

中国历代官制

鹿诤慧 曲万法 孔令纪 主编

（增订本）

齊魯書社

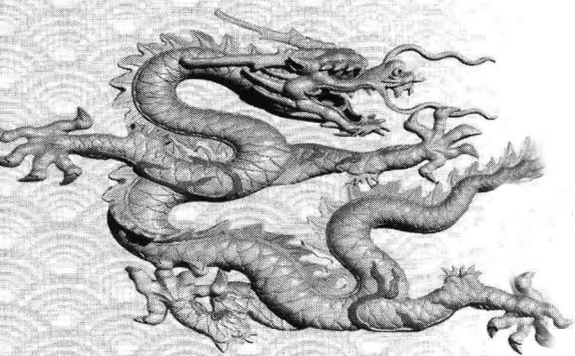


中国历代官制

齊魯書社

鹿涓慧 曲万法 孔令纪 主编

（增订本）



图书在版编目(CIP)数据

中国历代官制 / 鹿诩慧, 曲万法, 孔令纪主编.
—增订本. —济南: 齐鲁书社, 2013. 9
ISBN 978-7-5333-2812-2

I. ①中… II. ①鹿… ②曲… ③孔… III. ①官制—介绍—中国 IV. ①D691.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 146990 号

中国历代官制(增订本)

鹿诩慧 曲万法 孔令纪 主编

出版发行 齐鲁书社
社 址 济南市英雄山路 189 号
邮 编 250002
网 址 www.qlss.com.cn
电子邮箱 qilupress@126.com
印 刷 山东新华印务有限责任公司
开 本 880mm × 1230mm 1/32
印 张 23.5
插 页 3
字 数 567 千
版 次 2013 年 9 月第 1 版
印 次 2013 年 9 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN 978-7-5333-2812-2
定 价 76.00 元



前 言

中国官吏制度有着悠久的发展历史,随着国家的产生而产生,又随着国家性质的演变而不断发展变化,趋于完善。早在封建社会鼎盛时期趋于完善的封建官制,曾对西方文官(公务员)制度产生了巨大影响,西方的文官(公务员)考试制度溯源,是中国的科举制度。外国学者对于中国官制予以高度重视,并进行全面认真的研究。我们在进行政治体制和行政管理体制改革之际,更不应舍近求远,只注意借鉴外国的文官(公务员)制度,而忽视中国历代官制的研究。

近几年,对于中国历代官制的研究有了较快发展,亦取得了很大成绩。由于对中国官制的研究缺乏明确统一的认识,因而在研究上各有侧重,有的侧重于职官,有的侧重于人事制度,有的侧重于政治制度……我们认为,中国官制的研究对象是国家机构、职官设置与官吏管理制度。中国官制是一门研究中国历代国家机构、职官设置与官吏管理制度演变发展的学科。基于这一点,本书以国家机构、职官与官吏管理制度三点为主线,来研究探讨中国历代官制的沿革发展。

根据社会性质与政权性质,我们将中国官制沿革划分为先秦、秦汉至清、中华民国三大历史阶段。

夏建立了第一个国家,从而产生了国家机构与职官,氏族首领 . 1 .



的职能被国家官吏所代替,并赋以新的形式与国家强力统治的内容。到了商代,国家机构与职官有了进一步发展,根据社会发展与国家统治的需要,增加了一些新的机构与职官。至周,国家机构与职官设置已基本规范,但就夏、商、周三代而言,国家机构与职官设置比较简单、凌乱,缺乏系统性,分职设官随意性较大,一职一官,许多机构与职官界限不清,往往一个职官就是一个机构,职官分工既不明确也不固定。《周礼》所载之国家机构与职官,看上去国家建立了完整系统的国家官制,实际是后人对古代官制的乌托邦。至于以“世官制”为核心的官吏制度,由其社会性质与落后的生产力和生产关系所决定,更是简单粗线条的。官吏管理制度的健全,取决于国家机构与职官设置的完善,取决于官吏管理的规范化、科学化、法制化与制度化。在春秋战国时期,适应由奴隶社会向封建社会的过渡,在国家机构与职官设置上有了很大突破,在用人制度上更是出现新的飞跃,传统的世官制被打破了,选贤任能被各个诸侯国所采纳。

