

● 中国文史知识丛书 ● 主编 任继愈 ●



ZGWHHSZS

# 中国古代官制

王天有



中共中央党校出版社

●责任编辑／胡建华

●装帧设计／王 岐



## 《中国文化史知识丛书》

内 容 提 要

中国文化源远流长，灿烂辉煌，曾长期居于世界前列，为人类文明作出重大贡献。《中国文化史知识丛书》从历史、地理、思想、文化、教育、科技、政治、经济、军事、文艺、体育与生活习俗等12个方面，分110个专题描述了上起远古，下迄新中国成立，几千年来中国文化各个领域的历史与现状，阐述了中国文化的优良传统，以提高民族自豪感、自尊心和自信心，增强爱国主义观念，为祖国的现代化建设服务。

ISBN 7—5035—0478—1

G·14

定价：2.50元



● 中国文化知识丛书 ● 主编 任继愈 ●

ZHONG GUO WEN HUA ZHI SHI CONG SHU

# 中国古代官制

王天德



中共中央党校出版社

5765

(京)新登字 100号

责任编辑	胡建华
封面设计	王 岐
版式设计	任志珍
责任校对	胡林妮

## 中国古代官制

王 天 有

\*

中共中央党校出版社出版发行

北京新华印刷厂印刷

\*

787×960 毫米 32 开 4.75 印张 60 千字

1991 年 11 月第 1 版 1991 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—20000 册

ISBN 7-5035-0478-1/G·14

定价: 2.50 元

秦朝将军俑（陕西临潼出土）



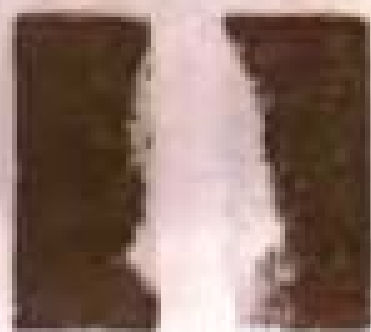
汉广陵王玺

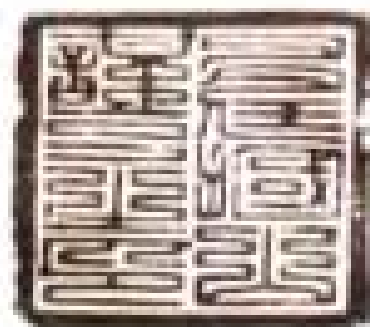
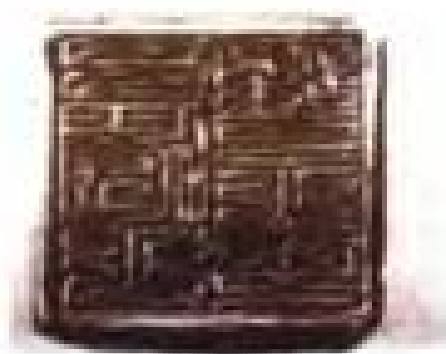


唐敦煌壁画中帝王和从臣



元“左阿速亲军  
百户印”





金“多延捆山  
谋克”铜印



宋人明妃出塞  
图中北族官员



明人画北京宫城  
图中官员



清河南内乡  
县衙门



## 编者献辞

我们伟大的祖国在几千年漫长的发展中,创造了丰富、灿烂的古代文化。中国文化是中华民族延续和发展的精神支柱,它曾长期居于世界文明的前列,为人类的文明与进步作出了贡献,是世界文明史上的巨大财富。世界上的文明古国都曾对人类文化做过贡献,但是随着历史的前进,它们多衰落了。只有中国和中国文化屹立于世界之林,一脉相承,历久而弥新!

中国文化是个发展的、历史的范畴,具有包容性与持续性。首先,除了时代差异外,尚有着地域与民族的差异性。它是在连绵几千年中,以华夏民族为主体的中华民族各地域文化(包括中原文化、齐鲁文化、荆楚文化、巴蜀文化、吴越文化、岭南文化、闽台文化等)和各民族文化(包括壮、满、蒙、回、藏等中国 56 个民族的文化)长期

的、不断的交流、渗透、竞争和融合的结果。在这个意义上说。中国文化的发展是具体的、历史的、多地域、多民族、多层次的立体网络；其次，中国文化是起源于上古贯穿至现在，在黄河、长江及其周围地域形成并延续至今的中华民族共同文化、共同的社会心理与习俗的结晶。

继承中国文化遗产，并不是对古代文化毫无选择地一概接受，而是要继承其优良传统，摒弃其封建糟粕。

我们要继承、发扬中国文化优良传统的基本精神是指刚健自强的革新进取精神，注重道德教化，强调民族凝聚意识，以及重视历史智慧等几个主要方面。

今天，中国正处在向现代化迈进的新时期。了解过去的优秀文化，正是为了创造未来的新文化。这对提高民族自信心、增强民族的凝聚力，有着极为重要的意义。青少年是祖国的未来，民族的希望，广泛地进行传统文化的教育，既是当务之急，又是长远大计。要让中学生及具有中等文化程度的读者掌握中国文化史的基本知识，即了解中国文化的辉煌历史与它的优良传统，从

而给爱国主义打下稳固的思想基础,为建设中华民族的新文化创造条件。这是一件意义重大的事业,也是我们编辑这套丛书的初衷。

我们设计了历史、考古、地理、思想、文化、教育、科技、典章制度、军事、经济、文艺、体育、生活习俗等方面的 110 个专题,希望这一套丛书从多角度、多层次、系统地反映中国文化的流与特点。如果海内外读者能从中认识中国文化的基本面貌,这就是编者的最大满足了。

对于本书的批评与建议,我们将十分欢迎。

《中国文化史知识丛书》编委会

1991 年 2 月 22 日 北京

# 《中国文化史知识丛书》

## 编辑委员会

主 编：任继愈

副主编：冯钟芸 游懿钧 焦树安

编 委（按姓名汉语拼音顺序排列）：

戴念祖	郭齐家	金祖同
李思敬	卢海森	路柱明
马椿根	欧阳中石	鹿 朴
戚志芬	任雪芳	沈心天
谭其骧	汤一介	王世民
王兆春	吴翊场	吴 可
吴良镛	严如炳	张华纳
张明华	张习孔	赵 强
赵匡华	钟楚惠	周 强
朱光潜		

〔有·考为执行编委〕

# 目 录

引言 .....	1
一 先秦官制 .....	5
1 夏朝官制 .....	5
2 商朝官制 .....	7
3 西周官制 .....	11
4 春秋、战国官制 .....	14
二 秦汉官制 .....	21
1 秦朝官制 .....	21
2 西汉官制 .....	27
3 新朝官制 .....	38
4 东汉官制 .....	38
三 三国两晋南北朝官制 .....	44
1 三国官制 .....	44
2 两晋官制 .....	50
3 南朝官制 .....	53
4 北朝官制 .....	56
四 隋唐五代十国官制 .....	61
1 隋朝官制 .....	61

2	唐朝官制	66
3	五代十国官制	78
五	宋辽金元官制	81
1	宋朝官制	81
2	辽朝官制	92
3	金朝官制	95
4	元朝官制	99
六	明清官制	107
1	明朝官制	107
2	清朝官制	122

## 引言

祖国灿烂辉煌的古代文化,对今天的人们仍具有无穷的魅力。但是,不少人在阅读古代典籍的时候,常常为遇到眼花缭乱的官名而茫然,有时望文生义,闹出笑话。这样的事情古代也曾有过。明朝人杨守栋任洗马时,回家省亲,住在一个驿站里。驿丞问他:“您每天刷洗多少马匹?”杨哭笑不得,只好说:“勤则多洗,懒则少洗,没有一定数额。”(《玉堂丛语》卷五)其实,洗马与刷洗马匹风马牛不相及。先秦时候,“洗”字与“先”字同音,洗马就是先马,即“马前引导之人”。(《日知录》卷二十四《洗马》)春秋时候,越王勾践入吴国为官,就曾做吴王夫差的先马。秦汉时候,洗马是太子属官,如同侍从。在南朝的梁朝,洗马归属于司经局。隋唐以后成为太子属下专门管理书籍的官吏,是比较有身分的文职官。所以,学术界的前辈都很重视官制,把掌握它与目录学、年代学、地理学并列为学习古代文化

的四把钥匙。本书就是向广大读者介绍一些有关中国古代官制的知识。

学习中国古代官制,首先要明了官和官制的概念。所谓官,作为一个整体,有两方面的意思。其一是说权力所在之处,也就是官府。这是官字的本义。由本义引申为“管”,又引申为官员。可见,古代官字的范畴要比今天官字的范畴广,包括官员和官府两方面的内容。其二是说服务于君主。《说文解字》上解释:“官,吏事君也。”这个解释概括了官的性质,即位于君主之下,替君主办事的人。对于官制的概念,目前有不同解释。一种解释,官制是历朝君主设官建署的制度;另一种解释,官制还应包括官员的选拔、任免、调动、考课、奖惩、退休等内容。实际上,设官建署与官员的管理制度在古代有着明显的界线,二十四史中《百官公卿表》、《百官志》、《职官志》都讲的是前者,而《选举志》才讲的是后者。本书所使用的官制概念,是指历朝设官建署的制度,也就是君主支配下的古代国家政权结构。

其次,要掌握官制发展的规律。中国古代官制的发展有两个显著特点。一是连续



性,即历朝官制总是前后沿袭,先后继承。周承商制、汉承秦制、唐承隋制、清承明制,都说的是这个意思。二是可变性,即不同时期的官制又有所不同。每当一个新王朝出现,总要对前朝官制进行总结,斟酌损益,有所继承;同时又根据本朝情况,精心擘(bō 簸)划,加以变动。即使在同一王朝内,官制也不是一成不变的,也会因各种因素的影响不断地加以调整。如果我们既掌握了官制的连续性,又掌握了它的可变性,那么繁杂的官名就可以理出头绪,找出规律。

中国是一个历史悠久的国家,历代王朝在官制方面积累了丰富的经验,留下了大量的文献资料,是世界上任何国家都无法比拟的。这份珍贵的历史遗产,不仅过去对我国的统一和巩固产生了巨大的影响,而且有些东西至今仍有借鉴的意义。当然,也必须指出,中国古代官制是在奴隶制度和封建制度下形成和发展的,与我们今天的国家机构有着本质的区别,存在着许多难以克服的弊病。历史上的王朝早已经进入了博物馆,可是某些弊病并没有完全消除,作为历史的沉积在今天的政治生活和

