

中國歷代官制概要

郑海麟
冼剑民 编著



湖南教育出版社

中国历代官制概要

郑海麟 编著
沈剑民

湖南教育出版社

中国历代官制概要
郑海麟 冼剑民编著

责任编辑：姚莎莎

湖南教育出版社出版发行（长沙展览馆路3号）

湖南省新华书店经销 湖南省新华印刷二厂印刷

850×1168毫米 32开 印张：11.125 字数：26,000

1990年3月第1版 1990年3月第1次印刷

印数：1—2,000

ISBN 7—5355—0798—1 / G · 830

定价：5.90元

目录

导言	1
第一章 中国奴隶社会职官制度	6
第一节 初创时期的夏代官制	6
第二节 发展中的商代官制	7
第三节 逐步成熟的西周官制	10
第二章 春秋战国时期的职官制度	17
第一节 春秋官制的急剧变动	17
第二节 别具风格的楚国官制	20
第三节 战国官制的改革创新	23
第四节 士的演变和官僚制度的建立	27
第三章 秦汉时期的职官制度	32
第一节 秦代官制的建置	32
第二节 西汉对秦代官制的发展	37
第三节 东汉官制的变化	44
第四节 秦汉时期的官吏爵禄	49
第五节 秦汉官吏的选拔制度	54
第四章 魏晋南北朝的职官制度	59
第一节 魏晋官制的建置	59
第二节 南朝官制概述	67
第三节 北朝官制概述	71
第四节 九品中正制	76

第五章	隋唐时期的职官制度	83
第一节	隋代官制的创新	83
第二节	周密完备的唐代官制	91
第三节	隋唐科举取士制度	115
第四节	唐代官吏的培养、任用与考核	127
第五节	隋唐官吏的等级与待遇	135
第六章	宋辽金元的职官制度	143
第一节	高度集权的宋代官制	143
第二节	宋代官员品阶制度	164
第三节	宋代官吏的考选与任官制度	168
第四节	南北分治的辽代官制	179
第五节	金代官制的汉化	188
第六节	以蒙古人为中心的元代官制	196
第七节	辽金元的任官制度	217
第七章	明清时期的职官制度	224
第一节	明代中央官制的变革	224
第二节	相互制衡的明代地方官制	242
第三节	明代官吏的管理制度	252
第四节	极度专权的清代中央官制	260
第五节	多层次的清代地方官制	271
第六节	清代科举与官吏任用制度	281

导言

中国是世界四大文明古国之一，有着悠久的历史 and 灿烂的文化，她对整个人类的文明有着卓越的贡献。中国历史的发展和世界各国的历史一样，经历了原始社会、奴隶社会、封建社会的不同阶段，在不同的阶段中产生了与之相适应的政治制度，而历代的职官制度，正是各朝政治制度的集中反映。

中国古代文明的成长过程是由多方面的因素所决定的，其中各朝的职官制度在社会的盛衰兴亡中起着重要的作用。只有正确认识中国官制的源流演变和特点规律，才能帮助我们认识祖国的历史，了解祖国的文化，更好地继承和发扬中国优秀的文化传统，建设社会主义精神文明。

今天的中国是从过去的中国演进而来的，旧制度遗下的痕迹，历史留存的包袱，传统的旧观念，决不可能在短时期彻底地涤荡干净。温故而知新，了解中国的传统职官制度，必然使我们分清那些是封建主义的残渣余孽，那些是因袭的负担，那些是值得吸取的教训，使我们从中积累和总结历史经验，这对我们探索具有中国特色的社会主义道路，进行新的政权建设，必会有裨益和帮助。

中国历代官制是中国政治制度的一个重要组成部分，属于政治学的范畴，同时它又是历史学的范畴。历代职官的发展变化，本身就是中国政治制度史的内容，所以，它是介于政治学和历史学之间的边缘学科。

