

黨政軍人事管理人員第二訓練班講義

歷代人事行政制度

李飛鵬編述

# 歷代人事行政制度目錄

## 第一章 總述

## 第二章 組織

第二節 周代之人事行政組織

第二節 兩漢之人事行政組織

第三節 魏晉六朝之人事行政組織

第四節 隋唐之人事行政組織

第五節 宋元之人事行政組織

第六節 明代之人事行政組織

第七節 清代之人事行政組織

## 第三章 考試

第七節 唐虞之考試

歷代人事行政制度

目錄

歷代人事行政制度

目錄

第二節 夏商周之考試

第三節 兩漢之考試

第四節 魏晉六朝之考試

第五節 隋唐之考試

第六節 宋代之考試

第七節 遼金元之考試

第八節 明清之考試

第四章 銓敍

第一節 唐虞之銓敍

第二節 夏商周之銓敍

第三節 春秋戰國之銓敍

第四節 兩漢之銓敍

第五節 魏晉六朝之銓敍

第六節 隋唐之銓敍

第七節 宋代之銓敍

第八節 遼金元之銓敍

第九節 明代之銓敍

第十節 清代之銓敍

## 第五章 考績

第一節 唐虞之考績

第二節 夏商周之考績

第三節 兩漢之考績

第四節 魏晉六朝之考績

第五節 唐代之考績

第六節 宋代之考績

第七節 金代之考績

第八節 元代之考績

第九節 明代之考績

歷代人事行政制度 目錄

第十節 清代之考績

第六章 結論

第一章 緒論

第二章 宋明之考績

第三章 清初之考績

第四章 康熙六十年之考績

第五章 雍正之考績

第六章 乾隆之考績

第七章 嘉慶之考績

第七章 考績

第八章 宣統之考績

第九章 附錄

第十章 新學派之考績

第十一章 宋明之考績



# 歷代人事行政制度

## 第一章 總述

國父孫中山先生云，「中國的考試制度，是世界的最好制度」，又云「國父學者，近來考察中國的制度，便極發美中國考試的獨立制度，也有倣效中國的考試制度，去考取真才，像英國近來舉行文官考試，便是說從中國倣效過去的，不過英國的考試制度，祇考試普通文官，還沒有達到中國考試權之獨立的精神」，由國父之言觀之，可知吾國考試制度之在世界政治史中，實具有重要之價值；抑國父之所謂考試制度，其範圍實包括考選與銓敘而言，蓋古人取士，將以官之，三代之時，法制雖簡，而考核本明。毀譽既公，而賢愚自判，往往當時士之被舉者，未有不入官，初非有二途也。降及後世，法令滋多，遂以科目為取士之途，銓選為任官之途，二者之途輒既分，則士之所以進身者，亦復不一其道，而要以科目一途，得人最盛，故進士之科，歷唐宋以迄明清，皆行之而不舍，卒之非常之士，亦皆願出於其途，藉以致通顯而為國用，此國父所以稱我國考試制度為世界最好的制度，而亦我國歷代人事制度之所由肇也。

## 歷代人事行政制度

以言我國歷代人事制度，其範圍至爲廣泛，舉凡設官分職，鄉舉里選，銓敍考績，勛賞國卹，班秩俸祿等之屬於人事者無論矣，即古之學校教育，亦固不與舉賢有關，茲篇之述，以限於篇幅，僅及考選銓敍考績三項，而以人事機關之組織冠其首，將以明其遞遷變遷之跡，藉知我國人事制度之確立，其來有自云爾。

先言考試，虞書敷納以言，雖爲考試制度之權輿，但初無所謂設科也，自漢設科以來，科目紛如，不知凡幾，於是始有科舉之名，而考試制度之雛形，至是始具，隋唐以降，制科代興，於是所挾持以求天下士者，不得不重在進士一科，遂令天下學子，雖有絕學高志，亦不能不降心相就，以肆力於詩賦帖括之業，大抵自漢至隋以前，唯行孝廉秀才之科，自隋唐至明清，唯行進士之科，至博學宏詞之目立，則尚文而不考行，故韓昌黎謂古之豪傑，必慚是選，而且試以經義，律以時藝，則所尚者，皆無用之文矣，取士於帖括，其所取者安在哉，但鄉舉里選之法壞，士之抱寸長挾一藝者，非此無由自進於功名，此進士一科所以歷唐宋元明清而行之罔替者也。