社会生活中仍然可以看见。学习中国古代官制,借鉴其有益的东西,克服其有害的东西,是很有现实意义的。

## 一 先秦官制

### 1 夏朝官制

在中华民族的历史上,曾经历过漫长的原始社会。在原始社会中,没有阶级,没有国家,自然也没有官制。官是随着历史的发展而产生和逐渐演变的。在氏族公社后期,特别是在军事民主制时期,已经有了官的萌芽,如尧舜之际,部落联盟会议任命禹管平水上,弃管农事,契管教化,皋陶管刑罚等。这说明当时社会生产力有了一定发展,阶级分化和对立已经出现,部落联盟会议逐渐蜕变为凌驾于社会之上的权力机关。于是官制也就伴随着最初国家政权的产生而出现。

中国国家政权形成的标志是世袭王朝的确立。夏朝(约公元前 21 世纪——约公元前 17 世纪)是我国第一个世袭王朝,也是最早的奴隶制国家。在夏朝,“王”是最高统治者。董仲舒曾分析“王”字的本义,三横

代表天、地、人，一竖是贯通三者之间的人，也就是王。《说文解字》也说：“王，天下之所归也。”意思是说，天下归心于王，王是人间最高权力的代表。夏朝从禹到桀，共有十七个王。

王下面最重要的官是“三正”和“六事之人”。“正”是官吏的通称。夏朝有车正掌管车服，庖正掌管膳食，牧正掌管畜牧，都是直接为王室服务的官吏。三正不同于这些正，指高层次官长，主管政事，通常有二三人。六事之人经常在王左右，地位也很高，有戎事的时候，可以代王统率军队。

此外，比较重要的官还有遒(qiú 囚)人、嗇夫、大理、太史、羲和、瞽、官师等。

遒人是王的近臣。主要负责下达王命，宣布政令。同时兼有征求意见、下情上达之责。

嗇夫是执行国家经济权力的官员。负责征牧农业剩余生产物。

大理是具有司法职能的官员。掌管刑狱，调解诉讼。

太史是史官。掌管记事和册籍。

羲和是掌管历法的官员。

瞽即乐师。掌管祭祀和王娱乐时候的音乐。

官师是“校”(即学校)的教官,对王也有规谏之责。

夏朝已开始按地域划分政区。“牧”是派往各政区征收贡赋的官员。不过,在夏王的统治下,仍然存在着许多部族,如葛、韦、顾、昆吾、商、周等。这些部族的首领称伯。伯是一方之长,有相对的独立性,但要受夏王的制约。据说,禹有一次召集各部大会,“防风氏后至,禹杀而戮之。”(《国语·鲁语下》)夏王芬的时候,“九夷来御(御,指服劳役)”。夏王芒的时候,“命九夷,狩大海,获大鱼。”(《竹书纪年》)这些记载都反映了各部与夏王朝的隶属关系。

## 2 商朝官制

商朝(公元前16世纪——公元前11世纪)也称殷,是继夏之后第二个奴隶制王朝。在商朝,王仍然是最高统治者,又称“一人”、“予一人”,表明王权比夏朝又有所加强。商朝从太乙(汤)到帝辛(纣),共三十个王。



管理国事。傅说是商王武丁时候的相。他辅佐武丁，“殷国大治。”（《史记·殷本纪》）可见相职位高而权重。卿士是高级官员的泛称。三公则是因人而设的一种尊贵官称。据文献记载，商朝称三公的只有文王、九侯、鄂侯、伊尹、傅说五人。

史官、宗教官在内服中也占有特殊的地位。史官，在文献中有史和内史，在甲骨文中有大史、小史、东史、西史等。史官常在商王左右，掌记事，遇事也可发表意见。此外，还有守藏史，专门管理档案。宗教官有卜、祝等。卜，也称贞人，是主持占卜的官吏。商王受命，以及祭祀、战争等活动都要进行占卜，所以商朝有一个庞大的贞人集团，称多卜。祝是祭祀时负责辞告鬼神的官吏。

商朝有很多官名带有“师”字，如师长、太师、少师、师保等，可含义很不相同。当时军队以师为编制，师长是高级武官。太师、少师是通晓音律的乐师。著名的乐师叫师涓（一说师延），曾为纣王作“靡靡之乐”。商纣王是亡国之君，故后世称淫乐为“靡靡之音”。至于师保，则专指伊尹，是伊尹的尊

称。伊尹还称阿衡，东汉人郑玄解释：“阿，倚；衡，平也。伊尹汤所依倚而取平，故以为官名。”（《诗经·商颂·长发》注）

常见的官名还有小臣。不同的小臣，地位也不相同。伊尹称作伊小臣，地位很高。但小耜（jǐ 及）臣（掌管奴隶耕耜）、马小臣（管理养马）等地位则较低。与小臣用法相近的还有尹。伊尹的尹相当于相，多尹、族尹、右尹，有的是王左右的官，也有的是诸侯左右的官。

另外，又有以管理对象作为官名的，如多射、多工、多马等。“多”是众多的意思。“射”是射箭手，“工”是从事手工业的劳动者，“马”是养马之人。

## （2）殷边侯甸

商朝外服官除侯、甸之外，还有男、邦伯等。侯、甸、男、邦伯，多由商王诸妻、诸子、功臣及臣服于商的部族首领担任。他们对商王承担有一定义务，平时替商王守边，有戎事时听调随征；同时，还要为王室服役、进贡。其中有的侯伯还兼任内服官。如周文王称西伯，又是纣王的三公。



### 3 西周官制

西周(公元前 11 世纪——公元前 771 年)是继商之后又一个奴隶制王朝。西周自武王发至幽王宫涅(niè 聂),共十二个王。王,又称周天子,既是内服百官的首脑,又是外服诸侯的共主。西周的官制比商朝更加完备。

#### (1) 内服官

西周内服官有卿事寮(liáo 辽)和太史寮之分。古代同官称寮。卿事寮是卿士及下属百官的概括。其中最重要的是师、保、傅。周武王曾以姜尚为师,号“师尚父”。成王又以召公奭(shì 式)为太保,周公旦为太傅,太公为太师。《大戴记·保傅篇》说:“保,保其(指王)身体;傅,傅其德义;师,导之教训,此三公之职也。”三公地位很高,对周天子负有指导、辅佐、监护的责任。

三公之下,重要的政务长官有司徒,一称司土,管理土地、赋税。司空,一称司工,管理筑城、开沟、修路等工程。司马,管理军政。司徒、司空、司马合称“三有事”,或“三事大夫”。此外,还有司寇,掌管刑狱。大行

人，负责天子与诸侯间朝覲(jìn 近)聘问等事。

太史寮包括史、卜、祝等官。史官除太史、内史等外，又有御史。太史掌历法、记事，同时可对朝政提出谏议。内史负责代天子起草任命诸侯大夫的简策。御史又称柱下史，与商朝守藏史职务相当。卜的数量比商朝要少。祝，除掌管宗教事务外，更多地负责宗庙祭祀，所以又称宗祝、宗伯。乐正，负责音乐及教育国学贵族子弟。这些职务与卿士一样，大都是世袭的，称世官。

西周为王室服务的宫内官日渐增多。太宰是王室事务的总管。周公旦曾兼任此职。虎贲，负责宫廷守卫，由师氏统领。缀衣，管理王室衣物。趣马，管理王室马匹。膳夫，管理王室饮食。庶府，管理王室库藏。小臣、小尹，是王室近侍随从。九御，宫内女官，掌管侍女。

## (2) 外服官

西周外服官的设置与封建制和宗法制密切相关。古史中的封建与我们今天所说的封建不同，指分封，也就是“封邦建国”。周王把王畿以外的地方分封给诸侯，诸侯

的封地称“国”。诸侯在自己的封国内，又划出一部分土地封赐给卿大夫，卿大夫的领地称“采邑”。卿大夫又有自己的家臣，称士。宗法制是由原始社会敬祖崇尚演变而来的一种制度。在周族中，王的嫡长子称大宗，享有继承王位的权利；其余诸子称小宗，只能受封诸侯。在诸侯国中，诸侯的嫡长子称大宗，其余诸子称小宗，封卿大夫。在卿大夫采邑中，卿大夫的嫡长子称大宗，其余诸子称小宗，封士。周天子就是运用这两种制度来维系统治。因此，国、邑也就成了西周地方行政区，诸侯、大夫是这两级组织的最高长官。诸侯的名称有公、侯、伯、子、男。诸侯国官制与中央略同。卿或正卿掌管军政，下面也设司徒、司马、司空、司寇、行人、太史、太宰等官。大夫采邑则以“宰”为总管。

诸侯对周王要承担镇守边疆、出兵从征、缴纳贡赋、朝觐谒(yè 叶)见等项义务。如诸侯不履行义务，周王可以兴师问罪。《史记·周本纪》记载，西周末年，周幽王为了博得宠妾褒姒(sì 四)一笑，竟然多次点燃烽火。当时只有敌人进攻王畿才点烽火。

各诸侯见烽火大作，纷纷率部来援。以后，诸侯得知真象，虚以应付。公元前 771 年，犬戎真的进攻王畿，幽王举烽火征兵，诸侯不至，幽王被杀。这一事件虽说的是幽王昏庸，但也反映出直到西周末年，诸侯仍然承担着对王室的各种义务。

#### 4 春秋、战国官制

春秋(公元前 770 年——公元前 476 年)、战国(公元前 475 年——公元前 221 年)是中国历史上发生巨大变革的时期，奴隶制走向没落，封建制逐步确立。在政治上突出的表现是东周(公元前 770 年——公元前 249 年)王室的衰败。春秋时候，王已经不再是周天子的专称，南方楚国国君首先称王，以后吴、越两国君主也相继仿效。到了战国，各国君主纷纷称王。周王室已降至中小诸侯的地位。王权的变化给务国官制带来新的影响。

##### (1) 春秋官制

春秋各国官职一般由世官充任。有卿、大夫、士三等，又称爵位。各国最重要的官职由世官卿担任。所以，“世卿执政”是这一

时期官制最突出的特点。

“执政”是总领政务的意思，各国设官不尽相同。东周王室初期仍设卿士，以后由太宰执政。楚国初称莫敖(áo 熬)，后称令尹。秦国称庶长。齐国一度称相。管仲就是当时著名的相。宋国称大尹。郑国称当国。吴国称太宰。晋国称中军将。这是因为晋文公时候，设立上、中、下三军，各军置将、佐二人，由卿担任，中军将地位最高。执政官又有佐助官，如右卿士有左卿士佐助，右相有左相佐助，太宰有少宰佐助，令尹有左、右尹佐助，当国有听政、少正佐助。