秦始皇建立了以皇帝为核心,以三公九卿为主体的新型封建官制。这种新型官制既有六国官制的综合借鉴,又有秦始皇本人的发明创造。秦官制在中国官制发展史上具有重要地位。就整个封建社会官制而言,都是秦官制的继承发展和完善。由于秦王朝的速亡,只建立了国家机构、职官设置体系,而官吏管理制度缺乏系统的规章。汉代继承巩固了秦官制,为其四百余年的统治奠定了基础,也为整个封建社会官制奠定了基础。汉代还建立了一套官吏选拔任用制度。在官吏选拔任用上,以汉武帝最为开放,最具特色。汉武帝是中国历史上唯一一位打破商人不得做官禁令,重用商人为官,实行以商制商的皇帝。开放的用人思想开创了一个人才辈出的时代。汉武帝还将朝廷中枢官员作了调整,把秦朝的

· 2 · 丞相、御史大夫、太尉改为大司徒、大司空、大司马,将御史大夫属



官“中丞”保留下来，专司监察，成为独立的监察机构。汉武帝为了便于处理政务，抑制相权，重用“内朝官”，常通过内廷机构——尚书台发布政令。到了东汉，尚书台成为主要政务机构，而三公权力大大削弱，成为备员而已。

继两汉之后的曹魏，为了削弱尚书台的权力，另设中书省，掌管机要，起草发布政令，中书省成为中枢政务机构，尚书台则成为执行机构。曹魏在官吏管理上实行“九品中正制”，确立了世家大族的特权统治地位。到了晋代，门阀士族统治进一步加强，吏治也就更加腐败。晋代又将侍中改为门下省，至南北朝，门下省成为国家机构重要部门。

隋代废除了“九品中正制”，建立了三省六部制。唐承隋制，以中书、门下、尚书三省作为中枢机构，分别行使决策、审议、执行政务职能。作为执行机构的尚书省下属机构是吏、户、礼、兵、刑、工六部。三省六部制的建立，使封建社会中央官吏机构趋于完善。与之相适应，官吏管理制度也更加健全。国家机构与职官设置更加法制化和规范化。唐朝成为我国官制最为完整齐备的朝代。在宋代，除了中书、门下、尚书省外，枢密院成为重要机构，既掌政务，又主军事。宋朝最有特色的官吏管理制度就是使职差遣制度。使职差遣制度将绝大多数官员都变成了冗员。官在其位，难谋其政，只有得到差遣，才能有权。有宋一代，成为冗官冗员最多的朝代。正是这一点，决定了有宋一朝，积贫积弱，苟安求和。元代，中书省权力得到空前加强。中书省作为最高政务机构，不但主持中央政务，而且在地方设有派出机构——行中书省。因其职高权重，中书令多由太子担任。明初仍实行中书省宰相制，到洪武十三年废除，并规定，凡是建议设立丞相者，处极刑。中书省被取消之后，行使宰相之权的是号为“辅臣”的内阁大学士。以后，“首辅”成为权倾一时，不是宰相的宰相。清王朝虽然沿袭明代内阁制度，但主政的



已经不是内阁成员,而是军机大臣。军机大臣制是一种新型的群相制。

随着中央官制的演变,地方官制也不断发生变化。秦朝地方行政体制是郡县二级制。郡行政长官为守。下置尉与监御史。尉主管军事,监御史主官吏监察。县分大小二等,大县为县令,小县为县长。汉承秦制,实行郡县二级制。汉武帝将全国分为十三州(郡),各置刺史一人,奉命巡查郡国。到了汉末,州发展成为一级地方政府,州长官由刺史改为州牧,郡县二级制成为州、郡、县三级制。魏晋南北朝时期仍实行州、郡、县三级制,所不同的是州长官权力加强,不但主政,而且管军。隋改州为郡,唐又改郡为州,均为二级制。唐除了州、县外,还设有监察区——道。道为中央派出机构,道长官先后有黜陟使、按察使、采访黜陟使等名称,由朝廷从京官中派任。隋唐还将数州合为一个军区,设总管或都督主军事。在边远地区,唐又设节度使,主数州乃至十州之政,最后演变为地方割据势力——藩镇。