次言銓敍，古代稱所謂銓敍，天工人代，用之者唯知明目達聰，自皋陶有知人官人之謨，盡性術之變，以收俊乂之用，而夏禹以之顯俊，商湯以之丕釐，亦所謂名與實符而已，周官既立冢宰，詔廢置而掌其權，後有兩吏執士權而貳於中，司士掌其版而知其數，然亦不過論才度德而未嘗限

以流品，謹方馭柄，而不必拘於資格，此所謂立賢無方。用人唯才也。降及漢代，凡郡國之官，自別駕長史下，皆刺史守相辟除署用，又調僚屬及部民之賢者，舉爲秀才廉吏，而貢於王庭，或拜爲郎，或出爲他官，以補員闕，似有資格之繩矣。又如以明經進者爲博士侍中，以武勇進者爲大僕郎將，名隸市籍者，不得爲官，入財爲官者不署右職，似有流品之別矣。然而賈誼二歲至大中大夫，平津數歲至宰相封侯，是未嘗專立資格也，黃霸以入粟至宰相，汲黯以任子至九卿，是未嘗專拘流品也。終漢之世，吏治不至於蠹敗者，是不能不歸功於銓選之得法也。自魏文帝時，陳羣立九品官人之法，未察支行，先察世系，訶銓始拘流品矣。晉依魏制九品之法，內官則吏部尚書司空左長史主之，外官則大中正小中正主之，其後上品無寒門，下品無世族，故銜謹請除九品，復古鄉舉里選，而時不能行，逮北魏崔亮奏立停年格，不問事之可否，專以停解日月爲斷，沈滯者頗稱之，蓋其時官員既少，應選者多，亮方官吏部，亦不得已爲此例也，論者謂資格之拘，甚於流品之別，而以魏之選舉失人，斷自亮始，自是繼亮爲尚書者，利其便已，多踵而行之。至唐開元中裴光庭復作循資格，其法益視停年爲備，宋初入仕，文臣屬中書，武臣屬樞密，吏部不過注擬州縣及幕職而已。自太宗以後，銓注乃悉歸吏部，明萬曆中，孫丕揚爲吏部尚書。因中宮請托，難於應付，乃制爲掣籤法，凡聽選及考定升降者，歸雙月大選，改授改降丁憂候補者歸單月急選，悉聽人自掣，銓法



自此一變，其時宮禁相傳爲至公，顧人才不分賢否，地方不論繁簡，而一以掣籤注之，其弊顧炎武論之特詳，而顧大昭且作竹籤傳以譏之，實則孫氏於當日亦不得已而爲之也，而清代吏部選人，且本之爲金科玉律矣。

至於考績，古史之言考績者，如三載考績，列於虞書，六計弊吏，詳於周官，西漢以六條察二千石，東漢以三公掌考核，魏晉考課之制，蕪而不備，唐之課最，條目紛如，宋承五代之後，民樂便安，吏易爲治，故其時節目疏闊，然尚有審官考課兩院之設，元有六事之審課，明定考滿之法，規，降及滿清，準乎明制，而斟酌損益，自京察大計之制行，而考績制度，遂益趨於嚴密矣。

## 第二章

### 組織

#### 第一節 周代之人事行政組織

我國人事機關之設置實肇始於姬周，蓋周盤二代，郁郁乎文，政制文物，於斯爲盛，而設官分職，遂亦超越前代，考其職官數額，多至六萬三千餘人，杜佑通典，周內官二千六百四十三人，外諸侯內六萬一千零三十二人，以如此衆多之職官，自非有較完善之人事機關，不足以資管理。按尚書周官冢宰，掌邦治，統百官，均四海

