



中国社会科学院青年学者文库

秦汉官僚制度

卜宪群/著

文史系列

社会科学文献出版社



中国社会科学院青年学者文库 / 文史系列

秦汉官僚制度

卜宪群 著

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

秦汉官僚制度/卜宪群著. —北京:社会科学文献出版社,
2002.12

(中国社会科学院青年学者文库/文史系列)

ISBN 7-80149-793-7

I. 秦… II. 卜… III. 官制—研究—中国—秦汉时代
IV. D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 062062 号

中国社会科学院青年学者文库·文史系列

秦汉官僚制度



著 者: 卜宪群

责任编辑: 张大伟 黄燕生

责任校对: 闫晓琦

责任印制: 同 非

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街5号 电话 65139963 邮编 100732)

网址 <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所

排 版: 东远先行彩色图文制作中心

印 刷: 北京纪元彩艺印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32 开

印 张: 11.5

字 数: 269 千字

版 次: 2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-793-7/K·114

定价: 20.00 元

版权所有 翻印必究

出版说明

一、本丛书选收中国社会科学院青年学者的优秀学术理论著作，旨在扶植青年，繁荣学术。

二、选题范围为中国社会科学院的各个学科门类，著作范围不限，惟以学术水平和社会效益为标准。

三、国家重点课题、中华社会科学基金课题、青年社会科学基金课题、中国社会科学院重点研究课题及青年科研基金课题的成果是本丛书选收的重点。

四、入选著作的作者年龄均不超过 39 岁。

五、本丛书由“中国社会科学院出版基金”资助出版。

六、本丛书由中国社会科学院科研局组织编选。

·中国社会科学院青年学者文库·

总 序

中国社会科学院拥有一支朝气蓬勃的青年研究队伍，他们多数是毕业于本院研究生院和全国许多著名大学的博士生、硕士生，有的曾出国求学。他们接受过严格的专业训练，基础知识扎实，目光敏锐，视野开阔。目前，在经济学、哲学、宗教学、社会学、法学、国际问题、文学、语言学、史学等主要学科领域，正有越来越多的青年研究人员承担起重要的研究工作。他们中间有的已经崭露头角，有的已经成为博士生导师、学术带头人，在学科建设和发展中起着重要的作用。

在社会转型时期，社会主义市场经济既为社会科学提供了机遇，同时，研究事业也面临着诸多困难和新问题。其中一个亟待解决的困难就是学术著作出版难的问题。社会科学研究主要是通过论著的形式作用于社会，出版问题得不到解决，研究成果就难以产生其应有的社会效应，研究人员的劳动价值也就得不到社会的承认。目前，学术著作出版难已经成了一个困扰研究人员的普遍的社会现象。名家的著作尚且难出版，青年人的就更难了，对青年科研人员来说，学术成果能否被社会所接受比物质生活待遇好坏似乎更为重要。因此，如何解决好这个问题，是关系到科研队伍的稳定和研究

事业后继有人、兴旺发达的根本问题。值得庆幸的是，在这样的情况下，社会科学院仍然有相当一部分青年学者兢兢业业，埋头苦干，致力于学科建设和研究事业，在比较艰苦的科研环境和条件下不断做出成绩，这是令人钦佩和感人至深的。从他们身上，不仅能看到可贵的爱国情操和献身事业的精神，还能看到社会科学研究事业乃至社会主义中国的希望。有这样的精神风貌，相信他们必将能够成为跨世纪的栋梁之才。

出版《中国社会科学院青年学者文库》既是基于学术研究事业的考虑，也是为了实实在在地帮助青年学者，解决他们学术成果出版难的问题。通过丛书的编辑出版，一方面让青年学者辛勤所得能够得到社会的承认，另一方面让他们的成果接受社会及实践的检验和学界的评判，以利于提高他们的水平，促使他们尽快成才。繁荣学术，扶植青年，我想这是编辑《文库》的两个最重要的宗旨吧。

至于《文库》能不能起到这个作用，有没有好的社会效果，就取决于大家的努力和合作了。若干年后再来看这件事情，也许就清楚了。

胡绳

一九九四年一月三十日

本书是一部关于秦汉官僚制度研究的专著。历来关于秦汉官僚制度的论文和著作较多，因而成绩较多，研究难度大。但既往的研究大多局限在谈官制的沿革，或就某一方面展开论述。本书依然研究这个问题，但却有所突破。首先在研究视角上全面系统，其次在研究方法上和理论上都有新的运用和借鉴。因而本书选题明确，角度新颖，视野开阔，带有对近年来关于这一方面研究的总结性质，对推动秦汉史的研究具有理论和实践上的意义。

