

中国官制史

韦庆远 柏桦 著
东方出版中心



中国官制史

韦庆远 柏桦 著
东方出版中心



图书在版编目 (CIP) 数据

中国官制史/韦庆远, 柏桦编著. —上海: 东方出版中心, 2001. 9

ISBN 7-80627-682-3

I. 中… II. ①韦…②柏… III. 官制-历史-中国 IV. D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 055650 号

中国官制史

出版发行: 东方出版中心

地址: 上海市仙霞路 335 号

电话: 62417400

邮政编码: 200336

经销: 新华书店上海发行所

印刷: 昆山亭林印刷厂

开本: 850 × 1168 毫米 1/32

字数: 340 千

印张: 14 插页: 2

印数: 3,000

版次: 2001 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 7-80627-682-3/K·83

定价: 22.00 元

版权所有, 侵权必究。

前 言

根据古文献记载和大量考古文物证实,中国早在四千多年前即已产生了早期奴隶制国家职官制度,其后随着社会政治形态的发展变化而不断进行重大的调整和变革。自先秦迄明清,历代统治者无不极端重视政治体制及职官制度的建设,视之为维护和实现统治权力的主要工具。中国历史上关于政制和官制的典章、法规、条例浩如烟海,保存着大量围绕政制、官制兴利革弊的评论和著作,出现过许多为创建、改革和完善当时政制、官制作出了卓越贡献的政治家、政论家,其中包括帝王将相、王侯贵族、官僚士夫及在朝在野的各色政治人物。中国官制史就是研究中国国家行政制度、职官制度产生、发展和演变的历史。举凡中央和地方各级政权机关的设置、调整、罢废,文武百官的选拔任用、考核监督、等级待遇、升黜奖惩,政府百司和大小官吏职、责、权、利的划分和运用,各个时期总的国家体制及行政、立法、司法、军事、监察、人事、财政、文教、民族区域管理等各种典章制度的形成和实际运作情况,制度兴革演变对社会发展的影响和在当时政治生活中所起的作用等,方方面面,无不涵盖其中。因此,中国官制史是中国历史和中国传统文化不可分割的基本组成部分,它既是历史学研究领域一门重要的专门史,也是政治学的重要分支学科,具有很高的学术研究价值。

传统意义上的官制史研究,一般包括三个方面:一是官职、官品、官禄的确定;二是官吏权、责的划分;三是对官吏的监督、任免程序。但这种研究方式仅能表述出职官制度的体系结构和典章法

规方面的内容,却难以反映和体现历代统治者对官制的具体操纵运用及这一上层建筑对当时国计民生曾产生过的正负面影响。官制史研究的精髓之一应该是分析、考察和阐述官制的实际运用方式及其内在的权力制约机制。如果离开了这一点,当代官制史的研究只能是对前此朝代《会典》、《会要》、《则例》等官书的摘编综述。我们认为,在中国官制史的研究工作中,当然要重视各个时期国家机器的形成和发展模式,还要着重探讨其所以设废和变迁的原因和效果。某些制度何以前后所起的作用截然不同?某些官府和官职何以曾权倾一时,其后竟然又被剥夺尽实权,仅存留框架,流为摆设?而另外一些制度或机构,在其创设初期,虽然地位低微,并未具有法定的职责地位,但却能逐步掌握控制军国大权,成为枢垣重镇?或职衔虽高而被架空,或职分未定却已声势显赫,历代的官制实际上一直处于新陈代谢的演变过程之中。在古代漫长的皇权专制统治历史进程中,对官制的运用,往往因人而异,因时而异,因事而异,名与实脱节,体与用悖离。有鉴于此,我们在本书中既力图较准确地阐明历代各种类型和级别官制的架构形式和权责范围,还致力于更加具体地评述它们的实际运行状况和所起的作用。

有鉴于中国古代社会,特别是在秦始皇统一全国,称号皇帝,中央朝廷设丞相、太尉、御史大夫之官,地方划分郡县之后,大体上奠定了此后官制的框架规模,“二千年之政制,秦制也”,历代的官制存在着明显的继承关系。所谓“汉承秦制”到“清沿明制”等等,无非都是如实地反映着历史上存在过的事实。有些朝代的官制因袭前代成法较多一些,是大同而小异;而另外一些朝代变革的幅度较大一些,但还是异中有同。为避免在这本篇幅不太大的书中过多的重复,我们没有按顺序对每一朝代官制逐一作全面叙述,而是采取纵切专题论述的体裁,即将皇权和皇位继承、中央和地方行政、军事、法律、财政、文教科举、吏治人事等制度,各自分别列为专