，而周禮天官治官之屬，大宰卿一人，小宰中大夫二人，宰夫下大夫四人，上士八人，中士十有六人，旅下士三十有一人，太宰之職，掌建邦之六典，以佐王治邦國，小宰之職，掌邦之六典八法八

則之貳，以逆邦國都鄙官府之治，宰夫之職，掌治法以考百官府郡縣鄙之治，又周禮夏官司土下大夫二人，中士六人，下士十有二人，府二人史四人，胥四人，徒四十人，掌羣臣之版，以治其政令，歲登下其損益之數，辨其年歲，與其貴賤，周知邦國都家縣鄙之數，卿大夫之數，以詔王治，司勳上士一人，下士四人，府二人，史四人，胥二人，徒二十人，掌六卿賞地之法，以等其功，此周代人事機關組織之概況，後世以六部分配六官，吏部實準周禮天官之職，然考太宰總百官，以掌邦治，與後世專司銓選者不同，故杜佑以爲吏部之任，出於夏官之司士，其說最允。

## 第二節 兩漢之人事行政組織

西漢成帝置尙書四曹各有其任，其一曰常侍曹，主丞相御史公卿事，其二曰二千石曹，主刺史郡國事，後又置三公曹爲五曹，東漢光武，以三公曹主歲盡考課諸州郡事，并改常侍曹爲吏部曹，主選舉祠祀事，至靈帝時復改吏曹爲選部，其下均置侍郎令史，主作文書起草。

## 第三節 魏晉六朝之人事行政組織

魏承漢制，仍置五曹尙書，改選部爲吏部，吏部之名防此，晉置六曹，而吏部尙書仍魏之舊。宋以吏部尙書領吏部刪定三公比部四曹事，四曹各置郎官，分掌曹務，而銓選官吏，則由吏部曹掌理，齊梁陳三朝制度相因，殊少改革，惟以吏部統轄百官之進退黜陟，故其地位與權力，於列

曹中，特爲重要。

晉宋以降，吏部尚書之秩，較各曹尚書常高一，部曹置郎官，秦漢已有是制，後魏於吏部尚書下設吏部考功主爵三曹，吏部曹掌選授，考功曹掌考察治績，主爵曹掌頒賜爵祿，北齊因之未改。

第四節 隋唐之人事行政組織

隋以吏部尚書統轄吏部主爵司勳司功四曹，以侍郎貳尚書，部曹之以侍郎爲貳卿自此始。

唐承隋制而稍加損益於吏部尚書侍郎之下，分設吏部司封司勳考功四曹，吏部曹設郎中員外郎各二人，餘三曹各設郎中員外郎各一人，凡官吏之選授考績封爵諸事屬文職者歸吏部，屬武職者歸兵部，六部之中，以吏兵兩部爲最要，開元以後，居宰相之職者，常兼領吏兵二部尚書，實際部務外，則由侍郎處理。

第五節 宋元之人事行政組織

宋則舉文武職官之選敍併歸吏部掌管，初以審官東院流內銓掌文選，以審官西院三班院掌武選

吏，元豐中釐定官制，裁去審官等院，以其職悉悉歸吏部尚書統理，於其下分設吏部司封司勳考功四曹，各曹置郎中員外郎都司主事等官，分掌其事，而以吏部尚書總其成。

元世祖中統初，以吏兵禮爲左三部，設尙書侍郎，及諸屬官，後屢有更改，至至元七年設六部，吏部居其一，尋又定部曹官制，吏部尙書侍郎中員外郎主事等官掌文武官之調補封爵考課殿最，文武兩途之任免黜陟均歸吏部統管，此爲宋元兩代一貫之制度。

#### 第六節 明代之人事行政組織

明初，六部屬中書省，權輒多仰丞相意志旨，洪武十三年中書省革，部權乃專，而吏部尤居首要，蓋有明一代用人之權，悉由吏部，其組織則置尙書三員，左右侍郎各一員，部內分設文選驗封稽勳考功四清吏司，司各置郎中一人，員外郎一人，主事一人，其職務之分配，則爲（一）又選清吏司掌班秩升遷改調，（二）驗封清吏司掌封爵襲廕褒贈，（三）稽勳清吏司掌勳級名籍褒養，（四）考功清吏司掌考課黜陟。凡各司所掌事務，以屬文職者爲限，其屬武職者，則歸兵部掌管，與唐代吏兵二部分掌文武人事行政同，而與宋元兩代異，是亦各有其政治上的需要耳。

