第二节	封建贵族的册封制度·····	(274)
第三节	封建贵族的承袭制度·····	(280)



第四节	封建贵族人事制度总论·····	(284)
第十章	古代的人事制度与官制原则·····	(294)
第一节	人事机构设置中所体现的总原则·····	(295)
第二节	人事机构设置中的第二个原则·····	(302)
第三节	人事机构设置中的第三个原则·····	(307)
第四节	官制原则与人事管理·····	(313)