



中国古代人事制度简史

ZHONGGUO GUDAI RENSHI ZHIDU JIANSHI

主编 吴教练



西安政治学院训练部

中国古代人事制度简史

西安政治学院训练部

西安政治学院印刷厂印刷

787×970毫米 1/16 39.5印张 181千字

2002年8月第1版 2002年8月第1次印刷

印数:1—1000

工本费:20.00元

前 言

我院从1986年开办军队干部工作培训班以来,就开设了中国古代人事制度讲座。随着教学实践的深入,中国古代人事制度已发展成一门独立的课程。本教材就是根据教学的需要,在以往讲座的基础上,经过较长时间搜集、整理、研究大量历史文献资料及有关论著、论文编写而成的。

人事制度,简单地说就是用人制度。“得人者昌,失人者亡”,这是政治家的常识。对于一个国家来说,政治是否清明,社会是否安定,总是同能否正确用人息息相关。历史上的统治者大多都较为重视用人问题。唐太宗就说过:“致安之本,惟在得人。”雍正皇帝也曾宣称:“治天下惟以用人为本,其余皆枝叶事耳。”而能否得人,如何用人,人事制度无疑起着重大作用。

古代人事制度,就是古代官吏的培训、选拔、任用、考课、监察、奖惩、调配、俸禄待遇和品秩级别的系统管理方法。在我国,这套东西是相当完备的,不仅在古代社会中占据突出地位,而且对近现代社会有着极大的影响。历史是无法割裂的。要了解今天的中国,必须了解过去的中国。要搞好今天的干部人事工作,必须了解古代的人事制度。开展这一方面的学习和研究,为现代干部人事管理提供历史借鉴,对于从事国家和军队的现代化建设不无益处。

然而,如果我们在古代人事制度这一领域稍微深入一步,就会不无遗憾地发现,我们对这一领域的研究还是相当薄弱的,既同我国史学界的强大阵容相比很不相称,而且其成果远远适应不了干部人事工作改革、发展中借鉴的需要。建国后,由于种种原因,我们出版的古代人事制度的专著不是很多。在这片丰富的资源中,只有极少一部分被开发利用。即使已经开发的部分,也存在着见仁见智的不同看法。所以,中国古代的人事制度,还大有研究的必要。一方面,应当继续搜集、整理各种文献资料,系统地、全面地、实事求是地还原历史的本来面目。另一方面,也是更重要的一个方面,就是要从更高的角度去研究它的内在规律,解开它的内部矛盾纽结,为现代干部人事管理提供理性的启迪。

这样浩大的工程,无论如何不是这本教材所能完成的。作为教学急需,本教材只能对古代人事制度勾勒一个大致的轮廓。中国古代人事制度充满着尚未解开的疑团。例如,在选拔人才方面,它确实造就了不少出类拔萃的俊杰,但也埋没

了一些才华横溢的人物；在官吏的管理方面，它维系了封建统治，起到了安定社会、促进社会繁荣的作用，但也保证了封建国家的镇压功能，起到了搜刮人民、阻滞社会发展的作用；在对后代的影响方面，它在中国阻碍了资本主义的发展，无可挽回地被历史所淘汰，但在西方却又被借用改造为资本主义的文官制度，再度获得历史的承认……等等。编写本教材的目的就是在满足教学需要的基础上，通过对上述问题的探讨，引发从事干部工作的学员对中国古代人事制度研究的兴趣，并为工作实践提供有益的借鉴。

本教材由军队人事管理学系吴教练副教授编著，乔军主任和边树鹏、陈文义教授审定。对中国古代人事制度的研究，我们还有待于进一步深入。本教材缺点和错误之处在所难免，希望学员在学习、使用时提出宝贵意见。

军队人事管理学系

二〇〇二年九月

目 录

前言	(1)
第一章 先秦——人事制度的萌芽和形成	(1)
第一节 从“选贤与能”到“世袭制”	(1)
第二节 西周的人事制度	(4)
第三节 春秋战国时期的人事制度	(6)
第二章 秦汉——封建社会人事制度的确立和巩固	(9)
第一节 秦朝的人事制度	(9)
第二节 两汉的人事制度	(12)
第三章 三国两晋南北朝——封建社会人事制度的转换	(27)
第一节 三国时期的人事制度	(28)
第二节 两晋南北朝时期的人事制度	(36)
第四章 隋唐——封建社会人事制度的完备	(43)
第一节 隋朝的人事制度	(44)
第二节 唐朝的人事制度	(48)
第五章 宋元——封建社会人事制度的变化	(73)
第一节 宋朝的人事制度	(73)
第二节 辽、金朝的人事制度	(91)
第三节 元朝的人事制度	(95)
第六章 明清——封建社会人事制度的没落	(101)
第一节 明朝的人事制度	(102)
第二节 清朝的人事制度	(119)
第三节 清末人事制度的变化	(134)