执政官下面设有多种政务官。有的国仍用西周旧制，设置司徒、司马、司空、司寇等官，有的则发生变化。齐国司徒分锐司徒、辟司徒，都是军职，前者统领作战士兵，后者负责营垒和后勤事务。至于管理田土、治理民事，另外设有大司田。晋国司马、司空设在三军将、佐之下，司马负责军纪，司空负责修整道路。此外，又有军尉主管军政，侯庵(ān 安)负责军事情报。宋国司马称司武，司空称司城。楚国司马仅次于令尹，是最高武官。郑国司寇之外又设有野司

寇，分管都城和都城以外的刑狱诉讼。而楚国司寇则称司败。各国往往又设置专管审讯的职位，如东周王室有尉氏，鲁国有士师，齐国有大理，楚国有廷理。各国负责送往迎来的官吏称行人，唯楚国称连尹。

师、傅、保与史、卜、祝也有变化。各国一般不设太保，太师、太傅也不执政，只作为官员的一种荣誉称号。东周王室的史官有太史、内史，各国不设内史，由太史掌记事兼领册命。宗祝官，鲁国称宗伯，其他各国称宗人。国君宫中有乐官，称乐师、大师、舞师。府人，掌管国君的珍宝。廩人，掌管仓储。司宫，掌管后宫，又有巷伯、寺人、竖等，由阉(yān 淹)人充任。

春秋各国地方组织的变化表现在县、郡的出现。各国君主在兼并较小的国后，或者吞并本国大夫的采邑后，往往设县为行政区。县设县大夫，楚国称县尹、县公。县大夫之下有县师、司马、司寇，分管民事、军队、刑狱。县的各级官员由国君任命，军队也由国君统一调动。郡是县的下一级组织。

## (2) 战国官制

战国官制有两个显著特点，一是世官

制逐渐被官僚制所取代，一是官分文武。

这一时期，中原各国爵位与春秋时候相仿，不过卿又分上卿、亚卿，大夫又分上大夫、中大夫。楚国、秦国爵位不同于中原各国。楚国最尊贵的爵位是通侯、执珪。秦国分公士、上造、簪袅(niǎo 鸟)、大夫、官大夫、公大夫、公乘、五大夫、左庶长、右庶长、左更、中更、右更、少上造、大上造(或称大良造)、驷(sì 四)车庶长、大庶长、关内侯、彻侯二十级。不过秦国爵位与职官名称有时合一。战国爵位授予与春秋不同，不完全是世官的标志。世官制衰落集中反映在各国的改革中。如楚国吴起提出：“使封君之子孙三世而收爵禄。”(《韩非子·和氏》)赵国任仲连提出：“造练举贤，任官使能。”(《史记·赵世家》)韩国申不害提出：“因任授官，循名而责实。”(《韩非子·定法》)秦国商鞅更提出宗室贵族无军功者不得有爵位。可见，军功、贤能逐渐成为授爵封官的原则，改变了以前世官垄断官职的局面。随着世官制的衰落，一种新型的官僚制萌生了。官僚制与世官制有四点区别：一是国君可以随时任免官员。二是大小官员都靠玺

(官印)来行使权力。三是官员通常领取实物俸禄,以代替过去的采邑。四是国君定期对官员进行考核。战国时候,官僚制虽然还很不完善,但为秦以后中国官僚机制的发展奠定了基础。

官分文武,体现在相、将的设置上。

国君下面最高职位是相,又称相邦、丞相,独楚国仍称令尹。相是国君的助手,百官之长,负责治理朝中事务。相与春秋时候的执政官有相似之处,也有不同之处。相一般不率兵出外作战,一般由文官担任。相下政务官多仍春秋旧制,有司徒、司马、司空、司寇等。但也有一些新的官名产生,如楚国的左徒,地位相当中原各国的司徒。赵国田部吏主管征收租税,中尉主管选任官吏。齐国主客掌管送往迎来,士师掌管殿中执法。秦国廷尉主管司法。

战国时候的将与春秋时候的将也有所不同。春秋晋国三军将集军务、政务于一身,战国时候的将是最高武职官,一般由擅长兵法的人充任。如赵国的廉颇、燕国的乐毅、齐国的田忌,都是显赫一时的名将。将的地位次于相。相、将是国君的左右手。戏



剧中有《将相和》，说的是赵国相蔺相如与将廉颇推诚相见，共同辅佐赵王的故事，很能反映这一时期官制的特点。秦国的将不是固定官职，为军队出征时临时任命的统帅，而掌管军政另设国尉一职。但赵国的国尉则设在将的下面。齐国还设军师，参谋军事，著名的军事家孙臆曾任此职。楚国武职还有柱国，与秦国中尉一样，都是卫戍国都的高级武官。

战国时各国君主权力扩大，为君主服务的官职也随之增多。秦有长史，是一种事务官。各国君主身边秘书性质的官员有御史、主书、掌书、御书等不同称呼。此外，各国又设有国君和太子的辅弼官师、傅。楚国另设有三闾大夫，负责王族中昭、景、屈三姓子弟的教育。著名诗人屈原曾任此职。备各国君主顾问的官员称博士或博闻师。秦国掌管宫廷警卫的称卫尉，负责谋议的称中大夫令，掌管车马的称车府令。各国负责引见宾客的称谒者。

郡县制在战国已完全确立，并且郡大于县。郡的长官称守，既管一郡行政，又管军队和防务。守下有尉，分管一郡军务。县

的长官称令。齐国有时仍称县大夫，秦国也叫大啬夫。除令外，还有丞、尉、司马、司空等官。丞分管财政和司法，尉分管军务，司马分管马政，司空分管工程建筑和刑徒。令、丞、尉、司马、司空之下各有属吏，称某某史。这些带“史”字的官吏一般是文书官。秦国在边区设置道，相当于县，长官称道啬夫。

## 二 秦汉官制

秦、汉是我国封建社会初期两个统一的王朝，专制主义中央集权的国家机器在这期间建立。作为上层建筑的官制，充分反映了这一时代特点，对以后历代封建王朝产生深远的影响。

### 1 秦朝官制

秦朝(公元前 221 年——公元前 207 年)统一后，为了巩固对全国的统治，确立了以皇帝为核心的官僚制度。秦王嬴政在灭六国后说：“天下大定，今名号不更，无以称成功，传后世。”(《史记·秦始皇本纪》)于是兼采传说中三皇、五帝的尊号，宣布自己为这个国家第一个皇帝，称始皇帝。从此，皇帝一词就成为两千多年来封建君主的专用语。皇帝拥有至高无上的权威，文武百官都对皇帝负责。考察秦朝和以后历朝的官制，都离不开这个基本点(图 2)。

#### (1) 中央官



图2 秦始皇像

秦朝中央官的基本构成是三公列卿。

三公指丞相、太尉、御史大夫。丞相是最高行政长官。或设一人，或设左、右各一人。宦官也可以任丞相，称中丞相。属官有侍中，负责殿中奏事，为首的称仆射(yè

叶)；舍人，协助丞相处理公私事务。太尉是最高军事长官，主管武官的任命黜(chù 触)陟(zhì 至)。御史大夫一方面为丞相之副，一方面供内庭差遣，另一方面又握有监察百官之权。下设丞和中丞。丞是大夫的助理。中丞在殿中兰台主管图书秘笈(jí 及)。中丞之下又有侍御史，除负责记事和典籍外，又有纠察百官之责。三公分权，彼此制约。

列卿是三公之外高级官吏的统称。主要有：

奉常，掌管宗庙礼仪。有丞一人。属官太乐、太祝、太宰、太医、太史、太卜，皆有令、丞，分管乐舞、祭祀、饌具、巫医、观测天文、卜巫等事。又有专司议论的博士，设员多达七十人，为首的称仆射。

郎中令，掌管宫殿门户。有丞一人。属官有大夫、郎、谒者。大夫分谏大夫、太中大夫、中大夫。郎分中郎、郎中。大夫负责谏议，备皇帝顾问。郎负责护卫、陪从。谒者负责内外传达。

廷尉，主管刑狱。属官廷尉正、廷尉监。

治粟内史，主管财政经济。有丞二人。属官太仓令、丞等，分掌仓储和物价。

典客，主管归附各部族事务。有丞一人。属官行人，充任朝廷临时派出的使臣。

宗正，管理皇族事务。有丞一人。

卫尉，掌管宫门卫屯兵。有丞一人。属官公车司马令、丞，卫士令、丞，分管司马门（秦宫城的外门）和卫士。

太仆，掌管皇宫车马和国家马政。有丞二人。属官大厩、未央、家马三令。

典属国，管理内附各部族入朝侍子。下设典客丞、九译令。

主爵中尉，主管列侯封爵。

少府，掌管山海池泽之税，以供皇室享用。在列卿中，少府从属官最庞杂。有御府令、丞，掌管供应御服。尚书令、丞及尚书，主管收发文书。符玺令、丞，掌管符玺信物。太官令、丞，掌管皇帝膳食。太医令、丞，管理医药。都水长、丞，负责御苑陂池灌溉。乐府令、丞，主管音律乐章。宦者令、丞，主管宦官。中书谒者令、丞，掌管内廷事务。永巷令，掌管宫人。又有六尚之称，除尚书外，还有尚冠、尚衣、尚食、尚沐、尚席，分管皇帝日常生活之事。

将作少府，主管宫室修建。有两丞及左、右中侯。属官左、右、中、前、后五校令丞，分管徒隶（服役的犯人）。

除上述列卿外，还有宫官。宫官是皇后（指皇帝的正妻）、皇太子（指皇帝的接班人）属下的官吏。皇后宫有卿，称将行。又有詹事、皇后尉、皇后少府、皇后少仆。太子宫称家，有詹事、丞、太子家令、太子率更令、卫率、中庶子、太子舍人、太子门大夫、少庶子、洗马、太子仆等。詹事，有省视之意，是宫官之长。率更令，负责报告晨昏时

辰。卫率掌管太子家门卫。洗马、庶子等都是太子的侍从。

秦朝除太尉外，高级武官还有护军都尉。护军都尉主管军政，统领外地诸将。将军，位上卿，其副职称裨(pí 皮)将。秦统一后，将军一职由原来战时任命改为驻守于边地的常设武官。下有长史。中下级武官有校、军候、司马、百将、屯长、骑长等。

