

制度文明与中国社会

葛剑雄 / 总主编

分职定位 ——历代职官制度

臧知非 沈华 著



制度文明与中国社会

葛剑雄 总主编

分职定位

——历代职官制度

臧知非 沈 华 著



长 春 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

分职定位: 历代职官制度 / 臧知非, 沈华著. — 长春: 长春出版社, 2005.1

(制度文明与中国社会 / 葛剑雄总主编)

ISBN 7-80664-818-6

I. 分... II. ①臧... ②沈... III. 官制—研究—中国—古代 IV. D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 111394 号

责任编辑: 张 樱 封面设计: 王国擎

长春出版社出版

(长春市建设街 1377 号 · 邮编: 130061)

(网址: [Http: //www.cccbs.net](http://www.cccbs.net))

业务电话: 8563443 发行电话: 8561180

长春第二新华印刷有限责任公司印刷

新华书店经销

787×1092 毫米 16 开本 17.5 印张 280 千字

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1—4 000 册 定价: 36.00 元

总序

几年前，我和本丛书的一部分作者应长春出版社之约，撰写了一套《中国历代王朝兴衰启示录》的丛书，以断代的方式综述一个历史时期与治乱兴衰关系重大的史实，兼及该时期的事件、人物、制度及相关因素。由于那套丛书在注重学术质量的同时，兼顾普及性，通过简洁而明白的语言，选择基本而典型的内容，寓经验教训于史实之中，出版以后颇受读者欢迎。以后经修订增补，出版了题为《千秋兴亡》的新版，于2001年荣获“中国图书奖”。

这不仅是对出版社和全体作者的鼓励，也是对这种学术普及化方向的充分肯定。为此，出版社希望我能组织合适的作者，继续这样的努力方向，以适应新世纪的新要求，报答读者们的厚爱。因此，我找了几位原来的作者，并根据新选题的要求，约请了几位新的作者，做到每一种书的作者都是相关方面的专门家，或成绩卓著的青年学者。他们都有各自繁忙的科研和教学任务，有的身兼政府要职，有的是大学重点研究基地的负责人，有的正游学国外，但他们都尽心竭力，及时完成书稿，保证本丛书及时问世。

在出版之际，作为主编，我应该向读者们汇报一下，我们为什么要写这些书，这些书对各位有什么用。

所谓“制度”，是指在一定的条件下形成的法令、礼仪、习俗等规范。早在《周易》中就有这样的话：“天地节，而四时成。节以制度，不伤财，不害民。”根据孔颖达的解释：“王者以制度为节，使用之有道，役之有时，则不伤财，不害民也。”说明统

治者必须要依靠制度的制定和执行，才能保证对百姓的统治符合道的原则，徭役的征发适时，结果就能既不浪费钱财，也不加重百姓的负担。统治者是否能取得这样效果自当别论，但至少说明了统治者对制度的重视。

当然这还只是制度的一部分，实际上，从夏、商、周三代以降，特别是在公元前 221 年秦始皇建立起统一的中央集权制政权以后，大到国家的疆域、政区、职官、军事、财政、赋役、刑法、农田、水利、漕运、邮驿、工商、民族、藩属，小至婚丧嫁娶、衣食住行，没有哪一样离得开当时当地的制度，又没有哪一样不需要制度。有的制度只存在了很短的年代，或者只影响到很小的范围，但有些制度却在中国的绝大部分地区延续了千年以上，在形式上消亡以后往往还起着不可轻视的作用。有的制度还被周边国家学习模仿，甚至原封不动地移植过去，有的至今还在实行。

要了解中国历史，当然可以从具体的事件、人物、朝代入手，但比起纷纭复杂的事件、形形色色的人物和此兴彼衰的朝代来，制度无疑具有更普遍性的意义。从了解制度入手，就能抓住历史发展的脉络，提纲挈领，事半功倍。

本丛书所指的制度是广义的，即不仅包括政治、经济、军事、文化等方面关系国计民生的由政府或政治势力制订并执行的制度，也包括那些约定俗成、在民间起着实际作用的规范和习俗；不仅包括制度的成文的书面内容和官方理论上的解释，也包括不成文却实际起作用的，在实际执行中为官方认可、默许或无法禁止的惯例、成规、变通或瞒上不瞒下的做法；既包括中央的、汉族的、正式设置行政区域的地区，也包括地方的、少数民族的、尚未正式设置行政区域的地区。每种书选择一种或相近、相似的几种制度，概述其具体内容和来源、形成和发展过程、重大的人物和事件、对以往和现实的影响等。