所谓职官是指历代担任国家各级政府公职人员，而职官制度则是历代国家关于官吏事务的管理体系，它包括国家政府机构的设置、组织形式、相互关系、权力的分配和职责范围，以及官吏的培养、选拔、任免、考核、监察、奖惩、

等级、待遇等整套的管理规程。

学习和研究中国的职官制度要讲求正确的方法，首先要坚持马克思主义的历史观和方法论，要以历史唯物主义和辩证唯物主义作指导，系统地掌握和了解中国历代官制的产生、发展过程和基本内容，认识和总结其发展的基本规律和特点。总结历史经验，吸取历史教训，探求解决现实问题的方法。职官制度是政治制度的核心所在，要把政制和官制结合起来研究才能得出真知灼见。同时，只有深入了解各朝的历史，才能准确科学地对各朝官制予以正确的评价。学习职官制度不能停留于对官制表象的认识，更重要的是合理地解释这种历史现象，寻找其合理的因素，指出其弊端，理顺各朝制度的承袭关系，从而探求中国官制的变化规律。总之，要透过历史看中国的政治制度，立足于中国政治制度去研究中国的职官制度，这才是正确的途径。

认识中国的官制，只有在了解同时代的国外官制建置的基础上，作比较研究，方能窥视它的自身特点。较之西方，中国的历史特点是存在着一个不发达的奴隶社会和漫长的封建社会，明清之际，中国的资本主义萌芽得不到顺利发展便遭夭折，这种历史条件孕育了中国式的政治制度。在奴隶社会中，是东方型的君权神授贵族奴隶主专制的统治，分封诸侯则是其权力分配形式。在封建社会中，封建专制主义中央集权则是其最典型的政治特征，国家的权力均在中央和地方两级的官僚机构之中。皇权成为中央集权政体的核心。为了维护至高无上的皇权，中枢机构不断地更改转移，随着官制的不断发展，集权和专制程度日益加深，这便是中国官制发展的主要趋势。

中国职官制度的发展，经历了复杂的变化过程，可分为

六个阶段。先秦时期是第一阶段，包括了夏、商、周、春秋、战国时期。这是中国官制的早期阶段，父子相承的世卿世禄制和封侯建国的食邑制为其典型的制度。这一时期的官制等级森严，以血缘的亲疏关系确定其政治和经济权力的大小，故带浓烈的宗族色彩，夏、商两代官制处于草创的阶段，组织机构极不严密。周代是奴隶制鼎盛的发展时期，官制趋于完备，礼制极之繁琐，由于分封制的推行，形成了国中有国的局面。这是一种分权式的统治形态。春秋战国时期开始向封建制过渡，奴隶社会趋于瓦解，传统的政治制度虽然有所变化，但职官制度仍有很大承袭性，由于中国没有出现全面统一和强制性的彻底改革，故春秋战国的官制依然未能完全超脱周代以来的官制藩篱。

秦汉时期是第二阶段，这是封建专制主义中央集权形成的时期，中国封建官制基本奠立。这一阶段，俸禄制彻底取代了世卿世禄制，郡县制全面建立，标志着封建政体的健全。秦始皇统一中国，创建了多民族统一的封建国家，秦代官制以它全新的面貌登上历史舞台，三公九卿制组成的中央政府成为中央集权制的最新形式，这一制度在汉代进一步巩固和完善。汉武帝以后，皇权急剧地强化，各种建制也逐步规范化和严格化，相权开始被削弱。秦汉开启了中国封建官制的先河，确定了封建政治制度的基本格局。

三国两晋南北朝时期是第三阶段，即中国封建官制初步发展的阶段。由于中国面临着大分裂和大动荡，封建社会进入缓慢的发展时期，当时的封建专制中央集权，受到种种冲击，地方势力不断膨胀，分裂因素增长，中国社会已失去秦汉时的稳定衡态。为了重振君主专制的力量，这一时期进一步削弱宰相的权力，实权转向了尚书台，中书省，门下省，

