

中國職官管理史稿

代繼華 譚 力 粟時勇 著



法 律 出 版 社

中国

职官管理史稿

代继华 谭力 栗时勇 著

法律出版社

(京)新登字 080 号

中国职官管理史稿

代继华、谭力、栗时勇著

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/四川省印刷技术协会印刷厂

开本/787×1092 毫米 1/16

印张/81.75

版本/1994 年 12 月第 1 版

1994 年 12 月第 1 次印刷

印数/1—1500 册

社址/北京宣武区广内登莱胡同 17 号(100053)

电话/3266779、3266792

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN7—5036—1616—4/D·1292

定价:180.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

绪 论	(1)
第一章 先秦的职官管理	(20)
第一节 夏商西周官制的起源与发展	(20)
一 夏朝官制	(20)
二 商朝官制	(23)
三 西周宗法制、分封制与政权建设	(26)
四 西周官制	(28)
第二节 夏商西周职官管理的雏形	(32)
一 国王的管理权威	(33)
二 对封国的管理	(34)
三 世官制与贡士	(36)
四 职官的培养、识别、选择、任用与更新	(38)
五 考绩、监控与惩处	(42)
六 爵命等级与特权	(46)
第三节 春秋战国官制	(47)
一 春秋官制	(48)
二 战国官制	(50)
三 楚国官制	(61)
第四节 春秋战国过渡时期的职官管理	(63)
一 私学、士与后备官员队伍的形成	(63)
二 春秋战国的职官管理思想	(66)
三 职官的选拔	(71)
四 职官的任免	(79)
五 职官的考课与上计	(82)
六 职官的监察	(84)
七 等级、特权与俸禄	(87)
第二章 秦汉的职官管理	(97)
第一节 秦朝的职官管理	(97)
一 封建官制的确立	(97)
二 秦职官管理重法的特点	(101)
三 职官的选拔	(103)

四	职官的任用·····	(106)
五	职官的考核·····	(108)
六	监察制度的建立·····	(112)
七	官阶、俸禄与特权·····	(116)
第二节	汉朝官制·····	(118)
一	中央官制·····	(118)
二	地方官制·····	(130)
第三节	职官的选拔·····	(137)
一	学校与职官的培养·····	(137)
二	选拔标准的建立·····	(142)
三	以察举征辟为主的选拔途径·····	(143)
四	其他选拔方式·····	(156)
第四节	职官的任免·····	(164)
一	合理任用的重要性·····	(164)
二	分级任用与有关任用的限制条款·····	(165)
三	选任迁调程序·····	(169)
四	任官凭证与任期·····	(171)
五	任用类型·····	(175)
六	免官及其他惩处形式·····	(180)
第五节	职官的考课·····	(182)
一	考课内容和标准·····	(183)
二	考课方式·····	(183)
三	上计制度·····	(185)
四	汉朝考课的基本经验·····	(189)
第六节	职官的监察·····	(191)
一	中央监察系统与职权·····	(192)
二	地方监察系统与职权·····	(199)
三	吏治与监察·····	(206)
第七节	等级、特权与俸禄·····	(212)
一	等 级·····	(212)
二	特 权·····	(214)
三	俸 禄·····	(216)
第三章	魏晋南北朝的职官管理·····	(221)
第一节	门阀士族的兴起与职官管理的变化·····	(221)
第二节	魏晋南北朝的官制·····	(223)
一	三国官制·····	(223)
二	晋朝官制·····	(230)

三	南朝官制·····	(233)
四	北朝官制·····	(236)
第三节	职官的选拔·····	(240)
一	贤能标准的隐退·····	(240)
二	学校教育与选拔·····	(242)
三	九品中正制·····	(246)
四	形式多样的入仕途径·····	(254)
五	察举与考试·····	(260)
第四节	职官的任免·····	(263)
一	分级任用与任用的有关限制条款·····	(263)
二	任用程序·····	(276)
三	任官凭证与任期·····	(276)
四	任用类型·····	(280)
五	免官及其他惩处形式·····	(285)
六	魏晋南北朝任用弊端·····	(289)
第五节	职官的考课·····	(293)
一	魏晋南朝的考课·····	(293)
二	北朝的考课·····	(295)
三	考课方式与奖惩·····	(300)
四	魏晋南北朝考课经验教训·····	(302)
第六节	职官的监察·····	(305)
一	魏晋南北朝的监察机构·····	(305)
二	监察官员的选任与临时性监察官员的设置·····	(307)
三	监察法规与方式·····	(311)
四	监察实践与废弛·····	(315)
第七节	等级、特权与俸禄·····	(323)
一	等 级·····	(323)
二	特 权·····	(333)
三	俸 禄·····	(338)
第四章	隋唐五代的职官管理·····	(345)
第一节	隋朝的职官管理·····	(345)
一	隋朝官制·····	(345)
二	职官的选拔·····	(349)
三	职官的任免·····	(352)
四	职官的考课·····	(356)
五	职官的监察·····	(357)
六	品阶勋爵、特权与俸禄·····	(359)

