

学校的理想装备

电子图书·学校专集

校园网上的最佳资源

历代职官沿革史

BOOK  
内网资料 非商业

## 前言

我国古代自原始社会进入奴隶社会，便出现了阶级，形成了国家，并逐渐建立了一套统治机构。国家机构是国家的重要组成部分。国家机构的演变历史是社会历史发展的一个重要方面。因此，研究国家机构的演变历史，对于了解我国古代社会历史发展有着重要的意义。

在阶级社会中，各级官吏，都是代表统治阶级管理和压迫人民的，各类职官机构，都是国家政权的重要组成部分。在奴隶社会中，国家形式是以王为首的奴隶主贵族政体。王是最大的奴隶主，是国家的最高统治者，全国的土地、奴隶及平民都属王所有，即所谓“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”。王把一部分土地、奴隶及平民分给同姓和异姓的贵族，封他们为诸侯。诸侯是受封区的统治者，但须服从王命，对王承担徭赋义务。在诸侯封地内，也建立一套掌握政治、经济和军事权力的政权机构和官吏，成为具有一定独立性的地方政权。诸侯又把土地、奴隶及平民分封给奴隶主贵族卿、大夫。卿、大夫是其封地内的统治者。有的卿、大夫担任着王国或诸侯国的重要官职，辅佐王和诸侯进行统治。

商王廷设有百官，辅佐商王治理国家。百官之中可分为政务官、宗教官和事务官三类。政务官、宗教官的地位很高，权力很大。周朝的官制在商朝的基础上更加发展，形成了一套庞大的官僚组织和较完整的官僚制度。辅佐周王进行统治的有三公（太师、太傅、太保），其权力很大，是国家的总管。协助周王处理政务的最高官职是六卿，即太宰、太宗、太史、太祝、太士、太卜。太宰是朝廷的政务总管，太宗管宗庙谱系，太史管起草文告、编写史书，太祝是最大祭祀官，太卜是占筮官，太士是神职官吏。此外，周朝还设有司徒、司马、司空、司土、司寇等五官，分别掌管土地、军赋、工程、群臣爵禄、刑罚等。

商周的王、诸侯、卿大夫及其他各种官吏都是世袭的，世代掌握着统治大权，这就是所谓世卿制度。春秋时期由于诸侯间强凌弱，大并小，互相间进行无休止的兼并争霸，周王朝对诸侯逐渐失去控制的权力，贵族分封制度行不通，各诸侯国称王称霸，设官分职，各行其是，职官制度也因而发生了变化。

自秦、汉以后，官制渐趋复杂，中央和地方官制不断变化和发展，兹分叙如下。

### 一、中央官制的变化概况

秦灭六国，建立了我国历史上第一个统一的专制主义中央集权的国家，确定了皇帝至高无上的权力，并建立了“三公”、“九卿”一套比较严密的中央官僚机构，以协助皇帝处理国家的军政事务。西汉初期基本沿袭秦制。自武帝始，皇帝常通过内廷管理文书的尚书台亲自裁决政务，并把秦时的丞相、御史大夫、太尉逐渐改名为大司徒、大司空、大司马，亦称“三公”（又称“三司”）。原来御史大夫的属官“中丞”保留下来，专司监察，以后称为“御史台”，中国历史上专职的监察机构，从此正式建立起来。到了东汉，正式发号施令的是尚书台，三公的权力削弱，只能办理一些例行公事。东汉末，曹操为了掌握大权，自任丞相，并一度恢复御史大夫等官职。曹丕称帝后，认为东汉尚书台权力太大，便另设中书省，掌握机要，起草和发布政令，逐渐成为事实上的宰相府。尚书台自此成为执行机构，其事务日益繁忙，开

始分曹治事，设侍郎、郎中等官，综理各曹工作。

晋代将汉代的侍中改为门下省，作为皇帝的侍从、顾问机构，长官为侍中。侍中地位虽不高，但因接近皇帝，故很有权势。至南北朝，凡属国家重要政令，皇帝都征求侍中的意见，这样，门下省便成为参预国家大事的部门了。

隋唐时期，中书、门下、尚书三省同为国家最高的政务机构，分别负责决策、审议和执行国家政务。并把原尚书省诸曹正式定为吏、户、礼、兵、刑、工六部。各部长官称尚书。隋唐三省六部的确立，是秦汉以后封建国家中央官制制度变化的结果。其组织较完整，分工较明确。从隋唐至明、清，六部基本相沿未改。但是原来分立的三省到唐太宗以后却逐渐起了变化。由于唐太宗在即位前曾当过尚书令，故当他做皇帝后，大臣多不敢任其职，于是这个职务就不再授人，尚书省的长官就只设左、右仆射，但不久，左、右仆射成了听令执行的官员，不能参加大政。至高宗时，则用其他官员以“同中书门下平章事”或“同中书门下三品”的头衔参预朝政，执行宰相职务，中书令、侍中就不常设了。五代除沿袭唐制外，又设枢密院（管理军事机密、边防、军马等事）参预大政，长官称枢密使或知枢密院事。

宋代以中书门下省为政事堂，和枢密院分掌政务、军事，号称“二府”。其中枢密机构的官称则经多次的变革。

元代废门下尚书省，中枢大政统一于中书省，长官为中书令，往往以太子充任。中书省、枢密院、御史台分掌政、军、监察三权。此外，又在地方设行中书省为中书省的派出机构。因此，元代的中书省职权极重。

明洪武十三年，废中书省，不设丞相，由皇帝直接处理国家大政，专制一切。并仿宋代殿阁学士之制，设大学士以充皇帝顾问，办文墨。明成祖时，选派大学士入文渊阁办事，参与机务，称为“内阁”。最初内阁大学士官位并不高，权势也还少。仁宗以后，内阁专任批答文章，草拟诏令，品位渐次提高，权势随之增大，甚至超过宰相，号为“辅臣”。

清初沿明制，设立内阁。但国家大政决策机构是“议政五大臣”，内阁职权降低。到雍正年间，又另设军机处，由满汉大臣出任军机大臣。军机处设于内廷，秉承皇帝意旨处理军国要务、官员任免和重要奏疏。从此，各地章奏均由军机处直达皇帝，不再经由内阁，内阁只办例行公事。军机大臣亲近皇帝，总揽一切，是封建专制集权中央官制的最高发展。

## 二、地方官制的发展情况

秦划全国为三十六郡（后增至四十余郡）。每郡统辖若干县，是郡县二级制。郡置“守”，为行政长官，下置“尉”，佐守掌郡之军事，又置监御史，掌郡之监察。县分二等，大县置令，小县置“长”，为行政长官。下设“尉”，掌县之治安，又设“丞”，佐令，执掌仓储、刑狱和文书。郡县行政长官均由皇帝直接任免。

汉初沿秦制，惟改郡守为太守，郡尉为都尉，诸侯王国的官制与中央官制相仿。汉武帝时，划全国为十三州（又称部），每州设刺史一人，奉帝命巡察诸郡、国。东汉末年，为镇压农民起义，改刺史为州牧，居郡守之上，掌一州之军政大权。

魏晋南北朝时期，地方政权基本上是州、郡、县三级。州的长官或称州牧或称刺史，主一州之民政。县的长官一律改称为令。同时，有些州的刺史往往加以“使持节都督某州军事”或“假持节都督某州军事”之头衔，总揽

本区军政，权势很大。

隋末改州为郡，唐又改郡为州，都是两级制。唐还在全国设置十个监察区，称为“道”，每道派高级京官一人，先后称黜陟使、按察使、采访处置使等，掌监察州、县官吏违法事件，并有权罢免或提升地方官吏。此外，隋唐还合并若干州为一军区，每区设总管（唐时改称都督），掌管该区军事；后来，唐又在边区设节度使，多带有京官和御史大夫衔，集数州以至十余州的军、民、财政和监察诸权于一人，权势极大。安史之乱后，节度使势力扩大，割据独立，雄霸一方，世称“藩镇”。

宋代鉴于唐五代藩镇之祸，为加强中央集权，削除藩镇，节度使成为空衔，并因地而置州、府、军、监，均有属县，仍然是二级制。州、县政务由中央派遣京官带原衔出任，称“知某州军州事”（“州”指民政，“军”指地方军队），“知某县事”，简称“知州”、“知县”。此外又设监察区，称为“路”。路设都转运使、提点刑狱、提举某路常平公事等官，负责一路的吏治、民刑案件及财政事务。此外，又设经略安抚使或安抚使，掌一路的地方军事，通常以本路的知州或知府充任。

元代中央与地方的划分比较复杂，县上有州，州上有道，道上有行中书省。行中书省为中央中书省派出的机构，权力很大。这样，元代的地方官制就形成省、道、州、县四级制。

明初改元代“行中书省”为“承宣布政使司”（仍称“省”），长官为布政使，掌民政和财政。此外，省一级地方官署还有提刑按察使司、都指挥使司，分掌一省之刑狱和军事，与承宣布政使司合称“三司”。其下设府或直隶州，长官为知府或知州；府之下是县或散州，长官为知县或知州。地方政权为省、府（或直隶州）、县（或散州）三级制。明代由中央派监察御史巡察各地，称“巡按”。或派京官巡抚地方，称“巡抚”，事毕即罢。明宣宗时，在关中、江南等处设巡抚，驾凌于三司之上。后来为了军事目的，在一些地方增设总督，多以部院大臣出任，往往加以兵部尚书或兵部侍郎以及都御史等名号。开设总督后，巡抚便在其属下，有些地方督、抚治所同在一城，互相水火，而只好撤销巡抚，成为有督无抚的省份。

清代的府、州、县制，与明代略同，惟在一些情况特殊的地方（主要是少数民族聚居的地区）设“厅”，厅的行政级与州相似，也有直隶厅与散厅之分。府以上的道依然保存，并成为一级行政机构，道员也成为专设的官职，俗称“道台”。省级则由总督或巡抚综理军民要政，成为固定的“封疆大吏”。布政使名义虽依然保留，但已成为总督或巡抚的属员，专管税收、民政，称为“藩台”；又设按察使，管一省之司法，称为“臬台”。巡抚辖一省，总督辖一省或二、三省。府的长官称知府，县的长官称知县，厅的长官称同知或通判。这便构成省、道、府（直隶州、直隶厅）、县（散州、散厅）的四级地方官制。

总之，自秦汉至明清，中央官制变化比较大，设官分职比较复杂。而地方官制，元以前基本上是郡（州）县二级，元以后层次较多，但郡（或府）、县二级则变化不大。地方最高政权的名称，组织，职掌等，则历代很不同，这是中央集权和地方分权矛盾的具体表现。

中国古代官称十分繁复，官名总数达一万以上，在这本书里无法一一涉及，仅取其历代相沿、较有代表性的职官，分中央官与地方官两个系统进行叙述，秦汉时期所创置的职官，多为后世所沿袭，因此，对其官称之性质及

职掌均作详细的引述。后世沿置者，若是同一官称而赋予特殊职能者，则特加说明；若性能相同者，则或略而不叙或综而论之。各朝之增置的机构或官称，则在创置时代详加叙述，后代沿袭则从略。

各朝对一些重要机关的变革，书中尽可能阐明其具体原因（政治的、经济的、军事的）；以见职官制度的变革，是与封建社会历史发展相适应的，是与中央集权制的加强同步进行的。对于一般机关，则重点叙述其性质、沿革、职掌与人员编制及其内部分工，并说明某一机关在该朝代所起的作用或所取得的政治效果。

本书的初稿于1980年编成，曾作为我开设的“历代典章制度”课教材的一种而印发。五年来承蒙专家同行提供了不少宝贵意见。这次出版时作了较大的修改和较多的补充。

本书的编写，主要根据各朝的史籍文献及有关著述，也采用了当代学者的某些研究材料，特此说明。限于本人水平，书中错谬一定不少，希望专家读者批评指正。

陈茂同  
一九八五年九月于厦门大学

## 第一章 殷商

### 第一节 殷商的社会概况

夏朝末年，居住在黄河下游的一个叫做商的夷人方国，逐渐强大起来，向着黄河中游扩展，以后定居在今日的河北、山东一带。到公元前1784年前后，在商部族联合的大酋长汤和伊尹的谋划下，开始向西方进攻。商汤首先采取了逐渐剪除夏桀羽翼，逐步削弱夏桀的统治，最后取而代之的策略。汤定都于亳（今河南商丘北）。其附近的葛（今河南宁陵北）是夏的属国。汤先以助祭为名，送牲畜给葛伯，又派人给葛伯耕田。葛伯杀了为助耕的人送饭的童子，汤就以此为借口，出兵攻灭了葛国。接着又连续攻灭了韦、顾、昆吾等国，“十一征而无敌于天下”

汤取得了一系列胜利后，便停止了对夏朝的贡纳。夏桀大怒，下令兴师攻伐商汤。双方会战于鸣条（今河南封丘东）之野，桀战败南逃，死于南巢（今安徽寿县东南），夏朝灭亡，被汤建立的商朝所代替了。

汤在推翻夏朝的过程中，向四方征伐，大大扩展了奴隶制王朝的统治区域，影响及于黄河上游。这时，商朝不仅牢牢地控制了黄河中下游的广大地区，连远处西方的氐羌部落，也都向商朝臣服了。

商朝是由汤建立经太甲而巩固起来的，中间曾一度出现纷争。按照商王“兄终弟及”的继承制度，兄死由弟继承，直到少弟死后，再由长兄之子继位。汤在位时间很长，长子太丁不及继位就死了，所以汤死后由太丁之弟外丙、仲壬先后继位。外丙和仲壬在位时间都很短，商朝的大权实际上落到伊尹手里。仲壬死后，太丁之子太甲继承王位。太甲继承成汤的事业，进一步巩固了商朝的统治。从太甲到太戊的七王中，商朝的统治处于相对稳定的时期。

仲丁以后，商朝一度中衰。王室内部继续发生王位的纷争，“兄终弟及”的制度遭到破坏。当继位之弟死后，弟之子都不肯把王位交还兄之子，因而造成了“废嫡而更立诸弟子，弟子或争相代立”的混乱局面。王室的纷争削弱了商朝的统治，原来臣服于商的一些方国部落乘机摆脱控制，向商朝进攻。大概到祖乙时候，商朝才平服了他们的反叛，但商朝内部王位的纷争并没有解决，一直持续了九个王的时期。到盘庚时候，为了扭转这种混乱局面，巩固并继续扩大商朝的统治，便决定迁都于殷（今河南安阳西北）。盘庚迁殷后，“行汤之政”，加强王室的统治，为商朝新的发展打下了基础。商代的历史，以盘庚迁殷为界限，可划分为前期和后期。自盘庚迁殷直到商朝灭亡，共经历八代十二王，二百七十三年。

商代是一个比较发达的奴隶社会。特别是盘庚迁殷以后，达到了奴隶制的兴盛时期。奴隶社会的主要矛盾，是奴隶和奴隶主的矛盾。商王是奴隶主阶级的总代表，也是最大的奴隶主。属于奴隶主阶级的有王、诸侯、“多生（姓）”、“多子”、“邦伯师长百执事”或“百僚庶尹”。商代的奴隶主同时是贵族。最大的贵族，见于文献记载的有二十余支。这些贵族又总称为“百姓”。在那时，只有奴隶主贵族才有姓，因而所谓“百姓”指的就是贵

---

《孟子·滕文公下》。

《史记·殷本纪》。

族。

在商朝统治的区域里，全部土地和人民在名义上均属商王所有。商王统管着各级大小奴隶主贵族，并把奴隶和土地分配给他们享用。王和国家是一体的，一切重大的国家事务都被称为“王事”。各级大小奴隶主贵族都必须为“王事”出力报效。

商代奴隶名目繁多，被投入各种社会生产和生活领域，是创造财富和文化的的基本阶级。但是，他们在政治经济和社会生活上，都没有任何地位。在商朝奴隶主贵族的心目中，奴隶被看做比牛马还贱的财产，因而可以由他们任意处置。许多奴隶不是被折磨死，就是惨遭杀害。

除奴隶外，从事劳动生产的还有“小人”。他们可以从贵族那里按井田制分得一小块土地从事生产活动，维持自己的生活，但他们在政治上和经济上都隶属于贵族，同样要受贵族的压迫和剥削，并经常被贵族用作战争的工具。“小人”在名义上是自由的平民，但他们如犯罪或负债，也要沦为奴隶，随时都有丧失人身自由的危险。这样的平民，同贵族也是对立的。

盘庚迁殷时的几次讲话，集中反映了商朝建立以来的阶级对立。那时，商朝危机四伏，盘庚决心“震动万民以迁”，激起了社会各阶级的巨大动荡。为了控制急剧恶化的局势，盘庚在迁殷前，先后对各阶级讲了话。他在对“百姓”讲话时说，我掏出心腹肾肠，把我的真心话告诉你们百姓。他说，百姓是和他共同掌管政治的旧人，他们的祖先立过功劳，商王大祭祖先时，他们的祖先也配享先王。他们与商王一心，民就得顺从；与商王离心，民就会变乱。盘庚对他们百般安抚，要求他们同心协力渡过迁都的难关。另外，盘庚在对所谓“畜民”的讲话时，则百般威胁，活现出一副狰狞的面孔。“畜民”是奴隶主污蔑奴隶大众的称呼，他以救世主的口吻对“畜民”软硬兼施，多方恫吓说：你们的生命，是我替你们从上帝那里保下来的，如果你们胆敢有反抗的念头，你们的祖先就会在天上请求我先王，严厉惩罚你们。这些话表现了统治阶级与被统治阶级，剥削阶级与被剥削阶级的尖锐对立。

由于奴隶不仅来源于战俘和罪犯，还来源于被商朝征服的民族部落和小国。因此商代的奴隶，大多数都有家室，不少奴隶还保留着聚族而居的形式。在这种奴隶族居的情况下，奴隶的地位更加低微，生活更加悲惨。他们世代都要充当奴隶，不仅本身受尽奴隶主的压榨欺凌，还要为奴隶主繁殖下一代的奴隶，充当生育奴隶的工具。

商代的农业奴隶称为“众人”，表示人数众多的意思。在劳动中，他们受到商王和各级奴隶主的严密监督，没有任何自由。“众人”除了主要担负农业生产劳动外，还被迫从事狩猎、修路、建筑等繁重的苦役。在当时的频繁战争中，“众人”还常被征发来当徒兵，服军事苦役。

在商代奴隶主阶级的社会生活领域里，也广泛使用奴隶。这种奴隶称为“臣”，女性的奴隶则称为“妾”。臣妾也称为“臣仆”。臣妾是属于奴隶主的私有财产，可以由奴隶主拿来赏赐、赠送或交换，不受任何约束，就是把臣妾杀掉，也不算犯罪。那时奴隶主贵族都是父权制大家族。每个家族既是生活的单位，也是生产的单位。臣妾不仅要为这种奴隶制大家族的生活需要服务，还要从事家族内的各种生产活动。由于繁重的劳役和非人的生活，大多数臣妾很快就断送了生命；有许多甚至被惨杀或活埋。成千上万的奴隶，

成为无辜的牺牲者，受尽剥削和压迫的广大奴隶群众，不断以各种方式反抗奴隶主贵族的血腥统治。到商代末年，终于发生了大规模的奴隶暴动，导致了商王朝的灭亡。

商代统治者还利用宗教迷信作为巩固他们政治的反动工具。商人的宗教观念中至高无尚的神被称为“帝”或“上帝”，是有意志的人格神。帝有好恶，能赏能罚，决定人间祸福。人间的各种大事，如天气的晴雨，收成的丰歉，战争的胜败，都受帝的主宰。实质上，帝正是奴隶制国家的最高统治者——商王的投影。同时商人还崇拜土（社）、山川、日、云、四风、四方等自然神，经常举行丰盛的祭祀。

商人尚鬼，死去的先人在他们心里占有极重要的地位。商王和贵族们的各种活动，事无大小，都求告于祖先。商王自称是神的后裔，以帝俊为高祖，依靠着先公先王的庇佑。他们用龟甲兽骨进行占卜，占卜的吉凶体现着神和祖先的意旨。实际上商王每次占卜的结果如何，一般都由王本人决定；所以占卜和其他种种宗教巫术一样，只不过是奴隶主贵族控制和麻痹人民的手段而已。商王宣称他是代表“帝”而进行统治，以为这样一来，他们的统治就可以万世长存了。但是历史的发展和奴隶主贵族的愿望相反，他们的统治却逐渐陷入了广大奴隶、平民和被征服的方国部落的包围之中，终于走上覆亡的道路。

## 第二节 王朝的内廷政务官

商朝国家的形式是以王为首的贵族整体。由于商朝的贵族同时是奴隶制大家族的族长，所以商朝的国家组织象一个家族的扩大。它是以王族为主体，联系着许多旁系、支系的贵族大家族所构成的统治网。商王既是最大的一个贵族家族——“王族”的族长，又是商朝各同姓贵族家族的大家长。他掌握着国家大权，成为奴隶制国家的最高支配者。所有贵族，不管是同姓还是异姓，都隶属于商王。商王拥有很大的权力，这只要听盘庚说话的口气，便可想见当时的商王，已经俨然有些后来专制皇帝的派头了：

“乃有不吉不迪，颠越不恭，暂遇奸宄（gu!音轨），我乃劓（y@音艺），殄灭之，无遗育，无俾易种于兹新邑。”——这段话的意思是说，若有人不善良不和顺，贻误国事而不服从命令，诈伪奸邪犯法作乱；那我就杀尽他的全家，连幼童也不留下，不让他们这些坏种迁移到这个新城来。可见殷王握有任意生杀予夺的权力。

商王下设的僚属，从已发现的卜辞（甲骨文）所记的官名，约有二十多个。据陈梦家《殷墟卜辞综述》第十五章所述，可分为三类：一，“臣正”，包括臣正、臣、小臣、多臣等官；二，武官，包括“多马”、“多服”、“射”、“卫”、“犬”、“多犬”、“戍”、“五族戍”等官；三，史官，包括“尹”、“多尹”、“乍（作）册”“卜”、“多卜”、“工”、“多工”、“史”（史，北史，卿史，御史）、“吏”（御史、大吏、我吏、上吏、东吏、西吏）。见于当时铜器铭文上的有以下四种：一，“臣正”，包括“小臣”，二，武官，有“多亚”、“戍”等；三，史官，有“尹”、“乍（作）册”、“乍册右史”、“卿吏”等；四，其他，如“宰”、“宗”、“子”等。这些官称，按其职司，可把它分为内廷政务官和外廷政务官两类。

商代王室内廷政务官（即宫官），主要有“宰”和“臣”。这两种官与



商王的关系极为密切，其职责主要管理内廷事务。有的深得商王的赏识，还可以被任命为外廷要职。

“宰”官见于《殷契佚存》518号雕花骨，其刻辞是：

壬午，王田于麦麓，隻（获）商（zh!音止）兕（s@音式），王易（赐）宰丰（q!n，音侵），小（zh!，音止）兕。才（在）五月。佳王六祀彡（彤 r\$ng 音茸）日。

这段刻辞用今天的话说，就是壬午日，王田猎于麦麓（其地不可考）之地，获得商地的兕牛，王赏赐宰丰小兕觥之饮。宰丰以此为荣，作器纪念……。这个宰丰就是名为丰的宰官。宰官在商代实际上是商王的家臣，在特殊的情况下所起的作用，有如外廷官的“尹”。《史记·殷本纪》记载，殷高宗武丁即位以后，面对商朝衰落的局面，一心要振兴朝政，但尚未有得力的助手。因此，他“三年不言，政事决定于冢宰”。可见宰在商代有时可代王施政，虽然商代未必设置象后世所说的“天官”冢宰，但从甲骨文中可以证明宰官在当时确已出现了。

臣和小臣的身分看来很复杂，需要进行具体的历史分析（尤其是小臣，有的是属于奴隶阶层的），但有一点可以肯定，他们中间有一部分人是参与管理王室的具体事务的。有的小臣也为商王管理农业，如甲骨文所说的“贞（hu@音会）小臣令众黍”，这是小臣受王所命，监督种黍的事宜。有的为王室管理田庄，称为“小藉臣”，有的为王室管理众奴，称为“小众人臣”，有的管农业收刈，称为“小 臣”，有的为王管理车马或养马的奴隶，称为“小多马羌臣”，有的随商王征伐，有的还能参加祭祀活动，或负责贡纳等等。

这些宰和臣，有的由奴隶主贵族担任，有的可能是从臣服部族或奴隶中提拔的，如伊尹，原来就是陪嫁的奴隶——媵臣。他们都是商王的近侍，已经完全从生产劳动中脱离出来，形成一个以榨取奴隶劳动为生的统治集团，平时为王服务，实际上是商王的家奴或欺榨奴隶的爪牙；战时随王出征，实际上是商王的保镖或车前的差遣，因此颇得商王的信宠，常被委以重任而由内廷官变为外廷官，所以，商代的内、外廷官有时很难区分清楚。

### 第三节王朝的外廷政务官

商王朝的外廷政务官主要有尹，卜，作册，亚服等，尹的地位最为显赫，其职位与后世的“相”很接近。商代最著名的尹，可算是商汤时的伊尹。《史记·殷本纪》索隐说：“尹，正也。谓汤使之正天下”。伊尹，姓伊名摯（zh@音至），尹是他的官名。据说伊摯曾“为有莘氏媵臣（即陪嫁的奴隶）”，他有一手烹调的好技术，便“负鼎俎，以滋味说（yu8音悦）汤”。得到商汤的赏识，从而被“汤举任以国政”。据《史记·殷本纪》记载，商汤死后，他的长子太丁因早死未立，而继承王位的外丙、仲壬也只各当三、四年王就死去。所以伊尹只好立汤的嫡长孙太甲为商王。太甲即位后，违背商汤所立的法度，暴虐无道，於是伊尹把他放逐于桐（今河南虞城东北）。商王朝一度曾由伊尹代王施政。三年以后，太甲认识了自己的过错并有所悔改，伊尹才把他迎接回来并“授之政”。伊尹不但生时手握重权，而且死后也受到后世商王的尊崇，甲骨文里就屡见祭祀伊尹的记载。由此可见，尹的职司当与后世的“相”相近。所以《史记·殷本纪》正义引《帝王世纪》才说伊尹“为

汤相，号阿衡”。与伊尹同时的仲虺（hu@音毁），据集解说曾为“汤左相”。伊尹的儿子伊陟，也身居高官，“帝太戊立伊陟为相”。此外，武丁时的傅说，本是个筑城的奴隶，被武丁“举以为相，殷国大治”。

卜、巫、史等是为商王朝处理占卜和祭祀等事务官。这些人属于僧侣贵族，他们大半都是由过去原始社会中的咒术师转化而来的。这些僧侣贵族具有较世俗贵族更高的文化传统，他们积蓄着不少关于政治、军事及剥削和欺骗人民的经验。虽然他们在身分等级上，是国王的僚属，但在王权神化的时代，他们充当神与人之间沟通者的角色，利用宗教迷信，通过卜筮的仪式，把国王的一举一动，都放在他们的命令之下。因而实际上，商代的僧侣贵族——卜、巫、史等，就是商代的政治、经济和军事的最高指挥者，拥有不小权力。甲骨文中的贞人就是“卜”官，武丁时，常见的贞人宾又称为“卜宾”，祖庚、祖甲时有“卜竹”和“卜即”等，他们受王之命，常为国家大事——祭祀与戎事活动进行占卜。商王朝有一个庞大的贞人集团，称为“多卜”。“巫的地位也很重要。据说有一位巫，名叫咸，伊陟把他推荐给商王太戊后，他“治王家有成”，一改太戊以前几朝的衰败面貌，从而使“殷复兴、诸侯归之”。

甲骨文里的“乍（作）册”，铜器铭文上的“乍册右史”，“御史”等就是史官。《尚书·洛诰》里的“作册逸”，在《左传》、《国语》等书中都作“史佚”。逸通佚，是一个人的名字，他的官称为“作册”，或“史”，其职司相同。《尚书·多士》云：“唯殷先人，有册有典”。这里所谓的“典”、“册”，应是出自当时史官——“作册”的手笔。

亚服是武官，在商代，奴隶主阶级平时处理政务，战时率部出征，文武并没有严格的区别。但在甲骨文、铜器铭文中也出现了一些武职官名，如：亚，多亚，大亚。卜辞中有“王令亚其从 伯伐……方……”，说的是王命令亚率领 伯去征伐某方国，这就说明亚是一种武职官称。此外，武官还有“射”，主要管理特种部队“多射”、“三百射”等，如射（ch1，音叉）就是名为 的射官。“犬”官，主要是管理田猎并参加征伐，如“犬中”、“犬（y2n，音延）等，就是名为中、 的犬官。“戍”主要管理众人并守卫边防或征伐邦方，如“戍义”、“戍何”等，就是名为义、何的戍官。

#### 第四节商代的外服官吏

商王朝中心区以外设置的官吏，有侯、伯、男、甸等，称为外服官。这就是《尚书·酒诰》说的“越在外服，侯、甸、男、卫、邦伯”。

商王为了控制广大被征服的地区，常把自己的诸妻，诸子，功臣以及臣服的少数民族首领分封在外地，开了周代分封制的先河。在甲骨文中就有“侯”。商王武丁之子子奠，就被封为侯，称为“侯奠”。武丁时期一些著名的将领也被封为侯，如侯虎。周人早在武丁时就是被征服并接受了商王的封号，称为周侯。伯，也是一种封号，武丁之子子宋，就曾被封在宋地，称“宋伯歪”。有些方国的首领也有被封为伯的，如商末期，周文王受命为王，据《史记·齐太公世家》说：“天下三分，其二归周”，文王实际成为西方各部落的首领，也曾受封，称为“孟方伯”。其他外服官，见于甲骨文的，还有男、田等。

商代的外服诸侯要对商王朝承担一定义务，他们的职责主要有以下几方

面：

一、为商王朝镇守边疆。若是商疆域受到外敌的侵扰，侯、伯、男、田就得及时向商王朝报警。这类事例在甲骨文里有很多记载，如子画被武丁封在东方，当儿、等东方方国入侵时，他就马上向商王武丁报告。

二、跟随商王出征。例如武丁之妻妇好被封在外地，曾受命征集兵丁随王出征。甲骨文中就有“辛巳卜，贞登妇好三千，登旅万，呼伐”的记载，这是说在辛巳这一天卜问，命令妇好征集一万三千兵丁，去征伐某方否。又如侯喜，商末曾在王的率领下征伐夷方。

三、向商王朝进贡赋税财物。殷人的货贝以龟为宝贵，在甲骨文中常有记载贡龟之事。例如侯雀、周侯、犬侯，侯虎、子奠、子画等人都曾向商王进贡占卜用的宝龟。此外，也有进贡戈的，例如在殷墟妇好墓出土的玉戈上就刻有“卢方入戈五”，说的就是卢方首领某人进贡五把戈。甚至有把骨当作贡物的，例如著名的殷王 1001 号大墓出土的骨上就刻有“入二”，据甲骨文所记，当时被称为侯。这句刻文当是说侯进贡二支骨。

四、为商王室服役。外服诸侯平时必须承担为商王耕作及服其他杂役的义务，商王有权随时命令边鄙诸侯为王室耕种籍田。

殷商时代的妇女，可以和男子一样参加一切政治活动，如祭祀和兵戎，她们甚至可以受封在外地，成为一方之主，例如武丁之妻妇好，她不但参加了商王朝的祭祀活动，而且还被封在外地，可以和其他邦伯一样，定期觐见商王。妇好还能带兵打仗，运筹于帷幄，驰骋于沙场。当时有个著名的将领侯告，就曾是她的部下。有的妇女参与了占卜活动，或充当了王室欺榨奴隶的小臣。随着宗法制度的加强，妇女在社会上的地位逐渐降低，终于退出了政治舞台，再也不能在国家机构中发挥作用了。

到商代后期，从中央到地方，不仅构成了一个庞大的、重迭的官僚机构，而且组成了一支庞大的军队。武丁、文丁时代的卜辞有“王作三：右、中、左”的记录，“”用作屯聚之屯，即作三营以屯驻三军，这是后世三军的起源。从商朝征伐时用兵的人数推测，每军可能达一万人左右，三军共三万余人。商末战车已成为作战的主力。每辆战车驾马两匹，车上有甲士 3 人：1 人御车，1 人持戈或矛，1 人持弓箭。战车后面和两边跟着徒兵，他们是从奴隶中征发来的，这种征发叫做“收人”或“收众”。军队由商王和贵族直接统帅，商王的家族和朝廷中贵族的家族，即“王族”和“多子族”，是军队的核心力量。甲士多数由平民充任，是军队中的基干。这种情况决定了商朝的军队是奴隶主贵族的武装力量。此外，商王还拥有受过专门训练的武装队伍，如驭马的“多马”和善射的“多射”、“新射”等，是商王的侍卫武装。

## 第二章 西周

### 第一节 西周的政治概况

中国古代奴隶制在夏朝奠定了基础，经过商朝的大发展，到了西周达到了鼎盛时期。周朝的势力和影响远远超越前代，是一个强盛的奴隶制国家。

周人是一个姬姓部落，原处于陕甘一带的黄土高原上，那里适于种黍稷，很早就是一个经营农业的部落。到后稷的三世孙公刘时，农业更加发达，遂定居于豳（今陕西旬邑）。自公刘起又传了九世，到了古公亶父时代，周人因受薰鬻戎狄的逼迫，不得不放弃豳地，迁居到岐山之南的周原。古公亶父开始臣服于商，共同对付鬼方等戎狄部落，保障周族的生存和发展。周统治者在屡次战争中增加了大量财富和奴隶，成了显赫的奴隶主大家族，为商朝西方的一个强大方国。

周的势力日益强大，便加剧了他们与商朝的矛盾。至武王时，终于灭掉了商朝，占领了商朝原来统治的地区。大约在公元前 1027 年，建立了西周王朝。

为了统治广阔的被征服地区，周初曾大规模分封诸侯，即所谓“封邦建国”。这种“封邦建国”，实际上是一种比较原始的部落殖民。相传武王、周公、成王先后建置 71 个国家。其中武王兄弟 15 人（一说 16 人），同姓 40 人。周王的子弟一般都得到了封地，成为大小诸侯。异姓诸侯中以姜姓贵族居多，也有其他各姓的传统贵族。分封的目的是为了“封建亲戚，以蕃屏周”，每个诸侯国，既是按照成周的模型建立的统治种族奴隶的据点，又起着拱卫周王的作用。通过分封诸侯，不但牢固地统治了原来商朝的地方，而且不断扩大其势力和影响，成为远远超过商朝的一个强盛的奴隶制国家。

西周时期的社会阶级结构和商代大致相同，奴隶和奴隶主是两个基本的社会阶级。介于这两个基本阶级之间的还有平民阶级。在奴隶社会中，人是有等级的。周代的等级划分得格外清楚。一般划分为六等：天子、诸侯、卿、大夫、士和庶人（包括工商）；有的甚至划为十等，如《左传》昭公七年说：“王臣公，公臣大夫，大夫臣士，士臣皂，皂臣舆，舆臣隶，隶臣僚，僚臣仆，仆臣台，马有圉，牛有牧，以待百事”。大致而言，士属于自由平民，在士以上为奴隶主阶级，以下为奴隶阶级。庶人、工、商属于生产奴隶，皂、舆、隶、僚、仆、台、圉、牧为宫廷和家用奴隶。由于士不能占有庶人和工、商，所以在划分十等时就不包括他们了。

周王把奴隶和土地分封给诸侯，叫做“建国”，诸侯也把奴隶和土地赐给卿、大夫，叫做“立家”。有些诸侯国的卿、大夫，甚至相当于周王所封的小侯国。周朝各级奴隶主贵族的宫室或家室，都包括各种奴隶在内，有手工业奴隶，有畜牧业奴隶，有赶车养马奴隶，还有家用奴隶，可以说除农业奴隶外，把各种奴隶都包括在里面了。

周人和商人比起来，是后进的民族，原来隶属于商朝，其礼乐刑政大体上沿袭了商代的传统。但是，周朝建立后，奴隶制经济不断发展，周统治者为了进一步巩固奴隶主贵族的阶级专政，加强王室的权力，在政治、军事、思想上建立了一套比商代更完备的制度，以保护并发展奴隶制的经济。

周朝利用从氏族组织蜕化而来的血缘家族关系，发展了宗法制度，作为维护奴隶主贵族的阶级统治，奴役平民和奴隶的政治工具。所谓宗法制度，就是用“大宗”和“小宗”的层层链条，把奴隶主贵族联系起来。周王自称“天子”，即上天的儿子。“天子”既是政治上的共主，又是天下的大宗，其王位由嫡长子继承，世代保持大宗的地位；嫡长子的兄弟们则受封为诸侯或卿大夫，对周王而言，处于小宗的地位。诸侯在其封国内又为大宗，其君位也由嫡长子继承；嫡长子的兄弟们再分封为卿大夫，又为各封国的小宗，而卿大夫在其本宗族的各个分支中则又处于大宗的地位。象这样严密的大宗和小宗的关系，或许有后人增饰的成分。

所谓宗法制度，不仅适用于同姓贵族，也适用于周朝分封的异姓贵族。从同姓不婚的传统出发，异姓贵族之间由婚姻关系串连起来。同姓贵族之间是兄弟叔伯关系，异姓贵族之间是甥舅亲戚关系。此外，周朝还用昭、穆区别辈分，如文王之子为昭，武王之子为穆，借以保持贵族中的血统和等级。

宗法制度的基础是奴隶制大家族，周王和各级贵族都是奴隶制大家族的族长，每个奴隶制大家族具有共同的姓氏，共同的直系祖先，共同的宗庙，共同的墓地，有互相保护的义务，组成一个奴隶制的社会集团，由族长的嫡长子世代掌握家族大权——即各个奴隶制大家庭中的“大宗”。同样，各国诸侯在其封国内为大宗，不仅表明他们本身在奴隶制大家族中处于首要地位，而且他们还是自己封国内各个奴隶制大家族的大族长。所谓宗法制度，即规定了各个奴隶制家族的内部关系和外部关系，借以确保奴隶主贵族的政治垄断地位。

宗法制度和等级制度是互为表里的。由宗法制度规定的各个奴隶制大家族族长的地位，同时构成了王、公、卿、大夫的等级阶梯。周朝的国家与奴隶制大家族是二位一体的，国家就象一个庞大的奴隶制大家族，他们组成一个贵族集团，对奴隶和平民实行阶级统治。

周朝的国家，是奴隶主贵族的国家，这个国家对于受他们统治的奴隶和平民，按照地域加以划分和编制。周王和各国诸侯，都把自己直接统治的地区划分为两部分：一部分称“国”，是统治中心；另一部分称“野”，是在国之外。在国中及其近郊，除奴隶主贵族和直接为他们服务的工商奴隶外，主要是按乡里编制起来的平民。鄙野中居住的，是从事农业生产的种族奴隶，称为野人或庶人。对被统治者的这种划分和编制，在周代以前已经有了，至周代更加巩固和完善，成为世袭的制度。

在西周鼎盛时期，周王对诸侯拥有很大的权威。各封国的诸侯要定期朝见周王，报告自己国内的情况，听取周王及其辅佐的指令；如临时发生重大事故，要及时向周王报告。他们还必须向周王贡献封国的产物和周王需要的东西。他们还有保卫王室的义务，包括为周王提供作战的军队。如果他们不履行自己的义务或超越周王赋予他们的特权，周王可以收回或削减他们的爵禄，改变他们的封地，可以废除和另立国君，甚至灭掉他们。

诸侯在自己的封国内拥有土地和奴隶，掌握政治、经济和军事权力，他们不仅可以聚族立宗，分封卿大夫，组成强有力的宗族政治集团，而且还仿照王室的官僚制度，设置百官百司，统治奴隶和平民。他们可以在自己的土地内修建城池，征集军队，成为相对独立的政权。卿大夫在其封地内，对于诸侯的关系也是如此。

## 第二节中央官制

西周的政治组织和社会制度，是因袭夏、商，经武王、周公、成王和康王几代建立起来的。《尚书·立政》载有不少周初官名，可以使我们了解西周如何设置官吏。近年来出土的大量周代铜器铭文中记载的周代职官，也可以与文献记载相补充。从现有的资料，我们可以把西周的职官分为中央和地方两个系统来叙述。

在西周的每一个封区内，诸侯是最高裁判者，因为他们被赋予以“专扬于国”的特权，而在整个封建国家内，周天子是最高权力的执掌者，诸侯的争执，都诉之于周天子。《诗经·大雅·假乐》云：“百辟卿士，媚于天子”，金文《献簋》云：“受天子休”，都说明了这个历史事实。在周天子之下，有中央政治的组织，《尚书·酒诰》云：

越在外服，侯、甸、男、卫、邦伯；越在内服，百寮、庶尹、惟亚、惟服、宗工，越百姓里居。

所谓“内服”，即指中央政府而言。“百寮”、“庶尹”就是中央政府的官吏。以天子为首的中央政府，是西周最高权力机关。他统辖着无数以诸侯为首的地方政府。这种地方政府，在当时称为天子的“外服”。侯、男、邦伯就是地方诸侯。

当时中央政府的组织极为庞大，官吏的名称极为复杂，根据《尚书·立政》记载的官名有：

任人，准夫，牧，作三事，虎賁，缀衣，趣马，小尹，左右攜仆，百司，庶府，大都，小伯，艺人，表臣，百司，太史，尹伯，庶常吉士，司徒，司马，司空……

这些官称，若从其职司而言，大体可分为以下三个方面：

一、王室外廷政务官——任人、准夫、牧、司徒(士)、司马、司空(工)。

任人，就是“常任”。执掌王廷政务。准夫，就是准人，准为公平之意，执掌司法。牧，就是“常伯”，“作三事”，与《诗经·雨无正》的“三事大夫”，金文《盩方彝》中的“叁有司，司土，司马，司工”的职司相当。司徒即司土。从金文记载看，司徒不仅管理籍田等土地之事（即主民事），而且有时还兼管军事和卜事。司马主军事，还可参加周王册命典礼。司空即司工，管理工事。

二、王室外廷事务官——大都、小伯、艺人、表臣百司、太史、尹伯、庶常吉士。

“大都”，是管理诸侯和国王子弟们采邑的官吏。“小伯”是管理卿、大夫采邑的官吏。“艺人”是有专门技术的官员，如卜、祝、巫师、工师等。“表臣百司”，在外廷管理政事。“太史”，负责记事和制作册命。“尹伯”，是众官的头目，“庶常吉士”，是具体办事的士官。这些官员对宫室内廷的“宫内官”而言，又可称为“府中官”。

三、王室内廷事务官——虎賁、缀衣、趣马、小尹、左右攜仆、百司、庶府。

这些官员都是负责宫廷保卫和宫中事务的宫内官。“虎賁”，武职官，负责保卫周王的安全，“缀衣”，掌管周王的衣冠服饰，其职掌大约相当于后世的“尚衣”。“趣马”，掌管王室的车舆马匹。“小尹”就是总管小臣。“左右攜仆”，管理周王日常所用的器物或御车的仆夫。“百司”，管理王

室内廷的各种事务。“庶府”，管理王室内廷物资贮藏仓库。这些都是周王的侍从或近臣。除此以外，在金文中还出现“虎臣”、“服”、“走马”、“小臣”、“膳夫”等，这些也都是与周王关系密切的官员，其职司与“宫内官”基本相同。

以上这些官由师、保或宰、太宰总领而隶属于周天子。换句话说，师、保、宰、太宰就是百寮的首领，地位较高。周公的儿子伯禽就曾做过周王的师、保。《令彝》记载周王命他“尹三事四方，受卿事寮”，这就是说，叫他管理王朝“三事大夫”和四方诸侯，并统领王廷“百官”。周初，武王继位后，曾任命姜尚为“师”，号称“师尚父”，在灭商及灭商以后巩固西周王朝政权的许多重大事情，都是师尚父出谋划策的。所以《史记·周本纪》说：周武王“封功臣谋士，而师尚为首封”，成为东方齐国的始祖。周成王时代，“召公为保，周公为师”。那时，由于成王年幼，应付不了周初“天下未集”的复杂局面，所以周公旦曾“践阼代成王摄行政当国”，直到七年后，成王长大，周公才还政于成王。在此期间，周公、召公曾奉命东征，平定了管、蔡、武庚等的叛乱，抓获了叛乱的东方五国首领，为巩固西周王室立下了丰功伟绩。此后，在广大的王畿地区：“自陕以西，召公主之，自陕以东，周公主之”。由此可见，师、保在西周拥有很大的权力。《左传·定公四年》说：“周公相王室以尹天下”。可见师、保这类官和商代的“尹”职能相当，又说“周公为太宰”。宰这种官在商代就已出现，本为王室内廷的治事官。“太宰”是王室内廷治事官的首领，实际上就是王家的大总管。它的职司与后世的“相”职相同。后世“宰相”这个官称就是由此演变而来的。

### 第三节 地方官制

西周地方政府的组织，曾有“五服”、“五等”的说法。所谓“五服”，就是依据诸侯封地的远近，分封为甸，侯，宾，要，荒五服。服就是服事天子之邦国。《荀子·正论篇》云：

封内甸服，封外侯服，侯卫宾服，蛮夷要服，戎狄荒服。

《国语·周语》也有同样的记载：

夫先王之制，邦内甸服，邦外侯服，侯卫宾服，蛮夷要服，戎狄荒服。

“五服”说到汉代刘歆把范围扩大，於是出现了“九畿”说。所谓“九畿”，据《周礼·夏官·大司马》云：

九畿之籍，施邦国之政职，方千里曰国畿，其外五百里曰侯畿；又其外五百里曰甸畿；又其外五百里曰男畿；又其外五百里曰采畿；又其外五百里曰卫畿；又其外五百里曰蛮畿；又其外五百里曰夷畿；又其外五百里曰镇畿；又其外五百里曰蕃畿。

“五服”说最早见《尚书·禹贡》：

五百里甸服：百里赋纳总，二百里纳銍，三百里纳秸，服四百里粟，五百里米。五百里侯服：百里采，二百里男邦，三百里诸侯。五百里绥服：三百里揆文教，二百里奋武卫。五百里要服：三百里夷，二百里蔡。五百里荒服：三百里蛮，二百里流。

这段话的大意是：王四周各五百里的区域，叫做甸服：其中最靠近王城的一百里地区缴纳带藁秸的谷物，其外一百里的区域缴纳禾穗，再往外一百

里的区域缴纳去掉藁芒的禾穗，再往外一百里的区域缴纳带壳的谷子，最远的一百里缴纳无壳的米。甸服以外各五百里的区域叫侯服：其中最靠近甸服的一百里是封王朝卿大夫的地方，其次的百里是封男爵的领域。其余三百里是封大国诸侯的领域。侯服以外各五百里的区域是绥服：其中靠近侯服的三百里，斟酌人民的情形来施行文教。其余二百里则振兴武力以显示保卫力量。绥服以外各五百里是要服：其中靠近绥服的三百里是夷人们住的地方，其余二百里是流放罪人的地方。要服以外各五百里是荒服：其中靠近要服的三百里是蛮荒地帶，其余二百里也是流放罪人的地方。

《尚书》五服说至战国时代的儒家，又重新作了阐述。至于“九畿”说，则完全是汉代儒家学派的一种理想构思图。实际上，周初的封疆没有那样宽阔，也不可能如此整齐划一。所以这些论说，问题不少。首先，“五服”把戎狄之服置于蛮夷之服之外，这和实际情况不相符合。因为西周的王畿在陕西，在王畿范围内就有戎狄，而蛮夷散布在淮水一带，远在南邦，与事实完全颠倒。其次，若依“九畿”说，那么西周疆域东西南北都已扩展至四千里之外，而事实是西周至宣王时代，疆土始得开拓；即使如此，其地域也没有这样广大。所以说《周礼》的记载也与事实不相符合。在金文中并未见“五服”的说法。只是在《令彝铭》中有“者（诸）侯，侯田男”的记载。这里所谓的“侯田男”，实际上就是“众诸侯”，并不是什么“服”。《尚书·周书》等篇，也未见五服说，只在《康诰》中有“侯甸、男邦、采卫”的话，但揣其意，实指侯之甸、男之邦、采之卫而言，并不是“侯”，“甸”，“男”，“采”，“卫”各为一“服”。所以说，所谓“甸”，“服”都是指领土而言，而“五服”、“九畿”，则是泛指领土的广大而已。

周武王灭商以后，把中央王朝直接控制区以外的这块广大土地进行了分封。封赏的对象，不仅有神农、黄帝、尧、舜、禹的后人，更主要的是把土地封给周王的同姓和有功之臣。据《左传·昭公二十八年》载，当时共封“兄弟之国者十有五人，姬姓之国者四十人”。成王时周公又进一步把文王、武王的儿子和他自己的后人分封在全国各地。对分封各地的诸侯，周天子称同姓为“伯父”，“叔父”，异姓为“伯舅”，“叔舅”。宗法血缘关系把诸侯和周天子紧密地纽结在一起，使这些“封建亲戚以蕃屏周”。这种分封制度虽然在商代已开了先例，但当时被分封的边鄙诸侯与商王朝并无亲戚关系，所以时服时叛，而西周把分封制与宗法制结合起来，不仅巩固了中央政权，也加强了对广大被征服地区的控制。

西周分封诸侯的爵位，因其封地大小，分为公、侯、伯、子、男五等，《礼记·王制》云：“王者之制爵禄，公侯伯子男，凡五等”。《孟子·万章》记载孟子回答北宫锜周室班爵之问时说：

天子一位，公一位，侯一位，伯一位，子男同一位，凡五等也……天子之地方千里，公侯之地方百里，伯七十里，子男五十里，凡四等；不及五十里，不达于天子，附於诸侯曰附庸。

依孟子所说，周初应该有无数个方百里，方七十里，方五十里，以及方不及五十里的四方形的封区。如果有这么多的封区，必然要在完成领土的开扩以后，还须事先进行土地测量，然后才能实行这样的封建，这当然是一种幻想。在金文中根本看不出公、侯、伯、子、男之间的严格等级关系。实际上周初都是因武士已占领的土地而封赐之。例如夏之后聚於杞（今河南杞县），而遂封之于杞，殷之后聚于宋（今河南商丘南），而遂封之于宋。又



如《诗经·崧高》叙述宣王封申伯的事，上云：“亶亶申伯，王缙之事，于邑于谢，南国是式。”下云：“王命申伯，式是南邦，因是谢人，以作尔庸”。也就是说，因申伯已经“南国是式”，才命之“式是南邦”，因他已经“于邑于谢”，才命之“因是谢人”。这些都说明，所谓封赏、都是因其既成事实而加以追认的。当时各诸侯占领的土地是有大小之别，但决不是如孟子说的那样正方形的等差。这种封地的等差说，是战国时期儒家的臆说，并不符合历史事实。

这些被分封的诸侯，对周王室来说，是“小宗”，而在自己的封地内，对卿大夫来说，则成为“大宗”。大宗是世代相传，“百世不迁”的。各诸侯在自己的封国内，基本也是按照周王朝的中央职官机构，设官分职，以进行对奴隶和平民的统治。《尚书·立政》所列的“司徒、司马、司空、亚、旅、夷、微、卢、烝、三亳、阪尹”，就是各诸侯国的封疆官吏。其中司徒、司马，司空的职司与中央官的任人、准夫、牧相当，是诸侯国的“三亳”。亚、旅次之，是具体处理各诸侯国军政事务的卿大夫。“夷，微，卢”，是西周边疆少数民族聚居的地区，“烝”，是他们的君长。“夷，微，卢烝”，当是泛指臣服于西周王朝的方国首领。“三亳”是监督商朝先王旧都的官吏。“阪尹”是险要地区的守官。

西周时，周天子享有很大的权威，各诸侯国每年要定时向周王朝缴纳贡赋和特殊物资，《左传·昭公十三年》云：“昔天子班贡，轻重以列，列尊贡重，周之制也”；还要定期朝觐和率兵从征，保护周王朝。此外，诸侯也要对周王的死丧、婚嫁、巡游尽一定义务。诸侯如不履行义务或冒犯了“周礼”的规定，轻者受到谴责，如《古本竹书纪年》记载：“晋侯作宫而美，康王使让之”；重者则要被处死，如《史记·齐太公世家》载，周夷王时，齐哀公因纪侯在周王面前说了他几句坏话，结果夷王不分皂白就“烹哀公而立其弟，是为胡公”。为了防患诸侯的叛乱，周天子还派人到一些诸侯国去监视，这就是监官，例如周初武王把管、蔡、霍三叔分封在邶、鄘、卫，“是为三监”，这就是为监视商王之子武庚和殷民的扰乱而采取的一种措施。谁知武王一死，因成王年小，暂由周公摄政，这引起了管叔的嫉妒，他便大造谣言，中伤周公，说周公有野心，摄政“将对成王不利”。为平息谣言，周公一面向重臣太公望、召公奭剖明他忠于王室的心迹，以消除他们的疑虑，一面礼贤下士，准备应变。不久，管叔、蔡叔与武庚纠合在一起造反。周公奉成王之命“兴师东伐”，“诛管叔，杀武庚，放蔡叔”，消灭“三监”，同时灭掉了随武庚作乱的徐、奄等国。至此，周人的势力才真正达到东方。这就是历史上著名的周公东征。

西周的中央官和地方（诸侯国）各级官吏，都是由与周天子有一定关系的奴隶主贵族担任。《左传·桓公二年》说：“天子建国，诸侯立家，卿置侧室，大夫有贰宗，士有隶子弟”，就是说周天子以嫡长子的身份为王，众子弟为诸侯。诸侯以嫡长子继位，众子弟为大夫。大夫以嫡长子继位，众子弟为士。这些奴隶主贵族，由于和周天子宗法血缘关系的亲疏而形成严格的等级。所谓“卿”，“大夫”，“士”，实际上是一族之长，他们父子相传，世代相袭，这种等级制和宗法制的相互结合，是西周奴隶制国家体制的重要特征，保证了奴隶主贵族在国家政治生活中的垄断地位。

西周中央和地方政权机构要比商代复杂和完善些。《周礼》提出“惟王建国，辨方正位，体国经野，设官分职，以为民极”的置官目的而记载了周

代王朝的“六官”制度：

（一）“天官冢宰”，职掌是：“帅其属而掌邦治，以佐王均邦国。”这些官称为“治官”。“治官之属”包括有“大宰卿”1人，“小宰”中大夫2人，“宰夫”下大夫4人，上士8人，中士16人，“旅下士”32人。“太宰”的职司是“掌建邦之六典”，以佐王治邦国。其六典是：一曰治典，以经邦国，以治官府，以纪万民；二曰教典，以安邦国，以教官府，以抚万民；三曰礼典，以和邦国，以统百官，以谐万民；四曰政典，以平邦国，以正百官，以均万民；五曰刑典，以诰邦国，以刑百官，以纠万民；六曰事典，以富邦国，以任百官，以生万民。可见“天官冢宰”不仅是六官之首，而且总揽六典之政。

（二）“地官司徒”，职掌是：“帅其属而掌邦教，以佐王安抚邦国。”这些官称为“教官”，“教官之属”有“大司徒”卿1人，“小司徒”中大夫2人，“乡师”下大夫4人，上士8人，中士16人，旅下士32人。“大司徒”之职是执掌建邦土地的版图与人民之数，以佐王安抚邦国。“小司徒”之职是执掌建邦的教法，以“稽国中及四郊都鄙之夫家。”

（三）“春官宗伯”，职掌是：“帅其属而掌邦礼，以佐王和邦国。”这些官称为“礼官”。“礼官”之属有“大宗伯”卿1人，“小宗伯”中大夫2人，“肆师”下大夫4人，上士8人，中士16人，旅下士32人。“大宗伯”之职是“掌建邦之天神人鬼地示（祗）之礼，以佐王建保邦国。”“小宗伯”之职是“掌建国之神位。”

（四）“夏官司马”，职掌是：“帅其属而掌邦政，以佐王平邦国。”这些官称为“政官”。政官之属有“大司马”卿1人，“小司马”中大夫2人，“军司马”下大夫4人，“舆司马”上士8人，“行司马”中士16人，旅下士32人。“大司马”之职是“掌建邦之九法，以佐王平邦国。”

（五）“秋官司寇”，职掌是“帅其属而掌邦禁”，这些官称为“刑官”。“刑官之属”有“大司寇”卿1人，“小司寇”中大夫2人，“士师”下大夫4人，“乡士”上士8人、中士16人，旅下士32人。“大司寇”之职是“掌建邦之三典，以佐王刑邦国，诰四方。”

（六）“冬官司空”，现在看到的《周礼》已散失“司空”篇。

《周礼》六官，排列整齐，制度严密，超过以后汉魏之制，所以不少人怀疑其中或有后人托古改制的成分，因此不能作为西周官制的可靠依据。郭沫若的《周官质疑》、《金文丛考》对这个问题均有精到的论述。但是，我们觉得如果没有一些实际施政的基本经验，也难以完全凭空想出一套周密的组织系统。因此，把《周礼》“六官”之制加以简单摘引，作为了解西周官制的参考。

《周礼》六官简表

部门	主要职官	说 明
天官冢宰	太宰	天官太宰，称为“治官”，太宰 1 人，其爵为卿。或称“大冢宰”
	小宰	中大夫 2 人
	宰夫	下大夫 4 人，上士 8 人，中士 16 人，旅下士 32 人
地官司徒	大司徒	地官司徒，称为“教官”，大司徒 1 人，其爵为卿
	小司徒	中大夫 2 人
	乡师	下大夫 4 人，上士 8 人，中士 16 人，旅下士 32 人
春官宗伯	大宗伯	春官宗伯，称为“礼官”，大宗伯 1 人，其爵为卿
	小宗伯	中大夫 2 人
	肆师	下大夫 4 人，上士 8 人，中士 16 人，旅下士 32 人
夏官司马	大司马	夏官司马，称为“政官”，大司马 1 人，其爵为卿
	小司马	中大夫 2 人
	军司马	下大夫 4 人
秋官司寇	大司寇	秋官司寇，称为“刑官”，大司寇 1 人，其爵为卿
	小司寇	中大夫 2 人
	士师	下大夫 4 人
冬官司空	大司空	冬官司空，称为“事官”，大司空 1 人，其爵为卿。 今传之《周礼》失去“冬官”，仅存其中之“考工记”，故其重要职官不详。

附注：

本表所列仅六官之长及其重要佐官。这些官称和设置制度，多为周秦以后各朝所沿袭，故列之以备查。

## 第三章 东周

### 第一节 东周的政治概况

在公元前 770 年，中国历史进入了东周时代，这一时代包括春秋和战国两个阶段。这是一个由统一的西周王朝而进入分裂的时代，是奴隶制社会向封建社会转变的时代，也是我国各族社会经济和文化走向大发展的时代。

春秋时代，由于社会经济的迅速发展，各国和各族之间的政治经济发生了新的不平衡。有些被称为蛮夷戎狄的民族或国家，在社会生产不断提高，中原先进文化的影响和民族融合的新基础上，很快赶上甚至超过了原先较为先进的民族和国家；而中原各国之间，也因为政治经济条件不同，有的强大起来，有的衰弱下去，因而出现了大国争霸的局面。

周平王东迁以后，西方为秦国所有。秦国吞并了周围一些戎族部落和国家，成为西方的强国。在今山西的南部，晋国吞并了一些姬姓国家和北狄部落，强大起来。在今河南中部的郑国，是中、小国家中比较强盛的国家。在今山东境内有齐、鲁两大国，齐吞并了周围的一些小国，强大起来；鲁国勉强维持旧的局面。今河北北部的燕国，这时不大和中原交往。在今湖北境内，楚国先后向四周扩展土地，成为南方的强国。而长江下游南岸，后来兴起了吴、越两国，但都为时不久，吴灭于越，越亡于楚。在这些国家的四周，还散布着许多蛮、夷、华夏、戎、狄的小国和部落，以后大都为大国所兼并。也有一些边远的方国部落发展成了强大的势力。周王偏居于今河南西部一隅之地，地位一天天在下落，地盘一天天在缩小，但一直延续到战国时期才灭亡（公元前 256 年）。

东周天子已经调动不了各国诸侯，有的诸侯就打起“挟天子以令诸侯”旗号，积极发展自己的势力。诸侯之间争权夺地，激战不休。周初分封诸侯，其目的本是“以藩屏周”的，现在它内部却四分五裂，夷狄进一步包围着周人，形成“南夷与北狄交”，周朝处于“不绝若线”的局势。在当时，谁能应付这个局面，谁就可能成为霸主。齐、晋、楚、秦等大国都先后在中原争霸，使得这个时代充满着冲突与战争。几百个小国逐渐归并为几个大国，封建制的孕育和逐步成长，各族人民的融合，所有这些都为统一的多民族的封建国家的建立奠定了基础。

公元前七世纪中叶，齐桓公任用管仲，改革内政，争取霸业。管仲利用并改进宗周旧制，制国为二十一乡：工商之乡六，士之乡十五；制鄙为五属。划定士农工商的住区，分别规定了他们的地位，按人户编制起来，设官管理，不许他们随便迁徙和杂处。和管仲在齐国改制同时，晋国在周襄王七年（前 645 年）也进行了类似的改革，把田地赏给民众，废除了周初以来土地定期分配的制度。南方的楚国也这样，在周灵王二十四年（前 548 年），令尹子木重新整理田制和军制。规定田地产量标准，根据收入的多少征集军赋。一些中小国家要生存下去，也作了某些改革。这些诸侯国家所进行的改革，其目的本是为了维护奴隶社会的旧秩序，但事与愿违，结果是打破了奴隶制度的堤防，加速了奴隶制的瓦解，促进了封建制的形成。

从公元前 475 年到前 221 年，历史上称为战国时代。经过春秋时期的兼

并战争，到战国时代形成了齐、魏、赵、韩、秦、楚、燕七个大国争雄的局面，史称“七雄”。“七雄”之中，齐、魏、赵、韩的地主阶级在春秋战国之交就取得了夺权斗争的胜利；秦、燕、楚三国的地主阶级，在战国前期也通过不同形式逐步夺取了政权。但是封建制度还不完备，奴隶主贵族势力不断反扑。各国新兴地主阶级为了巩固封建政权，都在不同程度上进行了社会改革，掀起了变法运动。

魏国在战国初年，魏文侯当政之时（前 445——前 396），任用李悝（Ku9 音亏）为相，进行变法。李悝变法的重点首先是废除奴隶主官爵世袭制，按照“食有劳而禄有功”的原则，根据功劳和能力选拔官吏。其次，推行“尽地力之教”的政策，鼓励个体农民的生产积极性，以充分发挥土地潜力，提高粮食产量，从而增加了封建国家的赋税收入。并实行“平籴法”，用“收有余以补不足”的办法来平衡粮食价格，防止商人垄断粮价而造成“谷贱伤农，谷贵伤民”的现象，稳定了小农经济。同时李悝还作了《法经》六篇，确立了一整套封建法制。此外魏文侯还派吴起改革军事制度。吴起对士兵进行严格挑选、训练和考核，并根据士兵的不同特点，对军队采取新的编制，把身强力壮、善于近战的士兵编在一起；把机智灵活、善于爬坡越沟的士兵编在一起；把能吃苦耐劳、善于长途奔袭的士兵编在一起；使每个士兵的特点得以充分发挥。吴起在魏国所建立的这套军事制度，后人称之为“武卒制”。

李悝、吴起变法的结果，使魏国经济得到发展，地主政权逐渐巩固，国力日益强大，成为战国初年一个强盛的封建国家。

吴起去魏奔楚后，楚悼王在公元前 382 年，任命吴起为令尹，主持变法。吴起变法基本上承袭了李悝在魏国实行的办法：规定凡封君（指世袭贵族）已经传了三代的，都取消爵禄，疏远的公族，一律不再享受王室公族的特权。强令旧贵族去“实广虚之地”，变相地收回他们原有的土地。同时整顿了政治机构，“捐不急之枝官”。凡是无能无用的官吏和不重要的官职一律裁减，并削减官吏的俸禄，把节省下来的财富用来抚养战士，奖励军功。又统一言论，不准私门请托，“使私不害公，谗不蔽忠，言不取苟合，行不取苟容，行义不顾毁誉”。这就使旧贵族对国政的干预受到限制，加速了楚国封建化的进程，使其国力迅速强盛起来。

秦国在孝公时，任用商鞅主持变法。商鞅变法的主要内容是：一、明令废除井田制，维护封建土地私有制。商鞅奖励开垦荒地，朝廷计算农民收入的粮谷多少来征收土地税，实行所谓“訾粟而税”，以均平土地所有者对赋税的负担；用法令的形式规定土地可以买卖，从法律上维护了封建土地私有制。二、废除旧贵族的世袭特权，规定秦君的本族如果没有军功，就取消贵族资格，不得以血缘关系取得利禄官爵。异姓贵族更不得享受世袭特权。还取消了贵族不受刑律制裁的特权，规定“刑无等级，自卿相将军以至大夫庶人，有不从王令，犯国禁，乱上制者，罪死不赦。”三、奖励军功，规定凡在战争中斩得敌人一个“甲士”的首级，可以赏给爵位一级，田一顷，宅九亩，庶子一人。打一次大胜仗，小官升一级，大官升三级。根据“劳大者其禄厚，功多者其爵尊”的原则，按军功重新规定“尊卑爵秩等级”，在秦国建立了一套完备的军功爵制。在军功爵制的规定下，人的政治地位要由有无军功来决定。这对饱食终日无所用心的旧贵族是个沉重的打击。四、实行重

---

见《商君书·赏刑篇》。

农抑商政策。以为农业是“本业”，规定凡努力经营农业生产，多缴纳租税的，免去其本身的徭役，凡是弃农经商或怠惰以致贫穷而交不起租税的农民，没收为官府的奴婢。商鞅还采取加重关市的商品税，不许商人贩卖粮食，商人的奴仆必须服徭役等措施，迫使商人归农。五、普遍推行县制。秦在孝公前虽有设县，但未成制度。商鞅把许多乡、邑、聚（村落）合并成县，共建了三十一县（或说四十一县）。这时秦国疆域不广，故未设郡。六、建立什伍连坐制。定五家为伍，十家为什，彼此有互相纠察、告发“奸人”的责任。不告发“奸人”，要处以腰斩的刑罚，告发“奸人”的可与斩敌同赏。如果一家藏“奸”，什、伍要同罪连坐。七、统一度量衡，颁布了标准的度量衡器。商鞅采取了这一系列的改革措施，目的都是在于破坏奴隶制度，巩固和发展封建制度，从本质上说，是一场地主阶级的政治革命。

齐国在威王时，任用邹忌为相，“谨修法律而督奸吏”，制定巩固封建秩序的法律，加强对地方官吏的监督，并注意招收流民开荒。因此在战国中期，齐国曾一度代替魏国成为东方诸侯的霸主。

赵国在赵烈侯（前408至前387年）时也进行了改革，他一面采纳牛畜的建议，倡“仁义”，行“王道”；一面采纳荀欣和徐越的建议，在用人和财政上“选练举贤、任官使能”，“节财俭用、察度功德”。经过这些改革，赵国封建政权得以逐步稳固。

韩国在韩昭侯时，任用申不害为相，建立了“循功劳，视次第”的因功行赏制度。申不害强调“术”的作用。术是专制君主任免、考核、赏罚各级官吏的方法。申不害要国君“独断”，操纵最高权力；任用官吏要使其称职，不许官吏越职办事，要经常监督和考核官吏。这是一套加强专制主义中央集权的办法。

燕国在燕昭王时（前311至前279）奋发图强，“卑身厚币以招贤者”，得到乐毅等人的辅助，修法令，“与百姓同其甘苦”，曾经强盛一时，几乎灭掉了齐国。但这已是战国时代地主阶级变法运动的尾声了。

战国时代各国变法运动，前后经历了一百多年。东方的几个诸侯国虽然较先进入封建社会，但由于旧贵族的势力较大，变法遇到的阻力更大一些，所以改革很不彻底，结果是法制不定，内乱时起，日趋衰落。秦国统治的关中地区，社会经济虽较东方六国落后，但奴隶主贵族的旧势力与六国比较也薄弱得多，秦国的地主阶级经过长期的积蓄力量，加之商鞅借鉴了各国变法中的经验，制定了有力的变法措施，所以秦朝改革比较全面，结果反而后来居上，收到最大的成功，终于灭了六国，建立了统一的封建国家。

随着奴隶制的瓦解，封建制的兴起，“士”中的一大部分成为专门从事政治和文化活动的知识分子阶层。战国时期，“士”的数量大大增加，这是由于当时社会的政治和经济关系发生了根本变化。有一部分贵族及其子弟，在社会变革中破落，被抛到“士”的行列来；同时，一些出身庶民的人，上升为“士”。因此，战国时期的“士”，是一个十分复杂也十分活跃的阶层。他们名类繁多，至少有五、六十种名号。从当时阶级斗争的形势看，他们主要分为两部分：一部分通过舞文弄墨，摇唇鼓舌，制造各式各样的反动舆论和奇谈怪论，千方百计地反对改革，为复古守旧势力充当吹鼓手、打手或刺

---

见《史记·赵世家》。

《战国策·韩策》。

客。另一部分投身于地主阶级的变法革新和谋求统一的事业中，适应历史潮流，成为地主阶级著名的政治家、军事家、思想家、文学家或科学家。还有一批所谓“隐士”、“处士”，他们表面上似乎游离于斗争之外，实际上都直接或间接卷入阶级斗争的旋涡中。

## 第二节 春秋时期王朝和列国官制

西周的六卿首领，春秋时称为“正卿”或“冢宰”，也有称为“相”。正卿尚有一、二副贰，称为“介卿”。东周王朝的执政正卿，开始是郑伯，至隐公八年（前715年）后，是郑伯和虢公，郑伯为主卿士，虢公为右卿士。至桓公五年（前707年），王夺郑伯政，郑伯不朝，王以诸侯伐郑，王为中军，虢公林父将右军，周公黑肩将左军。从《左传》行文看，大概右卿士的地位高于左卿士（中原各国尚右，南方楚国尚左）。从此以后，虢、周二公并掌周政。到了僖公五年（前655年），虢国灭，虢公丑奔京师，自此，虢公也失政。下一阶段周室的执政者就是周公。以后周公又与王子虎、王叔桓公等同执周政。至春秋后期，周政权才落在单、刘二氏手中。这两人也是王期的右、左卿士。

《周官》首列“天官冢宰”，其僚之首称为“太宰卿”，下列太宰的职司是“掌建邦之六典，以佐王治邦国”。这很清楚地说明了太宰就是相职。但太宰这个官，从春秋中叶以后，地位就逐渐下降了，这大概是春秋后期周王室公室地位下降的缘故，因为太宰本身是王室公室的家宰，王室衰落，其家宰自然也随之失去了控制权。

春秋时期诸侯国的重要职官是司徒、司马、司空，其次为司寇，这些是掌管诸侯朝政的官。司徒治民，“司”是掌管、“徒”是徒役，指服军役和各种劳役的民众，司徒治民事，掌户籍；司马治军，战国以前重车战，兵车用马拉，每辆战车用四匹马，中间两匹称“服马”，两旁称“骖马”。马在车战时代起相当大的作用，所以以“马”命官，掌管军事的官就称司马。司马的佐助称为少司马。主管养马的校人（或称校正）是司马的属官；司空管土地，主要职责是测量土地的远近、辨别土地的好坏，以便授于民众耕种，并编定赋税的征收数额；司寇，掌管刑狱诉讼，治寇盗。这些官称在中原列国多有设置，其职司也大同小异。主管刑狱的官还有称作理、士、大士、尉氏等。例如晋国的栾盈在国内斗争失败后逃往楚国，他路经东周国境时，遭到了抢劫，因此要求周王给予保护，不然就要归罪尉氏。“尉氏”当是后世“延尉”一名之所本。

鲁国，据《左传·昭公四年》载，杜泄对季孙说：

夫子受命于朝而聘于王，王思旧勋而赐之路，复命而致之君，君不敢逆王命而复赐之，使三官书之。吾子为司徒，实书名。夫子为司马，与工正书服。孟孙为司空以书勋。

由此可见，鲁三家实际掌握了司徒、司马、司空三个要职。襄公二十一年（公元前552年），季孙对臧武仲说：

我有四封，而诘其盗，何故不可？子为司寇，将盗是务去，若之何不能？

这说明臧武仲为司寇，其职次于“三司”。后来臧氏衰败，孔子曾一度为鲁司寇，地位仅次于三司，所以他有资格陪同鲁定公到夹谷会见齐景公。

据说他在司寇任内曾诛杀了与他作对的少正卯。其实这事恐不可信，“少正”本是官名，但春秋时鲁国并无此官。孔子是春秋后期人，出身于非贵族家庭，他当上司寇这样的要职，反映了当时的等级制和世官制已开始动摇了。

宋国，据《左传·文公八年》载，有“六师”之制：

公子成为右师，公子友为左师，乐豫为司马，公子荡为司城，华御事为司寇。

“司城”就是“司空”，因宋武公名司空，避其讳，故改司空为司城。其后，宋分司寇为“大司寇”、“小司寇”，又增设“太宰”、“少宰”等官，事见《左传·成公十五年》：

于是华元为右师，鱼石为左师，荡泽为司马，华喜为司徒，公孙师为司城，向人为大司寇，鳞朱为少司寇，向带为太宰、鱼府为少宰。

太宰在西周的地位很高，春秋时除早期的东周王室，晚期的吴国还有一定地位外，在其他国家都不是要职。宋国虽增设宰官，但位在六卿之后，又不是卿爵。宰职本是王室家里总管性质的官，到春秋时期，它的地位下降，正反映了治事职官和臣仆或宫廷内官的分职。至昭公二十二年（前520年）宋国六卿排列次序为：

宋公使公孙忌为大司马，边印为大司徒，乐祁为司城，仲幾为在师，栾大心为右师，乐鞅为大司寇，以靖国人。

右、左师的地位降于“三司”之后。此后，由于时世不同，六卿权力的轻重也随之而变换。至哀公二十六年，又以右师为首：

宋景公无子，取公孙周之子得与启，畜诸公宫，未有立焉。于是皇缓为右师，皇非我为大司马，皇怀为司徒，灵不缓为左师，乐茂为司城，乐朱鉏为大司寇。六卿三族降听政，因大尹以达。

宋国的所谓“右师”、“左师”，可能就是右左二卿士，相当于后世的右、左二相，所以，僖公九年（前651年）宋襄公即位，以公子且夷为仁，使为左师以听政。成公十五年，华元执政，即任右师之职，向戌也曾以左师听政。

郑国也设有“六卿”，但官职不尽一致，《左传·襄公二年》说：

秋七月庚辰，郑伯斃卒。于是子罕当国，子驷为政，子国为司马。

《左传·襄公十年》云：

于是子驷当国，子国为司马，子耳为司空，子孔为司徒。又在襄公二十二年（前551年）提到“少正公孙侨”与晋人对话之事。从这些记载可知，郑国的所谓“六卿”官称应是“当国”，“为政”，“司马”，“司空”，“司徒”以及“少正”。

晋国的执政官多为军职。《左传·闵公元年》载，晋献公时有二军：

晋侯作二军，公将上军，太子申生将下军。

这种君卿共掌军师之制，与春秋初年六国相同。至晋文公始作三军，立“元帅”，《左传·僖公二十七年》载晋侯兴师救宋说：

于是乎蒐于被庐，作三军……乃使郤穀将中军，郤溱佐之，使狐偃将上军，让于狐毛，而佐之。命赵衰为卿，

让於栾枝、先轸。使栾枝将下军，先轸佐之。

所谓“元帅”，也称将军，就是中军将，元帅、将军之名实始于此。中

---

见《荀子·宥坐》。



军将是军中最高执政官。春秋列国军政不分，晋文公六年（前 631 年），赵盾将中军，“始为国政”，这就是说，中军主将执国政，为诸卿之首。晋三军将佐都是卿。成公三年（前 588 年）十二月“晋作六军，韩厥，赵括，巩朔，韩穿，荀雅，赵旃皆为卿”，这就是说，凡是掌军职、地位较高的都可以成为执政官——卿（列国官制大体如此），这可作为文武不分、军政合一的佐证。在各军将佐之下设有军大夫，军司马，军司空，侯庵等官，分别掌管军中政事、军纪、道路修建、侦察敌情等事。

晋国在成公时，以卿的长子为公族，并设公族大夫以教育公族，以中军元帅治民治军。司马、司空的地位比其他国家低，司马只掌管军中法纪，而不是统兵之官。这是晋国职官与其他国家不相同的地方。司空除管军政，也管民政，其职司与列国相同，主管筑城及其他土木建筑。例如庄公二十六年（前 668 年）士 因有新功，由大夫升为大司空。献公则命他主持增筑绛城，修建公子重耳、夷吾封地蒲城与屈城。

春秋列国在治事众官之上，有一人总领全国大政，各国名称不同，泛称为“执政”，相当后世的相职。它是由西周晚期的执政卿事发展而来的。东迁后的周王室，在春秋初年还称为“卿士”，后来又以太宰居此位。晋国称为中军元帅，郑国称为当国，齐国在景公时曾一度称为相。“执政”者的爵位，一般是正卿（或称为上卿），只是在齐景公时管仲执掌国政而爵为下卿。这是因为齐有国氏、高氏二卿，由周天子所命；而管仲为桓公所任，其爵位为下卿以表示齐对周王朝的尊重。“执政”有一、二人襄助，如右卿士有左卿士襄助，右相有左相襄助，太宰有少宰襄助。

东周王朝及列国君主近身还有一批专为私人服务的官员，这类官列国大体一致。如太师、太傅、太保，本是教育太子的师、傅、保，太子即位为王，他们就被尊称为太师、太傅、太保。这类官在西周时地位很重要，执掌国政，被称为“三公”。春秋时，各诸侯国不设太保一职，而太师、太傅多属美称，并没有实际权力。又如膳夫，本是掌管王的膳食官，西周时却可以担任王命的要务。春秋初年，东周王室膳夫的爵位还是大夫，地位不算低，但其他侯国掌管膳食的官，则不见有执行重大政治使命的事。西周实行宗法制，宗伯是王朝的重要职官，而春秋时只有鲁国设宗伯，其职掌是祭祀时掌神主位置的排列，其他侯国只设宗人，为国君掌管祭祀，并向神灵祷告，所以有“祝宗”之称，地位不很高。这些职官地位的下降，是朝政治事官与宫廷内官分职的结果。这种分职是春秋时官制的一大变化，反映了统治机构日趋完善，设官分职更加细密的情况。

在君王左右还有一种专掌书记文籍典册的官，称为“史官”，《左传·庄公二十三年》载曹刿谏鲁庄公：“……王有巡守，以大习之。非是，君不举矣。君举必书，书而不法，后嗣何观？”这里所说的“君举必书”，就是史官的职责，鲁成公二年（前 589 年），周定王破格接待晋国史臣巩朔，事后定王派人告诉史官，此举不合礼制，不要载入史册。可见君王的言行，都有专人记录。西周时，史官有太史、内史之分，内史专掌册命之事。到春秋时，除东周王室外，其他侯国只有太史兼掌册命，而不设内史之官。史官为了记载的真实性，往往秉公直书，不畏权势。如《左传·襄公二十五年》记载：齐崔杼专权，杀死国君齐庄公后：

太史书曰：“崔杼弑其君。”崔子杀之；其弟嗣书，而死者二人。其弟又书、乃舍之。南史氏闻太史尽死，执简以往，闻既书矣，乃还。

这段记载说明了春秋时期的史官，为了保留历史的真实，不惜献出自己生命的大无畏精神。还有一种掌管占卜的人，也称“史”，如襄公九年，“穆姜（襄公祖母）薨于东宫，始往而筮之……史曰……”。这种“史”不是指太史或内史，而是指掌管卜筮的官。这种官又称卜人或卜士。

此外，国君宫内的日常事务，则由一种仆大夫掌管，君臣之间的意见常由他上通下达。这种人很容易假君命而擅权，如《哀公二十六年》载：

宋景公无子，取公孙周之子得与启畜诸公宫，未有立焉……六卿三族降听政，因大尹以达，大尹常不告，而以其欲称君命以令，国人恶之。

这个大尹就是掌管通达君臣意见的仆大夫。他竟敢不将臣下的意见通达给宋景公，还以自己私意作为景公意见下达给臣僚，致使宋国六卿三族都受其摆布。后来事情败露，才畏罪潜逃楚国。

在列国宫中还设有乐官，称师、太师或舞师，掌管祭祀，宴飨，朝会的乐舞。又设府人、廩人，掌管国君的财物。府人掌金玉玩好，廩人掌粮禾米物。国君的后宫，由司官掌管，司官或称为巷伯、寺人、竖等，都由阍人充任。

春秋时期中原侯国的地方政权组织，基本上是国野制。所谓“国”，就是指国都附近地区，“野”就是指农村，把郊区和农村的居民按什伍制组织起来，各级设官管理，据《国语·齐语》载，春秋初年，管仲在齐国推行“参国伍鄙”制，在国中以五家为轨，设轨长，十轨为里，设里有司，四里为连，设连长，十连为乡，设乡良人，爵为大夫。国中有二十一乡。轨长、里有司、连长、乡良人是国中的四级官制。在野鄙中以三十家为邑，设邑有司，十邑为卒，设卒帅，十卒为乡，设乡帅，三乡为县，设县帅，十县为属，设属大夫和属正长各一人。全国分为五属。邑有司，卒帅，乡帅，县帅，属大夫，属正长是野五级官制。

国野制在西周时期就已推行过。春秋以后，各侯国又相继设县；至春秋末，晋国在县下又增设郡。春秋时郡比县小，这与战国以后的郡统县的地方制不同。在春秋中、晚期，许多县成为国家的地方政权组织。例如晋灭祁氏，羊舌氏后，分其田为十县，每县由国君派人治理，称为县大夫。县大夫下设有县师、司马、司寇（其职掌与中央政权中的司马、司寇相当，只是管辖范围不同）。县本来设置在一国的边境，其目的是为了加强防守。至春秋中晚期，内地也设县，如晋国就曾在旧都绛（今山西翼城县）设县，称为绛县，由于县的大量设置，就逐渐取代了国野制，县郡官吏也就成为地方政权的主要官吏了，到战国时期，国野制也就不存在了。

西周、春秋时期的贵族有大片的封地，也有宗族组织，这种宗族组织被称为“家”，春秋时期这些“家”族组织大大膨胀起来，有很大的势力。鲁国的“三桓”（即鲁桓公三儿子之后）就曾两次瓜分公室。晋国的六卿，势力也很强大，祁氏、韩氏各拥有七个县，大夫羊舌氏也有两个县，据《左传·昭公五年》载：“因其十家九县，长毂九百。”九县能出九百辆兵车，说明每县都是拥有一百辆兵车的大县。此外，宋国的戴、桓八族，郑国的“七穆”，都是大家，都拥有大片的封地，控制着大量的人口，实际上他们的“家”中已建立起一套政治机构，是国中之国。这种“家”，可视为一国中的地方组织，总管一家政务的称为宰，宰下有各种官吏，分掌各种事务。《论语·子路》载，孔子的学生仲弓就曾任过鲁国季氏的家宰，他向孔子请教为政的办法，孔子告诉他：“先有司，赦小过，举贤才”。可见家宰权力不小，可以

任免官吏。《论语·先进》说，子路为季氏家宰时，就任命子羔为费邑宰。“家”的下面，还分设有若干邑或县，并设有各种职官。《定公十年》载，鲁国叔孙氏的郡邑就设有邑宰（公若为之），马正（公南为之），工师（驷赤为之）等官。春秋晚期，这类家臣的人选已不限于本宗族的人，有时也不限于用本国人。例如阳虎，本为孟氏后，而作季氏家宰，定公九年（前501年），阳虎畏罪逃奔晋国，赵简子迎而相之。子路作了鲁国季氏宰后，又到卫国作了卫大夫孔悝的邑宰，并于哀公十五年为孔悝之难“结纆而死。”齐国的鲍国，跑到鲁国作了施孝叔家臣。这种家臣、家宰不受出身和等级的限制，如子路、仲弓、冉有、子羔等人出身均较低微，都先后做过家宰、邑宰之类的官。春秋晚期，家臣的俸禄多为领取实物，主子对家臣的任免去留也比较自由，他们之间基本上是个人的主从关系，由这种关系而逐渐构成了一种新型的任官制度。到了战国初期，一些强家起而取代了国君，成为诸侯后，这些家臣就变成了国家的官吏。这时，家臣与主人间的主从关系，就成了新国家官僚制度的基础，这样，从西周以来盛行的等级制、世官制，就被一种新的、适合中央集权的官僚制度所代替。

### 第三节 战国官制

#### 一、官僚制度的初步形成

春秋后期，中原各国由于经济发展，某些卿大夫逐渐强大起来，许多力量较小的卿大夫陆续被强大的卿大夫所兼并；原来的国君由于宗族内讧、连年战争和“国人”（即国都中的士和工、商）的叛变，更由于农民的反抗斗争，逐渐衰弱了。而某些卿大夫由于所推行的政策比较符合于历史发展的要求，就逐渐代替了原有国君的地位，因而出现了“三家分晋”和“田氏取齐”的局面，逐渐形成了魏、赵、韩、齐、楚、秦、燕七大强国并立的局面。“七雄”中小者地方千里，大者数千里。“七雄”之外，还有宋、卫、中山等几个小国，也都地方五百里，远远超过从前的大国。春秋战国之际，战争愈演愈烈，规模越来越大。春秋前期的战役，一般双方动员的兵力不到千人；战国时期的战争，往往是上十万，甚至几十万人。

为了应付大规模而频繁战争，各国不但需要一支可以直接调遣的庞大常备军，而且还需要一套完善的国家行政机构，以便有效地动员全国人力、物力。于是，“官分文武”，建立以国君为首的中央集权制，就成为新时代的要求了。《尉繚子·原官》云：“官分文武、君之二术。”就是指在中央设置由国君直接任免的辅相和将军，并由他们负责统帅文武百官。在地方置郡县，由国君亲自任免长官，镇守国土和治理民众。这是战国以来，新的职官制产生和发展的趋势。只有这样，国君才能将全国的行政、军事、财政、司法等大权，有效地集中在自己手中，一切政令才能直达各部门、各地方。战国时代这套官僚制度之所以能够巩固地建立起来，据杨宽在《战国史》一书的分析，主要是由于推行了以下四种制度：

首先是战国时代各国对官吏的任用，一般都采用俸禄制度。当时各国俸禄计算的单位是不同的，如卫国是用“盆”来计算，有“千盆”，“五百盆”等等（见《墨子·贵义篇》）。齐魏等国用“钟”来计算，例如魏文侯时魏成子官为相国，有“食禄千钟”（见《史记·魏世家》）。秦、燕等国用

“石”、“斗”来计算，秦国有五十石、一百石以至五百石、六百石以上俸禄的官，大体上以五十石为一级（据《韩非子·定法篇》、《史记·秦始皇本纪》始皇十二年），最小的官吏也还有“斗食”的（据《战国策·秦策三》、《史记·秦始皇本纪》始皇十一年）。燕国也有三百石以上俸禄的官（据《韩非子·外储说右下》、《战国策·燕策一》）。

这种俸禄制度之所以能普遍推行，是和当时社会经济发展有关。这时社会上已出现了雇佣劳动者，既有雇农、又有雇工。有所谓傭客、傭夫、市傭、傭保，因而各国任用官吏和挑选常备兵，也采用了雇佣办法，普遍采用了俸禄制度。《荀子·议兵篇》曾称这种办法为“佣徒鬻卖之道”，《韩非子·外储说右下》记载田畴教其子田章的话有两句说得更明白：“主卖官爵，臣卖智力”。从此国君对各级官吏可以随时任免，随时选拔。

其次，战国时代对于功臣的赏赐，已开始用黄金货币。这也是与当时社会经济的发展有关。由于商品经济的发展，货币的广泛流通，黄金也已成为货币性质，于是国君对于功臣的赏赐，就不必采用分封土地的办法，可以用黄金货币来赏赐了。赏赐黄金百镒、千镒，百斤、千斤或百金、千金的事，在战国时代是常见的。无论是俸禄制度或是赏赐黄金的办法，对于废除封建领主制度来说，都是起着推动作用的。

第三，这时已建立了公文用玺（即官印）和发兵用符（即虎符）的制度。春秋后期已有用玺来封的文书，即所谓“玺书”，到战国时，无论下达命令或来往公文，都必须用玺来封泥（即在封简牍时盖上玺印的方块泥记，其作用和后来的火漆印差不多），作为凭信，否则便不能生效。公元前238年，秦国长信君嫪毐作乱，想征发县卒和卫卒，就是伪造了国王的御玺和太后的玺来行文征发的（《史记·秦始皇本纪》始皇九年）。这时国防军队的调发，已必须有存在国王处的右半片虎符来拼合，作为凭信，否则便不能调发。所以魏国信陵君魏无忌救赵时，想要夺取将军晋鄙所带领的军队前往救赵，非先窃取存在魏王处的半个虎符和伪造命令，是不能夺得晋鄙所带军队的指挥权。秦国曾明确规定：“甲兵之符”，右半归王掌握，左半归将领掌握。凡用兵五十人以上的，必须有存在国王处的半个虎符来拼合，才敢行动。但是，如果突然遇到外敌侵略，边塞有烽火，虽没有国王的右半个虎符拼合，也可行动。由于这种严密制度的推行，大权就集中到国君手中了。

因为用玺、符为信物，对官吏的任免是以玺为凭的；对于将帅的任免，是以符为凭的。凡是丞相、郡守、县令等官，都由国君任命时发给玺，免职时收回玺。如果要辞职，也必须收回玺。如《韩非子·外储说左下》载：

西门豹为邺令……居期年上计，君收其玺，豹自请曰：“……愿请玺，复以治邺……”文侯不忍而复与之……期年上计，文侯迎而拜之……遂纳玺而去。

《吕氏春秋·执一篇》也记载了吴起告诉商文说：“今日释玺辞官，其主安轻？”《战国策·秦策三》也说：“应侯因谢病归相印。”这些记载都证明了战国时代凡官必有玺。一般的玺是铜制的，而丞相的玺则是黄金制的。

《史记·范雎蔡泽列传》记载蔡泽对御者说：“怀黄金之印，结紫绶于要（腰），揖让于人主之前。”就说明丞相是金印紫绶的。

第四，在行政管理上已创立了年终考核制度。《荀子·王霸篇》说：“岁终奉其成功，以效于君，当则可，不当则废”。这就是《周礼·太宰》所说的“岁终，则令百官府各正其治，受其会，听其政事，而诏王废置。三岁则

大计群吏之治而诛赏之”。这种考核制度，有个专有名词，叫“上计”。《淮南子·人间篇》说魏文侯时，“解扁为东封上计而入三倍”，按规定，当时中央重要官吏和地方首长，都必须把一年赋税的收入预算数字写在木“券”上，送到国君那里。国君把券剖为两半，由国君执右券，臣下执左券。这样，国君可以操右券来责成臣下。到了年终，臣下必须到国君那里去报核，这个报核就是所谓“上计”。上计时由国君亲自考核，或由丞相协助考核。如果考核成绩不佳，便可当场收玺免官。高级官吏对下级官吏的考核，也是采取同样的办法。《韩非子·外储说右下》，有一则故事记载较为详细：

田婴相齐，人有说王者曰：“终岁之计，王不一以数日之间自听之，则无以知吏之奸邪得失也。”王曰：“善。”田婴闻之，即遽请于王而听之计……田婴令官具押券，斗石之计……田婴复谓曰：“群臣所终岁日夜不敢偷怠之事也，王以一夕听之，则群臣为勉矣。”王曰：“诺”。俄而王已睡矣，吏尽揄刀削其押券升石（当是斗石）之计。

从这些记载可以看出当时“上计”的情况。这时期官吏上计，采用了合券计数的方法，为了明确标准和防止舞弊起见，就必须统一度量衡制度。所以商鞅变法把统一斗、桶（斛）、权衡、丈、尺也作为重要政策之一，秦孝公十八年（前344年）曾颁布了标准量器，这就是存世的“商鞅方升”。田齐的子禾子和陈犹为了防止“左关”的官吏舞弊，决定“左关之釜”以“仓廩之釜”为标准，铸造了标准量器。度量衡器和符节契券，同样是当时政府考核官吏和防止官吏舞弊的工具，所以《荀子·君道篇》说：“合符节，别契券者，所以为信也。”

由于战国时代官僚机构中有这四种新制度的创立，这就使得一整套官僚机构能够层层控制，集中权力于国君手中，形成中央集权的国家机构。秦汉以后，封建王朝所用的官僚制度，便是沿袭战国时代的制度而加以发展的。

## 二、各王国中央官僚机构的建立

春秋战国时，各国自从经过了新兴地主阶级的政治改革，就出现了中央集权的官僚政治，在国君之下有一整套官僚组织作为统治工具。在这个官僚组织中，是以“相”和“将”为首脑的。

相是官僚组织的“百官之长”，中原六国中央均有设置。在出土的众多兵器中，有的器物上有“相邦义戈”、“相邦吕不韦戈”等字样，那是秦相张仪、吕不韦督制的兵器，据《睡虎地秦墓竹简·工律》说：“公甲兵各以其官名刻之。”这意思是说公家督造的兵器要刻上督造者的官名。可见战国时期相的法定名称叫相邦，“相”有辅佐之意，作为一种官称，春秋时代就已经有了，那时只是一种地位不高的礼宾官。“邦”就是国，相邦就是辅佐国君办理军政大事的官员，就是国君下面的大总管。汉人避刘邦讳，改相邦为相国。先秦的古书如《庄子·盗跖》称宰相，《战国策·赵策三》则称丞相，指的都是同一官职。“宰”作为官名，甲骨文就已出现了，春秋时代某些国家，已有总领百官的冢宰、太宰，也有助卿、大夫总管一家一邑事务的冢宰和邑宰。这些冢宰、太宰或相，还是某些强大的卿大夫的世袭官职。作为一国最高行政长官的相，其设置当萌芽于春秋齐景公时，景公曾设左右相。相的职权，据《荀子·王霸篇》云：

相者，论列百官之长，要百事之听，以饬朝廷臣下百吏之分，度其功劳，

论其庆赏，岁终奉其成功，以效于君，当则可，不当则废。

战国最早设相是魏，继后是韩、赵。秦国受三晋的影响，置相比较晚，秦孝公时，商鞅由魏入秦，始为左庶长，后升大良造，并未称相，但是他的地位相当于三晋的相邦，所以史称“商鞅相秦”。最早记载的秦相是秦惠文君十年（前328年），以张仪为相，秦武王二年（前309年），初置丞相，并分左、右。樗里疾、甘茂就是秦最早的左右丞相。此后也有只设丞相，不分左右的。丞相之称，赵国也曾用过，《战国策·赵策三》载：建信君说：“秦使人来仕、仆官之丞相。”赵国除称丞相外，还有称假相、假相国和守相。如《史记·廉颇蔺相如列传》载：“假相大将武襄君攻燕。”《战国策·秦策五》载：“文信侯出走，与司空马之赵，赵以为守相。”所谓假就是兼理的意思，守是指试用或代行官职。假相，应为兼任相职，守相则是试用性质的相，战国时代的宋、卫、中山、东周等小国也都设有相。

战国时期的相职一般多由文人充任，相之外又设擅长兵法的人统兵打仗，镇守边邑，称为将或将军。从《秦简》看，“将”是简称，法定官名应叫“将军”。将军原是春秋时晋国“六卿”的称号。不过晋六卿是合军政于一身，不单是统兵官的专称。原来春秋时的卿大夫不仅有统治的权力，而且有宗族和“私属”的军队亲自统率着。到战国时，由于统治范围的扩大，官僚机构的庞大复杂，常备兵的建立和征兵制度的推行，以及战争规模的扩大和战争方式的改变，在官僚机构中不得不文武分家，产生文官的首长——相，以及武官的统领——将。作为最高军事长官的将，其职位仅次于相。例如魏国，在魏文侯时，曾先后以魏成子、翟璜、李悝为相，而另有乐羊、吴起、翟角为将。又如齐国，齐威王曾先后以邹忌、田婴为相，而另有田忌、申缚为将。燕国的乐毅，赵国的廉颇，魏国的吴起，齐国的田忌都是战国时代赫赫有名的将军。

秦国在初设相位时，文武尚未严格分家，为相的张仪、樗里疾、甘茂等还是统军作战的将军。后来，丞相专事文职，而大良造专为武职，例如白起屡建战功，封为列侯，官职还是大良造。秦设将军的官职，是在秦昭王时，秦昭王初立时以魏冉为将军，保卫首都咸阳，从此秦才有将军，但是，秦国的将军不是固定专职的，往往是在出征时由国君临时委任的。

原来春秋时代晋国的上、中、下三军还设有尉，因为中军地位最尊，中军的尉又称元尉，元是大的意思。战国时代各国仍有中尉的官名。《史记·赵世家》载：“赵烈侯使荀欣为中尉，选练举贤，任官使能。”这和《礼记·月令》所说太尉的职责“赞桀（傑）俊，遂贤良，举长大”是相同的。后来赵国在将军之下又设有国尉、都尉。秦国在昭王时，也在大良造下增设国尉一级。例如白起，初为左庶长，继升为左更，再升为国尉，最后升为大良造。在秦国设丞相以后，大良造便成了高于国尉的武官。后来秦国不设大良造，国尉便成为中央最高的军事长官。秦国在统一全国后以太尉掌管全国军事，便是沿袭国尉这个职官而来的。

御史在商周时代已有设置，这个官职在战国时代本是充当国君秘书之类的差事，别国使臣来献国书，往往由国君的御史接受，国君临朝接待外宾，御史常立身边。《史记·廉颇蔺相如列传》云：

秦王饮酒酣，曰：“寡人窃闻赵王好音，请鼓瑟。”赵王鼓瑟。秦御史前书曰：“某年月日，秦王与赵王会饮，令赵王鼓瑟。”

国君宴会群臣，御史也常陪同在旁。《史记·滑稽列传》云：

（齐）威王大说，置酒后宫，召（淳于）髡赐之酒。问曰：“先生能饮几何而醉？”……髡曰：“赐酒大王之前，执法在旁，御史在后，髡恐惧俯伏而饮，不过一斗径醉矣……”

《秦律》规定，廷尉每年要到御史处核对刑律。这些都说明战国时代的御史是保管文书档案、负责记录，与国君十分接近的官员。秦统一中国后，三公中的御史大夫，还是秘书兼监察性质的官，这当是沿袭战国时代的官制的。

战国时代县的官僚机构是和国的官僚机构差不多的。商鞅在秦国变法时，每县设有令和丞，县令下的丞，在县中的地位是相当于国君的相的。韩、魏等国在县令之下还有御史，县御史在县中的地位相当于国君的御史大夫。

司寇，掌管司法的官职，战国时代各国均有设置，但名称不一。三晋沿用司寇之名，赵国的李牧曾任此职。秦国虽然也有这个名称，但根据《秦律·司空》的记载，它却是一种刑徒。秦国掌司法的官称为廷尉。廷尉的取名，可能与东周王期的“讨奸之官”尉氏有关，是一种殿中的执法官。齐国中央政府掌司法的官称为士师，《孟子·公孙丑下》云：

孟子谓蚺（W1 音蛙）曰：“子之辞灵丘，而请士师，似也，为其可以言也，今既数月矣，未可以言与？”又云：

彼如曰：“孰可以杀之？”则将应之曰：“为士师，则可以杀之。”

从孟子谈话的语气，士师应是齐国殿中的执法官。士师一名是沿袭周朝的官称，周的士师就是司寇官属。

战国时期各国的中央官主要由上述几个官称分别掌握由中央到地方的军、政、法各部门的权力。

战国时代是以地主的统治代替了领主的统治，其封建社会和封建政权的本质并未改变，还是维护着等级制度。站在这等级最高阶层是国君，在国君之下有各种等级的爵位。三晋、齐、燕的爵位，大致是沿袭春秋时代，可分为卿和大夫两级：

一、在卿当中有上卿、亚卿之分。例如魏国翟璜“欲官则相位，欲禄则上卿”。赵国蔺相如、虞卿都曾“拜为上卿”，在齐国，孟子曾做过卿。在燕国，乐毅曾为亚卿，荆轲曾被尊为上卿。

二、在大夫之中，有长大夫、上大夫、中大夫等。例如魏国，吴起做西河守时，奖励军功，曾以长大夫赏人。后来须贾曾为魏中大夫。在赵国蔺相如做过上大夫。在齐国，淳于髡、田骈、接子、慎到、环渊等都做过上大夫。

战国时，秦国的爵位比较特殊，商鞅曾分为二十级。第一级公士，第二级上造，第三级簪袅，第四级不更，是相当于士的，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，是相当于大夫的，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，是相当于卿的，第十九级关内侯，第二十级彻侯，是相当于诸侯的。级高位尊。同时，秦的官和爵是不分的，大概第十六级大上造（或称为大良造）以下，既是爵位名称又是官职名称。秦国还有所谓客卿，凡是别国人士入秦，得到卿的爵位的就通称为客卿。

### 三、郡县地方制的确立及其长官的设置

春秋初期，秦、晋、楚等大国往往把新兼并的地方，建设为县。到春秋中期，楚国新设的县已逐渐多起来，有所谓九县（九指多数）。春秋后期，晋国又把县制推行到内地。在卿大夫的领地里也分别设县。最初县都设在边地，是带有国防作用的。县与卿大夫的封邑是不同的，县内有一套集中的政治组织和军事组织，特别是有征赋制度，其中包括征发军实和军役，以加强国防力量。如《左传·成公七年》载：楚围宋之役，“子重请取申、吕（二县）以为赏田”，申公巫臣说：“不可，此申、吕所以为邑也，是以为赋，以御北方，若取之，是无申、吕也，晋郑必至于汉。”楚王听了申公巫臣的话才没有答应子重的请求。战国初期，秦国还不断在东部边疆设县，公元前456年开始在频阳（今陕西富平县东北）设县。公元前398年在陕（今河南陕县）设县，公元前374年又在栎阳（今陕西临潼县东北）设县。这些地方置县的目的，是为了防卫外敌，保护边疆，这是很清楚的。

郡是春秋末年才开始设置的，最初出现在晋国，是在内地推行县制以后设立的。郡本来设在新取得的边地，因为边地荒陋，地广人稀，其面积虽然较县为大，但是地位要比县为低，《左传·哀公二年》云：

简子誓曰：“范氏、中行氏反易天明，斩艾百姓，欲擅晋国而灭其君。寡君恃郑而保焉。今郑为不道，弃君助臣，二三子顺天明，从君命，经德义，除垢耻，在此行也。克敌者，上大夫受县，下大夫受郡……。”

杜预注引《周书·作雒篇》：“千里百县，县有四郡。”可证春秋时县大于郡。到战国时代，边地逐渐繁荣起来，人口逐渐增多，因为郡地盘太大不易管理，便在郡下划分为若干小县，产生了郡县两级地方组织。这种郡统县的制度，也是三晋最先推行。例如魏的上郡有15个县，赵的代郡有36个县，韩的上党郡有17个县。后来秦、楚、燕三国也效法三晋的郡县制度。

战国时代的郡都是设在边地，主要是为了巩固国防，所以一郡的首领称为守，也称郡守、太守。《战国策·赵策一》云：

（韩王）令韩阳告上党之守靳 曰：“秦起二军以临韩，韩不能有。今王令韩兴兵以上党入于秦，使阳言之太守，太守其效之。”靳 曰：“人有言，挈瓶之知，不失守器，王则有令，而臣太守，虽王与子，亦其猜焉。臣请悉发守以应秦，若不能卒，则死之。”韩阳趋以报王。王曰：“吾始已诺于应侯矣，今不与，是欺之也。”乃使冯亭代靳 。

从这段记载得知，太守是国君直接任免的，都是由武官来充任的，有权征发本郡役卒。代行或试用期的郡守称假守。郡的署衙称府，郡守以下设有主管军务的都尉以及负责监察的御史。

战国时，只有齐国始终没有设郡，但有类似郡的都的制度。齐国共设有五都，五都均设有选练的常备兵，即所谓技击，也称“持戟之士”，因而有所谓“五都之兵”，也称为五家之兵。《战国策·齐策一》云：

苏秦为赵合从，说齐威王曰：“……齐地方二千里，带甲数十万，粟如丘山，齐车之良，五家之兵，疾如锥矢，战如雷电……。”

又《战国策·燕策一》载，齐宣公令“子章将五都之兵以因北地之众以伐燕。”

都的长官仍旧称为大夫，平陆是齐的五都之一。《孟子·公孙丑下》云：

孟子之平陆，谓其大夫曰：“子之持戟之士，一日而三失伍，则去之否乎？”



齐桓公时，管仲整理政治军事，实行“叁（三）其国而伍（五）其鄙”的政策，曾把鄙分为五属来统治。战国时，齐设五都，可能是从五属演变而来的。五都不同于五属，就是五都已带有郡的性质。

当时各国郡的设置，虽仅限于各国的边区，但县的设置已很普遍。大概凡是有城市的都邑都已建为县，所以史书上县和城往往互称。只有秦国在战国初期还未普遍设县，因而普遍设县也就成为商鞅变法的主要内容之一。

县的官僚组织主要有县令、县丞、县尉、县司马、县司空。

县令是一县最高的行政长官，秦国的县令也称大啬夫。县令的属官有令史，助县令掌文书，调查案件，率卒捉拿人犯等。县令（县啬夫）有缺，令史可以代理。令史有属官叫令史掾。

县丞，地位仅次于县令（县啬夫）。县丞分管经济和司法，包括粮草的征收和亲自审问案件。县丞有属官称丞史。

县尉，分管县内军务，有权发一县役卒，监督役卒服役和督造文书等，其属官有尉官吏（或称尉史）、士吏等。

县司马，《秦律》规定，若马匹不好使用，司马要受处罚。可见这个官与一县的马政有关，或许是专司一县马匹的征调和使。其属官有司马令史和司马令史掾。

县司空，本主管县工程建筑（以军事性质为主），但因建筑工程多用刑徒，所以又是分管刑徒的官。其属官有司空佐史、司空啬夫、士吏等。

据《韩非子》、《战国策》的记载：韩、魏的县还设有御史。从新郑出土的韩兵器铭可知，韩国县还设有司寇，主管县的刑法，也管兵器的制造。但是秦国的司寇则是一种刑徒。

秦国相当于县一级的地方官职还有道和都。道是设在少数民族聚居区的，设道官，又叫道啬夫。都是设在有王室私产和宫室的地方，有都官。不属县令管辖而直属中央内史，自己有一套机构，属官有佐、史、啬夫之类。

在县之下有乡、里、聚（村落）等组织。乡的组织在春秋时代已出现，据《国语·齐语》、《左传·宣公十一年》（前598年），襄公九年（前564年），及三十一年（前542年）载，齐、宋、郑、楚等国已经有乡的设置。乡以下里的组织在春秋战国间也已出现。《墨子·尚同》里所提到的行政系统是天下、国、乡、里。《吕氏春秋·怀宠篇》里所提到的行政系统有国、邑、乡、里。邑有大有小，大邑相当于县，小邑是隶属于乡、里。所谓聚，就是民众聚居的地方，实际上是相当于一个村落。据《史记·商君列传》载，商鞅在秦变法时，曾合并乡、邑、聚为县。乡中的小官吏有三老，掌一乡之教化；啬夫，掌一乡狱讼和税收；游徼，掌乡中捕盗。里有里正，或称里典。秦国充任里典的多是乡间豪强有勇力之人，即所谓“率敖”。里中的居民统称里人，以家为单位，按什伍编组，并设有伍老。编入伍的居民统称伍人，也叫四邻。编入伍的各家男丁称士伍。

此外，战国时代还有“亭”的设置。《韩非子·内储说上》记载魏吴起为河东守时，秦在其边境设亭，起攻亭，一朝而拔之。

由上述可知，战国时期各国地主政权的统治机构，从国到郡、从郡到县、从县到乡，已有系统地分布到各个角落，控制着整个国家和社会，形成一个非常完善的官僚体制。

战国时期，各国还有一些地方性的专职官吏，如在关津要道、贸易中心设置关吏、津吏、市者、市掾；在重要河道水利处设置河丞等。

#### 四、郡县征兵制和常备兵制的推行

春秋时代，各国的军事组织是封建割据的。各国卿大夫有其独立的军事组织，有宗族部队和“私属”部队。这些部队都是凭着封建从属关系组织起来的。各国军队主要成分除“国人”外，还强迫征发所隶属的农民服役。中原各国的国君，由于宗族的内讧和对外战争，由于“国人”的叛离和农民的反抗斗争，因而权力逐渐削弱了。而某些卿大夫却在逐渐强大，国的军事组织不可避免地分为卿大夫所分割而瓦解。如《左传·襄公十一年》载：

季武子将作三军，告叔孙穆子曰：“请为三军，各征其军。”穆子曰：“政将及子，子必不能。”武子固请之……正月，作三军，三分公室而各有其一。

晋国到平公时，公室势力也已削弱，《左传·昭公三年》载：

叔向曰：“然，虽吾公室，今也季世也。戎马不驾，卿无军行，公乘无人，卒列无长，庶民罢敝，而宫室滋侈。”

旧的军事组织在瓦解分裂，而新的军事组织——郡县的军事组织却在不断的生长和发展。县原来就有一套征赋制度。所谓赋，包括军备和军役在内。《左传·襄公二十五年》说。

楚掩为司马，子木使庀赋，数甲兵。甲午，掩书土、田……量入修赋，赋车籍马，赋兵车、徒兵、甲楯之数。既成，以授子木，礼也。

到春秋后期，县的军队已成为很有力的部队了。到战国时期，各国边地都已分设郡县，中心区也普遍设县，于是征兵制度就推行到全国，郡县成为征兵的地区单位。据《战国策·齐策一》载：

苏秦为赵合从说齐宣王曰：“……临淄之中七万户，臣窃度之，下户三男子，三七二十一万，不待发于远县，而临淄之卒，固以二十一万矣。”

韩国的大县宜阳，城方百里，也有“材士十万”，整个魏国如果“悉起其百县胜兵”，也不下三十万。这时期各国在战争时征兵，大都以郡为单位。

战国时服兵役的年龄，大概从十五岁到六十岁。《史记·白起王翦列传》记载长平之役说：

秦王闻赵食道绝，王自之河内，赐民爵各一级，发年十五以上悉诣长平，遮绝赵救及粮食。

《战国策·楚策二》记载，楚国大司马昭常防守在楚的东地，曾对齐的使者说：

我典主东地，且与死生，悉五尺至六十，三十余万弊甲钝兵，愿承下尘。

当时各国遇到大战，往往征发全国壮丁、倾国以赴。如长平之役，赵国“悉其士民，军于长平之下，以争韩之上党”。秦国灭楚之战，秦将王翦带了六十万人伐楚，他曾说“今空秦国甲士而委我”。但若是一般小战。则只征发与敌国邻近的郡县壮丁去作战。其他郡县就休养生息，以备将来。

战国时代，各国除实行以郡县为单位的征兵制外，还建立了常备兵制度。春秋末年，各国已有奉养力士和挑选训练勇士的风气。晋国世卿夔怀子曾有勇士州绰、邢蒯和力士督戎等。吴王阖闾曾选猛士五百人和跑得快的三千人为前阵，并曾教练七年，要带甲士兵一口气跑三百里才得休息。战国时，由于各国建立了集权的封建政权，常备兵制也就建立起来。李悝曾教魏文侯“夺淫民之禄，以来四方之士”。吴起曾教楚悼王“（裁）减百官之禄秩，损

不急之官，以奉选练之士”。商鞅曾教秦孝公“禁游宦之民而显耕战之士”。

这时各国的常备兵大多是考选出来的，有特殊的待遇。例如魏国考选武卒时，“衣三属之甲，操十二石之弩，负服（箠）矢五十个，置戈其上，冠带剑，赢三日之粮；日中而趋百里”，通过这几种严格地考核，中试的就可以免除全户徭赋和田宅的租税。当时各国出兵时，往往以常备兵带领新征发来的士兵作战。

#### 第四节南方楚国的特殊官制

楚国大约在西周初期正式立国。由于楚国历史悠久，国力强大，文化发达，所以在南方自成一政治文化的中心，它不但在生活习俗、语言传统与中原各诸侯国有一定差异，而且在政治机构、职官分设上也都自成一系统，与中原各国有所不同。

##### 一、特殊的爵制

楚国的爵秩制度，没有中原侯国的卿、大夫等名称。在春秋三传中，未见楚国有卿的记载，只是大夫偶有出现。《穀梁传·僖公四年》明确说“楚无大夫”，而《公羊传》则在文公九年（前618年）说“楚始有大夫”。这大概只是模仿中原国家爵秩的名称而已，其实与中原的卿、大夫等级不相同。

楚国自己的爵秩是战国时期出现的，最尊贵的爵位是通侯、执珪。《吕氏春秋·异宝篇》说：楚国通缉伍员时曾宣布奖励办法：“得五（伍）员者，爵执珪、禄万担、金千镒。”《战国策·齐策二》记载：齐王使者陈轸问楚将昭阳：“楚之法，覆军杀将，其官爵何也？”昭阳说：“官为上柱国，爵为上执珪”《战国策·东周策》记载秦攻宜阳，赵累对周君说：“君谓景翠曰：‘公爵为执珪、官为柱国，战而胜，则无加焉矣；不胜，则死’。”这些记载都说明执珪是楚国最高的爵位。又据《战国策·楚策一》说，楚怀王十六年（前313年），楚与秦战于汉中，楚国的“通侯、执珪死者七十余人。在一次战役中就死了七十多个通侯、执珪，可见楚国的最高爵位的授予没有受人数的限制。楚国的爵秩制不象中原各国那种贵族世袭制，而是一种军功性质的爵制。上述昭阳回答陈轸破军杀将而封官爵之事，就可证明这一点。

楚国的官爵为什么与中原各国不同呢？《史记·楚世家》记载熊渠的一句话：“我蛮夷也，不与中国之号谥。”说明楚国地处江汉以南，生活习惯都有自己的特点。楚国官爵名称虽然不同于中原，但在职官的分设上又与中原各国大致相同，也是分成中央和地方两级政权机构。

##### 二、中央官

楚国中央政权的职官，在春秋早期只有莫敖这一官称，《淮南子·修务训》有“莫器大心”。莫器就是莫敖。这时期的莫敖，大概相当于大司马的职称。楚武王四十二年，莫敖屈瑕带兵伐罗，因骄纵轻敌，打了败仗、畏罪自杀，自此以后，莫敖的地位开始下降。楚国又另设大司马、右司马、左司马，莫敖的地位降至左司马以下。《左传·庄公四年》载，楚武王领兵攻打随国，病死路上，“令尹斗祁、莫敖屈重除道梁嗟，营军临随，随人惧，行成”。这时的莫敖地位已在令尹之下了，《左传·襄公十五年》记载，楚康王任命职官时，以“公子午为令尹，公子罢戎为右君，子冯为大司马，公子囊师为右司马，公子成为左司马，屈到为莫敖。”莫敖已降到第六位了。

《战国策·楚策一》载楚威王问莫敖子华：“有不为爵劝，不为禄勉，以爱

社稷者乎？”子华历举楚国不谋私利，竭诚为国的优秀执政官。可见子华对楚国历史是非常熟悉的。这是战国中期的事。这时的莫敖似乎已不掌实权，只备王顾问的闲职而已。代替莫敖执政的是令尹。

“令尹”这一官称首见于庄公四年（前690年），为楚武王五十一年设置。《史记·楚世家》载，陈轸对昭阳说：“令君已为令尹矣，此国冠之上。”可见令尹这个官是楚国最高级的官称。此后，令尹以次相授，至战国时还保存这个官名。《淮南子·道应篇》、《说苑·指武篇》都记载了吴起官至令尹，而《史记·吴起列传》则称吴起“相楚”。此外《史记·楚世家》说：“考烈王以左徒为尹令，封以吴，号春申君”。《春申君列传》说：“考烈王元年，以黄歇为相，封为春申君。”这是以楚官制比拟中原官制，说明了楚令尹相当于中原官制的相。《韩非子·存韩篇》载李斯上韩王书说：“杜仓相秦，起兵发将，以报天下之怨而先攻荆，荆令尹患之。”这件事已在战国末年，此时楚国的执政官还是令尹。令尹入治民政，出为将帅，掌握了全国的军政大权。楚国令尹可以考查到出身的人，除了楚文王时的彭仲爽是中国人，楚悼王时的吴起是魏国人之外，其他都是王族子孙。令尹虽是高官贵臣，权倾内外，但一旦犯罪，也一体诛戮，不在法外，不可宽宥。如子玉因兵败城濮而被杀，子上因回避与晋军交战而被杀，子辛因贪财好利而被杀，子南因权势过大而被杀，子重因轻吴而失败，虽未被杀，但自知有罪，忧虑而死。

令尹的辅助是左、右尹。这官名在随县曾侯乙墓中出土的战国初年竹简有了记载。

令尹之下是司马，《左传·襄公三十年》说：“且司马，令尹之偏，而王之四体也。”可见司马在楚国权位也是很重的。司马这一官称在楚国出现较晚，楚成王三十三年（前634年）司马子西领兵伐宋，这是第一次在楚国出现这个官称，可能受到中原国家影响才设置的，司马主管军事，战时带兵打仗，平时掌管军赋和军队装备。楚庄王时，令尹屈建曾使司马掩整顿全国军赋，清点仓库武器数量，掩便对国土重新进行丈量，按土质地形不同分为九等，依其收入情况，定出全国可出战车、战马及各种兵器数量，然后上报给令尹屈建。丈量土地、制定赋税，这在中原诸国是司空的职责，而楚归于司马。所以楚国没有司空这一官称。

左徒是战国中期以后才出现的，其地位相当重要，伟大爱国诗人屈原，在楚怀王时官居左徒。他“入则与王图议国事，以出号令；出则接遇宾客，应对诸侯。”受到怀王的信任，权重一时。考烈王时，黄歇由左徒升为令尹，封于吴，号为春申君。左徒这个官称的来源可能与司徒这一官称有关。春秋时楚国本有司徒，掌管民工徒役。楚国设官时常在一官之下设左右两个助手。“左徒”或许就是司徒的助手。楚人有尚左的习惯，所以到战国时左徒地位上升而成为要职。司徒在中原各国都是高官要职，如鲁国季孙氏为司徒，长期控制鲁国大权。楚国左徒屈原、黄歇的地位，与中原各国司徒大致相当，这反映了战国时期楚国的官制有逐渐靠近中原各国的趋势。

司败，掌管刑罚狱讼的官称。《左传·文公十年》，城濮之战后，子西曰：“臣免于死，又有谗言，谓臣将逃，臣归死于司败也。”《论语·述而》云：“陈司败问昭公知礼乎？”《左传·定公三年》云：“子常归唐侯，自拘于司败。”可见，楚、陈、唐三国都有司败这一官称。“臣归死于司败”与襄公三年晋魏绛曰：“臣之罪重、敢有不从以怒君心，请归死于司寇”文

意相同，可见司败即中原各国的司寇。

以上所述是中央的政务官，还有一些是属于事务性质的职官，主要是指在国君周围为楚王服役的官吏。这类官吏的设置大致与中原各国相同。

师、太师，是负责对王子管教的职官。楚穆王为太子时，他的师傅是潘崇。穆王即位后，就尊潘崇为太师。太师本无实权，潘崇因帮穆王出谋献策，对穆王上台起了重要作用。穆王为了感谢他，就让他掌管王宫的警卫。官为“环列之尹”。屈原曾担任过的“三闾大夫”，这是中原各国所没有的，是楚国特有的职官名称，掌管王族昭、景、屈三姓子弟的教育。这与晋国的公族大夫专掌对卿族子弟管教的职能相同。

史官称左史，《左传·昭公十二年》载：“左史倚相趋过，王曰：‘是良史也，子善视之，是能读《三坟》、《五典》、《八索》、《九丘》’。”这个官称与中原御史的职能相似。

专司占卜吉凶的官称卜尹，也称卜师，是大夫一级的官称。《左传·昭公十三年》记载，楚平王对帮他夺得王位有功的人进行封赏时说：“召观从，王曰：‘唯尔所欲。’对曰：‘臣之先佐开卜。’乃使为卜尹。”楚国官称以“尹”为名的极多，除政务官令尹，左右尹外，还有乐尹、宫廐尹、芋尹、陵尹、清尹、连尹，等等，这些“尹”前一、二字，当是指掌管的事务或地点。如观从受命的卜尹，就是掌管占卜的事务官。又如楚昭王时钟建为乐尹，就是掌管殿廷乐律的官员。宫廐尹就是为楚王掌管养马之事。

楚国中央事务官中还有一种管理后宫的官，称为司宫，由阍人充任。《左传·昭公五年》记载：公元前537年，晋韩起、叔向到楚国送女，楚灵王想侮辱晋国，“朝其大夫，曰：‘晋、吾仇敌也，苟得志焉，无恤其他。今其来者，上卿上大夫也。若吾以韩起为阍，以羊舌肸（叔向）为司宫，足以辱晋，吾亦得志矣，可乎？’”灵王想对叔向加以宫刑，让他作司宫之官。灵王的荒谬主张遭到群臣竭力反对才作罢。

### 三、郡县制的建立和地方政权的职官

楚国是最早设县的国家之一，在春秋初期就把兼并得到的地方建立县，春秋中期以后，新建的县就逐渐多起来。春秋末年，中原的晋国在推行县制后又设立郡。战国时楚效法三晋，也建立郡。《战国策·楚策》云：

新城公大说，乃为具驷马乘车五百金之楚。城浑得之，遂南交于楚，楚王果以新城为主郡。

《史记·樗里子甘茂传》记载，楚怀王想以甘茂为相而问于范蠡，范蠡回答怀王的话有一句说：“故楚南塞厉门而郡江东”。《史记·楚世家》记载，公元前276年楚曾经“复取秦所拔我江旁十五邑以为郡拒秦”。《史记·春申君列传》记载，前248年，黄歇以“淮北地边齐，其事急，请以为郡便。”可见楚在战国中期以后，为应付封建兼并战争而在强国交界处设立了不少郡。

县的长官称县公，《左传·宣公十一年》载，楚庄王责备申叔时说：“夏征舒为不道、弑其君，寡人以诸侯讨而戮之，诸侯、县公皆庆寡人，女独不庆寡人，何故？”可见春秋时期楚初建县，就以县公为一县之长官，后来也有称县尹或县大夫的，其下设县司马，掌一县之武装力量，有如后世的县尉。

《左传·昭公二十年》载，楚平王想杀太子建，就派城父司马奋扬去执行刺杀任务，就是因为司马是执掌兵权的武职官。

楚国县的行政长官由中央任免，一县的军事力量和财政收入由中央统一

控制，遇有对外作战，县军队由中央统一调动。

到战国时，楚国模仿中原的地方建制，在县上设郡一级，郡的长官由中央派遣武官镇守。如《战国策·楚策二》载，楚大司马昭常防守楚的东地边郡时，曾对齐使者说：“我典守东地，且与死生，悉五尺之六十，三十余万。”县的长官称令，这是秦在商鞅变法时所设置的官称。县的长官由中央任免。

《史记·春申君列传》说：春申君为令尹时，曾任命当时著名的学者荀子为兰陵县令。

在县的下面，还有更低一级的乡里组织。战国后期，楚国有个隐士名叫鹞冠子，他曾设计了一套五家为伍，十伍为里，四里为扁，十扁为乡，五乡为县，十县为郡的地方组织系统。但这套系统不见于楚国的文献记载，未能说明其实施情况，或许只是个人的设想而已。

总之，东周时期官制的变化，我们可以用一句话来概括，即由王宫大臣及臣仆式的官吏，向司民、司军、司政的官吏的转变，最突出的是司徒、司马、司空“三司”官逐渐受到重视。春秋时期，王宫中首领太宰的地位相当重要，如僖公九年（前651年），襄王派孔宰代表周王朝把祭肉赐给齐桓公；隐公十一年（前712年）鲁国“羽父请杀桓公，将以求太宰”。鲁国本无太宰官，而羽父求“太宰”的意思是想得到最高的执政官。这都可以看出春秋初期太宰的地位相当重要。春秋中期，太宰（冢宰）有如后世的“三公”，仅仅是一种尊称，无实际权力，地位已经下降了。如成公十年（前581年）楚太宰子商，仅是一般使者，成公十五年（前576年）宋向带为太宰，位在六卿之外，襄公十一年（前562年）郑太宰石，仅充副使出使楚国。但是吴国较后进，所以太宰之职尚居国政之重要地位。至战国，中原各国先后置相为执政官，太宰之称渐废。

战国时期官吏的选用，主要有如下几条途径：

（一）立功仕进。如商鞅变法制定二十等军功爵，只要不断立功，就可以逐级晋升。韩非曾主张“宰相必起于州郡，猛将必起于卒任”。就是要从有实际政治或军事经验的人中逐级选拔文武官吏。

（二）对策或献策。楚悼王、秦孝公、燕昭王等的求贤令，便是发出策问征询对策的一种方式。吴起、商鞅等人，就是由于对策言中，一跃而居要职。另外一些人为搏取功名，主动向君主献策，当时这种风气极为盛行，《战国策》一书的绝大部分内容就是记载了这方面的情况。这些献策者，一旦被赏识，便立刻平步青云，扶摇直上。由于策问、献策和对策的盛行，各种政治主张层出不穷，气氛十分活跃。

（三）亲亲入官。这是依靠亲属、裙带、宠幸等关系进入官僚队伍。这种情况相当普遍，齐、楚尤为突出。如齐的执政和将领大都出于田氏，楚的重要官位大都出于屈、景、昭三大家族。秦国由于改革比较彻底，这种陋习较少些。

（四）推荐任能。魏文侯时，象吴起、西门豹、乐年等人都是翟璜所推荐。另外象卜子夏、田子方、段干木等则是魏成子所推荐。著名军事家孙臧是通过齐将田忌的推荐而被齐威王用为军师的。

---

《韩非子·显学》。

《史记·魏世家》。

《史记·孙子吴起列传》。

（五）招聘应征。战国后期孔子的七世孙孔顺，就被魏王遣使者奉黄金束帛聘以为相。

（六）卖官鬻爵。在商品交易的影响下，官爵也被当作一种特殊商品，贵家豪族可以随便花钱买官做。

从上面官吏的几种来源看，主要可分为两类：一类依靠才能，一类靠各种关系。前一类是用人唯贤，后一类则是用人唯亲。

为了控制官吏和防止作弊，各国逐渐建立了玺封和合符的制度。这是整个官僚制度中的一个组织部分。前面已经叙述过，这里不再详谈了。

对于将领，依据胜败进行赏罚，立有战功者，一般按军功晋升爵级；战败受罚，不仅罪及本身，还要连累家属。赵国的赵括被任为将军时，他的母亲因知道他不能胜任，怕战败连累，当即向赵王声明同赵括脱离关系。

---

《孔丛子·陈士义》。

《管子·八观》。

## 第四章 秦朝

### 第一节 秦代的政治概况

公元前 221 年，秦统一了六国，结束了诸侯割据称雄的时代。为了巩固国家的大统一，秦王政采取了一系列重大措施，来健全和巩固新建的政权，加强地主阶级专政。

战国时各国最高统治者都自尊号为王。秦王政（即秦始皇）统一六国后，立即召开群臣，重议尊号，群臣盛赞秦王政的功业是自“上古以来未尝有，五帝所不及”，建议选用古代最尊贵的称号“泰皇”，称“命”曰“制”，“令”曰“诏”，自称为“朕”。秦王去“泰”著“皇”，采用上古帝号，称“皇帝”，并废除帝王的谥号。自称“始皇帝”，后继者沿称二世皇帝、三世皇帝……以至万世。从此，在中国历史上有了“皇帝”的称号。

秦始皇又召集群臣讨论制定政治制度。丞相王绾主张在齐、楚、燕故地，实行分封制，立诸子为王。这个意见得到多数大臣的支持，只有廷尉李斯力排众议。他总结了西周以来政治斗争的历史经验，驳斥了王绾的主张，指出实行分封制必然破坏统一，导致分裂，他建议在全国实行郡县制，以巩固中央集权，秦始皇完全赞成李斯的意见，决定在全国范围内推行以郡县制为基础的中央集权制。

秦世皇为了维护封建秩序，令大臣在秦国原有刑法的基础上，加以修订、扩充，并吸取其他各国的有关条文，制定了一套更严密的刑法制度，这套刑法制度的施行条例有《田律》、《厩苑律》、《仓律》、《金布律》、《二律》、《徭律》、《军爵律》、《置吏律》、《除吏律》、《效》等近三十种，包括政治、经济、军事各个方面。这些施行条例多属地方官及有关官吏职责范围与失职惩罚等各项规定。反映了地主阶级及其国家对农民阶级与奴隶的残酷奴役。在案例及疑案问答中，有六十余条是有关治“盗”的。其中规定：五人共同为“盗”，被“盗”的东西在一钱以上的，就要斩左趾，黥面，罚作城旦。秦律就是用这样严酷的刑罚来保障地主阶级私有制。

秦朝实行普遍的征兵制。秦的兵役又兼有徭役的性质。凡年满 17 岁到 60 岁的男子都要服兵役。守边一年称为“戍卒”；守京都一年称为“正卒”；到县听差，称为“更卒”。另外，中央还有常备禁卫军，称作“卫卒”，郡的常备兵称为“材官”。除步兵外还有水军、骑兵以及经过特种训练的武士。

为了防止相当数量的原六国旧贵族称霸一方，秦始皇把他们和各地豪富十二万户迁居到京城咸阳附近，置于中央政府的直接监视和控制下。与此同时，又下令收缴民间所存的武器，运到咸阳加以销毁。当时持有武器最多的是六国权贵和豪富之家，收缴他们的兵器有利于国家的巩固和统一。

秦始皇统一六国以前，秦国就有专门管理田地的“田令”。统一后，于公元前 216 年下令“使黔首自实田”，意思是命令占有土地的人向政府自报占有土地的数额，国家以法律的形式承认土地私有，这是为征收赋税提供根据。这项命令对封建土地私有制的发展起了推动作用。同时，还把以前“重农抑末”政策改为“上农抑末”，对商人进行残酷的打击。例如始皇三十三年（前 214 年）迁往岭南的五十万罪人中，有很大一部分是“贾人”和商人的后代。

此外，秦统一后，还制定了统一的度量衡和货币的制度。秦始皇下令沿



用商鞅所制的量器和尺子，只是衡器略有变革。统一度量衡和货币，克服了过去因标准不同而换算困难的混乱情况，便利了经济交往，也便利了封建赋税的征收。与此同时，秦始皇又命令李斯负责整理出一种笔划较战国时期简便、写法一致的文字，推行全国，称为小篆，废除了其他异体字。后来程邈又根据民间流行的简化字整理出一种新字体，称为隶书。秦始皇的统一和简化文字，对汉族文化的发展起了重要的作用。

为了加强对全国的控制，秦始皇从统一的第二年起，就以京师咸阳为中心，陆续修筑了三条驰道。一条往东通到现在的河北、山东的海边；一条往南，通到现在的湖北、湖南、江苏等地；一条往北通到内蒙古一带。驰道宽五十步，路面经过夯实，路旁每隔三丈种树一棵，还统一了全国车轨轨距。大大便利了从京城到各地的交通，有利于加强中央对地方的控制。

在这些改革的同时，秦朝对职官队伍，也作了相应的变革，以利加强中央集权制的统治。

## 第二节秦代的中枢官制

秦代的官制，部分在战国时期就已形成。但是，秦统一六国后，由于权力的高度集中，中央与地方间的关系，政务与事务间的关系，君主与臣下间的关系等等，都不可避免地有所更张，出现了一套严密的新制度。

秦代中枢政权的最大特征是皇权的至高无上。战国时期，七雄并峙，都抱有统一中国的雄心壮志，但是中国最终为西方的戎族——秦所统一。秦统一中国的原因很多，其中最直接的原因就是强化君权，抑制宗室贵族特权。这个制度是在世卿世禄制度被破坏后，地主经济得到发展的过程中而逐渐发展起来的。

为了行使权力，秦始皇确立了以丞相为首的中央政府组织。这个机构除丞相（或称相国、相邦、中丞相）外，还有国尉、御史大夫及九卿等，以掌管全国的政治和军事。

丞相是承天子之命，督率百官、执行政务，事实上相当于幕僚长的地位。《通典·职官二》云：“秦省司徒，置丞相”。这是说秦的丞相，相当于战国时的司徒。《汉书·百官公卿表》云：“相国、丞相，皆秦官，金印紫绶，掌丞天子助理万机。”丞相之名，始于战国。《战国策·魏策二》记载苏代说梁王：“莫如太子之自相，是三人皆以太子为非固相也，皆将务以其国事魏，而欲置丞相之玺。”秦国官制多仿三晋，惠王十年始有张仪相秦，武王二年设左、右丞相，才有丞相的名称。昭王三十二年，以穰侯为相国，始皇为秦王时，称丞相吕不韦为相邦，号称仲父，同时有丞相昌平君。统一六国后，李斯由廷尉升为丞相，二世诛李斯后，拜赵高为中丞相（因为他是宦官，故称中丞相），事无大小皆由其裁决。战国时期，各国丞相均封侯，秦国也是如此，如昭王时，封魏冉为穰侯，范雎为应侯，蔡泽为刚成君。庄襄王时，封吕不韦为文信侯，秦始皇也曾封李斯为通侯，秦二世封赵高为安武侯。

国尉是武官之首，掌管武官的任命黜陟。《汉书·百官公卿表》云：“太尉，秦官，金印紫绶，掌武事。”《通考·职官考一》云“主五兵”。《史记·秦始皇本纪》说，十年以尉繚为秦国尉。国尉也是六国时官，《史记·廉颇蔺相如列传》云：“赵惠文王赐奢号为马信君，以许历为国尉。”又《新序·杂事篇》云：“晋大夫祁奚老，晋君问曰：‘孰可以为国尉？’祁奚对

曰：‘午也可’。”也有称国尉为元尉的，《国语·晋语》载：“公知祁奚之果而不淫，使为元尉。”秦时的国尉、元尉相当于汉时的太尉。但汉时太尉是三公，而秦的国尉、元尉不是三公。白起于昭王三十四年自左更升为国尉，十五年又升大良造。大良造是十六等爵，国尉还在大良造之下，由此可见，秦代的国尉不如汉代太尉地位之尊崇。

御史大夫，掌监察百官，为丞相之佐贰。这个官称秦始设置。《通典·职官典二》云：“秦无司空，置御史大夫以贰于相。”《汉书·百官公卿表上》云“御史大夫，秦官，位上卿，银印青绶，掌副丞相。”御史官称始创于战国，但其职能与秦的御史大夫不同。战国的御史是记事之职，秦的御史大夫是管纠察的。始皇时有御史大夫冯劫，二世时有御史大夫德。在御史大夫之下有二丞，一个叫御史丞，是御史大夫的助理，一叫御史中丞，《汉书·百官公卿表》云：“御史大夫……有两丞，秩千石。一曰中丞，在殿中兰台，掌图籍秘书，外督部刺史，内领侍御史员十五人，受公卿奏事，举劾按章。”可见御史中丞掌握了相当重要的权力，御史大夫之所以能成为最高的监察官，就是因为御史中丞在其属下。

在丞相以下的中央高级官吏是卿。卿分掌国家一部分事务，从其职务的性质上可分为两类：一类是专为皇帝服务的，如管祭祀礼仪的“奉常”，管守卫宫殿门户的“郎中令”，管宫外警卫的“卫尉”，管车马的“太仆”，管皇帝私产的“少府”。此外，还有一些侍从官或宫官；一类是管理国家事务的，如掌管财政的“治粟内史”，掌管司法的“廷尉”，掌管京师治安的“中尉”，掌管宫室陵寝建筑的“将作少府”，掌管爵禄升降的“主爵中尉”，掌管少数部族的有“典属国”。

奉常，《通典·职官七》云：“奉常，周为春官宗伯，掌邦礼，秦改奉常。”《汉书·百官公卿表》云：“奉常，秦官，掌宗庙礼仪，有丞。”从这些记载得知，奉常职掌宗庙祭祀礼仪。其属官有太乐，掌乐舞；太祝，主持祠庙，掌祭祀；太宰，掌撰具；太医，掌巫医；太史，掌天时星象，兼司记事；太卜，掌卜筮。这些属官都设有令、丞。此外，还有秘祝、占梦、望气等职。古代氏族社会，以血缘关系为纽带，一切政治运动均集中于宗庙，所以巫者居很重要的地位，所谓朝廷也就是庙廷。乐、祝、医、史、卜以及巫覡（X0音习）等，均掌守宗庙，以充当神权政治的各种角色。后来国家机构不断改革，朝廷与庙廷逐渐分离，但奉常的属官仍然掌管祭祀的各种礼仪。

郎中令，《汉书·百官公卿表》云：“郎中令，秦官，掌宫殿掖门户，有丞。”《秦会要》引《通典·职官七》云：“及主诸郎之在殿中侍卫，故曰郎中令。”战国时六国均设置郎中。《战国策·韩策三》云：

段产谓新城君曰：“夫宵行者能无为奸，而不能令狗无吠已。今臣处郎中，能无议君于王，而不能令人毋议臣于君。”

《战国策·楚策四》记载朱英对春申君说：“君先仕臣为郎中，君王崩，李园先入，臣请为君其胸杀之。”又《赵策三》载赵王谓魏牟曰：“郎中不知为冠。”又《韩非子·外储说左上篇》：“齐桓公弗衣紫，郎中莫衣紫”。这些记载都说明郎中不是秦专置的官称。秦二世元年，赵高为郎中令。郎中令的属官有大夫、郎、谒者等。另外，期门、羽林等都在郎中令属下。

大夫，《汉书·百官公卿表》说：“大夫掌议论，有太中大夫、中大夫、谏大夫，皆无员，多至数十人。”《初学记》十二引《齐职仪》：“秦置谏

议大夫，掌议论，无常员，多至数十人，属郎中令。”中大夫在六国时就已经有了，《吕氏春秋·知度篇》有赵襄子以胆胥已为中大夫的记载，《韩非子·外储说下》也有“齐中大夫有夷射者，王诛杀之”的记载。秦在始皇时有中大夫令，为中大夫主官。

郎，《汉书·百官公卿表》云：“郎掌守门户，出充车骑有议郎、中郎、侍郎、郎中，皆无员，多至千人。议郎，中郎秩比六百石，侍郎比四百石，郎中比三百石。中郎有五官、左右三将，秩皆比二千石。郎中有车、户、骑三将，秩皆比千石。”《初学记》十一载：“秦初置郎中令，其属官有三署，署中有郎中、侍郎，无员，多至千人，分隶三署，主持戟，侍宫殿，出则充车。”《始皇本纪》有二世“以罪过连逮少近官三郎”的记载，所谓“三郎”就是指三署郎。

谒者，《汉书·百官公卿表》云：“谒者掌宾赞受事，员七十人，秩比六百石。有仆射，秩比千石。《史记·范雎列传》载：“秦昭王使谒者王稽于魏。”又说：“（穰侯）又谓王稽曰：‘谒君得无与诸侯客子俱来乎？’”除秦外，六国也有谒者，《吕氏春秋·爱士篇》云：“赵简子之臣胥渠，有疾，医教之曰：‘得白骡之肝，病则止，不得则死’，谒者入通。”这说明赵有谒者。《战国策·齐策一》云：“靖郭君将城薛，客多以谏。靖郭君谓谒者元为客通。”这说明齐也有谒者。《战国策·楚策四》云：“有献不死之药于荆王者，谒者操以入。”这说明楚国亦有谒者。又《韩策一》云：“颜率见公仲，公仲不见，颜率谓公仲之谒者。”说明韩国同样有谒者。

仆射（yè 音夜），《汉书·百官公卿表》说：“仆射，秦官，自待中、尚书、博士、郎皆有。古者重武官，有主射以督课之，军屯吏、骑、宰、永巷宫人皆有，取其领事之号。”《初学记》十一云：“秩比六百石。”《御览》卷201引《齐职议》：“秦汉之世，委政公卿，尚书之职，掌封奏，令赞文书，仆射主开闭，令不在，则仆射奏下其事。”《秦会要补》引章炳麟语云：“古有仆人射人，为君近臣，秦时谒者、尚书、博士、侍中，皆有仆射以领之，由是二官之名，始合为一。”

卫尉，《汉书·百官公卿表》云：“卫尉，秦官，掌宫门卫屯兵，有丞。”古代凡兵狱之官，皆名为尉。《通典·职官七》云：“卫尉多以博士议郎为之”。属官有：公车司马令，《通典·职官七》云：“掌殿司马门，秦属卫尉”。凡吏民上章、贡献及征诣公车者，都必须通过公车司马。又有卫令，即卫士令，主宫门卫士，《史记·秦始皇本纪》云：“二世三年，赵高遣阎乐至望夷宫殿门缚卫令。”

太仆，《汉书·百官公卿表》云：“太仆，周官，秦因之，掌舆马，有丞，两人。”其属官可考者有中车府令。据《史记·蒙恬列传》载，秦始皇曾以赵高任此职。

廷尉，《汉书·百官公卿表》云：“廷尉秦置，掌刑辟，有正监，秩皆千石。”颜师古注：“廷，平也，治狱贵平，故以为号。”《秦会要补》云：“周寿昌曰：《韩诗外传》，晋文公使李 为理，《吕氏春秋》，齐宏章为大理，《说苑》，楚廷理，《新序》石奢为大理。”由此可见，战国时各国都名为理，大理或廷理，只有秦国称廷尉。

典客，《汉书·百官公卿表》云：“秦官，掌诸归义蛮夷，有丞。”《通

---

《通典·职官三》也有同样记载。

典·职官七》云：“典客，秦置，掌诸侯及归义蛮夷，有丞。”即掌管诸侯及各部族首领朝觐事并典其仪礼，各地上计诸吏，也由典客接待。其属官有行人，以为临时派遣出使者。

宗正，《汉书·百官公卿表》说：“宗正，秦官，掌亲属，有丞。”《初学记》引《宋百官春秋》说：“周受命，封建宗盟，始选宗中之长而董正之，谓之宗正，成王时，彤伯入为宗正，掌王亲属，是也，秦因之。”关于这个官称的创置时期，两书记载不同。《秦会要》从《初学记》，定为周官，比较可信。下设丞一人，掌君主亲属及登记宗室谱牒、序九族、别嫡庶。如有罪，则除其属籍。

治粟内史，《汉书·百官公卿表》云：“治粟内史，秦官，掌穀货，有两丞。”全国的赋税都得上报治粟内史，据《通典·职官八》记载，属官有太仓令丞，主管谷藏。此外，还有平准令，丞，掌物价，主管染色。

少府，《汉书·百官公卿表》云：“少府，秦官，掌山海池泽之税，以给共养，有六丞。”治粟内史掌军国之用；少府供君主私眷。据《史记·秦始皇本纪》载，二世二年，有少府章邯。

少府除掌管皇帝私产外，凡负责供应皇帝生活之需的诸官吏，大都是少府的属官。其事务非常繁杂，机构也非常庞大。其属官有御府令丞，《秦会要》引《始皇本纪》和《通典·职官八》云：“秦有御府令丞，掌供御服，而属少府。”；尚书令丞，《通典·职官四》云：“秦置尚书丞一人，属少府。”又云：“秦时少府遣吏四人，在殿中主发书，谓之尚书。”又《通典·职官八》云：“秦置六尚，谓尚冠，尚衣，尚食，尚沐，尚席，尚书。”太官令丞，主御膳食；宦者令，主管宦官；中书谒者令丞，以宦官充任，掌内廷事务；太医令丞，《通典·职官七》云：“秦有太医令丞，亦主医药，属少府。”都水长丞，《通典·职官九》云：“秦汉又有都水长丞，主陂池灌溉，保守河渠，自太常少府及三辅等，皆有其官。”乐府令丞，主音律乐章；永巷令，掌管宫人。

此外，中央官还有：

客卿，这个官称战国时六国皆有设置。秦设客卿以招徕策士贤人，位在丞相之下，入秦为客卿者，往往擢升为丞相。如秦惠王以张仪为客卿，后至相位。秦昭王以寿烛为客卿，继为丞相。范雎、蔡泽皆先为客卿后任丞相。秦始皇时，李斯也曾任过客卿。

中尉，秦官，掌京师治安、防备水火盗贼之事。其属官据《秦会要》云：“有两丞、侯、司马、千人。”又有武库令丞，掌军器；有静室令，为乘舆前驱，以清道路。《秦会要补》引王先谦云：“《华阳国志》有秦中尉田真黄，又赵烈候官荀欣为中尉。则是官不独秦有也。”

将作少府，《汉书·百官公卿表》云：“将作少府，秦官掌治宫室，有两丞，左右中侯。”其属官有石室，东园主章以及左右、前后中校七令丞。东园主章，掌大材，以供东园大匠。中校署掌舟车杂兵仗廐牧。此外又有主章长丞，掌大木。

典属国，《汉书·百官公卿表》云：“典属国，秦官，掌蛮夷降者。”其属官有九泽令，典客丞。

主爵中尉，原于周时宰爵，郑玄注《周官》云：“宰，主也。”掌诸侯封赠及宾客祭祀飧食牺牲之牢数。其属官有掌畜令丞。

中常侍，秦置，银珥左貂，给事殿省。《后汉书·宦者列传序》云：“汉

兴，仍袭秦制，置中常侍官。然亦引用士人，以参其选，皆银珥左貂，给事殿省。”《通典·职官三》云：“秦置散骑，又置中常侍散骑，并乘舆，后中常侍得入禁中，皆无员。”散骑跟随皇帝车后，献可否、备顾问。中常侍可出入宫禁，常侍皇帝左右。至魏文帝时，始合为一官，称散骑常侍。

给事中，《汉书·百官公卿表》云：“给事中亦加官，所加或大夫，博士，仪郎，掌顾问应对，位次中常侍。黄门有给事黄门，位从将大夫。皆秦制。”给事中每日上朝，平议尚书奏事，因为在殿内供职，故称给事中。

官官有如下几种：

詹事，《汉书·百官公卿表》云：“秦置，掌皇后太子家，有丞，秩二千石。”其属官有：太子家令；太子率更令，掌知漏刻；卫率，中庶子，《通典·职官十二》云：“古者天子有庶子之官，秦因之，置中庶子，庶子员。”据《战国策·燕策三》载：“荆轲使秦，因中庶子蒙嘉而见始皇。”可见当时确实有这种官。《战国策·韩策二》载：“韩公叔与幾瑟争国，中庶子谓太子……”《新序·辨物篇》载：“赵太子暴疾而死，扁鹊造宫门，中庶子之好方者应之。”又《史记·商君列传》载：“卫鞅事魏相公叔痤为中庶子。”可见这种官不是秦国仅有。太子舍人，《通典·职官十二》云：“秦官”；太子门大夫，《通典·职官十二》云：“秦置”；洗马，本作先马，勾践曾为夫差先马。太子洗马，太子出行则先驱；少庶子，秦官。六国也有设置，《韩非子·内储说》云：“晋平公觞客，少庶子进炙而发绕之。”同书还记载了宋太宰使少庶子之市，魏济阳君有少庶子，卜皮使少庶子佯爱其妾等事。太子仆，秦置，掌车马。

将行，秦置，皇后之卿。又有皇后卫尉、皇后少府、皇后少仆等。

以上为中央官僚机构的文职官。下面再介绍武职官：

护军都尉，执掌军政，统领诸将。《汉书·百官公卿表》云：“护军都尉，秦官”。属官有中护军，领军史，皆掌禁兵，典选武将，胡亥以李斯等人为护军，监视蒙恬军队。

将军，《汉书·百官公卿表》云：“前后左右将军，皆周末官，秦因之，位上卿，金印紫绶。”秦昭王时，才设将军以为统兵将帅。如以魏冉为将军，保卫咸阳。以 戎为将军，领兵攻楚。但又往往以其他官职统兵出征，如《史记·蒙恬列传》云：“始皇二十六年（前 221 年），蒙恬因家世得为秦将，攻齐，大破之，拜为内史。秦已并天下，乃使恬将三十万众北逐戎狄，收河南。”可见蒙恬以内史身分统兵出征，将军之上有上将军，如秦昭王四十七年（前 260 年）以武安君白起为上将军。始皇时，任过秦将军的有王翦、王贲、蒙骜、王贲、麇公、冯劫等人。将军之下有裨将军。如秦昭王四十七年，以王齮为尉裨将。始皇二十三年（前 224 年），以蒙武为裨将军。又以王离为蒙恬裨将。裨将就是偏将，为将军之副职。

周时的所谓前后左右将军，秦皆因袭其号，都是镇抚边境的将领，地位很高。他们都是常设的将军，其下均置长史，如《项羽本纪》载：“章邯使长史欣”；还设中下级武职官，如骑长，《史记·傅靳蒯成列传》载靳歙“又战蓝田北，斩车司马二人，骑长一人。”集解引张晏注：“骑之长。”又有校，如《白起列传》载：“王陵攻赵邯郸，亡五校。”《陈涉世家》载：“黥布击秦左右校。”尉，《国策·秦策二》云：“秦之右将有尉。”又《白起列传》载，长平之战，王齮为尉。司马，《曹相国世家》云：“虜秦司马及御史各一人”。“车司马，主管官车，《傅靳蒯成列传》载靳歙定陇西六县，

所将卒斩车司马，侯各四人。”

秦代中央主要部门官制简表

部门	主要官职	品级(秩)	备注
三公	丞相、相国	金印紫绶	秦惠王十年(前328年),以张仪为相。秦武王二年(前309年)初置左右丞相。此后或置一,或分置左右“相”,或称“相国”。
	太尉 御史大夫	金印紫绶 银印青绶(上卿)	掌武事 掌副丞相,有两丞,秩千石,一曰中丞,在殿中兰台,掌图籍秘书,外督部刺史,内领侍御史员15人,受公卿奏事,举劾按章。
九卿	奉常	银印青绶中二千石	掌宗庙礼仪,有丞,秩千石。
	郎中令	同上	掌宫殿掖门户。主郎(廊)内诸官,故称“郎中令”。
	卫尉	同上	掌宫门户屯兵,有丞。
	太仆	同上	掌舆马,有两丞。掌刑辟,有正,左右监,秩比千石。
	廷尉	同上	掌少数民族之事,有丞。
	典客	同上	掌亲属,有丞。
	宗正	同上	掌谷货,有两丞。
	治粟内史 少府	同上 同上	掌山海池泽之税,以给供养,有六丞。
中央其他职官	中尉	中二千石	掌徼循京师,有两丞。
	将作少府	银印青绶中二千石	掌治宫室,有两丞,左右中侯。丞秩六百石。
	詹事	同上	掌皇后太子事,有丞。
	典属国	同上	掌少数民族之事。汉成帝之事。汉成帝时并入大鸿胪。
	内史 主爵中尉	同上 同上	掌治京师。 掌列侯。

### 第三节 地方官制

自战国以来,各国相继设置郡县。秦孝公十二年(前350年),商鞅合并了全国的乡村聚落,分设为县,置县令。惠文王十年(前328年),魏国割交上郡,后十三年(前315年),秦又置汉中郡。从此以后,郡县制逐渐在秦境内推行起来。始皇二十六年,分天下为三十六郡,后增设至四十多郡。

京师是国都所在地,它的机构设置与列郡有所不同,不设郡守,而设内史为京师长官,《汉书·百官公卿表》云:“内史,周官,秦因之,掌治京师。”内史可以参与朝议,位同列卿,所以往往被作为中央官看待。内史的

人选多从优秀郡守中遴任。内史属官可参用他郡人士，秩禄高于列郡。属吏有都水长、丞，铁官长，丞。廩牺令、丞，主管谷仓和饲养牲畜，以供祭祀。

郡设监御史，郡守，郡尉，分管一郡之政治、军事。

监御史，又叫郡监，《汉书·百官公卿表》云：“监御史，秦置，掌监郡。”《史记·萧相国世家》载：“秦御史监郡者与从事，掌辨之。”集解引苏林注：“秦时无刺史，以御史监郡。”监御史隶属于御史中丞，是中央监临地方之官。

郡守，为一郡之长，六国均有此官，《汉书·百官公卿表》云：“郡守，秦置，掌治其郡，秩二千石，有丞，边郡又有长史，掌兵马，秩皆六百石。”郡守握有很大权力，除各县令长由中央任命外，一郡属吏都由郡守从本郡人士中辟举。其治郡方略，得以发挥个人才干，朝廷不加干预。

郡丞，协助郡守处理事务。边疆的郡，另有长史，掌管兵马，郡守有缺，丞或长史代行其职，属吏有卒史、主簿、牧师令。

卒史，萧何、周昌与其从兄均当过泗水郡卒史。

主簿，主管郡守府中簿书，《水经注·江水注》引《风俗通》云：“李冰为蜀守，主簿刺杀江神。”

牧师令，《通典·职官七》云：“秦汉边郡，置六牧师令。”

郡尉，《汉书·百官公卿表》云：“郡尉，秦官，掌佐守典武职甲卒，秩比二千石。有丞，秩皆六百石。”《后汉书·桓帝纪》注引《汉官仪》云：“秦郡有尉一人，典兵禁，捕盗贼。”可见尉的职掌有二：一是辅佐郡守管理甲兵；二是主管逮捕盗贼。如秦二世时，任嚣曾任南海郡尉。尉下有丞，内地各郡设1人，大郡2人。边塞郡，百里一尉，尉下设士史、尉史各2人，负有保卫边塞的责任。郡尉直接受命于朝廷，独立开府者与郡守相等，不受郡守管辖。所以，在一郡之中，监御史、郡守、郡尉之间，虽然职务相联，但却不互相隶属。在关塞要地还设关都尉。又据《通典》引《汉官旧仪》云：“汉承秦制，郡置太守治民，断狱都尉治狱，都尉治盗贼甲卒兵马。”从这记载看来，好象秦时一郡有两尉。所以《通典》又说：“始皇并天下，郡置一守、一丞、两尉以典之。”这样，典兵断狱本来是有分职的。

郡以下设县，少数部族地区则设道，其体制与县相当。

县设令、长，《汉书·百官公卿表》载：“县令长，皆秦置，掌治其县，万户以上为令，秩千石至六百石。减万户为长，秩五百石至三百石。皆有丞，尉，秩四百石至三百石，是为长吏。百石以下有斗食，佐史之秩，是为少吏。”其实，县令、长是袭用六国的官称，非秦创置。县令、长均由朝廷任命。丞助令长办事，尉统一县甲兵，捕盗。丞尉是一县之长吏，斗食、佐史称为少吏。其属吏还有：

主吏，也称功曹，主管选用县之少吏和考绩。萧何曾任过沛县主吏，所以《史记·萧相国世家》称：“何于秦时为刀笔之吏”，就是说他主管考课之事。

令史，主管文书，荀悦《汉纪》一云：“陈婴故东阳令吏”，又《史记·项羽本纪》云：“陈婴故东阳令吏”。集解引晋灼注：“汉仪注曰：令吏曰令史，是令吏即令史也。”

狱掾，主管监狱，曹参曾为沛狱掾。曹咎曾为蕲狱掾，司马欣曾为栌阳

狱掾。

文无害，《史记·萧相国世家》云：“萧相国何者，沛丰人也，以文无害为沛主吏掾。”《续汉书·百官志》说：“秋冬遣无害史案审诸囚。”《史记》集解引《汉书音义》说：“文无害，以文无所枉害也。律有无害都吏，如今言公平吏。”《秦会要》引黄侃语云：“犹今人言笔下不错。”

厩驺，掌管一县之车马事宜，又叫厩司御。夏侯婴曾任沛县厩驺。

仓吏，主管仓储，《史记·货殖列传》云：“任氏为秦督道仓吏。”韦昭注：“督道，秦时边县名。”

狱吏，又叫治狱吏，监狱差役。任敖少年时曾当过狱吏。

县以下的组织是乡，乡以下是亭，亭以下是里。《汉书·百官公卿表》云：“大率十里一亭，亭有长，十亭一乡，乡有三老，有秩，嗇夫，游徼。”

三老，掌一乡之教化，凡有忠孝节义可以为民表率者，皆旌表其门，以为倡导。《墨子·备城门篇》云：“召三老在葆宫中者。”《管子·水地篇》云：“与三老里有司伍长行里。”《史记·滑稽列传》也有三老之称。

有秩，嗇夫，大乡达到五千户的，郡给指派有秩。小乡不到五千户的，县给指派嗇夫，二者不同时设置，但职责相同，主调解纠纷，平断曲直，收赋税，征徭役。

游徼，掌巡察盗贼。

亭长，《史记·高祖本纪》正义云：“亭长，主亭之吏……民有讼诤，吏留平辨，得成其政。”亭长之下设亭父、求盗两卒。《史记·高祖本纪》集解引应劭注：“旧时亭有两卒，一为亭父，掌开闭扫除，一为求盗，掌逐捕盗贼。”

县尉、游徼、亭长，都要经常习练刀枪弓弩，带剑佩刀，持盾披甲以防盗贼。

民户聚居之处叫做里，犹如现在的“居民点”。孔子说：“里仁为美。”就是指邻里的里而言。一里居民多少不等。里设里正（秦讳“正”，改称里典），掌一里百家事，官名源于战国。《韩非子·外储说右篇》云：“譬其里正与伍老”可证。又设里监门，掌一里之监卫；《史记·张耳陈余列传》云：“张耳陈余乃变姓名，俱之陈，为里监门以自食。”集解引张晏注：“监门，里正卫也。”荀悦《汉纪》也说：“陈余张耳，俱隐身为里监门。”侯嬴也当过大梁夷门监门。《战国策·齐策四》云：“左右皆曰：‘……今夫士之高者，乃称匹夫，徒步而处农亩，下则鄙野、监门、闾里，士之贱也。’”可见监门之官战国已有。里之下有什，主十家，伍主五家。伍有伍老，以相检查。



秦代地方官制简表

部门	主要职官	品级(秩)	备注
郡	监御史		掌监郡
	郡守	银印青绶二千石	掌治其郡
	郡尉	银印青绶比二千石	掌佐守典武职甲卒。
	郡丞	铜印黑绶六百石	掌佐守
	长史(边郡设)	同上	掌兵马
县	县令(县长)	令,铜印黑绶。千石至六百石。长,铜印黄绶。六百石至五百石	人口在万户以上之县设“令”,不足万户之县设“长”,掌治其县。
	县丞	铜印黄绶,四百石	丞、尉称为“长吏”,至三百石百石以下有斗食、佐史等,称为“少吏”。
	县尉	同上	统领一县甲兵,捕盗。

## 第五 章西汉

### 第一节 西汉的政治概况

公元前 202 年，刘邦打败了项籍，做了皇帝，立国为汉，建都长安（今陕西西安市西北）。

刘邦做皇帝的时候，汉朝廷直接控制的领土仅十五个郡，其余领土都分封给诸侯王，几乎恢复了战国时期的割据局面。分封在当时是政治的需要，不这样做，就不能取得这些人的协力相助，共同打败项籍，也不能换得这些人对皇帝名义的承认，自然也就不能取得和平和统一。

刘邦成帝业后，在位七年间，为巩固其地主阶级政权，首先建立起一系列的制度，分别诏令萧何定律令，韩信定军法，张苍定历法及度量衡程式，叔孙通定礼仪。汉朝的各种制度很快建立起来。萧何为相，提倡节俭，处理政事，完全按照律令。民间歌颂他说：“萧何为法，较若画一。”秦汉大乱之后，人民饱受战祸，穷苦已极，能在一定律令下过安定生活，自然高兴。

其次，广招贤士为官。刘邦做皇帝后，便下诏征召天下“贤士大夫”到京师，分派大小官职，给与田宅。士人有官做，既充实了官僚机构，也免得失意为乱。汉初的经济条件很差，《汉书·食货志》说：“自天子不能具醇駟，而将相或乘牛车。”这种简陋的生活，一般得官得田宅的士人，也心满意足，不敢为非作歹，也就有利于人民的休息。

再次，刘邦采取了压抑商贾的政策。秦时因徭役繁重，商贾乘人之危，重利盘剥，夺取田宅子女。战乱期间，商贾操纵物价，任意踊腾，米价暴涨，人相食，饿死无数。商贾之祸不比战祸轻。刘邦即帝位后，令商贾不得着丝织衣服，不得携带兵器，不得乘车骑马，不得做官吏，这些措施使得商贾大受限制，同时也有利于人民的休息。

在采取上述措施的同时，刘邦又致力于战争的善后工作，使得社会秩序稳定下来，西汉政权也就逐渐巩固起来。

西汉以皇帝为首的统治阶级，包括了贵族，文武官吏和大地主，大商贾四种人。这四种人各自均有割据性，只有在皇帝和他的朝廷坚强有力的时候，他们才拥护统一，成为中央集权的支持者，如果皇帝和他的朝廷力量衰弱了，他们便扩大自己的势力，与朝廷抗争。作为统治阶级首领的皇帝，一方面要满足他们的要求，以换取他们对朝廷的支持，一方面又要限制他们的过度活动，以减轻他们对朝廷的损害。例如分封制，汉高帝在消灭割据的异姓王之后，而又代之以半割据的同姓王。这些同姓王的官制仿照汉朝廷，汉朝廷只派遣太傅、丞相两个大官，其余官吏都由国王自己任用。当时国王多是幼童，国内军政用人权，实际掌握在丞相手中。汉文帝时，国王都长大了，开始驱逐汉官，图谋叛变。至汉景帝时，才平定七国之乱，改革王国制度，国王权力全部被剥夺。

