

中国古代人事行政概要

尹秀民



3042

4

山东人民出版社

中国古代人事行政概要

尹 秀 民

山 东 人 民 出 版 社

一 九 八 九 年 · 济 南

中国古代人事行政概要

尹 秀 民

山东人民出版社出版发行

(济南经九路胜利大街)

山东东营市包装装潢印刷厂印刷

*

787×1092毫米32开本 6.125印张 128千字

1989年5月第1版 1989年5月第1次印刷

印数 1—20,000

ISBN7—209—00314—2

K·32 定价：1.85元

序

“纵观千古存亡局，尽在朝中任侯贤”，这已被古往今来的实践所证明。我们党在长期的民主革命斗争和社会主义建设事业中，制定了正确的政治路线和组织路线，坚持德才兼备的标准选拔使用干部，保证了革命和建设的胜利。在建设有中国特色社会主义的新的历史时期，我们一方面要坚持“党管干部”的原则，继承党的干部人事管理工作的优良传统，另一方面要根据新的历史任务的需要，改革干部人事制度，选拔使用人才。这是关系到四化大业成败、党和国家兴衰的重大问题。

改革干部人事制度，是时代的需要，是政治体制改革的重要内容。我们要按照党的十三大所确定的政治路线和组织路线，从实际出发，积极稳妥地进行，逐步建立起具有中国特色社会主义的人事管理制度，并使之规范化、制度化、法律化、科学化。这是一项艰巨复杂的任务，在进行这项工作中，既要研究我们党几十年来干部人事管理工作的经验，也还要借鉴国外的和我国历史上的经验。

我国古代人事管理制度历史悠久。特别是自秦始皇统一中国之后，随着中央集权政治的逐步发展，人事管理制度也日臻完备，积累了极为丰富的经验，维系封建统治两千余年。因此，努力发掘整理和研究封建王朝人事管理制度的形成、发展、演变及其在国家政权中的地位、作用，找出一些

规律性的东西，从中汲取经验教训，古为今用，对于我们研究干部人事制度改革，是大有裨益的。

尹秀民同志利用业余时间，经过刻苦努力，翻阅了大量史料，按照起自先秦、断于清末的历史发展顺序，编写了《中国古代人事行政概要》一书。此书史料翔实，内容丰富，值得各级党政领导干部、政治工作者，特别是从事组织、人事工作的同志一读。

古代人事行政制度，是为封建统治阶级服务的，它具有鲜明的倾向性和时代的局限性。我们研究古代人事行政，只能是“以史为镜”，引为鉴戒，采取“扬弃”的态度，运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，批判地吸收和继承。只有这样，才能有利于今天的社会主义人事制度的改革和建设。

张 全 景

1989年1月

目 录

绪 论	(1)
第一章 先秦时期人事行政管理制度的演变	(8)
第一节 传说中的尧舜时期	(8)
一、传说中的原始贤能制	(8)
二、禅让制度	(9)
第二节 世袭王权制的形成和发展	(11)
第三节 夏商周时期人事行政管理制度的特点	
——亲亲制度	(13)
一、夏王朝人事行政管理制度及亲亲制度的形成	(13)
二、商代人事行政管理制度及亲亲制度的发展	(13)
三、西周时期人事行政管理制度及宗法制度的建立	(15)
第四节 春秋战国时期人事行政管理制度的重大变化	(21)
一、封建制度的产生及人事行政管理制度的转变	(21)
二、养士之风的兴起和士阶层的形成	(23)
三、各国变法为人事行政管理制度的创新奠定了基础	(24)
四、人事行政管理制度的革新及封建官僚制度的建立	(27)
五、春秋战国时期,中央和地方政府的机构设置及官吏配备	(29)
六、诸子百家论选拔人才的标准	(30)
七、春秋战国时期人事行政管理制度的特点	(37)
第二章 秦汉时期人事行政管理制度的重大变革	(41)

第一节 秦代封建专制国家人事行政管理制度的	
确立·····	(41)
一、秦统一后人事行政管理制度的变化·····	(42)
二、秦的三公九卿制度和机构设置·····	(43)
三、秦的官吏选任考绩和监察·····	(45)
四、秦的封爵制度·····	(47)
第二节 两汉时期的人事行政管理制度·····	(48)
一、西汉时期人事行政管理制度的日趋完备·····	(48)
二、刘邦集团的人事构成·····	(49)
三、两汉时期人事行政管理制度综述·····	(51)
四、刘邦用才的过人之处·····	(71)
第三章 魏晋南北朝时期人事行政管理制度的变	
更·····	(76)
第一节 魏晋南北朝时期的九品中正制·····	(76)
一、九品中正制·····	(76)
二、九品中正制的弊端·····	(77)
第二节 魏晋南北朝时期中央和地方政府的机构	
设置及官吏配备·····	(78)
第三节 三国时期人事行政管理制度的变更·····	(79)
一、曹操唯才是举的用人政策·····	(79)
二、诸葛亮的考察用人之道·····	(92)
三、刘劭的用人思想及人才分类管理·····	(93)
第四节 两晋南北朝时期的人事行政管理制度	
度·····	(101)
一、士族门阀制度的弊端·····	(101)
二、寒门的兴起和科举制度的萌动·····	(102)
第四章 隋唐时期人事行政管理制度的发展与成	

