

第1典 历史文化  
沿革  
第2典 地域文化  
第3典 民族文化

第5典 教化与礼仪学术

第7典 科学技术文艺

第9典 宗教与民俗  
第10典 中外文化交流

中华文化  
通志

第4典

【制度文化】

◎ 中华文化通志编委会编  
◎ 上海人民出版社

中央职官志



王超  
高文俊  
谢青 撰

中华文化  
通志

第

4

【制度文化】

中央职官志

◎ 中华文化通志编委会编

◎ 上海人民出版社



K203  
Z667  
:4(5)

中华文化通志·制度文化典 (4—035)

刘泽华 主 编

---

中央职官志

王 超 高文俊 谢 青 撰

---

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路 54 号 邮政编码 200020)

印 刷 深圳中华商务联合印刷有限公司

开 本 880×1270 毫米 32 开

字 数 369,000

印 张 15.375

插 页 1

版 次 1998 年 10 月第 1 版

印 次 1998 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN7-208-02278-X/K·497

---

141573

## 《中华文化通志》编委会

---

编委会主任 萧 克

编	委	李学勤	宁 可	王 尧	刘泽华
		孙长江	庞 朴	陈美东	刘梦溪
		汤一介	姜义华	陈 昕	朱金元
		张国琦			

办公室主任 张国琦

办公室副主任 王科元

策 划 姜义华 张国琦

76162/05

## 中央职官志

### 作者简介

王超,1935年生。复旦大学历史系毕业。现为南京大学东方法律文化研究中心主任,法学院教授。著有《中国政治制度史》、《中国历代官制与文化》、《中国法律与家族制度》等。

高文俊,1936年生。复旦大学历史系毕业。现为江苏省盐城市委党校副教授。著有《略论中国封建王朝的行政决策》等。

谢青,1933年生。复旦大学历史系毕业。现为安徽师范大学历史系副教授。著有《中国考试制度史》等。

# 总 序

中华文化绵延了五千年的历史，起伏跌宕；哺育着差不多五分之一人类的身心，灿烂辉煌。它坦诚似天，虚怀若谷，在漫长的岁月里，广袤的土地上，有过无私奉献四面传播的光荣，也有过诚心求教八方接纳的盛事。它和以直，健以稳，文而质，博而精，大而弥德，久而弥新，昂然挺立于世界各民族文化之林。

任何一个民族的文化，勿论东西，不分大小，都有它自己的土壤和空气，都有它自己的载体和灵性，当然也就都有它自己的长处和短处，稚气和老练。准乎此，任何一个民族的文化，都有它存在和发展的天赋权利，以及尊重异质文化同等权利的人间义务。每一民族都需要学习其他文化的各种优点，来推动自身发展；都应该发扬自身文化的一切优点，来保证自己的存在，缔造人类的文明乐园。

现在，当二十世纪的帷幕徐徐降落之际，为迎接新世纪的到来，中华民族正在重新检视自己，以便在新的世界历史发展中，准确地找到自己的地位。呈现在读者面前的这部百

卷本《中华文化通志》，便是我们为此而向新世纪的中国和世界做出的奉献。

《中华文化通志》全书共十典百志。

唐人杜佑著《通典》，罗列古今经邦致用的学问，分为八大门类，“每事以类相从，举其始终”，务求做到“语备而理尽，例明而事中，举而措之，如指诸掌”。《通典》的这一编纂方法，为我们所借用。《中华文化通志》分为十典：历代文化沿革典、地域文化典、民族文化典、制度文化典、教化与礼仪典、学术典、科学技术典、艺文典、宗教与民俗典、中外文化交流典。每“典”十“志”。历代文化沿革典十志，按时序排列。地域文化典十志，主要叙述汉民族聚居区域的地域文化，按黄河流域、长江流域、珠江流域排列。民族文化典十志，基本上按语系分类排列。中外文化交流典十志，按中国与周边及世界各大区域交往分区排列。其余各典所属各志，俱按内容排列。

宋人郑樵《通志·总序》有曰：“古者记事之史，谓之志。”“志者，宪章之所系。”指的是，史书的编纂关系到发掘历史鉴戒之所在，所以，编纂者不能徒以词采为文、考据为学，而应在驰骋于遗文故册时，“运以别识心裁”，求其“义意所归”，承通史家风，而“自为经纬，成一家言”。（章学诚《文史通义·申郑》）

本书以典、志命名，正是承续这样的体例和精神。唯本书为文化通志，所述自然是文化方面诸事，其编撰特色，可以概括为“类”与“通”二字。

“类”者立类。全书十典,各为中华文化一大门类;每典十志,各为大门类下的一个方面;每志中的“编”“章”“节”“目”,亦或各成其类。如此依事立类,层层分疏,既以求其纲目分明,论述精细,也便于得门而入,由道以行,俾著者、读者都能于浩瀚的中华文化海洋里,探骊得珠,自在悠游。