第二节	唐朝官制	(363)
一	中央官制	(363)
二	地方官制	(369)
第三节	职官的选拔	(374)
一	科举制度	(374)
二	其他仕途	(388)
第四节	职官的任免	(395)
一	分级任用与有关任用的限制条款	(395)
二	流内品官的举荐	(400)
三	选任程序	(403)
四	任官凭证	(406)
五	任用类型	(408)
六	免官及其他惩处形式	(413)
七	唐朝任用特色及弊端	(417)
第五节	职官的考课	(423)
一	考课主管机构、职权及程序	(423)
二	考课标准的确立	(426)
三	考课实践及不足	(429)
第六节	职官的监察	(437)
一	御史台的完善	(437)
二	御史的选任与升迁	(439)
三	监察机构的职权	(442)
四	地方监察制度	(447)
五	唐朝监察经验及监察的废坏	(450)
第七节	品阶勋爵、特权与俸禄	(456)
一	品阶勋爵	(456)
二	特 权	(463)
三	俸 禄	(468)
第八节	五代职官管理	(480)
一	五代官制	(480)
二	职官的选拔	(483)
三	职官的任免	(487)
四	职官的考课	(504)
五	职官的监察	(504)
六	特权与俸禄	(509)
第九节	先秦至唐五代的退休与给假制	(512)
一	退 休	(512)

二	给 假	(516)
第五章	宋朝的职官管理	(523)
第一节	宋朝官制	(523)
一	中央官制	(523)
二	地方官制	(530)
第二节	职官的选拔	(534)
一	科举入仕	(534)
二	其他仕途	(554)
第三节	职官的任免	(560)
一	分级任用与有关任用的限制条款	(560)
二	任用凭证与任期	(573)
三	任用的失误	(575)
四	任用的类型	(578)
五	免官及其他惩处形式	(584)
第四节	职官的考课	(586)
一	考课机构	(586)
二	考课内容	(588)
三	考课实践及不足	(593)
第五节	职官的监察	(600)
一	台谏机构的设置	(600)
二	台谏官员的选任	(602)
三	台谏机构的职权	(608)
四	地方监察制度	(615)
五	监察实践	(619)
第六节	品阶勋爵、特权与俸禄	(630)
一	品阶勋爵	(630)
二	特 权	(633)
三	俸 禄	(637)
第六章	辽金元的职官管理	(651)
第一节	辽金元官制	(651)
一	辽朝官制	(651)
二	金朝官制	(654)
三	元朝官制	(657)
四	西夏官制	(662)
第二节	职官的选拔	(665)
一	辽夏职官选拔概况	(665)
二	金朝职官的选拔	(668)

三	元朝的职官选拔·····	(675)
第三节	职官的任免·····	(689)
一	分级任用与有关任用的限制条款·····	(689)
二	任用凭证、赴任规定与任期·····	(698)
三	任用类型·····	(700)
四	免官及其他惩处形式·····	(708)
五	元朝任用的两大弊端·····	(710)
第四节	职官的考课·····	(712)
一	辽金的职官考课·····	(712)
二	元的职官考课·····	(715)
第五节	职官的监察·····	(718)
一	辽金元监察机构的设置·····	(718)
二	监察职掌与法规·····	(723)
三	监察实践·····	(732)
四	金元监察不力和吏治腐败·····	(738)
第六节	品阶勋爵、特权与俸禄·····	(743)
一	品阶勋爵·····	(743)
二	特 权·····	(748)
三	俸 禄·····	(751)
第七章	明朝的职官管理·····	(759)
第一节	明朝官制·····	(759)
一	中央官制·····	(759)
二	地方官制·····	(768)
第二节	职官的选拔·····	(773)
一	科举入仕·····	(773)
二	学校与国子生入仕·····	(782)
三	其他仕途·····	(787)
第三节	职官的任免·····	(794)
一	分级任用与有关任用的限制条款·····	(794)
二	选任迁调程序·····	(802)
三	任用凭证、上任规定与任期·····	(807)
四	明朝任用的消极影响和积极因素·····	(812)
五	任用类型·····	(818)
六	免官及其他惩处形式·····	(821)
第四节	职官的考课·····	(826)
一	考满之法·····	(826)
二	考察之法·····	(831)

