

中国 人事行政制度概述

刘德生 著

中国社会科学出版社

序

刘德生同志撰写的《中国人事行政制度概述》，简要介绍了自远古至今我国各个时期人事行政制度的概貌，提出了一些有新意的观点。为进一步研究提供了线索和依据，这本身就是一件有意义的工作。

我国是一个文明古国，与国家机器相伴而生的人事行政制度渊远流长。由于所处的时代不同，各个时期的人事行政制度，受当时社会政治经济文化的制约，呈现出不同的特点和模式。分析和研究各个时期的人事行政制度及其发展演变过程，总结历史的经验和规律，对于研究建立与社会主义市场经济体制相适应的人事行政管理制度是非常重要的，也是发展人事行政科学的需要。

目前，我国政治和经济正处在一个重要的发展时期。为了适应社会主义市场经济体制和现代化建设事业发展的需要，研究和探讨我国各个时期的人事行政制度，吸收和借鉴其中优秀成果和有益营养，为当前进行人事行政制度改革所用，是摆在我们人事行政研究方面的一项重要课题。《中国人事行政制度概述》一书在这方面作了一些探索，将对我国人事行政制度改革提供有益的参考，丰富和推动人事行政科学研究。

张景望
一九九七年一月

目 录

第一章 清王朝以前的人事行政制度概述.....	(1)
第一节 夏商西周春秋的人事行政制度.....	(1)
一、原始社会的推举制和“禅让制”	(2)
二、夏朝的行政机构和职官制度.....	(3)
三、商朝的行政机构和职官制度.....	(4)
四、西周的国家管理机构和世卿世禄制度.....	(5)
五、春秋时期的社会变革和吏制.....	(9)
第二节 战国秦汉时期的人事行政制度	(11)
一、战国时期地主阶级政权的建立和封建吏制 的产生	(11)
二、秦朝的国家管理机构和职官管理制度	(14)
三、汉朝的国家管理体制和察举征诏制	(19)
第三节 魏晋南北朝时期的九品中正制	(29)
一、国家管理机构及职官设置	(30)
二、九品中正制	(30)
第四节 隋唐时期科举制的创立和发展	(35)
一、唐朝中央政府机构及职官设置	(36)
二、唐朝地方机构及职官设置	(42)
三、隋唐时期的科举制度	(43)
第五节 宋元时期科举制的完善	(54)

一、宋朝国家管理体制及科举制的扩大	(54)
二、元朝“吏道杂而多端”	(63)
第六节 明清时期科举制的僵化和衰落	(67)
一、明朝人事行政制度的改革	(67)
二、清朝的人事行政制度	(67)
第二章 中华民国人事行政制度概述	(86)
第一节 南京临时政府时期	(87)
一、临时大总统和行政各部	(87)
二、地方机构及职官设置	(89)
三、文官制度	(89)
第二节 北洋政府时期	(90)
一、中央政府及职官设置	(91)
二、地方政府及职官设置	(94)
三、文官制度	(96)
第三节 南京政府时期	(101)
一、中央国家管理机构及职官设置	(101)
二、地方政权机构及职官设置	(105)
三、文官制度	(106)
第三章 中国共产党领导下的人事行政制度概述	(111)
第一节 中华苏维埃时期	(111)
一、中央苏维埃政权体制	(111)
二、地方苏维埃政权体制	(114)
第二节 抗日战争时期	(115)
一、参议会制度	(115)
二、行政机构	(117)
三、司法机构	(118)

第三节 解放战争时期·····	(119)
第四节 中华人民共和国成立后的社会主义革命和 建设时期·····	(120)
一、国家政权机构的演变状况·····	(120)
二、国务院机构设置及编制情况·····	(130)
三、地方各级政府机构及人员的编制额·····	(151)
四、地方各级人民代表大会和各级人民政府 的职权·····	(153)
五、国家授勋、授衔·····	(156)
六、国家特别行政区·····	(159)
七、国家人事机构的变迁·····	(160)
八、各级领导干部选拔制度·····	(163)
九、国家公务员制度·····	(175)

