

5 中华文化宝库丛书

ZHONGHUA WENHUA BAOKU CONGSHU

蔡尚思◎主编

中国官制史话



黄 山 书 社

目 录

第一章 先秦时期的官制	1
一、远古洪荒的传说	1
二、雾里看花话夏商	3
三、礼教治国论西周	5
四、专制政体露端倪——春秋战国官制变化	8
五、“黄金台”——春秋战国时期的官吏选任制度	11
第二章 三公九卿制——秦汉官制	15
一、振长策而御宇内——秦汉三公九卿制	15
二、百官之本，国家枢机——汉代尚书官制	18
三、“二千石”和“卧虎令”——秦汉地方官制	21
四、“王独坐”——汉代监察机构	24
五、万石君——汉代官吏俸禄及致仕制度	27
六、举秀才，不知书；察孝廉，父别居——汉代选官制度	30
第三章 魏晋南北朝时期的官制	34
一、开府施政宰相——魏晋南北朝的权臣辅政	34
二、凤凰池——魏晋南北朝时期的中书官制	36
三、仕进不止，执虎子——魏晋南北朝时期的侍中官制	40
四、风闻奏事——魏晋南北朝时期的监察机构	43
五、十羊九牧——魏晋南北朝时期的地方行政机构	48

六、寒门掌机要——南北朝时期的中书舍人 与典签	51
七、“上品无寒门、下品无世族”——魏晋 南北朝时期的选官制度	54
第四章 三省六部制——隋唐五代官制	58
一、中书、门下、机要之司——三省六部官制	58
二、批逆鳞——唐代谏官制度	61
三、永业田、职分田——隋唐官员俸禄及致仕 制度	63
四、三十老明经，五十少进士——隋唐科举 选官制度	67
五、萧关逢候骑，都护在燕然——唐边疆地区 官制	70
六、行则建节，府树六纛——唐代节度使官制	74
七、南衙北司之争——唐末中央政治	76
第五章 两宋辽夏金元的官制	80
一、二府——宋代中枢官制	80
二、杯酒释兵权——宋代军事机构	83
三、以文臣知州事——宋代地方官制	86
四、祠禄之制——宋代官员俸禄及致仕制度	89
五、党项族的雄鹰——西夏官制史话	92
六、北面官、南面官——辽国官制史话	94
七、勃极烈——金国官制史话	98
八、一代天骄治天下——元代官制史话	101
第六章 内阁制度——明清官制	105
一、“胡惟庸狱”的背后——中国封建社会	

一、宰相制度的消亡	105
二、凌玉清、谢紫霄——明代大学士官制	108
三、都堂——明代监察机构	111
四、爱卿昨日何怒——明代厂卫特务机构	114
五、八股文——明代科举取士制度	117
六、密勿重务，咸在军机——清军机处官制	121
七、“制台”和“抚台”——清朝地方官制	124
八、炮口下的震撼——鸦片战争后官制的变化	127
九、新瓶装旧酒乎——清末新政中的 “官制变革”	130

第一章 先秦时期的官制

一、远古洪荒的传说

自从盘古开天地，中华民族的历史就在一系列美丽动人的神话传说中揭幕了，相传中的共工触山、女娲补天、精卫填海、夸父追日，无一不反映了中华民族历史的源远流长和远古时期人们对征服自然的渴望。后来的“有巢氏”教民构木为巢，“燧人氏”教民钻木取火，“伏羲氏”教民结网捕鱼，“神农氏”教民种植五谷，这个时期处于母系氏族社会，此时由于生产力低下，所有社会成员地位平等，共同劳动，共同消费，没有阶级对立，当然也就没有真正意义上的政权机构。“无制令而民从，不施赏罚而民不为非”，正是此时的真实写照。

到了父系氏族公社末期，即传说中的“三皇五帝”时代，事情似乎起了变化，社会不再是死水一潭。这时的人们对私有财产已有了清晰的认识和孜孜的追求，于是多少万年以来一直平静的世界就被贪婪的欲望所击碎，部落之间为掠夺财富和人口而引起的攻伐连绵不断。各部落内部都形成了一个政治权力中心，如黄帝就是有熊部落的酋长，其他有名的部落首领还有炎帝、蚩尤等。黄帝富有政治和军事才能，经过激烈的战争，他先后打败了蚩尤部落，吞并了炎帝部落，并在黄河流域一带长期定居，不断繁衍，构成了华夏族的主干成分。所以后来凡中华

