



中国历代

官制

齊魯書社

中国历代官制

齊魯書社

中国历代官制

齐鲁书社出版发行

(地址:济南经九路胜利大街39号 邮编:250001)

日照日报社印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 16.25印张 2插页 415千字

1993年5月第1版 2003年3月第3次印刷

ISBN 7-5333-0357-1

K·69 定价:28.00元

《中国历代官制》编委会

主 编 (按姓氏笔画为序)

孔令纪 曲万法

刘运珍 刘锦星

副主编

邓晓军 王炳琨

吕传文 鹿谔慧

前 言

中国官制有着悠久的发展历史,随着国家的产生而产生,又随着国家性质的演变而不断变化发展,趋于完善。早在封建社会鼎盛时期趋于完善的封建官制,曾对西方文官(公务员)制度产生了巨大影响,西方的文官(公务员)考试制度溯源,是中国的科举制度。外国学者对于中国官制予以高度重视,并进行全面认真的研究。我们在进行政治体制和行政管理体制改革之际,更不应舍近求远,只注意借鉴外国的文官(公务员)制度,而忽视中国历代官制的研究。

近几年,对于中国历代官制的研究有了较快发展,亦取得了很大成绩。由于对中国官制的研究对象缺乏明确统一的认识,因而在研究上各有侧重,有的侧重于职官,有的侧重于人事制度,有的侧重于政治制度,……我们认为中国官制的研究对象是国家机构、职官设置与官吏管理制度。中国官制是一门研究中国历代国家机构、职官设置与官吏管理制度演变发展的学科。基于这一点,本书以国家机构、职官、官吏管理制度三点为主线,来研究探讨中国历代官制的沿革发展。

根据社会性质和政权性质,我们将中国官制沿革划分为先秦、秦汉至清、中华民国三大历史阶段。

夏建立了第一个国家,从而产生了国家机构与职官,氏族首领的职能被国家官吏所取代,并赋以新的形式与国家强力统治的内容。到商代,国家机构与职官有了进一步发展,根据社会发展与国家统治的需要,增加了一些新的机构与职官。至周,国家机构与职官设置已基本规范。但就夏、商、周三代而言,国家机构与职官设置比较简单、凌乱,缺乏系统性,分职设官随意性较大,一职一官,许多机构与职官界限不清,往往一个职官就是一个机构,职官分工既

不明确也不固定。《周礼》所载之国家机构与职官，实际是后人对古代官制的乌托邦。至于以“世官制”为核心的官吏管理制度，由其社会性质与落后的生产力和生产关系所决定，更是简单粗线条的。官吏管理制度的健全，取决于国家机构与职官的完善。在春秋战国时期，适应由奴隶社会向封建社会的过渡，在国家机构与职官设置上有了很大突破，在用人制度上更是出现新的飞跃，传统的世官制被打破了。

秦始皇建立了以皇帝为核心，以三公九卿为主体的新型封建官制。这种新型官制既有六国官制的综合借鉴，又有秦始皇本人的发明独创。秦官制在中国官制发展史上，具有重要地位。就整个封建社会官制而言，都是秦官制的继承发展和完善。由于秦王朝的速亡，只建立起了国家机构、职官设置体系，而官吏管理制度缺乏系统的规章。汉代继承巩固了秦官制，为其二千余年的历史奠定了基础，并建立了一套官吏选拔任用制度。在官吏任用上以汉武帝最为开放，独具特色。汉武帝是中国历史上唯一一位打破商人不得做官禁令，重用商人为官，实行以商制商的皇帝。开放的用人思想造就了一个人才荟集的时代。汉武帝还将朝廷中枢官员作了调整，把秦的丞相、御史大夫、太尉改为大司徒、大司空、大司马，将御史大夫属官“中丞”保留下来，专司监察，成为独立的监察机构。汉武帝为了便于处理政务，常通过内廷机构——尚书台发布政令。到了东汉，尚书台成为主要政务机构，而三公权力大大削弱，成为备员而已。