需要说明的是，本丛书不是要写成一部中国制度史，而是要将制度或习俗放在中国历史的大范围中来写，全面反映一项或一

方面制度的理论和实际，特别要注意反映那些在实际上起着作用却不见于明文记载的制度，以及与此相关的人和事。但正如前面已经提到的，中国历史上的制度极其丰富，也相当复杂，有关的史料更浩如烟海，我们只能选择其中一小部分。而且由于受到作者的人选和他们的专业背景的影响，有的本来应该列入的选题只能暂付阙如。

为了便于阅读，作者们一致认为应该用明白流畅的语言、夹叙夹议的方法来撰写，除制度原文或十分必要的背景材料外，一般不用注释，必要的参考书目或文献可附于书后，或在后记中作简要交代。对一项或一方面的制度，不求面面俱到，可以在时间、地点、内容上有所取舍，有所详略。有可能的话还应配上相关的照片、图画、地图、表格等，但考虑到实际困难，不便强求一致。

我给主编规定的责任是确定和设计选题，协助出版社聘请作者，与作者商定内容提纲，提出书中应予以注意的问题，抽阅部分样稿。除样稿看得太少外，其他各项基本做到了。当然另一项是不可缺的，即为本丛书写一篇序言，于是有了上面的文字。

葛剑雄，2003年10月

前言

一般说来，职官制度包括国家机构的设置、官员的选任、官员管理、官员待遇等方面的内容。国家权力就是通过这一系列的制度设计实现秩序稳定和社会运行的。我国历史源远流长，国家机器高度发达，职官制度内容丰富。因此，系统研究和了解这一变迁过程，是准确把握中国历史演变基本规律和传统文化与社会演进的关键之一。

传统中国以君权为中心，国家机器的运转就是以君权为轴心，职官制度的设计就是围绕着实现君王对群臣的控制、保证臣下对君王的忠诚和行政效率这一中心而展开的，其权力结构是一个尊卑有序的金字塔，高居于这个金字塔顶端的就是君主。古人对此有过精辟的概括：“《易》曰：‘天尊地卑，乾坤定矣。卑高既陈，贵贱位矣。’是以法乾坤以作则，因卑高以垂教，设官分职，赐珪胙土，由近以制远，自中以统外，内则公卿大夫士，外则公侯伯子男。咸所以协和万邦，平章百姓，允釐庶绩，式叙彝伦。”（《隋书·百官志》）“法乾坤以作则，因卑高以垂教”是权力结构的指导原则；“设官分职，赐珪胙土，由近以制远，自中以统外，内则公卿大夫士，外则公侯伯子男”，是实现“法乾坤以作则，因卑高以垂教”的制度设计的思路；“协和万邦，平章百姓，允釐庶绩，式叙彝伦”，则是制度的实施目的。这里的“内则公卿大夫士，外则公侯伯子男”是就西周制度而言的。当时国家形态还处于初级阶段，国家机器比较简单，历史越是向后，国家机器越是发达，机构设置也越是复杂，但是其基本原则是一致的，都是“法乾坤以作则，因卑高以垂教”，只是“乾坤”、“卑高”的秩序

更加严密化和绝对化了。

中国历代君主都极为重视总结历史经验，其目的就是探讨如何强化君主对天下的统治。因此，政治家也好、帝王也好、学者也好，无不留意于历代职官制度的总结和探讨，这是一笔丰厚的历史遗产，值得我们认真地研究和把握。但是，职官制度包括的内容太多，要在有限的篇幅里，系统地、面面俱到地叙述其发展历程很难，只能是蜻蜓点水式地一带而过，难以揭示职官制度与社会变迁的内在关系。所以本书采用专题式的写法，分别就君主制度、宰相制度、监察制度、官品与俸禄制度、考课制度、胥吏制度展开叙述和分析。君主是国家权力的核心，宰相则是君主的助手，通过君权与相权关系的变迁可以直接地把握君主专制的发展。监察制度既是澄清吏治的手段，更是控制臣下的制度保证，而要赢得官僚的尽心职守，还必须要有相应的待遇制度，同时根据职务履行状况而升迁黜陟，这反映了官僚政治之下的君臣关系的本质，所以要对官吏的品阶划分、俸禄待遇、考课制度有所了解。在传统中国，国家权力的统治功能、组织功能等等是通过基层官吏来实现的，基层官吏的行为直接影响着社会秩序、民生疾苦，这是了解古代官僚政治的重要环节，所以本书对古代胥吏制度作了必要的介绍。