三省制度逐步地取代了三公九卿制。为适应战争的需要，职官制度以军事为中心，形成军政合一的新趋向。这时豪强地主势力在强化，九品中正制度确立，形成了高门大族垄断职官的局面。

隋唐时期是第四阶段，这是中国封建社会高度的发展时期，职官制度也进入了一个成熟的阶段。科举制度的确立，使庶民参政的机会增多，这时的官制全面更新，三省六部制确立，御史监督制度和地方官员的建制得以健全，尤其在盛唐之际的职官制度显示了非凡的气派，官僚机制合理运转，产生了较高的工作效益，隋唐是封建社会官制的黄金时代。

宋元时期是第五阶段，中国官制经过五代的衰退后又进入了一个新的发展时期。这时推行了皇权的强化和独裁，中央集权得到新的巩固。宋代官制的建置进行了全新的改革，摆脱了对唐代的模仿，二府三司取代了三省六部制，二府三司互不统属，直接向皇帝负责。为了打击地方的割据力量，实行了重用文官，压抑武官，统制藩镇，并取得了较大成效。宋代成为中国封建社会的又一个高峰期。元代官制在加强皇权中不断发展，它确立了以蒙古人为中心的官制，建立起新型的机构，采用了政、军、监三权分立的形式。

明清时期是第六阶段，中国的封建官制进入了它的后期。这一时期中国封建社会开始走向衰落，封建皇权恶性膨胀，专制主义中央集权极度发展。官僚机构成为强化皇权的工具，明代废除三省制，六部独掌政务，沿用了一千多年的宰相制度被内阁制所取代，同时设立了殿阁大学士的顾问制度。清代又以皇帝亲信组成的军机处取代内阁，形成绝对专制的中央集权，随着这种皇权无止境地强化，中国封建社会

终于走到了它的末日。

纵观中国职官制度的流变，我们可以看到：中国的职官制度是皇权制下的产物，它为皇权服务，制度的改变往往是为了加强皇权的需要而变革，这是整个官制史的发展所遵循的总规律。中国官制上有过许多畸形的现象，原是默默无闻的中书舍人，会演变为手执权柄的重臣，明明是三公九卿，竟演变为形同虚设的闲官。甚至为人所不齿的宦官，也会变为显赫一时的达官贵人，这正是皇权制所造成的恶果，封建国家的法律，对皇权从来不可能起抑制作用。

在封建统治集团内部、总存在着不可调和的矛盾斗争，它表现为皇权与相权的矛盾，中央政权与地方政权的矛盾，中枢机构与其它政府部门的矛盾，寒门地主与世族地主的矛盾。这种矛盾的核心是对权力的争夺，各个集团都在企图扩大自身的政治和经济利益，一旦矛盾激化，必然导致社会危机。为解决矛盾，新的职官制度会重新推出，它往往会使失衡的态势得以缓和，但统一是暂时的，相对的，矛盾是绝对的，新的官僚制度必然隐含着新的矛盾和斗争。

应该承认，数千年来的中国职官制度在运用国家行政管理机构去调整社会矛盾，在引导封建国家的政治、经济、文化、军事、外交等的建设中，有过辉煌的业绩和成功的经验。象春秋战国时期百家争鸣的学术繁荣，汉代的文景之治、唐代的贞观之治与开元盛世，清代的康乾盛世，都在世界文明史上留下灿烂夺目的篇章，这与当时吏治的成功，国家行政机构的合理设置，管理功效的充分发挥是密不可分的。今天，我们学习中国历代官制，正是要从中吸取可资借鉴的历史经验，宏扬祖国的优秀文化，为新时代作出贡献。

第一章 中国奴隶社会职官制度

官制是国家机器的组成部分，属于上层建筑。它也是政治社会的产物。有国家的出现，必然产生与之伴随的政治制度，必会有与政治制度共存的官吏制度。中国的职官制度源远流长，它随着社会历史的不同时期产生了不同的变化和发展。自从原始社会向奴隶社会过渡，出现了阶级，形成了国家，就逐渐产生了职官制度的雏形。原始社会时期虽然出现了氏族和部落的首领，但这仅是官吏的最早萌芽形态，只有当人类踏进了阶级社会的门坎，才能把公职活动的人员称为官吏。我国职官制度形成于夏朝开始的阶级社会。

