



人事管理干部中等专业试用教材



中国历代 官吏制度

劳动人事部人事教育局
安徽省人事局 组织编写

劳动人事出版社

中国历代官吏制度

劳动人事部人事教育局 组织编写
安徽省人事局

张文芳 编著

责任编辑：余炳荣

劳动人事出版社出版
(北京市和平里中街12号)

北京印刷一厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米 32开本 9.5印张 213千字

1987年9月北京第1版 1987年9月北京第1次印刷

ISBN 7-5045-0039-9/D·006 统一书号：3238·234

印数：1·17,200册 定价：1.55元

前 言

为提高国家机关干部的文化和专业素质，中央要求国家机关所有干部在几年内要达到中专以上文化水平。对不具备中专水平的，要进行正规化培训，经考试，及格者发给中专毕业证书。

发展干部中专教育，是干部教育中的一个重要层次，是培养中级专门人才的重要途径。为了尽快使全国人事管理干部队伍在文化和专业结构上趋向合理，以适应社会主义现代化建设的需要，适应经济体制和政治体制改革的需要，由劳动人事部人事教育局和安徽省人事局、北京市人事局、江西省劳动人事厅组成了人事管理干部中等专业教材编写领导小组，组织北师大分校、江西省行政管理干部学校、安徽省人事干校和安徽省档案局等有关单位的专家、学者和经验丰富的实际工作者编写了人事管理干部中等专业试用教材。这套教材共九种书，有《人事管理》、《行政管理学基础知识》、《人事心理学》、《中国历代官吏制度》、《西方文官制度》、《人事档案管理》、《电子计算机及其在人事管理上的应用》、《社会学知识》、《人事统计》。

人事管理干部中专教材，坚持“四项基本原则”，理论联系实际，体现了为经济体制和政治体制改革服务的根本宗旨。教材从在职人事干部的实际出发，注重基本理论、基本知识、基本技能的阐述和介绍，做到了科学性、系统性、实用性三

者结合，既照顾知识面的广度和深度，又突出了重点，内容深浅适度，简明实用，贯彻了少而精的原则。因此，既可作人事管理干部中等专业教育的教材，也可供全国各行各业从事人事管理工作的同志自学考试、自修研究之用。

这套教材在编写、出版过程中，承蒙各位编写人员的大力合作和有关单位的大力支持，在此谨表感谢！

劳动人事部人事教育局

1986年12月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 基本概念	(1)
第二节 学习中国历代官吏制度知识的意义与方 法	(4)
思考题	(12)
第二章 原始社会终结时期萌芽中的官吏制度	(13)
第一节 民主选举氏族首领的制度	(14)
第二节 部落联盟首领的“禅让”制度	(16)
第三节 萌芽形态中的设官分职制度	(21)
思考题	(23)
第三章 中国奴隶社会的官吏制度	(24)
第一节 国家机构与职官的建置	(24)
第二节 夏商周的选任制度	(31)
第三节 官吏培养教育的方式	(39)
第四节 考核奖惩职官的方式	(42)
第五节 职官的等级待遇制度	(46)
第六节 官吏致仕制度的雏形	(50)
思考题	(52)
第四章 春秋战国急剧变革的官吏制度	(53)
第一节 政府机构与职官建置的变动	(53)
第二节 急剧变化的选官用人制度	(55)

第三节	新兴封建国家的养士制度·····	(64)
第四节	封建国家官吏考核奖惩制度初步形成 ·····	(69)
第五节	封建国家官吏监察制度的初步形成·····	(71)
第六节	封建国家官吏等级待遇制度的确立·····	(73)
思考题	·····	(76)
第五章	秦汉时代的官吏制度·····	(77)
第一节	政府机构与职官的建置·····	(77)
第二节	秦代官吏选任制度·····	(82)
第三节	汉代官吏选任制度·····	(85)
第四节	官吏的培训教育制度·····	(97)
第五节	官吏考核与奖惩制度·····	(103)
第六节	官吏监察制度·····	(109)
第七节	汉代官吏的等级、待遇制度·····	(114)
第八节	汉代官吏致仕制度·····	(117)
思考题	·····	(119)
第六章	三国两晋南北朝的官吏制度·····	(120)
第一节	政府机构与职官的建置·····	(120)
第二节	九品中正制度·····	(125)
第三节	选任官吏的其它制度·····	(142)
第四节	官吏考核奖惩与监察制度·····	(144)
第五节	官吏的等级待遇制度·····	(149)
思考题	·····	(151)
第七章	隋唐时代的官吏制度·····	(152)
第一节	政府机构和职官的建置·····	(152)
第二节	科举制的确立和推行·····	(158)
第三节	科举制度的发展·····	(161)