汉武帝为了进一步加强封建的中央集权，继续实行景帝的削藩政策。元朔二年（前 127 年），武帝采纳了主父偃的建议，颁布“推恩令”，规定诸侯王除嫡长子继承王位外，其他子弟可在王国中封侯。这样，就从王国中分出几个侯国，王国的直属领地大大缩小，王国的实力日益削弱。元鼎五年（前 112 年），武帝又以祭宗庙时王侯贡献的“酎（酬）金”少或成色不好为理由夺去了 106 个贵族的爵位。又颁布《左官律》，所谓“左官”，即指诸侯

王国的官吏。《左官律》规定这些官吏不得在朝内任职，防止诸侯王插手中央。此后，又用法律手段废除了大批王国和侯国。

汉武帝为了加强帝权，选用了一批精明的官吏作为自己的左右手。这些人直接对皇帝负责，并参与朝政，皇帝通过他们来裁决各项政事。这些人统称为“内朝官”，以与行政系统的“外朝官”相对。这样朝政由皇帝直接行使。

为了加强对地方官吏的考课，汉武帝分全国为十三部（州），每部由皇帝直接指派一名刺史，并对他们规定了“六条问事”的职权，对地方官吏实行监督。“六条问事”的内容是：“一条，强宗豪右，田宅逾制，以强凌弱，以众暴寡；二条，二千石不奉诏书遵承典制，倍（背）公向私，旁诏守利，侵渔百姓，聚敛为奸；三条，二千石不恤疑狱，风厉杀人，怒则任刑，喜则淫赏，烦扰刻暴，剥截黎元，为百姓所疾，山崩石裂，妖祥讹言；四条，二千石选署不平，苟阿所爱，蔽贤宠顽；五条，二千石子弟恃怙荣势，请托所监；六条，二千石连公下比，阿附豪强，通行货赂，割损正令也。”。“六条问事”除第一条是裁抑豪强外，其他五条都以二千石官吏（中央九卿、中郎、地方郡守、尉等官吏，年俸约为二千石左右）为对象。这种考察的目的，一方面是限制地方官吏的权力，加强对他们的约束，以利中央集权；另一方面，也加强了对豪强大族的控制。当时各地出现了一批官僚豪强大族，他们肆意侵吞土地，刻剥农民，勾结权贵，结党营私，在地方上横行霸道，使政令不能推行。武帝任用了许多执法严厉的“酷吏”，担任地方长吏，诛灭了一批豪强大地主，减少了地方上的阻力。

汉武帝由于长年用兵，军费大增，加上浩繁的宫廷开支，财政极其困难。在张汤、桑弘羊的协助下，实行了国家垄断铸钱，盐铁官营、平准、均输、告缗等一系列措施，把地方控制的财权以及工商业者攫取的一部分利益集中于中央。这些措施打击了一部分豪强和大商人，增加了国家的收入。但这些措施并没有给农民带来什么好处，反而增加了农民的负担。至汉武帝统治的中后期，阶级矛盾日趋尖锐，不断爆发农民起义。武帝晚年，只好宣布改变以往政策，实行与民“休息”。继武帝之后的昭帝、宣帝大体遵照这一政策，社会一时趋于稳定。

## 第二节 中央官制

西汉官僚机构的设置，基本上沿袭秦制而有所更新。中央政府的官员分为三个部分：

第一，外朝官。包括自丞相以下至六百石官，在丞相府中有个百官朝会殿，皇帝有时也亲临朝会殿与丞相商议国事，或由丞相主持廷议，然后领銜上奏。

第二，内朝官。或称中朝官。包括大司马和左、右、前、后将军，以及侍中、散骑、诸吏、诸郎、博士等。所谓内朝官或中朝官就是由皇帝直接差遣，而不专任行政职务的，与行政性质的正规官称的外朝官相对而言的。

第三，宫廷官。包括詹事、内侍等。宫廷官依其职守是专门处理皇帝家庭事务的，但在皇权专制时期，这些官员实际上已介入了政治活动，掌握了

部分权力，所以应该包括在中央政府的官僚机构中。

由此可见，西汉官制的重要特征之一是：行政性质的与宫廷服务性质的两套并立，而其间又有互相交叉互相关联。关于这个问题，可以作如下的说明：

第一，中央最高政务机构掌握在丞相（相国）、太尉、御史大夫三人手中。丞相是最高行政长官，丞相有所请求，皇帝无不应允。由于丞相权位太重，威胁了皇权，皇帝很不放心，所以自武帝以后，章奏的拆读与审议，转归尚书。丞相若有过失，反由尚书问状劾奏。从此，丞相的权力逐渐缩小，但是还保留着领衔上奏的形式。例如霍光以大将军领尚书事，总揽朝政，但在廷议废昌邑王时，还是以丞相杨敞领衔上奏。其后只有领尚书事才是掌握实权，不领尚书事，虽位至三公，也无实权。这是西汉政治重心转移的一种趋势。太尉是最高的军事长官。御史大夫一方面为丞相之副贰，一方面供内廷的差遣，同时又握有监察行政官吏的权力。丞相、太尉、御史大夫虽然都是政权实际的负责人，但三者品秩并不相同。丞相、太尉秩万石，月俸六万钱，率以列侯为之。御史大夫秩中二千石，月俸四万钱。御史大夫秩级在三者之中为最低。武帝元狩四年（前120年），罢太尉，置大司马。成帝绥和元年（前8年），更名御史大夫为大司空，其官俸提到与丞相同等。哀帝元寿二年（前1年），更名丞相为大司徒。这时外戚王氏（皇后王政君诸弟）以大司马秉政，地位反在大司徒之上。

第二，中央行政机关本身兼有业务。例如大司农是国家财政总汇，所管的有仓储、水利、货运及官卖的各种事业，甚至管治安的中尉（执金吾）也管造船，管祭祀的太常也管医药。这种相互交叉的关系在当时是怎样调节，就不清楚了。

第三，汉代有一种无职务、无官署、无员额的官名，不在正规编制之内，而直接与皇帝接近，能起相当的政治作用。这些人都属于郎的一类。郎是殿廷侍从的意思，其任务是护卫，陪从，随时建议，备皇帝顾问及差遣。有议郎、中郎、侍郎、郎中之别。中郎、郎中的首脑称将。中郎分别属于五官中郎将，左中郎将，右中郎将，统谓之三署。郎中则有车、户、骑三将。在此以上又有大中大夫、中大夫（光禄大夫），谏大夫等，则纯以议论政事为职。又有博士，为学术顾问官性质，也有参加政事讨论的义务，这些都可以作为中朝官或内朝官的成员。

这些都说明西汉官制是有系统的，但也是不很明确的，在西汉二百余年间（前206—公元8年），官制是不断变革的，其中重大改革大约有四次：

第一次，在西汉建立之初，刘邦在萧何、叔孙通等的辅佐下，制定了新官制，大体沿用秦制，但有所增减。这次改革是开国的草创阶段，机构简单，官员不多。

第二次，在汉景帝时，更改一些官名，如改“奉常”为“太常”；改“卫尉”为“中大夫令”；改“廷尉”为“大理”；改“典客”为“大行令”；改“治粟内史”为“太农令”等。更重要的改革是在平定吴楚七国叛乱之后，《汉书·百官公卿表》载：“景帝中五年令诸侯不得复治国，天子为置吏，改丞相曰相，省御史大夫，廷尉、少府、宗正、博士官、大夫、谒者、郎诸官长丞皆损其员。”这是一次加强中央集权，削弱诸侯势力的重大改革。

第三次是在武帝时，这次改革的要点有：

（一）对一些官名作了更改，如改“中尉”为“执金吾”，改“大行令”

为“大鸿胪”，改“郎中令”为“光禄勋”等。

(二) 增设一些官员，《汉书·百官公卿表》云：“元狩四年，初置大司马，以冠将军之号。”设立十三部州刺史；设立大批的郎官；设立掌管水利（“水衡都尉”），山林、铁官等掌管生产部门之官；设五经博士等。

(三) 加强京城的军事防卫力量，设司隶校尉和城门校尉，又设京城八校尉（中垒、屯骑、步兵、越骑、长水、胡骑、射声、虎贲等八校尉），这些校尉品秩都很高（皆为二千石）掌握驻京武装力量。

(四) 设立管理边疆地区及少数民族之官（如在“典属国”之后，设都尉、丞、侯、千人、九泽令等）。

这次的改革面比较广，加强了朝廷对州郡的控制，也注意到生产部门。但有些官吏的设置较滥，改变也较频繁。

第四次，在成帝、哀帝时，改革了一些官名。如哀帝时改“丞相”为“大司徒”；成帝时改“御史大夫”为“大司空”，改州“刺史”（秩六百石）为州“牧”（秩二千石），这时各地人民起义渐多，故提高州官品秩、加强州官之权，以镇压起义的群众。

汉代机构的名称，除丞相府、御史大夫府外，一般只以其官署所在称为“寺”，不象后代先有一个机构名称，然后设一个主官。所以往往官名即是机构之名。大概每一主官都有一个事务长，如丞相则有长史，御史大夫及其他则有丞。至于内部的属官则不立专名，由长官自行征辟任用，一般统称掾属。

汉代高级军职多以校尉称呼。如城门校尉、屯骑校尉等，各有所统之兵，皆隶于中央，而地方则无正式常设之兵。因此也就没有地方之军职。最高级的统帅称将军。将军有两种，一是常设将军，如车骑将军、卫将军、前后左右将军等，于掌军之外兼参预政事。一为临时派遣出征之将军，多在其上特加名号，如伏波将军，度辽将军之类，战争结束，名号随之撤销。

校尉中比较特别的是司隶校尉，本来也是一种督察官，职在察举官吏的不法行为，后来逐渐变成了京畿地区的高级行政督察官。

西汉官制不断改革的原因有二：第一，由于商人地主与贵族地主的矛盾不断加深，西汉政府为了加强贵族地主的实力，所以不断改革，增设某些官称，变动官员机构的职权，以巩固中央集权。尤其是武帝时，为了重用外戚贵族，便废弃太尉而以大司马，大将军的名义为事实上的执政，丞相府就逐渐变成了只能奉行既定政策的机关。从此以后，外戚之权日重，而商人地主的实权日受侵夺；第二，西汉政府为了镇压农民的反抗，就多次调整军事设施，增强武装力量。所以，西汉官职改革的一个重要特征之一，就是加强武官和州官的实权，如以大将军执政，改州刺史为州牧，秩由六百石提高到二千石。

汉代官员是以俸禄多少来表明其职位之尊卑，所以官称往往叫若干“石”（音 d4n）《汉书·百官公卿表》颜师古注：

汉制三公称“万石”，其俸月各三百五十斛谷。其称中二千石者月各百八十斛，二千石者百二十斛，比二千石者百斛，千石者九十斛，比千石者八十斛，六百石者七十斛，比六百石者六十斛，四百石者五十斛，比四百石者四十五斛，三百石者四十斛，比三百石者三十七斛，二百石者三十斛，比二百石者二十七斛，一百石者十六斛。所谓“谷”是指原粮，每石重约一百二十斤，如果以数量言，一石相当于一斛，一斛有十斗，一斗相当于现在的二

千毫升。汉以石数为官秩名，应是根据秦制而来的。一般说来，九卿是中二千石，郡守次一等，是二千石，其他再次一等的是比二千石。

西汉的中央政府，组织甚为庞大，皇帝之下，内分三公、九卿、列卿、宫官四大部门。其中三公地位最高，九卿次之，列卿又次之，宫官为皇帝御用的家奴。中央政府本为最高的行政机关，但在汉初，因为前有异姓诸侯王，后有同姓诸侯王的割据，中央政府的权力并不甚大。直至武帝时，由于集权政治的建立，才成为最高的权力机关。

所谓三公，就是指总理庶政的丞相（又称大司徒），总理军政的太尉（又称大司马），主司纠察弹劾的御史大夫（又称大司空）。

丞相，又称相国，秦官，为天子之丞，助理万机。《汉书·百官公卿表》云：“相国、丞相，皆秦官，金印紫绶，掌丞天子助理万机。秦有左右。高帝即位，置一丞相，十一年更名相国，绿绶。孝惠高后置左右丞相，文帝二年，复置一丞相。有两长史，秩千石。哀帝元寿二年更名大司徒。”汉王元年（前206年），以萧何为丞相，二年（前205年）以曹参为假左丞相，屯兵关中。刘邦即帝位后，任命樊哙以相国名义出击卢绾。《史记·萧相国世家》载：汉十一年（前196年），“上已闻淮阴侯诛，使使拜丞相何为相国，益封五千户，令率五百人一都尉为相国卫”。惠帝二年（前193年），萧何死，以曹参为相国。五年（前190年）曹参死，此后置左、右丞相，以右丞相为首。文帝二年（前178年），再改丞相为一人。武帝征和二年（前91年）。以刘屈氂为左丞相，分丞相长史为两府，意欲重择一右丞相，但最终未能实现。

汉本以列侯为丞相，而公孙弘以布衣为御史大夫，后擢升为丞相，武帝特封之为平津侯。此后，便有先为丞相后再封侯的惯例。凡丞相必为列侯，故称丞相为君侯。因武帝封公孙弘为列侯，食邑为高成县平津乡，此乡范围很小，仅六百五十户，从此有丞相封侯不过千户的惯例。

皇帝对丞相礼遇隆重。凡拜相，天子临朝，六百石以上的官员皆得朝会。凡丞相进见，皇帝得离坐；丞相病重，皇帝得亲临问疾，并遣使送药；丞相死后，移归私第，皇帝车驾往吊，并赐棺，赐葬地，赐冥器等。由此可见丞相地位之尊崇了。

丞相掌握选举、任官、黜陟刑赏之权。如武帝时，田蚡为相。他入朝奏事，皇帝言听计从。文帝时，申屠嘉为相，入朝，见邓通在文帝旁边礼节怠慢，他返回相府，立即写檄文召通。邓通至相府，免冠赤足，顿首谢罪。但申屠嘉还是不放过，说他戏弄殿廷，准备杀他，后来还是皇帝出面说情，邓通才免于死，可见丞相权力之大。

丞相对皇帝诏命若有不同意见，可拒绝执行或面折廷争。《汉书·王陵传》记载汉惠帝死后，吕后欲诸吕为王，问右丞相王陵。陵曰：“高皇帝刑白马而盟曰：‘非刘氏而王者，天下共击之’。今王吕氏，非约也。”当面抵制了吕后的违法主张。景帝欲封后兄王信为侯，因丞相周亚夫的反对而作罢。哀帝想要加封董贤食邑二千户，丞相王嘉封还诏书，拒不执行。这些都说明丞相权力之大。后来，政权逐渐移归尚书。大臣有罪，由尚书劾奏；选任御史大夫，由尚书品定高下；官吏有功迁升，上报尚书；州郡官吏入朝奏事，则面见尚书。这样，丞相的行政权力便大大削弱。

丞相之佐官有长史，司直，诸曹掾属等。

长史，《汉书·百官公卿表》云：“文帝二年，复置一丞相，有两长史，

秩千石。”长史为相府诸吏之长，职无不揽。丞相有事，则召长史付诸施行。

司直，武帝元狩五年（前118年），初置司直，秩比二千石，掌佐丞相举不法，职在监察官吏，位在司隶校尉之上。

诸曹掾属，由丞相直接委任，任职期间若成绩优异，丞相可荐举于朝廷。据《汉书·翟方进传》载，丞相掾多达三百余人。掾是各曹的主官。属，位居掾之下，《翟方进传》注引《汉仪注》云：“东西曹掾比四百石，余掾比三百石，属比二百石。正曰掾，副曰属。”三公开府，分阁下与诸曹，三公治事之处为黄阁。设有主簿、省录众事，负责检点收录；阁下令史，负责威仪诸事（即仪仗执事之类）；记事令史，负责奏报文书；门令史，负责府门。其余令史，分别典管各曹文书。

诸曹，为分曹办事之所。各置掾属，而以长史总置诸曹事。西曹主相府诸吏之任用，萧何曾为丞相西曹掾；东曹主二千石长吏之任用，严延年父曾为丞相东曹掾；奏曹主奏章，陆赐曾居奏曹；议曹主参谋议，李寻曾为议曹掾；侍曹主宾客；集曹主廷议记事。大车属，主管车马，郑崇曾任其职。其他诸如辞讼、决狱、钱谷、盗贼、罪法诸务，也各有所主。有丞相徵事，《汉书·功臣表五》云：“弋阳节侯任官，以故丞相徵事，手捕反者左将军桀。”

《汉仪注》：“徵事，比六百石。”丞相史，尹咸、孙禁任其职，据《汉旧仪注》，秩四百石。丞相少史，王山寿、王禁曾任其职，《汉仪注》：“武帝又置丞相少史，秩四百石。”计相，《西汉会要·职官一》云：“张苍为计相一月，更以列侯为主计四岁。萧何为相，令苍以列侯居相府领郡国上计者。”其后，相府的主计（即计相）也有以列侯充任。宰士，《汉书·翟方进传》师古注：“谓丞相掾史为宰士者，言其宰相之属官，而位为士也。”

太尉，《汉书·百官公卿表》云：“太尉，秦官，金印紫绶，掌武事。”《汉书·爰盎传》云：“太尉本兵柄。”不常置，如果罢太尉，则以其职归丞相。《史记·将相名臣年表》云：“高帝二年（前205年），太尉长安侯卢绾。”始以卢绾为太尉。五年（前202年）罢太尉官，十一年（前196年）又以周勃为太尉，以后便取消太尉官称。直至惠帝六年（前189年）再以周勃为太尉。文帝三年（前177年），又罢太尉，权归丞相。其后或置或废。或以大司马大将军掌军政大权。武帝元狩四年（前119年）以大将军卫青功多，特加大司马称号，以表尊崇。后元二年（前87年）以霍光为大司马大将军，领尚书事。宣帝地节三年（前67年），置大司马，不冠将军，也无印绶官属。成帝绥和元年（前8年）始赐大司马金印紫绶，置官属，禄比丞相，去将军号。哀帝建平二年（前5年）再除去大司马印绶，官属依旧加将军称号。元寿二年（前1年）再赐大司马印绶，置官属，去将军号，位在司徒之上，有长史秩千石。西汉末年，王氏相继为大司马领尚书事，至王莽则借此地位而篡汉夺权。

太尉职掌军政，对武官的功过，至年终则课其殿最而行以赏罚。太尉的属官除长史外，其他就极少见了，有时就根本不置属官。太尉没有调兵遣将主权。假如没有皇帝的兵符，也不能统率军队。这从诸吕之乱太尉周勃所处的地位就可看出：当吕后死后，吕禄为上将军，居北军；吕产为相国，居南军。周勃想要进北军而不得入。后纪通持符节伪称帝命，始纳周勃入北军。勃又使酈寄诡称帝命要吕禄交出兵权，周勃才统率北军。从这段史实便可看出太尉不能调兵，也不能统率军队，这个大权掌握在皇帝手里。西汉太尉属吏不多，但若大司马领尚书事，则应设置管理行政的属吏，若不领尚书事，

则不开府置官属；而冠将军之号，则应有部曲（即军队的编制：大将军营有五部，每部设校尉一人，部下有曲，曲设军侯一人）。其属吏有：

长史一人，《汉书·百官公卿表》云：“太尉有长史，秩千石。”大司马司直一人，《西汉会要·职官一》云：“平帝召金钦为大司马司直。”《汉旧仪》云：大司马司直于“武帝元狩五年初置”。大司马史，张戎曾任。功曹，《西汉会要》载：大将军王凤除萧育功曹。议曹史，《西汉会要》云：“大司马史高辟匡衡为议曹史。”门下史，《西汉会要》云：“大司马车骑将军召扬雄以为门下史。”主簿，《西汉会要》云：“大司马商除杜邺为主簿。”

御史大夫，《汉书·百官公卿表》云：“御史大夫，秦官，位上卿，银印青绶，掌副丞相。”成帝绥和元年（前8年），更名大司空，禄比丞相，哀帝建平二年（前5年），复为御史大夫。元寿二年（前1年）再改为大司空。秩中二千石，《汉书·朱博传》云：“故事，选郡守相高第为中二千石，选中二千石为御史大夫。”丞相位缺，往往以御史大夫继其任。故俗称丞相、御史大夫为二府。张汤为御史大夫，每奏事，直至日晚，天子忘食，而丞相则徒有虚名，天下事皆决于汤。甚至连皇帝的诏令也都由御史大夫下达，例如高帝十一年（前196年）下求贤诏：“御史大夫（周）昌下相国，相国酈侯下诸侯王，御史中执法下郡守。”文帝十三年（前167年）诏：“制诏御史，其除肉刑。”御史大夫又是最高的法官和监察官，例如有人盗发文帝陵园埋葬的钱，帝命御史大夫张汤治其事。又郡国所上的计簿不符实际，宣帝命御史复核对簿籍。

御史大夫有两丞，一个是御史丞，是御史大夫之助理。一个是御史中丞，《汉书·百官公卿表》云：“中丞，在殿中兰台，掌图籍秘书，外督部刺史，内领侍御史员十五人，受公卿奏事，举劾按章。”中丞又叫中执法，《汉书·薛宣传》云：“成帝初即位，宣为中丞，执法殿中，外总部刺史。”对刺史和郡国守相所贬退和举荐，泾渭分明，毫无徇私。御史大夫之所以是最高的执法官，就是其所属的御史中丞的职掌所决定的。成帝绥和元年（前8年），改御史大夫为大司空，金印紫绶，禄比丞相。哀帝建平二年（前5年），又恢复御史大夫的官称。元寿二年（前1年），再改为大司空，并改御史中丞为御史长史，御史长史为御史台之主官，而大司空就不是最高的执法官吏了。

御史大夫所领的侍御史15人，皇帝有时可派以特殊任务，如惠帝三年（前192年）派遣御史监三辅，称为监御史。也有特派监军的，称为监军御史。武帝时，曾派遣绣衣直指御史书讨奸猾，治大狱。又有治书御史（皇帝斋戒时，命御史持书）、符玺御史，皆有印绶。这类御史官称，随事而设，废置不定。

御史大夫的属吏还有御史掾，西曹掾、主簿、少史、御史属、柱下令等。

### 九卿

汉承秦制，在中枢机构设列卿，分别主管一部分事务。《西汉会要·职官一》引刘熙释云：“汉置十二卿：一曰太常，二曰太仆，三曰卫尉，四曰光禄勋，五曰宗正，六曰执金吾，七曰大司农，八曰少府，九曰大鸿胪，十曰廷尉，十一曰大长秋，十二曰将作大匠。”刘熙认为汉有十二卿，但据《汉书·百官公卿表》所列，自太常至执金吾计十卿，秩皆中二千石，丞皆千石。又《汉书·何武传》及《朱博传》都有九卿的说法。对于这个问题，韦昭辨云：“汉正卿九：一曰太常，二曰光禄，三曰卫尉，四曰太仆，五曰廷尉，



六曰鸿胪，七曰宗正，八曰司农，九曰少府，是为九卿。执金吾为本故中尉，掌徼巡宫外，司执奸邪，至武帝更执金吾为外卿，不在九卿之列。大匠，次金吾。长秋，自皇后宫，非天子卿员。”自韦昭辨析之后，便有正卿、外卿的提法。九卿之说，源于周代，但汉代的所谓九卿，既不是从职掌上区分，也不是从禄秩上区分，只是沿袭古称而已，并无实际意义。

汉代的九卿，属于行政性质的实在只有管刑狱的廷尉，管招待外宾的大鸿胪，管国家财务的大司农。其他都以皇室的礼乐、车马、宗族、侍卫为主要职务。所以宫廷服务的性质在汉代的官制中是非常突出的。九卿职掌如下：

一、太常，《汉书·百官公卿表》云：“奉常，秦官，掌宗庙礼仪，有丞。景帝中六年（前144年）更名太常。”颜师古说：“太常，王者旌旗也。王有大事则建以行，礼官主奉持之，故曰奉常也。后改曰太常，尊大之义也。”据《汉书·叔孙通传》载，汉七年（前200年）高帝命叔孙通制定朝仪礼乐。叔孙通受命召集了30人共同编排了一个十分隆重的朝礼仪式，并在长乐宫做了一次相当成功的彩排。高祖看了，觉得这样才能正君臣之礼，十分高兴，便拜叔孙通为奉常，赐金五百斤。可见太常在汉代即是掌宗庙祭祀与礼仪。王莽时曾改为秩宗。其属官据《百官表》载有“太乐、太祝、太宰、太史、太卜、太医六令丞，又均官、都水两长丞，又诸庙寝园食官令长丞，有靡太宰，太祝令丞，五畴各一尉。”太丞令、丞，掌伎乐，国家有祭祀，请奏乐。太祝令丞，掌读祝文及迎送神。太宰令丞，掌宰牲及饌具。太史令丞，掌天时星历。太卜令丞，掌卜筮。太医令丞，掌巫医。令秩皆六百石。景帝中六年（前144年）更名太祝为祠祀，武帝太初元年（前104年）改称庙祀，初置太卜。

太常机构庞杂，其属吏掾史有：太常掾、太常掌故、太史掌故、史书令史、待诏、大典星、治历、望气、望气佐、高庙仆射、庙郎、寝郎、园郎、礼官大夫、曲台署长、写书官等，吏员多至二千人。

博士也隶属太常，《汉书·百官公卿表》云：“博士，秦官，掌通古今，秩比六百石，员多至数十人。”又据《史记·循吏列传》载，公仪休为鲁博士。《汉书·贾山传》载，贾山祖父祛，曾任魏王博士弟子。可见博士这一官称六国时就已经有了。初期的博士掌管望气迎神和卜筮诸事。至武帝建元五年（前186年）立五经博士，专以讲授经学，宣帝黄龙元年（前49年）员额增至12人。博士的考试也归太常主持。武帝元光五年（前130年），诏征贤良文学，菑川推荐公孙弘。太常奏弘第居下，武帝擢弘为第一。

二、光禄勋，《汉书·百官公卿表》云：“郎中令，秦官，掌宫殿掖门户，有丞。武帝太初元年（前104年）更名光禄勋。”王莽改名司中。秩中二千石。有丞一人，秩千石。高帝时，审食其当过郎中令，其属官有大夫、郎、谒者，皆沿秦制。此外，还有期门、羽林，都是光禄勋的属官。

大夫，《汉书·百官公卿表》云：“大夫掌论议，有太中大夫、中大夫、谏大夫，皆无员，多至数十人。”这些都是属于参谋顾问之官，初由武士任职，后才改用文学之臣。谏大夫原为秦官，汉初废，至武帝元狩五年复置，秩比八百石。太初元年更名中大夫为光禄大夫，秩比二千石。太中大夫秩比千石如故。当时朝政多下公卿、大夫、博士议论，法令政策也多由此作出。贾谊、晁错、董仲舒、主父偃都曾任过大夫。

郎，《汉书·百官公卿表》云：“郎掌守门户，出充车骑，有议郎、中郎、侍郎、郎中，皆无员，多至千人。议郎、中郎秩比六百石，侍郎比四百

石，郎中比三百石。中郎有五官、左、右三将，秩皆比二千石。郎中有车、户、骑三将，秩皆比千石。”除议郎外，皆主执戟宿卫。中郎三将分统三署诸郎。又有虎贲中郎将，羽林中郎将、分统虎贲、羽林诸郎。羽林有令、丞。

郎的属官还有：外郎，也称散郎或郎署长，冯唐曾任其职。车郎，主管车辆。辇郎、户卫、骑郎将、郎中骑千人等。所以郎官的数量相当多。凡在殿中为郎，常递补长吏。《汉书·董仲舒传》说：“长吏多出于郎中、中郎。”所以郎为士人作官为宦的一个阶梯。

谒者，《汉书·百官公卿表》云：“谒者掌宾赞受事，员七十人，秩比六百石，有仆射，秩比千石。”《汉书·周勃传》云：“（滕公）乃奉天子法驾，迎皇帝代邸，报曰：‘宫谨除。’皇帝入未央宫，有谒者十人持戟卫端门。曰：‘天子在也，足下何为者？’不得入。太尉往喻，乃引兵去，皇帝遂入。”可见谒者除掌传达，接待宾客外，还是宫廷的守卫。有时还受临时差遣，《汉书·朱博传》载，哀帝诏“假谒者节召丞相诣廷尉诏狱。”

期门，掌执兵送从，武帝建元三年（前138年）初置，多至千人，有仆射，秩比千石。平帝元始元年（公元1年），更名虎贲郎，置中郎将，秩比二千石。属官有给事期门。

羽林，也掌送从，位仅次于期门，武帝太初元年（前104年）初置，名为建章营骑，后改名羽林骑。又把从军死事者的子孙养在羽林，进行训练，号称羽林孤儿。羽林有令丞。宣帝令中郎将、骑都尉监督羽林，秩比二千石。属官有羽林黄头郎。

仆射，秦官，侍中、尚书、博士、郎皆有设置。《汉书·百官公卿表》云：“古者重武官，有主射以督课之，军屯吏、骑、宰、永巷宫人皆有，取其领事之号。”孟康注：“皆有仆射，随所领之事以为号也。若军屯吏则曰军屯仆射，永巷则曰永巷仆射。”

三、卫尉，《汉书·百官公卿表》云：“卫尉，秦官，掌宫门卫屯兵，有丞。景帝初更名大夫令，后元元年（前143年）复为卫尉。”卫尉秩中二千石；设丞一人，秩千石。武帝时李广为未央卫尉，程不识为长乐卫尉。宣帝时范明友为未央卫尉，邓广汉为长乐卫尉。西汉只有未央宫常设卫尉，其他如长乐、建章、甘泉等宫则不常置。故《百官公卿表》所列仅未央宫之卫尉，其他宫则缺。属官有公车司马令、丞，掌守司马门，凡天下奏事，四方贡献和征召均总领之。卫士令丞，掌守卫护从。旅賁令丞，专供奔走之役。令秩六百石。又诸屯卫侯，司马二十二官员皆在其属下。

四、太仆，《汉书·百官公卿表》云：“太仆，秦官，掌舆马，有两丞。”王莽改名太御。秩中二千石。高帝时，夏侯婴当过太仆。丞秩千石，掌乘舆并主马政，有牧师诸苑三十六所，分置北边、西边，分养马三十万头。景帝与武帝时为伐匈奴，大量饲养马匹，天下马匹往来长安者，经常数以万计。

中太仆，掌皇太后舆马，不常置。

农官，据《汉书·食货志》记载，武帝时水衡少府，太仆，大农各置农官，专司耕种官田。

此外，还有骏马监、平乐监、移中监、厩司御和家车吏（掌汉王之家车，非军国所用。）

五、廷尉，《汉书·百官公卿表》云：“廷尉，秦官，掌刑辟，有正、左、右监，秩皆千石。景帝中元六年（前144年）更名大理，武帝建元四年（前137年）复为廷尉。宣帝地节三年初置左右平，秩皆六百石。哀帝元寿

二年（前1年）復为大理。王莽改曰作士。”应劭注：“听狱必质诸朝廷，与众共之，兵狱同制，故称廷尉。“秩中二千石，为最高司法官。朝廷每有大狱，皆由廷尉审理，又有“杂治”之法，相当于后代的会审。《汉书·刑法志》载：“高皇帝七年，制诏御史：‘狱之疑者，吏或不敢决，有罪者久而不论，无罪者久系不决。自今以来，县道官狱疑者，各谏所属二千石官，二千石官以其罪名当报之。所不能决者，皆移廷尉，廷尉亦当报之。廷尉所不能决，谨具为奏，傅所当比律令以闻。’上恩如此，吏犹不能奉宣。”这段记载说明了廷尉是审判全国疑难案件的最高机构，除个别特难案件上报皇帝裁决外，有终审裁判权。

属吏有：廷尉史、奏曹掾、奏谏掾、从史、廷尉文学卒史、书佐等。

六、大鸿胪，《汉书·百官公卿表》云：“典客，秦官，掌诸归义蛮夷，有丞。景帝中六年（前144年）更名大行令，武帝太初元年（前104年）更名大鸿胪。”秩中二千石，丞秩千石。掌诸王列侯与内附部族之封拜、朝聘、宴飨、郊迎之礼仪。又接待地方上计诸吏。属官有行人令、丞，译官令、丞，别火（狱官）令、丞及郡邸长丞。武帝太初元年改行人为大行令，初置别火。王莽改大鸿胪为典乐。最初置郡国邸属少府，继而属中尉，最后属大鸿胪。

典属国，《汉书·百官公卿表》云：“典属国，秦官，掌蛮夷降者。”秩二千石，置都尉、丞、侯、千人。凡边疆各族降服于汉，仍保存其国号者，称为属国。由典属国掌管其事。苏武从匈奴回汉后曾任此职。武帝元狩三年匈奴昆邪王降，设置五个属国以处之。宣帝神爵二年（前51年）为降羌置金城属国，王凤三年（前55年）置西河、北地属国，处理匈奴降者之政事。据《汉书·地理志》载：安定属国都尉治三水；天水属国都尉治勇士；上郡属国都尉治龟兹；西河属国都尉治美稷；五原属国都尉治蒲泽。此外又有张掖属国都尉、居延属国都尉，成帝河平元年（前28年）省典属国，并入大鸿胪。属官有九泽令，主客，大鸿胪文学，大行治礼，大行卒史等。

七、宗正，《汉书·百官公卿表》云：“宗正，秦官，掌亲属，有丞。平帝元始四年（公元4年）更名宗伯……王莽并其官于秩宗。”秩中二千石，丞一人，秩千石。掌序录王国適庶六次，及诸宗室亲属远近，郡国岁因计上宗室名籍。若有犯法当髡者，先上宗正，由宗正上报后执行。属官有都司空令丞、内官长丞。都司空令丞，掌治宗室罪人；内官长丞，《汉书·律历志》云：“主分寸尺丈引，所以度长短也。”诸公主家令、门尉皆属之。最初内官属于少府，继而属于主爵，后来才归宗正。平帝元始五年（公元5年），诏郡国置宗师，掌皇室宗族之散居郡国者，考察不从教令与有冤失职者，上之宗正。吏员有主傅、主府、舍人等。

八、大司农，《汉书·百官公卿表》云：“治粟内史，秦官，掌谷货，有两丞。景帝后元元年（前143年）更名大农令，武帝太初元年（前104年）更名大司农……王莽改大司农曰羲和，后更为纳言。”秩中二千石。两丞秩千石。掌谷货，是主管财政之官。凡各地田租口赋之收入、盐酒专卖、鼓铸的统制、平准、均输与漕运的管理，以及各地物产的调度，国家的开支等，均由大司农掌管。据《汉书·食货志下》载，武帝元狩中，桑弘羊曾任大司农中丞，管会计之事。在桑弘羊任职期间，提请置大司农部丞数十人，分部主郡国，均输盐酒事。平帝元年（公元1年）置大司农部丞13人，各主一州，劝课农桑。王莽时置部丞6人，分掌州农桑事。属官有太仓，均输、平准、都内，籍田五令、丞，斡官、铁市两长丞，又郡国诸仓农监、都水共65名官

长，丞都为其属下。驩粟都尉，武帝时掌军中财政，不常置。其他吏员有大司农史，大司农斗食属、治粟都尉（《食货志》载，桑弘羊为治粟都尉、领大司农，尽斡天下盐铁），农官（《食货志》载，武帝水衡少府、太农、太仆，各置农官。）稻田使者，榷酤官（昭帝始元六年罢）等。

九、少府，《汉书·百官公卿表》云：“少府，秦官，掌山海地泽之税，以给供养，有六丞……王莽改少府曰共工。”秩中二千石，丞千石。凡皇帝衣食起居，医药供奉，园林游兴，器物制作，皆归少府所领。其属官甚多，据《百官公卿表》载有“尚书、符节、太医、太官、阳官、导官、乐府、若卢、考工室、左戈、居室、甘泉居室、左右司空、东织、西织、东园匠十六官令丞、又胞人，都水、均官三长丞，又上林中十池盐，又中书谒者、黄门、钩盾、尚方、御府、永巷、内者、宦者八官令丞。诸仆射、署长、中黄门皆属焉。”

尚书令、丞，汉承秦制，置“六尚”，即尚书、尚冠、尚衣、尚沐、尚席、尚食（尚食后并入太官）。尚书掌收受章奏，出宣诏命。秦时少府遣吏四人在殿中主发书，称为尚书。依旧例，诸臣上书，都要分写两份，一份作为副封。尚书受书后先拆看副封，若见文意不佳，便不予上奏。御史大夫魏相请废除副封，以防止尚书从中徇私舞弊，欺蒙呈上。对于颁发的诏令，尚书也留有底稿备查。如窦婴自称曾受景帝诏，说“事有不便，可上书天子”。武帝时，婴上奏其事，武帝令尚书查阅存稿，却不见景帝遗诏。大臣上奏，常使尚书读奏，如大将军霍光联名上奏请废昌邑王，使尚书读奏。大臣有罪，也命尚书问状。如元帝怀疑丞相朱博、御史赵玄受傅太后指使，就召赵玄到尚书问状。武帝游宴后廷，用宦者主尚书，改称中书谒者令，成帝时，罢去宦者，再用士人为尚书，尚书之称如故。据《汉旧仪》载，最初以尚书四人分为四曹，常侍尚书主丞相御史事；二千石尚书主刺史二千石事；民曹尚书主席

人上书事；主客尚书主外国事，成帝置五人，设三公曹主断刑狱。

符节令丞，掌虎符竹符。文帝二年（前178年）初与郡守为铜虎符，竹使符。调兵用铜虎符，其余征发用竹使符，各分其半，左与郡守，右在天子。遣使至郡，持半符节勘合以验真伪。符节令丞即司其事。

太医，主皇家医药；太官，主膳食；谒官，主饼饵；导官，主择米；乐府，主宫廷乐律兼采民风；若卢，如淳注：“若卢，官名也。藏兵器”。《品令》载：“若卢郎中二十人，主弩射，《汉仪注》有若卢狱令，主治库兵将相大臣”；考工室，主作器械；右弋，地名；东园匠，主作陵内器物；胞人，即庖人，主掌屠宰诸事；钩盾，主近苑囿；尚方，主作禁器物；御府，主天子衣服。

中书谒者令，宦官。汉初中人有中谒者令。武帝加中谒者令为中书谒者令，置仆射。宣帝时，任中书官弘恭为令，石显为仆射。元帝即位数年，弘恭死，石显代为中书令，专权用事，成帝废其官，从此由宦官专权。《汉书·霍光传》载霍山语：“后上书者益黜，尽奏封事，辄下中书令出取之，不关尚书，益不信任。”可见中书、尚书是两种官。《司马迁传》云：“迁既被刑之后，为中书令，尊宠任职。”这就是武帝加中谒者令为中书谒者令之徵象。

《汉书·萧望之传》云：“望之以为中书政本，宜以贤明之选。”说明中书地位的显要，所以司马迁出狱后任中书令，才称为“尊宠任职”。《佞幸传》云：“尚书百官之本，国家枢机”，尚书即中尚书之略，也就是中书。

黄门令丞，宦者，掌省中宦官。有给事黄门，小黄门，皆以宦官任之。《后汉书·朱晖传》载，朱穆因事进见皇帝，陈述说：“臣闻汉家旧典，置侍中、中常侍各一人，省尚书事。黄门侍郎一人，传发书奏，皆用姓族。”可见西汉黄门侍郎的职掌是传递书奏，并关通禁省内外。给事黄门，黄门侍郎，位在郎将、大夫之下。成帝以孔光子男放为侍郎，给事黄门。哀帝时李寻迁黄门侍郎。

其他吏员还有：尚书郎（西汉原置4人）、尚书御史、给事尚书、尚符玺郎，太医监、侍医、太官献食丞、太官献丞、食监、尚食、尚席、乐府音监、乐府游徼、令史、东织室令史、中书仆射、黄门倡、倡监、马监、黄门驸马（天子驸马在黄门任职者）、狗监、给事狗监、钩盾冗从、尚方待诏、掖庭狱丞、掖庭牛官令、掖庭户卫、少内啬夫、暴室丞、暴室啬夫、农官、中谒者（阉人为之）、中涓（主清洁洒扫之事）、协律都尉、海丞（主海税）、果丞（掌诸果实）等。

执金吾，《汉书·百官公卿表》云：“中尉，秦官。掌徼循京师。有两丞、候、司马、千人。武帝太初元年更名执金吾。”秩中二千石，丞千石。掌京师门内屯兵，为京师巡逻以备盗贼。皇帝出巡则为前导，仪仗威容甚壮。所以刘秀未当皇帝时说：做官当做执金吾。属官有中垒、寺互、武库、都船四令丞。都船、武库有三丞，中垒两尉。都船狱令，掌治水。寺互最初属于少府，继而属主爵，最后属执金吾（中尉）。

将作大匠，《汉书·百官公卿表》云：“将作少府，秦官，掌治宫室，有两丞，左、右中候。景帝中六年更名将作大匠。”秩二千石，丞秩六百石。主治宫室、宗庙、陵园、土木之事、属官有石库、东园主章、左右前后中校七令丞。武帝太初元年（前104年）更名东园主章为木工。成帝阳朔三年（前22年）罢中候及左右前后中校五丞。

水衡都尉，《汉书·百官公卿表》云：“水衡都尉，武帝元鼎二年（前115年）初置，掌上林苑，有五丞。”秩二千石，应劭曰：“古山林之官曰衡，掌诸池苑，故称水衡。”师古注：“衡，平也，主平其税入”。《汉书·食货志》载，自从杨可告缙打击富商大贾，取得大量财物，充溢上林苑以后，就以水衡主管上林苑。此后水衡的职掌甚广，不单是山林之官了。《汉书·龚遂传》说：“水衡典上林禁苑，供张宫馆，为宗庙取牲，官职相近。”属官有上林、均输、御羞、禁圃、辑濯、锤官、技巧、六厩、辨铜九官令丞。御羞，地名，在长安城南御宿川，其土肥沃，多出可供进贡的御物，故设官主之。羞，与宿字声近，《扬雄传》作“御宿”；辑濯，即揖濯，主行船；锤官，主铸钱；六厩，《汉旧仪》云：“天子六厩，未央、承华、騶、骑马、辂、大厩也，马皆万匹。”别设技巧之徒主六厩。此外又有衡官，水司空，都水，农仓等均属之。上林有八丞十二尉，均输四丞，御羞两丞，都水三丞，禁圃两尉，甘泉上林四丞，属官还有虎圈啬夫，辑濯士（主用辑及濯行船），农官，领护三辅都水。成帝建始二年（前31年），废技巧、六厩官。王莽改水衡都尉为予虞。

## 官官

詹事，《汉书·百官公卿表》云：“詹事，秦官，掌皇后、太子家，有丞。”秩二千石。师古注：“皇后、太子家各置詹事，随其所在以名官。”

如长信宫詹事称长信詹事。属官有太子率更（掌知漏刻）；家令丞（太子称家，故曰家令。太子家令秩八百石）；仆、中盾（主周卫徼道，秩四百石）、卫率（主门卫，秩千石）、厨廐长丞（掌膳食，廐马诸事）。

皇后之官有中长秋、私府（主财物）、永巷、仓、廐、祠祀、食官令长丞及诸宦官。成帝鸿嘉三年（前18年），除皇后詹事，并属大长秋。

长信詹事，秩中二千石，掌皇太后宫。景帝中六年（前144年）更名长信少府，平帝元始四年（公元4年）更名长乐少府。此后凡有太后，均置少府。诸公主家令隶属宗正。

大长秋，《汉书·百官公卿表》云：“将行，秦官，景帝中六年更名大长秋，或用中人，或用士人。”是皇后宫官，秩二千石。中人，即阉人，就是宦官。因是后宫官员故用阉人，偶用士人。

太子太傅、少傅，《汉书·百官公卿表》云：“太子太傅、少傅，古官”，秩二千石。属官有太子门大夫5人，秩六百石；庶子5人，秩六百石；洗马16人，秩比六百石；舍人、太子中庶子、太子御骖乘、护太子家等。

黄门侍郎，秦官，汉代沿袭，无常员。《初学记》引董巴《汉书》曰：“禁门曰黄闼，中人主之，故号黄门令矣。然则黄门郎给事于黄闼之内，入侍禁中，故号曰黄门侍郎。”刘向《戒子歆书》云：“今若年少得黄门侍郎，要处也。”可见黄门侍郎地位之显要。李寻、董贤并为黄门侍郎。应劭说：“黄门郎每日暮向青琐门拜，谓之夕郎。”又有给事黄门，扬雄、刘向均任过给事黄门。成帝以孔光子男放为侍郎，给事黄门。

领尚书事，中朝官自大将军以下，至于侍中，常侍，散骑以及光禄勋所属，都是侍卫之臣，当时谓之宿卫。高帝死，陈平畏吕须谗言，固请宿卫。宿卫近在君主左右，故可以免受谗言。因丞相权势发展，皇帝收其权于近臣，于是尚书权势日增。但尚书权重而位卑，不能与外朝官抗衡，故常以大将军以下诸将领尚书事，以参决政事。例如张安世以车骑将军领尚书事，掌管机要。他以善于保密著称，每参决大政，作出决定后，就称病移居省外，听说有诏令，佯作不知，派吏人去丞相府问明。所以大臣都不知道他参加议政。

“加官”是武帝时期官制改革的要点之一，《汉书·百官公卿表》说：“侍中，左右曹诸吏，散骑中常侍，皆加官。所加或列侯、将军、卿大夫、将、都尉、尚书，大臣、太官令至郎中。亡员，多至数十人。”

侍中，《初学记》云：“古官也，黄帝时风后为侍中，周时号常伯。”秦取古官置侍中之职，为丞相史。丞相史五人来住殿内奏事，故谓之侍中，汉沿秦制，作为加官。得出入禁中。《续汉志》引蔡质《汉仪》说：“侍中旧与中官俱止禁中，武帝时侍中莽何罗挟刃谋逆，由是侍中出禁外，有事乃入，毕即出。”其职掌据《初学记》引《齐职仪》云：“汉侍中掌乘舆服物，下至褻器虎子之属。”当时侍中品类职守不一，大约有三种不同情况：（一）汉初用旧儒德高者任其职，以备切问近对。武帝时以孔安国为侍中，兼掌皇帝唾壶，朝廷以之为荣。因为侍中兼侍候皇帝起居，是皇帝最为亲近的官员，所以时俗称之为“执虎子”。“虎子”就是褻器；（二）当时权贵子弟及幸臣以侍中为荣，纷纷争任其职。有的还在父母怀抱就授受这种宠位。如贵戚子弟有张辟强年十五，霍光年十八，金日之子金赏、金建年八、九均受其职，与昭帝略同年，共卧起。洛阳贾人子桑弘羊年十三为侍中，日夕与皇帝嬉戏。高帝时的籍孺、惠帝时的闾孺，文帝时的邓通、哀帝时的董贤都任过侍中，西汉无常员，有多至10人的。

左右曹，《汉官仪》云：“左右曹受尚书事。”沈约《宋书》云：“汉使左右曹诸吏分堂，尚书奏事。”因为尚书是在皇帝左右处理文书的官员，左右曹实际上就是分科办事的尚书。

诸吏则是受特别委任察举不法的官吏，职如御史中丞，武帝初置。孔光为尚书令，周密谨慎，未尝有过，故特加诸吏官。元帝时，太子少傅周堪为诸吏、光禄大夫。

散骑常侍，本二官，皆秦置。《汉官仪》云：“秦置散骑，又置中常侍。”散骑，骑从乘舆车后，献可替否。中常侍得出入禁中，常侍左右。汉因秦制，兼用士人，无常员。元帝时，刘向累迁散骑常侍，与萧固大儒同侍左右。

给事中，《汉官仪》云：“给事中，秦官也，汉代沿袭，无常员，皆为加官。”给事中就是在内廷行走的意思。《初学记》引《汉仪注》云：“上朝谒，平尚书奏事，以有事殿内，故曰给事中。”大夫、博士、议郎兼加之。掌顾问应对，位次中常侍。如孔光迁诸吏、光禄大夫、给事中领尚书事。大臣若加有这些名号，就以一身兼中朝外朝两重身分。

西汉中央主要职官职掌禄秩简表

部门	沿秦	汉改置	职 掌	禄 秩	备 注
三太	太师		辅佐皇帝	金印紫绶	位在三公之上，不常置
	太傅		同上	同上	同上
	太保		同上	同上	同上
三公	丞相（相国）	大司徒	总理庶政，辅佐皇帝	金印紫绶万石	汉高帝时置一丞相，高祖十一年更名为“相国”，哀帝时改为“大司徒”
	太尉	大司马	掌全国军政	金印紫绶万石	武帝建元二年，省去太尉，后又置大司马，冠以将军之号
	御史大夫	大司空	掌论议及纠察诸事	银印青绶万石（上卿）	成帝时改为“大司空”，哀帝时又复置，后又改为“大司空”

官	詹事		掌皇帝太子家事	二千石	成帝鸿嘉三年省詹事官,并置大长秋
		长信詹事长 信少府长乐 少府	掌皇帝后宫诸事	二千石	长信詹事,景帝中六年更名长信少府,平帝元始四年更名长乐少府
	将行	大长秋	皇后卿	二千石	景帝中六年更名“大长秋”或用中人,或用士人
	太子大傅,太子少傅		掌教太子	二千石	属官有太子门大夫、庶子、洗马、舍人
军		大将军			武帝初为卫青而设。有时位在“公”之上
		骠骑将军	掌兵及征伐之事		不常设
		车骑将军	同上		同上
		卫将军	同上		同上
	前后左右军		同上		同上
官		列将军	同上		同上

### 第三节地方官制

汉代的地方行政区域包括两方面：一是普遍实行郡县制；二是于郡县之外又有诸侯王国的封建。这种郡县制与分封制同时并行，犬牙交错，可以起到互相制约作用，史称郡国制。这是西汉地方官制特异于前代之处。

#### 一、郡县制

汉代地方制度沿袭秦之定制，以郡统县。郡的组织与中央相应：郡守相当于丞相，郡尉（都尉）相当于太尉；监御史相当于御史大夫。这些郡官分掌一郡的政、军、监察之权。负责一郡行政的是郡守，郡守也称太守，《汉书·百官公卿表》云：“郡守，秦官……景帝中二年，更名太守。”郡守或太守的任务，《通典·职官典》云：“掌治民、进贤、劝功、决狱、检奸。”以及所治郡内的一切地方行政，在郡守之下设郡丞或长史为助理。

西汉对郡守的人选特别重视，宣帝每拜刺史守相，必亲自召见，听其言，察其行，力戒名实不相符者。他说：“庶民所以安其田里，而亡叹息愁恨之



心者，其唯良二千石乎。”对于政绩优异的郡守，必晋级赐金。《汉书·黄霸传》就记载了汉宣帝对黄霸的奖赏：

擢霸为扬州刺史。三岁，宣帝下诏曰：“制诏御史：其以贤良高第扬州刺史霸为颍川太守，秩比二千石，居官赐车盖，特高一丈，别驾、主簿车，缁（丹黄色）油屏泥（在车前有障泥的装饰）于轼前，以章（彰明）有德。黄霸晋升颍川太守后，为政清明，大得吏民之心，三年之内，户口骤增，政绩为天下第一，再次擢为京兆尹，秩二千石。后因获罪，又贬为颍川太守，秩降为八百石，前后八年，郡中大治，赐爵关内侯并黄金百斤，增秩为中二千石。又如朱邑为北海太守，以政绩第一调入中央为大司农，成为九卿之一。

郡守上受天子的委命，剖符为据（虎符，竹使符，各执其半），下行使刑赏及任命官吏之权力。可以自置属吏。所置掾、属仅限于本郡人士（县令、县长得由朝廷任命，太守无权直接任免，但有推荐和建议权）。郡守的属吏分为阁下和诸曹两部分。阁下为郡守治事居息之所，诸曹为郡守府分曹办事之所。共有书佐十人掌文书。郡的掾属有别驾、主簿功曹、议曹、贼曹掾（主刑罚）、决曹掾（《汉旧仪》载：“决曹主罪法事”）、贼捕掾、五官掾、门下掾、门下督、郡掾祭酒、郡文学、郡文学史、郡文学卒史、学经师、宗师、舍人、史、从史、诸曹史、右曹掾史、太守卒史、《五经》百石卒史、直符史、狱史、狱小吏、小史、督邮、督邮掾、督邮书掾、都吏、少府（郡掌财之府、以供郡守）、守属、给事太守府、司空（主作役官）等。

都尉，秦名郡尉。《汉书·百官公卿表》云：“郡尉，秦官，掌佐守典武职甲卒，秩比二千石，有丞，秩皆六百石。景帝中二年更名都尉。”内地郡只有一个都尉。边郡分置部都尉（如东部尉、中部尉、西部尉、南部尉、北部尉）。大约都是守在边塞上。都尉之下有侯、千人、司马等职，各有治所。在边郡塞上为了抵御外敌之犯，有一系列防备设施，如亭障、烽燧等。

《汉书·匈奴传》说：从光禄塞出五原筑城障，列亭至卢朐。又说，雁门尉史巡察边塞，见寇即入守亭障。《汉书·西域传》也说：武帝通大宛诸国，使者相望于道，于是汉列亭障至玉门。这些都说明当时边郡均有防备设施。汉律规定，凡是近塞之地，皆置尉，百里设尉一人，士史、尉史各二人，以巡行边塞，郡都尉与郡守分治军民，开府置吏如郡守府，也分阁下、诸曹。阁下有掾、卒史、属、书佐等，诸曹有功曹等。此外又有关都尉（秦官），在屯田区设农都尉，在殖民地区设属国都尉，均为武帝时设置。还有宜禾都尉，护漕都尉等。

郡之下是县，县分为两级，万户以上的县，其长官称令，万户以下称长。《汉书·百官公卿表》云：“县令、长，皆秦官，掌治其县。万户以上为令，秩千石至六百石。减万户为长，秩五百石至三百石。皆有丞、尉，秩四百石至二百石，是为长吏。百石以下有斗食、佐史之秩，是为少吏。”秦时全国设县，少数部族地区则置道。汉代列侯所食的县称为国。皇太后、皇后、公主所食之地称为邑，同时保存了秦代的道。平帝时，全国有县、道、国、邑共1,587个。武帝时改列侯所食县的令长为相。王莽改制，县令、长改名县宰。

县令、长有丞一人，管文书，谷仓和监狱。县尉，大县二人，小县一人，掌治安、捕盗贼。都算是县的“长吏”。县的佐吏除县丞、县尉由朝廷任命

外，其他诸曹掾、属的设置大致和郡的掾属差不多，皆由令长任命，掾史多少各县不尽相同。

郡县府中的组织都相当庞大，因为汉代的地方人士都须服务于本地方，即充当郡县吏。郡县吏的优秀者由长官向中央推荐而任中央官职务。

县以下的最低级行政机构是乡，《汉书·百官公卿表》载：“大率十里一亭，亭有长。十亭一乡，乡有三老，有秩、嗇夫、游徼。三老掌教化，嗇夫掌诉讼，收赋税。游徼循禁贼盗。县大率方百里，其民稠则减，稀则旷，乡、亭亦如之，皆秦制也。”一乡有五千户以上的，由郡派一名有秩，五千户以下的，由县派一名嗇夫。民户聚居的地方称为里，各里居住的户口多少各不相同。每里设里正一人，掌一里百家诸事，里有围墙，设监门。里之下，十家为什，五家为伍，相互检查，监督。汉平帝时，全国有乡6,622个。乡是地方行政基层组织，凡是徭役的分担，赋税的缴纳，驿递的差次等等，都是以乡为基层计算单位。

汉高祖二年，令举民年五十以上，有修行，能率众为善者，置为三老，每乡一人。再选择乡三老一人为县三老，县令、丞、尉向其求教，共商政事。这些人可免除徭役。汉代为了倡导忠孝节义的封建道德，特别重视三老制度，东汉时甚至有郡三老及国三老的设置。凡是有益于社会风化，为民法范者，皆旌表其门，所以三老实际负有社会教育的责任。文帝十二年诏曰：“孝悌，天下之大顺也。力田，为生民之本也。三老，众民之师也……其遣谒者劳赐三老孝悌者帛，人五匹，孝悌力田二匹。”武帝时，还是依例赏赐。如果对地方教化不善，则责三老失职，汉武帝就曾派遣司马相如晓谕巴蜀，责备三老没有尽教诲之责。韩延寿为左冯翊时，有兄弟争讼田产，延寿认为事在教化不行，责在自身，便称病不听事，下属的县令、丞、三老、嗇夫，也都自系待罪。

有秩和嗇夫的职责相同。掌平讼之曲直，定徭役之轻重以及田租，口赋、市税的多少。所以，政刑的优劣，赋役是否公平合理，就可以看出有秩、嗇夫的邪正。如能秉公办事，守正不阿，受到人民拥戴的，往往破格提拔，甚至官至九卿、郡守。例如朱邑，少时为舒桐乡嗇夫，治事廉平不阿，深受人民敬重，迁补为太守卒史，后来擢至大司农（九卿）。死后归葬故乡，民为之起冢立祠，四时祭祀。张敞以乡有秩补太守卒史，后官至京兆尹。游徼掌巡察逐捕盗贼。亭长、亭侯，主侦察收捕盗贼。县尉、游徼、亭长皆习武事，带剑佩刀，持盾披甲。

## 二、诸侯王国

与郡县制同时并行的有王国制（分封制），直属于汉王朝的为郡，封王的地区则为国。西汉初年，有异姓王国七个。刘邦即帝位后，以次翦灭异姓诸王，并与大臣刑白马作誓：“非刘氏而王者，天下共击之。”并规定非功不得侯。乃封同姓子弟为王，有燕、代、齐、赵、梁、楚、吴、淮南、长沙九国。“大者夸州兼郡，连城数十”。他们君国子民，自置官属，招兵买马，截留国赋，甚至“淫荒越法”、“睽孤横逆”，割据一方，依土地之所有而对农民进行剥削，俨然与中央对抗，与周代的诸侯国无异。而当时汉中央仅辖十五个郡。终于造成吴楚七国之乱。诸侯王国的置官与中央相同，《汉书·百官公卿表》云：

诸侯王，高帝初置，金玺绿绶，掌治其国。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。

《通典·职官典》也说：

凡诸侯王……掌治其国……凡诸侯王官，其傅为太傅，相为丞相。又有御史大夫诸卿，皆秩二千石。百官如汉朝。汉朝唯置丞相，其御史大夫，皆自置之。

但是，这种情况并不长久，孝惠元年变更诸侯相国，自丞相至二千石，多由汉朝任命。到景帝时，由于中央政府权力的增长，诸侯王的行政权被剥夺，诸侯王国的一切行政均由中央政府派遣官吏治理。《汉书·百官公卿表》云：

景帝中五年，令诸侯王不得复治国，天子为置吏，改丞相曰相，省御史大夫，廷尉、少府、宗正、博士官，大夫、谒者、郎诸官长丞皆损其员。

到了汉武帝时，减其郎中令秩为千石，改太仆为仆，秩也千石。这时，诸侯所属的一切官吏，皆限制不得自置。至成帝绥和元年（前8年），诸侯王的内史也被裁去，而以相治民。所谓相，与太守无异，当时位在太守之上，秩真二千石。元帝时，令诸侯相位在郡守之下。至此，诸侯王遂无君国子民的实权了。只是衣食租税取其封国之内而已。

由此可见，西汉政府对于诸侯王，并不象周代，把土地人民颁赐给诸侯之后就不管了，而是保留了在诸侯王国之内的行政监督权以至直接行使权。故西汉诸侯王国政府，实际不过是中央政府的一个派出机构，但最初分封的用意，则是为了巩固新的行政占领区。自七国之乱以后，中央政府就令列侯皆勿就国，留居京师，这样诸侯王都变成了一个空头的爵位了。

列侯，高帝八年（前199年），天下平定，开始论功定封。至十二年（前195年），被封为列侯的达143人，《汉书·功臣表》云：

时大城名都民人散亡，户口可得而数裁什二三，是以大侯不过万家，小者五六百户。封爵之誓曰：“使黄河如带，泰山若厉，国以永存，爰及苗裔。”于是申以丹书之信，重以白马之盟，又作十八侯之次位。

十八侯之位次，据颜师古注：“谓萧何、曹参、张敖、周勃、樊哙、郦商、奚涓、夏侯婴、灌婴、傅宽、靳歙、王陵、陈武、王吸、薛欧、周昌、丁复、达，从第一至十八也。”当时侯国居民很少，经文景之世，户口蕃息，大侯至三、四万户，小侯户数也成倍增加。虽然高祖与列侯有“国以永存，爰及苗裔”的盟誓，但因其子弟骄逸，多陷法禁，以至亡国陨身，到了武帝后元时，大多后继无人。汉宣帝录求其子孙，多为人佣工。《汉书·功臣表》云：

功臣子孙，讫于孝武后元之年，靡有子遗，耗矣。故孝宣皇帝愍而录之。乃开庙藏览旧籍，诏令有司求其子孙，咸出庸保之中，并受复除，或加以金帛，用章中兴之德。降及孝成，复加问，稍益衰微，不绝如线。

列侯居国，则受郡守、郡尉的监督。列侯役使国人也有一定限制，不得逾越国界，若违律则削爵治罪。例如绛侯周勃罢相，以列侯就国，河东郡守尉每行县至绛，周勃自畏恐诛，常披甲，令家人持兵以见。又如祝阿侯高成坐役使国人过律，免侯。

刺史是西汉重要的地方官称。秦置御史监郡，汉初不设监御史。惠帝三年（前192年），又遣御史出监三辅，察词讼，令其十月奏事，十二月还监。此后在地方再设置监御史。文帝十三年（前167年），以御史不奉法，又遣丞相史刺察诸郡。武帝元封元年（前110年）便停止派遣御史。五年（前106年）初置刺史，以低级的中央官吏（秩六百石）出外巡察，虽其地位远在郡

守之下，却有纠劾郡守之权。刺史巡察郡国守相以六条诏书为限（六条内容见本章第一节），六条之外不问。刺史所察的官吏只限于黑绶（比六百石以上官吏），至于黄绶（比二百石以上），则不在巡察范围。巡察事件不得超过六条范围，否则，就是越权。刺史巡察的范围，以所部为限，部相当于州，但不是行政区的名称，因为部没有置行政机构。当时全国分十二部（州），派部刺史 12 人，另设司隶校尉一人，督察三辅（京兆尹、左冯翊、右扶风）、三河（河内、河东、河南），共 13 人。每视察所部，先到学宫见诸生，试其诵读之书，询问得失。然后进入行邸，询问垦田多寡，五谷美恶。然后再接见二千石。

刺史行部巡察，若超过六条规定，或自身骄慢越制的便将受到弹劾。例如鲍宣当刺史，丞相司直郭钦弹劾他：举措烦苛，代二千石（郡守）任命官吏、听讼，所察超过诏书六条。行部乘驿传不按规定排场，轻率地驾一马，舍宿乡亭，有失官体，受到众人的非议。因此，鲍宣被免官。

在地方官中还有三辅的设置。所谓“三辅”，即指京兆、左冯翊、右扶风，秩皆中二千石。

周代在京师置内史，秦因其制，景帝二年分置左右内史。武帝太初元年更名右内史为京兆尹。京师为帝王都城，其地自有皇亲国戚、中贵巨官，他们以势相倾，加以宾客大猾为奸为利，横行市井，欺压百姓，人莫敢问，所以三辅都是选择郡国二千石之中政绩优异者入任，如黄霸、张敞（京兆尹）、尹翁归、陈万年（右扶风）、韩延寿（左冯翊），均以郡守政绩优异入补三辅。但三辅之官难以久任，常常是就任数月至一年，就毁伤名誉，以罪过罢官。西汉唯有赵广汉、张敞得以久任。

三辅可以参议朝政，地位与九卿同等。《汉书·张敞传》记载，敞为京兆尹时，朝廷每有大议他都参预，并且“引古今，处便宜，公卿皆服，天子数从之。”三辅若有优异的政绩，可擢为九卿，甚至有位至三公者，如萧望之以左冯翊入为御史大夫，冯野王以左冯翊迁为大鸿胪。若有过，则贬为郡守，如黄霸有过，由京兆尹贬为颍川太守。

汉初置京辅都尉，武帝元鼎四年（前 113 年）更置左右二辅都尉，合称三辅都尉。京辅都尉治长安，左辅都尉治左冯翊高陵，右辅都尉治右扶风郿县。三辅都尉与大郡都尉（十二万户为大郡）自元帝建昭三年（前 36 年）以后皆秩二千石（列郡都尉比二千石）。各置丞一人。三辅丞以及所属掾史皆如列郡。

西汉京师及郡、县官员职掌秩禄简表

沿秦		汉改置		职掌	秩禄	备注
京 畿	内史	三 辅	京兆尹、丞、都尉、尉丞	治内史事，察问出入	京兆尹、左冯翊、右扶风，皆中二千石。都尉	景帝二年分置左右“内史”，武帝改“右内史”为“京兆尹”，“左内史”为“左冯翊”
	主爵中尉		左冯翊、丞，都尉、尉丞	治左地事，察问出入	皆比二千石，丞皆六百石，	
郡 国	郡守	太守		掌治其郡	银印青绶二千石	郡守，景帝中二年，更名太守
	郡丞	郡丞		辅佐太守	铜印黑绶六百石	
	长史	长史		边郡有之，掌兵	六百石	

	郡尉	都尉	掌佐郡守典武职甲卒	比二千石	景帝中二年更名都尉	
		农都尉属国都尉	主屯田殖谷主蛮夷降者	比二千石比二千石	皆武帝初置	
		内史、相	治民如郡太守	二千石	诸侯王国所设之官	
		中尉	掌武职如郡都尉	比二千石		
县	县令		掌治其县	“令”千石至六百石	县、乡官制略仿秦制，稍有增置县	
	县长			“长”五百石至三百石		
	县丞（长史）			辅佐县令，兼主刑狱囚徒		四百石至二百石
	县尉（长史）			掌缉捕武事		同县丞
	计食（少史）佐史（少史）					百石以下

#### 第四节西汉的爵禄制

刘邦在反秦及楚汉战争中，对有功将士封爵，其名称杂用六国旧制。例如上闻，乃周时爵名，《吕氏春秋》曰：“周天子赏魏文侯以上闻。”而刘邦也赐樊哙上闻爵。执帛，乃楚爵名，而曹参自五大夫封执帛，号建成君；执珪，楚爵名，夏侯婴赐执珪。建国以后，袭用秦爵二十等，以赏有功。《汉书·百官公卿表》云：

爵：一级曰公士，二上造，三簪袅，四不更，五大夫，六官大夫，七公大夫，八公乘，九五大夫，十左庶长，十一右庶长，十二左更，十三中更，十四右更，十五少上造，十六大上造，十七驷车庶长，十八大庶长，十九关内侯，二十彻侯。

自一级至四级都是士卒。自五级至九级位比大夫，都是军吏，吏民之爵不得过公乘。自十级左庶长至十八级大庶长，位比九卿，都是军将。因其所将皆庶人更卒，故以庶更为名。十九级、二十级均为列侯，关内侯秦名伦侯，列侯金印紫绶，后因避武帝刘彻讳，改名通侯，吏民得爵有如下途径：

### 一、赐爵

西汉赐爵较秦为宽，凡国家有喜庆之事，均施恩赐爵。如高帝二年，令民立汉社稷，施恩德，赐民爵；汉惠帝即位，赐民爵一级。凡官至中郎、郎中做满六年的，加爵三级，做满四年的加爵二级。外郎满六岁二级，中郎不满一岁一级。宦官尚食赐爵如郎中。太子御骖乘赐爵五大夫，舍人做满五年者加二级；文帝元年立皇太子，赐民爵一级；景帝三年，立皇子为王，赐民爵一级；景帝后三年，皇太子加冠，赐民爵一级；景帝改元，赦天下，赐民爵一级；武帝元鼎四年（前113年），行幸雍，祠五畤，赐民爵一级；宣帝本始元年，凤凰集胶东、千乘，分别赐予吏二千石，诸侯相，下至中都官，宦吏，六百石爵（爵级自左更至五大夫）并赐天下民爵一级、孝者二级；宣帝本始四年（前70年），尊孝武庙为世宗庙，巡狩所幸之郡国，皆立庙，赐民爵一级；成帝河平四年（前25年），匈奴来朝，赦天下徒，赐孝弟力田爵二级，等等，总观西汉一代赐爵达二十次，仅宣帝一朝就达十余次，可见西汉赐爵范围之广、次数之多了。由于赐爵太滥，反不为人所重视。

### 二、鬻爵

由于国家财政亏空，开支困难，西汉政府便令民入粟。纳钱或输奴婢以买爵。例如汉惠帝元年，规定民若有罪，可以交纳相当于三十级爵的价钱，以免死罪。《汉书·食货志》记载晁错对汉文帝劝说：

今募天下入粟县官，得以拜爵，得以除罪。入粟受爵至五大夫以上，乃复一人耳。

文帝从错之言，民入粟六百石者，加上造之爵，输粟四千石者可以为五大夫，万二千石者为大庶长。爵级高低以纳粟多寡为差。景帝时，因上郡以西旱灾，又再修改卖爵令，减价卖爵以招民纳粟。成帝鸿嘉三年（前18年），令吏民入粟买爵以助国家赈赡，价每级千钱。入粟值百万以上的，付其值，加赐爵第十四级右更，若欲为吏者，补三百石吏。为吏入粟者，升迁二等。入粟值在三十万以上者，加赐爵五大夫，原来已是官吏者，升迁二等，民补郎官。

鬻爵固然可以解决财政上的暂时困难，但因爵与军功分离，入粟可以买爵，得爵可以为吏，卖爵之风盛行，价格自然低落。武帝时，因连年征战，无钱可以赏功，于是重定新爵，名曰武功爵，高价出卖。《汉书·食货志》臣瓚注引《茂陵中书》说：

有武功爵：一级曰造士，二级曰闲舆卫，三级曰良造，四级曰元戎士，五级曰官首，六级曰秉铎，七级曰千夫，八级曰乐卿，九级曰执戎，十级曰戾庶长，十一级曰军卫。此武帝所制，以宠军功。

每级标价据《食货志》说：“级十七万，凡直三十余万金。”（一金值万钱，计三十亿钱），凡是买武功爵者，试补吏，得以优先任命，若买七级千夫爵者如同旧爵五大夫，得以免除徭役，若犯罪可减二等量刑。军功爵最高只能买到第八级乐卿。

人民之所以要入粟买爵，是因为拜爵可以享受如下特殊待遇：

第一，可以食封邑或免除赋税徭役。《汉书·高帝纪》载，汉五年（前202年）高帝即皇帝位，大赦天下，下诏曰：

军吏卒会赦，其亡罪而亡爵及不满大夫者，皆赐爵为大夫。故大夫以上赐爵各一级，其七大夫以上，皆令食邑，非七大夫以下，皆复其身及户，勿事。

所谓“复其身及户，勿事”，就是免除其身家的赋税和徭役。但是这个规定并未能全部实现，所以又下诏曰：

七大夫、公乘以上，皆高爵也，诸侯子及从军归者，其多高爵，吾数召吏先与田宅，及所当求于吏者，亟与。

这说明七大夫公乘以上的爵位皆可以得到田宅和相应的待遇。

第二，对有爵者，还有减刑的规定。惠帝即位，诏令五大夫以上应当械系以防逃走，但不送监狱，仅置于吏所。上造以上当处刑的，皆减刑。凡应为城旦（筑城劳役）的，和罚作舂米劳役的，可改为在宗庙为鬼薪（拾薪）和白粲（择米）。

第三，凡试用为吏者，可以优先任命为官吏。公乘以上可以戴刘氏冠。

因此武帝时，民多买爵至五大夫、千夫，以避徭役。但因当时征战频繁，政府所能调发的士卒很少。于是乃命五大夫、千夫为吏，不愿为吏者出马。元朔六年（前123年）克匈奴，有爵的人想要卖爵的，已经无人肯买了。这是因为新爵和旧爵均已成为空衔，无实惠可得了。新颁布的武功爵到武帝之世，也就废弃了。

### 三、秩禄

汉初因袭秦制，以石数为秩名。石（d4n），表示年俸若干石谷粟，每石为一百二十斤。秦汉官吏无品级，以若干石表示官级的大小。汉的秩禄可分为四大等级：（一）比二千石以上，（二）比六百石以上，（三）比二百石以上，（四）比二百石以下。三公万石（谷月三百五十斛），不在秩级之内，比二千石以上有中二千石，中是满的意思，月谷一百八十斛。每斛十斗，其重量为一石，即一百二十斤。斛是容量的表示，石是一斛的重量。所以石和斛常互用。所不同的是石称秩级，而斛称俸禄之数。其二千石者月谷一百五十斛，二千石者月谷一百二十斛，比二千石者月谷百斛。比六百石以上有千石者月谷九十斛，比千石者月谷八十斛，六百石者，月谷七十斛。比六百石者，月谷六十斛。旧有八百石秩、比八百石秩，成帝阳朔二年（前23年）除去。比二百石以上有四百石者月谷五十斛，比四百石者月谷四十五斛，三百石者月谷四十斛，比三百石者月谷三十七斛，二百石者月谷三十斛，比二百石者月谷二十七斛。旧有五百石，阳朔二年除去。百石者月谷十六斛，不及百石者为斗食，月谷十一斛，佐吏月谷八斛。

西汉官俸虽以斛分秩级，但并不是发给粮食，所谓若干斛是一个虚数，

其实是以钱代替谷禄的，而官吏之食粮则取诸公仓，故有廩食（国家供给口粮）太官之称。

西汉的秩级随官员政绩的优劣和迁转而不断改变，如初任命为守官（即试用官），试用一年，不得领全俸。如黄霸守京兆尹，为二千石，一年转为正式官吏，则改为中二千石。当他犯罪被贬为颍川太守时，秩降为八百石，而太守秩为二千石，后因政绩第一，又增秩为中二千石。又如汲黯守南阳，秩二千石，因其为政清明，考绩优异，增秩真二千石。

附表一：秦汉二十级爵表

级别	爵号	说明
一	公士	言有爵命，异于士卒，故称公士
二	上造	造，成也，言有成命于上
三	簪袅	以组带马曰袅，簪袅者，言以袅装饰马匹
四	不更	言不豫更卒之事
五	大夫	位列从大夫
六	官大夫	
七	公大夫	加官，公者示稍尊
八	公乘	言其得乘公家之车
九	五大夫	大夫之尊
十	左庶长	
十一	右庶长	庶长，言为众列之长
十二	左更	
十三	中更	
十四	右更	更言主领更卒，役使其部下
十五	少上造	
十六	大上造	意即主上造之士
十七	驷车庶长	言乘驷马之车而为众之长
十八	大庶长	指地位之更尊
十九	关内侯	言有侯号而居京畿、无国邑
二十	彻侯	言其爵位上通於天子（汉武帝后因避讳改称“通侯”）

注：本表据《汉书·百官公卿表》制，“说明”所引内容，据颜师古所注，文字略有变动。

附表二：两汉官秩俸给简表

秩禄	俸额	说明
万石	西汉月各 350 斛谷	“三太”、“三公”号万石。金印紫绶
中二千石	西汉月各 180 斛谷	“中”：满之意
真二千石	西汉月各 150 斛谷	
二千石	西汉月各 120 斛谷	
比二千石	西汉月各 100 斛谷	以上银印青绶



千石	西汉月各 90 斛谷，东汉 80 斛	
比千石	西汉月各 80 斛谷	东汉无此秩。西汉原有八百石，比八百石，成帝时废去
六百石	西汉月各 70 斛谷	
比六百石	西汉月各 60 斛谷，东汉为 50 斛	以上铜印黑绶
四百石	西汉月各 50 斛谷，东汉为 40 斛	
比四百石	西汉月各 45 斛谷，东汉为 40 斛	
三百石	西汉月各 40 斛谷	
比三百石	西汉月各 37 斛谷	
二百石	西汉月各 30 斛谷	
比二百石	东汉月各 27 斛谷	比二百石为东汉新增。以上铜印黄绶
一百石	西汉月各 16 斛谷	
斗食	西汉月各 11 斛谷	
佐史	西汉月各 8 斛谷	

## 第五节 西汉的选官制

在我国历史上，剥削阶级的国家选拔官吏，是从战国时期开始的，春秋以前，是贵族世卿政治，作卿、大夫的都是世袭的贵族。

战国时，贵族世袭制度逐渐破坏。这个变化是由于社会经济的发展，国家政治机构和行政区域的扩大，也由于贵族们的养尊处优，渐渐失去管理政治的能力，贵族卿大夫的职务逐渐由他们的家臣来担任。封建统治阶级为了调节他们内部的关系，逐渐打破了各级官吏的世袭制度，而采用选拔制度。商鞅在秦国变法，比较彻底地把这个变化巩固下来。从此，中央政府和地方政府的官吏，都任用有才能的人。

西汉选拔官吏，大致可分为文学和吏道两种，《通考·选举考九》云：

今按西都公卿大夫，或出于文学，或出于吏道，亦由上之人，并开二途以取人，未尝自为抑扬，偏有轻重，故下之人随以进身。

汉十一年（前 196 年），高帝首次下求贤诏：“贤士大夫，有肯从我游者，吾能尊显之。”诏令布告天下，并谕公卿大夫、诸王、郡守秉公荐举，其荐举科目主要有如下几种：

### 一、明经（通晓经术）

平帝元始五年（公元 5 年）召天下通知逸经、古记、天文、历算、钟律、小学、史篇、方术、本草及以《五经》、《论语》、《孝经》、《尔雅》教授的人，所在郡国用专车送到京师。令下之后，全国送上数千人。例如召信臣以明经甲科为郎，平当、孔安国、贡禹、夏侯胜、张禹均以明经为博士；眶弘、翟方进以明经为议郎。

### 二、明法（通晓法令）

汉初，还来不及制定一套选官制度。十一年，高祖下诏：“其有明法者，御史中执法，下郡守，必身劝勉，遣诣丞相府，署其行、义及年，有其人而不言者，免官。”令下之后，所在都国纷纷荐举，郑崇之父郑宾以明律令被征召为御史，薛宣以明习文法而诏补御史中丞。

### 三、博士

西汉不少中央官和地方官是通过博士一途选拔任用的。所以博士科，在西汉有相当重要的位置。“博士”一词，首见于战国初期，是指博学通达之人，所以又称为“通士”或“达士”。当时仅是对学者的泛称，尚未置官。到了战国后期，齐、魏、秦等国先后设置博士官，从学派上看，有阴阳家、道家、法家、儒家和杂家，百家并立。秦始皇完成统一之后，需要制定维护皇权尊严的礼议，大量征召儒生充任博士。秦置博士官 70 人，从学派上看，有名家、神仙家和占居半数以上的儒家，是一个百家并立而以儒家为主的局面，从职官性质上看，是议政官和礼官。汉承秦制，也设置了博士官，但在高帝、孝惠、吕后朝多武官功臣，尚无暇顾及文职，这时期博士很少。文帝即位后，始增设博士官，数目达到七十余人，其中仍然以儒家为主，杂以其他学派，并且增设了专经博士。武帝建元五年（前 136 年）初置五经博士，当时五经有七家学派，学通了一家，便可以做官。甘露三年（前 51 年）宣帝于石渠阁召开专门会议，讨论增置博士的问题。经过前后调整，至黄龙元年（前 49 年），博士齐备，有五经十二家（即《诗》，齐、鲁、韩。《书》，欧阳、大、小夏侯。《易》，施、孟、梁丘。《礼》，后氏，《春秋》，公羊、谷梁）。平帝时，王莽辅政，他为了笼络人心，把有影响的经家学说，都置了博士。他设置的博士是每经 5 人。

博士官的选用，有两条途径：一是察举推荐，二是他职迁任。地方察举，名目很多，博士多出于明经、秀才、贤良三科，尤以明经为主；大臣推荐，可不拘科目。他职迁任者多出于中央官署的属官，而以郎官为主。除此二途之外，还有特例，如文帝时公孙臣上书言事，元帝时朱云以博学善辩，均拜为博士。自武帝创试策制之后，选任博士无论通过哪条途径，均须经过试策。各科人才试策后，往往以第一、二名补博士缺。

汉代博士秩卑职尊，升迁要比其他官员顺利。博士是朝中的低级官员，西汉秩比六百石，相当于县令。级别虽低，却享有经学权威的崇高名望，上朝可戴卿大夫级的冠冕。汉代博士一般任职时间不久，不管是否通晓政事，均可升迁，而且往往是超迁，通常一跃就是二千石，即郡太守级。博士升迁的方向有二：一是面向中央，主要任职九卿，太子太傅，诸大夫，侍中；二是面向地方，主要任职郡守、尉、诸侯国相以及刺史、州牧。这种精通经学，出身博士的官员，享有其他官员所不能得到的尊崇，也容易飞黄腾达。例如西汉晁错、薛广德、贡禹、彭宣、师丹、何武等都是博士，后官擢至御史大夫；而公孙弘、蔡义、韦贤、张禹、匡衡、平当、孔光、翟方进都官至丞相。

博士官不同于其他官职，其他官可凭功劳或姻亲关系任命，有战功的人不一定能治国，姻亲更不一定就称职。而博士官却具有自身的特性，这个特性就是反映了它是否有知识，所以西汉博士的选拔都是以才智和学识为先决条件的，即使是东汉后期选拔不严，也没有一个不学无术者。《汉书·儒林传》说：“其不事学若下材，及不能通一艺，辄罢之，而请诸能称者。”说明博士必须是通一经以上才能入选。

### 四、贤良方正

西汉制度，郡国举士，凡是有文墨才学的人，都可以作为贤良方正的选择对象。每次推举，多达百余人。贤良方正，也有单称贤良，或称为贤良文学，汉文帝二年（前 173 年）下诏说：“二三执政……举贤良方正能直言极谏者，以匡朕之不逮。”十五年，又诏诸侯王、公卿、郡守举贤良能直言极

谏者。被荐举者，文帝均亲自策问。汉武帝也很重视贤良方正的选拔，建元元年（前140年）诏丞相、御史列侯、中二千石、二千石、诸侯相举贤良方正能直言极谏之士。元光元年（前130年）五月，又对所选拔的贤良说：“贤良明于古今王事之体，受策察问，咸以书对，朕亲览焉。”董仲舒、公孙弘等都以书对而入选。昭帝始元元年（前86年）派遣故廷尉王平等五人持节到各郡国，专事贤良方正的选拔。宣帝以后凡有灾异，如地震、陨星、日蚀或彗星出现等，皇帝都自责其过，并下诏选举贤良方正“以匡不逮”。至西汉末年，哀帝之世，未曾废止。

### 五、孝廉

汉朝以孝治天下，故特制孝廉科。孝廉重品行，所以应选的人很少。

文帝十二年（前166年）下诏说：“孝悌，天下之大顺也，力田，为生民之本也。廉吏，民之表也。朕甚嘉此二三大夫之行。今万家之县，云无应令，岂实人情！是吏举贤之道未备也。”为了鼓励应选者，文帝特派谒者劳赐孝者每人帛五匹，悌者和力田每人帛二匹。武帝元光元年（前134年）十一月令郡、国举孝廉各一人。令下达六年之久，有的郡连一个也未荐举，武帝认为这是中二千石、礼官以及博士议而不举之故。于是元朔元年（前128年）又明令：“不举孝，不奉诏，当以不敬论。不察廉，不胜任也，当免。”此后，郡县间有察举，平帝以后，官吏多有由孝廉察举者。如赵广汉为平准令，察廉为阳翟令，后官至京兆尹。朱博以太常掾察廉，补安陵丞，累迁左冯翊、御史大夫。萧望之察廉为大行治礼丞，后官至太子太傅。王吉以郡吏举孝廉为郎，后官至谏议大夫。京房以孝廉为郎，后官至魏太守。由此可见，西汉察举孝廉非常慎重。但是，东汉以后，流弊百出，竟有“举孝廉，父别居”的怪现象，所以孝廉就不为时俗所重了。

### 六、茂才异等

这是在国家需要何种人才时，临时下诏公卿郡国推举，即所谓“特科”，据《汉书·武帝纪》载，元封五年（前106年）武帝下诏：

盖有非常之功，必待非常之人，故马或奔蹏而至千里，士或有负俗之累而立功名。夫泛驾之马，跖弛之士，亦在御之而已。其令州郡察吏民有茂才异等，可为将相使绝国者。

元康四年（前62年），宣帝诏遣大中大夫循行天下，举茂才异伦之士。建昭四年（前35年），元帝诏遣谏大夫，博士循行天下，举茂才特立之士。当时对察举茂才异等要求非常严格，若察官吏徇私隐瞒罪情，将会受到严厉的处罚。如元帝时，富平侯张勃举陈汤为茂才。陈汤在待官时，正好他父亲死，而陈汤怕失去做官的机会而不奔丧，这件事受到司隶的参劾，结果张勃坐选举不实罪，削户二百，罚罪之前张勃死去，只好改赐谥繆侯。陈汤下狱论处。

### 七、孝悌力田

此科意在鼓励农桑，劝民务本。惠帝四年（前191年）正月，令天下察举孝悌力田者，免其徭役。高后元年（前187年），初置孝悌力田二千石者一人。文帝前元十二年（前167年）三月，诏以各乡户口多少为比例，设置三者和孝悌力田，作为地方常员。

以上各科都是通过荐举的途径，自下而上推选出来的。这种荐举法无论是荐举者与被荐举者都是有利可图，虽然法限严格，其中尚诸多舞弊，所以，又兼采考试的办法来选拔贤才。其形式有如下三种：

## 一、对策

所谓对策，就是皇帝亲自策问应考者以政事经义，以其对政事的见识而观其文辞之高低，以便量才录用。《汉书·文帝纪》云：“十五年（前165年）九月，诏诸侯王、公卿、郡守举贤良能直言极谏者，上亲策之，傅以纳言。”元光元年（前134年）五月，武帝诏贤良云：“贤良明于古今王事之体，受策察问，咸以书对……朕亲览焉。”对策地点都在白虎殿。董仲舒以贤良对策，武帝览其策而异之，再次对他进行策问，反复进行，发现他的确有异才，就任之为江都相。

## 二、射策

所谓“射策”，据颜师古注：“射策者，谓为问难疑义，书之於策，量其大小，置为甲乙之科，列而置之，不使彰显，有欲射者随其所取而释之，以知优劣。”这种做法，有如今天口试抽签作答。《汉书·儒林传赞》云：“武帝立《五经》博士，谓弟子员，设科射策，劝以官禄。”何武、王嘉、马宫、翟方进皆以射策甲科为郎，房凤以射策乙科为太常掌故，儿宽以射策为掌故，以功次补廷尉文学卒史。

此外，上书言事，叙说政见，一旦被皇帝看中，也有得官的可能。汉武帝初即位，四方之士上书言得失者数千人。《史记·滑稽列传》云：

朔初入长安，至公车，上书凡用三千车牋，公车令二人共持举其书，仅能胜之，人主从上方读之，止，辄乙其处，读之二月乃尽，诏拜为郎。

《汉书·终军传》记载终军至长安，上书言事，武帝异其文，拜终军为谒者给事中。宣帝时，贤良之士也纷纷上书言事，《汉书·萧望之传》云：

（宣帝）初即位，思进贤良，多上书言便宜，辄下萧望之问状，高者请丞相御史，次者中二千石试事，满岁以状闻，下者报闻，或罢归田里。

## 第六章 东汉

### 第一节 东汉的政治概况

刘秀，字文叔，南阳蔡阳人。《后汉书·光武帝纪》说他是高祖的九世孙。公元25年，他获得了农民战争的果实，重新建立起刘汉政权，建都洛阳，史称东汉。刘秀建国之后，鉴于西汉时期权臣当政，外戚篡权，以及地方权重而造成尾大不掉的教训，竭力加强皇权，把专制主义中央集权制度发展到了一个新阶段。他即位以后，采取了一系列的政治措施，以加强中央集权。

首先，刘秀着意防范功臣、宗室诸王及外戚专权，通过各种办法加以控制。在他执政期间，大多数功臣以列侯奉朝请，让他们享受优厚的待遇，而不参与政治。对于朝中诸臣，督责尤严。《后汉书·申屠刚传》说：“时内外群官，多帝自选举，加以法理严察，职事过苦，尚书近臣，至乃捶扑牵曳于前，群臣莫敢正言。”史称“自是大臣难居相任”。刘秀之所以这样刻薄大臣，不设丞相，削弱三公权力，其目的就是为了提高皇帝的专制权力。对宗室诸王，也严加控制，禁止王子、诸王交通宾客，结党营私。建武二十八年（公元52年）他借故搜捕王侯宾客，“坐死者数千人”。明帝时，更是屡兴大狱，株连极广。楚王刘英信奉黄老浮屠，与方士往来，被人告发为谋逆，连累收捕者达数千人。

其次，为加强中央集权，刘秀一方面削弱三公权力，另一方面则扩大尚书台的权力。尚书台原是管理公文发放的机构，所任官吏，年资较浅。尚书令、尚书仅为千石、六百石的中下级官吏，尚书郎则多由令史久任者补之，为一般士大夫所轻视。至西汉武帝时，尚书已被重用，尚书令逐渐掌握了实权。刘秀为了使权力进一步集中到自己手中，又扩大了尚书台的组织，加强尚书台的职权。一切政务不再经三公管理。尚书台成为皇帝发号施令的执行机构，所有权力集中于皇帝一身。

第三，秦汉以来，地方政权机构为郡县二级制，西汉末，共设郡国103个，县邑道侯国1,587个。对众多的郡县，如何加强中央的统一管理，是一个大问题。为了监察地方的政绩，汉武帝时已分州派遣刺史，进行视察。刘秀为了进一步加强对地方的控制，把刺史固定为州一级的地方长官。刺史处理地方政务，不通过三公，可直接上奏给皇帝，使地方郡县也直接置于皇帝的控制之下。

第四，在军事制度上，刘秀也做了重大改革。东汉建立不久，就废除了执掌地方兵权的郡国都尉，以后又罢轻车、骑士、材官、楼船士及军假吏，实际上取消了地方军队。在和平时期，少量维持地方治安的郡县兵，皆由太守令长兼领，但在某些沿边及民族斗争紧张的地区，则设都尉或属国都尉别领。这种情况的出现，是和豪强地主大田庄的发展分不开的。随着豪强地主势力的膨胀，在田庄内部发展了一种部曲家兵制。这种部曲家兵，承担着镇压农民、维持地方治安的某种职能。正因为有这样一支武装队伍，东汉政府才能裁减、甚至在某些地区取消地方军队。与削弱地方兵权的同时，刘秀还逐步扩大中央军队，在重要的沿边地区，设有边防军，为中央军队的一部分。东汉政府还经常用赦免和减罪的办法，募集犯罪的人戍守边疆。

刘秀削弱地方军队，加强中央军队的措施，不仅使中央集中掌握了镇压人民的武装力量，而且也加强了中央对地方的控制。后来，由于统治集团内

部斗争日趋激烈，使得中央控制力量开始削弱，豪强地主的部曲家兵则迅速发展，出现了大大小小的地方军阀势力，终于导致了东汉末年的军阀混战局面。

东汉后期的政治，基本上就是外戚宦官两大集团，附带着一个官僚集团的活动情况。这三个集团在东汉前期先后发展起来，不过，光武帝和明帝还能掌握皇帝的权力，外戚，尤其是宦官，还不敢横行作恶。他们在位的时候，惩治不法官吏比较严，赋税徭役比较轻，对外战争比较少，史称明帝时“天下安平，百姓殷富”。在王莽篡汉之后，出现了这样一个休息时期，是符合社会要求的。汉章帝改变光武帝、汉明帝的“严切”政治，被称为“宽厚长者”。外戚、宦官得到了宽厚的待遇，开始作起恶来。汉章帝死后，东汉政治便进入黑暗时期。和帝继位，窦太后临朝称制，外戚窦宪总揽大权，事实上是窦家作了皇帝。这件事不取得整个统治阶级特别是豪强的默许是会发生困难的。窦太后临朝，首先宣布“罢盐铁之禁，纵（任）民煮铸”。这就是朝廷让出盐铁大利来换取豪强对窦氏集团的支持。从此，豪强势力大增，政治上野心也随之加强。一向被排斥的下层豪强，现在不肯屈服了，他们很自然地要求参预政权，但做官却有困难，例如富人王仲，家有千金，送给贫士公沙穆一百万钱，让公沙穆买个官做，企图间接从官场得些好处。但是公沙穆决心求做孝廉，拒绝了他的买官钱。王仲这类人只好去投靠宦官，这些人自然都成为宦官的拥护者。宦官凭借这个社会基础，也就有了相当的力量和外戚争权。由此可见，盐铁官的废除，标志着中央集权势力的削弱，豪强割据势力的增强，同时也是东汉后期黑暗政治开始的一个信号。

窦宪得政以后，窦家的大批徒党都做了朝官和地方官，最小的也得了个县令。窦家又养了许多刺客，迫害比较正直不肯附从的官僚集团中人。公元92年，汉和帝与宦官郑众密谋，杀死窦宪，窦家党徒全部罢官下狱治罪。郑众因功封侯，宦官从此参预政事。公元105年，汉和帝死。107年汉安帝（十三岁）继位，邓太后临朝。邓鹭（音至 zh@）辅政，邓太后从窦家失败中取得了一些经验，她并用外戚和宦官，形式上不偏重外戚。她授权河南尹，南阳太守（洛阳、南阳是贵族集中地）等重要地方官严肃管束邓家人和邓家的亲戚宾客，若这些人犯罪，地方有权惩罚他们。她又表扬儒学，尊礼三公，使邓鹭荐举名士杨震等多人，从而把官僚集团吸引到外戚这方面来。邓太后这样做，地位算是巩固了。但公元121年，邓太后死，安帝联合一部分宦官起来杀逐邓家人。新得志的宦官引用失意官僚及下层豪强做官，作为自己的徒党。杨震一派鲠直的官僚认为“白黑混淆，清浊同源”，坚决抗议。所谓白清，就是按正途仕进的士人，所谓黑浊，就是无权做官的微贱人。从此，除外戚与宦官的冲突外，又加上清流和浊流的冲突。杨震被迫自杀，更加深了清流与浊流的仇恨。

自安帝以后至汉末近百年间，外戚宦官轮流执政，互相残杀，把东汉朝廷弄得乌烟瘴气。公元189年，汉灵帝死，皇子刘辩继位。何太后临朝听政，何进掌握朝政。出身社会下层（屠户）的何进，企图依靠下层豪强的董卓杀掉宦官，不料宦官首先发动，杀死何进。士族大豪强袁绍起兵杀宦官二千余人，宦官全部被歼灭。董卓引兵到洛阳，赶走袁绍，废少帝刘辩，杀何太后，立汉献帝。长期左右东汉皇室的外戚、宦官一起被消灭，但东汉朝廷实际上也消灭了。豪强们便公开进行着疯狂的武装混战，黑暗的东汉后期转入了社会空前大破坏、大分裂时期。在这个黑暗的时期里，广大的劳动人民遭受了

严重的灾难，国境内的少数民族，也受到残酷的欺压，反抗斗争到处发生，但都被豪强势力镇压了下去。

## 第二节中央官制

东汉的政治组织与西汉基本相同，而稍有损益。光武帝即位后，为紧缩开支而裁减官僚机构，减少官员名额，每年节省俸钱开支以亿万计。

东汉的中央政府，还是以三公九卿组织而成的。但在新皇帝即位之时，则以太傅或太尉录尚书事，总揽政务。光武躬政，以尚书台总领纪纲，职无不统。御史台也合并于少府下面。侍中在西汉本是加官，到东汉设立侍中寺，献帝时给事黄门也并入侍中寺，成为少府下面的一个机构。

西汉时，有太师、太傅、太保，称为上公，而东汉则仅有太傅一人，也称上公。《东汉会要·职官一》云：“太傅，上公一人。原注说：掌以善导，无常职。”光武帝以卓茂为太傅，封褒德侯，食邑二千户，赐几杖车马。此后，每当新皇帝即位，辄置太傅录尚书事，总揽朝政。录尚书事这一官称创始于西汉，武帝曾以张子孺为录尚书事。东汉时赵熹、邓彪、张禹、冯石、冯鲂、桓焉、赵浚等均任录尚书事，死即除其官。汉灵帝时，以陈蕃为太傅录尚书事，被杀后，又以胡广继任，这是例外。东汉末，董卓曾在长安自尊为太师，位在太傅之上，但死后即除其官称。太傅有属吏，据《汉官》记载有长史一人，秩千石，掾属 24 人，令史、御属 22 人。

上公之下是三公。东汉以太尉、司徒、司空为三公。光武帝初即位，置大司马，至建武二十七年（公元 51 年）才改大司马为太尉。《后汉书·百官一》载：“太尉，公一人。原注曰：掌四方兵事功课，岁尽即奏其殿最（最，表示政绩优异，殿，表示政绩下等）而行赏罚。”凡国家有大事，即与司徒、司空共同商议。牟融、徐防均以太尉录尚书事，与太傅参决政事。这说明太尉除主兵政外，也兼管民政。太尉分领太常、卫尉、光禄三卿。其属吏有长史一人，秩千石，总管各曹事务。诸曹掾、史、属 24 人。在诸曹中，西曹主府中官吏的任用；东曹主二千石的迁转和任用；户曹主管民户、祠祀、农桑；奏曹主管奏议；辞曹主管辞讼；法曹主管邮驿日程期限；尉曹主管卒徒转运事；贼曹主管盗贼；决曹主管刑法；兵曹主管兵事；金曹主管货币、盐铁；仓曹主管仓谷。此外，还有黄阁，主簿录省众事，为阁下诸吏之长。又有令史及御属 23 人，阁下令史掌管仪仗执事；记室令史掌管上章表报书记；门令史主管府门。其余令史掌管各曹文书。

光武即位，初置大司徒，《汉官仪》说：“王莽时，议以汉无司徒官，故定三公之号曰大司马、大司徒、大司空。世祖即位，因而不改。”建武二十七年（公元 51 年），去“大”，称司徒。《后汉书·百官一》载：“司徒，公一人。本注曰：掌人民事。凡孝民孝悌、逊顺、谦俭、养生送死之事，则议其制，建其度。凡四方民事功课，岁尽则奏其殿最而行赏罚。”若国家有大事，即与太尉、司空共同商议。司徒主人，掌教化，分领太仆、鸿胪、廷尉三卿。属吏有长史一人，秩千石。掾属 31 人（《汉官目录》作 30 人，此据《后汉书·百官一》），令史及御属 31 人。光武帝即位，依武帝故事，置司直，居丞相府，助督录诸州，建武十八年（公元 42 年）省置。汉献帝建安八年（公元 203 年），复置司直，但不隶属司徒，掌督中都官，不领诸州事。

司空，公 1 人。光武即位置大司空，建武二十七年去“大”，为“司空”。

《后汉书·百官一》云：“掌水土事。凡营城起邑，浚沟洫、修坟防之事，则议其利，建其功。凡四方水土功课，岁尽则奏其殿最而行赏罚。”国有大事，则与太尉、司徒共商议。司空主地，分领宗正、少府、司农三卿。献帝建安十三年（公元208年），改司农为御史大夫，职如司空，不领侍御史。其属吏有长史1人、掾属29人、令史及御属42人。

东汉初年，征拜三公多是知名经师，当时皇帝勤于政事，好明察，仅以尚书协助自己处理政务，不以实权交给三公。并且对仅有考课任务的三公，还课其殿最，往往以小过而免退之。例如宋弘为大司空，在位五年，因考核上党太守无所依据而坐免官。伏湛行大司徒事，以冬祭高庙，因河南尹与司隶校尉在庙中争论，而湛不举奏，坐免官。赵熹为太尉，明帝永元三年（公元60年），以考核中山相薛修事不实，坐免官。冯鲂为司空，永平四年（公元61年）以考核陇西太守邓融事，听任奸吏所为，坐免官。更有甚者，至于诘责诛斥，例如韩歆为司徒，因好直言，无所隐讳，光武帝不能容忍，把他免官，遣归乡里，并下诏责之。韩歆惶恐不安，与其子婴皆自杀。其后欧阳歙、戴涉为大司徒，皆以罪下狱死。

西汉时，以太常、光禄勋、卫尉、太仆、大鸿胪、宗正、大司农、少府为九卿。光武即位，沿西汉旧制，也置九卿。其所职掌，也与西汉略同，只是机构的裁并，属官的精简，有异于前。此外，东汉的九卿，分别隶属于三公。《通考·职官考》说：

太常、光禄勋、卫尉三卿，並太尉所部；太仆、廷尉、大鸿胪三卿，並司徒所部；宗正、大司农、少府三卿，並司空所部。

东汉九卿之长均加“卿”字，其秩皆中二千石。此外，东汉九卿与西汉不同者还有：

（一）“光禄勋”设中郎将（五官中郎将，左中郎将，右中郎将，虎贲中郎将，羽林中郎将。东汉末还有东、北、西、南中郎将）。

（二）“少府”设尚书令一人（秩千石）、尚书仆射一人（秩六百石）、尚书6人（秩六百石）。“尚书”在西汉成帝时，初分四曹：常侍曹、二千石曹、民曹、主客曹（一说五曹，多一个三公曹），东汉初分为六曹：改常侍曹为吏曹，又把主客曹分为“南主客曹”与“北主客曹”。“尚书”又设左右丞2人（秩四百石），《后汉书·百官三》载：“掌录文书期会，左丞主吏民章报及骑伯史。右丞假署印绶，及纸笔墨诸财用库藏”；侍郎36人，每曹6人（秩四百石），掌作文书起草；令史18人，每曹3人（秩二百石），后增剧曹3人，合为21人。可见尚书组织之庞大。

从表面上看，东汉的中央职权，似乎是三公、九卿在行使，其实并不如此，实际的权力掌握在尚书台手中，所谓“三公”只不过是充当傀儡而已，虽然他们分管了九卿，但都不能发号施令。《后汉书·仲长统传·法诫篇》说：

光武皇帝，愠数世之失权，忿强臣之窃命，矫枉过直，政不任下，虽置三公，政归台阁（即尚书台），自此以来，三公之职，备员而已。

东汉中央官制与西汉官制最突出的区别，就在于尚书台的组织。尚书之官称创始于秦代。不过在秦时，所谓尚书，只是少府的属吏，其任务仅仅主管在朝中传达诏令，当时皆以文人为之，至汉武帝改尚书为中书，以宦官任之。成帝时，再恢复尚书旧名，尚书的由来虽然已久，但至西汉末，在中央政府中并不重要，只不过是宫廷收发而已，地位极低。至东汉光武帝，为了



推行绝对的独裁政治，对于自己钦命的三公，也不信任，把国家的大权全部集中到自己手中。为了处理政务，那些侍从左右的尚书，便是他最好的助手。自此以后，尚书的权威日益高涨。《通考·职官考》云：

至后汉，则（尚书）为优重，出纳王命，敷奏万机，盖政令之所由宣，选举之所由定，罪赏之所由正，斯乃文

昌天府，众务渊藪，内外所折衷，远近所禀仰。非常清楚，所谓尚书台，就是皇帝宫廷的办公厅。这是实现中央集权政治一种必要的政治机构。因而宫廷的办公室就取代了中央政府，而皇帝的侍从也就一跃而居于三公之上。于是，尚书就由事务官变为政务官了。因为尚书事权极重，所以当时称之为“政归台阁”。所谓“台阁”，就是指宫廷办事处的意思。

尚书台的组织系统如下

尚书台	主官	尚书令1人	千石
		副贰——尚书仆射1人	六百石
	六曹	一、三公曹尚书1人	六百石
		二、吏曹尚书1人	六百石
		三、民曹尚书1人	六百石
		四、二千石尚书1人	六百石
		五、南主客曹尚书1人	六百石
		六、北主客曹尚书1人	六百石
	丞郎	左右丞各1人	四百石
		侍郎36人(每曹6人)	四百石
令吏21人(每曹3人)后增剧曹3人		四百石	

除三公、九卿、尚书台以外，东汉又有各级将军，也是中央要员，《后汉书·百官志一》云：

比公者四：第一大将军，次骠骑将军，次车骑将军，次卫将军，又有前后左右将军。

大将军位在三公之上，骠骑将军、车骑将军、卫将军在三公之下。前、后、左、右将军，位在上卿之下，不常置，东汉中期以后，太后临朝称制，外戚执政，常假借兵权以自重。于是，大将军便成为中央的主要官员了，并与太傅三公合称为五府。《通考·职官考》云：

自安帝，政理衰缺，始以嫡舅耿宝为大将军，常在帝都。顺帝即位，又以皇后父、兄弟相继为大将军，如三公，汉末犹在三公上。梁冀、窦武、何进皆以大将军录尚书事，专制朝政。将军下设长史、司马各1人，皆千石，从事中郎2人，六百石，职参谋政。此外，又有掾属29人，令史及御属31人，均在府中供职。将军领兵的，都有部曲。大将军营五部，每部校尉1人，比千石，掌领兵，是统率营部或某一兵种的武官。军司马1人，比千石，主兵。部下有曲，曲有军侯1人，比六百石，掌监军。曲下有屯，有屯长1人，比二百石。凡不设置校尉部的，但置军司马1人。又有假司马、假侯，都是副贰之职。所属兵员多少无定额。其余杂号将军，有事则置，因事命号，事已则罢。也有部曲、司马、军侯以领兵，也有掾、史分掌兵器与营务。明帝永平八年（公元65年）复置度辽将军，以护南单于，因其内部时有不稳，遂

为常设将军。灵帝时设“西园八校尉”防守京都洛阳，以宦官负主要责任，开宦官统兵之恶例。东汉政府对于少数民族，也设有多种专官，如“使匈奴中郎将”、“护乌桓校尉”、“护羌校尉”等。

东汉中央官制简表

部门		官名	职掌	秩禄	备注
五 府	上公	太傅	以善导，无常职	万石	每帝初即位，辄置太傅录尚书事，薨，辄省
	三公	太尉	“掌四方兵事”，国有大事，“与司徒、司空通而论之”	玉印紫绶万石	灵帝时，大司马与太尉并置
		司徒（丞相）	掌人民事”，国有大事，与太尉、司空共议	同上	光武初称大司徒，献帝建安时，改置丞相
	三公	司空（御史大夫）	“掌水土事”，国有大事，与太尉、司徒共议	同上	建安十三年（公元 208 年）改置御史大夫

	将 军	大将军	掌征伐背叛	秩比三公	不常设
		骠骑将军		同上	
		车骑将军		同上	
		卫将军		同上	
		前后左右 将军			
九卿	同西汉			犀印青绶中 二千石	东汉九卿之长 均加“卿”字
在 京 其 他 官 员	五官中郎将	主宿卫宫殿，主五官郎		犀印青绶比 二千石	
	左中郎将	主左署郎		同上	
	右中郎将	主右署郎		同上	
	虎贲中郎将	主虎贲宿卫		同上	武帝置期门，平 常更名虎贲
	羽林中郎将	主羽林郎，掌宿卫侍从		同上	本武帝以便马 从猎，还宿殿陛 岩下室中，故号 岩郎
	光禄大夫	掌顾问应对		同上	
	侍中	掌侍左右，赞导众事，顾 问应对		同上	
	尚书令	掌文书众事		犀印黑绶千 石	武帝用宦者， 更名中书谒者 令，成帝用士 人，复故称
	尚书仆射	署尚书事，令不在则奏下 众事		犀印黑绶六 百石	

/

在 京 其 他 官 员	六曹尚书	掌录文书期会	同上	西汉成帝时分尚书四曹,常侍曹尚书主公卿事;二千石曹尚书主郡国二千石事;民曹尚书主凡吏上书事;客曹尚书主外国夷狄事。光武帝时,分二千石曹,又分客曹为南主客曹、北主客曹、凡六曹。
	侍郎	主作文书起草	犀印黄绶四百石	每曹 6 人,计 36 人。
	执金吾	掌宫外戒司非常水火之事,主兵器	犀印青绶中二千石	
	将作大匠	掌修作宗庙、路寝、宫室、陵园土木之工	犀印青绶二千石	秦称将作少府,景帝改为将作大匠
	司隶校尉	掌察举百官以下及京师近郡犯法者	犀印青绶比二千石	凡领州者称司州
	兰台令史	掌奏及印工文书	犀印黑绶六百石	属少府

### 第三节 地方官制

东汉的地方官,仍沿袭西汉旧制,分封王、侯与州、郡、县双轨並置。

#### 一、州(郡)官

东汉划天下为十二州,每州置刺史 1 人,其首都所属之州,设司隶校尉 1 人。《后汉书·百官志》云:

外十二州,每州刺史一人,六百石……成帝更为州牧,秩二千石。建武十八年(公元 42 年),复为刺史,十二人,各主一州,其一州属司隶校尉。东汉地方官之权力比西汉要大得多,例如司隶校尉,不仅部领三辅、三河、弘农七郡,主察举非法,而且“无所不纠,唯不察三公”。顺帝时,中常侍王甫、曹节弄权,太尉段颍谄附佞幸。当时阳球为司隶校尉,奏请收执王甫和段颍,送洛阳狱,阳球亲自拷问。王甫父子皆死杖下,段颍自杀。李膺当司隶校尉,中常侍张让之弟张朔为野王县令,贪残无道,枉杀孕妇,闻膺到任,藏于张让住宅合柱中,李膺亲率从事破柱取朔,即杀之于洛阳狱。当此之时,诸黄门常侍休沐(假日),不敢擅出宫。桓帝问其故,皆说怕李校尉。司隶校尉能出席中央的“廷议”,并且他的座位在九卿之上。《后汉书·宣秉传》云:

光武特诏御史中丞(宣秉)与司隶校尉、尚书令会同並专席而坐,故京师号曰“三独坐”。

司隶校尉属吏有从事史 12 人;都官从事,主察举百官犯法;功曹从事,主州部选署官吏及一应事务;别驾从事,凡校尉巡察州部时,则奉引,并录众事;簿曹从事,主财谷簿书。如有军事,则置兵曹从事,掌兵事。此外,还有郡国从事,每郡国各 1 人,主督促文书,察举非法。皆由州自行辟除,

通为百石。又有假左 25 人，主簿录阁下事，省文书。门亭长掌州正门。门功曹书佐掌选用。《孝经》师主监试经。《月令》师主时节祠祀。律令师主平法律。簿曹书佐主簿书。每郡国各有典郡书佐 1 人，各主一郡文书，以郡吏补用，每年换一次。

司隶校尉所部之外的十二州，建武十八年（公元 42 年）改州牧为刺史。刺史常以每年八月巡察所部郡国，录囚徒，课殿最。西汉的刺史，本是中央派遣的一种视察官，他们的任务是周行郡国，刺探政情，年终回京复奏，原非固定的行政官吏。但到东汉时，刺史已有一定的治所和自己的衙门，每年遣吏向司徒府汇报。西汉旧制，州牧奏二千石长吏不称职者，皆先下三公，三公遣掾史案验，然后黜退。东汉光武不任三公，权归刺史，有所劾奏，便加黜退，刺史权威愈重。其属吏皆有从事史，假佐，人员与司隶略同，但无都官从事，以功曹从事为治中从事。灵帝中平五年（公元 188 年），又改刺史为州牧。自此以后，刺史就由中央派遣的视察官，一变而为地方行政官。东汉的地方行政，也由郡县的二级制，一变而为州、郡、县三级制了。

## 二、郡国官

东汉有郡国 105 个，除司隶所部七郡外，有王国 27 个，列郡 71 个。其中豫州部郡国 6，冀州部 9，兖州部 8，徐州部 5，并州部 9，幽州部 11，青州部 6，荊州部 7，扬州部 6，益州部 12，凉州部 12，交州部 9。

《后汉书·百官五》云：

皇子封王，其郡为国，每置傅一人，相一人，皆二千石……相如太守，有长史，如郡丞。

还有中尉 1 人，皆二千石，职如郡都尉，主盗贼，郎中令 1 人，仆 1 人，皆千石。郎中令是掌王、大夫及郎中等宿卫官，还有仆 1 人，仆主车及驭。又有治书，六百石，如尚书。谒者，四百石，随王所使。又有礼乐长、卫士长、医工长、永苍长、祠祀长，皆比四百石。《百官志》又云：“列侯所食县为侯国……功大者食县，小者食乡、亭。”侯国置相 1 人，如县令长，不臣于侯，但须纳租于侯，以户数为限。食封千户以上者，置家丞、庶子各 1 人，不满千户者，不置家丞。县侯、乡侯、亭侯之封，为东汉所创设，但东汉侯王不过徒拥虚号，权力已远远不如西汉了。其所属封国的政治，皆由中央所派之傅相主持，而所谓王侯傅相其实就是中央派遣的地方官。

列郡，每郡置太守 1 人，二千石。因东汉建都洛阳，河南郡为京畿所在地，故称河南尹。其地位高于太守。河南尹奉朝请如九卿，秩中二千石。每郡置丞 1 人，掌治民，郡在边地的，又有长史 1 人，掌兵马，皆六百石。又有郡司马，在长史之下（都尉下也有司马，二者不可混同）。王国之相、列卿太守皆掌治民，进贤能，除奸猾，春行所属县，劝民农桑，赈救贫乏。秋冬遣文无害吏（公平正直，无所枉害），审讯囚犯，使罪当其法，无所冤滥。对属官课其殿最。西汉有郡都尉，比二千石，治郡兵，备盗贼，据《后汉书·百官志》载：“建武六年（公元 30 年），省诸郡都尉，並职太守。”东汉以郡都尉并于太守，可见东汉太守不仅听郡政，並且典郡兵了。所以东汉的太守又称“郡将”。但在边郡往往置都尉或属国都尉，且有分县，掌治其民，比于小郡。如和帝永元元年（公元 89 年），置西河，上郡属国都尉。十五年（公元 105 年）又置辽东西部都尉。安帝以西羌数犯三辅，复置右扶风都尉、京兆虎牙都尉。

郡太守置诸曹掾、史。有功曹史，主选署功劳（即掌任用迁转与记录功

过)；有五官掾署，理功曹及诸曹事；有五部督邮书掾，以监督所属各县；有门亭长1人，主府门；有主记室史，主录事和发出通知。阁下和诸曹各有书佐、幹，主文书。

### 三、县邑道官

郡国之下为县，皇后、公主食邑为邑，在少数民族聚居之地为道(“道”在西汉已有)。大县置令1人，千石，其次置长，四百石，小者置长，三百石。侯国的相，其官阶如县令或县长，皆掌治其民，劝善惩恶，理讼狱，禁盗贼。秋冬各计其户口垦田、钱谷出入、盗贼多少，然后向所属的郡国汇报。在县令、长之下，置县丞1人；县尉，大县2人，小县1人。丞主文书，典管仓狱，尉主盗贼，秩四百石至二百石，是为长吏。百石以下，有斗食佐史之秩，是为少吏。诸曹掾、史，大致如郡掾。皆有主簿、功曹、狱掾，有县三老，掌教化。

县以下为乡，大率十里为乡。乡置有秩、嗇夫、三老游徼。凡大乡，由郡任命有秩1人，秩百石。小乡，由县任命嗇夫1人。皆主一乡之事，了解民间善恶，定其徭役先后。了解民间贫富，定其赋税多少。三老掌教化，凡忠孝节义，足为法式者，皆旌表其门，以倡导从善去恶。游徼掌巡察，禁止奸盗。又有乡佐，主收赋税。

乡之下为亭，亭置亭长，主求捕盗贼。尉、游徼、亭长皆习五兵，即弓弩、戟、楯、刀剑、甲铠。

亭之下为里，里置里魁，掌一里百家。里之下为什，什有什长，主十家事。什之下有伍，伍有伍长，主五家以相检察；民有善恶，以告监官。伍之下就是最基层的人民群众。

边郡有障塞尉，守卫边塞，以防外敌侵犯。近塞县皆置尉，百里1人，士史、尉史各2人，巡行边塞。

凡县出盐多的，置盐官，主收盐税。出铁多者，置铁官，主鼓铸，手工业者多的，置工官，主工税，有水池渔利多者，置水官，主平水收鱼税。随事置吏，不在县吏名额之内。

总之，东汉官制的特点是：(一)中央集权加强，从“尚书台”之组织可以看出；(二)地方形成州、郡、县三级之制，以强化对各级地方的控制。但由于“州牧”事权过重，形成东汉末年军阀割据的局面；(三)重视少数民族的事务，设专官以统治少数民族地区。这不但对少数民族地区加强了控制，而且对发展边区也起了一定的作用。

东汉地方官制简表

部 门	官 名	职 掌	秩 禄	备 注
州	刺史	八月巡行所部郡国，录囚徒考殿最	犀印黑绶六百石	东汉有外十二州，每州置刺史1人，秩六百石，后改刺史为州牧，其秩升为二千石
	牧	掌州事	二千石	
郡	太守	掌治民，进贤劝功、决讼检奸。常以春行所主县，劝民农桑、赈救灾荒	二千石	在东都洛阳设“河南尹”，秩二千石
县	丞（边郡为长史）	掌佐太守		建武十四年，罢边郡太守丞，以长史领丞职
	县令、县长	皆掌治民，显善劝义，禁奸罚恶，理讼平贼，恤民时务	令千石，长四百石至三百石	
	丞	署文书，典知仓狱		
	尉	主盗贼		

其他重要职官表

部 门	官 名	职 掌	秩 禄	备 注
其他特设地方官	使匈奴中郎将	掌匈奴族之事	比二千石	
	护乌桓校尉	掌乌桓族之事	比二千石	
	护羌校尉	掌羌族之事	比二千石	
	盐官	主盐税	比二千石	设于产盐地区
	铁官	主鼓铁	比二千石	设于产铁地区
	工官	主工税	比二千石	设于工匠集中地区
	都水官	主平水收渔税	比二千石	设有水利渔利之处

#### 第四节 东汉的选官制

东汉官吏的选拔制，大致是沿袭西汉，只是更加趋重于用考试的办法来挑选人才，各方面的限制也更加严格。官吏的来源，概括说，有选举和辟召两条途径，《通考·选举考》说：

东汉时，选举辟召，皆可以入仕，以乡举里选，循序而进者，选举也，以高才重名，躐等而升者，辟召也。

## 一、贡举

东汉选举的常行科目有，贤良方正、孝廉、秀才、明经等科。只有孝廉每年由郡国按人口比例察举，其他科目要等皇帝下诏令才实行，所以孝廉科选出的人特别多。按当时的规定，大致郡口二十万举1人。《后汉书·丁鸿传》说：

（和帝）时，大郡口五六十万举孝廉二人，小郡口二十万并有蛮夷者亦举二人，帝以为不均，下公卿会议。鸿、司空刘方上言：“凡口率之科，宜有阶品，蛮夷错杂，不得为数，自今郡国率二十万口岁举孝廉一人，四十万二人，六十万三人，八十万四人，百万五人，百二十万六人。不满二十万二岁一人，不满十万三岁一人。”帝从之。

永元十三年（公元100年），和帝又诏令缘边郡口十万以上者，岁举孝廉1人，不满十万，二岁1人，五万以下，三岁1人。所举的贡士进入京都，便拜为郎，居三署。《后汉书·和帝纪》注引《汉官仪》说：

三署谓五官署也，左、右署也，各置中郎将以司之。郡国举孝廉以补三署郎，年五十以上属五官，其次分在左、右署，凡有中郎、议郎、侍郎、郎中四等。

东汉中期，选举之政已失其实，流弊甚大，各郡所察举的孝廉，只是徒有虚名而已。在孝廉这个名义下，包含着各式各样的求名法。例如许武被举为孝廉后，和两个兄弟分家，三分财产自己取最好的一分。两个兄弟算是能忍让，因此也被举为孝廉。许武于是大会宾客，宣告使两兄弟成名的本意，再把自己一分财产分给两兄弟。许武因此获得更大的声名。又如赵宣葬父母，就在墓道中居住行丧礼，前后凡二十余年，乡人都称他是孝子，州郡官屡次请他做官，他都不出来，孝名愈来愈大。后来郡太守陈蕃查出赵宣在墓道中生了5个儿子，按惑众欺鬼神的罪名处罚。可见察举之不实。《后汉书》卷61《传论》说：

汉初诏举贤良、方正，州郡察孝廉、秀才，斯亦贡士之方也。中兴以后，复增敦朴、有道、贤能、直言、独行、高节、质直、敦厚之属。荣路既广，缺望难裁，自是窃名伪服，浸以流兢。权门贵仕，请谒繁兴。

为了纠正这种流弊，汉顺帝接受了左雄的建议，规定了严格的制度并采取了限年考试的办法。《后汉书·左雄传》说：

（顺帝阳嘉元年）雄又上言：“郡国孝廉，古之贡士，出则宰民，宣协风教。若其面墙，则无所施用。孔子曰‘四十不惑’，《礼》称‘强仕’。请自今孝廉不满四十，不得察举，皆先诣公府，诸生试家法，文吏课 奏，副之端门，练其虚实，以观异能，以变风俗。有不承科令者，正其罪法。若有茂才异行，自可不拘年龄。”帝从之，于是班下郡国。

博士弟子满一年考一次，中第者补郎，这个制度和西汉相同。汉质帝本初元年（公元146），又令郡国举明经，年五十以上、七十以下诣太学。自大将军至六百石，皆遣子受业，满一年进行考试，以高第五人补郎中，次五人为太子舍人。

## 二、辟召

汉制内而公卿，外而牧守之掾属，皆归各级自由选署，但由于选择不够认真，造成贤佞兼有，朱紫错用。所以，东汉光武帝规定了四科取士：一、德行高妙，志节清白；二、学通行修，经中博士；三、明达法令，足以决疑，能案章覆问，文中御史；四、刚毅多略，遭事不惑，明足以决，才任三辅令，



皆有孝悌廉公之行。诏令各级官署必以这四科为标准辟召。明帝永平九年(公元66年)，令司隶校尉，部刺史每年送上黑绶长吏，视事三年以上政绩优异者各一人，年终与上计一起送上，以次叙用。和帝永元十四年(公元102年)，规定凡从郡国征召的均补为郎官。

### 三、特诏

东汉沿袭西京旧制，凡负有盛名之士，天子可下特诏，征召任用。西汉末，经王莽之乱，许多志士高人对现实社会不满，相携而去，隐居林园。光武即位后，下诏寻求隐逸之士，旌帛蒲车出入于山岩之中。和帝永元六年(公元94年)，诏云：“昭岩穴，披幽隐，遣诣公车。”“公车”，官署名，有公车令一人，凡所征召，总领之。

凡是贡举和征召之士，经过考试合格，均拜为郎，隶属于光禄勋，再经过铨第，才可补为官。

东汉的中央和地方两级均设有专职官，掌握铨选事务，《通典·选举》说：

其时选举，於郡国属功曹，于公府属东西曹，于天台属吏曹尚书，亦曰选部，而尚书令总之。

西曹主府吏署用，东曹主二千石长吏迁除及军吏的选用。

走这三条仕路的人是：(一)士人；(二)通经学或能作奏章的人；(三)被称为孝廉的士人。中小地主要做官吏，只好先读书，所以，东汉的太学、地方官学、私学都很发达。也因为学校发达，士人间的竞争也更加剧烈。但是，有凭借的士人，或以阀阅(门第资格)被荐举；或者走权贵之路。例如河南尹田歆，有一次荐举6个孝廉，其中权贵指定的就有5个。不管士人用什么方法求仕进，有权荐举士人的大官还自有一个选择法，那就是“郡国举孝廉，大率取年少能报恩者。耆宿大贤，多见废弃”。荐主与被荐人在政治上发生君臣关系，在私人感情上发生父子关系，被推荐的人如果对荐主不表现臣子的情分，就算忘恩负义，将为士人所不齿。大官们历年荐举士人，形成大大小小的私人集团。有些名门世家，甚至形成门生故吏遍天下的巨大团体。士人是有市籍地主阶级的一个阶层，东汉后期士人逐渐从以外戚为代表的上层豪强集团里分化出来，变成官僚集团，在外戚、宦官两种势力之外，自成一种势力。它的政治代表，是士人出身的三公和有名士，它的政治倾向一般是接近外戚集团，反对宦官集团。它的进一步发展，就成为魏、晋、南北朝的士族。

## 第七章 三国

### 第一节 三国的政治概况

东汉中期以后，外戚、宦官以及党人之间的斗争一直不断，统治集团早已分裂。在镇压各族人民起义的过程中，地主阶级的内部矛盾不断发展、扩大，中央皇权逐步削弱，最后导致军阀割据的局面。黄巾起义后，一些地主分子认为“天下已非复汉有”，纷纷举兵反汉，拥兵自保，割据一方。这些人在镇压农民起义和平定叛乱中扩张了自己的势力。当时对东汉统治威胁最大的是董卓。董卓是陇西的土豪，灵帝临终曾召他到中央任少府，又晋升他做并州牧兼河东太守。袁绍诛宦官后，他带兵进了洛阳，废杀少帝，毒死何太后，另立献帝。各路军阀联合讨董。迫于形势，董卓慌忙把都城迁往长安。初平二年（公元191年）董卓率军西入长安。入长安一年后，董卓被其部将吕布和司徒王允合谋杀死。董卓死后，势力最大的是袁绍。建安五年（公元200年），曹操和袁绍进行了一场争夺中原的决定性大战——官渡之战。曹操在官渡之战中消灭了袁绍的主力，为统一北方奠定了基础。官渡之战后第二年，袁绍忧愤而死。曹操攻下邺城，占有幽、冀、青、并四州之地，并进一步发展势力，统一北方。建安十三年（公元208年），曹操亲率大军南下荆州，与孙权、刘备进行了著名的赤壁之战。赤壁之战奠定了三国鼎立的局面。战后，刘备占领长沙、零陵、武陵、桂阳四郡，随后又向孙权借得南郡、江夏二郡，占有荆州大部，从此有了地盘。曹操败回北方后，开始经营关西和汉中。公元215年，曹操完全统一了北方。赤壁战后，孙权的势力逐步向荆州发展，后来，孙权派兵袭杀了关羽，攻占荆州。至此，三国鼎立的局面形成了。

建安二十五年（公元220年），曹操死，子曹丕废汉献帝，自立为帝，国号魏，都洛阳。公元221年，刘备在蜀称帝，都成都，国号汉，通称蜀或蜀汉。孙权于刘备称帝的次年，称吴王。公元229年，正式称帝，都建业（江苏南京），国号吴，史称孙吴。

#### 一、曹魏的政治和经济

魏国的创始者曹操，是我国历史上一位杰出的政治家。他对东汉以来只重门第、德行，不重真实才能的选举制度的危害，深有认识。他想纠正这种流弊，多次下求贤令，实行“唯才是举”。他在求贤令中强调，不管是“负污辱之名，见笑之行”，甚至是“不仁不孝”，只要有“治国用兵”本领的人，都一律加以选用。他从出身低微的阶层中提拔州牧太守，不可胜数。这一政策的实行，削弱了世家大族的政治势力，并且从中、小地主阶层中选拔出一批有才干的人，使曹魏的吏治比较清明。东汉末年大乱，许多自耕农沦为豪强的部曲和佃客。豪强依仗权势，他们本身及依附他们的农民，都不向国家服役纳税。曹操否定豪强的这种特权，不准“强民有所隐藏，而弱民兼赋”。对那些横行不法的豪强大族，曹操令地方官吏予以严惩。曹操打击豪强，一方面是同地主豪强争夺役源财源，同时也为了缓和阶级矛盾，巩固封建统治。

曹魏政权对地方官吏的管理也较严格，若不遵行政府法令的，一律免官。贾逵为豫州刺史，二千石以下官吏犯法者，全被他奏免。曹魏朝廷把这件事公布，要各地遵照执行。

东汉末年军阀混战，北方的农业生产受到了严重破坏。许多军阀因为缺粮而败亡，社会现实要求恢复农业生产。黄巾起义冲击了官僚地主的土地所有制，在内地出现了“土业无主，皆为公田”的特殊现象。曹操在镇压农民起义军的过程中，又获得大批的劳动力和耕牛、农具。由于具备了这些条件，曹魏在内地实行了大规模的屯田。屯田区见于记载的就有二十多处。其中比较集中的是在河南和淮河两岸。

曹魏屯田分军屯和民屯两种。军屯按原来建制，由军官直接督领，大司农派官协助。民屯设专官管理，郡设典农中农将或典农校尉，与县令平行。下设各种属官，负责具体事务。《三国志·贾逵传》载，贾逵为弘农太守，“其后发兵，逵疑屯田都尉藏亡民，都尉自以不属郡，言语不顺”。这说明民屯典农官自成系统，不归郡管辖，主要农官大都由吏部奏上任免。有关屯田重大事项，多由最高决策者决定，具体事务则由大司农派官协助承办。同军屯一样，民屯也实行军事编制，以屯为单位，每屯五十人，由屯司马督领。

民屯生产者称为屯田客。屯田客表面上说是招募，实际上是强迫。由于实行军事编制，人身不自由，剥削又重，所以屯田客不断逃亡，公元215年，还发生了屯田客的暴动事件。

曹魏的士兵，既是作战的基本力量，又是农业生产的重要承担者。曹魏对士兵及其家属的控制极严，叫他们单立户籍，称为士家。士之子称为士息，世代为兵；士之女称为士女，必配士家。士逃亡，罪及妻子；士死后，寡妻也必配士家。除少数立功封爵者外，一般不能做官，也不能免除士籍。这就是曹魏的士家制度。当时，士兵的地位比一般农民还要低下，因此不断发生逃亡和反抗。

曹魏的屯田是采用军事强制的形式，把农民和士兵束缚在封建土地国有制下的一种剥削制度。这种制度虽然严重地限制农民和士兵的人身自由，但在当时战乱条件下，它起着保护生产力的作用，使他们通过生产自救免于流离死亡。屯田制度的实施，对恢复北方经济和减轻人民的一些负担都有积极意义。

此外，曹魏对郡所辖广大地区的农业生产也加强了管理。它对官吏的考核，不以浮言虚誉为准，而是按户口，以垦田的增减，决定升降。因此，各级官吏都注意招集流亡，督促农民垦辟土地，兴修水利，发展生产。

随着农业生产的发展，手工业和商业也有很大的起色。

## 二、蜀汉的政治和经济

公元223年，刘备死后，太子刘禅即位，史称后主。刘禅封诸葛亮为武乡侯，以丞相兼益州牧。刘禅年轻（仅十七岁）要求政事由诸葛亮全面负责，刘备临终也再三嘱托，于是诸葛亮担负了治理蜀汉的重任。诸葛亮治理西蜀的一项重要工作，就是厉行法治，加强中央集权。为了维护刘备集团在西蜀地区的统治，诸葛亮制定和颁布了一些法令、条例。《蜀科》就是其中的一种。这些法令、条例，就其本质来说，自然是维护地主阶级专政和镇压人民“犯上作乱”的。但对一些豪强官僚的骄横跋扈，不利于集权统治的行为，也给予一定的限制。诸葛亮治蜀过程中，一直注意贯彻赏罚严明的原则。他的赏罚标准是：是否有利于蜀汉政权的巩固，是否有利于他的政策的贯彻执行。他认为“赏不可以虚施，罚不可以妄加”。主张“明法”，也反对“滥刑”。他指出，如果赏罚不明，就会造成“忠臣死于非罪，而邪臣起于非功”的局面，给国家带来危害。

正因为赏罚关系重大，诸葛亮很注意选择忠直廉平的官吏主管治狱工作。他常告诫典刑官说：“决狱行刑要慎重，不能冤枉好的，也不能放过坏的。”

诸葛亮也注意身体力行。公元 228 年第一次北伐失败后，他认为自己身为统帅，用人不当，也有过失，便主动上书刘禅，请求降职三等，以示惩罚。

在治理蜀汉的过程中，诸葛亮很注意官吏的选拔，他“任人唯贤”，把一些有才能，忠于蜀汉政权的文臣武将安置在重要岗位上。他不但自己注意发现人才，大胆提拔，而且还鼓励属下和各州郡长官向上推荐。诸葛亮还要求官吏们办事讲求实效，反对名不符实的作风。他重视对官吏的考核，了解他们是否忠于职守，有无“损公肥私”，刑罚不公的情况，以便进用贤良，退去贪懦（音诺 nu<sup>^</sup>）。

诸葛亮“任人唯贤”方针，受到西蜀地区一些士人的欢迎，他们称赞诸葛亮“能尽时人之器用”。这一方针的贯彻执行，吸收了一些有才能的人参加蜀汉政权，使蜀汉在诸葛亮执政及以后一个时期，保持了相对稳定的局面。

蜀国土地肥美，有江水沃野，山林竹木，蔬食果实之饶，素称“天府之国”。蜀汉建国后，诸葛亮以都江堰为蜀国农业之命脉。由于都江堰的灌溉，水旱由人，成都平原出现了一片繁荣景象，农业产量较高。手工业以盐、铁、织锦业最为发达。“家有盐泉之井”。政府设盐铁官，管铁器铸造和盐铁专卖，增加政府的收入。蜀锦驰名全国。远销吴魏，是军费的一大来源。蜀锦产地的成都，伎巧之家，“机杼相和”，织锦业是很繁荣的。直到蜀亡，国库尚有锦、绮、彩、绢各二十万匹，蜀锦业之盛可见一斑。

### 三、吴国的政治和经济

赤壁之战后，孙吴占有了荆、扬、交、广四州之地，包括长江中下游以南的广大地区。在孙吴统治时期，江南有了进一步开发。

孙权统治东吴的时间最长。他是三国时期有作为的统治者之一。尤其是在前半生，他能团结重用一些有才干的人，如周瑜、鲁肃、吕蒙、陆逊等。在赤壁之战中战胜了曹操，在荆州之争中消灭了关羽，在猇亭之战中打败了刘备，保住了江东，占据了荆州，都得力于这些文臣武将。但在公元 229 年，孙权称帝后，对自己的文武官员开始不信任，越来越刚愎自用。

孙吴的政权主要是在南北大地主的支持下建立起来的。张昭、周瑜、鲁肃等人出身于北方的豪强，是孙策、孙权创业时的心腹。孙权也注意笼络江南地主，吴郡的顾、陆、朱、张四大姓成了孙吴统治的重要基础，他们作郡官吏的数以千计。

孙权称帝后，无论是对北方南来的，还是南方土著的文臣武将，都存有戒心。对带兵守边的将领，要他们交出妻子做人质。他还养了一批叫做校事、察战的人，来监视文武官吏，滥施纠举，诬陷无辜，动辄加罪惨杀。他最宠信的是中书典校吕壹。吕壹“性苛惨，用法深刻”。太子孙登屡次劝谏，孙权都不听，一般大臣更是畏罪“莫敢言”了。

孙权称帝后，原来繁重的赋役状况也未减轻。在孙权暴政面前，人们被迫举行起义。孙权则下令各郡县修城郭，起谯楼，挖堑壕，以备“盗贼”，还是不肯减轻人民的负担。直到他病得要死时，才下了一道“省徭役，减征赋，除民所患苦”的命令。

公元 252 年，孙权病死。统治阶级内部矛盾尖锐化，互相攻杀事件不断发生，政治越来越腐败。孙皓是三国时期突出的暴君。在他统治时期，“法

禁转苛，赋调益烦”，政治更加腐败不堪。统治阶级内部矛盾和阶级矛盾进一步加深，使东吴的统治动摇了，为西晋的统一准备了条件。

## 第二节 中央官制

### 一、曹魏

三国的职官，基本上是东汉政府的缩影，但也有许多变化。这一历史时期的官制，以曹魏较为完整，改革变化也较多。因此，我们将对曹魏的官制作较多的叙述。

曹操对东汉的官制进行了改革，建立了以丞相为首的外戚台阁制，消除了中央权移宦官、外戚，地方权移州牧的弊端。《宋书·百官志上》说：建安十三年（公元208年），“复置丞相”，以曹操为之。当时协助丞相办事的人极少。《晋书·百官志》说：“魏武为丞相以来，置左右长史而已。”丞相之下，据《魏书》的记载，有东曹、西曹（后省）、法曹等。东曹掌选官（见《魏书》毛玠、崔琰等传），相当于东汉尚书吏部曹、选部曹尚书。丞相之下各曹的设置，是列曹尚书由内廷转到外朝，由少府属下转为丞相属下的开端。这是中央官制中的重要改革。建安十六年（公元211年），魏国初建，始置尚书、侍中以及六卿。而丞相之职未废。曹操以魏公兼丞相，尚书是丞相的属官。“尚书省”真正成立，应该说是在曹操的时候。这时，中央的军事权也归丞相掌握，曹操设置了两种军职，以掌握内外诸军。一种是中领军和中护军，掌禁兵。《晋书·职官志》称中领军为“魏官”，说是“建安四年，魏武丞相府自置”，可见中领、中护都是丞相府的属官。它们分掌禁兵，有效地防止了东汉内廷事变的重演；另一种是四征将军（即征东、征西、征南、征北），皆掌征伐。《宋书·百官志上》说：“鱼豢曰：四征，魏武帝置，秩二千石。”而“汉旧诸征与偏裨杂号同。”曹操提高了偏裨杂号将军的地位，分掌四个方面的征伐大权，直属于丞相。从此，大将军之号虽在，但名同虚设。

曹丕当魏王，改建安二十五年（公元220年）为延康之年，以御史大夫华歆为相国，同年即位后，又改为黄初元年，改“相国”为“司徒”。再设置中书监、令，以掌机密，不另设丞相。以后再设大丞相，品第一。官分品级，自曹魏始，但有时仍沿用汉代禄秩制，如光禄勋为第三品，秩中二千石。侍中为第三品，秩比二千石，中书监、中书令均第三品，秩千石，给事黄门侍郎为第五品，秩六百石等。高贵乡公甘露五年（公元260年），复置相国、下有诸曹掾多至三十人，自文帝以后，相国、丞相废置无常。

魏以太尉、司徒、司空为三公，但都不担任实际职务，也不参加朝政。

《三国志·高柔传》载，高柔上奏说：

自今之后，朝有疑议及刑狱大事，宜数以咨访三公。三公朝朔望之日，又可特延入，讲论得失，博尽事情，庶有裨起天听，弘益大化。

可见三公只在每月初一、十五特诏入殿廷，议论得失。按东汉旧制，凡拜为三公，皆可参加朝会，魏废其制。黄初二年（公元221年）六月有日蚀，有司奏免太尉。文帝命以后再有天变，勿劾三公。汉以三公顶替天变之咎的制度，至是作罢。太尉属官有军师、长史、司马、从事中郎、正、行参军、东、西曹掾属、舍人，又有营军刺奸、帐下都督、令史等。

曹丕称帝以后，深感东汉尚书台权力太大，便另设中书省，首长称中书

监，第三品，掌管机要，起草和发布诏令，逐渐成了实际上的宰相府。尚书省设尚书令一人，第三品，尚书左、右仆射各一人，第三品。但这时的尚书省权力大减。只是一个执行机构而已，由于事务繁忙，开始分五曹（即吏曹、左民、客曹、五兵、度支等）治事，每曹设尚书1人，第三品。还有侍郎、郎中等官，综理各曹工作。

东汉尚书台的职权扩大，而九卿职权范围大为缩小，到魏晋时有了显著的变化。东汉建安十八年（公元213年），魏王国初置六卿，曹丕称帝，备置九卿，其官称均沿汉代，但建置略有变革，如在太常中增置博士4人，第六品，掌引导乘舆，议定谥号，也叫太常博士。黄初五年（公元224年）又置《谷梁》、《周易》、《尚书》、《诗经》、《论语》、《三礼》、《左氏解》诸经博士，称为太常博士，第五品。又置协律都尉，第六品，太乐令，第七品，太乐丞，第九品。杜夔当过太乐令，也当过协律都尉。又如光禄勋，汉时居禁中，所属武职有三署郎将及虎贲、羽林，文职有大夫、谒者、奉车、驸马等。曹魏把光禄勋出于禁外，文职诸官均脱离光禄勋，职权范围大为缩减。建安中，曹丕当五官中郎将、副丞相，踞於九卿之上。即帝位后，废去五官中郎将，只留左右中郎将。《通典》说：魏无三署郎，而书中有中郎、郎中，似应属于左右中郎将。虎贲、羽林中郎将皆第五品，多由外戚荣任。魏明帝以甄后之侄甄像为虎贲中郎将，毛后弟毛曾当过羽林虎贲中郎将。光禄勋的属官还有守宫令、丞，黄门令、丞，掖庭令、丞，清商令、丞，暴室令，华林令等。再如大司农，魏专置属官太仓令，主受漕谷，导官令，主舂御米及作干。各有丞一人。曹操大力推行屯田积谷，用以征伐四方。凡屯田部民皆在郡县管辖之外，置典农中郎将，第六品，统一指挥，典农校尉第六品，典农都尉第七品，主郡县屯田。元帝咸熙元年（公元264年）罢屯田官，诸典农官皆为郡太守，都尉皆为县令长。属吏有司马、功曹、纲纪、上计吏等。黄初中置度支中郎将、度支校尉，皆第六品，度支都尉，第七品，掌诸军屯田。除九卿之外，还有宫卿。太后有卫尉、少府、太仆三卿。汉代是以太后所居宫室为卿号，位在正卿之上，而魏把太后三卿置于正卿之下。

曹魏时侍中地位提高了，尚书脱离少府而独立，而又另设中书监。这个设置对后世的影响很大。须特加说明。

侍中寺，汉灵帝熹平六年（公元177年）置，以侍中与给事黄门侍郎俱掌门下诸事。魏晋时期，侍中地位越加尊贵，成为门下的主官，第三品。魏置4人，资历深的一人为祭酒，此外，作为加官的，无定员，侍中掌规谏。车驾出，正值侍中负玺陪乘，次值侍中护驾，其余皆随从车辇。皇帝登殿，侍中与散骑常侍左右扶持，以备顾问。因侍中接近皇帝，故凡加侍中衔的，均以为尊贵。魏文帝时，苏则当侍中，他的友人吉茂讥笑他说：“仕进不止，执虎子（尿壶）。”可见侍中要侍候皇帝的起居生活。

散骑常侍，第三品。东汉不设散骑，而用宦官作为中常侍，黄初时，合散骑与中常侍为一官，以士人为之，称散骑常侍。置四员，年资深的为祭酒。也有用为加官的。掌规谏，若皇帝车驾出，则骑从车舆。还有员外散骑常侍，无定额。散骑常侍、侍郎、侍中、黄门侍郎皆评议尚书奏章。《三国志·华歆传》注引华峤《谱叙》说：

歆有三子，表字伟容，年二十余为散骑侍郎。时同僚诸郎共平尚书事，年少，並兼厉锋气，要名誉。尚书事至，或有不便，故遗漏不视，及传书者出，即入深文论駁。惟表不然，事来有不便，辄与尚书共论尽其意，主者固

执，不得已，然后共奏议。

给事中，第五品。西汉用为加官，掌顾问应对，位在中常侍下；东汉废，至曹魏复置，或为正员，或为加官，无定员。

奉车都尉，掌乘舆车驾。驸马都尉，掌副马。骑都尉，掌羽林从骑，皆第六品。这三都尉在汉时均属光禄勋，曹魏却是加官。汉武帝时以驸马加于功臣或外戚，凡尚公主的，必拜驸马都尉，曹魏因袭。太中大夫、中散大夫、谏议大夫、议郎、诸文职侍从，皆第七品。魏时均脱离光禄勋，改隶侍中，掌顾问应对。

宦官系统中的小黄门、黄门诸署长、黄门署丞、中黄门皆第七品。黄门从官，第八品。魏文帝时作了限制，规定他们居官不得超过诸署令。

中书监，中书令，第三品。曹操为魏王时，初置秘书令、丞，管理尚书奏事。曹丕称帝，改秘书令为中书令，又置中书监，并掌机密，称为中书省。尚书掌例行公事，若有密诏下州郡和边将，辄由中书发诏书。例如司马懿出征公孙渊，时明帝病危，中书监、令刘放、孙资就发诏书催促司马懿回朝受顾命。属官有通事郎，第五品，后改为中书侍郎（或作中书郎），掌起草诏命。诏令起草后，先由黄门郎署名，然后通事郎署名，最后送呈皇帝御批“可”，才发出去。草拟诏书原归尚书职掌，自置中书监、令后，尚书权夺。

秘书监，第三品。魏王曹操置秘书，掌图书秘记、并典尚书奏事。魏文帝置秘书监，掌艺文图籍，初属少府，后独立，下设秘书丞，第六品，文帝欲以何祜为丞，遂增设右丞。又有秘书郎，校书郎，俱第八品。

## 二、蜀汉

蜀汉有“三公”名号，但基本上是功勋大臣的虚衔，《三国会要·职官》载：“先主为汉中王，以许靖为太傅，后无考。”又云：“建兴元年（公元252年），以诸葛恪为太傅。”

蜀汉也设丞相，章武元年以诸葛亮为丞相。《三国会要·职官》云：“章武元年（公元221年），以诸葛亮为之……（亮）自贬三等，以右将军行宰相事，旋复官，及薨遂不复置。”丞相开府治事，《出师表》说：“宫中府中，俱为一体。”丞相府属官有军师祭酒、前、后军师、长史、司马、从事中郎、主簿、参军、行参军。还有东曹掾属、西曹掾、仓曹掾、令史，记室、门下督、长史、参军，均由朝廷任命。

章武三年（公元223年），丞相亮上言，请太尉告宗庙。《新唐书·宰相世系表》云：上官胜仕蜀为太尉，可见蜀有太尉。章武二年（公元222年）以许靖为司徒，但西蜀不置司空官。

建兴十三年（235年），以蒋琬为大将军，其官属有司马、参军、东曹掾及主簿。延熙二年（239年）蒋琬由大将军进位大司马，其官属有主簿、东曹掾，余无考。

太常，刘备为汉中王时，置太常，有博士，但不分专经。后主刘禅时，在太常增广声乐，谯调曾疏请减少乐官。

光禄勋有五官，左、右中郎将，领三署郎。有虎贲、羽林中郎将。王梁、糜威曾当过虎贲中郎将；诸葛瞻尚公主，拜羽林中郎将。还有羽林右部督、虎步监、虎骑监。

卫尉、太仆、大鸿胪、大司农、少府等的设置与汉魏相同，惟有廷尉和宗正两卿不见记载。可知蜀无完整的九卿体系。

蜀汉的宫官除大长秋一人外，还有中庶子、庶子、洗马、舍人等。《华

阳国志》云：“延熙元年（公元238）立太子，慎选名宿以为宫僚。”

蜀国的散骑常侍，中常侍均以宦官为之（如黄皓），这是沿汉旧制，而魏则以士人为之。

蜀有尚书台的组织，但尚书仆射不分左右，也不见尚书分曹治事的记载，可能与东汉相同。尚书属下的郎中，也只见吏部、选曹、左选、右选、度支等，其余不见记载，而魏有殿中、吏部、驾部、金部、虞曹、比部、南主客、祠部、度支、库部、农部、水部、仪曹、三公、仓部、民曹、二千石、中兵、外兵、都兵、别兵、考工、定科，共23郎。青龙二年（234年）有军事，又增置都官，骑兵2郎，合25郎。

蜀武职官有中领军、领军、前领军、行领军，又有中护军，前后左右护军、护军、行护军，还有中监军，前监军，右监军，中典军，后典军。例如王平由参军迁典军，迁护军，又迁监军，这是递升的次序。《三国会要·职官》引《通鉴》注说：“中监军即中护军之任，蜀置前、后、中监军，位三军师之下。”

骠骑将军（分左、右）、车骑将军（分左、右）、卫将军，均有长史、司马等官。开府则置东西阁祭酒、掾、属，后主景耀初，以胡济为右骠骑将军，又有抚军将军、镇军大将军、辅国大将军。魏有四征将军，但蜀只有征南、征西、征北将军而无征东，四镇将军则同于曹魏。

### 三、孙吴

孙吴于黄武中置丞相，以孙邵、顾雍相继任之。宝鼎元年（公元266年），分置左右丞相，不久，复置一丞相，不分左、右。属官有军师、长史、掾等。

建衡三年（公元271年）置太尉。宝鼎三年（公元268年）以丁固为司徒。孙休时，不置司空，置左右御史大夫，孙皓时复置司空，宝鼎三年（公元268年），以孟仁为司空。

黄武七年（公元228年）置大司马。赤乌九年（公元346年）分置左、右司马，并置上大将军、大将军两官。黄龙元年（公元229年）以陆逊为上大将军，诸葛瑾为大将军。《通典·职官》载：“至吴景帝（孙休）为大将军，亦受非常之任，后以叔父孚为太尉，奏改大将军在太尉后，位次三司下，后复旧，在三司上。”可见大将军在中枢机构中占有相当重要的位置。

《三国会要·职官》云：“吴初亦六卿，孙休永安二年（公元259年），始备九卿”。可知孙吴前期无九卿之称。

孙权初置奉常，黄武四年（公元225年）始改称太常，在太常中置博士，但不分经专治。吴初置郎中令，后改称光禄勋，有三署中郎将、领三署郎，还有羽林督，绕帐督、帐下右部督，皆领卫兵。卫尉、太仆、廷尉、大鸿胪、宗正、少府诸卿建置均与魏、蜀同。吴在屯田各郡，置典农都尉，统辖属县，职如太守。例如陆逊就当过海昌屯田都尉，并领海昌县事。华当典农都尉，掌管军粮，不属于大司农。这不同于魏制。孙权初年设左节度，专掌军粮会计。

官官有大长秋，设置略如魏制。又有太子太傅、少傅，诸葛恪当过太傅。黄龙元年（公元229年）置左辅、右弼、辅正、翼正等都尉，为太子四友。又有太子宾客及率更令、中庶子、庶子、辅义都尉、右部督等。

散骑常侍，给事黄门侍郎、散骑侍郎等设置略与魏同。

尚书分有选曹、户曹、左曹、贼曹等四曹。自尚书分曹掌事，九卿事务渐轻，诸曹郎或称郎中，或叫侍郎，或叫某曹郎，或直称尚书郎。



在中书监中设中书令、仆射、丞、郎、令史等。

在御史台中设御史中丞，督军粮御史及监农御史，又置中执法，左右执法各一人。在殿中察举违法行为，也称侍御史。

武职官有领军将军，左、右领军；中、左、右护军，护军；中、左、右三典军。张休以羽林都督平三典军事。又有中垒将军，掌宿卫兵。还有抚军将军、征南、征西、征北将军，无征东将军；有平南、平西、平北将军，无平东将军。

附：三国曹魏中央官制简表

部门	主要职官	品级	备注
相府	相国(大丞相)	第一品	官分九品始于曹魏(与“九品中正制”不同)
尚书省	尚书令	第二品	曹魏以令1人、仆射2人、尚书5人，合称“八座”
	尚书仆射	第三品	分设左右仆射2人
	尚书	第三品	分为五曹：史部、左民、客曹、五兵、度支。每曹1人。
中书省	中书监	第三品	魏文帝曹丕设“中书省”，中书省掌权始于此
御史台	御史中丞	第四品	
寺，监	略		

### 第三节地方官制

三国时期，中央官员之职权日见剥夺，而地方官的权力反而日见膨胀。地方政权基本上是州、郡、县三级。

自汉献帝置司州，以司隶校尉统领，并察举百官及京师近郡违法者。司州包括三辅、三河及弘农七郡。先设治所于弘农，后移治洛阳，魏因其制。属官有参军、都官从事、功曹从事、诸曹从事、部郡从事、武猛从事、督军从事、主簿、录事、门下书佐、省事、记室书佐、诸曹书佐等。

魏在各州置刺史，或称州牧（第五品），掌治州事。凡无将军号，不持节者，称单车刺史。外州刺史往往被加上“使持节督某州军事”，或“假持节都督某州军事”的头衔。凡加“督”则进一品，“都督”进二品。若有加“将军”的，那权势就更大了。《通典·职官》云：“魏晋为刺史，任重者为使持节都督，轻者为使持节”。又云：“魏文帝黄初三年（公元222年），始置都督诸州军事，或领刺史，又上大将军曹真，都督中外诸军，假黄钺，则总统内外诸军矣……高贵乡公（曹髦）正元二年（公元255年），司马文王都督中外诸军，寻加大都督。”

魏置十三州，刺史巡行所部郡国，每岁遣计吏到京师奏事。缘边诸州，刺史之外，并置领兵都督。内地如兖、豫、青、并诸州，但置刺史；梁州、益州不在版图以内，也置刺史遥领之。属官有治中从事、别驾从事、功曹从事、簿曹从事、兵曹从事、郡国从事、文学从事、武猛从事、督邮、主簿、帐下督、门亭长、书佐、计吏等。此外，还有大中正一人，掌品评人物。

魏定都洛阳，故河南置尹，第三品，有丞。又有廩牺令、丞，以供祭祀。还有五官掾、功曹史等属吏。

各郡置太守，第五品。太守若领兵的，加“将军”名号。郡丞，第八品。边郡丞叫长史，兼郡中正。都尉 1 人，第五品，掌兵事。大郡置都尉 2 人，司马 1 人，第八品。都尉所属掾史与太守略同。如功曹掾，五官掾、上计掾、门下掾、文学掾、文学祭酒、督邮、主簿、主记、门下书佐、纲纪、循行，多者二百余人。

郡下置县，大县置令，第六品。丞 1 人，第八品。尉 2 人，第九品。次等县也置令，第七品。有县丞、尉各 1 人，皆第九品。小县置长，第八品，也有丞、尉各 1 人，第九品。

县有掾、史，与郡制略同。又有校官掾、师友祭酒、决疑祭酒。

县之下置乡，乡置有秩，三老，第八品。小乡置嗇夫，第九品。

王国置相，第五品，职如太守。属官有都尉、傅、保、友，并第六品。长史、郎中令、中尉、大农，并第七品。常侍、侍郎、家令、诸杂署令，并第八品。谒者、大夫、诸杂署丞，并第九品。王太妃有家令，第八品。仆、丞皆第九品。

公国制度如王国。侯国置相，第八品，职如县令。属官也有家令、家丞、傅、监国谒者、庶子、文学等。

三国之时，也有封爵，魏于黄初三年（公元 222 年）定制，分封诸侯有王、公、侯、伯、子、男六等；县侯、乡侯（都乡侯）、亭侯（都亭侯）、关内侯共九等。虚封爵号之制，自曹魏开始。《大唐六典》说：“魏氏五等，皆以乡亭，多假空名，不食本邑。”都乡指城市附近的乡，都亭指城市近郊的亭。所以都乡侯也就是乡侯，都亭侯也就是亭侯。魏氏五等爵（除王爵外），皆以乡亭为名，空有邑名，并不食租本邑。

蜀有盖州、凉州。置司隶校尉，督察京畿，不典益州事。益州置牧（二千石），以诸葛亮为之。亮死，置刺史（六百石）。又于建宁郡置 降都督，镇守南中。《蜀书·张翼传》载，翼曾任 降都督。后主建兴七年（公元 229 年），吴蜀相约，预分天下，魏境之兖、冀、并、凉四州分属于蜀，也置刺史遥领之。荆州、雍州有时也置刺史。益州刺史的属官有治中从事、别驾从事、功曹从事、议曹从事、劝学从事、典学从事、部郡从事、督军从事，前、后、左、右部司马、主簿、书佐等。

郡置太守、都尉。犍为有属国都尉，牂柯置五部都尉，阴平有关都尉，巴东置江关都尉。郡吏可考者有功曹掾、史、五官掾、师友祭酒、督军从事、门下书佐、主簿等。

郡下置县，县下置乡，官吏设置，略如魏制。

蜀也有封爵，除封王外，也封侯爵。如封诸葛亮为“武乡侯”，赵云为“永昌亭侯”，姜维为“平襄侯”等。

吴有扬、荆、交、广四州。不置司隶校尉领司州，而置州牧或刺史。黄龙元年（公元 229 年）与蜀约分天下，以魏境豫、青、徐、幽四州分与吴。吴也置刺史遥领之。州之属官见于文献记载的，仅有部郡从事、师友从事，其他当与魏蜀所置大致相同。也设有大中正。

郡设太守、都尉，所属有功曹掾、门下书佐、门下循行等。

附：三国·魏地方官制简表

部门	职官	品级	备注
州	刺史	第五品	魏晋刺史，往往赐以符节，故其官号不同：使持节为上，持节次之，假节为下
郡	太守	第五品	太守若领兵，加“将军”号
县	县令	第六品至第七品	
	县长	第八品	
	县丞	(小县丞第九品)	
	县尉	第九品	

## 第八章 晋南北朝

### 第一节 两晋南北朝的政治概况

#### 一、两晋

自曹丕死后，魏国的政治越来越腐败。魏明帝后宫人数众多，为了游乐，明帝调发了数以万计的农民在洛阳、许昌等地大修宫殿。大批农民被迫离开土地。为了防止农民的反抗，他又用严刑峻法镇压人民，使得阶级矛盾越来越尖锐。

与此同时，统治阶级内部也发生了矛盾。魏自实行九品中正制以后，“儒雅并进”，门阀士族纷纷上升到统治集团的上层，曹操所选用的出身低微的官员，大多被排挤而失势。当时士族官僚首领就是司马懿。

司马懿，出身河内温县（今河南温县）的著名士族。曹操起用他做官，但对他特别防范。至曹丕以后，他的地位才逐渐上升。公元238年，司马懿灭辽东割据者公孙渊，北部中国完全统一了。公元260年，司马昭杀魏帝曹髦，司马氏集团势力愈益巩固，公元263年灭蜀汉。司马昭原定灭蜀后三年灭吴，可是公元265年他就死去。当年，其子司马炎废魏帝，建立晋朝。公元280年灭吴，司马氏完成了统一的大业。

就在灭吴的同年，晋武帝司马炎令州郡官解除兵权。兵役是东汉末年以来农民最沉重的一种负担，晋武帝毅然下诏解散州郡兵，使农民得免地方兵役，这个措施对恢复生产有很大的意义。接着，西晋统治者在北方颁发了品官占田法和荫亲属制，《晋书·食货志》载：“其官品第一至于第九，各以贵贱占田。品第一者占五十顷”，以下依次递减五顷，至第九品为十顷。“而又各以品之高卑，荫其亲属，多者及九族，少者三世”。

西晋占田，无论官占或民占，都无限制。太康年间，太中大夫恬和曾要求“使王公已下，制奴婢限数及禁百姓卖田宅”，李重驳斥：“人之田宅既无定限，则奴婢不宜偏制其数”。表明占田限额，从未实行。地主兼并，农民卖田宅之风，在西晋是盛行的。就官品占田而言，九品小吏可以占到十顷（一千亩），而一个男性农民，却只能占田七十亩。法令既然规定九品官可以占田一千亩，那末只要一当上九品官，便可放手去抢占土地。这个法令有利于品级低的官吏，是十分明显的。官吏无论占田多少，根据“荫亲属”的规定，所有官吏和他们的亲属，可免除一切课、役，“多者及九族，少者三世”。

西晋还规定各级官吏，“又得荫人以为衣食客及佃客，品第六已上者，得衣食客三人……官品第一、第二者，佃客无过五十户。”这是与官吏无亲属关系的，即非官吏族人的衣食客、佃客。

西晋的田赋制度也有一定的积极作用，平吴之初，地广人稀，由于法令规定每一个男女都可以占田，每家农户都按九品相通之法，交纳租、调，并相应地规定了固定数量的课田法，开始实行，出现了课督耕种，人安其业的情景，生产有一定发展，人口也有所增加。随着生产力的上升，“豪强兼并”在发展，世族地主在这种制度下建立起他们的天堂。而农民则“孤贫失业”，转向流亡，或投靠本宗地主。西晋的统治也由盛转衰。

---

《晋书·李重传》。

西晋是因为阶级矛盾和民族矛盾激化而导致灭亡的。建武元年(公元317年)晋愍帝投降的消息传到建业,司马睿称晋王,第二年称帝(晋元帝),都建康(即建业,因避晋愍帝司马邺讳改),史称东晋。

东晋政府为了维护封建统治秩序和保护南迁士族的利益,便在北方南渡人民集中的地区,用他们原籍的名称,建立起他们的流亡政府。当时称南渡人民为侨人,这种流亡政府便称为侨州、郡、县。侨人单立户籍,称为侨户。侨户最初享受不为国家纳租服役的待遇,后来即使纳租调,也比一般编户轻些。侨州、郡、县的设置,主要是照顾南迁世家豪族的利益,一则可以为他们多安置一批官员,二则控制大量户口而又不出租役,使他们在政治、经济方面都得到一些利益。

东晋政权是西晋门阀士族统治的继续和发展。当时,除了士族地主和庶族地主的矛盾外,在士族地主内部还有南北之分。北方侨姓士族以王、谢为高,南方士族以顾、陆、朱、张为大。颜之推在《观我生赋·自注》中说,当时“中原冠带,随晋渡江者百家”,这一百家高级士族就是东晋政权的支柱。南方士族要比北方士族低一等,他们只能做较低级的官吏,象仆射一类的高级官员他们是无资格当的。因此,终东晋之朝,南、北士族地主之间的矛盾一直很激烈。在北方士族中,又有渡江早、晚之分,渡江晚的士族往往受到歧视,政治地位、社会地位都较低,所以他们之间也存在着矛盾。门阀政治发展的结果,在东晋时期形成了琅琊王氏,颍川庾氏,谯国桓氏,陈郡谢氏等几家北方士族轮流执政的局面,皇帝实际上没有多大权力。《晋书·载记·姚兴上》说:

晋主虽有南面之尊,无总御之实,宰辅执政,政出多门,权去公家,遂成习俗。刑网峻急,风俗奢宕。这就造成了士族当权派和皇权之间的尖锐矛盾。为争夺政柄,统治阶级内部经常发生火拼,使东晋的政治极不稳定。