儿女都自称为炎黄子孙。

黄帝以后，在黄河流域又出现了尧、舜、禹为首领的部落联盟。这时的公共事务似乎特别繁多，因为到处洪水肆虐，河流泛滥，严重影响着部落的生存；同时还有南方三苗部落在虎视眈眈，真是内忧外患并存。公共事务的增多，必然需要一部分人来处理。据说尧主政时，曾设官分职，以佐政务，有后稷官，主管农事；司空，掌管土工；司徒，掌教化；秩宗，管理郊庙祭祀；士，管理监狱；历正，掌历法；纳言，管王命的上宣下达，此外还有管十二州的州牧以及掌礼、典、乐等职事的官员。同时还制订了五等刑罚，即所谓“天讨有罪，五刑五用哉”。这表明部落联盟的统治机关开始具备国家机关的雏形。

三皇五帝时代，历次政权的更迭是通过“禅让制”实现的，其原则是“天下为公，选贤与能”。相传尧年老时，命舜摄行天子之政，以观天命，由此确立了舜的首领地位。到舜老时，禹因治水有功，并率众击败三苗，素有威望，因此在部落联盟首领会议上，大小首领公推禹继舜位，以治万民。而尧的儿子丹朱和舜的儿子商均因德行不肖，皆不得继位。可是这一制度未能代代相承，原因就出在禹的儿子启身上。禹当政时，声望日隆，权力愈大，据说在召开部落联盟会议时，把一个开会迟到的部落头领防风之君当众宰杀，以儆效尤。这是空前没有的事，而到会的诸位酋长皆噤若寒蝉，不敢置一言，这表明禹已具备了绝对的权威。启深为其父的威风所折服，意识到权力的可爱，有食髓知味之感。因此禹一死，启便当仁不让，毫不客气地登上其老爹的宝座，并用实力巩固了自己

的地位。从此以后，在中国历史上王位世袭制代替了禅让制，公天下变成了家天下，这是国家形成的一个重要信号，历史发展进入了另一个阶段——奴隶社会。

二、雾里看花话夏商

夏商时期是我国奴隶社会的形成和发展时期，历时千年，国家权力掌握在王族和少数世袭的巫史手中。当时祭祀和战争是政治生活中的两件大事，国家机构比较简单，王的亲族成员和巫史构成了国家官吏的主体，总数约一百多人，还没有明确的职务分工。除王族和巫史外，管理王家事务的臣、宰人员，也参与政治事务。

在夏王左右，设有四辅臣，即前疑、后丞、左辅、右弼。他们是夏王的高级顾问，遇有重大国务，夏王要向他们请教，以下的政务官员有“六卿”，也叫“六事之人”，遇有战事，要统军随夏王一起出征。此外还设有羲和、太史、官师、遒(qiú)人、大理、啬夫等官员。羲和掌管历法，夏朝的历法常用来指导农业生产，所以羲和职位很重要。太史是记事的史官，并兼管天文气象及立法事务。担任太史职务的官员有一定的知识，因而地位比较尊崇，常负有谏王过失的任务。官师是主管教育的官，也有谏王职责。遒人宣布政令，同时也搜集民间庶民对朝政的建议。大理调解诉讼，掌管刑狱之事。啬夫负责征收赋税，征集农产品，以供王室贵族成员享用。