宋代地方政权机构比较复杂,州之上“路”由监察区变为一级政权。路有转运使、提刑司、提举常平司、提举学事司(徽宗时设,不久废)、经略安抚司等机构与职官。各司自有其责,互不统属,自行其政。城市所在地设府,长官为知府,与州平行。州本来管县,而在州之下又设军与监,二者均高于县。

元代地方机构是省、路、州、县四级制。行中书省虽为中书省派出机构,实际是一省最高地方行政机关。省与路之间设宣慰司,长官为宣慰使。

明代将“行中书省”改为“承宣布政使司”,省作为地方一级最高机构保留并确立下来,其内部机构得到进一步健全完善。省下是府和直隶州,长官为知府和知州。再下为县和散州,长官为知县

· 4 · 和知州。实际,明朝地方行政体制为省——府、直隶州——县、散



州三级制。为了加强对官吏的监督和军事控制,明朝又建立了巡抚与总督制度。到了清代,巡抚成为一省最高行政长官,总督则往往主一省或数省之政。省下为道、府(直隶州,少数民族地区则设直隶厅)、县(散州、散厅)。道员原为省之派出官员,以后演变成为掌军管民的重要地方官员。这样,清朝地方行政体制就成为省、道、府、县四级制。

在整个封建社会,无论是中央政府,还是地方政权机构、职官的设置,官吏管理制度的制定,都是围绕着巩固皇权这个核心。秦始皇为了万世皇权,果断废除分封制,而实行郡县制。刘邦则错误的吸取了秦朝速亡的教训,实行分封制与郡县制并存,导致了七国之乱。在汉武帝之后,历代多实行封王不封地、不管民、不治军的方式,使诸侯王无法对皇权构成威胁。皇帝与宰相、太后、外戚、宦官、藩镇的矛盾时紧时松,当宰相成为皇权的主要危险时,皇帝就抑制、削弱相权,甚至取消宰相。抑制相权,使一些本来级别较低的机构,位卑的官员,成为重要机构和要员。三省制实际是皇帝与宰相们权利冲突的产物。在皇帝与宰相的权力冲突中,权重的宰相自也不甘示弱,许多皇帝就栽在宰相手中。当然,皇帝对宰相大杀大砍更是不乏血例。在封建社会,皇帝受制于太后、外戚,被外戚颠覆也是常有的事。皇帝被太监愚弄甚至出卖、杀死亦不鲜见。藩镇更是皇位的后备军。这种皇权争夺戏每导演一次,便会出现一次官制变革。

辛亥革命,推翻了两千多年的帝制,建立起来的却是军阀独裁政权。北洋军阀政权要人多为清王朝勋贵,虽实行了总统制,但他们仍留恋着皇帝宝座。所以,北洋军阀官制,随时可见封建官制的影子。但总的来说,受西方文官制度影响,与封建官制相比,北洋军阀政权官制,仍不失为一种近代新型官制,它在机构、职官设置上,更加符合近代社会经济的发展,官吏管理制度也更加细密。北



洋军阀中央官制实行的是总统制和内阁总理制。由于是军阀政权,谁军事上占上风谁执政,许多时候总统、总理,尤其是总理多成为傀儡。北洋军阀政权所建立的官制,并没有发挥其应有的作用,官吏管理制度更是成为具文。