## 二、南朝

东晋王朝是王、谢、庾、桓四大族势力平衡下的产物,后来王、谢、庾三族相继衰落,桓氏成了唯一的大族,骄奢淫逸,碌碌庸才的桓玄,便轻而易举地消灭了东晋王朝。桓玄刚登上帝位,刘裕便在京口纠集力量,率众攻入建康,桓玄逃回江陵。晋兵杀桓玄,灭桓氏一族。刘裕恢复晋安帝的皇帝名义,自己在政治上、武功上积极准备。公元420年,刘裕废晋帝,建立起宋朝(南朝之始)。

刘裕实行土断法,令北方流亡来的士民,就所居地作土著,与南方土著同等待遇。许多侨郡、侨县从此省去。这一措施有利于行政统一和节省开支。

东晋在重要地区用大族作镇将,从而形成割据的局面。刘裕改用皇子作镇将,特别是荆州、江州两镇所统兵甲占全国的半数,更非选皇子不可,从此建康朝廷不再受大族重镇的威胁。公元422年,刘裕死去。423年,北魏攻夺宋地,司州(治洛阳)全部、青州、兖州、豫州大部被北魏夺去。公元424年,宋文帝即位,长江流域在宋文帝统治的三十年中,呈现了东晋以来未曾有的繁荣气象,南方经济和文化的发展,到元嘉(宋文帝年号)时才真正开始。

继承宋文帝的宋孝武帝是个暴君。他要进一步增强皇帝的权力,厉行刘宋原有的典签制度。每一重镇不论是王或功臣,皇帝都派自己亲信去做典签官,代镇将掌实权或分掌实权,并且监视镇将的行动。他控制镇将愈紧,疑忌心也愈重,诸王因遭疑忌先后被迫起兵作乱,宋朝廷从此陷入骨肉相残,

君臣相疑的混乱之中。到宋明帝时，混乱愈益加剧，除了他自己的儿子，其余残存的诸弟（宋文帝子）和诸侄（宋孝武帝子）几乎全被杀绝，被疑忌的文武大臣，幸存者则开城投降北魏。公元 472 年，宋明帝死，子苍梧继位，内乱更加炽烈，一个普通的镇将南兖州刺史萧道成，在内乱中造成势力。公元 479 年，萧道成灭宋，建立齐朝。

齐高帝（萧道成）改革宋孝武帝以来的暴政，提倡节俭。他常说，让我治天下十年，当使黄金与泥土同价。他对民众的剥削比刘宋轻些，因而稳定了齐朝的政权。他做了四年皇帝、临死时嘱咐继承者齐武帝说，刘氏如果不是骨肉相残，他族那能乘乱夺位、你必须深深记住。齐武帝遵遗嘱不杀诸弟，朝政也较清明，境内外十几年没有战争，南朝民众又得到一个休息的时期。齐明帝继位，又走上宋孝武帝、宋明帝的旧路，大杀齐高帝、齐武帝诸子，引起内乱。公元 531 年，雍州刺史（镇襄阳）萧衍起兵攻入建康。公元 502 年萧衍灭齐，建立梁朝，萧衍自称梁武帝，在位四十八年。

宋、齐两朝用诸王作镇将，用典签监视诸王，权力集中在皇帝一人手中，但骨肉相残，政权为他族所夺。梁武帝吸取这些经验教训，定出两条方针：（一）恢复百家士族的权利；（二）提高诸王的权力。

梁武帝对待亲属和士族一概不用法律，这些人犯了罪，即使犯了谋反罪，也只是哭着教育一番就算了。因此，王侯横行不法，或者白天在大街上公然杀人，或者是夜间派人出去抢掠，盗匪逃进王侯的家就没有人敢追捕。梁武帝完全知道这些情形，但讲“慈爱”，不闻不问。而对待民众却完全相反，民众犯了罪，用法极严，如该从坐，不论老幼都不得免；一人逃亡，全家人都被囚禁罚作苦工。公元 546 年，一个直臣贺琛上书指出梁武帝的四条恶政：第一，搜括极其残酷，民不堪命；第二，官员穷奢极欲，无限浪费；第三，权臣玩弄威福，专找别人罪过；第四，朝廷大兴土木，民众服役不得休息。梁武帝看了大怒，举出自己生活节俭作证，辨明没有那些劣迹。

梁武帝的残暴统治，得到士族、亲属及僧徒的共同拥护，在国内维持了将近半个世纪的表面平静，而实际是内乱已经酝酿成熟了。最后由于接纳东魏叛将侯景，造成梁国境内的大破坏。当时黄河流域也正在大破坏，南北同时大乱。西晋末年开始的灾祸，到梁武帝末年才真正达到全国普遍大乱的高峰。东晋、宋、齐三朝多少还能保持长江流域的偏安局面，而梁武帝却引进了北方的破坏势力来蹂躏江南。

梁武帝为贪得土地，招纳侯景，结果失去了广大土地。陈霸先是在梁末大乱中，一个保护南方汉族政权最有功的人。公元 549 年，陈霸先在广州起兵讨侯景，排除了当地割据者的阻碍。公元 557 年，灭梁称帝（陈武帝）建立起陈朝。

陈武帝，陈文帝，陈宣帝统治陈国共二十五年，虽然与敌国经常进行战争，国内的叛乱也不断发生，但梁末遭受大破坏的南朝境内，经济和文化逐渐恢复起来。陈宣帝的儿子陈后主（陈叔宝），就在这个恢复起来的物质基础上，过着极其腐朽丑恶的生活。公元 587 年隋发兵 51 万渡江南下。公元 589 年，隋将贺若弼、韩擒虎攻入建康，俘获陈后主，陈亡。

### 三、北朝

东汉时期，匈奴衰落，鲜卑族逐渐兴起。自东汉至魏，鲜卑大人檀石槐、轲比能征服了许多游牧部落，相继组成巨大的军事行政联合体。西接乌孙国，东到辽河流域，东西一万二千里，南北七千里的塞外匈奴旧地，全被鲜卑族

占领。鲜卑族连年侵犯幽、并二州边境，成为汉魏北边新起的大敌。鲜卑长期停留在原始社会阶段上，以畜牧射猎为业，生活简单朴野，刻木为记，没有文字。檀石槐以后，开始进行世袭制度，各部大人不再推选。轲比能利用中原降人造兵器甲盾，向他们学文字兵法。檀石槐、轲比能两部，魏晋间隐没不显，继起的强部有宇文氏、慕容氏和拓跋氏。慕容拓跋两部在东晋时期，先后参预中原争夺战，慕容部接受汉文化，迅速进入封建社会，在辽河流域建立燕国，占领中原五、六十年。拓跋部比匈奴、羯、慕容鲜卑、氐、羌都落后，基本保留游牧部落的生活方式，但凭借它的高度野蛮性（残酷的屠杀和贪婪的掠夺）终于战胜了大小的割据者，统一了黄河流域，结束了十六国混乱局面。

公元 386 年，拓跋珪接受诸部大人的拥戴，即代王位。拓跋珪用张衮为长史，许谦为右司马，政治指导者仍属汉族士人。同年拓跋珪改国号为魏，表示不再受晋的封号。拓跋珪的首要措施是务农息民，取得后燕的援助，借以抵御内部诸部大人的不稳定性。公元 387 年，拓跋珪在军事上定出一条有效的办法，就是颁赐群臣将士各有差等（每次战胜后，按战功分赏虏获物），鼓励士兵勇敢善战。从此，拓跋部成为坚强的好战集团。公元 396 年，拓跋珪率大军四十余万攻后燕，夺得并州，398 年攻破后燕都城中山（今河北定县），大河以北诸州郡全为魏有，公元 399 年，改号称皇帝（魏道武帝）。

在政治制度方面，由于北魏占领了汉族居住的大片土地，要统治汉族，首先得接受封建制度。魏道武帝在取得并州后，开始成立正规的政治机构，自刺史、太守、尚书郎以下各官一般都用文人（汉族士人）。汉族士大夫来军门求见，不论老小，一概引入谈话，尽量录用。公元 399 年，在平城立太学，置五经博士，增生员共三千人。命郡县大索书籍，送平城。北魏用大量汉族士人作文官，皇帝依靠这些汉族文官的支持，才建立起封建政治制度的统治机构。这个机构所统治的人，自然主要是汉族劳动民众。

在经济方面，农业的重要性不断增进，鲜卑族的贵族逐渐转化为地主，畜牧业逐渐转到次要地位。公元 395 年，后燕慕容宝攻魏，收魏稼田百余万斛，说明魏国本土已有相当规模的农业。公元 400 年，魏道武帝亲耕籍田，为百姓作表率。由于农业比畜牧业利厚，所以贵族在有农业条件的土地上，兴农求利，不愿继续保持畜牧业。耕田者大多数是从中原迁来的，他们耕种小块土地，每年给皇帝缴纳租赋；还有一部分是为贵族豪强种地的佃户和隶户。

魏道武帝建立起由鲜卑人、汉人组成的大国以后，大批任用汉官，为魏国制定各种制度。他提倡农业，解散游牧部落，这些措施为稳定北魏统治起了重大作用。但另一方面，汉族与鲜卑之间的矛盾，鲜卑贵族与魏皇帝间的矛盾不断加深，迫使他陷于精神失常、发狂，公元 409 年被他儿子拓跋绍杀死。

拓跋嗣即魏明元帝后，他采取拓跋部四部大人与酋长共同管事的惯例，命崔宏等八大臣共听朝政，号称八公。又使燕凤、封懿等共议政事。鲜卑贵族和汉族士人都有人参预朝政，魏国紧张局面得以缓和。

公元 423 年，魏明元帝死，魏太武帝继位。他是魏国杰出的皇帝。他依靠崔浩的谋略和鲜卑人的慍悍，连年出征，终于完成统一北方的大业。魏太武帝的继位者魏文成帝在位时，是魏国衰弱时期的开始，这时对外战争基本结束，国内汉族劳动民众和鲜卑统治者间的矛盾升到第一位。魏文成帝屡次

下诏，斥责地方官侵害百姓、串通大商贾，重利盘剥民财，共同分赃。他规定，贪赃十匹布以上者处死刑。但是，鲜卑拓跋部从来就是一个以掳掠为职业的落后集团。军事上靠掳掠来鼓动军心，政治上也同样靠掳掠来使用百官。史称“魏百官，不给禄，少能以廉白自立者”，确是当时的实在情形。地方官直接统治民众，普遍地贪污纳贿，民众深受其害。公元471年，魏孝文帝即位这一年，青州、平陵（山东历城县东）相继聚众起事，此后民变连年发生，遍地蜂起。公元473年，魏国定出一条法令：县令能平一县劫盗的，兼治两县，能平两县的，兼治三县，三年升为郡守；郡守能平两郡至三郡的，三年升为州刺史。这自然是一种空想。民众反贪污的浪潮并没有因此而平息，迫使魏国不得不寻找切实可行的办法。

公元484年，魏孝文帝决心实行俸禄制，规定每户增调帛三匹，谷二石九斗，作为百官的俸禄。班禄之后，官吏得赃一匹，即处死刑。当时地方官刺史以下各官，犯赃发觉，被杀40余人。在行均田制后，又规定地方官得收公田租，刺史15顷，太守10顷，县官6顷。魏孝文帝采取了这些措施，多少缓和了阶级矛盾。

魏孝文帝死后，魏国进入内乱时期。此后贪污之风又盛行。贵族士族求官的人太多，吏部尚书不敢选拔招怨。公元519年以后，官吏的选取只好按求官人的年资依次序补官，不再论人才高下。因官吏大增，只得削减百官俸禄。这种措施，实则是正式恢复贪污的政治。后来，索性按纳货多少出卖官职，这样，只有贪污的人，才得做州郡长官。郡县小吏一职也得出钱购买，自然，小吏也全是贪污了。人民穷困，人心浮动，到魏孝明帝时，他们推翻鲜卑统治的要求就更加迫切了。

公元534年，魏孝武帝受晋州（山西临汾县）刺史高欢的胁迫，逃出洛阳，投奔宇文泰。高欢立元善见为魏帝（魏孝静帝）。从此魏分为东西两国。

公元547年高欢死，这时他已造成了灭东魏立北齐的条件。公元550年，高洋灭东魏，自立为齐皇帝（齐文宣帝）。

齐文宣帝严禁贪污，开始制齐律，分民产为上、中、下三等，富户税钱，贫户出力。魏孝明帝以来，豪家、大族、公主、勋贵，纷纷建立州郡，甚至连一百家的小城，也称为一州；三、四村的小区，也立一郡。州刺史、郡守、县令为数甚多。公元556年齐文宣帝下诏省去3个州，153个郡，589个县。这些政治措施有助于齐国内部的稳定。齐文宣帝还选一批健斗的鲜卑人充宿卫军，号称“百保鲜卑”，又选勇武的汉人充边防军，号称勇士。并发民180万人筑长城。这些军事上的战守措施，有助于齐国边境的安宁。

公元576年，周武帝率军向晋阳进军。公元577年周武帝（宇文邕）灭齐。

周武帝灭齐后，令山东诸州举贤才，上县6人，中县5人，下县4人，到朝廷共论政治得失。又令山东诸州保送通一经以上的儒生到朝廷。这些人自然是山东诸州的士人，他们做了官，宇文政权中，山东土族的成分就增加了。

公元581年，杨坚称帝，灭周国，建立起隋朝。

## 第二节 中央官制

魏，晋王朝都是由手握军事力量的权臣逐步建立起来的他们有一批手下



人物，组成一套机构，完全在正规官制以外，自由行使职权。因为这是一个非常时期，军、民、财不再各成系统，只要为了军事上的便利，都可以打破常规。自从魏晋开此先例，直到南北朝，一般制度都是由临时措置而逐渐成为习惯的。历史上称这些权臣所独自掌握的政权为“霸府”。霸府的中心人物就是幕僚与将领。及至霸府变为王朝，幕僚组成的机构就变为行政中枢，将领所统率的武力就变为常设的军队。而这两者之间又是没有严格界限的，所以形成了一种军事与政治合一的局面。这是晋南北朝职官的特异之处。

### 一、丞相与八公

以中枢官而论，晋初不置丞相。惠帝永康元年（公元300年），改司徒为丞相。永宁元年（公元301年），罢丞相，复置司徒。其后，宋，齐，梁，陈各朝，司徒与丞相（相同）废置不一。《通典·职官三》云：

晋惠帝永宁元年，置丞相，复置司徒。（元帝）永昌元年（公元322年），罢司徒，而丞相则与司徒不并置矣。其后或有相国，或有丞相，省置无恒。而中书监令，掌管机要，多为宰相之任，自魏晋以来，相国、丞相多非寻常人之职……宋孝武帝，初唯以南郡王义宣为丞相，而司徒府始如故，亦有相国。齐丞相不用人，以为赠官。梁罢相国，置丞相；罢丞相，置司徒。陈又置相国，位列丞相上，与丞相并为赠官。

晋之丞相如赵王伦、梁王彤、成都王颖、南阳王保以及王敦、王导等人，都是独揽大权。他们上胁天子，下压群臣，不遵守寻常人臣的职分。这种情况是汉末曹操当丞相以来所造成的。

从东汉到魏晋南北朝，有一种特殊的现象，就是宰相无定员，无定名，也无定职。两晋诸王及王敦、王导等人任“丞相”，皆因人而设，并非定职，有时在制度上不设这种官，而在习惯上有这种官。但是，其中有一点是可以肯定的，即凡是真正总揽大权的，都必须加上录尚书事的称号。因为其他宰相，可能不处理日常公务，也可能不问小事，录尚书事则是一切公文都必须经他审阅，即使是威望极重的权臣，也不能不兼此称号，才能保证事权的高度集中。

丞相以下，有所谓八公。《晋书·职官志》说，晋武帝即位之初，“以安平王（司马）孚为太宰（避司马师讳，改太师为太宰），郑冲为太傅，王祥为太保，义阳王（司马）望为太尉，何曾为司徒，荀 为司空，石苞为大司马，陈骞为大将军，凡八公同时并置”。“所谓八公同辰，攀云附翼者也。”这“八公”在政治上的地位如何？《晋纪总论》六臣注说：“皆萧然自放，机尔无为，名称擢著、上议以正朝廷者，则蒙虚谈之名”。实际是空有其名，等同虚设。像这种无事可做的官、属官却不少，有长史、西阁、东阁祭酒、西曹东曹掾、户曹、仓曹、贼曹属各1人，每曹皆置御属、令史，学干。保卫诸“公”的，有武贲12人。这些都是不必要的机构和不必要的人员。八公之置，只是为了尊崇世族中门望特高的人而已。

八公以下有“位从公”，这是曹魏的旧制。凡是开府仪同三司，都是位从公。开府仪同三司有骠骑、车骑、卫将军、伏波、抚军、都护、镇军、中军、四征、四镇、龙骧、典军、上军、辅国等大将军。若是左右光禄大夫、光禄大夫开府治事的，都算是位从公。所谓“开府”，是指开设府第，设官置吏；仪同三司是说仪仗同于太尉、司徒、司空。

八公及开府位从公者，品秩第一。骠骑以下及诸大将军，既不开府，又非持节都督者，品秩第二。东晋元帝建武初置督军御史，以都督诸军为上，

监诸军为次，督诸军为下。持节将军以使持节为上，持节为次，假节为下。使持节有权杀二千石以下之官；持节有权杀无官位的平民，若在用兵作战时，得与使持节同。假节只能诛杀犯军令的人。

## 二、三省官制 尚书省

晋尚书省的组织比东汉更为严密。有以太傅“录尚书事”大权独揽，称为“录公”。另设“尚书令”，为尚书省的首官，秩千石。《晋书·职官志》云：“始贾充为尚书令，以目疾表置省事吏四人，省事盖自此始。”尚书省的次官是仆射，秩千石。《晋书·职官志》云：

建安四年（公元199年），以执金吾荣为尚书左右仆射，仆射分置左右，盖自此始。经魏至晋，迄于江左，省置无恒，置二，则为左右仆射，或不两置，但曰尚书仆射。令阙，则左为省主，若左右并阙，则置尚书仆射以主左事。

就行政部门而论，汉代的尚书粗具分曹办事的规模。西汉初年分为四曹，通掌图书、秘记章奏之事，其一为常侍曹，主丞相御史公卿事；其二为二千石曹，主刺史郡国事，其三为民曹，主吏民上书事，其四为主客曹，主外国夷狄事。汉成帝时，又置三公曹，主断狱，成为五曹。至东汉光武帝时，以三公曹主岁尽考课诸州郡事，改常侍曹为吏部曹，主选举祠祀事；民曹主缮修功作盐池园苑事；客曹主护驾羌胡朝贺事；二千石曹主辞讼事；中都曹主水火盗贼事，合为六曹。加上尚书令，仆射，合称“八座”，这些只不过是处理公文的便利而已，没有真正行政实权。曹魏有五曹，即吏部、左民、客曹、五兵、度支，加上尚书令和两仆射也称“八座”。晋置吏部、三公、客曹、驾部、屯田、度支六曹，而不设五兵。晋武帝咸宁二年（公元276年）省驾部。四年省仆射，又置驾部，太康中，有吏部，殿中及五兵，田曹、度支、左民六曹，无驾部、三公、客曹。晋惠帝时，增置右曹，但也称为六曹，此时省何曹，史籍记载不清楚。东晋时，有吏部、祠部、五兵、左民、度支五尚书。祠部尚书常与右仆射通职，没有固定设置，经常以右仆射兼任祠部尚书；如右仆射缺，则以祠部尚书代行其职。此外，还有左右丞，《晋书·职官志》载：

左右丞，自汉武帝建始四年置尚书（按：汉武帝无建始年号，建始乃汉成帝年号，疑误），而便置丞四人。及光武始减其二，唯置左右丞，左右丞盖自此始也。自此至晋不改。

晋左丞主管尚书台内禁令，宗庙祠祀，朝仪礼制、选用署吏，给假（给，《晋书·职官志》作“急”。此据《御览》卷213引《晋书·百官表志注》，《职官分纪》八引本志也作“给假”）。右丞掌尚书台内库藏庐舍，所有器用之物及廩赈民户租布、刑狱兵器、督录远道文书、章表奏章等事。又有尚书郎，《晋书·职官志》说：

尚书郎，西汉旧置四人，以分掌尚书。其一人主匈奴单于营部，一人主羌夷吏民，一人主户口垦田，一人主财帛委输。及光武分尚书为六曹之后，合置三十四人，秩四百石，并左右丞为三十六人。郎主作文书起草，更直五日於建礼门内。尚书郎初从三署诣台试，守尚书郎，中岁满称尚书郎，三年称侍郎，选有吏能者为之。

魏尚书郎有：殿中、吏部、驾部、金部、虞曹，比部、南主客、初部、度支、库部、农部、水部、仪曹，三公、仓部、民曹、二千石、中兵、外兵、都兵、别兵、考功、定课，共 23 郎。魏明帝青龙二年（234 年），尚书陈矫奏置都官、骑兵、合 25 郎。晋武帝时，罢农部、定课，置直事、殿中、祠部、仪曹、吏部、三公、比部、金部、仓部、度支、都官、二千石、左民、右民、虞曹、屯田、起部、水部、左右主客、驾部、车部、库部、左右中兵、左右外兵、别兵、都兵、骑兵、左右士以及北主客、南主客，共三十四曹郎。以后又置运曹，合三十五曹，置郎 23 人，更相兼理。至东晋，省去直事、右民、屯田、车部、别兵、都兵、骑兵、左右士，运曹十曹郎，保留二十五曹。晋康帝、穆帝以后，先精简为十八曹，最后减为十五曹。从尚书曹郎的细密分工可以看出，晋代朝廷庶政，均须经尚书省。九卿职权与两汉相比，已大为削减，处于无足轻重的地位。

## 中书省

东汉时期，尚书令的权力非常大，直接取代了宰相的职权。魏晋以后，对中书省的官员特别看重，皇帝常委以机要重任。於是，中央机关的主要权力便逐渐移到中书省了。尚书省逐渐被疏远，尚书令只执行日常政务而已，不能参与机要。《通典·职官二》说：

魏武帝为魏王，置秘书令，典尚书奏事，又其任也。文帝黄初初，改为中书令，又置监，以秘书左丞刘放为中书监，右丞孙资为中书令，并掌机密，中书监令始於此也。及明帝时，中书监令号为专任，其权重矣，晋因之，置监令（各）一人，始皆同车，后乃异焉。魏晋以来，中书监令掌赞诏命，记会时事，典作文书，以其地在枢近，多承宠任，是以人因其位，谓之凤凰池焉。

荀勖自中书监迁尚书令，人皆往贺。荀勖说：“夺我凤凰池，何贺之有！”可证中书监令在西晋位尊於尚书令，到了东晋，其任更重，多以诸公兼领。其下有中书侍郎，《晋书·职官志》说：

魏黄初初，中书既置监令，又置通事郎，次黄门郎。黄门郎已署事过，通事乃署名。已署，奏以入，为帝省读，书可。及晋，改曰中书侍郎，员四人。中书侍郎盖此始也。

东晋初年，曾一度改中书侍郎为通事郎，不久又改为中书侍郎。其下是中书舍人。西晋初年，初置舍人、通事各一人，东晋把舍人、通事合称为通事舍人，掌呈奏案章。后罢去，而以中书侍郎一人当直并掌诏命。

秘书监，曹操为魏王时，置秘书令及丞。魏文帝黄初初年，置中书令，掌尚书奏事，而改秘书令为秘书监。至西晋初年，武帝以秘书监与中书省合并，犹保存著作局。晋惠帝永平中，再置秘书监。其属官有秘书丞，著作郎。著作郎始置於魏明帝太和中，当时隶属中书省，晋武帝以缪徵为中书著作郎。元康二年（公元 292 年），惠帝下诏：“著作旧属中书省，而秘书既典文籍，今改中书著作为秘书著作。”从此以后，改隶秘书省。著作郎有 1 人，称为大著作郎，专掌国史，又置佐著作郎 8 人。

## 门下省

晋把汉代的侍中改为门下省，作为皇帝的侍从、顾问机构，长官为侍中。《晋书·职官志》说：

黄帝时风后为侍中，於周为常伯之任，秦取古名置侍中，汉因之。秦汉俱无定员，以功高者一人为仆射，魏晋以来置四人。别加官者则非数。掌宾赞威仪，大驾出则次直侍中护驾，正直侍中负玺陪乘，不带剑，馀皆骑从。御登殿，与散骑常侍对扶，侍中居左，常侍居右。备切问近对，拾遗补阙。

侍中还常代表皇帝与公卿辩论朝政，其地位虽然不高，但因接近皇帝，显得很重要。到南北朝时，凡属重要政令，皇帝每每征求侍中的意见，这就使门下省也开始成为参预国家大政的部门。给事黄门侍郎，与侍中共同管理门下省诸事，本无定员，晋置4人。散骑常侍，无定员，作为加官，东汉初年，省散骑，而中常侍用宦官。魏文帝黄初初年，置散骑，合於中常侍，同掌规谏，不典他事。西晋初年，沿而不改，元康中，惠帝始以宦者董猛为中常侍，后来便废止。给事中也是加官，所加或大夫、博士、议郎，掌顾问应对，位次中常侍，在散骑侍郎下，给事黄门侍郎上，无定员，又有通直散骑常侍，魏末有散骑常侍又有员外散骑常侍，泰始十年（公元274年），武帝使两人与散骑常侍通员直（即同值），所以称为通直散骑常侍，东晋置4人。员外散骑常侍，无定员。此外，还有散骑侍郎4人，魏初与散骑常侍同置。自魏至晋，散骑常侍、侍郎与侍中、黄门侍郎共同平议尚书奏事，至东晋才罢。又有通直散骑侍郎，晋武帝时，曾置员外散骑侍郎，到太兴元年（公元318年），元帝使两人与散骑侍郎通员直，故谓之通直散骑侍郎，后增为4人。员外散骑侍郎无定员。总之，散骑常侍与散骑侍郎各有本官与通直、员外三种。晋之散骑虽隶属门下，但又另设散骑省，又以中书职务付与散骑省，所以散骑也掌表诏。

### 三省官员

尚书省：尚书令1人，左右仆射各1人，列曹尚书6或5人，左右丞各1人，尚书郎若干人。

中书省：中书监1人，中书令1人，中书侍郎4人，通事舍人若干人。

门下省：东汉的“侍中寺”，晋改称“门下省”，有侍中4人，给事黄门侍郎4人。

### 三、九卿职权的削减与职务的变化

由于尚书省机构繁密和权力扩大，国家庶政，均经由尚书（机要重任，则由中书），因而九卿职权多被侵夺，所以荀勖建议把九卿并入尚书。东晋桓温也说：“今事归台阁，而九卿为虚设，皆宜省并”，可见当时九卿仅空有其名，失去存在的价值。所以，东晋九卿就有所裁减，现分叙如下：

太常所属，据《晋书·职官志》所载，有博士，协律校尉，又统太学诸博士，祭酒及太史、太庙、太乐、鼓吹、陵等令。太史又另置灵台丞。晋的太常博士是沿魏而设的，掌引导乘舆。凡王公已下当追谥的，则由太常博士议定。协律校尉，就是汉代的协律都尉，入晋以后才改称。西晋初年，沿袭魏制，置博士19人，咸宁四年（公元278年），武帝初立国子学，定置国子祭酒、博士各1人，助教15人，以教生徒。东晋初年，减为9人。元帝末，

增设《仪礼》、《春秋公羊》博士各 1 人，合 11 人，后又增为 16 人，不再分掌《五经》，通称为太学博士。晋孝武帝太元十年（公元 385 年），减国子助教为 10 人。

光禄勋，统武贲中郎将、羽林郎将、冗从仆射、羽林左监、五官左右中郎将、东园将、太官、御府、守宫、黄门、掖廷、清商、华林园、暴室等令。晋哀帝兴宁二年（公元 364 年），省光禄勋，并入司徒。孝武宁康元年（公元 373 年）再置光禄勋。

卫尉，统武库、公车、卫士、诸冶等令，以及左右都侯，南北东西督冶掾（冶，各本作“治”，殿本作“治”，《职官分记》卷 19 引也作“治”，今从）等。到东晋，省卫尉。

太仆，统辖典农、典虞都尉、典虞丞、左右中典牧都尉、车府典牧、乘黄廐、骅骝廐、龙马廐等令。典牧又别置羊牧丞。自东晋以后，太仆或置或省。

廷尉，主管刑法狱讼，属官有正、监、评，并有律博士员。

大鸿胪，所统辖有大行、典客、园池，华林园（据《晋书·职官》载，光禄勋也辖华林园）、钩盾等令，又有青宫列丞、邺玄武苑丞。东晋以后，有事则置，无事则省。

宗正，掌管皇族宗人图谍，又统太医令史，另有司牧掾员。东晋哀帝时并入太常，太医归门下省。

大司农，统领太仓、籍田、导官三令以及襄国都水长、东西南北部护漕掾。东晋时，哀帝省去襄国都水长，孝武帝复置。

少府，统辖材官校尉、中左右三尚方、中黄左右藏、左校、甄官、平準、奚官等令以及左校坊、邺中黄左右藏、油官等丞。自东晋以后，只置一尚方。将作大匠有事则置，无事则省。

#### 四、御史台组织

秦时，御史大夫设有二丞，一称御史丞，另一称御史中丞。御史中丞外督部刺史，内领侍御史，受公卿奏事和举劾百官。西汉成帝绥和元年（公元前 8 年），改御史大夫为大司空，置长史，但御史中丞设置如故。自西汉至晋，均以御史中丞为御史台之主。西汉宣帝置治书侍御史，及魏，又置治书执法，掌奏劾，而治书侍御史掌律令，两官同时设置。至晋，只置治书侍御史 4 人，泰始四年（公元 268 年），又置黄沙狱治书侍御史 1 人，秩与中丞同，掌诏狱兼治廷尉处置不当事项，后省置。太康中，又省治书侍御史 2 人。

侍御史，两汉所掌共五曹：一、令曹，掌律令；二、印曹，掌刻印；三、供曹，掌斋祠；四、尉马曹，掌廐马；五、承曹，掌护驾。曹魏置 8 人。西晋置 9 人，品级与治书侍御史相同。共分 13 曹：吏曹、课第曹、直事曹、印曹、中都督曹、外都督曹、媒曹、符节曹、水曹、中垒曹、营军曹、法曹、算曹。至东晋，省课第曹，置库曹，掌廐牧牛马市租，后分库曹为外左库、内左库。

殿中侍御史，曹魏始置，居殿中，伺察违法者，西晋置四人；东晋置 2 人。

符节御史，相当于秦之符节令，汉代位仅次御史中丞。曹操另设一台，位仅次御史中丞，掌授节、铜武符、竹使符。西晋泰始九年（公元 273 年），武帝省去兰台，置符节御史掌其事。

#### 五、宫官

西汉旧制，皇太后有三卿，即九卿中之卫尉，太仆，少府。魏时太后卿在九卿之下。晋沿汉制，大长秋为皇后卿。

晋武帝时始建太子宫，置太子太傅、少傅各 1 人，宫中事务皆由二傅领之。并有功曹、主簿、五官。太傅秩中二千石，少傅二千石。咸宁元年（公元 275 年），置詹事，掌宫事，二傅不再领官属。不久省詹事，置太保（即太师、避司马师讳，改名），太傅，惠帝时再置詹事。愍帝、怀帝之世，置三太三少。至东晋，只置太傅、少傅，不立师保，官属有中庶子 4 人，职如侍中；中舍人 4 人，职如黄门侍郎；食官令 1 人，职如太官。庶子 4 人，职比散骑常侍；舍人 16 人，职比中书侍郎；洗马 8 人，职如谒者、秘书，掌图籍，出则前导；家令，主刑狱、谷货、饮食；仆如太仆、宗正；左右卫率，初名中卫率，泰始五年（公元 269 年）分置左右，各领一军；惠帝又加前后二率，东晋初省二率，孝武帝再设置。

## 六、武职官

中领军将军，建安四年（公元 199 年），曹操在丞相府自置。以曹休为中领军。魏文帝即位，始置领军将军，也以曹休领之，主五校、中垒、武卫等三营。晋武帝省中领军，使中军将军羊祜统二卫及前、后、左、右、骁卫等营，以代替领军的职务。怀帝永嘉中，改中军为中领军，东晋元帝永昌元年（公元 322 年），又改名北军中侯，寻又改名领军。成帝时又改中侯，后复为领军。

护军将军：汉因秦制，设护军中尉，以陈平领之。汉武帝改名护军都尉，属大司马。建安十二年（公元 207 年），改护军为中护军，领军为中领军，置长史、司马。晋元帝永昌元年（公元 322 年），省护军，并领军。明帝太宁二年（公元 324 年），复置护军领军，各领营兵。自东晋以来，领军不再别领营，总统二卫、骁骑、材官诸营。护军则别领军营。资历较重的为领军护军，资历较轻的为中领军、中护军。属官有长史、司马功曹、主簿、五官，若受命出征则置参军。

左右卫将军：晋武帝改中卫将军与卫将军为左右卫将军，各置长史、司马功曹主簿，东晋罢长史。

骁骑将军、游击将军，在汉代均称为杂号将军，曹魏置为中军。至晋，以领军、护军、左右卫、骁骑、游击为六军。

左右前后军将军：魏明帝时有左军，晋沿而不革。武帝初年置前军、右军，泰始八年（公元 272 年），又置后军，合称左、右、前、后四军。

汉时有屯骑、步兵、越骑、长水、射声五校尉，晋沿袭而不革，犹领营兵，并置司马、功曹、主簿。后省左军、右军、前军、后军为镇卫军，而左右营校尉如旧，都归中领军统率。

附：两晋中央官制简表

部 门	官 名	品 级	备 注
相府	丞相（相国、司徒）	极品，金章绿绶	晋初不置，惠帝以后省置无常
八公（文职）	公，开府品位与公同级	第一品，金章紫绶	晋以太宰、太傅、太保、太尉、司徒、司空，大司马、大将军为“八公”
（武职）	大将军	第一品，金章紫绶	位在三司（太尉、司徒、司空）之上
特进	特进	第二品，金章紫绶	往往为加官
尚书省	尚书令（1人）	千石，铜印墨绶	晋代官制，品与“石”混用
	左右仆射（各1人）	同上	
	列曹尚书		西晋置六曹，东晋改为五曹，列每曹设尚书5—6人
	左、右丞（各1人）		
	尚书郎		西晋共35曹，置郎23人，更相兼理。东晋省为18曹郎，后又省为15曹
中书省	中书监（1人）		曹操置“秘书令”，典尚书奏事，曹丕改为“中书”，置监、令，晋沿之
	中书令（1人）		
	中书侍郎（4人）	魏为“通事郎”，晋改为“中书侍郎”	
	中书舍人		
门下省	侍中（4人）		东汉谓之“侍中寺”，晋改称“门下省”
	给事黄门侍郎（4人）		
	散骑常侍		
	给事中		
	通直散骑常侍		
	通直散骑侍郎		

御史台	御史中丞	中丞为“御史台”为主
	治书侍御史	
其他	司隶校尉	西晋设，东晋废
	中领军将军	曹操置，晋沿设
	东、西、南、北四中郎将	晋沿汉魏之制，设四中郎将，东晋更重之
卿监	略	各卿监设官大体如汉魏之制

## 南朝官制

宋、齐、梁、陈偏安江左，建都建康（今南京市），合称“南朝”。四朝统治时期共 170 年（公元 420—589 年）。四朝更替虽然频繁，但官制大体沿用魏晋之旧。《隋书·百官志》序说：

魏、晋继及，大抵略同（按：即与两汉同）。爰及宋、齐，亦无改作。梁武受终，多循齐旧。然而定诸卿之位，各配四时，置戎秩之官，百有余号。陈氏继梁，不失旧物。

这段叙述说明了南朝设官的源流。但是四朝仍各有许多改置，尤其是梁武帝萧衍，在位四十余年（公元 502—549 年），制定了许多官号。比之前代，更为复杂。现将四朝中央官制略述如下。

### 一、刘宋（公元 420—479 年）

刘宋官制，大体如晋，中枢设太宰（即古之太师）、太傅、太保，称“三公”，第一品。《宋书·百官志上》说：

自太师至太保，是为三公。论道经邦，燮理阴阳，无其人则阙。所以训护人主，导以德义者。

三公之下置相国，其位极尊，《宋书·百官志上》说：“自魏、晋以来，非复人臣之位矣。”刘宋仅以少数权臣（如萧道成）充其任。又别设丞相一员，宋孝武帝初年，以南郡王义宣充其任。此外，还设太尉、司徒、司空，合称“三司”。“三司”位居第一品，职掌同於前代。又有大司马，大将军，均属第一品。

刘家军事上所设置的将军名号较多，因为当时争战频繁，军事占首要地位，所有身任要职的多半带将军称号，但并不一定统兵，只是为了提高其地位而已。至於出任地方军政长官的，自然更不例外。这种将军以征（如征东、征西、征南、征北），镇（如四镇），安（如四安），平（如四平）为序，最贵者为征东、征西，特别尊贵的就再加“大”字，称某某大将军。若单称大将军，则必是把持朝政最有实力的权臣。另外还有一些杂号将军，如骠骑、车骑、中军、镇军、抚军、左右前后将军等号，则是加给其他官员的。

军职以外，便是三省官制。

尚书省，设尚书令 1 人，第三品，任总机衡。左右仆射各 1 人，第三品。此外，还有吏部、祠部、度支、左民、都官、五兵 6 尚书，均第三品。下设 20 曹，由仆射及 6 尚书分领。左仆射领殿中，主客 2 曹；吏部尚书领吏部、删定、三公、比部 4 曹；祠部尚书领祠部、仪曹 2 曹；度支尚书领度支、金部、仓部、起部 4 曹；左民尚书领左民、驾部 2 曹；都官尚书领都官、水部、库部、功论四曹；五兵尚书领中兵、外兵 2 曹。



中书省，有中书令 1 人，中书监 1 人，均为第三品。中书侍郎 4 人，第五品。刘宋初年又置通事舍人 4 人，而中书侍郎的职责减轻。舍人直阁内，其下有主事，宋用文吏充其任。

门下省，有门下侍中 4 人，第三品，掌奏事，直侍皇帝左右，应对献替。御驾出，则正直 1 人负玺陪乘。殿内门下众事皆由其执掌。给事黄门侍郎 4 人，第三品。与侍中俱掌门下众事。

此外，又有秘书监、秘书丞、秘书郎、御史中丞、治书侍御史、侍御史等官，所掌如前代。

刘宋统治地区在我国南方，与少数民族关系较为密切，故特设统治各族之郎将校尉，例如“平越中郎将”（治广州）、

“南蛮校尉”（治襄阳）、“南夷校尉”（治宁州）等官。

刘宋时官品（第一品至第九品）与禄秩之制同时并用。

附：刘宋中央官制简表

部门	官名	品级	备注
三公	太宰（太师）、太傅、太保	第一品	
三司	太尉、司徒、司空	第一品	太尉掌武事，司徒掌民事，司空掌水土之事
二大	大司马大将军	第一品	大司马掌武事，大将军掌征伐。大司马有时与太尉并置，其权之轻重因人而异
相府	相国丞相	第一品	刘宋有“相国”一官，但不常设，往往以权臣任之。丞相也不常设
特进	特进	第二品	
尚书省	尚书令（1人）	第三品（千石）	
	尚书仆射	第三品（六百石）	仆射分左、右，分领诸曹
	尚书（5—6人）	第三品	
	左右丞（各1人）	第六品（四百石）	
	尚书郎		
中书省	中书监、令（各1人）	第三品	
	中书侍郎（各4人）	第四品	
	通事舍人（4人）		
门下省	侍中（4人）	第三品，比二千石	刘宋官制，“品”与“石”兼用，但高低往往不相应，较混乱
	散骑常侍（4人）	第三品	

## 二、萧齐（公元479—502年）

萧齐（南齐）官制，与刘宋大体相同。《南齐书·百官志》载：“齐受宋禅，事遵常典，既有司存，无所偏废”。

中枢机构设“尚书台”，有尚书令1人，第三品，总领尚书台20曹。为内台主，若无令，则以左仆射为台主，与令同。左仆射领殿中、主客2曹；

吏部尚书 1 人，第三品，领吏部、删定、三公、比部 4 曹；度支尚书 1 人，第三品，领度支，金部、仓部、起部 4 曹；左民尚书 1 人，第三品，领左民、驾部 2 曹；都官尚书 1 人，领都官，水部、库部、功论 4 曹；五兵尚书，领中兵、外兵 2 曹，祠部尚书领祠部、仪曹 2 曹，与右仆射通职，不俱置；另有起部尚书，若有建筑宫庙时临时设置，事毕即罢。此外，还有左右丞各 1 人，为第六品。

自令、仆以下 7 尚书 20 曹各置有郎中，又有武库令 1 人（属库部），车府令 1 人（属驾部），公车令 1 人，大官令、丞各 1 人，大医令、丞各 1 人，内外殿中监各 1 人，内外骅骝廐丞各 1 人，材官将军 1 人，司马 1 人（以上均属起部或属领军）。

武职官有领军将军，中领军；护军将军、中护军。诸将军皆敬重领、护两将军。但诸王为将军，道路相逢，则领、护必须让道。其下置长史、司马、五官、功曹、主簿等。自两晋以来称领、护二将军、左右二卫将军、骠骑将军、游击将军为六军；前军将军、后军将军、左军将军、右军将军为四军；屯骑、步兵、射声、越野、长水为五校尉；此外，还有虎贲中郎将，冗从仆射、羽林监、积射将军、疆弩将军、殿中将军、员外殿中将军、殿中司马督、武卫督军、武骑常侍等。自二卫（即左右二卫将军）、四军、五校尉已下，称为“西省”，而散骑为“东省”。

萧齐东宫置官也颇为详密：除太子太傅、太子少傅、太子詹事外，还有太子率更令、太子家令、太子仆、太子门大夫、太子中庶子、太子中舍人、太子洗马、太子舍人。以及太子左

右卫率、太子翊军、步兵、屯骑三校尉、太子旅贲中郎将、太子左右积弩将军、太子殿中将军、员外殿中将军、太子仓官令、太子常从虎贲督等。

总之，萧齐官制比刘宋较为繁密。其官品也用九品制（但州刺史乃称“二千石”）。

附：萧齐中央官制简表

部门	官名	品级	备注
尚书省 (尚书台)	录尚书事		特命, 不常置
	尚书令(1人)	第三品	萧齐官制, 一如刘宋, 此表仅列“尚书台”之组织, 以见其中枢机构组织概况
	左、右仆射(各1人)	第三品	尚书令总领尚书台 20 曹。无“令”时, 则以“左仆射”为主
	吏部尚书(1人)	第三品	领吏部、删定、三公、比部 4 曹(此处之“曹”, 相当于后世之“司”)
	度支尚书(1人)	第三品	领度支、金部、仓部、起部 4 曹
	左民尚书(1人)	第三品	领左民、驾部 2 曹
	都官尚书(1人)	第三品	领都官、水部、库部、功论 4 曹
	五兵尚书(1人)	第三品	领中兵、外兵 2 曹
	祠部尚书	第三品	祠部与“右仆射”通职, 领殿中、主客 2 曹, 不俱置
	起部尚书		兴建宫庙时设置, 事毕省去
	左、右丞(各1人)	第六品	
郎中		各曹均设郎中	

### 三、萧梁(公元 502—557 年)

萧梁官制, 初行九品制, 大体如宋、齐。《隋书·百官志上》说:

梁武受命之初, 官班多采宋、齐之旧, 有丞相、太宰、太傅、太保、大将军、大司马、太尉、司徒、司空、开府仪同三司等官。

至天监七年(公元 508 年), 定十八班之制, 以班多为贵; 同班者, 以居下为劣。天监年间, 又重定九品与禄秩之制, 规定一品之秩为万石; 二、三品为中二千石; 五、六品为二千石。两种制度同时并行。其中枢机构主要官员有:

#### 尚书省

置尚书令 1 人(十六班); 左、右仆射各 1 人(十五班); 又置吏部、祠部、度支, 左户、都官、五官六尚书各 1 人(十四——十一班); 左、右丞各 1 人(九——八班), 又有吏部、删定、三公、比部、祠部、仪曹、虞曹、主客、度支、殿中、金部、仓部、左户、驾部、起部、屯田、都官、水部、库部、功论、中兵、外兵、骑兵等郎共 23 人。令史 120 人, 书令史 130 人。

尚书省出纳王命, 敷奏万机。尚书令统领尚书省。仆射为尚书副令, 又与六尚书分领诸曹, 尚书令阙, 则左仆射为省主。祠部尚书不常置, 以右仆

射主其事。若左、右仆射并阙，则置尚书仆射，以掌左事，置祠部尚书，以掌右事。但是，尚书仆射、祠部尚书均不常置。另有起部尚书，在营造宗室时设置，事毕则省，把起部诸事分属都官、左户两尚书。左、右丞，辅佐尚书令、仆射处理尚书省诸事。左丞掌台内，分职仪、禁令、报人章、督录近道文书章表奏事，并纠察不法官吏。右丞掌台内藏及庐舍、各种器物、督录远道文书章表奏事。

#### 门下省

置侍中 4 人（十二班），给事黄门侍郎 4 人（十二班），掌左右侍从，摈相威仪，尽规纳谏，纠正违阙，监合尝御药，封玺书。侍中功高者，在职一年，诏加侍中祭酒，与侍郎功高者 1 人共掌禁令，统公车、太官、太医等令及骅骝厩丞。

#### 集书省

置散骑常侍 4 人（十二班）；通直散骑常侍 4 人（十二班）；员外散骑常侍，不定员；散骑侍郎、通直郎各 4 人。又有员外散骑侍郎、给事中、奉朝请、常侍侍郎，掌侍从左右，献纳得失，处理奏闻文书，如有不同意见，可随时封驳。常侍功高者 1 人为祭酒，与侍郎功高者 1 人共掌禁令，纠察违法事项。

#### 中书省

置中书监 1 人（十五班）；中书令 1 人（十三班）。掌出纳帝命。侍郎 4 人，功高者 1 人，主省内事。又有通事舍人，主事令史等员。通事舍人以前都是入直阁内，至萧梁用人特别慎重，选官注重才能，不限资历，常以他官兼领。其后除通事，直称中书舍人。

#### 秘书省

置秘书监 1 人（十一班）；秘书丞 1 人（八班），秘书郎 4 人，掌国家之典籍图书。著作郎 1 人，佐郎 8 人，掌国史、起居注。著作郎又称为大著作，萧梁初年，周捨、裴子野，皆以他官兼领之。又有撰史学士，兼管史书。

#### 御史台

萧梁初建，置御史大夫（十一班）。天监元年（公元 502 年），改称御史中丞，置 1 人，专掌督察百官违法行为。自皇太子以下，凡在宫门行马违法者，御史中丞均可纠察并弹劾之。尚书令、仆射、御史中丞，均给威仪 10 人，以示恩宠，以重其职，属官有治书侍御史 2 人，对第六品已下有弹劾权，分统侍御史。侍御史九人，分居各曹，纠察不法。殿中御史 4 人，负责禁宫之内的保卫工作。又有符节令史员。

#### 国学

置祭酒 1 人，博士 2 人，助教 10 人，太学博士 8 人。又有额外博士员。天监四年（公元 505 年），置五经博士各 1 人。梁武帝欲招徕后进，选用俊才，规定不限贵贱，寒门子弟可引进五馆，不拘人数。大同七年（公元 541 年），国子祭酒到溉等又上表建议立正言博士 1 人，位同国子博士，并置助教 2 人。

宋、齐中枢，不设“卿”号。《隋书·百官志上》载：“梁初犹依宋、齐，皆无卿名。”天监七年（公元 508 年），梁武帝模仿古制，设春、夏、秋、冬之卿。以太常为太常卿，加置宗正卿，以太司农为司农卿。这三卿称为春卿。又加设太府卿，以少府为少府卿，加置太仆卿，这三卿称为夏卿。以卫尉为卫府卿，廷尉为廷尉卿，将作大匠为大匠卿。这三卿称为秋卿。以

光禄勋为光禄卿，大鸿胪为鸿胪卿，都水使者为太舟卿。这三卿称为冬卿。这十二卿均置丞及功曹、主簿。

太常卿职比金紫光禄大夫，统领明堂、二庙、太史、大祝、廩牺、太乐、鼓吹、乘黄、北馆、典客馆等令丞，以及陵监、国学等。又置协律都尉、总章校尉监、掌故、乐正，以掌乐事。太乐又有清商署丞，太史别有灵台丞。

宗正卿，位视列曹尚书，主管皇室外戚之籍，以宗室子弟任其职。

司农卿，位视散骑常侍，主农功仓廩，统领太仓，导官，籍田，上林令，还负责乐游，北苑丞、左右中部三仓丞，荚库、荻库、箬库丞，湖西诸屯主。天监九年（公元510年），又置劝农谒者，位视殿中侍御史。

天府卿，位视宗正，掌金帛府帑。统领左右藏令。上库丞，掌太仓、南北市令。

少府卿，位视尚书左丞，置材官将军、左中右尚方、甄官、平水署、南塘邸税库、东西冶、中黄、细作、炭库、纸官、柒署（或作柴、《册府》第482卷作“漆”。此从宋小字本）等令丞。

太仆卿，位视黄门侍郎，统领南马牧、左右牧、龙厩、内外厩丞。又有弘训太仆，也置属官。

卫尉卿，位视侍中，掌宫门屯兵。卿于每月，丞于每旬巡行宫禁一次，纠察不法。统领武库令、公车司马令。又有弘训卫尉，也置有属官。

廷尉卿，萧梁初建时称为大理，梁武帝天监元年（公元502年）。改为廷尉，位视员外郎。以监东、西、中华门。

大匠卿，位视太仆，掌土木工程建筑。统左、右校诸署。

光禄卿，位视太子中庶子，掌宫殿门户。统领守宫、黄门、华林园、暴室等令。又有左右光禄，金紫光禄，太中，中散等大夫，无定员，用以安置疾老官员。

鸿胪卿，位视尚书左郎，掌助护赞拜。

太舟卿，萧梁初建时称为都水台，置使者1人，参军事2人，河堤谒者8人。天监七年（公元508年），改称太舟卿。位视中书郎，居十二卿之末，掌舟航堤渠。

### 宫官

萧梁宫官设置与前代略有不同。如大长秋，两晋为皇后卿，梁也设大长秋，但掌诸宦者，除专司宫闱之职外，并统领黄门，中署，奚官，暴室，华林等署。

太子太傅1人，位视尚书令，置少傅1人，位视仆射。天监初，又置东宫常侍，以散骑常侍兼领。

詹事，位视中护军，任总宫朝。太子两傅及詹事，各置丞，功曹，主簿。五官，家令，率更令，仆各1人。家令视通直常侍，率更，仆视黄门三等，皆置丞。中大通三年（公元531年），因昭明太子妃居金华宫，又置金华家令。

萧梁模仿古制，行封爵，在诸王之下，设公、侯、伯、子、男之爵。

梁代官制，也以品级与禄秩并行。梁武帝御定：一品秩万石，第二、第三为中二千石，第四、第五为二千石。后又定为十八班，以班多者为贵，如丞相、太尉等为十八班；吏部尚书等为十四班。又定郡守及丞，各为十班；县令、长七班。除此之外，有设“蕴位”、“勋位”之制。至于军职则更为复杂，单将军之称就有125号，后又增加109号。此后合并为240号，分为

四十四班，在边疆地区又设将军 125 号，分为二十八班。其制至为繁芜、混乱。

附：萧梁中央官制简表

部门	官名	品级	备注
尚书省	尚书令	十六班	天监七年，定十八班之制 同班者以居下为劣
	左、右仆射	十五班	
	六部尚书	十四班至十三班	
	左、右丞 郎（23人）	九班至八班	
门下省	侍中	十二班	
集书省	散骑常侍（4人）	十二班	
	通直散骑常侍（4人）	十二班	
中书省	中书监（1人）	十五班	
	中书令	十三班	
秘书省	秘书监（1人）	十一班	
	秘书丞（1人）	八班	
各寺	卿	十四班至九班	太常、宗正、司农三寺之卿称春卿；太府、少府、太仆三寺之卿称夏卿；卫尉、廷尉、大匠三寺之卿称秋卿；光禄、鸿胪、太舟三寺之卿称冬卿；
国学	祭酒（1人）		
	博士（1人）		
	助教（10人）		
	太学博士（8人）		
	五经博士（各1人）		

#### 四、南陈（公元 557—589 年）

南陈沿萧梁之官制，置相国，位在丞相之上。唯其官分“清”、“浊”二类。所谓“清”、“浊”，其概念与后世“清官”、“贪官”不同。

中枢机构中，丞相，太宰，太傅，太保，大司马，大将军均以为赠官。并定令：尚书置五员，郎 21 员。其余遵梁制，分十八班。自十二班以上均由皇帝下诏授予，上表启不必称姓。自十一班至九班，一切礼数循一等，又有流外七班，由寒微士人为之。先居流外，方得登上第一班。

国家政务归中书省。有中书舍人 5 人、领主事 10 人、书吏 200 人。如书吏不足，并取助书，分掌 21 局事，相当于尚书诸曹，均可称为上司，总管国

内机要。尚书有时反得唯命是从。所以，被委为书吏的，往往擅权作威。

南陈行九品官阶制，并用禄秩，如相国，丞相，太宰，太尉等，秩万石，居第一品；尚书令，秩二千石，居第一品；中书监、尚书左右仆射、太子两傅等，秩中二千石，居第二品；中书令，侍中，吏部尚书，列曹尚书；太后卫尉，太仆，少府三卿及九卿，秩均中二千石，居第三品；秘书监，秩中二千石，居第四品；尚书左右丞，尚书，吏部侍郎，秩六百石，居第四品。其他各官有同秩不同品，也有同品不同秩，规定颇为细密。其他“又有戎号拟官，自一品至九品，凡二百三十七”。如镇卫，骠骑，车骑等三号将军，拟官第一品，比秩中二千石。军号均沿萧梁积习而略加改易其名。

封爵也有九等之差，例如郡王居第一品，秩万石；嗣王，蕃王，开国郡县公，居第二品；开国郡县侯，居第三品；开国县伯，居第四品，秩并中二千石；开国子，第五品；开国男，第六品，秩并二千石；汤沐食侯，第七品；乡，亭侯，第八品，秩并千石；关中、关外侯，第九品，秩六百石。

“南朝”中央官制，简况如上。宋、齐、梁、陈四朝虽各有不同，但增设官额，以及虚立官名以安置功臣、贵戚、豪门的情况则是一致的。当时各朝政府中的共同弊病是官员偏多、人浮于事。朝臣、镇将相互扯皮，矛盾日益加深，造成统治基础不稳固，使得权臣趁机夺取君权，改朝换代，这就是四朝都成为短命王朝的原因之一。

## 北朝

北魏、东魏、西魏、北齐、北周五个王朝，合称为“北朝”。五朝在北中国统治的时间近 200 年（公元 386—581 年）

### 一、北魏

北魏初年，朝仪典制尚不完备，设官分职，多沿晋代旧例。《魏书·官氏志》概括说：

魏氏世君玄朔，远统（原文缺）臣，掌事立司，各有号秩，及交好南夏，颇亦改创……余官杂号，多同于晋朝。

北魏统治集团是鲜卑族拓跋部的上层分子。他们既统治着鲜卑族人民，也统治其占领地区之汉族及其他各族人民，故官分南北两部，置两部大人以统摄之。魏太祖道武帝拓跋珪立国之初，沿其旧制分设南北两部，各置官属。《魏书·官氏志》说：

太祖登国元年（公元 386 年），因而不改，南北犹置大人，对治二部。是年置都统长，又置幢将及外朝大人官。其都统长，领殿内之兵，直王宫；幢将员六人，主三郎卫士，直宿禁中者。自侍中已下，中散已上，皆统之外朝大人，无常员。主受诏命，外使，出入禁中，国有大丧大礼皆与参知，随所典焉。

皇始元年（公元 396 年），始建曹省，备置百官，封拜五等。地方官如刺史、太守、县令、长已下，有设置不完备的，均补置。

## 中央官制

北魏初设八部大人。《魏书·官氏志》说：

天兴元年（公元 398 年）十二月，置八部大夫、散骑常侍、待诏等官。



其八部大夫於皇城四方四维，面置一人，以拟八座，谓之八国常侍。

这些都是皇帝下面的最高统治机构。天兴二年（公元399年），又设尚书36曹及诸外署，共360曹，每曹令大夫主之。大夫各有属官。这种制度时有改易，但36曹的设置比较固定。

天赐元年（公元404年）九月，设王、公、侯、子四等爵，废除伯、男两爵。封王10人，公22人，侯79人，子103人。王封大郡、公封小郡、侯封大县、子封小县。

至魏孝文帝太和中，王肃因父兄被南齐所杀而奔北魏，始为魏制官品百司位号，并自四品以下置“从”品。太和二十三年（公元499年），又于每品分上、下阶，《通典·职官一》载：

后魏置九品，品各置从，凡十八品，自四品以下，每品分上、下阶，凡三十阶。

其官制全部依仿南朝，直至北魏亡，未曾改易，南北文化也因此得到融合。

改革后的中央官设置如下：

三师：太师、太傅、太保（位高不列品）。

二大：大司马、大将军（第一品）。

三公：太尉、司徒、司空（第一品）。

尚书省：尚书令（第二品）；尚书左右仆射（从二品）、尚书（第三品）、北魏分五尚书（即殿中、东  
部、驾部、南部、北部）；左右丞（从四品），  
尚书郎中（第六品）。

中书省：中书监（从二品）；中书令（第三品）；中书侍郎（第四品）；  
中书舍人（第六品）。

门下省：侍中（第三品）。《魏书·官氏志》叙述北魏官制的特点说：“前世职次皆无从品，魏氏始置之，亦一代之别制也。”

北魏后期，权臣专政，特设一些官号，以表尊崇。例如以尔朱荣为“天柱大将军”之类，已非常制，不加细叙。末年分裂为东西两部（东魏、西魏）之后，其官制大体仍如北魏统一之时，更易很少。

## 二、北齐

北齐官制，基本上仿照北魏，只有台省位号与南朝略有差别。《隋书·百官志》说：“后齐（即北齐）制官，多循后魏（即北魏）。”中枢最高官置有三师（太师、太傅、太保），位拟上公，非勋德崇者不居；二大（大司马、大将军），典司武事；三公（太尉、司徒、司空）。废帝乾明中（公元560年）又置丞相。武成帝河清中（公元562—565年）分左右丞相，各置府僚。

行政机构设尚书省，置令、左右仆射。又置录尚书一人，位在尚书令之上，职掌与令同，但不负责纠察。下置吏部、殿中、祠部、五兵、都官、度支等6尚书。尚书省的属官又有左、右丞。左丞掌吏部、考功、主爵、殿中、仪曹、三公、祠部、主客、左右中兵、左右外兵、都官、二千石、度支、左右户17曹，又主管辖台中事。有违失者，兼纠骏之。右丞掌驾部、虞曹、屯田、起部、都兵、比部、水部、膳部、仓部、金部、库部十一曹。也管辖台中，但不负责弹劾。6尚书分统列曹。吏部、三公二曹置郎中2人，其余各曹1人，共郎中30人。

门下省，掌献纳谏正，及司进御之职。置侍中，给事黄门侍郎各6人，

录事 4 人，通事令史，主事令史 8 人，统摄六局；领左右局，掌知朱华阁内诸事；尚食局，总知御膳事；尚药局，总管御药之事；主衣局，掌管御衣玩弄之事；斋帅局，负责铺设洒扫之事；殿中局，掌管驾前奏引行之事，制请修补，耕种则进耒耜。

中书省，置监、令各 1 人，侍郎 4 人。传达王言，及宫殿乐队，并司伶官西凉部直长，伶官西凉四部，伶官龟兹四部，伶官清商部直长，伶官清商四部。又兼领舍人省，中书舍人、主书各 10 人。

秘书省，典司经籍，置监、丞各 1 人，郎中 4 人，校书郎 12 人，正字 4 人。又统领著作省、郎 2 人，佐郎 8 人，校书郎 2 人。

集书省，掌讽议左右，从容献纳。置散骑常侍，通直散骑常侍备 6 人，谏议大夫 7 人，散骑侍郎 6 人，员外散骑常侍 20 人，通直散骑侍郎 6 人，给事中 6 人，员外散骑侍郎 120 人，奉朝请 240 人。又领起居省，散骑常侍，通直散骑常侍，散骑侍郎，通直散骑侍郎各 1 人，校书郎 2 人。

中侍中省，掌出入门阁。置中侍中 2 人，中常侍中、给事中各 4 人。又置中尚药典御及丞，中谒者仆射各 2 人。中尚食局，典御、丞各 2 人，监 4 人。内谒者局，统、丞各 1 人。

此外，又有御史台，掌察纠弹劾；都水台，掌诸津桥；谒者台，掌诸吉凶公事，导相礼仪事；卫尉寺，掌禁卫甲兵；大宗正寺，掌宗室属籍；太仆寺，掌诸车辇、马、牛、畜产之属；大理寺，掌决正刑狱；鸿胪寺，掌蕃客朝会、吉凶吊祭；司农寺，掌仓市薪菜，园池果实；太府寺，掌金帛府库，营造器物；国子寺，掌训教贵族之子；长秋寺，掌诸宫阁；将作寺，掌宫廷营造；昭玄寺，掌佛教事宜。北齐也设九卿，其职掌略如前代。

北齐还特置“行台”，这是在国都以外的中央机构，有令、仆射及尚书郎、丞，均随权制而置员。

### 三、北周（公元 557—581 年）

北周官制，刻意仿古，效《周礼》六官之制。《周书·文帝纪下》说：西魏恭帝三年（公元 556 年）春正月丁丑，初行《周礼》，建六官。……初太祖（即宇文泰）以汉魏官繁，思革前弊，大统中，乃命苏绰、卢辩依周制改创其事，寻亦置六卿官，然为撰次未成，众务犹归台阁。至是始毕，乃命行之。

苏绰死於西魏文帝大统十二年（公元 546 年），而六官（天官、地官、春官、夏官、秋官、冬官）的实施在恭帝三年（公元 556 年），已在苏绰死后十年之久了。西魏恭帝三年十月，宇文泰也病死。第二年（公元 557 年），西魏为北周所代，宇文泰子孝闵帝宇文觉即位，但六官制度，还是被宇文泰的子侄们继续保持下来，一直到隋文帝杨坚代周称帝（公元 581 年）；恢复汉魏官制，才算结束。

西周的六官制度，是适应西周当时的社会制度，即奴隶主对奴隶专政的一种制度。西周的太宰，最初本职是宰牲官之长。在殷代之初，伊尹以滋味干汤，后来做了宰相。西周也以太宰为宰相。太宰的本职，实际就是周天子的宫内大臣或奴隶总管。只有在周天子下了“百官总己以听于冢宰”的命令之后，太宰才有权总摄五府，变成冢宰。所谓“五府”，是指地官司徒府、春官宗伯府、夏官司天府、秋官司寇府、冬官司空府而言。五府都得接受冢宰的命令，冢宰就由宫内大臣或奴隶总管变成而和后世内阁首相相似了。这套西周奴隶社会的官僚体系，宇文泰本想原封不动地把它搬到自己的政权

中，这自然会碰到一些困难，所以北周的统治者没有机械地袭用《周礼》的六官制。例如军队的建设，六军警卫和府兵制度，並沒有因实行周官制而打乱，又如地方官制自总管、刺史、郡守、县令至党正、里长等一套组织也依旧原封不动地保存下来。

北周初年，宇文护任太师，大冢宰，政自护出，军政大权都操在宇文护一人手里。这时“五府总於天官”，六官制还显不出它的弱点来。到了周武帝宇文邕亲政以后，情况就不同了。中央集权国家大权不容傍落，一切军政大权都得由皇帝直接操纵。於是，武帝杀掉宇文护，任其弟大司马齐王宇文宪为大冢宰。《周书·齐炀王宪传》载，武帝以宪“威名过重，终不能平，虽遥授冢宰，实夺其权也”。从大司马迁大冢宰，应该说是升了官，而传说“实夺其权”，是因为大司马有军权，迁为大冢宰后，如果皇帝下“五官总於天官”的诏令，那就有宰相的实权，比大司马的权力更大。如果没有下“五府总於天官”的诏令，那末大冢宰只能算是宫内的大臣，不成为首相，只是有名无实的职官。

五府不总於天官，大冢宰没有实权，皇帝把国家的最高权力都掌握在自己手里。虽然日常性的政务工作仍由六官来处理，但大事的决策，则必须要与皇帝很接近的官僚才能参预。这样，天官的御正大夫，“任总丝纶”，就成为中书监、令之任了。纳言大夫，出入侍从，就成为门下待中之任了。春官的内史，由于“朝政机密，並得参详”，地位也显得非常重要。北周后期，在中央政府的组织形式方面，表面上尽管是《周礼》一套六官制度，实际却是沿袭魏晋以来所形成的三省制度。

通过西魏、北周这次中央政府机关的官制改革，说明了《周礼》那套六官制度是行不通的。在中央集权的封建国家里，三省制度终於取代了复古色彩浓厚的六官制度。但是，这次官制改革对后来的一些封建王朝，还是有一定影响的。譬如唐代的尚书六部天官吏部、地官户部、春官礼部、夏官兵部、秋官刑部、冬官工部，还可以看出和北周六官制度的继承关系。这种尚书六部制度便被固定下来，直至清末才完全废除。

北周官制比较完备，有“三公”（太师、太傅、太保），“三孤”（少师、少傅、少保），“六卿”及其属官上、中、下大夫，上、中、下士之官。官阶不叫“品”，而叫“命”。仿“九品”而定“九命”之制，“一命”最下、“九命”最尊。“九命”官制创始於西魏，《周书·文帝纪》云：

魏废帝三年（公元 554 年）春正月，始作九命之典，以叙内外官爵。以第一品为九命，第九品为一命。改流外品为九秩，亦以九为上。

北周承西魏之制，每命再分为二，《通典·职官》云：

后周制九命，每命分二，以正为上，凡十八命。又行五等封爵：王、公，正九命；侯，正八命；伯，正七命；子，正六命。禄制以石为准，如公为万石；上大夫四千石；“下士”为一百二十五石。

北周行“府兵制”，确立军职名号。以 12 大将军领 24 军府，上统於“八柱国”。府兵制影响及於隋唐。勋官之号有柱国大将军，上大将军，大将军，上开府仪同大将军，开府仪同大将军，上仪同大将军，仪同大将军。戎号有 2 大将军（骠骑大将军、车骑大将军）、43 将军（骠骑将军）、车骑将军、征东将军、征南将军、征西将军、征北将军、中军将军、镇军将军、抚军将军、平东将军、平南将军、平西将军、平北将军、前、后、左、右将军、冠军将军、辅国将军、镇远将军、建忠将军、中坚将军、宁朔将军、宁远将

军、扬烈将军、伏波将军、轻车将军、宣威将军、明威将军、襄威将军、厉威将军、威烈将军、讨寇将军、荡寇将军、荡难将军、殄寇将军、殄难将军、扫寇将军、扫难将军、旷野将军、横野将军、虎威将军、虎牙将军。

附：北周中央官阶（命）表

部门	官名	官阶	属官
三公	太师	正九命	
	太傅	同上	
	太保	同上	
三孤	少师	正八命	
	少傅	同上	
	少保	同上	
六卿	天官府大冢宰	正七命	诸上大夫（正六命）
	地官府大司徒	同上	诸中大夫（正五命）
	春官府大宗伯	同上	诸下大夫（正四命）
	夏官府大宗马	同上	诸上士（正三命）
	秋官府大宗寇	同上	诸中士（正二命）
	冬官府大宗空	同上	诸下士（正一命）

### 第三节 地方官制

晋地方官制有郡、国二种，晋武帝灭吴以后，取得暂时统一，便改革秦、汉的旧制，重新分封五等爵士，与郡县制并行。其等级虽繁，但只有王、侯二级较为重要。王国以内史当郡守，侯国以相当县令，这与汉制相差不大。所不同的是，诸王多带刺史将军衔，典兵出镇；也有在中央任职，而本身并不出居所封之国。那些兼将军、刺史的，有长史、司马为其僚佐，事实上是代行其职权。南齐时又置典签，专在王之左右密切监视，权威反在刺史之上，称为签帅。因此，分封之爵士，仍属空名，不过在王侯之中又增添若干官吏而已。

晋封诸侯王国，分大、中、小三等，为重其兵权，大国置中军 2,000 人，上、下军各 1,500 人；次国上军 2,000 人，下军 1,000 人；小国又分三等：大国置守士 100 人，次国 80 人，小国 60 人。王国置师、友、文学各 1 人，改郡太守为内史，减省相及仆，有郎中令、中尉、大农，号称三卿。大国置左右常侍各 1 人，减郎中，置侍郎 2 人，典书、典祠、典卫、学官令、典书丞各 1 人，治书 4 人，中尉司马、世子庶子、陵庙牧长各 1 人。又有谒者 4 人、中大夫 6 人、舍人 10 人等，这些皆由国王自选文武官员充任。郡侯县公也如小国制度。公侯以下置官属，随国大小而异。

晋的地方官制也是州、郡、县三级制。州置刺史、别驾、治中从事（意谓居中治事、主众曹文书）、诸曹从事等员。又有主簿、门亭长、录事、记室书佐、诸曹佐、守从事、武猛从事等。共有吏员 41 人，卒 20 人。诸州边远，或有山险，临近寇贼羌夷的地方，又置弓马从事 50 余人，凉州、益州置吏 85 人，卒 20 人，徐州置淮海从事，凉州置河津从事，诸州置都水从事各

1人，荆州又置监佃督1人。

郡皆置太守，河南郡为京师所在，特置河南尹。郡国户不满五千者，置职吏50人，散吏13人；五千户以上，置职吏63人，散吏21人；万户以上，职吏69人，散吏39人。此外，郡国不分大小，皆置文学掾一人。

郡下为县，大县置令，小县置长，下设主簿、录事史、主记室史、门下书佐、幹、游徼、议生、循行功曹史、小史、廷掾、功曹史、小史书佐幹、户曹掾史掾、法曹门幹、金仓贼曹掾史、兵曹史、吏曹史、狱小史、狱门亭长、都亭长、贼捕掾等员。户不满三百以下，职吏18人，散吏四人；户三百以上，职吏28人，散吏6人；户五百以上，职吏40人，散吏8人；户千以上，职吏53人，散吏12人；户千五百以上，职吏68人，散吏18人，户三千以上，职吏88人，散吏26人。每县均置方略吏4人，洛阳置六部尉，东晋以后建康也置六部尉，其余大县置2人，次县、小县各置1人。

县之下置乡，五百户以上置1乡，三千户以上置2乡，五千户以上置3乡，万户以上置4乡，每乡置嗇夫1人。乡户不满千以下，置治书史1人；千以上置史、佐各1人，正1人；五千五百户以上，置史1人，佐2人。乡以下为里，百户置里吏1人，其地广人稀，听随宜置里吏，但不得少于五十户。千户以上置校官掾1人。

魏晋南北朝时期，由于南北分治及新开发地区增多之故，州的数目日多而辖境日狭。重要的军政长官往往兼督数州，或者此州之部分郡县而兼另一州之某些郡县，因此区域的划分不是经常固定的。由于战争的频繁，刺史、郡守之权极重，往往带将军称号。这种刺史，多开幕府，置僚属，形成地方政权。《通典·职官一四》说：

自魏晋以后，刺史多带将军“开府”，则州与府各置僚属，州官理民，府官理戎。

又《职官一五》说：

晋郡守皆加“将军”，无者为耻。

刺史任重者，则加以使持节都督某州或某某数州军事。凡不带军职的刺史，则称“单车刺史”。《通典·职官一四》说：

魏晋为刺史，任重者为使持节都督，轻者为使持节……

自魏以来，庶姓（非帝族）为州而无将军者，谓之单车刺史。

由于都督、刺史开府置僚属而造成地方政权机构繁杂，吏员无限增多的弊端。《晋书·傅玄传》载，咸宁初，傅玄之子傅咸上书晋武帝说：

旧都督有四，今并监军乃盈于十。夏禹敷土分为九州，今之刺史几向一倍。户口比汉十分之一，而置郡县更多。空校牙门，无益宿卫，而虚立军府，动有百数。五等诸侯，复坐置官属。……以为当今之急，先并官省事，静事息役，上下用心，唯农是务也。

傅咸当时已看出机构多、官属多的问题，要求晋武帝省官并事。西晋政府对这个问题也引起重视，曾经“议省郡县半吏以赴农功”，可是这件事却遭到中书监荀勖的反对，《晋书·荀勖传》载，荀勖对此事的看法是“省吏不如省官，省官不如省事，省事不如清心”。因而，省官并事，以劝农功之论未能付诸实施。由于机构多、官属多，自然造成许多一人兼数职而无从顾及。干宝《晋纪总论》说：

秉钧当轴之士，身兼官以数十，大极其尊，小录其要，机事之失，十恒八九。

象晋武帝时的王祥，既拜太保，又被“加置七官之职”。他做太保，本来就“萧然自放”，再加七个官职，这七官自然也更加“萧然自放了。”

机构多，官僚多，兼职多，表明了西晋这个封建国家是一部运转不灵的机器。干宝的《晋纪总论》在评论西晋官场风气时说：

进仕者以苟得为贵，而鄙居正；当官者以空望为高，而笑勤恪。……刘颂屡言治通，傅咸每纠邪正，皆谓之俗吏；其倚仗虚旷，依阿无心者，皆名重海内。……由是毁誉乱于善恶之实，情愿奔于货欲之涂。选者为人择官，官者为身择利。……悠悠风尘，皆奔竞之士，列官千百，无让贤之举。

这段话中肯地揭露了西晋官场的腐败作风。

西晋亡后，中原士族及其部曲相率南迁，东晋政权往往在南方各地设立侨州、侨郡、侨县以安置之。

附：西晋地方官制表

部门	官名	品级	备注
州	刺史		晋代刺史多带将军衔，不兼将军者，谓之“单车刺史”
郡	别驾		
	治中从事		
	主簿		
	太守		河南郡之长，称为“尹”
县	主簿		
	主记室		
	五官掾		
	文学掾		
	功曹史		
	记事史		
	县令（县长）		大县置令，小县置长
	主簿		
	录事史		
	主记室		
功曹史			
尉			洛阳县置六部尉，东晋在建康亦置六部尉。其余大县置尉2人，次县、小县各1人。

## 南朝

刘宋地方官制，仿照两晋，行州、郡、县三级制。州设刺史一人，分领兵刺史（第四品）和不领兵刺史（等五品），下置别驾从事史，治中从事史，主簿，西曹书佐，祭酒从事史，议曹从事史、部郡从事史。自主簿而下，每州置多少人，无定制。别驾、西曹负责官吏及选举之事，治中主众曹文书之事，祭酒分掌诸曹兵、贼、仓、户、水诸事。扬州不设祭酒，而以主簿负责其事。

郡置太守 1 人，秩二千石；丞 1 人，秩六百石，下设功曹史，主选举；五官掾，主诸曹事。又有主犯史，主催督期会。又设上计掾、史各 1 人，每岁终向上条陈郡内众事，称为“阶簿”。

郡下设县，大县置令，小县置长 1 人、丞 1 人，大县置尉 2 人，小县 1 人。

县下置乡，乡的建制略如前代。

附：刘宋地方官制表

部 门	官 名	品 级	备 注
州	刺史	第四品（领兵者） 第五品（不领兵者）	
	别驾从事史		
	治中从事		
	主簿		
	西曹书佐		
	祭酒从事史		
	议曹从事史		
	部郡从事史		
郡	太守	第五品（二千石）	
	丞	六百石	
	功曹史		
	五官掾		
县	县令	第六品至第七品	千石者第六品，六百石者第七品
	丞 尉	第九品 第九品	

萧齐地方官制，也是州、郡、县三级，官员设置同刘宋。

萧梁地方官制，亦略同刘宋，州置刺史 1 人，二千石。别驾、治中从事各 1 人。又置主簿，西曹从事、议曹从事、祭酒从事、部传从事、文学从事，员额不等，各因其州之大小而定。

郡置太守、郡丞。郡为国则称内史。郡丞，三万户以上置佐 1 人。

郡下设县，县为封国者称相。大县为令，小县为长，皆置丞、尉。郡与县均置吏，员额均以郡县之大小而定。郡县吏中有书僮，武吏，医，迎新，送故等员，亦各因其郡县大小而置。

陈承梁制，地方官员之设置皆沿其旧制。

附：萧梁地方官制表

部 门	官 名	品 级	备 注
州	刺史	三品至五品	梁代品级与“班次”兼用， 刺史八班至二班
	别驾		
	治中从事		
	主簿		
	各曹从事		
郡	太守	五品至七品	十班
	丞		
县	县令、县长	七品至九品	七班

## 北朝

北魏地方官分州、郡、县三级。州长官分为州牧（从二品）、上州刺史（第三品）、中州刺史（从三品）、下州刺史（第四品）。天赐二年（公元405年），又诏诸州置三刺史（用六品者），宗室1人，异姓2人。

郡长官分上郡太守（第四品）、中郡太守（第五品）、下郡太守（第六品）。天赐二年（公元405年），诏诸郡置三太守（用七品者）。

县长官分上县令（第六品）、中县令（第七品）、下县令（第八品）。天赐二年（公元405年），又诏县置三令长（用八品者）。

州刺史、县令长各临其所任之州县，而太守上有刺史，下有令长，虽设置，但空有其名，未能实际治民。

北齐地方官制也是州、郡、县三级，但各分为九等。上上州刺史，置府。府属官有长史、司马、录事、功曹、仓曹、中兵等参军事及掾史、主簿、记室掾史、外兵、骑兵、长流、城局、刑狱等参军事及掾史，参军事及法、墨、田、铠、集、士等曹行参军及掾史，右户掾史，行参军，长兼行参军，督护，统府录事，统府直兵，箱录事等员；州属官，有别驾从事史，治中从事史，州都光迎主簿，主簿，西曹书佐，市令及史、祭酒从事史，部郡从事，皂服从事，典签及史，门下督，省事，都录事及史，箱录事及史、朝直、刺奸、记室掾、户曹、田曹、金曹、租曹、兵曹、左户等掾史等员。上上州府，州属官佐史，合393人。上中州减上上州10人。上下州减上中州10人。中上州减上下州51人。中中州减中上州10人。中下州减中中州10人。下上州减中下州50人。下中州减下上州10人。下下州减下中州10人。

上上郡置太守1人，属官有丞、中正、光迎功曹、光迎主簿、功曹、主簿、五官、省事、录事及西曹、户曹、金曹、租曹、兵曹、集曹等掾佐及太学生，助教，太学生，市长，仓督等员。合属官佐史212人。上中郡减上上郡5人。上下郡减上中郡5人。中上都减上下郡45人。中中郡减中上郡5人。中下郡减中中郡5人。下上郡减中下郡40人。下中郡减下上郡2人。下下郡减下中郡2人。

上上县设令1人，属官有丞、中正、光迎功曹、光迎主簿、功曹、主簿、



录事及西曹、户曹、金曹、租曹、兵曹等掾及市长等员。合属官佐史 54 人。上中县减上上县 5 人。上下县减上中县 5 人。中上县减上下县 6 人。中中县减中上县 5 人。中下县减中中县 1 人。下上县减中下县 1 人。下中县减下上县 1 人。下下县减下中县 1 人。

上、中、下诸镇，置镇将、副将、长史、录事参军、仓曹、中兵、长流、城局等参军事，铠曹行参军及市长、仓督等员。

上上州刺史，岁秩八百匹。上中、上下各以 50 匹为差。中上减上下 100 匹，中中及中下以 50 匹为差。下上减中下 100 匹，下中、下下亦各以 50 为差。

上上郡太守，岁秩 500 匹，上中、上下各以 50 为差。中上减上下 40 匹，中中及中下各以 30 匹为差。下上减中下 40 匹，下中、下下各以 20 匹为差。

上上县、岁秩 150 匹，上中、上下各以 10 匹为差，中上减上下 30 匹，中中及中下各以 5 匹为差。下上减中下 20 匹，下中、下下各以 10 匹为差。

州自长史已下，及于史吏；郡县自丞已下，及于掾佐，亦皆以帛为秩。若郡设尉，则尉秩减丞一半。

北齐官员，既定品级（共九品，有从、正），又定禄秩，如官正一品，每岁禄 700 匹，200 匹为一秩；从一品 700 匹，175 匹为一秩；二品，岁禄 600 匹，150 匹为一秩；从二品，岁秩 500 匹，125 匹为一秩。降至九品，岁禄 28 匹，7 匹为一秩；从九品 24 匹，6 匹为一秩。官吏的禄率以三分：一分以帛，一分以粟，一分以钱。若政事繁忙时优待一秩，平时守本秩，闲时降一秩。凡官吏不办事，不朝拜者，皆不给禄。

北周亦行州、郡、县三级地方制。但均以户之多少确定州、郡、县命官的高下。雍州置州牧，其他置刺史，户三万以上为正八命州，二万以上为八命州，一万以上为正七命州，五千以上为七命州，户不满五千以上为正六命州，共五等。每州属官有长史、司马、司录、大呼药、小呼药、别驾、治中主簿、列曹参军等。

郡除京兆置尹外，其他均置太守，亦以户数为别。户一万五千以上为正七命郡，户一万以上为正六命郡，户五千以上为六命郡，户一千以上为正五命郡，户不满一千以上为五命郡，共五等。每郡置郡丞、主簿。

县置令，亦以户数为别。户七千以上为五命县，户四千以上为正四命县，户二千以上为四命县，户五百以上为正三命县，不满五百以下为三命县，共五等。每县属官有县丞、主簿、博士等。

#### 第四节三国两晋南北朝时期的选官制度

魏、晋、南北朝时期察举孝廉、秀才，须经朝廷考试。孝廉试经；秀才试策。有时地方也考试孝廉、秀才，但不作为定制。主要的选官制度是九品中正制，也叫九品官人法。

东汉末年，张角发动和领导的黄巾起义，动摇了封建地主阶级的统治地位。一些躲过革命风暴的士族地主，陆续向魏、蜀、吴三个鼎立的割据政权靠拢，寻找安身立命之地。建安十三年（公元 208 年），曹操做丞相之后，为了延揽“有治国用兵之术”的人才，提出“唯才是举”的用人方针，当时遭到东曹掾何夔的非议，他认为“自今用人，必先捡之乡闾，使长幼顺叙，无相逾越”。反映出土族想控制选官的要求。曹丕即位后，陈群提出九品官

人法。《太平御览》卷 265 引《傅子》的话：

魏司空陈群，始立九品之制。郡置中正，评次人才之高下，各为辈目，州置都而总其议。

又《通典·选举》说：

魏文帝为魏王时，三方鼎立，士流播迁，四方错杂，详覈无所。延康元年（公元 220 年），吏部尚书陈群，以天朝选用，不尽人才，乃立九品官人之法，州郡皆置中正，以定其迁。择州郡之贤有识鉴者为之区别人物，第其高低。又制郡口十万以上，岁察一人，其有秀异，不拘户口。

初立中正时，郡中正由各郡长官推选。《魏书·常林传》注引《魏略·吉茂传》说：

先时国家始制九品，各使诸郡选置中正，差叙自公卿以下至于郎吏，功德材行所任。

中正应以现任官兼，凡致仕官员一律不得受命。中正的主要任务是品评人物，分人物为上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下九个等级（称为九品），按品推荐给朝廷。《通典·选举》注说：

按：九品之制，初因后汉建安中，天下兴兵，衣冠士族，多离於本土。欲征源流，遽推委悉，魏氏革命，州、郡、县皆置大小中正，各以本处人任诸府公卿及台省郎吏。有德充才盛者，为之区别所管人物，定为九等。其言行修著，则升进之，或以五升四、以六升五。倘或道义亏缺，则降下之，或自五退六，自六退七矣。以吏部不能审定覈天下人才士庶，故委中正铨第等级，凭之授受，谓免乖戾及法弊也。唯能知其阔阔，非复辨其贤愚。

中正品第人物，照例三年调整一次。《晋书·石季龙载记》载季龙下书说：

魏始建九品之制，三年一清定之，虽未尽弘美，亦播绅之清律，人才之明镜，从尔以来，遵用无改。

可知自魏至晋都还是以三年一次的调整品第为常例。

中正品第人物时，用黄纸写定，藏於司徒府，以备选举时参考。这种定品的黄纸，很可能就是后来黄籍的前身，

九品中正创立时，尽管有将选举权收归中央的企图，但事实上却加重了大族在地方上的威权，从而巩固了门阀的统治。曹魏推行九品中正，实际上是对世族地主的让步，使他们能够凭借家世出身参与政权。曹丕采用这个办法是为了争取世族地主对自己代汉的支持，以维护和巩固自己的统治地位。

政府（吏部）选择官吏的一般原则是参照州郡大小中正所定的品级，定上品（指一、二、三品。西晋以后，降三品于中）的人为高官，定下品的人任低官。这里必须特别说明的是，“九品中正”的“九品”，和官吏分“九品”不是一回事。例如县令中品秩最高的是六品，但担任县令的人往往是从中正品级中的第三、四品中选择。中正的品第虽然不一定是官吏的品秩，但也並不是一种褒贬虚名，而是和入仕做官有密切的关系，官位必须和品第相符，降品就等于降官。

西蜀承两汉旧制，选贤任能，不重门阀。《三国志·诸葛亮传》说：

侍中侍郎郭攸之、费祎、董允等，此皆良实，志虑忠纯，是以先帝简拔以遗陛下……将军向宠，性行淑均，晓畅军事，试用以昔日，先帝称之曰“能”，是以众议举宠为督……臣本布衣，躬耕於南阳，苟全性命於乱世，不求闻达於诸侯，先帝不以臣卑鄙，猥自枉屈，三顾臣於草庐之中，咨臣以当世之事，

由是感激，遂许先帝以驱驰。

从诸葛亮这段表文可看出刘备用人标准是重品行、重才能，倾听臣僚的意见，从实践中考察，选拔有专长的人才的。只要有治国之能，不论出身和地位，均破格录用。所以诸葛亮才能从“布衣”而成为蜀国的丞相。

吴大帝赤乌二年（公元239年），孙权下诏以四科取士。《三国志·吴主传》注引《江表传》说：

权正月诏曰：郎吏者，宿舍之臣，古之命士也。闻者所用，颇非其人，自今选三署，皆以四科，不得以虚词相饰。

两晋选举常科，仍依曹魏之九品中正制，《通典·选举》说：

晋依魏氏九品之制，内官吏部尚书、司徒、左长史，外官州有大中正，郡国有小中正，皆掌选举。若吏部选用，必下中正，征其人居、及父祖官名。

这一时期，世家豪族在政治上、社会上都有很大的势力。在中央做官的，多是世家豪族；作各州、郡大小中正的，大多也是世家豪族。所以，大小中正品第人物，只重门阀，不论才智，全凭个人的好恶，对政府完全不负责任。

《晋书·刘毅传》记载，刘毅上疏论九品中正之弊有八损，其一说：

今之中正，不精才实，务依党利；不均称尺，务随爱憎。所欲与者，获虚以成誉；所欲下者，吹毛以求疵。高下逐强弱，是非由爱憎，随世兴衰，不顾才实。衰则削下、兴则扶上，一人之身，旬日异状。或以货贿自通，或以计协登进，附托者必达，守道者困悴。无报於身，必见割夺；有私於己，必得其欲。是以上品无寒门，下品无势族，暨时有之，皆曲其故。慢主罔时，实为乱源。损政之道一也。

刘毅一针见血地指出了九品中正制“实为乱源”。他所谈的虽是晋时的情况，但积习始於曹魏。虽然《晋书·挚虞传》谈到挚虞“以定品违法，为司徒所劾，诏原之”。但吏部选用官吏之后，如果发现其人为品状不符，却从来没有以此谴责中正的；即使有，也“诏原之”。这就使得州郡中正更加为所欲为了。

《晋书·段灼传》载段灼陈五事疏说：

今台阁选择，徒塞耳目，九品访人，唯问中正。故居上品者，非公侯之子孙，则当涂之昆弟也……筭门蓬户之俊，安得不有陆沉者哉。

当时反对这种制度的人，都承认它是为权门世族服务的。当时充任中正者，自己必须是二品；而获得二品者，几乎全是世族。这样世族自然把持了选举权。《太平御览》卷265引傅畅《自叙》说：

时请定九品，以余为中正，余以祖考历代掌州乡之论，又兄宣年三十五为扬州都令（疑当作都正），余以少年复为此任，故至于上品，以宿年为先，是以乡里素滞屈者，渐得叙也。

傅氏是北地泥阳人，疑不得为扬州都正，或当是秦州之误。傅畅祖孙、父子、兄弟都充任本州中正，实际就等於世袭。这可证明世家豪族独占了选举机构。他们所品定的人物，自然要以门阀为先了。傅畅自云以“宿年为先”，这只是在上品之中定先后次序而已。所谓乡里评定，本重道德的规定，在西晋时期已成为不重要的条文了，只有在降品的时候，才注意到这一点。

西晋时期反对中正制的人很多，一方面表示世族业已控制了选举，而司马氏的政权既以世族为中心，自然不能反对这种制度或阻止这种趋势；另一方面也说明这种制度事实上已为门阀所利用，以巩固其既得的利益。东晋以后，门阀的形式已经凝固了，士庶以血缘区别的理论业已建立，所以，反对

者也越来越少了。

东晋沿两汉旧制，察举孝廉秀才，初期征召试用，以示慰勉。后则诏定考试，并规定了严格的赏罚制度，若不中科者，除本人受到禁锢外，所在州郡官员也要受到惩处。故贡士多规避不就。《通考·选举考》说：

东晋元帝，制扬州岁举二人，诸州各一人。时天下丧乱，务存慰勉，远方孝秀，不复试策，到即除署，既经略初定，乃诏试经，有不中科，刺史，太守免官。其后孝秀，莫敢应命，有送至京师，皆以疾辞。大兴三年（公元320年），尚书孔坦，议请普延五岁，许其讲习。乃诏孝廉申至七年，而秀才如故也。

南朝刘宋，沿袭东晋旧制，进行察举。为了消除积弊，试策更为严格，有时皇帝亲临主持，得选官员，有年龄限制，任官期限，也有所规定，《通典·选举》说：

宋制：丹阳，吴会，会稽，吴兴四郡，岁举二人，余郡各一人。凡州秀才、郡孝廉，至皆试策，天子或亲临之。及公卿所举，皆属於吏部，叙才铨用。凡举得失，各有赏罚，失者其人加禁锢，年月多少，随部议制。文帝元嘉中，限年三十而仕，郡县以六周（年）而代，刺史或十余年。及李武即位，仕者不复拘老幼，守宰以三周而

满。

到刘宋末年，认为治民之官，六年过久，再改为三年一任，称“小满”。

南齐举士考试，定五问以策秀才。选官也限年岁，并有甲族，后门（寒门）之分。《通考·选举考》说：

齐尚书都令史骆宰，议策秀才格五问，并得为上。四为中，二为下，一不合与第。

又说：

齐因袭宋代限年之制，然而乡举里选，不覈才德，其所进取，以官婚胥籍为先，遂令甲族以二十登仕，后门以三十试史。故有增年矫貌以图进者。

萧梁初年，未设中正官。入仕年龄也有限制，但若资质超人，则不限年次，后又委置专职官员搜荐，渐渐消灭了贵族与寒门的界限。《通考·选举考》说：

梁初无中正制，年二十五方得入仕。天监中，又制九流。常选，年未三十，不通一经者，不得为官。若有才同甘（甘罗）、颜（颜渊），勿限年次。至（天监）七年（公元508年），州置州重，郡置郡崇，乡置乡豪各一人，专典搜荐，无复膏粱寒素之隔。普通七年（公元526年），诏凡州举二人，大郡一人。

至梁敬帝太平二年（公元557年），诏诸州各设中正，依旧例察举，一切才士必须经州中正签押送上，政府再依其品制，量授官职。这时，门阀制度业已凝固，九品中正制所起的作用发挥到了顶点，士庶之间的区别已成为无可怀疑的法则。也就是在这个时候，九品升降倒显得不很重要了，因为士族进身已不必关心中正给他们的品第如何，问题只在于自己的血统。防止士庶混淆的最好办法是辨别族姓，而企图享受特权的，也只有假造谱牒。中正品第无足轻重，他们的“押上”只是例行公事而已，九品中正制到此已不是士族专政的必需工具了。这一制度沿用至隋代便被废除。

南陈采用了萧梁的限年入仕制，但又制定了许多例外条文。其授官的程序甚为繁复，以示庄重。《通典·选举》说：

陈依梁制，凡年未三十，不得入仕。唯经学生策试得第……得未壮而仕。有高才异行殊勋，别降恩旨叙用，不在常例。凡举无定时，随缺则补官，有清浊以为升降，从浊得清，则胜于迁。若有迁授，吏部先为白牒，列数十人名，尚书与参掌者共署奏。敕或可或否，其可者，则下於选曹，量贵贱，别内外，随才补用，以黄纸录名，八座通署奏可，乃出以付於典名。典名书其名，帖鹤头版，修容整仪，送所授之家。

另一种是由皇帝发诏征召的，先把被征召者交付诏局，由诏局草拟奏章上闻，皇帝敕可后，经门下省付外施行。拜官的时间均在午后。

北魏选士，初置中正，兼用考试。后来废除中正，而要当官的，必须找到现任官员作为担保。《通考·选举考》说：

自太和以前，精选中正，德高乡国者充，其边州小郡，人物单鲜者，则并附他州；其在遐陋者，则阙而不置。……及宣武孝明之时，州无大小，必置中正。既不可悉得其人，故或有庸鄙者，操铨覈之权，而选叙颓紊，至正始元年（公元504年）冬，乃罢诸郡中正，时有杂类冒登清流，遂令在位者皆五人担保，无人担保者，夺官还役。

对于武人，则不甚重视，魏孝文帝时，征西大将军、冀州大中正张彝之子仲瑀，上封事，请铨别选格，排抑武夫，不让他们进入清品。这一建议引起了武夫的愤怒，羽林虎贲会集一千余人，把张彝的房子烧掉，并把他父子通通杀掉。张彝死后，灵太后才准武夫可以依资入选。孝庄帝时，规定凡县令、郡守、刺史能推荐出才德、文艺、政事兼备的人材，赏一阶；举非其人者，黜一阶。并规定地方官员任职年限：郡守，县令，六年一任；离任六年后再叙用。

北齐沿袭后魏的选举制度，也立中正官，但尤其重视考课之法。《通考·选举考》说：

北齐选举，多沿后魏之制，凡州县置中正，其课试之法，中书策秀才，集书策贡士，考功廉郎策廉良。天子常服乘舆出坐於朝堂中楹，秀、孝各以班草对，字有脱误，呼起立席后，书有监劣者，饮墨水一升。文理孟浪者，夺席脱容刀（即佩刀）。

武平中（公元570—576年），齐后主（温公）左右多为佞倖之臣，后主即赐他们卖官。上自州郡，下至乡官，均标价出卖。买官者多由皇帝直接降旨授予，所以有敕用州主簿，郡功曹的现象。自此之后，州郡选用属官的权力逐渐移到朝廷。这就使得地方吏员无法精细选用。

后周采纳苏绰的建议，破除讲门阀，摆资历的风气，广收遗逸贤达，对选举法进行了革新。《通考·选举考》说：

后周以吏部中大夫一人掌选举，小吏部下大夫一人以贰之。初，霸府时，苏绰为六条诏书，其四曰：擢贤良。绰深思本始，惩魏齐之失，罢门资之制，其所察举，颇加精谨，及武帝平齐，广收遗逸，乃诏山东诸州，举明经幹理者，上县六人，中县五人，下县四人。

宣帝大成元年（公元579年），又诏令各州举高才博学者为秀才。各郡举经明行修者为孝廉，上州上郡每年荐举1人。并规定各州僚佐，可由刺史自行署置，而各府首官则由朝廷统一任命。

## 第九章 隋朝

### 第一节 隋代的政治概况

自东汉末（献帝初平元年，公元190年）至隋文帝开皇九年（公元589年）390年间，中国处于一个分裂的局面。中间只有西晋的短暂统一（晋武帝太康元年，公元280年至愍帝建兴四年，公元316年，不满40年）。自建兴四年以后，中国北方还为外族统治了265年（公元316—公元581年）直到公元581年隋朝的建立，才结束了外族在北方的统治；公元589年隋灭陈，中国才归于统一。

从杨坚建立隋朝，到杨广被绞死，隋朝仅存在37年。这个短命的王朝，为了加强中央集权，巩固国家统一，在政治、经济、法律、兵制等方面，整顿和建立了一系列制度，这些制度对隋唐以后各王朝，都产生了深远的影响，作出了较大的贡献。

隋文帝杨坚原是北周封建军事贵族集团的重要成员。《隋书·高祖纪》说他“得政之始，群情不附”，“握强兵，居重镇者，皆周之旧臣”。杨坚为了争取汉族地主和已经封建化的拓跋族军事贵族的拥护，曾下令：“诸改姓者，悉宜复旧”；“已前赐姓，皆复其旧”；正式废除宇文氏强制府兵将领改从鲜卑姓的作法。他称帝后，还专门发布诏书，宣告“前代品爵，悉可依旧”，这对稳定封建统治集团起了很大的作用。杨坚通过一些笼络人心的办法，把大部分北周的军事贵族都拉拢过来为自己服务。

杨坚还大力提拔一些有才能的人作为自己的辅佐。如高颀、苏威、李德林、贺若弼、韩擒虎等，都是有名的谋臣和武将。杨坚称帝后，任高颀为尚书左仆射，兼纳言；伐陈时，又命他为元帅长史。高颀与苏威共掌朝政，隋朝的许多律令，都由苏威起草。

北周末年，地方豪族拥有私兵、乡兵的情况增多，为消除这些地方割据因素，杨坚沿袭宇文泰时的办法，把这些豪强升迁为兵府的下级将领。把他们的私兵、乡兵改编为国家的府兵。全国统一后，为加强山东旧齐地区、江南旧陈地区和四川地区的统治，杨坚在并、扬、荆、益四州设四大总管府，分派自己的儿子和亲信领重兵镇守。并且一再下令，禁止民间私造武器、大船。

北周后期，刑罚苛滥，曾引起“上下愁怨”，“内外离心”。杨坚上台后，十分注意刑律的制定和施行。他在总领北周朝政时，下令“行宽大之典，删略旧律，作《刑书要制》”。开皇元年（公元581年）更定新律，规定了五种刑名：死、流、徒、杖、笞。死刑只有斩、绞二等，废除前代鞭刑及梟首轘裂之法，开皇三年，杨坚看到刑部每年处理的案件多至万件，认为“律尚严密，故人多陷罪”，再令苏威等修订刑律，除死刑81条，流罪154条，徒杖等千余条，定留五百条。分为名例、卫禁、职制、户婚、厩库、擅兴、贼盗、斗讼、诈伪、杂律、捕亡、断狱等篇，凡12卷。这就是《开皇律》。

《开皇律》虽然有许多内容沿袭《北齐律》，但它实质上是汉魏以来封建刑法长期发展的一次总结。自从儒家思想在社会生活中占据了支配地位以后，封建统治阶级甚至把儒家的伦理道德也引入了刑律。汉代有所谓“春秋”决狱。魏晋的法律有所谓“八议”即《周礼》所记载的议亲、议故、议贤、议能、议功、议贵、议勤、议宾。“若亲贵犯罪，大者必议，小者必赦”。

《开皇律》基本继承了魏晋以来维护封建统治阶级特权的条文，规定凡在“八议”之科的皇亲贵戚、勋臣和七品以上官员，都可以享受减免罪行的特权；九品以上官员犯罪，也可以铜赎罪。另一方面，《开皇律》又发展了《北齐律》的“重罪十条”，而创“十恶之条”。所谓“十恶”，即指谋反、谋大逆、谋叛、不道、大不敬、不孝，不睦、不义、内乱。凡犯“十恶”之罪，要受最严厉的处罚，虽遇赦不免。“十恶之条”的主要内容是为了防止和镇压农民起来反抗。

总的看来，隋律比较魏晋以来的法律，多少有些减轻，它废除了自殷商以来的许多野蛮刑罚。又在律文以外，规定了一些有利于人民的诉讼程序。如人民有冤枉上告，假如县官不理，允许越级向州官上诉，直到朝廷。开皇二年（公元582年）下诏，全国各地死罪犯人，不准在本地处决，必须送大理寺复审，审毕再送尚书省奏请皇帝裁定。九年（公元589年）以后，又敕令死罪犯人要经过三次奏请才决定行刑。

隋文帝统治后期，刑罚日益严酷，《隋书·刑法志》说，当时各级官吏竟“以残暴力能干，以守法为懦弱”。同时，隋文帝对待臣下苛察猜忌，使得许多官吏人人自危；加以晋王杨广和太子杨勇争位，宰相杨素，高颉等都卷入这场宫廷斗争中去。

北周末年，曾征发山东各州大批丁男，岁役四十五日，在东京（洛阳）兴建洛阳宫。杨坚执政后，立即停止了这项浩大的工程。开皇二年（公元582年），隋政府以北齐、北周旧制为基础，制定了户籍、赋役方面的新法令。法令规定：男女三岁以下为黄，十岁以下为小，十七岁以下为中，十八岁以上为丁，六十岁为老。有家室的丁男每年服劳役一个月，纳租粟3石，调绢1匹，绵三两（种麻者调布一端，麻3斤）。无妻室的单丁及奴仆缴纳一半租调。有品爵的贵族官吏及所谓孝子，顺孙，义夫，节妇免除课役。开皇三年（公元583年），宰相苏威建议减轻赋役，隋文帝采纳了他的意见，对赋役、户籍法令作了一次较大的修改。修改后的法令把成丁的年岁由十八岁改为二十一岁，使丁男少服三年的徭役或兵役。丁男每年服役日期由一月改为二十日，调绢由一匹（四丈）改为二丈。开皇十年（公元590年）又补充规定：民年五十；就可免除徭役和租调。

隋政府在减轻赋役的同时，还在北齐、北周的田令基础上，重新颁布了均田令。开皇二年（公元582年）规定：自诸王以下至都督，都可以按品级请占永业田100顷至40亩。丁男依北齐令，受露田80亩，永业田20亩。妇女受露田40亩。园宅地三口给1亩，奴婢五口给1亩。开皇十四年（公元594年），又规定京官、外官按官品给职分田1顷至5顷。各级官府给公廨田若干亩，以供公用。

隋朝的均田令虽然规定了受田的亩数，但并没有解决农民的土地问题。中男，丁男和妇女的“受田”额，不可能按照法令规定的亩数“均”给农民。因此，农民无地少地的情况，在整个隋代始终是严重存在。开皇初年，由于民田不足，有人建议“减功臣之地以给民”，引起了景族地主的反对，文帝也只好作罢。

全国的统一，赋税徭役的减轻，为社会生产的发展提供了有利的条件。随着劳动力的大量增加，封建社会经济也呈现出繁荣的景象。隋政府搜括的粮食和绢花等物堆积如山，在一定程度上反映出当时农业经济的兴盛。《隋书·食货志》说：“诸州调物，每岁河南自潼关，河北自蒲坂，达于京师，

相属于路，昼夜不绝者数月”。开皇十二年（公元 592 年），隋政府的府库已经藏不下各地征调的绢帛，不得不增辟左藏院储存。

隋代官手工业的组织规模和技术水平，在不少方面都超过了前代。为封建统治需要服务的官手工业，组织庞大，人数众多，在手工业中占主导地位。隋政府曾把全国各地大批优秀工匠迁居长安、洛阳，并经常征发各地工匠轮番到京城服役。主管官营手工业的最高机构是尚书省的工部；具体管理官府所需各项产品的机关是太府寺（隋炀帝时分置为少府监）；负责长安、洛阳皇宫及官廨土木工程的是将作寺（后改将作监）。太府寺（或少府监）下设有左尚、右尚、内尚、司织、司染、掌冶、铠甲、弓弩等署。在一些地方州县和矿产地区，也设有管理官府手工业作坊的机构。在这些官营手工业作坊中劳动的主要是官奴婢、刑徒和长期服役的工匠及短期轮番服役的地方工匠。这些成千上万受压迫劳役的能工巧匠们，为隋朝皇室、官吏、军队生产了各种生活用品和军需器械，建造了象大兴（长安）、洛阳这样举世闻名的伟大都城。

隋代各地手工业也很发达。河北、河南和四川都是丝织品的重要产地。

《隋书·地理志》说，蜀郡“人多工巧，绫锦雕缕之巧，殆侔于上国”。魏郡（今河南安阳）“雕刻之工，特云精妙”。江南宣城、吴郡（今江苏苏州），会稽（今浙江绍兴）、余杭一带，妇女多是织布的能手，“夜统纱而旦成布”

至炀帝时，由于统治者骄奢挥霍和穷兵黩武，耗费了国家大量的财富，使社会生产遭到严重的破坏。“天下死于役而家伤于财”，耕稼失时，田畴多荒。大业七年（公元 611 年），山东、河南大水成灾，漂没四十余郡，加以攻打高丽惨败，死者数十万。天灾人祸交加，而官吏却不顾人民死活，还借征收租赋的机会，勾结商人，贱买贵卖，哄抬物价，地主富豪也乘机高利盘剥，大肆兼并土地。劳动人民家破人亡，流离失所，甚至被迫自卖为奴婢。那时情况，据《隋书·杨玄威传》的描写是“黄河之北，则千里无烟；江淮之间，则鞠为茂草”。终于爆发了农民大起义，推翻了隋王朝。

## 第二节 中央官制

隋文帝即位后，对兵役制度作了重要改革，以加强对军事的控制。同时，也对行政机构进行了一些改革。开皇元年（公元 581 年），杨坚登位不久，立即采纳了大臣崔仲方的建议，废除北周模仿《周礼》在中央设立的“六官”制度，“依汉魏之旧”建立中央机构。《隋书·百官志》说：

高祖践极，百度伊始，复废周官，还依汉魏。唯以中书为内史、侍中为纳言、自余庶僚，颇有损益。

皇帝是最高的主宰，握有军政的绝对大权。辅佐皇帝处理全国军政机要的主要有三省，即尚书省、内史省、门下省。三省长官都是宰相。

隋代的尚书省地位很高，管理全国政务。《隋书·百官志》说：“尚书省，事无不总”。这句话说明了尚书省在中央最高行政机构中权力之大，地位之尊。当然，这并不是说尚书省包揽一切。尚书省的总官署名叫尚书都省，置尚书令、左右仆射各 1 人，总领吏部、礼部、兵部、都官（开皇三年改刑部）、度支（开皇三年改民部）、工部等六部。六部长官是尚书，与尚书令、左右仆射合称“八座”。吏部掌文官选授考课，吏部尚书统吏部侍郎 2 人，主爵侍郎 1 人，司勋侍郎 2 人，考功侍郎 1 人。礼部掌学校、礼乐。礼部尚



书统礼部。祠部侍郎各 1 人，主客，膳部侍郎各 2 人。兵部掌军籍舆马，兵部尚书统兵部，职方侍郎各 2 人，驾部，库部侍郎各 1 人。都官掌刑政司法，都官尚书统都官侍郎 2 人，刑部，比部侍郎 1 人，司门侍郎 2 人。度支掌财税出纳，度支尚书统领度支。户部侍郎各 2 人，金部、仓部侍郎各 1 人。工部掌工程建造，工部尚书统工部。屯田侍郎各 2 人，虞部、水部侍郎各 1 人。六部共 24 曹 36 侍郎，分司曹务，直宿禁省。尚书省的长官为尚书令，实际上一般不授人，隋代只有炀帝时的杨素因为有翊戴之功，又平定了汉王谅，方进位尚书令。但是炀帝对他“外表殊礼，内情甚薄”。他有病，炀帝虽然频频遣名医赐药，“然密问医者，恒恐不死”。所以隋代尚书省长官实际上是左右仆射（从二品）。其中左仆射判吏部，礼部，兵部，兼掌纠弹；右仆射判都官，度支，工部，兼知财政用度。仆射的属官有左右丞各 1 人，都事 8 人。炀帝时把都事拨到六部去了，另增设左右司郎各一人来代替，他们就是唐代左右司郎中的前身。隋代尚书是一个机构完整的中枢政务部门，与前代大不相同。“侍郎”掌一“司”之事，与后代的“侍郎”不同。

门下省在隋初是侍奉谏议机关，掌审查政令及封驳诸事。其长官有纳言二人（正三品），它本是侍奉内廷，以备皇帝之顾问。《隋书·柳机传》载，柳机在文帝开皇年间为纳言，“当近侍，无所损益，又好饮酒，不亲细务”。所以不久就出为华州刺史。次官有给事黄门侍郎 4 人，负责纠正奏章得失。

《隋书·柳雄亮传》载，雄亮任给事黄门侍郎时，“尚书省凡有奏事，雄亮多所驳正，深为公卿所惮”。炀帝时去“给事”二字，另加置给事郎 4 人，这就是唐代给事中的前身。此外，还有录事、通事令史各 6 人。隋初还有散骑常侍，通直散骑常侍各 4 人、谏议大夫 7 人，都是谏官。炀帝说他生性不喜人谏，所以把谏官全部罢废了。隋初，门下省还掌皇帝衣食供奉等日常生活事务，统城门、尚食、尚药、符玺、御府、殿内等六局。城门局：设校尉 2 人，直长 4 人。尚食局：设典御 2 人，直长 4 人、食药 4 人。尚药局：置典御 2 人，侍御医、直长各 4 人，医师 40 人。符玺、御府、殿内局：置监各 2 人、直长各 4 人。

与尚书省、门下省鼎足而立的是内史省。内史省后来改为内书省，为中枢的制令机关，专司起草皇帝诏令。隋初置监、令各 1 人，后来废监，置令 1 人（正三品）。内书令，本称中书令，在汉代本是掌禁中书记的，所以称“中书”。汉武帝时，司马迁受腐刑出狱后就当过中书（谒者）令。魏晋以来，中书令掌出纳王命，南朝多以诸公兼之，至隋代才以专人任其职。炀帝时，内书令已不常置，往往以其次官内书侍郎行其职。内书省的属官还有舍人 8 人，掌起草制令；通事舍人 16 人，掌宣奏。不过，在隋代也偶有内书侍郎亲自草拟诏敕，如《隋书·薛道衡传》载：高祖时薛道衡任内书侍郎，“每至构文，必稳定空斋，蹋壁而卧，闻户外有人，便怒。”其劳心焦思若此，所以文帝赞扬他说：“薛道衡作文书，称我意。”

三省之外，还有秘书省和内侍省，这是掌握具体事务的官署，秘书省掌图书籍藏整理。这个官署一般比较清闲，长官为秘书监（正三品）1 人，次官有秘书丞 1 人。属官有秘书郎 4 人、校书郎 12 人、正字 4 人、录事 2 人，领著作曹、太史曹。著作曹掌国史修撰，有著作郎 2 人，佐郎 8 人，校书郎、正字各 2 人。太史曹掌天文历法，置太史令、太史丞、司历各 2 人，监候四人。隋炀帝大业年间，又新置儒林郎 10 人，掌明经顾问，唯诏所使。文林郎 21 人，掌撰录文史，检讨旧事。

内侍省是内廷的侍奉机关，隋初由宦官担任。置内侍（从四品上）2人为其省长。次官有内常侍2人。属官有内谒者监6人，内寺伯2人，内谒者12人，寺人6人，伺非8人，统领尚食、掖庭、宫闱、奚官、内仆、内府等六局。炀帝时改内侍省为长秋监，有长秋令、少令、丞等皆用士人，低级役使人员则用宦官。

以上是隋代中枢机构的“五省”，朝廷内外政务皆由其统辖，为中央最高执政机关。

隋初的监察机关只有御史台，炀帝大业三年（公元607年）又增设了谒者、司隶二台，合称三台。御史台的长官为御史大夫（从三品）1人，次官为治书侍御史2人。属官有侍御史8人，殿内侍御史、监察御史各12人，录事2人。御史职掌纠察弹劾。如《隋书·李孝贞传》载：隋初李孝贞为内史侍郎，不称职，文帝欲免其官，就先“敕御史劾其事，由是出为金州刺史”。御史还出使巡察，监诸军旅，如《隋书·柳彧传》载：开皇时，柳彧为治书侍御史，持节巡察河北五十二州，“奏免长吏赃污不称职者二百余人”；仁寿初，又持节巡察太原道十九州。炀帝时设置了谒者、司隶二台后，便分割了御史台的职权。谒者台的职掌是奉诏出使，慰抚劳问，并持节察按，遇有冤狱则受而奏之。长官为谒者大夫1人（正四品）。司隶台职掌巡察京畿内外，长官为司隶大夫1人（正四品），属官有别驾2人，分察畿内，一人管东都洛阳，一人管京师长安。有刺史14人，从事40人副之，掌巡察京畿以外的全国郡县，其职责是“激浊扬清”，若遇贪黷的郡守则有权免职，有功则上报其事迹，加以旌勉。不久，司隶台被废，改派以京官清明者挂司隶衔头出使巡察。

隋初的都水台和太常以下十一寺，到炀帝大业三年（公元607年）演变为太常、光禄、卫尉、宗正、大仆、大理、鸿胪、司农、太府等“九寺”，以及国子、将作、都水、长秋和从太府寺分置的少府等“五监”，统称诸寺、诸监，也都是中央具体的事务机关。由于各寺、监长官都得亲自处理事务，所以往往选派懂得该方面事务或有专长的人担任，如将作监掌土木工程，长官称将作大匠。据《册府元龟》卷602《卿监部·选举》记载，宇文恺从小好技艺之事，有巧思，因受株连除名在家。杨坚建造仁寿宫时，特地征召他代理将作大匠，以总其事。又如司农寺是掌屯田种植的，长官称卿。据《隋书·樊叔略传》载，樊叔略在任司农卿时，“凡种植，叔略别为条制，皆出人意表”。再如太府寺在开皇时兼掌手工业，据《隋书·苏孝慈传》载，苏孝慈在任太府卿时，“征天下工匠，无不毕集，孝慈总其事，世以为能。”隋代因设六曹尚书，所以寺卿的权力比秦汉之九卿为轻。

杨坚出身军事贵族，又凭借军政权力攫取了帝位，深知集中军权对于巩固统治的重要性。北周时期，强迫汉族官员改用鲜卑姓，兵士也要随将军改姓。杨坚下令恢复群官旧姓，也就相应地改变了兵随将姓的宗法隶属关系。以后，在北周府兵制的基础上，建立十二府：即左右卫、左右武卫、左右武侯、左右领、左右监门、左右领军等，统领全部内外禁卫部队。每府设大将军1人，将军2人，下辖骠骑、车骑府。十二府的大将军直隶于皇帝，军人总称侍官。隋初兵府各级将领的数目比北周时增多，而品位则普遍降低二、三级。这些改变大大加强了以杨坚为首的隋朝中央政权对军队的控制。到炀帝时，把隋初的十二府变为左右翊卫、左右骑卫、左右武卫、左右屯卫、左右御卫、左右侯卫等十二卫和左、右备身府、左、右监门府等四府，统称十

六卫府。各府所辖之骠骑府改称鹰扬府，军人改称卫士。十六卫府为中央军事宿卫机关，统领全国军队。这与尚书省兵部仅掌军事行政，而无一兵一卒之权不同。十二卫各有大将军 1 人，将军 2 人，分统府兵。四府不统府兵，各置郎将 1 人，直斋或直阁若干人。备身府掌左右侍卫，监门府掌门禁守卫。

东宫太子是皇帝的接班人，古称“皇储”，置太师，太傅，太保及少师，少傅，少保，专司训导。此外，在其府下还有一套文武人马，其制拟中央官制，门下坊拟门下省，置左庶子 2 人，内舍人 4 人，录事 2 人，主事令史 4 人，统领司经、宫门、内直、典膳、药藏、斋帅等六局。司经局置洗马 4 人，校书 6 人，正字 2 人。宫门局置宫门大夫 2 人。内直局置内直监、内直副监各 2 人，监殿舍人 4 人。典膳、药藏、置监、丞各 2 人。药藏又有侍医 4 人。斋帅局置吏员 4 人。典书坊拟内史省，置右庶子 2 人，舍人、通事舍人各 8 人，录事 2 人，主事令史 4 人，内坊典内及丞各 2 人，丞直 4 人，录事 1 人，内厩置尉 2 人，掌内车舆之事。家令寺、率更令寺、仆寺，制拟中央诸寺诸监。家令寺置丞 2 人，掌刑法、食膳、仓库、什物、奴婢等事。率更令寺置丞 1 人，掌伎乐漏刻。仆寺置丞 1 人，掌宗族亲疏，车舆骑乘。家令寺领食官、典仓、司藏三署令。仆寺领厩牧令员。此外，东宫还置有十率府，即左右卫、左右宗卫、左右虞候、左右内率、左右监门，其制拟十六卫府。但实际上其职事都比较清闲，而且往往由他官兼领。如杨坚的长子杨勇为太子时，高祖“多令大臣领其职”，据《隋书·苏孝慈传》载，兵部尚书苏孝慈就曾挂名兼领太子左卫率、太子右庶子等职。

隋文帝采用北周之制，设“勋位”十一等，即上柱国、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、都督等，以酬答有功之臣。又设特进、左右光禄大夫、金紫光禄大夫、银青光禄大夫、朝议大夫、朝散大夫等散官之号，以加封给品德高尚、声名著称但不理事的官员。隋代规定，有具体职责的官员称“职事官”，无者为“散官”。

附：隋代中央官制简表

部门	官名	职掌	品级	备注
三师	太师、太傅、太保	专司东宫太子训导	正一品	此表所列之品级，乃据隋文帝时之制，炀帝时略有变动
三公	太尉、司徒、司空		正一品	
尚书省	尚书令（1人）	尚书省事无不总，令掌省事	正一品	尚书令，仆射与六部尚
	左、右仆射（各1人）		从二品	书命称“八座”
	六部尚书（各1人）	分曹办事	正三品	六部为吏、礼、兵、都官（即刑部）、度支（即户部）、工。六部之制，至隋始定名此制沿至清末，始增置若干新部
	六部侍郎（共36人）	各部侍郎分别管理一司事务	吏部侍郎正四品，诸曹侍郎正六品	隋之侍郎与后世之郎中地位相当。炀帝时，尚书省六曹各置侍郎1人，为尚书之副。诸曹侍郎并改为郎，如吏部有吏部郎2人，主爵郎2人，司勋郎2人。
	尚书左、右丞（各1人）		从四品	
门下省	纳言（即侍中，2人）	掌献纳	正三品	隋讳“忠”，故改“侍中”为“纳言”
	给事黄门侍郎（4人）		正四品	门下省又称“侍中省”
	奉朝请（40人）		从七品	

内史省	内史监（1人）	掌出纳王命	正三品	隋文帝时，确定“内史省”取旨，“门下省”审核，“尚书省”执行，三省长官均为宰相。兼以他官加“参掌机事”，行宰相之职
	内史令（1人）（即中书令）		正三品	
	内史侍郎（即中书侍郎，4人）		正四品	
	舍人（8人）			
	通事舍人（16人）			
秘书省	秘书监（1人）	掌图书籍藏及著作	从二品	内侍省是内迁的侍奉机关，隋初由宦官担任。统领内尚食、掖庭、宫闈、奚官、内仆、内府等六局
	秘书少监（1人）			
	秘书丞（1人）			
	秘书郎（4人）			
内侍省	校书郎（12人）	掌宫禁服御之事	从四品上	
	内侍（2人）			
	内常侍（2人）			
	内谒者监（6人）			
	内侍伯（2人）			
寺人（6人）				
行	行台尚书令	统某方面的军政事务	正二品	
	行台尚书仆射		从二品	

台	行台兵部尚书		正三品	
	行台度支尚书		正三品	
	行台尚书丞		从四品	
省	大夫(1人)掌受 诏出使慰抚官员	从三品		
	司朝谒者(2人)			
	议郎(24人)			
	通直(36人)			
	将事谒者(30人)			
	谒者(70人)			
司隶台	大夫(1人)	掌六条察事	从三品	
	诸巡察别驾(2人)			察畿内1人,案东都1人
	案京师刺史(14人)			
	从事(40)	巡察畿外诸郡		
御史台	大夫(1人)	掌纠察	从三品	
	治书侍御史(2人)		从五品	
	侍御史(8人)		从七品	
	殿内侍御史(12人)		从七品	即“殿中侍御史”
	监察御史(12人)	从八品	炀帝时增为16人	
五九监寺	略			

### 第三节地方官制

地方官制在秦汉时，本来只有郡、县二级，后因地方权力不断扩大，就增置刺史或州牧，直属丞相，以制约太守，于是地方官制就由二级变为三级了。隋初地方制还是州、郡、县三级，据《隋书·地理志》载，杨坚即位时，有州201个，郡508个，县1,124个。州、郡、县均分为上上至下下九等。一般都有两套职官，一套由吏部直接任命的官员，州除刺史外，还有长史、司马、录事参军事、功曹、户曹参军事等；一套由刺史直接辟置的官员，如典签、州都、郡正、主簿、西曹书佐、祭酒从事、部郡从事、仓督、市令等。郡也是如此，除郡太守、郡丞、郡尉由吏部直接任命外，还有光初光曹、光初主簿、县正、功曹、主簿、西曹、金、户、兵、法、士诸曹，均由郡太守自行辟置。县除主官由吏部任命外，其僚佐也由县令自行辟置。这套州、郡、

县地方行政机构十分庞大，上上州额定官员 323 人；上中州 311 人；就是下下州也有 156 人。上上郡额定官员为 146 人，上中郡为 141 人，下下郡也有 97 人。上上县额定官员 99 人，上中县 95 人，下下县也有 47 人。州、郡、县如此之多，官吏设置如此之滥，出现了“或地无百里，数县并置；或户不满千，二郡分领”的狭小区域，形成了“民少官多、十羊九牧”的地方行政机构。杨坚接受了杨尚希的建议，按照“存要去闲，并小为大”的原则，于开皇三年（公元 583 年）对地方行政机构进行了大规模的精简整顿，把州、郡、县三级制，改为州、县二级制，罢天下诸郡，以州直接统县。州设刺史，县设县令。县下五家为保，五保为闾，四闾为族，分置保长、闾正、族正（京畿以外置里正、党长），对人民进行严密的控制。

隋文帝改革地方行政制度的一项重大措施，是完全废除了汉代以来州郡长官可以自行辟署置僚佐的制度。州郡牧守自辟僚佐，是形成地方割据势力的一个重要因素。有的属吏和举主之间，由于形成了牢固的封建依附关系，往往唯主之命是从，而置封建国家的利益于不顾。自魏晋实行九品中正制以后，世家大族垄断了品第人物；荐举官吏的权力，州郡僚佐的辟署，实际上又为世家大族所左右。这种情况，不利于中央集权。北魏末年和北齐时期，州郡僚佐大多由吏部铨授，但州郡长官自署僚佐的制度并未废除。隋文帝把州郡僚佐的任命权，完全收归吏部，全国九品以上地方官均由中央任命，吏部考核。同时规定县佐必须回避本郡，任期三年，不得连任。这样就大大加强了中央政府对地方的控制。

隋炀帝大业三年（公元 607 年）又易州为郡，地方官制变成郡县二级。郡分上中下三等，各置太守，上郡从三品，中郡正四品，下郡从四品。京兆、河南则俱置尹，俱为正三品。罢长史、司马，置赞务（后改为丞）为次官。后来，诸郡各加置通守一人，位次太守，居赞务之上。京兆、河南，则谓之内史。以前，凡有驻兵处，则刺史带诸军事衔以统之。炀帝时则别置都尉，副都尉。都尉正四品，副都尉正五品，领兵与郡不相知。大兴、长安、河南、洛阳四县令，并增为正五品。其余诸县根据其政务之繁简及地域之主次以定县令之等级。各县均置丞及主簿如故。根据《隋书·地理志》的记载，大业五年（公元 609 年）的统计，全国有郡 190 个，县 1,255 个。诸郡每年年终太守或佐贰都要进京述职，称为朝集使。朝廷不定期地派司隶台官员或别使到地方巡察，以沟通中央与地方的密切联系。

除州（郡）县以外，隋代地方还有两类机构。一是行台省，全称行台尚书省，相当于中央尚书省在地方的派出机关。总统某方面的军政事务，凡管辖内的州县皆受其节制，事权极重。开皇二年（公元 582 年），置河北道行台于并州，以晋王广为尚书令，置西南道行台于益州，以蜀王秀为尚书令，置河南道行台于洛州，以秦王俊为尚书令。不久，又废罢了。行台省的主官是尚书令，次官为仆射（左、右任置）。其下置兵部尚书、度支尚书及丞各 1 人，都事四人。又有考功，礼部，膳部，兵部，驾部，库部，刑部，度支，户部，金部，工部，屯田等侍郎各 1 人。每行台还置食货、衣圃、武器、百工监、副监各 1 人。二是总管府。隋初依北周旧制于诸州置总管府，分为上、中、下三等，总管刺史加使持节，掌一州或数州的军政事务。如秦王俊为秦川总管时，“陇右诸州尽隶焉”。《隋书·高祖纪》载：开皇八年（公元 588 年），晋王广曾奉命统九十路总管，领五十一万大军伐陈。炀帝大业元年（公元 605 年）废除总管府。但这个制度对唐代的地方官制仍有一定影响。

隋文帝为了贯彻他的政策，非常注意官吏的选拔，并且实施法治，严明赏罚。如开皇元年（公元 581 年）下诏，表扬岐州刺史梁彦光，后来又表扬相州刺史樊叔略、新丰县令房恭懿。开皇十一年（公元 591 年），因临颖县令刘旷的考绩名列天下第一，被升为莒州刺史。五年以后，汴州刺史令狐熙于吏部考绩第一，赐帛三百匹，布告天下进行表扬。开皇二十年（公元 600 年），齐州有个小官王伽，执法认真，关心群众，使归家的罪犯自己按期到京城报到。这件事感动了隋文帝，他立即召见王伽，同时，令全国官员学习王伽的榜样，诏谕各级官员以诚待民。

隋文帝不仅奖励良吏，还励行法治，严惩贪官污吏。他经常派人侦察内外官员，发现犯法行为者便加严惩。他的儿子杨俊因生活奢侈，私造宫室，被他发现后，即敕令归第禁闭，并废为庶人。有的大臣劝谏，隋文帝说：“法不可违”。又说：如果照你们的意见，“何不别制天子儿律？”杨俊死后，他的僚佐请为之立碑，隋文帝也不允许，说：“欲求名，一卷史书足矣，何用碑为？若子孙不能保家，徒与人作镇石耳。”开皇二十年（公元 600 年），他发现太子杨勇奢侈好色，便把杨勇废黜，立杨广为太子。由于隋文帝厉行法治，一般官员有所畏惧，贪污行为相对减少，对人民群众多少是有利的。

隋文帝出身军事贵族，“不悦诗书”。但作为一个封建皇帝，他也免不了要提倡礼乐教化，用以作为思想统治的工具。《隋书·高祖纪》载，开皇九年（公元 589 年）灭陈以后，他下令：“有功之臣，降情文艺，家门子侄，各守一经，令海内翕然，高山仰止。”又说：“制礼作乐，今也其时。”于是命牛弘、许善心等议定礼乐。仁寿元年（公元 601 年），他在诏书中斥责国子学和州县学的生徒虽然人数很多，但“徒有名录，空度岁时，未有德为代范，才任国用。良由设学之理，多而未精”。因而决定国子学只留学生 70 人，太学、四门及州县学并废。对于留下的生徒，“明加奖励”，量才授官。

隋代品官禄秩，据《隋书·百官志》载：京官正一品，禄 900 石，其下每以 100 石为差，至正四品，为 300 石，从四品，250 石；其下每以 50 石为差，至正六品，为百石，从六品 90 石；其下每以 10 石为差，至从八品，为 50 石。食封及官不判事者，以及九品，除春秋二季外，皆不给禄。刺史，太守，县令，依其所治人口多寡，计户给禄，各以户数为九等之差。大州 620 石，其下每以 40 石为差，至于下下，则 300 石。大郡 340 石，其下每以 30 石为差，至于下下则 100 石。大县 140 石，其下每以 10 石为差。至于下下则 60 石。地方官只有刺史，二佐，太守，县令给禄，其他吏员不给禄。

#### 附：隋代地方官制表





## 第十章 唐五代

### 第一节 唐五代的政治和经济概况

隋末农民起义推翻了隋王朝，为封建政治的改革开拓了道路。唐朝的建立者李渊、李世民，吸取了隋朝灭亡的教训，革除弊政，以谋求新皇朝的长治久安，经过三十多年的励精图治，使李唐王朝逐渐成为一个强盛的国家。

李渊在位时期，国家重新统一，社会渐趋稳定，典章制度初具规模，这为“贞观之治”的出现铺平了道路。

从公元627年至公元649年的二十三年，是唐太宗统治时期，史家称之为“贞观之治”。唐太宗即位初期，在政治上进一步联合各地主集团，健全法制，整饬吏治，提高国家机关的行政效能。在经济上实行“去奢省费，轻徭薄赋，选用廉吏，使民衣食有余”的政策。

贞观初年，李世民首先着手改组中央机构，逐步把李渊时期的一些思想保守的宰相陈叔达、萧瑀、宇文文化及等免职，先后任命原秦王府的宠臣高士廉、房玄龄、长孙无忌、杜如晦等为宰相，并起用了李建成的幕僚魏征、王珪、韦挺等人为谏官，接着又提拔他们担任尚书左右丞或宰相。他除了把建成、元吉的亲属处死外，其他属官一律赦免。李世民对政敌属官采取这种政策，不仅搜罗了一批有才能的人为自己效力，也迅速消除了来自反对党的阻力，稳定了政局。

唐太宗非常重视发挥国家机关的效能，他对大臣说：隋朝所以二世而亡，主要原因是当时皇帝“不肯信任有司、每事皆自决断”，使得群臣有意见不敢直言，“宰相以下，惟即承顺而已。”他很注意选择天下贤才，“置之百官，使思天下事”。凡事都要交给百司商量，然后经宰相筹画，诸事稳妥，才能上奏施行。所以旧史称唐朝政府处决政事“鲜有败事”。贞观初年，还针对武德后期民少官多的弊端，精减国家机构和官员，唐太宗说：“官在得人，不在员多”，命令房玄龄精简中央文武官员，据《资治通鉴》卷192的记载，中央官员由武德时期的2,000多人减为643员。地方行政机构也予以裁并，因山川形势之便，分全国为十道。

贞观时代，很注重立法。唐太宗即位以后，多次组织名臣和法学家研究立法和司法制度。他说：“国家法令，惟须简约，不可一罪作数种条”。根据这种精神，对《开皇律》作了重要的删改，除去大辟罪92条，死罪大半，其余则删烦去蠹，变重为轻的条文也很多。当时对判死刑很慎重，据《贞观政要》卷8记载，规定“在京诸司奏决死囚，宜二日中五复奏，天下诸州三复奏”。唐太宗还认为法令不能经常变化，因为数变则烦，使“官长不能尽记，又前后差违，吏得以为奸。”所以，唐前期的法律体系经贞观初年修订后，就基本确立，没有大的变化。为了保证法律的执行，从中央到地方建立了司法机关，中央主管刑法和审判的是刑部和大理寺，地方州、县设有专管司法工作的官吏，刺史和县令都亲自掌管审判事务。

唐太宗还从前朝的经验教训中认识到，如果从皇帝到各级官吏不认真奉法，任何完备的立法和司法制度都是空文。《魏郑公谏录》卷3载，他曾对朝臣说：“朕见隋炀帝都不以官人违法为意，性多猜忌，惟虑有反叛者。朕则不然，但虑公等不遵法式，致有冤滞”。唐太宗提倡守法，要求司法部门断狱要依据律文。所以，有些大臣才敢于“犯颜执法”，与他激烈争辩，纠

正他任情用法的错误。由于贞观时期重视立法和守法，法律的执行一般比较认真，官吏有犯法者必无赦免，贪赃者置以重法。《贞观政要》说，当时“官吏多自清谨”，“王公妃主之家，大姓豪猾之伍，皆畏威屏迹，无敢侵欺细人”。这对巩固唐初封建统治，起了积极作用。

在用人上，唐太宗曾说过：“为官择人，唯才是与；苟或不才，虽亲不用”。为了改善吏治，争取各地主集团的支持，他选拔、任用了许多有才能的人担任中央要职。这些人出身不同，代表了各种地主势力。其中有长期跟随他的秦王府臣僚，有追随李建成反对他的政敌，有关中军事贵族和南北士族，也有出身低微的寒门人士。唐太宗这个用人原则，曾引起了原秦王府一些没有迁官的旧属不满。唐太宗批评房玄龄等人说：“用人但问当否，岂以新旧异情……才若不堪，亦岂以旧人而先用？”由于唐太宗在一定程度上能够“拔人物不私于党”，以才取人，甚至破格用人，就保证了唐初政治的稳定和各种政策的施行。

唐初的军队是以府兵为骨干的中央禁军、边军和地方军组成。军队直接由皇帝掌管，除紧急情况之外，凡发十人十马以上，都要有兵部奉皇帝敕令颁发的鱼符、木契。将帅不能长久专兵，“若四方有事，则命将出，事解辄罢，兵散于府，将归于朝。”贞观时期，边将领兵，一般是“三年一易，收其兵权”。这些制度都是为了保证军权集中于皇帝，防止大将拥兵擅权。唐太宗为了提高军队的战斗力，特别注意府兵的训练。折冲府平时的主要任务是训练士兵，“居常则皆习射”，每年冬季有一次试阅。有时唐太宗亲自教射，中多者赏以弓、刀、帛，其将帅也进行考绩。“由是人思自励，数年之间，悉为精锐”。

唐初统治者恢复和完备了前代的府兵制度，这不仅加强了封建统治，而且有利于地主阶级扩展经济和政治力量。当时地主子弟是府兵的主干，当府兵的可以免除赋役，有勋勋的可以获得勋品、勋田和升官，战争中可以分得大量俘虏、财物。因此，唐初地主子弟一般都积极从军，借此升官发财。府兵要自备部分兵甲、服装、资粮，每年有几个月的宿卫，对于贫苦农民来说，当府兵则是沉重的负担。迫使农民不得不以逃亡他乡、自残肢体、投附寺院等方式来回避征役。

唐太宗统治期间，实行以关中军事贵族集团为主干，联合关东和江南士族，以及其他非士族地主的方针，巩固了唐朝的统治。但是各地主集团中仍然存在着矛盾。以唐宗室为首的贵族官僚集团拥有大量的土地和财富。随着贞观时期社会经济的恢复和发展，那些非士族地主，不满足于自己的社会地位。他们要求扩大其政治经济特权，因而和贵族官僚集团发生了冲突。到高宗时，这种斗争开始激化。武则天正是利用统治阶级内部的矛盾，把李唐官僚集团的势力打下去，逐渐掌握了国家大权而登上皇帝宝座的。

在武则天统治时期，采取了严刑峻法，对付一切公开的和暗藏的反对派。她在朝堂上设置铜匭，接受告密文书，奖励告密。各地告密者不论贵贱，都可以亲赴京城，沿途受五品官待遇，到京后武则天亲自接见。告密核实，封官赐爵；告密失实，并不反坐。于是，唐宗室贵族大臣多被告发，而不少告密者则成为飞黄腾达的新贵。武则天还重用武三思、武承嗣、周兴、来俊臣等一批酷吏，搜罗了数百名无赖之徒，专门以告密为能事。他们为了迫害政敌，广泛侦察，罗织罪状，严刑逼供，相继诛杀唐宗室数百人，文武大臣数百人，地方将吏数千人。以致朝野上下笼罩着一片恐怖气氛。被关杀的大批

官僚，有不少是无辜受害者。

据《新唐书·则天皇后传》载，武则天为了培植自己的势力，“不惜爵位，以笼四方豪杰自为助”。大量破格提拔士人和低级官吏。每年赴京应举的人数不断增加。她经常要大臣们荐举人材。《资治通鉴》卷 205 载，长寿元年（公元 692 年），大臣们一次荐举了 130 人，“无问贤愚，悉加擢用”。由于勋赏太滥，造成“腴服众于青袍，象板多于木笏”的怪现象；像拾遗、补阙这样的官员，更是车载斗量了。

武则天对农民的反抗，除了严厉镇压和不断检括逃亡农民外，对徭役制度和户籍制度也作了某些修改。天授二年（公元 697 年），她到洛阳，下令允许关内雍、同、太等州土族人稠地区，百姓无田业者，可以到洛州安置，前后迁移了数十万户，被迁的农民可以在当地开垦荒地，免三年租调。高宗死时，宣布百姓年满五十岁者免除徭役，比以往六十岁免除徭役的规定缩短了十年，这些措施，在客观上有利于社会生产的发展。武则天统治的五十年间，封建国家所控制的户口，从贞观永徽初的 380 万户，增加到 650 万户。商业、交通出现了贞观时期未有的繁荣。从这个时期开始，唐代进入了鼎盛时期。

神龙二年（公元 705 年），宰相张柬之等联合禁军将领，乘武则天病重之机，发动宫廷政变，逼武则天让位给李显。不久，武则天就死了。中宗复位后，张柬之等人遭到排斥，韦皇后、安乐公主和武氏近亲结成一个腐朽的政治集团，控制了朝政，造成了更加腐败的政治局面。这些人卖官鬻爵，只要交钱 30 万，就给予皇帝的墨敕，斜封副中书，称为“斜封官”。当时正员之外，用员外、同正、试、摄、检校、判、知等五花八门头衔，封授的官员多达几千人。

贵族官僚集团还直接剥削大批“封户”。中宗时受封的贵戚倖臣多达 140 余家，封户多至上万户，封地遍及五十四州，被剥削丁男在 64 万以上。封家派有专官、奴仆收取租税。当时封户比较集中的大河南北地区，造成“百姓怨叹”，“颇多流散”的惨况。

景龙四年（公元 710 年），韦皇后毒死中宗，窃掌朝政。当年，相王李旦的儿子李隆基利用禁军的不满，发动军事政变，杀死韦后、安乐公主及大批武氏宗族、党羽。恢复了睿宗李旦的帝位。睿宗也是一个昏庸的皇帝，朝政依旧腐败不堪。景云三年（公元 712 年），睿宗传位于太子李隆基，是为玄宗。

唐玄宗即位后首先对混乱的弊政进行整顿。自开元元年（公元 713 年）至开元八年（公元 720 年），他相继任用熟悉吏治、富有才能的姚崇、宋璟为宰相。史称姚崇治事明敏，处决政事迅速。《资治通鉴》卷 210 说他曾向玄宗提出“抑权幸，爱爵赏，纳谏诤，郤贡献”等建议，都被采纳。在他执政期间，大量裁减中央机构的冗职，修立了各种制度，使“权归于上”，消除了行政上的混乱。宋璟“善守法持正”，注意选择官吏，随材授任，使百官各称其职；对玄宗“敢犯颜直谏”，对下能“刑赏无私”。由于两人同心辅佐，使赋役宽平，刑罚清省，百姓安居。唐玄宗也很重视地方吏治，经常召见地方官员；规定了京官和地方官交流任用制度，使出入常均，尽量改变重内官轻外官的现象。为了表示重视地方官员的典选，唐玄宗有一次还亲自殿试新授县令，把其中四十多名考试成绩低劣的人放归。

害民极大的“食实封”制，这时改为政府向封户征收租调，封家至官府

领取，禁止封家直接苛索封户。唐玄宗还表示要除奢从简，下令销毁宫中的乘舆服御，金银器玩，供军国使用；规定天下不得采珠玉，织锦绣，停罢两京及诸州织锦坊。唐玄宗一再要求地方官员注意兵役、徭役、租税的均平征敛，重视农田水利的管理，随时招抚逃亡人口；还经常发布特赦，缓征、减征、免征民户贷粮、租调、地税。以保证国家收入和兵饷来源。

一度倡导俭约、焚珠玩、禁女乐的唐玄宗，到开元后期渐渐变成一个荒怠政事，沉湎淫乐的皇帝。同时，整个官僚机构也空前膨胀，官吏多达 36 万余人。这时，唐玄宗用的宰臣，尽是一帮巧于献媚，善于逢迎，“专徇帝欲，不顾天下成败”的奸邪之徒。“口有密，腹有剑”的李林甫，唐玄宗“任之不疑”，出任宰相达十九年之久，独专朝政。天宝十一载（公元 752 年）李林甫死，杨国忠继任宰相，他与李林甫一样，专事献媚玄宗，身兼四十余职，每件文书“但署一字，犹不能尽”。本来就不学无术的杨国忠，自然只好依赖胥吏代为处理公文，这就使已经腐败无能的朝政，更加贿赂公行，纪纲紊乱。

玄宗还特别重用宦官，《旧唐书·高力士传》说，“中官稍称旨，即授三品将军”。这些得宠的宦官权力极大，“监军则权过节度，出使则列郡辟易”。地方官僚都竭力奉承，出使的宦官无不满载回京。诸宦官中最得宠的是高力士，朝廷文武百官，都要巴结他，才能谋得高位。唐后期一百多年的宦官之祸，正是在这个时期种下根源的。

安史乱后，李唐政局每况愈下。肃宗即位后，召募中央禁军，委派宠信宦官李辅国为元帅府行军司马，后又兼任兵部尚书，执掌禁军。此后，宦官把持朝政，成为严重的问题。这引起了一部分朝官的不满，皇帝有时也不甘心受宦官的控制。朝官在皇帝的支持下，和宦官不断发生激烈的斗争。宦官的办事机构在北面宫城，朝官的衙门在南面皇城，所以两者之间的斗争又叫做南衙和北司的斗争。

贞元二十一年（公元 805 年），唐顺宗任命王叔文为起居舍人，翰林学士，王伾为左散骑常侍，翰林待诏。他们引进了柳宗元、刘禹锡、韩泰等人，在顺宗的支持下，着手革除时弊，企图夺取宦官集团的权力。但由于他们依靠的是一个身患重病的皇帝，手下只有少数所谓有识之士，缺乏广泛的社会基础，所以一遇到握有重兵的宦官势力的反击，永贞革新就失败了。

宪宗被宦官杀死后，继位的穆宗和敬宗，更是委政宦官，专以游乐为事。宦官在朝中的地位愈益巩固，更加飞扬跋扈。敬宗因打骂宦官，结果也被杀死。文宗时，想改变宦官专政局面，但因宦官势力已根深蒂固，已无法处置了。

唐后期，除了朝官和宦官的南衙北司之争外，在朝官内部，也结成朋党，排斥异己，从而引起官僚集团的派别斗争，其中最突出的是以李宗闵、牛僧儒为首领的牛党官僚集团和以李德裕为首的李党官僚集团的斗争——史称“牛李党争”。这些斗争与倾轧，一直延续到李唐政权的覆亡。

梁、唐、晋、汉、周五个王朝，史称五代。五代换了八个姓，十三个“君主”，但为期只有五十四年。统治的区域仅在黄河流域一带（有时也包括四川在内）。五代的君主绝大部分是唐末的节度使，都是出身于武人，所以当时诸镇及一般州郡刺史，皆以武人为之。因此，官吏不明治道，多为群小惑乱。正如《旧五代史·安重荣传》所说的“自梁唐以来，藩侯郡牧，多以勋授，不明治道，例为左右群小惑乱。卖官鬻狱，割剥蒸民。率有贪猥之名，

其实贿赂半归于下”。这就加深了人民的苦难。

五代的刑罚也很严酷，赵翼在《廿二史劄记》卷 22《五代滥刑》条说：“五代乱世本无刑章，视人命如草芥。”如“族诛”之法，使“罪人之父兄妻妾子孙并女之出嫁者无一得免”。这是唐律所没有的。此外还有腰斩、断舌、决口、（断）筋、折足等刑。地方官也可任意制定刑罚和随意杀人。

《旧五代史·刘铢传》说汉臣刘铢在青州（山东益都）“立法深峻，令行禁止。吏民有过，不问轻重，未尝贷免。每亲事，小有忤旨，即令倒曳而出，至数百步外方止，肤体无完者。每杖人，遣双杖对下，谓之合欢杖，或杖人如其岁数，谓之随年杖。”

纷扰的五代，到后周时才开始有了转机。因为人民痛恨统治者对他们的过度剥削和残酷压迫，迫切要求安定和统一，所以在周兵打进北汉境内后，“其民争以食物迎周师，控诉刘氏（北汉主）赋役之重，愿供军需助攻晋阳。北汉州县继有降者。”周兵征南唐时，南唐人民因唐主“以茶盐强民而征其粟帛，谓之博征，又兴营田于淮南，民甚苦之”及周师至，争奉牛酒迎劳。充分说明了人民的愿望。周世宗很了解这些情况，因此对人民作了一些让步和有利的改革，对征服的土地也减轻了剥削。经过周世宗的一番整治，使民心得以安定，生产得以恢复，这就为北宋的统一奠定了基础。

## 第二节中央官制

唐代的官制基本是沿袭隋制。《新唐书·百官志》云：“唐之官制，其名号禄秩虽因时增损，而大抵皆沿隋故。”

以皇帝为首的封建国家体制，在唐高祖武德时期就比较完备地建立起来。皇帝掌握着国家的最高权力，操有对一切臣民生杀予夺的大权。法律和法令都以皇帝的名义颁布，皇帝有权修改法律和法令，并可以不受法律和法令的约束。在皇帝之下，有三省、六部、九寺、五监等职官体系。在中枢机构中，制令机关、封驳审议机关与行政事务机关是分工而又合作的。政务机关和事务机关的职责是很分明的，监察机构也很完备。此外，还有一套比较完备的品阶勋爵制度。《新唐书·百官志》说：

其辨贵贱，叙劳能，则有品、有爵、有功、有阶，以时考覈而升降之，所以任群材、治百事……方唐之盛时，其制如此。

随着社会矛盾的发展和政治形势的变化，唐代的职官制度也发生了变化。“使职差遣”逐渐侵夺了原来职官的权力，新出现的一些使职，使得原来的一套官僚体系发生了紊乱。他们占据了中央与地方的大部分权力。当时的局面，正如李肇《唐国史补》所说的“为使则重，为官则轻”。这种现象对宋代官制也有一定的影响。唐代的中央官制大致有以下几个系统：

### 一、同中书门下平章事与政事堂

唐代初年，以中书省长官中书令、门下省长官门下侍中、尚书省长官尚书令共议国政，都是宰相。宰相是辅佐皇帝总领天下大政的官员。《新唐书·百官志》说：“佐天子总百官，治万事，其任重矣”。后来，因为唐太宗即位前虽曾任过尚书令，臣下避而不敢居其职，便以仆射为尚书省长官，与门下

---

《资治通鉴》，卷 291。

同上，卷 293。

侍中、中书令号称宰相。据《册府元龟·宰相总序》说，自隋代以来，就有“或以他官参掌机事及专掌朝政者，并为辅弼”。唐代也因宰相品位尊崇，人主不肯轻易授人，故常以他官居宰相职，并假借他官之称。如唐太宗时，杜淹以吏部尚书参议朝政，魏征以秘书监参预朝政，其后，或称“参议得失”，或称“参知政事”等等，名称不一，都是宰相之职。《旧唐书·李靖传》载贞观八年（公元634年），中书令（《百官志》作仆射）李靖因足疾上表“乞骸骨”，其言辞极为恳切，唐太宗为之感动，说：朕观古往今来，身居富贵，能知足者甚少。纵然才能不堪，身患疾病，犹自强居职位。公能识大体，精神诚可嘉。于是，太宗除下优诏，令其在家调养外，又命其疾小愈，两、三日一至中书门下平章事。贞观十七年（公元633年），太宗以李勣为太子詹事（东宫百官之长），并特加“同中书门下三品”之衔，使其与侍中、中书令一样参预宰相职事。从此之后，就有“平章事”与“同三品”的衔号，就是品级再高的官，也不例外，否则，就不能行使宰相的职权，只有三公、三师及中书令不加，永淳元年（公元682年），以黄门侍郎郭待举，兵部侍郎岑长倩等同中书门下平章事，自此以后，“同平章事”也成为宰相的衔号。开元以后，为仆射者例不加“同平章事”，结果就不能参与宰相机务，而被挤出宰相行列。

安史之乱以后，宰相名号又有了变化。由于代宗大历十二年（公元777年）升中书令和门下侍中为正二品，所以就废除了“同中书门下三品”的职衔。与此同时，中书令和门下侍中基本是藩帅兼领，几乎不单独作为宰相来设置，因此，唐后期的宰相名号基本上就是“同平章事”了。

唐代初年，三省长官在门下省议事。这个议事地点称为政事堂。《文献通考·职官四》说：“中书出诏令，门下掌封驳，日有争论，纷纭不决，故使两省先于政事堂议定，然后奏闻”。其后，高宗时的裴炎自侍中迁中书令，乃徙政事堂于中书省。玄宗开元十一年（公元723年），张说为中书令，又改政事堂为“中书门下”，并且列吏房、机务房、兵房、户房、刑礼房五房于后，“分曹以主众务。”至此，政事堂已从“议事”之所变成宰相的办事机关了。产生这个变化的原因是因为唐玄宗以前，宰相都是三省长官兼职的（因三省长官尚有本省常务），他们上午在政事堂议事，下午就回本省办公，因此，不必要另立宰相的办公机关。玄宗开元以后，宰相数量少了，其职位更为尊崇，基本上是专职的（杨国忠虽身兼四十余职，但也以相职为主），于是就有必要设立一个固定的宰相办事机关，并列五房以处理日常行政事务。

政事堂会议是协助皇帝统治全国的决策机关。军国大事经政事堂会议商定，奏请皇帝最后裁决；机密大事以及五品以上官员的升降任免，只在政事堂议论，他官不得预闻。在政事堂（或中书门下）议事的几位宰相中，有一位是首席宰相，称为“执政事笔”。唐玄宗时，李林甫、杨国忠为相，他们之所以能专权用事，一个重要的原因，就是他们长期窃居了“执政事笔”的职位。安史之乱后，肃宗鉴于相权集中而造成个人专断之弊，乃“令宰相分直政事笔、承旨，旬日而更”。宰相十天一秉笔的制度，到唐德宗贞元十年（公元794年），才改每日一人轮流秉笔，其用意显然是在于防止宰相专权，但德宗以后，这个制度并没有延续下去，如穆宗、敬宗时的李逢吉，武宗时的李德裕都是独秉国政的。宰相权力的大小，都是取决于皇帝（还有中晚唐时期的宦官）的态度的。

## 二、三省六部

唐沿隋制，中书省、门下省、尚书省同样是国家最高的政务机构，分别负责决策、审议和执行国家的政务，同时把原尚书省诸曹正式确定为吏、户、礼、兵、刑、工六部。部下有司，部的首长称尚书，副首长称侍郎，各司正、副负责人称郎中、员外郎。

隋唐三省六部制的确立，是秦汉以来封建国家中央官制不断变化的结果。其组织较完备，分工较明确，是封建社会发展至成熟阶段的一个标志。这些一直沿续到清代，基本上没有改变。但有一点与明清不同的，唐代的尚书省有一个总机构，名为“都省”，都省之中以左右丞及左右司郎中、员外郎分管吏、户、礼左三部，兵、刑、工右三部。左右丞处于行政监督地位，而左右司则兼有总务管理的性质。

唐代中书省（隋因避讳作“内书省”）、门下省、尚书省中，关系最为密切的是中书省与门下省，它们合称为两省或北省（尚书省称为南省），长官为中书令、侍中，开元时皆为正三品（代宗时升为正二品）。中书省与门下省同秉军国政要，中书省掌制令决策，门下省掌封驳审议。凡军国要政，皆由中书省预先定策，并草为诏敕，交门下省审议复奏，然后付尚书省颁发执行。门下省如果对中书省所草拟的诏敕有异议，可以封还重拟。凡中央各部、寺、监及地方各部门所呈上的奏章，重要的必须通过尚书省交门下省审议，认可以后，方送中书省呈请皇帝批阅或草拟批答，门下省如认为批答不妥，也可驳回修改。唐太宗非常重视中书、门下两省在中枢政务机构中所发挥的作用，他曾多次称中书门下为“机要之司”。《资治通鉴》卷192记载：他于贞观元年十二月对群臣说：

中书诏敕或有差失，则门下当然驳正。人心所见，至有不同，苟论难往来，务求至当，舍己从人，亦复何伤！比来或护己之短，遂成怨隙，或苟避私怨，知非不正，顺一人之颜情，为兆民之深患，此乃亡国之政也。

可见唐太宗非常注意集体的智慧，防止个人专断而造成“兆民之深患”。中书、门下协助皇帝决定大计方针，就是防止个人专断的有效措施。

中书省，置中书令二人，正二品（代宗以前正三品），高宗龙朔元年（公元661年）改中书省为西台，中书令称右相。光宅元年（公元684年），改中书省为凤阁，中书令称内史。开元元年（公元713年）又改中书省为紫微省，中书令称紫微令。后复旧称。中书令为一省之首官，《新唐书·百官志》云：“中书令……掌佐天子执大政，而总判省事”。又置侍郎二人，正三品，为中书令之副，参议朝廷大政，临轩册命，若四夷来朝，则受其表疏而奏之。又置中书舍人六人，正五品上，是中书省的骨干官员，掌侍进奏，参议表章、草拟诏旨制敕及玺书册命。因其所掌皆机务要政，故特规定四条禁令，即禁漏泄，禁稽缓，禁违失，禁忘误。他们可以就省内所讨论的军国大政及报上的奏状，发表自己的初步处理意见，并签上自己的名字，谓之“五花判事”。省内的意见经中书令、侍郎汇集后，再交付中书舍人，然后根据皇帝的意旨草成制敕，这个专门负责执笔草诏的舍人称为“知制诰”，其余舍人也要分别在制敕上署名。在舍人中选择一个资格最老的，称为“阁老”，负责处理本省杂事。舍人六人分押尚书省六部，并辅佐宰相判案。宰相的议事处政事堂就有一个门通往中书舍人办公厅，宰相常从这个门经过，找中书舍人咨询政事。据《旧唐书·常袞传》载，代宗大历时，常袞为相，才把这个门堵死，“以示尊大，不相往来”。肃宗时，常以他官知中书舍人事，《新唐书·百



官志》说当时因“兵兴，急于权便，政去台阁，决遣颛出宰相，自是舍人不复押六曹之奏。”直至武宗会昌末年，宰相李德裕再建议：“台阁常务，州县奏请，复以舍人平处可否。”但这一制度在当时似乎未认真执行过。唐代的中书舍人都是文人士子企慕的清要之职，所谓“文士之极任，朝廷之盛选”，是跃居台省长贰以至入相的一块重要跳板。此外，中书省的属官还有起居舍人2人，从六品上，《新唐书·百官志》云：“掌修记言之史，录制诰德音，如记事之制，季终以授国史”。通事舍人16人，从六品上，掌朝见引纳，殿廷通奏，凡近臣入侍，文武就列，通事舍人则导其进退，而赞其拜起、出入诸礼节。四方蛮夷纳贡，也由通事舍人接受呈进。军士出征，则受命劳遣，并每月慰问将士家属。又有主书4人，从七品上。主事4人，从八品下。右散骑常侍2人，右谏议大夫4人，掌供奉讽谏，大事廷议，小则上封事。

门下省，置侍中二人为省长，正二品（代宗以前正三品）。唐高宗龙朔二年（公元662年）改门下省为东台，侍中称左相，武后光宅元年（公元684年）称纳言，垂拱元年（公元685年）改门下省为鸾台。开元元年（公元713年）改称黄门省，侍中称监，天宝元年（公元742年）改称左相。《新唐书·百官志》云：“侍中……掌出纳帝命，相礼仪，凡国家之务，与中书令参总，而颛判省事”。有门下侍郎2人，正三品，为侍中之副，龙朔二年改称东台侍郎。武后垂拱元年，称鸾台侍郎，天宝元年，又称门下侍郎。《百官表》云：“门下侍郎……掌贰侍中之职。大祭祀则从；则奉巾，既悦，奠巾；奉匏爵赞献。元日、冬至，奏天下祥瑞，侍中阙，则莅封符券，给传驿。”门下省的属官有左散骑常侍2人，正三品下。掌规讽过失，侍从顾问。左谏议大夫4人，正四品下，掌谏诤得失，侍从赞相。武后垂拱二年（公元686年），有一个名叫鱼保宗的，上书建议置铜匱以接受四方之书。武则天接受了这个意见，铸铜匱四个，涂以四方颜色，排列在朝堂：东方青匱，称为“延恩”，凡是告养人劝农之事者投之；南方红匱，称为“招谏”，凡是论及时政得失者投之；西方白匱，称为“申冤”，凡是陈述受抑屈者投之；北方黑匱，称为“通玄”，凡是告发天文或秘密谋反者投之。朝廷派谏议大夫、补阙、拾遗各1人为使者，管理四方铜匱；又派御史中丞、侍御史各1人为理匱使。天宝九载（公元750年），唐玄宗以“匱”声近“鬼”，故改理匱使为献纳使。肃宗至德元年（公元756年）恢复旧称。德宗建中二年（公元781年），以谏议大夫1人为知匱使。又有给事中4人，正五品上，掌侍左右，分判省事，监察弘文馆缮写雠校之事。凡百司奏抄，侍中审毕，则驳正违失。凡是诏敕有不便者，涂窜而奏还，谓之“涂归”。白居易在《郑覃可给事中敕》中说，给事中的职责是“凡制敕有不便于时者，得封奏之；刑狱有未合于理者，得驳正之；天下冤滞无告者，得与御史纠理之；有司选补不当者，得与侍中裁退之”。《旧唐书·李藩传》载，唐德宗贞元年间（公元785—805年），李藩任给事中，“制敕有不可，遂于黄敕后批之”。当时有人对他说，这是皇上的圣旨，应该把自己的意见另纸写上，那能随便拟在圣旨上？李藩说，如果用另纸写，便是文状，那能称为拟敕？李藩之所以敢于发此大言，就是因为制度规定给事中有权在认为不合适的诏敕上“涂窜而奏还”。白居易所谓“刑狱有未合于理者，得驳正之”，就是《大唐六典·门下省》说的“凡国之大狱，三司详决，若刑名不当，轻重或失，则援法例，退而裁之”的意思一样。《新唐书·百官志》说，给事中可“与御史、中书舍人听天下冤滞而申理之”，就是指他们可以组成“三司”，越过执法机构，受理

天下冤错案件，听其诉讼，这种制度称为“三司受事”或“三司详决”。白居易所谓“有司选补不当者，则与侍中裁退之”，就是《新唐书·百官志》所指的“六品以下奏拟，则校功状殿最、行艺，非其人，则白待中而更焉。”这种制度称为“过官”。又有起居郎2人，从六品上，掌录天子法度。天子御正殿，则起居郎居左，舍人居右。若天子有诏命，起居郎俯陛以听，退而书之，每季终了时交给史官。贞观初年，以给事中、谏议大夫兼知起居注、或知起居事。唐高宗时，许敬宗、李义府为相时，为了防止泄密，上言减少预闻机密的人员，故命起居郎、舍人承旨之后，与百官同出，不得与闻机务。至文宗大和九年（公元835年）才诏令起居郎、舍人于入阁之日，具纸笔立于螭头下，恢复贞观时期的制度。

此外，门下省还设有录事4人，从七品上；主事4人，从八品下；左补阙6人，从七品上；左拾遗6人，从八品上；典仪2人，从九品下。掌赞唱及殿中版位之次序。城门郎4人，从六品上，掌京城、皇城、宫殿诸门开关之节。符宝郎4人，从六品上，掌天子八宝及国家之符节，大朝会，则奉宝进于御座，天子行幸，则奉宝随从。凡命将、遣使，皆请旌、节。旌以颡赏，节以颡杀。

中书省与门下省还各有补阙拾遗，它们均分左、右置，“左”隶门下省，“右”隶中书省。左右补阙，从七品上；左右拾遗，从八品上，均是武则天垂拱元年（公元685年）创置的。据《旧唐书·白居易传》载，白居易于宪宗元和二年（公元808年）曾任过左拾遗，他说：“左右拾遗，掌供奉讽谏，凡发令举事，有不便于时，不合于道者，小则上封，大则廷诤”。“朝廷得失无不察，天下利弊无不言，此国朝置拾遗之本意也”。谏官有直接向皇帝提意见的机会，所以，官品虽低，也颇为时人所重。从理论上说，谏官的本职，就是建言讽谏，即使言辞激烈，也无可责难，白居易在任拾遗、补阙期间，曾尽其职而力谏，屡次上书言事，甚至当面和皇帝争执，据《通鉴》卷238记载：“白居易因议事，言陛下错，上色庄而罢，密召承旨李絳，谓‘白居易小臣不逊，须令出院’。”所以，元和八年（公元813年），白居易被改任太子左赞善大夫，这是一个不得过问朝政而专门陪伴太子读书的闲官。元和十年（公元815年），宰相武元衡被平卢节度使李师道派人刺死，白居易激于义愤，首先上书“急请捕贼，以雪国耻”，而当时旧官僚集团却攻击他说“宫官非谏职，不当先谏官言事”，并借机加以诬陷，把他贬为江州司马。这件事既说明了谏官有言事的特权，也说明谏官处境的艰难。