熟·····	(105)
第一节 隋朝人事行政管理制度的改革及科举制	
度的创立·····	(105)
一、隋朝的官制改革·····	(105)
二、科举制的创立·····	(106)
第二节 唐代的人事行政管理制度及科举制度的	
发展与成熟·····	(108)
一、唐代的官僚机构·····	(108)
二、学校的迅速发展·····	(109)
三、唐代科举制度的成熟·····	(111)
四、武周时期科举制度的发展·····	(112)
五、官吏的选拔与任用·····	(114)
六、考绩与监察制度·····	(116)
七、品级与俸禄·····	(121)
八、唐太宗的用人之道·····	(122)
第五章 宋元时期人事行政管理制度日趋保守·····	(126)
第一节 宋代的人事行政管理制度及科举制度的	
完善·····	(126)
一、宋代的官僚机构·····	(126)
二、宋代的官吏制度·····	(127)
三、宋代的学校教育·····	(129)
四、宋代科举制度的完善与日趋保守·····	(131)
五、宋代的考绩与监察·····	(133)
六、宋代官吏的品级与俸禄·····	(134)
七、司马光的用人思想·····	(135)
第二节 元代的人事行政管理制度及科举制度的	
徘徊·····	(145)

第六章 明清时期人事行政管理制度的日趋僵化……(147)

第一节 明代人事行政管理制度及科举制度的定

型和日趋僵化……(147)

一、明代的机构设置……(147)

二、明代学校的发展……(148)

三、明代科举制度的定型和日趋僵化……(149)

四、明代官吏的任用……(152)

五、官吏的考绩与监察……(156)

六、官吏的品级与俸禄……(160)

七、明代整顿吏治和用人唯才……(161)

第二节 清代的人事行政管理制度及科举制度的

衰败……(162)

一、清代的机构设置……(163)

二、清代的教育和学校……(166)

三、清代科举制度的衰败……(167)

四、清代对各级官吏的任免和考察……(170)

五、清代官吏的品级与俸禄……(173)

第七章 科举制度在历史上的重要地位及其特

点……(175)

第一节 定期考试选才……(175)

第二节 选择范围广泛……(176)

第三节 掌握统一标准……(177)

第四节 规章完善措施严密……(179)

第五节 科举制度是巩固封建政权的重要措施……(180)

第六节 正确科学地看待对科举制度的批判和

继承……(182)

后 记……(185)

绪 论

我们伟大的祖国，是世界上文明发达最早的国家之一。自有史以来，及至清末，在这几千年的历史中，逐渐形成了一套主要是封建社会的人事行政管理制度。

我国黄河流域是世界上古代四大文化发源地（埃及的尼罗河流域、小亚的两河流域、印度的恒河流域和中国的黄河流域）之一。但是，在这四大文化发源地及其后的希腊罗马当中，唯独我们中华民族能够经受几千年的风雨飘摇，先后抵御了多次外敌的侵略，始终以统一的泱泱大国的面貌巍然屹立在世界的东方。其根本原因，就在于中国几千年的封建王朝，积累并不断发展了一整套治理国家的经验。这套经验包括国家的根本制度、中央和地方的政权组织形式、运转程序、人事行政管理制度，以及与此相适应的各种意识形态。

人事行政管理制度是这些经验中基本的一环。因为人是最基本、最活跃、最起决定作用的因素。没有适当的人选和这种人选的产生与升降奖惩办法，其他的条件再好也是无济于事的。从这个意义上说，任何时代、任何国家都难以违背“其人存，则其政举；其人亡，则其政息”的客观规律。今天我们在进行政治、经济体制改革和现代化建设时，把中国古代人事行政管理制度中一些有益的经验加以整理，是有一定借鉴作用的。

中国古代的人事行政管理制度也跟其他国家一样，经历了发生、发展和成熟几个阶段。所不同的是，中国封建制度

十分发达，历史悠久，秦始皇统一中国之后，中央集权的政权体制统治一个多民族的大国达2100多年。这期间，有些强大的王朝，如汉、唐、明、清，在维持国家机器的正常运转方面，建立了系统而严密的人事制度，积累了丰富的经验。其封建社会的官吏制度不但产生得特别早，而且发展得相当完备，在相当长的时间内，居于世界各国的领先地位。