继两汉之后的曹魏，为了削弱尚书台的权力，另设中书省，掌管机要，起草发布政令，中书省成为中枢政务机构，尚书台则成为执行机构。曹魏在官吏管理上实行“九品中正制”，确立了世家大族的特权统治地位。到了晋代，门阀士族统治进一步加强，吏治也就更加腐败。晋代又将侍中改为门下省，至南北朝，门下省成为国家机构重要部门。

隋代废除了“九品中正制”，建立了三省六部制。唐承隋制，以

中书、门下、尚书三省作为中枢机构，分别行使决策、审议、执行政务职能。作为执行机构的尚书省下属机构是吏、户、礼、兵、刑、工六部。三省六部制的建立，使封建中央官僚机构趋于完善。与之相适应，官吏管理制度也更加健全。在宋代，除了中书、门下、尚书省外，枢密院成为重要机构，既掌政务，又主军事。元代，中书省权力得到空前加强。中书省作为最高政务机构，不但主掌中央政务，而且在地方设有派出机构——行中书省。因其职高权重，中书令多由太子担任。明初仍实行中书省宰相制，到洪武十三年废除。中书长官被取消后，行使宰相之权的是号为“辅臣”的内阁大学士。以后，“首辅”成为权倾一时，不是宰相的宰相。清王朝虽沿袭明代内阁制度、但主政的已不是内阁成员，而是军机大臣。军机大臣制是一种新型群相制。

随着中央官制的演变，地方官制也不断发生变化。秦朝地方行政体制是郡县二级制。郡行政长官为守。下置尉与监御史。尉主军事，监御史主官吏监察。县分大小二等，长官为县令、长。汉承秦制，实行郡县二级制。汉武帝将全国分为十三州(部)，各置刺史一人，奉命巡察郡国。到汉末，州发展成为一级地方政府，州长官由刺史改为州牧。郡县二级制成为州、郡、县三级制。魏晋南北朝时期仍实行州、郡、县三级制，所不同的是州行政长官权力加强，不但主政，而且主军。隋改州为郡，唐又改郡为州，均为二级制。唐除了州、县外，还设有监察区——道。道为中央派出机构，道长官先后有黜陟使、按察使、采访处置使等名称，由朝廷从京官中派任。隋唐还将数州合为一军区。设总管或都督主军事。在边远地区，唐又设节度使，主数州乃至十州之政，最后演变为地方割据势力——藩镇。

宋代地方机构比较复杂，州上之“路”由监察区变为一级政权。路有转运司、提刑司、提举常平司、提举学事司(徽宗时，不久废)、经略安抚司等机构，置转运使、提点刑狱公事、提举常平茶盐公事、提举学事、经略安抚使等职官。各司自有其责，互不统属、自行其政。城市所在地设府，长官为知府，与州平行。州本来管县，而在州

之下又设军与监，二者均高于县。

元代地方机构是省、路、州、县四级制。行中书省虽为中书省派出机构，实际是一省最高地方行政机关。省与路之间设宣慰司，长官为宣慰使。

明代将“行中书省”改为“承宣布政使司”，省作为地方一级最高机构保留并确立下来，其内部机构得到进一步健全完善。省下是府和直隶州，长官为知府和知州，再下为县和散州，长官为知县和知州。实际，明地方行政体制为省一府、直隶州一县、散州三级制。为了加强对官吏的监督和军事的控制，明又建立巡抚与总督制度。到了清代，巡抚成为一省最高行政长官，总督则往往主一省或数省之政，省下为道、府（直隶州，少数民族地区则设直隶厅）、县（散州、散厅）。道员原为省之派出官员，以后演变为掌军管民的重要地方官员。这样，清代地方行政体制就成为省、道、府、县级四制。

