

|| 专 题 史 系 列 丛 书 ||



---

# 中国历代中央官制史

---

王 超 著

上海人民出版社

|| 专题史系列丛书 ||

# 中国历代中央官制史

王超 著

(1)

上海人民出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国历代中央官制史/王超著.  
—上海:上海人民出版社,2005  
(专题史系列丛书)  
ISBN 7-208-05698-6

I. 中... II. 王... III. 官制-历史-中国-古代  
IV. D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 057876 号

责任编辑 汤中仁 王有为  
封面装帧 王晓阳

·专题史系列丛书·

**中国历代中央官制史**

王超著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 15.5 插页 6 字数 371,000

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

印数 1-4,250

ISBN 7-208-05698-6/K·1133

定价 36.00 元

# 出版说明

在浩如烟海的史学著作中，专题史著作是专门性强而主题面广的一类学术研究专著。这类著作，以政治、经济、军事、文化、艺术、宗教、科学技术等领域的某一专题为研究对象，在广征博引文献典籍和考古发现及前人研究成果的基础上，钩沉稽玄、探幽发微、考镜源流、传承文明，力求翔实而又清晰地展现这些领域滥觞、形成、发展的历史轨迹；在加深对“通史”和“断代史”等相关领域的阐述方面，起着其他论著无可替代的独特作用。

上海人民出版社致力于专题史著作的出版。自20世纪50年代迄今，先后出版了长期从事专题史研究的专家、学者撰著的《中国货币史》、《中国古代冶铁技术发展史》、《中国印刷史》、《中国天文学史》、《中华文化史》、《中国民间宗教史》、《中国舞蹈发展史》、《中国杂技史》、《中国小学史》等一大批专题著作，受到海内外学界和广大史学爱好者的欢迎和好评。

为了满足学术界和广大读者的需要，我社决定组织出版“专题史系列丛书”，并从历年已出版的数百种专题史著作中遴选出一批学术价值较高、出版时间较长的图书，汇入“专题史系列丛书”，分批出版，以飨读者。

本书原为我社1998年出版的百卷本《中华文化通志》之一的《中央职官志》，此次改版重印前，请作者对全书作了若干增补、删改和订正，并将书名改为《中国历代中央官制史》。

## 作者简介



王 超 1935年生，字仲甫，笔名任岩。江苏涟水人。中国政治制度史和法律史学家。1962年毕业于复旦大历史系。历任南京大学副教授、教授，南京大学东方法律文化研究中心主任，中国法律史学会理事，复旦大学、北京大学、河南大学讲座教授，法国马赛第三大学等校客座教授。著有《法学探微》、《中国政治制度史》、《中国法律思想通史》、《中国法律与家族制度研究》、《〈大唐六典〉校注》等合著或独著之专著10余部，撰有《评宋代中央集权制度》、《我国封建时代中央与地方关系论述》、《〈唐六典〉研究》等论文20余篇。

# 目 录

导 言	1
-----	---

## 第一编 总 论

第一章 领土与人口	9
第一节 领土	9
第二节 人口	15
第二章 政府与经济	22
第一节 发展经济是治国第一要务	22
第二节 政府与财政	25
第三节 政府与城市文明	30
第三章 政府与官制	40
第一节 君主与主权	40
第二节 君主制政府与职官	51
一、奴隶制政府与职官	51
二、封建制政府与职官	54
第三节 民国政府及其官制	58

<b>第四章 法律与道德</b> .....	63
第一节 儒家的“礼治”法律观 .....	63
第二节 以礼入法 .....	64
第三节 家族本位原则 .....	67
第四节 君主专制的护身符 .....	71
一、封建社会的法律 .....	71
二、封建社会的道德 .....	74
<b>第五章 儒与中国的官</b> .....	76
第一节 官与儒的起源 .....	76
第二节 儒与士与博士 .....	82
第三节 官与科举制度及儒学 .....	86

## 第二编 奴隶制时代的中央政府机构

<b>第六章 奴隶制国家的建立和政治制度的演变</b> .....	93
第一节 奴隶制国家的建立和发展 .....	93
第二节 奴隶制时代政治制度的演变 .....	99
第三节 先秦中央政府机构的发展 .....	102
<b>第七章 从辅弼顾问到丞相制度的发展</b> .....	109
第一节 相职的起源 .....	109
第二节 商周师保辅弼制度的发展 .....	110
第三节 丞相制度的确立 .....	112
<b>第八章 奴隶制政府的中央政务机关</b> .....	115
第一节 三代中央政务机关建制 .....	115