“通”者贯通。书中所述文化各端,于以类相从时,复举其始终,察其源流,明其因革,论其古今。盖一事之立,无不由几及显,自微至著,就是说,有它发生和发展的历史。弄清楚了一事物一制度一观念的演变轨迹,也就多少掌握到了它内在本质,摸索到了它的未来趋势。

“通”者汇通。文化诸事,无论其为物质形态的,制度形态的,还是观念形态的,都非孤立存在。物质的往往决定观念的,观念的又常左右物质的;而介乎二者之间的制度,固受制于物质与观念,却又不时反戈一击,君临天下,使制之者大受其制。其内部的诸次形态之间,也互相渗透,左右连手,使整个文化呈现出一派斑斓缤纷的色彩。中华文化是境内古今各民族文化交融激荡的硕果;境外许多不同种的文化,也在其中精芜杂存,若现若隐。因此,描绘中华文化,于贯通的同时,还得顾及如此种种交汇的事实,爬梳剔理,还它一个庐山真面目。此之谓“汇通”。

“通”者会通。“会”字,原义为器皿的盖子,引申为密合;现在所说的“体会”、“领会”、“会心”、“心领神会”等,皆由此得义。《中华文化通志》所求之通,通过作者对中华文化的领悟,与中华民族心灵相体认,与中华文化精神相契合。

这就是《中华文化通志》依以架构旨趣之所在。是耶非耶,知我罪我,恭候于海内外大方之家。

《中华文化通志》由萧克将军创意于1990年。1991年先后两次在广泛范围内进行了论证。1992年组成编纂委员会。十典主编一致请求萧克将军担任编委会主任委员,主持这一宏大的文化工程。1993年1月和1994年2月,全体作者先后齐集北京、广东花都市,研究全书宗旨,商定典志体例,切磋学术心得,讨论写作提纲。事前事后,编委会更多次就全书的内容与形式、质量与速度、整体与部分、分工与协作等问题,进行研讨讨论。近二百位作者进行了创造性构思和奋斗式劳作。这项工作得到了中央领导同志以及各界人士的热情支持。编委会办公室承担了大量的日常工作。上海人民出版社承担了本书出版任务,并组织了高水准高效率的编辑、审读、校对队伍,使百卷本《中华文化通志》得以现今面貌奉献于世人面前。我们参与这一工作的全体成员带着兴奋而又惶恐的心情,希望它能给祖国精神文明建设大业增添些光彩,更期待着读者对它的不当和不足之处给予指正。

《中华文化通志》编委会

# 内容提要

本书论述中国历代中央职官制度之产生、形成、发展与演变。全书分为四编：（一）总论。概述历代中央职官制度及其经济、政治和文化背景，诸如领土与人口、政府与经济、政府与职官、法律与道德，中华文化与中国的官。（二）奴隶制时代的职官制度。分析中国先秦时期中央职官制度的发展，从辅弼顾问到丞相制度，中央政务机关，宗教历法与王室事务官属，以及官吏的任用等。（三）从秦汉至明清历代封建王朝中央职官制度。详述历朝封建政府的宰相制度、九卿与六部、诸监院馆、监察制度，以及儒家文化与文官制度。（四）民国时期中央职官制度。分别阐述国家元首、政府行政机关、立法机关、司法机关、考试机关、监察机关，以及文官任用制度。上溯于尧舜，下迄于民国，体例严谨，简明贯通。

# 《中华文化通志》编辑出版人员

(以姓氏笔画为序)

总 决 审 陈 昕  
总 顾 问 余志明  
总 监 制 郁椿德

编辑部主任	朱金元				
编辑部副主任	虞信棠				
责任编辑	王有为	王界云	孔令琴	叶亚廉	朱子恩
	朱金元	汤中仁	苏贻鸣	杨承纮	李 卫
	李文俊	李远涛	吴书勇	宋慧曾	张 玫
	张 臻	张美娣	陆凤章	胡小静	郝盛潮
	秦建洲	顾兆敏	夏绍裘	唐继无	曹文娟
	曹培雷	屠玮涓	虞信棠		
责任决审	王有为	王树鸣	王界云	宋 存	严忠树
	吴慈生	张 玫	张满鸿	周琪生	柳肇瑞
	胡小静	钱雪门	高登瀛	夏国智	黄行发
	魏允和				
装帧设计	吕敬人工作室				
美术编辑	孙宝堂				
监 制	戴 弘				
技术编辑	沈树德	吴 坚	何永康	姜华生	曹伯祥
责任编辑	王秀菊	张新宇	陆永洲	陆秉熙	顾伟民
	唐毓华	谈 维	陶雪英	龚养耿	
编 务	朱玉堂	张大潮			



# 目 录

导 言 .....	1
-----------	---

## 第一编 总 论

第一章 领土与人口 .....	10
第一节 领土 .....	10
第二节 人口 .....	16
第二章 政府与经济 .....	23
第一节 发展经济是治国第一要务 .....	23
第二节 政府与财政 .....	26
第三节 政府与城市文明 .....	31
第三章 政府与职官 .....	41
第一节 君主与主权 .....	41
第二节 君主制政府与职官 .....	52
一、奴隶制政府与职官 .....	52
二、封建制政府与职官 .....	55