第一章 先秦——人事制度的萌芽和形成

中国历史的开端是先秦时期。所谓先秦时期，即约从170万年前中国人类的起源到公元前221年秦统一中国为止的历史。这一时期包括：原始社会；奴隶社会的夏、商、西周、春秋；封建社会初期的战国。

第一节 从“选贤与能”到“世袭制”

一、传说中的“选贤与能”

原始社会是人类历史的第一个社会，是人类历史长河的源头。中国原始社会大约从170万年前的元谋人开始到大约公元前21世纪夏朝建立为止，分为原始人群和氏族公社两个阶段。北京人处于原始人群阶段，半坡氏族和河姆渡氏族处于母系氏族的繁荣阶段，大汶口文化中晚期和黄帝舜禹传说时期，处于父系氏族阶段。

对于那个时代，古籍有很多描述。比如，《吕氏春秋》的《恃君》篇说：“昔太古尝无君矣。其民聚生群处，知母不知父，无亲戚、兄弟、夫妻、男女之别，无上下、长幼之道，无进退、揖让之礼，无衣服、履带、宫室、畜积之便，无器械、舟车、城郭、险阻之备。”这正是原始社会的生活状况。

那个时代，生产力低下，没有阶级，没有国家，没有压迫，故不存在阶级出现以后按统治阶级意志制定的人事制度。但是，人类为了生存与发展，必须在同自然的斗争中形成一定的相互关系与社会结构，以解决人类生产斗争与社会生活中的诸多问题。在生存斗争中，要求选择公共事务的管理者，因而已经出现了识别、选择、考察、任用、罢免首领的问题。当时，虽然没有硬性规定，完全是按习惯的做法进行，但实际上已经有了一套古朴的程序。这套程序，就是我们所理解的原始社会的人事制度。

根据摩尔根的研究，这套程序，在易洛魁人中间要分两步走。“每逢一个首领死去时，本民族的成员就举行一次会议来提名继任人。每一个成年的男女都被召集来，让他或她表示赞成选谁的意见，得到最大多数人同意的候选者就成为被提

他氏族的认可,并经过部落联盟的授职,才能就任。^①

据史籍记载,在我国的尧舜禹时代,有两件大事采取了类似的做法。一件是选举尧的继承人,一件是决定治水的人选。

关于继承人的问题,据说,尧年老了的时候,召集各位酋长商议继任者的人选。一个叫放齐的酋长说:“嗣子丹朱开明。”尧生气地说:“吁!顽凶,不用。”尧又问四岳能不能“践朕位”,四岳都推辞说不能胜任。于是尧让大家推荐隐居在民间的贤才,大家推举舜。尧欣赏舜的德行,把自己两个女儿嫁给他,还叫他到山林、川泽及暴风雷雨中去锻炼。结果,“舜行不迷”,尧把联盟酋长的位子让给了他。^②我国古书上把这种选择继承人的方法叫做禅让。

关于治水人选的问题,《尚书·尧典》讲,尧在一次联盟议事会上就这个问题让大家讨论。他说,如今洪水浩荡,漫山遍野,民众忧苦,由谁去治理呢?四岳都说鲧行,尧开始反对,四岳又说,先试试看吧。最后尧同意了大家的意见,派鲧去治水。

四岳是当时四方部落的首领。尧同他们进行商量,不得到他们的一致同意,是不能作出任何决定的。

孔子很推崇这种做法,把它称为“选贤与能”。他说:“大道之行也,天下为公。选贤与能,讲信修睦。故人不独亲其亲,不独子其子。”^③尧、舜禅让贤才的做法成为古代帝王的典范,他们的禅让历来为人们所称道。到禹晚年时,原始社会临近崩溃,私有制有了较大发展。禹的儿子“启”推翻了禅让于贤的制度,从禹那里接收了王位。“夏传子,家天下”,建立了中国历史上第一个奴隶制度社会——“夏王朝”。“世袭制”出现了。