## (2) 地方官

秦朝地方分郡、县两级。除京师外，初置三十六郡，以后又陆续增加到四十余郡。京师地区设内史，地位高于列郡，相当于列卿。

郡之组织有守、尉、监(监郡御史)，与中央三公设置相呼应。不过郡监不是郡守的副贰，而是直属中央的御史大夫，对守、尉有监察作用。郡守负责一郡行政。下设郡丞为佐助，边郡则另设长史管兵马。郡尉负责军士和治安。关塞地区设关都尉。

郡下组织是县，少数民族地区则设道。县按大小设令或长，县民万户以上置令，万户以下置长，均由朝廷任命。令、长主持一县的行政，下设丞、尉二职。丞是令、长的佐

助官。尉掌一县之甲兵，负责治安。

县以下有乡，乡设三老、有秩、啬夫、游徼(jiāo 叫)。三老负责教化。有秩设于大乡，啬夫设于小乡，负责赋税和诉讼。游徼负责治安。乡下有里，是最基层的行政单位。里设里典，后代称里正、里魁。此外还有司治安、禁盗贼的专门机构，叫做亭，亭有长。两亭相距大约十里。

秦朝地方郡、县、乡、亭之设，说明中央权力已系统地分布在国家每一个角落。

### (3) 爵秩

秦朝设官有职、爵、秩的区别。职是官员的实际职务。职务高低以印绶为标志。印绶分别为金印紫绶、银印青绶、铜印墨绶、铜印黄绶。绶是印纽的丝带。丞相就是金印紫绶。前面(1)、(2)所列，都是官职。爵主要用于奖励有功者，仍用战国时候的二十级军功爵。受爵者无封土，仅侯爵保留享有封地内征收租税的特权，称食邑。秩表示官员等级高低，以俸禄多少为标准，计算单位是石(shí 时)。除丞相外，最高为二千石，次为千石，再次为八百石，又次为六百石。以下递减为五百石、四百石、三百石、二



百石、一百石。百石之下为斗食。

职与秩、爵有一定联系，即有功于国家，或为皇帝亲信，可授予高级别的职、秩、爵。但三者之间不能划等号。如受爵的不一定是官，一至四等就是军士爵。又如各县令（长），从职上讲相同，均为铜印墨绶，但从秩上讲，有千石、八百石、六百石三种，又不尽相同。

## 2 西汉官制

西汉（公元前206—公元23年）官制大都沿袭秦朝而略有更异。中央官最大的变化是内朝的形成，地方官最显著的特点是分封的王国与郡县并存。

### （1）中央官

中央最高职位仍是三公。

西汉丞相，又称相国。汉哀帝的时候改名大司徒。汉初丞相位望甚隆，有所陈请，皇帝无不允从。朝中大政也多出于丞相。丞相之下有主计，一称计相，负责郡国上计。上计是地方守、相向朝廷申报一年治状的一种制度。治状包括郡国一年的租赋、刑狱、选举等情况。朝廷根据治状对地方官进

行考核，有功者受奖，有过者受罚。相府属吏有长史、司直及诸曹掾(yuàn 院)属。长史是属吏的首领。司直负责纠察违法官吏。诸曹是按各种行政职能而分立的办事部门。有西曹、东曹、奏曹、议曹、仓曹等，分管官吏任免、郡国事务、章奏谋议、征集租谷等事。掾、属是各曹的办事官。掾高于属。汉武帝以后，丞相权力下降，真正行使相权的是大将军大司马领尚书事。

太尉汉初不常设置，汉武帝时候将其省革。大将军本是武官，负责领兵征战。元狩四年(公元前 119 年)始设大司马以冠大将军之号。武帝死后，外戚霍光以大司马大将军领尚书事。从此，大司马成为事实上的执政。到汉哀帝的时候，大司马更出大司徒之上。王莽即以此职夺取西汉政权。大司马带将军称号则有部曲。部曲是军事编制，即大将军营有五部，每部设一校尉；部下为曲，每曲设一军候。大司马领尚书事又开府置属吏。属吏有长史、司直、掾、史、功曹、议曹、门下吏、主簿、令史等。

御史大夫在汉初变化不大，汉成帝时更名大司空。御史大夫之下仍设丞、中丞，

职务与秦朝相同。御史中丞在汉朝又称中执法。自御史大夫改大司空后，御史中丞也一度改名御史长史，为兰台主官，而大司空就不再负有监察百官的责任。御史中丞领侍御史十五人，负责举劾百官的非法和违失行为。又有皇帝委以特殊任务的御史，如派往军队的称监军御史，出巡治理重大刑狱的称绣衣御史，皇帝斋戒时持书而侍的称治书御史。这类御史因事而设，不成定制。御史大夫的属史有御史掾、而曹掾、主簿、少史、御史属、柱下令等。

列卿的变化主要有三个方面。

第一，一部分列卿的官名有所变更，属官有所增减。具体如下：

奉常，汉景帝时改名太常。汉武帝时又立五经博士，在太学专门教授博士弟子。

郎中令，汉武帝时改名光禄勋，主要职掌宫殿门户的守卫。属官仍设大夫、郎、谒者。其中大夫、郎有所变化。中大夫改名光禄大夫，地位景显要。太中大夫、谏大夫仍旧。郎除中郎、郎中外，又增设侍郎、议郎。议郎与其他郎官不同，职掌与大夫相近。中郎有五官、左、右三将，地位很高。郎中有

车、户、骑三将。中郎三将分统诸郎官，负责执戟宿卫。汉代还有虎贲、羽林中郎将。虎贲，原名期门，武帝时候设置，平帝时更名虎贲郎，增设中郎将。羽林，初名建章营骑，后改羽林骑。又把阵亡军士子孙收养在羽林，称羽林孤儿。宣帝时置中郎将。虎贲、羽林，负责执兵送从，有时也调往远方征战。

卫尉，汉景帝时一度改名中大夫令。负责保卫皇宫。军士称南军。卫尉与光禄勋虽同司守卫宫殿门户，但有所区别。卫尉率军士为兵卫，光禄勋率郎官为郎卫。兵卫昼夜巡警，检查门籍，与负责京城守卫的北军相表里。郎卫则是宿卫、仪卫。

廷尉，景帝、哀帝时一度改名大理。属官有正，左、右监，左、右平。

典客，景帝时改名大行令，武帝时又改名大鸿臚。臚，乃传呼之义，大鸿臚就是传达官，主管接待外国少数民族使节。属官有行人等三令、丞。汉成帝时把典属国并入大鸿臚。凡边疆各族降服于汉朝而保留国号的称属国。中央派往属国的官员有尉、丞、候、千人。

宗正，平帝时改名宗伯，职掌宗室事务。属官有都司空令、丞，掌治宗室罪人；内官长、丞，掌管内官（即侍卫官）；公主家令、门卫，主管皇帝女儿家事。

太仆，除管皇帝车马外，兼管官府畜牧业。

治粟内史，景帝时改名为大农令，汉武帝又改名为大司农。主管全国财政经济。

中尉，武帝时改名为执金吾。下设中垒等四令、丞。负责保卫京师长安（今西安）。军士称北军。

将作少府，景帝时改名为将作大匠。

水衡都尉，武帝时始设，掌管上林苑（御苑），兼管皇室财物及铸钱。

少府最大的变化是尚书地位的提高。武帝时用宦者主尚书，称中书谒者令。成帝时罢宦者，仍用士人为尚书。分西曹办事：常侍曹管丞相、御史大夫之事，二千石曹管刺史二千石之事，户曹管庶民上书之事，客曹管外国四夷之事。以后又增加三公曹，主管刑狱之事。其次是宦官职务增多。有黄门令、丞，是主管禁（皇帝居处称禁）中的宦官；给事黄门、小黄门，掌侍皇帝左右，递进

尚书奏事，关通禁省内外。

第二，列卿中又有九卿之称。九卿后来指太常、光禄勋、卫尉、太仆、廷尉、大鸿胪、宗正、大司农、少府，地位一般高于其他列卿。

第三，内朝形成。内朝又称中朝。汉初随着丞相权力的发展，皇权与相权之间出现矛盾。汉武帝为了加强皇权，一方面削弱丞相权势，另一方面提高左右亲信臣僚的地位。这些人就是将军、侍中、中常侍、左右曹、诸吏、散骑等，而以地位极高的大司马、大将军为主。他们日常在皇帝左右，逐渐形成了一个宫内决策系统，称为“内朝”。内朝与丞相、御史大夫及九卿所构成的官僚体系“外朝”相对应。皇帝依靠内朝制约外朝，内朝则恃皇帝之重凌驾外朝。由于上下文书由尚书掌管，所以武帝死后又以大将军大司马领尚书事。自此以后，大将军大司马成为掌握实权的内朝领袖，丞相虽然还有一定地位，但实际职权却削弱了。

加官也是扩大内朝力量的一种手段。内朝官中的散骑、中常侍、侍中、左右曹、诸吏，都可成为加官，加官中还有给事中，凡

外朝官如加上上述官，便得入禁中奏事，一身而兼内、外朝两重身份。

西汉官官也沿用秦制。只是景帝时改将行为大长秋，或用士人，或用宦者，又有中长秋，都是皇后宫官。詹事地位比秦朝有所上升。太子宫官增设太子太傅、少傅，负责辅导太子。

武官最高层次称将军，有大将军、骠（piào 票）骑将军、车骑将军、卫将军、前后左右将军、列将军。大将军、骠骑将军都可加大司马。低于将军的是校尉。京师有中垒、越骑、步兵、长水、射声、屯骑、胡骑、虎贲八校尉，汉武帝时创设，隶执金吾。

## （2）地方官

汉代地方组织分为两类，一类是郡县，一类是诸侯王国。

京畿地区不同于郡国。汉初设内史，景帝时分置左、右内史，与主爵中尉（后改主爵都尉）同治长安城中，便辖京畿之地。武帝时改右内史为京兆尹，左内史为左冯翊（píng yì 平意），主爵都尉为右扶风，合称三辅。三辅既是官名，又是区域名。三辅还有京都尉、左右都尉，分管三辅治安。武帝

还设置司隶校尉，既可纠举朝中官吏不法行为，又有督查京畿的责任。

汉初，郡之组织设守、尉，不置监御史。景帝时改守为太守，尉为都尉。太守是一郡之长，都尉佐助太守，管理武职甲卒。太守属官有丞、五官掾、主簿、督邮、诸曹掾史。丞是太守的助手。五官掾则有太守“股肱”之称。主簿管文书。督邮主要职务是监察各县。《三国演义》第二回“张飞怒鞭督邮”故事中的督邮，即是此官。诸曹掾史分管具体事务。都尉属官也有丞和诸曹掾史。县级组织仍设令（大县）、长（小县）、丞、尉，与秦朝没有什么不同。属官设置大致和郡的掾史相仿。少数民族地区仍设道，相当于县。