第一章 清王朝以前的人事行政制度概述

我国是世界文明古国之一。我们的祖先早在大约 170 万年以前就劳动、生息、繁衍在这块美丽、富饶的土地上。中华民族的历史发展，经历了原始社会、奴隶社会、封建社会、半殖民地半封建社会等社会形态，在中国共产党领导下走上社会主义道路。不同的社会形态有着不同的阶级内容、不同的政治制度和不同的管理机制。人事管理是国家管理的重要职能，人事制度是国家政治制度的重要组成部分。任何一个国家，在其不同的历史发展时期，都有着与其经济发展水平、阶级内容和政治制度相适应的人事管理制度。在我国，原始社会实行的是氏族民主制。随着阶级、国家的产生，奴隶社会的形成，则开始了奴隶主贵族专制的人事管理制度。

第一节 夏商西周春秋的人事行政制度

夏商西周春秋是中国的奴隶社会，起讫时间约从公元前 21 世纪到公元前 476 年。这一时期在中国历史上具有重要地位。它上

承原始社会，下启封建社会。它是阶级出现、国家产生的时期。伴随着国家的诞生以及国家对社会政治、经济、文化管理活动的出现，国家的职官管理制度也就应运而生了。在夏商春秋西周时期，中国奴隶制国家实行“亲贵合一”的政权组织原则和宗法等级制的君主专制政体，与之相适应的职官管理制度则是世卿世禄制度，这是中国奴隶社会人事管理制度的最鲜明特点。春秋时期，随着社会的巨大变革，奴隶制度走向瓦解，世卿世禄制也逐渐被废除，取而代之的是封建的职官管理制度。

一、原始社会的推举制和“禅让制”

与世界上其他民族一样，我国在建立国家之前，也曾经历了若干万年无阶级的原始氏族社会。氏族是以血缘关系为基础的社会基本单位。最初是以一个始祖母的无数代子孙组成，称母系氏族，后来则以同一个始祖父的无数代子孙组成，称为父系氏族。几个血缘关系最近的氏族组成胞族。由于生产和战争的需要，若干个邻近的部落常常组成部落联盟。部落联盟是氏族社会的最高组织。

在夏代以前，我国各地都有氏族、部落的组织存在，黄河中下游和长江流域的氏族和部落组织发展尤快，我国古代传说中的炎帝、黄帝、尧、舜、禹等人物就是这一带的部落联盟首领。

氏族的公共事务由成年氏族成员共同管理，重大事务由民众大会讨论决定。氏族首领由民众大会推举产生，或由具有很高威信的人自然形成。据史籍记载：“尧崩，而天下如一，同心戴舜，以为天子”（《左传·文公十八年》）。“大道之行也，天下为公。选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子”（《礼记·礼

运》)。这些记载都是对原始民主选举的具体描述。氏族首领没有私产和特权，与全体氏族成员一样过着极为简朴的生活。

中国的氏族社会到禹作首领时，发生了重大变化。随着社会分工和生产力的发展，出现了剩余产品。部分氏族首领利用职权，将剩余产品据为己有，使氏族内部出现了私有财产和贫富分化。人们把战俘变为奴隶，社会上出现了奴隶和奴隶主两大对立阶级。禹是一个卓越的部落联盟首领，他因治水有功和平定三苗战争的胜利，受到众多部落首领的臣服和朝贡。禹的晚年，本来把位置传给了皋陶，皋陶又传给了伯益，可是客观上禹家族这时已是既富有又有势力，禹的儿子启不甘心权柄旁落，便联合“友党攻益而夺之天下”（《战国策·燕策一》），从此开始了父死子继，兄终弟及的世袭制。启所建立的夏王朝是我国历史上第一个奴隶制国家。

二、夏朝的行政机构和职官制度

夏朝从启到桀 13 代 16 王，时间从公元前 21 世纪到公元前 16 世纪，历时约 500 年。夏朝的最高统治者称“王”。“王”字的三横分别代表天、地、人，一竖是指一个贯通于天、地、人之间的人。这就是说，天下的一切都是属于王，王是天、地、人的主宰，是最高权力的象征。