除以上国家官员外，还设有一些为王室服务的官员。为夏王养蛇的官员叫御龙，为夏王管理车辆的官叫

车正，还有庖正，主管夏王的饮食事务。

夏王除了自己直接统治的地域外，与地方其他部落之间关系松散，藩属关系不明显，各部落独立性较强。

商朝建立后，统治区域比夏朝大，官职设置也较夏完备。在商代的国家机构中，巫史的地位最为重要。商代重大事务都通过占卜请示神意而定，几乎每天必卜，每事必卜，而巫史是神权的体现者，他们对政事往往有实际的决定权。他们不仅直接掌握占卜、祭祀大权，还控制着军事、司法、教育、历法、记事等大权，有些职官都是从巫史分化来的，如师保、卿史、太史、太师、乍册、内史等。师保是最有实权的官员，如商王太甲即位后，不遵汤法，师保伊尹将太甲放逐，直到太甲悔过，才让他回来执政。卿史是处理朝政的官员，主管祭祀、军事、占卜等国家事务。太师是掌管音乐的官，一般乐工称为师。太史为商王起草收发文书，同时也是记史官。乍册是正式的史官。内史又叫守藏史，保管王朝典章。此外还设有掌管武事的官员，如射、戍等，遇有战事，要率军出征。还有掌管农业事务的官员，如籍臣、小籍臣。担任王宫警卫的武官叫多亚，多亚还常奉命出巡商的臣属部落，带有监察之责。

商朝也设有专门服务王室的官员。宰是王室事务的总管，因与商王关系密切，常常参与国家大政。为商王管理车马的官员称“服”，为商王管理百工的叫“司工”，为商王管理猎区的称“兽正”，为商王管理放牧的叫“牧正”，为商王管理粮仓的称“嗇”或“廩(lǐn)人”等等。

商王朝的中心权威相对来说要高一些。商王自称“予一人”，以表示其唯我独尊的地位。商王朝对地方诸

侯的控制较夏为强。在王朝势力范围之内的诸侯，“莫敢不来享，莫敢不来王”，但仍可保持一定的自主权。各部落之间经常发生兼并战争，只要不是矛头指向商朝控制区，并按时向王室缴纳贡赋，王朝一般不予干涉，有时还命令他们远征其它部落，使其相互残杀，彼此削弱，以免构成对王朝的威胁。在商朝直接控制区域，设“邑”作为基层行政区划，邑设置“族尹”作为地方行政长官。主要职责是掌管一“邑”的行政、军事事务，督促奴隶耕种收割庄稼，看守商王设在境内的仓库等具体事务。地方上还设有“百姓”这种官职，由一邑中的有势力的贵族担任，同“多尹”一起管理一邑之政务。

三、礼教治国论西周

西周是我国奴隶社会的发展和兴盛时期，其政治制度体现了与以往不同的特点。西周统治者是通过战争和流血而取得政权的，他们亲眼目睹了自命为神灵后裔的商王朝在人民斗争的烈火中轰然倒塌，上帝变得软弱无力，挽救不了统治者的命。这个铁一般的事实不能不对统治者的政治思想产生巨大而深刻的影响，使他们对神的权威性和可靠性产生了怀疑，因此他们总结了经验教训，以礼治国，制订了名目繁多的礼仪，企图通过这些礼来维系贵族等级，消除内部纷争，做到“贵贱”有等，长幼有序，贫富轻重皆有称(chèn)者，使各色民等安于本分”，以维持统治者的长治久安。

西周的官职权限也发生了变化。商代神通广大的巫

史在西周已无足轻重，掌管历法、记事、策命、保管档案、记史等职权的官吏，也开始从神权中分化出来，抹去了神的色彩，成为正式的国家官职。同时权力的分配主要根据血统远近来进行，担任师保等高级职务的多为王室贵族，他们的权力相当大，经常左右朝政，在君主年幼时，甚至可以代王摄政，如西周初，武王死后，其子年幼，就由武王弟周公代理朝政。执掌朝政的卿士也多由王室成员担任，他们的权力也很大，有的世卿长期控制朝政，把持大权，周王反成傀儡，甚至可以废旧君、立新君，以至杀死君主，这在西周末东周初最为明显。

西周的政权机构比较完备，官职设置比较健全。在中央机关设置太师、太傅、太保，统称三公，由王室大贵族出任，对周王负有指导、辅佐、监护之责，既是周王的谋臣参议，又直接参与决策国家大权，统领文武百官，位崇权显、责任重大。以下按工作性质分为两大部门，即卿士寮和太史寮，二者平行，互不统辖。卿士寮是中央的军政司法部门，直接管天下政务。卿士寮首脑是卿士，是最高行政长官，同时又掌军事，可以统兵出战。卿士以下有司徒、司马、司空、司寇、大行人等官职。司徒管理王朝的公田、山林以及征发役徒等事务。司马征发军队给养，管理车马军械等军需物资。司空主管王室的宫殿营建维修事务，也兼管手工业。司寇掌管司法刑狱。大行人主管对藩属诸侯的接待及礼仪事务。太史寮是掌管历法、祭祀、占卜、文教等事务的部门，长官为太史。太史掌管历法，记载王公言论和国家大事，经常参与国家重要活动。因对王公可以直书其事，因此对王权有一定制约作用。其