县下的基层组织为乡、亭、里。乡置三老：有秩、啬夫、游徼。亭置亭长，为治安兼驿传组织。里置里魁。乡官之设，一直延续到魏晋。魏晋以后里仍存其名，但实际上已若存若亡。北齐变为邻、里、党三长，成为职役，不再属于官的范畴。

与郡县并存的有诸侯王国。汉初曾封七个异姓王国，以后次第翦灭。在消灭异姓



王的同时，汉高祖又分封自己的子弟为王，用以藩屏汉室。《汉书·百官公卿表》记：“诸侯王……有太傅辅王，内史治国民，中尉掌武职，丞相统众官，群卿大夫都官如汉朝。”与中央官的设置几乎没有什么不同。汉景帝平定吴楚亡国之乱（公元前154年）以后，规定诸侯王不再治国，改丞相为相，省去御史大夫、廷尉、少府、宗正、博士等官。汉武帝时候，令诸侯推恩分封子弟为列侯，王国析为侯国，相当于郡。汉成帝又罢内史，令相治民如太守，中尉如郡都尉。到汉元帝时，相更在郡守之下。至此，诸侯王已无君国子民之权，只是衣食租税取其国内罢了。汉初功臣封列侯的有143人。列侯食县，也称国，但居国要接受太守、郡都尉的监督。

武帝时候，为了加强对郡（国）县的监察，又把全国分为十三个监察区，叫十三州部。每州部设刺史一人。刺史官秩不高，仅为六百石，但巡视郡县，可代表中央监察太守和王国相。不过刺史不是地方官，也不直接处理地方政务。所以刺史的设置，起到“大小相制，内外相维”（《日知录·刺史》）的

作用。成帝时改刺史为州牧，秩位升至二千石。

西汉时候，中央与西域的联系不断加强，汉武帝开始在这一地区驻兵屯垦，设置官吏。神爵二年（公元前 60 年），汉宣帝在西域设立都护，治所在乌垒城（今新疆轮台县东北），使护西域三十六国。属官有副校尉、丞、司马、候、千人。以后，汉元帝又在车师地区设立戊、己校尉。属官有丞、司马、候。说明汉王朝与西域诸国已是中央与地方的统属关系。

### （3）爵秩

西汉建国后，逐渐形成三类爵位。一是宗室爵，有王、侯二等。二是功臣爵，沿用秦朝二十等爵位，惟第二十等彻侯，因避武帝讳，改名通侯，与第十九等关内侯合称列侯。三是武功爵，有造士等十一级，只行于武帝一朝。西汉功臣爵的授予比秦朝要宽，不仅奖励军功，而且经常施恩赐予。赐爵范围也由列侯、军将、军吏、士卒扩大到民。甚至吏民可输粟、纳钱买爵。有了爵位也就有了一定的政治、经济特权。高等级爵位可获得食邑，一般爵位可免除赋税徭役，犯罪也

可以按规定减刑。为吏者还可以优先任命官职。自武帝中期起，获低爵位的人既多且滥，特权也不能兑现，成为空衔，所以爵位也就不被人们所重视了。

官秩与官职、俸禄有关，比较重要。秩等仍以石为单位。有十七等，依次为万石、中二千石、二千石、比二千石、千石、比千石、八百石、比八百石、六百石、比六百石、四百石、比四百石、三百石、比三百石、二百石、比二百石、一百石。汉成帝时除八百石、比八百石，存十五等。“中”是满的意思。“比”是类的意思。古代石与斛常通用，斛表示容量，石表示重量。石、斛用在官秩上则有区别，石表示秩等，斛表示俸禄之数。但官秩若干石，并不等于俸禄若干斛，如中二千石，月俸为一百五十斛。实际上斛也是虚数，因为西汉以钱为谷禄，如御史大夫，秩中二千石，月俸为四万钱。秩与职基本一致，所以史书上往往在某官职下标明若干石，表示职位高低。如郡太守，通常称二千石。但也不是一成不变，成绩突出的可增秩，政绩不佳的可降秩。

### 3 新朝官制

新朝(公元8—23年)是王莽篡汉所建。王莽对西汉官制大事更易。据《汉书·王莽传》记,中央官有大司马、大司徒、大司空,称三公。置大司马司允、大司徒司直、大司空司若为三孤卿。更名大司农为羲和(后改纳言),大理为作士,太常为秩宗,大鸿胪为典乐,少府为共工,水衡都尉为予虞,与三孤卿合称九卿,分属三公。此外,光禄勋改司中,太仆改太御,卫尉改太尉,执金吾改奋武,中尉改军正,御史改执法。地方官,郡太守改大尹,郡都尉改大尉,县令、长改宰。封爵恢复公、侯、伯、子、男五等爵位。官秩分庶士、下士、中士、命士、元士、下大夫、中大夫、上大夫、卿九等。新朝灭亡后,这套官制也就废止。但王莽改制时所规定“九卿分属三公”的办法,却被东汉官制加以吸收。

### 4 东汉官制

东汉(公元25—220年)官制承袭西汉官制而有所发展。从中央官讲,最重要的变

化在于尚书的组织，当时称作“政归台阁”。从地方官讲，最重要是由郡（国）、县两级改为州、郡、县三级。

### （1）中央官

东汉中央官的基本构成仍然是三公九卿。但在新皇帝即位之后，则以太傅或太尉录尚书事，总揽政务。东汉设太傅，称上公，位在三公之上，负责辅导皇帝。录尚书事始于西汉。“录”，据《后汉书·和帝本纪》注：“总领之也”。即以本官总领尚书事。由于当时朝政实权转移到尚书台，所以太傅录尚书事位高而任重。

上公之下是三公。东汉初年，以大司马、大司徒、大司空为三公。建武二十七年（公元51年），光武帝改大司马为太尉，大司徒、大司空去掉“大”字。三公排列，太尉在前，由丞相演化来的司徒居后，由御史大夫演化来的司空又后。太尉主管兵政，又分领太常、卫尉、光禄勋三卿。司徒主管民事，又分领太仆、鸿臚、廷尉三卿。司空主管水土城防建筑工程，又分领宗正、少府、司农三卿。三公属吏各有长史及诸曹掾、史、属等。国有大事，三公共同商议。但东汉三公

的权力远不如西汉。这不仅从上述职务上可以看出,而且反映在封爵上。西汉初年,相职由列侯充任。武帝时候,虽布衣可以为相,但封相之后必定封侯,所以丞相又称君侯。东汉自建武十三年(公元37年)大司徒侯霸死后封侯后,三公皆不封侯。直到东汉末年,董卓废少帝,立献帝,自任相国;建安十三年(公元208年),曹操秉政,罢三公而置丞相,相权才骤然改变,成为王朝最高权力的实际操纵者,皇帝也在其控制之中。

东汉九卿及列卿没有什么太大的变化,只是尚书组织的地位更加强了,所以当时有“政归台阁”的说法。“台阁”,指宫内办事处,也就是内朝。光武帝即位,勤于政事,不以实权交给三公,仅以侍从左右的尚书协助处理政事,于是尚书的权责日益上升,由原来的事务官演化为政务官,尚书台也就成为东汉中央非常重要的政治机构。尚书台以尚书令、尚书仆射为长贰,由左、右丞辅佐,下设六曹尚书。有三公曹,主管年终考课诸州郡事务;吏曹主管选官、祠祀事务;民曹,主管修缮功作、盐池、园苑等事务;客曹,主管护卫皇帝及少数民族朝贺事

务；二千石曹，主管辞讼事务；中都官曹，主管水火盗贼之事<sup>①</sup>。每曹又有侍郎六人，令史三人。尚书令、仆射、六曹尚书合称八座。皇帝虽也挑选太傅或太尉录尚书事，无异于自己直接指挥尚书台，所以政归台阁，实际上是皇权得到了加强。

东汉中期以后，母后临朝，外戚执政，往往抓住兵权以加强自己的地位，于是将军职务就显得重要。特别是大将军多为外戚，常在国都，又录尚书事，自然戚为中央要员。将军名号与西汉相同。大将军位在三公之上，与太傅、三公合称五府。骠骑将军、车骑将军位在三公之下。前后左右将军位在上卿之下，不常设置。其余列将军，有事则设，因事命号，事已则罢。将军都有部曲。西汉京军有八校尉之设，东汉初减并为五校尉。当时人称五校为五营，即屯骑、越骑、步兵、长水、射声五营。又置北军中候以监五校。东汉与西汉不同，北军指五校所率军队。东汉不见南军名称。东汉初年以后，北军的名称也不再见于文献记载。灵帝时

---

① 六曹之名，说法不一。东汉二百年间六曹肯定有变化。此据《晋书·职官志》。

候，又设西园（上军、中军、下军、典军、助军、右、左、佐军）八校尉，由皇帝直接统领。曹操曾任典军校尉。

## （2）地方官

东汉地方分州部、郡国、县三级。

京畿地区称司隶校尉部。领三辅、三河（河东、河内、河南）、弘农七郡。司隶校尉掌纠察京师百官及所辅附近各郡，相当于州刺史，而且比刺史地位为高，权势也更为显赫。司隶校尉常常劾奏三公等尊官，故为百僚所畏惮。朝会时，司隶校尉和尚书令、御史中丞均设有专席，当时号称“三独坐”。东汉以洛阳为国都，所以河南郡长不称太守，而称尹。三辅是皇帝陵庙所在之处，仍称京兆尹、左冯翊、右扶风，地位高于一般郡，但与西汉比有所下降。

司隶部之外，分十二州，州设刺史。西汉州为监察区，刺史是中央派出的巡视官，无行政权，开始无固定治所和衙门，秋冬出巡，年终回京奏事。东汉刺史处理郡国事务之权扩大。中期以后，刺史又有领兵之制。东汉后期，刺史成了凌驾于郡国之上的地方行政长官。灵帝时候，改刺史为州牧。不