三	考课的偏颇与废弛·····	(837)
第五节	职官的监察·····	(842)
一	监察机构及职掌·····	(842)
二	监察官员的选任、考核与升黜·····	(850)
三	调控监察行为的诸措施·····	(854)
四	明朝监察失效的原因·····	(858)
第六节	品阶勋爵、特权与俸禄·····	(864)
一	品阶勋爵·····	(864)
二	特 权·····	(866)
三	俸 禄·····	(872)
第八章	清朝的职官管理·····	(881)
第一节	清朝官制·····	(881)
一	清入关前的行政机构·····	(881)
二	清朝官制·····	(882)
三	特别行政区的设立与管理	
第二节	职官的选拔·····	(888)
一	科举考试·····	(889)
二	其他仕途·····	(899)
第三节	职官的任免·····	(908)
一	分级任用与有关任用的限制条款·····	(908)
二	选任迁调程序·····	(915)
三	任用凭证与上离任规定·····	(925)
四	任用类型·····	(927)
五	免官及其他惩处形式·····	(935)
第四节	职官的考课·····	(941)
一	考课机构·····	(941)
二	考课标准的建立及实施规定·····	(943)
三	专官考课·····	(947)
四	考课与奖惩·····	(950)
五	考课作用渐失·····	(953)
第五节	职官的监察·····	(954)
一	监察机构及其职掌·····	(954)
二	监察官员的选任、考核与奖惩·····	(959)
三	调控监察行为的诸措施·····	(963)
四	监察的废坏·····	(964)
第六节	品阶勋爵、特权与俸禄·····	(967)
一	品阶勋爵·····	(967)

二	特 权	(971)
三	俸 禄	(975)
第七节	宋至清前期的退休与给假制	(981)
一	退 休	(981)
二	给 假	(984)
第九章	晚清职官管理的变革	(990)
第一节	中央行政机构的变革	(990)
一	内政机构和职官设置的新变化	(990)
二	外交事务机构及职官设置的新情况	(995)
三	新设负责内政的机构和职官	(1001)
四	负责军事事务的机构	(1012)
第二节	地方行政机构的变革	(1015)
一	警政机构与职官设置	(1015)
二	司法机构与职官设置	(1017)
三	管理实业的机构与职官	(1020)
四	办理对外交涉的机构与职官	(1022)
五	军政管理机构及其职官	(1022)
六	实行立宪的机构及职官	(1023)
七	地方自治的管理机构与职官	(1025)
八	办理调查、财务的机构与职官	(1027)
第三节	改设的地方机构及职官	(1028)
一	学务机构与职官的改设	(1028)
二	盐务官制的改革	(1031)
三	地方税关——“洋关”的设置	(1033)
第四节	晚清职官选任的新思想	(1034)
一	龚自珍、魏源等人对科举制的抨击	(1034)
二	洋务派培养新式人才的思想	(1036)
三	维新派关于人才选任的新思想	(1038)
第五节	培养人才的新方式	(1042)
一	新式学堂的建立及其特点	(1042)
二	新式教育制度的确立	(1045)
三	留学制度	(1050)
第六节	官吏任用的新特点	(1055)
一	新式学堂学生的任用	(1055)
二	归国留学生的任用	(1057)
三	洋员的聘任	(1059)
四	对科举出身者的善后处理	(1062)