继北洋军阀之后的国民党政权,建立了行政院、立法院、司法院、考试院、监察院五院制。这种五权分立来源于西方资产阶级的三权分立。中央政府还有国民政府委员会、文官、主计、参军处。抗战开始后又成立了国防最高委员会。在地方政府机构设置上,表面看来全国整齐划一,实际各自为政,军阀林立。国民党执政后,即推行公务员制度,并建立了一套公务员法规体系。但由于自推行公务员制度以来,国民政府就忙于接连不断的战争,无法很好地进行公务员制度建设。尽管国民政府制定了一系列官吏管理法规,但是这些法规并没有得到很好落实。

无论是古代,还是近代,在官吏制度上,绝大多数都注重了机构与职官设置的法制性和严肃性,滥设机构与职官的朝代很少,即使在所谓的“十羊九牧”的南北朝时期,地方主要长官也只有一人,而不是多人执政。无论是封建社会,还是北洋军阀与国民政府,在官制上,都坚持了精简的原则。官吏机构与职官的设置必行充分考虑国家的财力和人民群众的承受力,而不是因人设职滥设机构,滥设职官。官制的法定性任何一级政府都不能破坏,也无权践踏。我们不能否定,封建社会为了维护皇族的利益,设立了一些与国家管理没有任何意义的机构与职官,但是我们也必须看到,历代统治者都严格坚持了机构与职官设置从简的原则。这一原则最能体现人民群众的利益和要求。看一个政权是否代表和反映人民利益,不是看他说的如何,主要看其官制,看其官制的机构与职官设置,及对官员的严格管理。总的来说,大多数政权都在一定程度上代表和反映了人民群众的利益,当这些政权严重违背和侵害了人民



群众的利益,他们的政权也就离消亡不远了。

总之,在官吏管理制度上,无论是封建社会时期,还是北洋军阀、国民政府时期,都有历史继承性。历代统治者,为了巩固自己的政权,在前代官制的基础上,建立了有利于自己统治的官制。这种历史的继承性,构成了中国官制发展史。没有历史,就没有今天,我们今天研究前代官制,正是为了今天能有所借鉴。看一个朝代进步落后与否,看一个政权是否代表民意,看这个政权的官制就一目了然。因为官制最能代表当权者的利益,也能反映百姓的利益。当一个政权的官制严重制约着社会发展,必须改革,却改不下去的时候,这个政权的前途也就可想而知,清朝就是如此!



目 录

前言	1
第一章 先秦官制	1
第一节 中央机构与职官	2
第二节 地方机构与职官	22
第三节 官吏管理制度	26
第二章 秦汉官制	50
第一节 秦汉政治概述	50
第二节 中央机构与职官	52
第三节 地方机构与职官	77
第四节 官吏管理制度	87
第三章 三国两晋南北朝官制	121
第一节 三国两晋南北朝官制演变	121
第二节 中央机构与职官	131
第三节 地方机构与职官	152
第四节 官吏管理制度	163
第四章 隋唐五代十国官制	173
第一节 隋唐五代十国政治概述	173
第二节 隋代官制	179



中国历代官制

目
录

第三节	唐代中央机构与职官	188
第四节	唐代地方机构与职官	206
第五节	唐代官吏管理制度	213
第六节	五代十国官制	247
第五章	宋代官制	254
第一节	宋代政治概述	254
第二节	中央机构与职官	256
第三节	地方机构与职官	274
第四节	官吏管理制度	288
第六章	辽、金、元官制	332
第一节	辽、金、元政治概述	332
第二节	中央机构与职官	336
第三节	地方机构与职官	356
第四节	官吏管理制度	372
第七章	明代官制	390
第一节	明代政治概述	390
第二节	中央机构与职官	394
第三节	地方机构与职官	419
第四节	官吏管理制度	425
第八章	清代官制	447
第一节	清代官制演变及特点	447
第二节	中央机构与职官	460
第三节	地方机构与职官	507
第四节	官吏管理制度	527
第五节	胥吏制度	559
第九章	北洋军阀政府官制	576
第一节	南京临时政府官制	576