题,作跨越朝代的综合叙述,从这些专门问题的演变中,凸显出它们各自的发展脉络和在不同时期的不同特点。我们在叙述中比较着重存同述异,但绝不是低估了各朝各代之间因传承沿袭而留下的“同”,因为我们也深切理解到,所有这些专门制度的发展变化是绝不能脱离各自所处的历史总体条件的,它们无非都是总的官制史不可分割的组成部分。所有这些不同类型的官制也都是代有因革,而且互有联系和制约,绝不是一套僵死、孤立和停滞的板块。对这些专门制度分别作认真具体的探讨,对总的中国官制史研究,应该能作出必要的充实。

我们还认为,研究中国官制史,不能够仅以官方典章正式记载的官府和官员为限,而应该放眼到一些长期存在于各级官署衙门之内,其活动又体现着官方的意图和职能,已组合成为各级官府不可或缺的人物,诸如书吏、衙役、幕友,以至家人、长随之类。这类边缘性的人物,虽然多未“入流”,获取正式官职,但却参与处理各级官府相当重要的日常公务甚至机要政事,能量颇大,常常仗官之威,恃官之势,威临百姓之上,有时却又能补官之短,解官之困,社会目之为“官人”。因此,我们在本书中也以一定篇幅对这类人物的职能活动及其社会作用,作有区别的必要的分析评论,将之纳入官制史的范围之内。

本书两位作者,谊属师生而兼同事挚友。二十年来,我们共同致力于包含官制史在内的中国政治制度史的研究。我们曾经受国家教委的委托,编写过一部按朝代顺序叙述的《中国政治制度史》,被列选为全国高等学校文科教材,并获全国文科教材一等奖;又承全国高等教育自学考试委员会的委托,编写过另一部按专题体裁叙述的《中国政治制度史》。这次我们又接受东方出版中心的委托,共同撰写了这部《中国官制史》。全书由韦庆远统稿总成。在写作过程中,我们依照《东方文化史丛书》的总体编辑要求,尽力做

到学术性与通俗性相结合,可读性与准确性相统一,深入浅出,雅俗共赏。希望此书出版后,能对中国传统文化的研究和普及工作稍有助益。

在本书写作过程中,我们得到东方出版中心李渡同志的关心和督促,还与王钟翰、林天蔚、叶显恩、杜婉言、黄武、余兴安各位师友进行切磋研讨,具体成果体现在本书各有关章节中。另外,阎改芝同志对全书引用的史料逐一进行了核对,谨在此一并表示衷心的感谢。

韦庆远

柏桦

2001年4月

内 容 提 要

中国传统文化源远流长,博大精深,深刻而持久地影响着中国社会和历史的发展进程。就广义的“中国传统文化”而言,其内容几乎涵盖了几千年来中国历史发展进程中逐步形成和积累起来的所有精神文明成果。举凡政治制度、经史学术、思想文化、艺术宗教、民族关系、中外交流乃至社会生活中形成的礼仪习俗等无不归纳其中。为推动中国文化的研究、传播和发展,本中心特邀请一批在当今中国历史、文化研究领域卓有建树的专家学者为撰稿人,编辑出版这套《东方文化史丛书》。《中国官制史》系其中一种,全书共十一章,四十余万字,从宏观、动态、大历史的角度,以专题史的形式,全面系统地分析介绍了四千余年来中国国家行政职官制度产生、发展和演变的历史。本书荟萃了作者数十年研究政治制度史之心得,堪称是一部职官制度史研究的总结性著作,其中导论、王权与皇权、中枢机构、地方官制、胥吏和幕僚诸章尤为精彩。为促使社会科学和传统文化向大众普及,本书在行文风格上努力追求学术性与通俗性相结合,可读性与准确性相统一,深入浅出,雅俗共赏。现在奉献在读者面前的,就是一部具有深厚文化内涵、较高学术品位、丰富知识容量,文字流畅、简明易懂的概论性学术专题史读物。