北宋文学家苏东坡在其后集卷11《志林》中说：“三代以上出于学。战国至秦出于客。汉以后出于郡县吏。魏晋以来出于九品中正。隋唐至今出于科举。”这是说的官吏选拔制度的演变，实际上划出了宋代以前的人事制度的几个发展阶段。

中国古代人事行政管理制度按其发展顺序，大致可分为四个阶段：

萌芽阶段：从尧舜至先秦；

草创阶段：从秦统一中国到南北朝；

成熟阶段：从隋到唐；

僵化阶段：从宋元到明清。

一、中国古代人事行政管理制度的萌芽阶段

中国历史悠久。从统治方式的角度看，中国集权的国家形式始于战国时代，全国的大一统是从秦始皇开始的，因此，把始皇统一中国以前算作一个阶段。

这个阶段有关人事行政管理制度的史料并不甚多，有时互相矛盾（这是历史资料中常有的事），并且有许多是出自后人的追述，不可完全相信。但是从历史研究的角度看，也是有其重要的参考价值的。

据史书记载，中国在夏商以前处于原始公社时代。在这一时期，还没有形成国家机构，部落酋长和其他管理人员由氏族部落全体人员或部落联盟会议民主选举产生。这就是传说中的远古社会“天下为公”、选贤举能的原始贤能制时代。以后，这种原始贤能制又进一步发展为以贤能为准绳，通过让贤的方法来产生首领继承人的禅让制。

公元前21世纪，中国历史上第一个奴隶制国家夏朝诞生。从此，进入了阶级社会。在奴隶制社会中，中国的人事管理，基本上实行以宗法血统关系为特征的世袭制，即世卿世禄制。国家机构当时较为完备的商朝，王位实行父子继承制，以嫡长子继为主，弟继为辅。西周的分封制，基本上也是在宗法制基础上按血缘的亲疏关系进行的。这种制度一直持续到战国时期奴隶制瓦解为止。

春秋时期，各国设有相、三公、六官，成为以后历代政府机构设置的基础。六官是管理日常政务、拥有实权的官吏。从隋唐开始，中央行政机构由吏、户、礼、兵、刑、工六部组成，其职能与六官相当。六部制度一直保持到明清，是中央政府的核心部分。

战国时期，逐步设立了中央和地方的政府机构。地方政府多为郡县两级制。地方行政官吏由中央委派和任免。战国时期各诸侯国招揽人才的主要方法，是养士制度。

二、中国古代人事行政管理制度的草创

春秋战国时期，奴隶制度开始瓦解，封建主义的生产关系逐渐确立。新兴地主阶级为了巩固和扩大自己的政治经济实力，各诸侯国先后都实行了变法和革新，同时对人事行政

管理制度也实行了相应的变革。

公元前211年，秦统一中国，创建了中国历史上第一个统一的中央集权的封建国家。秦王朝在进一步加强中央集权的同时，对战国时期的人事行政管理制度又作了充实和调整，从而使皇帝对政权的控制得到了加强，并一直为后来的历代封建王朝所沿袭。

两汉的国家体制，从中央机构到郡县划分，都基本上是沿袭秦制，即所谓“汉承秦制”。但是，在录用人才方面采用了一些新的方式。这是因为，汉朝建立以后，仅从功臣和权势人物的亲戚中挑选人才的做法，已经远远不能满足国家的需要。为了解决这个问题，汉代推行了察举与征辟制。到魏，九品中正制便成了当时的主要选官制度。这一选官制度延续实行到南北朝。

三、中国古代人事行政管理制度的成熟

隋唐时期，中国古代人事行政管理制度发展到成熟阶段。这一阶段人事管理的最大特点，是实行开科取士的科举制度，这一制度对中国和欧美各国的人事行政管理制度都产生了一定的影响。

九品中正制的弊病，到南北朝时，已暴露无遗。因此，隋朝建立后，隋文帝决定废除九品中正制，设秀才科，隋炀帝设进士科，通过考试选拔官吏。这是中国科举制度的开端。此后，各个朝代一直沿用科举制，直至清末，历时1300余年。

科举制的基本做法，是通过逐级考试来选拔人才，而不必依据名士对人才的品评。这种制度，在为封建政权收罗人

才方面，发挥了很大的作用，与察举、征辟、九品中正等制度相比，它有着明显的优点。

唐代，为了适应中小地主广泛参加政权的要求，进一步改进和健全了科举制度。在人才的培养上，主要依赖官学和私学两种制度。官学主要包括：中央的国子监和省、府、州、县的官办学校，它主要用于专门为国家培养科举考生和某些官吏。在官吏的考核奖惩制度和机构编制方面，也比以往各代有所发展。在政府机构的设置上，唐代进一步完善了国家机器，加强了中央集权。