因为本书是丛书的一种，必须在规定的时间内完成，而我最终确定本书的写作时间较晚；在这期间，又因为一些无法预料的原因和其他工作，我难以集中精力在规定的时间内完成任务。为了按时完成任务，避免辜负主编葛剑雄先生的厚望，不影响丛书的整体进程，遂邀请苏州科技学院的沈华同志共同撰写，第一、第二、第三部分由我撰写，第四、第五、第六部分由沈华撰写，最后由我统一定稿。因为有字数的规定，有些专题没能收入，书中所述，也没能展开，这是需要对读者加以说明的。

臧知非

2004年9月

目 录

第 1 部分 奉天承运：君主制度

一、三代的王权	3
二、春秋战国君主专制政体的确立	11
三、皇帝制度的确立与基本内容	18
四、皇帝的政务活动	33
五、皇位的继承与转移	41

第 2 部分 掌承天子：宰相制度

一、三公权力的变迁：秦汉宰相制度	56
二、转型中的相权：魏晋南北朝时期的宰相制度	70
三、集思广益、相互牵制：隋唐的三省制	82
四、三权分立：宋代宰相制度	92
五、内阁的设立与功能：明清的宰相制度	97

第 3 部分 激浊扬清：监察制度

一、先秦监察制度的发生	109
二、秦汉帝国时期监察体系的形成	116
三、魏晋南北朝的监察制度	124
四、隋唐监察体系的成熟	131

五、宋代监察系统的强化	141
六、明清时代的监察制度	148

第4部分 天道酬劳：官品与官俸制度

一、官爵合一的封爵制	157
二、官爵分离后的封爵制	163
三、官品制度的发展	166
四、俸禄的计算与支付	177

第5部分 奖勤罚懒：考课制度

一、天子巡狩传说中的考课史影	196
二、注重实绩的上计考课	198
三、魏晋考课制度的衰微	205
四、唐宋考课制度的全面成熟	212
五、明清考课制度	222

第6部分 幕后权力：胥吏制度

一、胥吏的含义与起源	229
二、汉唐胥吏阶层的形成与发展	233
三、宋明时期胥吏阶层的膨胀	241
四、胥吏对基层行政的影响	248

主要参考书目	269
--------	-----

第一部分

奉天承运：

君主制度

- ◆一、三代的王权
- ◆二、春秋战国君主专制政体的确立
- ◆三、皇帝制度的确立与基本内容
- ◆四、皇帝的政务活动
- ◆五、皇位的继承与转移

公元前 221 年～公元 1911 年，中国社会一直处于君主专制的统治之下，君主制度是我国传统政治的核心，而中国一直是政治控制一切的社会，若了解中国传统社会，必须了解君主制度。

中国的君主制度从进入文明时代起，直到清朝灭亡，一直呈不断强化的趋势。若从君主的名号看，则以秦朝为界，分为两个历史阶段：在秦朝以前的夏、商、西周、东周（春秋战国）的王权时代，和在秦朝以后的皇权时代。后者是前者的发展，其含义、权力、影响远非前者所能比拟。下面即叙述从王权到皇权的演变过程及其基本制度。

一、三代的王权

1. “夏后氏”与商王

在我国历史上，有一个尧、舜、禹“禅让”的传说一直为后人津津乐道。据说在远古时期，有一位圣明的君王叫做尧，当时天下洪水泛滥，“浩浩怀山襄陵，下民其忧”，洪水太大了，生产不能进行，百姓无以为生，治水是尧的头等大事。治水需要专门知识和能力，经过群臣推荐，尧任命鲧全权负责治水事宜，九年之后而不见效果。尧以为自己无能，得知舜是天下贤人，就把帝位让给了舜，舜经过一番推让，答应暂时行使天子的权力。舜因为鲧治水无功，而把鲧流放，任用鲧的儿子大禹继续治水。大禹接过他父亲的事业之后，用十三年时间，亲自考察全国的山川河流，辨别天下九州的土质特点，历经千辛万苦，三过家门而不入，在总结他父亲治水的经验教训基础上，开凿九条大河，引水入海；又调拨粮食救济灾民，把灾民迁移到适宜居住和生产的地区自食其力，最终取得了治水的完全成功。在治水过程中，大禹充分显示了他的智慧和才干，舜就把帝位传给了大禹，“国号曰夏后，姓姒氏”。（《史记·夏本纪》）大禹在位十年，在巡幸天下，走到会稽时驾崩，传位给了自己的儿子启，结束了君位的禅让，而开始了传子的新时代。这就是