第四节	选任官吏的其它制度	(170)
第五节	官吏培养教育制度	(172)
第六节	官吏考核与奖惩制度	(177)
第七节	官吏监察制度	(184)
第八节	官吏的等级待遇制度	(186)
第九节	官吏致仕与抚恤制度	(193)
思考题		(197)
第八章	宋辽金元的官吏制度	(199)
第一节	政府机构与职官建置	(199)
第二节	官吏选任制度	(204)
第三节	官吏培养教育制度	(220)
第四节	官吏考核奖惩制度	(221)
第五节	官吏监察制度	(226)
第六节	官吏的等级待遇制度	(229)
第七节	官吏致仕与抚恤制度	(236)
思考题		(239)
第九章	明清时代的官吏制度	(240)
第一节	政府机构与职官建置	(240)
第二节	科举制的衰落与西传	(244)
第三节	选任官吏的其它制度	(260)
第四节	官吏培养教育制度	(264)
第五节	官吏的考课与奖惩制度	(268)
第六节	官吏监察制度	(275)
第七节	官吏的等级待遇制度	(279)
第八节	官吏致仕与抚恤制度	(284)
思考题		(287)

附 表

一、历代中央行政长官职称表·····	(288)
二、历代宰相职称表·····	(289)
三、历代官学主管官员职称表·····	(290)
四、历代省级长官职称表·····	(290)
五、历代府级长官职称表·····	(291)
六、历史县级长官职称表·····	(291)
主要引用及参考书目·····	(292)
后 记·····	(295)

第一章 绪 论

第一节 基本概念

中国历代官吏制度是中国历代政治制度的一个重要组成部分，属于政治学的范畴；它的发展过程，又是中国历代政治史的一方面内容，因此它又属于历史学的范畴。任何政治制度都不是孤立地存在和发展的，讲历代官吏制度，不能脱离历代的政治环境；历代官吏制度本身的发展，又呈现某种相对的独立性。因此客观地说，中国历代官吏制度是介于政治学和历史学之间的边缘学问。

中国历代官吏制度，也就是中国自夏至清各个历史时代的用人制度。按中国历史的传统分期，中国古代社会只到1840年；而清朝政府在此后继续统治着中国，一系列官吏制度并未因鸦片战争的打响而中断推行；直到辛亥革命爆发，清朝统治才告覆灭，其官吏制度也随之终止推行。这样，要比较全面地了解中国历代政府的官吏制度，就不能完全按“古代”的历史学分期只讲到1840年，而应该顺沿清朝统治的终结而讲到1911年，包括了近代人事制度的一部分。

什么是官吏？笼统地说，所谓官吏，就是历代担任国家各级政府各种职务的人员。马克思认为，“公职活动是国家官吏的义务和天职”^①。从公职活动的这个突出特点而论，官吏就是历代国家的公职人员。在上古时期，官吏是大小官员

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷第299页。

的通称。《易·系辞下》说“百官以治”；《国语·周语上》说“百吏庶民”；因此韦昭注释说：“百吏，百官也”。到中古时期，官和吏往往有所区别：官是主持国家各级政府（部门）公职活动的人员，“长官”一辞即源于此；吏则多指各级长官的僚属或差役。乐府词《孔雀东南飞》里有“君既为府吏”句，杜甫诗《石壕吏》中有“暮投石壕村，有吏夜捉人”之句等。当然，在大多古代典籍中的“官吏”，多为历代各级政府、部门全体公职人员的通称。

实际上，中国历代官吏主要包括几方面人员：1. 国家除最高君主以外的中央和地方各级政府机构的所有行政官员；2. 各官曹（部）的所有僚属；3. 军队各级将校和幕僚，它们历来有自己相对独立的管理体系，但仍属于国家官吏的总范畴。不过，因公务性质不同，历代国家官吏分为文、武两大系统，故有“文官”“武官”之称，“文武百官”即由此出。总之，历代国家的所有官吏，都是奴隶制或封建制社会里大大小小的统治者，他们的使命是向“天子”、皇帝负责，是历代最高君主实施专制统治的助手和工具。