目 录

前言	1
导论	1
第一节 研究官制史的意义和方法	1
第二节 中国官制史的特点	4
第一章 中国官制的形成和发展	15
第一节 传说中的三皇五帝	16
一、三皇	17
二、五帝	19
第二节 原始社会出现的官制萌芽	22
一、原始氏族组织	22
二、部落联盟组织	25
第三节 中国古代官制的发展略程	29
一、早期国家的官制形成	30
二、争霸时期的官制发展	34
三、皇权专制制度下的官制变化	39
第二章 王权和皇权制度	46
第一节 王权制度	46
一、王权制度形成过程	47
二、王权的体现形式	50
三、对王权的制约	57

第二节 霸主和集权制度	60
一、霸主的出现和体现权力的形式	60
二、中央集权制度的形成和君权的体现形式	62
第三节 皇帝制度	69
一、作为王朝最高首脑的皇帝	69
二、皇帝的名位制度	70
(一) 皇帝的名号	71
(二) 皇帝的名位	73
(三) 皇帝名位制度的特点	78
三、皇帝的权限和行使方式	79
(一) 皇权的行使方式	80
(二) 保证皇权行使的组织机构和君临之术	81
(三) 皇权的运用	85
(四) 皇帝制度的特点	89
第四节 王位和皇位继承制度	91
一、王位继承——嫡子继位制度的确立	92
二、皇位继承——保护和防范措施	93
(一) 皇位继承制度的发展	94
(二) 选立皇位继承人的标准和条件	96
(三) 维护皇位继承的保护和防范措施	102
第五节 皇权的变态形式——外戚和宦官专权	108
一、后宫制度与外戚政治	108
(一) 后妃制度	110
(二) 女官制度	111
(三) 后妃专权与外戚政治	112
二、官省制度与宦官政治	122
(一) 宫省制度	123
(二) 宦官组织的形成和发展	128

(三) 宦官专权的政治局面	133
第三章 中枢辅佐机构	153
第一节 贵族辅政的职官和辅政制	154
一、夏商周三代贵族辅政的职官和辅政制	154
二、秦汉以后早期国家的辅政职官和辅政制	156
第二节 宰相开府施政的官制和辅政制	159
一、宰相开府施政辅政制的形成和发展	159
二、宰相开府施政辅政制的运作方式及特点	163
第三节 宰相机构参议的官制和辅政制	165
一、帝官层次与中外朝官	165
二、宰相机构参议辅政制的沿革	175
第四节 宰相听命拟旨辅政制	185
第五节 清末责任内阁的官制和辅政制	191
第六节 辅政制度的发展规律及其特点	193
第四章 中央政务机构和主要职官	206
第一节 战国以前的国家政务机构	206
第二节 三公九卿与中朝官尚书的政务机构	208
第三节 公省监台卿卫的政务机构	211
第四节 以《周礼》为本的政务机构	214
第五节 以三省六部为核心的政务机构	216
第六节 诸使差遣负责制的行政管理结构	219
第七节 “因俗而治”的行政管理机构	221
一、民族传统管理机构	221
二、以统治民族为主导的管理机构	223
第八节 以一省制为核心的政务机构	226
第九节 以六部为主体的政务机构	228

第十节	晚清的中央政务机构	230
第五章	司法和监察机构	234
第一节	司法机构	234
一、	中央司法机构	234
二、	地方司法行政	239
第二节	监察机构	243
一、	中央直接控制的监察机构	243
二、	各级政府部门的监察机构	249
第六章	军事制度	254
第一节	兵役制度	254
一、	郡县兵役制	254
二、	谪罪兵役制	255
三、	招募兵役制	256
四、	世袭兵役制	257
五、	发奴为兵制	258
六、	民壮兵役制	259
第二节	军事编制和管理体系	260
一、	军事编制	260
附表		262
二、	兵种配置	266
三、	军事管理体系	268
四、	军事刑罚	271
第七章	财政制度	275
第一节	财政收支	275
一、	赋税制度	275