下有太宗，掌王室祭祀；太卜，职掌占卜凶吉；丧史掌贵族的丧葬礼仪；御史保管官府档案；乐师掌音乐和国学。

此外还设有一批为王室服务的官员。如宰是周王室的事务总管，奉王命处理王室内部事务，但有时也染指国政。膳夫主管王室成员的饮食。缀衣主管王室衣服的制作。太仆管理周王车舆，经常随王出行，有时兼管文书的上宣下达。御是为王驾车的车夫。趣马掌养王马。师负责王宫廷警卫。门尹看守宫门。还有宦官，即阉人，处理后宫杂务。但这些人和国家正式官员职责区分并不特别明显，有时他们也涉及国家政务。

西周的地方行政制度是裂土分封制。诸侯封地称为“国”，诸侯国内也实行分封，诸侯把土地分给卿大夫，称之为“邑”，卿大夫把土地分封给“士”，称为“禄田”。他们的官职都是世代相袭，父死子继。各地诸侯都是西周的宗室贵族和勋臣贵戚，他们掌握着对国内的政治、经济和军事大权。但同时要对周王尽义务，必须定期向周王纳贡、朝觐，遇有战争要率军随周王出兵。在周王和诸侯的直属领地，也划分政区，设官治理，城内和近郊依次划分为乡、州、党、族、闾、比等不同行政单位，各有长官。在远郊则划分为遂、县、鄙、鄽(zàn)、里邻等。

西周的任官制度主要是宗法分封与世卿世禄制。大夫以上的官职都世代相袭，嫡长子继承官位。大夫以下实行选士制度。王朝高官重职都由宗室贵族所把持。

西周爵位是按照血缘关系授予的。周王以下分为诸侯大夫和士三级，同时诸侯卿大夫又分为九等，称为“九命”。由此看来，在西周已形成了“王臣公，公臣大夫，大

夫臣士”的等级制度,并根据等级差别享受不同的政治权利。

西周官员的俸禄是他们封地的收入,除了向上一级贵族交纳一定的贡赋外,其余全部归自己享用,也就是“公食贡,大夫食邑,士食田,庶民食力”。

西周开始形成了官员的致仕制度。除了世袭大贵族外,其他在各级政府任职的官员年过七十就要退休养老,以保持官僚队伍的活力。官员退休后可以转到西周的各级学校去传授知识,同时坐食俸禄,安度晚年。这一做法影响了以后的许多朝代。

四、专制政体露端倪——春秋战国官制变化

周王朝第十任国王姬胡,也就是周厉王因贪财好利而给王朝带来了致命伤。他的财政大臣荣夷公实行专利政策,这不仅引起贵族的不满,而且激起国人的暴怒。到公元前841年,暴怒发展成暴动,厉王狼狈出逃。这使王朝元气大伤。而他的后任者姬宫涅更是一个不成器的花花公子,曾以“烽火戏诸侯”而声名狼藉。从此诸侯国开始各怀异志。到公元前771年,北方游牧民族犬戎攻破镐京,饱掠而去。王朝在残破的镐京不能再体面地称孤道寡,于是迁都洛阳,史称“东周”。这是一个重大的时代转折点,旧王朝一统天下的局面从此结束,礼崩乐坏的政治局面到来了。各封国明白,周王的光荣和权力已成为过去,永不复返。从此以后,封国与封国间,诈欺火并,层出不穷,战火连绵不息,长达五百余年,直到公元前221

年，秦始皇统一中国时为止。

这是一个充满流血、杀戮和阴谋的年代，也是一个创造辉煌、推动历史车轮滚滚向前的时代。世俗的权威被打破，礼乐的神圣毫光已不复再现。各封国之间为了争夺土地和人口，长期进行着你死我活的厮杀。各封国君主不但面临着随时被邻国吞并的威胁，也面临着随时被国内其他政治势力赶走和杀掉的困境。各国国君为了自存，不断对内政进行大刀阔斧的改革，自然而然，官制作为政治制度的核心部分也必然发生着日新月异的变化。