第二节 北洋政府中央机构与职官	583
第三节 北洋政府地方机构与职官	608
第四节 官吏管理制度	626
第十章 国民政府官制	640
第一节 国民政府的建立	640
第二节 中央机构与职官	642
第三节 地方机构与职官	671
第四节 官吏管理制度	689
后记	736



第一章 先秦官制

官制是一个历史范畴,它随着国家的产生而产生,随着国家的发展而发展。中国历史上阶级与国家产生的具体道路,以及较长时期内的存在形式,都有着独自的特点,即血缘性的家族组织较长时期作为社会基层单位存在着。生活在黄河流域的三代先民,凭借优越的自然条件,在以木石为标志的生产力发展水平较低阶段,创造了一定的剩余产品,在此基础上,社会内部逐渐产生了阶级,形成了国家。由于生产力水平较低,社会分工不发达,所以在代表少数贵族统治阶级利益的国家机器建立时,氏族社会的血缘纽带并没有被财产的力量炸毁,血缘性的家族组织仍然作为社会的基层单位存在着,再加上商周时期统治阶级利用既存的血缘关系作为巩固统治的手段,从而使血缘家族组织存在的合理性得到强化。血缘家族组织较长时期作为社会基层单位存在,构成了中国早期国家形态的特点。与之相适应,在先秦较长时期内,国家政权与血缘家族组织是紧密结合的,官制具有浓郁的宗法血缘性,担任各级官吏的,往往是贵族家族的族长。“亲贵合一”是商周奴隶社会官制的显著特点之一,西周的世官制正是这一典型的典型体现。

在春秋战国时期,官制发生巨大变革,商周奴隶社会官制的宗法血缘色彩日趋褪变,宗教神职官吏的地位大为下降,设官分职也



逐渐固定、明确,封建中央集权制的职官制度在变革中得以初步形成,为以后两千多年的封建官制奠定了基础。

第一节 中央机构与职官

夏朝(前 21—前 16 世纪)是我国历史上第一个奴隶制王朝,探索、了解中国的官吏制度,应当从夏朝开始,但是迄今尚未发现夏代的文字和一件确凿无疑是属于夏朝的文物,而文献记载的夏朝史又零星寥寥。关于夏朝官吏,虽有“六卿”、车正、牧正、庖正、兽臣、仆夫等记载,但是,好多职官名称后人附会显然不少。所以夏朝的职官制度同夏朝的其他问题一样,要勾画出较为清晰可靠的概貌,尚待地下发现和对夏文化的进一步深入研究,因此,中国职官制度史的撰写只好从商代开始。

一、殷商西周

商朝(前 16—前 11 世纪)是我国历史上第二个奴隶制王朝。商代甲骨文的辨识,再辅以其他一些较为可信的文献记载,为我们窥探其官吏制度提供了条件。

周武王灭商,建立了西周王朝(前 11 世纪—前 771 年)。“周因于殷礼”,西周统治者承袭商朝各种政治制度并加以发展,致使统治机构比商王朝更为完备。研究、了解西周官制,虽有《周礼》一书,但书中后世增添、理想的成分不少。所以往往将《周礼》与金文、《尚书》、《左传》、《诗经》等互相参照,作为探索西周官制的基本资料。从出土的甲骨文与铜器铭文可以看到,商朝的商王已经有众多的官名。据陈梦家《殷墟卜辞综述》,有臣正、尹、多尹、卜、多卜、巫、作册、作册右史、多马、多服、宰、宗、子等众多官名。这些官名有的属于王朝外廷政务官,有的属于王朝内廷事务官,有的是



史官,有的是卜官。特别是卜官,是商王朝重要职官。商王在进行重大活动时,都要通过卜辞来决定是否可以进行。

商朝的最高统治者王,西周的最高统治者称“王”或者“天子”,商王、周天子以下由奴隶主贵族担任的僚属,按其司职,大致可分为王朝外廷辅政官、王朝外廷一般政务官、王朝外廷事务官和内廷事务官四类。