二、夏朝的世袭制

公元前 21 世纪,禹之子启杀死了经过公选产生的继承人伯益,自立为王,建立了我国历史上第一个奴隶制王朝。奴隶社会是阶级社会的开始,它是以奴隶主占有生产资料和占有生产者——奴隶为生产关系的基础的社会,它标志着文明时代历史的开始。从此,原始社会的“公天下”变成了阶级社会的“家天下”,“世袭制”取代了“禅让制”。夏朝“天下为家,各亲其亲,各子其子。”^④在用人上则是以任人唯亲为原则。

传子世袭是建立在私有制基础上的新的进步制度,正如奴隶制社会取代原始社会是一种进步一样。据《尚书》、《左传》等材料记载,夏朝已设官分职,组织起

① 摩尔根:《古代社会》(上),第 71 页。

② 《史记·五帝本纪》。

③ 《礼记·礼运篇》。

④ 《礼记·礼运篇》。

一个初具规模的国家机构，设置的高级官吏有“车正”、“牧正”、“庖正”等。夏朝以“天下为家”，政权与族权紧密结合，夏王是最高的专制家长，君位世袭，下面的臣工也必然以血缘的亲疏来分配政治权力，实行任人唯亲的人事制度。

夏朝历近五百年，历十六帝而至夏桀。夏桀是一个暴君，荒淫无度，信用小人，疏远贤臣。老百姓痛恨地说：“时日曷丧，予及汝皆亡！”^①阶级斗争日趋尖锐，奴隶主阶级内部分崩离析，夏很快被新兴起的“商”灭亡。

三、商朝的人事制度

公元前16世纪，夏桀暴虐，黄河流域下游的商部落首领汤，起兵于鸣条之野，打败夏军，夏桀逃走，死于南巢，夏亡，商朝建立，都于亳（今河南商丘）。此后屡次迁都。公元前14世纪，商王盘庚把都城由奄（今山东曲阜）迁至殷（今河南安阳小屯），因此，商朝又称殷商或殷朝。商朝是我国奴隶社会的发展时期，也是迄今为止我们所见到的最早有文字（甲骨文或金文）记载的朝代。但有关其人事制度的材料依然很少，以致无法全面描述，只能概略地、有重点地加以介绍。

商朝的政权系统和宗法系统是紧密结合的，表现出“亲亲尊尊”的特点。从商王的继承情况看，王位的传世，在盘庚以前，大多实行“兄终弟及”；盘庚以后才变成以“父死子继”为主。商朝称父子相传为“大示”（大宗），兄弟相及为“小示”（小宗），已强调宗子世袭和大、小宗统属关系。

商朝的国家机构相对于其后的封建时代来讲是简单的，基本上由两部分构成。一部分为王朝直接统治的中心地区，一部分为中心地区之外的地区。前者叫“内服”，后者则称为“外服”，于是其职官设置也就有内、外服之分。内服官分为两部分，即王室外廷政务官，包括尹、卜、巫、册、亚、服等，负责处理国家大事；王室内廷官，包括宰、臣等，负责管理内廷事务。其官吏一般从奴隶主贵族成员中选用，但也有由奴隶身份而成为国家官吏的。之所以产生这种现象，是因为在部族奴隶制下，某一部族因战败而全族沦为奴隶时，其中必然不乏有文化和才能的人士。所谓外服官，指的是商王把王朝中心统治区域之外的土地分封给自己的诸妻、诸子、功臣等，令其代为守卫并有向商王服役、纳贡的义务。其官职有侯、伯、男、田等名义。商朝选官制度是任人唯亲，实行世卿制度。

据殷虚甲骨文记载，商朝已有培养官吏的最初的学校。《孟子·滕文公》说：“夏曰校，殷曰庠，周曰序。学，则三代共之，皆所以明人伦也。”商人教子弟刻写文字、学干支、记日月、学射、学礼、学乐舞，还有向卜巫学习占卜。

商朝学校教育的目的，是为奴隶主阶级培养人才。但学校培养出来的人才，

^① 《尚书·汤誓》。

如何被任命为官吏,由于史料缺乏,我们还无法说清楚。一般说来,贵族子弟上了学,学到一些统治本领,成年以后,要按照父系家长制继承其父职位。商朝奴隶主国家实行“亲贵合一”的组织原则,只有贵族才能参与政权管理,也只有他们的子弟才有资格进学校。贵族子弟上学、依世袭制出任国家官吏,应是当时最主要的官吏任用途径。当然,在奴隶主贵族集团内部世袭制外,商也出现过一些“选贤与能”的例子。如,商的创业者成汤请隐居乡间的贤者伊尹谋政,伊尹当了商朝二十多年相国,成为我国历史上第一个著名的贤相。盘庚也主张任用贤才,他说,我不任用那些贪财的人,而任用那些为民致富的人,凡能想办法使百姓安居乐业的人,我都按他们贡献的大小尊敬他们。但总的讲,这类例子,在殷商一代是很稀少的。