—— 岳庆平

（北京大学历史系教授）

对秦汉官僚制的研究，代不乏人，成果也丰硕。本书稿在充分吸收前人研究成果的基础上，选择“秦汉官僚制度产生的历史前提”、“秦汉官僚制度渊源与演变”、“三公九卿制度”、“秦汉皇权与官僚制度”、“秦汉官僚的类型及其演变”、“秦汉官僚行政运作的基本形式”等专题进行研究。所研究的各个专题，材料丰富，特别是较充分地利用和吸收近半个世纪以来出土的考古资料和简牍资料，把研究的问题提高到一个新的水平。例如对秦制、楚制和汉制的关系、三公九卿制度、秦汉官僚的类型、秦汉官僚制度行政运作的基本形式等的研究，都大量运用新出土的材料，结合文献记载，在前人研究的基础上，提出自己新的见解。

—— 张荣芳

（中山大学历史系教授）

作者关于周、秦、汉制的演变，关于两汉之际建制的考证，关于皇权与官僚制的关系，关于官僚类型的演变，关于官僚制度运作的基本形式等等，都进行了深入的探讨，提出了自己新的见解。如论述周制对秦汉制度的影响，汉承秦制是先承楚制而后承秦制，东汉制度与新莽制度及更始政权等制度关系，三公九卿制产生的原因，皇权与官僚制的相互制约关系，文吏与儒生的融合与对立，社会势力和官僚化，官爵关系的演变，吏的问题及划分标准，公文文书对古代官僚帝国行政管理意义等，都具有十分重要的意义和创新。

—— 孙家洲

（中国人民大学历史系教授）

《秦汉官僚制度》是一部关于秦汉官僚制度研究的学术著作。本书对周、秦、汉制的演变，两汉之际建制的考证，皇权与官僚制的关系，官僚类型的演变，官僚制度运作的基本形式等等，都作了认真的探讨，在许多方面提出了自己的新见解。如论述周制对秦汉制度的影响，汉承秦制是先承楚制而后承秦制，三公九卿制产生的原因，文吏与儒生的融合与对立，社会势力的官僚化，官爵关系的演变，吏的问题及划分标准等。研究者不仅充分利用了有关典籍，而且也采用了金石、简牍和汉碑等资料。该成果运用史料广泛，视野开阔。

—— 辛德勇

（中国社会科学院历史研究所副所长、研究员）

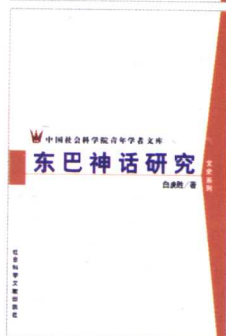


卜宪群，男，1962年11月出生，安徽南陵人。1995年毕业于中国社会科学院研究生院历史系，获博士学位。现任中国社会科学院历史研究所副研究员，中国社会科学院简帛研究中心副研究员，中国社会科学院研究生院硕士生导师、副教授，中国社会科学院历史研究所秦汉魏晋南北朝史研究室副主任，中国秦汉史研究会秘书长。研究方向是秦汉魏晋南北朝史，主要论著有：《中国魏晋南北朝教育史》（人民出版社）及论文、书评、译文等50余篇。



中国社会科学院青年学者文库

文史系列



目 录

第一章 绪 论	1
第一节 古代官僚制度的产生及其一般形式	1
第二节 中国古代官僚制的形成途径	7
一 中国古代官僚制度的产生	7
二 中国古代官僚制的基本特征	10
第三节 关于秦汉官僚制度研究的学术史回顾	14
第二章 秦汉官僚制度产生的历史前提	20
第一节 王权的统治方式	21
一 王畿的划分和统治	21
二 对诸侯国的管理方式	23
三 春秋时期诸侯王权和专制的加强	25
第二节 官僚制度若干因素的演生	31
一 选官制度中的功、能原则	32
二 考绩、监察制度的发展	36
第三章 秦汉官僚制度渊源与演变考述	40
第一节 先秦职官制度与秦汉官僚制度	41
一 周代职官制度对秦汉的影响	41