### 三、尚书都省

尚书省置令1人，正二品。唐高宗龙朔二年（公元662年），改称东台，废尚书令，改尚书为太常伯，侍郎为少常伯，武则天光宅元年（公元684年）又改称文昌台，不久再改为文昌都省。垂拱元年（公元685年）称为都台，长安三年（公元703年）称为中台。唐代尚书省的办事机构设在长安皇城的承天门大街东侧，位于中书、门下二省之南端，所以又别称南省或南宫。从中书门下发出的诏令制敕，均经由尚书省转发到中央各部门及地方各州县，或者根据诏令制敕的精神制成政令，下达到有关部门。《新唐书·百官志》说：

诸州计奏达京师，以事大小多少为之节。凡符、移、关、牒（按：皆公文名），必遣于都省乃下。天下大事不决者，皆上尚书省。这说明尚书省的权位相当重要，据《旧唐书·戴胄传》记载，唐太宗曾说：“尚书省，天下

纲维，百司所禀，若一事有失，天下必受其弊者。”这几句话就足以说明尚书省在中枢行政机构中的重要地位了，也就是说在三省中，尚书省才是行政的实际总汇。唐代的尚书省组织更加整齐严密，由隋之六曹固定为吏、户、礼、兵、刑、工六部。而每部的组织，则以隋之侍郎升为尚书的佐贰，在尚书左右丞下，每部有4个属司，共24个司。

尚书省的长官是尚书令，掌典领百官。因为唐太宗即位前曾任其职，故唐代例不复置。以左右仆射为本省的实际长官。另有左丞1人，正四品上，右丞1人，正四品下，主持省内日常事务，《新唐书·百官志》云：“掌辨六官之仪，纠正省内，劾御史举不当者”。有左右司郎中各1人，从五品上，员外郎各1人，从六品上，为丞的助手，分判本省六部诸司事务。唐高宗龙朔元年（公元661年），改左右丞为左右肃机，郎中为左右承务，诸司郎中为大夫。唐初，仆射的地位十分尊崇，因为在中枢的职事官中，正一品的三公、三师不单独设置，而正二品的尚书令又被废，只有从二品的仆射官阶最高，其他两省的副官如门下侍郎、中书侍郎以及各寺、监的长官均在三品以下。所以《唐会要》称左右仆射为“师长百僚，虽在别司，皆为统属”。据说仆射于都堂上书，宰相皆送，文武三品以上官均升阶列坐，左右丞、各部侍郎、御史中丞以及四品、五品以下者皆罗拜阶下，仆射不答拜，可见其威权之重。自中唐以后，由于仆射被排斥于宰相行列之外，尚书省的地位因受到使职差遣的冲击，加上用非其人，其享有的地位就逐渐下降了。

据《唐会要》记载，贞观时，唐太宗曾规定：“尚书细务属左右丞，惟大事应奏者乃送仆射”。可见左右丞在尚书省内的权位也是相当重要的，其中左丞统吏、户、礼三部；右丞统兵、刑、工三部。六部诸司文案均需送都省由左右丞勾检后，方下达到有关部门。因为规定省内有大事才向仆射请示，其余细务均由左右丞处理。这样，左右仆射已渐被架空，都省的实权自然落在左右丞手中了，所以到宋代，左右丞也是执政官之一。

尚书都省所属的六部二十四司，负责处理全国军政、财文、兵刑、钱谷等一应行政事务。其中吏部掌文选、勋封、考课之政，下统吏部、司封、司勋、考功四司。唐代规定官员的选授制度是：三品以上者由皇帝亲自选授，五品以上者由宰相提名呈报皇帝御批，吏部听制授官；六品以下者由吏部根据其身材、资历、才能、功劳、德行、言辞、书判诸方面的优劣予以“注批”，并报请门下省审核后授职。四司官员分掌如下：吏部郎中，掌文官阶品，朝集、禄赐、给假告身、假使，其中有一人专掌选补流外官。员外郎二人，从六品上，一人判南曹，均为尚书、侍郎之副贰。司封郎中，掌封命、朝会、赐予之级。司勋郎中，掌官吏勋级；考功郎中，掌文武百官功过、善恶之考法及其行状。若官员死亡后，史官要为其立传，太常要议谥，若要铭于碑者，则会同百官议其宜记述的事迹上报，然后考功郎中通报其家属。唐玄宗开元二十四年（公元736年）以前，由考功员外郎主持科举考试。户部，掌天下财政、民政，包括土地、人民、婚姻、钱谷、贡赋等，所属有户部、度支、金部、仓部四司。其中户部郎中、员外郎，掌户口、土地、赋役、贡献、蠲免、优复、婚姻、继嗣之事；度支郎中、员外郎掌天下租赋、物产丰约之宜、水陆道涂之利，岁计所出而支调之，与中书门下省议定上奏；金部郎中、员外郎掌天下库藏出纳、权衡度量之数，管理两京市、宫市等交易之事，并供给宫人、王妃、官员奴婢衣服；仓部郎中、员外郎掌天下库储、出纳租税、禄粮、食禀之事。礼部掌礼仪、祭享、贡举之政。所属有礼部、祠部、膳部、

主客四司。其中礼部郎中、员外郎，掌礼乐、学校、衣冠、符印、表疏、图书、册命、祥瑞、铺设，及百官、宫人丧葬赠赙之数，为本省尚书、侍郎之副；祠部郎中、员外郎掌祠祀、享祭、天文、漏刻、国忌、庙讳、卜筮、医药、僧尼之事；膳部郎中、员外郎，掌陵庙之牲豆酒膳；主客郎中、员外郎，掌诸蕃朝谨之事。开元二十四年玄宗诏礼部侍郎主持科举考试。这样，礼部的地位就大大提高了。兵部掌六品以下武官选授、考课、主持武举，以及军令、军籍和中央一级的军训，但并不直接带兵。所属有兵部、职方、驾部、库部四司。其中兵部郎中一人判帐及武官阶品、卫府众寡、校考、给告身诸事；一人判簿籍及军戎调遣之名数。

员外郎一人掌贡举、杂请，一人判南曹，岁选解状。皆为尚书、侍郎之副；职方郎中、员外郎，掌地图、城隍、镇戎，烽候、防人道路之远近及四夷归化之事。凡蕃客至，鸿胪寺先询问其国山川、风土，然后制成地图上奏，并送副图于职方司，殊俗入朝，则图其容状及衣服样式通达于上；驾部郎中、员外郎掌舆辇、车乘、传驿、厩牧马牛杂畜之籍；库部郎中、员外郎，掌兵器、卤簿仪仗。刑部掌律令、刑法、徒隶并平议国家之禁令。其属有刑部、都官、比部、司门四司。其中刑部郎中、员外郎掌律法，按覆大理寺及天下上奏诸案件，为尚书、侍郎之副贰。凡是审理大案件，可用尚书侍郎之名义与御史中丞、大理卿组成“三司”，共同参议。国家发布大赦令，可代表刑部召集囚徒宣布赦免名单；都官郎中、员外郎，管理俘虏，奴隶的簿录，给以衣粮医药，并审理其诉讼事件；比部郎中、员外郎负责通会内外赋敛、经费、俸禄、勋赐缺乏物资，以及军用物资、器械、和 等事；司门郎中、员外郎，管理门禁关卡出入登记，以及各地上缴失物的处理。工部掌土木水利工程和国家农、林、牧（军马除外）、渔业之政，以及诸司官署办公所需纸笔墨之事。所属有工部、屯田、虞部、水部四司。其中工部郎中、员外郎，掌城池之工役程式，为尚书、侍郎之助手；屯田郎中、员外郎，掌天下屯田及在京文武官员之职田、诸司官署公田的配给；虞部郎中、员外郎，掌苑囿、山泽草木以及百官蕃客菜蔬薪炭的供给和畋猎之事；水部郎中、员外郎，管理河流过渡、船舫、沟渠桥梁、堤堰、沟洫的修缮沟通，以及渔捕、漕运诸事。

六部长官称为尚书，正三品，副官为侍郎，正四品下（吏部侍郎正四品上）。唐初以来，尚书的地位很高，据《通鉴》开元二十四年的记载：“惟旧相及扬历中外有德望者乃为之”。正因为如此，尚书实际上成为高官权臣的兼职，不能具体处理本部事务，这自然就被架空而失去实权。唐代六部尚书分为三行：吏、兵为前行；刑、户为中行；礼、工是后行。各部官员的迁转就是按照这个次序的，由后而中而前的，所以担任某部尚书，并不等于熟悉这部的职务，而只是由于资格的关系。因此，中唐以后，六部尚书基本上成为官员迁转之资，其官称只代表一种身分，而不一定说明所任的职务。这就是宋代六部等于虚设，而另以其他机构代替六部的由来。

附：唐代中枢三省名称变更简表

年代	尚书省	中书省	门下省	备注
武德三年 (620年)	尚书令,左右 仆射	中书令	门下侍中	李世民曾任过尚书令,即位之后,无人敢任此官,故左右仆射成为尚书省之长官
龙朔二年 (662年)	“中台”,改 仆射为“匡政”	“东台”,改 尚书令为“右 相”	“西台”,改侍 中为“左相”	咸亨二年(671年)废去此制,并依旧称
光宅元年 (684年)	“文昌台”文 昌左右相	“凤阁”内史	“鸾台”纳言	神龙元年(705年)又恢复高宗永淳年间以前旧称
开元元年 (713年)	“尚书省”, 改左右仆射为 左右丞相	“紫微省”	“黄门省”黄门 监	
开元五年 (717年)	“尚书省”左 右丞相	“中书省”中 书令	“门下省”侍中	
天宝元年 (742年)	“尚书省”左 右仆射	右相	左相	至德二年(757年)又恢复旧制

#### 四、唐代的监察机关——御史台

唐承隋制,置御史台,为全国最高监察机关。设御史大夫1人,正三品。《新唐书·百官志》云:“大夫掌以刑法典章,纠正百官之罪恶”。《唐会要·御史台》云:“正朝廷纲纪,举百家紊失”。在隋朝及唐初,御史台只管揭发,并且只要根据传闻即可奏劾,不需要什么证据,更不受理诉讼,这就是《通典·御史台》所说的“但风闻弹事,提纲而已”。唐太宗非常重视御史台的作用,他要求三省和御史台官员各尽其责,真正起到互相检查的作用。《贞观政要》卷1记载他对大臣说:隋朝所以二世而亡,一个重要的原因就是当时皇帝“不肯信任有司,每事皆自断”,结果群臣有意见都不敢直言,“宰相以下,惟即承顺而已”。而他自己则要“择天下贤才,置之百官,使思天下事”,凡事都要交给有司商量,然后经宰相筹画,于事稳便,才能上奏施行。他为了充分发挥御史台的监察职能,贞观元年(公元627年)规定:凡是中书、门下及三品以上官吏入阁议事,都要有谏官随同,有不当的随时进谏。御史台的地位由此提高,对于纠正官吏的违失起了一定作用。贞观以后,御史台也受词讼,并且设置了“台狱”,《新唐书·百官志》说:“凡冤而无告者,三司诘之。三司,谓御史大夫、中书、门下也”。“有制覆囚,则与刑部尚书平阅”。对于百司不法事件,“大事奏裁,小事专达”。在纠举之前,往往要“推覆理尽,然后弹之”。

御史台的次官,唐初依隋旧制,称治书侍御史中丞,高宗李治即位,因避帝讳,改称御史中丞,正五品下。《唐会要》“御史大夫”条云:由于“大夫秩崇,官不常置”,故实际上以“中丞为宪台之长”。

高宗龙朔二年(公元662年),改御史台曰“宪台”,大夫曰“大司宪”,中丞曰“司宪大夫”。武后文明元年(公元684年),改御史台为肃政台。

光宅元年（公元 684 年），分左右台、左台知百司、监军旅；右台察州县，省风俗。不久，又命左台兼察州县。两台每年派使者八人，春季称为风俗，秋季称廉察，以四十八条监察州县官员。唐肃宗至德以后，诸道使府参佐，皆以御史为之，谓之“外台”。东都洛阳设留台，有中丞 1 人，侍御史 1 人，殿中侍御史 2 人，监察御史三人；元和后，不置中丞，以侍御史、殿中侍御史、监察御史主持留台事务，而三院御史也不常备。

在御史台内设有三院，即台院、殿院、察院，分别由侍御史（从六品下）、殿中侍御史（从七品上）、监察御史（正八品上）居其职，合称“三院御史”。其中侍御史 6 人，掌纠举弹劾百僚，推鞠狱讼、知公廨等杂事。所谓推鞠狱讼，是指对被告发官员进行审理，这主要是“制狱”，即皇帝亲自命令办理的案子。弹劾指按朝廷行政法规指控官员的不法行为。知公廨杂事是指处理台内日常杂务。这一职务一般由资格较老的人担任，称为“杂端”，殿中监察职掌进名、迁改及令史考第，台内一切事务由他专决，所以也称为“台端”。唐德宗建中元年（公元 780 年），以侍御史直接处理台内事务，“杂端”的权力就减少了。殿中侍御史 9 人，从七品下，《大唐六典》谓“殿中侍御史，掌殿廷供奉之仪式。每朝，与侍御史随仗入，位在中丞下，给事中、中书舍人后”。意思是说在朝廷的重大典礼活动中，负责纠察殿廷供奉仪式，包括典礼的服饰、祭祀和皇帝巡省的大驾卤簿及一应文物的准备情况。监察御史 15 人，正八品下，主要任务是分察百僚，凡狱讼、军戎、祭祀、营作、太府出纳诸事并加监察。兼管朝堂左右厢及百司纲目。《大唐六典》说：“开元七年三月敕，并令随仗而入，不得供奉，位在尚书员外郎后”。唐代分全国为十道，派监察御史巡按，每道以判官 2 人为助手，若事务繁忙时则加支使。其任务有六：一、察官员善恶；二、察户口流散，籍帐隐没，赋役不均；三、察农桑不勤，仓库减耗；四、察妖猾盗贼，不事生业，为私蠹害；五、察德行孝悌，茂才异等，藏器晦迹，应时用者；六、察黠吏豪宗兼并纵暴，贫弱冤苦不能自申者。此外，凡打胜仗时对将士论功行赏，以及对屯田、铸钱、岭南、黔府官员的选补，也视功过纠察。开元中，兼巡传驿，至二十五年（公元 737 年），以监察御史检校两京馆驿。代宗大历十四年（公元 779 年），两京以御史一人知馆驿，号馆驿使。监察御史还分察尚书省六部，德宗兴元元年（公元 784 年），以第一人察吏部、礼部，兼监察使；第二人察兵部、工部，兼馆驿使；第三人察户部、刑部。岁终评议殿最。

总之，三院御史共司监察，又各有侧重，构成一个严密的监察体系，被封建王朝用来监视百官，为巩固专制皇权服务，所以他们被称为“人君耳目”。新旧《唐书·酷吏传》中所写的酷吏，很多是御史台官员或曾在御史台任过职的官员。特别是武后统治时期，其酷吏政治的推行是与御史台的加强分不开的。

唐代以御史纠弹百官，太宗时期，为了鼓励御史讲话，凡纠弹失真，也不予追究。开元十四年（公元 726 年）以后，宰相以御史权重，建议弹奏先白中丞、大夫，复通状中书、门下，然后得奏，这样，御史纠弹的正确与否便受到三省的制约。所以《旧唐书·职官志》在谈到仆射的职掌时说：“御史纠劾不当，兼得弹之。”《新唐书·百官志》也说：左右丞“掌辩六官之仪，纠正省内，劾御史举不当者。”这说明御史的弹劾制度已逐渐完善了。

唐代御史品秩并不高，但职位却很清要。《唐会要》卷 60“侍御史”条记载武德时，李素立丁忧，按规定应当免除官职，归家守孝，但唐高祖李渊

特敕有司“夺情”（即免于守制），授予七品清要官。主管部门拟授雍州（首都所在地）司录参军，李渊认为“此官要而不清”。又拟授秘书郎，李渊又说，“此官清而不要”。后来改授侍御史，李渊才满意。从此一例，足以说明御史地位之重要。正因如此，唐代御史的选拔都比较严格，一旦身居其位，迁转也比较迅速。《新唐书·选举下》记载唐宪宗元和时，规定官员考迁的办法，一般是四考或五考，最少也要三考（每年一考）才予以改迁，但侍御史只要13个月，殿中侍御史18个月，监察御史25个月就可改迁。

中唐以后，凡藩镇跋扈的地区，御史难以履职。其他藩镇州县内，御史的纠弹之权也往往委派度支、户部、盐铁三司巡院官及诸道幕府判官中带御史宪衔者兼任。在中央，凡是宦官把持的机构，御史不得触犯，前往巡视的御史甚至遭杖罚流配。据《旧唐书·元稹传》记载，元和四年（公元809年），元稹任监察御史时，他乘出使机会，了解民众疾苦，访察官吏不法，弹奏原剑南东川节度使严砺擅自没收辖内将吏百姓家产，又于两税外另加征钱、米、草等。朝廷中支持严砺的宦官将元稹分务东台。元稹被调离京师后，又弹奏了数十件不法之事。河南尹房式违法，元稹按照过去的办法，一面向朝廷上表，一面叫房式暂停职务。与元稹有矛盾的人，便责备他擅奏。朝廷因此罚元稹一季俸料，召还西台。行至敷水驿，宦官违犯规定，与元稹争宿驿舍的正厅，击伤元稹。宪宗不但不惩办宦官，反把元稹贬为江陵府士曹参军。在这种情况下，御史台的监察职能已经不可能得到正常的发挥了。

#### 五、唐代中央的事务机关——卿监

在唐代中央职官中，有台省官与卿监官之别。所谓“台省”，一般指中书、门下、尚书三省和御史台。“卿监”一般指九寺五监等。九寺是太常、光禄、卫尉、宗正、太仆、大理、鸿胪、司农、太府；五监是国子、少府、将作、都水、军器。九寺的长官称“卿”，五监的长官多数称“监”。秘书、殿中、内侍三省的官署虽然也称省，但其长官则称“监”。所以把这些机构合称为“卿监百司”。在《册府元龟》中，有“台省部”与“卿监部”之别。前者讲三省和御史台事，后者记载九卿五监及殿中省、秘书省事（内侍省另立“宫臣部”）。之所以要分部，是因为它们的地位有明显差别，“台省”是中央的政务机关和监察机关，位在百官之上；而“卿监”则掌具体事务，接受台省的指令而办理各种专门事务，这就是所谓“总群官而听曰省，公务而专治曰寺”。这些卿监，从其职司，分五个系统介绍如下：

第一，宗正寺、殿中省、内侍省，都是掌管皇族及宫廷事务。它们的分工是，宗正寺，据《百官表》说，“掌天子族亲属籍，以别昭穆”。就是说管理皇帝的宗族家谱以及世系的区分。太庙陵园，本来是太常寺分管，开元二十四年（公元736年），濮阳王徹为宗正卿时，建议改隶宗正寺（后曾几度重归太常，但终隶宗正）。宗正寺设卿1人，从三品，少卿2人，从四品上，为卿之助。丞2人，从六品上。下领陵台、崇玄二署。陵台署管理守卫宗庙山陵，崇玄署掌京都诸观名数与道士女冠（女道士）户籍及斋醮诸事。道士女冠在隋及唐初隶鸿胪寺，开元二十四年（公元736年），改隶宗正寺。殿中省，隋置殿内省（因避杨忠讳），唐高祖武德元年（公元618年）改名。监掌天子服御之事，设监1人，从三品，少监2人，从四品上，为监之助。下统尚食、尚药、尚衣、尚乘、尚舍、尚辇六局，分掌皇帝膳食、医药、冕服、宫廷祭祀张设、汤沐、灯烛、洒扫以及马匹、舆辇等事务。殿中省所掌皆皇帝紧要差事，故多由亲信、贵倖者任之。如唐太宗时，以外戚窦诞为殿

中监，玄宗即位之初，以姜皎为殿中少监，出入卧室，陪燕私。李令问是玄宗在藩邸时的旧臣，后任殿中监知尚食事。内侍省，高祖武德四年（公元 621 年）改隋之长秋监为内侍监，龙朔二年（公元 662 年）改为内侍省，武后垂拱元年（公元 685 年），改称司宫台。内侍省的官员是在内廷为皇家服务的，是纯粹宦官机构，下统掖庭、宫闱、奚官、内仆、内府、内坊六局。掖庭局掌宫人户籍及女工杂役；宫闱局，管理宫闱出入管钥。其中凡是无官品的，称为内给使，管诸宫门进入物资之记录；内阍使，负责诸门的传达及出入管钥；内掌扇，专司宫中繖扇。奚官司，管理奚隶、工役及宫官的品级，凡宫人有病，则供给医药，死则依其品级发给衣服。内仆局，掌中宫车乘，皇后出，则内仆令居左，丞居右。内府局，掌宫内宝藏和给纳之数，凡灯烛、汤沐、张设诸事皆主之。内坊局，初隶东宫，开元二十七年（公元 739 年），改隶内侍省，掌东宫閤内及宫人粮禀。唐初规定内侍省无三品官，不许宦官参预政事。唐中宗时，内侍省人数增至千余人，大宦官开始干政。开元末，宦官人数达三千余名，其中五品以上有千余人。唐玄宗天宝十三载（公元 754 年），始置内侍监 2 人，从三品，以高力士、袁思艺任之。杨思勳多次奉命出征南方少数民族，加骠骑大将军（从一品），封虢国公，打破了唐初以来宦官不得登三品的惯例。高力士亲侍皇帝，更受宠信，开元末年，凡大臣奏疏，均须经他过目，朝中小事，皆由高力士处理，只有大事才奏请玄宗。李林甫、安禄山、高仙芝等人取得将相地位，都是经高力士的引拔。所有宦官都听高力士的指挥。高力士就是唐玄宗权力的化身，太子称他为“二兄”，诸王公主称他为“阿翁”，驸马呼他为“阿爷”。安史之乱后，宦官李辅国辅肃宗即帝位。肃宗登基后，更加宠信宦官，使宦官权势进一步扩大。当九节度使讨伐安庆绪时，朝廷不设统帅，而以宦官鱼朝恩为观军容使，九节度使受他节制，结果打了大败仗。李辅国内掌玉玺符命，外管禁军，朝廷所有制敕，须经他押署，然后实行。宰相和各部尚书陈请，要先告知李辅国，然后才能上报皇帝，李岷、李揆当宰相时，见到李辅国时行弟子礼。李岷弹劾辅国专权乱政，肃宗半信半疑，只下令制敕归中书省管，李岷就因为得罪了辅国，只当了一个月宰相，就被诬陷，贬为蜀州刺史。李辅国不但废立宰相，还逼死皇帝，杀戮皇后。宝应元年（公元 762 年）肃宗病重，张皇后和越王系密谋除掉宦官，李辅国先发制人，逮捕了太子和越王系，皇后闻变跑到肃宗寝室避难，李辅国竟带领从人，闯进皇帝寝室，拖皇后出门，同时逮捕皇后的亲信数十人，肃宗死后，他们勒死张皇后，杀越王系，立代宗。李辅国狂妄自大，忘乎所以，后担任中书令，加司空衔，大权独揽。唐中期，宦官除了掌领宫廷侍奉外，还代天子出宣敕令，一出宫门便称为中使、敕使、诏使、制使。白居易在《卖炭翁》中说他们“手把文书口称敕”，就揭露了宦官依仗权势趾高气扬的丑恶形象。他们在地方上作威作福，不可一世，给人民带来了很大的灾难。

唐代宫内的女官，沿隋旧制，在皇后之下有贵妃、淑妃、德妃、贤妃各 1 人，称为夫人，正一品。如杨贵妃三姐妹均称为夫人（虢国、秦国、韩国）；又有昭仪、昭容、昭媛、脩仪、脩容、脩媛、充仪、充容、充媛各 1 人，为九嫔，正二品；有婕妤 9 人，正三品；美人 4 人，正四品；才人 5 人，正五品。武则天十四岁时入宫，就是太宗的才人，后来再次入宫，当过高宗的昭仪；又有宝林 27 人，正六品，御女 27 人，正七品，采女 27 人，正八品。此外还有宫官，为众宫女之首，有六尚，正三品；二十四司，正四品，二十四



典，正六品。又有淑仪、德仪、贤仪、顺仪、婉仪、芳仪各 1 人，正二品，掌教九御四德，率其属以赞皇后。总之，如果说宦官是皇帝的家奴，那么宫官（宫女）则是皇帝的婢女，而内官则是皇帝的妻妾了。

皇帝的子女们也设有官属。太子内官有良娣 2 人，正三品；良媛 6 人，正四品；承徽 10 人，正五品；昭训 16 人，正七品；奉仪 24 人，正九品。其他儿子封亲王及女儿封公主者也皆有官属。分别称为王府官和公主邑司官。太子东宫官属有三太（太师、太傅、太保）、三少（少师、少傅、少保）、左右春坊、家令寺、率更寺、仆寺和十率府等名目。东宫官一般比较闲散，没有什么职权，至于新君即位，在宫官中擢拔辅佐，也往往有之，此为特例。

第二，太常寺、光禄寺、鸿胪寺、国子监、秘书省等，掌朝廷礼乐，典仪、文化教育诸方面事务。

尚书省的礼部，本是掌管全国礼仪，但礼部只掌政令的颁行、礼仪原则的制订，对于礼制的具体细节，则很少过问，这一应事务则归“卿监百司”。其中太常寺，掌礼乐、郊庙、社稷之事，有卿 1 人，正三品，是卿监百司之首（其他卿监均为从三品以下）。少卿 2 人，正四品上，为卿之助。下统郊社、太乐、鼓吹、太医、太卜、廩牺、汾祠以及诸祠庙等八署。有太常博士 4 人，从七品上，掌辨别朝廷五礼，议定三公以及三品以上官员功过善恶的谥号，号称法官，多由博通文士担任。他们在太常礼院议论礼仪，可以不通过太常卿或少卿。郊社署，两京皆设，有令 1 人，从八品上，掌五郊、社稷、明堂之位；太乐署，令 2 人，从七品下，掌调钟律，以供祭飨。鼓吹署，令 2 人，从七品下，掌鼓吹之节。太医署，令 2 人，从七品下，掌医疗之法，其属官有医师、针师、按摩师、咒禁师，皆经考试选用。太卜署，令 1 人，从七品下，掌卜筮之法。廩牺署，令 1 人，从八品下，掌牺牲粢盛之事，汾祠署，令 1 人，从七品下，掌享祭洒扫之制。此外，三皇五帝诸祠庙，均设令 1 人，从六品下，掌祠庙开关、洒扫、释奠诸礼仪。所有这些都是直接或间接地与封建礼乐事务有关，所以太常卿又名“乐卿”。

光禄寺，设卿 1 人，从三品，少卿 2 人，从四品上，为卿之助，掌朝会、祭祀等典仪、酒醴、膳羞之政。下统太官、珍羞、良醞、掌醞四署。其中太官署设令 2 人，从七品下，掌供祠宴朝会膳食；珍羞署设令 1 人，正八品下，掌供祭祀、朝会、宾客之菜肴；良醞署设令 2 人，正八品下，掌供酒醴；掌醞（hai 音海）署设令 1 人，正八品下，掌供酱醋之物。本寺所供多是宫廷日常生活必需之副食，故配备专业技术工人特多，如酒匠、主醞、酱匠、酢匠、鼓匠、菹醞匠等。

鸿胪寺，设卿 1 人，从三品；少卿 2 人，从四品，是卿的助手。掌宾客及凶仪之事，凡四夷君长或外国使者来朝，本寺负责登记，区分其等位并安排朝见事仪。朝廷高级官员或外州都督、刺史卒于京师者，本寺负责其凶礼丧葬之具。下统典客、司仪二署，分掌本寺事务。

国子监，唐武德初称为国子学，隶于太常寺，贞观二年（公元 628 年）改称监，为中央文化教育机关，是培养封建统治人才的干部学校。设祭酒 1 人为长，从三品，次官有司业 2 人，从四品下。下统国子、太学，广文、四门、律、书、算等七学。其中国子学，有博士 5 人，正五品上，掌教三品以上及国公子孙，从二品以上曾孙。韩愈就曾任过国子博士，他的著名《进学解》就是任博士时所作。又有助教 5 人，从六品上，为博士之助，分经教授。直讲 4 人，为博士、助教之助，具体讲授经术；太学，有博士 6 人，正六品

上，助教 6 人，从七品上，掌教五品以上及郡县公的子孙，从三品曾孙，分五经讲授，广文馆，唐玄宗天宝九载（公元 750 年）设置有博士 4 人，助教 2 人，掌领国子学生以进士科为业者；四门馆，有博士 6 人，正七品上，助教 6 人，从八品上，直讲 4 人，负责教育七品以上，侯、伯、子、男之子及庶人之子中的生员；律学，隋时隶大理寺，有博士 8 人，唐武德初改隶国子监，有博士 3 人，从八品下，助教 1 人，从九品下，掌教八品以下及庶人之子中的生员者，以律令为专业，兼习格式法例；书学，有博士 2 人，从九品下，助教 1 人，负责教育八品以下及庶人之子中的生员者，以石经、《说文》、《字林》为专业，兼习其他书法；算学有博士二人，从九品下，助教 1 人，负责教育八品以下及庶人之子中的生员，以《九章》、《海岛》、《孙子》、《五曹》、《张丘建》、《夏侯阳》、《周髀》、《五经算》、《缀学》、《缉古》等书为其专业，兼习《记遗》、《三等数》等书。

秘书省，唐高宗龙朔二年（公元 662 年）改为兰台，武后垂拱元年（公元 685 年）称麟台，唐睿宗太极元年（公元 712 年）复名秘书省，设监 1 人，从三品；少监 2 人，从四品上，监掌经籍图书之事。下领著作局和司天台。有秘书郎 3 人，从六品上，专掌甲乙丙丁四部图籍，每部皆有正、副、贮三本。有校书郎 10 人，正九品上；正字 4 人，正九品下，掌讎校典籍，刊正文章。著作局设郎 2 人，从五品上，著作佐郎 2 人，从六品上。魏晋南北朝时秘书省著作局掌修国史而唐代著作郎仅掌撰碑志、祝文、祭文，这是与魏晋时期不同之处。司天台，唐高祖武德四年（公元 621 年）称太史局（即隋之太史监），唐肃宗乾元元年（公元 758 年）改为司天台，设监 1 人为长，正三品；少监 2 人，正四品上，掌察天文，稽历数，占日月星辰，风云气色之变异。司天监的品种与秘书监差不多，官员不隶于秘书省。此外，还有门下省的弘文馆，中书省的集贤书院和史馆，以及东宫崇文馆、司经局等均为文化教育机构。

第三，司农寺、太府寺、将作监、少府监、都水监，分掌全国农田水利，官营手工业以及金谷贮藏之事。

唐代关于农、林、渔、工诸业，基本上都是隶属于所在州县管理，但在中央机构中则设有专门官署，分别管理各业之行政事务。其中司农寺，置卿 1 人，从三品；少卿 2 人，从四品上，掌仓储委积之事。凡京都百司官吏禄廩、朝会、祭祀所需钱物，均由司农寺负责供给。下统上林、太仓、钩盾、官四署。上林署，有令 2 人，从七品下，掌苑囿园池，种植果蔬，以供朝会、祭祀以及尚食诸司日常所需货物。太仓署，有令 3 人，从七品下，掌国家粮食储藏；钩盾署，有令 2 人，正八品上，掌供应祭祀、朝会飨燕宾客所需之薪炭、鹅鸭、蒲蔺、池池藪泽之物。官署，有令 2 人，正八品下，掌精细米麦之供应。此外，还统有诸仓、诸汤、诸屯、两京宫苑养殖以及专管竹苇种植的司竹等监。

太府寺，高宗龙朔二年（公元 662 年）改外府寺，武后光宅元年（公元 684 年）改称司府寺。中宗即位，复称太府寺。有卿 1 人，从三品；少卿 2 人，从四品上，掌财货、粮食贮藏与贸易诸事。凡四方贡献、百官俸秩皆归其出纳。下统京都四市、左右藏、常平七署。其中两京诸市署，有令 1 人，从六品上，丞 2 人，正八品上。掌财货交易，度量器物，辨其真伪轻重；左藏署，有令 3 人，从七品下；丞 5 人，从八品下，掌钱帛；杂綵右藏署，有令 2 人，正八品上；丞 3 人，正九品上，掌金玉、珠宝、铜铁、骨角、齿毛、

綵画；常平署，高宗显庆三年（公元658年）置，有令1人，从七品上；丞2人，从八品下，掌平糶、仓储、出纳之事。武则天时，东都也置常平署。

唐代司农寺的太仓是国家的粮库，太府寺的左藏是国家的金库。这两个机构分别担负了国家金谷贮藏的具体事权，所以《册府元龟》卷620《卿监部·选任》记载杨崇礼为太府少卿时，“丈尺间躬自审阅，时议以为称职”。这与尚书的户部，掌财经政务但举大纲不涉事务是大不相同的。

将作监与少府监，是根据尚书省工部所制定之政令而具体掌管官府手工业制作。将作监设监1人为长，从三品，少监2人为助，从四品下，掌土木工匠及陶器制作诸事。下统左校、右校、中校、甄官等署。其中左校署，有令2人，从八品下，丞1人，正九品下，掌梓匠之事。负责供应乐县、篋箴、兵械、丧葬仪物等。右校署，有令2人，正八品下；丞3人，正九品下。掌版筑、涂泥、丹堊、匱厕之事。中校署，有令1人，从八品下；丞3人，正九品下。掌供舟车、兵械、杂器。甄官署，有令1人，从八品下，丞2人，正九品下，掌琢石、陶土之事，负责供给石磬、人、兽、碑、柱、碾、础、瓶、缶之器。少府监，武德初废，以诸署隶太府寺。贞观元年（公元627年）复置，高宗龙朔二年（公元662年）改称内府监，武后垂拱元年（公元685年）又改称尚方监。后复称少府监，有监1人为长官，从三品，少监2人为次官，掌百工技巧之政。负责供给天子器御、后妃服饰及郊庙圭玉、百官仪物等。下统中尚、左尚、右尚、织染、掌冶五署以及诸冶、铸钱、互市等监。其中中尚署，有令1人，从七品下；丞2人，从八品下，掌供郊祀圭璧及天子器玩、后妃服饰雕文错彩之制；左尚署，有令1人，从七品下；丞5人，从八品下，掌供翟扇、繖、五路、五副、七辇、十二车，及皇太后、皇太子、公主、后妃、内外命妇、王公之车路，凡画素刻镂与宫中蜡炬杂作之供应皆归所司；右尚署，有令2人，从七品下；丞4人，从八品下，负责供应十二闲马之辔，每岁取于京兆、河南府，加饰乃进织染署，有令1人，正八品上；丞2人，正九品上，掌供冠冕、组绶及织紵、色染诸事。掌冶署，有令1人，正八品上；丞2人，正九品上，掌管熔铸金银铜铁及涂饰琉璃玉作等事。诸冶监，监各1人，正七品下；丞各1人，从八品上，掌铸兵农之器，以供给军士、屯田、居民之器用。诸铸钱监，监各1人，以所在都督、刺史兼任，掌铸钱币。互市监，监各1人，从六品下，丞1人，从八品下，掌蕃国交易之事。

都水监，唐高祖武德初改监为署。太宗贞观六年（公元632年）复置监，高宗龙朔二年（公元662年）改称司津监，武后垂拱元年（公元685年）又改称水衡监，后复旧称。都水监本隶将作监，玄宗开元二十五年（公元737年）脱离将作监而独成机构。有使者2人为长，正五品上。掌山泽、津梁、渠堰陂池之政。下统河渠，诸津监署。其中河渠署，有令1人，正八品下；丞1人，正九品上。掌河渠、陂池、醴堰、鱼醴之事。凡沟渠开塞，渔捕时禁皆归其专管。诸津（渡口），各设令1人，正九品上，丞2人，从九品下，掌天下津济舟梁之事。在诸寺监百司中，都水监的机构最小，官员品秩最低。

第四，大理寺，为唐中央的司法部门。

大理寺，高宗龙朔二年（公元662年）改称详刑寺，光宅元年（公元684年）改为司刑寺，神龙元年（公元705年）复旧称。有卿1人，从三品；少卿2人，从五品下。《大唐六典·大理寺》说：

大理卿之职，掌邦国折狱详刑之事，以五听察其情，一曰气听，二曰色

听，三曰视听，四曰声听，五曰词听。以三虑尽其理，一曰明慎，以讞疑狱，二曰哀矜，以雪冤狱，三曰公平，以鞠庶狱。

凡诸百司所送案犯，罪至流、死，皆上刑部，覆于中书、门下。有大理丞 6 人，从六品上，掌分判寺事，正刑之轻重。大理正 2 人，从五品下，根据刑法科条参议用刑之轻重，若大理丞断罪不当，则以法正之。此外，又有主簿 2 人，从七品上，掌大理寺之印章，凡官吏抵罪及雪免，皆立簿籍。狱丞 2 人，从九品下，掌率狱史，管理囚徒。大理司直 6 人，从六品上；大理评事 8 人，从八品下，掌出使推按。他们若是承制推讯，到地方去便具有钦差大臣的高贵地位。唐代还以大理寺、御史台、刑部组成三司，作为审理重大案件的临时司法机关。这三个机关的长、贰两官联席审讯，称为大三司，也谓之“三堂会审”，若由大理司直或评事、御史、刑部郎官联席会审，则称为小三司。封建帝王都很重视司法机关的职能和人选，据《唐会要·大理寺》的记载，唐太宗曾对臣属说：“大理之职，人命所悬，此官极须妙选”。同书《京城诸军》也记载，唐文宗在开成年间曾有敕文说：“刑法之官，人命所系，顷频有诏旨，令择才能”。

第五，卫尉寺、太仆寺、军器监，为掌军事和兵器机关。

卫尉寺，有卿 1 人，从三品；少卿 2 人，从四品上。《大唐六典·卫尉寺》说：

卫尉卿之职，掌邦国器械文物之政令……凡天下兵器，入京师者，皆籍其名数而藏之，凡大祭祀，大朝会，则供其羽仪、节钺、金鼓、帷帟、茵席之属。

本寺所统有武库、武器、守宫三署。其中两京武库署，令各 2 人，从六品下，掌藏兵械。若朝廷有敕令，则建金鸡、置鼓于宫城门之右，待大理寺及府县囚徒至，则击之；武器署，令 1 人，正八品下，掌出征将士之兵器；守宫署，令 1 人，正八品下，掌供帐帟。若祭祀、巡幸时，则设王公百官之位。吏部、兵部、礼部试贡举人时，则供帷幕。

太仆寺，高宗龙朔二年（公元 662 年）改为司驭寺，咸亨中复旧称，武后光宅元年（公元 684 年）又改为司仆寺，神龙元年（公元 705 年）又复旧称。有卿 1 人，从三品上；少卿 2 人，从四品上。掌厩牧、犂舆之政。下统乘黄、典厩、典牧、车府四署及诸监牧。其中乘黄署，有令 1 人，从七品下；丞 1 人，从八品下，掌供给车路并担负马匹的驯驭之法。典厩署，有令 2 人，从七品下；丞 4 人，从八品下，掌饲养马牛，给养杂畜。典牧署，有令 3 人，正八品上；丞 6 人，从九品上，掌诸牧杂畜给纳以及酥酪脯腊之事。车府署，有令 1 人，正八品下，丞 1 人，正九品下，掌王公以下之车路以及驯驭之法。诸牧监有上、中、下三等之分，凡马五千为上牧监，设监 1 人为长，从五品下；马三千为中牧监，设监 1 人，正六品下；马不及三千为下牧监，设监 1 人，从六品下。各监掌牛马之生育及牧养。骑兵在古代战争中处于重要地位，唐太宗任命太仆少卿张万岁掌管马政，设八坊四十八监，大力繁殖军马。贞观初，官府牧场仅养有几千匹马，到高宗麟德间，四十年内，畜养的马匹遽增至七十万六千匹，是唐代官府养马最盛的时期。这对加强唐代军队的作战能力提供了重要的物质保证。另外，唐代还特设东宫九牧监，仅设丞 2 人，正八品上，掌牧养马牛，供皇太子之用。武后时设置了闲厩使、飞龙使，渐夺其马政之权。中唐以后，宦官权重，厩牧之政几乎为宦官任命的飞龙使所掌握。

以上寺监都是秉承尚书省下达的命令行事，共有官吏一万余人。

唐代官制的另一个重要特点，就是翰林学士一职。唐初于禁中置翰林院，为内廷供奉之所。但唐初翰林院中，除文词、经学之士外，还有卜、医、棋、术等各种专门伎艺人员。他们定期入值当班，待诏于院中，以备皇帝召见，陪伴天子下棋、作画、写字并为其占卜、治病。总之，他们各以其专长为皇帝游居宴乐服务。此外，皇帝还往往召集一批作为私人参谋的文士，以备顾问，如《唐会要·翰林院》载，唐太宗曾以虞世南等才彦之士为弘文馆学士，“会于禁中”，参决谋议。《新唐书·刘祎之传》载，高宗时，召刘祎之、元万顷等入禁中，“密与参决时政，以分宰相之权，时谓‘北门学士’。”至唐玄宗时，始置翰林学士，《新唐书·百官志一》说：

玄宗初，置“翰林待诏”，以张说、陆坚、张九龄等为之，掌四方表疏批答，应和文章；既而又以中书务剧，文书多壅滞，乃选文学之士，号“翰林供奉”，与集贤院学士分掌制诰书敕。开元二十六年（公元738年），又改翰林供奉为学士，别置学士院，专掌内命。凡拜免将相，号令征伐，皆用白麻。其后，选用益重，而礼遇益亲，至号为“内相”，又以为天子私人。

翰林学士出现之后，便正式分割了中书舍人制诏之权，于是皇帝的命令被分为内制与外制。翰林学士所撰，乃直接从禁中发出，故称“内制”，用白麻纸写；而中书舍人所撰，为外朝所拟，故称“外制”，用黄麻纸写。内制主要是拜免将相，号令征伐，立皇后，定太子等重要诏书，而外制则只是一般诏书。例如白居易就曾担任过中书舍人，也做过翰林学士，他的文集中就收有“中书制诰”和“翰林制诰”两种，从中可以看出内制与外制的轻重之别。

翰林学士是一般行政系统以外的差遣，不计官阶品秩，也无官署。据说原定额为六员，但《唐会要·翰林院》则说，实“出于所命，盖无定数”，自六部尚书至校书郎皆得与选。安史之乱以后，由于天下用兵频繁，军国多务，深谋密诏，皆出自翰林院。因此翰林学士的地位就更加重要了，许多军国要事，甚至不与中书省商议。据《旧唐书·陆贽传》记载，德宗时，泾原兵变，天子出奔，翰林学士陆贽“行止辄随从”，“虽有宰臣，而谋猷参决，多出于贽，故当时目为‘内相’。”宪宗时，又于诸学士中选资高望重者一人为承旨学士，参谋禁密，权任独重，元稹《翰林承旨学士记》云：“大凡大诏令、大废置，丞相之密画，内外之密奏，上之所甚注意者，莫不专对，他人无得而参”。这种翰林学士承旨的职权，实际上已经不只是起草文书诏制了，还直接出谋划策于内廷，分割外朝宰相议政之权，可谓名副其实之“内相”了。

至于五代，翰林学士的选任，则要经过严格的考试，《五代会要·翰林院》记载，后唐长兴元年（公元930年）翰林学士刘昫（x&音虚），在一份奏章中说：

臣伏见本院旧例，学士入院，除中书舍人即不试，余官皆先试麻制（册封、敕文及任命之类诏书）、答蕃（对少数民族或域外的文书）、批答（对臣下章表的处理批复）各一道，诗、赋各一道，号曰五题。所试并于当日内了，便具呈纳。从前虽有召试之名，而无考校之实，每遇召试新学士日，或有援者，皆预出五题，潜令宿构、无援者即日起草，罕能成功。去留皆系于梯媒，得失尽归于偏党。今后凡本院召试新学士，欲请权停试诗赋，只试麻制答，共三道，仍请内廷赐题目，兼定字数，付本院召试。

刘昫这里所说的“本院旧例”，当指后唐初年的事。至于在学士中选拔谁当承旨学士，则完全由皇帝决定。《五代会要·翰林院》记载，天成三年（公元928年）明宗敕曰：“承旨一员。出自朕意，不计官资先后，在学士之上，仍编入《翰林志》。”

唐代翰林学士入院后，必须见习一年，迁“知制诰”以后，才有握笔草诏的资格。若是被提拔为承旨学士，一般短期内便可正式拜中书舍人，然后入相。元稹《翰林承旨学士记》说，从宪宗到穆宗时的十七年中，承旨学士“十一人而九参大政”。长庆以后各朝由翰林出身的宰相一般占二分之一到五分之四左右，开了后世拜相必由翰林之先河。

翰林学士具有皇帝机要秘书的身分，被天子视为“私人”，因此，在唐后期宦官势力膨胀的情况下，皇帝时常依靠他们来对付宦官。如顺宗时委任翰林学士王叔文主持“永贞革新”，谋夺宦官兵权，大宦俱文珍扼杀这次革新的第一个措施便是削去王叔文学士之职，使王叔文无由“入内商量公事”。文宗时，翰林学士李训，在皇帝支持下策划欲尽诛宦官。由此可见，翰林学士在唐后期各派政治势力的斗争中，具有重要而微妙的政治地位，所以最为仕途中人所羡慕。明清时期的翰林虽已不直接预闻政事，而习惯上总以翰林为清贵之选，不由翰林出身不拜相，也还是从唐宋沿袭下来的风气。

唐代在京有行政系统以外的差遣官翰林学士，在外的临时差遣则有掌财计的度支、户部、盐铁转运三司。它们是三个各自独立的部门，各以使臣莅其事，到五代时才并为一职，称为“三司使”。三司中以“执天下利权”的盐铁转运使最为重要。转运使与盐铁使本是两个职务，转运使掌漕运转输，盐铁使掌食盐买卖，兼及铜铁矿冶。《新唐书·食货志三》记载，开元二十一年（公元733年），裴耀卿为京兆尹，因京师雨水，粮食无法转运，谷踊贵，耀卿提出了漕运办法，解决了关中缺粮问题，玄宗拜耀卿为黄门侍郎，同中书门下平章事，兼江淮都转运使。他在任三年，漕运粮食700万石，省陆运佣钱30万缗。又《食货志四》记载，天宝、至德间，盐每斗10钱。乾元元年（公元758年）盐铁、铸钱使第五琦首先提出了食盐的管理办法，在产盐区设立监院，天下食盐实行专卖，每斗时价加100钱即由10钱上涨到110钱，至德宗贞元四年（公元788年）以后，每斗时价甚至高达370钱。官府借此牟取暴利。顺宗时，单盐利茶税每年收入达665万缗。这笔巨额的赢利必须转运到关中，而转运工作主要是靠盐利收入，盐利与转运两者是结合在一起的。所以第五琦为盐铁使时，同时也挂上转运使的职务。后来，盐铁转运使便合成一个职务了。盐铁专卖事业也得到空前发展，成为国家财政收入的主要项目，所以《旧唐书·食货志下》说：“大历末，通天下之财，而计其所入，总一千二百万贯，而盐利过半”。当时每岁收入基本上是靠东西八道四十九州。可见盐铁转运使的地位是相当重要的。

度支和户部本来都是尚书省户部下的司。度支掌统筹财政出纳，中唐以后，由于战争频繁，军事费用很大，度支的事务早已超越本司的范围，所以常以他官兼判之。据《唐会要·别官判度支》记载，开元二十二年（公元734年）以太府少卿萧灵（jiǎng 音窘）知度支事，以后便成为制度，或称制度支事，或称知度支事，或称度支使。德宗贞元以前，以他官判者多；贞元以后，多以本部尚书、侍郎主之，并加“判”、“知”之类名号。尚书、侍郎若不加“判”、“知”本司的头衔，也不能实任其职。这样，正规的度支职官反而成了无事权的虚衔了。

户部掌户口赋役，因为财政出纳与盐铁税源分别由度支和盐铁转运使所分担，所以它在三司中最为清简。元和时，宦官憎恶李绛，即把他从翰林学士中挤出去，派他判户部事，就是因为户部无甚事权的缘故。

三司在唐代已有互兼的现象，如刘晏曾任盐铁转运使兼度支使，元琇曾于户部侍郎判度支之外，加兼诸道盐铁转运使。唐末黄巢起义以后天下兴兵，三司的组织系统随之瘫痪，于是随处置租庸使以主调发，兵罢则停。至五代后梁时，乃沿其制，置租庸使以掌天下钱货，三司之职因被废除。此后，凡赋税征敛，仓储蓄积，军费供应，财货转输尽由租庸使掌之。后唐恢复度支、户部、盐铁三司，以张延朗为三司使，至此，三司使方并为一职。

## 六、唐代的军事制度

唐前期沿用经隋文帝改革过的府兵制度。军队以府兵为骨干的中央禁军、边军和地方军组成。军队由皇帝直接掌管，除军事紧急情况外，凡发十人十马以上，都要有兵部奉皇帝敕令颁发的鱼符、木契。将帅不能长期专兵，《新唐书·兵志》云：“若四方有事，则命将以出，事解辄罢，兵散于府，将归于朝”。贞观时期，边将连续领兵，一般也只是三年，《困学纪闻》卷14引《家学要录》说：“三年一易，收其兵权”。这些制度都是为了保证军权集中于皇帝一人之手，防止大将拥兵擅权。贞观十年（公元636年）唐太宗为了加强军备，对府兵制进行了整顿。负责管辖府兵的中央最高军事机关是直隶皇帝十六卫府和东宫六率府。其中左右卫、左右骁卫、左右武卫、左右威卫、左右领军卫、左右金吾卫等十二卫各领40—60个折冲府（即军府或兵府），左右监门卫、左右千牛卫不统府兵。皇太子的东宫六率府各领3—6个军府。十六卫各置大将军1人，正三品；将军2人，从三品。折冲府各设折冲都尉1人，左、右果毅都尉2人统领。府以下200人为团，50人为队，10人为火。上府1,200人，中府1,000人，下府800人。府兵叫卫士，《新唐书·兵志》说：“二十一入募，六十出军”；能骑射的为越骑，其余的当步兵、武骑、排手、步射。府兵战时出征，平时轮流到京城宿卫，称为番上。其制度据《大唐六典·兵部卫士给番之制》注说：“百里内（内恐当作外）五番，五百里外七番，一千里外八番，各一月上。二千里外九番，倍其月上”。所谓五番，即将一府卫士分为五组，七番分为七组，每组宿卫一月后轮换。贞观时期虽在关中以外地区增设了许多新的军府，但仍实行强本弱枝的方针。京城所在的关中地区军府最多，有261府，兵20万人，约占全国军府总数的百分之四十以上（唐前期军府总数各书记载不同，少的500余府，多的630余府）。唐前期，各卫将军时常领兵打仗，随着府兵制的崩坏，北衙禁军势力的增长，十六卫将军都成了安置勋臣罢镇者的闲散之职。

唐代的禁军是在府兵之外的另一军事组织。在群雄割据局面结束后，唐高祖把太原从兵遣送还乡，其中有三万人愿留宿卫。唐高祖以渭北白渠之下七县绝户膏腴之地分给他们作永业田，并给予他们以“元从禁军”的称号。其后元从禁军年老，即以其子弟接替入伍，当时又称之为父子军。太宗时设置了左右屯营，又取高户的壮健青年充兵，号为飞骑。再在其中选择善骑射者为百骑。高宗时，改左右屯营为左右羽林军。武则天时，扩大百骑为千骑，中宗时，扩大千骑为万骑。此时，左右万骑营仍与左右飞骑兼隶左右羽林军。玄宗时，以左右万骑营析置左右龙武军。这样就形成了北门四军。

唐代府兵宿卫长安，驻屯在皇城的朱雀门内。位置在南，故称南衙。禁军的任务是守卫皇宫，位置在北，故称北衙。北衙禁军在唐前期是在宫廷政

变中发展起来的，其中左右神策军在禁军中势力最大。诸军也有大将军、将军，一般用武臣担任，但实际上也是空衔，因为军事大权掌握在宦官担任的“六军辟仗使”及左右神策军中尉手中。

附：唐代中央官制简表

部门	官名	品级	备注
三师	太师、太傅、太保	正一品	是一种地位很高的虚衔，一般无实际职掌、也不常设
三公	太尉、司徒、司空	正一品	
尚书省	尚书令（1人）	正二品	唐代不设，以仆射判省事
	尚书左仆射（1人）	从二品	统吏、户、礼三部
	尚书右仆射（1人）	从二品	统兵、刑、工三部
	六部尚书（各1人）	正三品	
	六部侍郎（各2人）	正四品上	
	尚书左丞（1人）	正四品上	管吏、户、礼三部十二司
	尚书右丞（1人）	正四品下	管兵、刑、工三部十二司
	左、右司郎中（各1人）	从五品上	为左、右丞之副职
	六部各司郎中	从五品上	
	六部各司员外郎	从六品上	
门	六部各司主事	从九品上	
	侍中（2人）	原正三品 后升正二品	
	门下侍郎（2人）	原正四品 上后升为正二品	
	给事中（4人） 左散骑常侍（2人）	正五品上 从三品	



下 省	谏议大夫（4人）	正四品下	
	起居郎（2人）	从六品上	
	左补阙（2人）	从七品上	
	左拾遗（2人）	从八品上	
	典仪（2人）	从九品	
	城门郎（4人）	从六品上	
	符宝郎	从六品上	
	弘文馆学士	五品	
	弘文馆直学士	六品	
	校书郎（2人）	从九品上	
中 书 省	中书令（2人）	原正三品后升为正二品	
	中书侍郎（2人）	原正四品上后升为正三品	
	中书舍人（6人）	正五品上	
	右散骑常侍（2人）	从三品	
	通事舍人（16人）	从六品上	
	右补阙（2人）	从七品上	
	右拾遗（2人）	从八品上	

集贤殿书院	集贤学士	五品	集贤殿书院隶属于中书省,在学士中任命知院事、副知院事、判院各1人,往往为宰相或常侍的兼衔
	集贤直学士	六品	
	侍讲学士		
	修撰官		
	校理官		
	待制官		
	检讨官		
翰林院	学士(6人)		
	待诏		
秘书省	秘书监(1人)	从三品上	秘书省又称“兰台”、“麟台”
	秘书郎(4人)	从六品上	
	校书郎(8人)	正九品上	
御史台	御史大夫(1人)	从三品,后升正三品	唐之御史台分为三部:台院、殿院、察院
	御史中丞(2人)	正四品下	
	侍御史(4人)	从六品下	
	殿中侍御史(6人)	从七品下	
	监察御史(15人)	正八品下	
	国子祭酒(1人)	从三品	唐代国子监掌管六学:一为“国子学”(受教育者为三品以上官员子孙);二为“太学”(受教育者为五品以上官员子孙);三为“四门学”(受教育者为七品以上官员子孙);四为“律学”(受教育者为八品以下及庶人子孙);五为“书学”(八品以下及庶人子孙);六为“算学”(八品以下及庶人子孙),国子监又称“大司成”、“成均”
	国子司业(2人)	从四品下	
	国子丞(1人)	从六品下	
	主簿(1人)	从七品下	

国子监	国子博士 (2人)	正五品上	
	太学博士 (3人)	正六品上	
	国子助教 (2人)	从六品上	
	四门博士 (3人)	正七品上	
	律学博士 (1人)	从八品下	
	书学博士 (1人)	从九品下	
	算学博士 (2人)	从九品下	
	五经博士 (各1人)	五品	
	广文馆博士 (2人)	正六品上	
殿中省	殿中监 (1人)	从三品	掌管皇帝服舆之事, 下设六局: 尚食、尚药、尚衣、尚舍、尚乘、尚辇
	少监 (2人)	从四品上	
	丞 (2人)	从五品上	
内侍省	内侍 (4人)	从四品上	掌管宫内侍奉之事, 下设五局
	内常侍 (6人)	正五品下	
各寺	略		

### 第三节 地方官制

经过武德、贞观三十多年的治理, 唐王朝成为一个强盛的封建国家。它的版图东达于海, 西逾葱岭, 北过大漠, 南至林邑, 皆为州县, 东西 9, 500 余里, 南北 10, 900 余里。在这块辽阔的统治区域里, 由于中原地区与边疆少数民族地区社会历史条件和经济发展水平的不同, 反映在地方官制上也有所差异。概而论之, 中原内地是州县制或道州县制; 边疆地区则为羁糜府州制; 有些少数民族地区还建立自己的小王国。现根据不同情况, 把唐代地方官制分为道、州、县制与少数民族之王国制两个方面介绍。

#### 一、道州县地方行政职官

唐初依隋旧制, 地方上有州 (郡)、县两级。据《旧唐书·地理志》的记载, 贞观十三年 (公元 639 年) 全国有 358 州, 1, 551 县。州县均按其地位之轻重, 辖境之大小, 户口之多寡以及经济开发水平之高低分为上、中、下三等。三万户以上为上州, 二万户以上为中州, 二万户以下为下州; 五千户以上为上县, 二千户以上为中县, 一千户以上为中下县, 其余为下县。近京之州称辅州, 京都所在县名赤县, 京之旁邑谓畿县, 此外还有雄、望、紧、上、中、下等级, 一般也是按户口多少而定的。

州的长官为刺史, 唐玄宗天宝元年 (公元 742 年), 改州为郡, 改刺史为太守。后复称州, 上州刺史从三品, 其下佐官有别驾 1 人, 从四品下, 长史 1 人, 从五品上, 司马 1 人, 从五品下, 录事参军事 1 人, 从七品上, 录事 2 人, 从九品下, 此外还有司功、司仓、司户、司田、司兵、司法、司士等七曹参军各 1 人, 皆从七品下。又有市令、丞、文学、医学博士等; 中、下州刺史皆正四品下, 其下佐官仿上州, 但不全置。别驾 (中州不置)、长

史、司马称为“上佐”，唐制规定，凡刺史缺员或为亲王兼领时，上佐可代行州事。但在一般情况下，上佐并无具体职任，因其品高俸厚，又不亲实务，故多用以优待宗室或安置闲散官员等，所以白居易称这类官为“送老官”。诸曹参军分掌各州府的军政、财政、刑法、农田以及户粮诸事务，称为“判司”。诸曹“判司”由各州录事参军事统辖。未设司马之州，录事参军为刺史之佐，处于综领督察的地位。

县的长官不分大小统称令。京县令，正五品上；畿县令，正六品上；上县令，从六品上；中县令，正七品上；中下县令，从七品上；下县令，从七品下。佐官有县丞、主簿、县尉等（京县增设录事2人）。《新唐书·百官志》说：

县令掌导风化，察冤滞，听狱讼。凡民田收授，县令给之。每岁季终，行乡饮酒礼，籍帐、传驿、仓库、盗贼、隄道，虽有专官，皆通知。可见县令统管一县所有军政事务，亲自处理刑狱。县丞为之副，县尉分判众曹，催征租赋，主簿掌文书簿计。此外，还有七曹佐官，是应州府七曹而设，因事务不多，一般不常设。

州、县官员都是“亲民”之官，一方面要负责刑狱治安，征敛赋役；另一方面要“宣扬德化”、“劝课农桑”，“务知百姓之疾苦”。因此，《册府元龟》卷636《铨选部·考课》说：“殊功异行及祥瑞灾蝗、户口赋役增减，当界丰俭，盗贼多少”，就是吏部考核州、县官吏政绩的标准。各州县每年造一次计帐，向尚书省报告户口及明年所征的课役。《新唐书·食货志》说，各州县必须把每年征税的数目“书于县门、村坊，与众知之”。所以，州县官员的选任，得人与否，对封建政权的稳固关系甚大。唐自太宗开始，就很重视地方吏治，据《贞观政要》卷3记载，他曾说自己“居深宫之中，视听不能及远，所委者惟都督、刺史，此辈实理乱所系，尤须得人。”他亲自过问刺史的选用，并把各地都督、刺史的名字写在屏风上，凡作“善事”的就在其名下记上一笔。贞观八年（公元634年）又派李靖等13人为诸道黜陟大使，到各地巡查，升迁廉吏，惩罚贪官，问民间疾苦。

州府的判司及县的簿、尉，虽然职位不高，但一般也是进士及第后的起家之官，若上有官员提携，下有州县推荐，几经迁转就可能入朝为郎官、御史，甚至可以外派为州刺史，直至藩帅，所以唐代一些高级文职人员大多在基层担任过这类职务。

唐代首都或陪都所在地有“府”的建制。玄宗开元元年（公元713年）改雍州为京兆府，洛州为河南府，并州为太原府，长官称“牧”，由亲王挂名遥领，实际主持府政的是“尹”。如上都京兆尹、东都河南尹、北都太原尹。后来又陆续设有凤翔、成都、河中、江陵、兴元、兴德等府，也都有“尹”，但已不置挂名的“牧”。府尹之下有少尹、录事参军事以及六曹参军事，其职掌同于州诸官，只是品秩略高而已。若皇帝不在京城，则置留守官，多由府尹或临时指定大臣兼任。由于唐代高宗、武后时多居东都洛阳，玄宗以后诸帝虽然都居住长安（除短期避乱外），但洛阳原来那一套略同于长安的职官建置并没有省去，凡在那里任职的，叫做分司东都，或称为分司，这些官员都由东都留守总之。分司各官署往往空存其名，于是朝廷常以贬降或闲废的官员安置在此。这里的官员一般是除按期拜表行香外，只领俸而不任事。只有分司御史还可以稍为行使职权。

除分司官外，还有王傅一官，也是养老的。因为唐代亲王虽有额定的官

属，而亲王并不出阁。名为王傅，官居三品，实际连王的面都没有见到过。

唐代大官犯了公罪，多半是贬到远方作州县以下的官，称为左降官。这种官只有官名，没有任职，名为员外，置同正员，其实只能领少数的生活费而已。但由于大赦频繁，每经一次大赦，即有“量移”的机会（从远处移回近处），而且在君主或执政大臣有变动的时候，也很容易再起掌权，如德宗时的杨炎，从左降的道州司马一躍起为宰相。而宰相一旦远贬为司马，或录事参军的，也不足为奇。在这种情况下，地方官对左降的朝官总是另眼看待，不敢以僚属相待。

唐代府、州、县官最为复杂，因为这是由几套制度纠缠在一起的，除州县官外，同时并存的还有以下几种：

### （一）都督与都护

隋炀帝废除总管府之后，到唐高祖武德初又恢复了，不久改名都督府。一般置于“缘边镇守及襟带之地”。唐初规定，管十州以上的为大都督府，不满十州称都督府。玄宗开元时进一步规定，户满二万以上为中都督府，不满二万为下都督府。都督府设都督1人（大都督府从二品，中都督府正三品，下都督府从三品）。大都督一般以亲王遥领。都督既是军事长官，故其僚属也以长史、别驾、司马为名。开元以后，特别是安史乱后，从边疆到内地相继兴起了节度、观察、团练、防御等使。都督府虽未明令废除，但已成空名，长史、别驾也不常设，司马则仅存其名，以位置贬谪或闲散之人，也可以名居此官而实任事于他处（详见白居易《江州司马厅记》），这都是无职务的。只有大都督府往往还用长史的名义施行节度使的职权，这是另一问题。

为了管理周边少数民族事务，唐代还在边疆地区设置了都护府，所谓“都护”，其意为监察，《新唐书·百官志》说：“都护掌统诸蕃、抚慰、征讨、叙功、罪过，总判府事”。唐从贞观到天宝间，先后设置过六个都护府：

安东都护府；安南都护府；安西都护府（治龟兹）；安北都护府；

单于都护府；北庭都护府。此外，高宗时设昆陵都护府（治碎叶川以东），

濠池都护府（治碎叶川以西），均隶属安西都护府。都护府有大都护府与上都护府之分。大都护府设大都护1人（一般由亲王遥领），从二品，副大都护2人，从三品，副都护1人，正四品上；上都护府设都护1人，正三品，副都护1人，从四品上，其下僚属之设置，略同于都督府。

边疆地区的都督府和都护府都有管辖羁縻府州的职责。所谓羁縻府州是唐朝前期于边远少数民族聚居地区设置的一种类略仿于内地的行政单位。大者称都督府，小者称州，以当地少数民族首领为都督、刺史，皆得世袭。《新唐书·地理志》说，这些府州“贡赋版籍，多不上户部，然声教所暨，皆边州都督、都护所领”。也就是说，中央不向这些府州征收贡赋，一般内部事务也任其自治，但仍须接受边州都督与都护的领导。这样的羁縻府州，据《地理志》的记载，有856个，比内地府州还多。这种以羁縻府州自治，而以都督、都护府监领的边疆行政体制，对于少数民族地区的经济开发和文化发展都发挥了积极作用。

### （二）节度使与观察使

随着封建军事制度的演变和统治阶级内部关系的变化，统治集团中的明争暗斗又逐渐激烈起来。自唐睿宗时起（公元684年），为了适应边防军的需要，开始设立节度使，由统领当地军队的都督兼任。这时地方州郡仍由朝廷委任的各道按察使监督，不隶属于节度使。天宝中，节度使增至八个，它

们是：安西（驻今新疆库车）、北庭（驻今乌鲁木齐）、河西（驻今甘肃武威）、范阳（驻今北京）、平卢（驻今辽宁朝阳）、陇右（驻今青海乐都）、朔方（驻今宁夏灵武）、河东（驻今山西太原）。他们的权力也大大扩张，一般不仅兼任驻区的都督、刺史、且兼任一道的采访处置使，握有监察地方官吏的大权。同时，他们还兼屯田、水陆转运等有经济权的使职。这样，节度使们就集地方军、政、财权于一身。《旧唐书·职官志》说：

天宝中，缘边御戎，置八节度使。受命之日，赐之旌节，谓之节度使，得以专制军事。行则建符节，树六纛。外任之中无比焉。至德以后，天下用兵，中原刺史，亦循其例受节度使之号。

节度使往往兼领数镇，久任不替，长期掌兵。因此，昔日府兵制实行时期的那种“兵散于府，将归于朝”的状况已经过去了。此时的节度使，正如《新唐书·兵志》所说“据要险，专方面”，既有其土地，又有其人民，还有其甲兵，又有其财赋的地方军阀势力。

唐代的节度使，实际上有三种不同情况：

（一）早期的节度使，是统辖边防军队、驻守国境，是比较固定的军事首领。

（二）安史之乱后，军阀占据地的节度使，形成了半独立的政权，即使表面上听命，也始终是唐朝政府力量所不能控制的地方割据军阀。

（三）一般地区所设的节度使，其性质和魏晋南北朝的都督、刺史相似，以节度使兼任所在的州刺史。这类节度使多设在中原及东南、西南地区，由中央任免，大多数是文人担任。

节度使直属军队的军职和使府内的文职，大多数是自行任命的。规定的文职有行军司马、副使、判官、支使、掌书记等，其中任要职者也可以代行节度使职权。次一等的，可以委派代理州县职务。这些名为幕职的差遣官，无官阶，故此种人必须带有郎官、御史等头衔。幕职不限出身，文士不论是否中进士，都可以应聘。在一定条件下，也可以推荐到中央任职。事实上，唐代中期以后的文士，很多都以幕僚作进身之阶，这是宋代进士必先任幕职的由来。

唐代有一种驾凌于州县之上的地方行政机关，叫方镇，又称“道”，是依山川形势而划分的监察区域。贞观时期分全国为十道，玄宗时分天下为十五道，至唐后期，全国已被划分成四十余道，每道皆置观察使，雄藩重镇则带节度使，不带节度使者则带都团练使或都防御使。它们虽仍是使职，实际上已经成为统领一道军政、民政、财政、司法等大权的行政长官了。州县二级建制实际上变成了道、州、县三级建制，出现了“制敕不下支郡，刺史不专奏事”的局面。

诸道观察使等，一般以所治州刺史或府尹、长史为本官，其属下除了原来州府下的一套佐僚外，还有一套人数不少的幕府。其中既有都知兵马使、都押衙、都虞侯、都教练使、都指挥使等带兵打仗的武夫，又有副使、行军司马、判官、掌书记、支使、推官、巡官等一批文职幕僚，地方事权尽掌于这些人手中。如行军司马掌军籍、符伍、号令印信，德宗朝常以之为“储帅”。判官，据《通典·职官十四》云：“掌判仓、兵、骑、胄事”，各藩镇往往尽委钱谷支计于判官。掌书记，《通典·职官十四》云：“掌表奏书檄”，凡文辞之事，皆出掌书记。幕职还常被派往巡察管内州县，有的本身即兼任州县之职，有的甚至代行刺史之权。中唐以后，这些人实际上是控制州县的

实权派。故《封氏闻见记·风宪》云：“游宦之士至以朝廷为闲地，谓幕府为要津”。

方镇属下之州郡称为支州、支郡。支州刺史往往亦带团练使或防御使之类的使职，由于方镇一般皆在支州派驻兵马，另遣镇将领兵事，支州刺史实际上是没有兵权的。所以唐代方镇对所属州县有很大的统治权。五代时期，中央政府逐渐加强了直接对支州的统治，这为北宋时期削弱藩镇之权以诸州直隶中央奠定了基础。

唐代临时性质的要职除节度使、观察使之外，财政方面则有度支、盐铁、转运、租庸、铸钱等使，名目不一，分合也无一定。大体上盐铁转运使以扬州为中心，派员巡视各地，在正规职官之外又另成一系统。盐铁使往往身兼要职，手握财权，而正规的户部职官反而不能举其职，必以其他官员判户部，才是户部真正负责人（即使官居户部侍郎，也要加判本司的头衔才能实任户部之职），因此，户部本身的职务只掌赋役，度支使的职务为统筹财政，盐铁使的职务则统一切税源。三者合一才能行使全部的财务行政。这是五代定名三司使的由来。

附：唐代地方官制简表

部门	官名	品级	备注
道	观察使（每道 1 人）		或设巡察使、按察使、按察采访处置使、采访处置使
	节度使		唐前期在边防地区设八“节度使”，中叶以后，中原各地也设有“节度使”
州	刺史（每州 1 人）	上州从三品中 中州正四品上下 下州正四品下	四万户以上为上州， 二万户以上为中州、 不足二万户为下州
	别驾（每州 1 人）	上州从四品下 中州正五品下 下州从五品上	
	长史（每州 1 人） 司马（每州 1 人）	上州从五品上 中州正六品上 下州不设上州 从五品下中州 正六品上下州 从六品下	
	录事参军事（每州 1 人）	上州从七品上 中州正八品上 下州从八品上	
	录事（每州 1—2 人）	上州从九品上 中州从九品上 下州从九品下	
	六曹参军事（各 1 人）	上州从七品下 中州从八品下 下州从八品下	
	参军事（上州 4 人， 中州 3 人，下州 2 人）	上州从八品下 中州正九品下 下州从九品下	
	京兆、河南、太原各 设牧 1 人	从二品	六曹为：司功、司仓、 司户、司兵、司法、 司土。下州三曹为： 司仓、司户、司法



府	京兆、河南、太原各设尹 1 人	从三品	唐以京兆、河南、太原为三京，设府，每府设牧 1 人，以亲王遥领。又各设尹 1 人。后在凤翔、成都、河中、江陵、兴元、兴德均设府，每府各设尹 1 人
	京兆、河南、太原各设少尹 2 人	从四品下	
	各府司录参军(各 2 人)	正七品	
	各府六曹参军事(各 2 人)	正七品下	
	各府参军事(各 6 人)	正八品下	
都督府	都督	大府从二品中府正三品 上下府从三品	唐代于重要地区分设“大都督府”或“中都督府”、“下都督府”
	别驾	四品	
	长史	大府从三品中府正五品 上下府从五品上	
	司马	大府从四品下中府正五品 下下府从五品上	
县	县令	京县令正五品上，上县令从六品上，下县令从七品下	唐代县有如下等级：京县--三都之县在京城内者有长安、万年、河南、洛阳、太原、晋阳。畿县--三都之县在京城外者，即京兆、河南、太原所管之县。望县--繁华重要之地。紧县--重要之地。上县--有六千户以上者，中县--有二千户以上者，中下县--有一千户以上者下县--不足一千户者
	县丞	京县从七品，下县正九品下	
	主簿	京县从八品上下县从九品上	
	尉	京县从八品下下县从九品下	
	录事	京县从九品下其他县不列品	

### 少数民族政权的职官制

唐代是我国多民族国家发展的重要时期。在青藏高原地区，若干原始部落进入了奴隶社会，形成了一个统一的吐蕃族，与汉族结成了亲密的关系。在云南地区，南诏统一了当地各族，加速了奴隶制向封建制转化的过程。北部地区的突厥族逐渐由奴隶制向封建制发展，西域各族经过长期发展，社会经济文化已接近中原地区的先进水平。东北地区在靺鞨、契丹等族的开发下，社会生产也有显著进步。居住在台湾地区的少数民族，更进一步密切了与中原地区的联系。这些少数民族都在边疆地区建立过地方政权，在历史上产生

过巨大的影响。这些政权的职官大体分为两种情况，一种是前述过的羁縻府州制，但实际上还有另外的一套制度，如突厥、回纥和前期的渤海等；另一种是王国制，如吐蕃、南诏和后期的渤海国等。不管在哪一种情形下，中原王朝与周边少数民族之间的政治联系与经济文化交流都是十分密切的，各族人民共同创造着祖国的灿烂文明。以下就现存有限的史料，分别介绍周边少数民族的地方官制。

### 一、突厥与回纥

突厥汗国是六世纪中叶至八世纪中叶我国北部和西北部一个强大的少数民族政权。《新唐书·突厥上》说：

突厥阿史那氏，盖古匈奴北部也。居金山之阳，臣于蠕蠕，种裔繁衍。至吐门，遂强大，更号可汗，犹单于也，妻曰可敦，……其别部典兵者曰设，子弟曰特勒。“设”统兵镇守一方，权力甚大。《通典·突厥上》记载，有个名叫阿史那思摩的人，本来是突厥颉利族人，但可汗（突厥称其君主曰可汗）一直认为他“貌类胡，不类突厥”，不喜欢他，所以他虽然贵为特勒，但始终不能典兵为“设”。《新唐书·突厥上》又载，突厥汗国的官称还有“大臣曰叶护、曰屈律啜、曰阿波、曰俟利发、曰吐屯、曰俟斤、曰阎洪达、曰颉利发、曰达干，凡二十八等。皆其世官而无员限。卫士曰附离。”

东突厥亡后，唐政府从东起幽州，西至灵州（宁夏灵武县西南），设置了顺、祐、长、化四个都督府，以安置内附的十多万突厥人民；又把颉利可汗统辖的今内蒙古地区，东面置定襄都督府，西面置云中都督府，下面设六个州，任用原来的突厥酋长为刺史，来管理当地的突厥部落。当时突厥人迁居长安的有近万家，突厥贵族被任命为将军、中郎将等五品以上官吏的达百余人。《唐会要·突厥》载，唐太宗曾赐西突厥十姓部落十箭，每部一箭。十姓部落又分为左右厢，其中左厢五姓称为五咄咄，每部各置大啜领之；右厢五姓号五弩失毕，每部各置大俟斤以领之。由此可见，“啜”与“俟斤”乃是突厥某部官长的名号。“吐屯”是突厥派驻被征地区的监领官，“颉利发”这一名号有时用来授予被征服王国的君主。《旧唐书·突厥传下》载，西突厥统叶护可汗时，“对西域诸国王悉授颉利发，并遣吐屯一人监统之，督其征赋”。

回纥即今维吾尔族人的祖先。在汉文史籍中，它又被称为袁纥、韦纥、回鹘、畏兀儿等。这些异称其实都是“维吾尔”一词的不同音译。回纥的国家制度，兼采突厥和唐制。可汗的子弟称特勒，别部领兵者称“设”，大臣有叶护、俟利发、达干、吐屯等，这是突厥的制度；另外《新唐书·回鹘传》说，还有“外宰相六，内宰相三，又有都督、将军、司马之号”，这些官称都是唐的制度。回纥在唐太宗时为瀚海都督府，那时，回纥的首领吐迷度虽然是唐朝的怀化大将军兼瀚海都督，但在其部族内则自称可汗。回纥可汗在“九姓铁勒”等部皆置都督，以管理各部事务。在其他部则派监使，以督责贡赋，监察政事，这个“监使”实际上也就相当于突厥在西域各国所置的吐屯。安史之乱以后，回纥成为北方继突厥而后起的一个大汗国，东北的奚、契丹等皆为其所役属。

### 二、吐蕃

吐蕃是藏族的祖先。在青藏高原，很早就有人类居住。战国以后，在民

---

《通典》卷199《边防·突厥下》也有同样记载。

族斗争中失败的羌族部落，如越巂羌、发羌、唐旄、迷唐等部，都逐渐迁移到西藏地区。他们与当地人民相融合，繁衍发展，形成了吐蕃族。建立吐蕃王朝的是活动在雅隆河谷（西藏穷结县）的牦牛部，统一牦牛部各部落的叫弃聂弃赞普。“赞普”是雄健丈夫的意思，以后成了吐蕃君长的专称。赞普妻称为末蒙。从七世纪松赞干布建立统一政权算起，到九世纪后半叶分裂衰亡为止，这个王国大约存在二百余年。吐蕃的王族称为“论”（有大论、小论），宦族称为“尚”。论和尚构成了统治阶级的核心。大论、小论即大相、副相。此外还有内大相（也称为论莽热）、内副相、小相各一人。又有整事大相、副整事、小整事，皆任国事。由这些官员所组成的中央机构，《新唐书·吐蕃上》说它“总号曰尚论掣逋突瞿”。吐蕃原来信奉钵教，后来又从唐朝输入佛教，钵教巫师和佛教上层僧侣也是统治阶级的重要组成部分。

吐蕃的官制除本族特有的外，也兼采唐制。据汉籍文献记载，吐蕃官名有宰相、中书令、都元帅、尚书令等。这些官，可能是根据唐代官名而意译的，其实际不一定如唐代那样有细致的分工。从弃聂弃开始，吐蕃确定了酋长世袭制度，《册府元龟》卷 961《外臣部·土风》说：“其设官，父死子继，绝嗣则近亲袭焉”。

吐蕃在地方上实行军政合一的制度，把全境划分成四个军事行政区，即拉如、叶如、伍如、云如，各区的领兵军官兼任地方行政长官。每区又分上下两部，其下有若干千夫长以统部民。从《旧唐书·吐蕃传下》的记载中，可知吐蕃的地方官也兼采唐制，设节度使、观察使等职，节度使之下设州，州置守将，如维州守将悉怛谋。军事据点设讨击使，如别将尚恐热为落门川讨击使。

### 三、南诏

隋唐时期，在今云南地区错杂散居着许多部落，名号繁多，难以胜计。就种族来说，主要有白蛮和乌蛮。从七世纪初叶到中叶，乌蛮部落不断向洱海地区迁移，它们征服了当地的白蛮，建立了六个诏。乌蛮称王为诏，六诏就是六个王国。南诏王姓蒙，始祖叫蒙舍龙。公元 653 年，舍龙子龙独逻开始建诏，并依附于唐朝。到南诏王皮逻阁时，渐次消灭了其他各诏，建立了统一的南诏国，定都太和城（大理市南）。自唐玄宗开元二十六年（公元 738 年），册封皮逻阁为云南王起，到唐昭宗天复二年（公元 902 年）郑氏建立大长和国止，南诏在西南地区立国 160 余年。

南诏王是一国的最高统治者。其下设有清平官 6 人以襄理政务，相当于宰相。大将军 12 人，参议决定军政大事。清平官中有 1 人为内算官，两人为副，代理南诏王判押处置文书。《旧唐书·南诏蛮传》载，异牟寻时，以郑回为清平官，“事皆咨之，秉政用事。余清平官 5 人，事回卑谨。或有过，回辄撻之”。此外，还有外算官 2 人，由清平官或大将军兼领，负责处理“六曹”事务。“六曹”是兵曹、户曹、客曹、法曹、土曹、仓曹，主管境内实际政务。九世纪以后，“六曹”扩大为“九爽”，“九爽”的职掌，据《新唐书·南诏传上》记载是：幕爽主兵，琮爽主户籍，慈爽主礼仪，罚爽主刑法，劝爽主官民，厥爽主工作，万爽主财用，引爽主客，禾爽主商贾。所谓“爽”，就是唐朝中央行政机构“省”的译音。九爽增加了掌管礼仪、官府手工业、贸易等部门。

南诏奴隶主政权将所占土地，划分为许多区。每区有的广达 30 里，由城、镇地方军将派遣官吏管理。官吏下有“监守”人，负责“催促”强迫佃人生

产。

南诏的地方组织多仿唐朝，其机构为军政合一，分设二都督府、六节度使、十嶮（相当于唐朝的州）。对平民实行军事编制，《新唐书·南诏上》说：“百家有总佐一，千家有治人官一，万家有都督一”。所有壮丁都是战士，有马的则为骑兵。作战时南诏王派高级官吏监视，身体前部受伤的才许休息，背部受伤后退就要处死。军队出战时奴隶主政权不付给养，全靠掠夺为军事费用。南诏这种地方军事组织，对内用于管理，镇压奴隶，对外为奴隶主掠夺财物和奴隶服务，是南诏奴隶制政权的重要工具。

南诏政权建立后，基本上和唐朝保持友好关系。南诏十三代王中，有十个王接受过唐朝的委任和册封，有的还与唐王朝建立了“兄弟若舅甥”的亲密关系。

#### 四、靺鞨渤海

靺鞨（m<sup>h</sup>6 音未合）是满族的祖先，它很早就出现在祖国的历史舞台上。商周时它被称为肃慎，汉魏时称为挹娄，北朝时称为勿吉，隋唐时改称靺鞨。它活动的地区，主要是在东北的白山（长白山）、黑水（黑龙江）地带。唐玄宗开元元年（公元713年）封大祚荣为渤海郡王，以其所部为忽汗州，令大祚荣兼都督。从此，这个政权就以渤海为号。至后唐明宗天成元年（公元926年）渤海为契丹所灭，历时200余年。

渤海政权的统治区域东至于海，北至黑水，西接契丹，南至朝鲜的德源，居民有十多万户。这一带以前大都是荒寒之区，居民主要靠渔猎游牧为生。

渤海的官制基本上仿照唐朝。在国王之下，中央设有政堂、宣诏、中台三省，相当于唐朝的尚书、中书、门下三省。政堂省设大内相（犹唐之尚书令）1人，左右司政（犹唐之仆射）各1人，左右允（犹唐之丞）各1人。下统忠、仁、义、智、礼、信六部，分别相当于唐朝的吏、户、礼、兵、刑、工六部。六部长官为卿（犹唐之尚书），次官为少卿（犹唐之侍郎）。宣诏、中台二省长官称左右相。三省长官共掌军国政务。中正台是渤海的监察机关，犹唐之御史台。此外还有殿中、宗属、太常、司宾、司藏、司膳、大农等七寺。其中殿中、宗属二寺设大令、少令；太常、司宾、大农三寺设卿；司藏、司膳二寺设令、丞。此外还有文籍院，设监；胄子监，设监长；巷伯局，设常侍。武官有左右猛贲、左右熊卫、左右黑卫、南左右卫、北左右卫，分别设大将军、将军各1人。这些都是唐朝九寺、五监和殿中、秘书、内侍省与十二卫的简化，其职掌也大体相同。

渤海的地方行政建制为府、州、县三级。九世纪时，全国除五京外，还有15府、62州和3个直隶州，州下有130余县。府设都督，州设刺史，县设令，为地方各级之行政长官。

### 五代十国官制

唐代灭亡以后，中原地区先后建立过五个封建政权：后梁、后唐、后晋、后汉、后周，合称“五代”。东南、南方、西南以及代北之地，先后建立起10个小小的割据政权，合称“十国”。“五代”统治的时间共五十四年（公元907—960年）。

五代官制，大体上沿用唐制，中枢机构有三省六部。如后梁尚书省设令1人，正一品，并设左右司郎中（犹唐之左右丞），又设中书门下省，置“中

书门下平章事”。梁太祖开平元年（公元907年），改唐枢密院为崇政院，三年（公元909年）改思政殿为金銮殿，置大学士一员，以崇政院使敬翔为金銮殿大学士。后唐于尚书省设左右仆射及尚书左右丞，六部尚书，各部分司办事。后唐庄宗同光元年（公元923年），复改崇政院为枢密院，设枢密使，副使，常以宰臣兼任枢密使，如后周世宗显德六年（公元959年），命司徒平章事范质、礼部尚书平章事王溥并参知枢密院事。

五代各朝均置节度使，有的节度使以亲王遥领，如后唐清泰元年（公元934年），以皇子重美遥领成德军节度使，汉乾祐元年（公元948年）以皇弟勋领山南西道节度使；也有宰相遥领的，如后唐同光元年（公元923年），以侍中、监修国史郭崇韬兼领成德军节度使。

五代地方官制全采唐制，一般为州、县两级，州设刺史，县设县令。在重要城市设府，如开封府、河南府、京兆府、大名府等。于军事要地设大都督府，如后梁在宋州、福州均设大都督府。后唐在全国设十大都督府。五代注重对地方官的考课，令其忠于职守，据《五代会要·刺史》载：

后唐同光二年（公元924年）三月，中书门下奏：“刺史、县令，有政绩优异，为众所知；或招复户口，能增加赋税者；或辨雪冤狱，能全人命者；或去害物之积弊，立利世之新规，有益时政，为众所推者，即仰本处逐条分明闻奏，当议奖擢。或在任贪猥，诛戮生灵，公事不治，为政怠惰，亦加惩罚。其州县官任满三考，即具关申送吏部，格式候敕除铨注，其本道不得差摄官替正授者。”从之。

五代对地方官的选任极为严格，后梁、后唐皇帝都诏谕吏部注意州县官不得“姑徇私情，靡求才实”。

五代还在某些地方设“军”，成为一级行政机构。如后梁开平元年（公元907年），在辉州砀山县置崇德军，后晋天福四年（公元939年），改旧威州为清远军，后周显德元年（公元954年），以莱芜监为广利军等。其军使委命本道差补。

五代各朝，以“使”名官者很多，如崇政院使、宣徽院使、飞龙使、翰林使、五坊使等。据《五代会要》记载，其名目达三十种之多。

五代军官制：后梁在京城设左右龙虎军、左右羽林军、左右神武军、左右龙骧军，均以亲王为军使（后来名称时有变更）。后唐在京城设严卫左右军、捧圣左右军等。后晋又设护圣左右军。后周设龙捷左右军、虎捷左右军。

总之，五代官制虽然基本上沿用唐制，但各朝变化很多，废置不常，其制甚为紊乱。

十国官制大致也是依仿唐制，其中有的虽然臣服于中原，但在其国内仍然是独立的王朝。其省、台、寺、监等官署基本具备，设官也有同平章事、尚书、侍郎、枢密使、翰林学士及郎官、御史等等。有的在同平章事之外还有丞相等官。如吴国有大丞相，楚、吴、越有左右丞相，吴、南汉有参知政事。吴越有参相府事。大概都是相当于宰相的职称。地方州、县也置刺史、县令，其上也有节度使及团练使、防御使等。

由于五代十国天子或国王大都从藩镇节度使起家，所以他们原来的幕职往往成了新政权的骨干，而前代遗老多半只是给他三师、三公或台省官的虚衔。此外，对那些立功将士，往往以官爵名号为赏赐，这些情况一直延伸到北宋，并且成为北宋官冗职繁的一个历史渊源。

#### 第四节隋唐五代品阶勋爵制度

对于隋唐五代中央和地方各级政府与部门的职官设置及其职能，我们已经作了介绍。为了显示各种职官的贵贱尊卑，还有一套与之相辅而行的品、阶、勋、爵制度。

##### 一、职事官与散官

隋唐的官员可分为职事官与散官两类。所谓职事官，就是指中央机构的三省、六部、九寺、五监、十二卫以及州县各官。这些官员都有比较明确的职责权限。所谓散官，只是一种表示身份地位的称号，并没有实际的职权。

《隋书·百官志下》说：“居曹有职务者为执事官，无职务者为散官”。“执事官”就是职事官，又说“散官以加文武之德声者，并不理事”。凡职事官都是有“品”的，隋文帝时定九品三十阶，即自一品至九品各分正从，其中自正四品至从九品又各分上下阶。《隋书·百官志下》载，炀帝大业三年（公元607年），定令：“品自第一至于第九：唯置正从，而除上下阶”。唐初又恢复三十阶。大体说，九品又分成三品以上，五品以上及六品以下三个等级，表示着职事官的不同身分。三品以上职事官通常是指中央机构中的台、省、寺、监的首官和六部尚书、诸卫将军以及地方府尹、上州刺史。这一等级的官员一般是由皇帝亲自任命。四品、五品职事官多半是中央各部门的次官、要职（诸如给事中、中书舍人、尚书左右丞等）以及其下属各司、局、署一级长官。这一级官员通常是由宰相提名，呈皇帝御批。六品以下算是低级官员，他们的任命只需通过吏、兵二部铨选注拟并经过例行的申报手续即可。

职事官都是流内官，此外还有流外官，《隋书·百官志下》说：

又有流外勋品、二品、三品、四品、五品、六品、七品、八品、九品之差。又视流外，亦有视勋品、视二品、视三品、视四品、视五品、视六品、视七品、视八品、视九品之差。极于胥吏矣，皆无上下阶云。

这些流外、视流外官都是胥吏杂色者。这些人若经过一定时间的考课或有劳绩，可以升入低级的流内官。

职事官与散官的名称始于汉代，到隋代才有明确的区分。隋文帝时，制定特进、左右光禄大夫、金紫光禄大夫、银紫光禄大夫、朝议大夫、朝散大夫等为散官，以加文武大臣德行卓著之人。六品以下，又有翊军等四十三号将军，品级分十六等，为散号将军，授予有功武官。炀帝时，废除四十三散号将军。至唐时才建立起一套比较完整的文武散官制度。文散官从开府仪同三司至将仕郎共二十九阶，武散官从骠骑大将军至陪戎副尉共四十五号三十一阶。其中有十六个散官号是专门授给归附的少数民族酋长的。按规定，凡九品以上职事官，皆带散官号，谓之“本品”。如果本品高而职事官低者谓之守某官，本品低而职事官高者，谓之行某官。

附：唐代文官散阶简表

阶数	品级	文散官	阶数	品级	文散官
1	从一品	开府仪同三司	16	从六品上	奉议郎
2	正二品	特进	17	从六品下	通直郎
3	从二品	光禄大夫	18	正七品上	朝请郎
4	正三品	金紫光禄大夫	19	正七品下	宣德郎
5	从三品	银紫光禄大夫	20	从七品上	朝散郎
6	正四品上	正议大夫	21	从七品下	宣议郎
7	正四品下	通议大夫	22	正八品上	给事郎
8	从四品上	太中大夫	23	正八品下	征事郎
9	从四品下	中大夫	24	从八品上	承奉郎
10	正五品上	中散大夫	25	从八品下	承务郎
11	正五品下	朝议大夫	26	正九品上	儒林郎
12	从五品上	朝请大夫	27	正九品下	登仕郎
13	从五品下	朝散大夫	28	从九品上	文林郎
14	正六品上	朝议郎	29	从九品下	将仕郎
15	正六品下	承议郎			

附：唐代武官散阶简表

附：唐代文官散阶简表

阶数	品级	武散官	阶数	品级	武散官
1	从一品	骠骑大将军	17	正六品下	昭武副尉、怀化司阶
2	正二品	辅国大将军	18	从六品上	振威校尉
3	从二品	镇军大将军	19	从六品下	振威副尉、归德司阶
4	正三品上	冠军大将军、怀化大将军	20	正七品上	致果校尉
5	正三品下	怀化将军	21	正七品下	致果副尉、怀化中候
6	正三品上	元麾将军、归德大将军	22	从七品上	翊麾副尉
7	从三品下	归德将军	23	正七品下	翊麾副尉、归德中候
8	正四品上	忠武将军	24	正八品上	宣节副尉
9	正四品下	壮武将军、怀化中郎将	25	正八品下	宣节副尉、怀化司戈
10	从四品上	宣威将军	26	从八品上	御武校尉
11	从四品下	明威将军、归德中郎将	27	从八品下	御武副尉、归德司戈
12	正五品上	定远将军	28	正九品上	仁勇校尉
13	正五品上	宁远将军、怀化郎将	29	从九品下	仁勇副尉、怀化执戟长上
14	从五品上	游骑将军	30	从九品上	陪戎校尉
15	从六品下	游击将军、时德郎将	31	从九品下	陪戎副尉、归德执戟长上
16	正六品上	昭武校尉			

注： 两表根据《新唐书·百官志》制。

唐政府对三品以上官用“册授”；五品以上官用“制授”，六品以下官用“敕授”。

## 二、勋官与封爵

勋官本来是赏给立功将士的荣誉称号，后来文职朝官也有赏给的。隋文帝时，采用北周之制，定勋级自上柱国至都督共十一等。唐武德、贞观时有所改易。由于当时勋官与散官名称相同，不易区分，所以高宗咸亨五年（公元674年）再加以改革，定为十二转，如下表：



等级(转)	勋号	视品
十二转	上柱国	视正二品
十一转	柱国	视从二品
十转	上护军	视正三品
九转	护军	视从三品
八转	上轻车都尉	视正四品
七转	轻车都尉	视从四品
六转	上骑都尉	视正五品
五转	骑都尉	视从五品
四转	骠骑尉	视正六品
三转	飞骑尉	视从六品
二转	云骑尉	视正七品
一转	武骑尉	视从七品

注：本表根据《新唐书·百官志》制。

据《新唐书·百官志一》载，凡以战功授勋者，主要根据其杀获敌人的多少来评定其战功之大小，进而决定其勋转的授予。例如坚城苦战，功第一者，授勋三转。在两军对阵中，以少击多，杀获敌人十分之四者，称为上获，授勋五转；杀敌十分之二者，称为中获，授勋四转；杀敌十分之一者，称为下获，授勋三转。自高宗以后，战士立功授勋者动辄盈万。由于授勋太滥，所谓勋官，便成无用的空头支票了。

除将士授勋外，其他朝官文臣以及无战功者也可授勋。这主要视其政绩之优劣而定，也有特恩赏赐者。五代承唐旧制，唯其授勋特重资历，对文武官授勋规定更为明确。据《五代会要·司勋》载，后唐天成三年（公元928年），庄宗敕曰：

近代已来，文臣官阶稍高，便授柱国，岁月未深，便转上柱国；武资初官便授上柱国。官爵非无次第，阶勋备有差等，宜自此时，重修旧制。今后加勋，先自武骑尉，经一十二转方授上柱国，仍永为常式。

但是这种制度未能坚持，所以后唐潞王时，尚书司勋郎李盈休又再次建议：“从今群官得叙封者，并请自武骑尉依次”。

封爵也是享有某种特权的封号。隋唐五代的封爵，自亲王至开国县男共九等，如下表：

等级	爵号	品级	食邑
一	王	正一品	万户
二	嗣王、郡王	从一品	五千户
三	国公	从一品	三千户
四	开国郡公	从二品	二千户
五	开国县公	从二品	一千五百户
六	开国公侯	从三品	一千户
七	开国公伯	正四品上	七百户
八	开国公子	正五品上	五百户
九	开国公男	从五品上	三百户

注：本表据《新唐书·百官志》制

据《新唐书·百官志一》载：“皇之弟、皇子，皆封国为亲王；皇太子子，为郡王；亲王之子，承嫡者为嗣王，诸子为郡公，以恩进者封郡王；袭郡王、嗣王者，封国公”。自郡王以下，文武大臣有功者均可受封。总之，获得封爵的途径有二条：一是靠血缘关系；二是靠立功。立功得封者，如唐初李靖曾封卫国公，李勣曾封英国公，德宗时李晟曾封平西郡王。但唐后期封爵也很滥。

封爵本来规定有食邑若干户，这种规定实际都是徒有其名仅虚封而已。但若加上“食实封”若干户之类的名号，才能享有相应的封户租税，或者从国库支取应得的封赐。

### 三、检校官与宪官

隋代及唐前期已有检校官。那时的检校官是在正式任命以前而暂时代理某职的意思。如贞观六年（公元623年）唐太宗以魏徵为检校侍中，那是叫他暂时代理侍中的职务，贞观七年才正式任命为侍中。自玄宗以后，由于使职、差遣制度的发展，检校官的含义就有所改变了。当时各种使职，特别是诸道使府立功的将校，大多带中央台省的官衔，上自三公、仆射、尚书，下至郎中、员外郎、校书郎。这些官衔均称为检校官。他们并不在该部门任职，只是挂衔表示其地位之尊崇和升迁之经历而已。例如杜甫，世称杜工部，其实他并未在工部担任过任何官职，只是在西川节度使严武幕府里当参谋时曾经挂过检校工部员外郎的头衔。还有带御史台职称的，如御史大夫、御史中丞、御史等，这类称为宪官。如元稹有一首诗，题为《送东川马逢侍御史回十韵》，马逢并不是御史台官员，侍御史只是他所带的宪官称号，其实他是东川节度使下的一个幕职。此外，有的节度使还带“同平章事”的头衔，则称为“使相”，其实也是不问宰相事的。

了解了唐代种种官称名号后，我们对唐代官员头上所戴的一顶顶“桂冠”就可以一目了然，例如《旧唐书·宣帝纪》载，大中元年（公元847年）有一份制书称：

以正议大夫、尚书户部侍郎、知制诰、翰林学士承旨、柱国、赐紫金鱼袋韦琮以本官同中书门下平章事。其中正议大夫是正四品以上的文散官，尚书户部侍郎是职事官。知制诰、翰林学士承旨是差遣，柱国是从二品十一转勋官。唐代规定，三品以上者才能穿紫色章服，佩挂金鱼袋，韦琮的散官为

正四品上，职事官正四品下，不能服紫佩金鱼袋，故要“赐紫金鱼袋”。大中二年（公元848年）又一制书云：

剑南西川节度使、光禄大夫、检校吏部尚书、同平章事、成都尹、上柱国、陇西郡开国公、食邑二千户李回责授湖南观察使。

其中，剑南西川节度使是差遣，光禄大夫是散官，检校吏部尚书是检校官，同平章事是使相。只有成都尹才是职事官，上柱国是勋官，陇西郡开国公是封爵，食邑二千户是其所带的虚封。

最后再谈谈唐代官员的俸禄以及致仕制度。唐代官员从政府那里所得的俸禄包括禄米、土地、俸料三大项。

（一）禄米。《新唐书·食货志五》云：“武德元年（公元618年），文武官给禄，颇减隋制，一品七百石，从一品六百石，二品五百石，从二品四百六十石……”递至从九品为30石，都是每年供给一次，外官无禄。至贞观初年，中书舍人高季辅建言：“外官卑品贫匮，宜给禄养亲。”此后，规定外官比京官低一等给禄，一品以50石为一等，二品三品以30石为一等，四品、五品以20石为一等，六品、七品以15石为一等，八品、九品以10石为一等。若无粟则以盐代禄。此外，百官在年终考核中得到上考者，可得到奖禄一季或一年。

（二）土地。在均田制度下，唐代职事官、散官、封爵、勋官等均可按品级受职分田和永业田。据《新唐书·食货志五》载，一品有职分田12顷，二品10顷，递至九品2顷，皆给百里内之地。诸州都督、都护、亲王府官二品12顷，三品10顷，递至九品2顷50亩。武官、三卫中郎将、上府折冲都尉六顷，中府五顷五十亩，递至队正、队副80亩。此外，又有永业田，亲王100顷，职事官一品60顷，郡王、职事官从一品50顷，国公、职事官从二品35顷，县公、职事官三品25顷，递至九品2顷。上柱国30顷，柱国25顷，上护军20顷，护军15顷，散官五品以上给同职事官。如果职事官被解免者，则追回田亩，若被除名者，则仅受口分之田，若袭爵者，不另给田亩。这些规定，只是政府的一种限田措施，并不能实授其地。不过，《食货志五》说：“凡给田而无地者，亩给粟二斗”。但从白居易的《问议百官职田》看，唐代官员从政府那里所得土地收入主要还是靠职分田。职分田一般按每亩收六升的租率出佃，所谓“依品而授地，计田而出租”。

（三）俸料。唐代官员的俸料制是唐高宗永徽元年（公元650年）制定的。所谓俸料，包括月俸、食料、杂用，职事官又有防閤或庶仆（一品至五品有防閤。一品防閤96人；六品至九品有庶仆，六品有庶仆15人）。这套内容复杂的俸料制，至唐玄宗时才合为一项。《新唐书·食货志五》说：“开元二十四年（公元736年），令百官防閤、庶仆俸食杂用以月给之，总称月俸”。唐代官员的俸料法定额数与实际收入往往差别很大，这在地方官尤其为甚。其俸钱的来源有几个方面，或以公廩钱充，或以户税充，或以青苗钱充等等。

隋唐五代的官员，按规定到了七十岁是要退休的，称之为“致仕”。官员请求致仕叫做“乞骸骨”。如果不满七十但疾病缠身者，也可提前要求退休。反之，若精力充沛，体魄健壮者，虽年过七十也可继续留任。五品以上官员退休，本人应直接上奏皇帝批准，六品以下退休者，则只要尚书省按规定统一办理即可。致仕之后，若有特殊需要，也可再度出仕。

官员致仕时可享受一定的待遇，据《唐会要·致仕官》说，有的可以加

官一级，有的只是换了一个官名而品秩并未改变（致仕后，例晋一级，至宋代才成为制度）。在经济待遇方面，五品以上者致仕，终生可以享受半俸，特例可给全俸。六品以下者，旧制前四年给半俸，天宝时令给至终身。此外，三品以上致仕者还享受朔望听朝参，其班列在本品现任官之上，以表尊崇。这些制度和规定对于鼓励官员退休是有一定作用的。

## 第五节 隋唐五代的选官制度

隋朝统一中国以后，曾一度实行“九品中正”制。因为隋文帝杨坚的父亲名忠，为了避讳，将中正改名州都。《通典·职官》说：

中正魏置……北齐郡县皆有之……隋初有，后罢而有州都。

钱大昕《廿二史考异》卷16《北史》说：

魏晋以后，诸州皆置大中正，以甄别流品，隋时避杨忠讳，改为州都，而去中正之名。

自南北朝末年，士族门阀制度已经走向衰落。关陇地区的士族门阀势力，本来就不象南朝和山东地区那样根深蒂固。北周官员的升迁已经不全凭家世门资。随着统一的封建中央集权国家的重建，地主阶级要求扩大它的统治基础，与士族门阀制度密切联系的九品中正制再也不能适应封建国家的需要了。隋文帝即位后，多次下令征求才能之士。《隋书·高帝纪》载：“开皇七年（公元587年）正月……制诸州岁贡三人”。开皇十八年（公元598年）七月又“诏京官五品以上，总管、刺史，以志行修谨、清平干济二科举人。”

当时，代理吏部尚书的卢恺、侍郎薛道衡坚持以门第高低作为选用人才的标准，结果是“潜愬纷纭”，卢、薛两人都受到了“除名”的处分。文帝坚持荐举制度，直到他临死的前一年，还下了一道诏书：“令州县搜扬贤哲，皆取明知古今，通识治乱，究政教之本，达礼乐之源。不限多少，不得不举。”到了炀帝设置进士科，才正式形成了科举制度。当时的科举大体有两种情况：一类属于临时的特科，相当于唐代的制科，如炀帝大业三年（公元607年）四月，诏文武有职事者，以孝悌有闻、德行敦厚、节义可称、操履清洁、强毅正直、执宪不挠、学业优敏、文才秀美、才堪将略、膂力骁壮十科举人。大业五年（公元609年）六月，又诏诸郡“以学业该通，才艺优洽；膂力骁壮、超绝等伦；在官勤慎、堪理政事；立性正直、不避强御四科举人。”这里的“十科举人”、“四科举人”都只是临时下诏，偶一行之，并没有成为一种制度；另一类是常设科目，有秀才、明经、进士科。最初只设秀才、明经两科。秀才先试策，并加杂文。如开皇十五年（公元595年），杜正玄投考秀才科，当时杂文考试很难。那年的题目是拟作《司马相如上林赋》、《王褒圣主得贤臣颂》、《班固燕然山铭》、《白鹦鹉赋》。开皇十六年（公元596年）的考题是拟作《贾谊过秦论》及《尚书·汤誓》、《匠人箴》、《几赋》等。当时秀才科的录取标准很高，每次考试及第的人很少，几乎成为虚悬的科目。后来又增置了进士科，只试策，不考杂文，增加了录取的人数。明经科只考《九经》、或帖经或问经义，及第的人数较多。隋朝的刘焯、

---

《册府元龟》卷645《贡举部》。

见《通典·选举二》。

《册府元龟》卷645《贡举部》。

王贞、杜正玄、杜正藏、许敬宗等，都是秀才出身；房玄龄、侯君素、孙伏伽、杨纂等，都是进士出身；孔颖达、韦云起等，都是明经出身。以“试策”取士，在中国选官史上揭开了新的一页。科举制度从此开始。

唐王朝建立之后，继续实行科举取士，并把这一制度更加完善起来。唐代选官科目有常科和制科两种。

常科，每年分科举行一次。其考生主要来源是生徒与乡贡两方面。在唐代，中央和地方都设有学校。中央有国子监、弘文馆、崇文馆；地方有州县学。这些学校的学生都有一定的名额。学生入学年龄和学习年限，也有明确的规定。学习的内容主要有《诗》、《书》、《易》、《周礼》、《仪礼》、《礼记》、《左传》、《公羊传》、《谷梁传》等儒家经典。若学书、学算、学律的，则主要学习有关文学、算术、法律等方面的专业书籍。每年冬天，国子监、弘文馆、崇文馆以及各州县学都要将经考试合格的学生送尚书省参加考试。这些考生，就叫做生徒。那些不在学校学习而学业有成者，则向州县“投牒自举”，即以书面形式提出申请，经考试合格，由州送尚书省参加考试，这些考生随各州进贡物品解送，所以称为乡贡。《通典·选举三》说：

自京师郡县，皆有学焉，每岁仲冬，郡县馆监，课试其成者……而与计偕，其不在馆学而举者，谓之乡贡。旧令诸郡，虽一、二、三人之限（上郡岁三人，中郡二人，下郡一人）而实无常数，到尚书省，始由户部籍阅，而关于考功课试，可者为第。

唐代常科考试科目很多。据《新唐书·选举志上》说：

其科之目，有秀才，有明经，有俊士，有进士，有明法，有明字，有明算，有一史，有三史，有开元礼，有道举，有童子。其中明字、明法、明算等科，不为人们重视。俊士、一史、三史、开元礼、道举、童子等科，并不经常举行。秀才，在唐初要求很高，唐太宗贞观年间规定，凡被推荐应秀才科而未能中选者，其所在州的长官要受处分。因为选拔严格，所以应试者很少。高宗永徽二年（公元651年），曾一度停止秀才科。后来虽然恢复，但主持考试的人，因为此科久废，不愿录取。因而明经、进士两科就成为唐代常科的主要科目。

明经、进士两科，最初只是试策，考试的内容是经义或者是时事。太宗贞观八年（公元634年），进士科加试读经史一部。高宗调露二年（公元680年），进士科加试帖经。永隆二年（公元681年），明经加试帖经，进士加试杂文。这种考试办法，偏重帖经，士子死记硬背，毫无实际意义。至玄宗时，又规定加试诗赋，据《新唐书·杨绾传》载：

天宝十三载（公元754年），玄宗御勤政楼，试博通坟典，洞晓玄经、辞藻宏华、军谋出众等举人……取词藻宏丽外，别试诗赋各一首。

但是，两科考试内容各有偏重，大抵是：进士重诗赋，明经重帖经墨义。因为帖经墨义只要能熟读经传及其注释就可登第，而诗赋则需要具有文学才能。同时，录取的名额明经又比进士多得多，《通典·选举三》说：

其进士大抵千人，得第者百一二，明经倍之，得第者十一二……开元以后，四海宴清，士无贤不肖，耻不以文章达。

其应诏而举者，多达二千人，少犹不减千人，所收百才有一。明经科得第，每年有一、二百人，而进士科得第的，有时只有几人，最多也不过三、四十人。所以，当时流传着这样的说法：“三十老明经，五十少进士”。可见在唐代众科中，最贵重是进士科，所以王定保《唐摭言·散序进士》说：

进士科，始于隋大业中，盛于贞观，缙绅位极人臣，  
不由进士者，终不为美。

唐朝初年，常科考试是由尚书省之吏部考功员外郎（从六品上）主持的，《通典·选举三注》说：“武德旧制，以考功郎中监试贡举，贞观以后，则考功员外郎专掌之”。开元二十四年（公元736年），考功员外郎李昂因诋毁进士李权的文章，大受李权的辱骂。由于发生这个事件，朝官议论纷纭，都认为由郎官主持科场，职位太低，威望不高。于是，玄宗决定把主考权移给礼部，由礼部侍郎（正四品下）主持。此后，历代相沿不改。

唐皇朝对选拔人才十分重视，严防弄虚作假，挟带舞弊，每逢科考，兵卫森严，防患备至。举人入场仪式，也极为隆重。《通典·选举三》说：

先试之期，命举人谒于先师，有司卜日，宿张于国学，宰辅以下，皆会而观焉，博集群议，讲论而退。礼部阅试之日，皆严设兵卫，荐棘围之，搜索衣服，讥呵出入，以防假滥焉。

进士及第，是一种很高的荣誉，当时人称之为“登龙门”。发榜之后，有曲江会、杏园宴、雁塔题名等活动。进士曲江大会，有时皇帝还登紫云楼垂帘观看。士子登科之后，并不立即授予官职，还要再经过吏部考试，这种考试，叫做“省试”或“释褐试”。考试合格，才能授予官职。吏部复试分四个方面，据《通典·选举三》载：

其择人有四事：一曰“身”（取其体貌丰伟）；二曰“言”（取其言词辨正）；三曰书（取其楷法遒美）；四曰“判”（取其文理尤长）……始集而试，观其书判，已试而“铨”，察其身言；已铨而注，询其便利而拟其官；已注而“唱”示之，不厌者，得反通其辞。……三唱而不厌，听冬集。

另一条途径是经过地方长官如节度使、观察使等的荐引，先作他们的幕僚，然后才由中央政府授予官职。

武则天载初元年（公元689年）二月，亲自在洛阳殿策问贡士，开后代科举制度殿试之先例。不过，唐代的殿试，只是在特殊情况下才举行的，并没有成为制度。

唐代取士，不仅看考试成绩，还要有知名人士的推荐。因此，考生纷纷奔走于名公巨卿之门，向他们“投献”自己的代表作，称为“投卷”。若直接向礼部投献的，称为“公卷”，向达官贵人们投献的，称为“行卷”。投献的作品，有诗、有文、也有表现史才、诗笔、议论的小说。投卷的办法使一些确有才能的人得以显露头角。据《唐摭言·公荐》记载，牛僧孺以《说乐》得到韩愈、皇甫湜的赏识，杜牧因《阿房宫赋》受到吴武陵的推荐。但是，欺世盗名，弄虚作假者，也不乏其人。中唐以后，投卷多而且滥，弊端百出，一些主考官不得不规定投卷的数量，投卷完全流于形式。

考试与推荐相结合，对选拔人才曾经起过积极的作用，但是也为那些达官贵人营私舞弊大开方便之门。他们利用职权，为自己或同僚的子弟请托，甚至对主考官进行威胁。例如天宝年间，礼部侍郎达奚珣主持考试，不准备录取杨国忠的儿子杨暄，杨国忠知道后，大发雷霆，达奚珣被迫录取了杨暄，而且使他名列前茅。

自武则天长安二年（公元702年）始，鼓励民间学习武艺。此后，凡文科考试之年，同时举行武科。武科考试项目以骑射为主。科场由兵部主持。

文武科士人经过复试合格后，按例分别给以凭照，谓之“告身”。这种“凭照”犹如今之身分证。《通典·选举三》说：

各给以符，而印其上，谓之“告身”，其文曰“尚书吏部告身之印”。自出身之人，至于公卿皆给之。武官则受于兵部。

此外，唐代还另有一种特制选举，四年一次，称为“南选”。《通典·选举三》说：

其黔中、岑南、闽中郡县之官，不由吏部，以京官五品以上一人，充使就补，御史一人监之，四岁一往，谓之“南选”。制科，是由皇帝下诏临时举行的考试。唐代制科，名目繁多。王应麟《困学纪闻》说：“唐制科之名，多至八十有六”。其中最著名的有贤良方正、直言极谏；博通坟典，达于教化；军谋宏远、堪任将率；详明政术、可以理人等。应制科考试的，可以是得第得官的人，可以是登过常科的人，也可以是庶民百姓。制科考试，由皇帝亲自主持。《通考·选举考三》说：“试之日，或在殿廷，天子亲临观之。试已，糊其名，于中考之。文策高者，特授以美官，其次与出身”。尽管如此，制科在人们心目中的地位还是不如进士科。《封民间见记》说：“制科出身，名望虽高，犹居进士之下”。

总之，自魏晋以来所造成门阀的九品中正制，至唐代才完全废除。由于隋唐实行科举制，一般有才学的人，才有登阶仕进的机会，也可以与世族官吏通婚结亲。于是，门第之风随之衰落。门阀世族的衰落，非贵族出身的新兴地主阶级的兴起，豪门世族在政治上独占优势的地位便开始动摇，“九品中正”制自然也随之垮台了。所以，依靠考试成绩，不靠门第的科举制度才应运而起。“九品中正”制是以门第取人，取人大权掌握在大小中正手中，而科举制度是以学业取人，取人大权掌握在皇帝手中。科举制度的确立，可谓中古社会政治上的一大变革，这种选拔官吏的办法，多为后世沿袭。我们认为，科举制度一方面是统治阶级选拔官吏制度的一大进步，同时也是封建专制政府牢笼知识分子，使他们变成书呆子的一种手段。

## 第六节唐代官吏的考课制度

隋唐的科举制是选拔官吏的重要方式，配合着这种选拔方式，唐王朝又对官吏的功过、品行和才能规定了一套考核制度，这便是考课。

所谓“考课”，包含着两种意义：一是考，就是考察自中央至地方各级官吏在其任职期间执行国家法令的具体表现；二是课，就是依照国家的行政计划进行督课。总的说，考课就是国家依照所颁布的法令和行政规则，在一定的年限内，对各级官吏进行考核，并依其不同表现，区别不同等级，予以升降赏罚。所以考课制度又与官吏的铨选任用有着紧密的联系。在封建社会里，考课制度各个朝代都有其不同的特点——或详或略，或严或弛。唐代的考课已形成一个比较完整的政治制度了。

唐代是中国封建社会的鼎盛时期，中央集权制进一步加强，对官吏的选择和考察也更加重视，据《资治通鉴》卷194的记载，唐太宗说过：“为官择人，唯才是与，苟或不才，虽亲不用”。他对所有官员不论职位高低，每年都需经过一定的考课，称为小考。每隔三年（有时也有四年或五年），又举行一次大考。小考评定被考者的等第；大考则综合三年（或四年、五年）中的等第以决定升降赏罚。这项严肃而繁重的工作是由尚书省的吏部主管。吏部属下有考功司，这个司就是专门负责考课官吏的机构。在考功司中设有郎中、员外郎各1人，考功郎中品秩从五品上，负责京官考课；考功员外郎

从六品上，负责外官考课。因为他们的品秩较低，只能负责四品以下官吏的考课，对三品以上的大臣，必须报呈皇帝亲自裁决。为加强考课工作的严肃性和权威性，唐制还规定由大臣两人担任考校使，分校京官、外官的考课。又规定，由门下省的给事中和中书省的中书舍人分别监察考课的进行，称为监考使。这种制度在贞观初期就已经确立了。《新唐书·百官志一》说：

贞观初，岁定京官望高者二人，分校京官、外官考，给事中、中书舍人各一人莅之，号监中外官考使。考功郎中判京官考，员外郎判外官考。其后屡置监考，校考，知考使。自太宗定下这种制度后，终唐一代，基本上没有多大变化。这种考课工作，按规定必在岁终完成。这是为次年官员的选授提供依据。但在此前，中央的省、台、寺、监以及地方州郡各级机构的长官，先要对被考的下属人员进行品德才能的评定，并把他们当年的功过德才登上簿状，作为档案材料。其等第：流内官分九等，流外官分四等。定等之后，各机构的长官再召集被考人当面宣读考核意见（被考人可对其考语提出异议），通过后，注入簿册。至此，算是初审。接着，中央和地方各级机构按照规定日期（京官限九月十三日，外官限十月二十五日以前）把被考者的簿状送报尚书省。与此同时，尚书省又把属下各司和各道监察官所收集到的有关官员的考课材料一并汇总，交考功司作为考校时的参考。

唐代对官吏的考课，有一定的标准和具体的内容。尚书省各司每年都需要在本职规定的范围内，把地方州县的州牧、刺史、县令的治绩（诸如殊功异行、灾蝗祥瑞、户口赋役增减以及盗贼多少等情况）报送考功司。中央又派遣监察御史和特遣的巡察使、存抚使等分道察访，于每年九月三十日以前将被考人员的状况写出，报考功司。这些材料都作为考功司决定等第或升降赏罚的参考依据。最后的复考由考校使和尚书省的考功郎中、员外郎共同负责。核定后，由考校使当面向齐集于都省的京官和地方各州的朝集使宣布。定考以后，中央和地方各机构的长官还要将被考人的名牒、等第公开张挂于门上三天。县一级被考官吏的名牒送到州后，于当天下达县，公布如前。如果所定等第有不当之处，被考人可以陈诉。经一定的复查手续，若符合事实，可重新更改考第；若不符合事实，则降低被考人的考第以示惩罚。考定以后，发给考牒，作为凭证。

唐代对各级官吏的考课规定了一套标准，《新唐书·百官志一》说：

流内之官，叙以四善：一曰德义有闻，二曰清慎明著，三曰公平可称，四曰恪勤匪懈。

所谓“四善”，简单说就是德、慎、公、勤四个字。这四条是对各类官吏共同的品德要求。四善之外，还有“二十七最”，则是针对各个部门的具体工作而规定的不同要求，这主要是对各类官吏才能方面的考察。这“二十七最”据《大唐六典·吏部·考功郎中》的记载是：

一曰献可替否，拾遗补阙，为近侍之最；二曰铨衡人物，擢尽才良，为选司之最；三曰扬清激浊，褒贬必当，为考校之最；四曰礼制仪式，动合经典，为礼官之最；五曰音律克谐，不失节奏，为乐官之最；六曰决断不滞，与夺合理，为判事之最；七曰部统有方，警守无失，为宿卫之最；八曰兵士调集，戎装充备，为督领之最；九曰推鞠得情，处断平允，为法官之最；十曰讎校精审，明于刊定，为校正之最；十一曰承旨敷奏，吐纳明敏，为宣纳之最；十二曰训导有方，生徒充业，为学官之最；十三曰赏罚严明，攻战必胜，为将师（师当作帅，《百官志》作“军将”）之最；十四曰礼仪兴行，



肃清所部，为政教之最；十五曰详录典正，词理兼举，为文理之最；十六曰访察精审，弹举必当，为纠正之最；十七曰明于勘覆，稽失无隐，为句检之最；十八曰职事脩理，供承强济，为监掌之最；十九曰功课皆充，丁匠无怨，为役使之最；二十曰耕耨以时，收获剩（《百官志》作“成”）课，为屯官之最；二十一日谨于盖藏，明于出纳，为仓库之最；二十二曰推步盈虚，究理精密，为历官之最；二十三曰占候医卜，效验居多（《百官志》作“多者”），为方术之最；二十四曰讥察（《百官志》作“检察”）有方，行旅无壅，为关津之最；二十五曰市不扰（《百官志》作“市廛弗扰”），奸滥不行，为市司之最；二十六曰牧养肥硕，蕃息孳多，为牧官之最；二十七

曰边境肃清（《百官志》作“清肃”），城隍脩理，为镇防之最。在进行考课时，考官便根据这“四善二十七最”的标准，把被考人的考绩优劣和所得的善最多少，区别为九等。其具体分等办法，据《新唐书·百官志一》所载：

一最四善为上上；一最三善为上中；一最二善为上

下；无最而有二善为中上；无最而有一善为中中；职事精理，善最不闻，为中下；爱憎任情，处断乖理，为下上；背公向私，职务废阙，为下中；居官谄诈，贪浊有状，为下下。

这九等配置办法（《大唐六典》、《通典》、《册府元龟》等书的文字略有差异）把各类官员的功过好坏区别得十分清楚。流外官，以行能功过分四等：清谨勤公为上，执事无私为中，不勤其职为下，贪浊有状为下下。亲、勋、翊三卫及王府执仗亲事、执乘亲事等佐卫人员皆以其行能功过分为上、中、下三等。《大唐六典·尚书吏部》考功郎条说：

专勤谨慎，宿卫如法，便习弓马者为上，番期不违，职掌无失，虽解弓马，非是灼然者为中，违番不上，数有犯失，好请私假，不习弓马者为下。

由此看出，唐朝对官吏考课的目的是为了选贤任能，奖善罚恶，裁汰贪懦，澄清吏治，使官僚队伍更适合于封建统治的需要。因此，凡在考课时，列于中等以上的官吏，在政治上可以升官，在经济上可以加禄；反之，若列于中等以下的官吏，就要降级罚禄，情节严重的，甚至要受到罢官的处分。这些赏罚规定，据《大唐六典·尚书吏部》考功郎中条说：

诸食禄之官，考在中上已上，每进一等，加禄一季；中下已下，每退一等，夺禄一季；若私罪下中以下，公罪下下，并解见任，夺当年禄，追告身，周年，听依本品叙。

《新唐书·百官志一》亦记载：

中品以下，四考皆中中者，进一阶；一中上考，复进一阶；一上下考，进二阶；

计当进而参有下考者，以一中上覆一中下，以一上下覆二中下。上中以上，虽有下考，从上第。有下下考者，解任。凡制敕不便，有执奏者，进其考。

从上文可以看出对百官的政绩评定等第与升降赏罚有密切的关系。

州县官吏日常工作，都算职分内应做的事，不在计课之内。所谓“职分”事，据《唐会要》载，大中六年（公元852年）七月考功司的奏文说：

至于赋税毕集、判断不滞、户口无逃散、田亩守常额，差科均平、廨宇修饰、馆驿如法、道路开通，如此之类，皆是寻常职分，不合计课。

如果以上工作不犯差错，便一律以“准职分无失”处理。也就是说，在

考第时，只要能得到中中，四年之后，就可以升迁一级。但如果户口、田亩有增损，公事有得失，那么就要酌情进考或减考，《通典·选举三》说，州县户口增益十分之一，刺史县令各进考一等，户口减损十分之一，降一等，农业收成增加十分之二，进考一等，减产十分之一，降考一等。如果各方面都有成绩，可以累计加等。在封建社会，农业是国家的根本，农业人口和土地的增减，粮食收成的好坏，往往直接影响到国家的盛衰，唐王朝之所以采取这种升降奖罚的办法，就是为了使地方官吏能各尽其职，努力做好本职工作，以使封建王朝能够长治久安。

一千多年前的唐代，在行政管理上能建立起一套如此周密而又完善的考课制度，这是社会历史发展和中央集权加强的结果。但是，严密的考课制度并不能从根本上解决封建吏治日益腐败的痼疾，加以在执行中弊端百出，到中晚唐时期，藩镇割据，各占一方，考课制度也就很难在全国范围内认真执行了。然而，唐王朝所制定的这套考察官吏的制度，今天，还能给我们以启示。

## 第十一章 宋朝

### 第一节 宋代的政治概况

宋太祖赵匡胤在后周时，随周世宗作战有功，任殿前都检点，统领精粹的禁军。公元959年，周世宗死，七岁的幼子宗训（恭帝）即位，赵匡胤又兼任宋州归德军节度使，防守开封（京城）。显德七年（公元960年）元旦，赵匡胤以镇（河北正定）、定（河北定县）二州名义，谎报军情，说是契丹勾结北汉大举南侵。宰相范质、王溥不辨虚实，立即派赵匡胤率军出征。初三早晨，赵匡胤率兵到达开封东北四十里的陈桥驿，弟赵匡义、归德军掌书记赵普和军中诸将把皇帝的黄袍加在赵匡胤身上，拥立他做皇帝。赵匡胤率领禁军返回守卫空虚的京师，殿前都指挥石守信等在宫中作内应，轻而易举地夺取了皇位。由于赵匡胤原任宋州归德军节度使，所以新立的王朝便建号“宋”。宋朝仍建都开封（东京，汴梁），习惯上称为北宋。以后迁都杭州，史称南宋。

北宋政权虽然建立，但当时在南方和北方，还存在着南唐、吴越、漳泉、南汉、湖南、荆南、后蜀、北汉等八、九个割据政权。就是在北宋统治区域内，也还有不少节度使，他们割据一方，既有土地，又有人民、甲兵和财赋。在北宋中央政权中，特别是在军队中，还有一批在后周时同赵匡胤地位相当的禁军将领，他们都手握重兵。赵匡胤是靠他们的支持才夺取后周政权的，但又害怕这些人也用同样手段把自己搞掉。宋太祖和他的继承者宋太宗以及他们的主要谋士赵普等人经常思虑这个问题。为了镇压人民的反抗和防止割据势力的再起，他们采取了一系列加强专制主义中央集权的措施。

首先削减州郡（府、州、军、监）长官的权力，不许他们兼任一个州郡以上的职务。州郡的兵权、财权和司法权也都收归朝廷。又规定州郡长官由文臣担任，长官之外另设“通判”，使其互相牵制。后来，又把全国州郡划分为十五路，陆续在各路设转运使、提点刑狱、安抚使、提举常平四司。除安抚使用武人外，其他也都由文臣担任。路、州、县的官员都由中央官兼摄，属于临时指派的性质，“三年一替”。此外，南方各州郡的城墙和护城河，绝大部分被毁填为平地，例如西川路共29个州郡，只留下益州（成都）、梓州（三台）、眉州（眉山）、遂州（遂宁）四座城隘。这样，地方长官的权力被分散，任期短暂，武力削弱，就不能与朝廷对抗。

其次，分割宰相的权力。不但在宰相之下增设“参知政事”作为副职，而且还把在唐末五代设置过的枢密使和三司使定为常员，以枢密使分取宰相的军政大权，以三司使分取宰相的财政大权。枢密使、三司使的权力是和宰相不相上下的。本来是“事无不统”的宰相，经过这番改革，只剩下有限的权力。这样，皇帝便可以总揽大权、操纵自如了。

其三，禁军不再设置最高统帅，罢去殿前都检点、副都检点及侍卫马步军正副都指挥使的职位，而且把禁军两司分为三衙，即殿前司与侍卫马军司、侍卫步军司鼎足而立。建隆二年（公元961年）赵匡胤夺取了禁军主要将领石守信、王审琦、高怀德等人的兵权后，三衙的将领则起用一些资历较浅，容易驾驭的人来担任，但就是对这些人，也是严加控制，处处防范，时常加以调动。这些将领虽统率军队，而军队的调遣和移防等事则须听命于枢密院。同时，还实行“更戍法”。禁军的驻屯地点，每隔几年更调一次，而将领却

不随之更动，使得“兵无常将，将无常师”，以防止军队兵变和武人拥兵自立。

其四，发展了隋唐以来的科举制度，增加录取名额，放宽录取标准，提高被录取人的待遇，广泛地吸收地主阶级的知识分子参加政权。宋太宗在位二十一年，通过科举而得官的将近一万人。宋仁宗在位四十年，单由进士一科而得官的就有4,517人。这批知识分子成为封建国家的忠顺奴仆和统治人民的得力工具。从宋太祖后期起，举人经礼部考试后，还必须通过殿试才合格。这样，被录取的人便成为“天子门生”了。

其五，北宋统治者按照“守内虚外”的政策进行军事部署，禁军有一半驻防在京师及其附近，其余分戍全国各重要地区。边境上只屯驻少量的禁军，对辽、西夏的贵族势力采取了被动的守势。

北宋统治者采取了这些加强中央集权的措施，对解决藩镇拔扈、维护国家统一是起了重要作用的，在客观上也有利于社会经济的发展。但这些措施虽然解决了中央与地方藩镇的矛盾，却种下了“积贫积弱”的祸根。例如实行兵将分离政策而带来了将帅无权、指挥不灵，以致军队战斗力不强的弊端。虽然北宋政府征集了百余万军队，但却无法阻挡辽、西夏的侵扰。由于各级政府权力的分散，形成了叠床架屋的庞大官僚机构。尽管北宋政府尽力搜括人民财物，仍难以应付庞大的财政开支。

至仁宗时期，官僚机构越来越庞大，官员人数越来越多，而整个官僚机构却是一派萎靡不振的腐败景象。朝廷政令“信宿辄改，适行遽止”。宰相固守成规，“无所建白”。任何改革建议，都以“先朝旧规，不可轻议改革”为由，被打入冷宫。军队的数量也越来越多，到庆历年间，宋朝的禁军和厢军总数已达一百二十多万，相当于北宋初年的六倍。军政却越来越腐败，平时不加训练，终日饱食嬉戏，遇敌则一触即溃。维持这支痛肿不堪的雇佣兵的费用，每年要耗去政府财政收入的大部分。

巨额的冗官俸禄和赏赐，庞大的军费开支，统治者的大兴土木和其他挥霍，以及由于“澶渊之盟”给辽的岁币，北宋统治者都根据“量国用而取之民”的方针，大量增加赋税的名目和税额。加以连年灾荒，农民被迫在死亡线上挣扎反抗，斗争不断发生，王小波、李顺起义失败后，小规模农民革命斗争仍持续不断，到仁宗时期更加蓬勃开展。

宋仁宗庆历年间的农民起义和士兵哗变，同样被镇压下去，但是阶级矛盾却日益激化。同时，宋王朝与西夏、辽的关系也很紧张，西夏统治者元昊正式称帝后，不断派兵向宋进攻，并且接连打败驻守陕西各路的宋兵。辽也乘机要挟，于庆历二年（公元1042年）陈兵幽燕，进行威胁，要宋朝交出周世宗收复的瓦桥关（今河北雄县南）以南十县之地。宋只好用不断赔款增币的办法换取辽放弃对这十县土地的要求。内忧外患的严重处境，使得宋统治集团中一些人开始意识到不能再照老样子统治下去。在当时士大夫的议论中，富弼的看法是最有代表性的，他在《乞选任转运守令以除盗贼疏》中指出：

国用殫竭，民力空虚，徭役日繁，率敛日重。官吏猥滥，不思澄汰；人民疾苦，未尝省察。百姓无告，朝廷不与为主，不使叛而为寇，复何为哉。

他还认为“朝廷自守弊法，不肯更张”将会导致十分危险的后果。其他名臣如欧阳修、范仲淹等人，也都有相似的议论。

庆历三年（公元1043年），宋仁宗在当时变法浪潮的影响下，为了扭转

宋朝政权衰败的局面，也“欲更天下弊事”。这年八月，仁宗任命范仲淹为参知政事，让他同富弼等人就当世急务提出书面建议。范仲淹奏称：明黜陟、抑侥倖、精贡举、择官长、均公田、厚农桑、修武备、减徭役、覃恩信、重命令等十事。建议从这十方面着手进行改革。宋仁宗接受了范仲淹的大部分建议，从庆历三年（公元1043年）九月到庆历四年（公元1044年），先后发布了一系列诏令，宣布对官僚选拔和升迁的办法进行改革。主要内容有：“臣僚非有助德善状，不得非时进秩”，“凡有善政异绩，或劝农桑获美利，鞠刑狱雪冤枉，典物务能革大弊、省钱谷数多，准事大小迁官升任”；奖励那些有“经国济民”之才的官员，淘汰那些“非才、贪浊、老懦”的官吏；对各级官僚子弟靠“恩荫”做官的特权，进一步限制。规定“自今臣僚毋得以奏荐恩泽及所授命，为亲属乞赐科名，及转官升陟入通判以上差遣。其亲属尝降官降差遣，亦毋得乞以恩泽牵复”。宋仁宗还接受富弼的建议，“选官置局”，把太祖、太宗、真宗三朝典故、法令编纂成书，作为模范，参照执行，希图达到“颓纲稍振、敝法渐除”的目的。这就是所谓“庆历新政”。

“庆历新政”有利于改善宋朝的专制统治。但是，由于多少触犯了官僚权贵的一些既得利益，遭到了他们强烈反对。这些人制造了范仲淹等人结成“朋党”，阴谋废掉宋仁宗的谣言，进行恶意中伤。“新政”实行仅一年多，范仲淹和富弼就被迫离开朝廷。已经宣布的改革法令，也被相继取消了。

公元1067年，宋神宗即位，这位刚满二十岁的年青皇帝锐气十足，决心进行变法，想把“积贫积弱”的政治局面扭转过来。他首先起用王安石为翰林学士，允许他“越次入对”，即可以直接向皇帝陈述政见。熙宁二年（公元1069年），神宗任王安石为参知政事，并按王安石的建议创立了“制置三司条例司”这一主持变法的机构，由王安石负责，实行变法。熙宁三年（公元1070年）十二月，又任命王安石为同中书门下平章事（宰相）。神宗和王安石建立了非同寻常的君臣关系。王安石以天下为己任，协助神宗实行变法。变法的内容大体分为三大类。第一，财政经济方面的改革，是这次变法的最主要内容。包括均输法、青苗法、农田水利法、募役法、市易法、方田均税法六个方面；第二，军政方面的改革，包括保甲法、军器监的设置、保马法、将兵法等四方面；第三，教育方面的改革，包括科举制度的改革和整顿学校两方面。

神宗依靠王安石等变法派，在熙宁年间推行这些措施，在统治集团内引起了一场轩然大波，以司马光为代表的势力强大的保守派官僚认为“祖宗法制”不能变，坚决反对变法，使得新法的推行遇到重重阻力。王安石虽被迫罢相，但神宗继续坚持变法立场，直至元丰八年（公元1085年）病逝，前后进行了近二十年之久。

此外，神宗还对官僚制度进行改革。元丰三年（公元1080年）八月，神宗正式发布诏令，要仿效“成周以事建官，以爵制禄”的原则，“使台、省、守、监之官实典职事，领空名者一切罢去，而易之以阶，因以制禄”。把以前用以“寓俸禄”的“官”，一律改为相应的“阶”，按“阶”的高低领取薪俸。神宗在元丰年间对官制所进行的这些改革，在历史上被称为“元丰改制”。神宗改革官制的诏令说：“国家受命百年，四海承德。岂兹官政，尚愧前闻”（指不合“成周以事建官，以爵制禄”的制度），改革官制后，“不惟朝廷可以循名考正万事，且使卿大夫莅官居职，知所责任，而不失宠禄之实”。由此可见，宋神宗改革官制的目的，不仅意在进一步改革“祖宗”弊

法，还在于循名责实，以便对职官进行考核，使官僚机器能适应变法的需要，以巩固变法成果。

元丰八年（公元 1085 年）三月，神宗病逝，其子哲宗继位时还不满十岁，由神宗之母高氏（宣仁太后）以太皇太后的身分垂帘听政，执掌朝政大权。宣仁太后是宫廷反对新法的主要人物。她利用自己执掌的朝廷大权，立即调回司马光、吕公著、文彦博等保守派元老回都城，让他们“以复祖宗法度为先务”，提出施政建议。司马光当时虽然重病在身，但他仗着宣仁太后的支持，竟然在一年多的时间内，把熙宁年间颁布的主要变法措施都废除了。废除熙宁新政是在哲宗元祐年间，因此后来称之为“元祐更化”。

元符三年（公元 1100 年）正月，哲宗死，其弟徽宗继位。为平息统治集团内部的矛盾斗争，徽宗曾采取对元祐的做法持否定态度，企图兼用两派人物，以“消释朋党”，调和矛盾，因此把年号也改成“建中靖国”。这时曾布又以变法派自居，同韩忠彦争权夺利。徽宗鉴于两派冲突无法调和，保守派又不得人心，也转而打出了“上述父兄之志”的旗号，把年号改为“崇宁”，表示要继续推行熙宁新政，并罢去韩忠彦，起用投机新法的蔡京，曾布在与蔡京的争权中失败，不久即被赶出朝廷。从此，徽宗与蔡京一伙，组成一个极端腐败的统治集团，这个集团的黑暗统治达二十余年之久。

宋徽宗和蔡京等一伙，标榜要“事事绍述熙丰（指熙宁、元丰）”，其实是以推行新政为大棒，打击异己，并从根本上篡改熙宁年间的新法。徽宗一伙利用道教作为统治工具，自封为“教主道君皇帝”。同时立“道学”，设道官，置道阶。徽宗和蔡京一伙宠臣终日装神弄鬼，把朝政搞得乌烟瘴气。这个统治集团不但政治上极端腐败，生活上也腐朽不堪。徽宗平时好玩珍宝，“天下珍异悉归禁中”，供其享受。为了搜罗更多的珍宝，从崇宁元年起，在苏州、杭州等地设立“造作局”，搜括民间原材料，集中各种工匠数千人，专门制造各种名奇珍贵的工艺品。徽宗还大兴土木，广建宫殿园林，并公然发布诏旨，令群臣不得反对。这个统治集团的倒行逆施，使阶级对立更加严重。从大观二年（公元 1108 年）起，河东、河北、京东、江西、广东各路，都先后发生小规模农民起义。宣和年间，农民革命斗争形成新高潮，爆发了东京的宋江起义及震撼东南的方腊起义。宋江、方腊起义虽然都失败了，但却严重地打击了宋王朝的腐败统治。

宣和七年（公元 1125 年），金兵南下，靖康二年（公元 1127 年）虏去徽、钦二帝，北宋亡。赵构在临安建立了南宋新王朝。由于军民的奋勇抗金，才保住了南宋半壁江山。

金统治者一心想灭亡南宋，对宋一贯采取攻势。南宋统治者一向惧怕金兵，打击主战派，重用投降派，相继与金人签订了“绍兴和议”、“隆兴和议”、“嘉定和议”。用屈辱投降来换取南宋王朝表面和平的局面。但是统治集团中始终未能形成一个稳定的核心，高宗在位 36 年，参知政事前前后后更换了 48 人，平均不到一年更换一次。孝宗看到秦桧独相 18 年的弊病，决心引以为戒，在位 27 年，任命宰相 15 人，其中将近半数的人任期不满一年，最短的仅 3 个月。孝宗朝参知政事也多达 34 人，任期不足一年的有 18 人，最短的仅两个月。宰相不但任期短，而且职权也受到限制。所以这时期的宰相和参知政事只求无过，不思建树。除辅政大臣外，其他寺、监、丞、簿、郎、曹、卿等，也往往不到一年就换人。这样做，不利于政治上的稳定，也不利于重大决策的贯彻执行。

但是，从宋宁宗到宋理宗时期，韩侂胄和史弥远两个权臣几乎掌握朝廷全部大权，前后达 40 年。宋代历来削弱相权、增强皇权的情况更是为之大变。在这 40 年里，蒙古军队前后三次向南发起全面进攻。公元 1276 年元兵入临安，延续 150 年的南宋王朝实际上已经灭亡了。

## 第二节 中央官制

宋代专制主义中央集权达到前所未有的程度，基本上消除了造成封建割据和威胁皇权的种种因素。为了防范文臣、武将、女后、外戚、宗室、宦官等六种人的专权独裁，宋朝廷制订出一整套集中政权、兵权、财权、司法权等各种制度。所谓中央集权，是指把地方的权力集中到中央；专制主义则是把权力集中到皇帝手里，君主主宰一切。秦汉时代，中央集权制就已经确立起来，但专制主义还未至登峰造极的程度。宰相权力的变化就是一个例子。汉代的宰相，权力相当大，所谓“一人之下，万人之上”，但到了宋代以后，宰相的权力就越来越小了，权力越来越集中到皇帝手里。可以说，专制主义中央集权的加强是从宋代逐步发展的。

中枢官制是中央集权的轴心，从赵匡胤建立宋王朝开始，就对中央官制作了调整。其特点是用设官分职、分割各级长官事权的办法来削弱其权力的。这样，有些官只是空名，所谓“官”，其概念只是拿俸禄而已。这类官有两种情况，第一，在宋太祖、太宗统一五代十国的过程中，留用了大批各国旧官员，使他们保持官位，领取俸禄，但不使掌握实权（只对其中认为可靠者安排一些实际职务）；第二，对于宗室、外戚、勋旧，也仅授予高官，优加俸禄，而不给实职。至真宗时，便把这些措施加以制度化。按照这个制度，一般官员都有“官”和“差遣”两个头衔，有的官还加有“职”的头衔。“官”只是说明他可以领取俸禄，而职才有实际的权力。每个机关彼此互相牵制，“任非其官”的情形很普遍。例如左、右仆射、六部尚书、侍郎、大夫、郎中、员外郎、卿、少卿等，在成为官阶的名称后，就失去了原有的意义，不再担任与官名相应的职务。这些官名只用作定品秩、俸禄、章服和序迁的根据，因此称为正官或本官，又称阶官或寄禄官。其中有文资、武阶的区别。差遣是指官员担任的实际职务，又称“职事官”。差遣名称中常带有判、知、权、直、试、管勾、提举、提点、签书、监等字，如知县、参知政事、知制诰、直秘阁、判祠部事、提点刑狱公事之类。也有一些差遣并不带上这些字样，如县令、安抚使等。官阶按年资升迁，即使不担任差遣，也可依阶领取俸禄，而差遣则根据朝廷的需要和官员的才能，进行调动和升降。所以真正决定其实权的不是官阶，而是差遣。至于“职”，一般指三馆（昭文馆、史馆、集贤院）和秘阁中的官职，如大学士、学士、待制等，是授予较高级文臣的清高衔头，并非实有所掌。宋神宗元丰三年（公元 1080 年）官制改革后，撤销馆职，另设秘书省职事官，自秘书监丞、著作郎以下，都称馆职。其他文臣兼带馆职，武臣带阁门宣赞舍人，则称“贴职”。

官称和实职的分离，使朝廷内外大批官员无所事事，三省、六部、二十四司名义上都有正式官员，但除非皇帝特命，不管本部的职事。《宋史·职官志一》说：

故三省、六曹、二十四司，类以他官主判，虽有正官，非别敕不治本司事，事之所寄，十亡二三。

又说：仆射、尚书、丞、郎、员外、居其官，不知其职者，十常八九。

这样，各级官府层次重复，叠床架屋，机构空前庞大。但是，却有利于皇帝直接控制用人权，他可以随时提拔官阶较低而有才能者担任要职，也可随时撤换无能之辈。历代的官制，宋朝大多保留下来。《宋史·职官志》云：

宋承唐制，抑又甚焉。三师、三公不常置，宰相不专任三省长官，尚书、门下并列于外，又别置中书禁中，是为政事堂，与枢密对掌大政。

自赵匡胤建宋以后，三师、三公之制虽承唐制保留下来，但授与大臣者为数并不多，尤其是太师一官，只以赵普与文彦博两人功高德厚方予特拜。但自蔡京擅政以后，拜三公者在宣和年间竟多达 18 人。这 18 人中，除了蔡京父子及童贯、王黼等宠臣外，其他多为宋徽宗的儿子（太子除外）任职。

## 宰执

宋代的中枢机构，真正握有最高行政权者是“宰执”。所谓“宰执”，即宰相与执政之统称。宋代的宰相称中书门下平章事，副职称参知政事。参知政事也称为“执政”，这是赵匡胤为牵制宰相而设置的。据李焘《长编》卷 5 所记，宋太祖登位后，仍留用后周宰臣范质、王溥等为相，及范质等求退之后，虽以赵普为门下侍郎、平章事，但未行宰相署敕之事。当时有大臣认为宰相虚位，应以尚书省长官行宰相署敕之权，但有的大臣不同意，说平章事即宰相之任。那时加封为平章事者，还有多人，但都是在朝外的“使相”之类（宋制，亲王、枢密使、留守、节度使兼侍中，中书令、同平章事，都称为使相，但不预闻政事）。因此赵普独擅宰相之权。宋太祖要给赵普设置一个副职，但想不出合适的名称，便问翰林学士陶穀：相“下宰一等有何官？”陶穀回答说，唐代曾有参知机务、参知政事之称。于是便以薛居正、吕余庆为参知政事。这是宋太祖乾德二年（公元 964 年）时的事。当时设置的参知政事地位还很低，据《长编》卷 5 载：“不宣制，不押班，不知印，不升政事堂。止令就宣徽使厅上事，殿廷别设（zhu1n，音砖）位于宰相后，敕尾署衔降宰相数字，月伴杂给皆半之。”政事堂是宰相议事办公的地方，参知政事连宰相的办公厅都不能进，可见没有多大权力。后来，宋太祖看到赵普为政专断，为了加强对宰相的牵制，便提高参知政事的地位和职权。开宝六年（公元 973 年）诏薛居正、吕余庆与赵普“更知印拥班奏事”，以分其权。到了太宗时，又进一步提高参知政事的地位。据《长编》卷 37 载：至道元年（公元 995 年）正月戊子，太宗诏曰：

自今参知政事宜与宰相分日知印，押正衙班。其位先异位，宜合而为一。遇宰相、使相、亲王得议军国大政，并得升都堂。

都堂就是政事堂。参知政事原来与宰相在地位和职权上的差别，至此完全消除。这就形成了对宰相的有力牵制。所以宋代常以“宰执”并称。参知政事一名虽沿自唐代，而唐代的参知政事并非定制，凡以他官而居宰相职的，即称为参知政事。也有称为参预朝政，参议朝政。而宋代所设的参知政事，则成为宰相副职之定制。参知政事地位的提高，是宋代统治者削弱宰相之权，并使之与宰相互相牵制从而加强皇权的重要措施。

概而言之，宋代宰相制度大体有五次变动。

第一次是北宋初，宋神宗元丰以前。如上所述，就是这时期的变化情况。



名义上与唐代没有什么不同，但实际上却有很大区别。主要在于宋代设中书、枢密、三司分掌政、军、财三大务，宰相之权为枢密使、三司使所分取。宰相、枢密使、三司使三者的事权不相上下，不相统摄。宰相之权既已分削，又设参知政事互为牵制，相权益弱，而皇权却由此加强。另一方面的变化是，中枢机构中三省制已进入衰落荒废的阶段。职权的转移，是三省制消亡的先声。

第二次是宋神宗元丰五年（公元 1082 年）开始的官制改革，史称元丰改制。元丰改制撤销中书门下，恢复唐初三省制度，置三省长官——尚书令、中书令和门下侍中。不过，这三个官位只是虚设，从不授人。又仿照唐制，用尚书左仆射、右仆射代行尚书省的职权；尚书右仆射兼中书侍郎，代行中书令的职权，他们是正宰相。这时，参知政事的名称被取消，而增设了四名副宰相，即门下侍郎、中书侍郎、尚书左丞、尚书右丞。

第三次是宋徽宗政和年间（公元 1111—1118 年），蔡京任宰相，自称“太师”，总领门下、中书、尚书三省之事，改尚书左、右仆射为“太宰”、“少宰”，由太宰兼门下侍郎，少宰兼中书侍郎。钦宗靖康年间，又废除太宰和少宰，改为尚书左仆射和右仆射。

第四次是南宋高宗建炎三年（公元 1129 年），正式以左仆射和右仆射兼同中书门下平章事，为正宰相，又将门下侍郎和中书侍郎改为参知政事，为副宰相。还取消尚书左、右丞的官称，大体上恢复了宋初的制度。

第五次是孝宗乾道八年（公元 1172 年），又改左、右仆射兼同中书门下平章事为左、右丞相，参知政事照旧。除去中书令、侍中、尚书令的虚称。门下并入中书，称中书门下。左右宰相主中书事，兼尚书省之长，六部直属于宰相，尚书省之制已废于无形，实际上这也是三省合一。从此，左右宰相成为全国最高的行政长官，尚书省只掌握六部，奉命执行政务。当时大臣虞允文、梁克家为首任左、右宰相并兼枢密使。

除宰相之外，尚有“平章军国重事”一职。《宋史·职官志一》说，哲宗元祐中，置平章军国重事，以文彦博、吕公著相继任之。其位在宰相之上，专以处高德老臣，以示宠幸，五日或两日一朝，非朝日不至都堂（政事堂）。但这一官职只是一种最高荣誉职位，并没有多少“军国重事”可管。南宋时，情况有些变化，宁宗开禧元年（公元 1205 年），韩侂胄任平章军国重事，“所预者广”，“所任者专”，独擅朝政。理宗时，权奸贾似道也升任“太师，平章军国重事”，窃位日久，恩宠日隆，位在丞相之上。于是，“平章军国重事”便独揽军、政大权，出现了军政合一的定制，而宰相则屈居于副职的地位。

宋初的宰相称为中书门下平章事，这是沿袭唐代的，中书门下的长官编制不固定，大致同中书门下平章事和参知政事同时不超过五人。或三相一参，或三相而无一参。太宗以后，以三相二参或二相二参居多。

唐代以三省长官为宰相，在政事堂办公。政事堂先设于门下省，后迁至中书省，最后干脆就改称为“中书门下”。宋初虽门下、中书、尚书三省的名称照旧，但这些都与唐代之制已大不相同。首先是宰相不专用三省长官；其次是三省的职权已转移。唐代三省分掌定策、封驳和执行之权。但宋代三省的权力被削弱。这个削弱，与“宰相不专用三省长官”有关。《宋会要辑稿·职官一》就记载了元丰改革官制以前，三省权力旁落，官署冷清的情形：“中书省、门下省者，存其名，列皇城两廡、官舍各数楹。中书省但掌册文、

覆奏、考账，门下省主乘舆、八宝、朝会、报版、流外、考校诸司附奏挟名而已。”至于尚书省，实际上自唐末五代就已经逐渐荒废了，至宋代就更是名存实亡。因此，北宋前期经常有大臣建议恢复尚书省的地位。例如宋太宗淳化二年（公元991年）九月，右谏议大夫王化基上疏言五事，其一便是“复尚书省”。他建议“废三司，止于尚书省设六尚书分掌其事。”唐代的尚书省分掌吏、户、礼、兵、刑、工六部，掌握行政、财政、司法、仪礼的大权。至宋代，官吏的选用，另设审官院，“除授者皆出中书，不复由吏部”。户部则归于三司。这样，行政权归于政事堂，财政权移归三司。三司的设立，是宋太祖收回财政权的重要措施之一。王化基废“三司以实尚书省”的建议，自然不被采纳。但是为了搪塞众议，宋太宗对尚书省长官的地位也给予某些提高。淳化三年（公元992年）升尚书令于三师之上。然而，这并没有提高尚书令的职权，何况尚书令又很少授人。因此，到至道、大中、祥符年间（公元995年—1061年），不断有大臣提出恢复尚书省制的问题，但均未有结果，这个问题至神宗元丰改制以前，一直争论不休。实际上，尚书省职权之分割，是宋代分散中枢机构的权力而强化皇权的反映。正是这种变化，在其后促成了三省制的消亡而演进为一省制。

### 三省六部

门下省：又称“左省”。其长官名义上是门下侍中，但很少委任过，实际上有名无职。副长官是门下侍郎，另外又委派一名给事中任“判门下省事”真正掌管本省的职权。其属官有左散骑常侍、左谏议大夫、左司谏、左正言以及给事中等。门下省的职权是主管皇帝宝玺、大朝会设位版、赞拜、拜表、宣黄、外官和流外官考课、年满斋郎转补以及各司附奏署名等事。神宗改革官制时，重新恢复三省的实际地位和职权，门下省专司审议，但自门下侍郎成为尚书左仆射（宰相）的兼职或副宰相的专职后，便不再和门下省本身的职事相关了。

中书省：又称“右省”。其长官名为中书令，实际上也有名无职。副长官为中书侍郎。又另委派一名中书舍人任“判中书省事”，真正掌管本省职权。其属官有右散骑常侍，中书舍人、右谏议大夫、起居舍人、右司谏、右正言等。中书省的职权是主管郊祀、皇帝册文、州县官考课、斋郎等年满复奏、文官改赐章服、僧道给赐紫衣师号、举人出身及寺观名额等事。神宗改革官制后，中书省则专司取旨出令。但自中书侍郎成为尚书右仆射（宰相）的兼职或副宰相的专职后，便不再和中书省本身的职事相关了。

门下和中书两省的左、右散骑常侍，左、右谏议大夫，左、右司谏，左、右正言，通称“两省官”。门下省的起居郎和中书省的中书舍人称“小两省官”。散骑常侍、给事中、谏议大夫等称“大两省官”。北宋前期，大两省官员虽名为谏官，但除非皇帝特旨供职，并不得谏诤。

---

《宋会要辑稿·职官二之一》。

《宋会要辑稿·职官三之一》。

见《宋史·职官志一》。

见《文献通考》卷50。

洪迈：《容斋三笔·侍从两侧》。

尚书省：又称“都省”。其长官名义上是尚书令，还有左右仆射、左右丞等，但尚书令从不委任。实际上另外委派诸司三品以上者或学士一员任“权判尚书都省事”。尚书省的职权是总辖吏、户、礼、兵、刑、工等六部和司封、司勋、考功、度支等二十四司，并主管议定官员谥号、祠祭、受誓戒、在京文武官封赠、注甲发付选人、二十四司人吏迁补等事。尚书省所辖六部二十四司，分属左司和右司，左司掌管吏部（下辖司封、司勋、考功）、户部（下辖度支、金部、仓部）、礼部（下辖祠部、主客、膳部）；右司掌管兵部（下辖职方、驾部、库部）、刑部（下辖都官、比部、司门）、工部（下辖屯田、虞部、水部）。左、右司各设郎中1人，员外郎1人。

宋太祖时，设立流内铨（简称铨司）、委派“权判流内铨事”2员，专管考试选人、判决案例和拟定差遣等事。还设立三班院，委派“知三班院事”或“勾当三班院”，员数不定，负责对东西头供奉官等武臣的考课和拟定差遣等事。太宗时，设立磨勘京朝官院和磨勘幕职州县官院，总称磨勘院，负责对京朝官和选人进行考核。随后，改磨勘京朝官院为“审官院”、磨勘幕职州县官院为“考课院”。太宗时还设置“京朝官差遣院”，负责对少卿监以下京朝官注拟差遣。淳化四年（公元993年）也并入审官院。神宗熙宁三年（公元1070年），设置审官西院，主管武臣阁门祗候以上到诸司使等的磨勘、注拟差遣等事。又改审官院为审官东院，主管文臣京朝官以下考核功过、叙其爵秩、注拟差遣等事。两院各派知院、同知院各1员、主簿2员。元丰五年（公元1082年），作为全面改革官制措施之一，是铨注之法全归吏部，撤销审官东院而改为吏部尚书左选、主管寄禄官在京朝官和职任非中书除授的文臣；撤销流内铨而改为吏部侍郎左选，主管从初任到选人的文臣；撤销审官西院而改为吏部尚书右选，主管升朝官以上和职任非枢密院除授的武臣；撤销三班院而改为吏部侍郎右选，主管副尉以上到从义郎的武臣。据《宋史·职官三》载，从此以后，以上文、武官员的选试、注拟、责任、升迁、叙复、荫补、考课的政令以及封爵、策勋、赏罚、殿最的制度，都归吏部掌管。吏部的长官为吏部尚书，设一员，副长官为吏部侍郎，其下有郎中、员外郎各二员，分管尚书左、右选和侍郎左、右选。此外，还有司封、司勋、考功的郎中和员外郎各两员，官告院主管官一员等。

户部：宋初设三司总管全国财政，户部几乎无所职掌，只委派“判户部事”一员，接受各地土贡，至时陈列于殿廷。神宗官制改革时，撤销三司，全国财计始归户部。户部主管全国户籍、土地、钱谷的政令以及贡赋、征役等事。设户部尚书一员，左、右曹侍郎各一员。郎中、员外郎各二员，度支、金部、仓部各二员。左曹分管户籍、税赋、土贡、征榷等事，右曹分管常平、免役、保甲、义仓等事。度支掌管全国财政预算，量入而出；金部掌管全国的货币收支，藏于府库；仓部掌管仓库贮积和收支等事。

礼部：宋初设太常寺礼院。真宗时又设礼仪院，主管礼仪之事。礼部只委派“判礼部事”一员，掌管科举，奏补太庙斋郎等事。神宗时，撤销太常礼院，其职权划归礼部。礼部设尚书、侍郎各一员，郎中、员外郎各一员。礼部下设祠部、主客、膳部等三司。掌管礼乐、祭祀、朝会、宴享、学校、科举之政令。

---

见《续资治通鉴长编》卷26、28。

同上，卷33、34及《宋会要辑稿·职官一之一》。

兵部：宋初设枢密院，掌管军事政令，武臣铨选则归三班院和审官西院负责，兵部只管皇帝仪仗、卤簿、武举、义勇弓箭手等事，委任“判兵部事”一员。神宗时设兵部尚书、侍郎各一员，职方、驾部、库部和本部等四司郎中、员外郎各一员，职权略有扩大，主管民兵、弓手、厢军、蕃兵、剩员，武士校试武艺，及少数民族官封承袭等事。

刑部：宋初刑部是最高司法机构之一，主管全国刑政，并审查大理寺所定大辟案件。太宗时，创设审刑院，将刑部审查权拨归审刑院，审刑院成为全国另一最高司法机构。神宗时，撤销审刑院以及纠察在京刑狱司，将其审查等权归还刑部，从此，刑部的职权大为扩大，主管全国刑法、狱讼、奏讞、赦宥、叙复等事。设刑部尚书一员，侍郎二员；郎中和员外郎，本部各二员，都官、比部、司门等司各一员。本部郎中和员外郎，又分左、右两厅，厅各二员，左厅掌管详复，右厅掌管叙雪。

工部：宋初只设“判工部事”一员，所属屯田、虞部、水部的职权全被划归“三司”，工部职权很少。神宗官制改革时撤销“三司”，工部才恢复职权。设工部尚书、侍郎各一员，本部和屯田、虞部、水部四司郎中、员外郎各一员，主管全国城郭、宫室、舟车、器械、钱币、河渠等政令。南宋时，将军器监和都水监并归工部，工部的职权就更为扩大了。工部还兼管军器所和文思院；高宗时还设立制造御前军器所，委任提点官二员和提辖、监造官各若干员，负责制造武器；文思院负责制造金银、犀玉等器物，设提辖官一员、监官三员。

## 枢密院与三衙

枢密院是总理全国军务的最高机构，简称“枢府”。宋代枢密院与中书门下共掌文、武大权，称为东、西“二府”。《宋史·职官志二》说：

宋初，循五代之制，置枢密院，与中书对掌文、武二柄，号为“二府”。

又《通考·职官考四》说：

唐末，诸司使皆内臣领之，枢密使始与宰相分权矣。降及五代，改用士人，枢密使皆天子腹心之臣……其权重于宰相。太祖受命，以宰相专主文事，参知政事佐之，枢密使专主武事，副使佐之。

枢密使为枢密院之长官，或称知枢密院事，副长官称枢密副使或同知枢密院事，签书枢密院事或同签书枢密院事。其下设都承旨和副都承旨，负责“承宣旨命，通领院务”，由武官担任。还设编修官，不定员。枢密院“掌兵籍，虎符”，若得皇帝的批准，有调动兵马之权。枢密使的地位略低于宰相，与参知政事、门下侍郎、中书侍郎、尚书左丞等统称为“执政官”。枢密使这一官衔在唐太宗时就设置了，但唐代的枢密使只负责管理军事情报，机密情报之类，由宦官兼任，直至五代时还保留这个官衔。而宋代的枢密使地位抬得这么高，权力这么大，其原因是与当时国内外的阶级矛盾、政治形势有关。宋时阶级矛盾一开始就相当尖锐。北宋初年就发生了王小波、李顺起义。在边境，又有契丹、西夏等少数民族政权的并立，形成边防的紧迫局势。内忧外患使得宋王朝需要一支相当庞大的军队，方能抵抗少数民族的入侵和镇压国内人民的反抗，因而，就需要一个强有力的机构来管理这支军队，这就是宋代设立枢密院的原因。同时，枢密使的设立又可以削弱宰相的权力，也是强化皇权的重要措施。所以，元丰改制后，枢密院照样保存下

来。但是北宋的枢密使与中书的关系都极不正常。王明清的《挥麈录·后录》说：“枢密使每朝奏事，与中书先后上，所言两不相知，以故多成疑贰。”宋神宗的御史滕达道也说，战守安危之所政，中书主打，枢密使主守，这样怎么能取胜呢？明确指出这种互相牵制所造成的殆误军国大政的弊端。南宋统治者接受了这一教训，为了对付经常性的对外战争，不得不实行兵政合一，设立“平章军国重事”这一官衔。

北宋初年，仍然沿袭后周的制度，由殿前司和侍卫司统领全部禁军。但是赵匡胤在禁军的人事安排、组织编制和部署等方面，都作了重大的调整。据《长编》卷2记载：建隆二年（公元961年）的一个晚上，赵匡胤把曾经帮助他夺取政权的禁军主要将领石守信、王审琦、高怀德等人请来喝酒，对他们说，自己当了皇帝后整天提心吊胆，还不如作节度使快乐。石守信等人说，现在天命已定，谁还敢有异心呢？赵匡胤说，你们虽然没有异心，但如果你们手下人贪图富贵，一旦把黄袍加在你们身上，你想不干也不行呀！石守信等人领会赵匡胤的意思，大为震惊，次日即称病，主动要求解除军职。赵匡胤答应给他们以优厚的待遇，同他们结成儿女亲家，说这样就可以使“君臣之间，两无猜疑”，赵匡胤就把石守信等人调到外地去当节度使，脱离他们原来掌握的军队，这就是有名的“杯酒释兵权”。赵匡胤在解除石守信等人的军权之后，提拔了一批资历较浅，容易驾驭的人当禁军将领。但就是对这些人也严加控制，处处防范。