第一节 初创时期的夏代官制

公元前二十一世纪，夏部落建立起国家，成为我国奴隶社会历史上的第一个王朝。根据《竹书纪年》的记载，夏从禹开始，到桀灭亡，共传十七世，经历了四百多年，大约相当于从公元前二十世纪到公元前十六世纪。

夏的政权是由禹的儿子启以暴力形式夺取伯益的首领之位而建立的，它已初奠下奴隶制的国家机构，包括监狱、司法、军队以及公共权力的设置。早在禹时代，就把他统治的中原地区划分为“九州”这是按地区来划分它的居民，不再是以血缘关系来划分的社会集团，它表明国家政区的雏形已出现，要管理这“九州”大地，还需要公共权力机构的设置，于是中国的官吏制度就随同国家的出现而产生了。

夏朝的情况由于史料缺乏，人们对它的了解并不多，近年来在豫西晋南一带，相当于夏朝年代的晚期龙山文化和二

里头文化的发现，为夏文化的研究找到了实物的证据。目前研究正在展开，尚处于探索的阶段，因此对夏朝的官制只能简略地介绍。

夏朝的国家机构处于初创阶段，官僚体制仅具雏形，还不完善。《尚书·甘誓》中说“（启）九战于甘，乃召六卿”。六卿的权力很大，既管行政，也管军事。

据《礼记·明堂位》提到“夏后氏百官”，可见夏朝的官吏也不少，其中重要的有牧正，管理全国的农业、畜牧业；庖正，管理王朝的膳食，后勤供需；车正，掌管全国车辆制造业；管理地方行政的长官也称为“牧”，正说明奴隶主把统治奴隶等同于牧养牲畜。

夏代的官制是以传子制的形式继承的，开国之君启传位给太子康，夏王以下的各类官职也同样以父传子的方式承位，并采用兄终弟及的方式作补充，因此王族垄断的传子制成为各级官吏产生和更替的方式，它体现了以血缘关系作为官吏制度的纽带，任人为亲是其鲜明特点。《礼记·礼运篇》所记的：“天下为家，各亲其亲，各子其子”。正是夏朝官制的真实写照。

第二节 发展中的商代官制

公元前16世纪至公元前11世纪的商代是我国奴隶社会的第二个王朝，这是中国奴隶社会巩固和发展的时期。由于商代甲骨文的发掘和辨识，使我们获得了较为丰富的历史资料，从而为商代设官的研究提供了有利的条件。

商朝的最高统治者“王”，王位的传继以“兄终弟及”和“父死子继”相结合。商王自称“一人”或“余一人”，至高无

上，唯我独尊。他既是“王族”的族长，又是同姓贵族的大家长。他掌握着国家大权，成为最大的土地和奴隶所有者，以及国家的最高支配者。

以王室为中心的众多贵族，他们有的是许多“旧邦”的旧族，也有更多是新建立的亲近王室的新宗。这些新旧贵族，有的在外地建成侯伯之国，有的在王室中担任各级官职。商代的职官系统正是由大大小小的奴隶主贵族所组成的，他们成为商王朝的支柱。

商朝的统治区大致分为两部分：一部分是商王直辖的统治区域，在这里为王室服务的官又称作“内服”职官；另一部分是隶属于商王的分封区域，在这里设立诸侯，称作“外服”职官。这实际上就是后来发展成的地方与中央的两大官制系统。内服官吏可以分为四类，第一类是政务官，主要从事于国家中枢的机要事务，他们地位显赫握有实权，包括尹、宰等类官员。第二类是宗教官，他们从事于宗教活动，掌管占卜，观星象，祭祀等事务。第三类是武官，他们是接受商王之命出征讨伐和戍卫的武官。第四类是事务官，主管后勤事务和朝廷杂事。