在国王之下设有不同的官职。主要有：1. 六卿政务官。其中位于六卿之首的司空总理全国事务，后稷管农业，司徒管教化，大理主刑狱，共工掌百工营建，虞人掌山泽畜牧。2. 行政事务官，其中遣人为宣令之官，蒿夫管事务和教化，车正管国王用车，牧正管放牧，庖正管国王的饮食，司工主管手工业。3. 顾问辅正官，由德高望重、学问渊博的人担任，辅佐国王，以备顾问。4. 宗教历

法官。其中秩宗掌管全国宗教祭祀，羲和管理全国的天文历法。以上中央官职一般由夏王家族为首的贵族家族担任。

关于夏朝地方管理体制，学术界尚有争议。文献中有“芒芒禹迹，划为九州”（《左传·襄公四年》）的记载。这里“九”只是概数，不能说夏朝就是分九州进行管理，但它表明当时已经不是按血缘的划分进行管理，而是按地区划分居民进行管理。管理各州居民的职官叫“州牧”，由夏王派遣贵族担任。在被征服部落则由原部落贵族担任，但要据夏王的命令，承担应尽的贡赋和义务。

从夏王朝开始，中国开始进入由政府官吏管理社会的时代。

三、商朝的行政机构和职官制度

商朝从汤开始到纣灭亡，共传 17 代 31 王。时间从公元前 16 世纪到公元前 11 世纪，约 500 年左右。

夏朝开始产生的奴隶制国家的王权，在商朝得到了进一步加强。奴隶制的君主专制政体也得到相应的发展。这表现在：1. 国王至上。商王是奴隶主贵族的总代表，是国家的主宰，在政治、经济、军事、法律诸方面享有至高无上的权利。2. 实行王位世袭制。3. 实行“亲贵合一”的国家组织原则，只有贵族家族才有资格参加国家管理，担任官吏，而且是世袭官职。

为了适应奴隶主贵族阶级对内镇压奴隶、对外从事掠夺的需要，商朝的奴隶主贵族依据“亲贵合一”的原则，逐步建立起一套以国王为中心的比较完整的中央与地方的行政机构与职官制度。

商朝中央官员主要分为四类：1. 中央政务官员。其中“尹”地

位最高，是王的辅佐之臣，相当于后世的相。司徒、司空、司寇三卿士是重要的政务官。司徒掌力役之征，司空管理工奴，司寇掌管刑罚。小耜臣、小众人臣主管农事，地位也很重要。2. 宗教事务官，主要有卜、巫、史、作册等，统称史官，职掌祭祀、占卜、记事和册命，是神权的体现者，在商朝国家机构中占有重要地位。3. 军事武官，主要有“马”、“射”、“戍”、“亚”、“卫”等。“马”掌管骑兵；“射”管理弓箭手；“戍”管理和督率奴隶从事戍边和征伐；“亚”一般充任副职；“卫”是商王和王宫的卫戍武官。4. 内廷官。权力最大的是宰，又称冢宰，是王室的家务总管，多为商王的亲信和心腹，对王权的行使具有很大影响。

商朝的地方管理分为内服和外服两部分。商朝直接统治区为内服，设“里君”作为基层行政区域的最高长官，设“百姓”（族长）以氏族的血缘关系进行政治统治。商朝间接统治区即众多的方国为外服。外服官由两部分组成，一是商王派来进行统治的商朝贵族，一是不同程度上臣服于商朝的、大小不等的方国或部落首领。方国和部落首领对商王称臣纳贡，商王则承认其所拥有的土地和居民。

四、西周的国家管理机构和世卿世禄制度

公元前11世纪至公元前8世纪，是我国历史上的西周时期。西周共经历了11代12位君主，约300年历史。经过商朝的发展，到西周时期，我国的奴隶制度达到了它的鼎盛时期。

西周初期，为了巩固新兴政权，大大加强了商代已存在的分封制和宗法制。从武王到成王，西周先后分封诸侯71人。诸侯受封于周王，对周王室承担护卫、纳贡、朝觐、守疆、参战等义务。