第十章	北洋政府的职官管理	(1065)
第一节	北洋政府的中央机构与职官设置	(1065)
一	立法机构与国家元首	(1065)
二	行政机构与职官	(1075)
三	中央其它机构与职官	(1081)
第二节	地方机构与职官设置	(1087)
一	地方立法机关与职官	(1087)
二	地方行政机构与职官	(1089)
三	地方行政办事机构与职官	(1094)
四	地方军政机关与职官	(1096)
五	地方司法机构与职官	(1097)
第三节	职官的教育培养	(1100)
一	教育宗旨和教育行政组织	(1100)
二	学制的改革与变更	(1106)
三	出国留学制度	(1107)
第四节	职官的选拔	(1110)
一	选拔制度及其特点	(1110)
二	选拔机构	(1115)
三	选拔实践	(1118)
第五节	职官等级与任用	(1124)
一	职官的等级	(1124)
二	职官的任用	(1126)
第六节	职官的纪律、监察及奖惩	(1134)
一	纪律和权利	(1134)
二	监察与纠弹	(1137)
三	奖励与惩戒	(1140)
第七节	职官的薪俸与抚恤	(1144)
一	薪 俸	(1144)
二	抚 恤	(1149)
第十一章	国民政府的职官管理	(1151)
第一节	国民政府中央机构与职官设置	(1151)
一	中央政府首脑	(1151)
二	五院及其机构	(1157)
第二节	地方政府机构与职官设置	(1161)
一	省级行政机构与职官	(1161)
二	省以下行政机构和职官	(1167)
第三节	职官的选拔	(1172)

一	考试选拔的早期筹划	(1172)
二	选拔的过渡形式	(1174)
三	南京国民政府的考试选拔	(1176)
四	非考试选拔途径	(1183)
第四节	职官的任用	(1189)
一	公务人员的职位分类	(1189)
二	铨叙机构的设置及其权限	(1191)
三	公务员任用的资格要求	(1194)
四	公务员任用的基本形式	(1203)
五	外籍人员的聘任	(1212)
六	聘派人员的任用与管理	(1213)
七	试署与实授	(1215)
八	公务员的内外调任	(1217)
第五节	公务员的训练	(1219)
一	训练的理论及机构	(1219)
二	训练、进修与考察	(1224)
三	训练的特殊规定	(1227)
第六节	公务员的考绩	(1232)
一	考绩制的演变发展	(1232)
二	考绩的主要方法及其组织	(1235)
三	考绩的特殊规定	(1237)
四	考绩的补充	(1242)
第七节	公务员的奖惩	(1244)
一	奖惩的主体形式	(1244)
二	奖惩的特殊规定	(1251)
三	奖惩的单项规定	(1257)
第八节	公务员的纪律、监察与保障	(1259)
一	纪 律	(1259)
二	监 察	(1262)
三	保 障	(1266)
第九节	级俸、福利与退休	(1268)
一	级俸的基本形式	(1268)
二	级俸的特殊规定	(1276)
三	福 利	(1282)
四	退 休	(1288)
后 记		(1294)

绪 论

一 撰写本书的出发点

职官管理是国家管理中人事行政管理的主要和重要内容。源远流长的中国社会在这一方面有其自身的突出特点和优势。这首先得益于中国国家机构及其行政职能在较早时期就处于一种较为成熟的状态，尤其是夏商以来的君主中央集权的统治形式要求有门类齐全，分工细密的国家行政机构和官员队伍。其次，中国古代统治阶级十分重视统治经验的积累与总结，并在人力、物力、财力诸方面给历史与现实统治经验总结提供必要的便利条件，绵延不断的历史记载中保存了大量职官管理的材料，这些材料成为正史、典制史及其他史书的重要内容。第三，政治家、思想家、史学家以及众多官员，在他们的活动中提出了不少卓有见解的职官管理思想，制订了众多的有关法令，条规，积累了丰富的实践经验。给后代留下了大量的职官管理思想和实践经验，成功与失败，真善美与假恶丑兼有。中国职官管理内容的丰富、完善系统的和管理结果的成功与糟糕都是世界历史上不多见的。

职官管理有时代与阶级的特点，但是，在许多方面既有历史与现实的，也有管理本身的相通之处，这是我们撰写本书的基本出发点。中国近代的国家机构，行政制度，官员系统以引进西方为主。1949年，中华人民共和国建立后，从当时的具体国情出发，将中国共产党成立以来的政权组织建设的经验与苏联的经验结合，建立起有自身特点的政权组织和干部队伍。由于多方面原因的影响，我们在较长一段时间，对中国过去的职官管理的经验教训整理、总结、借鉴注意不够。在当前改革，开放的形势下，必须善于吸收古今中外的人类优秀文化遗产，对中国过去的职官管理经验的总结具有现实紧迫性。古代哲人所说：“多识前言往行以蓄其德”，“告往知来”，就是对历史总结的社会功能所作的积极而正确的认识。