一. 内服官吏

在商王朝的直辖统治地域—内服设置了“殷正百辟”。正是长的意思，百辟则是百官。商朝内服官吏可以分为两大类：

(一) 王朝外廷政务官 1.尹，相当于后世的相。尹的地位十分重要，伊尹就是著名的例子，伊尹立汤的嫡长孙太甲为商王，太甲暴虐无道，被伊尹放逐桐宫，而伊尹则代王行政，在伊尹死后还受到后世商王的尊崇。甲骨文中还有“庶尹”“多尹”和“族尹”，他们有的从事管理农业生产，有的从

事管理土木建筑工程。“族尹”就是民族的头人管理氏族事务。

2.卜、巫是占卜、祭祀之官，在“君权神授”的时代，他们拥有较大的权力，充当神与人间的沟通者。他们命王之命，为国家大事——祭祀与戎事作占卜，决策应付的行动，商王朝设有庞大的贞人集团。

3.作册，就是史官。《尚书·多士》记：“惟殷先人，有册有典。”这些册和典便是史官留下的手笔。

4.亚、服是武官。商朝甲骨文记战时率兵出战的武职官中有“亚”或“多亚”。说亚能“保王”，可见是武职官名。此外武官中还有“射”，主要管理弓箭手的部队。“大”管理田猎和征战，“戍”管理守卫边防和征讨异邦。

（二）王朝内廷事务官

宰、臣是主要的内廷官，与商王关系密切，主管内廷政务。武丁曾“三年不言，政事决定于冢宰”（《史记·殷本记》）。臣和小臣是属于事务官，有的臣官管理王室具体事务。有的小臣为商王管理农业生产。管理王室的田产称之为“小藉臣”，管理奴隶的称为“小众人臣”，为商王管理车马或养马奴隶者称为“小多马羌臣”。这些臣官，主要由奴隶主贵族担任，也有的可能是从臣服的部族或奴隶中提拔的。

商朝的历史很长，这五百年的历史中本身变化很大，所以典籍的记载与甲骨文的材料所反映的出入颇大，商朝还没有形成一个结构严密的官僚体系，各种官职之间没有很明确的职权划分，武官与文官的区别不很大，许多官职是临时而设，繁杂而凌乱。因此对商代内外廷的职官是难以严格区分的。

二、外服官吏

殷边侯甸是在商王朝中心地区以外所设置的官吏，类似

于后来的地方行政官吏。商王为控制广大的征服地区，往往把诸子、功臣、妻妾以及臣服的外族首领分封在外地，这是周代“分封制”的雏形，被封的官员分为不同的等级，他们奉持着标志不同爵位的礼器和酒器。班爵制度，商代已经比较普遍地实行，侯、伯、子、男等爵位，都见于卜辞。其中，侯国最多，如蒙侯、攸侯、杞侯、周侯、丁侯、犬侯、禾侯等。其次为伯，如易伯、宋伯、郑伯、羊伯等。所谓“诸侯”、“多伯”，就成为众多邦国的统称。子的封爵有封在畿内的贵族，如微子、箕子、毕子等，称“多子族”，也有封在外地的，如徐子是较远的东夷之国。男的一级较低，如崔男为附庸小国。班爵制度，规定了贵族的等级，确定了各方国的政治地位，是贵族等级制形成的标志，也是奴隶制国家统治的一种组织形式。

外服的分封诸侯要对商王朝承担一定的义务，主要有勤王守边，御敌入侵，随王出征，讨伐异敌，此外还要进贡物产，为王室服各种徭役。外服管中也有职能上的区分，侯、伯主要行使军事防御的职能，男、甸等外服官主要掌管近郊的耕作。商朝分封制的推行，使姻亲氏族的政治形态得到初步的发展，利用这种分封，商王扩大了国土，增强了军事防御力量。