少地方的州牧成为拥兵自重的地方军阀。

东汉有郡国 105 个，除司隶部七郡之外，还有 98 个。其中列郡 71 个，王国 27 个。郡设太守。建武六年（公元 30 年）裁撤郡都尉，并其职于太守。县的设置与西汉相同。皇子封王，以郡为国，置傅、相各一人。相如太守。有长史，职如郡丞。中尉负责治安。郎中令负责大夫、郎中等宿卫官。仆负责车马。治书、谒者为侍从官。列侯所食县为侯国，设相如县令长，不臣子侯，只向侯纳租。

东汉为了扩大侯爵，又增进了县侯、乡侯、亭侯等爵位，并冠以所食县、乡、亭名。后期多为无食邑的虚封。例如关羽被封为汉寿亭侯。汉寿在东汉是县名，治所在今湖南常德东北。汉寿亭侯也是虚封。列侯就第（退休）后，如受恩遇，可以加官“特进”或“奉朝请”，并以此名义参预朝议。东汉外戚一般为特进侯，未加特进的为朝侯、侍祠侯，外戚、公主子孙在京守祖坟的称猥（wěi 委）诸侯。

### 三 三国两晋南北朝官制

自东汉末年起,除西晋暂短的统一外,中国又出现了长达三四百年的分裂动荡局面。同一时间,皇帝往往有几个,地位也不巩固。如何实现国家统一,怎样才能重新恢复皇帝在国家政权中的至尊地位,各国君主都煞费苦心。反映在官制上,就是频繁地调整。总趋向是从秦汉时候的三公九卿制向三省六部制过渡。它预示着中国封建君主专制政体将要迈入一个更成熟的阶段。

#### 1 三国官制

魏(公元220—265年)、蜀(公元221—263年)、吴(公元229—280年)三国中,魏国官制较为完备,调整变化也较多。因此,以魏国为主线加以介绍。曹操对东汉官制进行改革,建立了以丞相为首的台阁制。丞相权力很大,足以左右皇帝。曹丕即位后,自然不能允许相权过大,于是改相国为司徒。直到高贵乡公甘露五年(公元260

年),魏国才又恢复丞相职位。东汉末年和魏国相职复出,往往传递着一种信息,权臣将要谋取皇位。蜀国以诸葛亮为丞相,亮死,不再设相(图3)。吴国丞相有时分设左、右二人。



图3 诸葛亮像

魏国以太尉、司徒、司空为三公,渐无实际职务,仅备顾问咨询。三公之外,时而设置大司马,地位高于太尉。蜀国不设司空,太尉也不常设,以大司马掌军政。吴国三公也不常设,皇帝年幼,以太傅辅政。

三国九卿之设,基本上仍沿用东汉旧制,变化较大的是魏国的光禄勋和少府。

魏国光禄勋已不居禁中,文职大夫、议郎、奉车都尉、驸马都尉、骑都尉都脱离光禄勋;武职中郎将的名目比东汉为多。大夫有左、右光禄大夫,金紫光禄大夫,皆为加官;太中大夫、中散大夫、谏大夫及议郎,皆属顾问性质的职务。三都尉也是加官。驸

马都尉一般加于功臣、外戚。凡尚公主者，必拜驸马都尉。光禄勋下仍设谒者台，有谒者仆射、谒者，负责官员任命时的礼节。蜀国、吴国光禄勋变化较小，仍用东汉制度。

魏国少府的变化是尚书台、御史台等机构完全独立，以及侍中地位的提高。自东汉起，尚书台侵夺三公权力。魏国以公卿权重者录尚书事，也称平尚书事、领尚书事、省尚书事。尚书台设尚书令，主持选官，总典纪纲。左、右仆射为副职。下设五曹：吏部曹主管选官，左民曹主管缮修功作、苑池等事，客曹主管外国使臣朝贺等事，五兵曹主管军队，度支曹主管财政。各曹长官是尚书。五曹尚书与一令二仆射合称八座。列曹之下又设二十五郎，郎官称郎中、侍郎或尚书郎。蜀国尚书台与东汉相同。吴国尚书台分选、户、左、贼四曹。

御史台自魏开始正式成为中央监察机构。长官是御史中丞。下设治书执法，负责弹劾官吏；侍御史，分曹负责监察。对地方的监察，则不定期派出巡御史。蜀、吴也没有御史中丞。

侍中寺始设于东汉灵帝时候，以侍中、

给事黄门侍郎领门下诸事。门下，即“黄门之下”，秦朝宫门涂黄色，故称“黄门”。后世黄门，即指宫门。门下诸事，就是指皇帝身边的众事。魏国设侍中四人，地位更加尊贵，其中资历深者一人为主官，称祭酒。此外，侍中也作为加官，凡加侍中者，可在皇帝左右备顾问。和侍中地位相近的有散骑常侍。西汉有散骑，东汉省革，而用宦官为中常侍。和帝时著名的中常侍蔡伦曾发明造纸术。不过这个官职对东汉末年中央政权走向衰败产生过较大影响。魏国合散骑、中常侍为一官，以士人充任。散骑常侍亦可作为加官。此外，还有黄门侍郎、给事中，负责审核尚书奏事和备皇帝顾问。给事中有正员，也有加官。蜀、吴大致相同。不过蜀国在散骑常侍之外，仍设中常侍，均为宦官之任。

魏国新设置的机构有中书省、秘书省。曹操为魏王时曾设秘书令、丞，管理图书秘笈，并负责尚书奏事。文帝时候改秘书令为中书令，又置中书监，并掌机密。中书省即其机构。尚书省负责例行公事。若皇帝有秘密诏书下州郡及边将，则由中书省发出，

于是尚书省之权又分之于中书省。属官有通事郎(后改称中书郎)、中书通事舍人、著作郎、著作佐郎等。此外,又设独立的秘书省,管理艺文图书。长官为秘书监。下设秘书丞、秘书郎、校书等。蜀国设中书郎、秘书令。吴国设中书令、秘书郎。

宫职,魏国太后有五尉、太仆、少府三卿,沿于东汉。东汉太后三卿位于朝官同名三卿之上,魏改汉制,位在九卿之下。大长秋为皇后宫官。太子太傅、太子少傅、太子詹事负责辅导太子及太子家事。蜀国设太后卿、大长秋、太子太傅等。吴国也设太后卿、大长秋、太子太傅、少傅。孙权对太子官尤其重视,黄龙元年(公元229年),置太子左辅、右弼、辅正、翼正等都尉,称太子四友。又有中庶子、太子宾客、率更令。晚年以大将军领太子太傅,中书令领少傅。需要注意的是,古代官制中的“友”字,不是朋友的意思,而是指文学侍从一类性质的官。

魏国武职有各种名号的将军。大将军为最高军事将领,加“大都督”或“都督中外诸军事”的称号,权力尤重。以下有骠骑、车骑、武卫、抚军、领军、四征、四安、四镇、四

平等将军。低于将军的有中郎将、校尉、都尉、护卫等武职。军队分中军(禁军)和外军(地方军)。中军由领军将军或中领军,护军将军或中护军统领。又有武卫、中垒二将军及屯骑、步兵、越骑、长水、射声五校尉。外军由都督诸州军事统领。将军领兵出征,又设监军。蜀国、吴国武职名称与魏国相仿。蜀国还有督中外军事、领军、监军、护军、典军、参军等称号。中领军掌禁军。吴国将军中还有上大将军。禁军由领军将军掌管,沿江及要地皆设都督。

三国地方行政组织有州、郡(国)、县三级。魏国京师所在地称司州,辖河南、河东、河内、弘农、平阳五郡。设司隶校尉。蜀国司隶负责督查京畿,不领益州(治今四川成都市)事。吴国无司隶。一般的州,魏国有十三个,蜀国有两个,吴国有四个,皆设刺史或州牧。州牧地位高于刺史。蜀国以诸葛亮领益州牧,亮死,置刺史。魏国刺史多以持节都督兼任,不以都督兼任称单车刺史。节,指符节,古代使者所持以作凭证。郡设太守、都尉等官。魏国太守领兵加将军称号。其属有丞(边郡设长史)、司马、诸曹掾

属。少数民族地区设校尉。蜀国边郡设都尉。县仍设令、长。属官有丞、尉等。王国、公国、侯国都设相，王国、公国相职如太守，侯国相职如县令。

三国都设置爵位。魏国爵位分王、公、侯、伯、子、男、县侯、乡侯、亭侯、关内侯十等。官员等级分为九品。官分九品自曹魏始。蜀国、吴国的爵位有王、县侯、乡侯、亭侯。

## 2 两晋官制

两晋指西晋(公元265—316年)和东晋(公元317—420年)。官制大多遵循曹魏制度。重要的官员多来源司马氏宗室和士族阶层。

两晋中央有时设丞相(相国)，一般由诸王或权力很大的士族担任。丞相位高权重。《宋书·百官志》说：“自魏晋以来，非复人臣之位矣。”丞相之下，有所谓的“八公”，即太宰、太傅、太保、太尉、司徒、司空、大司马、大将军，由诸王或世家大族充任。八公之下，又有“位从公”之名，始于曹魏。凡开府仪同三司者都是位从公。开府，指开设府



第，设官建署。仪同三司，指仪仗同于太尉、司徒、司空。多加给各种名号的将军、光禄大夫等。

晋朝最重要的机构是尚书台、中书省、门下省。尚书台，也叫尚书省，魏晋以来并用，直到南朝后期才固定称省。晋朝尚书台组织比东汉、曹魏时候更为严密。公卿权重者录尚书事。尚书令为首，尚书仆射为副。其下有列曹尚书，初设吏部、三公、客曹、驾部、屯田、度支六曹，后改吏部、殿中、五兵、田曹、度支、左民六曹。尚书下有三十五曹郎。东晋时候，郎官人数有所减少。又有左、右丞。左丞负责尚书台内部禁令及庶务。右丞负责库藏庐舍及远道文书奏章。尚书台转为执行政务的机构，中书省就成为机要之司。中书省设中书监、令。其下有中书侍郎、中书通事舍人。晋朝中书省权力重于尚书省。凡由中书省决定的政令，皇帝批准后交尚书省执行，中书监令成为真正的宰相。《晋书·荀勖(xù 序)传》记，荀勖曾任中书监，专管机密，后改任尚书令。有人向他祝贺，他生气地回答：“夺我凤凰池，有什么值得庆贺的！”凤凰池指中书省。可见中书省

地位的重要。门下省由东汉的侍中寺演化而来,是皇帝的侍从顾问机构。凡属重要政令,皇帝一般都要征求门下省的意见。门下省长官为侍中,下有给事黄门侍郎、散骑常侍、给事中、散骑侍郎等官。三省各有分工,彼此制衡,是继宰相制度之后,辅政形式的一个重大变化。