商朝历三十一帝五百余年。末代的纣王,“知足以距谏,言足以饰非;矜人臣以能,高天下以声,以为皆出己之下。”^①比干因为对纣王提出劝告,竟遭“剖腹观心”之酷刑。大臣微子数谏不听,于是与太师、少师等逃离商朝。纣王残暴无度,刚愎自用,脱离贤臣,国势日衰,最后被西周所灭。

第二节 西周的人事制度

公元前 11 世纪,商纣王统治残暴,国力削弱,泾水、渭水流域的周族首领武王进攻商纣,最后双方大战于殷都朝歌外的牧野,商军临阵倒戈,纣败,自焚而死,商亡。周朝正式建立,都城镐京(今陕西长安县境),史称西周。西周是我国第三个奴隶制王朝,也是我国奴隶制发展到极盛时期后又开始衰落的历史时期。

一、培养贵族子弟的“官学”

西周社会等级森严。当时的文化知识为奴隶主贵族所垄断,“学在官府”,学校教育是为贵族子弟学习统治本领而开设的,一般老百姓根本进不去。

西周学校分为乡学和国学。国学即大学,设在周天子王畿内的大学叫“辟雍”,设在诸侯国的大学叫“泮宫”。乡学即小学,是地方学校,称为“序”、“庠”、“塾”。无论是天子学、诸侯学,还是国学、乡学都属于官办。

西周学校教育内容主要是“六艺”:礼、乐、射、御、书、数。“礼”,即周天子推行的一套制度;“乐”,即舞和乐,但主要不是为了娱乐,而是利用舞乐作为思想统治的工具;“射”,即射箭;“御”,即驾驭战车;“书”,指写字;“数”,指算术,也包括天

^①《史记·殷本纪》

文、历法之类的知识。在当时,大学与小学的主要区别是小学只学书、数,大学才学礼、乐、射、御。西周“学在官府”,因此,学校的教师均由官员兼任。西周将教育与选官结合起来,这些特点,有利于文化教育事业的发展,为春秋士阶层的崛起准备了条件。

二、世卿世禄制

西周的世卿制,是和分封制、宗法制联系在一起的。分封制和宗法制是西周统治的根本,它是族权和政权合一的统治制度。西周初年,周天子把土地分给自己的子弟或同姓子弟,是为诸侯国;诸侯又把自己分得的土地分给自己的子弟,是为“采邑”,并任命他们为卿大夫;卿大夫又把自己分得的土地分给自己的子弟,是为“禄田”,并任命他们为士。与这种分封制相适应的宗法制,其具体内容是:天子世代相传,由嫡长子继承,奉祀始祖,称为大宗。嫡长子是土地和权位的法定继承人,地位最尊,称为宗子。嫡长子的同母弟及庶兄弟封为诸侯,叫小宗。诸侯也由嫡长子继承父位,奉始祖为大宗,他的同母弟及庶兄弟封为卿大夫,为小宗。卿大夫也由嫡长子继承父位,奉始祖为大宗,他的同母弟及庶兄弟为士,是为小宗。士的长子仍为士,其余诸弟皆为平民。诸侯对于天子是小宗,但在本封国是大宗。卿大夫对于诸侯是小宗,但在本族又是大宗。这种由嫡长子世袭的制度,在官制上,就是世卿世禄制度。西周的大贵族们,就是按这种制度世代为官,掌握政权。

三、“乡举里选”

世卿制是统治阶级按血缘关系的亲近将其亲属分封为不同的官职,世代相传,实际上是一种任人唯亲的官职终身制和世袭制。大夫以上的官职都是世袭的,一般低级的、辅助性的官吏,还是要选贤的,实行“乡举里选”。周代国都百里之内为乡,二百里之内为遂。里是管二十五户的基层单位。从里到乡到遂,每一行政单位的长官,都要负责下属乡民的教化及荐举工作。当时的乡举里选分为三步:第一步,由乡大夫初试,取中了的称为“秀士”;第二步,选秀士中的优秀者上报司徒,称为“选士”,其中优秀的称为“造士”;第三步,从造士中再选择优秀者,选中的称为“进士”。这些被选出来的人,由司马“论辨官材,论进士之贤者以告子王,而定其论。论定,然后官之。任官,然后爵之。位定,然后禄之。”^①特别优异的要作为贡士推荐给周天子,然后任以官职,授予爵禄。实际上,只有贵族子弟才