首先，以宗法血缘关系为基础的世卿制逐步瓦解。春秋以前，在王室和诸侯国执政的卿士，都是周王室的大贵族。经周王任命以后，其子子孙孙可以世袭其职，永享其禄，不但诸侯无权撤换，就是周王也不能随意调动。并且他们往往操纵着一国的军政大权，以至形成尾大不掉之势，诸侯累受其牵制，甚至变成有名无实的虚君，从而被逐被杀易如反掌。各国诸侯当然不愿束手就擒，他们大量引用非世卿出身的士人到政权机关中任职，如齐桓公重用管仲为相，秦穆公也对用五张羊皮换来的百里奚倍加重用等都说明了这个问题。同时对本国的世卿大族进行无情打击，如晋献公执政后，“尽杀诸公子”，“自是晋无公族”。太子以外的其他国君子弟，既不许在国都担任官职，也不给封地，甚至赶出国外。这样经过一段时间之后，世卿制就逐步瓦解了。

其次在任官制度上也从贵族世袭制变成了官僚制。在春秋以前，大夫以上的官位都是世袭的，父死子继，往往形成盘根错节的贵族势力，有时左右国内局势，严重地

威胁了国君的地位。经过历次的斗争，国君逐渐收大权于己手，所有国家的官吏都由国君任命，而且只食俸禄，没有封地也不能世袭。这样所有官员都成为国君的奴仆，国君可以随时撤换和任命，官员的权力不是像以前那样来自土地和甲兵，而是来自国君，从而君主集权加强了。

再次文武分职得到确立。春秋前期，各国卿大夫权力很大，他们平时处理国家政务，战时统兵征伐，军民兼治，极有势力。公元前403年，赵、韩、魏三家分晋后，在设将军的同时，出现了处理政务的“相”，但变化尚不明显。直到秦国商鞅变法时，文武两职才逐渐分开，如先后在秦国任职的楼缓、范雎都是文职，不操兵柄，另有白起等人掌军务。由文武合一变为文武分途，反映出国家军事和行政的必要分工，同时又是君主控制臣下的重要手段。因为文武分职，大臣权力分散，可以相互牵制，有效地防范和制止了大臣揽权自重。同时也适应了当时复杂的政治形势，使文武之才各专其职，各尽其能，有利于文臣武将发挥自己的特长。

最后是地方郡县制的确立。西周时期是裂土分封制，一旦王权削弱，地方诸侯就会乘机坐大，割据一方。到春秋战国时期，分封制逐渐为郡县制所取代，目的也是为了国君有效地控制地方，加强中央统权统治。郡守县令都是由国君任命的地方大员，可以随时撤换，这样就消灭了地方割据势力，国君的政令可以通过层层机关而下达达到全国各地，从而建立了对地方的绝对统治。

春秋战国时期官制的演变不是一朝一夕所能完成

的。由于政治利益的冲突，守旧奴隶主贵族是不甘退出历史舞台的，他们时时都在发动猖狂的反扑，因而流血冲突史不绝书。就拿官制变革最为显著的变法运动来说，也是经历了足足一百多年的时间才稳定下来。而且其间主持变法者多数不得善终，如楚国的吴起被乱箭穿身，秦国的商鞅受到车裂之刑，这些血淋淋的事实无不说明了奴隶主贵族反扑的疯狂和变法的艰巨性。从而各国所建立的封建专制制度不可避免地带有贵族体制的遗迹，比较完善的封建制度是在秦始皇手中完成的。

五、“黄金台”——春秋战国时期的官吏选任制度

春秋战国时期，是我国政治制度急剧变化的时期，“礼乐征伐自诸侯出”、“大夫专权”、“陪臣执国命”的局面相继出现。周天子的王冠落地，宗法统治秩序被打乱，礼乐崩坏，不可收拾。西周时代宗法贵族世代垄断政治、经济和军事大权的局面，已经一去难返。并且世卿子弟多腐败无能，也不能适应大乱时期日益尖锐复杂的政治斗争形势，这样新型的官吏选用制度就必须取代世卿世禄制。