在整个封建社会，无论是中央政府，还是地方政权机构、职官的设置，官吏管理制度的制定，都是围绕巩固皇权这个核心。秦始皇为了万世皇权，果断废除分封制，而实行郡县制。刘邦则错误的吸取了秦朝速亡的教训，实行分封制与郡县制并存，导致了七国之乱。自汉武帝后，历代多实行封王不封地，不管民，不治军的方式，使诸侯王无法对皇权构成威胁，而皇帝与宰相、太后、外戚、宦官、藩镇的矛盾却时紧时松，当宰相成为皇权的主要危险时，皇帝就抑制、削弱相权，甚至取消宰相。抑制相权，使一些本来级别较低的机构，位卑的官员，成为重要机构和要员。三省制实际是皇帝与宰相们权力冲突的产物。在皇帝与宰相的权力冲突中，权重的宰相自也不甘示弱，许多皇帝就栽在了宰相手里。当然，皇帝对宰相大杀大砍更是不乏血例。在封建社会，皇帝受掣于太后、外戚，被外戚颠覆亦是常有的事。皇帝被太监愚弄甚至出卖、杀死亦不鲜见。藩镇更是皇位的后备军。这种皇权争夺戏每导演一场，便会出现一次官制变革。

辛亥革命，推翻了二千多年的帝制，建立起来的却是军阀独裁

政权。北洋军阀政权要人多为清王朝勋贵，虽实行了总统制，他们仍留恋着皇帝宝座。所以，北洋军阀官制，随时可见封建官制的影子。但总的来说，受西方文官制度影响，与封建官制相比较，北洋军阀政府官制，仍不失为一种近代新型官制，它在机构、职官设置上，更加符合近代社会经济的发展，官吏管理制度也更加完整细密。北洋军阀政府中央官制实行的是总统制和内阁总理制大臣。由于是军阀政权，谁军事上占上风谁执政，许多时候总统、总理，尤其是总理多成为傀儡。北洋军阀政权所建立的官制，并没有发挥其应有的作用，官吏管理制度更是具文。

继北洋军阀之后的国民党政权，建立了行政院、立法院、司法院、考试院、监察院五院制。这种五权分立来源于西方资产阶级的三权分立。中央政府还有国民政府委员会、文官、主计、参军处。抗战开始后又成立了国防最高委员会。表面看来，国民党政府施政实行五权分立，实际并没有改变蒋介石政权的独裁性质。最高权力往往随着蒋介石职务变换而转移。在地方政府机构设置上，亦是表面看来全国整齐统一，实际各自为政，军阀林立。国民党执政后，即推行公务员制度，并建立了一套公务员法规体系，实际公务员制度只是一个名称而已，旧官吏变成了公务员，而内容实质并没有什么变化。中央政府的独裁腐败带动了各级政府的独裁腐败，最终走向灭亡。

总之，历代统治者为了巩固自己的政权，在前代官制的基础上，都建立了有利于自己统治的官制，这种历史的继承性，构成了中国官制发展史。没有历史，也就没有今天，我们研究前代官制，正是为了今天能有所借鉴。能通过本书，对中国历代官制有所了解，对自己有所启迪，这是我们的唯一愿望。

目 录

前 言	1
第一章 先秦官制	1
第一节 中央机构与职官	2
第二节 地方政府机构与职官	19
第三节 官吏管理制度	23
第二章 秦汉官制	43
第一节 秦汉政治概述	43
第二节 中央机构与职官	45
第三节 地方机构与职官	60
第四节 官吏管理制度	66
第三章 三国两晋南北朝官制	92
第一节 三国两晋南北朝官制演变	92
第二节 中央机构与职官	101
第三节 地方机构与职官	111
第四节 官吏管理制度	117
第四章 隋唐五代十国官制	126
第一节 隋唐五代十国政治概述	126
第二节 隋代官制	131
第三节 唐代中央机构与职官	139
第四节 唐代地方机构与职官	151
第五节 唐代官吏管理制度	157
第六节 五代十国官制	181