#### 第七節 清代之人事行政組織

清制，概因明舊，故吏部組織及職掌與明初無異，惟增置滿洲書及滿左右侍郎各一人，部內分設文選考功稽勳驗封四清吏司，各以郎中員外郎主事等官分掌司務，光緒二十一年，於尙書之上，加置管理部務大臣一員，統理部務，至四清吏司之職務分配，則爲（一）文選清吏司掌文職官之品





自由競爭而入第二等。夏商周之考試亦本。

其士未嘗。

舉司天光。

其士未嘗。

虞書所紀，均在萌芽。而三代法制，汗漫難稽。王制載有虞氏夏后氏殷人周人養老皆有學。意或選舉即行於學校之中，證以王制所云「命鄉論秀士，升之司徒，曰選士；司徒論選士之秀者而升之學，曰俊士，升於司徒者，不征於鄉，升於學者，不征於司徒，曰造士，大樂正論造士之秀者，以告於王，而升諸司馬曰進士，司馬辨論官材，論進士之賢者以告於王，而定其論，論定然後官之，任官然後爵之，位定然後祿之」，則選舉似有法度，而考試亦併行於選舉之中，又周禮地官司徒，記鄉大夫之職「三年則大比，考其德行道藝而興賢者能者，鄉老及鄉大夫帥其衆寡，以禮禮賓之，厥明，鄉老及鄉大夫羣吏獻賢能之書於王，王再拜受之，登於天府，內史貳之」，則賓興選舉與職存專司，似鄉舉里選之制，至成周而大備，惟其行否，未可盡知，而春秋以降，世臣專政，爵貴相高，是周初學校選舉之制，即行亦不久，至戰國開布衣卿相之局，以智力取榮利，不惟無事於考試，并已廢黜於選舉，惟官人之法自世家一變而至於布衣，以智力而不以爵貴，固足啓漢代策試求賢之漸也。

### 第三節 兩漢之考試

此不。

舉舉之不。

姑舉其。

其。

漢高祖十一年下詔求賢，已具設科取士之意，至文帝十五年，詔舉賢良能直言極諫者并親策之，爲漢延策試賢良之始，武帝元光元年初，令郡國舉孝廉各一人，終兩漢之世，賢良孝廉二科，得人

最盛，而孝廉之選，恆較賢良爲難，其變革亦較多，大抵賢良合於直言極諫文學高第諸科，其改之也以言，故多加策試，孝廉兼有茂才異等至孝篤行諸科，其取之也以行，故重於考察，言采易見，而德行難知，策試可憑，而考察難見，此不得不以考試補選舉之不逮，故選舉法制之變遷，逐漸趨合於考試，觀於光武時歲察廉吏茂才，

建初十一年詔光祿中二千石廷尉將軍監察御史各歲舉茂才孝廉各十人

有似考試期間之雛形，章

帝時以四科辟士，

建初八年詔以四科辟召德行高妙經明行脩明曉法令剛毅多略

有似考試分科之雛形，和帝時按丁口分配取率，

郡國率二十萬

口舉孝廉一人每滿二十萬，遞增一人，不滿二十萬，二歲一人，不滿十萬，三歲一人，

有似考試名額之雛形，順帝時從左雄奏，初令郡國舉孝廉，

限年四十以上，諸生試家法，文吏課箋奏，更有似於考試年齡，及筆試科目之雛形，夷考此等法制之由來，多懲選舉一時之弊而設，初以孝廉之選，應者寥寥，或「萬家之縣無應令者」，