周代分封制的特点是自上而下层层分封。诸侯在自己的封国，对其子弟和下属（即卿大夫）再分封，封地称“采邑”；卿大夫在“采邑”里，对士进行再分封，士得到“禄田”。周王、诸侯、卿大夫、士之间，相互承担着一定的权利和义务，形成了“王臣公、公臣大夫、大夫臣士”的政治等级结构，建立起以周天子为中心的等级森严的统治网络。通过层层分封，周王实现了对全国的统治，创造了“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”的局面。

周代实行的分封制是以宗法制为基础的。宗法，即宗族之法，它是由氏族组织演变而来的、维护家庭内部血统关系的一种族制系统。周王自称“天子”，既是各诸侯国的共主，又是天下大宗。王位由嫡长子继承，世代保持大宗的地位，其余诸子分封为诸侯。诸侯在其封国为大宗，君位由嫡长子继承，其余诸子受封为卿大夫。卿大夫对诸侯来说为小宗，对本家来说为大宗。不同等级的大宗享有对宗族成员的统治权，并享有政治上的特权。宗法等级与政治等级相一致，宗法组织与国家组织相结合，加强了奴隶主贵族的统治。在宗法制度和分封制度的基础上，周朝形成了中国奴隶社会所特有的宗法等级制的君主专制政体。与此同时，西周的国家管理体制更加严密完善，并形成了一套较之夏商时期更加完备的职官管理制度。

1. 中央管理体制及职官设置

周朝的最高统治者周天子，他是全国土地、臣民和奴隶的占有者，居于权力的最顶端，是国家权力的主宰。周天子之下有四大职官系统，即师保辅弼官、天子左右卿士、中央政务官和宫廷事务官。

师保辅弼官，包括太师、太傅、太保，又称三公。他们由宗

族长老和有名望的贵族担任，为国王出谋划策，是周天子的最高顾问官。

左右卿士，指太宰、太宗、太士、太史、太祝、太卜，合称“六太”，因其常在国王左右协助处理朝廷事务，又有左右卿士之分。太宰、太宗、太士在王之右，称“三右”；太史、太祝、太卜在王之左，称“三左”。“六太”之中，太宰居长，是国王最得力的助手和政府机构中的首脑。太宗掌王族宗庙祭祀礼仪。太士主管助祭，兼作国王秘书。太史负责起草文书、记事、保管典籍和掌管天文、历法等。太祝掌“社”、“稷”，遇有祭祀或其他仪式由太祝编制和宣读祝祷文词。太卜管占卜，向神询问凶吉。总的来说，“六太”是代表神的意志的职官。

中央政务官主要有司徒、司马、司空、司寇。司徒、司空、司马合称“三有事”，他们是国家最高行政官员。其中，司徒管土地和农业；司马管军队和军事事务；司空管手工业。另外，司寇掌管司法刑狱。

宫廷事务官主要由内宰、膳夫、缀衣、虎贲、趣马等组成。内宰是宫廷总管，掌王室宫廷内政；膳夫掌王家膳食；缀衣掌管王室衣服；虎贲保卫王室安全；趣马掌养王室马匹。

由上可见，西周已形成了分工较为详细的官职制度，各部门之间互不隶属，各自平行，分别管理着社会政治、经济、文化、司法和军事等各个方面的事务，从而保证了王权的集中以及奴隶主阶级对奴隶阶级的统治和压迫。

2. 地方管理体制和职官设置

西周地方行政体制为分封采邑制。诸侯的封国和卿大夫的采邑具有地方政权性质。诸侯和卿大夫负责管辖地方，其封地和职位世袭。诸侯虽然要对天子纳贡、服役，但在自己的封国内却有

相对独立性。

诸侯国的官制大体仿照中央政府的建置。“卿”又叫“正卿”或“政卿”，执掌诸侯国军政大权。司徒、司马、司空称为“三卿”，分别职掌民政、军政和工事。三卿之外，还有司寇，掌管司法；太史、太宰掌管文化、史书和典籍。

卿大夫采邑内的官制更为简单，邑内事务一般由家臣管理，称为“宰”，另外还有一些家臣分管军赋、工匠、驾车和祭祀等，分别被称为御马、工正、马正和祝宗。

周朝在王室和诸侯的领地内实行乡遂制度。王畿周围百里为郊，郊内设乡，郊外设遂。乡设大夫“各掌其乡之政教禁令”。乡内有州、党、族、闾、比等组织，居住着奴隶主贵族。遂是所谓“野人”（即广大奴隶）居住的地区，由遂大夫“各掌其遂之政令”。遂之下有县、鄙、酆、里、邻等组织。居民都固定居住处，不能随便迁徙。