本书作为学术著作，引用资料多，这多少会影响读者的阅读兴趣。我们想指出来的是：对本书有兴趣的读者，特别是对那些从事人事行政管理工作的读者，能耐心地通读全书，“各尽所能，各取所需”，将理论、历史与现实三者结合起来，无疑对行政体制改革是有益处的，这也是我们的目的之所在。

二 中国职官管理的起源及发展过程

（一）先秦时期

中国社会自夏禹始，进入较严格意义的阶级社会，国家机构初具规模，政治制度的集中

体现是“家天下”，出现了最早期的职官管理。

公元前十一世纪周武王灭商建周。周朝是一个规模空前广袤的强盛的奴隶制国家，政治制度得到了完善和强化。确立周天子为天下共主的权力地位，宗法制与等级制紧密结合，中央行政事务机关在国家机构中居于重要地位，地方行政区划和机构初具规模，建立起保卫奴隶主阶级利益的强大武装力量，司法制度初步制度化。公元前 771 年，周平王东迁洛邑，以东迁为标志，周朝分为两周与东周，东周又分为通常所说的春秋时期和战国时期。春秋时期，周王室权威日益衰落，各诸侯国国君的实际权力提高，开始打破以往的君臣关系和等级制度。

战国时期，周天子在当时的政治格局中连名义上的意义和作用也很微弱了。各国先后完成了以封建官僚制度取代世卿制度的变革，政治机构有了新的发展和变化，君主集权专制确立起来，对国家机构实行全面的不容他人置疑的严密控制，“夫擅国之谓王，能厉害之谓王，制生杀之谓王。”^①“自卿相将军以至大夫庶人，有不从王令、犯国禁、乱上制者，罪死不赦。”^②

先秦职官管理的最大特色是“君命无二”。早在殷商时期这一特色已经萌芽，内臣于预朝政和王身边的一些贱役向重要官职转化即是标志之一。

商代“武丁前后的小臣头目，尽管是王室各种事务的负责人，但是极少见到以小臣身分代表商王参与军政活动的事例。而廪辛，康丁以后小臣的职责已经越出了管理王室一般事务的范围，经常以国王亲信的面貌参加对周围方国的征伐，或肩负使命往来于商王国的四境，反映出这时的小臣成为国王行使统治权的特殊助手，似乎可以说这是开了内臣干预朝政的先河”^③

“宋寺人柳有宠，太子佐恶之。华合比曰：‘我杀之。’柳闻之，乃坎用牲埋书，而告公曰：‘合比将纳亡人之族，既盟于北郭矣。’公使视之，有焉，遂逐华合比。合比奔卫。”^④

晋献公二十二年，“公使寺人披伐蒲。”^⑤重耳奔翟。重耳在外奔走近二十年，前 636 年，在秦的鼎力相助下，返国执政，是为晋文公。即位的第一年，已附重耳的惠王旧臣吕甥，郤芮复谋叛乱，被寺人披告发，杀吕，郤^⑥。

前 637，晋兵“勤王”，送周襄王返周，杀太叔带。周以阳樊、温、原、攸茅四邑给晋。

① 《通鉴》卷 5 “周赧王四十九年”

② 《商君书·赏刑》

③ 张永山《殷契小臣辩正》。见胡厚宣主编《甲骨文与殷商史》上海古籍出版社 1983 年第 1 版。

④ 《左传》昭公六年

⑤ 《左传》僖公五年

⑥ 《左传》僖公二十四年

“晋侯问原守于寺人勃鞞（即披）。对曰：‘昔赵衰以壶殓从径，馁而弗食。’故使处原。”^①

前 658 年，“齐寺人貂始漏师于多鱼。”^②“雍巫有宠于卫共姬，因寺人貂以荐羞于公，亦有宠，公许之立武孟。管仲卒，五公子皆求立。冬十月乙亥，齐桓公卒。易牙入与寺人貂因内宠以杀群吏，而立公子无亏。孝公奔宋。”^③

商周的“宰”，原义是指某种家奴，其事直接或间接地与王家膳食相关连。在商代，这种家奴中已有人因得到主人的赏识，信任与重用，逐渐由承担炊事之贱役，上升为掌管王朝内外庶政之命官。比如伊尹，原是有莘氏“媵臣”，“以滋味说汤”而当上了商王的辅政大臣。卿官的“卿”字，在甲骨文，金文中已有，作两人相向就食之状，可能原是指的侍奉王者饮食的奴仆。秦朝的祖先因养马得到周孝王的赏识，便由地位低下的养马奴仆升迁为带有封土的子爵、封邑于秦。这些奴仆贱役作为天子的亲近仆从，因其和天子亲近，被委以重任，在政治上发挥重大作用，职官管理的随意性就成为自然之事。