历史上“禹传子，家天下”的由来。

“禅让”是后人对历史传说的美化，从史学的角度看，所谓的“禅让”时代是原始社会解体、阶级社会诞生的前夜，当时的“天子”实际上是部落联盟的领袖，是凭借其能力担当的，能力不能胜任，就被别人赶下台；而这个“能力”并不是传说中领袖个人的品质和才干，是领袖所在的部落人数多少、实力怎样，人数多、实力大，就能坐下去，否则就被别的部落酋长所取代，大禹就是凭借其部落力量取得“天子”之位的。和以往不同的是，姒姓部落集团力量稳定，大禹更采取种种手段巩固自己的地位，保持本族的优势，别人无法从大禹手中夺取领袖的地位，所以开始了传子的时代，从此以后，中国历史正式跨入了国家的门槛儿。在历史上，这“夏后氏”之国，就被称为夏朝，大禹就是夏朝的开国之君，以后历代君主都被称做王，中国的王权时代开始了。

历史上习惯把夏朝君主称为王，但夏人自己则称为“后”。“夏后”就是夏代的王，夏王所在的宗族称为“夏后氏”。东汉人许慎的《说文解字》说，“后，继体君也”，用的就是“后”字古意，“夏后”就是夏后氏中为王的人。从文字学上分析，“后”字的原始字形作“毓”，其字形为女人生孩子的意思，由表示生育的意思引申为国家的君主，这是母系社会在文明时代的遗存。在母系社会时代，人们只知有母不知有父，年长而有威望的“毓”（即“后”）自然就是氏族的首领。随着女权的倾覆和父权的确立，“毓”作为氏族首领的名称传下来了，但内容已经发生了质的变化，“毓”成为男性的专属物。进入阶级社会以后，夏朝的最高统治者沿用了“后”的称号，但早已没有了氏族社会时代的原始民主精神，大小事务不是召集族众共同讨论表决，而是把决策权集中在个人手中，并以神的名义加强对族众的统治。如大禹之子启继承王位之后，引起其他部落领袖不服，特别是有扈氏公开反对，夏启在领兵镇压时说：“今予惟恭天之罚。”（《尚书·甘誓》）意思说，我现在是遵照天意惩罚你。这不一定是夏启的原话，但从中透露出夏王的权威性已经有那

么一点后世专制君主的信息了。

夏朝的国家形态是松散的方国联合体。当时的天下形势是万国林立状态，夏后氏的直接辖区在现在河南濮阳地区，是一个比较大的部族国家，但用后世的眼光看是很小的，纵横不过百里之遥，在其四周则是众多的小方国。这些方国因为力量小，只能服从于夏后氏，听从夏后氏的指挥，但是当这些方国的力量一旦壮大，原来夏后氏之国与众方国之间、各方国之间的力量平衡一旦被打破，夏王的地位就保不住了，商朝就是这样取代夏朝的。

商朝本是夏朝的一个属国，力量壮大之后，推翻夏朝而建立商朝，其国君则直接称为“王”，但在死后则称为“后”。从出土的甲骨文字来看，“王”的称号来源于军事领袖，甲骨文的“王”字作斧、钺的形象，象征着领兵出征。夏朝“王”的含义也是如此，部落酋长的主要任务就是保护族人的安全，首先是军事领袖。只是夏朝离原始社会较近，保留原始传统多一些，而称为“后”。商王部分地沿用夏朝称谓，将“后”作为死后之王的称谓，表明死者生前曾经为王。

商朝国家机器较夏朝发达得多，王在生前死后都有一套制度。商王有意利用天、神的力量强化王权，明确地把自己的血统和上帝连在一起，宣扬说“天命玄鸟，降而生商”，说明商之有天下是有天帝保佑的，商王的权力自然有着神圣不可侵犯性。商朝极其重视祭祀，大小事情都要通过占卜的方式问问神明的意见，天帝是最高神明，商王的祖先以及历代亡故的商王，和天帝有着特殊的亲密关系，是天帝之“宾”，受到天帝的礼遇和保护，商王通过祭祀表示对天帝的感谢，请求天帝保护商朝的统治。现在保存下来的殷墟卜辞中有大量的祭祀天帝、祖先的内容。

商王掌握着最高军政大权，领有众多的大臣，分掌各个职能部门。这些掌握国家各职能部门的大臣也是来自于商族内部的宗族贵族，世代代行使其职权。对于大臣们的意见，商王可以接受，也可以拒绝。具体的如何接受和接受多少，决定于商王的个人素质和