二、徭役制度·····	279
三、土贡制度·····	280
四、财政收支·····	280
第二节 财政机构·····	282
一、中央财政机构·····	282
第三节 经济机构·····	287
一、先秦经济机构的形成·····	287
二、秦以后的经济机构·····	289
第八章 地方官制·····	293
第一节 历代疆土和地方行政区·····	293
第二节 行政区名称的由来及级别变化·····	301
第三节 各行政区的官吏设置·····	307
一、先秦地方行政管理体制·····	308
二、秦以后的地方行政管理体制·····	312
(一) 省的主要长官和官府机构·····	312
(二) 道的主要长官和官府机构·····	315
(三) 路的主要长官和官府机构·····	317
(四) 府的主要长官和官府机构·····	319
(五) 州的主要长官和官府机构·····	320
(六) 郡的主要长官和官府机构·····	324
(七) 县的重要长官和县衙机构·····	326
(八) 基层行政组织·····	328
第四节 少数民族地区的官制·····	331
一、西域都护和民族校尉·····	331
二、羁縻府州和都护府·····	332
三、土官制度和改土归流·····	334
四、蒙藏地区的特别管辖·····	336

第九章 文教卫生等机构 ·····	342
第一节 文教机构·····	342
第二节 天文历象机构·····	348
第三节 图书管理和编撰机构·····	351
第四节 医药卫生机构·····	352
第十章 胥吏、幕僚和家人 ·····	355
第一节 胥吏·····	355
第二节 幕僚·····	361
第三节 家人·····	365
第十一章 职官管理制度 ·····	372
第一节 官吏选拔制度·····	372
一、先秦的官吏选拔制度·····	372
二、秦以后的官吏选拔制度·····	375
(一) 荐举制度·····	375
(二) 科举制度·····	381
(三) 征辟制度·····	384
(四) 荫袭制度·····	386
(五) 其他入仕途径·····	387
第二节 任用制度·····	390
一、任用种类·····	390
二、任用方法·····	392
三、任用限制·····	394
第三节 考课和奖惩制度·····	396
一、先秦的考课和奖惩制度·····	396
二、秦以后的考课和奖惩制度·····	398
(一) 考课期限·····	398

(二) 考课内容和标准	399
(三) 考课行政	401
(四) 奖惩制度	404
第四节 等级和俸禄制度	413
一、等级制度	413
二、俸禄制度	420
第五节 休假、退休和抚恤制度	425

导 论

本书是研究中国自夏代开始到 1911 年清朝崩解、清帝逊位之前,有关历代政体的构成形式,各种类型和级别官府的设置和运行;大小文武官员的配备、管理监督、升黜奖惩,以及出身选任、等级待遇等有关职、权、责、利的划分和运用。正如王亚南在其所著的《中国官僚政治研究》一书中所讲:“大体而论,官制包括三个门类:其一是官职、官品、官禄的确定;其二是官吏权责的划分;其三是官吏的任用的程序。”王氏的分类比较清晰,但未提及历代统治者对官制的运用问题,而官制的运用才是官制的精髓所在。因为一切官职的设置及其职责划分、铨叙程序,其主要目的只能是为了运用。在本书中,我们以较大的篇幅,着重分析历代官制在不同时期和不同的历史条件下对国民生计的正负面影响,从历代官制产生、发展、变革中总结历史的经验教训,作为本书的中心内容和对前贤著述的补充。

第一节 研究官制史的意义和方法

所谓“官”,最早的寓意是管理的意思,是负责维持秩序,督促生产,征收赋税和处理诉讼的人员。“官者,管也”,“朝廷治事处曰官”。也就是说,只有在阶级和国家政权出现以后,才可能设置官府和委派官吏,才可能分别授予一定的职权。与此同时,与官府、

官吏相适应的职官管理制度也就产生了。建立国家政权,必然要有执行权力的部门机构,才能够有效地对国家实施统治。执行权力的部门机构中又必须配备各种功能和级别的文武官吏,通过这些官吏把国家的统治方针贯彻到每一个层面和角落,但又不能让这些官吏危害国家的统治,这是官制设置、人员配备和管理所必须坚持的原则。

古谚有云:“政事之源,莫大于官制。”历代的学者都特别强调正确设置官职和使用官员的重要性。西汉能吏鲍宣说:

夫官爵非陛下之官爵,乃天下之官爵,陛下取非其官,官非其人,而望天悦民服,岂不难哉!^①

明代的著名政治家丘濬也说到:

为治之道,在于用人。用人之道,在于任官。^②

战国末期的法家代表人物韩非更明确地指出:

任人以事,存亡治乱之机也。无术以任人,无所任而不败。^③

又说:

故官之失能者,其国乱。^④

以上的论议,都说明官制的健全与否,官吏的胜任与否,实关系到国家的安危和统治的成败。官制在国家政治中的特殊地位和重要性,乃是众所公认的。