第二节	春秋战国时期诸侯国政务机构的发展与变化·····	118
<b>第九章</b>	<b>宗教历法官属</b> ·····	122
第一节	宗教神职官属·····	122
第二节	先秦历法官属·····	124
<b>第十章</b>	<b>王室事务官属</b> ·····	127
第一节	王室总管和国君侍从官属·····	127
第二节	督察国家政务官属·····	128
第三节	王室事务官属·····	129
<b>第十一章</b>	<b>官吏任用制度</b> ·····	131
第一节	官吏的教育与仕途·····	131
第二节	爵制与秩禄·····	134
第三节	官吏的考课与上计·····	137
第四节	致仕制度·····	138

### 第三编 封建王朝的中央政府机构

<b>第十二章</b>	<b>宰相制度</b> ·····	143
第一节	秦汉丞相制度·····	143
第二节	隋、唐宰相制度·····	148
一、	宰相的机关·····	152
二、	宰相的职责·····	158
三、	宰相的任免·····	162
第三节	宋、辽、金、元宰相制度·····	164
一、	宋宰相制度·····	164



二、辽宰相制度·····	167
三、金宰相制度·····	169
四、元宰相制度·····	171
第四节 明、清的内阁与军机处·····	172
一、明代的内阁·····	172
二、清代的军机处·····	175
<b>第十三章 九卿制度·····</b>	<b>179</b>
第一节 秦汉九卿·····	179
一、秦代九卿·····	180
二、汉代九卿·····	180
第二节 魏晋南北朝诸卿·····	195
第三节 隋、唐九卿·····	203
一、隋代九卿制度·····	204
二、唐代九卿制度·····	207
第四节 宋、元、明、清诸卿·····	209
一、宋代诸卿·····	209
二、元代诸卿·····	214
三、明代诸卿·····	218
四、清代诸卿·····	220
<b>第十四章 尚书六部·····</b>	<b>223</b>
第一节 尚书六部的起源与发展·····	223
第二节 隋、唐六部·····	231
一、隋朝六部·····	232
二、唐朝六部·····	235
第三节 宋、辽、金、元六部·····	244

---

一、宋代六部·····	244
二、辽代六部·····	251
三、金代六部·····	252
四、元代六部·····	255
第四节 明、清六部·····	258
一、明代六部·····	258
二、清代六部(附:理藩院、总理各国事务衙门、 通政使司)·····	267
<b>第十五章 诸监、院、馆制度·····</b>	<b>273</b>
第一节 诸监·····	273
一、秘书监(省)·····	273
二、国子监·····	276
三、都水监·····	279
四、钦天监·····	280
五、军器监·····	282
六、将作监·····	283
第二节 诸院·····	284
一、翰林院·····	284
二、宣徽院·····	286
三、集贤院·····	287
四、崇文院·····	288
五、太医院·····	288
第三节 诸馆·····	290
一、史馆·····	290
二、国史馆·····	291
三、弘文馆·····	291

<b>第十六章 中央监察机关制度</b> ·····	293
<b>第一节 谏官制度</b> ·····	293
<b>第二节 御史台</b> ·····	301
一、御史的起源·····	301
二、秦汉时期的御史台·····	302
三、魏晋隋唐的御史台·····	305
四、宋元时期的御史台·····	308
<b>第三节 明清都察院</b> ·····	309
<b>第十七章 儒家文化与官吏的任用制度</b> ·····	312
<b>第一节 官吏的教育与培养</b> ·····	312
<b>第二节 官吏的选拔与任用</b> ·····	315
一、官吏的选拔·····	316
二、官吏的任用·····	321
<b>第三节 官吏的考核与奖惩</b> ·····	323
一、考课制度·····	323
二、奖惩制度·····	327
<b>第四节 官吏的俸禄和致仕</b> ·····	331
一、官品·····	331
二、官俸·····	332
三、致仕·····	342

#### 第四编 民国时期中央政府机构

<b>第十八章 民国政府国家元首</b> ·····	354
<b>第一节 南京临时政府国家元首</b> ·····	354
<b>第二节 北京政府国家元首</b> ·····	355