① 《礼记·王制》。

可以授官、定爵禄和被举为贡士。平民出身的进士,只能达到授官的阶段,没有享受爵禄的资格,多担任府吏、胥徒一类下级官职。

史书中关于周文王访姜尚委以左师而周室大振的记载,堪称古代纳贤的楷模,但这样的例子,在当时是极个别的。一般来说,奴隶主阶级在战争状态下可以做到“纳贤”,但在取得政权后,尤其是统治一旦稳定,则很难做到。

四、述职与巡狩

西周时期考核官吏的政绩,监察他们的工作,主要是通过述职与巡狩这两种方式进行。“述职者,述所职也”^①,就是诸侯定期向周天子朝觐,汇报自己的政绩。巡狩,则是周天子定期视察诸侯们的工作。《礼记·王制》说:“诸侯之于天子也,比年一小聘,三年一大聘,五年一朝。天子五年一巡狩。”“聘”是指诸侯派卿大夫前往中央;“朝”是指诸侯亲自到王廷朝觐述职,报告工作。“五年一朝”,当为后来的规定,西周初年,次数要频繁些。

除述职和巡狩外,《周礼》还讲到对官吏考核的一些具体办法,如说太宰以八法治官府,小宰以六计课群吏等。

第三节 春秋战国时期的人事制度

公元前 770 年,周平王把都城从镐京(今陕西长安县)东迁到洛邑(今河南洛阳),开始了东周的历史。东周又分为春秋和战国两个时期:公元前 770 年到公元前 403 年为春秋时期;从公元前 403 年“三家分晋”到公元前 221 年秦始皇统一六国,建立秦朝为止,称为战国时期。

一、世卿制的破坏和士阶层的形成

春秋时期,由于生产力的发展,特别是铁制农具的广泛使用、牛耕的推广和水利事业的发展,使西周以来的土地所有制内部萌发了新的生产关系——封建地主土地所有制。与这个变动过程相适应的,是土地所有权和政治权力的下移。原来被分封的诸侯迅速发展自己的势力,变得无法控制,有些诸侯的实权则落入了卿大夫手中。周天子“共主”的地位逐渐消失了。实力强大的诸侯和卿大夫毫无顾忌地冲破西周以来的世卿制,他们率先选用一些不是贵族而才华出众的人

^① 《孟子·梁惠王》。

担任要职,为他们战胜旧势力、打开新的活动天地开辟了道路。如齐桓公重用的管仲,原是小商人,曾一度成为罪隶;秦穆公重用的百里奚,虽出身贵族,但后来沦为奴隶。据《左传》哀公二年记载,晋国的赵鞅曾在誓师时说:“克敌者,上大夫受县,下大夫受郡,士田十万,庶人工商遂,人臣隶围免。”这就是说,一般普通人,只要立了战功,也可以“按军功行田宅”,获得土地,取得做官资格。奴隶还可复为平民。这些新的做法,焕发了新兴地主阶级的朝气,是我国建立封建官僚制度的最早的尝试。

春秋时期兴起的养士之风,在官僚制取代世卿制的过程中起了重要作用。士处在统治阶级的最下层,他们“能上达但不能顺利上达,怕下降但可能失职下降。士在军事上任作战骨干,政治上任中下级官吏,文化上学得古今知识”。^①“谁给士衣食,士就给谁出力。”^②可以说,封建官僚是由士直接发展而来的。在世卿制下,世卿家内有不少世袭的家臣,这是士的最初来源之一;后来卿大夫势力膨胀,使士的需要量不断增加,于是养士之风大兴,并有以专门训练士为职业的人出现。孔子就是当时打破“官学”一统局面,首创私学,培养了一大批士人的教育家。

士阶层的形成,也与分封制度本身有直接的关系。按照分封制度,贵族支庶旁系子孙,是随着每世的分封降低身份的。到春秋末年,已有许多贵族子弟得不到分封而被抛到“士”和庶民的行列。社会的动乱,使他们的社会地位进一步恶化。他们已不可能依靠血统做官,唯一的希望是依靠掌握文化知识,靠自己的本领改变生存的境遇,或向当权者献计献策,或聚士讲学,宣扬自己的政治主张,以求得到统治者的重视。