早在春秋初期，王室式微，诸侯国之间的争斗就开始白热化，最明显的是王国的争夺霸权。为争当霸主，首先要富国强兵。于是各大国之间展开了激烈的政治、经济和军事竞争。竞争的焦点在于人才，这就迫使争霸的大国相继大刀阔斧地向旧的用人制度即世卿世禄制发起了冲击，并进行选贤任能的尝试。齐桓公时任用管仲为

相。管仲首先提出了新的用人思想，认为“德不当其位，功不当其禄，能不当其官，此三者，治乱之源也”，把矛头指向了世卿世禄制，认为世卿子弟无功无才无能，不能担当国家重任，要想治乱兴邦，必须选用贤才。春秋名臣祁奚向国君举荐人才时“外举不避仇，内举不避亲”的事情被广为传颂。虽然春秋时期的这种选贤任能仅把世卿世禄制撕开了一个缺口，但这也给腐烂发臭的用官制度注入了新鲜空气，推动了礼贤下士、招贤纳士风气的形成，为战国时代各国变法、公开废除世卿世禄制打下了基础。

封建地主阶级的官吏选任制度是经过战国时期各国政治家的变法而逐步实现的。从魏文侯时李悝(kuí)的废除爵禄世袭制开始，到秦孝公的商鞅变法，历时一百多年，经过多次反复和流血冲突才得以确立。其一是公开招聘贤才，察其能而授官。战国时期政治军事斗争更趋残酷激烈，各国之间的争斗更趋白热化，其目标是灭其国土，早已撕下了春秋初期五国争霸时那种温情脉脉的面纱，而带有极大的功利目的。因此各国对人才的渴求更为迫切，有贤才则存，无贤才则亡，已是一个不争的事实。同时封建知识分子阶层日趋壮大，并相当活跃。这些出身贫寒的士人多能博古通今，富有政治才干。许多人凭自己的才能游说自荐，这种自荐已成为非宗法出身的士人建功立业、实现抱负的可行捷径，以至在战国时游说纵横之士遍布天下，其中声名卓著者如荀况、商鞅、张仪、苏秦等。这些人的能量很大，史书上说他们“人楚楚重，出齐齐轻，为赵赵完(保全)，叛魏魏伤”。这自然引

起许多国君的重视。燕国燕昭王时，听从大臣郭隗(wěi)的建议，高筑“黄金台”（招贤台），“卑身厚币以招贤者”，各国贤士闻讯而至，其中乐毅来到燕国后，马上被委以重任，以后率五国联军连下齐国七十余城，东方强齐自此一蹶不振。同时在燕国受重用的还有齐国的邹衍、赵国的剧辛、卫国的屈庸等，一时人才济济，蔚为壮观。地处蛮荒的秦国本身教育不发达，人才稀疏，因而主要依靠客卿起家。先后使用的客卿有百里奚、商鞅、张仪、范雎、尉繚、白起等人，这些人都以其卓越的政治军事或外交才能著称于世。秦国之所以能统一六国，实赖于这些客卿之力。

其二是公开任免官吏。无论是中央和地方的官吏，都要由国君任命或罢免。其方式是实行印玺和兵符制度。印玺，就是官府的大印，是官员做官的凭证。所谓印玺制度，就是国君以发放和收回官印，来表明对官吏的任命和免职。没有国君的印玺，任何官员都得不到承认。如公元前238年，秦国的长信侯嫪毐(lào ǎi)作乱，企图征发士兵，就事先伪造国君的御玺，这说明没有印玺，也就意味着没有任何权力和威信，没有人会听你的。兵符制度是国君任命和罢免军官的凭证。兵符又叫“虎符”，一个虎符分左右两半。左边的一半交给带兵的将领，右边的一半留在国君手里。国君要调动军队时将右边的一半交给统帅，去和原来带兵的将领手中的左边一半相吻合，构成一个完整的虎形，方可调动军队。如果没有国君的那右半兵符，任何人都不能调兵遣将。魏国的信陵君窃符救赵的故事就说明了这一事实。这样军队的指挥权就