同时，赵匡胤还取消了殿前都点检和殿前副都点检这两个职务，由殿前都指挥、侍卫马军都指挥使、侍卫步军都指挥使，分别率领禁军，合称“三衙”，互不统属。禁军从此没有统帅，将领分别听命于皇帝本人。“三衙”长官都指挥使之下，各设副指挥使，都虞候，副都虞候各一员。真宗时，废除侍卫两司的都虞候之职。南宋时，殿前司掌管殿前各班、直和步、骑各指挥的名籍，侍卫亲军马、步军司分掌马军、步军各指挥的名籍。并负责属下军队的管理、训练、戍守、升补、赏罚等政令。“三衙”与枢密使所掌之兵权不同：枢密使有发兵之权，而无统兵之重；三衙有统兵之重，而无发兵之权。

### 三司使

三司是北宋前期最高财政机构，号称“计省”。唐末税法混乱，田赋、丁税的收入无法维持王朝的庞大费用，国家的财政收入主要依靠盐铁和度支。五代后唐明宗始设盐铁、度支和户部“三司”，宋初沿之。三司的职权是总管全国各地之贡赋和国家的财政。长官是三司使，其权位之重，与执政无殊，号称“计相”。《宋史·职官志二》说：

国初沿五代之制，置使以总国计，应四方贡赋之入，朝廷不预，一归三司，通管盐铁、度支、户部，号曰“计省”，位亚执政，目为“计相”。

三司之副长官为三司副使。宋太宗时，罢三司使，另设盐铁、度支、户部三使。真宗时，又罢三使，重设三司使一员，另设盐铁副使、度支副使和户部副使。盐铁之下设七案，即兵案、胄案、商税案、都盐案、茶案、铁案、设案等，掌管全国矿冶、茶、盐、商税、河渠和军器等。度支之下设八案：赏给案、钱帛案、粮料案、常平案、发运案、骑案、斛斗案、百官案，掌管全国财赋之数。户部之下设五案：户税案、上供案、修造案、曲案、衣粮案，

掌管全国户口、两税、酒税等事。三司的附属机构，据《宋史·职官志二》载，有磨勘司、都主辖收支司、拘收司、都理欠司、都凭由司、开折司、发放司、勾凿司、催驱司、受事司等。由此可见三司职权之广泛，与事务之殷繁。北宋前期，全国财政支出大部分依靠三司，三司实际上取代了尚书省的许多职务。元丰改革官制时虽废三司仍归户部、工部管辖，其中胄案改置军器监，这些改革似较合理。但是财用大计毕竟不是户部所能尽办，因此，北宋末期又有总领财赋官及经总制使以别掌之。

北宋前期，中书门下主管民政，枢密院主管军政，三司主管财政，三者鼎足而立，彼此不相知，而大权集中于皇帝一身。神宗改制后，宰相实际上兼管财政。南宋时，宰相兼任枢密使，又兼管部分军政。这样，宰相重新握有民政、财政和部分军政之权。

## 监察机构

宋代监察机关，沿袭唐制，中央设御史台，下设三院，《宋史·职官志四》说：“其属有三院：一曰台院，侍御史隶焉；二曰殿院，殿中侍御史隶焉；三曰察院，监察御史隶焉。”御史台设有御史大夫和御史中丞。御史大夫名义上是御史台的最高长官，但宋初不除正员，只作为加官，授予其他官员。检校官带宪衔的，有检校御史大夫。元丰改官制后，一并除去。因而御史中丞便成为御史台的真正长官，称为台长；副长官是侍御史知杂事。御史官的职掌是“纠察官邪，肃正纲纪。大事则廷辨，小事则奏弹。”上至宰相，下至一般小官，都在御史监察弹劾之列。官阶低而任殿中侍御史，或监察御史者，称“监察御史里行”。此外，还设推官二员，专管审理刑事案件。三院御史上疏言事，评论朝政或弹劾官员，按规定必须先向中丞报告。仁宗时，刘筠任中丞后，御史言事就不必请示本台长官了。

地方官的监察，由通判负责。同时，皇帝还经常派遣转运使、按察使、观察使到各地去监察，这些都属于外任御史。转运使本来是管理财政的，但也兼任监察官吏。南宋时，地方监司官职权加重，安抚使称帅臣，宰相外出巡事时，虽说是典州，亦必兼此职。后来在安抚使之上设宣抚、制置二使，不领州而位在诸路帅臣之上，成为一路之长官。开元代行省承宣布政司，开明代按察司制度之先声。

宋代的御史官人数没有定制，可多可少，随皇帝意旨而定，除御史中丞较固定外，其他御史可随时增减。

宋代的谏官称为司谏、正言。谏官的职责是向皇帝提出批评和建议，但实际上空有其名，未能履行其职。最终便混同御史，专司监察官吏。按规定，谏官每月要向皇帝报告一次，称为“月课”。他们可以把平时随便听到的一点情况就向皇帝报告，不必是否有据，当时称为“风闻弹人”。若奏弹不实，谏官不必受到惩罚。如果御史台的谏官上任后百日之内无所纠弹，则罢作外官或罚“辱台钱”。这种规定更助长了御史滥用弹劾权。例如宋神宗时御史唐垆（d<sup>ang</sup>，音洞），曾面弹王安石，胡说一通，但神宗也不加责怪。所以，宋代的宰相大受牵制，无可奈何。按规定，台谏官不能由与宰相有关系的人来担当，更不能由宰相提名推荐，因此，台谏官与宰相的关系极为紧张。当

---

见《宋史·刘筠传》。

时人说宰相与御史台是敌对的营垒，互相仇视。对于这种关系，王夫之在《宋论》卷4有一段评论说：

宰相之用舍听之天子，谏官之予夺听之宰相，天子之得失则举而听之谏官；环相为治，而言乃为功。谏官者，以绳纠天子，而非以绳纠宰相者也……仁宗诏宰相毋得进用台官，非中丞知杂保荐者毋得除授，曰：“使宰相自用台官，则宰相过失毋敢言者。”呜呼！宋以言语沓兴，而政紊于廷，民劳于野，境蹙于疆，日削以亡，自此始矣。御史官在宋代以前与台谏官分开，宋代实际上合二为一，主要用以监察官员，看其是否忠于皇帝，而不察其是否忠于职守。虽然历代均如此，但宋代尤为突出。宋代随着专制皇权的加强，谏官对皇帝的过失更不敢有所规劝，因而谏官与御史官实际上并没有什么区别，都是以弹劾官员为责，这种变化导致了后来台谏的合流。

由上所述，宋代中枢机构的行政、军事、财政、监察这四种大权分得十分清楚，而总之于皇帝。宋朝统治者的这些集权措施，日趋严密，甚至达到“细者愈细，密者愈密，摇手举足，辄有法禁”的程度。杨万里的《诚斋集》卷69记载了这样一件事：宋太祖曾令后苑造一薰笼，数天未成，太祖怒责左右，臣僚答以此事必须经过尚书省、本部、本寺、本局等许多关口，等到逐级办齐手续后覆奏，得到皇帝的批语“依”字，然后方可制造，宋太祖听后大怒，问宰相赵普说：“我在民间时，用数十钱即可买一薰笼。今为天子，乃数日不得，何也？”赵普回答说：“此是自来条贯，不为陛下设，乃为陛下子孙设，使后代子孙若非理制造奢侈之物，破坏钱物，以经诸处行遣，须有台谏理会，此条贯深意也。”太祖听后转怒为喜说：“此条贯极妙！”可见，宋代统治者订立各种“法制”的目的有二，一是使“政出于一”，“权归于上”，“一兵之籍，一财之源，一地之守，皆人主自为之。”百官不过“奉法遵职”而已。于是，从中央到地方，“上下相维，如身使臂，如臂使指”，达到空前集中和统一；二是定为“祖宗之法”，要求子孙“谨守”，以保证赵家皇朝的长治久安。

## 诸寺监

九寺：指太常、宗正、光禄、卫尉、太仆、太理、鸿胪、司农、太府等寺。北宋前期，虽然保留了九寺的名位，但大部分已成闲官，而另外委派朝官以上一员或二员兼充“判本寺事”。其中只有大理、太常两寺还有一些职权。神宗时，九寺各专其职，并分设本寺的长官卿、少卿各1员以及丞、主簿1—2员。但各寺职务忙闲不均，宋徽宗时，王得臣在《麈史》卷下《谐谑》中有这样的记述：太府寺所隶场务众多，号称“忙卿”；司农寺掌管仓库，号称“走卿”；光禄寺掌管祭祀供应酒食，号称“饱卿”；鸿胪寺掌管四邻各国朝贡，号称“睡卿”。南宋时，把光禄、鸿胪两寺并入礼部；卫尉、太仆两寺并入兵部。

诸监：宋代先后设置国子、少府、将作、军器、都水、司天等六监。宋初各监的基本情况是，国子监是全国最高学府，仁宗以后，成为掌管全国学校的总机构。少府监的主要职事已划归文思院和后苑造作所，本监只管制造门戟、神衣、旌节等物。将作监也只管祭祀、供给牲牌、镇石、炷香、盥水

等事，有关土木工匠的政令、京城的缮修都归“三司”修造案掌管。仁宗嘉祐三年（公元1058年），撤销“三司”河渠案，另设都水监，掌管修治河道之事。神宗熙宁六年（公元1073年），撤销“三司”冑案，另设军器监，掌管制造武器。司天监负责观察天文祥异、钟鼓漏刻，编制历书等。各监除司天监以外，都设“判本监事”1—2员，或设“同判监事”1员，以及丞、主簿等。神宗改革官制时，撤销了司天监，另设太史局，隶属秘书省。国子监正式设祭酒、司业各1员为正、副长官，主管国子学、太学、武学、律学的政令。又设丞1员，参领监事；设各学太学博士多员，分别讲授各种课程。南宋初，国子监并归礼部，重建太学，太学之学官时有增减。神宗改制时，除国子监外，各监都设监和少监作为正副长官，其下又设丞和主簿等，同时恢复了本监职权。

### 内侍省

内侍省是宋代宦官的总机构，另设入内内侍省以统辖亲信宦官。《宋史·职官六》说：“入内内侍省与内侍省号为前后省，而入内省尤为亲近。通侍禁中，役服褻近者，隶入内省。拱侍殿中，备洒扫之职，役使杂品者，隶内侍省。”入内内侍省的宦官职衔有都都知、都知、副都知、押班、内东头供奉官、内西头供奉官、内侍殿头、内侍高品、内侍高班、内侍黄门等。内侍省宦官职名有左班都知、副都知；右班都知、副都知；押班，内东头供奉官、内西头供奉官；内侍殿头，内侍高品、内侍高班、内侍黄门等。自供奉官至黄门，以180人为定员。凡内侍初补者，称为小黄门，经恩迁补者，则为内侍黄门。宦官的高级官称另有内客典使、延福官使、宣政使、宣庆使、昭宣使等。元丰改制后改为通侍大夫、正侍大夫、中侍大夫、中亮大夫、中卫大夫、拱卫大夫等。宋朝不准宦官参预政事，故专设官阶，使不与士人混淆。授官最高不过“留后”，平日只“供洒扫”。不过，从神宗朝起，又重用宦官，宋徽宗时，宦官竟握兵权。南宋时，重申禁令，不许宦官干预朝政，不准兼兵职，不准申请提领外朝官职。如违反规定者，要受到流放二千里或除名的惩处。与此同时，又规定外戚只准“奉朝请”，坐享富贵，不准预政，不准管军，不许通宫禁，不许接宾客，不得任文官或“二府”（中书和枢密院）的职务。对于女后，宋代统治者也认识到“贼根本，起皇后阁前”，因此宫禁严密，几乎把她们与外廷隔绝；在舆论上，宣传“女后不可使预事”，“勿专政于女后”的政策。这些做法都是接受汉唐以来外戚宦官擅权，扰乱朝政的经验教训。

### 翰林学士

宋代中央的文职机构有翰林学士院，这也是沿袭唐代制度的。唐代有翰林学士、知制诰，为皇帝亲信顾问之官，其地位很重要。到了宋代，又特定其资权，变成了一种清要而又显贵的官员了。宋代能入翰林学士院任职的，都是一些文学之士。学士中资格最老的称翰林学士承旨，其下称翰林学士、知制诰。承旨不常设，其他学士也无定员。学士院的职权是负责起草朝廷的制诰、敕敕、国书以及宫廷所用文书，还侍皇帝出巡，充顾问。实际是皇帝的秘书处和参谋官员。《通考·职官考八》云：“其为翰林学士者，职始显



贵，可以比肩台长，举武政路矣！”其他官员入院而未授学士，即称“直院学士”。如果学士缺员，由其他官员暂行院中文书，则称“学士院权直”或“翰林权直”。《宋史·职官志二》云：“凡他官入院，未除学士，谓之直院学士，他官暂行院中文书，谓之权直。自国初至元丰，官制行，百司事失其实，多所釐正，独学士院承唐旧典，不改。”冠有翰林名号，而不属于学士院，专门为皇帝讲解儒经者，称“翰林侍读学士”或“翰林侍讲学士”，官阶较低者称“崇政殿说书”。神宗后屡有变化，称为经筵官，一般为他官的兼职。北宋前期，翰林学士被委任他职者，如任知开封府、三司使之类，并不归院供职，故必须带知制诰职者，才真正掌管诏命。直接替皇帝起草麻制、批答及宫廷内所用之词，称为“内制”；若单称知制诰，奉皇帝或宰相之命，分房起草官员升迁、磨勘、改换差遣等制词，则称为“外制”，总称“两制”。神宗元丰改制后，翰林学士虽不再另任他职，但仍带知制诰。遇缺，则以侍中、给事中、中书舍人等兼直学士院。南宋时，有以尚书兼权翰林学士，而不带知制诰的。

## 馆阁学士

馆阁学士，是宋代特殊的制度之一，除某某殿大学士、学士多为执政大臣之荣衔外，还有龙图阁、天章阁等阁学士、直学士、待制，名为典司秘籍，为文学侍从官。其实，凡朝官出任外官，都带这种头衔，并非兼职之义。又有直秘阁等官称，名为馆职，是须经过考试的，称为入馆。明清制度，进士一部份因考试优等而入翰林院的，称为馆阁之选，就是由此而来的。但宋代后期的直秘阁，是其他官员的兼衔，名为贴职，并不被看重。宋洪迈《容斋随笔》卷16说：

国朝馆阁之选，皆天下英俊，然必试而后命，一经此职，遂为名流，其高者曰集贤殿修撰，史馆修撰，直龙图阁，直昭文馆、史馆、集贤院秘籍；次曰集贤秘籍校理。官卑者曰馆阁校勘、史馆检讨，均谓之馆职。记注官缺，必于此取之，非经修注，未有直除知制诰者，官至员外郎则任之，中外皆称为学士。及元丰官制行，凡带职者，皆迁一官而罢之，而置秘书省官，大抵与职事官等。

此外，宋代还有一种“殿学士”的衔称，包括观文殿大学士、学士、资政殿大学士、学士、端明殿学士等。殿学士的资望极高，无职守，无典掌，只是出入侍从，以备顾问而已，然非常人可充任。《通考·职官考八》说：

观文殿大学士，非曾为宰相不除；观文殿学士、资政殿大学士及学士，并以宠辅臣之位者；端明殿学士，惟学士之久次者始除。

可见宋代的“殿学士”是专门作为高官、宠臣的荣称，一般官员是不可能“荣任”的。

下面再谈几种在京师服职的文武官员。

宋代在京服职的文官，按其官阶分为京官和升朝官二等。唐代从宰相以下在京师做官者，均称之为“京官”。其中常能朝见皇帝的称为“常参官”，此外称为“未常参官”。宋代的京官含义又有不同，仅指不常参的低级文官，实际类似唐代的“未常参官”。这类京官的寄禄官，宋初有秘书省的著作佐郎、大理寺丞以下到秘书省校书郎、正字、将作监主簿等。宋神宗改革官制，

自下而上有承务郎、承奉郎、承事郎、宣义郎、宣德郎（徽宗政和间改称宣教郎）等五阶，其官品为从九品、正九品和从八品。宋代初年，由吏部主管京官注授差遣事宜。太宗时设差遣院，与升朝官一起，由差遣院委派差遣。神宗改制后，废除京官之称，规定在法律上和一般公文中都称“承务郎”以上，不过时俗仍沿旧习称京官。

唐代的常参官在宋代称为“升朝官”。这是对可以朝见皇帝和参加宴坐的中、高级官员的总称。北宋前期，文臣自太子中允，武臣自内殿崇班以上均为升朝官。神宗改革官制后，文臣自通直郎到开府仪同三司，武臣自修武郎到太尉，为升朝官。又改侍从官以上官员每天赴垂拱殿朝见，称为“常参（日参）官”；朝廷各司的朝官，每五天一次赴紫宸殿朝见，称为“六参（每月六次）官”；另一种是每逢朔（初一）、望（十五）赴紫宸殿朝见，称为“朔参官”。

武官依其官阶分为横班、诸司使、使臣三等。

宋初武官处以“三班”者，称“祇应官”，有左、右供奉班。太宗时因资品少，又陆续创设三班借职、三班奉职（原殿前承旨）、左右班殿直、左右侍禁、东西头供奉官，称“小使臣”；内殿崇班、内殿承制以及阁门祇候，称“大使臣”。大、小使臣都由三班院统辖。徽宗政和二年（公元1112年），其他武官都改称“大夫”或“郎”，唯有使臣依旧不改。宋高宗时重定武阶，其中小使臣八阶，大使臣两阶。

宋初承后唐旧制，在三班之上设诸司使、副使，当时尚有正官担任实职，但后来逐渐变成阶官。自皇城使至供备库使，共四十使，是诸司正使；其副职是诸司副使。《宋史·职官志九》云：“皇城使以下二十名谓之东班，洛苑使以下二十名谓之西班。初犹有正官充者，其后但以检校官为之。”东班和西班是因朝参时班位的排列方向而得名。诸司使、副使，到徽宗政和二年（公元1112年）改用新名，《宋史·职官志九》云：“政和二年，乃诏易以新名，正使为大夫，副使为郎。”东西班官员都是正七品。

比诸司使更高的武阶是横班，或称为横行，也有正、副使之分。正使是内客省使、客省使、引进使、四方馆使、东上阁门使、西上阁门使；副使是客省副使，引进副使、东上阁门副使、西上阁门副使等，共十阶。朝参时位在东班前，列成横行。政和二年（公元1112年），亦改正使为大夫，副使为郎，共十二阶。政和六年（公元1116年），又增置宣正大夫、宣正郎、履正大夫、履正郎、协忠大夫、协忠郎、翊卫大夫、翊卫郎、亲卫大夫、亲卫郎等十阶，通称为横班。正使为正五品到正六品官，副使为从七品官。

乾道六年（公元1170年）孝宗欲清阁门之选，置阁门舍人十员，以待武举之入官者，掌纠察殿廷礼仪失制，并兼侍立，若皇帝驾幸，作为随从，称为“阁职”，有如文官之馆职。此职先由中书省召试，然后任命。淳熙间，又置看班祇候，由忠训郎以下、秉义郎以上充任；阁门祇候，须由胸怀韬略，善弓马，并在边境任过职者充任。宋宁宗时，特别重视此类官员的选任，《宋史·职官志六》说：“庆元初，申严阁门长官选择其属之令，非右科前名之士不预召试，盖以为右列清选云”。凡带阁门之职者，均称为“阁职”。

武职充任最亲信的近侍为带御器械，这是因为五代时皇帝多在军中，故有此习惯。宋代沿袭，非极亲近之人，不令其在左右持带武器作侍卫。《宋史·职官志六》说：“宋初，选三班以上武干亲信者佩囊、御剑，或以内臣为之，止名“御带”。咸平元年（公元998年）改为“带御器械。”宋仁

宗景祐二年（公元 1035 年），定其人数不得超过 6 人。《职官志六》又载绍兴七年（公元 1137 年）枢密院奏言：“带御器械官当带插。”宋高宗说：“此官本以卫不虞，今乃佩数筈骹箭，不知何用。方承平时，至饰以珠玉，车驾每出，为观美而已。他日恢复，此等事当尽去之。”虽然绍兴二十九年曾再次诏增带御器械 4 员，实际上仅作为装饰而已。

又有几种中央派出的外任官、与前代有所不同，必须说明：

宋代以节度使和观察使合称“两使”。自唐末以来，节度使之权虽重而除授极滥。宋代派文臣知军州事、代替节度使之职，于是节度使之权虽尽去，而官位反而提高，只有亲王外戚及前任将相大臣中有特殊资望者，方授以此官。但名为某某道或某某军节度使，实际并不履任。例如元丰中，镇江军节度使检校太傅韩绛为开府仪同三司、判大名府，其中镇江军节度使为虚衔，判大名府才是实际职务。凡节度使兼中书令或侍中或中书门下平章事者谓之使相，检校官加节度使出判府州者，亦谓之使相。节度观察留后本是唐代藩镇以其亲信留充后务之称，作为次于节度使一级的官名，后改为承宣使。此外，观察、防御使、团练使以及刺史都作为虚衔，虽带某州之名，但并不履某州之任，名为“遥郡”。

宋代的节度使、观察使名存实亡，但两使之下的判官、支使、掌书记、推官等幕职却依然如故，就连防御、团练、军事州都仍有幕职，作为入官的初阶，这是一种奇特的制度。判官也有称签书判官厅公事的，简称签判。签判之下的幕职官，其实都是闲职。

## 兵制

宋代的兵制非常复杂，有禁军、厢军、乡兵、蕃兵之分。维护宋代封建政权的主要军事力量是禁军。保卫京城、戍守边境、对外作战、对内镇压人民，主要是依靠禁军。禁军原来是皇帝的卫兵。禁军的名称始于唐代，当时数量很少。五代的皇帝许多是由节度使爬上来的。他们登上了皇帝的宝座以后，往往把他们原来统率的军队调到中央当禁军，作为自己的亲兵。后梁朱温时，已经有“侍卫亲军”的名号。到了后汉，侍卫亲军的统帅——侍卫亲军马步军都指挥使就握有很大的权力。后周柴荣为了加强中央的权力，除了保留侍卫亲军以外，又下令各地选募壮士到开封，由当时任殿前都虞候的赵匡胤挑选武艺高强的编为殿前诸班，也作为禁军，而且比侍卫亲军更见信用。宋代在首都设殿前司，置都指挥使、副都指挥使、都虞候各一人，其职掌据《宋史·职官志六》说：“掌殿前诸班直及步骑诸指挥之名籍，凡统制、训练、番卫、戍守、迁补、赏罚，皆总其政令。”五代后周时，本设有都点检、副都点检之官，位在都指挥之上，因为赵匡胤在北周时任过“都点检”，故即位之后不复置。此外又设环卫官，共十六卫（如左右卫、左右金吾卫等），各卫有上将军、大将军等官。

厢军、乡兵和蕃兵都是地方部队，一般不离开本地，乡兵主要是河北、河东（山西）、陕西等地为防御辽和党项而设的；蕃兵从西北地区少数民族中招募。这两种军队数量不多，力量分散。厢军遍布各地，数量很大，但是不进行军事训练，没有什么战斗力，主要供地方上役使，实际上是一种役兵。

附：宋代中央官制简表

	宋初	元丰以后		政和以后		南宋
三师	太师（正一品）	太师	三公	太师	三公	太师
	太傅（正一品）	太傅		太傅		太傅
	太保（正一品）	太保		太保		太保
三公	太尉	太尉	三孤	少师（正一品）	三孤	少师
	司徒	司徒		少傅（正一品）		少傅
	司空	司空		少保（正一品）		少保

宰 相 执 枢 密 院	宰 相	同中书门下平章事（从一品）	门下侍中（不授人） 中书令 尚书令（不授人）	左辅右弼（不授人） 太宰（左仆射改）	左丞相（正一品） 右丞相（正一品）
		参知政事（副相，正二品）	尚书左仆射 尚书右仆射	少宰（右仆射改） 门下侍郎	参知政事（副相，正二品）
			门下侍郎	中书侍郎	
			中书侍郎	尚书左丞	
			尚书左丞	尚书右丞	
			尚书右丞		
	枢 密 院	使（或称知院事从一品）	知院事 同知院事	知院事 同知院事	使（从一品） 副使
		副使（或称同知院事正二品）	签书院事	签书院事 同签书院事	知院事（正二品） 同知院事（正二品）
					签书院事（从二品）
					同签书院事（从二品）

		宋初	元丰以后	政和以后	南宋
三省	门下省	侍中（不常授人）	侍郎 左散骑常侍（不授人，正三品）	侍郎 左散骑常侍（不授人）	侍郎 左散骑常侍（不授人）
		侍郎	左谏议大夫1人（从四品）	左谏议大夫 1人	左谏议大夫 1人
			左司谏 1人（正七品）	左司谏 1人	左司谏 1人
			左正言 1人（从七品）	左正言 1人	左正言 1人
	中书省	令（不真授人）	侍郎	侍郎	
		侍郎	右散骑常侍（不授人，正三品）	右散骑常侍（不授人）	
			右谏议大夫1人（从四品）	右谏议大夫 1人	
			右司谏 1人（正七品）	右司谏 1人	
			右正言 1人（从七品）	右正言 1人	
	尚书省	令（不授人）	令（不授人）	令（不授人）	
		左仆射	左仆射（正相）	太宰（正相）	
		右仆射	右仆射（正相）	少宰（正相）	
左丞		左丞（副相）	左丞（副相）		
右丞		右丞（副相）	右丞（副相）		
三司使	使 1人				
	副使 3人				
学士院	翰林学士（正三品）	翰林学士（正三品）		端明殿学士	
	崇政殿说书（从七品）	翰林侍读学士（正七品）			
		翰林侍讲学仕（正七品）			

		宋 初	元丰以后	政和以后	南 宋
谏院		知谏院大人			
六 部	吏 部	知审官院 ( 2 尚书1人(长, 从二品)		尚书 1 人(长, 从二品)	尚书 1 人(长, 从二品)
		判部事 2 人	侍郎1人(副, 从三品)	侍郎 1 人(副, 从三品)	侍郎 1 人(副, 从三品)
	户 部	判部事 2 人 尚书 1 人(长, 从二品)		尚书 1 人(长, 从二品)	尚书 1 人(长, 从二品)
				侍郎 2 人(副, 从三品)	侍郎 2 人(副, 从三品)
	礼 部	判礼议院 1 人 尚书 1 人(长, 从二品)		尚书 1 人(长, 从二品)	尚书(不常置, 从二品)
		判部事 1 人 侍郎1人(副, 从三品)		侍郎 1 人(副, 从三品)	侍郎 1 人(副, 从三品)
	兵 部	判部事 1 人 尚书 1 人(长, 从二品)		尚书 1 人(长, 从二品)	尚书 1 人(长, 从二品)
				侍郎 1 人(副, 从三品)	侍郎 1 人(副, 从三品)
	刑 部	知审刑院 1 人 尚书 1 人(长, 从二品)		尚书 1 人(长, 从二品)	尚书 1 人(长, 从二品)
		判部事 1 人 侍郎2人(副, 从三品)		侍郎 2 人(副, 从三品)	侍郎 2 人(副, 从三品)
	工 部	判部事 1 人 尚书 1 人(从二品)		尚书 1 人(从二品)	尚书 1 人(从二品)
				侍郎 1 人(从三品)	侍郎 1 人(从三品)

		宋初	元丰以后	政和以后	南宋
御 史 台	大夫 (不授正品, 从二品)		大夫 (不授正品, 从二品)	中丞 1 人(从三品)	中丞 1 人(从三品)
	中丞 (从三品)		中丞 1 人(长, 从三品)		
	殿中侍御史 (正七品)		殿中侍御史 (正七品)	殿中侍御史 (正七品)	殿中侍御史 (正七品)
	监察御史 (从七品)		监察御史 (从七品)	监察御史 (从七品)	监 察 御 史 (从七品)

		宋 初	元丰以后	政和以后	南 宋
寺 (卿 , 正 四 品 或 从 四 品 , 少 卿 , 从 五 品 或 正 六 品)	太常寺	判寺事	卿 1 人 (长)	卿 1 人 (长)	卿 1 人 (长)
		判太常礼院	少卿 1 人 (副)	少卿 1 人 (副)	少卿 1 人 (副)
	宗正寺	知大宗正事 1 人	知大宗正事 1 人	判大宗正事 1 人	
		判寺事 2 人	卿 1 人 (长)	卿 1 人 (长)	卿 (不常置)
			少卿 1 人 (副)	少卿 1 人 (副)	少卿 1 人
	光祿寺	判寺事 1 人	卿 1 人 (长)	卿 1 人 (长)	
			少卿 1 人 (副)	少卿 1 人 (副)	
	卫尉寺	判寺事 1 人	卿 1 人 (长)	卿 1 人 (长)	
			少卿 1 人 (副)	少卿 1 人 (副)	
	太仆寺	群牧使 1 人	卿 1 人 (长)	卿 1 人 (长)	
		判寺事 1 人	少卿 1 人 (副)	少卿 1 人 (副)	
	大理寺	判寺事 1 人	卿 1 人 (长)	卿 1 人 (长)	卿 1 人
			少卿 2 人 (副)	少卿 2 人 (副)	少卿 1 人 (副)
	鸿胪寺	判寺事 1 人	卿 1 人 (长)	卿 1 人 (长)	
			少卿 1 人 (副)	少卿 1 人 (副)	
	司农寺	判寺事 1 人	卿 1 人 (长)	卿 1 人 (长)	卿 1 人 (长)
		少卿 1 人 (副)	少卿 1 人 (副)	少卿 1 人 (副)	
太府寺	判寺事 1 人	卿 1 人 (长)	卿 1 人 (长)	卿 1 人 (长)	
		少卿 1 人 (副)	少卿 1 人 (副)	少卿 1 人 (副)	

		宋初	元丰以后	政和以后	南 宋
五	国子监	判监事 2 人	祭酒 1 人 (长, 从四品)	祭酒 1 人 (长, 从四品)	祭酒 1 人 (长, 从四品)
			司业 1 人 (副, 正六品)	司业 1 人 (副, 正六品)	司业 1 人 (副, 正六品)
监	少府监	判监事 1 人	监 1 人 (长) 少监 1 人 (副)	监 1 人 (长) 少监 1 人 (副)	监 1 人 (长) 少监 1 人 (副)
		将作监	判监事 1 人	监 1 人 (长) 少监 1 人 (副)	监 1 人 (长) 少监 1 人 (副)
	军器监		领於三司	监 1 人 (长)	监 1 人 (长)
			少监 1 人 (副)	少监 1 人 (副)	
	都水监	判监事 1 人	使者 1 人	使者 1 人	

〔附注〕：本表据《宋史·百官志》制。

### 第三节 地方官制

宋代的地方官制，初期基本上沿袭唐五代旧制。行政机构分州、县两级。宋太宗以后，又把全国分为若干路，路相当于唐代的道、元代的省。这就变成路、州、县三级。

县是地方行政机构最低一级，自秦汉以后，历朝相沿不革。宋代的县，设县令、县尉，作为一县的长官。大县还设有主簿一员。《长编》卷11载，开宝三年（公元970年）规定县官的定制：“县千户以上，依旧置令、尉、主簿，凡3员；户不满千，止置令、尉各1员，县令兼主簿事；不满四百，止置主簿、县尉，以主簿兼知县事；不满二百，止置主簿，兼县尉事。”神宗熙宁以后，令二万户以上的县增置县丞一员，县丞次于县令而位在主簿、县尉之上。南宋时则取消县丞。宋制县的长官称县令。但往往看到史志记载多称为知县，这是宋代地方官制的特点。知县就是知县事的简称。据《长编》卷4载，宋代为了加强对地方政权的控制，从乾德元年（公元963年）开始“命大理正奚屿知馆陶县、监察御史王祐知魏县、杨应梦知永济县、屯田员外郎于继徽知临泛县。常参官知县，自屿等始也。”这是由皇帝直接委派京官带本官去掌管一县之政，即所谓知县事，也就是一县的主要长官。知县有别于县的本官县令，因为是差遣。

州等于秦汉时的郡，隋唐以后改称为州。州的长官，隋唐皆设刺史。赵匡胤立宋初年，鉴于唐末五代之患，削州镇之权，“令文臣知州事”，其后，派二品以上的官员充任一州的长官；主要也是为了便于皇帝的直接控制。为了更有效地加强控制，又设通判与知州相互牵制、监督。《长编》卷4载，宋太祖乾德元年（公元963年）“始命刑部郎中贾玘等通判湖南诸州”，当时因为湖南刚刚平定，多留用后周时的旧官员，于是宋太祖才命刑部郎中贾玘等通判湖南诸州，意在控制这批留用官员。后来发展成为牵制、监视州府长官的一种定制。《宋会要辑稿·职官》卷47说：“通判，州各1人，与长吏均理，州府之政，无不统治，藩府或置两员，广南小州有试秩充通判兼知州者。”又云：“知州，掌郡国之政令，通判为之贰。”通判这种官的权位有些特殊：论官位，通判在知州之下，仁宗以前规定，朝官充通判者，历两任即可升为知州，天圣六年（公元1028年）改为三任方得充知州；论职权，则通判不但可与知州同理一州之政（州府公事须经知州与通判签议连书方许发下，凡兵民、钱谷、户口、赋役、狱讼听断之事，与守臣通判签书施行），而且，作为皇帝的耳目，所部官有功过及职事修废，可直接通达皇帝。因此不能简单地认为通判就是知州的副职，当时人视之为“监州”，则更符合其身分。

宋代以府、州、军、监并称。大体说，凡政治、经济、军事三者兼重的地方设府，有驻重兵的军事地区设军，工业区如煮盐、冶铁等重要地区设监。府的地位比州略高一些，因此，稍大的州，则多升为府，升府的州，一部分是沿袭唐五代旧名，一部分是因为皇帝未即位时所封或曾是任官之地。派往知府者一般都是比较重要的官员。

军在唐代是一种军区，只管兵戎，五代以后，逐渐与行政区没有多大差别，至宋代则成为兵、民、军、政合一的行政区域。凡是唐代节镇所在仍保



留其军号，也有加给新改的军号，这种称为节度州。但另有一种称军的地方，不是节度州，而是由县升的，或领数县，或并不领县。这种军往往仅比县略高一级。设军的地方，一般是在边境，也有是在关隘要地。宋太宗时期，军的建置最多，总共有 34 个，其中在河北、陕西与契丹、西夏接壤的边境所建置的就有 15 个。在边境地区设军，是为了适应制御外敌的需要，而在内地的关隘口设军，则主要是为了易于弹压兵民的叛乱。例如彭州灌口镇（今四川彭县），乾德四年（公元 966 年）置永安军，后一度废为县，太平兴国三年（978 年）改称永康军，据《长编》卷 274 载，其批文称“永康军正控两山六州军隘口，昨据张商英奏请废为导江县。若非军官，实不足弹压，可令复旧。”五代的军，治所与县治同处一所，而隶属于州；宋代因削藩镇兵权，取消支郡制度，于是军便得与州府并列。至于监，实际上与县差不多，但因其直属京师，不为州县所辖，因而也同列于州。监亦有领县者。府、军、监的设官，大体与州相似，《神宗正史职官志》说：“知州事，通判州事各 1 人，府、军、监事如州，视地望重轻，以资级应选省充。”

为了统治的便利，宋代还把全国分为若干路。今据《宋史·地理志》所载，并依《太平环宇记》、《元丰九域志》校补，制成“宋代行政区域表”。路的建置是依据元丰时设置的 23 路，加上徽宗崇宁时重设的京畿路，共 24 路。

附：宋代路设置简表

路	府、州、军、监
京畿路	府 开封（东京）
京东东路	府 济南（兴德军节度） 州 青（镇海军节度）、密、沂、登、莱、濰、淄 军 淮阳
京东西路	府 应天（归德军节度）、襄庆（泰宁军节度）、兴仁（彰信军节度）、东平（天平军节度） 州 徐（武德军节度）、济、单、拱（保庆军节度）、濮、 军 广济
河北东路	府 大名（北京）、开德（镇宁军节度）、河间（瀛海军节度） 州 沧（横海军节度）、冀（安武军节度）、博、棣、莫、雄、霸、德、滨、恩（贝州）、清 军 德清、保顺、永静、信安、保定
河北西路	府 真定（成德军节度）、中山（定武军节度）、信德（安国军节度）、庆源（庆源军节度） 州 相、澧（平川军节度）、怀、卫、洺、深、磁、祁、保 军 天威、北平、安肃（静戎军）、永宁（宁边军）、广信（威虎军）、顺安

京 西 北 路	府	河南(西京)、颍昌(忠武军节度)、淮宁(镇安军节度)、 顺昌
	州	郑(奉宁军节度)、滑(武成军节度)、孟(河阳三城节 度,未加军号)、蔡(淮康军节度)、汝(陆海军节度)
	军	信阳
河 东 路	府	太原(河东节度、未加军号)、隆德(昭德军节度)、平 阳(建雄军节度)
	州	绛、泽、代、忻、汾、辽、宪、岚、石、隰、慈、麟(镇 西军节度)、府(靖康军节度)、丰
	军	庆祚、威胜、平定、岢岚、宁化、火山、保德、晋宁
永 兴 军 路	府	京兆(永兴军节度)、河中(护国军节度)、延安(彰武 军节度)、庆阳(庆阳军节度)
	州	解、陕(保平军节度)、商、同(定国军节度)、醴、华 (镇潼军节度)、耀(感德军节度)、邠(静难军节度)、 坊、银、环、鄜(保大军节度)、宁、虢、丹
	军	清平、保安、绥德、庆成、定边

秦 凤 路	府	凤翔(凤翔军节度)
	州	秦(雄武军节度)、陇、成、凤、阶、渭(平凉军节度)、泾(彰化 军节度)原、会、西安、熙(镇洮军节度)河、巩、岷、兰、洮、廓、 乐(响德军节度)、西宁(宾德军节度)
	军	德顺、镇戎、怀德、震武、积石
两 浙 路	府	临安(宁海军节度)、绍兴(镇东军节度)、平江(平江军节度)、 镇江(镇江军节度)、庆元(奉国军节度)、瑞安(应道军节度)、 建德(遂安军节度)、嘉兴(嘉兴军节度)
	州 军	湖(昭德军节度)、婺(保宁军节度)、常、台、处、衢 江阴
淮 南 东 路	州	扬(淮南节度,未加军号)、亳(集庆军节度)、宿(保静军节度)、 楚、海、泰、泗、滁、真、通州、安东
	军	高邮、招信、淮安、清河

淮南西路	府	寿春、安庆（德庆军节度）
	州	庐（保信军节度）、蕲、和、濠、光（光山军节度）、黄
	军	六安、无为、怀远、安丰、镇巢
福建路	府	建宁（建宁军节度）
	州	福州（威武军节度）、泉、南剑、漳、汀
	军	邵武、兴化
江南东路	府	建康、宁国（宁国军节度）
	州	徽（歙州）、池、饶、信、太平
	军	南康、广德
江南西路	府	隆兴（镇南军节度）
	州	江（定江军节度）、赣（昭信军节度）、吉、袁抚、瑞
	军	兴国、南安、临江、建昌
荆湖北路	府	江陵（荆南节度，未加军号）、德安（安元军节度）、常德（常德军节度）
	州	鄂（武昌军节度）、复、澧、峡、岳（岳阳军节度）、归、辰、沅、靖
	军	荆门、汉阳、寿昌

荆湖南路	府	宝庆（宝庆军节度）
	州	潭（武安军节度）、衡、道、永、郴、全
	军	茶陵、桂阳、武冈
广东南路	府	肇庆（肇庆军节度）、德庆（永庆军节度）、英德
	州	广（清海军节度）、韶、循、潮、连、梅、南雄、贺、封新、南思、惠
广南西路	府	静江（静江军节度）、庆远（庆远军节度）
	州	容（宁远军节度）、邕（建武军节度）、融（清远军节度）、象、昭、梧、藤、龚、浔、柳、宾、横、化、高、雷、钦、白、郁林、廉、琼
	军	光化
京西南路	府	襄阳（山南东道节度）
	州	邓（武胜军节度）、随（崇信军节度）、金（昭化军节度）、房（保康军节度）、均（武当军节度）、唐
	军	光化

利州路	府	兴元（山南西道节度、未加军号）、隆庆（庆远军节度）、同庆
	州	利、洋、阆、巴、文、沔、蓬、政、金（昭化军节度）
	军	大安、天水
夔州路	府	绍庆（武泰军节度）、咸淳、重庆
	州	夔、施、万、开、达、涪、思、播、珍
	军	云安、梁山、南平
	监	大宁
梓州路	府	潼川（剑南东川节度、未加军号）、遂宁（武信军节度）、顺庆
	州	资、普、昌、叙、泸、合、荣、渠
	军	怀安、宁西、长宁
	监	富顺
成都府路	府	成都（剑南西川节度、未加军号）、崇庆（崇庆军节度）、嘉定（嘉定军节度）
	州	眉、彭、绵、汉、邛、简、黎、雅、茂、威
	军	永康、石泉
	监	仙井

宋代的地方行政单位名称是非常复杂的，路之下有府、州；府、州之外又有军、监。府也有与节度军号同的，也有不同的，节度州有不改府的，升府之后也有不立节度军号的。

路的划分，起初并非作为行政区域而设置的，因此，路一级的官僚机构，便不成体制，设官无定式，无定员，甚至连驻地、辖境、名称都随时变动。大体上说，路的官僚机构，主要有四个监司，称为帅、漕、宪、仓。这些官员均由皇帝委派。帅也称为安抚使，是一路高级军政长官，照例由文臣充任，但往往带都总管衔，统辖军队，掌管兵民、军事、兵工工程诸事。南宋的安抚使改为帅司，兼管民政。漕是转运使，其本职是经管一路财赋，保障上供及地方经费的足额。为了履行其本职，就有必要巡察辖境，稽考簿籍，举劾官吏。久而久之，转运使便成为事实上的大行政区（路）的监司官。不过，转运使的品秩不很高，而地方长官如知府、知州，还可能是前任的执政官，品位在转运使之上。在职权上转运使较为广泛，而在体制上却不能完全以下属对待府州。这与汉代的州刺史与郡守的关系略同。南宋改为漕司。与转运使平行的又有提点刑狱公事及提举常平司两种，前者管司法，称为宪；后者管赈荒救济事宜，称为仓。此外，又在安抚司中设走马承受1员，有事可直接向皇帝报告，不经安抚使之手，事实上与唐代的监军相似。所以每路有四个系统的长官，职权互相不同，而又不能认真负责。

对于地方官僚体制，《宋会要辑稿·职官》42 有较明确的记述：大中祥符二年（公元 1009 年）十一月，真宗诏论监司失察罪时说：

分天下为郡县，总郡县为一道，而又总诸道于朝廷。委郡县于守令，总守令于监司，而又察监司于近臣，此我朝内外之纪纲也。故欲择守令，必责之转运，必责之近臣。既严连坐之罪，又定举官之赏，而失察者又有罪，赏罚行，纪纲正矣。

监司是统领州县守令的长官，《哲宗正史职官志》的记载说：

诸州府置知州事一人，州、军、监亦如之，掌总领郡务……凡兵民之政，皆总焉。属县事、令丞所不能决者，总而治之。又不能决，则禀于所隶监司，及申省部。

转运使有权管一路之政，但因宋代州府长官常是二品以上的朝官带本官充任，因而有时转运使的官位低于州府长官，这就给转运使在行使职权上造成困难。因此，大中祥符五年（公元 1012 年）规定，凡是大两省官以上充任转运使的，州府公文必由转运使、副使申转；若是观察使以上知州府的，州府公文不必经由转运使。于是路与州府长官的关系就以品秩高低来决定，这样的地方机构，自然会出现许多紊乱的现象。

宋代地方驻军指挥则有都总管、副都总管、都钤辖、副钤辖、都监、副都监三级，或守臣兼充，或武臣充副职。至于沿边地区则置都巡检、巡检。南渡以后，多采用临时措置，各军将领分别给以统制，同统制、副统制、统领、同统领、副统领等名号，其下则有正将，副将、准备将等名，这些都是偏裨之职。

宋代的州、县衙门中，除了中央所委派的官员外，还有很大数量的吏。在州一级政府里，有孔目官、勾押官、开拆官、押司官，粮料官等等。在县衙门里，有押司、录事、手分、贴司等。吏的来源有的是召募，有的是差派，绝大部分从地主阶级中选充。有的吏是世袭的，父死子继。吏的名目繁多，最主要的职责是经手征收赋税，处理狱讼。他们上下其手，趁机敲榨勒索。吏是封建统治集团中一个重要而不可忽视的组成部分。

在县以下，还有乡和里。乡、里虽然没有正式的政权机关，但是宋代统治者依靠乡间地主，统治和控制广大农民。据《文献通考·职役考》记载，北宋政权建立以后，就差派乡村的地主当里正、户长和耆长。里正、户长负责“课督赋税”。耆长则专司“逐捕盗贼”。总之，这些乡村最基层的小吏，其职责有二：一是榨取钱物，二是弹压农民。

宋代的地方官制，有异于前代的，大体有四个方面：

第一、府州设通判。其用意在于对地方官吏的监督。通判实际上是皇帝安插在府州官僚机构中的耳目，以牵制这级官吏的一切行动。

第二，地方官由文人充任。自宋太祖开始，即以“文人知州事”。太宗初年，与辽冲突很厉害；但西北边陲的官员仍由文人担任，这主要是怕武人专军事之权，容易独霸一方，反叛朝廷。

第三，宋代的地方官任期三年；三年任满即走，即所谓“三年一易”。严格地说，宋代没有真正的地方官。地方官多为临时差遣，当了三年就得离开任地，又不准本地人在本地当官。所以没有一个官吏能够真正熟悉地方的情况。

第四，恢复县尉。县尉是管军事的。五代时，各县军事由节度使派一个镇将专管，宋代改为县尉，其权力与镇将相差甚远，只管地方治安之类和诉讼等事。

以上事实说明，宋代皇帝不但控制了任命地方官员的权力，而且将各府、州、县的行政权、司法权、财政权、军事权全部集中到中央，使得中央集权对地方的控制大大加强了。这样，自唐末五代以来藩镇割据的趋势便被消灭了。但是，宋代这种削弱地方权力，并不是削弱地方镇压人民反抗的力量，而是把镇压人民的权力分离出来，由专人分管。并依县之大小，分别派遣武

装弓手，专司镇压。按当时规定：县一万户以上者，派武装弓手 50 名，七千户以上者 40 名，五千户以上者 30 名，三千户以上者 25 名，二千户者 20 名，一千户者 15 名，不满一千户者 10 名。这类事情由县尉专管，若“强盗”较多之处，武装弓手无法抵御的，要随即上报，由朝廷另派兵马镇压。

总之，宋代有一整套以扩大皇权为中心的封建官僚机构，这套官僚机构在宋太宗时就已经比较完整地建立起来了，以后就越来越扩大。元丰改制时撤销了一些重叠的机构，表面上恢复了三省制度，但到北宋末年，蔡京执政，官员又大量增加，机构也庞杂起来了，南渡以后，沿旧不革，所以《宋史·职官志》说：“吏既滥冗，名目紊杂”。

附：宋代地方官制简表

部门	官名	品级	备注
路转运司	转运使		宋代之路原系监察区，后成为事实上的一级行政区。转运使掌管一路财赋，又兼管监察官吏之事，南宋谓之“漕司”。
	副使		
	判官		
提刑司	提点刑狱公事		提刑司初属转运使，真宗时分出，掌刑狱之事，南宋谓之“宪司”。
提举常平司	提举常平茶盐公事		掌义仓，常平仓、市易、水利等事，南宋谓之“仓司”。
提举学事司	提举学事		徽宗时设，掌一路州县的学政，不久废。
经略安抚司	经略安抚使		宋初与西夏有战事，在陕西沿边设置，后在广州、桂州亦设，南宋谓之“帅司”。
			各路之转运、提刑、常平、提学等官，总称为“监司”，各路还设有提举茶盐司、提举茶马司、提举矿冶司、提举市舶司等。
府	知府事一人（或设府尹、少尹）	开封府尹正三品，开封府少尹从六品	隋以前未有“府”，以京都名府都始于唐，宋沿唐制，于首都、陪都及紧要之地称“府”，如东京开封府，西京河南府（洛阳），南京应天府（商丘），北京大名府（大名）等。其后，帝王未即位前之封邑，即位后均升为府。
	判官 推官		

州	判某州事（刺史）	从五品	宋代不设“太守”，“刺史”及虚衔
	权知某州军州事（简称知州）		
	通判	从八品	
	签书判官厅公事		
	推官、判官		
	诸曹官		
军	知某军事		如“江阴军”等
监	知某监事		如“利国监”等

县	知县（县令）	赤县正七品，畿县正八品，其他从八品	宋代之县分为八等：赤县（京城内）、畿县（京城外）、望县（四千户以上）、紧县（三千户以上）、上县（二千户以上）、中县（千户以上）、中下县（不足千户）、下县（五百户以下）。 宋代始以朝官为“知县”，以他官差遣，假之知县中之事，并非真授之为县令，其后罢“令”，专设“知县”，知县及为县令之专名
	县丞（小邑不置）	赤县正八品，畿县从八品，其他从九品	
	主簿（小邑不置者以尉兼）	赤县从八品，畿县正九品，其他从九品	
	尉	赤县从八品，畿县正九品，其他从九品	

#### 第四节 宋代的选官制度

宋代官吏的选任，沿用唐代的科举制度，但宋代由于经济上的发展和门阀制度的衰落，科举考试向庶族地主及中小地主知识分子广泛开放。对于士大夫，正如陈傅良在《答林宗简》所说的“家不尚族谱，身不重乡贯”，只要文章、诗赋合格，就可录取。这是扩大统治阶级基础的重要措施。

宋代的科学，和唐一样，有常科、制科和武举。但是，考试的科目、内容和方法则作了多次的变化，有关考试的规定也日益严密。

北宋初年，常科的科目较多，据《宋史·选举志》载：

初，礼部贡举，设进士，《九经》、《五经》、《开元礼》、《三史》、《三礼》、《三传》、学究、明经、明法等科，皆秋取解，冬集礼部，春考试。合格及第者，列名放榜于尚书省。

这些科目，除进士科外，其他科目总称诸科。那时，各州县都没有学校，仅京城开封设有国子监。在国子监学习的都是官僚子弟，人数不多，有些人只是挂名而已。所以考生的来源主要靠州县贡举，每年秋天，各州举行考试，将合格的学生解送礼部，称为“取解试”。第二年春天，礼部进行考试，称为“礼部试”，又称“省试”。省试的内容基本上与唐代一样，进士重诗赋，

诸科重帖经、墨义。

庆历四年（公元 1040 年），宋仁宗根据范仲淹、宋祁等人的建议，令各州县设立学校，并规定在校学习满三百天的人，才能参加取解试。前科曾解送而落第者，在校学习可减为一百天。省试分试策、试论、试诗赋三场。以三场的全部成绩作为录取的根据。不考帖经、墨义。由于这些规定触犯了贵族官僚的利益，遭到他们的强烈反对。仁宗只好下诏废除入学年限，恢复了旧有的考试制度。

宋神宗熙宁年间（公元 1068 年——公元 1077 年），王安石参知政事，实行变法，对科举制度也进行了重大的改革，废除考诗赋、帖经、墨义。每个考生在《易》、《诗》、《书》、《周礼》、《礼记》中任选一经，兼治《论语》、《孟子》，每试四场，考试方式是试策、试论、及经文大义。这样的考试，每个考生必须通晓经义，又有文采，才算合格，不象原来的墨义那样，只要初浅了解经义就可应付。

为了进一步通过学校培养和选拔人才，王安石又着手整顿太学。将太学生分为三等：外舍、内舍和上舍。以考试的成绩和平时的表现作为升舍、应试和授官的根据。这种制度称为“三舍法”。

公元 1085 年，神宗病死，哲宗继立。在高太后的支持下，司马光入朝执政，他一上台就陆续废除各种新法。元祐四年（公元 1089 年），将进士分为经义和诗赋两科，罢试律义。诗赋进士，必须在《易》、《诗》、《书》、《周礼》、《礼记》、《春秋左传》中任选一经；经义进士必须选习二经。两种进士都是以四场成绩定高低。经义进士以经义定取舍，诗赋进士以诗赋为去留，名次则参考试论成绩评定。哲宗亲政以后，对司马光的作法全部否定，绍圣元年（公元 1094 年）进士罢诗赋，专习经义。

宋徽宗崇宁三年（公元 1104 年），又将王安石的“三舍法”推广到全国，并诏令天下，以后科场取士，全由学校升贡，废除州郡发解及礼部试等办法。按照当时的规定，官僚子弟可以免费入学，而普通百姓则要经过多次考试合格才能入学，才能升舍、授官。时人指责这种取士方法是“利贵不利贱，利少不利老，利富不利贫”。因为反对的人很多，宣和三年（公元 1121 年）不得不宣布罢“三舍法”，令开封府及诸路均以科举取士。高宗南渡以后，沿袭不改，惟于建炎二年（公元 1128 年）恢复司马光时的诗赋和经义两科进士，至宋末不革。

宋初科举，仅有两级考试，一级是各州举行的取解试，一级是礼部举行的省试。取解试由各州的判官及录事参军主持，省试则由皇帝选派的官员主持。据叶梦得的《石林燕语》卷 8 和《长编》卷 14 记载：开宝六年（公元 937 年），翰林学士李昉知贡举，录取进士、诸科及第者 38 人。召对时，进士武济川、《三传》刘睿，“材质最陋，对问失次”，太祖把他们黜落了，因为武济川是李昉的同乡，引起了太祖的怀疑。又因下第进士徐士廉击登门鼓，控告李昉“用情取舍”，并建议举行殿试。太祖即下诏，令已被录取的和从考试终场而未被录取的考生中选出 195 人，在讲武殿出题重试，太祖亲自主持。复试结果，中进士 26 人，诸科 101 人，皆赐及第。原来李昉录取的人中，却有 10 人落选。为此，李昉受到了降职为太常卿的处分。从此，殿试成为科举制度的最高一级考试。开宝八年（公元 975 年），宋太祖再次举行殿试，这一年省试第一名是王式，殿试时王嗣宗成了第一名，而王式则落到第四名。从此开始，省试与殿试分为两榜，并有省元与状元之别。宋太祖举



行殿试的目的，是为了革除“科名多为势家所取”的弊病。

宋代的科举，最初是每年举行一次，太平兴国三年（公元978年）冬，各州考生都已集中礼部，因为太宗要亲征北汉，第二年春天的省试只好停止。此后，每隔一年或二年举行一次。英宗治平三年（公元1066年），朝廷因每年一次应接不暇，又举子年年跋涉，十分劳苦，才定为三年一次，以后成为定制。至于录取名额，太祖时士大夫还不热衷于出仕为宦，朝廷取士也比较严格，每次录取进士少则几人，多者200多人，平均每次录取近48人。宋太宗时，因州县缺官，大规模录用士人，参加省试的举人往往多达一、二万人，每次平均录取进士230人。以后录取人数不断增加，据《通考·选举考》记载，宋真宗咸平三年（公元1000年），录取进士409人，诸科1,129人，总人数达1,638人。比太宗太平兴国二年录取人数多两倍以上。由于宋代科举，一经录取，立即授官，录取人数太多，必然出现“官吏猥众”的局面。所以，仁宗时规定：“礼部奏名，以四百名为限”。但是这个规定后来逐次突破，至徽宗时期，每次平均多达680多人。

宋代科举登第者大部分出身于乡户，即一般地主和殷富农民，一部分为工、商子弟。北宋苏辙在《上皇帝书》中说：“今世之取人，诵文书、习程课，未有不可为吏者也。其求之不难，而得之甚乐，是以群起而趋之。凡今农工商贾之家，未有不舍其旧而为士者也。”虽然宋代封建法律一般禁止工商本人应举做官，但对其中的“奇才异行者”，也允许参加科举考试。这与西汉规定“市井子孙不得仕宦为官”不同。王辟之的《澠水谈燕录》卷3载，北宋时，曹州商人于令仪的子侄多人考中进士。又洪迈的《夷坚丁志》卷6载，南宋时，建安人叶德孚买田贩茶，后获得“乡荐”（即取得参加省试的资格），娶宗室女，授将仕郎。饶州鄱阳士人黄安道，应举累试不中，改营商业，成为“贾客”，后又预乡荐，参加礼部试，终于登第。另外，宋高宗绍兴十八年（公元1148年）《题名录》载，这年中榜的330名进士的姓名、籍贯，其中城市出身者，不到30人，宗室25人。宋理宗宝祐四年（公元1256年）《登科录》也记载了这年中榜的601名进士的详细情况。据统计，这些进士中，除少数情况不明和宗室以外，大多数出身于乡户，其中县坊出身者不到20人，祖或父有一代做官者有113人，祖、父两代做官者有23人，曾祖、祖、父三代都做官者8人，这三部分进士合计144人。此外，还有宗室73人。在这些人中，祖、父两代不曾做官的33人，祖或父有一代做官的有23人，祖和父两代做官的3人，曾祖、祖、父三代都做官的14人。这就是说，601进士中，平民家庭出身的有417人，官僚家庭出身的有184人。这一情况显示，在科举登第者中，世代做官的子弟居于少数，大多数进士来自平民家庭。造成这一情况的主要原因是中、高级官员子弟可以通过恩荫得官，无需寒窗苦读，与士庶竞争高低。只有少数官僚子弟以科举登第为荣，在恩荫补官后又参加科举考试；还有个别子弟，拒绝恩荫所授官职，而直接应举。

宋代的科举考试，实行试卷糊名弥封和誊录法，比较有效地防止考官在评选时作弊。唐代的科举考试，因试卷前写有举人的姓名、籍贯等项，世家豪族仍可靠其特权，在发榜前知其是否录取，考官也可从中耍弄手法，拉拢亲信。武则天时，因吏部选举多有不实，便命令应试举人自己将试卷上的名字糊起来，暗考以定等第。但是此后并未形成一种制度，考官在录取中，仍然“兼采时望，不专词章”。北宋初年，仍沿袭唐代这种风气，同时考生“投卷”也很盛行。主考官将去贡院的时候，达官贵人可以向他推荐人才，称为

“公荐”。考生录取后，要向主考官谢恩，称主考官为“师门”、“恩门”，而自称“门生”。为了防止权贵干扰，考官徇私，师生结党，赵匡胤和他的继承人采取了许多有力的措施，据《宋会要辑稿·选举三》记载，建隆三年（公元926年）九月规定：“今后及第举人，不得辄拜知举官子孙弟侄”，“兼不得呼春官（这里指知贡举官）为恩门、师门，亦不得自称门生。”李焘《续资治通鉴长编》卷4也载，乾德元年（公元963年）九月规定：“礼部贡举人，自今朝廷不得更发公荐，违者重置其罪。”《通考·选举考三》载：宋太宗淳化三年（公元992年），苏易简知贡举，“既受诏，径赴贡院，以避请求”，以后便建立了锁院制度。同年殿试，礼部奏名合格进士，采纳将作监丞陈靖的建议，初次实行“糊名考校”法。即在举人考前先糊其试卷上的姓名，籍贯等项，在决定录取卷后，再拆弥封，查对姓名、籍贯，借以杜绝考官“容私之弊”。咸平二年（公元999年），礼部试时，选派官员专司封印卷首。明道二年（公元1033年）七月，仁宗“诏诸州，自今考试举人，并封弥卷首”。从此，糊名考校就不仅施行于殿试、省试，也施行于诸州取解试了。在实行弥封制不久，又发现考官指使举人在试卷上暗作记号，有时考官还可以辨认字画。后来，根据袁州人李夷宾的建议，将考生的试卷另行誊录，大中祥符八年（公元1015年）专设誊录院，派书吏将试卷抄成副本，考官评卷时只看副本。试卷弥封、誊写法的实行，应举者考试成绩的优劣“一决于文字”，这样，总算有了一个比较客观的标准，从此，贵族官僚子弟和平民子弟同等对待，贵族、官僚利用科举世袭的特权被取消了。事实证明，弥封、誊录法是中国封建社会中行之有效的考试方法之一，它对选拔人才曾经发挥过积极的作用。但是，到了北宋后期，特别是南渡以后，由于宋王朝的腐朽，科场舞弊层出不穷，糊名、誊录也就流于形式了。

宋真宗时，监察御史张士逊任考场巡捕官，因有亲戚应试，向主考官提出辞职，以避嫌疑。真宗立即下诏：自今举人与试官有亲嫌者，移试别头。即另设考场、另派考官。这种做法唐代已有，但只限于省试，也不是定制。宋代别试成为一种制度，范围也扩大了，州试省试都相继实行。

宋代的知贡举（主考官）不是固定的，而是采取临时差遣，年年不同，不常任。唐代一般固定以吏部考功郎中、员外郎或礼部侍郎为主考官，而宋代任何官员都可以充任，并另增派权知贡举（副职）若干人，互相监督。

宋代的制科远不如唐代之盛。太祖乾德二年（公元964年）设贤良方正、能直言极谏等科，真宗景德二年（公元1005年）增为六科，仁宗天圣七年（公元1029年）又增为九科。但是由于种种原因，制科曾多次停罢，有时虽然举行，但应诏者极少。在宋王朝统治的321年中，制科御试仅有22次，被录取的不过41人而已。至于书判拔萃、词学兼茂、博学宏词等科，完全是为了选拔草拟朝廷日用文字，诸如诏诰、章表、敕敕、檄书之类的人才，无论是考试内容或考试方法，和制科都是不一样的。

宋朝统治者对于那些多次应试而不第的举人实行“特奏名”法，特赐各科“出身”。唐末王仙芝起义时，进士“不得志者”如敬翔、李振等人，加入了起义军。为了防范失意士人心生异志，宋代统治者“广开科举之门，俾人人皆有觊觎之心，不忍自弃于盗贼奸宄”。所以宋太祖开宝三年（公元969年）三月规定，凡举人参加过十五次以上考试终场者，特赐本科“出身”。从此，士大夫潦倒不第者都“觊觎一官，老死不止”。这是“特奏名”法之始。宋真宗景德二年（公元1005年）三月，又赐特奏名五次以上应试者本科

等“出身”，年老者授将作监主簿。由于特奏名的数量日益增多，“英雄豪杰皆汨没消磨其中而不自觉”，所以，“乱不起于中国，而起于夷狄”。这是宋代统治者为了防范士大夫卷入农民起义而采取的措施之一。

宋代的武科，始于仁宗天圣八年（公元1030年），仁宗亲试武举12人，据《宋史·选举志》记载，先试骑射，然后试策，“以策为去留，弓马为高下”。可是不久就停止了。后来，虽然也曾设立武学和恢复武举，以马射、步射、武艺、策略作为教学和考试的内容，但是并不为人重视。直至孝宗乾道五年（公元1169年），武举殿试之后，才和文举一样赐给黄牒。这科共选33人，第一名赐武举及第，其余并赐武举出身。但是，此后的武举并没有选拔出什么人才，只是为一些人提供进身之阶，于国家毫无意义。

除了通过科举考试选拔官员外，宋代仕途中还有几种与前代不甚相同的制度必须特加说明的。

第一，荫补：宋代以恩泽而得官的不止于直系子孙，而且可以推到旁支、异姓，甚至于门客。得荫补的机会有大礼荫补、致仕荫补、遗表荫补等。所以一遇郊祀之年，就有许多人涌入官序之中，增加了官僚机构的壅滞之弊。

第二，磨勘：所有在官场任职的人，经过一定时期，都可以申请叙迁。经查明其资历与叙迁的规定相符，不需视其在职务上有何特殊表现，都可以逐步上升。名为磨勘，实际只是例行公事，不过是防止伪造文件和日期而已。

第三，请郡：宋代高级朝臣，可自己申请到愿意去的地方任知州，借以休养。这与唐代出任刺史多带左迁意义不同。

第四，祠禄：宋代的所谓祠禄是以道教宫观为名安置官员，给予一定待遇，以示优礼。最高级的称为某某宫使，专以安置罢退之大臣，次级为提举某处某宫某观，最低一级为监狱庙。这些官员都无实际职事。这种位置若不是自己主动陈请而得，就有包含贬降的意味，与唐代之分司官带有投闲置散意思略同。

第五，宋代初期，寄禄官与职事官极为混乱，最奇特者，选人初授之官皆以幕职令录为名，而所任之职都与此毫不相干。例如有以京西路某县令为阶官，而实任河北路转运司勾当公事；有以陕西路节度判官为阶官，而实任河东路某州州学教授。至宋神宗以后，才另定官阶之名，不与职事官相混。文阶官自开府仪同三司至承务郎，每四年一转，无出身者为资转，有出身者可超资转，至奉议郎则仍逐资转。转至高级，即不按资而由特旨除授。武阶官略同，医官内侍官之阶官另有规定。因此，宋人官衔中之某某郎，某某大夫，就是表明某资历等级，而且凡是科目出身的人加“左”字，无出身的人加“右”字。

第六，宋代官员的寄禄官名称前大都加上“权”、“行”、“守”、“试”等字，以表示职事官与寄禄官的关系。凡除授职事官，都依寄禄官阶的高低，在寄禄官前加这些字。其中侍郎、尚书初次任职，必定担任“权”官，也就是说，有一定的试用期，然后升为真官，再正式冠以“试”、“守”或“行”字。神宗官制改革，规定分行、试、守三等：凡官员的寄禄官高于职事官一品的，带行字；寄禄官低于职事官一品的，带守字；寄禄官低于职事官二品以上者带试字。职事官相同而寄禄官前行、守、试字不同的官员之间，职钱也有一些差别，如御史大夫和六曹尚书，“行”字者每月职钱六十贯，“守”字者五十五贯，“试”字者五十贯。职事官与寄禄官相当的官员，则不称行、守、试，其职钱按“行”者发给。

第七，在宋代的官员中，有一部分附加性官衔失去了实际意义，几乎变成了单纯的虚衔，但仍保留其爵和食封、食实封。爵增为十二级，即王、嗣王、郡王、国公、郡公、开国公、开国郡公、开国县公、开国侯、开国伯、开国子、开国男。凡是封爵都有食邑。食邑从一万户到二百户共分十四等。食邑仍是虚数，食实封才有收益。食实封从一千户到一百户共分七等。实封数约为虚封数的十分之四。食邑还不限于封爵，凡是宰相、亲王、枢密使、三司使、殿阁学士以至侍郎、卿监等文武大臣，或位臻将相，都赐食邑。食邑增加到一定数量，则可循资封公封侯。食实封者，按实封一户，每日计钱25文，随官俸向官府领取。这些封爵食邑、食实封等都没有子孙世袭的规定。

附表一：宋代文官散阶简表

阶数	品级	文散官	阶数	品级	文散官
1	从一品	开府仪同三司	16	从六品上	奉直郎
2	正二品	特进	17	从六品	通直郎
3	从二品	光禄大夫	18	正七品上	朝请郎
4	正三品	金紫光禄大夫	19	正七品	宣德郎
5	从三品	银青光禄大夫	20	从七品上	朝散郎
6	正四品上	正奉大夫	21	从七品	宣奉郎
7	正四品	中奉大夫	22	正八品上	给事郎
8	从四品上	太中大夫	23	正八品	承事郎
9	从四品	中大夫	24	从八品上	承奉郎
10	正五品上	中散大夫	25	从八品	承务郎
11	正五品	朝奉大夫	26	正九品上	儒林郎
12	从五品上	朝散大夫	27	正九品	登仕郎
13	从五品下	朝请大夫	28	从九品上	文林郎
14	正六品上	朝奉郎	29	从九品	将仕郎
15	正六品	承直郎			

〔附注〕：本表据《宋史·职官志》制。

附表二：宋代武官散阶简表

阶数	品级	武散官	阶数	品级	武散官
1	从一品	骠骑大将军	17	正六品	昭武副尉
2	正二品	辅国大将军	18	从六品上	振威校尉
3	从二品	镇国大将军	19	从六品	振威副尉
4	正三品上	冠军大将军	20	正七品上	致果校尉
5	正三品	怀化大将军	21	正七品	致果副尉
6	从三品上	云麾大将军	22	从七品上	翊麾校尉
7	从三品	归德将军	23	从七品	翊麾副尉
8	正四品上	忠武将军	24	正八品上	宣节校尉
9	正四品	壮武将军	25	正八品	宣节副尉
10	从四品上	宣威将军	26	从八品上	御侮校尉
11	从四品	明威将军	27	从八品	御侮副尉
12	正五品上	定远将军	28	正九品上	仁勇校尉
13	正五品	宁远将军	29	正九品	仁勇副尉
14	从五品上	游骑将军	30	从九品上	陪戎校尉
15	从五品	游击将军	31	从九品	陪戎副尉
16	正六品上	昭武校尉			

〔附注〕：本表据《宋史·职官志》制。

附表三：宋代爵号简表

等级	爵号	附注	等级	爵号	附注
1	王		7	开国郡公	现任或前任宰相者食邑万户
2	嗣王		8	开国县公	食邑二千户以上，封公
3	郡王		9	开国侯	食邑一千户以上，封侯
4	国公		10	开国伯	食邑七百户以上，封伯
5	郡公		11	开国子	食邑五百户以上，封子
6	开国公		12	开国男	食邑三百户以上，封男

〔附注〕：本表据《宋史·职官志》制。

附表四：宋代勋级简表

等级	勋号	等级	勋号
1	上柱国	7	上骑都尉
2	柱国	8	骑都尉
3	上护军	9	骁骑尉
4	护军	10	飞骑尉
5	上轻车都尉	11	云骑尉
6	轻车都尉	12	武骑尉

〔附注〕：本表据《宋史·职官志》制。

附表五：宋代品官章服简表

品级	服色	冠	带	佩鱼袋	笏
一品	紫	七梁冠	玉带	金鱼袋	象笏
二品	紫	六梁冠	玉带	金鱼袋	象笏
三品	紫	五梁冠	玉带	金鱼袋	象笏
四品	紫	五梁冠	金带	金鱼袋	象笏
五品	绯	五梁冠	金涂银带	银鱼袋	象笏
六品	绯	四梁冠	金涂银带	银鱼袋	象笏
七品	绿	三梁冠	黑银及犀角带	七品以下至庶人无佩袋	木笏
八品	绿	三梁冠	黑银及犀角带	无	木笏
九品	绿	二梁冠	黑银及犀角带	无	木笏
庶人	皂白	帽	铁角带	无	无

〔附注〕：1.此表据《宋史·舆服志》制，唯所载之品官服制，以官不以品，本表所列为大致比拟。

2.宋初品官服色，一如唐制，本表为神宗元丰年间之规定，南宋仍用此制。

3.宋制：凡服绿、服绯二十年者，历任无过，许磨勘改授章服。

4.宋制：外官有借绯（如通判）、借紫（如知州、监司）之例。所谓“借”是在任此职时可以暂时服用。

5.御史大夫、中丞；刑部尚书、侍郎；大理卿、少卿等为执法之官，并冠獬豸（Zh@）冠，服青荷莲绶，以表示其特殊身份。

## 第十二章 辽金

### 第一节 辽金的政治概况

辽朝是以契丹贵族为主，并联合了燕云地区的汉族豪强地主以及奚和渤海贵族而组成的封建国家。从辽太祖阿保机神册元年（公元916年），建立世袭皇权的奴隶主专政国家，到天祚帝保大五年（公元1125年），为金所灭，辽朝在我国北部的统治历时210年。

公元916年，阿保机接受了部下和诸国使者献给他的尊号。同年阿保机宣布大赦，建元神册，进一步按照中原规格正式建立朝廷。随着称帝建元的活动，阿保机经过了十几年的对外征伐，已经初步奠定了汗国版图的基础，以后逐步拓展成半壁江山。

契丹是沿用部落形式建立国家的，所以各个部落虽然已经统一，但仍存在着或多或少的独立性。彼此间尽管有草原上共同遵守的惯例和传统，终究由于部落分立，彼此互有异同，各行其事，这显然不符合建国的要求，故有必要制定共同法律，以巩固国家的统一。此外，契丹由氏族部落发展到国家，各部原有的首领，也都是实行家族管理。一经建立共同的政府，就得重新排列班位，以定高低次序。从此，就有必要“正班爵”，以建立统治秩序。

阿保机在“定法律”、“正班爵”以后，接着规定了亲民官吏要在每年正月、四月、七月、十月这四个月下到基层，“询民利病”。公元926年，阿保机亲征渤海国（唐在东北沿海的一个地方封国），攻陷了首府扶余，改渤海国为东丹。封皇太子倍为人皇王，由他主持这片新得的地区。阿保机又紧缩了渤海原来的编制机构，只设左、右丞相正副职共四人，并且安置了自己的弟弟任第一左丞相，任命渤海原来的丞相为右丞相；又交差着以渤海人为左次相，以契丹人为右次相。这种一面利用，一面监督的巧妙部署，表现了阿保机在政治上的统治才干。

从公元926年到947年，是辽太宗耶律德光统治时代。这一阶段，辽统治者主攻方向是南面的中原地区。天显十一年（公元936年），耶律德光扶植石敬瑭在中原地区建立后晋政权，册立他为“儿皇帝”，并从石敬瑭手中取得幽蓟云朔等十六州，使辽直接统治地域增加了一大片封建经济相当发展的地区。据《辽史·地理志》记载，其领土“东至于海，西至金山（阿尔泰山）北至胘胸河（克鲁伦河），南至白沟（河北雄县北的白沟河），幅员万里”。

经历了世宗阮和穆宗璟两代统治阶级内部激烈斗争，到景宗贤时，辽的统治才稳定下来。圣宗隆绪统和二十二年（公元1004年），与北宋订立的澶渊之盟，对辽产生了深刻的影响。澶渊之盟对北宋来说虽是屈辱性的，但也表明宋辽力量的相对平衡。从此以后，双方处于对峙状态。每年从北宋得到的“岁币”，主要为皇帝和少数统治者所攫取，那些由契丹平民组成的军队，却失去了一条通过掠夺战争而发财的途径，这就孕育着使辽政权瓦解的因素。圣宗，兴宗两代（公元1031年—1055年），虽然号称辽的“盛世”，但也是阶级矛盾，民族矛盾逐步尖锐的时期。这些矛盾的不断发展，终于导致天祚帝时辽朝统治的土崩瓦解。

契丹皇帝是最高统治者，也是最大奴隶主。皇帝不但通过州县和部族的统治机构，用赋役的方式对各族劳动人民进行残酷的榨取，他本人还拥有大

量的奴隶，这就是“宫分户”（也称斡鲁朵户），特别是“宫分户”中的蕃汉转户。“宫分户”有三个来源：第一是契丹正户。这是契丹族或其他部族的平民投附到皇家来从军的，实际上是皇帝身边的军户，名义上虽是奴隶，地位却并不低；第二是著帐户。这是犯了罪而罚做官奴、官婢的贵族，因为犯罪降低了身分，一般从事宫帐的奴役；第三是蕃汉转户，是军事俘虏。包括少数投降的汉人，大部分在皇庄里从事各种生产劳动。从阿保机开始，每个皇帝即位都要建立自己的“斡鲁朵”（即宫）。两个摄政最久的太后也有自己的斡鲁朵。每个斡鲁朵统辖着大量的人户，由数量不等的契丹正户，著帐户和蕃汉转户组成。“宫分户”（主要是蕃汉转户）的身分很低，经常被当作财产赐给功臣或赐给公主以作陪嫁，有时干脆称为奴隶、奴婢。

契丹贵族包括皇族、后族和其他高级官僚、将领。皇族包括所谓横帐、三父房和二院。横帐是阿保机的直系子孙，三父房是阿保机的父亲和祖父的后代，二院是阿保机的曾祖和高祖的后代。后族姓萧，阿保机为了巩固自己的统治，利用原始氏族制族外通婚的习惯，世世代代与萧姓结为姻亲，这就是《辽史·百官志》所说的“任国舅以耦皇族”。辽代各帝的皇后，无一例外都姓萧氏。皇族也大都娶萧氏为妻。另一方面，萧氏也大都娶耶律氏为妻。辽的皇室、后族之间，经常是表亲联姻，甚至是甥舅结婚。辽的高级官僚、将领，大都是从皇族和后族中选任。

契丹奴隶主贵族有自己的头下军州。头下军州实际上就是小型的宫分户。头下军州的官吏，除节度使由朝廷任命外，其余的刺史以下等官，都由契丹贵族委派自己的家奴担任。头下户主要是汉人和渤海人。头下户对本主的关系，就象宫分户对皇帝的关系一样，其身分是奴隶，居住在头下州城里。他们主要来源于战场的俘虏、从嫁的奴婢和赏赐的宫户。契丹奴隶主贵族拥有的头下户——奴隶的数量是很多的。他们残酷地剥削奴隶，过着骄奢淫佚的生活。

汉族地主阶级是辽朝统治阶级的一个重要组成部分。早在阿保机时代，就重用一些从中原地区投奔来的或俘虏来的汉族地主分子（如韩知古）为他们出谋献策，管理汉人俘虏，统领汉军，建立城郭，制订制度。韩、刘、马、赵四家，在辽代世为高官，直到金、元时代，还号称“燕四大族”。特别是韩知古的后裔，世代和契丹皇族、后族联姻。知古的孙子德让，很得承天皇帝（景宗后）的宠任，赐姓耶律，改名隆运，在圣宗统和年间，兼任北、南枢密使的最高职务。

对于其他族的上层分子，契丹皇帝也采取笼络的政策。例如，阿保机对于率众投降的奚族首领，一方面让他和他的子孙保留“奚王”的称号，“抚其帐部，拟于国族”；另一方面又“崇乙室以抗奚王”，即提高契丹族乙室部首领的地位，以牵制奚王的职权。

兵役是契丹平民最沉重的负担。契丹各部一般分为两部分：“留后户”和丁壮。“留后户”由司徒率领，在本部的牧地放牧；丁壮轮流服役，由节度使（大的部称为大王）率领，在契丹皇帝指定的边境地区戍守。例如品部的戍守地区在西北边境，涅刺部的戍守地区在西南边境的黑山之北，专门对付西夏。契丹平民赴边戍守途中，要自备粮草；服役期间，家中生产重担就落在妇女和老弱身上。战争发生，各部丁壮都要整装待命，听候调发。

辽朝境内的汉族劳动人民，因居住在塞外或幽云地区不同，情况有很大的差别。由中原地区流亡或被契丹奴隶主贵族俘虏，迁徙到塞外的汉人，以



及他们的后代，绝大部分属于宫分或头下，他们的身分是奴隶。另一部分仍然留在幽云地区，由于人民的坚强反抗，粉碎了契丹贵族推行奴隶制的企图，这一地区的封建生产关系维持了下来，他们保持了自耕农或佃农的身分。

其他各族人民，大致可分为三种类型：第一种，渤海人，他们的情况大致与汉人相似，留在渤海地区的仍然保留原来的生产关系；被迁徙到契丹地区的同样成为宫分户和头下户。第二种是奚人。奚同契丹关系最密切，并且最先被征服。契丹皇帝对奚族人民分两种情况处理：（一）对那些随奚王降附的，不但保留了原来的部落编制，并且“拟以国族”，即基本上与契丹平民同样看待；（二）对那些因抵抗而被俘虏的，有的作为部落奴隶，也有的作为宫分户；第三，其他各族人民，基本上保留了原来的部落编制，成为契丹皇帝的部落奴隶。由朝廷派遣契丹贵族或委派原来的部落首领进行统治。对那些接近契丹的，则控制较严；对那些远离契丹的，则保持贡奉关系。辽的统治者对他们内部的关系影响较小，还保留着较多的原始氏族制度的成分。

女真族是我国东北地区历史悠久的少数民族。十世纪初（五代）后唐时，女真人大多附属于契丹，其中居住西南部编入契丹户籍的称“熟女真”，居住在东北部不编入户籍的称“生女真”。生女真人数最多，包括几十个部落，小者千户，大者数千户，散居山谷间。其中以完颜部为较大，由十二个民族组成。完颜部的始祖叫函普，本是高丽人，入赘于完颜部，被推为酋长。十世纪末年以前，完颜部还过着“迁徙不常”的渔猎和游牧生活；十一世纪初，才定居在按出虎水（阿什河）的旁边。《三朝北盟会编》卷18引苗耀《神麓记》说，这时女真人逐渐学会“剡（ku音枯）木为器，制造舟车，种植五谷”，并且学会“烧炭炼铁”，修弓矢，备器械，人力既众，兵甲也强。由于女真人民的辛勤劳动和铁器的使用，女真族的生产早已有了剩余，阶级分化已很明显，富有的贵族和家族已占有了奴隶。为了镇压奴隶的反抗和抵御辽朝的欺凌，便需要组织国家。

政和三年（公元1113年），完颜阿骨打担任了女真部落联盟酋长（“都勃极烈”），他毕生从事于反抗辽朝奴役的斗争，并取得了彻底的胜利。他对女真族历史的发展起过很大的作用。

公元1115年元旦，阿骨打称皇帝，国号“大金”，年号“收国”。定都按出虎水旁的会宁府（今黑龙江省阿城县南面），阿骨打就是金太祖。

从阿骨打起兵反辽，到金熙宗同南宋签订绍兴和议。经过连续二十六年的用兵，金统治者控制了北抵外兴安岭，东达黑龙江下游及乌苏里江以东的海滨，南及淮河，西接西夏这样幅员广阔的地区。据《大金国志·太宗纪六》载，天会十一年，（公元1133年），金太宗为了加强对两河（河东、河北）的控制，把女真人以猛安谋克为单位，大规模迁到华北地区，“散居汉地”。绍兴和议后，金熙宗更大规模地在黄河以南地区设屯田军。除女真人外，不少契丹人、奚人也被迁到中原与汉族百姓杂居。

阿骨打起兵反辽以前，猛安谋克是女真族部落进行战争时的军事编制。

《金史·兵志》云：“始命以三百户为谋克，谋克十为猛安。继而诸部来降，率用猛安谋克之名以授其首领而部伍其人”。猛安谋克不仅成了女真族社会基层组织，也成了一部分较早归附金朝的奚人、契丹人的社会基层组织。凡猛安谋克户，平时从事“畋渔射猎”等生产活动，战时则自带武器甲冑，以猛安谋克为单位编成军队，应征出战。因此，猛安谋克是一种亦兵亦农的社

会基层组织。据《三朝北盟会编》卷 244 引张棣《金虏图经·屯田》说，金统治者把这些猛安谋克迁到华北和中原地区后，“计其户口，给赐官田，使自播种，以充口食”，称为屯田军。屯田军“所居止处，皆不在州县，筑寨处村落间”，在这些寨内设立千户和谋克的官府。这些屯田军寨的官府，同统治汉人的州县官府平行，互不统属。屯田军户一面种地自给，一面巡捕私盐，并随时准备镇压附近人民的反抗。金统治者通过这种屯田军的设置，既在汉族聚居的广大地区建立一个同州县官府相配合的军事镇压网，又把许多契丹人、奚人调离原来聚居的地方，分散在汉族聚居的地区。这不仅削弱了契丹人和奚人的反抗力量，还利用各族人民间的矛盾，把这些力量变成对付汉族人民的力量。

为了巩固对迅速扩大的占领区的统治，金统治者十分注意扩大自己的统治基础。在灭辽攻宋的过程中，金统治者任命许多前来投靠的契丹、奚等族的上层分子担任要职，授以方面之权，对那些主动投靠的汉族地主官僚，他们也给予重用。金太宗为了笼络更多的原来辽、宋官僚地主，规定所有在辽、宋有官职的人，都改授同级金朝官职。为吸收更多汉人为金朝政权效力，金太宗还在河东、河北开贡举取士。熙宗以后，大力推行科举制度，并作出了女真人“及诸色人量才通用”的规定，这种规定虽然不能切实执行，但对笼络各族上层人物，尤其是对笼络汉族士大夫，无疑是有一定作用的。据《金史·文艺传》记载，金中期以后，各族上层人物尤其是汉族士人，有不少通过科举的途径，达到“宰辅”的高位。

金王朝刚建立时，女真族内部还保留着某些氏族社会军事民主制度的残余。据《金史·礼志九》载，阿骨打在“诸路官民耆老毕会，议创新议”之后，才正式称帝，说明这时由贵族会议讨论重要事项的制度依然存在。《三朝北盟会编》卷 166 引《金虏节要》说，在女真族内部，“虽有君臣之称，而无尊卑之别”，可见这时统治集团内部矛盾还不突出。在对辽、宋战争的过程中，那些手握军权的贵族，掠夺了大量财富和奴婢，势力不断扩大。当时指挥对宋用兵的左、右副元帅，分别建枢密院于云中和燕京，称为西朝廷、东朝廷。这些军事贵族不但擅自决定对宋的和战，擅自签发军队，还直接向州、县委派官吏、征收赋税，同金朝中央委派的官吏互相争权，“乞取财物”。有的军事贵族甚至公开发布同金朝中央政府相违背的政令。在女真统治集团内部，展开了激烈的争权夺利斗争。

女真贵族内部的那一套军事民主制度，显然同政权结构的变化及统治集团内部矛盾加剧不相适应。因此，从金太宗时起，就有一些女真贵族“劝太宗改革女直（真）旧制，用汉官制度”。金太宗遂於天会四年（公元 1126 年）“定官制，立尚书以下诸司府寺”，着手建立中央集权的政治机构。一些汉族官僚地主也把中央集权专制政治的一整套制度向金统治者兜售。到金熙宗时，金王朝废除了原有的贵族会议制度，建立起一套中央集权的统治机构。金熙宗通过改革官制，把军权和行政权分开，然后授予粘罕等势力最大的军事贵族以最高行政职务，剥夺了他们的军权。据《大金国志·熙宗纪》记载，熙宗下令“诸州郡不得从元帅府擅自签军，俟见里面走马使臣验认御书牌札，方许签发”。把军权收归中央，削弱了旧贵族的势力。

海陵王完颜亮发动宫廷政变杀掉金熙宗，他登上皇帝宝座后，又铲除一批势力强大的奴隶主旧贵族，下令取消世袭万户的官爵，“无功授猛（安谋）

克者皆罢之”，剥夺了大批旧贵族的权力。为了进一步把军权集中到皇帝手中，海陵王把元帅府改为枢密院，另设三个统军司，分统原来由元帅府统率的军队，并规定“枢密院虽主兵，而节制在尚书省”。海陵王在熙宗改革官制的基础上，确立所谓“正隆官制”，使“职有定位，员有常数”，并进一步加强御史台的监察职能，要求御史劾举百官，“无惮权贵”，御史台官员不得与其他官员发生联系，在外官员互相拜访也有严格限制。为了进一步加强中原地区的控制，加强同汉族地主的勾结，并从根本上改变由军事贵族在中原代行中央职权的局面，海陵王又下令毁掉旧都上京会宁府的宫室，把都城迁到燕京，改称燕京为中都。

从金太宗改制到海陵王迁都，表明金王朝在逐步转变为封建政权的同时，也逐步完成了向封建专制主义中央集权的转化。

女真族奴隶制的解体和女真贵族的封建化，推动了金朝封建专制主义中央集权制度的进一步巩固和发展。金世宗完颜雍下令“参校唐宋典故沿革，开详定所以议礼，设详校所以审乐”。他还把科举制度推行到女真族中，创设女真进士科。金章宗时，科举制度又有发展，特设“制举宏词科”“以待非常之士”，进一步促使官僚机构汉化。

## 第二节 辽代官制

《辽史·百官志一》对辽代官制有这样一段叙述：

契丹旧俗：事简职专，官制朴实，不以名乱之，其兴也勃焉。太祖神册六年（公元921年），诏正班爵。至于太宗，兼制中国，官分南、北，以国制治契丹，以汉制待汉人。根据这段记载，我们可以看出辽代初年的官制与太宗以后的官制是不同的。因此，对辽代的官制必须分两个阶段介绍。

在耶律阿保机即帝位的初期，“官制朴实”，契丹的中央官僚机构是：在皇帝之下，大体上分为朝官，宫卫与腹心部，族帐。地方机构有部落以及州、县、城的基层组织。

于越是皇帝之下职位最高的大臣；北、南宰相，是皇帝的辅佐；迭刺部夷离堇，是在皇帝统率下，执掌兵马大权；惕隐，专司皇族事宜；决狱官，专司刑狱。还有一种叫“阿扎割只”，《辽史·百官志一》说，“所掌未详”，后来设置了枢密院，这个职官就并入枢密院了。又有文班林牙，掌管文书。以上这些官员，后来发展成为一整套北面朝官，即处理全国一切重大事务并偏重于契丹等族各部事宜的朝官。此外，政事令，相当于中原皇朝的宰相；左、右尚书，相当于副宰相；汉儿司，是管理汉族事宜的朝官。以上这些官员，后来发展成为南面朝官，即处理有关汉族人民事宜的朝官。在耶律保机刚称帝的前几年中，于越是辖底；北、南宰相是萧辖刺、耶律欧里斯；迭刺部夷离堇是迭栗底；惕隐是撒刺；政事令是韩延徽。

宫卫与腹心部：宫卫就是斡鲁朵。这是管理皇帝私人的奴隶、土地、兵马的机构。宫卫下面的瓦里，是禁锢皇族、外戚、大臣之家由于犯罪而降为奴隶的人，以及其他罪奴的机构。腹心部是皇帝私人的精锐武装部队。《辽史·耶律曷鲁传》说：“时制度未讲，国用未充，扈从未备，而诸弟刺葛等往往凯非望。太祖宫行营（宫卫）始置腹心部，选诸部豪健二千余充之，以

---

见《金史·完颜思敬传》，原文脱漏“安谋”两字。

曷鲁及萧敌鲁总焉”。

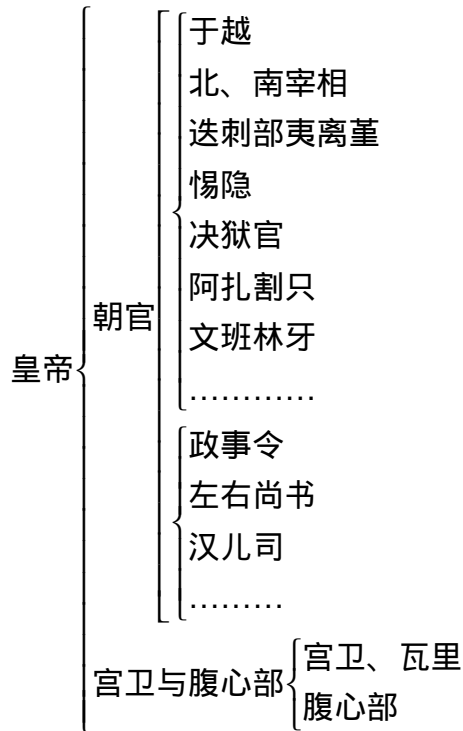
族帐：包括皇族及遥辇氏九帐。皇族族系和他们的后代所属的司、房、帐的情况，据《辽史·百官志一》的记载列表如下：

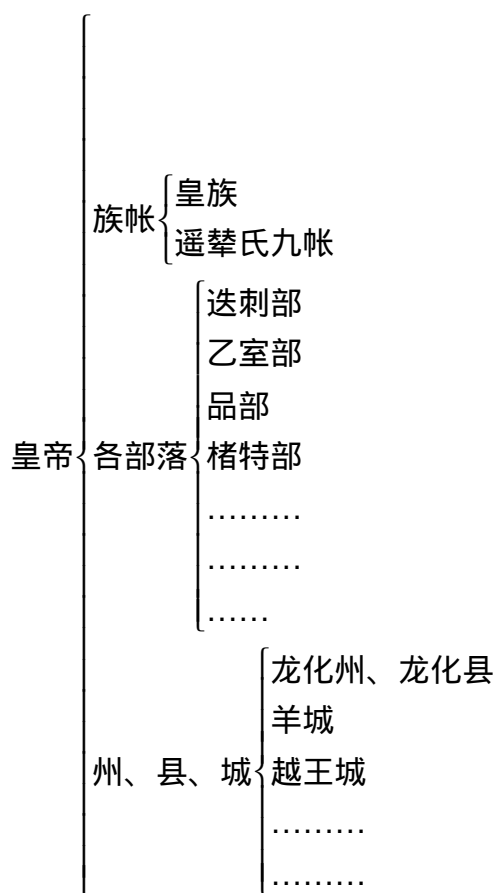
由上表可见，后代属于五院司、六院司的，共有五房，称为“二院皇族”；后代属于孟父房、仲父房、季父房和横帐的，共有一帐三房，称为“四帐皇族”；耶律阿保机本人及其后代，属于“横帐”。“横帐”之称，据《辽史·百官志一》说：“辽俗东向而尚左，御帐东向，遥辇九帐南向，皇族三父帐北向。东西为经，南北为纬，故谓御营为核帐云。”所谓“遥辇九帐”，实指遥辇氏九代可汗的后代各为一帐。

各部落：从阻午可汗时期的二十部发展而来，为“太祖二十部”。其中除了契丹族部落外，又增加了不少因俘虏而置的非契丹族部落。

州、县、城：这是一些主要用以对付汉族俘奴及其他各部落的俘奴进行编管的地方机构或据点，有一部分是设置的商业、手工业集中场所及其管理机构所在地。

附：契丹族奴隶主贵族国家初期的国家机构系统表：





自辽太祖阿保机天赞（公元 922 年—926 年）以后，契丹奴隶主贵族为了统治属于不同社会发展阶段，不同生产类型的各族人民，逐步建立了一套双轨制的或二元化的统治机构，即所谓北面官和南面官。所以叫做北、南面官，是因为他们的办公机关分别设在皇帝帐殿的北面和南面。《辽史·百官志一》说：

辽国官制，分北、南院，北面治宫帐、部族、属国之政；南面治汉人州县、租赋、军马之事。因俗而治，得其宜矣。

北面官主要是管理契丹和其他游牧民族的事务，南面官主要是管理汉人、渤海人的事务。

北面官的最高机构是北枢密院，《辽史·百官志一》说：“契丹北枢密院，掌兵机，武铨，群牧之政，凡契丹军马皆属焉。以其牙帐居大内帐殿之北，故名北院。”长官为北枢密院使，副官为知北院枢密使事。属官有知枢密院事、北院枢密副使、知北院枢密副使事、同知北院枢密使事、签书北枢密院事。南面官的最高机构是南枢密院（阿保机时代叫做汉儿司），《辽史·百官志一》说：“契丹南枢密院，掌文铨部族、丁赋之政，凡契丹人民皆属焉。以其牙帐居大内之南，故名南院。”长官为南院枢密使，副官为知南院枢密使事。属官有知南院枢密事、南院枢密副使、知南院枢密副使事、同知南院枢密使事、签书南枢密院事等。北、南两院虽然并列，实际上，主要的权力机构是北枢密院。

两院之下有北宰相府，设北府左、右宰相、总知军国事、知国事等官。掌佐理军国之大政，以皇族四帐充任。南宰相府，设南府左、右宰相、总知军国事、知国事等官，掌佐理军国之大政，以国舅五帐充任。

北大王院分掌部族军民之政。设北院大王（初名迭刺部夷离董，太祖时分北、南院以弱其势，太宗会同元年改夷离董为大王）、知北院大王事，以及北院太师、太保、司徒、司空等，其下则有北院郎君。又北院都统军司设北院统军使、北院副统军使、北院统军都监等官，掌北院从军之政令。北院详稳司，设北院详稳、北院都监、北院将军、北院小将军等官，掌北院部族军马之政令。北院都部署司，设北院都部署、北院副部署等官，掌北院部族军民之事。

南大王院的设置与北大王院同，掌南院部族诸事。

宣徽北院，太宗会同元年（公元938年）置，设北院宣徽使、知北院宣徽事、北院宣徽副使、同知北院宣徽事等官，掌北院御前祇应之事。

宣徽南院设置同宣徽北院，掌南院诸事。

在北面官系统中，还有大于越府，设大于越，如秦汉之三公，无职掌，不常置，位在百僚之上，非有大功德者不授，为辽代的尊官。因辽太祖以遥辇氏于越受禅，故此官不轻易授人，终辽之世，得于越重任者，只有耶律曷鲁、屋质、仁先三人，谓之“三于越”。

夷离毕院，设夷离毕、左、右夷离毕、知左、右夷离毕事等官，掌刑狱。

大林牙院，设北面都林牙、北面林牙承旨、北面林牙、左、右林牙等官，掌文翰之事。

敌烈麻都司，设特烈麻都、总知朝廷礼仪、总礼仪事等官，掌礼仪诸事。

大惕隐司，太祖建国时首设此机构，置惕隐（亦称梯里已）、知惕隐司事、惕隐都监等官，掌皇族之政教。

辽国之先世，设有城郭、沟池、宫室等建置，惟以毡车为营，硬寨为宫，所以特别设置御帐官。对这类官员的选择，特别谨慎。《辽史·百官志一》说：

出於贵戚为侍卫，著帐为近侍，北南部族为护卫，武臣为宿卫，亲军为禁卫，百官番宿为宿直。奉宸以司供御，三班以肃会朝，硬寨以严晨夜。

从这段叙述可知辽统治者的御帐法制相当严密。北面御帐官今可考者，大概有如下几种：

侍卫司，设侍卫太师、太保、司徒、司空等官，掌御帐亲卫之事。

北护卫府，设北护卫太师、太保、司徒等官。掌北院护卫之事。皇太后宫另有左右护卫。

南护卫府，设官与北护卫府同，掌南院护卫之事。

奉宸司，设官未详，掌供奉宸御之事。

三班院，设左、右班都知、寄班都知等官，掌左、右，寄班之事。

宿卫司，设总宿卫事（亦称典宿卫事）、总知宿卫事、同掌宿卫事等官，专掌宿卫之事。

宿直司，设宿直详稳、都监、将军、小将军等官，掌轮直官员宿直之事。皇太后宫另有宿直官。

硬寨司，设硬寨太保一官，掌禁围枪寨、下铺、传铃之事。

皇太子惕隐司，设皇太子惕隐一官，掌皇太子宫帐之事。

#### 北面著帐官

著帐郎君院，犯罪家属所隶。设著帐郎君节度使，著帐郎君司徒等官。

## 北面皇族帐官

大内惕隐司，设大内惕隐、知大内惕隐事、大内惕隐都监等官，掌皇族四帐之政教。

大横帐常袞司，设横帐常袞（亦称横帐敞稳）、横帐太师、太保、司空、郎君、知事等官，掌太祖皇帝后九帐皇族事。

孟父族帐常袞司，掌蜀国王岩木房族之事。

仲父族帐常袞司，掌隋国王释鲁房族之事。

季父族帐常袞司，掌德祖皇帝三房族之事。

四帐都详稳司，设都详稳、都监、将军（本名敞史）、小将军等官。掌四帐军马之事。

舍利司，设舍利详稳、都监、将军、小将军诸官，处理皇帝日常之军政。

王子院，设王子太师、太保、司徒、司空诸官，掌王子各帐之事。

驸马都尉府，设驸马都尉，掌公主帐宅之事。

## 北面诸帐官

遥辇九帐大常袞司，设大常袞（亦称敞稳）、遥辇太师、太保、太尉、司徒、司空、侍中（又名世烛）等官，掌遥辇洼可汗、阻午可汗、胡刺可汗、苏可汗、鲜质可汗、昭古可汗、耶谿可汗、巴刺可汗、痕德堇可汗九世官分之事。

大国舅司，设乙室已国舅大翁帐常袞、乙室已国舅小翁帐常袞、拔里国舅少父帐常袞、国舅太师、太保、太尉、司徒、司空诸官，掌国舅乙室已、拔里二帐之事。

## 北面宫官

诸行宫都部署院，设诸行宫都部署、知行宫诸部署司事、诸行宫副部署、诸行宫判官诸官，总管契丹、汉人诸行宫事。

契丹行宫都部署司，设契丹行宫都部署、知契丹行宫都部署事、契丹行宫副部署、契丹行宫判官诸官，总管行在行军事及诸斡鲁朵之政令。

行宫诸部署司，设行宫都部署、行宫副部署、行宫部署判官，掌行在诸宫之政令。

## 北面部族官

### 大部族

该族职官如下：

某部大王（本名夷离堇）、某部左右宰相、某部太师、太保、太尉、司徒（本名惕隐）。

某部节度使司、设某部节度使、节度副使、节度判官。

某部族详稳司、设某部族详稳、都监、将军、小将军。

某石烈、设某石烈夷离堇、某石烈麻普（亦称马步，本名石烈达刺干）。

某弥里（弥里，乡也），设辛袞（本曰马特本）。

## 小部族

该族职官如下：

某部族司徒府，设某部族司徒、司空。

某部族节度使司、某部族详稳司、某石烈、某弥里等，官员设置与大部族相同。

## 北面军官

其中有：

天下兵马大元帅府，设天下兵马大元帅、副元帅。由太子、亲王总领军政。

大元帅府，设大元帅、副元帅，由大臣总军马之政。

都元帅府，设兵马都元帅、副元帅、同知元帅府事诸官，由大将总领军马之事。

东、西都省，分设东、西都省太师，掌军马之政。

大将军府，设大将军、上将军、将军、小将军。各统领所治军伍之政令。

辽朝的南面官制大抵沿袭唐制，后来又兼采宋制而略有变通。中央亦有三省、六部、台、寺、院、监、诸卫、东宫之官。只是中书省初名政事省，中书令为政事令，中书舍人为政事舍人。此外，特设汉人行宫都部署院及十二宫南面行宫都部署司，是汉人参加契丹本部组织的机构。地方官也仿唐宋之制，设节度、观察、防御、团练、统军、招讨等使，以及刺史、县令等官。因为是杂采几朝的制度，所以官号不免有些紊乱。如财赋官，上京置盐铁司，中京置度支司，东京置户部司，南京置三司，西京置计司，辽西、长春、平州各置钱帛司，山后置转运司。官称虽殊，但职掌则同。《武溪集·契丹官仪》说：“置使虽殊，其实各分方域，重其出纳也”。

北面官制与南面官制的区别，主要在于北面部落以下和南面州、县以下官属的不同。至于南北两班朝官，称号固然有异，其职掌则多相同。《辽史·百官志一》说：“北枢密视兵部，南枢密视吏部，北、南二王视户部，夷离毕视刑部，宣徽视工部，敌烈麻都视礼部”。这段引文中的南北是指衙门的方位，所以北枢密和南枢密又称为北衙和南衙。

南面官不全是汉人，契丹人做南面官的也不少，并且也穿戴汉人衣冠。辽朝选派契丹大臣分任南京留守和西京留守，对当地的汉官起监督作用。南京留守通常由皇弟或皇叔充任，镇抚幽燕二州，虽以备宋为名，实亦寓有预防汉官不测之意。可见，南北两套官制是通过一定环节联结起来，统一到中央。

此外，辽朝还酌情采用了渤海的旧制。例如，渤海设中台省，辽朝也设中台省；渤海分建五京，辽朝也分建五京。

辽代的地方官制，于五京设官。五京是：上京临潢府（在今内蒙古自治区巴林左旗），中京大定府（在今内蒙古自治区宁城县），东京辽阳府（在今辽宁省辽阳市），南京析津府（在今北京市），西京大同府（在今山西省大同市）。五京各设“宰相府”，各有左右相、左右平章政事等官。各有“留守司”、“都总管府”等机构。



辽代学习汉官制，也有节度使，分道设之。道下有州，州有州刺史，县有县令，均沿用唐宋之制。

辽的地方行政组织，还有一种“头（或作投）下军州”。这种州，都是由辽的宗室、外戚、大臣和所属部族首领中立有战功的人，以其所分得的或所俘获的人口设置的。大的州都修建城廓，被俘获的汉人和渤海人，大部分安置在适宜于农耕的地区，有技艺的则令其从事手工业。这些从事农耕的人，一方面要向头下军州的贵族交纳实物地租，另外还须向辽政府交纳课税。城市里的商税，除酒税交给辽政府外，其他均归头下军州的贵族所有。头下军州的官吏除节度使以外，都由各州的贵族委派。头下军州的户口（头下户），一面依附本主，一面依附辽政府。随着封建因素的增长，头下户逐渐演变为“二税户”，与农奴身分接近。从十世纪末期（辽圣宗时）以来，在辽的行政组织上，中央集权的趋势已日益加强，过去所建立的一些头下军州，或因其领主的后嗣断绝，或因其领主犯罪，已逐渐收归中央直接管辖，法制也更多地采用汉制。

辽国的部落编置，在耶律阿保机时期，按照当时部落的情况，编为二十部。但是这二十部并没有包括契丹部落的全部。因为在调整编排前后，把各契丹部落内几个最尊贵的部落、氏族抽出来，称为“内”部落，其地位比其他部要高得多。这几个“内”部族就是：遥辇氏九帐族，横帐三父房族，国舅帐拔里，乙室已族，国舅别部。到了耶律隆绪时期，把他们确定为“辽内四部族”。

圣宗耶律隆绪时期，又把契丹贵族统治下的非契丹族各个部落和人户加以调整，编成三十四部。编入这三十四部的非契丹部落，也并不是非契丹部落的全部。耶律隆绪的调整编排，对于太祖二十部中的契丹族部落并没有作什么变动；对于其中非契丹族的部落，也只是把“奚王府六部五帐分”这个被称为“大部”的单位划分成六个一般的部落。

耶律阿保机设置“二十部”以前，各契丹族和非契丹族部落的首领本来都称为“夷离堇”。他为了突出五院、六院、乙室三部的地位，于设置二十部时，特别保留五院部、六院部和乙室部首领的夷离堇称号，而把其他部的首领改称的令稳，以显示这三部是大部，其他各部是小部。到了耶律德光时期，会同元年（公元938年）五院部、六院部夷离堇改称大王，二年（公元939年）乙室部夷离堇也改称大王。到了耶律隆绪时期，除了三个大部以外的契丹族部落首领均改为节度使，非契丹族部落的首领也称为节度使了。这一措施不仅是名称上的划一，而且是在封建化道路上前进的一个反映。

#### 附：辽代官制简表

##### （一）辽北面官系中各主要部门的主要职官

部 门	官 名	备 注
大于越府	大于越	大于越府相当于南面官之“三公”，职位尊崇，不常置
宰相府： { 北宰相府 南宰相府	左、右宰相总知军国事知军国事设官同北宰相府	“宰相”之名正式官称始于辽。宰相府分为南北二府。北宰相府诸官，均在皇族中选任 南宰相府诸官均在外戚中选任(南宰相府同是北面官，不是南面官)
枢密院： { 北枢密院 南枢密院	枢密使等 枢密使等	枢密院亦分南北二院(南院与北面官相同) 北枢密院“掌兵机、武铨、群牧”，职权如兵部 南枢密院“掌文铨、部族、丁赋”，职权如吏部
大王院： { 北大王院 南大王院	北院大王知北院大王事，北院太师、太保、司徒、司空等设官同北大王院	大王院亦分南北两院 大王院“掌部族军民之政”，职权如户部
宣徽院： { 宣徽北院 宣徽南院	宣徽使等 同北院	宣徽院亦分南北两院 宣徽院“掌御前供应之事”， 职权如工部

夷离毕院	夷离毕，左、右夷离毕	夷离毕院掌刑狱，职权如刑部
敌烈麻都司	敌烈麻都	敌烈麻都司掌礼仪，职权如礼部
大惕隐司	惕隐	大惕隐司掌皇族之政教，职权如宗人府
大林牙院	北面都林牙等	大林牙院掌文翰之事，职权如翰林院
部族官	大王(原名夷离堇) 节度使 详稳 石烈	部落称“部”，氏族称“族”。契丹有四大部族：五院部、六院部、伊锡部、奚六部
诸军官	兵马统署司(诸路) 都统副都 统详稳司(诸军) 详稳	

(二) 辽南面官系中各主要部门的主要职官

部 门	官 名	备 注
三师	太师、太傅、太保	
三少	少师、少傅、少保	
三公	太尉、司徒、司空	
枢密院	枢密使等	
三 中 书 省	中书令、大丞相、左右丞相、同中书门下平章事、参知政事、中书侍郎等	

省	门下省	侍中、常侍、给事中、门下侍郎等	
	尚书省	尚书令、左右仆射、左右丞等	
六部	吏、户、礼、兵、刑、工	尚书、侍郎等	
御史台		御史大夫，中丞、侍郎等	
翰林院		翰林都林牙、南面林牙等	
各寺		卿、少卿等	各寺为：太常、崇禄、卫尉、宗正、太仆、大理、鸿胪、司农等寺
各监		监、少监等（国子监为祭酒、司业）	各监为：秘书、司天、国子、太府、少府、将作、都水等
三京宰相府		左、右相，左右平章政事	三京：东京辽阳府、中京大定府、南京析津府（即燕京）
五京留守府		留守	五京：除上述三京外，增加上京临潢府、西京大同府
州		节度使、副使、观察使、副使、团练使、副使、刺史、同知州事等	
县		县令、县丞、主簿、县尉	

### 第三节金代官制

金代初期官属的建立，大约是与女真部的产生同时出现的。《金史·百官志一》说：“金自景祖始建官属，统诸部以专征伐，巍然自为一国”。这种官属同后来官制有极大的区别。这些官属的名称，据《金史·百官志》所载：“其长官，皆称曰勃极烈，故太祖以都勃极烈嗣位，太宗以谙版勃极烈居守”。谙版，就是尊大的意思，清代沿用，译为“昂邦”。其次则有国论忽鲁勃极烈、左右国论勃极烈。国论意为尊贵，忽鲁意为总帅。一般的勃极烈则以国论、乙室、忽鲁、移赉、阿买、阿舍、吴迭等名号为等第。

勃极烈是女真语（亦译作勃堇），即后来满族的贝勒，同为部长之意。《三朝北盟会编》卷18引《神麓记》说：“随阔（绥可）……由是邻近，每有不平，皆诣所请，遂号孛堇，臣伏契丹。”《金史·礼志》说：“皇五代祖（昭祖）孛堇。”可见勃堇（勃极烈）职称在景祖前就已出现了，但无官府设置。景祖时，始建官府，这主要与接受辽所授“生女直部族节度使”官有关。所以《金史·世纪》说：“既为节度使，有官属，纪纲渐立矣”。

勃极烈（部长）和都勃极烈（诸部长）是由选举产生的。洪皓《松漠纪闻》说：始祖函普，“女直以其练事，后遂以首领让之”。《金史·石显传》载：“昭祖以条教约束诸部……众推景祖为诸部长”。女真社会组织的最大共同体为部，部的成员为“部人”，部内的首领为勃极烈或部长。景祖就是部人推选出来的诸部联盟的部长。后来，女真部落联盟首领已逐渐发展为由完颜部中一个家族内所承袭，而且是采取兄终弟及制。《北风扬沙录》：“（女真）臣属契丹二百余年，世袭节度使封号，兄弟相传，周而复始”。兄终弟及，实际上总是以父死子继作为补充形式的，绝对的兄终弟及是不存在的。依照女真制度，军事部落联盟首领，由同父兄弟依次传完后，再重新传给长兄之子，然后再依其兄弟相传下去。女真当时实行一夫多妻制，故有正室，次室之分。继嗣者只限于正室之子，而次室之子则无继嗣资格，他们只能做某部的勃极烈。随着军事部落联盟首领地位的提高，各部首领职位的逐渐官僚化及其权力的加强，在一些部之间及部内争长的现象也就不断发生了。

《金史·百官志》说：“又有国论勃极烈，或左右置，所谓国相也。”《三朝北盟会编》作“固论国相”，或“固论国相勃极烈”。“固论”，女真语有“国”的意思，固论应是女真语音译，“国相”为义译。国相地位很高，是军事部落联盟首领的辅佐，次于都勃极烈。肃宗（颇刺淑）在其父（景祖）兄（世祖）时号为国相。《金史·世纪》记载：“国相之称不知始于何时。初，雅达为国相。雅达者，桓，散达之父也。景祖以币马求之于雅达，而命肃宗为之”。国相的重要职责是“匡辅”，其制大约始于昭祖时期。当时还没有发展成由某个固定家族来世袭，景祖为把这个“尊位掌握在自己家族兄弟手中，始以币马从雅达手中求得。穆宗袭位后，念劬者是长兄不得立，乃命其子撒改为国相，从此国相一职便掌在撒改一族手中。据《金史·撒改传》载，撒改取得国相地位有两个重要条件，一是“以宗室近属，且长房，继肃宗为国相”；二是撒改为人，“敦厚多智，长于用人，家居纯俭，好稼穡”，“能驯服诸部，讼狱得其情”。撒改为国相时，曾与都勃极烈太祖分治诸部。这种分而为二的治理办法，实际等於二府制。

由上所述，可知国相是军事联盟首领的宰辅。这种制度到建国以后还保留，并进而与女真勃极烈制结合，构成皇帝以下中央统治机构的职称，即相

国勃极烈，这时，它的性质已发生了重大变化。

军事方面，据《金史·兵志》载：

金之初年，诸部之民无它徭役，壮者皆兵，平居则听以佃渔射猎，习为劳事，有警则下令部内，及遣使诣诸孛堇征兵，凡步骑之仗糗皆取备焉。其部长曰孛堇，行兵则称曰猛安·谋克，从其多寡以为号。猛安者，千夫之长也；谋克者，百夫之长也。谋克之副曰蒲里衍，士卒之副从曰阿里喜。

这种军事编制的猛安谋克，初始于古代出猎制度的生产组织，也就是说从氏族组织形式演化而来。《三朝北盟会编》卷3说：

其官名则以七曜、二十八宿为号，曰谙版勃极烈大官人、勃极烈官人。其职曰忒母万户、萌眼千方、毛毛可百人长、蒲里偃牌子头。勃极烈者，纠官也，犹中国言总管云。自五户勃极烈推而上之至万户勃极烈，皆自统兵，缓则射猎，急则出战。

在氏族社会时期，出猎也就是生产，阿骨打常说：“我国中最乐无如打围。其行军布阵，大概出此。”出猎时，壮年、老弱都参加。年壮者正兵，矮小的为阿里喜。《金史》附录《金国语解》说：“阿里喜，围猎也”，其组织按什伍进位编制：伍长（击柝的）、什长（执旗的）、谋克（百夫长）、猛安（千夫长）。猛安谋克最初是单纯的出猎组织，后来为平时射猎，战时作战的组织，最后为常设的军事组织。它再进一步变革，便成为军、政合一的地方组织了。

公元1115年，女真立国。阿骨打即帝位后，便以新兴奴隶主贵族集团为主组成一个领导核心。这个核心是以阿骨打家族兄弟为主，包括撒改、欢都两大系及其他宗室大臣所组成的。

阿骨打以其同母弟吴乞买为储嗣，贰于国政；同母弟杲（斜也）任要职，都统内外诸军事，异母弟阁母为将帅。并对以前的官僚机构进行了一些改革：

（一）把都勃堇、国相、勃堇改为中央统治的最高权力机构——勃极烈制。这种变革就是把氏族制时的古老贵族议事机构改造为新的统治机构。部落联盟的最高军事首领改称为皇帝，确定皇帝为全国最高的统治者。皇位继承没有采取嫡长子继承制，而是兄终弟及。收国元年（公元1115年）七月，正式把国相制与勃堇结合，确定中央统治机构的官职名称。以其弟吴乞买为谙班勃极烈，以国相撒改为国论勃极烈（九月又改为国论忽鲁勃极烈），辞不失为阿买勃极烈，弟斜也（杲）为国论昺勃极烈。九月，又任命阿离合懑为国论乙室勃极烈。天辅六年（公元1122年）正君臣之礼，以昺勃极烈斜也为忽鲁勃极烈，蒲家奴（昱）为昺勃极烈，宗翰为移赉勃极烈。太祖时，除阿舍勃极烈未设外，其他均以改革就绪。

（二）改猛安谋克为地方行政组织。猛安谋克原是一种军事组织，太祖嗣位为都勃极烈的第二年，“初命诸路以三百户为谋克，十谋克为猛安”，“一如郡县置吏之法。”把领兵的千夫长、百夫长变为受封的地方领地、领户之长，这是对旧民族制的一个重大改革。与此同时，猛安谋克已与地域性组织的村寨结合起来，最后以地缘代替了血缘的氏族组织。

金太宗以谙班勃极烈即帝位后，以杲（斜也）为谙班勃极烈。杲死后又以熙宗（完颜亶）为谙班勃极烈，宗磐为国论忽鲁勃极烈。新增国论左勃极

---

见《金史·太祖纪》。

见《金史·循吏传》。

烈，以宗干为之；国论右勃极烈，以宗翰为之。此外，诸勃极烈有的是沿袭太祖时旧制，有的是新增设，但任者死后往往不再补任。例如阿买勃极烈辞不失死后、蒲家奴死后，他们原来的职位不再选人补任。移赉勃极烈宗翰改任国论右勃极烈后，其原来职务便自然取消，不再另任他人。这种由繁到简的变化，既说明中央统治机构更加制度化；也说明中央的权力更加集中到少数人手中。

金朝进入原辽地区后，特别是占领汉人居住的燕云十六州后，已无法再用“本国制度”进行统治，因而沿袭了南面官僚制度，并建立起三省之制。

《金史·百官志》记载了太祖、太宗时政治制度变化的基本情况，反映了多种制度的矛盾和发展的特点。“汉官之制，自平州人不乐为猛安谋克之官，始置长吏以下。天辅七年（公元1123年），以左企弓行枢密院於广宁，尚踵辽南院之旧，天会四年（公元1126年），建尚书省，遂有三省之制”。金朝沿汉官制是从天辅六年（公元1122年）南侵燕云地区开始的，《金史·太祖纪》说，是年十一月，金向燕京进军时，太祖“诏谕燕京官民，王师所至，降者赦其罪，官皆仍旧”。《金史·兵志》载，天会二年（公元1124年），宗望定平州，停止在汉人居住地区实行猛安谋克，“但置长吏，以下皆从汉官之号”。三年（公元1125年），杲与宗干建议改革女真旧制，采取汉官制度。天会四年（公元1126年），仿唐宋制建尚书、中书、门下三省。六年（公元1128年），韩企先代刘彦宗为同中书门下平章事、知枢密院事，八年（公元1130年）升为尚书左仆射兼侍中。

《金史·赞》说，金从太祖入燕，“始用辽南北面官僚制度。这种制度至太宗时，经过改革才全面实行。金朝的北面官制主要是指女真“本国制度”，南面官制是指燕云地区的汉官制度，但政治的最高权力仍集中在女真手中。

金熙宗即帝位后，为了改变多种制度并存的情况，便废除女真勃极烈制，全面采用汉官制，设尚书、中书、门下三省。在皇帝之下设三师（太师、太傅、太保）、并领尚书省事。尚书省设尚书令；尚书令只管大事，其位最尊。尚书令下设左右丞相各1人，平章政事2人，皆从一品，为宰相，辅助天子，平章万机。左右丞各1人，正二品，参知政事2人，从二品，相当于副相，为执政官，佐治省事。侍中、中书令皆在丞相之下，为兼职，即以左丞相兼侍中（门下省），右丞相兼中书令（中书省）。三省之制始置于天会四年，当时称丞相为仆射，熙宗始改仆射为丞相。李心传《朝野杂记》载，宋乾道中（公元1165—1173年），议改仆射为丞相。时虞允文说：“金人详定官制，已改左右仆射为左右丞相”。这就是指熙宗时的官制改革。这是对金朝中央机构的一次全面改革。

天会十五年（公元1137年）十一月，熙宗下诏废齐，在汴京设行台尚书省，以宗弼领行台尚书省事。原齐宰相张孝纯为权行台左丞相，萧保寿奴为右丞相，温敦师中为左丞，张通古为右丞。可见这个机构的主要官员是由原宋人，契丹人，燕人及女真人联合组成的。汴京行台尚书省在地方的统治，基本贯彻以汉人治汉人的施政原则。天眷元年（公元1138年）九月，又改燕京枢密院为行台尚书省。行台尚书省在中央尚书省的统一领导下管理该地区，但仍保持一定地域的特殊性。

《金史·百官志》说：“至熙宗颁新官制及换官格，除拜内外官，始定勋封食邑入衔，而后其制定。然大率皆循辽、宋之旧”。换官，就是将原来女真和辽、宋旧官职，依照新定的官制统一换授。先依新官制及换受法，除

拜内外官员，再按照功勋等第授予不同的封爵，勋级，食邑。天眷元年十月，又正式制定了封国制度。

熙宗又在中央设置监察机构——御史台。《金史·百官志》说，设御史大夫，从二品“掌纠察朝仪，弹劾官邪，勘鞫官府公事。凡内外刑狱所属理断不当，有陈诉者付台治之”。御史中丞是副职。侍御史，“掌奏事，判台事”，殿中侍御史，“每遇朝对立於龙墀之下，专劾朝者仪矩，凡百僚假告事具奏目进呈”。监察御史，“掌纠察内外非违，刷磨诸司察帐，并监祭祀及出使之事”。辽时南面官制中未设殿中侍御史和监察御史，金把台院、殿院、察院合属御史台，基本承袭唐、宋之制。

六部设置也沿唐，宋旧制，各部有尚书，侍郎、郎中，员外郎等官。

中央军事机构，仍为都元帅府。

地方沿辽、宋旧制，设路、府、州、县四级。各路设兵马都总管统领军兵，路治所在的府称总管府。兵马都总管兼任总管府的府尹。各州刺史、节度使统领军兵，兼管政事。路、府、州、军的军事、行政实由各路官统一管理，这是保持女真军政一体的特点。县一级官府不专设军兵，县令只管民政。女真族所在各地仍继置猛安谋克，猛安相当于州，谋克相当于县，与地方州、县自成两个系统。

海陵王完颜亮继熙宗即皇帝位后，进一步改革女真和金朝的政治机构。他所采取的各项改革措施是熙宗时期的继续和发展。其措施如下：

第一，天德二年（公元1150年）十二月，海陵王下令废除行台尚书省的设置，把一切政令统归于朝廷。

第二，正隆元年（公元1156年），废除中书门下二省，只保留尚书省。尚书省设尚书令，为全国最高行政长官。并废除平章政事一职，左右丞相，参知政事仍旧设置。尚书省之下官司设有院、台、府、司、寺、监、局、署、所。这样，尚书省便成为皇帝控制下的唯一最高权力机构。这个改革比较严密，所以终金之世，没有再变动。《金史·百官志》说，海陵王这一改革，使得百官“职有定位，员有常数，纪纲明，庶务举，是以终金之世，守而不敢变焉”。可见金代官制是以正隆年间官制为基础的。

第三，天德三年（公元1151年），废除都元帅府，改革枢密院，由朝廷直接任命枢密使和枢密副使主管军事，但枢密院仍受尚书省节制。据《金史·兵志》说，在改元帅府为枢密院时“罢万户之官”。

第四，继熙宗天眷三年（公元1140年）“罢辽东汉人，渤海猛安谋克承袭之制”后，进一步把辽东猛安谋克划归州县管辖。

世宗即位后，基本上承袭熙宗，海陵时的改制，只是略加修订。大定二年（公元1162年），世宗命吏部侍郎石琚“详定新制度”，“琚自员外郎至尚书，未赏去吏部，且十年。典选久，凡宋、齐换授官格，南北通铨法，能倮指而次第之，当时号为详明”。世宗时新定的官制，以尚书令，左右丞相和平章政事为宰相，左右丞，参知政事为执政官。平章政事乃熙宗时设，海陵时废置，世宗时再增设二人。宰相的增员是为了便于更多官吏参预政事。

章宗时，官僚机构更进一步完备。《金史·百官志一》载：

泰和四年（公元1204年），定考课法，准唐令，作四善，十七最之制……凡县令以下，三最以上有四善或三善者为上，升一等；三最以上有二善者为

中，减两资历；三最以上有一善为下，减一资历。节度判官，防御判官，军判以下，一最而有四善或三善为上，减一资历；一最而有二善为中，升为榜首；一最而有一善为下，陞本等首。

章宗所规定的考课内容和分等办法，与唐代基本相同。泰和六年（公元 1206 年）置递铺，其制规定，该军马路十里一铺，铺设四人，其中铺头 1 人，铺兵 3 人，以所辖军、射、粮，军内差充，腰铃日行三百里。凡元帅府，六部文移，以敕递、省递牌子，入铺转送。同年置陕西路宣抚司，节制陕西右监军、右都监兵马从事。八年改称陕西安抚司，并增置山东东西、大名、河北东西、河东南北、辽东、咸平、隆安、上京、肇州、北京等十处安抚司。每司设安抚使 1 人，从一品，副使 1 人，正三品。永安四年（公元 1199 年）设审官院，置知院 1 人，从三品。掌奏驳、除授失当事。此外，内侍寄禄军、军器监、甲坊署，提举圉牧所，提刑司（后改按察司）等机构，均章宗时设置。官僚机构的增多，势必造成官吏员额的增多。据泰和七年（公元 1207 年）的统计，在职官员四万七千余人，比世宗时增多三倍。

总之，金代的官制是缺乏系统性的，往往随事置官。故有旁见侧出之弊。例如宗正寺升为大睦亲府，而於各处置司，既属中央性质，也属地方性质；司农司置大司农，又置卿及少卿，而各地方又有置行司农司的；又如掌近卫的官，有的属於卫尉司，有的属於刑部的各官提举；再如惠民司掌汤药而隶属礼部；武库署属於殿前都点检司，而军器库又隶属军器监。这些都可以看出其制度之混乱。

地方官制就更加复杂。例如转运使本掌钱谷，提刑使本掌刑狱，而又把提刑使改为按察使，有时兼转运使，有时兼安抚使，有时兼劝农使。这样，就看不出钱谷、刑狱、民政、监察之权有什么明确的界限。又如地方的军政长官，则以诸京留守司留守带本府尹兼本路兵马都总管为第一级，诸府尹兼都总管为第二级，诸府尹不兼总管为第三级。而节度州、观察州、防御州、刺史州则仍旧设置节度使，观察使，防御使，刺史。这是唐、宋两重制度的混合。再如府州的僚属，诸京有警巡院使，诸府及节度州有录事司录事、防御，刺史州有司候司司候。这些设置是前代所无的。而唐宋府、州的幕职官也依然存在。

至于金代地方官职性质的区别，我们可以概括为以下几个名称：京府尹牧、留守、知州、县令、详稳、群牧（这两个是用女真语官名）为长官，同知、签院、副使、少尹、通判、丞为佐贰官，判官、推官、掌书记、主簿、县尉为幕职官。兵马司为军职官。警巡、市令、录事、司候、诸参军、知律、勘事、勘判为釐务官。主管仓库院务者为监当官。知事孔目以下行文书者为吏。

金代的铨选有一些特定的名称，必须特加说明；凡外任循资官谓之常调，选为朝官的谓之随朝，以廉察而升者谓之廉升。授东北沿边州郡而升者谓之边升。

#### 附：金代官制简表

##### （一）金代中央各主要部门的主要职官



部 门	官 名	品 级	备 注
三师	太师、太傅、太保	正一品	
三公	太尉、司徒、司空	正一品	
尚书省	尚书令	正一品	金代不设中书、门下二省
	左右丞相	从一品	
	平章政事	从一品	
	左右丞	正二品	
	参知政事	从二品	
	左右司郎中	正五品	
	员外郎	正六品	
六部	尚书	正三品	金代六部为：吏、户、礼、兵、刑、工
	侍郎	正四品	
	郎中	从五品	
	员外郎	从六品	
都元帅府	都元帅	从一品	都元帅府于金章宗泰和八年（公元 1208 年）改为“枢密院”
	左右副元帅	正二品	
	左右监军	正三品	

大宗正府	判大宗正事	从一品	
御史台	御史大夫	从二品	
	御史中丞	从三品	
国子监	祭酒	正四品	
	司业	正五品	
谏院	左、右谏议大夫	正四品	
	左、右司谏		
诸监寺	（略）		

（二）金代地方各主要部门的主要职官

部 门	官 名	品 级	备 注
大 兴 府 (京 都)	府 尹	正 三 品	
五 京 留 守 司	留 守	正 三 品	金代五京为：上京会宁府、东京辽阳府、北京大定府、西京大同府、中京大兴府。留守带本府府尹兼本府兵马都总管。
路	转运使等		金于诸路设“转运司”、“按察司”
府	府 尹	正 三 品	
	同 知	正 四 品	
	少 尹	正 五 品	
	府 判	从 六 品	
	推 官	正 七 品	
州	刺 史		
	同 知		
	判 官		
县	县 令	从 六 品 至	金代县分为：赤县（大兴、宛平）、京县（在京倚郭者）、副县（二万五千户以上）又名“次赤县”、次副县（二万户以上）、上县（万户以上）、中县（三千户以上）、下县（不足三千户者）
	县 丞	正 八 品 至	
	主 簿	正 九 品	
	县 尉	正 八 品 至 正 九 品	

## 第十三章 元朝

### 第一节 元代的政治概况

在宋金对峙时期，蒙古各部落随着畜牧生产的发展，已出现了私有财产，开始由氏族社会进入奴隶社会的变革过程。蒙古孛儿只斤部落的贵族铁木真，就是在这个变革过程中出现的杰出人物。公元1206年，铁木真在斡难河召开各部落首领会议，创立了蒙古帝国，结束了蒙古长期分裂的局面，并被尊为成吉思汗。成吉思汗在蒙古地区建立分封制度，设置卫军，颁布“大扎撒”法典，并任命“札鲁忽赤”（即断事官）。这些政治、军事上的措施，巩固了蒙古内部的统一。这时以成吉思汗为首的蒙古贵族很快就侵入长城以南地区。公元1234年，成吉思汗的儿子窝阔台灭了金国，占据了黄河流域。公元1271年，成吉思汗的孙子忽必烈（元世祖）取《易经》乾元之义，改国号为大元。公元1279年灭南宋，统一了全中国，结束了三百多年来国内几个政权并立的局面。元朝的统一，是用暴力手段实现的。在统一过程中，元朝的军队屠杀、掠夺，使各族劳动人民遭受了巨大的苦难。在统一以后，元朝统治者又不断加强封建国家机器，对各族人民进行残酷的剥削和压迫。

蒙古族进入中原之初，正处在奴隶制的发展阶段，掠夺财富是他们从事战争的主要目的。从金银，牲畜到人民，都是掠夺的对象。凡蒙古军队经过的地方，社会生产普遍遭到很大的破坏，人口急遽下降，土地荒芜。蒙古统治集团很快就面临着对中原农业地区如何进行统治的尖锐问题。成吉思汗、窝阔台汗等从实践中逐渐认识到，无限制掠夺的结果，连军队本身的供给都会发生困难；对居民的压迫，残杀，便会引起他们的强烈反抗。因此，成吉思汗时就已发布了“耕田者出纳地税，买卖者出纳商税”，以及禁止随便残踏田禾等法令。窝阔台汗时，便按照中原旧有的制度设置了若干行政机构，对赋税机构进行了若干规定，他还采取了某些兴修水利、调拨耕牛农具、奖励经营农业等措施。这些措施，当时称为“汉法”。

蒙哥汗即帝位后，任命忽必烈管理“漠南汉地军国庶事”。忽必烈把自己的营帐从漠北移到桓（内蒙多伦）、抚（内蒙兴和）之间，大事招徕汉族地主士大夫。蒙哥汗在四川战死后，忽必烈即位，立即建元中统，并设置中书省等机构，用以表示采用“汉法”，实行改革的决心。当时蒙古统治集团中以“西北藩王”为首的保守势力，认为忽必烈“遵用汉法”，就是违反“本朝旧俗”，专门派遣使者前来责问。随后发生了乃颜（成吉思汗异母弟别里古台的后裔）和海都（窝阔台之孙）叛乱事件，规模很大，连续数十年，这是蒙古统治集团内部要求革新和守旧两股政治势力之间的斗争。最后忽必烈取得了胜利。

在忽必烈即位以前，蒙古的政权机构十分混乱，“随事创立，未有定制。”

除了出征及汗位的继承等军国大事由最高统治者及忽里勒台大会决定外，一般日常行政事务，均由札鲁忽赤和必阁赤（秘书）等处理。耶律楚材（契丹贵族的后裔，在金朝曾任官职。蒙古军攻占燕京后，归附成吉思汗，得到重用）就是一个专管汉字文书的必阁赤。大汗派往燕京管理中原事务的代表称为也可札鲁忽赤（大断事官）。蒙古统治者对于那些投降的金朝官僚，一般

---

见《国朝文类》卷40：《经世大典序录·官制》。

是“因其旧而授官”。以土地人民来归附的，就封为当地的守令，子孙世袭，并可以自行选用部属，操一方生杀予夺之大权。但是，蒙古统治者也同时派遣达鲁花赤（镇守官）加以监督。此外，每个蒙古族都得到一定的地区和若干数量的人民作为食邑，和辽代一样称为“投下”。投下可以在食邑内自行设官，处理各种事务。在军队编制方面，蒙古军按十进制组织，军官世代相袭。归附的汉族军阀也按兵力大小，分别授以万户、千户等官职，子孙相继。忽必烈即位后，才沿袭宋、金旧制，建立了比较完整的官僚机构。经忽必烈整顿后的元朝政府，机构十分庞大。内外官员总数达 26,000 余人。在有品级的 22,000 余名官员中，蒙古人、色目人占 6,000 余名，汉人占 15,000 余名。这个数字说明，元朝政府是以蒙古贵族为主，联合汉族以及其他各族上层分子对各族劳动人民进行专政的国家。

元代的法制也有别於前代。蒙古统治者进入中原以后，一直没有颁布过正式的法律。官吏断理狱讼，有的沿用金代的“泰和律”，有的援用“蒙古祖宗家法”。到忽必烈时，禁用泰和律。他曾几度准备制订新律，但均未成功，只是将统治者历来的“敕旨条令，杂采类编”，辑成《至元新格》一书。忽必烈以后的元朝历代统治者先后颁行的《大元通制》，《至正条格》等，都是将“敕旨条令”汇编而成的。所以当时有人说：“今天下所奉以行者，有例可援，无法可守”，“遇事有难决，则捡寻旧例；或中无所载，在旋行议拟”。“旧例”或“议拟”所依据的，主要仍是宋、金旧律和“蒙古祖宗家法”。

为了维护庞大的国家机器，忽必烈对赋税制度也作了明确的规定。元代的赋税主要包括税粮和科差两大类。南方和北方有很大不同。北方主要将成吉思汗、窝阔台汗各种临时规定加以统一。税粮分丁税、地税，按不同户分别征收。官吏、商贾和一般民户纳丁税，每丁粟 2 石；工匠、僧、道、儒等纳地税，每亩 3 升至 5 升不等；军、站户土地在四顷以内不纳税。纳丁税者不纳地税，纳地税者不纳丁税。科差分为三种：一是丝科，每 10 户纳丝 14 斤，10 斤归政府，4 斤归投下；二是包银，按户征收，每户钞 4 两；还有一种是俸钞，忽必烈以前的官吏都有俸禄，到哪里作官就向当地百姓要“撒花”（礼物）。忽必烈即位后才规定俸禄制度，但都分摊到百姓头上，每户纳钞 1 两。南方税粮则基本上沿袭南宋的制度，按地亩分等征收，分为夏、秋两税。夏税征收木棉、布、绢、丝绵等物，可以折钞；秋税主要征米。南方的科差主要是物产，每户纳中统钞五钱，作为对各“投下”赏赐之用。科差无论南北，主要是由民户负担的。军、匠、站、释、道、儒等户，或因担负其他义务、或享有免役特权，都不用交纳。各类科差名义上是根据各户贫富高下“品等均科”的。也就是说，国家规定的数额是个平均数，摊派时按户等不同，富户多出，贫户少出。实际施行时，官吏地主上下其手，富户总是把自己应负担的数额转嫁到贫民下户头上。

除赋税之外，还有杂泛、差役。差役主要名目有坊正、里正、主首、库子等，办法是按户等征发，“验力挨次，周而复始”。对于豪强地主来说，充当差役为他们提供了把持地方的机会；而一些贫弱户则常被派遣充当需要赔偿的苦差，以致倾家荡产。杂泛就是力役，如筑城、浚河、运输等，都是很辛苦的。名义上按户等或田亩（税粮）摊派，实际上主要落在劳动人民身

上。

在忽必烈统治期间，也注意吸收了历代封建统治的经验。他对孔、孟之道有较深刻的认识，曾积极提倡尊孔。他给儒户以免役的特权，在中央设立国子监，教授蒙古贵族子弟，后来又吸取各族官僚地主子弟入学。在各路、府、州、县也都分别成立儒学。他还下令把《资治通鉴》、《贞观政要》、《帝范》、《大学衍义》等全译或节译成蒙文，供蒙古贵族学习。与此同时，元统治者在政府中还设置了专门管理各种宗教的机构，如宣政院管佛教，集贤院管道教等。各种宗教在政治上经济上都有一定影响，但以佛教为最盛，道教次之，以宗教迷信作为统治工具。

忽必烈为了加强其统治势力，肆意制造民族隔阂，挑动民族矛盾。他把全国人民分为四等，即蒙古人、色目人、汉人、南人。汉人包括原在金统治下的汉族以及高丽，女真，渤海，契丹等族，四川的居民也被列入汉人范围。南人则指除四川外南宋统治下的各族人民。元统治者反复重申：“教各色人户各依本俗行者”，甚至禁止学习其他民族语言文字和采取其他民族的风俗习惯；同时，又使蒙古人、色目人享有各种特权，汉人、南人则受种种歧视。蒙古人、色目人殴打汉人、南人时，不得还手。汉人、南人不得持有兵器，不许聚众围猎，不许学习武艺。四种人政治待遇也有种种不同，元朝政府实行这两方面措施，其用意都在于制造民族分裂，从而达到分而治之的目的。

元代官僚机构贪污腐化之风极盛。刘敏中曾揭露说：“居官为吏者惟知贿赂，关节可以进身，险佞刻薄可以得名”。尤其是在伯颜执政期间，公然卖官，贿赂公行。至正五年（公元1345年），元顺帝下诏说：“声教未洽，风俗未淳，吏弊未祛，民瘼滋甚”。依照“先朝成宪”，派出各路宣抚使，体察各地官吏，有罪者四品以上停职，五品以下就便处决。但是，各路宣抚使到达巡行之地，并未履行职责。甚而借机勒索，人民又增加了一重灾祸。江西福建路宣抚使去后，当地人民作歌说：“奉使来时惊天动地，奉使去时乌天黑地，官吏都欢天喜地，百姓却啼天哭地”。人民指责宣抚使“赃吏贪婪而不问，良民涂炭而罔知”。上下贪污成风，宣抚使也是贪官，当然无法过问了。当时很多地方官既不识字，又无办事能力，只懂得想尽办法向老百姓要钱。叶子奇揭露说：元朝末年，官贪吏污，向人讨钱，各有名目。属官始参曰“拜见钱”，无事白要曰“撒花钱”（人事钱），逢节曰“追节钱”，生辰曰“生日钱”，管事而索曰“常例钱”，送迎曰“人情钱”，勾追曰“赉发钱”，论诉曰“公事钱”。每个司、县官周围都有几十人甚至上百人跟着，这些人连同他们的家属，穿的吃的都摊在百姓身上。元成宗大德七年（公元1303年），“遣奉使宣抚循行各道”，处理赃污官吏18,473人，冤狱5,000余件。没有处理的还不知有多少！

元朝在江南各地，委派蒙古、色目官员会进行统治。这些官员只知贪求财富，不知江南民情，因而往往被南人富豪所操纵。《元典章·刑部十九》记载大德十一年（公元1307年）杭州路呈文说：

把持官府之人，处处有之。其把持者，杭州为最。每遇官员到任，百计钻刺，或求其亲识引荐，或略其左右吹嘘，既得进具，即中其奸。始以口味相遗，继以追贺馈送。窥其所好，渐以苞苴。爱声音者献以美妇，贪财利者

---

见《中庵集》卷15：《九事》。

见《草木子·杂俎篇》。

贿之玉帛，好奇异者与之玩器。日渐一日，交结已深，不问其贤不肖，序齿为兄弟……贪官污吏，吞其钓饵，唯命是听，欲行则行，欲止则止。

另一个公文说：

富豪兼并之家，威福自专，豪强难制，侮弄省官，有同儿戏。

蒙古、色目官员办理公务，自征榷海运至钱谷簿书，都须依靠汉人司吏。而这些司吏又多与当地地主相交结，或者即是土豪之家，买嘱承充。上下交通，表里为奸。路府州县，各级官府大都为当地富豪所把持。

江南大地主既得以操纵官府，便可以肆无忌惮地扩大土地占有。田多的地主，每年收租至二、三十万石，佃户多至二、三千户。各地的田地绝大部分集中在少数人手中。富豪地主，独据一方，确是“无爵邑而有封君之贵，无印节而有官府之权”。

元统治阶级内部各派系为了争夺权力，经常发生矛盾冲突。蒙古、色目贵族官僚与汉族地主之间，北方汉族地主与南方汉族地主之间，蒙古贵族各支系之间，都处于不断的勾心斗角之中。特别是蒙古贵族各支系之间，为了攫取最高统治权，不时爆发宫廷政变。从武宗海山（1308—1311年）起，到顺帝即位止，20余年间，换了8个皇帝；发生重大政变3次，皇帝被杀者2人。泰定帝死时（公元1328年），一派贵族在上都拥立泰定帝之子；另一派贵族在大都拥立文宗图帖睦尔，双方展开了大规模的武装冲突，战火遍及黄河两岸，使人民生命财产遭受到严重损失。皇帝接连更迭，政局长期动荡，因而贪官污吏更为嚣张，人民所受剥削压迫日益加深。

“天高皇帝远，民少相公多；一日三遍打，不反待如何！”这就是广大人民对元朝政权的回答。在号称“全盛”的忽必烈统治时期，各族人民的反抗斗争就没有停止过，在元朝统一全国后仅70年，就爆发了席卷全国的阶级斗争风暴。庞大而不可一世的大元皇朝，终于在农民战争的烈火中化为灰烬。

## 第二节 蒙古汗国的官制

元朝建国以后，蒙古原有的斡（wo音卧）耳朵宫帐制、怯薛制以及投下封邑制等都继续保存。这里先将这几个制度作一介绍。

（一）斡耳朵宫帐制。斡耳朵宫制是成吉思汗时建置的，设大斡耳朵及第二、第三、第四等斡耳朵。据说成吉思汗有妻妾近五百人。四斡耳朵分别由成吉思汗的正妻孛儿帖、次妻忽兰（蔑儿乞部长女）、也遂及妹也速干（塔塔儿部女）等管领，其余妾妃统属于四大斡耳朵。大汗的私人财富，分属四斡耳朵。大汗死后，由四斡耳朵分别继承。《元史·后妃表序》说：“然其居则有四（原作曰，误）斡耳朵之分；没，复有继承守宫之法。”

忽必烈建立元朝以后，在大都城內修筑宫阙，但仍保留斡耳朵的名称，并且沿袭成吉思汗旧制，也设四斡耳朵，分别属于帖古伦大皇后（早卒，守大斡耳朵），察必皇后及妹南必后（第二斡耳朵），塔刺海后（第三斡耳朵）和伯要兀真后（第四斡耳朵）。各斡耳朵都有自己的封邑。元朝每年还以“岁赐”的名义，给予各斡耳朵的继承者以大批财富。成宗以后，诸帝的后妃都另设专门机构，主管斡耳朵属下的户口、钱粮、营缮等事。如长庆寺（掌成宗斡耳朵），长秋寺（掌武宗斡耳朵），延徽寺（掌宁宗斡耳朵）等。

(二) 怯薛制。怯(qie 音切)薛原是斡耳朵的宿卫亲军,来源很早,当成吉思汗被推为蒙古部落的合罕时,就建立了自己的怯薛组织,并选拔一批亲信,命他们分别管理营帐内的各种事务。据《元朝秘史》卷3所载,有管理家内人口的,管理饮膳的,管牧马的,管牧羊的,管修造车辆的等等执事人员。成吉思汗做了全蒙古大汗以后,又重新宣布各种执事官的职责和分工,而所有执事官都是由怯薛担任的。《元史·兵志二》宿卫条载:

怯薛者,犹言番直宿卫也。凡宿卫,每三日而一更……其它预怯薛之职而居禁近者,分冠服,弓矢,食饮,文史、车马、庐帐、府库、医药、卜祝之事,悉世守之。虽以才能受任,使服官政,贵盛之极,然一日归至内庭,则执其事如故。至于子孙无改,非甚亲信,不得预也。其怯薛执事之名:则主弓矢、鹰隼之事者,曰火儿赤、昔宝赤、怯憐赤:书写圣旨,曰札里赤;为天子主文书者,曰必阁(d&音都)赤;亲烹饪以奉上饮食者,曰博尔赤;侍上带刀及弓矢者,曰云都赤、阔端赤;司阍(h&n 音昏)者,曰八刺哈赤;掌酒者,曰答刺赤;典车马者,曰兀刺赤、莫伦赤;掌内府尚供衣服者,曰速古儿赤;牧骆驼者,曰帖麦赤;牧羊者,曰火你赤;捕盗者,曰忽刺罕赤;奏乐者,曰虎儿赤……。其名类盖不一,然皆天子左右服劳侍从执事之人。其分番更直,亦如四怯薛之制。而领于怯薛之长。以《兵志》所载的怯薛执事官和《元朝秘史》所载的相比较,可看出其中大部分职务是相同的,只不过《兵志》所载的分工更为细致而已。但也有几种是《秘史》所未提到的,如文史,医药,卜祝等官。这几种执事官大约是后来增设的。

(三) 蒙古前期的断事官。断事官,蒙古语叫做札鲁忽赤,是蒙古国家最早设置的政务官,在前期政府中有着重要的地位。《元史·百官志一》载:元太祖起自朔土。统有其众,部落野处,非有城郭之制;国俗淳厚,非有庶事之繁。惟以万户统军旅,以断事官治政刑,任用者不过一二亲贵重臣耳。

可见断事官的最主要职务是执行国家的法律,惩罚一切敢于违犯统治秩序的人,对维护统治阶级的利益有着重要作用,因此他能成为与万户并列的重要官职。最初阶段,他的管辖范围是相当广泛的,不限于掌管刑狱。蒙古建国以后,首任大断事官是失吉·忽秃忽。《元朝秘史》卷8记载成吉思汗曾这样交代他:

如有盗贼诈伪的事,你惩戒着,可杀的杀,可罚的罚。百姓每分家财的事,你科断着。凡断了的事,可写在青册上,已后不许诸人更改。

《元史·百官志三》大宗正府条下说:“国初未有官制,首置断事官曰札鲁忽赤,会决庶务。”按“会决庶务”这四个字,通常是用来形容丞相职务的,所包含的内容很广泛。

不仅中央有断事官,凡是有分地的诸王、功臣,也都有自己的断事官,以治理人民。《元史·博罗欢传》称:“时诸侯王及十功臣各有断事官,博罗欢年十六,为本部断事官。”宪宗未即位以前,任用断事官忙哥撒儿,“使治藩邸之分民。间出游猎则长其军事,动如纪律。虽太后及诸嫔御小有过失,知无不言,以故邸中人咸敬惮之”。从这段材料看出,忙哥撒儿既治藩邸之分民,又兼军事长官,并负有监察之责。

断事官的权力很大,操专杀之权,如忙哥撒儿在宪宗即位以后,即从藩

邸之断事官升任为朝廷大断事官。《元史·忙哥撒儿传》称：“帝（宪宗）以奉法不阿，委任益专，有当刑者，辄以法刑之，乃入奏，帝无不报可。”忙哥撒儿有这么大的权力，不仅由于他特受宪宗的宠信，也因为断事官本身就拥有专生杀之权。正由于大断事官地位很高，权力很大，所以后人往往以宰相视之。《元史·百官志一》在中书省断事官下面有这样的记载：“断事官，秩三品，掌刑政之属，国初赏以相臣任之，其名甚重”。虽然蒙古前期并没有正式设立过丞相，但这种说法，正反映了断事官在前期政府中的重要地位。

忽必烈改订官制以后，中书省成为最高的行政中心，原有的断事官机构则改成大宗正府，这时断事官的品秩虽然不低，但实权已大为削减。《元史·百官志三》说：

大宗正府，秩从一品。国初未有官制，首置断事官，曰札鲁忽赤，会决庶务。凡诸王驸马投下蒙古、色目人等，应犯一切公事，及汉人奸盗诈伪、蛊毒厌魅，诱掠逃驱，轻重罪囚，及边远出征官吏，每岁从驾分司上都存留住冬诸事，悉掌之。至元二年（公元1266年），置十员。三年（公元1267年）置八员。九年（公元1273年）降从一品银印，止理蒙古公事。

这里所说的“会决庶务”是指过去大断事官的职掌，“凡诸王驸马投下蒙古、色目人等，应犯一切公事，及汉人奸盗诈伪蛊毒厌魅，诱掠逃驱、轻重罪囚”等，才是指大宗正府的职掌。可见大断事官的职权，已从掌管全国的刑政，缩小到只管诸王驸马分地内的词讼。至于分地及上都、大都以外之路、府、州、县的刑狱，则划归中书省所属的刑部处理了。

（四）成吉思汗时的必阁赤。必阁赤，或译作必彻彻，彭大雅《黑鞑事略》载：“必彻彻者，汉语令史也，使之主行文书耳”。必阁赤由于为天子掌管文书，因而得以参预国家机务，其地位日益重要，最后发展为早期的中书省。《元史·也先不花传》载：

也先不花，蒙古怯烈氏，祖曰昔刺斡忽勒……后兄弟四人皆率部属来归，太祖以旧好，遇之特异他族，命为必阁赤长，朝会燕飧，使居上列。

既名为必阁赤长，可见其下还有若干必阁赤。在朝会燕飧之时，“使居上列”，可见其地位之尊崇。

当时不仅大汗设有必阁赤，诸王也大多有自己的必阁赤。从当时必阁赤的民族成分看，除昔刺斡忽勒是蒙古人外，其他几乎都是外族人，有的是外国归附的贵族。《元史·粘合重山传》说：

粘合重山，金源贵族也，国初为质子。知金将亡，遂委质焉。太祖赐畜马四百匹，使为宿卫官必阁赤。粘金重山在太宗时为中书省长官之一，据《黑鞑事略》说，他的职务乃是与耶律楚材“共理汉事”，可推知他在太祖时担任的必阁赤可能是掌管汉文文书的。因为蒙古汗国初期所行的文书是用畏兀文和汉文写的。他既然能理汉事，便可证他在必阁赤任内是掌汉文文书的。

蒙古统治者之所以采用文书，主要是为了对已归附蒙古的西夏、畏兀儿等发布命令及与全国交涉往来之用。有了文书，自然要有主管文书的人，因而设立了必阁赤，并且吸收了许多外族人担任此职。可见，必阁赤的出现，乃是蒙古向外扩充，征服了一批先进民族的初步结果。

（五）蒙古前期的中书省。中书省设于太宗三年（公元1231年），《圣武亲征录》载：

辛卯……八月二十四日，上至西京，执事之人各执各位，兀都撒罕中书令、粘合重山右丞相、镇海左丞相。《元史·太宗纪》也说：



三年辛卯秋八月，幸云中，始立中书省，改侍从官名，以耶律楚材为中书令，粘合重山为左丞相，镇海为右丞相。

从最早被任为中书省长官的耶律楚材和粘合重山两人看，在中书省设立以前的职务都是必阁赤，可见中书省是在必阁赤的基础上发展起来的。《元史·粘合重山传》更明确地说：

太祖……使为宿卫官必阁赤……立中书省，以重山有积勋，授左丞相。

所以中书省的职权与必阁赤差不多，不过是掌文书及宣布政令而已。后来，中书省逐渐从执事官中分化出来，成为独立的政务机构，除管理汉文书之外，又承担了征收赋税的新任务。

（六）燕京行尚书省。燕京行省之称，由来已久，从燕京被攻占以后，蒙古大汗即以石抹明安父子世守其地。《元史·石抹明安传》载：

中都既下（公元1215年），加太傅邵国公，兼管蒙古汉军兵马都元帅，丙子（公元1216年）以疾卒于燕城……子二人，长咸得不，袭职为燕京行省，次忽笃华，太宗时为金紫光禄大夫、燕京等处行尚书省事，兼蒙古汉军兵马都元帅。

石抹明，辽人，原为金将，公元1212年降于蒙古。1215年攻下燕京后，就受命为蒙古汉军兵马都元帅，留守燕京，次年死去，两子分别承袭其职。

“行省”一词，始于金代，为“行尚书省”或“行中书省”的简称。明昌五年（公元1194年），金廷征发民夫整修黄河、北清河堤防，由于河防工地距金首都很远，中央难以遥控指挥，章宗完颜璟就命参知政事胥持国等“行尚书省事”。所谓“行尚书省事”，其意为“代表尚书省行使权力”，也就是说，“行省”是中央临时派出的机构。

成吉思汗建国之初，官制未备，《元史·百官志》说：“惟以万户统军旅，以断事官治刑政。”及其南攻中原，始有各种官号。《国朝文类·经世大典序录》说：

既取中原，定四方，豪杰之来归者，或因其旧而命官，若行省，领省，大元帅，副元帅之属者也。或以上旨命之，或诸王大臣总兵政者承制以命之。若郡县兵民赋税之事，外诸侯亦得自辟用，盖随事创立，未有定制。

当时大漠以南分布着许多专制一方的“世侯”，一些较大的“世侯”，如东平路的严实，济南路的张荣，益都路的李璘，大名府的梁仲，兴平路的塔本都被授以“行省”的官号。以上这些“行省”，所辖大都仅一路或数路之地，因当时中央并没有名为尚书省的机构，所以“行省”并非中央派出机构，只不过是蒙古统治者用来笼络“世侯”所假借的“名爵”罢了。窝阔台即位以后，便将蒙古以外的征服地区划为三个大行政区，分别派遣官员治理。公元1251年蒙哥登基后，改称这三个大行政区为“行尚书省”：即燕京等处行尚书省，治燕京，统哈刺温山以南金、夏故土；别失八里等处行尚书省，治别失八里，统阿母河以东，按台山以西西辽、花刺子模故土；阿母河等处行尚书省，治徒思，统阿母河以西花刺子模、报达哈里发故土。

燕京行尚书省乃沿金代旧称，《耶律公神道碑》说：“贞祐甲戌（公元1214年），（金）宣宗南渡，丞相完颜承晖留守燕京，行尚书省事”。但蒙古初期的行省，与金代的行省制度是不同的。

中原是蒙古汗国中经济最发达的地区，随着形势的发展，蒙古逐渐加强

了对这一地区的控制。但当时的统治中心远在和林，仅仅依靠中书省所领的十路课税所来监督课税和地方行政已不适应形势，有必要在汉地设立一个权力更为集中的机构，代表中央实行对地方各级政府的监督，燕京行省就适应这种需要而不断发展起来。后来，其管辖范围逐渐扩大到整个中原地区。

燕京行省不仅掌管汉地的财富，同时还治理汉地的刑政。燕京行省长官的正称为札鲁忽赤或断事官，据《元史·世祖纪》载：

岁壬子，帝驻桓抚间，宪宗令断事官牙鲁瓦赤与不只儿等总天下财赋于燕，视事一日，杀二十八人。其一人盗马者，杖而释之矣；偶有献环刀者，遂追还所杖者，手试刀斩之。帝责之曰：“凡死罪，必详讞而后行刑，今一日杀二十八人，必多非辜，既杖复斩，此何刑也？”不只儿错愕不能对。

不只儿断狱一日杀二十八人的事，充分暴露了断事官的横暴与残忍。可见燕京行省不仅是掠夺人民财富的财政机关，同时也是镇压人民的司法机关，是蒙古朝廷统治汉地人民的常驻机构。

燕京行省和中书省的关系如何呢？从机构名称看，燕京行省称为行尚书省而不是行中书省，行省长官称札鲁忽赤或断事官，可见它并非中书省的派出机关，在太宗末年其权力日增，组织机构也逐渐庞大。

总而言之，燕京行省是蒙古统治阶级为征调中原财用、控制中原地区而建立起来的一个专门机构，并委派亲信大臣坐镇，以代表中央领导和监督汉地行政。这与金朝初期的燕京枢密院及稍后的河南行台尚书省颇有相似之处。正因如此，当忽必烈把政治中心移到燕京，解决了中央政府远离汉地的矛盾以后，燕京行省也就失去了存在的必要，而被并入中书省了。

### 第三节元代的中央官制

忽必烈即位以后，“采取故老诸儒之言，考求前代之典，立朝廷而建官府”。他沿袭宋、金的制度，建立一套比较完整的官僚机构。这套机构与其他各朝有相同之处，但也有其特殊设置。《元史·百官志一》载：

世祖即位，登用老成，大新制作，立朝仪，造都邑，遂命刘秉忠、许衡酌古今之宜，定内外之官。其总政务者曰中书省，秉兵柄者曰枢密院，司黜陟者曰御史台，体统既立，其次在内者，则有寺、有监、有卫、有府；在外者，则有行省、有行台、有宣慰司、有廉访司。其牧民者，则曰路、曰府、曰州、曰县。官有常职，位有常员，其长则蒙古人为之，而汉人、南人贰焉。于是一朝之制始备，百年之间，子孙有所凭藉矣。

自忽必烈建立这套官僚机构后，终元一代，未曾作太大的交易。这个机构的中枢权力主要掌握在中书省、枢密院、御史台三个部门手中。

#### 中书省

元朝建立以前，蒙古大汗任用各族的文士为必阁赤，起草文书，并协助大汗和蒙古官员处理各地政务。管理中原事务的必阁赤耶律楚材等人，依照汉地的习惯，便以中书省的官衔称之。忽必烈建国后，正式建立中书省总理政务，中书省的最高长官为中书令，必以皇太子任之。《元史·百官志一》

载：“中书令一员……世祖以太子兼之；至元十年（公元1273年），立皇太子，行中书令。大德十一年（公元1307年），以皇太子领中书令。延祐三年（公元1316年），复以皇太子行中书令”，元末陶宗仪在《南村辍耕录》卷22中说：“惟皇太子立，必兼中书令，枢密使”，均可作为中书令为皇太子兼职之明证。皇太子兼职仅虚领其衔而已，实权则归之右左丞相，《元史·百官志》载：“右丞相、左丞相各一员……统六官，率百司，居令之次，令缺，则总省事，佐天子，理万机”。蒙古人尚右，故丞相中以右丞相为尊。据《元史·仁宗纪三》载，延祐四年（公元1317年），仁宗任命合散为右丞相，“合散言：‘故事丞相必用蒙古勋臣，合散回回人，不厌人望’，遂恳辞；制以宣徽使伯答沙为中书右丞相，合散为左丞相”。这段记载，说明了右丞相为中书省的最高长官，也证实了中书省之长只限于蒙人为之。

右左丞相之下，有平章政事4人，从一品、掌机务、为丞相之副，凡军国重事，无不由其决之。其下又有右左丞各1员，正二品，辅佐宰相裁决庶务，号称左右辖；参政2员，从二品，佐宰相以参大政，其职位次于右左丞。这些设置与金之尚书省制略同。与汉制明显不同的是右居上，左居下。此外，还有参议中书省事，秩正四品，典左右司文牒，凡军国重事可参预裁决。左右司郎中的设置则与汉制同，左居上，右居下。

元世祖至元七年（公元1270年）定制，在中书省之下设吏、户、礼、兵、刑、工六部，并于各部设尚书3员，正三品，侍郎2员，正四品，郎中2员，从五品，员外郎2员，从六品，分理政务。其中吏、户、礼、刑、工五部之职掌略如宋、金，唯有兵部所掌特异前代，《元史·百官志一》说：“兵部……掌天下郡邑邮驿屯牧之政令。凡城池废置之故，山川险易之图，兵站屯田之籍，远方归化之人，官私刍牧之地，駟马、牛羊、鹰隼、羽毛、皮革之徵，驿乘、邮运、祗应、公廩、皂隶之制，悉以任之”。可见兵部所掌皆为政务，而元代之军务则统归枢密院掌之。

## 枢密院

蒙古建国之初，由大汗及宗王各自统率军兵，怯薛协助处理军务，并无专设总领全军的机构。元朝建立之后，沿宋、金旧制，于中统四年（公元1263年）五月，设枢密院，专掌军务。《元史·百官志二》载：“枢密院，秩从一品，掌天下兵甲机密之务……世祖中统四年，置枢密副使二员，金书枢密事一员”，《百官志》没有枢密院使官名的记载，有人怀疑元代无枢密院使这一官称，其实不然，《元典章》卷7“职官条”就明举枢密使之名。《元史·世祖纪》：“（至元二十三年），铨定省，院，台，部官……枢密院除枢密院使外，同知枢密院事一员”。同书《董文忠传》：“（至元）十六年（公元1279年）十月，奏曰：陛下始以燕王为中书令、枢密使”。《南村辍耕录》也有“皇太子立，必兼中书令枢密使”之言。从这些记载可知元代确有枢密院使其官。但这一职务不授于一般大臣，倒由皇太子领其虚衔。《元史·世祖纪》：“中统四年五月乙酉，初立枢密院，以皇子燕王守中书令兼判枢密院事”。同书《裕宗传》：“至元十年（公元1273年）二月，立为皇太子，仍兼中书令，判枢密院事”。所谓“判枢密院事”就是兼枢密院使之意。可见皇太子也领枢密院使之虚衔，而握实权者，则是同知枢密院事、枢密院副使等官。