士阶层的出现和形成,是一个巨大的历史进步。它打破了完全靠血统继承官职的世袭制,从而使人的聪明才智在历史舞台上闪光的机会大大增多了。

二、各国的变法和人事制度的革新

春秋时期世卿制的破坏和士阶层的形成及养士风气的盛行,为战国时期各国的变法创造了良好的人才条件。

经过春秋三百余年的兼并战争,许多小国、弱国消失了。公元前403年,韩、赵、魏三家分晋而立为诸侯,形成了韩、赵、魏、齐、楚、燕、秦七个大国纷争的局面,史称战国时期。七国纷争的客观形势,要求各国弃旧图新,实行变法。魏国首先起用李悝实行变法,涉及人事制度的内容是:宣布废除世卿制,按照“食有劳而禄有功”^③的原则,把禄位授予有功之人,任用那些非贵族出身的有才能的人,惩

① 范文澜:《中国通史简编》,第一编,第201页。

② 范文澜:《中国通史简编》,第一编,第188页。

③ 《说苑·政理》。

治那些无功而富有的过奢侈生活的旧贵族。此后，各国都进行了类似的改革。其中影响最大的是秦国的商鞅变法。商鞅变法中关于人事制度的内容有：奖励军功，废除世卿制，“宗世非有军功者，不得为属籍”；“有军功者，各以率受上爵”。^①军功爵二十级，不论贵族、平民，只要有军功，就按功劳大小赏给爵位、田宅、官职。^②这是一种任人唯贤的人事制度。世卿世禄制度彻底动摇，各国务求富强，延揽客卿，罗致外宾，唯才是举，不拘于身份及门第，遂开布衣卿相之门。秦国也因为人事制度改革比东方六国彻底，给出身低微的人和外来之士提供了较大的进身和升迁机会，因而极大地吸引了东方六国人才西流。自秦穆公以来，商鞅、张仪、范雎、甘茂、蔡泽、尉繚、韩非等许多人才源源入秦，造成了秦国的人才上的优势，使秦国能在诸侯纷争的局势中，按照历史发展的要求进行较彻底的经济、政治改革，成为经济、政治、军事上的强国，为秦统一六国奠定了基础。

战国时期，经过一系列变法，各国产生了一套新的人事制度。这套新的人事制度，主要有以下三个方面的内容：

（一）官吏的选任制度

当时选任官吏的主要办法有：1. 以功仕进。主要是奖励军功，重视实践经验，从有政绩、有战功者中选拔官吏。2. 举荐仕进。经人推荐而升官。3. 献策仕进。国王（或国君）发出策问征询对策，对答得好的升大官。另外，也有靠亲属关系人仕者，用钱买官者。

（二）官吏的考绩制度

当时主要通过“上计制度”对官吏进行考核。每年初，官吏把一年的赋税收人预算写在木券上，交给国王，国王把木券剖为二，国王执右券，臣下执左券。年终臣下向国王汇报执行情况，国王执右券进行核实，这就是上计。高官对下级官吏，也采用同样的考核办法。用赋税收人作为考核政绩的标准，说明了赋税对维持官僚机构和军队的重要意义。

（三）秩禄制度

秩禄制度是封建国家酬劳官吏的一种制度。按照官僚制，官吏被任命以后，食俸禄而不享有采邑，临民而不领土。这是一种进步。战国时官吏领取的俸禄是实物（粮食）。高官的俸禄在三百石以上，也有“食禄千钟”或三千钟、万钟者。百石、五十石是小官之俸。

① 《史记·商君列传》。

② 见《史记·鲁仲连列传》集解、《商君书·境内》、《韩非子·定法》等。

第二章 秦汉——封建社会人事制度的确立和巩固

第一节 秦朝的人事制度

公元前 221 年,秦灭六国,建立了我国历史上第一个中央集权的封建国家,“海内为郡县,法令由一统”。国家统一了,才能有统一的制度。秦王朝在全国范围内所推行的各种制度,对以后的中国历史影响巨大,作为政治制度组成部分的人事制度,也是如此。