---

一、临时大总统、大总统 .....	355
二、临时执政 .....	356
三、陆、海军大元帅 .....	357
第三节 广州、武汉国民政府国家元首 .....	358
第四节 南京国民政府国家元首 .....	359
一、国民政府主席 .....	359
二、总统 .....	360
<b>第十九章 民国政府行政机关 .....</b>	<b>361</b>
第一节 南京临时政府行政各部 .....	362
第二节 北京政府国务院及行政各部 .....	363
一、国务院与国务总理 .....	363
二、各部 .....	364
三、国务院直属厅局 .....	368
第三节 南京国民政府行政院 .....	371
一、行政院与院长 .....	372
二、各部委署 .....	373
三、各部的组织与职权 .....	374
四、各委的组织与职权 .....	384
五、各署的组织与职权 .....	389
<b>第二十章 民国政府立法机关 .....</b>	<b>391</b>
第一节 北京政府的国会 .....	392
一、临时参议院 .....	392
二、第一届国会 .....	394
三、约法会议 .....	396
四、参议院 .....	397

---

第二节	南京国民政府立法院·····	399
一、	立法院·····	399
二、	立法院各会处·····	402
第二十一章	民国政府司法机关·····	405
第一节	北京政府司法机关·····	406
一、	司法行政机关·····	406
二、	司法审判机关·····	407
三、	法制机关·····	410
第二节	南京国民政府司法院·····	412
一、	司法院·····	412
二、	司法院直属机关·····	416
第二十二章	民国政府考试机关·····	421
第一节	北京政府考试机关·····	421
一、	国务院铨叙局和文官典试委员会·····	422
二、	政事堂铨叙局和文官考试典试委员会·····	423
第二节	南京国民政府考试院·····	424
一、	考试院·····	425
二、	考选委员会·····	426
三、	铨叙部·····	429
第二十三章	民国政府监察机关·····	432
第一节	北京政府监察机关·····	432
一、	审计处和审计院·····	432
二、	肃政厅·····	434
第二节	南京国民政府监察院·····	435

---

一、监察院·····	436
二、监察院直属机关·····	438
<b>第二十四章 民国政府中央其他职能机关·····</b>	<b>442</b>
<b>第一节 北京政府中央其他职能机关·····</b>	<b>442</b>
一、总统府秘书厅·····	442
二、政事堂·····	443
三、蒙藏院、国史馆等·····	444
<b>第二节 南京国民政府中央其他职能机关·····</b>	<b>446</b>
一、国民政府委员会·····	446
二、国民政府直属各处·····	447
三、国民政府直属各委·····	449
四、国民政府直属各院·····	458
<b>第二十五章 民国政府文官任用制度·····</b>	<b>460</b>
<b>第一节 北京政府文官任用制度·····</b>	<b>460</b>
一、官等·····	460
二、任用资格·····	463
三、任用程序·····	466
<b>第二节 南京国民政府文官任用制度·····</b>	<b>468</b>
一、官等与官俸·····	468
二、甄别与登记·····	470
三、任用资格·····	471
四、任用程序·····	473
<b>参考文献·····</b>	<b>475</b>

# 导 言

中央政府机构是国家政治制度的重要组成部分。历代政府都十分重视中央政府机构的建制与研究。

作为儒家经典之一的《周礼》，开宗明义便指出：“惟王建国，辨方正位，体国经野，设官分职，以为民极。”〔1〕这是儒家学者提出的古代国家的建国大纲。从此，《周礼》一书即成为儒家理想化的一部国家“宪法”〔2〕。孔子曰：“制度在《礼》，文为在《礼》”〔3〕。古代国家的典章法制，皆存在于这部《礼经》之中。清末著名学者孙诒让撰《周礼正义》称：“此经为周代法制所总萃，因章缚典，经曲毕咳。”“古经五篇，文繁事富，而要以大宰八法为纲领，众职分陈，区畛靡遗。其官属一科，《叙官》备矣。”〔4〕是以东汉大儒二郑释经，多征此书；考之马、班史志，卫、应官仪，率多符合。嗣后作为封建时代“正史”的二十四史，在《本纪》、《志》、《表》、《列传》四个基本组成部分中，《职官志》则为典章制度《志》的重要篇章之一。