性格。不过，在商朝的早期历史上，原始民主的传统还比较浓厚，遇到重大问题，商王还能对群臣以及其他宗族成员进行解释和说明，而不是一味地强制。如盘庚在商朝历史上是一位明王，是他率领商人最后把都城迁移到现在的安阳（殷墟）的，《尚书·盘庚中篇》记载，在迁都之前，盘庚曾召集群臣部众，向大家说明迁都的理由，指出如不服从迁都决定则要被处死。这一方面表明盘庚对臣下族众以及其他成员有生杀予夺之权，另一方面也说明了原始民主传统的存在，否则，盘庚一声令下，迁都就是了，谁不服从就将谁杀掉就行了，根本没有必要召开什么族众大会。

2. 西周王权的发展

到公元前 11 世纪，兴起于西北黄土高原的姬姓部落周人以现在的陕西岐山为根据地，联合其他方国诸侯向东争夺天下，一举取得成功，那些原来臣服于商的方国转而奉周为共主，一直到公元前 770 年周平王将都城东迁雒邑（今河南洛阳），是为西周。西周的版图较商朝要广大得多，管理方式也要严密得多，但性质上，周王朝的国家结构和商朝没有本质的区别。

西周最高首领称“王”，其直辖地区称为王畿，包括关中和现在河南中西部地区，以镐京和雒邑为基点，对其余广大地区用分封的方式，封给本族贵族和开国异姓功臣到东方、南方、北方，建立自己的国家，接受周王的统治，镇压附近方国部落的不轨行为。周王成为天下共主，并在夏商统治经验的基础之上，采取一系列的措施，加强王权。

周王称自己是上天之子而名“天子”，是受天帝之命统治天下的，周王和天帝是父子关系，这较商王和天帝的关系要亲密得多，由商朝的主客关系，变为了血缘上的父子关系，周王是代表天帝治理天下的。不过，西周统治者虽然这样宣称自己和天帝的关系，在主观上则是利用天帝为巩固自己的统治服务，他们在处理政务时则比较清醒，并不因为有天帝的支持而恣意妄为，而是从商朝的灭亡

中吸取教训，强调执政者的品德，要求敬德爱民。这里的“民”是指统治宗族的成员，不包括被统治宗族在内。

商朝王位的传承是父死子即和兄终弟即并举，因为继承人的不固定，在王室内部难免发生王位之争而影响政局的稳定。西周的王位继承按照宗法制原则，实行严格的嫡长子继承制，即由国君正妻的长子继承，如果正妻无子，则根据国君的个人意愿在庶妻之子中挑选。这样，周王的嫡长子永远都是天下的大宗，是同姓贵族的最高族长，又是天下的最高统治共主。周王的其余诸子就是小宗，分封为诸侯。当然，在诸侯国之内，诸侯之嫡长子又永远是诸侯国的大宗，其余诸子成为小宗，被分封为卿、大夫、士，具体爵级按照亲疏远近确定。西周国家机器的基础是宗族结构，国家制度、国家权力和宗族组织紧密地结合在一起。宗族组织不仅是血缘群体，也是一个政治群体、军事群体、阶级群体。周王是王族即姬姓之族的族长，行使国家的最高权力，其余各级宗族按照等级高低代出任各级官吏，世代行使国家职权，上自执政大臣，下至低级小吏都出自相应固定的宗族。就某一个族来说，出任国家官职者，一般的都是宗子，也就是本宗族的嫡长子。宗子不仅仅是以个人的身份行使权力，也是代表其全族的，也就是说族权和政权都集中于宗子一身，这就是宗族世官制。当然，这不是绝对的，宗族世官制不等于只有宗子一个人才能为官，也不等于某一职官世代代为某族宗子所垄断。所有宗族成员都有任官的资格和可能，但宗子有优先权。至于宗子是否一定接任其父亲的职务，则要看其才干和特长能否胜任，否则可以由该宗族的其他成员出任，所以有“宗职”的说法。

《诗经·小雅·北山》说：“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”周王拥有全天下的一切，拥有国事最后决断权和军队的统帅权。如《史记·周本纪》称周穆王即位之初颇有作为，后来骄傲之心渐长，欲讨伐犬戎以进一步树立个人权威，祭公谋父力谏不可，指出此举违背了列祖列宗“耀德不观兵”的传统，按照祖训，治理国家，以德服人，使周边各个少数民族国家自动归化，而