第五章 宋代官制	187
第一节 宋代政治概述	187
第二节 中央机构与职官	189
第三节 地方机构与职官	198
第四节 官吏管理制度	205
第六章 辽、金、元官制	238
第一节 辽、金、元政治概述	238
第二节 中央机构与职官	242
第三节 地方机构与职官	261
第四节 官吏管理制度	275
第七章 明代官制	285
第一节 明朝政治概述	285
第二节 中央机构与职官	288
第三节 地方机构与职官	307
第四节 官吏管理制度	311
第八章 清代官制	321
第一节 清代官制演变及特点	321
第二节 中央机构与职官	332
第三节 地方机构与职官	354
第四节 官吏管理制度	370
第九章 北洋政府官制	390
第一节 南京临时政府官制	390
第二节 北洋政府中央机构与职官	395
第三节 北洋政府地方机构与职官	418
第四节 官吏管理制度	434
第十章 国民党政府官制	446
第一节 国民政府的建立	446

第二节	中央机构与职官·····	448
第三节	地方机构与职官·····	465
第四节	官吏管理制度·····	474
后记·····		507

第一章 先秦官制

官制是一个历史范畴，它随国家的产生而产生，随国家的发展而发展。中国历史上阶级与国家产生的具体道路，以及较长时期内的存在形式，都有着独自的特点，即血缘性的家族组织较长时期作为社会基层单位存在着。生活在黄河流域的三代先民，凭借优越的自然条件，在以木石为标志的生产力发展水平较低阶段，创造了一定的剩余产品，在此基础上，社会内部逐渐产生了阶级，形成了国家。由于生产力水平较低，社会分工不发达，所以在代表少数贵族统治阶级利益的国家机器建立时，氏族社会的血缘纽带并没有被财产的力量炸毁，血缘性的家族组织仍然作为社会的基层单位存在，再加上商周时期统治阶级利用既存的血缘关系作为巩固统治的手段，从而使血缘家族组织存在的合理性得到强化。血缘家族组织较长时期地作为社会基层单位存在，构成了中国早期国家形态的特点。与此相应，在先秦的较长时期内，国家政权与血缘家族组织是紧密结合的，官制具有浓郁的宗法血缘性，担任各级官吏的，往往是贵族家族的族长。“亲贵合一”是商周奴隶社会官制的显著特点之一，西周的世官制正是这一典型的体现。

在春秋战国时期，官制发生重大变革，商周奴隶社会官制的宗法血缘色彩日趋褪变，宗教神职官吏的地位大为下降，设官分职也逐渐固定、明确，一整套封建中央集权制的职官制度在变革中得以初步形成，为以后两千多年的封建官制奠定了基础。

第一节 中央机构与职官

夏朝(公元前 21—前 16 世纪)是我国历史上第一个奴隶制王朝,探索、了解中国的官吏制度史,应当从夏朝开始。但是迄今尚未发现夏代的文字和一件确凿无疑是属于夏朝的文物,而文献记载的夏朝史又零星寥寥,关于夏朝官吏,虽有“六卿”、车正、牧正、庖正、兽臣、仆夫等记载,但是以后世官名附会处显然不少。所以夏朝的职官制度和夏朝的其他问题一样,要勾划出较为清晰可靠的概貌,尚待地下发现和对夏文化的进一步深入研究,因此中国古代职官制度史的撰写只好从商代开始。

一、殷商西周

商朝(公元前 16—前 11 世纪)是我国历史上第二个奴隶制王朝。商代甲骨文的辨识,再辅以其他一些较为可信的文献记载,为我们窥探其官吏制度提供了条件。

周武王灭商,建立了西周王朝(公元前 11 世纪—前 771 年)。“周因于殷礼”,西周统治者承袭商朝各种政治制度并加以发展,致使统治机构比商王朝更为完备。研究、了解西周官制,虽有《周礼》一书,但书中后世增添、理想的成份不少,所以往往将《周礼》与金文、《尚书》、《诗经》、《左传》等互相参照作为探索西周官制的基本资料。