两晋仍设列卿,但由于朝中庶政总领于尚书台,地位明显下降,职务也有并省。东晋时候不设卫尉,大鸿臚、太仆、将作大匠也省置不常。御史台仍以中丞为主官。晋武帝时,又把谒者台并入御史台。西晋仍以宗室、外戚为奉车都尉、驸马都尉、骑都尉。东晋仅存尚公主者为驸马都尉。

宫职中,太后三卿、皇后卿的设置与曹魏相同。惟太后三卿的地位不同于曹魏,而与东汉相同。晋武帝时候设太子宫,以太子太傅、少傅领之。以后又有师保、詹事之设,但省置不常。属官有中庶子、中舍人、食官令、庶子、舍人、洗马、秘书、左右卫率、家令、仆等。

地方上实行分封制和州郡县制。晋初,分封皇族 27 人为诸侯王。王国有大、中、小

三等。大国有民二万户，军队 5000 人；中国有民万户，军队 3000 人；小国有民 5000 户，军队 1500 人。各王国可以自辟文武官属。州设刺史，郡设太守（京师所在郡称尹），县设令长。王国长官称内史，诸侯国长官称相。州郡政权机构一般都实行双轨制，军民两政，浑然不分。绝大多数州刺史，乃至郡守，往往带都督、将军称号。他们既握兵符，又管民政；既有州郡佐官，又置将军幕府，文武僚佐，纵横捭（bǎi 摆）阖（hé 盒）。东晋时候，中原士族及其部曲南迁，江南又设侨州、侨郡、侨县。

西晋封爵除王外，有公、侯、伯、子、男、乡侯、亭侯、关内侯、关中侯、关外侯等。职官等纵则品与石混用。俸禄以斛（谷）、匹（绢）、斤（绵）并计。

### 3 南朝官制

南朝，指东晋之后偏安江左的西个王朝，即宋（公元 420—479 年）、齐（公元 479—502 年）、梁（公元 502—557 年）、陈（公元 557—589 年）。从形式上看，南朝官制基本沿用魏晋制度，所以《隋书·百官志》

上说：“魏晋继及，大抵略同（指与东汉官制略同）。爰及宋齐，亦无改作。梁武（帝）受终，多循齐旧。陈氏继梁，不失旧物。”但从官员的实际构成上看，又有明显变化。如自宋以后，中书之权逐渐转移于中书舍人。这是因为南朝建国皇帝都是寒族出身的武将，对士族出身的尊官无法指挥，不得不引用寒门出身的中书舍人，寄以腹心之任。所以宋、齐、梁、陈时，中书舍人号为“恩幸”，拥有很高权威。这种变化客观上适应了士族衰落、寒族崛起的趋势。因此，南朝官制又有区别于魏晋之处。

宋朝设官，大略如晋。惟所设将军名号比东晋繁多。带将军称号不一定统兵，中央要职及地方军政长官通常都有各种将军头衔，成为较高地位的一种标志。中央派出的镇将也不用士族，改由诸王充任，皇帝另派自己的亲信做典签官监临，称作签帅。地方建置则省去了许多侨郡、侨县。少数民族地区特设郎将、校尉，如平越中郎将、南夷校尉、南蛮校尉等。在划分官员的等级上，官品（九品制）与禄秩（石）并用，但高低往往不相应合，较为混乱。

齐朝官制变化更小。《南齐书·百官志》说：“齐受宋禅，事遵常典，既有司存，无所偏废。”只是设官比刘宋更为繁密。官秩用九品制，但州刺史仍称二千石。

梁朝官制较宋、齐变化为多。梁武帝在选用官吏上，宗室、士族、寒族并用，大量增设官职。显著变化有四点。第一，取消了宋、齐典签官监临诸王的体制，使诸王成为有实权的藩将。第二，诸卿分为春、夏、秋、冬四卿。春卿是太常卿、宗正卿、司农卿。夏卿是太府卿、少府卿、太仆卿。秋卿是卫尉卿、廷尉卿、大匠卿。冬卿是光禄卿、鸿胪卿、大舟卿（原为都水使者）。共十二卿。第三，宫职中大长秋掌管宦者。太子宫增设东宫常侍，以散骑常侍兼领。第四，职爵秩繁杂。梁朝除王之外，实行公、侯、伯、子、男五等爵。官员等级以品级与禄秩并行。天监七年（公元508年），在九品外，又制定十八班，以班多为贵。如丞相、太尉等为十八班，尚书令为十六班。武职仅将军称号就有125个，以后又增并为204个，分为四十四班。边地又设将军125个，分为二十八班。这种班与俸禄、官职关系不大，只作为官员

升降的顺序。

陈朝官制承袭梁制。中书省为主要政务机关,设中书舍人五人,总管机要。尚书省为执行机关,亲王起家为门下省侍中,与宋、齐、梁一样,均置四人,直侍左右,应对献替。此外,陈朝官职有清、浊之分。这里所说的清浊,与后世清官、贪官不是一回事。清官,指职务清要的官位;浊官,指武职和职事繁杂的官位。由浊入清,则是官吏们所企盼的。

#### 4 北朝官制

自西晋八王之乱(公元291—306年)后,我国北方先后出现了大小不同的二十多个区域性政权,史称“五胡十六国”。十六国时期的官制基本有两种类型。一种是汉人(含汉化较深的少数民族)建立的政机,大都模仿西晋官制。另一种是少数民族建立的政权,实行双轨官制,即以“胡官”管理本族,以类似西晋的官制管理新开拓区域。直到北朝,北方官制才又趋于统一。北朝包括北魏(公元386—534年)、东魏(公元534—550年)、西魏(公元540—557年)、

北齐(公元550—577年)、北周(公元557—581年)。

北魏官制大体可分为三个阶段。

第一阶段是道武帝称帝前后。中央高层次官位有八部大夫、散骑常侍、待诏等官。八部大夫分设于皇城四方(东、西、南、北)四维(东南、西南、东北、西北),位比八座,也称八国常侍。又设尚书三十六曹及诸外署。每曹设大夫,大夫之下又有属官。爵位分王、公、侯、子四等。

第二阶段是太武帝时期。《南齐书·魏虏传》记:

佛狸(即太武帝)置三公、大宰、尚书令、仆射、侍中,与太子共决国事。殿中尚书知殿内兵马仓库,乐部尚书知伎(ì 技)(指歌舞女子)乐及角史(类似今军乐队)五百,驾部尚书知牛马驴骡,南部尚书知南边州郡,北部尚书知北边州郡。又有俟(sì 四)勤地何,比尚书;莫堤,比刺史;郁若,比二千石;受别官,比诸侯。

第三阶段为孝文帝时期。孝文帝对官制进行了较大变革,设官一淮南朝,只是新

增设了中侍中省(近侍机构)、昭玄寺(管理佛教的机构)。封爵实行五等爵制。地方仍是州、郡、县三级。此外又有行台之设。行台是中央向地方派出的机构。官秩变化较大,分九品,每品各置正、从,四品以下,每品正从再分上、下阶,凡三十阶。《魏书·官氏志》说:“前世职次皆无正从品,魏氏始置之,亦一代之别制也。”对后世影响很大。

东魏官制与北魏相同,变化极小。北齐特殊之处是列卿各机构正式改名为寺。有太常、光禄、卫尉、太仆、大理、鸿胪、司农、太府、国子、长秋、将作、昭玄十二寺。太常至太府各寺长官称卿、少卿,国子寺长官称祭酒,长秋寺长官称卿、少尹,将作寺长官称大匠,昭玄寺长官称大统、统。寺,秦汉以来作为列卿官署所在地的通称,从北齐起,正式成为一部分国家机构的名称。需要说明的是,古代一部分国家机构称寺,佛教庙宇也称寺,两者之间有何关系?据说汉明帝对候,天竺(今印度)僧人迦(jiā 加)叶摩腾和竺(zhū 竹)法兰经西域用一匹白马驮着佛经佛像来到洛阳,住在招待外宾的大鸿胪官邸(寺),以后迦叶摩腾死于寺中,就



改大鸿胪官邸为佛教徒居所，仍称寺，并以白马命名。这就是有名的白马寺。此后，佛教徒所居之地一概称寺（《石林燕语》）。

西魏时候，宇文泰曾命苏绰、卢辩改革官制。恭帝三年（公元556年）正式实行。第二年，北周取代西魏，官制则不变。当时设官仿效《周礼》。官品分为九命，第一品为九命，第九品为一命，以九为上。禄秩以石计算。太师、太傅、太保为三公，正九命。少师、少傅、少保为三孤，正八命。天官府大冢宰、地官府大司徒、春官府大宗伯、夏官府大司马、秋官府大司寇、冬官府大司空，合称六卿，正七命。六卿之下，有上大夫、中大夫、大夫、上士、中士、下士。此外还有大前疑、大右弼、大左辅、大后丞（以上称四辅）、大丞相、总管等官称。这显然是极端复古思想的表现，与魏晋以来三省制的发展极不适应。所以，隋代周后，首除其制。地方分州、郡、县三级。除雍州（治今陕西西安市西北）设州牧外，各州设刺史。郡除京兆设尹外，各设太守。县设令。州、郡、县各以民户多少分为五等，决定命官高下。军制亦仿周官六军之制，把十二军鲜卑禁旅改为六军。六

军分统于六柱国，每军设两个大将军，每个大将军督两开府，共二十四开府，开府下又有郎将，称之为府兵制。西魏时候，掌握实权的宇文泰与宗室元欣都是柱国，合六军柱国为八柱国。