战国时期，在职官管理方面的最大贡献是，在理论上，思想上为以后中国古代的职官管理奠定了基础。

君臣关系，是封建政治的头等大事。孔子认为：“君使臣以礼，臣事君以忠”，^④按照孔子的观点，君臣关系的好坏，双方都有责任。韩非子认为：“臣之忠诈，在君所行也。君明而严，则群臣忠，君懦而暗，则群臣诈。”^⑤按照韩非子的思想，君臣关系，矛盾的主要方面在于君。以后的中国思想家、政治家大多与韩非子同感，只是略有补充。司马光说：“君者表也，臣者景也，表动则景随矣。”^⑥君已成为绝对中心，其他随之而成而动而变。“君设其本，臣操其末；君治其要，臣行其详；君操其柄，臣常其事。”^⑦

战国末年，结束分裂混战，实现大一统政治格局已有分晓，著名思想家韩非将以前法家学说的法、术、势这三个法治的要素，构成一个有机的政治思想体系，为地主阶级建立中央集权政治作理论上的论证。

韩非认为，为了维护中央专制集权，不但需要法，即全社会必须遵循的标准，并且需要“术”。他说：“术者，因任而授官，循名而责实，操杀生之柄，课群臣之能者也，此人主之所

① 《左传》僖公二十五年

② 《左传》僖公二年

③ 《左传》僖公十七年

④ 《论语·八佾》

⑤ 《韩非子·难四》

⑥ 《资治通鉴》卷 192 “武德九年”

⑦ 《申子·大体篇》

执也。”^①“术”是国君根据“法”控制官僚的手段，因此，“术”具有隐蔽和突然的特点。“术者，藏之于胸中，以偶众端，而潜御群臣者也。故法莫如显，而术不欲见”。^②有了“术”，就可以把一切权力集中，国君独揽政权。

人君手握“术”才能统制官吏，而法，术得以施行的前提条件则是国君必须掌握以政权为主的绝对权力，即所谓“势”。

韩非指出：“君无术则弊于上，臣无法则乱于下。此不可一无，皆帝王之具也。”^③

韩非的政治学说，尤其是君王操臣子的生杀大权，基本上被秦王朝及以后的各封建王朝所采纳，给封建职官管理打上了最深的印迹。

“士”的出现是特点之三，士没有任何贵族特权保障其生存，只能以自己在军事，管理，占卜，学术思想等等方面的才能，为各国统治者服务，职官管理的具体内容和形式发生了巨大的变化。世卿制被国君选任的官僚制所代替，官僚只领取俸禄，国君对百官有直接考核和监督的权力等等。

（二）秦汉魏晋南北朝

公元前 221 年，秦统一六国，立即着手建立和建全专制主义中央集权的国家机器，首先确立了皇帝制度。秦王政把古代传说中神和人最尊贵的三皇五帝的称号合二为一，号称皇帝。自此，皇帝便成为封建国家的最高统治者的称号。皇帝按照世系排列，第一代称始皇帝，后世以二世，三世依次计，“传之无穷”。按照规定，皇帝在封建国家中享有神圣的地位和最高的权力。

在皇帝之下，设三公九卿，组成中央政府。三公是丞相、太尉、御史大夫。丞相是皇帝的助手，辅佐皇帝处理全国政务。太尉协助皇帝掌管全国军队。御史大夫掌图籍章奏，监察百官，辅佐丞相处理事务。三公间相互制约，便于皇帝集权于一身。“丞相大臣皆受成事、倚办于上。”^④在三公之下设九卿：奉常、郎中令、太仆、卫尉、典客，廷尉，治粟内史，宗正、少府，分别掌管有关行政或皇帝事务。九卿中的奉常、郎中令、卫尉、太仆、少府、宗正均是为皇帝、皇室服务的，反映国家机构是从氏族部落长的家族组织发展起来的，氏族长成为君主，他的家宰仆役就成为朝廷官吏，所以官府一体，职事相连。三公九卿都由皇帝任免，概不世袭。

三公九卿制，开创了建立专制主义中央集权的封建国家的新局面，对以后历代封建王朝

① 《韩非子·定法》

② 《韩非子·难三》。

③ 《韩非子·定法》

④ 《史记》卷 6《秦始皇本纪》