秦汉时期，是中国封建时代中央集权制统一国家的奠基时期。统治者为提高政府权威，维护新的统治秩序，“令人无愚智，入朝不

---

〔1〕《周礼》卷一《天官·冢宰》第一，《十三经注疏》本。

〔2〕参见钱穆：《中国历代政治得失》，台北东大图书有限公司1977年版，第47页。

〔3〕《礼记·仲尼燕居》，《十三经注疏》本。

〔4〕参见孙诒让：《周礼正义·略例》，中华书局1987年校点本，第3页。

惑”〔1〕,整理与撰述汉代中央政府机构的论著,便成为统治者的迫切需要。司马迁著《史记》,未专设职官志。班固著《汉书》,十“志”中亦缺职官之制;其妹班昭“奉诏校补”的八“表”中有《百官公卿表》一篇,首开正史述官制之例。但《汉书·百官公卿表》失之于“仅列官府之目,未详分职之名”〔2〕。于是在班固以后,东汉时期又陆续出现了《汉官》(作者佚名)、王隆《汉官解诂》、卫宏《汉官旧仪》、应劭《汉官仪》、蔡质《汉官典职仪》,以及三国时吴国的太史令丁孚《汉仪》等关于职官制度的专书。清代学者孙星衍等辑有《汉官六种》。晋初司马彪撰《续汉书》,《百官志》为八“志”之一。范曄《后汉书》无“表”无“志”,刘昭注《后汉书》时,将司马彪的《续汉书》八“志”加以注释,合并于范书。其中《百官志》一篇析为五卷,重点放在中央政府机构,先宰相,后诸卿,每叙一官,由职官名称到定员编制,而后职掌、下属机构及其员吏等项内容,体制严整,史实详备,成为从《晋书》到《清史稿》十三部正史中《职官志》撰述的基本模式。

唐朝是我国封建时代经济文化繁荣鼎盛的时期,封建王朝各项典章制度亦达到完备化和法制化的阶段。唐玄宗开元二十六年(738年)颁行的《唐六典》,把国家机关三省六部九寺诸监各部门,分30卷,将其建制、职掌、上下承接运转,用立法形式颁行全国。《唐六典》“可以称之为唐朝行政法规大全”,也是“我国现存的一部最古老的行政法典”〔3〕。《唐六典》不仅在唐代有充分的法律效力,在唐以后,对我国封建社会后期诸朝的机构设置与行政管理,也有极为深远的历史影响。如封建王朝中央政府六部体制,从唐朝定制作为封建国家行政中枢,一直沿袭至清朝末年,上下千余年,六部设官的编制总数

〔1〕《后汉书·百官志序》引胡广注曰。

〔2〕王国维:《观堂集林》卷一九《齐鲁封泥集存序》。

〔3〕参见张晋藩主编:《中国法制史》,群众出版社1982年版,第203--204页。



始终保持在 1100 人左右,如此稳定的中央行政中枢,领导着疆域辽阔的一统大帝国。〔1〕

《唐六典》对于唐宋时期及其以后的《通典》、《通志》、《文献通考》、《会要》和《会典》的产生,均有直接的影响。而“三通”、《会要》、《会典》,以及后来产生的“续三通”、“清三通”,则是唐宋以后封建王朝典章制度的总结性成果。唐代杜佑撰《通典》200 卷,《职官典》占 22 卷。《宋会要辑稿》800 万字,《职官》部分占全书的四分之一,对宋代政府机构的建制与演变,作了极为详尽的记述和研究。明清《会典》则完全按照中央政府内阁、六部、理藩院、都察院、大理寺、国子监、翰林院等部门体制进行编纂。所以,明清两朝《会典》堪称明清两代中央政府机构总集。清代又有“续三通”和“清三通”的编纂,分别记述自唐或宋到清代乾隆朝包括中央官制在内的典章制度。清代乾隆年间官修志书的高度发展,有其深刻的社会政治背景。明清时期,当世界资本主义的近代文明迅猛向前发展的时候,中国的皇帝和封建统治阶级,仍在精心修补封建专制统治的政治围墙。《明会典》和《大清会典》就是明清两朝统治者为了修补和加强皇权极权专制这道政治围墙的两项重大工程。《明会典》历经弘治、嘉靖、万历三朝续修而后定,《大清会典》亦是历经康熙、雍正、乾隆三朝续修而后定,均指派重臣多人总裁其事,可见明清两朝统治者是何等重视。《四库全书简明目录·钦定大清会典》提要指出:“凡一切大经、大法,无不胪载,宏纲细目,条理秩然。允足凌跨《周官》,不但超轶《唐典》也。”〔2〕四库馆臣把《大清会典》的地位和重要性,抬高到凌驾于儒家经典《周礼》和超轶于唐代行政法典《唐六典》之上。清以“例”治天下,一岁汇

〔1〕 参见王超:《我国古代的行政法典——(大唐六典)》,《中国社会科学》1984 年第 1 期。

〔2〕 见《四库全书简明目录》卷八《政书类》。