3. 世卿世禄制和职官管理制度

随着国家机构的完善和职官数量的增加，周朝的职官管理制度也更加完备。西周官制的突出特点是世卿世禄制度。所谓世卿制，是依据血缘的远近亲疏关系，在固定的奴隶主贵族家庭中选拔国家官吏，职官世代承袭的制度。所谓世禄制，就是各级奴隶主贵族世袭地享有自己封地里的收入，除了依次向上一级贵族交纳一定的贡赋和提供宰役、劳役外，其余全部归他们享用的制度。世卿世禄制是政治上的宗法分封、世代继承在职官制度上的反映，也是“亲贵合一”原则在官吏选拔任用上的具体表现。

西周职官按其地位高低划分成九个等级，即诸侯的公、侯、伯、子、男五等爵位和公卿、大夫、上士、中士等四等官级。中国职官的九品制由此萌生。

除世袭外，西周的宗亲贵族还可通过选拔走上仕途。选拔的途径主要有两种：一是从国子中选拔。国子是诸侯、卿大夫、士的庶子，没有继承权，他们在贵族学校学成毕业后，到天子或诸侯的宫廷中担任侍卫，40岁后方可取得入仕资格，再通过考核选拔，由国王授以官职。另一种是从诸侯向国王贡献的“士”中选拔。这些贡士经过学习深造可被授以乡吏、伍长的职务。选拔人才的标准为“德行为上，其次治事，再次言语。”可见，西周时已把德才兼备作为选拔官吏的重要标准。

西周对职官还实行了初步的考课制度。《周礼》记载：每年岁终时，“则令百官府各正其治、受其令，听其致事，而诏王废置。三岁，则大计群吏之治而诛赏之”（《周礼·天官·太宰》）。具体考核内容，“一曰廉善，二曰廉能，三曰廉敬，四曰廉正，五曰廉法，六曰廉辨”（《尚书·大传》）。奖惩的办法是，对“山川神祇，有不举者为不敬；不敬者，君削以地。宗庙有不顺者为不容；不容者，君絀以爵。变礼易乐者为不从；不从者，君流。革制度衣服者为畔，畔者，君讨”（《礼记·王制》）。“土地辟，田野治，养老尊贤，俊杰在位，则有庆，庆以地”（《孟子·告子》）。

西周时期，官吏的致仕制度已经形成。所谓致仕，即退休。《尚书·大传》记载：“大夫七十而致仕，老于乡里”，说明西周时，中国古代官吏70岁退休的制度已具雏形。

五、春秋时期的社会变革和吏制

公元前770年至公元前476年为我国历史上的春秋时期。这个时期是中国奴隶制走向崩溃，封建制开始萌芽，社会政治、经济、阶级关系都发生着剧烈变动的时期。

春秋时期，随着铁制农具的广泛使用和牛耕技术的推广，大大提高了社会生产力，一家一户为单位的家庭生产逐渐形成，奴隶制的土地占有形式——井田制度走向瓦解，封建制的生产关系逐步代替了奴隶制的生产关系。

井田制破坏后，宗法等级制度失去了存在的基础，昔日“诸侯并列，王室独尊”的局面不复存在，王命对诸侯失去了约束力。诸侯的等级爵位不再由周天子赐予，而是自封，有的甚至行起天子之礼。春秋后期，诸侯的权力又大都转移到卿大夫手里，出现了大夫专政的局面。随着井田制的瓦解，权力逐渐下放，奴隶制的宗法等级制最终土崩瓦解。

国家机构和官制也发生了一系列变化。在剧烈的争霸战争中，为适应诸侯国君独揽大权的需要，各国遂设置了“相”这一官职。“相”总揽一国之政，居一人之下，万人之上，直接向国君负责。国君可以随时任免宰相，这就保证了集权于君主，更好地行使君权。春秋时期，各国相的名称不尽相同，晋称“将中军”，郑称“为政”、“当国”，齐称“相”，楚称“令尹”，秦称“大庶长”。