四、中国古代人事行政管理制度的日趋僵化

中国封建制度发展到宋代，便由兴盛逐渐转向衰败。反映到人事行政管理制度上，教育得到了突出的发展，科举制度更加严密、完备。北宋时期，科举制度的发展，达到鼎盛时期。不过，继元代以后的明清时期，封建专制主义中央集权高度发展，中国封建社会进入晚期，科举制度走入了八股文的歧途，日趋僵化，产生了严重的消极作用。科举制度开始变成禁锢士人思想的工具。

五、中国古代人事行政管理制度的特点

纵观中国几千年古代人事行政管理制度的历史演变过程，可以看出：一方面，由于阶级的历史的局限性，中国古代人事行政管理制度存在着不少弊端；另一方面，中国古代不论在政府机构的设置，还是在官吏的选拔任免、考核奖惩、监察弹劾、离任退休等方面，都形成了一套比较完备的制度，积累了丰富的经验。这些经验中有不少精华，对于今天

也有借鉴和参考价值。总的来看，中国古代的人事行政管理制度有以下一些值得借鉴的特点：

一是政府机构的设置比较发达和完备。早在春秋时期，各国就设有“相”和“三公六官”（三公即太师、太傅、太保，是一种长老监护职务，主要负责对嗣王进行监护和教育）。秦始皇统一中国后，实行“三公九卿”制的行政管理体制，即丞相总理政务，太尉管军事，御史大夫掌管监察，共同组成对全国发布政令的枢纽；丞相以下设九卿分掌礼仪、赋税、司法、财政、皇室警卫等事项。至隋唐，形成了三省六部。三省的职能分别为：中书省取旨决策；门下省审议封驳；尚书省承旨执行。三省之中，尚书省总揽行政，下设吏、户、礼、兵、刑、工六部，部下各设四司。隋唐以后的这种政府机构，分工和责权比较分明，每一个部门各有所司，各司其职，各守其责，同时又互相连结成为一个稳定的整体，成为实现中国封建国家职能的重要工具。中国封建社会之所以长达2000余年，与这种强有力的封建统治工具有着十分重要的关系。另外，在中国历代的政府机构中，主管官吏的部门（如吏部）始终居于首位。这充分体现了人事管理在政府行政管理中的特殊地位和重要性。

二是在选拔、任用方面，特别是通过考试选拔人才方面，形成了比较完备的制度，积累了较丰富的经验。中国古代的人事行政管理制度在长达几千年的历史中，适应不同的社会形态和朝代的需要，先后经历了原始贤能制、禅让制、世袭制、察举制、九品中正制、科举制等多种选拔和任用人才的制度。这些制度各有特点，但基本上都是围绕着“任人唯贤”和“任人唯亲”这两种用人思想和用人路线之间的斗

争而发展演变的。世袭制是任人唯亲的思想和路线的典型体现；原始贤能制、禅让制和早期的科举制则主要体现了任人唯贤的思想和路线。科举制源于隋，以后唐、宋、元、明、清各代基本上都加以沿用，仅在考试课目和考试方法上有所变化。

三是重视官吏考核。治国的根本在于人才。判断一个官吏是不是人才，是否称职，必须通过考察审核。历代有远见的统治者都很重视官吏考核，并就考核的意义、内容、标准、方法以及考核与奖惩的联系等问题，提出了不少有价值的观点和具有一定科学性的做法和方法，为我们现代人事管理制度提供了可借鉴的经验。

中国古代的人事行政管理制度和人事管理思想中，有许多东西很值得我们发掘和借鉴。但也必须看到，中国古代的人事行政管理制度也存在着严重的缺陷。诸如重视人治，轻视法治；重视经史、政治、军事人才，轻视科技人才；重视男性人才，轻视女性人才等。这些缺陷对于中国古代人事制度和社会的发展，产生了不可估量的消极作用。

第一章 先秦时期人事行政管理制度的演变

第一节 传说中的尧舜时期

一、传说中的原始贤能制

早在远古时代，中国境内就已经存在着广泛的人类活动。“有了人，我们就开始有了历史。”在大约公元前100多万年到公元前21世纪，是中国历史上的原始时代。在这一时期，国家机构尚未形成，因此，不存在阶级出现以后按照统治阶级意志制定的人事行政管理制度，但已出现了识别、推举（或考察、罢免）公共事务管理者的问题。当时，人们把最能干的人推举出来作首领，或者罢免不称职者，都是按照习惯那样做，并没有任何硬性的规定。但是，这些习惯做法，已经行成了一套程序。这套程序，就是我们现在所说的原始社会的人事管理制度。

反映这套程序的是氏族民主集会。一切关系重大的事件，尤其是对氏族首领的选择和更换，都要在这种会议上解决。这种大规模的集会是氏族的最高权力机关，往往就在居住区的公共活动场所举行。氏族的一切成年男女都有权参加这种会议，行使自己的民权利。

根据史书记载，我国夏商以前的原始公社时代，部落酋