元代制度，管军政及武器的官吏专由蒙古人任之。色目人已极少，而汉人、南人更是绝不担任。《黑鞮事略》徐《疏》说：“若行军用师等大事，祇鞮主自断：又却与其亲骨肉谋之，汉儿及他人不与也”。《元史·兵志序》也说：“以兵籍系军机重务，汉人不阅其数，虽枢密近臣，职专军旅者，惟长官一二人知之。”所以，有元一代，没有一个汉人知机密院事。仅在元初（即至元元年至四年）赵壁与史天泽两人任过短期的枢密院副官，这是由于世祖初年为了利用汉人之力以征服汉人的需要而任之。

枢密院建置之初，以皇子真金为院使，其下仅置副使2人，金书枢密事1人。至元七年（公元1270年），在副使之上置同知枢密院事1人，金书枢密院事之下，置院判1人，机构渐趋完备。至元二十三年（公元1286年），增置金书枢密院事1人。次年，在同知枢密院事之上置知枢密院事1人，为该院之首官。此后，员额虽有增减，但设官则无变化。

元代的枢密院还有一些制度特异于前代的：即自置院之初，四宿卫（即四怯薛）即各派代表一人参预院议，四宿卫是皇帝身边的护卫，因其承担职务的重要，故参预枢密院议事，这是可以理解的。至元二十八年（公元1291年）以后中书省也派平章政事2人参决院事，其用意就不甚清楚了。《百官志》称参预院议之平章为议事平章。这种制度至武宗至大三年（公元1300年）废止。

### 御史台（行御史台）

忽必烈召见由廉希宪推荐的汉人张雄飞，当议论到任职者多非其材，政事废弛时，张雄飞献策设立御史台“为天子耳目”。同时，西夏儒者高智耀也向忽必烈建议，仿效前代，置御史台。忽必烈接受他们的建议，于至元五年（公元1268年）七月，初立御史台。以中书省右丞相塔察儿为御史大夫。御史大夫以下，设御史中丞，侍御史，治书侍御史。御史台的长官，照例也是专用蒙古人《元史·太平传》载：“（至正）六年（公元1346年）拜御史大夫。故事台端非国姓不以授，太平固辞，因特赐姓而改其名”。太平非蒙古族，顺帝任命他为御史大夫，还得“赐姓而改其名”才行，可见非蒙古人不可任其职。

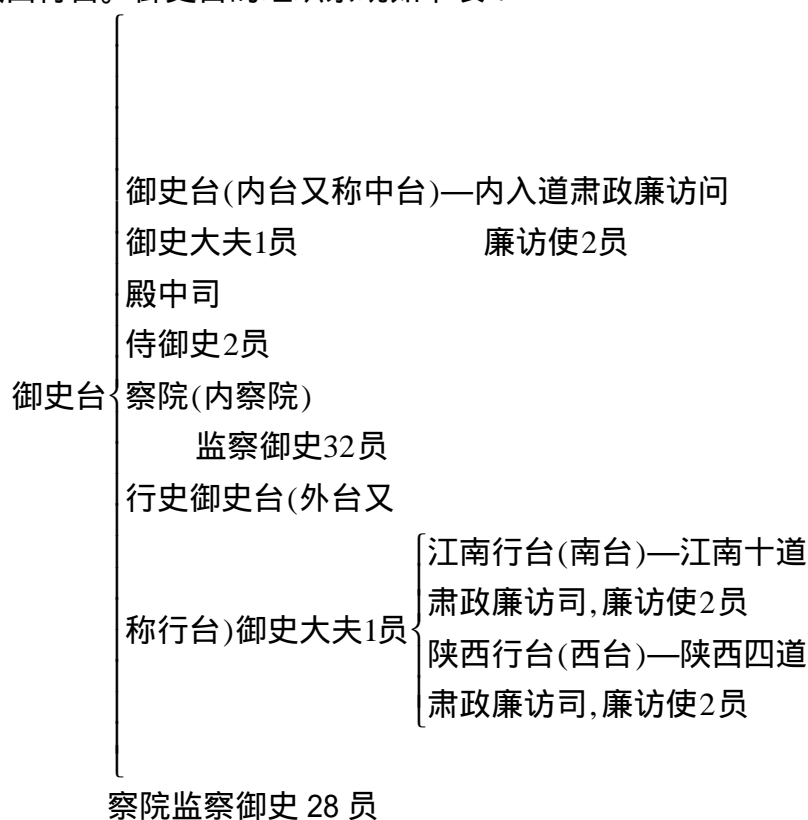
御史台设立时，忽必烈诏谕说：“台官职在直言，朕或有未当，其极言无隐”。御史台不仅“纠察百官善恶”，也有指陈“政治得失”的职责。忽必烈敕令中书省、枢密院，凡事要与御史台官员同奏，这与宋制略有不同。御史台建立后不久，曾奏言：数月间“追理侵欺粮粟近二十万石”。可见，捡括、料理财赋也是御史台的重要责任。

御史台之下设殿中司和察院，殿中司由殿中侍御史统领，主管纠察朝廷百官。察院设监察御史若干人，“司耳目之寄，任刺举之事”。

御史台称内台（又称为中台），另设“行御史台”，置官品秩同于内台，称为外台。至元十四年（公元1277年），始置于扬州，称江南行御史台。二十一年（公元1284年）闰五月迁於杭州，二十二年（公元1285年）二月又徙於江州，同年五月，再徙杭州。二十三年（公元1286年）四月徙建康，二十六年（公元1289年）五月复徙扬州。至元二十七年（公元1290年），置云南诸路行御史台，至此始有二行台。大德元年（公元1297年），移云南行台於京兆，称陕西行台，而云南改立廉访司。

元建国初，曾立提刑按察司四道（即山东东西道，河东陕西道，山北东

西道，河北河南道），分隶於御史台、行御史台，掌管监督纠劾地方官吏之不法行为，兼劝农事。至元二十八年（公元 1291 年）二月改称肃政廉访司，后来增至二十二道：内道八，隶御史台；江南十道，隶江南行台；陕西四道，隶陕西行台。御史台的组织系统如下表：



### 制国用使司与尚书省

元朝制度，以中书省为最高行政机构，但是又置尚书省，与中书省并立。尚书、中书、门下三省并立虽然是沿袭前朝旧制，但元代的中书、尚书二省的职掌则不同于前代。

宋朝制度，财赋官与行政官分立。元朝的财赋官与行政官则时合时分。中间经过多次变动，中统三年（公元 1262 年），在中书省之外，另设领中书左右部，总管财赋，由阿合马统领。中统五年（公元 1264 年）罢废领中书左右部，并入中书省，阿合马为平章尚书省事。至元三年（公元 1266 年），又立制国用使司，管理财富，阿合马为制国用使。至元七年（公元 1270 年）罢制国用使司，立尚书省，这段史实，《元史·世祖纪》记载甚详，兹引如下：

至元七年春正月，立尚书省，罢制国用使司，以平章政事忽都答儿为中书左丞相，国子祭酒许衡为中书左丞，制国用使阿合马平章尚书省事，同知制国用使司事张易同平章尚书省事，制国用使司副使张惠、佥制国用使司事李尧咨、麦术丁並参知尚书省事……。二月甲申，置尚书省署。

从这段记载可知，尚书省只置平章政事、同平章政事、参知政事等官，而无左右丞相。可见尚书省乃制国用使司罢废之后为代行其职而建立起来的官署：制国用使司为掌管财赋的机构，代行而置的尚书省，自然也是掌管财赋的官署。尚书省在有元一代时置时废，与中书并立前后共三次，其变动情

况大致如下：

当阿合马领中书左右部，总理财政事务时，凡事不关白中书省而直奏皇帝，独揽财权，中书省诸官无可奈何。不久，阿合马又设制国用使司，自任该司之长官，成为一个相对独立的财政机构，以便于更自由行权。但是，这个机构的地位毕竟是在中书省之下，行动尚诸多不便。所以，就在至元七年（公元 1270 年）升制国用使司为一省，名为尚书省，想以此脱离中书省的控制而独立。在两省并立之后，世祖定制：“凡铨选名官，吏部拟定资品，呈尚书省，由尚书咨中书闻奏”。这个规定虽然把权力的重心移到尚书省，但是仍不能排脱中书省的制约。当时阿合马任平章尚书省事之职，以一省长官自居而藐视中书省，选官任人，既不经吏部也不咨中书。中书右丞相安童多次在世祖面前责备他。但阿合马固争不已，安童只好让步。於是，中书之权完全移到尚书省了。至元九年（公元 1272 年），世祖发现中书、尚书并立，弊端百出，便合两省为一，废尚书省，恢复中书一省之旧制。以阿合马与张易为中书平章政事，以张惠为左丞，李尧咨、麦术丁为参知政事。这样一来，机构虽然复旧，但掌握实权的仍然是原尚书省的一帮官员。加以至元十三年（公元 1276 年）以后，不置右丞相，十五年（公元 1278 年）以后，左丞相也成虚位。事实上，阿合马成为中书省的长官，更加专横跋扈。因而至元十九年（公元 1282 年）便被杀掉。

至元二十四年（公元 1287 年），诸大臣中多主张恢复尚书省，世祖许之，就于是年闰二月再置尚书省，并改天下之行中书省为行尚书省，改中书六部为尚书六部。中书省仍存在，以安童为中书右丞相，平章政事以下设官如旧，但只占虚位，并无实际职掌。十月，任命尚书平章政事桑哥为尚书右丞相。桑哥刚愎自用，任右丞相以后，更加专断，至元二十八年（公元 1291 年）正月被罢，同年五月废尚书省，再次恢复中书省总揽政柄的旧制。

元武宗之世，因滥赐诸王大臣，大兴土木而造成财政贫乏，钞法紊乱。为救财政困难之计，便於至大二年（公元 1309 年）八月特立尚书省，以皇太子为尚书令，发行至大银钞，并铸造铜钱，但终未能挽救经济穷困之僵局。至大四年（公元 1311 年）武宗死，仁宗立，又再废尚书省。

总之，元代三次设立尚书省，与中书并立，皆因互相争权，弊害百出，终被废除，而恢复中书一省之旧制。

## 宣政院

忽必烈在汉地立国建都后，仍然十分注意保持和发展蒙古民族的语言和文化。中统元年（公元 1260 年）十二月，忽必烈封吐蕃萨迦的八思巴为“国师”，命八思巴率领一些吐蕃语言文学者重新创制蒙古文字。至元六年（公元 1269 年）二月，新字制成，由忽必烈正式颁行，并加八思巴为“帝师”、“大宝法王”，统领全国佛教。朝廷立总制院，管领佛教僧徒及吐蕃境内事务，仍以“帝师”八思巴统领之。《元史·百官志三》载：“至元二十五年（公元 1288 年），因唐制吐蕃来朝见於宣政殿之故，更名宣政院。置院使二员，同知二员，副使二员，经历二员，都事四员，管勾一员，照磨一员”。院使由朝廷命官任领。吐蕃有事，另设分院往治。宣政院的官员，僧俗并用，是元朝设立的一个特殊机构。它既是管理全国佛教的事务机关，又是直接统领吐蕃的政务和军事。元明宗天历二年（公元 1329 年），罢功德使司归宣政

院。设置院使 10 员，从一品，同知 2 员，正二品，副使 2 员，从二品。

此外，中枢机构中还有一些设置有异於前代，必须提及的：

元代特别重视宗教，对于佛寺大加保护，特设总管机构“大禧宗禋院”，有院使、副使等官。所属各大寺院设总管府（如“南镇国寺”，设龙禧总管府；大“护国仁王寺”，设会福总管府；“大承天护圣寺”，设龙祥总管府等）。此外还设有田赋提举司、营田提举司、财用所、民佃提领所、香户提举司、营缮司等。在这方面几乎政教不分，而以正式官署管理寺院事务也是前代所未有的。

历代掌管宫廷器用之制作多为少府监所属官署。而将作监则掌管公用之建筑。元代升将作监为将作院，专司宫廷器用及衣冠服饰之制作。其所辖各种工艺品的作场也是非常繁多的，依其种类分设三个总管府掌管：一、诸路金玉人匠总管府。所属有玉局提举司、金银器盒提举司、玛瑙提举司、金丝子局、带斜皮局、瓘玉局、浮梁磁局、画局、装钉局、大小雕木局、温犀玳瑁局、漆纱冠冕局等。二、异样局总管府。所属有异样纹绣提举司、异样织染提举司、纱罗提举司等。三、大都等路民匠总管府。所属有备章总院、尚衣局、御衣局、织佛像提举司等。

关于宫廷的职事，专供皇后的有中政院，所属有中瑞司、内正司、正翊司等。专供太后的有徽政院；供应太子的有储政院。总之，元代的皇后、太后、太子诸王都可以有领地，有丁口，国官与宫官交错设置，政令分歧，是历史上所仅见的奇特现象。

元代所设各院，与传统比较接近的是：太常礼仪院、典瑞院、太史院、太医院（其所属有惠民局及医学提举司，是有关医疗事业与医学教育的）。

元未设置的奎章阁及艺文监，专掌书画鉴定及刊布图籍之事，也是前所未有的特设机构。

元代的驿站制度特别发达，因此而特设通政院以管理全国驿站之事，而於各路置脱脱禾孙一官以辨奸伪。

元代设官有以下几个特点：

第一，除最高机构外，一般中外军民官署皆在主官之外设一达鲁花赤，主要由蒙古人担任，特别是外官，自总管府以至府、州、县行政实权皆操在达鲁花赤之手。

第二，自仁宗始，开科取士，分蒙古人、色目人与汉人、南人为两榜。虽已稍变初期专用蒙古人担任要职的做法，但南榜进士最多做到御史台及六部尚书为止，最高职位仍限于蒙古族人。

第三，事务官及吏员比较充实，其地位也有所提高，例如都事及令史等，往往都有发言任事之权。这是由于蒙古高级官吏对情况不够熟悉，能力薄弱，不得不假手於这些低级职员。

第四，工艺技术官司之设置十分繁琐，这是由于元代手工业发达，有匠户组织的缘故。

附：元代中央官制简表

	知枢密院事	从一品	
	同知枢密院事	正二品	
御史台 (内台)	御史大夫	从一品	另设“江南诸道行御史台”,及“陕西诸道行御史台”,称为外台,品秩同“内台”
	御史中丞	正二品	
	侍御史	从二品	
	治书侍御史	从二品	
宣政院	宣政院使	从一品	掌宗教及管理吐蕃(西藏)之事
	同知	正二品	
	副使	从二品	
宣徽院	宣徽院使	从一品	
	同知	正二品	
	副使	从二品	
太常礼院	太常礼院使	从一品	
	同知	正二品	
将作院	将作院使	从一品	
	同知	正二品	
通政院	通政院使	从一品	
	同知	正二品	
其他	略		翰林院,集贤院设官同于前代,不具列

#### 第四节 元代的地方官制

##### 行省的设置

金朝尚书省臣到地方直接统领军政,称“行尚书省事”。蒙古灭金过程中,曾派达鲁花赤驻燕京,负责中原的刑名和财赋等事。汉人官员沿袭金制,称燕京行尚书省事。元朝建国以后,在中央立中书省,为了处理中央和地方事务,忽必烈相继在首都开平,燕京以及京兆,平阳等地建立“中书省”和“行中书省”的机构。这一时期的“行省”大都属于中书省的临时派出机构,在地方主持政治、经济、军事事务,因事而设,事已则罢,没有相对稳定的治所和辖区。如“陕西等处行中书省”从公元1260年到1273年,先后在京兆、利州、兴元三地往返迁易治所,其管理地区有时包括四川、甘肃,有时则各自分出别立“行省”。

公元1273年,元军大举南下,不久灭宋。南宋旧疆尽归元朝版图,据《元史·地理志》说,当时元朝统辖疆域,“北逾阴山,西极流沙,东尽辽左,南越海表”。如此辽阔的地域,仅靠首都的中央机构及地方临时性行政机构来治理,便显得相当困难了。所以,“行省”开始演变为地方行政区域固定的官府名称。忽必烈灭宋前后,陆续设立河南、江浙、江西、湖广、陕西、四川、辽阳、甘肃、云南、征东等十个“行省”。元成宗大德十一年(公元



1307年），又以原中央直辖的蒙古本部置“和林行省”。元仁宗皇庆元年（公元1312年），“和林行省”改名为“岭北行省”。至此，元代十一“行省”建制得以确定，经久不变。十一个“行省”及其首府，辖境如下：

河南、江北等处行中书省，治汴梁，统河南等12路7府1州。

江浙等处行中书省，治杭州，统杭州等30路1府2州。

江西等处行中书省，治龙兴府，统龙兴等18路9州。

湖广等处行中书省，治鄂州，统鄂州等30路3府15安抚司3军13州。

陕西等处行中书省，治京兆，统京兆等4路5府27州。

四川等处行中书省，治成都，统成都等9路3府。

辽阳等处行中书省，治辽阳路，统辽阳等7路1府。

甘肃等处行中书省，治甘州，统甘州等7路2州。

云南等处行中书省，治中庆路，统中庆等37路5府。

征东等处行中书省，治王京，统耽罗等2府1司、庆尚等5道。

岭北等处行中书省，治和宁路，统北边等处。

以上十一个“行省”管辖着元王朝60%以上的国土。此外，邻近首都部分，包括大都等29路8州（即黄河以北，太行山以东、以西之地）称为“腹里”，直属中书省管辖；吐蕃、畏兀儿地区，则分别归宣政院、大都护府统理。

“行省”的官员设置，名称、品衔大都同中书省。据《元史·百官志七》说：“每省置丞相一员，从一品；平章二员，从一品；右丞一员，左丞一员，正二品；参知政事二员，从二品，甘肃、岭北二省各减一员；郎中二员，从五品，员外郎二员，从六品，都事二员，从七品；掾史、蒙古必阁赤、回回令史、通事、知印、宣使，各省设员有差。”其后怕地方权重，各“行省”多不设丞相。

在十一个“行省”中唯有“征东等处行中书省”的建制较为奇特，它的权限由两部分组成：一是依附于元王朝之“属藩”高丽国；一是直接在元中央统治下的2府1司5道。其行省的丞相，元英宗至治元年（公元1321年）以后，例由高丽王兼领，并可自行选择官属。其下属行政机构与其他行省一致。

“行省”的权力相当大，它负责处理境内政治、经济，诸如刑律诉讼，官吏迁转，赋税征收，甚至还包括带有军事性质的屯田、驿舖等。不少行省因辖境过大，元王朝只好又在离“行省”首府偏远地区以及边境地区设置“宣慰司”、“宣抚司”等官府。宣慰司、宣抚司是介于“行省”与“路、府、州”之间，起上传下达作用。《元史·百官志七》说：“宣慰司，掌军民之务，分道以总郡县，行省有政令则布于下，郡县有请则为达于省，有边陲军旅之事，则兼都元帅府，其次则止为元帅府。其在远服，又有招讨、安抚、宣抚等使”。有时，它还可以代表“行省”，单独处理军政事务。

元代“行省”界限的划分，并没有认真考虑过地理因素。例如归州，地处四川、河南二“行省”之间，却隶于并不与之连界的湖广“行省”；同是处于汉水上游汉中盆地的兴元路和沔州，却分属四川、陕西二“行省”。这样，就使后代在行政区划方面不得不作很大的调整。所以，尽管明、清两代乃至现代的“省”最早起源於元代的行省，但各省的界限却很少是元代的旧貌。

至正十一年（公元1351年）以后，农民起义的烽火遍及大江南北。元顺

帝为挽救其摇摇欲坠的统治，派出大量官员到地方主持军政。为了便于镇压农民起义军，元王朝陆续把原有的“行省”进行分置，如分河南行省，别置“淮南江北等处行中书省”；分湖广行省，别置“广西等处行中书省”等等。但是，这些“行省”、“分省”的设立对于延续元王朝的政权已无济于事，在农民军的沉重打击下，“雄都巨镇，诸侯王之所封，藩臣臬司之所治；高城浚隍，长戟强弩之所守，环辄碎之，鲜有固其国者”。

与此同时，在农民起义军建立的政权里，“行省”也是地方最高的权力机构。如“汉”政权建立过江南、汴梁、陇蜀、江西四个行省；“宋”政权建立过江南、益都、淮安、辽阳、曹州五个行省。

各行省的属官，据《元史·百官志七》载：其中有检校所检校、照磨所照磨、架阁库管勾、理问所理问、都镇抚司都镇抚。而蒙古提举学校官，各行省有的设置有的未置。此外，在两淮、两浙、福建等处设都转运盐使司，四川设茶盐转运司，广东设盐课提举司、市舶提举司。

行省以下的行政区为“路”，各路一般设万户府、总管府，规定十万户以上者为上路，十万户以下者为下路（若是重要地区不论户口多少，均为上路）。各路万户府万户及总管府总管以下属官有同知、治中、判官、推官、经历、知事、照磨、译史、通事。其他还有儒学教授、蒙古教授、医学教授、阴阳教授、司狱司司狱、平准行用库提领大使、织染局局使、杂造局大使、府仓大使、惠民药局提领、税务提领。此外还有录事司录事、司候、判官以专任城中民事。在两京，则设有警巡院。

路下有府，元代的府比较杂乱，有的属于路，有的属于行省，有的直属中书省。有的管辖州县，有的不统州县。一般各府有同知、判官、推官、知事及提控案牒等官。没有设路之散府则设知府或府尹。

路府之下设州，有上、中、下州之别，也是根据户数多寡而分。各州设知州、同知等官，边远不设州而设军，其建置与州同。

州下设县，也依户数多寡而分上、中、下县。各县设县尹、县丞、簿、尉、典史、巡检等官。

至元二年（公元1265年），忽必烈诏“以蒙古人充各路达鲁花赤，汉人充总管，回回人充同知，永为定制”。蒙古达鲁花赤官早在成吉思汗时即已设置。窝阔台在各地设达鲁花赤，管理行政。元朝建国后，达鲁花赤在地方官中地位最高，但往往不实际管事，成为高居於地方官之上的特殊官员，因而被称为“监临官”。达鲁花赤制的普遍实行，明显地表现出蒙古统治阶级的特权地位。

县以下又分乡、都，设里正、主首，负责催办钱粮，供应杂事。元朝政府还把五十家编为一社，社有社长，负责“教劝本社之人务勤农业”，实则是加强对人民的控制。

据《元史·地理志》载，元代在全部版图中，设11个行中书省，分辖185路、33府、359州、1,127县。

## 行枢密院

中书省有行中书省，御史台有行御史台，枢密院也有行枢密院，简称“行

院”。《元史·百官志二》：“国初有征伐之事，则置行枢密院。大征伐，则止曰行院。为一方一事而设，则称某处行枢密院”。意谓“行院”与“行枢密院”是两种不同设置：为大征伐而设者，称“行院”；为一方一事而设者，称“行枢密院”。我们查看《世祖纪》，则知其误。至元十一年（公元1274年），元大举伐宋时，曾置荆湖、淮西二行院，记载中也称为行枢密院。可知行枢密院以外无行院，行院之外无行枢密院。《元史·世祖纪二》载，中统四年（公元1263年）七月“以成都经略司隶西川行院”。而《百官志三》则云：“西川行枢密院，中统四年始置”，可见“行院”与“行枢密院”是同一概念的不同说法。

元代在各地设有下列行枢密院：

西川行枢密院，中统四年始置，设官2员，管西川军民课税交钞，打捕鹰房人匠，及各投下应管公事，节制官吏诸色人等以及军官迁授征进等事。置治于成都。至元十年（公元1273年），又於重庆别置东川行枢密院，设官1员。十三年（公元1276年），并为一院。不久，再分东川行院。十六年（公元1279年），罢两川行院。二十八年（公元1291年），再立四川行院於成都。

江南行枢密院，《百官志》中有此一条，但在叙述中却未提及这个行院。在其条下所举的行院是荆湖行院，淮西分院，扬州行院，岳州行院，均不全在江南。当时元朝为了攻取江南而设，故称江南行枢密院。

甘肃行枢密院，至大四年（公元1311年），在甘州设治所，设官四员，提调西路军马。后以甘肃行省丞相提调，遂罢行院。

河南行枢密院，致和元年（公元1328年）分置，专管调遣之事。天历元年（公元1329年）废除。

岭北行枢密院，天历二年置。掌边庭军务，凡大小事宜，悉从裁决。

顺帝至元三年（公元1337年），设置四川、湖广、江西、江浙四行院，次年即废。此后所设立的行院，皆是为了镇抚内乱而临时设置的。

附：元代地方官制简表

部门	官名	品级	备注	
行中书省	丞相	从一品	元代分全国为 11 个行中书省，“行省”之制始于此。“行省”之下统路、府	
	平章	从一品		
	右、左丞	正二品		
	参知政事	从二品		
	郎中	从五品		
	员外郎	从六品		
	都事	从七品		
宣慰司	宣慰使	从二品	元在六道各设一宣慰司。宣慰司掌军民之务，分道以总郡县。行省有政令，则布于下，郡县有请，则上达于省。有边陲军旅之事，则兼任都元帅府而处之	
	同知	从三品		
	副使	正四品		
	经历	从六品		
	都事	从七品	万户府、总管府均有上、中、下三等。本表所列乃上等之品秩 达鲁花赤以蒙古人任之	
	万户府	达鲁花赤		正三品
		万户		正三品
		副万户		从三品
	总管府	达鲁花赤		正三品
		总管		正三品
散府	达鲁花赤	正四品	散府有统州县的，有不统州县的	
	知府（或府尹）	正四品		

州	达鲁花赤	从四品	州有上、中、下三等，此处为上州之品秩
	知州（或州尹）	从四品	
	同知	正六品	
	判官	正七品	
县	达鲁花赤	从六品	县分上、中、下三等，此处所列为上县之品秩
	知县（或县尹）	从六品	
	县丞	正八品	
	主簿	正九品	
	尉	正八品	
	典史	不入品	
军	达鲁花赤等		元于边远之地设军，设官与品秩均如下州，各有属县

注：元制百官，均以蒙古人为长，汉人、南人为副佐。

#### 元代品官章服简表

品级	服色	绣花
一品	紫	紫大独科花 径三寸
二品	紫	紫小独科花 径二寸
三品	紫	散答花 无枝叶
四品	紫	小杂花 径一寸五分
五品	紫	小杂花 径一寸五分
六品	绯	小杂花 径一寸
七品	绯	小杂花 径一寸
八品	绿	无花纹
九品	绿	无花纹

注：此表据《元史·百官志》及《舆服志》制。

## 第十四章 明朝

### 第一节 明代的政治概况

明朝是我国封建社会后期的统一王朝，建立于公元1368年，灭亡于1644年，先后经历17个皇帝、276年。

朱元璋在元末农民起义战斗中扫灭群雄，推翻了元朝的黑暗统治，建立起朱明王朝之后，集军政大权于一身，加强了中央集权。由起义将领蜕变而来的文臣武将，以及为朱元璋打天下的各路英雄，如所谓开国功臣中“六国公二十八侯”等，是明王朝官僚机构中的中坚力量。他们盘踞在中央政府的各个重要部门，成为朱元璋推行各项政策的最高统治集团。

朱元璋称帝不久，在全国范围内大量拉拢士大夫参加各级政权，据《明太祖实录》卷179记载，洪武十九年（公元1386年），朱元璋选取应天各府、州、县士大夫到南京做官，共1,460人。又据《明太祖实录》卷252记载，洪武三十年（公元1399年），明政府调查浙江等九布政司，直隶、应天十八府州，田地在七百亩以上的地主，共14,241户，编成花名册，准备分批召见录用。于是，地主分子纷纷涌进明朝政府，掌握了各级政权。

建国不久，朱元璋与文臣武将围绕权力问题产生了不少矛盾，而且官僚集团中文臣派李善长与武臣派徐达间的斗争也很尖锐。两者都威胁着皇权。故朱元璋在洪武十三年（公元1380年），杀丞相胡惟庸，兴胡党大狱，至洪武二十三年（公元1390年）止，十年间坐而连诛者达三万余人，如李善长、朱亮祖等二国公、二十列侯皆坐死。洪武二十六年（公元1393年）又以谋反罪杀大将军蓝玉，并兴蓝党大狱，被株连者有一公、十三侯、二伯及其家属，同时被杀的共15,000人。朱元璋以大屠杀解除了皇权的危机。与此同时，朱元璋从洪武三年至洪武十八年（公元1370—1385年），先后分封诸子为王，分镇各地，使皇权不陷于孤立。但是，朱元璋在大封王子的措施上，也提防藩王割据而威胁中央集权，所以虽然各王是“制禄岁万石，府置相傅官属，护卫甲士少者三千余人，多者万九千人”，但是“惟列爵而不临民，分藩而不锡土”。可见明初的分封诸王是不同于周、汉的分封。此外，朱元璋加强了封建的侦察机构，在建国前曾建立了镇抚司，建国后又设置了锦衣卫，作为皇帝的耳目爪牙，监视和镇压全国官吏以至人民。

朱元璋在加强专制主义封建国家的同时，也加强了社会文化教育方面的统治。建国初年即在京师设立国子监，后来数次扩充，洪武二年（公元1369年）又在全国设府、州、县学及闾里私塾。从此，一方面垄断了社会教育，另一方面借以培养大批新官僚。朱元璋非常注意国子生新官僚的培养，《明史·选举志》说：“故其时布列中外者，太学生为盛”。学校成为培养明王朝新官僚的场所，明初也加强了科举制度，笼络各阶层士大夫作为政权的支柱。

朱元璋起义不久就建立民兵万户府，实行军屯政策。他曾说要效法汉武帝及曹操的屯田政策，强调“兴国之本，在于强兵足食”，令将士屯田，“且耕且战”。当时屯田的主要目的是为了解决军粮问题，保证农民战争的顺利进行。朱元璋称帝后，继续利用军队实行卫所屯田。这时屯田的性质不同于

---

《明史稿·列传三·诸王》。

以前，已变成对军士进行剥削的工具。据《明史·食货志》载，明政府规定，边地的军队“三分守城，七分屯种；内地二分守城，八分屯种”。屯军要向政府交纳赋税，称为“屯田籽粒”。洪武年间规定军屯“亩税一斗”。军屯的税粮是明政府的主要收入之一。除军屯外，还有民屯。明初统治者多次组织人多地少的“狭乡”农民到人少地多的“宽乡”去屯种，还把蒙古族人民迁徙到各地去屯种。这些屯民除移民外，还有“召募”和“罪徒”。他们直接由明朝地方政府管理，军屯则属于卫所管理。

朱元璋从公元1368年建立明王朝，到公元1398年（洪武三十一年）七十一岁病死，在三十多年中，基本奠定了明朝一代的政治经济制度。他所采取的一系列政策，在一定程度上顺应了社会生产的发展。

朱棣即位后，继续加强中央集权，消除了地方藩王的割据势力，继续实行垦荒和屯田，进一步加强对北方和东北地区的管理。从永乐元年（公元1403年）到永乐七年（公元1409年），陆续在东北地区设置了130个卫所。永乐七年，朱棣采纳了奴儿干官员的建议，下令设置奴儿干都指挥使司。永乐九年（公元1411年）又在黑龙江口附近特林地方设置了奴儿干都指挥使司（简称奴儿干都司）。奴儿干都司是明朝中央政府委派管理黑龙江、乌苏里江流域军政合一的最高地方行政机构。设有都指挥使，都指挥同知和都指挥签事等军政长官。在奴儿干都司的治所派有五百名驻防军。这些都司卫所的官员，都由明朝政府任命，其中有汉人，女真（满族）人和其他民族的人民。但卫所的官员，一般都由本部族的首领担任。各卫所的居民还得向明政府缴纳赋税。

自明宣宗宣德（公元1426—1435年）以后，“臣僚宴乐，以奢相尚”。尤其是到英宗正统时（公元1436—1449年）土地迅速集中，朱姓皇族地主更加恶性膨胀。明政府给亲王庄田多达10万亩。嘉靖时岁支各藩禄米至853万石，再加上一批皇亲国戚，构成一个庞大的寄生阶层。他们凭借政治特权，往往以“空地”、“闲地”、“退滩地”、“荒地”种种名目，向皇帝“奏讨”，“乞请”赐田。官僚地主也乘机大肆兼并土地。剧烈的土地兼并，破坏了明初建立的屯田制度，原来的军屯，这时成为“田归豪室，赋累贫军”。不少军官把士兵“私役在家，侵其军粮”，使得广大士兵无法生活，纷纷逃亡。

明代的特务统治是明朝封建统治者巩固皇权的主要形式。锦衣卫与东厂（永乐时置），西厂（成化时置）是实行特务统治的主要机构。从永乐开始，宦官就成为皇室的爪牙。他们是执行特务统治的主要成员。到正德时，内阁官僚与皇权仍然存在着矛盾，所以明武宗即位，就以亲信太监刘瑾掌司礼监，邱聚、谷大用提督东、西厂，张永督十二团营兼神机营，首先掌握重要的特务组织与“警察”机构，其次命令“各镇守太监预刑名政事”，让他们随时考察京官，可用笞捶、重枷之法来对待言官。正德三年（公元1508年），刘瑾感到东、西厂尚不能尽特务统治之职，又设立内行厂。内行厂不但是特务统治的号令机关，同时连东、西厂的特务行动也在其伺察之中。正德时期，刘瑾势力空前增涨，权压朝野，据《明正德实录》卷66载，凡“章奏先具红揭投（刘）瑾，号红本，然后上通政司，号白本”。章奏的批答，刘瑾皆“持

---

见《明世宗实录》。

《明史·武宗纪》。

归私第”，与亲信孙聪、张文冕、焦芳等人参决，所以当时人称刘瑾为“立地皇帝”。由于刘瑾势力的无限增大，武宗也感到威胁，於是就以谋反之罪，捕杀了刘瑾，并诛杀其同党。刘瑾虽死，但是明朝的特务统治并不因此停止。

从十六世纪二十年代开始，明朝的历史步入晚期，公元1521年明武宗死后，他的堂弟朱厚熜以湖广安陆藩王的资格，受到以杨廷为首的内阁改革派的拥护而入继大统，改元嘉靖。因而内阁的权势也远较明代中叶为重，皇室支柱的重心也更多地移放在内阁。在内阁改革派的主持下，世宗（朱厚熜）即位时颁布了一系列改良政治的诏令：革除武宗时期的一些弊政；汰除锦衣卫及各卫军冗员十余万人；杀钱宁、江彬等人，限制宦官专政。此外也部分地清查皇庄官庄。清理盐法，裁减抽分。但是这些措施的欺骗性很大，世宗即位的第二年就改变了对人民让步的诺言，在权贵们攻击下，只好“收回成命”。内阁也在改革派与保守派的斗争中出现派系倾轧的混乱现象。改革派与保守派都想在内阁中找到自己的代理人，所以内阁首辅地位的争夺从嘉靖以后愈来愈激烈，一直到明王朝覆亡为止。

## 第二节 中央官制

明朝政府的中央官制，在洪武初年，仍沿袭汉唐旧制。后来随着明太祖统治力量的逐步加强，才定出自己的一套新制度。据《明太祖实录》卷239载，洪武二十八年（公元1395年）六月，太祖御奉天殿，敕谕文武群臣说：

自古三公论道，六卿分职。自秦始置丞相，不旋踵而亡。汉、唐、宋因之，虽有贤相，然其间所用者多有小人专权乱政。我朝罢相，设五府、六部、都察院、通政司、大理寺等衙门，分理天下事务，彼此颉颃，不敢相压，事皆朝廷总之，所以稳当。以后嗣君并不许立丞相，臣下敢有奏请设立者，文武群臣即时劾奏，处以重刑。

这套制度既不是复古也不完全是创新。然而，经过时间的演变，明中期的制度，与初期却大有差别。

### 一、三公三孤

明代中枢政务机构初期有三公（太师、太傅、太保）、三孤（少师、少傅、少保）。元代仅置三公，未有三孤。惠帝、成祖时，曾一度废公、孤官，至仁宗时复置。《明会要·职官一》引《弇山集》说：

建文、永乐间，罢公、孤官，仁宗即位，授张辅太师、沐晟太傅、陈懋太保；蹇义进少师、杨士奇进少傅、夏原吉进少保。於是公、孤立官备。

公、孤为皇帝之辅佐官，职位崇高。蹇义、夏原吉、杨士奇、杨荣四人在宣宗时犹受恩宠。《昭代典则》载明宣宗赐玺书说：

古者，师保之职，论道经邦，不烦以政。少师义、少傅士奇、少保原吉、太子少傅荣，皆祖宗遗老，异辅朕躬。今黄发危齿，尚令典烦剧，兼有司之事，非所以优之也。其辍所务，朝夕在朕左右，讨论治理，共宁邦家。其勋阶爵禄并如故。

自蹇义等以后，公、孤立官无专授，实际上是一种虚衔。中期以后，成为勋戚及文武大臣之加官、赠官。而文臣无生加三公之例，惟死后赠之。万历年间，张居正为太师，实掌朝政，这是特例。

### 二、废中书设内阁

明代初年，在中央设立中书省，有左右丞相总理吏、户、礼、兵、刑、



工六部事务。随后，朱元璋又对中央统治机构进行了改革。当时中书省大权掌握在左丞相胡惟庸等人手中。他们作威作福，独断专横，“生杀黜陟”，不向皇帝奏明就直接执行。《明史·太祖纪》载，洪武十一年（公元1378年），朱元璋曾“命奏事毋关白（告知）中书省”。这显然是裁抑中书省权力的一个措施。但胡惟庸等人却不知收敛，反而变本加厉，组织党羽，在外招集军马，并派人勾结倭寇，又向蒙古贵族残余势力称臣，请兵为外应，阴谋武装政变。洪武十三年（公元1380年），朱元璋杀掉了胡惟庸等人，并废除中书省及丞相制，分中书省及丞相权力归属六部，相对提高六部职权和地位，由六部尚书直接对皇帝负责，《明太祖实录》卷129载：

洪武十三年春正月己亥，胡惟庸等既诛，上谕文武百官曰：“朕自临御以来，十有三年矣，中间图任大臣，期于辅弼，以臻至治。故立中书省以总天下之文治，都督府以统天下之兵政，御史台以振朝廷之纪纲。岂意奸臣窃持国柄，枉法诬贤，操不轨之心，肆奸期之蔽，嘉言结于众舌，朋比逞于群邪，蠹害政治，谋危社稷……赖神发其奸，皆就殄灭。朕欲革去中书省，升六部，仿古六卿之制，俾之各司所事。

洪武十三年九月，朱元璋置“四辅官”，以协赞政事，均调四时。《通纪》载：

九月丙午，置四辅官，以耆儒王本、杜佑、袭敦为春官，杜敦、赵民望、吴源为夏官，秋、冬官缺，以本等摄之，位列都督之次。敕以协赞政事，均调四时。月分三旬，人各司之。以雨暘时若，验其称职与否。

不久废去四辅官，并於洪武十五年（公元1382年）仿宋代制度，设内阁於殿廷，以大学士担任顾问兼秘书的职务。《昭代典则》说：

（洪武）十五年十一月丙午，初置大学士，以礼部尚书刘仲质为华盖殿大学士，检讨吴伯宗为武英殿大学士，翰林学士宋讷为文渊阁大学士，典籍吴沈为东阁大学士，使侍左右备顾问。又置文华殿大学士，召耆儒鲍恂、余詮、张长年等为之，以辅导太子。

本来，内阁既非官署官，也非职官名。开始只是简任文臣入直文渊阁，参与机务。这些人原官的品秩低，不兼部务，也无官属，不能直接指挥行政，与东汉的尚书、唐代的翰林学士性质略同。久而久之，这些人逐渐升迁，并有了正式的办事处所，大学士本身品秩只有五品，但其所迁任的官往往以至尚书、侍郎，或有加衔至于“三公”者。这样，内阁的地位才逐渐提高。明成祖以后，大学士开始参预机务。《词林典故》说：

永乐初，命编修等官，於文渊阁参预机务，谓之内阁，渐升大学士诸职。仁宗或加师、保及尚书、侍郎、卿，仍兼学士、大学士衔。自后因之，称内阁大学士。凡大学士加三师，则为一品；加尚书，二品；侍郎，三品；若未加升而只系大学士者，则仍正五品。

仁宗以后，阁臣之权加重，至世宗嘉靖年间（公元1522—1566年），改华盖殿为中极殿，谨身殿为建极殿，大学士的班次列在六部尚书之上。这时，内阁就类似于唐代的中书门下省了。唐代中书门下省官员互称阁老，明代大学士一般也称阁老。内阁大学士虽然表面位尊而权重，但是独立发挥其权力的机会却甚少，因其内受制于宦官，外则用人之权集中於吏、兵两部。《明史·职官志》说：

至世宗中叶，夏言、严嵩迭用事，遂赫然为真宰相，压制六卿矣。然内阁之拟票，不得不取决于内监之批红，而相权转归之寺人。于是朝廷之纪纲，

贤士大夫之进退，悉颠倒于其手。

由此可见，若以明代的内阁大学士具有宰相的权力，那是不恰当的。

### 三、六部

明代中枢六部初置于洪武元年，各部设尚书、侍郎、郎中，员外郎、主事等官，隶中书省统辖，分理国家诸事，其职至重。《昭代典则》说：

洪武元年（公元 1368 年）八月丁丑，始置吏、户、礼、兵、刑、工六部，设尚书、侍郎、郎中、员外郎、主事，仍隶中书省。帝（太祖）召六部尚书入见奉天殿，谕曰：“朕肇基江左，军务方殷，官制未备。今以卿等分任六部。国家之事，总之者中书，分理者六部，至为要职。凡诸政务，宜悉心经理，或有乖违，患及天下，不可不慎。”

洪武五年（公元 1372 年）定六部具体职掌，并于岁终进行考绩，分其优劣，以行黜陟。六部官员相对稳定，不得轻易调动，凡有劳绩者，则在本部升用。自洪武十三年（公元 1380 年）罢中书省后，即升六部品秩：尚书为正二品（建文中曾一度提为正一品，永乐时复旧），侍郎正三品，郎中正五品，员外郎从五品，主事正六品。

六部尚书、侍郎都是堂官，由皇帝直接领导，其中吏部尤为重要，因为官吏的除授都必须经过吏部。明朝的首任吏部尚书为滕毅，樊鲁璞、汪河分任左、右侍郎。洪武六年（公元 1373 年），吏部分三个属部，即总部，司勋部，考功部；十三年（公元 1380 年），增司封。二十二年（公元 1389 年）改总部为选部。二十九年（公元 1396 年），改定文选、验封、稽勋、考功四个清吏司。每司设郎中、员外郎、主事各一人。

首任户部尚书为杨思义。刘诚、杭琪分任左、右侍郎。洪武六年（公元 1373 年），户部分设五科，即一科、二科、三科、四科、总科。每科设郎中、员外郎各 2 人，主事 5 人。十三年（公元 1380 年），分四个属部，即总部、度支部、金部、仓部。洪武二十二年（公元 1389 年），改总部为民部，次年，又分四部为河南、北平、山东、山西、陕西、浙江、江西、湖广、广东、广西、四川、福建十二部，每部仍分民、度、金、仓四科。二十九年（公元 1396 年），改十二部为十二清吏司，各设郎中 1 人，员外郎 1 人，主事 2 人。永乐元年（公元 1403 年），改北平司为北京司。永乐十八年（公元 1420 年）。废北京司，设云南、贵州、交趾三个清吏司，宣德十年（公元 1435 年），罢交趾司，定为十三司。户部十三司，自明孝宗弘治以来，以公署不大，只留郎中 1 人治事。员外郎、主事只能在授官之日出席而已，实际都只挂名。郎中一人无法管事，只好委任基层吏胥，以致弊端百出。至神宗万历时，王国光任户部尚书，始令每司吏员尽入署治事，司中职业才得修举。户部另有一些直辖机构，如宝钞提举司、印钞局、广盈库、军储仓等。

礼部首任尚书为钱用壬、侍郎为世家宝。洪武六年（公元 1373 年）分四属部，即总部、祠部、膳部、主客部。洪武十三年（公元 1380 年），定每属部设郎中、员外郎、主事各 1 人。二十二年（公元 1389 年），改总部为仪部。二十九年（公元 1396 年），改为仪制、祠祭、精膳、主客四个清吏司，另铸印局，局设大使 1 人，副使 2 人。

兵部的首任尚书为陈亮，侍郎为朱珍。洪武六年，分三个属部，即总部、驾部、职方部。洪武十三年再增库部，二十二年改总部为司马部。二十九年改为武选、职方、车驾、武库四司。每司设郎中、员外郎各 1 人，主事 2 人。另辖会同馆，大通关等机构，各设大使和副使。

刑部的首任尚书为周桢，侍郎为盛元辅，张仁。明太祖即位初期，用法太严，周桢任尚书时，始定律令，使吏士有法循守。洪武六年（公元 1373 年），刑部分为四个属部，即总部、比部、都官部、司门部。八年（公元 1375 年），增设四科，分属于四部。部设郎中、员外郎各 1 人。总部、比部主事各 4 人，都官，司门主事各 2 人。洪武二十二年（公元 1389 年），改总部为宪部，二十三年，分四部为河南、北平、山东、山西、陕西、浙江、江西、湖广、广东、广西、四川，福建十二部。二十九年（公元 1396 年）改为十二清吏司，设郎中、员外郎各 1 人，主事 2 人，永乐十八年（公元 1420 年）除北平司，增置云南、贵州、交趾三司。宣德十年（公元 1435 年）革交趾司，遂定为十三个清吏司。

工部的首任尚书为单安仁，侍郎为张允文和杨翼。洪武六年，分四个属部，即总部、虞部、水部、屯田部。八年增立四科。十三年，以屯田部为屯部。二十二年，改总部为营部。二十九年，定为营缮、虞衡、都水、屯田四个清吏司。设郎中、员外郎、立事各 1 人，另辖宝源局、军器局等。

永乐十九年（公元 1421 年），明成祖迁都北京，改南京为留都。南京除了没有皇帝之外，其他各种官僚机构的设置完全和北京一样。南京所设立之六部称“南六部”，虽同有一套职官，但多安置闲散退休或被排斥的官员，其职权远不如北京六部。所以，南京各官自成一种势力，与北京明争暗斗，两京官员迭为消长，操纵朝局。这是明代的一种奇特现象。

明代六部所属各清吏司之郎中、员外郎、主事等司官，皆为实际任职之人，所以颇能上下其手，招降纳贿。

明代六部尚书往往不拘定额，可以添差，故有道士而任礼部尚书，工头而任工部尚书的现象。

#### 四、都察院

明代初年，沿元旧制，设御史台，洪武十三年（公元 1380 年）五月罢御史台。十五年改置都察院。这个机构为明代所创设的，与前代御史台之制不甚相同。都察院设左右都御史、左右副都御史、左右佥都御史及浙江、江西、福建、四川、陕西、云南、河南、广西、广东、山西、山东、湖广、贵州等十三道监察御史共 110 人。都御史为台长，与六部平行，合称七卿。都御史之职，据《明史·职官志二》说：

都御史职专纠劾百司，辩明冤枉，提督各道，为天子耳目风纪之司。凡大臣奸邪，小人构党，作威福乱政者，劾。凡百官猥茸贪冒坏官纪者，劾。凡学术不正，上书陈言变乱成宪，希进用者，劾。遇期觐，考察，同吏部司贤否陟黜。大狱重囚会鞫于外朝，偕刑部、大理讞平之。其奉敕内地，拊循外地，各专其敕行事。可见明代都御史的权力很大，凡官吏之考察黜陟则会同吏部、重大刑狱则会同刑部与大理院。其他各官署则分属十三道监察御史稽察。监察御史充任的职务，远比前代繁重。据《明史·职官志二》所载：

在内两京刷卷，巡视京营、监临乡、会试及武举，巡视光禄，巡视仓场，巡视内库、皇城、五城、轮值登闻鼓。在外巡按（北直隶二人，南直隶三人，宣大一人，辽东一人，甘肃一人，十三省各一人），清军，提督学校（两京各一人，万历末南京增设一人）。巡盐（两淮一人，两浙一人，长芦一人，河东一人），茶马（陕西）、巡漕、巡关、僦运、印马、屯田。师行则监军纪功，各以其事专监察。而巡按则代天子巡狩，所按藩服大臣、府州县官诸考察，举劾尤专，大事奏裁，小事立断。按临所至，必先审录罪囚，吊刷案

卷，有故出入者理辩之。

御史权重如此，所以选授也极慎重，自永乐八年（公元1410年）以后，规定御史必从进士及监生中有学识并通达治体者选任。《明会要·职官五》引《三编》载：

永乐七年（公元1409年），召御史张循理等二十八人至，问其出身，皆由进士及监生，惟洪秉等四人由吏。帝曰：“用人虽不专一途，然御史为朝廷耳目之寄，宜用有学识通达治体者。”黜秉等为序班。诏：“自今勿复用吏。”明年冬，申谕吏部，著为令。

御史之权既重，然处事若有差失，惩办也极严厉。据《世法录》记载，洪武十五年（公元1382年）五月，御史雷励误把良民判为徒罪。明太祖查获其事，责之曰：“朝廷能使顽恶慑伏，良善得所者在法耳。少有偏重，民无所守。尔为御史，执法不平，何以激浊扬清，伸理冤枉？徒罪尚可改正，若死罪论决，可以再生乎？”并命法司论雷励之罪，以示警戒。就连书写失误，也被认为不称职而一例治罪。据《梦余录》记载，宣德间，御史谢瑶在荐举文牍上误书被荐者姓氏，奏书上呈后，又自陈改正。宣宗谓吏部曰：“古人奏牍皆存敬慎，石庆书‘马’字缺点，惧及死。今荐贤不知其姓，岂能知其才？轻率如此，岂称御史之职？”便把谢瑶贬为交阯大蛮县知县。宣德十年（公元1435年），宣宗又特谕都察院：“朝廷设风宪，所以重耳目之寄，严纪纲之任。近年以来，未尽得人，妄逞威福，是非倒置，风纪废弛，令吏部：今后，初仕者不许铨除风宪。凡监察御史有缺，令都察院堂上及各道官保举，务要开具实行，移咨吏部，审察不谬，然后奏除。其后有犯赃及不称职，举者同罪”。可见有明一代，对御史官的选授和督察是甚为严格的。

#### 五、通政使司

元代有四方献言详定司，后又置通政院，其职掌不相同。明代于洪武三年（公元1370年）三月，置察言司，以王文卿、原本两人为司令，掌受四方章奏，旋罢。洪武十年（公元1377年）七月，置通政司，设通政使1人，正三品；左、右通政各1人，正四品；誊黄右通政1人，正四品；左、右通议各1人，正五品。其属官有经历司经历1人，正七品；知事1人，正八品。

《明史·职官志二》载：

通政使掌受内外章疏、敷奏、封驳之事。凡四方陈情建言，申诉冤滞，或告不法等事，于底簿内誊写诉告缘由，状奏闻。凡天下臣民实封入递，即于公厅启视，节写副本，然后奏闻。即五军、六部、都察院等衙门，有关机密重大者，其入奏仍用本司印信。凡诸司公文，勘合辨验允当，编号注写，公文用“日照之记”，勘合用“验证之记”关防之。凡在外之题本、奏本，在京之奏本，并受之，于早朝汇而进之。有径自封进者则参驳。午朝则引奏臣民之言事者，有机密则不时入奏。有违误则籍而汇请。凡抄发，照驳诸司公移及勘合，讼牒，勾提件数，给繇人员，月终类奏，岁终通奏。凡议大政、大狱及会推文、武大臣，必参预。

洪武十年（公元1377年），以曾秉正为首任通政使，刘仁为左通政使。上任之时明太祖晓谕说：“政犹水也，欲其常通，故以‘通政’名官。卿其审命令以正百司，达幽隐以通庶务。当执奏者勿忌避，当驳正者勿阿随，当敷陈者毋隐蔽，当引见者毋留难”。可见明太祖对这个机构是相当重视的。

通政使司是明代创设的，其职能似乎有类于南北朝的通事舍人、唐代的知匭使、宋代的閤门使及通进银台司等机构之合并。在理论上是君主和臣下

之间的一个联系机关，任何官署上奏事件都必须经由其手，所以居七卿之下的最高位次，有资格参预“廷推”。据《梦余录》记载，通政司门下有一红牌，书云“奏事使”。持此牌可以直入内府，守卫官不得阻拦，这给通政使奏事提供了方便，下情能及时上达。通政司出纳王命，为朝廷之喉舌，其封奏皆自御前开拆，故奸臣有事即露，无幸免者。天顺（公元1457—1464年）以后，其作用虽稍减弱，但也为权奸所警戒。据《明史·严嵩传》载，嘉靖中，赵文华与严嵩结为父子，严嵩念“己过恶多，得私人在通政，劾疏至，可豫为计”。故以文华为通政使，及明中、晚期，通政司实际已被奸党所控制，通达下情之意，荡然无存了。清代君主直接受理奏章，通政使即变成闲曹，而其品秩却依然如旧。

## 六、大理寺

大理寺，洪武十四年（公元1381年）置，命李仕鲁为首任大理寺卿，正五品。置左右少卿，从五品；左右寺丞，正六品。十九年（公元1386年）置审刑司，共平庶狱。凡是大理寺所理之刑狱，审刑司均复详议之。为加强大理寺的权力，洪武二十二年（公元1389年），升大理寺卿为正三品，少卿正四品，丞正五品。可见明太祖对这个执法机关是很重视的，据《明代典则》记载，洪武二十四年（公元1391年）六月，太祖把大理寺丞周志清提为卿，并说：“大理之卿，即古之廷尉，历代任斯职者，独汉称张释之、于定国，唐称戴胄。盖由其处心公正，议法平恕，狱以无冤，故流芳后世。今命尔为大理寺卿，当推情定法，毋为深文，务求明允，使刑必当罪。庶几可方古人，不负命也”。大理寺所掌为“审讞平反刑狱之政令”。要做到“推情定法”，“刑必当罪”，使“狱以无冤”是很不容易的。所以大理寺官员选任之当否是非常重要的，据《梦余录》记载，宣德时，吏部尚书蹇义特为此事向宣宗上疏说：

刑部都察院职典刑名，而大理寺尤专详讞。居是职者，必得其人。其官属，宜从堂上官精加考，庸劣不称者黜之，贪婪苛刻者罪之，其有作奸犯科者，责令互相纠举。违者，一体论罪。

蹇义奏疏所提出的原则实际上是无法实行的，尤其是明中期以后，大理寺之权竟落入“庸劣不称者”之手。以至刑狱不清，冤案四出。所以，嘉靖六年（公元1527年），黄绾又上疏世宗：

法司所以理刑名，至于大理寺职司参驳，关系尤重。凡任两寺官，非精律例，见出原问官之上，何以评其轻重，服其心乎？近见两寺官，有初入仕途，律之名例尚未通晓，即欲断按庶狱，未免有差。原问官因得指摘罅漏，借为口实，至于参驳。本寺亦不降心，辄逞雄辩，往复数次，淹累囚众，至不得已，将就允行。刑狱不清，职此之故。

由于用人不当，庸劣当权，不精律例，偏执己见，因而拷掠成狱，“捶死狱中”，论罪不当，“重囚称冤”者往往有之。但明代也有一些大理寺卿能公平理狱，执法不阿。如《明史·虞谦传》记载仁宗时，虞谦为大理寺卿、吕升为少卿，能“悉心奏当，凡法司及四方所上狱，谦等再四参复，必求其平，尝语人曰：‘彼无憾，斯我无憾矣’。”又《明史·马森传》载，马森

---

见《明臣奏议》。

为大理卿，屡驳疑狱，与刑部尚书郑晓、都御史周廷称为“三平”。但大理寺卿有时也受到权臣的制约，不能公正治狱，《明史·王用汲传》载，万历时，王用汲为大理少卿，遇法司议胡檟、龙宗武杀吴仕期案，定胡、龙二案犯谪戍。用汲认为量刑不公，驳奏曰：“按律：刑部及大小官吏不依法律，听从上司主使出入人罪者，罪如之。盖谓如上文‘罪斩，妻子为奴，财产入官’之律也。仕期之死，檟非主使者乎？宗武非听上司主使者乎？今仅谪戍，不知所遵何律也？”神宗欲从用汲之言，可是阁臣申时行等则认为仕期自毙，宜减等。这个依法本该判处死刑的案犯，就以谪戍从轻发落，可见在封建社会，正直的刑官往往不能维护法律尊严的。

明代的大理寺与刑部、都察院合称为“三法司”，国家的重大案件，常由“三法司”会审。但是中期以后，大理寺执法之权被夺，实际上只能核阅案卷而已。

### 七、詹事府

洪武初年，置大本堂以藏古今图籍，召四方名儒训导太子、亲王。不久，太子居于文华堂，诸儒轮班侍从，又选才俊之士入充伴读。当时，东宫官属除了太子少师、少傅、少保、宾客以外，还有左右詹事、同知詹事院事、副詹事、詹事丞、左右率府使、同知左右率府事、左右率府副使、谕德、赞善大夫，都以勋旧大臣兼领其职。又有文学、中舍、正字、侍正、洗马、庶子及赞读等官。洪武十五年（公元1382年），改定左、右春坊官，各置庶子、谕德、中允、赞善、司直郎，又各设大学士。随即又定司经局官，设洗马、校书、正字。二十二年（公元1389年），因属官太多而无所统率，才设詹事院以总之。二十五年（公元1392年）改名詹事府，置詹事1人（正三品），少詹事2人（正四品），府丞2人（正六品）。主簿厅主簿1人（从七品），录事2人（正九品），通事舍人2人。左春坊：职官有大学士（正五品）、左庶子（正五品）、左谕德（从五品）各1人，左中允（正六品）、左赞善（从六品）、左司直郎（从六品，后不常设）各2人，左清纪郎1人（从八品，不常设），左司谏2人（从九品，不常设）。右春坊的官员设置如在春坊。司经局：设有洗马1人（从五品）、校书（正九品）、正字（从九品）各2人。

詹事掌统府、坊、局之政事，以辅导太子。少詹事为詹事之副贰。明太祖对太子的教育很重视，既不随便付之以重任，又特设一套较前代完备的东宫官，以训导太子。《明会要·职官七》引《明通纪》：

洪武元年（公元1368年）正月，中书及都督府议，仿元旧制设中书令，欲奏以太子为之。帝曰：“取法于古，必择其善者而从之。元人事不师古，设官不以任贤，惟其类是与，岂可取法？且吾子年未长，学未充，更事未多，所宜尊礼师傅，讲习经传，博通古今，识达机宜。他日军国重务，皆令启闻，何必效彼作中书令乎？”乃令詹同考东宫官，设少师、少傅、少保、詹事、率府使、谕德、赞善，宾客等官。

这表现了明太祖的卓见远识，詹事府官员对太子的影响最为直接，所以明太祖慎择其人，常以勋旧大臣兼领其职。据《明史·唐铎传》记载，初置詹事院，太祖对吏部说：“辅导太子，必择端重之士。三代保、傅，礼甚尊严。兵部尚书唐铎谨厚有德量，以为詹事，食尚书俸如故。”以后，凡东宫官缺，则命廷臣推举孝义笃行之京官兼任。英宗天顺（公元1457—1464年）以前，或尚书、侍郎、都御史兼任。宪宗成化（公元1465—1487年）以后，

例以礼部尚书、侍郎由翰林出身者兼掌之，明太祖规定宫官由廷臣兼领，其谋虑是很深远的。据《洪武圣政记》载：

洪武三年（公元 1370 年）十二月，礼部尚书陶凯请选人专任东宫官属，罢兼领之职，庶于辅导有所责成。帝曰：“古者不备其官，惟贤能是用。朕以廷臣有才望勋德者，兼东宫官，非无谓也，尝虑廷臣与东宫官属有不相能，遂成嫌隙，或生奸谋，离间骨肉（肉），其祸非细。若江充之事，可为明鉴。朕今立法，令省台都督府官兼东宫赞辅之职，父子一体，君臣一心，庶几无相构患”。

这说明了明太祖规定“兼领”之制是接受了西汉巫蛊之祸的教训。宫官“兼领”就可预防廷臣与宫官相构，而生奸谋，“离间骨肉”。这是明太祖调节宫廷内部矛盾的重要措施。

通事舍人掌东宫朝谒及辞见之礼。“凡廷臣朝贺，进笺进春、进历于太子，则引入而举案”。春坊大学士执掌太子向皇上奏请及讲读之事。洗马掌经史子集、制典、图书刊辑之事。凡天下图册上东宫者，皆受而藏之。校书、正字为洗马之佐，掌缮写装潢并校正典籍之讹谬。

明中期以后，詹事府成为翰林官迁转之阶，太子出阁的讲读之事都由其他官员充任，名实已不相符了。

## 八、翰林院

吴元年（公元 1363 年）五月，初置翰林国史院，设学士（正三品），侍讲学士（从四品），直学士（正五品），修撰，典簿（正七品），编修（正八品）。洪武元年（公元 1368 年），改名翰林院。洪武二年，置学士承旨，正三品，改学士为从三品，并增设待制（从五品），应奉（正七品），典籍（从八品）等官。洪武十三年（公元 1380 年）增设检阅（从九品）。洪武十四年，降翰林学士为正五品，并革除学士承旨、直学士、待制、应奉等官。明初，翰林院官员都是荐举而入，而不从进士中选任。所以，洪武四年（公元 1371 年）开科，状元吴伯宗只授员外郎，榜眼、探花仅授主事而已。至十八年（公元 1385 年），更定翰林品员，定进士一甲授修撰，二甲以下授编修、检讨，其品秩自学士五品以下至七品不等。据《明史·选举志》载，这年廷试后，一甲进士丁显等授翰林院修撰，二甲马京等为编修，吴文为检讨。进士入翰林就是从这一年开始。此后，明太祖对翰林院的政治作用逐渐注意，据《明史·戴德彝传》载，洪武二十七年（公元 1394 年），戴德彝为翰林院侍讲，太祖对他说：“翰林虽职文学，然既列禁近，凡国家政治得失，民生利害，当知无不言。昔唐陆贽、崔群、李绛在翰林，皆能正言说论，补益当时，汝宜以古人自期”。

惠帝建文初年，复置学士承旨，改侍讲、侍读两学士为文学博士，以方孝孺任之，参预机务，并置文翰、文史二馆。以文翰馆居侍讲，侍读，侍书，五经博士；文史馆居修撰，编修，检讨。永乐二年（公元 1404 年），授一甲 3 人为翰林修撰、编修，再于二甲选文学优等者杨相等 50 人及善书者汤流等 10 人为庶吉士。从此以后，庶吉士便成为翰林之专官。

明代翰林院官员具有两重意义：其一，作为参预机务的内阁成员。内阁成员称大学士，因而内阁与翰林院为一而二，二而一的机构，这是清制只有翰林出身者才能入阁的由来。自明宪宗成化（公元 1465——1487 年）以后，不但内阁，就连六部长官也有定例以翰林官充任的。据《明史·职官志二》载：“其在六部，自成化时，周洪谟以后，礼部尚书、侍郎必由翰林，吏部

两侍郎必有一由于翰林。其由翰林者，尚书则兼学士（六部皆然），侍郎则兼侍读、侍讲学士。其在詹事府暨坊、局官，视其品级，必带本院衔（詹事，少詹事带学士衔，庶子，谕德，中允，赞善则带侍讲、侍读学士以至于编修、检讨等衔）。其二，明代的翰林院包括前代的秘书监、史馆、著作局、起居郎、舍人等职；因此，这些官名均已废除。事实上连这些官的职务也废除了，有时不过作为装点门面而已。

明代的翰林学士掌制诰、史册、文翰之事，以考议制度，详正文书，备天子顾问，其职位颇为清要。《明史·职官志二》说：“大政事、大典礼，集诸臣会议，则与诸司参决其可否，车驾幸太学听讲，凡郊祀、庆成诸宴，则学士侍坐於四品京卿上”。因其常在帝侧，“备天子顾问”，颇能左右朝政，也可干预官吏的黜陟，所以特受尊崇，虽品列第五，侍坐则在四品京官以上。侍读、侍讲掌讲读经史。

此外，国子监也与翰林院相接近。置祭酒 1 人（从四品），司业 1 人（正六品）。其下设绳愆厅，以监丞 1 人（正八品）掌执学规；博士厅，有《五经》博士 5 人（从八品）分经讲授，助教 15 人（从八品），学正 10 人（正九品），分率性、修道、诚心、正义、崇志、广业六堂为士子肄业之所，这是明代所特设的；典簿厅，有典簿 1 人（从八品）；典籍厅，有典籍 1 人（从九品）；掌饌厅，设掌饌 2 人（未入品）。

#### 九、宦官机构

明代初年，对宦官的限制非常严格，据《昭代典则》记载，洪武二年（公元 1369 年）八月，在确定内侍官制时，太祖诏谕吏部说：

朕观《周礼》，阉寺不及百人，后世多至数千，卒为大患。今虽未能复古，亦当为防微之计。此辈所事，不过供洒扫，给使令而已。若求善良，百无一二。用为耳目，即耳目蔽；用为心腹，即心腹病。驭之之道，但当使之畏法，不可使之有功。有功则骄恣，畏法则检束，自不为非也。可见明太祖对宦官祸害的认识是很深刻的。洪武六年（公元 1373 年）十一月，特命延臣考究前代纠劾内官的办法。礼部议置内正司，设司正、司副各一人，专门纠察内官失仪及不法的行为。据《明会要·职官十一》引《明政统宗》载，洪武十年（公元 1377 年）五月，有一个内侍官因在内廷时间较久，偶而言及政事，当即被太祖斥遣归还乡里，并令终身不得叙用。又对诸臣说：

此辈日在左右，其小忠小信，足以固结君心。及其久也，假窃威权，以干政事，遂至于不可抑。自古以此辈乱者多矣。今立法不许寺人干预朝政，决去之，所以惩将来也随后规定内臣不许读书识字。洪武十七年（公元 1384 年），特铸一个铁牌，上刻文字：“内臣不得干预政事，犯者斩。”置于宫门之中。又敕令诸司，不得与内官监文移往来。自古以来，对宦官之禁，未有如明太祖之周备。当时有个御用监名叫杜安道，以镊工侍太祖数十年，朝中许多机密计议他都知道，但他个性慎密，严遵太祖的禁令，在诸大臣面前仅一揖而退，从不启口泄漏机密。太祖对他很宠爱，但不给予优遇，后来迁出为光禄寺卿。

洪武末，太祖重新整顿宦官机构，定十二监及各司局，并制定宦官的品秩和待遇。《明史·宦官传序》说：

明太祖既定江左，鉴前代之失，置宦官不及百人。迨末年颁《祖训》，乃定为十有二监及各司局，稍称备员矣。然定制，不得兼外臣文武衔，不得御外臣冠服，官无过四品，月米一石，衣食於内庭。



后来宦官设置不断增多，《明史·职官志三》说：“宦官……十二监、四司、八局，所谓二十四衙门也。”其机构之庞大，为历代所无。因各监、司、局官称职掌繁杂，特制二十四衙门官制之简表以说明。

附：明代二十四衙门简表

机关区别		官 员	职 掌	
二 十 二 十 监	司 礼 监	提督太监 1 员	掌督理皇城内一应仪礼刑名，及铃束长随：当差、听事各役，关防门禁，催督光禄供应等事	
		掌印太监 1 员	掌理内外章奏及御前勘合	
		秉笔太监	掌章奏文书，照阁票批硃	
		随堂太监	与秉笔太监同等	
	内 宫 监	掌印太监 1 员	掌木、石、瓦、土、塔材、东行、西行、油漆、婚礼、火药十作，及米盐库、营造库、皇坛库，凡国家营造宫室、陵墓，并铜锡粧奁、器用暨冰窖诸事	
		御 用 监	掌印太监 1 员 里外监把总 2 名	凡御前所用围屏、床榻诸木器，及紫檀，象牙，乌木螺甸诸玩器，皆负责造办。
		司 设 监	掌印太监 1 员	掌卤簿，仪仗，帷幙诸事
		御 马 监	掌印太监 1 员	
			监督太监 1 员	掌御厩诸事
			提督太监 1 员	
神 宫 监		掌印太监 1 员	掌太庙各庙洒扫，香灯等事	
尚 膳 监	掌印太监 1 员			
	提督光禄太监 1 员	掌御膳及宫内食用，并筵宴诸事		
	总理监 1 员			

四 卫 门	监	尚宝监	掌印太监 1 员	掌宝玺，敕符，将军印信。凡用宝，外尚宝司以揭帖赴监请旨，至女官尚宝尚司领取，监视外司用讫，存号簿，缴进
		印绶监	掌印太监 1 员	掌古今通集库，并铁券，诰敕，贴黄，印信，勘合，符验、信符诸事
		直殿监	掌印太监 1 员	掌各殿及廊庑扫除事
		尚衣监	掌印太监 1 员	掌御用冠冕，袍服及履舄、鞋袜之事
		都知监	掌印太监 1 员	旧掌各监行移，关知，勘合之事，后惟随驾前导警蹕
	四 八	惜薪司	掌印太监 1 员	掌所用薪炭之事
		钟鼓司	掌印太监 1 员	掌管出朝钟鼓及内乐、传奇、过锦、打诨诸杂戏
		宝钞司	掌印太监 1 员	掌造粗细草纸
		混堂司	掌印太监 1 员	掌沐浴之事
		兵仗局	掌印太监 1 员提督军器库太监 1 员	掌制造军器、火药等
		银作局	掌印太监 1 员	掌打造金银器饰
		浣衣局	掌印太监 1 员	凡宫人年老及罢退废者，发此局居住。惟此局不在皇城内
		巾帽局	掌印太监 1 员	掌宫内使帽靴，驸马冠靴及藩王之国诸旗尉帽靴。
鍼工局	掌印太监 1 员	掌造宫中衣服		
内织染局	掌印太监 1 员	掌染造御用宫内应用缎匹，城西蓝靛厂，为局之外署。		
酒醋面局	掌印太监 1 员	掌宫内食用酒醋、糖酱、面豆诸物		
司苑局	掌印太监 1 员	掌蔬菜、瓜果		

此外又有内府供应库，设掌印太监 1 员，掌宫内及山陵等处内官食米及御用黄蜡、白蜡，沉香等。凡油蜡各库均属之；司钥库，设掌印太监 1 员，掌大内库藏，凡金银及诸宝货总隶之；十库：甲字，掌贮银硃，黄丹，乌梅，藤黄，水银诸物。乙字，掌贮奏本等纸。丙字，掌贮丝绵，布匹。丁字，掌贮生漆，桐油等物。戊字，掌贮所解弓箭，盔甲等物。承运，掌贮黄白生绢。广盈，掌贮纱罗诸帛匹。广惠，掌造贮巾帕，梳笼、刷抿、钱贯、钞锭之类。赃罚，掌没入官物；御酒房，设提督太监 1 员，掌造御用酒；御药房，设提督太监正、副 2 员，掌御用药饵，与太医院官相表里；御茶房，设提督太监正、副 2 员，职司供奉茶酒、瓜果及进御膳；牲口房，设提督太监 1 员，掌收养异兽珍禽；刻漏房，设掌房 1 员，掌管每日时刻，每一时即令直殿监官入宫换牌，夜报刻漏，更鼓房，有罪内官职司之；甜食房，设掌房 1 员，掌造办虎眼，窝丝等糖及诸甜食（隶御用监）；弹子房，设掌房 1 员，专备泥弹；灵台，设掌印太监 1 员，掌观星气云物，测候灾祥；僚作，设掌作 1 员，

掌造各色兜罗绒及诸绉绶（隶御用监）；盔甲厂（即旧鞍辔局），掌造军器；安民厂（旧名王恭厂），设掌厂太监1员，掌造铳炮、火药之类。又午门，东华门，西华门，奉天门，玄武门，左、右顺门，左、右红门，皇宫门，坤宁门，宫左、右门以及东宫春和门，后门，左、右门，皇城、京城内外诸门等，各设门正1员，司晨昏启闭，关防出入。还有提督东厂，设掌印太监1员，掌刺缉刑狱之事。旧选各监中一人提督，后专用司礼监之秉笔第二人或第三人为之。其贴刑官，则用锦衣卫千百户为之。提督西厂（不常设），提督东营（代宗景泰元年〔公元1452年〕始置）；文书房，设掌房10员，掌收通政司每日封进本章，及各藩所上封本，其在外之阁票，在内之搭票，一应圣谕旨意御批，俱由文书房落底簿发，凡升司礼者，必由文书房出；礼仪房，设提督太监1员，掌一应选婚、选驸马以及皇太子女诞生，选择乳妇诸吉礼；中书房，设掌房1员，掌管文华殿中书所写书籍、对联、扇柄等件，承旨发写，完日奏进；御前近侍，包括乾清宫管事，打卯牌子，御前牌子，煖殿，管柜子，赞礼，答应长随，当差听事，擎马，尚冠、尚衣、尚履等，皆属近侍；南京守备，设正、副守备太监各1员，关防一颗，护卫留都，为司礼监之外差；天寿山守备，设太监1员，辖各陵守陵太监，职司护卫；湖广承天府守备，设太监1员，辖承德、荆、襄地方，护卫兴宁；织造，南京，苏州，杭州各设提督太监1员，掌织造御用龙衣；镇守（镇守太监始建于洪熙，遍设于正统），各省各镇均有镇守太监，嘉靖八年后革。市舶，广东、福建、浙江三市舶司各设太监提督，后罢福建、浙江，惟存广东司；监督仓场，各仓各场俱设监督太监；诸陵神宫监，各陵俱设神宫监太监守陵。在外的临时差遣有监军、采办、粮税等等名目，不胜枚举。

建文帝嗣位，一遵祖训，对内臣的限制更加严格，据《明史·宦官传序》载，惠帝诏内臣“出外稍不法，许有司械闻”。成祖初临朝，也警惕宦官擅权，《明史·职官志三》载，他曾说：“朕一遵太祖训，无御宝文书，即一军一民，中官不得擅调发。”当时有个宦官私自调用应天府工匠为其服役，事发后，成祖立即诏命锦衣卫逮捕治罪。但不久，这些禁令全部破坏了。《明史·职官志三》说：

顾中官四出，实始永乐时。元年（公元1403年），李兴等 敕劳暹罗国王，此奉使外国之始也。三年（公元1405年）命郑和等率兵二万，行赏西洋古里、满刺诸国，此将兵之始也。八年（公元1410年），敕王安等监都督谭青等军，马靖巡视甘肃，此监军、巡视之始也。

至洪熙元年（公元1425年），仁宗派遣郑和领下番官军守备南京。从此以后，宦官领兵之例便相沿不革。同时又派王安镇守甘肃，于是，各省镇皆相继派宦官为镇守。宣德四年（公元1429年）宣宗特於宫中设内书堂，命大学士陈山专授小内使书，从此，太祖不许内臣读书识字之制也被废除了，甚至特赐金英、范弘等宦官免死诏，这简直无异于勋臣之丹书铁券。从此，宦官威慑朝臣，权倾内外，例如英宗时之王振，宪宗时之汪直，武宗时之刘瑾，熹宗时之魏忠贤，更是作威作福，独擅朝政。至于神宗时之矿税使，简直无处不受其害。宦官不仅有权有势，仗势欺人，而且可以荫弟、荫侄、封伯、封公，所以一些利欲熏心之辈，皆争相自宫（自割其生殖器）以备其选。据沈德符《万历野获编补遗》记载，正德二年（公元1507年）九月，武宗曾严申自宫之禁，但有潜留京师者论死。由于当时宦官格外宠倖，愚民不受其禁，不少人阉其子孙以图富贵，有的一村中自宫者数百人。嘉靖、隆庆以后，自

宫的人数越来越多。

宦官权势日张，操持国柄，为祸酷烈，终导致明朝灭亡。

#### 十、在京的其他机构

明代的卿寺，如太常寺、光禄寺、大仆寺、鸿胪寺等建置皆如前代。只有尚宝司是增设的，其职掌据《明史·职官志三》说：

凡宝之用，必奏请而待发。每大朝会，本司官二员，以宝导驾，俟陞座，各置宝於案，立待殿中。礼毕，捧宝分行，至中极殿，置案而出。驾出幸，则奉以从焉。岁终，移钦天监，择日和香物入水，洗宝於皇极门。籍奏一岁用宝之数。凡请宝、用宝、捧宝、随宝、洗宝、缴宝，皆与内官尚宝监俱。

这些职务在古代只属于门下省的一小部分工作，而明代却特立机构，并以卿（正五品）、少卿（从五品）各1人为其主官。这个位置专与大臣、勋戚子弟而作为荣宠的。

特设而无专署的，有吏、户、礼、兵、刑、工六科都给事中（正七品），左、右给事中（从七品），掌侍从，规谏，补阙，拾遗，稽察六部百司之事。凡制敕宣行，大事覆奏，小事署而颁之；若有失误，则封还执奏。凡内外所上章疏，分类抄出，参署付部，并驳正其违误。六科于乡试时充考试官，会试时充同考官，殿试时充受卷官。册封宗室，诸蕃或告谕外国时，则充正，副使、六科与御史同有言责，所以经常不免互有袒护而产生矛盾。习惯上以御史为台，以给事中为垣，台垣不相容是明代政局中的奇特现象。

中书科，有中书舍人20人（从七品），直文华殿东房中书舍人，直武英殿西房中书舍人，内阁诰敕房中书舍人，制敕房中书舍人（并从七品，无定员）。其名虽与古代之中书舍人相似，而实际职掌则不同。中书科舍人掌书写诰敕，制诏，银册，铁券等事。文华殿舍人，掌奉旨书写书籍。武英殿舍人，掌奉旨篆写册宝，图书，册页。内阁诰敕房舍人，掌书办文官诰敕，翻译敕书，并外国文书，揭帖，兵部纪功，勘合底簿。制敕房舍人，掌书办制敕，诏书，诰命，册表，宝文，玉牒，讲章，碑额，题奏，揭帖一应机密文书，以及各王府敕符底簿。总之，这些舍人实际任务只是照例书写诰敕而已，此外并没有什么重要职权。中书舍人建于永乐初年。《明史·职官志三》载：

洪武间，置承敕监，司文监，考功监，参掌给授诰敕之事。永乐初，命内阁学士典机务，诏册、制诰皆属之。而誊副、缮正皆中书舍人入办，事竣辄出。宣德初，始选能书者处于阁之西小门，谓之西制敕房。而诸学士掌诰敕者居阁东，具稿付中书缮进，谓之东诰敕房。正统后，学士不能视诰敕，内阁悉委于中书、序班、译字等官，于是内阁又有东诰敕房。

这就是内阁诰敕房及制敕房中书舍人的由来。若从其沿革看，似乎是古代中书舍人演变而降为低级。至于直文华殿东房，武英殿西房中书舍人，最初为内官之职，继而以中书分直，最后则选择能书者充任。其地位更为卑微，舍人大约有两方面，《明史·职官志三》说：

大约舍人有两途：由进士部选者，得迁科道部属，其直两殿，两房舍人，不必由部选，自甲科、监生、生儒、布衣能书者，俱可为之。不由科甲者，初授序班，及试中书舍人，不得迁科道部属，后虽加衔九列（卿），仍带衔办事。

中书舍人这一官，性质十分难辨，明代制度，富家子弟，尽管一无所能，但可用资捐得一中书舍人，再加一卿衔，便俨然成为高官显爵。如与唐、宋之舍人相较，则有天渊之别。沿至清代，虽不至如此之滥，而中书科中书（删

去“舍人”二字)只以荫生,贡监补授,至于内阁中书,则几乎是非进士不可补。

明代又有行人司,洪武十三年(公元1380年)初置,设行人,秩正九品。左、右行人,从九品。不久,改行人为司正,左、右行人为左、右司副,另设行人345人。洪武二十七年(公元1394年),陞司正为七品,左、右司副为从七品,行人为正八品,职专捧节,奉使之事。《明史·职官志三》载:

凡颁行诏赦,册封宗室,抚谕请蕃,征聘贤才,与夫赏赐,慰问,赈济,军旅,祭祀,咸叙差焉。每岁朝审,则行人持节传旨法司,遣戍囚徒,送五府填精微册,批缴内府。最初多由孝廉充任行人,奉使常不称旨。后定行人司官40员,全在进士中选授。非奉旨不得随便派遣。从此,行人之职才受到重视。

#### 十一、卫所和五军都督府

军队是国家政权的主要组成部分之一,因此,明初的统治者也特别注意对军队的管理和建设。朱元璋建立了卫所制度。《明史·兵志》云:“自京师达于郡县,皆立卫所”。在军事上重要的地方设卫,次要的地方设所。当时明朝约有军队二百万,都编置在卫所中,大抵每112人编为一个百户所,1,120人编为一个千户所,5,600人为一卫。卫所的军官称卫指挥、千户、百户。军户皆另立军籍,是世袭的。精锐的军队多驻在京师,朱元璋在南京一带设有48个卫,有军士20余万人,朱棣在北京设72个卫。

明代初年置行枢密院,太祖自领之。又置诸翼统军元帅府。不久,罢枢密院,改置大都督府,以朱文正为大都督,统领中外诸军事,下设司马、参军、经历、都事等官。明代定制,大都督府、大都督为从一品,又有左、右都督,正二品;同知都督,从二品;副都督,正三品,佾都督,从三品;经历从五品,都事从七品,统军元帅府元帅正三品,同知元帅从三品,副使正四品,经历正七品,知事从八品,照磨正九品。不久罢统军元帅府。洪武十三年(公元1380年),在废丞相制的同时,为防止军权的过分集中,也废大都督府,改为中、左、右、前、后五军都督府,分别管理京师及各地卫所。五军都督府各设左、右都督,正一品;都督同知,从一品;都督佾事,正二品。以中军都督府断事官为五军断事官。洪武十五年(公元1382年),置五军十卫参军府,设左、右参军。洪武十七年(公元1384年),五军各设左、右断事2人,提控案牍1人,并从九品。二十三年(公元1390年),升五军断事官为正五品,总治五军刑狱。分为五司,每司设稽仁、稽义、稽礼、稽智、稽信5人,均为正七品,各理其军之刑狱。同时,朱元璋为了防范统军将领的专权,又规定五军都督府对军队无调遣权,其调遣之权由皇帝直接掌管;兵部在军队中虽有任免、升调、训练之权,但不统兵。每逢战事,由皇帝临时委派专人担任总兵官,统率卫所部队出征,战事结束,总兵归还将印,军队归还卫所。兵权始终掌握在皇帝手中,这是朱元璋从军事上加强和巩固皇权的重要措施。

在京各卫,称为京卫。京卫有上直卫,南京卫,北京卫,品秩相同。各有掌印、佾书。上直卫的亲军指挥使司有26个卫,即锦衣卫、旗手卫、金吾前卫、金吾后卫、羽林左卫、羽林右卫、府军卫、府军左卫、府军右卫、府军前卫、府军后卫、虎贲左卫(以上12卫,洪武中置),金吾左卫、金吾右卫、羽林前卫、燕山左卫、燕山右卫、燕山前卫、大兴左卫、济阳卫、济州卫、通州卫(以上10卫,永乐中置)、腾骧左卫、腾骧右卫、武骧左卫、武

驍右卫（以上4卫，宣德八年置）。其中锦衣卫掌侍卫，缉捕，刑狱之事，常以勋戚都督领之，恩荫寄禄无常员。凡朝会，巡幸，则具鹵簿仪仗，率领大汉将军（共1,507员）侍从扈行。宿卫则分番入直。锦衣卫名为宿卫扈从，实则假侦事之权，以欺压平民及一般官员，最为专横跋扈，特异于其他各卫。

留守5卫：旧为都镇抚司，总领禁卫，先属于中书省，后改隶大都督府，设都镇抚（从四品），副镇抚（从五品），知事（从八品）。旋即改称宿卫镇抚司，设宿卫镇抚，宿卫知事。洪武三年（公元1370年）改留守卫指挥使司，专领军马守御各城门，及巡警皇城与城垣造作之事。后升为留守都卫，统辖天策、豹韬、飞熊、鹰扬、江阴、广洋、横海、龙江、水军左、右10卫。洪武八年（公元1375年），复为留守卫，与天策等8卫，俱为亲军指挥使司（惟水军左右卫为指挥使司）并隶大都督府。洪武十一（年公元1378年）改为留守中卫，增置留守左、右、前、后4卫，仍为亲军。洪武十三年（公元1380年）始分隶五都督府。

南京另有一套军职：

南京设守备1人，协同守备1人，参赞机务1人。守备，以公、侯、伯充任，兼领中军都督府事。协同守备，以侯、伯、都督充之，领五府事。参赞机务，以南京兵部尚书领之，其治所在中府，掌南都一切留守、防护之事。

南京五都督府为：左、右都督，都督同知，都督僉事，不全设。其掌印、僉书，皆以勋爵及三等都督充任。分掌南京卫所，以达于南京兵部。

南京卫指挥使司，王府护卫指挥使司：设官皆如北京卫司。

附：明代中央官制简表

部门	官 名	品 级	备 注
三公	太师、太傅、太保	正一品	
三孤	少师、少傅、少保	从一品	
内阁	大学士	正五品	洪武十三年（公元 1380 年），废中书省。十五年（公元 1382 年）设大学士。仁宗以后，其职位渐尊崇。世宗时定为四殿（即中极殿、建极殿、文华殿、武英殿）、二阁（即文渊阁、东阁）大学士之制
六部	尚书（各 1 人）	正二品	明代六部为：吏、户、礼、兵、刑、工。明代六部，除户、兵两部各设 13 司外，其他四部均各设四司。共 42 司。明迁都北京后，另设南京六部
	左、右侍郎（各 1 人）	正三品	
	各司郎中（各 1 人）	正五品	
	各司员外郎（各 1 人）	从五品	
	主事（各 1 人）	正六品	
都察院	左、右都御史	正二品	都察院员额共 110 人，各道监察御史，巡按本道，史称“巡按”。都察院为明代所创设，与前代御史台之制不甚相同
	左、右副都御史	正三品	
	左、右僉都御史	正四品	
	十三道监察御史（明末增为十五道）	正七品	
朝 迁 特 派 官 员	总督总理巡抚		明代之总督、总理、巡抚因事而设，以重臣任之。中期以后，巡抚渐成为“行省”中事实上的长官，与都察院系统之“巡按”合称“二台”，而各行省之“三司”反受其控制

翰林院	学士 (1人)	正五品	翰林院官员作为参预机务的内阁成员，称为大学士。这是清制只有翰林出身才能入阁的由来，不但内阁，就是六部长官也有定例，以翰林官充任的。明代的翰林院包括前代的秘书监、史馆、著作局、起居郎、舍人等职
	侍读学士 (2人)	从五品	
	侍讲学士 (2人)	从五品	
	侍读 (2人)	正六品	
	侍讲 (2人)		
	修撰 (史官)	从六品	
	编修 (史官)	正七品	
	检讨 (史官)	从七品	
	待诏	从九品	
国子监	祭酒 (1人)	从四品	国子监掌国学诸生之教育与翰林院相近。其博士从八品分经讲授，分率性、修道诚心、正义、崇志、广业六堂，为肄业之所，这是明代所独创的
	司业 (1人)	正六品	
	五经博士 (5人)		
	助教 (15人)	从八品	
六科	学正 (10人)	正九品	六科为吏、户、礼、兵、刑、工。掌侍从规谏，补阙拾遗，稽察六部百官事。
	都给事中(各科1人)	正七品	
	左、右给事中给事中	正七品 从七品	
廿四衙门	设官见上表		
其他部门	略		

### 第三节 地方官制

明代地方区域的划分，除南、北两京外，还有十三个布政司，明之布政使司是由元代行中书省演化而来的，《明史·职官志四》载：

洪武九年（公元1376年）改浙江、江西、福建、北平、广西、四川、山东、广东、河南、陕西、湖广、山西诸行省俱为承宣布政使司，罢行省平章政事、左、右丞等官。改参知政事为布政使……十五年（公元1382年）置云南市政司……永乐元年（公元1403年），以北平布政司为北京……十一年（公元1413年）置贵州布政司……宣德三年（公元1428年）除两京外，定为十三布政司。

承宣布政使司，设左、右布政使各1人（从二品），左、右参政（从三品），左、右参议，无定员（从四品。参政、参议因事而添设，各省不等）。经历司，经历1人（从六品），都事1人（从七品）。照磨所，照磨1人（从八品）、检校1人（正九品）。理问所，理问1人（从六品）、副理问1人



(从七品)、提控案牒1人。司狱司，司狱1人(从九品)，库大使1人(从九品)，副使1人、仓大使1人(从九品)、副使1人。杂造局、军器局、宝泉局、织染局，各大使1人(从九品)、副使1人。

布政使是一省最高的行政长官，掌一省之政，朝廷有德泽、禁令、承流宣播，下达于有司。凡僚属满秩，负责考察其称职与不称职，上报达吏部、都察院。每三年则率其府、州、县正官，朝覲京师，以听察典。参政、参议分守各道，及派管粮储、屯田、清军、驿传、水利、抚民等事。经历、都事负责文书往来。照磨、检校、典勘理卷宗，理问典刑名。

明初置提刑按察司，洪武十四年(公元1381年)，于各道置按察分司。十五年(公元1382年)，又在府州县置按察分司。建文时，改为十三道肃政按察司，每司设按察使1人(正三品)、副使(正四品)、僉事无定员(正五品)。经历司，设经历1人(正七品)，知事1人(正八品)。照磨所，照磨1人(正九品)、检校1人(从九品)。司狱司，司狱1人(从九品)。

按察使掌一省刑名按劾之事。纠官邪，奸暴，平狱讼，雪冤抑，以振扬风纪而澄清其吏治。副使、僉事，分道巡察，《明史·职官志四》载，洪武十五年，以儒士王存中等531人为试僉事，每人按察二县，“凡官吏贤否，军民利病，皆得廉问纠举。”

又有都指挥使司，掌各省之军事。与布政使司、按察使司合称为“三司”。都、布、按三司鼎立之制，虽能防止地方权力之扩大，但又不免酿成运用不灵之弊。所以明中央又派遣监察御史或部院大臣出任总督、巡抚、巡按各差，以驾凌于三司之上。《明史·职官志二》说：

其在外加都御史或副、僉都御史衔者，有总督、有提督、有巡抚，有总督兼巡抚，提督兼巡抚，及经历、总理、赞理、巡视、抚治等员。

“巡抚”之名即起于明代，据沈德符《万历野获编》记载，“洪武二十四年(公元1391年)辛未，太祖令皇太子(即懿文太子)巡抚陕西地方，巡抚之名，始见于此。”永乐十九年(公元1421年)遣尚书蹇义等26人巡行天下，安抚军民。此后，逐渐派一些尚书，侍郎，都御史，少卿等官去巡抚各处的边境腹地，办完事情就回朝廷复命。这样的官员，当时称为“巡抚”，或名“镇守”。巡抚兼军务的加提督，有总兵地方加赞理或参赞，所辖多而事务重者加总督。以尚书、侍郎任总督军务的，皆兼都御史，以便行事。由于总兵、宦官也可称为“镇守”，容易造成混乱，所以后来凡是文职官员奉命出朝，就一律称为“巡抚”，以与“镇守”相区别。此外，明代还

派监察御史巡视各省，以资监察，称为“巡按”。“巡抚”、“巡按”略有不同，但这些都是明代才设置的差务。由于这些官职是临时性的，所以各处名称都不同。比较经常设置的，有总督漕运兼提督军务巡抚凤阳等处兼管河道1员，总督蓟、辽、保定等处军务兼理粮饷1员，总督陕西三边军务1员，总督两广军务兼理粮饷带管盐法兼巡抚广东地方一员，总理粮储提督军务兼巡抚应天等府1员，巡抚顺天等府地方兼整饬蓟州等处边备1员，巡抚保定等府提督紫荆等关兼管河道1员，巡抚南赣、汀韶等处地方提督军务1员。巡抚偏沅地方赞理军务1员，抚治郟阳等处地方兼提督军务1员。这些官员设置都是以边防或镇压人民为主要任务的。日久之后，便变成定制，到清代才将督抚看作一省的最高长官。总督在明代有称总制的，所以清代一般还称总督为制台。而督抚仍用钦差官的体制，不给印绶而给关防，称部堂、部院，而不单称总督，巡抚。

布政使属下的参政、参议分司诸道的有督粮道、督册道、各处分守道。按察使下之副使、佥事分司诸道则有提督学道、清军道、驿传道、各处分巡道。两直隶无布、按两司，故北直隶各道寄衙于山东、山西；南直隶各道寄衙于山东、浙江、江西、湖广。至清代北直隶成立直隶一省，南直隶成立江苏、安徽二省，均设布、按两司，省制就比较合理而完整了。

## 府

明代初年，改诸路为府。洪武六年（公元 1373 年），分天下府为三等；粮二十万石以上为上府，知府秩从三品；二十万石以下为中府，知府正四品；十万以下为下府，知府从四品。后来一律定为正四品。全国之府共有 159 个。每府设知府一人，同知（正五品）、通判无定员（正六品），推官一人（洪武三年始设，正七品）。下属有经历司，设经历一人（正八品）、知事一人（正九品）。照磨所，设照磨一人（从九品），检校一人。司狱司，设司狱一人。《明史·职官志四》说：“知府掌一府之政，宣风化，平狱讼，均赋役，以教养百姓。每三岁，察属吏之贤否，上下其考，以达于省，上吏部”。同知、通判分掌军纪、巡捕、管粮、治农，水利，屯田，牧马等事。推官理刑名，赞计典。经历、照磨，检校，受发上下有关文书，磨勘六房宗卷。

明初选任府州县官时都先赐给布疋、银两，称为“养廉”，使其到任时能奉公守法，不致敲榨人民。《明会要·职官十三》引郑晓《今言》载，洪武元年（公元 1368 年），明太祖诏中书省：“自今除府州县官，赐银十二两，布六疋”。明太祖、明成祖都很重视地方官吏的选授，据《世法录》记载：

洪武七年（公元 1374 年）谕吏部曰：古称：“任官惟贤才”。凡郡得一贤守，县得一贤令，如颖川之黄、中牟之鲁恭，何忧不治？今北方郡县有民稀事简者，而设官与繁剧同，禄入供给未免疲民，可量减之。

永乐元年（公元 1403 年），上谓吏部都察院曰：“为国牧守，莫切于守令。守令贤，则一郡一邑之民有所恃，而不得其所者寡矣，如其不贤，当速去之。然吏部选授之时，出于仓猝，未能尽其才。其令巡按监察御史及按察使，凡府州县到任半岁之上者，察其能否廉贪之实，具奏。

明成祖还特谕吏部，府州县官必须相对稳定，不能随意更换、抽调或额外增加杂务，使他们能够专心理民。

## 州

州有二种，即属州和直隶州。属州的待遇与县同等，直隶州的待遇与府同等，但品秩相同。据《大政记》载，洪武十七年（公元 1384 年）八月，“诏州民户不满三千者皆改为县，凡三十七州。”此外，全国尚有 234 个州。每州设知州一人（从五品），掌一州之政令，同知（从六品），判官无定员（从七品），视其州事之繁简以供其职。凡面积不到 30 平方里的州，又无属县，不设同知、判官。有属县的，不设同知而置判官。州之属吏还有吏目一人（从九品）。

## 县

吴元年定天下县为三等：粮十万石以下为上县，知县从六品；六万石以下为中县，知县正七品；三万石以下为下县，知县从七品。后来全部改为正七品。明代分全国县共1,171个。每县设知县一人，掌一县之政，《明史·职官志四》说：

凡赋役，岁会实征，十年造黄册，以丁产为差。赋有金谷、布帛及诸货物之赋。役有力役、雇役、借倩不时之役，皆视天时休咎，地利丰耗，人力贫富，调剂而均节之。岁歉则请于府，若省蠲减之。凡养老、祀神、贡士、读法，表善良、恤穷乏、稽保甲、严缉捕、听狱讼，皆躬亲厥职而勤慎焉。若山海泽藪之产，足以资国用者，则按籍而致贡。

知县之下有县丞一人（正八品）、主簿一人（正九品）分掌娘马、巡捕之事。其属吏还有典史一人，管文书收发。若无县丞，或无主簿，则分领丞簿之职（凡编户不及二十里者，并裁丞簿）。

阴中期以前，州县首官多从监生中选任。监生坐监后到吏部听选，前后经二十多年，方得出身，至除授之时，年已五十以上，神志昏倦。又自认为在任不久便将黜退，升任的可能性很少，故受命之后，惟图私利，没有治民之心。从《明臣奏议》所见，当时有不少大臣上疏，建议改从进士、举人中选拔年富力强、资质英俊者任地方官，但皆未能实行。据《梦余录》所载，隆庆五年（公元1571年），穆宗才同意大学士高拱建议，从举人中选任，就选者必稽其年貌。凡五十以上者，授以杂官，不得为州县之长。

府县的杂职尚有医学，阴阳学，僧网司，道纪司。这些都是有官而无禄，是明代创制而为清代相沿不革。

## 儒学

关于地方学校考课之事，自宋代设提举学事司始，元代则设儒学提举司，都是地方高级督学之官职。各府、州、县分设教授、学正、教谕。明初沿之，置儒学提举司。洪武二年（公元1369年），诏天下府州县皆立学。洪武十三年（公元1380年），改各州学正为未入流（以前为从九品）。二十四年（公元1391年），定儒学训导位在杂职以上。三十一年（公元1398年），诏天下学官，凡在本籍任职者，一律改授旁郡州县。

明代儒学，府设教授1人（从九品），训导4人。州设学正1人，训导3人。县设教谕1人，训导2人。教授、学正、教谕，掌教诲所属生员，训导协助其工作。

英宗正统元年（公元1436年）始设提督学校官，又有都司儒学（洪武十七年始置于辽东）、行都司儒学（洪武二十三始置于北平）、卫儒学（洪武十七年始置岷州卫），以教武臣子弟。俱设教授1人，训导2人。河东又设都转运司儒学，其制如府。

至于考选生员入学之事，明初本未设专官，中期以后，才由御史提督两京学校，以按察司副使、佥事为各省提督学道。不仅生员，连府州县教官也归其考核

## 地方军职

都指挥使司为明代地区军事总机构，长官有都指挥使1人（正二品）、

都指挥同知 2 人（从二品）、都指挥僉事 4 人（正三品），其属有经历司经历（正六品）、都事（正七品）。断事司断事（正六品）、副断事（正七品）、吏目各 1 人。司狱司司狱（从九品），仓库、草场、大使、副使各一人。行都指挥使司，设官与都指挥使司同。长官之中有一人统司事，称掌印，简称都司，位次在布、按两司之上。《明史·职官志五》说：“都司掌一方之军政，各率其卫所以隶于五府，而听于兵部。”

卫指挥使司设官与京卫同。外卫皆统于都司及行都司。卫以下为千户所，千户所又辖百户所。千户所有正千户 1 人（正五品），副千户 2 人（从五品），镇抚 2 人（从六品）。其属吏目 1 人。千户所辖百户所 10 个，共有百户 10 人（正六品），总旗 20 人，小旗 100 人。刑狱则归镇抚掌管。凡卫所皆隶于都司，而都司又分隶于五军都督府。自卫所以下，其官兵多世袭，这是明代特殊制度之一。

都督府的都督名称后来变为空头的官阶，而统兵之官则须别加总兵、副总兵、参将、游击将军、守备、把总等名目。《明史·职官志五》：“总镇一方者为镇守，独镇一路者为分守，各守一城一堡者为守备，与主将同守一城者为协守。又有提督、提调、巡视、备御、领班、备倭等名。凡总兵、副总兵一职均须有公、侯、伯、都督爵衔者充任。其总兵挂印称将军者，云南曰征南将军，大同曰征西将军，湖广曰平蛮将军，两广曰征蛮将军……其在蓟镇、贵州、湖广、四川及僦运淮安者，不得称将军挂印。宣德间，又设山西、陕西二总兵。嘉靖间，分设广东、广西、贵州、湖广二总兵为四，改设福建、保定副总兵为总兵，又添设浙江总兵。万历间，又在临洮、山海增设总兵。至明代末年，总兵官增置繁多，不可胜记。总兵在明代本为无品级之差委，至清代则为正二品的正规武职。

此外，还有军民府、土州、土县，其官员设置，与府、州、县制相同。

附：明代地方官制简表

部门	官名	品级	备注		
行 省 三 司	布	左、右布政使	从二品	“布政使司”为一省最高行政机构，布政使为一省最高长官。参政，参议分司清道事务。谓之“分守道”	
	政	左、右参政	从三品		
	使	左、右参议	从四品		
	提 刑 按 察 使 司	按察使		正三品	掌一省刑狱之事，与“布政使司”及管军事之“都指挥使司”合称为一省之“三司”。按察副使、佥事分司诸道事务，谓之“分巡道”
		副使		正四品	
		佥事		正五品	
	都 指 挥 使 司	都指挥使		正二品	明代于全国设十六个“都司”，除十三行省外，在辽东、大宁、万全等地亦设“都司”从二品
			部指挥同知		
		都指挥佥事		正三品	
	府 州	知府		正四品	明代改路为府，府分上、中、下三等
同知			正五品		
通判			正六品		
推官			正七品	明代的州分两种：一、属州（即散州），属于府，其地位略如县，但其下亦多有属县；二、直隶州，其地位如府，直属于布政使司	
知州			从五品		
同知			从六品		
判官			从七品		
	吏目		从九品		
县	知县		正七品	明代县分上、中、下三等。典史、典文移出纳，如县中无丞、主簿，则由典史兼领之	
	县丞		正八品		
	主簿		正九品		
	典史		未入流		

卫	指挥使	正三品	明代在全国各地设卫，统于各省“都指挥使司”
	指挥同知	从三品	
	指挥佥事	正四品	
千户所	正千户	正五品	千户所设于卫之下
	副千户	从五品	

注：本表据《明史·职官志》制。此外尚有“土官”之宣慰使司、宣抚司、安抚司、招讨司、长官司、蛮夷长官司等机构，其设官不再详列。

### 整顿吏治

洪武元年（公元 1368 年），明太祖徵召天下之贤才为府州县官，并敕命给予新授的郡县官以厚赐，鼓励其自知廉耻，冀到任之后，无扰害生民。据《昭代典则》载，洪武元年，太祖对新授北方县令说：

新附之邦，生民凋瘵（zh4i，音债），不有以安养之，将复流离失望。尔等宜体朕意，善拊循之，毋加扰害。简役省费，以厚其生；劝孝励忠，以厚其俗。能如朕言，不特民有受惠之实，即汝亦获循良之名。

又据《典故纪闻》载，洪武年间吏部选用了一批国子生为六品以下郡县官，太祖诏谕之说：

事君之道，惟尽忠不欺；治民之道，惟至公无蔽。凡一郡一邑之民，必有饥寒不得其所者，有狱讼冤抑者，有贤才不举者，有豪猾蠹民者。汝等到任，能不为私欲所蔽，人言所惑，则方寸自明，而诸蔽可息。一牵于私欲，而惑于人言，则冥然如坐暗室，饥寒者无由获济，冤抑者无由伸理，贤才壅蔽，而豪猾纵横，则为废职矣。古人有言：人始入官，如入暗室，久而乃明，明乃治。汝等切记之，毋为人蔽惑也。

当时，天下之府州县官，凡廉能正直，不畏权势，考课得最者，则越级擢用。据《明政统宗》载，洪武二十四年（公元 1391 年），新化县丞周舟以廉考课得最，升吏部考功主事。后其县民萧俊等诣阙奏言：“自舟去后，民被扰不安”。为安定县民，太祖只好改诏，再令周舟为新化县丞，并令礼部宴赏遣之。又《昭代典则》载，洪武十九年（公元 1386 年）四月，宁波知府李仲文遣府吏马仁生到慈溪县巡察，府吏不遵守该县法规，被慈溪县丞秦仲彰械逮至京都，太祖甚嘉之，遂擢秦仲彰为宁波知府，降原知府李仲文为慈溪县丞。又《典故纪闻》载，御史凌汉审狱公正，罪犯很为感激，有个释放犯在路上碰到凌汉，特邀请他饮酒，并赠以厚金。凌汉说：“子罪当尔，非我私子。酒可饮，而金不可受。”坚决拒绝接受厚金。太祖得知其事，即擢凌汉为副都御史。同书又载，有个小吏，因贪脏事发，投井自杀。太祖闻之，对群臣说：“彼知利之利，而不知利之害，徒知爱利，而不知爱身，人之愚孰有甚于此？……今其人死不足恤。”

朱元璋目睹元末政治腐败，官吏贪污的种种弊政，在他建立明王朝以后，就特别注意整顿吏治。《典故纪闻》记载他曾对群臣说：

朕昔在民间时，见州县官吏多不恤民，往往贪财好色，饮酒废事，凡民疾苦，视之漠然，心实怒之。故今严法禁，但遇官吏贪污蠹害吾民者，罪之不恕。卿等当体朕言，若守己廉而奉法公，犹人行坦途，从容自适；苟贪贿罹法，犹行荆棘中，寸步不可移，纵得出，体无完肤矣，可不戒哉！

朱元璋对官吏的考课非常严格，除了采取赏罚措施外，还辅之以严刑峻法。他执法很严，还在农民战争时期，因当时粮食困难，朱元璋下令禁止酿酒，大将胡大海的儿子犯酒禁，应按禁令惩治。这时胡大海正在浙江绍兴一带打仗，都事王恺便建议不要杀他儿子，以稳住胡大海。朱元璋说：“宁可使大海叛我，不可使我法不行”，竟亲自抽刀把胡大海的儿子杀死。明王朝建立后，中书省都事李彬犯法，丞相李善长为其求情，朱元璋不仅不允，反而采纳了刘基的建议，处李彬以死刑。

朱元璋对贪官污吏的惩治和用法之严酷是历史上所罕见的。据《草木子》

---

见《明史·胡大海传》。

见《纪录汇编》卷 14《国初礼贤录》。

及《明朝小史》的记载，他规定：地方官贪污钱财六十两以上的，就斩首示众，还要剥皮实草。朱元璋在府、州、县、卫衙门的左边，特别建立一座庙，作为剥人皮的场所，称为“皮场庙”；在官府公座两边，各悬挂一个填满草的人皮袋，使官吏触目惊心，知所警惕。

明代统治者对官吏的严格整治，在一定程度上限制了官吏的贪残殉私，横征暴敛，对人民是有利的。但明代君主对待官吏的残暴，也是绝无仅有的。在古代，低级官吏虽然也有被责杖的，但毕竟为数极少。而明代统治者在处罚官吏时却使用了一种残酷的“廷仗”。廷仗本无法律规定，只要官员违忤旨意，惹得皇帝不高兴，便立即拖下鞭打杖责，不少官员被活活打死在鞭杖之下。连朱元璋的亲侄儿，曾在南昌保卫战中为他坚守孤城，苦战八十五天的朱文正，也以“亲近儒生，胸怀怨望”的罪名被鞭死。廷仗行刑的地点在午门前的御路东侧。行刑时，众官员陪到午门外西墀下，左边是太监，右边是锦衣卫官校，下列旗校数十人，都是臂带袖套，手执木棍。监杖的司礼太监宣读完命令后，旗校就用麻布兜将犯人的肩脊以下部分束起来。用绳子捆住两脚，四面牵曳，犯人俯卧，让大腿受杖。这时，左右厉声高喝“搁棍”，就有一个执棍搁在犯人的大腿上；喝声“打”，就开始用刑。每打五棍，就换一个人打。如果要置犯人于死地，监杖人就喝令“着实打”，或“用心打”，于是，受杖人就无生还。据说锦衣旗校行刑时，只要看监杖的司礼太监的两只靴尖，便知犯人是活是死。如果两只靴尖向外成八字形，那么他们就不会将人打死。如果靴尖向内一收，就把犯人打死。正德（公元1506—1521年）以前，凡受杖的不必剥去衣裤。正德初年宦官刘瑾专权时，把犯人的衣裤剥去受刑，此后被杖死者就更多了。正德十四年（公元1519年），群臣劝谏武宗皇帝不要到江南游玩，惹得武宗大发雷霆，把劝阻的大臣146人统统施以廷仗，当场打死了11人。嘉靖三年（公元1524年），世宗因议论追尊其父的帝号向题，对敢于忤逆旨意的群臣也大动肝火，下令廷仗了134人，当场打死了16人。这两起是明史上最大的廷仗案件。中期以后，法纪松弛，赏罚不明，真正贪酷不法的官吏，往往反而罚不当其罪。

## 封爵

明代除宗室以外，文武有功之臣及外戚之封爵有公，侯，伯三等，只有岁禄，而无实际之封邑。但后世可以袭封。功臣则给铁券，封号分为四等：（一）佐太祖定天下者，称开国辅运推诚；（二）从成祖起兵，称奉天靖难推诚；（三）奉天翊运推诚；（四）奉天翊卫推诚。武臣称宣力武臣；文臣称守正文臣，岁禄以其功劳大小为差。凡封后而又立功者，或进爵或增禄。受封而有贤才者，充任京营总督，五军都督府掌金书，南京守备，或是出充镇守总兵官。才德低下者，则食禄奉朝请而已。凡年幼而嗣封者，则先入国子监读书。嘉靖八年（公元1529年），定外戚封爵不得世袭，或有世袭一、二代者，则出于特恩。

附表一：明代文武官散阶简表

品 级	文 阶	武 阶
正一品	初授特进荣禄大夫 升授物进光禄大夫	初授特进荣禄大夫 升授特进光禄大夫
从一品	初授荣禄大夫 升授光禄大夫	初授荣禄大夫 升授光禄大夫
正二品	初授资善大夫 升授资政大夫 加授资德大夫	初授骠骑将军 升授金吾将军 加授龙虎将军
从二品	初授中奉大夫 升授通奉大夫 加授正奉大夫	初授镇国将军 升授定国将军 加授奉国将军
正三品	初授嘉议大夫 升授通议大夫 加授正议大夫	初授昭勇将军 升授昭毅将军 加授昭武将军
从三品	初授亚中大夫 升授中大夫 加授大中大夫	初授怀远将军 升授定远将军 加授安远将军
正四品	初授中顺大夫 升授中宪大夫 加授在议大夫	初授明威将军 升授宣威将军 加授广威将军



从四品	初授朝列大夫 升授朝议大夫 加授朝请大夫	初授宣武将军 升授显武将军 加授信武将军
正五品	初授奉议大夫 升授奉政大夫	初授武德将军 升授武节将军
从五品	初授奉训大夫 升授奉直大夫	初授武略将军 升授武毅将军
正六品	初授承直郎 升授承德郎	初授昭信校尉 升授承信校尉
从六品	初授承务郎 升授儒林郎 吏员升授宣议郎	初授忠显校尉 升授忠武校尉
正七品	初授承事郎 升授文林郎 吏员升授宣议郎	
从七品	初授从仕郎 升授征仕郎	
正八品	初授迪功郎 升授修职郎	
从八品	初授迪功佐郎 升授修职佐郎	
正九品	初授将仕佐郎 升授登仕佐郎	

注：本表据《明史·职官志》制。

附表二：明代武官勋级简表

品级	封阶	品级	封阶	品级	封阶
正一品	左右柱国	正三品	上轻车都尉	正五品	骁骑尉
从一品	柱国	从三品	轻车都尉	从五品	飞骑尉
正二品	上护军	正四品	上骑都尉	正六品	云骑尉
从二品	护军	从四品	骑都尉	从六品	武骑尉

注：此表据《明史·职官表》制。

附表三：明代文武官俸禄简表

品级	俸禄	品级	奉禄	品级	俸禄	品级	俸禄
正一品	1,044石	从三品	312石	正六品	120石	从八品	72石
从一品	888石	正四品	288石	从六品	96石	正九品	66石
正二品	732石	从四品	252石	正七品	90石	从九品	60石
从二品	576石	正五品	192石	从七品	84石	未入流	36石
正三品	420石	从五品	168石	正八品	78石		

注：本表据《明史·职官表》制。

本表所列之俸额，乃洪武二十五年（公元1392年）重定内外文武官岁给俸禄之制。

附表四：明代品官单服简表

品级	梁冠	带	绶	笏	公服 颜色	绣纹	
						文官	武官
一品	七梁	玉	云凤，四色	象牙	绯袍	仙鹤	狮子
二品	六梁	犀	云凤，四色	象牙	绯袍	锦鸡	狮子*
三品	五梁	金花	云钺鹤	象牙	绯袍	孔雀	虎豹
四品	四梁	素金	云钺鹤	象牙	绯袍	云雁	虎豹*
五品	三梁	银钺花	盘雕	象牙	青袍	白鹇	熊*
六品	二梁	素银	练鹊，三色	槐木	青袍	鹭鸶	彪
七品	二梁	素银	练鹊，三色	槐木	青袍	鸿	彪
八品	一梁	乌角	鸿，二色	槐木	绿袍	黄鹇	犀牛
九品	一梁	乌角	鸿，二色	槐木	绿袍	鹌鹑	海马*
未入流					绿袍	练鹊	

注：本表据《明史·舆服志》并参照《明会要》制。

## 第十五章 清朝

### 第一节 清代的政治概况

明神宗万历四十四年（公元 1616 年），建州女真族统治者努尔哈赤在东北地区建立了大金（史称后金）王朝，定都兴京（今辽宁新宾境内）。明崇祯九年（公元 1636 年），努尔哈赤第四子皇太极改国号为清，定族称为满洲（译音，即妙吉祥义）。明崇祯十七年（公元 1644 年），李自成攻入北京，明朝在农民起义的浪潮中覆灭。当时皇太极已死，其子福临（即清世祖）继位，改元顺治，睿亲王多尔袞摄政，便乘机入关，以明降将吴三桂为先导，镇压了李自成领导的农民起义，取得了中央政权。顺治三年（公元 1645 年），消灭了南明政权。当时汉族人民反清斗争风起云涌，民族矛盾十分尖锐。汉族地主阶级内部拥满和反满的斗争也很激烈。于是清统治者采用礼葬崇祯帝之后，升级擢用降吏和不改变汉人服制等措施，来分化汉族地主阶级；同时发布赦免罪犯、蠲免粮饷等项告示，企图缓和人民的反抗情绪。然而，在清初四十年时间里，反清斗争仍在不断地进行。“扬州十日”和“嘉定三屠”是人民反清斗争中最惨痛的历史。东南沿海和西南地区的抗清武装坚持最久，在广西、云南等地由李定国领导的抗清军队至康熙元年（公元 1662 年）才告失败，由郑成功在台湾建立的抗清政权，则一直坚持到康熙二十二年（公元 1683 年）才告失败。

清统治者以经济文化落后，而且人口甚少的民族来征服人口众多，又有高度发展的封建经济和文化的汉族国家，这是非常困难的。在军事征服早已完成，统治逐渐稳定下来的康熙晚年，皇帝还不免要说出“朕临御多年，每以汉人为难治”的话。清廷为了进行阶级的和民族的统治，就要有严密而有力的政权机构和军队，更重要的是，要有一套完整的统治政策。清朝立国初年，采取的方针是：第一，尽量保持封建秩序不变，尤其是明朝的政治制度和经济制度，尽量因袭和保守下来；第二，采用“以汉制汉”的方针，尽量利用汉人士大夫阶层来进行统治；第三，采用欺骗麻醉与屠杀镇压相结合的方式，来分化瓦解抗清力量。在社会生活习俗和意识形态上，虽然也曾厉行剃发易服，但清政权也大力维护了封建道德的三纲五常的固有地位。总之，清廷的因袭保守政策，是其建立巩固的民族统治的主要政策。据《十朝圣训》卷 6 载，康熙皇帝曾多次训示臣下说：“与其多一事，不如省一事。”可见其政策的保守。

清廷对汉族地主虽然破格录用，但仍注意保持满洲贵族在政权中的核心地位，如在中央政府的机构中实行的满汉复职制度，虽然满洲贵族与汉族地主担任同样的官职、但决定权却掌握在满洲贵族手中。中央与地方最高职务，多半也是满洲贵族担任的。在中央，最初的议政王大臣会议，全由满洲贵族组成，后来的军机处，领班的也大多是满洲贵族。在地方，康熙时汉族地主任督抚的“十无二三”；乾隆初年，巡抚中汉族地主和满洲贵族各占一半，总督中没有一个是汉族地主。有些官职，还规定成专缺，固定给某个民族的官僚担任，有满缺、蒙古缺、汉军缺和汉缺等名目。地位重要的，多被规定为满缺。在特殊情况下，蒙古族上层分子或一部分汉军人员，可以通融补授

满缺，一般汉族地主，则绝对不许对满缺有所染指。

为了维护满洲贵族的核地位，清廷对部分汉族地主的反满思想，实行了严厉的镇压政策。从康熙、雍正到乾隆，清政府曾大兴文字狱，见于记载的有几十起。这种文字狱就是用来对付某些汉族士大夫的反满思想。庄廷明史案就是最著名的一起。据《痛史·庄氏史案》载，康熙二年（公元1663年），庄廷明刊印了明人朱国祯编写的明史，其中有不少不利于满洲贵族的文句，被人告发。清政府把已死的庄廷明开棺杀头，其他作序的人，刻书的人，卖书的人被杀的有72人，充军的数百人。

清朝入关后，对于汉族劳动人民不仅进行了阶级压迫，还大搞民族歧视。剃发令的推行就是例证。对于满族的下层，清政府一面压榨盘剥，一面给予某些小恩小惠，使之与汉族劳动人民相比，处于稍微优越的地位。清初在京畿地区搞圈地，除把大部分土地分给满洲贵族和军官作为庄田外，也划出一小部分，分割成小块，交给八旗兵丁作份地。清政府还规定：一般满人触犯法律，与上层满人一样，不归通常的司法机构处理，另属其步军统领、都统、将军或内务府慎刑司等处理，而且有“减等”、“换刑”等特权。这种政策的实质是挑拨满、汉劳动人民的关系，以达到分而治之的目的。

清在征服全国之后，不但民族矛盾与阶级矛盾继续发展，就是清廷统治阶级内部也出现了各种利害冲突。在康熙皇帝“亲政”之前，是满洲贵族官僚索尼、苏克萨哈、遏必隆、鳌拜四人专政，其中索尼老病，遏必隆势弱附鳌拜以自存，苏克萨哈则与鳌拜对立互争，朝臣分化，依附两党，政争愈演愈烈，最后鳌拜“矫诏”杀死苏克萨哈，专政日甚。康熙皇帝遂联结内大臣索额图逮捕并杀掉鳌拜。康熙中叶以后，清政权内部的派别斗争又起，当时满族大臣有明珠之党、索额图之党；汉大臣有徐乾学之党；贵族有诸王子之党。索额图自打倒鳌拜之后，独专朝政，康熙十八年（公元1679年）为御史魏象枢所参，被拘禁。这时期，不但朝臣有党，连诸王子也各树党羽，谋夺帝位。公元1722年，康熙皇帝死，皇四子胤禛以多结党羽、势力最强，夺取帝位，改元雍正。

雍正时期首先在政权组织上设立军机处，并废除议政王大臣会议，加强了专制制度。同时也对清朝的八旗贵族势力加以打击，并明令禁止各宗藩与官吏交通，各王属官多改隶有司，护军撤归营伍，于是清朝贵族势力被皇帝全部剥夺。对满汉官僚则严格禁止结党树朋，雍正亲自撰写《朋党论》，命令臣下，应以“朝廷之赏罚”为是非，“人臣尤当以君心之好恶为好恶。”雍正为了加强专制统治，也恢复了明朝的政治特务。这些特务不再由宫内宦官充任，而是豢养了大批职业特务来侦察官吏和人民的言论行动。为了进一步打击满、汉官僚的结党活动，雍正三年（公元1725年），把大将军年羹堯“赐死”，杀尽“年党”；雍正五年（公元1727年），又禁锢贵族大臣隆科多，驱逐其党羽，进一步加强了皇帝的集权。

清帝国的国家行政机关，曾是中国专制主义封建政权发展的极峰。在这个庞大的统治机构中，充塞着为数众多的官吏，这些官吏贪脏枉法的实质体现了清廷统治机构的败坏。据洪亮吉《卷施阁文甲集》卷1记载，当时官吏在未到任之前，就要先计算这一官缺的“出息”若干？“应酬”若干？“可入己者”若干？一年中的“陋规”和“属员之馈遗”有多少？计算之后，如果大有“甜头”，就领凭上任。地方政权中几乎都是贪官污吏。章学诚在《上执政论时务书》中说：“州县有千金之通融（索取贿赂），则胥役得乘而牟

万金之利；督抚有万金之通融，州县得乘而牟十万之利。”乾隆末年，毕沅为两湖总督，福宁为巡抚，陈淮为布政使，三人朋比为奸，当时湖北人民编了歌谣讽刺他们说：“毕不管，福死要，陈到包。”（《清稗类钞》第十二册）。由于贪污、行贿、舞弊事件的增多，官僚机构的行政效率不断降低，乾隆、嘉庆、道光时期的“三朝元老”大学士曹振镛，曾说他的为官之道是“但多磕头少说话耳”。乾隆的宠臣军机大臣和珅，通过贪污受贿积累了约十亿银子的惊人财富。和珅当政二十多年，听任文武大吏贪污行贿，被揭发的大贪污案层出不穷。乾隆四十六年（公元1781年），以甘肃布政使王亶望为首的贪污赈灾银案，因贪污二万两以上而被处死的地方官达二十多人。嘉庆年间湖南布政使郑源，“凡选授州县官到省”，不向他纳贿，就不准上任。他“以缺之高下，定价之低昂，大抵总在万金内外”。大臣贪污，都是互相勾结，层层敲榨，互相包庇，狼狈为奸的。

除了贪污、行贿等不法行为外，还有一种“合法”的贪污，这就是“陋规”制度。这个制度也叫做“耗羨”制度，就是在正额税收之外，允许地方官员另征一部分附加税。如征粮食时，可以用鼠吃、雀啄为借口，多征一部分，称为“鼠耗”、“雀耗”。征银子时，可以借口零碎银子铸成整块要耗损，多征一部分，称为“火耗”。征铜钱时，可以用串钱需要用绳子为借口，多征一部分，做为备绳费。这种附加税，实际上是允许并鼓励地方官吏残酷掠夺劳动人民的财富，公开进行贪污。于是，地方官吏对这种附加税就随意增加数额。康熙四十八年（公元1709年），各省“耗羨”一般不过每两多征一钱，只有湖南加到二、三钱。而到了康熙六十一年（公元1722年），每两有加到三、四钱或五钱的，还有的甚至“税轻耗重，数倍于正额”。由于“耗羨”是一笔相当可观的收入，皇帝也想分享其利。雍正二年（公元1724年）规定实行“耗羨”归公，即凡征来的附加税要全部上交，官吏不许私占。皇帝把这笔钱财拿到手后，再抽出其中的一部分发给官吏，称为“养廉银”。实行耗羨归公和养廉银制度，名义上是不让官吏利用陋规制度随意贪污，实际上却是使这项贪污得以进一步合法化。清政府规定的养廉银数量很大，各地督抚每年从一万两到二万五千两不等，七品知县官每年也有二千两到数百两外快收入。乾隆年间，每年武职官僚的养廉银达三百万两，约占全国田赋收入的百分之十。

对于这种极端腐败的吏治，当时曾有人主张加以整顿。乾隆时内阁学士尹壮图就是其中代表人物。他对于官吏奢侈、贪污，造成“库藏空虚，民业凋敝”的情况有所了解，曾上疏清高宗进行揭发，企望得以改变。但尹壮图的愿望却不能实现，当他把奏疏呈上之后，立刻引起军机大臣和珅的忌恨。和珅想出一条毒计，派他到各地普查府库亏空，同时另派一个心腹跟随监视。尹壮图每到一处，和珅的那个心腹总是千方百计阻挠他马上查库，等到“库藏挪移满数”，才让他查对，因此，所查无亏空，尹壮图被劾以“妄言”而“降为主事”。

到了晚清，中国封建社会已是崩溃的前夕，满族皇帝用高压手段维持的

---

见《清稗类钞》第12册。

见《清高宗实录》卷1140、《清史稿·王亶望传》。

见《竹叶亭杂记》卷2。

见《啸亭杂录》卷7。

“康乾盛世”，只是中国封建社会的回光返照。道光以后，再也维持不住了。这时土地都集中在皇室、贵族、寺院、八旗和其他地主阶级手中，阶级矛盾和民族矛盾达到空前尖锐的程度。而清政府的昏庸腐朽，也达到空前的地步。

鸦片战争，打开了中国闭关自守的大门，1884年的中法战争、1894年的中日战争，1900年的八国联军对中国的战争，导致了一系列不平等条约的签订。随着清政府的丧权辱国、外国资本主义势力步步深入。帝国主义的侵略，加深了中国民族危机，使民族矛盾上升为主要矛盾。为了推翻帝国主义和封建主义的统治，中国人民在这段历史时期中进行了前仆后继的英勇斗争。十九世纪五十年代的太平天国革命，是规模最大也是最重要的革命斗争。二十世纪初孙中山领导的辛亥革命，终于推翻了清王朝的统治，结束了中国两千年的封建帝制，建立了民主共和国。

## 第二节 满洲入关前的政权机构

努尔哈赤统治时期，满洲地区的社会经济状况，正处于以农业为主，以畜牧业为副的时期。其社会生产关系，则处于奴隶占有制。在这个奴隶制的经济基础上，随着统治范围的不断扩大，努尔哈赤逐步建立起一套与此相适应的统治机器。

努尔哈赤举兵之初，虽几经征战，但仍没有一套统一的兵政。据《八旗通志》载：“初出兵校猎，不论人数多寡，各随族长屯寨行，每人取矢一，每十人设一牛录额真领之。”（牛录即大箭的意思，额真即主）。八旗制度的基本组织“牛录”，是从氏族社会中自然形成的。至明万历二十九年（公元1601年），努尔哈赤把“牛录额真”明定为官名，并以各种不同旗色分辨所属，设黄、白、红、蓝四旗，旗皆纯色，每旗三百人为一牛录，以牛录额真领之。万历四十二年（公元1614年），始定八旗制度，“以初设四旗为正黄、正白、正红、正蓝，增设镶黄、镶白、镶红、镶蓝四旗为八旗，每旗三百人设一牛录额真，五牛录设甲喇额真一，五甲喇设固山额真一，每固山设左右梅勒额真各一，以辖满洲、蒙古、汉军之众。当时满洲、蒙古共有308个牛录，其中蒙古76个牛录，汉军16个牛录。初设时八旗所属各牛录兼包括有满、蒙、汉民，满洲牛录中也编有蒙古人。从天聪九年（公元1635年）到崇德七年（公元1642年），分别建立起八旗蒙古和八旗汉军。

八旗各有旗主，下设官属统治该旗内所属民众。初创之时，努尔哈赤将他的子侄封为各旗旗主。旗主也称王，当时有“四大王”、“四小王”之称。万历四十一年（公元1613年），设理政听讼大臣，参加国家管理及处理民事诉讼诸事。满族社会在努尔哈赤的统治下，建立起统一的政治组织。随后，又于万历四十四年（公元1616年），努尔哈赤建元称汗，建立起奴隶制国家金汗国，称为“覆育列国英明皇帝”，以是年为天命元年。

努尔哈赤建元称汗以后，曾明确表示要建立以八固山王共治国政的体制，这是一种以八旗旗主联合共治的政体，但这种似“联盟”形式的统治体制，并不能适应当时满洲社会的经济基础。

皇太极上台后，首先着手改造八旗制度，他确定每旗各设总管大臣一人，名为总管旗务之八大臣，与诸贝勒共同参议国政，总理一切事务。出猎行师时，各领本旗兵行，凡事均听其稽查；又在每旗设佐管大臣二人，佐理国政，负责察理本旗事务，审断词讼，而不出征驻防；每旗还设调遣大臣二人，出

兵驻防，以时调遣，所属词讼仍令审理。这些措施，使各旗内的事务管理有了分工，也使权力分散。崇德六年（公元 1641 年），每旗又增设三名参议国政的人员，而且开始以贝子任议政之事。这一措施削弱了诸王贝勒参政的权力和特权，而且皇权也相对的扩大和集中了。同时，皇太极还着重打击了当时握有实权，能与他相抗衡的三大贝勒。

皇太极对国家机器改革的另一方面，是建立和健全一套脱离固有的八旗制度的国家行政机构。他特别重视吸收汉族文化和封建统治经验。天聪五年（公元 1631 年），仿照明制设立六部（吏、户、礼、兵、刑、工），每部设一贝勒作为长官，其下设有承政、参政、启心郎等官，兼用满、蒙、汉族官员。崇德元年（公元 1636 年）三月，设内三院：内国史院、内秘书院、内宏文院，分掌记注起居，编立史册，纂修实录，撰拟国书敕书，处理奏疏，进讲侍讲及颁行制度等。各院设大学士、学士等官。内三院的品级虽低于六部（六部一品，内三院二品），但因近在内廷，权势已超出六部。

皇太极经过了先后十年的改革，于天聪九年（公元 1635 年）宣布改元，正式称帝，改国号为大清。皇太极称帝后，进一步进行了官制的改革。崇德元年五月设立了都察院，作为谏诤君主、奏劾诸王贝勒大臣、纠察六部的监察机构，其官制与六部相同。崇德二年（公元 1637 年）二月，又更定都察院官制，各衙门只设满洲承政 1 人，下酌设参政、理事等官；崇德三年（公元 1638 年），把原设置的办理蒙古事务的蒙古衙门改为理藩院，官制也与六部同。至此，六部、两院统称为八衙门。崇德八年（公元 1643 年），皇太极进一步削弱了诸王贝勒的权力，下谕废止了诸王贝勒管理院事。同时确立了一系列统一的制度，制定了诸王贝勒的等级名号、封爵等差及仪仗等级等等。

### 第三节清代的中央首辅机构

清初期，承袭未入关前的旧规，以满洲特有的旗制为其本部骨干，基本上按明代制度统治汉人。直到雍正、乾隆两朝，才逐步调整，得以比较稳定下来。中央机构设置如下：

#### 一、内阁

顺治十五年（公元 1658 年）七月，清王朝参照明制，改内三院为内阁。大学士改加殿、阁头衔，称“中和殿大学士”、“保和殿大学士”、“文华殿大学士”、“武英殿大学士”、“文渊阁大学士”、“东阁大学士”（乾隆十三年去掉中和殿，增入体仁阁，成为三殿三阁）。大学士的品级改为正五品，这也是参照明制，怕大学士权力过重，而特降低其品秩，借以抑制。这时的内阁，虽具有掌握最高政权的中枢机关的雏形，但因大学士降低了品秩，又减少了办事人员，所以其权任反较顺治初年之内三院为轻了。

内阁大学士的品级，到雍正八年（公元 1730 年），满、汉俱定为正一品。至此，大学士成为清王朝最高的官员，犹如历朝的丞相。《清史稿·大学士年表序》说：

清大学士满、汉两途，勋高位极，乃以相授……其品列皆首文班。任军机者，自亲王外，其领袖者必大学士，唐、元三公尚不及也。

这说明清代大学士的地位是极为尊崇的。

协办大学士，犹如宋之参知政事，为大学士之副职。初期未有定额设置，遇有大学士在内廷行走或奉差在外，才另选人员协办阁务。早在雍正元年至

五年间（公元 1723—1727）有署大学士，六年（公元 1728 年）又有额外大学士。十年至十三年（公元 1732—1735 年）再设协理大学士。到乾隆四年（公元 1739 年）才有协办大学士，以后并改为常设。其品级比大学士稍低，从一品。

内阁学士的品级为从二品，均兼侍郎衔（乾隆五十八年以后去兼衔）。其职掌是：满学士掌奏本章，汉学士掌批“题本”（内外官员汇报皇帝之文书）。若依其应有权任，并不仅于此。如康熙二十一年（公元 1682 年）谕：“学士乃参赞政事之官，如有所见，应行启奏。近来并无与议者，若惟送本接本，用一笔帖式足矣，何必设立学士？此后各有所见，俱令敷陈。”虽有此谕，可是一般学士仍按步就班，作一些例行之事而已，远不如军机章京职责之重。

内阁人员的额数，据《大清会典》、《清史稿》等书的记载，规定为：大学士满、汉各 2 人，协办大学士满、汉各一人，学士满 6 人、汉 4 人，典籍满、汉、汉军（编入八旗之汉人）各 2 人，侍读学士满 4 人，蒙、汉各 2 人，侍讲满 10 人，蒙、汉、汉军各 2 人，委署侍读无定员，中书满 70 人，蒙 16 人，汉 30 人，汉军 8 人，帖写中书满 40 人，蒙古 6 人（以上各员额时有增减），撰文中书无定员，供奉 62 人，总人数为 288 人（委署侍读是由典籍内派委、撰文中书是由中书内派委，都不占额数）。

内阁乃诸曹总汇之区。其职掌据《光绪会典》卷 2 载：“掌议天下之政，宣布纶纶、厘治宪典，总钧衡之任，以赞上理庶务。凡大典礼，则率百寮以将事”。其具体的职务有：

第一，掌议政事，宣布纶音（皇帝的诏令）。

内阁为正一品衙门，位在六部之上。大学士“位尊望重”，其职务首先是议政事，宣布纶音。阁臣常在皇帝的左右，充当顾问。他们不但对答政事中的疑难问题，而且为皇帝办理公文，草拟谕旨。内阁所承办的公文有制、诏、诰、敕、题、奏、表、笺。据《光绪会典》卷 2 载：

凡纶音之下达者，曰制、曰诏、曰诰、曰敕，皆拟其式而进焉。凡大典宣示百寮，则有制辞。大政事、布告臣民，垂示彝宪，则有诏，有诰。覃恩封赠五品以上官，及世爵承袭罔替者，曰诰命。敕封外藩、覃恩封赠六品以下官，及世爵有袭次者，曰敕命。谕告外藩及外任官坐名敕、传敕，曰敕谕。

内阁为丝纶重地，每日钦奉上谕，由军机处承旨，凡应发钞者，皆下于内阁。此外，内阁还负责记载纶音，所载事项分为三册：凡每日发科本章，满汉票签处当直中书摘记事由、详录圣旨者分为一册，称为“丝纶簿”；特降谕旨者分为一册，称为“上谕簿”；中外臣工奏折，奉旨允行，及交部议覆者，分为一册，称为“外记簿”。三册存放内阁，以备参考。

第二，办理本章。

内阁的日常事务，是为皇帝办理本章。《内阁志》中说：“大学士于军国，事无不统，其实每日所治事，则阅本也。”《皇朝文献通考》卷 80 载，大学士的职务主要也是办理本章。清代内外官的本章可分为通本和部本两类。凡各省将军、督抚、提镇、学政、盐政、顺天府尹、盛京（今辽宁省）五部本章，俱通过通政司再送内阁，称为“通本”；在京六部及各院、府、寺、监衙门本章，称为“部本”。通本到阁后因无满文部分，先由汉本房将



其贴黄翻译为满文，转满本房校阅，缮写清楚粘贴于后。部本原系满、汉文合璧，与译好的通本一并交汉票签处。由中书草拟票签，经侍读学士校阅，由大学士审阅后，交满、汉票签处缮写满、汉文正签。经内奏事处进呈御览；皇帝批阅后，交批本处，汉学士批汉字于正面，翰林满人中书批满字于反面，至此成为“红本”。接着是下达执行：由满本房领出交红本处，每日六科给事中来处承领，到科后抄发各衙门执行；每年终，由六科给事中回缴红本处，转交典籍北厅，再入红本库保存。此外，内阁还处理部分奏折。

第三，办理典礼祭祀的有关事宜。

凡是比较隆重的典礼和祭祀，如皇帝登极、立后、祭天地、祖宗等，都由内阁办理。《光绪会典》卷2载：

凡大祀、中祀，前期书祝版。奉神位于坛庙，则视镌与其饰青。制册宝亦如之。皇帝登极则奉诏，授受大典，奉宝亦如之。册立册封则授节。命将出师，授敕印亦如之。文武传胪则奉榜。凡大朝会、进表，则展表所宣焉。

第四，组织修书，存贮档案。

纂修史籍，本是翰林院职掌。顺治初，以翰林院分隶内三院，修书各馆，也附设于内三院。康熙以后，虽分设翰林院，但各书修纂，仍以内阁大学士任监修总裁官，学士则分兼副总裁、总纂、纂修等职。此外，内阁还负责档案典籍保藏。在东华门内置红本、实录库，这是清政府重要的档案库。另外还收存揭帖。《光绪会典事例》卷14载，“雍正七年（公元1729年）议准，各省题奏本章，俱增写揭帖一通，送起居注馆，俟记注后，将揭帖转送内阁收存。”内阁收存最大量的档案是红本，其他还保存实录、圣训。

内阁的内部设有典籍厅、满本房、汉本房、蒙古房、满票签处、汉票签处、诰敕房、稽察房、收发红本处、饭银处、副本库、批本处等机构，分掌各项事务，其设官员额及具体职掌分别如下：

典籍厅：是内阁的秘书部门，有学士10人（满6人，汉4人）、典籍6人（满、汉、汉军各2人），供事22人。此外侍读学士、侍读、中书等兼在典籍厅办事者，由大学士派委，无定员。其办事之所，分南、北两厅。南厅职掌有四：

（一）掌关防。内阁无印，对外行文，用典籍厅关防。

（二）收发及办理文稿。各衙门来文，直送两厅，再按事务性质分送各房。

（三）官员考绩事务。负责对侍读、典籍、中书等官的考绩。

（四）管理“吏役”事务。考取助理事务的“供事”及管辖皂役等事。

北厅职掌也有四项：

（一）掌奏章。拟办陈事请旨之奏本及进贺表等。

（二）办理大典事务。即关于大典礼的筹备应办事项。

（三）用宝洗宝。请用国家宝玺及岁终封宝日洗宝事务。

（四）收藏红本图籍，并收贮表章等。

满本房，或称满本堂或满洲堂。有侍读学士2人，侍读4人，中书39人，贴写中书24人，供事3人，共72人（均为满员）。掌校阅题本的满文部分，管理内阁大库及皇史宬的收藏事务。如收贮实录、圣训、起居注、史书、方略及经略将军的印信等物。收发和每日向皇帝进呈实录，增修王公世爵谱册以及缮写各项满洲文字。

汉本房，又名汉本堂，有侍读学士4人（满、汉各2人），侍读5人（满

3人，汉2人）、中书42人（满31人，汉军8人，汉3人），贴写中书16人（都是满员），供事3人。其职掌为收发通本，翻写贴黄及各项应翻为满文之文书，如上谕、碑文、册宝、祝版应译为满文者均属之。故又有翻译房之称。

蒙古房，又称蒙古堂，有侍读学士2人，侍读2人，中书16人，贴写中书16人（以上均蒙员）。掌翻译蒙、回、藏等各种文字以及外国来文。凡遇有各藩部陈奏事件及表文，皆译出具奏。凡颂扬各藩部诰敕、碑文、匾额以及奉旨特交事件，俱由蒙古房译出缮写。并管理蒙古实录，圣训。凡外国文字，如俄国照会，即召翰林院俄罗斯馆官员至房翻译。西方各国来照，即召西洋馆官员翻译。

满票签处，有侍读3人（满员），中书22人（满20人，蒙古2人），贴写中书8人（满员）、供事4人，此外尚有委署侍读（满员）若干人。满票签处掌校阅满文本章并撰缮满文票签，皇帝出巡时，发递本报。京内外官员的奏折，经皇帝批阅，应交在京各衙门知道或办理的，由军机处交满票签处，传知各衙门钞回办理。

汉票签处，有侍读2人，中书27人（以上均汉员），供事4人。此外有委署侍读若干人。掌校阅汉文本章，撰缮汉文票签；撰拟御制文字，如制、诏、诰、敕、册文、祝文、封号等。

诰敕房，康熙十年（公元1671年）始设诰敕房，隶汉本房兼管。专司校勘和收发诰敕。凡汉票签处撰拟诰敕，由诰敕房审核，缮定正本，用宝颁发。封赠诰敕，按定式刊刻存储，凡用时交中书科填写，经诰敕房校阅颁发。

稽察房，雍正五年（公元1727年），令各部院衙门将每日事件已结、未结情由声明送内阁，于月底汇齐奏报，这时始设稽察房。其职官由大学士于满、汉侍读、中书内派委，无定员。额设供事4人，凡交部议复事件，按日记档，俟各部院移会到时，逐一核对，分别已结、未结，每月汇奏一次，叫“月折”。每日军机处发出满、汉文谕旨，由满票签处移至稽察房存储，至月底，缮写满汉文合璧奏折汇奏，称为“汇奏谕旨”。

收发红本处，又称红本处、收本房。康熙、雍正、乾隆三朝《会典》均未见记载。《嘉庆会典》始有此名称。约成立于乾嘉年间。司员由大学士于满、汉、中书内派委，无定员。凡批过的题本，交由红本处每日发给六科传钞，年终缴回汇集，贮入红本库。

饭银库，又称饭银处，其司员由大学士于满洲侍读、典籍、中书内派委，无定员。专掌收支内阁司员饭银。这种饭银由各省总督、巡抚及布政使咨送。分配办法是：大学士每日银三钱，以下官员递减，至中书每日银六分，以充飧食费用。

副本库，约成立于乾嘉年间，《嘉庆会典》始有此名。其司员由大学士于满、汉、中书内派委，无定员，掌收题本之副本。乾隆以前，每到年终收藏副本，都派汉票签处的中书送存皇史宬厢房，年久贮满，无地存收，才另设副本库。

批本处，乾隆以前称“红本房”，设于宫廷之内。其司员有满洲翰林院官1人（于翰林各职事内选用），中书7人，掌进本之收发与批本事务。每

---

见《雍正会典》卷2。

叶风毛：《内阁小志》。

日进本，由满票签处中书送交批本处，由批本处送内奏事处进呈，待发下以后，批本处照皇帝阅定满文签，用红笔批于本面，再交满票签处中书带回内阁，遇有改签及“折本”，皆存记档案，按日交发办理。

清内阁自天聪十年（公元 1636 年）设内三院起，至宣统三年（公元 1911 年）止，掌握国政有 270 多年之久，但其势力不是始终如一的，是屡有演变的。初设内三院时，尚在关外，并有议政处分其权。那时只是初具规模。入关后，为加重内三院之职权，明命条陈政事或外国（对外）机密或奇特谋略，都由内三院转奏。并定内三院品级与六部同（先是低六部一级）。顺治十五年（公元 1658 年），正式改为内阁，只是沿袭明代官制，并不是加强内阁职权，相反却降低大学士的品级（正五品），减少了它的职官人数，其权势反而低于内三院。顺治十八年（公元 1661 年）再改回内三院，大学士品级又同于六部。康熙九年（公元 1670 年）恢复内阁，大学士兼尚书。康熙亲政后，军国机要，始终归内阁。至雍正八年（公元 1730 年），大学士升为正一品，在各部尚书之上（尚书为从一品），当时虽已设军机处，但任军机大臣者，除亲王外，其首领必是大学士，所以当时的大学士是勋高位极，因称内阁为“宰辅”。至乾隆二年（公元 1737 年），再设军机处后（军机处停设了二年），机要章奏都下到军机处。凡军国要务，都要由军机大臣承旨出政，内阁之权便轻，只是办理一些例行事务。赵翼在《檐曝杂记》中说：“军机处，地近宫廷，便于宣召。为军机大臣者，皆亲臣重臣，于是承旨出政，皆在于此矣。”《清史稿·大学士年表序》说：“雍正以后，承旨寄信有军机处。内阁宰辅，名存而已。”原来具有宰相身分的内阁大学士，成为进爵的虚衔，内阁便沦为办理例行政务、颁发文告的机关。光绪二十七年（公元 1901 年）八月改题为奏，内外臣工的奏章，一般都采用奏折。改题为奏后，各省督抚就不须把题奏事件的副本交通政司转送内阁了，内阁便成了“闲曹”。这时的内阁公署，仅成了储存档案之所。宣统三年（公元 1911 年）四月，另组西欧式的责任内阁，旧内阁废。

## 二、军机处

清初沿明旧制，“章疏票拟，主之内阁。军国机要，主之议政处”。到雍正七年（公元 1729 年）因西北用兵，往返军报频繁，内阁距内廷太远，皇帝不便亲授机宜，故在这年元月，在内廷设立军机处，其全称为“办理军机事务处”。初设时名为“军机房”，雍正十年（公元 1732 年）改名办理军机处。

军机处是分割内阁之权，所以说它是“内阁之分局”。军机处在清代统治了 180 余年，成为大政所出的宰辅之区。它的体制特殊，职官简炼，有官而无吏。它的全部工作，由军机大臣主持，军机章京办理。

军机大臣俗称“大军机”，分设满、汉员，由满、汉大学士、各部尚书、侍郎、总督等奉特旨应召入值，为兼差，人员无定额；由亲王或大学士满、汉各一员为首领，当时称为“揆首”、“领袖”。依清制，亲王不能入军机。嘉庆四年一月，曾以军机处事繁，命成亲王永理在军机处行走。同年十月，又以“非祖制”罢值。至咸丰三年（公元 1853 年）以后，始有亲王任军机大臣。初期，凡应皇帝召见商议政务，或依皇帝旨意起草诏谕等，均为领班军机大臣之责。凡经皇帝选调到军机处工作的军机大臣，则称为“军机处行走”

或“军机大臣上行走”。初入值军机处者，若因其资历或能力尚浅，则命在“军机大臣上学习行走”，即是见习之意，其地位稍低，排班时列于后。一、二年后，再由领班军机大臣专折奏请皇帝，除去“学习”二字。各军机大臣之间，也有资格、品位高低之分，权力各不相同。例如有的满洲大臣只准阅看满文奏折，或新任大臣不准阅看皇帝朱批的奏折。这些不同待遇都是由皇帝亲定。

据《光绪会典》卷 1017 记载，嘉庆五年（公元 1800 年）规定：军机大臣只准在军机处承写当日所奉上谕，部院稿案不准在军机处办理（因军机大臣为兼职，仍保留部院原职实缺）。各部司员不准至军机处“回事”（找他们本衙门堂官请示事务）。军机章京办事之处，不准闲人窥视。自王以下满、汉文武大臣，都不准到军机处找军机大臣谈话，“违者重处不赦”。为了严格执行这些规定，每天派都察院御史一人到军机处旁边的内务府值房监视，军机大臣散值后，才准他们退值。

军机处初设时，所掌仅限军务。《清史稿·军机大臣年表序》说：“初只承庙谟商戎略而已。”但以后事权逐渐扩大，以至军国大计莫不总揽。其具体职掌有如下几方面：

一、负责皇帝下达谕旨的撰拟和参预官员上报之奏折文书的处理。官员上报的文书，凡折奏“请旨”者归军机处，照例的题本归内阁，直到清末未变。

二、办理皇帝交议的大政，凡遇重要政事，皇帝不能裁决的，或交军机处议奏，或密议，或交军机处会同关系衙门议奏。特交的，由军机处查议其可否，密拟办法上奏；会同议奏的，或由军机处主稿，或由所会衙门主稿，临时酌定。

三、某些重大案件，皇帝特交军机大臣审理拟定，或由军机大臣会同三法司审批。军机大臣可在军机处提讯，也可使用刑讯。应刑讯时，选用内务府公所或于步军统领衙门进行。凡秋审案件，军机大臣也参预。

四、重要文武官员之任免及各部尚书、侍郎、各省总督、巡抚、以至道、府、学政、关差、盐政以及驻防将军、都统、驻各边疆地区之领队大臣、办事大臣等官员的补放，均由军机大臣负责开列应补人员名单，交皇帝选择任用。遇科考，也由军机大臣开列主考、总裁名单，奏请皇帝选用。复试或殿试，军机大臣负责核对试卷、检查笔迹或任命阅卷官。

五、考查行军之山川、道里与兵马钱粮：凡有行军，军机处根据有关图书，考查山川险要，道里远近，如系边远地区，图书中没有记载的，要考查新旧档案并加谘访。应用的兵马、钱粮，则由户部、兵部、理藩院等衙门取简明确数备查。遇有皇帝查讯的问题，即时呈递。

六、军机大臣可奉皇帝旨意，以“钦差”身分，往各地检查或处理一些政事。

军机章京，俗称“小军机”，早期也称为“司员”。最初，章京无一定额数，在内阁中书等官员中选调。乾隆初，改由内阁、各部、理藩院等衙门调派。自嘉庆四年（公元 1799 年）始，定军机章京分满、汉各两班，每班 8 人，共 32 人。各班设领班、帮领班章京各 1 员，由军机大臣于章京中选资深望重者任之。军机章京的选任，据《枢垣纪略》卷 7 载：“汉军机章京由内阁中书、六部郎中、员外郎、主事、七品小京官由进士、举人出身者兼充；满军机章京以内阁中书、六部、理藩院郎中、员外郎、主事、笔帖式兼充”。

光绪三十二年（公元 1906 年）确定汉章京额缺为 20 人。

军机章京也是兼差，凡承旨入值军机处的官员，仍为原衙门的实缺并照例升转。军机章京一般为五、六品，领班章京为从三品或正四品。军机章京按例不参加京察，其奖叙升转由军机大臣酌情保奏，平时每届三年奏保，凡遇修补档案，编修方略等事结束时，均照例特保，故章京的提升较快，当时人视之为升官的捷径。光绪三十二年（公元 1906 年）十二月初十日奏定变通军机章京升补章程，定军机章京为实缺，其领班章京秩视三品，帮领班章京秩视四品，以下各章京俱按原品实授。并规定了三年递升一级的升补办法。军机章京办理军机处的日常工作，处理文书，记注档册，撰拟文稿等。自乾隆时傅恒任领班军机大臣始，军机章京亦同时负撰拟谕旨之责；还参预军机处新承办案件之审理；跟随军机大臣或单独奉派往各省查办和处理政务。

军机处设于禁廷隆宗门内靠北、乾清门外西侧，军机大臣办公处名为军机堂。军机处内部组织，不见记载。从军机处档案的《交片档》看，有满、汉军机处之分，或简称“满屋”、“汉屋”，由满、汉章京分别任事。又《行文档》中有“清档案处”、“汉档案处”之设，或称“清档房”、“汉档房”，这是管理满、汉档案的分工。在宫廷之内，满屋的办公处设在隆宗门内之南，在军机堂对面之左，右为汉屋。其职掌据《光绪会典》卷 3 所载，满屋分管在京旗营及各省驻防和西北两路军营官员的补放事务，负责内、外蒙古、藩部及喇嘛等朝贡时拟赏单，并掌管军机处本身的一切事务性工作；汉屋办理在京部院及各省文职官员、绿营武职官员的补放进单，王公内外大臣赏单及拟给外国朝贡使臣赏单，办理皇帝交下的应当查考和应当办理的一切事情，以及负责军机处的对外联系，管理军机处的档案等工作。

军机处的设立，是清王朝对中央行政机构的一次重大变革，表现出清代前期政治制度高度集权的趋向。军机处成立以后，逐渐代替了清建国以来所依靠的满洲亲王，贝勒参预议政的制度，废除了议政处；同时也削弱了内阁参预国政的权力。军机处以“君权附庸”的地位，成为凌驾于内阁及各部、院之上的全国政务的总汇机关，军国大计，无不总揽。

### 三、通政使司

通政使司是沿袭明制。清入关后，于顺治元年（公元 1644 年）设立的。名为“通政”，是以政务比水，欲其上下常通之意。据《清朝文献通考》卷 82 载，通政司“掌受内外章疏，臣民密封申诉之事，凡在外之题本、奏本，在京之奏本，并受而进之于朝，核其不如式及程途稽限者。凡大政大狱，咸得偕部院予议焉。”其具体任务是，收各省题本，校阅后送内阁；查有题本不合规制的，送内阁参处；有逾限期的，移交关系衙门议办。各省将军、副都统与总督、巡抚、提督、总兵等官，按季将奏过本章造具印册，咨送内阁查核。

光绪二十四年（公元 1898 年）七月，通政使因“事务甚简，半属有名无实”，而被并入内阁。不久，旋于八月十一日又下谕恢复。至光绪二十八年（公元 1902 年），因改题为奏，职无专司，才被正式裁撤。

通政使司设通政使 2 人（满、汉各 1 人，正三品），副使 2 人（满、汉各 1 人，正四品），参议 2 人（满、汉各 1 人，正五品），经历 2 人（满、汉各 1 人，正七品），知事 2 人（满、汉各 1 人，正七品），笔帖式 8 人（满

6人，汉2人），经承15人。分设启奏科、稿房、吏房、礼房、上房、火房等单位。

通政司所属机构有“登闻鼓厅”，管军民击鼓伸冤之事，由参议1人兼管，由知事率役巡查，并有笔帖式满洲1人，汉军1人，经承6人，分设吏、户、礼、兵、刑、工六房，分别办理所属事务。如有击鼓之人，由通政使讯供，确有冤枉，奏报皇帝交刑部申办。如系诬告，即送刑部按律加一等治罪。“登闻鼓”，顺治元年（公元1644年）设于都察院，由御史一人监管。顺治十三年（公元1656年）移置长安右门外，以给事中或御史1人更替管理。到康熙六十一年（公元1722年）才并入通政使司。这是统治者表示为人民“雪冤”的设施。

#### 第四节 掌理国政的行政机构

##### 一、专司文职官的任免——吏部

清朝的吏部，是天聪五年（公元1631年）沿明制而设置的，为管理文职官员的机关。初以“贝勒”（亲王、郡王）1人总理部务，以下设满、蒙、汉承政3人，参政8人，启心郎1人。崇德三年（公元1638年）七月，裁蒙、汉承政，改为满承政1人，左参政2人，右参政3人，理事官4人，副理事官6人，满、汉启心郎3人，额哲库2人。顺治元年（公元1644年）停贝勒总理部务，改承政为尚书、参政为侍郎（均无定员）、理事官为郎中（满4人，汉2人）、副理事官为员外郎（满8人，汉6人）、额哲库为主事（满、汉各9人），启心郎未改（至顺治十五年裁）。五年（公元1648年），定满、汉尚书各1人，八年命诸王贝勒兼理部务，九年停诸王贝勒兼理部务，十年裁满尚书1人。十五年（公元1658年）定满、汉左右侍郎各1人。雍正元年（公元1723年）以大学士兼理部务。以后各官，大量增加，据《钦定大清会典》（光绪朝）及《历代职官表》卷5的记载，吏部设尚书满、汉各1人，掌部务（其品级初定满员一品，汉员二品，顺治十六年都改为二品。康熙六年，又改满员为一品，九年均定为二品。雍正八年升为从一品）。左、右侍郎满、汉各1人（正二品），掌佐理铨衡，为尚书的副职，并设在、右丞二缺，左、右参议二缺，以及郎中满9人，蒙1人，汉5人。员外郎宗室1人，满8人，蒙1人，汉6人。主事宗室1人，满4人，蒙1人，汉7人。司务满、汉各1人。缮本笔帖式12人。笔帖式宗室1人，满57人，蒙4人，汉军12人。经承81人。此外又有额外郎中、员外郎、七品小京官，无定员。除额外官员外，总人数为224人。

吏部总的职掌，据《光绪会典》卷4所载是“掌文职官吏之政令，以赞上治万民。凡品秩铨叙之制，考课黜陟之方，封授策赏之典，定籍终制之法，百司以达于部，尚书、侍郎率其属以定议，大事上之，小事则行，以布邦职”。但在封建集权制度统治之下，用人之权，均操之于皇帝，吏部只司签掣之事，并无铨衡之权。特别是军机处成立以后，重要职官的任免，都由军机处秉承皇帝的意旨，直接发表。吏部的事务，只限于稽考中级以下官员的资历，根据例察，予以准驳，只是办理任免手续备案而已。

吏部下设文选、考功、稽勋、验封四个清吏司以及清档房、本房、司务

---

见《光绪会典》卷69。

厅、督促所、当月处等单位，分掌本部事务。

（一）文选清吏司：掌考文职官之品级与其选补升调之事，以及月选之政令。其职官有郎中7人（满4人，蒙1人，汉2人），员外郎6人（满、汉各3人），主事5人（满2人，汉3人），笔帖式若干人，经承31人。司之下分设有：

求贤科：承办双月官员注册，进士、举人截取，拣选举人，并恩、拔、副、岁、优贡生就职、就教，考取御史、誉录，考补中书并管八旗各省道府以下各官注册、验看、分发、引见等事项。

开设科：承办单月应补官员注册、验看、分发、引见。并各省题补、升调、实授、试俸、添设裁汰官缺。各省督抚奏请兼衔，并管各省候补，官员注册，销册，知照官员过班。并选拔人员分赴各省委用，服满应补人员选补各缺。

升调科：承办各项议叙，各官添铸更换印信，各官恩诏加级，颁发奏奖捐生执照。

册库：存储京外各员履历官册，承办大学士以下京堂开列请简各衙门题补各缺，京外各官升转诸事之入册、销册。

题稿房：承办满洲大学士以下翰詹等官升补，查核考试中书、御史。

笔帖式科：承办京外各衙门笔帖式及各旗印务笔帖式照咨补放、铨选笔帖式各缺。

此外，还有缺科、典吏科、凭科、都书科、派办处、投供处、大捐处、单双月议选处、搢绅处、缮折处、收发处等机构。

（二）考功清吏司：掌文职官之议叙与处分，三岁京察及大计则掌其政令。其职官有郎中4人（满3人，汉1人），员外郎4人（满2人，蒙、汉各1人），主事3人（满1人，汉2人），笔帖式若干人，经承16人。司之下设有：

四甲（山东甲、江南甲、北直甲、广东甲）：承办各省命盗及各项议叙、议处，汇奏分管各处官员功过册，并一切告病、起复、开复、捐复、副缺、查案、行文、给照等事件。

京察房：核办京察大计，各官俸次功过及造册引见诸事。

此外，收发处、派办处、会奏处等，均光绪三十一年（公元1905年）以后陆续设置的。

（三）稽勋清吏司：掌文职官之勋级、名籍、守制、终养等事。其职官设置有郎中2人（满、汉各1人），员外郎3人（宗室、满、汉各1人），主事3人（宗室、满、汉各1人），笔帖式若干人，经承6人。司下设有：

稽俸厅：掌稽核在京满、汉文职各官廩俸，其官员由本司之官兼任。

根据《光绪会典事例》记载，稽勋司下还设有贴黄科、都吏科、八旗科及山东、山西、陕西等科。《嘉庆会典》记载还有本房、印房等。

官员遭父母丧亡，要回家“守制”三年，扣足二十七个月为期满，才能除服回任。官员的祖父母或父母年老可陈请“终养”，就是退休回家以奉养老人。以上诸事，均归稽勋司承办。此外，还办理官员的出继、入籍、更名、复姓等事项。

（四）验封清吏司：掌文职官员之封爵、议、土官（少数民族聚居地区之本地官）世职及任用吏员等事。其职官设有郎中2人（满、汉各1人），员外郎3人（满2人、汉1人），主事3人（满、蒙、汉各1人），笔帖式

若干人，经承7人。据《光绪会典事例》所载，验封司分设平房、印房、都吏科、京官科、外官科、土官科、内考科、外考科等单位，分掌本司各项事务。凡官员封爵，皆给诰敕；凡官员因公而死者，皆赠给官衔并荫其子；凡土官皆世袭，给以“号纸”，记土官之职，并载世系及袭职年月；袭职者，换给新号纸。吏员分京吏、外吏。京吏有供事、儒事、经承三职。外吏有书吏、承差、典吏、攒典四职。或为考取，或为募充，经过五年就要更换。以上各吏五年役满，验封司则考其职，凡录取者，一等为从九品，二等为未入流，均注册入于铨选。

(五)清档房：《光绪会典》卷6为“档房”，《清史稿·职官志一》为“清档房”。设官有清字堂主事2人，掌管吏部档案。

(六)本房：《清史稿》是“汉本房”。设官有汉字堂主事3人(满2人，汉军1人)，缮本笔贴式12人，堂书若干人。其职掌是“缮清字汉字之题本”。即兼办满、汉文之题本。

(七)司务厅：有司务2人(满、汉各1人)，经承3人。掌收发外省衙门的文书。收文登记后，分交各司办理。并管理吏部任用吏员与杂役之事。

(八)督催所：有郎中、员外郎与主事，均无定员，由尚书在司员中轮派。此外有额设经承2人协助办事。督催所掌催四司议办之件，督以例限。凡四司应题应奏之件，皆察其办理限期。

(九)当月处：有满、汉司员各1人，由四司郎中、员外郎、主事、七品小京官等按日轮值。掌监吏部印信并收发在京各衙门文书，分交各司办理。

此外，吏部于光绪三十一年(公元1905年)十月奏设学治馆，设提调和教务长1员，教习6人，庶务长2人，文案2人，检查官6人，书记1人，司事1人，誉录9人。掌管考试截取拣选举人及分发月选人员，规定每月二十四日举行考试，如有不合格者，令其入馆学习六个月，再行试验，合格者给予修业文凭，不合格者仍令学习一年。光绪三十三年十二月，奏请扩充学治馆，添设法政新班，以六个月为一学期，三学期毕业。宣统三年(公元1911年)四月，清政府成立责任内阁，五月，内阁颁布官制，设立制诰、铨叙等局，吏部便裁撤，学治馆归并学部。

## 二、掌管户籍财经的机关——户部

户部在古代称为地官、大司徒、计相、大司农等。唐以后称户部。清沿明制，于天聪五年(公元1631年)设户部。最初以贝勒(亲王或郡王)1人总理部务。下设承政4人(满2人，蒙、汉各1人)，参政8人，启心郎1人。崇德三年(公元1638年)，裁蒙、汉承政，定满承政1人，左参政3人，右参政4人，理事官10人，副理事官16人，满启心郎1人，汉启心郎2人，额哲库2人。顺治元年(公元1644年)，停贝勒总理部务，设满尚书，无定员。以下设满、汉左右侍郎各1人，郎中28人(满22人，蒙4人，汉军2人)，员外郎50人(满39人，蒙5人，汉军6人)，堂主事6人(满4人，汉军2人)，司主事14人，满司库9人。汉司务2人，总人数111人(除尚书无定员)。以后，户部官员大量增加，据《光绪会典事例》卷19及《历代职官表》卷6载，其名额为：满、汉尚书各1人(从一品)。左右侍郎满、汉各1人(正二品)。堂主事6人(满4人、汉2人)。郎中33人(宗室1人，满17人，蒙1人，汉14人)。员外郎72人(宗室2人，满