二 春秋战国职官制度对秦汉的影响	58
第二节 秦制、楚制与汉制	67
一 陈胜、项氏建制考	68
二 楚制对早期汉制的影响	71
三 从霸上建制看汉代官僚制度的蓝本	75
四 关于秦制、楚制和汉制	81
第三节 两汉之际建制考	83
一 问题的提出	83
二 更始、赤眉所建制度考	84
三 王郎、刘永、公孙述及其他起兵建制	93
四 光武建制与东汉制度渊源	96
 第四章 秦汉三公九卿制度探微.....	104
第一节 三公制考述.....	105
一 先秦政制中的三公问题.....	105
二 三公学说的产生及其发展.....	108
三 三公与秦汉官僚制度.....	111
第二节 九卿源流及其性质问题.....	119
一 九卿学说的起源与发展.....	120
二 九卿理论与九卿制的形成.....	123
三 九卿与秦汉官僚政治.....	129
 第五章 秦汉皇权与官僚制度.....	143
第一节 皇权与官僚制界说.....	143
一 皇权与官僚权力的产生.....	143
二 皇权对官僚的监控与官僚对皇权的制约.....	147
第二节 赐爵制与官僚制.....	150
一 爵与皇权.....	150

二	爵在官僚制度形成中的作用·····	153
三	官、爵关系的演变历程·····	157
第三节	皇权与官僚行政中枢的演变·····	171
一	皇权与官僚行政中枢的一般关系·····	171
二	秦及西汉初期的行政中枢·····	174
三	中朝与尚书对行政中枢的影响·····	177
四	东汉皇权与新的行政中枢的建立·····	190
第六章	秦汉官僚的类型及其演变·····	202
第一节	秦汉官僚的总体性、结构性演变·····	202
一	秦代官僚的类型分析·····	202
二	从“公卿皆军吏”到“彬彬多文学之士”·····	207
三	社会势力与官僚制·····	211
第二节	汉代的文吏与儒生·····	224
一	文吏与儒生辨析·····	224
二	儒生、文吏并用的方针·····	229
三	文吏、儒生的冲突与融合·····	233
第三节	汉代官僚的世族化倾向·····	240
一	汉代官僚的身份化追求·····	241
二	汉代官僚世族化的社会基础·····	247
第七章	秦汉官僚制度行政运作的基本形式·····	253
第一节	公文与秦汉官僚制度·····	254
一	公文的起源及其作用·····	254
二	公文种类与运行制度·····	256
三	公文运转与权力行使·····	271
第二节	吏与秦汉官僚行政管理·····	284
一	吏的起源及秦汉吏的范围·····	284

二 吏的选用及各项制度·····	289
三 吏的种类及迁转·····	295
四 吏与官僚行政运作·····	299
五 秦汉的胥吏之害·····	305
 第八章 西汉东海郡的个案研究·····	307
第一节 尹湾简牍的性质·····	307
一 关于《集簿》的性质·····	308
二 关于太守和都尉的秩次问题·····	310
三 县尉的设置问题·····	313
四 关于长吏的升迁问题·····	313
五 关于武库庞大问题·····	314
第二节 从简牍看西汉地方吏员的设置与结构·····	315
一 太守府与都尉府·····	316
二 县三老与乡三老、孝弟力田·····	319
三 县令长相、丞尉及属吏·····	320
四 乡官设置·····	324
五 侯府吏员·····	325
六 郡国特种官·····	327
七 吏员设置的一般原则·····	328
第三节 西汉东海郡长吏升迁考述·····	329
一 县令长相的迁除途径·····	330
二 丞尉的迁除途径·····	333
三 迁除原因分析·····	334
四 附表：东海郡长吏升迁表·····	339
 后 记·····	343

第一章 绪 论

第一节 古代官僚制度的产生及其一般形式

古代官僚制度是古代历史上国家行政管理的基本形式之一。它实行集权式的政治统治，官吏直接受权于君主，君主享有至高无上的权威；整个统治机构具有等级隶属、职责明确、分工细密、法治化这样一些基本特点；官吏的选拔主要不是依靠身份和血统，而是凭借自身的技能和才干，职务不世袭；官吏依功次、年次等客观依据而晋升；官吏领取俸禄；并且整个官僚体系内部形成了一套考核、控制和监督机制。在这样的古代国家中，官僚的行政管理控制着全社会，没有独立于君主之外的其他权威。各种诏书、律、令、条品的颁布，行政文书的运转使官僚制度发挥功能。