第三节 民国政府与职官 .....	58
<b>第四章 法律与道德 .....</b>	<b>64</b>
第一节 儒家的“礼治”法律观 .....	64
第二节 以礼入法 .....	65
第三节 家族本位原则 .....	68
第四节 君主专制的护身符 .....	72
一、封建社会的法律 .....	72
二、封建社会的道德 .....	75
<b>第五章 儒与中国的官 .....</b>	<b>77</b>
第一节 官与儒的起源 .....	78
第二节 儒与士与博士 .....	83
第三节 官与科举制度及其儒学 .....	87

## 第二编 奴隶制时代的中央职官制度

<b>第一章 奴隶制国家的建立和政治制度的演变 .....</b>	<b>93</b>
第一节 奴隶制国家的建立和发展 .....	93
第二节 奴隶制时代政治制度的演变 .....	99
第三节 先秦中央职官制度的发展 .....	102
<b>第二章 从辅弼顾问到丞相制度的发展 .....</b>	<b>108</b>
第一节 相职的起源 .....	108
第二节 商周师保辅弼制度的发展 .....	109
第三节 丞相制度的确立 .....	111

<b>第三章 奴隶制政府的中央政务机关</b> .....	114
第一节 三代中央政务机关建制.....	114
第二节 春秋战国时期诸侯国政务机构的发展与变化.....	117
<b>第四章 宗教历法官属</b> .....	121
第一节 宗教神职官属.....	121
第二节 先秦历法官属.....	123
<b>第五章 王室事务官属</b> .....	126
第一节 王室总管和国君侍从官属.....	126
第二节 督察国家政务官属.....	127
第三节 王室事务官属.....	128
<b>第六章 官吏任用制度</b> .....	130
第一节 官吏的教育与仕途.....	130
第二节 爵制与秩禄.....	133
第三节 官吏的考课与上计.....	136
第四节 致仕制度.....	137

### 第三编 封建王朝的中央职官制度

<b>第一章 宰相制度</b> .....	143
第一节 秦汉宰相制度.....	143
第二节 隋、唐宰相制度 .....	148
一、宰相的机关.....	152
二、宰相的职责.....	158
三、宰相的任免.....	162

第三节 宋、辽、金、元宰相制度 .....	164
第四节 明、清的内阁与军机处 .....	172
一、明代的内阁 .....	172
二、清代的军机处 .....	175
<b>第二章 九卿制度</b> .....	179
第一节 秦汉九卿 .....	179
一、秦代九卿 .....	180
二、汉代九卿 .....	180
第二节 魏晋南北朝诸卿 .....	196
第三节 隋、唐九卿 .....	204
一、隋代九卿制度 .....	204
二、唐代九卿制度 .....	207
第四节 宋、元、明、清诸卿 .....	209
一、宋代诸卿 .....	209
二、元代诸卿 .....	214
三、明代诸卿 .....	217
四、清代诸卿 .....	219
<b>第三章 尚书六部</b> .....	222
第一节 尚书六部的起源与发展 .....	222
第二节 隋、唐六部 .....	231
一、隋朝六部 .....	231
二、唐朝六部 .....	234
第三节 宋、辽、金、元六部 .....	244
一、宋代六部 .....	244
二、辽代六部 .....	251

三、金代六部·····	251
四、元代六部·····	254
第四节 明、清六部·····	257
一、明代六部·····	257
二、清代六部（附：理藩院、总理各国事务衙门、 通政使司）·····	267
 第四章 诸监、院、馆制度·····	273
第一节 诸监·····	273
一、秘书监·····	273
二、国子监·····	276
三、都水监·····	279
四、钦天监·····	280
五、军器监·····	281
六、将作监·····	282
第二节 诸院·····	284
一、翰林院·····	284
二、宣徽院·····	285
三、集贤院·····	287
四、崇文院·····	288
五、太医院·····	288
第三节 诸馆·····	290
一、史馆·····	290
二、国史馆·····	291
三、弘文馆·····	291
 第五章 中央监察职官制度·····	293

第一节 谏官制度·····	293
第二节 御史台·····	301
一、御史的起源·····	301
二、秦汉时期的御史台·····	302
三、魏晋隋唐的御史台·····	305
四、宋元时期的御史台·····	308
第三节 明清都察院·····	309
<b>第六章 儒家文化与官吏的任用制度·····</b>	<b>312</b>
第一节 官吏的教育与培养·····	312
第二节 官吏的选拔与任用·····	315
一、官吏的选拔·····	316
二、官吏的任用·····	321
第三节 官吏的考核与奖惩·····	323
一、考课制度·····	323
二、奖惩制度·····	327
第四节 官吏的俸禄和致仕·····	331
一、官品·····	331
二、官俸·····	331
三、致仕·····	341

## 第四编 民国时期中央职官制度

<b>第一章 民国政府国家元首·····</b>	<b>353</b>
第一节 南京临时政府国家元首·····	353
第二节 北京政府国家元首·····	354
一、临时大总统、大总统·····	354