自秦以后,中国古代官吏制度(人事制度)的沿革变化,总是围绕着一个共同的核心进行的,总是为着一个共同的宗旨服务的,这个共同的核心就是皇权,这个共同的宗旨就是不断强化皇权。秦王嬴政统一六国后,认为:“天下大定,今名号不更,无以称成功、传后世。”^①经与群臣商议后,他决定将“三皇”与“五帝”的名号合一,称为“皇帝”,并自称“始皇帝”,子孙继位,为“二世、三世,至千万世,传之无穷”。^②皇帝拥有至高无上的权力,从中央到地方的主要官吏,都由皇帝任免,都按照皇帝的意志办事。军权也集中到皇帝手中,凡要“兴兵披甲”,调动士卒五十人以上,必须持有皇帝的虎符为凭,才准调动。否则,就是违法。为适应大一统和加强皇权的需要,秦朝在人事制度上作了一系列调整和改进。

一、三公九卿制

“三公九卿制”是秦朝的中央政府机构体制。三公为丞相、太尉、御史大夫。丞相是“一人之下,百官之上”的最高官员,掌握着任用、考课、奖惩百官的权力,作为皇帝的辅弼总管全国的行政事务。太尉,掌管军事,是武官之首,但调兵权掌握在皇帝手中,其地位低于丞相。御史大夫,负责监察百官,也是副丞相。三公作为秦朝中央政府的最高官职,是向全国发布政令的中枢。

在三公之下负责中央政府各部门事务的则由九卿分掌。九卿是:

^① 《史记·秦始皇本纪》。

^② 《史记·秦始皇本纪》。

奉常 掌管宗庙礼仪、祭祀、占卜、历法、典章、书记等。其属官主要有太乐、太祝、太宰、太医、太史、太卜等。

郎中令 掌管皇帝侍从警卫，并负责传达皇帝诏令。其属官有大夫、谒者、郎等。

卫尉 负责殿宇宫门的守卫。属官有仆射、卫士令等。

太仆 掌管皇宫所用的车马及苑牧。属官有车府令等。

廷尉 执掌刑狱，为最高司法官。其属官有廷尉正、廷尉监等。

宗正 掌管皇族及外戚事务，登记宗室谱牒，以序九族、别嫡庶。如有罪，则除其属籍。

少府 掌管山海池泽的税收，供养帝室，负责皇帝的财政。其属官有尚方令、尚衣等。

典客 掌管少数民族事务及朝聘官吏。属官有行人，为临时派出使者。

治粟内史 掌管谷物钱帛，负责天下租税征收。属官有太仓令、平准令等。

九卿地位相等，都各有自己的一套机构，处理日常工作。大事总汇于丞相，或最后由皇帝裁决。

二、官吏的选任

(一)保举

保举就是推荐人才担当吏职。荐主与被荐者彼此要承担有关法律责任。秦之保举，又称作“任”^①，“秦之法，任人而所不善者，各以其罪罪之。”^②秦简《法律杂抄·除吏律》规定：“任法(废)官者为吏，赏二甲。”

(二)军功

秦任用官吏的一个主要途径就是以军功授爵除吏。

(三)通法入仕

通晓法律者，可以直接被任命为法官、法吏。《商君书·定法》说：“为官令置官吏，补足以知法令之谓者，为天下正，则奏天子。天子则各主法令之，皆降受命，发官。”秦自商鞅变法后，励行法制，事皆断于法，选拔人才，也以通法取人。

(四)葆子

葆子制度是世卿世禄制度的遗留，指高级官吏的子弟亲属在仕途上享有的特殊优待。

(五)考试

秦任刀笔小吏，由小吏计功次而升迁。小吏的来源，除军功、保举、通法诸道

^① 《汉书·汲黯传》注引苏林说：“任，保举。”

^② 《史记·范雎列传》。

外,还有考试。

秦有专门培养文书的学校——“学室”。学室里有年十七以上的“学僮”,以吏为师,学习文法书牍,他们经过考试可以除授小吏。考试的具体内容有两种:一是能认一定数量的字;二是能用各种字体书写。

秦朝官吏的任用,首先要试用一年,称职者才能正式任用。如刘邦曾“试为吏,为泗水亭长”。^①夏侯婴也曾“试补县吏”。^②

三、官吏的考课和监察

秦的御史大夫,掌副丞相之职,主管文书、律令、图籍和监察、考课。对于地方,中央派出御史到郡监督,称为“监”或“监御史”。监御史的执掌,除监察外,还握有实权,可令兵作战、推荐人才、负责工程事务等。