商朝的最高统治者“王”,西周的最高统治者称“王”或“天子”,商王、周天子以下由奴隶主贵族担任的僚属,按其司职,大致可分为王朝外廷辅政官、王朝外廷一般政务官、王朝外廷事务官和内廷事务官这样四类。

(一) 王朝外廷辅政机构及职官

关于商王的辅佐,《尚书·君奭》记载有尹、保、臣、巫等官名。在官名后(或前)连以族(私)名,是商代的习惯用法⁽¹⁾,甲

骨金文较多见。

“尹”，《说文》：“尹，治也，从又、丿，握事者也”，即尹含治理之意，以尹称人则指握事、治事之人，也就是一种官称。尹作为一种古老的纯粹的官名，本身并无职位高低之别，从商王的辅佐到各级官吏都有称尹的。商代的官称除尹外，常见的尚有族尹、多尹、右尹等。《尔雅·释言》说：“尹，正也。”由此看来，“尹”作为官名，当是一种泛称，各级握事、治事的官吏之正长均可称尹。

以大量的“臣”字作为官称，是商朝职官制度的一个特点。从甲骨金文的有关记载来看，臣并不是纯粹的官名，其身份很复杂，称谓也有臣、小臣、多臣、某臣、臣某等多种，其中有相当部分确属管理王室事务人员的官称⁽²⁾，但是甲骨金文资料所反映的事实是，臣主要作为分管王室某方面具体事务的一般官吏的官称，作为辅佐大臣的不多。严格意义上讲，作为辅佐官吏称“臣某”或“臣”，并不表明臣是辅佐的官称，而是表明其为辅佐，是由商王的近侍臣官跃升而来。成汤时代的伊尹本为有莘氏媵臣，得到商王赏识，被“汤举，任以国政”⁽³⁾，可见伊尹为商王辅佐之前，曾是商王的厨子，或以其聪明才智而受宠升任管理厨子的一般近侍臣官，所以任辅佐后，其官称或“尹”，或“臣”。古文献中称他为小臣⁽⁴⁾，意当同金文。辅佐的伊尹称“尹”，可能表明伊尹为辅佐官之正长，称小臣则当表明其由近侍臣官跃升而来。商王大戊时的辅佐“臣扈”当与伊尹同样是以近侍臣官的身份辅佐商王。

巫是专门的神职官吏。卜巫类神职官员是神的体现者，他们负责沟通神与人的联系，宣示神意，同时他们也是上层社会不可多得的“文化人”。神职的重要地位及丰富的知识才能，使巫卜类神职官吏容易被启用为辅佐。

保作为官名，在甲骨文中还没有发现，但甲骨文中“爽”，据学者们考证，爽、保、傅、姆、辅、弼等字声义相近⁽⁵⁾，周初召公任“太保”又尊称为“君爽”，和伊尹为商王辅佐而被后世尊称

为“保衡”、“伊奭”、“黄奭”是一致的。学者们认为师保类官职是由长老监护制度发展而来⁽⁶⁾。根据金文、文献能确证在西周，保是周天子辅佐重臣的官称，这种职官的源头，当在商代。商王朝时期，“保”已由长者监护制中的“保”发展为辅佐职官，不过当时官至辅可以称“保”的，仅限于辅佐幼主的重臣、老臣。伊尹在成汤时是辅佐，但还不能称“保”，此后接续辅佐几代幼主，至太甲时对这位辅佐、监护几代幼主的重臣才称“保衡”、“阿衡”⁽⁷⁾。

关于商王朝的辅政官，后世文献记载还有“相”⁽⁸⁾、“冢宰”⁽⁹⁾等，但史学界已基本认定相和冢宰远非商代官名，甲骨文中有“宰”的官名，但决不是辅佐官⁽¹⁰⁾。所以对相、冢宰等后世附会的辅佐职官即搁置不议。