文帝十一年詔或

「闔郡不荐一人」，

武帝元朔元年詔

於是有遷歲察舉之制，但「選舉不行，邪佞未生」，

明年紀中元二年詔

「刺史守

相，不明真僞」，

章帝建初元年詔

於是有四科辟召辨詰職事之制，又恐舉額不均，於是有按口分配之制，

又以「郡國舉孝廉，率取年少能報恩者，蒼宿大賢，多見廢棄」，

後漢書樊豐傳

於是有有限年試才之制，變革

愈繁，而規制亦愈近於考試，惟其根本精神，仍不失爲選舉之遺，蓋秀孝諸科，皆先舉後試，非以自由競爭而入選，賢良多微已仕，鮮及布衣，其策士求言，率因天災時變而起，孝廉則卽拜官，多

取虛聲以冀薦辟，後雖間加考校，究不以考試爲唯一進身之階，均非憑才取士。此漢代考試，僅得謂爲已具雛形，仍不能離選舉而獨立，亦時爲之也。

第四節 魏晉六朝之考試

考試制度雖創始於兩漢，惟因其僅爲懲弊而設，故不但考試，不能循是發展，成爲定制，卽選

舉弊端，亦無從防懲，蓋嘗試於選，平等競爭之精神終難發揮，至有「舉秀才不知書，察孝廉

父別居，寒素清白濁如泥，高第良將怯如鷄」之諺，拘什子士大夫遂致以不應辟舉爲高，而靈桓之

際，主荒政謬，靡士橫議，激濁揚清，致有汝南月旦評之風，是品隲人物之柄，已自上遷移而下，

適其時天下軍興，士流播遷，詳覈無所，魏陳羣乃制九品官人之法，一州郡縣皆置大小中正，各以

本處人任諸府公卿及台省郎吏有德充才盛者爲之，區別所官人物，定爲九等，覈天下人才士庶，悉

秦之中正，此制沿用於魏晉南北朝，以迄隋初。雖其間未廢察舉，并亦未嘗無考試，魏歲察孝廉，

勿拘戶口老幼，帝私亦以經學爲先，明帝太極晉策賢良，或言因緣假托，且至於再

武，阮瞻傳：太守秀孝，科至齊集試，天子或親臨之。鍾典奏：齊策秀才定有考格。乃齊謝梁不拘寒品。

[illegible]

陳才諒吏部  
八年詔  
陳昂豐良  
陳之朋  
四年詔  
杜翹兼行考詔  
陳鳳銓開  
和十六年  
徐承年諱

孝，其有脫誤至飲墨水，脫容刀，

齊書禮議本

更經有後世場規之制，但其時「歷承離亂，衣冠殄盡，寇

賊未甯，既日不暇給，弗遑勸課」，

陳書儒林傳序

諸州秀才，聞常考試，皆憚不行」，

齊書儒林傳

「其有到者，

并振疾至欲下崇脩學校普延五年，以展講習」，

齊書孔坦傳

此其時，既無發展考試之環境，故中正之制

，乃得乘時盛行，粗具一時選「之平」，

齊書衛浚傳

及其末流，務依黨利隨愛憎，以致上品無寒門，下

品無勢族」，

晉書劉毅傳

於是其弊畢彰，而選政自上而下之途始窮，窮極則變，而考試獨立之運會至

矣。

### 第五節 隋唐之考試

隋初立進士科

煬帝大業二年

略肇科舉取士之基，惜隋祚不永，未宏厥施，至唐高祖武德五年，開科

取士，除學館出身之生徒，由州縣發解外，其非生徒，可令投牒自進，疏名列到，大類今之報名履

歷書，考試之機會，至此乃一律平等，自唐虞以來之考試思想萌芽，嬗遞至此，始揭藥自由競爭之

精神，得離選舉羈絆而劃然獨立，其最足奠定考試制度之基礎者，即考試權之獨立行使，不受任何

權力之侵害，唐明皇欲為進士王如誡改官，宣付禮部，宜與及第，而中書門下牒禮部，應依例考試

，所語林傳為佳話，故唐代對於考試，最可珍貴之貢獻，為自由競爭與考試權獨立之精神，至其影