分封的每一方国，都仿照王室建立地方性的政权机构，组织军队，设置监狱，征收贡赋形成自己的一套官吏网。商代的分封爵位，同样实行传子制和家族承袭制，一旦获得封爵，便世代永远享受。

第三节 逐步成熟的西周官制

公元前 11 世纪，周武王灭商建立了西周王朝，从此中国社会进入了奴隶社会鼎盛的时期。西周承继了商朝的政治制度并加以发展，于是它成为中国奴隶社会中官制较完善和较周密的朝代。周代的文献《尚书·立政》，后来编的《周礼》以及大量的周代铜器铭文记载了不少西周的官职，通过相互印证和补充，我们大体了解西周职官的概况。

一. 中央机构与职官

周王始称为天子，周天子是内服百官的最高首领，也是外服诸侯的共主。周天子之下最高的权力官员是“三公”，即太师、太保、太傅。他们本来是教育太子的师、傅、保，一旦太子任王位，他们就被尊称为太师、太傅、太保，成为掌管国政的三公。三公是周王的最高顾问，其职责是协助天子总理天下，又是官僚机构的总管，三公与商代尹的职能相似，实为后世的相职。姜尚在武王即位后为师，号称师尚父，周初成王亲政时，周公旦为师，召公奭为保，可见他们都总揽军政大权，地位非常重要，三公的设立是中枢机构的雏形。三公之下设有三事大夫，即常伯——管理地方行政的职官，又称为牧；常任——管理政府官吏的任选工作，又称任人；准人——管理司法，又称准夫。中央政府还设有六卿掌管的六个行政部门。它是由太宰、太宗、太史、太祝、太士、太卜演进而来的，各个部门中均配置有僚佐属员，构成较严密的系统。

冢宰，即太宰，在朝廷中与师、保地位相当，辅佐周王管理政事，总揽政务大权，是中央政府的首脑，周朝常常由三公兼此职，如周成王时，周公旦就是以太师职位、兼任太宰的。

司徒，又称司土，掌管国家的土地垦辟，还管理诸侯封

疆的划定和征发徒役，即主管民事，类似于后世的户部。

宗伯，也称为太宗伯，掌管国家的祭祀、占卜、丧葬的礼仪和教育宗室等事务，相当于后世的礼部职能。司马，主管军事，组织军队的训练、作战、统筹军费，组织军需给养，发展到后世，即为兵部。

司寇，主管刑法之官，主要是编制法典、审定刑狱、行刑立案，这是全国的最高司法机构，为后世刑部的前身。

司空，即金文中的司工，掌管“百工”生产，负责土木工程，水利建设以及各种徭役的管理，相当后世的工部。

六卿的分职严密，权位重要，他们常侍候于国王的两旁，金文中的“三左、三右”就是指六卿三人在王左，三人在王右。《尚书·顾命》中记成王病重，就曾召集过六位大臣发布诰命，嘱托他们辅助太子康王。

除上述的要职外，还有许多处理王朝外廷日常事务的官吏。如：大都，这是管理诸侯和国王子弟们采邑的官吏。小伯，管理卿大夫采邑之官吏。艺人，是有着专门技术的官吏，如卜祝、巫、工师等等。“表臣百司”管理外廷政事。史官有太史、掌管文献典籍，天文历法，负责记事和档案的工作，下属有左史、右史、小史、外史等具体的职官，史官的职能地位也重要，甲骨卜辞将“六卿”和“太史寮”合称为“卿史”。

金文中还记有管理山林、川泽的“林”官、“吴”官，管理牧畜的“牧”官，管理田地的有“田人”“司田”，“田甸”等职。

主管王室内廷事务的官员，主要有虎贲，这是宫廷的保安官员。缀衣，掌管王室的衣服。超马，管理马匹。小尹，是总管小臣，左右携卜，管理王室器物和御车仆夫。百司，管理内廷杂事。庶府，管理王廷库藏，他们都属于王的侍从