从以上反映商王朝辅佐职官的资料可以看出，这一系统的职官具有两个明显的特点。其一，商王的辅佐均赋有神职。辅佐重臣中，不仅有专职神事人员巫，而且尹、保、臣等也赋有神职。在殷商时代，神权具有至高无上的地位，殷商诸王每事必卜，每日必祭，现已发现的殷墟甲骨文约有15万片，就是殷人神权崇拜的真实记录。在这种神权统治的时代，作为商王辅佐重臣均赋有神职是极为自然的。“神权”既然是商代社会意识形态的最高权威，作为商王辅佐重臣即便不是专职卜巫官吏，也必然精通神职事务。其二，尚未形成固定的辅佐职官及机构。辅佐重臣的官名，除资历深、威望高，并辅佐和监护幼主的老臣称保外，其他“尹”、“臣”、“巫”等官名皆非辅佐官专称。这就从名称上反映了官无常职，临事而设的实际。再从辅佐官的来源看，神职人员的长官和商王的近侍臣官中因种种原因受宠者，当是辅佐官的基本来源，而这些人跃升为辅佐，往往根据商王的意志而定，具有极大的随意性。设官分职随意性强，缺乏明确的机构和固定的分职，正是早期官制中的必然现象。

从西周金文来看，西周王朝形成了辅政机构“卿事寮”和“太史寮”，两大官署的长官即为周天子辅佐。

卿事寮的职掌，主管“三事”和“四方”。铭文讲周成王授卿事寮给周公子明保，命令他主管“三事四方”。明保接受卿事寮而“尹三事四方”，说明卿事寮的职能就是主管“三事四方”。所谓“三事”，即文献所载的“三事大夫”⁽¹¹⁾，是王畿以内官员的总称；所谓“四方”，文献称“邦君诸侯”或“外服”⁽¹²⁾，是指王畿以外统治四方的诸侯。卿事寮既然主管中央和地方的各级官吏，当然也就主管中央和地方的政务。这一主管中央和地方各级官吏及其政务的官署就是当时中央王朝的辅佐官署。

太史寮掌管册命、制禄、图籍、记录国家大事、祭祀、祝卜、礼制、时令、天文、历法等等⁽¹³⁾。太史寮是兼管神职与人事的机构，可以说它既是周王朝秘书处和文化部，又是周王朝的辅佐官署。

卿事寮的长官简称卿或卿士，其正式官职，西周初期是太师、太保，西周中期以后是大师⁽¹⁴⁾；太史寮的长官是太史。西周早期，两寮长官共秉国政。成康之际周天子的辅佐重臣有太师周公、太保召公，其地位仅次于周、召二公的太史毕公⁽¹⁵⁾。

西周中期，仍为两寮长官共秉国政。杨宽先生认为，共秉国政的大师、尹氏，分别为卿事寮、太史寮的官长⁽¹⁶⁾。到西周晚期，逐渐出现一人主两寮的现象。宣王时期的毛公被任命总理卿事寮与太史寮，总管国家与王家的内外大事，并兼管公族、三有司、小子、师氏虎臣等⁽¹⁷⁾。

辅政机构较明确地分为卿事寮与太史寮是西周中央官制最突出的发展变化。之所以出现这样的变化，既是社会生产力发展，人们认识自然和人类社会的能力增强所致，又与周族人重人事，轻鬼神的文化传统分不开。随社会发展，商代晚期神权已相对衰落，反映在官制上就是辅佐官吏系统已现政事官与神职官分类之端倪。《尚书·洪范》记述了周武王克商的第二年拜访殷贵族箕子，向他请教“彝伦攸叙”的经过。箕子向周武王讲了许多治理天下的道理，其中一项重要的内容是“稽疑”，即解决疑问。作为纣王