秦对郡县的考课是通过上计制度进行的,各郡县又考课属吏,均以赋税收人作为考查官吏政绩的标准。此外,上级部门也可直接派员进行考课。

秦军队中也有一套严密的考课制度。《商君书·境内篇》说:“其攻城围邑也,……将军为木台,与正监、与正御史参望之。其先入者,举为最启;其后入者,举为最殿。”这里的“启”就是“最先”,“殿”即是“最后”,讲的是军队在战斗中如何考课定殿最。

四、封爵制度

秦王朝建立后,人事制度上的一个重要变化,就是官、爵分离。官,是指个人在国家机构中担当的职务;爵,是指个人在社会上的等级身份。在世卿世禄贵族政治中,个人因血缘关系世袭一定的社会等级身份(爵),又以这种身份担当相应的职务(官)。严格地讲,只有在这种情况下,官爵才是合一的,即个人的等级身份和在国家机构的职务是一致的。官僚制度越发展,官爵分离的幅度也就越大。

秦朝在商鞅变法以后,创二十等军功爵制以取代旧的等级身份制。由于秦朝始终处在战争环境中,所有官吏都要参加军队,故军功爵的获得者源源不断。由于秦国官僚机构带有强烈的军事色彩,基本上是一种军事机构的变种,各种官吏基本上由军人担当,所以,秦的军功爵制和官僚制在军事状态下结合起来,呈现一种官爵不分的状况。《韩非子·定法篇》讲:“商君之法曰:‘斩一首者,爵一级,欲为官者,为五十石之官;斩二首者,爵二级,欲为官者,为百石之官’。”这种以爵授官的制度,是国家机器军事化的产物,在取得统一战争的胜利中,曾发挥了重

^① 《史记·高祖本纪》。

^② 《史记·夏侯婴传》。

要作用。

但是,当国家由军事轨道转入和平时期后,官爵不分、以爵授官的人事制度便显出它的弊端。韩非在战国末年就曾批评说,以爵授官,以勇力者治国,无异于以斩首者为医生。^①以军功爵授官的制度,混淆了杀敌和安邦治国这两种不同的能力。相反,不以爵位高低任官,就可以将没有爵位但有治国安邦能力的人用到各种官职上,既扩大了统治基础,也利于治国。有爵位的军人不一定担任官职,也可在一定程度上避免吏不称职的毛病。因此,秦王朝建立后,便对这种旧的人事制度进行改革,开始实行官爵分离,有官者不一定有爵,有爵者不一定有官。这一变化,既体现了“爵赏有功”、以爵位激励人的荣誉感的精神,也体现了“能者在聘、贤者在位”的用人原则。应当说,这是一种历史的进步。

秦王朝将原来军队中的二十等爵改造后,全面推行到社会上,成为整个社会的等级身份制。二十等爵制为:第一级公士,第二级上造,第三级簪袅,第四级不更,第五级大夫,第六级官大夫,第七级公大夫,第八级公乘,第九级五大夫,第十级左庶长,第十一级右庶长,第十二级左更,第十三级中更,第十四级右更,第十五级少上造,第十六级大上造,第十七级驷车庶长,第十八级大庶长,第十九级关内侯,第二十级彻侯。二十等爵名称由低而高,彻侯最高。爵分为高爵和低爵两种,七大夫以上从公乘始皆为高爵,高爵亦称官爵,低爵又称民爵。由于爵位是社会身份的标志,根据爵位高低,个人在政治、经济、生活等方面享有的待遇各不相同。在经济待遇上,秦法规定,每得到一级爵位,就可得到一百亩土地、住宅地九亩,还可得到一名为自己服一定劳役的“庶子”。在法律待遇上,秦规定,有爵者可以享有以爵赎罪、减刑、免刑的特权;有爵的人还可以用自己的爵位赎免自身或家人的奴隶身份。在生活待遇上,有爵者和无爵者,高爵者和低爵者也有明显差别。如秦制规定,如果死去,爵位每高一级,其坟墓上就多种一棵树。又如秦代官吏出差,要住在官办的传舍(招待所)里,传舍对于出差的官吏及随从,按爵位高低供应不同的膳食,秦简中称为《传食律》。

第二节 两汉的人事制度

公元前206年,刘邦在楚汉战争中打败了项羽,赢得胜利,正式建立了西汉王朝。刘邦以一布衣平民,平地崛起,登上皇帝的高位,建立起一统天下的政权,原因固然是多方面的,但他的善于用人确实起了关键的作用。刘邦消灭项羽后,曾与群臣议论自己之所以得天下,项羽之所以失天下的原因。他说:“夫运筹帷幄

^①《韩非子·定法》。