---

见《清末筹备立宪档案史料》，上册。



56人，汉14人）。主事30人（宗室1人，蒙1人，满、汉各14人）。司务2人（满、汉各1人）。缮本笔帖式20人（均满员）。笔帖式121人（宗室1人，满100人，蒙4人，汉军16人）。经承106人。此外尚有额外郎中、员外郎、主事，七品小京官等（均无定员）。除额外官外，户部官员总人数达362人。光绪三十二年（公元1906年）九月，在官制改革中，户部改名度支部，并将财政处并入。设尚书1员，左、右侍郎各1员，不分满、汉。宣统三年（公元1911年），改尚书为大臣，侍郎为副大臣，直至清亡。

户部总的职掌是管理全国疆土、田地、户籍、赋税、俸饷、财政等事宜。其机构按地区划分为江南、浙江、江西、福建、湖南、山东、山西、河南、陕西、四川、广东、广西、云南、贵州等14个清吏司；并设有八旗俸饷处、现审处、饭银处、捐纳处、内仓等机构，办理八旗俸饷、捐输等事。其部内的行政事务则由南、北档房、司务厅、督催所、当月处、监印处分别管理。

（一）十四个清吏司：其职官都有郎中（均正五品）、员外郎（从五品）、主事（正六品），一般是7至8人，最多到12人。另外有笔帖式121人，经承68人，分在十四个司里办事。十四个清吏司分别掌核各该省钱粮收支数目，并兼管一项或数项全国性的事务，主要分兼如下：

- 1、全国民数谷数，由浙江清吏司兼管；
- 2、各地麦禾收成分数，由四川清吏司兼管；
- 3、全国漕政（即海、河运粮事务），由云南清吏司兼管；
- 4、全国关税，由贵州清吏司兼管；
- 5、盐课、参课及八旗官养廉银（在额俸之外所加之银），由山东清吏司兼管；
- 6、各省茶课及京中各项支款，由陕西清吏司兼管；
- 7、“耗羨”银两（即赋税正额外多收部分）之动支，由湖广清吏司兼管；
- 8、各省“平余”银两（即动支经费每千两扣12两5钱，留存备用者），由江南清吏司兼管；
- 9、各省协饷（协济邻省之经费）之动支，由江西清吏司兼管；
- 10、察哈尔俸饷及各省动支款项报销事宜，由河南清吏司兼管；
- 11、江宁、江苏、杭州三处织造之奏销，由江南、浙江二清吏司兼管；
- 12、矿政、钱法（币制）及内仓之出纳，由广西清吏司兼管；
- 13、八旗继嗣之政令及本部所属官差之更代，由广东清吏司兼管。

此外如福建清吏司又兼管赈济与官房之事，只有山西清吏司只管本省钱粮，不兼办其他事务。

（二）八旗俸饷处：乾隆十三年（公元1748年）设，专管八旗官兵俸饷及其赏恤事务，并管八旗户籍档册。其职官有满洲郎中、员外郎、主事等，均无定员，由尚书酌委。

（三）现审处：乾隆十三年设立，掌审办八旗户口，田房之讼事，须刑讯者，会同刑部审理。

（四）饭银处：设司员4人（满、汉各2人），由尚书于郎中、员外郎、主事、七品小京官内派委，二年更换。清制，各省每年额解户部饭食银若干，作为户部官员的养廉及饭食之用，并以少部分帮贴内阁、军机处、起居注馆、兵部、刑部等机构的饭食费用。其余留作办公费用。本处即掌此项银两之收支。

（五）捐纳房：所谓“捐纳”，即用钱谷买官，汉有“纳粟拜爵”之制，

历代或有沿之，清中叶之后尤甚。捐纳房即专司其事。其捐官之制，据《光绪会典事例》卷 288 载，康熙七年（公元 1668 年）定：

满洲、蒙古、汉军并现任汉文武官弁，捐输银千两或米二千石者加一级。银五百两或米千石纪录二次。银二百五十两或米五百石纪录一次。进士、举人、贡生捐银及额出仕时，照现任官例议叙。生员捐银二百两或米四百石，准入监读书。俊秀（无出身的文士）捐银三百两或米六百石，亦准入监读书。富民捐银三百两或米六百石，准给九品顶带。捐银四百两或米八百石，准给八品顶带。

这样明订价格，公开的卖官，最初是假借“赈济灾民”为名，因而被列入《会典》的“蠲恤”事例中。以后便有意识地隐讳，所以就不再见于记载了。

（六）内仓：清初沿明制，设“内官监仓”。顺治十年（公元 1653 年）改为“内仓”。由户部满司员内轮派 2 员充监督，二年更换。另设 1 人，掌仓内之出纳。内仓所储米豆，供驻京蒙古王公、喇嘛与来京蒙古人员用米及太监、匠役口粮、文武会试供应粮米、祭祀造酒用米等。

（七）南北档房：南档房有满洲堂主事 2 人，掌管档案。每三年稽查八旗人丁数目，编造各旗丁档，并管户部满洲官员升补之事。北档房有满、汉领办各 2 人，满、汉总办各 6 人，汉字堂主事满 2 人，汉军 2 人，笔帖式 20 人，掌缮本部满、汉文题本、奏折，并管分拨各省报解之饷银。北档房并不管档案，实际是文书部门，并兼管一部分会计事务。

（八）司务厅：设司务 2 人（满、汉各 1 人），经承 2 人，掌收登各省衙门来文，呈部堂画阅、编号记档，分发各司办理。

（九）督催所：设郎中、员外郎、主事等，均无定员，由尚书酌派。掌督催十四个司所办事务。

（十）当月处：设司员 2 人（满、汉各 1 人），由十四个司司员轮值，掌收登、分发在京各衙门的来文。

（十一）监印处：设司员 4 人（满、汉各 2 人），由十四个司司员轮值，按月更换。两人掌监印堂，两人监盐、茶引印。

以上十四司至内仓，都是业务单位。南北档房以下各单位，都是办理文书、档案以及部内的行政事务。

此外，户部所属还有钱法堂、宝泉局等机构，是掌管有关钱币事务及铸钱供全国经费使用。

### 三、掌管礼仪祭祀及学校科举的机构——礼部及有关机关

清沿明制，于天聪五年（公元 1631 年）设礼部，由贝勒 1 人总理部务，下设满承政 2 人，蒙、汉承政各 1 人，参政 8 人，启心郎 1 人。顺治元年（公元 1644 年）停贝勒总理部务。设满、汉尚书。据《光绪会典事例》卷 19 及《历代职官表》卷 9 规定，礼部职官名额为：满、汉尚书各 1 人。左、右侍郎满、汉各 1 人。堂主事满 3 人，汉军 1 人。司务厅司务满、汉各 1 人。各司局郎中满 6 人，蒙 1 人，汉 4 人。员外郎宗室 1 人，满 9 人，蒙 1 人，汉 3 人。主事宗室 1 人，满 3 人，蒙 1 人，汉 4 人。大使汉 1 人。笔帖式宗室 1 人，满 34 人，蒙 2 人，汉军 4 人。堂子尉 8 人。堂书 10 人，儒士 20 人，经承 49 人。此外尚有额外郎中、员外郎、主事、七品小京官等，均无定员。除额外官员外，礼部总人数为 145 人。

礼部总的职掌是管理国家祀典、庆典、军礼、丧礼、接待外宾，管理学

校和主持科举等事。其内部组织机构有仪制、祠祭、主客、精膳4个清吏司，具体分工是：

（一）仪制清吏司：掌嘉礼、军礼及学校、科举等事务。宣统时因避溥仪讳，改为典制清吏司。其职官有郎中3人（满2人，汉1人），员外郎4人（满3人，汉1人），主事2人（满、汉各1人），笔帖式若干人，经承15人。司下分设建言科，王府科、印信科、学校科以及火房等单位，分办本司事务。

（二）祠祭清吏司：掌吉礼、凶礼事务。其职官有郎中2人（满、汉各1人），员外郎5人（满3人，蒙、汉各1人），主事2人（满、汉各1人），笔帖式若干人，经承6人。司下分设祭祀科，僧道科、时宪科以及火房等单位，分办本司事务。

（三）主客清吏司：掌宾礼及接待外宾事务。其职官有郎中3人（满、蒙、汉各1人），员外郎2人（宗室1人，满1人），主事2人（满、汉各1人），笔帖式若干人，经承6人。司下分设赏赐科、四译科、芽茶科以及火房等单位，分办本司事务。

（四）精膳清吏司：掌“燕飧廩饩牲牢”事务。其职官有郎中2人（满、汉各1人），员外郎满2人，主事3人（满、蒙、汉各1人）。笔帖式若干人、经承7人。司下设勘合科，俸粮科（各设经承1人），下程科，厨役科（各设经承2人）及火房（设经承1人）分办本司事务。每岁元旦与皇帝、皇太后寿诞所设的“大宴”大婚礼之“赐宴”及公主下嫁以及其他庆典之设宴，均备其陈设，序百官之班次，分别定其礼节。宴前先呈宴图及礼节，经御批后，行文各衙门，供备应用物品。

此外，还设有铸印局、会同四译馆、清档房、汉本房、司务厅、督催所、当月处、书籍库、板片库、南库、养廉处、地租处等机构，分掌本部的行政事务。

礼部所属机构还有：

乐部：设于乾隆七年（公元1742年），管理祭祀、朝会、燕飧的演乐及审定乐器音律事务的机关。设有管理大臣，也称“典乐大臣”，由礼部满人尚书1人兼任，后改各部侍郎或内务府大臣兼任，无定员。

陵寝礼部衙门：清代皇帝皇后的陵墓，分为盛京陵（兴京或盛京城郊）、东陵（河北省遵化地方）、西陵（河北省易县地方）三处。东、西两陵由礼部、工部、内务府设官管理，盛京陵则由盛京礼部、工部、内务府管理。

盛京礼部：自顺治元年（公元1644年）在北京设六部之后，盛京置官镇守，处理盛京政务。十五年（公元1658年）以后，始陆续设礼、户、工、刑、兵各部。礼部最先设置，掌盛京朝祭之仪。其设官有侍郎、堂主事、郎中、员外郎、读祝官、赞礼官、笔帖式等42人，均为满人。

太常寺：顺治元年（公元1644年）置，属礼部，掌管坛庙祭祀礼仪的机关。其职官有卿、少卿等。乾隆十四年（公元1749年），定由礼部满人尚书兼领。

光禄寺：顺治元年（公元1644年）设立，掌管关于典礼预备筵席及供应官员“廩饩（lǐn xì 音凛戏）”的机关。其一应事宜，由礼部具题，割寺遵行。自乾隆十三年（公元1748年）以后，特简满族大臣1人总现寺事。职官有卿、

少卿、典簿、署正、署丞、笔帖式、司库、库使等，总数 70 人。

鸿胪寺：顺治元年（公元 1644 年）设立，掌管朝会与国家宴会赞导礼仪的机关。一应事宜，均由礼部掌行，乾隆十四年（公元 1749 年）以后，以礼部满人尚书兼管鸿胪寺事。设官有卿、少卿、鸣赞、学习鸣赞、序班、学习序班、主簿、笔帖式、经承，总数 48 人。

国子监：顺治元年（公元 1644 年）设立，掌国学政令的机关，一应事宜，由礼部掌行。康熙十年（公元 1671 年）改归本监，一应事宜，由本监掌行。雍正三年（公元 1725 年）始特简大臣总理监事。以下设官有祭酒、司业、监丞、博士、典簿、典籍、助教、学正、学录、教习、笔帖式、经承、额外汉教习。以后又增设算学、特设满管理大臣 1 人，汉助教 1 人，汉教习 2 人，总数 148 人。（《光绪会典》卷七六）。

国子监内部机构有绳愆厅、博士厅、典簿厅、典籍厅、六堂、南学、八旗官学、算学等单位。其设官及职掌如下：

绳愆厅：监丞满、汉各 1 人，经承 1 人，其职掌据《光绪会典》卷 67 所载是“掌颁肄业之規制，而稽其勤惰，有过则书之，考职汇送于吏部，书教习之勤过，凡释奠、释菜，则办其执事。”

博士厅：设博士满、汉各 1 人，经承 1 人。《光绪会典》卷 67 载其职掌是“掌教经义，立肄业生之课程而考其业，凡圣制御制之颁发者，皆缮于册而敬储。”

典簿厅：典簿满、汉各 1 人，经承 2 人，掌章奏文移之事，并掌国子监印。

典籍厅：设汉典籍 1 人，掌保管书籍版片及“表章经学之宝”与乾隆御笔籍册。

六堂：为贡生、监生学习之所。六堂名称是率性堂、修道堂、诚心堂、正义堂、崇志堂、广业堂。六堂各有助教 1 人，前四堂并各有汉学正 1 人，后二堂各有汉学录 1 人，共 12 人，分教入学之贡生、监生。在堂肄业学生，有内班、外班之分。内班每堂 25 名，六堂共 150 名，都在国子监居住，外班每堂 20 名，六堂共 120 名，在外居住，每月赴监上课。内、外班均按其出身之不同，分别规定结业年限。

南学：据《光绪会典事例》卷 1091 载，雍正九年（公元 1731 年）“奏准，将毗连国子监街南官房一所，赏给本监，令助教等官及肄业生等居住，是为南学”。又《清史稿·职官志二》说：在学肄业者为南学，在外肄业赴学考试者为“北学”。是因新建学舍毗连国子监街南，故名为“南学”。“北学”或指国子监。

八旗学官：为八旗旗民子弟而设。初时每旗一所，康熙五十年（公元 1711 年），改每二旗一所。雍正六年（公元 1728 年）又恢复每旗一所。每所各设助教满洲 2 人，蒙古 1 人，教习满洲 1 人，蒙古 2 人，汉 4 人。掌分教学生。

算学：康熙五十二年（公元 1713 年）在畅春园设算学馆，选八旗世家子弟，学习算法。选择精于数学的大臣，并命皇子、亲王管理。另在钦天监附近，专立算学一所，由钦天监管理。额定学生 36 人，除考取一部分汉籍学生

---

见《光绪会典事例》卷 21。

见《光绪会典》卷 75 及《历代职官表》卷 33。

见《光绪会典》卷 76。

外，大部分为八旗学生。次年改隶国子监管辖。

此外还有档子房、钱粮处等行政机构。

国子监到光绪三十一年（公元 1905 年）因另设学部而裁撤，其时学堂事务由学部管理，文庙祀典，另设国子丞 1 人掌管。

四、掌管全国军事的机构——兵部及有关机关

## 兵部

清于天聪五年（公元 1631 年）设兵部，后成为管理全国绿营兵籍及武职官兵的机关。初设时以贝勒一人总理部务，下设满承政 2 人、蒙、汉承政各 1 人，参政 8 人。崇德三年（公元 1638 年），裁蒙、汉承政，改为满承政 1 人，在参政 2 人，右参政 3 人，理事官 10 人，副理事官 16 人，满启心郎 1 人，汉启心郎 2 人，额哲库 2 人。雍正元年（公元 1723 年）后以大学士兼理部务，皆特简，无定员。据《光绪会典事例》卷 19 的记载，兵部额设尚书满、汉各 1 人，左、右侍郎满、汉各 1 人，堂主事满 4 人，汉军 1 人。郎中宗室 1 人，满 11 人，蒙古 1 人，汉 5 人。员外郎宗室 1 人，满 9 人，蒙 1 人，汉 3 人。主事满 4 人，蒙 1 人，汉 5 人。司务满、汉各 1 人，缮本笔帖式 15 人，均满员。笔帖式满 62 人，蒙 8 人，汉军 8 人。堂书 8 人，经承 65 人。总数为 221 人。此外还有额外郎中、员外郎、主事及七品小京官，均无定员。

据《光绪会典》卷 43 记载，兵部“掌中外武职官之政令”，“凡除授封荫之典，乘载邮传之制，甄核简练之方，士籍军实之数”，咸归督理。清代的兵权，由皇帝独揽，凡用兵大事均由皇帝亲裁，有议政五大臣及军机大臣参议谋略，钦命统兵大臣直接指挥。所以说，“名为兵部，但司绿营兵籍武职升转之事，并无统御之权”。

兵部内部机构有武选、车驾、职方、武库 4 个清吏司。其设官及职掌如下：

（一）武选清吏司：设郎中 5 人（满 3 人，蒙、汉各 1 人），员外郎 6 人（满 4 人，汉 2 人），主事 2 人（满、汉各 1 人），笔帖式若干人（满、蒙、汉共 78 人，由堂官分派 4 司办事），经承 21 人。本司掌考武官的品级与选补升调之事，考查各地之险要，分别建置营汛；管理少数民族聚居的土司武官承袭封赠等事。

（二）职方清吏司：设郎中 7 人（满 5 人，汉 2 人），员外郎 4 人（满 2 人，蒙、汉各 1 人），主事 4 人（满、蒙各 1 人，汉 2 人）及笔帖式若干人，经承 11 人。掌武职官的叙功，核过、赏罚、抚恤及军旅之简阅、考验等事，并管关禁与海禁。

（三）车驾清吏司：设郎中 3 人（宗室 1 人，满、汉各 1 人），员外郎 4 人（宗室 1 人，满、蒙、汉各 1 人），主事 2 人（满、汉各 1 人），笔帖式若干人，经承 6 人。掌全国的马政及驿传等事务。

（四）武库清吏司：设郎中 3 人（满 2 人，汉 1 人），员外郎 2 人（满、蒙各 1 人），主事 2 人（满、汉各 1 人），笔帖式若干人，经承 5 人。掌全国的兵籍、军器及武科考举之事。

此外，尚有会同馆、捷报处、档房、本房、司务厅、督催所、当月处等

行政机构。

兵部本为全国最高军事机关，但自雍正设军机处之后，凡用兵大事，由军机处承皇帝意旨直接指挥，所以《历代职官表》卷 12 说：“兵部之职，不过稽核额籍老察升员而已。”光绪三十二年（公元 1906 年），清王朝为了维持摇摇欲坠的统治，宣布预备立宪，并改革官制。把兵部改名陆军部。改陆军部后，按全国统一厘定官制。陆军部设尚书 1 人，左右侍郎、左右丞、左右参议各 1 人。宣统二年（公元 1901 年）裁尚书、侍郎、丞、参各员，改设正、副大臣，参事官、检察官等。

## 太仆寺

太仆寺，顺治元年（公元 1644 年）设立，初无专署，附设在兵部武库司，雍正三年（公元 1725 年）才另建衙署办事。太仆寺初设卿 2 人（满、汉各 1 人），少卿 2 人（满、汉各 1 人），总掌马政，每三年则由满卿或少卿 1 人赴左右两翼马厂阅看，并向皇帝报告总数，然后由兵部核对。乾隆四十四年（公元 1779 年），诏令太仆寺衙门派大臣 1 员管理，至嘉庆十三年（公元 1808 年）乃停。设员有：满、汉卿各 1 人（从三品），少卿满、汉各 1 人。员外郎满、蒙各二人。主事满、蒙各二人。满主簿 1 人，笔帖式 16 人，经承、厅书、司书 9 人，总数 38 人。凡遇皇帝出巡，太仆寺卿和少卿都要“随扈”（随从帝侧）管理车驾、马驼诸事。

太仆寺内部机构有左右两司与主簿厅。

左右两司，设有员外郎、主事、笔帖式、司书等官，掌考核左右两翼马厂（太仆寺所属边外内蒙地方，按地区分左右翼，有左右翼马厂）马的总数，并根据马匹的数量和优劣而定其功过。

主簿厅，设主簿、笔帖式、经承、厅书等官，掌本寺章奏、文移及档案事务。

光绪三十二年（公元 1906 年）改革官制，裁撤太仆寺，所掌事务并入原兵部改组的陆军部。

## 前锋营

前锋营是皇帝宫廷的警卫机构。初设于天聪八年（公元 1634 年），当时叫巴牙喇前哨兵，满语叫噶布什贤超哈。顺治元年（公元 1644 年），定噶布什贤超哈满洲、蒙古八旗，分左右两翼，每翼各设噶布什贤超哈噶喇依昂邦 1 人。顺治十七年（公元 1660 年）把“噶布什贤超哈噶喇依昂邦”定汉称为“前锋统领”。

前锋营官兵都是从满洲、蒙古八旗中挑选出来，其职务是：一、守卫紫禁城。紫禁城内，由镶黄、正黄、正白三旗轮流值班，由景运门值班之统领督率，紫禁城外围，由正红、镶白、镶红、正蓝、镶蓝五旗轮流值班；二、扈从。凡皇帝外出，负责行在宿卫扈从。派前锋参领侍卫 4 人，前锋校 140 人，距御营前后一、二里外，列帐十具以守卫；三、皇帝阅兵，充列前队。

《光绪会典》卷 87 说：“大阅则为首队，介护军以列陈。鹿角（官府衙门外布置的障碍物）开则前进，返则分前锋之半殿焉。”

前锋兵制，以一半人习鸟枪，称为“鸟枪前锋”。基本前锋设队长，鸟

枪前锋设什长，都在前锋兵内选任。每旗队长 6 人，什长 6 人。

前锋营的章奏、文移事务，另选一部分人员管理。

此外，与兵部有关的机构还有护军营，专司守卫宫禁；圆明园护军营，凡皇帝驻园来往，自城至园沿途，本营派护军保卫；步军营，统率八旗步兵和京城绿营的马步兵。

## 五、司法监察机构

### 刑部

刑部初设于天聪五年（公元 1631 年），以贝勒 1 人总理部务。顺治元年（公元 1644 年），停贝勒总理部务，设满、汉尚书，无定员。雍正十二年（公元 1734 年）以后，以亲王、郡王及大学士管理部务，皆特简，无常员。以下各官，历年多有增减。据《清史稿·职官志一》及《光绪会典事例》卷 147 所载，刑部职官名额为：满、汉尚书各 1 人，满、汉左右侍郎各 1 人，堂主事满 5 人，汉军 1 人，满、汉司务 2 人，缮本笔帖式 40 人。所属直隶、奉天等 17 个清吏司及督捕司、提牢厅、赃罚库等处，共有郎中 38 人，员外郎 46 人，主事 38 人，司狱 6 人，司库 1 人，库使 2 人，笔帖式 124 人，经承 98 人，总数 407 人，在六部中是职官最多的一个部。此外还有额外郎中、员外郎、主事、七品小京官，无定员。

刑部掌全国的刑罚政令，据《光绪会典》卷 53 载，其职掌是：“掌天下刑罚之政令，以赞上正万民。凡律例轻重之适，听断出入之孚，决宥缓速之宜，赃罚追货之数，各司以达于部。尚书侍郎率其属以定义，大事上之，小事则行，以肃邦犯。”这说明刑部受理全国刑事案件，主管刑罚及监狱等政令。但若死刑案件，还须与大理寺、都察院共同审核。每年于八月间审办各省所报案件，名为“秋审”。于霜降后审办京内案件，名为“朝审”。“秋审”、“朝审”均会同“九卿”（六部尚书及都察院左都御史、通政使、大理寺卿为“九卿”），詹事、科、道（六科给事中及十五道监察御史）各官共同审理。凡涉及妇女旌表的案件须会同礼部同审；内外蒙古、热河都统等处有关少数民族的案件，会同理藩院审办。但均由刑部主稿。凡宗室、觉罗氏犯罪，则由刑部、宗人府会同办理。宗室案由宗人府主稿，觉罗氏案由刑部主稿。

全国刑名案件题、咨到部，按省区分 17 个司办理。17 个省区清吏司是：直隶、奉天、江苏、安徽、江西、福建、浙江、湖广（湖南、湖北）、河南、山东、山西、陕西、四川、广东、广西、云南、贵州等。各清吏司除分掌该省刑名案件外，多有兼掌他省区刑名或其他事务。

直隶清吏司：兼掌八旗游牧察哈尔左翼刑名案件。

奉天清吏司：兼掌盛京、吉林、黑龙江刑名案件。收办宗人府、理藩院文移。

江苏清吏司：收办江南道御史、江宁将军、京口副都统、漕运总督等文移。并察核、具奏恩赦案件。

安徽清吏司：收办镶红旗、宣武门文移。

江西清吏司：收办江西道御史、中城御史、正黄旗、西直门等文移。

福建清吏司：收办户部、户科、仓场衙门、左右两翼监督、镶蓝旗、阜城门、福建将军等文移。关领汉官之俸，满、汉官员公费等。

浙江清吏司：收办都察院、刑科、浙江道御史、南城御史、杭州将军、乍浦副都统等文移。刑部汇奏，汇题也由该司定稿呈堂。书吏任职期满，由该司行文吏部签发职衔，给与执照。

湖广清吏司：收办湖广道御史、荆州将军文移。

河南清吏司：收办礼部、礼科、河南道御史、太常寺、光禄寺、国子监、鸿胪寺、钦天监、太医院、东城御史、正红旗、德胜门等的文移。并题请审定每年“热审日期”（每年立秋前凡处以杖罪以下的人犯减等或宽免）。

山东清吏司：收办兵部、兵科、山东道御史、太仆寺、青州副都统、东河总督等的文移。

山西清吏司：收办军机处、内阁、翰林院、詹事府、起居注馆、中书科、内廷各馆、内务府等的文移。支领各司所用纸张物品，年终奏销。汇集各省年例咨报等事。

陕西清吏司：收办大理寺、陕西道御史、西城御史、西安将军等的文移，复核提牢厅支給囚犯的粮数，并掌甘肃、新疆两省刑名。

四川清吏司：收办工部、工科、四川道御史、成都将军的文移，核定秋审条例及九卿交办之案件。并保管、收发刑具。

广东清吏司：收办銮仪卫、正白旗、安定门、广东道御史、广州将军等文移。

广西清吏司：收办通政使司、广西道御史的文移。草拟朝审的题稿。发放囚衣。

云南清吏司：收办镶黄旗、东直门文移，兼掌堂印之封、启等事。

贵州清吏司：收办吏部、吏科、贵州道御史、正蓝旗、朝阳门等的文移。递升递补本衙门汉员、考试书吏。

以上各司均设有郎中、员外郎、主事、经承等官。每官均有满、汉员额。

此外，在刑部里还设有督捕司、掌督捕旗人逃亡事；秋审处，掌核秋审、朝审之案；减等处，遇有恩诏，汇核各省及现审案件的减等事；提牢厅，掌管狱卒，稽察南北所监狱的罪犯，发放囚衣、囚粮、药物等；赃罚库，掌收放现审案内赃款及没收各物以送户部，并保管本部现银及堂印；赎罪处，掌赎罪事务，凡罪犯赎罪者，呈案由请旨奉准后，将赎罪银数送户部。

光绪三十二年（公元1906年），改革官制，改刑部为法部，统一司法行政，改大理寺为大理院。改革后，法部不再掌审判工作，而成为司法行政机关。各省刑名案件审判后，送大理院复判，都察院也不再参加会审案件，三法司制度从此废除。

## 大理寺

清初仿明制，置三法司，顺治元年（公元1644年）设大理寺，为平反刑狱的机关。主管官是卿、少卿。顺治元年设满、汉卿各1人（满二品，汉三品），少卿满1人（三品）、汉2人（四品）。顺治十六年（公元1659年）改满卿为三品，满少卿为四品。康熙六年（公元1659年）又改满卿为二品。九年，满、汉卿俱定为三品，满、汉少卿均定为四品。

大理寺的职掌是：平反全国刑名案件，与刑部、都察院为“三法司”。凡须三法司会勘的重大案件（斩、绞罪案），先经刑部申明，送都察院参核，



再送大理寺平允。

大理寺分左、右两寺，各设寺丞3人（满、汉、汉军各1人），评事1人（汉员）、经承4人。

左寺：掌顺天府一部分州县、直隶一部分府县和奉天、山东、江苏、安徽、浙江、四川、广东、贵州等省死罪刑名案件，以及办理京内吏、户、礼部、都察院、内务府、光禄寺、太常寺、太仆寺、钦天监、太医院、步军统领衙门咨办事件。

右寺：掌顺天府一部分州县，直隶一部分府县和山西、河南、江西、福建、湖北、湖南、陕西、甘肃、广西、云南等省刑名案件，以及办理京内宗人府，内阁、兵部、刑部、工部、通政司、翰林院、詹事府、国子监、鸿胪寺、顺天府等衙门咨办事件。

凡在京重大案件，左、右两寺官员各会同各道御史赴刑部，与承办司会审，名为“小三法司”，各以供词呈报堂官，三法司堂官再行会审，若无疑义，则报请皇帝裁决。各省督抚上报的大案宗卷，随本送“揭帖”一份至大理寺。左、右两寺先据揭帖详推案情，看所拟罪名与引用律例是否符合，预拟意见呈堂官，俟刑部定稿送寺，与所拟意见相合，即画稿会题。凡“热审”时，左、右寺会同刑部各司、都察院各道审决，将刑部审办之案，审拟呈堂，笞罪（以竹板责打）宽免、枷杖减等，人犯暂交该旗或各地方官保释，待立秋后再送刑部执行。

大理寺除左、右寺外，尚有档房和司务厅两个单位。

大理寺官员初为16人。乾隆间员额增至21人。光绪三十二年（公元1906年）改革官制，模仿当时资本主义国家，搞“三权分立”，改大理寺为大理院，专司审判，并配置总检察厅，总理大理院民、刑案件之检察事务。

## 都察院

清初仿明制，于崇德元年（公元1636年）五月设立都察院。皇太极下谕：“凡有政事背谬，及贝勒大臣有骄肆侵上，贪酷不法，无礼妄行者，许都察院直言无隐。即所奏涉虚，亦不坐罪；倘知情蒙蔽，以误国论。”顺治初年又规定：“凡朝廷政事得失，民生利弊，以时条上，百官有奸贪污绩，亦得据实纠弹。”可见，清代的都察院其职能与历朝的御史衙门差不多。都察院初设承政1人，左右参政各2人。顺治元年（公元1644年）改承政为左都御史，参政为左副都御史。三年规定左副都御史满、汉各2人。五年则定左都御史满、汉各1人。右都御史，为总督兼衔。右副都御史为巡抚、河道总督、漕运总督兼衔，都不设专员。左都御史是都察院的主管官员，《清史稿·职官志二》说：“左都御史掌察覈官常，参维纲纪。”

都察院除监察政治得失外，具体担负的工作是：参预九卿一起议奏折；凡重大案件与刑部、大理寺公同审断；稽察各级衙门、官吏办事的优劣；检查注销文书案卷及封驳事；监察乡试、会试、殿试；巡视各营等事务。

都察院的内部机构设有直接为堂官办事的九房一库。各房库共设经承25

---

见《清文献通考》卷82。

《光绪会典事例》卷998。

《光绪会典事例》卷998。

人，其中印房 1 人，吏房 3 人，户房 3 人，礼房 2 人，兵房 3 人，刑房 4 人，工房 3 人，火房 2 人，本房 2 人，架阁库 1 人，分理堂官交办的各有关事务及管理伙食、保管档案等事。其下办理行政事务的机构有：

经历厅：原名司务厅，顺治元年（公元 1644 年）设满司务 1 人，改称经历后，定经历满、汉各 1 人（正六品）。承办科道差事、五城注销，并管辖吏役等事。据《光绪会典事例》卷 1030 所载，乾隆六年（公元 1741 年）议准吏、户、刑部一些具体事项归经历管理。

都事厅：顺治元年（公元 1644 年）设满都事 2 人，汉都事 1 人，乾隆十七年（公元 1752 年）改满、汉都事各 1 人（正六品），负责承办缮本及满官册籍。

此外还有值月处、督催所等机构。

都察院所属执行监察任务的机构有：

十五道：是按省区划分的机构，计有京畿、河南、江南（包括江苏、安徽）、浙江、山西、山东、陕西、湖广、江西、福建、四川、广东、广西、云南、贵州等道。十五道的职官各有掌印监察御史（满、汉各 1 人），一般的监察御史，各道的人数不同，十五道共有掌印监察御史 30 人，一般监察御史 26 人，总数 56 人，满、汉各 28 人（满御史内有宗室 4 人，蒙古 2 人，汉御史内兼用汉军），笔帖式 32 人，经承 49 人。十五道总数为 137 人。

十五道监察御史初有“坐道”、“协道”之分。“坐道”为空衔，并不办本道之事；“协道”也不固定办理某道事务。至乾隆十四年（公元 1749 年）始固定各道职掌：除负责稽核本省刑名案件外，并令稽察在京各衙门事务。各道所稽察之衙门，《光绪会典》卷 69 所载如下：

京畿道：稽察内阁、顺天府、大兴、宛平二县，会办京察、大计、军政等事。乾隆二十年（公元 1755 年）奉旨参治院事。

河南道：稽察吏部、詹事府、步军统领衙门及五城察院等。

江南道：稽察户部宣课司、宝泉局、三库、左右两翼税务衙门及十京十三仓。

浙江道：稽察礼部、都察院。

山西道：稽察兵部、翰林院、六科、中书科、总督仓场及所属坐粮厅、大通桥与通州两仓。

山东道：稽察刑部、太医院。

陕西道：稽察工部、宝源局。监督宝源局发放兵饷，覆勘工部承办在京之工程。

湖广道：稽察通政使司、国子监。

江西道：稽察光禄寺。

福建道：稽察太常寺。

四川道：稽察銮仪卫。

广东道：稽察大理寺。

广西道：稽察太仆寺。

云南道：稽察理藩院、钦天监。

贵州道：稽察鸿胪寺。

光绪三十二年（公元 1906 年），增设辽沈、甘肃、新疆 3 道，改江南道

为江苏、安徽 2 道，改湖广道为湖南、湖北 2 道，共计为 20 道。

### 六科

清初仿明制，设吏、户、礼、兵、刑、工六科，掌勘察官府公事。初为独立机构，至雍正元年（公元 1723 年）始隶都察院。六科的职官各有掌印给事中（满、汉各 1 人），给事中（满、汉各 1 人），笔帖式 80 人，经承 63 人。六科总数为 167 人。掌印给事中，雍正七年（公元 1729 年）定为五品，光绪三十二年（公元 1906 年）升为正四品。给事中，初为七品，雍正七年升为正五品。

六科的具体职掌是：

掌科抄：各科每日派给事中 1 人赴内阁接收题本，按题本内容，抄给各有关衙门分别承办。另摘录两份，一份叫史书，供史官记注用；另一份叫录书，存储于科署，以备编纂用。

掌封驳：《光绪会典事例》卷 1014 载，顺治初年规定：“凡部院督抚本章，已经奉旨，如确有未便施行之处，许该科奏还执奏。如内阁票签批本错误，及部院督抚本内事理未协，并听驳正”。“封还”和“驳正”是六科的主要职掌，但六科官员出于对皇帝及权臣的畏惧，为保住自己的官爵，这一职掌事实上是很少执行的。

此外，六科还分稽各项庶政，并分别注销各有关衙门文卷（即考核各项案件是否限期办妥）。各种稽核分工是：吏科稽核人事，注销吏部、顺天府文卷；户科稽核财赋，注销户部文卷；礼科稽核典礼事务，注销礼部、宗人府、理藩院、太常寺、光禄寺、鸿胪寺、国子监、钦天监等衙门文卷；兵科稽核军政，注销兵部、銮仪卫、太仆寺等衙门文卷；刑科稽核刑名案件，注销刑部文卷；工科稽核工程，注销工部文卷。乾隆十四年（公元 1749 年）奏准，都察院本身由刑科稽察。

六科又负责颁发官员敕书，凡内阁给官员之敕书，均交由六科发给，任满再送科缴还内阁。文武官赴任文凭，分由吏、兵两科注写期限。考察文武官员的“京察”，大计册、各项奏销册、文武生童学册，也均由六科分别稽核。秋审，朝审案件，各道题签后，由刑科复奏，经御批，而密封交刑部施行。朝审处决人犯，由刑科监视行刑。

光绪三十二年（公元 1906 年）裁撤六科名称，设给事中 20 人。

## 五城都察院

五城都察院是稽察京师地方治安的机构。清代把京城分为中、东、西、南、北五城。都察院分派御史巡城，并设有巡城御史的公署，称为“五城察院”，或称“五城”。各城都设有兵马司，每司又分为二坊。由五城御史督率管理。负责审理诉讼、缉捕盗贼等事。顺治元年（公元 1644 年），设兵马司指挥 1 人（正六品），副指挥 2 人（正七品），吏目 1 人（未入流）。顺治三年（公元 1646 年），为防止各地来京官员“钻营嘱托”，“交通贿赂”，定“由五城御史督令司、坊官员时加访缉”。十年（公元 1653 年）更定：“五城御史各率所属，办理地方之事，厘剔奸弊，整顿风俗”。其具体职掌

---

《光绪会典事例》卷 1031。

同上。

是：稽察京师十坊之境。十坊分隶情况是“中城分中西、中东二坊；东城分朝阳、崇南二坊；西城分关外、宣南二坊；南城分东南、东坊；北城分灵中、日南二坊。每城由副指挥、吏目分掌二坊。凡人命案件，由五城指挥相验。盗窃案件，由副指挥、吏目察看现场和审解。其余词讼案件，由指挥报巡城御史审断。杖罪以下案件，自行完结，徒罪以上，送刑部定案。

五城察院还“掌赈恤之政令”。五城共设有6个栖流所，10个粥厂，10个菜米厂，1个普济堂，1个育婴堂等，作为赈恤流民的机构。康熙二十年（公元1681年）于五城地方设厂15处，由佾都御史督同五城御史给满、汉军民人等发帑金，并令太医院医官施药。二十一年改为东、西、南、北四厂。至四十年（公元1701年），每年均遵例赈民。雍正七年（公元1729年）设五城铺司巡检各1人，管理街巷栅栏的启闭。乾隆元年（公元1736年）裁五城铺司巡检，由五城察院及步军统领酌派兵役专司街巷栅栏之启闭。

顺治十六年（公元1659年），五城各设公所，于每月朔望吉日，由御史、司坊官组织乡约（即地方官选择的耆老），宣讲皇帝诰诫官民的诏令（顺治颁布的“六谕民”、康熙颁布的上谕十六条、雍正的“圣谕广训”十六条），其目的是使民“共知向善”，“以敦风化”。实际上是要人民做驯服的工具。

#### 六、掌工程事务的机构——工部

清沿明制，于天聪五年（公元1631年）设立工部。初设时以贝勒阿巴泰管部务，以下设满承政2人，蒙、汉承政各1人，管理全国工程事务。顺治元年（公元1644年），停贝勒总理部务，改设满、汉尚书，无定员，满、汉左右侍郎各1人。顺治五年（公元1648年），定满、汉尚书各1人。乾隆十年（公元1745年）以大学士兼理部务。自顺治至光绪初年，工部各官名额屡有增减。据《光绪会典事例》卷20所载，其尚书满、汉各1人（均从一品）。左右侍郎满、汉各1人（均正二品）。郎中满18人，蒙1人，汉5人。员外郎宗室1人，满19人，蒙1人，汉4人。堂主事满3人，汉军1人。主事宗室1人，满11人，蒙1人，汉8人。司库4人，司匠2人，库使31人（以上三职均为满员）。笔帖式宗室1人，满85人，蒙2人，汉军10人。缮本笔帖式10人（满员）。经承78人。总数共317人。此外尚有额外郎中、员外郎、主事及七品小京官若干人。

工部的职掌据《光绪会典》卷58所载是：

掌天下造作之政令，与其经费，以赞上奠万民。凡土木兴建之制，器物利用之式，渠堰疏障之法，陵寝供亿之典，百司以达于部，尚书、侍郎率其属以定义，大事上之，小事则行，以饬邦事。

可见工部是主管全国的土木、水利、机械器物制造工程等事务。凡较大的工程如工价超过50两，料价超过200两的，要奏报皇帝御批。工料银在一千两以上者，要请皇帝另简大臣督修。各项工程所用经费，分“定款”、“筹款”、“借款”、“摊款”四种。定款是指定动用的某种款项；筹款是动拨其他款项交商生息筹备应用的款项；借款是酌借某种款项，竣工后分期归还；摊款是民修工程，先由官垫经费，竣工后摊征归还。

工部内部机构可分为两部分，一部分是办理部务的四个清吏司；另一部分是处理本部机关行政事务的机构。

四个清吏司的职官职掌如下：

（一）营缮清吏司：设郎中6人（满4人，蒙、汉各1人），员外郎5人（满4人，汉1人），主事5人（满2人，蒙1人，汉2人），笔帖式若

千人，经承 11 人。营缮司下分设都吏、营造、柜、砖木、杂、夫匠六科和案房、算房、火房等单位，分掌本司事务。本司具体负责估修、核销都城、宫苑、坛庙、衙署、府第、仓库、营房、京城八旗衙署，顺天贡院、刑部监狱等工程隶属机构有琉璃窑、皇木厂、木仓等。

(二) 虞衡清吏司：设郎中 5 人（满 4 人，汉 1 人）、员外郎 6 人（宗室 1 人，满 3 人，蒙、汉各 1 人）、主事 4 人（满 3 人，汉 1 人）、笔帖式若干人，经承 14 人。司下设都吏、军器、窑冶、柜、杂五科和军器案房、军器算房、窑冶案房、窑冶算房、火房等单位，分掌本司事务。虞衡司掌制造、收发各种官用器物、核销各地军费、军需、军火开支，主管全国度量衡制及熔炼铸钱，采办铜、铅、硝磺等事。该司在名义上还主管山泽采捕（主要是东珠采集），但此事实是由内务府主管。隶属虞衡司的机构有：司库（负责收发毡、革、驼、椿、橛等）、军需库（负责收发旗纛、帐房）、硝磺库（负责收发硝磺）、铅子库（负责收发大小枪炮、铅子）、炮子库（负责收储废铁炮子）、官车处（负责管理官车以备工程运送料物）、措薪厂（负责收发苇席、竿、绳）。

(三) 都水清吏司：设郎中 6 人（满 5 人，汉 1 人）、员外郎 6 人（满 5 人，汉 1 人）、主事 6 人（满 4 人，汉 2 人）。笔帖式若干人，经承 9 人。司下设都吏、河防、桥道、织造、柜、杂六科和算房、火房，分掌本司事务。都水司掌稽核、估销河道、海塘、江防、沟渠、水利、桥梁、道路工程经费；各省修造战船、渡船及其他各种船只并核销河防官兵俸饷；修制祭器、乐器；征收船、货税及部分木税。隶属机构有皇差销算处（负责核销皇帝出巡时各地所用维修桥梁、道路等费用）；冰窑（负责收发藏冰）；彩绸库（负责收发制帛、诰轴、彩绸、驾衣、宝砂、棕丝、藤竹）。

(四) 屯田清吏司：设郎中 5 人（满 4 人，汉 1 人），员外郎 6 人（满 5 人，汉 1 人）、主事 5 人（宗室 1 人，满、汉各 2 人）、笔帖式若干人，经承 8 人。司下设都吏、准支、柜、杂、匠五科和案房、算房、火房，分办本司事务。屯田司掌陵寝修缮及核销经费、支领物料；主管四司工匠定额及钱粮等事；管理各地开采煤窑及供应官用薪炭。

工部内管理行政事务的机构有：

清档房：负责收藏档案、并主管工部满洲官员之升补差委之事。

汉档房：负责缮写满、汉题本及黄册事务。

黄档房：负责考核岁支款项与工需物料，各项工程所用经费及由内务府取用库储料物，随时记载，到冬至之月，会同内务府奏请钦派大臣查奏。

司务厅：负责签收外省各衙门文书，呈工部堂官阅后，编号登记，分发各司办理。此外，还负责工部各司处吏员工役之任用管理。

督催所：按期限督催工部四司所办之事，逐月将办过的文件送都察院工科、陕西道注销。

当月处：负责管理工部印信，并接收在京各衙门文书、分发各司办理。

饭银处：负责收支工部司员饭食银两。

光绪三十二年（公元 1906 年），清政府在“筹备立宪”，改革官制时，将工部并入商部而改为农工商部。三十三年十二月，又决定：由农工商部接收工部原管之河工、水利、海塘、江防、沟渠、船政、矿物、陶冶、度量权衡等事务；由民政部接管各项土木工程事务；由陆军部接管军器、战船、军需等事务；由内务府、礼部分别接管有关内、外典礼及制办各种器物的事务；

由度支接管全部工关税收事务。至此，工部便撤销了。

### 七、掌理少数民族及外交事务的机关——理藩院

崇德元年（公元 1636 年），皇太极创立了主管少数民族事务的专门机构——“蒙古衙门”。崇德三年六月，改蒙古衙门为理藩院。《光绪会典事例》卷 20 记载，康熙曾追述当年设理藩院的用意说：“太宗文皇帝时，蒙古部落尽来归附，设立理藩院，专管外藩事务”。可见皇太极改“蒙古衙门”为理藩院，主要还是管理蒙族事务。随着清王朝统治范围的扩大，理藩院成为统管内、外蒙古、察哈尔、青海、西藏、新疆以及西南地区土司各少数民族事务的机关。同时还兼办部分与外国通商及外事交接事务。

理藩院的职官，初设承政 1 人，左右参政各 1 人，副理事官 8 人，启心郎 1 人。顺治元年（公元 1644 年）改承政为尚书，参政为侍郎，副理事官为员外郎，并增加了员外郎和启心郎的名额，添设了堂主事、司务、副使、笔帖式等官。顺治十六年（公元 1659 年），理藩院尚书、侍郎兼任礼部官衔，定为“礼部尚书衔掌理藩院事”，“礼部侍郎衔协理理藩院事”。十八年，清世祖认为理藩院管外藩事务，责任重大，附属于礼部不合适，便下谕此后理藩院不必兼礼部头衔，于是又改称理藩院尚书、理藩院侍郎。并规定理藩院“官制体统”与六部相同。理藩院尚书可参预议政之事。

理藩院共有旗籍、王会、典属、柔远、徠远、理刑六司，以及满档房、汉档房、蒙古房、司务厅、当月处、督催所、银库、饭银处、俸档房等机构。职官有：尚书 1 人（满员，从一品），左、右侍郎各 1 人（满员，从二品），额外蒙古侍郎 1 人，以蒙古贝勒、贝子之贤能者任之（二品）。郎中 12 人（宗室 1 人、满 3 人、蒙 8 人，均正五品），员外郎 36 人（宗室 1 人，满 10 人、蒙 25 人，从五品），堂主事 6 人（满 2 人、蒙 3 人，汉 1 人），校正汉文官汉 2 人，司务 2 人（满、蒙各 1 人），各司主事 10 人（满 2 人，蒙 8 人），银库司官、司库、司使 5 人（均为满员），笔帖式 95 人（满 34 人，蒙 55 人，汉 6 人）。共设官 172 人。此外还额设吏役 147 人。

理藩院总的职掌如下：

第一、掌蒙、回诸藩部王公、土司等官员的封袭、年班、进贡、随围、宴赏、给俸等事，并派遣该院司员、笔帖式等到少数民族聚居地区管事，定期更换；

第二、办理满、蒙联姻事务。凡遇皇帝下嫁公主等事，由宗人府会同理藩院办理；

第三、管理喇叭事务，保护黄教（黄教为佛教的一派，是明永乐年间蒙古特僧人宗喀巴所创）；

第四、管理蒙古各旗会盟、划界、驿道及商业贸易事；

第五、修订惩治少数民族的法律，参加审理刑名案件。理藩院驻各处司员，参加对该地区民族案件的判决。凡判遣罪以上者，均报理藩院会同刑部或三法司审定执行。

第六、掌管部分外交、通商事务。咸丰年间，成立总理各国事务衙门，理藩院则不再担负外事工作。

理藩院六个清吏司的官员配置和职掌如下：

（一）旗籍清吏司：设郎中 3 人（满 1 人、蒙 2 人）、员外郎 4 人（宗

室 1 人，满 1 人，蒙 2 人），主事满 1 人，笔帖式 15 人（满 5 人，蒙 10 人），经承 2 人，帖写书吏 2 人。掌管“内扎萨克”（即内蒙古所属，包括 24 个部落，49 个旗）划定疆界、封爵、会盟、驿递、军旅等事，以及归化城土默特部和达呼尔三旗任免引见事。

（二）王会清吏司：设郎中 3 人（满 1 人、蒙 2 人）、员外郎 5 人（满 2 人，蒙 3 人），主事蒙 3 人，笔帖式 11 人（满 3 人，蒙 8 人），经承 2 人，帖写书吏 1 人。掌颁发内扎萨克王公等的俸禄，办理朝贡、赏赐等事宜。

（三）典属清吏司：设郎中 2 人（满、蒙各 1 人），员外郎 8 人（满 2 人，蒙 6 人），主事 2 人（满、蒙各 1 人）。笔帖式 10 人（满 4 人，蒙 6 人），经承 1 人，帖写书吏 2 人。分掌“外扎萨克”（包括外蒙古、青海蒙古、西套蒙古和新疆金山、天山之间各部，都属外扎萨克）划定边界、封爵会盟、军旅、驿递。管理蒙藏各地喇嘛之事以及察哈尔等处各族牧民，管理少数民族地区贸易及俄商来恰克图贸易等事。

（四）柔远清吏司：设郎中宗室 1 人，员外郎 7 人（满 2 人，蒙 5 人），主事蒙 1 人，笔帖式 11 人（满 2 人，蒙 9 人）、经承 1 人。分掌外扎萨克及喇嘛俸禄、朝贡之事。

（五）徠远清吏司：设郎中蒙 1 人，员外郎 5 人（满 1 人，蒙 4 人），主事蒙 2 人，笔帖式 8 人（满 3 人，蒙 5 人）、经承 2 人。据《光绪会典事例》卷 20 载，乾隆二十六年（公元 1761 年）诏谕：“理藩院五司内派出一司，专司回部事务，其酌拟司名，及应设官员数目，承办事宜，详悉定义具奏。”其后遵旨议定，并旗籍、柔远为一司，增设徠远司。分掌回部扎萨克及四川土司之政令，并掌回城卡伦外各部落的朝贡、给衔等事务。

（六）理刑清吏司：设郎中蒙 2 人，员外郎 6 人（满 2 人、蒙 4 人），主事蒙 1 人，笔帖式 7 人（满 2 人，蒙 5 人），经承 1 人。分掌外藩各部的刑罚事件。

此外，理藩院尚有附属的内馆、外馆、俄罗斯馆及蒙古官学、唐古特学、托忒（t8 音特）学等单位。

理藩院掌管的部分外交事务，到咸丰十年（公元 1860 年）以后，划归总理衙门管理。到光绪三十二年（公元 1906 年），改革官制，理藩院改为理藩部。

## 八、分掌论纂文史的机关——翰林院及有关机构

### 翰林院

清初置文馆于盛京，命儒臣翻译满汉书籍，并记注本朝得失。天聪十年（公元 1636 年），文馆改为内三院，其中包括后来设置的内阁与翰林院的职掌。顺治元年（公元 1644 年），沿明制置翰林院，为正三品衙门。二年又并入内三院，改称“内翰林国史院”，“内翰林秘书院”、“内翰林弘文院”，升为从二品衙门。十五年（公元 1658 年）七月，改内三院为内阁，又另设翰林院，设满、汉掌院学士各 1 人，都兼礼部侍郎头衔。十八年（公元 1661 年），裁内阁、翰林院，又设内三院。至康熙九年（公元 1670 年），再改内三院为内阁，翰林院又成为一个独立的机构。其长官仍为掌院学士，满、汉

各 1 人，仍兼礼部侍郎头衔。康熙年间，因纂修各种文史书籍，需要大量文学之士，所以翰林院的编制人员很多，据《皇朝词林典故》卷 22《纂修史书》条所载，编修、检讨等几至二百人，庶吉士也有五、六十人。雍正以后，翰林院人员大为削减，多调充其他官职，或京内科道、吏部，或京外道、府、州、县。以后凡在翰林院任职满六年之编修、检讨，由院保送，以知府任用，成为定例。雍正八年（公元 1730 年），升掌院学士为从二品，从大学士、尚书中特选兼任。雍正曾说：“国家建官分职，于翰林之选，尤为慎重，必人品端方，学问纯粹，始为无忝厥职，所以培馆阁之才，储公辅之器。”这说明翰林院为国家储才的机关。乾隆五十八年（公元 1793 年），定掌院学士不再兼礼部侍郎官衔。自此以后，翰林院就成为更重要的国家机关了。

翰林院官员名额，据《光绪会典》卷 70 的记载，有掌院学士满、汉各 1 人，侍读学士、侍讲学士、侍读、侍讲，都是满 2 人，汉 3 人，修撰、编修、检讨均无定额。以下尚有待诏满、汉各 2 人，笔帖式满 40 人，汉军 4 人，典簿满、汉各 1 人，孔目满、汉各 1 人，五经博士 27 人，堂供奉 4 人，供事 14 人，总员额为 119 人。这些官员的任用资格是：掌院学士由大学士、尚书、侍郎内简选。侍读学士、侍讲学士、侍读、侍讲等官，由各衙门应升之郎中等官文义优通者选任。修撰以“三鼎甲”（殿试前三名）中状元补授，编修以榜眼、探花补授。检讨则以“三甲”进士散馆补授。翰林院官员授职后，每隔几年再进行考试，称为“大考”。考后按成绩分为四等，一等特加重用，二等升阶；三、四等分别予以处分。

翰林院的职掌是：

（一）充经筵日讲：每年秋天举行经筵典礼，先由翰林院开列直讲官满、汉各 8 人（满讲官由大学士以下，副都御史以上充任；汉讲官以翰林出身之大学士、尚书、侍郎、内阁学士、詹事、侍读学士、侍讲学士、国子监祭酒充任），奏请皇帝钦派四人值讲。

（二）掌进士“朝考”之事：清代科举制度，每科于“殿试传胪”后，礼部以新进士名册送翰林院，由掌院学士奏请“御试”于保和殿。

（三）论撰文史：其所撰有祝文、册宝文（册立、册封后妃）、册诰文（册封王公）、碑文、谕祭文等。此外，纂修实录、圣训、本纪、玉牒及其他书史，或由翰林院承办，或由翰林院派编修、检讨参与纂修。而对书史的编辑校勘，则是翰林院官的主要职务。

（四）稽查史书、录书：六科根据红本辑录的史书（送内阁），录书（存科），为防止“玩忽潦草”，每年派翰林官两人专司稽查。

（五）稽查官学功课：宗人府的宗学、觉罗学，内务府的咸安宫官学及八旗的官学，都派翰林官稽查教习功课。

（六）稽查理藩院档案：理藩院的档案关系重大，须随时整理，例由翰林院派翰林官稽查，以重其事。

（七）入值侍班：顺治十七年（公元 1660 年）谕，翰林各官，原系文学侍从之臣，分班值宿，以备顾问，并在景云门内建造值房，翰林官分班入值。康熙三十二年（公元 1693 年）定翰林官在尚书房侍值。道光八年（公元 1828 年）又定于圆明园值班。

（八）扈从：顺治九年（公元 1652 年），定皇帝巡幸京城内外及王府等



处，翰林院例应派员随从。

(九) 每遇直省文武乡试、会试、殿试时充主考官、读卷官；顺天乡试，掌院学士充正、副主考、侍读、侍讲以下担任考官。各省乡试，学士以下、编修、检讨以上都可以充任正副考官。会试，掌院学士充任正副考官，侍读、侍讲学士以下充同考官。武科会试，侍读、侍讲学士都可以充任正副考官。

(十) 考选、教习庶吉士：开列教习庶吉士职名，从侍读、侍讲、修撰、编修、检讨中选择学问优异者担任小教习。

翰林院内部组织有典簿厅与待诏厅。

典簿厅掌奏章、文移及吏员、差役的管理事务，并保管图书。额设典簿满、汉各1人，孔目满、汉各1人，笔帖式若干人（满40人，汉军4人，分在两厅办事）。

待诏厅：掌缮写、校勘之事，额设满、汉待诏各2人，笔帖式若干人。满待诏掌校时，翻译章奏、文史；汉待诏掌校对，缮写所撰之史。

### 庶常馆

清初设庶常馆，隶内弘文院，为新进士深造之所，也是沿明制而设的。顺治三年（公元1646年）定制，每年殿试后，选德才兼优之士为庶吉士，再入馆学习，名为馆选。因庶吉士又称庶常吉士，故其学馆称为庶常馆。庶常馆设满、汉教习2人，由吏部开列翰林院掌院学士、内阁学士，题请皇帝“钦派”。或于大学士、尚书、侍郎内特简。小教习若干人，由侍读学士以下各官内选用。分别训练庶吉士满、汉文课程。提调2人，供事1人。提调由掌院学士在编修、检讨内派充，掌庶常馆的行政事务。

庶吉士在馆学习三年，学习清文、翻译及汉文之经史、词、诗等。期满，由庶常馆教习奏请皇帝“御试”，分发任用，称为“散馆”。庶吉士在馆学习期间，每人每月给廪饩银四两五钱，到户部领取。器用什物，到工部支取。

### 起居注馆

起居注馆，是记录皇帝言行，编纂起居注的机构。顺治十二年（公元1655年）谕：“朕惟自古帝王，勤学图治，必举经筵日讲，以资启沃”。选满、汉臣8人，以原官衔充日讲官，每日为皇帝讲解经书，并规定每年二、八月春秋二季举行“经筵”之后，按日举行日讲。康熙七年（公元1668年），遴选儒臣，簪笔左右，记皇帝一言一动，“书之册简，以垂永久”。八年又选择满、汉词臣数人“备顾问记起居”。九年始设起居注馆，满汉记注官均以日讲官兼。日讲起居注官满10人、汉12人，除翰林院掌院学士、詹事府詹事照例兼充外，余由翰林院侍读学士以下、詹事府少詹事以下简充，掌记注之事。

记注体例，是将谕旨、题奏、官员引见、除授等依次记载。编纂记注每月分为2册，每年计24册，先成草本，由总办记注官逐条查核增改，送掌院学士阅定，记明年月及记注官名，册中用翰林院印盖齐缝，然后封存铁柜。

## 詹事府

清沿明制，于顺治元年（1644年）设詹事府，为辅导东宫太子之机构，同年十一月裁撤，其事务并入内三院。顺治九年（公元1652年）复置，设詹事、少詹事，以内三院官兼任。康熙五十一年（公元1712年），废立皇太子后停止。乾隆十八年（公元1753年）谕：“詹事府东宫僚佐，储贰未建，其官原可不设，第以翰林叙进之阶，姑留以备词臣迁转地耳”。自此以后，詹事府官员专备翰林院迁转之资。

詹事府设詹事满、汉各1人（正三品）、少詹事满、汉各1人（正四品），左、右庶子满、汉各1人（正五品），洗马满、汉各1人（从五品）、左、右中允满、汉各1人（正六品），左、右赞善满、汉各1人（从六品），主簿满、汉各1人（从七品）、笔帖式6人。

詹事府的职掌是：凡皇帝坐朝或秋审、朝审以及九卿、翰、科、道会议之事，詹事、少詹事均得“侍班”或参加集议。凡纂修实录、圣训，詹事府詹事、少詹事例得充任副总裁官及纂修官。纂修其他书史，少詹事皆得充任纂修官。此外，有些职掌是与翰林院互兼的。清初规定，凡东宫千秋节（东宫诞辰）及元旦、冬至行礼庆祝、表笺文式，由詹事府坊局官撰拟颁发。

詹事府内部机构分左右春坊、司经局及主簿厅，其职官及分掌如下：

左右春坊：设左、右庶子满、汉各1人，左右中允满、汉各1人，左右赞善满、汉各1人，掌记注、纂修之事。其汉员，分别兼翰林院侍读、侍讲、编修、检讨等衔。

司经局：设洗马满、汉各1人，掌经籍、典制、图书刊刻的收藏。其汉员兼翰林院修撰衔。初设汉正字2人，掌缮写讲章及装潢之事。

主簿厅：设主簿满、汉各1人，掌文移；笔帖式满6人，掌翻译。

詹事府的机构掌章奏、文移事务，另设满、汉主簿2人管理。

从詹事府的具体执掌看，已无本府的专职，实际上变成了翰林院的辅佐机构。所以光绪二十八年（公元1902年），改革官制，实行“新政”，便以詹事府名实不符，首先被裁撤，其事务归入翰林院。

附表一：清代中央机关文武职  
主要官员品级表

官名 品级	官别	文职官员	武职官员
正一品		太师 太傅 太保 内阁大学士	领侍卫内大臣 掌銮仪卫事大臣
从一品		少师 少傅 少保 太子太师	八旗满蒙汉军都统、提督九门步军、巡捕五营统领
从一品		太子太傅 太子太保 协办大学士 各部院尚书 各部院大臣 都察院 左都御史	
正二品		太子少师 太子少傅 太子少保 各部院侍郎 各部院副大臣 大理 院正卿 内务府总管	左右翼前锋统领 八旗护军统领 八旗满蒙汉军副都统 銮仪使 左右翼总兵
从二品		内阁学士 翰林院掌院学士	散秩大臣 副将
正三品		都察院左右副都御史 宗人府府 丞 通政使司通政使 大理寺卿 詹事府詹事 太常寺卿 武备院卿 上驷院卿 奉宸苑卿 大理院少卿 各部左右丞	一等待卫 冠军使 火器营翼长 健锐营翼长 步军翼尉 包衣护 军统领 圆明园营总 前锋参领 护军参领 骁骑参领 陵寝总官

正三品	京师大学堂总监督 铜元 造币厂总监督 军机处领 班章京 道录寺龙虎山正 一真人	围场总官 城守尉 王府 长史 参将 鸟枪护军参 领 协理事务侍卫领班 三旗营总
从三品	光禄寺卿 太仆寺卿 大理 院总检察厅厅丞	圆明园包衣营总 包衣护 军参领 王府一等护卫 游击 步军副翼尉 五旗 参领
正四品	通政使司副使 太仆寺少 卿 大理寺少卿 太常寺少 卿 鸿胪寺卿 詹事府少詹 事 各部左右参议 国子丞 都察院六科掌印给事中 军机处帮领班章京 京师 高等审判厅厅丞 高等检 察厅检察长	二等待卫 云麾使 副护 军参领 副鸟枪护军参领 副前锋参领 副骁骑参领 步军协尉 信炮总管 南 苑总管 陵寝副总管 陵 寝司工匠 围场翼长

正四品	大理院刑科民科推丞 大清银行副监督 四品太庙尉 陵寝掌关防官 陵寝尚茶正 陵寝尚膳正 翰林院侍讲学士 翰林院侍读学士 太医院院使	太仆寺马厂、驼厂总管防守卫 贝勒府司仪长 贝勒府都司
从四品	翰林院侍读 翰林院侍讲 国子监祭酒 内阁侍读学士 民政部总务处佥事 京师内外城地方官 判厅 厅丞 詹事府左右春坊	城门领 包衣副护军参领 包衣副骁骑参领 包衣佐领 王贝勒府四品典仪 王府二等护卫 司工匠 王公府司礼长 王公府五旗佐领
正五品	通政使司参议 詹事府左右春坊庶子 光禄寺少卿 都察院六科给事中 六部郎中 各部院司长	三等侍卫 治仪正 步军副尉 步军校 监守信炮官 南苑门章京

正五品	宗人府满理事官 京城内外城地方检察厅 检察长 邮传部佥事 民政部佥事 民政部知事 大理院推事 大理院检察官 太医院左右院判 钦天监监正 陵寝内务府管领 陵寝副掌关防官 理藩部郎中 民政部、学部参事 翰林院秘书郎	陵寝防御 陵寝总理烧造砖瓦官 分管佐领 守备 捕盗步军校
从五品	翰林院修撰 翰林院编修 翰林院检讨 司经局洗马 鸿胪寺少卿 各部宗室员外郎 稽查宗人府监察御史 稽查内务府监察御史 宗人府副理事官 京师高等审判厅推事 高等检察厅检察官 大理院都典簿	四等侍卫 委署前锋参领 委署护军参领 委署鸟枪护军参领 王贝勒府五品典仪 王公府三等护卫 护军营内管领

	大理院看守所所长 民政部五品警官 詹事府左右谕德 理藩部员外郎	
正六品	内阁侍读 国子监司业 左右春坊中允 钦天监监副 各部院主事 都察院都事 都察院经历 宗人府经历 大理寺左右寺丞 太常寺满汉寺丞 大理寺司务厅司务 礼部太常寺赞礼官 礼部太常寺读祝官 兵部指挥 钦天监春、夏、秋、冬 中五官正 京师初级检察厅检察官 陵寝内务府副内管领 奉宸苑六品苑丞 奉宸苑六品库掌 王府管领 六品朝鲜通事 理藩部教习	蓝翎侍卫 整仪卫亲军校 前锋校 护军校 鸟枪护军校 骁骑校 监造火药官 陵寝祭祀供应官 太仆寺马厂、驼厂翼长 门千总 营千总 护军营副内管领

从六品	左右春坊赞善 光禄寺署正 钦天监满蒙五官正 钦天监汉军秋官正 礼部礼器库簿正 京师内外地方审判厅看守所所长 京师初级审判厅推事 京师初级检察厅检察官 王府典膳 王府马群牧长 大理院典簿	委署步军校尉 内务府六品翎长 王贝勒、贝子府六品典仪 卫千总 王公府管领
正七品	大理寺左右评事 太常寺博士 国子监监丞 内阁典籍 通政使司经历、知事 各部院寺司库 太常寺典簿 太仆寺典簿 大理院典簿 鸿胪寺鸣赞 京师高等审判厅典簿 各部院衙门七品笔帖式 盛京管千丁七品官 礼部礼器库典簿、博士 刑部赃罚库司库	城门吏 盛京游牧正尉 把总

从七品	銮仪司经历 内阁中书 詹事府主簿 光禄寺典簿、署正 钦天监五官灵台郎 国子监博士、助教 王府司库	盛京游牧副尉 贝子府公府七品典仪
正八品	各部院寺司务 翰林院五经博士 国子监学正、学录 钦天监主簿 太医院御医 太常寺协律郎 各部院衙门八品笔帖式 内务府司匠 武备院司匠 法产监医 大理院看守所所官 大理院录事	盛京养息牧左右翼长 外委千总
从八品	翰林院典簿 国子监典簿 鸿胪寺主簿 太医院八品吏目 王府牛群、羊群牧长	委署亲军校 委署前锋校 委署护军校 委署骁骑校 副护军校

正九品	礼部大常寺盛京读祝官 各部院衙门九品笔帖式 礼部四译会同馆大使 钦天监五官监侯 国子监九品奉祀官 京师高等审判厅委用录事 京师高等检察厅委用录事	各营蓝翎长 外委把总
从九品	翰林院待诏 刑部司狱 钦天监博士 翰林院满人孔目 国子监典籍 太常寺司乐 鸿胪寺鸣赞、序班 京府司狱	额外外委
未入流	翰林院孔目 礼部铸印局大使 兵马司吏目 崇文门副使 各部院库使 各部院无顶戴笔帖式 内务府库掌、监造 各部院寺经录	

附表二：清代中央官制简表

部门	官名	品级	备注
内 阁	大学士	正一品	满、汉各 2 人。最初满大学士品高，汉大学士低一品，雍正时改为相同
	协办大学士	从一品	满、汉各 1 人，在六部尚书内特旨简派，仍兼尚书
	学士	从二品	满 6 人、汉 4 人，都兼礼部侍郎
军 机 处	侍读学士	从四品	满 4 人，蒙、汉各 2 人
	内阁侍读	正六品	
	中书 军机大臣	正七品	满 70 人，蒙 16 人，汉 8 人 雍正十年（1732 年）因西北用兵，为保军事机密，始设“军机房”，后改“军机处”
	军机章京		于内阁中书、郎中、员外郎、主事中派兼。世称“小军机”
六 部	尚书	从一品	满、汉各 1 人。清之六部为：吏、户、礼、兵、刑、工。另有盛京（沈阳）五部，此从略
	左、右侍郎	正二品	满、汉各 1 人
	各司郎中	正五品	吏、礼、兵、工四部各 4 司，户部 14 司、刑部 18 司，共 48 司
	各司员外郎	从五品	满、蒙、汉员均有
	主事	正六品	满、蒙、汉员均有
	笔帖式	七至九品	掌翻译、满汉章奏文籍之事

理藩院	尚书		掌内外蒙古、回部、藩部之事
	左、右侍郎		
	员外郎		
	主事		
	笔帖式		
都察院	左都御史	从一品	满、汉各 1 人。右都御史为总督之兼衔
	左副都御史	正三品	满、汉各 2 人、右副都御史为巡抚之兼衔
	六科给事中	正五品	满、汉员均有
	十五道监察御史	从五品	满、汉员均有
总理各国事务衙门	总理各国事务亲王、郡王贝勒		咸丰十年（1860 年）设。光绪廿七年（1901 年）由于帝国主义的威胁，改为“外务部”，于诸部之上特简，无定员
	大臣		以军机大臣兼领，特简，无定员
	大臣上行走		由内阁部院满汉京堂内特简，无定员。
	总办章京		
	帮办章京		
	章京		
其他府、寺、司监	略		

## 第五节 地方官制

### 一、顺天府

清定都北京后，以北京为顺天府，设府尹 1 人，掌京畿地方之事。自雍正元年（公元 1723 年）以后，特派大臣 1 人兼管府尹事，从六部尚书、侍郎内选任。自乾隆八年（公元 1743 年）以后，顺天府所属共 24 州县，设西路、东路、南路、北路四厅，分管各州县事。四厅所领州县如下：

西路厅：领琢州及大兴、宛平、良乡、房山 4 县。

东路厅：领通州、蓟州及三河、武清、宝坻、宁河、香河 5 县。

南路厅：领霸州及保定、文安、大城、固安、永清、东安 6 县。

北路厅：领昌平州及顺义、怀柔、密云、平谷 4 县。

康熙二十六年（公元 1687 年）于四路厅设同知 1 人，分管所领各州县。初设时专掌捕盗，乾隆十九年（公元 1754 年）以后，兼管各州县钱粮。二十四年（公元 1759 年）以后，刑名案件也由各厅同知审转，并定四路厅的关防为“刑钱捕盗同知”。西路同知并管稽水利，其关防加“水利”二字。四厅各设典吏若干人（少者 2 人，多至 14 人）协助同知办事。

顺天府职官在兼管大臣与府尹之下，设有府丞、治中、通判、经历、照磨、司狱各 1 人，府学教授及训导各 2 人，吏员 61 人，分掌所属事务。以上



各官，除府学教授、训导有满员 2 人外，其余都是汉人。

府丞自有办事衙门，管理学校、考试之事；治中办理钱粮，户籍、田土等事；通判办理词讼、礼仪及杂项事；经历、照磨、司狱的办事机构为经历司、照磨所及司狱司。经历司掌收发文移，照磨所掌核对文书及乡试缮册弥封之事，并兼管贡院（顺天府乡、会试考场）校舍什物，司狱司掌刑部所送流徒人犯收押与发遣事务。以上三机构均有吏员协助办事。府学教授、训导分掌教习顺天府文、武学生。府学并兼保管书籍与文庙祭器、乐器。有继承、撰典各 2 人，协助办事。

顺天府所属各州县，除直属两京县外，其他各州县地方事务，均要分别汇报顺天府及直隶总督查核。

## 二、奉天府

清初，盛京地方设辽阳府，顺治十四年（公元 1657 年）改为奉天府，设府尹 1 人，掌盛京地方之事。乾隆二十七年（公元 1762 年）规定，由盛京将军节制。乾隆三十年（公元 1765 年），改派盛京六部侍郎 1 人兼管。光绪二年（公元 1876 年）又改由盛京将军兼管，府尹加二品衔，以右副都御史行巡抚事。据《光绪会典》卷 74 所载，奉天府所属仅有二府、四厅、五州、十四县。至光绪间增至五府，四厅、六州、二十六县。

五府：锦州府、昌图府、新民府、海龙府、兆南府。

四厅：凤凰直隶厅、兴京厅、金州厅、营口厅。

六州、辽阳州、复州、宁远州、义州、岫岩州、辽原州。

二十六县：承德县、兴仁县、海城县、盖平县、开原县、铁岭县、镇安县、彰武县、东平县、西丰县、西安县、柳河县、锦县、绥中县、广宁县、怀德县、奉化县、康平县、安东县、宽甸县、通化县、临江县、怀仁县、辑安县、靖安县、开通县。

奉天府的官僚机构略同于顺天府。

## 三、总督衙门

清沿明制，划全国为若干大区，每区设总督 1 人，正二品（若加尚书衔者为从一品），《清史稿·职官三》说：“总督，掌厘治军民，综制文武，察举官吏，修饬封疆”。其属下凡文职道府以下，武职副将以下均由总督奏请升调免黜。全国共设总督 8 人，据《清史稿·职官三》所载为：直隶总督（辖今河北省及内蒙古一部分地方）；两江总督（辖今江苏、安徽、江西 3 省）；陕甘总督（辖今陕西、甘肃、新疆 3 省）；闽浙总督（辖今福建、台湾、浙江 3 省）；湖广总督（辖今湖南、湖北两省。光绪二十六年改名湖南湖北总督）；四川总督（辖今四川）；两广总督（辖今广东、广西及海南岛等地）；云贵总督（辖今云南、贵州 2 省）。奉天、吉林、黑龙江 3 省，初各设将军管辖。光绪三十三年（公元 1907 年）都建为行省，改盛京将军为东三省总督，并兼管三省将军事务。

各省总督依例均有兼衔，雍正元年（公元 1723 年）规定，除授为尚书例兼都察院右都御史外，其余各省总督，俱为兵部右侍郎兼都察院右副都御史。所以，总督又兼有监察地方之权。

各总督除节制所管省区内提督，总兵辖军外，又各有直属军队，名为“督标”。一般有中、左、右 3 营，也有中、左、右、前、后 5 营的。有的省还设“城守营”。闽浙更特设水师营和海防营。各省督校兵额各不相同，两江虽仅是 3 营（中、左营及江宁城守营），而兵额最多，有四千余人。最少是

陕甘、两湖，仅一千余人，其他则有两千多、三千多不等。各督标营均设有副将、参将、游击、都司、守备、千总、把总等官。

#### 四、巡抚衙门

清于各省设巡抚，从二品，为一省之行政长官，例兼都察院右副都御史，兵部侍郎衔。掌考察全省地方官员。本省关税、漕政等也总归巡抚掌管。若有用兵，则督理粮饷。每年乡试，例由巡抚督试，武科则由巡抚主考。各省巡抚也如总督，都自有直属军营，名为“抚标”。巡抚又多兼提督衔，节制本省各镇总兵。其职权稍次于总督，无总督之省，则更是独当一面，所以巡抚与总督同是地方大员。

各省巡抚兼提督衔的，在清初则是个别，以后逐渐增多，到光绪年间，所有巡抚均兼提督衔，并都加兼理粮饷衔。巡抚直属之“抚标”，一般有左右2营（有几省设有城守营或捕盗营的），最多为4营，其兵额以新疆为最多，达六千余人，湖南最少，仅七百余人。一般为一千至二千多人不等。各抚标最高武职官为参将，以下有游击、都司等，与督标同。

各省巡抚衙门内部组织，仅有书吏人员，且以陕西、贵州两省最多，各有40人，其次是新疆，36人，一般省份，则在20人左右。至光绪三十三年（公元1907年），安徽巡抚冯煦奏设辅助各员，佐理文牍，分科办事，设有秘书、助理秘书、参事等职，并设会议厅。此后，各省也照章增设。

在清代前期，总督、巡抚所辖省区还未十分确定，中期以后，才确定设八督十二抚。总督、巡抚的职权也随着时代而有不同。前期督权远过抚权。总督兼辖区域有包括3省的，例如两江总督按例辖江苏、安徽、江西3省。而后期安徽、江西两省巡抚即不再听从总督指挥。至于衙门设在同一城里的总督、巡抚（如两广总督与广东巡抚同驻广州），经常发生摩擦并相互牵制。为解决这个矛盾，只好把与总督同城之巡抚衙门裁撤，以总督兼巡抚职。此外，总督之衔称也与明代有异同，例如直隶本来不是省区名，而以直隶总督为各省总督的领袖，又如四川总督皆兼巡抚事，为有督无抚之省区。至于总督、巡抚带兵部、都察院衔，似乎是唐代观察使带台省官的遗制，而其实又有不同，唐代的观察使是差遣，而清代的总督、巡抚已变为实官，带部院衔是藉以表示为朝廷特派之部院大臣，非此即不能兼辖文武，行使纠察权，使地方官吏一律听其命令。

#### 五、布政使司与按察使司

布政使司的布政使，一般称“藩司”，又称“方伯”。清代的布政使品级与巡抚同，是从二品官。掌一省之行政和财赋之出纳。国家政令由他向府州县宣布，故又称“承宣布政使司”。每十年将全省户籍、税役、民数、田数，汇报于户部。各项重要政务，报于督抚议行。清初，于每省设左右布政使各1人。顺治十八年（公元1661年），分江南布政使司为江苏、安徽各2人。康熙二年（公元1663年），分陕西布政使司为陕西、甘肃各2人。三年又分湖广布政使司为湖北、湖南各2人。六年（公元1667年），去左右系衔，每省只设布政使1人。光绪十年（公元1884年）新疆建为行省，增设甘肃、新疆布政使1人，驻乌鲁木齐。光绪十三年（公元1887年），台湾建行省，又增置福建台湾布政使1人，驻台北。光绪二十一年（公元1895年），台湾被日本侵占，布政使与巡抚同时被裁撤。

---

见《清史稿·职官三》。

布政使司衙门内部机构，一般有经历司、照磨所及理问所。经历司有经历 1 人（正六品），都事 1 人（从七品），掌收发文书。照磨所有照磨 1 人（从八品），掌照刷案卷（检察文书效率）。理问所有理问 1 人（从六品），掌勘核刑名案件。另有库大使 1 人（正八品），掌库藏之出纳。个别省还设有仓大使 1 人（从九品），掌稽查粮仓。

按察使司的按察使，一般称“臬司”，是司法机构。按察使为正三品官，权位次于布政使。其办事机构名称为“提刑按察使司”，通称“按察司衙门”。

《清史稿·职官三》说：“按察使掌振扬风纪，澄清吏治。所至录囚徒，勘辞状，大者会藩司议，以听于部、院。兼领闾省驿传。三年大比充监考官，大计（按：指考察京外官员）充考察官，秋审充主稿官”。按察使与布政使合称为“两司”。全国共设按察使 18 人，即直隶、山东、山西、河南、江苏、安徽、江西、福建、浙江、湖北、湖南、陕西、甘肃、四川、广东、广西、云南、贵州等 18 省每省 1 人。各省按察使内部机构，一般有经历司经历 1 人（正七品），知事 1 人（正八品），照磨所照磨 1 人（正九品），司狱司司狱 1 人（从九品）。知事掌勘察刑名。司狱掌检察系囚。经历、照磨所司与藩台同。

藩、臬两司是宋代转运使及提刑的残余痕迹，被认为是一省的正式长官，而督、抚毕竟是特派员，所以明制藩臬是要定期朝觐的。清康熙中废去此制，藩、臬不再有直达皇帝之权（特殊情况例外）。乾隆以后，督、抚成为固定的封疆大吏，变为正式的长官，而藩、臬便失去行政上的独立性，降为督、抚之属员了。督、抚虽无权撤销藩、臬的职务，但可以在年终密考摺内出具考语，朝廷总是根据考语加以处分的。不过，作督、抚的也知道，今日的藩、臬就是未来的督、抚，故除非不得已外，也不肯轻易举劾。

## 六、道员衙门

道员本是藩、臬两司的佐贰，明代的道员分属于两司，各有本身的官名。所谓某某道，是沿自元代的行政区域名称的，清初，设布政使左右参政、参议，驻守在一定地方，称为“守道”，每省无定员。又设按察使副使、僉事，分巡某一带地方，称为“巡道”。清乾隆十八年（公元 1753 年），将原来的参政、参议、副使、僉事名称取消，守、巡两道一律称为“道员”，定为正四品。道员本是临时性的差使，从此以后就变为实官了。司、道本来平行，但由于后来道员脱离了司的关系，就直接成为司与府厅中间的一级。州县的文书先申府，府申道，道送司，司再呈督、抚。实际上道不能算正式行政区域，而且道员不一定都管地方行政。

清朝在全国设守道 20 人，巡道 72 人，另设专掌关税者 1 人（津海关道）。守道除有数省不设外，每省少者 1 人，多者 3 人。巡道除黑龙江不设外，各省一般是 3—4 人，最多有 6 人，但也仅有 1 人的。其他如专管漕粮、盐法、河道等专职道员不在此内。

自乾隆规定道员的品秩并成为实官之后，守、巡各道多加兵备衔，节制所辖境内都司、守备、千总、把总等武职，从此之后，职权重，常与布、按两司相提并论，因为都是为督抚传布政令的大员。

道员衙门内部人员，据《光绪会典事例·书吏事例》所载，有典吏若干人（多则 19 人，少仅 1—2 人），协助道员办事。有些道还设有库大使、仓大使，个别道还设攒典。

## 七、知府衙门

府在唐、宋只限于在少数地区设立，而清代在全国普遍设府。府实际就等于唐、宋的州了。其地位较唐、宋为低。府的长官为知府，初为正四品，乾隆十八年（公元 1753 年）改为从四品，《清史稿·职官三》说：“知府掌总领属县，宣布条教，兴利除害，决讼检奸。三岁察属吏贤否，职事修废，刺举上达，地方要政白督、抚，允迺行。”据《光绪会典》卷 4 记载，全国共设知府 188 人，其中直隶、山东、湖北各 10 人，山西、河南、湖南、福建、广东各 9 人，江苏、安徽、甘肃各 8 人，浙江、广西各 11 人，奉天、吉林、新疆各 2 人，四川、贵州各 12 人，其余则台湾 3 人（光绪二十一年裁撤），陕西 7 人，江西 13 人，云南 14 人。在光绪、宣统间，有些新省份，或少数民族地区改土归流，又增设不少。据《清史稿·职官三》载，知府有 250 人。

知府的佐贰有同知（正五品）、通判（正六品），《清史稿·职官三》说：“同知，通判，分掌粮盐督捕，江海防务，河工水利，清军理事，抚绥民夷诸要职”。一般的府设同知、通判各 1—2 人，视事务繁简设置，无定员。知府衙门所属机构有经历司、照磨所、司狱司等单位。经历司有经历（正八品）、知事（正九品）各 1 人，照磨所有照磨（从九品）1 人，司狱司有司狱（从九品）1 人，分掌府属各事。此外，各府还设有儒学，置教授 1 人，掌教本府生员学习事务。少数府还分别设有库大使、仓大使、宣课司大使、税课司大使、检校等官。知府衙门之属官，也视事务繁简而置，无定员。

#### 八、直隶厅与散厅

厅本来并不是固定的行政单位，因初期府同知、通判常派出分防，专管某些事务，其派出之办事处名之为“厅”，以后就逐渐形成固定的行政单位。此外，在少数民族聚居地区，不宜设州置县，也设厅，派同知、通判为其长官。一般的厅多属知府统辖，也有直属布政司管辖的，称为直隶厅。直隶厅与府、直隶州为同级单位，一般散厅则与州同级。清在全国设有直隶厅 41 个。各厅长官除甘肃的一个厅为通判（正六品），其余都是同知（正五品）。全国共有散厅 78 个，其长官有同知 48 人，通判 30 人。

各厅的属官有经历、知事、照磨、库大使、司狱等，所掌略同于府属各官。以上各官不是每厅均有设置，经历在 7 个省中设 18 个厅，每厅 1 人，共 18 人。知事仅在湖南、云南两省设 7 个厅，每厅 1 人，共 7 人。照磨有十五省设 35 个厅，每厅 1 人，共 35 人。库大使仅山西绥远城厅设置 1 人，其余不设。司狱仅在七省设 13 个厅，每厅 1 人，共 13 人。此外，各厅还设有儒学，分别置教授、学正、教谕、训导等，每厅仅设 1 人，掌厅属儒学事务。

#### 九、直隶州与散州

州是府属的地方行政单位，有的是因地而特设的；有的是重要的县改设的。统称散州，其规制与县相同。还有一种州，是直属于布政使司的，称为直隶州，都有属县，其规制与府同，直隶州与散州的长官都称为知州。直隶州知州，正五品；散州知州，从五品。《清史稿·职官三》说：“知州掌一州治理”。直隶州还管辖所属各县。

直隶州与散州的佐贰官有州同（从六品）、州判（从七品）。《清史稿·职官三》说：“州同、州判，分掌粮务、水利、防海、管河诸职”。全国总计有：直隶州州同 20 人，州判 35 人；散州州同 32 人，州判 35 人；一般的州或设州同 1 人，有的仅设州判 1 人；只有个别的州，州同、州判同时各设 1

---

见《光绪会典》卷 6。

人，也有很多州，州同、州判均不设。此外，直隶州、散州还有属官，称吏目，《清史稿·职官三》说：“吏目掌司奸盗、察狱囚、典簿录”。每州设1人，也有个别州设2人，全国总数为221人。直隶州与散州各有儒学，各设学正1人（或增设训导1人），掌本州所属儒学事务。

直隶州与散州所属吏员尚有巡检、驿丞、闸官、税课司大使等。州属巡检掌缉捕盗贼，在紧要关隘设巡检所，各省少者1—2人，多者10多人，全国共有123人。驿丞掌邮递与迎送官员事务，仅有6个省设州属驿丞，共8人。闸官掌水闸启闭事务。税课司大使掌商税之事。直隶州、散州还各设典吏若干人，协助知州办事，最少4人，一般在10人以上，最多有20人的，这些人分吏、户、礼、兵、刑、工六房办事。

#### 十、知县衙门

县是地方行政最基层组织，其长官称知县，正七品。《清史稿·职官三》说：“知县掌一县治理，决讼断辟，劝农赈贫，讨猾除奸，兴养立教。凡贡士、读法、养老、祀神、靡所不综。”清代划全国县1,369个。（《清史稿·职官三》仅载1,358个，台湾省11个县未计在内），清末光绪、宣统间又增置了55个。

县的佐贰官有县丞1人（正八品），主簿无定员（正九品），典史1人（未入流）。《清史稿·职官三》说：“县丞、主簿、分掌粮马、征税、户籍、缉捕诸职。典史掌稽检狱囚”。事繁之县，县丞、主簿设置周全，事简之县，则不全设。全国共设县丞345人，主簿55人（乾隆间全国有县丞414人，主簿98人），若不设县丞、主簿之县，则由典史兼领其事。

县的属官还有巡检、驿丞、闸官、课税大使、河泊所大使等。其职掌与州属官同。

此外，各县均设有儒学，一般都有教谕1人，训导1人，掌本县生员学习事务。

各县还设典吏若干人，协助知县办事。每县少者5—6人，最多的有18人，一般都是12—14人。县丞、主簿以及典史、巡检、儒学等。亦各设攒典1人，协助办事。各省的县衙门，一般都分吏、户、礼、兵、刑、工六房办事。

清代的州、县制度极不健全，因而造成了地方吏治的特别腐败。州县官无用人权，执行州县政务的全靠吏役。官署既无足够的办公费用，俸禄又极其微薄，吏役几乎等于没有工资。这样，非法营私便成为公开的行为。上司及过路官员的供应索贿，各种临时任务的摊派，更使得州县官几乎成为专门伺应上司的官员。

不但州县官，就是知府也无权自辟属员，他据于州县之上，既不能直接执行职务，又须奉承督抚司道的颜色，实际上就是尸位素餐。但知府比州县官的升迁略为容易些，一作州县官，差不多就是终身沦为下僚，而知府（特别是在省城的知府），则常有升道员的希望。

府、州、县的官缺好坏差别很大，所以督、抚和布政、按察两司就得费尽心机，加以“酌委”。苦缺没有人肯任，就必须预先许以调剂。肥缺则是人所必争，又必须平沾利益。虽然府、州、县官基本上是由吏部铨选的，但也有由外补的，即使吏部铨选的，督、抚也有权加以调动。加上分发候补的人越来越多，都只要求署缺，而并不希望补缺，补缺之权在部，而署缺则督、抚有极大的自由。此外，督、抚对于属员非但可以随时参劾，还可以用人地

不宜为由予以调动（清代定制：本省人不能做本省官，即使不同省而离原籍在五百里内，也必须回避。又直系亲属在同一省做官的，低职要回避高职）。也可以用留省察看的名义不许其到任。州县官若不合督、抚意者，凡是科甲出身，则以文理尚优为由，把他改任教职，所以地方官吏对于督、抚只好百般巴结，这几乎成为有清一代地方吏治的恶劣风气。

## 十一、武官衙门

### （一）将军衙门

清代旗兵的最高长官为将军，从一品，与加尚书衔的总督品位相同。因其驻防于地方，所以也称为“封疆大臣”。将军若与总督同驻在一个省区的，凡会同奏事，必以将军为领衔，可见其地位高于总督。但将军在地方上的实权则远不如总督。清代在全国设将军 13 人，分别驻扎盛京、吉林、黑龙江、绥远城、江宁、福州、杭州、荆州、西安、宁夏、伊犁、成都、广州等地。驻防各地将军的职衔，都冠以所驻地名，如盛京将军、吉林将军。十三将军中以盛京将军所统辖官兵最多，有一万七千多人；以成都将军所统辖官兵最少，只一千九百多人。各将军衙门均设有笔帖式 2—3 人，办理本衙事务。各地驻军，一般有马军、步军，福州、杭州、广州等处还兼有水军。这些官兵都隶属于八旗。

### （二）都统、副都统衙门

清代的军事官制有八旗兵制。驻防于首都的八旗兵，其机构有领侍卫府（统辖亲军）、八旗骁骑营、八旗前锋营、八旗护军营、八旗步军营以及健营、火器营、虎枪营等。八旗兵满、蒙、汉军共 24 旗，每旗都设都统 1 人，副都统 2 人，下设参领、副参领、佐领等。

都统的官阶与将军同，也是从一品。全国仅设都统 2 人，分驻于张家口与热河。张家口都统兼管察哈尔游牧之事，所以一般也称为“察哈尔都统”，共统辖官兵一万九千多人。热河都统兼管木兰围场及游牧之事，共统辖官兵八千七百多人。两个都统衙门均有笔帖式 4 人，办理所属事务。

副都统品位低于将军，为正二品官。其驻守之地区若有将军者，则由将军兼辖。若无将军者，则独立行使权力，其防务可直达兵部，甚至可向皇帝奏事。全国能独立行使权力的副都统有 4 人，分别驻防于直隶密云、山海关、山东青州、甘肃凉州等处。四个副都统衙门，各有笔帖式 2—3 人，协助副都统办理所属事务。此外，属将军兼辖的副都统有 29 人，其中属盛京将军兼辖的 4 人（盛京、兴京、金州、锦州各 1 人，盛京 1 人与将军同城驻防）；属吉林将军兼辖的 6 人（吉林、宁古塔、伯都纳、阿拉楚喀、三姓琿春各 1 人。吉林 1 人与将军同城驻防）；属黑龙江将军兼辖的 4 人（黑龙江城、墨尔根、呼兰、呼伦贝尔各 1 人）；属江宁将军兼辖的 2 人（江宁、京口各 1 人，江宁 1 人与将军同城驻防）；属杭州将军兼辖的 2 人（杭州、乍浦各 1 人；杭州 1 人与将军同城驻防）。以上各地副都统，除与将军同城外，各统率一部分官兵，防守所驻之城，防务都汇总于兼辖之将军。此外，福州、宁夏、成都各 1 人，荆州、西安、伊犁、广州各 2 人，分别归同城驻防将军兼辖，与将军共同统领所属驻军，办理本城防务。

## 十二、绿营衙门

绿营的士兵是汉族人。清初定满兵旗用黄、白、红、蓝四色。汉兵旗用绿色，以后便称汉兵为绿营。初期以旗兵为主力，中期以后，因绿营兵人数增多，并大大超过旗兵，便逐渐取代旗兵而成为清军之主力。绿营的最高组织为“标”，下面有“协”、“营”、“汛”。标分为督标、抚标、提标、镇标、军标、河标、漕标等种。实际各省绿营的独立组织为提标、镇标。统率提标的是提督，为地方最高的武职官；统率镇标的是总兵，其地位略低于提督。提督与总兵各有办事衙门，兹分叙如下。

### （一）提督衙门

提督为武职从一品官，比文职巡抚高一级，与加尚书衔的总督平级，为各省绿营的最高长官，管理一省军政，也称为“封疆大吏”。各省提督统辖全省各镇总兵。提督分为陆路与水师两类，陆路提督 12 人，分别在直隶（驻古北口）、江北（驻淮阳）、福建（驻泉州）、湖北（驻襄阳）、陕西（驻固原）、甘肃（驻甘州）、新疆（驻喀什噶尔）、四川（驻成都）、广东（驻惠州）、广西（驻龙州）、云南（驻大理）、贵州（驻安顺）等地。由巡抚兼任的有山东、山西、河南、安徽、江西 5 省，每省 1 人。水师提督 3 人，分别在福建（驻厦门）、广东（驻虎门）、长江（太平、岳州两地互驻）。兼辖水陆提督 3 人，分别在江南（驻松江）、湖南（驻辰州）、浙江（驻宁波）。除福建、广东两省为陆路 1 人、水师 1 人外，其他每省各 1 人，计 23 人。其中除巡抚兼任 5 人外，特设提督 18 人，分别受各区总督节制。

各省提督所辖提标，一般有中、左、右、前、后 5 营，只有直隶为中、左、右、前 4 营，四川、云南为中、左、右 3 营，贵州为中、右、前 3 营。其兵额一般是五、六千或七、八千不等，最少是云南，仅一千二百多人，最多为四川，有一万二千多人。

### （二）总兵衙门

各省提督所属有总兵。总兵为武职正二品官，管辖本标及所属各协、营，镇守本镇所属地区，受本省总督与提督节制。总兵也分为陆路与水师两种，全国有陆路总兵 70 人，其中直隶 7 人，山东 3 人，山西 2 人，河南 3 人，江苏 5 人，安徽 2 人，江西 2 人，福建 4 人，浙江 5 人，湖北 2 人，湖南 3 人，陕西 4 人，甘肃 4 人，新疆 3 人，四川 4 人，广东 4 人，广西 3 人，云南 6 人，贵州 4 人。全国有水师总兵 13 人，其中江苏 2 人，浙江 3 人，广东 4 人，长江 4 人。水陆总兵计 83 人，分布在内地 19 省，只有东三省不设绿营总兵。

全国水陆总兵所辖镇标，多者 4—5 营，一般为 2—3 营，个别仅 1 营。其兵额一般为三、四千人，最多是贵州镇远镇，有九千八百多人，最少是江苏福山镇，不足千人。

各镇总兵所属有副将、参将、游击、都司、守备、千总、把总、外委等官。

副将为武职从二品官，分别受将军、总督、巡抚、提督、总兵管辖。为将军、总督、提督统理军务的，分别叫军标中军、督标中军、提标中军。为

河道总督稽核工汛的，叫河标中军。为漕运总督督率官弁催护漕船的，叫漕标中军。为总督，巡抚、提督分守险要的，称为协标。驻各地副将都自有衙门。

参将为武职正三品官，分属总督、巡抚、提督、总兵管辖。有的独守一城，有的与上级武官同守一城。为巡抚统理营务的，称抚标中军，为提督统理营务的，称提标中军。全国绿营参将共 177 人（有 5 人在京师巡捕营），其中有 22 人为水师参将，其他都是陆路参将。

参将之下是游击，为武职从三品官。游击人数较多，全国共计 370 人，其中有 49 人为水师游击，其他都是陆路游击。

游击之下是都司，为武职正四品官。全国有 494 人，其中有 82 人为水师都司，其余都是陆路都司。参将、游击、都司的职掌大体相同。

低于都司的是守备，为武职正五品官。其职守是管理营务与粮饷，属各省提督、总兵管辖，并有充参将、游击军官的，

全国总人数为 887 人，其中有 121 人为水师守备，其余都是陆路守备。另有卫守备 40 人属漕运总督管辖。

附：清代地方官制简表

部门	官名	品级	备注
总督辖区	总督	正二品(若加尚书衔者为从一品)	清代于全国设总督 8 人：直隶、两江、闽浙、湖广（即两湖）陕甘、四川、两广、云贵。后增设东三省总督。总督例兼带“右都御史”、又加“兵部尚书衔”，辖一省至数省抚院
	巡抚	从二品	每省 1 人，为一省之长。世称“抚台”
学院	提督学政(提学使)		每省 1 人，以侍郎、京堂、翰林、科道、部属等官由进士出身者派充。各带原品衔，世称“学台”，每任三年
承宣布政使司	布政使	从二品	管理一省之民政、财政。世称“藩台”
提刑按察使司	按察使	正三品	管一省司法，世称“臬台”
道	道员	正四品	有分守道，分巡道之别，其他尚有专职道，如粮储道、盐法道等。世称“道台”
府	知府	从四品	
	同知	正五品	
	通判	正六品	
直隶州	知州	正五品	其地位如知府，直属于承宣布政使司。
	州同	从六品	



州 (散州)	知州	从五品	凡大县而事繁者升迁
	州同	从六品	
	州判	从七品	
县	知县	正七品	县有两种：有属于府，有属于直隶州
	县丞	正八品	
	主簿	正九品	
	巡检	从九品	
	典史	未入流	清不设县尉，以典史掌监察狱囚，如县无丞、簿，则兼领之
厅	同知(或通判)	从六品	厅有直兼厅、散厅之别。设于少数民族集中居住之地，或情况特殊之地

## 第六节 清末国家机关的改革

自鸦片战争以后，由于政治上的腐败，加上内忧外患接踵而至，使得清统治者慌了手足。当时有一部分官僚畏惧洋人，认识到清政治的腐败，军备落后，企图寻求资本主义的治世方法，以巩固其封建统治，因而便有意地提倡“新政”，这就是所谓“洋务运动”。洋务运动和以后改良主义的戊戌变法虽均遭失败，但对清末的历史发展却有一定作用。到了光绪庚子以后，随着政治改革的同时，也进行了一系列官制的改革，以适应新形势的要求。

### 一、总理衙门的设立

总理衙门为“总理各国事务衙门”之简称，又有称为“总署”或“译署”的。咸丰十年（公元1860年），第二次鸦片战争结束后，恭亲王奕訢等在与侵略者签订了投降的《北京条约》以后，便于当年十二月上书请设立总理各国事务衙门。咸丰在当月就下谕准予设立。原谕是：“京师设立总理各国通商事务衙门，着即派恭亲王奕訢、大学士桂良、户部左侍郎文祥管理，并着礼部颁给‘钦命总理各国通商事务’关防。”此后就在“抚夷局”的基础上成立了总理各国事务衙门。这个洋务衙门，不仅是办理与洋人交涉通商事务，而且凡有关洋务的铁路、电报、关税、学校各方面事务，均归其掌理。所以这个衙门几乎成为“洋务内阁”了。清政府的内阁久成虚设，其实权在军机处，到了成立总理衙门之后，军机处也只管对内事件，对外事宜尽归总理衙门了。

总理衙门的职官，仿照军机处的体系，有大臣和章京。大臣有三种：（一）总理各国事务亲王、郡王、贝勒，由皇帝特简，无定员；（二）总理大臣，以军机大臣兼任，也由皇帝特简，无定员；（三）大臣上行走，由内阁、各部院满、汉堂官内特简，无定员。这三种大臣，初仅3人，以后最多增加到12人。总理大臣的职掌，据《光绪会典》卷99所载是：“掌各国盟约，昭布朝廷德信，凡水陆出入之赋，舟车互市之制，书币聘飨之宜，中外疆域之限，文译传达之事，民教交涉之端，王大臣率属定议，大事上之，小事则行”。这就是说掌管与各国订约、并遵约办事，凡通商贸易，关税、交聘、定界、海防、传教、文书往来等事，都由大臣直接协办，只有重大事项才奏报皇帝

裁决。

担任总理衙门的具体工作是章京。章京有四种：（一）、总办章京（满、汉各 2 人），职掌是：1. 综理文书、收支、庶务；2. 起草章奏；3. 随王大臣办理交涉，担任记录；4. 筹办有关外交宴会；5. 稽核各种经费。（二）、帮办章京（满、汉各 1 人），协助总办章京办理各项事务。（三）、章京（满、汉各 10 人），轮流值宿。（四）、额外章京（满、汉各 8 人），职与章京同。

章京又称司员。总理衙门的司员，不是每天到署办公，而是每二日为一班，轮流办事，也就是说每人每月只上班 15 天，其余 15 天在家休息。因当时衙门司员人多，又“必得人人办事，方无迟误”，所以才作这样规定。

总理衙门的办事机构分为英、法、俄、美及海防五股；办理行政事务，则有司务厅和清档房。与总理衙门有关的机构还有同文馆（学习外国文化、科学的学校）和总税务司（掌各海关征收课税及综理全国关税行政等事务）。

## 二、添设督办政务处

督办政务处设于光绪二十七年（公元 1901 年）三月，为总办改革政治的特设机关。《光绪东华录》载光绪原谕说：“上年十二月初十，因变通政治，力图自强，通飭京、外各大臣，各抒所见，剴切敷陈，以待甄择……此举事体重大，条件繁多，在体察时势、抉择精当，分别可行不可行，并考察其行之力不力，非有统汇之区，不足以专责成，而挈纲领，着设立督办政务处，派庆亲王奕訢、大学士李鸿章、荣禄、昆冈、王文韶、户部尚书鹿传霖为督办政务大臣，刘坤一、张之洞亦着遥为参预。该王大臣等，于一切因革事宜，务当和衷商榷、悉心详议，次第奏闻……其政务处提调各官，该王大臣等务择心术纯正，通达时务之员，奏请简派，勿稍率忽”。光绪三十二年（公元 1906 年），在改组内阁的同时，也把督办政务处改名为会议政务处，以各部尚书为内阁政务大臣。

督办政务处的属员有提调、帮提调、总办、帮总办各 2 人，章京 8 人，委员 2 人。这些官员初期皆以军机处章京及各部司员兼充。后来都改由内阁、翰林院官兼任，员额也有所增减。宣统三年（公元 1911 年）改设责任内阁，以军机大臣为总协理大臣，至此，政务处才被撤销。

## 三、改设外务部

光绪二十七年（公元 1901 年）六月，改总理衙门为外务部，《清史稿·职官六》说：“咸丰十年（公元 1860 年），文宗北狩，特置专官办理抚局，其冬，设总理各国事务衙门，命恭亲王奕訢领之……光绪二十七年，《辛丑和约》成，更名外务部，班列各部上。”其改设的原因，光绪的原谕说：“从来设官分职，惟在因时制宜。现当重定和约之时，首以邦交为重，一切讲信修睦，尤赖得人而理。从前设立总理各国事务衙门办理交涉，虽历有年所，惟所派王大臣等多系兼差，恐未能殚心职守，自应特设员缺，以专责成。总理各国事务衙门着改为外务部，班列六部之前。这就是说，过去总理大臣多是兼差，“未能殚心职守”去“讲信修睦”，所以必须特设员缺，以专司其事。其实，人员的专职与否并不能成为改革机构的理由。真正的原因是总理衙门的职司仍不能满足侵略者的要求。光绪改设外务部，提高外务部的地位以及委派王大臣等，都是根据侵略者的意旨来执行的，这说明清政府的半殖民地化从此又深入一步。

外务部的首官是总理亲王，下有会办大臣、会办大臣兼尚书各 1 人，左右侍郎各 1 人，左右丞（掌机密文移、综领各项事务）、左右参议（掌审议

法令)各1人。其内部组织有四司、一厅、五处。四司：即和会司、考工司、权算司、庶务司。各司职掌极为广泛，凡与洋人有关事务，均被列入，实是一个洋务衙门。各司设郎中、员外郎、主事各2人，额外行走各6人。一厅：即司务厅，掌来往文书及一切杂务。有司务2人，以翻译官拣补，三年期满，准作额外主事叙补。五处：即办理俄、德、法、英、日本五国交涉事务。每处各设翻译官3人，由同文馆学生及各省学堂学生拣补。

外务部还附设储才馆，以培养外交人才，学习期限三个月至一年。

#### 四、改组部、院各衙门

### 民政部

民政部是由巡警部改设的。置尚书1人，左右侍郎各1人，左右丞、左右参议各1人。内部机构有二厅、五司。二厅：即承政厅(总务)、参议厅(议订法令章程)；五司：即民治(地方行政)、警政、疆理、营缮、卫生。除参议厅设参事2人外，承政厅及各司，分别设郎中、员外郎、主事及七品小京官若干人(承政厅不设主事)。其员额数人至十数人不等。此外尚有候补司员、学习司员、额外委员，八、九品录事等，计160余人。宣统三年(公元1911年)，改尚书为大臣，侍郎为副大臣。

民政部的所属还有内城巡警总厅及外城巡警总厅两个单位。

### 度支部

度支部是由户部改称的。置尚书1人，左右侍郎、左右丞、左右参议各1人。内部机构有承政、参议2厅及田赋、漕仓、税课、筦榷(盐课)、通阜(货币)、库藏、廉俸、军饷、制用(稽核工程、款项及杂支)、会计等十个司与一个金银库。各厅、司、库分别设郎中、员外郎、主事等官，除金银库人数较少外，其余厅、司均有十来人。此外，还有收发稽察处(掌收发文书及催办)，设员外郎、主事计3人，又有笔帖式一百余人，额外司员四百余人。宣统三年，改尚书为大臣，侍郎为副大臣。

度支部所属机构有宝泉局、崇文门税关、大清银、造币总厂及仓场总督衙门等单位。

### 法部

光绪三十二年(公元1906年)改刑部为法部，置尚书、侍郎、左、右丞、左、右参议各1人，分设审录(掌朝审录囚、覆覈大理院、审判厅刑名)、制勘(掌秋录实缓、宣科刑禁)、编置(掌盗贼减等、定地编发)、宥恤(掌恩诏赦典、清理庶狱)、举叙(掌升迁调补、籍纪功罪、惩戒法官、律师、书记)、典狱(掌修葺圉圉、严固扃钥)、会计(掌财用出入、勾稽罚醵金)、都事(掌翻译章奏、收发罪囚文移)等8司，郎中25人，员外郎34人，主事33人。还有一个收发所，设郎中、主事各2人。此外，又有七品小京官26人，八品录事53人，九品30人。宣统三年(公元1911年)改尚书为大臣，侍郎为副大臣。《清史稿·职官六》说：“大臣掌主法职，监督大理院及京、外审判、检察，以维法治。副大臣贰之。”

法部所属单位有京师高等审判厅、检察厅、京师内外城地方审判厅、检查厅与京师初级审判厅、检察厅等机构。此外，光绪三十三年（公元 1907 年）还设有修订法律馆，专掌修订各种法律，特派大臣（不定员）管理，下设提调 2 人，总纂 4 人，纂修、协修各 6 人，庶务处总办 1 人，译员、委员若干人。

## 五、设立资政院及省咨议局

资政院，光绪三十三年（公元 1907 年）设。其设置总纲说：“以取决公论，预立上下议院基础为宗旨”。设官有总裁 1 人（王、公、大臣内特简）、副总裁 1 人（三品以上大臣内简充）。其职掌据《清史稿·职官六》说：“掌取决公论。凡岁入岁出法典条章，公债税率，及被旨谘议者，经议员议决，会国务大臣上奏取裁”。在总裁、副总裁之下设协理 4 人，帮办、参议各 3 人。宣统元年（公元 1909 年），更置秘书厅，设秘书长 1 人，一、二、三等秘书官各 4 人，掌计会文牒。议员、宗室王、公世爵 16 人，满、汉世爵 12 人，外藩王、公世爵 14 人，宗室、觉罗 6 人，各部院官 32 人。

资政院章程于宣统元年（1909 年）七月颁布，宣统二年九月才正式开院。

宣统元年九月又宣布成立各省咨议局，并召集议会，凡本省兴革事件，预决算、税法、公债以及应担义务等，都在议论范围之内，当时各省议员总数达 1,677 人。充任咨议局议员的必须是：

- 1、曾在本省地方办理事务及其他公益事务三年以上而卓有成绩者；
- 2、曾在本国或外国中学堂及与中学同等之学堂毕业并取得文凭者；
- 3、有举贡生员以上出身者；
- 4、曾任实缺职官文七品、武五品以上未被参革者；

5、在本省地方有五千元以上之营业资本或不动产者。可见咨议局议员选任资格是受到出身、学历和财产等的限制。据张惠昌在《立宪派人和四川咨议局》一文中的统计“四川全省有人口七千余万，登记有选举资格的，只有十九万一千五百余人，即一千人中只有三人享有选举权。

由于资政院与咨议局是议会性质的机构，各地资产阶级、小资产阶级和地主阶级中要求改革的人，多被选为议员。这个机构立即成为他们要求政治改革的讲坛。随着革命形势的发展，请愿立宪的运动也日益高涨起来，政治改革成为不可抗拒的潮流。所以说资政院和咨议局在当时对提高民主主义觉悟，促进革命运动，是起了一定作用的。

附表一：清代文武官散阶简表

---

《光绪新法令》，第 2 册。

《辛亥革命回忆录》，第三集。

阶次	品级	文阶	武阶
1	正一品	光禄大夫	建威将军
2	从一品	荣禄大夫	振威将军
3	正二品	资政大夫	武显将军
4	从二品	通奉大夫	武功将军
5	正三品	通议大夫	武义都尉
6	从三品	中议大夫	武翼都尉
7	正四品	中宪大夫	昭武都尉
8	从四品	朝议大夫	宣武都尉
9	正五品	奉政大夫	武德骑尉
10	从五品	奉直大夫	武德佐骑尉
11	正六品	承德郎	武略骑尉
12	从六品	儒林郎	武略佐骑尉
13	正七品	文林郎	武信骑尉
14	从七品	征仕郎	武信佐骑尉
15	正八品	修职郎	奋武校尉
16	从八品	修职佐郎	奋武佐校尉
17	正九品	登仕郎	修武校尉
18	从九品	登仕佐郎	修武佐校尉

附表二：清代爵号简表

宗室封爵		功臣、外戚封爵	
爵次	爵号	爵次	爵号
1	和硕亲王	1	公
2	多罗郡王	2	侯
3	多罗贝勒	3	伯（以上超品）
4	固山贝子	4	子（正一品）
5	奉恩镇国公	5	男（正二品）
6	奉恩辅国公	6	轻车都尉
7	不入八分镇国公		（以上俱分三等）
8	不入八分辅国公	7	骑都尉（正四品）
9	镇国将军	8	云骑尉（正五品）
10	辅国将军	9	恩骑尉（正七品）
11	奉国将军		
12	奉恩将军		

附表三：清代品官岁俸章服简表

品级	文官			武官		
	岁俸	冠	服饰	岁俸	冠	服饰
一品	180 两	红宝石帽顶	补服绣仙鹤	从一品正俸 81 两加支 524 两	红宝石帽顶	补服绣麒麟（如从一品之将军、提督）
二品	155 两	珊瑚顶	补服绣锦鸡	正二品正俸 67 两加支 444 两 从二品 53 两加支 324 两	珊瑚顶	补服绣狮子（如从二品副将）
三品	130 两	蓝宝石帽顶	补服绣孔雀	正俸 39 两加支 240 两	蓝宝石帽顶	补服绣豹（如正三品参将，从三品游击）
四品	105 两	青金石帽顶	补服绣雁	正俸 27 两加支 114 两	青金石帽顶	补服绣虎（如正四品参司）
五品	80 两	水晶帽顶	补服绣白鹇	正俸 18 两加支 72 两	水晶帽顶	补服绣熊（如正五品参备）
六品	60 两	砗磲帽顶	补服绣鸳鸯	正俸 14 两加支 35 两	砗磲帽顶	补服绣彪（如正六品千总）
七品	45 两	素金帽顶	补服绣鸿	12 两	素金帽顶	补服绣犀牛（如正七品千总）
八品	40 两	阴文镂金花帽顶	补服绣鹤鹑		阴文镂金花帽顶	补服绣犀牛（如外委千总）
正九品	35 两	阳文镂金花帽顶	补服绣练雀		阳文镂金花帽顶	补服绣海马
从九品未入流	31 两	同上				

附注：（一）本表格《清会典》制；（二）本表所列为正俸、京官例支双俸。每正俸一两兼支米一斛。大学士、六部尚书、侍郎，俸米再加倍支給；（三）王公百官之补服均石青

## 第七节 明清的选官制

明太祖朱元璋，是元末农民起义中产生的地主阶级政治家，他很懂得人才对夺取政权和巩固政权的重要意义。据《明史·选举志》载，洪武三年（公元 1370 年），朱元璋诏告天下：“自今年八月始，特设科举。务取经明行修、博通古今，名实相称者，朕将亲策于廷，第其高下而任之以官。使中外文臣皆由科举而进，非科举者，毋得与官。”这一年，京师和行省都分别举行乡试。第二年举行会试，朱元璋亲制策问，试于奉天殿，录取了 120 人。这时，明王朝建立不久，官员缺额很多。洪武四年（公元 1371 年）正月，令各行省连续三年举行乡试，所有举人都免于会试，赴京师听候授官。又从各行省的举人中选拔一些“年少俊异者”担任翰林院编修、秘书监直长等官职，让他

们在宫中文华殿学习。连考三年后，朱元璋发现所录取的人才，大多是“后生少年”，他们只会写文章，缺乏实际工作能力。于是，他在洪武六年（公元1373年）二月决定暂停科举，“别令有司察举贤才，必以德行为本，而文艺次之。”荐举的科目有聪明正直、贤良方正、孝弟力田、儒士、孝廉、秀才、人才、耆民等。由各地方长官举送京师，破格录用。从此，科举停止了十年。但是，荐举的情况并不比科举好。荐举多而且滥，经吏部举荐需要授官的，最多的一次达三千七百余人，少时也有一千九百余人。长此下去，将无官可授，而且被荐举的人也不比科举入仕的人更有行政才能。经过比较，朱元璋感到科举制度还是有它的优越性，便在洪武十五年（公元1382年）八月下诏恢复科举。洪武十七年（公元1384年），定科举成式，命礼部颁行各省，荐举、科举两途并用。永乐以后，科举日重，荐举日轻。能文之士，率由场屋进以为荣，荐举一途“久且废不用矣。”

清于入关以前并没有实行过科举考试制度，努尔哈赤在世的时候，对明王朝的知识分子非常痛恨，认为“种种可恶，皆在此辈”。俘虏中的知识分子，一经查出，全部处死。公元1627年，皇太极即位，为了发展和壮大自己的力量，对知识分子开始有所重视。天聪三年（公元1629年）八月，他在一篇上谕中说：“朕思自古及今，俱文武并用，以武威克敌，以文教治世。朕今欲兴文教，考取生员。诸贝勒府以下及满、汉、蒙古家所有生员，俱令赴考，家主不许阻挠”。这年九月举行考试。从“隐匿得脱”的大约三百名知识分子中选拔了两百人，俱免二丁差徭，并候录用。这是满洲贵族用考试方法选拔和录用人才的开始。但是，这时的考试，不仅和当时明王朝实行的科举考试不同，也没有形成一定的制度。公元1644年，清王朝建立之后，采纳范文程的建议，实行科举考试。

科举取士制度建立于隋朝，确定于唐代，历宋而至明清，各朝都有所沿革，而明朝科举制度最为完备，清朝基本上是沿袭明朝制度，没有太大的变化，因此把明清两朝科举取士制度综述如下：

明清的科举制度，可归纳为三级考试：第一级是院试，第二级是乡试，第三级包括三种考试，即会试、复试和殿试。此外，还有一次朝考。

院试：明清时代，凡应考生员（或称秀才）的读书人，称为“童生”（或称儒生），童生在应院试以前，必须经过县试和府试。县试由知县主持，县试录取后才能参加府试，府试由知府主持，府试录取后才能参加院试。院试由学正主持。通过院试录取后，一个童生才能取得生员（即秀才）的称号，生员又分附生、增生和廪生。初进学的秀才称附生，经过岁考、科考成绩优异者，才可以升为增生或廪生。秀才一般是隶属于本府、州、县学的，若考生升入京师国子监读书的，则不再是本府、州、县的生员，而称为贡生。明清两代贡生有不同名目。明代有岁贡（明清两代，一般每年或二、三年，从府、州、县学中选送廪生升入国子监读书，称为岁贡）、选贡（于岁贡之外考选学行兼优者充贡）、恩贡（凡遇皇室庆典，根据府州县学岁贡常额，本年加贡一次作为恩贡。又清代特许“先贤”后裔入监者，也称为恩贡）、纳

---

《明太祖实录》，洪武六年二月条。

见《明史·选举志》。

见《明史·选举志》。

王先谦：《东华录·天聪三年》。

贡（由生员纳捐的，明代准许生员纳资入监）。清代有恩贡、拔贡（清初定六年一次，乾隆中改为十二年一次，每府学2名，州、县学各1名，由各省学正从生员中考选，保送入京，称作拔贡。拔贡若经朝考合格可充任京官、知县或教职）、副贡（在乡试录取名额以外列入备取的，可直接入国子监读书，称为副贡）、岁贡、优贡（每三年由各省学政从儒学生员中考选一次，每省不过数名，亦无录用条例。同治中规定：优贡经过廷试后可分别任用为知县、教职等）、例贡（因为不由考选而由生员依例捐纳，故称例贡）。以上五贡都算正途出身，经过一定形式的考试，可以直接授官。但贡生不能参加会试，如要参加会试，必须先参加乡试，取得举人资格方可。

贡生照例要入国子监读书，叫做“坐监”，坐监期满称为监生。监生还可以用钱捐纳，在明代宗景泰中，就有这种例子。清代更加盛行，后来变得非常滥了，中晚期后，监生这一名称，多为捐纳以应乡试和求官的用途，并没有真才实学。

乡试：明代的乡试开始于洪武三年（公元1370年），自此以后，每三年（逢子、卯、午、酉年）考一次，五年考两次，称为正科。此外，若遇万寿、登极、或各种典庆而加科的，称为“恩科”。乡试地点在南京、北京和各省省城举行。参加乡试的，必须是生员或出了贡的生员，没有考上生员而以其他方式取得监生资格者，也可以参加考试。乡试被录取的，称为“举人”，榜上第一名的，称为“解元”，第二名的，称为“亚元”，第三、四、五名的，称为“经魁”，第六名的，称为“亚魁”，其余皆称为“文魁”。在明、清两代，考上举人，不但可以参加会试，考取进士；就是考不上进士，也具备了做官的资格。清代规定，考不上进士的举人，经过“大挑”分等，授以知县、学正或教谕。

会试：明清制度，各省举人赴京应进士考试的，称为“会试”。每三年一科，在乡试的第二年（即逢丑、辰、未、戌年）举行。会试是由礼部主办的，被录取的称为“贡士”，第一名称为“会元”。

复试：明及清初，会试录取的贡士并不复试，自康熙五十一年（公元1712年）壬辰科始，订立复试制度。道光二十三年（公元1843年）定制，各省举人到京后，一律要先复试，未经复试，不能参加会试。复试分一、二、三等，等级和以后授官有关系。

殿试：明洪武四年（公元1371年），太祖在奉天殿策问会试中选贡士，一甲三人进士及第，二甲进士出身，三甲同进士出身，以次授官。清仿明制，乾隆二十六年（公元1761年），定四月二十一日殿试，二十五日传胪（即胪唱传名）。传胪后，第一名钦点状元（也称殿元），授翰林院修撰，第二名榜眼，第三名探花，授翰林院编修。

朝考：殿试传胪后三日，还有一次朝考，朝考分一、二、三等。这次考试与功名没有关系，专是为了选庶吉士和授与官职而设的。挑选的方法是按复试、殿试、朝考三次所取等级而决定。如果复试一等，殿试二甲，朝考一等，共为“四”；或复试二等，殿试二甲，朝考一等，共为“五”，都可以入翰林院当庶吉士。以下则分别授予六部主事、内阁中书、国子监博士，最下的也分发外省当知县。

科举考试是明清统治者选拔官吏的主要途径。除此之外，清代统治者还特设制科，以招揽人才。所谓“制科”，就是由皇帝特诏举行的。制科之设，始于唐宋，清代沿之，有博学鸿词科、经济特科、孝廉方正科，还有保举经



学和巡幸召试等名目。孝廉方正科仅在皇帝即位之年举行，重在品德。保举经学和巡幸召试，既未设科，又是在个别地区或特定范围内偶一行之。所以，通常所说的清代制科，是指康熙、乾隆年间的博学鸿词科和光绪年间的经济特科而言。

### 博学鸿词科

公元 1678 年，康熙在关于开设博学鸿词科的上谕中说：

自古一代之兴，必有博学鸿儒振起文坛，阐发经史，润色词章，以备著作之选。朕万机余暇，游心文翰，思得博洽之士，用资典学。……凡有学行兼优、文词卓绝之人，不论已仕未仕，在京三品以上及科道官员，在外督、抚、布、按，各举所知，朕将亲试录用。其余内外各官，果有真知灼见，在内开送吏部，在外开报督抚，代为题荐。

诏下之后，内外官员共荐举 186 人，陆续到京。康熙十八年（公元 1679 年）三月初一，在体仁阁进行考试，参加考试的仅 143 人。考试之后，经过反复斟酌，录取了一等彭孙遹(y 音域)等 20 人，二等李来泰等 30 人。一、二等人员俱授为翰林院官员。继康熙之后，乾隆元年九月，又举行了一次博学鸿词科考试，应试者 176 人，录取一等刘纶等 5 人，均授翰林院编修；二等 10 人，其中由科甲出身的陈兆崙等 5 人，被授予翰林院检讨，未中举人的杨度翁等 5 人，被授予翰林院庶吉士。

### 经济特科

公元 1895 年，清政府在甲午战争中被日本打败以后，帝国主义掀起了一个瓜分中国的狂潮，民族危机空前严重。在变法维新思潮的影响下，大学士翁同龢(h8 音和)亦深感“当此时变，不能不破格求才。”光绪二十三年（公元 1897 年），贵州学政严修奏请仿照从前博学鸿词科之例，开设“经济特科”。光绪二十四年正月谕令三品以上京堂及督、抚、学政，如有平素所深知者，出具切实考语，陆续咨送。俟咨送人数会齐至百人以上，即可奏请定期举行特科。光绪二十九年（公元 1903 年），内外大臣保奏者已达 370 余人。按照政务处议定的章程，在保和殿进行考试，试期为闰五月十六日，参加考试的仅 186 人。二十一日奉谕：拟定一等之梁士诒等 48 人，二等之桂站等 79 名，准予复试。二十七日复试，仅取一等袁家穀等 9 人，二等冯善曾等 18 人。正场录取中有 100 人淘汰。正场一等的前 5 名，仅录取了张一麐(麟的异体字) 1 人，梁士诒、杨度、李熙、宋育仁等均未入选。因为试卷进呈后，慈禧怀疑梁士诒与梁启超同族，杨度是湖南师范学生，怀疑与康才常（与谭嗣同等提倡西学，义和团运动时，才常等谋乘机起义，事败就义于武昌）同党，所以都被取消了录取资格。这次的经济特科，从录取的人数看，比乾隆年间的博学鸿词科还要多，但这些被录取的人，在官场上都毫无建树。

科举选官制从隋代开始，唐、宋以后历被采用，到光绪三十一年（公元 1905 年）废止（宣统元年虽尚有优贡、拔贡之名，但朝廷无正式开科）。这种选官制度在中国实行了一千三百余年。在这段漫长的历史时期，知识分子

为了作官为宦，谋取功名，把一生的时间和精力，都用在科举之上。这些人一旦跃过“龙门”，金榜题名，爬上去，做了官，便直接骑在人民头上作威作福，成为维护封建秩序的忠实奴才。这就是封建社会统治阶级设立科举，选拔官吏的最终目的。所以，我们可以这样说，科举制度一方面是统治者选拔官吏的一种主要途径；另一方面也是封建王朝笼络知识分子、使他们成为书呆子而服服贴贴听从其指使的手段。

## 附录：历代官制名词简释

### 词目

#### 二画

九卿(611) 九译令(611) 九门提督(611) 九品(612) 二府(612) 二十等爵(612) 二千石(612) 二千石曹(613) 二十四衙门(613) 八子(613) 八座(613) 八部大人(613) 八旗制度(613) 七子(614) 十三衙门(614)

#### 三画

小臣(615) 小藉臣(615) 小史(615) 三事(615) 三公(615) 三孤(616) 三司(616) 三台(616) 三老(616) 三师(616) 三省(617) 三衙(617) 三大宪(617) 三司使(617) 三法司(618) 三闾大夫(618) 大夫(618) 大令(618) 大计(618) 大帅(618) 大长秋(619) 大司马(619) 大司农(619) 大司空(619) 大司徒(619) 大行人(620) 大良造(620) 大学士(620) 将军(620) 大将军(621) 大鸿胪(621) 大惕隐司(622) 工正(622) 工师(622) 工官(622) 工部(622) 士师(622) 子爵(622) 上计(623) 上林令(623) 上军校尉(623) 上驷院(623) 卫尉(624) 卫将军(624) 才人(624) 门下省(624) 门下侍郎(625) 千牛(625) 千户(625) 千总把总(625) 于越(626) 万户(626) 土官(626)

#### 四画

尹(626) 太子(627) 太仆(627) 太史(627) 太师(627) 太守(628) 太保(628) 太祝(628) 太监(628) 太宰(629) 太常(629) 太尉(629) 太傅(629) 太史察(630) 太医令(630) 太官令(630) 太仓令(630) 太乐令(630) 太庙令(630) 太子洗马(630) 太中大夫(631) 夫人(631) 六条(631) 六官(632) 六卿(632) 六部(632) 六曹(632) 六察(633) 六科给事中(633) 少尹(633) 少正(634) 少师(634) 少府(634) 少保(634) 少宰(634) 少傅(634) 五大夫(635) 五军营(635) 五兵尚书(635) 五军都督府(635) 中书(635) 中允(636) 中军(636) 中郎(636) 中涓(636) 中堂(636) 中尉(637) 中书令(637) 中书省(637) 中书监(638) 中郎将(638) 中护军(638) 中领军(639) 中常侍(639) 中庶子(639) 中朝官(639) 中书侍郎(639) 内史(639) 内阁(640) 内宰(641) 内三院(641) 内务府(641) 内侍省(641) 内朝官(642) 内阁中书(642) 内阁侍读(642) 公(642) 公主(643) 公车司马令(643) 长史(643) 水部(643) 仆射(一 y8644) 元帅(644) 方伯(645) 屯田郎中(645) 屯田校尉(645) 从事(646) 开坊(646) 开府(646) 户部(646) 比部(647) 互市监(647) 凤阁(647) 孔目(647) 文学(647) 文案(648) 文渊阁(648) 分司(648) 支应局(648) 支度使(648) 贝子(648) 贝勒(648) 劝业道(649) 戈什哈(649) 乌布(649)

#### 五画

史(649) 左史、右史(649) 左师、右师(650) 左徒(650) 左丞相、

右丞相(650)左冯翊(冯 Ping650)左民尚书(651)左右补阙(651)左右拾遗(651)司士(651)司门(651)司马(651)司成(652)司兵(652)司直(652)司官(652)司空(司工·司城652)司寇(司败653)司稼(653)司隤(古暴字,虐也653)司礼监(653)司农寺(654)司隶校尉(654)令(654)令公(654)令尹(654)令史(655)右扶风(655)主书(655)主事(655)主客(656)主稿(656)主爵(656)主簿(656)主客郎中(656)外委(656)外制(内制656)外朝官(中朝官657)功曹(657)仪曹(657)仪同三司(657)台省(657)台阁(658)台谏(658)礼部(658)兰台(658)平章(658)正字(659)北司(659)北面官(659)北大王院(659)节度使(659)东厂(660)布政使(660)

## 六画

亚相(660)戎(660)后稷(661)行人(661)行台(661)行走(661)行省(662)执珪(662)执金吾(662)丞(662)丞相(663)光禄勋(663)光禄大夫(663)廷尉(664)西厂(664)州同(664)州牧(664)吏目(664)吏部(665)刑部(665)协领(665)协律郎(665)协律都尉(665)协办大学士(665)军门(665)军师(666)军机处(666)同知(666)同平章事(666)同中书门下三品(667)安人(667)安抚使(667)观察(667)观察使(668)观军容使(668)防御使(668)团练使(668)巡抚(668)巡按(669)巡检(669)巡捕(669)巡察使(669)守备(669)权知(670)百户(670)

## 七画

县令(县长670)县丞(670)县尉(670)护军(671)别驾(671)别将(671)员外郎(671)兵部(672)判官(672)社长(672)步军统领(九门提督672)

## 八画

宗正(673)宗师(673)宗伯(673)宗人府(673)奉常(673)奉朝请(674)奉车都尉(674)郎(674)郎中(674)郎中令(674)典史(675)典客(675)典签(675)典属国(675)典农校尉(675)典农都尉(675)典衣中郎将(676)尚书(676)尚书令(676)尚书郎(676)尚书省(677)尚书左右丞(677)使(677)使臣(677)使相(677)使持节(678)侍卫(678)侍中(678)侍从(678)侍讲(679)侍郎(679)侍御史(679)制置使(679)京官(679)京堂(679)京察(680)京兆尹(680)治中(680)治粟都尉(680)国公(680)国子监(681)国子助教(681)国相(681)刺史(681)枢府(682)枢相(682)枢密使(682)枢密院(683)知州(683)知县(683)知府(683)知院(683)制军(683)制置使(684)制置三司条例司(684)参军(684)参议(684)参将(684)参谋(685)参知政事(685)参赞大臣(685)录事(685)录事参军(685)录尚书事(685)经略使(686)转运使(686)驿丞(686)供奉(686)供奉(687)

## 九画

帮办(687)勃极烈(687)按察使(687)指挥(688)封人(688)封疆大吏(688)柱国(688)相国(688)春坊(689)春官(689)南省(689)南衙(689)南书

房(689)南面官(689)南大王院(690)勋官(690)贵人(690)贵妃(690)贵嫔(690)昭仪(690)

待诏、待制(690)钦天监(691)钦差大臣(691)修撰(691)秋官(691)皇后(691)皇帝(691)

皇太子,太子(692)亲王(692)度支使(692)亭长(692)将军(693)将作大臣(693)美人(693)首辅(693)首领官(694)总长(694)总兵(694)总宪(694)总督(694)总管(694)宦官(695)

宣抚使(695)宣政院(695)宣慰使(696)祠部

(696)给谏(696)给事中(696)统制(697)

统领(697)郡王(697)郡守(697)郡尉(697)

郡丞(697)

## 十画

起部(698)起居注(698)校人(698)校事(校官698)校尉(699)校书郎(699)盐官(699)盐运使(699)盐铁使(700)夏官(700)夏卿(700)都头(700)都司(700)都护(700)都事(701)都统(701)都监(701)都堂(702)都尉(702)都督(702)都水监(703)都点检(703)都察院(703)都元帅府(703)监司(704)监军(704)监察御史(704)租庸使(704)秘书郎(705)秘书省(705)臬司(705)臬台(705)卿(705)卿事察(705)留后(706)留守(706)冢宰(706)流内(706)流外(706)宰(707)宰执(707)宰相(707)通政司(708)通政院(708)

## 十一画

嗇夫(708)检讨(709)推官(709)理问(709)理藩院(709)副将(709)教头(709)著作郎(709)黄门侍郎(710)堂官(710)常侍(710)崇文院(710)银台(710)馆阁(710)领军(711)领队大臣(711)领侍卫内大臣(711)寄禄官(711)谒者(711)谏议大夫(712)庶子(712)庶长(712)庶吉士(712)庶常(713)章京(713)鸿胪寺(713)清吏司(713)清望官(713)尉(713)职事官、散官(714)推官(714)

## 十二画

散官(715)散骑常侍(715)博士(715)掾史(715)搜粟都尉(716)提刑(716)提学(716)提举(716)提点(716)提调(717)提督(717)提辖(717)提法使(717)紫薇省(717)集书省(717)御史(718)御史大夫(718)御史台(718)储君(718)游击(719)游徼(719)善后局(719)道员(719)道台(719)道录司(719)掌固(720)

### 十三画

督办(720) 督军(720) 督邮(720) 督销局(720) 虞(720) 虞侯(720)  
詹事(721) 锦衣卫(721) 签帅(721) 粮长(721) 粮台(722) 粮料院(722)  
廉访(722) 殿中省(722) 殿前司(722) 殿中侍御史(722)

### 十四画

僧录司(723) 管带(723) 旗牌(723) 漕运总督(723) 察院(723)

### 十五画

镇台(724) 镇标(724) 镇守使(724) 镇将(724) 额驸(724) 稿案(724)

### 十六画

翰林院(724) 翰林学士(725) 膳夫(725)

### 十七画

黜陟使(725) 钟官(726)

### 十八画

藩司(726) 藩台(726)

### 二十四画

麟台(726)

### 二画

#### 九卿

《周礼·冬官·考工记》“匠人”条谈到建筑宫室规模时说：“内有九室，九嫔居之；外有九室，九卿朝焉。九，分其国以为九分，九卿治之。”注云：“六卿三孤为九卿。”此指天官 宰、地官司徒、春官宗伯、夏官司马、秋官司寇、冬官司空以及少师、少傅、少保，合为“九卿”。

秦汉通常以奉常(太常)、郎中令(光禄勋)、卫尉、太仆、廷尉、典客(大鸿胪)、宗正、治粟内史(大司农)、少府为九卿，实即中央各机关的总称。北齐改廷尉为大理，少府为大府。魏晋南北朝以后，设尚书分主各部行政，九卿专掌一部分事务，职位较轻。明清有大小九卿之别。明之大九卿为六部尚书及都察院都御史、通政司使、大理寺卿；小九卿为太常寺卿、太仆寺卿、光禄寺卿、詹事、翰林学士、鸿胪寺卿、国子监祭酒、苑马寺卿、

尚宝司卿。清代皇帝的谕旨中常以六部九卿并提，可见不把六部计算在九卿之内。九卿究竟指哪些官，说法不一致。其小九卿则指宗人府丞、詹事、太常寺卿、大仆寺卿、光禄寺卿、鸿胪寺卿、国子祭酒、顺天府尹、左右春坊庶子。

### 九译令

《汉书·百官公卿表》载：典属国之下设有“九译令”一官。典属国是掌管当时少数民族事务之官，因各少数民族语言不同，彼此交往，必须经过翻译，故设九译令。“九译”是多次转译之意，即所谓“重译来朝”。

### 九门提督

清代步军统领之别称。

### 九品

古代官吏的等级。两汉以俸禄“石”（d4n）之多寡作为官吏的等级，如“万石”、“二千石”等。曹魏开始定官阶为九品，如相国为第一品，尚书令为第三品等。从第一品到第九品共九等，北魏时，开始在官品中分正、从。从第四品起，正、从品又各分上、下阶，共为三十等；唐、宋文职与北魏同，武职自三品起即分上、下。隋及元、明、清保留正、从品，而无上、下阶之称，共分十八等，文武并同。

### 二府

西汉丞相与御史府并称“二府”，亦称“两府”。成帝时罢御史大夫，改置司空，其名废。宋代为了加强对内控制，以掌管军事的枢密院和掌管政务的中书省共同行使行政领导权，并称为“二府”，为当时最高国务机关。又明清时对府“同知”的别称，即第二知府之意。

### 二十等爵

战国时秦国商鞅制定的爵位等级。商鞅在秦国变法时，整理秦国以前的爵制，制定赏功的爵位为二十级：（一）公士，（二）上造，（三）簪袅，（四）不更（以上相当于士）；（五）大夫，（六）官大夫，（七）公大夫，（八）公乘，（九）五大夫（以上相当于大夫）；（十）左庶长，（十一）右庶长，（十二）左更，（十三）中更，（十四）右更，（十五）少上造，（十六）大上造（即大良造），（十七）驷车庶长，（十八）大庶长（以上相当于卿）；（十九）关内侯，（二十）彻侯（汉武帝刘彻时，因避讳改为列侯或通侯。以上相当于诸侯）。秦、汉两代沿用。战国时秦国五大夫以上有食邑。汉初改为公大夫以上有食邑，官大夫以下得免役。汉文帝以后，又改为五大夫以上才得免役。

### 二千石

汉代对郡守的通称。按汉制郡守之品秩为二千石，即月俸一百二十斛，习惯上称之为二千石。汉代之“二千石”品秩又分为“中二千石”、“真二千石”、“比二千石”等。

### 二千石曹

汉代制度：郡守的官秩为二千石。诸侯王国之“相”也为二千石，因此称地方行政长官之郡守为“二千石”。西汉成帝时，设尚书4人，分四曹理事，其中有“二千石曹尚书”，主管郡国二千石之事。

### 二十四衙门

明代宫廷宦官机构有司礼、内官、御用、司设、御马、神官、尚膳、尚宝、印绶、直殿、尚衣、都知等十二监；惜薪、钟鼓、宝钞、混堂等四司；

兵仗、银作、浣衣、巾帽、针工、内织染、酒醋面、司苑等八局，合称二十四衙门。各专设“掌印太监”等，为宫廷内侍奉皇帝及其家族的官署。

### 八子

皇帝妃嫔的名号。西汉制度：“八子视千石，比中更。”

### 八座

东汉至唐代一般以尚书令，仆射、六曹（部）尚书为八座。清代则用作六部尚书的代称。又俗称大官坐八人所抬之轿者为“八座”。

### 八部大人

北魏初期沿用鲜卑族原有的部族制，设置“八部大人”、“南部大人”以统率诸部族。后又续设东、西、南、北四部大人，以后又扩大为八部，称为“八部大人”，以掌国政。

### 八旗制度

清代满族的一种社会组织形式。公元1601年（明万历二十九年），努尔哈赤开始将本族的人以及所属的人分编为“旗”，以旗帜作标志。这年先在“牛录制”的基础上建黄、白、红、蓝四旗。到1615年（万历四十三年，即努尔哈赤建号的前一年）因人数增多，又增建镶黄、镶白、镶红、镶蓝四旗，前者称“四正”，后者称“四镶”，合称“八旗”。每旗（满语称“固山”）下辖五参领（甲喇），每参领辖五佐领（“牛录”）。凡满族成员分隶各佐领，平时生产，战时从征。皇太极时，又把降附的蒙古人和汉人编为“八旗蒙古”和“八旗汉军”，与“八旗满洲”共同构成清代八旗的整体。满洲八旗中的正黄、正白、镶黄称为“上三旗”，是皇帝的亲军，由皇帝直接统帅，其他五旗称为“下五旗”，由满洲贵族统之。编入八旗的人户，称为“旗人”或“旗下人”。八旗制度在建立初期，兼有军事、行政和生产三方面职能，是与当时满族社会经济基础相适应的，对推动满族社会经济的发展起了积极作用。入关后满族统治者利用八旗制度加强对人民的控制，其积极意义日趋缩小。作为一个军事组织，八旗军队与绿营兵同为清廷统治全国的工具。八旗子弟都有当兵的义务，被挑选入伍即为八旗兵。八旗的编制是三百人为一“牛录”，设一佐领以统之。五牛录设一“参领”，五参领为一“固山”，即一“旗”设一“都统”以统之，又设副都统以为副。清统一全中国后，八旗兵分驻首都及全国重要地方。作为行政机构，在某些地区，八旗各级衙署与州县系统并存，直至清末。清亡后，八旗制度才全部瓦解。

### 七子

皇帝妃嫔之一。西汉制度：“七子视八百石，比右庶长”。

### 十三衙门

清顺治十一年（1654年）由宦官吴良辅等的建议，设立“十三衙门”，在宫廷内侍奉皇室及其家族，以宦官为主管。十三衙门为：司礼监、御用监、御马监、内官监（宣徽院）、尚衣监、尚膳监、尚宝监（尚宝司）、司设监、尚方司（尚方院）、惜薪司、钟鼓司（礼仪监、礼仪院）、兵仗局、织染局（经局）等。公元1661年，康熙即位后裁撤，职掌归“内务府”。

## 三画

### 小臣

商、西周初期朝廷官员，亦称“少臣”，为掌管占卜、祭祀、田猎、征



伐之官。有时还监督管理“众人”耕种。又西周中期以后指职位低下的小吏。

### 小耨臣

商代之官，见于甲骨文，掌管农事。实际上是农业奴隶的总管。

### 小史

《周礼·春官宗伯》所隶属官中有“小史”，其职务是“掌邦国之志，奠系世、辨昭穆。若有事，则诏王之忌讳。大祭祀，读礼法，史以书叙昭穆之俎簋。大丧、大宾客、大会同、大军旅、佐大史，凡国事之用礼法者，掌其小事。卿大夫之丧，赐谥，读诔”。可见“小史”在古代是一种礼官。汉代以后，对一般小吏的通称。

### 三事

周代之官。指常伯、常任、准人，常伯又称为“牧”，是掌管地方民事之官。常任又称“任人”，掌管选择人员以充任官吏。准人又作“准夫”，掌管司法之官。一说三事指司徒、司马、司空。

### 三公

王朝中最高之官位，各代之“三公”不一。周代三公有两说：一说司马、司徒、司空为三公；一说太师、太傅、太保为三公。西汉以丞相（大司徒）、太尉（大司马）、御史大夫（大司空）合称三公。东汉以太尉、司徒、司空合称三公，亦称三司。为共同负责军政的最高长官。唐宋仍沿此称，但已无实际职务。明清虽亦以太师、太傅、太保为三公，但一般只作为大臣的最高荣衔（明代张居正为“太师”，有实权除外）。

### 三孤

《通典》卷20云：“孤，特也，言卑于公，尊于卿。”《北堂书钞》卷50引许慎《五经异义》：“天子立三公曰太师、太傅、太保，……又立三少以为之副，曰少师、少傅、少保，是为三孤。”三孤之名至明清犹沿用。三公、三孤合称为“公孤”。

### 三司

东汉称太尉（大司马）、司徒、司空为三司，唐以御史大夫、中书、门下为三司。《新唐书·百官志》云：“凡冤而无告者，三司诘之。”五代、北宋称盐铁、户部、度支为三司，其长官称“三司使”，掌管统筹国家财政之事，元丰后废。金以户部之劝农、盐铁、度支为三司，贞祐时废。明代以各省之都指挥使司、布政使司、按察使司合称三司。清末以各省之布政使司（或民政使司）、按察使司（或提法使司）、提学使司合称三司。

### 三台

汉代对尚书、御史、谒者三台的总称。尚书为“中台”，御史为“宪台”，谒者为“外台”，合称“三台”。

### 三老

古代掌教化的乡官。战国魏有三老，秦置乡三老，汉增置县三老，东汉以后又有郡三老，并间置国三老。《汉书·高帝纪上》云：“举民年五十以上，有修行，能帅众为善，置以为三老，乡一人；择乡三老一人为县三老。”

### 三师

北魏称“太师”、“太傅”、“太保”为三师，位为上公，品级列正一品，但仅为虚衔，无实职。元代改称为“三公”，明代沿之。清代无三师之称。

### 三省

指中书省、门下省、尚书省。隋设五省：尚书省、门下省、内史省、秘书省、内侍省。唐初设六省：尚书省、门下省、中书省、秘书省、殿中省、内侍省。其中以尚书省、门下省、中书省最为重要。《新唐书·百官志一》说：“唐因隋制，以三省之长中书令，侍中（门下），尚书令，共议国政，此宰相职也”。隋文帝时，定制内史省（即中书省）取旨，门下省审议，尚书省执行，三省配合，互相制约，以掌管国家大政。唐沿隋制，以中书省掌定策，门下省掌封驳，尚书省掌执行行政令，以加强封建王权的统治力量。

### 三衙

宋代掌管禁军的机构。有殿前司、侍卫东军马军司、侍卫亲军步军司，合称三衙。唐后期，习惯称藩镇的亲兵为牙（衙）兵，五代至宋的皇帝多半是由藩镇而夺得帝位，故相沿称为三衙。三衙的长官分别称为殿帅，马帅，步帅，合称三帅。

### 三大宪

清代地方官对总督（或巡抚）、布政使和按察使的合称。

### 三司使

唐代审理大狱，以刑部尚书、侍郎与御史中丞、大理卿会审，称三司使。唐中期以后，由于财务行政渐趋繁杂，乃特简大臣分判户部、度支及充盐铁转运使，分别管理租赋、则政收支和盐铁专卖事务。五代时后唐天成元年（公元926年），委宰相一人专判。长兴元年（公元930年），并为一使，称“三司使”。北宋沿置。《宋史·职官志》说：“三司之职，国初沿五代之制，置使以总国计，应四方供赋之入，朝廷不预，一归三司，通管盐铁，度支，户部，号曰‘计省’，位亚执政，目为‘计相’，其恩数廩禄，与参、枢同。”元丰五年（公元1082年）改官制，职掌并归于户部尚书。

### 三法司

明清两代以刑部、都察院、大理寺为三法司。若有重大案件，则由三法司会审，俗称“三堂会审”。

### 三闾大夫

战国时楚国官名，屈原贬后任此职。《史记·屈原列传》裴骃集解中说：“骃案《离骚序》曰：三闾之职，掌王族三姓，曰昭、屈、景。原（屈原）序其谱属，率其贤良，以厉国土”。可见三闾大夫是一种掌管三大姓的宗族事务之官。

### 大夫

古代诸侯国中，在国君之下有卿、大夫、士三级，因此为一般官员的通称。秦汉以后，中央要职有御史大夫，备顾问者有谏大夫、中大夫、光禄大夫等。至唐宋尚有御史大夫及谏议大夫之官，至明清废。又隋唐以后以大夫为高级官阶之称号。清代高级文职官阶称大夫，武职则称将军。宋徽宗政和年间重订官阶时，在医官中别置“大夫”以下官阶，故今仍沿称医生为大夫。

### 大令

秦汉以后县官一般称令，后来用作对县官的尊称。

### 大计

明代考核外官的制度。清沿其制，规定三年举行一次，由州、县上至府、道、司层层考察属员，再汇送督、抚最后考核，送呈吏部。对于才、守均优者称为“卓异”，经引见（即朝见皇帝）后得加一级回任候升。劣者劾以八法（后改为六法，参见“京察”）。其处分与京官同。不入举劾者称为平等。

## 大帅

旧时对高级统兵官的尊称。清末督、抚一般兼掌兵权，其属员亦以此称之。

## 大长秋

秦称将行。汉景帝时改称大长秋，宣达皇后旨意，管理宫中事宜，为皇后近侍官首领，多由宦官充任。长秋宫为汉代皇后之宫名，故用以名官，其官署称为长秋寺。隋代以后设内侍省，长秋之官遂废（隋炀帝曾一度改内侍省为长秋监）。

## 大司马

古代高官之一。《周礼》夏官司马之长为大司马，其职为“掌建邦国之九法，以佐王平邦国。”汉武帝罢太尉置大司马。西汉一朝，常授给掌权的外戚，多与大将军、骠骑将军、车骑将军等联称，也有不兼将军号的。东汉初为三公之一，旋改太尉，末年又别置大司马。魏晋为上公之一，位在三公之上。南北朝或置或不置。陈朝但为赠官。明清多作为兵部尚书之别称。

## 大司农

秦代置治粟内史，汉景帝后元元年（前143年）更名大农令。武帝太初元年（前104年）改称大司农。掌租税、钱谷、盐铁和国家的财政收支，为九卿之一。北齐时称为司农寺卿，隋唐以后所置略同。唐代一度改司农为司稼，旋复用旧称。主要职掌为仓储。金元置大司农司，掌农桑，水利，学校，救荒诸事，并曾改称为务农司或司农寺。明初置司农司，不久即废，其职掌并入户部。习惯用作户部尚书的别称，简称大农。

## 大司空

《周礼》六官之一，有冬官司空。汉成帝时，改御史大夫为大司空，哀帝时曾复旧称，后再改为大司空，与大司徒、大司马并称为三公。东汉时称司空。明清用作工部尚书的别称。

## 大司徒

《周礼》六官之一，有地官大司徒。西汉哀帝时罢丞相置大司徒。东汉改称司徒（参看丞相、宰相条）。

## 大行人

在《周礼》为秋官司寇的属官。掌天子诸侯间的重大交际礼仪。

## 大良造

战国初期为秦国最高官职，掌握军政大权。同时又为爵名。商鞅制定二十等爵，列为第十六级。亦称为大上造。自从秦惠王设立相国掌握军政大权后，主要用作爵名。汉代沿用。

## 大学士

唐天宝初，于崇玄署（管理释道的官署）置大学士1人，由宰相兼领。至德时，于集贤殿书院置大学士，贞元时并罢。五代后梁曾置金銮殿大学士。北宋时设置渐广，多为优礼大臣的官衔。明太祖废丞相，以大学士充顾问。成祖时以儒臣为殿阁大学士，参预机务。至明中叶遂以大学士为内阁长官，起草诏令，批答奏章，官品虽低，而实握宰相之权。清代虽提高品级（一品），但职任反不重要。雍正中设立军机处，大学士的职权就为军机大臣所替代。惟军机大臣及内外各官之资望特重者，仍授大学士作为荣典。大学士都以殿阁名入衔，明设中极，建极，文华，武英等殿和文渊阁，东阁大学士，无定员。清乾隆十年（公元1745年）以后，大学士专以三殿（保和、文华、武英），

三阁（文渊、体仁、东阁）入衔，满汉各 2 人；协办大学士满汉各 1 人。均为文臣最高的官位，汉人非翰林出身不授此官（除少数例外）。

### 将军

春秋时晋国以卿为军将，因而有将军之称。战国时始为武官名。汉代沿置，有大将军，骠骑将军，车骑将军，卫将军，前、后、左、右将军等。临时出征的统帅有别加称号者，如楼船将军，材官将军，度辽将军等。魏、晋、南北朝时，将军名号极繁，除沿袭汉代旧称外，又有龙骧、骁骑等许多名称，而常置并有专职者仅少数。唐十六卫，羽林、龙武、神武、神策等军，均于大将军下设将军之官。从唐到元都以将军为武散官。明代的总兵官有挂印带将军号的。此外，宋、元、明亦称殿廷武士为将军。清代的将军有四种：一为宗室爵号之一，如镇国将军、辅国将军等；二为驻防各地的八旗最高长官，专由满族人充任，内地各省将军掌驻防军事及旗籍民事，在边疆地区（如黑龙江、吉林、伊犁），将军即为该地区的最高军事和行政长官；三为临时出征的统帅，如扬威将军，靖逆将军等；四为正一品到从二品武官封赠之阶。

### 大将军

古代领兵之最高统帅。始於战国，汉代沿置，职掌统兵征战。事实上多由贵戚担任，掌握政权，职位甚高。汉武帝时以大司马为大将军所兼官号，其后霍光、王凤等均以大司马、大将军预闻政事，为中朝官领袖。亦有在大将军之上冠以称号者，如骠骑大将军之类。三国至南北朝时，大臣秉政，多加以“大将军”之号。北周时行府兵制，编 24 军，每军设开府 1 人以统领、二开府则由一大将军统领。24 军共有 12 大将军，两大将军由一柱国统之。隋代左右武卫、左右武侯等各置大将军，为统率禁军之高级将领。唐代之府兵 12 卫，每卫有上大将军 1 人，大将军 1 人，将军 2 人。禁军之左右羽林军、左右龙武军等亦设大将军，往往以宦官任之。宋代之 16 卫大将军已属空衔，无统兵实权。唐至元，定大将军为武散官之首阶。明清两代于战争时由皇帝特派大将军统兵，或于大将军上再加称号，如清代，肃亲王豪格为靖远大将军，惠亲王绵愉为奉命大将军，皆统兵作战，战后即废。

### 大鸿胪

汉武帝时改典客为大鸿胪，原掌接待少数民族等事，为九卿之一。后渐变为赞襄礼仪之官。王莽时改为典乐。

### 大惕隐司

官署名。辽代置，为北面官，设有惕隐（亦称梯里已）、知惕隐司事等，掌皇族之政教。

### 工正

春秋时齐、鲁、宋、楚等国设置，楚称为“工尹”。掌管百工及手工业之官。

### 工师

春秋时齐、鲁等国设置。战国时各国沿置之，为掌管百工及手工业之官。

### 工官

西汉于蜀郡、广汉等郡置工官，主管制造武器，日用金属器物和各种手工艺品，下设护工卒史等官。东汉沿置。

### 工部

西晋曾置田曹掌屯田，南北朝时曾置起部掌管起造宫室。隋唐始设工部，为中枢六部之一，掌管各项重大工程、工匠、屯田、水利、交通等事。长官

为尚书，副长官为侍郎，部下分司办事。历代相沿不革。清末改为农工商部。

#### 士师

《周礼》列为秋官司寇之属官。掌禁令、狱讼、刑罚之事。古代对法官官员之通称。

#### 子爵

古代五等爵之一。五等爵为公、侯、伯、子、男。《左传》书楚国之君为楚子，吴国之君为吴子。南北朝至唐宋有“开国县子”之称。《隋书·百官志》载南朝梁陈封爵为九品，开国子弟为第五品，视二千石。隋代封爵为九等，子爵为第八等。后代往往沿用，惟明代封爵至伯为止，不设子、男二爵。清代原称“精奇尼哈番”，后改用汉名为一、二、三等“子爵”。

#### 上计

战国、秦、汉时年终考核地方官员成绩的方法。战国时群臣于年终须将赋税收入写于木券，呈送国君考核，称为上计。西汉沿用。《汉书·武帝纪》载：“元封五年（前106年）三月，至泰山，增封，因朝诸侯王、列侯，受郡国计。颜师古注：“若今之诸州计帐也。《通典》说：“汉制，郡守岁尽遣上计、掾史各一人条上郡内众事，谓之计簿。”其办法是县令（长）于年终将该县的户口、垦田、钱谷出入等编为计簿，呈送郡国；郡守、国相再遣吏加以汇编，用副本上计于中央的丞相。东汉时郡国上计形式上虽归司徒总核，实际由尚书主持。县级上计由县丞代行；郡级由郡丞代行。凡入京执行上计的人员称为“上计吏”，或简称“计吏”。

#### 上林令

上林苑原是汉文帝时的园囿，其主官为上林令，次官为上林尉。汉武帝初置水衡都尉，管理范围扩大，包括农田水利、造船、铸钱等事，虽名为掌上林苑，但职权远远超过以前的上林令。上林前属少府。汉以后，各朝帝王之苑囿，已不是汉代之上林，而掌管苑囿之官，仍沿称“上林”之名。唐代在司农寺设有上林署置令及丞，掌管苑囿及藏冰等事。辽、金、元、明均沿用此名。

#### 上军校尉

东汉灵帝时，在京师（洛阳）设西园八校尉，即上军校尉、中军校尉、下军校尉、典军校尉、助军左校尉、助军右校尉、左校尉、右校尉。以宦官负主要统率之责。当时曹操曾任典军校尉，袁绍任中军校尉（《袁绍传》作佐军校尉）。而上军校尉蹇硕则是小黄门（宦官），统率八校尉。

#### 上驷院

清代内务府所属的三院之一（三院是上驷院、奉宸苑、武备院），掌管宫内所用之马。清初沿用明代之制，设御马监，后又改称为阿敦衙门，康熙十六年（公元1677年）改称上驷院。设监管事务大臣，无定员；卿二人，正三品，其一由侍卫补授，其一由内务府司员补授（内务府设七司），每司均有郎中、员外郎、主事等官。

#### 卫尉

始置于战国，汉时为九卿之一。掌管宫门警卫，主南军。景帝初更名中大夫令。后元元年（前143年）复为卫尉。魏晋南北朝多沿置。唐代为卫尉卿。但已非原来职务，仅掌仪仗帐幕等。明清废。

#### 卫将军

西汉文帝由代王入继帝位，设卫将军一员，以亲信宋昌任之，总领京城

各军，后以骠骑将军、车骑将军皆开府（即设将军府），置官属，掌握禁兵，预闻政务。

### 才人

皇帝的妃嫔之一。晋武帝司马炎始置，后世多沿用。唐代制度：才人初定为官官之正五品，后升为正四品。武则天就曾做过唐太宗的才人。

### 门下省

官署名。《旧唐书·职官志》说：“秦汉初，置侍中，曾无台省之名。至晋，始置门下省。南北朝皆因之。龙朔改为东台，光宅改为鸾台，神龙复旧”。东汉时即设侍中，秩比二千石，属于少府，职掌为侍从皇帝左右、赞导众事、顾问应对，皇帝外出，则侍从参乘。晋称门下省。唐曾改为东台、鸾台、黄门省等，旋复旧称。门下省原为皇帝的侍从机构，南北朝时权力逐渐扩大，北朝政出门下，成为中央政权机构的重心。隋唐时与中书省同掌机要，共议国政，并负责审查诏令，签署章奏，有封驳之权。其长官称侍中，或称纳言、左相、黄门监，皆因时而异。其下有黄门侍郎、给事中、散骑常侍、谏议大夫、起居郎等官。宋初门下省仅主朝仪等事。神宗元丰改官制，始恢复审查诏令的旧制。南宋初，中书、门下合并为一。辽金亦置门下省。元以后废。

### 门下侍郎

秦汉时原名黄门侍郎，本为君主近侍之官。唐天宝元年（公元742年）改为门下侍郎，为门下省长官侍中之副职，唐宋多以门下侍郎或中书侍郎加“同平章事”为宰相之称。元以后不设。

### 千牛

后魏始置。“千牛”，刀名，言刀之锐利可屠千牛。千牛刀常备身边，后比喻侍立皇帝左右之警卫人员。唐代设左右千牛卫，为禁卫之一，所属有千牛备身。宋代设有左右千牛卫上将军等。辽金亦曾设置，元以后废。

### 千户

金初设置，为世袭军职，即女真语猛安之意译。统领谋克，隶属于万户。元代相沿，其军制千户设“千夫之长”，亦隶属于万户。千户所统领百户所：统兵七百以上称上千户所；兵五百以上称中千户所；兵三百以上称下千户所，各设“达鲁花赤”一员，千户一员。明代卫所兵制亦设千户所，千户为一所之长官。驻重要府州，统兵1,120人，分为十个百户所。

### 千总·把总

明代驻守京师的京营兵分为三大营，设千总、把总等领兵官，职位低下。清代绿营兵编制，营以下为汛，以千总、把总统领之，称“营千总”，为正六品武官，把总为七品武官。又漕运总督辖下各卫和守御所分设千总，统率漕运军队，领运漕粮，称为卫千总、守御所千总。京师内九门，外七门，每门设千总把守，称为门千总。又四川、云南等省的土司官也有此职，称土千总、土把总。

### 于越

官名。辽代置，为北面官，无职掌，大于越班在百辽之上。授给大功臣，是大臣的最高荣衔。

### 万户

官名。金初设置，为世袭军职。统领千户（猛安）、百户（谋克），隶属于都统。元代相沿，其军制设万户为万夫之长，隶属于中央枢密院；驻札

各路者，则分属于行省。设万户府以统领千户所：统兵七千以上称上万户府；五千以上称中万户府；三千以上称下万户府。诸路万户府各设达鲁花赤一员，万户一员。

#### 土官

明代于西北、西南各少数民族聚居地区设置土司，由该族上层分子担任，按等级分宣慰使、宣抚使、按抚使等武职及土知府、土知县等文职，由子孙世袭。至清代逐步“改土归流”（即改世袭之“土官”为有一定任期，期满调任，称“流官”），土官大部分废除。

## 四画

#### 尹

官名。为古代官的泛称，但有时也用以称固定官署之长官。《尚书·皋陶谟》说：“庶尹允谐”。“庶尹”即指众官。故《史记·夏本纪》写作“百官信谐”。《尔雅·释言》说：“尹，正也”，即治理之意。商及西周时，对天子辅弼之臣多称为“尹”，如“师尹”。春秋时楚国执政官多称“尹”，如“令尹”。汉代始以都城的行政长官称尹，有京兆尹、河南尹。元代州、县长官亦称尹。北洋军阀统治时期有道尹。

#### 太子

一般称预定继承君位的皇子。

#### 太仆

官名，始置于春秋。秦汉沿袭，为九卿之一。掌皇帝的舆马和马政。南北朝不常置。北齐始称太仆寺卿，历代沿置不革。

#### 太史

周代太史掌管王国中文书之起草，策命诸侯、卿、大夫，记载国家大事，编著史册，兼管国家典籍、天文历法以及祭祀诸事。其地位较崇，是一种兼管人事、神职并观察、记载社会动态及自然现象之官。秦汉设太史令，地位已降低。西汉司马谈、司马迁父子曾先后任过此职。魏晋以后修史的职务划归著作郎，太史则专掌历法之推算。隋设太史监，唐改太史局，肃宗时又改称司天台。为管理天文、历法的专门机构，五代沿置。宋代设有太史局、司天监、天文院等机构，职权渐分。辽称司天监，金称司天台。元代改称太史院，专管推步测算（推算历法，观测天象之事）。虽另有司天监，但无实际职掌，仅留空名。明清两代均称钦天监，以掌天文、历法之事。至于修史之事，则专归翰林院。故文士喜用太史之名称翰林院诸官。