## 四 隋唐五代十国官制

隋唐时候,我国统一多民族国家有了进一步发展。在政治上,以皇帝为中心的专制主义中央集权制度也进一步完善,官制显得更加严整完备。

### 1 隋朝官制

隋朝(公元581—618年)是一个暂短的王朝,但其官制却在中国古代史上占有重要的地位。它集汉魏以来官制变革之大成,使之规范整齐,为以后唐宋官制的发展奠定了基础。

#### (1) 中央官

隋朝中央机构主要由三师三公、五省、三台、九寺、五监组成。

三师指太师、太傅、太保,既无职事又无僚属,只用以尊崇大臣。三公指太尉、司徒、司空,虽可参议国事,但其位常缺。

五省指尚书省、内史省、门下省、殿内省、秘书省。尚书省是最高行政机构。长官

是尚书令和左右仆射。下设吏部，主管文官的选用和考课；礼部，主管学校和礼乐；兵部，主管军籍和马政；都官部（后改刑部），主管刑政司法；度支部（后改民部），主管国家财税；工部，主管工程营建。六部之长称尚书。每部又有四司，凡二十四司。隋初司官有侍郎、员外郎。炀帝时候，以侍郎为六部尚书的副职，各司设郎、承务郎。内史省是中枢制令机构。由中书省演化而来，长官是内史令，其属有侍郎、舍人、通事舍人（炀帝省）、起居舍人（炀帝增）、主书录事。门下省是侍奉谏议机构，长官是纳言，副职是给事黄门侍郎，炀帝时候去掉“给事”二字，另加置给事郎，属官有录事、通事令史。又有谏议大夫、散骑常侍等，均为谏官。炀帝不喜人谏，省革。隋初，门下省还统有殿内等局，负责皇帝的日常生活。炀帝时另设殿内省。长官是监、少监。于是侍奉皇帝日常生活的机构从门下省分出。秘书省是管理经籍的机构，设监、少监，属官有丞、郎、校书郎、正字、录事等。下领著作曹、太史曹。著作曹负责修撰国史，太史曹负责天文历法。以上五省中，最重要的是尚书、内史、门下

三省。三省长官同秉大政，都是宰相。至此，中央核心机构完成了从秦汉三公九卿制向三省六部制的过渡。

三台是御史台、谒者台和司隶台。御史台是监察机构。长官是御史大夫。属官有治书侍御史、侍御史、殿中侍御史（炀帝省革）、监御史。谒者台、司隶台为炀帝所设，分御史台之权。谒者台长官为大夫，掌管受诏出使，慰抚劳问。司隶台长官也称大夫，负责巡察京畿内外，下有别驾，掌察京师长安和东都洛阳；刺史、从事，分察京师以外全国郡县。

九寺是太常寺、光禄寺、卫尉寺、宗正寺、太仆寺、大理寺、鸿胪寺、司农寺、太府寺。分掌礼仪、膳食、禁卫、宗室、车马、刑辟、外蕃朝会、上林、太仓、府库、京市等事。各寺长官为卿、少卿。下设丞、主簿、录事。太常寺又有博士、协律郎、奉礼郎。太仆寺又有兽医博士。寺下之机构称署，惟宗正寺不统署。

五监是国子监、将作监、少府监、都水监、长秋监。分掌学校、营造、内府器物、河堤水运、内廷侍奉等事。《周礼·师氏》：“以

三德教国子。”郑玄注：“国子，公卿大夫之子弟。”晋武帝据此语立国子学，隶太常。北齐始独立为国子寺，隋初仍名寺、学，炀帝时改名国子监。设祭酒、司业等官。将作监设将作大监、少监。少府监、都水监，皆设监、少监。长秋监，初名内侍省，炀帝时更名，设长秋令、少令。

隋朝禁军承北周府兵制，至炀帝时演变为左右卫、左右骁卫、左右武卫、左右屯卫、左右御卫、左右候卫及左右备身府、左右监门府，统称十六卫府。各卫设大将军、将军。其中十二卫统府兵。军府初称骠骑府，炀帝时改名鹰扬府。设鹰扬郎将、鹰击郎将，军人称卫士。四府不统府兵，各设郎将，负责侍卫皇帝和门禁守卫。

东宫官属制拟中央官制。设太子太师、太子太傅、太子太保、太子少师、太子少傅、太子少保，简称太子三太三少，负责辅导太子。下统门下坊，拟门下省，设左庶子，领司经等局；典书坊，拟内史省，设右庶子；家令寺、率更令寺、仆寺，制拟中央诸寺诸监；十率府（指左右卫、左右宗卫、左右虞候、左右内率、左右监门），制拟十六卫府。东官官多

由朝官兼领。

## (2) 地方官

隋初,地方分州、郡、县三级。开皇三年(公元 583 年)改为州、县两级。州设刺史,县设县令。大业三年(公元 607 年),又改州为郡。郡设太守。设刺史的时候,属官有长史、司马及诸曹属。设郡守的时候,属官有赞务(后改丞)、通守。刺史典兵,太守不典兵,别置都尉领兵。河南、京兆俱称尹,炀帝时加置内史,位次于尹。县令下有丞、尉、功曹、主簿。隋朝地方官制最重要的特点就是改变了秦汉以来地方官自聘僚佐的惯例,长官、佐官一律由中央任免,从而加强了中央对地方的控制。

此外,地方还有行台和总管府的设置。行台是中央在地方的派出机构,全称行台尚书省。设尚书令、左右仆射等,事权很重。总管府,设总管,掌一州或数州军政事务。炀帝时候,废除总管府。

## (3) 品阶、勋官、散官

隋初,官品沿用北魏制度,分九品三十阶。炀帝时候更定为九品十八阶,即每品分正、从两阶。各官俸禄,京官以品阶为等级。

地方刺史(郡太守)、县令依所治人户多寡为等级。俱以石为计算单位。俸禄之外,官员又有职分田。

勋官授予有功之臣。分十一等:上柱国、柱国、上大将军、大将军、上开府仪同三司,开府仪同三司、上仪同三司、仪同三司、大都督、帅都督、都督。

散官授予品望高贵的大臣,为加官。有特进、左右光禄大夫、金紫大夫、银青光禄大夫、朝议大夫、朝散大夫等。隋制,有具体职责的官员称职事官,无者称散官。

## 2 唐朝官制

唐朝(公元618—907年)官制基本承袭隋制而又有所发展。

### (1)中央官

唐朝中央机构由政事堂、台省、卿监、南北衙卫军及东宫官属几个部分组成。

政事堂,唐初设于门下省,为宰相议事之所。唐朝宰相不同于秦汉,主要区别是集体而不是个人。唐初宰相由两类人构成,一是三省长官,一是他官加“参预朝政”、“参知政事”、“同中书门下三品”、“同中书门下



平章事”等衔者。宰相上午在政事堂议事，下午回本署办公。军国大政及五品以上官员的任免黜陟，均由政事堂公议商定，然后奏请皇帝批准。高宗时候，政事堂徙于中书省。尚书省长官无加衔的反而不是宰相。玄宗开元十一年（公元723年），改政事堂为中书门下，下设吏、枢机、兵、户、刑礼五房，分曹办事，从议事所变为办公处。唐后期宰相的名号基本是“同平章事”。

台省指尚书、门下、中书三省和御史台。三省仍然是正式机构。尚书省是最高政务机构，负责执行经中书省起草，门下审核，最后皇帝批准的各项诏令。长官是尚书令，因唐太宗即位前曾任此职，此后臣下不敢居此职，遂以左右仆射为尚书省长官。尚书省有一个总机关，叫都省。都省中设左右丞、左右司郎中、左右司员外郎，分管吏、户、礼左三部和兵、刑、工右三部。左右仆射位高而不常任事，实际负责人是左右丞。六部长官为尚书、侍郎。每部下分四司，各设郎中、员外郎、主事、令史等员。中书省是由隋朝内史省改置。主管制令。长官是中书令。副长官是中书侍郎。具体负责起草诏

敕的是中书舍人。门下省是对中书省起草的诏令、尚书省拟制的奏疏进行审议的机构。有封驳权。封是封还诏书使不下行，驳是驳正诏书的失误之处。长官为侍中，副长官为门下侍郎。具体负责文书审议的是给事中。中书、门下两省关系最密。又分设左右散骑常侍、左右谏议大夫、左右补阙、左右拾遗，均为谏官。此外，在中书省还有起居舍人，门下省还有起居郎，是专门负责记录皇帝言行的官员。

中国历史上，谏官制度始于春秋初年，齐桓公曾设大谏。到了秦朝，郎中令属下有谏大夫。自此以后，从汉到隋，都有谏大夫或谏议大夫等设置。谏官的职责是议论政事，对减少朝廷敕策失误，约束皇帝私欲方面有一定的作用。唐朝不仅在谏官的组织方面进一步完善，而且在实际运行中也有特色，特别是唐太宗的时候，谏官职能发挥的比较充分。著名的谏官就是魏征（图4）。如武德九年（公元626年），太宗决定把十八岁以上未成丁的人简点为兵，命令已下。当时魏征是谏议大夫，皇帝的敕令，要由他联署才能生效。他依据唐初“民年二十为

兵”的规定，封还诏书，不肯签署。太宗大怒。魏征语重心长地劝说：竭泽而渔，不是不能捉到鳞鱼，但明年就没有鱼了；焚林打猎，不是不能捕到野兽，但明年就没有野物了。倘若把十八岁以上的强壮男子都



图4 魏征像

简点入军，今后国家的租赋杂徭去向谁要呢？太宗幡然悔悟，收回敕命。当然，谏官的谏议，皇帝也可以不采纳，因为皇帝的权力毕竟是至高无上的。

御史台是最高监察机构。设御史大夫和御史中丞。大夫不常设置，中丞往往是实际上的长官。御史台内部分台、殿、察三院，分设侍御史、殿中侍御史、监察御史，合称三院御史。侍御史的职责是弹劾官员的不法行为，办理皇帝亲自委命的案件，及御史台内部日常杂务。殿中侍御史的职责是纠察各种典礼活动中的仪制。监察御史负责巡按郡县，军队出征则充任监军。三院御史

共司监察，各有侧重，反映出唐朝监察体制比前代更加完备。

卿监指九寺、五监及秘书省、殿中省、内侍省。九寺名称与隋朝相同。五监指国子、少府、将作、都水、军器五监。九寺长官称卿，次官称少卿。五监中有三监长官称监。秘书省长官也称监。所以，这类机构统称卿监。卿监按其职能可分为五类：

第一类是与皇族及宫廷事务相关的机构。宗正寺，掌管皇族谱牒(dié 蝶)。主官下有丞、主簿、录事。领陵台、崇玄二署。署设令、丞(下同)。陵台署主管宗庙陵寝。崇玄署主管京师道观及道士。唐朝皇帝自认为是道教始祖老子的后裔，所以道教徒也隶属于宗正寺；殿中省，掌管天子服御。主官下有丞、侍御、尚衣、主事等。领尚食、尚药、尚衣、尚乘、尚辇六局。各局设奉御直长；内侍监，掌管后宫事备。主官下有少监、内侍、内常侍、内给事、内谒者监、内谒者、内寺伯、寺人等。领掖廷、宫闱等六局。各局设令、丞。本省官员皆由宦官充任。

第二类是与礼仪教化相关的机构。太常寺，掌管礼乐祭祀等事。属官有丞、主簿、