那么，什么是官吏制度呢？抽象地说，它是历代国家关于官吏事务的管理体系，也就是历代王朝以官吏本身为直接对象的管理制度。中国自夏朝建立以后，公职人员的队伍日渐扩充和庞大。对这众多的官吏，从选拔、任用到致仕、丧葬即从进到退，有一系列的彼此密切联系的事务要处理。这就要有章可循。官吏们所从事的事务性质纷繁复杂，职责大小不等。国家对他们的各种管理规章就要有的放矢，切实可行，达到有效地约束和激励天下官吏，使他们在不同的岗位上为国家尽忠效力的目标。历代王朝的这些约束和激励官吏的规章和准则，从产生发展到相对完备，日渐形成了用人行

政的相对独立的管理体系。这个管理体系就是我们所要系统了解的历代官吏制度。

中国历代官吏制度包括中国历代王朝的设官分职（即设置政府机构与职官）制度、官吏的选拔任用制度、官吏的培养训练与教育制度、官吏的等级与待遇制度、官吏的考核与升降奖惩制度、官吏的监察制度、官吏的致仕（即退休）制度、官吏的丧葬抚恤（xù叙）制度等一系列规章制度。这些不同环节的管理规章，构成了中国历代官吏制度的基本内容。在中国奴隶社会和封建社会里，这些制度主要由最高奴隶主“王”和最高封建君主皇帝，以“王命”和“制”“诏”等形式颁布的有关措施所构成，因而具有法律效力。

国家是阶级统治的工具。奴隶主阶级也好，封建地主阶级也罢，既要统治，就先要设立统治机构（即所谓“官府”“官署”或“官衙”）和官职，以为实现统治的杠杆。历代所设机构和官职，并不是全由最高统治者随心所欲，而是多少依据了客观需要和各代政治态势，有一定规章可循的。这类关于设立国家机构与官职的编制制度，也就是历代的设官分职制度。这是其它各项官吏制度的基础。

官吏选拔任用制度，就是历代国家通过不同方式发现人才，将社会上的德才兼备者吸收到国家各级机构中，授以官职，委以政务，使之成为国家官吏，从事公职活动的一系列措施和规章。在我国古代，官吏选拔录用制度俗称考选制度，被选做官称入仕。官吏任免制度，是关于任命和罢免官吏职务的规章。官吏的选拔录用与任免的系列规章，构成官吏选任制度。

官吏的培养教育与训练制度，是历代政府采取有效方式培养和训练后备和在职官吏，以提高国家官吏队伍的思想文

化素质的有关措施和章程。历代的“官学”制度，就是这类制度。

官吏考核与升降奖惩制度，是历代国家对于各级官吏的守职情况实施检查督促，据此赏勤罚懒，提拔优秀，淘汰昏庸，从而有效地激励各级官吏忠勤守职积极性的有关规章制度。

历代国家对于中央和地方各级机构、部门和官吏的公职活动，实施监督、纠察，以检举和纠正其忽守失职行为，弹劾国家机关和官吏中违犯朝廷纲纪法度者。这一类有关措施，就是历代的官吏监察制度。

中国的奴隶社会和封建社会是森严的等级社会，突出的标志就在于统治阶级内部自高至低分成严格的若干等级，以此确定各级官吏的政治和经济生活地位。历代政府关于官吏政治、经济利益分配的规章措施，就是历代官吏的等级待遇制度。

官吏致仕制度，近、现代人们习称退休制度。历代国家关于管理因老、病衰而退职休息的官吏事务的各种规定和章程，构成了历代官吏致仕制度。另外，有些朝代处理以身殉职、因公伤亡官吏的丧葬及其眷属的安抚体恤，也是有一定规则的，这就是历代的抚恤制度。

上述各个环节的规章制度，相辅相成，互相影响，共同调节着历代国家的管理机制，促进着历代国家统治的强化。

第二节 学习中国历代官吏制度

知识的意义与方法

一、历代官吏制度是一份珍贵的政治遗产

中国有四千多年连续发展的文明史，科学技术文化等方

面都曾长期走在世界的前列，这不能不与中国历代的官吏制度有密切联系。官吏制度是历代上层建筑的基本结构。没有历代一整套较成功的符合当时国情因而比较切实可行且不断发展的官吏制度的调节作用，中国就不可能有灿然人类的古代。长期以来，不少西方的专家学者对此备加赞誉。他们有人称古代中国是世界上“政治修良的头等国家”，甚至说“人类思想的确不能想象出比中国更好之政府”^①。中国古代“政府机构完备严谨，举世无双”，这是法国文豪巴尔扎克的 评价^②。