春秋中后期，随着分封采邑制度的衰败，郡县制度应运而生。在兼并战争的过程中，一些大的诸侯国在兼并得来的土地上设立县制，县由中央派官驻守。后来这一制度逐渐推行于内地，并成为固定的地方政权组织。春秋末年，开始设郡，最初郡设在荒远边区，面积比县大，但地位比县低。县设大夫，郡设郡守，由国君任命，不得世袭。他们各自对国君负责，由国君发放俸禄，相互没有隶属关系。郡县制度的产生是地方管理制度的重大发展，它打破了旧的地方政权的贵族世袭采邑制，为从地方割据向中央集权的转变做了准备。

春秋时期，在职官管理制度方面，也发生了很大变化。奴隶

制的世卿世禄制度日趋没落,封建的官吏管理制度在孕育成长。新兴地主阶级的政治代表为了取得政权,迫切要求废除奴隶制的世卿世禄制度,代之以适应新兴地主阶级需要的封建官僚制度。经过长期斗争,在春秋中叶,各诸侯国内出现了封建官僚制度的萌芽。任官不再限于宗族世系,而是按军功大小和才能高低任免官吏。同时奉行养士制度。这就开了不靠宗族等级,而靠才能跻身官僚行列的新风,否定了奴隶主贵族的“亲贵合一”的任人原则,在政治上推动了封建制度的发展。

第二节 战国秦汉时期的人事行政制度

公元前 475 年至公元 220 年是我国历史上的战国秦汉时期,也是我国封建制国家产生和确立的时期。这一时期,伴随着封建制的皇权取代奴隶制的王权,三公九卿制取代西周的中央行政体制,地方郡县制取代分封采邑制,“食有劳而禄有功”的封建官吏管理制度也最终取代了奴隶制的世卿世禄制度。这是这个时期官制管理制度突出的特点。

一、战国时期地主阶级政权的 建立和封建吏制的产生

公元前 475 年至公元前 221 年,是中国历史上的战国时期。这一时期是中国封建社会的开端,也是封建的官吏管理制度产生的时期。

1. 中央集权制的君主专制政体初步形成

战国时期,各国国君都自封为王。国王是地主阶级的总代表。

集军政大权于一身。国君左右设将相。丞相直接秉承君主的旨意，协助国王总理全国行政事务，职权极大。将军是带兵作战的最高军事统帅，地位仅次于丞相。丞相和将军职位不可世袭，没有封地，由国王任免，在职时领取俸禄。这说明封建官僚制度已初步形成。下设司徒、司马、司空、司寇、太史、行人。其职责是：司徒致民，即管理民政；司马，管理军事；司空，管工程建筑；司寇，管司法；太史，管典籍，天文、历法等；行人，管外交事务。

官分文武，将相辅佐国君。“官分文武，王之术也”（《尉僚子·厚官篇》）。到战国时期职位设置增加。如设“御史”官，专司监察之职，监察以“上计”为主。

2. 地方郡县制的确立

战国时期，郡县二级制的地方行政制度得到初步确立。郡设郡守，由国王任命，拥有治民、征赋、攻守、赏罚等大权。郡守之下，设都尉，主管全郡军事。郡守、都尉之下还设有主簿等属吏，协助郡守处理全郡事务。

县是地方基本行政单位。县令由国王任命，总管一县行政、赋役、征兵等事务。县令之下，设有县丞、县尉，分管民政与军事。

县以下设乡、里等基层行政组织。乡设三老、廷掾，分掌教化和治安。里设里正，总管里内事务。

3. 官吏的选拔、任免、玺符、上计、俸禄、爵位制度

战国时期，随着世卿世禄制度的废除，一套包括选拔、任免、玺符、上计、俸禄、爵位等制度在内的封建官吏管理制度应运而生。

战国时期，选拔和任免官吏的主要途径是军功和养士。所谓军功，是指根据杀敌多少，功劳大小赏给爵位。杀敌越多，功劳越大，所得爵位也越高。《商君书·境内篇》记载：“能得甲首者，