这种行政管理体制曾在历史上广泛出现过，例如，古代埃及、巴比伦、波斯帝国、罗马帝国、拜占庭帝国，绝对专制时期的欧洲诸国，以及从战国到清代的中国。古代官僚制度的广泛性，反映了它可与多种社会形态相结合。如古代埃及、古代罗马帝国均属奴隶社会，而战国以降的中国则已是发达的封建社会。但是这种广泛性并不能说明古代官僚制度的产生是无条件的，我们也几乎检索不出在原始社会解体后直接过渡到官僚制统治的

先例。

众所周知，中国古代在战国以前，国家的政体的基本形式是宗法血缘贵族君主制，政治权力按血缘关系的亲疏远近分配，地方政权是以列国分土治民的方法实行统治，中央集权无从产生。这种政体下的各级官吏的职务尽管不一定是完全世袭的，但基本上在贵族血缘关系的范围内选用，不需要有特殊的功劳技能，职位也基本上是终身的。在这种政体中，君权是有限的，各诸侯国与中央是一种松散的政治联盟。因此从一般意义上我们也可以称这种体制下的各级官吏为官僚，但与我们所讨论的官僚制的性质是不同的。

古代官僚制产生的基本条件是：第一，中央集权和君主专制的出现。当一个社会缺乏明确的中央集权和君主专制时，政治统治必然与血缘家族、贵族身份制紧密联系，政治权力按身份等级分配，行政机构也只能停留在较低级的水平上，不能发展成为独立的、专门履行各种功能的分立机构。因此，在这样的社会里，尽管国家形态有一定的发展，但官僚制行政管理仍无从产生。商周时期的中国和中世纪的西欧即为例证。正因为如此，先秦法家在倡导建立官僚制统治时，十分强调君权和专制的重要意义。商鞅云：“权者，君之所独制也。”^① 韩非则认为君主必须做到“事在四方，要在中央。圣人执要，四方来效”^②。战国列国大都将法家思想奉为主臬，也正因为他们的理论满足了新兴君权的客观需要。但是，历史地看，中央集权和君主专制并不是同步产生的，中国古代较早就产生了王权和专制，但政治和社会经济的发展却不能演化出中央集权，直到春秋战国之际，各国在变法运动中建立起地方行政制度、考绩制度、上计制度、官吏任免制度，

① 《商君书·修权》。

② 《韩非子·扬权》。

中央集权才逐步形成。

第二，专门行政机构的发展和行政活动的部门化。古代官僚制度大多从贵族政治转化而来。在贵族政治下，行政机构大多混溶于血缘家族，政治活动与非政治活动交杂在一起；官吏职能交叉，分工不明。官僚制所要求的是“职分而民不慢，次定而序不乱”^①，“君臣守职，百官有长”^②。“分职著明，法度相持”^③，反对“兼官”和“越职”。在设官分职的基础上使行政、财政、军事、考绩管理等部门日益专门化。

第三，确立人才择优原则。官僚制强调选官中的“普遍主义”^④，主张“官不私亲”^⑤，“虽贵而无所芬华”^⑥，“量能而授官”^⑦，“无能不官，无功不赏”^⑧。官吏晋升严格按功次、年次。《韩非子·显学》云：“明主之吏，宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”，就是择优原则的典型反映。亲贵原则的衰落和功、能原则的兴起保证了官僚队伍可以吸收各阶层的优秀人才，使官僚队伍不断得到流动和更新，防止官僚的世族化、贵族化。择优原则是古代官僚制的重要社会基础之一。

第四，官僚制度的产生必须要有社会、经济领域的广泛分

① 《荀子·君道》。

② 《韩非子·主道》。

③ 《续汉书·百官志》引《周官》。

④ “普遍主义”一词由帕森斯与希尔斯首先提出来的，它与“特殊主义”相对立，原系指社会交换行为中的两种标准。普遍主义指某项原则可以贯彻到一切人身上，而特殊主义指某项原则只能贯彻到具有特殊身份的人身上。关于古代官僚制度贯彻普遍主义原则可参见艾森斯塔得《帝国的政治体系》一书，中译本见贵州人民出版社1992年版。本书在若干问题上汲取了艾森斯塔得关于古代官僚制的理论分析。

⑤ 《慎子·君臣》。

⑥ 《史记·商君列传》。

⑦ 《荀子·君道》。

⑧ 《荀子·王制》。