自 18 世纪的启蒙学派以来，西方著名专家学者对中国历代政府职官制度的赞赏并非偶然。中国历代官吏制度中确有过不少合理性、进步性、民主性甚至科学性因素。用历史唯物主义观点看这些因素，就不能低估和抹煞，也是低估和抹杀不了的。我们仅从以下两个侧面去分析，即可得出这一结论。

首先，中国自秦汉时起就是世界上人口最多的泱泱大国。在这里，国运昌隆，绵延不断。历代国家积累了丰富的宝贵的管理经验，其中包括国家机构管理的经验。早在公元前 3 世纪，中国就建立了中央的三公九卿制，地方的郡县制；后又历经三省六部制、地方的省州县三级制，二府三司制、内阁制等体制，经不断改新，渐次发达。历史的实践表明，这套管理体制是符合当时国情的。由此引起了世界各国政治家的兴趣、关注和仿效。至今有不少国家的机构、职官仍沿用着中国历代的名称：如英国的枢密院与内阁制，美国的五十大州、日本的中央各省及大臣等等。中国历代成功的

① 引自邓嗣禹《中国考试制度史》附录。

② 参见北京师范大学出版的《巴尔扎克》。

设官分职制度已渗透到外国政府制度中。

其次，早在公元前5世纪的战国时代，中国就已开始实行公开招聘人才、广开才源等选拔公职人员的制度。后经察举、策试、九品中正和科举考试制度，几经变革和创新，逐步形成了一套以公开竞争、统一考试、择优用人作为突出特点的官吏选任制度，从而促成了古老大国的人才济济，英俊辈出。这一制度特点，更深地渗透进世界各国的文官制度中，并成了今天外国文官制度的基本原则。西方政治家、理论家都对此公认不讳，他们一致认为西方文官制度创始于中国，中国是世界近现代文官制度的故乡。1982年，曾任美国国家人事总署署长的艾伦·坎贝尔，在北京大学做演讲时说：当我接受联合国的委托，来中国演讲文官制度时十分惊讶。因为“在我们西方国家的所有政治学教科书中，当谈到文官制度的时候，都把文官制度的创始者归于中国”^①。

如此等等。中国历代官吏制度不仅是中国，也是世界珍贵的政治遗产之一。它所具有的某些合理内核，是值得也需要我们去重新认识和加以清理的。“历史是有生命的，僵死陈腐的记录不能表现那活泼泼的生命，全靠我们后人用新的历史观念，去整理它，认识它”^②。整理、认识中国历代官吏制度的根本目的在于，吸取它的教训，借鉴它的经验，为社会主义的精神文明建设服务，而不是颂古非今。

二、改革的需要

我国现已处于经济起飞的新的历史时期。经济体制改革正向新的深度和广度挺进，政治体制改革也已推向前台。改

① 引自李盛平《中国文官制度的成就及影响》。载《政治学研究通讯》1984年第6期。

② 《李大钊选集》第483页。

革和完善现行干部管理体制和制度，已是党和国家紧要的议事日程之一。早在 1984 年 5 月召开的全国政治学与法学“七五”规划会议上，即把人事制度改革的理论研究列为全国重点科研项目，并成立了联合攻关的“人事制度改革课题组”。会上强调了对人事制度改革的理论研究要贯彻四个原则，其中第二条就是要“从古今中外的综合比较研究中，借鉴有益经验，完善我国人事制度”。

按照我国人事制度服务于经济建设这一总的改革构思，我们在进行人事管理体制和管理制度改革时，必须根据客观态势的发展，在马列主义、毛泽东思想基本原理的指导下，科学地总结人事管理的历史经验，借鉴古今中外人事制度中有益的东西、合理的因素，结合我国的现实，逐步地建立起一套比较完善的具有中国特色的干部管理制度。这是我国人事制度改革所预期的目标。