#### 太师

古代官名。西周始置，原为高级武官，军中最高统帅。春秋时晋楚等国沿用，成为辅弼国君之官。战国后废。汉又设置，位在太傅之上。《汉书·百官公卿表》说：“太师古官，平帝元始元年（公元1年）初置，位在太傅上，以孔光任之”。东汉置太傅，废太师，而以太尉、司徒、司空为三公。晋因避司马师之讳，改太师为太宰。南北朝时多以太师（太宰）、太傅、太保为三公或上公。隋代称太师、太傅、太保为三司，而以太尉、司徒、司空为三公，唐宋沿用。金元亦以太师为三公之一，明代相沿。自汉以后，太师往往成为大臣之加衔，凡授此号者，权力特大，如南宋之秦桧、韩侂胄、史弥远及明之张居正等。又有太子太师，为辅导太子之官。西晋设太子太师、太傅、

太保，称三师；又设太子少师、少傅、少保，称三少。北朝的魏齐沿设，隋以后历代不革。明清以大臣兼之，三师三少成为空衔。此外周代或称乐官为太师。

#### 太守

本为战国时郡守的尊称。汉景帝时，改郡守为太守。为一郡行政的最高长官，历代相沿不革，南北朝时设州渐多，郡的辖境日益缩小，州郡区别不多，至隋初遂废郡存州，而州刺史即代郡守之任。惟隋炀帝及唐玄宗时均曾改州为郡，郡置太守，旋即复旧。此后太守已非正式官名。习惯上仅用作刺史或知府的别称，明清则专称知府。

#### 太保

殷周设置，为国王的辅佐大臣。春秋后废，汉复置，位次太傅。历代沿置，多为大官之加衔，并无实职。史载殷王太甲以伊尹为太保，西周成王以召公奭为太保。又太子之辅导官，称太子太保。参见“太师”条。

#### 太祝

官名。在《周礼》中为春官宗伯之属官，掌祭祀祈祷之事。汉设有太祝令丞，为太常之属官。隋唐以后均沿置，至清废。

#### 太监

唐代设内侍省，其长官为监及少监。《辽史·百官志》载，辽代南面官诸“监”职名中，有“太监”之称，但在具体称呼上，仅称监，如太府监。元代的太府和各监，多有“太监”一官（如仪文监、典牧监、典室监、太府监等均设太监）。明代诸监不设此官，但在宦官所领的二十四衙门，各专设掌印太监等，在宫廷内专门侍奉皇帝及其家族。明中叶以后，太监的权力扩大，拥有出使、监军、镇守、侦察臣民等大权。清代相沿，太监成为宦官的专称，设总管太监等为首领，隶属于内务府。参见“宦官”条。

#### 太宰

古代官名，原名太师。为《周礼》六官中天官之长。晋代避司马师之讳改“太师”为“太宰”。明清时代多用以尊称吏部尚书。

#### 太常

即奉常，为秦汉九卿之一。《汉书·百官公卿表》说：“奉常，秦官，掌宗庙礼仪，有丞”。汉景帝中六年（前144年）更名太常。王莽时，改太常为“秩宗”。东汉之太常，除掌礼仪、祭祀外，还兼掌选试博士。历代沿置，仅专司王朝之祭祀、礼乐诸事。北魏称其长官为太常卿，北齐称太常寺卿。北周据《周礼》改官号为大宗伯。隋至清末，均称太常寺，其长官亦称太常寺卿。明清均列为小九卿之一。

#### 太尉

秦至西汉设置，为全国军政首脑，与丞相、御史大夫并称三公。汉武帝时改称大司马。东汉时，太尉与司徒、司空并称三公。以后各代或置或废，置者往往成为大臣之加官，无实权。至宋徽宗时，定为武官官阶的最高一级，其本身并不表示任何职务，一般多作对高级武官之尊称。元代以后废。

#### 太傅

周官名，春秋时晋国设置，为国王辅弼官之一。战国后废。西汉吕后元年（前187年）复置，金印紫绶，以王陵、申食其等任之。后废。哀帝元寿二年（前1年）又复置，以孔光出任此职，位在三公之上。东汉亦置此官，掌善导，无常职，刘秀命卓茂任之；卓死，省去此官。其后新帝初即位，又



设“太傅，录尚书事”，如赵燾、陈蕃、胡广等均任过此官，赵等死，即废去此职。

### 太史寮

官署名。商末年始置，西周相沿。其长官称太史，见于甲骨文和金文。掌国王的册命及祭典等事。

### 太医令

西汉太常及少府之下均设有太医令、太医丞。属太常者，为百官治病；属少府者，为宫廷治病。东汉少府属下设太医令1人，秩六百石，掌诸医。另有药丞、方丞各1人，药丞主药，方丞主药方。隋唐在太常之下设太医署，置令2人，丞2人。太医令掌医疗之法，丞为助手。宋代医务机构甚多，有太常寺属下的太医局，翰林医官院，御医院等，宋徽宗时又设惠民局，广传医方及施诊。

### 太官令

官名，亦作大官令。汉代始置，属少府，掌宫廷的膳食及酿酒，并献四时果实。北齐以后属光禄寺，明清以大官署为光禄寺四署之一，主官称署正。

### 太仓令

汉制，大司农所属有太仓令及丞，隋唐称太仓署。置令、丞、监事、典事等官。太仓是王朝的总粮仓。

### 太乐令

汉代太常所属有太乐令及丞，东汉改太乐为大予乐，置大予乐令及丞，仍属太常。《后汉书·百官志》说：大予乐令掌伎乐，掌国之祭祀，大享用乐之事。

### 太庙令

魏晋以后设太庙令及丞，唐以太庙之事归宗正卿，不设太庙署。金、元时代仍有太庙令。明、清废。

### 太子洗马

《汉书·百官公卿表》说：太子太傅、少傅的属官有洗马之官，颜师古注引张晏说：“洗马原十六人，秩比谒者”，又引如淳注：“前驱也，《国语》曰：勾践为夫差先马，先或作‘洗’也”。后世皆称洗马。“洗马”即在马前驰驱之意，为太子的侍从官。梁代以洗马隶属典经局。隋唐于司经局置洗马，一变而为掌管书籍的官，直至清代均沿设。清代司经局所设之洗马用满汉各1人，从五品。

### 太中大夫

《汉书·百官公卿表》载：郎中令所属有太中大夫等，秩比千石，掌议论。唐宋以太中大夫作为散官之文阶，从四品。元代升为从三品，明代为从三品加授之阶。

### 夫人

周代称诸侯之妻为“夫人”。《礼记·曲礼下》：“天子之妃曰后，诸侯曰夫人，大夫曰孺人，士曰妇人，庶人曰妻。公侯有夫人”。汉代列侯的妻子也称“夫人”。《汉书·文帝纪》说：“七年冬十月，令列侯太夫人，夫人……无得擅征捕”。颜师古引如淳注：“列侯之妻称夫人；列侯死，子复为列侯，乃得称夫人”。又中国封建社会，王朝对官员之母及正妻之一种封号。有封号者，称为“命妇”。如唐代文武官一品及国公之母、妻均封为“国夫人”，三品以上官员之母、妻则封为“郡夫人”。宋代执政以上之妻

封“夫人”。明代一、二品官员之妻封“夫人”。清代则封宗室贝勒至辅国将军之妻为夫人，一、二品之妻亦封为“夫人”。

#### 六条

汉设刺史，以六条问事。《汉书·百官公卿表》颜师古注引《汉官典职仪》：“一条，强宗豪右，田宅逾制，以强凌弱，以众暴寡。二条，二千石不奉诏书，遵承典制，倍公向私，旁诏守利，侵渔百姓，聚敛为奸。三条，二千石不恤疑案，风厉杀人，怒则任刑，喜则淫赏，烦扰刻薄，剥截黎元，为百姓所疾，山崩石裂，妖祥讹言。四条，二千石选署不平，苟阿所爱，蔽贤宠顽。五条，二千石子弟恃怙荣势，请托所监。六条，二千石违公下比，阿附豪强。通行货赂，割损正令”。

#### 六官

《周礼》以天官冢宰、地官司徒、春官宗伯、夏官司马、秋官司寇、冬官司空分掌邦政，称为“六官”或“六卿”。隋唐以后设吏、户、礼、兵、刑、工六部尚书，大致和《周礼》六官分职相当，也统称为六官。

#### 六卿

古代统军执政之官。《书·甘誓》说：“大战于甘，乃召六卿”。《周礼》执政大官分为六官，亦称“六卿”。后世往往称吏、户、礼、兵、刑、工六部尚书为六卿。

#### 六部

古代中央行政机构中吏、户、礼、兵、刑、工各部的总称。其职务在秦汉时本为九卿所分掌。魏晋以后，尚书分曹治事，以后由“曹”渐变为“部”，至隋唐始确定以“六部”为尚书省的组成部分，以吏、户（隋称民部），礼、兵、刑、工六部比附《周礼》的六官，秦汉九卿之职务大部并入。但仍保留寺、监等机构。元代六部改属中书省，明代沿袭。洪武十三年（1380年）废丞相，不设中书省，六部直接向皇帝负责，地位更加提高。清代相沿，至清末逐渐添设若干新部，六部之名遂废。

#### 六曹

官职名。东汉尚书分六曹治事。据《续汉书·百官志三》记载有：三公曹、吏部曹、民曹、南北两主客曹、二千石曹。但《晋书·职官志》则以三公曹、吏曹、民曹、客曹、二千石曹、中都官曹为六曹。魏晋以后屡有变革，到隋唐才定为吏、户、礼、兵、刑、工六部。又唐代各州佐治之官分六曹，即功曹、仓曹、户曹、兵曹、法曹、士曹，亦称六司。

#### 六察

唐制，监察御史分察百官，共有六个方面。据《新唐书·百官志》载：“其一，察官人善恶，其二，察户口流散，籍帐隐没，赋役不均；其三，察农桑不勤，仓库减耗；其四，察妖猾盗贼，不事生业，为私蠹害；其五，察德行孝悌，茂才异等，藏器晦迹，应时用者；其六，察黠吏豪宗，兼并纵暴，贫弱冤苦不能自申者”。又唐以监察御史分察尚书省六部，号六察官。宋制也以监察御史分察六曹及百司之事。

#### 六科给事中

明初沿前代设给事中。洪武六年（公元1408年），开始分为吏、户、礼、兵、刑、工六科，各设给事中，辅助皇帝处理奏章，稽察驳正六部之违误，纠劾官吏。每种又设都给事中1人及左、右给事中各1人以总司管。给事中衙署即在午门外东、西朝房，奏章均必经其手，故权势尤重。与各道监察御

史合称科道，同有建言及进谏之责。清初沿明制，六科各设掌印给事中满汉各 1 人，给事中满、汉各 1 人，秩正五品，雍正元年（公元 1723 年），始并入都察院，职权范围已大为缩小。光绪三十二年（公元 1906 年）撤销六科，但仍设给事中。

#### 少尹

唐代制度，凡州升为府者，其刺史称为府尹。下设少尹 2 人，为府尹之副职。府尹从三品，少尹从四品。宋代沿设，但无实权。又唐以京兆（长安）、河南（洛阳）、太原合称三府，各设牧 1 人，从二品，尹 1 员，从三品，少尹 2 人，从四品下。《旧唐书·职官志二》说：“魏晋已下，州府有治中，隋文帝改为司马，炀帝改为赞礼，又改为丞，武德改为治中，永徽避高宗名改为司马，开元初改为少尹”。

#### 少正

官名，一称“小正”，西周始置。《书·酒诰》说：“少正御事”，为主管事务的“正”的副职。春秋时郑国子产曾任此官，鲁国有少正卯。

#### 少师

春秋时楚国设置，为君主的辅弼之官。北周以后，历代多沿置，与少傅、少保合称三少。一般为大官加衔，并无实职。又指太子少师，为辅导太子之官。参见“太师”条。

#### 少府

官名，始于战国。秦汉相沿，为九卿之一。掌山海地泽收入和皇室手工业制造，为皇帝的私府。西汉时诸侯王也设有少府，郡守亦设有少府。东汉仍为九卿之一，掌宫中御衣、宝货、珍膳等。魏晋以后沿置，北朝有太府而无少府。隋置少府监、领尚方、织染等署。元始废，明初虽一度复设，旋仍归并工部，事实上前代少府之职皆由宦官主管之机构所掌握。清代划归内务府，故一般以少府为内务府大臣之别称。又唐代因县令称明府，县尉为县令之佐，也称为少府。后世亦沿设。

#### 少保

北周以后，历代多沿置，与少师、少傅合称三少。一般为大官加衔，并无实职。又指太子少保，为辅导太子之官。参见“太师”条。

#### 少宰

官名。《周礼·天官》有少宰，为太宰之副。春秋时宋国设有少宰，位在太宰之下。宋徽宗政和年间曾改尚书左仆射为太宰，右仆射为少宰，又后世一般对吏部侍郎的别称。

#### 少傅

官名。古代帝王的辅佐官，北周以后，历代多沿置。与少师、少保合称三少或三孤，一般为大官之加衔，并无实职。又春秋时齐国设置，为辅导太子之官。西汉时称为太子少傅。参见“太师”条。

#### 五大夫

爵位名。秦汉二十等爵的第九等。汉初以第七级公大夫以上为高爵，都有食邑。汉文帝以后，改五大夫以上为高爵，仅得免役。

#### 五军营

明代京军三营之一。明太祖时设大都督府，以节制中外诸军，京城内外置大小二场，分教 48 卫卒。成祖北迁后，增为 72 卫。永乐八年（公元 1410 年）始分步骑军为中军，左右掖，左右哨，称为五军。除在京卫所外，每年

又分调中都、山东、河南、大宁各都司兵 16 万人，轮番到京师操练，称为班军。

### 五兵尚书

曹魏开始设置五兵尚书。“五兵”指中兵、外兵、骑兵、别兵、都兵。晋以后，“中兵”分左右，“外兵”也分左右。北齐时，“左中兵”掌宫廷宿卫，“右中兵”掌畿内丁帐（即户口、部族之事）；“左外兵”掌河南及潼关以东之丁帐，“右外兵”掌河北及潼关以西之丁帐；“都兵”掌鼓吹乐事。

### 五军都督府

明太祖初设大都督府。洪武十三年（公元 1380 年）改为中、左、右、前、后五军都督府，分领在京各卫所和外地各都司卫所。军令权则属于兵部。永乐间在北京设行在五军都督府，后除“行在”二字；在南京的五军都督府，加“南京”二字，分掌南京卫所。各府长官为左右都督。

### 中书

官名，清代沿明制，于内阁置中书若干人。掌撰拟、记载、翻译、缮写。或由举人考授，或由特赐。若进士经朝考后以内阁中书任用者，并可充乡试主考官。官阶为从七品。

### 中允

《汉书·百官公卿表》载詹事掌皇后、太子之事，属官有太子率更、家令丞、仆、中盾。中盾后改称“中允”。魏晋以后多改称中舍人。唐制于左春坊左庶子之下置“中允”，于右春坊右庶子之下置中舍人。中允略相当于朝廷之门下侍郎，中舍人略同于朝廷之中书侍郎。唐高宗时曾改中允为左赞善大夫，中舍人为右赞善大夫。明代始于左、右春坊皆称中允，有左中允、右中允之别。清代沿置，设满汉各 1 人，均为正六品官。

### 中军

晋代始置中军将军，南北朝亦有此官号。清代总督直辖的绿营兵称为督标，巡抚直辖的称为抚标。标的统领官称为中军，督标中军由副将、抚标中军由参将担任。中军的性质相当于总督、巡抚的卫队长或副官长。

### 中郎

秦置，为近侍之官。汉代沿置，属于郎中令（光禄勋）。其长称中郎将，亦通称中郎。蔡邕为左中郎将，故习惯称为蔡中郎。晋至南北朝又有从事中郎，为将帅的幕僚。

### 中涓

官名，亦作涓人。《汉书·曹参传》载：“高祖为沛公也，参以中涓从”。颜师古注：“中涓，亲近之臣，若谒者、舍人之类。涓，洁也，言其在内主知洁清洒扫之事，盖亲近左右也”。后世一般用作宦官之代称。

### 中堂

宰相的别称。始於北宋，因宰相在中书省内的政事堂办公而得名。元代沿称。明清时对内阁大学士的称呼。明代大学士实际掌握宰相的权力，其办公处在内阁，中书居东西两房，大学士居中，故称中堂。清代包括协办大学士均用此称。

### 中尉

战国时赵国曾设，掌“选练举贤，任官使能”。秦汉为武职，掌京师的治安，汉代则兼主北军。武帝太初元年（前 104 年）更名“执金吾”。唐自

德宗以后，于神策军置护军中尉，为宦官领禁兵之专职。

### 中书令

汉武帝时以宦官担任，掌传宣诏命。司马迁被刑后，曾任此职。西汉后期改为中谒者令。东汉末曹操为魏王，置秘书令以掌尚书奏事。曹丕称帝以后，改秘书为中书，以久掌机要的幕僚刘放、孙资分任中书监和中书令。因两人资历不相上下，故分设两官而“监”列在“令”前。南北朝时，两官之名虽不废，实际上中书令是中书省的唯一长官。任此职者多为当时有文学名望的人，亦即等於宰相。至唐代，中书令的地位更高，居其他两省（门下，尚书）长官之首，因此，非有特殊资望者不授此官。宋代相沿。隋代更改中书令为内史令、内书令。唐代又改称右相、凤阁令、紫薇令等，旋复旧。元代之中书令权位尤重，或以皇太子兼任。明代废。

### 中书省

官署名。魏曹丕始设，为秉承君主意旨，掌管机要、发布政令的机构。沿至隋唐，遂成为全国政务中枢。隋代因避讳改为“内史省”或“内书省”，唐代先后曾改称西台、凤阁、紫薇省，旋复旧称。在唐代，中书、门下和尚书三省同为中央行政总汇，由中书省决策，通过门下省审核，经皇帝御批，然后交尚书省执行，故实任宰相者称“同中书门下平章事”。中书省长官在魏晋为中书监及中书令，隋代废监，仅存中书令一职。唐在中书令之下设有中书侍郎、中书舍人，皆为要职。宋代虽设尚书、门下、中书三省，而中书省之权特重。《宋史·职官志》说：“宰相不专任三省长官，尚书、门下并列于外，又别置中书禁中，是为政事堂。与枢密院对掌大政。”宋代中书省之职是“掌进拟庶务，宣奉命令、行台谏章疏，群臣奏请兴创改革及任命省、台、寺、监、侍从、知州军、通判等官员。”中书省掌握行政大权，它与掌管军事大权的枢密院，合称“二府”。元代以中书省总领百官，与枢密院，御史台分掌政、军、监察三权。门下、尚书两省皆废，故中书省较前代尤为重要。地方行政一部分亦由中书省掌握。边远地区，设十一个行中书省分区统辖。明初沿用，洪武十三年（公元1380年）废中书省，由皇帝直接统领六部，机要之任则归“内阁”。此后即无中书省这一机构。

### 中书监

三国时始置，与中书令职务相等而位次略高，同掌机要，为事实上的宰相。因地位重要，接近皇帝，有“凤凰池”之称。隋唐时只有中书令，不再设中书监。参见中书令条。

### 中郎将

秦置中郎，西汉相沿。设有议郎、中郎、侍郎、郎中等“郎官”。其中中郎又设五官、左、右三将，秩比二千石，谓之中郎将，以统领皇帝的侍卫，隶属光禄勋。汉平帝时，增设虎贲中郎将，统虎贲郎。东汉有五官中郎将1人，秩比二千石，主五官郎，其下有五官中郎，秩比六百石；五官侍郎，秩比四百石；五官郎中，秩比三百石。又有左中郎将，右中郎将，虎贲中郎将，羽林中郎将。均属于光禄勋。东汉末年，又有四中郎将，皆帅师征伐。如董卓为东中郎将，卢植为北中郎将，曹植为南中郎将等。又建安中，曹丕为五官中郎将，则为丞相之副。唐代各卫的中郎将则为低级军官。宋初曾用为虚衔，后废。

### 中护军

汉末始置。魏晋南北朝与中领军同为重要军事长官。唐代末期神策军亦

置中护军，由宦官充任。

#### 中领军

曹操为丞相时，在其丞相府中设置中领军，以掌管亲信卫兵。晋怀帝永嘉中，改中军为中领军。东晋元帝永昌元年（公元322年）改称北军中候，寻复称领军。成帝世，又称中候，不久复名领军。常以亲信大臣担任，与中护军同掌军队的实权。

#### 中常侍

秦始置，西汉相沿。出入宫廷，侍从皇帝，常为列侯至郎中的加官。东汉时则专用宦官为中常侍，以传达诏令和掌理文书，权力极大。至魏以后，中常侍和散骑合并，称散骑常侍，改为正规官，不再为宦官专职。

#### 中庶子

战国时国君、太子、相国的侍从之臣。

#### 中朝官

一称内朝官。汉代朝官自武帝以后分中朝与外朝。外朝官包括丞相以下的正规职官，为法定的正规机构。中朝官则由皇帝的近臣如侍中、常侍、给事中、尚书等组成。有时借以牵制丞相的权力。

#### 中书侍郎

晋代始置，为中书省长官中书监、中书令之副职。隋代改称内史或内书侍郎。唐初曾改称西台侍郎、凤阁侍郎、紫薇侍郎，旋复旧称。唐宋时多以中书侍郎“同中书门下平章事，为宰相之职衔。因中书令不轻以授人，故中书侍郎亦等於中书省之长官。南宋废。

#### 内史

西周时设，或称“作册内史”，“作命内史”，掌管著作简册。策命诸侯、卿大夫及爵禄的废置。秦汉沿设，《汉书·百官公卿表》载：“内史，周官，秦因之，掌治京师。”景帝二年（前155年）分置左右内史。武帝太初元年（前104年）更名右内史为京兆尹。属官有长安市、厨两令丞，又都水、铁官两长丞。左内史更名左冯翊，属官有廩牺令丞尉。又左都水、铁官、云垒、长安四市四长丞皆其下属。西汉初，大封诸侯王，在王、侯国内置内史，掌民政。成帝绥和元年（前8年）省内史，更令“相”治民，职如郡太守。后代沿置，至隋始废。隋因避杨忠讳，改中书省为内史省，称中书令为内史令。清初入关时，置内史，相当于以后的大学士。袁世凯统治时曾称其秘书为内史。

#### 内阁

官署名。明洪武十三年（公元1380年），朱元璋为了加强中央集权，废丞相，罢中书省，设“四辅官”，不久又罢。十五年（公元1382年）仿宋代制度，置华盖殿、谨身殿、英武殿、文渊阁、东阁等大学士，为皇帝顾问。又置文华殿大学士以辅太子，品秩都是正五品。明成祖即位后，特派解缙、胡广、杨荣等入午门值文渊阁，参预机务，称为内阁。仁宗时，任用杨士奇、杨荣为华盖殿、谨身殿大学士，权力加重。明世宗时，改华盖殿为中极殿，谨身殿为建极殿，将大学士的朝位班次，列在六部尚书之前，地位大大提高。明代之内阁大学士虽无宰相之名，实有宰相之权。清代沿置，天聪年间，设内三院；顺治年间改称内阁。以大学士分兼殿、阁之衔。乾隆年间，规定三殿、三阁大学士之制。但因实权掌握在满洲贵族手中，内阁职权低落，参预重要政务的人多由皇帝指定，不一定是内阁成员。军机处成立后，实权集中

到军机处，内阁徒有虚名，仅成为传达皇帝谕旨、公布文告的机关。但名义上仍为清代最高级之官署。清末仿行君主立宪制，设责任内阁，以旧内阁与军机处合并为最高国务机关。北洋军阀时期改称国务院，习惯上仍称内阁，其成员称阁员。

### 内宰

在《周礼》为天官的属官。掌王宫的政令，教导王之嫔御。

### 内三院

清天聪十年（公元 1636 年）设立。即内国史院、内秘书院、内弘文院，各设大学士 1 人。内国史院掌管编纂史书，撰拟诰命册文；内秘书院掌管起草外交文书和敕谕祭文等；内弘文院掌管解释古今政事得失，向皇帝和皇子进讲，并教育诸王等。顺治中，一度改为内阁及翰林院，旋又复名内三院。康熙九年（公元 1670 年）始复设内阁，另设翰林院，遂为定制。又清代内务府所属之机构有上驷院、武备院、奉宸院，亦有内三院之称。

### 内务府

官署名，清代特设为专管皇室事务的机构。凡宫内之典礼、仓储、财务、工程、畜牧、警卫、刑狱各事，皆归内务府的特殊系统负责，不与外廷的行政系统相混。其长官称内务府总管大臣，以满族王公或满族大臣兼任，无定员。所属有广储、会计、掌仪、都虞、慎刑、营造、庆丰七司和上驷、奉宸、武备三院，太监均归其管辖。这些事务，在明代是太监管的，清顺治时曾一度设立“十三衙门”，后改为内务府。内务府大臣与御前大臣、军机大臣、南书房、上书房翰林同为内廷官员，经常接近皇帝，权势很大。

### 内侍省

官署名，皇帝之近侍机构。北齐初置中侍中省和长秋寺；隋初改称内侍省，后称长秋监，参用宦官和士人，掌侍皇帝，管理宫室之事。唐代或称内侍省，或称内侍监、司宫台，专用宦官，由内侍监、内侍、内常侍等为首官，掌传达诏旨，守御宫门，洒扫内廷，内库出纳和照料皇帝的饮食起居等事务。宋代增置入内内侍省。元代有侍正府。明代分设内官 12 监，4 司、8 局、共 24 衙门，不设相当于内侍省的统辖机构。凡前代宫内各官署之职务，几乎全归宦官，权力甚至超过外廷正规机构。清代将宦官统归内务府管辖，遂无宦官专掌之官署。

### 内朝官

也称中朝官，是皇宫之内接近君主的各官。

### 内阁中书

清代在内阁中设中书，定额为满洲中书 70 人，蒙古中书 16 人，汉军中书 8 人，汉中书 30 人，官阶为从七品，掌管撰拟、记载、翻译、缮写之事。清代在进士参加朝考以后，除择优任翰林院庶吉士者外，较次者部分用为内阁中书，经过一定的年限，可外补同知或直隶州知州，或保送充任军机处章京，一般很受重视。

### 内阁侍读

清代内阁设大学士、协办大学士、学士、侍读学士、侍读、中书等官。其中学士掌复奏，侍读学士掌典校，侍读掌勘校。内阁职务本沿明制，其重要奏章均由皇帝亲自处理。雍正年间设军机处以后，一切奏章均直达御前，对臣下的各项指示，或发谕旨，或用“军机大臣字寄”的名义下达皇帝的旨意，或在奏折上直接批示，不再经过内阁。

## 公

周代有五等封爵制，即公、侯、伯、子、男。后代相沿，多以“公”作为“王”以下的最高爵号。但汉代封爵仅有王、侯两级，所谓“大者王，小者侯”，其他均废。至魏晋又恢复五等封爵制，据《晋书·职官志》说：晋以太宰、太傅、太保为“上公”，太尉、司徒、司空为“三公”，诸大将军开府者皆位从“公”。诸公品秩第一食俸日五斛。又晋代设郡公，地位如小国之王。其下依郡国人口多寡分别有侯、伯、子、男之封。魏晋以后相沿。唐宋有开国公、郡国公、开国郡公、开国县公等爵。明代对功臣仅封至侯、伯为止，非皇帝子弟不封王，重要功臣死后始赠封王爵。清代置公、侯、伯为超品，其下子为正一品，男为正二品。乾隆十三年（公元 1748 年）规定公、侯、伯以次封爵表。因此，清代除皇室及一些蒙古贵族外，异姓封王者极少，一般以公爵为最高爵位。公爵分一、二、三等，各加以美名，如“嘉勇公”、“忠勇公”，不以地名为号。外戚一般称为“承恩公”，与前代不同。

## 公主

帝王之女的称号。始於战国，以后沿用。古谓天子之女以“公”为她主婚，故有是称。《史记·孙子吴起列传》：“公叔为相，尚魏公主。又《史记·李斯列传》：“诸男皆尚秦公主，女悉嫁秦诸公子。”汉制，皇帝之女称公主，帝王姊妹称长公主，帝始称大长公主，历代相沿。

## 公车司马令

始置於秦，汉沿之，属卫尉。《汉书·百官公卿表》颜师古注：“《汉官仪》云：公车司马掌殿司马门，夜徼宫中，天下上事及阙下凡所征召皆总领之。”又《续汉书·百官志二》说：“公车司马令一人……掌宫南阙门，凡吏民上章，四方贡献及征诣公车者。”

## 长史

秦官，李斯入秦后曾任长史，其职掌不详。汉沿之。西汉时丞相、御史大夫、太尉的属官均有长史，秩千石。又西汉前、后、左、右将军皆有长史，秩千石。东汉时，太尉、司徒、司空之下各设长史 1 人，秩均千石，其职掌为“署诸曹事”，权位极重，为三公之辅佐官。两汉在少数民族邻接各郡中，于太守属官设有长史，辅佐太守，掌一郡之兵马，其统兵作战者称将兵长史。南朝时，刺史之带将军官号而开府者，其幕府亦设长史。北朝之制略同。唐宋州郡也设长史，职任亦甚重。大都督府之长史往往即充节度使。又南朝王府设长史，而诸王多年幼出藩，因此长史行州府事。北朝之制略同，历代王府亦均设长史，总管府内事务。

## 水部

西汉少府下设都水长及丞，以掌管水利。晋代尚书 35 曹中有水部曹。隋代设都水台，置使者及丞。唐代工部内设水部郎中、员外郎各 1 人，掌津济、船舫、渠梁、堤堰、沟洫、渔捕、运漕、碾硃之事。

## 仆射（- y8）

秦代始置。凡侍中、尚书、博士、谒者、郎等官，都有仆射，意即其中的首长。仆射之名由仆人、射人合成，本为君主左右之小臣。西汉相沿，谓古者重武臣，以善射者掌事，故名。东汉尚书仆射为尚书令之副手，职权渐重；到末年添置左右仆射。魏晋以后，尚书令及尚书仆射同为宰相，称为“朝端”、“朝右”。唐太宗即位后，不设尚书令，左、右仆射即是尚书省的长官。唐初，与中书令、侍中同为宰相。中宗以后，仆射非加“同中书门下平



章事”者，即不为宰相，只能处理尚书省内的一般日常事务。有时也用“仆射”官号作为加给大臣的高级虚衔。宋代相沿不革，神宗元丰年间改官制，又以尚书左右仆射为宰相，徽宗时一度改左仆射为太宰，右仆射为少宰。钦宗靖康年间又恢复左右仆射之名。南宋孝宗时设左右丞相，无仆射之名。其后遂废。

### 元帅

全军统帅或军事长官的尊称。其名源於《左传·僖公二十七年》（前633年）所载晋文公的“谋元帅”（即考虑中军主帅人选）。唐李渊入关后，设有左右元帅。唐代有元帅、副元帅等战时统帅。元帅常以皇子或亲王担任，副元帅常以有威望的大臣担任。宋靖康时以康王赵构为天下兵马大元帅以拒金兵；金侵宋时亦设都元帅、左右副元帅，多由亲王任职，权位极重，非定职。元代外省和边疆常设有都元帅、元帅府或分元帅府及置达鲁花赤、元帅等，为地区军事长官。元末地主武装首领多称元帅。

### 方伯

古代诸侯中的领袖之称，谓一方之长。《礼记·王制》载：“千里之外设方伯。”明、清时用作对布政使的尊称。

### 屯田郎中

东汉末年曹操接受其部下枣祗的屯田建议，设“典农中郎将”，招募百姓屯田许昌城下。晋代于尚书省设屯田曹。唐在尚书省工部设屯田郎中1员，秩从五品上，屯田员外郎1员，秩从六品上。其职掌是：郎中、员外郎掌天下屯田之政令。屯田郎中虽为尚书省工部四司之一，但久已有名无实，各地军事区域进行屯田时，皆由各地长官主持。宋在工部下亦设屯田司，置屯田郎中、员外郎，掌屯田、营田、职田、学田、官庄之政令及其租入种刈，兴修给纳诸事。明洪武二十九年（公元1396年）于工部内设屯田司，置郎中1人（正五品），员外郎1人（从五品），掌屯种、抽分、薪炭、夫役、坟茔之事。凡军马守镇之处，有转运不给，则设屯以益守备。清代亦在工部设屯田司，掌修陵寝工事，及办理王公百官坟茔之事。大祭祀时供薪炭，并检督匠役，审覈海苇煤课。其官名虽沿旧，但与魏晋之屯田郎中之职掌已完全不同。

### 屯田校尉

三国魏置，掌管屯田区的生产、民政和田租，也是该区的行政长官。其后西晋在屯田区成立正式县份。屯田校尉遂改为县令（长）。南方的吴国亦曾设置屯田校尉。

### 从事

据《后汉书·百官志》说：大将军之属官有“从事中郎”2人秩六百石，参预谋议。又司隶校尉之属官有“从事使”12人，其中分设都官从事、工曹从事、别驾从事、步曹从事、兵曹从事。另有郡国从事，每郡国各设1人。汉以后三公及州郡长官皆自辟僚属，多以从事为称，如从事史、从事郎中、治中从事之类，到宋代废除。

### 开坊

明清制度，翰林院编修、检讨升一级即为詹事府的中允，赞善等官。这些官都属於左右春坊，所以称翰林初任之官升迁为开坊。开坊以后，一般都可以逐步升任高级京官。

### 开府

原指成立府署，自选僚属。汉代仅三公、大将军、将军可以开府，魏晋以后开府的逐渐增多，因此有“开府、仪同三司”（即开府置官，援照三公成例）的名号。晋代诸州刺史多以将军开府，都督军事，唐宋定“开府仪同三司”为文散官的第一阶，元代通用於武职，至明代始废。清代称出任外省督、抚者为“开府”。又“开府”也是府兵之军职。魏和北周时全国府兵分属於 24 军，每军设一“开府”以统之，兵额约 2,000 人。

#### 户部

官署名，本为西汉时尚书之“民曹”。三国时魏设“度支”，吴设户曹。两晋、南北朝沿设“度支”，掌财用。隋始以度支尚书为民部尚书。唐初因避李世民之讳改称“户部”，为六部之一，掌管全国土地、户籍、赋税、财政收支等事务，长官为户部尚书，副长官为侍郎，部下分司办事。历代相沿不改。清末将民政部分出，改设民政部；财政部分出，改设度支部，户部之名遂废。

#### 比部

魏晋尚书有“比部曹”，据《晋书·职官志》说：晋武帝时，于尚书设 35 曹，其中有比部曹。隋文帝沿用，设比部侍郎 1 人，属都官尚书，掌诏书律令、勾检等事。唐於尚书省刑部之下设比部司，置郎中、员外郎各 1 人，掌勾会内外赋敛、经费、俸禄、宫廩、勋赐、赃赎、徒役、课程、逋欠之物，及军资、械器、和余、屯收所等。亦於刑部设比部，置郎中、员外郎，掌勾覆中外帐籍。比部的职务实际上是审核性质。因为涉及对官员的行政处分，故列为刑部之一司。金元以后废。

#### 互市监

官署名。隋代在西北设“交市监”，和突厥族贸易。唐初改为互市监。后曾改称通市监，掌管陆路上的对外贸易以及和少数民族进行马匹贸易等事务。其长官称互市监。

#### 凤阁

唐武则天光宅元年（公元 684 年），改中书省为凤阁。旋复旧称。参见“中书省”。

#### 孔目

孔目原指档案目录。唐代州、镇中设“孔目官”掌六书，如严庄曾为安禄山之孔目官，孔谦以魏州孔目官为度支副使。“孔目”之意，据宋人胡三省说：“孔目者如一孔一目，无不经其手”。宋以后渐不用此名，独翰林属官有孔目，北宋於三馆书院设孔目官，掌管图籍。南宋设都孔目、副孔目，秘阁设都孔目，副孔目 2 人，管理图籍。清代翰林院设孔目，满、汉各 1 人，从九品。

#### 文学

官名，汉代于州郡及王国置文学，或称文学掾，或称文学史，为后世教官所由来。魏晋以后有文学从事之名。唐代于州县置博士，德宗时改称文学，宋以后废此称。又隋唐以后，太子及诸王下亦置文学。明清废。

#### 文案

清代总督、巡抚衙门中草拟文牒、掌管档案的幕僚。在“内签押房”（即机要办公室，签署文件）办公的，与长官关系密切，得预闻机要，称为“内文案”。

#### 文渊阁

明、清时宫内的阁名。当时职居宰相之位者，往往以文渊阁系衔。

#### 分司

唐宋制度，中央之官有分在陪都（洛阳）执行任务者，称为“分司”。但除御史之分司有实权外，其他分司多用以优待退闲之官，并无实权。又清制，“盐运使”下设“分司”，属运同、运副或运判管领。

#### 支应局

清代后期，各省督、抚可以就地筹款，应付特殊用途，通常设支应局，作为非正式的财务机构。

#### 支度使

官名。唐代节度使多兼支度、营田等使。《旧唐书·职官志》载：“凡天下边军有支度使，以计军资粮仗之用。”与三司使中之度支使完全不同。

#### 贝子

爵位名，满语为贝勒的复数，有王或诸侯的意思。满族早期社会中，贝子意为“天生”贵族。清代颁定宗室爵号，有固山贝子，简称贝子。其位在亲王、郡王、贝勒之下，常用以晋封蒙古贵族。

#### 贝勒

满语王或诸侯的意思。满族早期以贝勒为“天生”贵族的称号，其尤尊者称和硕贝勒。努尔哈赤曾用以称其子侄。清代颁定宗室爵号，有多罗贝勒，简称贝勒。崇德元年（公元1636年）定封爵，置贝勒于亲王、郡王下，用以封蒙古贵族，崇德以前的贝勒，实即后来的亲王。

#### 劝业道

清末新官制中地方官名之一，掌一省的农工商各政。

#### 戈什哈

清代高级官员的侍从武弁，简称“戈什”，满语护卫之意。总督、巡抚、将军、都统、提督、总兵等官属下均设有此职。

#### 乌布

满语差事之意。清制，各部郎中以下官员，凡实际负责办事者，如掌印、主稿等，皆称为“乌布”。

## 五画

### 史

商代设置。甲骨文中已有此名，原为驻守在外的武官。卜辞说：“在北史其获羌”。“史”可能是后世之使，“在北史”，可能是防守北方边界之军使。商王在其左右设有史官，掌管祭祀及记事等任务，或称“作册”。周代亦设有此官，王国及诸侯国均有此职，如太史、内史、外史、南史、左史。《礼记·王藻》说：“动则左史书之，言则右史书之”。又，古代对官之助理人员也有称为“史”者，如《周礼·天官·宰夫》：“辨其八职，其六曰史”。“史”是“掌官书以赞治”。可见“史”是一种负责记载政事的官。后世遂以记人、记事之书为“史”书。

#### 左史、右史

周代史官有左史、右史。左史记动，右史记言。一说左史记言，右史记事。春秋时，晋国、楚国均设有“左史”。后世相沿，名称各有不同。如唐代于门下省设“起居注”，用以记事，中书省设“起居舍人”，用以记言，

所记大体都是帝王起居事项，但也保留了一些有价值的史料。

#### 左师、右师

春秋时宋国设在师、右师，均为执政官。

#### 左徒

战国时楚国官名，屈原曾任此官，《史记·屈原贾列传》说：“屈原为楚怀王左徒”。《史记》正义说：“盖今左、右拾遗之类”，当是一种谏议国政，传达命令之官。

#### 左丞相、右丞相

春秋时齐景公曾置左、右相各 1 人，以崔杼为右相，庆封为左相。虽未用“左丞相”、“右丞相”之名，但已分“相”为左、右职。战国时秦武王曾置左、右“丞相”各 1 人。秦统一后，亦分设立、右“丞相”。西汉初年，高祖设丞相 1 人，后改称为“相国”，以萧何及曹参先后任之。惠帝及吕后时，置左、右“丞相”，以王陵为“右丞相”，陈平为“左丞相”。汉文帝以后则仅置丞相 1 人。北齐、北周沿设左右丞相。唐玄宗开元初改左、右仆射为尚书左、右丞相；天宝初改侍中为左相，中书令为右相，尚书左、右丞相仍为左、右仆射。南宋、元及明初都曾设左、右丞相，洪武十三年（公元 1380 年）以后废。

#### 左冯翊（冯 P@ng）

官名，亦为行政区名。为汉代三辅之一。武帝太初元年（前 104 年）将左内史更名“左冯翊”，治所在长安（今西安市西北）。职掌相当于郡太守，辖区相当于一个郡，约当今陕西渭河以北、泾河以东、洛河中下游地区，因地属畿辅，故不称郡，东汉移治高陵（今高陵县西南）。三国魏时去左字改辖区为冯翊郡，官名为冯翊太守，移治临晋（今大荔）。

#### 左民尚书

魏、晋、南北朝时设置，掌天下计帐户籍等事。唐避太宗讳改“民部”为“户部”。后世以左民为户部的代称。

#### 左右补阙

唐武则天时置，其职为对皇帝进行规谏，并举荐人才。左补阙属门下省，右补阙属中书省。北宋时改为左、右司谏。南宋及元、明沿设，但时设时罢。低一级的称为左、右拾遗，合称“遗补”。

#### 左右拾遗

唐代谏官名。唐武则天时置，分属门下、中书两省。其职掌和左、右补阙相同。北宋时改为左、右正言，后随设随罢。

#### 司士

周代官名。《周礼·夏官司马》说：“掌群臣之版，以治其政令。岁登下其损益之数，辨其年岁与其贵贱，周知邦国、都家、县鄙之数，卿大夫士庶子之数，以诏王治，以德诏爵，以功诏禄，以能诏事。”是一种掌管群臣爵禄立官。唐代各上州、中州均设有“司士参军事”，为“六曹参军事”之一，掌管工役之事。

#### 司门

官名。在《周礼》中为地官司徒的属官，掌国门的启闭。隋初有司门侍郎，唐宋时司门为刑部各司之一，元以后废。

#### 司马

官名。西周始置，春秋战国时沿用，掌管军事、军需等事。《周礼》有

“夏官司马”，“帅其属而掌邦政，以佐王平邦国”。“大司马之职，掌建邦之九法，以佐王平邦国”。“以九伐之法正邦国”。是一个指挥武装部队的官。秦及汉初设太尉以总管军事。武帝时改太尉为大司马，并用以加在大将军及骠骑将军官衔之前。东汉初，刘秀曾一度以吴汉为大司马，旋改为太尉。又汉制，大将军之下设长史、司马各1人，秩千石。以司马主兵，如太尉。与大司马之地位不同。大将军营五部，各部各设军司马1人。魏晋至宋，司马都是军府之官，在将军之下，综管军府，参预军事谋划，隋唐于地方各州刺史之下设有司马，本为州郡之佐官，后空有其名，用以安置朝中贬逐之官。明清称府“同知”为司马。

#### 司成

古代教育贵族子弟之官，后世称国子监之祭酒为“大司成”。唐高宗时一度改国子监为司成馆，祭酒为大司成，旋复旧。但仍相沿用作祭酒的别称。

#### 司兵

官名。在《周礼》中列为夏官司马的属官，掌兵器。唐代州郡有司兵参军或司兵，掌军防、门禁、田猎、烽候、驿传诸事。

#### 司直

汉置司直，帮助丞相举察百官不法之事。后魏至唐沿置，属延尉或大理寺，掌出使推按。唐亦于太子官属中置司直，相当于朝廷的侍御史。

#### 司官

清代各部属的通称。指部内各司的郎中、员外郎、主事以及主事以下的七品小京官。中央各独立机构的属官对其长官亦自称司官。

#### 司空（司工、司城）

西周始置。金文都作司工。现存《周礼》已失去“冬官司空”部分，仅存《考工记》一篇，故司空之职守未详。《后汉书·百官志》在“司空”条下，原注说：“掌水土事。凡营城起邑、浚沟洫、修坟防之事，则议其利，建其功。凡四方水土功课，岁尽则奏其殿最而行赏罚。凡郊祀之事，掌扫除乐器……凡国有大造大疑、谏争，与太尉同。”这虽是东汉的制度，但也可大体了解司空之职掌。春秋战国时各国亦多置之，用以掌管工程。宋国因武公名司空，曾改名为“司城”，西汉成帝绥和元年（前8年）改御史大夫为大司空，性质已与前司空不同。哀帝恢复御史大夫之名，不久又复为大司空。东汉光武帝置大司空，旋去“大”字称司空。献帝建安十三年（公元208年）罢司空，改设御史大夫，其职掌一如司空。晋有司空，为“八公”之一，地位特高，但往往作为权臣之加官。南北朝沿设。隋唐虽设司空，为三公之一，但仅是一种崇高的虚衔。宋代亦以司空为大官之加衔。辽、金相沿，元以后废。又习惯常以大司空之衔尊称工部尚书。

#### 司寇（司败）

周代官名。《周礼·秋官司寇》说：“秋官司寇，使帅其之而掌邦禁，以佐王刑邦国。”称为“刑官”，掌管刑狱、纠察等事。有大司寇、小司寇、士师等官。春秋时各国诸侯亦设之，如孔丘曾为鲁司寇。南方楚、陈等国称司寇为司败。后世以大司寇为刑部尚书的别称，侍郎则称少司寇。

#### 司稼

在《周礼》为地官司徒的属官。掌“巡邦野之稼，而辨稂莠之种，周知其名，与其所宜地以为法……巡野观稼，以年之上下出敛法”。可见司稼是一种掌管督促农业生产、征收农业赋税的官。

**司隤**（古暴字，虐也）

在《周礼》中为地官司市的属官，其职是“掌宪市之禁令”。禁止斗殴、强暴、相互欺凌，规定“若不可禁，则搏而戮之。”

**司礼监**

官署名。明置，有提督、掌印、秉笔、随堂等太监。提督太监掌督理皇城一切礼仪。刑名及管理当差、听事各役。凡皇帝口述命令，例由秉笔太监用朱笔记录。再交内阁撰拟诏谕颁发。自明武宗时宦官刘瑾专权以后，司礼监遂专掌机密，批阅章奏，实权在内阁首辅之上。

**司农寺**

官署名。北齐始建，历代沿置，掌粮食积储、仓廩管理及京朝官之禄米供应等事务。宋神宗时，为推行新法的重要机构，常平新法（即青苗法）、农田水利法、免役法、保甲法等都由它制订或执行。南宋初，并入“仓部”，旋复旧。司农寺之长官原为“判寺事”1人，“同判寺”1人，元丰改制后定为卿1人、少卿1人，元代废。

**司隶校尉**

司隶本为《周礼》秋官司寇之属官。汉武帝征和四年（前189年）始置司隶校尉，掌纠察京师百官及所辖附近各郡。其职权相当于州之刺史而更有声威。东汉初则明确规定“并领一州”。魏晋以后，改司隶校尉原辖之地区为“司州”。

**令**

官名。战国始置，秦汉沿用，县的行政长官称令，历代相沿，明清改称知县。又历代中央最高级机构的主官亦有称令者，如尚书令，中书令。某些中级机构中的主官亦有称令者，如汉代九卿属官中之令。明清则只有宗人府的主官尚称宗人令及宗令。

**令公**

古代对中书令的尊称。《魏书·高允传》说：“于是拜允为中书令……高宗重允，常不名之，恒呼为令公。”唐郭子仪为中书令，亦被称为令公。唐末，武将多加中书令衔，故“令公”之称极滥。

**令尹**

春秋战国时楚国所设，为楚王之下最高之执政官，掌军政大权。楚不设“相”，令尹即兼有将相全权。明清亦称知县为令尹。

**令史**

东汉制之，于“太尉”之下设有长史、掾史、令史等。令史秩百石，有阁下令史，记室令史，门令史等。掌管报表，文书等事，又东汉在尚书台设“令史”18人，秩二百石，分在尚书诸曹，掌管文书，有兰台令史，尚书令史。隋唐时中枢三省（尚书、中书、门下）均设令史，掌管文书，为吏职。明清各部无令史之名，而有书办等胥史，实为古代令史之职。又秦汉时县令所属的办事人员也称令史。汉代县令、县丞、县尉之下都设有令史。

**右扶风**

官名；政区名。秦时主爵都尉，掌列侯，汉景帝中六年（前144年）更名都尉，武帝太初元年（前104年）更名右扶风。治所亦在长安（今西安市西北）。辖境约当今陕西秦岭以北，郿县，咸阳，枸邑以西之地。职掌相当於郡太守，因地属畿辅，故不称郡，为三辅之一。东汉移治槐里（今兴平东南）。三国魏改为扶风郡，官名为扶风太守。

### 主书

主管文书者。晋代中书省有主书，南朝齐置主书令史。以后各朝或沿此称，或仅称主书，或称书令史，皆属事务员性质。宋以后废。

### 主事

北魏置尚书主事令史，为令史中之首领。隋称主事，本为雇员性质，不在正规职官之内。金、元以后始用士人，明代遂定为各部司官中之最低一级。清沿之，士人考中进士后分部办事，须先补为主事，然后递升员外郎、郎中，官阶为正六品。其他官署如内务府，理藩院亦设有主事。北洋军阀统治时期仍於国务院秘书厅、各部及驻外使馆中设主事，为委任职。

### 主客

战国时齐国始置。东汉将客曹尚书分为南主客曹、北主客曹，魏晋以后沿置。唐宋至明清均为礼部所属各司之一，掌藩国朝聘之事。

### 主稿

清代各部负责办理文牒者，各部就所属司官中选派熟悉部务者担任。

### 主爵

秦有主爵中尉，汉景帝时改为主爵都尉，掌封爵之事。汉武帝时改名右扶风，成为地方行政长官，又变为行政区之名，与以前职掌全异。隋代在吏部设主爵侍郎 1 人，唐以后称为司封，为吏部所属各司之一，主爵之名遂废。

### 主簿

汉代中央及郡县官署均置此官，以典领文书，办理事务。魏晋以后，渐为统兵开府之大臣幕府中的重要僚属，参与机要，总领府事。

### 主客郎中

唐宋时礼部设主客郎中以掌管少数民族及外国宾客接待之事。明、清沿用。清制于礼部设“主客清吏司”，有郎中满人 6 员，蒙古人 6 员，汉人 4 员，另有员外郎等官，以掌管宾礼。

### 外委

清代的额外低级武官，有外委千总、外委把总，职位与千总，把总相同，但薪俸较低。

### 外制（内制）

唐、宋以中书舍人或知制诰所掌者为外制，与翰林学士所掌之内制相对。外制指中书门下正规机构所撰拟的诏敕，内制指皇帝直接由宫廷发出的诰谕。两种官员总称“两制官”。辽、金虽尚存其名，但已非旧制。明清不用此称。

### 外朝官（中朝官）

汉武帝以后，分朝官为“中朝”及“外朝”。丞相为首的行政机构为“外朝”，衙署在宫外，属于政府官系统，正式之诏令则由此颁发。由皇帝近臣如侍中、常侍、给事中、尚书等组成的，在宫中皇帝左右听候意旨办事，称“中朝”，属于宫廷官系统。“中朝官”往往假借皇帝之权，以牵制丞相等大员。东汉以后，宦官多操纵中朝大权，以挟制外朝。

### 功曹

汉代郡守以下有功曹史，简称功曹，为郡守的总务官，除掌人事外，并得参预一郡的政务。县亦有功曹。历代相沿，隋唐改为司功，权威远不及汉代之重，渐成空名。明废。又古代卿寺中亦有置功曹者。

### 仪曹

魏晋以后，祠部所属有仪曹，掌吉凶礼制，后世因称礼部郎官为仪曹。

### 仪同三司

始于东汉。原意为非三公而给以与三公同等的礼节待遇。魏晋以后，将军之开府置属官者称开府仪同三司。南北朝末期，以“仪同三司”作为一种官号，并置开府仪同大将军，仪同大将军等官。隋唐以后成为散官。此官或称为“开府”，或称为“仪同”。明清后废。

### 台省

汉代之“尚书”属少府，在宫禁台阁之中。当时称宫禁中为省中，故称台省。唐高宗时以尚书省为中台，门下省为东台，中书省为西台，总称为台省，亦有合“三省”及御史台称台省者。

### 台阁

东汉以尚书直接辅佐皇帝以处理政务，三公之权渐轻。因尚书台在宫廷之内，故称台阁。“台阁”往往与公府并举。《后汉书·仲长统传》云：“光武皇帝……政不任下，虽置三公，事归台阁。”李贤注：“台阁谓尚书也”。

### 台谏

唐宋以掌纠弹之御史为台官，与掌建言之给事中、谏议大夫等为谏官。清代统归于都察院，职权不再分别，虽亦统称台谏，与宋之台谏性质有所不同。

### 礼部

官署名。本为西汉尚书的“客曹”。三国曹魏设“祠部”，北魏设“仪曹”，北周始设礼部。隋唐以后为六部之一，管理国家的典章法度、祭祀、学校、科举和接待四方宾客等事务，长官为礼部尚书，副长官为侍郎，部下分司办事。历代相沿不革，清末改设典礼院，礼部之名始废。

### 兰台

汉代宫内藏书之处，以御史中丞掌之，后世因称御史台为“兰台”。东汉时班固曾为“兰台令史”，受诏撰史，故后世亦称史官为兰台。又唐中宗曾改“秘书省”为兰台。

### 平章

《新唐书·百官志》说：“贞观八年（公元634年），仆射李靖以疾辞位，诏疾小瘳，三两日一至中书门下平章事”。“平章事”之名始于此。唐中叶以后，凡实际任宰相之职者，必在其本官外加“平章事”的衔称，始能行使宰相之职权。宋代有“平章军国重事”之名，则专以安置年高望重之大臣，位在宰相之上。金、元有平章政事，位次于丞相。元代之行中书省置平章政事，则为地方高级长官，简称平章。明初犹沿袭，不久即废。

### 正字

官名。北齐在秘书省始置，唐代沿称，其地位略次于校书郎，掌管校勘典籍之事，明代于翰林院设“正字”一官。

### 北司

唐代内侍省设在皇宫之北，称为“北司”，与三省所属各官署设在宫城之南者相对而言。为宦官所掌之机构。

### 北面官

辽代统治各族人民，分成两套官僚机构：建国初期统治契丹等族的，称北面官，有“北枢密院”主管军政，“南枢密院”主管民政。此外宰相、大王、宣徽院、林牙至郎君、护卫等北面官，都因其机构设在皇帝牙帐的位置，



又分为北、南；但实际所管的都是北面的事务。官吏由契丹贵族担任。

#### 北大王院

官署名。辽代置，为北面官，设有北院大王，知北院大王事等官，分掌契丹部族军民之政。

#### 节度使

唐代始置。因受职时，由朝廷赐给旌节，可以节制辖区之军政，故有是称。唐初沿北周、隋旧制，于边境诸州设总管，后改称“都督”，以总揽数州军事。高宗永徽以后，都督有带“使持节”衔者，实际上已为“节度使”。景云二年（公元711年）薛讷为幽州镇守经略节度大使，贺拔延嗣为凉州都督充河西节度使，始有节度使的称号。玄宗天宝初，沿边有九节度使，一经略使。授职时赐给双旌双节，总揽一区的军、民、财政。所辖区内之各州刺史（郡守）均为其下属，本身并兼任驻在州之刺史。安史乱后，战将有功者多授此职。节度使遍设于内地，领州多至十余，少亦不下三、四，割据独立，世称藩镇。五代时更为冗滥，专横至极。北宋初，赵匡胤加强皇权，藩镇事务仍归本州。自此，节度使成为将军大臣和宗室勋戚的优宠职位，并不赴任。辽金沿置，元废。

#### 东厂

官署名。明成祖时为了镇压人民和官员中反对他夺取帝位者，于永乐十八年（公元1420年）在京师设立“东厂”。用宦官为提督，常以司礼监之“秉笔太监”第二人、第三人充任。属官有掌刑千户，理刑百户各1员，由锦衣卫千户、百户充当，称贴刑官；隶役、缉事等官校亦由锦衣卫拨给。从事特务活动，诸事可直接报告皇帝，权力在锦衣卫之上。

#### 布政使

明洪武九年（公元1376年）撤销行中书省，以后陆续分为十三个承宣布政使司，全国府、州、县分属之，每司设左、右“布政使”各1人，与按察使同为一省的行政长官。宣德以后因军事需要，专设总督、巡抚等官，都较布政使为高。清代始正式定为督、抚的属官，专管一省的财赋和人事，与专管刑名的按察使并称两司。康熙六年（公元1667年）后，每省设布政使一员，不分左右，均为从二品。但江苏设有两布政使，一在江宁，辖江、淮、扬、徐、通、海六府州；一在苏州，辖苏、松、常、镇、太五府州。

## 六画

#### 亚相

在汉代，若缺丞相，常以御史大夫递升。唐以后常称御史大夫为亚相。清代亦用作协办大学士的别称。

#### 戍

商代之官，见于甲骨文，是一种镇守边地之官。其所驻之防地营寨亦称戍。后世称防守边疆为戍边。

#### 后稷

古代掌农事之官。相传周族之祖先名“弃”者即任过农官，称为“后稷”。以后被尊为农业之神。

#### 行人

《周礼》“秋官”之属有大行人，掌管接待宾客之礼仪；又有小行人，

职位稍低。春秋战国时各国都有设置，至秦设“典客”，以接待远方的宾客。汉景帝中六年（前144年），改名“大行令”，武帝太初元年（前104年），更名“大鸿胪”，属官有行人、译官、别火三令、丞。隋唐以后，鸿胪寺卿以赞导礼仪为职，已与大行人之职不同。明设行人司，虽取《周礼》“行人”之名，而性质不同。行人司置“司正”及左右“司副”，下有“行人”若干，以进士充任，掌管捧节奉使之事，凡颁诏、册封、抚谕、征聘诸事皆归其掌握。在京官中地位虽低，而声望甚高，升转极快。初中之进士，以任此职为荣。至清废。

### 行台

东汉以后，中央政务由三公改归台阁（尚书），习惯上遂以中央政府为“台”。东晋以后，中央官称“台官”，中央军称台军。因此，设于大行政区代表中央行使权力之机构，即称“行台”。多因军事关系而临时处置。若任职的人权位特重，则称大行台。唐以后渐废。至金、元时，因辖境辽阔，于各地区分设“行台”。元代设11个行中书省（行省）及“行枢密院”（行院），“行御史台”（行台）等，分别执掌行政、军事及监察权。

### 行走

即入值办事之意。清制，临时调充某项职务而尚未给以正式官衔者，即称在某处或某官上“行走”，如御前大臣上行走，军机大臣上行走，南书房行走，总理各国事务衙门行走之类。北洋军阀统治时期，称额外派充之官为“行走”，如参事上行走，秘书上行走之类。

### 行省

原为中央派出的高级机构，以后成为地方行政区域名称。南宋、金时已有行省之称。《金史·百官志》说：“熙宗天会十五年罢刘豫，置行台尚书省于汴”。行台即行省。元代中央最高行政机关为中书省，又于全国设11个行中书省，另划今河北、山东、山西一带直属中书省，称为“腹里”。行中书省管理路、府、州、县的行政，简称行省。长官有丞相、平章、左右丞、参知政事等，权力很大。明初加强中央集权，撤销行中书省，改设承宣布政使司，而习惯上仍称行省，简称省。清初增为18个行省，后又增为22个行省。

### 执珪

战国时楚国之爵名，又称上执珪。珪为卿大夫在举行典礼时手中所执之一种玉版，爵高者始能用之。

### 执金吾

汉武帝时改中尉为执金吾。对这个名称解释不一：一说“吾者，御也，掌执金革以御非常”。一说“金吾，鸟名也，主辟不祥，天子出行，职主先导，以御非常，故执此鸟之象，因以名官”。另说“汉朝执金吾，亦棒也，以铜为之，黄金涂两末，谓之金吾，御史大夫，司隶校尉，亦得执焉”。总之，“执金吾”是负责京城治安的长官。东汉沿置，三国时或称中尉，或称执金吾。晋以后废。清代常以金吾为步军统领之别称。

### 丞

官名，多作为佐官之称。汉代中央各官署如卫尉、太仆等除本身有丞外，

---

见《汉书·百官公卿表》注。

崔豹：《古今注》。

所属各署皆有令、有丞。县令以下亦有丞。唐、宋尚书省仆射之下有左、右丞。清代末期及各部长官之下亦设左、右丞。又清代公牍中简称各府同知为丞，通判为倅。

### 丞相

始于战国时代，为百官之首，亦称相国、相邦。秦以后为封建官僚中最高官职，辅佐皇帝，综理全国政务；西汉初，称为相国，旋改丞相，与太尉、御史大夫合称三公。西汉末改为大司徒，东汉末复称丞相，曹操任之。魏晋以后，称谓不一，或称丞相，或称司徒，或称大丞相，或称相国，废置无常，但多由权臣充任。唐及北宋，无丞相之称，而以其他官衔称之。唐代有“令”、“仆射”、“同中书门下平章事”、“左相”、“右相”等称；北宋有“同中书门下平章事”等称，南宋孝宗时设左、右丞相。辽代有左、右“宰相”（在北面官系统中分设南北两宰相府，各有左、右宰相）。金有左、右丞相。元有右、左丞相（元以右为尊）。明初沿置左、右丞相，洪武十三年，因胡惟庸案始废去丞相之制。此后以内阁大学士行丞相之职。清沿设内阁大学士，惟以军机大臣行丞相之职权。

### 光禄勋

秦称郎中令，汉武帝时改称光禄勋，东汉末年复称郎中令，掌宿卫宫殿门户，为侍从之官。魏晋复设光禄勋，以后废置无常。南朝梁始定名光禄卿，此后皆以皇室的膳食为专职，大异汉制。

### 光禄大夫

战国时置中大夫，汉武帝时始改为光禄大夫，秩比二千石，掌顾问应对。隶于光禄勋。魏晋以后无定员，皆为加官及褒赠之官：加金章紫绶者，称金紫光禄大夫；加银章紫绶者，称银青光禄大夫。唐、宋以后用作散官文阶之号，光禄大夫为从二品，金紫光禄大夫为正三品，银青光禄大夫为从三品。元、明升为从一品，清代升为正一品。

### 廷尉

秦置。汉景帝中六年（前 144 年）更名大理。武帝建元四年（前 137 年）复称廷尉。有卿 1 人，秩中二千石，掌平狱，凡郡国疑罪，皆处当以报。为九卿之一。其属官有正、监及平各 1 人，皆为司法官。东汉以后或称廷尉、大理或廷尉卿。自北齐至明清皆称大理寺卿。清末设大理院，为最高司法审判机关。

### 西厂

官署名。明宪宗时为加强特务统治，于成化十三年（公元 1477 年）于东厂之外增设西厂，用太监汪直为提督，其权力超过东厂，活动范围自京师遍及各地。后因遭反对，被迫撤销。武宗时宦官刘瑾专权，又一度恢复，刘瑾被诛后，即废去。

### 州同

清代知州的佐官。属于直隶州的，相当于同知；属于散州的，则与州判分掌粮务、水利、海防、巡捕诸事，均从六品官。

### 州牧

古代以九州之长为“牧”，“牧”是管理人民之意。汉武帝时设十三州部，每部设一刺史，汉成帝时，改刺史为州牧。后废置无常。东汉灵帝时，为镇压农民起义，再设州牧，并提高其地位，居郡守之上，掌一州之军政大权。如汉末刘表为荆州牧，袁绍为冀州牧，都等于割据政权。以后历代设都

督、总管、节度使等，州牧之名即废。唐宋时惟京师或陪都地方最高长官以亲王充任者，尚称为“牧”，其他州牧之名均废。清代往往借作知州的别称，实际上远非东汉州牧之比了。

#### 吏目

元、明、清各代，在各知州以下设有吏目，从九品。掌刑狱及州衙内的事务。

#### 吏部

东汉始将尚书常侍曹改为吏曹，又改为“选部”。魏晋以后称吏部。隋唐列为尚书省六部之首，掌管全国官吏的任免、考课、升降、调动等事务，长官为吏部尚书，副长官为侍郎，部下分司办事。历代相沿不革，至清末并其职于内阁。

#### 刑部

汉代置二千石曹掌刑狱，三公曹掌决案。魏晋以后有都官、比部各曹。隋初设都官尚书，统都官、刑部、比部、司门各侍郎，后改都官尚书为刑部尚书，列为六部之一，掌管国家的法律、刑狱等事。长官为刑部尚书，副长官为侍郎，历代相沿不改。惟唐天宝年间一度改称宪部，旋复旧称，清末改为法部。

#### 协领

清代驻防旗兵的将领之名。其地位在参领之下，佐领之上。

#### 协律郎

汉代称协律都尉，晋称协律校尉。北魏以后各朝设有协律郎，掌管音律，属太常寺。清在乐部设协律郎。

#### 协律都尉

汉武帝立乐府，使司马相如等作诗赋，以宦者李延年为协律都尉，谱成乐调。但在当时为临时官名，不常设。至晋代，改称协律校尉，属太常寺。

#### 协办大学士

清雍正九年（公元 1731 年）设置，初无定员。乾隆十三年（公元 1748 年）始定为满、汉各 1 员，由六部尚书或总督中选任，仍带本职辅助大学士管理内阁事务，由此可递升为大学士。

#### 军门

明代称总督、巡抚为军门。清代则为提督（或总兵加提督衔者）之尊称。

#### 军师

掌监察军务。东汉、三国、晋均设置。如三国时魏以荀攸为军师，吴以朱然为右军师、蜀以诸葛亮为军师将军。

#### 军机处

清代在皇帝直接指挥下的最高军政决策和执行机构。雍正七年（公元 1729 年）用兵西北，设军机房。雍正十年（公元 1732 年）始正式改称办理军机处，简称军机处。在军机处任职者，称军机大臣，通称大军机，无定员，最多时达 6—7 人，由亲王、大学士、尚书、侍郎或京堂在皇帝指定下兼任。但任命时亦按各人的资历分别称为军机处行走，大臣上行走，大臣上学习行走等。其僚属称军机章京，俗称小军机，掌缮写谕旨、记载档案、查核奏议。乾隆时定为满汉两班，各 8 人，后增至四班 32 人。每班有领班、帮领班各 1 人，满语称“达拉密”。军机处职掌为每日晋见皇帝，秉承皇帝意旨处理军国要务、官员任免和一切重要奏章，为中国历史上中央集权制的最高发展。

宣统三年（公元 1911 年）内阁成立之后，撤销军机处，以军机大臣改任为内阁之总理大臣、协理大臣。

### 同知

宋代枢密院不设枢密使及副使时，其主官称知枢密院事，佐官则称同知枢密院事，或简称知院、同知院。辽代设同知府事、同知州事。金、元时每府或州设同知一员，明清定为知府、知州的佐官，分掌督粮，捕盗，海防，江防，水利等，分驻指定地点。清代的同知，称为州同。此外，地方政权“厅”的长官，也称为同知。清代各府同知为正五品。

### 同平章事

唐代制度，君主在大臣中选任数人，给以同中书门下平章事的名义，即为事实上的宰相，简称同平章事。中书、门下二省本为政务中枢，同中书门下平章事者即与中书门下协商处理政务之意。宋初沿用为宰相的官衔，元丰改制后始废。宋初又曾沿用，乾道始废。又节度使加平章事者。仅为虚衔，不任实职。参见“平章”条。

### 同中书门下三品

唐制，因“宰相事无不统，故不以一职名官”。而以中书省长官中书令，门下省长官侍中及尚书省长官尚书令（无尚书令时以仆射）共议国政，共任宰相之职。但这些官位崇高，不轻易授人，往往以其他官加“同中书门下三品”之衔，即视同中书省之中书令，门下省之侍中之意，以任宰相之职。而中书令、侍中均为三品官，故称“三品”。乾道以后，中书令、侍中均升为二品官，便称“同中书门下平章事”，此名遂废。

### 安人

宋徽宗时所定命妇封号。在宜人之下，自朝奉郎以上至朝散大夫之妻封为安人。明清则为六品官之妻的封号。如以封给母及祖母，则称太安人。

### 安抚使

隋炀帝时曾设“安抚大使”，为行军主帅的兼职。唐代前期派大臣巡视经过战争或受灾地区，以安定社会秩序，称为“安抚使”。宋代改为一路的军民长官，多带“经略使”、“马步军都总管”兼衔，有节制兵马、赏罚官吏、发布命令、督理刑狱，稽察钱谷兵器等权力，有“帅司”之称。如以二品以上大臣充任时，则称为“安抚大使”，得兼“宣抚使”。元代仅设于西北少数民族地区，掌管军民事务，参用土官。明清沿置，为武职土官。

### 观察

清代对道员的尊称。唐代于未设节度使的各道设“观察使”，为州以上的长官。后人因为分守、分巡道员也管辖府州，就借用以尊称道员。

### 观察使

唐乾元元年（公元 758 年），改采访处置使为观察处置使，掌考察州县官吏政绩，后兼理民事，辖一道或数州。凡不设节度使者即以观察使为一道的行政长官；设节度使之处，亦兼观察使。至宋代，其职掌并于“提点刑狱公事”和“转运使”，观察使一职成为武将升迁时兼带的虚衔。元代废。

### 观军容使

唐代后期为监视出征将帅的最高军职，以宦官头目充任（如代宗时之鱼朝恩，僖宗时之田令孜，都曾任此职）。原为节制、巡察出征军队而设，后专掌神策军（皇帝禁卫六军之一，为禁军的主力）。唐末掌握兵权的宦官多兼此职。唐代习惯上多以“军容”为对掌权宦官的尊称。

### 防御使

唐武则天时始设于夏州（治今陕西横山）。安史之乱时分设于中原军事要地，专掌军事，以刺史兼任，常与团练使互兼，以后废置无常。至宋代为武将之兼衔，官阶高于团练使，低于观察使。辽南面官系统中有防御使。清代各省驻防军中设防御使，为正五品武官。驻京之健锐营及各陵寝亦设防御。

### 团练使

唐代安史之乱后，在未设节度使地区置都团练使、团练使，掌本区各州军事，常与观察使，防御使互兼，又曾与防御使互易称号。辖区大者达 10 州，小者 3~5 州，代宗时曾一度以刺史兼团练使，仅辖本州，旋废。至宋代为武将之兼衔，官阶高于刺史，低于防御使。辽南面官系统中各州置团练使。元末为防范农民起义，曾设团练安抚使。明废。

### 巡抚

古代偶有派官员至各地巡抚之举，但非专设之官。明初派京官巡抚地方，事毕即罢。宣德时以吴中、江南等处地大而重要，始专设巡抚，以后遂与总督同为地方最高长官。清代正式以巡抚为省级地方政府的长官，总辖一省的军事、刑狱、吏治、盐漕等事，为从二品，加侍郎衔者为正二品，地位仅次于总督。俗称“抚台”。巡抚一般均加有兵部侍郎及右副都御史之兼衔。

### 巡按

明代派遣监察御史分赴各省巡视，考核吏治，称为巡按。永乐后定制，以一省为一道，分道出巡，其品级虽低而可与省行政长官分庭抗礼，知府以下均奉其命，事毕还京。

### 巡检

“巡检”之名始于宋代。主要设置于沿边或关隘要地，或兼管数州数县，或管一州一县，均以武官任之，以镇压人民反抗为其专职，受州县指挥。在海南及归、峡、荆门等地，则置都巡检使。金元沿置，职权多限于一县之境，为九品官。明清的巡检多设于离州、县城稍远的地方，管理当地的治安等事。

### 巡捕

清代总督、巡抚、将军的随从官，分文武两种。文巡捕以本省的佐杂官充任。武巡捕以本省低级武官充任，负责传宣和防卫。钦差官如主考、学政亦有临时的巡捕，由督、抚指派。

### 巡察使

唐代前期巡行地方的大吏。常在水旱灾害后派遣五品以上之内外官充任，掌考察官吏，赈济灾民。有时称“安抚使”或“存抚使”，亦称“宣抚使”。

### 守备

明代设南京守备，节制本区各卫所，为重要军职。又于总兵之下设守备，驻守城哨，地位次于游击将军，无定员。清代绿营统兵官，分领营兵，位在都司之下，称营守备，为正五品武官。漕运总督辖下各卫和守御所分设守备统率漕运卫军，领运漕粮，称“卫守备”。此外四川、云南等省的土司中也有守备一职，称土守备。

### 权知

即暂代之意。宋初官员，以朝廷临时差派某地的名义治事，在官衔前常带“知”字。“知”为主持之意。其暂时代者称权知，以后遂被沿用，如“权

知枢密院事”、“权知贡举”、“权知某州事”等。又资历浅者出任品级高的职务时也加“权”字。

### 百户

官名。元代官制，设百户为百夫之长，隶属于千户，为世袭军职。驻守各地者，设百户所，分隶于各县千户所。百户所有两等，上所设蒙、汉百户各1员，下所设百户1员。明代卫所兵制亦设百户所，统兵120人，分为2总旗，旗各50人；10小旗，旗各10人，隶属千户所。百户为百户所的长官。

## 七画

### 县令（县长）

一县的行政长官。秦、汉以后，人口万户以上的县称令，万户以下的称长。唐代的县分上、中、下三级，故不再分称令、长。宋代的县令之名虽存，事实上都派京朝官执行其职务，称为“知某县事”。元称县尹，明清称知县。

### 县丞

始置于战国，秦汉相沿。典文书及仓狱，为县令之辅佐，历代所置略同。清代县丞为正八品。

### 县尉

始置于秦，两汉沿袭。大县2人，小县1人，掌一县的治安及军事，历代所置略同。唐代县尉通常为进士出身者初任之官，京畿县尉职位尤重。宋以后减轻，明代始废，其职归典史掌之。

### 护军

护即督统之意，秦汉时临时设置护军都尉，属大司马府。汉哀帝元寿元年（前2年）更名司寇，平帝元始元年（公元1年）更名护军，或设中尉，以调节各将领的关系。魏晋以后，设护军将军或中护军，掌军职的选用，与领军将军或中领军同掌中央军队，为重要军事长官之一。唐以上护军及护军为勋官的称号。后期在神策军设护军中尉及中护军，为禁军统帅，以宦官充任。清代以守卫宫城的八旗兵为护军，设护军统领以下各级官员。

### 别驾

汉置别驾从事史，为刺史的佐吏。刺史巡视辖境时，别驾另乘车随行，故名“别驾”。魏晋以后，诸州均置别驾，总理众务，职权甚重，时人评议其职居刺史之半。隋唐改为长史，唐中期以后诸州仍以别驾，长史并置，但职权已轻。宋于诸州置通判，近似别驾之职，后世因沿称通判为别驾。

### 别将

唐代制度，军官中设有别将一职。《旧唐书·职官志》说：“左右亲士府统军各1人，掌率左右别将，侍卫陪从。”在各折冲府也设别将。又别将一般也用作偏将的代称。

### 员外郎

原指设于正额以外的郎官。晋以后所称之为员外郎指员外散骑侍郎（皇帝近侍官之一）。隋文帝开皇年间，于尚书省各司置员外郎1人，为各司之次官。唐宋沿置，与郎中通称郎官，皆为中央官吏中的要职。明清各部仍沿此制，以郎中、员外郎、主事为三级司官，得以递升。员外郎简称外郎或员外，通称副郎。清代除六部外，其他官署如理藩院、太仆寺、内务府均设员外郎。

### 兵部

官署名。三国魏时置五兵尚书（中兵、外兵、骑兵、别兵、都兵）。北魏有七兵尚书。隋唐以后设立“兵部”，列为六部之一，掌管全国武官选用及兵籍、军械、军令等事，长官为兵部尚书，副长官为侍郎，部下分司办事。历代相沿不革。清末改为陆军部，后又添设海军部。

### 判官

隋代在使府设判官。唐代特派担任临时职务的大臣皆得自选中级官员，奏请充任判官，以资佐理，掌文书事务。中期以后，节度使、观察使、防御使、团练使等均设有判官，由本使选充，以备差遣。其权极重，几乎等于副使。宋代沿置于各州、府，选派京官充任，称为签书判官厅公事（简称“签判”）；各路安抚、转运和中央的三司、群牧等亦设判官，职位略低于副使。元代分设于各路总管府、散府及州。明代仅设于州，职位渐轻，清代改为州判。

### 社长

元代至元七年（公元1270年）置。元时乡里有村疃组织，每50家编为一社，择年高、晓农事的汉族地主当社长，管理行政事务。并派蒙古的探马赤军与民共同编社，加强监督，以巩固其统治。

### 步军统领（九门提督）

清代“提督九门巡捕五营步军统领”的简称。掌管京师正阳、崇文、宣武、安定、德胜、东直、西直、朝阳、阜成等九个城门内外的守卫巡警等职，以亲信大臣兼任，俗称“九门提督”。

## 八画

### 宗正

秦置，汉沿设，为九卿之一。多由皇族中人充任，为皇族事务机关的长官。平帝元始四年（前4年），更名宗伯，属官有都司空令、丞，内官长、丞及诸公主家令、门尉等。王莽改为秩宗。东汉设宗正卿。《续汉书·百官志三》说：“（宗正）掌序录王国嫡庶之次，及诸宗室亲属远近。郡国岁因计上宗室名籍。若有犯法当髡以上，先上诸宗正，宗正以闻，乃报决。”历代职掌略同。唐宋称宗正寺；辽称特里衮；金称判大宗正事；元称大宗王府扎尔呼齐；明称宗人令；清称宗令。

### 宗师

汉置，晋相沿，属宗正卿，掌管宗室子弟的教训。《汉书·平帝纪》说：“其为宗室自太上皇以来族亲，各以世氏，郡国置宗师以纠之，致教训焉。”

### 宗伯

周代官名。《礼记·春官宗伯》说：“立春官宗伯，使帅其属而掌邦礼，以佐王和邦国”，称为“礼官”。是掌管典礼，宗庙，音乐，占卜，服饰，宗教，史册等事之官。其首官为大宗伯，次官为小宗伯。后世不设此官，但文人多喜用大宗伯以尊称礼部尚书。

### 宗人府

官署名。管理皇室宗族事务的机构。明初设大宗正院，不久改称宗人府，选派亲王任宗人令，其后事权归于礼部。清代沿置，长官改称宗令、左右宗政、左右宗人，以亲王以下皇族充任，其事务长称府丞、理事官，其下有经历、主事等。



### 奉常

官名。秦代九卿之一，即后来的太常。

### 奉朝请

“奉朝请”，本是大臣朔望上朝请命于皇帝之意。古代以春季的朝见为“朝”，秋季的朝见为“请”。汉代退职的大臣、将军、外戚，多以奉朝请的名义参加朝会。晋代以皇帝侍从官及驸马都尉为“奉朝请”。南朝为安置闲散官员，奉朝请曾增至六百多人，成为官号之一。隋初罢奉朝请，另设朝请大夫、朝请郎，作为散官官号。朝请郎废于元，朝请大夫废于清。

### 奉车都尉

官名，汉武帝设，掌管皇帝乘舆之事。霍光曾任此官，兼光禄大夫。

### 郎

古代对帝王侍从官的通称。“郎”即古“廊”字，指宫廷走廊。郎官的职责原为护卫陪从，随时建议、备顾问及差遣，战国已有之，秦汉沿置，有议郎、中郎、侍郎、郎中等，员额无定，多至千人。均属于郎中令（后改为“光禄勋”）。东汉以尚书台为实际的行政中枢，其分曹任事者为“尚书郎”，职责范围与过去的郎官不同。后世遂以侍郎、郎中、员外郎为各部要职。

### 郎中

官名，始于战国。汉代沿置，管理车、骑、门户，并内充侍卫，外从作战。初分为车郎、户郎、骑郎三类，长官有车户骑三将，其后类别渐废除。晋至南北朝，为尚书曹司的长官。自隋唐至清，各部皆沿置郎中，分掌各司事务，为尚书、侍郎、丞以下的高级部员。

### 郎中令

官名。始置于秦，汉初沿置，为皇帝左右亲近的高级官职。所属有大夫、郎、谒者及期门、羽林宿卫官。掌守卫宫殿门户。武帝太初元年（公元前104年）改名“光禄勋”。

### 典史

官名。元始置，明清沿置，是知县下面掌管缉捕、监狱的属官。如无县丞、主簿，则典史兼领其职。

### 典客

官名，汉沿秦置。掌管王朝对少数民族之接待、交往等事务。汉景帝时改为“大行令”，武帝改为“大鸿胪”。王莽改为“典乐”，其属官有行人、译官等。东汉罢置。隋唐有典客署，属鸿胪寺。

### 典签

官名。本为处理文书的小吏。南朝宋、齐时，为了监视出任方镇的宗室诸王和各州刺史，常由皇帝派亲信担任此职，号为“签帅”，实握州镇全权。他们常奉皇帝密旨，处死不轨之宗室诸王。梁以后渐废。唐代诸王府亦设典签，仅掌文书表疏。宋以后废。

### 典属国

官名。秦始置，西汉沿之。掌少数民族之事务。汉武帝时，增置“属国都尉”、丞、候千人，所属有“九译令”。成帝河平元年（前28年），并入大鸿胪。北魏复置，其职掌略同于西汉，后废。

### 典农校尉

官名。三国魏置，主屯田。吴也在实行屯田的各郡置典农校尉，统诸县，职权略同于太守。

### 典农都尉

官名。三国魏置。掌管屯田区的生产、民政和田租，即为该区的行政长官。其后屯田区设立正式的县，典农都尉遂改为县令、长。吴亦曾置此官。

### 典农中郎将

官名。三国魏置典农中郎将和典农校尉。分置于屯田的地区，掌管农业生产、民政和田租，职权皆如太守。魏未置，改任为太守。

### 尚书

官名。始置于战国，或称为“掌书”。秦代于“少府”内设“尚书”，长官有令、丞。汉武帝为提高皇权，设尚书在左右办事，掌管文书章奏，其地位逐渐重要。汉成帝时，置尚书 5 人，下有 4 丞，开始分曹办事。东汉于“少府”设尚书令 1 人，秩千石，尚书仆射 1 人，秩六百石，尚书 6 人，秩六百石，这套组织即形成“尚书台”，正式成为协助皇帝处理政务的机构，从此三公权力大为削弱。魏晋以后，尚书事务日繁。曹魏设尚书 5 人：殿中、兵部、驾部，南部，北部。隋设 6 名尚书：吏部、民部（度支）、礼部、兵部、刑部（都官）、工部。唐代更定六部为：吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部。隋唐以后，中央首要机关分为三省，尚书省即其中之一，职权重。宋以后，三省分立之制渐成空名，行政全归尚书省。元代存中书省之名，而以尚书省各官隶属其中。明初相沿，其后废中书省，以六部尚书分掌政务；六部尚书遂等于国务大臣。清代相沿不革。

### 尚书令

官名。秦代初设，西汉沿置，属少府，主管文书章奏之事。汉武帝以后，职权重。东汉政务皆归尚书，尚书令成为直接对君主负责，总揽一切政令的首脑。魏晋以后，任此官者，即是宰相。唐太宗李世民即位后，不设此官，以左右仆射为尚书省之长官。宋代之政令归中书省，虽设尚书令，但只是一种加给大臣的高级官号，并无实权，明清废。

### 尚书郎

官名。东汉制度，选拔孝廉中有才能者入尚书台，在皇帝左右处理政务，初入台称“守尚书郎中”，满一年称“尚书郎”，满二年称“侍郎”。魏晋以后，尚书省分曹，各曹有侍郎、郎中等官，综理政务，通称为尚书郎。

### 尚书省

官署名。西汉设尚书，属于少府，无“尚书省”之名。东汉尚书分曹办事，称“尚书台”，或“中台”，亦不称省。晋有“尚书都省”。刘宋始称“尚书省”（或“尚书寺”），谓之“内台”。唐代曾改称文昌台、都台、中台，旋复旧称。元代并其职权于“中书省”，明以后废。

### 尚书左右丞

官名。东汉尚书台有左、右丞各 1 人，秩四百石，掌录文书朝会。梁武帝时于尚书省置令及左右仆射、尚书 6 人，其下置左、右丞各 1 人，为尚书令、仆射的助手，分别管理尚书省事。隋唐沿梁制，于左、右丞之下置左、右司郎中、员外郎，掌管监督稽核之事。左、右丞品秩与六部侍郎相等，均为正四品，辽、金、元略沿其制。明清废。

### 使

官名。唐以后特派负责某种政务的官员称使，如节度使，转运使。明清常设的正规官中亦有称使者，如通政使，布政使，按察使等。

### 使臣

宋代对部分低级官员的称谓。有用于特定职务的，如州、府设立的捕“盗”官员，称缉捕使臣。又随军之各色人员亦称使臣或效用使臣，南宋时，有一军中战士仅二、三千人，而使臣多至五、六百的。

#### 使相

唐中后期常以宰相官衔（“同平章事”）加于节度使，宋代多以“节度使”头衔加于卸任宰相，以示荣宠，均称“使相”。其品级、地位相当于宰相，但不执政。明代沿用指辅臣督师之人。清代文人亦喜用“使相”称兼大学士的总督。

#### 使持节

魏晋以后，掌地方军政的官，往往加“使持节”的称号，给以诛杀中级以下官吏之权。次一等的称“持节”，得杀无官职的人。再次称“假节”，得杀犯军令的人。至隋唐则仅为刺史的例加虚衔，如某州刺史必带“使持节某州诸军事”。永徽以后，都督带使持节，即为节度使。

#### 侍卫

官名。清制：选满蒙勋戚子弟及武进士为侍卫，分三等；又在其中特简若干为御前侍卫及乾清门侍卫，为最高级。御前大臣、御前行走及御前侍卫统归皇帝直接管理。乾清门侍卫、乾清门行走、一、二、三等侍卫统归御前大臣率领。大门侍卫、一、二、三等蓝翎侍卫则由领侍卫内大臣率领，不得入乾清门。

#### 侍中

官名，秦始置，汉沿设。是列侯以下至郎中的加官，无定员。掌侍皇帝左右，出入宫禁。初仅伺应杂事，由于近在帝侧，其地位渐趋尊崇。南朝宋文帝时，始掌机要，梁、陈相沿，为实际上之宰相。北魏尤重其官，呼为“小宰相”。隋改称“纳言”，为“侍中省”（即“门下省”）之长官。唐仍称为“侍中”，为门下省之长官。玄宗天宝年间，改门下省侍中为左相，中书令为右相。肃宗时又复旧称。因其官位特高，仅作为大臣之加衔。非有同平章事的头衔，即不为宰相，与南北朝不同。北宋犹存其名，南宋以后废，不复置。

#### 侍从

宋代称大学士至待制为侍从官。因常在君主左右备顾问，故名“侍从”。其后又称在京职事官如六部尚书、侍郎及学士等为侍从。

#### 侍讲

官名。唐代始设集贤院侍讲学士、翰林侍讲学士，负责讲论文史，备君主顾问。宋代沿置，皆以他官之有文学者兼充。明清则为翰林院额定之官，掌撰著、记载等事。

#### 侍郎

官名。汉代郎官的一种，本为宫廷的近侍。东汉以后，尚书属官中初任称郎中，满一年称尚书郎，三年称侍郎。唐以后，中书、门下二省及尚书省所属各部均以侍郎为长官之副，官位渐高。至明清，升至正二品。

#### 侍御史

官名。秦置，汉沿设，在御史大夫之下。其职守是：或给事殿中，或举劾非法，或督察郡县，或奉使出外执行指定任务。东汉别置治书侍御史。晋以后，又有殿中侍御史之名。唐改治书侍御史为御史中丞，而以侍御史，殿中侍御史，监察御史为御史台之成员。历代相沿，至明清则仅存监察御史一

职。

### 制置使

官名。唐代后期，在用兵前后为控制地方秩序而设置的官员，位在刺史之下。五代时成为地区的军事长官。宋代沿用，负责边防军事部署，初不常设。南渡后因对金作战，设置渐多，多以安抚大使兼充，根据情况有权制置军事，资望特高的称制置大使。后废。

### 京官

古代一般称中央系统的官员为京官，以别于地方官和差遣外出之官。宋代指不经常列班上朝、职务较轻之官为京官，而以常参官为升朝官。

### 京堂

明清时称各衙门长官为京堂，意为堂上之官。清代对都察院、通政司、詹事府、大理、太常、大仆、光禄、鸿胪等寺及国子监的堂官，概称京堂；负责文书、草拟者称京卿。中叶以后，对官小任重而另加三品京卿、四品京卿者称京堂。

### 京察

明代考核京官的一种制度。规定六年举行一次，清代改为三年，以“四格”、“八法”为升降标准。“四格”为：守、政、才、年。每格按其成绩列为称职、勤职、供职三等。列一等者记名，得有升任外官的优先权。“八法”为：贪、酷、无为、不谨、年老、有疾、浮躁、才弱。分别给以提问、革职或降级调用的处分，年老和有疾者退休。“八法”后去掉贪、酷，改为“六法”。

### 京兆尹

官名。在汉代也指政区名。原称“右内史”，汉武帝太初元年（前 104 年）更名京兆尹。治所在长安，辖境约当今陕西秦岭以北，西安市以东，渭河以南地区。三国时魏改称京兆郡，官名改称太守。西魏、北周、隋仍称郡，改太守为尹。唐玄宗开元初，改雍州为京兆府，往往以亲王领京兆牧，改雍州长史为京兆尹，并增置少尹，以理府事。

### 治中

官名。汉代置治中从事史，为州刺史的助理。隋代成为郡的佐官，至唐改为“司马”。明清惟京府（如顺天府、应天府）置治中，与通判共同参理府事。

### 治粟都尉

官名。西汉置，又名搜粟都尉。掌管生产军粮等事。

### 国公

古代五等爵中有“公爵”，位第一。晋代始有“开国郡公”、“县公”之称，历代沿置不革，明以后去“开国”两字。宗室封爵，唐、宋、辽、金四代亦有“国公”之称。清代称为“镇国公”，次于贝勒、贝子。

### 国子监

简称“国学”，是封建王朝的中央教育机构。西晋咸宁二年（公元 276 年）建国子学，为教育五品以上官僚子弟的贵族学校。北齐改为“国子寺”，隋代改为“国子监”，兼管教育行政的机构。唐代国子监辖国子、太学、四门、律学、书学、算学等学。国子学招收三品以上官僚子弟，太学招收五品以上官僚子弟，四门学招收七品以上官僚子弟，律学、书学、算学招收八品以下官僚子弟及庶人子弟。宋元以后逐渐合并。元代分置国子监、回回国子

监、蒙古国子监。明代设北京国子监、南京国子监。清沿明制，在地方设府、州、县学，在京师设国学，以监为学，选入学者称国子监生。成立之初规定学员住监课读，后来渐成空文。监生不一定在国子监求学，还有出资捐纳“监生”名义的制度。

### 国子助教

晋以后，国子学中设博士、助教，唐朝制度，国子监分设六馆，每馆均设博士及助教，明、清两代的国子博士等于虚设，国子监六堂教导之责，均由助教担任。清制助教为从七品官，与博士品秩相等，而名位略低。

### 国相

汉代封为王爵者，设有王国的一套职官，重要的职官有傅及相。傅、辅佐国王个人的行动；相，管王国内的民事。其职权相当于郡之太守，均由朝廷任命。王国之下，也有辖县及侯国者，侯国也设相，其职权与县令相当。

### 刺史

官名。西汉武帝时，分全国为十三部（州），元封五年（前106年）初置部刺史，根据六条规定监察各州，称“六条问事”。本为监察官性质，其官阶低于郡守。成帝时，改刺史为州牧。哀帝初又改旧制。不久复称州牧。东汉除首都设司隶校尉以外，在外十二州，每州设刺史1人，秩六百石。灵帝时，各地农民起义爆发，朝廷为加强镇压力量，于中平五年（公元189年），改刺史为牧，往往派朝中大臣出领州牧，其权势至大，地位较郡守为高，掌握一州的军政大权。自三国至南北朝，各州亦多置刺史，一般以都督兼任。隋以后，刺史为一州的行政长官。其间惟隋炀帝及唐玄宗时两度改州为郡，改刺史为太守，但不久均复旧称。唐代节度使、观察使兼领驻在地的州刺史，所辖境内之州刺史均为其属官，刺史之职位渐轻。宋制以朝臣充知州，称“权知军州事”。清代以刺史作知州的别称，和前代的刺史不相同。

### 枢府

旧谓政府之中枢。宋代多以称枢密院，清代用以称军机处。

### 枢相

宋代宰相兼任枢密使者称枢相，清代对官至大学士而任军机大臣亦有此称。

### 枢密使

官名。唐太宗时，始以宦官掌枢密。其后当权之宦官多以“枢密使”的名义干预朝政，甚至废立君主。昭宗时，借朱温之力，尽诛宦官，始改以士人任枢密使。朱温称帝后，力矫此弊，改名“崇政使”，以君主左右最亲信之大臣任此官。后唐复称枢密使，其实权有超过宰相者。宋代沿其制而略有改变，以枢密使为枢密院之长官，与中书省之“同平章事”等合称“宰执”，共同负责军国要政。任此职者或为文官，或为武将，终无定例，往往由“同平章事”兼任。遇有关军事措施，均由枢密使秉承君主意旨决定执行。清代文士对军机大臣亦往往尊称为枢密。

### 枢密院

官署名。五代后梁建立崇政院，后唐改称枢密院。宋代沿置，主要管理军事机密及边防等事，与中书省并称“二府”同为最高国务机关。辽设北枢密院（相当于兵部）、南枢密院（相当于吏部）及汉人枢密院（掌汉族地区兵马）。元代枢密院主要掌军事机密、边防及宫廷警卫等事务；战争时设行枢密院，掌一方军政。明清废。

### 知州

官名。宋代派朝臣为州一级的地方行政长官，以中枢官带“权知军州事”衔，兼掌军事，简称“知州”。原意为暂行主持本军本州事务，明清以知州为州的长官名称。知州有两种：一为直隶州知州，其地位稍低于知府；另一为散州的知州，其地位与知县相同。

### 知县

官名。唐称佐官代理县令为知县事。宋初用京官知县事，管理一县的行政，有戍兵驻县的，更兼管兵事。因本非县令而管县，故称“知某县事”，简称知县。明代始正式用为一县长官的名称。清代相沿不革。

### 知府

官名。宋代于升府之处，命朝臣出充长官，称为“知某府事”，简称知府。明代始正式称为知府，辖数州、县，是一府最高的行政长官，级别为四品。清代相沿不革。为从四品官。

### 知院

宋代枢密院不置枢密使时，则以他官知枢密院事，因称知院，后遂为枢密使之通称。

### 制军

清代对总督的称呼。原意是因为总督有节制文武各官之权，故有此称，尊称为制宪，别称为制台。

### 制置使

官名。唐代后期在用兵前后为控制地方秩序而建置。宋代沿置，掌措置边防军，捍卫疆土，多兼“经略使”或“安抚大使”，以统兵官充任。其权重者，称为“制置大使”。

### 制置三司条例司

官署名。宋代行政、军政、财政分掌于中书、枢密院、三司三个机关。熙宁二年（公元1069年）王安石主持变法，特设制置三司条例司，由中书和枢密院长官兼领，掌管新法的制订和颁布，是施行新法的总机构。熙宁三年（公元1070年）并入中书省。

### 参军

官名。东汉末年，曹操以丞相总揽朝政，其僚属往往用“参丞相军事”的名义办事。此后直至南北朝，凡诸王及将军开府者，皆置参军，为重要幕僚。南朝梁代皇子府中设长史、司马、咨议参军、中录事、中记事、中直兵等“参军”；又有正参军、行参军，以参军为官称者甚多。唐制，诸卫及王府官俱有录事参军事等，外府州也分别置司录及录事参军等，简称参军。宋有司户参军，为地方上的低级官员。元废。

### 参议

官名。明代在布政使下设左右参议，以分领各道。清初沿置，乾隆时废。又明清于通政使司亦设参议一职，为通政使之佐官。清末新官制中各部于左右丞下亦设左右参议，掌审议有关部务之法令。北洋政府、国民党政府的中央及各省均有此名目，由其主官任意委派，均系闲差。

### 参将

明代镇守边区的统兵官，无定员，位次于总兵、副总兵，分守各路。明清漕运官设置参将，协同督催粮运。清代河道官的江南河标、河营都设置参将，掌管调遣河工、守汛防险等事务。清代京师巡捕五营，各设参将防守巡

选。

### 参谋

官名，唐、宋节度使及各路统帅所属幕僚之一，掌参议谋画。

### 参知政事

官名。唐初实际任宰相者偶用此名。宋代以资历较浅之官与宰相同议朝政，称为“参知政事”，掌副相之职。元丰改制时废。南宋恢复。元代行中书省亦设参知政事，为行省之副长官。明代各行省于承宣布政司、左、右布政使之下设左、右参政，地位与前不同。

### 参赞大臣

官名。清代新疆伊犁将军下设参赞，又在塔尔巴哈台、乌什等处各设参赞大臣，等级略次于将军。又临时出征的统帅下面，也往往设参赞大臣，以赞襄军务。

### 录事

官名。晋代骠骑将军及诸大将军不开府办事，属官有录事，掌总录文簿。其后刺史掌军而开府者亦置之，任职甚为重要。隋以后为州郡官，掌纠正各曹职事。宋代各州置录事参军，府置司录参军。元废。

### 录事参军

官名。晋代置，亦称录事参军事，为王府、公府及大将军府等机关的属官，掌管各曹文书，纠查府事。其后刺史掌军开府者亦置。北魏至隋，州郡亦设录事参军。唐宋时废时置，元废。

### 录尚书事

东汉以后，中央行政均归“尚书”处理，特别在南北朝时代，凡掌握重权的大臣必带“录尚书事”的名号。“录”是总领的意思，因此当时人称之为“录公”，录尚书事独揽大权，无所不管。北魏多以诸王领此官。北周时废。

### 经略使

官名。唐贞观二年（公元628年），在沿边重要之州设经略使，和都督同时并置，是边防军事长官。后多由节度使兼任。宋代置于沿边各路，常兼安抚使，称“经略安抚使”，掌管一路（宋之大行政区称“路”）之军事、行政事务。明及清初凡有重要军事任务时，特设“经略”，职位高于总督。

### 转运使

官名。始置于唐代，初称“水陆发运使”，管理洛阳、长安间的粮米运输事务。后设“江淮转运使”，掌江南各道的水陆转运；“诸道转运使”，掌全国谷物财货的转输和出纳，由宰相及盐铁使等官兼领。宋初为集中财权、改置专职的“都转运使”、“转运使”，掌一路或数路财赋，有检察地方官吏的权力。其后职掌扩大，兼理边防、治安、钱粮、巡察等事务，成为府州以上的行政长官。辽、金亦于诸路设转运使，金代另于京城设“都转运使”，以掌管钱谷的征收、转运和仓库出纳。元、明、清有“都转盐运使”，是专管盐务的长官。

### 驿丞

明清之制，各州县设有驿站之地，均设驿丞。掌管驿站中仪仗，车马，迎送之事，不入品。

### 供奉

在皇帝左右供职者的称呼。唐初有“侍御史内供奉”，“殿中侍御史内

供奉”等名。唐玄宗时设“翰林供奉”，专备宫中应制而设。宋代“东、西头供奉官”为武官阶官，“内东、西头供奉官”为内侍（宦官）阶官，仅用以表示品级，无实际职掌。清代称“南书房行走”为“内廷供奉”。

### 供事

清代中枢机关低级职员的一种。大体上指不属于各正式编制的人员。服役至一定年限可以正式补用为低级官吏。

## 九画

### 帮办

清代后期，中央及地方临时机构中主管官的副职，资格比会办略次。

### 勃极烈

金初官号。乌古迺（公元1021—1072年）时开始设官，官长皆称“勃极烈”，即女真语治理众人之意。最高总管称“都勃极烈”，类似汉制中的冢宰。其次是“版勃极烈”；以下是“国伦勃极烈”，有时左右并置，等于国相。此外还有胡鲁（统领官）移赉（第三位）、阿买（治理城邑的官）、乙室（迎迓官）、扎失哈（守官署的官）、晟（阴阳官）、迭（倅贰官）等勃极烈。金熙宗时废，清代改译“贝勒”，但已成为爵位的名称，与金代不同。

### 按察使

官名。唐初仿汉刺史制设立，赴各道巡察，考核吏治。景云二年（公元711年），分置十道按察使，成为常设官员。开元二十年改称“采访使”，乾元元年（公元758年）又改称“观察处置使”，实为各州刺史的上级，权力仅次于节度使。宋代初以转运使兼领，后乃别设提点刑狱。金承安四年（公元1199年）改提刑使为“按察使”，主管一路的司法刑狱和官吏的考核之事。元代改称“肃政廉访使”。明初复用原名，为各省提刑按察使司的长官，主管一省的司法，又设按察分司，分道巡察。中叶后各地多设巡抚，按察使成为巡抚的属官。清代亦设按察使，隶属于各省总督、巡抚，为正三品官，清末改称“提法使”。

### 指挥

官名。明清沿元制于京城设五城兵马司，置指挥、副指挥，掌坊巷有关治安之事，又明代各卫的指挥使亦简称指挥。

### 封人

官名。《周礼》列为地官司徒的属官。掌分封诸侯之事。春秋时各国也设有此官，掌典守封疆等事。

### 封疆大吏

清代总督、巡抚总揽一省或数省的军政大权，犹如古代分封疆土的诸侯，一般称封疆大吏。

### 柱国

官名。战国时楚国设置，为统率武装部队之官，或称“上柱国”，其地位略次于“令尹”。两汉废。北魏、西魏时设“柱国大将军”，以统率府兵，每柱国下统两个大将军。北周时增置“上柱国大将军”，隋代有“上柱国”、“柱国”，以封勋臣。唐以后作为勋官的称号；“上柱国”为十二转（即第一级），正二品，至清始废。



## 相国

官名。春秋时齐景公设左、右相，相成为齐国卿大夫的世袭官职。以后其他诸侯国也有设置，或称“相国”，或称“相邦”，或称“丞相”。只有楚国不设相，以令尹为其国的最高执政官。秦有相国。汉初先置丞相，后改为相国，各诸侯王国亦设过相国，后改称为相。东汉不设相，以大司徒任宰相之职。东汉末，献帝时始改司徒为丞相。唐以后，多用以作实际任宰相之职者的尊称。明、清两代则用以对内阁大学士的尊称。

## 春坊

官署名。隋置门下、典书二坊，唐改为左右春坊，为太子官属。历代相沿，春坊官有庶子、中允、赞善等，明清仅备为翰林院编修、检讨之升转，因而编修、检讨升为春坊官者称开坊。

## 春官

《周礼》六官之一，称宗伯为春官，掌典礼。唐武则天时曾一度改礼部为春官，旋复旧称。后世也以春官为礼部之通称。又唐宋至明清主管天文历法之官有春官正、夏官正等。

## 南省

官署名。唐代尚书省设在皇城正中，位居宫城之南。中书、门下、尚书三省中，尚书省的位置在其他两省之南，故通称“南省”。

## 南衙

唐代皇宫在长安城北面，中央的省、台、寺、监各官署都设在宫城之南，故称南衙或南司。后来宦官权势渐重，其所处之北司遂与南衙对抗。因而史书上常以南衙、北司对举。又北宋时习惯称开封府的官署为南衙。

## 南书房

北京故宫“乾清宫”的西南，本是清康熙读书之处。康熙十六年（公元1677年）始选翰林等官入内当值，称为“南书房行走”。其职除应制撰诗文书外，还秉承皇帝旨意，拟进诏旨。“南书房”一度成为当时发布政令的所在地。自“军机处”成立后，即不再参预机务，仅专司文辞书画等事，一般又称为“南斋”。

## 南面官

辽代统治汉人的行政机构系统，与北面官相对而言。辽太宗耶律德光时，因汉族人口日增，原有的职官过于简单，因分设两个官僚机构，“以国制待契丹，以汉制待汉人”。世宗耶律阮时，南面官系统逐渐完备，京城设三省、六部、台、院、寺、监；京外设节度、观察、防御、团练等使，都是模仿唐代制度。机构虽然庞大，但职简权轻，远不能与北面官之权力相比拟。

## 南大王院

辽代官署名，属于“北面官”系统。设有“南院大王”，“知南院大王事”等官，分掌契丹部族军民之政。

## 勋官

隋唐至明赠给文武官员的称号。北周时本以奖励作战有功的战士，后渐及朝官。至唐定制，勋官自上柱国至武骑尉，凡十二转，受勋者即称勋官。沿袭至明为文勋十级，武勋十二级，由吏部稽勋司掌其事。清废。

## 贵人

皇帝妃嫔封号之一。东汉光武帝时始置，其位仅次于皇后。至清仍沿用，但位在妃、嫔之下，地位大不相同。

### 贵妃

皇帝妃嫔封号之一。南朝宋武帝刘裕始设，地位次于皇后，自隋至清多沿置。

### 贵嫔

皇帝妃嫔封号之一。魏文帝曹丕始置，位次于皇后。后世多沿置。

### 昭仪

皇帝妃嫔封号之一。汉元帝时始置，汉代制度，“昭仪位视丞相，爵比王侯”。原为妃嫔中的第一级，自魏晋至明均沿置。清废。

### 待诏、待制

“待诏”、“待制”本为待皇帝之命以言事之意，原非官名。汉代常令文学之士待诏于“金马门”，称为“金马门待诏”。唐代有“翰林待诏”，宋代于馆阁“直学士”之下置“待制”，始成为固定的官名，如“龙图阁待制”等。明代仅在翰林院设有“待诏”6人，从九品。清代沿置，但已成空名。

### 钦天监

官署名。掌观察天象，推算节气历法。秦、汉以来，太史令兼管天象历法。唐代始设司天台。宋、元称司天监，与太史局、太史院并置。元又设回回司天监。明、清改名钦天监，设监正、监副等官。

### 钦差大臣

官名。明制，凡由皇帝亲自派遣、出外办理重大事件的官员称钦差。清代沿用，皇帝特命并颁授关防的，称为钦差大臣，权力更大，一般简称钦使，统兵者则称钦帅。驻外使节亦称钦差出使某国大臣。

### 修撰

官名。唐宋为史馆中官职。明清一甲第一名进士（状元），一般即授翰林院修撰。

### 秋官

《周礼》六官中称司寇为秋官，掌刑狱。唐武则天时曾一度改刑部为秋官，旋复旧称。后世亦以秋官为刑部通称。唐宋至明清设秋官正等，主管天文历法。

### 皇后

皇帝之正妻称“后”或“皇后”（汉魏时分封诸侯之正妻亦称“后”或“王后”）。“皇后”名称自秦汉沿用至清末。

### 皇帝

史称古代三皇为“皇”，五帝为“帝”。夏、商、周三代之君称“王”，秦王嬴政统一全国以后，王绾、李斯等根据三皇的名称，上尊号为秦皇。嬴政自认为“德兼三皇，功高五帝”，决定兼采帝号，称为皇帝。从此，历代封建君主都称皇帝。

### 皇太子、太子

皇位继承人的称谓。一般指皇帝的嫡长子。但也有例外，东汉时，皇朝称“皇太子”，诸侯王国称某国“太子”。以后“太子”专用于皇朝，亲王之继承人称“世子”。清代自康熙帝废去太子允礽以后，即不再立“太子”。

### 亲王

爵位名。其名始于南朝末期。隋代以皇帝的伯叔兄弟和皇子为亲王，唐代以皇帝的兄弟和皇子为亲王。宋明各朝相沿。清代宗室封爵第一级称为和

硕亲王，主要是封给皇子，蒙古贵族也有被封为亲王者。

### 度支使

官名。“度支”原为度入为出之意。魏晋南北朝时设“度支尚书”，掌管国家财政收支。隋代改为“民部尚书”。唐初避李世民讳改为“户部尚书”，户部度支司专掌钱谷的出入。天宝以后，因军事供应浩繁，多以户部尚书、侍郎或他官兼领度支事务，称度支使或判度支、知度支事。其权极重，和“盐铁使”、“判户部”或“户部”尚书合称“三司”。至五代后唐时并为一署，号“三司使”。

### 亭长

官名。战国时在国之边境设亭，置亭长，以防御敌人。西汉时在乡村每十里设一亭，亭有亭长，掌治安警卫，兼管停留旅客，治理民事。多以服兵役已满期之人充任。此外设于城内或城厢的称“都亭”，设于城门的称“门亭”，均置亭长，其职掌与乡间亭长同。东汉后渐废。又唐代在尚书省各部之都事、主事（从九品）下设亭长，掌门户启闭之禁令诸事，为中央官署中最低级事务员。

### 将军

官名。春秋时晋国以卿为军将，始有将军之称。战国及秦，将军为武官之高级官号。汉代以后，在将军前加以称号，如“大将军”，“骠骑将军”，“车骑将军”，前、后、左、右“将军”，“伏波将军”等。魏、晋、南北朝以后，将军之名号益繁。唐十六卫，羽林，龙武，神武，神策等军，均于大将军下设将军之官。宋、元、明均称殿廷武士为将军。清代的将军有四种：（一）对宗室之封爵，如“镇国将军”，“辅国将军”等；（二）驻防各地的八旗最高长官，专由满洲人充任，内地各省将军掌驻防军事及旗籍民事，在边疆地区，将军即为全区的最高军事和行政长官；（三）临时出征的统帅，如扬威将军，靖逆将军等；（四）正一品至从二品武官封赠之阶。

### 将作大臣

官名。秦置，称将作少府。西汉景帝中六年（前144年），改名将作大臣。属官有石库、东园、主章及左、右、前、后中校七令丞。职掌宫室、宗庙、陵寝及其他土木营建。东汉、魏、晋沿置。南朝梁时改称大匠卿，北齐时改称将作寺大匠。自隋至辽，多称将作大匠。元设将作院院使，掌金、玉、织造、刺绣等手工艺品的制作。明初曾设将作司卿，不久废，其职并入工部。

### 美人

嫔妃的封号之一，西汉始置。西汉制度：“美人视二千石，比少上造”。自汉至明皆沿称。

### 首辅

明代对首席大学士的习称。嘉靖、隆庆和万历初期，首辅、次辅界限严格，首辅职权最重，主持内阁大政，次辅不敢与较。清代领班军机大臣之权极重，亦称为首辅。

### 首领官

明清中央六部主事、司务及地方官署中，负责本署总务工作的事务官，通称为首领官。

### 总长

官名。北洋军阀统治时期设置，为中央政府各部的长官。

### 总兵

明代镇守边区的统兵官有总兵和副总兵，无定员。总兵官本为差遣的名称，无品级，遇有战事，总兵佩将印出战，事毕缴还，后渐成常驻武官。清代总兵为绿营兵正，官阶二品，受提督统辖，掌理本镇军务，又称“总镇”。其直接统辖的绿营兵称“镇标”。

### 总宪

明清都察院左都御史之别称，左副都御史则称为副宪。御史台古称宪台，故有是称。

### 总督

明初有战事时派中枢部院总督军务，事毕即罢。宪宗成化五年（公元 1469 年），始专设“两广总督”，后各地逐渐增置，遂成定制。清代始正式以总督为地方最高长官，辖一省或数省。总督综理军民要政，为正二品官，加尚书衔者为从一品（清代总督照例加兵部尚书或右都御史衔者称座衔）。此外清代还设有专管漕运者，为“漕运总督”；专管河道者为“河道总督”。

### 总管

官名。（一）地方高级军政长官。北周武成元年（公元 559 年）改“都督诸州军事”为“总管”。隋及唐初也在各州设总管。边镇或大州设“大总管”，后复称都督，惟统兵出征之将帅称总管。北宋之“马步军都总管”或兵马总管由各级地方长官兼任，掌管路、府或州的兵马。辽金各总管府的马步军总管，兵马都总管或总管都兼管军民。（二）为军事长官。隋及唐初有行军总管。行军大总管，是出征时的军队主帅。宋钦宗时曾设东、西、南、北道“都总管”，分统四方勤王兵，以抗击金兵。清代的盛京（今辽宁沈阳）、吉林等地的“驻防总管”，是地方驻防长官。（三）为管理专门事务的行政长官。元代中央和地方设各种名目的“都总管府”或“总管府”，如管理全国工匠的“诸色人匠都总管府”，负责守护行宫及皇帝游猎事务的“尚供总管府”，都设有“达鲁花赤”及“总管”等官。清代内务府设“总管大臣”，专掌宫廷事务。又宫内的宦官首领称“总管太监”，俗称“总管”。

### 宦官

古代宫廷内侍奉皇帝及其家族的特殊官员。也叫宦者、中官、内官、内臣、内侍、太监、内监等。均以被阉割后失去性能力者充之。秦、汉之宦官均属“少府”；隋、唐、宋设“内侍省”统管。唐代至元代又设有“宣徽院”，都用宦官主管。明代设十二监、四司、八局，总称“二十四衙门”，由太监提领。宦官为内廷官，本无权干预政事，但因皇帝与宦官最接近，宦官就逐渐取得了政治的特权。东汉及唐、明，都发生过宦官专权的事实。

### 宣抚使

官名。唐玄宗开元十六年（公元 728 年），以宇文融充河北道宣抚使，是宣抚使称号之始。后期派朝官巡视经过战争及受灾地区，称“宣慰安抚使”或“宣抚使”。宋代在用兵时以将相大臣充任“宣抚使”，负责指挥军事和安定边境，其职位高于“安抚使”。元代在西南少数民族地区设“宣抚使”管理军民，参用土官。明清沿置，为武职土官。

### 宣政院

官署名。元代管理宗教事务和西藏地区军事民政的中枢机构。至元初年设立，先名“总制院”。二十五年（公元 1288 年），因唐时在“宣政殿”接

待吐蕃（今西藏）来使，故改名“宣政院”。设院使2人，以西藏上层喇嘛、国师充任，下设属官分职，僧俗并用。每遇有事，则临时在当地设立“分院”办理。元统二年（公元1334年），曾置管理宗教的“行院”于杭州。

#### 宣慰使

官名。元代始置，掌军民事务。在行省之下，分道管理郡县，为行省和郡县间的连络机关，或称“宣慰司都元帅府”，“宣慰司兼管军万户府”，多设于少数民族地区，参用土官。明清沿置，为土官的最高职衔。

#### 祠部

东晋始置，掌祭祀之事，后变为礼部。明清改为“祠祭司”，而以祠部为礼部官员的一般称呼。

#### 给谏

宋代为给事中与谏议大夫的合称，均掌纠正及规谏，清代用作六科给事中的别称。

#### 给事中

官名。秦置，汉魏相沿。为将军、列侯、九卿以至黄门郎、谒者等的加官。因给事殿中，备顾问应对，讨论政事，故名。晋始为正官。隋唐以后，成为门下省之属官，掌驳正政令之事。唐一度改称“东台舍人”，旋复旧称。元代废门下省，给事中又兼修起居注，明沿宋给事中分六房之制，定为吏、户、礼、兵、刑、工六科，每科设都给事1人，左、右给事中各1人，给事中若干人，抄发章疏，稽察违误，其权颇重。清代只设“六科掌印给事中”、“给事中”，隶属于都察院，与御史之职权无别。

#### 统制

官名。北宋时，为加强中央集权，皇帝直接控制军队，将领不能专兵。凡遇战事，则在各将领中选拔一人给予“都统制”的名义，以节制兵马。南宋建炎六年（公元1127年），设置“御营司都统制”，始成为禁军将官之职衔。此后，边要地区亦设“都统制”，并加“御前”二字，以示属于朝廷直属军队。并非地方军事长官。清末军制，统辖一镇的长官也叫统制（即镇统）。

#### 统领

官名。南宋武职有统领，位在统制之下。清制，八旗兵的前锋营、护军营分设前锋统领、护军统领，步军营设提督九门步军巡捕五营统领。咸丰以后，各省招募健勇，其统军之官亦称统领。清末新军制，一协的长官也称统领，约当于后之旅长。

#### 郡王

爵位名。始置于西晋。唐宋以后，郡王爵号低于亲王一等，多为诸王长子的封号。此外，臣下亦可封郡王。清代宗室封爵第三级称为“多罗郡王”（“多罗”即满语“理”之意），简称“郡王”。

#### 郡守

官名，始置于战国。初为武职，用于防守边郡，后逐渐成为地方长官。秦统一全国后，以郡为最高的地方行政区域，每郡置“守”掌管。汉景帝中二年（前148年），更名太守。

#### 郡尉

官名，秦始置。郡守的佐官，掌全郡军事。汉景帝中二年（前148年），改称都尉。当时有的郡不置太守而仅置都尉，故其权位颇重。东汉以后废。

#### 郡丞

官名。汉朝制度，郡守下设丞及长史。都丞为太守的佐官，秩六百石。都尉下亦设丞，历代设置。唐代改郡守为“州刺史”，下设“别驾”、“长史”等官，不设“丞”。宋亦不设丞，明清相沿。清代仅在顺天府尹之下设“丞”1人，为正四品，掌管学校政令，乡试时充提调官。清代文人往往以“丞”为“同知”的代称（即比附汉代郡丞的官名）。

## 十画

### 起部

官署名。《隋书·百官志》载梁代制度；尚书省置吏部、祠部、度支、左户、都官、五兵等六尚书，又置吏部、三公、比部、祠部、度支、左户、起部等郎23人。又有“起部尚书”，在营建宫室、宗庙时临时设置，事毕撤销。分属都官、民部两尚书管辖。

### 起居注

官名。魏晋及南北朝多以著作郎兼修《起居注》，北魏始置“起居令史”，另有“修起居注”，“监起居注”等官，掌侍从皇帝、记录皇帝言行。隋代于内史省（即中书省）设“起居舍人”。唐宋又于门下省设“起居郎”，和“起居舍人”分掌其事。元代以给事中兼修《起居注》。明初曾专设起居注。清代以翰林、詹事等日讲官（被送入宫中讲解经史者）兼充，称“日讲起居注官”。

### 校人

官名。在《周礼》为夏官司马的属官。春秋时鲁国设置，掌马政。晋、宋等国称为“校正”。又为主管池沼的小吏。

### 校事（校官）

古代掌侦察刺探的官。俞正燮《癸巳存稿·校事》：“魏吴有校事官，似北魏之侯官，明之厂卫……或谓之典校，或谓之校曹，或谓之校郎，或谓之校官”。

### 校尉

古代军职之称。西汉时代“校尉”地位甚高，仅次于将军，随其任务之不同而冠以名号，如“中垒校尉”，“戊巳校尉”，“城门校尉”等。武帝时以中垒、屯骑、步兵、越骑、长水、胡骑、射声、虎贲合称“八校尉”，以保卫京师。东汉制略同西汉，而“司隶校尉”权更重，已非一般军官之任。灵帝时设“西园八校尉”，而以宦官掌大权。汉以后，掌少数民族地区之长官亦称“校尉”。唐折冲府以三百人为团，团有校尉。以后则用为低级武散官的称号。明、清则八、九品武职散阶，亦称校尉。又泛称卫士为“校尉”。

### 校书郎

官名。东汉时于东观置校书郎中。后魏置校书郎，属秘书省。掌校勘书籍，订正讹误。除两晋、南朝外，历代均沿置。元代校书郎掌监定书画。明清废。

### 盐官

官名。西汉武帝时，为了专卖盐铁，在河东安邑县（今山西夏县），勃海章武县（今河北黄骅西南），蜀郡临邛县（今四川邛崃），南海番禺县（今属广东）等三十八处设置盐官，隶属大司农，以收盐税。东汉时在有关郡县设盐官。

### 盐运使

官名。始置于元代，设于产盐各省区。明清相沿，其全称为“都转盐运使司盐运使”，简称“运司”。其下设有运同、运副、运判、提举等官，有的地方则设“盐法道”，其长官为道员。这些官员往往兼都察院的盐课御史衔，故又称“巡盐御史”。他们不仅管理盐务，有的还兼为宫廷采办贵重物品，侦察社会情况，是当时能够大量搜刮民脂民膏的一个机构。

### 盐铁使

官名。唐中朝以后特置，以管理食盐专卖为主，兼掌银、铜、铁、锡的采冶，多特派大臣充任或由淮南节度使兼领，常驻扬州。诸道盐铁使常兼诸道转运使，通称盐铁转运使，为当时握有财权的重要职官。宋以后废除。

### 夏官

《周礼》六官，称司马为夏官，掌军政和军赋。唐武则天时曾一度改兵部为夏官，旋复旧称。唐宋至明清间设夏官正等，为主管天文历法之官。

### 夏卿

《周礼》以夏官司马掌兵，后世因称兵部长官为夏卿。又梁武帝时，以太府、少府、太仆三卿为夏卿。

### 都头

军职名。唐中朝藩镇和禁军中的领兵官称“都将”，或称“都头”。宋代于禁军中设都头、副都头，其职位低于指挥使。

### 都司

官名。唐宋的尚书省亦称尚书都省，其左右司为尚书省各司的总汇，因称都司。明代都指挥使司为一省掌军的最高机构，简称都司。又清代绿营军官职位次于游击，称为都司，是正四品武官，分领营兵。

### 都护

官名。西汉宣帝时设“西域都护”，为驻守西域地区的最高长官，控制西域各国。其后废置不常。东汉、魏、晋时又有都护、都护将军，为统率诸将之官，唐自太宗至武则天时，先后设置安西、安北、单于、安东、安南、北庭六个“大都护”。每府设大都护、副大都护（或副都护），管理辖境的边防、行政和各族事务。元代都护府设有大都护、同知、副都护，为主管畏兀儿（维吾尔）族和汉族之间诉讼事件之司法长官。

### 都事

官名。西晋、南北朝时设“尚书都事令”，处理尚书日常事务。隋代改称“尚书都事”，分隶各部。唐代各部设“都事”负责收发文书，稽察缺失及监印等事务。宋代有“尚书左右司都事”，其他主要官署亦设“都事”。明代中央和地方主要官署亦设“都事”。清代则专设于都察院，掌理文书。

### 都统

官名。“十六国”时前秦建元十九年（公元383年），为进攻东晋而设“少年都统”，为带领青年兵的将官。唐代后期为讨伐藩镇和镇压农民起义，设诸道（大行政区）行营都统，为各道出征兵的统帅。以后因都统太多，又在其上设“都都统”（即总都统）。辽时有“内外诸都统”，都是统军主帅。清代在京内设“八旗都统”，在各省设驻防“副都统”，成为进行军事控制的常设军职。在地方上，前秦末年设有“河西鲜卑大都统”，是统治当地少数民族的官。

### 都监

官名，即“监军”。唐中叶命将出兵，以宦官为监军，因督察多路兵马，故称“都监”，或“都都监”。宋代设有路“都监”，掌管本路禁军的屯戍、训练和边防事务。有州府“都监”，掌管本城厢军的屯驻、训练、军器和差役等事务。资历浅的武官担任“都监”职务时，称“押监”。辽代“紉（ji&音纠）军”中设都监，负责约束营伍，职位次于详稳（官名）。四帐都详稳司和北面边防官诸司，也有都监。金代都元帅府有左、右都监，是辅佐元帅的高级将领。金代宣徽院所辖仪鸾、尚食、内侍等局及御药院、杂物库等都设都监，下一级称为“同监”。

### 都堂

尚书省总办公处的称呼，“都”是总揽的意思。唐代尚书省的总办公处（都堂）居中，东有吏、户、礼三部办公处，西有兵、刑、工三部办公处，尚书省的左右仆射、左右丞、左右司郎中、员外郎等官总辖各部，称为“都省”，故总办公处称为都堂。宋金尚书省的办公处也沿用此称。明代各衙署之长官因在衙署之大堂上处理重要公务，故称堂官；都察院长官都御史，副都御史，佾都御史，以及被派遣到外省带有这些兼衔的总督，巡抚，均通称都堂。清代则称为“部堂”。

### 都尉

官名。战国时始置，比将军略低的武官。西汉景帝时改郡尉为都尉，掌管一郡之军事，武帝时，又在各要地置关都尉、农都尉、属国都尉。又中央官职中也有称都尉者，如水衡都尉、搜粟都尉、协律都尉等。东汉武帝时，废去郡都尉，以其职务并入太守，如有军事，则临时设置都尉，事讫罢之。并撤销关都尉，只在边疆之郡设置都尉及属国都尉。东汉安帝时，因对羌人作战，保卫三辅，设置右扶风都尉、京兆虎牙都尉，皆置诸曹掾史。此外，唐代的勋官有轻车都尉（七转，视从四品），上骑都尉（六转，视正五品），骑都尉（五转，视从五品）等称号。清代则三、四品武职之官阶亦以都尉为称号。

### 都督

官名。对军事长官或领兵将帅之称。汉末始有此称。魏晋南北朝称“都督中外诸军事”或“大都督”者，即为全国最高之军事统帅。南宋时亦偶有用都督、同都督，督视各路兵马等，为执政官出任临时统帅之称。元代之大都督府大都督，则专领“钦察亲军”。又地方军政长官，亦有称都督者。魏晋以后，有“都督诸州军事”衔者，往往兼任驻在州之刺史，总揽本区军政民政。至北周及隋，改称“总管”。唐代又恢复“都督”之称，于各州按等级分别置大、中、小都督府，各设都督。唐中期以后，以节度使或观察使为地方最高长官，都督遂名存实亡。明代置“五军都督府”，为最高军事机关。五军为中军、左军、右军、前军、后军，各为一府，各有左右都督及都督同知，都督佾事。原为统辖京卫及外卫之兵而设，后来各卫仅存空名，都督遂成虚衔。清初沿袭明制，后废。

### 都水监

官署名。汉制：太常，少府，水衡都尉均有都水长丞。西晋始专设“都水台”，掌舟船及水运事务。隋唐改称“都水监”，职掌河渠、津梁、堤堰等事务。长官称“都水监”或“都水使者”。明初并入“工部”。

### 都点检

官名。五代后唐时，每逢皇帝巡行和出征，临时设置大内都点检之官。



周世宗设置殿前司，以都点检、副都点检为正副长官，位在都指挥使之上，为禁军统帅。宋初废。辽（南面）、金也设殿前都点检，副都点检，掌管亲军。

### 都察院

官署名。汉以后历代都有御史台，明初设“都察院”，长官为左、右都御史，下设副都御史，佥都御史。又分十三道（明末增为十五道，是监察区），每道设置监察御史，巡按州县，考察官吏，俗称“巡按”。清代改长官为“左都御史”，其“右都御史”为各省总督之兼衔，裁撤佥都御史。雍正元年（公元1723年），六科给事中一起并入，合称科道，成为最高的监察、弹劾及建议机关。

### 都元帅府

官署名。辽代北面官设都元帅府，总兵马之事。其长官有兵马都元帅，副元帅，同知元帅府事。金太宗为进攻北宋置都元帅府，设都元帅、左右副元帅等官。后改枢密院。元代专设于边境，如北庭、察逊塔拉、蒙古军、征东行省等，其官有都元帅、副元帅。

### 监司

监察州县的地方长官。汉代以后常用来称呼刺史。宋代转运使和提点刑狱有监察一路官吏的责任，故或称监司。元之廉访使，明之按察使因掌管监察，亦称监司。清代对督察府、州、县的大吏如布政使、按察使及各道官员均称监司。

### 监军

官名。古代监军仅为临时差遣。唐代后期于各镇及出征讨叛之军中，以宦官为监军，与统帅分庭抗礼。明代在出战的部队中往往设监军，以御史等官担任，专掌稽核功罪赏罚。清代废。

### 监察御史

官名，隋朝始置。唐代御史台分为三院，其监察御史属察院，掌“分察百寮，巡按郡县，纠视刑狱，肃整朝仪”。品秩低而权限广。明废御史台设都察院，通掌弹劾及建言，设左右都御史、左右副都御史、左右佥都御史。又设十三道监察御史110人，为正七品官，分区掌管监察，称为“巡按御史”。巡按御史被称为“代天子巡狩”，大事奏裁，小事主断，官位虽不高，但权势颇重。清代于都察院左都御史、在副都御史下设十五道掌印监察御史及监察御史，清末增至二十道。其职掌为“弹举官邪，敷陈治道，审核刑名，纠察典礼”等事。

### 租庸使

官名。唐玄宗开元十一年（公元723年），以宇文融为勾当租庸地税使，是为租庸使之始。以后杨国忠等人继任，专事聚敛。德宗以后，因租庸调制改为两税法，租庸使废。僖宗时因镇压黄巢起义，又一度任命租庸使，征敛军用资粮。五代时后梁、后唐改为专掌搜括钱物的中枢财政长官，后唐明宗时废。

### 秘书郎

官名。魏晋时置，属秘书省，掌管图书经籍，或称“秘书郎中”。唐代曾改称“兰台郎”。历代多另设“校书郎”，校勘典籍，而以秘书郎专掌图书收藏及抄写事务。明初并其职于翰林院。清末复设秘书郎，位在翰林院检讨之下。

## 秘书省

官署名。东汉始置秘书监一官，典司图籍。曹操置秘书令，典尚书奏事。南北朝以后始设秘书省，其主官为秘书监。监以下有少监、丞及秘书郎、校正郎、正字等官，领国史、著作两局。唐代曾改称“兰台”及“麟台”。明以后其职务并入翰林院。

## 泉司

即“按察使”

## 臬台

明、清时按察使的俗称。

## 卿

商周时代对政府中高级长官的称谓。天子、诸侯所属的高级长官都称卿。秦汉以后仍沿用此称，但地位和职掌不同，中央有“九卿”。历代相沿，如大理寺、太常寺等各置卿及少卿。清代有“大九卿”，“小九卿”之称，又往往以三品至五品卿作为赠给官员的虚衔，称为“京卿”。

## 卿事寮

商、周之官署名。掌王国之政事，略如后世之“尚书台”，其长官称“卿事”，又作“卿士”或“卿史”。西周以后，卿士有左、右之分。“卿事寮”的组织包括六“大”：即大史、大祝、大卜为“三左”；大宰、大宗、大士为“三右”。“大”又读为“太”，总管一国祭祀及民事。

## 留后

官名。唐代中后期，节度使临死或有特殊事故时，往往以子弟或亲信将吏代行其职务，称“节度留后”。也有掌权之将领于节度使出缺时自称“观察留后”者，事后多由朝廷予以追认，因此形成长期分裂割据局面。

## 留守

官名。隋唐以后，皇帝出巡或亲征时指定亲王或大臣留守京城，得便宜行事，称“京城留守”；其陪京和行都亦常设“留守”，以地方行政长官兼任，总理军民、钱谷、守卫事务。辽金时五京皆置留守，为地方行政长官。元代常设大都（今北京）留守，掌守卫都城，供应皇室需求，修理宫室等事。明代中都（今安徽凤阳东）留守，仅为防卫朱元璋之祖坟而设。清代于盛京（今辽宁沈阳）设将军，相当于历代之陪京留守，但已不用留守之名。

## 冢宰

官名。《周礼》有“天官冢宰”，其职掌是“帅其属而掌邦治，辅佐国王治理邦国”，称为“治官”。郑玄注：“变冢言大，进退异名也，百官总焉则谓之冢，列职于王则称大。”故天官之长号为“太宰”，后世因以冢宰为宰相之称。

## 流内

古代官制从三国魏开始，即分为九品，历代相沿不革。隋代自九品至一品官，称为流内，不入九品的称为流外。唐宋沿袭此制，吏部铨选同样有流内、流外之分。唐时流外转授流内官，已有入流的说法；元代称流内为已入流品职官，后世从此沿称不废。

## 流外

隋以后不入九品的职官称流外。流外也分品级。京师官署吏员，多以流外官充任，经过考铨以后，可以递升流内，唐时称为“入流”。宋沿唐制，诸司吏员出缺，通过考试选补。专掌流外官铨选的称为“流外铨”。流外官

在明清称为“未入流。”

### 宰

官名。殷商始置，掌管家务与奴隶。西周沿置，掌王家内外事务，又在王左右参预政务。春秋时各国均设置，多称为“太宰”。又古代卿、大夫之家臣也称“宰”，如子路为季氏宰。又地方县邑长官亦称“宰”，如子游为武城宰。

### 宰执

宋代先后以“同平章事”、尚书左右“仆射”、左右“丞相”为宰相；又先后以“参知政事”、“枢密使”、“副使”、尚书左右“丞”为执政，合称“宰执”。

### 宰相

古代对辅佐君主治理全国政务之最高官员称“宰相”。宰，主也，治也；相，佐也，赞也。《吕氏春秋·举难》：“相也者，百官之长也。但历代执行此项任务者，多另设特定之官名，除辽代于其“北面官”中（辽之官制，分设北面官与南面官两大系统）设“南宰相府”与“北宰相府”，虽各设左、右宰相，但均不以“宰相”为正式官名。历代所用官名与职权各有不同。秦和西汉以相国或丞相为宰相，而御史大夫为丞相之副。东汉则司徒等于丞相，与司空、太尉共掌政务，但事实上权力全归尚书。魏晋以后，以“三省”长官即中书省之“中书监”、“中书令”，门下省之“侍中”，及尚书省之“尚书令”、左右“仆射”以及统兵大将、重要大臣有参预政务者，均行使“宰相”职权，但人员无定额，权力之大小亦不尽相同。隋唐时代，则以“三省”长官为名义上之“宰相”，但仍用原官衔，不用宰相之称。而皇帝则特派其他官（人数不定）加以“同中书门下平章事”之衔（意即其权力相当于中书省及门下省的长官，可以参与国家政事）为事实上之宰相。宋代直接以同平章事为宰相之官称，与其副职参知政事等合称宰执。神宗元丰时改尚书左右仆射为宰相。南宋时又改为左右丞相。元代以中书省为政务中枢，丞相、平章政事为宰相，左右丞、参知政事为副相。明初沿元制，洪武十三年（公元1380年）废丞相，由皇帝亲揽政务。永乐初以翰林官入值内廷殿阁，参预机务。其后阁职渐崇，内阁大学士又成为明代事实上的宰相。清雍正时，另设军机处于内廷，于是军机大臣又逐渐成为清代事实上的宰相。但相称仍存，以授内阁大学士为拜相。一般说来，君主集权之加强，相权即随之减轻。

### 通政司

官署名。明代始设“通政使司”，简称“通政司”，其长官为“通政使”。清代沿置，掌内外章奏和臣民密封申诉之件。俗称“银台”。

### 通政院

官署名。元初设置驿站，至元七年（公元1270年）设“诸站都统使司”，十三年（公元1276年）改为“通政院”。后分置大都、上都两院，设“大都院使”和“上都院使”等官。与明清之“通政使司”有别。

## 十一画

### 嗇夫

古代官名。《仪礼·覲礼》：“嗇夫承命”。为司空的属官。秦汉时的乡官，掌管诉讼和赋税，也称嗇夫。《续汉书·百官志五》：“其乡小者，

县置嗇夫一人，皆主知民善恶，为役先后，知民贫富，为赋多少，平其差品。”古时有吏嗇夫、人嗇夫。吏嗇夫为检束群吏之官，人嗇夫为检束百姓之官。汉有暴室嗇夫、虎园嗇夫，都是小吏。

#### 检讨

官名。掌修国史，唐宋均曾设置，位次编修。明清一般以三甲进士之留馆者为翰林院检讨。

#### 推官

官名。唐代在节度使、观察使下置推官，掌勘问刑狱。元明于各府亦置推官。清初犹沿置，后废。

#### 理问

官名。元中书省之属官。明清为布政使司直属官员之一。掌勘核刑名诉讼。

#### 理藩院

官署名。清初设“蒙古衙门”，不久改为“理藩院”。长官为“尚书”，下设左右“侍郎”，以满族或蒙古族充任。掌蒙古、回部，西藏等地区官员的封授、朝觐、进贡、升降和征发徭役等事，并管理蒙古的“札萨克”，新疆的“伯克”和西藏的喇嘛等。清末改为“理藩部”。

#### 副将

官名。南宋武职有副将，位在统制、统领、正将下，清代的副将隶于总兵，统理一“协”军务，又称“协镇”，为从二品武官。又漕标亦设副将，掌理催护粮艘等事。

#### 教头

宋代军队中教练武艺的人员。有“教头”、“都教头”之别。单称“教头”者为一般教练，地位很低。“都教头”亦仅相当于中下级军官。如神宗元丰二年（公元1079年），开封府集教大保长2,825人，每10人置教头1人，计设禁军“教头”270人，“都教头”30人。同年，于殿前司、步军司各置“都教头”，掌教习之事。

#### 著作郎

官名。三国时魏始置，属中书省，掌编纂国史。晋代改属秘书省，号称“大著作”。南朝宋、齐以后多以他官兼领。至唐代主管“著作局”，掌撰拟文字，曾改称“司文郎中”。宋代以“著作郎”汇编“日历”（每日记录时事），阴代废。

#### 黄门侍郎

官名。西汉时郎官给事于黄闼（宫门）之内者，称黄门郎或黄门侍郎。东汉始设为专官，或称给事黄门侍郎，其职为侍从皇帝，传达诏命。南朝以后因掌管机密文书，备皇帝顾问，职位日重。唐初曾改称东台侍郎、鸾台侍郎等名。天宝元年（公元742年），改名门下侍郎。

#### 堂官

清代对中央各部长官（即管部的大学士并尚书、侍郎）的通称。因其办公处在各衙署的大堂，故称堂官。“堂官”相对“司官”而言。各部以外的独立机构长官亦可称“堂官”。

#### 常侍

官名。秦汉有“中常侍”，东汉以宦官充之。魏晋以来有散骑常侍，为经常在君主左右之官。均简称常侍。

### 崇文院

官署名。唐置崇文馆，设学士若干人，为太子属官，掌图书及教授。宋初以昭文馆，史馆，集贤院并秘阁总为崇文院。元丰改制后仍归秘书省。

### 银台

官署名，宋时有银台司，掌管天下奏状案牘，因司署设在银台门内，故名。明清的通政司职位和银台司相当，所以也称通政司为银台。

### 馆阁

北宋以后掌管图书、编修国史之官署。有“昭文馆”、“史馆”、“集贤院”三馆和“秘阁”、“龙图阁”等，分掌图书经籍和编修国史等事务，通称馆阁。明代将其职掌移归翰林院，故亦称翰林院为馆阁。清代相沿。馆阁中人员常须应制作诗文，其文体、书体皆力求典重工致，世称“馆阁体”。

### 领军

官名。东汉末曹操为丞相时设“领军”，为相府之属官，后更名中领军。魏晋时改称领军将军，均统率禁军。南朝沿设，北朝略同。与护军将军或中护军同掌中央军队，为重要的军事长官之一。隋代设左右领军府。唐代以左右领军卫为十六卫之一，设上大将军、大将军及将军，主宿卫宫禁。金代设左右领军卫大将军，元代设领军将军，均专司扈从事务，明代废。

### 领队大臣

清代派兵在新疆屯田，设领队大臣以统索伦、额鲁特等军队，驻伊犁、阿克苏等地。光绪中，新疆改设府，州、县，此职渐次废除。

### 领侍卫内大臣

清代制度，设“侍卫处”，《清史稿·职官志》说：“侍卫处设领侍卫内大臣，正一品；内大臣，从一品，各六人”。另有散秩大臣若干人。掌管统率侍卫亲军，卫护皇帝，地位颇为尊崇，以八旗中镶黄、正黄、正白（称上三旗）旗中选拔侍卫（侍卫分四等，另有蓝翎侍卫等），由内大臣统率。

### 寄禄官

宋制专用以表示资历待遇的官称。例如某人的官衔为吏部尚书、同中书门下平章事，吏部尚书是寄禄官，即享受吏部尚书的俸禄；所任的实职是同平章事，即宰相。元丰以后，寄禄官都改为阶官。如金紫光禄大夫，朝请郎之类。

### 谒者

始置于春秋战国，为国君掌管传达之事。秦汉沿置。汉代制度，郎中令之属官有“谒者”，“掌宾赞受事，员七十人，秩比六百石”。又少府之属官有“中书谒者”，成帝时改“中书谒者令”为“中谒者令”。官衔有“中”字者，往往以宦官任之。南北朝曾沿置，掌引见臣下，传达使命。隋设“通事谒者”。唐为“通事舍人”。凡由宦官担任时，东汉称“中宫谒者”，属“大长秋”，北魏、北齐有“中谒者仆射”，隋唐称“内谒者”，宋以后废。又称“使者”为“谒者”。

### 谏议大夫

西汉于“郎中令”（即“光禄勋”）之下设“谏大夫”，掌议论，秩比八百石，无定员。东汉改称“谏议大夫”，秩六百石，无定员。隋唐隶门下省，掌侍从规谏，共4人。宋置谏院，以左右谏议大夫为谏院之长。辽金沿置不革，明初亦置谏议大夫，不久废去。

### 庶子

太子官属，汉以后为太子侍从官之一。南北朝时称中庶子，唐以后于太子官属中设左右春坊，以左右庶子分隶之，以比侍中、中书令。自此相沿，至清代犹用以备翰林官之迁转，清末始废。

### 庶长

战国时秦国官名，握有军政大权。秦孝公在位时，任用商鞅变法，制定二十等爵的制度，以赏有功之人。其第十级为“左庶长”，第十一级为“右庶长”，第十七级为“驷车庶长”，第十八级为“大庶长”。

### 庶吉士

明初置，始分设放各署，后专属翰林院。清代制度，翰林院设庶常馆，凡新进士擅长文学书法者，入馆学习称为庶吉士。三年后举行考试，成绩优良者，分别授以翰林院编修、检讨等官，其余分发各部任主事等职，或以知县优先委用，称为“散馆”。

### 庶常

庶吉士的代称。

### 章京

清代八旗军职多称“章京”，为满语的音译。如参领称“甲喇章京”，佐领称“牛录章京”。又蒙古各旗“扎萨克”的属员有“管旗章京”。军机处和总理各国事务衙门办理文书事务的官员亦称章京，为堂官的重要助手。军机处的章京被称为“小军机”。

### 鸿胪寺

官署名。东汉以后，大鸿胪一官主要职掌朝祭礼仪时的赞导，与西汉之大鸿胪所掌稍异。北齐始置鸿胪寺，历代沿置。唐代一度改司宾寺，旋复旧。南宋、金、元皆不置鸿胪寺，明清复置，至清末废。主官为鸿胪寺卿。

### 清吏司

明代制度，中枢六部均分司办事，各司分别称为某某清吏司。吏部设 4 个清吏司，户部设 13 个清吏司，礼部设 4 个清吏司，兵部设 4 个清吏司，刑部设 13 个清吏司，工部设 4 个清吏司。各司之长官称“郎中”，副职为“员外郎”。清沿明制，但户部增为 14 个清吏司，刑部增为 18 个清吏司。

### 清望官

唐制中央高级官员包括门下及中书侍郎、尚书左右丞、六部侍郎、太常少卿、太子詹事、左右庶子、秘书少监、国子司业在内均称为“清望官”，常备顾问，宋制略同。因这些官职多由进士出身而有文学素养之人担任，声誉较好，地位较高，升级较快，故有是称。

### 尉

古代军官名。春秋时晋国上、中、下三军均设“尉”。主发兵使民。战国时赵国设有“中尉”，主“选练举贤，任官使能”。各国在将军之下多设有“国尉”、“都尉”。秦国曾以国尉为武官之长。以后各代中枢设“太尉”（有时改为“大司马”）以掌兵事。汉代的诸侯王国内设“中尉”。地方各郡、县则设“都尉”、“县尉”。

### 职事官、散官

唐代对官员之定级升迁制度，有品、有爵、有勋、有阶，制定各类级别以辨贵贱，别尊卑。唐代之官称有教官及职事官之别。“散官”（即阶官）以定班位，“职事官”以定职守。职事官是有具体职掌的，如中枢三省之官、九寺之官等为在京“职事官”。州县官、关津官等为外“职事官”。阶官又

称“散官”，分为文散官与武散官两大类，各有不同品级名号，如文散官第一级为“开府仪同三司”，第二级为“特进”；武散官第一级为“辅国大将军”，第二级为“镇军大将军”等。每一官员均有散官之品级及职事官之官位，在一个官身上，职事官与散官的级别有相应者，也有不相应者（如散官为正三品，职事官亦正三品者为相应）。因为散官系按资历升级，职事官则由君主任命，因此往往职事官较高，散官的品级却较低而不相适应。该官任职虽重要，但班位仍然较低。唐太宗时规定散官官阶高而所任之职事官官阶低者称为“行”某某官；散官品级较低而所任职事官官阶高者，称为“守”某某官。其大致相等者，称为“兼”某某官。宋代亦有散官之制，仅为官吏叙阶之称。与唐制虽有不同，但官员之章服、俸禄均照阶官而定。明清亦有阶官之制。

### 推官

唐代始置，为节度使、观察使之属官。宋代沿用此制，实际上成为一郡之佐官。元明于各府设“推官”，以掌理刑狱。清初仍设推官，后废。

## 十二画

### 散官

古代表示官员等级的称号，与职事官表示所任职务的称号相对而言。例如唐代文散官自开府仪同三司至将士郎凡二十九阶，武散官自骠骑大将军至陪戎副尉凡四十五阶。故散官亦称阶官。宋代称为寄禄官。明清则职居几品，即授几品阶官，故无散官之名，但亦可特授较高级的阶官。

### 散骑常侍

魏晋以后，有“散骑常侍”，是合汉代之“散骑”及“常侍”两职之官名，为皇帝左右亲信之官，地位颇为尊崇，简称“常侍”。有称为“员外散骑常侍”，“通直散骑常侍”者，南北朝时属“集书省”，隋属门下省。唐代于门下省设在散骑常侍2人，于中书省设右散骑常侍2人，均为从三品。宋代升为正三品，但不轻易授人。元、明、清废。

### 博士

源于战国，秦沿置。《汉书·百官公卿表》：“博士，秦官，掌通古今。秦及汉初，博士所掌为古今史事待问及书籍典守。秩比六百石，员多至数十人。汉武帝时，用公孙弘议，设五经博士，置弟子员。自后博士专掌经学传授，与文帝、景帝时的博士制度有异。唐置国子、四门等博士，明清亦有国子博士。又中国古代专精一艺的职官名。西晋始置律学博士，北魏始置医学博士，隋唐增置算学博士、书学博士等。至宋代废止。

### 掾史

汉以后职权较重的长官都有掾属，分曹治事，通称掾史。多由长官自行辟举。唐宋以后废辟举制，掾史一职逐渐为胥史所代替。

### 搜粟都尉

“搜”，亦作“騶”，又名“治粟都尉”。汉武帝时设置的一种军职，专管征集军粮之事，桑弘羊曾任其职，但非常设。

### 提刑

提点刑狱公事的简称。宋初设于各路，主管所属各州的司法、刑狱和监察，兼管农桑。其官署称“司”，号“宪司”。京畿地区设提点开封府界诸

县镇公事，掌畿内县镇刑狱、治安、场务、河渠。南宋称提点京畿刑狱。金设有“提刑使”，后改为“按察使”。明、清均在各省设“提刑按察使”。

### 提学

宋崇宁二年（公元 1103 年），在各路设提举学事司，管理所属州县学校和教育行政，简称提学。金有“提举学校官”，元有“儒学提举司”，都属同一性质。明初设“儒学提举司”，正统元年（公元 1436 年），始设提督学政。两京以御史、十三布政司以按察司佥事充任，称为“提学道”。清初相沿，各省多设“督学道”。雍正四年（公元 1726 年），改称“提督学院”，长官称“提督某省学政”，简称“学政”。清末改设“提学史”。

### 提举

官名，原意是“管理”。宋代以后设主管专门事务的职官，即以“提举”命名。有“提举常平”、“提举市舶”、“提举学事”（宋）、“医学提举”（元）、“宝钞提举”（元、明）、“盐课提举”（元、明、清）等官号，其官署称“司”。宋代另有“提举宫观”之名，为安置老病无能的大臣及高级冗官闲员而设，坐食俸禄而不管事，称为“祠禄之官”。

### 提点

宋代各路有“提点刑狱公事”和“提点开封府界公事”，掌司法和刑狱。元代中央和上都（今内蒙古正蓝旗东闪电河北）的专管机构，如管理皇帝饮食的尚食局，管理军器的利器局，均以提点为长官，寓有提举、检点之意。宋代另设照管宫观的提点宫观和提举宫观，同为“祠禄官”。明代置神乐观提点，掌乐舞；太和山（即武当山）提点，管理道士。清代废。

### 提调

清代在临时设置的机构中负责处理事务的官员。

### 提督

明代驻防京师的军营设有提督。中叶后，巡抚多兼提督军务衔，亦间有总兵称提督的。万历时始专设提督，但不常置。清设“提督军务总兵官”，简称“提督”，为地方高级的军事长官，从一品，下设镇、协、营、汛四级。其直接统辖的绿营兵，称“提标”。有水师之地，或专设水师提督。又为领导监督之通称，清代学政的全衔为“提督某省学政”。

### 提辖

宋代一路或一州所置的武官，为“提辖兵甲盗贼公事”的简称。主管本区军队训练，督捕盗贼等职务。南宋时，掌茶、盐、香、矾等专卖的榷货务都茶场，掌采办宫廷、官府杂物的杂买务杂卖场，掌制造供应宫廷用的珍巧器物的文思院，储藏金银钱帛的左藏库，也均设提辖官掌管，合称四提辖。

### 提法使

清末改按察使为提法使，为一省最高的司法行政长官。

### 紫薇省

官署名。唐开元七年（公元 713 年），改中书省为紫薇省，中书令为紫薇令，五年恢复旧称。

### 集书省

官署名。南北朝时皇帝的侍从顾问机构。掌规谏、评议、驳正违失等事，以散骑常侍为主官，或称“散骑省”。隋代并入门下省。

### 御史

秦以前本为史官。汉御史因职务不同，有侍御史，符玺御史，治书御史，



监军御史等。东汉有侍御史，掌纠察；治书侍御史，掌察疑狱。魏晋南北朝时有督军粮御史，禁防御史，监察御史等，均随事立名。唐代有侍御史、殿中侍御史和监察御史三种。明清仅存监察御史，分道行使纠察。明代还有分任出巡者，如巡察御史，巡漕御史等。

### 御史大夫

古代高官之一，秦汉时仅次于丞相。《汉书·百官公卿表》：“御史大夫，秦官。位上卿，银印青绶，掌副丞相。”为三公之一。其主要职务为监察、执法，兼掌重要文书图籍。汉代之御史大夫往往升为丞相，汉成帝时改称大司空，“金印紫绶，禄比丞相”。哀帝在位，时改时复。东汉不设御史大夫，置“司空”，但仅“掌水土之事”。晋以后，御史大夫多不置。隋唐以后虽置御史大夫，但与汉制不同，专掌监察、执法，为御史台的长官，明洪武中改御史台为都察院，御史大夫之名亦废。

### 御史台

官署名，西汉称“御史府”，其长官为御史大夫。东汉称御史台，又名“兰台寺”。以御史中丞为御史台之实际长官，亦称“宪台”。后代沿置。唐之御史台分为台院，殿院，察院三部，一度改称“肃政台”，后复原名。明代初年曾沿置，不久改为“都察院”，清仍用都察院之名。

### 储君

即太子。《公羊传·僖公五年》，何休注：“储君，副主。”（即君主之副职）。《晋书·成都王颖传》说：“皇太子，国之储君”。

### 游击

汉代有游击将军，统兵专征，职权颇重，后代亦有此官。唐、宋时成为武官的官阶。明代边区守军设游击将军，无品级，不定员额，分掌驻在地的防守应援，职掌与前代不同。清代绿营兵设游击，职位次于参将，为从三品武官，分领营兵。漕标的副将以下，亦设游击，分掌催护粮运等事。此外，四川、云南等省的土司官中有土游击一职。

### 游徼

古代乡官，秦时置，掌一乡的巡察缉捕之事。两汉及南北朝多沿置不改，后废。

### 善后局

清后期，在有战争的省份中，设有处理特殊事务的机构，称为“善后局”。督、抚可以不按常规，支款办事。

### 道员

明初布政、按察两司以辖境广大，由布政使的佐官左右参政、参议分掌各道钱谷，称为“分守道”；按察使的佐官副使、佥事分理各道刑名，称为“分巡道”。清乾隆时始专设分守、分巡道，多兼“兵备”衔，辖府、州，成为省和府、州之间的高级行政长官。其分守、分巡之职掌亦逐渐不分。清代又设督粮、盐法等道，清末又在各省设置巡警、劝业两道，清代道员为正四品。北洋军阀时曾分一省为数道，设置道尹。

### 道台

道员的俗称。

### 道录司

官署名。明始置，清代相沿，掌有关道教徒事务。其主官称正印、副印，下设左右正一、演法、至灵、至义等。各府设道纪司，州设道正司，县设道

会司。

### 掌固

官名，《周礼》为夏官司马之属。掌修筑城郭、疏通沟渠及有关防守之事。唐代各官署中多设有“掌固”一职，职掌为看守仓库及陈设等事。

## 十三画

### 督办

清末期，中央及地方都有临时设置的机构，其主管官如身分特高，称为“督办”。

### 督军

三国时魏置。《资治通鉴·晋纪》：“秦始二年（公元266年），罢山阳国督军”。胡三省注：“魏奉汉献帝为山阳公，国于河南山阳县之浊鹿城，置督军以防之。”

### 督邮

汉代各郡的重要属吏，代表太守督察县、乡，宣达教令、兼司狱讼捕亡等事。每郡有分两部、四部和五部的，每部各有一督邮，唐以后废。

### 督销局

清后期，在产盐、销盐的省份设立督销局。辛亥革命后改设榷运使，掌地区的食盐运销。

### 虞

古代掌管山泽之官。《周礼·地官司徒》有“山虞”掌山林之政令，又有“泽虞”掌国泽之禁令。

### 虞侯

官名。掌水泽出产之官。《左传·昭公二十年》：“薮泽之薪蒸，虞侯守之。”宇文泰相西魏时，置虞侯都督，后世沿袭。隋为东宫禁卫官，掌侦察、巡逻。唐代后期，藩镇以亲信武官为“都虞侯”、“虞侯”，为军中执法的长官。五代时都虞侯为侍卫亲军的高级军官。宋代沿置，于殿前司、侍卫亲军马军司、步军司均置都虞侯，位次于都指挥使和副都指挥使。此外又有将虞侯，院虞侯等低级武职。

### 詹事

官名。秦始置，掌皇后、太子家中之事。西汉相沿，皇后之官属及太子之官属均有詹事。东汉废。魏晋复置，历代相沿，为太子官属之长。辽金置詹事院，元亦置詹事院，或名储政院、储庆使司，变革不定。明清皆置詹事府，设詹事及少詹事，为三、四品官，其下有左、右春坊及司经局等。事实上只预备翰林官的升迁，并无实职，清末废。

### 锦衣卫

官署名。即“锦衣亲军都指挥使司”，明洪武十五年（公元1382年）设置。原为护卫皇宫的亲军，掌管皇帝出入仪仗。明成祖为加强专制统治，特令兼管刑狱，赋予巡察、缉捕权力。其长官为“指挥使”，常由功臣、外戚充任。下设同知、佥事，又设经历司、镇抚司镇抚等官，其下有“官校”，专司侦察。镇抚司分南北两部，北镇抚司专理诏狱，直接取旨行事，用刑惨酷。南镇抚司专管军匠。中叶后与“东厂”、“西厂”并列，称为“厂卫”。

### 签帅

南朝以诸王出使，由朝廷派典签佐之，名为典领文书，实则监视诸王行动，因其权力甚大，遂有签帅之称。

#### 粮长

职役名。明洪武四年（公元 1371 年）于江苏、安徽、浙江等省设立，其后又施行于湖广、江西、福建等省。凡纳粮一万石或数千石的地方划为一区，由官府指派大户充当粮长，世代相传，督征和解运该区的田粮。粮长借此超额征收，鱼肉乡民。中叶以后名额增多，职权减轻，并改为轮充制。因受益日减，大户多不愿充任，于是强迫贫穷下户担任，始正式成为人民对政府的职役之一，是一种沉重的负担。清初仍在个别地区存留此职。

#### 粮台

清代经理行军时粮饷的机构。

#### 粮料院

官署名。宋初以武臣为都粮料使，后改以文臣主其事。有诸司粮料院和诸军粮料院之别，分掌官俸及军响。南宋后有分差各处的粮料院。与检院、登闻鼓院、进奏院、官诰院、审计院合称六大院。

#### 廉访

清代对按察使的尊称。因元代有肃政廉访使，与按察使职掌略同，故称。

#### 殿中省

魏晋以后，在门下省设殿中监一官。隋代始设立殿内省，唐代改称殿中省。所属有尚食、尚药、尚衣、尚舍、尚乘、尚辇六局。殿中省有监 1 人（从三品）、少监 2 人（从四品）。殿中监多以皇帝之亲戚、贵臣担任，掌管皇帝生活起居之事。

#### 殿前司

五代之帝王多由节度使起家，拥兵自重，以亲信军队置于殿前，设殿前司。宋代相沿，为统率军队的机构，和侍卫司分领禁军。置都指挥使、副都指挥使、都虞侯各 1 人。南宋时或以资浅者充主管殿前司。所辖有殿前指挥使、御龙直、内殿直、捧日左右四厢等骑兵、步军。

#### 殿中侍御史

官名。自魏晋以后均为监察官之一。唐代殿中侍御史属殿院，掌殿廷仪卫及京城的纠察。宋代沿置，掌弹劾百官朝会时失仪者。明清不置。

## 十四画

#### 僧录司

官署名。明置，清代沿设，掌有关佛教徒事务。主官称正印、副印，下设左右善世、阐教、讲经、觉义等。在各省均设分支机构，如府设僧纲司，州设僧正司，县设僧会司。

#### 管带

清末军制，统辖一营的长官称为管带。海军的舰长亦用此称。

#### 旗牌

即王命旗牌。明清制度，以上面属有“令”字的蓝旗和圆牌，由政府颁给地方大员（如总督、巡抚或钦差大臣），作为具有便宜行事特权的标志，此种标志通称为王命旗牌。掌旗牌的官称为旗牌官，也简称旗牌。

#### 漕运总督

官名。明景泰二年（公元 1451 年）始设，驻淮安（今江苏淮安），管理漕粮的征收、上缴和监押运输，兼巡抚淮（淮安）、扬（扬州）、凤（凤阳）、庐（庐州）等处。清代相沿不革。光绪三十一年（公元 1905 年）裁撤。

#### 察院

唐宋御史台的成员有侍御史、殿中侍御史、监察御史三种，务属一院。监察御史属察院。又明代的都察院简称察院。御史出差在外，其衙署也叫察院。

## 十五画

#### 镇台

清代总兵的别称。

#### 镇标

清代称各省总兵所直辖的绿营兵为镇标。

#### 镇守使

官名。北洋军阀统治时期设置，为地方军事长官，所辖军队有一混成旅或一师。

#### 镇将

北魏在北方边区设置六个军镇，以防御柔然族的南下。六镇为沃野镇、怀朔镇、武川镇、抚冥镇、柔玄镇、怀荒镇。各镇统辖军民者称“镇将”，又有副将等。唐代于边防要地亦设镇，分三等（上镇，中镇，下镇），各设镇将，镇副录事、参军等。

#### 额驸

清代制度，固伦公主（满语，天下之意，皇后所生之女称“固伦公主”）的丈夫称“固伦额驸”、和硕公主（妃嫔的女儿）的丈夫称“和硕额驸”。其下又有“郡主额驸”、“乡君额驸”等，为亲王和镇国公、辅国公女儿的丈夫，均泛称“额驸”，相当于前代的“驸马”。

#### 稿案

清代地方官署中管理收发公文的杂役。

## 十六画

#### 翰林院

官署名。唐始置。玄宗时，用文人为翰林待诏，撰拟文词。开元末另设“学士院”，供职者称翰林学士，为亲近皇帝的顾问官。宋代设“翰林学士院”，负责在内朝起草诏旨。翰林院勾当官总领天文，书艺，图画，医官四局，以至御厨茶酒亦有翰林之称，辽于南面官中置翰林院。元代称翰林兼国史院。明代始将修史，著作，图书等事务并归翰林院，正式成为外朝官署。清沿明制，设翰林院，掌修国史、记载皇帝言行、进讲经史，以及草拟有关典礼的文稿。其长官为掌院学士，以大臣充任，所属职官如侍读学士、侍讲学士，侍读、侍讲、修撰、编修、检讨和庶吉士等，统称翰林。其在南书房行走者，称南书房翰林，一般皆由翰林出身者担任。

#### 翰林学士

唐玄宗时始以文学侍从官选充，专草拟内命诏诰（如起草任免宰相，宣

布征伐命令等)。德宗以后，翰林学士进一步成为皇帝亲近的顾问兼秘书官。经常值宿内廷，参预机务，被称为“内相”。唐后期，常以翰林学士升任宰相。北宋翰林学士仍掌制诰。明代为翰林院长官，掌管文翰，并备皇帝顾问。清代废翰林学士，但以大臣充“翰林院掌学士”。其下设翰林院侍读学士、侍讲学士，为翰林院高级官职，与唐、宋翰林学士之职掌不同。清末复置翰林院学士，位在侍读学士之上。

#### 膳夫

古代官名。《周礼·天官冢宰》说：“膳夫掌王之食饮膳羞，以养王及后、世子。”是一种管理国王、王后、世子饮食之官。

### 十七画

#### 黜陟使

唐太宗贞观八年（公元634年），派李靖等13人为“黜陟大使”，巡察全国各地，举察官吏的廉贫以行赏罚；并询访民间疾苦，赈济穷乏。玄宗、肃宗时，亦曾遣使出巡。德宗建中元年（公元780年）为推行“两税法”，又在各道设黜陟使，以统一税制，同时考察地方官吏的政绩。后废此官。

#### 钟官

官名。汉武帝时置，为水衡都尉的属官，职掌铸钱。

### 十八画

#### 藩司

即“布政司”之简称。

#### 藩台

明、清对布政使的俗称。

### 二十四画

#### 麟台

官署名。武则天天授年间曾改秘书省为麟台，旋复旧称。