(一)王朝外廷辅政机构及职官

关于商王的辅佐官,《殷墟卜辞综述》与铜器铭文以及《尚书·君奭》记载有尹、保、臣、巫等官名。在官名后(或前)连以族(私)名,是商代的习惯用法⁽¹⁾,甲骨文较多见。

“尹”,《说文》:“尹,治也,……握事者也。”即尹含治理之意,以尹称人则指握事、治事之人,也就是一种官称。尹作为一种古老的纯粹的官名,本身并无职位高低之别,从商王的辅佐到各级官吏都有称尹的。就尹的职掌来看,与后代的相近似。商汤时的伊尹本来是有辛氏陪嫁的奴隶,因为炒的一手好菜,深得商汤的喜欢,被商汤任命为尹,主持国政。伊尹不但辅佐商汤,而且在商汤去世之后又立商汤的孙子太甲为王。当太甲违背商汤的法度时,伊尹果断将其放逐,三年之后,看到太甲已经悔悟,将其接回,“授之政”。尹作为一种官职,有大有小,大就是伊尹之大,可以为相,小,则是普通职官,专管具体事务,如小尹。就像臣这种官职一样,有等级不同之臣。从出土的甲骨文中可以看到,尹是出现最多的官职,有束尹、右尹、多尹、族尹、三尹等(见郭沫若《甲骨文合编》,中华书局1982年版)。《尔雅·释言》说:“尹,正也。”由此看来,“尹”作为官名,当是一种泛称,各级握事、治事的官吏之正长均可称尹。

以大量的“臣”字作为官称,是商朝职官制度的一个特点。从 . 3 .



甲骨文金的有关记载来看,臣并不是纯粹的官名,其身份很复杂,称谓有臣、小臣、多臣、臣某等多种,其中有相当部分确属管理王室事务人员的官称⁽²⁾,但是甲骨文资料所反映的事实是,臣主要作为分管王室某方面具体事务的一般官吏官称,作为辅佐大臣的不多。严格意义上讲,作为辅佐官吏称“臣某”或“臣”,并不表明臣是辅佐的官称,而是表明其为辅佐,是由商王的近世臣官提升而来。成汤时代的伊尹本为有辛氏的媵臣,得到商王赏识,被“汤举,任以国政”⁽³⁾。可见伊尹为商王辅佐之前,曾是商王的厨子,或以其聪明才智而受宠升任管理厨子的一般近侍臣官,所以担任辅佐之后,其官称或“尹”,或“臣”。古文献中称他为“小臣”⁽⁴⁾,意当同金文。辅佐的伊尹称“尹”,可能表明伊尹为辅佐官之正长,称小臣则当表明其由近侍臣官跃升而来。商王大戊时的辅佐“臣扈”当与伊尹同样是以近侍臣官的身份辅佐商王。

巫是专门的神职官吏。卜巫类神职官员是神的体现者,他们负责沟通神与人的联系,宣示神意,同时他们也是上层社会不可多得的“文化人”。神职的重要地位及丰富的知识才能,使卜巫类神职官吏容易被启用为辅佐。

保作为官名,在甲骨文中没有发现,但甲骨文中“奭”字,据学者们考证,奭、保、傅、姆、辅、弼等字声意相近⁽⁵⁾,周初召公任“太保”,又尊称为“君奭”,和伊尹为商王辅佐而被后世尊称为“保衡”、“伊奭”、“黄奭”是一致的。学者认为师保类官职是由长老监护制度发展而来的⁽⁶⁾。根据金文、文献能确证在西周,保是周天子辅佐重臣的官称,这种职官的源头,当在商代。商王朝时期,“保”已由长者监督制中的“保”发展为辅佐职官。不过当时官至辅可以称“保”的,仅限于辅佐幼主的重臣、老臣。伊尹在成汤时是辅佐,但还不能称“保”,此后持续辅佐几代幼主,至太甲时对这位辅佐、
· 4 · 监护几代幼主的重臣才称“保衡”、“阿衡”⁽⁷⁾。