人事管理是一典型的人文学科，有自己鲜明的特点和发展规律性，是随着人类社会的不断演进而产生和逐步发展起来的。我国现行人事管理制度中相当大的成分是由历代官吏制度演变而来的。历代官吏制度作为我国人事管理制度的第一个发展阶段，存在和推行了四千年左右。在其推行期间出现过不少弊端，留下了劣根性；同时也确有许多成功的经验。借鉴这些经验，吸取本民族的优秀政治遗产，是保证我们的人事管理制度具有中国特色的重要条件。

中国历代官吏制度中，究竟有哪些合理因素和成功的经验，又有哪些深刻的教训？这些都包涵在历代官吏制度产生、发展的过程及其丰富的知识内容中。因此，只有先下一番功夫，认真学习和熟悉这些知识，才有可能全面地认识我国人事管理制度的历史和现状。

然而长期以来，在应不应该吸取历代官吏制度的精华，为当代人事管理服务的问题上，不少人存有种种偏见和误解，需要我们拨乱反正，统一认识。当前必须处理好几种关系。

（一）正确处理清除腐朽意识与吸收优秀文化的关系

不少同志说，我国封建社会历史太长，留下许多沉重的包袱，使我们的社会主义建设事业步履艰难。比如封建专制官僚制度，在我们的干部队伍中留下了家长制、领导职务终身制、宗法观念、等级观念和任人唯亲、以权谋私、轻视知识和知识分子等腐朽意识。因而我们对中国历代官吏制度主要是保持警惕，加紧清除残余的封建意识，而决计不能再吸收了。

批判和肃清现实生活中的封建主义、官僚主义、专制政治的影响，这是我们思想领域的艰巨长期的任务。但这种“肃清”不能搞“一刀切”、“一锅煮”，良莠不分。事实上，中华民族历史上的精神文明成果本身，就是抵制反动、落后、腐朽意识的健康力量。中国历代官吏制度中选贤任能、鼓励竞争、择优用人、考核监督、奖功惩过，官吏中“当官不为民做主，不如回家种红薯”的社会责任感等等，这类措施和观念，都具有一定的进步、民主意义。我们不能轻易地怀疑和否定这些历史的宝贵遗产。如果我们能够把这类文明成果发扬光大，用共产主义的思想方式加以改造和升华，就能成为我们端正党风、克服不良风气、加强干部队伍思想建设的强大力量。假如我们的干部，都能象范仲淹所说所做的那样，“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”，还会有人以权谋私吗？假如我们的干部都能做到孟子所倡导的“富贵不能淫，贫贱不能移，威武不能屈”，还有腐化变质的现象吗？假如

我们的领导干部真正有任人唯贤、“尊贤为大”的用人思想，还会有人任人唯亲、嫉贤妒能、轻视知识和知识分子吗？基于这样对历代官吏制度遗产作用的分析，我们就应该清醒地认为，既要剔除中国古代官僚政治所遗留下的腐朽意识，也要敢于和善于大胆吸收历代官吏制度中的瑰宝，使它转化为新的进步因素。这两者是对立统一关系。

（二）正确处理革新与温故的关系

有的同志认为，现在是 20 世纪 80 年代，通过对外开放、对内搞活和经济体制改革，社会结构和经济生活正在经历着深刻的变动。人事管理制度改革已在健康地发展。我们现在最需要的是合乎时代精神和潮流的新型人事管理观念和意识。历代官吏制度是过去的东西，有惰性因素，现在还去研究它，太缺乏时代感不说，对于人事管理体制和人事管理制度的改革与创新都是不利的。

这是把继承优秀传统文化与改革创新对立起来的糊涂观念。我国人民长期流传着孔子的哲语：温故而知新。鲁迅先生说：“读史就愈可以觉悟中国改革之不可缓了”^①。

改革和创新现行干部体制和管理制度，当然首先要靠党的正确政策，创造性地运用马列主义、毛泽东思想的科学原理，研究社会现实，学习和引进先进的管理经验。同时，也必须认真总结我国自己的历史经验。尤其是我们做干部工作的同志，对我国历代的官吏制度若明若暗，不知所以，就不能正确地评价现行干部制度，无法理解会有这样或那样的弊端和阴暗面；也就不能理智地投身改革与创新。因此，要将人事制度的改革顺利推向前进，就必须全面提高人事干部的自我知识素质和改善群体知识结构，其主要途径就是创造性

^① 《鲁迅全集》卷 3《华盖集·这个与那个》。